



第三国定住難民の受入れ地域の発掘を経験して
—ポテンシャルと課題—

第2回 第三国定住による難民の受入れ事業の対象の拡大に係る検討会
2018年11月9日

【2011～2013年度】「難民受入政策の調査と提言」事業 地域定住の成功要因と課題、あるべき姿を整理するフェーズ

1. 調査研究
 - (1) アジアにおける難民の置かれた状況とニーズ
 - (2) インドシナ難民の受入れの経験：社会統合の観点から
 - (3) 第三国定住パイロット事業における地方レベルの課題
 - (4) 北欧における難民の受入れをめぐる現状
2. 難民受入円卓会議（6回）やシンポジウムの開催
3. 『調査報告書』、『提言書』の策定・発刊

【2014～2016年度】「よりよい難民受入れに向けて」事業 難民と地域がWin-Winになる方法を考え、 地域を発掘するフェーズ

4. 第三国定住に関する意識調査
5. 実証研究：就労支援、教育支援、生活支援
6. フォーラム開催：難民児童の教育支援を考えるフォーラム
7. 『難民の地域定住支援ガイドブック』の策定・発刊
8. 受入れ関心地域の発掘に向けた地方会議や円卓会議（2回）の開催

【2017年度以降】フォローアップ活動を柔軟に展開

※現場の課題から出発すること、多様なアクターの声を束ねることを目指して、活動を展開。

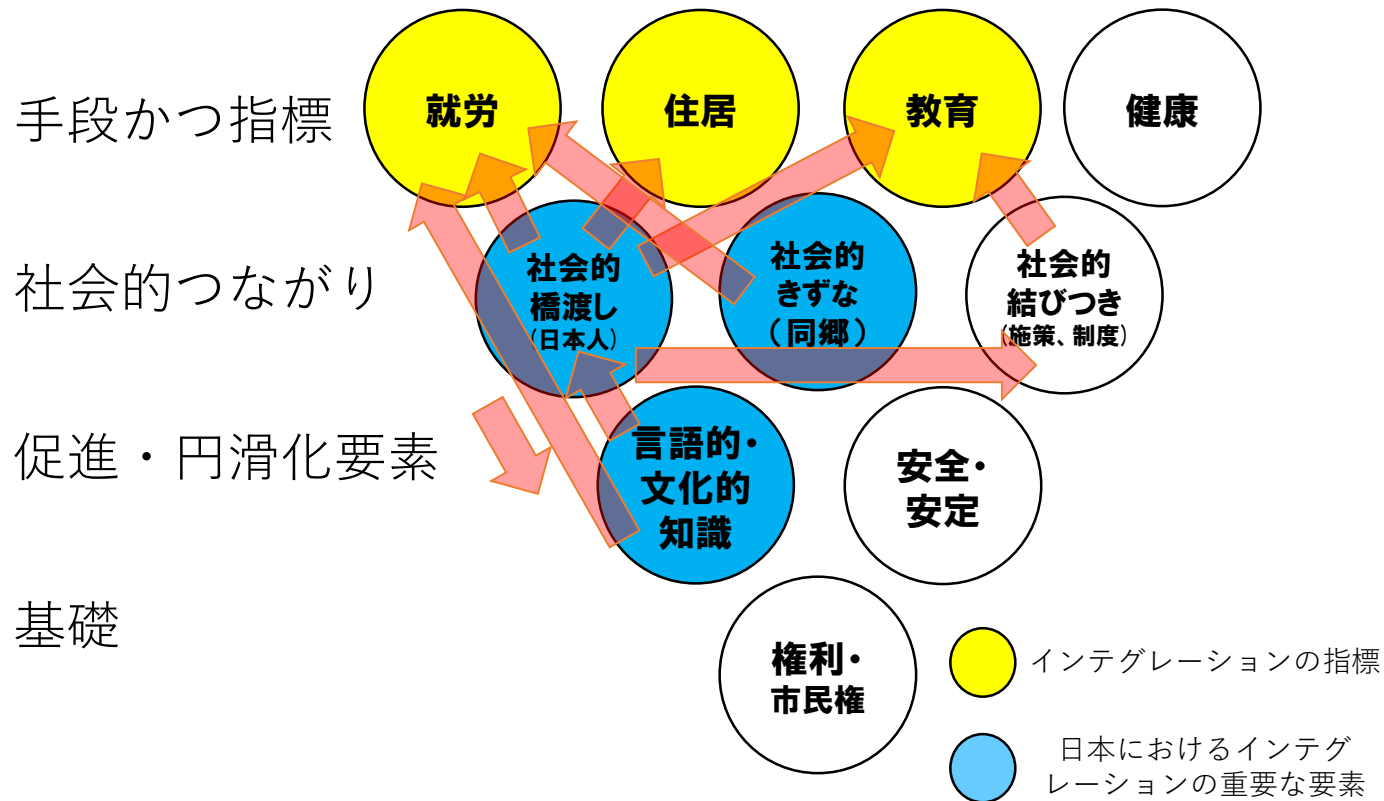
SPF 笹川平和財団



SPF 難民の自立定住に向けて重要な要素とは

- ・ 2012年度に「インドシナ難民の受入れの経験：社会統合の観点から」調査を実施
- ・ 英国内務省の「難民の社会統合の指標」を参考に、調査フレームワークを設計
- ・ 神奈川、兵庫、大阪、静岡にて、インドシナ難民にアンケート(222件)、インタビュー(34件)

【日本におけるインドシナ難民の社会統合の円滑化要素】



・ 調査の結果、「就労」、「住居」、「教育」の安定に利く要素は

- 言語的・文化的知識
- 社会的橋渡し
(地域の日本人や地元NPOとのつながり)
- 社会的きずな
(同郷人からのサポート)

・ また、同時期に実施した北欧の難民受入れの調査では、受入れ地域の役割を重視した制度設計となっており、「難民の社会統合は、難民と地域社会との双方向の営み」との助言を得た

⇒ 日本に長く定住するなかで、生活の安定を促進するために、地域社会の果たす役割が重要

難民受入政策についての提言

4つのポイント

1. 難民を引き受ける上での理念の明確化と共有

今日の世界には、生命の安全を脅かされている難民が多く暮らしている。第三国定住難民の受入れは、人道主義の実践であり、国際社会の一員としての責任である。また、海外に出自を持つ難民は我々と世界をつなぐ人材である。彼らを新しい構成員として迎え入れることは、ホスト社会に活力と多様性をもたらすであろう。

3. 地方自治体を軸とした定住支援プログラム

難民の受入れを円滑に進めるには、日常生活にもっとも身近な自治体を中心となり、定住支援プログラムを立案、実施することが望ましい。プログラムを提供しつつ、関係者間での連絡調整や政策協議の場を定期的に設け、情報の交換と課題の共有を行う。同時に、住民の理解と協力が得られるよう地域社会への啓発に努めなければならない。

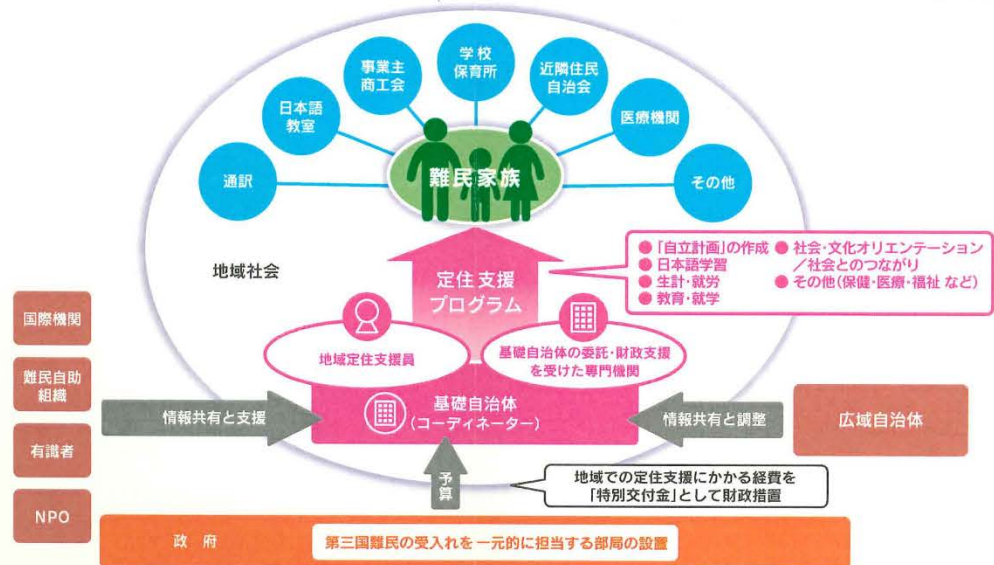
2. 年間500人の受入れを目指す

国際情勢の変化や国際社会からの要請を鑑みながら、複数の地域から年間500人程度の受入れを目指したい(10自治体で各50名程度)。受入れをめぐる制度設計においては、難民の自立・自活に重きを置きつつも、生命や安全の危機にさらされている難民を保護するための緊急受入れ枠の確保や、特定の医療ニーズにも配慮すべきである。

4. 専門部局の設置と財政措置の強化

現在、政府内の多くの組織が、第三国定住難民受入れ事業に関与している。そのなかで内閣官房が全体の取りまとめを行っているが、今後は政府内に本事業を一元的に担当する部局を設置することが求められる。また、地域での定住支援プログラムの実施にかかる経費については、財政措置を講じられたい。

第三国定住難民の受入れ体制のイメージ ～ 定住支援プログラム実施体制を中心に ～



実現に向けたロードマップ

2014年度以降、日本における第三国定住難民の受入れを円滑に進めるための制度設計をさらに検討する。法制度面での準備を整えながら、2018年度より段階的に受入れを拡大し、2020年度以降に本格実施することを提案したい。

2014年度以降

政府の組織体制と財政措置

- 制度設計についての調査と検討

定住支援の実施体制構築

- 新規自治体発掘、啓発活動
- 連絡協議会の開催
- 難民の自立に向けた課題等の整理
- ガイドラインと評価基準の策定、マニュアルづくり、研修プログラムの構築
- 人材育成 (コーディネーター、地域定住支援員、通訳等)

2018年度以降

第三国定住難民の受入れ拡大

- 受入れ規模と対象地域を徐々に拡大

2020年度以降

本格実施

- 周辺国への成果の発信 (アジア諸国の第三国定住のけん引役を目指す)

しかし、
受入れ地域を継続的に確保できなければ、事業の継続、拡大は難しい

そこで、
受入れ地域の発掘方法を考えることにした

1. 方法

- ・ 2014年9月～2015年11月にかけて、匿名を条件にヒアリングを実施
- ・ 訪問先：東海、関東、東北、北海道の19都市24か所（自治体、国際交流協会、NPOなど）
- ・ 調査者：北海道教育大学・森谷康文准教授、北海道国際交流センター・池田誠事務局長

2. ヒアリング結果

- (1) 難民問題や第三国定住に関する**情報が圧倒的に不足**（+欧州難民危機を背景に、ネガティブなイメージ）
- (2) 第三国定住にかかわる**支援の具体的なイメージがない**
- (3) 外国人支援のための**社会資源は、行政や国際交流協会などに集約**されているが、**ネットワークの構築には至っていない**
- (4) 現行の第三国定住事業の制度設計では、**行政主導の受入れ推進は難しい**
 - ・ 「受入れに対する具体的な予算措置がない」
 - ・ 「住民の合意を得られるか不安」
 - ・ 「高齢者や障がい者、子ども、低所得者など多くの課題があるなか、難民を優先課題にできない」

ただし、

- ・ 「住民として居住すれば対応する」
- ・ 「首長がやると言うならやる」

そこで、

- ①地域定住支援の課題と解決策の検討・パイロット
- ②難民受入れに関するガイドブック作成
- ③ボトムアップとトップダウンの働きかけを試行

難民の自立的な生活に向けた課題 (協議会、パイロット、フォーラムを経て、ガイドブック作成へ)



受入れの意義と心構えを考える。

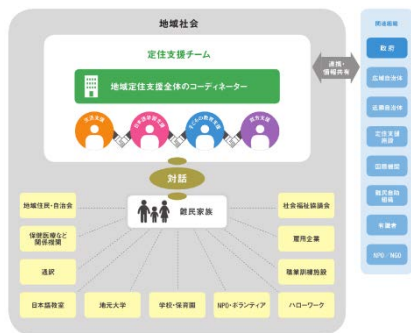
① 難民を取りまくグローバルな潮流と日本	② 難民の定住支援の心構え
8 難民とは	16 難民の定住支援の心構え
10 難民問題の解決策と日本の貢献	18 地域定住支援のアプローチ—個人と地域に働きかける—
12 日本における難民受入れの意義	22 第三国定住事業の流れ

地域定住支援を具体的に考える。

暮らし (Life)	学ぶ (Study)
26 ① 地域定住支援の体制 28 ② 地域定住支援全体の調整 31 ③ 生活ガイダンス 35 ④ 地域における定住支援の流れ	50 ① 日本語学習支援の意義 54 ② 考え方 (目標、リソース、言語環境) 55 ③ 具体的な進め方 57 ④ 留意点 (日本人側の意識改革、生活や仕事と組み合わせる、自律的・継続的学習、よりよい地域づくりに向けた視点) 60 ⑤ 保護者への対応
話す・読む・書く (Communication)	働く (Work)
40 ① 日本語学習支援の意義 41 ② 考え方 (目標、リソース、言語環境) 46 ③ 具体的な進め方 46 ④ 留意点 (日本人側の意識改革、生活や仕事と組み合わせる、自律的・継続的学習、よりよい地域づくりに向けた視点)	64 ① 難民の就労支援の考え方と課題 65 ② 就労支援の実施方法 65 ○ 面談 66 ○ 前期就労準備期 (アセスメント、自立計画・就労訓練) 67 ○ 後期就労準備期 (マッチング) 68 ○ 定着支援期 (フォローアップ) 68 ③ 就労支援に関わる支援・連携体制

70 資料編：難民定住支援に活用できるリソース—情報・仕組み・取組みの例

- ①地域定住支援の体制
- ②地域定住支援全体の調整
(支援計画を策定し、生活支援、日本語、教育、就労について、全体をコーディネート)
- ③生活ガイダンス
(初期、中期、見守り期、フォローアップ期)
- ④地域における定住支援の流れ



- ①日本語学習支援の意義 (難民特有の背景と事情)
- ②考え方 (目標、リソース、言語環境)
- ③具体的な進め方
(支援の流れ、支援から自立へ、教室の役割)
- ④留意点 (日本人側の意識改革、生活や仕事と組み合わせる、自律的・継続的学習、よりよい地域づくりに向けた視点)
・希少言語の場合、通訳確保

- ①教育支援の意義
(配慮すべき背景、必要な視点(異文化間を移動する子どものライフコース、学校・支援教室の役割、より広い社会への参画へ))
- ②受入れ体制づくりと教育支援の流れ
- ③教育に関わる制度、支援・連携体制
(国、自治体、NPO・地域コミュニティ・先輩難民ネットワーク)
- ④日本語教育・教科学習支援の内容と方法
- ⑤保護者への対応 (学校・地域の教育・支援者が知っておくべきこと、家族支援の考え方、保護者に伝えること)



- ①難民の就労支援の考え方と課題
- ②就労支援の実施方法
○面談
○前期就労準備期 (アセスメント、自立計画・就労訓練)
○後期就労準備期 (マッチング)
○定着支援期 (フォローアップ)
- ③就労支援に関わる支援・連携体制

SPF 地方セミナー実施の拠点地域・特徴・議論

2016/12/16 セミナー

「知っていますか 難民のはなし」
於：広島市議会棟



●自治体施策：多文化共生、平和・人権教育

●特徴

・インドシナ難民や外国人受入れの**経験、人材、リソース**がある

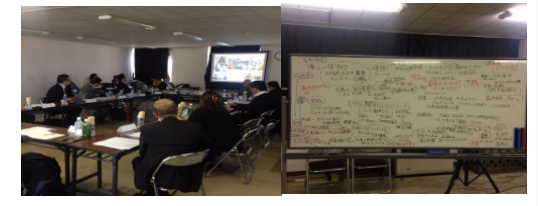
●議論

・企業、NPO、行政、議会、大学、市民ら50名が参加。地元高校で、対話授業も実施

・「**平和の実践**の観点から、世界の**難民問題への貢献**を考える時期に来ているのではないか」

2016/10/6 意見交換会

「難民受入の課題と展望：」
於：北海道国際交流センター



●自治体施策：国際観光都市、多文化共生を推進

・若者の雇用創出、老後も暮らしやすい環境整備を推進

●特徴：難民受入れに関心のあるNPO、大学、専門家、経済界の関係者が多い。特に、函館市や七飯町は、関係者の連携体制がある

●議論

・函館市、七飯町、滝川市、美唄市の職員、業界団体、NPO、有識者ら、21名参加。**地域活性化**の起爆剤が欲しい。「**第二の開国**」、**多様性のある地域づくり**につなげたい。少子高齢化・過疎化で**人手不足が深刻**。地元中小企業家同友会の複数の会員企業とのマッチングが可能

2017/2/19

「外国人材受け入れによる地域創生佐賀会議」
於：佐賀県国際交流協会



●自治体施策：国際戦略で、国際協力、多文化共生を推進。「心の企業」として、国際協力や災害・難民支援のNPO/NGOを誘致。ふるさと納税で、地元NPOへの指定寄付が可能

●特徴：東南アジアへの国際協力の実績のあるNGOがある

●議論

・国会議員、地方議員、政府関係者、県職員、企業、メディア、NGO・NPO、大学、市民ら、70名が参加

・**人口減少社会の地域創生**のため、外国人材受入れを考える時。難民、外国人、障がい者、高齢者らが暮らしやすい地域づくり

2017/3/10

「難民受け入れから考える多文化共生
@名古屋東海」於：名古屋学院大学



●自治体施策：多文化共生を推進、国家戦略特区による外国人受入れ

●特徴：東海圏は、**外国人や難民が多く在住**。支援を担う**NPOが多い**。**経験やリソースも豊富**。労働力需要も高い

●議論

・愛知県、名古屋市、鈴鹿市の職員、企業、難民支援NPO、移民政策学会会長・近藤教授などの有識者ら、18名参加

・外国人の定住支援のあり方とともに、難民の定住支援のあり方を議論するよい機会ではないか



UNHCR・SPF共催 難民定住円卓会議



日時：2016年12月14日（水）10：30～17：00 場所：笹川平和財団ビル・国際会議場
 共催：公益財団法人 笹川平和財団、国連難民高等弁務官事務所・駐日事務所
 後援：法務省、外務省、難民対策連絡調整会議
 出席者：スウェーデン、ドイツの自治体関係者、UNHCR議員連盟会長
 難民対策連絡調整会議関係省庁、国連機関、第三国定住事業の関係機関（RHQ）
 自治体、企業、市民社会（NGO、国際交流協会等）、大学、有識者ら、総勢80名弱

概要：第一部：政府関係機関の役割や国際機関の取組み
 第二部：受入れ自治体におけるコミュニティと難民との連携事例
 第三部：ドイツ、スウェーデンの地方自治体の取組み
 第四部：難民と「人材育成」、「雇用」、「地域活性化」、「市民社会」の観点から、教育機関、市民団体、企業による取組みの共有、連携可能性の提案

結論：産学官民の連携で、日本での難民受入れ、地域定住支援の可能性は広がると確認



【地域発掘のコツ】

1. 難民の人物像を分かりやすく伝える
 - ・背景や経験、来日の目的、言葉や宗教、家族構成などを伝える
 - ・既存の受入れ地域の経験共有も有効
2. 政府の事業の目的、支援策、予算措置などを分かりやすく伝える
 - ・同時に、地域に期待する役割や求められることを伝える
3. 地域のキーパーソンと対話する
 - ・NPO、企業、大学、行政、市民でキラリと光る人材を発掘する
 - ・事業の意義や目的を理解してもらい、地域の強みや特徴を生かした受入れについて琴線に触れる
4. 就労先と地域定住支援のコーディネートを担える人を見つける
 - ・首長や自治体に働きかけるうえで、有効
5. 定住に必要な条件や支援を整えようという機運をつくる
 - ・最初からすべての条件が整っている地域はない。ないものは作ろうという機運づくり

【難しかったこと】

●マッチングのプロセス

(①難民と地域の双方の状況のすり合わせや、必要となる情報のレベルとタイミング、②地域間の入札方式がよいのかどうか)

●政府、RHQ、受入れ地域の役割分担、連携

【中長期で考えておかなければならないこと】

●家族構成の変化やライフコースの変化による課題の変化

●二次移動に伴う地域定住支援の考え方（2年程度は、同じ地域に暮らすほうが、自立計画や地域定住支援は一貫するか）

受入れ地域の継続的な発掘と地域定住支援の強化に向けて、**中間支援機能の強化**が必要ではないか



連携

政府

- ・政策理念の明確化
- ・方針決定、予算措置
- ・選考（難民）
- ・国内広報
- ・受入れ地域の選定
- ・国際社会へのアピール

国際機関 (UNHCR,IOM)

- ・グローバルな保護ニーズの整理と政府への働きかけ
- ・国内広報
- ・出発前研修
- ・専門的サポート

中間支援機能

【中間支援機能の例】

1. 啓発や地域の発掘・対話
 - ・事業の意義や制度設計について発信
 - ・難民の人材像を伝え、イメージを転換
 - ・受入れ可能数を把握し、政府に伝達
 - ・マッチングの側面支援
2. 半年間の定住支援プログラム
3. 地域定住支援機能の強化
 - ・地域定住支援の人材育成・研修
 - ・コンサルティング（生活、日本語、教育、就労）
 - ・官民の既存の支援策の情報提供
 - ・専門的サポート（遠隔通訳、法的支援、トラウマなどのケアなど）
4. 受入れ地域同士の工夫・知恵の交換
5. 第三国定住の制度設計や地域定住支援に関わる国内外の調査研究





難民の第三国定住： 定住支援

難民対策連絡調整会議検討会
(第二回会合)における
UNHCRのプレゼンテーション

2018年11月9日

目次

- 難民の社会統合
 - 難民を歓迎できるコミュニティの形成
 - 社会統合における支援関係者間の社会統合にかかる経験と実践に関する情報の共有
- 短期間の初動オリエンテーションと居住地における長期支援を組み合わせる事例
- 一年以上の長期間にわたって定住支援を実施する事例

難民の社会統合

- 持続可能で、拡大された第三国定住事業の中心的課題として定住支援を捉える
- 受け入れコミュニティは第三国定住した難民の社会統合促進に向けて継続した投資をする必要がある
- 社会統合は、第三国定住の手続きの中でもっとも課題の大きい点である
- 受入国は、コミュニティの社会統合のプロセスへのかかわりを強化してゆくことが求められる
- 現行の受け入れ態勢を定期的に振り返り、関係者間の情報共有を常に強化し続ける必要がある

難民を歓迎できるコミュニティの形成

- 難民の受け入れの準備があり、かつ歓迎できるコミュニティがあることは、社会統合を考える上で不可欠である。これから受け入れようとする難民のグループに関する背景事項や、それらの難民が経験してきたことなどに関する情報の共有とキャンペーン強化によって、コミュニティが難民の受け入れ準備をしようとする準備を支える必要がある。
- 難民を歓迎できる環境が整っているということは、難民がインフォーマルなネットワークを構築することを助け、そのようなネットワークを通じて就職の機会や社会参加につながってゆくことができる。
- 難民や民族のコミュニティが形成されることは、その後、新しく到着する難民を受け入れ、支援する土壌を形成することに寄与する。

難民を歓迎できるコミュニティの形成

- 新たに到着した難民をレセプションセンターなどの施設が受け入れる体制は、利点があり、いくつかの受入国が実施している支援体制である。同時に、難民はその後、継続して居住してゆくであろう住宅にできるだけ早いタイミングで移動し、受け入れコミュニティとの共生に向けた第一歩を踏み出す必要がある。そのような支援は難民の社会統合を促進し、支援に依存しないような姿勢を育む。



社会統合にかかる経験と実践に関する情報の共有

- 支援関係者間で、社会統合にかかる経験と実践に関する情報の共有が行われることによって、支援サービスの質の更なる向上と、社会統合の達成度をさらに高めることができることができるであろう。そのような情報交換の目的をもって、国レベルのフォーラムを設置することを推奨する。

トウイニング（他国の事例の視察）

- 正規の支援をいつのタイミングで終了するかという点を含め、社会統合支援の推奨される事例についてより詳しい情報を入手していただくために、経験の長い第三国定住受入国の様々な形態の事例を視察し、継続して情報交換を行えるような関係を築くことを推奨する。

各国の事例 (短期支援の例)

- 短期間、定住促進事業を行った後、居住先で長期の支援を行う制度などを導入している国の事例: ベルギー、アイルランド、ニュージーランド、アメリカ合衆国



ベルギー

- 難民申請者受入連邦政府機関(FEDASIL)は受入初期段階の難民を担当している。ベルギーに到着後最初の6-7週間、庇護申請者および定住した難民に特化している4つのうち1つの連邦収容施設に滞在する。その後、難民は移行期間の6ヶ月間自治体に設置されている地方受入施設によって受け入れられる。

アイルランド

- 定住難民は到着後、8-12週間迎え入れセンターに滞在し、コミュニティの中で自立して生活する準備として、文化的オリエンテーションと語学研修プログラムに参加する。住宅不足と大都市におけるサービスに対する圧力のため、難民は一般的に地方の町か小都市に定住する。
- 省庁間第三国定住運営グループと第三国定住運営グループ(第三国定住支援ワーカー)は、一般的に現場で実際に支援を行うパートナー団体と共に働く。国の第三国定住チームは、必要とされる限り、支援とガイダンスを続ける。

ニュージーランド

- 難民の第三国定住クォーター(割り当てプログラム)の下でニュージーランドに到着した難民は、マンゲレ難民第三国定住センターで、最初の6週間を過ごす。

アメリカ合衆国

- IOMの担当者が入国空港で難民を出迎え、必要な場合はその後の乗換えが確実に行われるようにする。スポンサー機関が国内の最終目的地で難民を出迎え、最初の住宅(家具家電、食料、衣類を含む)に移送する。スポンサー機関は少なくとも30日間、最長90日間、基本的なサービスを提供する。

各国の事例（長期支援の例）

- 一年以上の期間、定住促進事業を行っている国の事例：アルゼンチン、デンマーク、アイスランド、ルーマニア、イギリス



アルゼンチン

- 現在、第三国定住プログラムでは国内に到着し基盤を作ろうとしている世帯に対して支援を行っている。特定のニーズ(危機に瀕する女性)を有する世帯を除き、最長12ヶ月の支援を提供している。

デンマーク

- デンマークに定住した難民は、ニューカマーのデンマーク社会への統合を確実にすることを目的とした、3年間の統合プログラムを提供される。統合プログラムは週に37時間のアクティビティからなり、デンマークの文化オリエンテーション、デンマーク語のレッスン、就労関連トレーニングを含む。プログラムの主な目的はデンマーク社会の基本的価値観・規範を理解すること、そして比較的短期間で仕事を得て自立することである。

アイスランド

- 語学研修は、居住を開始して最初の一年間提供される。地方自治体が文化オリエンテーションと就労トレーニング、更なる教育に出願するための支援を提供する。

ルーマニア

- 一年間の統合プログラム(語学コース、文化オリエンテーション・カウンセリング、住宅、2ヶ月間の所得支援)

イギリス

- ケースワーカーによる支援が最初の12ヶ月間行われる



Thank you