

筑波大学社会・国際学群国際総合学類

卒業論文

日本における第三国定住難民の自立

—支援する側からの考察—

2021 年 1 月

氏 名： 武田 萌

学籍番号：201710372

指導教員： 関根久雄

目次

第1章 序論	1
1. 問題意識・課題設定	1
2. 研究方法と章構成	3
第2章 第三国定住に関する先行研究	4
1. 第三国定住とは何か	4
(1) 概念の登場	4
(2) 第三国定住の重要性	5
2. 第三国定住の課題	8
(1) 受け入れ国の基準	8
(2) 社会統合の難しさ	11
3. 小括	13
第3章 日本における第三国定住の取り組み	15
1. 日本の難民受け入れ	15
2. 第三国定住プログラムの経緯	18
3. 第三国定住による難民受け入れの実施内容	22
(1) ステークホルダーの整理	22
(2) 定住支援プログラム	23
4. 日本の第三国定住による難民受け入れの課題	26
(1) 日本の受け入れ基準	26
(2) 日本における難民の社会統合	28
5. 小括	31
第4章 支援現場からみる難民の自立	33
1. インタビューの概要	33
2. インタビューの結果	33
(1) 自立という概念に関する語り	33

(2) 難民との関わり方についての語り	35
(3) 難民の地域参加に関する語り	36
(4) 日本の難民受け入れに関する語り	38
(5) 支援員としての思い	39
3. 小括	40
第5章 結論	43
1. 支援者からみる難民の自立とは何か	44
2. 難民の自立を支える要素	45
(1) 地域関係者同士の連帯	45
(2) 難民を個人として捉える姿勢	46
3. 今後の展望と課題	46
注	49
参考文献	52
Summary	55
謝辞	56

図目次

図1 難民受け入れ上位10か国(2017-2018)	7
図2 日本の難民認定申請者数と難民認定者数の推移	16
図3 エイジャーとストラングの難民社会統合モデル	29

表目次

表1 3つの恒久的解決策	5
表2 UNHCRによる第三国定住難民の分類	9
表3 第三国定住による難民受け入れの推移	20
表4 インタビュー対象者の概要	33

第1章 序論

1. 問題意識・課題設定

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) によると、2019 年時点での難民の数は 7,950 万人を超え、難民を巡る状況は第二次世界大戦後最も厳しいとされている⁽¹⁾。難民とは、狭義には難民条約の定義である「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れた」人々のことを指す。これは、政治的迫害に瀕する人々のことであるが、紛争等によって移動を余儀なくされる人々も広義の難民と位置付けることができる[山本 2017:53]。

近年、ヨーロッパだけでなく、ミャンマーやアフガニスタンといったアジア地域においても新たに難民が発生しており、難民問題は引き続き大きな課題である。2018 年 12 月には「難民に関するグローバル・コンパクト」が国連総会において支持され、各国が現在行っている支援やそれぞれのキャパシティとリソースを考慮しつつ、難民を受け入れ、支援する上で、負担と責任をより公平に分け合う役割分担の強化が求められた[国際連合 2018:1]。そういった状況において、経済水準が高く、平和主義を掲げる日本が、アジア地域における難民問題を主導的に解決することへの国際的な期待は大きいといえる。

また、UNHCR は、「難民保護への課題」において、6つのゴールを掲げている。そのうちのひとつは「恒久的解決のさらなる追求」であり、自主帰還、庇護国への定着、第三国定住によって難民問題の恒久的解決を実現しようとしている。第三国定住とは、母国への帰還も第一次庇護国での定住も見通しが立たない難民が、受入れに合意した第三国に移動し、定住するという仕組みである。近年、第一次庇護国では、難民がうまく地域に統合できないケースや、さらなる難民の流入が第一次庇護国での経済的、社会的不安定を招いている局面が多く観察される。こうした背景から、難民の生命を保証し、国際的な責任を果たすための第三国定住の重要性が高まっている[笹川平和財団 2014:2]。

以上の背景を踏まえ、日本の難民問題の中でも、第三国定住について考察すること

は有意義であると思われる。

日本政府は2010年に、アジアで初めて第三国定住による難民の受け入れを始めた。当初は3年間のパイロットケースとして開始されたが、今日まで第三国定住による難民の受入れを継続して実施しており、これまでに合計50家族194名を受け入れている⁽²⁾。そして2020年からは、タイ、マレーシアだけでなく、アジア地域に滞在する難民を対象とし、年1〜2回、約60人の範囲内で受け入れていくことが確定した〔内閣官房2019〕。

このように、現状の日本政府は第三国定住の規模を拡大し、難民問題解決へ前進していると言えるが、いくつか課題も指摘されている。そのひとつが、難民の自立支援の在り方に共通認識が存在しないことにより、関係者間の摩擦や、支援内容の認識のずれが生じていることである〔笹川平和財団2014:15〕。このような状況を改善するためには、日本における第三国定住難民の自立を定義し、各ステークホルダーに目的の共有を行うことが優先されるべきであると考えます。そうすることで、関係者が適切に役割分担をし、段取り合わせをするためのガイドラインや指針の作成が実現するであろう。これは、第三国定住による難民受け入れ事業が拡大するにあたって欠かせない手順であり、各地で難民の受け入れを円滑に行うためにも必要な準備である。

そこで本稿では、日本における難民の自立の捉え方を、第三国定住難民の支援に現場に関わる人々の視点から考察し、難民の自立を支える要素を明らかにすることを目的とする。支援する側からの考察を試みる理由は、以下の2点にある。

まず、日本政府の方針の検討や制度への批判は多く存在するが、実際の支援現場や難民の自立状況を考察した先行研究はほとんど存在しないことである。第三国定住制度への考察ではなく、現場について詳しく知るためには支援者に焦点を当てる必要があると考えた。次に、日々難民と直接関わる支援者は、難民の視点を兼ね備えていることである。難民の自立を考える上で、彼ら自身の視点は欠かせない。しかし、個人情報保護や精神的安全性の観点から、筆者が難民に直接インタビューを行うことは難しい。支援者は日本政府と難民、両方の視点を持っていると考えることができ、そのようなステークホルダーが自立をどのように捉え支援を行っているかを知ること、実態をより鮮明に浮かび上がらせることができると考える。具体的には、第三国定住に関する先行研究の検討・分析に加え、定住支援の実施主体である公益財団法人難民事業本部（RHQ）職員と、難民の定住地域にて支援を行う地域定住支援員へのインタ

ビューを行う。その結果から、現場の意見を包括的に考察することで、日本における難民の自立の実態を明らかにしたい。

2. 研究方法と章構成

本稿は、第三国定住、ならびに難民の自立に関する文献、ウェブサイト、統計資料、学術資料などを通じて行う。さらに、筆者は現場で支援に携わる RHQ 職員 2 名と地域定住支援員 1 名に対して、それぞれ約 1 時間の半構造化インタビューを実施した。インタビューを通じて、支援員の難民との接し方や抱える想いについてヒアリングする中で、彼らが難民の自立をどのように捉えているのか、またそれを支える要素とは何かを明らかにする。

以下、本稿の章構成を述べる。第 2 章では、本稿の前提となる第三国定住の基本的な概念構造および主な問題点を明らかにする。具体的には、第三国定住の概念の登場と重要性について言及し、なぜ第三国定住が必要とされているのかを整理する。次に、第三国定住の規模が拡大しない理由について課題を明らかにする。第 3 章では、日本の第三国定住による難民受け入れの実態を考察する。具体的には、日本の難民受け入れの中で第三国定住がどのように実施されてきたかを整理し、第 2 章で明らかにした課題に対し、日本はどのように対応しているかを考察する。第 4 章では、インタビュー結果から支援者の視点に基づき難民の自立について検討・分析を行う。第 5 章では、まず第 4 章での議論に基づきながら、日本における難民の自立の実態と自立を支える要素を明らかにする。そして次に、第三国定住の枠組みと本稿で析出した日本における難民の自立の実態との繋がりを踏まえた上で、今後の第三国定住の展望について私見を述べることで結論とする。

第2章 第三国定住に関する先行研究

1. 第三国定住とは何か

(1) 概念の登場

「第三国定住」とは、母国への帰還も第一次庇護国での定住も見通しが立たない難民が、受入れに合意した第三国に移動し、定住するという仕組みである。難民問題における恒久的解決策として、自主帰還、庇護国への統合と共に重要視されている。

そのルーツは、第一次世界大戦の終わりから第二次世界大戦の時代にまで遡ることができる。ヨーロッパ各地での紛争の影響により、避難する人々に世界各地で避難場所が提供され、難民問題の主要な、もしくは部分的な解決策として機能した。1950年代以前に、難民、避難民、移民の区別はされなかった[UNHCR 2010:1]。

第二次世界大戦以降の国際社会で明らかとなったのは、あらゆる種類の迫害の恐怖に数多くの人々がさらされ、自国政府のなすがままに放置されれば保護もおそらくされないという事実であった[UNHCR 2010:1]。それを受け、人権問題の解決を促すことを目的とする国際法規が複数制定された。その中でも、1951年の「難民の地位に関する条約」と1967年の「難民に地位に関する議定書」は、合わせて難民条約と呼ばれ、国際社会において重要な位置づけにある。2020年時点、147か国が難民条約のいずれか一方または両方の締約国である⁽³⁾。難民の地位に関する条約において、難民とは「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れた」人々のこととして定義された。しかし、実態としては、難民の定義や保護の認定は、庇護する側に委ねられている。そのため、同一人物を対象としても、国家や国際機関によって難民と認定するか否かが異なる。それにより、付与されるステータスや物理的な保護・救済措置は異なるという事実があるのが現状である[山本 2017:54]。

同じく1951年には、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が設立された。UNHCRの中心的任務は、国際保護の観点から難民問題への恒久的解決策を提供していくことである。恒久的解決策の概要は以下の表にまとめる。

表 1 3つの恒久的解決策

自主帰還	難民が安全に、そして尊厳をもって自らの出身国に戻り、国からの保護を再び享受すること
庇護国社会への統合	難民が、受入国社会に法的・経済的・社会的に統合して、受入国政府からの保護を享受すること
第三国定住	難民が、難民へ定住の資格を与えることに同意した第三国へ、避難国から選ばれて送られること

(UNHCR のホームページ⁽⁴⁾より筆者作成)

3つの恒久的解決策に正式な優先順位はなく、相補的なものとして存在する。これらが定められた頃には、第三国定住がその重要な手段であることは、確固たる共通認識となった。また、すべての恒久的解決策に共通して重要な要素となるのは、自立である。UNHCR は難民の自立を以下のように定義している。

難民にとっての自立は、難民の庇護国からの支援に対する依存度を減らすことで庇護国にかかる負担を減らし、日常生活に対する自己決定権を拡大し、未来への希望を与えることで難民の尊厳と自信を高め、長期的な解決をより持続可能なものにする。積極的に自活を行う難民は、自主帰還・第三国定住・庇護国社会への統合に伴う困難に立ち向かう準備がそれだけ整っている[UNHCR 2011:29]

つまり、「受け入れ国の支援から独り立ちし、その国の負担を減らすこと」と、「難民が自身の生活や生き方を自由に決定できること」が自立であるということである。その手段として3つの恒久的解決策が存在するという位置づけになる。

(2) 第三国定住の重要性

シリア難民をはじめ、祖国を追われ劣悪な環境下で苦境を強いられる人々の生活が取り沙汰される一方で、アジア・アフリカ地域には存在が顕在化しない「長期化する難民状態」にある人々が多数存在する。UNHCR によると、長期化する難民状態とは、「同じ国籍を持つ2万5千人以上の難民が母国を追われ、一時庇護国における難民生活が5年以上にわたって継続する状態」[UNHCR 2019:24]と定義されている。2019

年時点で、約 1570 万人が国外避難から長期間に渡り、避難先での生活を送っている [UNHCR 2019:24]。難民、受け入れ国ともに、その土地で難民として暮らす状況が一生続いていくことは望まない。よって、UNHCR は上述した 3 つの恒久的解決策を通して、難民問題を解決しようと各国に協力を求めてきた。その中でも、UNHCR が各国へ第三国定住による難民受け入れを求めるのは、以下の 3 つの機能によるところである。ここではその重要性について考察する。

①第三国定住は、国際保護を提供し、避難国で生命、自由、安全、健康その他の基本的権利が脅かされている難民の特別なニーズに応えるための手段のひとつであること

②第三国定住は、自主帰還および庇護国社会への統合といった他の方法と並んで、恒久的解決策のひとつであること

③第三国定住は、国際連帯が目に見える形で表れたものであり、諸国がおたがいの責任を共有するのに役立ち、一次庇護国に影響を及ぼす問題を少なくすることにつながる [UNHCR 2011:3]

①の機能は、難民の基本的な人権を保障するものだと言える。近年、第一次庇護国での統合の機会は限られるようになった。難民保護を意図した国際法規を締結していない国の存在や、期限付きでの受入れなど、長期的な安全を保障できない国も存在する。世界の難民の 85%が開発途上国で受け入れられており、経済的、社会的、政治的不安定を抑えることが困難であることが多い [UNHCR 2020:2]。また、そのような不安定の原因として難民の存在が注目されることで、敵意を持った集団による攻撃や、逮捕・拘禁の危険に難民がさらされる場合もある。第一次庇護国にたどり着いたとしても、十分な保護が受けられなかったり、更なる危険が待ち受けていたりといった状況において、受け入れ国の安全が一定程度保障されている第三国定住は、国際的な保護の手段と言える。

②の機能は、難民の置かれた状況を改善する上で欠かせない観点である。UNHCR は、自主帰還、庇護国における社会統合、第三国定住の 3 つを、難民問題の恒久的解決策として掲げ、支援を行ってきた。これらの恒久的解決策は相補的なものとして存在し、等しく検討される。自主帰還とは、自らの出身国に戻り、国からの保護を再び

享受することであり、最も多く難民によって求められてきた解決策である。しかし、難民の置かれた状況によっては、庇護国における社会統合や第三国定住の方がふさわしい場合がある。紛争後、秩序と平和が完全に回復されるまでには時間がかかり、そのような状況下では、出身国への帰還によって深刻なトラウマが悪化する可能性があるからだ。そもそも、安全に帰還できる見通しが当面は立たないことが多い。そういった自主帰還の見込みがない難民の一部は、第一次庇護国での定住が可能となる。庇護を与えられ、生活再建のための資源（教育と就労の機会、住宅、医療、行政サービス）にアクセスし、移動の自由、婚姻の権利、信教の自由、財産所有権などの基本的人権を享受できるようになる[UNHCR 2011:3]。しかし、①の機能で述べたように、第一次庇護国での統合が不可能な難民は多数存在する。このような難民にとっては、第三国定住こそが最適な、場合によっては唯一の恒久的解決策となる。これら3つの恒久的解決策を組み合わせ、その状況に応じて活用していくことが求められている。

③の機能は、先進国と途上国との間で難民問題に対応する責任の分担を促す重要な手段である。UNHCR による『Global Trends 2018』によると、難民受け入れ国の上位 10 か国のうち 9 か国は開発途上地域であった。

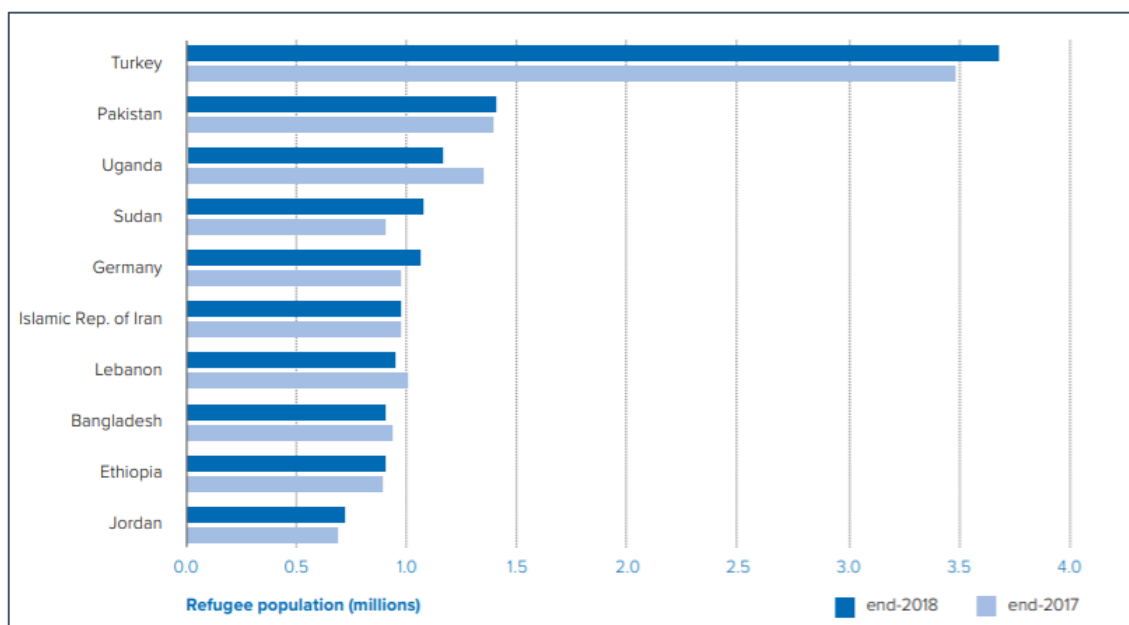


図1 難民受け入れ上位 10 か国 (2017-2018)

[Global Trends 2018:15]

また 2018 年には、バングラデシュ、チャド、コンゴ民主共和国、エチオピア、ルワンダ、南スーダン、スーダン、タンザニア、ウガンダ、イエメンなどの最貧国には、世界人口の 13%が住む一方で、世界全体の 33%に当たる 670 万人の難民を受け入れている[UNHCR 2020:17-18]。難民が庇護を求める先が近隣諸国であることが多いため、必然的に開発途上国へ難民が流入している。また、先進国と比べて脆弱な国境管理体制は国境を越え難民としての保護を求める人々にとっては好都合であることも理由としてあげられる[佐藤 2014:163]。しかし、自国民のニーズを満たすこともままならない、これらの国の多くは、自国の領土内に避難場所を求める難民に長期的定住の展望を抱かせるだけの余力を持たない。よって、第三国定住による難民の受入れは、この負担を軽減する手段であり、国際的な責任を共有する各国の連帯であると言える。

以上の 3つの観点を踏まえ、第三国定住は、難民保護の観点からも、国際社会がより公平に責任を分かち合うための枠組みとしても、これまで以上に必要性が増している恒久的解決策の一つであると言えるだろう。

しかし実態としては、第三国定住難民の受け入れを実施している国は 26 か国のみである⁽⁵⁾。2010 年時点から 4 か国しか増えていないこと、難民条約の締結国が 146 か国存在することを鑑みるとまだまだ少ないといえる。また、第三国定住が必要な難民は 140 万人と推定される中、2019 年に第三国定住が実現できたのは 10 万 7,800 人であった[UNHCR 2020:52]。実際の受け入れ数に対して、第三国定住を必要とする難民の数が圧倒的に多いのが実情である。では、なぜ第三国定住による恒久的解決策は拡大していかないのでしょうか。次節では、第三国定住における課題を整理し、その阻害要因を考察する。

2. 第三国定住の課題

(1) 受け入れ国の基準

第三国定住は恒久的解決策として、自主帰還および庇護国社会への統合と等しく検討されるべき選択肢であるが、当該第三国の自主性に受け入れが委ねられるという特徴がある。

なぜならば、第三国定住は権利ではなく、国家にも第三国定住を通して難民を受け入れる義務はない。難民の定住への希望が UNHCR を介して第三国に提出されたとしても、個人の難民が最終的に定住するかどうかは、当該第三国の受け入れ基準によって

決まるからである[UNHCR 2011:36]。

UNHCR が関わる 1,050 万人の難民のうち、約 1%が UNHCR から第三国定住候補の目的で受け入れ国に第三国定住申請書が提出されている。UNHCR に第三国定住の候補者として推薦されるためには、個人や家族は以下 3 つの前提条件を満たすことが必須である⁽⁶⁾。

1. 申請者が UNHCR により難民として認定されていること。
2. すべての恒久的解決策についての見通しの評価が実施され、その結果第三国定住が最適な解決策であることが確認されていること。
3. ただし、難民ではないが第三国定住が最適な恒久的解決策と考えられる無国籍者の場合や、難民ではないが特定の扶養家族との家族の結合を維持するために第三国定住を行う場合は、これに当たらない。

以上の前提条件を満たした上で、第三国定住難民候補として受け入れ国へ提出されるためには、以下 7 つのカテゴリーのうちの少なくとも 1 つの条件を満たしている必要がある。個人や集団は、それぞれが第三国定住を必要としている緊急度と、カテゴリーへの適合度を評価し、可能なケースに優先順位がつけられる。これは、第三国へ定住の候補者として受入国に提出するケースを決定するためである[UNHCR 2011:36]。

表 2 UNHCR による第三国定住難民の分類

法的・身体保護のニーズ	避難国における難民の継続的滞在が深刻に脅かされている場合（ルフールマンの脅威も含む）
拷問や暴力のサバイバー	帰還または庇護国での状況がさらなるトラウマを生み、リスクを高める可能性がある場合、または適切な対応を行うことができない場合

医療ニーズ	特に命に関わる治療を避難国で行うことができない場合
危機に瀕する可能性のある女性および少女	女性であることで固有の保護上の問題に直面している場合
家族の再統合	逃避や避難により国境または大陸を越えて離散している難民の家族にとって、第三国定住が家族の再統合のための唯一の手段である場合
危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者	子どもの最善利益認定により、第三国定住が必要と認められた場合
恒久的解決策の選択肢に実現の見通しがない場合	一般的に、他の解決策が近い将来に実現する可能性が低いため、第三国定住がより包括的な解決への道を開く可能性がある場合

(UNHCR ホームページ⁽⁷⁾より筆者作成)

以上の条件を満たした上で、難民はさらに当該第三国のスクリーニングにかけられる。多くの場合、第三国定住受け入れ国は、その国民が享受する市民、参政、経済、社会、そして文化権に近い権利を与えることを含め、法的、身体的な保護を難民に提供している。また、第三国定住受け入れ国の中で、難民の帰化を認める国も増えてきた。

しかし、前述したように第三国定住は難民の権利ではなく、国家にも第三国定住を通して難民を受け入れる義務はない。定期的に第三国定住による難民の受け入れを申し出、予算を割り当て、プログラムを立案し、第三国定住の年間定員を設定している国はごく限られている[UNHCR 2011:4]。つまり、難民の定住の希望が UNHCR を介して第三国に提出されたとしても、難民が最終的に定住するかどうかは、当該第三国の受け入れ基準によって決まる。第三国定住難民の受け入れ国が増え、さらに受け入れ基準の拡大が図られない限り、望んだとしても第三国への移動が叶わないケースがほとんどである。

UNHCR は、一つの要因として保護空間の収縮を指摘している。難民と庇護希望

者は、1980年代以降導入された非正規な移住を制限しようとする施策によって等しく影響を受けている。徹底的な国境監視、海外への連絡官、「阻止」官の派遣、査証制度の厳格化、そして難民を輸送した旅客輸送会社に対する制裁等によって、難民申請と非正規な移住は非常に政治的色彩を帯びることとなり、保護空間全体が収縮していったと言う[UNHCR 2011:68]。正規入国の選択肢の幅が狭められたことで、難民が密航業者や人身取引業者に頼って越境する傾向が強まったのである。

第三国定住は、難民条約に定められたものではないため、このような風潮がある中自らリスクを取りに行くような国が少ないという現状があるのだと考える。

(2) 社会統合の難しさ

まず、社会統合という用語を確認する。移民や難民の社会統合をめぐる研究では、社会統合は幅広い内容を指す概念として扱われる。さしあたり本稿では、UNHCRの定義する「難民の庇護国での定住資格取得、場合によっては帰化をめざした法的・経済的・社会文化的プロセス」⁽⁸⁾を採用することとする。「法的・経済的・社会文化的プロセス」とは何かについてそれぞれ補足を加えると、法的プロセスとは、難民に対し、最終的な永住権や特定の状況では帰化につながるような、国民が享受している権利とほぼ同じ権利を段階的に与えられることをいう。経済的プロセスとは、庇護国からの支援または人道的支援への依存度を徐々に減らしていき、難民がより自立した生活を送り、地域社会に貢献していくことを指す。社会文化的プロセスとは、難民と地域社会との交流により、難民が新しい国での社会生活において差別や敵意への恐怖をもつことなく、また自身の文化を捨てることなく、参加していくことを指す。つまり、難民が庇護国において重要な社会制度に参加する際、どのような局面においても、難民という理由で排除を経験しないとき、社会統合が進んだといえる。以下の文章は、UNHCRが『第三国定住ハンドブック』の中で社会統合を説明したものである。

統合は相互的、動的、多面的かつ継続的プロセスである。難民の視点に立てば、統合にあたって求められるのは自身の文化的アイデンティティを失うことなく、受け入れ先の社会習慣に適応する態勢である。受入国の社会の視点に立てば、コミュニティが難民に対して歓迎の精神と共感力を積極的に示すこと、

また公的制度が多様なニーズを充たすことが求められる。統合は多面的である。統合は、定住のための条件のみならず、その国での生活のあらゆる側面への実際の参加にも関係しているし、難民自身が受け入れ先の社会によって自分が受け入れられ、自分がその構成員であると感じるかどうかにも関係している[UNHCR 2011:53]。

つまり、統合には様々な側面があり、その全体像を指し示す明確な形はない。そのため、難民自身がその社会の一員であることを自覚するという要素も重要になってくる。また、この文章から難民の社会統合には、難民が受け入れ国の社会習慣に適応しようとする姿勢と、受け入れ国が難民のアイデンティティを保護しようとする寛容さが双方に求められるということが読み取れる。その結果、難民は地域の構成員として自覚し、認められ、定住地域へと統合していくのである。

第三国定住が真の恒久的解決策となるには、第三国定住難民が新たなコミュニティで統合することを支援する必要がある。庇護国における社会統合には、正式な難民認定を受けていることと、難民が自立して庇護国社会に定住し生活を営んでいけるための支援があることが前提にある⁽⁹⁾。難民を受け入れるには、これを実現するための構造や支援の実現が各国に求められる。しかし、自国の社会経済的状況、乏しい資源を保護したいという願望、安全の問題についてのリスク、難民または移民への反感などにより、難民の社会統合は妨げられる可能性がある。これらは、各国が難民を受け入れる前の懸念でもあり、受け入れた後も引き続き課題となるのである。

また、UNHCR は難民の社会統合に関し、受け入れ国が共通して目指すこととして「難民が受け入れ国の社会で自立を達成し、国民と同じ権利および責任を有し、国民と同一の範囲・質のサービスおよびプログラムにアクセスできるようにすることである」[UNHCR 2010:38]と述べている。しかし、早期の自立を強く期待する国と、第三国定住難民の労働力としての稼働に先駆けて統合に関わる他の課題を達成できるよう支援することを重視している国とでは、語学研修や所得支援のためのプログラムのあり方も非常に異なる[UNHCR 2010:38]。つまり、それぞれの国によって難民に求めるものが違い、それによって社会統合の進め方も変化するのである。そのため、他国のロールモデルから学ぶことはできても、一概に他国の事例を適応することは難しい。自国の状況を理解し、自国のリソースを活かしたプログラムを一から作る過程

は、外国人や移民を受け入れてきた経験が少ない国にとってはハードルが高いといえる。

3. 小括

本章では、国際的な視点から第三国定住とは何かについて概況した。

第三国定住の仕組み自体は、第一次世界大戦の頃から存在しており、歴史は長い。現在も難民が増え続ける中、恒久的解決策のひとつに位置付けられている。UNHCR は難民の自立を「受け入れ国の支援から独り立ちし、その国の負担を減らすこと」、「難民が自身の生活や生き方を自由に決定できること」であると捉えている。これは、すべての恒久的解決策に共通して重要な要素となっており、第三国定住においても同様である。また、第三国定住の重要性に関して、難民保護の観点、恒久的解決策、国際社会がより公平に責任分担するための枠組みといった側面から需要が高まっていることを述べた。

次に、そのような事実がありながらもなかなか拡充が進まない現状に触れ、その課題をあげた。一つ目の課題は、受け入れ国の基準である。第三国定住は権利ではなく、国家にも第三国定住を通して難民を受け入れる義務はない。そのため、難民の定住の希望が UNHCR を介して第三国に提出されたとしても、難民が最終的に定住するかどうかは、当該第三国の受け入れ基準によって決まるのである。

二つ目の課題は、社会統合の難しさである。UNHCR は社会統合を「難民の庇護国での定住資格取得、場合によっては帰化をめざした法的・経済的・社会文化的プロセス」と定義しており、全方面からのアプローチが必要であるというような理想論に近い目標を掲げている。さらに、難民の社会統合に関する説明においては、難民が受け入れ国の社会習慣に適応しようとする姿勢と、受け入れ国が難民のアイデンティティを保護しようとする寛容さが双方に求められると述べた。しかし、各国それぞれに事情があり、UNHCR の目指す社会統合をそのまま当てはめることは難しい。外国人や移民を受け入れてきた経験が少ない国にとっては、第三国定住による難民受け入れの枠組みを一からつくることを意味し、ハードルが高いのである。

難民の保護を優先するためには、第三国定住の拡充は必須であるが、各国の状況を踏まえると容易なことではない。

そのような国際的動向を踏まえ、次章では日本に焦点を当てる。日本がどのよう

に第三国定住難民を受け入れているのか、上述した課題にどのように向き合っているのかを検討する。

第3章 日本における第三国定住の取り組み

1. 日本の難民受け入れ

本節では、第三国定住を捉える前提として、日本の難民受け入れの全体像を整理する。さらに、それが世界的にどのように評価を受けてきたかを概観する。

日本に定住する難民は、インドシナ難民、条約難民、第三国定住難民に分けられる。まず、インドシナ難民とは、1975年のベトナム戦争終結後、インドシナ三国（ベトナム、カンボジア、ラオス）で発生した政変に伴い祖国から逃れてきた人のことである。当時、難民条約未加入であった日本は、政治的措置としてインドシナ難民の一時滞在を認め、その後閣議了解により受け入れを決めた⁽¹⁰⁾。次に、条約難民とは、難民条約に定義された難民の要件に該当する人のことであり、受け入れ国から難民認定を受けた人のことを指す。そして、第三国定住難民とは、一次避難国では十分な保護を受けられず第三国によって受け入れられた人を指す。インドシナ難民、条約難民、第三国定住難民を受け入れてきた経緯については次節で言及する。

日本の難民問題が語られる際に焦点が当たるのは、その受け入れ数の少なさから条約難民であることが多い。前述したように、条約難民となるには難民認定が必要である。難民申請の結果、日本政府によって難民認定を受けると、更新可能な1～3年の定住者としての在留資格が与えられる。難民認定者は国民健康保険加入を申請することができ、必要があれば市・区役所など通じて福祉支援を受けることができる。また、日本語教育・日本での生活オリエンテーション、職業斡旋を含む定住支援プログラムが提供される⁽¹¹⁾。つまり、法的に難民としての地位を得ることができ、日本で安定した生活ができるよう、政府から十分な支援を受けられるということである。

しかし、日本の難民認定率は極めて低く、それによって発生する課題も含め、日本の難民受け入れに対する国際社会の評価が否定的である理由となっている。洪は次のように指摘する。

国際的に日本の難民受け入れに対する評価が低いのは、世界でもトップレベルと言える大規模の自発的資金供与を継続して行っているにも関わらず、日本

国内において難民として認定される数及び認定率は非常に少ないこと、また、難民として認定されても、日本に定着し、生計を成り立たせるに際して様々な障壁が存在することが主な原因と考えられる。[洪 2018:77]。

洪の述べるように、日本は UNHCR にこれまで巨額の資金を拠出しており、難民問題自体に無関心なわけではない。むしろ、拠出額のみを見るのであれば積極的に難民問題に取り組んでいるという受け取り方もできる。2019 年、日本政府は UNHCR に 1 億 2,646 万ドル（約 133 億 8,000 万円）を拠出した。これにより、日本はアメリカ、EU、ドイツ、スウェーデンに次いで世界第 5 位の資金拠出国となった⁽¹²⁾。

一方で、難民の受け入れに関しては閉鎖的であり、その事実を国内外から度々指摘されてきた。以下の図 2 に示す通り、2019 年の日本の難民認定率はわずか 0.42% であった。10,375 人の申請者に対し、44 人を難民認定するに留まっており、同年のカナダ 55.7%、英国 46.2%、米国 29.6%、ドイツ 25.9%、フランス 18.5% と、各国と比較しても極めて低いことがわかる⁽¹³⁾。難民申請者の出身国や背景、各国の事情は異なるため、一概に比較することはできないが、世界が日本の認定率の低さを批判する理由となっている。



図 2 日本の難民認定申請者数と難民認定者数の推移
(出典：AMNESTY INTERNATIONAL ホームページ⁽¹⁴⁾)

認定率が低い理由やそれに伴い発生する課題に関しては様々な検討がされており、日本政府、市民社会、有識者等の間で見解が異なる。よって、ここでは難民認定の制度面のみに着目し言及する。

滝沢は日本の難民認定の制度について、「法務省入国管理局による「難民」の定義が狭く、かつ難民性を判断する基準が厳しい」[滝沢 2017:311]と指摘する。難民条約は1951年に起草されたものであり、当時の難民は政治亡命者のみを念頭に置いたものであった[洪 2018:91]。しかし、近年大きな問題となっているのは、紛争による難民である。そのため、各国は難民条約の解釈適用を通じ、紛争難民を難民と認定し保護してきた背景がある[山本 2016:27]。難民条約は、難民の定義と権利・義務を定めるだけであり、実際に難民か否かを定める手続きを定め、判断するのは難民条約に加入しているそれぞれの国である[滝澤 2017:311]。よって、国によってどのような人々が難民として認められるか異なるのである。

日本においては、難民条約上の難民を文面通り厳格に解釈しており、シリア難民等の紛争難民に当たる人々が難民申請を行っても条約難民としてはほとんど認定されていないという事実がある[洪 2018:91]。また、難民認定審査においては、申請者本人が難民であることを証明する必要がある。「本人の主張と出身国の情報に関する情報の収集を本人が行うことが求められ、その情報の信憑性に関する判断基準が厳格に設定されている」⁽¹⁵⁾という事態が起こっているのである。

そのため、難民申請の結果がでるまでには平均3年かかる。その間、政府からの支援金を受け取ることができるが、支援金を得る審査にも数ヶ月を要し、受給額も生活保護と比較して3分の2程度と限られている⁽¹⁶⁾。通常は、申請後6ヶ月すると就労が許可されるため、働きながら審査の結果を待つことになるが、在留資格の無い難民申請者は「不法（非正規）滞在者」とみなされ収容される可能性もある。

難民申請に対し、不認定になった場合は異議申立てが認められ、その場合は難民審査参与員を中心に再度審査が行われる。異議の審査後、不認定の場合は裁判所による見直しを求めることも可能である⁽¹⁷⁾。しかし、ほとんどの難民が認定を受けることができないのが現状である。難民申請中または異議申し立て手続き中の人は社会福祉を受ける権利が与えられないため、過密状態のシェルターや違法雇用、またはNGOやNPOの援助に頼るしかない状況が生まれている[洪 2018:90]。難民認定を受けるため

の基準も非常に厳しいながら、認定を受けるまでの生活も過酷なものであると言える。

以上を踏まえると、日本は難民条約に批准しているものの、難民受け入れには消極的であり、そのため受け入れ基準や手続きが大変厳しいものとなっている事実が明らかになった。国際的に日本の難民受け入れに対する評価が低いのは、保護の観点が弱いところにあると言えるだろう。日本では、難民認定の実務を法務省出入国在留管理庁が担当しており、難民を保護するという視点より、管理するという視点が強いという特徴がある。外国から来た人々を管理し、取り締まる組織が、同時に難民を庇護するということは両立しにくい。

ではなぜ、難民保護に消極的であるという評価を受けてきた日本が、自主性の求められる第三国定住による難民の受け入れを開始したのであろうか。次節で経緯を辿る。

2. 第三国定住プログラムの経緯

本節では、実施に至るまでの背景と、実施から現在までの経緯を概観する。

日本が初めて本格的な難民問題に直面したのは、ベトナム戦争後に多数発生したインドシナ難民が日本に到着したときである。1975年のベトナム戦争終結前後から、日本はインドシナ三国（ベトナム・ラオス・カンボジア）から逃れた「ボートピープル」と呼ばれる人々を受け入れてきた。最初のボートピープルは日本へ上陸し、一時滞在を認められたものの、定住は認められなかった。その理由として、滝澤は、「ボートピープルの大半が欧米行きを望んでいた上、それまで難民の受け入れ経験のない日本には、受け入れの制度も体制もなかったからである」[滝澤 2017:289]と述べる。実際に、1994年までに1万3768人が来日したが、うち1万232人は日本に定住することを望まずアメリカなどに移住した[滝澤 2017:289]。

その後もボートピープルの到着が相次いだため、人道的な国際貢献のひとつとして、1978年、日本政府は閣議了解で一時滞在中のベトナム難民の日本への定住を認め、翌年1979年にはアジア地域の難民キャンプに滞在しているインドシナ難民や留学生等の定住を認めたほか、500人の定住枠を設けた[難民事業本部 2019:2]。しかし、この定住には非常に厳しい条件がつけられており、実際に定住を申請し、許可されたのは1978年に3人、1979年に2人のみであった[内閣官房 1996:18]。また、インドシナ難民は、定住は認められたものの難民条約上の難民認定は受けられなかった。現在まで、条約難民に準ずるものとして扱われている。

2005 年末に受け入れは終了しており、37 年間で計 1 万 1319 人が難民として受け入れられた⁽¹⁸⁾。日本は、このインドシナ難民をきっかけとして、1981 年に難民の地位に関する条約、翌年 1982 年に難民の地位に関する議定書に加入した。インドシナ難民に対する対応が受け身で消極的であったことから、各国からの日本の難民受け入れへの視線は冷たいものであった。当時からすでに、国際社会において日本の難民への対応は、批判される立ち位置にあったといえる。

インドシナ難民受け入れ以降、条約難民を年に数十人受け入れる程度で、積極的な難民受け入れの動きは見られなかった。しかし、日本政府は 2008 年 12 月の閣議了解及び難民対策連絡調整会議の決定に基づき、2010 年より第三国定住プログラムを開始した。

この変化の背景には、本章第 2 節で述べた第三国定住の重要性が、日本においても強く認識されるようになってきたという事実が挙げられる。それに加えて、日本国内における労働力不足と少子高齢化を背景に、移民受け入れに関する議論が高まりをみせており、将来的に受け入れる移民のカテゴリーの一つとして難民が加えられたという経緯がある[久保・岩佐 2011:58]。2008 年の閣議了解において、第三国定住による難民受け入れの目的として、以下の文章が記述されている。

第三国定住による難民の受入れは、難民の自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つとして位置付けられており、難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点からも重視されている。このような国際的動向を踏まえつつ、我が国においても、アジア地域で発生している難民に関する諸問題に対処するため、次の措置を採るものとする。⁽¹⁹⁾

政府の方針は、人道的な意味合いよりも、国際的な責任を果たすといった意味合いが強いものの、日本にとっては大きな進歩であった。また、日本における第三国定住難民は、インドシナ難民同様、難民条約上の難民認定が受けられず、難民に準ずるものという取り扱いであった[石川 2011:91]。しかし、日本が自発的に、第三国定住難民の受け入れを表明したことは大きな変化であった。国内外から、この制度の導入を通して、これまでの「難民鎖国」と批判されてきた状況を脱却することが期待された。

この決定以降、2010 年から 3 年間、第三国定住パイロット事業として毎年 30 名前後の難民を受け入れる方針を発表し、2012 年 11 月までに、計 45 人のミャンマー難民をタイの国境にある難民キャンプから受け入れた。2012 年には、パイロット事業の実施がさらに 2 年延長される事が決定され、また、対象となるキャンプも合計 5 つ（2012 年に 3 つとなり、その後 2013 年 3 月に 5 つに拡大）に増え、選考基準もより弾力的に拡大された[UNHCR 2015:4]。2015 年から 2019 年までは、マレーシアに滞在するミャンマー難民を受け入れた。

表 3 は、2010 年から 2019 年までの難民受け入れ数である。2012 年を除いて⁽²⁰⁾、年間の受け入れ人数は 2010 年の開始以来、すべて家族世帯であり、20 人から 30 人程度で収まっている。現行の受入れ規模は、受け入れ対象地域のミャンマー難民の数や、国際的な受入れ人数の動向を鑑みると、相当に小規模である。UNHCR の資料によれば、タイ国内のミャンマー難民は 9 万 1803 人（2020 年 12 月時点）、マレーシア国内のミャンマー難民は 15 万 3800 人（2020 年 12 月時点）である⁽²¹⁾。また、UNHCR が取りまとめた諸外国による受け入れによれば、米国、カナダ、豪州、スウェーデン、ノルウェー、英国、フィンランド、ニュージーランド、オランダ、デンマーク、フランスといった国々が 100 名以上の受入れを実施している[内閣官房 2014:14]。

表 3 第三国定住による難民受け入れの推移

	受入年	受入人数	当初の定住先
第一陣	2010	27 人（5 家族）	三重県鈴鹿市（3 家族） 千葉県東金市（2 家族）
第二陣	2011	18 人（4 家族）	埼玉県三郷市
第三陣	2012	0 人（辞退）	—
第四陣	2013	18 人（4 家族）	埼玉県春日部市
第五陣	2014	23 人（5 家族）	千葉県千葉市
第六陣	2015	19 人（6 家族）	千葉県千葉市
第七陣	2016	18 人（7 家族）	千葉県千葉市
第八陣	2017	29 人（8 家族）	広島県呉市（5 家族）

			神奈川県藤沢市（3 家族）
第九陣	2018	22 人（5 家族）	兵庫県神戸市
第十陣	2019	20 人（6 家族）	愛知県名古屋市 愛知県春日井市

（難民支援事業部ホームページ⁽²²⁾より筆者作成）

単身者の受け入れを行っていない理由としては、家族と単身者とは定住するにあたって直面する問題の性質が大きく異なり、これに応じて必要となる支援の在り方も異なるからである。単身者は、配偶者や子どもを通じた社会との複数の繋がりにないため、地域社会との繋がりが弱くなりがちであること、日本において結婚、出産等の家族形成を行うため新たな支援が必要であること、大きな困難に直面した際に家族の助けを得られない等の問題を抱えているとされてきた[内閣官房 2014:12]。

また、定住先に関して、当初は千葉や埼玉など関東のベッドタウンが選ばれていた。定住先の主な選定要件は、受入れた難民の状況に応じて、①雇用・就職先が確保できること、②住居が確保できること、③日本語の学習環境や夜間中学など教育の機会が確保されていること、④公共交通機関での生活が可能であること、⑤入所可能な保育所が確保できること、などが挙げられていた[外務省 2019]。

しかし、政府は、2019 年 5 月に、難民の定住先を首都圏中心から、人口減少に悩む地方へ広げていくことを決めた。難民に対する理解を深め、各地で受け入れ体制を整えるため、地方定住をさらに進める方針を発表した [外務省 2019]。また、地方定住の拡大に加えて、年 1 回のペースで行ってきた受け入れを年 2 回とし、年間約 30 人を目安としてきた受け入れ枠を約 60 人に拡大することを決定した。また、ミャンマー以外のアジアからの難民受け入れも進め、それまでは家族世帯の難民のみを受け入れてきたが、単身者も受け入れていく方針を発表した。第三国定住による難民受け入れが始まって 10 年が経ち、受け入れ体制としても次の段階へ移行しているといえる。

これを踏まえ、次節では具体的にどのような仕組みで第三国定住による難民受け入れが行われているかを整理する。

3. 第三国定住による難民受け入れの実施内容

(1) ステークホルダーの整理

日本における第三国定住による難民受け入れの実施内容を詳しく述べる上で、支援現場に関わるステークホルダーの整理を行う。第三国定住難民と密接に関わるのは、主に以下の5つの団体または個人である。

①国際移住機関（IOM）

IOM は、国際的な人の移動を専門に扱う、国連の国際機関である。移民・難民・国内避難民・被災者等への直接支援から、関係国への技術支援、移住問題に関する地域協力の促進にいたるまで、各種国連機関・国際機関と協力し、幅広い活動を行う[外務省 2017]。

日本における IOM の活動は、1980 年代のインドシナ難民受け入れ支援に始まり、近年では、人身取引対策や外国人労働者の受入れ問題など、多様な取り組みへと拡大している。日本の第三国定住においては、渡航前の研修を担当する。IOM は受け入れ国に合わせた文化・語学研修から健康診断、渡航 手続き、実際の移送まで、一連のプロセスを運営している。渡日前研修は、3 週間行われ、1 週間計 25 時間の「生活研修」と 2 週間計 50 時間 の「日本語研修」で構成される[岩下・小西 2017:118]。

②アジア福祉教育財団 難民事業本部（RHQ）

RHQ とは、政府（外務省・文化庁・厚生労働省）から委託を受けて、難民が日本で自立定住していくための支援を行う団体である。定住支援事業は、日本政府が受け入れたインドシナ難民、条約難民（難民認定者）、そして第三国定住難民等を対象として行っている。1975 年にインドシナ各国で相次いで起こった政変により、流失したインドシナ難民の受け入れを日本政府が人道的な国際的貢献の観点から決定した際に、それら難民の日本での定住を支援する組織として、アジア福祉教育財団に 1979 年 12 月に設置された[難民事業本部 2019:1]。それ以来、RHQ では日本政府の委託を受けて、日本への定住を希望する難民に対し、日本語教育や就職斡旋等を行う約 180 日間の定住支援プログラムを実施している。

③生活相談員

生活相談員とは、RHQ 事務所に勤務し、必要に応じて定住先に出向いて難民の生活支援を行う。生活支援業務（病院動向や手続き支援、家庭への生活指導等）は、地域定住支援員と重なっているものもあるが、難民から相談を受けて必要な支援を地域定住支援員へ依頼したり、業務に関して助言を行ったりするなど、より幅広い役割を持っている。

④地域定住支援員

地域定住支援員は、難民が定住した先で生活支援を行う。地域の自治体や NPO 団体の中から選ばれる場合もあり、何か問題があった際は迅速に対応できるようになっている。また、政府は地域定住支援員を「地域における関係者の関心等を踏まえ、地域関係者と第三国定住難民とのネットワークを構築するとともに、第三国定住難民への理解が深まるように、必要に応じて地域関係者へ情報提供を行うことにより、第三国定住難民が地域関係者から円滑に支援を受けられるようにする」[内閣官房 2019:4]存在だと位置付けている。このように、地域定住支援員は難民の自立を支援、地域の人々と難民をつなぐ役割を担っている。

⑤地域関係者

第三国定住難民が、定住地域にて関わる団体・人のことである。日本語教室、地方公共団体、事業所、学校、医療機関、保育所、自治会等が挙げられる。

難民が日本に定住するための手続きや事前の情報共有を担当するのが IOM であり、日本に来てからの定住支援プログラムは RHQ が行う。生活相談員と地域定住支援員が、難民の研修後の生活を支援するという仕組みになっている。

以上を踏まえ、RHQ が実施する定住支援プログラムの内容に言及する。

(2) 定住支援プログラム

難民が日本に到着してからの定住支援の実施主体は、公益財団法人の難民事業本部（RHQ）である。これは、民間団体の中から企画競争によって選定され、政府（外務省、文化庁及び厚生労働省）と契約を締結し、RHQ にプログラムを委託する形で

実施に至っている。

RHQ は、難民の社会統合を目指した約 180 日間の定住支援プログラムを実施している。自宅から RHQ 支援センターへの通学が困難な入所者には、180 日以内に限り宿泊施設を無料で提供している。その間に、難民は、日本語教育を 572 授業時間（1 授業時間 45 分）、生活ガイダンスを 120 授業時間（1 授業時間 45 分）受講する。また、必要に応じて就労支援を受けることができる。以下、主な 3 つのプログラム内容について詳細を述べる。

① 日本語教育

日常生活に必要な日本語能力を身に着けることを目的としており、日々の生活に直結する実践的内容とし、机上の講義に加え、体験を伴う反復学習を重視したカリキュラム編成を行っている。RHQ センター入所者の日本語教材や進学などの相談に対応し、センター終了後も継続して日本語を学べるよう、地域の日本語ボランティアや地方自治体と連携しフォローアップを行っている。特に、第三国定住難民については、定住する地域において日本語コーディネーターを置き、継続した日本語教育の支援を行っている。

② 生活支援

生活ガイダンスにおいて、日本の生活に必要な知識や制度を学ぶ。例えば、防災や避難の仕方や、ごみの分別やゴミ出しのルール、遵法や社会保障制度、税制、健康管理などである。場合によっては、近所の付き合いや歯磨きの仕方など日本で生活を始める上で必要となる最低限の知識を習得する。

また、生活ハンドブックと医療用語集を発行し、難民定住者や支援者に配布している。内容は、くらし、教育、病気・自己・災害、仕事、税金・年金、法的手続きに関する事で、あらゆる人たちが困ったときに活用できるよう 7 か国語で発行されている。

③ 就労支援

厚生労働省より無料職業紹介所としての許可を受け、難民及びその家族に特化した職業相談就職あっせんを行っている。難民を対象とする求人も企業より直接受け付け

ている。また、すでに地域で自立して生活する難民定住者の就職あっせんや就職後のフォローについても、雇用事業所やハローワーク等の関係機関と連携しながら行っている。直接の就労支援としては、履歴書の書き方や面接の受け方の指導、職場見学の機会の提供や就職後の定着始動を行っている。

難民は、毎年9月末に来日し、その後約半年間のRHQ支援センターでの研修を受けた後、翌年3月後半から定住先での生活を開始する。

定住後のフォローアップについては、生活相談員及び通訳による生活上の各種サポート（学校の連絡事項、公共料金、家計管理等）や、地域定住支援員による自立のための助言・指導がある。職業相談員による就労面でのサポート（職場適応訓練の実施、職場訪問による定着指導）は引き続き実施され、日本語学習を継続するための仕組みの提供、各国語による生活ハンドブック・医療用語集、日本語教材等の無償供与がある⁽²³⁾。定住後の支援は5年が目処となっており、その間に難民には定住地域と結びつきながら地域の一員となっていくことが求められる。ただし、5年経った時点で支援を打ち切るということではなく、難民の状態に合わせRHQが柔軟に対応する。

以上にみてきた日本の第三国定住による難民受け入れの特徴として、RHQが日本の第三国定住支援における役割の大部分を担っていることが挙げられる。メインとなる180日間の定住支援プログラムの実施主体であるということもあるが、政府へ現場の実態を伝える役割を担うと同時に、地域定住支援員が困ったときには1番の相談先となる。つまり、難民がプログラムを終え、定住地域に移動しても地域定住支援員と密に連絡を取り合うこととなる。例えば、アメリカで行われている第三国定住プログラム（米国難民受入事業）では役割分担が徹底されており、一つのアクターが関わる範囲は限定的である。事業全般を統括してコーディネートする役目は国務省、難民を米国難民受入事業へ照会するのが、在外米国大使館とUNHCRである。国務省にアメリカ入国直後から1カ月の受け入れ支援団体として登録された自治体、もしくはNGOが受け入れと定着支援を提供する⁽²⁴⁾。それら難民の再定住プロセス全般にかかる公的扶助は、保健・福祉省が管理するといった具合である。基本的に、定住支援の実施主体は民間団体であり、全米にネットワークを持つ再定住機関（ボランティア支援機関）が、政府予算のみならず、自己資金や現物による補完を行いつつ、難民

入国後 30 日間（90 日間まで延長可能）の支援プログラムを実施する[難民事業本部 2005:4]。これらと比較すると、日本の第三国定住プログラムにおける RHQ の役割は非常に大きく、すべての段階に関わってくると言える。現状、日本は難民受け入れの経験が浅く、受け入れ人数の規模も小さいためこの形態で成り立っていると言えるが、今後の第三国定住による難民受け入れの拡大に伴い定住地域の団体へ役割を割り振っていくことが大事になるだろう。

4. 日本の第三国定住による難民受け入れの課題

日本における第三国定住による難民受け入れのあり方に関しては、さまざまな指摘がなされている [久保・岩佐 2011；笹川平和財団 2014]。ここでは第 2 章で明らかにした世界的に第三国定住が直面している 2 つの課題、すなわち受け入れ国の基準と社会統合の難しさに関して、日本がどのような対応をとっているかを考察する。

(1) 日本の受け入れ基準

日本の受け入れ基準に関し、日本政府は有識者会議にて「我が国における第三国定住事業は、「自立可能性」を受入れの要件としており、難民が地域において働き、成長し、自立することを目標としている」[内閣官房 2014:6]と述べている。よって、日本では自立可能性を反映した、以下の 2 つの基準を満たす難民が選定される。

- ① UNHCR が国際的な保護の必要な者と認め、わが国に対してその保護を推薦する者
- ② 日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの及びその配偶者又は子 [内閣官房 2019]

2010 年に、パイロットケースとして第三国定住制度を導入するに当たって設けられ、現在まで継続し採用されている受け入れ要件である。これに対し、久保は次のように指摘する。

この基準が示すのは、換言すれば、(1) 国連の基準にそって身元が明らかな者であり、(2) 賃金労働に就労することができる者である。「配偶者または子」と規定さ

れているように、社会福祉の対象となるような老人、実質的に就労が難しい障害者などをうけいれることは想定されていないことがわかる[久保 2014:276]。

このため、保護優先度の高い者は除外される。また、両親とその家族からなる「核家族」が対象であるため、日本語が話せる等潜在能力があっても単身者は応募資格がない。これより、日本の難民受け入れ態勢は、経済的自立を重視するため保護優先度の観点は弱いと推測できる。この事実は表3で示した、受け入れ難民の家族構成からも伺える。若い男性が世帯主の4人家族が多く、これは世帯主の男性が若手で働き盛りである点、子供を養うため働く意思が高い点が評価された、つまりは職に就く意思が評価されたと言える。また、子どもを学校という地域と密接に関わる環境に置くことで日本社会へ早く馴染むことができるということも、理由に挙げられる。しかし、日本の受け入れ基準では、自立能力のない孤児や単身女性、障害を持つ人といった本来保護を優先すべき人が除外される。自国の受け入れ基準を優先すれば、第三国定住による難民の救済は機能しないだろう。

日本がこのような受け入れ基準を定めている理由に関連して、2014年1月に行われた第三国定住に関する有識者会議における、以下のような記載がある。

我が国における第三国定住事業は平成22年に始まったばかりであり、受け入れた難民が自立して生活を営み、日本社会への定着を深めることが、難民の自己実現の見地からも、受け入れる我が国社会の見地からも、最重要の課題であると考えられる。我が国の現状では、受け入れた難民の支援のために充てられる人的・物的・財政的資源には限りがあり、いまだに第三国定住事業が日本社会に定着したとはいえない現状においては、これらを自立可能性のある者の支援に充て、まずは我が国における本事業の定着を進めることが相当である。保護ニーズの高い者の受入れは、受け入れた難民の自立状況や、我が国社会における第三国定住事業の定着状況等を見つつ、将来にわたって検討を続けるべき課題であると考えられる[内閣官房 2014:11]。

他国の第三国定住にみられる自立可能性を高めるための仕組みを用意するというよりは、日本はポテンシャルとして自立可能性の高い難民を選定し受け入れるといっ

た要素が強いことがわかる。これまで外国人に対し積極的に門戸を開いてこなかった日本社会には、第三国定住難民に適応できるような外国人の自立をサポートするための施策が少ない。そのような背景も相まって、成功事例の確立が優先されたと考えられる。

日本の今後の可能性を示す文章として、保護ニーズの高い難民の受け入れも検討していくと記載されており、早期の実現が望まれる。第三国定住のあるべき姿とは、保護必要性が高い難民から優先的に受け入れ、難民問題の恒久的解決策であり続けることである。

(2) 日本における難民の社会統合

これまで日本国内で難民の社会統合を総論的に論じたものはなく[笹川平和財団 2014:11]、どのレベルまで到達すれば社会統合が成功したかを測る指標は存在しない。よって、そもそも社会統合を目指す上で共通認識が取れていないというところに課題がある。

ただし、日本はインドシナ難民を過去に受け入れた経験があり、そこから得られた知見を今後の難民の社会統合に活かそうとする試みがなされてきた。世界的には、難民の社会統合に関する先行研究の到達点として、英国内務省の委託によってエイジャーとストラングが開発した難民の社会統合モデルが知られている。これら 10 の領域は、相互に影響し合い、社会統合の度合いとスピードを左右する。以下、図 3 に示す。



図3 エイジャーとストラングの難民社会統合モデル

[笹川平和財団 2014:11]

このモデルを使用し、インドシナ難民の社会統合を分析した滝澤は以下のように指摘する。

政府による定住支援で見落とされたのは、「社会的繋がり」を強化する努力であったと言える。共同レクリエーションや文化イベントで文化的伝統と社会的結束を維持したのは難民自身のコミュニティだった。難民と地域住民との交流などの社会的連帯は薄く弱かったし、地方自治体との社会的連携も弱かった。自治体は突如現れた難民をどのように処遇するかについての経験はなかった[滝澤 2017:298]。

難民が社会統合を進める上で、地域住民との接点は必要不可欠なものである。地域住民との信頼関係やそれに基づく安心感を醸成することは、難民が日本で生活していく上での基盤となる。インドシナ難民においては、地域住民との関係が築けなかったこと、地方自治体との連携不足が課題であった。また、笹川平和財団が 2014 年に発表した提言書においても、インドシナ難民の事例から学べることとして移民コミュニ

ティ、地域コミュニティの重要性が明らかにされており、社会統合の円滑化要素になると述べられている[笹川平和財団 2014:12]。

第三国定住制度においては、地域住民との関係を円滑に築けるよう地域定住支援員の導入等の改善が見られた。しかし、次の課題として地域定住支援員との連携、地域関係者間の連帯という新たな課題が発生している。笹川平和財団の発表したレポートによると、定住地域との連携不足によって過去に起こった問題として、情報提供の遅れ、必要な支援がわからず場当たりの問題解決を行ってきたこと、共通認識が取れていなかったことから発生した関係者間の摩擦が挙げられた[笹川平和財団 2014:15]。第8陣の広島県呉市の例を取り上げると、第三国定住難民を受け入れる際、情報開示タイミングが定住開始の2日前であったため、市役所の担当者は、議会、自治会、および市内への説明に苦慮した。また、地域定住支援員の知識向上の機会や専門分野に関して学ぶ場がなかったため、教育・防災・性教育など特にケアが必要な部分は相談先が存在しない状況であった。そして、関係者間で自立に向けた支援方針の認識のすり合わせがされていなかった状況から、地域定住支援員から支援の終わりが見えないという声があがる事態が発生した⁽²⁵⁾。

ここで浮かびあがるのは、地域定住支援員は全分野のプロという訳ではないため、政府や RHQ からの情報共有やサポートは非常に重要であるという事実と、そもそも難民支援の目的の共有が行われていないことから支援の方向性が一致していないという可能性である。前述したように、日本には難民の社会統合を測る指標は存在しないため、わかりやすいゴールというものがない。

定住支援の目的について、笹川平和財団のレポートには「定住支援における成功の基準であり目的の一つは、難民の自立であろう」[笹川平和財団 2014:25]と記載されている。日本政府による受け入れ基準においても自立可能性が重要視されていることから、難民の自立という目的は広く普及しているように思われる。しかし、日本における難民の自立を具体的に定義したものはなく、広義に捉えられている。入国してから半年ごとに日本語能力と生活状況の調査は行われており⁽²⁶⁾、第三国定住難民受け入れ事業の見直しや改善のための機会となっているが、難民がどのような状態になれば自立を達成したかという認識の統一が行われているわけではない。

以上を踏まえると、日本における難民の社会統合の難しさは、そもそも社会統合の指標がないことと、それにより政府機関、支援者、地域関係者間で共通認識が取れて

いないことにあるといえる。

5. 小括

本章では、日本の難民受け入れへの国際的評価、第三国定住制度の経緯と内容、その課題を明らかにした。これまで頑なに移民政策を取らず、外国人を積極的に受け入れてこなかった日本では、難民を十分な保護体制にて受け入れる基盤が整っていない。よって、国際的な批判を受けながらも管理できる範囲での難民受け入れを実施してきた。第三国定住による難民受け入れも同様で、まずは自立可能性の高い難民を小規模で受け入れ、成功事例の確立が望まれてきたといえる。ここでいう自立可能性とは、経済的自立という意味合いが強いことを明らかにした。

それを踏まえ、日本の第三国定住による難民受け入れの課題について整理すると、受け入れ基準の厳しさと、難民の社会統合に関する共通認識の欠如という2点にまとめられた。日本の難民受け入れ基準は、自立可能性を要件としており、経済的自立が重視される傾向にある。そのため、本来の第三国定住の目的である保護の観点は弱いと推測した。難民の社会統合に関しては、明確なゴールとなる指標が存在せず、共通認識が取り切れていないことを課題とした。

ところで、受け入れ基準の厳しさに関しては、先行研究のなかですでにその改善にむけたさまざまな提言がなされており[笹川平和財団 2014:24-25]、その方策に関する定見も定まりつつあるといえる。事実、単身者の受け入れを認めたり、人数の規模を大きくしたりするなど、基準の変更には至らないまでも、改善に向けた変化が見受けられる。

しかし一方で、難民の社会統合の共通認識の欠如に関する検討・分析は、その実態を第三国定住難民に焦点を当て、明らかにしようとする試みは行われていない。ただし、受け入れサンプル数の少ない日本では、独自の統合指標を作成することは容易ではない。また、他国の統合指標をそのまま日本に適用することは妥当ではなく、日本の歴史や価値観を踏まえた変数の洗い出しが必要となる。いずれにせよ、長期的な検討が求められる。それならば、現在日本が第三国定住制度の目的としている難民の自立を定義し、関係者間で共通認識を取ることが、実現可能性が高く、早急に対応できる最善策であると考えられる。そのためには、実際に現場で支援に携わる人々が、自立をどのように捉えているかを知る必要がある。支援者は日本政府と難民、両方の視点を

持っていると考えることができ、そのようなステークホルダーが自立をどのように捉え支援を行っているかを知ることで、実態をより鮮明に浮かび上がらせることができると考える。

そこで、続く第 4 章では、受け入れ基準については論及せず、難民の自立の実態に関する検討・分析の不足に注目し、その実態を明らかにするための考察を行う。具体的には、実際に現場で支援に携わる人々へのインタビューから、その実態に検討・分析を加える。

第4章 支援現場からみる難民の自立

1. インタビューの概要

筆者は2020年10月から12月にかけて、第三国定住難民を現場で支援する3名の支援員（表4）にインタビューを行った。個人情報保護の観点から、インタビュー対象者の名前はアルファベットで表記する。RHQ職員2名をそれぞれA、Bとし、地域定住支援員をCとする。RHQ職員A、Bへのインタビューは、筆者を交え3名での会話形式で行った。地域定住支援員Cへのインタビューの際は、RHQ職員A、Bの同席のもとで実施した。インタビューは、協力者の許可を得て録音し、その後、文字化した。

大きく2つの観点に分け、半構造化インタビューを行った。「活動理念と実態を中心に、その問題点や克服していく術」と「支援員の活動内容と想い」である。その際に使用した質問一覧は、注釈⁽²⁷⁾にまとめる。

表4 インタビュー対象者の概要

	所属	役割	インタビュー実施時期
A	難民支援事業部（RHQ）	職員	2020年10月
B	難民支援事業部（RHQ）	生活相談員	2020年10月
C	NPO 団体	地域定住支援員	2020年12月

（筆者作成）

2. インタビューの結果

ここからは、インタビューを実施した現場の支援員3名の語りを記述する。難民の自立に関わる特徴的な語りを取りあげて分析・検討することで、日本における第三国定住難民支援の現場の新たな様相を探る。

(1) 自立という概念に関する語り

ここでは、自立という概念を現場の支援者がどう捉えているかという点に着目した

い。B は、RHQ の目指す自立について以下のように述べた。

B：「自立にはいろんな側面がありますが、自分で生計を立てるという経済的自立がまず必要になると思います。その他にも、日本の社会・システム、日本語能力、情報収集のような社会的な自立の必要性が出てきますし、（難民が日本に来て）何もわからない状況で、RHQ を頼りにしてくれることは多いのですが、依存的になってしまわないような精神的な自立が組み合わさっているものだと思います。」

生活する上で大事になるのはやはり経済的自立である。しかし、単なる経済的自立ではなく、社会的自立、精神的自立といった要素が、難民が日本で生活する上では必要だという。B の発言を受け、A は精神的自立という点について以下のように述べた。

A：「そうですね、結構自己決定も大事ですよ。自分の決めたことに自分で責任を持つというような。誰かに重要なことを決めてもらっていってしまうと、主体性がなくなってしまいますし。」

ここでいう自己決定とは、難民が自分で考え行動を選択し、それを実行できるようになるということである。難民の支援依存を防ぐためにも、主体的な行動が望まれる。その点において、地域定住支援員である C も同じ考えを共有していた。

C：「私たちの市で共有しているのは、経済的なところの自立ではなく、問題解決を自分でできるようになるというところの自立です。何か問題が起きたときにどこに相談にいけばいいのか、自分たちで見つけ、そこに行き解決する。そういった問題解決力の意味を重点的に置いています。」

難民が困ったときに適切な相談先を自身で選べるよう、相談先を C のみでなく、地域のリソースで繋げていくことを重視しているという。そのため C の担当する地域では、難民の自立を総合的にサポートするため、地域の人々とネットワークを作り

年に数回会合を行っている。最初は、難民の日本語教育に関する意見交換を目的としてネットワークを作ったが、現在は難民を取り巻く環境全体についての意見交換の場となっている。具体的なネットワークの関係者とは、学校の先生、企業の担当者、日本語教室の先生、市役所の国際交流センター、関係がある市役所の部署の職員、日本語コーディネーター等である。また、第三国定住難民への対応について考えることをきっかけに、同地域に住む外国人への対応にも応用するという展望があるという。ネットワークを築くことにより、第三国定住難民の自立支援に留まらない、新たな展開を見せている。

(2) 難民との関わり方についての語り

ここでは、支援者が難民と接する際、意識していることや実際にどのような行動をとるのかに着目し、「難民」をどう捉えているかを明らかにする。以下 B の言葉は、難民や外国人にとっての理想の社会について述べたものである。

B：「外国人に限らずその人がその人らしく暮らせる社会というものが必要になるんじゃないかなと思っています。社会的に弱い立場にある人などもそうですし、日々の生活の困りごとはたくさんありますが、特別難民だからという問題はない。逆に思わないようにしています。」

難民であってもなくても、誰もが暮らしやすい社会をつくることが理想的であるという。良くも悪くも難民を特別扱いすることは、地域の一員として定住していくという目的を阻害してしまうのである。

ただし、B は難民という存在をより多くの人に知ってもらいたいと述べた。支援現場において、難民への理解が進んでいないことで直面する壁は確かに存在するからである。就労支援の一環として企業に第三国定住難民の受け入れを依頼する際に、山岳民族のようなものを想像され、最初は断られることもあったという。そういった場面においては、RHQ 職員が資料を用いて具体的に難民の姿を説明し、誤解をひとつひとつ解いていく。このように、日本社会が持つ「難民」のイメージは、現実とはかけはなれていることもあり、難民と関わる上で一定の正しい知識は必要となる。また、ある母親は、子供が難民であるということが周囲に知れ渡るといじめにあうのではな

いかと心配し、生活相談員へ相談をしてきたという。これは、難民だという事実を告げることが、マイナスな影響を被ると考えているためであった。

第三国定住プログラムは国の事業として実施しており、難民は一般外国人とは違う背景を抱えている。よって、地域の日本語教室や学校の先生、職場の担当者等への周知は行うが、普段関わるような学校の生徒やその保護者、近所の人々に話してまわることはない。Cは担当する地域にて心掛けていることを次のように述べた。

C：「(担当する地域では、) 彼らを難民として呼ばないようにしているんですね。というか全然呼んでないんです。難民としてではなくて、彼らが地域にいれば市民であって、会社になれば社員であって、それは他の日本人、外国人と同じで、難民としては見ないという事は意識して支援しています。難民って、個人的な思いなんですけど、バックグラウンドの1つであって、こんな人ですと説明する要素がたくさんある。難民というラベルを貼るのではなくて、みんな一人ひとりの個性や考えを持ちながら生活をしているので、難民としてではなく個人としてフォーカスして見えていますし、私が支援している地域の方にもそのような理解をしてもらっています。それが、さっきのエピソードのような事象が起きることに繋がっているのだと思います。個人として見るということが社会に広がると良いなと思います。」

「さっきのエピソード」とは、難民の母親が地域住民の母親と子育ての悩みを共有し、みんな同じだと感じた出来事のことである。Cはあえて難民として接さないことにより、「個人と個人」としての関係を築いてきた。また、それをCだけでなく難民を取り巻く地域関係者に実践してもらうことで、難民というラベルを払拭するよう取り組んできたという。

(3) 難民の地域参加に関する語り

ここでは、難民がどのように地域コミュニティと結びついていくかについて着目する。以下、Aが目当たりにした事例である。

A：「日本語教室も地元の人を巻き込んでやっていますので、近所のスーパーのチラシ

を持ってきて、これは割引っていうのよ。みたいなやりとりを日本語の学習を通じてしてくれることもあります。(そうしたやりとりをきっかけに)どこかに見学に行きましょうという提案もしてくれたり。」

難民が最初に定住地域に関わるのは、日本語教室で出会う人々であることが多い。RHQ は日本語教室に対し生活のための日本語を教えるよう依頼しており、授業では難民にとって身近なトピックを扱う。よって、そこでの会話をきっかけに定住地域の情報を知ったり、様々なことを経験したりし地域に根差していくのである。また、自治体が開催する地域のお祭りにて、難民の文化を紹介するパートを地域の人々が進んで用意してくれたり、料理を通じて交流を深めたりすることもあるという。また、子供がいる家庭の場合は学校にて、生徒だけでなく、保護者同士も交流する機会になっている。このように、日常を共有することで地域コミュニティを広げていく場合がほとんどであるが、次のような事例もある。

C が担当する地域の第三国定住難民は、到着 3 か月で豪雨災害を経験した。第三国定住難民が災害を経験することは、受け入れが始まって以来、初めてのことであった。地域定住支援員も同時に被災しており、一週間の断水やインターネットも繋がらないという中、難民は自分たちの力のみで過ごさなければならない状況であった。地域定住支援員としても、災害に備えていたわけでは無かったため、難民の雇用先の企業の助けを借り乗り越えた。しかし、このような状況の中、難民の方から災害ボランティアに行きたいという申し出があり、日本語教室の人たちと一緒に参加したという。

C:「自分たちも大変な中、災害ボランティアに自ら行きたいと言う難民たちを見て、もうこの方々は地域の一員なんだと言う意識が芽生えました。支援を与えられるだけではなく、地域の人材として活躍できる方々だと感じるきっかけになり印象的な出来事でした。」

単に難民が支援されるべき存在ではないことを象徴する事例である。このような出来事を通し、日常的に支援員や地域住民が難民から受ける影響は大きいという。

C:「個人レベルでいうと、難民の方から教えて頂いて、子育てなど、自分が学ぶこと

の方が多いところがありますよ。(地域の人々も) 彼らと関わることで、難民の国に関心を持ったり、色んな影響があるのだろうなと思います。地域の方々と彼らが良い関係を築けているのはそういう出来事があるからだと思います。」

難民と地域が関わることで、難民だけでなく、地域もまた変化していく。「日本人と難民」ではなく「個人と個人」として結びつくことで、定住地域の価値観へ影響を与えている。

A もまた、RHQ 職員として地域への影響を実感していた。

A:「我々支援者だけでなく、地域の方にも受け入れて関わって頂くことで、地域も変わっていくというプロセスが現場でも度々見られるんですね。地域コミュニティがどんどん広がることにより、日本社会の側もきっと考えが変わっていくのではないかなと思います。」

実際に、難民との接点を持ち、個人として関係を築くことで、地域の人々の難民や外国人に対する先入観が取り払われる事象が多く存在するという。

(4) 日本の難民受け入れに関する語り

ここでは、これからの日本の在り方や難民受け入れへの言及に着目したい。

RHQ では、難民理解講座や大学での特別講義を通じて、日本の難民受け入れの実態を伝えていくという活動している。A と B は、若年層の難民理解に関して以下のように述べた。

A:「海外の難民問題に触れている人は多くいると思うんですが、身近な地域に難民が住んでいることを知らない人はほとんどです。もしかしたら職場や学校で触れ合う可能性があるということも知っていただきたいですね。」

B:「若い世代の方々に、難民の置かれている状況をお伝えするっていうのは、今後その方々が社会を担っていくわけで、日本社会がどれくらい難民を受け入れるか、という議論になったときに、受け入れようという方向で考えてくれる人がどれだ

けいるか、増やせるかというところにかかってくると思います。税金を使って国の事業を進めていく上で、国民の理解が進むよう支援していこうと思っています。」

日本社会において、自国の難民問題にスポットライトが当たることはほとんどなく、そもそも日本に難民が暮らしている事実を知らない人の方が多い。難民に対してどのような対応を取っているのか、どのくらいの規模・仕組みで受け入れているのか、まずは事実を伝えることが大事だという。

また、Cは難民受け入れの土壌をつくる過程に関して、以下のように述べた。

C：「国によって受け入れの在り方が違うと思うんですね。まだ日本の中では、そういう難民という人を受け入れるという土壌は出来上がっていないというところがあると思うので、じゃあ今どういう形であれば上手く受け入れていけるかっていうところは考えていかなきゃいけないと思っています。」

ここでいう「土壌」には、法的、経済的、社会文化的側面といった意味合いがあると推測できる。それらを十分なレベルに引き上げるとともに、日本に適切した受け入れ方を模索する必要があるという。単に他国の事例を当てはめ、全く同じやり方を導入するのではなく、地域住民の感情や地域の文脈に寄り添った受け入れ方が望ましいということである。

(5) 支援員としての想い

ここでは、支援員がどのような想いで第三国定住難民の支援に当たっているかに着目したい。

Aは、日本で難民を支援する者としての気持ちを以下のように述べた。

A：「(難民自身の) 考え方の変化もあります。前向きな時もあれば、困っている時もあるって、日本の生活に悩みながら送っている時期もあれば、問題が解決して新しい目標ができたというような、次のライフステージに合わせて考えも変化する、その都度寄り添っていけたらと思っています。母国で家族と一緒に生活できたら

それが一番良かったんですが、迫害や、政治状況によって、やむをえず日本に来た、挫折や苦しみを抱えてやってきたのに、日本でも同じ気持ちを抱えるというのはあってはならないと思うので、最終的には日本で良かったなと思ってもらえるといいなと思います。」

難民の抱える悩みは人それぞれであり、その時々により変化していく。その気持ちに寄り添うのと同時に、日本社会が難民にとってよりよい場所になるよう支援を続けていくという意味が読み取れる。

また、C は以下のように述べた。

C：「支援員になってずっと思っているのは、最終的には支援員という人たちがいなくても難民の方々が地域でハッピーに暮らしていけたらいいなというのが私の目標なんですね。なるべくその地域の場合にあえていかないということを選ぶときもあるんですね。わたしが行かなくてもみんな地域で勝手に繋がりをつくって生活しているのを見ると、ああ良かったなと思います。」

定住地域での支援は、5 年を目処に終了となる。その後は、RHQ がそれぞれの家庭や個人の事情に合わせ支援を続けていくこととなるが、地域定住支援員に頼らず、難民自身の力で生活を営んでいくことが求められる。そのため、地域定住支援員の手を借りずとも、難民が地域と繋がっていく様子に可能性を感じるという。

3. 小括

本章では、第三国定住難民を現場で支援する 3 名に対して 実施したインタビューの結果を記述した。本節ではその結果を小括し、続く第 5 章での分析および結論へと論を繋げたい。

まず、自立という概念に関して 3 名に共通していたのは、難民の要望を支援者が叶えるのではなく、自分で叶えることができるようそのプロセスを支援することが重要だという認識である。例えば、難民が病院に行きたいと望んだ場合、ただ連れて行くだけではなく、病院の選び方や予約の仕方、日本の病院のシステムを教えることが望ましい。次回から難民自身がどのように行動したらいいのかわかる状態をつくるとい

うことである。A は、支援への依存を防ぐため、難民の主体性や自己決定を大切にしていた。また、C は問題解決能力という観点から難民の自立を捉えており、その考え方は地域関係者にも浸透している。その理由として、C は難民の自立がスムーズにいくよう、地域ネットワークをつくり情報を交換し合う場を設けている。地域関係者同士のコミュニケーションが生まれることで、抜け漏れや被りなく最適な支援を提供できるという効果を生んでいる。

続いて、難民との関わり方に着目する。B、C 共に、難民を難民としてみるのではなく、個人として接することを大切にしていた。このような姿勢は、地域の人々、難民の双方がお互いを受け入れていく上で欠かせない視点である。日本社会は、まだまだ難民への理解が進んでおらず、「難民」「外国人」といった対象の持つ言葉のイメージに、恐怖心や不信感を持つ人も多い。難民という枠組みに個人を当てはめて考えるのではなく、個人のバックグラウンドのひとつに難民があるという意識を持つことが重要であり、その考え方を地域住民に広げていく取り組みが期待される。

難民の地域参加については、日本語教室を始めとして、日常を共有することでその地に馴染んでいく過程が伺えた。また、豪雨災害といった緊急事態の中で、難民がボランティアにて活動する姿は、難民が地域の一員であることを証明した。この出来事は、地域住民が難民に抱く印象を大きく変えたと考えられる。難民と直接触れ合うことで、地域住民が難民に対して抱えていたネガティブなイメージや先入観を払拭するという効果を生んでいる。

日本の難民受け入れについて、RHQ 職員の 2 名は、難民問題を遠い国の出来事として完結させるのではなく、自分自身も難民を取り巻く当事者となり得る自覚を持ってもらうことが必要であると考えていた。特に、これからの社会を担っていく若い世代へのアプローチは欠かせないと感じている。また C は、日本の受け入れ体制は改善の余地があるもの、今できる最大限の支援を提供していく方法に焦点を当てており、RHQ と地域定住支援員、それぞれの役割を反映した語りであるといえる。

支援員としての想いについて、A は難民の気持ちに寄り添い続けることと、日本が難民にとってより良い場所になることを望んでいた。C は難民が自分の力で地域と繋がりを持ち、支援員がいなくとも日本で生活していけることを望んでいた。このことから、難民に寄り添いながらも、自立に向けたアプローチを同時進行していく支援員という立場の難しさが伺えた。

以上をまとめると、難民の自立に関しては、「主体性」、「自己決定」、「問題解決能力」というキーワードを抽出することができた。また、自立を支える要素として、「地域関係者同士の連帯」や、「難民を個人として捉える姿勢」が大きな役割を果たしていることが明らかになった。その結果、難民だけでなく地域住民の価値観の変化を生んでおり、今後の日本の難民受け入れに希望が持てるような様子が観察されている。

次の最終章では、抽出したキーワードから、支援者からみた難民の自立を定義する。また、それを支える要素としてあがった、「地域関係者同士の連帯」と「難民を個人として捉える姿勢」に考察を加える。

第5章 結論

本稿は、日本における第三国定住難民の自立の実態を明らかにすることを目的に、国際的な第三国定住の位置づけと重要性、日本の第三国定住による難民受け入れの現状と問題点、そして実際の支援員の取り組みから考察してきた。本章では、ここまで論じてきた内容を整理し、序論で提示した本稿における課題「支援者からみる第三国定住難民の自立とその実現を支える要素とは何か」を明らかにしたい。

序論では、世界的に難民の数は年々増加しており、国際的な責任の分担が求められていること、難民問題の恒久的解決策のとして第三国定住の需要が高まっていることを示し、日本の第三国定住による難民受け入れを扱う意義に触れた。また、日本政府と難民、両方の視点を持つ現場の支援者の視点から考察を試みることで、実態をより鮮明に浮かび上がらせることができると考えた。

続く第2章では、先行研究を基に、第三国定住の概念と重要性について概況し、またその課題を整理した。第三国定住による難民受け入れは、難民保護の観点、恒久的解決策、国際社会がより公平に責任分担するための枠組みといった側面から需要が高まっているが、拡充が進まないという現状があることを述べた。その課題としてあげたのは、受け入れ国の基準と社会統合の難しさである。第三国定住は権利ではなく、国家にも第三国定住を通して難民を受け入れる義務はない。そのため、当該第三国の受け入れ基準によって、難民が定住できるのかが決まるのである。難民の社会統合については、難民が受け入れ国の社会習慣に適応しようとする姿勢と、受け入れ国が難民のアイデンティティを保護しようとする寛容さが双方に求められる。しかし、各国それぞれに事情があり、UNHCRの目指す社会統合をそのまま当てはめることは難しいことが課題であることを述べた。

そして第3章では、対象を日本に絞り、同国の難民受け入れへの国際的評価や、第三国定住制度が実施された経緯と内容を概況した。さらに、第2章で述べた課題について日本の対応を考察した。日本は、これまで外国人を積極的に受け入れてこなかった背景から、難民を十分な保護体制にて受け入れる基盤が整っておらず、管理できる範囲での受け入れを実施してきた。第三国定住による難民受け入れも同様で、まず

は自立可能性の高い難民を小規模で受け入れ、成功事例の確立が望まれてきたといえる。そのため、受け入れ基準は厳しいものであるが、近年徐々に見直しが行われており、規模も拡大している。そして、日本における難民の社会統合の難しさは、そもそも社会統合の指標がないことと、それにより政府機関、支援者、地域関係者間で共通認識が取れていないことにあることが明らかになった。この課題を解決する第一歩として、現在関係者間で共有されている「難民の自立」という目的を定義し、共通認識を取ることが、実現可能性が高く、早急に対応できる最善策であると考えた。

第4章では、第三国定住難民の支援に携わる人々に実施した半構造化インタビューの結果を記述した。ここからはインタビューの結果から、次の2点、「支援者からみる難民の自立とは何か」、「難民の自立を支える要素とは何か」について考察する。

1. 支援者からみる難民の自立とは何か

第4章で抽出した「主体性」、「自己決定」、「問題解決能力」という3つのキーワードに着目し、それらが指し示す対象について考察する。

まず、「主体性」と「自己決定」に関係する文脈に注目すると、難民が支援員や支援内容へ依存することを防ぐために必要なもの、といった意味合いであることがわかる。一般的に、主体性とは、自分の意志・判断によって、自ら責任を持って行動しようとする態度や性質を指す言葉として使われる。また、自己決定とは、自分の行動を自分の意志で選び決めることである。インタビューにおいてAが語った文脈も、同様の意味をもつものと考えられる。支援員や周囲の人々の決定に頼りきるのではなく、自分の選択に責任持ち行動することが重要であるという考えが読み取れる。

「問題解決能力」とは、発生した問題の原因を見つけて分析し、的確な解決策を見つけて実行していく力である。ここで注意したいのは、Cの文脈では、難民自身がすべての問題を誰にも頼らずに解決することを意味していないという点である。Cは、難民が適切な相談先を自身で考えること、その上で自身ができることを徐々に増やしていくことを念頭に置いていた。つまり、解決するための手段として周囲のリソースを上手く使うことが重要だと考えていることがわかる。さらに、使えるリソースを増やしていくことで、自立が達成されるとも考えているのである。

以上の内容を踏まえると、「難民自身が主体となり行動を選択し、問題解決の手段として周囲のリソースを活用できる状態」が、支援者からみた難民の自立だと定義でき

る。

UNHCR の定義する難民の自立は、「受け入れ国の支援から独り立ちし、その国の負担を減らすこと」と、「難民が自身の生活や生き方を自由に決定できること」に重きが置かれていた。自己決定という要素が含まれているところは、支援者からみた難民の自立に通ずる部分がある。しかし、支援者からみた難民の自立は、より実践に即しており、いずれは支援から離れ自活に向かっていくことが見据えられている。その目的に、国の負担を減らすという意味は含まれておらず、その点で UNHCR の考える自立とはやや異なるといえる。

また、政府の想定する難民の自立は経済的側面の強いものであったが、それとも性質が異なることが明らかになった。この認識の違いは、それぞれの機関や個人の持つ役割の違いが反映されているものだと考えられる。

2. 難民の自立を支える要素

(1) 地域関係者同士の連帯

定住地域で支援体制を築くにあたり、日本語教師や学校の先生、企業の担当者といった難民支援に関わる地域関係者同士のコミュニケーションは有効である。地域定住支援員を含めた地域関係者同士で難民の状態を共有することで、支援内容の分担や難民のフォローをスムーズに行うことができる。適切な支援を難民に提供できると同時に、地域関係者の負担を軽減することにも期待できる。また、そのようなネットワークをつくり、第三国定住による難民受け入れの理念や目的といった共通認識を取ることで、関係者全員が同じ方向を向き、支援にあたることが可能となる。

さらに、第三国定住難民を受け入れている各地域団体同士のコミュニケーションも難民の自立を支える大きな要素となると考える。第三国定住の受け入れには、自治体との協働が必要である場合が多いが、受け入れに前向きな自治体は少ないのが現状である[滝澤 2014:312]。隣人とのコミュニケーションは、日本人同士においても減ってきており、見知らぬ外国人に積極的に関わろうとする人は多くない。そのような理由から難民の受け入れを躊躇している地域に向け、支援の在り方を相談したり、助言を仰ぐことができたりする環境をつくる必要がある。少しでも、難民を受け入れることへの不安や重荷を軽減することで、難民の受け入れにポジティブな感情を抱いてもらうことが重要である。よって、全国の自治体や地域団体同士を繋げ、各地域の経験や

難民の自立支援に関するノウハウを広く展開していくことが望まれる。その上で、地域ごとに地域関係者のネットワークを築き、適切な受け入れ体制を確立していくことが期待される。

(2) 難民を個人として捉える姿勢

難民はいずれ支援の手を離れ、地域の一員として日本に定住していく。そこで重要となるのは、その地域において難民に対し寛容な態度が醸成されていることである。

インタビューの中で繰り返し支援員が口にしたのは、「難民を個人として捉える」という言葉であった。難民という法的地位で日本に来たとしても、日常的に我々が関わる彼らは、市民であり、社員であり、生徒である。「難民」という言葉が持つ先入観や、見た目の違いに惑わされず個人として向き合うこと、これは現在の日本社会一般に強く求められる姿勢だと考える。地域住民と難民が相互に、個人として接することで、信頼関係を構築していくことができる。難民にとって暮らしやすい社会とは、同時に日本人にとっても暮らしやすい社会であるといえる。

また、先入観や偏見を助長しないためにも、正しい知識の普及が必要である。日本のメディアでも難民問題はたびたび報じられる。ただし、難民が擦り切れた衣服をまとい、列をなして国境を超える様子や、行きついた土地で暴力的な事件を起こした映像といった現地の一部のみを切り取った報道もある。そのことから、難民に対し、貧困、暴力、その土地の文化を乱す存在といったイメージを持っている日本人は少なくないだろう。また、近年日本の周辺にて大量に難民が発生するような紛争は起こっておらず、日本人が難民の存在を身近に感じにくいことも要因のひとつであると考えられる。

難民問題は自分には関係ないという認識で済ませないために、難民を正しく理解する場を設け、日本の難民問題へ目を向ける人を増やすことが重要である。自身も難民を取り巻く一員になる可能性があることを自覚し、当事者意識を持つことが望まれる。また、難民問題に当事者意識を持つことは、ひいては日本の難民受け入れに関する議論を活性化させることに繋がると考える。

3. 今後の展望と課題

日本の第三国定住による難民受け入れは、2020年から規模を拡大した。それにあた

り、この事業に関わる支援員や地域関係者の数も増えていくことが予想され、より一層ステークホルダー同士のコミュニケーションが求められるようになると思う。

本稿においては、支援者からみる難民の自立を「難民自身が主体となり行動を選択し、問題解決の手段として周囲のリソースを活用できる状態」とであると定義し、UNHCR や日本政府とは異なる観点から自立を捉えていることを明らかにした。このことから筆者が言えるのは、ステークホルダー間において、自立への認識を共有し支援を進めることは重要であるが、必ずしも統一の必要性はないということである。それぞれのレイヤーによって役割が異なるため、担う支援箇所も異なる。互いの目的や理念は密に共有し、方向性は揃える必要があるが、自立という概念は広く捉えるべきであろう。

難民の自立を支える要素には、「地域関係者同士の連帯」と「難民を個人として捉える姿勢」をあげた。継続的な支援を考える上で、地域関係者の負担を減らし、支援内容を最適化することは、結果として難民へのより良い支援を実現すると考える。また、そのネットワークが蓄積した知識や経験は、地域に定住する外国人や移民への対応へ応用できる可能性がある。

難民を個人として捉える姿勢に関して、それ自体の重要性は述べたが、地域住民が難民を身近に感じ、個人として捉えるようになる機会を積極的につくるという視点も忘れてはならない。定住地域にとっても、第三国定住による難民受け入れにより得られた経験が、多様性を認め、協力し合える価値観の醸成に繋がることを望む。

以上の内容はインタビューを通して明らかになった。しかし、本稿で実施したインタビューに関して課題が2点あげられる。1点目は、インタビュー実施者の数の少なさである。3名への聞き取りで、支援者全体の傾向を語ることは困難であり、より一層の調査が求められる。2点目に、調査を実施した対象の偏りである。RHQ職員2名と地域定住支援員1名へのインタビューでは、全国的な傾向を知ることができなかった。以上をふまえ、質的調査の改善を今後の目標とする。

世界最大の難民危機といわれる中、より良い難民受け入れの在り方を模索することの重要性は日々増している。日本に今後求められるのは、他国の事例を参照しつつも、日本または各地域に合わせた受け入れ体制を構築していくことである。受け入れ体制とは、一概に制度の作成やシステムの整備のみを指すわけではない。まず私たちが、日本の難民に関する問題を、難民を受け入れている地域だけの問題とするのではなく、

自分たちの暮らす地域全体や日本全体の問題として捉え、その解決策や今後の対応を考えることが必要であると考え。これからの日本社会における、より良い難民支援の実現の礎として、行政のみならず、地域住民や地域関係者、難民支援ボランティア団体をも巻き込んだ取り組みがなされることを期待したい。

注

(1)UNHCR ホームページ「数字で見る難民情勢（2019）」

https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2019（2021 年 1 月 15 日参照）。

(2)外務省ホームページ「第三国定住難民（第十陣）に対する定住支援プログラムの開始」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007888.html（2021 年 1 月 15 日参照）。

(3)UNHCR ホームページ「1951 年の条約及び 1967 年の議定書の当事国一覧表 難民の地位に関する条約（効力発生日 1954 年 4 月 22 日） 難民の地位に関する議定書（効力発生日 1967 年 10 月 4 日）」

https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951_1967_participant（2021 年 1 月 15 日参照）。

(4)UNHCR ホームページ「目標 5 恒久的解決策のさらなる追求」

<https://www.unhcr.org/jp/protect-agenda-goal05>（2021 年 1 月 15 日参照）。

(5)UNHCR ホームページ「第三国定住」

<https://www.unhcr.org/jp/resettlement>（2021 年 1 月 15 日参照）。

(6)前掲注(5)

(7)前掲注(5)

(8)UNHCR ホームページ「庇護国における社会統合」

<https://www.unhcr.org/jp/localintegration>（2021 年 1 月 15 日参照）。

(9)前掲注(8)

(10)認定 NPO 法人難民支援協会ホームページ

<https://www.refugee.or.jp/refugee/rst.shtml>（2021 年 1 月 15 日参照）。

(11)UNHCR ホームページ「日本の難民認定手続きについて」

https://www.unhcr.org/jp/j_protection（2021 年 1 月 15 日参照）。

(12)UNHCR ホームページ「日本政府×UNHCR」

<https://www.unhcr.org/jp/japanese-government-unhcr>（2021 年 1 月 15 日参照）。

(13)UNHCR ホームページ「Refugee Data Finder」

<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (2021 年 1 月 15 日参照)。

(14)AMNESTY INTERNATIONAL ホームページ

https://www.amnesty.or.jp/human-rights/topic/refugee_in_japan/ (2021 年 1 月 15 日参照)。

(15)認定 NPO 法人難民支援協会ホームページ「日本の難民認定はなぜ少ないか？－制度面の課題から」

<https://www.refugee.or.jp/jar/report/2017/06/09-0001.shtml> (2021 年 1 月 15 日参照)。

(16)認定 NPO 法人難民支援協会ホームページ

<https://www.refugee.or.jp/refugee/> (2021 年 1 月 15 日参照)。

(17)前掲注(11)

(18)法務省ホームページ

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html (2021 年 1 月 16 日参照)

(19)内閣官房ホームページ「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について 平成 20 年 12 月 16 日閣議了解」

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/081216ryoukai.html> (2021 年 1 月 16 日参照)。

(20) 2012 年の第三陣に関しては、3 家族計 16 人が出国前オリエンテーションプログラムに参加した。しかし、彼らは日本での生活についての不安から、日本での第三国定住を拒否したため、受け入れ数が 0 人となっている。[古田 2012]

(21)UNHCR ホームページ「Figures at a Glance in Malaysia」

<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance-in-malaysia.html#:~:text=As%20of%20end%20October%202020,or%20fleeing%20persecution%20in%20Myanmar.> (2021 年 1 月 18 日参照)。

「Thailand Fact Sheet 2020」

https://www.unhcr.org/th/wp-content/uploads/sites/91/2020/11/UNHCR-Thailand-Fact-Sheet_30-September-2020.pdf (2021 年 1 月 18 日参照)。

(22)難民事業本部ホームページ「第三国定住ミャンマー難民受入数」

<https://www.rhq.gr.jp/daisangoku/> (2021 年 1 月 18 日参照)。

(23)難民事業本部ホームページ

www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm (2021 年 1 月 18 日参照)。

(24)前掲注(22)

(25)第三国定住による難民の受入れ事業の対象拡大等に係る検討会(2018 年 10 月 31 日)

「第三国定住(難民)事業 第 8 陣・広島県呉市での定住支援 現状と課題 NPO 法人
World Big Bonds (WBB) 2018 年 10 月 31 日 菅野・渡辺」より

(26)難民対策連絡調整会議「第三国定住による難民の受け入れ事業の今後の方針について(平成 26 年 1 月 22 日)」

<http://202.214.194.148/jp/seisaku/nanmin/pdf/h260122.pdf> (2021 年 1 月 18 日参照)。

(27)半構造化インタビューに用いた質問項目一覧

- ①RHQ の目指す「自立」とはどの状態を指すのか
- ②「自立」を満たすための具体的な項目
- ③現状、2 で挙げられた項目はどの程度達成されているのか
- ④達成するにあたって、阻害要因となっているものは何か
- ⑤質問④を克服していく術、または方針
- ⑥難民、外国人と暮らすにあたっての理想の社会像
- ⑦活動内容の詳細
- ⑧支援員を始めたきっかけ
- ⑨活動にどんな満足感があるか
- ⑩活動のどんな点に悩むか
- ⑪活動の中で印象に残っている出来事
- ⑫今後の抱負や目指していること
- ⑬難民の社会統合を進める上で、個人的に必要なだと感じる要素

参考文献

石川 えり

- 2011 「日本における難民の第三国定住に関する論点」『難民研究ジャーナル』1:89-100

岩下 智美・小西 広明

- 2017 「2015 年度第三国定住難民に対する 渡日前日本語研修報告」『国際交流基金 日本語教育紀要』
<https://www.jpfi.go.jp/j/project/japanese/teach/research/report/13/pdf/08.pdf> (2021 年 1 月 18 日参照)。

外務省

- 2017 「国際移住機関（IOM）の概要」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000049929.pdf> (2021 年 1 月 15 日参照)。
- 2019 「第三国定住事業の概要」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000343330.pdf> (2021 年 1 月 15 日参照)。

久保 忠行

- 2014 「難民の人類学 タイ・ビルマ国境のカレンニー難民の移動と定住」

久保 忠行・岩佐 光広

- 2011 「制度批判で見えなくなることー日本の難民の第三国定住制度をめぐってー」
『国際社会文化研究』12:53-82

国際連合（UN）

- 2018 「難民に関するグローバル・コンパクト」
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/Global-Compact-on-Refugees_JPN.pdf (2021 年 1 月 15 日参照)。

国際難民高等弁務官事務所（UNHCR）

- 2010 「難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合のためのハンドブック」

<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/resettlement-workbook.pdf>(2021 年 1 月 18 日参照)。

2011 「第三国定住ハンドブック」

<https://www.unhcr.org/jp/wpcontent/uploads/sites/34/2017/09/Resettlement-Handbook-2012-JPN.pdf> (2021 年 1 月 18 日参照)。

2015 「第三国定住パイロット事業に関する社会経済的研究」

https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/ref-unhcr_Socio_economic_study_Japanese_FINAL_revised08282015.pdf (2021 年 1 月 18 日参照)。

2019 「Global Trends 2018」

<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html> (2021 年 1 月 18 日参照)。

2020 「Global Trends 2019」

<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf> (2021 年 1 月 18 日参照)。

公益社団法人アジア福祉教育財団難民事業本部

2005 「アメリカ合衆国における第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び肥後申請者等に対する支援状況調査報告書」

<http://www.rhq.gr.jp/japanese/hotnews/data/pdf/60.pdf> (2021 年 1 月 18 日参照)。

2019 「難民事業本部案内 日本で暮らす 1 万 2000 人の難民と共に」

公益財団法人笹川平和財団

2014 「日本におけるよりよい第三国定住に向けて 提言書」

佐藤滋之

2017 「第三世界の難民」滝澤三郎・山田満編『難民を知るための基礎知識』pp.161-189

滝澤三郎

2017 「難民と強制移動のダイナミズム」滝澤三郎・山田満編『難民を知るための基礎知識』pp.310-318

内閣官房

- 1996 「インドシナ難民受入れの歩みと展望：難民受入れから 20 年（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局）」
- 2012 「第 1 回 第三国定住に関する有識者会議 2012 年 5 月 8 日」 UNHCR 発表資料
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai1/siryous3.pdf>
(2021 年 1 月 18 日参照)。
- 2014 「第三国定住に関する有識者会議報告書 平成 26 年 1 月」
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/pdf/houkoku>
(2021 年 1 月 16 日参照)。
- 2019 「第三国定住による難民の受入れに関する具体的措置について 令和元年 6 月 28 日」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/r010628_1.pdf (2021 年 1 月 18 日参照)。

洪性旭

- 2018 「日本社会における難民受け入れの論点 一日韓比較の可能性」『国際関係論叢第 7 巻第 2 号』 pp.75-131

山本剛

- 2017 「難民と強制移動のダイナミズム」滝澤三郎・山田満編『難民を知るための基礎知識』 pp.53-76

山本哲史

- 2016 「国際人権法の観点から見た日本の難民保護制度の現状と課題」『移民政策研究』 8:26-42

Summary

The Independence of Resettled Refugees in Japan

—From the Perspective of the Supporters—

The aim of this thesis is to clarify the reality of resettlement refugees' independence in Japan from the perspective of supporters. Resettlement is a system in which refugees who have no prospect of returning to their home country or settling in the primary asylum country move to a third country that has agreed to accept refugees. It is regarded as important along with voluntary return and integration into asylum countries as a permanent solution to the refugee problem.

Japan has not been actively accepting foreigners so far, so the foundation for accepting refugees with sufficient protection has not been established. Therefore, Japan has accepted refugees on a manageable scale. Refugee resettlement has also aimed to establish successful cases by accepting refugees with high independence potential on a small scale. Therefore, acceptance standards are strict.

The problem with refugee social integration in Japan is that there are no indicators of social integration. As a result, there is no common understanding among government agencies, supporters, and local stakeholders. As a first step to solve this problem, it is necessary to define the purpose of "refugee independence" shared among the parties concerned and to have a common understanding.

Through interviews with supporters, the independence of refugees from the perspective of supporters was defined as "a state in which refugees themselves can take the initiative in choosing actions and utilizing surrounding resources as a means of solving problems." It became clear that they are looking at independence from a different perspective than UNHCR and the Japanese government. The factors that support the independence of refugees are "solidarity between local stakeholders" and "the attitude of treating refugees as individuals." What is required of Japan in the future is to build an acceptance system tailored to Japan or each region while referring to cases from other countries.

謝辞

本稿を執筆するにあたり、非常に多くの方のお力添えをいただいた。まずは、本稿の執筆のみならず、ゼミでの2年間にわたる学習においても熱心な指導をいただいた関根久雄教授に御礼を申しあげたい。浅学ながら、自身の興味のある研究テーマで卒業論文を執筆し、その完成を迎えられたことは、ひとえに関根先生のご助言と手解きあつてのものである。改めて、御厚恩に拝謝する。

そして、関根ゼミの皆さんにも謝意を示したい。毎回のゼミでの活発な議論を通して、新たな視点を得たり柔軟な思考力を身につけたりすることができた。構想および中間発表にあたっては、同期、後輩、先輩方から多くの指摘をいただき、執筆において大変参考になった。このゼミで過ごした時間はかけがえのないものであり、生涯大切にしていきたい。

また、本稿の執筆に不可欠であったインタビュー調査に快く応じてくれた、難民事業本部、地域定住支援員の皆様に御礼を申し上げたい。お仕事中にも関わらず1時間近くにわたって丁寧に私の質問に答えてくださり、支援現場を詳細に理解することができた。さらに、日本社会や難民への想いを語ってくださったことで、私の難民支援への志も確固たるものとなった。

最後に、本稿の執筆期間にとどまらず、私の学生生活を支え続けてくれた家族への感謝を記しておきたい。私の意思を尊重し、常に応援の言葉をかけてくれた。大学で勉学に励めたこと、今こうして卒業論文の執筆を終えようとしていること、そして次の新しい挑戦に身を置くことができるのは、全て家族のおかげである。

改めて、本稿の執筆にお力添えをいただいた皆様に敬意と感謝の意を表し、卒業論文の結びとする。