

特集 難民「保護」を考える

論文

日本における難民問題とソーシャルワーク研究の到達点

森谷康文 北海道教育大学（多文化ソーシャルワーク）

key words

庇護申請者、ソーシャルワーク調査・研究、十分な生活水準及び医療／Asylum-seekers, Social Work Research, adequate standard of living and medical care

1. はじめに

自国を逃れて庇護や難民としての地位を求める人を、アサイラム・シーカーズ（Asylum seekers）と呼ぶことがある。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees）ではアサイラム・シーカーズを「国際的な保護を求めており、難民としての地位を求める申請に対する認定がなされる前の個人」と定義している¹。UNHCRの把握する、アサイラム・シーカーズは2011 年で約837,500人と報告されており²、UNHCRの全支援対象者³の約2%であるものの、難民や国内避難民と並ぶ重要なカテゴリーの一つとなっている。

日本における難民認定申請数は近年増加しているが、他の難民受入れ国と比べるとその数は少なく、難民が日本社会の中で広く認知されているとは言い難い。とりわけアサイラム・シーカーズは、在留資格も不安定で日本社会の中では視えにくい存在となっている。そのため経済的にも、また心身の健康状態も困難な状況に置かれやすいにもかかわらず、保健や医療、そして福祉や教育などの領域において理解されず、十分な支援が受けられないことも少なくない。アサイラム・シーカーズが視えにくいのは、数自体が少ないことと、定義が曖昧でありその実態がわかりにくいことも要因となっている。アサイラム・シーカーズを適切に理解するには、その個別性や多様性に触れることが最も重要と思われるが、本間⁴の指摘にあるように、日本における難民問題研究は定義の解釈や難民認定手続に関することが中心を占める。また、インドシナ難民に対しては、定住センターを中心とする支援の経験が一定あるものの、条約難民、そして難民認定される前のアサイラム・シーカーズの生活実態や個々人が抱える生活問題を明らかにし、どのように支援するのかといった研究は近年になってようやく始まったばかりである。

そこで本論では、アサイラム・シーカーズの法的な定義に留まらず、アサイラム・シーカーズが国際的及び日本のなかでどのように認識されているかとともに、ソーシャルワーク領域においてなぜアサイラム・シーカーズが十分に議論されてこなかったかを整理する。それを踏まえてソーシャルワーク領域におけるアサイラム・シーカーズの調査・研究の展望について検討したい。なお、後述するが、アサイラム・シーカ

ーズの邦訳はUNHCR 駐日事務所と日本政府で異なっていること、またアサイラム・シーカーズの曖昧な概念が及ぼす影響についても焦点をあてたいと考えているため、本論では文脈上不自然にならない限り、庇護や難民認定を求めている者、また認定申請の全ての過程にある者全てを含む概念として、アサイラム・シーカーズという用語を使用する。

2. アサイラム・シーカーズとは何か

UNHCRが毎年発行する統計報告書(Statistical Yearbook) 2011年版によると、約167の国や自治区において、約850,200人から庇護や難民としての地位を求める申請が各国政府やUNHCRの事務所に対して提出されており、このうち728,000人は、2010年中に提出された新たな申請である⁵。つまり、728,000人が2010年に新たにアサイラム・シーカーズになったことになる。ただし、庇護や難民認定は、申請と同時にあるいは申請後間もなく認められる場合もあれば、その審査に長い時間を要し、難民として認められずにアサイラム・シーカーズの状態が長期に及ぶこともある。2010年中に難民として認定、あるいは何らかのかたちで保護された人は223,000人と推定されている⁶。一方、同年中に難民認定審査が終わりず、結果を待っている人、あるいは審査の結果難民として認定されなかったことに対して異議申し立てを行なっている人は2010年末で約837,000人となっており、UNHCRではこのグループをアサイラム・シーカーズ(ペンディング・ケース)として報告している⁷。ここでいう審査には、難民の認定をしない処分に対する異議の申し立てや司法手続きなど難民認定におけるあらゆる過程が含まれる。

今日、アサイラム・シーカーズという用語は、UNHCRの定期的に発行される報告書などの各所に見ることができる。ときにはアサイラム・シーカーズが中心的な課題として特集されるなど、その位置づけが重要となっていることが伺える。

しかし、アサイラム・シーカーズという用語がUNHCRの報告書等に登場するようになるのは1976年の「第27回UNHCR執行委員会結論」⁸や1977年の『Yearbook of the United Nations』⁹の難民支援に関するチャプターあたりといったように、「難民の地位に関する条約」が国連で採択された1951年から20年以上経た1970年代になってからである。1970年代半ばは、インドシナ三国からの難民流出が始まった時期である。もちろんこの時期の難民問題はこれに限らないが、特に船で逃れる「ボートピープル」の増加と当時それを受け入れる周辺諸国に難民条約を批准する国がなく、難民の上陸拒否や難民の船を自国の海域から押し戻すといった深刻な問題がみられた^{10・11}。そのため、UNHCRは受入れられない状態にある難民を、「庇護を求める人」として強調し、関係諸国に受入れを促すためにアサイラム・シーカーズを用いたと考えられる。たとえば、第27回UNHCR執行委員会結論¹²では、アサイラム・シーカーズを、「f.小船で自国を離れ、救助または第一次庇護国への入国および最終的な定住を必要とする庇護希望者の事態を深く憂慮し」、「h. さらに、各国に次のことを訴える。1.海上で救助されたかまたは海路直接来た難民および避難民に第一次的保護を与えること、および、2.第一次庇護国で永住許可を得ることができなかった者に再定住の機会を提供すること」という文章の中で用いている。さらに『Yearbook of the United Nations 1977』¹³においては、「世界のいくつかの国々では、何千もの庇護希望者が受入れられているものの、庇護の付与は解決の難しい問題であり続けている(筆者訳)」といった文脈の中でアサイラム・シーカーズが語られ

ている。これらのことから、今日一般的に用いられているアサイラム・シーカーズには、「庇護されることが難しい状況にある者」という意味合いも含んでいると考えられる。

さらに、アサイラム・シーカーズ概念は、近年いっそう多義的で曖昧な概念となっている。それは、このグループには「結果的に難民として認定される者」、「難民と認定されないが別の形で保護や在留資格が与えられる者」、そして「申請が却下され在留が認められない者」の全てを含んでいることに起因する¹⁴。曖昧な故に排除される対象として認識されることも少なくない。とりわけ、1970年代から2000年代初期にかけて先進諸国に流入する難民が大幅に増加するなかで、多くの西欧諸国では難民認定審査がいっそう厳しくなり、アサイラム・シーカーズが不法移民として処遇される傾向が強くなっている¹⁵。こうした状況の中でUNHCRの支援対象は「庇護を求めた国に受入れを拒否されたものの、人道的な支援が必要と考える者」にも拡大されている¹⁶。このように、アサイラム・シーカーズは、受入れ国の姿勢やそれに対する国連の対応などによってその処遇は常に変化し、「他国に逃れて庇護を受ける『個人の権利』と、外国人の流入や入国を規制する『国家の権利』との緊張関係」という「庇護のジレンマ」¹⁷を象徴するものであり、国際社会の中で変化している概念であることに留意しなければならない。

3. 日本におけるアサイラム・シーカーズ

日本に目を向けてみると、アサイラム・シーカーズは、UNHCRの報告書やその他の文章で、「庇護希望者」¹⁸あるいは「庇護申請者」¹⁹と訳されている。また、日本での難民認定審査を所管する法務省入国管理局では、毎年の「難民認定者数等について」において、その年に提出された難民認定申請者数を「難民認定申請を行った者」あるいは「難民認定申請者」と呼んでいる（以下、申請者とする）。日本の申請者数は、2008年から1,000人以上を維持しつづけている²⁰。しかし、難民認定者数は、2008年の57人をピークに、その後は30人前後と極めて少ない状態となっており、毎年1,000人を超える申請者が不認定となっており異議申し立てや再申請を行なっている。2012年の法務省入国管理局の報告²¹によると、2011年中における難民認定審査の一次手続きが未済の人数は819人、一次手続きにおいて難民認定をしない処分に対する異議申し立ての処理が未済の人数が2,066人となっている。さらに、異議申し立てが棄却された者で、その決定を不服として取消処分を求める司法手続（難民認定手続き関係取消請求・無効確認等）がこの5年間の年間平均が64件となっている²²。先述のUNHCRの定義に基づけば、「アサイラム・シーカーズ」は、異議申し立てを含む難民認定申請に関わる全ての手続きの過程にいる者である。単純に計算すると日本に滞在するUNHCRのアサイラム・シーカーズ（ペンディング・ケース）に該当する者は3,000人近くいると推察できる。

日本政府の難民の受入れに対する姿勢は消極的であるという批判は多く、特にアサイラム・シーカーズに対しては、必要な支援を行なうことよりも不適切な申請者を排除することのほうが強調されている。その傾向は、近年の申請者の増加にともないますます厳しいものとなっている。例えば、外国人受入れに関する法務省としての基本的な方向性を示す出入国管理基本計画をみると、2000年の「第2次出入国管理基本計画」²³では、「難民に対する国際的保護の提供を我が国が果たすべき重要な責務と認識し」としたうえで、「難民認定制度の適正な運用」としていたものが、2005年の「第3次出入国管理基本計画」²⁴や2010年の「第4次出入国管理基本計画」²⁵では、「適正な受入れを進める」としながらも、「難民を偽装する外国人

を排除しつつ、真の難民を確実に庇護して国際社会における責任を果たしていく」と偽装難民の排除を掲げるようになった。また、新聞等でも「難民認定制度の悪用」や「難民申請中に罪を犯している」といった報道もなされている²⁶。こうしたことが一般化されると、BriskmanとBabacan²⁷が指摘するように、政府とマスメディアによるアサイラム・シーカーズに対する否定的な報道によって、市民のアサイラム・シーカーズに対するイメージが、「不法滞在者」、「経済難民」、「偽装難民」、「割り込み」²⁸などとして再構成されることにもつながるだろう。

さらに、「適正な受入れ」が行なわれるまでのアサイラム・シーカーズの処遇は決して十分なものではなく、日本の生活保護基準をはるかに下回る。たとえば40歳の単身者で東京都内に在住の場合、生活保護では住居費を除く生活扶助として約80,000円が支給されるのに対して、申請者の生活援助金は1日1,500円で1ヶ月の支給額は45,000円程度（住居費は別途に40,000円まで支給）となる。さらに、生活保護受給者の医療費は現物支給であり、福祉事務所が診療報酬支払基金等に支払うが、申請者の医療費は償還払いとなっており、申請者自身がいったん医療機関に医療費を支払わなければならない。受診した申請者は、領収書を提出²⁹し支払った医療費を受け取る仕組みとなっている。そのため医療費はいったん生活費等から捻出する必要があり、受診のために食費などの生活費を切り詰める必要がある。加えて、生活援助金の受給者数と申請者数にはかなりの開きがあり³⁰、このわずかな生活援助金をうけられるのでさえ一部の者であり、多くの申請者が困窮していることが指摘されている^{31・32・33}。国連の人種差別撤廃委員会では、日本の申請者の処遇について、2001年に「懸念事項及び勧告」として、「すべての庇護申請者が有する権利、特に、十分な生活水準及び医療についての権利を確保するよう勧告する」³⁴と指摘しているが、今日においてもその状況の大きな改善は見られていない。

4. 日本のソーシャルワーク研究は

アサイラム・シーカーズをどのように扱ってきたか

日本でアサイラム・シーカーズが傷病により受診する際に、医療機関側では言葉や医療費の支払い能力に対する不安と合わせて、「不法入国なのか」といった反応があり、その背景には「難民とは一体何か」という「わからなさ」があるという³⁵。このことは、これまでの日本の医療や福祉、とりわけソーシャルワーク研究において、難民やアサイラム・シーカーズに関する議論が十分なものでなかったことを象徴している。

そもそも日本において難民問題が注目されるのは、1970年代のインドシナ難民の受入れ以降である。1980年代半ばの社会福祉関連の研究誌には、「我が国におけるインドシナ三国難民の定住状況——ベトナム・ラオス・カンボジア」³⁶や「インドシナ難民の我が国での受け入れ体制」³⁷といった、日本に定住したインドシナ難民の受入れ体制や定住の過程に関する研究をみることができる。また、近年においても、荻野による「インドシナ難民の公的支援に関する研究」³⁸や「インドシナ難民と移民との生活面に着目した差異による研究」³⁹などが発表されている。また、著者自身がソーシャルワークを意識しているかは別として、原口⁴⁰や長谷部⁴¹、あるいは鶴川、鈴木、松葉⁴²らによるインドシナ難民の生活問題に関連した研究も

ソーシャルワークに関連したものといえる。しかし、インドシナ難民以外の難民を対象としたものには、森と櫻井⁴³による「在日難民女性の生活実態と地域社会の関わり―在日ビルマ難民女性の聞き取り調査を通して」や高杉⁴⁴による「難民支援とソーシャルワーク」などがあるものの、いずれもアサイラム・シーカーズを中心にしたものとはなっていない。日本で生活するアサイラム・シーカーズに関する調査研究では、市川⁴⁵や道家⁴⁶が疫学的な調査を行なっているものの、少なくともソーシャルワークあるいは社会福祉領域においてアサイラム・シーカーズを研究対象としたものは、極めて少ないのが現状である⁴⁷。

日本で生活するアサイラム・シーカーズに関するソーシャルワーク領域における研究が少ないのは、他の主な難民受入れ国と比較して数そのものが少ないことから調査・研究の対象として捉える研究者自体が少ないことが大きい。また、先に述べたように多義にわたる概念であることから研究対象としてとらえることが難しいことも理由としてあげられる。さらに、ソーシャルワークの調査・研究は個人の生活に大きく係わるために、アサイラム・シーカーズ自らが難民であることを他者ととりわけ同国出身者に明かせない⁴⁸、さらに難民として認定される前であり、調査によって個人情報などが明らかとなることで、本人や母国にいる家族に危険がおよぶ可能性があるために本人と研究者双方が慎重にならざるを得ないことなども、調査・研究が取り組まれにくい理由と考えられる。

5. 難民問題研究の中でソーシャルワークが

アサイラム・シーカーズをとりあげる意義

先述した様々な課題を抱えつつも、ソーシャルワーク研究において難民問題、とりわけアサイラム・シーカーズを対象にすることは極めて重要だと考える。それは、日本の難民認定制度には多くの課題があり決して十分とはいえないが、難民と認定された場合には国の提供する定住支援プログラムや既存の社会保障、社会福祉制度の利用が可能である⁴⁹。それに比べて、アサイラム・シーカーズの滞在中の生活を支える制度は非常に脆弱である。日本の申請者には、先述した生活費や住居費、医療費などの生活援助金が支給されるが、異議申し立てが却下された場合は打ち切られることもある。

先にも述べたように、アサイラム・シーカーズは、受け入れる国の姿勢などによって変化する概念である。日本の難民認定制度自体にも課題があり、1982年に難民認定審査がはじまってから2011年までの一次審査で難民と認定されなかった者のうち100名が異議申立により難民と認定されている。さらに「難民と認定しなかった事例」や「難民不認定処分等取消請求訴訟の事例」の中には、難民条約定義にあてはまらないと解釈されているものが多いが、小泉⁵⁰の「難民のような状況のために移動を強いられている人が存在し、難民の単一的な法解釈が不適切となっており、現在では世界中どこでも政府当局が互いに、とくに難民条約の地位の解釈で恣意的な立場をとり、曖昧な手続きを採用している」という指摘にもとづけば、日本の難民認定制度の枠組みの中で難民と認定されなかったことだけで、偽装難民あるいは保護が不要な状態と判断されるものではなく、日本での生活困難に対する支援対象から排除されることが容認されてよいはずがない。さらに、難民として認められないことにより公的な難民保護施策から排除される者の生活困窮は深刻なものであり、ますますソーシャルワークが必要な存在となる。それ故にアサイラム・シーカー

ズに対してソーシャルワーク研究が担うべき責任は極めて大きいといえる。

6. アサイラム・シーカーズに対する

ソーシャルワーク研究の課題

坂田⁵¹は、ソーシャルワークをはじめとした対人援助におけるリサーチについてまとめたMoneeteを引用し、社会福祉の調査・研究の課題を次頁の表の通り6点にまとめている。これに、筆者が行なったアサイラム・シーカーズへのインタビューで得られた情報をあてはめ、アサイラム・シーカーズのソーシャルワーク研究の課題と展望を整理したい。

なお、インタビュー調査は、2011年4月から2012年3月までの間で14人に聞き取りを行なった。対象者は英語もしくは日本語でコミュニケーションがとれることを前提に、難民支援協会からの紹介と筆者が関わっている申請者のグループワーク参加者に依頼した。対象者の日本での滞在期間は最も短い人で3ヶ月、長い人で8年間であり、国籍はアフリカ圏が10名、アジア圏が4名である。性別は男性10名、女性4名、家族と同居している者は2名で、それ以外は単身生活となっている。インタビューを行なった者のうち2名は既に難民と認定されていたため、本論の参考からは除外した。

社会福祉リサーチの課題

取り組むべき課題	具体的な内容
人間行動と社会環境の理解	対象となる人々を理解し、かつその人々のおかれた社会的な環境との関連を理解する。
福祉ニーズの把握	人々が暮らす地域社会にどのような福祉問題が存在し、それがどの程度深刻であるか。そうした問題に苦しむ人がどのくらいの数にのぼるか把握する。
社会資源の把握	社会資源が地域社会の中のどこにどれだけ存在するか、その利用可能性や運営にはどのように問題があるか把握する。
福祉サービス事業の効果評価	事業の改善点の把握や拡大あるいは縮小・廃止などを判断するための情報収集及び分析。
援助対象者の能力の把握	対象者が直面する困難に対処する力をどの程度もっているのか。
直接援助の効果の評価	集団の平均値等で判断できない、対象者個別の変化の把握とその背景の分析。

出典：坂田周一『社会福祉リサーチ——調査手法を理解するために』有斐閣、2003年、23～25頁より抜粋。

(1) 人間行動と社会環境の理解

まず、日本で生活するアサイラム・シーカーズが、どこに住みどのような生活をしているのか、年齢や性別、住居の状況等の把握が必要である。また、アサイラム・シーカーズの来日前の状況について迫害の状況や心身への影響はもちろん、なぜ日本で難民認定申請をしたのか、来日前に日本についてどの程度の情報を得ていたのかといった調査はこれまで十分に行なわれていない。

今回行なったインタビュー対象者のうち1名は、母国で知り合った日本人から渡日を強く勧められたことを語った。しかし、それ以外の者は積極的な理由で日本を選んでおらず、「準備されたあるいは取得できたビザが日本だった」、「国際イベントで出国する先が日本だった」と答えている。来日前の日本に関する情報は、「民主的な国と聞いていた」、「工業が発展した国」など抽象的なものが多く、ほとんどの対象

者が来日前に持っていた日本のイメージと来日後に直面する困難とのギャップに戸惑っていた。

また、対象者のうち難民の保護について詳しく知っていたのは3名で、その他は「入国審査時に聞いた」、「支援団体に紹介されて始めて聞いた」と語っている。アサイラム・シーカーズは、迫害を逃れてきた、あるいは出国しなければ身の危険を感じたという点は共通しているが、全ての者が難民条約のことや認定に審査が必要だということを知っているわけではない。難民認定審査手続きについて知っていたと答えた対象者も、どこに行けばよいか迷っていたところ、来日後すぐに母国の近隣国出身者と出会い「日本では絶対に難民とは認められず、収容されて送還される」と聞き、数ヶ月間隠れるように暮らしていた。その間は、「外国人を多く雇用する事業所で働いたが、コンテナのような住居に数人で住み、日払いの給料も途中からは支払われなくなった。生活に困窮していたところ、たまたま知合った外国人から支援団体を紹介された」と語った。より効果的な支援を行なうためには、こうした来日前後の経緯や個人の状況とそれらが与える難民認定申請や支援へのアクセスとの関連性を把握する必要がある。

(2) 福祉ニーズの把握

アサイラム・シーカーズの支援を行なっている難民支援協会では、医療・就労・住居を生活支援の中心と位置づけている⁵²。まず医療では、インタビュー対象者のうち10名が医療機関の受診を経験していた。そのうち3名は慢性的な不眠と抑うつ気分を訴え精神科に通院、2名は腰痛や膝関節痛を訴えて整形外科に通院を続けており、1名は無料低額診療施設受診の順番を待っていた。また、1名は脳梗塞による片麻痺状態で、1名は来日後に出産を経験している。受診した対象者のほとんどが治療にかかる費用が生活の負担となっていることを訴えている。女性のアサイラム・シーカーは、男性医師による診察が辛かったと語っていた。今後は、疫学的な調査に加えて、治療をうける際の障壁なども明らかにする必要がある。さらに、アサイラム・シーカーズを受け入れる保健・医療機関側の意識や医療機関側の課題を把握することも、これまでに取り組まれていない研究である。

次に就労であるが、2名のインタビュー対象者は就労が許可されていたが、実際に働いているのは1名であった。就労による収入は低く、月に2万～3万程度だった。一方、就労許可はないが、友人の仕事を手伝う等して臨時に収入を得ている者は2名であった。そのうちひとり、友人宅の家事をする報酬として食事を食べさせてもらっているという。アサイラム・シーカーズも一定の要件を満たすことができれば就労が許可される。しかし、実際に就労できる者はどのくらいいるのだろうか。どのような職業につき、どのような環境で働いているのかについて、まとまった調査は皆無である。

住居は、インタビュー対象者のうち3人が支援団体が提供するアパート、1名は来日後間もないためにゲストハウスを利用中、1名は職場に間借りをしている。残りの7名は、賃貸アパートに住んでいる。そのうち1名は子どもと2人暮らし、1名は家族ではない者（外国人）と同居となっている。家賃は平均で約45,000円である。居住環境については、2002年に財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部から委託され難民支援協会が調査を行っており、住居の形態、家賃、世帯構成、シェルターの整備状況等をまとめている。それから10年を経過していることから、改めて住居環境調査を行なう必要がある。

最後に、上記以外に、インタビューでは、育児や子どもの就学に関する訴えも聞かれた。滞在が長期化

していること、女性のアサイラム・シーカーズも増加していることから、複数世代にわたる生活ニーズについて把握することが必要である。

(3) 社会資源の把握

アサイラム・シーカーズが実際に利用できる公的な社会資源は極めて少ないが、無料低額診療や入院助産、自立支援医療などは在留資格に関係なく利用できる制度である。また、在留資格が「特定活動」である場合には国民健康保険の加入もできる事例もみられる⁵³。近年はシェルターや食料支援を行なう団体なども増えている。自治体によっては在留資格に関係なく利用できる日本語教室もあり、こうした社会資源を把握し整理することで、より効果的な連携や緊急時の対応が可能となる。

また、社会保障制度の利用においては、窓口となる自治体のアサイラム・シーカーズでも利用できることや制度を柔軟に対応できることを把握していない場合もある。インタビューでは、入院助産の利用にあたり支援団体のスタッフが何度も自治体の担当者と交渉したことを語った者もあり、福祉制度などの利用実績の集約とあわせて、利用にあたっての法律の解釈や利用手続きの過程の整理が求められる。

(4) 福祉サービス事業の効果評価

アサイラム・シーカーズの福祉サービス事業に該当するものには、外務省から委託された難民事業本部による生活費等の支給の他、民間支援団体による実践、関連する民間団体による、食料支援や日本語教育、シェルターなどがある。例えば、インタビュー対象者の1人は、自治体が無料で行なう日本語教室に通っていたが、その教室には英語を母語とする者が多く、講師と受講生が英語で会話をすることが頻繁にあり、自分についてはついていけないと感じて受講を中断している。また、シェルターについては、5～6人で1部屋を共有するものもあり、長期に住むことは難しいと感じている利用者も多い。より適切で有効な支援を行なうためには、こうした状況をより詳しく把握し、その効果を評価することが不可欠である。

(5) 援助対象者の能力の把握

アサイラム・シーカーズは日本で生活する上で多くの困難に直面しているが、他者に依存するだけの存在ではない。インタビュー対象者のほとんどが、「できるなら仕事をしたい」と語っており、その際には専門的な技能から日常の家事に至るまで自分が持っている能力を活かしたいと思っている。「難民（ここではアサイラム・シーカーズ）というラベリングが難民を画一的に扱い、支援に依存し、無力化する」という指摘もされている⁵⁴。滞在するうえで様々な制約が伴う日本では、アサイラム・シーカーズ自身が自分の能力を見失っていることもあり、その能力を引き出し高めていくためにも彼らの能力を意識的に把握する必要がある。日本語でコミュニケーションできる、逆に日本語があまり上手でないにもかかわらず仕事を探することができる、日本人を含め日本での人間関係を築くことができる、難民認定手続きにおけるインタビューに適切に対応できるなど個々人の持つストレングスに注目した援助は、日本での不安定な生活によ

って失われがちなアサイラム・シーカーズの自尊心や自己効力感を高めることにもつながる。

(6) 直接援助の効果の評価

難民として認められない状態でも長く滞在すれば日本社会との接点は増える。例えば、医療機関の利用、入国管理局や自治体、就労先の雇用主や同僚との関わりなどがある。また、就学期の子どもやその保護者であるアサイラム・シーカーズは、学校とのやりとりなども必要となる。アサイラム・シーカーズがこうした日々の必要なかわりを適切に行ない、日々の生活問題の解決が図られているか個別に検討することが直接援助の効果の評価の一つとなる。さらに、直接援助の効果进行评估するためには、援助にあたってのアセスメントや計画が適切なものであったかというプロセスの評価も不可欠である。また、先程も述べたように、全てを支援者側が準備するだけでは、アサイラム・シーカーズは元来持っている自らの能力を見失い、無力で依存的な存在となってしまう。アサイラム・シーカーズ自らの力で問題解決を図ることができるようになったかという視点が重要である。

先に、アサイラム・シーカーズの調査・研究が進まない要因に、本人や家族の保護の観点からアサイラム・シーカーズ自身と研究者双方が慎重になること述べた。この点については、アサイラム・シーカーズの支援に携わる団体との連携や調査の上での倫理規定の整備を図る必要がある。

7. おわりに

日本にいるアサイラム・シーカーズは生活していく上で多くの困難に直面する可能性が極めて高い存在である。それは、在留資格が不安定であり生活を支える公的な制度が比較的に少ないという問題があり、その背景には、アサイラム・シーカーズが、難民受入れ国の姿勢によって変化する概念であり、マスコミなどによる否定的な影響もあいまって、社会から画一的に不可視化や排除される存在にもなりやすいことがある。特に日本では、必要な支援が不十分な上に難民認定審査期間が長いために、困難な状態が長期にわたる。結果的に難民認定あるいは人道的な観点から日本に滞在することが認められても、自ら能力を発揮して、自立した生活を送るための日本語、就労する技能といった日本社会に適応する能力が低下あるいは獲得されないことにもなりかねない。また、日本での困窮した生活や医療へのアクセスが悪いために重い疾病を抱えることになると、結果的に日本で滞在することができず他国に移動したり帰国した後も、大きな負担を抱えながらの生活を強いられることとなる。アサイラム・シーカーズの生活支援は、アサイラム・シーカーズである期間の生活維持だけでなく、彼らの未来を保障する支援でもあるのだ。

国際ソーシャルワーカー連盟はソーシャルワークを以下のように定義している。

ソーシャルワーク専門職は、人間の福利（ウェルビーイング）の増進を目指して、社会の変革を進め、人間関係における問題解決を図り、人びとのエンパワメントと解放を促していく。ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する。人権と社会正義の原理は、ソーシャルワークの拠り所とする基盤である。

アサイラム・シーカーズの生活困難は、アサイラム・シーカーズと逃れた国の国家システムあるいは社会環境との相互作用によっての中で生じている問題であり、「**人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する**」というソーシャルワークの対象であること、さらに、その支援には、日本社会の中で不可視化され排除されていることに焦点をあて、無力化されているアサイラム・シーカーズの持つ能力を引き出していくことが求められる。その観点から、ソーシャルワーク実践に加えて、調査・研究が果たすべき責任が大きいことを述べて来た。

武田⁵⁵は、日本で生活する外国人の増加と多様化によって、彼らが直面する福祉ニーズも多様化し、多文化ソーシャルワーク実践の需要が高まり、関連する調査や研究の重要性も高まっていると指摘する。1999年には、James MidgleyのSociak Welfate in Global Contextが邦訳され出版された⁵⁶。Midgleyは日本語版の出版にあたり「グローバリゼーションは、今まで以上に大きな影響を与えるので、ソーシャルワークと社会政策の学生が国際的視野に立つことは極めて重要である。（中略）ローカルな事象は国際的視野で見てこそ、その相互関連が初めて理解される（中略）国内のみをみて、国際的趨勢を無視する傾向はよくみかけることである。この傾向は福祉系の大学教員や福祉現場で働く専門職にもあてはまる」と述べている。日本にいるアサイラム・シーカーズは、まさにこのことを気づかせてくれる存在である。

近年ようやく「異文化ソーシャルワーク」⁵⁷や「多文化ソーシャルワーク」⁵⁸に関する書籍も出版されており、外国人集住都市では、異文化ソーシャルワーカーあるいは多文化ソーシャルワーカーの養成が試みられている⁵⁹。こうした中に、難民そしてアサイラム・シーカーズに関する研究も位置づき、広く難民問題が周知され、実践がより豊かなものになっていくことがこれまでも増して望まれている。

* 本論は、文部科学省科学研究費補助金基盤研究（C）課題番号21530579から助成をうけて行なった先攻研究及び個別インタビューをもとに作成した。インタビュー調査を受け入れていただいた申請者の方、インタビューの補助をしていただいた難民支援協会に深謝いたします。

1 UNHCR, UNHCR Master Glossary of Terms, Rev.1, 2006, p.4.

2 UNHCR, UNHCR Statistical Yearbook 2010, 10th edition: Trends in Displacement, Protection and Solutions: Ten Years of Statistic, 2011, p.6.

3 UNHCRの年間統計で計上される支援対象者（persons of concern）は、難民、アサイラム・シーカーズ、国内避難民、無国籍者、帰還難民、帰還国内避難民、その他の7つである。ibid, p.6.

4 本間浩「難民に関する問題提起と『難民研究フォーラム』の意義」『難民研究フォーラムthe refugee studies forum』2010年、4頁。

5 UNHCR, 2011, op.cit., pp.42-45.

6 ibid., p.42.

7 ibid., p.44.

8 UNHCR, "1976 (Executive Committee—27th Session) CONCLUSIONS ADOPTED BY THE EXECUTIVE COMMITTEE ON INTERNATIONAL PROTECTION OF REFUGEES AND ON THE SUB-COMMITTEE OF THE WHOLE No. 2 (XXVII) FUNCTIONING OF THE SUB-COMMITTEE

- AND GENERAL," Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 2009, p.4. (UNHCR 駐日事務所「『難民の法的保護』UNHCR執行委員会 難民の国際的保護に関する結論(選集)」『小委員会の機能および一般的事項』2号、1976年)。
- 9 United Nations, "Chapter XIX Assistance to refugees," Yearbook of the United Nations 1977, 1997, p.621.
- 10 日本にはじめてボートピープルが到着したのは1975年であるが、当初はアメリカなどに再定住する間の一時的な滞在としての受入れであり、定住受入れが始まったのはその2年後、一時滞在施設や受入れのための施設などが整備されるのは難民条約を批准した1981年以降のことである。
- 11 たとえば、シンガポールは、90日以内に第三国へ定住する保障のない難民の上陸を拒否し、マレーシアとタイは自国の海岸線から船を押し戻した。UNHCR、『世界難民白書2000——人道行動の50年史』時事通信社、2000年、83頁。
- 12 UNHCR・前掲注8。
- 13 原文は "Though a number of countries throughout the world admitted thousands of asylum-seekers, the grant of asylum continued to be problematical." となっている。United Nations, "Chapter XIX Assistance to refugees," Yearbook of the United Nations 1977, 1997, p.621.
- 14 UNHCR, "The Asylum Dilemma," The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda, Oxford University Press, 1997, pp.184.
- 15 Cox, D. & Pawar, M., International Social Work Issues, Strategies, and Programs, Sage Publications, 2006, p.272
- 16 UNHCR, op.cit., 2011, p.30.
- 17 UNHCR『世界難民白書1997/98——人道行動の課題』読売新聞社、1997年、179頁。
- 18 UNHCR『世界難民白書2000——人道行動の50年史』時事通信社、2000年、309頁。
- 19 UNHCR『公正かつ効率的な庇護申請手続き——適用可能な国際基準の非包括的概観(日本語仮訳)』、UNHCR 駐日事務所、2005年。
- 20 法務省入国管理局「平成23年における難民認定者数等について」。
- 21 同上。
- 22 法務省入国管理局「出入国管理関係訴訟(本案事件)受理・終了件数の推移」『平成23年版 出入国管理』2012年、112頁。
- 23 法務省「出入国管理基本計画(第2次)」法務省告示第109号。
- 24 法務省「第3次出入国管理基本計画」2005年、23頁。
- 25 法務省「第4次出入国管理基本計画」2010年、29頁。
- 26 『朝日新聞』2012年1月21日夕刊。
- 27 Briskman, L. & Babacan, A., "Turning away thy neighbor," Asylum Seekers: International perspectives on interdiction and deterrence, 2008, pp1-2.
- 28 「割り込み」は、原文のqueue jumpersを筆者が訳した。キャンプなどにいる難民に対して、正規の入国資格を持たずにボートなどで直接入国し庇護申請を行なう者を指す。オーストラリアなどで使用されている。
- 29 「難民認定申請者に対する保護措置」として外務省から委託をうけた難民事業本部が生活費や住居費、医療費などの生活援護を行っている。
- 30 森谷康文「エスニック・コミュニティのない難民申請者へのグループワークによる支援」『難民研究ジャーナル』1号、2011年、102頁。
- 31 『朝日新聞』2008年12月12日夕刊。
- 32 『朝日新聞』2009年6月26日朝刊。
- 33 『朝日新聞』2009年7月24日夕刊。

- 34 人種差別の撤廃に関する委員会第58会期、国連人種差別の撤廃に関する委員会から日本への「最終見解（C. 懸念事項及び勧告19より抜粋）」2001年3月20日。勧告文は、筆者による翻訳。
- 35 尾方欣也「医療機関からの報告」森恭子監修、難民支援協会編『外国人をめぐる生活と医療』現代人文社、2010年、70頁。
- 36 松本基子「我が国におけるインドシナ3国難民の定住状況——ベトナム・ラオス・カンボジア」『ソーシャルワーク研究』11巻3号、1985年、193～202頁。
- 37 松本基子「インドシナ難民の我が国での受け入れ体制」『社会福祉』27号、1986年、55～63頁。
- 38 荻野剛史「わが国における難民受入れと公的支援の変遷」『社会福祉学』46号3巻、2006年、3～15頁。
- 39 荻野剛史「「難民」と「移民」の差異——わが国における生活面に焦点化して」『瀬木学園紀要』6号、2012年、47～53頁。
- 40 原口律子「インドシナ定住難民の社会適応——サポート・システムの分析を基軸として」『人間科学共生社会学』1号、2001年、1～45頁。
- 41 長谷部美佳「結婚移民に対する移民ネットワークと移民コミュニティの役割——インドシナ難民の配偶者の事例から」『社会学論考』31号、2010年、1～27頁。
- 42 鶴川晃・鈴木学美・松葉祥「ヴェトナム難民女性の日本社会への適応の現状について——母子保健領域におけるサポートシステムの構築を目的とした実践的研究」『明治安田こころの健康財団研究助成論文集』39号、2003年、222～229頁。
- 43 森恭子・櫻井美香「在日難民女性の生活実態と地域社会の関わり——在日ビルマ難民女性の聞き取り調査を通して」『社会福祉』50号、2009年、67～81頁。
- 44 高杉公人「難民支援とソーシャルワークエコロジカル・アプローチを用いた日本におけるソーシャルワーク実践に関する一考察」『ソーシャルワーク研究』35号3巻、2009年、213～221頁。
- 45 市川政雄「難民トラウマと精神的ストレス——在日ビルマ人難民申請者の場合」『法と民主主義』333号、1998年、52～57頁。
- 46 道家木綿子・辻恵介・大山みち子「在日クルド人難民申請者のメンタルヘルス——来日後の収容経験」『こころと文化』6号1巻、2007年、51～60頁。
- 47 森は、アサイラム・シーカーズの支援の課題について、健康問題に焦点をあてながら、エスニック・コミュニティや日本人コミュニティとの関わりの重要性について論じている。森恭子「日本のアサイラムシーカーの生活問題および支援の現状と課題——難民認定申請者をめぐる諸問題を中心に」『ソーシャルワーク研究』31号3巻、2005年、214～220頁。また筆者はエスニック・コミュニティがない難民申請者への支援として、グループワークの有効性を検討した。森谷・前掲注30、101～110頁。
- 48 石川えり「日本の難民受入れ——その経緯と展望」駒井洋監修『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店、2002年、237頁。
- 49 同上、237頁。難民認定後は日本国民あるいは一般外国人とほぼ同じ扱いがされるが、難民と認定されたあとには、対応窓口が各自治体となるために、言葉の問題や制度等の手続きを難民自身だけで行なうことは困難な場合があること、経済的にも困窮する場合も少ないことが指摘されている。
- 50 小泉康一「難民研究——問題の所在と将来の研究方向」難民問題研究フォーラム編『難民と人権——新世紀の視座』現代人文社、2001年、208～209頁。
- 51 坂田周一「社会福祉リサーチ——調査手法を理解するために」有斐閣、2003年、23～25頁。
- 52 櫻井美香「難民の生活支援とは——社会資源を中心に」前掲注35、18頁。
- 53 古藤吾郎「難民たちは、国民健康保険に入れるのか、入れないのか」前掲注35、44～53頁。
- 54 小泉康一「『難民』とは何か」三一書房、1998年、15～19頁。
- 55 武田丈「日本における多文化ソーシャルワークの実践と研究の必要性」前掲注44、176～188頁。

- 56 ジェームス・ミッジリィ / 京極高宣・萩原康生訳『国際社会福祉論』中央法規出版、1999年。
- 57 石河久美子『異文化間ソーシャルワーク——多文化共生社会をめざす新しい社会福祉実践』川島書店、2003年。
- 58 社団法人日本社会福祉士会編『多文化ソーシャルワーク——滞日外国人支援の実践事例から学ぶ』中央法規出版、2012年。
- 59 愛知県では、2006年より「多文化ソーシャルワーカー」の養成・活用事業が行なわれている。また、群馬県では「多文化共生ソーシャルワーカー育成事業」がとりくまれている。神奈川県や浜松市といった外国人集住都市では、同様のとりくみがみられる。