

特集 難民「保護」を考える

報告

滞日難民申請者の脱貧困をめぐる困難と葛藤 —ソーシャルワークの現場から

古藤吾郎 特定非営利活動法人難民支援協会職員、ソーシャルワーカー

key words

難民認定申請者、貧困、ソーシャルワーク／Asylum-seekers, Poverty, Social Work

1. はじめに——17,000人の滞日難民たち

生き抜くために“不法な就労”は選択肢となり得るのか。日本で暮らす難民が陥る貧困問題、貧困から脱け出し少しでも安定した生活をしようとするなかで直面する困難と葛藤、そして支援機関がソーシャルワークの現場でどのように介入することができるのか、公的保護の概略と現状を含め報告する。

現在、日本に滞在し生活を営んでいる日本国籍を有しない人¹の数は、在留資格の種類や有無を問わず200万人を超える。法務省入国管理局によると、2011年末現在の外国人登録者数は約208万人²、2012年1月1日現在の不法残留者の総数は約7万人となる³。

日本で暮らす200万人以上の外国人のなかで、難民等として滞在している人は2011年末現在で約1.7万人と推定される。本書では難民を5つのタイプに分けて整理しているがその内訳は表1のとおりとなる⁴。

表1 滞日難民の人数内訳（2011年末現在）

タイプ	補足説明	人数
① インドシナ難民	ベトナム、ラオス、カンボジア出身で日本が定住者として受け入れた者（1978年～2005年）	11,319人
② 条約難民	難民条約等に基づき日本政府より難民として認定された者（1982年～）	598人
③ 在留特別許可を得た難民	難民認定申請の結果、難民とは認定されなかったが、人道的な配慮が必要であるとして特別に在留が認められた者（1991年～）	1,994人
④ 第三国定住受入難民	海外難民キャンプより日本政府がパイロット事業で定住者として受け入れた者（2010年～）	45人
⑤ 難民認定申請者	日本を訪れ日本政府からの庇護を求め難民認定申請手続きをおこなっている者（1982年～）	3,400人
合計		約17,000人

出典：法務省及び外務省のプレスリリース等に基づき著者作成。

表1の①～③の難民の人数は、これまでに定住等が許可された数であり、その後、日本以外の国に移った人、日本で亡くなった人、あるいは日本で生まれた子どもの数は含まれていない。⑤難民認定申請者の数値は入国管理局が発表している1982年から2011年の難民認定申請（一次および異議手続き）の申請数合計

から処理数合計を控除した数値である。①および④の難民は日本政府が定住者として受け入れた者であり、②および③の難民は自ら難民認定申請（⑤に該当）をおこない、その結果として在留が認められた者である。

また、難民の出身国等については、②の条約難民および③の在留特別許可を得た難民たちは、約9割がミャンマー（ビルマ）出身であり、それ以外は、②ではイラン、ベトナム、カンボジア、ラオス、③では中国、アフガニスタン、イラン、トルコ等となる⁵。④の第三国定住受入難民はミャンマー出身の少数民族、⑤の難民認定申請者の主な出身国はミャンマー、トルコ、スリランカ、パキスタン、イラン、ネパール、バングラデシュ、アフガニスタン、中国、インド、エチオピア、カメルーン、スーダン、ウガンダ、ナイジェリア、コンゴ民主共和国、ガーナなどである⁶。

2. 難民が暮らしていくことの難しさ

母国等での迫害から逃れて日本に移り住んでいる難民は、新しい環境に身を置き暮らしていくなかでさまざまな困難に直面し、ストレスを抱えることがある。そのなかで貧困状態に陥る難民もいる。

（1）貧困難民へのセーフティネット

表1に沿って、貧困難民にたいして日本社会にどのようなセーフティネットが整備されているか捉えてみたい。インドシナ難民および条約難民（表1の①および②）は日本政府より定住が認められた者であるため、「定住者」の在留資格が与えられている。この在留資格を有することで、制限なく就労することが許可されるため、就職し賃金収入により自立した生活を目指すことができる。また、雇用先で社会保険に加入することで、医療・介護・年金・雇用・労働災害における保険というセーフティネットを持つことになる。一方で、もし本人が生活困難な状況となった場合には、生活保護が準用⁷され法的保護の対象となる。

（2）難民申請者が暮らしていくことの難しさ

難民のなかで社会的にもっとも弱い立場に位置するのが難民認定申請者（以下、難民申請者とする）である（表1の⑤）。難民申請者は出入国管理及び難民認定法61条の2に規定されているように法務省令に定める手続きにより難民認定申請をおこない、法務省の審査を受けている期間は地域社会において生活を営むことになるのだが、在留資格が無い、またはあっても最大6ヶ月という短期的なものとなるため、日本社会のほとんどのセーフティネットからこぼれ落ちることになる。

日本で暮らす外国人は原則的には有効な在留資格があることで正規な滞在とみなされる。難民申請者のなかには在留資格がすでに失効している、あるいは迫害から逃れる過程で身の安全を最優先し非正規の旅券等で来日したために在留資格を有することができない場合がある。一方で、正規に滞在している状態で難民認定申請をすると、有効期間6ヶ月の在留資格を得ることが可能となり、難民認定申請中は更新され続ける。この場合、居住する自治体で住民票が作成され国民健康保険の加入や児童手当の受給へとつながる⁸。さらに、一定期間経過後に就労許可も得られる。しかしながら、在留資格の有無に関係なく、親族や知

人がいない／少ない、日本語能力が低い、日本文化に慣れていない、そのうえ社会的に難民への理解が低いなどの理由で、難民申請者は貧困状態に陥りやすい。また、難民認定申請に係る期間は、申請者数の増加に伴いより長期化し、平均期間は2～3年くらいであろうと当事者・支援者から聞くことが多い⁹。

(3) 難民申請者の経済的収入源

難民申請者が暮らしていくための経済的収入源として、主に次の5つが考えられる。

- A.労働による賃金
- B.本人や親族等の貯蓄
- C.日本にいる親族や知人からの経済的援助
- D.母国や海外の親族等からの経済的援助
- E.日本政府からの保護費

このなかで、B、CおよびDで数年単位という申請期間中の生計を維持できる者は非常に稀であろう。ほとんどの難民申請者はもとよりそうした収入源がない。したがって、現実的に難民申請者が暮らしていくための主な収入源となり得るのはAまたはEとなる。

(4) 難民申請者へのセーフティネット

貧困状態にある難民申請者のみを対象とするセーフティネット（公的保護）があり、前述の“E.日本政府からの保護費”に該当する。これは生活保護法に基づく生活保護費とは異なるものである。難民申請者は定住的な在留資格を持つことが無いので生活保護準用の対象にはならない。この保護費事業は外務省が管轄し、公益財団法人アジア福祉教育財団のなかの難民事業本部という部署が実施主体となっている。ここでは、保護の制度、保護基準額、保護費受給モデルごとの最低生活費を表2～4で生活保護費と比較することでその違いを捉えてみたい。

外務省による難民申請者への保護費（以下、外務省保護費とする）と生活保護費とはさまざまな隔たりがある。外務省保護費は根拠法令が無く、保護の範囲も生活、住居、医療の3分野のみであり、教育や出産は含まれていない（表2参照）。生活扶助においては母子加算等が無く、住居扶助に関しては一時扶助が無い。ため賃貸アパートの入居や更新にかかる契約金を払うことが外務省保護費だけでは実現できないのである（表3参照）。また、すべての難民申請者がこのセーフティネットの対象ではなく、外務省が定める要件に満たない場合は、保護費を申し込むこともできない（表2参照）。

難民申請者の収入が支給基準額（最低生活費）に満たない場合、外務省保護費が支給されることになるが、その最低生活費も生活保護費に比較して低く（表4参照）、無収入で、基準額以上の家賃であれば、この最低生活費が支給金額になる。外務省保護費による支給額は地域や世帯構成により異なるものの、生活保護費のおよそ6～7割となるのであろう。つまり、日本国民に憲法で保障されている健康で文化的な最低限度の生活よりさらに低い基準が設定されているのである。最低生活費が低いということは、それだけ保護費を受給するのが困難になるということである。例えば、表4のモデル①の場合、収入が10万円あると仮

表2 保護費の制度比較(2012年7月現在)

	難民申請者への保護	生活保護
管轄	外務省	厚生労働省
根拠法令	無し(政府予算による支給制度)	生活保護法
対象	法務省入国管理局に対して難民認定申請手続きをおこなった外国人のうち、外務省が定める要件に該当する者	日本国籍を有する者(定住する外国人は準用)
実施機関	難民事業本部(公益財団法人アジア福祉教育財団)	原則として都道府県知事及び市町村長
保護範囲	生活、住宅、医療	生活、教育、住宅、医療、介護、出産、生業、葬祭
申請から決定までの期間	通常は数ヶ月、緊急性が著しく高い場合は数週間	14日以内に決定を通知
保護開始時期	保護決定した月の指定日	保護決定後、申請日に遡及
保護不認定の通知方法	口頭での通知	書面による通知

表3 保護範囲及び保護基準額の比較(2012年7月現在)

			外務省保護費		生活保護費		
生活 扶助	基準額／月	12 歳以上	46,500 円 (月の日数が31日の場合。1,500円／日×31日) 地域に関係なく固定基準		59,170 円～85,510 円 最低基準額 (3 級地－2、70 歳以上) 最高基準額 (1 級地－1、12～19 歳)		
		12 歳未満	23,250 円 (月の日数が31日の場合。750円／日×31日) 地域に関係なく固定基準		49,860 円～77,500 円 最低基準額 (3 級地－2、0～2 歳) 最高基準額 (1 級地－1、6～11 歳)		
	加算：障害・母子・養育		無し		状況に応じて有り		
住宅 扶助	基準額／月	基準		地域に関係なく固定基準		最低基準 (富山県)	最高基準 (東京都他)
		世帯 人員	単身	40,000 円		21,300 円	53,700 円
			2 人以上	50,000 円 (2 人) 55,000 円 (3 人) 60,000 円 (4 人以上)		27,700 円 (2～6 人) 33,200 円 (7 人以上)	69,800 円 (2～6 人) 83,800 円 (7 人以上)
	一時扶助		無し		敷金、契約更新料、住宅維持費等		
医療扶助			原則として実費を本人支払い後に返戻			原則として実費を給付	
教育・介護・出産・生業・葬祭扶助			無し			状況に応じて有り	

表4 保護費受給モデルごとの最低生活費の比較(2012年7月時の基準額等による計算)

		外務省保護費	生活保護費
モデル① 単身、30代 (障害をもたない) 東京都A区(1級地-1)	最低生活費	86,500円	137,400円
	(うち生活扶助)	(46,500円)	(83,700円)
	(うち住宅扶助)	(40,000円)	(53,700円)
モデル② 母20代、子1歳 (障害をもたない) 千葉県B市(2級地-1)	最低生活費	119,750円	195,850円
	(うち生活扶助)	(69,750円)	(136,050円)
	(うち住宅扶助)	(50,000円)	(59,800円)
モデル③ 両親30代、子6歳及び8歳 (障害をもたない) 埼玉県C市(1級地-2)	最低生活費	199,500円	279,000円
	(うち生活扶助)	(139,500円)	(217,000円)
	(うち住宅扶助)	(60,000円)	(62,000円)

表2～4 出典：外務省の保護費事業は根拠法令が無いため、本文の内容、表現、データについては外務省及び難民事業本部が公表している情報と筆者が実務を通じて収集した情報等に基づき記述。生活保護については根拠法令および厚生労働省ウェブサイトに基づき筆者作成。

定すると外務省保護費の最低生活費を上回るので保護費を受給できないが、生活保護費のそれに満たないため生活保護費であれば受給の可能性がある。加えて、外務省保護費だけでは依然として貧困状態にあるため、少しでも他の収入を得ると、保護費の受給額が減額される。したがって、難民申請者が外務省保護費を受給する間はその最低生活費にしばられるのである。

公益財団法人アジア福祉教育財団によると、2012年3月時点での外務省保護費受給者は318名である¹⁰。つまり、同時期の難民申請者数が3,400人（表1の⑤参照）であると推定した場合、この保護費を受給している者はその1割に満たないのであり、残りの9割以上の難民申請者は保護費を受給せず暮らしていることになる。

（5）難民申請者の就労

外国人が日本で正規に雇用されるためには、法務省より就労許可を受けなければならない。就労許可が与えられるのは有効な在留資格がある者に限られている。難民申請者のなかで在留資格がある者の割合はおよそ半分である。法務省の発表によると、難民申請者のなかで申請時に正規の在留資格があった者の割合は過去5年間（2007～2011年）で平均51.5%¹¹となる。在留資格がある難民申請者は難民認定申請手続きの開始から6ヶ月経過すると、法務省より就労許可を受けることが可能となる。なお、就労許可を与えられた難民申請者も生活に困窮すれば外務省保護費を受給できる。実際に就労許可はあるが仕事先がみつからず保護費を受給している難民申請者も多くいるのである。

一方で、在留資格が無い難民申請者も半数近くいるが、彼らは法務省から就労許可を与えられることはないで、正規に就労することができない。就労が認められていないが、前述の外務省保護費が必ず受給できるという制度になっていない。保護費は難民申請者の1割程度に支給する予算で実施されているので、難民申請者全体のうち約9割は保護費を受給していないこと、約5割は在留資格がなく就労許可が与えられないことを考慮すると、4割近い難民申請者は就労許可を持たず、そして保護費を受給していないと推量できる。彼らも含め、9割以上の保護費を受給していない難民申請者は自身や家族の生存のため、そしてより文化的で安定的な暮らしを実現するため、労働による賃金収入（前述の経済的収入源のA）を得て暮らしていると考えるのが合理的であろう。

3. 難民申請者の脱貧困をどのように支援するか

特定非営利活動法人難民支援協会（以下、難民支援協会）では訪ねてくる難民にたいしてさまざまな形態で支援を提供している。著しく生活に困窮している状況であれば、食料や衣類などの生活用品を提供したり、一時的に滞在できるシェルター、生活費等を支給したりすることがある。ただ、こうした支援はあくまでも限定的・短期的なものであり、主に前述の外務省保護費を受けるまでのつなぎとして提供することが多い。しかしながら、保護費の範囲や基準が限定的であるため、受給していても貧困状態になることがある。そして、外務省保護費が受給できない難民申請者は、より深刻な貧困状態に陥りやすくなる。このような難民申請者に対して、難民支援協会はソーシャルワークを用いて介入する。

(1) ソーシャルワークによる介入

日本の「ソーシャルワーカーの倫理綱領」においてソーシャルワークは次のように定義づけられている。「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、人びとのエンパワー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」¹²。そして、ソーシャルワーク¹³の実務では生活上の困難の対処への支援を行うものであり、この生活上の困難を生活におけるニーズと関連づけて考える。機能的に生活をおくる上で必要なものが充足されている場合もあるが、欠如していたり不充足な状況であったりする場合もある。ソーシャルワークにおいては、それを「ニーズ」ととらえ、そのニーズが充足されていない状態こそソーシャルワークが介入する可能性がある状況だと見る¹⁴。

ソーシャルワークの実践において、価値、知識、技術の3つの要素を適切かつ創造的に組み合わせることが重要であり¹⁵、それぞれがソーシャルワーカーの支援における対処能力に関わるものとなる¹⁶。また、外国人であるクライアント（難民）と関わるにあたり、その実践においては“文化を理解し対処する能力”（Cultural Competence）も求められる¹⁷。

3つの構成要素のうちの最初の価値は、支援の基盤となる価値、倫理であり、それは社会正義、人権の尊重、非抑圧者の解放など、ワーカーの使命と深く関わり、支援の方向性を定める際の基準となるものである¹⁸。難民を支援するというかわりににおいては、日本政府、難民の周囲にいる人ではなく、難民自身の人権が尊重され、福利が増進することを支えるための働きかけが主要な価値基準となるはずである。知識は、科学的な知識及びものごとの合理的、科学的な思考である¹⁹。これまでに述べてきた難民申請者の概要や外務省保護費等の制度は、介入するにあたり不可欠な知識であり、そのような知識を踏まえ、難民申請者が貧困を脱し少しでも安定的な生活を目指すにはどのような方向性で介入できるのか、合理的、科学的に思考することが支援の現場で求められる。3番目の技術は、アセスメントやプランニングに用いる認知的技術と、援助関係を築きコミュニケーションする相互作用技術である²⁰。貧困状態にある難民申請者に介入する際に重要となる技術として、エンパワーメント（empowerment）があり、その基盤となるのはストレングス・パースペクティブ（strength perspective）である。

ストレングス・パースペクティブは、従来の医学モデルのように、人やその環境の欠点や問題性だけに目を向けるのではなく、その「強み」に目を向け、その強みを活用するソーシャルワークの展開のあり方を示すものとなる。ソーシャルワーカーはクライアントの価値や希望、将来に焦点を当て、クライアント自身の強みによって困難をしのぎ、乗り越えることが可能であると指摘し、発達の可能性に向けてクライアント自身が自律的に向き合うことを促進する²¹。

(2) ソーシャルワークの現場から

難民支援協会を訪ねるクライアントのなかに、日本に来て間もないうちに難民認定申請手続きをしたい

という者も多い。彼らは、自らが当事者であるにもかかわらず、難民申請手続きや申請者の社会的立場等について理解に乏しい。それは、十分な情報が提供され知識が深まるような機会が無いからである。入国管理局で難民認定申請手続きをおこなっても、手続きや申請者の日本での生活、さらに外務省の保護費に関するガイダンスを受けるわけではない。したがって、日本での滞在期間がまだ短く、どのように暮らしていったいかわからず困惑して訪れたクライアントにたいして、難民支援協会では、本人が難民申請者として暮らしていくことにどのような見通しを抱いているのか、日本文化をどのように捉えているのかなどを話し合いながら、難民申請手続き上のどのような段階にいるのか、あるいは他の難民申請者たちがどう暮らしているのかというような話題を提示し強い関心が示されると、そこからセーフティネットが欠乏した日本社会で生きていくことにたいしてどのように向き合っていくことができるだろうか、と協働で模索する作業に入る。

申請者のなかには外務省保護費のことを知らない場合もあるため、生活に困窮している状況であれば、まずは保護費があることを伝え、受給するためには審査があり、その申請手続きについて情報を提供することになる。クライアントは青年または中年男性が多く、日本に来る前には母国で仕事に就き経済的に自立していただけてだけでなく、家族を扶養していた者も多い。それゆえ、できることであれば保護費を受けずに自活したいと考えている。そこで、彼らが外務省保護費を申請する際には、そうした認識を大きく転換することになる。

クライアントにしてみれば自分自身は労働することに何の支障も無いが、それを許可しないのは日本政府側の事情なのであるから、代わりに生活費の保障を受けることができるはずだと考えることは合理的と言える。しかしながら、外務省の保護費は生活困窮状態に陥ったという前提で申請者が保護を受けたいと強く希求することで初めて受け付けてもらえるものである。つまり、難民申請者にとっては、働く能力があると信じているのに働かせてもらえず、保護を乞わなければならないという不本意で屈辱的な現実を受け入れる作業が保護費申請に臨む際には重要となる。もし、保護費は当然のように与えられるという受動的な認識でいると、保護費受給が困難になることが懸念される。そこで、ソーシャルワーカーは、本来は自活できる能力を持つ個人であるというクライアントの尊厳を支えながら、将来のより安定した生活のための準備として外務省保護費を申請するという選択肢についての理解と認識を深めるという協働作業をおこなう。

クライアントから「お金がない」、「家賃が払えない」、「食べ物を買えない」、「病院での支払いができない」、「ガス・電気・水道代が払えない」、「家に帰る交通費がない」などの相談を受ける。暮らしていくための生活費は誰にでも共通して必要なものであり、まさに生存にかかわることである。外務省の保護費受給の要件を満たさない、あるいは審査の結果、不可となった場合、外務省に代わって経済的な保護を継続的にできる機関は存在しない。本人のニーズは生存のための生活費を得ることであり、それは保護費を含め誰かから一方的に与えられたい、施しを受けたいというものではなく、労働しその対価として賃金を得て少しでも安定した生活をしたいというものである。就労許可のある難民申請者であれば、就職の実現を目指すことになる。ハローワークという社会資源があること、同時にハローワークだけに求人情報があるわけではないこと、そして多くの難民は個人的なインフォーマルなネットワークのなかで就労を実現させていることなどの情報を伝えるとともに、難民支援協会の就労支援プログラムも提供する。

一方で就労許可のない難民申請者に対しては状況や介入姿勢が異なる。クライアントからは「入管からは絶対に働いてはいけない、と言われる」、「働いて捕まったら難民として認めてもらえなくなるのか」、「もう収容される恐怖を味わいたくない」、「仕事ができないなら、銀行強盗をするしかないのか」、「“物乞い（を意味する表現）”で暮らしていきなさいいけないのか」、「生きていけないから、いっそのこと収容所にもどしてほしい」、「自殺しろ、ということなのか」など、就労許可を持ってない難民申請者の苦悩や葛藤を表すさまざまな発言を受ける。難民申請者は難民として認められ、定住できる在留資格を得たいというニーズを持つ。そして、少しでも経済的に安定した生活を送りたいというニーズを持つことも自然なことであろう。就労許可の無い難民申請者という立場では、非正規な就労をすることは難民申請への悪影響という不安材料になり得る。つまり、2つのニーズは両立することが難しく、それゆえ当事者は葛藤を抱くことになる。外務省の保護費を受給するなかで暮らしていく人もいるが、そうできない人たちも多い。働くことへの強い関心を抱き、ただ保護費を受けるだけの暮らしが辛い、保護費だけではやっていけないという事情が生じたりすることもある。彼らがサバイバルするための現実的な選択肢は労働以外にあるのだろうか。申請者にしてみれば、日本に来た目的は労働ではなく、身の安全であるのに、非正規であるにもかかわらず就労することはそもそも日本にいる目的が労働であると難民認定申請の審査において捉えられてしまうことへの強い不安がある。

そこで、ソーシャルワーカーは科学的、合理的な思考としていくつかの情報をクライアントに提供する。それは、難民申請者が約3,400人暮らしていること、そのうち在留資格／就労許可が無い者が半数であること、外務省の保護費を受給している者は300人程度であること。このような情報を提示することで、同じような苦境に苛まれている申請者が数多くいること、他の難民申請者たちがどのようにサバイバルしているのか、クライアント自身が想像し、次に自分はどのように向き合うのか、見通しを定めることを支える。

現実的に就労許可を持たずに労働する難民申請者が多いこと、ただし、法令的に取り締まりの対象となり得るということも伝える。そして、一方では在留資格を有しない難民申請者に就労許可を与えず、他方で生活困窮する難民申請者の一部しか保護しないというダブルスタンダードが日本社会に存在し、それゆえ難民申請者が苦境に追いやられているということを明確に指摘する。同時に、難民申請者自身がこれまでに就労すべきかどうか苦悩してきたことをねぎらい、その誠実な姿勢を賞賛し、難民支援協会はいつでも連絡をとりあうことができクライアントに寄り添っていることも伝える。

難民支援協会を訪ね、就労許可を持たずに働こうとすることへの苦悩を話す難民申請者たちは、ひたむきで生真面目で必死にサバイバルしようとしているのである。少しでも頼ることができそうな人に頭を下げ、援助を懇願してきたが、それでもどうにもならなくなり困り果てているのである。その誠実さ、生真面目さは本来ならば他者に好意を抱かれ、人間関係などの社会的な広がりをもたらす強みとなって作用すべきものであろう。

4. おわりに

難民申請者が日本社会で生き抜いていくために、就労はもはや選択肢ではない。外務省の保護費を受けられないのであれば、生存のための唯一の手段であろう。現実にはそうして何千人もの人びとが暮らしてい

る。その唯一の生存手段を“不法な就労”という問題として扱うのであれば、難民の側に問題があるのではなく、ダブルスタンダードを設けた社会の側に問題があると言える。しかしながら、当事者やその周囲にいる人の数はあまりにも少なく、それ以外の大多数の人びとで構成される社会にたいして、社会の側に問題があるのだとする認識が普及するには、眼前に立ちだかる壁はあまりに高く厚い。

ソーシャルワーカーとして、社会に働きかけていくアドボカシー活動はとても重要となるが、同時に、支援の現場では、助けを求めて訪ねてくるクライアントにたいして、個別の介入の手を止めることもない。困難や葛藤を抱え苦悩するクライアントに接しているワーカーは、その人たちの視線で物事を捉え直すことが重要であり、そこから見えてくるものがある。クライアント自身の強みに視座を置くストレングス・パースペクティブを用いることは、頼れるものも乏しく、まるで見えない存在かのように位置づけられているこの日本社会において、難民が生存していくための自律的な見通しを定めることを支えるものである。

また、難民申請者が就労許可を持たずに働くことを余儀なくされている状況は、日本で暮らすすべての人の生活にもかかわってくることである。彼らは非正規な就労であるがゆえに雇用条件の悪い仕事であっても選ばざるを得ない場合が多い。最低賃金より低く、フルタイムでも雇用保険に加入されず、会社側の都合で使い捨てされるような不安定な仕事は法律（労働法）に違反している。つまり、難民申請者にかかる“非正規な労働”というのは、就労許可を与えず難民申請者を労働へと追い込む社会の不都合と、法律に違反した雇用形態による労働という不都合が魔法のように消えてしまうなかで二重の“非正規”という意味合いを持つことが多い。

日本社会にとって、労働法に違反する仕事が増えると、働いてもそれだけでは暮らしていけないなど、貧困状態に陥る人が増えることになる。現実には、このような仕事に就くことでよりいっそう貧困に苦しむ労働者は数多く存在し、その人数が増えていくことで、労働市場全体の労働条件が低下し、さらに貧困が増すことになる。つまり、もはや難民だけが直面する問題ではなく、日本全体の貧困問題に組み込まれるものとして捉えるべきものである²²。

難民が人間らしい暮らしを営めるような社会であるのか。そうでないならば、人間らしい暮らしを持っていないようになにかしら日本社会は抑圧していることになる。その抑圧から難民を解放させることができるのは社会である。難民認定申請期間の長期化、不十分なセーフティネット、難民申請者の“非正規”な就労による貧困の増加など、さまざまな視点で問題を捉えることができる。滞日難民申請者の脱貧困をめぐり、より多様なディスカッションが展開されることを期待したいし、かかわっていききたい。そこから社会が変化していくのだろう。

1 出入国管理及び難民認定法2条2号において外国人は「日本の国籍を有しない者」と定義される。

2 法務省「平成23年末現在における外国人登録者数について（確定値）」（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00021.html）。

3 法務省「本邦における不法残留者数について（平成24年1月1日現在）」（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00016.html）。なお、ここで言う不法残留者も外国人登録が可能であり前項の外国人登録者数に含まれる場合がある。

- 4 表1のうち、①は外務省「難民問題と日本Ⅲ——国内における難民の受け入れ」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>)。②、③、⑤は法務省「平成19年における難民認定者数等について」(1982年～2007年)、同「平成20年における難民認定者数等について」、同「平成21年における難民認定者数等について」、同「平成22年における難民認定者数等について」、同「平成23年における難民認定者数等について」(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00085.htmlほか)。④は外務省「第三国定住により受け入れたミャンマー難民(第二陣)の職場の決定」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/2/0227_04.html)。
- 5 法務省「平成23年度における難民認定者数等について」添付資料「別表5：昭和57年1月から平成23年12月末までの難民認定申請等の状況」(<http://www.moj.go.jp/content/000095188.pdf>)。
- 6 全国難民弁護団連絡会議「出身国別難民認定申請者数の推移」(http://www.jlnr.jp/stat/2011/stat_2011_03.pdf)。
- 7 厚生労働省社発第382号厚生省社会局長通知(1954年)より「外国人は法の対象とならないが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて保護を行う」(保護の準用)とされる。
- 8 在留資格が無い場合でも、仮滞在許可を受けた難民申請者は住民票が作成される(住民基本台帳法30条の45)。ただし、就労は許可されない。
- 9 ここでいう難民申請は、異議申立手続き期間を含めている。
- 10 公益財団法人アジア福祉教育財団「平成23年度事業報告書」(<http://www.fweap.or.jp/photo/zaimu/23jigyohokoku.pdf>)。
- 11 法務省「平成23年における難民認定者数等について」添付資料「別表2：難民認定申請者の申請時の在留状況」(<http://www.moj.go.jp/content/000095185.pdf>)。
- 12 倫理綱領は国際ソーシャルワーカー連盟(IFSW)の定義をIFSW日本国調整団体が2001年に定訳した。社団法人日本社会福祉士会「国際ソーシャルワーカー連盟(IFSW)のソーシャルワークの定義」(http://www.jacsw.or.jp/01_csw/08_shiryoteigi.html)。
- 13 本文におけるソーシャルワークはジェネラリスト・ソーシャルワークの視座に基づき、以下の文献を参照している。ジェネラリスト・ソーシャルワークとはおおむね1990年代以降に確立した現代におけるソーシャルワークの理論の構造と機能の体系である。ジョンソン、L.C.・ヤンカ、S. J./山辺朗子・岩間伸之共訳『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房、2004年；山辺朗子『ジェネラリスト・ソーシャルワークの基盤と展開——総合的包括的な支援の確立に向けて』ミネルヴァ書房、2011年。
- 14 山辺・前掲注13、88～89頁。
- 15 ジョンソンほか・前掲注13、76頁。
- 16 山辺・前掲注13、69頁。
- 17 外国人が日本社会という異文化に身を置き暮らしていくなかで直面する困難や問題を解決し、ストレスを減らし適応を高めて生きていく方法をワーカーとクライアントが協働して模索する姿勢とは、クライアントの原文化的伝統を尊重しながら、ワーカー自身が両方の文化への感受性、知識、共感性を高め、文化的に妥当な相互作用を調整することである。社団法人日本社会福祉士会「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、94頁。
- 18 山辺・前掲注13、69～70頁。
- 19 山辺・前掲注13、69～70頁。
- 20 山辺・前掲注13、69～70頁。
- 21 山辺・前掲注13、70～71頁。
- 22 本文における国内の貧困問題に関しては、以下の文献を参照した。湯浅誠『反貧困——「すべり台社会」からの脱出』岩波書店、2008年；湯浅誠『どんとこい、貧困！』イースト・プレス、2011年。