

特集 第三国定住

報告

# 日本における難民の 第三国定住に関する論点

石川えり 特定非営利活動法人 難民支援協会

## key words

第三国定住、地域への統合支援、関係アクターとの連携／Refugee Resettlement, Integration to Local community, Cooperation among relevant actor

---

## 1. はじめに

第三国定住とは、母国を逃れて難民となっているが、逃れた先の国においても保護を受けられない人を他国（第三国）が受け入れる制度である。多くの難民は最初に逃れた隣国にある難民キャンプ等に滞在しているが、その国での保護が得られていない難民に対して、出身国でも避難先の国でもない他国が受け入れることによって保護を提供するものである。2010年は98,800人の難民が22ヶ国に受け入れられている<sup>1</sup>。第三国定住は、（平和で安定した出身国への）自主的帰還、最初に避難した国への定住に続く3つ目の恒久的解決とされている。

第三国定住は、それ以外に保護の手段がない場合に実施される。しかし、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が支援をする難民のうち、第三国定住で受け入れられた人々は、1%にも満たない現状である<sup>2</sup>。そのため、より多くの国による第三国定住受け入れ枠の新設、また拡大が求められている。

そのような環境の中、日本政府は、国際貢献及び人道支援の観点から、2008年12月の閣議了解に基づき、パイロットケースとして、タイのメーラ・キャンプに滞在するミャンマー（ビルマ）難民を毎年約30人、3年連続して受け入れることとした<sup>3</sup>。アジア初の受け入れとなるこの第三国定住は、難民の受け入れに消極的な日本の従来の政策転換を図るものとして、国際社会からも大きな期待を寄せられている。

一方で、その実施方法については、初年度の半年間の研修において、難民支援団体等関係者であっても、また同国出身の難民で既に日本に長期間滞在している者であっても、受け入れられた難民自身へアクセスすることは困難であったため<sup>4</sup>、政府発表及び報道のみから把握するしかないため非常に限定的であるが、そこでも幾つかの課題が明らかになった。本稿では、それらの課題を指摘するとともに、これまでの日本における難民受け入れの実情を踏まえ、受け入れ支援体制を中心に今後のあるべき姿を模索するものとする。

## 2. 受け入れの経緯

日本への受け入れ難民の選定は、UNHCRからの推薦リストの提供を受け、日本政府が面接をして行う。UNHCRは基準に基づき難民として認め、難民キャンプに収容されている者から推薦リストを作成する<sup>5</sup>。日本政府は、2010年2月にタイのメーラにある難民キャンプを訪問して候補者の面接を行い、政府から委託を受けた国際移住機構（IOM）が、難民の健康診断、出発前の計3ないし4週間の研修で基本的な生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育等を行い、同年9月28日に3家族18人、10月13日に2家族9人が日本へ入国した<sup>6</sup>。

受け入れの枠組みは、過去に受け入れを行ったインドシナ難民同様に、難民に準ずる地位としての受け入れとなっており、難民条約上の難民としてではない。今回、第三国定住のミャンマー難民を受け入れるため、法務省は2010年2月に定

住者告示の一部改正を行い、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー人であって、以下イ及びロのいずれにも該当する者を「定住者」として受け入れることができることとし、今回、日本に来日した全員に「定住者」3年の在留資格を付与した。

イ 国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）が国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者

ロ 日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足り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

入国後、第三国定住で受け入れられた難民は、東京都新宿区内の第三国定住難民宿泊施設に滞在し、健康診断を受けた後、第三国定住難民定住支援施設にて、約半年間の日本語教育、社会生活適応指導、職業紹介といった総合的な定住支援を受けた<sup>8</sup>。報道によると、都内や地方の工場などに職場見学に訪れ、就職活動を進めてきたという<sup>9</sup>。日本語教育については、その成果が報道陣へ公開された。「漢字、片仮名は難しいです。平仮名は読めます」等語ったと紹介されている<sup>10</sup>。

その後、3家族15名が三重県鈴鹿市、2家族12名が千葉県八街市の農業法人へそれぞれ就職し、3月9日に施設を退所した<sup>11</sup>。出身国でも農業に従事していたことから、農業への就職希望があったとされる<sup>12</sup>。

### 3. 現行制度の課題

今回の第三国定住に関して、現行制度及び制度設計のプロセスにおいて課題が見られる。最初に現行制度の課題について述べる。

#### (1) 選定基準

日本で受け入れる難民の選定については、前述の通り、「日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足りる職に就くことが見込まれる者」という条件が付されている。難民の社会参画を促す上でも就労は重要であるが、職に就くことが見込まれる者に限定して受け入れを実施することは、課題も残していると言える。

すなわち、難民の中でも国際的な保護をより必要としている人として、（逃れた国においても）特に危険な状況に置かれている人々をはじめ、疾病を抱えた人、障害をもつ人、性暴力の被害女性等が難民キャンプで暮らしているが、この選考では、そうしたより保護が必要な人は漏れてしまう可能性がある。

例えば、ニュージーランドでは、毎年の受け入れ数のうち、2割前後を障害や健康上の理由で医療的なケアが必要等、特別なケアを必要としている人に割り当てている<sup>13</sup>。またスウェーデンにおいても、第三国定住を必要とする緊急事案に対しては、柔軟に対応し積極的に受け入れている<sup>14</sup>。

日本においても、難民の中でも国際的な保護をより必要としている人の受け入れを積極的に考える必要があるのではないだろうか。

#### (2) 法的地位

第三国受け入れの閣議了解に「第三国定住による難民」とあるように、彼（彼女）らは「難民」、すなわち、UNHCRが審査を行い国際的な保護が必要であることが認められた者であり、国際法上のノン・ルフルマン原則が適用され、本国へ送還できない者である。こうした難民は、受け入れ国である日本において難民認定手続きを経ずとも、条約難民と同じ難民と解されるべきである。

今回の第三国定住難民の在留資格は、期間3年の「定住者」という条約難民が実務上付与されているものと同じであり、就労・社会保障の権利を行使する上では法的な制限はない。しかし、条約難民としての受け入れではなく、インドシナ難民の受け入れと同様、難民に準ずるものという取り扱いであり、条約難民ではないことで、①送還されないという保障がなく<sup>15</sup>、②永住許可及び帰化における優遇（要件の緩和）がないこと、③難民旅行証明書<sup>16</sup>が交付されずに、渡航先に制限が出てしまうこと等の問題が生じる。これらはインドシナ難民についても指摘されていた問題であり<sup>17</sup>、制度的な解決を要する。

アメリカにおいては、第三国定住で受け入れられる難民と条約難民は同じ法的権利を持つ<sup>18</sup>。

日本においても、第三国定住難民も難民条約上の難民として受け入れられることが望ましい。

### (3) 受け入れ支援についての法制度の必要性

前述した(1)(2)に加え、日本での第三国定住受け入れ支援に関する法律が存在しないことも問題である。今回の第三国定住難民やインドシナ難民、条約難民についての定住支援は閣議了解により決定している。また、難民申請者への支援は、行政管理庁(現・総務省)の行政監察結果に基づく勧告にて実施されている<sup>19</sup>。しかしこれらの難民への支援実施については法律上の規定がなく(政令や通達もないことから)、ともすれば関係する担当省庁の裁量で判断される可能性もある。第三国定住を含む全ての難民への支援に関する立法の必要性がある。

アメリカにおいては、1980年難民法において第三国定住の受け入れ基準が定められており、また第三国定住及び条約難民の定住支援についても規定されている<sup>20</sup>。また、デンマークにおいても、定住のための3年間の導入プログラムを受けられることが法律に規定されている<sup>21</sup>。

### (4) 「特別なニーズがある人」への支援

今回の受け入れについて、難民のメンタルヘルスに関する支援策の有無は、政府の発表資料上では記載されておらず、把握することはできなかった。しかし、メンタルヘルスへの対処は難民支援の際の取り組むべき重要な事項である。日本に定住したインドシナ難民にも深刻な精神的困難を抱えている難民定住者が多くいたことから<sup>22</sup>、制度設計すべきである。

今回のパイロットケースにおける選考では、前述のように「日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足りる職に就くことが見込まれる者」という条件が付されている。そのため、健康上の問題が少ない難民が受け入れられ、高齢者、障害者、疾病を抱える難民などは、少なくともパイロット期間中は受け入れられない可能性が高いと考えられる。しかし、「世界の難民のうち深刻な身体的拷問や精神的虐待のいずれか、あるいは両方を受けた者の割合は35%にのぼると推定」されている<sup>23</sup>。そして「拷問や、より一般的な性質のトラウマ性の出来事(無差別な暴力、自宅やコミュニティからの強制的避難、内戦、長期にわたる窮乏状態など)を含むと思われる経験への暴露によって第三国定住難民の間では主に心的外傷後ストレス障害(PTSD)、抑うつ、不安、悲嘆など心の問題が発生するリスクが高い」<sup>24</sup>。そのため、「第三国定住の初期段階において難民のメンタル・ヘルスに最適な条件を整えることや、マイナス要素への暴露を最小限に抑える」ための支援が必要とされる<sup>25</sup>。そして初期介入は、社会的負担や医療費のコスト回避にも寄与するとされる。

また、女性や子どもなど、支援の中でともすれば周辺化されてしまいがちな人々への専門的なケアや特別なニーズへの対応も必要である。

そして、難民が、受け入れ社会で年を重ねるにつれ新たにサポートが必要となる場合もある<sup>26</sup>。支援策として、長期にこの課題に取り組むことで、第三国定住に伴うストレス対処や適応に必要な心身の健康状態の最適化を図るとともに、より深刻な精神障害の予防に役立つと考えられる。

### (5) 定住支援に関する課題

今回のパイロットケースにおける第三国定住支援プログラムの中核は、入国当初の初動支援と合わせた180日間である。その前に難民キャンプでの出国前研修期間が3~4週間あり、それらを含めても総数210日前後である。

難民キャンプの生活から日本社会に初めてやって来た者が、語学研修も含めて210日間前後の研修で、すぐに就労し、自立をしていくことは非常に難しいと言わざるを得ない。定住のための支援期間は非常に短いと言え、長期的で一貫した視野に立った支援が必要である。後述するように、その支援方法は、受け入れ地域で難民が相談し解決できるためのリソースを整備し、関係者を巻き込んでいくことが重要である。

#### a. 日本語教育

研修期間のうち、日本語教育の期間は4ヶ月間とされた。これはインドシナ難民への教育期間と同じである<sup>27</sup>。日本語教育プログラムを受け、定住した後のインドシナ難民に対し、アジア福祉教育財団難民事業本部が行ったアンケート調査<sup>28</sup>では、日本語レベルを4種類に分類して分析した結果、①現在の日本語力については、「約半数の人は日本人と接する場面において日本語の理解に何らかの問題があるものと思われる」とされた。②話す力については、「不正確だが何とか

答えられる人が43.5%、その他の人(19.7%)は日本での生活上相当に困難があると思われる」とされた。③書く力は「住所、氏名、生年月日等を記入することで測った結果、約半数の人は漢字を使って正しく住所を書くことができなかった」とされ、「(356名のうち)21名は氏名もなにも全く書けなかった」とされた。これらの結果からは、日本語能力の低さや課題が明確に現れている。また、内閣官房が行ったアンケート調査においても、「現在困っていること」で最も多い項目として挙げたのは「日本語能力の問題」43.4%(複数回答)であり、「困っている内容」は、「仕事をするときや役所や学校での読み書きや会話」といった日常生活の中でもとりわけ重要かつ不可欠な項目であった。また、「政府に望むこと」として「日本語教育を希望する」33.4%(複数回答)が一番のニーズとして挙げられている<sup>29</sup>。

そして、提言の一つとして、研修後の日本語教育の継続とそのための方法が求められた。成人については、近隣での日本語教室の開設と家庭巡回指導体制の確立が挙げられていた<sup>30</sup>。その理由として、研修が終了し、センター退所後は、地域で就労することが想定されているが、働いている環境では、地域から離れたセンターで日本語を学ぶことはできず、また交通費等の出費がかさむことから、低収入の場合に行くことができない。よって、できるだけ家か職場の近くで学べる環境が必要である。そして、難民の年齢差や日本語能力の個人差が大きく、様々な学習目的を持つことから、指導者についても継続的にまた専門的に教えることのできる日本語の教師が直接指導することが望ましいとされている。これらの調査結果からは、インドシナ難民への日本語教育プログラム内容について、十分ではなく、改善すべき点があったと言える。このような指摘が、今回発表されている第三国定住難民への日本語教育研修に活かされた形跡はない。

他国の第三国定住難民に対する実践を見ると、例えば、オーストラリアでは、就労し、自立した生活を送りながら継続して英語を学ぶことができる場所の確保がなされている。第三国定住者は、入国後に成人移住者向け英語学習プログラム(Adult Migrant English Program)が利用できることに加え、到着後5年まで定住支援助成プログラム(Settlement Grants Program)を利用することができる<sup>31</sup>。

今回の第三国定住については、これらの経験からも現行プログラムより長期に、また就労しながらも継続して専門的な日本語教育等のサポートが受けられるようにすべきではないだろうか。

#### b. 経済的自立支援

就労は、経済的自立への道筋を立て、安定のための手段となる。今回の自立支援策について、国は「就職支援等をきめ細かく行っている」としていたが<sup>32</sup>、その具体的な取り組み内容は公表されていない。

今回のパイロットプログラムでは、本人たちの希望に添って、農業への就職が実現したと報道されている。

一方、報道によると、定住の際に、農作業にも必要な自動車の免許取得は難しく、そのため自転車を通勤手段として住居の選定がされたという<sup>33</sup>。就労先への移動手段だけでなく、生活していく上でのその他の要素の検討はなされたのであろうか。子どもの通学、保育施設の確保、また幼い子どもを何人も抱えながら就労する母親の体調管理等、定住の過程で起こる様々な実質的障壁に対しても改善策が提供される、若しくは支援にアクセスができるような便宜が図られることが期待されるが<sup>34</sup>、それらについても公開されていない。

また報道では、第三国定住者を受け入れた農園経営者の一人は、「(政府による)丸投げだ」、半年とされている訓練期間では「農業のノウハウは短期間で身につかない」と話しており<sup>35</sup>、その支援実施や期間に問題があると認識している。

インドシナ難民の就労に関する課題としては、内閣府の調査では「生活費より給料が安い」とする者の率が64.9%と高く、給与(手取り)額は10万円以上30万円未満、製造業で働いている者が最も多く<sup>36</sup>、景気の悪化によって、継続して安定した収入を得ることも簡単ではなかったとされている<sup>37</sup>。また労働に関連した課題として、「給料の決め方や昇給制度がわからない」としている者が37.3%と最も多く、その他に「不法就労と同じに見られる」26.5%が挙げられていた<sup>38</sup>。ここからは、日本の制度や慣習に対する理解不足、差別や劣等感等、様々な課題がみられる。さらに、第三国定住における就労に関する課題として、人種差別・搾取への対応、雇用主に対する難民のスキルと属性のアピール、文化的配慮の促進などが挙げられている<sup>39</sup>。今回の就労支援では、これらの課題が改善されるための新たな手当てや取り組みがなされていることを期待する。

最後に、経済的自立の一形態として、将来的には小規模事業の起業支援等も視野に入れた多様な支援が用意されることも考えられる。起業支援に関する海外の事例として、オランダではみずから事業を興そうとする者は18ヶ月間の有償融資を受けることができ、アイルランドでは小規模事業を立ち上げたいと考える者で、事業提案の実現可能性が認められた場合に、返済不要の手当てが支給される<sup>40</sup>。

#### c. 継続・一貫した個別支援の視点の必要性

政府発表資料では、施設退所直後の支援として、定住支援施設に生活相談員を配した相談窓口を設け、一定期間ごとに、



その自立生活状況を確認しつつ、相談等に応じ、指導・助言を行うとされている<sup>41</sup>。しかし、今回のように定住する場が定住支援施設から離れた場合、生活相談員を定住支援施設に配置するだけで、効果的な相談対応が十分に行えるであろうか。

これはインドシナ難民支援と同様であり、インドシナ難民たちが問題を相談できる先がなかった（あっても実際には相談していない）ことが課題として挙げられていた<sup>42</sup>。UNHCRは、難民に対して、専門家による継続した個別支援を提供することが重要であるとしている<sup>43</sup>。

具体的には、「個別的（マン・ツー・マン原則）かつ継続的に、相談・カウンセリングや各サービスに〈つなぎ〉、また〈もどす〉役割を担う」<sup>44</sup>というパーソナル・サポート・サービスを難民支援についても導入し、定住の過程に応じた一貫した視点での支援が提供されることが望ましい。

#### d. 地域での受け入れ支援

入国直後に基本的なオリエンテーション（銀行制度、関連する行政支援への登録、就学について）の実施や医療の提供、語学指導の提供を開始するために、集中した研修を実施することは効率的であり、多くの第三国定住受け入れ国においても実施されている。定住する地域社会の中で生活をしていくことを考えれば、定住先の地域社会との関係構築を目的に、定住先での支援をより充実させることが必要なのではないだろうか。

他国の実践では、例えばニュージーランドでは、第三国定住の集合研修を6週間にとどめており、その後地域社会に住居を決めて、そこでの定住を目指す<sup>45</sup>。また、オーストラリアにおいては一時滞在施設への滞在の上限を4週間とし、その間に定住先となる住居を見つけて移動し、その定住先において6カ月間から必要に応じて12カ月間の定住支援を利用できることになっている。もっとも、アメリカ等のように、一切集合研修を設けずに、入国後すぐに定住先へ移動し、NPO・自治体等による支援が開始される形もある。

確かに、全く定住先の言葉が話せない人を地域社会で受け入れることへの懸念もあろう。しかし、日本においても、このことこそ予算を投じて、受け入れ自治体への協力を積極的に求めることが重要である。日本では、語学サポート体制が十分に確立されている学校や就労先が少ないことから、地域で相談や支援が受けられるような地元の住民やNPOとの交流や役所との連携を図り、支援体制をつくる必要がある。そしてその具体的連携が信頼関係を構築していくことにも繋がると考えられるが、今回の政府発表資料では、研修を政府が行った後は、地方公共団体に協力を要請するとは書かれておらず<sup>46</sup>、支援については予算措置も含めて把握できなかった。

研修を実施するのであれば、他国での受け入れを参考に、例えば集合研修期間の上限を2ヶ月とし、その後は定住先の地域社会において語学も含めた支援を行えるよう、地域社会と一体となって環境を整備していく体制をつくることが望ましい。また、集合研修を行う際にも、たとえ短期間であっても、当初から研修地域を巻き込んだ形での受け入れ方法の模索が求められる。

## 4. 制度設計における課題

### (1) 難民支援の経験に基づいた設計

過去に受け入れたインドシナ難民への定住支援政策からは多くの経験を有しているはずだが、今回の制度設計に際して、そこから学んだことが反映された形跡はない。

前述のとおり、インドシナ難民への日本語教育や就労支援に関しては様々な課題があり、改善策が提示されていた。

また、インドシナ難民支援策が設計されたのは、今から30年以上も前である。この間、技術革新に伴う社会変革や、グローバル化によるヒト・モノ・金・情報などの国境を越えた世界との繋がりが国内のあらゆる分野に影響を及ぼし、難民を取り巻く環境にも多くの変化がみられている。また難民が住民として暮らす上で、地方自治体においても各地域の特性に応じて規制の特例措置を定めた構造改革特別区域を設定するなど独自の取り組みを模索できる可能性がある。加えて、企業の社会貢献の増加やNPOなど市民の社会参加についても、この数十年で急速に拡充している。今回の難民受け入れについて、このような社会変化にも対応した検討及び課題の見直しが必要とされてきたのであろうか。残念ながら、この点についても一切公開されていない。支援項目を見る限り、今回の第三国定住支援策は、インドシナ難民へのそれとほぼ同様に、中央政府のみが単独で実施する内容である。社会変化にも応じた支援策でなければ、結果としてインドシナ難民受け入れにおいて指摘された課題以上に問題が発生する可能性がある。

## (2) 情報公開と関係者間のパートナーシップ

今回の受け入れは、その決定過程が、すべて政府内の議論に終始していた。当事者である難民や支援団体など関係者の声を集め、協議する場がないままに、一連の政策決定が行われてきた。NGOは報道で第三国定住に関する進捗を知ることが多く、報道の内容を政府に問い合わせても「特に現段階で話せることはない」との回答であり、支援団体としての関わりを限定せざるを得なかった面は否めない。

国際社会においては「政府、難民、コミュニティ、非政府組織およびボランティア間の多面的なパートナーシップを継続的に発展および強化させていく必要がある」<sup>47</sup>とされている。またアメリカでは「良好なパートナーシップは第三国定住を受け入れる上での条件である」<sup>48</sup>と言われるに至っており、関係機関の連携は不可欠な状況である。そして、政府の発表資料にも、センター退所後の支援として「難民支援関係民間団体との連携」との記載がなされているが<sup>49</sup>、難民関係団体との連携は始まっていない。

さらに、すでに日本で暮らしている第三国定住難民と同じ出身国の難民の参画に関しても課題が残った。個別に通訳者として雇われた難民はいるものの、支援をしたいと申し出た難民が支援に関わることは認められなかった<sup>50</sup>。特に、6カ月間の研修地である東京・新宿区は、ミャンマー難民が多く住みミャンマー難民コミュニティが存在する、日本でも数少ない場所である。その場所を研修地としていながら、なぜ同国難民の支援を認めなかったのか。今回、先行の難民自身の定住経験が、第三国定住支援のプログラム決定に際して活かされたという形跡も見当たらない。初めて日本にやって来た難民にとって、同国難民や難民コミュニティからの支援は、定住の初期段階において特に重要である。UNHCRでも「コミュニティを通じて難民が文化的・宗教的諸制度や習慣に慣れ親しむ手段も確保される。難民コミュニティが確立されていれば、新規到着の難民と受け入れ国社会との間の架け橋となって現地社会の慣行や価値観を難民に伝え、また難民の抱えるニーズを広く社会に周知させる役割を果たすこともできる」<sup>51</sup>と期待される存在である。もし、難民コミュニティが参加することに懸念事項があったとしても、それを解決し、積極的に参加を促し取り組むべきではなかっただろうか。

そして、半年間の研修施設がおかれた新宿区の地域においても情報公開が課題となった。地域における住民向けの説明会は、筆者が把握している限り研修開始直前と終了直前に町内会の掲示板を通じて告知され、2度開催されている。

第三国定住受け入れと統合に関する国際会議で策定・指示された指導原則の中では、「一般人を対象に難民の状況について正確で時宜を得た情報が提供されるべきである。コミュニティに難民が入る際に受け入れ先も準備が必要であり、いっそう具体的な情報が求められる。いずれの場合にもメディアが果たせる役割は大きい」<sup>52</sup>とされている。難民である特殊性を考えると、個々の家族のプロフィールや住む場所が広く公開されないことは、難民保護の観点から当然必要である。しかし、報道では、研修地のある地域社会の中では「支援したいのに止められている」<sup>53</sup>という意見があり、情報管理を徹底しすぎるあまり、日常的に接する可能性のある地域社会との円滑な関係構築に支障をきたさなかったのだろうか、といった検証が必要と考えられる。

前述の指導原則にある「難民各人の第三国定住・社会統合プログラムのいずれにおいても、その策定、実施および評価にあたっては難民の参画とリーダーシップが必要不可欠である」<sup>54</sup>との原則が活かされるよう、検証が必要と考える。

## 5. おわりに

第三国定住による難民受け入れが、パイロットケースを経てよりよい受け入れ制度となることを期待したい。そして難民の権利が確立され、差別なく受け入れられるための制度的な保障も必要とされる。

同時に、日本は難民条約に加入し、毎年千人単位で難民申請者がやって来ている。保護が必要な条約難民や難民申請者についても、これまで長年、課題が指摘されている中、第三国定住受け入れと合わせた、総合的な対策が必要と考える。

この第三国定住受け入れを通じて、すべての難民に対してより寛容な政策、社会となっていくことを期待したい。

1 UNHCR, UNHCR Global Trends 2010, 2011, p. 19 (<http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>).

2 UNHCR Global Trends 2010によると、2010年、UNHCRの保護の対象者となる難民数は、1,055万人であった。同年、第三国定住によって受け

入れられたのは98,800人である ( ibid., pp. 7-18. )。

- 3 内閣官房難民対策連絡調整会議「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」2008年12月16日。
- 4 複数の難民支援団体関係者及び同国出身の難民からの聞き取りに基づく。難民支援協会調べ。
- 5 内閣官房難民対策連絡調整会議「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実施の具体的措置について」2008年12月19日。
- 6 外務省プレスリリース「第三国定住によるミャンマー難民の来日」2011年10月13日。
- 7 法務省「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件」(平成2年法務省告示第132号、平成22年告示第37号にて改正)。
- 8 内閣官房難民対策連絡調整会議・前掲注5。
- 9 「共同通信」2011年2月18日。
- 10 「共同通信」2011年2月23日。
- 11 外務省プレスリリース「第三国定住により受け入れたミャンマー難民の就職先の決定」2011年2月25日。
- 12 共同通信・前掲注9。
- 13 ニュージーランドでは、Quota Programmeといわれる第三国定住制度の中で、受け入れ難民年750人中、①誘拐、性的虐待・搾取等の危険に晒されている女性の難民(75人)、②障害や健康上の理由で医療的なケアが必要な難民(75人)、③UNHCRによって優先的保護を要すると認められた難民(600人)を割り当てている。アジア福祉教育財団難民事業本部「ニュージーランドにおける第三国定住によって受け入れられた難民等に対する支援状況調査報告」2008年11月、4～5頁。
- 14 スウェーデンも同様に、1950年にUNHCRの再定住プログラム(クォータ制)を導入し、今日まで毎年一定数の難民や国際的保護を必要とする者を受け入れている。再定住を必要とする緊急事案によっては柔軟に対応し積極的に受け入れている。2004年度受入数1,700人中、同伴者のいない子ども及び緊急事案(425人)、その他の措置(175人)等の、特別なカテゴリ-(特に緊急な事案や特別に保護を必要とする事案、司法機関で係属中の事案等)に該当する難民も受け入れている。アジア福祉教育財団難民事業本部「スウェーデン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庇護(難民認定)申請者等に対する支援状況調査報告」2005年2月、13頁。
- 15 インドシナ難民について明文化されていないため、一部の人に送還を可能とする退去強制令書が発付されたことが問題となった。「共同通信」2004年10月6日。
- 16 難民の地位に関する条約28条(旅行証明書)。
- 17 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、27頁。
- 18 アメリカで受け入れられる難民は以下の2つのカテゴリーに分かれる。すなわち、アメリカ国外にしながらアメリカ政府によって庇護を必要とする対象として認定された者(refugee)、及びアメリカ国内で入国後政府に庇護を求め、難民と認められたもの(asylee)の2つであり、日本における条約難民は後者を指す。そして両者について、認定後に付与される諸権利は同等である(アメリカ1980年難民法207～209章)。
- 19 行政管理局「難民行政監察結果に基づく勧告」1978年7月。
- 20 アジア福祉教育財団難民事業本部「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庇護申請者等に対する支援状況調査報告」2005年9月、6頁。
- 21 デンマークのThe Act on Integration of Aliens in Denmarkにおいて規定されている。
- 22 国際移住機関「日本におけるベトナム難民定住者(女性)についての適応調査」2008年2月、43頁。内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議「インドシナ難民の定住の現状と定住促進に関する今後の課題」1997年、87頁。
- 23 UNHCR「難民の第三国定住——難民の受け入れと社会統合のための国際ハンドブック」2010年、233頁。
- 24 同上。
- 25 同上、234頁。
- 26 「たとえば、日本社会での適応が進むにつれて、日本の難民受け入れ制度のあいまいさや、情報提供機関の少なさ、相談機関の少なさ、難民の身分の問題など、さまざまな情報を得た結果、多くのことが見え始め、それゆえ現実への不満や将来への不安が高まっている場合である」。国際移住機関・前掲注22、45頁。
- 27 ただし、第三国定住には、インドシナ難民ではなかった出国前研修があり、その一部に日本語研修が含まれている。また、1987年度までの7年間のインドシナ難民への日本語教育期間は3ヶ月間であり、その後、1988年度から2006年度までの18年間は4ヶ月間に延長されている。
- 28 アジア福祉教育財団難民事業本部「日本定住インドシナ難民の日本語に関する調査研究」1996年8月、109頁。
- 29 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議・前掲注22、83頁。
- 30 アジア福祉教育財団難民事業本部・前掲注28。
- 31 オーストラリア移民市民権省(<http://www.immi.gov.au/living-in-australia/help-with-english/amep/>)。
- 32 第177回国会衆議院予算委員会における前原誠司外務大臣(当時)の発言(2011年2月17日)。
- 33 共同通信・前掲注9。
- 34 UNHCR・前掲注23、190頁。
- 35 「読売新聞」2011年8月5日。
- 36 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議・前掲注22、83頁。
- 37 「彼らは、ニューカマーの中でも行政から財が提供される点で優位な立場にあると想定されるが、実際は、日本の労働市場においても、構造転換のダメージが大きい脆弱な層に包摂されている。その結果、構造不況下、倒産などによる消極的な失業が増大し、労働市場において周縁化され、それと連動して在日カンボジア人家族内部に亀裂や葛藤を増幅させている」。鈴木美奈子「構造不況の中の在日カンボジア人——就業および家族生活への影響」宮島喬研究代表「外国籍住民と社会的・文化的受け入れ施策(科学研究費補助金[基盤研究B]研究成果報告書)」2000年、97頁。
- 38 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議・前掲注22、83頁。
- 39 UNHCR・前掲注23、184～186頁。
- 40 UNHCR・前掲注23、183～184頁。
- 41 内閣官房難民対策連絡調整会議・前掲注5。

- 42 「複雑化してくると家族・友人では問題の解決はできず、難民相談員及び職業相談員に相談し、援助を求めているという。しかし、相談員に相談したことがない者は57.2%あり、相談員の存在を知らない者は11.5%いた」。アジア福祉教育財団難民事業本部「インドシナ難民の定住状況調査報告」1993年、40頁。
- 43 UNHCR, "A Community-based Approach in UNHCR Operarion," 2008, p. 27.
- 44 内閣府「バーソナル・サポート（個別支援）・サービスについて」2010年5月11日。
- 45 UNHCR・前掲注23、73頁。
- 46 内閣官房難民対策連絡調整会議・前掲注5。
- 47 2001年4月にスウェーデンで開催された「第三国定住難民受け入れと統合に関する国際会議」で策定・支持された指導原則。UNHCR・前掲注23、300頁。
- 48 難民支援協会主催国際シンポジウム「変わる日本の難民受け入れと地域社会——米国における自治体とNPOの協働に学ぶ」2010年7月3日。
- 49 内閣官房難民対策連絡調整会議・前掲注5。
- 50 難民支援協会に「なぜ支援にかかわれないのか」についての相談の電話が数件あった。
- 51 UNHCR・前掲注23、35頁。
- 52 UNHCR・前掲注23、13頁。
- 53 例えば、メディアの報道で以下のような地域の声が紹介されている。「難民を受け入れた地域の人達は、彼らが早く日本の生活に慣れて地域に溶け込めるようイベントや会合に参加してほしいと呼びかけますが思うようにいきません。ミャンマーの難民27人が住んでいる街の住民は「学校に入る問題とかいろいろ話しているんですけど、外務省や難民協会（筆者注：難民事業本部）の方がそういうことはしないでくれと盛んに言われるんですよ。私なんか不思議だなと話します。プライバシー保護などの理由から来日した難民の名前も年齢も非公開です。地域の住民が直接、接することも難しいと言われ“秘密のベール”に包まれた新しい住民に対して、地域の人達はどう接していいのか戸惑いを隠せないといいます」。「TOKYO MX」2010年11月28日配信。
- 54 UNHCR・前掲注23、13頁。