

NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH

研究報告 No. 276

第三国定住パイロット事業に関する社会経済的研究
(邦訳)

バーバラ・トレヴィラヌス (自主研究員)
長南トルングレンさや佳 (マルメ大学 Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity,
Welfare 研究員、上智大学客員研究員)

2015年6月



Policy Development and Evaluation Service

**Policy Development and Evaluation Service
United Nations High Commissioner for Refugees
P.O. Box 2500, 1211 Geneva 2
Switzerland**

**E-mail: hqpd00@unhcr.org
Web Site: www.unhcr.org**

これらの論文は、UNHCR 職員、コンサルタント、インターン、アソシエイト、さらには外部の研究者が行った、難民に関連する問題の予備調査結果の発表の場である。この論文は UNHCR のいかなる見解をも示すものではない。論文は www.unhcr.org の‘publications’から閲覧可能である。

ISSN 1020-7473

謝辞

バーバラ・トレヴィラヌスと長南トルングレンさや佳より、この研究に協力していただいたすべての方に謝意を表す。特に、忙しい中時間を作り、自分たちの経験、希望、悩みや提案を共有してくれた第三国定住難民の方々に特別な感謝を述べたい。またカレン／ビルマ語の通訳の方々と調査をお手伝いいただいた石原朋子氏にも謝辞を述べたい。

目次

概要	1
1 はじめに	3
1.1 研究の目的	4
1.2 本報告書の構成	5
1.3 調査方法	5
1.3.1 関連資料の文献調査	6
1.3.2 パイロット事業実施主要関係者との面談	6
1.3.3 第三国定住難民との面談	6
2 第三国定住を理解するために	8
2.1 第三国定住事業に必要な不可欠な要素	8
2.1.1 法律、政策手段	9
2.1.2 主要関係者の連携と協力	10
2.1.3 統合政策	10
2.1.4 恒久的第三国定住のために: 長期の社会統合戦略	11
2.2 日本の移民・難民政策の現状と過去の経験	12
2.2.1 日本の移民・難民政策	12
2.2.2 日本における社会統合の意味と定義	14
2.3 日本でのインドシナ難民受け入れの経験における教訓	15
3 日本における第三国定住パイロット事業の構成と措置	16
3.1 閣議了解と具体的措置	16
3.1.1 第三国定住による難民の受け入れ	17
3.1.2 第三国定住による難民に対する定住許可条件	18
3.1.3 第三国定住による難民に対する定住の支援	20
3.1.4 必要な対応の検討	22
4 第三国定住パイロット事業の実施	23
4.1 役割と責任の分担と財源	23
4.2 委託先への公募	24
4.3 事業実施のモニタリング	26
4.4 事業実施内容と調整に関して主要関係者の視点からの考察	27
5 定住支援策: 初めの1年とその後の継続的な定住支援	28
5.1 出国前事前研修	28
5.2 定住支援施設における総合的な定住支援	29
5.2.1 定住支援プログラムの概要	29
5.2.2 社会生活適応指導	30
5.2.3 日本語教育	31

5.2.4	就職支援と定住先の決定.....	34
5.2.5	定住支援施設滞在時における地域社会、民族コミュニティとの接点	38
5.2.6	定住支援施設の設置場所.....	39
5.2.7	定住支援施設での定住支援プログラムに関する主要関係者の視点からの 考察	40
5.3	定住支援施設退所直後に重点的に行う自立生活支援：定住先への移転と職 場適応訓練.....	42
5.3.1	定住支援施設退所後に行う自立生活支援の概要.....	42
5.3.2	職場適応訓練.....	42
5.3.3	子供の教育に対する支援.....	45
5.3.4	継続的な日本語教育.....	46
5.3.5	地域定住支援員による支援.....	47
5.4	自立して生活する第三国定住難民に対する継続的な定住支援及び関連する その他の措置.....	49
5.5	第三国定住難民のモニタリング.....	51
6	第三国定住パイロット事業と難民の現状.....	52
6.1	国際的に見た第三国定住の必要性と日本の貢献に対する認識について.....	53
6.2	地理的モビリティと現在の住居環境について.....	55
6.3	子供の教育について.....	56
6.3.1	子供の教育に関する主要関係者の視点からの考察.....	56
6.3.2	子供の教育に関する第三国定住難民の視点からの考察.....	58
6.4	日本語能力について.....	60
6.4.1	日本語能力と継続的日本語教育に関する主要関係者の視点からの考察.....	60
6.4.2	日本語能力に関する第三国定住難民の視点からの考察.....	61
6.5	健康について.....	62
6.6	経済的自立について.....	63
6.6.1	経済的自立について主要関係者の視点からの考察.....	63
6.6.2	現在の経済的状況と仕事に関する第三国定住難民の視点からの考察.....	64
6.7	ソーシャルネットワークと社会交流について.....	67
6.8	第三国定住難民の将来についての思いと日本での生活に対する満足度につ いて	69
6.9	第三国定住の趣旨を果たすための自立に向けた支援.....	72
7	結論、教訓と提言.....	73
7.1	結論と優れた実践.....	73
7.2	提言のまとめ.....	75
7.2.1	日本の第三国定住事業の具体的措置に関する提言.....	75
7.2.2	第三国定住難民の自立を促すための提言.....	81
7.3	日本の第三国定住事業のこれからを見据えて.....	83

8 付属資料	83
8.1 面談に協力していただいた主要関係者のリスト	83
8.1.1 中央政府関係者	83
8.1.2 地方自治体関係者	84
8.1.3 難民事業本部（RHQ）関係者	84
8.1.4 市民社会、難民コミュニティ、国際機関関係者	84
8.2 第三国定住難民との面談における質問事項概要	84
8.3 参考文献	88

第三国定住パイロット事業に関する社会経済的研究

概要

第三国定住は庇護が必要な難民に対して、安全と尊厳の下に新しく生活を立ち上げるという、何にも替え難い機会を与えるものである。各国は第三国定住によって難民を受け入れる義務はないが、第三国定住が必要であるとされる難民の数と、受け入れ可能な国が提供できる枠に差があることから、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、第三国定住事業への協力を各国に要請している。2010年に日本はこの要望に応え、アジアで初の第三国定住パイロット事業を実施することを決定した。

日本政府は閣議了解によって、日本への適応能力が認められ、就業により家族を養える可能性のあるミャンマー難民を、パイロット事業として1年間に30人受け入れることを表明した。5年間のパイロット事業では、子供も含め合計86人、18家族がタイの難民キャンプから、日本に第三国定住を果たした。パイロット事業は綿密に計画され、細かくモニタリングされた。パイロット事業終了にあたり、日本政府は、2015年より第三国定住事業を正規事業として継続することを表明した。

パイロット事業は2014年度をもって終了し、2015年度からは第三国定住プログラムが正式導入される。そのため、パイロット事業の実施について検証する好機であり、正規事業がパイロット事業の教訓を活かしたより良いものとなるように提言を行うために、UNHCR駐日事務所はこの社会経済的研究を実施することとした。関連資料の文献調査、パイロット事業を実施した主要関係者との面談（政府、市民社会を含む）、最も重要なことに、第三国定住を果たした難民との聞き取りをもとに、詳細な調査を行なった。

日本政府は第三国定住パイロット事業において、出国前研修、経済的支援を含む入国後1年間に及ぶ定住支援、そして、自立して生活する難民への必要に応じた継続的支援という、3段階に分かれた支援を難民に提供した。事業全体の重点は、難民が経済的に自立するというところに置かれた。日本入国後初年度の定住支援は、定住支援施設での半年と、定住先への引っ越し、及び職場適応訓練に従事する半年の2つに分けることができる。定住支援施設では、初動期間としての健康診断、生活オリエンテーションの後、大人に対しては日本語教育、社会生活適応指導、そして職業紹介が行われた。子供たちも同様に、日本語教育を受けた。定住支援施設で半年間過ごした後に、難民たちは定住先へ引っ越した。子供たちは公立の学校に入学し、大人たちは職場適応訓練を、自ら選んだ就職先で受けた。来日1年の終わりまでには、難民は自立生活を営むことが期待されていたが、必要であれば継続的支援が与えられた。

5年間のパイロット事業を通じ、日本政府はさまざまな挑戦に立ち向かい、それにより教訓を得た。委託機関、関係者はその都度、柔軟性をもって定住支援に改善を加え、問題の解決に努力を惜しまなかった。定住支援施設における定住支援プログラムの内容、事業主と定住先の選択方法、職場適応訓練の内容、継続的日本語教育に

対する支援、継続的定住支援の在り方など、すべて初年度の経験をもとに徐々に発展していった。

概して、日本の第三国定住パイロット事業は、閣議了解と、第三国定住難民の受け入れに関するパイロットケースの具体的措置に明記されている事柄に準じて、効率的に実施された。責任関係者はそれぞれの義務を果たし、難民は計画と予算に則した支援と、公的支援を受けた。必要な人的、経済的財源は確保され、必要に応じて新たな財源も要求、確保された。しかし、継続的支援をどのように終了するかという明確な戦略がない現在、これからも将来のニーズに応える財源が存在するのかどうかは不明確である。

第三国定住難民はほぼ、日本の経済に順調に統合されており、新しいコミュニティにおいて生活を営んでいる。ほぼすべての成人難民は就職しており、1家族を除き、みな就業による収入によって生活費を賄うことができている。難民たちは、定住先での生活を安全だと感じ、子供たちの受けている教育にも満足していると言う。しかしながら、日本人低所得者が感じているのと同じように、難民が将来への経済的不安や、日常のストレスを感じていることを無視することはできない。生活費の問題、週6日の就労による家族との時間の少なさや、社会生活の乏しさを吐露する。まさに、難民は日本の労働者階層の生活に完全に統合され、経済的に低階層の日本人が直面する問題を抱えているといえよう。

この点に関し、調査の対象となった難民特有の問題として唯一挙げられるのが、言葉の問題である。一部の難民は5年間日本で暮らしているにもかかわらず、日本語の問題は消えない。彼らの限られた日本語能力は、民族コミュニティを超えたソーシャルネットワーク構築への妨げになっており、日本社会との関わりが乏しいことの原因の一つとして挙げられる。限られた時間、経済的余裕と日本語能力により、難民たちは日本での暮らしを心から心地よいと感じることは、いまだできていない。その反面、子供たちは着実に日本の生活に適応し始めており、どこの国でも見られるように、大人たちは子供のより良い将来に、自分たちの希望を託している。

よって、全体的に見て、第三国定住難民たちは経済統合には向かっているが、社会統合には長い道のりが待っていると見えるであろう。第三国定住に対する国民の理解がなければ、難民受け入れに友好的な環境を築くことは困難である。難民が新たに市民社会を信じる力を取り戻し、友情やネットワークを作り上げるためには、難民を歓迎する環境が必要である。ネットワークは、日々の助けだけでなく、就職機会の向上、レクリエーションや社会生活への参加にとっても重要な役割を果たす。日本にとって今後最大の課題となるのは、第三国定住難民を歓迎する環境づくりと、難民の社会統合であろう。

本社会経済的研究において、第三国定住事業実施について、以下の提言を政府に行う。

- a) さらなる柔軟性をもって事業に取り組み、段階的な就職機会の提供、長期的日本語教育提供の可能性を考慮すること

- b) 短期間での自立定住達成目標を緩和し、長期的な観点から見て、難民が自立定住を達成できるよう支援すること
- c) 既存の財源を効果的に活用するため、また第三国定住事業に対する幅広い支援を可能にするために、早い段階での、地方自治体、都道府県との協力体制の構築すること
- d) すべての定住先が、同じ支援を難民に対して提供できるよう、地方自治体への助成金の直接配分を検討すること
- e) 民族コミュニティ、市民社会、定住地域の NGO との連携の強化を徹底すること
- f) 定住先を選ぶ際には、就職ではなく、地域ボランティア、日本語教室、子供の日本語習得に関する支援（加配教員の配置など）、またその他の支援、民族コミュニティの存在などに重点を置くこと
- g) 定住難民に対する国主導の支援をいつ終了し、どのように定住先に既存の支援への移行を進めていくかという、移行計画を明確化すること
- h) 第三国定住を包括的な法的、政策の枠組みの中に組み込むこと
- i) 第三国定住事業全体の責任を持つ省庁を確立すること
- j) 第三国定住事業に関する、一般市民の認識を高めるための広報活動計画を明確化すること
- k) 自立定住可能性に重点を置いた難民選考から、より人道的立場に立った選考基準への転換をすること

さらに、第三国定住難民の自立を促すために、下記の提言を行う。

- a) 難民に対して、委託機関による支援のみならず、NGO、地域ボランティアや地方自治体に既存の民間、公的支援に関する情報の提供を行い、委託機関からの支援のみに頼るのではなく、これらの既存の支援を利用することを促すこと。
- b) 難民を受け入れる学校に対する支援、子供達の高等教育を可能にするための支援、成人に対する職業訓練などを含む、継続的教育に対する支援の可能性を模索すること。
- c) 母国語教育を含み、難民が宗教的、民族的活動を保持するための文化活動に従事するための支援の拡大の検討をすること。
- d) 第三国定住難民に対して、永住許可と国籍取得条件の緩和措置の検討をすること。

1 はじめに

第三国定住とは、難民に対して庇護、安全な法的地位、新しい希望、そして、新しい定住地で生活を立ち上げるための機会と、それに必要な支援を与えるものである。自主帰還、第一次庇護国の社会への統合と並び、第三国定住は難民問題に対する恒久的解決策である。第三国定住は、自国から逃れて生活している難民に対して、第三国で永久的保護を与えることにより、難民問題に関する責任を、国際社会でより公平に分担する役割がある。各国は、第三国定住に参加することは義務付けられて

はないが、UNHCR は、第三国定住が必要とされている難民の数と、第三国定住可能な定員の現状を踏まえ、各国に参加を要請している。

2008 年 12 月、日本政府はこの UNHCR の要請に応え、第三国定住パイロット事業の開始を宣言し、アジアで初めての第三国定住難民受け入れ国となった。閣議了解により、2010 年度から 2012 年度の 3 年間、年 1 度、30 人のミャンマー難民をタイから受け入れることを決定した。3 年間の経験の評価をもとに、実施内容の改善に努めることを目標に、パイロット事業はさらに 2 年間延長された。2010 年から 2014 年までに、最終的に 18 家族からなる、86 名の難民が第三国定住により来日した（内訳は、2010 年には 27 名、2011 年と 2013 年には各 18 名、2014 年には 23 名）。

第三国定住パイロット事業の具体的措置は、5 年間のパイロット事業期間内の 2 度の改正により、難民選択基準と該当者の拡大が行われたが、自活できる職に就くことが見込まれる難民を受け入れる、という意図は変えられなかった。また、改正では定住支援の内容にも変わりはなく、3、4 週間の出国前事前研修、180 日間の東京都内にある定住支援施設における定住支援、そして 180 日間の職場適応訓練実施と定住先における支援という体制で、5 年間のパイロット事業は実施された。入国して 1 年後も必要であれば定住支援は続けられ、入国後半年ごとに日本語能力、生活状況等について調査が行われた。

2012 年に日本政府は、パイロット事業を評価する目的、また今後のための提言を行う目的で、第三国定住に関する有識者会議を招集した。有識者会議の報告書における提案も考慮した上で、日本政府は、日本の第三国定住事業正式導入への意義を認め、今後の検証と改善に尽くすさらなる柔軟性の必要性を確認した上で、第三国定住による難民の受け入れを 2015 年度以後も引き続き行うことを決定した。

パイロット事業が終わるにあたり、第三国定住事業の実施体制を研究することは絶好の機会であり、過去 5 年間の実践を評価し、2015 年度以降の第三国定住事業実施に教訓を生かすという目的から、UNHCR はこの社会経済的研究を委託した。第三国定住パイロット事業が、効率的に実施されてきたかは、毎年第三国定住を必要としている難民のうちの何名が第三国定住を達成しているか、ということだけで測られるものではない。第三国定住を果たした難民が定住国において、どのような歓迎、支援を受け、新しい国の一員として受け入れられているか、という点も考慮すべきである。

公文書、関連資料の文献調査、主要関係者と第三国定住難民との面談を通して、本研究は、難民に対して法的権利、物質的・社会的支援を与え、難民に対して真の意味での恒久的解決策としての第三国定住を提供しうる、継続可能な第三国定住事業確立への経過を検証する。

1.1 研究の目的

社会経済的研究は以下の趣旨により行われる。

- 第三国定住パイロット事業の設計、実施状況を理論的根拠、目的、機会、制約などを考慮して調査、研究する
- 第三国定住難民の経済、社会統合に特に焦点を当て、恒久的解決の全体的な目標達成のために確立されたメカニズムと、提供されたサポートの適切性と有効性を図る
- 全体的な統合プログラムの教訓、優れた実践、ギャップや制約などを確認する
- プログラム全体の効率を高めるための提言を行い、恒久的解決策としての第三国定住プログラムの基盤をさらに強固するためのサポートをする

定住する難民個人の事情や能力的な背景は、定住先で必要な支援に影響を及ぼすが、本研究は難民の選考基準、手続きについては詳しくは考察しない。本研究は主に、第三国定住により来日した難民が、日本国内で受けた支援によって達成しえた社会経済的現状を考察し、その現状を改善するための提言を行う。

1.2 本報告書の構成

この「はじめに」は、来日した第三国定住難民の詳細を含む、手続きの概要を取り上げる。次の章では、UNHCR が提示する第三国定住事業を確立するために必要不可欠な要素を紹介し、現在の日本の移民、難民受け入れ状況を説明する。第 3 章は、パイロット事業に関する政府公文書を説明し、第 4 章は実施の具体的措置の概要を提示する。第 5 章と 6 章では、公式文書や関係資料、文献の分析から収集した情報、また主要関係者と第三国定住によって来日した難民との面談をもとに、実施された事業のインパクトを分析する。第 5 章は第三国定住難民に提供されている定住・自立支援について、第 6 章は難民が定住支援プログラム¹、職場適応訓練を受けたのちの、定住先での現在の社会経済的状況の検証を行う。第 7 章は結論、教訓、そしてこれからの第三国定住事業に対する提案をまとめる。

1.3 調査方法

この研究は 2010 年から 2014 年までに、第三国定住パイロット事業により来日した第三国定住難民を対象にする。政府の公文書、関連資料の文献調査、パイロット事業実施主要関係者との面談（政府、市民社会を含む）、また第三国定住を果たした難民との聞き取りによる詳細な調査を行った。調査は 2014 年 12 月に開始され、2015 年 2 月に終了した。

調査チームはバーバラ・トレヴィラヌスと長南トルングレンさや佳、2名の研究員で構成される。トレヴィラヌスは第三国定住の専門家で、第三国定住、社会統合政策作成、また第三国定住事業実施の従事経験が豊富な研究員である。長南トルングレンは、民族・国際移動研究において博士号を持ち、日本の事情に詳しく、日本の第三国定住プログラムに関する研究に携わった経験がある。

¹ 定住支援プログラムとは、定住支援施設において 180 日間難民に提供される支援のことを指す。定住支援という言葉は、閣議了解と具体的措置に記載されている、第三国定住難民に対して与えられるすべての支援を包括したものを指す。

1.3.1 関連資料の文献調査

この調査で重要になる政府公文書は、閣議了解と、難民対策連絡調整会議決定である、「第三国定住による難民の受け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」である。また、第三国定住に関する有識者会議の議事要旨、報告書も重要な文献である。さらに、UNHCR が作成した第三国定住と社会統合の国際的指標や、他の第三国定住事業関係者が作成した文献、また、日本におけるインドシナ難民の適応についての評価などの、第三国定住事業に関する学術文献は重要な資料である。

また、日本の第三国定住パイロット事業に関して挙げられた提言については、第三国定住に関する有識者会議による報告書（2014）と、公益財団法人笹川平和財団による提言（2014）が考察された。笹川平和財団は「難民受け入れ政策の調査と提言事業」の中で、日本におけるより良い第三国定住に向けた提言書を発表した。笹川平和財団の提言は有識者の知識を基に作成されたものだが、第三国定住難民との聞き取りに基づいた提言ではない。また、第三国定住に関する有識者会議の報告書は、有識者会議での事業関係者との論議、難民の定住先と政府により手配された訪問に基づいて書かれている。

上記の文献のほかに、主要関係省庁と委託機関のホームページの内容、また面談時に研究員に配布された資料も十分に考察した。

1.3.2 パイロット事業実施主要関係者との面談

この社会経済的研究には、中央政府また地方自治体の代表者、事業実施を実際に行っている委託機関の職員、多様な市民社会、国際機関の代表者が参加した。具体的には、パイロット事業の実施主要省庁の代表者、国会議員、現在第三国定住難民が居住している、または居住していた地方自治体の職員代表者、難民の子供が在籍する学校の教師、地域ボランティア、また事業主などがあげられる。定住支援を実施し提供する委託機関である難民事業本部（RHQ）の職員、日本語教師、また地域定住支援員との面談も行われ、貴重な意見の提供を受けた。

主要関係者との面談は2014年12月から2015年2月の間に行われた。面談は英語または日本語で行われ、約1時間から2時間に及んだ。主要関係者との面談の大半は、研究員2人とも（トレヴィラヌスと長南トルングレン）出席した。面談を行った主要関係者の所属機関は付属資料に記載されている。実際に面談に参加した方々の名前は、信任と匿名性を守るために公開しない。

1.3.3 第三国定住難民との面談

この社会経済的研究においてもっとも重要とされるのは、第三国定住を果たした難民からの聞き取りである。面談は2015年1月中旬から2月中旬にかけて行われた。聞き取りは研究員（長南トルングレンさや佳）がカレン／ビルマ語通訳者とともに難民たちの家を訪ねて、家族単位で行った。2010年から現在まで、合わせて18家族が第三国定住難民として来日し、これらすべての家族がこの研究に自主的に参加した。難民に対する質問は付属資料に記載されている。

第三国定住難民は2010年、2011年、2013年と2014年に来日した。2012年には選考された難民たちが、様々な理由により日本への定住を断念する事態が起こった同様の事態を招かぬよう、政府は難民選考基準が若干変更し、対象難民キャンプが拡大されるに至った。

下記の表に、2010年以降日本に定住した家族の、最初の定住地域と現在の定住地域が示されている。2010年来日した難民のみが、初期の定住地域から転居している。2010年来日した2家族は、鈴鹿で2年間定住の後、2013年に同じ民族コミュニティの近くで暮らしたい、また便利がよいところに暮らしたいという意思のもと、埼玉県の志木と三郷に転居した。当初千葉県東金に定住した2家族は180日間の職場適応訓練を終えた直後に、住居、雇用条件の不满から東京都に移転した。

来日の年	2010 (5家族)	2011 (4家族)	2013 (4家族)	2014 (5家族)
最初の定住地域	三重県鈴鹿市 (3家族) 千葉県東金市 (2家族)	埼玉県三郷市 (4家族すべて)	埼玉県春日部市 (4家族すべて)	千葉県千葉市 (5家族すべて)
現在の定住地域	三重県鈴鹿市 (1家族) 埼玉県三郷市 (1家族) 埼玉県志木市 (1家族) 東京都江戸川区 (1家族) 東京都東村山市 (1家族)	埼玉県三郷市 (4家族すべて)	埼玉県春日部市 (4家族すべて)	千葉県千葉市 (5家族すべて)

合計36名の成人難民は1960年生まれの人から、若い人で1993年生まれの人がいる。6名はビルマ語を母国語とする者であり、そのほかの30名はカレン語を母国語とする。大半のカレン語話者はカレン語のみしか話すことができないが、数名はビルマ語も流暢に話し、複数は日常会話ができる程度のビルマ語を話すことができると話していた。36名の教育的背景も異なり、長い者では10年の学校教育を受けている。少数は来日以前は読み書きができなかったことを、聞き取り中に難民自身が語っている。36名のうちキリスト教徒、仏教徒は半々である。キリスト教徒は、具体的に正教会やローマカトリック教会などの宗派をあげた。

現在、大人は農業、工場、生産、建設労働などの単純労働職種に従事している。最も大きな家族では子供が6人おり、日本で出産を経験している者も複数名いる。母親が就職していないため家で保育されている未就学児を除き、すべての子供が保育園、小学校、中学校に在籍している。また、現在3人の10代後半の青年が日中働き、定時制中学、定時制高校に通っている。

面談の際には、第三国定住難民が自分の意見を母語で思うように表現できるように、カレン／ビルマ語の通訳が同行した。学校活動や他の用事で留守にしている子供を除き、おおむね家族全員が在宅し、面談に参加した。10代後半の2人の青年との聞き取りは、家族と別に行われた。聞き取りは1家族ごと約1時間半以上に及んだ。聞き取り中に話した内容は機密として扱われ、個人が特定されることのないように

配慮され、また当該難民に対しては、この研究の目的以外には使われないことを十分に説明し、理解、承諾を受けたうえで面談を行った。会話は難民の承諾があった場合のみ、デジタルレコーダーで録音された。また、UNHCR のスタッフ 1 人がほぼすべての面談に立ち会った。

研究員は UNHCR により研究を依頼されたものであると名乗り、研究の趣旨と目的を説明したのちに聞き取りに入った。聞き取り内容を検証する際に、難民が真実を打ち明けてくれていないのではないかと疑う理由は認められなかった。しかし、難民が面談という状況に全く影響されていなかった、とは言い切れない。面談という状況は、研究員が自分たちの答えに失望しないように、自分の本心を語るのではなく、自分の考えを加減、修正して研究員が聞きたいであろうと思うことに近いことを発言することがある。特に、面談する側とされる側の人種、民族、社会的背景が異なる場合に、影響が強く出る場合がある。面談から得られる情報というのは、その環境によって作られる情報だということを覚えておく必要がある。この社会経済的研究は、その面談という環境の中での聞き取りによって共有された情報に基づいての考察である、ということを変更してここに記しておく。

2 第三国定住を理解するために

第三国定住事業の実施を理解するためには、国際、国内の動向を理解することが重要である。この章は、UNHCR が明言する、第三国定住事業実施に必要不可欠な要素を提示するとともに、日本の移民、難民保護、社会統合政策や経験などによってもたらされる機会と制約を挙げる。また、日本でのインドシナ難民受け入れと、彼らの社会統合の評価が示唆する経験をまとめ、日本の第三国定住事業を展開させていく際の教訓として扱う。

2.1 第三国定住事業に必要不可欠な要素

UNHCR は第三国定住を以下のように定義している：

第三国定住には難民の先行および移動の過程がある。移動とは難民が保護を求める国から、難民として彼・彼女らを受け入れ、定住資格を与えることに合意した第三国への移動を指す。永住許可を得ることで、ルフールマンから保護され、第三国定住による難民とその家族・被扶養者は第三国の国民と同じ権利を享受することが可能となる。ゆくゆくは第三国定住先の国に帰化する機会も与えられる (UNHCR 2011)。

第三国定住とは、国が条約難民に対して与えるものと同等の身分と権利を第三国定住難民に与え、生活のために必要な基本的な資源、公的支援へのアクセスを可能にすることである。しかし、真の意味で恒久的解決策としての第三国定住を成し遂げるためには、難民が新しいコミュニティに統合できるように支援する必要がある。統合とは相互的、動的、多面的かつ継続的なプロセスであり、難民と受け入れ社会相互に要求が課されるものである。統合を可能にするためには、難民の長期の安定を支えるために不可欠な、難民を迎え入れる環境を市民社会において整え、ま

た難民が帰属意識を持ち、新しい地域で社会参加することを促進する必要がある。しかし、国際的な経験によると、そのような環境をつくる社会的変化は、長期的な目標として掲げられるべきものであり、日本のように民族的に単一で、限られた移民受け入れ経験しか持たず、明確な統合政策を持たない国では、特に時間が必要になる。

難民に対して恒久的解決策を提示する任務が与えられている国際機関として、UNHCRは各国の第三国定住受け入れと、それに必要とされる条件を整える各国の努力を歓迎している。新しい受け入れ国を奨励するために、確立した第三国定住受け入れ国は、新しく受け入れ国となる国に訪問、提携を結び、積極的に自国における優れた実践を共有する。そしてこのやりとりのなかで、選考基準から定住、統合までの様々なプロセスを検証する。日本政府もまた、第三国定住事業立ち上げの準備のため、積極的に海外の第三国定住難民の受け入れを行っている各国を訪問し、入国後の多様な定住支援実施方法を視察した。

第三国定住による難民受け入れ国に対して、1つの決まったアプローチというものはない。しかし、日本のように新たに受け入れ国となる国は、第三国定住難民が入国後、より良いスタートをきることができるように、他の第三国定住受け入れ国や関係する NGO、UNHCR の経験により確立された、第三国定住事業に必要な不可欠な要素、優れた実践の指針は役立つものである。よりよい第三国定住のために必須の大枠の条件と、計画時において協議されるべき重要な点は 2002 年に UNHCR が発行した「難民の第三国定住：難民受け入れと社会統合のための国際ハンドブック」に明記されている (UNHCR 2002)。新しい受け入れ国に対して、これらの条件を簡潔にまとめて 2013 年に *The Integration of Resettled Refugees: Essentials for Establishing a Resettlement Programme and Fundamentals for Sustainable Resettlement Programmes* (日本語未発表) として配布されている (2013a)。これらの条件は日本の第三国定住パイロット事業の研究において有益なものとなるため、以下にまとめて記載する。

各国は、自国の環境に見合った方式で第三国定住を管理するが、新たに受け入れ国となる国は少なからぬ事前計画と準備が必要である。それらの準備の中には以下のことが含まれる。

- 1) 保障された法的身分と権利へのアクセスを保証する法律、政策
- 2) 主要関係者との連携と協力
- 3) 難民に対し必要な支援を与え、難民にとって重要な公的支援の利用を保証する統合政策 (UNHCR 2013a)

2.1.1 法律、政策手段

第三国定住によって難民を受け入れる国は、難民に対して条約難民と同様の庇護を与えることを保証する法的措置を確立し、永住許可と国籍取得の権利を提示する必要がある。各国は難民条約により、難民の国籍取得の権利の迅速化を図る義務がある。国籍を新たに取得することの大切さを理解し、難民に与えられる在留資格に関

係なく、受け入れ国は永住許可、国籍取得に対して不合理な壁が生じないように努めなければならない（UNHCR 2013a）。

また受け入れ国は、選考対象とその手順を明確にする必要がある。第三国定住の目的は難民のニーズに対して庇護、恒久的解決策を与えることにあるため、UNHCR は受け入れ国に、統合の可能性という条件や、選別的な選考基準（例えば、家族構成、年齢、健康状態、民族、宗教など）を設けることがないように促している。これらの選別的な選考基準は、ニーズに基づいた庇護を与える、という第三国定住の意義を損なうものであり、庇護必要性和庇護付与の不平等と溝を生み出し、もっとも危険な状態にある難民を第三国定住から除外するものとなりうる（UNHCR 2013b）。国際的な経験から見て、もっとも弱く不利な立場に立たされていた難民であっても、適切な支援が与えられれば、時がたつとともに社会統合を達成できることが分かっている。このような経験も踏まえ、受け入れ国は UNHCR の人道的選考基準に応えることが奨励されているが、新しい受け入れ国については、受け入れ初期の段階に限って選別的な選考基準を設けることを容認している。しかしその場合、第三国定住事業が確立し、受け入れ難民数が増えるとともに、人道的選考基準を反映することが期待されている（UNHCR 2013a）。

2.1.2 主要関係者の連携と協力

第三国定住難民が、新しい市民として活躍できる素地を提供するためには、国、地方自治体、都道府県、市民社会が相互に作用しあい、幅広い支援をおこなうことが必要となる。難民を受け入れる前から、関係省庁、地方自治体、支援提供者間の事前の連携と協力が必要不可欠である。この連携と協力体制には、中央政府、地方自治体、都道府県、第三国定住難民に対して支援を提供する団体、既存の支援を提供する団体、第三国定住によって来日する難民の民族コミュニティ代表者を含む市民社会の代表者が含まれるべきである（UNHCR 2013a）。

第三国定住難民は、国の責任下にある。しかし、地方自治体には、新たに住民になる難民が必要とするであろう、既存の主流の公的支援を提供する責任がある。そのため、受け入れに当たり、地方自治体の協力は特に重要である。

事前の綿密な計画のほか、難民のニーズに対して適切な第三国定住事業を実施し、難民が自分の潜在能力を十分に発揮して社会参加が可能になるように、継続的な調整や改善が必要である。

2.1.3 統合政策

統合政策を確立するには、財源の確保と主要関係者間の明確な責任分担が必要とされる。第三国定住難民は、入国直後には特別な支援が必要になるが、次第にすべての住民に対して提供されている、既存の支援に移行していくべきである。統合政策に必要な基本的要素は *The Integration of Resettled Refugees: Essentials for Establishing a Resettlement Programme and Fundamentals for Sustainable Resettlement Programmes* の中で以下のようにまとめられている。

- 出国前研修：難民が新しい国に移住する準備のための研修やパンフレット、定住地域関係者によるオリエンテーションなどを含む
- 初動期間：空港での出迎え、必要書類の配布、食糧、住居、衣服、緊急の医療処置をなど
- 通訳／翻訳：初動期間とオリエンテーション時、また支援提供者との面談時における通訳の確保
- オリエンテーションと必要書類手続き：定住地域へのオリエンテーション、行政サービスの所在確認、防災、災害、安全対策、身分証明、行政登録、銀行口座開設、権利と責任についての概要、統合政策についての概要などを含む支援
- 経済的支援またはそれに準ずる支援：住居手当、食糧、衣服、家具、家庭用品やその他生活に必要な最低限のものに対する支援、また必要に応じて生活保護への移行
- 言語教育：難民のニーズに見合った言語教育。
- 住居：安全で公共交通、行政サービス、仕事、教育、通訳者、民族コミュニティに便利がよく、経済的に可能な家賃を提供する手助け
- 就職支援：能力、経験、資格の評価、就職準備研修、職業カウンセリングと職業斡旋を含む支援
- 教育と人材育成訓練：子供の学校への登録、成人のための学業や職業資格、専門資格の認知など
- 医療：集団検診、予防接種、予防医療と必要に応じた医療サービスの提供
- 特別なニーズに応える支援：拷問を生き延びた者、危険にさらされた女性と子供、年老いた難民、障害のある難民などに対する特別な支援
- 社会的支援：カウンセリング、適切な機関への紹介、地域での支持と活動、家族呼び寄せとそれに対する法的支援、既存の行政サービスへの移行を含む
(UNHCR 2013a)

上記の物質的、社会的支援は、難民が日常生活を送る上で不可欠な支援だけではなく、難民が自らの住居や受け入れコミュニティで、身の安全や心地よさを感じるために必要な支援でもある。

2.1.4 恒久的第三国定住のために：長期の社会統合戦略

前のセクションに表記されている基本的な要素は、第三国定住事業を始めるにあたり十分ではあるものの、UNHCR はこれらの他に、第三国定住事業が長期持続可能な事業として確立するために必要な 3 つの原則を提示している。それらは、第三国定住を自国の法律や政策に反映させる努力、統合政策を主要関係者による協力と連携によって支えること、また快適で住みやすいコミュニティづくりをすることである (UNHCR 2013a)。

難民や移民の社会統合を可能にする社会体制づくりは、長期的な目標であると言えるが、第三国定住難民受け入れ国においては、難民が新しい生活に順応できるようにする準備だけではなく、一般市民の理解を高め、難民が新しいコミュニティで歓迎されるために市民社会の協力を得ることが必要である。

第三国定住や、他の移民によって社会にもたらされる変化に対する支持を国民の中で築くには、国が社会の多様性に応える長期の戦略を、明確にすることが必要である。例えば、反差別政策を制定することによって、統合がより進展するという例もある。人種差別や他の待遇差別をなくするための戦略を打ち立て、公的支援利用の平等な権利を推奨することは、難民の統合にもつながるものである。

真の意味で、居心地がよく友好的なコミュニティを築き上げることは、難民の統合においてもっとも難しいことの一つであり、第三国定住による難民受け入れ国は常に意識しなければならない問題である。難民が住む近所、職場や学校環境は、難民がサポートネットワークを開拓し、新しく生活を立ち上げる力に多大な影響を与えるものである。国民の第三国定住に対する認識の向上、メディアキャンペーン、また第三国定住難民と実際に出会う機会はすべて、一般市民の第三国定住に対する支援を得るために有意義なものである。すでに定住している難民や民族コミュニティは、この活動の中で、市民と難民の間の懸け橋として重要な役割を果たすことができる。

一般市民の支持なしでは政治的支持は得られず、一般市民の支持は、難民に対する認識と協力体制が存在して初めて得られるものである。これは日本において特に努力が必要な点である。日本は海外に対し寛大な財政貢献、人道支援、開発事業を世界中で展開し、難民や弱い立場にある者を守ることに多大な貢献をしてきた。合わせて日本国内における難民、庇護申請者、移民の保護と支援体制の向上についても、さらなる努力が必要である点として挙げられる。

2.2 日本の移民・難民政策の現状と過去の経験

統合は各国の政策の枠組みの中で育まれるものであり、文化的要素が深く関わるものである。これまでの日本の移民・難民政策と過去の経験は、第三国定住パイロット事業の確立に対する制約と機会に深くかかわるため、このセクションはそれらをまとめる。

2.2.1 日本の移民・難民政策

日本は自国を「移民の国」として見ておらず、移民に関する法律や政策はまだ新しい。建設的な改善も見られるが、国際的に比較検証すると、労働移動、家族呼び寄せ、教育、永住許可と国籍取得、反差別などの点で、移民にとって日本での社会統合は難しいことが言える²。もっとも重大な問題として、反差別政策が存在しないこと、教育、国籍取得への道の厳しさ、また政治参加の欠如が挙げられている (Kondo&Yamawaki 2014)。この日本の現状の中で第三国定住パイロット事業は実施されていることから、ここに挙げられている問題は受け入れ難民の社会統合を妨げる原因にもなりうる。

² Migrant Integration Policy Index (MIPEX) は移民法、教育、反差別運動の研究者と専門家のグループが各国で公にされている資料を基に、移民統合の指標に対する評価をするものである。日本は 2010 年の MIPEX では、もっとも制約の厳しい国の 1 つに挙げられている。また比較されている国の中で唯一、人種、民族差別の撲滅に関する国の法律制度が整っていない国であると記されている。

日本の人口は 2008 年より減少し続けており、近年それに伴い、「移民」に対する注目は、政治的のみならず一般市民の中でも高まっている (Akashi 2014)。移民は過去 30 年間を見ると増加しているにもかかわらず、長期を見据えた移民統合政策に対する関心はいまだ低い。これは日本が期間限定の労働移民の受け入れに力を入れている、ということにも関係する (藤原編 2014)。例えば日本は高学歴の移民に対し、開放的な政策をとっており、労働移民受け入れの中核となっている (Oishi 2012)。また、単純労働者は出入国管理法では認められていないものの、日系ブラジル人に対する「定住者」在留許可の交付や、研修技能実習制度により事実上受け入れられている現状がある。日系 2 世 3 世のブラジル人は 1989 年の出入国管理法の改正に伴い、「定住者」在留許可を取得できることになった。この在留許可には経済的活動の制限、また日本とブラジル間の渡航の規制が存在しないため、在日日系ブラジル人の数は 1990 年から劇的に増加した (Kashiwazaki 2013)。研修技能実習制度では、事業主は研修生に対して職業訓練を提供が定められているが、研修生には通常 3 年から 5 年の在留許可が下り、労働不足の職種に対して、アジアから労働力を確保する手段となっている (宮島 2014)。

戦後日本の国際的難民問題に対する貢献は、主に金銭・物質的なもので行われてきた。2014 年には日本はアメリカ、英国、ヨーロッパ連合とともに UNHCR にとって重要なドナーであった。日本は 1981 年、「難民の地位に関する 1951 年の条約 (以後略して難民条約と記す)」に加入し、それにより出入国管理法を、「出入国管理及び難民認定法」と改めた。難民条約への加入は、インドシナ難民の日本での庇護の必要性に対する国際社会からの強い要請による、インドシナ難民受け入れ人数の拡大時期と重なっている。

難民認定法により、現在まで約 630 名が日本で条約難民として認められている。近年は難民認定申請者の数は増加傾向にあり、2014 年には申請者が過去最高の 5 千人となった。しかし、同年には難民として認定された者は 11 名のみにとどまり (法務省 2015)、約 0.2% という難民申請認定率の低さは批判を浴びる結果となった。

難民とは認定しなかったものの、人道的な配慮のもとに在留を認めるという保護も日本は与えている。この国際保護は 1991 年より付与されており、現在まで約 2 千 5 百名が人道的な配慮で在留許可を付与されている (吉原編 2013)。

また、日本政府は閣議了解という政治的な決断によっても、難民を受け入れている。こうした受け入れは出入国管理法の改正、また難民条約に対する義務を伴わない政治的決断のため、政府の一存で終了することができる。インドシナ難民はこの閣議了解によって日本に受け入れられた最大の難民グループであり、最終的に 1978 年から 2006 年の間に、1 万 1300 人ほどのインドシナ難民が、日本で在留許可を得ることになった (外務省 2009)。インドシナ難民に国内で庇護、支援を与えた経験は日本にとって大変貴重な定住支援の経験である。第三国定住による難民は、インドシナ難民の時とほぼ同様の条件の閣議了解により日本での在留許可を与えられている。

上記のような異なる在留身分は、難民が享受できる支援や権利に影響を与える。例えば、経済的支援と継続的な定住支援を含む定住支援プログラムが、閣議了解により受け入れられたインドシナ難民に対して提供されていた。この定住支援プログラ

ムを修正したものが第三国定住パイロット事業でも提供されている。また、条約難民として日本の庇護を受ける者も、同様の定住支援プログラムを受けることができるが、人道的な配慮が必要な者として在留を認められた者には、このプログラムへの参加資格がない。難民旅行証明書は条約難民のみに付与されるものであり、第三国定住による難民、インドシナ難民、また人道的な配慮で在留を認められたものは、再入国許可証明書という渡航証明書の申請を行うことになる（入国管理局）。

「定住者」の在留資格を付与された者は、日本に5年定住の後、永住許可と国籍取得申請をすることができる。永住の許可には「素行善良要件」、「独立生計要件」、「国益要件」を満たす必要がある。実際に永住許可を認めるかどうかの判断は、法律では厳密に定義されておらず、法務省の裁量による³。出入国管理及び難民認定法六十一条二の十一（入国管理局）において、条約難民の場合は難民が「独立生計要件」を満たすことのむずかしさを認識したうえで、「素行善良要件」及び「国益要件」のみが課せられると記されている。これは各国が難民の国籍取得を促進すべきであるとする、難民条約の第三十四条に従っている。しかしこの「独立生計要件」緩和は同じ難民であるインドシナ難民と第三国定住による難民、また人道的な配慮で在留を認められたものに対する適応は明文化されていない。

また、条約難民、第三国定住による難民、インドシナ難民、人道的な配慮により在留資格を持つ者を含む「定住者」の在留資格を持つ者は、生活保護を申請することができるが（厚生労働省 2004）⁴、生活保護を受ける権利は（他の外国人と同様）生活保護法によって守られていない（総務省）。難民条約の第二十三条では、各国は難民に対して国民と同じ公的救援と援助を提供することを義務付けているが、日本は国籍条件を生活保護法から排除していない。実際には、「定住者」や他の経済的活動を制限していない在留許可を保持している者に対しては、経済的な必要が認められた場合には、地方自治体の裁量により生活保護が提供されてきた（厚生労働省 2004）。しかしながら、日本国籍を持たないものに対する生活保護の申請については国内で議論されており、第三国定住難民が自身の収入を補うために生活保護を受ける権利は、法的には定められていない⁵。

2.2.2 日本における社会統合の意味と定義

日本は国として移民の統合政策を打ち出しておらず、反差別法が存在しない。「（外国人住民の）社会統合」という言葉は存在するものの、行政機関において「統合」という言葉が使われることはまれである。その代わりに「多文化共生」と

³ 永住許可に関するガイドラインにおいては「素行善良要件」を満たすものは「法律を遵守し日常生活においても住民として社会的に非難されることのない生活を営んでいること」、「独立生計要件」は「日常生活において公共の負担にならず、その有する資産又は技能等から見て将来において安定した生活が見込まれること」と記載されている（法務省 2006）。

⁴ 1954年に厚生労働省は「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」と題する通知により、永住許可や定住許可など一定の在留許可を保持する外国人も生活保護法を準用するとしたが、生活保護法自体に改定は行われていない。

⁵ 2014年7月18日、最高裁判所は「国内での永住権を持つ外国人」は生活保護法の対象ではなく、受給権もないという判決、平成二十四（行ヒ）四十五号を下した。

という言葉が政府や政策担当者によって使われている。多文化共生は「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」（総務省 2006）と定義されている。日本語学習、教育、住居、就労、医療、福祉、保健などが、外国人住民が地域社会において多文化共生を達成するうえでの重要な要素として記されている（総務省 2006）。外国人住民の多い地方自治体は「多文化共生推進プラン」の作成、外国人住民のニーズに対する公的支援の提供への積極的取り組みが伸張されている。

日本政府は「社会統合」を定義していないため、第三国定住事業における閣議了解、具体的措置には「統合」という言葉は記載されておらず、「適応」や「定着」「定住」といった言葉が代わりに使用されている⁶。しかし何をもって「適応」「定着」「定住」とするのかという意味は、公文書では定義されていない。具体的措置では、定住先の地方自治体は受け入れ難民に対して支援を行う努力をすること、と記されているが⁷、一般市民の第三国定住事業に関する認識を高めるという点には触れていない。よって、難民が異なる文化背景を持つものだとすることを認識しつつも、受け入れ難民が地域社会に順応、適応するための支援に焦点が置かれている。日本社会が今後多様化していく社会に順応していくために必要な対応については、今はまだ考慮されていないといえる。

外国人住民の統合という点に関し、日本は著しい改善の余地があることを念頭に置きつつ（Kondo&Yamawaki 2014）、地方自治体における多文化共生推進プランは、統合が相互的プロセスであるということを意識するための一歩、またこれからの社会の開放性を求めていく上での政治的支持を得るための重要な表明と言える。多文化共生推進プランによって打ち出された公的支援は、第三国定住事業による難民の受け入れ地域社会での支援につながるものである。

2.3 日本でのインドシナ難民受け入れの経験における教訓

第三国定住受け入れ世界各国の経験の他にも、日本政府は1万1300人におよぶインドシナ難民受け入れと支援提供という独自の経験から学べることもある。インドシナ難民の定住については、研究や調査が重ねられてきた。例えば、これからの難民定住に役立てるための教訓を明確に提示している UNHCR が委託したレポート（Kawakami 他 2009）や、国際移住機関（IOM）（2008）のベトナム人女性に特化して日本への適応を調査したものがある。

インドシナ難民は現在、自立定住生活を送っている。しかし、上記の2つのレポートが明らかに示す問題点は、今日に続く日本語能力の欠乏である。定住初期に受ける日本語教育の不十分さが指摘されており、初期の日本語教育の欠如による日本語取得能力の低さが、後のインドシナ難民の自立生活において長期的な障害となり、難民を社会経済的低階層へと押しやっていると見て取れる。この2つの

⁶ 外務省は日本の第三国定住事業を説明する際に、これらの言葉を“integration”と訳している場合がある（外務省 a）。

⁷ 詳しくは第3章を参照。

レポートは、子供たちに教育を与えるための経済的苦闘についても提示している。また、難民1世は相当な困難に直面していたが、2世はある程度社会経済的に統合していることが見受けられる。

UNHCR のレポートによって示された提言の中には、国、地方自治体、市民社会において必要な財源供給が行われること、また有効な協力体制と継続的支援を行うことにより、包括的な定住支援の確立の必要性、がある。難民の統合に不可欠なものとしての家族呼び寄せの権利、また難民を新しい労働力として見るだけでなく、権利と尊厳をもって社会に参加する一員として見ることの大切さも説いている。(Kawakami 他 2009)。

定住支援と支援協力体制については、幅広い提言がなされた。この点では特に、国と地方自治体との有意義な連携、コミュニティ主体の支援体制に焦点が当てられている (Kawakami 他 2009)。この二つのレポートは、異なる文化背景を持つ外国人住民全般に対する十分な支援体制の欠如を強調した。例えば受講費無料の職業能力開発施設、通訳を介した職業訓練、定住先での日本語の継続的習得体制、母語を話すカウンセラーの不在などが、インドシナ難民の社会統合を阻んでいると説明する (IOM 2008)。

3 日本における第三国定住パイロット事業の構成と措置

第3章は、日本の第三国定住パイロット事業の構成とその措置を、過去5年間の公文書の変更、改善も含めながらまとめる。

3.1 閣議了解と具体的措置

2008年12月16日に発表された閣議了解では、第三国定住パイロット事業による難民の受け入れと事業の構成を明示している。13の省庁からなる難民対策調整会議⁸において、「第三国定住による難民の受け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（今後、文中では略して具体的措置と呼ぶ）」が決定され、この中で難民の選考方法やパイロット事業内で提供される定住支援の内容などが示されている。具体的措置はまず2008年の12月19日に発表されたが、2012年3月29日と2013年3月8日に2度の改正が行われた。パイロット事業が終了するにあたり2014年1月24日には新しい閣議了解と具体的措置が公表され、2015年以降の方針が明確化された。

閣議了解は第三国定住の趣旨を明確には記載していないが、冒頭で第三国定住の意義について、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、以下の措置を取る、と記載されている：

⁸ 難民対策調整会議は内閣官房、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、海上保安庁の代表者から構成される(難民対策調整会議 a)。

第三国定住による難民の受け入れは、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 1 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。（難民対策調整会議 2008a）

上記の閣議了解の本文にもあるように、日本は第三国定住事業を国際社会における責任分担に寄与するものだとしている。閣議了解以外の公文書では、第三国定住事業の意義に関して、例えば「地域では難民を人材として考えることができる」「第三国定住難民が定住し、地域社会の一員となることにより地域活性化等も期待」「多文化共生社会の構築に向けたモデルにもなり得る」などといった記載がある（難民対策調整会議 2014a、第 12 回第三国定住に関する有識者会議 2013）。国内においては、日本が第三国定住事業を、受け入れる難民のニーズを考え人道的配慮によって行うという記載はない。その代わりに、難民は働くことにより地域に貢献するという趣旨の表記が見られる。地域社会の一員として定住先で難民が活躍するということを強調するのは大切なことであるが、一方で日本の第三国定住事業の中核は自立定住であるという点が明らかである。

閣議了解は 1) 難民の受け入れ、2) 選考基準、3) 定住支援、4) 必要な対応の検討という 4 つの点について明記している。具体的措置は、第三国定住パイロット事業と定住支援がどのように実施されるのかを具体化している。次のセクションは、閣議了解に明記されている 4 つの点について考察を深めるとともに、それにとまなう具体的措置の内容を紹介する。

これらの公文書の検証により、日本政府は受け入れ難民に対して必要不可欠な支援とサービスを考慮し、第三国定住パイロット事業は綿密に計画されたものであることが読み取れる。

3.1.1 第三国定住による難民の受け入れ

閣議了解はまず難民の受け入れについて下記のように明記している。

- 1) 関係行政機関は、相互に協力し、我が国における第三国定住による難民の受け入れについて、平成 22 年度からパイロットケースとしての受け入れを開始することとする。
- 2) 関係行政機関は、相互に協力し、(1) により受け入れる難民（以下「第三国定住による難民」という）の我が国への定着状況等について調査及び検証を行い、その結果を踏まえ、以後の受け入れ体制等について検討することとする。（難民対策調整会議 2008a）

第三国定住難民は来日と同時に、「定住者」の在留資格を付与される。日本における在留資格のほとんどは経済的活動の制限を伴うものであり、「定住者」は国内での経済的活動を特定していない数少ない在留資格の一つである。法務省によると定住者在留資格は「法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を

認める者」(入国管理局)に与えられるものである。第三国定住難民は、この定住者在留資格の最も長い期間を交付されることになっており、2013年までは3年の在留資格、2014年からは5年に変更された⁹。国際的に見てこの在留資格は身分を確実に保証するものと言えるが、難民は入国後に永住許可取得に向けて迅速な支援を受けるべきであることも忘れてはならない。

具体的措置には(2008b, 2012, 2013, 2014b)、第三国定住難民の定着状況を的確に把握し、第三国定住パイロット事業の実施状況を確認するために、日本政府は難民に対して半年ごとに、日本語能力、生活状況等について調査を行うこととする、と記されている。この調査結果は、難民対策連絡調整会議において検討され、結果をもとに以後の受け入れ体制等について検討を行うと書かれている。

3.1.2 第三国定住による難民に対する定住許可条件

閣議了解の2項目には第三国定住による難民に対する定住許可条件が下記のように示されている。

平成22年度から実施するパイロットケースとしての受け入れに当たっては、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民のうち、次のいずれにも該当するものについて、定住を目的とする入国の許可をすることができるものとする。

- 1) 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
- 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(難民対策調整会議 2008a)

選考基準は、難民に職を与え、日本での自立生活を可能にすることにより恒久的解決策と庇護を与える、という日本政府の立ち位置を浮き彫りにしている。この閣議了解の表記では、「国際的な保護の必要な者」に対して庇護を与え、新しい生活を始める機会を与えるという人道的観点と、「日本社会への適応能力がある」者を選考する、つまりできるだけ早く自立できる難民を選ぶ、という点において矛盾が生じうるといえるであろう。

2008年に告知された具体的措置には、タイのメーラ・キャンプから、難民30名(核家族単位)の受け入れと記載されていたが、2012年の一部改正では、メーラ・キャンプ、ヌポ・キャンプ及びウンピナム・キャンプからの受け入れに拡大され、また2013年の改正ではメラマルアン・キャンプ及びメラウー・キャンプも追加された

⁹ 年数の変更は2012年に公布された在留管理制度によるもので、外国人登録の廃止による在留カードの導入とともに変更された。五年間の在留許可は「教授」「技術」「人文知識・国際業務」「日本人の配偶者等」や「永住者の配偶者等」などの在留資格のものにのみ与えられるものである。

（難民対策連絡調整会議 2008b, 2012, 2013）。UNHCR が候補者リストを提供し、政府は書類選考により上陸拒否事由該当者のほか、テロリスト等我が国の治安維持上好ましくない者を除外するとしている。UNHCR 及び国際移民機関（IOM）の協力を得て除外者以外の全員について面接調査を行うことがさらに記載されている。

具体的措置に挙げられている選考基準の他に、日本政府は UNHCR に対して選考に好ましい難民の条件を提示した。第三国定住難民受け入れ国が、公式な選考基準の他に受け入れ条件について要望を提出することは珍しいことではない。始めはこの要望の中には年齢が 40 歳以下である事、カレン語話者である事、また子供は 2 人から多くても 4 人以内である事、などが取り上げられていた。これらの条件に合ったもので、日本に定住することを望む難民を探すことは困難であったため、実際にはこれらの条件を満たしていないものも候補者リストにあげられ、定住を果たしている。第三国定住難民は面談時にここに挙げられている条件を話に出すことがあり、ある家族は自分たちが条件を満たしていないと知りながら定住希望を提出したことを打ち明けた。

難民の日本定住への関心を高めるため、2012 年の具体的措置改正において、「受け入れの対象となる難民に対し、広報活動を行い、定住支援策等に関する情報を周知するよう努める」という点が追加された（難民対策連絡調整会議 2012）。選考される可能性のある難民の日本への第三国定住を促進するために、タイ、日本、ジュネーブの UNHCR オフィスは外務省、法務省、内閣官房と協力し、広報資料の作成と配布等、日本定住への意欲をかきたてようと努力を重ねた。これらの活動には、キャンプにおける日本の第三国定住事業についての情報冊子配布やビデオ上映、また集会や説明会の開催が含まれる。しかし、日本への定住を希望する候補者を見つけることは、引き続き困難を極めた。家族構成は、日本が好ましいと提示するよりも大きいものが多く、また家族の中に自立定住の可能性がない者が存在する事や、タイ政府に難民登録をしていない家族がいる場合もあったためである。

2013 年には具体的措置に 3 度目の一部改正が行われ、対象難民キャンプが拡大され、好ましいとされる条件も緩和された。その一つは、カレン語話者という条件を外したことであり、これにより 2013 年以降はカレン語とビルマ語話者の両者が定住を果たしている。さらに、「家族」の定義が緩和され、核家族のみならず、「申請者又はその配偶者の親又は未婚の兄弟姉妹であって、日本社会への適応能力があり、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの」も含むことが記載された。また、2013 年の具体的措置の改正で注目すべき点は、2010 年から定住している難民の「被扶養者の呼び寄せ」の検討を具体的に進めていくという項目である（難民対策連絡調整会議 2013）。実際には、今日に至るまで、未婚の兄弟姉妹や親を含む拡大家族は日本への定住を果たしていない。しかし、2014 年に定住を果たした 2 家族の妻と 2013 年に来日した 1 家族の妻は姉妹関係にあたり、このような形で拡大家族統合を果たしたことは特筆すべきことである。

第三国定住パイロット事業が終わるにあたり、2014 年に新たな閣議了解が合意された。これによりマレーシアからのミャンマー難民受け入れが決定され、2013 年の具体的措置の、被扶養者の呼び寄せの検討をすると明記したことに応え、選考基準を満たす拡大家族の「タイからの家族呼び寄せ」を開始することを明言している。家

族呼び寄せに関しては何人という規定は示されていないが、自立定住が可能なもの、または相互扶助が可能と認められるものに限ると記されている（難民対策連絡調整会議 2014 b, 2014c）。家族呼び寄せの相互扶助という点については、6 カ月以上現在の職場で働いていて、同じ世帯の家族および呼び寄せる親族が生活するための十分な給料を得ているか、という基準を満たすことが難民には課されている（難民対策連絡調整会議 b）。閣議了解とともに発表された新しい具体的措置には、マレーシアからの第三国定住による難民の家族呼び寄せについても将来的に検討していく、という記載も含まれている（難民対策連絡調整会議 2014c）。

2013 年の具体的措置の改正、また 2014 年の新たな閣議了解、具体的措置により家族の定義が広げられたが、日本の第三国定住事業の焦点が自立定住にあることにはかわりがない（難民対策連絡調整会議 2013, 2014b）。政府は自立可能性ということに焦点を当てているものの、どのようにして「日本社会への適応能力」を測るのかということは、公文書においては明確にしていない。第三国定住に関する有識者会議内において、法務省の代表者は難民の健康状態、学歴、職歴、日本で働く意思、またどのような仕事をしたいかなどを面接によって調べていると発言している。これらの情報と、文字を書くこと、時計を読むこと、四則計算ができることなどを含む、難民の基礎的学力を合わせて、難民家族の日本社会への適応能力を測るという。しかし、法務省は基礎的学力がないからと言って日本社会への適応性がないと簡潔に判断し、選考から除外するわけではない、と述べている（第 11 回第三国定住に関する有識者会議 2013）。

もう 1 点公文書で公にされていないのは、半年ごとの調査において、何をもって自立とみなすのかということである。2012 年に行われた第三国定住に関する有識者会議では、何をもって自立なのかということに関して議論がなされており、外務省の代表者は、「生活を営むに足る職に就くことが認められる」ということを強調して話している。また家族呼び寄せと自立の関係に関しては「来日した家族が本当に日本語もある程度できて、区役所とか、いろいろな手続きを自分でできて、日本政府の助けを借りなくても何でもできるようになっている、そうやって初めて自立したと言えらると思っています」と話し、この自立が成り立った上での家族呼び寄せ、と 2012 年の時点では発言している（第 8 回第三国定住に関する有識者会議 2012）。

3.1.3 第三国定住による難民に対する定住の支援

閣議了解において 3 項目目に書かれているのは受け入れ難民に対して提供される定住支援についてである。閣議了解は以下のような記載をしている。

- 1) 平成 22 年度から実施するパイロットケースとしての受け入れにおいて、関係行政機関は、相互に協力し、第三国定住による難民に対し、必要に応じ、日本語習得のための便宜供与、職業紹介又は職業訓練を行う
- 2) 各行政機関は、第三国定住による難民の就労先の確保に努力するものとする

- 3) 政府機関及び地方公共団体についても、上記（2）と同様の努力をするよう求めるものとする（難民対策調整会議 2008a）

具体的措置（難民対策連絡調整会議 2008b）は、出国前研修と入国後の定住支援で、日本政府による難民に対する経済的支援を含め、具体的にどのような支援が行われるのかをまとめている。以下はその内容の概要である。

a. 出国前研修

具体的措置は出国前研修実施を IOM に委託する、と記している。出国前研修は、3 週間ないし 4 週間の出国前研修及び健康診断、また日本に渡航する際に必要な基本的な知識、日本における生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育が含まれる（難民対策連絡調整会議 2008b）。

b. 日本入国後の定住支援

第三国定住パイロット事業は入国後 1 年間の研修・訓練と経済的支援を提供し、その後は継続的定住支援とアドバイスを行うこととなっている。難民は日本に入国後は、まず東京都内で 180 日間に及ぶ定住支援プログラムに参加する。はじめの 1 週間から 10 日間は健康診断を含む、生活、安全面等に関するオリエンテーションが行われる。その後、180 日間の定住支援プログラムでは、東京都内の定住支援施設において、第三国定住難民は社会生活適応指導、日本語教育、そして職業斡旋とカウンセリングをうける。この間、難民は定住支援施設に通える距離にある一時的な住居に住むことになる。

この 180 日間は終了すると、難民は定住先に転居し、180 日間の職場適応訓練に従事する。この 1 年間は、生活に必要な経済的支援が政府から支給される。これらには交通費、住居費、医療費、また食料や生活必需品購入のための生活費も含まれる。

具体的措置には定住支援プログラム終了後の 180 日間は、日本政府は以下の定住支援を提供すると明記されている。

- 1) 職場適応訓練の受講
- 2) 日本語教育相談員による定期的な指導・助言
- 3) 生活相談員による定期的な行政手続き、住居、職業、就学等に関する相談、精神的な悩みに関する指導・助言（難民対策調整会議 2008b）

2012 年の具体的措置の一部改正により下記の項目が付け加えられた。

- 4) 第三国定住難民が定住生活を開始した地域に地域定住支援員を配置

定住に至る過程で必要となる生活支援を行うとともに、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いう意図で、地域定住支援員は配置された。上記の定住支援期間、難民は引き続き経済的支援を政府から受給することができる。また、職場適応訓練を実施する事業主にも、助成金が交付される（難民対策連絡調整会議 2012）。

以上が入国後 1 年間にわたる定住支援であるが、その後の継続的な定住支援及び関連するその他の措置については以下のようにまとめられる。難民に対する直接的な経済支援は 1 年で終了するが、ガイダンスやカウンセリングなどの非経済的支援は続けられる。

- 1) 教育訓練援助金の支給
- 2) 職業相談・職業紹介（ハローワークにおける通訳の確保も含む）
- 3) 職業訓練の受講
- 4) 自主的な日本語学習に対する支援（日本語教育を実施している地方公共団体や日本語ボランティア団体等に関する情報、日本語教材に関する情報等、第三国定住による難民の自主的な日本語学習活動の参考となる情報の提供）
- 5) 地方公共団体への協力の要請（行政サービス、通訳の確保などの住民相談業務等における対応の充実と公営住宅への入居における在住期間要件の緩和の検討など）

（難民対策調整会議 2008b）

2008 年の具体的措置には、上記の 5 つの項目に対してインドシナ難民及び条約難民と同様に、継続的支援を講ずることとする、と記されている。しかし 2012 年の具体的措置一部改正時にはこの記載が削除され、また項目 5) の「地方公共団体への協力の要請」という措置が消去され「その他関連措置」に引き下げられている。また 2012 年の改正では、日本語教育に対する支援に新たに「日本語教育の実施」という点が付け加えられた（難民対策調整連絡会議 2012）。同具体的措置では、継続的支援をどの時期に終了するのかは明記されていない。

難民に対する定住支援を全体的に見ると、具体的措置は UNHCR が第三国定住事業開始にあたり必要不可欠であると提示している要素をすべて含んでいる。しかし特筆すべき点は、日本国内の一般市民の認識向上のための広報活動や、難民を迎え入れるために市民社会とともに幅広く第三国定住に携わるべき、という点は含まれていないということである。

3.1.4 必要な対応の検討

閣議了解には、必要な対応の検討について下記のように記載されている：

第三国定住による難民をめぐる諸問題については、平成 14 年 8 月 7 日付け閣議了解により設置された難民対策連絡調整会議において、関係行政機関の緊密な連携を確保し、政府として必要な対応を検討することとする。
（難民対策調整会議 2008a）。

具体的措置には詳しく記されていないが、この閣議了解の一文は政府による第三国定住事業に関する活発な討論と、第三国定住に関する有識者会議の開催の裏付けになっている。第三国定住に関する有識者会議は、第三国定住パイロット事業の実施

のモニタリングと来日した難民の定住先での状況を検証するために、2012年5月から2013年の12月まで17回にわたり開催された。有識者会議のもう1つの目的は、第三国定住パイロット事業に対して改善を提案し、2015年以降の公式事業としての継続の検討を行うことであった¹⁰。

4 第三国定住パイロット事業の実施

第4章は、公文書の検証、また主要関係者との面談の結果を踏まえて、第三国定住事業実施の具体的な取り決めについて考察する。

4.1 役割と責任の分担と財源

日本の第三国定住パイロット事業は、政府により綿密に計画され、実施には多数の政府関係者が携わった。具体的措置は、どのような定住支援が行われるのかを明確にし、難民に対する定住支援は、具体的措置に忠実に提供された。具体的措置は、難民入国後に難民に対して日本政府が準備する定住支援の細かな取り決めを明記しているのにもかかわらず、第三国定住事業とその実施はどの省庁に責任があるのかということには触れていない。

実際には外務省、文化庁、厚生労働省が、各省庁の管轄内において定住支援実施の責任を取る形になった。各省庁は、1年ごとに企画競争を実施し、定住支援を提供する委託機関を公募、選択する¹¹。難民対策連絡調整会議は、第三国定住パイロット事業に公式に参加している13の省庁がパイロット事業に関する事柄を話し合う場として設けられている。具体的措置には、どの省庁に事業の責任があるかが明記されていないため、どの省庁が責任を持つのが不明確な部分が生じ、主要3省庁において調整が必要となった。

日本政府外の連携体制については、閣議了解には「関係行政機関の相互協力の必要性」、具体的措置には「地方自治体への協力要請」と記載されているが、第三国定住パイロット事業の計画段階において都道府県や地方自治体は関連しておらず、実施においては、地方自治体は最終段階でしか関与していない。受け入れ地方自治体は、省庁代表者や委託機関であるRHQ（難民事業本部）の職員に難民受け入れの打診を受けるまで、第三国定住パイロット事業が実施されている事を認識していなかったものが多い。地方自治体の事前の関与の不足は、自治体が難民受け入れのための十分な準備を整えるための柔軟性の限界につながっているといえる。

さらに、具体的措置では難民支援関係民間団体との連携等による通訳の確保の必要性を明記しているが、実際には難民支援関係民間団体は第三国定住パイロット事業の考案段階において連携体制が整っていなかった。RHQは定住支援施設における定住支援プログラム内においては、町内会や民族コミュニティとの接触と交流機会を設

¹⁰ 有識者会議は大学研究者、NGO、地方自治体の代表者8名により構成され、IOM、RHQ、UNHCRの代表者もオブザーバーとして参加した。

¹¹ 定住支援については3.1.3を参照。

けるなどの努力を重ねている。しかし、実際に難民が定住先に移転し、定住先に適応する過程において、難民自身と民族コミュニティや定住先に存在する民間団体は、関わりがほとんどないといえる。

第三国定住パイロット事業を実施するにあたり、主要 3 省庁は各責任分野の定住支援実施を可能にするために、1 年ごとに日本政府に対して予算要求を行う。要求予算は毎年与えられているが、第三国定住パイロット事業は、1 年を超えた予算の確保はできない。外務省は第三国定住事業のために初年度 2010 年には 1 億 5 千百万円だったもの、2011 年から 2014 年の予算要求額は初年度に比べ減額された 9 千百万から 9 千 5 百万円で推移している（外務省 2013a）。文化庁は 2013 年には外国人のための日本語習得に予算要求された 2 億 5 百万円のうち、第三国定住難民の日本語習得のためにおおよそ 1 千 7 百万円の予算を使っている（文化庁 2013）。厚生労働省においては、条約難民及び第三国定住難民の就職促進費としての予算要求は 2010 年には 1 千 7 百万円だったのが、2014 年度には 2 千 7 百万円に増加した（厚生労働省 2013）。この厚生労働省への予算の加増は条約難民と第三国定住難民に対する、政府の経済的自立定住という焦点を映し出しているとも考えることもできる。

4.2 委託先への公募

主要三省庁は委託機関に対して企画競争を実施する公募文書において¹²、閣議了解に触れている。省庁の第三国定住事業に対する趣旨を面談時に尋ねると、省庁の各代表者は、閣議了解に書かれている目的に従って事業に参加しており、各省庁で特別な趣旨は明確に定義していないと述べた。閣議了解に示されている生活を営むに足る職に就くことという項目は、公募文書によって委託機関に十分に伝わっているといえる。

文化庁は企画競争公募時に、事業の趣旨を「第三国定住により我が国に受け入れる難民（以下「第三国定住による難民」という）に対し、日本語習得のための便宜供与を行う事業を実施することにより、我が国への定住の促進及び円滑化を図ることを目的とする。」（文化庁 2015a）と記載している。厚生労働省は事業の趣旨について下記の記載をしている。

難民などが、言葉や生活習慣が異なる我が国に定住し、安定した生活を営むためには、早期就職により安定した収入を得ることが必要不可欠である。このため、難民などの定住または自活促進のための就職援助事業は、政府の総合的な定住支援の一環として、我が国に定住および自活を希望する難民などに対し各種の就職援助を実施するものである。（厚生労働省 2014）

¹² 外務省と厚生労働省は、条約難民と第三国定住難民に対する定住支援についての企画競争を 1 つのものとして同時に行っているが、文化庁は条約難民に対するものと第三国定住難民に対するもの、2 度の企画競争を別々に行う。

厚生労働省の上記の記載は、早期就職が「安定した生活」を営むための方法である
ととらえることができるが、安定した生活を送るためには収入のみならず言語的、
文化的適応も重要性であることを忘れてはならない。

外務省の企画競争業務仕様書は、難民に対する恒久的解決策の1つとしての第三国
定住を確認し、国際貢献及び人権外交、人道支援の観点から日本の「アジアのリー
ダー」としての役割を強調している。実に、第三国定住事業を「人道支援」として
企画競争時に明確に表記しているのは外務省のみである。また外務省は2013年より、
ウェブサイト上でも、第三国定住パイロット事業を「国際貢献及び人道支援」とし
て掲げており、これは日本政府関係者の中で唯一「人道」を明確に公に記載してい
るものであることも触れておきたい（外務省2013b, 2014b）。外務省は企画競争の
事業の目的として、「第三国定住による難民のわが国における自立支援」と「第三
国定住事業の改善などに向けた受け入れ難民の実態などに関する調査・検証」とい
う2点を明記している（外務省2015）。

今日に至るまで毎年、半官半民組織であるRHQが委託機関として指名されている。
RHQは定住支援を難民に提供しているインドシナ難民の定住支援を行うことを目的に
RHQがアジア福祉財団内に1979年に設置された。それ以後、RHQは難民の生活適応
のための支援を35年にわたり提供してきた。2002年からは条約難民に対する定住支
援の提供も委託されている。公益社団法人国際日本語普及協会(AJALT)の日本語
教師と個人委託契約を結び、日本語教育を提供している。主要三省庁は第三国定住
パイロット事業開始以前より、長きにわたる協力、連携体制にあったRHQは、第三
国定住パイロット事業にあたって、もっとも適任の委託機関として見なされてい
る。

第三国定住難民に提供された定住支援プログラムは、1980年代のインドシナ難民、
その後条約難民に提供されているものと、ほぼ同様のものである。内容は、決めら
れた時間数の日本語教育、社会生活適応指導、職業相談と就職援助、その後の継続
的支援と日本語教育支援である。条約難民には半年間フルタイムでプログラムに参
加するか、または1年間かけて夜間パートタイムのプログラムに参加するという選
択肢がある。条約難民は在留許可が下りた時点ですでに就業している場合が多いた
め、この選択肢が与えられているのである¹³。

継続的な支援の提供の必要性、半年ごとのモニタリング調査の施行、そして定住す
る難民の総数が増えているにも関わらず、2011年度から第三国定住パイロット事業
の委託先であるRHQに対して与えられる予算に変動はない。地域定住員の数は増え
ているが、定住支援を管理する職員と予算は増えていない。半年ごとのモニタリン
グ調査は続けられており、これは人的、経済的資源の両側面において財源消費が大

¹³ 有効な在留資格がある間に難民申請をする場合、条件を満たす限り、難民申請者は申請時に付与さ
れている在留許可から「特定活動」という在留資格への変更を申請することができる。難民申請受理
後、6カ月が経過した段階で、法務省による行政手続きが終わっていない場合は、在留資格の更新時
に、就労許可が付与され、資格の上では就職することができるようになる。UNHCR 東京事務所は難民
が申請結果を待つ間、経済的自立をすることを推奨している(UNHCR Japan 2005)。難民申請を行なっ
た者の多くは、定住支援プログラムに参加する際すでに仕事の経験がある場合が多い。

きいものである。細かく見てみると、外務省の予算内では難民宿泊施設借料と職員旅費の割り当ての増加が5年間の間に見て取れる。難民宿泊施設借料は2011年時には1千2百万円だったのが、2014年には1千7百万円要求されている。職員旅費は2011年には290万円だったのが、2013年には500万円、2014年は600万円要求されている。逆に予算の割り当てが減ったのは事務所経費で、2011年には500万だったものが、2014年には300万円に減っている（外務省2011, 2013a.）。職員旅費の割り当ての増大は、RHQ職員が難民定住先に出向いて継続的支援を続けていることを示している。政府は継続的支援の度合いと需要を当初予想していなかったのかもしれないが、現状を見据えて予算措置を考え直す必要がある。第三国定住難民に対する継続的支援をいつ打ち切るかということは明記されていないため、委託機関が予算の増強なしに同レベルの支援を提供し続けるのは難しいと言えよう。

4.3 事業実施のモニタリング

RHQによる事業実施に対するモニタリングは、外務省、文化庁、厚生労働省独自の方法で行われている。外務省はRHQに対して年に2度報告書を提出させており、これによりRHQの支援提供、実施方法について評価を行っている。厚生労働省は、就職にかかわる事柄について入国後1年間のみならず、継続的にRHQから随時報告を受ける。例えば、難民が定住支援プログラム中に事業主を訪れる際、職場適応訓練を開始する際、また正式な雇用が成立した際などである。難民が正式に雇用された後は、何か特別な問題が起こらない限り、厚生労働省は3カ月ごとに就労状況について報告を受ける。文化庁では代表者が日本語教師の会議に月1回参加し、必要な助言を与え、事業変更が必要と認められれば提案をする。また、RHQに常駐している日本語教育相談員が文化庁に対して月1回報告書を提出、文化庁の代表者は年に2回実際に日本語教育を観察する。

RHQは、定住支援及び継続的支援の内容変更を可能にする柔軟性を意識しながら、事業に取り組む必要を認識している。第三国定住事業という枠組みの中で、各主要省庁はRHQの要望に耳を傾け、ゆえに定住プログラムの実施に関する内容変更が可能であったとRHQ代表者は述べている。RHQと外務省との関係は特に密であり、日々連絡を取り合う関係であるとし、双方はこの密な関係を建設的なものであると認識している。パイロット事業期間内に見られた改善の中には、定住支援プログラムの内容、事業主と定住先の選定方法、職場適応訓練、地域定住支援員の導入、日本語教育の継続などが含まれる。

しかし、委託機関であるRHQが、第三国定住事業自体にどれだけの変更を中央政府に対して要望することができるのか、というところに限界が存在するように見受けられる。RHQは閣議了解と具体的措置という枠組みの中ではパイロット事業の実施に対する柔軟性をもって取り組んできたが、委託機関である以上、第三国定住事業の枠組みを超えた柔軟性を持つことはできないという現実と直面した様子が見ええる。RHQが自らの経験をもとに本来実施したいと希望している事柄と、実際にパイロット事業内で実施できる事柄に、溝ができる場合があるのかもしれない。

4.4 事業実施内容と調整に関して主要関係者の視点からの考察

主要関係者に、第三国定住難民に日本入国後に提供される定住支援の構造、責任の分担と協力体制について、そして実施の現状について話を聞いた。

全体的に見て、主要省庁は、具体的措置に明確に描かれている事業実施内容の基本的責任の分担は明確であったとの見解で一致していた。具体的措置ではどの省庁がどの実施内容に対して責任を持つと明記していないものの、各省庁の既存の管轄下において責任を省庁に割り当てる形になった。主要三省庁は、お互いの連携、協力体制は良好であったと発言し、実施は順調だったと考えている。

しかしながら、実施において具体的措置には描かれていない事態や問題が生じ、その部分の責任は誰がとるのかという点においてはあいまいな部分が存在した。この点を指摘し、事業の全体責任者として任命されている省庁が存在しない、ということについて問題視している主要関係者も多数いた。明確に任されていないものの、外務省は他省庁との連携を働き掛ける上で実質的な責任を負うことになり、責任が明確ではない実施内容についても積極的に取り組む形になった。

具体的例として挙げられたのは、定住先を探す責任はどの省庁にあるのか明確ではない、ということである。具体的措置では、難民に対して住居を探す支援を提供することが明記されているが、そこに定住先の協力を確保するということが記載されていない。パイロット事業初期には内閣官房がこの点に対し積極的に協力し、地方自治体に対して働きかけを行っていた。しかし、パイロット事業が軌道に乗るようになると、内閣官房は各省庁の連携と調整に責任を持つという役割に徹底するようになり、結果的に事実上外務省が定住先確保の責任をも負うことになった。地方自治体の関係者に打診せずに住居の確保に取り組むことは不可能であり、外務省は定住先確保に関する責任者の不透明さ、また外務省レベルによる地方自治体への働きかけの限界を指摘している。同時に外務省の主導により、この点に関して内閣官房も含めた各省庁の垣根を越えた連携、協力体制が活発になったことを肯定的に認めている。

全体的に見て、外務省が正式な任命なしに、自ら積極的に中心的に事業を指揮していることは、第三国定住事業の実施の連携体制に対して疑問を投げ掛ける。他省庁に必要な対応を講じてもらうために、外務省は時に内閣官房の力添えを必要とすることがあるという。内閣官房は難民対策連絡調整会議を必要に応じて開催し、省庁の管轄の垣根を超えた問題について検討してきた。難民対策連絡調整会議は、省庁の連携と協力体制が築かれる場である。事業を指揮する中心的責任省庁が存在しない現状を考えると、内閣官房が各省庁間の調整を主導するという役割は不可欠なものである。しかし、連携を強化し、第三国定住事業の透明性を確実なものにするためには、事業を主導し、監督する立場となる責任省庁を正式に決定する必要がある。

定住支援の提供について質問すると、主要省庁みな、RHQの定住支援プログラムの実施に満足していると回答し、RHQとの協力体制も順調であると話していた。RHQは問題が発生した場合臨機応変に対応し、効率的に素早く問題解決にあたったという。難民の就職率を見ると、RHQは委託されている業務目的を果たしていると読み取れる

し、RHQ が日本語教育を再委託している、公益社団法人国際日本語普及協会（AJALT）の日本語教師陣の経験と日本語教育実践も高く評価されている。

中央省庁の連携、協力体制、実施は順調だったという発言とは対照的に、地方自治体関係者は、責任と実施の不透明さについて懸念を表した。笹川平和財団の提言（2014）でもこの点は指摘されている。面談を行った関係者の中には、どの省庁が事業の責任者であり、予期せぬ問題が起きた時にどの省庁に連絡したらよいのかがわからない、という声を上げる者が数名いた。こうした声は、計画の段階での地方自治体の関与の欠如、また都道府県の関与の不在についての不満にとともに地方自治体の代表者から上がった。

概して、地方自治体の代表者は難民受け入れに対する協力を表明している。しかし、地方自治体の懸念は、第三国定住難民を支援するために、例えば難民の子供が通う学校に対する加配教員や、保育園の待機児童の問題などに対して、余分な資源を確保しなければならない、というところにある¹⁴。計画段階における地方自治体の十分な関与と、難民を地域で受け入れるための適切な準備期間が与えられなければ、地方自治体は難民に対する責任は中央政府にあるという見方を続けるであろう。

5 定住支援策：初めの1年とその後の継続的な定住支援

第5章は、難民に提供された定住支援を説明するとともに、主要関係者と第三国定住によって受け入れられた難民の視点から定住支援実施について考察する。

主要関係者は、パイロット事業の期間内で改善された点を挙げたが、これらの改善点は公文書にも反映されていることが読み取れる。もっとも重要な改善は、パイロット事業1年目の経験と問題をもとに行われたものである。特に、第三国定住によって受け入れられた難民家族同士を近くに定住させること、また東京近郊に定住させるということは、1年目に来日した難民の不満を認識してのことである。第三国定住難民の日本での経験は1年目に来日した者と、その後に来日した者では大きく異なっていることにも、事業に改善が見られたことが表れていると言えよう。

日本政府は、第三国定住パイロット事業内において、出国前事前研修、経済的支援を含む、入国後1年間に及ぶ定住支援、そして自立して生活する難民への必要に応じた継続的支援、という3つの段階に分かれた支援を難民に提供した。日本入国後の初めの1年の定住支援は、定住支援施設での半年と、定住地への移行と職場適応訓練に従事する半年、の2つに分けることができる。

5.1 出国前事前研修

IOM は外務省の委託を受け、3週間から4週間の出国前研修を難民に提供する。出国前研修には、文化研修と語学研修が含まれている。文化研修の内容は、外務省とRHQ と協力して作成し、日本での日常生活について取り扱われる。実際に日本に渡航す

¹⁴ 詳細は 5.2.4 と 6.1 を参照。

る際の情報、例えば飛行機でのシートベルトの締め方や、トイレの使い方なども難民に伝えられるが、主要な内容は、就職と家計ということも含めて日本における自立定住とはどういうことであるかを教えるものである。文化研修よりも大きな時間を占めるのは、約 15 日間にわたる語学研修である。公益社団法人国際日本語普及協会 (AJALT) の日本語教師が語学研修を実施する。

IOM はパイロット事業期間中、第三国定住によって受け入れられた難民が、実際に来日後に直面した問題を考慮し、文化研修と語学研修の実施方法に変更と改善を重ねていった。初期の文化研修は、日本において生活するうえで勤勉に働くことの重大さを伝えることに重きを置いていたが、年を重ねるごとに、家計、就職に対するフォーカスが増えた。その後、日本の法律や規制に関して難民に与えられる情報も増えた。日本の出国前研修は、日本で勤勉に働くことがいかに大切かということ伝えることに集中しているが、他国が行う事前研修では、入国後のストレスの多い時期にどのように国が難民を歓迎し支援するのか、という情報を難民に提供しているということを書いておく。

2011 年には、文化研修と語学研修を同時に 19 日間実施するという方式がとられた。しかし、これは実施がうまくいかなかったとされ、2013 年からは、この 2 つを分けて実施されることになった。さらに、語学研修の時間は、当初 1 日 4 時間と計画されていたものの、2013 年からは 1 日 6 時間に増えている。しかし 6 時間の間集中して日本語を学ぶということは難しい、ということも指摘されている。

第三国定住難民自身には、出国前の文化研修と語学研修については特別に質問をしなかった。第三国定住パイロット事業で来日後に受けた支援について中心に質問を行ったが、数名の難民は、出国前研修についても語った。その中で、初めて日本について学んだことや、出国前研修において初めて日本の文字を見、日本語を聞き、日本語でのあいさつを学び、来日直後にそれらを使用したと話していた。

難民に対して入国前に語学研修を提供する国は少ないが、出国前研修を提供し、新しく生活を始める国についての情報を与えることは有益であると、国際的に考えられている。本レポートにおいては、出国前研修での語学研修の有効性については判断することはできない。しかし、第三国定住に関する有識者会議により提案されたように、また、上記の第三国定住で日本に来た難民本人の経験からも見て取れるように、来日前に日本語になじめるという意味からも現在の出国前研修は続けられるべきである。

5.2 定住支援施設における総合的な定住支援

5.2.1 定住支援プログラムの概要

第三国定住パイロット事業は、具体的措置に明記されている事柄に忠実に実施された。日本に入国して初めの 1 週間から 10 日間の間に難民は健康診断を受け、宿泊施設として用意されたアパートに移り、生活、安全面等に関する事柄を含む、新しいコミュニティでの日常生活についてのオリエンテーションを受けた。この初動支援期間中、24 時間態勢の支援を可能にするために、RHQ 生活指導員は原則として難民

が滞在する宿泊施設と同一棟内に住むこととされている。また、日本在住のカレン語、ビルマ語話者の中から通訳者が選ばれ、初動期間中、常に駐在していた。

上記の初動支援を含む、約 6 カ月の定住支援プログラムはさらに定住支援施設において続く。難民は定住支援施設には徒歩で通い、月曜日から金曜日までは 1 日、土曜日は半日施設で過ごす。この施設内で、大人は日本語教育、社会生活適応指導、職業相談員による職業相談が提供され、いろいろな職場への見学も行われる。就学年齢の子供たちは年齢によって 2 つの日本語クラスに分けられ、就学年齢に満たない子供たちは定住支援施設内の託児所で保育された。通訳者は必要に応じて支援に加わる。日本語教育と社会生活適応指導は授業という形だけのみではなく、実際に地域住民と関わる形でも提供された。また、定住先に移転した後特に重要となる、民族コミュニティとの結びつきを手助けするために、民族コミュニティとの交流も定住支援プログラム内に組み込まれている。180 日間のプログラムの終盤には、子供たちは 3 週間、学校体験として地域の公立小学校に通うこともできる。

難民の間では、定住支援施設における定住支援のプログラムが 6 ヶ月であったということについて、それが適切な期間であったかどうかということに対して、賛否両論意見が分かれた。ある家族は「6 ヶ月の日本語教育のみで政府は自立しろという。それはとても大変だ。日本で十分機能して生活していくに足りる十分な日本語すら教えてくれなかった」と語った。一方で、自分で自立した生活を送りながら、「実際にやってみながら学んでいく」という考えの難民も多かった。数名は、定住支援施設での 6 ヶ月は、「日本の生活のリズムになれるために必要な期間であった」と話した。しかし、来日後、初めの 1 年の劇的な変化に富む時期やその後の継続的な日本での生活において感じられるプレッシャーを、1 人の難民は次のように表現した。「日本に入国した日から、1 日も休みがない」。面談時に、いまだ定住支援施設での生活を送っていた五家族は、施設での研修や支援に対して全般的に満足していると語った。その反面、日本語教育と社会生活適応指導によって毎日与えられる情報の量に圧倒されていることが感じられた。成人難民の多くは「一度にたくさんの情報があり、すべてを覚えきれない」と語っていた。定住支援プログラム内で与えられた情報を吸収し、それらの情報を理解し身につけることの難しさを難民自身が感じているということは、今後定住支援プログラムをどのように効果的に提供するかということを考える上で、考慮すべき点である。

5.2.2 社会生活適応指導

第三国定住で日本に受け入れられた難民は、定住支援施設において 120 時間の社会適応指導を受ける。難民の日本での生活のガイドとして、内容は大きく「生活と健康」「安全管理」と「就職・学校」という 3 つのテーマに分けられる。この社会生活適応指導中、難民が内容の詳細を確実に理解するために、通訳者が駐在する。「生活と健康」のテーマでは、日本の生活様式に適応するために必要な生活と健康に関する事柄が扱われる。例えば、銀行口座開設、ATM の使い方、電話・パソコンの使い方、健康管理、衛生管理、家族計画、季節に適した衣類、栄養・お弁当づくり、買い物、お金の管理、時間、単位、数字、計算などについて指導がなされる。「安全管理」では住居に関すること、電気・ガス・水道について、防災・避難訓練、交通安全対策、また自転車の乗り方、公共交通機関の利用などについて学ぶ。「就

職・学校」のテーマは定住先での生活に向けた指導が中心になり、給与と生活設計、職場でのルール、ハローワークの利用、学校の便りの見方などが指導される。また、このテーマ内で職場見学、体験、就職活動指導、また子供の学校見学と学校体験が行われる。指導の重点が実際に応用できるようにすることにあるため、必要に応じて訓練は定住支援施設の外で行われる。

社会生活適応指導で取り扱う事項は、来日した難民が実際に直面した困難や、定住支援プログラムに参加している難民の経験を基に、必要に応じて改正された。初年度以降は、日本での職場文化に重点が置かれるようになり、近年は、さらに日本の法律についてや法令順守の大切さについて取り扱う時間も増加された。

180 日間に社会生活適応指導で学んだ内容について質問したところ、難民の中でそれに触れた者は、ほとんどいなかった。数家族は、買い物の仕方、日本のお米の炊き方などを学んだことを語ったが、質問に対する答えで最も多かったのは、「日本語を学んだ」という答えだった。これは実際、社会生活適応指導が日本語教育に織り込まれているということに関連している、といえよう。

特筆すべき点は、第三国定住パイロット事業初年度に来日した難民は、定住先での実際の生活と、定住支援施設で学んだこと、また、想像していた定住先での生活に差があったと語ったことである。このことは、社会生活適応指導は、難民にとって十分なものではなかった、ということの示唆でもあろう。一方、2 年目以降に来日した難民は、定住先での生活は予想していたようなものであったと言いき、社会生活適応指導が、難民たちが日々の生活を送れるようになるために、適切な内容になったと言える。この違いは、初年度の難民については地方での定住以外の選択がなかったのに対し、その後の難民には、第一陣の経験を生かし、都心に近い定住地が選ばれるようになったことにも由来するといえよう¹⁵。

5.2.3 日本語教育

第三国定住によって受け入れられた難民は、定住支援施設において 572 時間の日本語教育を受ける。日本語教育の目的は、難民が定住に必要とされる、最低限の日本語を使用できるようにすることにある。授業は成人と子供に分けて行われる。¹⁶

子供は年齢に応じて 2 つのクラスに分けられる。成人は来日時の日本語を書く能力と話す能力によって、2 つのクラスに分けられる。月曜日から金曜日まで、難民は 75 分授業を 4 コマ受講し、土曜日には 2 コマ受講する。約 20 人の日本語教師陣が RHQ より個人委託を受けて、日本語教育を行っている。彼らは公益社団法人国際日本語普及協会 (AJALT) の日本語教師であり、難民、特にインドシナ難民と条約難民に対して日本語を教えることに関する知識、経験が豊富な教師陣である。タイにおける出国前研修の日本語研修にも同じ教師が携わるように配慮されており、難民にとっては来日後に、入国前に親しんだ人と会うことができる仕組みになっている。

¹⁵ 詳しくはセクション 5.2.4 を参照。

¹⁶ 未就学年齢児は定住支援施設内の保育所で時間を過ごす。

各教師は、曜日ごとに授業を分担し、5から6人の教師がチームとなって日本語を教える。文字学習と「ユニット学習」と呼ばれ四技能（読み、書き、聞き取り、会話）を統合したトピック中心の学習という、2つの学習方法を採用している。教師たちは、文字学習は定住支援施設での学習の中でも、重要なものであると考えている。なぜならば、定住地域に移転し就職をすると、日本語の文字（ひらがな、カタカナ、漢字）を継続して学ぶ機会が通常ないからである。ユニットは基礎から始まり、最終的には学んだことを様々な状況で実践する、という発展型のものである。例としては、まず初めに自己紹介の仕方を学び、その後、就職の面接の際の自己紹介の練習へと進んでいく。

a. 日本語教育に関する主要関係者の視点からの考察

面談の際、日本語教師陣は、第三国定住によって受け入れられた難民に対して日本語を教えることの難しさを語り、難民に対して柔軟性をもって対応することの大切さを説いた。例えば、基本的なカリキュラムは設定されているものの、教材は難民のニーズと彼らが何を学びたいかという興味を観察し、難民により合うように作成されるようになっている。また、文字が書けない難民や、授業についていけない難民がいれば、取り出し授業（在籍する学級とは別の教室で教員が指導する授業）も行っている。来日した難民が定住先で経験したことをもとに、日本語教育の内容も変更を重ねてきた。例えば初年度に来日した難民は、仕事に関する日本語教育を受けていない、という批判を受けた。それを受け、2年目からは仕事に関する単語により力を入れた日本語教育を行うことになった。

文化庁の日本語教育の目的は、「日本語習得のための便宜供与を行う」ことであり¹⁷、日本語教育により第三国定住によって受け入れられた難民が一定のスタンダードに達することが目的ではなく、難民に対して基礎的な日本語の知識を与えたい、という日本語教師陣の目的と合致している。さらに教師陣は難民、個人個人によって達成できるレベルもさまざまであり、重要なのはその一人ひとりの可能性を引き伸ばすことであり、そのために個別に見合った目標を定めることであると言う。教師陣は、文化庁の目的に準じて、難民が日本人と日本語でコミュニケーションをとることに対する自信をつけさせることが大事であると強調した。

日本語教師陣によると、定住支援施設において行われる、現在の日本語教育期間は適当であり、定住支援施設という限られた空間の中では、今以上の長期の教育は必要ないという意見であった。同時に、教師陣は、定住支援施設で習得する日本語のレベルは、日本で通用するためには十分ではないとし、退所後の日本語教育の継続の必要性を強調した。教師陣は、難民の語学習得には、言葉を使う実際の経験が必要だ、と話した。難民たちは言葉の抽象的意味が分からないことがあるが、これは言葉を使う実際の社会経験がなく、単語を「感じる」ことができないからであると語る。社会経験のなさにより、条約難民に比べて授業中の自発性が少ないこともその理由であろうと教師陣は指摘する。教師陣は、難民が働きながら日本語を学び続けることが可能になるように、定住先での継続的な日本語教育の環境整備を強く要望した。これらの意見を念頭に置き、教師陣は現在の180日プラス180日ではなく、

¹⁷セクション4.2を参照。

難民がパートタイムで働きつつ、パートタイムで日本語を学ぶという「中間的」カリキュラムがあってもよいのではないか、と提案する。文化庁の代表者もまた、条約難民に与えられているような、日本語をフルタイムか、パートタイムで勉強するという選択肢を、定住支援プログラム内でも提供することを考慮した方がよいのではないかということを示唆した。

主要関係者は、難民が定住支援プログラムの本来の枠組みの中の 6 ヶ月という期間で、ある程度自立して生活できるに十分足りる日本語を身につけることができるだろうという期待と、また定住先でも地域で既存している仕組みを使って、難民各自が自主的に日本語を学び続けられるだろう、ということを目指していた。同時に事業当初数年からの状況を見ると、継続的日本語教育の必要性が明らかになった。これにより、2013 年から、文化庁は定住地域が第三国定住によって受け入れられた難民に特化した日本語教育を提供するための助成金を創設した。これにより地方自治体は、文化庁によって地方自治体の要望に応える必要性が認められる限り、毎年助成金を受け取れるようになった。日本で自立して機能していくために十分な日本語を習得できなかったインドシナ難民が、日本社会において困難に直面したことは経験上明らかであり、今回第三国定住によって受け入れられる難民に対して、定住先で継続的日本語教育の機会を提供することは、パイロット事業期間内にもたらされた、大変重要で建設的な改善策である。

b. 日本語教育に関して第三国定住によって受け入れられた難民の視点からの考察

定住支援施設における 180 日間で何を学んだか、第三国定住によって受け入れられた難民に問いかけると、すべての難民が「日本語」と口をそろえた。研究員が具体的に何を学んだか聞くと「あいさつ、ひらがな、カタカナ、漢字」という返答が多かった。難民はみな、日本語教育には満足していると答えた。しかし、定住先に移転するにあたり十分な日本語を学べたと感じたか、という質問に対しては、2 人を除き全員「十分ではなかった」と語った。1 人の難民は、「定住先に転居して一番驚いたことは、日本語が全然わからなかったことだ」と言った。

研修当時を振り返ってみて、第三国定住によって受け入れられた難民は、もっと単語を学ぶべきだったとコメントした。難民は、定住先で生活を始めると、職場と居住地域において新しく現実と向き合うこととなり、生活の中で新たな単語の必要性が生じたという。この意見は、日本語教師陣が話していた、言葉を使う社会経験の欠如と単語の抽象的意味の理解の不足、という点につながるであろう。また、日本語教育の方法を、学ぶ側のニーズにより適したものにするべきである、という意見を持つ難民も数名いた。例えば、現在 6 カ月の定住支援プログラムに参加している難民の 1 人は、「私はキャンプで教育を受けているので、勉強の仕方が分かる。だから私には適した方法だと思う。でも、私の妻はここに来るまでペンを握ったことがなかった。そんな彼女にとっては、今の方法は効果的ではない」と語ってくれた。また、数名の難民は「生活していく中で日本語を試しながら学んでいく方がよい」という見方も示している。

主要関係者と第三国定住によって受け入れられた難民の見解は、両者ともに、日本語という複雑な言語を集中的な授業という形で学ぶことは、必ずしも効果的ではない、ということを示している。第三国定住事業において、難民がその国の言葉を学ぶ機会を確保することは重要な点の一つであるが、学習者個人のニーズに対応できる柔軟性を、また、教えられた情報を吸収するのに十分な時間を与えることも不可欠である。

第三国定住によって来日した難民自身が、自立するのに十分な日本語を学べなかったと語っていることを踏まえ、本レポートにおいては 6 ヶ月という日本語教育の見直しの必要性を提案する。日本語教師陣や文化庁の発言から示唆されるように、就業を段階的に進めるのと同時に、日本語教育をパートタイムで進めていくという可能性もあるのではないだろうか。この方法であれば、教師陣、難民本人が指摘していた、日本語を学んでいくうえで大切な、言語を実際に使うという社会経験を得ることができる。パートタイムで日本語を学ぶという選択肢を提供することにより、定住支援を享受し自立に向かうという移行過程における心構えを、より効果的に促進できるかもしれない。以前のインドシナ難民受け入れの経験から、自立と社会経済的地位向上には、言葉が重要な役割を果たしていることは証明されている。よって、難民一人一人に対して、最も適切な言語教育を提供するという柔軟性を組み込むことと、第三国定住事業の成功には深い関連性があるといえよう。

5.2.4 就職支援と定住先の決定

第三国定住パイロット事業では、第三国定住によって受け入れられた難民の来日時点では定住する場所が決定していない。定住する場所の決定前に、第三国定住難民の就職先の確保（特に主な収入源となる男性の仕事）に重点が置かれており、就職が決まり次第、通勤可能な範囲で定住先が選択される。インドシナ難民が来日した頃は、家族の 1 人が工場、生産部門でフルタイムの仕事を持っていれば、家族全員を養っていくのに十分な収入を得ることができたが、現在は状況が変わっている。生活費の上昇に伴い、現在の日本では単純労働に従事する成人一人の収入では日常生活に十分な収入を得ることは難しい。

定住先を見つけるにあたっての困難としては、まず第一に、家族で女性、男性両方の仕事を見つけ、2 人とも仕事に通える距離に、住居を確保しなくてはならないということである。また、夫婦共に働くとなると、小学生未満の子供たちが通える、保育園の確保も必要となってくる。この点は、待機児童の問題が浮き彫りになっている現在の日本では、困難を極めることである。定住先となる地方自治体は受け入れを肯定的に受け止め、保育園の確保、また就学児に対する加配教員のための財源確保などを促進しなければならない。

困難はあったものの、第三国定住パイロット事業において就職先、住居の確保、また子供のための学校、保育園の確保も首尾よく行われた。初年度 2010 年に来日した難民は東京から離れた定住先で困難に直面したことから、2011 年以降は就職、住居ともに東京に近く、また来日した難民同士が近くに住めるような場所に確保された。

a. 職業紹介と定住先の決定に関する主要関係者の視点からの考察

夫婦両方ともに通勤可能な距離の中で仕事を見つけることは、困難を極めることである。RHQ は 2010 年に来日した難民のための事業主の探し方を変更した。初年度は、来日した難民たちの来日以前の職業経験が農業だったため、農業のみに重点をおき就職先を探した。しかし、農業の仕事は都心から遠く離れたところに存在し、子供の学校と保育所が遠いなどの問題が発生し、難民たちは苦難を強いられた。この経験をもとに、2年目からは、農業にこだわらず、工場、産業部門の仕事が存在する東京近郊に絞り事業主を確保することとした。仕事はどこにでも存在するが、東京近郊を離れてしまうと、仕事の業種、種類が限られてくる。男女両方の仕事を確保しなければならないため、多様な業種の雇用が可能であることは重要な要素になってくる。この理由からも、東京近郊に絞った事業主の確保に努め、これにより定住地域も東京近郊に限られていった。通勤可能な距離とはいえ、難民男性は、日本人と同様に長い通勤を強いられている。一方、女性の方は、住居にほど近いところに仕事を求めている。

事業主を選択する際に、事業主は日本の労働基準法にのっとったものでなければならないという以外に、公式に明示された基準は存在しない。厚生労働省と RHQ は第一に、第三国定住難民を長期的な目で見て採用してくれる事業主、また職場適応訓練後に、正規雇用条件を最低賃金以上の給与で提示することを約束している事業主を、優先的に探していると話していた¹⁸。難民が仕事に慣れるまでには時間を要するもので、働き始めてすぐには完全な労働力として見なすことはむずかしいということにも寛容で、理解を示す事業主を探すことが重要だという。難民家族の中には小さな子供を持つものが多いため、週末に休むことのできる仕事でなくては従事できない。RHQ は男性に対しては月給 20 万円ほどの正規雇用を目指している。RHQ は事業主を探す際、仕事の内容だけでなく、仕事場の周りの環境、保育園があるかどうか、また保育園、学校、住居からの距離はどれくらいかといったことを考慮する。もう一つ RHQ 代表者が強く語ったのは、難民自身に複数の雇用選択肢、仕事内容を提示し、自らやりたい仕事を選んでもらう、ということである。

事業主には、職場適応訓練を実施するにあたり、月 2 万 5 千円の委託費が政府により支払われる。また、通訳者も必要に応じて提供される。既に述べたように、職場適応訓練後は、正規雇用を与えることが期待されている。職場適応訓練後に難民を雇用した事業主に対しては、賃金助成として、1年間で最大3分の1に当たる助成が提供される。限られた日本語能力でも働くことが可能な製造、食品加工業者などに対して雇用を幅広く働きかけ、難民に選択肢を与えた。2012年には厚生労働省は、事業主確保の拡大のために、新たに、第三国定住難民2人以上のグループで職場適応訓練を実施する事業主に対して、特別指導分の委託費（月額2万5千円）を支払うことを決めた。

難民男性は、職場適応訓練を実施した事業主のもとで正規雇用を得、現在もほとんどの者が同じ事業主のもとで働いている。反対に、難民女性はパートタイムで雇用を継続しているが、継続困難な状況も多々あり、問題として認識されている。

¹⁸ 最低賃金は現在第三国定住難民が働いている東京では時給 888 円、埼玉では時給 802 円である。

現在の第三国定住パイロット事業においては、就職が決まってから定住地域が選ばれるため、地方自治体はその選定、決断の過程に関与していない。地方自治体は第三国定住難民が移転する約3~4ヶ月前に、難民の転入について知らされる。第三国定住に関する有識者会議の報告書（2014）において、地方自治体との連携を含めた制度の確立、また難民を受け入れたいと地方自治体が自ら申し出ることを促進することを提言している。しかし、有識者会議は、率先して難民受け入れを希望をする地方自治体や地域を探すことの困難さに理解を示している。この困難を念頭に置き、有識者会議では、就職先の確保をできるだけ早く進めることにより、定住先の選定を早め、選ばれた定住先が十分に連携し、必要な準備を整えられるようにすることの大切さを強調している。（第三国定住に関する有識者会議 2014）。

この社会経済的研究の面談においても、第三国定住難民受け入れに前向きな地方自治体を探すこと、また、一度受け入れをした地方自治体に、再度受け入れを承諾してもらうことの困難さを、主要関係者は幾たびも繰り返した。定住先に定住支援施設を移転するという案も考えられていたが、実現には至らなかった。2014年には、地方自治体に第三国定住事業についての認識を広め、新しい候補地方自治体を集めるため、外国人住民が多く住んでいる地方自治体に向けて難民の受け入れについてのアンケートを行った。本レポートの研究者はそのアンケートの結果を入手していない。しかし、現在第三国定住難民をすでに受け入れている地方自治体の代表者との面談によると、自分たちを含め、どの地方自治体も、率先して難民を受け入れるところはない、という態度が明らかであるということであった。地方自治体の代表者は、第三国定住事業は重要な国の事業であり、政府から受け入れ要請が来れば断ることはできないと語る。一方で、自らは積極的に難民を自分たちの地方自治体に迎え入れることはしないし、政府に対して難民を受け入れたいという直接の意思表明もしない、と口をそろえた。

地方自治体の代表者たちは面談の際に、第三国定住によって来日する難民をさらに受け入れるということは、地方自治体の財政負担になると訴え、特にすでに外国人住民が多い地域では、難民を受け入れることは地方自治体としては優先事項とは考えていないことが明らかであった。第三国定住に関する有識者会議でも提案されていたように、地方自治体の協力が必要ならば、より早い段階での地方自治体の関わりが不可欠であることと、都道府県の関与の必要性を、地方自治体の代表者は語っている。都道府県は、例えば加配教員の予算の分配や、保育園の待機児童問題を管轄しているからである。新学期が始まる直前に、臨時の財源を確保しなくてはならない現状は、特に問題視されている。この点において主要関係者は、助成金が難民の受け入れとともに地方自治体に直接あてがわれないことが問題であると指摘した。これは、第三国定住に関する有識者会議でも明確に出されていた問題点である。笹川平和財団の提言（2014）においては、2年間と期間を決め、助成金を直接地方自治体に配分し、その間第三国定住難民は、その地方自治体にとどまることが理想的であるとしている。このような提言があるが、第三国定住難民受け入れのために必要な経費を地方自治体に直接に予算を配分するという計画は現実には検討の対象となっていない模様である。

RHQが第三国定住によって受け入れられる難民のための定住先を探す時に注目する点は、第三国定住に関する有識者会議報告書（2014）において、定住先を選ぶ時に重

要だと確認された事項と合致している。RHQ 代表者は、定住先は、学校や保育園が難民の子供を受け入れる態勢があるかなども含めて、総合的に見て判断されるものであると主張した。以前から多くの外国人住民が住む地方自治体や地域は、確立された地域ボランティア制度や日本語教室などが存在し、これらは第三国定住難民にも役立つものである。さらに、学校にはすでに取り出し授業を行うことのできる加配教員の教師、また、必要な子供に対して特別に日本語指導ができる教師が存在する場合もある。このように外国人住民受け入れ、そして原則的には第三国定住難民の受け入れにも、十分な準備ができている地方自治体や地域は多数存在するが、このような地域が必ずしも定住先に選ばれたわけではなかった。例えば初年度に起きた問題は、第三国定住によって受け入れられる難民のための上記のような支援が、定住先の地域に存在していなかったことにもよるとも考えられる。

前述のように、RHQ は今まですべての第三国定住によって来日した難民に対して雇用と住居を提供することに成功している。また、必要に応じた改善が、職業紹介と定住先の選定において見られた。しかし、定住先を確保することは毎年困難を極めており、これは 2 つの問題に起因するものではないかと考えられる。1 つ目は、定住支援の計画段階での定住地方自治体との連携の欠如、そして 2 つ目は、第三国定住難民を受け入れる地方自治体に直接的助成金が与えられていないことである。これまで、インドシナ難民の日本への適応の例も含め提言がされてきたように、地方自治体が率先して関わっていかない限り、難民が地域社会への統合に成功することは難しいであろう。そして、地方自治体が積極的に第三国定住に関わるためには、財政措置を考慮することが必要なのである。

b. 職業紹介と定住先の決定に関する第三国定住難民の視点からの考察

職業紹介については、第三国定住によって受け入れられた難民の来日した年によって状況が異なり、これは RHQ が職業斡旋について 2 年目から導入した改善時期と合致している。

初年度に第三国定住により来日した難民たちは、ほぼ全員職業紹介について不満を口にし、職を選ぶ際に選択肢がなかったと話した。農業に従業したくないと話した難民でさえ、農業以外では選択肢は与えられなかったと語る。また、面談時に難民たちは仕事だけではなく、定住先、住居の選択肢も与えてもらえず、ただここに今日から住むのだと言われた、と話した。この選択肢の欠如や住居環境の不十分さにより、初年度に来日した難民家族は 1 家族を除き、当初の定住先から移転し、転職もしている。

初年度の難民の状況とは異なり、2011 年以降に来日した難民たちは、2014 年に来日した者も含め、自身の就業経験に基づいて、日本でどのような仕事に従事したいのかを明確に伝える機会が十分にあり、これらの意見が就職先の選択肢に反映されていたと話した。難民男性の方が女性よりも全体的に満足度が高いように見受けられ、難民男性は自らが選択した仕事に対する興味が初めからあったと語った。反対に女性は、十分な選択肢を与えられたが、自分がどのような仕事をしたいかという希望よりも、自分の能力ではどのような仕事が可能なのかということを考えて職場を選んだと言う。大半の難民女性は来日前に就業経験がないことも話しており、家庭において

家事をこなすことも期待されていることも考えると、彼女たちの仕事の選び方は驚くべきことではないであろう。

定住先は RHQ と日本政府によって決められるため、第三国定住によって来日した難民自身がどの定住先に住むかという決定に関与することができない。しかし、大半の難民は、住居の選択肢を与えられ、自分たちでどのアパート、家に住みたいかということを決断することができたと言った。2011 年以降に来日した家族は、同じ居住地区内であるものの、間取りの違う 2 つから 8 つのアパートを見学してから今の住まいを決めたと説明した。難民たちはお互いに近いところに住みたいという希望を提示し、RHQ は 2011 年から、同じ年に来日した者同士は近くに居住できるように取り計らうことに成功している。これは、難民家族同士が日々の生活を助け合えるという観点から見て、とても重要なことである。しかし、いまだかなっていないのは、来日する難民を、それ以前に第三国定住により来日した難民が居住している場所と同じ地域に定住させることであり、特に、家族関係のある難民同士にとっては残念なことである。数名の難民は、本心は東京に存在するカレン、ビルマ民族コミュニティに今よりも近い場所に住みたいという希望を持っていた。

初年度の経験から、職業紹介と定住先の選択に大いなる改善がみられたということが結論としていえるであろう。この改善は、第三国定住により 2011 年以降に来日した難民がこの 2 つの点に関して満足している度合に表れていると言える。定住先の確保、また現在難民が定住している地域にさらなる難民受け入れを要望することの難しさを考慮しつつ、今後も RHQ と日本政府は、さらなる努力をもって、第三国定住難民が、今まで来日している難民の居住地にできるだけ近いところに定住できるように計らうことを提案する。

5.2.5 定住支援施設滞在時における地域社会、民族コミュニティとの接点

第三国定住パイロット事業の初年度に、定住支援施設で過ごす期間、難民が地域社会から切断されていることが批判されていた。この点についても検討され、改善がみられている。現状では、定住支援施設にいる間、第三国定住難民は条約難民とともに、地域の活動に参加している。町内会は、定住支援施設にいる難民全員を年 4 回地域のイベントに招待しているが、このうち 2 つのイベントは第三国定住難民が施設にいる際に行われるものである。条約難民と第三国定住難民は、同じ定住支援施設で学び、このようにイベントに合同で参加し、ともに時間を過ごしているが、両者の間で絆ができていないという感じは見受けられない。

RHQ は半年の間に複数回ミャンマーやカレン民族コミュニティの代表者を定住施設に招き、日本での生活や仕事について、また、自分たちがどのように困難を乗り越えていったかということを経験共有する機会を作っている。2014 年の第三国定住難民受け入れに関する地域説明会において、日本にすでに定住している同じ民族出身の難民を「メンター」として任命し、第三国定住難民の相談相手になってもらっているということが説明された（外務省 2014a）。このような努力にもかかわらず、民族や言語の違い、また社会経済的背景の違いなどから、既存の民族コミュニティと難民の

交流は限られたものであるという理解が主要関係者内では存在する。例外は、通訳の存在である。

第三国定住難民は通訳の助けに感謝を示しており、特に定住先に移転した直後の通訳者の助けは多大なものであったことが見受けられた。RHQ は通訳者 2 名に対して携帯電話を提供し、第三国定住難民が何時でも直接連絡をとれるように取り計らい、難民自身も問題があった場合には通訳に電話すると話していた。この 2 名の電話番号は、RHQ が連絡を取り続けている難民に対しては、来日年にかかわらず全員に伝えられている。

第三国定住難民の子供たちの定住先での学校生活の準備のために、小学校の学齢である子供たちは 180 日間の定住支援期間の後半に 3 週間の間、学校体験として、地域の公立小学校に通う。定住先で 1 年生になる子供がいる場合は、3 週間の間、保育園体験が提供される。これは子供に対する社会生活適応指導として組み込まれているが、地域交流の一部としても考えることができる。学校体験をするにおいて、学齢（6 歳から 12 歳）という年齢だけでなく、学力も考慮され、学年が割り当てられる。学校にはすでに多国籍な生徒が在籍している。必要に応じて通訳が授業に参加し難民の子供を補佐する。この学校体験の目的は、子供たちに学校生活の習慣を紹介し、同年齢の他の子供たちと触れ合うことにあり、授業内容についていくということに対する支援はない。

市民社会の主要関係者たちは、この学校体験内における子供たちの日本語学習と、学校で勉強するということに対する焦点が欠けていると指摘する。子供たちはただ教室内に存在するだけであり、授業内容についていけるようにする補助はない。さらに、小学校学齢以上の子供たちは、定住先で夜間中学に在籍することが決まっているのにもかかわらず、現在のところ、中学校体験をすることができない。中学に在籍するにあたり必要な特別な日本語指導を AJALT 日本語教師により受けているが、RHQ は積極的に地域の中学校にも働きかけ、学校体験を可能にするべきである。中学生の子供にも学校体験を提供可能にするためには、日本政府、RHQ と定住支援施設が設置されている地域のより強い連携が必要になるであろう。

初年度には、既存する民族コミュニティとの関係を築くことへの努力が欠如しているという批判が大きかったが、今では第三国定住難民が同民族との絆を育む機会が多数存在する。定住支援施設に滞在中の第三国定住難民に対して、日本の地域社会、また民族コミュニティとのかかわりを強化する努力が払われたことを、主要関係者は評価している。

5.2.6 定住支援施設の設置場所

RHQ は現在東京の新宿区に定住支援施設を設置しており、同施設で以前から条約難民のための定住支援が行われていた。RHQ 代表者は、第三国定住パイロット事業開始以前から地域と町内会、商店街、小学校との友好関係と協力体制を築いている。同じ地域に既存するミャンマーコミュニティ、また通訳者と日本人教師の確保という面から見ても、現在のように東京都内に定住支援施設を置くことに利点があると述べ

ている。第三国定住パイロット事業によって来日した難民は、この定住支援施設に徒歩で通える距離の居住施設に住んだ。

定住支援施設での支援については好評ではあるものの、主要関係者の中には定住支援施設を東京郊外、なるべくなら第三国定住難民が定住するであろう地域に移す方がよいのではないかと、という意見も少なくはない。これは第三国定住に関する有識者会議においても幾度となく議論された点であり、有識者会議報告書においても、難民が来日前に定住先を決定し、その定住先において定住支援プログラムを行うことを提言している。仮に現行のように就職を確保した後に定住先を探す、という態勢を続けるにしても、定住支援施設を東京の外に移すことにより、定住支援施設での生活と実際の定住先での生活に、差が生じないのではないかと提案されている。

本研究において、第三国定住によって受け入れられた難民には、定住支援施設の場所については直接質問をしていない。最初の半年間定住宿泊施設であるアパートで暮らしながら日本の生活に触れ、徐々に生活に適応し、その後新しい地域に移転し、難民たちはまた一からその地域の環境に再適応していかなければならないことになる。この再適応の問題は、初年度において特に顕著であったようである。これは初年度の難民が、定住支援施設で学んだ日本の生活に対する知識と経験が定住先において役立たず、また定住地域が定住支援施設での環境と全く違ったことに由来する。2011年以降は最初の6カ月で学び経験することと、実際に定住地域に移り住んでから難民が経験する生活との差は減っていると言われているが、これは定住地域が東京近郊に選ばれているからだと言えよう¹⁹。

定住支援施設の場所の検討、難民が継続して定住しうる地域に移転する努力がなされたことは、認識されるべき事実である。しかし、定住支援施設設置を打診された地方自治体とは、自治体に対する負担が大きという理由で、最終的な合意には至らなかった。2015年度の外務省の企画競争業務仕様書には、定住支援施設は東京都内に設置すると記載されている（外務省 2015）。しかし、2016年度以降は都内という記載を取り除くことが検討されており、設置場所は自ら地方自治体に働きかけるのではなく、委託機関の経験、知識と縁故に頼るということである。

定住支援施設をどこに設置するかということは、論争の余地がある点である。RHQが現在の定住支援施設場所を推奨する理由は合理的である反面、第三国定住難民が一つの環境に慣れた半年後にまた新しい環境に移らなければならないというのも、理想的ではない。難民を受け入れたいと自ら手を挙げる地方自治体や地域が存在しない現状を考えると、定住支援施設の設置場所という課題は難問である。

5.2.7 定住支援施設での定住支援プログラムに関する主要関係者の視点からの考察

具体的措置に記されている第三国定住難民に対する定住支援の取り組み造は、インドシナ難民と条約難民受け入れの経験に基づいたものである。しかし、多数の主要

¹⁹ このことはさらに 5.3.2b 詳しく検証する。

関係者は、インドシナ難民受け入れ当初の日本の社会経済的状況は、近年大きく変わっている、と述べている。第三国定住によって受け入れられた難民の教育背景と就業経験の不足、限られた日本語能力と、日本での高い生活費を考えると、難民は就職を見つけ、十分な生活費を稼いでいくという困難に直面している現状がある。そこで主要関係者の中には日本語教育期間を延長し、段階的な就業と合わせて行うなどのような、ニーズに対応した柔軟性を導入する必要性があると考えている者もいる²⁰。

既述のように、通訳者は必要に応じて支援に対応しているが、カレン語の通訳者の数がニーズに対応できるだけ確保できない、という課題もある。複数名の通訳者が数年にわたり雇用されているが、彼らのカレン語または日本語の能力が、通訳者として適切であるかどうかということも指摘されている点である。十分な通訳がなされなければ、第三国定住難民に伝わる定住支援プログラムの内容にも影響が出てくることになる。通訳者の人材不足に対する懸念は、第三国定住に関する有識者会議の報告書（2014）においても、明確に記されている。通訳者の不足という面から見ると、第三国定住難民を、カレン語話者が多く住んでいる東京から通いやすい地域に定住させることは合理的であるが、将来的に第三国定住難民の数が増え、言語支援の必要性が変化していった場合、定住先を見直す必要が出てくる可能性もある。

面談の中で、第三国定住によって受け入れられた難民が居住している地方自治体の代表者と難民の事業主は、半年という日本語教育と社会生活適応指導しか受けていないことを踏まえると、難民たちは自分たちの生活をなんとかうまくやっているし、仕事もよくやっていると思う、と述べていた。事業主の1人は、難民の当初の日本語能力は、彼らが半年しかのみ言語教育を受けていないことを考えると、妥当なレベルだったと話した。これは定住支援施設での定住支援プログラムが、第三国定住難民の自立に向け、最低限の日本語を身に付けさせるという目的を達成していることを示唆する意見である。しかし、難民自身が自立した生活を送るに十分な日本語を身に付けることができなかつたと強く感じていることは、決して無視してはならないことである。

定住支援施設における定住支援プログラムは、難民の定住先への移転をより容易なものにするために、さらなる柔軟性を持つことが期待される。日本語教育は、定住支援施設で行われる支援の中で最も重要なものであり、第三国定住によって来日した難民は日常生活については何とか送れているものの、限られた日本語能力が自立して機能するための障壁となっていることが明らかである。インドシナ難民の時代に、就職口がすばやく見つかったことは RHQ にとっては有意義な経験であるが、何十年もたった今、多くの者が日本語能力の不足により日本への適応が妨げられ、低所得階層から抜け出せない現状があることを忘れてはならない（Kawakami 他 2009）。国際的に見て、早期に第三国定住難民に対して言語教育を行うことは、長期的に見ると生活保護に陥る可能性を減少させ、経済的貢献につながることを証明されている。来日後の日本語教育を十分に行わなかったために、難民自身の可能性を最大限

²⁰ 詳細はセクション 5.2.3 参照。

に発揮できない状況が作られてしまったという過去の教訓を生かし、現在の定住支援プログラムの構造を見直すべきであろう。

5.3 定住支援施設退所直後に重点的に行う自立生活支援：定住先への移転と職場適応訓練

5.3.1 定住支援施設退所後に行う自立生活支援の概要

第三国定住難民が定住施設滞在中に RHQ の生活指導員が定住先への引っ越しを準備する。定住支援施設での期間に引き続き、難民家族は日本政府からの経済的支援を受ける。定住先に移って当初 6 カ月の間は家賃が支払われ、職場適応訓練を受ける成人 1 人に対して（中学生以上のパートタイムで働く子供も含む）、訓練受講援助費として約 12 万円ずつ生活費が支払われる。引っ越しの際にかかるお金、また家具などを買うお金が移転援助費として支払われる。この移転援助費は、定住先によって異なる。

定住地域に移転してすぐに、第三国定住難民家族は新しい地域において、健康保険、年金、乳幼児医療費助成、子供手当、小学校などに関する書類手続きを、補助を受けながら行う。成人たちは、実際に公共機関を使い、自宅から仕事場に通う練習をする。難民女性の仕事場は自宅に近いことが多いため、自転車に乗って通勤することもある。難民の子供たちは、初日は付き添いと共に学校に登校する。

半年ごとの面談により、第三国定住難民の定住状況がモニタリングされている。面談は難民のみならず、事業主、学校の教師、保育園の職員や地域定住支援員といった主要関係者にも行われる。難民は、日々の生活における困難や、満足度、将来の計画などを聞かれる。定住状況の他に、日本語能力に関する評価も半年ごとに行われる。この評価もまた難民との面談のみならず、事業主、学校関係者との面談によって総合的に行われる²¹。

5.3.2 職場適応訓練

定住地域に移転して間もなく、第三国定住難民は、将来の事業主のもとで 180 日間の職場適応訓練に従事する。この期間中、事業主は難民に対して仕事内容を紹介し、必要な技術を身に付けさせる。初めの 1 カ月は大体通訳者が常駐し、難民の仕事内容、また安全規定についての理解を確実なものにする。その後通訳者は必要に応じて事業主のもとに来る。RHQ の職業相談員は事業主を頻繁に訪れ、何か問題がないかを確認する。職場適応訓練の内容は事業主の協力とともに作成される。

²¹ 詳細はセクション 5.5 を参照。

a. 職場適応訓練に関する主要関係者の視点からの考察

職場においても、主要関係者は、初年度の経験をもとに改善が見られたことを主張した。例えば、初めからフルタイムで実務に従事するのではなく、訓練の初期には実際の労働従事時間を減らし、労働環境を説明することに費やし、第三国定住難民が仕事場に慣れてきてから段階的に労働従事時間をフルタイム雇用と同じ時間まで増やしていく、という対策であった。第三国定住に関する有識者会議では、ある事業主のところでは初めの2週間は、実務ではなく仕事に必要な日本語の単語を学ぶことに重きを置いた、と説明されている（第12回第三国定住に関する有識者会議2013）。

この社会経済的研究で面談をした雇用主は、第三国定住パイロット事業で行われた支援と、第三国定住により来日した難民の働きぶりの両方に満足していると語っていた。職場適応訓練開始初期のRHQからの支援、また、必要な際の通訳の確保は、難民がどのような困難に職場で直面しているか、難民が正しく仕事内容を理解しているか、ということについて事業主側の理解を助けるために重要な要素であると指摘されていた。

これらの雇用主は、事業主の職種において、日本人労働者の確保の難しさを吐露し、期間限定で来日する研修・技能実習生や他の外国人に比べて、第三国定住によって受け入れられた難民が長期における人材となりうることを評価していた。これらの事業主の一部は研修・技能実習制度を活用して外国人労働者を雇っていることから、RHQと日本政府から第三国定住難民雇用の打診を受けたという。

面談に参加した事業主からは、仕事内容は高度な日本語能力を必要としないものの、職場適応訓練開始時には日本語の能力が仕事に従事するには十分なものではなかったため、初期段階で第三国定住難民とコミュニケーションをとるのは大変であった、という声が聞かれた。面談に参加した事業主は、職場適応訓練期間は、難民が仕事内容と環境に慣れるのに必要な時間であると明言した。

政府から必要な支援を受けたと思うか、という質問に対して、事業主の中で職場適応訓練費として政府から配布される委託費について言及する者はいなかった。通訳の存在やRHQの職業相談員からの支援については、肯定的に語られることがほとんどであった。研究員の、今後第三国定住によって来日する難民を雇用することについてどう思うか、との問いに対する回答から事業主の経済的事情が、受け入れに対して全面的に肯定的にはなれない理由であるということが理解できた。事業主のこれまでの難民受け入れ経験は良いものであり、将来さらなる雇用の可能性はあるが、事業主の事業規模、経済的状況を考えると、今までと同じ数の難民をさらに新しく雇用することは現状では困難である、と率直に語った。

b. 職場適応訓練に関する第三国定住難民の視点からの考察

来日した年によって違いはあるものの、概して第三国定住難民は、住居と職業に関して十分な選択肢を与えられたと感じていた²²。難民たちは、日本に対する知識が限

²² 詳細はセクション 5.2.4b を参照。

られていて、どのような選択肢が存在するのかわからなかったが、自分たちにいろいろなアパートと仕事を提示され、相談を受けたことに対して、満足を示していた。

2010 年に来日した第三国定住難民と、それ以降に来日した者を比べると、定住先への移転と職場適応訓練に対する満足度は、非常に異なり、RHQ による事業内容変更の時期と合致していることを明記したい。2011 年以降に来日した第三国定住難民は、必要な助けと支援を受けることができたと感じている。面談時にすでに職場適応訓練を終えた 13 家族の難民たちは、訓練は適切なものであって、6 カ月の訓練後、自主的に仕事に取り組むための準備となったと語った。

しかしながら、当初選択した職場での 180 日間の職場適応訓練が完結しなかった例もあることを忘れてはならない。初年度は、1 つの事業主での労働環境に第三国定住難民は不満を示し、さらに住居から就業先、子供の学校などの距離にも問題があった（渡邊 2011）。これらの事例では、難民自らが、訓練に参加継続をしないことを決断した。2011 年以降においても、女性難民が、出産と育児を理由に職場適応訓練を自ら辞退するケースがあった。

最近では、パートタイムで働く中学生以上の子供を含む、第三国定住によって受け入れられた難民 2 名が、雇用主から職場適応訓練中に解雇されるという事例があった。面談の際に受けた難民自身の説明によると、彼らは日本語能力の不足のために訓令が遵守できず、解雇すると雇用主に伝えられた、ということであった。難民自身も仕事内容が難しすぎると感じ、時に仕事内容についての説明が理解できないことがあった、と話していた。当時、通訳者が訓練中の事業主のもとに配置されていたのか、また、雇用主が解雇の決断に至る前に RHQ から雇用主に対してどのような支援があったのか、ということは本レポートの研究者は把握することができなかった。しかし、日本語能力の不足による職場適応訓練中の解雇という事態、またその後の就職先の確保ができていないことは、この家族の経済的状況に影響を与えている。この事例は、第三国定住難民にとって適切な事業主を確保することの大切さを物語っている。

第三国定住パイロット事業では、職場適応訓練に参加している第三国定住難民に 1 人当たり月約 12 万円が支給される。訓練に不参加だった場合、理由は関係なく、この毎月の経済支援を受けることができない状況が生じる。第三国定住難民が職場適応訓練を自分の意志ではどうすることもできない状況、例えば出産や、雇用主からの解雇で続けられない場合に、代わりとなる経済的支援を提供することを考慮すべきであろう。さらに、個人のニーズに最も応えるために、職場適応訓練以外の選択肢、例えば日本語教育や技術習得のための訓練の導入も検討されるべきである。

第三国定住パイロット事業はほぼすべての難民に対して、理解ある雇用主のもとでの就職口を探すことに成功しているが、就職によって経済的自立できたことのみを重要視することは、第三国定住難民が学歴を向上する機会や技術向上のための訓練を受けるなどの長期的視野に立った彼らのスキルアップへの目配りがなされないという結果をもたらすことになる。職場適応訓練中の代わりになる選択肢を提供することにより、第三国定住難民は自分の時間を自身の能力を高めるために有効に使う

ことが可能になり、よりよい就職条件や生活状況の向上につながるのではないだろうか。

5.3.3 子供の教育に対する支援

第三国定住難民の家族、またその子供たちが在籍する学校に対しては、子供の教育に特化した助成金は支給されていない。ただし、一時金として子供の入学、進学時に教育訓練援助金が難民家族に支給される²³。外国人の子供が小学校、中学校教育についていけるように、地方自治体は、個人授業や少人数授業を設けるための加配教員を配属するための助成金を都道府県に申請できる、という既存の制度が存在する²⁴。第三国定住難民を受け入れた地方自治体の代表者によると、この助成金は、外国籍の子供が多数名存在する学校に通常配分されるが、第三国定住難民の子供たちのために、地方自治体は特別な配慮を計らった。子供たちは通常他の子供たちと同じように授業を受けるが、算数や社会などの科目は、「取り出し授業」により、日本語を学びながら科目を学んでいく。

日本語能力が限られている中学生の学齢である外国籍の子供や、それよりも高年齢であるが日本の義務教育である、9年間の教育を終えていない者は、彼らの状況に特化した教育を提供している、定時制中学校に通う。全日制の中学校は3年間であるが、定時制中学校への在籍期間は生徒によって違い、平均は約2年くらいだという。日本人の子供はほぼみな中学校を卒業している²⁵、定時制中学校の生徒は、圧倒的に外国籍の子供と成人が占めている。さらに、定時制中学校の数は限られており、都道府県によってはこのような中学校が存在しないところもある。今現在のところ、第三国定住難民が定住している地域には、すべて定時制中学校が存在している。パイロット事業初年度の経験から、定時制中学校の有無が定住先を決定する際に、重要な点として認識されるようになった。2010年に来日した難民家族が移転を決断した理由の1つに、子供の教育と言うことが大きく影響していたからである。家族が暮らしていた地方自治体には定時制中学が設立されていたが、通学距離が子供たちにとって登校継続可能なものではなかったという背景があった。

高校教育は、日本では義務教育ではなく、生徒は公立、私立高校に入学するため入学試験に合格しなくてはならない。定時制高校に入るためにも入学試験があるが、

²³ 小学校入学時には2万円、中学入学では3万円、専門学校や語学学校、高等学校に進学した場合は5万円、大学、短大に進学の場合は10万円が支給される。

²⁴ 加配教員の助成金は文科省から支給される。加配教員制度は通常の授業についていけない子供や、カウンセリングが必要な子供がいる小学校、中学校に適応されるものであるが、外国人の子供の日本語教育のための特別な加配教員制度が存在し、加配教員の3分の1の給与を助成する。日本語教師は通常の授業から生徒を取り出す方法と、通常授業に入り込み生徒を補助するという2つの方法で、日本語教育を行う。

²⁵ 中学校は日本では義務教育の一部であるため、卒業は取得単位によって認められるものではない。子供が不登校、ひきこもりなどで学校に出席していない場合でも、両親の了解があれば、大抵の場合中学の卒業証書を取得することができる。このため、中学を卒業していない日本人の子供は近年まれである。

働きながら勉強することができる。しかし、定時制中学校とは一転して、生徒の大半は日本人の生徒で占められる。定時制高校では、通常生徒は日本語学習に対する支援を受けることができず、取り出し授業も存在しない。定時制高校は通常四年、または卒業に十分な単位を取るにより終了できる。

前述したように、第三国定住パイロット事業においては、第三国定住難民に特化した教育助成金は学校に提供されていない。よって、他の外国籍の子供たちに対応する時と同様に、地方自治体は小学校、中学校に加配教員の教師を配属するための助成金申請を行ってきた。就職が確保されてから定住先が決まる、という進め方がある以上、定住先には学年が始まる直前にしか難民受け入れの情報がもたらされず、定住先となる地方自治体にとってこの財政措置を都道府県から配慮してもらうことは、苦勞を伴うことである。この点は将来的にも、十分に考慮していくべき点であり、地方自治体と都道府県関係者との早期の連携構築とともに、考えていくべき点である。また、第三国定住難民を特別視しないことは、長い目で見ると重要なことであるが、受け入れ国には難民たちが新しい生活に向けて、一番良いスタートを提供することが期待されており、この中には子供が学校で必要な支援を受けられることも含まれている。このことを踏まえ、第三国定住難民を受け入れる学校に直接助成金を提供する、ということも検討の対象となるべきであろう。

5.3.4 継続的な日本語教育

第三国定住パイロット事業では、第三国定住難民に対して、定住先に移転した後も、継続的な日本語教育が提供されている。支援の内容は、2012年の具体的措置によって拡大されていた。2012年以前は、継続的な日本語教育は、定住支援施設に配置されている日本語教育相談員による自主的な日本語学習に対する支援と、具体的措置に記載されている半年ごとの日本語能力のモニタリング結果を難民自身に伝え継続的な日本語教育を促すことのみであった²⁶。

2012年からは、3つ目の「日本語教育の実施（日本語教室の開催や指導者に対する研修等）」という点が付け加えられた（難民対策調整連絡会議 2012）。これに対応して、2013年から文化庁は、地方自治体が、第三国定住難民に特化した日本語教室を開催するための助成金を設立した。現在、数か所の地方自治体がこの助成金を活用して、日本語教育を第三国定住難民に対して提供している。第三国定住難民が定住先に移転して数か月が経ったのち、大概7月に継続的な日本語教育が始められる。この助成金は、1年ごとに提供されるものであり、必要に応じて地方自治体は継続して助成金を申請、受け取ることができる。この助成金は、授業そのものの実施だけでなく、定住先で授業を行うための教室の設立、また教師の人材育成のために活用することもできる。どのような形でこの継続的な日本語教育が提供されているかは、各自治体の状況、授業内容や授業方法によって違う。また地方自治体によっては、他の外国人住民と、第三国定住難民を区別したくないという理由から、第三国定住難民に特化した助成金を申請していない場合もある。文化庁は、第三国定住難民を受け入れている地方自治体すべてに助成金についての情報をし、文化庁としてはこ

²⁶モニタリングについては5.5を参照。

れを使用して継続的日本語教育を提供してほしいと願っているが、地方自治体が助成金の必要性を見出し、申請を行わなければ提供することができない。

実際は、第三国定住難民に特化した助成金が存在していなかった 2010 年から 2012 年の間も、地方自治体は外国籍の住民に対して提供される、既存する助成金制度を駆使して、日本語教育を提供していた。これらの助成金は文化庁や農林水産省から給付されたものであった。

第三国定住難民が、日本語能力の欠乏により困難に直面している現実を目の当たりにし、受け入れ自治体は、難民のために日本語教室を開催する努力をしてきた。文化庁による助成金の導入はとても意義深いものであるが、すべての地方自治体がこの助成金を活用していないということは、第三国定住難民が継続的日本語教育を受ける機会に不平等をもたらしかねず、問題点であるといえる。直接地方自治体に財政措置を行えば、助成金は選択肢ではなく自動的に難民の受け入れとともに自治体に納められるため、継続的日本語教育支援方法を考える上で、難民受け入れ地方自治体に直接的な財政措置を与えるという点も同時に検討されることを提案する。

5.3.5 地域定住支援員による支援

パイロット事業初期は、第三国定住難民は定住地域ではなく東京に拠点を置く生活相談員による支援を受けており、これにより必要な対応が迅速に行えないという点が多々あったことが認識されていた。問題が生じた際により柔軟性のある、速やかな支援を提供できるように、2012 年から、RHQ の生活相談員の他に、定住地域に在住する地域定住支援員をパートタイムで導入することが決定された。地域定住支援員は、第一に第三国定住難民の日々の生活の中で直面する課題について助けを提供し、第二に地域における関係者とのネットワークを構築するとともに、地域関係者に対して情報提供を行うという任務が託されている。定住先は、地域に関する知識が豊富で、地域定住支援員として従事する時間と関心を持つ人材を RHQ に推薦する。地域定住支援員となる者は、カウンセリングやソーシャルワークの専門家である必要はなく、その地域で人脈や知名度がある人物であるかということが重点的に考慮される。RHQ は推薦された人物の中から支援員となる者を選び、個人委託契約を結ぶ。地域定住支援員が従事すべき具体的活動内容は明記されておらず、第三国定住難民受け入れ地方自治体によって難民のニーズも違うため、難民との関わり方と活動の内容は多様である。現在、鈴鹿、三郷、春日部には 2 名ずつ、志木に 1 名地域定住支援員が配置されている。

第三国定住に関する有識者会議の報告書において（2014）、地域定住支援員が提供している日々の支援の重要性が認識されている。この社会経済的研究において、各地域の地域定住支援員との面談は行うことはできなかった。しかし、他の主要関係者との面談により、地域定住支援員が第三国定住難民家族を定期的に訪れ、書類手続きや子供の宿題、病院や学校などでの面談の際に必要な応じて付き添いを行うというような支援に多大な時間を費やしていることが明らかになっている。また、重要な事項がある場合は、通訳者が地域定住支援員の他に付き添う場合もあるということもわかった。

面談はかなわなかったものの、第三国定住に関する有識者会議の議事要旨を通して、地域定住支援員による具体的支援内容が読み取ることができる。例えば三郷では、地域定住支援員が市に在住の外国人のための定住支援に従事している6人のスタッフとともに協力し、第三国定住難民を地域コミュニティでの幅広い活動に触れさせている様子が読み取れる。また、2012年の時点では地域定住支援員が週1回日本語教育も行っていった。難民はお花見や、花火大会、家庭菜園などの地域のイベントや活動に参加、また市外で開かれるお祭りや市内で開催される「地球市民フェスタ」に参加し、同地域に定住している外国人住民とともに、自国と自国の文化について紹介している様子も報告されている（第5回第三国定住に関する有識者会議 2012）。

第三国定住難民が面談時に研究員に話した内容は、第三国定住に関する有識者会議の議事要旨で発表されている内容と矛盾しない。第三回の有識者会議では、助けが必要だと感じる時や、不安になった時には地域定住支援員に電話をする、と難民は語っている。同会議では、地域定住支援員の1人が、難民家族の自宅をできる限り毎日訪問し、週末でも時間がある場合は顔を出すと話している。その際に難民たちは自分たちの健康、子供たちの教育について相談してくる、と発言している（第3回第三国定住に関する有識者会議 2012）。本社会経済的研究の面談では、三郷と春日部に定住している第三国定住難民が、地域定住支援員が週に一度各家庭を訪れて、子供の学校のお便りや他の公式な手紙や書類手続きなどを補助してくれていることを語っていた。必要に応じて通訳者を通して、または自分自身で電話もしているとも述べている。受け入れ自治体の学校の代表者もまた、地域定住支援員による支援を高く評価していた。

しかし、第三国定住に関する有識者会議では、地域定住支援員が第三国定住難民に対して多大な時間を費やし支援を行っているにもかかわらず、難民が地域社会に溶け込むにまだ十分でないと指摘している（第3回第三国定住に関する有識者会議 2012）。本社会経済的研究で面談をした主要関係者の多数が、地域定住支援員がソーシャルワーカーではなく、長期間にわたって難民にとって主要な相談相手になるにもかかわらず、限られた訓練しか受けていないことに懸念を示した。また、基礎的な支援は短期間で見れば重要なものの、必ずしも第三国定住難民を自立に導いているとは言いがたく、恒久性もない支援であることを認めている。第三国定住難民自身からも支援に対する疑問が投げかけられている。例えば、公営住宅についての情報や、国籍の取得についての情報を尋ねると、それは「達成するのは難しい」と言われたという。難民が、これらの長期的な目標を達成するために必要な助言や、幅広い情報源の所在を知らされていないことは問題点としてあげるべきであろう。

地域定住支援員は、第三国定住難民の日々の生活を支援するという任務は十分に果たしているという結論に達することができよう。しかし、地域社会でのネットワーク構築という点はまだ達成されていないのが現状である。例えば第三国定住に関する有識者会議での報告を見ると、三郷では地域定住支援員が第三国定住難民と地域社会、また他の外国人住民とのつながりを作ることは成功しているようである。しかし三郷においても、地域社会において難民定住支援のための情報の共有ネットワーク構築という点は果たせていないようである。現実には第三国定住難民受け入れ各地域とも、RHQが約3カ月ごとに第三国定住難民とかかわっている関係者を集めて、難民の現状を共有し難民を支援している者同士のネットワークを構築するネッ

トワーク会議を開催している（RHQ）。この会議の開催責任が徐々に定住地域に移ることが期待されている。

地域定住支援員による支援は、主要関係者、第三国定住難民本人双方から高い評価を受けている事は事実である。地域定住支援員は、難民たちにとってかけがえのない支援と安堵を与える存在である。しかし、支援の重点は日々の生活を助けることにあり、第三国定住難民が自ら自分たちのネットワークを作り上げていくことに対する支援が欠けていることが見受けられる。地域定住支援員の目標は、第三国定住難民が、自立を達成し政府の支援を受けずにすむようになることにあるべきである。第三国定住難民の地域定住支援員への長期依存を防ぐために、定住支援員は難民に対して、どこに行けば地域に既存する支援についての情報が存在するかを示し、自分たちでその支援を探っていけるように誘導するという形の支援を提供するべきである。

定住地域に移転した直後には、地域定住支援員による援助は必要不可欠なものであるが、その支援内容は自治体に既存の市民団体や NGO による提供に段階的に移行されるべきである。早期に地方自治体と連携することで、受け入れ地域は、地域ボランティアや NGO によって提供されている既存の支援や財源をリストアップすることが可能になる。リストアップの過程において地方自治体に足りない支援が存在することが明確になれば、政府からの直接の助成金を提供することにより、足りない支援を構築することが可能である。これは文化庁による継続的日本語教育に対する助成金にもすでに見られる試みである。文化庁の助成金は、定住地域に日本語教室を設置、また教室で教える日本語教師の育成にも使用することができる。助成金を直接地方自治体に提供することによって、現在第三国定住パイロット事業内において中央政府の予算を使用して地域定住支援員が提供している日々の支援は、次第に地域に既存する支援に移行できる支援体制を構築できるであろう。

5.4 自立して生活する第三国定住難民に対する継続的な定住支援及び関連するその他の措置

第三国定住難民が来日 1 年を経過し、就業により事業主から給与を得て経済的自立を果たしたのちも、RHQ 生活相談員と地域定住支援員は難民への支援を継続している。初期の、家計簿のつけ方や税金、年金、健康保険などの給与からの控除に対する説明などから、子供の学校からの連絡の理解まで、第三国定住難民は自立して生活するための支援を受け続けている。

日本政府は、継続的な定住支援をいつ終了するのかという期間を設定していない。この考え方は、文化庁の地方自治体に対する日本語教室のための助成金に対する考え、また地域定住支援員の継続配置にも反映されている。政府は、支援の必要性が認められる限り支援を与えるという立場をとっている。定住支援員や継続的日本語教育も含む、定住支援のための予算は単年度予算であり、第三国定住難民を受け入れている地方自治体は、その支援の必要性を明示しなければならない。半年ごとに行われている難民の日本生活への適応状況と日本語習得に対するモニタリングの結果も、支援継続の必要性を見極める材料の 1 つである。今のところ、この 2 つの判断材料により、助成金と定住支援は継続されている。

第三国定住難民が定住している自治体の代表者は、第三国定住パイロット事業内において、定住地域の代表者が集まり、情報と経験を交換する場が存在しないことを指摘していた。第三国定住に関する有識者会議の報告書（2014）も、定住地域同士の連携の欠如を明らかにしている。RHQ は定住地域ごとにネットワーク会議を開催しているが²⁷、すべての定住地域の代表者が一度に集まる機会はない。地方自治体と市民社会の代表者は、このような情報交換の場を構築することに対して賛成しており、もしそのような場が存在すれば積極的に参加し自分たちの経験を共有したいと語っている。一方で、政府の関係者と他の一部の主要関係者は、一つの地方自治体の経験を基に他の自治体で同じ経験を作り上げることはできないと語り、地方自治体と地域を越えた協力、連携体制づくりに対して若干懐疑的であった。

RHQ 職員や中央政府の代表者達は、日本政府がどのようにして国主導の支援から、既存の支援に移行していくかという計画を、第三国定住パイロット事業が明確にしていないという問題を認識している様子であった。各主要関係者からも、明白な移行計画や、継続的な定住支援をいつ終えるのかを決定する具体的な基準はないという印象を受けた。この移行計画は、長期間持続できる第三国定住事業を行っていくにあたり、不可欠なものである。これは、限られた予算をいかに有効的に使うかという点からだけでなく、地域の参加を促進するや、第三国定住難民自身の自立という視点から見ても重要である。

移行計画が存在しないことと RHQ による支援への依存は、外国人住民に対する既存の支援の少なさも浮き彫りにしている。地方自治体は「多文化共生政策」の確立や、外国人住民に対する公的支援の拡大を検討するように勧められているが、他の第三国定住難民受け入れ国に存在する、外国人のための支援と比べると、日本に既に存在している支援は限られたものである。インドシナ難民の日本での生活への適合の評価にも表れているように、授業料無料の職業訓練学校、通訳者がいる訓練プログラム、定住地域での日本語教室、そして同じ言語を話すカウンセラーなどの存在などはすべて、第三国定住難民だけでなく一般外国人住民の自立にも助けとなる支援である（IOM 2008）。

このような支援とサービスを提供している地方自治体が日本にも存在しないわけではない。このような自治体の経験を、そのままほかの自治体に組み込むことは難しいかもしれない。しかし、第三国定住難民を受け入れている地方自治体代表者が集まり、情報を共有する場を作ることにより、支援の移行計画と移行基準を明確にしていくことができるであろう。こうした場合は、各自治体は外国人住民全般に対して、どのような標準的支援を準備すべきなのかということを検討する機会を提供することにもなりえるだろう。またこのような場を作ることにより、各自治体が連携し一体となって政府と協力することが可能になり、例えば各地域の住居、教育、就職、健康保険、社会保障などの情報を第三国定住難民の母国語に翻訳し難民に提供することも開かれ、難民が自分たちの生活に関する事項を自ら決断することが可能になるのではなかろうか。

²⁷詳細はセクション 5.3.5 を参照。

5.5 第三国定住難民のモニタリング

具体的措置に明記されているとおり、半年ごとに第三国定住難民に対するモニタリングが行われている。外務省と文化庁は、難民の日本の生活への適応状況と、日本語の習得状況に関するモニタリングを RHQ に委託している。このモニタリングの結果は公式には発表されていない。両方とも、第三国定住難民との面談のみならず、学校や事業主などの主要関係者にも話を聞いて結果をまとめている。多方面から難民の生活と日本語習得状況を判断することにより、難民に対する継続的定住支援の必要性について検討している。

第三国定住難民の日本適応状況に関するモニタリングで扱われている質問内容は、本レポートの研究者には共有されていない。しかし、主要関係者と第三国定住難民本人との面談により、難民家族の生活と直面している困難の細部がモニタリングによって記録されているであろうことがうかがわれた。RHQ は実際に難民が返答した答えと、それをまとめたものを外務省に提出する。これらの情報をもとに、外務省は独自のレポートを作成し、難民対策調整会議に参加している 13 省庁に配布する。すべての関係省庁が、過去半年間に第三国定住難民の家族が直面した問題について周知することになる。問題は就職のことから個人的な問題まで多岐にわたる。もし何らかの措置が必要な場合に即時に対応できるように、難民が直面している問題を各省庁に報告、共有することは重要であると政府関係者は語った。例えば、厚生労働省は就業に関して難民が直面する問題について、このレポートと定住支援施設に存在する職業相談員からの報告によって認識を深めている。

省庁はモニタリングが効率的に使われていると明言していたが、その一方で、第三国定住難民達は、どのような支援が必要なのかということは頻繁に聞かれるものの、難民自身の要望に対する支援は必ずしも行われていないと感じていた。特に数名は、自分たちの懸念や要望が第三国定住事業の計画枠外のため、聞き入れられていないということについて不満を感じているようであった。例えば、教育とそれに付随する経済的問題について、生活保護についての質問や、海外に渡航する方法などについての質問である。第三国定住難民が持つ将来に対する懸念は、第三国定住パイロット事業の枠組みの限界と、就職による自立定住の問題点をあぶりだしている。

日本語能力の向上のモニタリング調査については、話す力、読む力、書く力が評価される。評価は五段階に分かれており、V 自立（レベル 11）、IV 見守り（レベル 8-10）、III 要支援（レベル 5-7）、II 基礎（レベル 2-4）、I 入門（レベル 1）となっている。第三国定住難民は定住支援施設入所時の日本語はレベル 1 同等のレベルがあることが期待されており、180 日間の定住支援の後には基礎レベルに達していることが望まれている（文化庁 2015b）。

6 ヶ月ごとのモニタリングの結果をもとに、定住自治体、第三国定住難民の子供が通っている学校、また難民本人にフィードバックを与える。第三国定住難民一人一人が、個人のポートフォリオを持ち、自分の目で自分の日本語の発達を見ることができるようになっている。結果をもとに、定住地域で行われている日本語教育の情報、自主的に勉強するためのガイダンスや日本語教材の配布が行われている。文化庁は RHQ と積極的に連携して、第三国定住難民のための自主学習教材を制作している。文

文化庁は現在 RHQ に、パイロット事業5年間の総まとめのモニタリングとレポート作成を委託している。このレポートを公にすることにより、文化庁は第三国定住難民の言語習得への取り組みと努力に対する一般の認識を高め、その経験を外国人に日本語を教えている日本語教師全般、また今現在日本語を学んでいる外国人とともに共有したいという希望を語った。

モニタリングの結果は第三国定住パイロット事業にとって、事業の改善を重ねるうえでの重要な情報源であることは否定できない。しかし、このモニタリングは財源、人材を要するものであり、また来日年数が増えるにつれ半年ごとの結果に変化が見られないこともあり得、直接支援からいつ手を引くのかということを検討することも大切である。また、文化庁が関心を示しているように、結果の一部は、第三国定住事業に対する認識と理解を高めるためにも、公開されるべきである。

第三国定住事業を実施するにあたりモニタリングの必要性は国際的にも認識されており、日本政府は細かく徹底的なモニタリングを行っていることがわかる。しかし、このモニタリングの結果によってもたらされた改善策は、第三国定住パイロット事業という限られた枠組みの中で可能な改善のみにとどまっており、第三国定住難民は、自分たちの希望や要望には応えられておらず、時に監視、観察されていると感じていることがあることが見受けられた。第三国定住事業の枠組み自体に柔軟性を持たせることは、第三国定住難民一人ひとりが各自の能力を最大限に生かせる選択肢を提供することを可能にし、モニタリングの際に難民が提示する希望に応じていける支援につながるであろう。

この章は、日本の第三国定住パイロット事業における定住支援策について考察した。政府関係者は、委託機関による定住支援の提供が適切なものであるとし、現在の180日間の定住支援施設での支援の後の180日間の職場適応訓練、という定住支援の枠組みを変更する計画は今のところ検討していないと述べた。しかし、政府外関係者は、定住支援を柔軟なものにさせるためにこの枠組みを考え直すことができないのかと疑問視する。例えば、笹川平和財団の提言（2014）では、地方自治体が難民に直接支援を講じるために、直接的財政措置を伴った2年間の定住支援プログラムを提案している。本レポートでは、難民個人のニーズに合った支援を提供するためには、定住支援に柔軟性を持たせること、また全体的枠組みについても積極的に検討していくことを提案したい。

6 第三国定住パイロット事業と難民の現状

この章は、現在の難民の社会経済的状況及び日本の第三国定住事業全般の現状を検証する。主要関係者との面談で明らかにされたことも含まれるが、難民自身が第三国定住を果たしたこと、日本での将来についてどのように考えているかということが一番の重点である。

6.1 国際的に見た第三国定住の必要性和日本の貢献に対する認識について

主要関係者の間では、国際的に見た第三国定住の必要性和、日本の難民受け入れという貢献に対する一般市民の認識が薄いことはよく知られていることである。メディアによる広報は皆無ではなく、第三国定住事業に関する基礎的な情報は、政府広報オンラインに掲載されている上、主要関係省庁のホームページにも報道発表などが掲載されている。しかし、第三国定住難民を受け入れた地方自治体の大半と、市民社会の主要関係者は、省庁、または RHQ 職員に直接話を持ち掛けられるまで、第三国定住事業に対する認識がなかったと話していた。

第三国定住に関する有識者会議の報告書（2014）においても、将来の第三国定住難民を受け入れにむけて地域自治体に対して広報活動を行い認識を高める必要性が指摘されている。有識者会議はさらに、省庁の垣根を越えた政府全体のホームページを立ち上げ、日本の第三国定住事業に関する情報を集約することを提案している。このようなウェブサイトがないために、第三国定住事業が重要な国家全体の取組であるとの印象が一般市民から得られ難く、なぜ日本政府は難民を受け入れているかという評価が市民から得られないと記している。また、現在の政府広報オンラインの定期的な更新の必要性も指摘している。

事業の透明性を強化するため、委託機関は「聞いて、見て、知ろう！日本で暮らす第三国定住難民」という第三国定住事業に関する一般市民向けスタディツアーを、公益社団法人国際日本語普及協会（AJALT）、国際移住機関（IOM）、外務省と UNHCR の協力を得て 2014 年から開催している。しかしこの活動は、参加人数が限られていることから、全体的な効果は定かではない。外務省と RHQ の代表者はまた、積極的にセミナーや会議に出席している。

第三国定住パイロット事業に関して日本政府が公にしている情報や、第三国定住難民の来日に関する情報が限られているため、一般市民の注目は、残念ながら特定の難民家族に対する否定的なメディアの報道に集まってしまっているように見受けられる。特に、初年度の難民家族が自立生活を送るにあたって直面した困難に関する報道、また難民の刑事事件についての報道が目立つものであった。

日本の第三国定住パイロット事業は難民の自立に重点を置いたものであるが、第三国定住難民が渋難に直面することは当たり前のことである。特に、来日間もない時期には避けられないことである。政府は、このような困難、特に刑事事件に対する報道は、将来第三国定住による難民受け入れを行う地方自治体からの支持を得ようとする努力を傷つけるものであると捉えている。一方、実際はこのような報道が難民受け入れを歓迎する地方自治体、またその自治体の住民の支持の獲得を長期にわたって妨げるものであるかどうかは不明確である。中央政府と地方自治体は、広報活動の拡大は第三国定住難民の個人情報やプライバシーの侵害になるのではないかという懸念を持っている。現在日本に住む第三国定住難民の数は限られているため、あまりにも詳細を公にしまうと個人を特定することは容易いことであり、この懸念は正当なものである。しかし、難民のプライバシーを極度に守ることに専心することは、難民の統合を促進するであろう社会活動や関係を築いていくことを阻止

することになりかねない。数名の主要関係者は特に、第三国定住パイロット事業の開放性の欠如を批判し、事業が過保護であり一般市民社会の事業への参加を阻んでいると話している。

主要関係者は、日本が第三国定住事業を拡大するためにはまず、日本国民の同意がなければならないという点について一致している。また、日本政府の第三国定住事業の奨励と、事業に対する一般市民の認識を高めるための努力が足りないことにも合意している。日本がなぜ難民を日本に招聘し定住させているのか、またそのためにどのような取り組みをしているのか、ということを一一般市民に知らせることと、第三国定住難民個人のプライバシーを守るということのバランスを考えることは大切である。

さらに特筆すべきは、第三国定住難民を受け入れる地方自治体は、第三国定住は国際社会における責任分担であるという日本政府の見解は理解しているものの、自治体自身がこの国の見解を自治体の取り組みに反映させることは難しいとする。地方自治体自身は、人道的支援という目標を掲げておらず、それに対する人的、経済的財源を余分に配分することはできないという。この問題はまた、日本政府が第三国定住を UNHCR が提案する 3 つの恒久的解決策の一つだということ認識しているにもかかわらず、閣議了解では日本が第三国定住に人道的貢献として携わるということを明記していないことにもつながる。笹川平和財団の提言も（2014）、第三国定住の原則の明確化の重要性を指摘している。日本国民に対して、なぜ日本は第三国定住による難民を受け入れているのかを明示すべきであり、この説明は人道的貢献という立場からなされるべきである。

インドシナ難民受け入れ時には、難民受け入れに対する好意的な認識と、国際社会における責任分担という考えを築くことができた背景には NGO の貢献があったと記されている（Kawakami 他 2009）。本社会経済的研究の面談に参加した市民社会の代表者はみな、今よりも第三国定住に関わりを持ちたいと希望しており、現在のプログラムは既存の支援を十分に生かしていないということを指摘した。一方で政府関係者は、市民社会の関わりを歓迎すると答えている。

ここには市民社会の見解と、政府の見解との溝が認められる。市民社会と市民団体は第三国定住事業を支援したいと思っているが、その支援を歓迎されていないと感じている。一方で政府は協力体制を構築したいと願っている。市民社会の貢献について政府は、定住支援施設滞在中の地域住民と民族コミュニティとの関わりと活動を例に挙げた。定住支援施設で過ごす 6 か月間の間の市民社会と民族コミュニティとの関わりは増強されたことは事実であるが、その後定住支援に関して市民社会との関わりが不十分であることは否めない。地域定住支援員は難民と市民社会にある溝を狭めるための存在であるが、実際の活動は日々の実用的ニーズに応える支援、特に日本語を理解するための支援、に重点が置かれているという現実がある。

インドシナ難民受け入れの際に、NGO が一般市民に対する啓蒙活動において苦労したのは、NGO の広報活動に対する財源の不足と、それに対する政府の助成金の欠如であった（Kawakami 他 2009）。インドシナ難民受け入れ時の時のように、既存の多様な難民支援団体や NGO のアドボカシー活動を有効的に活用して第三国定住事業に対す

る広報を行うことが可能であろう。しかしその場合には、必要な人材、財源を団体に提供することが必要となる。さらに、これらの広報活動は日本政府が第三国定住事業に関する情報を今よりも広く公にしていく方法を考えることを求められる。

現在、一般市民に対して第三国定住事業に関する認識を高めるにあたり、政府と市民社会との連携が欠如している背景には、政府、難民を受け入れる地方自治体、難民支援団体と市民社会が、外国人支援に関してどのようなものがすでに存在していて提供可能なのかという情報の共有と連携が欠けていることがあるのではないかと、市民社会の代表者は指摘した。この不十分な連携は、第三国定住難民が定住先に移転した際に最も顕著に見られる。近年は、地域定住支援員が地域での難民サポートのネットワーク構築に携わっている。自治体と RHQ を含む難民支援団体は、必ずしも地域の NGO によって定住先にすでに確立されている支援の存在について認識があるわけではない。またこのことは、地域の市民団体や民族コミュニティが第三国定住難民の定住先の移転の段階で関わっていないことにも関連する。地域で行政を通して、または NGO やボランティア団体によって提供されている既存する支援についての認識を持つということは、政府が定住先にどのような支援が欠如していてどのような資源が必要なのかということを確認する機会にもなる。現在のところ、必要性や問題が生じた時に、資源を確保して支援の枠組みを作るという、間に合わせの対応が多い。既存の支援の存在を把握し、計画を事前に行なうことは地方自治体に対する政府の支援をより効果的にしうるであろう。

国際的に見て、第三国定住事業の継続を確信的なものにするためには一般市民の支持が必要であり、一般市民の支持は事業に対する認識の向上と、市民社会や一般社会の事業への従事なしに成立するものではない。現状を改善するためには、すべてのレベルにおける関係者の連携と、第三国定住に関する情報の透明性が必要である。一般市民の支持なしでは、日本は第三国定住事業を続けていくための長期的な政治的支持を得ることはできない。よって日本は第三国定住事業の永続的な継続を確かなものにするために、広報戦略を確立するべきであることを、提案したい。

6.2 地理的モビリティと現在の住居環境について

第三国定住難民の家族のほとんどは 2DK のアパートに住んでおり、残りは 3DK のアパートや都市住宅に住んでいる。大半の家族は東京近郊の団地に居住している。

本調査の「はじめに」でも述べたが、初年度に来日した難民のみが、当初の定住先から転居している。5 家族とも最低一度は転居を経験している。四家族は別の地域に移り住み、定住先に残った一家族は住居を変えた。別の地域に移転した四家族は新しい RHQ、NGO や民族コミュニティの助けを得てアパートを探すことに成功している。

2011 年以降に来日した第三国定住難民の家族は、6 ヶ月の定住支援施設での生活を終えた後に移り住んで移住先のアパートに現在も住んでいる。ただし、1 家族は近所から騒音問題で苦情が出たため、同じ団地内で一度引っ越しをしている。

第三国定住の難民の家族の多くは現在の住居を「狭い」と感じている。これは特に子供が大きくなった将来を見据えてのことである。しかし、現在の住居は子供の学校や、買い物、病院など日常に必要な施設に行くのに便利な場所にあることを理由に、数家族を除いて現在の住居には満足していると語っていた。難民女性は、仕事場から家が近いことも満足していることを挙げているが、男性は通勤時間が長いことをつらいと感じているようである。男性は平均約 1 時間半の電車通勤を強いられている。

面談した際には、2014 年に第三国定住で来日した 5 家族はいまだ、定住支援施設のある東京の新宿区に暮らしていた。定住宿泊施設は、家族の人数に関わらず 1DK のアパートであった。定住先のアパートはすでに決まっておき、1DK または 2DK のアパートを選んだということであった。1DK の場合でも、今のアパートよりも広さはあるといい、全家族がより広いアパートに住めることを楽しみにしている様子だった。

第三国定住難民の住居の家賃は約 5 万 4 千円から 9 万円の間であった。団地に住む難民家族の方が、通常のアパートや都市住宅に住む家族より家賃が安かった。また、RHQ が確保したアパートの方が家賃の方が、他の助けを借りて探した住居の家賃よりも少し安いということも重要な点であろう。これは、RHQ が経済的に入手可能な住居を見つけることに成功していることを表している。数家族はより東京に近いところに住むことや、より広いアパートに住むことを希望していたが、引っ越し費用と家賃が高くなるという認識のために、移転をためらっているようであった。公営住宅の申請方法や、どのようにして自分でアパートを探すのかといった情報を知らないということも明らかであった。当初の定住先のアパートから転居をした家族は、毎月の家賃は増え、引っ越し代はかかったものの、新しい住居に移って幸せだと話していた。

第三国定住難民は定住先への移転と、与えられた住居に関して満足している様子であった²⁸。選択肢がなかったと感じた家族や、住居に不満を感じていた家族はすでに転居をしている。転居については難民支援団体や民族コミュニティの助けを借りることで可能になった。転居を果たした 1 家族は、自分を助けてくれるソーシャルネットワークがなければ引っ越しは不可能だった、と語っていた。多くの家族は、より広いアパートへの引っ越しを将来的に望んでいたが、引っ越し費用やどのようにしてアパートを自分で探したらよいかなどの情報がないことが、移転を妨げる原因であることが読み取れた。第三国定住難民の地理的モビリティはソーシャルネットワークの欠如と、引っ越し費用の不足によって制約されている現状が存在している。

6.3 子供の教育 について

6.3.1 子供の教育に関する主要関係者の視点からの考察

保育園の職員、取り出し授業を行っている教員を含む学校の教員と面談をした結果、子供たちは日本での生活に適応しているという印象が明確になった。職員、教員は、年齢の低い子供の方が適応が早く、日本人の子供と同等の日本語能力があ

²⁸ 詳細はセクション 5.2.4 を参照。

り、同じクラスの生徒や教員とのコミュニケーションの取り方にも特別な違いはないという理解であった。

年齢が上の子供たち、特に小学校と中学校の移行時期に来日した子供たちは、年齢の低い子に比べて困難に直面しているようである。中学校の教員は、学年が上がるごとに、学習経験の少なさからもたらされる困難について懸念していた。高校受験への準備をしている中学生の生徒は、日本語能力で苦勞をしているという。教師の一人は、日本語を話すこと、話されていることを理解することと、その言葉や文章の抽象的な意味を理解することは別であると言った。高校への入学試験、中学での定期試験などは、抽象的な意味の高度な理解が必要であるし、複雑な説明を伴う。このような問題を解くことは、ある程度の年齢に達してから第三国定住によって日本に来た難民の子どもにとって難しいものであるようだ。教師とほかの主要関係者が指摘するように、高校に進学するということは、第三国定住難民の子供たちとその家族が将来自立を達成し、安定した経済的地位を気づくにあたりとても重要な事である。だからこそ、教師たちは子供たちを心配し、子供たちにできるだけたくさんの進学可能な高校と選択肢を提示できるように、最善を尽くしていることが感じられた。

教師たちはまた、第三国定住難民家族の経済的状況も気がかりだと話していた。通常、小学校では学童保育が存在し、子供たちが必要に応じて宿題の手伝いを得ることもできるだろうが、中学では日常的な学業支援が存在しない。一般的に日本の子供たちは放課後に塾に通い、学校の勉強を維持しつつ高校入学試験の準備をする。このような塾は私設であり、金がかかる。教師の話によると、難民家族は塾の授業料を必ずしも払えるわけではなく、子供たちは自力で勉強についていかなければならないという。教師たちはこれを危惧していたが、子供たちが全日制の高校に入学できるだろうと確信していた。学校は、定時制高校の卒業を目指すという選択肢についても、本人と両親に対して話しをしていると言った。これは、定時制高校の入学試験が厳しくなく、授業料も安いからである。

来日時に小学校に入るには年齢が高すぎるが、日本で定められている九年間の義務教育を終了していない者は、定時制高校に通いながら昼間働くという選択肢がある。主要関係者は定時制高校は、年齢が高い子供が日本語を学びながら教育を受けるのに最適な場所だと認識している。

面談の際、多数の主要関係者が、第三国定住難民は子供たちに高等教育を受ける機会を与えるために日本への定住を決めた、ということをお話にした。また、難民の希望と、子供の教育のための経済的支援に欠ける現在の第三国定住事業の間に存在する溝を指摘した。現状では、地方自治体が自らの都道府県に対して、取り出し授業などを行う加配教員の教師を配属するための財政措置を申し込まなければならない。この点について2つの問題点が指摘されている。1つ目の問題は、この加配教員に対する申請は学年が始まる約一年前に行われるものであるにもかかわらず、地方自治体は学校が始まる約2カ月前まで第三国定住難民の子供を受け入れるということを知られないので、手遅れであるということである。外務省はこのことについて、都道府県に対してこの助成金を配布する文科省と積極的に掛け合っている。地方自治体はこれまで柔軟性をもってこの問題に対応し、加配教員の教師を配属するのに

必要な経費を捻出することができている。外務省によると、文科省は都道府県に必要なに応じて特別に財政措置を行うことができるが、地方自治体自体がその必要性を都道府県に示す必要があると説明しているという。すなわち、2つ目の問題は、地方自治体が自ら自主的に助成金を申請しなくてはならないという点にある。関係省は地方自治体が加配教員の申請をしなければ、支援を与えることができないのである。

上記の2つ目の問題に対応するために、多数の主要関係者は、学校が第三国定住難民の子供に特化して、必要に応じて取り出し授業を行う加配教員教員を配置できるように、地方自治体に直接の財政措置を行うべきだと提案している。これは2通りの方法で可能になる。一つは笹川平和財団の提言（2014）にあるように、助成金の対象を難民個人とし、定住先に直接助成金が入る形にする方法で、2つ目の方法は、日本政府から第三国定住難民の子供が通う学校に助成金を提供する形である。第三国定住パイロット事業においては、子供の教育に関しては、入学・進学時の一時金、教育訓練援助金に限られているため、上記のような財政措置の可能性を将来的に検討することを提言する。

追加点として主要関係者から挙げられたのは、定住先を決める際に子供の学校でどのような既存の支援が存在するかに重点を置くことの大切さである。いくつかの地方自治体では学校内で日本語支援を行っていることや、たくさんの地域において国際交流協会が設立されており子供に対する日本語授業が地域で行われていることも認識されている。このような点は初年度の経験をもとに、RHQが定住先の候補を見つける際に考慮されているが、そのような地域に第三国定住難民を受け入れてもらうためにも、更なる努力を期待する。

内閣官房は面談の際に、例えば UNHCR の難民のための大学進学奨学金制度のように、大学進学のための奨学金制度が日本では整っているという認識を示した。しかし覚えておくべきことは、奨学金を得るには高い日本語能力と学業成績が必要とされることや、奨学金によっては国籍条件や保持している在留許可の種類に規定があり、海外から転入してくる留学生のための奨学金は多く存在するが、日本国内に居住している外国籍の学生に対する奨学金は幅広く提供されているとはいいがたい。大学生に奨学金を貸与している独立法人日本学生支援機構は、外国籍の者は各大学に申し込み資格について相談するように、と記載している（独立法人日本学生支援機構）。地方自治体でも奨学金は存在するが、応募資格には自治体に一定期間住んでいる事と記載してある。また、大半の奨学金制度は返済を要する貸与であり、数名の主要関係者が面談において指摘したように、経済的負担を将来に先延ばしにする形になる。

6.3.2 子供の教育に関する第三国定住難民の視点からの考察

第三国定住難民は、現在子供が受けている教育に満足していると語り、将来子供のためにさらなる教育の機会を与えることができるという希望を持っていた。面談の際に定住支援施設に滞在していた五家族も子供に教育を受けさせることができるだろうという考えと希望を共有していた。子供たちの3週間の学校体験と今までに説明を受けた日本の教育システムに関する情報で、当該五家族は日本の教育システムがどのようなものかという概要を理解することができたと話していた。

一方で、第三国定住難民は、将来の教育費についての不安を共有していた。大半の家族の子供はまだ幼いためこの不安は抽象的なものであった。しかし、すでに中学校に子供がいる家庭や、これから中学生になる子供を持つ家庭では、現実的な問題として経済負担と子供の高等教育を支援する能力の限界について考えていた。ある家族は「日本は子供と子供の将来のために良い国だ。でも親が子供を支えてあげられなければ、子供に将来を与えることができない」と語った。経済的不安を抱えている家族は、このことについて学校の教師と話し合っていると言っていた。

複数の家族は子供の日本語能力について心配はしていなかったが、親の日本語能力が欠如していることから、日本人の子供と同等のレベルになることはできないのではないかという不安をあらわにしていた。ある難民は「日本人の子供は宿題が分からなければ親に聞くことができる。でも私の子供は私たちに聞いてきても、私たちは手伝ってあげることができない」。

第三国定住難民として中学校の学齢以降に来日した3人は、日本語の難しさを語った。彼らは現在定時制中学校もしくは高校に通っている。定時制中学校では、ほとんどの生徒が外国人であり、日本語教育に対する十分な支援を受けることができる。しかし、定時制高校に入ると、生徒はほとんど日本人であり、個人に対する支援も減る。1人は、親に比べて自分は日本語が話すことができるが、自分の現状を「悔しい」と表現した。自分自身が期待していたことが思うように達成できないことに対する無力さ、また自分の日本語能力によって将来希望する職業に就けないのではないかという不安を抱えていた。大きな不安を抱えている一方、奨学金制度などを使って大学進学を目指していることを研究員に話した。

第三国定住によって受け入れられた難民家族は、子供に対してより良い教育の機会を与えるという希望をもって日本にやってきたことを考えると、難民が子供の受けている教育に満足を示していることは喜ばしいことである。しかし、子供たちに高等教育を施すための金銭的余裕がないことへの懸念は、軽く見てはならない。子供の教育に対する経済的制約は35年前に来日したインドシナ難民の間でも見受けられるものであり、現在の第三国定住難民の経済状況を考慮すると、高等教育費を捻出するのは難しいであろう。

前述のように、高等教育に対する奨学金は存在するが、奨学金を得るためには一定の学業成績と言語能力が必要である。このことを考えると、できるだけ早くから日本語教育と学業支援を第三国定住難民の子供に施すことは、子供の高等教育の選択を保障するのに重要なことである。このことから、第三国定住難民の子供全員のために、小学校、中学校において加配教員の教師を配属するための財源を確保することが大切になってくる。さらに、子供が入学、進学する際の一時金のみでなく、子供の教育に対する継続的な経済支援提供について検討することを提案する。例えば、既存の支援として、生活保護家庭の子供に対しては塾に通う助成金が出る。この支援をすべての第三国定住難民に拡大することは、難民が就業により家計をささえている努力の認識と、子供が能力を最大限に発揮できるようになるための特別な支援に応えることとなるであろう。

6.4 日本語能力について

6.4.1 日本語能力と継続的日本語教育に関する主要関係者の視点からの考察

文化庁によると、半年ごとの第三国定住難民の日本語習得状況のモニタリングでは、難民の日本語レベルは「自立」に達していないという²⁹。文化庁の代表者は、難民は話す能力は向上しているものの、読み書きの能力には個人差が大きく出ているという。定住先に移転したのちに継続的日本語教育を受けている者の日本語能力は伸びている一方で、継続的日本語教育を受けていないものの日本語能力は下がっており、この差は徐々に広がっているという。

2012年より、第三国定住による難民の受け入れ地方自治体は、第三国定住難民に特化した日本語教室を開催するための助成金を受給することができるようになった³⁰。しかし、第三国定住難民と他の外国人住民とを区別したくないという理由から、すべての受け入れ地方自治体がこの助成金を利用しているわけではない。文化庁はこの助成金についての情報を幾度となく自治体に提供しており、継続的支援をできるかぎりしていきたいと強く望んでいる。しかし、自治体自身が必要性を届け出なければこの助成金を受給することはできず、文化庁は地方自治体の決断に立ち入ることはできない状況にある。定住先となっている地方自治体の一部では、地域のボランティアや団体が提供している既存の確立された日本語教室が存在する。日本語教育相談員は、第三国定住難民に半年に一度面談をし、地域に存在するこれらの学習機会や、具体的な教室に関する情報を提供する。しかし、難民は休みの時間が限られており、このような既存の教室に通うことは困難であると話していた。助成金を使って、第三国定住難民に特化した日本語教室を行っている地域では、難民は教室に参加している。よってこの助成金を利用しているか否かが、第三国定住難民の間の言語習得状況を左右していると考えられる。

文化庁によると、モニタリング結果を見ると、第三国定住難民の子供たちが成人よりも言語習得が進んでおり、数名は「自立」のレベルに達しているという。しかしながら、子供たちが通っている学校の教師は、日常会話を日本語でこなせることと、日本語を使って学ぶということの違いを理解していない場合があると指摘している。すでに述べたように、日本語を話し理解する能力と、実際にその単語と文章の抽象的な意味を理解することは同じことではない³¹。文化庁以外の関係者も話す日本語と、日本語で勉強することの差を指摘している。この違いを考慮しないでいると、子供が大きくなった際の学業成績に不利な状況を生み出しかねない。日本語教育相談員と文化庁がモニタリングの結果を学校に説明し、必要な助言を与えることは子供一人一人の将来にとって大切なことである。

²⁹ 言語習得レベルの詳細は 5.5 を参照。

³⁰ 詳細はセクション 5.3.4 を参照。

³¹ 詳細はセクション 5.3.3 を参照。

面談を行った第三国定住難民の事業主によると、難民の日本語能力は向上しているとし、2013年に来日した難民を雇用している事業主のみが、複雑な仕事内容の説明の際にRHQに通訳者を要請していると語った。2010年、2011年に来日した難民を雇っている事業主は、通訳者や難民に特化した支援の必要性は仕事の面においてはなないと断言していた。

第三国定住難民の日本語能力は向上しているといえるが、効率的な継続的支援を提供することには課題が残っている。地方自治体に直接自動的に経済支援を与えれば、すべての第三国定住難民が日本語教室に通うことができ、環境が違うことで日本語習得状況の不平等を招くことはないのではないか³²。

6.4.2 日本語能力に関する第三国定住難民の視点からの考察

来日年数にかかわらず、すべての第三国定住難民が大変だと感じているのは日本語であった。日本の生活の中で、自分たちでやっていけるという自信があっても、言葉だけはいまだに支援の必要性を感じると難民は語っていた。自分の実際の能力と、自分がどれくらい日本語を話せると感じているかには差があることを念頭に置きつつ、難民の次の言葉は難民が感じている言葉の難しさを物語る。「私の日本語能力は100%のうちの1%だ。」複数の難民たちは、日本語が十分に話せず理解できないため仕事を見つけるのが難しい、と語っていた。転職を果たした1人の難民は「日本人でも今は仕事を見つけるのは大変だ。日本語の読み書きができない場合は、もっと大変だ」と言っていた。日本語能力の乏しさは、第三国定住難民の社会活動にも影響しているようであった。多くの者がもっと日本社会に関わりたいと語ったが、日本語ができないためにそれが阻まれていると話していた。

大半の難民は、日本語の読み書きが一番難しいと話した。職場や子供の学校から送られてくる手紙は、学校と事業主がひらがなで書くことで難民たちにわかりやすくする努力がなされているが、それでも手紙を読むのに助けが必要だということを言っていた。そして難民はひらがなを読むことはできるが、そこに書かれている言葉を理解できるわけではないと言う。一番難しいのは、ひらがなではなく漢字で書かれている、年金、税金、保険などに関する行政の事務的書類だと言い、難民はこれらの書類を理解するためにRHQ職員（地域定住支援員も含む）、同僚、また少数ではあるがNGOのスタッフなどの助けを借りると話していた。数家族は、子供に読んでもらうと言っていたが、子供も書類を読めてもその読んだ内容を理解できないことが多く、直接日本人の大人に聞いた方がよいということも言っていた。

特筆すべきは、第三国定住難民は、日本語能力の不足から自由に動き回ることができないと感じていることである。複数の難民は、日本語を読むことが難しいため、電車に乗って見知らぬ場所を訪ねることができず、行動範囲が狭められていると感じていた。ある家族は「日本語の壁があるから、生活での娯楽が少ない」と話した。一方で、自由に動き回ることができる家族も多数おり、東京都内の様々な場所を訪問することや、自分の居住地以外の場所で日用品の買い物などを行っているようであった。

³²このことは5.2.3aでも論じている。

2014 年以前に来日した難民は、1 人を除き全員が今の自分の日本語能力に満足しておらず、継続して勉強をしたいと願っている。しかし、パイロット事業初期に来日した難民のほとんどが、今現在日本語を勉強していない。仕事と家事で忙しく、自由な時間がないからだと言っている。難民男性は特に、長い労働時間によって勉強時間が作れないということを吐露していた。多くの難民は、もし短期間の間、収入のことを心配しなくてよいのなら、学校に行って日本語をフルタイムで学び、将来の展望を広げたいと言っていた。定住地域が難民に提供している継続的日本語教育と支援の在り方の違いによって、難民の日本語教室への参加度が違うことは明らかである。文化庁の助成金を受けている自治体に定住している難民たちは、毎週日曜日に公民館に集まり、仕事に関する日本語を学んだり、子供は宿題をしたりゲームなどで遊んだりして日本語を学ぶことを、面談の際に教えてくれた。

第三国定住難民は自身の日本語能力に満足はしていなかったものの、話す能力が向上したと感じている様子で、仕事では日本語は問題ないと断言していた。2010 年と 2011 年に来日した難民たちは、日常会話をすることに自信をもっているようであった。その例として、本社会経済的研究の面談においては、研究員と日本語で直接会話する意思と努力が見られ、これは日本語を話すことに対する自信からくるものであろうと推測された。研究員は、難民が質問の内容をすべて理解しているかどうかはわからない。しかし、2010 年、2011 年に来日した難民との面談はほぼ通訳者の助けなしに日本語で行われ、研究員は難民の言おうとしていることを理解するのに困難はなかった。また、難民が日本語を話すことに自信を持っているということは、地域の病院にひとりで行けることや、子供の学校の教師との面談に通訳者が不要なことなどにも表れていると言える。

定住国での言語の熟達は、第三国定住難民の自立のために必要不可欠である。徐々に日本語能力は向上しているものの、大半の難民は日本語能力の不十分さが情報源を制限し、社会統合や、自由に行動できる可能性を狭めていると感じており、これは大いに懸念される事項である。

6.5 健康について

第三国定住難民は、日本の健康保険に加入している。難民は皆、仕事、または国民健康保険を通して保険に加入しており医療制度を利用することができる。子供たちに対しては、すべての住民に対して与えられる乳幼児医療費助成制度により 15 歳になるまで医療費はかからない。大半の難民は今の自身の健康状態を良好としていたが、数名は健康状態が良くないことを話していた。仕事に関連した身体的問題がある者や、来日以前からの慢性的な健康問題を抱えている者もいた。慢性的な病気を持つ者は、それに対する医療費が控除になる特別な国民保険に加入していた。難民本人、また子供たちに提供される医療に対して不満や不安を抱えている家族はいなかった。しかし、健康問題を抱えている者は仕事を休みがちで、生活するために十分な収入を得られないという不安を抱えていた。

医者にかかったことが一度もないという第三国定住難民もいたが、それらも含め全員が、医療が必要な場合にどこに行けばいいのかを把握していた。すべての家族が、子供の病気などで病院にかかった経験を持っていた。ある家族は救急車を呼んだ経

験もあったという。日本で出産を経験した女性も数名おり、妊娠・出産に関連して受けた医療に対しても満足度が高かった。

第三国定住難民のほとんどが、自分一人で地域の医者にかかることに自信を持っていたが、総合病院に行く際や、医者から大事な説明がある場合などは通訳者が必要であると話していた。これは、このような場合に日本語の読み書きを必要とする書類手続きが必要であるためや、説明に高度な日本語能力を要するためである。

6.6 経済的自立について

大多数の第三国定住難民は、現在経済的ニーズを自らの能力で補うことができているが、多くの者は将来の経済的安定について不安を感じていた。数名にとってこの問題は、自分の健康状況や雇用条件の不安定さからもたらされているようであった。大半の難民男性はフルタイムで就業しており、女性はパートタイムで働いている。多数の家族が低所得で生活しており、将来の保障のための貯金をすることができていない。

現在 1 家族のみが生活保護を受けているが、他にも金銭的援助を必要とし、生活保護受給資格を満たしているであろうと思われる家族がいることは否定できない。第三国定住難民が低所得者に対する支援と援助を、定住先の地方自治体で受給することは論理上可能である。しかし、ここでも日本語能力の不足や、どのように支援を申請するのかといった情報の不足、また援助をしてくれるソーシャルネットワークの欠如によってその可能性が阻まれている現状がある。そしてまた、第三国定住難民自身が、就業することにより自立しなければならないというプレッシャーを感じていた。

6.6.1 経済的自立について主要関係者の視点からの考察

本社会経済的研究の面談に参加した事業主は、第三国定住難民は仕事を覚えるのが早く、大変まじめに働いてくれていると発言した。給料は、同等の単純労働に支払われるのと同程度であるが、むしろ経験を積むことによって、将来的には通常よりも少し良い給与が支払われることが予想される。事業主は難民たちの福利に気を使い、家族を支えていけるだけの月収を得られるように柔軟性を持って対応している姿勢を見せていた。理解のある事業主下で働いているが、子供の人数を考えると収入は低いと言える。事業主の視点からは、難民が従事している仕事は将来昇進や昇給の可能性はあるが、日本語能力により昇進が難しいかもしれないということも言うことができた。

生活保護を受給しているか否かだけで判断すると、1 家族を除きすべての家族が自立していると言える。日本の生活保護は、自分の収入のみでは必要最低限な生活を送ることができない者に対しての援助であり、現在 1 家族は自らの収入を補うかたちで援助を受けている。生活保護法は自分の給与のみで必要最低限の生活ができないものに対し社会保障を与えることを定めている（総務省）。外国人が生活保護を受ける権利は、現在のところ生活保護法では守られていないが、永住者や定住者資格を持つものは生活保護を申請することは可能であり、地方自治体の判断と財政措置により生活保護が与えられている（厚生労働省 2004b）。

NGO の支援を得て、1 家族は地方自治体において生活保護を申請した。市民社会は、この家族が生活保護を受けることを第三国定住パイロット事業の失敗であると政府は考えるのではないかと感じていた。難民が就労をあきらめ自立を達成できなくなるのではないかとこの恐れから、政府は当該家族に対して生活保護を受給するのではなく、さらに働くことを働き掛けるのではないかとこの懸念があった。一方、内閣官房は、もし必要性が認められた場合、一時的な困難に対応し最低限の生活を送れるようにするために、他の日本住民と同じように、第三国定住難民は日本での社会福祉を利用することができる」と明確に説明した。しかし、政府関係者の目標は第三国定住難民が就職することであり、生活保護受給は避けるべきであるという考えを持っていることも否定することはできない。

生活保護を受けている第三国定住難民家族の担当の社会福祉士は、この家族が生活保護受給を受けるに値する家族であると断言した。社会福祉士によると、家族構成、また就労状況に影響を与えている健康状態をみると、子供のうちの 1 人が成人するまで、生活に必要な最低限の基準とされている収入を家族全体で稼ぐことはできないであろうという。この家族のほかにも健康問題を抱えている家族や、限られた収入で大きな家族を支えるという苦勞を抱えている家族もあり、就業によって得る収入を生活保護で補うことによって状況がよくなる家族が複数いるということをおぼろげに忘れている。

就業可能な第三国定住難民すべてが今日就職していることは、第三国定住パイロット事業の成功とみられている。難民の低所得は難民である事によるものではなく、日本人の単純産業労働者と共通する問題である。しかしながら、毎月生活するのに十分な収入を得るのに苦勞している家族たちは生活保護を受ける資格があり、生活保護を申請するための援助を受けるべきである。完全に経済的に自立することに対する圧力を緩和することは、難民家族の生活の質を劇的に向上させるだけでなく、家族が抱えている不安を軽減することにつながる。第三国定住難民が、短期間生活保護を利用することは、第三国定住事業の失敗であると見られてはならない。

6.6.2 現在の経済的状況と仕事に関する第三国定住難民の視点からの考察

2014 年に来日した第三国定住難民は、面談時にはまだ職場適応訓練に参加しておらず、現在の経済的状況と仕事については、すでに定住先に暮らし働いている 13 家族の状況のみを考察する。大半の成人難民は職場適応訓練を受けた当初の事業主のもとで継続して働いているが、2010 年、2011 年に来日した者の多数は転職も経験している。

第三国定住難民家族すべてが、現在の方が職場適応訓練時、政府から経済支援を受けていたときに比べて、家族全体の収入が増加したと話していた。しかし特筆すべきは、男性難民は以前よりも収入が高いと語るが、一方女性は以前よりも収入が低いと言っていたことである。これは、男性はフルタイムの職を持ち続けているが、女性はパートタイム雇用で働いていることによるであろう。難民本人によると職場適応訓練中は、男女ともに朝 9 時から夕方 5 時まで仕事をしていたと話しており、同じ経済支援額を受給していたという（約 12 万円）。

第三国定住難民男性のほとんどは、安定したフルタイムの雇用契約を結んでいるが、事業主によると給与形態は歩合制から月給までさまざまであった。安定した仕事に従事できておらず月収が低いのは、転職を経験した難民男性たちであった。面談時に、無職の男性は 1 人もいなかった。難民男性は通常週 6 日働き、就業時間は事業主によって異なる。事業主と難民自身が話していた労働時間を比較して考えると、昼休みも入れて約 5 時間から 10 時間であった。歩合制の給与形態の場合、月給制の者より長い時間労働しているようだった。難民男性はほぼ全員約 1 時間半の通勤を強いられている。大半は仕事場が決まっているが、一部の難民男性の仕事場は変わることがあり、通勤時間は 1 時間から長い時で 2 時間以上かかる場合もあると話していた。彼らは、仕事を始めた当初慣れない通勤に苦労したことを共有した。複数は、現在の長い通勤に対して不満を口にし、「朝の 5 時から夜の 11 時まで家にいない」というような発言もあった。男性難民は、税金、健康保険、年金を除き手取りで大体月 20 万円ほどの収入を得ている。歩合制の給与形態の者は、30 万円以上稼げることもあるということ語っていた。安定した雇用を結んでいない男性難民は時給制のパートタイムの仕事に従事しており、大体月 9 万円から 16 万円の収入を得ているようだった。彼らの仕事はシフト性であり、毎月どれくらい働けるのかは定かではなく、その月に働ける時間によって収入が変動していた。

難民男性に比べ、第三国定住難民女性のほとんどは、週五日、時給制のパートタイム勤務に従事していた。2010 年と 2011 年に来日した難民女性の大半は転職しており、現在は当初職場適応訓練を受講した事業主のもとで働いていない。難民のうち当初の事業主のもとで就業していたのはわずか 4 分の 1 であり、3 分の 1 の女性は無職であった。無職の原因は保育所の空きがないことや、妊娠、出産など様々なものがあった。難民女性がパートタイムの仕事をしているのは、子供が小さく、保育園のお迎えの時間があることや、子供が病気になった場合に母親が仕事を休むことが期待されている日本の現状があり、仕方がないことだと主要関係者と難民自身は考えている。複数の女性難民は、転職の理由として、状況によって仕事を休みやすい理解のある職場に変えたかったと述べている。難民女性は上記のような雇用形態のため、男性よりも収入は少ない。毎日約 5 時間から 7 時間働いており、月収は 4 万円から 10 万円ほどである様子であった。当初の事業主のもとで働き続けている難民女性の月給は転職した者よりも少し高く、月 8 万円から 15 万円の収入が認められた。

10 代後半の青年 3 人は定時制中学、定時制高校に通いながら、日中はパートタイムの仕事をしていた。学校は夕方 5 時半から夜の九時までであり、昼間約 4 時間働き、月 4 万から 5 万円の収入を得ていた。2 人は自分たちのネットワークを通して仕事を見つけたと話していた。今のパートタイムの仕事は定時制中学校、高校を卒業するまでの間の期間限定の仕事として見ていることが、話からうかがえた。

平均して、第三国定住難民の家族は、男女ともに働いている場合は家族合わせて手取りで約 30 万、1 人しか働いていない場合は約 20 万円の収入があるようであった。RHQ は男性難民に対して月収約 20 万円の仕事を見つけることを目標にしており、難民の経済状況に反映されていると言えよう。少数の家族は月 20 万円の収入を得られておらず、そのうちの 1 家族は生活保護を受けている。生活保護を受けている家族を除きすべての家族が、生活していくにちょうど足りる収入があるといい、家賃などが払えなかったり他に生活に必要なものが買えなかったりしたことはない話し

ていた。家賃、光熱費、食費にほとんどのお金が消えていくと難民は語っていた。13 家族の 3 分の 1 はわずかであるが将来のための貯金をしていると話した。ほかの家族は、毎月生活していくにぎりぎりの収入しかなく、子供に何か特別なものを与えてやることができないと言っていた。1 家族は、友達からお金を借りることがあるとも言っていた。RHQ が、女性難民も働くことを前提に、男性難民に対して月収 20 万円の仕事を探す目標を掲げているということは、月収 20 万円という額が、家族が暮らしていくに十分な収入かどうかの境界線であることを示している。家族合わせでの月収が 20 万円に届かない家族が複数あることを考えると、これらの家族が真に日常生活が送っていくに十分なお金があるのかどうかを見極めることが必要である。

第三国定住難民は毎月生活するに足りる金があると語っていたが、自らの経済状況に不安を抱いていることは否定できなかった。多くの難民は、経済支援が突然必要になった場合に RHQ の他に誰に相談したらいいのかがわからない、と言っていた。皆が共通して持っていた認識は「政府はお金の援助はしてくれない」というものであった。ある家族は、経済状況について相談を持ち掛けた際、就職することのみ助言されたと言った。「あなたの配偶者は就職しておられないので、彼女が働く機会を探ることが先であろう」と言われたという。

第三国定住難民の複数が、自らの日本語能力の不足と現在の日本の経済状況と雇用状況を合わせると、仕事を得ることは難しいと語っていた。また、半数の難民が安定した収入を確保することが難しいと話していた。この発言は、歩合制の給与で働いている者、健康問題を抱え休みがちで月収が全額支給されていない者の間により多くみられるものであった。安定した生活を営めないことへの不安は、必ずしも難民家族の実際の収入と経済状況に比例しておらず、現在安定した収入を得られていると見受けられる家族の口からも聞かれることであった。収入を得て自立するという義務を果たさなければならない、また果たせなくなってしまった場合はどうなるのだろうかということに対する不安の表れだとみられる。

全体的に見て、第三国定住難民は仕事と仕事内容に満足していることが見受けられ、事業主と同僚は友好的で優しいと話していた。数名の難民は、働き始めの頃に、日本の労働文化の微妙な側面を理解できなかったことにより、事業主との関係づくりがむずかしかつたと話した。例えばある難民は、朝礼の際に上司の方を向いていなかったことで、事業主との関係が気まづくってしまった話を語った。「誰も、上司の目を見て話を聞かなければならないことを教えてくれなかった」と言った。第三国定住難民は、日本語の壁を感じることはあっても、今は事業主ともめごとがあったりその他の問題はないと話した。難民は、家族が病気になった場合や看病が必要な際に仕事を休めるということも話していた。ほとんどの難民は、日本人が大半を占める職場で働いているが、従事しているのが単純作業なので会話の必要がなく、仕事場で日本語を使うことはほとんどないと言った。わずかであるが、仕事場の外で同僚とお酒を飲みに行ったり、仕事が休みの日に昼食を一緒に食べに行ったりするなどして、同僚と時間を過ごす者もいた。複数の難民は昇給や昇進の可能性を認知しており、2 名はすでに昇給も経験していた。

第三国定住難民は今の仕事に満足し、一所懸命に取り組んでいる姿が見られたが、将来の社会経済的状況を心配する必要がなくなるほど十分な収入を得ることは難し

い様子であった。一時的に必要な最低限の生活ができなくなった場合であっても、自分たちの収入のみで生活していかなければいけないというプレッシャーを感じている様子であった。必要が認められる場合には、他の日本の住民と同じように難民は日本の社会保障制度を利用すべきである、という考えとは裏腹に、難民自身は社会保障には頼ってはならない、また経済的支援は提供されないという見解を持っていた。

第三国定住難民が、実際 RHQ 職員や政府関係者にどのような説明を受けているかは不明である。しかし、難民家族が自分自身で十分な収入を得ることができない場合に、生活のための基本的ニーズは満たされるべきものだという保証を感じていないことは、とても重大な問題である。さらに、ソーシャルネットワーク、情報源の欠如により、RHQ 以外に生活保護などに対する情報を得るすべがないことも課題である。第三国定住難民の多くは、定住地方自治体から、必要が認められた際に経済的援助を受けられるということを知らない様子であった。必要な際には生活保護を受給するの資格があるということは、第三国定住難民が安全と安心を取り戻すために必要不可欠なことであり、生活保護についての知識がなければ申請することもできない。よって、RHQ と日本政府はより積極的に生活保護申請に対して対応することが必要であるし、十分な情報が社会生活適応指導において難民に対して与えられるべきである。

6.7 ソーシャルネットワークと社会交流について

日本の、第三国定住事業に関する広報の少なさと、第三国定住難民受け入れ地域の受け入れ準備期間の短さを考えると、難民と地域との関わりが非常に少ないことは驚くべき事実ではない。難民が日本で新たに生活を立ち上げるために招待された存在であるという認識がなくては、難民たちが帰属意識を感じ、地域社会に積極的に参加していく環境づくりを促すような日本国民の意識は奨励され難い。地域定住支援員に対して、難民のために地域のネットワーク作りをするという任務を与えたことは、このような支援の必要性についての認識があるということを表している。

約半数の第三国定住難民は、挨拶や世間話など、近所の住民との関わり合いがあると話していた。しかし残りの者は、近所の住民がどのような人たちなのかを認識しておらず、居住地域に日本人が多いのか、外国人が多いのかということすら答えられない状況であった。1人の難民は「カレンの難民に会うことがなければ、誰とも話さずに1日が終わる」と語った。男性難民の方が、朝早く仕事に出かけ帰りも夜遅いため、地域との関わりがない者が多かった。女性難民は男性に比べて地域との関わりがあり、特に同じ小学校に通う子供を持つ住民とは関わりがあるようであった。男女問わず、全員子供の担任の教師にあったことがあるといい、学校行事にも参加していた。学校行事を通して、第三国定住難民は、日本語の難しさにより制限はあるものの、他の保護者と会話しているようであった。

第三国定住難民は、近所付き合いが薄いだけでなく、地域に対する知識も限られていた。多くの難民が、公民館や図書館など、地域の公共施設の場所を知らなかった。場所を知っていると聞いた難民もいたが、施設を利用したことは一度もないという

ことだった。また、子供はよく公共施設を利用するが自分たちは一度も行ったことがないと語る者もいた。

第三国定住難民は、周りの日本人が友好的で優しいと話していたが、仕事の後に時間を過ごすなどといった、日本人との関わりを具体的に話すものはほとんどいなかった。大半の家族は、経済的事情や家庭の用事があるため、週末は家で過ごすと話していた。前述のように、難民たちは子供の学校行事には参加し、学校や保育園を通して地域とのかかわりが多少はあるようであった。しかし、時間と経済的制限から、居住地域外の娯楽活動に参加することはほとんどないようであった。

第三国定住難民家族は、経済的、社会的支援が必要な時に頼れる相手が非常に限られていた。来日年数にかかわらず、大半の難民が RHQ のみ、または RHQ を主要な相談相手としてあげた。難民は、定住地域に存在している既存の支援についての情報をどこで手に入れられるのかを、あまり理解していない様子だった。これは、面談時に定住先に移転を果たしていなかった 5 家族にも当てはまることであった。少数の難民のみが、同僚、近所の人、民族コミュニティ、NGO の代表者などを、支援の必要な時の相談相手としてあげた。このような相手に相談や助けを求めている難民の 1 人は「自分たちで何でもやってみている。自分で挑戦して、自分から聞くことができなければ、学ぶことはできない」と語っていた。

研究員が第三国定住難民に、パイロット事業に対して何か言いたいことが合うか聞いたところ、複数名の成人難民が、どんな助けが必要で欲しいかと定期的に聞かれるのにもかわらず、自分たちの要望は聞き入れられていないという不満を口にした。また、たった 1 つの支援情報源である RHQ にすら支援を要請するのを思いとどまる、と話した難民もいた。理由としては、要請できるのはその場の支援に限られており、第三国定住パイロット事業を越えた長期の目標を達成するための支援は得られないと感じるから、ということであった。これは、難民が、RHQ 以外の多様な方面から情報や助けを得ることの必要性、また自分たちの将来計画を立てるための援助が必要であることを示唆しているだろう。

第三国定住難民は、他の地方自治体に暮らしている第三国定住難民とのつながりがあり、複数の家族は互いの家に遊びに行ったりもする仲である。難民男性は複数名が同じ職場で働いており、通勤する際や、仕事内容を毎日こなしていく上で助け合っているようであった。第三国定住難民同士のつながりは明確だったものの、それ以上の民族コミュニティとのつながりはほとんど語られることがなかった。関わり方の少なさについては、難民本人たちからは、実際にコミュニティのある場所に行くことがむずかしいということだけでなく、時間がないことや幅広いカレン、ミャンマーコミュニティとのかかわりを作ることに興味がないという理由であった。しかし、忘れてはならないのは、多くの難民が、助けと助言を得るために RHQ の通訳者に頻繁に電話をしていると話していたことである。特に定住先に移転した直後は、通訳者との関わりが強いようであった。通訳者たちは、カレンもしくはミャンマーコミュニティと難民の橋渡しの役割を果たしていると言えよう。

面談時に定住支援施設に滞在していた 5 家族は、自分たちの民族グループの人と会い話す機会があったという。しかし、その後定期的に会話することはなく、電話番号も交換しなかったと語った。理由を聞くと「興味がない」と答えた。

第三国定住成人難民のネットワークのなさに反して、子供たちは日本人の友達などを通してネットワークの構築に成功しているようであった。しかし、民族間の絆のなさを問題だと感じているようであった。3 人の高学齢の子供たちは、学校を通して友達とつながりが深く、学校の外でも時間を過ごしていると話していた。友達の大半は日本人であるようで、自分と同じ年齢層の若者が民族コミュニティに存在しないことを語った。この 3 人はすべて別の定時制学校に通っている。4 月からは、2 人が定時制中学校に通うことが決まっており、彼らが通う学校は今現在 1 人が通っている学校と同じになるようであった。この難民は、2 人と今現在すでに電話で、学校のことなどを話していると言っており、4 月から同じ学校に通うことを楽しみにしているようであった。

以上のことをまとめると、第三国定住難民が援助を求めることのできるネットワークが限られていることが明らかである。第三国定住で受け入れられたカレン難民以外の友人がいる様子が見受けられる者は、わずかしかなかった。多くの難民が日本人の同僚と友達であると話していたものの、今日に至るまで委託機関を通じた支援者や同文化的背景を持つ者以外を通して支援を得られるネットワークを構築できていない。これは、市民社会関係者との連携の欠如や、定住自治体や地域に存在する既存の支援の紹介の不十分さに起因するのではなかろうか。現在のところ、政府主体の支援から地域社会で提供されている支援にどのように移行していくかという計画はない。このような移行計画は、RHQ が既存の支援を難民に対して提示していくためには必要不可欠である。第三国定住難民に対して、支援移行計画をもって、いつ継続的支援が終了するのかということを確認に提示することは、難民自身が必要な支援を自ら探して利用することの大切さを教える意味でも、必要なことだと言えよう。

6.8 第三国定住難民の将来についての思いと日本での生活に対する満足度について

第三国定住難民は、全体的に日本での生活には満足している様子であった。定住地域で暮らしている難民の半数は満足していると語り、あとの半数はさまざまな思いを持っているようであった。複数の難民は日本に来て幸せだが、今の生活状況には満足していないと明言していた。入り混じった感情を持っていた難民達は「日本で生活して働いていくのは大変なことである」という共通な思いを抱いていた。様々な思いは、特に経済的事情と日本語能力に関して湧き上がるようであった。1 人の難民は「日本は 1 人で戦う国だ。1 人で働いて、お金をためて、そして幸せになるんだ」と語っている。

大多数の第三国定住難民が、日本の生活において一番良い面は安全と安心であると語った。1 人を除くすべての難民が日本は安全な国だと感じており、必要な支援と援助を受けていると語っていた。一方で、限られた日本語能力とソーシャルネットワークは、難民の安全と安心を脅かしかねない状況につながることは忘れてはならな

い。日本に来てよかった事柄の中に、仕事を見つけて働けることや、子供に対する教育、日本人の親切さについて幸せを感じると語る者もいた。日本の生活で一番困難なことを質問すると、2名を除き全員、日本語と口をそろえた。また複数は経済的事項に関する不安、特に将来子供に必要な教育費を払えないのではないかと不安や、病気になった際に収入がなくなったらどうすればよいのかというような不安を口にした。

第三国定住難民の家族はみな、子供たちにカレン、ミャンマー語と文化を継承することに対して前向きな考えを示していた。難民達は、自分たちの文化を守れていると感じているようだが、子供の世代になって母国語を保持できるかということに関して不安を抱いていた。2010年、2011年に来日した家族の中には、子供たちがカレン語やミャンマー語よりも日本語の方が使いやすいという状況にすでに直面しており、将来の言語保持に対する不安は現実的問題であった。タイやミャンマーの食材は東京都心で購入することができ、複数の難民は頻繁にそこに行き食料品を買っていることを話していた。宗教については家庭内で信仰を守っているようであり、宗教コミュニティに参加している者は少なかった。仏教徒である難民の家では特に、仏教を信仰していることが一目でわかった。ある家族は、現在カレン仏教のお寺が存在しないことから、お寺に行くことはないと話し、将来お寺を建てたいという希望を共有した。クリスチャンの難民の中で教会に通っている者もいたが、教会に行くための公共交通機関の費用や時間のなさから頻繁には行っていないことを話していた。今の時点で、第三国定住難民が自分たちが社会的に受け入れられていると感じているかどうかを評価するのは難しい。第三国定住難民同士の関わり以外の関係は薄い、難民の文化的伝統が日本社会と矛盾していたり、地域の日本人との問題の原因になったというような話は難民から聞けなかった。主要関係者は、第三国定住難民の気質は日本人のそれと多いに似ている、と語っており、このことからある程度社会的に受け入れられているともいえるだろう。

母国語を保持していくことについて彼らが抱いている不安は、無視してはならないものである。これは第三国定住難民だけではなく、インドシナ難民や、他の外国人住民も感じている不安であり、優れた実践はすでに外国人住民が多い地域で見られる。例えば神奈川県では様々な団体が多様な言語の母国語教育を支援している。

来日後1年半以上が経過している13家族については、家族呼び寄せと、将来の国籍取得は重要な事項である。第三国定住難民は全体的に見て自身の在留許可、渡航証明書の取得方法、国籍取得方法などに対する知識に欠けていた。これらの情報は、難民の長期的な安全と安定にとって重要なものである。自身の在留許可を知ることが、自分の法的権利を守るために必要不可欠である。一方、上記の情報についてはRHQ職員は通訳を通して難民に説明している上、難民に配布されている生活ガイドブックにも記載されている。すなわち、重要な点は、難民に対して与えられている情報と、その情報理解、認識度の差を見逃さないことだということができる。

第三国定住難民の半数は、日本に呼び寄せたい家族がいると語り、残りの半数は、家族を呼び寄せたくはないと話した。家族を呼び寄せたくない理由としてはみな、自分の生活を送ることで精一杯であり家族を呼び寄せる余裕がないということあげていた。また、日本の第三国定住事業の自立定住という点を考え、呼び寄せる家

族に相互扶助を提供することは難しいという考えや、家族に自分たちと同じ困難を味わせたくないという考えも見られた。インドシナ難民と同様に、第三国定住難民はアメリカ、カナダ、オーストラリアに定住した拡大家族との連絡を頻繁にとっていた。お互いの暮らしを比較し、これらの国に定住する方が楽だという考えを持つものも多々見られた。家族呼び寄せはどのように申請したらよいかを知っている家族は、実際に申請を終えた家族のみであった。多くの者は家族呼び寄せの可能性すら知らなかった。しかし、現在の家族呼び寄せの条件として、呼び寄せる家族が日本において自立が可能であること、また申請する家族が自立していることが前提であり、拡大家族との家族再統合を果たすことは、現状では難しいのではないかと推測される。日本は、家族を呼び寄せることによる長期的な価値を見出し、自立定住という条件を緩和することを考慮するべきである。

国籍取得に対する考えを問う質問に対する答えは、分かれていた。2010年に来日した第三国定住難民は、ほぼ全員が日本人になりたいと発言していたが、2011年と2013年に来日した者はそうした意志を示さなかった。また、キャンプに戻りたいという者も複数いたことや、日本での生活が向上しなければさらに海外に移住したいという気持ちを抱く者がいることを無視してはならない。さらに、多くの者は、キャンプに残る年老いた両親や、海外に住む拡大家族を訪ねるために、渡航証明書を申請したいという願いを口にしていた。日本国籍を取得したいという希望を持っている第三国定住難民は、申請について RHQ 職員に質問したという。しかし、帰ってきた反応は「それは難しい」ということだったと話した。第三国定住難民の中で、条件である5年間居住している者はまだおらず、国籍取得は今のところなしえない。しかし、現在条件を満たしているかどうかに関係なく、第三国定住難民は自分たち自身で前に進むために必要な情報をどのように得られるのかということをお教えされるべきであろう。

第三国定住難民は、日本国籍取得の条件を認識しておらず、永住権に関する質問はしなかったが、主要関係者との面談でも、永住権取得を難民に積極的に促しているといった印象はなかった。この認識の低さは二つの事柄によって影響されていると考えられる。1つは、第三国定住難民が与えられた情報の詳細を理解し、記憶していないということである。難民に対しては、生活ハンドブックにおいて、国籍取得の条件と申請方法、在留許可証の更新方法や、永住許可の申請方法の情報が与えられている。このハンドブックの内容や、渡航証明書の取得方法などはさらに、RHQ 職員が通訳者を交えながら、口頭で説明している。認識の低さの2つ目の原因は、日本政府が公に、日本に在住する外国人全般に対して国籍取得を促進していないらしい事によるであろう。日本は自国を移民受け入れ国とは見ておらず、日本政府は統合と、第三国定住による難民の帰化に対する、中長期的な政治的目標を定めていない。

国籍取得のための手続きは時に複雑であり、独立生計を営み素行が善良であることを証明する書類を提出する必要がある (Kawakami 他 2009)。ただ、多くの国と異なる点は、日本語能力の条件がないことである。しかし、日本国籍取得のための壁をなくすためには、第三国定住難民に対しては、1951年の難民条約第三十四条にのっとり現在条約難民になされているように、独立生計要件を緩和するべきである。

永住権を確保することは、第三国定住事業にとって重要な項目であり、国籍取得は統合に向けての最終的な壁を打開するものである。第三国定住難民はできるだけ早く永住許可を取得し、続いて国籍取得も手に入れることが理想的である。第三国定住難民がより安定した地位を日本で得られることを保障するために、永住許可申請の際の居住年数の条件について、年数を減らすことも考慮されるべきである。国籍を取得することは難民自身の選択で、強制されるべき事柄ではない。しかし、難民に対してそうした機会があることを知らせることは必要であり、特に日本在住歴が5年に差し掛かり、申請条件を満たしている難民に対しては、積極的に国籍取得の可能性についての情報提供する必要がある。UNHCR が強く要請しているように、国籍取得につながる永住権、また家族再統合は第三国定住難民に対して真の意味での安全と恒久的解決策を与えるものである（UNHCR 2013a）。

6.9 第三国定住の趣旨を果たすための自立に向けた支援

日本政府は、「統合」の定義をもっておらず、「自立」を統合への道ととらえ、焦点を置いて考えている。自立の定義は明確ではないものの、第三国定住パイロット事業は第三国定住難民家族が、就業によって収入を得、家族を養っていくことに重点を置いている。

しかし、経済的自立とは別に、第三国定住には、難民が新たに人生を立ち上げ、再び自分の意志で将来をつかみ取っていく、という目的がある。友情関係を築き、ネットワークを広げ、子供たちと積極的に関わり、自分たちの人生について自分で決断するということはすべて、長期的な自立に必要なことである。

定住地域の選択は、RHQ と日本政府によってなされるものだが、第三国定住難民は、住居と就職先の選択において、自分たちの人生に関わる決断を下すことがいくらかは可能であった。第三国定住難民の現在の経済的状況を検証すると、RHQ が紹介した仕事の方が、難民自身が探した仕事に比べて、待遇が安定しており給与が少し上回るということがわかった。同じことが難民の住居についても言える。しかし、給与がより高いことと、家賃がより安いことは、第三国定住難民の生活に対する満足感と必ずしも一致していない。当初の定住先から自分たちで転居した難民は、生活に対する満足度と幸福度が、転居後に高まったと話していた。

厚生労働省の事業目的には、難民が統合され将来的に幅広い選択肢を持つためには、雇用と収入の確保が必要であると記載されており、この目的は達成されていると言えるであろう。しかし、第三国定住難民は、自分たちの将来を自分たちで切り開いていくために必要な情報量、例えば住居に関する事、国籍に関する事、または転職に関する事が不足している。それ故、すべての家族が自立を達成しているわけではなく、いまだ選択肢は限られている。日本において顕著な問題は、外国人住民に対する行政サービスや支援全般の欠如である。既存の支援が存在している場合でも、各団体の連携体制の不在が、第三国定住難民の支援の利用を制限している。例えば、地方自治体は、既存の国際交流協会によって具体的にどのような支援が提供されているのかを把握していない場合がある。またその国際交流協会と地域に存在する他のボランティアや NGO がどのような支援を提供しているのかの情報を共有

していないこともある。もう一つ難点としてあげるべきは、第三国定住難民のソーシャルネットワークと、日本人、民族コミュニティとの交流の少なさである³³。

限られた日本語能力、ネットワーク、通訳者（特にカレン語）と支援サービスの不足により、第三国定住難民は RHQ が提供する第三国定住難民に特化した支援に頼り続けている。このことは難民が将来、真の意味で自立を達成することを阻んでいるばかりでなく、政府の必要予算も増えるばかりである。前述したように、第三国定住事業が長期にわたり持久性がある事業として確立されるためには、第三国定住難民に特化して提供されている政府による「支援」から、どのように既存の「支援活用」に移行していくかという計画を明確にすることが必要不可欠である。現状では、第三国定住難民が日本で独立した生活を育めるようになるまでには、まだ長い道のりが待っていると云わざるをえない。

7 結論、教訓と提言

第三国定住難民と主要関係者との面談、また関連資料と文献の調査をもとに、この社会経済的研究は第三国定住パイロット事業の構成と実施、また事業運営の適切さと有効性を検証した。主要関係者は皆、日本の第三国定住事業が有効的なものになることを望んでおり、本研究の趣旨は建設的な助言を提示することである。本研究のまとめとして、最終章はこれまでの教訓と優れた実践を明記したうえで、第三国定住事業の実施と措置に対する提言と、難民の日本での統合をより良いものに改善し、難民の自立を働きかけることに対する提言を明確化する。

7.1 結論と優れた実践

第三国定住事業を国家事業として継続していくということは、日本が難民問題の責任を第一次庇護国と分担するという意思の表れである。日本政府は、難民が自立した生活を送るために必要不可欠な支援とサポートを念頭に置き、第三国定住パイロット事業を綿密に計画し実施してきた。しかし、日本の第三国定住事業が、真の意味で難民が新しい生活を築く機会を与えるものにするため、また難民が長期にわたる安定を達成し、帰属意識と社会参加を確実なものにするためには、資源と機会へのアクセスをより容易にすることが必須である。社会統合は、経済統合とならび、難民の独立と自立に向けて重要なことである。

全体的に見て、日本の第三国定住パイロット事業は、閣議了解と第三国定住難民の受け入れに関するパイロットケース実施の具体的措置に従って、効果的に滞りなく実施されてきた。責任省庁は割り当てられた義務を果たし、第三国定住難民は計画通りの予算と支援を受けた。必要な人材、予算が確保され、必要に応じて追加の財政的資源も入手された。しかし、第三国定住難民に特化した支援をどのように暫時終了していくかという戦略が明確でないため、将来的に必要なニーズに対応する十分な予算が得られるかが不透明な状態にある。

³³ 詳細はセクション 6.7 を参照。

第三国定住難民は、ほとんどの者が日本の経済に順調に統合され、新しい居住地域で生活している。成人難民はほぼ全員就職しており、1家族を除きみな自分の収入により生計を立てることができている。難民は新しい住まいでの生活を安全だと感じ、子供たちの受けている教育にも満足していると言う。しかしながら、難民は経済状況について不安を抱き、日本の低所得者が同じく感じているであろう現実と日常のストレスを、同様に感じていることを無視することはできない。難民は、高い生活費や、長い通勤時間、週6日の勤務をこなすために、家族のための時間や、社会生活を送る時間がほとんどないことを話していた。第三国定住難民は、日本の労働階級の家族の経済的状況、生活様式に統合され、日本人の労働階級者が直面する問題を共有していると言える。

しかし、日本人低階層者と第三国定住難民の違う点は、来日して5年たった難民ですら、いまだに日本語が日本の生活で一番困難なことだと感じているということだ。彼らの限られた日本語能力は、民族コミュニティを越えたソーシャルネットワークを構築する可能性や、日本での生活に完全に溶け込むことを阻んでいる。時間、経済的資力、そして日本語能力が限られていることにより、難民たちはいまだ日本を自分の住む国だと心から感じることはできていない。喜ぶべきことは子供たちの素早い適応能力であり、他国に第三国定住する難民と同じように、難民の親達は自分の子供たちがよりよい将来を送れることを強く望んでいる。

よって、経済的には第三国定住難民は日本社会への統合に向かっていると見えるが、難民の社会統合に関しては十分な配慮がされていない状況が存在する。第三国定住事業に対する一般市民の認識がなければ、難民を歓迎する環境を作り上げることは困難であり、また難民を歓迎する環境は、難民が新たに市民社会を信じる力を取り戻し、友情やネットワークを作り上げるために必要である。ネットワークは、日々の助けだけでなく、就職機会の向上、レクリエーションや社会生活への参加にとっても重要な役割を果たす。日本にとって今後の最大の課題となるのは、第三国定住で受け入れられた難民を歓迎する環境づくりと、難民の社会統合であろう。

パイロット事業5年間の間に、教訓は多数あった。日本政府は定住支援の実施について生じた問題や必要性に応じて、柔軟に対応、変更を重ねた。定住支援施設における定住支援プログラムの内容、事業主と定住先の選び方、職場適応訓練、地域定住支援員の導入、継続的日本語教育の強化はすべて、パイロット事業の始めの2年の経験から改善された。

パイロット事業の中で改善された点をまとめると、例えば定住支援施設において第三国定住難民に提供される社会生活適応指導と、日本語教育の内容が、定住先に移転した難民たちの経験や欠点として指摘された点に対応し、改正されていったことがあげられよう。初年度には、農業事業者のみが第三国定住難民に選ばれ、2つの定住地域に分かれる形で移転し、多様な苦悩と問題が難民の生活で生じた。また、地方に住む難民家族を支援するための多大な努力が払われたが、浮上した困難は、通訳や民族コミュニティが存在する東京の近くに難民を定住させることの合理性を明らかにすることとなった。

この経験をもとに 2 年目からは、政府は第三国定住難民を同じ地方自治体、また近距離内に定住させることを目標に取り組んでいる。RHQ は、難民が自分に一番ふさわしい仕事を自分で選択できるように、多様な職業と事業主を紹介することに成功している。また、職場適応訓練がどのように行われるかについても、事業主のニーズに応え柔軟性を持つものに変わった。第三国定住難民が定住している地方自治体は、政府からの助成金によって難民に継続的日本語教育を提供することができ、日々の支援は定住支援施設に常駐する生活指導員ではなく、大半が地域定住支援員によって賄われるようになった。

上記のような建設的な改善がパイロット事業の経験によって少なからずもたらされていったが、事業はいまだ改善の余地があるだろう。第三国定住に関する有識者会議の報告書（2014）や、笹川平和財団の提言書（2014）は、独自の知見をもとにこれからの第三国定住事業に対する提言を行っている。本社会経済的研究は、主要関係者と第三国定住難民との面談による、第三国定住パイロット事業の徹底的な分析をもとに、日本の第三国定住事業が継続的にその質を高めていくことに貢献するために、下記の提言を行う。

7.2 提言のまとめ

日本の第三国定住パイロット事業は、UNHCR が促進する第三国定住事業において必要不可欠な要素をすべて網羅しており³⁴、第三国定住難民に対して必要な支援を与えてきた。しかし、長期的に見て難民を日本社会に統合させるという目標と、人道的ニーズに応えた恒久的な第三国定住事業の確立に関しては、まだ格段の改善の余地がある。5 年間のパイロット事業期間の中でもたらされた改善に対してさらなる貢献をもたらすために、最後の締めくくりとして、本社会経済的研究は以下の提言を行う。

7.2.1 日本の第三国定住事業の具体的措置に関する提言

第三国定住事業の実施、措置については下記の提言を行う。

a. 第三国定住事業の柔軟性の増強、日本語教育期間の延長と就職への段階的な移行

第三国定住パイロット事業は、定住支援における 6 カ月の言語教育と社会生活適応指導の後、国からの経済的援助を伴う定住先への移転、子供たちの登校開始、職場適応訓練六 6 ヶ月、という事業枠組みと計画通りに実行された。これはインドシナ難民と条約難民のための定住支援をもとに構成されたものであり、閣議了解、具体的措置双方ともに同様の枠組みで構成されている。定住支援に必要な応じて改善がもたらされ、インドシナ難民受け入れによる教訓をもとに、継続的な日本語支援などの新たな支援対策も講じられたが、根本的枠組みを変える柔軟性は存在しない。

第三国定住事業の柔軟性を高めること、日本語教育期間を延長し、就業を段階的に導入していく可能性を検討をすることを提言する。選択肢としては、個人の希望と

³⁴ 詳細はセクション 2.1.3 を参照。

言語習得方法により、半年間のフルタイム、あるいは1年間の言語教育と就業をパートタイムで組み合わせた形が可能であろう。この選択肢はすでに条約難民には提供されているものであり、基本的枠組みが存在する。柔軟性を高めるということは、第三国定住難民個人の経験、ニーズ、能力をよりいっそう考慮したうえで最適の語学学習方法を提案するということである。難民が直面するであろう困難を考えると、難民が始めから完全に仕事に従事できるということを期待するのは現実的ではない。よって、1年間の語学研修と就労の組み合わせという選択肢を考える場合には、どのように段階的に就業を導入していくのかということについて、難民が日本での生活をより良い形で始められるように慎重に検討していかなくてはならない。

さらに考慮すべきは、すぐに就業を開始するのが困難な者、または自分の技術を高めたいと希望する者に対して職場適応訓練以外の選択肢を与えることである。このためには、第三国定住事業の経済構造を慎重に見直し、難民のモニタリングはどの程度続けるべきなのか、どの支援が特別に国の財源によって提供されるべきで、どの支援は地方自治体に存在し、難民が長期にわたって利用できる既存の公的支援内で行えるのかということを検討する必要がある。

b. 自立定住に対する考えの緩和と、長い目で見据えた自立への多様な支援の検討

前述の柔軟性に関する提言に通じて、将来的に、第三国定住事業は経済的自立定住をできるだけ早く達成すべきだという目標設定を見直し、第三国定住難民が長い目で見て日本社会に完全に参加できるようになることに焦点を置くことを提言する。第三国定住難民は主に日本語能力の不十分さと、限られた教育背景のために、日本での日々の生活の中で困難な状況にあることは明らかである。現状では、無職になった場合は次の仕事を探すことに重点が置かれており、いち早く次の就職先を見つけることに重点が置かれており、就職活動中に日本語を向上させたり、将来の就職につながるであろう技術の習得などに対する支援に欠けている。継続的日本語教育や学業に成人も従事する可能性を広げることは、長期的に見て難民により良い展望をもたらすであろうし、難民の統合にもつながるであろう。

このような選択肢を難民に与える際に重要なのは、短期の経済的措置として生活保護などの財政援助の必要性が生じるかもしれないということであり、このことは第三国定住事業の失敗であるとみなされるべきではないということである。難民の統合を長期的に見据え、自立への多様な支援を提供するということは、難民個人の能力、ニーズや希望を尊重することであり、短期間集中的に支援を与えることは、難民と難民を受け入れる国にとって長い目で見ると有益なものになる。

c. 早い段階での地方自治体との連携と、財源の効率的活用と第三国定住事業に対する幅広い支援を助長するために必要な都道府県の関与の必要性

定住先は、第三国定住パイロット事業の計画段階と重要な決定が行われる段階で関与してこなかった。さらに、都道府県は、助成金配分において果たす役割があり、それらは第三国定住難民を受け入れるにあたり必要となるにも関わらず、パイロット事業の実施に全く関与していない。

早い段階での、定住地域との幅広い関わり、そして都道府県との調整は、財源をより効率的に使うために、また日本の第三国定住事業に対する幅広い協力を得るにあたり必要なことである。現状では第三国定住難民の就職先が決まるまで定住先が決まらないため、定住先の地方自治体は転入の3~4カ月前になるまで管轄内に難民が移転してくるということを知らされていなかった。そのため、定住先の地方自治体は、責任をもった支援を可能にするための財源配分と事務的準備、例えば学校での加配教員の要請などを行う十分な時間が与えられてこなかった。このことは、定住先と第三国定住難民双方に悪影響を与える。定住先を考える上で、事前に受け入れの意思を表明している地域を選び、その地域で就職先を見つけるという可能性も考慮することが大切である。

さらに、第三国定住難民の限られた日本語能力と複雑な行政事務手続きを考えると、重大な情報を難民の母国語で提供することは難民が日本で効率的に機能できるようにするために重要なことである。住居、教育、就職、健康保険、社会保障に対する情報を翻訳して提供することは、難民自身が自分たちの生活にかかわる重大な事柄を自分の意志で決定することを保証することである。この準備も、早い段階で都道府県を含む地方自治体の関わりがなければ可能にはならない。

d. 難民に対する平等な支援と主要関係者のより良い連携体制の構築につながる、地方自治体への助成金の直接配分の検討

地方自治体の早期からの関わりと、主要関係者のより良い連携体制は、直接の財政措置と切り離しては考えられない。現状では、政府による第三国定住難民受け入れに関して地方自治体に与えられる助成金は継続的な日本語教育に対してのみであるが、これは地方自治体が自ら申請することによって与えられている。しかし、第三国定住難民と以前から住民として暮らしている他の外国人住民とを区別したくないという理由から、第三国定住による難民を受け入れている定住地域すべてがこの助成金を活用しているわけではない。難民のニーズに応えた継続的日本語教育支援に差が生じ、日本語教育を継続的に受けていない者が出てきている。もし政府が第三国定住難民に特化した助成金を直接定住先に配分するならば、どこに定住しても支援の内容が平等になるのではないか。

第三国定住難民に特化した助成金を直接地方自治体に与える場合は、助成金は期間を決めて提供されるべきであり、その期間後は、外国人住民に対する支援を含め、定住先に既存する主流の公的支援に移行していくべきである。

助成金の有効的活用と支援提供のために、定住先の地方自治体は、自治体のみならず、自治体内で活動するボランティアや NGO によるどのような支援と財源が存在するのかを把握する必要がある。地方自治体はこれらの既存の支援、提供されていない支援、またどのように効果的に財源を分配して既存の支援をより良いものに改善できるかという点を政府に明確に示すことが可能になる。さらに、定住先が提供する支援を自分たちでどのように改善していけばよいのかを考慮するにあたり、定住地域の代表者が集まり、各地域での教訓や優れた実践を共有する場を作る必要性も指摘される。このような主要関係者同士のより良い連携は、第三国定住事業に対する一般市民のサポートを得る過程においても重要である。

e. 民族コミュニティと地域に存在する NGO との積極的な関わりの必要性

第三国定住パイロット事業は制約的に管理され、市民社会の関わりは限られたものであった。第三国定住難民受け入れ国に既存する民族コミュニティは、新しく来日する難民が、生活に適應するためにかげがえのない存在である。地域に存在する NGO は補助的支援を提供し、難民が地域社会に統合を援助することができる。具体的措置には、難民支援関係民間団体との連携等により通訳の確保に努めると記載されているが、これ以上の深い関係を築く余地は与えられていなかった。パイロット事業後半にはミャンマーコミュニティの代表者を紹介するなどの努力は見られたものの、地域の NGO や民族コミュニティは、第三国定住難民の定住地方自治体、地域への移転の過程での関与はない。地域の NGO と民族コミュニティを第三国定住事業に積極的に取り込んでいくことは、事業をより良いものにするだけでなく、第三国定住難民に対して幅広い情報と支援を与えうる土台を提供することにもつながるため、この点を強く推奨する。

f. 定住先を選ぶ際の就職に対する重点からの脱却と、定住先での既存の支援、民族コミュニティの存在の考慮の必要性

第三国定住難民に対して日本で暮らすために一番良いスタートを提供するには、定住地域を選ぶ際の重点を難民の職場からの通勤距離におくという考えから脱却し、他の項目にも注目するべきである。定住先を選ぶことのむずかしさ、また政府および委託機関が様々な要素を考慮に入れ定住先を確保する努力をしていることは認められるが、これまで定住先を選ぶ際の中心的要素が就職先であったことは否めない。

例えば、地域ボランティア制度が確立されていること、日本語教室があること、学校にすでに加配教員が存在し、日本語教育が必要な児童に対する支援が整っている学校がある地域であるか等を考慮することが重要である。さらに、カレン語、ビルマ語話者である難民がすでに居住しているかどうかということも考えるべきである。日本政府は民族コミュニティの大切さは認識しているが、地域に存在している民族コミュニティの支援の存在を定住地域を選ぶ際に優先的に検討しているかという点、現状ではそうとは言えない。

g. 政府による継続的支援から既存支援への移行計画の明確化の必要性

第三国定住難民に特化した支援をいつ終了するのかという移行計画を明確にするべきである。第三国定住難民が徐々に地方自治体で提供されている主流の公的支援の利用に移行していくということが期待されていたものの、難民は来日して 5 年たった者も含め、RHQ 職員の実質的な支援に頼っている現状がある。日本政府は、RHQ による支援を段階的に終了するために必要な明確な長期的計画や具体的目標を定めてこなかった。

日本政府はまず、「自立」とはということなのかを客観的に判断する基準を設けるべきである。これは、政府が第三国定住難民に特化した支援から、地方自治体での公的支援に移行する計画を確立する際に不可欠な基準である。移行計画を具体化にすることにより、主要関係者が各地方自治体に存在する低所得者を含む住民全般のために既に存在している支援を、第三国定住難民に紹介していくガイドラインに

もなるだろう。これにより、地域定住支援員による支援や政府による難民のモニタリングも段階的に終了していくことができるだろう。

現在提供されている継続的支援は財政に負担がかかり、上記のような移行計画を確立することは、第三国定住事業を長期的に実行可能なものにする点からも重要であると考えられる。

h. 第三国定住を包括的な法的、政策の枠組みの中に組み込むことの重要性

日本の第三国定住パイロット事業は、閣議了解に基づいて実施された。日本が第三国定住事業を本格化するにあたり、第三国定住と難民の社会統合に対する日本の貢献を明文化するためにも、法や政策の改正を行うことが適切だと考える。

事業の恒久性と、第三国定住難民の権利を保障するため、UNHCR は第三国定住受け入れ各国に対し、第三国定住事業を国家の法律と政策の枠組みによって包括的に確立することを推奨している。日本の事業の枠組みは、第三国定住難民や庇護申請者の受け入れ基準を設定するだけでなく、国内に居住するすべての難民が持つ権利と彼らに対して来日後に定住支援を提供するという意思を提示するものであるべきである。法改正に伴い、難民に関するすべての事項に責任を持つ省庁を設立することを推奨する。責任省庁を設立するという事は、事業における省庁のより良い連携と事業の監督につながるであろう。

反差別法の欠如が、日本において移民の社会統合への壁の1つであるということは以前から指摘されており、日本政府は多様化する社会に対応する法律と政策を立てることが必要である。人種差別と他の様々な差別を打開するための国の政策は、日本における移民の社会統合全般につながる重要な項目である。

i. 第三国定住事業を指揮する省庁の指名の必要性

関係省庁は、第三国定住パイロット事業に対して連携、協力体制を持って取り組んできたが、事業全体の総指揮者は誰であるのか、また予期せぬ事態が起こった時にどの省庁が責任をもって事態に取り組むのかといった点が明確ではないという批判を受けている。現在までは外務省が、正式に任命されることなく自ら積極的に中心的役割を果たしてきた。前述の提言において奨励した難民に関するすべての事柄に責任を持つ省庁が設立されるまでは、正式に1つの省庁を責任者として任命することにより、現在明確ではない点を取り除き、全体的な連携体制をより効率的、効果的にできるのではないかと考える。よって、現在第三国定住事業に参加している省庁の中から、指揮を担当する省庁の指名の必要性を提言する。

j. 一般市民の間に第三国定住事業に対する認識を高めるための広報活動の確立

一般市民の支持は第三国定住事業を継続していく上で必要不可欠なものであり、市民社会と一般市民の第三国定住事業に対する認識と関わりがなければ、一般市民の支持を得ることはできない。日本国民がなぜ難民を日本に招聘、定住させているのか知らされていない状況においては事業の継続へのサポートは促進されない。一般市民の第三国定住事業に関する認識のなさは事業の弱点であるといえる。

日本政府はスタディツアーの開催、第三国定住に関する研究者向けまたは一般向けのセミナーに主要政府関係者や委託機関の代表者は積極的に参加し、第三国定住に関する意見を交換するなど、努力はしているところである。しかし、これらの活動は小規模なものであり、影響は限定的である。政府と地方自治体関係者は、広報により第三国定住難民のプライバシーを侵害するのではないかと懸念を抱いている。日本では現在難民の数が少ないためこの懸念は正当なものである。しかし、第三国定住事業についての情報は難民自身のプライバシーを侵害しない形で公に拡散することは可能である。過剰な保護はむしろ難民の統合に向けた努力や協力体制づくりを害することにつながりかねない。日本がどうして第三国定住を行っているのか、またどのような支援を行っているのかを広報することと、第三国定住難民個人のプライバシーを守ることにバランスを見出す必要がある。

日本政府は、国民の第三国定住事業に対する認識を高めるため、より大規模な広報活動政策を定め、第三国定住事業が持久性を持って進めていけるように、一般市民の支持の確保に努めるべきである。

k. 自立定住ではなく、人道的配慮に重きを置いた第三国定住事業に対する配慮

第三国定住パイロット事業は、難民選考基準の時点ですでに、自立定住可能性のある者に対する受け入れに重点を置いている。第三国定住を難民問題に対する3つの恒久的解決策のうちの1つと認めているものの、閣議了解と具体的措置には日本がこの事業を人道的見地から行っていくという明確な意図が記されていない。とはいえ変化が見られないわけではない。例えば外務省はこの数年、第三国定住事業は日本の「国際貢献及び人道支援」と提言している。新しく第三国定住事業を始める国においては、初期段階で選別的な選考基準を設けることはあるだろうが、受け入れ各国は UNHCR が提示する人道的選考基準を反映し、もっとも庇護が必要とされる者を選考する基準を導入することが期待されている (UNHCR 2013a)。

日本がパイロット事業を終了し、第三国定住事業を日本の国家事業の1つとして継続していくにあたり、対象となる難民の選考を行なう上で、人道的選考基準を含めていく良い機会である。第三国定住に関する有識者会議でも論議されていたように、現在の日本の第三国定住事業の枠組みを通して、効率的に人道的配慮が必要な者に対して定住の道を開くことはむしろかきいことではないはずである。日本はより多くの第三国定住難民を受け入れる余地がある国であり、その中に自立を達成するために少し普通より特別な配慮が必要な者の受け入れを行っていく余裕があるはずである。例えば、相互扶助が可能な家族呼び寄せの開始は、人道的配慮に対する大きな一歩と言えよう。しかしこの場合、呼び寄せ側の家族の経済的状況の条件は外されるべきである。

また日本政府は、第三国定住に関する優先事項や政府間、NGO と UNHCR の連携強化について話し合う国際的会議に積極的に参加することが望まれる³⁵。このような場合は、世界各国の第三国定住実施において一貫性や協同性を持った取り組み方を促進し、

³⁵ これらは例えば Working Group on Resettlement (WGR) や Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) などがあげられる。詳しい情報は www.unhcr.org を参照。

第三国定住が国際的な庇護を与える有効的な手段として継続することを確実なものにする場である。

7.2.2 第三国定住難民の自立を促すための提言

日本の第三国定住事業において難民の日本社会への適応をより良いものにするための提言は下記のようにまとめられる。

a. 地域の NGO、ボランティア団体、行政に既存する公的支援に関する情報の提供と公的支援利用への援助

第三国定住難民を、幅広い公的支援、援助と RHQ 以外の情報源に導く必要がある。大多数の第三国定住難民が、生活と経済的支援が必要な場合に助けを求める相手として、RHQ 職員（地域定住支援員を含む）のみを挙げた。複数の難民は、必要な助けを得られないことに対する不満を口にしてきた。第三国定住難民は自立することが期待されており、そのためにはまず RHQ に頼るのではなく、自分たちの手で、自分の定住地域に存在する支援を利用できるようになることが大切である。

日本政府は RHQ と一体となって、地域に存在する NGO やボランティアなど、第三国定住難民が自らの手で幅広い支援と助言を得られる多様な情報源を提供する必要がある。この情報は定住支援施設にいる時期から難民に伝えるべきであるが、定住先に移転してからの指導はより重要である。また、難民たちが、家庭が困難に直面した際に情報、支援とサービスを提供している地方自治体の行政において、自分自身で情報を得ることを促進すべきである。大きな懸念として残るのは、第三国定住難民は情報を伝えられているかもしれないが、日本語能力の不足により、自分から RHQ 外の情報を得ることができないのではないかということである。よってこの点は、日本語教育とともに取り組むべき点であろう。この点の改善は、現在第三国定住に関わっている RHQ 職員（地域定住支援員も含む）、また定住先での日本語教室を有効活用して行うことができる。これらの職員は、難民が今必要としている支援を提供するだけでなく、難民自身がどのようにして自力で既存の支援を活用していくかを誘導することが必要である。

b. 教育に関する継続的支援の強化

第三国定住難民の子供の教育のため、また成人難民の職業訓練のための経済的支援の提供の検討を提言する。

高等教育に伴う経済的問題は、第三国定住難民特有の問題ではなく、日本人にとっても問題となりうるため、教育は特に対応に難しい事項である。日本では奨学金制度が存在するが、奨学金を得るためには高度な日本語と、学業成績が必要になる。また日本国籍であることや、外国籍の場合は永住許可を保持していなければならないなど、在留資格についての条件も存在する。難民の子供たちの将来的な高等教育へのアクセスという選択肢を持つためには、早いうちから十分な日本語教育と支援を与えることは不可欠である。また返済を要する貸与形態の奨学金は経済的負担を将来に先延ばしにするものであり、難民の子供たちの高等教育に関する経済的負担を緩和するための経済的支援が検討されるべきである。

小学校、中学校における加配教員制度は日本において特筆すべき既存の支援制度であり、現在第三国定住難民の子供に対しても適用されており、この制度は強化されるべきである。現状では地方自治体が、加配教員の教師を配属するための財源を確保しなくてはならない。政府は加配教員の教員を配置するに必要な助成金を、地方自治体または難民の子供が通う学校に直接配布を検討することを提言する。

さらに、既存の支援であり、第三国定住難民に対しても拡張されるべき支援は、生活保護家庭の子供のために塾の費用を援助するものである。この援助は、難民の子供が置かれている不利な立場を認識することであり、競争が激しい日本の教育環境において成功するために必要な可能性を与えることができるであろう。

国際的に見て、早期に教育や訓練に投資することは、第三国定住難民の家族の経済的状況を長期的に見て向上させるものであることが証明されている。現在、RHQ の支援は職業訓練学校についての情報提供も含んでいる。しかし、経済的支援が欠如している現状で、将来に対する明確な希望があっても、成人難民がこのような学校に通うことは困難である。早期の自立定住に対する考えの変更を提言した箇所でも明記したように、技術や知識を向上する際には経済的支援の導入や、一時的に生活保護を利用するなどとも考慮されてしかるべきであろう。

c. 第三国定住難民の宗教的、民族的活動保持、母国語保持を可能にするための文化的活動に関する支援の強化

RHQ はインドシナ難民の文化活動に対してコミュニティ活動の支援をしてきたが、第三国定住難民が宗教的、民族的活動を行えるように、この活動を積極的に支援していくべきである。さらに、第三国定住難民による母国語の保持に対する懸念に応えるため、家族内で希望がある場合には、難民の子供たちに対して母国語教育を提供する可能性を模索することを提案する。神奈川県など、日系ブラジル人や、外国人住民が多い地域ではこのような活動がすでに行われている。母国語教育を推奨しバイリンガルを養育することは、第三国定住難民コミュニティに有益だけでなく、日本社会における多様化を促進するものである。また、もし日本政府がこれからもカレン語、ビルマ語話者の難民の受け入れを考えていくのであれば、バイリンガルとして育ち成人になる難民たちは、新しく来日する難民にとってかけがえのない資源となるであろう。

d. 永住許可と国籍取得に関する情報促進と条件基準の緩和

第三国定住によって難民を受け入れる国は、難民に対して条約難民と同様の庇護を与えることを保証する法的措置を確立し、永住許可と国籍取得の権利を提示、また難民に与えられる在留資格に関係なく、受け入れ国は永住許可、国籍取得に対して不合理な壁が生じないように努めなければならない、と UNHCR は記している。また、難民の地位に関する 1951 年の条約では、各国は難民の国籍取得を促進することが義務づけられている。

日本における第三国定住難民も、この UNHCR の考えに則して永住権を与えられ、国籍を取得する権利を与えられるべきである。さらに、入国の際の難民の身分と権利は、例えば渡航証明書の発行や、国籍取得を大きな障壁なく可能にするなど、少な

くとも条約難民と同等であるべきである。これは第三国定住難民とその家族を強制送還から守り、定住国における権利を提供するためである。難民の永住権と国籍取得の壁をなくす第一歩として、条約難民に対して適応されているように、独立生計要件は第三国定住難民に対しても緩和されるべきである。

第三国定住難民が現在付与されている「定住者」という在留資格は、安定した在留資格だということは認識するものの、難民自身が日本に永住するのだということを明確に意識し、見せる道筋を積極的に提示することが大切だということを指摘したい。そのためにはまずは永住権の取得、そして国籍取得が可能であるということ十分に説明する必要がある。特に国籍取得は、統合に向けた最終的、必要不可欠な一歩であり、第三国定住難民と受け入れ国の間に新しい絆をもたらすものであることを忘れてはならない。

また、現在第三国定住難民は永住権と国籍取得には、5年間の日本在留が必要とされている。国籍取得は個人の選択であるが、永住権取得までの年数は、第三国定住難民がより安定した法的地位を日本で確立するために、短くすることが考慮されるべきである。

7.3 日本の第三国定住事業のこれからを見据えて

現在の世界情勢を見ると、世界中にはいまだかつてないほどの難民が存在しており、第一次庇護国を圧倒し、恒久的解決策の模索に圧力をかけている。第三国定住を提供することは国際的貢献と責任分担の表明であり、もっとも窮状に立たされている難民に対して提供されるとても貴重な国際保護である。

日本は、難民に対する人道的支援を国際的貢献の重要な柱として確立し、アジアで初めて第三国定住難民受け入れ国となった。第三国定住事業によって来日した難民は文化的、社会的、言語的、経済的移行において苦勞している状況があり、難民はいまだ日本において真の意味で居心地の良さは感じていないかもしれない。しかし、日本の第三国定住パイロット事業は、日本が第三国定住に更に貢献する能力と財源があることを証明した。将来を見据え、第三国定住事業が持続性をもち、変化するニーズに応えうるものになるように、日本政府は必要に応じた改革と改善を重ねていくことが期待されている。本レポートの研究員は、ここに挙げられた提言が第三国定住事業における建設的な議論に貢献し、日本政府の取り組みがこれからも前進していくための手がかりになればと希望している。

8 付属資料

8.1 面談に協力していただいた主要関係者のリスト

8.1.1 中央政府関係者

文化庁、内閣官房、外務省、厚生労働省、法務省、衆議院議員、参議院議員

8.1.2 地方自治体関係者

双葉夜間中学校、東村山市、東小学校、春日部市、三郷市、三郷彦糸小学校、三郷彦糸中学校、三郷国際交流協会、もみじ保育園、中野区、新宿区、新宿戸塚第一小学校、新宿諏訪町内会、鈴鹿市、鈴鹿教育委員会、鈴鹿鈴峰中学校、鈴鹿椿小学校

8.1.3 難民事業本部（RHQ）関係者

公益社団法人国際日本語普及協会（AJALT）日本語教師、Assistance Division、日本語教育相談員、企画調整課、援護課、地域定住支援員

8.1.4 市民社会、難民コミュニティ、国際機関関係者

特定非営利活動法人なんみんフォーラム、国際移住機関、いずみ橋法律事務所、認定NPO法人難民支援協会、Karen National League、特定非営利活動法人みんなののうち、NPO Peace、株式会社パナマシューズ、鈴鹿山麓夢工房、株式会社塚田協業、国連難民高等弁務官事務所駐日事務所、大学研究員

8.2 第三国定住難民との面談における質問事項概要

個人プロフィール（UNHCRにより提供されたものを面談時に確認）

- 性別、生年月日、宗教、結婚歴
- 母国語、他に話せる言葉、家で話している言葉、母語での識字力
- 子供の数とその詳細、同居していない子供の有無

住んでいる場所について

- 誰と一緒に住んでいますか？
- どのように家を見つけましたか？
- 今の家にいつから住んでいますか？
- 定住支援センターを退所して、今の家に住むまでの間にほかのところに住んでいましたか？
- 今すんでいる家について満足していますか？
- 買い物など、日常生活に必要な施設や行政サービス施設は行きやすいところにありますか？
- 近所の人とお付き合いがありますか？どのようなお付き合いがありますか？
- 近所の方は日本人ですか、外国人ですか？

仕事について

- 今お仕事をしていますか？
- お仕事の内容は？
- お給料はいくらですか？
- どのようにして仕事を見つけましたか？
- 今のお仕事は、日本で得た初めての仕事ですか？
- 今の事業主と職場適応訓練期間はありましたか？
- 日本で仕事を見つけるのは大変だと思いますか？
- 日本で収入を得ることは大変だと思いますか？

- 今の仕事で、将来、昇進できる可能性はありますか？どうしてそう思いますか？
- 今の仕事で、昇進するために必要な研修を受けられますか？
- あなたの事業主はあなたに対してどのように接してくれますか？
- あなたの働いている場所の同僚は日本人ですか外国人ですか？
- あなたの同僚はあなたに対してどのように接してくれますか？
- あなたの同僚と仕事時間以外で会うことはありますか？
- あなたは今の自分の仕事に満足ですか？

教育について (*子供に対する質問)

- 今現在学校／定時制学校に通っていますか、通ったことがありますか？
- 近い将来に学校に行ったり、職業訓練を受けたいと思いますか？
- 学校に通っている子供はいますか？
- あなたの子供が受けている教育に満足ですか？
- 子供の担任の教師に会ったことがありますか？
- 教師は学校はあなたに対してどのように接してくれますか？
- あなたの子供が教育を受ける機会が十分に与えられていると思いますか？
- PTA や子供の学校行事に参加していますか？
- 子供の学校の保護者の方と話すことはありますか？
- 保護者の方あなたに対してどのように接してくれますか？
- 中学・高校を卒業した後、進学したいと思いますか？*
- あなたの将来についてどう思いますか？*

日本語能力について

- 今のご自身の日本語能力に満足していますか？
- 今現在日本語を習っていますか？
- 今現在自分で日本語を勉強していますか？
- 定住支援施設を退所した後に、あなたの日本語は上達したと思いますか？
- どのような状況のときに、日本語を理解し話すことが難しいと感じますか？
- 先日本語を理解するのが難しい時、どのような方法で話をしますか？

健康について

- 今の健康状態はどうですか？
- 医療が必要な時に、どこに行けばよいかわかりますか？
- 病院に行ったことがありますか？
- どんな医療を受けましたか？
- 必要な医療を受けることができましたか？
- あなたの子供は病院に行ったことはありますか？
- 日本で家族が受けた医療に満足していますか？

生活費について

- 銀行口座は持っていますか？

- 毎月、生活するのに必要なだけのお金はありますか？
- お金が足りない場合はどうしていますか？
- 家計の予算を考えて生活していますか？
- 一番大きな出費は何ですか？
- 貯金をすることは可能ですか？
- 請求書が来た場合、自分で読んで、お金を払うことができますか？

生活全般について

- 普段どのような交通手段を使いますか？
- 助けが必要な時に、だれに助けてもらいますか？
- 日常生活でどのような助けが必要ですか？
- 住んでいる地域で提供されている機関を利用することはありますか？
- 時間があるとき、どのようなことをしますか？
- どのようなところで日々の情報を得ますか？
- 日常生活の中で出会う人たちは、あなたに対してどのように接してくれますか？

日本での生活での満足度について

- 今日本の生活に満足していますか？
- 今あなたの生活で一番良いことは何ですか？
- 今あなたの生活で一番困っていることは何ですか？
- 今あなたが一番心配していることは何ですか？
- 日本に来て、安全だと感じますか？
- 助けが必要だと思う時に、助けを得られますか？
- 助けが必要だと思う時に、だれに助けを求めればいいかわかりますか？
- どんな助けを借りることが一番多いですか？
- 自分の文化や言語を日本で守ることができると感じていますか？

将来について

- 日本に呼び寄せたい家族はいますか？
- 日本国籍はどのようにして取得できるのか知っていますか？
- どこでそのような情報を得られるか知っていますか？
- 日本国籍を取りたいと思いますか？
- 日本に来てよかったと思いますか？

定住支援施設での生活について

- 最初の 180 日間で何を学びましたか？
- 日本語学習は満足いくものでしたか？
- 定住支援施設を出てから生活するのに十分な日本語を学べましたか？
- 生活指導は満足いくものでしたか？
- 定住支援施設を出てから生活するのに十分な指導を得られましたか？
- 職業紹介には満足していますか？
- 十分な数の職業の中から自分の職業を選べましたか？
- 自分の能力に合った仕事を探してくれましたか？

- 定住支援施設を出てから働くのに十分な、日本での職場についての知識を得られましたか？
- 定住支援施設に暮らしていたとき、日本の生活、日本語について自分が学びたいと思ったことを学びましたか？
- 定住支援施設で暮らしていたとき、質問があった場合にその都度聞くことができましたか？

定住先への移住と職場適応訓練について

- 定住先に引っ越した時にどのような助けを得ましたか？
- 実際に定住先について、定住支援施設で学んだことと違うことや驚いたことはありましたか？
- 定住先で職場適応訓練中、日本語教育を受けることができましたか？
- 職場適応訓練に満足していますか？
- 仕事に適した訓練を受けることができましたか？
- 職場適応訓練中、日常生活ではどのような助けをもらいましたか？
- 日常生活の中で質問があった場合、いつでも相談できる人はいましたか？
- 地域定住支援員とのかかわりはありますか？
- 日本に来て1年たった後に何か変わったことはありましたか？
- 日本の第三国定住プログラムに関して、あなたの経験から何か助言はありますか？

8.3 参考文献

Akashi, J. (2014) . New Aspects of Japan's Immigration Policies: Is Population Decline Opening the Doors? *Contemporary Japan*, 26 (2) , 175-196.

Oishi, N. (2012) . The Limits of Immigration Policies: The Challenges of Highly Skilled Migration in Japan. *American Behavioral Scientist*, 56 (8) , pp. 1080-1100.

外務省 Admission of Refugees - the Pilot Resettlement Project of Japan. (面談時配布資料)

外務省. (2009) . 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>

外務省. (2011) . 平成 23 年行政レビューシート.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/gyosei_review/h23/h22jigyo/pdfs/0253.pdf

外務省. (2013a) . 平成 25 年行政レビューシート.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/gyosei_review/h25/h24jigyo/saisyu/pdfs/044.pdf

外務省. (2013) . 第三国定住によるミャンマー難民 (第四陣) の来日.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000101.html

外務省. (2014a) . 第三国定住難民受け入れに関する地域説明会. 2014 年 9 月 19 日.

外務省. (2014b) . 第三国定住によるミャンマー難民 (第五陣) の来日.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001278.html

外務省. (2015) . 平成 27 年度難民など定住支援事業 業務仕様書. (面談時配布資料)

神奈川県 かながわ母国語教室マップ.

<http://www.kifjp.org/classroom/native-list/>

Kashiwazaki, C. (2013) . Incorporating Immigrants as Foreigners: Multicultural Politics in Japan. *Citizenship Studies*, 17 (1) , 31-47.

Kawakami, I. 他. (2009) . A Report on the Local Integration of Indo-Chinese Refugees and Displaced Persons in Japan.

<http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/IndoChineseReport.pdf>

厚生労働省. (2004) . 第十二回生活保護制度の在り方に関する専門委員会説明資料.

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/06/s0608-6a.html>

厚生労働省. (2013) . 平成 25 年行政事業レビューシート.

http://www.mhlw.go.jp/jigyo_shiwake/gyousei_review_sheet/2013/h24_pdf/520.pdf

厚生労働省. (2014). 企画競争 平成 26 年度難民等の定住又は自活促進のための就職援助事業. (面談時配布資料)

国際移住機関. (2008). 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.

http://www.iomjapan.org/archives/vietnamese_refugee_adaptation_report.pdf

国連難民高等弁務官事務所. (2002). 難民の第三国定住 難民受け入れと社会統合のための国際ハンドブック.

国連難民高等弁務官事務所. (2011). UNHCR 第三国定住ハンドブック.

<http://www.unhcr.or.jp/html/ref-unhcr/pdf/Resettlement%20Handbook%202012%20JPN.pdf>

Kondo, A. and Yamawaki, K. (2014). MIPEX and Japan: Findings and Reflections. *The Journal of Multicultural Society*, 4 (2) , 59-80.

笹川平和財団. (2014). 「難民受け入れ政策の調査と提言」 事業 日本におけるより良い第三国定住に向けて提言書.

総務省. 生活保護法.

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO144.html>

総務省. (2006). 多文化共生の推進に関する研究会 報告書 - 地域における多文化共生の推進に向けて.

http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf

第三回第三国定住に関する有識者会議. (2012). 議事要旨. 2012/7/3.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai3/yousi.pdf>

第五回第三国定住に関する有識者会議. (2012). 議事要旨. 2012/10/10.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai5/yousi.pdf>

第八回第三国定住に関する有識者会議. (2012). 議事要旨. 2012/12/19.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai8/yousi.pdf>

第十一回第三国定住に関する有識者会議. (2013). 議事要旨. 2013/5/14.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai11/yousi.pdf>

第十二回第三国定住に関する有識者会議. (2013). 議事要旨. 2013/5/21.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai12/yousi.pdf>

第三国定住に関する有識者会議. (2014). 第三国定住に関する有識者会議報告書.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/pdf/houkoku.pdf>

独立法人日本学生支援機構. 大学で奨学金の貸与を希望する方へ.

<http://www.jasso.go.jp/saiyou/daigaku.html>

難民事業本部. (2014). 難民事業本部案内パンフレット.

難民事業本部ホームページ.

<http://www.rhq.gr.jp/index.htm>

難民対策連絡調整会議. a 難民対策連絡調整会議構成員.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/kousei.html>

難民対策連絡調整会議. b タイ家族呼寄せに関するご案内 相互扶助について.

http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/h270403_4.pdf

難民対策連絡調整会議. (2005). 閣議了解 インドシナ難民対策について. 2005/3/14.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/030314ryoukai.html>

難民対策連絡調整会議. (2008a). 閣議了解 第三国定住による難民の受け入れに関するパイロットケースの実施について. 2008/12/16.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/namin/081216ryoukai.html>

難民対策連絡調整会議. (2008b). 第三国定住による難民の受け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. 2008/12/19.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/081219kettei.html>

難民対策連絡調整会議. (2012). 第三国定住による難民の受け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 (一部改正). 2012/3/29.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/120329kaisei.html>

難民対策連絡調整会議. (2013). 第三国定住による難民の受け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 (一部改正). 2013/3/8.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/130308kaisei.html>

難民対策連絡調整会議. (2014a). 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. 2014/1/22.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/h260122.pdf>

難民対策連絡調整会議. (2014b). 閣議了解 第三国定住による難民の受け入れの実施について. 2014/1/24.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/140124ryoukai.pdf>

難民対策連絡調整会議. (2014c). 第三国定住による難民の受け入れに関する具体的措置について. 2014/1/24.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/h260124.pdf>

難民対策連絡調整会議. (2014c) . タイ家族呼寄せに関するご案内. 2014/1/24.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/h270403.html>

入国管理局. 出入国管理及び難民認定法.

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html>

入国管理局. (2012) . 新しい在留管理制度がスタート！.

http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/

文化庁. (2015a) . 平成 27 年度第三国定住による難民に対する日本語教育事業.

http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/kyouiku/pdf/h27_nanmin_itakuyoko.pdf

文化庁. (2015b) . 難民に対する日本語教育事業. (面談時配布資料)

文化庁. (2015c) . 第三国定住による難民に対する日本語能力評価基準表「大人」「子供」. (面談時配布資料)

文化庁. (2015d) . 政府の難民に対する定住支援体制. (面談時配布資料)

文化庁. (2013) . 行政レビューシート.

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/08/28/1336963_9.pdf

法務省. 永住許可に関するガイドライン.

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan50.html

法務省. (2015) . 平成 26 年における難民認定者数等について.

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00103.html

文部科学省. a 高校生等への修学支援.

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/index.htm

文部科学省. b 日本語指導担当教員の役割.

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2011/04/15/1304668_5.pdf

文部科学省. (2009) . 高等学校教育の現状.

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/09/27/1299178_01.pdf

文部科学省. (2014) . 平成 24 年度「子供の学習費調査」の結果について.

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuuhi/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2014/01/10/1343235_1.pdf

宮島喬、藤巻秀樹、石原進、鈴木江理子 編集. (2014) . 別冊「環」20 なぜ今、移民問題か. 藤原書店.

宮島喬. (2014). 「移民政策の現在と未来」宮島喬他編集 別冊「環」20 なぜ今、移民問題か. 藤原書店. 46-56 ページ.

吉原 和男、吉原 直樹、蘭 信三、伊豫谷 登士翁、塩原 良和、関根 政美、山下 晋司 編集. (2013). 人の移動事典 日本からアジアへ・アジアから日本へ. 東京 丸善.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. (2002). *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*. Retrieved from <http://www.refworld.org/docid/405189284.html>

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees Japan. (2005). *Information for Asylum Seekers in Japan*. Retrieved from http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/info_seekres_e.pdf

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*. Retrieved from www.unhcr.org/resettlementhandbook

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. (2013a). *The Integration of Resettled Refugees: Essentials for Establishing a Resettlement Programme and Fundamentals for Sustainable Resettlement Programmes*. Retrieved from <http://www.refworld.org/docid/51b81d9f4.html>

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. (2013b). *Frequently asked questions about resettlement*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>

渡邊 彰 悟. (2011). 外務省に対する申入書. http://www.jlnr.jp/statements/20110926_mofa.pdf