

第三国定住での難民受入と 定住支援としての研修についての一考察

小松 由美

【キーワード】 難民、第三国定住、定住支援、研修、異文化コミュニケーション

1. 日本の難民受入と第三国定住

国連で難民条約（1951年の難民の地位に関する条約）が採択されて半世紀、日本が難民条約に加入し難民認定の制度を設けてから30年が経過した。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）（2012）の統計では、2011年の難民認定率は30%であったが、日本は、UNHCRへの拠出金は高いものの、先進国の中では難民認定率が低い。法務省（2012）によると、2011年に日本に難民申請した者は1,867名、難民認定をしない処分に対して異議の申立を行った者は1,719名であるのに対し、難民認定を受けたものは21名（うち14名は異議申立手続きにおける認定者）、難民不認定ながら人道的配慮から在留特別許可を得た者は248名であった。

UNHCRが考える難民問題の恒久的解決策には、本国への帰還、庇護国での定住、そして、難民キャンプ等で一時的に庇護を受けている難民を第三国に定住させる第三国定住がある。日本政府は、UNHCRからの要請を受けて、2008年12月、閣議了解により、第三国定住による難民の受入を決定した。タイのミャンマー国境沿いの9つの難民キャンプの中で最大のメラキャンプからミャンマー難民を2010年から3年間にわたって30人ずつ合計90名受け入れる、第三国定住のパイロットプログラムである。第1陣として2010年に来日したのは5家族27名、2011年に来日した第2陣は3家族18名、最終となる2012年の第3陣は希望者が2家族10人で、2012年3月、第三国定住の制度を2013年度から2年間継続し、定住の呼びかけをタイ北西部にあるウンピナム難民キャンプとヌボ難民キャンプにも広げていくと発表された。対象キャンプを広げて第3陣を追加募集し、3家族16名が来日する予定であったが、2012年9月下旬、翌10月に来日予定だった全3家族が来日を辞退し、受入数がゼロになると報道された。

第三国定住での受入では出国前から研修など定住支援を受けられるが、出国前の辞退者が続き、来日し定住した人数は、2012年10月現在、予定の半数に止まっ

ている。報道によると、日本での生活準備の研修を受けていたにも関わらず来日直前に辞退した理由として、先に来日した家族の生活状況がタイの難民キャンプに伝わり、日本での生活に不安を感じたこと、難民キャンプに残る親に反対されたことが挙げられている(なんみんフォーラム、2012)。

2. 第三国定住における研修

第三国定住により日本が受け入れる難民は、UNHCRから候補者リストの提供を受け、書類選考や面接調査等を経て選ばれる。対象を「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者」としており、労働の担い手となる者を求めているといえる。

第2回第三国定住に関する有識者会議(2012)の資料によると、難民は、タイの難民キャンプにおいて日本における基本的な生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育等について計3～4週間の出国前研修を受ける。この現地での研修は、国際移住機関に委託されている。国際移住機関は、毎年、60カ国において約6万人に出国前研修を実施しており、2011年には、2,081名の難民が国際移住機関の支援でメラキャンプから各国に第三国定住している。同機関がカナダに移る前のミャンマー難民に実施した調査によると、第三国定住で期待することは、「就労」が32%、「英語習得」が20%、「勉学を続ける」が16%、「子供たちのよりよい教育機会」が11%であり、難民達の懸念は、「新しい言葉」が45%、「新しい文化や人」が19%となっている。第三国定住では就労や教育の機会を期待する一方、定住先の言語についての心配が大きいようである。

日本出発前の語学研修は、大人と5歳以上の子供の合同授業で、1日4時間15日間の60時間、国際日本語普及協会(AJALT)の日本語教師に国際移住機関の日本人職員がアシスタントとして加わる。また、語学研修とは別に、文化・適合研修として、受入国の概要、渡航前の手続き一連、到着後の受入・支援母体、住居、交通手段、教育、健康と医療、法律、市民としての権利と義務、雇用機会と就労、家計のやりくり、文化順応、渡航における重要事項がカバーされ、18歳以上が5日間25時間、5歳～16歳は3日間15時間実施される。難民キャンプという一般社会から隔絶された環境で暮らす難民達が一般社会で暮らしていくための支援として、新たな生活スタイルについてのガイダンスを受ける。

出国前研修を経て来日した難民は、政府の委託を受けたアジア福祉教育財団難民事業本部(2012)が都内の通所式定住支援施設「RHQ支援センター」で実施する、

約 180 日間の定住支援プログラムを受ける。オリエンテーション、日本語教育、社会生活適応指導、就職支援等が含まれており、日本語教育は 45 分間の授業を 572 授業時間、生活ガイダンスは 45 分の授業を 120 授業時間行う。また、センター職員が、宿泊施設でゴミ出しや生活マナーなど生活指導を行う。研修では、公共交通機関の利用や家電を使った家事、買い物、法律や保険などの社会制度など、日本語の習得と共に、生活に即してすぐ必要になる事項に重点が置かれている。日本で生活している者には当たり前のような日常の知識も、難民キャンプの外で暮らした経験がない者にはガイダンスが必要となる。

政府の難民定住支援体制は、定住支援施設の運営と生活費の支給は外務省、日本語教育は文化庁、職業訓練や職業斡旋は厚生労働省が管轄し、それぞれ業務委託した受託団体が難民の定住支援事業に当たっている。第三国定住難民に対する日本語教育には、平成 24(2012)年度予算として 16,622,000 円が当てられている(文化庁、2012)。難民対策連絡調整会議による「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」(2008 年 12 月 19 日決定)には、定住支援施設退所直後に重点的に行う自立生活支援として日本語教育相談員による定期的な指導・助言が、また、継続的な定住支援として自主的な日本語学習に対する情報提供が記されていたが、2012 年 3 月の一部改定で、定住支援施設退所後の支援について、情報提供に止まらず、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)が明言された。

3. 見えてきた課題

石河(2012)は、多文化ソーシャルワーカーについての著書の中で、どの文化からやってきた外国人にも共通して考えられる生活に関わる問題として、「言葉の障壁」、「文化・価値・習慣の違い」、「サポートシステムの欠如」、「社会システムの違いと情報不足」、「自ら選択した移住か、望まない移住か」の 5 つを挙げている。第三国定住は希望によるとはいえ、難民は、自国を離れざるを得なかった人達であり、言葉の違いはもとより、習慣や価値観、社会システムや生活スタイルが難民キャンプでの生活とは全く異なる日本にやってくるわけだが、定住後の生活が具体的にどのようなものかを知るのは、日本で経験してからである。

メラキャンプ住民の日本の第三国定住制度に対する認識を 2011 年に調査した松岡(2011)は、日本の認知度の低さ、特殊言語としての日本語の問題、支援・研修不足への懸念、厳しい審査基準、縁故者の不在などを挙げ、圧倒的な情報不

足が難民キャンプ住民の日本行きを躊躇させていると述べている。キャンプでは、英語教育はかなり浸透しており、英語圏への移住にはあまり負担を感じないという者が多かったが、日本語という特殊言語の学習への不安の声(1ヶ月の事前研修と日本での6ヶ月の研修だけでは十分ではないのではないかと不安)が多く聞かれた、としている。アメリカやオーストラリアなど、既に第三国定住を果たしたキャンプ住民が多い国に関しては、家族を通じて現地の情報がもたらされている。タイ政府はキャンプ内でのインターネットの利用を禁じており、日本について様々な情報を得られる環境にはない。家族からの伝聞による限られた情報の影響力は大きいと思われる。

2010年に第三国定住の第1陣として来日した5家族27名は、東京で半年間の研修を受けた後、3家族15名が三重県鈴鹿市の農業法人、2家族12名が千葉県の農業法人に受け入れられ、6ヶ月の職場適応訓練を開始した。訓練修了後も三重県で生活を続けている3家族は、2012年2月のNHKの取材では、まだ日本語に苦勞しており、受け入れ先の農家や学校がきめ細かく指導していると報じられた。一方、千葉県で生活を始めた2家族は、言葉の壁や早朝・週末にも及ぶ農家の生活に馴染めずに東京に移ったという。いずれも最も大きな問題は言葉で、日本語で不自由がないまでになるには相当の時間が必要と思われる。また、仕事や時間に対する考え方など、生活習慣の違いも大きく、難民キャンプで暮らしてきた人々に来日後すぐに日本の考え方を理解して行動することを求めるのは、言葉の壁もあり、なおさら困難であろう。

第3回第三国定住に関する有識者会議(2012)では、第三国定住難民第1陣の3家族の定住先である三重県鈴鹿市の教育委員会や事業所などから、定住後の1年数ヶ月で見えてきた課題が報告された。ミャンマーでしていたことや受けた教育、出国前や東京の支援センターでの研修内容などを、事業所に事前に詳しく教えてほしいこと、そして、事業所同士のコミュニケーションや複数の相談先があればありがたい、といった意見が述べられている。また、定住後の日本語教育に関する助成の情報は、受け入れ先の事業所には直ちには届かなかったようである。

難民支援の現場にいる石川(2011)は、6ヶ月の定住支援研修が行われた新宿区にはミャンマー難民コミュニティーが存在し、同国からの難民が定住支援を申し出たが、認められなかったと報告しており、施設退所後の支援として難民支援関係民間団体との連携は始まっていない、としている。

4. より良い支援のための方策

第2回有識者会議の中で、国際移住機関駐日事務所の橋本は、今後への提言として、難民受入人数が多く移民国家であるアメリカ、オーストラリア、カナダといった国々より、非移民国家で難民を受け入れているヨーロッパ諸国の例に学ぶことを勧めている。また、一人ひとりの難民にあったテイラーメイドの定住支援策の策定、ケースワーカーによる支援、受け入れ地域の地元住民家族によるホスト・ファミリー制度、より長期の出国前研修（語学研修、職業訓練）、来日後数年にわたる定住支援、既に社会で活躍している難民から学ぶプログラム、到着後すぐの受け入れ自治体での居住開始などを挙げている。また、第2回有識者会議では、各国の取り組みの中で特徴ある出国前研修が紹介されているが、ノルウェーでは、同じ文化や言語などのバックグラウンドを持つ者が研修の実施者となり、スカイプを使って難民キャンプにいる難民と話をするなど、出国前研修と入国後の定住支援プログラムとのリンケージを強化することを挙げている。

難民の大きな困難が言葉によるものならば、難民の年齢や日本語能力、コンピューターリテラシーの差、職場で使う用語の違いなど、一人ひとりにカスタマイズされた研修が、受入希望者を増やす可能性を考えても効果的といえるのではないか。そして、就労しながら日本語の指導を受けられる体制が求められる。前述の「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」の2012年の一部改定で、日本語教育情報の提供から一歩踏み込んで、定住支援施設退所後も日本語教室を開催するという文言が加えられた。各定住先で就労しながら時間や経済的負担が重くならず継続できる、カスタマイズされた日本語教室の開催を期待したい。

NHK（2012）によると、第三国定住の第1陣として来日した難民たちは、日本に来てから外部と接触する機会が少ないまま研修終了と共に自立を求められ、千葉県に送られた家族は東京に移ることになったが、東京では、NGOや日本のマンマー人コミュニティーの協力で新しい仕事にも慣れ始めたという。ノルウェーの例にあるように、同じ民族や言語を背景に持つ者が研修を担当し、サポートシステムに加わることが有効に働くものと考えられる。

定住支援施設退所後の研修の継続には、難民だけではなく、地域社会への働きかけが必要であろう。難民たちが置かれてきた境遇を地方自治体の職員や難民の住居や職場で関わる人々、子供たちが通う学校の教職員や児童・生徒達など、地域の人々に理解してもらうことにより、長期的な研修が可能になる。研修は、出

国前・来日後6か月間・それ以降といった期間で分断するのではなく、行政の枠で関係者を限ってしまうのではなく、包括的にデザインされる必要がある。

2012年9月、外国語トレーニングソフトを販売するロゼッタストーン・ジャパン株式会社は、社会貢献活動の一環として、難民支援協会と協力し、日本で暮らす難民に対し、「Rosetta Stone」製品（日本語版）提供による語学習得サポートを開始すると発表した。30種類の言語に対応する外国語トレーニングソフトの日本語版を日本在住の難民が活用できるようにすることで、日本語のコミュニケーションスキルを身につけ、より安心して日本で生活できるための支援活動を行う、というものだ。松岡(2011)によると、メラキャンプでは、多くの学校やNGOなどがパソコン教室を開いて若者を中心とした住民のコンピューターリテラシーに努めているという。第三国定住の採用要件を考えると、パソコンによる語学学習が可能な世代がこれから来日することが考えられる。このようなサポートを第三国定住難民も受けられるようになれば、自分のスケジュールに合わせて日本語学習を続けるツールとして役立つであろう。新たな支援の形を探り、柔軟な姿勢で企業などに協力を求めることも必要であろう。

5. 異文化コミュニケーションの視点からの提言

文化人類学者のホール(1977)は、メッセージを伝え解読する過程で言語以外の様々な要素であるコンテキストに依存する度合いが高い文化を高コンテキスト文化、低い文化を低コンテキスト文化と呼んだ。難民を多く受け入れているアメリカ、カナダ、オーストラリアなどは低コンテキスト文化であり、基本的に言葉で直接的な論理でコミュニケーションをとる。日本やアジアの国々は高コンテキスト文化になるが、同じ高コンテキスト文化の国同士でも、背景となる手がかりが文化によって異なることから誤解が起こりうる。「説明しなくても当然わかる」という思い違いから摩擦が起こるのである。定住後にどのような生活になるのか、定住後になぜ仕事の時間が増えていくのか、事前に難民達に分かるように説明されない場合、難民達は、その理由を誤解する可能性がある。また、政府が様々な支援制度を設けたということも、現地の関係者に伝わるチャンネルが確実に築かれて初めて機能することになる。難民達にどのような研修など支援を行ってきたのか、受け入れるコミュニティに政府が具体的に伝えなければ、推し量ることはできない。常識と思うことであっても、お互いに確認するひと手間が意味を持つ。

価値観に関する大規模な調査を行ったホフステード(1995)は、10万人を超える53の国・地域におけるIBM社員を対象とした調査で、文化の次元として「個人主義-集団主義」、「不確実性の回避」、「男らしさ-女らしさ」、「権力格差」などを見出した。日本は集団主義の傾向にあるが、他のアジア諸国よりは個人主義の傾向が強く、権力格差も小さい。ホフステードは、不確実性の回避が強い国では「違うことは恐ろしい」と捉える傾向があり、外国人嫌いで、逸脱者や少数集団に対する寛容さが欠けている、と説明しているが、日本はこの次元が53の国・地域の中で7位と高かった。「男らしさ」というのは生物学的な性差ではなく、「男らしさ」が強い国々では物質的な成功を遂げ進歩することに価値観が置かれ強者への共感があり、「女らしさ」が強い国々では弱者へのいたわりがある、としているが、日本は53の国・地域で「男らしさ」が最高であった。日本は「不確実性の回避」と「男らしさ」の強さで突出している。その対極にあるのが、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、オランダといった国々である。アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、オランダといった難民を日本より多く受け入れている国々は、「不確実性の回避」が弱いとされた国々である。アメリカ、カナダ、オーストラリアといった難民の受入人数がトップの国々は、「男らしさ」が北欧諸国より強いという結果が出ている。第三国定住の受入国の中で、「男らしさ」が強い国では、難民は労働可能な移民として見られ、「女らしさ」が強いデンマークなどでは社会的に脆弱で福祉が必要な者を積極的に難民として受け入れている。

ホフステードは、また、移民は、集団主義的な社会から個人主義的な社会へ移動しており、個人主義の価値観を持つ受入国が、同じ国からの移民が集まらないようにばらばらに居住させることが多いが、逆に、同じく国からのコミュニティーから支援を受けることができる者のほうが、孤独であると感じている者に比べて、より安心して暮らし、新しい環境に対する抵抗も少ない、と述べている。難民がとる行動に及ぼす家族の影響は、他のアジア諸国より集団主義の度合いが低い日本人が感じるより強いと考えられる。これらは、日本の第三国定住難民の第1陣に起きたことを説明することができる概念である。

異文化コミュニケーション分野の研究が、難民受入制度のデザインや、定住の困難度を考えるときに役立つのではないだろうか。他の国々で実施されている難民支援を参考にする場合、ホフステードが挙げた文化の次元を考慮することで、日本では有効に機能しないシステムを採用しない助けにもなるだろう。

参考文献

- 石川えり (2011)「日本における難民の第三国定住に関する論点」『難民研究ジャーナル』
No. 1 難民研究フォーラム pp. 89-100
- 石河久美子 (2012)『多文化ソーシャルワークの理論と実践』明石書店
NHK オンライン 時事公論「第三国定住 難民受入の課題」(二村伸解説委員) 2012年
03月21日
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/114019.html>
- 財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 (2012)「難民事業本部案内」
政府広報オンライン「日本で自立を目指す第三国定住難民に理解と支援を～第三国定
住による難民受入れ事業～」2012年1月掲載
<http://www.gov-online.go.jp/useful/article/201201/5.html>
- 第2回第三国定住に関する有識者会議配布資料 2012年6月19日
「諸外国における第三国定住による難民の受入れの概要」内閣官房
「国際移住機関(IOM)による難民の第三国定住活動」国際移住機関駐日事務所(橋
本直子)
- 第3回第三国定住に関する有識者会議議事要旨 内閣官房 2012年7月3日
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai3/yousi.pdf>
- 第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について
2008(平成20)年12月16日閣議了解
- 特殊非営利活動法人なんみんフォーラム FRJ プレスリリース 2012年10月1日
難民対策連絡調査会議「第三国定住による難民の受入に関するパイロットケース実施
の具体的措置について」 2008年12月19日
- 法務省入国管理局 平成23年における難民認定者数等について 2012年2月24日
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00085.html
- ホール, E (1977)『文化を超えて』TBSブリタニカ
認定NPO法人難民支援協会ホームページ www.refugee.co.jp
- 文化庁 平成24年度文化庁日本語教育大会「地域日本語教育と住民の社会参加—外国
人住民の視点から考える— 資料」 2012年8月31日
- ホフステード, G (1995)『多文化世界—違いを学び共存への道を探る』有斐閣
- 松岡佳奈子 (2011)「タイ・メラキャンプにおけるビルマ出身難民の現状と第三国定住
制度に関する認識調査」『難民研究ジャーナル』No. 1 難民研究フォーラム pp.77-
88
- UNHCR (2012) Global Trends 2011