

第三国定住による難民の受入れ事業の今後の方針について

平成 26 年 1 月 22 日
難民対策連絡調整会議

第 1 経緯

我が国は、平成 20 年 12 月の閣議了解及び難民対策連絡調整会議決定により、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、第三国定住による難民の受入れにつき、アジアで初めて、平成 22 年度から 3 年間のパイロットケースとして、年 1 回約 30 人のペースで、タイの難民キャンプに滞在するミャンマー難民の受入れを開始し、その後、平成 24 年 3 月の難民対策連絡調整会議決定により、パイロットケースによる受入れを 2 年間延長した。

また、同決定により、パイロットケースの現状及び課題を検証した上で受入れ体制等今後の方針を策定するため、官民が連携して幅広く総合的な視点から検討を行う必要があることから、難民対策連絡調整会議の下に、難民問題又は難民受入れ支援等に精通した有識者等で構成された「第三国定住に関する有識者会議」を開催することとした。同会議では、パイロットケースが終了する平成 27 年度以降の本事業の方針に関する各論点につき議論がなされ、平成 26 年 1 月、同方針に関する報告書が取りまとめられた。

難民対策連絡調整会議は、同報告書及び政府における取組状況、本事業全体に対する評価等を踏まえ、平成 27 年度以降の本事業の方針を以下のとおり定めることとする。

第 2 パイロットケースにおける事業の概要

1 受入れ状況

平成 22 年度（第一陣）	5 家族 27 名受入れ
平成 23 年度（第二陣）	4 家族 18 名受入れ
平成 24 年度（第三陣）	受入れなし（受入れ決定全家族が来日辞退）
平成 25 年度（第四陣）	4 家族 18 名受入れ

2 実施方法

(1) 選考手続、出国前研修

国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」という。）から自立可能性など我が国の受入れ条件を満たした候補者リストを受け、書類選考及びタイにおける面接調査を実施した。その調査結果及び国際移住機関（以

下「IOM」という。)による健康診断結果を踏まえ、受入れ予定者を決定した。政府の委託を受けた IOM が、タイにおいて受入れ予定者に対する出国前研修(我が国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研修)を約4週間にわたり実施した。

(2) 来日後の定住支援施設における支援

政府から委託を受けたアジア福祉教育財団難民事業本部(以下「RHQ」という。)は、1週間程度、生活、安全面等に関するオリエンテーションを実施した後、東京都内に居住する難民に対し、都内にある RHQ 支援センターにおいて、通所方式で、

- ・日本語教育(日常生活、職場生活等の実生活を送るにあたって必要となる、『聞く、話す、読む及び書く』の基礎的な日本語の学習。子供クラスは、学校生活を送るにあたって必要な日本語の学習)
- ・社会生活適応指導(日本での生活に必要な生活情報(ゴミの分別、公共施設の利用など)、社会制度(保険、税金など)等の学習。就学児童クラスを対象とする地域の小学校での体験入学)
- ・就職支援等(専門の相談員(職業相談員、難民相談員及び日本語教育相談員)による職業相談・職業紹介、住居探し、小・中学校への入学等の支援)

から成る定住支援プログラムを、約180日間実施した。

(3) 定住支援施設退所後の支援

難民は、それぞれの地域において自立して生活することになるが、定住支援施設退所後6か月は、就労先の職場環境に慣れることを目的とした職場適応訓練を受講した。

また、6か月経過後も、必要に応じ、定住先地域における地域定住支援員による各種の生活支援や、日本語教育相談員による日本語学習に関する支援等を継続的に実施した。

第3 政府における取組状況

1 受入れ事業の状況

第三国定住による難民の受入れ事業は、閣議了解及び難民対策連絡調整会議決定に基づき、関係行政機関の緊密な連携協力の下に、実施してきたところである。そして、第一陣及び第二陣の受入れ状況、第三陣の来日辞退等を踏まえ、受入れ候補者数確保のための対象キャンプの拡大、選考における面接調査の更なる充実、定住支援プログラムの充実・強化、地域定住支援員の設置、日本語の継続的学習機会の提供や職場適応訓練の見直し等の定住生活開始後の支援の充実など、実施過程における種々の問題点を抽出し、それ

に対する改善等を講じてきた。

2 定着状況に関する調査

閣議了解及び難民対策連絡調整会議決定に基づき、第三国定住難民に対する定住支援策の実施状況、同難民の我が国への定着状況等を的確に把握するため、入国してから半年ごとに、同難民の生活状況及び日本語能力について調査を行ってきた。

(1) 生活状況調査

RHQ の定住調査員等が、同難民及び関係者（同難民の子供たちが在籍する学校の先生、保育園職員、難民家族の定住先自治会長、雇用主及び RHQ 職員）に対し、聞き取る方法（同難民に対しては通訳人を介する。）で実施した。

一部課題はあるものの、同難民に対しては、RHQ と地方自治体等が緊密に連携して支援が継続されており、また、同難民の多くは、順調に社会への定着を進めてきた。

(2) 日本語能力調査

日本語教育相談員及び日本語能力調査員が、個々の難民に対し面談を行い、日本語能力及び日本語使用・日本語学習状況に関して調査した。

この調査によると、同難民の定住後の日本語能力は、個々の生活状況や日本語学習環境等により日本語能力の伸長に差が見られるものの、同難民の多くは、定住先での継続的な日本語学習支援の下、緩やかにではあるが、日本語能力を伸ばしており、第三国定住難民に対する日本語教育は、定住支援施設における日本語学習の基礎力育成に関しても一定の成果が認められる。

第4 第三国定住による難民の受入れ事業全体に対する評価

第三国定住による難民の受入れ事業は、「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一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」との認識のもと、我が国の国際貢献及び人道支援を進める見地から開始された。

我が国は、アジアで最初の第三国定住難民受入れ国であり、アジアの一員である我が国が第三国定住事業に主体的かつ積極的に取り組むことは、アジア地域で発生している難民に関する諸問題への対応という見地から有意義であり、国際社会から期待されている役割でもある。

また、本事業は地域社会と深く関わることで、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され、多文化共生社会

の構築に向けたモデルにもなり得る。

以上に鑑みると、本事業を実施すること自体は、高い意義を有するものということができる。

他方で、本事業による受入れ人数は、第四陣までで 13 家族 63 人の受入れに止まっており、年 1 回のペースで 1 回につき約 30 人（第四陣までで約 120 人）という予定人数に達していない。また、我が国における第三国定住難民の受入れ経験の蓄積は浅く、同難民を受け入れる体制や同難民が自立するための定住支援体制等が確立したとは言えない状況にある。

現行の定住支援体制等については、第三国定住難民が我が国に円滑に定着できるよう、随時改善を行ってきたところであり、一定の評価はできるものの、現時点においては、第三国定住難民受入れの確固たる枠組みが構築されたというまでには至らず、これまでの受入れ経験や有識者会議報告書における提言や検討課題等を踏まえ、受入れの枠組みや運用に当たっては、今後も見直しを図っていく必要がある。

第 5 有識者会議報告書で示された主な論点及び平成 27 年度以降の方針

有識者会議報告書において示された提言や課題については、今後、関係行政機関を中心に検討し、随時、改善等を行っていくこととするが、有識者会議における主な論点及び平成 27 年度以降の本事業の方針については以下のとおりである。

1 受入れについて

(1) 受入れ対象及び地域

我が国の第三国定住による難民受入れは、アジア地域で発生している難民に関する諸問題への対応という見地から、タイの難民キャンプに居住するミャンマー難民を対象として実施してきた。

平成 20 年 12 月の閣議了解以降、ミャンマーでは民主化が進展しており、一部の地方・民族において将来的な帰還に向けた準備活動が始まっているものの、少数民族による集団的かつ自発的な帰還は行われておらず、難民問題が解決したとはいえない状況にある。ミャンマー情勢については、今後も注意深く分析・検討を続ける必要があるが、現時点においては、ミャンマー難民を第三国定住により受け入れる意義は低下していない。

パイロットケースでは、タイの難民キャンプで一時的な庇護を受けているミャンマー難民を対象として実施してきたが、UNHCR の情報によれば、タイの難民キャンプに居住するミャンマー難民の第三国定住に対する需要は減少傾向にある。そこで、平成 27 年度以降は、タイについては、既

に受け入れた第三国定住難民の我が国社会への定着が進むにつれて必要性が高まると予想される家族呼び寄せ（いわゆる家族統合）の機会の確保に努めることとする。

他方で、UNHCR等からの情報や政府による調査出張報告によれば、マレーシアにおけるミャンマー難民について、同難民の置かれている状況等を踏まえれば第三国定住に対する需要が高く、また、多くの難民が自活するため都市部での職業に従事している（いわゆる都市型難民）という点で自立可能性を受入れ条件としている我が国の第三国定住事業への馴染みやすさ等も認められることから、有識者会議報告書による提言を踏まえ、マレーシアのミャンマー難民を新たに受入れ対象とすることとする。

なお、有識者会議報告書でも示されたとおり、マレーシアのミャンマー難民を受入れ対象とする場合であっても、使用言語や生活習慣などを踏まえ、また我が国社会への影響も考慮しつつ、当面は従前の受入れ経験を活かすことができる形での受入れを行うこととする。

(2) 受入れ条件

閣議了解では、我が国社会における自立可能性を受入れ条件としているところ、まずは限られた人的・物的資源等を自立可能性のある者の支援に充てることによって、我が国における本事業の定着を進める必要があるなど、我が国の現状を踏まえ、引き続き同条件を維持することとする。

また、これまで実施してきた家族単位の受入れは、特に子どもたちの将来の観点から、極めて大きな意義が認められること等から、当面は家族を前提とした受入れを継続することとし、将来的には、単身者にふさわしい定住支援体制の在り方とともに、単身者の受入れについて検討することとする。

なお、既に受け入れた第三国定住難民との相互扶助を前提とした家族（親族）の呼び寄せについて、具体的な検討を進めることとする。

(3) 受入れ人数

これまでの受入れ実績や我が国における現行の支援体制等の現状に照らすと、受入れ人数を直ちに大幅に増加させることは時期尚早といわざるを得ない。

また、(1)のとおり、マレーシアのミャンマー難民を新たな対象とし、従前の経験を活かしながら新たな受入れ体制を構築していくことを踏まえると、従前のパイロットケースと同様、平成27年度以降、当面は、マレーシアのミャンマー難民受入れ人数を年1回約30人の範囲内とし、タ

この難民キャンプからは、家族呼び寄せの機会の確保に努めることとする。

2 定住支援等について

(1) 定住支援体制の在り方

現行では、難民対策連絡調整会議決定に基づき、①定住支援施設における総合的な定住支援（約 180 日間の定住支援プログラム）、②定住支援施設退所後 6 か月間における定住支援、③②の 6 か月経過後の定住支援の 3 段階に分けて、定住支援を実施している。これは、第三国定住難民が我が国に円滑に定着できるよう、段階をおって丁寧な定住支援を行う仕組みとなっており、一定の評価ができることから、今後も原則として当該支援を維持することとする。

また、第三国定住難民については、入国後一定の期間は、同難民に特化した定着に向けた特別なプログラムが必要であるが、既に入国している同難民への対応を含め、今後は、同難民の日本語能力、生活・就労状況等を踏まえた定着状況に基づき、我が国への一定の定着が確認できた時点で、第三国定住難民に特化した定住支援の段階的な終了時期等について検討することとする。

(2) 定住地域の選定

現行では、定住支援プログラムにおいて実施される職場体験等を通じて、第三国定住難民の希望を踏まえて就労先が決定し、これに応じて定住地域が決まる運用となっている。

同難民の自立における地方自治体が果たす役割の大きさを踏まえると、政府及び定住支援機関において、第三国定住難民受入れに意欲のある地方自治体及び就労先を開拓した上、同難民の来日時点において、定住先及び就労先をあらかじめ決定した方式による受入れについては、選択肢として今後検討すべき事項ではあるものの、現状においては、同難民の受入れを希望し就労先等を提供しうる地方自治体を安定的に確保することは困難であることから、当分の間、現行の方式を継続することとする。

第 6 まとめ

第 4 で示したとおり、第三国定住事業に取り組むことへの国内外における意義は高く、また、本事業が取り組むミャンマー難民問題は、当面、解決の目途が立っているとはいえないこと等を踏まえると、アジアにおいて最初に第三国定住難民を受け入れた国として、また、平成 23 年 11 月に衆議院及び参議院において全会一致で可決された「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取組に関する決議」において第三国定住プログラムの更なる充実に

向けて邁進するとされていることを踏まえ、我が国が本事業に取り組む姿勢を示す上でも、ミャンマー難民の第三国定住による受入れを継続する必要性は高い。

他方で、これまでの受入れ経験や有識者会議報告書における提言や検討課題等を踏まえ、受入れの枠組みや運用に当たっては、今後も見直しを図っていく必要がある、また、平成 27 年度以降は、マレーシアのミャンマー難民を新たに受入れ対象とすることから、受入れの実情に応じた見直しなどが必要となる。

したがって、平成 27 年度以降も、ミャンマー難民の第三国定住による受入れを継続して実施することとするが、関係行政機関等を中心として、従前の枠組みや運用にとらわれず、随時柔軟な見直しを図り、第三国定住難民受入れの枠組みを一層適切に構築していくこととする。

その上で、今後、ミャンマー情勢の変動により、ミャンマー難民を対象とした第三国定住事業を行う意義自体が大きく変化する可能性もあることから、受入れ対象の地域を含め、ミャンマー難民受入れ実施の是非に関し、ミャンマー情勢等について、注意深く分析・検討を続けた上で、判断することとする。