

平成 30(2018)年度
NGO 海外スタディ・プログラム最終報告書

提出日	2019 年 3 月 8 日		
氏名	檜山 怜美		
所属団体(正式名称)	特定非営利活動法人なんみんフォーラム		
受入機関名(所在国)	Refugee Council of Australia (オーストラリア)		
研修期間	2019 年 2 月 4 日～2019 年 3 月 4 日		
研修テーマ	より良い難民保護のための NGO ネットワークの役割と運営方法		

1. 導入		1
2. 本文		2
3. 考察・提言		7
4. 団体としての今後の取り組み方針		9
5. その他		10

1 導入

1-1 研修前の問題意識

世界では、紛争や暴力、迫害などにより移動を余儀なくされる人の数は年々増加し、その数は 2017 年末時点で 6850 万人に上っている。一方、難民のうち 85%は発展途上国に避難し、特定の国ばかりに負担が偏っていることから、昨今の国際社会では、これまで以上に多様なアクターが協力し合い、リソースを共有し、効果的な貢献をすることで、難民問題の解決に向けた新しい道が模索されることが期待されてきた。2018 年 12 月 17 日に、難民問題としては初めて国連総会で採択された国際(合意)文書、「難民に関するグローバル・コンパクト」(Global Compact on Refugees、以下 GCR)においても、「社会全体でのアプローチ(whole of society approach)」が導入されている。各国が GCR の指針に対し、どのような取り組みや成果が社会全体を巻き込んで残していけるのか、それも国際的な議論に終始するのではなく、各国、地域でも取り組んでいこうという機運が今まで以上に盛り上がり、今まさに注目されているところである。それは、セクターを越えた関係性がどのように築けるかということとはもとより、それぞれがどこまでの役割が果たせるかが問われる。NGO も主体的に動けるだけの機動力が必要になる。

日本はインドシナ難民の受け入れを契機として 1981 年に難民条約に加入し、様々な形で難民受け入れ政策を実施してきた。2004 年以降、日本での難民認定申請者数は年々急増しており、2017 年は 2 万人に近く上っている。すでに定住が認められ暮らしている人を含むと、少なくとも 3 万人の難民が日本で暮らしていると考えられるが、包括的な難民保護のための法制度はなく、難民への社会の理解は十分ではない。この現状は、数々の取り組みが何十年と重ねられた現在においても、抜本的には変えられていない。また市民社会の力も、社会全体への影響力、活動規模や範囲など、様々な面で欧米諸国に比べると限定的と言わざるを得ない。日本に逃れた難民を支援する NGO/団体が加盟するネットワークであるなんみんフォーラム(FRJ)は、その現状を変えていく旗振り役として先導していく必要があるが、組織上の課題がその実現を阻んでいる現状がある。幸い 2008 年前後に組織規模を拡大することができたが、組織運営(事務局を含む)体制の整備、加盟団体のよりよいコミットメントを引き出す求心力が依然として不足している。財政規模も 600 万円前後にとどまる上、活動財源の多くは助成金等外部資金に頼った状況で、何とかフルタイムスタッフ 1 人(プラスアルファ)を維持している状態である。国際社会が難民受け入れ・保護施策について新たなアプローチをしようとしている今、その潮流を汲み取り、社会が必要とするリーダーシップを見極めながら、難民支援における市民社会を代表する FRJ の果たすべき役割と活動戦略をこの機に見直し、それに向けた組織運営の改善に取り組んでいく必要がある。

1-2 研修のねらい

本研修は、難民分野に関わる諸外国のネットワーク NGO の社会的役割、セクター内での位置付け、運営体制や手法、活動展開を学ぶことを目的とした。政策や支援現場や当事者の声に共通するテーマや課題を含みながらも、スケールアップした学びが得られるよう、市民社会や各ステークホルダーの層が厚く、全国ネットワークとしての機能に重点を置いた研修先を選んだ。

研修国のオーストラリアは、移民や難民の受け入れに長い歴史を持つ国であるが、近年は決して難民受け入れに積極的な国ではない。オーストラリア政府は、毎年 1 万人を超える第三国定住難民を受け入れる一方で、近年ますます、ボートで逃れてくる庇護希望者をナウル共和国のナウル島やパプア・ニューギニアのマヌス島に送るか、「安全である限り」はボートがオーストラリア領土に近づかないよう送り返す政策をとっている。それ以前にボートで逃れてきていた人々もいるため、いつ頃どのようにオーストラリアに逃れてきたかによって庇護申請手続に違いがあったり、難民としての地位を認められても与えられる在留資格が異なったり、各種権利やアクセスできるサービスが異なる状況がある。数年単位で庇護申請手続きの結果を待つ人も少なくはなく、その間、法律扶助が受けられない人、収容されてしまう人、就労権がないが公的な生活費の支援を受けられない人、極度に生活が困窮しホームレス生活を余儀なくされる人などがいる。2017 年においては第三国定住難民約 1 万 5 千人、庇護希望者約 5 万人、難民認定約 8 千人と¹、規模感こそ日本と大きく異なるものの、抱えている課題や議論には類似点も多く見られる。

研修先の Refugee Council of Australia(以下、RCOA)は、難民や庇護希望者をめぐる課題に対してのコミュニティの声をとりまとめるために 1981 年に設立された、オーストラリア唯一の全国的な非営利のアン

¹ UNHCR Global Trends 2017 より。ただし庇護希望者数は Protection VISA の付与可能性がある人のみ。

ブレア(ネットワーク)組織である。2019 年 3 月現在、ニューサウスウェールズ州シドニー、ビクトリア州メルボルンの 2 箇所に事務所を置いている。オーストラリア全土に約 400 名の個人会員と 200 を越える団体会員をもち、RCOA の会員数と構成だけでも、オーストラリアの市民社会の規模や性質が日本と異なるとはいえ、ひとつのモデルとしてわたしたちも参考にしたい部分が多々ある。RCOA の財政規模は約 1,600,000 AUD に上り、自己資金率(寄付や自主事業などの収入)が 7 割を越えていることも特徴であるが、もともとは連邦政府資金が収入の 4 割弱を占めていた。現在は、政策に関する調査や政策決定者に向けたアドボカシー活動、啓発・キャンペーン活動、支援団体や難民コミュニティへ技術協力や情報共有・連携促進を中心に、よりアンブレラ組織としての機能に重点をおいた活動を展開することに成功している。

1-3 仮説

難民の受け入れに向けたオーストラリアの市民活動は活発で規模が大きく、受け入れ規模や年数など、日本とは異なる背景事情はあるが、2013 年以降の難民政策がより厳しい方向に向かっているオーストラリアは、日本と比べても市民社会の視点で見ればまったく楽観視できる状況にはなく、この間、RCOA 自身も連邦政府からの事業委託が打ち切られるという危機的状況に直面したが、むしろその危機を糧に大規模なファンドレイジングに成功し、会員数も伸ばし続け、財政規模は 5 年間で約 3 倍にまで成長した。その背景には、

- ・ ネットワークとしての価値を打ち出すことに成功している
- ・ 会員やステークホルダーの意見をとりまとめることに成功しており、ネットワークの良い活動を可能にしている

ということが考えられる。

1-4 研修方法

以下に取り組むことで仮説を検証する。RCOA のシドニー本部、メルボルンオフィスともに滞在した。

- ・ 内部資料、広報資料の収集
- ・ 役員や事務局スタッフへのヒアリングや意見交換
- ・ 理事会へのオブザーバー参加
- ・ 各業務の視察、補佐業務への従事
- ・ アデレードでの年次全国集会(Refugee Alternatives)への参加
- ・ ROCA が主催するネットワーク会議への参加
- ・ ROCA が加盟している他のネットワーク会議への参加
- ・ シドニー、メルボルンでの関係団体の事業視察、ヒアリング
- ・ 難民当事者との意見交換
- ・ 当事者コミュニティの訪問
- ・ 難民集住地域の視察

2 研修での学び

2-1 組織運営体制

(1) 理事会 — 理事会内の役割分担とサブコミティの活用

RCOA では、会員が投票権を持つ選挙においてノミネートされ選ばれた者 10 名(代表理事、副代表理事、書記、会計、5 名の団体会員代表者、1 名の個人会員代表者)と、理事会が指名する最大 6 名の合計最大 16 名で理事会が構成される。6 名の指名にあたっては、ジェンダーバランスや、難民の背景をもっている人も含むことなどが考慮され、透明性と公平性を確保する一方で、多様な経験やリソース、意見を包摂できるようにしている。実際に現在の理事の中にはシニアレベルのキャリアをもちオーストラリア在住歴の長い難民の背景をもつ人物が複数人加わっている。また、各理事の活動地域も異なり、全国に渡っている。任期は 2 年だが再任は可能。事務局スタッフ(有給)は含まれてはならず、RCOA の理事として報酬を得ることは禁じられている。代表理事、副代表理事、書記、会計の 4 つの理事会内の役職は年次総会で選ばれるが、議長については理事会内の投票で決定する。会員選挙で選出されている 10 名は半数ずつ入れ替え(選挙による選出)がある。以上はすべて定款に詳細が定

められている。また、理事会は年に 4 回のペースで通常開かれるが、理事会の下に委員会（例：ガバナンス&ファイナンシャル委員会、インターナショナルプロジェクト委員会等）も設置され、より詳細な検討、あるいは頻繁な議論が必要なものについては別途体制を組んでいる。

(2) 事務局 — 業務・機能の分散、多様な人材登用と勤務体系

CEO1 名と 4 つのチームで構成されており、2019 年 3 月時点で計 18 名、うち 7 名はメルボルンオフィスで、CEO を含むその他はシドニー本部に務める。バックオフィス業務は本部に集中しているが、他は 2 つの事務所を横断して動いている。連邦政府の方針や政策は全国規模で影響を与えうるが、オーストラリアでは州レベルでセクターの構成や政策、課題に違いがあり、地域ごとのネットワークもあることから、比較的市民社会の活動が盛んなシドニーとメルボルンの 2 箇所に事務所を設置し、ステークホルダーとの関係作りや課題のフォローアップに取り組んでいる。事務局内のチームは以下の 3 つで、名称、人数、主な役割は以下の通り。

- ・ Communications team 4 名：メディア対応、一般啓発、キャンペーンの実施
- ・ Policy team 5 名：調査・研究、政策提言
- ・ International and Community Engagement team 4 名：国際ロビーイング、当事者コミュニティへの技術的サポートや連携・協力
- ・ Projects and administration team 4 名：会員管理、広報誌の編集・発行、会計・経理、他事務・管理業務

CEO や数名のスタッフはフルタイムだが、大多数はパートタイムである。メルボルンオフィスについては全員がパートタイムであり、在宅ワークも多く活用されている。予算の兼ね合いもあるが、出産・育児、研究、他の職務との兼ね合いで、本人の希望によりパートタイムである場合も多く見られた。事務局内のコミュニケーションについては、各管理職のミーティングや各チームミーティングがそれぞれ毎週、全体会議が 3 ヶ月に一度のペースで開催されている。メンター制度などはないが、人数が少ない分スタッフは頻繁にやりとりをしており、顔をあわせるものから、電話会議まで、勤務日が異なる中でも調整の上でコミュニケーションを図っていた。総じて、オーストラリアの難民支援 NGO あるいは他の NGO セクターでの一定程度あるいは長年に渡り経験を積んできたスタッフが多いが、元ジャーナリストや法律家、研究者などスタッフのバックグラウンドは様々であり、難民の背景をもつスタッフも働いている。

ボランティアについては、組織的な採用にまではいたっていないが、年間数十名ほどおり、2017/2018 年度には 62 名のボランティアが事務局のサポートを行なっている。イベントや会議などの単発であれば、定期的に事務所でスタッフの作業をサポートしているボランティアもいる。

2-2 ステークホルダーとの関係構築、連携の仕組み

(1) 会員制度 – 多様なオプションとモチベーション

RCOA の「正会員」は、団体と個人の 2 種類。団体会員については、ニューサウスウェールズ州に約 90 団体、ビクトリア州に 75 団体、クイーンズランド州に 20 団体、その他の州に残り数十団体と、オーストラリア全域にわたる。活動領域や対象、規模、方針は様々であり、連邦政府や州政府などからの委託金や補助金により活動する団体から寄付金など民間資金のみで運営されている団体、宗教ベースの団体、当事者コミュニティなどがある。会員への申し込みにあたっては、RCOA のウェブサイトに掲載されている所定のフォームに記入をし、オンラインでも会員資格の申し込みが可能となっており、理事会が可否を決定する。個人会員の会費は収入の有無によって 2 種類（35 AUD か 70 AUD）のみだが、団体会員については財政規模により 75 AUD から 2,700 AUD までの 7 種類と幅広い金額が設定されている。RCOA の数倍、数十倍の予算で活動を展開している会員団体も少なからずいることから、RCOA にとっての重要な自己資金源であることはさることながら、75 AUD という最低金額設定は、ボランティアベースで活動する地域の団体などが財政事情から加入を断念せざるを得ない状況をうまく回避していると考えられ、その結果が会員数の実績にも繋がっている。2012/2013 年 170 程度であった団体会員数は、2019 年 3 月 9 日現在、235 まで増加している。

会員は、RCOA から、難民に関わる 이슈に関する定期的な情報アップデートが受け取れるほか、政策提言に関わる RCOA のネットワークに参加することができ、理事選挙での投票権や、RCOA が発行する資料のハードコピーを無料で受けとることができるなど、各種権利をもつ。会員団体については、人権分野に関わる求人広告を掲載している別団体のサイトへの掲載料のディスカウントが受けられたり、RCOA のボランティア求人ページに募集内容が掲載できる。RCOA の団体会員の基本情報（団体名、州、住所、ウェブサイト、SNS アカウント）はウェブサイトにデータベースとして掲載しており、活動地域などフィルターをかけて誰でも検索することができるほか、寄付物の受付の有無なども確認できるため、知名度の低い団体にとっては、ビジビリティを高める機会にもなっている。会員がそれぞれの希望によって参加できる RCOA 内のテーマ別ネットワークは主に 3 つあり、Asylum Policy、Settlement Policy、International Policy について、頻繁なものでは 2 週間に 1 度の電話会議を開いている。事務局や会員からの情報共有のほか、それらを整理し必要に応じて対応を協議することが目的である。この他、タスクフォースのような期間限定の枠組みを作ることもある。オーストラリアは全般的に NGO 間のネットワーク活動が盛んであり、RCOA の外でも、特定のテーマに対して関係する団体が集まる定期会合が持たれているが、情報共有のみが目的とされていたり、アドボカシーを目的としたり、地域に特化していたり、行政府もオブザーバー参加するものなど、多種多様である。よって、こうした各ネットワークの動きともリンクさせながら、RCOA 自身も会員団体も、特定の課題の解決にとって一番効果的なチャンネルとタイミングを探っている。したがって、RCOA 事務局も様々なネットワークに参加したり、事務局機能を担っている。

会員のモチベーションは様々なものが考えられる。1 つには、他団体との繋がり作り、RCOA を通じた政策やセクター内の動きなどの情報収集がある。加えて、自団体の経験やデータ・ケースの蓄積、問題意識を共有することで事態改善に繋がっていきたいというもの、また、政策と現状のギャップを分析し、訴える手段としても RCOA を活用している。独自にアドボカシーに取り組む団体もいる中で、1 団体だけではなく多くの団体から同じメッセージを政策に発信することを重要視する場合もあれば、小規模な団体にとってはアドボカシーへの取り組みを強化することにも繋がる。団体の立ち位置も様々である中、RCOA が必要なアドボカシーの代弁者となっている部分もある。

(2) Platform for Change - ワンボイス化、市民社会の Solidarity を育くむ

RCOA は 2016 年以降、セクター内の議論のすり合わせを行い、意見と優先順位のとりまとめを行ないながら、75 の市民団体の合同でオーストラリア自由党に向けて提案書の提出などを行ってきた。そうした取り組みを経て、2017 年に「Platform for Change」と呼ぶ文書を作成した。2018 年以降のオーストラリアの難民政策を 5 つのエリアにわけ、それぞれにビジョンと問題意識、提言をかかげる文書である。参加しているのは、NGO や難民当事者コミュニティ、研究者、草の根の活動を行う地域団体などで、ファシリテーションを専門とする講師を迎え、ワークショップを繰り返して作成していったものである。課題の優先順位づけにはオンライン投票プロセスも踏んだ。必ずしも RCOA の会員団体に限る枠組みではなく、より多様なアクターの参加を歓迎している。2018 年 7 月には、5 つのビジョンのうち 4 つに関してワーキンググループを立ち上げ、主な課題と解決策について議論を重ねている。筆者が研修中にアデレードで参加した全国集会「Refugee Alternatives」へは様々な層が参加していたが、Platform for Change を軸に参加者へのメッセージングと背景・問題意識の共有、アクションの選択が繰り返し呼びかけられ、構成やテーマもそれに沿ったものになっていた。2 日間の Refugee Alternatives の翌日には、同じアデレード市内にて、終日でセクター内戦略会議も開かれており、30～40 名が参加。5 つのビジョンのうち 2 つについて、向こう 6 ヶ月間の機会やチャンス、手法、インフルエンサーなどを特定し、アクションアイテムのとりまとめを行っていた。様々な団体の声を取りまとめるアンブレラ組織にとって、ワンボイス化が最も時間と労力を要する活動の 1 つであるが、事務局担当者は、それぞれの参加者が協働できるスペースをまずつくり、自分の意見が他の参加者からきかれているというポジティブな場づくりを心がけることが重要だと述べていた。

(3) Refugee Welcome Zone - 地方自治体の参画の促進

2002 年より、RCOA は Refugee Welcome Zone という取り組みを行っている。これは、地方自治体が Welcome Zone として登録することができるもので、難民支援への地方自治体の参画とリーダーシップを促す取り組みである。登録には要件はなく、難民支援のための予算の増額や受け入れ数を増やすことを必ずしも求めるものではない。2019 年 3 月時点で約 160 の地方自治体が Welcome Zone

として宣言している。RCOA のウェブサイト上で、地方自治体はプロフィールを登録することができ、自動登録ではないが情報を受け取った RCOA 事務局がダブルチェックを行い、サイト上にアップすることができる仕組みになっている。また、先進的な取り組みについてはウェブサイトなどで特集を組んでおり、地方自治体がそれぞれの強みやリソースを生かし、学び合い、連携していくことなどを目指している。

2-3 資金調達・マーケティング

(1) 収入源の変化 - 圧倒的自己資金率

導入でも述べた通り、ROCA は従来、連邦政府との委託契約を結んでおり、収入の一部は政府資金が占めていた。2012/2013 年度には収入全体の約 37%にあたる 209,046 AUD が政府資金で、その他に寄付金が約 32% (180,206 AUD)、会費収入が約 10% (61,474 AUD)、助成金が 8% (464,323 AUD)などで構成されていた。しかし、2013 年に政権が労働党から自民党に移行した後、連邦政府は ROCA への委託停止を決定した。そこで RCOA が事態を支援者に訴えたところ、2013/2014 年度の寄付金総額が前年度のおよそ 2.5 倍を達成し、収入総額の 48%に達した。その後、寄付金の総額および収入に占める割合は増え続けている。財政規模も、2012/2013 年度には収入総額 559,340 AUD、支出総額 489,234 AUD であったのが、2017/2018 年度には収入総額 1,571,220 AUD、支出総額 1,636,521 AUD と、3 倍規模となっている。2017/2018 年度の収入構成は、寄付金および会費が過去最高の約 75% (1,182,848 AUD)、各種事業およびコンサル業務による収入が約 9% (137,920 AUD)、助成金が約 10% (153,594 AUD)、Refugee Week による収入が 5% (89,703 AUD)、その他の収入が 4% (7,155 AUD)となっている。

(2) 事業収入例 - Refugee Week / Face-to-Face プログラム

Refugee Week は、世界難民の日である 6 月 20 日の前後にかけて RCOA が毎年実施しているプロジェクトである。RCOA の設立初期の 1988 年から実施されており、当初は世界難民の日の設置に向けたムーブメントの一つでもあった。Refugee Week 期間中は、難民当事者コミュニティや支援団体、地方自治体、学校、学生団体、宗教ベースの団体などが、市民・社会啓発に向けたイベントや取り組みを行うことを促す。Refugee Week の特設サイトで広報協力を受けられたり、どのようにイベント準備を行えば良いのか、集客やメディア戦略はどうすれば良いのか、難民当事者に参加してもらう意義や注意点などガイダンスを提供すると同時に、ポスター掲載料を設定したり、スポンサーを募ることで収入源にもなっている。2019 年は、これまであまり連携のなかった企業を巻き込み更に収益を増やす計画である。

Face-to-Face プログラムは学校や各コミュニティにおいて、RCOA が講師を派遣する有料プログラムで、RCOA 関係者がオーストラリア国内外での難民をめぐる課題や背景について説明をし、難民当事者が自身の経験や活動を話す。ニューサウスウェールズ州とビクトリア州を中心に実施しているが、遠隔地へはオンラインで実施したり、教育関係者などが活用できるキットを提供することで対応している。ニューサウスウェールズ州においては、1 日あたりプレゼンテーション 1 回につき 600 AUD、2 回につき 800 AUD、3 回につき 1000 AUD と、回数を増やせば単価が下がる価格設定で実施している。財源の限られる場合には、ディスカウント設定も用意している。

(3) キャンペーン - エンゲージメント率を増やす仕組み

RCOA は活発にキャンペーンを展開し、様々な層を巻き込んでいる。サインアップして情報を継続的に受け取るものあれば、アドボカシーのためのトレーニングプログラムに参加し実際にプロジェクトを立ち上げるものもある。また、研修期間中に、ナウル島やマヌス島に収容されている医療ケアの必要な人々をオーストラリアに移送するという法案 (Medical Transfer Bill) が採択されたが、その際には法案への賛同を集めるキャンペーンも大体的に実施している。特定の課題に関するキャンペーンの多くは、すでに調査・研究やロビーイング、政策への働きかけが進んできたものについて、実現可能かつ測定可能なゴール (メッセージ) を掲げている。多様なキャンペーンがある背景には、段階的にエンゲージメントを増やしていく狙いがある。エンゲージメント率により関わりのある個人や団体を階層化し、適切なアプローチをとることで、効果的にマーケットを育てていくことができる。事務局担当者は、最も優れた

キャンペーンは、直接的な課題解決手段に繋がると同時に、人々のモチベーションとエンゲージメント率を上げていくものだと話していたが、メールなどによる情報発信もターゲットを変えて発信し、かつ原則としてアクションに特化した内容となっている。漠然としたメッセージでは寄付が集まりにくいだけでなく、中長期的にみて社会を巻き込んでいく効果が望めないからである。

(4) 支援者へのメッセージ - インパクトの可視化、団体価値の置き方

RCOA が発行しているインパクト・レポートでは、どれだけの個人や団体が活動に参加し、年間いくつのキャンペーンを実施し、いくつのや調査研究、提言書の提出に取り組んだのか、何人の難民当事者が国際会議に参加したのかなど、数字による実績が記されている。その数字は、オフラインにとどまらず、ウェブサイトの訪問者や SNS のフォロワーなど、オンラインの動きも含む。事務局スタッフの、「難民となった人々は Charity だけを必要としているのではない。Solidarity も求めているはず」という言葉の通り、難民への排外的な風潮も強まる中、社会全体で取り組むことの価値を全面に押し出している。政策の変化やアドボカシー活動の実績や成果は、一般にわかりやすく、特に数字としてみせることが難しい。ネットワーク組織のもつ普遍的な存在意義を基準とした実績を可視化することに成功していることがわかる。

2-4 活動姿勢・特徴

(1) 難民当事者によるコミットメントの重視

アンブレラ組織として、RCOA は難民当事者コミュニティや個人がそれぞれの経験や問題意識を政策や社会に反映させていけるよう、彼らの活動のファシリテーションにも力を入れている。バックアップや仲介、戦略・技術的な協力を行う一方で、RCOA は中立的な立場を貫いており、当事者たちは個人、または自らのコミュニティを代表してアドボカシー活動に取り組んでいる。

2007 年以降、RCOA は毎年の UNHCR の NGO コンサルテーションへの難民当事者の参加を独自にサポートしてきたが、2017 年によく、Australia National Committee on Refugee Women (ANCORW) と NSW Refugee Communities Advocacy Network とともにスイス・ジュネーブで難民当事者向けにアドボカシー活動のためのセミナーを開催することに成功した。このセミナーを経て結成されたネットワークの働きにより、2018 年 6 月にはジュネーブで世界初の Global Refugee Summit が開催され、世界 27 カ国 72 名の難民の背景をもつ人々が集った。Summit は UNHCR NGO コンサルテーションと同時期に開催することで、参加者は政府関係者や UNHCR、各国の NGO との対話する機会を得ることができた。その 4 ヶ月後の 2018 年 10 月にもアジア太平洋難民の権利ネットワーク（以下、APRRN）の総会にあわせてタイ・バンコクでアジア太平洋地域の難民当事者間の会合も開催された。研修期間中、アデレードで開かれた 2 日間の全国集会「Refugee Alternatives」にも参加したが、ほぼ全てのセッションに難民当事者が登壇しており、参加者の中にもそれぞれのコミュニティで活動している当事者の姿が際立った。

一方で、当事者がスピークアウトしていく中で、リスクマネジメントにも取り組んでいる。先述の Face-to-Face プログラムにおいて公募で選ばれた難民当事者スピーカー候補には、専門家が入りトレーニングを行うほか、プログラム担当者が日常的にメンタリングを実施している。トレーニングでは、ストーリーテリングやプレゼンテーションの技術に加えて、過去のトラウマをフラッシュバックさせる恐れがあることから精神面の管理などについても取り扱う。トレーニング後に、やはり人前に立って話すには早いと本人が感じれば、無理に継続する必要はない。難民申請中の人については、弁護士とその人の法的な地位や心身の安全にとって重大なリスクにつながるかを確認するようすすめるほか、例えばプログラムを実施するクラスに難民の背景をもつ子どもたちがいる場合には、教員にその子どもへの事前確認をお願いし、セッションのあとにスクールカウンセラーによるカウンセリングの時間を設定するなどの対応を行っている。

RCOA の取り組みに限らず、オーストラリアでは、すでに多くの難民の背景をもつ人たちが、それぞれのスキルや経験、言語能力を生かして、難民や移民のためのケースワーカーやマネージャー、プログラム開発者、アドボカシー業務、コミュニティのサポート、多文化の背景をもつ同世代の若者たちへのサポートやメンタリングに取り組んでいる。その活動が世代を越えて引き継がれていることも、フィールド視察から伺えた。

(2) コミュニティ・コンサルテーションの実施

現在 ROCA は 5 カ年計画を策定しており、最新の活動計画は 2016-2020 年のものである。主に、定住にかかる課題、庇護申請にかかる課題、難民をめぐる国際社会の動きに関わる課題、啓発・キャンペーン、難民当事者コミュニティとの関わり、ガバナンスとファイナンスの 6 つの柱にわかれて目標と目的を設定している。またそれらに基づいて、1 年ごとの細かな活動計画を作成している。こうした活動計画の元となっているのが、コミュニティ・コンサルテーションである。2017/2018 年度には、年間 66 個のコンサルテーションを実施している。ここでの「コミュニティ」とは、難民当事者コミュニティだけを指すのではなく、NGO や受け入れ企業、政府事業の委託先など、様々なステークホルダーのまとまりを指す。構造化された質問と、オープンクエスチョンと 2 種類を用いており、前者においては ROCA が取り組んできたアドボカシーや政策提言活動の成果と課題であったり、最近の政策の変化がコミュニティに与えている影響等を確認する。ROCA が直接開催する場合もあれば、他の団体と共同で企画したり、実施を委託したりする場合もある。各コンサルテーションの内容は、ボランティアの協力も得ながらデータとして蓄積している。立証に役立てるだけでなく、コミュニティへのリーチアウト、良好な関係構築としても活用している。

3 考察・提言

3-1 結論

(1) 社会全体へのリーチアウトと関係構築

ROCA は、会員・非会員の枠を超えて、協働でのビジョンと活動戦略作りを通じた NGO セクターへのアプローチ、コンサルテーションや技術的サポートを通じた難民当事者とそのコミュニティへのアプローチ、Refugee Welcome Zone を通じた地方自治体へのアプローチ、Face-to-Face プログラムによる教育現場やコミュニティへのアプローチ、さらにキャンペーンや Refugee Week などを通じた個人やグループ、コミュニティ、企業などアプローチなど、様々なチャンネルや手法を用いて、社会全体にアプローチすることで、ROCA 自身の影響力を伸ばしてきた。排外的な世論や、非人道的な動きに対して単純に「拮抗する」ための勢力作りではなく、より包摂的で多様性に富む社会を「共に」作ることの「意義」に価値を置いたある種のムーブメントを、様々なステークホルダーと繋がることで作り上げていると言えよう。人々の連帯に対する意義が共有されているからこそ、一過性に終わらない活動展開ができています。ROCA にとって、社会の構成員それぞれが、目指す社会と政策の変化に向けた重要なインフルエンサーに他ならない。優先順位をつけるのではなく、すべてのステークホルダーとの関係の構築、コミュニケーションに継続的に取り組むことで、課題解決方法にも応用が利いてくる。そして、より多くのステークホルダーにアプローチしていくことで、より包括的な議論ができる場へと、ROCA の活動を押し上げている。それは、政策提言活動の範囲の広さにも反映されており、支援者の増加にも寄与している。

(2) 社会全体の活動の底上げ

ROCA は徹底して、社会全体を巻き込むことに加えて、様々なステークホルダーの活動の底上げに役割を特化している。Refugee Alternatives では大型 NGO から草の根の団体から個人まで様々な層が参加していたが、課題や提言を共有すること以上に、それぞれの参加者がそれぞれのフィールドで行動を起こしていく具体的なオプションや手法を提示している。難民当事者やそのコミュニティのアドボカシー活動やネットワーク活動へ技術的なサポートを行うことや、Refugee Week でのアドボカシーツールやリソースの共有も、そうした手法が反映されている。

(3) 明確な活動指針

ROCA は明確なビジョンと問題意識、課題解決に向けた提案をにかけており、仮説の通り、会員やステークホルダーの意見をとりまとめることに成功していると言えるが、それは筆者が当初想定した以上にドラスティックなものも含み、政策決定者に向けたものであるだけでなく、様々な社会層を意識したものとして作成され、行動計画も同様に話し合われていた。明確な活動指針と、具体的な社会へのメッセージングは、活動への賛同者を増やし、資金調達の成功にもつながっていると考える。

(4) 組織的なデータと情報の蓄積

Policy Team は、単独あるいは関係機関と協働で実態の調査を行い、統計を含めたレポートを多数作成しているほか、RCOA にはコミュニティ・コンサルテーションを通じた長年の情報の蓄積がある。政策の変化や論理の転換が頻繁にある中で、組織としてのデータと情報の積み上げは、どの時代においても RCOA の活動に欠かせないリソースと言える。

(5) 持続可能かつ独立性を担保した組織運営

RCOA は、理事会内の役割を細分化したり、事務局員もパートタイムであっても多様な人材を登用したりすることで、組織内の役割や機能を分散させリスクを減らすとともに、より効率的な組織運営体制を構築している。また、会員数を増やし会費の幅を持たせることにより会費収入を一定程度確保できているほか、自己資金率を高め、政府資金に頼っていないことにより、独自の立ち位置と意見表明を可能にしている。

3-2 本研修成果の自団体、NGO セクターの組織強化や活動の発展への活用方針・方法

本研修による RCOA から学びについて、以下を FRJ の組織強化と活動への筆者からの提言としたい。そのいくつかは、国内外の NGO セクターにもインパクトや影響を与えていくと考える。今後、理事会、加盟団体と協議をし、FRJ としての最終的な方針を取りまとめていきたい。

(1) 組織運営

- 理事会の役割分担を行う。これまで、各ワーキンググループや委員会に担当理事をつけるというこのみを行ってきたが、会計、書記、場合によっては資金調達などの役職設定は実現可能であると考ええる。
- 理事の人数を現在の 5 名から 8 名程度まで増やすことを目指し、多様な背景やスキルをもった理事が活躍する理事会を目指す。その上で、サブコミティ制を導入する。
- 中長期計画に、事務局の複数人体制を組むための施策を組む。特に、管理職へは国内外の NGO や難民支援における長年の経験や管理職経験者をパートタイムも歓迎する形で迎えることも積極的に検討する。バックオフィスについても、他の NGO で同業務にあたるスタッフを FRJ でもパートタイムで起用するなど、よりスキルと経験をもった即戦力の採用を狙う。
- ボランティアの採用制度を設計し、フルタイムスタッフの業務を日替わりで良いのでサポートできる継続的なボランティアを募集する。

(2) 会員制度

- FRJ が加盟団体に提供できる機会やリソース、FRJ が加盟団体に期待する貢献を明確にし、ウェブサイトでも公開する。また、加盟方法をウェブサイトに掲載する。
- 将来的には一律会費制を撤廃し、財政規模による会費の設定を導入する。
- FRJ が取りまとめ資料や統計を加盟団体に共有できるオンラインツールを作成する。同ツールは、加盟団体との相互情報共有のプラットフォームとしても活用する。

(3) 多様な社会層、ステークホルダーとの関係構築

- 移住者、入管収容、無国籍、多文化共生、外国にルーツを持つ子どもや家族の支援、困窮者支援、災害支援など、難民と関連するテーマで活動する NGO やそのネットワークをマッピング化し、NGO セクターでの繋がりを将来的にどう拡充していくことができるか中長期計画に反映させていく。マッピングには、地域レベルでの NGO ネットワークも含み、構成団体や活動目標、活動手法などを調査する。
- 難民受け入れや多文化共生に関わる先駆的な取り組みを行う地方自治体を調べ、FRJ の主催するイベントや会議へスピーカーとして招聘し、地方自治体との連携のあり方を探る。
- 毎年世界難民の日には、日本でも全国各地でイベントが企画されている。成果を上げている取り組み、先駆的な取り組みなど事例を紹介する、スピーカーを派遣できる団体を紹介するなど、加盟団

体とも協力しながら、イベント企画に役立つ情報やリソース、コンタク先をウェブ上で提供する、日本版 Refugee Week をローンチする。

- FRJ として主体的に実現可能かはわからないが、教育現場へのアプローチへは感心をもつ NGO も多い。RCOA から提供された Face-to-Face プログラムの情報や資料を元に、関心をもつ NGO に RCOA の取り組みを紹介する、あるいは RCOA に直接つなげるなど、日本での実現に向け寄与していきたい。

(4) 活動戦略・資金調達

- Platform for Change にならう、日本の難民政策、あるいは日本社会全体での難民受け入れに関する FRJ のビジョンと問題意識、提言をとりまとめ、活動指針としていく。1 年に 1 度、成果の振り返りと行動計画をたて、FRJ の年間事業計画に反映させていく。
- FRJ の活動をどうインパクトとして示せるか、広報戦略を再考する。

(5) 難民当事者・コミュニティとの関わり

- FRJ が加盟しているアジア太平洋の難民の権利ネットワークの東アジアワーキンググループでは、2018 年 10 月の会合で、難民当事者との協働が注目されている。RCOA が行う、難民当事者やそのコミュニティに対する情報提供や技術協力、エンパワメント活動、リスクマネジメント手法について、メンバー NGO に共有する。

3-3 テーマに関する日本の国際協力分野への提言

(1) 日本の NGO の国際プレゼンスの強化

RCOA は Annual Tripartite Consultations on Resettlement や UNHCR の NGO コンサルテーションズなど各国際会議に積極的に参加し、難民当事者の参加も実現してきた。政府による渡航費の補助を受けて参加してきた回も持つ。脆弱な財政基盤をもつ NGO やコミュニティにとって、国際会議への参加は資金面でのハードルも大きい。RCOA が世界初の Global Refugee Summit を実現させた背景には、国際舞台で築き上げてきたネットワークとプレゼンスも影響しているだろう。日本の NGO が国際的な視野をもって活動し、良い先例作りとリーダーシップを担っていけるよう後押しするスキーム作りが生まれると良いだろう。

(2) 難民受け入れ政策の実施に関する行政と NGO とのパートナーシップの強化

オーストラリアでは、連邦政府は全国各地の NGO と委託契約を結び、難民申請者中の生活支援や、難民認定後の定住支援、第三国定住難民の定住初期支援(個別支援)と定住後期の支援などを実施している。また、州政府についても、連邦政府の政策に頼らない独自の難民支援政策を実施しており、健康保険へのアクセスのない難民申請者への医療支援など NGO とパートナーシップを結んでいる例などがある。日本にそのまま応用できるわけではないかもしれないが、行政や地方自治体がそれぞれの特性を生かしながら、各地の NGO や地域団体と協働した様々なスケールでのプログラムや施策作りが将来的に日本でも生まれてくることを、社会全体でのアプローチに向けた 1 つの方策として提言したい。

4 団体としての今後の取り組み方針

FRJ 設立初期は、支援の欠落と重複を防ぎ、迅速化を図ることが活動の中心にあったが、課題解決に向けて支援現場の声をとりまとめて活動していくことが求められるようになり、2008 年に組織規模を拡大した。会合の頻度、独自に活動を展開するワーキンググループ(WG)やタスクフォース(TF)での取り組みも増え、難民支援のためのキャンペーン、行政を含む関係者との話し合い、議員に向けた勉強会など、活発な活動を展開するようになったが、同時に組織としてのガバナンスと透明性が求められるようになり、取り組みを進めてきた。フルタイムの事務局をおいたのは檜山が初めてであり、今年で本体制を組んで 4 年目を迎えようとしている。理事会と事務局が中心となり、トライアル&エラーの中で組織基盤整備を進めてきたが、より会員や連携団体の意見を取り入れた上で、技術的・専門的な助言を受けながら、集中と選択を行っていくには、抜本的な組織改革が必要ではないかと議論を進めてきた。

現在、FRJ は Panasonic NPO/NGO サポートファンド for SDGs の助成先に出選され、2019 年 1 月より、外部コンサルタントの協力を経て組織診断を行い、分析結果に基づく中長期計画の策定に向けた取り組みを開始している。檜山が本研修に参加している期間にも、理事や会員団体が構成されたタスクフォースによるステークホルダーへの聞き取りが日本で進められてきたところであり、会員間の連携強化、政策提言の推進、他のセクターや各ステークホルダーとの連携強化、事務局役割やマネジメント力等が、課題として浮かび上がってきている。今後は、聞き取り結果のとりまとめと分析に加えて、国内外の他のネットワーク組織の活動に関するリサーチも行ない、ステークホルダーを集めたワークショップを通じた組織強化計画のとりまとめも行なっていく。その過程に、今回の学びを行動計画策定に向けた情報やノウハウとしても、またワークショップの手法など技術的にも反映させることができると考える。次回タスクフォース会合は 3 月中に予定しているため、本研修での檜山の学びを収集してきた資料とともに共有し、事業への反映方法を検討したい。

また、3 月の理事会や次回運営委員会などにおいても、本研修の学びを共有し、参加者の意見や質問、議論を取りまとめた。RCOA からの学びに加えて、オーストラリアの NGO セクター全体の活動内容は、日本の NGO にとっても非常に資するものとなるであろう。

今後 RCOA から追加の情報や助言を求める場合も踏まえ、APRRN という共通ネットワークも通じながら、協力関係を維持していきたい。

5 その他

5-1 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

NGO にとって、海外の事例を学ぶ機会は自国の取り組みや自団体の取り組みを客観視する機会として非常に貴重である。今回、ネットワーク NGO として世界的にもリードしている RCOA とオーストラリアの NGO セクターから日本での活動の発展に資する様々な学びを得ることができ、支えてくださった事務局の皆さまへ感謝を申し上げたい。手続きへの理解が不足しご迷惑をかけた部分もあったため、1つ提案としては、受け入れ先から提出しなければならない書面については、それぞれ事前にサンプルが手元にあると有難い。

5-2 写真

【イエズス会難民センターの様子(シドニー)】

ケースワーク、食料・生活用品の提供、ランチサービスなどを行なっている。



【Asylum Seeker Resource Center(メルボルン)事務所外観と位置する Footscray に並ぶアフリカ国旗】
Asylum Seeker Resource Center は難民申請者の支援に力を入れて活動する成長著しい団体。



【Asylum Seeker Welcome Center(メルボルン)】
難民申請者を中心に、英語学習室やランチサービス、アート教室、ケースワークや生活相談などを行っている。



【コミュニティガーデン(メルボルン郊外、Werribee)】
ミャンマーのカレン族の難民やスーダンからの難民たちなどが交流しながら活動している。



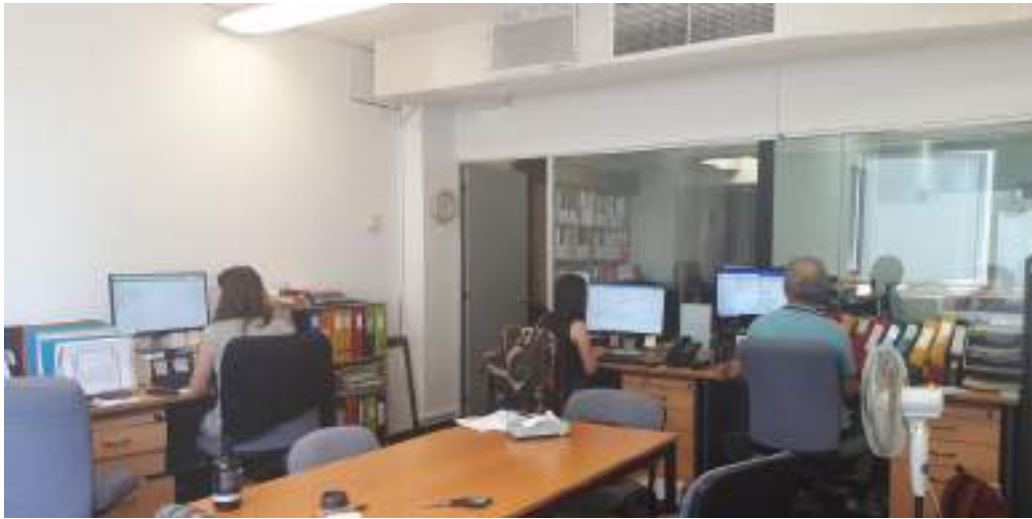
【現在はイラクやシリアからの難民が多く住むシドニー郊外 Fairfiled の様子】



【アデレードで開かれた Refugee Alternatives の様子】



【RCOA シドニーオフィス】



【 RCOA メルボルンオフィス】



【 RCOA の CEO、スタッフ、難民当事者で NGO スタッフの若者と】

