


2024 年度 NGO スタディ・プログラム最終報告書

| | | | |
|------------|---|------|---|
| 提出日 | 2025 年 3 月 5 日 | | |
| 氏名 | 生田志織 | |  |
| 所属団体(正式名称) | 特定非営利活動法人難民支援協会 | | |
| 派遣タイプ | 実務研修型 | | |
| 研修国・地域 | オランダ | | |
| 受入機関名 | Dutch Council for Refugees, Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, De Vrolijkheid, BOOST | | |
| 研修期間 | 2024 年 12 月 8 日～12 月 16 日 | 研修日数 | 9 日間 |
| 研修テーマ | 難民申請者をホームレスにさせないための公的支援のあり方 | | |

1. 導入

(1) 研修前の問題意識

難民支援協会では、日本で暮らす難民に対して、難民認定に向けた法的支援や、衣（医）食住の生活支援などを行っている。2023 年度の支援対象者数は過去最多の 996 人にのぼる。相談者の多くが来日から間もなく、日本に身寄りがないまま生活に困窮し、支援に頼らざるを得ない状況に置かれている。

難民申請者の日本での生活を支える唯一の公的支援の枠組みとして、政府は「難民認定申請者保護事業」（以下、保護費）を行っている。しかし、年間の受給者数は 200～600 人台と非常に限られており¹、所持金が無いにも関わらず、支援を断られる方が後を絶たない。保護費の受給が認められる場合であっても、その申請から受給までに長期間（1～3 か月以上）の待機を強いられる場合が大半である。この間、野宿を経験するなど極度の困窮状態に陥り、心身の健康状態の悪化を経験する方も少なくない。

特に、難民申請者に対して政府が提供する緊急宿泊施設の不足が著しい。昨年度の当会の住居提供者数は 288 人にのぼる一方、政府による宿泊施設の提供者数は 88 人に留まる。民間による支援が、公的支援を上回る状況が続いている。さらに、当会を含む民間団体の支援では追い付かず、難民申請者が常に野宿を経験している状態にある。

当会では、他の NGO と連携し、保護費の改善に向けた政府との協議や国会への働きかけ、メディアを通じた課題提起などを行ってきた。しかし、法的根拠の欠如や予算や体制の不足など、乗り越えるべき課題は多く、抜本的な改善には至っていない。

¹ 以下、保護費に関する統計の出典は、難民支援協会ほか「保護費予算の増額に関する申入書」

<https://www.refugee.or.jp/wp-content/uploads/2024/11/9370665c7093a97383c24eef2d61424d-1.pdf> による。本報告書におけるウェブサイトの閲覧日は、特記がない限りすべて 2025 年 2 月 21 日。

一方、諸外国に目を向けると、難民申請者が原則として公的支援の対象となる国も少なくない。難民条約は、逃れた先の国にかかわらず、難民としての地位を認め、権利を保障するための枠組みである。同じ難民条約の締約国でありながら、特定の国に逃れた難民・難民申請者が不利な立場に置かれる状況は正当化され得ない。日本が目指すべき法制度のあり方を検討・提案するにあたり、諸外国の知識や経験に基づく学びとその実践が有効であると考える。

(2) 研修課題の設定

このような問題意識に基づき、筆者は「難民申請者をホームレスにしないための公的支援は実現可能か。それはどのような目的や手段において行われるものか。その中で、NGO はどのような役割を果たすことが可能であり、効果的かつ理想的か」との問いを立て、研修計画を策定した。

① 研修国・オランダについて

欧州連合において、加盟国は、難民申請者の「必要最低限の生活を保障し、その身体的及び精神的健康を守る十分な生活水準²」を満たすための処遇体制を提供することが義務付けられている。今回は、その実施国の1つであるオランダを研修国とした。難民申請者に対する政府の支援に関する法制度が整備されており、諸外国への知見の共有にも積極的に取り組んでいる。特に、難民申請を行ったその日から、処遇施設での生活を開始することができ、ホームレスを生まない切れ目のない支援体制を整えている点が特徴である。なお、2023年の難民申請者数は39,680人、難民認定者数は13,771人であった³。2024年1月時点で57,285人が政府による住居提供を受けていた⁴。

② 受入機関について 研究課題に基づき、以下に挙げる4つの受入機関を選定した。

- Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (以下、COA) : 難民申請者の処遇を所管する独立行政組織である。難民申請者が実際に生活する施設の視察や、職員との意見交換を通じて、政府の立場から見た、公的支援の利点や課題を学ぶことを目的とする。
- Dutch Council for Refugees (以下、DCR) : オランダの難民支援 NGO のうち最も規模が大きく、全国の受入施設に活動拠点を有する。難民申請者に対する支援やアドボカシーに関する長年の経験を踏まえた、公的支援の利点や課題を学ぶことを目的とする。

² 「国際的保護の申請者の処遇のための基準を定める 2013 年 6 月 26 日付けの欧州議会及び理事会指令 2013/33/EU (改)」 https://www.unhcr.org/jp/sites/jp/files/legacy-pdf/EU_directives_standards_of_treatment_japanese.pdf 第 17 条第 2 項。また、本報告書における難民申請者の処遇に関する用語の翻訳にあたり、上記を参考とした。

³ UNHCR “Refugee Data Finder” <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download>.

⁴ AIDA “Country Report: Netherlands, 2023 Update” https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/04/AIDA-NL_2023-Update.pdf.

- De Vrolijkheid：全国の受入施設において、施設で暮らす子ども向けのワークショップを実施している。子どもの権利保障の観点に立った公的支援の利点や課題を学ぶことを目的とする。
- BOOST：アムステルダム市において難民・難民申請者向けの統合支援を行う。たとえ公的支援が充実していたとしても、当事者の生活は処遇施設のみで完結するものではない。難民申請者と地域社会との橋渡しを担う NGO の視点から、公的支援の利点や課題を学ぶことを目的とする。

2. 本文

(1) オランダにおける難民申請者に対する公的支援（概要）

本章では、まず、オランダにおける難民申請者に対する公的支援の概要を示す。特記がない限り、筆者が COA の職員から受けた説明に基づく記載である。

① 法律・組織

難民申請者に対する公的支援の実施機関として、Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) が設置されている。法律⁵及び規則⁶の定めに従い、1994 年の設立以来、単一の中央機関として難民申請者に対する物質的/非物質的支援を所管してきた。庇護移民省 (Ministry of Asylum and Migration) の管轄下にあるが、独立行政機関であり、政府から独立した理事会において、日々の組織運営に関する決定を行っている。職員 (2025 年 2 月時点で 6,867 人⁷) は、政府ではなく COA との雇用関係にある。難民認定手続を所管する Immigration and Naturalisation Service (以下、IND) からは完全に独立した組織である。

② 公的支援の内容及び対象

規則に基づき、原則としてすべての難民申請者が以下の処遇体制への権利を有する⁸。ただし、生活保護の資格要件を超える額の資産⁹を有する申請者については支援内容の縮小が可能とされている。

- 十分な住環境の確保に適した住居 (処遇施設、民間住宅、ホテルなど)
- 金銭の手当 (単身世帯の場合、食費として€56.00/週、衣料などその他 €14.47/週¹⁰)
- 難民認定手続中の交通費 (弁護士との面会に必要な交通費を含む)

⁵ Wet Centraal Opvang Orgaan (Wet COA) (EN: Act of the Central Agency of Reception)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0006685/2024-06-27>.

⁶ Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) (EN: Regulation on Benefits for Asylum Seekers and Other Categories of Foreigners) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017959/>.

⁷ 加えて、約 3,000 人の外部職員やボランティアが勤務。COA "COA-organisatie" <https://www.coa.nl/nl/lijt/coa-organisatie>.

⁸ 規則第 9 条第 1 項。

⁹ 単身の場合は€7,605 ほど。前掲注 4。

¹⁰ 規則第 14 条第 2 項、第 4 項。

- 娯楽及び教育活動
- 医療費（保険制度の範囲内）
- 損害賠償にかかる費用
- 例外的な費用

これらの処遇体制が確保されないことはすなわち法律違反を意味し、予算の不足を理由に COA が支援を停止する事態は想定され得ない。実際に、2022 年に DCR が COA に対して起こした訴訟で、処遇施設における住環境の悪化が法律・規則違反に当たるとの判決が出ている¹¹。

難民申請から 6 か月が経過すると、就労許可の申請が可能となる。しかし、雇用主が許可書を取得する必要があり、申請者が施設間を頻繁に移動するため長期的な雇用の見通しが立たないといった事情から、難民申請者の就労が積極的に進められているわけではない¹²。COA としても、就労を許可することが公的支援の必要性を補填する状態は想定していない。

< 難民認定手続中の支援 > 以下の流れで行われる手続の間、一貫して支援が行われる¹³。

- 登録：Ter Apel（北東部）または Budel（後述）の Central Reception Centre（以下、COL）において、難民申請書の記入や提出を行う。センターは居住施設を兼ねており、申請当日から施設での滞在が開始する。また、常駐の弁護士と面会を行い、法律扶助の開始及び担当の弁護士が決定する。
- 待機準備期間：申請から手続の開始までに 6 日以上（上限なし）の待機期間が設けられている。この間に弁護士と共に面接の準備や証拠の収集を行う。また、COL から他の処遇施設（Process Reception Centre（以下、POL）、Centre for Asylum Seekers（以下、AZC））に移動する。
- 標準手続：以下 6 日間の工程で構成される。すなわち、IND による詳細面接（1 日目）⇒ 弁護士との面会（供述書の修正等を行う。2 日目）⇒ IND が庇護申請を却下する意向の場合、その旨が本人

¹¹ VluchtelingenWerk Nederland "De uitspraak van het Hof over de asielopvang uitgelegd"

<https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/nieuws/de-uitspraak-van-het-hof-over-de-asielopvang-uitgelegd>.

¹² さらに、2023 年までは難民申請者の就労に 24 週間/年の制約が課せられていた。EU 法に反する旨の判決を受け、現在ではこの制約は撤廃されている。難民申請者の雇用に長年取り組んできた A Beautiful Mess

(<https://abeautifulmess.nl/en/>) や Refugee Company (<https://refugeecompany.com/en/home/>) は、その中で例外的かつ先進的な事例といえよう。

¹³ 手続の流れについて、前掲注 4 参照。難民認定手続全体の審査期間は明らかにされていないが、IND のウェブサイトにて、現時点における審査期間の平均や見込みを随時確認することができる。2025 年 2 月時点では、難民申請後の初回面接までに平均 3 週間、初回面接から標準手続の開始までに平均 62 週間で要していた。その後、詳細面接の実施から決定までに数週間から数か月を要することもある。IND "Asylum: latest developments" <https://ind.nl/en/asylum-latest-developments#average-waiting-times-for-interviews-ind>; IND "When is the application interview?" <https://ind.nl/en/when-is-the-application-interview>.

に伝えられる（3日目）⇒ 弁護士による反論書の提出（4日目）⇒ IND による決定（5日目）⇒ 結果の告知（6日目）である。

- 延長手続：IND が決定に時間を要すると判断した場合、延長手続に入る。延長期間は原則6か月、最大15か月で、この間も公的支援が継続する。

< 難民認定手続後の支援 > 以下の通り支援が継続または終了する。

- 難民認定の場合：法律に基づき、各認定者の住居確保¹⁴や統合支援¹⁵を担当する自治体が決まり、受け入れ先の自治体による住居提供の開始まで政府による支援が継続する。公営住宅の不足などを理由に入居先が決まらず、難民認定後の処遇施設での滞在が長期化する場合も多い¹⁶。
- 難民不認定の場合：不服申立て（地方裁判所に対して行う）中は支援が継続する。不服申立てを行わない場合は、不認定の判断から4週間後に支援が終了する。ただし、18歳未満の子どもやその家族については、その子どもが成人するまで施設での滞在が延長される。

③ 処遇施設

難民申請者の居住施設として、全国に300以上の Reception Centre（処遇施設）が設置されている¹⁷。2025年1月時点で72,493人が滞在しており、そのうち16,302人（約22%）は18歳未満であった¹⁸。申請者が居住先の施設や自治体を選ぶことはできず、施設の空き状況や閉鎖、難民認定手続の経過に伴い、数か月ごとに移動を求められる場合も少なくない。

2020年以降、処遇施設の入居者数は増加を続けている。難民申請者の増加のみならず、難民認定後の移動先の住居が不足している点も、要因として挙げられる。その結果、ホテルや学校、ジムなどの「緊急施設」の利用が常態化し、処遇施設のうち2/3を占めるまでになっている¹⁹。COAとしても、住環境や費用面から、緊急施設の利用は望んでおらず、通常の処遇施設の拡大を進めるべきと考えている²⁰。COAは新たな施

¹⁴ Huisvestingswet 2014 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035303/>) 第28条。

¹⁵ Government of the Netherlands "New Civic Integration Act 2021" <https://www.government.nl/topics/integration-in-the-netherlands/civic-integration-act>.

¹⁶ 2023年に処遇施設への滞在が認められていた者のうち1/3がすでに難民認定を受けていた。前掲注4。

¹⁷ COA "Capaciteit en bezetting" <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

¹⁸ COA "Personen in de opvang van het COA" <https://www.coa.nl/nl/lijst/personen-de-opvang-van-het-coa>.

¹⁹ COA "Capaciteit en bezetting" <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

²⁰ 緊急施設を用いた支援の限界は、オランダを含む各国で指摘されてきた点である。例えば、アイルランドの公的支援の枠組みである Direct Provision では、常設の処遇施設は設けられておらず、ホテルやホステルが活用されてきた。しかし、難民申請者の増加に追いつくことができず、2025年2月時点で3,000人以上が住居支援を受けることができていない (gov.ie "Statistics on International Protection Applicants not offered accommodation" <https://www.gov.ie/en/publication/ec5f2-statistics-on-international-protection-applicants-not-offered-accommodation/>)。

設の選定も担当している。難民申請者については、認定者と異なり自治体側に受け入れの義務はなく、自治体や周辺地域の理解を得ながら処遇体制を整えることとなる。

(2) 処遇施設の見学

COA 職員の案内で、2か所の施設見学を行った。以下は、特記がない限り、筆者が COA の職員から受けた説明に基づく記載である。

① Central Reception Centre Budel

オランダ南東部のベルギーとの国境付近に位置する常設の処遇施設である。森林や農作地に囲まれた立地で、自治体 (Budel) の中心部から徒歩 30~40 分ほどを要する。定員は 1,500 人。実際には 2,000 人分のスペースがあるが、自治体との協定によって制限を設けている。1960 年代にドイツ軍が使用していた広大な敷地に、居住棟やホール、医務室や庭園、子どもの遊び場などが並んでいる。また、事務棟には難民申請者の処遇や支援、手続きに関わるさまざまな政府組織や NGO の事務所が置かれている²¹。

当施設は、第一に、難民申請の登録センター (COL) としての機能をもつ。まず、申請者は Ter Apel の COL に向かい、登録を行う。Ter Apel が定員越えの場合に COA が手配をしたバスで Budel に移動することとなる。Budel にて登録作業の続きを行い、施設での滞在を開始する。Budel は POL や AZC としても長年利用されてきた。

入口にゲートが設けられているが、入居者の出入りは自由である。入口から徒歩数分の距離に、13 の居住棟が並んでいる。居室には 2 人部屋と 5 人部屋があり、家族の場合は単独で部屋を利用し、単身者の場合は相部屋となる。各部屋にはベッド、机、テレビ、冷蔵庫、ポット、ロッカーが設置されている。入居時にリネン類が配布され、歯ブラシなどの日用品は必要に応じて随時配布される。今回見学をした部屋は訪問日の朝まで使われていたとのことだったが、床がはがれており、家具の使用感が目立った。COA の職員からも「長期的な滞在に適した環境ではない」との発言が繰り返し聞かれた。政治家や周辺住民を処遇施設に招

処遇改善に向けた NGO による長年の働きかけを受け、2021 年に政府は Direct Provision に代わる新たな制度の導入を発表した。2028 年までに常設の「処遇統合施設」の新設を予定している。その他、脆弱性を有する申請者のニーズに合わせたコミュニティ内の処遇施設の設置や、NGO の関与に関する方針も示されている (gov.ie "Government agrees new comprehensive accommodation strategy for International Protection applicants" <https://www.gov.ie/en/press-release/9ed23-government-agrees-new-comprehensive-accommodation-strategy-for-international-protection-applicants/>; gov.ie "White Paper on Ending Direct Provision" <https://www.gov.ie/en/publication/7aad0-minister-ogorman-publishes-the-white-paper-on-ending-direct-provision/>)。公的支援の拡充に向けた制度の転換期にあるといえ、今後の動向に注目したい。

²¹ 政府関係の機関として、COA、IND、GGD (公共医療サービス)、外国人警察、DT&V (帰国支援)、王室憲兵隊 (国境警備) など。民間団体として、GZA (後述)、DCR、Nidos (親を伴わない未成年の保護)、Raad voor Rechtsbijstand (法律扶助)、De Vrolijkheid など。国際移住機関の事務所も設置されている。

くこともあり、難民申請者が置かれた現実を知ってもらうことが、より良い受入れのために重要であると考えているとのことだった。

共有部にはバスルーム、キッチン、洗濯機、乾燥機が置かれている。食事について、従来は全員に同じ冷凍食が配布される形だったが、現在では入居者に食品購入用のカードを配布し、各人が購入・調理する形をとっている。入居者のニーズにあった対応といえ、COA 職員の働きかけで勝ち取った改善点と捉えているとのことだった。居住棟のうち3棟は、親を伴わない未成年専用となっていた。また、他の入居者や周辺地域との間でトラブルが生じた入居者が生活する棟が別途設けられている。

COA は物質的支援の提供のみならず、情報提供者としての役割も担っている。さらに、施設常駐の職員のうち40人がケースマネージャーとして入居者のケアを担当している。それぞれのマネージャーがトラウマケアや子どもの福祉などの専門領域をもっており、脆弱性を有する入居者への対応を行う。入居者への対応記録はCOA 共通のデータベースに保存し、施設の移動後も引き継がれることとなる。子どもは周辺自治体の学校に通い、オランダ語の学習も学校にて行っている。また、入居者が希望する場合は、施設内で就労することが可能である。得られる収入は€14/週までと少額だが、常に定員(250人)を超える希望者がいる。

入居者の医療は、COA との契約に基づき GZA (Asylum Seeker Healthcare) と呼ばれる専門機関が担当している。入居者は、施設到着の翌日に健康診断と保険証の発行を受け、必要に応じて施設常駐の総合診療医への予約をとる。妊娠中の場合は助産師に照会する。施設内で精神科や歯科治療を受けることもでき、さらに外部の病院での診察が必要な場合は GZA を介して予約をとる。本人が希望する場合は、薬物やアルコールなどの依存症克服プログラムにつなげることも可能である。

COA と GZA の間で個人情報の共有範囲を定めており、入居者の医療関係の情報は COA とは独立したデータベースに保存される。また、COA が開催するケース会議には GZA も参加しており、医療上のケアを必要とする入居者への対応方針を共に検討している。

② Amsterdam Galaxy

アムステルダム市の港に常駐している船で、処遇施設の不足を受けて、緊急施設として利用されている。市の中心部まで自転車で20~30分ほどの距離に位置し、船の前には大量の自転車が並んでいた。アムステルダムの地域社会とのつながりを作りやすい環境といえる。

1,500人の入居者に加えて、船員150人が生活している。施設の運営にあたって、COAは船側との協議の上でルールを作成している。例えば、船を出入りする際には、入居者も含めてQRコードでの登録が求められるが、これは当施設に特有の規則である。

居室は原則2人部屋であり、居室内にバスルームが設けられている。3人以上の家族の場合は、空きがあればスイートルームを利用し、空きがない場合は連続した部屋を利用することとなる。船内の医務室に加えて、必要な場合は外部の病院へのアクセスも可能である。食事については、船外で調理をしたものが運ばれてきて、buffet形式で提供される。船側との取り決めにより、自室での調理は認められていない。

船の会議室やラウンジを活用する形で、COA の事務所が設けられていた。約 10 人のケースマネージャーに加えて、プログラマージャー、言語教師、管理人、カウンセラーなどが船内で勤務をしている。また、DCR のデスクも設置されている。

見学中、手狭な船の中を走り回る子どもたちの姿が印象的だった。COA が手配するスクールバスで周辺自治体の学校に通い、オランダ語の学習も学校にて行っている。また、後述する De Vrolijkheid も当施設にて活動を行っている。

③ その他

アムステルダム市内には、上記 Galaxy を含めて 9 か所（総定員数 3,750 人）の処遇施設が置かれている²²。そのうち Willinklaan は、市の中心部からバスで 10 分ほどの距離にあり、定員は 700 人である。外観は文末の写真を参照のこと。さらに、現在、使用期限が迫る Willinklaan に代わる新たな施設が建設されている。市の中心部から徒歩 10 分ほどのエリアに位置し、500 人が入居予定である。

（3） 受入施設内での NGO の活動

受入施設内では、複数の NGO やボランティア組織が活動を行っている。原則として²³各施設が団体と契約を結び、活動内容や居住者の情報共有などに関するルールを定めている。COA の職員からは、入居者の処遇改善や、法制度の改善に向けた働きかけ、日々の施設運営といった面で、NGO との連携を前向きに捉える様子が見えがえた。一方、NGO の側は、COA による支援のあり方をどのように捉えているのだろうか。以下、2 つの NGO の視察から探る。

① Dutch Council for Refugees (VluchtelingenWerk Nederland)

1979 年に各地域の難民支援グループを取りまとめる組織として設立された。現在は、1,200 人の有給職員と 9,000 人のボランティア職員で活動を行っている。アムステルダムに位置する本部に加えて、全国の主要自治体に地域事務所を持つ。さらに、すべての処遇施設に事務所を持ち、入居者に対する法的支援を行っている。2023 年には 73,000 人に庇護手続きに関する支援を提供した²⁴。

処遇施設における法的支援として、第一に、難民認定手続に関する情報提供を行っている。政府から委託助成を受けており、施設に到着した人のリストを COA から受け取り、セッションに招待する。最初のセッションでは情報提供のみを行い、本人の希望に応じて、2 回目のセッションを設定して難民申請理由の聞き

²² Gemeente Amsterdam "Opvang van asielzoekers in Amsterdam" [https://www.amsterdam.nl/zorg-
ondersteuning/ondersteuning/vluchtelingen/opvang-asielzoekers-amsterdam/](https://www.amsterdam.nl/zorg-
ondersteuning/ondersteuning/vluchtelingen/opvang-asielzoekers-amsterdam/).

²³ 後述の DCR については、例外的に政府と直接契約を結んでいる。

²⁴ Dutch Council for Refugees "Solidarity Magazine" (2024/25).

取りを行う。聞き取った内容を弁護士に共有し、本人の許可があれば、INDにも共有する。INDによるインタビューを補完する資料として活用されている。

DCRは、難民認定手続のインタビューへの立会いも行っている。18歳未満の場合は支援者の立会いが義務であり、それ以外は本人が希望する場合に立会いが認められている。DCRとしては、その場に「居ること」こそが、申請者の感情面のサポートも含めて、自らの役割であると認識している。DCRが立会いの際に作成した記録は、弁護士にも共有される。

さらに、処遇施設の相談窓口（Consultation Desk）において、難民認定手続に関する相談を常時受け付けている。また、子ども向けの情報提供の場（Time4You Project）も設けている。難民認定を受けた入居者に対しては、家族統合の支援を行い、難民不認定とされた方に対しては、詳細に書かれた不認定理由を分析し、訴訟を含めた今後の選択肢を提示する。

DCRによるこのような専門的かつ大規模な法的支援の質を確保するため、本部において Legal Help Desk を運営している。法制度や事例、出身国情報などに関するデータベースであり、DCRの関係者や弁護士、当事者からの質問に答える機能も備えている。Legal Help Desk に集約される疑問に基づき、本部のアドボカシー部門における政策提言上の課題を選定する。政府や国会、メディアへの働きかけに加えて、必要に応じて訴訟を提起することもある。

② De Vrolijkheid

2000年に設立され、全国約30の処遇施設において、施設で生活する子どもや青少年向けのアートワークショップを運営している。美術や音楽などのバックグラウンドを持つボランティアが、施設ごとにチームを構成して活動を行っている。ボランティアとして関わるにあたり、4時間の研修の受講を必須としている。アムステルダムに位置する本部の主催で、年間160人に対して研修を実施しているとのことだった。

今回は、ライデンの処遇施設における10～14歳向けのワークショップを見学した。5人の参加者が画用紙を回しながら、制限時間内に1つの絵を完成させるという内容。運営者の1人は入居者で、子どもたちとその他の運営者の言語的な橋渡しを担っていた。ライデンでは、入居者を含む16人のチームにて、週2回、年齢別のワークショップを行っている。処遇施設の一角に活動場所が設けられており、子どもたちが書いたさまざまな絵が飾られていた。団体専用の部屋ではなく、普段は保育所として使用されているとのことだった。活動の可否や条件は施設ごとにCOAと交渉をして定めている。De Vrolijkheidによる継続的な活動が、施設間を頻繁に移動し、新しい環境に日々直面する子どもたちにとって拠り所になっているとのことだった。

（4） 受入施設外での NGO の活動

難民の受け入れは、処遇施設という「場所」の提供に留まるものではない。オランダにおける難民支援は市民社会による多層的なイニシアティブによって支えられており、難民申請者に対する支援ニーズが拡大し

た 2010 年代半ば以降においても、新たな取り組みが次々と生まれていた²⁵。今回訪問した BOOST もその系譜に位置付けられ²⁶、アムステルダム市内において、処遇施設で暮らす難民申請者とオランダ社会をつなぐ役割を担ってきた。

BOOST の活動の柱は「人との出会い」「言語学習」「技術開発」である。活動資金の半分はアムステルダム市からの助成であり、活動拠点も市から無償で提供されている。難民支援に理解のある自治体ならではの活動ともいえる。難民当事者を含む 12 人のスタッフと 200 人のボランティアで運営している。支援対象は幅広く、難民申請者、難民認定者、非正規滞在者を含む。COA の施設で暮らしている人も多く訪れているとのことだった。Galaxy の COA 職員との会話でも、BOOST の活動に好意的な様子がうかがえた。

訪問時は間もなくランチの提供が行われる時間帯で、4 人のボランティアが 100 人分の食事を準備する傍ら、来訪者が団欒をしていた。アサド政権が前日に崩壊したばかりだったこともあり、来訪者と団体関係者が喜びを共有しあう場面に居合わせることができた。昼食後は、毎日約 2 時間の言語カフェが開催されている。オランダ語のレベル別 (CEFR A1-B1) に、生徒 6 人ほどに対して教師 1 人を付ける形で日常的な会話を学んでいた。同じ会場には、国境なき医師団による医療相談のデスクも設けられていた。

BOOST では言語教室も行っており、週 3 日、1 タームあたり 12 週間で開講している。常に定員 (190 人) を超える希望者がいるため、上記の言語カフェは次のタームが始まるまでのつなぎの役割を持つ。その他、オランダ語の学習がまったく初めての人を対象としたワークショップや、英語での会話をメインとした言語カフェも開催されていた。

技術開発としては、自転車の乗り方や修理の方法、ファイナンス、IT スキルなど、当事者のニーズを反映したプログラムが組まれていた。なお、BOOST による言語学習の取り組みは、難民認定後の公式な統合政策²⁷の一環として行われているものではない。難民認定後、社会との接点を持つこと自体にハードルを感じる当事者がいる中で、BOOST のような非公式の取り組みが、その橋渡しになっているとのことだった。

3. 考察・提言

(1) 結論

① 難民申請者をホームレスにしないための公的支援のあり方

²⁵ Boersma, K., et al., "A port in a storm: Spontaneous volunteering and grassroots movements in Amsterdam. A resilient approach to the (European) refugee crisis," *Social Policy and Administration*, 53(5), pp.728-742; Larruina, R., et al., "Responding to the Dutch Asylum Crisis: Implications for Collaborative Work between Civil Society and Governmental Organizations," *Social Inclusion*, 2019, Volume 7, Issue 2, pp.53-63.

²⁶ Rast, M., et al., "The resilience potential of different refugee reception approaches taken during the 'refugee crisis' in Amsterdam," *Current Sociology*, 2020, Vol. 68(7), pp. 853-871.

²⁷ 前掲注 15。

今回の研修を通じて、第一に、難民申請者をホームレスにしないための公的支援が実際に存在し、実現可能であることを明らかにすることができた。予算や体制の面から可能な範囲で支援をするのではなく、当事者の権利保障や必要に応じた支援を追求する COA の姿勢は、公的支援の不足に日々直面する日本の難民支援団体として、非常に重要な学びであった。

特に難民申請者に対する公的支援を一定の規模かつ安定して行うにあたって、COA が果たす役割の重要性を学ぶことができた。まず、COA が恒常的な組織として存在することで、処遇体制の改善に向けた中長期的な提案を行うことができています。また、自律的な組織運営は、各施設や地域の実情に即した支援につながっている。そして、これらの取り組みが法律に位置づけられているため、予算の有無に左右されることなく、安定的な支援を行うことができていた。

視察の際には、COA の職員から「場所の提供に留まらない支援を提供したい」という発言もあった。職員が入居者と積極的に会話し、バイネームでやり取りをしている様子も印象的だった。出身国や移動過程でのトラウマや、新しい環境での暮らしに戸惑いを感じる難民申請者との接触を通じて、法律が与える役割を超えた支援の必要性を認識してきた結果ともいえよう。ただし、緊急施設の利用や、施設間の頻繁な移動、当事者の権利の制約につながるルールの設定など、COA による支援が入居者ひとり一人の状況に寄り添えているとはいいがたい。このような公的支援の「限界」を乗り越えるにあたり、処遇施設の内外における NGO の活動が重要となってくる。

② 公的支援の限界、NGO の役割

本研修の第二の成果として、充実した公的支援を有する国における、難民支援 NGO の役割を明らかにすることができた点が挙げられる。NGO との連携に対する COA 職員の好意的な態度は、自らの役割とその限界の認識の上に成り立つものであるといえよう。特に、処遇施設における DCR の活動は、難民認定制度の適正性と公的支援の連関を示唆する重要な事例といえる。まずは、難民申請者が安心して暮らせる環境を国の責任において整えること。そして、難民申請者をすべからく法的支援と対象とし、専門的なアドバイスを受けながら審査を進めることができる仕組みを構築すること。このような難民保護を目的とした官民の実務的なつながりは、制度に対する信頼感の醸成にもつながるものである。

アムステルダム市の協力を得ながら活動する BOOST も、官民連携のユニークな事例といえる。難民申請者がホームレス状態を経験し、公的支援も十分に得られず、就労許可が出た途端に自立を求められる日本において、BOOST のような活動が成り立つだろうか。筆者の考えは「否」である。公的支援へのアクセスによって難民の安心を守ることが、社会とのつながりや自己実現といった尊厳を守るうえでの前提条件であることを実感させられた。

ただし、ここまで見てきた公的支援における官民連携は、難民の尊厳や自己決定権に対する NGO の要求を妨げるものではない点も確認しておきたい。研修期間中、処遇施設的环境や、施設間の頻繁を含む不安定な生活が子どもに与える悪影響など、オランダの公的支援制度に対する NGO の批判的な意見が繰り返し聞

かれた。DCR においては、前述の通り処遇施設の改善を求めて訴訟を行っている。官民連携の可能性は、難民保護という共通の目的において開かれるものであるといえる。

③ 公的支援の拡充に向けて

最後に、今回の研修を踏まえた、公的支援の拡充に向けた議論の多面性や包括性を指摘したい。すべての受入機関に共通していたのが、処遇施設での滞在の長期化に対する問題意識であった。特に、施設を運営する COA による指摘は重要であり、長期的な滞在を前提とした施設の設置は、理想的でも現実的でもないことが分かる。つまり、公的支援の拡充は、難民認定を迅速に行うための体制の確保や手続きの質の向上、難民認定後の定住支援のあり方など、庇護制度に関する包括的な議論の中に位置づけられるべきものである。

さらに、まさに今回の研修が目指した点でもあるが、難民保護のあるべき姿を、諸外国との関わり合いにおいて模索する姿勢も欠かせない。本研修は、COA においては International Knowledge Platform²⁸、DCR においては International Team のオーガナイズによって実現したものである。前者は、EU の助成を受けて、欧州諸国との難民受け入れの知識や経験を共有したり、国を越えた人事交流の取り組みを行ってきた。後者は、諸外国との知識共有に加えて、欧州共通庇護体制に対する働きかけや、欧州対外国境の処遇改善に取り組んでいる。両者の担当者レベルでの連携もみられた。

難民保護は、本来的に国際的な取り組みである。このような開かれた姿勢は、共通庇護体制をもつ欧州諸国においては自明かつ前提ともいえるが、日本においてはともすれば忘れてしまいがちな視点である。主権国家の枠組みを超えた難民保護の取り組みであることを常に自覚した先に、難民保護のあるべき姿がみえるのではないだろうか。

(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

今回の研修を通じて、日本の公的支援の改善に向けた非常に示唆的な知識を得ることができた。既に団体内で報告会を実施し、オランダの公的支援のあり方を学ぶとともに、日本において目指すべき方向性を検討する機会をもつことができている。2月には、当会が所属するネットワーク組織である「なんみんフォーラム」の加盟団体を対象に、本研修の報告会を行った。今後も、保護費の改善に向けたアドボカシーにおいて、今回の研修の成果を活用していく予定である。具体的には、自社メディアでの発信に加えて、関連団体の機関紙への投稿、報道関係者への知識共有を予定している。

今回の研修では、オランダの難民支援団体の規模の大きさや層の厚さも目の当たりにすることができた。特に、支援の質の担保と活動内容の拡大の両立に向けたデータベースの活用やボランティアの育成は、日本

²⁸ COA "Results and Lessons Learned AMIF International Knowledge Platform (2022-2024)" <https://ikp-asylum.nl/news-and-announcements>.

の難民支援 NGO の組織強化に役立つ取り組みといえる。なんみんフォーラムの枠組みや、支援現場における団体間のつながりを通じて、積極的に知識を共有し、実践していきたい。

3-3 テーマに関する日本の国際協力分野への提言

繰り返し述べてきたように、国内での難民受け入れは国際協力の一環として行われるものである。「難民条約」と「1967年難民の地位に関する議定書」の核となっている追放・送還禁止の原則（ノン・ルフールマンの原則）を中心に据える国際的な難民保護体制²⁹の実現に向けて、日本政府による難民申請者の生存権保障に向けた支援の拡充、予算や体制の確保など、一層の取り組みを求めたい。

4. 団体としての今後の取り組み方針（渉外チームマネージャー 赤阪むつみ）

難民支援協会は、設立当初から、難民申請者の生活支援と法的支援の両方を行い、さらに支援から見える課題を改善するために、政策提言も同時に行ってきた。今回の研修のテーマである「難民申請者の公的支援の改善」もその一つである。

2022年3月、岸田首相（当時）の声掛けにより日本政府のウクライナ避難民受け入れが開始された。それまで公的支援につながるまでに、子どもがいる家族、妊産婦であっても緊急宿泊支援が受けられず、民間がその肩代わりをしてきたが、ウクライナ避難民は、全員空港に到着してからシームレスな支援を日本政府は行った。一方、その他の国籍で日本に逃れてきた人への住居支援は変わってなく、今も野宿を強いられている。なぜ難民申請者にウクライナ避難民に行った支援ができないのか、どのような支援が可能なのか、日本が目指す公的支援とはどのようなものなのか、具体的な実像を描くために今回の研修は重要な学びであったと考える。

これまで公開情報で得られるG7を中心とする公的支援は把握してきたが、この研修報告にあるように、支援の現状と課題、官民の連携がより具体的に見えたことで、私たち日本での公的支援の在り様を議論する出発点にしたいと考えている。

具体的には、報告にあるように、「難民申請をホームレスにしないための公的支援が実際に存在している」ということ、日本政府が行ったウクライナ避難民受け入れも参考に、予算、運用用法、実施団体の関わりなどの改善を、関係ステークホルダーとともに実現可能な形を模索していきたい。

さらに、これまでの難民支援 NGO の役割にとどまっていると、公的支援の改善は見込まれないということ、今回の研修結果から実感している。公的支援の内容は、生活の安定にとどまらず、法的支援も行っていることなどお互いに役割を認めあう関係だからこそ成り立っていると想像している。ゆえに、難民支援 NGO としても自ら変化し、活動を展開していきたい。

²⁹ 「難民に関するグローバルコンパクト」 <https://www.unhcr.org/jp/media/global-compact-refugees-jpn-pdf> 第5段落。

5. その他

(1) 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

本プログラムの実績や趣旨を、外務省や事務局のウェブサイトに英語で掲載することを提案したい。受入機関との調整にあたり、研修の具体的なイメージや意義を伝えることに困難を感じる場面があった。研修のより円滑な実施に向けて、検討いただければ幸いである。

(2) 写真類及び研修員が受入先機関に提出した報告書類等があれば、添付

① Central Reception Centre Budel

- 居住棟外観



- 居室



② Centre for Asylum Seekers, Willinklaan (外観)



③ Centre for Asylum Seekers, Houthaven (建設現場)



④ Centre for Asylum Seekers, Leiden (外観、De Vrolijkheidの活動)



⑤ Dutch Council for Refugees

- アムステルダム事務所 (外観、内観)



- International Team 及びアドボカシー担当者との集合写真



⑥ BOOST (外観、言語カフェ会場)

