

平成 22 (2010) 年度「NGO 長期スタディ・プログラム」最終報告書

提出日：2011 年 3 月 25 日

氏名：小川 昂子



所属団体：特定非営利活動法人 難民支援協会

受入先機関名(所在国)：カリタス・スウェーデン (Caritas Sweden: スウェーデン)

研修期間(全体)： 2011 年 2 月 19 日 ～ 2011 年 3 月 13 日

研修テーマ：スウェーデンに学ぶ難民・難民申請者への効果的な支援手法と NGO のアドボカシー戦略

全体研修目標：スウェーデンでの本研修を通じて、①難民の安全と尊厳を確保できるプログラム運営やカウンセリング実施手法の習得、②有効なアドボカシー方法についての知識向上、③スウェーデンを中心とするヨーロッパ地域の難民支援 NGO と相互に経験を共有できる継続的な関係の構築

具体的な研修内容：

1) 第三国定住 (Quota Refugees) プログラム関連：

- ①プログラムの全体像についてのブリーフィング受講、関連資料学習
- ②難民へのインタビューの実施
- ③受け入れを担当している自治体のケースワーカーとの面談
- ④関係団体への訪問・聞き取り

コンタクトした関係機関・団体：カリタス、ヘーデモラ・コミュニティ(自治体)、Red Cross Centre for Tortured Refugees、セーテル・コミュニティ(自治体)、スウェーデン国教会、スウェーデン移民局 (the Swedish Migration Board)、スウェーデン赤十字 (SRC)、UNHCR

2) 難民認定申請者への支援関連：

- ①難民認定申請手続の全体像についてのブリーフィング受講、関連資料の学習
- ②難民申請者へのケースワークやプログラム運営を行っている機関や団体の担当職員やボランティアからの聞き取り
- ③難民認定申請者(主にすでに全てのプロセスが終了した者)に対するカウンセリングへの参加
- ④難民申請者へのインタビュー・家庭訪問の実施(保護者のいない未成年難民の施設含む)

コンタクトした関係機関・団体：アムネスティ・インターナショナル・スウェーデン (AIS)、「Bonabena (ヘーデモラ・コミュニティ(自治体)運営の保護者のいない未成年難民のための施設)」、カリタス、世界の医療団、The Red Cross Health Care Center for Undocumented Migrants, Rådgivningsbyrån, スウェーデン国教会

3) アドボカシー・ネットワーキング関連：

①関係会合への出席

②アドボカシー活動に関わる団体の職員や政府機関関係者からの聞き取り

③関係団体や施設への訪問

コンタクトした関係機関・団体：AIS、カリタス、スウェーデン国教会、スウェーデン移民局、スウェーデン外務省、Red Cross Health Care Center for Undocumented Migrants、Rådgivningsbyrå、SRC、Swedish Network of Asylum and Refugee Support Groups (FARR)、The Swedish Association of Hard of Hearing People、UNHCR 他

研修の成果：

(※目標に対し達成できなかった内容がある場合は、その理由とあわせて報告してください)

研修の成果について、①第三国定住プログラム、②難民申請者への支援、③関連するアドボカシー活動およびネットワーキングの3つに分けて以下で述べたい。

まず、第三国定住について、研修を通じての第一の成果は、難民自身を含む多様な関係者から聞き取りを行うことで、その制度について理解を深められたことである。その中でも特に、第三国定住難民へのメンタルヘルス・トラウマケアと、定住後の文化的な差異への配慮が、難民の安全と尊厳を確保したプログラム運営に重要であることを学んだ。

スウェーデンでは、スウェーデン国内到着後、個人で申請する難民認定申請手続の制度に加えて、主に難民キャンプで生活している難民を受け入れるクォータ難民制度（ここでは第三国定住と呼ぶ）を採用しており、毎年約1,900名の難民がスウェーデン各地で受け入れられている。¹何名を受け入れるかに関しては、毎年政府が決定している。どこの国・地域から何名受け入れるかに関しては、毎年ジュネーブで開催される「Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR)」(国際機関(UNHCR や IOM)、難民の第三国定住受け入れを行っている政府、NGOs が参加する国際会議)を参考に、国際情勢を考慮した上で、UNHCR の協力を得て、スウェーデンの政府機関であるスウェーデン移民局のスタッフが、選ばれた地域を訪問して難民に直接面談をして決定する。現地を訪れることが難しい場合や緊急を要する場合は、UNHCR から提供される書類(dossier)のみを参考に受け入れる場合もある。毎年、数百席は緊急ケースに確保しているとのことである。UNHCR バルト諸国および北欧諸国地域事務所の Karin Davin 氏(再定住支援担当)によると、スウェーデン政府が受け入れる再定住難民の調整は、全てジュネーブ本部で行っており、ストックホルムにある地域事務所はモニタリングのみということである。今回の研修で印象的だったのは、北アフリカの情勢が緊迫していることを受け、スウェーデンは、同地域からの難民受け入れを特別措置として検討していることであった(移民局の Mikael Ribbenvik 氏(Director for Legal Affairs)談)。3月中には、エジプトに使節団を派遣する予定とのことで、その対応の早さに感銘を受けた。

再定住が決定した者(難民および保護が必要な者(persons in need of protection))には、最初から永住権が与えられる。その後、難民は4年で、それ以外の者は5年で、市民権を申請することができ、スウェーデンでは二重国籍が認められているため、たいていの者は、早期にスウェーデン国籍を取得する。国籍を取得の際に、語学レベルやスウェーデンに対する知識を求められることは現在のところない。

¹ The Swedish Migration Board の HP を参照: <http://www.migrationsverket.se/info/3664.html>

どの地域に居住するかについては、移民局とそれぞれの地方自治体が相談の上、調整される。手順としては、それぞれの自治体で年間の難民受け入れ人数が決められており(例えば、ダーナナ県南部の Säter では、毎年 35 名の難民を受け入れる契約になっている)²、移民局が適宜各自治体に候補者の簡単な情報が書かれた書類とともに打診し、自治体は、特別な事情がない限りは、出身国等に関係なく、定員になるまで受け入れるとのことである。

再定住後は、語学の習得を中心に、現地への統合が重視される。興味深いのは、語学の講座やスウェーデン入門の講座は、難民限定ではなく、移民一般向けに開講されているということだ。イラン出身の再定住難民は、「この国に来たときから永住権を持っていたので、自分が「難民だ」と意識することは少なかったし、移民が多いので³周りから難民かどうか尋ねられることもなかった」と話してくれた。近年、特に国内統合の重要性が認識されており、各地で自治体とも協力しながら統合にむけたプログラムを運営しているスウェーデン赤十字(SRC)の Henrik Nilsson 氏(National Coordinator for Integration Services)は、難民を含むニューカマー側だけでなく、受け入れコミュニティへの働きかけの重要性を指摘した。

難民が他の移民と同様のサービスを受ける一方で、難民特有のニーズもある。その中でも特徴的なのは、メンタルヘルスのケアである。難民の多くは、投獄や拷問を経験しており、トラウマを抱えている場合が多い。そのような内面的な問題は、その他の疾患や障害のように表面化しにくいと、特に注意が必要である。私がセーテルを訪問した際に、障害を持つ者や女性、子どもといったより脆弱な立場の難民の受け入れを打診された場合はどうするのか、何か特別なプログラムが用意されているのかを尋ねたところ、担当ケースワーカーの Christina Edwards 氏は「そういった目に見えることは特に問題ではないのよ。施設が整っていれば受け入れるし、難民に限らず現地住民の中にもそういったニーズはあるでしょ。けれど、拷問の経験やトラウマからくる症状はわかりづらいし、文化的背景からそういった治療を受けることを躊躇する人もいるから、特に気をつけているのよ」との返答を受け、私もその通りだと納得した。

再定住難民を含め、難民および保護が必要な者として永住権を得た者は、自治体のケースワーカーから基本 24 ヶ月、最長合計 5 年までのケースワークが受けられることになっている。したがって、日々のやりとりの中から、ケースワーカーがトラウマケアの必要性を感じた場合は、その専門家に紹介するということが可能である。スウェーデンには、ストックホルムにある Red Cross Center for Tortured Refugees を中心に、拷問・トラウマケアの専門機関がいくつかあり、難民特有の経験に基づく症状に対する個人向けカウンセリングや、グループでのヨガを使ったセラピー等が行われている。ただ、このような専門家のそろった機関は、スウェーデンのどこにでもあるわけではなく、各自治体によっても対応が違いため、医療にはつながったとしても、必ずしも同質の治療が受けられるわけではないところは課題だと感じた。

また、最近の懸念として、多くの関係者から共有されたのは、2010 年 12 月の政策転換により、難民受け入れの担当が、各地方自治体からスウェーデンのハローワークにあたる Arbetsförmedlingen に移行したことである。この移行によって、難民は、就職することが一番の目標として掲げられ、また、ケースワークは、これまで経験のない Arbetsförmedlingen の職員が行うということで、スウェーデン社会に適応するために時間の必要な者や医療が必要な者が十分なサービスを受けられない可能性が指摘されている。もともと 2 年間の移行期間があり、現在は詳細について地方自治体と Arbetsförmedlingen の間で話し合いも持たれているということなので、一概に政策が後ろ向きになったとは言えないが、今後も注意してその動向を見守って行くことが重要だろう。

² ちなみに、セーテルの人口は、2010 年 12 月現在、約 11,000 人である。(セーテルの HP を参照:<http://www.sater.se/omkommunen/fakta.4.2179483610995d2326d80001689.html>)

³ 2009 年現在で、スウェーデン人口の約 5 分の 1 は、外国生まれか、その親が外国生まれである。(12 パーセントは外国生まれである。(Swedish Institute (2009), *Study in Sweden* (Stockholm: Swedish Institute)参照)

次に、難民申請者への支援に関する成果について述べたい。今回の研修では、受け入れ団体であったカリタスならびに諸関係団体の活動内容から、特に不認定になった申請者への支援やカウンセリングに重点を置いて学ぶことができた。それは、日本の難民支援の現状や弊団体に来訪するクライアントの傾向とも重複するため、有益であった。弊団体で行っているカウンセリング手法との共通点が多く、ソーシャルワークの理念に基づくカウンセリングの重要性を改めて実感した。

スウェーデンで難民申請を希望する場合、全国各地ならびに空港にある移民局の事務所に出席申請を行う。詳細な申請書を記入する必要はなく、まず基本的な情報が聞き取られ、遅くとも一ヶ月以内にはインタビューが行われる。全ての手続は、移民局が用意した通訳がいなければ進めることはできず、インタビューは本人、弁護士、通訳、審査官(移民局職員)の4者で行われる。全てのインタビュー内容は記録され、後日、内容が正しいかどうか確認するため、本人と代理人の弁護士に郵送される。移民局での審査結果が却下された場合、独立した機関である移民裁判所(the Migration Court)に上訴することができ、そこでも却下された場合は、移民上訴裁判所(the Migration Court of Appeal)にさらに上訴することができる。ただし、移民上訴裁判所ではガイドラインを形成する必要のあるごくわずかの新しいケースのみが審査されるので、そこで審査されるケースは稀である。このプロセスは、平均して1年から2年かかり、裁判中も含めてその期間中は、移民局から住居や生活費が支給される。

カリタスを含め、関係 NGOs に相談が持ち込まれるのは、移民局での審査結果が却下された後、もしくは移民上訴裁判所への上訴も全て却下された後の場合が多い。したがって、具体的に支援する手立てのないケースがほとんどだということだ(カリタス・スウェーデン Susanna Walther 氏(Refugee Officer)談)。そのような相談を受けた場合は、本人との面談の後、資料を元にケースを見直す作業を行うが、本人には、面談の際、率直に、難民と認められる可能性がとても少ないことや自主帰還・退去強制手続、「地下生活」のリスクについても説明し、難民としてだけでなく、それ以外の方法でスウェーデンで合法に生活できる方法がないかについても一緒に考える。カリタスで相談者に面談をする際に気をつけている点は、1)できる限り相談者から話してもらうように心がけ、2)適切で正しい情報を提供し、本人が決定する過程をサポートすることである。この2点は、私も弊団体のスーパーバイザーから常々助言を受けていることで、その重要性を再認識した。「決めるのは相談者本人であり、私たちではない。私たちの役割は情報を提供し、移民局や裁判所の決定が妥当だったかをモニタリングすることだ。」という Susanna の発言が印象的であった。

もちろん、ケースを見直した結果、移民局の却下理由が妥当でないと思われる場合や、全てのプロセスが終了した後に新しい事実が出てくる場合もある。そのような場合は、Rådgivningsbyrån (Swedish Refugee Advisory Center:1999年に設立された団体。カリタスやアムネスティ、赤十字等6つのNGOsが共同出資で運営。フルタイムの弁護士4名とインターン2名が勤務)に紹介し、何らかの法的措置を講じてもらうこともある。

移民局が行う送還について、直接担当者に話を聞けなかったことは残念であったが、カリタスを始め関係 NGOs 職員の話によると、難民認定申請手続の最終的な結果が確定した2週間後ぐらいに移民局から出頭の要請があり、送還に協力するかどうかのインタビューがソーシャルワーカーによって行われる。このインタビューは、2回から3回行われることもあり、送還に自発的に合意した者の場合は、送還時の問題はそれほど多くないとのことである。また、イラクやアフガニスタン、コンゴ民主共和国といった27カ国・地域の出身者には、大人一人当たり SEK30,000(日本円で約39万円)、家族で最大 SEK75,000(日本円で97.5万円)を「生活再構築サポート」として受け取ることができる。⁴ 送還の問題は非常にセンシティブなものであるが、今回の研修を通してスウェーデンの実務を知れたことは意義深く、今後、弊団体内さらには日本国内の難民支援に従事する団

⁴ スウェーデン移民局のHPを参照：http://www.migrationsverket.se/info/1137_en.html

体のネットワーク内でも情報を共有し、日本政府への政策提言に向けて議論していければよいと考える。

最後に、関連するアドボカシー能力の向上およびネットワーキングについての成果を述べたい。効果的なアドボカシー活動について学ぶことと、関係団体とのネットワーキングを行う上で、その分野で中心的に活動しており、人望も厚いカリタスの George Joseph 氏の下で研修を行えたことは非常に有益であった。アドボカシーに関しては、関係者から話を聞いたり会合に参加すればするほど、政府と NGOs の間のオープンな対話の空気に驚かされ、スウェーデンと日本の差を実感させられた。一般的な人権問題についても、難民問題という特化した 이슈であっても、すでに政府側と NGOs、国際機関が話し合う場が定期的に設定されており、日々様々なプロジェクトでの交流も深い。もちろん、それぞれ立場は違うため、お互いの意見ははっきりと言っているが、お互いがお互いにとって必要な存在であるという認識がしっかりと根付いているという印象であった。移民局の Mikael Ribbenvik 氏 (Director for Legal Affairs) に、重要事項の決定過程に NGOs を含めることの利点について質問したところ、1) 移民局の立場を説明する良い機会であること、2) NGOs は全国各地で活動を展開していることから、移民局だけでは耳に入らないことを聞く機会にもなること、そして 3) NGOs を含めることで透明性の確保に繋がるからだという回答が得られた。2) と 3) に関しては、同じく移民局の職員で、収容施設に勤務している Eva-Katarina Ekermann 氏からも聞かれた。政府との建設的な関係構築の鍵として、George Joseph 氏からは、「感情的になるのではなく、事実や正確なデータに基づいた情報を提供し続けることが鍵だ。そして、何よりも、どの機関に属しているかではなく、人間同士として接していくことが重要だ。」との助言を得た。日本の中で、スウェーデンで見られたような開かれた対話の場を設定していくには、歴史や社会制度の違いもあり、なかなか難しく時間のかかることかもしれないが、私たち NGOs 側がより一層正確で役立つ情報を政府機関に対して提供し続けることで、重要なパートナーであることを認識してもらうことができ、結果的には建設的な協働関係が構築できるのではないだろうか。

ネットワーキングについては、受入先のカリタスの協力もあり、アムネスティ(AIS)や赤十字(SRC)、スウェーデン国教会、移民局、地方自治体、UNHCR 等、スウェーデン国内で難民支援の分野で中心的に活動を行っているアクターとはほとんどコンタクトを持つことができた。それらの機関・団体と、今後も連絡を取り合い、経験を共有できる関係が築けたことは、特筆に値するだろう。今回は、研修が短期間だったこともあり、ヨーロッパ地域にまでネットワークを広げることではできなかったが、カリタスや AIS、SRC は、ヨーロッパレベルでのアドボカシー活動にも熱心なことから、今後、関係を継続させる中で、さらなる広がりが期待できる。

以上、①第三国定住プログラム、②難民申請者への支援、③アドボカシー活動とネットワーキングの 3 点に分けて研修の成果を振り返ってみた。心残りの点としては、第三国定住関連では、移民局の担当者から話を聞く機会が持てなかったこと、難民申請者への支援関連では、カリタスでの相談件数が、私の滞在中には非常に少なかったため、十分な数のカウンセリングに参加できなかったこと、ネットワーキングに関しては、ヨーロッパレベルにまで広げられなかったことが挙げられるが、いずれも研修期間の短さに起因するところが大きいと思う。その一方で、例えば、カリタスではカウンセリング数の少なさを補うために、担当スタッフから現在進行中のケースについて説明してもらったり、質疑応答の時間を増やしてもらったりという措置を講じていただき、限られた時間やリソースの中で、最大限の効果が得られるよう努力できたと感じている。

本研修成果の自団体の組織強化や活動の発展への活用方針、方法：

まず、研修全体を通して得た知識は、日々の活動に反映させられるように、難民支援協会において勉強会を開催し、スタッフや関係者で共有する。その中でも、第三国定住ならびに自発的帰還のプログラムについては、さらに情報を蓄積した上で、積極的にアドボカシー活動や情報発信に活用していきたい。また、今回の研修を通じて関係が構築された団体や機関とは、継続的に連絡を取り合い、情報や経験を

共有することで、難民支援協会自体の組織強化、さらには日本国内の難民支援ネットワークの能力強化に繋がると考える。

難民向けのプログラムとしてぜひ取り入れたいと考えているのが、ヨガクラスである。Red Cross Center for Tortured Refugees にて実施されているプログラムの一つで、グループでのセラピー治療の一方法として非常に良い効果が証明されているようだ。個人的にも身体を動かすことによるヒーリング効果については実感しており、今回の研修中に実際にヨガクラスに参加し、他の参加者の様子やコーディネーターの話を伺った結果、難民支援協会の受益者向けにも応用してプログラム化したいと思うに至った。最初は、現在、継続的に実施している難民申請者のためのグループワークにて、試験的にヨガクラスを開催し、参加者の意見も聞いた上で、実際のプログラム化を目指したい。

また、ボランティアコーディネーションについて、今回の研修で訪問したカリタスや AIS, SRC から得た情報で、特に直接難民・難民申請者と関わっていただくボランティアの方については、1)事前の十分な研修と、2)その活動に関わることを考えていただく機会の提供、そして3)事後のフォローアップが大切であることが確認されたので、その3点を念頭におき、日本国内でもニーズの高い収容施設訪問や病院への同行等のボランティアグループの組織を実現させたい。

本プログラムや事務局側に対する提案、要望等：

研修前の準備段階や研修中、研修後もいろいろとフォローしていただき、ありがとうございました。今回ご提供いただいた研修の機会は、現地の NGO や国際機関からその活動を学べるだけでなく、自団体の活動や自分が普段受け持っている業務について客観的に考える良い機会になるという意味でも大変貴重で、私自身、とても有意義な時間を過ごさせていただきました。ですので、今後も多くの NGO スタッフが参加できるように、継続してプログラムを運営していただければ幸いです。よろしくお願いいたします。

その他：

（総合的に研修成果を理解するために、写真類、スタディ員が受入先機関に提出した報告書類等があれば、あわせて添付願います）

添付資料 1(写真)をご覧ください

以上

カリタス・スウェーデンにて

カリタス・スウェーデンのスーパーバイザー、同僚と共に



カリタス・スウェーデンの相談室：ここで難民へのカウンセリングも行う



スウェーデン語学習の様子

Frövi の教会にて：スウェーデン語を学ぶ
イラク難民の女性とボランティアの元教師

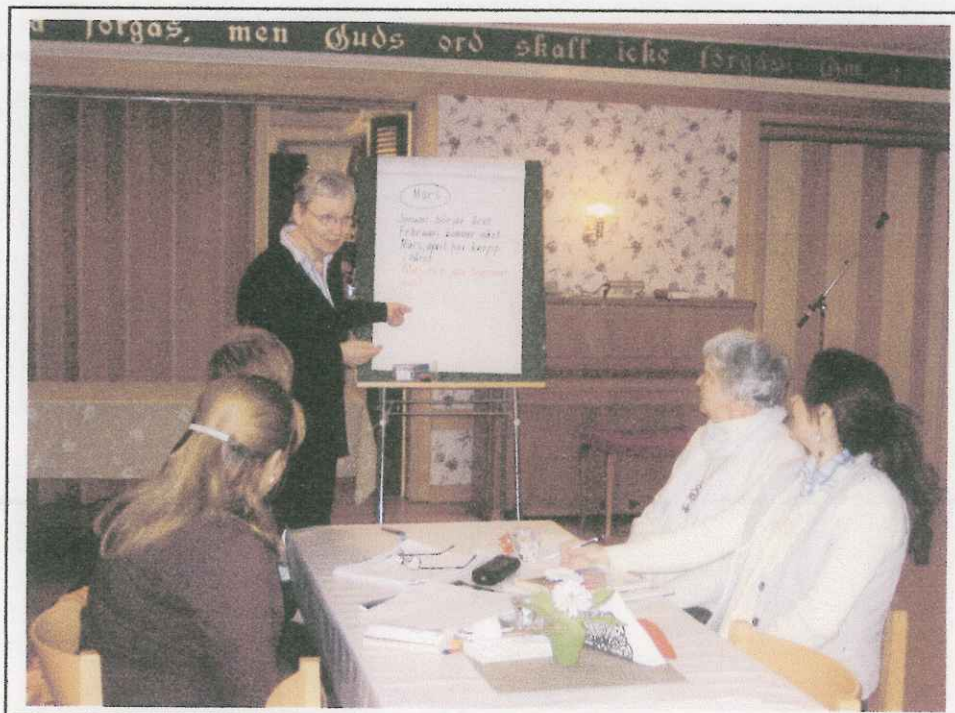


カリタス・イエルボーにて：

スウェーデン語のグループ学習クラス



Hedemora の教会にて：難民申請者の女性向けのクラス



Red Cross Center for Tortured Refugees の様子

センターが入っているビル：ストックホルム中心部 Medborgarplatsen 駅から近く郊外からのアクセスもよい



広々として落ち着いた雰囲気の待ち合いスペース。

予約時間より早めに来て、お茶を飲んでリラックスする患者も多いとのこと。



Toivanen 医師の診察室の様子。ここで個人のカウンセリングが行われる。

