

特集：多元化する「難民」と日本の政策課題

難民の社会統合をめぐる福祉的課題と求められるソーシャルワーク実践

南野 奈津子 東洋大学教授

キーワード：難民の社会統合，ソーシャルワーク，地域社会への働きかけ

本稿では、難民の社会統合の課題について、ソーシャルワークの視点から論考する。難民・難民申請者の厳しい生活状況と周縁化、そして社会統合に向けた支援のあり方は、ソーシャルワークの重要な課題として取り組まれてきた。日本では、難民や難民申請者の福祉ニーズへの対応は十分に行われているとはいえない。そのことは社会統合にも負の影響を与え、日本の難民対応の不安定さや消極性にも寄与している可能性がある。ソーシャルワークは、人が抱える課題を、個人要因のみならず、社会環境側の課題、そして人と社会との不適合の影響を受けて出現するものとして認識する。この視点にたつと、難民や難民申請者がおかれる厳しい生活状況は、難民に対する福祉制度や実践が日本社会において重視されてこなかった結果であり、その根底には外国人全般に対する社会統合施策の不足、福祉的支援が提供されるための法的枠組みの不在がある。そして、ソーシャルワーク専門職による実践の不十分さも一因である。難民の社会統合のためには、移民の社会統合策、特に福祉的支援は不可欠であり、受け入れ社会側の心理にも配慮しつつ、難民や移民の社会統合に対する意識の醸成に向けた実践が求められる。

はじめに

難民の、難民となるまでの危機的状況、難民申請プロセス、申請中の生活、そして難民となったのちの生活すべてにおいて経験する法的、社会的、心理的試練は、人間の福祉を阻害する状況そのものであり、ソーシャルワーカーが取り組むべき重要な福祉課題である。

社会福祉の領域には、児童虐待、障がい者の社会参加や権利保障など、長きにわたって取り組まれていてもなお、課題が残る事例が多くある。その要因をみると、個人や家族が抱える課題に加えて、支援組織や地域の社会資源、そして状況に対応し得る法制度の欠如や不足、人材不足などの複層的な課題があり、それぞれのレベルでの課題解決が必要である。

日本では1970年代より難民受け入れの歴史があるにもかかわらず、難民がおかれている状況は未だに厳しい。貧困や社会からの疎外を経験し、制度の狭間に置き去りになりやすい点は、社会福

社領域で扱う課題と共通している。難民の問題もまた、組織や地域、そして法制度など複層的な課題の解決なしには社会統合の促進は難しい。

2020年のロシアによるウクライナ侵攻に伴い、日本もウクライナからの人々を受け入れた。日本政府は、その際に「避難民」という枠組みを設定し、短期間で自治体での受け入れ体制の調整を行い、各自治体でも子どもの就学や通訳の確保、住居の提供など様々な支援を提供した。そのスピードと内容は、戦禍を逃れてきた人々を受け入れる姿勢として評価されるべきものである。一方で、日本政府の対応は、これまで受け入れてきた、あるいは受け入れるに足ると思われる状況にある人々への対応とはかなり異なるなど、難民の受け入れや社会統合の方針の矛盾や不安定さも明らかになっている。現在の実践がのちに前例として活用されとなれば、難民・避難民の受け入れの実情が示す含意、そして社会統合策の課題を今一度検討することが重要だろう。

難民の社会統合の問題は、移民の社会統合の問題と不可分である。そして、社会統合はその個人の福祉の向上につながらなければならない。そこで本稿では、難民の社会統合をめぐる課題と必要な実践について、ソーシャルワークの視点から論考したい。

1 難民の福祉課題の実情

(1) 難民申請者の厳しい生活環境と周縁化

当事者、関係者へのインタビュー調査やアンケート調査により、難民、そして難民申請者の多くが社会から孤立し、周縁化していることが指摘されている。

難民申請前、あるいは難民申請中の外国人と、難民となった外国人では、おかれる立場や福祉課題は異なる。まず、難民申請者にとっての困難は、難民申請に向けた準備である。日本は難民認定審査の基準が非常に厳しいうえに、言葉や制度の壁があるため、支援者のサポートを受けない限り、申請作業には非常に多くの労力を費やすことになる。そして、審査手続き期間の長さも問題である(関, 2019)。申請手続きの間、申請者は収容や不認定への不安、家族への心配、自己肯定観の低下などにさらされながら過ごすことになる(石川, 2019: 284)。

難民申請者の中には、難民申請中に在留資格の期限が切れ、非正規滞在となるものもある。日本では、社会保障制度や公的社会福祉サービスの利用の可否は、在留資格と連動している。非正規滞在者は、生活保護の対象ではなく、公的医療保険の加入もできない。困窮している難民申請者は、財団法人アジア福祉教育財団・難民事業本部により保護費が支給される。しかし、対象者は難民申請が初回のもの、または2回目の難民申請中で、第1回難民申請の結果に対して訴訟中2回目以降の申請の場合は対象外だ。また、金額は一日1600円、住居費は単身で4万円と低額である。そして、申請から受給まで1か月以上かかるケースは珍しくない(新島, 2020: 174)ため、経済的な厳しさの中で申請結果を待つこととなる。コロナ禍では、政府により生活支援として一人あたり10万円の給付金が支給された。しかし、住民登録に必要な在留資格が無い無国籍者、難民申請者や仮放免者などの非正規滞在者は対象外となった(梶村, 2021)。

公的社会福祉サービスとのつながりが乏しい難民申請者が、地域の支援団体につながることは

まれた。彼らは、日本語の壁により、社会福祉サービス情報の理解が困難であるうえに、必要な情報を正確に伝えてくれる人とのつながりも失っている。難民申請者自身が、自身が不法滞在の状態であることへの不安もあり、自ら積極的に支援を求めないことが多い。限られた食糧支援やシェルトターの支援を利用しつつ、時には申請期間の長さで不安からくる心身のストレスによる体調悪化も経験しながら、日々を生きのびる難民申請者が多い。

このような状況下にあつて就労ができず、収入が途絶えることで、劣悪な業務や低賃金で秘密裏な雇用関係のもとに働かざるを得なくなり、「搾取できる労働者」（加藤，2022：137）となっていく。難民や難民申請者は、外国人の中でも少数グループであることもあり、社会からさらに不可視化されていく（森，2013：158）。

(2) 社会統合に至らない難民たち

外国人の貧困率の高さは多くの研究が指摘するところだが（南野，2020）その貧困層のなかには、インドシナ系の元難民の人々（日本国籍者も多い）も含まれる（宮島，2013）。ベトナム難民 18 名への聞き取り調査では、高齢者は、来日してから平均約 17 年経過しているものの、日常生活で不自由なく会話できる人は 5 名（29%）、読み書きできる人は 3 名（17%）のみで、16 名（89%）が生活保護を受給中となっていた（瀧尻・植本，2015）。難民は非合法な就労を強いられる経験を有し、日本語学習の機会からも疎外された人生をあゆんでいた（森，2018）。

日本で生まれ育ったインドシナ難民の子ども達は、日本語の遅れと母国を大事にする親との間での葛藤、居場所のなさ、将来への不安が反社会行動となり、社会で周縁化した（川上，2022）。また、ベトナム難民女性を対象とした調査は、女性たちが非正規雇用での就労が多く、困ったときの相談相手が私的なネットワークへの偏りがみられるなど、男性以上に社会統合が困難な様子があったことを報告している（国際移住機関，2008）。難民女性は、難民への関心が薄い社会での疎外感と孤独感を抱え、心理、経済、教育の課題が混在し、リプロダクティブヘルス・ライツが保障されない状況におかれていた（五十嵐・小黑，2014）。そして、高齢者ではインドシナ難民でうつ傾向を示す人の割合が高かったことも、調査により明らかにされている（瀧尻・植本，2015）。

2 難民の社会統合とソーシャルワーク

(1) ソーシャルワークの概念

ソーシャルワークとは「社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問」である。この定義は、2014 年に国際ソーシャルワーカー連盟（International Federation of Social Workers：IFSW）^{*1}により示された^{*2}。ソーシャルワークの中核をなすのは、社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理であり、ソーシャルワーカーは、ソーシャルワークの理論、社会科学、人文学、および地域・民族固有の知を基盤として生活課題に取り組み、ウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける。

ソーシャルワークでは、個人や家族がおかれた状況を、彼らの属性や能力などのみで生じるものではなく、地域やグループ、組織といったメゾレベル、そして政策や社会意識などのマクロレベルにおける何らかの不適合や社会的障壁により引き起こされる問題として捉える。ソーシャルワーカーは、社会の構造的障壁を、不平等・差別・搾取・抑圧の永続につながり得るものとして捉え、構造的・個人的障壁の問題に取り組むことが求められている。難民の社会統合においても、個別的課題のみならず、地域や制度等の社会環境要因を認識し、それらと難民との接点に働きかけを行うのが職責であるといえる。

(2) 難民支援に関わるソーシャルワークの理論

難民や移民への福祉実践は、多文化ソーシャルワークとして発展しつつある（南野，2022）。多文化ソーシャルワークは、移住者がおかれた状況や特有の不利に配慮することの重要性を強調している。また、武田（2022）によれば、難民や移民へのソーシャルワークは、「グローバル」「人権」「エコロジカル」そして「開発」の4つのキー概念で構成される。様々な形態での移動という「グローバル」な課題として状況を認識し、そこで人の福祉が阻害されることを、「人権」の問題として捉える。また、その際に人が抱えている課題やおかれた状況を、その個人や家族の努力や能力により起きる問題として捉えるのではなく、その人と社会との不適合が起きているゆえの状況である、という「エコロジカルな視点」で捉える。そして、人々のウェルビーイングの向上を目標として、経済、政治、文化、環境など多元的レベルでの「社会開発」を行う。

これらの概念は、お互いに強化、補足しあう関係にある。ソーシャルワーク専門職は、この4つの概念に基づいて状況を分析する。その際、人々の状況と世界での動きをグローバルな視点に基づいて捉えつつ、日々の生活を営むコミュニティでの具体的な支援実践、つまりローカルな支援を提供するのである（武田，2022：14）。この考え方は、「ローカルに行動し、グローバルに考えるグローカル・アプローチ」という概念として示され、ソーシャルワークのグローバル定義の文章化の際には^{*3}、重要なものとして提唱されている（大和，2019）。

また、ニーズを権利として捉え、権利保有者のエンパワメントや義務履行者の能力強化を意図する「ライツ・ベースドアプローチ」も適用されている（武田，2022）。ライツ・ベースドアプローチを基盤とするソーシャルワーカーの役割は、移民や庇護希望者の権利保護においては大きな役割を果たした（Androff and Mathis, 2022）。このアプローチは、当事者が直面している問題を権利侵害と認識し、当事者を取り巻くすべての人々（ステークホルダー：利害関係者）のなかから当事者の権利を回復・実現する責務のある人々を責務履行者とみなし、権利を保障する立場の側にたつものの義務に焦点をあてて、両者が対話することで社会的弱者となりやすい人々の権利を保障するという理念を根幹におく。

これらのほか、個人や集団への抑圧に対する歴史をふまえた理解、個人が潜在的に有する能力や力への着目と活用を基盤とする「エンパワメントアプローチ」、個人や家族、コミュニティにある課題に着目するのではなく、それらがもつ強みや可能性＝ストレンクス、に着目し、それらが協働することが問題解決につながる、と考える「ストレンクスアプローチ」も適用される。

(3) 国際社会における難民支援とソーシャルワーカー

国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW）は、難民問題をソーシャルワークについても重要な課題として度々言及してきた。1998年IFSW総会では「難民支援におけるソーシャルワーカーは、強制退去につながった状況、文化的要因、ホスト社会での外国人排斥の影響、そして難民のための政策と多面的な社会サービスプログラムを策定する際の倫理原則と知識を持つべきである」との声明を示した。シリア難民が急増した2016年の世界ソーシャルワークデーでは、「難民及び移動を強いられた人々へのソーシャルワーク」をテーマとしたイベントを行い、難民や庇護希望者の支援を重要なソーシャルワーカーの責務であるとしている。

IFSWは、2022年には他国への避難を余儀なくされた200万人以上のアフガニスタンの人々、多くの国内避難民や少数民族、社会活動家、女性活動家、外国団体への協力者などがおかれた状況に懸念を示した^{*4}。さらに、ウクライナへの侵攻の際にはソーシャルワーカーの世界的連帯を表明し、これに応じる形で、各国の団体が難民問題に対し専門的支援を提供している。

(4) 日本での難民支援とソーシャルワーク

1975年のベトナム戦争終結後、日本政府は1979年、内閣にインドシナ難民対策連絡調整会議事務局をおき、インドシナ難民の定住促進のための施策に取り組んだ。政府は、財団法人（現・公益財団法人）アジア福祉教育財団に定住支援事業を委託し、財団に設置された難民事業本部は、兵庫県姫路市、神奈川県大和市に定住促進センターを開設し、日本語教育、健康管理、就職あっせんを行った。また、日本に上陸したボートピープルの一時庇護のため、1982年長崎県大村市に「大村難民一時レセプションセンター」、そして1983年4月、東京都品川区に「国際救援センター」を開設した（難民事業本部、2022）。

当時、これらの難民の定住や上陸に係る法的枠組みはなく、キリスト教、仏教関連団体が国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と業務契約を結び、ボートピープルの受け入れを行っていた。その後、2010年にはミャンマーの少数民族であるカレン族等の難民を対象とした第3国定住支援事業が行われた（外務省、2022）^{*5}。この事業でも、国による定住プログラムに基づき、6か月の日本語学習や生活ガイダンスの研修が実施された。しかし、期間の短さ、地域とのつながりの希薄な状態での生活と孤立感の問題が調査報告で示され、インドシナ難民の受け入れ時と抱える課題が変わらず、反省が生かされていないと指摘されている（三浦、2013）。

ソーシャルワーク専門職である社会福祉士は、1987年には「社会福祉士及び介護福祉士法」が成立したことで国家資格化された。それまで外国人支援全般は、NPO、ボランティア団体が多くを担ってきた。2000年には、厚生省社会援護局が「社会的援護を要する人びとに対する社会福祉のあり方に関する検討委員会報告書」において、外国人を社会的排除や摩擦にさらされやすい集団として言及し、これらの人々を視野に入れたコミュニティソーシャルワークが重要であるとしたが、当時の外国人への支援実践は十分とはいえない状態だった（森、2013）。

2006年、日本社会福祉士会には「滞日外国人支援委員会」がおかれ、滞日外国人の実情に関する調査や研修が行われるようになった^{*6}。同じく2006年の総務省による「多文化共生の推進に関する

研究会報告書」では、多文化ソーシャルワーカーの養成の必要性が示されている。この頃から、愛知県や群馬県などで、多文化ソーシャルワーカー養成講座等も行われるようになる。ただ、こうした動きは外国人の集住地域に留まり、人材養成や支援内容も、必ずしも難民や難民申請者の固有性に焦点を絞ったものではなかった。現在も、特に都市部を中心にNPOによる難民支援は行われ、福祉、国際貢献、社会学分野の研究会等では難民問題がテーマとなることもある。それでも、ソーシャルワーク研究、そして支援者への教育においては、難民への着目は外国人労働者や医療問題に比較して少ない。

社会福祉関連法では、社会の変化に応じて今まで様々に法改正が行われてきた一方で、外国人や難民に対する追記はほぼなく、通知等での対応となっている。2015年に施行された生活困窮者自立支援法は、生活保護を受けていないが、生活保護を受けるに至るおそれがある人で、自立が見込まれる人が対象である。この制度は、支援対象に外国人も想定されるとしているが^{*7}、同法含め、外国人の固有性への配慮に関する文言は社会福祉関連法ではほぼなく、外国人女性の被害者が問題となっているドメスティックバイオレンスでも、「被害者の国籍、障害の有無等を問わずその人権を尊重するとともに」程度の記載に留まる^{*8}。

3 難民の社会統合における課題：ソーシャルワークの観点から

(1) 難民の社会統合策における矛盾が意味するもの

ウクライナ避難民の受け入れの際、政府の受け入れ表明直後から、各自治体での受け入れに関する連絡が発信され、生活費、住居が整えられた。各地域では市民から生活物資や寄付が届けられ、ウクライナから避難してきた子どもの通学する姿、家族の文化行事への招待の様子も報道された。

困難を抱える人々に対する支援の輪が広がったことはこれまでの難民の受け入れでは少なく、ゆえに評価されるべきことである。一方で、政府はウクライナの人々は「避難民である」として、難民と区別している。難民と認めることは、より長期の在留資格の付与や定住支援を行うことを意味し得ることを鑑みれば、今回の対応は、迅速な支援は行う一方で、従来の難民認定への消極性は維持するという見方も可能である。国際社会がグローバル化の中で難民との共生を探る今の時代において、なぜ日本では定住に対する強い消極性が維持されるのだろうか。

その要因の一つとして、過去の難民の受け入れと彼らのその後の生活状況が、今後難民の受け入れと社会統合を進めるだけの安心材料になっていない、という見方も可能である。それはなぜなのか。なぜ難民は、社会に包摂されているとはいえない状況となったのだろうか。筆者は、難民が社会での包摂に至らない背景を、人の問題における社会環境要因の影響というソーシャルワークの視点で捉えた場合、それは難民及び難民申請者への福祉的支援の不足、外国人全般に対する福祉政策の不足、そして福祉的支援の欠如、そしてホスト社会の意識変容に向けた取り組みの欠如、だと考える。

(2) 難民及び難民申請者への福祉的支援の欠如

難民申請者が申請前、又は申請中に非正規滞在となり、出入国在留管理庁により収容された場合、劣悪な収容環境におかれる（山村，2016）。非収容状態であっても、非正規滞在者は、生活保護を始めとして、多くの社会保障サービスは適用されないのは前述したとおりだ。

彼らが条約難民となった場合、希望すれば半年間の教育プログラムを受けることができるが、この期間で日本語、そして日本で生活し続けるための知識・技能を習得することは困難である。職業訓練や就職斡旋のプログラムは、例えばスウェーデンの場合は2年間のプログラムであるが、日本では6か月と短く、この支援が有効な社会統合支援となっているとは考えにくい（荻野，2015）。その結果、彼らは地域で日常生活を送るようになると、様々な生活のしづらさを経験するに至る（荻野，2012）。一部の難民のなかには、それまでに会った支援者やエスニックコミュニティの力を借りて生活できるものもいるが、居住地域が都市部ではない場合、彼らが利用できる社会資源は乏しい。彼らは日本に永続的に生活すること自体は認められても、統合を果たすための支援が少ない状況を生きることになる（荻野，2015）。

難民申請者だった期間で、社会資源を欠いた生活がまずあり、その後難民と認定されても、社会統合支援が周囲になければ、地域でも孤立してしまう。こうした状況に対し、ソーシャルワーク専門職が難民申請者のおかれている状況の把握と社会発信、インフォーマルな支援とのネットワークを諸機関と連携しながら進めていくことができているならば、難民申請者が非正規滞在の状態となった場合も含め、深刻な困窮や孤立を防ぎ得たのではないかな。

コロナ禍では、ワクチン接種は非正規滞在の外国人でも受けることができるとの情報は、難民支援に携わるNPO法人などから積極的に発信された。しかし、各地域で、多様な職域のソーシャルワーク専門職が同様の発信の取り組みをするには至っていなかったようだ。外国人の支援をNPO法人などに依存していくのではなく、ソーシャルワーカーの重要な役割である、「人と環境の接点に介入し、また社会資源と支援を要する人々の橋渡しをする」実践が課題である。

(3) 外国人全般の社会統合を支える福祉政策の不足

① コロナ禍が表面化させた外国人全般の脆弱性

新型コロナウイルス感染拡大は、2019年12月に中国で感染者が確認されたのち、2020年1月以降に世界、そして日本で急拡大した。社会で周縁化した、エッセンシャル・ワーカーがより感染や困窮リスクが高い状態におかれ、移住者の生活を支える構造的な課題が顕在化した（和気ほか，2021）。

この時期における生活保護の受給世帯数の推移に関するデータは、いかに外国人の生活が実は脆弱性の高いものであるのかを示している。表1は、生活保護制度における被保護者世帯数である。2019年の平均、そして2020年度の被保護者世帯数（月平均）は、総数では1235世帯の増加であった。国籍の内訳をみると、日本国籍の世帯は390世帯に対し、外国籍世帯は845世帯であり、日本国籍世帯よりはるかに多い。2020年度末の在留外国人数約288万人のうち、生活保護が準用として対象となるのは約52%である。つまり、48%は生活が困窮してもそもそも生活保護の対象にならな

表 1 被保護者世帯数：国籍別

被保護実世帯数 (平均)	総 数	日本国籍世帯	外国籍世帯
2019 年度	1,635,724	1,589,601	46,123
2020 年度	1,636,959	1,589,991	46,968
増 減	1,235	390	845

出典：厚生労働省（2021，2022）を基に筆者作成

い。この点をふまえると、生活保護の要件を満たし得る困窮状態にいる在留外国人数の多さは明らかである。

また、2020 年 3 月には、新型コロナウイルス感染症の影響による生活福祉資金の特例貸付が開始された。この貸付には、在留資格の要件はない。この貸付の申請者において外国人の比率が非常に高いことが、複数の新聞で報じられた^{*9}。日本でコロナウイルス感染が拡大したのは 2020 年に入ってからだが、拡大期から 1 年も経たずして、多くの外国人が経済的困窮に陥った。このことは、その前から彼らが生活基盤のもろさの上に生きており、かつ公助や共助もセイフティネットとして機能していないことを裏付けている。この中には難民や難民申請者も含まれるわけだが、彼らの困窮状態はコロナ禍以前から継続しており、その要因は、日本の難民認定制度（梶村，2021），そして外国人の生活基盤の安定に資する政策対応の欠如の結果でもあるだろう。

②外国人の福祉向上に向けた法的枠組みの未整備

福祉サービスの提供においては、法律のもとに達成されるべき社会の状態が示され、それに向けた国、地方公共団体、市民、そして福祉機関の役割が示される。そして、その枠組みと予算に基づいて、ソーシャルワーカーは支援を展開する。例えば、2013 年に成立した子どもの貧困対策推進法では、国、都道府県、市町村、国民の役割が示され、大綱の作成や貧困対策の評価における指標が示されている^{*10}。そして、政府は毎年一回、子どもの貧困の状況及び子どもの貧困対策の実施の状況を公表しなければならないとされている。

このような法律に基づく枠組みは福祉問題の解決において不可欠だが、外国人の福祉課題においては彼らの固有の課題に対応する法的枠組みがない。社会福祉法を始めとする、障害者、高齢者、児童家庭その他の法律において、難民・移民および類する人々に関する条文記載はない。これらの法律が制定された時代と現在とは社会状況は大きく異なるにもかかわらず、社会福祉関係法が難民や外国人を包摂するものになっているとはいえない。そのことは、支援がよりどころをもたず、NPO やボランティアに依存する構造を生みやすくする。法律上の枠組み無き社会統合策は、評価や効果測定も困難である。そのことは、有効な社会統合策の開発を困難にし、その後の難民や外国人の社会統合の発展も阻むと考えられる。

2022 年 6 月に、第 208 回国会にて多文化共生社会基本法案が提出されている。この法案は、総則、多文化共生基本計画等（第 2 章）、基本的施策（第 3 章）、国・地方公共団体の施策（第 1・2 節）、多文化共生社会の形成の推進に係る体制の整備（第 4 章）、附則で構成されている。国、地方公共団体

の役割の提示、多文化共生庁の設置、国民や事業者の責務などを示している。この法案内容については評価されるべきだろう。しかし、多文化共生庁はドイツやフランスのように、独立した中立的機関として設置されることが望ましく（高谷編，2019；宮島，2022），また第2条では、「第二条 この法律において『在留外国人』とは、我が国に住所を有し適法に在留する外国人をいう」とあり、「検討等」として、

第二条 在留資格を有することなく我が国に在留する外国人の人権の保障の在り方については、この法律の施行後二年を目途として検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

2 前項の措置が講ぜられるまでの間においても、同項の外国人に対しては、市民的及び政治的権利に関する国際規約その他の条約の精神にのっとり、その人権に適切な配慮がなされなければならない。

との記述がある（衆議院，2022）。非正規滞在者が在留資格を失う背景を、人と社会環境との不適合の影響、というエコロジカルな視点でみれば、環境要因にも配慮した条文となっており、かつ在留資格を有していない外国人の人権への配慮に関する文言が含まれている点は、評価できる。この法案のように、新たな法律により外国人の社会統合に向けた枠組みを示す形も一つの方法であろう。そのほか、既存の社会福祉関連法で、外国人固有の困難や多様な障壁をふまえた条文となっているのか検証を行い、各法律に付記されていくことが望ましい。

(4) ホスト社会の意識変容に向けた取り組み

日本における難民の排除の論理は、アイヌ、在日コリアン、琉球民族に対する差別や偏見が基盤にある。日本社会での異民族への忌避感情の強さは、難民の社会統合を妨げる（山村，2016：73）。マイノリティへの否定的な感情は、マイノリティを周縁化させ、より福祉的支援を必要とする立場におき、その姿に対し社会が否定的な感情を抱く、という負の循環に陥っていく。こうした構造を変えるための実践は、国レベルでも、そして地域でも日本では行われてこなかった。

ドイツを例にとると、連邦移民難民庁は「ウェルカムカルチャー」という標語を掲げ、移民難民庁のウェブサイトでは「Welcome to Germany」という言葉とともに、ドイツ在住の外国人向けの様々な情報提供が行われ、国としてドイツでの生活支援を行い、国民とともに彼らを暖かく迎えようという姿勢を明示している。国内の主要都市には「ウェルカムセンター」という名称のワンストップセンターの組織が設置され、移民と地元民の交流の場としても活用されている（公益財団法人日本国際交流センター，2017：33-34）。

また、カナダ政府は、2020年の「移民に関する年次報告書」の冒頭メッセージで「カナダは、今後も移民、難民や庇護希望者を受け入れる社会であり続ける。移民は、計り知れないほど社会を豊かにし、社会の発展は移民なしには不可能である。COVID-19による試練の中にあっても、移民の存在が社会の繁栄に寄与し、文化や遺産のみならず、才能や価値観をもたらしてくれる点は忘れ

ない」と述べている（南野，2022）。そして，6月27日を「Canadian Multiculturalism Day（カナダ多文化主義デー）」として制定しており，この日または前後に，多文化を祝う様々なイベントが行われる^{*11}。

対して日本では，難民や移民の社会統合について，一般市民に対する社会啓発活動の取り組みははるかに少なく，国レベルでの啓発はほぼみない。多文化共生推進計画の作成は，総務省の主導により，各自治体で行われているが，一般市民に周知されるに至っていない。ホスト社会における住民への働きかけの不足は，ソーシャルワーカーや研究者の責任でもある。ソーシャルワーカーは，社会環境に働きかけることで問題を解決するという立場に基づき，社会や地域における人々の信頼や規範，ネットワークなどの相互関係といったソーシャル・キャピタルの拡大や保持を意図した地域社会とのつながりの構築（森，2016）を行う必要がある。

（5）地域社会へのアプローチにおいて留意されるべきこと

アメリカ・ワシントン州シアトルにあるアジア・カウンセリング・アンド・リファerral・サービス（Asian Counseling and Referral Service: ACRS）は，全米を代表する多言語・多文化サービスを提供する機関である。1975年頃より受け入れたインドシナ難民で，本国でリーダー的存在であった人物がソーシャルワークを学びながらACRSに勤めるようになった。難民として脱出してきた経験等から，精神的な問題に関する相談も増え，母国語で相談できること，母国文化に配慮された相談支援が提供されることが強みとなり，地域の精神保健サービス機関へと発展した（日本ソーシャルワーカー連盟国際委員会，2022：53）^{*12}。

ホスト社会は，時として難民の脆弱性や劣悪な状況を強調しがちであり，ACRSの事例のような難民の貢献についての事実を十分に伝えていない。そのことは，難民のホスト社会における貢献への理解を阻む可能性がある。彼らに固有の心理的，社会的制約への配慮をしたうえで，当事者の強みへの焦点化を行うストレングスアプローチに基づき，困難を乗り越える側面を有する人々として捉え，社会に包摂していく（森，2018）取り組みを行う必要があるだろう。難民の脆弱性を伝えるメッセージに偏った場合，受け入れ社会側の心理的ハードルを高め，結果的に難民の持つ力を発揮する機会を奪うことになる（山村，2016：77）。援助される必要のある人としてのイメージの固定化を防ぎつつ，パートナーシップを構築することが社会統合において重要である。

また，地域社会のもつ感情について，IFSWローリー・テュルエル事務局長は，ヨーロッパ各国でのウクライナ難民支援に関する現地レポートで，以下のように語っている。

難民を受け入れているヨーロッパ各国のソーシャルワーカーは，地域住民の態度にも気を配っています。保守的な政党が，地元の弱い立場の人々に「難民はすべての利益を得ている」というプロパガンダを広め，それによって怒りと被害者意識の文脈を設定し，優位に立とうとする危険性があるのです。これらの国々には，ソーシャルワーカーが地域にて支援を必要とする人々を難民センターに招待し，食事をしたり，必要な衣服を選んでもらったりしています。こ

のようなバランスが保たなければならないことを、専門職は知っているのです。

(日本社会福祉士会, 2022)

難民（および移民）へのソーシャルワークは、主流社会の反応や関係性を考慮することなく行われた場合、その効果は薄いものとなる（Boccagni and Righard, 2020）。人権や人道的観点のみに基づいて難民の受け入れへの賛同感情をもつことを説くのではなく、地域社会の個人や組織がもつ複雑な感情を理解し、その感情と、その感情を生み出している地域や社会の状況も考慮しながら理解を求めていくことが重要である。

おわりに

最近問題となっている、劣悪な労働環境を経験している技能実習制度では、日本政府が「国際社会における国際貢献」として多数の外国人の受け入れを行ったが、実際には社会貢献とはいえない状況がある。一方、庇護の必要性が高い人々が多く含まれる難民や難民申請者の受け入れも、国際貢献というにはほぼ遠い実情だ。ただ、2022年にトルコ出身のクルド人男性、そしてアフガニスタンから逃れてきた人々の難民認定が行われるなど、難民の受け入れをめぐる新たな動きもあった。社会情勢の変化の激しさもあり、一貫した難民受け入れと社会統合策を実施するには困難も多々あろうが、その都度異なる枠組みが示されていけば、社会における難民、そして外国人の社会統合への理解を得ることも困難となる。

本稿では、難民の社会統合と移民の社会統合は不可分であり、難民の社会統合促進のためには、難民に対する福祉的支援、外国人全般に対する福祉政策、そしてホスト社会の意識形成への働きかけが求められることを指摘した。今後も、ソーシャルワーカーや関連領域の実践者および研究者が国内外の動きに注視しつつ、連帯して積極的に関与することが望まれる。

- *1 1928年、パリに設立された「国際ソーシャルワーカー常任事務局」を前身とし、1956年に設立された、ソーシャルワーカーの世界的団体である。2022年12月時点で日本を含む142か国が加盟している。
- *2 2014年7月メルボルンにおける国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW）総会及び国際ソーシャルワーク学校連盟（International Association of Schools of Social Work: IASSW）総会において現在のグローバル定義が採択された。
- *3 「日本における展開」とは「グローバル定義」及び「アジア太平洋地域における展開」を継承し、とくに日本において強調すべき点をまとめたものである。
全文は以下、日本ソーシャルワーカー連盟（JFSW）ホームページ「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義の日本における展開」参照（<https://jfsw.org/definition/japan/>, 2022年12月1日アクセス）。
- *4 アフガニスタンに関するIFSW-アジア太平洋地域国連委員会の声明。
- *5 2010（平成22）年の第1陣以降、これまでに12陣までのミャンマー難民の受け入れを行っている。総数は、2022（令和4）年の調整中の世帯含め、計70世帯、229人となっている（外務省, 2022）。
- *6 「滞日外国人ソーシャルワーク研修」は2013年度に、認定社会福祉士制度の認証研修として位置づけられている。

発行物として『滞日外国人支援基礎力習得のためのガイドブック』(2019年)等。

- *7 本制度では、福祉事務所設置自治体が自立相談支援事業や住宅確保給付金の支給などが規定されている。外国人についての言及は以下の資料の通りである。
厚生労働省社会援護局鍋木奈津子「生活困窮者自立支援制度の基本理念とコロナ禍におけるこれまでの取組」新型コロナ禍における在日外国人と生活困窮者自立支援について考えるセミナー (https://www.since2011.net/CMS/wp-content/uploads/2020/09/200801seminar_3rd_presentation.pdf, 2022年11月29日アクセス)。
- *8 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律第23条。
- *9 新聞での報道例は以下の通り。
 - ・「特例貸し付けに留学生殺到 アルバイト減り生活困窮」(2020年6月16日, 西日本新聞)
 - ・「コロナ緊急貸付金, 申請4割が外国人 就労に制約, 困窮顕在化 栃木県内」(2021年5月2日, 下野新聞)
 - ・「生活福祉資金特例特集② 申請の半数が外国人(豊島区)」(2021年4月21日, 福祉新聞)
- *10 参考資料としては、内閣府(2022)「子どもの貧困対策」(<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/index.html>, 2022年12月10日アクセス)。
- *11 「Canadian Multiculturalism Day(カナダ多文化主義デー)」については、カナダ政府ホームページにて、照会されている。同サイトでは、Black History Month, Asian Heritage Monthなども紹介されている(<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/celebrate-canada/multiculturalism-day.html>, December 2, 2022)。
- *12 ARCSは、1973年にワシントン大学の社会福祉学部の日系人教員のアンソニー・石坂氏と学生数名でボランティア団体として支援をスタートさせた。現在は精神保健サービスや依存症治療プログラム、高齢者及び成人向けプログラム、こども・青少年・家族向けプログラム、雇用訓練等のほか、フードバンクも運営している。以下ACRSホームページを参照(<https://acrs.org/>, December 13, 2022)。

《参考文献》

- ・五十嵐ゆかり・小黒道子, 2014「日本における難民女性のリプロダクティブヘルスの現状」『日本助産学会誌』28巻2号, 250~259頁
- ・石河久美子, 2011「多文化ソーシャルワーカー養成の現状と課題」近藤敦編『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店, 181~192頁
- ・石川美絵子, 2019「庇護を求めて、今、日本に生きる人々」宮島喬・藤巻秀樹・石原進・鈴木江理子編『別冊環24 開かれた移民社会へ』藤原書店, 282~284頁
- ・荻野剛史, 2012「学位取得論文要旨 『ベトナム難民』の『定住化』プロセス——『ベトナム難民』と『重要な他者』とのかわりに焦点化して」『東洋大学社会福祉研究』5号, 48~52頁
- ・荻野剛史, 2015「条約難民に対する統合に向けた公的支援の課題——スウェーデンにおける公的支援との比較をつうじて」『東洋大学社会学部紀要』53巻1号, 105~116頁
- ・外務省, 2022「第三国定住事業の概要」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000343330.pdf>, 2022年12月14日アクセス)
- ・梶村美紀, 2021「コロナ禍における日本の無国籍者への支援」『東アジア研究』75号, 65~77頁
- ・加藤丈太郎, 2022『日本の「非正規移民」——「不法性」はいかにつくられ、維持されるか』明石書店
- ・川上郁雄, 2022「インドシナ難民の子どもの過去・現在」荒牧重人ほか編著『外国人の子ども白書——権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から〔第2版〕』明石書店, 35~36頁
- ・公益財団法人日本国際交流センター, 2017『ドイツの移民・難民政策の新たな挑戦——2016ドイツ現地調査報告』公益財団法人日本国際交流センター (<https://www.jcie.or.jp/japan/cn/german-research/final.pdf>, 2022年12月1日アクセス)
- ・厚生労働省, 2021「2019年度被保護者調査(月次調査), 第11表, 日本の国籍を有しない被保護実世帯数及び被保護実人員, 1か月平均別」(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450312&tstat=000001150607&cycle=8&tclass1=000001150608&stat_infid=000032062377&tclass2val=0, 2022年12月14日アクセス)
- ・厚生労働省, 2022「令和2年度被保護者調査(月次調査), 第11表, 日本の国籍を有しない被保護実世帯数及び

- 被保護実人員、1 か月平均別」(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450312&tstat=000001157292&cycle=8&tclass1=000001163086&stat_infid=000032172588&tclass2val=0, 2022 年 12 月 14 日アクセス)
- 国際移住機関 (IOM), 2008「日本におけるベトナム難民定住者 (女性) についての適応調査 報告書」(https://japaniom.int/sites/g/files/tmzbd12136/files/2021-05/vietnamese_refugee_adaptation_report.pdf, 2022 年 12 月 3 日アクセス)
 - 櫻井美香・森恭子, 2021, 「地域で暮らす難民の生活実態と孤立状況」『人間科学研究』42 号, 111~122 頁
 - 下野新聞, 2021「コロナ緊急貸付金, 申請 4 割が外国人 就労に制約, 困窮顕在化」2021 年 5 月 2 日 (<https://www.shimotsuke.co.jp/articles/-/447393>, 2022 年 12 月 11 日アクセス)
 - 衆議院, 2022「第一九八回 衆第二八号 多文化共生社会基本法案」(https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19805028.htm, 2022 年 12 月 10 日アクセス)
 - 関聡介, 2019「日本の難民認定制度をめぐる近時の動向と課題」宮島喬・藤巻秀樹・石原進・鈴木江理子編『別冊環 24 開かれた移民社会へ』藤原書店, 274~281 頁
 - 高谷幸編, 2019『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院
 - 瀧尻明子・植木雅治, 2015「在日ベトナム人高齢者の生活と健康状態に関する研究」『大阪市立大学看護学雑誌』11 号, 11~20 頁
 - 武田丈, 2022「国際ソーシャルワークの実践理論と実践モデル」木村真理子・小原真知子・武田丈編『国際ソーシャルワークを知る——世界で活躍するための理論と実線』中央法規, 12~33 頁
 - 難民事業本部ホームページ「難民事業本部について」(<https://www.rhq.gr.jp/outline/>, 2022 年 12 月 12 日アクセス)
 - 新島彩子, 2020「日本に逃れてきた難民への支援——その実情と課題」南野奈津子編『いっしょに考える外国人支援——関わり・つながり・協働する』明石書店, 159~180 頁
 - 西日本新聞, 2020「特例貸し付けに留学生殺到 アルバイト減り生活困窮」2020 年 6 月 16 日 (<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/617246/>, 2022 年 12 月 10 日アクセス)
 - 日本社会福祉社会, 2022「国際ソーシャルワーカー連盟によるウクライナ難民支援活動について——国境ソーシャルワーク支援と国際連携ネットワーク」『日本社会福祉士会ニュース』No. 204 (<https://www.jacsw.or.jp/introduction/news/documents/204.pdf>, 2022 年 12 月 2 日アクセス)
 - 日本ソーシャルワーカー連盟国際委員会, 2022『多様な文化的背景をもつ地域住民 (外国人等) に対する総合的な支援をコーディネートする多文化ソーシャルワークに関する調査研究 (多文化コーディネート調査) 報告書』日本ソーシャルワーカー連盟 (https://www.jaswhs.or.jp/images/NewsPDF/NewsPDF_p1ZW4ie8YXvaI6tQ_l.pdf, 2022 年 12 月 13 日アクセス)
 - 福祉新聞, 2021「生活福祉資金特例特集② 申請の半数が外国人」2021 年 4 月 21 日 (<https://www.fukushishimbun.co.jp/topics/25785>, 2022 年 12 月 8 日アクセス)
 - 三浦純子, 2013「日本における難民の受け入れと社会統合——タイ難民キャンプからのカレン族を事例に」『立命館平和研究』14 号, 49~56 頁
 - 南野奈津子, 2022『女性移住者の生活困難と多文化ソーシャルワーク——母国と日本を往還するライフストーリーをたどる』明石書店
 - 南野奈津子編, 2020『いっしょに考える外国人支援——関わり・つながり・協働する』明石書店
 - 南野奈津子編, 2022『地域で取り組む外国人の子育て支援——自治体・関係機関連携の課題と実践』ぎょうせい
 - 宮島喬, 2013「外国人の子どもにみる三重の剝奪状態」『大原社会問題研究所雑誌』657 号, 3~18 頁
 - 宮島喬, 2022『「移民国家」としての日本——共生への展望』岩波新書
 - 森恭子, 2013「難民及び難民申請者と地域福祉——最近の事例からの検討」『生活科学研究』35 号, 151~161 頁
 - 森恭子, 2016「社会統合の概念とソーシャル・キャピタル」『生活科学研究』38 号, 43~52 頁
 - 森恭子, 2018『難民のソーシャル・キャピタルと主観的統合——在日難民の生活経験への社会福祉学の視座』現代人文社
 - 大和三重, 2019「グローバル化時代の日本におけるソーシャルワーク教育——グローバル・アプローチの勧め」『Human Welfare』11 巻 1 号, 39~53 頁

- 山村淳平, 2015『難民から学ぶ世界と日本』解放出版社
- 和気純子・坂本陽亮・緒方茜・岸本尚大, 2021「新型コロナウイルス危機に世界のソーシャルワークはどう対峙したのか——グローバル・ソーシャルワークの視点から」『人文学報 社会福祉学 37』517 巻3号, 1～6 頁
- Androff, D. and Mathis, C., 2022, Human Rights-Based Social Work Practice with Immigrants and Asylum Seekers in a Legal Service Organization, *Journal of Human Rights and Social Work* 7(2), pp. 178-188.
- Boccagni, P. and Righard, E., 2020, Social Work with Refugee and Displaced Populations in Europe: (dis)continuities, dilemmas, developments, *European Journal of Social Work* 23(3), pp. 375-383.
- International Federation of Social Workers, 1998, Refugees, August 1, 1998 (<https://www.ifsw.org/refugees/>, December 1, 2022).
- International Federation of Social Workers, 2016, Common Statement: World Social Work Day March 15th, 2016 in Geneva, Refugees and Displaced Persons: The Role of Social Work (https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/ifsw_74731-1.pdf, December 15, 2022).
- International Federation of Social Workers, 2022, Global Social Work: Working with the Displaced Communities from Ukraine, April 7, 2022 (<https://www.ifsw.org/global-social-work-working-with-the-displaced-communities-from-ukraine/>, December 16, 2022).

Welfare Issues and Social Work Practices for Social Integration of Refugees

MINAMINO Natsuko

Toyo University

Key Words: social integration of refugees, social work, community outreach

This paper discusses the challenges of social integration of refugees based on social work perspective. The vulnerable conditions and marginalization of refugees/refugee claimants and their social integration have been addressed as important issues in social work.

In Japan, the welfare needs of refugees and refugee claimants are not adequately addressed, which has a negative impact on social integration and may contribute to the instability and passivity of the refugee response in Japan. Social work recognizes that the challenges people face are influenced not only by individual factors, but also by social environment factors and the incompatibility between people and society. From this perspective, vulnerability of refugees and refugee claimants are considered the result of a lack of welfare systems and social work practices for refugees. This is rooted in the lack of social integration laws and the absence of a legal framework for immigrants. This is partly due to the inadequate practice of social work professionals. While social integration measures for immigrants, especially welfare support, are essential for the social integration of refugees, it is also necessary to consider the mindset of the people in the host society, and efforts must be made to build awareness toward social integration of refugees and immigrants.