

財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部委託

## 難民申請者の住環境に関する状況調査

平成14年度調査

特定非営利活動法人

難民支援協会

# 難民申請者の住環境に関する状況調査 目次

## 第1章 調査の概要

- 1. 本調査の背景 1p
  - (1) 我が国の難民申請者の状況
  - (2) 平成13年度「難民認定申請者等に対する生活状況調査」について
  - (3) 最近の傾向
  - (4) 緊急かつ直接的な対応の必要性
  
- 2. 本調査の目的 3p
  
- 3. 本調査の実施概要 3p
  - (1) 調査実施期間
  - (2) 調査実施主体
  - (3) 調査方法
  - (4) 調査対象者

## 第2章 調査結果

- 1. 現状調査 5p
  - (1) 難民申請者の住環境の現状
  - (2) 難民申請者への住居支援の現状
  - (3) 現状における問題の検証
  - (4) まとめ
  
- 2. シェルターのあり方にかかる考察 10p
  - (1) 入居経験者の視点
  - (2) 有識者の視点
  
- 3. 既存のシェルターの運営状況 11p
  - (1) JELAハウス

(2) 女性の家HELP

第3章 実情に立ったシェルター像

1. 「シェルター」とは 16 p

2. 施設の設置場所・規模・設備 16 p

(1) 設置地域

(2) 形態

(3) 受入れキャパシティ

(4) 設備

3. 管理・運営 18 p

(1) 管理体制

(2) 入所規則(ルール)

(3) その他

第4章 理想的なシェルター像

1. より良い周辺環境 20 p

(1) 必要なアクセス

(2) 考慮されるべきアクセス

2. 共有スペースの設置 22 p

3. 入所生活相談員の常駐 22 p

添付資料 25 p

## 難民申請者の住環境に関する状況調査

### 第1章 調査の概要

#### 1. 本調査の背景

##### (1) 我が国の難民申請者の状況

我が国は、1981年に「難民の地位に関する条約」、翌年に「難民の地位に関する議定書（以下「難民条約」））に加入したことに伴い、従前の「出入国管理令」を改正、「出入国管理及び難民認定法」と改称し、新たに難民認定制度を導入した。

同制度導入以降2002年までの間における難民認定申請（以下「難民申請」）の件数は2,783件であるが、年間の申請件数は約50件平均であったものが、1996年以降は200～300件と増加が著しい。

申請の審査状況については、これまでに難民の認定を受けたのは305件、不認定とされたのは1,932件で、2002年末現在で173件が未処理となっている。また、申請を不認定された後に法務大臣に対して再審査を求める「異議申出」の件数は公表されていないが、難民申請の審査状況から考えれば、未処理数も相当の数に上るものと考えられ、現在およそ200～300人が難民申請の結果を待っている状態にあると推察される。

難民申請者の国籍は詳細には公表されていないが、当初はインドシナ三国（ヴェトナム、ラオス、カンボディア）出身者の申請が多かったものの、近年ではトルコ、ミャンマー（ビルマ）、パキスタンなどのアジア地域のほか、アフガニスタン、アフリカ諸国の出身者の増加が顕著となっており、2002年の難民申請者250人については、出身国が27ヶ国に及ぶなど、難民申請者の国籍、風俗・習慣、文化的背景も多様化が進行している。

##### (2) 平成13年度「難民認定申請者等に対する生活状況調査」について

我が国においては、難民認定申請者のみならず難民認定を受けた者に対しても包括的な支援スキームが存在しない。この状況については、人種差別撤廃委員会からの勧告<sup>1</sup>等でも指摘を受けており、対応検討の基礎資料として昨年度に難民事業本部では「難民認定申請者

---

<sup>1</sup>委員会は、締約国が受け入れる難民の数が最近増加していることに留意しつつ、インドシナ難民と、その他の民族的出身を有する限定された数の難民に対して異なった取り扱い基準が適用されていることを懸念する。インドシナ難民は、滞在・居住施設、財政支援および国が資金を負担する日本語講座を利用しう一方、他の難民はかかる支援を原則として利用することはできない。委員会は、締約国に対して、すべての難民が、このようなサービスを平等に受け取ることができるよう確保するために必要な措置をとることを勧告する。これに関し、さらに、すべての庇護申請者がとくに、相当な生活水準および医療についての権利を有するよう確保することを締約国に勧告する。  
(CERD/C/58/CRP)

等に対する生活実態調査」を実施した(実施機関は特定非営利活動法人・難民支援協会)。

同調査では難民申請者75名から聞き取り調査を行ったが、彼らは関係情報へのアクセスの制限、知り得た情報や制度の利用方法の不知などのほか、生活を営む上での基本である就労や住居についても困難に直面している状況が判明した。特に、難民申請者は在留資格がない者も多く、適正な就職先の確保、社会・医療保険未加入、公的扶助制度の利用等について著しく困窮している状況が認められた。

以上を受け、同調査のまとめとして、問題を以下のように分類した。

< 喫緊の課題 >

情報提供体制の整備

ケースワーカー、通訳の設置

個別のニーズに則した日本語教育方法の検討

< 短期の課題 >

関係者への情報提供

就労斡旋

< 中期の課題 >

住居確保のための諸政策

教育に対する支援

難民家族の手続きの簡素化

難民を取り巻く諸条件の調査

問題の根本解決のために関係省庁、地方自治体、国際機関NGO等を巻き込んだ総合的・包括的検討体制を確立する必要性について提言がなされている。

(3) 最近の傾向(難民支援協会のデータより)

2002年1月から2003年2月までの間に、滞在先がないなどの理由で難民支援協会に支援を求めた難民申請者は17件・20人に上るが、同協会が独自予算で宿泊費を負担して宿泊先(いわゆる「外国人ハウス」、ユースホステル等)を手配するか、あるいは、難民支援NGO等のシェルター(一時滞在施設)に紹介するなどの緊急対応を行っており、これまでは必ず全員に当日中に滞在先を確保することができた。しかしながら、最近(02年11月から02年2月)の4カ月における緊急対応ケースは7件・10人と増加傾向にあり、一NGO独自の対応体制や予算の範囲を超えている状況にある。

難民申請者の中には、知人もなく、ホテル等への宿泊費もないことからホームレス化してしまう場合があり、実際に何十日も公園で寝泊まりしていた者もある。また、同国人に頼り狭い部屋

で無理に同居している者、頼るべきNGO等を知らない者なども含めると、難民申請者の居住環境改善の潜在的ニーズは計り知れない。

#### (4) 緊急かつ直接的な対応の必要性

平成13年度の生活状況調査における提言は、難民申請から認定後の包括的支援策の検討が主眼であるが、難民申請者については最近の傾向からは当面の居所のない者への対応が急務と認められる。

一方、前述の調査結果からは、難民申請者の住居確保には、経済上の困難に加え、保証人確保の困難、同国人コミュニティ等の不在、外国人一般に対する差別など対応・解決が極めて困難な場合も多いことも判明している。

以上から、滞在先のない難民申請者に対し、無償、保証人不要、単身でも入居可能な一時滞在施設、いわゆる「シェルター」を直接的に提供することが、緊急に求められている対応と考えられる。

以上のような背景のもと、本調査では、難民申請者の居所・住環境のニーズに焦点をあて、改善に必要な対応の参考情報を収集するとともに、難民申請者の一時滞在施設の在り方について考察するものである。

## 2. 本調査の目的

- (1) 難民申請者の住環境にかかる現状調査及び支援ニーズの把握
- (2) 実情に立った理想のシェルター像の考察

## 3. 本調査の実施概要

### (1) 調査実施期間

2002年12月～2003年3月(4ヶ月間)

### (2) 調査実施主体

財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部(以下、「難民事業本部」)からの委託により、特定非営利活動法人難民支援協会(以下、「難民支援協会」)に調査チームを設置し実施。

### (3) 調査方法

- (イ) 「難民認定申請者等に対する生活状況調査」で提起された問題を踏まえて、調査方法、

調査対象者、分析のフレームワークを検討した。調査の第一段階として、同調査報告書を含め、先行の調査研究報告書等による文献のレビューを行った(参考文献リストを巻末に添付)。また、難民事業本部が同時進行で進めていた海外調査(平成15年度1月実施「英国、フランス、ベルギー、ドイツにおける難民認定申請者のための受入施設等調査」)の調査結果も参考とした。

(ロ)難民申請者の生活上の困難(特に居住環境)と支援ニーズを調べるため、難民申請者5人を対象とする聞き取り調査、ならびに、NPOが運営している難民用シェルターの聞き取り調査を行った。

(ハ)また、難民の居住環境の整備に参考とするため、難民支援NGO、留学生受入施設、DV被害者用シェルター等を訪問し、施設の見学や関係者からの聞き取り調査を行った。

#### (4) 調査対象者

(イ)難民申請者(5人・JELAハウス、教会等に宿泊したことのある者)

難民申請者の住環境を中心とした生活上の困難及び支援ニーズの調査

(注...「難民認定申請者等に対する生活状況調査」の結果を踏まえつつ、同調査では詳しく取り上げなかった点を中心に質問)

(ロ)NPO関係者

(a)JELAハウス(難民用シェルター / 森川博巳氏・社団法人日本福音ルーテル社団)

難民申請者の住環境・生活環境把握

(b)HELP(DV等被害者の一時避難施設運営NPO)

シェルター運営上の諸問題の把握(被害者用シェルター施設見学及び聞き取り)

(ハ)有識者(鈴木江里子氏・フジタ未来経営研究所研究員)

外国人の居住問題及びシェルターとして望ましい条件等にかかる情報収集

(二)その他

NGKインターナショナルハウス(留学生受入施設 / 財団法人NGK留学生基金)

カラカサン(外国人移住労働者支援・DV被害者支援NPO)

NPO法人東京エイリアンアイズ(留学生支援NPO)

(株)コイズミコーポレーション(不動産業者)

施設運営のノウハウや在住外国人と地域コミュニティの関係等にかかる調査

## 第2章 調査結果

### 1. 現状調査

#### (1) 難民申請者の住環境の現状

##### (イ) 生活状況調査

平成13年度「難民認定申請者等に対する生活状況調査(以下「生活状況調査」と記す)」における難民申請者の住居にかかる調査概要は以下のとおり。なお、同調査では、平成13年9月から翌14年3月までの間、75人の難民申請者から聞き取り調査を実施している。

##### (a) 調査対象者の概要

出身地域は、アジア地域41人、中東地域24人、アフリカ地域10人。主要な出身国はトルコ17人、アフガニスタン15人、パキスタン6人、イラン6人。

性別は、男性63人、女性12人。

家族は31人が家族を有しており、日本に家族が滞在しているのは16人。

在留資格は10人が短期滞在、4人が定住者、2人がその他(留学生等)、58人がなし。

就労は36人が無職であり、仕事に就いている者の平均収入は12.8万円。

##### (b) 住居の状況

難民申請者75人中、4人がNGO運営のシェルター、3人が外国人ハウス(外国人専用の短期宿泊施設の種類)に滞在。

55人がアパート、社宅等の集合住宅に居住。うち21人は家族ではない同国人等と部屋を共有。

有償住居に居住する65人の平均家賃は44,102円。うち、就職している者は39人で、その平均月収は12.8万円。

75人中36人が外国人差別を感じており、うち4人が差別のため住居確保が困難と回答。

74人中22人は同国人の紹介により住居を確保。



(ロ) 難民支援協会の支援例

2001年1月から2002年3月の間に、難民支援協会に滞在先にかかる支援を求めた難民申請者18件(うち家族2件)、計24人の状況は以下のとおり。

出身地別: アフリカ13人、中東8人、アジア3人

性別: 男性18人、女性6人

所持金: 0円が1件、十円～5百円が11件、約1千円が3件、約1万円が3件

対応状況

NGOシェルターへの紹介: 4件

ユースホステルや外国人ハウスを紹介し、その経費を負担: 9件

教会の施設の一部に間借り: 1件

家の賃貸契約を支援(敷金や礼金の貸し出し): 1件

(ハ) 難民申請者からの聞き取り(2003年2～3月実施 全5人)

(a) 住居関係

2人がNGOシェルター、1人が民間アパート、1人が同国人宅に滞在。

うち、民間アパート入居者は、来日後の約1年はシェルターに滞在。

同国人宅滞在者は、来日後2年に渡り常居所を持たず、教会運営の宿泊施設(有料)、外国人ハウス等を転々。

4人が来日当初に空港等で知り合った同国人や外国人のアパートに転がり込み、1Kのアパートに数日から数カ月滞在。

2人が野宿を経験。うち1人は都内公園で2回、1人は来日後の2カ月の間、断続的に複数回公園等で野宿。

全員が外務省保護費(詳細後述)を申請。支給開始までの間UNHCR、難民支援協会の資金援助(詳細後述)を受給。2人は難民支援協会の緊急資金援助で約1週間ホテル、外国人ハウス等で滞在。

(b) その他

来日当時の所持金は、16万円(2,000ドル)、12万円、7千円(50ドル)等。

3人が定職なし。2人が外務省保護費のみで生活。

全員が日本語が不十分で就職困難。

3人が疾患あり。

(1人は来日約1ヶ月後不眠症で2度通院。1人は来日約1年後に急性胃潰瘍のため救急車で病院へ搬送。20日間入院、請求された診療・入院費約50万円は経済困難のため支払い未了。1人は来日1カ月後に栄養失調、腹痛、発熱のため3日間入院、

請求された診療・入院費約14万は経済困難のため支払い未了。)

## (2) 難民申請者への住居支援の現状

### (イ) 公的支援

#### (a) 公共住宅の可否

生活状況調査の調査対象者のうち公共住宅を利用している難民申請者はいなかったが、これは公共住宅に入居できるのは在留資格がある者に限られていること、原則として当該自治体での一定期間の居住が入居条件とされている場合が多いことなどが背景と考えられる。

#### (b) 外務省による保護費(難民事業本部に業務委託)

外務省では、昭和57年の難民行政監察による勧告を受け、翌年から、難民申請者のうち衣食住に欠けるなど生活に困窮する者等に対する保護措置を実施しており、平成7年以降、同事業は難民事業本部に委託されている。

保護措置を求める者について、難民申請中であり、かつ、生活に困窮していると認められた場合、大人(12歳以上)1人につき月額1,500円、12歳未満の子ども一人につき月額750円の生活費支給に加え、必要に応じ以下の住居支援が支給される。

・宿舎借料	単身者：月額40,000円
(限度額)	2人： 50,000円
	3人： 55,000円
	4人以上： 60,000円
・宿舎入居費	必要に応じ実費支給(入居に際して敷金、礼金等が必要な場合で、賃貸借契約書の提示がある場合に限る)

2002年(歴年)における保護費受給者数は391のべ世帯、支給額は35,175,199円であるが、このうち宿舎借料については242のべ世帯・10,737,565円で、宿舎入居費の支給実績はない。なお、住居支援のほか、医療費、各種公的手続手数料にも必要に応じ実費支給される。

本件保護措置については、難民事業本部において難民申請及び生活困窮状況について聴取調査の上、外務省に報告し同省の承認を受けて支給が開始されるが、近年の保護措置を求める者の増加、聴取調査にかかる通訳の手配、外務省による難民申請事実の確認作業等を背景に、難民事業本部へ申し出てから実際に支給を受けるまでに1~3月を要している現状にある。

### (ロ) 国際機関による支援

国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は、難民に対する支援義務は一義的には受入れ国

政府にあるとの見地に立っているが、原則として上位の外務省保護措置を申請した者に限り、支給開始までの間の限定的な資金援助(一時金の支給)を行っている。

支援の実施は社会福祉法人日本国際社会事業団及び難民支援協会へ委託されているが、担当職員の判断での即日支給が可能となっている。支給額は一人当たり30,000円～45,000円であり、その一部を宿泊費に充当する難民申請者も多いが、小額であるため住居支援としては限られた役割しか果たしていない。

#### (八)NGOによる支援

##### (a)シェルターの提供

社団法人日本福音ルーテル社団ではシェルター施設「JELAハウス」を運営、住居に困窮する難民申請者に居室を無償提供している。(詳細後述)

##### (b)資金支援

難民支援協会では「緊急ファンド」を設置し、必要な者に対し、生活費、医療費、住居費等の緊急資金援助を行っており、即日支給が原則とされている。住居関連では、ユースホステルや外国人ハウス宿泊費のほか、アパート入居時の敷・礼金の贈与あるいは貸与などの支援をしており、2002年には宿泊費支援9件・189,000円、生活費支援22件・450,000円を支給した。

なお、難民支援協会以外にも、難民申請者に資金支援を行っている個人やNGOもあると思われるが、不詳である。

#### (二)その他

前述のとおり、入国当初に同国人の友人・知人を頼るケースや、同国人の紹介・援助で住居を得るケースも多く、同国人コミュニティ等による協調支援も看過できない。

#### (3)現状における問題の検証

##### (イ)シェルター・同国人宅等

現在、住居に困窮する難民申請者に無償で提供されるシェルターは、NGOが独自の活動として運営している一施設(JELAハウス)のみであり、そのキャパシティも限られ、常に満室の状態となっている。

経済的理由や、後述する外国人ハウスや賃貸住宅での滞在が困難などの事情から、特に入国後間もない難民申請者は難民申請者は、当面同国人の友人・知人を頼る傾向が認められるが、受け入れられたとしても滞在できる期間は限定的な場合が多い。また、同国人コミュニティが小規模あるいは存在しない場合、難民申請者の困難は一層増すことになる。

#### (ロ)外国人ハウス等

ユースホステルや外国人ハウスは、空き室が常にあるとは限らず、当面の確保にも相当時間の連絡・調整が必要な実情にある。また、外務省保護費は受給までに相応の時間を要し、その間にUNHCRやNGOの資金援助を受けても、受給できる額面は限られていることから、高額な宿泊費の支弁には不十分である。さらに、外国人ハウス等は個人の居住スペースが非常に狭く、より良い条件の住居へ移転を希望する調査対象者があったことなどからも、安定的な住居とは言いがたい。

#### (ハ)賃貸住宅

難民申請者が自身で賃貸住宅を確保するのは容易ではない。多くは在留資格がないため就職が困難であることから、総じて経済的困窮度が高く、アパート等の賃貸料のみならず、入居に際する敷・礼金等の工面が大きな問題となる。経済事情から独立の居住スペースを確保を断念せざるを得ないケースも多く見受けられ、生活状況調査では2LDKに7人が住んでいるという劣悪なケースも認められた。

NGOによる難民申請者への賃貸料(敷金礼金含む)貸与の支援も、予算は限られており、定職がなく返済の見込みが立たない者には貸与できないという事情がある。

また、外務省保護費における宿舍関係の支援は、基本的には賃貸契約の締結が前提であるが、

保証人の確保(外国人への賃借には日本人の保証人が求められケースが多い)

外国人差別(生活状況調査では、アフリカ出身の難民申請者から、「黒人には貸さない」と家主に断られたとの回答あり)

など、申請者自身が契約すること事体が困難との問題も存在する。

#### (4)まとめ

外務省保護費については支給開始の早期化などについて改善の余地があるが、以上のとおり、申請者の住居確保の困難は単に経済的理由にとどまらない。

一方、生活状況調査の結果や難民支援協会の支援例を見れば、住居に困窮する難民申請者の問題については、今後一層深刻化・顕在化が進行すると考えられる。

この対応としては、無償、保証人不要、単身でも入居可能なシェルターを設置し、直接的に「屋根」を提供することが有効であると考えられる。

## 2. シェルターのあり方にかかる考察

### (1) 入居経験者の視点(2003年2～3月聞き取り実施 全5人)

就労許可を与えられず、自身で収入を得る機会がないのであれば、難民申請審査期間中は無償のシェルターに滞在したい。

当面日本での生活に必要な日本語を覚え、就職・自立して退所するには、入居期間は数カ月(平均3カ月程度)では短い。

プライバシー確保の観点面から、居室は一人部屋が理想的。

揉め事を少なくするという観点から、台所等の設備を共有する共同住宅の場合は5～10人程度の小規模なものが良い。

台所(共有可)、風呂・トイレ、冷蔵庫、布団、テレビ、洗濯機、ラジオ、物干し場等々の設備が必要(望ましい)。

入国管理局、市・区役所、病院、駅、商店舗、語学学校、スポーツジム、図書館等が近隣に所在することが望ましい。

難民申請者支援団体への好アクセスが望ましい。

(シェルターの機能として求めるわけではないが)無償の医療サービス及び自立の最低条件である日本語教育が必要。

### (2) 有識者の視点(鈴木江里子氏・フジタ未来経営研究所研究員からの聞き取り)

#### (イ) 立地条件

関係機関へのアクセスの良さが重要である。まず、難民申請者の日々の生活に関わる宗教施設や健康に関わる多言語対応が可能な医師、次いで難民申請手続に関する入国管理局や弁護士、難民申請者に日本語教育及び学校教育の機会を与えるための教育施設、特に夜間中学校へのアクセスの確保が重要である。また、例えば弁護士や難民支援NGO等が施設を来訪する場合も想定し、交通の便が良い場所に設置されるべきである。

#### (ロ) ソフト面

シェルターにおいて提供するサービスの前提として、宗教、言葉、在留資格上の制限等、外国人の特殊性への配慮が必要となる。特に、不法滞在等で就労が制限されている者、生活保護を受けていない者などについては、収入がない点を加味する必要がある。

以上を踏まえれば、シェルターにおいて提供されることが望ましいサービスとは以下の4点となる。

多言語で行われる医療活動の確保(医療機関へのアクセス、巡回もしくは常駐医師

の確保が必要。)

日本語学習の機会の提供(退所後は当面は日本での生活が想定されるため、日本語習得は必要不可欠。集中的(拘束時間が長い)プログラムにすることで、就労目的による難民申請の濫用を排除・防止も考えられる。)

日本での生活にかかる基本情報の提供(例えば、救急電話のかけ方、地下鉄のマーク、法違反行為等の簡単な法的知識など、難民申請者が暮らしていく上で必要な権利・義務が教示されることが望ましい。)

民族性等に配慮した居室配置(入居者間の民族対立等を考慮した配置が求められ、この点からも居室は一人部屋が理想である。シェルター内の不安定な状態は、入居者のみならず周辺住民にとっても大きな不安要素となるからである。)

#### (八)周辺住民等との関係

周辺住民が高い多文化共生意識を有していることが望ましい。周辺住民から理解を得るには、大変な時間と困難が伴うことが多い。インドシナ難民のための定住支援施設「大和定住促進センター」を設置した際のように、シェルター運営母体、自治会等による協議会の設置や、地元へのメリットのアピール(地元での食料等の物資購入、町内会への加入、草むしり等地元の環境美化活動への参加等)、地元との結びつき(小中学校への国際理解教育への講師派遣、多文化理解講座や交流イベントへの参加、地元のお祭り等行事への参加)等が検討されることが望ましい。

地域NPOとの連携も求められる。シェルターは単独機関による運営は難しいため、NPO、ボランティアグループ等との協力関係を保持することが重要である。ただし、入所者の性格によっては外部との関係構築が望ましくない場合もある。また、施設の規模によっても運営のあり方は異なるであろう。

### 3. 既存のシェルターの運営状況

#### (1) JELAハウス

##### (イ)運営主体・沿革

「社団法人日本福音ルーテル社団(以下「ルーテル社団」と記す)は、1909年にキリスト教の愛の精神を实践する公益法人として設立されたNGOである。設立以来、教育・社会福祉・宣教の三分野で活動を行ってきた。1984年に外務省から問い合わせがあり、難民申請者にルーテル市ヶ谷センターへの宿泊を提供したことから難民支援に関わるようになり、1991年に無償の難民申請者用シェルターとして「JELAハウス」を設置した。

## (ロ)施設の概要

### (a)所在地

都内23区内の住宅街の一角に所在し、最寄り駅からは徒歩5分ほどの距離に位置する2階建ての独立家屋である。施設そのものは中古アパートであるが、その選定・購入に当たっては、価格のみならず、難民申請者の交通の便から都内に所在すること、緊急対応のためルーテル教会の近隣に所在することなどが考慮された。

### (b)受入れキャパシティ

個人部屋(1DK)3室、家族部屋(2DK)2室で、5世帯が独立居住可能となっており、常時6~7人を受け入れている。毎年の受入れ実績は10人程度であり、2001年度においては9人(7世帯)であった。

### (c)設備

各室とも台所・トイレ付きで、家族部屋にはバス・シャワーも設置されている。このほか、冷蔵庫、冷暖房機、食器、炊飯器、布団、ソファ等の必要什器に加え、日本語習得の一助としてテレビも備えられている。

申請者用の居室のほか、洗濯、入浴、団欒等のための共同部屋1室、住込みの管理人部屋1室がある。

## (ハ)管理・運営

### (a)管理体制

1人が住込みで管理に当たっているが、日中は別の本業に従事しており常駐はしていない。職務内容は、施設の概況報告(月1回)、緊急時の対応、居住者への日常生活の指導(利用規則の徹底、電気機器・シャワー等の使用方法の説明等)、内共有スペースの管理(清掃等)である。特に火元管理には注意を払っており、ガスの開閉栓には必ず立ち会っている。また、周辺住民との関係からも、ゴミ出しルールの遵守徹底に配慮されている。

管理人は英語が話せるが、多言語に対応可能ではない。報酬は、月額1万円に加え、住居費が無料となっている。

### (b)入所手続

管理人とは別に、入所依頼への対応や入所者の面接等を担当する職員があり、外務省、難民事業本部、UNHCR、NGO(社会福祉法人日本国際社会事業団、難民支援協会)からの依頼に対応しているが、個人からの依頼は受け付けない。

入所対応職員は、入所依頼を受けるとすぐに入所希望者本人との面接を行っている。担当職員には、困窮度や支援必要性に応じて即時の入所を許可する権限を委ねられているが、

施設の運営母体である難民事業委員会<sup>2</sup>に報告し、事後承認を得る必要がある。面接の結果問題が認められる場合には、同委員会に諮り入所の可否を協議する。

#### (c) 入所規則

入所が認められた難民申請者は、以下の入所規則にかかる同意書を取り交わす。違反した場合には退所処分という罰則があるが、実際に退所させるのは容易ではないのが実情である。

JELAハウスはあくまでも一時的な住まいであること  
部屋の割当てはJELAによってなされること  
ゲストの宿泊は認められていないこと  
家具等の備品の持ち出し禁止  
暖房器具は備え付けのものをを使い、持込に関しては必ず相談すること  
鍵の複製の禁止と管理の徹底  
ハウス内や周囲はきれいに保つこと  
建物に手を加えたり傷つけたりしないこと  
共有スペースをきれいに保つこと  
周辺住民との友好関係維持に努めること  
トラブルを引き起こすような行為をしてはならず、それを破った場合には退所の強制もあり得る  
ごみ出しのルールへの遵守  
ペット持込の禁止

#### (d) 退所手続

入所期間は原則として最長6カ月であるが、個々の事情によりそれ以上の滞在を認めるケースがある。

退所後のフォローアップは、主に他のNGOと協力して職探し・住居探しの自立支援を行っている。稀にルーテル社団が独自で退所者に連絡を取り、近況確認や物的支援を行う場合もある。

### (二) 入所者の生活

#### (a) 施設への出入り

入所者は居室の鍵を自身で管理しており、施設への出入りは自由で、特段の行動管理・規

<sup>2</sup> ルーテル社団の執行委員会としての位置づけであり、6～7人の委員から構成される。



制は行っていない。

また、入所中に自立の目処を立てることに意が用いられており、入所者はそのための職探し、日本語学習を行っている。日本語学校の紹介、職探し等の支援はNGOによって行われている。

(b) 食事

食事は自炊であり、食品の購入、調理は自身で行う。宗教上の理由により、特別な食材を必要とする者は、近隣のハラルフード店等で購入している。

(c) 医療等

医療機関での診療が必要な場合は、必要であれば支援者が同行する。本人が費用を支払えないときは、外務省の保護費もしくはNGOによる援助資金から支給される場合もあるが、最終的にルーテル社団が負担するケースもある。

(ホ) 周辺住民との関係

施設設置に際し、周辺住民にあいさつし、町内会費を支払うなど、友好関係の構築・維持に努めている。なお、入所時に難民申請者と交わす同意書には、周辺住民との友好関係維持に努めることを求める旨が記載されている。

(2) 女性の家HELP

(イ) 運営主体・沿革

「女性の家HELP」は、1986年4月、「日本キリスト教婦人矯風会(以下矯風会)」の創立100周年を機に、女性のための緊急避難センターとして設立された。以来、日本社会の中で様々な人権侵害や暴力に直面した女性たちに、電話相談による援助と、安全な宿泊の場を提供し、新しい自立を準備できるように援助生活を行っている。なお、同施設は難民申請者用のものではないが、シェルターの運営上の留意点や問題点等を調査するために、聞き取りを行ったものである。

(ロ) 施設の概要

(a) 所在地

都内に所在。なお、暴力及び性的搾取を受けた女性の緊急避難所という施設の性格上、所在地は公開されていない。

(b) 受入れキャパシティ

2段ベッド付8畳洋室3室・和室3室、4畳洋室2室・和室2室で、収容人数は15人。ただし、大人13人、子ども10人ほどが入所したこともある。

### (c)設備

保育室、娯楽室、洗濯室、浴室、相談室のほか、施設内での支援サービス提供のための事務室、管理や緊急対応のための住込みの寮母室も設置されている。また、外部からの侵入に備えて防犯設備も備えられている。

## (八)管理・運営

### (a)管理体制

寮母が泊り込みで勤務をしており、1日8時間勤務の週休2日制。

なお、HELPは、単にドメスティック・バイオレンスからの緊急一時保護にとどまらず、当事者女性とその子どもたちが最終的には自立できるように、

個々の問題に応じたケースワーク

子どものケア

弁護士、入国管理局、大使館等への同行

退所後のフォローアップ

など、総合的な支援を行っている。ケースワーカー7人、会計担当1人、寮母2人(常勤7人、非常勤3人)の職員がおり、タイ、フィリピン、米国等の外国人スタッフも含まれている。

### (b)入所対象者・入所手続

女性であれば、年齢・国籍問わず入所可能。ただし、子ども連れの場合、男児の年齢は10歳までに制限されている。福祉事務所、保健所、大使館からの入所依頼に対応している。

### (c)入所規則

飲酒禁止、指定場所での喫煙、会計担当者による所持金の預置(必要額のみを受領)、所持薬の預置などの取り決めがある。

### (d)退所手続

基本的には、退所後の住居確保及び自立の目処が立った段階において退所となり、入所期間は原則2週間を設定している。しかし、ドメスティック・バイオレンスが原因で、子ども連れで入所する者が多く、精神的・肉体的な休息、離婚・親権等の法的手続準備、アパート探し等自立に向けた具体的活動などが整うまでには3週間以上かかる場合が多いのが実態である。

## (二)入所者の生活

### (a)施設への出入り

危険にさらされることはないとは判断されるまでの期間(原則として2週間)は、HELP側が入所者を外出させないので、その間は施設内で過ごすこととなり、就労、子どもの通学はできない。また、夫や人身売買被害者の場合はブローカーとの接触を断つため、入所者全員にシェルターの所在地

を口外しないことを約束させ、携帯電話は預かり置いている。諸手続等のため大使館、入国管理局、弁護士事務所へ赴くなどの外出の必要がある場合はスタッフが同行する。

(b) 食事

食事は寮母が担当しており、外国籍女性のための食事にも気を配った一種のバイキング形式になっている。経費についてはHELPが負担している。

(c) 医療

施設内には医療施設がないため、加療・専門的治療を要する者は入所させていないが、医療機関での診療が必要となった場合はスタッフが付き添う。本人が費用を支払えないときは、HELPが一旦立て替えるが、生活保護等の公的支援によって補てんされている。

(d) その他

外国人入所者は、自室等で礼拝などの宗教活動を営む。また、施設内で日本語教室を開いており、希望者は受講可能である。

(ホ) 周辺住民との関係

施設及び入所者の性格上、近所への挨拶も行っておらず、周辺住民との接触もないようである。

### 第3章 実情に立ったシェルター像

#### 1. 「シェルター」とは

本章では、第2章の調査結果を踏まえ、実情に立ったシェルター像について記述する。なお、本章では、「シェルター (shelter): 雨風、危険などからの緊急避難所」(グローバル英和辞典)の意味に従い、必要に応じて困窮者が即時に無償で入所できる施設をいうものとする。

#### 2. 施設の設置場所・規模・設備

##### (1) 設置地域

地域の繁閑は問わないが、既にある程度の外国人人口がある地域(外国人集住地域)

では、日本人住民の外国人一般に対する抵抗感や差別意識は低い<sup>3</sup>ことから、地域に占める外国人人口比率が一定レベルの地域にシェルターが設置されることが望ましい。また、後述する関係機関へのアクセス確保、難民申請の大半が東京入国管理局でなされていることなども考慮すれば、首都近郊（周辺県を含む）が適当と考えられる。

なお、入所者と周辺住民とのトラブルを未然に防ぐためには、事前に周辺住民に対する意識調査や、シェルターの趣旨、管理・運営方法等の説明を十分に行う必要が認められる。

## （２）形態

集合住宅の一部をシェルターとして使用することに特段の問題はないが、周辺住民との関係、管理・運営等を考慮すれば、同一地域（家屋）に設置することが望ましく、さらに、ランニングコスト、設備の共用性を考慮すれば、独立家屋が理想的と考えられる。

## （３）受入れキャパシティ

難民申請者全体に占めるシェルター入居のニーズについては、検討データが不十分である。

他方、２００２年における難民支援協会緊急ファンドの実績を見ると、４１件のうち２０人がシェルター提供対象と認められる。また、ＪＥＬＡハウスにおいては、常時６～７人を受け入れている。さらに、難民支援協会に住居支援を求めた者は４カ月間で１０名に上っている。

現在是对応が限定的であるため、ＮＧＯ等による住居支援自体が知られていないとも考えられ、潜在的なシェルター提供対象者も相当数に上ると予測されるが、前記の状況からは２０～３０人程度の収容能力が想定される。

## （４）設備

### （イ）居室

住居支援を求める者の傾向を見ると単身の男性が多く、また、今回の聞き取り調査でも個室が理想的とする回答が多かった。よって、単身者がプライバシーを確保できるような居室構造が望ましいが、家族用の居室も必要と認められる。

### （ロ）台所（調理器具）

---

<sup>3</sup> 鈴木江理子、渡戸一郎「地域における多文化共生に関する基礎調査」２００２年１０月

難民申請者のうちには、宗教的禁忌のため食事に制限を受ける者や、経済的困難から外食ができない者も少なくないことから、希望する者が自炊できる設備が必要となる。同設備は共用でも支障はないが、防災の観点から、可搬コンロ等ではなくシンク・コンロ等を有する台所が必要である。また、入所直後からの食事（炊事）に備えて、最小限の調理器具・食器も用意される必要がある。

#### （八）浴室

宗教上の理由等から、裸身を衆目にさらすことを厭う難民申請者もあるため、施設は浴室を具備することが望ましい。ただし、シャワーのみ、ないしは共用の設備でも支障はないと思われる。

#### （二）その他

各入所者用の寝具、電球・トイレットペーパー等の消耗品が用意される必要がある。また、一定期間に及ぶ生活のためには、各居室への暖房機器のほか、洗濯機、冷蔵庫（ともに共用可）等の設備も必要となる。

### 3. 管理・運営

#### （1）管理体制

シェルターについては、

難民申請者のニーズに応じた即時の入所

自立の目処が立った段階での退所

の必要があることについては言を待たないが、本報告書では、これら入・退所手続の在り方については触れない。同様に、シェルター退所後の難民申請者の生活状況フォローアップも極めて重要はであるが、本報告では触れないこととする。

しかしながら、シェルター入所者の理解可能言語や法的地位の特殊性に鑑みれば、入所規則・設備利用方法の説明や、備品返却の確認等を伴う入・退所手続の処理には、一定レベルのコミュニケーション能力と、難民・難民申請者への理解が不可欠となる。

加えて、

入所中の施設・設備利用説明

入所者の急病等の不測の事態への対応

入所者同士のトラブルの防止

ゴミ出し、施設周辺の清掃指導

### 周辺住民との良好な関係の保持

等について、入所者に対し適切な案内・説明を行うには、相応の専門性を有する者が従事する必要が認められる。

以上から、シェルター施設を有効に機能させる上でも、入・退所手続及び入所中の施設利用案内・説明に当たる、語学及び難民支援に通じた「入所生活相談員」の設置が必要と認められる。

同相談員については、訪問による運営管理でも特段の問題は認められないが、可能な限りの頻繁な訪問と長時間の施設駐在が望ましい。

### (2) 入所規則(ルール)

今回聞き取り調査を行ったその他のシェルターの取り組みを見ても、施設・設備利用のための入所規則(ルール)を策定し、誓約書・合意書に署名させるなどして、入所者の遵守を図っている。シェルターのメンテナンス、周辺住民とのトラブル防止のためにも同様の取り組みは必要であるが、制限的な規定は必要最小限に止められるべきであり、基本的には生活の自由、特に外出の自由は確保されなければならない<sup>4</sup>。外部侵入による犯罪の防止は必要であるが、入所者の活動規制という観点からの施設警備はなされるべきではない。

### (3) その他

シェルターの管理・運営には直接関連しないが、シェルターに入所する難民申請者は、基本的には経済的困窮者であるため、生活を営む資金にも事欠く者が多い。本報告書では、シェルター入所者への生活支援の在り方については触れないが、入所に伴って、食事や生活必需品購入のための資金援助が開始されることが望ましい。

また、第4章で述べる医療、語学教育、情報提供等の支援も考慮されるべきであり、特に医療支援については早急に検討がなされることが期待される。

---

<sup>4</sup>国際連合難民高等弁務官事務所(UNHCR)執行委員会の結論第44の「難民申請者の拘禁」には、「拘禁は、随伴する苦痛に鑑みて、通常は回避されるべきである」とされている。

## 第4章 理想的なシェルター像

### 1. より良い周辺環境

#### (1) 必要なアクセス

聞き取り調査による難民申請者のニーズ、有識者の見解のみならず、難民支援協会の支援状況からも、難民支援団体及び入国管理局への好アクセスを確保する必要性が認められる。

なお、シェルターを必要とする難民申請者の日本語能力を勘案すれば、バスによる移動は案内表示が難解であるため困難と認められる。また、入所生活相談員、支援団体関係者、弁護士等への容易かつ迅速な訪問の確保を考慮すれば、シェルターは駅から徒歩圏内に設置されることが望ましい。

#### (イ) 難民申請者支援団体

シェルターへの入所を必要とする難民申請者は、情報の不足やコミュニケーションの制限等から、直面する困難を自身で解決できない場合が多く、現実に何度も難民支援協会を訪れ、様々な支援を求める者がある。入所者のニーズ及び支援団体による的確・円滑な支援活動の助長の観点からも、好アクセスを確保する必要性が認められる。

#### (ロ) 入国管理局

難民申請者は、インタビュー調査のため随時入国管理局への出頭を求められるので、認定申請者の利便のためにも、好アクセスを確保する必要性が認められる。

#### (2) 考慮されるべきアクセス

設置場所の選定に当たっては、以下の機関へのアクセスについても十分に考慮されるべきである。

#### (イ) 医療機関

難民申請者については、日本へたどり着くまでの長時間の移動の疲れ、当面の生計を得るための無理な労働等の肉体的要因に加え、将来の見通しが立たない不安、トラウマ、不慣れな日本での生活によるストレス等の精神的要因などから、急に発病してしまう者も多い。生活状況調査においても、75人中43人が疾病中あるいは体調不良を訴えている。

現実には、1年以上の在留資格がないため健康保険もなく、経済的な困窮から高額な医療費を恐れて、発病しても医療機関を訪れず症状を悪化させてしまい、結果的に救急医療措置を受けることとなる者も散見される。今回の聞き取り調査でも2人が救急医療措置を受けたが、高額な医療費の支払いに苦渋している状況にある。また、日本語での意思疎通に問題がある者が多い。

以上から、入所者が安心して診療を受けられる医療機関が近隣に所在することが望ましい。また、同機関は英語、できれば他の言語で対応できることが望ましい。

なお、欧州諸国では、難民申請者の医療費は政府（福祉厚生を所管する省庁等）が負担している例が多いことも踏まえ、難民申請者への医療支援政策が検討されることが期待される。

#### （ロ）大型雑貨店

難民申請者は、コミュニケーション能力の制限から、物品購入に当たってのニーズの伝達が不十分となる場合も多い。また、我が国との文化、風習の相違から、小規模な個人商店では難民申請者の求める物品が揃わない場合が想定される。さらに、宗教的禁忌から食事に制限を受ける難民申請者については、食材の選択も重要な問題である。

以上から、コミュニケーションの必要度が低く、品揃えが豊富な大型雑貨店（スーパーマーケット）が近隣に所在することが望ましい。

なお、難民申請者には敬虔なイスラム教徒も多く、同教の禁忌に触れない食材を取り扱う食品店（ハラールフード店）へのアクセス（御茶ノ水、池袋、千葉、西川口など）も配慮されるべきである。

#### （ハ）日本語教育機関（含むボランティア機関）

前述のとおり、難民支援協会を訪れる難民申請者には、コミュニケーションの制限により自身で問題を解決できず、支援を求めてくる者が多い。生活状況調査でも75人中49人が日本語の不自由を感じると回答している。

現実には、日本語会話の習得には相応の経費が必要であり、経済事情から難民申請者が自費で日本語教育機関へ通う例は見受けられないが、就職に必要ななどの理由で日本語教育ボランティアの支援を受けている者は多く、生活状況調査でも75人中12人が無償の日本語教育を受けたと回答している。

当面日本で生活することとなる難民申請者については、最低限のコミュニケーション能力を習得することにより、難民申請者が無用なトラブルに巻き込まれたり、周辺住民との間で問題が発生したりするような事態を避け得るケースも多いと考えられる。



以上から、難民申請者が無償で日本語教育を受けられる機関が近隣に所在することが望ましい。

なお、欧州諸国では政府との委託契約を結んでいるNGOが難民申請者への語学教育を行っている例があることも考慮されるべきである。

## (二) 宗教施設

宗教・宗派を問わず、信仰心のあつ難民申請者にとっては、精神的な安定が得られることから、宗教施設へのアクセスは重要である。

難民申請者の宗教は多様とは思われるが、モスクや教会等へのアクセスにも配慮されることが望ましい。

## (ホ) 図書館

図書館は大半が無料であることに加え、外国語の書籍も備えられているため、ストレスの解消や娯楽の意味のみならず、母国情勢の情報収集、日本文化や日本語の習得などのためにも、図書館が近隣に所在することが望ましい。

なお、欧州諸国の難民申請者受入施設では、入所者が自由に母国語の新聞や雑誌が閲覧できたり、インターネットを検索できる環境が整備されている例があることも考慮されるべきである。

## 2. 共有スペースの設置

シェルターには、共有スペースを設け、入所者間の交流による孤立感・孤独感の軽減、生活上の情報交換による日本社会への適応の円滑化などが図られることが望ましい。また、入所者が難民申請のために必要な情報へのアクセス確保の観点からも、小ライブラリーを設けて英字新聞、日本紹介図書、日本語テキスト等を配備、CNN等の外国語放送を受信可能なTV、インターネット検索用パソコンの設置等がなされることが理想的である。

## 3. 入所生活相談員の常駐

困窮する難民申請者への支援の拡充という観点からは、シェルターは単に居所を提供するのみならず、難民の生活全般への支援にかかる機能も有することが理想的である。この観点からは、入所生活相談員は、難民申請者の入・退所手続、施設利用案内・指導

のみならず、以下にも対応することが理想的である。そのためには住み込みによる24時間対応体制を確保し、事務機器や仮眠室等を備えた事務所スペースを設置することが望ましい。

入所者に対する生活一般の情報提供(買物の場所、公共交通機関の乗り方)

入所者と周辺住民との仲介(誤解や偏見によるトラブルの回避)

入所者からの相談対応(日々の接触を通じたトラウマや精神面でのトラブルを抱えた入所者へのケア)



## 添付資料

### 1. 難民申請者の現状に関するデータ

(1) 「難民認定申請者等に対する生活状況調査」より抜粋

(2) 難民申請者への聞き取り調査報告

(イ) 質問票

(ロ) 個別聞き取り結果(5件)

### 2. NPO関係者への聞き取り報告

(1) シェルター運営施設

(イ) J E L Aハウス

(ロ) H E L P女性の家

### 3. 学識経験者

(イ) フジタ未来研究所 鈴木江理子氏

### 4. その他

(1) 留学生宿泊施設

(イ) N G Kインターナショナルハウス

### 5. 参考文献

1. 難民申請者の現状に関するデータ

(1) 「難民認定申請者等に対する生活状況調査」(平成13年度)より抜粋

【難民申請者の一般的な状況に関して】

出身地域(人)

アジア地域	41
中東地域	24
アフリカ地域	10
合計	75

性別(人)

男性	63
女性	12
合計	75

家族(人)(家族を有するもの=31名中)

日本国内	16
日本国外	15

現在の在留資格(人)

短期滞在	10
定住者	4
その他	2
なし	58
合計	74

就労(人)

仕事	人数	平均収入(万円)
なし	36	
ある	39	12.8

【住居の状況】

住居形態(人)(住居を有するもの=74名中)

公団	1
借家一戸建て	5
借家集合住宅	55
社宅・会社の寮	6
外国人ハウス	3
シェルター	4
合計	74

住居の部屋数と同居人数（人）（住居を有するもの = 74名中）

住居の部屋数	同居人数（人）								合計
	1	2	3	4	5	6	7	9	
1	5	1							6
2	12	10	5	2					29
3	6	11	9	1	2	1	1	1	32
4	1	1		2	3				7
合計	24	23	14	5	5	1	1	1	74

家賃（住居を有するもの = 74名中）

無料	9
1万5千円未満	3
1万5千円～3万円未満	13
3万円～5万円未満	23
5万円～7万5千円未満	24
7万5千円～10万円未満	1
10万円以上	0
無回答	1
合計	74

住居の探索経路（住居を有するもの = 74名中）

自分又は家族の雇用主からの紹介	7
同国人を通じての紹介	22
日本人を通じての紹介	12
同国人・日本人以外の人からの紹介	7
自分で探した	11
NGO等の支援団体を通じての紹介	10
その他	4
無回答	1
合計	74

【その他】

身体の状態

よい	23
どちらかと言えばよい	2
ふつう	7
どちらかと言えばよくない	13
よくない	30
合計	75

精神の健康状態

よい	15
どちらかと言えばよい	1
ふつう	3
どちらかと言えばよくない	14
よくない	41
不明	1
合計	75

日本語能力

自由に会話できる	6
不自由しない程度に会話できる	18
あまり会話はできない	33
ほとんど会話できない	16
不明	2
合計	75

(2) 国内シェルター調査聞き取り項目

(イ) 入所の経緯

- ・シェルターを知った経緯は？
- ・シェルターへの入所を希望した理由は？
- ・入所を希望してから実際に入所できるまでどのくらいかかったか？
- ・シェルターに入所する前はどこに住んでいたか？（家賃、部屋共有の有無）

(ロ) シェルターについて

(a) シェルターの住み心地

- ・全体の規模は？
- ・部屋の大きさは？
- ・設備（過不足等）は？
- ・他の入所者との関係は？
- ・管理人との関係は？
- ・周辺住民との関係は？

(b) 立地条件・アクセス

- ・ 普段の生活の中でよく利用するサービスは？（病院、市役所、ハローワーク、不動産...）
- ・ シェルター内、もしくはシェルター近辺であつたらいいと思うサービスは？
- ・ 交通機関へのアクセスは？

（c）その他

- ・ 入所中に日常生活の過ごし方は？
- ・ シェルターに入所してよかった点、よくなかった点は？
- ・ 入所期間についてどう思うか（長すぎるか、短すぎるか）？

（ハ）既に退所している人に対して

- ・ シェルターに入所していた期間は？
- ・ シェルターを退所する際、既に退所後の住所が決まっていたかどうか？
- ・ シェルターを退所する際、仕事があったかどうか？

（2）難民申請者の回答

（イ）中東出身 男性（30代）A氏

（a）入所の経緯

A氏は2001年10月9日に海路で来日した。来日時、所持金は16万円で、パスポートや査証は保持していなかった。船が寄港した大阪では、バングラデシュ人、ブラジル人、パキスタン人の家をそれぞれ数日間転々とした後、同パキスタン人の助言で東京入国管理局（以下入管）・大手町へ行くため電車で上京し、東京都内の公園で2日間野宿した。その後、10月23日に入管へ行ったところ難民支援協会を紹介され、事務所を訪れた。難民支援協会はその日のうちに埼玉県内の教会を手配し、A氏はその翌日から教会の施設に入所した。約1年間シェルターに入所していた（入所当初は1ヶ月間という約束だったが、自立の目処が立たないため、教会責任者の配慮で1年に延長してもらった）。シェルター入所当初はUNHCRと難民支援協会の支援金、2ヶ月目からは難民事業本部からの生活支援金（外務省保護費、月々45,000円）で生活していた。その他、教会から数回、数万円の支援金を受け取った。入所10ヶ月後からは仕事の収入があった。

（b）シェルターの住み心地

施設は教会の敷地内にあり、2階建てで1階には台所と事務所、2階には寝室3部屋がある。A氏が使用したのは主に1階の台所と2階の寝室1部屋で、事務所は教会



ボランティアによる日本語教室に使用された。個室は畳6畳ほどである。

施設での光熱費・住居費は教会が負担していた。食料や日用品はA氏が自ら購入したが、洗濯機や調理器具など全て備付けられており不自由はなかった。

施設には、教会関係者の日本人男性が1名と、外国国籍男性の学生が1名いたが、学生は途中で退所した。教会関係者との関係は良好であった。周辺住民との接触の機会はあまりなかったが、浦和駅近くで、週に2回、無料の日本語学習教室を受けていた。

教会の敷地内にあることもあり、セキュリティの面は全く問題がなかった。また、教会には必ず神父やシスターがおり、関係者が完全に不在になることはほとんどなかった。

#### (c) 立地条件・アクセス

教会はJRの駅まで徒歩15分程度の位置にある。教会の敷地内に居住していたため、教会関係者にはほとんど毎日会った。定期的には、教会ボランティアが週1回、A氏に日本語を教えにやってくる。また、教会関係者が月に1回、A氏を自宅へ招待してくれるなど、心理面では教会の関係者との関係がA氏にとって非常に重要だったようである。教会関係者以外では、難民支援協会の職員と接触することが最も多かった。また、難民事業本部からの保護費を受け取りに行くため、難民事業本部の事務所を月に1回訪問した。その他、入管へは合計6から7回インタビューを受けに行き、弁護士には難民支援協会にて数回面会した。

A氏は日本語が不自由なため、病院、市役所、ハローワーク、不動産などのサービスを自ら使用することはあまりない。仕事探しやアパート探し等は教会関係者や難民支援協会職員がA氏に代わって行っている。また、病院へは来日当初、不眠症になった際に横浜の病院へ2度診察を受けに行ったが、それ以外では使用していない。

#### (d) 日常生活

A氏は入所4ヶ月目から東京で仕事を始めたが、それまではほとんど教会内で過ごすか、教会近くの公園で過ごすことが多かった。教会内では料理をしたり、ボランティアやシスターから日本語や英語のレッスンを受けてたりして過ごした。

#### (e) 入所のメリットとデメリット

来日直後で言葉も分からず、頼れるコミュニティや友人もなく、心身共に疲労していたA氏にとって、シェルターの存在は身体と心を休める上で非常に大きな役割を果たしたと思われる。A氏は施設での生活に非常に満足していたようで、中でも教会で知り合った人々との関係は、退所後もA氏の心の支えになっているようである。

#### (f) その他

A氏はシェルターを退所する際、既に退所後の住所が決まっていた(地元の外国人支援NGOが手配)。しかし、敷金・礼金が支払えず、難民支援協会の緊急ファンドより借りた。シェルターを退所する際は仕事があったが、退所の2日後に解雇された。

【考察】退所後は1人でアパートに入所しているが、出身民族のコミュニティもなく、仕事以外で人に会うこともあまりないため、孤独感を覚えているようだった。このように出身国籍や出身民族のコミュニティやネットワークが存在しない難民認定申請者については、申請者用の共同住宅に居住するなど、来日初期の段階で他の難民認定申請者との関係を築く機会を与えられればよいと感じているようだった。

(口) 中東出身 男性(50代) B氏

(a) 入所の経緯

B氏は2001年に来日した。所持金は約12万円で、パスポートや査証は所持していなかった。日本には多くの同国人出身者が特に駅の周辺にいと来日前に聞いており、探したところ横浜駅近くで同国人出身者と知り合い、共に生活をした。2ヶ月後、入管に行ったときに難民支援協会の存在を知り、紹介されて支援団体の一時宿泊施設に2晩、市ヶ谷ルーテルに2週間宿泊した。その後、渋谷区にある宿泊施設に2週間宿泊した後、中野の外国人ハウスに入所した。そして、埼玉県の養鶏場に仕事を見つけ、アルバイトで約1ヶ月勤めた。とても辺りな所で中野からの通勤は難しかったが、養鶏場から提供された部屋に住むことができた。仕事を辞めた後は、南大塚にある外国人ハウスに入所し、約8ヶ月を過ごした。その間にUNHCRに登録をし、難民事業本部から保護費(外務省保護費、住居費33,000円、生活費45,000円)の支給を受けることができ、さらに印刷機を修理する仕事を得ることができた。しかし、2002年12月に支給が打ち切られてしまったため、家賃を払うことが困難になり、退所した。現在は横浜と赤羽の友人の家を転々としている。友人の恋人が来るときは住まうことができないため、近所にある公園で寝たことが何度もある。いろいろな施設を転々としているが、友人の家以外のなにかしらの住居での生活は、合わせて19ヶ月ほどである。

(b) シェルターの住み心地

南大塚にある外国人ハウスは6から8畳の部屋が5室あり、トイレ、風呂、キッチンが共用である。各部屋には4人ずつ、全体で20人以上が入所している。B氏も4人部屋で生活をしたが、1部屋2人の定員と思われる広さであり、寝るときに他人の頭に足がついてしまう程、とても狭く感じられた。

他の入所者は短期間での出入りが多いため、関係を持つ時間がない。管理人は常駐ではなく、週に1・2度訪れる程度である。B氏の入所していた8ヶ月間に4人の管理人が交代した。1年前に中野の外国人ハウスに住んでいたとき、B氏は20日間の入院を余儀なくされるほどのひどい腹痛があったが、その際は管理人が救急車を呼んでくれた。

安全面は確保されていると感じた。B氏は故郷に残しているB氏の妻のことを心配に思っていた。

#### (c) 立地条件・アクセス

大塚の駅から徒歩5分程度の場所にある。B氏は入所中にUNHCRへの難民登録を行っており、また、難民事業本部からの保護費を受給しているため、各機関、入管、難民支援協会へのアクセスがあったと思われる。友人に会うこともあるが、B氏によれば、日本にいる同国人は他人と助け合うということを考えていないので、B氏の状況を理解してくれる付き合いのある友人は2、3人程度である。

B氏は1年ほど前に、ひどい腹痛のため20日間入院をした。ハローワークへは1年前に訪れたことがある。しかし、外国人登録証を提示すると査証がないという理由で利用を断られた。

#### (d) 日常生活

南大塚に住んでいたときは、B氏は印刷会社に仕事を持っていたので、月に15日前後は仕事に出ていた。時給は780円であるが、月によって出勤回数が異なるため、収入が変動していた。その他は食料の買い出しや月2回程度の入国管理局での仮放免の更新、2、3人の友人を訪れた。現在は仕事がないため、歩いて仕事探しをしており、それに多くの時間を費やしている。また、友人宅が横浜と赤羽にあるので、その間を移動することが多い。

#### (e) その他

シェルターを退所後は友人を頼ることになっていた。退所する際は仕事があったが、雇用主である印刷会社が倒産したため、仕事を失った。仕事の再開に際しては連絡をもらえるよう頼んでいるが、いまだその見込みはなく、他の職探しをしている。食費に困窮している。また、入院費用を月3万円払わなくてはならないが、その金額を捻出できないので、心配に感じている。

【考察】B氏の場合は比較的高齢であるが、職探しを積極的に行っており、また、自立した生活への意欲があるように感じられる。自身も「仕事を見つけ、敷・礼金のための費用がたまれば自分でアパートを借りたい」と言っている。しかし、現在は意に

反して友人に頼らざるを得ない生活という状態である。

B氏の自立心を支えているのは、各方面からのサポートにもあるように感じられる。

#### (八) アフリカ出身 男性(20代) C氏

##### (a) 入所の経緯

C氏は来日直後から約3週間は友人のアパート(1K)に寝泊りしていたが、友人が引っ越したため住居を失った。ちょうどそのころ所持金が尽きかけていたため、友人の紹介で難民支援協会に連絡した。その当時C氏の所持金は20円で、難民支援協会職員がJRの駅まで迎えに行った。アパートを借りる金銭的な手段を持たなかったため、難民支援協会がC氏にNGOが運営するシェルターを紹介、1週間後にシェルターに入所することができた。シェルターに入所するまでの間は、ゲストハウスに6泊、ホテルに1泊し、宿泊費はすべて難民支援協会が負担した。

##### (b) シェルターの住み心地

部屋の規模は個室で畳6畳ほどに台所とトイレがある。C氏は1人で住むには悪くない大きさだと考えている。

設備については、シェルターでの光熱費・住居費は全て施設を運営するNGOが負担している。部屋には布団、テレビ、冷蔵庫が備え付けられており、洗濯機は共有のものを使用する。生活に最低限必要なものは全て揃っていると感じている。また、部屋がそれぞれ独立した個室であるということは、プライバシーの面で非常に重要だと考えている。

他の入所者との関係は良好である。管理人との関係については、一度だけ水漏れしたことがあり、その際管理人を呼んだが、それ以外は話したことがない。周辺住民との接触の機会はない。

個室で自分の鍵があるのでセキュリティーの面で不安を感じたことはない。もしシェルターがドミトリ形式(1室に複数人が滞在する施設)であったらもっと心配したと感じている。

##### (c) 立地条件・アクセス

週に3回程度教会に通っているため、教会関係者と会うことが最も多い。また、難民支援協会の職員に会うことも多い。それ以外では入管の職員に数回、難民事業本部に2回、ハローワークには1回訪れた。また、外国人登録証の更新のため、市役所にも何度か足を運んでいる。交通機関へのアクセスについては最寄り駅が3つあり、非常に便利である。

一般論としてシェルター内、もしくはシェルター近辺であつたらいいと思うサービ

スについては、入管、市役所、病院、駅、お店である。

( d ) 日常生活

入所中の日常生活の過ごし方は週に3回程度教会を訪問する以外は、教会関係者や難民支援協会職員と会ったり、新聞等で仕事を探したり、家で本を読んで過ごす。日本語が不自由なため、無料の日本語教室があれば行きたいと思っている。

( e ) 入所のメリットとデメリット

住む場所がないというのは大きなフラストレーションであり、シェルターの存在は心身に安定をもたらす。また、住居が確保できれば仕事探しに集中できる。ただ、シェルターは自分の家ではないので、例えば人を泊められない、好きに物を置けないなどの制限がある。

入所期限については、3ヶ月以内に仕事が見つからなかったら困るが、短すぎるとは思わない。C氏の場合は既に3ヶ月更新しており、仕事が見付かったら出たいと思っている。

( f ) その他

2月、3月は難民事業本部からの保護費を受け取っているが、3月で打ち切られるとの連絡があり、継続を交渉中である。一般論としてシェルターの理想像については、現在の入所しているような個室形式がよいとのことだった。寮形式の施設であれば、5～10人程度の小規模のものがよいと思う。ただ、その場合、特に共有設備の利用に関し、ルールが遵守されることが重要だと思う。

(二) アフリカ出身 男性(30代) D氏

( a ) 入所の経緯

D氏は2002年に空路で来日した。お金は全て本国の家族のために使い果たし、来日時の所持金は50ドルだった。空港で知り合ったアフリカ出身男性に50ドルをもらい、教会の場所を尋ねたところ、アフリカ出身者が多く暮らしているとして中野区まで案内された。JRの駅でもう1人のアフリカ出身者に会い、教会まで案内してもらった。教会では服と食料を与えられ、入管に行くよう助言された。その日から数日間は空港で知り合ったアフリカ出身男性の家で寝泊りした。数日後、同男性にはもう泊めてあげられないと言われ、スーツケースを持って入管に行ったところ難民支援協会を紹介され、その足で難民支援協会を訪れた。難民支援協会がD氏にNGOが運営するシェルターを紹介、1週間後にシェルターに入所することができた。シェルターに入所するまでの間は、ホテルに1泊、ゲストハウスに一週間程度滞在し、宿泊費はすべて難民支援協会が負担した。

#### (b) シェルターについて

シェルターの住み心地は良く、部屋は個室で畳6畳ほどに台所、風呂、トイレがある。部屋には布団、テレビ、冷蔵庫が備え付けられており、洗濯機は共有のものを使用している。生活に最低限必要なものは全て揃っていると感じている。

他の入所者との関係は良好で、お互いに助け合っている。管理人との関係は友好的で、必要なものがある時にだけ会いに行く。周辺住民との接触の機会はない。

シェルター入所中、不安に感じたことはなく、セキュリティは良いと感じている。

#### (c) 立地条件・アクセス

普段の生活の中では役所、入管、難民支援協会、図書館、教会、日仏学院、お店などによくアクセスする。日仏学院には語学交換のため、パートナーの都合に応じて通っている。また、同学院には難民支援協会の助言でフランス教師をやりたいと申し入れている。来日当初接触があったアフリカ出身者達とは相手が仕事等で忙しくあまり会っていない。友人との付き合いは同時期に難民認定申請した本国からの友人以外にはあまりない。正規の査証がないため、ハローワークは利用できない。また、交通機関へのアクセスは良いと考えている。

一般論としてシェルター内、もしくはシェルター近辺であつたらいいと思うサービスは無料の健康診断、語学学校、図書館、無料で使用できるジムなどのスポーツ施設があることが望ましい。特に外国人として新しい社会への適応を求められる難民申請者にとって、日本や居住地域の情報を得るための図書館の存在は重要だと考えている。また、日本語ができることが仕事を得るための条件となるため、語学学校は非常に重要である。

#### (d) 日常生活

外出しない日は読書や語学(日本語、英語)学習をしたり、テレビを見て過ごす。

#### (e) 入所のメリットとデメリット

シェルターはそれ自体が助けになり、安全が確保されているという点が良い。ただ、例えば人を泊めることができない、物を壊したら弁償しなければならないなどの制限がある。また、本国では妻(子)と暮らしていたこともあり、1人部屋で孤独を感じている。さらに、シェルターでは日本人との接触が難しいのがデメリットである。

#### (f) 入所期間

入所期間については、入所中のシェルターはボランティアに運営されているものなので、3ヶ月というのは良い長さだと思う。もし政府が運営しているものであるなら、この期間は短すぎると思う。なぜなら、難民認定手続きに時間が掛かっているということと、3ヶ月で日本語を覚え、自立していくのは困難だと思う。

(g) その他

昨年12月に栄養失調と腹痛、発熱で3日間入院しているが、国民保険に加入できないため、この間の治療費・入院費に14万1千円かかった。この費用については金銭的な困難から未払いであるが、治療費等は無料であるべきだと思う。

一般論としてシェルターの理想像としては、静かな環境で、個室形式を希望する。台所などの設備を共同で使用するような形態も、他の入所者から色々なことを学べるという点で良いと思う。また、住居に最低限必要なものは、電気、水、トイレ、台所、寝室、リビングルーム、押入れ、テレビ、ビデオ、冷蔵庫、ラジオ・ステレオ、洗濯機、物干し場である。

シェルターや支援も必要だが、何よりも難民認定手続きの迅速化と労働許可が必要だと思う。手続きが長引くと精神的にも不安定な状態が続き、申請者は心配事で疲労するので、援助を受けるよりも自立・自活していけることが重要である。また、申請者のうち家族がいる人については、早期に家族の呼び寄せができるシステムが必要である。社会は家族で成り立っており、家族が守られていないというのは社会にとっても危険である。

(ホ) アフリカ出身 男性(20代) E氏

(a) 入所の経緯

E氏は来日当初所持金が200ドル程度しかなく、到着したその日はJRの駅で会った日本人女性が5,000円を提供してくれると同時に、1泊分のホテルを予約してくれた。その翌日、UNHCRの事務所を訪ねたが、アポイントがないなどの理由で取り合ってもらえなかった。E氏の所持金はその日で殆ど尽きてしまい、その晩は駅構内で野宿した。3日目に同駅で中東出身の男性に会い、その後約2ヶ月に渡って同男性のアパート(1K)に滞在した。同中東出身の人は宿を提供してくれるだけでなく、経済的な面で全面的にサポートしてくれた。しかし、宗教や文化の違いなどから次第に同居が困難になり、2ヶ月目に入った頃、同中東出身の男性が難民支援協会に連絡した。難民支援協会ではすぐに住居が手配できる状態になかったため、E氏に2週間程度待つよう要請し、その間にNGOが運営するシェルター(JELAハウス)を手配した。

(b) シェルターについて

規模、設備ともに満足していたが、浴室が共有ではなく個人用であればなお良かった。

他の入所者との関係は良好である。管理人との関係は良好である。普段は挨拶をす

る程度だったが、9・11の同時多発テロの翌日に警察がJELAハウス入所者を取り調べのため連行するということがあり、E氏も区の警察署に連れて行かれた。その際には管理人が警察署まで迎えに来てくれるなどお世話になった<sup>5</sup>。警察に連行されるまでは不安に感じたことはなかったが、それ以降は安心して暮らすことができなかった。

周辺住民との接触の機会は全くなかった。

#### (c) 立地条件・アクセス

難民申請手続きや生活面での支援を受けるため、難民支援協会の職員に最もよく接触した。役所へは住所変更のため一度だけ訪れた。ハローワークは利用したことがない。健康面では仕事を始めてから動悸が激しいなど心臓に異常を感じているが、保険がないため病院には行っていない。

一般論としては、日本の法律や医療制度、文化等についての情報提供サービスは非常に重要であると思う。例えばインターネットを設置すれば情報へのアクセスがよくなるだけでなく、母国の家族や友人との連絡もとりやすくなる。また、日本語教育へのアクセスも確保されるべきである。いくら設備が充実していても、日本で生活していく上で必要な情報へのアクセスや語学を習得する機会がなければ生活は困難であると思う。

#### (d) 日常生活

最初の2ヶ月はテレビを見たり公園に行ったりして過ごした。3ヶ月目以降はアフリカ国籍の男性の紹介で工場に就職し、日中は働いていた。時間があるときは自分で日本語を勉強したりもしたが、仕事を始めてからはその時間がなくなった。また、仕事が見つかるまでは難民事業本部からの保護費で生活していた。

#### (e) 入所のメリットとデメリット

シェルターに入所して、最初のうちは安全が確保されているという点でよかったが、警察に連行されてからは逆に監視されていると感じ、安心できなかった。

#### (f) 入所期限について

シェルターの入所期間は最低で9ヶ月必要であると思う。最初の3ヶ月で語学を習得し、次の3ヶ月で仕事を探し、最後の3ヶ月で貯金をしながらアパートを探し、自立していくというのが理想的だと考える。また、入所期限が短いと精神的に非常に圧

---

<sup>5</sup> 「同時多発事件」の翌日に警察がJELAハウス入所者全員に対して訪問の上取り調べを行った。外国人登録証、パスポートなど身分を証明するものを有していた場合は連行した上での取り調べはなかったが、入所者のうちE氏のみが身分証明書を持たず、また警察との意志の疎通が困難だったために警察署へ連行、取り調べを受けた。



迫される。

(g) 退所について

実際に入所していたのは5ヶ月間である。入所当初は4ヶ月間という約束だったが、敷金・礼金に必要な資金を貯めるのに5ヶ月間が必要だった。シェルターを退所する際、既に退所後の住所が決まっており、また工場で仕事についていた。

(h) その他

シェルター退所後はアパートを借りて暮らしているが、自分で選択した部屋で、自己資金で生活しているという点で、シェルターに入所していた頃より状況はいいと思っている。ただ、収入の80%は家賃に費やされ、生活は困窮している。

一般論として、シェルターの理想像については、個室を強く希望する。また、立地については、市街地から離れすぎない場所がよい。

## 2. NPO関係者への聞き取り報告

### (1) シェルター運営施設

#### (イ) JELAHハウス

- ・聞き取り対象：日本福音ルーテル社団 主事 森川 博己氏
- ・実施日時：2003年1月21日

#### (a) 設立経緯、設立時期

1984年、外務省の難民関連部門よりルーテル市ヶ谷センターに、「家のない難民を泊める部屋はないか」という問い合わせがあった。幸いセンターの宿泊施設に空きがあったのでそこを一時的に提供し、日本福音ルーテル社団(以下、ルーテル社団)の国内難民支援事業が開始された。当初は、宣教師や牧師の個人的奉仕によって対処できていたが、支援難民申請者の増加と外務省から難民申請者へ渡す援助金の管理委託を受けとこともあり、ルーテル社団内部に難民事業委員会が設置され、組織的な運営への移行が行われた。そして、委員会での協議の結果、1989年に、ルーテル社団の資金を投じて、東京都内の木造2階建て・長屋形式の中古民間アパートを土地とともに購入し、難民申請者用の住居とするに至った。

購入物件の決定に関しては値段が手頃であるのみならず、申請者の便からも都内に存在すること、緊急時の対応がとれるようにルーテル教会が近くにあること等が考慮された。当時居住中の借借人全員の退去と内部改造に2年半を要し、1億円を超えるプロジェクト(物件購入費：約9300万円、改装費：約1500万円)となった。

そして、1991年11月よりアパート（通称「JELAハウス」）の運営が開始され、以来無償で難民申請者に住居を提供している。

（b）規模（収容可能人数、部屋の数と広さ、共有施設等）

JELAハウスは2階建てのアパートで、5世帯が独立して居住できる空間が確保されている。個人部屋（1DK）が3室、家族部屋（2DK）が2室、洗濯・入浴・団欒等のための共同利用室が1室あり、個人部屋、家族部屋とも台所・トイレ付（家族用はバス・シャワーも設置）で、冷蔵庫、冷暖房機、食器、炊飯器、布団、ソファ等の生活必需品一式を備え、日本語習得の助けとしてテレビも設置している。なお、防火上の観点から、灯油ではなくガス・ストーブを設置している。

（c）施設運営

【年間運営予算と運営にかかる実質経費】

運営を始めた当初は年間400万円から450万円、ここ数年は年間200万円前後で推移している。ただし、これには担当職員の人件費は含まれていない。なお、ハウスを長持ちさせるために、数年に一度は大掛かりな修繕も念頭においており、その場合には例年より出費がかさむことになる。

【予算と主な実質経費の具体的内容（維持費、人件費）】

\* 年間経費

建物修理費 50万円

光熱費 50万円

（管理人室を除くすべての部屋の光熱費はJELAが負担。）

難民個別援助費（医療費、引越代等） 20万円

寄付金 50万円

各備品 10万円

税金・保険 15万円

会議費（懇談会、出張経費等） 10万円

管理人費 12万円

（d）職員の数、雇用形態、職務内容

ルーテル社団難民事業委員会には7名の委員がいる。ルーテル社団では、難民支援事業以外でも、ストリート・チルドレンを産み出さないためのブラジルの活動の支援、インド・バングラデシュの貧しい子供の支援と地域の開発援助、海外への日本人ボラ

ンティア派遣、国際交流に資する勉学に対する奨学金支給等様々な活動を行っており、J E L Aハウス運営だけに従事する専任スタッフがいるわけではない。しかし、ハウス入所依頼への対応や入所者の面接などを担当する職員が設置されており、その職員には入所決定に関するある程度の権限が委ねられているので、迅速な対応が可能となっている。ルーテル社団では政府や国際機関、NGOとの連携がなされており、この同じ職員が、その協力関係のうえでのJ E L Aハウスの担当として渉外業務を行っている。

( e ) 職員常駐の有無 ( 常駐時間、人数、緊急時の体制 )

管理人を1人置いている。日中は外で別の仕事をしているので常駐ではないが、住み込みでJ E L Aハウスの管理業務にあたっている。一部屋を無料で提供されることに加え、月に1万円が支払われている。職務内容はハウスの様子の報告 ( 月1回 )、緊急時の対応、居住者への日常生活の指導 ( ハウス利用規則の徹底、電気機器、シャワー等の使用方法の説明など )、ハウス内共有スペースの管理 ( 清掃など ) である。とくに火気の使用に関しては注意を払い、ガス栓の開閉には管理人が必ず立ち会うこととされている。また、ごみ出しルールの遵守徹底は、近隣住民との関係という点からも重要である。

住み込みの管理人が見つからず、一時期管理人なしで運営していた時期があるが ( ただし、ときどき、ルーテル社団の宣教師が各部屋を訪問していた )、難民5、6世帯同居に伴う些細なトラブルが大きな揉め事に発展したことがあって以来、問題を小さなうちに食い止める必要と、近隣住民への時宜を得た対応という観点から改めて管理人を設置することとなった。以後運営はスムーズになったが、病気等の緊急時の対応や日常生活のサポート ( 手続きの付添いなど ) については、連絡を受けた、ルーテル社団職員とNGOとの協力によって成立している。とくに、日本国際社会事業団 ( 以下、I S S J ) および難民支援協会と密に連携する事で、J E L Aハウスの運営がスムーズに行われているという側面がある。

( f ) 入所者の概要と処遇

【入所の経緯 ( どこで知ったか、入所までの手続き、所要時間等 )】

入所者は外務省、難民事業本部、国連難民高等弁務官事務所 ( U N H C R ) から紹介された難民申請者である ( 1995年4月1日より難民事業本部との委嘱契約を結んでいる )。法務省の依頼により難民認定者を受入れたこともある。個人からの依頼は受け付けていない。最近では、I S S J や難民支援協会のようなNGOからの紹介

によるケースが増え、それを受け入れる一方で、その後の入所者の支援をN G Oが行うという連携がすすんでいる。

入所までの手続きは、J E L Aハウス入所依頼を受けるとすぐに、前述の、ルーテル社団難民受入れ担当職員が入所を希望している本人に会い面接を行う。面接後すぐに入所できるよう、担当職員には入所審査に関するおおまかな権限委譲がなされている。希望者に対する支援の緊急性と本人の困窮度などを考慮し、問題がなければ即時に入所許可が下される。難民事業委員会には後日報告し、承諾をとる。面接の結果、問題が見られる場合は、委員会にかけ、入所の可否を協議する。入所が認められた者との間には入所に際しての同意書が交わされる。

#### 【月平均の新規入所者数】

2001年度の受入れ実績は年間合計7組9名であった。毎年10名前後を受入れている。

#### 【入所者の滞在日数の目安】

最大6ヶ月間の滞在が可能であるが、3年ほど前より、3ヶ月間を区切りとし、滞在の延長が必要な場合にのみさらに3ヶ月間の延長を認めることを原則としている。入所者の自立を促すための措置である。

#### 【入所者の外出制限、入所規定、警備体制】

入所に際して交わされる同意書(A G R E E M E N T R E F U G E E U S E O F J E L A H A U S U)には以下のことが規定されている。同意書に違反した場合には、退去処分という罰則があるが、その実行はなかなか難しい面がある。

J E L Aハウスはあくまでも一時的な住まいであること

部屋の割当ては、ルーテル社団によってなされること

ゲストのオーバーナイトの滞在は認められていないこと

家具などの備品の持ち出し禁止

暖房器具は備え付けのものを使い持込に関しては必ず相談すること

鍵の複製の禁止と管理の徹底

ハウス内や周囲はきれいに保つこと

建物に手を加えたり傷つけたりしないこと

共有スペースをきれいに保つこと

近隣住民との友好関係維持に努めること

いかなる関係の人に対しても、トラブルを引き起こすような不適当な態度をしてはならず、それを破った場合には強制退去も辞さないこと  
ごみ出しのルールへの遵守と責任の個人への帰属  
ペット持込の禁止

【言語への対応（対応言語、通訳配置の有無）】

管理人は英語が話せるが、運用規定として管理者の多言語対応に関する記述はない。

【健康管理（入所前、入所中の健康診断実施、メンタルケア実施の有無）】

精神面におけるカウンセリングや日常生活のサポートはI S S Jや難民支援協会との協力によって活動が実施されている。

【入所者の食事（給食か自炊か）】

キッチン設備があるので自炊が可能であり、給食はしていない。数年前までは入所時に当面の生活費を支給し、食費がなくなればスーパーまで同行して食料・食材を買い与えることをしていた。しかしこれは本人の依存心を助長し自立の妨げとなるため、現在ではJ E L Aハウスは一時的な仮住まいであることを徹底し、食費は働くなどして自分で賄うように指導している。

【入所者の日常生活の過ごし方】

職探し、日本語学習等の指導や付添い、支援はN G Oとの連携によって行われている。

【退所の経緯と退所後のフォローアップ】

原則として、最長6ヶ月という滞在期限を迎えることで退所となる。ただし、個々の事情を勘案し、6ヶ月以上の滞在を認めるケースがある。退所後のフォローアップは、主に協力関係にあるN G Oが何らかの形での自立を妨げない程度のサポートや相談窓口となっている。ごく稀だが、ルーテル社団が独自に連絡を取り、近況を確認したり精神的・物質的な支援をする場合もある。

(h) その他

【周辺住民・地域との関係（施設の認知度、入所者と周辺住民の交流の有無等）】

J E L Aハウス設立に際し近隣住民へのあいさつを行い、また、町内会費を支払う

など、友好関係の構築・維持に努めている。入所時に難民と交わす同意書には、近隣住民との友好関係に努めることを求める事項が記載されている。

( i ) 現在の問題と今後の課題

過去に遭遇した大きな問題は、入所者同士の争いと期限が来ても退去しない者の存在である。難民申請者は生活に困窮しており、不平等によって羨みなどの感情が生まれやすい。例えば、仕事のある者とない者が共存する場合、借金を強要したり、後者が結託して他方をいじめるといった事態が発生したこともある。また、退去期限を守らない者の存在に対して不公平さを感じる者が多数を占め、出て行きたくない者同士がストライキを起こしかけたこともある。このようなトラブルを未然に防ぐために管理人の存在は重要だが、管理人に入退所の管理の全てを任せているわけではなく、実際の緊急対応や日常の支援などは、ルーテル社団職員とNGOスタッフとの連携によって成立している。しかし、緊急時の対応もある程度は常駐の管理人が処理できることが望ましく、管理方法は今後検討すべき課題である。

退去期限の問題は、とくに難しさを含んでいる。退去期限を守らない事態は、一人でも多くの申請者に同等のサービスを提供したい、ルーテル社団の方針にも抵触することであるが、幼い子供のいる母子や健康上の理由で出るに出不可能な居住者に対して、期限を理由に退去させることはあまりに酷であるという思いがある。しかし、個人の事情に対してどこまで配慮をすべきかという問題もある。退去後の家探しは、敷金・礼金、保証人の問題等の要因により、困難であることが多く、JELAハウスの生活からの移行には大きな溝があるが、自立を促すことも重要であり、その解決が今後の課題である。

( 口 ) HELP 女性の家

・聞き取り対象：L'HEUREUX STEPHANIE 氏

・実施日時：2003年3月6日

( a ) 設立経緯、設立時期

「女性の家 HELP」(House in Emergency of Love and Peace)(以下HELP)は1986年4月、日本キリスト教婦人矯風会(以下矯風会)の創立100周年を機に、女性のための緊急避難センターとして設立された。母体である矯風会は、飲酒・喫煙の害の問題に取り組む目的で1886年に発足し、その後、公娼廃止運動や、売買春問題に取り組んできた。この矯風会の活動は、日本の問題に重点を置きながら、この問題が巻き込む近隣諸国をも視野に

入れていることが特徴である。

HELPでは、日本社会の中で様々な人権侵害や暴力に直面した女性たちに、電話相談による援助と、緊急避難センターとして安全な宿泊の場を提供し、女性たちが新しい自立を準備できるように援助を行っている。また、女性と子どもの人権を守る為に、日本社会の問題の提起をすると同時に、来日する外国人女性を送り出している国々の政府やNGOとネットワークを持ち、帰国後の女性や子どもの支援や、人身売買の暴力的組織の告発に向けても尽力している。

#### (b) 規模(収容可能人数、部屋の数と広さ、共有施設等)

対応可能人数は15名となっているが、多いときは大人13名子ども10名ぐらいの人数が入所していた時もあり、その時々ケースによって対応がなされる。2段ベッド付の8畳洋室3室、和室3室と、4畳の洋室が2室、和室2室があり、その他子ども部屋、娯楽室、洗濯室、浴室、相談室が設備されている<sup>6</sup>。

#### (c) 施設運営

##### 【年間運営予算と運営にかかる実質経費】

2001年度の運営資金は4,368万円で、献金収入、東京都補助金収入、宿泊費収入等が主たる資金源である<sup>7</sup>。

##### 【予算と実質経費の具体的内容(維持費・人件費)】

支出の約6割が人件費に充てられている(2001年度)。その他事務経費に約18%、活動費に約20%が充てられている。

##### 【助成金等の有無】

東京都より外国人女性・母子の緊急援助費として1990年から年間800万円の補助金が出ているが、現在約1割削減されている。東京都の助成金は、1997年度の運営資金全体の17パーセントを占めている<sup>8</sup>。

##### 【職員の数、雇用形態、職務内容】

1998年時点のシェルタースタッフの構成は、ケースワーク担当が7名、会計担

---

<sup>6</sup>シェルター・DV問題調査研究会議 「シェルターにおける援助に関する実態調査」 2000年

<sup>7</sup> 前掲書

<sup>8</sup> 前掲書

当が1名、寮母が2名である。この中には、タイ、フィリピン、米国などからの外国人スタッフも含まれている。これらのスタッフにより、単なる緊急一時保護にとどまらず、当事者女性とその子どもたちが最終的には自立できるように、個々の問題に応じたケースワーク、子どものケア、弁護士や入国管理局、大使館などへの同行、対処後のフォローなど総合的な支援を行っている。

**【職員常駐の有無（常駐期間、人数、緊急時の体制）】**

フルタイム7名、パートタイム3名である。寮母は泊り込みで勤務をしており、1日8時間勤務の週休2日制である。

**（d）入所者の概要と処遇**

**【入所者の定義】**

女性であれば、年齢・国籍は問わない。ただし、子ども連れの場合、男児の年齢は10歳まで。また、看護医療施設がないため、専門的治療が必要な病人は受け入れることはできない。

**【入所の経緯（どこで知ったか、入所までの手続き、所要時間等）】**

来所者は、福祉事務所、警察、大使館などを介して訪れる。契約のある機関から依頼が来た時はケースワーカーなどの判断により、5分か10分ほどで決定する。

**【月平均の新規入所者数】**

2002年4月1日から9月30日までの上半期の入所者数は、外国籍25人、子ども12人、日本国籍52人、子ども24人であった。外国籍入所者の国内訳は、タイ10人、フィリピン6人、コロンビア3人、中国2人、メキシコ1人、スリランカ1人である。

**【入所者の平均滞在日数（入所期間、その理由）】**

原則として、滞在期間は2週間となっている（特に日本人女性の場合）。しかし、HELP利用者は子ども連れでドメスティック・バイオレンス（以下DV）が原因で来所することが多く、精神的、肉体的休息を取り、また離婚、親権などの法的手続きの準備、アパート探しなど具体的な自立に向けての動きを整えるまでには3週間以上



かかることも多いのが実態である<sup>9</sup>。

年別外国籍利用者平均滞在日数は、1998年 17.38日、1999年 19.95日、2000年 12.58日、2001年 14.91日となっている。

2002年の報告書では、日本人入所者の多くは、路上生活をしていた理由で福祉事務所を通じて入所する場合や、夫や内縁関係者からの暴力から逃げてきた場合の二点が主要な理由となっている。外国籍の入所者に関しては、人身売買や性産業から逃げてきた女性が多く、次いで、夫や内縁関係者からの暴力が挙げられる。

#### 【入所者の外出制限、入所規定、警備体制】

HELPの方で、入所者が危険にさらされることはないだろうと判断するまで(原則として2週間)入所者を外界に接触させることはしない。入管などへ外出が必要な場合は、スタッフが付き添って行く。したがって、その間、仕事と子どもの通学はできない。また、夫やブローカーとの接触を断つため、入所者全員に、シェルターの場所を口外しないよう約束させ、携帯電話を持っている場合は、預けなくてはならない。その他、飲酒の禁止、喫煙は決められた場所で行うなどがある。警備については、外部からの侵入者に対する警報システムもある。

#### 【言語への対応(対応言語、通訳配置の有無)】

日本語、タイ語、タガログ語、英語での相談に対応できる。ボランティアの中に、中国語、スペイン語を話せる者もいる。その他、ベトナム語、バングラ語等は、ボランティアバンクによる電話での通訳を使用することが多い。

#### 【健康管理(入所前、入所中の健康診断実施、メンタルケア実施の有無)】

メンタルケアについては、子どものケアプロジェクトが開始されており、子どもの為のカウンセラーや保育士は、子どもの世話をしたり交流を持つことで子どもを観察し、DVにより父親あるいは家庭環境から受けた心の傷ができるだけ早く回復するよう、スタッフと連携しながら取り組んでいる。

子どものカウンセリングだけでなく、母親のカウンセリングも行っており、必要に応じて、保健婦による育児指導を受けることもできる。

#### 【入所者の食事(給食か自炊か)】

---

<sup>9</sup> 財団法人日本キリスト教婦人矯風会 「婦人新報」 2002年

食事は寮母が担当しており、一種のバイキング形式になっており、外国籍女性のための食事にも気を配っている。食事時間を守り、自分で選んだものは残さず食べるよう決められている。

#### 【入所者の日常生活の過ごし方】

帰国の手続きが必要な者は、外出に関してはパスポートに代わる宣誓供述書を入手するための大使館訪問、入国管理局での取り調べ、弁護士との打ち合わせ等がある。また、施設内では台所の手伝い、手芸品の作成などを行っている。

#### 【退所の経緯と出所後のフォローアップ】

援助の終了を見極める目安は3点ある。最初は、利用者が将来の選択を自分でできるようになり、自らシェルターを離れる決意をした時である。次に、利用者がスタッフやシェルターに依存的になり、自分で判断ができないまま滞在が長期化している場合である。このような場合、自分の食事をつくることが自立への足掛かりとなるため、炊事施設のあるステップハウス（より自立ができるための施設）へ移動を勧めたこともある。最後に、シェルターの長期滞在が必要だが、一方で女性の自立した生活と子どもの安定した生活が必要な場合にも、母子生活支援施設（母子寮）やアパートに移るように助言している<sup>10</sup>。

#### （e）その他

##### 【周辺住民・地域との関係（施設の認知度、入所者と周辺住民の交流の有無等）】

シェルターの住所は非公開なため、周辺住民や地域の人にはシェルターの存在を知らない。これはHELPへ逃げてきた女性被害者を加害者から守るためである。シェルターがあることで、周辺住民と問題があったことはない。

##### 【周辺地域で利用するサービス内容とそのアクセス頻度（市役所、区役所、ボランティア団体等）】

HELPは、関東6県の利用者が多く、東京都や近郊のネットワークだけでは実際のケースに対応しきれないため、広域の連携が必要である。例えば、警察との連絡は県警レベルで行い、遠く長野県や茨城県の県警などとも関係をもっている。

また、東京都の福祉事務所と契約を結び、協力しながらケースワークを行うなど密

---

<sup>10</sup> シェルター・DV問題調査研究会 「シェルターにおける援助に関する実態調査」 2000年

接な連携体制をとっている。

情報交換や研修のための交流は多い。東京との児童相談所のスタッフのための研修会、母子相談員やメディカルソーシャルワーカーのための研修会、婦人相談員のための研修会などに出ている。このような機会は研修だけでなくHELPから要望を伝える場でもある。

厚生労働省、法務省とも年に2～3回定期的な話し合いをもっている<sup>11</sup>。

### 3. 学識経験者

- ・聞き取り対象：フジタ未来研究所 研究員 鈴木江理子氏
- ・実施日時：2003年2月12日

#### (イ) 外国人の居住問題

##### (a) 多様な外国人

外国人といってもエスニック<sup>12</sup>や在留資格によって、日本での生活状況は多様である。いくつかの調査によれば、外国人の6割前後が民間賃貸住宅に居住しているとされている。そこで、ここでは主に外国人労働者とその家族、留学生・就学生とその家族を中心に、民間賃貸住宅への居住について考察する。

##### (b) 外国人の住居探しとその困難

外国人が住居を借りる場合、一般的にパスポート、外国人登録証、日本人の保証人が必要であるが、多くの場合さまざまな困難を伴う。

困難の理由は以下のような点にある。

外国人にとって、日本人の保証人を探すことが難しい。

外見、言葉や生活習慣の違いから、「外国人」という存在に対して漠然とした不安を感じたり、家賃の未納や入所後のトラブルへの懸念などから、外国人に住居を貸したがる家主が多い。

家主が外国人を敬遠していたり、保証人がいない、いても信用できない、賃貸契約上の説明や書類作成における手間がかかるわりに利益が少ないといった理由から、外国人に住居を斡旋したがる仲介業者が多い。

---

<sup>11</sup> 前掲書

<sup>12</sup> エスニックとは、言語や、生活様式（服装、食事、家族構成など）宗教など文化的基準による分類を

以上を背景として、住居が探しづらい外国人の間では、間貸しや又貸しが多発し、その結果、一層外国人に対して住居を貸したがない、斡旋したがないといった悪循環が起きてしまっている。また一方で、外国人居住に伴うごみ、騒音、においなどの生活環境面でのトラブルも指摘されている。

外国人（ニューカマー）が急増した1980年代後半から、外国人に対する入所拒否が各地で頻発した。そのような事態に対応するため、行政やNPOなどは外国人の居住支援のためのさまざまな取組みを行ってきている。具体的には、住居に関する多言語パンフレットの作成、居住支援制度の設立、留学生寮の建設や企業の社員寮の提供などである。

### （c）外国人の居住地域の決定要因

住居探しにおいて制約が多い外国人ではあるが、彼/彼女らが居住地域を選ぶときの条件としては、以下の要素が挙げられる。

当たり前であるが、家賃が安く、生活に便利なところ

家計維持者の仕事場（留学生や就学生の場合はバイト先）の近く、あるいは交通の便のよいところ

エスニックネットワーク（結節点）の存在

：結節点となるのは、エスニックショップ、宗教施設、外国人支援を行うNPOなどの活動場所などである。

：行政が公的施設（役所、公民館やボランティアセンター）を利用して生活支援サービスを提供している場合もあるが、そのような公的施設がエスニックネットワークの結節点になっている例はほとんどない。

周辺住民の理解と地域性

：必ずしも日本人住民が外国人に対して「やさしい」必要はない。1980年代後半から90年代前半にかけて、池袋を中心とした豊島区に外国人が急増した。これについて、この地域がこれまで地方からの若年単身者を受け入れていたことから、新参者に対する「程よい距離感」、異質な存在に対する許容度があったことが、外国人居住がすすんだ一因であると指摘されている。逆に、古くからの住民（いわゆる地付き層）が多い閉鎖的な地域では、地域への強い愛着が、よそ者である新参者に対する警戒心や排除として働くことも多い。

仕事や住居を探す場合、外国人は同国人の口コミに頼る場合が多い。したがって、

---

指す。国籍や人種、民族と同一視されることもあるが、必ずしも一致するものではない。

一般的に、外国人の居住地はエスニックごとに集中する傾向がある。また、これまでまったく外国人が居住していなかった地域であっても、たまたま一人の外国人が居住したことによって、当該外国人の同国人が連鎖的に居住し、新たなエスニックコミュニティを形成することもある。このように、外国人居住は、地域的に集中しながら、各地に拡大していつている。

#### (d) 外国人とシェルター

##### 【外国人向けシェルターの望ましい環境】

基本的には日本人向けシェルターと同様の条件が必要である(「HELP」参考：防犯設備、子供の人身保護)が、「外国人」ということで特別なケアも要求される。

言語や文化習慣への配慮(食事、宗教などを含めて)

在留資格にもとづく活動制限(具体的には就労制限)への対応

周辺住民の理解

:決して容易なことではなく、粘り強い努力が要求される。また、一定の理解が得られた後も、定期的な意見交換や啓発が必要である。

「大和定住促進センター」参考：協議会の設置(地域住民、行政、RHQの3者間での話し合い)、当該施設の存在が地元にとってもメリットがあることをアピール(食料など物資の地元購入、町内会への加入、草むしりなど地域貢献活動への参加)、地域住民と入所者との人的交流(小中学校の国際理解教育への講師派遣、多文化理解講座や交流イベントへの参加、お祭りなど地域行事への参加)

入所者の母語で行われる医療行為やカウンセリングの確保

:入所者がこれまで置かれてきた状況に起因する身体的・精神的損傷へのケアができるようなシステムが必要である。医師や精神カウンセラーの常駐・巡回、定期健診など。現行制度では外国免許のみの医師による医療行為は原則として禁止されているが、身体的・精神的損傷の早期回復のためには、母語による医療行為やカウンセリングが果たす役割は極めて大きい。構造改革特区として対応するなど、シェルター内部での外国人医師による医療行為は、特別措置として認められることが望ましい。

NPOなどとの連携

:シェルター単独での運営は難しいため、外国人支援NPOなどとの連携による協働が必要となってくる。ただし、シェルターの性格(例えばDV被害者のシェルターなど)によっては外部との関係構築が望ましくない場合もある。

( e ) 難民申請者とシェルター

【シェルター形態の決定要因】

目指すべきシェルターの姿は、難民認定制度そのもののあり方と密接な関係にある。

難民申請者に対するサービスと制度濫用者の存在

：難民申請者に対する手厚いサービスは、制度濫用者を増大させる危険性もある。制度濫用者の存在は、「難民」に対する否定的な世論形成を助長し、日本の難民認定制度を後退させる可能性を有する。そして何よりも、その最大の被害者は真正の難民申請者である。このような事態を避けるためには、すべての難民申請者の基本的人権を保障すると同時に、濫用者にとって「ウマミ」のないシステムを探る必要がある。したがって、難民認定制度そのものの整備、つまり、難民審査システムの拡充と認定審査期間の短縮を図ることが優先課題である。

難民申請者の処遇と難民認定審査期間

：シェルターに入所する期間は半年程度が理想であると考えられる。なぜなら、退所後の自立した生活のためには長期間の保護は弊害となり、また、長期間の無償の住居提供は、制度濫用者のウマミを増大させることにもなりかねないからである。

難民調査官の数を増やし、優秀な人材を育成し、難民審査システムを拡充することによって、審査期間を短縮することが喫緊の課題である。そして、審査期間 (= 申請者のシェルター入所期間) を、認定後日本で定住するための準備期間と位置づけ、日本語学習や生活実習、職業訓練を行うことが望ましい。

【定住のための準備期間としてのシェルターの望ましい環境】

難民認定制度がどのような理念に基づくものであるかによって、シェルターが担うべき役割は異なり、シェルターの形態や運営方法も決まってくる。

ここでは、シェルターを退所後の日本定住のための準備期間と位置づけ、それを目的としたシェルターの望ましい環境について、考慮すべき点を列挙する。

日本語学習

：日本語能力は、日本で生活するうえで必要不可欠である。厳しい教育プログラムを実施すれば、制度濫用者を減少させることもできるのではないかと。

インドシナ難民や中国帰国者のための日本語学習プログラムを参考

日本での生活に関する基本情報の習得

：例えば、緊急事態の際の電話のかけ方、交通機関の利用方法といった日常生活知識から、犯罪などに対する法的知識、難民申請者及び認定者に対して付与される権利義務に関するものなど。

インドシナ難民や中国帰国者のための社会適応プログラムを参考

#### 職業訓練

:日本における今後の就労ということでは、パソコンスキルは必須であろう。また、訓練を行う人材の確保も重要な課題である。

路上生活者への職業訓練を参考:多くがいわゆる単純労働的なプログラムではあるが、ある程度参考になるのではないか。

多文化共生に対する住民意識の高さ

#### 夜間中学校の存在

:現在、公立の夜間中学校は東京、大阪、神奈川など8都道府県にあり、戦後の混乱期に学校に行けなかった高齢者や在日コリアン、ニューカマーの外国人、不登校の若者などの貴重な学びの場となっている。東京都の場合、夜間中学に通う生徒の約7割が外国人であるといわれている。日本語教育が充実しており、外国人に対する教育に理解がある教員も多い。また、認定者の呼び寄せ家族のための日本語学習をはじめとする教育の場としても有効である。

医師や精神カウンセラーへのアクセスの保障

弁護士へのアクセスの保障

外部からの施設来訪者の利便性

:外出の自由をどのくらい認めるかは難しい問題であるが、入所者の外出を制限するならば、その代わりとして、医師や弁護士、NPOなど外部からの施設来訪者に対する利便性を図るため、交通の便が良い場所に設置されることが求められる。

#### 宗教施設

入国管理局へのアクセス

部族対立などへの配慮

:母国を脱出した申請者の複雑な事情を考慮すれば、居室は一人部屋が理想である(家族での申請者の場合は家族単位)。また、民族上の対立などを考慮した入所者の配置が求められる(インドシナ難民の場合を参考)。シェルター内が不安定であると、難民申請者のみならず、地元住民にとっても大きな不安要素となる。

就労場所との関係性

:難民申請期間中の就労認可は、原則として付与しないほうがよいと考えるので、就労場所との関係でシェルターの設置場所を決定する必要はないと考える。

しかしながら、難民認定審査期間が長期に及ぶ場合は、シェルター内での労働(矯正施設での労働などを参考にしてもよい)やシェルターを通じた周辺企業での就労なども、検討しなければいけないだろう。

また、退所後（難民認定後）全く異なる土地での生活に難民が不安を感じる可能性もあるので、ある程度雇用機会のある地域であることが望ましい。

候補地域：群馬（外郭工業都市が多く、外国人人口比率もある程度高い）、神奈川県藤沢（多文化共生に対する住民意識の高さ、NPO活動の充実）、川崎（多文化共生に対する住民意識の高さ、NPO活動の充実、外国籍住民に対する自治体施策の充実、ふれあい館の存在）、横浜（多文化共生に対する住民意識の高さ、NPO活動の充実、ただし地価が高いことが難点）、戸塚（交通の便がよい、企業の社員寮が多い、外国人も含めたIT技術者へのニーズ（外資系IT企業）など）。

#### 【シェルターの規模とその運営、問題点】

望ましいシェルターの規模と運営は、難民申請者のステイタスや審査機関、予測される年間難民申請者数などによって異なってくる。以下では、シェルターの規模を3タイプに分類し、検討することとする。

なお、いずれの場合においても、国籍、母語、宗教、属性等が一人ひとり異なっている難民申請者の多様なニーズに対応するためには、それぞれの分野に専門性のあるNPOとの連携が不可欠である。

#### 【各種プログラムと住居を兼ね備えた大規模シェルター】

インドシナ難民や中国帰国者のための定住受入れ施設が参考になる。

定住のための各種プログラムを効率的に実施するには、大規模な施設の方が運営しやすい。

一方、申請から認定（あるいは不認定）までの期間がある程度予測できなければ、入所から退所までのプログラムをたてることが難しい。

日本社会から隔離された状態は望ましくない。定住への準備のためにも、シェルター関係者やNPOスタッフ以外の、一般の日本人住民との接点・交流もある程度あったほうがよい。交流の機会としては、地域の小中学校児童・生徒との交流（国際理解教育、学園祭等の行事）や地域行事への参加などが考えられる。

しかしながら、現在の状況のなかで、大規模な箱物を新たに建設することはかなり難しいだろう。大規模であればあるほど、シェルター建設に対する地域住民の理解を得ることは極めて難しく、説得までにはかなりの時間を要する。地域住民の理解という点では、最大でも100人ぐらいが限界ではないだろうか。

#### 【既存アパートや空き部屋などを利用した小規模シェルター】



「JAFプラザ」等外国人ハウスが参考になる。

周辺地域の住民に対する事前の説明等は必要であるが、大規模シェルターに比べて、周辺住民の理解を得ることが比較的容易である。

原則、管理人が同居することで、生活環境面でのトラブルに対応することができる。また、管理人は、入所者と周辺住民との「橋渡し役」として、両者の交流をコーディネートする役割も担う。ただし、この場合、管理人の資質、能力が成功のための重要な鍵となる。管理人に対しては、行政が定期的な研修、指導を行うことも必要だろう。

企業の社会貢献事業の一環として、社員寮の一部を提供してもらうという方法も考えられる（留学生に対しては既に行われている）。

小規模シェルターの場合、各種プログラムを効率的に実施することが難しい。最低限日本語学習は必要であるが、これについては、地域の日本語教室や大学との連携、夜間中学校の利用などが考えられる。

#### 【大規模施設と小規模シェルターの併設】

定住のための各種プログラム実施施設と居住施設を分離し、前者を大規模施設で行い、後者については、その周辺の既存アパートなどを利用する。

この場合でも、大規模施設建設に対する地域住民の理解を得る必要がある。

## 4. その他

### (1) 留学生宿泊施設

#### (イ) 財団法人エヌジーケイ留学生基金

- ・聞き取り対象：出口 豊氏、田崎 八重子氏
- ・実施日時：2003年1月31日

#### (a) 設立経緯、設立時期

NGKインターナショナルハウス(以下NGK寮)は1999年9月、名古屋市天白区に完成し、以後愛知県内の大学に通う外国人留学生に宿舎を提供している。

日本ガイシ(株)(1919年設立、本社：名古屋)の留学生宿舎の建設、運営は、その社会貢献事業の一環である。経営方針の1つに「良き企業市民」という理念を掲げ、社会貢献への取り組みを推進してきた日本ガイシは、寄付や施設開放、人材派遣等を中心に、年4～5億円(経常利益の3～4%)の規模でその活動を行っていた。

1997年には社団法人日本経済団体連合会「1%クラブ」に加入し、社内外に社会貢献活動に積極的に取り組む姿勢を明示した。1997年4月には従来の活動に加え、奨学金支給と独身寮提供による留学生支援事業を開始した。1998年3月に支援事業の運営主体である(財)NGK留学生基金を設立し、1999年10月に専用宿舎NGK INTERNATIONAL HOUSEの運営が開始された。その背景には、日本ガイシが早くから海外へ進出したときに受けた恩恵の恩返しをしたい、住居確保など日本での生活面での困難を解消することで、日本に好感を持ちその後も知日派の将来のリーダー育成に寄与したい、という思いがあった。

留学生支援事業の大きな柱は、奨学金の支給(文部省による設立当時の留学生への国費支給と同額で、学部生月12万円、大学院生月16万円。年間20名に支給。最長2年間)とNGK寮の提供であるが、その他にも、社員ボランティアによって年間60人の留学生をサポートする活動やホームステイを受け入れる社員への援助も行っている。なお、奨学金とNGK寮入寮両方のサービスを受けることはできない(過去に支援を受けた者も対象外)。

#### (b) 規模(収容可能人数、部屋の数と広さ、共有施設等)

NGK寮は鉄筋コンクリート地上3階建てで、男女各20名、計40名が最長2年間入寮でき、1階に共有スペース、2階に男性用居室、3階に女性用居室を設けている。個人部屋は40室全て単身者用の約18㎡の広さを持ち、キッチンなしのワンルームマンションのような作りである。個室部には、ベッド、机、いす、エアコン、ユニットバス、トイレ、クローゼット、冷蔵庫、電話が備え付けられている。共用部は、キッチン・ダイニングルーム、スタディールーム、ホール、ランドリー、ラウンジ、ロビー、倉庫、駐輪場がある。スタディールームにはインターネットが4台分配備され、パソコン1台も提供されている。ランドリーには洗濯機4台、乾燥機2台が備わっている。

#### (c) 施設運営

##### 【年間運営予算と運営にかかる実質経費】

年間約3000万円の規模であり、そのほとんどが維持・管理に費やされる。(寄付金収入約7000万円、内宿舎提供事業費約3000万円、内奨学金支給事業に約4000万円)

##### 【予算と実質経費の具体的内容(維持費、人件費等)】

事務局運営：日本ガイシの業務と兼任

電気、水道、ガス、電話：約700万円

維持、管理運営：約1500万円

地域交流他：約500万円

なお、学生の負担する寮費は月額6000円で、電話代や自室の電気は学生の実費負担となり、合計で月約13000円が寮に支払われている。(スタディールームのインターネット使用など共用スペースの備品使用にかかる経費はNGK留学生基金が負担している。)

#### 【助成金等の有無】

NGK寮建設時には、民間団体としてはじめて、財団法人日本国際教育協会から建設奨励金が給付された。現在では助成金はない。

#### 【職員の数、雇用形態、職務内容】

NGK留学生基金の組織は、決議・執行機関である理事会、その諮問機関である評議会、業務及び財団の監査をおこなう監事が置かれ、支援対象者の選考機関として選考委員会も設置している。実際の業務を執り行う事務局には3名の職員がおり、日本ガイシと兼任である。主に、基金の運営、入寮者や奨学生の募集などを行っている。

#### 【職員常駐の有無(常駐時間、人数、緊急時の体制)】

3人による交替制で、必ず1名が勤務する。勤務時間は10:30~19:00であり、宿直室は設けているが使用したことはない。ただし、安全性の確保のために様々なシステムが用意されている。今までに火災や泥棒の侵入などは起こっていないが、病気や事故の場合は事務局職員などに連絡が届き、事前に渡された近隣の病院リストなどをもとに留学生同士が助け合って対処にあたっている。

#### (d) 入所者の概要と処遇

##### 【入所の経緯(どこで知ったか、入所までの手続き、所要時間等)】

入寮者は必ず大学を通じて申し込むことになっている。年に2度程度大学へ空き部屋情報を通知する。大学長の推薦状とともに入寮応募が寄せられると、宿舎入所規定に基づき、選考委員会で選考の上理事長により決定され、決定は大学を通じて学生に通達される。大学への募集通知からおよそ3ヶ月で決定の通達に至っている。

#### 【入所者の外出制限、入所規定、警備体制】

安全で快適な生活環境の提供を目的とし、特に安全面に配慮している。入所者以外の入館は原則として認められておらず、加えて、屋外、館内に設置されたビデオカメラによって監視され、全て録画される仕組みを整えている。管理人は出勤すると昨晩分のカメラの画像を見て、不審者の侵入がなかったかを確認しなければならない。寮の出入り口は2つの自動ドアがある。外側のドアと館内側のドアの間には、ポストなど外部からの訪問者が立ち入るためのスペースが設けられており、館内側のドアには赤外線のリモコンによってより厳しいセキュリティチェックがなされている。防災のため、直接火が出る設備を持たず、共用キッチンには電磁調理器を設置している。灯油ストーブの持込使用は禁じられている。また、避難訓練も行っている。

外出、外泊ともに自由で、在室表示板をルールに従って変えたり外泊届を提出させたりすることで管理者が把握できるようにしている。数日見かけないときは連絡をとって確認するなどの対応をしている。

一方、訪問者には制限が課せられ、管理人のいる時間帯の訪問のみ許されている。訪問者は出入り口で渡されるバッジを身につけなければならない、2、3階の立ち入りが禁じられている。

普段忙しい留学生と事務局、管理人との交流のために月例報告会が設けられ、規則や注意点の共有や学生からの意見の発表などが行われている。以上のような、特に保安上の規則が守られないときは大学と相談の上、退去処分を前提とした姿勢で違反者に対して臨む。

#### 【言語への対応（対応言語、通訳配置の有無）】

事務局職員も管理人も日本語で業務にあたっているが、留学生は日本語学習意欲があるので特に問題はない。

#### 【健康管理（入所前、入所中の健康診断実施、メンタルケア実施の有無）】

入寮前に健康診断書の提出が求められる。健康面での管理人との接点はないが、学校へ通学している様子があるかを気にかけたり、月例報告会を開くなど、自室で倒れていることに気づかないなどのことがないように気を付けている。

#### 【入所者の食事（給食か自炊か）】

自炊である。運営開始当初、必要最低限の調理器具を揃えたが、今までの入寮者が置いていくなどして多くの器具がある。電磁調理器を用意し、火事が起こらないよう

にしている。キッチンには16席のダイニングテーブルが設置されている。

#### 【入所者の日常生活の過ごし方】

学校へ通学している。留学生は大学で多くのサポートを受けることができ、NGK寮として日常生活のサポートを特に行っているということはない。NGK寮では入所者の出身国に偏りがないように気をつけており、入所者間のトラブルもなくお互いに助け合いながら生活している。また、基本的に留学生は忙しく、顔を合わせる機会もあまりないので、入所者間のつながりを深めるために誕生会を開催し、企画・運営は学生が行っている。

共用部の清掃は業者に委託しており、毎日行われている。

#### 【退所の経緯と出所後のフォローアップ】

ほとんどの留学生が満期を過ごしている。退寮の際には各自で居室の掃除を行う。NGK留学生基金側では壁の張り替えやカーテンのクリーニングなどのメンテナンスを行っている。退寮後は自分でアパートを見つけ、日本で勉強や仕事をする留学生が多くいる。NGK留学生基金でのつながり、ネットワークの広がりを心がけ、同窓会の開催もしており、多くの参加者がある。

#### (e) その他

##### 【周辺住民・地域との関係（施設の認知度、入所者と周辺住民の交流の有無等）】

NGK寮建設計画の持ちあがった当時は地元住民に抵抗感が強かった。しかし、NGK留学生基金では、宿舎を提供するだけでなく宿舎をベースに地域の国際化にも少なからず寄与したい理念から様々な努力をしてきた。例えば、近隣住民に対して留学生が講師を務める語学講座を年2度程開催し、また、ごみの分別の徹底や寮周辺の美化、騒音などに気を付け、地域社会に根ざした寮運営を目指している。

その効果は良い形となって表れ、留学生と住民との交流は進んでいる。語学講座で仲良くなった結果、留学生の一時帰国について行く、退寮後のホームステイ先になる、有志で別の会場で講座を継続する、留学生の生活サポートのために通訳・翻訳の申し出がある、通学時に挨拶を交わすなどがその例である。住民と行うクリスマスパーティーは年中行事になっている。

事務局職員によれば、近隣の住民は強い関心を持ってNGK寮を見ていると感じるようであり、今後も地域との関係維持には気を配る必要がある。

【周辺地域での各種サービスへのアクセス頻度（市役所、ボランティア団体等）】

NGK寮は最寄り駅から徒歩20分ほどの距離にある。

愛知には在住外国人支援のボランティア団体はあまり多くないようである。部屋探しを手伝う団体や留学生家族に日本語を教える名古屋大学の取り組みなどがあるが、今まではNGK寮の運営の安定に集中していたため、今後は他のグループとの連携も考慮に入れたいと考えている。

【現在の問題と今後の課題】

今後も近隣住民との関係維持に努めていく必要がある。

日本ガイシの社会貢献事業の一分野である国際交流を通して、社員に刺激が与えられることを期待している。現在でも緑陰教室や工場の見学など社員と留学生の交流を図る行事を開催しているが、このような交流によって社員の内なる国際化のきっかけ作りになることを期待している。一方的に与えるだけの存在でなく、お互いに与え合うことが重要であり、そのためには留学生に対してNGK留学生基金としても考えを提示していかななくてはならない。

また、設立の理念を忘れず、今までの恩を返す責任を持ち、留学生同士あるいは日本人とのネットワークの広がりを心がけていきたいと考えている。

## 5. 参考文献

- ・ 財団法人アジア福祉教育財団 難民事業本部委託  
特定非営利活動法人 難民支援協会 「難民認定申請者等に対する生活状況調査」  
平成13年度
- ・ シェルター・DV問題調査研究会 「シェルターにおける援助に関する実態調査」  
2000年