

アイスランド共和国における
第三国定住プログラムによって受け入れられた
難民及び庇護申請者等
に対する支援状況調査報告

平成17（2005）年11月

（財）アジア福祉教育財団 難民事業本部

はじめに

アイスランドは、北海に浮かぶ島国である。同国最東端からノルウェー西岸までは直線で約 1,000km、同国南端から英国の北端までは直線で約 850km の距離にあり、同国北端部は北極圏（北緯 66 度 33 分）から僅かに南に下った距離に位置する。

同国の建国は、9 世紀に始まるスカンジナビア半島部からのノルマン系住民の流入（船による移住）に端を発しており、このため国民の大半は北方ゲルマン系である。

島嶼国であるアイスランドへのアクセスは、船舶による場合を除いては空路のみとなるが、現状では欧州の大陸諸国（ノルウェー、デンマークなど）や島嶼国（英国、アイルランドなど）及び北米諸国（米国、カナダなど）の諸都市との間に定期便が運行されている。

アイスランドは、地理的、歴史的背景もあり、デンマーク（旧宗主国）、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンと共に北欧理事会(Nordic Council)を構成しており、加盟国間にて各種の域内協力関係を有している（たとえば、加盟国民の移動の自由や居住、就労、教育の保障が確保されている）。同国はまた、北欧にあってはノルウェーと共に欧州連合（EU）には加盟していないものの、EU 域内での通行の自由化と出入国手続の簡素化を規定したシェンゲン条約（英国及びアイスランド以外の EU 構成国が加盟、但し、2005 年に加盟した旧東欧諸国 10 カ国については 2007 年に発効の予定）や、EU 域内での共通庇護申請手続を規定したダブリン条約（EU 中の旧東欧諸国を除く 15 カ国が加盟）を補完する合意を EU との間で締結しており、このため、たとえば同国入国時に庇護申請をする者で、ダブリン条約締約国を経由して入国する場合は、当該経由国へ送還されることとなる。また、他の北欧諸国と同様にキリスト教（福音ルーテル派）が大多数（国民の 86.1%）を占めている。

アイスランドにおける個別ベースの庇護申請件数は多くはなく、1955 年に同国が難民の地位に関する条約（難民条約）に加盟して以降、これまでに条約難民として認定された者は僅か 1 人のみとなっている。他方、アイスランドは 1956 年より国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の第三国定住プログラムに基づく計画的受入れを実施してきており、1956 年以降、1991 年までの間は数年おきながら約 30 余人ずつを受入れ、1995 年に難民受入業務を扱う政府の専門機関として難民評議会（Refugee Council）が設置されて以降 2005 年までの間は、毎年約 20 人の割合いで受け入れている。2005 年については、「危機的状況にある女性（woman at risk）」と認められるグループの難民を対象に選択し、旧ユーゴのコソボ自治州から 1 家族 7 人と中米のコロンビアから 6 家族 24 人（合計 31 人）の受入れを決定した。

第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民に対する支援としては、住居の提供、公用語であるアイスランド語（北方ゲルマン系言語）の言語教育、社会適応指導、職業訓練と就職斡旋、等が施されているが、こうした支援プログラムは政府による財政支援を受けた形でアイスランド赤十字社（Icelandic Red Cross）が委託機関として実施している（更に、言語教育プログラム等は同社が民間の団体に委託している）。

アイスランドにおける現行の難民定住支援プログラムでは、受け入れるべき難民のタイプと人数（家族数）が決まった段階で、赤十字社を通じて個々の難民家族に対して日常生活上の規則を教えたり、

様々な行政手続等を支援することを目的とする「支援家族 (supporting family)」を公募により確保し、難民 1 家族につき「支援家族」3 家族が側面支援をするという地域社会が支えるシステムを採用している。

前述の通り、現状でのアイスランド政府による難民受入政策は、実質的には第三国定住プログラムに基づく難民の受入れのみと言えるものであり、受入数は他の北欧諸国と比べ極めて少なく、域内での協力と協調を謳う北欧協力の原則に照らして、アイスランドとしての負担は少ないようにも思えるが、同国の面積 (10.3 平方 km、日本の約 27%) 及び人口 (29 万 4,000 人、日本の 0.23%) を踏まえると、「応分の負担」とも言えるのではないかと思われた。

アイスランドの主要産業は水産・水産加工業 (全産業の約 13%) であり、同分野での経済活動は好況を呈しているとのことであった (2003 年の一人当たり GDP37,637 米ドル、同年の日本は一人当たり 34,010 米ドル)。かかる景気動向もあってか、調査団が面談した先方政府機関や民間支援団体の関係者 (ほぼ全員が北方ゲルマン系アイスランド人) からは、アイスランド人の成人 (特に男性) の多くは水産業や IT 産業等の好調な産業での仕事に就き、また、海外勤務も長い為、教育や福祉といった分野を中心にアイスランド人女性の社会進出が進んでいること、他方、各産業の底辺を担う業務 (= 単純労働) は外国人労働者が担う傾向が進んでいること、また、顕在化してはいないが外国人に対するアイスランド人による差別意識が存在する、等の発言があり、一般アイスランド人に対する多文化共生のための啓発の必要性を指摘するところがあった。

なお、アイスランドは過去に合計 94 人のベトナム難民を受け入れているが (1979 年に 34 人、1990 年及び 91 年に各 30 人)、調査団が面談したベトナム難民定住者への支援を計画している民間ボランティア団体関係者によると、かかるベトナム難民が定住後に呼び寄せた家族 (一般入国扱いと思われる) を含めると合計で 400 人余りが、主に首都のレイキャビク市及びその周辺に定住しているとのことであった。また、同関係者によれば、ベトナム人成人の多くは水産加工工場等での単純労働に従事しているが、アイスランド語を十分に習得しておらず、若年層の多くも不登校状態にあるため、アイスランド語の読み、書きに支障を来しているとのことであり、全体にアイスランド語の再教育が求められるが、成人に対する能力養成に際してはアイスランド人雇用主の理解と協力が不可欠である、とのことであった。

目 次

調査概要

． 調査の目的	1
． 調査の実施概要	1

調査結果

要約	4
アイスランドにおける難民受入れの流れ	6
． 難民受入政策	7
1． アイスランドという国	7
2． 難民受入政策の概要	7
3． 難民受入実施機関	10
（1） 各省庁の役割	10
（2） 民間団体の役割	10
． 難民受入制度	16
1． 第三国定住プログラムに基づく受入制度	16
（1） 受入実績	16
（2） 選定基準	16
（3） 受入手続	17
（4） 2005年度の第三国定住プログラムに基づく難民受入れについて	18
（5） 法的地位	18
2． 庇護申請手続に基づく受入制度	18
（1） 庇護申請の現状と受入実績	18
（2） 庇護手続	19
． 庇護申請者に対する支援	22
1． 概要	22
2． 支援内容	22
（1） 住居	22
（2） 財政支援	23
（3） 言語教育	24
（4） 就労	24

(5) 医療	24
(6) 法的支援	24

**・ 第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民及び条約難民等に対する
定住支援**

1 . 概要	26
(1) 受入れから支援まで	26
(2) 支援家族制度	28
(3) レイキャビク市における難民定住支援事業 (2005年)	28
2 . 支援内容	29
(1) 住居	29
(2) 財政支援	29
(3) 言語教育	30
(4) 職業訓練・就労	30
(5) 医療	30
(6) その他	31

調 査 概 要

．調査の目的

アイスランドにおける難民受入政策を調査すると共に、条約難民、第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び庇護申請者等に対する語学教育、就職斡旋等の具体的措置とその運用実態を調査し、我が国の難民定住支援策及び難民事業本部の事業に資することを目的とした。

．調査の実施概要

1．調査実施期間

平成 17 年 9 月 12 (月) ~ 9 月 16 日 (金) 5 日間

2．調査対象国

アイスランド共和国

3．調査員

- | | |
|---------------------------------------------------|-------------------|
| (1) アジア福祉教育財団 難民事業本部 企画調整課長 | 安 細 和 彦 |
| (2) 外務省 大臣官房 国際社会協力部 人道支援室 外務事務官 | 木 村 祥 子 |
| (3) アジア福祉教育財団 難民事業本部 企画調整課職員 | 大 原 晋 |
| (4) 国連難民高等弁務官駐日事務所 法務官補佐 難民支援担当 | 宮 澤 哲 |
| (5) 特定非営利活動法人 かながわ難民定住援助協会
ボランティアグループ大和日本語教室 | 二之湯 久美子 |
| (6) 社団法人 アムネスティ・インターナショナル日本 難民チーム | 中 川 芙美子
以上 6 名 |

4．調査方法

調査国の政府機関及び NGO 等の事務所及び施設を訪問し、関係者からの聴取及び視察調査を行った。

5．訪問先及び面談者

9 月 12 日 (月) 日本大使館

面談者：阿部臨時代理大使、木村派遣員

Ministry of Social Affairs (社会福祉省)

面談者：Ragnhildur Arnljótsdóttir, Permanent Secretary
Refugee Council (難民評議会)

面談者：Árni Gunnarsson, Chairman

Kristín Völundardóttir, Ministry of Justice

Nikulás Hannigan Ministry of Foreign Affairs

Sólrún Jensdóttir, Ministry of Education

13 日 (火) Directorate of Immigration (移民局)

面談者：Björk Viðarsdóttir, Legal Expert Commissioner of
Police and Customs, Keflavík

International Airport

面談者：Jóhann Benediktsson, Commissioner

Social Services of Reykjanesbær (レイキャネス市社会福祉事務所)

面談者：Hjördís Árnadóttir, Director of Social Services

Iðunn Ingólfssdóttir, Refugee Administrator

レイキャネス市庇護申請者宿泊施設

面談者：所長他2名

14日(水) Social Services of Reykjavík (レイキャビク市社会福祉事務所)

面談者：Lára Björnsdóttir, Director of Social Services

Drífa H. Kristjánsdóttir, Project Manager

Service Center in Hlíðar and Downtown (フリーザル地域等サービスセンター)

面談者：Edda Ólafsdóttir, Head of Department

Friðbjörg Ingimarsdóttir, Educational Consultant

Icelandic Red Cross (アイスランド赤十字社)

面談者：Helga Halldórsdóttir, Director of National Department

Þórunn Júlíusdóttir, Project Manager

Red Cross in Reykjavík (アイスランド赤十字社レイキャビク支部)

面談者：Katrín Þorsteinsdóttir, Director

Karen Theódórsdóttir, Project Manager

15日(木) Lækjarborg Multicultural Preschool (ライキャルボルグ多文化幼稚園)

面談者：Svala Ingvarsdóttir, Preschool Principal

Austurbæjarskóli Elementary School (オイストゥルバイヤルスコーリ小学校)

面談者：Nína Magnúsdóttir, Divisional Manager for foreign children

Intercultural Centre Reykjavík (レイキャビク異文化センター)

面談者：Gerður Gestsdóttir, Project Director for the Educational Department

Margrét Steinarsdóttir, Legal Counsel

Hildur Jónsdóttir, Chairperson for the Project

Anh-Dao Tran, Project Manager

Amnesty International Iceland (アムネスティ・インターナショナルアイスランド支部) 及び Icelandic Human Rights Center (アイスランド人権センター)

面談者：Jóhanna K. Eyjólfssdóttir, Director of Amnesty International Iceland

Gutmin D. Gutmindóttir, Icelandic Human Rights Center

16日(金) Cultural Diversity (カルチュラル・ダイバーシティ)

面談者: Ingibjörg Hafstað, Director

Kristján L. Guðlaugsson, Project Manager

Sólborg Jónsdóttir, Project Manager

Mímir Símenntun (ミーミル・シーメントウン)

面談者: Hulda Ólafsdóttir, Director

Kristján L. Guðlaugsson, Project Manager

Sólborg Jónsdóttir, Project Manager

Iðnskólinn í Reykjavík (イズンスコーリン・イー・レイキャビク)

面談者: Baldur Gíslason, Principal

Fjölur Ásbjörnsson, Director of Special Studies

Guðlaug Kjartansdóttir, Teacher of Icelandic as a
Second Language

調 査 結 果

(要約)

・ 難民受入政策

アイスランドは、近年の経済成長、欧州経済領域協定（EEA）、北欧協力等を通じた地域間協力の深化等を背景として、国際社会において大きな役割を担っていこうという姿勢を打ち出している。難民の受入れ等人道支援の分野においても、国際社会の一員として応分の負担をしていこうとの政府の姿勢から、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の第三国定住プログラムを通じて一定数の難民の受入れをほぼ毎年20人から30人の割合で行っている。一方、個別審査に基づき難民として認定された者は、1955年に同国が難民条約に加入して以降、これまで1人となっており、実質的には第三国定住プログラムに基づく難民の受入れのみとなっている。

アイスランドでは、難民や移民の家族ばかりが集まって住むような地域を作らず、地元住民との関わりやコミュニティへの参加を促す努力が行われており、「支援家族（supporting family）」と呼ばれる難民の生活を支援する家族（1難民家族に対して3家族）を公募で採用し、難民の定住促進を行う政策をとっている。

・ 難民受入制度

アイスランドの難民受入れには、UNHCRの第三国定住プログラムに基づく受入れと庇護申請手続に基づく受入れがある。

1．第三国定住プログラムに基づく受入制度

1995年に難民受入業務を行う政府の専門機関として難民評議会（Refugee Council）が設置されて以降、2005年までの間、ほぼ毎年約20人が受け入れられている。受入人数・地域は、UNHCR等と協議の上、難民評議会が検討し、最終的には、同評議会の提案に基づき、政府が決定する。アイスランドが受け入れる難民については、欧州連合（EU）等から「ヨーロッパ系やキリスト教の受入れに偏重しているのではないか」との指摘があったこともあり2005年は、コソボ自治州（イスラム教徒）及びコロンビア（中南米地域）からの難民を受け入れることが決定されている。

2．庇護申請手続に基づく受入制度

アイスランドで庇護を求める者は、国境警察や地元警察等に申請を行う。警察は、外国人が他国を経由してアイスランドに来た場合、アイスランドが審査をするべきか等を判断する形式審査を行い、形式審査を通過した者は難民該当性を審査する実質審査に入る。実質審査は、移民局（Directorate of Immigration）が行う。移民局の決定に不服があった場合、庇護申請者は法務省（Ministry of Justice）に異議の申立てを行うことができる。

・ 庇護申請者に対する支援

庇護申請者の生活保護にかかる費用はすべて国家予算でまかなわれる。申請者は、移民局及び雇用センターが適当と判断し、かつ具体的な雇用者がある場合には通常の就労許可を取得することができる。その他の支援については、首都レイキャビク市から車で約1時間の距離にあり、同国の空の玄関であるケフラビーク国際空港も位置しているレ

イキャネス市が、2004年2月12日よりそれまで生活保護業務を行っていたアイスランド赤十字社（Icelandic Red Cross）から受け継ぐ形で、社会福祉省及び法務省から業務委託を受け、住居、財政支援、アイスランド語教育、就労、医療及び法的支援等を行っている。

レイキャネス市は民間の施設を借り上げて宿泊施設として住居を提供しているが、庇護申請者のための宿泊施設の管理職員の派遣、赤十字社によるカウンセリング等、申請者のニーズにあった支援を行っている。精神的な側面での支援も行っており、臨床心理士によるカウンセリングサービスやソーシャルワーカーの派遣も行っている。また、現物で衣料品や衛生用品等の生活用品等の支給も行っている。さらに、個人的なニーズに対応できるよう、限られた金額ではあるが諸手当での支給もある。申請者は、保育園のサービスや義務教育を受けられるだけでなく、成人者に対するアイスランド語教育も受講することができる。また、地域住民と同様に図書館等の施設を使用することができる。必要に応じた医薬品の支給や歯科、眼科を含む医療サービスについても国家予算で提供されるほか、通訳等も必要に応じてレイキャネス市の社会福祉局が調整する。公共及び民間の法的支援も提供されている。

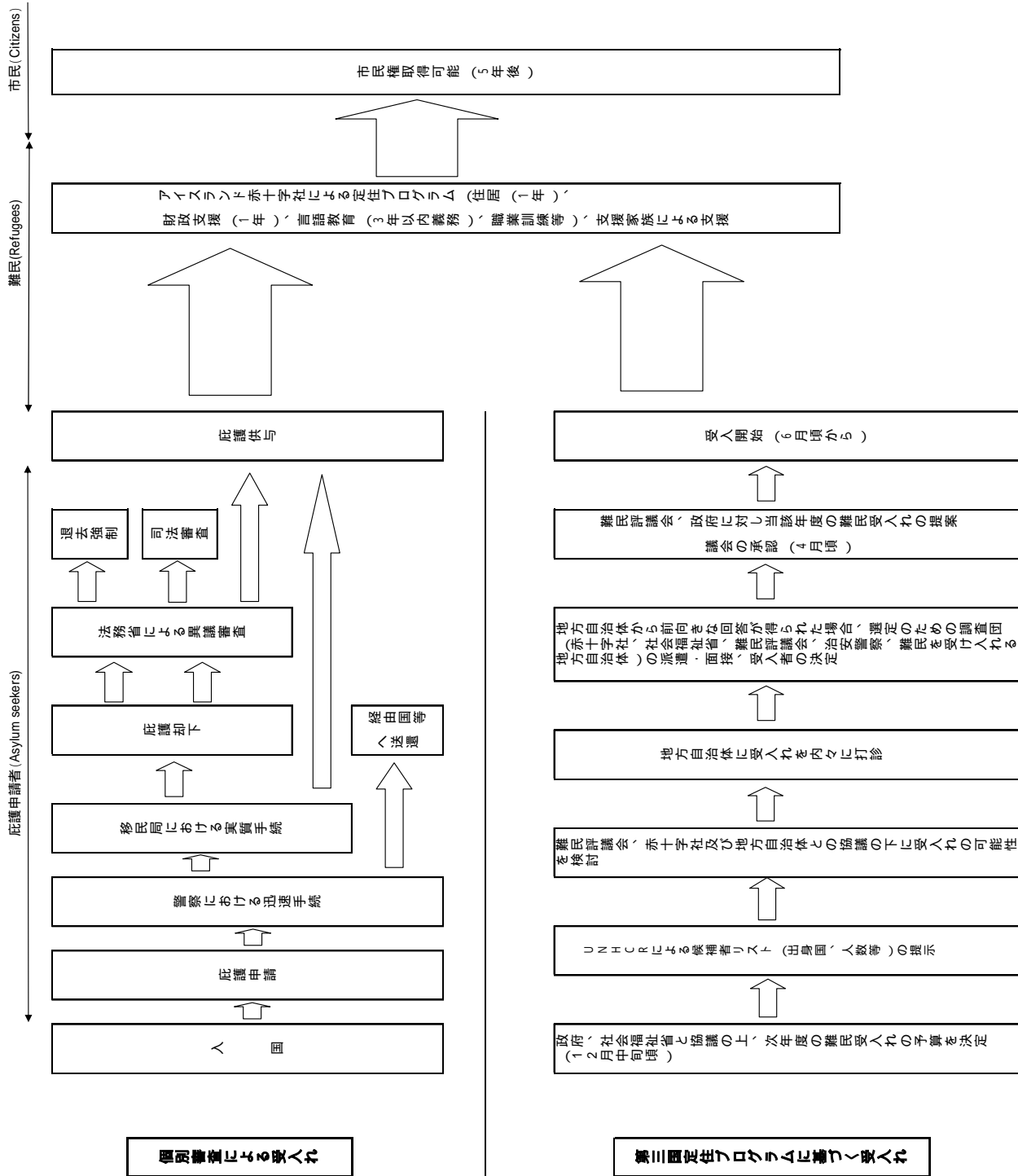
・ 第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び条約難民等に対する定住支援

第三国定住プログラムによって受け入れられた難民は、通常、地方自治体が同じ出身国の難民グループを纏めて受け入れる。これは、言語教育、職業訓練等の定住支援を効率的に行うためである。

難民は、中央政府、地方自治体、赤十字社より、生活支援（生活費の支給、支援家族を通じた側面的支援、生活必需品の供与）、語学教育、就職斡旋等、定住のための1年間の包括的な支援を受けることができる。難民の受入れが決定した地域では、同地域の赤十字社の支部が住居を用意し、日常生活、行政手続などの種々の相談は「支援家族」が、また、言語教育は赤十字社から委託を受けた民間の団体が行っている。

難民は、暖房及び電気等の設備の整った住居の提供や語学指導、必要に応じ医療サービスも受けることができる。また、中古の家具や、テレビ、ラジオ、掃除機、冷蔵庫、洗濯機及び衣服等も提供される。更に、アイスランド社会への定住支援の一環として、「支援家族」や赤十字社関係者等から、心理的なケアや言語や文化的な問題へのアドバイスを受けることができる。通常、単身難民1人または1家族に対して、「支援家族」が赤十字社との協力の下、当該難民または家族がアイスランド社会に上手く統合できるように相談役として支援を行う。「支援家族制度」は、アイスランドにおける難民定住支援において特徴的であり極めて重要な役割を担っている。

一方、条約難民に対する支援や人道的配慮によって受け入れられた者への支援は、実績が少ないこともあり、組織化したものがなく、支援団体などからは批判がある。



アイスランドにおける難民受入れの流れ

・難民受入政策

1．アイスランドという国

アイスランドは、人口僅か 29 万 4,000 人、国土の面積は日本の約 23% であり、国土の一部が北極圏内に入る世界で最も北に位置する国の一つである。国民 1 人あたりの GDP は高く、1996 年以降の経済成長（1996 年～2000 年、年率平均 3% 後半～5%、2001 年以降減速するが、2003 年は再び 4% と好転）、低い失業率（3.4%（2003 年））等を背景として、近年移民の受入れが急増している（2003 年現在、アイスランドに居住している外国籍者は約 1 万人で、人口比に占める外国人の割合は 3.5%）。政府は、欧州諸国との協調、国際連合、北大西洋条約機構（NATO）への協力、北欧協力等を外交の基本方針に、特に、人権、PKO などの分野でより重要な役割を担っていくとの姿勢を示している（北欧統一候補として 2009 年～2010 年の国連安保理非常任理事国に立候補している）。

2．難民受入政策の概要

アイスランド政府は、近年の経済成長、欧州経済領域協定（EEA）、北欧協力等を通じた地域間協力の深化等を背景として、国際社会においてより大きな役割を担っていくとの姿勢を打ち出しており、難民受入れ等の人道支援の分野においても、国際社会の一員としての応分の負担をしていくとの政府の姿勢は、国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）との協力のもとに、第三国定住プログラムを通じて一定数の難民の受入れを行っている近年の取り組みの示すところである。

アイスランドにおける難民受入れは、制度的に二通りあり、一つは、UNHCR の第三国定住プログラムに基づく受入れであり、もう一つは、庇護申請手続を通じた受入れであり、また、後者の庇護申請に基づく個別の難民審査を受けた保護制度を補完する形で、人道的な観点に基づく在留許可の付与等を行っている。

アイスランドにおける難民受入政策の第一の特徴は、第三国定住プログラムを通じたグループでの難民受入れが主流となっている点である。政府は、1956 年以降、その時々国際情勢に応じて、政策的な判断に基づき、アイスランド赤十字社（Icelandic Red Cross）（以下、赤十字社）との協力のもと、難民の受入れを行ってきた。また、1996 年よりは、UNHCR の第三国定住プログラムに基づく受入制度を導入し、定期的に毎年平均 20～30 人の難民の受入れを行っている。

政府は、第三国定住プログラムに基づく難民の受入れに関して 1996 年から 2004 年までに総額 4 億 790 万アイスランドクローナ（約 6 億 5,264 万円）¹、年平均 4,532 万アイスランドクローナ（約 7,252 万円）を拠出してきた。

¹ 1 アイスランドクローナ = 1.6 円で計算。

【表1 アイスランドにおける第三国定住プログラムに基づく難民受入数】

受入年	難民	人数
1956	ハンガリー	52
1959	ユーゴスラビア	32
1979	ベトナム	34
1982	ポーランド	26
1990	ベトナム	30
1991	ベトナム	30
1995年 難民評議会設立		
1996	旧ユーゴスラビア	30
1997	旧ユーゴスラビア	17
1998	旧ユーゴスラビア	23
1999	コソボ	75
2000	旧ユーゴスラビア	24
2001	旧ユーゴスラビア	23
2003	旧ユーゴスラビア	24
2005	コソボ	7
	コロンビア	24
計：481人		

(出典：難民評議会)

一方、庇護申請手続を通じた個別の難民受入れについては、庇護申請者の数は、近年60～80人で推移しているが、これまでに庇護申請に基づく個別の審査により、難民条約上のいわゆる「難民」として受け入れられたケースは、2000年の1人(コンゴ民主共和国よりの難民)のみであり、また、人道的な観点に基づく在留許可の付与を受けた者は、1999年以降24人である。

【表2 庇護申請者数(1990年～2005年)】

年	申請者数	年	申請者数
1990	4	1998	24
1991	8	1999	24
1992	3	2000	25
1993	7	2001	53
1994	0	2002	117
1995	4	2003	80
1996	4	2004	76
1997	6	2005	61(9月現在)

(出典：移民局)

【表3 庇護申請者の主な国籍（2004年及び2005年）】

2004年	人数	2005年（8月現在）	人数
ナイジェリア	7	ルーマニア	22
ブルガリア	7	アフガニスタン	5
スリランカ	6	ロシア	5
セルビア・モンテネグロ	6	ブルガリア	5
イラク	6	アルジェリア	3
アルバニア	5	グルジア	3
ベラルーシ	3	カザフスタン	3

（出典：移民局）

第三国定住プログラムに基づく難民の受入基準は、1951年の難民の地位に関する条約（難民条約）及び1967年の難民の地位に関する議定書（難民議定書）における「難民」の定義よりも幅広いものとなっており、人道的見地から「国際的に保護を必要とする者」を広義の難民と捉えて受け入れているのが実情であり、個別の庇護申請に基づく難民の審査基準とは異なっている。

第二の特徴としては、1956年に第三国定住プログラムに基づくグループでの難民の受入れを開始して以来、ベトナム難民の受入実績はあるものの、主として旧東ヨーロッパ諸国等からの人種的にはヨーロッパ系の難民を中心に受け入れてきた点である。しかしながら、これまでのヨーロッパ系の難民を中心に受け入れてきた政策は、近年の順調な経済成長を背景とした非ヨーロッパ系を含む移民の増加の流れの中で見直しを迫られており、非ヨーロッパ系の難民を言語や文化の壁を乗り越え、アイスランド社会にいかにか統合させていくかが課題である。ベトナム難民については、言語の問題等もあり、ヨーロッパ系の難民と比較すると、社会への統合が困難であるといった問題があるとのことである。

2005年には、コスタリカ及びエクアドルに逃れているコロンビア難民のうち「危機的状況にある女性」の難民を受け入れることとなっており、これは、定期的な第三国定住プログラムに基づく受入れを開始して以来、始めて非ヨーロッパ系の難民を受け入れる試みである。

第三の特徴としては、第三国定住プログラムに基づく難民の受入れ及び定住支援において、各省庁（外務省（Ministry of Foreign Affairs）、法務省（Ministry of Justice）、社会福祉省（Ministry of Social Affairs）、教育・文化省（Ministry of Education and Culture）、保健・社会保障省（Ministry of Health and Social Security）等）、赤十字社、地方自治体及びボランティアの地域住民との間で全般的にみて良い連携体制が存在するという点である。

第三国定住プログラムに基づく難民の受入れにおいては、社会福祉省の下に各中央省庁、赤十字社、地方自治体の代表からなる政府の諮問機関である「難民評議会（Refugee Council）」が設置され、実質的にUNHCRの提案に基づき受け入れる難民候補者の選定、受入先の地方自治体の選定と交渉、政府への提言等、一連のプロセスを取り纏める任務を負っている。

政府、地方自治体の繋ぎ、調整役として、赤十字社及び各地域の赤十字社支部が重

要な役割を果たしていること、また、アイスランドの第三国定住プログラムに基づく難民の定住支援において特に特徴的であるのは、1人の難民または1家族につき受入先の地方自治体の三つの家族がボランティアにて、難民がアイスランド社会に上手く統合していくための手助けを協力して行っていく「支援家族 (supporting family) 制度」の存在である。

3. 難民受入実施機関

(1) 各省庁の役割

法務省が難民を含む移民政策全般を統括しており、難民及び移民の再定住支援については、社会福祉省が主として担当している。

個別の庇護申請者のケースについては、法務省の下部組織である移民局 (Directorate of Immigration) が、申請者の審査、難民の地位と保護に関する決定について実質的に権限を有する機関である。移民局は、各省庁、地方自治体 (市の社会福祉局)、警察 (アイスランド警察 国家委員会及び地方警察) 及び赤十字社との協力の下、難民性の審査、難民の地位と保護に関する決定を行う。

第三国定住プログラムによる難民のケースについては、社会福祉省が、難民の選定、受入れ及びアイスランド社会への定住支援について責任を有する省庁であり、1995年に社会福祉省の下に設置された各省庁の代表からなる難民評議会が、実質的にこれらの業務について中心的な役割を果たしている。難民評議会は、外務省、法務省、教育・文化省、保健・社会保障省及び赤十字社の代表により構成され、各年の難民の受入基準及び受入枠について政府に提言を提出することを役割とする。

1956年より約40年間は、主として赤十字社が、難民の受入れ及びアイスランド社会への定住支援の役割を担ってきた。その後、1996年よりのUNHCRの第三国定住プログラム導入以降は、社会福祉省及び難民評議会が、赤十字社との協力の下にこれらの任務を担当することとなった。

(2) 民間団体の役割

今般、調査団が訪問した各民間団体の概要は以下の通り。

(イ) 赤十字社

赤十字社は、国際赤十字の理念に基づき、政府及びUNHCRと協力して難民及び庇護申請者の問題に取り組んでいる。

赤十字社の取組みは多岐にわたるが、庇護関連の取組みでは大きく 庇護申請者に対する法律上の保護 (権利保障) 及び生活保護・福祉の提供、 難民及び第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民に対する定住支援の二つに分けられる。

- a. 庇護申請者に対する法律上の保護 (権利保障) 及び生活保護・福祉の提供
赤十字社は、1987年に結ばれたUNHCRと赤十字社の業務委託契約を機に庇護申請者 (庇護問題) への取組みを積極的に始めた。移民局との契約により、政府からも申請者の生活保護業務の委託を受けるが、政府と赤十字社の契約

は 2003 年末で終わり、その後はレイキャネス市が業務を受け継いでいる。

b．難民及び第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民に対する定住支援

アイスランドでの第三国定住プログラムに基づく難民の受入れ及び定住支援において、赤十字社は重要な役割を担っている。難民評議会には、民間団体としては唯一、提案提出権を有するオブザーバー席を持っている。また、難民の受入れ、定住及び社会適応に関する助言・提案を行う任務を担っているおり、受入事前調査のための派遣団への参加から受入後の定住支援まで行っている。赤十字社の役割は、人道問題に関する専門知識を活用し、難民の条約上の権利、福利厚生を守ることである。これらの支援は政府との契約と、赤十字活動の理念及び UNHCR との事業委託契約のもと、UNHCR の提言やガイドライン等に添って行われている。

(ロ) 異文化センター (Intercultural Centre)

異文化センターは、民間事業としてレイキャピク市を含む四つの市と契約を結び、難民・移民への情報提供及び弁護士等による助言等のサービスを無料で行っている。また、難民・移民とアイスランド人との交流も推進している。その他、通訳・翻訳や教育をはじめとした有料のサービスも幅広く提供している。同センターでは、難民も通常の移民と同様の扱いでサービスを提供している。

センターの資金源は、日本円に換算すると 700 万円が事業主である赤十字社レイキャピク支部によって負担され、7,770 万円の委託事業収入、6,540 万円のサービス事業収入があり、財政規模は合計で約 1 億 5,000 万円となっている。

センターが無料で提供している難民・移民向けのサービスは、専門家によるアドバイス、法律専門家のサポート及び情報提供等がある。住居、就職、教育、医療等の生活に関わる様々な問題について、難民・移民に対する助言を行っている。また、法律分野については、在留許可や就労許可、離婚等の手続きについて専門の弁護士によるアドバイスを受けることができる。センターが提供するこれらのカウンセリングの利用は、2004 年には電話 1,300 件、メール 1,320 件にのぼった。特に、弁護士に寄せられた相談は 842 件で、うち在留・就労許可関係が 28%と最も多く、次いで家族問題が 17%、労働に関する問題が 10%、税金関係が 8%となっている。家族問題については、多くの難民・移民の女性がアイスランド人男性と結婚し、家庭内暴力等を理由に離婚を望んでいるという背景も指摘された。

また、有料のサービスでは、200 名以上の通訳・通訳者によって、50 以上の言語をカバーしている。教育分野では、難民・移民及びアイスランド人の双方に対する教育プログラムが実施されている。

センターでは、情報提供の手段としてニュースレターを発行し、無料で配布するとともに、ホームページでは多言語で情報を提供している。その他、外国人団体の組織・運営のサポートや母国語教室、週末の国際文化イベント等、多様な活動を行っている。牧師によるカウンセリングでは、キリスト教以外の宗教をもつ難民・移民からも相談を受けている。また、センター 1 階のコーヒー

ショップは、アイスランド人、難民・移民を問わず、人々の交流の場として利用されている。

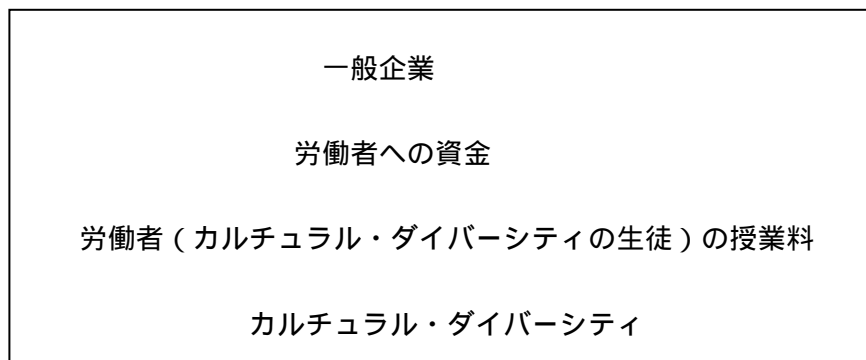


異文化センター

(八) カルチュラル・ダイバーシティ (Cultural Diversity)

カルチュラル・ダイバーシティは外国人の言語・職業訓練機関として活動する民間団体である。外国人労働者の増加と就業・業務の助けとなる語学教育の必要性から行政での勤務経験の長い女性が起業した組織で、職員1名ですべての研修及び運営を担っている。企業内研修の場合には、レイキャビク市以外の地域へも出張している。

【表4 カルチュラル・ダイバーシティの資金の流れ】



一般企業は、職業に必要な研修をカルチュラル・ダイバーシティに委託し、カルチュラル・ダイバーシティが語学研修や職業訓練研修を請負い、カルチュラル・ダイバーシティに通う生徒に研修授業を提供する。さらに、企業からの依頼を受けて、社内研修として語学研修を行う場合もある。企業内研修にかかる時間は合計25～50時間（平均40時間）となっている。週3回のペースが理想と考えられているが、企業の要望によって実際の実施状況は様々である。

研修内容は、アイスランド語のビジネス会話や異文化理解教育等を中心に就業上必要な基礎知識を学ぶ。また、異文化センター等が提供するサービスを受けるため、クラスで実際に電話をかけてみるなど、日常生活に必要なスキルも実践的に取り上げている。現在の生徒国籍は 22 カ国に及ぶ。現在、アイスランドでは労働者不足から外国人労働者が増加する傾向にあり、カルチュラル・ダイバーシティへの研修依頼は多く、水産加工工場・老人ホーム・ホテル・船舶会社・食品会社を含む 30 社からの依頼を受けている。

なお、アイスランドの国籍を取得する際に必要な語学の要件のうち、カルチュラル・ダイバーシティでは口頭を含む検定試験を実施している。試験についての詳細な規定はなく、受験する機関によって試験内容やレベルに差があると思われるが、申請者はカルチュラル・ダイバーシティの発行認定証を提出すれば語学要件を満たしているとみなされる。

(二) ミーミル・シーメントウン (Mímir Símenntun)

ミーミル・シーメントウンは、労働組合によって設立された生涯学習提供団体であり、資金源の 75% を労働組合から、残り 25% を生徒の授業料から得ている。活動目的はアイスランドに住む非技術者 (Unskilled Person) のための生涯学習で、語学・レジャー・料理・ゴルフ・写真等、多岐にわたる授業を行っている。現在生徒数は 6,000 人、内 12% が外国人である。

外国人へのアイスランド語コースは語学教師と心理学者合わせて 3 名の教師が担当し、週 1 ~ 2 日の授業を 1 タームに 10 週から 12 週行う。少人数クラス制をとり五つのレベル別クラスと、会話・書き・入門クラスの三つの特別クラスがある。日常生活に必要な言語を実践的に使えることを目的として、ロールプレイングやゲーム、実際に街に出た校外学習を行う。4 技能の中では、読む・聞くの技能よりも話す・書くの技能に注力して授業を行っている。

(ホ) レイキャビク実業高校 (イズンスコーリン・イー・レイキャビク (Iðnskólinn í Reykjavík))

レイキャビク実業高校は、1904 年設立のアイスランドで最も古い実業学校である。16 歳から 60 歳の生徒 (平均年齢 24 歳) を対象として 69 の国籍を有する外国人も積極的に受け入れており、学生は、語学・コンピューター・電気工学・デザイン・建築等、専攻する専門知識を中心に技術実習を含めて学習する。

レイキャビク実業高校では、専攻とは別に第二言語としてのアイスランド語 (Icelandic as a Second Language) 習得を目的としたプログラムを設置している。このプログラムでは、2 年間 (4 学期間) かけて初心者レベルから読み・書き・会話の授業を履修する。その他、生活のための知識や基礎的なコンピューター操作を学習する授業も外国人向けに設置されている。2 学期目以降は、他の専攻科目の履修を増やしていくことができる (4 学期目で最大 22 時間履修可能)。難民を含む外国人に対しては、4 年間の教育期間を設け、前半 2 年間でアイスランド語を中心に学び、後半 2 年間で建築や美容等の職業に活かすことができる技術を学習するカリキュラムを組んでいる。語学クラスでは 15 人以下の少人数制 (他のクラスでは通常 25 人程度) をとり、話す・書くを中心に授業

を行う。外国人に対しては文化・宗教・親の考えや方針を理解した授業を心がけている。

授業料については、昼間コースの場合には学期あたり 60 ユーロ（約 8,340 円²）の登録料を支払えば、規定の最大単位数まで授業を履修することができる。また、夜間コースも設置されており、その場合には1単位（unit）ごとに授業料が加算される仕組みになっている。



レイキャビク実業高校

（ヘ）アムネスティ・インターナショナルアイスランド支部

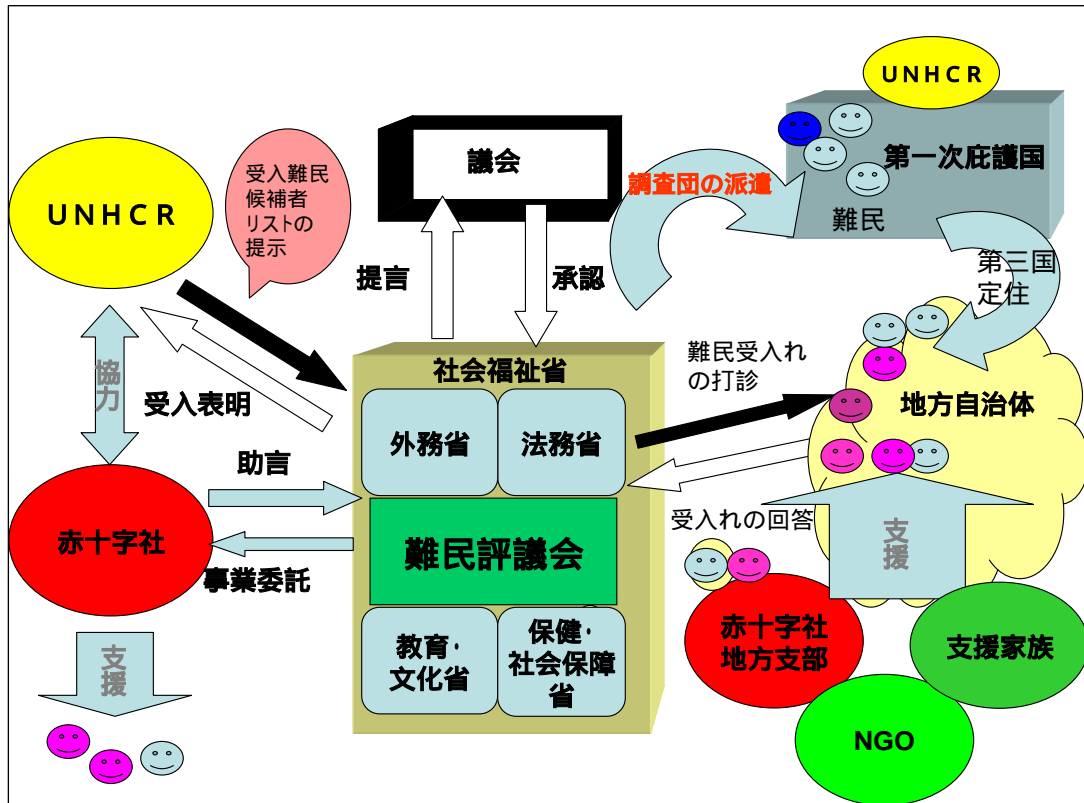
アムネスティ・インターナショナルアイスランド支部（以下、アムネスティ）では、主に条約難民と庇護申請者を対象とした支援に取り組んでいる。主な活動としては、難民や申請者への理解を深めるためのアドボカシー活動や法務省ならびに移民局への申入れ等を行っている。また、必要に応じて出身国の人権状況等の情報を提供することもある。

（ト）アイスランド人権センター

アイスランド人権センターは特に庇護申請者の権利保障と公正な処遇に着眼し、必要に応じて助言、コメント及び改善要求を行っている。

² 1 ユーロ = 139 円で計算。

【表5 第三国定住プログラムに基づく難民受入れ及び受入支援関係機関】



・難民受入制度

1. 第三国定住プログラムに基づく受入制度

(1) 受入実績

アイスランドは1956年以来、約40年間にハンガリー、ユーゴスラビア、ベトナム、ポーランドから、計204人の難民の受入れを行ってきた。また、1995年、アイスランド政府はUNHCRの第三国定住プログラムに基づく難民の受入れ・再定住支援を行っていくことに合意してからは、旧ユーゴスラビア（クロアチアのカラジナ地域）セルビア・モンテネグロのコソボ自治州等より計247人の難民の受入れを行ってきており、これまでに、合計451人の難民を受け入れている。

(2) 選定基準

アイスランドへの第三国定住プログラムに基づく難民の受入基準は、1951年の難民条約及び1967年の同議定書における「難民」の定義よりも幅広いものとなっており、人道的見地から「国際的に保護を必要とする者」を広義の難民と捉え、受け入れているのが実情である。具体的には、UNHCRの「再定住ハンドブック（Resettlement Handbook）」の中にあるアイスランドの章（Country Chapter on Iceland）にある通り、UNHCR事務所規定に沿ってUNHCRが国際保護の必要性を認めていることを前提条件としており、以下がアイスランドにおける受入基準となっている。なお、同基準は個別の庇護申請に基づく難民の審査基準とは異なっている。

- ・ 法的または物理的に保護の必要性がある者
具体的には、難民が以下のような状況にある場合。
 - 即時のまたは長期的に強制送還または追放の恐れがある場合
 - 恣意的に逮捕、拘留または投獄される恐れがある場合
 - 人権または身体の安全を脅かす恐れがある場合
- ・ 暴力及び（または）拷問の被害者である難民
- ・ 危機的状況にある女性
深刻な身体的及び（または）精神的な恐怖にさらされている女性（強姦、セクシャル・ハラスメント、暴力、搾取、拷問等）であり、家族や地域の保護を受けられない場合等。
- ・ 最初の庇護国において定住の見通しのない難民
特定の状況において、難民が自らの文化、社会、宗教または教育等に適した手法で庇護国において定住する機会を有しない場合。難民が一定期間、庇護国に統合することができない状況に置かれ、また、近い将来帰還の見通しも立たない中で、定住を検討することができない場合。
- ・ その他緊急のケース
これまでに、UNHCRの要請により緊急のケースを受け入れた例はないが、一方で、1999年、NATOの要請を受け、コソボ自治州におけるアルバニア難民について、人道的避難（撤収）プログラム（humanitarian evacuation program（HEP））に基づき、75人を受け入れている。
これらの難民については、当初、一時的な保護を提供する予定であった。

その後、政府は、永久的な滞在許可を付与することを決定したが、これらのアルバニア難民 37 人は、コソボ自治州に自主的帰還を果たした（政府は輸送費として帰還民 1 人あたり 1,100 米ドル（約 12 万 9,800 円）³相当を支援し、赤十字社が物資を提供）。

こうした NATO の要請に基づく受入れの背景としては、アイスランドは自国軍を持たず、自国の安全保障は、NATO（アイスランドは原加盟国）への協力及び米軍との防衛協定（1951 年に締結）によって確保するとの立場がある。

（3）受入手続

第三国定住プログラムに基づく難民については、1996 年以来、平均して年に 20 人～30 人が受け入れられているが、毎年一定の受入枠数が決定されている訳ではないため、全く受入れを行っていない年（2002 年及び 2004 年）もある。これは、前年度末の政府による予算決定を受け、毎年受入枠数等の決定が行われるため、予算の制約により受入れができなかったためである。

第三国定住プログラムに基づく受入れの流れは以下のとおりである。

政府は、毎年 12 月中旬頃、社会福祉省と協議の上、次年度の難民受入れの予算を決定する。

難民評議会は、UNHCR により難民のグループの候補者リストの提示を受け（出身国、人数等）、当該年度に割り当てられた予算的制約を踏まえた上で、庇護の必要性を前述の基準に基づき判断し、赤十字社及び地方自治体との協議の下に受入れの可能性につき検討を行う。

受入体制やキャパシティを確認の上、地方自治体に内々に受入れを打診する。当該地方自治体より前向きな回答が得られた場合、赤十字社、社会福祉省、難民評議会、治安警察及び当該受入先となる地方自治体の代表からなる選考調査団（selection missions）を難民の滞在国（第一次庇護国）に派遣し、現地の UNHCR 事務所との協力の下、難民本人と直接面接を行う。庇護の必要性、アイスランドへの定住の意思とアイスランド社会への適合性、職業・教育レベル、アイスランド国内における治安への影響等に照らし、判断・決定を行う。

難民評議会は、政府に対し正式に当該年度の難民受入れについての提案を行い、最終的に議会の承認（4 月頃）を経て、通常 6 月頃より、難民の受入れが開始される。

以上が大まかな受入れまでのプロセスである。アイスランドは、夏季と冬季の日照時間に大きな差があり、夏季には 1 日中明るく（日照時間が 24 時間）、夏至を境に日照時間が急速に減って行き、冬季においては日照時間が 4 時間程度となる。アイスランドにおいて生活を始めるにあたり、難民が明るい気持ちで生活に早くなじむことを狙い、また、学校等の学期が 8 月末に開始することからも、通常、受入れは夏季（6 月頃）に行われるとのことである。

³ 1 米ドル = 118 円で計算。以下、同様。

(4) 2005年度の第三国定住プログラムに基づく難民の受入れについて

UNHCR がニーズアセスメントを行い、これらの前提条件に従って選出した候補者のうち面接を受けた49人の中から、コソボ自治州より1家族7人、コスタリカ及びエクアドルのコロンビア難民6家族24人の難民の受入れについて議会による最終的な決定がなされ、計7家族31人の難民がレイキャビク市により受け入れられることとなった。

これまでは、選考調査団がキャンプを訪れる前に行われる事前の書類審査の段階で、受入候補者のほぼ倍の数の候補者がリストアップされており、2005年の受入事前調整においてもUNHCRの選考者は約60人であった。しかし、面接を受けたものが約49人であったのは何らかの理由で欠席をするものがあることが理由になっている。

選出された難民に関する情報は、直ちに調査団からUNHCRに対して連絡され、選出された難民に対して近隣のデンマーク大使館が代行する形で査証が発給される。その後、UNHCRと国際移住機関(IOM)の調整により、アイスランドへの渡航調整が行われる。今年度は、既に、コソボ自治州からの難民は8月中旬、コスタリカからのコロンビア難民(3家族)は9月初旬にアイスランドへ入国している。また、エクアドルからのコロンビア難民(3家族)については、手続きが遅れ、9月下旬に到着するとのことである。

今回のコロンビア難民の受入れについては、アイスランドがUNHCRの第三国定住プログラムに基づき非ヨーロッパ系の難民を受け入れる初めての試みであり、特に、「危機的状況にある女性(Women at risk)」を保護するとの観点から、受入れを決定したとのことである(難民評議会、赤十字社による)。赤十字社レイキャビク支部の話によれば、2003年にUNHCRがアフガニスタン及びイランからの難民の受入れを提案したが、政府がこれら難民の受入れを認めなかったことから、ヨーロッパ系やキリスト教以外の難民を受け入れないとの批判が出た由であり、今回、そうした過去の批判の経緯もあり、コロンビアやコソボ自治州からの難民を受け入れるとの判断に至ったようである。

(5) 法的地位

第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民は、入国した日からアイスランド社会の一員となるための重要な要素である就労許可の習得を含め、投票権を除くあらゆる市民の権利を享受できる。また、5年間滞在の後には、選挙権を伴う市民権取得の申請ができる。

2. 庇護申請手続に基づく受入制度

(1) 庇護申請の現状と受入実績

アイスランドにおける庇護申請者数は、1990年～1997年までは一桁台であったが、1998年及び1999年は24人、2000年25人、2001年53人、2002年には117人の申請があり、その後も60～80人の申請者数を保っている。これまでに条約難民として認定されたのは、2000年のコンゴ民主共和国よりの1ケースのみである。

庇護申請の一般的なケースは、当該外国人が、航空機または船舶でアイスランドに到着し、国境警察に申請を行い、警察は申請の事実につき移民局に通報する

のが通常である。他方、入国後に申請を行い、それから地元警察や赤十字社、病院等に申請の届け出がなされるケースもある。

こうした庇護申請者の大部分は、ダブリン規則⁴に基づき最初に入国した加盟国に送還されたり、または、アイスランドとデンマーク領フェロー諸島（Faroe Islands）との協定等に基づき同島に送還される等、実質的な「難民性」の審査のプロセスを経ることなく、迅速な審査のプロセスに沿って処理される。実質的な「難民性」の審査のプロセスに付されるケースは極めて少ないのが実情である。

（２）庇護手続

（イ）庇護申請の不許可と出身国への送還（迅速手続）

庇護申請者より提出される書面上の情報に照らし、極めて迅速に処理することが適切な場合は、提出書類（通常申請書類（警察が作成する調書））を基に判断がなされる（例：申請に正当な理由がなく、申請者の状況が難民条約の規定に明らかに当てはまらない場合（たとえば、渡航理由が経済的な理由であったり、申請者がEU加盟国等からくる場合））。申請の大部分のケースが、迅速手続により処理される。同審査にかかる所要期間は1週間から3週間程度である。

a．警察における手続

- ・ 庇護申請者の指紋の押捺と顔写真の撮影が行われた後にアイスランド警察国家委員会（The National Commissioner of the Icelandic Police（NCIP））に送付される。
- ・ 警察は当該申請者のアイスランド到着までの経路を調査し、旅券等の書類をチェックし、申請者の身元を確認する。
- ・ インタビューを行う。通訳及び赤十字社の代表者の同席の下でインタビューを行い、警察は庇護申請者についての調書を作成する。調書作成にあたっては申請者の身元、渡航の理由、返還の結果、旅程、他の欧州諸国における滞在先等を明確にするよう努める。
- ・ 庇護申請者の状況（難民条約、外国人法に照らした申請者の状況）の確認を行う。
- ・ ダブリン条約に基づき送り返す可能性についての規定や外国人法の規定を確認する。
- ・ 財政状況に関する申告について署名がなされる。
- ・ データ調査についての委任状に署名がなされる。

迅速手続にかけられるケースの例

ダブリン規則(Dublin Regulation)に基づく手続

ダブリン条約の加盟国が、他のいずれかの加盟国に保留されている庇護申請を審査する責任について決定する基準と制度（メカニズム）を確立する。

⁴ 1990年よりダブリン条約(Dublin Convention)にとって代わった。ダブリン規則はシェンゲン協定を基礎としている。

庇護申請者が他の加盟国において申請を行っている、または、他の加盟国に入国したことを示す情報があった場合、移民局は、事実関係を調査する。調査はユーロダック（Eurodac）⁵を利用して行われる。

調査の結果、庇護申請者が他の加盟国において申請・入国していることが明らかとなった場合、移民局は、これらの国に対し引取要求（take back or take charge）を行う。申請者が返還されるか否かは他の加盟国の返答や当該事例の状況にも左右される。

入管手続の廃止に関する北欧諸国との間の条約に基づく手続

毎年僅かのケースが当該手続のケースに該当する。ダブリン規則の導入の後には協定の意義は薄れてきている。

デンマーク領フェロー諸島との間の条約に基づく手続

当該条約は通常外国人が偽造旅券を有していたり、旅券不所持である場合に適用される。

（ロ）実質的な手続（長期的手続）

前述のような手続が適用されない場合、庇護申請はいわゆる「実質的な手続」により処理されるため、時間的にも数ヶ月を要する。実質的な手続は、難民条約に当てはまるケースか否かを判断することに目的がある。

実質的な手続のプロセスのポイントは以下の通り。

- ・ 庇護申請者は、特別なインタビューを受ける機会を与えられる。このインタビューは移民局内で実施され、移民局の審査官は、通訳及び赤十字社からの代表者の同席の下で関連の質問を行い、インタビューの内容を記録する。
- ・ 当該インタビューにおいては、庇護申請者は出身国において置かれている状況や渡航の理由などについてより詳細な情報を提供する機会を与えられる。同様の情報は警察により作成された申請者の調書においても記載されているが、より網羅的な形となる。
- ・ インタビューの後、移民局は、関連情報（諸外国からの事実調査報告書、人権機関からの報告書、関連する国の状況についての報告書等）の収集等による、より詳しい調査を行う。
- ・ 提出書類及び収集情報等に基づき、移民局は庇護申請者の状況が難民条約における難民としての要件を満たしているかにつき決定を行う。移民局の判断は客観的な基礎に基づくものであり、申請者は自身の渡航及び迫害への恐怖について現実的な理由があることを立証しなければならない。
- ・ 仮に、庇護申請者に対して国際的な保護が必要であるとみなされる場合、当該申請者は難民条約（で保護すべき）のケースにあたるとして「難民」と認定されるか、または、同申請者の難民性は否定されるが、依然としてなんらかの形の保護が必要であるとみなされる場合や、アイスランドと特別な繋がりを持つ場合には、人道的配慮による在留許可が付与される。
- ・ 庇護申請者が難民の要件を満たさず、また、人道的配慮からも在留許可の付

⁵ 庇護申請者に指紋押捺をさせ、指紋データを一括管理するシステム。同システムにより、申請者がEU域内の他の国で一度申請したり、申請者に支給される社会保障費用を重複して受け取っていないか等をチェックする。

与がなされない場合、当該人によるアイスランドにおいての申請は却下され、国外退去となる。

- ・庇護申請を却下された者が、異議申立ての権利を行使したい場合は、決定が本人に通知されてから 15 日以内に、法務省に異議の申立てを行わなければならない。

(八) 庇護申請手続に関する問題点

アムネスティ及びアイスランド人権センターは、特に、ダブリン規則に基づく送還や審査の不透明さを問題視している。アムネスティの担当者は、ダブリン規則に基づいて送還される場合、かなり短期間に送還の有無が決定されており、ほぼ義務的に行われていると指摘している。また、移民局の審査の担当者は 1 名で、同担当者がすべてのケースを処理しており、審査の妥当性の面で問題があるとしている。さらに、審査プロセスに大きく影響する迅速手続または長期的手続の判断も、当該担当者の判断によるもので透明性に欠けると指摘された。

． 庇護申請者に対する支援

1 ． 概要

庇護申請者の生活支援は、政府の委託を受け地方自治体が行っている。2003 年末までは赤十字社が行っていたが、2004 年 2 月 12 日よりレイキャネス市が生活保護業務を赤十字社から受け継いだ。レイキャネス市は社会福祉省及び法務省から業務委託を受け、住居、財政支援、言語教育、就労、医療及び法的支援等を行っている。

レイキャネス市は、民間の施設を借り上げて宿泊施設として提供しているが、庇護申請者のための宿泊施設の管理職員の派遣、赤十字社によるカウンセリング等、申請者のニーズにあった支援を行っている。精神的な側面での支援も行っており、臨床心理士によるカウンセリングサービスやソーシャルワーカーの派遣も行う。

また、レイキャネス市より現物で衣料品や衛生用品等の生活用品の支給がなされる。さらに、個人的なニーズに対応できるよう、限られた金額ではあるが諸手当での支給もある。保育園のサービスや義務教育を受けられるだけでなく、成人者に対するアイスランド語教育も行っている。また、庇護申請者は地域住民と同様に図書館施設の利用ができるだけでなく、アイスランドにおいて大変親しまれている国民的スポーツの一つである水泳ができるよう、公営プールも無料で利用できるようになっている。

必要に応じた医薬品の支給や歯科、眼科を含む医療サービスについても国家予算で提供されているほか、通訳等も必要に応じてレイキャネス市の社会福祉局が調整をする。公共及び民間の法的支援も提供されている。

庇護申請者の生活保護にかかる費用はすべて国家予算でまかなわれるが、2005 年 1 月から 7 月末までにレイキャネス市の社会福祉局から生活支援を受けた申請者は 33 人で、これらの申請者支援のために支出された費用は約 41 万 7,000 米ドル(約 4,920 万 6,000 円)であった。

2 ． 支援内容

(1) 住居

庇護申請者の住居は社会福祉省の予算でレイキャネス市が申請者の生活保護業務の一環として行っている。申請中の住居は、外国人法 94 条⁶によって、他の関係省庁や団体等と協力して法務省が保障するとされている。

レイキャネス市は同市にあるユースホステルの一部⁷を借り上げ、庇護申請者の宿泊施設として提供している。入居は任意で、単身者には個室、家族には家族部屋が用意されている。15 部屋の内、13 室が一階に位置する単身者用の部屋で、二階の 2 室は家族向けの大きめの部屋になっている。一階には共同で使用できる台所及びトイレ・シャワールームが 3 カ所と居間が 1 カ所用意されている。情報へのアクセス権を考慮して、居間には海外のニュースも見ることができる衛星テレビやコンピューターも完備され、インターネット環境も整っている。また、法務、

⁶ The Regulation on Foreigners, Article 94: The place of stay of an asylum applicant while his application is being processed.

⁷ 2 棟あるユースホステルの建物のうち 1 棟を借り上げている。レイキャネス市から派遣されている宿泊施設管理人の説明では、必要があれば一般の旅行者に開放している別の 1 棟の一部も宿泊施設として借り上げる準備があるとのこと。

福利厚生及びその他各種カウンセリングも赤十字社が施設を訪問して行っている。

一般のユースホステルを使っているのも鉄格子等の拘禁施設ではなく、行動の自由があり、外泊、出入りは自由にできる。しかし、レイキャネス市は空港に隣接して発展した都市であり、街境を過ぎると開発がされていない溶岩石に覆われた土地が続いている。公共の交通手段が限られた数で運行しているが、バス、タクシーともに料金はとても高額であり、一日に限られた本数しかバスが運行されていないなど、レイキャネス市の外への移動手段は限られている。



宿泊施設外観



施設内の様子



施設内の様子

(2) 財政支援

庇護申請者に対する財政支援も社会福祉省の予算でレイキャネス市が申請者の生活保護業務の一環として行っている。生活にかかる費用は現物支給も含めて基本的にすべてレイキャネス市が保障するが、その他個人的なニーズに対応するために週に 33 米ドル(約 3,894 円)程度の手当てが支給される。また、レイキャネ

ス市内で使用可能なバス定期券及びレイキャビク市までの交通費が支給される。食料、衣類、衛生関連用品等の生活用品は現物支給であるが、何らかの事情により提供できない場合などは物品支給相当の金額が提供される。また、財政支援の一環として、国内通話ができる程度の金額であるが、テレフォンカードが2週間に一度支給されている。

(3) 言語教育

庇護申請者は希望をすれば、アイスランド語の授業を受講することができる。大人と子どもへの言語教育に二分され、大人への言語教育は社会サービスとして政府によって行われる。しかし実際は、滞在期間の短い申請者が同教育を利用することはほとんどいない。子どもは義務教育として学校に通うことができるため、まず始めに子どもに学校へ行きたいかどうかの興味を聴取し、小学校でのアイスランド語特別授業を受講しながら学校に通学する。

(4) 就労

庇護申請者は、移民局及び雇用センターが適当と判断し、かつ具体的な雇用者がある場合には通常の就労許可を取得することができる。また、レイキャネス市の斡旋による赤十字社レイキャネス支部の活動やアムネスティ等の活動に参加することができる。

庇護申請者の就労については、2003年の外国人法の改正によって定められた。申請者は、職があることを前提にアイスランドへ移住する移住労働者とは違い、上陸した後、職を探すことになる。条件は文章化されていないが、滞在(審査)が長期になると想定され、かつ、子ども連れ等、国外退去の可能性が他に比べて少ないこと、よって、就労させるほうが公共のコスト減と考えられる場合に限られる。ただし、申請者のように、国内滞在の期間が保障されていない者を雇用するというのは、雇用者にとっても難しい選択で、市町村のような後ろ盾(推薦者)の存在なしに就労できないのが現実である。

(5) 医療

庇護申請者は、レイキャネス市が提供する医療、歯科治療及び精神医療等を受けることができる。

(6) 法的支援

庇護申請者は、自己負担で申請者に対する法律上の保護(権利保障)を行っている赤十字社を通じた法的支援や、公的なまたは民間の法律扶助を受けることができる。

(イ) 赤十字社による法的支援

庇護申請者に対する法的支援の枠組みで、赤十字社は申請者に対する事実確認のためのインタビュー及び審査通知への介入を行っている。行政手続をモニターし、申請者の権利が尊重されているかを確認するが、難民条約上のまたはアイスランドの国内法上の権利が侵されている場合には異議を唱える。また、

申請者に対する法の規定・執行に関する基礎情報の提供等も赤十字社が行っている。特に申請者のプライバシーの保護という観点から、申請者に守秘義務についての情報を積極的に提供している。今日、庇護問題に取り組むにあたり、赤十字社は権利保護と代弁者としての役割に重きを置き、個別の申請が公正に処理されるよう注意している。

移民局による審査において赤十字社が特に必要だと判断したケースに対して、UNHCR との契約に基づいて法律扶助を行うこともできる。法律扶助は特定の場合によるが、たとえば警察による事実確認のためのインタビューが証明義務を求める取調べの様な形になっていた場合や、申請者の人権あるいは法的な権利が侵された場合、インタビューの一時休止を求め、弁護士への連絡、仲介、調整を行うこともできる。

また、直接の法的支援ではないが、通訳へのアクセスも保障されている。庇護申請者が警察にコンタクトをした場合、警察は移民局及び赤十字社に連絡をするが、事情聴取のために通訳の手配も法律によって義務付けられている。

(ロ) 公的及び民間の法律扶助

異議申立手続段階にある庇護申請者は、国の法律扶助の制度で最大5時間まで法的支援を受けることができる。このほか、異文化センターによる法律扶助を受けることができる。

庇護申請者は、申請手続の段階を問わず法律扶助を受けることができる。また、難民と認定された場合も、帰化手続や婚姻等の定住の過程で外国人が必要とする法律扶助も受けることができる。

． 第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民及び条約難民等 に対する定住支援

1． 概要

(1) 受入れから支援まで

第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民は、通常、地方自治体が同じ出身国の難民グループを纏めて受け入れる。これは、言語教育、職業訓練等の定住支援を効率的に行うためである。地方自治体内では、難民のグループが社会からの隔離・分断されることを防ぎ、アイスランド社会への統合を促す。難民は単身または家族で分散する形で生活する。

【表 6 難民受入自治体】

受入年	受入自治体	難民	人数
1996	イーサルフォルズル (Ísafjörður) 市	旧ユーゴスラビア	30
1997	ホルトナフォルズル (Hornafjörður) 市	旧ユーゴスラビア	17
1998	ブランドウス (Blönduós) 市	旧ユーゴスラビア	23
1999	ハフナフォルズル (Hafnarfjörður) 市 ファルザービックス (Fjarðarbyggð) 市 ダルヴィーク (Dalvík) 市	コソボ	75
2000	シーグルフォルズル (Siglufjörður) 市	旧ユーゴスラビア	24
2001	レイキャネス (Reykjanesbær) 市	旧ユーゴスラビア	23
2003	アクレイリ (Akureyri) 市	旧ユーゴスラビア	24
2005	レイキャピク (Reykjavík) 市	コソボ コロンビア	7 24

(出典：難民評議会)

調査団が聴取したところによれば、定住は小規模都市（町村）の方が、地元の生活や活動に密着しやすくスムーズであり、都市部、特にレイキャピク市では地元住民と接触する機会が少なくなりがちで、容易に地元住民の生活や活動から離れて生活できるため、難民の家族が孤立しがちである等の難問が山積しているとのこと。

アイスランドに到着した難民は、受入先の地方自治体政府、赤十字社の関係者、

支援家族（支援家族については後述参照）によって迎えられる。受入先の各自治体においては、赤十字社が議長を務める「運営委員会」が設置される。同委員会は地域レベルで当該難民の定住支援に責任を有しており、難民の定住支援が上手く進んでいくよう定期的（受入当初は要すれば毎週、その後は月1回程度）に関係者間で会議を行う。



赤十字社



赤十字社レイキャビク支部

難民は、中央政府、地方自治体、赤十字社より、生活支援（生活費の支給、支援家族を通じた側面的支援、生活必需品の供与）、語学教育、就職斡旋等、定住のための1年間の包括的な支援を受けることができる。また、暖房及び電気等の設備の整った住居の提供や語学の指導、必要に応じ医療サービスの提供を受けることができる。中古の家具や、テレビ、ラジオ、掃除機、冷蔵庫、洗濯機及び衣服等も提供される。更に、アイスランド社会への定住支援の一環として、支援家族や赤十字社関係者等から、心理的なケア、言語や文化的な問題へのアドバイスも受けることができる。

通常、単身難民1人または1家族に対して、支援家族が赤十字社との協力の下、当該難民または家族がアイスランド社会に上手く統合できるように相談役として支援を行う。地方自治体の家族のボランティアに基づく「支援家族制度」は、アイスランドにおける難民定住支援において特徴的であり極めて重要な役割を担っている。

このような支援は条約難民も対象となる模様であるが、前述したとおり、アイスランドにおいては、過去1人しか条約難民として認定されておらず、同支援が確立していない。また、人道的な観点に基づき在留許可を付与された者は、同支援が享受できず、支援体制が十分でないことが指摘されている。

人道的な観点に基づく在留許可取得者は、在留を許可される期間についても明確な期限設定はなく（移民局によれば通常は1年）長期的な滞在が認められる安定した地位とはいえない。また、就労許可は、人道的な観点に基づく在留許可取得者に付随して付与されるわけではなく、安定した生活が保障されているわけではない。アムネ스티等は、人道的な観点に基づく在留許可取得者への政府による支援がないことを批判している。

(2) 支援家族制度

支援家族制度とは、第三国定住プログラムに基づく難民の受入れが始まった1996年からアイスランドで行われている難民受入れ及び定住支援事業の中心的な制度である。同制度は、地元の3家族が1家族の難民を支援することで、アイスランドへの定住を促進するものである。アイスランドの家族が行う支援は基本的に無償で、赤十字社は選出した支援家族に対して精神衛生関連の研修、難民の出身国に関する情報提供及び文化に関する研修等を行う。

支援家族制度の特徴は、地元の3家族が一つの難民家族を支援するところにある。赤十字社レイキャビク支部によれば、レイキャビク市の場合、3家族が何らかの理由で欠ける場合に備えて、他に2家族が「予備」として控えている由。支援は、ローテーションを組んで行われるので、一つの支援家族が多忙なときは、別の家族が支援する。こうすることで、一つの支援家族にかかる負担を分散しようとするのが目的である。また、三つの家族と連絡を取ることで、地域ネットワークの範囲が広がる上、個々の支援家族の得意分野における支援が可能なので、支援の効率もよくなり、支援分野の幅も広がるという効果も期待できる。言葉の不自由な青年層は学校で孤立してしまいがちだが、この支援家族のネットワークによって交友の幅も広がっている。

難民の定住支援が目的であるため、募集対象は外国文化等に興味を有するアイスランドの家族であるが、実際にはアイスランド人が多い。支援家族は新聞広告によって募集される。応募は定員を超えるほど多数あるとのことだが、受入家族の選考は運営委員会によって行われる。応募要件としては、当該難民の母語または同人にとっての第一外国語での意思疎通が可能であることもあげられている。レイキャビク市の場合、運営委員会はレイキャビク市社会保障部、赤十字社、赤十字社レイキャビク支部の3者によって構成されている。

支援家族には、移民の家族も含まれており、たとえば2005年度にレイキャビク市に受け入れられたコロンビア難民家族の支援は、同じコロンビア人やその他のスペイン語圏出身の移民が多数関わっており、また、コソボ自治州からの家族の支援は、旧ユーゴ地域からアイスランドに移住した者から選ばれる由。

支援家族による支援は多岐にわたり、主に生活に関する一般情報（公共料金の支払い方、銀行のATMの使い方、郵便システム等）の提供や、言葉の問題に関する支援（学校との連絡等）をはじめとする生活に密着したことから、支援家族と難民家族の子どもたちが互いに交友を深める機会の提供等があげられる。

(3) レイキャビク市における難民定住支援事業（2005年）

レイキャビク市が難民の受入れと定住支援事業実施を請け負ったのは2005年が初めてであるが、レイキャビク市が社会福祉省の予算で事業を管理、赤十字社レイキャビク支部が業務委託を受けている⁸。

赤十字社レイキャビク支部と支援家族が協力して⁹難民の定住支援を行うが、ア

⁸ 委託契約は2005年6月1日より2006年8月31日まで。

⁹ 今回は、コロンビア難民6家族、コソボ自治州（ロマ系）からの難民1家族のために、それぞれ3家族、計21家族の募集があり、1難民家族に対して約5家族分の応募があった。支援を拡充させること、かつ途中で支援の継続ができなくなる家族が出ることを見越して、今回は各難民家族に5家族の支援家族がついている。

アイスランドに受け入れられてから1年間は、社会福祉省の予算で住居が提供される。また、受入れが決定され次第、赤十字社が新聞広告等を通じて、中古の家具やその他の生活用品の寄付を募る。この寄付によって基本的に生活必需品は難民の到着前に用意できるが、不足品については赤十字社が用意する。さらに、到着から6ヵ月間は医療サービスが無償で受けられる。アイスランド語コースは受講が義務となっている。

赤十字社と支援家族が主体的に行う難民受入れ及び定住促進事業実施の間、精神的なサポート、アイスランド文化の紹介、言語トレーニングが行われるが、これらが終了する1年後には、難民が自立して生活できるようにすることが目標となっている。

【表7 レイキャビク市の定住支援にかかる予算概算】

住居費	98,575 米ドル (約 1,163 万 1,850 円)
財政支援	310,205 米ドル (約 3,660 万 4,190 円)
教育費	307,808 米ドル (約 3,632 万 1,344 円)
管理費	151,090 米ドル (約 1,782 万 8,620 円)
1人あたりにかかる経費	27,990 米ドル (約 330 万 2,820 円)

(出典：レイキャビク市)

2. 支援内容

(1) 住居

第三国定住プログラムに基づく難民の受入れが決定した地域では、同地域の赤十字社の支部が住居を用意する。アイスランドでは集合住宅よりも一戸建てが一般的なため、難民に対しても家族構成を考慮した上で、適当と思われる大きさの家が無料で貸与される。家賃等はすべて社会福祉省からの予算で赤十字社が賄っており、難民は無料で1年間住居を使用することができる。

住居には暖房設備も整備されており、電気代や最低限の電話代も予算によって負担されている。また、難民の入居時には、必要な家具や調理用具、衣服等はずでに備え付けられている。難民のために用意される物品は新聞広告を通じて募集され、寄付として住民から集められている。赤十字社レイキャビク支部では、中古でも清潔で十分使える家具を用意するよう心がけている。

(2) 財政支援

1年間の難民支援プログラムでは、国からの予算によって赤十字社を通じて生活費が支給される。到着から3～4週間後には永住権を取得し、職に就くことが可能だが、1年間のプログラム期間中は就職後も継続して支給を受けることができる。但し、手当の支給は自立を促すため、半年後に3分の1に減る。プログラム終了後は、住居の無料貸与や生活費の支援は受けられないため、到着から1年間のうちにその後の生活のための貯金や就職、住居の手配等、自立の準備をしていく必要がある。

(3) 言語教育

難民への言語教育は様々な方法で政府機関と民間団体から提供される。まず難民は、アイスランド到着後3年以内に150時間のアイスランド語の授業を受けることを義務付けられる。今年度、初めて難民を受け入れるレイキャビク市におけるアイスランド語の授業は、民間団体のミーミル・シーメントゥンによって行われる。ミーミル・シーメントゥンの目的は、生活に必要なアイスランド語を身につけ、就業できることとしている。難民のミーミル・シーメントゥンでの学習費用は無料で、その後も各学校や、各種ボランティア団体によって言語教育のサービスを受けることができる。

ミーミル・シーメントゥンに在籍予定の難民は31人であるが、授業内容については調査団訪問時には未定であった。一般的には、3名の教師が週1～2日の授業を1タームとして、計10～12週行う。少人数クラス制をとり、五つのレベル別クラスと会話・書き・入門クラスの三つの特別クラスをもつ。日常生活に必要な言語を実践的に使えることを目的として、ロールプレイングやゲーム、校外学習を行う。4技能の中では、読む・聞くの技能よりも話す・書くの技能に重点をおいて授業を行っている。



ミーミル・シーメントゥン

難民等への言語支援としては異文化センター等の無償で言語教育を提供するボランティア団体もある。

(4) 職業訓練・就労

アイスランドでは、積極的に求人企業と外国人を結びつけ雇用創出活動を行う民間団体（カルチュラル・ダイバーシティ等）がある。また、即戦力として職業に活かせる技術を身につけることを目的とした実業高校がアイスランド国内に37校あり16歳以上の学生を対象に技術習得コースを設置している。

(5) 医療

医療はアイスランド国民と同様の支援が提供されるが、6ヵ月間は無償で医療サービスを受けることができる。

(6) その他

(イ) ベトナム人定住者救済事業計画 (Take off to the future)

ベトナム人定住者救済事業計画は、在アイスランドベトナム人定住者を対象とした3年間のパイロットプロジェクトである。

アイスランドは、1979年にベトナム難民を香港の難民キャンプから30人受け入れた。現在、アイスランドには約400人のベトナム人定住者がおり、その96%はレイキャビク市及びその周辺地域に在住している。

ベトナム人は、水産加工業、食品加工業、クリーニング業、建設業及びレストラン等で就業しているが、アイスランド語の習熟度に問題を抱えている。また、若者は、家族支援の欠如、アイスランド社会の理解の欠如等の問題も抱えている。

ベトナム人定住者救済事業計画は、レイキャビク市に居住する16歳から25歳までの青年¹⁰に、教育支援、社会定着支援及び家族支援の提供を通じて、責任感を持ってもらう、よりよい就職の機会を提供する、社会活動に参画させる、こと等を目的にしている。

同計画には、子ども福祉ファンド (Children Welfare Fund)、赤十字社、異文化センター、レイキャビク市、教育省及び社会福祉省が予算措置をしている。

¹⁰ アイスランドに在住する約400人のうち、96人が16歳から25歳の青年。

おわりに

今回の調査においては、移民局、難民及び移民の再定住支援を担当する社会福祉省、各省庁及び赤十字社の代表からなる難民評議会、赤十字社、レイキャビク市等の地方自治体の福祉局、難民の語学及び職業訓練等に携わる機関、アムネスティ他の NGO 団体等の難民の受入れ及び定住支援に関わる様々な関係者と会合を行った。「アイスランドは、なぜ、難民の受入れを行うのか」との問いに対し、「難民の受入れは、国際社会の一員としての「義務」にほかならない」、また、「異なる人種、文化を有する難民の流入により、アイスランドの社会自体がより豊かに活性化される」との発言を、社会福祉省を始めとした国内の中央省庁の関係者、地方政府関係者、教育関係者等、難民受入れ・定住支援に係わる異なる関係者より度々耳にしたのは印象的であった。

我が国も、1970 年代後半以降これまでの間に、ベトナム・ラオス・カンボジアからのインドシナ難民を約 1 万 1,000 人受け入れてきたが、このインドシナ難民受入れ及び家族呼び寄せ事業は、2006 年 3 月をもって終了する予定である。個別の庇護申請に基づく難民の受入れについては引続き行われるが、国際社会情勢の大きな変化でもない限り、地理的、文化的な要素からも日本への庇護申請者数自体が急増することは考えにくく、したがって、個別の審査を経て難民条約上の「難民」として我が国に受け入れられる難民の数は限定的であり、今後も大きくは変化しない可能性がある。

世界第 2 位の経済大国である我が国が、人道支援大国として、国際的な難民支援のみならず、国内における難民受入れの面においても国力に応じた応分の国際的な責務を担っていくことは重要であり、今後、我が国がどのような難民受入政策をとっていくべきかについて関係者間で議論・検討を進めていくことが必要であると思われる。

今回、人口 30 万人たらずの国であるアイスランドが、庇護申請を受けての個別審査を通じた難民受入れについては受入れが極めて限られている一方で、国際的な責務の応分の負担との観点から、難民条約及び同議定書における「難民」の定義よりも広い基準に基づき、UNHCR の第三国定住プログラムにより、ほぼ毎年平均 20～30 人の難民を受け入れていることは非常に興味深かった。伝統的に移民国家ではなく、独自の言語を有する等の点において我が国との共通点を有するアイスランドの難民受入れ・定住支援のシステムは、参考となる点もあると思われる。