

2021 年度

# 国内実地研修報告書

愛知県における在日外国人の現状

## Domestic Fieldwork Report 2021

Situations of International Residents in Aichi Prefecture



2022 年 3 月

March 2022

名古屋大学大学院国際開発研究科

Graduate School of International Development

Nagoya University

**2021 年度**

**国内実地研修報告書**

愛知県における在日外国人の現状

**Domestic Fieldwork Report 2021**

Situations of International Residents in Aichi Prefecture

**2022 年 3 月**

**March 2022**

**名古屋大学大学院国際開発研究科**

**Graduate School of International Development**

**Nagoya University**

## はじめに

名古屋大学大学院国際開発研究科は、実践教育の一環として、中部地域の中核都市や農村部で国内実地研修（Domestic Fieldwork, 以下 DFW）を 1995 年より実施してきました。その目的は、次の四点です。a) 「開発現場」を知ることの重要性を実感する。b) フィールド調査の基本的方法や姿勢、調査倫理などを習得する。c) 日本の地域開発をめぐる諸問題について学ぶ。途上国における開発問題を考える際の一つのモデルとして、地方行政、教育、農業、環境保護、産業、文化振興など、様々な分野における日本の市町村レベルの開発問題への取り組みについての見聞を広める。d) 異なる社会経済的・文化的背景の学生によるグループ活動を通して、国際的環境における共同作業の経験を積む。

今年度は、新型コロナウイルスの感染拡大という状況を鑑みて、県をまたぐフィールド調査と地方自治体との協働に基づくプログラムの実施を自粛し、愛知県の在日外国人の状況に焦点を当てて DFW を実施しました。具体的には、「難民申請者として直面する課題に関する一考察——愛知県の難民申請者の視点から」と「名古屋の在日フィリピン人コミュニティと COVID-19」をテーマに設定し、二つのグループがそれぞれの調査対象に聞き取りを行いました。

事前の座学による知識習得にあたっては、静岡県立大学の高畑幸先生に日本の多文化共生社会に向けた試みや移民女性が抱える問題について、名城大学の近藤敦先生に移民政策や在留資格について、多文化ソーシャルワーカーの神田すみれ様にご自身のご経験と愛知県内の移民の現状について講義をしていただきました。各グループは、座学で学んだ知識に基づき、話し合いを約半年間重ねて現地調査に臨みました。12 月には現地報告会にて、大変有益で貴重なコメントを頂きました。これらの研修の結果を、このたび、次のとおりに報告書にまとめました。

中京大学の新海英史先生、START～外国人労働者・難民と共に歩む会の松井保憲様と千種朋恵様、中島弘象様、フィリピン人移住者センターのバージ石原様、国際子ども学校のネストール・ブノ様、在名古屋フィリピン総領事館のラゼル・ナバルタ様には、学生のインタビューに快くお時間を割いて、貴重な情報やご意見をご提供いただきました。大変センシティブな情報も含むテーマに関する聞き取りだったので、ご迷惑をお掛けすることが多々あったかと思います。この報告書にまとめられた研修結果が、ほんの少しでも、在日外国人の方々、外国にルーツを持つ方々へのお返しとなりますことを、心から願っております。

今年度の DFW 研修を支援して下さった全てみなさまに、この場をお借りして、心より感謝を申し上げます。

名古屋大学大学院国際開発研究科

2021 年度国内実地研修委員会

日下渉・伊東早苗・島津侑希

# 目次

## Table of Contents

はじめに .....	i
目次 .....	ii
概要 .....	iv

### ワーキンググループ 1

<b>難民申請者として直面する課題に関する一考察——愛知県の難民申請者の視点から .....</b>	<b>1</b>
1. はじめに .....	4
2. 支援者・団体、難民審査参与員の見解 .....	8
3. 難民申請者へのインタビュー .....	11
4. 名古屋出入国管理局被収容者の状況 .....	18
5. まとめ .....	19
参考文献 .....	21

### Working Group 1 (English translation)

#### **A Study on the Challenges Faced by Refugee Applicants:**

<b>The Perspective of Refugee Applicants in Aichi Prefecture .....</b>	<b>23</b>
1. Introduction .....	26
2. Views of a Supporter/Support Organization and a Refugee Examination Counselor .....	30
3. Interview with Refugee Applicants .....	34
4. Current Situation of Detainees at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau .....	41
5. Conclusion .....	42
Reference .....	43

## ワーキンググループ 2

<b>名古屋の在日フィリピン人コミュニティと COVID-19.....</b>	<b>45</b>
1. はじめに .....	47
2. 先行研究 .....	47
3. 研究意義 .....	49
4. 調査方法 .....	49
5. 事前調査 .....	49
6. リサーチクエスチョン .....	50
7. インタビュー内容 .....	51
8. 分析 .....	56
9. 結論 .....	57
参考文献 .....	59

## **Working Group 2 (English translation)**

<b>The Filipino Community in Nagoya City and COVID-19.....</b>	<b>61</b>
1. Introduction .....	63
2. Previous Studies .....	64
3. Significance of Research .....	66
4. Methodology.....	66
5. Preliminary Survey .....	66
6. Research Questions .....	67
7. Interviews .....	68
8. Analysis.....	73
9. Conclusion .....	74

## 概要

2021年度のDFWは、愛知県における在日外国人の現状、研究手法、調査倫理などを講義内容に含む国内実地研修特論、およびフィールドワークを行う国内実地研修実習の二つから構成された。

### 1. 国内実地研修特論

フィールドワーク実習への準備として以下が実施された。

日付	時間	講義内容	講師
4月21日	16:30-18:00	概要説明、チームビルディング	国内実地研修委員会
4月28日	16:30-18:00	Immigration policy and attempts for “Multicultural Society” in Japan	高畑幸先生 静岡県立大学
5月12日	16:30-18:00	Status of residence in Japan: Japan’s Uniqueness?	近藤敦先生 名城大学
5月19日	14:45-16:15	International Residents in the Aichi (1)	神田すみれ先生
5月26日	16:30-18:00	Issues on migrant women: Filipino entertainers, wives and caregivers	高畑幸先生 静岡県立大学
6月2日	14:45-16:15	International Residents in the Aichi (2)	神田すみれ先生
6月15日	8:45-10:15	中間発表	国内実地研修委員会
6月16日	14:45-16:15	Overview of macro and meso data	Carlos Mendez 先生 名古屋大学
	16:30-18:00	Secondary micro data	Christian Otchia 先生 名古屋大学
6月23日	16:30-18:00	Ethnography and research ethnics	日下渉先生 名古屋大学
6月30日	16:30-18:00	Qualitative data collection	伊東早苗先生 名古屋大学
7月7日	16:30-18:00	グループワーク：研究計画（案）作成	国内実地研修委員会
7月14日	16:30-18:00	グループワーク：研究計画（案）作成	国内実地研修委員会
7月21日	16:30-18:00	グループワーク：研究計画（案）作成	国内実地研修委員会
7月28日	16:30-18:00	研究計画（案）発表	国内実地研修委員会

## 2. 国内実地研修実習

今年度は新型コロナウイルスの感染拡大という状況を鑑みて、県をまたぐフィールド調査と地方自治体との協働に基づくプログラムの実施を自粛し、代わりに GSID 修了生や NGO/NPO の協力を得て 9 月～10 月の間に、グループごとにフィールドワークを行った（主に名古屋市内）。また、緊急事態宣言期間はオンラインでのインタビュー実施に切り替えた。現地調査結果の中間報告は 12 月 1 日にオンラインで実施した。各グループの調査課題、調査目的は次のとおりである。

### ワーキンググループ 1（難民問題）

調査テーマ：『難民申請者として直面する課題に関する一考察——愛知県の難民申請者の視点から』

調査課題：

1. 愛知県に住む一部の難民申請者はどのような生活上の問題に直面しているか。
2. それらの問題を解決するためには何が必要か。

### ワーキンググループ 2（在日フィリピン人）

調査テーマ：『名古屋の在日フィリピン人コミュニティと COVID-19』

調査課題：

1. 名古屋の在日フィリピン人コミュニティの主な特徴はなにか。
2. COVID-19 は名古屋の在日フィリピン人およびコミュニティにどのような打撃を与えたか（負の影響だけなのか、それともポジティブな影響もあるのか）。
3. フィリピンコミュニティが世界的に有している「強固な組織力」や相互扶助システムはコロナ禍において機能したのか。
4. 名古屋のフィリピン人コミュニティの相互扶助システムは全ての人に行き渡っているのか。
5. ポストコロナにおける、名古屋のフィリピン人コミュニティやその他の在日外国人コミュニティの今後の課題と展望はなにか。

### 3. 2021年度 国内実地研修 参加者リスト

#### <指導教員>

ワーキンググループ	名前
ワーキンググループ1 難民申請者	伊東 早苗
ワーキンググループ2 在日フィリピン人	日下 渉

#### <学生>

ワーキンググループ	名前	国籍
ワーキンググループ1 難民申請者	池田 千朋	日本
	小林 勇輝	日本
	吉川 紗代	日本
ワーキンググループ2 在日フィリピン人	今井 地洋	日本
	高木 梨央	日本
	山内 梨湖	日本



ワーキンググループ1  
難民問題

難民申請者として直面する課題に関する一考察  
－愛知県の難民申請者の視点から－

グループメンバー：

池田 千朋  
小林 勇輝  
吉川 紗代

指導教員：

伊東 早苗

## 目次

1. はじめに
  - 1.1 世界の難民問題
  - 1.2 日本の難民問題
  - 1.3 先行研究
  - 1.4 研究課題
  - 1.5 研究意義
  - 1.6 研究方法
2. 支援者・団体、難民審査参与員の見解
  - 2.1 支援側の見解：START、松井保憲氏
    - 2.1.1 START、松井保憲氏
    - 2.1.2 難民申請者の捉え方
    - 2.1.3 出入国在留管理庁への姿勢
    - 2.1.4 入国者収容所の現状
  - 2.2 難民審査参与員の見解（参考）：新海英史氏
    - 2.2.1 難民申請者の捉え方
    - 2.2.2 被収容者の捉え方
3. 難民申請者へのインタビュー
  - 3.1 情報提供者およびインタビュー形式
  - 3.2 来日までの過程
  - 3.3 来日から難民申請まで
    - 3.3.1 来日してから申請までの生活
    - 3.3.2 難民申請における困難
    - 3.3.3 在留資格がないことにおける困難
    - 3.3.4 難民訴訟
    - 3.3.5 今後の難民申請
  - 3.4 入国管理局被収容経験
    - 3.4.1 入国管理局収容制度について
    - 3.4.2 被収容経験
  - 3.5 仮放免中の生活
    - 3.5.1 金銭面
    - 3.5.2 精神的健康面
    - 3.5.3 身体的健康面

### 3.6 新型コロナウイルスの影響

#### 3.6.1 ネガティブな影響

#### 3.6.2 ポジティブな影響

### 3.7 日本の入国管理や難民制度に望むこと

## 4. 名古屋出入国管理局被収容者の状況

## 5. まとめ

## 参考文献

## 1. はじめに

### 1.1 世界の難民問題

UNHCRによると、2021年6月時点において迫害、紛争、暴力、人権侵害などを理由に故郷を追われている人は世界に約8,240万人、そのうち難民とされる人は約2,640万人存在し、その数は近年増え続けている（UNHCR、2021）。難民については、1951年7月に国際連合全権委員会議で採択された「難民の地位に関する条約」及び、1967年に作成された「難民の地位に関する議定書」にその国際的な取り決めについて定められており、この二つをまとめて一般的に難民条約と言われている。難民条約の中で難民とは、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受ける恐れがあるもの」と定義される。

難民保護に関しては、難民の生命又は自由が恐怖にさらされるおそれのある領域へ追放し送還することを禁止する難民条約第33条、いわゆるノン・ルフールマン原則がある。難民保護を含めた難民に対する国際的な取り組みおよび制度化は、上記の難民条約、1951年に発足した国連難民高等弁務官（UNHCR）、そして1948年に国連総会で採択された世界人権宣言の三つをもとに行われてきた（久保・阿部、2020）。難民問題が難民を生み出している周辺国のみならず世界規模で広がり複雑化している現状を踏まえ、2018年12月に国連総会で採択された「難民に関するグローバルコンパクト」は、様々なアクターが協力し社会の一人一人が難民保護の責任を果たすため、国際社会の一体化とその負担の適切な分担を目指すものである（国際連合、2018）。しかし、上記のような国際的な取り決めには法的な拘束力はなく、それをどのように運用するかは、日本を含めた各国に委ねられている。

### 1.2 日本の難民問題

アジア福祉教育財団難民事業本部（n.d.）によると、日本における難民の歴史は1975年のインドシナ難民のボートピープルの上陸から始まった。ベトナム・ラオス・カンボジアで社会主義体制への移行に伴う国内の混乱及び内戦が多発し、国外へ逃げ出す人が多数発生した。ある人は陸路で周辺のアジア諸国へ、またある人は船で韓国や日本へ、そしてその一部はアメリカやカナダといった第三国への定住を目指した。これらの人々を総称してインドシナ難民と呼ぶ。日本政府は、1978年にはインドシナ難民の受け入れを正式に開始し、1981年には最大の1,203人を受け入れた。インドシナ難民受け入れの特徴としては、人道上の国際協力、アジアの安定を目的とし、合法出国計画（ODP）に基づく家族呼び寄せや、難民キャンプからの受け入れなどが行われた点である。これらのプロセスでは、個別の難民性を審査しない形で受け入れが行われたため、迅速に多くの難民を受け入れることができた。そのため、受け入れを行っていた27年間で、11,319人の難民を受け入れた。各国の情勢安定を受けて、インドシナ難民の受け入れは2005年に終了している。

一方、現在の難民認定は1981年に加入した難民の地位に関する条約に基づく受け入れと、2010年より開始された第三国定住事業による受け入れが行われており、その制度や申請状況により、様々な状況の難民が生活している。難民として認められる者のうち、本人が政治的・宗教的・民族的理由で実

際に迫害や暴行を受けたことを証明できた場合には条約難民として認定され定住者の在留資格が与えられる。定住者には就労の制限がなく、生活保護を受給することも制度上可能である。許可が下りれば出身国に残された家族を同じく定住者として日本に呼び寄せることも可能である。また、条約難民として認められなかったものの、個別の事情を考慮し人道的配慮の難民として在留が認められる場合もある。この場合に取得できる在留資格は定住者または特定活動である。定住者の場合は、条約難民認定者とほぼ同じ条件での滞在が認められる。しかしながら、特定活動の在留資格の場合は、就労に制限はないものの、生活保護の受給や家族の呼び寄せが許可されていない。このように在留資格の種類は生活に深く関わっているにもかかわらず、どちらの在留資格がもらえるかについての基準は現時点では明確に発表されていない。

第三国定住とは、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国へ移動させる仕組みである（アジア福祉教育財団難民支援事業本部、n.d.）。当事業では、UNHCR が作成したリストを元に、日本政府が難民キャンプで生活する難民を直接選抜し、日本に迎えている。2010年の事業開始より、2019年までに194名のミャンマーからの難民を受け入れている（外務省、2020）。この場合の在留資格も定住者であり、日本語や日本社会について学習する定住支援プログラムを経て、日本社会で生活することになる。以上の形態の認定された難民の受け入れ状況について、出入国在留管理庁（2021）の発表によると、令和元年度の認定実績は条約難民44名、人道的配慮37名、第三国定住20名の合計101名である。条約難民としての認定率は約0.4%と非常に低いことがわかる。条約難民にも認められず、人道的配慮でも在留を認められなかった者は10,321名に及ぶ。難民申請者の中には、既に在留資格を有していない者もあり、在留資格保有者からの申請も短期間の滞在ビザなどが圧倒的に多く、不認定後の生活に影響を与えることが予想される。難民申請者の中には在留資格を失ったことにより一度入国管理局の収容施設に収容されたのち、仮放免が認められて生活している者もいる。彼らは就労や生活保護の受給が認められていないほか、仮放免中に入国管理局への出頭や、県をまたぐ移動の際には事前に入国管理局に申請が義務付けられているなど、何かと制限が多い。

表1： 在留資格別難民認定申請者数の推移

		平成28年	平成29年	平成30年	令和元年	令和2年	対前年増減率	申請数全体に占める割合
正規		9,702	18,716	10,085	10,073	3,721	-63.1%	94.5%
在留資格	短期滞在	5,395	11,323	6,105	6,919	1,748	-74.7%	44.4%
	技能実習	1,106	3,037	1,339	634	645	1.7%	16.4%
	留学	1,399	2,036	851	824	470	-43.0%	11.9%
	特定活動 (出国準備期間)	436	1,019	1,084	1,097	320	-70.8%	8.1%
	特定活動 (難民認定申請中)	784	706	297	197	241	22.3%	6.1%
	その他	582	595	409	402	297	-26.1%	7.5%
非正規（注）		1,199	913	408	302	215	-28.8%	5.5%
総数		10,901	19,629	10,493	10,375	3,936	-62.1%	100.0%

（注）「非正規」は在留許可を有していない外国人を指します。

出典： 出入国在留管理庁（2021）

表 2： 在留資格による生活状況の差

在留状況	在留資格	就労	生活保護	家族呼び寄せ	移動	定住支援プログラム
難民認定者	定住者	○	○	○	制限なし	○
人道的配慮	定住者or特定活動	○	x (特定活動の場合)	x (特定活動の場合)	制限なし	X
申請中	前の在留資格or在留資格なしor仮滞在	x	x	X	制限あり	X
仮放免	在留資格なし	x	x	X	制限あり	X
仮滞在	仮滞在	x	x	X	制限なし	X
第三国定住	定住者	○	○	○	制限なし	○

出典： 永井（2020）より筆者作成

### 1.3 先行研究

関（2012）は、日本の難民認定制度全般の問題点として、5つの問題を指摘している。1つ目に、制度開始から認定数は依然として年間 50 人にも達しないという難民認定数をめぐる問題、そして、難民認定や人道的配慮による在留資格、在留特別許可の付与などに関する判断基準や判断プロセスが明らかになっていないという認定手続きの透明性の問題がある。さらに、難民調査官による申請者に対するインタビューで代理人弁護士の立会が認められないという問題や、難民に課せられる立証責任が形式主義的であり、真の難民であっても難民が通常置かれる特殊性を鑑みていない形式的な立証に失敗し、庇護を受けられないことがあるという立証責任・立証基準に関する問題が述べられている。最後に、申請及び異議申し立てなど各手続き期間が非常に短いという問題を提示している。難民条約批准当時に比べれば格段に大きな変化があったと評価でき、改善が進んだ部分も存在するが、諸外国の制度と比べれば、未だに極めて不十分と評価せざるを得ない部分も多々残っていると分析している。

名古屋における難民認定申請者とそれを取り巻く支援について伊藤（2013）は、日本に来る難民が難民認定制度をよく知らないこと、難民自身の難民性に気づいていないパターンもあるという状況の中で、彼らを支援する体制が確立されておらず、結果として難民性が高い場合においても難民認定が困難となる傾向を指摘している。難民に対する支援のみならず、日本ではホスト社会である日本人側への難民に対する理解促進や意識の啓発がほとんど行われていないことも問題として指摘している。

以上のように日本における難民認定制度は、複数の不十分な運用が指摘されており、多くの困難に直面する難民申請者を支援する体制が名古屋では 2013 年時点で確立されておらず、支援団体の活動の発展が重要課題であることが分かった。

## 1.4 研究課題

難民申請者としてのみならず、非正規滞在者や仮放免者として、難民申請者が置かれている複合的な状況が生み出す生活上の困難を、金銭面や健康面等、多角的に捉える。

- (1) 愛知県に住む一部の難民申請者はどのような生活上の問題に直面しているか。
- (2) それらの問題を解決するためには何が必要か。

## 1.5 研究意義

現在、入国管理局の一部在日外国人への対応が人権を侵害するものだと問題視されている。本調査研究では、在留資格がなく、日常生活に最も制限があるといえる難民申請者に焦点を当てる。本調査研究では、難民申請者の人権が市民社会の一員として保障される社会を実現するために、難民申請者の立場である彼らの視点から提案を行う。これは難民申請者にとって有意義なだけでなく、移民が増加する日本社会にとっても、どんなバックグラウンドを持つ人であっても人権を尊重できる社会づくりに貢献でき、有益であると考えられる。

## 1.6 研究方法

研究対象となるのは難民申請者 2 名と名古屋出入国在留管理局被收容者である。START (n.d. a) という東海地方に暮らす外国人労働者・難民をサポートする支援団体に紹介を預かり、難民申請者にはオンラインで半構造化インタビューを実施した。名古屋入国管理局被收容者については、難民申請者が入国管理局被收容者にもなることがあるため、より難民申請者の生活上の困難を探るべく、一部ではあるが、START の協力のもと入管管理局收容所の現状についての情報を収集した。次章（第二章）にて START について詳しく説明する。研究対象者も含め、本調査研究は START のネットワークに頼ったため、情報に偏りがあると考えられることをここに明記したい。東海地方の難民申請者の全体像を捉えるため、START の顧問である松井保憲氏にインタビューを行った。さらに、難民審査参与員として難民審査プロセスに携わった経験をもつ中京大学講師の新海英史氏にも参考までに話を伺った。難民審査参与員は法務省により、難民認定の透明性を確保するために第三者として採用される。そのため、政府の見解も含めた難民申請者に関する知見を共有してもらった。

分析、提言は、難民申請者を取り巻く状況を行政による資料や松井氏、新海氏の意見をもとに行った。倫理的配慮として、インタビュー回答者には事前に本研究の目的、研究チームの所属を伝えた。特に難民申請者には事前にインタビュー内容、インタビューで得た情報は調査報告書以外には一切使用しないこと、個人の匿名性を持って報告すること、インタビュー内容で答えたくないものには答えなくて良いことを伝えた上でインタビューを行った。

## 2. 支援者・団体、難民審査参与員の見解

### 2.1 支援側の見解：START、松井保憲氏

#### 2.1.1 START、松井保憲氏

前章でも述べたように松井氏は START の顧問を勤めている。START は東海地方を中心に「差別され、抑圧され、搾取されている人たちの側に立つことを原則として、そうした人たちと共に差別、抑圧に反対して、外国人労働者・難民の人権を守る」活動をしている。学生や社会人が運営に携わっている (START、n.d. a)。主な活動は次の通りである。名古屋出入国在留管理局で被収容者との面会を通じて入国管理局により不当な扱いを受けていないか見張り、彼らの精神面をサポートしている。また、被収容者の家族や仮放免にある人からの相談があれば家庭訪問をし、詳しい状況を把握し支援をする。外国人労働者・難民が人権を守るために法的な手続きを行う際には、書類の翻訳や通訳、書類作成のための援助をしている。それらの活動に加え、ソーシャルメディアや講演により、外国人労働者・難民も当事者も共に外国人労働者・難民の現状を日本の社会問題として多くの人に捉えてもらうべく、情報発信をしている。START は当事者に最も影響力があると考えているため、当事者のネットワーク形成や彼らの協働も促している (START、n.d. b)。

#### 2.1.2 難民申請者の捉え方

難民申請者の中には日本の外国人単純労働の制度が不備な点や国内情勢、暴力などにより命に危険があるという理由から難民申請せざるを得ない状況があるという。就労が目的だといえる技能実習生や留学生として来日する際、ブローカーに多額の資金を借金までして払うため、それを返済するために日本に滞在することを難民申請の理由としたり、反政府運動や民族間の紛争や対立などといった社会的な理由や個人的に命が危険にさらされることを理由としたりするなど、多様である。日本では彼らが保護の対象となりにくい状況がある一方、他国ではマフィアに狙われているなどであれば保護の対象になるとし、日本と他国の難民保護について違いがあると示唆する。

難民申請者自身だけではなく、彼らの子どもの生活にも影響がある。難民申請者には在留資格がないため、彼らの子どもにも在留資格は与えられず、子どもの教育に支障が出る。現在は義務教育までは人道的配慮で教育を受けさせることが可能となったが、仮放免のステータスであるため、移動の自由が許されてない。学校行事の修学旅行や部活動の試合などで県外へ出ることがあると移動の制限により、教育上不都合となることもある。入国管理局はそういった子どもたちに在留資格がないことに対し、子どもたちには責任はないと認める。一方で親が仮放免状態であり続けると違法滞在とみなし、退去強制を命じることがある。こうした点に国際的な批判がある。

#### 2.1.3 出入国在留管理庁への姿勢

入国管理局の裁量権が大きいことが問題であるという。入国管理局は全てを報告しようせず、真相を隠し、責任を逃れようとしている。入国管理局側は難民認定において申請者、つまり当事者に問題があるとし、認定しないとしている。しかし、被収容者を殺してしまうこともある入国管理局には



難民認定をする能力などないと松井氏は考える。出入国管理及び難民認定法（e-gov. 施行日:令和二年四月一日）に基づき難民申請者は退去強制を強いられることについて、松井氏は入国管理局が難民申請者と向き合わず、退去強制に逃げているという印象を受けている。入国管理局は、透明性に欠け、説明責任を果たせていないとし、法務省が指定する難民審査参与員ではない、新たな第三者が難民審査に携わるべきである。さらに、入国管理局の裁量権に制限を加える必要がある。入国管理局は難民に対するスタンス、考えを明確にし、それに基づき取り組むべきである。

#### 2.1.4 入国者収容所の現状

松井氏は難民申請者が収容されることもあることを踏まえ、入国者収容所の状況について説明した。入国管理局職員の被収容者への対応が薄遇であるという。生活状況においては耐えられないほど劣悪である。食事が今年（2021年）の3月頃から臭く、同じ房の被収容者全員が下痢になったこともあったとの報告がある。現在の被収容者にとって体調不良で保護房に入れられることは死を意味するとし、恐れているとしていた。収容期間に関して、出入国在留管理庁はやむを得ない場合を除き、30日という短期間の収容を行うとしているが、最長で2～3年の収容をしたケースが実際にある。また、仮放免を受け、難民認定の受理を待っていた申請者はオーバーステイとなったことで、再び収容され、長期間の収容を強いられた実例もある。

### 2.1 難民審査参与員の見解（参考）：新海英史氏

#### 2.2.1 難民申請者の捉え方

多くの難民申請者は難民該当性が低いのが現状で、難民制度を利用して日本に留まろうとしているものが少なからずいるのは事実である。彼らは難民該当性をアピールして難民申請をするが、結果が出るまでに約2～3年はかかり、その期間は就労が認められる場合がある。そのため、この仕組みを利用して資格外活動で何とか生活を維持しようとする人もいる。また、技能実習生がブローカーからの多額の借金を抱え込んでしまい、帰国までに借金の返済が不可能だと分かると難民申請をし、日本でお金を稼ごうとする例も見受けられる。ただし、出入国管理及び難民認定法により、難民認定されなかったにも関わらず、引き続き不法滞在を継続させた場合には、強制送還を命じられる場合がある。参与員として一連の入管行政を見る限り、難民申請者は不法滞在を継続させるよりもいったんは母国等に帰還して頂いた上で、正規のルートで日本への入国を試み、より安全な就労環境に身を置くようにした方が良い。

欧米諸国での難民認定率が2019年の場合はドイツが約25.9%、フランスが約18.5%、カナダが約55.7%、米国が約29.6%となっている一方、日本の難民認定率は同年、約0.4%となっている（UNHCR Refugee Data Finder, 法務省発表資料. 注: 認定 NPO 法人 難民支援協会, 2018, 2020 改訂）。このように日本の難民認定率は他国と比較すると相対的に低く見えるが、難民認定率が高い欧米諸国での難民申請者の背景と、来日する多くの難民申請者の背景が違うことに注目する必要がある。シリアやアフガニスタン等の紛争当事国から欧州諸国には陸続きで入国することが出来るのに対し、島国である日本へ

は飛行機や船以外での入国が事実上困難であること、また、多くの難民申請者の出身国は必ずしも紛争当事国ではないこと、さらに、難民該当性が高い難民申請者はそもそも親類縁者が少なく、文化的にも遠い日本を目的地に選ばないため、結果として難民該当性が高いと言える人々のチェーンマイグレーションが起きてこないことも重要な要因として挙げられる。また、難民認定が下りなかった難民申請者の中には感情的な反発をする者もあり、そうした申請者に対する入管側の対応が不幸にも暴力沙汰となることで、様々なクレームにつながる場合があることは否定できない。

### **2.2.2 被収容者の捉え方**

被収容者の中には食事を提供されても食わず、ハンガーストライキをすることで仮放免を目指す人がいるのも事実なので、収容のあり方が問題か否かも含めて、被収容者の状態を正確に見極めるのが難しい。

### 3. 難民申請者へのインタビュー

#### 3.1 情報提供者およびインタビュー形式

今回、難民申請者かつ仮放免中の2名にインタビューを実施した。それぞれ別の日に合計3時間半、半構造化インタビュー形式で行った。Aさんはアジア出身、Bさんはアフリカ出身の男性であり、20年以上前に来日し、難民申請を複数回経験しているという共通点がある。匿名性を確保するため、個人が特定できる情報やエピソードは抽象的な表現としていることを留意したい。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"><li>• 男性</li><li>• アジア出身</li><li>• 1990年代来日</li><li>• 難民申請複数回</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 男性</li><li>• アフリカ出身</li><li>• 1990年代来日</li><li>• 難民申請複数回</li></ul>

#### 3.2 来日までの過程

両者ともに来日前に反政府活動への参加経験がある。Bさんは実際に逮捕された経験があり、Aさんは出稼ぎのために母国を離れていたが、母国の家族が実際に危害を加えられ、帰国すれば命の危険がある状況になってしまった。どちらの出身国も、国際的には政治情勢は落ち着いているとされている国であるが、内部から見た民族の対立や歴史的な背景を話してくれた。内戦や紛争が外部から目に見える形で起こっていない国でも、十分に迫害を受け、その恐怖を感じてもおかしくない状況があるということがわかる。両者ともに一刻も早く難民受け入れ制度がある国に行きたい一心で、ブローカーや自分のコネクションを頼りに手配をし、真っ先に入国ルートを確認できたのが日本であった。日本の難民申請制度や認定状況についてはよく知らないまま来日したとのことだった。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"><li>• 学生時代に反政府活動に参加した経験あり</li><li>• 出稼ぎとして母国を離れている間に情勢が悪化した</li><li>• 母から「今帰ると命の危険があるから帰ってこないで」と言われた</li><li>• ブローカーが一番に準備した行先が日本だった</li><li>• 日本の難民申請認定状況についてはよく知らなかった</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• デモに参加し逮捕された経験あり</li><li>• 短期滞在可能なビザを入手できたため日本に来ることにした</li><li>• 当時同胞の日本滞行者も少なく、日本の難民認定に関する情報はあまりなかった</li></ul>

### 3.3 来日から難民申請まで

来日してから 20 年以上経つという 2 人に、日本でのこれまでの生活や難民申請について聞いた。

#### 3.3.1 来日してから申請までの生活

申請前、申請後に関わらず、両者ともに居住地を転々としていた。仕事やコミュニティを頼って、不安定な生活を送っている様子がわかる。また、日本に難民制度があることを知っていたものの、両者ともに来日直後には難民申請をせずに非正規滞在者としてしばらく生活をしてきた。理由としては、制度自体をよく知らなかったから、難民申請をすると非正規滞在ということになって捕まってしまうため申請しない方が良いと聞いたから、といったことを挙げた。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 仕事や宗教のコミュニティの関係で、名古屋、東京、岐阜、静岡などを転々とする</li> <li>• 来日後友人宅に滞在後、しばらくしてから難民申請</li> <li>• 難民認定制度をよく知らなかったため、申請できなかった</li> <li>• 難民として来日したため、当然住居などないし、在留資格がないと住居を確保するのに苦労するのに、住所がないと難民申請できない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 仕事を求めて東京に移住し数年滞在后、名古屋へ</li> <li>• 来日後数か月は所持していた在留資格で滞在していた</li> <li>• 難民申請により捕まる事例を懸念し、在留資格がなくなったあともすぐには難民申請をしなかった</li> <li>• 当時は在留資格がなくても、市役所に外国人登録をして生活することができた</li> <li>• 在留資格なしのため入管施設に收容されてから初めて難民申請を行う</li> <li>• 集めた証拠が政府の正式な公文書ではなかったため、有効であると認められなかった</li> </ul>

#### 3.3.2 難民申請における困難

両者ともに、難民申請の際に、本来難民であれば持っていなくても当然のものを求められている。Aさんは身を寄せていた友人の住所で申請を試みたが申請の際に行政に登録されている正式な住所の提出を求められた。Bさんは自分が反政府活動に関わっていたことを証明する公文書を求められており、それぞれ申請にかかる困難として挙げた。先行研究の日本の難民制度の問題点として挙げられていた難民の特殊性を鑑みていない立証責任・立証基準が両者の申請の際にも壁となっていた。

#### 3.3.3 在留資格がないことにおける困難

外国人登録が廃止されたことが原因で、在留資格をもたないために引き起こされる困難が生まれていた。外国人登録とは、1947 年から開始された在日外国人の居住や身分関係を明確にし、在留管理を行うための登録である。在留資格の有無に関わらず、すべての外国人を登録しないとその存在価値が失われるという考え方から、「在留資格なし」という登録があり、住民票の登録など行政へのアクセスが可能であったが、2012 年に廃止されている。草加(2010)によると、外国人登録令の廃止の経緯には、外国人登録令で定められていた指紋捺印制度が含有する民族差別への反発が在日コリアン・在日中国人を中心に高まったことや、ニューカマーと呼ばれるアジア出身の労働者の増加に伴う不法就労対策

として不法就労助長罪や就労資格証明書が新たに整備されたことがある。また、治安管理の一環として非正規滞在者が犯罪やテロといった問題のスケープゴートにされたこと、という主に3つの要因が関与している。これを機に非正規滞在者で在留資格がない一部の難民申請者は一切の行政管理から排除されるようになったため、就労はもちろん、車の購入や、資格を取得したりすることさえ不可能となった。こうした法改正や社会環境の変化に、難民申請者の暮らしは大きく左右されている。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 技術の資格がほしくてもうけることができない</li> <li>• 印鑑証明書ももらえないため、車などを購入することができない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第三国に渡ってから働けるように、なにか技術を身に着けたいが、在留資格がないため、学ぶことすらできない</li> </ul>

### 3.3.4 難民訴訟

Aさんは裁判も経験していた。しかし、難民訴訟に詳しい弁護士がなかなかいないため、金銭面や勝率を考えると裁判を起こすリスクが高いことを困難な点として挙げていた。また、せっかく裁判を起こしても、証人として供述する機会さえ与えられなかった。難民を保護するつもりなど全くないのが日本の難民認定制度ではないかと感じたという。

### 3.3.5 今後の難民申請

共通点は、難民認定されるまでやめることができないということだ。Aさんは、母国に帰ることができない事情があり、20年以上暮らす日本に持病の治療含め、生活基盤がある。生活が苦しくても日本に滞在して難民申請をするしかない。Bさんは、既に家族が外国へ逃れているため、難民認定をされても日本に留まる意志はない。しかし、難民認定を取り消してしまえば身の危険がある母国に強制送還されてしまうので、認定を取り下げることができない状況だ。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 何度不認定を受けても、死ぬまで申請し続けるつもり</li> <li>• 日本に20年以上滞在し、母国での生活以上の月日を日本で過ごしている</li> <li>• 日本語ができ、持病の治療もあるため</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 家族が定住ビザを持って生活している外国で一緒に暮らしたい</li> <li>• 外国への手続きは申請済みで、完了するのを待っている</li> <li>• 日本での諸手続きが終わらないと出身国以外への出国手続きができないので、早く難民認定をしてほしい</li> </ul>

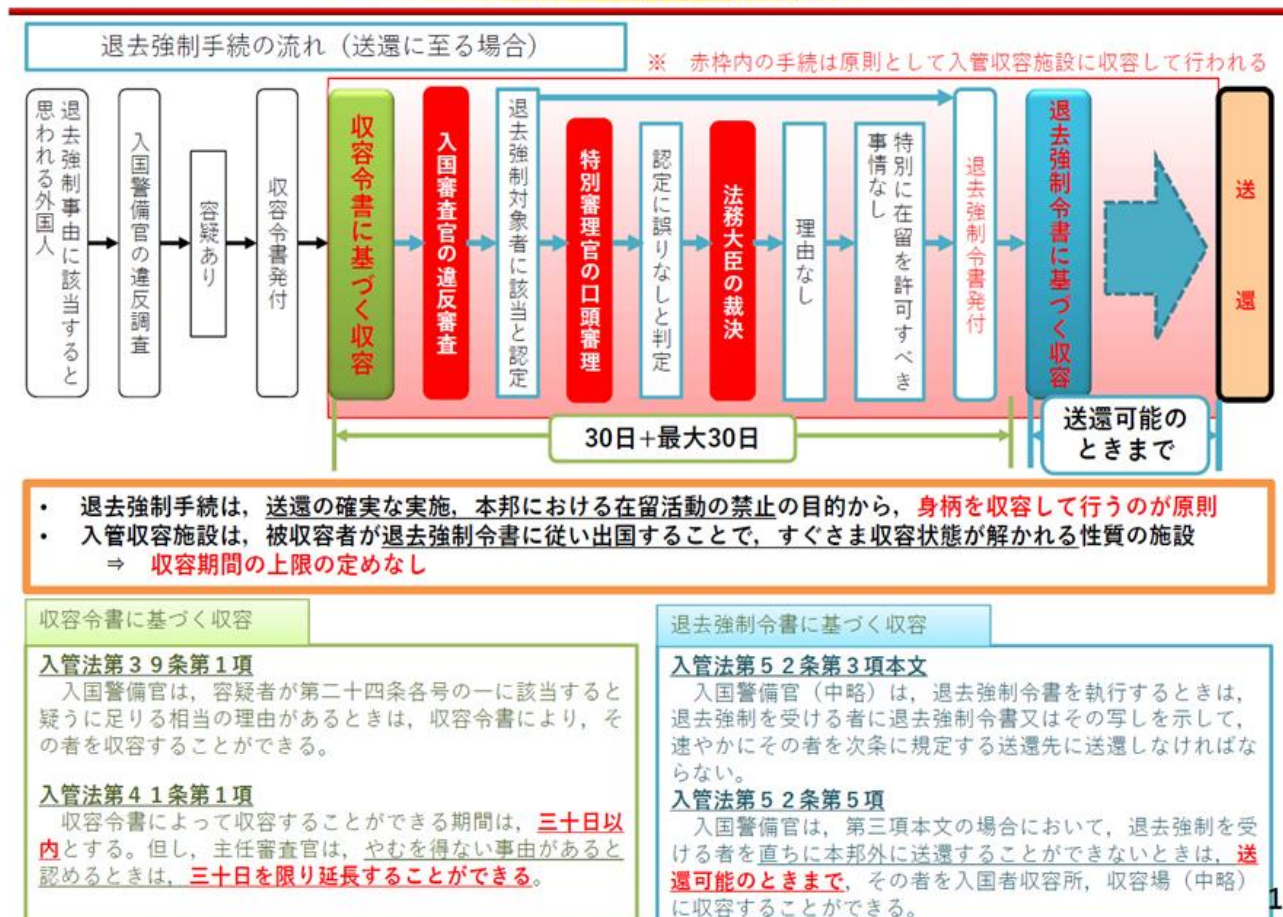
### 3.4 入国管理局収容経験

難民申請をしている庇護希望者であるにも関わらず、両者ともに入国管理局に収容されたことがあり、現在は仮放免として入国管理局施設外で生活をしている。入国管理局での収容経験について話を聞いた。

#### 3.4.1 入国管理局収容制度について

出入国管理局(2019)によると、在留資格をなくしたり、在留資格をはく奪されたり退去強制令が出された場合、送還の確実な実施、本邦における在留活動の禁止の目的から、手続きは身柄を収容して行うのが原則となっている。退去強制令に従い出国することで、すぐさま収容状態が解かれるため、収容期間の上限の定めはなしとされている。

## 収容の制度概要



出典： 出入国在留管理庁（2019）

#### 3.4.2 収容経験

Aさんは一度の収容経験があり、一年もの間収容されていた。収容されたきっかけは入国管理局に難民申請の結果を受け取りに行ったその場で収容されてしまった。上記の収容制度を確認した通り、

そもそも在留資格をもたない特徴を持つ難民申請者は、難民認定で不認定になれば、その途端に全員収容の対象となってしまうのだ。突然の収容に疑問を抱いたAさんが収容の理由を尋ねたところ、総合的な判断と言われ、その具体的な内容は伝えられなかった。Bさんは複数回、最長で1年もの期間収容されていた。外国人登録に「在留資格なし」で登録し、生活をしていたところ、突然入国管理局職員が自宅に訪れ収容された。両者ともに、収容中は食事や医療、職員の対応などで精神的に厳しい経験をしていた。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 収容経験：1回</li> <li>• 収容期間：約1年</li> <li>• 収容のきっかけ：難民申請結果を受け取るために入国管理局を訪れた際に突然収容</li> <li>• 収容の理由：総合的判断</li> <li>• ご飯がひどかった</li> <li>• 仮放免申請を4, 5回行うも全く通らず、不許可理由も不明瞭</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 収容経験：複数回</li> <li>• 収容期間：最短で約1か月、最長で約1年</li> <li>• 収容のきっかけ：突然入管職員が自宅へ</li> <li>• 収容の理由：不明</li> <li>• 職員による挑発や嫌がらせで頭（心）の傷がある</li> <li>• 持病があるにもかかわらず収容された</li> <li>• 入管は生活に困っている人は収容しない。住居を見つけたり、普通に生活を送れる基盤ができたところで突然収容してくる</li> </ul>

両者の長期に及ぶ収容に関して、入国管理局は、退去強制令に従い出国することですぐさま収容状態が解かれるという方針を持っているが、退去強制令で送還先として認められるのは出身国のみのため、制度上実質的には、難民申請が不認定となった者は、迫害を受ける危険性のある母国に帰るか、入国管理局に収容され続けるかのどちらかを迫られることとなる。出身国に帰ることが困難である事情を抱える人々は結果的に収容が長期に及ぶ。Aさんの話にもあるように、収容施設から一時的に解放される仮放免の許可が全く得られず、不許可の明確な理由も知らされない。難民認定においては、主権国家から見た難民性と当事者から見た難民性との違いが議論の焦点であるが、日本においては、収容施設制度も、同様の問題がある。当事者の視点から見れば、庇護を求めているにも関わらず、その難民性が庇護申請国に認められなかった途端に収容され、帰国か、長期収容かの二択を迫られるのである。

難民支援協会（2020）によると、2020年1月1日時点で東日本入国管理センターに収容されていた237人のうち、約75%にあたる182人が、難民認定申請中もしくは難民関係の訴訟を行っていた。難民認定不認定となった申請者のみならず、日本政府に庇護を求めている最中である立場である人を収容し、母国に帰国しない限り原則収容を解くことはないとする現在の収容制度の運用はノンルーファン原則に反するおそれがあるだけではない。法律上の手続きによらず、かつ不当に身体的自由を奪う制度は基本的人権である自由権の侵害に当たるのではないか。在留資格の喪失による出入国管理及び難民認定法違反を収容の理由としていては、「1締約国は、その生命または自由が第1条の意味において脅威にさらされていた領域から直接来た難民であって許可なく当該締約国の領域に入国した許可なく当該締約国の領域内にいるものに対し、不法に入国したまたは不法にいることを理由として刑罰を科してはならない。ただし、当該難民が遅滞なく当局に出頭し、かつ、不法に入国したまたは不法にい

ることの相当な理由を示すことを条件とする。（難民条約第 31 条）」という難民条約違反にあたる可能性があり、難民認定制度そのものが成り立たなくなると考えられる。少なくとも難民認定申請中もしくは難民関係の訴訟中である人に対する収容制度の運用は見直す必要があるのではないかと。

### 3.5 仮放免中の生活

長期に及ぶ収容期間を経て、ようやく仮放免が認められ、現在は入国管理局施設の外で生活しているが、仮放免の状態も長期に及ぶ。その生活状況や、コロナ禍における影響を聞いた。

#### 3.5.1 金銭面

仮放免中は就労が禁止されているため、貯金や仕送りでやりくりしたり、コミュニティで助け合ったりし、なんとか生活している。過去には仮放免中でありながら就労していたこともあったが、取り締まりが厳しくなるとからは就労することが一層難しくなった。資本主義社会において収入を得られないことは死を意味する。外国人登録の廃止を機に行政から排除された非正規滞在者は当然、生活保護といったセーフティーネットを使うこともできない。Aさんは、収容を解かれても就労を制限されている状態を、「生きるな」と言われているようだと表現した。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>貯金や友人からお金を借りてやりくり</li> <li>取り締まりが厳しくなる前は就労したこともある</li> <li>労働組合など団体から支援を受けることもある</li> <li>母国出身のコミュニティ内でつけ払いのできるお店などの協力を得て生活</li> <li>「生きるな」と言われているようだ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外国に住む家族からの仕送り</li> <li>取り締まりが厳しくなる前は、いくつかの仕事を経験</li> </ul>

#### 3.5.2 精神的健康面

複数の入国管理局施設収容経験があるBさんは特に、精神面におけるプレッシャーについて言及することが多かった。収容施設を出ても尚、入国管理局の監視や、収容への不安が生活や心情に影響を与えていることが伺える。自分の人生だけではなく、元パートナーの人生までかき乱してしまったという自責の念に駆られて気分が落ち込むこともあるという。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>労働組合や通訳、相談役といったボランティア活動に関わりながら、人とのコミュニケーションをとっている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外出の際の入管職員による監視にストレスを感じる</li> <li>入管にとって収容の口実となるトラブルを起こさないように、ひっそりと生活しなくてはならない</li> <li>度重なる収容や不安定な生活によって、自分の人生だけではなく、元パートナーの人生までバラバラにしてしまった</li> </ul>



### 3.5.3 身体的健康面

両者とも持病があり、通院していたが、Bさんのみ無料低額診療制度を利用して無料で治療を受けていた。無料低額診療制度とは、低所得者を対象に無料もしくは低額で医療を受けられる制度である。仮放免者がどのような状況で生活しているのか社会によく知られていないため、利用できる医療施設が名古屋で2～3箇所ほどと限られている。皆無ではないものの、安定的な医療サービスへのアクセスに制限があった。また、Bさんによると、ストレスによる過食や運動不足のために、仮放免者は肥満気味の人が多いそうだ。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"><li>保険がないため全額支払いながら、持病の治療中</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>ストレスによる過食や、運動不足のため、肥満気味、高血圧、高コレステロール</li><li>無料低額医療診察制度利用し持病の治療中</li></ul>

## 3.6 新型コロナウイルスの影響

### 3.6.1 ネガティブな影響

コロナ禍におけるボランティア活動やコミュニティ活動の減少により、収入のさらなる減少に直面していた。収入だけではなく、こうした社会活動への制限は、難民申請者の数少ない他者とのつながりの機会を減らしていた。また、住民登録がないため給付金を受け取ることができず、ワクチン接種の知らせも届かなかった。感染拡大防止の観点から、在留資格を持たない外国人も接種の対象ではあるものの、住民登録のない外国人にはワクチン接種券は届かない上に、入国管理局や役所に抵抗のある非正規滞在者が積極的に接種に向けて行動を起こすことはハードルが高い。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"><li>ボランティアの機会がなくなり生活が厳しくなった</li><li>コロナ給付金の10万円も支給されず</li><li>ワクチン接種のお知らせも届かないため、入管や役所に確認して接種</li><li>難民不認定について控訴したかったが、コロナによる金銭的・状況的に厳しい</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>収入がさらに減少</li><li>コロナ禍以前に通っていた教会へ行けなくなった（オンラインでたまに参加）</li></ul>

### 3.6.2 ポジティブな影響

コロナ禍における影響は、ポジティブな面もみられた。収容施設内のソーシャルディスタンスを確保するため、収容されることがほとんどなくなったことだ。さらに、仮放免中の入国管理局への出頭回数もコロナ禍以前は1か月に1回であったが、現在は2～3か月に1回となり、減少している。そのため、普段の生活におけるストレスがかなり減ったそうだ。運動する心の余裕も生まれ、ストレスによる過食も減少し、Bさんは身体的に危険なまでに増えていた体重を減らすことができた。コロナ禍においてネガティブな影響が一般的に多くみられる中で、ポジティブな面があるのは好ましいことか

もしれない。しかし、それは普段仮放免中の人たちが、収容されてしまうかもしれないという恐怖が常に仮放免者に大きな影響を与えていたことが伺えた。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>ソーシャルディスタンスを確保するため入管に収容されることがなくなったので、入管に収容される心配がなくなり、出頭の際に日用品を入れたカバンを持っていく必要がなくなった</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>入管に突然収容されることがなくなった</li> <li>出頭も2～3か月に一回に減少</li> <li>ストレスが減少し、運動する余裕もうまれ、危険なまでに増えていた体重が減少</li> </ul>

### 3.7 日本の入国管理や難民制度に望むこと

両者とも、きちんと制度を運用してほしいということを主張していた。Aさんからは、「こんなことならば、そもそも難民を受け入れますと言わないでほしい」という意見も出た。母国で同じ状況にあったけれどアメリカやカナダなどに行った家族や友達とはとくに難民認定されている。日本が難民受け入れをしていなければ他の国で難民認定され、普通の生活を送ることができていたのではないかと思うという。こうしたことから、日本に来たことは失敗だった、自分の人生は失敗だと両者ともに表現していた。また、被収容者や難民申請者は犯罪者ではないという言葉も、難民申請者が常に保護ではなく疑いの目がかけられ、人間らしい生活を制限されている状況を表しているようだった。Aさんは、制度改正によって難民性の低い人からの申請が増えた経緯や、適切な在留資格が現行の制度では対応できない人に入国管理局が難民申請を促す例を目にしてきたという。続けてAさんは、日本政府側の都合によって、難民制度の適切な運用が困難になった側面があったのにも関わらず、難民申請者のみが「偽装難民」といった言葉によって批判されるのは、おかしいという意見を述べた。

Aさん	Bさん
<ul style="list-style-type: none"> <li>入管職員が「自分は難民ではない」と主張している人に対して難民申請を促すことを辞めてほしい</li> <li>入管内の医療処置を改善し、患者に向き合った治療をしてほしい</li> <li>入管収容者を犯罪者のように扱わないでほしい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>偽装難民だと見なしたり、犯罪者のように扱ったりしないでほしい</li> </ul>

## 4. 名古屋出入国管理局被収容者の状況

今回の調査のインタビューである2人の仮放免者にも大きく影響を与えた入国管理局の現状についてより詳しく知るために、STARTの活動の一環である、被収容者との面会が記録されている面会報告書を特別に一部提供してもらった。それを参考に入国管理局収容所での被収容者の生活において共通する状況や入国管理局の収容対応などをいくつかここで紹介する。

被收容者には健康面での問題が多い。入国管理局で提供されるご飯が体調不良のため食べられず、また食べたとしても食事のたびに吐いてしまう被收容者もいる。彼らは、慢性的に体調を崩している状態であり、毎日医者より処方された薬を服用しているが、依然、体調がよくなる兆しがない。また、多くの被收容者は医師による治療が不十分であると感じている。医師に体調不良や体の痛みを訴えても「問題ありません」と言われて処理され、被收容者にとって根本的な原因が不明なまま、診断が終わってしまうことも多々ある。もしその医師による診断で原因がわからなかった場合、別の病院で追加の診断を受けられるようにすべきだと被收容者は主張する。

また、被收容者は、長期化する収容に対して過度のストレスを抱えている。精神的に追い詰められる被收容者も多く、一部は鬱状態で、毎日抗鬱剤を内服している。さらに、多くの被收容者は入国管理局職員からの待遇に対していくつもの不満を抱える。被收容者は収容施設内で、インターネットの利用が許されていないことにより、家族や友人との連絡や仮放免申請をするための手続きが困難になっている。また、被收容者は入国管理局職員の彼らに対する不遇な対応を問題視する。外部の訪問者から被收容者への差し入れを入国管理局は三日後に被收容者へ渡すといった被收容者への嫌がらせといえる対応が被收容者に対して精神的なダメージになると主張する。また、新型コロナウイルスに関連する不平もある。入国管理局職員が被收容者の部屋に入り、部屋のものに触ることは新型コロナウイルスの感染リスクがあるのではないかと被收容者を不安にさせる。さらに、お金を工面できれば仮放免の許可が早まるというケースを目の当たりにした被收容者もいる。そのため、被收容者の多くは仮放免の基準のあいまいさや不公平さについても不満を感じ、彼らのストレスや精神的問題を引き起こす。

## 5. まとめ

### 研究課題1 「愛知県に住む一部の難民申請者はどのような生活上の問題に直面しているか。」

愛知県に住む難民申請者、特に今回の私たちがインタビューした仮放免中の人たちが直面する課題は以下の3つの期間に分けられる。

- ①難民申請手続き期間
- ②入国管理局被収容期間
- ③仮放免期間

①の期間には、両者ともに在留資格を保持していなかった、もしくは在留資格が失効したため、住居を確保することなどが難しくなるなど、様々なサービスへのアクセスに制限があった。難民申請の際には、難民該当性を立証するための日本独自の審査基準を満たす困難に直面していた。②の期間には、両者とも長期間にわたる収容を経験しており、入国管理局施設に収容されることが大きなストレスとなり精神的なダメージとなっていた。その原因は、入国管理局被收容者の状況でも明らかだが、入管施設の医療体制の不十分さ、収容の長期化、入管職員からの不遇な対応などであった。③の期間、

つまり現在、彼らは主に制度面、金銭面、精神的健康面、身体的健康面での困難に直面していた。新型コロナウイルスの感染拡大の影響としては、金銭的な面や人との交流の機会を多く失うなど、多大な悪影響を受けていた。しかし一方で、入国管理局への出頭回数や収容所へ収容される心配が減り、精神的なストレスが軽減したというポジティブな影響も見受けられた。

## 研究課題2「それらの問題を解決するためには何が必要か。」

難民制度の運用は難民条約を批准している各国の判断に委ねられており、難民認定数などによって難民制度の是非を問うことには限界があるのは事実である。さらに、難民認定は大多数の国民にとっては日常生活に影響を及ぼさない、いわば重要な社会問題ではないのも事実である。しかし、それらは難民申請者が置かれている状況を容認する根拠にはならない。難民申請者を含めた、いかなる立場の人にも人権は保障されるべきである。難民認定制度については、どのような経緯で日本が難民受け入れを始めたかに関わらず、日本として難民条約に批准し、制度を運用している以上、決して日本社会に生きる者にとって無関係なイシューではない。現在難民申請者がどのような経緯で来日し、どのような生活を送っているかを知るべきである。多くの人からの関心は、世論に影響を与え、現行の難民認定制度が人権保障を伴って運用されることへ貢献できるのではないだろうか。

難民申請者及び仮放免者への市民社会の日常的な物的支援や精神的な支援は必要不可欠である。しかし、日本に住む彼らが直面する困難は、長期間にわたって解決されておらず、市民社会による支援も未だ十分とは言えない現状がある。これらの課題を解決していくためには、日本社会に生きる難民申請者及び仮放免者の現状と彼らが抱える課題を、一人でも多くの人を知り、必要な支援や彼らが共に活躍できる社会を作っていくうえで何が必要なのかについて議論をしていくことが大切である。そして、それをもとに、市民社会の一員である我々が、少しでもアクションを起こし、変化を生み出していくことが、現状を変えていく唯一の道である。より多くの人たちがこの問題に関心を持ち、関わっていくことで、世論がより醸成され、現在、難民申請者に立ちほだかる構造的な課題を解決するために働きかけていくことが可能になると考える。

今回の調査では **START** のみの協力のもと、本調査研究対象者である難民申請者2人という限定された人にインタビューし、名古屋入国管理局収容所の被収容者から見た現状を述べたため、本調査報告書は愛知県の難民申請者の全体像を捉えていないところに限界がある。今後の研究では難民申請者の全体像を愛知県、全国規模に焦点を当てる必要があるだろう。

## 参考文献

- アジア福祉教育財団難民事業本部. (n.d.). インドシナ難民とは. (<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/i-nanmin.htm>)
- 外務省. (2020). 第三国定住事業の概要 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000343330.pdf>)
- 草加道常. (2010). 「新たな在留管理制度」は何をもたらすか. 特集: 日本の留学生政策の再構築, 2, 120.
- 久保忠行・阿部浩己. (2021). 「序論－難民研究の意義と展望」『難民研究ジャーナル第10号』
- 国際連合. (2018). 「難民に関するグローバルコンパクト」 ([https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/Global-Compact-on-Refugees\\_JPN.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/Global-Compact-on-Refugees_JPN.pdf))
- 出入国在留管理庁. (2019). 収容・仮放免に関する現状 (<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004579.pdf>)
- 出入国在留管理庁. (2021). 令和2年における難民認定者数等について. (<http://www.moj.go.jp/isa/content/001345018.pdf>)
- 関聡介. (2012). 難民研究ジャーナル. 続・日本の難民認定制度の現状と課題 (特集 難民「保護」を考える). 2-23.
- 永吉希久子. (2020). 移民と日本社会－データで読み解く実態と将来像－. 中公新書
- 認定 NPO 法人 難民支援協会. (2018、2020 改訂). 日本に来るのは「偽装難民」ばかりなのか? 難民認定、年間わずか数十名の妥当性を考える. ([https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2018/02/japan\\_recog18/](https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2018/02/japan_recog18/))
- 認定 NPO 法人 難民支援協会. (2020). 東日本入国管理センターとの意見交換会を経て－収容の状況に関する報告－. ([https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2020/03/immig\\_qa20/](https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2020/03/immig_qa20/))
- E-gov. 出入国管理及び難民認定法. 一昭和三十六年政令第三百十九号－. (<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>)
- START. (n.d. a). 団体紹介. ([https://start-support.amebaownd.com/pages/2821688/page\\_201904281508](https://start-support.amebaownd.com/pages/2821688/page_201904281508))
- START. (n.d. b). 活動紹介. ([https://start-support.amebaownd.com/pages/2821684/page\\_201904281507](https://start-support.amebaownd.com/pages/2821684/page_201904281507))
- UNHCR. (2021). Global Trends Forced Displacement in 2020. (<https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>)



**Working Group 1**  
**Refugee Issues**

**A Study on the Challenges Faced by Refugee Applicants:  
The Perspective of Refugee Applicants in Aichi Prefecture**

**Group members:**

Chiho Ikeda

Yuki Kobayashi

Sayo Yoshikawa

**Group adviser:**

Dr. Sanae Ito

## Table of Contents

1. Introduction
  - 1.1 Refugee Issues in the World
  - 1.2 Refugee Issues in Japan
  - 1.3 Literature Review
  - 1.4 Research Questions
  - 1.5 Significance of Research
  - 1.6 Research Methodology
2. Views of a Supporter/Support Organization and a Refugee Examination Counselor
  - 2.1 Supporters' Views: Yasunori Matsui, START
    - 2.1.1 Mr. Yasunori Matsui, START
    - 2.1.2 Mr. Matsui's Perception towards Refugee Applicants
    - 2.1.3 Mr. Matsui's Attitude towards the Immigration Bureau
    - 2.1.4 Current situation of the Detention Facility from Mr. Matsu's View Point
  - 2.2 Refugee Examination Counselor's View (Reference): Mr. Eiji Shinkai
    - 2.2.1 Mr. Shikai's Perception towards Refugee Applicants
    - 2.2.2 Mr. Shinkai's Perception towards Immigration Detainees
3. Interview with Refugee Applicants
  - 3.1 Interviewees and Interview-style
  - 3.2 Reasons for Coming to Japan
  - 3.3 After arrival and Refugee Application
    - 3.3.1 Life in Japan before Applying for Refugee Status
    - 3.3.2 Difficulties in Applying for Refugee Status
    - 3.3.3 Difficulties in Not Having the Status of Residence in Japan
    - 3.3.4 Lawsuits for Refugee Status
    - 3.3.5 Future Plan for Refugee Application
  - 3.4 Experience of Detention
    - 3.4.1 Immigration Detention System
    - 3.4.2 Experience as Detainees
  - 3.5 Life during Provisional Release
    - 3.5.1 Financial Aspect
    - 3.5.2 Mental Health Aspect
    - 3.5.3 Physical Health Aspect



### 3.6 Effects of COVID-19

#### 3.6.1 Negative Effects

#### 3.6.2 Positive Effects

### 3.7 Expectations for Japan's Immigration Control and Refugee System

## 4. Current Situation of Detainees at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau

## 5. Conclusion

Reference (additional only in the English version)

# 1. Introduction

## *1.1 Refugee Issues in the World*

According to the UNHCR, as of June 2021, approximately 82.4 million people worldwide are forcibly displaced from their homes due to persecution, conflict, violence, or human rights violations. Among them, 26.4 million are refugees, and the number has been increasing in recent years (UNHCR, 2021). The Convention Relating to the Status of Refugees, adopted by the United Nations Plenipotentiary Conference in July 1951, and the Protocol Relating to the Status of Refugees drawn up in 1967 both set out the international arrangements for refugees and are commonly referred to as the Refugee Convention. It defines refugees as “*people who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*”

Concerning refugee protection, there is the so-called Non-refoulement Principle, Article 33 of the Refugee Convention, which prohibits expulsion and repatriation of refugees to territories where their life or freedom may be threatened. International efforts and institutionalization to solve refugee issues, including refugee protection, have been implemented based on three sources: the Refugee Convention mentioned above, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) launched in 1951, and the Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN General Assembly in 1948 (Kubo and Abe, 2020). The Global Compact on Refugees, adopted by the UN General Assembly in December 2018, aims to unify the international community and share the burden appropriately so that various actors can cooperate and each member of society can fulfill their responsibility to protect refugees (United Nations, 2018). However, the international arrangements described above are not legally binding, and it is up to each country, including Japan, to decide how to implement them.

## *1.2 Refugee Issues in Japan*

According to the Refugee Assistance Headquarters, Foundation for the Welfare and Education of the Asian People (FWEAP), the history of refugees in Japan began in 1975 with the arrival of “boat people” from Indochina. With the transition to socialist regimes in Vietnam, Laos, and Cambodia, there was much domestic turmoil and many civil wars, which caused large numbers of people to flee their countries. Some fled overland to neighboring Asian countries, some to Korea and Japan by boat, and some to third countries such as the United States and Canada. These people are collectively called Indochinese refugees. The Japanese government officially began accepting Indochinese refugees in 1978, with the largest number of 1,203 in 1981. The acceptance of Indochinese refugees was aimed at increasing international cooperation in humanitarian affairs and stability in Asia. It included family evacuation based on the Orderly Departure Program (ODP) and acceptance from refugee camps. These processes were able to accept a large number of refugees quickly because they were not screened for individual refugee status. As a result, 11,319 refugees were accepted in 27

years. The acceptance of Indochinese refugees was terminated in 2005 with the stabilization of the situation in the afflicted countries.

The current accepted standard for recognizing refugee status is based on the Convention Relating to the Status of Refugees, which Japan joined in 1981, and the Third-country Resettlement Program, which started in 2010. There are refugees in various situations living in Japan. Of those who are recognized as refugees, if they can prove that they have been persecuted or assaulted for political, religious, or ethnic reasons in their countries, they are recognized as Convention refugees and granted the status of a permanent resident. There are no restrictions on employment for permanent residents, and they can receive public assistance. They are allowed to bring their family members to Japan as permanent residents from their country of origin. There are also some refugees who were not recognized as Convention refugees but allowed to stay in Japan due to humanitarian considerations. In such cases, their status of residence will be either “permanent resident” or “designated activities.” In the case of permanent residents, they are allowed to stay under almost the same conditions as those for Convention refugee status holders. However, in the case of the designated activities status, there are no restrictions on working, but receiving public assistance and bringing family members to Japan is not permitted. Despite the fact that the type of residence status is deeply related to one’s daily life, the criteria by which residence status is granted has not been clearly stated.

A third-country resettlement is a system whereby refugees who have received temporary asylum in refugee camps are moved from the country where they originally sought asylum to a third country that has agreed to receive them (FWEAP, n.d.). As the third-country resettlement program, the Japanese government directly selects refugees from the camps based on a list prepared by the UNHCR and accepts them. Since the program’s inception in 2010, 194 refugees from Myanmar have been accepted by 2019 (Ministry of Foreign Affairs, 2020). In this case, the status of residence will be “permanent resident,” which means that the refugees can live in Japanese society after joining the Settling Support Program to learn the Japanese language and about Japanese society. According to the Immigration Service Agency of Japan (2021), the total number of refugees accepted in the three categories mentioned above in FY 2019 was 101, including 44 Convention refugees, 37 refugees with humanitarian considerations, and 20 refugees from the Third-country Resettlement program. The rate of recognition as a Convention refugee is about 0.4%, which is extremely low. The number of those not recognized either as Convention refugees or refugees with humanitarian considerations was 10,321. Some of the refugee applicants have already lost their status of residence. Even among those who still have it, the overwhelming majority are on “temporary visitor” visas. If their applications are rejected, they will face a big problem. Some refugee applicants are currently on provisional release after being detained because of losing their status of residence. They are subject to several restrictions. In addition to not being allowed to work or receive public assistance, they must regularly appear at the regional immigration services bureau and get permission before moving across the prefecture.

**Table 1: Changes in the number of applications for refugee recognition by the status of residence**

		2016	2017	2018	2019	2020	Rate of change (compared to the previous year)	Percentage of total application
<b>Legal</b>		9,702	18,716	10,085	10,073	3,721	-63.1%	94.5%
<b>Status of Residence</b>	Temporary Visitor	5,395	11,323	6,105	6,919	1,748	-74.7%	44.4%
	Technical Intern Training	1,106	3,037	1,339	634	645	1.7%	16.4%
	Student	1,399	2,036	851	824	470	-43.0%	11.9%
	Designated Activities (Departure preparing period)	436	1,019	1,084	1,097	320	-70.8%	8.1%
	Designated Activities (Processing of refugee recognition application)	784	706	297	197	241	22.3%	6.1%
	Others	582	595	409	402	297	-26.1%	7.5%
<b>Illegal *</b>		1,199	913	408	302	215	-28.8%	5.5%
<b>Total</b>		<b>10,901</b>	<b>19,629</b>	<b>10,493</b>	<b>10,375</b>	<b>3,936</b>	<b>-62.1%</b>	<b>100.0%</b>

\* “Illegal” means a foreign national who does not have permission to stay.

Source: Immigration Service Agency of Japan (2021)

**Table 2: Differences in living conditions by the status of residence**

Situation	Status of residence	Employment	Public assistance	Bringing family	Moving	Settling Support Program
Convention refugees	Permanent resident	O	O	O	Unrestricted	O
Refugees with humanitarian considerations	Permanent resident or Designated activities	O	X (Designated activities)	X (Designated activities)	Unrestricted	X
Application is being processed	Previous status or No status or Temporary stay	X	X	X	Restricted	X
Provisional Release	No status	X	X	X	Restricted	X
Temporary stay	Temporary stay	X	x	X	Unrestricted	X
Third-country Resettlement program	Permanent resident	O	O	O	Unrestricted	O

Source: Nagai (2020) compiled by authors

### 1.3 Literature Review

Seki (2012) points out five problems with Japan’s refugee system in general. First, there is the issue of the number of refugee statuses granted, which has never reached 50 per annum since the system began. Second is the issue of unclear recognition procedures. The criteria and decision-making process for Convention refugee status and the granting of special permission for residence have not been clarified. Third, there is the problem of not being allowed to have a representative lawyer present during the interview of the applicant by the refugee

inquirer. There is also the burden of proof on the applicants, which is too formalistic, and even if they are really refugees, they may not be granted asylum because they fail to prove their case. Lastly, there is the problem of the extremely short processing time for applications and formal objections. Compared to the time when the Refugee Convention was ratified in Japan, there have been significant improvements, but compared to the systems of other countries, there are still many extremely inadequate areas.

Ito (2013) conducted research on refugee applicants and the support surrounding them in Nagoya city. As a result, Ito points out that refugees who come to Japan are often unaware of the refugee system, and in some cases, they are not even aware that they may meet international standards of refugees. As a result, there is no established system to support them, which tends to make it difficult to obtain refugee status. Ito also points out as a problem that there has been little promotion of understanding and awareness of refugees among Japanese people in addition to the lack of support for refugees.

As mentioned above, the refugee system in Japan has been pointed out to be operated inadequately in several ways. Though refugee applicants face many difficulties, a system to support them has not been established in Nagoya city as of 2013. Thus, further development of activities by support groups is essential.

#### ***1.4 Research Questions***

Since most of the refugee applicants are irregular residents or on provisional release, this study aims to capture the various difficulties in their lives created by the complex situation.

\* “irregular” is technically the same meaning as “illegal” as mentioned in Table 1. On the one hand, considering legal human rights, “irregular” is preferred to “illegal” (UNHCR, 2018).

RQ 1) What difficulties do some refugee applicants in Aichi Prefecture face in their daily lives?

RQ 2) What support do some refugee applicants in Aichi Prefecture need to overcome these difficulties?

#### ***1.5 Significance of Research***

The Immigration Service Agency of Japan’s treatment of some foreign residents has been challenged as being a violation of human rights. This study will focus on refugee applicants who have no status of residence and face many restrictions in their daily lives. This research is meaningful for both refugee applicants and Japanese society. Since the number of immigrants is increasing in Japan, this research will contribute to building a society that respects the human rights of people from all backgrounds.

#### ***1.6 Research Methodology***

This research will focus on two refugee applicants and immigration detainees in the detention facility at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau. An organization called START (n.d. a), a support group for foreign workers and refugees living in the Tokai region, had contacted some refugee applicants and the authors

conducted semi-structured interviews. Refugee applicants sometimes become detainees, so to find out more about the difficulties refugee applicants face, we collected some information about the current situation of the detention facility in Nagoya with the help of START. Chapter 2 will explain START. It should be noted that this research relied on START's network, including the research subjects, and therefore the information may be biased. To get an overall picture of refugee applicants in the Tokai region, the authors interviewed Mr. Yasunori Matsui, an advisor to START. We also interviewed Mr. Eiji Shinkai, a lecturer at Chukyo University, who has been involved in the refugee screening process as a refugee examination counselor. The Ministry of Justice hires refugee examination counselors as third parties to ensure transparency in the screening process. Mr. Shinkai shared his knowledge about refugee applicants, including the government's views.

The analysis and recommendations were based on the data provided by the government and the opinions of Mr. Matsui and Mr. Shinkai on the situation surrounding refugee applicants. As an ethical consideration, the interviewees were informed in advance of the purpose of this study and the affiliation of the research. In particular, to the refugee applicants, the authors let them know in advance that the contents of the interview, the obtained information in the interview would not be used for any purpose other than the research report, the interview would be reported in anonymity, and that they do not have to answer questions if they do not want to.

## **2. Views of a Supporter/Support Organization and a Refugee Examination Counselor**

### ***2.1 Supporters' Views: Yasunori Matsui, START***

#### **2.1.1 Mr. Yasunori Matsui, START**

As mentioned in the previous section, Mr. Matsui is an advisor to START. START is a non-profit organization based in the Tokai region of Japan that works "on the principle of standing with those who are discriminated against, oppressed, and exploited, and working with them to oppose discrimination and oppression, and protect the human rights of foreign workers and refugees." Students and working adults are involved in its management (START, n.d. a). Members of START meet with the detainees at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau to see if they are being treated unfairly by the bureau staff and to provide them with mental support. Also, if a detainee's family member or a person on provisional release asks for consultations, the members will visit the family to understand the situation and provide support. When foreign workers and refugees go through legal procedures for their human rights, they translate and interpret documents and assist in the preparation. In addition to these activities, START also disseminates information through social media and lectures to raise awareness of the current situation of foreign workers and refugees

as a social issue in Japan. START believes foreign workers and refugees themselves are the most influential, so it encourages networking among them and their collaboration (START, n.d. b).

### **2.1.2 Mr. Matsui's Perception of Refugee Applicants**

According to Mr. Matsui, some refugee applicants have no choice but to apply for refugee status because of the inadequacy of Japan's system of accepting unskilled foreign workers, the unstable domestic political situation of their home country, and the threat posed to their lives due to violence. When some of them came to Japan as technical intern trainees or students, they borrowed and paid a lot of money to brokers. The reasons for applying for refugee status vary, ranging from political reasons such as anti-government movements or ethnic conflicts, to personal reasons such as paying back their debts. In Japan, it is difficult for them to be protected by the government, while in other countries, there are some cases that people who are targeted by criminal organizations are protected, Mr. Matsui said.

If their refugee applications are not approved, their children will also be affected. Since they do not have the status of residence, their children are also not granted the status, which hinders that child's education. Currently, their children can receive education up to the end of compulsory education with humanitarian considerations, but since they are on provisional release, they cannot freely cross prefectural borders. Such travel restrictions may cause trouble when their children join school events, such as school trips or club activities. The Immigration Service Agency of Japan admits that it is not the child's fault that they do not have the status of residence, but if the parents continue to be on provisional release, the agency may consider them to be staying illegally and order all family members to be deported. These points have been criticized internationally.

### **2.1.3 Mr. Matsui's Attitude towards the Immigration Service Agency of Japan**

According to Mr. Matsui, the problem lies in the fact that the Immigration Service Agency of Japan has a lot of discretionary power. He feels that the agency is trying to hide the truth and evade its responsibility. The agency claims they do not grant status because there are problems with the applicant's side. However, Mr. Matsui believes that the Immigration Service Agency of Japan, which sometimes kills detainees, is not capable of granting the status. Regarding the deportation of refugee applicants under the Immigration Control and Refugee Recognition Act (e-gov., Date of enforcement: April 1, 2020), Mr. Matsui has the impression that the agency is not confronting the applicants but is instead just running away from them in order to deport them. He believes that the agency lacks transparency and is not accountable. He said a new third party should be involved in the refugee screening process instead of the refugee examination counselor designated by the Ministry of Justice. Furthermore, he believes that the agency needs to limit its discretionary power. According to Mr. Matsui, the Immigration Service Agency of Japan should clarify its stance on refugees and work based on it.

#### **2.1.4 Current Situation of the Detention Facility**

Mr. Matsui explained the situation of detention facilities, as refugee applicants are sometimes detained there. He said that staff there treat the detainees coldly. According to him, the living conditions are unbearably bad. The detainees reported to him that the meals have smelled bad since around March 2021, which caused all the detainees in the same cell to have diarrhea. He said that the current detainees are afraid of being put in protective cells because of their poor health condition, which would mean death. Regarding the duration of detention, the Immigration Service Agency of Japan states that detainees should be held for a short period, 30 days, except in unavoidable cases. Still, there are cases where detainees have been held for up to two to three years. In addition, there are cases that applicants who were guaranteed provisional release and waited for the acceptance of refugee status became overstayed, detained again, and forced to stay there for a long time.

### ***2.2 Refugee Examination Counselor's View (Reference): Mr. Eiji Shinkai***

#### **2.2.1 Mr. Shinkai's Perception of Refugee Applicants**

According to Mr. Shinkai, many refugee applicants have low applicability of refugee status. It is true that more than a few are just trying to stay in Japan through the refugee system. They emphasize their applicability and apply for refugee status. It takes about two to three years before they receive the result, and they may be allowed to work during that waiting period. Therefore, some people take advantage of this system and try to maintain their livelihood somehow. There are also cases that technical intern trainees have incurred large debts from brokers, and when they find it impossible to repay by the time they return home, they apply for refugee status and try to earn money in Japan. However, if the people continue to stay in Japan illegally despite not being granted refugee status, they may be ordered to be deported based on the Immigration Control and Refugee Recognition Act. As a refugee examination counselor, he believes that it is better for refugees to return to their home countries and try to enter Japan through the proper channels so that they can find a safer working environment rather than continuing to stay in Japan illegally.

The refugee status recognition rate in Western countries for 2019 is about 25.9% in Germany, 18.5% in France, 55.7% in Canada, and 29.6% in the United States, while Japan's rate is about 0.4% (UNHCR Refugee Data Finder in Ministry of Justice revised by Japan Association for Refugees, non-profit organization, 2018 and 2020). Although Japan's rate appears to be extremely low compared to other countries, it is important to note that the background of refugee applicants in Western countries with high applicability of refugee status is different from many refugee applicants in Japan. First of all, while it is possible to enter European countries by land from conflict-affected countries such as Syria and Afghanistan, it is virtually impossible to enter Japan, an island nation, except by plane or boat. In addition, many refugee applicants in Japan do not come from conflict-affected countries. Furthermore, refugees with high applicability have few relatives in Japan and do not choose a culturally distant place as their destination, and as a result, chain migration of people with high applicability does not occur.



Some refugee applicants who are rejected that status may rebel against it emotionally. It is undeniable that the unfortunate response of the regional immigration services bureau staff to such applicants may lead to violent incidents, which lead to various complaints.

### **2.2.2 Mr. Shinkai's Perception of Immigration Detainees**

Indeed, some detainees do not eat even if they are offered food and aim for provisional release by going on a hunger strike. It is difficult to accurately assess the condition of the detainees, including whether the way they are treated is a problem.

### 3. Interview with Refugee Applicants

#### 3.1 Interviewees and Interview-style

Interviews were conducted with two refugee applicants on provisional release. A is a man from Asia, and B is from Africa. Both came to Japan more than 20 years ago and have experienced refugee applications multiple times. Their personally identifiable information and episodes are presented abstractly in this research to ensure anonymity.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Male</li> <li>• From Asia</li> <li>• Came to Japan in the 1990s</li> <li>• Applied for refugee status multiple times</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Male</li> <li>• From Africa</li> <li>• Came to Japan in the 1990s</li> <li>• Applied for refugee status multiple times</li> </ul>

#### 3.2 Reasons for Coming to Japan

Both had participated in anti-government activities before coming to Japan. B had actually been arrested. A had left his home country to work, but his family back home had been harmed, and his life would also be in danger if he returned to his country. Both countries' political situations are considered to be calm based on international standards, but they said that there is still ethnic conflict in reality. As they mentioned, even in countries where civil wars and conflicts are not externally visible, there is enough persecution and situations where people may still feel fear. Both of them were eager to go to a country with a refugee admission system as soon as possible, so they relied on brokers and their own connections to make arrangements. Japan was the first country to secure an entry route. They came to Japan without knowing much about Japan's refugee system or the percentage of recognition.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participated in anti-government activities as a student.</li> <li>• The situation worsened while he was away from his home country as a migrant worker.</li> <li>• His mother told him not to come back because his life would be in danger.</li> <li>• Japan was the first destination that his broker prepared for him.</li> <li>• He didn't know much about refugee status recognition in Japan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participated in a protest demonstration and was arrested.</li> <li>• He decided to come to Japan because he could obtain a "temporary visitor" visa.</li> <li>• At the time, few of his compatriots lived in Japan, and there was not much information about refugee status recognition in Japan.</li> </ul>

#### 3.3 After arrival and Refugee Application

The authors asked both A and B, who have been in Japan for more than 20 years, about their life in Japan and their application for refugee status.

### 3.3.1 Life in Japan before Applying for Refugee Status

They had moved from one residence to another, whether before or after applying for refugee status. This shows that they have been leading unstable lives, relying on their jobs and communities. Although they knew that there was a refugee system in Japan, both did not apply for the status immediately after coming to Japan but lived for a while illegally. The reasons were that they did not know much about the system itself and that they heard it was better not to apply for refugee status because they would be arrested.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>Moved from place to place in Nagoya, Tokyo, Gifu, and Shizuoka prefectures due to work and relying on the religious community.</li> <li>After arriving in Japan, he stayed at his friend's house before applying for refugee status.</li> <li>He could not apply for refugee status sooner because he did not know much about the system.</li> <li>Since he came to Japan as a refugee, he had no place to live and was without the status of residence. He had a hard time finding a place to live without the status, but he could not apply for refugee status without an address.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moved to Tokyo for work and stayed there for several years before moving to Nagoya.</li> <li>After arriving in Japan, he stayed for a few months under his status of residence (temporary visitor).</li> <li>He did not apply for refugee status immediately after losing his status because he was concerned about being arrested if he applied for it.</li> <li>Though he didn't have a status of residence, he could live in Japan by alien registration at the city hall.</li> <li>He applied for refugee status once he was detained for not having any status of residence.</li> <li>The evidence he gathered was not recognized as valid because they were not official documents.</li> </ul>

### 3.3.2 Difficulties in Applying for Refugee Status

In both cases, when they applied for refugee status, they were required to submit some documents that a refugee should not have, and it made the application process difficult. A tried to apply for refugee status at the address of a friend where he had been staying but was asked to submit his official address registered with the local government. B was asked to submit official documents to prove that he had been involved in anti-government activities. As the previous studies cited as problems with the Japanese refugee system, the burden of proof that does not consider the special characteristics of refugees was also a barrier for both applicants.

### 3.3.3 Difficulties in Not Having the Status of Residence in Japan

Difficulties were created by the loss of residency status due to the abolition of the alien registration system. The system was started in 1947 to clarify the residence and status of foreigners living in Japan. Based on the idea that all foreigners, regardless of their status of residence, would lose their value if they were not registered, there was a "no status of residence" registration, which allowed access to administrative services such as receiving a residence card. However, the system was abolished in 2012. According to Soka (2010), the abolition of the Alien Registration Act was prompted by a growing backlash against the ethnic discrimination contained in the fingerprinting system stipulated in the Alien Registration Act, particularly among Korean

residents and Chinese residents in Japan. In addition, as a countermeasure against illegal employment with the increasing number of Asian workers, known as “newcomers,” the crime of encouraging illegal employment and the certificate of employment eligibility was newly established. Soka also pointed out that irregular residents were made to be scapegoats for crime and terrorism as part of security control. With the abolition of the system, some refugee applicants without the status of residence are excluded from all administrative services now. It has become impossible for them to work, buy a car, or even obtain certifications. The lives of refugee applicants are greatly affected by these legal changes and changes in the social environment.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cannot get a technical certification even he wants.</li> <li>• Cannot buy a car because he cannot get a seal registration certificate .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• He wants to acquire some skills to work in a third country, but he cannot even study without the status of residence.</li> </ul>

### 3.3.4 Lawsuits for Refugee Status

A had an experience of lawsuits. However, since few lawyers are familiar with refugee lawsuits in Japan, considering the money and victory rate, he thinks the risk of going to court is high. In addition, during the lawsuits, he had not even been allowed to give statements as a witness. He felt that Japan’s refugee system had no intention of protecting refugees at all.

### 3.3.5 Future Plan for Refugee Application

They both said that they must keep applying for refugee status until they are granted. A cannot return to his home country due to the danger to his life and treatment for chronic disease. He has a livelihood base in Japan, where he has lived for over 20 years. He has no choice but to stay in Japan and apply for refugee status even though his life is difficult. B has no intention to stay in Japan even if he is granted refugee status because his family is already abroad. However, he cannot withdraw his application because if he does, he will be deported back to his home country, where his safety is at risk.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No matter how many times he is denied, he will keep applying until he dies.</li> <li>• He has lived in Japan for more than 20 years, which is longer than the time he has spent in his home country.</li> <li>• He can speak Japanese and has a chronic disease to treat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• He wants to live with his family in a foreign country where they are living on a permanent resident visa.</li> <li>• He has already applied for the procedures to go abroad and is waiting for them to be completed.</li> <li>• He wants to be granted refugee status as soon as possible because he cannot go to the third country without completing the procedures in Japan.</li> </ul>

### 3.4 Experience of Detention

Although they are asylum seekers applying for refugee status, both have been detained and are currently living as provisional released. They shared their experiences of detention.

#### 3.4.1 Immigration Detention System

According to the Immigration Service Agency of Japan (2019), when a person loses his/her status of residence or is issued a deportation order, he/she will be detained during the necessary procedures for the purpose of ensuring repatriation and prohibiting residential activities in Japan. Since they will be released as soon as they leave the country in accordance with the deportation order, there is no upper limit on the period of detention.

#### 3.4.2 Experience as Detainees

A had been detained once for a year. When he went to the regional immigration services bureau to receive the results of his refugee application, he was detained on the spot. Under the detention system, all refugee applicants who do not have the status of residence are subject to detention as soon as they are rejected. When A, who had doubts about the sudden detention asked the reason, he was told that it was a general judgement and no specific details were given. B had been detained multiple times for up to a year. He had registered as “no status of residence” in the alien registration system and lived in Japan. One day, the bureau staff suddenly visited his house and detained him. Both of them experienced harsh times during detention because of food, staff, and lack of medical health care.

A	B
<ul style="list-style-type: none"><li>• Detention experience: once</li><li>• Period of detention: About one year</li><li>• Reason for detention: Suddenly detained when he visited the regional immigration services bureau to receive the results of his refugee application.</li><li>• Reason for detention: Comprehensive decision</li><li>• The food was terrible.</li><li>• He applied for provisional release four or five times, but his application was not approved at all without clear reasons.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Detention experience: Multiple times</li><li>• Period of detention: Minimum of about one month, maximum of about one year</li><li>• Reason for detention: Suddenly, the regional immigration services bureau staff came to his house.</li><li>• Reason for detention: Unknown</li><li>• Injured on his head/heart due to provocation or harassment by staff.</li><li>• Detained despite the chronic disease.</li><li>• The bureau does not detain people having trouble making a living. They only detain people who have found housing or established a normal life foundation.</li></ul>

The Immigration Service Agency of Japan has a policy that detainees should be released immediately by leaving the country following the deportation order. However, since only the country of origin is recognized as the place of repatriation under the deportation order, in the actual situation, refugee applicants are forced to either return to the place where they are at risk of persecution, or continue to be detained if their applications for provisional release are denied. For those who find it difficult to return to their home country, their detention

tends to be prolonged. As in the case of A, permission for provisional release was not obtained at all, and he was not informed of the clear reasons for the rejection. In the refugee screening process, the difference between the “applicability of refugee status” perceived by the government and by the applicants themselves is up to debate. In Japan, the detention system has a similar problem. Even though the applicants seek asylum, they are detained as soon as their refugee status is rejected and are forced to choose either returning home or long-term detention.

According to the Japan Association for Refugees (2020), about 75% of detainees, 182 out of the 237, at the Higashi-Nihon Immigration Center were either applying for refugee status or in the middle of disputes for the refugee status as of January 1, 2020. The current detention system, in which applicants who were rejected refugee status and those who are in the process of seeking asylum are detained and will not be released unless they return to their country of origin, is likely to violate the Non-refoulement Principle. Also, the system that deprives a person of his or her physical freedom unjustly and without following legal procedures may be a violation of the right to freedom, which is one of the fundamental human rights. If the reason for detention is the violation of the Immigration Control and Refugee Recognition Act due to the loss of status of residence, it would be a violation of the Refugee Convention, which states that “*The Contracting States shall not impose penalties, on account of their entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened [...], enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence (Article 31 of the Refugee Convention).*” It means the refugee system in Japan itself would not be viable. It is necessary to review the application of the detention system to those who are in the process of applying for refugee status or are in the middle of disputes for refugee status.

### ***3.5 Life during Provisional Release***

After a long period of detention, the provisional release was finally granted. However, the period of provisional release also becomes long. The interviewees shared their living conditions and the impact of COVID-19.

#### **3.5.1 Financial Aspect**

Since they are not allowed to work during the provisional release period, they manage to make ends meet by saving money, asking for remittance, and helping each other in the community. They were able to work while on provisional release in the past, but it has become difficult since the crackdown became stricter. Not being able to earn an income means death in a capitalist society. Irregular residents, who were excluded from the administrative system after the abolition of the alien registration system, cannot use safety nets such as public assistance. A described the situation of being restricted from working even after being released as being told: “don’t live.”

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saved money and borrowed money from friends.</li> <li>• Worked before the crackdown.</li> <li>• Sometimes he receives support from organizations such as labor unions.</li> <li>• He uses shops in his community where he can pay later when he gets the money.</li> <li>• It's like being told, "Don't live."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remittance from family members living abroad.</li> <li>• Had several jobs before the crackdown.</li> </ul>

### 3.5.2 Mental Health Aspect

B, who has been detained multiple times, talked much about mental health issues. It is apparent that even after being released, the anxiety he experienced during detention still affects his life and emotions. He sometimes feels depressed because he feels remorseful that he has ruined his own life and the life of his ex-partner.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communicating with people through involvement in volunteer activities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feel stressed by the surveillance by immigration service bureau staff when he goes out.</li> <li>• He has to live in seclusion to avoid causing trouble because it can be an excuse for the immigration authorities to detain him.</li> <li>• Repeated detention and unstable living condition have torn apart not only his life but also his ex-partner's life.</li> </ul>

### 3.5.3 Physical Health Aspect

Both of them had a chronic disease and went to the hospital. Only B received treatment free of charge under the Free/Low-Cost Medical Care Program. It is a system that enables people in financial difficulties to receive treatment free of charge or at a low cost. Because of the lack of awareness of the living conditions of people on provisional release, the number of hospitals/clinics where this system can be utilized is limited to about two or three in Nagoya city. There is a limitation on accessing stable medical services for people on provisional release. According to B, due to stress-induced overeating and lack of exercise, many people on provisional release tend to be obese.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undergoing medical treatment for a chronic disease while paying the full amount because he does not have medical insurance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obese, high blood pressure, high cholesterol due to stress-induced overeating and lack of exercise.</li> <li>• Undergoing medical treatment for a chronic disease using the Free/Low-Cost Medical Care Program.</li> </ul>

### 3.6 Effects of COVID-19

#### 3.6.1 Negative Effects

They were facing a further reduction in income due to reduced volunteer and community activities during the COVID-19 pandemic. Restrictions on social activities have also reduced the opportunities for refugee applicants to connect with others. They could not receive the COVID-19 Special Benefit from the local government due to no resident registration. They also did not receive notification of vaccinations. To prevent the spread of infection, foreigners without the status of residence are also eligible for vaccination in Japan. Still, it is difficult for irregular residents who are not comfortable with Japanese government offices to willingly get vaccinated.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lost volunteer opportunities, and life got harder.</li> <li>• The 100,000 yen benefit was not provided.</li> <li>• Did not receive any notice of vaccination. He had to check with the offices to get vaccinated.</li> <li>• Wanted to go to court to go against the denial of refugee status again, but the pandemic made it difficult.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Further decrease in income.</li> <li>• Cannot go to church (sometimes attend online services).</li> </ul>

#### 3.6.2 Positive Effects

COVID-19 also brought some positive effects. One is that refugee applicants are rarely detained anymore to secure social distance in the detention facility. Another is that the number of appearances at the regional immigration services bureau during provisional release has been reduced from once a month to once every two to three months. As a result, the stress in their daily lives has decreased considerably. Because of that, B's stress-induced overeating has decreased, which allowed him to lose the weight he had gained to the point where it was physically dangerous. While there are generally many negative effects of the COVID-19 pandemic, it may be good to see the positive side. However, it was apparent that the fear of possible detention always had a significant impact on the people on provisional release.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No more worries about being detained to secure social distance. He does not need to carry a bag with daily necessities when he goes to the regional immigration services bureau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No more sudden detention.</li> <li>• The number of appearances to the regional immigration services bureau has been reduced to once every two to three months.</li> <li>• Less stress and more exercise reduced his weight.</li> </ul>



### 3.7 Expectations for Japan’s Immigration Control and Refugee System

A and B both argued that the immigration control and refugee system must be operated properly. A said, “if the government is treating us in this way, they must not say that they will accept refugees.” A’s family and friends who went to the US, Canada, and other Western countries were recognized as refugees long ago. He mentioned that if Japan had not had the refugee system, he would have been recognized as a refugee in another country and would have been able to lead a normal life. Both A and B expressed that coming to Japan was a big mistake, which led to many failures in their lives. They said, “detainees and refugee applicants are not criminals.” These words seem to indicate that refugee applicants are always viewed with suspicion rather than receiving protection, and their lives are restricted. A has seen how the revision of the system has led to an increase in the number of applications from people with low applicability and how the regional immigration services bureau staff encourages people whose application for refugee status cannot be met under the current system. A said it is ironic that only refugee applicants have been criticized as being “fake refugees” even while the Japanese government has made it difficult to operate the refugee system properly.

A	B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The regional immigration services bureau staff should stop encouraging people to apply for refugee status while they claim that they are not refugees.</li> <li>• Improve medical treatment conditions in the detention facilities and provide more patient-oriented treatment.</li> <li>• Stop treating immigration detainees as if they are criminals.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Please don’t dismiss us as “fake refugees” or treat us like criminals.</li> </ul>

## 4. Current Situation of Detainees at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau

To understand more about the current situation of the regional immigration services bureau, which had a great impact on the two interviewees for this study, the authors asked START to provide a special copy of meeting reports, which record meetings with detainees as part of START’s activities. This section introduces some of the common situations in the lives of detainees in the detention facility at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau by using the reports as reference.

Health problems are common among detainees. Some detainees cannot eat the food provided due to their poor health condition, and even when they do eat, they vomit every time they eat. They are chronically ill and take medicines prescribed by a doctor every day, but their condition shows no signs of improving. Many detainees also feel that their treatment by the doctor is inadequate. When they tell the doctor about their health problems and pains, they are told that there is nothing wrong with them, and the diagnosis is made without

knowing the root cause. The detainees insisted that if the diagnosis made by the doctor does not reveal the cause, they should be able to go to another one for a second opinion.

Detainees are under undue stress from prolonged detention. Many detainees are mentally overwhelmed; some are depressed and take antidepressants daily. In addition, they have many complaints about their unfair treatment by bureau staff. They are not allowed access to the internet, which makes it difficult to communicate with family and friends and to apply for provisional release. Detainees complain of harassment by staff, for example staff only handed over gifts from outside visitors three days after having received them. They emphasized that the harassment causes them psychological damage. There are also grievances related to COVID-19. The fact that the bureau staff enter the detainees' rooms and touch their belongings makes them feel uneasy because they may be at risk of being infected with the virus. Some detainees have witnessed cases where the permission for provisional release is accelerated if they can prepare some amount of money. Therefore, many detainees complain about the ambiguity and unfairness of the provisional release criteria, which causes them stress and mental problems.

## **5. Conclusion**

### **RQ 1) What difficulties do some refugee applicants in Aichi Prefecture face in their daily lives?**

Some refugee applicants in Aichi Prefecture, especially those on provisional release, face difficulties during the following three periods.

- (1) Application processing period for refugee status
- (2) Detention period
- (3) Provisional release period

During the first period, both interviewees did not have access to various public services because they did not have the status of residence, or it had expired. When they applied for refugee status, they also faced difficulties meeting Japan's screening criteria to prove the applicability of status. During the second period, both of them had experienced prolonged detention, and it was very stressful and psychologically damaging for them. As is clear from the situation of the detainees in the detention facility at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau, inadequate medical care, prolonged detention, and unfair treatment by the staff were the main causes. During the third period, they mainly have faced institutional, financial, mental health, and physical health problems. As for the impact of COVID-19, they have suffered a lot of negative effects such as loss of income and many opportunities to interact with people. On the other hand, the positive impacts were a reduction in the number of appearances at the regional immigration services bureau and a reduction in the risk of being detained, which reduced their mental stress.

**RQ 2) What support do some refugee applicants in Aichi Prefecture need to overcome the difficulties?**

The operation of the refugee system is left to the judgment of each country that has ratified the Refugee Convention, and so there is a limit to questioning the system based on the number of refugees recognized. It is also true that refugee status recognition is not an important social issue for most people, as it does not affect their daily lives. However, it cannot be a reason for accepting the current situation of refugee applicants. Human rights should be guaranteed to everyone, including refugee applicants. Regardless of how Japan started accepting refugees, since Japan has ratified the Refugee Convention and is operating the system, it is not irrelevant for people living in Japanese society. People should know why the refugee applicants came to Japan and what kind of life they are leading. The interest of many people can influence public opinion and contribute to the implementation of the current refugee status system with human rights guarantees. The interest of many people can influence public opinion and contribute to the implementation of the current refugee status system with human rights guarantees.

People's daily material and emotional support for refugee applicants and people on provisional releases are essential. However, the difficulties have not been resolved for a long time, and the support provided by civil society is still insufficient. In order to solve these problems, it is important for as many people as possible to know about the current situation of refugee applicants and people on provisional releases in Japanese society and the challenges they face, and to discuss what support they need and what is necessary to create a society in which they can play an active role. The only way to change the current situation is for us, as members of civil society, to take action and create change little by little. As more people become interested and involved in this issue, public opinion will be fostered, and it will be possible to work towards solving the structural problems that currently stand in the way of refugee applicants.

In this research, we interviewed a limited number of people, two refugee applicants, with support from START. We also described the current situation as seen by the detainees in the detention facility at the Nagoya Regional Immigration Services Bureau only. Therefore, the limitation of this research is that it does not capture the entire picture of refugee applicants in Aichi Prefecture. Future research should focus on the overall picture of refugee applicants in Aichi Prefecture and the nation as a whole.

**Reference (additional only in the English version)**

UNHCR. (2018). "Why 'Undocumented' or 'Irregular'?" [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet\\_EN\\_PICUM.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet_EN_PICUM.pdf)



ワーキンググループ2  
在日フィリピン人

名古屋の在日フィリピン人コミュニティと COVID-19

グループメンバー：

今井 地洋

山内 梨湖

高木 梨央

指導教員：

日下 渉

## 目次

1. はじめに
  2. 先行研究
    - 2.1 フィリピンコミュニティの組織力
    - 2.2 栄東フィリピンコミュニティの歴史や特性
    - 2.3 フィリピン人エンターテイナーのポリティクス
    - 2.4 地域共生のロールモデルとして
  3. 研究意義
  4. 調査方法
  5. 事前調査
  6. リサーチクエスチョン
  7. インタビュー内容
    - 7.1 フィリピン人移住者センター バージ石原氏
    - 7.2 中島弘象氏
    - 7.3 国際子ども学校 ELCC ネストールプノ氏
  8. 分析
  9. 結論
- 参考文献

## 1. はじめに

本レポートの目的は、名古屋のフィリピンコミュニティの状況に精通している人物へのインタビュー調査を通じ、フィリピンコミュニティの役割と課題、そしてコロナ禍による変化について明らかにすることである。日本に住む在日フィリピン人は2018年現在で27万人程度おり、在留資格としては永住者が最多で49%、続いて定住者20%、技能実習生13%、日本人の配偶者等10%と続く。また、日本で暮らすフィリピン人のうち、78%が女性と、特筆すべき人口構造となっている(在留外国人統計)。愛知県は3万7千人と、東京をも上回り最も多い在日フィリピン人を抱える都道府県となっており、中でも名古屋市中区の繁華街、栄東エリアにはフィリピンパブなど、エンターテインメント産業に従事するフィリピン人女性が多いことが特徴的である。

2020年から現在に至るまで世界中で猛威を振るっているCOVID-19の流行は日本にも大きな影響をもたらしたが、この打撃は名古屋のフィリピンコミュニティにおいて特に深刻である。多くの働き手を抱えるエンターテインメント産業では休業要請、営業時間短縮要請を受けた。それに伴い客足は減少し、ここで働くフィリピン人女性はもともと多くはなかった収入も減少したため経済的に大きな打撃を受けた。経済面にとどまらず、帰国ができなくなったことによる超過滞在の発生や、これらを含む不法滞在のためにワクチンや感染症検査、公的支援などを受けづらいという問題も発生した。言語の壁も大きく、日本人でさえも難解な公的支援や申し込みを在日外国人が理解するのは非常に困難であった。一方でフィリピンコミュニティはコロナ禍以前から教会を基盤とした強い組織力を持っており、コロナ禍においてもSNSなど様々なリソースを活用して情報提供や生活支援など様々な形で相互扶助を行い、生き残りを図ろうとしてきた。しかしながらフィリピン人の中には仕事や不法滞在その他の状況により社会的スティグマを抱える人々も存在し、そうした人はこの相互扶助にアクセスしづらいという現状がある。

本稿では、名古屋の在日フィリピン人コミュニティの特徴と現状、そして今後の課題に焦点を当て、インタビューをもとに考察する。初めに先行研究や研究意義、調査方法、事前調査、リサーチクエスチョンについて提示する。その後、3名のインタビュー内容を紹介し、それに基づいて分析する。最後にまとめと結論を述べる。

## 2. 先行研究

先行研究ではフィリピン人コミュニティの組織力について、また名古屋栄におけるフィリピンコミュニティの歴史や特性、地域共生について述べる。

### 2.1 フィリピンコミュニティの組織力

阿部(2005)によると、フィリピンは国家を挙げて出稼ぎ労働者を派遣し、送金によって外貨を獲得するという成長戦略を確立し、1982年の海外雇用庁設立を経て、フィリピンはアジア随一の労働者送出国となっている。その関係もあり日本のみならず世界中に多くのフィリピンコミュニティが存在して

いる。このようなフィリピンコミュニティの特徴として、教会を中心とした卓越な組織力を持っており、法的な脆弱性に起因する様々な社会的問題に直面しながらも地域社会の様々な集団との調和的な共存を重要視している点が挙げられる。またこの卓越した組織力は彼らが他の国籍の移民グループを組織・形成し、支援を拡大するのに役立っており、こうした国際的なネットワーク能力を「フィリピン人移民のつながり」と呼び、他の（非フィリピン人）移民の組織化を支援している。このことからフィリピン人は「組織化の先生」ともいわれるほどである。一方で彼らは収入が多くはない中、現地での生活費を賄うだけでなく、フィリピン本国への送金を目的として渡航していることから多くが不安定な経済状況にある。そうした中で組織化を行い、情報提供や生活支援など、広範かつ強固な相互扶助システムを持っている。

## 2.2 栄東フィリピンコミュニティの歴史や特性

高畑(2012)によると、名古屋市の繁華街栄東には、エンターテイメントを提供する店が多くあり、仕事や生活の面で多くのフィリピン人が名古屋に集まっている。現在愛知県には多くのフィリピン人が在住しているが、技能実習生や工場労働者を多く抱える瀬戸、知立、豊田などと異なり、栄東にはサービス業に従事するフィリピン人が多く居住する。栄東エリアは 1960～70 年代から繁華街として発展し、1980 年代ごろからの興行ビザ隆盛によるフィリピン人女性の集団流入によりフィリピンコミュニティ形成が加速した。この興行ビザにより入国し、エンターテイナーとしてフィリピンパブなど、繁華街で働く特に女性は、「ニューカマー」と呼ばれ、新しいフィリピンコミュニティの象徴的存在であった。しかしながら、2005 年の法改正によりビザ発給要件が厳格化され、興行ビザを利用したフィリピン人エンターテイナーの入国が大幅に減少し、その結果、栄東地区の多くの店舗はフィリピン人労働者の不足により閉店するか、他の国籍のエンターテイナーを雇わなければならなくなった。ところが以降のフィリピン人エンターテイナーの入国は、日本人男性と書類上の結婚をさせて在留資格を得る偽装結婚など、興行ビザに頼らず行われることがメインとなり、今日まで継続している。

## 2.3 フィリピン人エンターテイナーのポリティクス

前述のとおり興行ビザが厳格化された現在でもフィリピン人エンターテイナーとしての女性の入国は継続しており、阿部(2005)によると、そこにはプロダクションを通じたシステム化された移住労働市場が形成されている。エンターテイナーとして日本へ渡航することを希望する女性は、現地プロダクションと契約し、労働先及び居住地が事前に決定されるとともに、仕事や生活が管理され、自由も制限されている。これは偽造ビザや目的外の入国が出入国管理及び難民認定法により本人だけでなく、プロダクションの監督責任を含め厳しく処罰されるために非常に敏感になっている。職場での接客パフォーマンスに関しては、それを維持するために規則・罰則やシステム・訓練、さらには徹底的な監視により管理している。住居においてもカメラによる監視や外出制限により自由を厳しく制限されている。このような空間的管理がエンターテイナーの逃走を未然に防止するというシステムを構築するとともに、不法滞在者の素性が明るみに出にくい構造を生み出している。



## 2.4 地域共生のロールモデルとして

高畑(2012)によると、栄東では2000年に「フィリピン人移住者センター(FMC)」が地域唯一のエスニックコミュニティとして開設され、以後防災訓練や夏祭り等のイベント、情報提供、生活支援などフィリピンコミュニティのハブとして活動している。こうしたセンターの存在は前述したような相互扶助システムの中核としても大変重要であるが、地域共生という点でも大きな意義のあるものである。外国人コミュニティと地域住民、また地域自治体の間では情報共有が十分に行われず、心の壁が生まれてしまうことがある。事実2002年ごろまでは栄東でもそのような状況が発生していた。2002年には中区が多文化共生に関する調査を始め、2003年にはFMCによる、池田公園の清掃事業、また地区内の防災訓練の参加をきっかけに栄東では現地住民とフィリピン人コミュニティの間での多文化共生意識が芽生えていった。現在ではフィリピン人との地域共生は「中区の魅力づくり」の一つとしてとらえられ、FMCはフィリピン人コミュニティと現地住民、そして区職員との懸け橋として「ボトムアップ型」の外国人施策に貢献している。この事例は多くの地域で課題となっている外国人コミュニティと現地住民の共生のロールモデルになりうるものである。

## 3. 研究意義

最新の話題であり、現在研究途上である「名古屋のフィリピン人・コミュニティとCOVID-19の関わり」について調査をすることで、パンデミックの打撃に関して在日フィリピンコミュニティにおいてはどのような特徴が見いだせるかを考察する。また、パンデミック以後でコミュニティ内での連携や組織化という観点でどのような変化があったのかを明らかにする。そして今後のフィリピン人コミュニティおよび日本にある他の外国人コミュニティにおける、COVID-19の影響に対する働きかけや向き合い方に貢献することができる。

## 4. 調査方法

先行研究と事前調査(Razel Navalta氏へのインタビュー)に基づいてリサーチクエスチョンをたて、バージ石原氏、中島弘象氏、ネストールプノ氏の3人にインタビューを行なった。

## 5. 事前調査

事前調査では、名古屋大学大学院国際開発研究科の博士課程に在籍する学生で、在名古屋フィリピン総領事館に勤務されているRazel Navalta氏にインタビューを行い、感染症の影響がフィリピンコミュニティにもたらした影響について伺うことができた。そこで大きく分けて、①仕事、ビザの問題、②言語の問題、③日本人との結婚、それに付随する問題、④教会の役割の4つについてフィリピンコミュニティでの現状を伺った。

①仕事、ビザの問題では、栄東において多くの人が従事するエンターテイメント産業ではもともと収入が少ないうえ、パンデミックによる打撃が大きいこと、また一時ビザによる超過滞在など不正滞

在も多く、ワクチン、検査、公的支援などを受けられないといった問題が挙げられた。女性は偽装結婚による滞在も多く、社会的スティグマを抱えており支援や相互扶助システムにアクセスしにくい状況があることも示唆された。

②言語の問題に関しては、公的書類等で言語の壁は大きく、しばしば困難を伴うものの、コミュニティ内での翻訳、情報共有など助け合いが活発であること、また名古屋のフィリピンコミュニティでは相互扶助や、タガログ語による公的情報など恵まれた部類であることも示された。

③日本人との結婚、それに付随する問題に関してはシングルマザー、また偽装結婚者の脆弱な生活基盤が示唆された。偽装結婚はじめとした日本人との結婚は離婚率が高く、シングルマザーが多く存在すること、ひとり親と二人親では生活基盤に差があるほか、女性側が元夫の養育義務について知らない場合も多いこと、シングルマザーは元々の収入が少なく、かつエンタメ産業への依存度も高く、パンデミックの影響が大きいこと、そして既婚でも男性側の収入が十分でないケースも多く、妻も働く必要があるといった事例が挙げられた。

最後に④教会の役割としては、フィリピンがカトリック教国であることもあり、名古屋のフィリピンコミュニティ内においても教会を基盤としたコミュニティ形成が顕著で、こうしたコミュニティが相互扶助など重要な役割を担っていることが示された。

## 6. リサーチクエスト

研究課題の中心である「コロナ禍における、名古屋のフィリピン人コミュニティが抱える課題」のもと、

- 名古屋の在日フィリピン人コミュニティの主な特徴はなにか
- COVID-19 は名古屋の在日フィリピン人およびコミュニティにどのような打撃を与えたか  
(負の影響だけなのか、それともポジティブな影響もあるのか)
- フィリピンコミュニティが世界的に有している「強固な組織力」や相互扶助システムはコロナ禍において機能したのか
- 名古屋のフィリピン人コミュニティの相互扶助システムは全ての人に行き渡っているのか
- ポストコロナにおける、名古屋のフィリピン人コミュニティやその他の在日外国人コミュニティの今後の課題と展望はなにか

という問いを立て、インタビュー及び分析を行った。

## 7. インタビュー内容

### 7.1 フィリピン人移住者センター バージ石原氏

バージ石原氏はフィリピン人移住者センター（FMC）の代表を務めている。ビザに関すること、経済的なことのようにフィリピンコミュニティの全般的な問題点や、コロナ禍における問題点をお伺いした。特にフィリピン女性が受けている打撃やサポートについてお話をお伺いすることができた。

#### [コロナ関連]

コロナの影響を一番受けたのは、やはり経済面である。仕事の時間の短縮、それに伴う収入の減少、女性だけではなく配偶者への影響も少なからずある。シングルマザーのフィリピン人女性は二つの仕事を掛け持ちしているケースが多い。具体的には、昼間にはホテルの清掃やお弁当屋に従事している。夜間にはフィリピンパブで働く女性が多数を占めている。昼夜問わず時間短縮営業の影響を受けて雇用時間が削減されて収入の減少に繋がっている。

また、仕事関係の問題が家庭の問題に発展しているケースがある。在宅ワークにより、自宅にいる時間増えたことによる夫婦間の口喧嘩、飲酒の回数が増えたことによる DV 被害者が増加している。インタビューを行なった時点では、DV 被害の相談のために警察に行っているフィリピン人女性が 4 人ほどいた。さらに、夫婦間の問題は子供たちにも大きく影響している。「学校に行く意欲が低下した」のように、両親が経済的に不安定な状況に陥ると子供にも影響してその趣旨の相談も増加傾向にあるとのことだった。これらの状況を改善するため、フィリピン人は、許可を得て自宅でフィリピンのお菓子やパン作り、野菜の栽培を通して少しでも収入を向上させる取り組みを行なっている。自ら仕事を探して行動を起こしており、お互いで助け合いながら生き抜くという印象を受けた。

#### [コロナ禍におけるサポート面]

フィリピン人移住者センター（FMC）とは、生活保護の申請のサポート、ハローワークの紹介、food bank からの食べ物を提供するようにサポートを通して困っているフィリピン人を助ける場である。町内会の方々が、食べ物の支援や自粛中には玄関に必要なものを用意してくれたようで、周りのサポートの必要性を改めて実感しているようであった。バージ氏は、サポートは繰り返し行うことが重要であるため「防災訓練のように教育していくべき」と述べていた。コロナ禍でフィリピン人たちは地位や収入に捉われずコミュニティ内でお互いが協力を惜しまないという特性を表している。

#### [フィリピンコミュニティ内の情報源]

在日フィリピン人は、主に Facebook から情報を得ている。インタビュー時には、コロナの影響により教会でのミサを通して情報共有ができない状況であった。そのため、教会や行政からの情報も Facebook を通して共有している。県と市といった行政からの情報提供は非常に複雑であるため、コミュニティ内で情報をシェアしている。日本語に自信のない人は日本語が理解できる人に協力してもらう。"Work together"（助け合い）の精神を大切にしている事が伺えた。FMC では、それらの情報が全員

に行き渡るように何度も情報を流すという対策を取っている。また、パンデミックによって生活状況が変化したため、バージ氏は一人一人と連絡を取り合い、相談を受けて個々に対応を行なっている。さらに、FMC は困ったときに頼る場所であるということをコミュニティ全体で周知するとともに、FMC のドアには「このような問題に直面した際には、この電話番号に電話をする」と記されており、情報を見逃さない取り組みを通じて問題解決を促進している。

### [在日フィリピン人の状況]

在留期間の更新（延長）又は在留資格の変更を受けないで、在留期間経過後も日本に在留しているフィリピン人、サポートを受けられていない人がいるという状況である。また、シングルマザーのフィリピン人女性が抱える問題に寄り添うためには、一人でも多くの女性が自立できるような教育の提供、自己啓発の促進が必要不可欠である。

### [今後の課題]

在日フィリピン人が抱える今後の課題は大きく分けて以下の二つである。一つ目の高齢化は、今後の日本社会での問題であると共に、栄東エリアのフィリピンコミュニティにおいても同様である。コロナ関係の情報を含めてオンライン化が進んでいるため、高齢者は利用方法がわからず Facebook からの情報受け取りにくい。情報からの孤立と共に、高齢者の社会の中での孤立化が懸念される。例えば、配偶者の日本人男性が亡くなった場合、様々な手続きや名義変更が必要となる。また、カードの支払い請求のように配偶者が亡くなった後に知らないお金の存在が明らかになる場合がある。カードの支払い請求が届いても支払い方法が分からない、手続き方法が分からない。生活のために仕事を探さなければならないという状況に陥る人は少なくない。バージ氏は、フィリピン人の状況を把握するために調査を行なっている。FMC では、住民票の取得に市役所まで同行する、のようにわかる限りの情報と手続き支援を当事者たちに行なっている。しかしながら、遺族年金や厚生年金のように行政に関連する手続きは複雑である。バージ氏のように地方行政に詳しい方でさえも自らのサポートを通して初めて経験した。行政の書類関係の手続きは困難を極めていることは明白である。今後は高齢化も進むためそのような支援のより一層の強化が必要不可欠である。

二つ目の課題は、次世代の FMC を養成していくことである。その背景として日本国籍を有していても日本語を流暢に話すことができない、書くことが困難な子供たちは学校教育に参加することが難しい。そのため、バージ氏は Facetime や Zoom を活用してコミュニティ内の日本語学校を子供達に提供していきたいと考えている。

## 7.2 中島弘象氏

中島氏は、フィリピンパブを中心に取材や執筆活動を行なっている。そこでインタビューでは、フィリピンパブで働く女性の背景、状況、今後の課題について伺いました。

### [フィリピンパブで働く女性]

はじめに、フィリピンパブに従事する女性はフリーとタレントに区分される。フリーとは、自分の状況に応じて働き、辞めたい場合には辞められる人のことを指す。タレントは、契約に関する正式な書類はなく、ブローカーとの契約関係にあるため外出の制限、休日はほとんどなく働くように縛られた環境下で働いている。一見するとフリーとして働く女性はタレントに比べて好条件のようであるが、フリーの場合は光熱費の捻出や自分で家を借りる必要があり、異国の地である日本で自分の生活を自分で守らなければならない。しかしながら、介護職に転職などの選択肢が広い事が利点である。一方で、タレントの女性には契約があるため選択肢がないという弱点がある。タレントからフリーになるためには、契約まで勤め上げる、日本人と結婚する、一年100万円で契約期間分を支払う、という方法があるそうだ。どちらの区分にせよ、フィリピンパブで働く彼女たちの環境は良いものではない。彼女たちはブローカーを通して日本においてフィリピンパブ嬢として働いている。縛られた環境下に置かれているが、彼女たちは日本に来ることができたのはブローカーのおかげという支配された状況に置かれているため、ブローカーに対して反抗する人はいない。また、中島氏が知っている99%のタレント女性は偽装結婚である。フリーかタレントかを区別するのも困難であり、住民票等から確認するしか方法はないとのこと。

### [コロナ禍で生じた問題点]

コロナ禍で提供されている行政からの公的支援を受けられない女性がいる。具体的には、一人で外出することを禁じられている場合、公的機関の場所を知らない事が挙げられる。加えて、マイナンバーを作ると偽装結婚した住所に書類が届くため作ることができない、公的な機関に行くと偽装結婚が発覚するリスクが大きいため助けてもらうよりもそれに伴うリスクが怖く、公的支援から遠ざかるのが現実である。技能実習生のように法的に認められている人は声をあげる事ができるが、グレーな存在であるエンターテイナーは声をあげる事が不可能である。また、コロナ禍で休業した場合の給料が保証されているかも把握しきれず、ほとんどはマネージャーによって異なる。加えて、フィリピンパブで働く女性の問題点としては、フィリピンコミュニティと繋がれない人が多数いるという事である。そこで、様々な役割の人が存在するコミュニティとの連携ができる事が理想である。しかし、現実的にそれは実現できていない可能性が高い。その理由として、当事者がコミュニティに相談して、助けを求めているのかどうか要因として挙げられる。なぜならば、特定の人に限定して相談をしている場合があるからである。それでもなお、コミュニティとの連携は彼女たちの生活向上に少しでも役立つのではないだろうか。

### [縛られた状況下でも日本での生活を選択する理由とは]

他の職種と比較して給料が高いということが挙げられる。それに足してプレゼント等を獲得できるという理由から日本での生活を選ぶフィリピン人女性は多い。フィリピンは、家族の繋がりが非常に強い国であるのと同時に誰かに頼らないと生きていけない人が多い社会である。フィリピンパブで働く女性には、母国の家族の生活を支える、親孝行をするためといったような母国のプレッシャーに応えるためという背景がある。中島氏はこの状況をブローカーより家族の方が彼女たちを縛っているとのこと。

日本の政策として国会議員は、非合法できた人は自己責任で行動してほしい、違法で入国した人たちは票に繋がらないからそもそも興味無い、見て見ぬふり、合法の人が問題に直面しているなら助けるけどという考え方を持っているように見受けられることができる。また、作る側に良い制度の構築や情報提供に対して強い思いがあったとしても、受け取る側(例えば在日フィリピン人)の関心によってそれは利益に働く場合とそうでない場合がある。

例えば、国民の生活向上のための制度を構築するためにアンケートを実施したとする。自分たちの生活のためであっても、関心がなければアンケートに答える人は微々たるものである。そのため、フィリピン人女性のサポートに関しては、友達関係を続けることで何かサポートがある時にサポートを提供する、わからないことがある両者でお互いに補うという関係性が大切であると言える。

### 7.3 国際子ども学校 ELCC ネストールプノ氏

ネストールプノ氏は、国際子ども学校 ELCC の代表を務めている。コロナによって在日フィリピン人が受けた打撃をお伺いした。その中で、特に子供達が受けた影響についてお話を聞く事ができた。

#### [ELCC について]

ネストールプノ氏が代表を務める国際子ども学校 (ELCC) は、ビザを持っていない子供たちや公教育を受けられない子供たちがいるという背景と、母親たちによる子供の居場所、学び場作りの要望をきっかけに始まった。在日フィリピン人の子供たちが経験、教育を受けられる場所を提供するための学校である。1998 年に設立され、現在は名古屋青年センターにて教会の献金や個別のサポート、センターの部屋の貸出やボランティアスタッフの協力によって経営維持しながら運営している。現時点で、20 名の教員スタッフがボランティアとして子供たちの指導を行っている。「これまで通ってきた子どもは延 400 人あまり。教会関係者、市民団体と連携し働きかけた結果、2002 年 3 月以降に名古屋市は外国人登録のない子どもたちの就学を認めるようになり、ELCC の子どもたちも地域の公立学校に編入できるようになった。また、滞在資格をもたない家族や子どもたちが在留資格を得られるように、弁護士グループや市民団体の協力を得て行政に働きかけた結果、これまで 8 家族 26 名が日本での在留資格を得ることができた。」 (名古屋学生青年センター)

## [COVID-19による影響とELCCによるサポート]

母親たちの状況としては、（他の二人のインタビューでも話題に上がっていたように）COVID-19の影響で緊急事態宣言中におみせの営業状況が厳しくなったことで彼らの多くが休業や失業をした。それにより収入が減少してしまうケースが最も大きな問題として挙げられるとネストール氏は指摘した。また、ELCCも同様に感染拡大の影響で4ヶ月ほど一時的に休校を余儀なくされた。これらに伴い在日フィリピン人の生活は一変した。具体的には、ELCCの一時休校によって子供たちの居場所が減り、オンライン授業により在宅の時間が増加したため、子供たちが孤立する可能性が危惧された。さらには労働状況の変化、収入の減少によって家庭環境にも負の影響が見られるケースがあり、親やたちのダメージは子供達にも負の影響をもたらした。また、子供だけでなく親たちもダメージを受けている。特にシングルマザーなど一人親世帯からは、コロナ禍において収入をはじめとする生活面や子供の感染の心配などでネストール氏のもとにも多くの相談が持ちかけられていたという。さらに、パンデミック中にフィリピンへ帰国することができず、保有するビザが切れたり、ビザが切れていなくても在留カードが切れてしまうというケースが見受けられたという。

コロナ禍の支援に関しては、食料の支援、消毒液等の支援は、複数のコミュニティで情報を回していた。バージ氏と同様に主にFacebook(英語・タガログ語)で情報交換を行なっている。中区からの情報をタガログ語に訳して共有したり、給付金の情報とそのプロセスも行政からネストール氏、ネストール氏からコミュニティにシェアしている。加えて、ビザや在留カードに関する事、経済的な事、日常生活の事、入管関係の情報もネストール氏は発信をしている。給付金の申請手続や自粛期間中の入管関係の手続はネストール氏でさえも困難であった。

## [今後の課題]

ネストール氏は、今回のパンデミックを通して日本の行政がいかに善意のボランティアに依存しているかを改めて確認したという。これは他の2つのインタビューでも指摘されていた点であり、今後の名古屋のフィリピン人コミュニティにとって重要な点になり得ると考えられる。パンデミック以前には既に、ELCCは教会や市民団体との協働によって子供たちの就学に関する承認や家族の在留資格の確保を実現してきた。COVID-19の影響によってELCCの運営状況や子供たちの学習環境に関する困難に直面した。その状況下で、在日フィリピン人の子供たちの教育権利や家族の生活のために行政へ働きかける取り組みの重要性が再確認された。今後はより一層、様々なコミュニティやアクターとの繋がりを強化し、行政への提言や人々に対するサポートをより促進していくために、情報共有など協力する場を増やすべきだと考えられる。

## 8. 分析

バージ氏、中島氏、ネストール氏のインタビューを通して、やはり COVID-19 の影響で働く人々の収入や生活がこれまで以上に厳しくなったことが最も大きく深刻な問題であるという共通点が明らかになった。これは、収入の問題にとどまらず、在宅時間の増加も相まって DV 被害件数の増加や子供の孤立、さらには高齢者の孤立の危惧がより高まる結果となっている。一方で、COVID-19 パンデミックは、フィリピンコミュニティの特徴である *work together*（助け合い）や SNS での情報共有の重要性、物資支援の中心的役割などのコミュニティ自体の存在の大きさや役割の需要が顕著になる機会でもあったと言える。

全てのインタビューで示唆された日本の行政の課題とそれに対する働きかけは、今後のコミュニティにとって大変大きな要素となっていくだろう。本来行政が行うべきサポートをボランティアに依存する傾向が強いという事実に対し、今後フィリピンコミュニティ同士や自治体などの他アクターと協力しあって提言活動などを行うことが期待される。その理想に向けた行動として、2021年10月24日にオンラインで実施された日本国内の在日フィリピン人コミュニティのリーダー相談会は今後のネットワーク構築及びパートナーシップの重要性を位置付けるものであろう。この相談会では主に、全国のフィリピン人コミュニティがコロナ禍において抱える課題や影響などを共有しあった（在日フィリピン人コミュニティリーダー協議会報告書, 2021）。今後このような繋がる機会が促進・増加されていくことが期待される。今後のサポートに関しては、バージ氏の「人々に対して、食料などを備えておくことや手洗いうがい、相互扶助などの重要性を繰り返し伝えサポートしていくべき」という意見と中島氏「サポートはそれを受ける本人の意思に基づいて行われるべき」という異なる視点からの主張が見受けられた。これら二つの意見を組み合わせると、「必要としている全ての人々が適切なサポートを受けられるように、コミュニティは万全な準備と定期的なアップデートを行い、需要に応じて提供できるようにすべき」という今後の課題がみえる。

次に、インタビューで伺ったフィリピンコミュニティの状況と、経済・文化・歴史的背景との関連性について考察する。とくにフィリピン人が抱える経済的脆弱性、母国にいる親族との関係性と送金の負担、名古屋の在日フィリピン人の歴史的背景が、今回行ったインタビュー結果と関連している可能性をここで提示したい。先行研究で触れたように、フィリピンは国を挙げて出稼ぎ、送金というビジネスモデルを確立させている。栄東エリアでは、中でも女性のエンターテインメント産業への依存が2005年の入管法厳格化以前、以後ともに強くなっており、こうしたエンターテインメント産業への依存がパンデミックによる打撃を増大させた。現在名古屋で暮らす在日フィリピン人もこれらの要素と関連した環境で生活しており、その周縁化された状況が COVID-19 によってより悪化されたと考えられる。さらに、既存のコミュニティ同士の繋がり限界も見えてきたことで、サポートの準備の充足やネットワーク及びパートナーシップの強化、そしてそれによる行政への働きかけ、さらには行政との密接な関係作りといった、今後の改善点及び課題が浮き彫りとなった。ワクチン等の公的情報やその翻訳を提供し合う SNS 等の共有コミュニティ、経済・教育支援を含む生活支援など、コロナ禍においてに



再確認されたコミュニティの役割の重要性や連携強化などを今後より一層行っていくことで、ポストコロナにおいても他の在日外国人コミュニティのロールモデルとなり得るのではないだろうか。

## 9. 結論

本レポートでは、3名のインタビューを通して「名古屋におけるフィリピンコミュニティの特徴的役割とCOVID-19による影響」について考察した。名古屋におけるフィリピン人やフィリピンコミュニティの特徴である強い結束力・助け合いやSNSでの情報交換、自治体との繋がり、パンデミックによる経済的打撃や、エンターテインメント産業で働く人々の社会的スティグマなど、正負の両面がCOVID-19によって顕在化し、そこから具体的な今後の課題と展望へと繋がっていることが伺えた。ここまでの内容を考慮すると、名古屋におけるフィリピン人コミュニティは場所としてのコミュニティというよりも、人々の繋がりを強化し情報を共有する広範なネットワークという意味でのコミュニティだと考えられる。そして、今後一層フィリピンの人々が名古屋で快適に生活をするための、多様なセクターとの掛橋的存在になるのではないかとという展望も見込まれており、最近実施された在日フィリピン人コミュニティ集会のように、実現のためのアクションが既に起きつつある。これらはCOVID-19によって名古屋のフィリピン人コミュニティの役割や在日フィリピン人の特徴が再評価されたことを示唆している。

一方で、ブローカーとの繋がりが故に一人での外出や行政への申請ができないなど、不法滞在や職に起因する社会的スティグマ、また厳しい管理下にある労働システムに囚われているためにこうした相互扶助コミュニティにアクセスできない在日フィリピン人が存在することも、先行研究や中島氏へのインタビューを通じて示唆された。そのような状況に直面している人々に対する相互扶助システムの浸透や、明るみに出ない不法滞在に起因する法的支援の制限や厳しい管理下での労働システムが、行政と自治体との緊密な連携により改善されてゆくことが望まれる。今後の名古屋のフィリピン人コミュニティが互いに支え合い、行政や地域の団体など多様なアクターと連携し、在日フィリピン人ひいては他の在日外国人の方々がこれまで以上に充実したサポートや生活を獲得できる社会を創り出すことを期待する。そして、このような社会の実現に向けて、私たち名古屋の学生も当事者の方々とコミュニティと繋がり支え合う関係性を築いていきたい。



バージ石原氏 (2021年9月2日)



フィリピン料理 (2021年9月2日)



中島弘象氏 (2021年9月2日)



ネストールプノ氏 (2021年10月20日)

## 参考文献

- 阿部亮吾. (2005). 「フィリピン人女性エンターテイナーのパフォーマンスをめぐるポリティクス」 『地理学評論』 78(14) : 951-975.
- 萩野剛史. (2020). 「新型コロナウイルスが在日外国人の生活にもたらした影響とその対応」 『東洋大学社会福祉研究』 13 : 12-19.
- 加藤剛. (2010). 『もっと知ろう！わたしたちの隣人』 世界思想社.
- 清水奈名子. (2021). 「在日外国人労働者が直面した困難—コロナ禍の影響を受けた技能実習生を中心として—」 『宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター年報』 13 : 35-43.
- 鈴木江理子. (2020). 「コロナから問う移民 / 外国人政策—非常時に翻弄される「不自由な労働者」たち—」 『国土館人文科学論集』 2 : 55-63.
- 高畑幸. (2012). 「大都市の繁華街と移民女性 名古屋市中区栄東地区のフィリピンコミュニティは何を変えたか」 『社会学評論』 62(4) : 504-520.
- 中島弘象. (2017). 『フィリピンパブ嬢の社会学』 新潮新書.
- 名古屋学生青年センター. 「国際子ども学校 ELCC」 <http://www.nskk.org/chubu/nyc/activities/elcc> (2021年12月10日)
- Takahata, S. (2007). The Filipino Community in Downtown Nagoya: Local and International Networking. *Contemporary sociology*, 8: 73-83.

この報告書の執筆にあたり、筆者3名が翻訳に携わったレポートを参考にした。

「在日フィリピン人コミュニティリーダー協議会報告書」



**Working Group 2**  
**Filipinos in Japan**  
*(Mga Pilipino sa bansang Hapon)*

**The Filipino Community in Nagoya City and COVID-19**

**Group members:**

Chihiro Imai

Yamauchi

Rio Takagi

**Advisor:**

Dr. Wataru Kusaka

## **Table of Contents**

1. Introduction
2. Previous Studies
  - 2.1 Organizational Power of the Filipino Community
  - 2.2 History and Characteristics of the Sakae-higashi Filipino Community
  - 2.3 Politics of the Filipino Entertainers
  - 2.4 As a Role Model of Harmonious Coexistence of Various Groups in the Community
3. Significance of Research
4. Methodology
5. Preliminary Survey
6. Research Questions
7. Interviews
  - 7.1 Ms. Virgie Ishihara, Filipino Migrant Center
  - 7.2 Mr. Kosho Nakashima
  - 7.3 Mr. Nestor Puno, Ecumenical Learning Center for Children (ELCC)
8. Analysis
9. Conclusion

## 1. Introduction

This study aims to clarify the role of the Filipino community in Nagoya city and the challenges caused by COVID-19 through interviews with people who are familiar with the situation. As of 2018, approximately 270,000 Filipinos live in Japan. 49% have permanent resident status, 20% hold long-term resident status, 13% are technical intern trainees, and 10% are Japanese spouses. The unique demographic structure is that 78% of Filipinos living in Japan are female. 37,000 Filipinos live in Aichi Prefecture, which is more than in Tokyo. Many Filipino women in Aichi are engaged in the entertainment industry in the downtown area of Naka ward, and the Filipino pubs in the Sakae-higashi area in Nagoya.

The COVID-19 pandemic, which has been rampant worldwide since 2020, has significantly impacted Japan. It brought severe damage to the Filipino community in Nagoya in particular. The entertainment industry, which employs many workers, received requests to suspend its business and shorten business hours. As a result, the number of customers decreased, thereby causing a significant financial blow. The income of Filipino women, which was not initially high, was also reduced. In addition to the economic impact, their inability to return home has also caused them to overstay their visas. Their illegal status has made it difficult for them to receive vaccines, COVID-19 infectious tests, and public assistance. Since the application process and procedures for public support are difficult to understand even for Japanese people, it was extremely challenging for many foreign residents in Japan who also face a language barrier. On the other hand, Filipinos living in Japan have been providing mutual aid in various ways, such as disseminating information about livelihood support by utilizing various channels like SNS. Filipinos have had a strong organizational power based on the church. However, some of them have difficulty accessing the mutual aid system since they suffer from social stigma due to their work, illegal residence status, or other issues.

This paper, by conducting a number of interviews, will look at the characteristics, current situation, and future challenges of the Filipino community in Nagoya. First, we will examine previous research related to this topic, discuss the significance of the current study, and explain our research methods, a preliminary survey, and research questions. Following this, the interviews of three participants will be introduced and analyzed. Finally, the results will be summarized in order to provide conclusions.

## **2. Previous Studies**

This section describes the organizational power, history, and characteristics of the Filipino community and the harmonious coexistence of various groups in Sakae ward, Nagoya.

### ***2.1 Organizational Power of the Filipino Community***

According to Abe (2005), the Philippines has established a growth strategy of dispatching migrant workers worldwide and earning foreign currency as remittances. After establishing the policy encouraging overseas employment in 1982, the Philippines became the top labor export country in Asia. Therefore, many Filipino communities exist all over the world, including Japan. One of the characteristics of the Filipino community is its superior organizational power based on the church. Filipino communities emphasize the harmonious coexistence with other groups even though they face social problems caused by legal vulnerabilities. This outstanding organizational power, called “Filipino Immigrants’ Connection,” helps other non-Filipino migrants to strengthen their networks and organize their own communities. For this reason, Filipinos are called “teachers of organization.” On the other hand, many of them are in an unstable economic situation because they cover living expenses and remit money to the Philippines from their insufficient income. Such a situation makes them organize the community and have a broad and solid mutual aid system.

### ***2.2 History and Characteristics of the Sakae-higashi Filipino Community***

According to Takahata (2012), many places offer entertainment in the downtown area of Sakae-higashi, Nagoya, where many Filipinos gather to work. Unlike the other cities in Aichi prefecture with many technical intern trainees and factory workers such as Seto, Chiryu, and Toyota, Filipinos in the Sakae-higashi area are engaged in the service industries. Sakae-higashi area was developed as a downtown in the 1960s-1970s. The formation of the Filipino community in the area has been accelerating since the 1980s when the mass influx of Filipino women began as a result of the increased number of entertainment visas being issued. Women who entered with the visa to work in the downtown area were called “Newcomers,” who symbolized the new Filipino community. However, the legal reform in 2005 tightened requirements for issuing visas, which reduced the number of Filipino entertainers entering Japan significantly. It led to a shortage of Filipino workers, and many places in Sakae-higashi had to either close or hire entertainers from other countries. Still, Filipino entertainers continue to come to Japan these days. Nevertheless, their main channel has shifted from obtaining an entertainment visa to getting a sham marriage with a Japanese man, which means Japanese men and Filipino women marry just on paper and obtain the status of residence without relying on the visa.



### ***2.3 Politics of the Filipino Entertainers***

As mentioned above, even obtaining an entertainment visa has become difficult; Filipino women still come to Japan as entertainers. According to Abe (2005), a systemized migrant labor market has been formed in Japan by entertainment production companies. A woman who wishes to enter Japan as an entertainer makes a contract with a local show biz production company in the Philippines. Since the company decides and controls where she works and lives, her freedom becomes restricted. These show biz production companies have been sensitive about the Immigration Control and Refugee Recognition Act. If the government finds women having counterfeit visas or entering Japan to engage in activities other than those for which the visas are issued, the companies will also be punished as their supervisors. To maintain good customer services at the workplace, the companies have set rules, imposed penalties, provided training, and conducted strict monitoring. In addition, the women's residences are monitored by cameras, and they have limited opportunities to go out. These spatial controls discourage entertainers from escaping and also make it difficult to identify the illegal residents in the area.

### ***2.4 As a Role Model of Harmonious Coexistence of Various Groups in the Area***

According to Takahata (2012), the Filipino Migrants Center (FMC) was established in 2000 as the only ethnic community in the Sakae-higashi area. FMC has been functioning as a hub of the Filipino community by holding disaster drills and summer festivals, disseminating information, and providing livelihood support. As mentioned in the previous section, such a center is essential as the core of the mutual aid system. FMC also plays a significant role in the harmonious coexistence with various groups in the area. In Japan, local residents and government officials sometimes create internal barriers toward foreign residents because the information has not been shared sufficiently. Such a situation existed in the Sakae-higashi area until around 2002. However, since the Naka ward office started conducting a survey on multicultural coexistence in 2002 and FMC started implementing a cleaning project in Ikeda Park and hosting disaster prevention drills in 2003, awareness of the harmonious coexistence has been raised among local residents and the Filipino community in the Sakae-higashi area. Creating a harmonious coexistence with the Filipino community is currently considered as "creating the charm of Naka Ward" by the local residents. FMC has become a bridge between the Filipino community and local residents/officials to develop "bottom-up type" policies for foreign residents. This case could be a role model of harmonious coexistence of foreign communities and local residents, which is an issue in many areas in Japan.

### **3. Significance of Research**

“Relationship between the Filipino community in Nagoya and COVID-19” is the latest research topic. Therefore, this study aims to examine the impact of the COVID-19 pandemic on the Filipino community in Nagoya by conducting interviews. This study also clarifies changes in terms of cooperation and organization within the community during the pandemic. This study will contribute to the Filipino community and other foreign residents’ communities in Japan by suggesting what future actions should be taken to deal with the impact of COVID-19.

### **4. Methodology**

After reviewing the previous research and conducting an interview with Ms. Razel Navalta as a preliminary survey, the authors interviewed Ms. Virgie Ishihara, Mr. Kosho Nakashima, and Mr. Nestor Puno.

### **5. Preliminary survey**

For the preliminary survey, we interviewed Ms. Razel Navalta, a doctoral student at the Graduate School of International Development, Nagoya University, who currently works at the Consulate-General of the Philippines in Nagoya. She told us about the impact of the pandemic on the Filipino community from four different aspects: (1) work and visa issues, (2) language issues, (3) marriage issues, and (4) the role of the church.

(1) Even before the pandemic, the income was low in the entertainment industry, where many Filipinos were engaged in the Sakae-higashi area. The impact of the pandemic has been significant for these entertainers. Since many of them are illegal residents, such as overstays, they have not had sufficient access to vaccines, COVID-19 infection tests, or public assistance. Many Filipino women have gotten sham marriages in order to stay in Japan and have consequently faced social stigma, which makes it difficult for them to access support, or rely on the mutual aid system in the Filipino community.

(2) Since the language barrier is significant in dealing with official documents, mutual assistance in translation and information sharing in Tagalog has been active within the community. The situation of the Filipino community in Nagoya is quite good compared to other areas.

(3) Ms. Navalta pointed out challenges that single mothers have faced and the vulnerability of women who have had sham marriages. Marriage with Japanese men, including sham marriages, have a high divorce rate. It causes many Filipino women to become single mothers. There is a gap in the living condition between single-parent and two-parent households. One of the reasons is that many single mothers do not know about their ex-husbands’ child-rearing obligations. Another reason is that many of them work in the entertainment

industry, and their income, which was initially low, has become reduced because of the pandemic. Women with husbands also have to work if the husbands cannot earn enough income.

(4) Since the Philippines is a predominantly Catholic country, churches play an important role. The Filipinos in Nagoya have formed church-based communities, which become the core of the mutual aid system.

## **6. Research Questions**

Under the research theme, “Challenges of the Filipino community in Nagoya under the COVID-19,” we set five research questions and conducted interviews.

- What are the main characteristics of the Filipino community in Nagoya?
- How has COVID-19 affected Filipinos and their communities in Nagoya (are there any positive impacts)?
- Did the “strong organizational power” and the mutual aid system function during the COVID-19 pandemic?
- Can everyone in the Filipino community in Nagoya access the mutual aid system?
- What are the future challenges and prospects of the Filipino community in Nagoya and other foreign residents’ communities in Japan in the Post-COVID-19 era?

## **7. Interviews**

### ***7.1 Ms. Virgie Ishihara, Filipino Migrant Center***

Ms. Virgie Ishihara is the representative of the Filipino Immigrant Center (FMC). She told us about the general challenges of the Filipino community, such as visas and financial issues. She also explained the problems during the COVID-19 pandemic, especially those that have been faced by Filipino women. She also touched on the support they provided for these women.

#### **[Impact of COVID-19]**

The most significant impact of COVID-19 was on the economy. The income of Filipino women decreased due to the reduced working hours, which also slightly affected their husbands' living conditions. Filipino single mothers tend to have two jobs. In the daytime, they work as hotel cleaning staff, lunch-box packing staff, and so on. At night, the majority of them work in Philippine pubs. Since the COVID-19 pandemic, their working hours have been reduced, and it has led to a decrease in their income.

Work-related problems sometimes have evolved into family problems. As a result of remote work, the number of quarrels between spouses increased due to longer time spent at home, and the number of domestic violence (DV) victims has increased due to the excessive drinking of alcohol. According to Ms. Virgie, approximately four Filipino women had asked police for help because of DV by the time our interview was conducted. The problems between husbands and wives have a significant impact on their children. Based on Ms. Virgie's experience, when the parents are financially unstable, their children become less motivated to go to school.

To improve these situations, Filipinos are making efforts to increase their incomes as much as possible by making Filipino sweets, baking bread, and growing vegetables at home. They were taking action by themselves and helping each other to survive.

#### **[Support under COVID-19]**

FMC has been helping Filipino community, providing assistance in applying for public assistance, referring them to the Public Employment Service Center (so-called "Hello Work"), and providing food from the food bank. The local neighborhood association members also helped Filipinos by providing food and putting necessary items at their entrance during the self-quarantine period. This kind of support from the neighbors made the Filipino community realize the importance of support from people around them. Ms. Virgie mentioned that it is essential to provide continuous support. She said, "We should educate people again and again as a disaster drill." During the pandemic, Filipinos have supported each other in the community regardless of their positions or incomes.

### **[Sources of Information within the Filipino Community]**

Filipinos in Japan receive information mainly through Facebook. Since they cannot disseminate information by attending mass at church during the COVID-19 pandemic, they have used Facebook to disseminate information from the church and the local government. They share information among the community members once they receive it from the prefectural and city government because it is difficult for them to find the necessary information by themselves. People who are not confident with the Japanese language ask some community members to translate. Filipinos value a spirit of “Work together.” According to Ms. Virgie, FMC disseminates the same information multiple times to ensure it reaches everyone in the community. She has communicated with each person in the community and provided individual consultations because their living conditions had changed during the pandemic. FMC tells everyone in the community that they can rely on it anytime in case they face troubles. A list of emergency numbers and important phone numbers to solve various problems is put on the door of FMC to encourage people to step forward.

### **[The Situation of Filipinos in Japan]**

Some Filipinos keep staying in Japan without renewing their status of residence even after it has expired. It hinders them from accessing public support. Filipino single mothers also face many problems. To overcome these situations, it is essential to educate them to become independent, and promote self-development.

### **[Future Challenges]**

According to Ms. Virgie, the future challenges faced by Filipinos in Japan can be divided into two areas. The first, is the problem of aging. This is a big challenge for Japanese society and also for the Filipino community in the Sakae-higashi area. She said elderly people have difficulties accessing online information because they are not familiar with using Facebook. As well as lack of access to information, she has a concern about the isolation of the elderly from society. For example, Filipino elder women may suffer after their Japanese spouses' death. They have to go through various procedures after the death of their husbands, but it is often too complicated for them. They also may receive their husbands' credit card bills without knowing the details. Since they do not know how to pay for the bills or how to close their husband's bank accounts, many of them might fall into the situation where they have to start working again to make ends meet. Ms. Virgie has conducted surveys to understand the situations of the Filipinos in Nagoya. FMC provides as much information and support as they can to the Filipinos in difficult situations. However, administrative procedures to receive a survivor's pension or welfare pension are too complicated even for those who are familiar with the Japanese administration system. Even Ms. Virgie, who has much knowledge and experience, has few experiences of going through these administrative procedures as a supporter. This shows that preparing the necessary documents is obviously too difficult for other Filipinos not used to the system. Ms. Virgie emphasized that the further strengthening of such support is essential as the community is aging.

The second challenge for Filipinos in Japan is how to train the next generation. Some Filipino children do not have sufficient speaking and writing skills even though they have Japanese nationality. Participating in school education is difficult for them. Ms. Virgie has a plan to provide online Japanese classes to these children through Facetime and Zoom.

## **7.2 Mr. Kosho Nakashima**

Mr. Nakashima has much experience in conducting research and writing books about Philippine pubs. He shared his knowledge about the background, current situation, and future challenges of Filipino women working in these pubs.

### **[Women Working in Philippine pubs]**

Women working in Philippine pubs are divided into “Free” and “Talent.” Free refers to women who can work as they want and can quit anytime. Talent has a contract with the broker without formal documents. They are tied up to work with restrictions on going out and only a few days-off. It seems women who work as Free are in a better situation than the ones as Talent, but they have to pay for utilities and residence to secure their lives in Japan by themselves. The advantage of being Free is that they have many options after quitting, such as being able to change employment (as care workers for example). Talent has no choice but to work at the pubs because of the contract. To become Free from being a Talent, they must either work until the contract expires, get married to a Japanese man, or pay to shorten the contract periods (one million yen per year). The working environment in the pubs is bad, whether they are Free or Talents. Filipino women working in the pubs came to Japan through brokers. Despite being in a tied-up environment, no one goes against the brokers, as they are in a dominant situation because brokers enabled them to come to Japan. According to Mr. Nakashima, 99% of Talents have gotten sham marriages. Distinguishing between Free and Talent is difficult. Checking their residence card is the only way.

### **[Impact of COVID-19]**

Some women have not received any COVID-19-related support from the government, especially if they are forbidden to go out alone or do not know where the public offices are. Even though they could apply for the Social Security and Tax Number card (so-called “My Number card”), the official documents will arrive at the address they wrote on the paper for the sham marriage, so they cannot start the procedures. They are also afraid of going to public offices to ask for support because there is a high risk that their marriage will be revealed. Unlike technical intern trainees who are legally recognized, the entertainers who fall in a gray zone cannot speak out. Their salary during the pandemic is not guaranteed if their workplaces are closed. It totally depends on their managers. The women working in the pubs also have a problem of not being connected with the Filipino communities. It is better for them to collaborate with various community members, but they tend not

to associate with the members. When the women in the pubs face difficulties, they consult with only a few specific people. This is because, in some cases, the consultation may be limited to a specific person. Nonetheless, Mr. Nakashima believes collaboration with the community might help improve their lives.

### **[Why do the Women Choose to Live in Japan Even in Such Restricted Circumstances?]**

One reason is that the salary is higher compared with other occupations. In addition, many Filipino women choose to live in Japan as entertainers because they can get gifts from customers. The Philippines is a country with solid family ties, and at the same time, it is a society where many people cannot live without relying on someone. Women working in Philippine pubs in Japan need to deal with pressures from their home country, such as requests for support from their relatives or high expectation from their parents. According to Mr. Nakashima, their families bind them more than the brokers.

Mr. Nakashima thinks that Japanese policymakers want people who came illegally to do everything at their own risk. They are not interested in illegal residents because they do not have the right to vote, so the policymakers pretend not to see the situation of Filipino women. They seem to be only interested in helping legal residents. Even if policymakers have strong feelings about building the new policy or providing information, it will be benefit or not depending on the interest of the recipient who are Filipino women. For example, the government asks the people to fill in a questionnaire survey form to improve their daily life, only few people complete it if they are not interested about it. When it comes to supporting Filipino women, it is crucial to become befriend them first. Maintaining a relationship by providing support when they need it and helping each other is important.

### **7.3. Mr. Nestor Puno, Ecumenical Learning Center for Children (ELCC)**

Mr. Nestor Puno is the representative of the Ecumenical Learning Center for Children (ELCC). He told us the impact of COVID-19 on Filipinos in Japan, especially on children.

#### **[About ELCC]**

The Ecumenical Learning Center for Children (ELCC), represented by Mr. Nestor, has helped children who do not have visas or cannot receive public education at Japanese schools. It also aims to provide a place where these children can belong, based on requests from mothers. ELCC is a school that provides opportunities for Filipino children living in Japan to gain various experiences and education. It was established in 1998 and is currently operated at the Nagoya Youth Center while maintaining its management by donations from church and individuals, room rental fees, and volunteer staff's cooperation. There are currently 20 volunteer teachers and staff teaching children. The total number of children who have attended the school is about 400. As a result of ELCC working with church staff and citizen groups, Nagoya city started allowing children without the status of residence to attend formal schools in March 2002. Children at ELCC also can enroll in local public schools

now. ELCC has also worked on behalf of families and children without the status of residence to obtain visas with lawyers and citizen groups. As a consequence, 26 people in eight families could obtain visas in Japan (Nagoya Student Youth Center).

### **[Impact of COVID-19 and support by ELCC]**

As was mentioned by the other interviewees, many Filipino mothers have lost their jobs or have not been able to work enough hours during the state of emergency. Mr. Nestor pointed out that the biggest problem for them is a decrease in income. The lives of Filipinos in Japan had changed completely, and ELCC also had to close its school temporarily for about four months due to the pandemic. According to him, there was a concern that children could be isolated because the ELCC's temporary closure took their place away, and online lessons increased their time at home. Changes in working conditions and decreased income have harmed the living environment of some families, and it also affects the children. Some single-parents, especially single mothers, came to Mr. Nestor for consultations regarding income issues or concerns about their children's infection. He also saw some cases where some Filipinos lost their status of residence, or their residence card expired during the pandemic because they could not return to the Philippines.

During the COVID-19 pandemic, he has disseminated information about food support and sanitizer to various communities. As Ms. Virgie has been doing, Mr. Nestor also uses Facebook (in English and Tagalog) to exchange information with people. He translates information from the Naka ward office into Tagalog to share. For example, once information on the COVID-19 Special Benefit and its procedures were provided from the office to Mr. Nestor, he translated it into Tagalog and shared it with the communities. He also has disseminated information on visas, residence cards, financial aspects, daily life aspects, and immigration issues. According to him, sharing the information is essential based on his own experience of having difficulties in the application procedures for the benefits and preparing immigration-related documents during the self-quarantine period.

### **[Future Challenges]**

Through this pandemic, Mr. Nestor realized how the Japanese government relies on volunteers. It was also mentioned by the other two interviewees and could be a crucial point for the Filipino community in Nagoya. ELCC has already worked with church staff and citizen groups to approve children's school attendance and secure their families' status of residence even before the pandemic. Due to the influence of COVID-19, they faced difficulties in operating ELCC and maintaining the learning environment for children. Under the situation, Mr. Nestor reconfirmed the importance of making efforts to reach out to the government for the educational rights of Filipino children living in Japan and for maintaining their families' living conditions. According to him, it is necessary to strengthen the connection among various communities and actors for sharing information to support people.



## 8. Analysis

Interviews with Ms. Virgie, Mr. Nakashima, and Mr. Nestor have revealed that the biggest and most serious problem is the income reduction which made people's lives unstable during the COVID-19 pandemic. Reduced income caused the increased fear of isolation among the elderly, and together with the increased time at home, it also caused an increase in the number of DV cases, as well as an increase in the isolation of children. On the other hand, the pandemic made people realize the importance of the community. The Filipino community has played a significant role in disseminating information through SNS and providing material support under their spirit of "Work together" during the pandemic.

All interviewees mentioned the difficulties in the administrative process of the Japanese government system and efforts that the Filipino people have made to deal with it. The Japanese government is currently relying on volunteers to provide the support that should be provided through public channels. Therefore, it is expected that the Filipino community in Nagoya will collaborate with other actors such as the local government and other Filipino communities in Japan to conduct advocacy activities for the federal government. The first step, which has already taken place on October 24, 2021, was holding an online meeting among the leaders of the Filipino communities in Japan. The meeting held a significant meaning for the Filipinos in Japan by confirming the importance of constructing future networks and partnerships. At the meeting, the impact of COVID-19 and the issues that the Filipino communities have faced nationwide during the pandemic were shared (Report of the Filipino Community Leaders' Meeting in Japan, 2021). This kind of opportunity for connecting the communities should be promoted in the future. During the interviews, opinions from two different viewpoints regarding future support for the community were heard. Ms. Virgie believes that we should repeatedly convey the importance of preparing food stock, washing hands, and helping each other, while Mr. Nakashima emphasized that the support should be based on the demand of recipients. By combining these two opinions, the message for the future would be "the community should be well prepared and regularly updated in order to provide adequate support to all those who need it based on their demands."

The following section will analyze the relationship between the current situation of the Filipino community we heard during the interviews and the economic, cultural, and historical background. This study found that the current situation of the community may have been caused by the financial vulnerability of Filipinos, the relationship with relatives in their home country and the burden of remittances, and the historical background of Filipinos in Nagoya. As mentioned in the previous research, the government of the Philippines has established a business model of sending migrant workers to earn foreign currency as remittances. In the Sakae-higashi area, women's dependence on the entertainment industry is still strong even after the immigration law became stricter in 2005. That dependence on the entertainment industry has increased the impact of the pandemic. The living conditions of Filipinos in Nagoya who are in the entertainment industry (and who were already marginalized before the pandemic) have become worse due to the impact of COVID-19. The pandemic has revealed the limitations of the existing network among the communities. This study

identified necessary improvements of the Filipino community, such as increasing support, strengthening networks and partnerships, reaching out to the government, and building closer relationships with the government. During the pandemic, the important role of the Filipino community has been reconfirmed, including disseminating translated COVID-19-related information through SNS and providing economic and educational support. By strengthening cooperation among various actors in the future, the Filipino community will be able to serve as a role model for other foreign communities in Japan in the post-COVID-19 era.

## **9. Conclusion**

This study analyzed “the distinctive role of the Filipino community in Nagoya and the impact of COVID-19” through interviews with three participants. As a result, COVID-19 revealed both positive and negative aspects of the characteristics of the Filipinos and the Filipino community in Nagoya, such as having strong organizational power, providing mutual aid, exchanging information through SNS, working together with the local government, being economically affected, and existing social stigma among women working in the entertainment industry. These aspects reveal specific future challenges and prospects of the Filipino community in Nagoya. From our findings, it can be argued that the Filipino community in Nagoya is not so much a “place” but an “extensive network” for strengthening connections among people and sharing information. It is also expected that the community will become a bridge between various stakeholders to let the Filipino people live comfortably in Nagoya. Actions are already being taken to make this a reality, such as the recent meeting of the Filipino communities in Japan. COVID-19 was the opportunity to revalue the role of the Filipino community in Nagoya and the characteristics of Filipinos in Japan.

On the other hand, previous studies and the interview with Mr. Nakashima suggested that some Filipinos do not have access to the mutual aid system. It is because of the social stigma caused by their illegal residential status and jobs and also being trapped in the labor system under strict control. Their connection with brokers also hinders them from going out alone or applying for public support. Reach them in order to disseminate information and provide livelihood support through the mutual aid system is one of the challenges for the community. Also, their limited access to legal support due to their illegal residential status and strictly controlled working environment should be improved by the federal and local governments collaborating with the community. Filipino communities in Nagoya should support each other and cooperate with various actors, such as the local government and citizen groups, to create a society in which Filipinos and other foreign residents in Japan can obtain more substantial support and a better life. To create such an ideal society in the future, students in Nagoya should also be connected with the people and communities to build a good relationship and help each other.



Ms. Virgie Ishihara (September 2, 2021)



Filipino food (September 2, 2021)



Mr. Kosho Nakashima (September 2, 2021)



Mr. Nestor Puno (October 20, 2021)

- 国際開発研究科 国内実地研修ホームページ URL  
[https://www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/fieldwork/dfw\\_ja/](https://www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/fieldwork/dfw_ja/)



- 過去の報告書一覧

- 『平成6年度国内実地研修報告書－地域に根ざした開発事例の研究－』
- 『平成7年度国内実地研修報告書－愛知県幡豆群一色町をフィールドとして－』
- 『平成8年度国内実地研修報告書－愛知県幡豆群一色町における開発事例の多角的検討－』
- 『1997－98年度国内実地研修報告書－愛知県東加茂郡足助町における多角的検討－』
- 『1999年度国内実地研修報告書－愛知県渥美郡渥美町における多角的検討－』
- 『2001年度国内実地研修報告書－愛知県南設楽郡鳳来町における多角的検討－』
- 『2002年度国内実地研修報告書－岐阜県郡上郡八幡町における多角的検討－Domestic Fieldwork Report 2002: An Interdisciplinary Approach to Development Issues in Hachiman-Cho, Gujo-Gun, Gifu Prefecture』
- 『2003年度国内実地研修報告書－岐阜県加茂郡東白川村における村づくり計画の多面的調査－Domestic Fieldwork Report 2003: An Interdisciplinary Research on Rural Development Planning in Higashishirakawa-Mura, Kamo-Gun, Gifu Prefecture』
- 『2004年度国内実地研修報告書－岐阜県加茂郡東白川村の現状と村おこしの取り組み事例－Domestic Fieldwork Report 2004: A Study on Socio-Economic Situation and Development Planning of Higashishirakawa-Mura in Gifu Prefecture』
- 『2005年度国内実地研修報告書－長野県下伊那郡泰阜村の地域開発へのこころみと自律への道について－Domestic Fieldwork Report 2005 Rural Development Planning in Yasuoka Village, Nagano Prefecture and Determination for Village Autonomy』
- 『2006年度国内実地研修報告書－長野県下伊那郡泰阜村地域開発へのこころみと自律への道についてII－Domestic Fieldwork Report 2006 Rural Development Planning in Yasuoka Village, Nagano Prefecture and Determination for Village Autonomy II』
- 『2007年度国内実地研修報告書－長野県清内路村に学ぶ住民と役場で改える地域づくり－Domestic Fieldwork Report 2007 Rural Development Management through Collaboration and Participation of Residents and Administration in Seinaiji Village, Nagano Prefecture』
- 『2008年度国内実地研修報告書－長野県阿智村に学ぶ地域再編下の住民と役場の協働のあり方－Domestic Fieldwork Report 2008 Collaboration between Residents and Administration under Community Reintegration, the Case of Achi Village, Nagano Prefecture』
- 『2009年度国内実地研修報告書－長野県阿智村に学ぶ村落再生と活性化への途方－The Ways toward Revitalization of Marginalizing Communities, the Case of Achi Village, Nagano Prefecture』
- 『2010年度国内実地研修報告書－静岡県浜松市にみる日本の工業都市の多面的課題－Multifaceted Challenges of an Industrialized City in Japan, the Case of Hamamatsu City, Shizuoka Prefecture』
- 『2011年度国内実地研修報告書－愛知県田原市に学ぶ地域の特性を活かした持続可能な発展に向けた地域開発の実践－Sustainable Regional Development Drawing on Local Advantages: Lessons from Tahara City, Aichi Prefecture』
- 『2012年度国内実地研修報告書－愛知県瀬戸市に学ぶ地場産業を生かした地域開発－Regional Development Reflecting the Values of the Local Industry: Lessons Learnt from Seto City, Aichi Prefecture』
- 『2013年度国内実地研修報告書－愛知県瀬戸市に学ぶ地域開発における行政の役割－Regional Development Reflecting the Role of Local Government: Lessons Learnt from Seto City, Aichi Prefecture』

『2014 年度国内実地研修報告書－三重県大台町に学ぶ自然と人びとが幸せに暮らすまちづくり－  
Community Development for a Happy Life of People with Nature Lessons Learnt from Odai-Cho,  
Mie Prefecture』

『2015 年度国内実地研修報告書－三重県大台町における U ターン・I ターンとまちづくり－U-Turn, I-  
Turn and Community Development in Odai-Cho, Mie Prefecture』

『2016 年度国内実地研修報告書－まちとむらをつなぐ－愛知県豊田市農山村地域の取り組みから  
－Bridging the Urban with the Rural : Efforts Made by Rural Areas of Toyota City, Aichi  
Prefecture』

『2017 年度国内実地研修報告書－愛知県豊田市農山村地域におけるまちとむらの協働－Twining  
Partnership between Villages and Towns in Rural Areas of Toyota City, Aichi Prefecture』

『2018 年度国内実地研修報告書－愛知県一宮市における企業誘致と繊維産業の活性化－Investment  
Promotion and Revitalizing Textile Industry in Ichinomiya City, Aichi Prefecture』

『2019 年度国内実地研修報告書－愛知県一宮市における繊維産業の活性化と子育て支援－Revitalizing  
Textile Industry and Child-rearing Support in Ichinomiya City, Aichi Prefecture』

2022年3月発行

発行所 名古屋大学大学院国際開発研究科

〒464-6801 愛知県名古屋市千種区不老町

ホームページ : <https://www4.gsid.nagoya-u.ac.jp/>

電話 : 052-789-3993 FAX : 052-789-2666