

# トルコ国シリア難民支援における福祉行政の現状に 関する考察 －社会サービスセンターの活動を事例に－

高山 由美子\*      佐藤 真江\*\*

## I. 問題の所在

シリアと国境を接するトルコは、最大のシリア難民受け入れ国となっており、その数は2017年10月中旬で約325万人に上る。<sup>1</sup>トルコに入国したシリア人は、難民キャンプに留まるばかりでなく、南東部及びイスタンブールなどの大都市で、トルコ人のコミュニティで生活を送っている。今日では、トルコ国内における難民の滞在は一時的なもの（人道的支援の段階）から、長期的かつ定住を見据えたもの（定着化の過程）に変化し、シリア難民自身が生活基盤を整えるために様々な社会福祉サービスを活用する必要が生じている。このような現状において、トルコ政府や各行政機関では、難民を支援するサービス体制を確立し、実施に移すことが緊急の課題となっている。

トルコの現状のように、難民の状態を強いられている人々が、人道的な支援を受ける段階から定着化の過程にある場合、生活基盤整備の支援窓口となる福祉行政の支援体制のあり方とサービス向上の課題について考察することが重要である。こ

うした視点は、難民の定着の現状・課題を抽出することに加え、トルコにおける持続的な難民支援の展開を考える上で意義のあることと思われる。

本稿では、2016年6月から2017年2月までにトルコで実施された国際協力機構（JICA）「トルコ国シリア難民支援に係る情報収集・確認調査」<sup>2</sup>（以下、確認調査）により収集された情報に基づき、難民支援に関するトルコの福祉行政サービスの現状について報告し、その課題について考察する。

## II. 調査の枠組み

確認調査では、難民支援に関する福祉行政の支援体制の現状理解とサービス提供面の課題を抽出する上で、社会サービスセンター（以下、SSC）のサービスに着目した。対象となるSSCは、イスタンブール市にあるギュンギョレンSSCを主とするが、本節では、イスタンブール市に設置されている他のSSCへの訪問等で得られた情報が併記する。

\* Takayama, Yumiko  
ルーテル学院大学

\*\* Sato, Naoe  
アイ・シー・ネット株式会社



【写真1】ギュンギョレン SSC 外観  
撮影 /Keramettin Celik 氏 (2016年12月)

SSCにおける福祉行政サービスのあり方をもとに、サービス提供組織に必要な要件として、以下の4点を確認調査の枠組みとして設定した。なお、この枠組みは武居(2017)の「福祉サービスをめぐる内外の環境と経営管理」として提示されている経営資源の位置づけと福祉サービス実践、経営管理、制度・政策の全体像を参考に設定した。<sup>3</sup>

1. 規範・指針の整備と権限の明確化：難民に対する福祉サービスをとり行うための規範・指針は整備されているか。
2. 施設環境の整備と業務の明確化：相談業務などサービスを提供する施設の物理的環境・人的配置はどのようなものか。また、施設において実施されているサービスはどのようなものか。
3. 人材の能力と技術向上：サービス提供専門人材の技術レベルはどのようなものか。また、スタッフは、難民支援の専門教育を受ける機会を有しているのか。
4. 地域および関係機関との連携：他機関やボランティア組織とのネットワークづくりなど、難民の多様なニーズに対応するための地域連携の活動はあるか。

### Ⅲ. 福祉機関・事業の概略

#### 1. 家族・社会政策省

トルコの社会福祉サービスは、政府公共機関で

あった児童保護機構、家族・社会調査機関、女性支援機関などの各組織が管轄していたが、2011年にこれらを統合した省庁として家族・社会政策省(Ministry of Family and Social Policies、以下、「家族省」)が設置され、国内の社会福祉事業を展開するようになった。同省は、①生活保護支援を中心とする救助事業、②女性支援事業、③児童支援事業、④障害・高齢者支援事業、⑤帰還兵士および戦争殉職者家族支援事業等を実施している。<sup>4</sup>同事業以外にも、災害時の緊急援助といった特別プログラムなども実施している。難民については、難民支援事業のような特別なプログラムは実施されていないものの、家族省はトルコ首相府の難民支援政策の実施機関の一つとして位置づけられており、実質的に難民へのサービス提供の取り組みを開始している。

#### 2. 福祉行政の拠点

トルコ国内には、福祉行政の拠点としてSSCが設置されている。SSCは、家族省管轄の施設であるが、各自治体レベルにおいて市民の生活・福祉相談窓口として機能しており、主に福祉的な支援を利用するための各種行政手続きを行っている。確認調査の対象地域であるイスタンブールでは、同都市圏にある39区のうち、26区にSSCが設置されている。<sup>5</sup>トルコ人でサービスの利用を希望する者は、まずこの相談窓口を訪ね、生活補助

金サービスの場合には家庭訪問を通じた査定・判定が行われ、孤児などの児童ケースの場合は児童養護施設などが紹介され、それぞれサービスを利用することになる。現在のSSCでは、難民への対応に特化したサービスは提供されていない。

#### IV. 福祉行政の支援体制と現状

次に、前述の4つの調査枠組みをもとに、SSCを事例とし、難民支援における社会福祉行政の支援体制と現状について述べる。

#### 1. 規範・指針の整備と権限の明確化

トルコでは、1983年5月の社会サービス法と2011年6月の家族省の組織と業務に関する基準によって規定された「社会サービスセンターの指針」<sup>6</sup>（以下、指針）が策定されている。指針では、設置すべきユニットやサービス内容といったSSCの機能が規定されている。表1は、指針の第7条に規定されているSSCの業務と目的（概略）を示したものである。<sup>7</sup>

表1：SSCの業務と目的（概略）

番号	施設の業務と目的
1	家族の健全性を守り、家族の福祉を向上させ、関連する公共機関と他団体・ボランティア団体との協力と調整を促進することを目的とした社会サービス活動を実施する。
2	子どもと若者の健全な発展を確保する。子どもや青少年のための社会サービス活動を実施し、関連する公共機関、団体、ボランティア組織との協力と調整を促進する。
3	女性が社会生活のすべての分野において平等な権利と機会を享受できるようにする。女性のための社会サービス活動を実施し、関係する公的機関、団体、ボランティア組織との協力と調整を促進する。
4	身体障がい者および高齢者が社会生活に効果的に参加することを確保する。障がい者や高齢者を対象とした社会サービス活動を実施し、関係する公的機関、団体、ボランティア組織との連携・調整を行う。
5	戦争犠牲者や退役軍人の親族に関する社会サービス活動を実施し、関係する公的機関、団体、ボランティア組織との協力と調整を行う。
6	家族の中の子どもの養育し支援する目的で、教育、カウンセリング、社会経済的支援を通じ、家族を強化する。
7	保護、ケアおよび援助を必要とする個人および家族が、必要なサービスを受取り支援を得られるよう取り組む。
8	省庁が決定した原則、手続および基準の枠組みの中で、公共機関、団体、ボランティア組織的人材によって実施される社会サービス活動をスーパーバイズし、監督する。
9	社会サービス活動およびその受益者に関する情報は、中央省庁のシステムに構築されるデータベースを介して処理されるものとする。
10	第1受付ユニットと暴力防止・監視センターがない地域で、これらのセンターの活動を実施する。
11	個人および家族のための教育活動、プロジェクトの実施、会議、セミナーおよび同様の活動の開催を行う。例えば、文化や芸術活動も含まれる。
12	フィールド調査で得られた情報を評価し、関連する実施機関および組織に伝達することにより、サービスの開発と新しいサービスモデルの作成を支援する。
13	省庁が提供する他の任務およびサービスを行う。

現行の指針には、シリア難民支援にかかる具体的な記載はなく、また、シリア難民を支援するために必要なサービスについても具体的な規定がない。一方で、国内に流入したシリア難民の場合、

トルコ政府が指定する庇護登録<sup>8</sup>を行ったのち、トルコ人と同様の社会サービスを受けることができるように配慮されている。サービスの対象は、18歳未満の子どもを抱える家庭への支援として

行われる生活補助金支援制度、高齢者（65歳以上）・障がい者生活補助金制度などである。こうした制度は、表1の規定に基づいて実施されているものであるが、難民への支援においても、このような活動枠組みの中で、シリア人の個人や家庭への支援が行われている。

SSCには運営を統括する所長が配置されている。所長は、各SSCにおける社会サービスの実施に関する権限を持つ。例えば、事業運営に必要な年間予算の申請と資金受取後の活用権限が家族省から所長に委譲されている。つまりSSCの運営と社会サービスにかかる費用については、SSCの所長が家族省に対して業務に必要な予算を申請し、家族省がその申請を承認すると、資金が送金され、所長の裁量によって物資の購入等が行われる。イスタンブール市のSSCを統括している県事務所からは、直接的な資金提供はない。以前は、施設への入所措置といった判断業務に関し県事務所の認可が必要であったが、現在はいわゆる分権化が進み、SSC所長の許可によって行われる。このような点で、所長の権限に基づいて難民に対するサービス提供が実施される場合がある。<sup>9</sup>

## 2. 施設環境の整備と業務の明確化

### (1) 施設環境

全国のSSCの施設設備は、それぞれデザインや仕様が異なるが、近年新たに建設された施設が多く、福祉施設としてエレベーター、バリアフリートイレなどが設置され、障がい者や高齢者に配慮がなされている。相談を行う個室や、母子待合室、会議等に使用されるカンファレンスホールなども備えている。相談業務で収集した個人データなどは、データベースに入力され、電子化が進んでいる。ただし、施設内でインターネット環境が整備されていない場合もある。また、地方・農村部では、福祉サービスを提供する上で、必ずしも施設整備が十分とはいえない印象のSSCもある。<sup>10</sup>



【写真2】バリアフリー設備例  
撮影 / 調査団（ギンギョレン SSC：2016年6月）



【写真3】支援を必要とする人のための設備例  
撮影 / 調査団（マルテペ SSC：2016年6月）



【写真4】相談業務・執務室例  
撮影 / 調査団（ギンギョレン SSC：2016年6月）

### (2) 提供されるサービス例

SSCでは指針の規定に基づき、サービスが提供されている。ここでいうサービスとは、経済的困窮者、児童、高齢・障がい者、母子等を対象に、

基本的な生活を営むために必要な公的支援を行う いて相談業務を通じて判定された主な社会サービス項目と数を示したものである。

表2：ギュンギョレン SSC におけるサービス確定数（2016年1月－11月）

番号	社会サービス項目	数	割合(%)
1	ホームケア（高齢・障がい者に対する金銭支給を含む生活支援・ケア）	457	42.7
2	生活保護支援（補助金支援）	426	39.8
3	児童保護支援	120	11.2
4	ガイダンス（カウンセリングによる）	26	2.4
5	退役軍人とその家族	24*	2.2
6	施設措置	17	1.6

\*注)「退役軍人とその家族」に対するサービス24ケースのうち、6が職業支援、18がサービスカードの申請であった。

出所：ギュンギョレン SSC データ（2016年11月）。

表2に示された社会サービス項目以外にも、女性へのシェルターの紹介、家族教育プログラムや文化活動の実施などがあるが、ほとんどの業務は、表2にある項目に集中している。SSC スタッフへの調査によると、国内で庇護登録をした難民は、トルコ人と同様の福祉的な支援とサービスを利用することができるが、経済的状況からトルコ政府の福祉支援制度の一つである経済支援（生活補助金支援）の利用を希望する者が多いため、表2にある6つの項目の中では、2の生活保護支援（補助金支援）の利用に集中しており、他のサービスを複合的に利用するまでに至っていない状況があるという。また、難民の場合、就業機会を得ることに関する問い合わせやニーズが多いものの、SSCでは、こうした職業斡旋・紹介のサービスは

行っていない。これらのニーズがある場合は、公共就労機構といった専門の機関を紹介するのみである。

### (3) SSC のスタッフの業務状況

表3は、ギュンギョレン SSC のスタッフの業務状況を理解するために、1カ月間のサービス項目と対応数をまとめたものである。ギュンギョレン SSC では、8人の技術スタッフがおり、1人当たり14から68ケースに対応している。ここでも業務の大半が生活保護支援とホームケアに集中していることがわかる。また、ケース対応数がスタッフにより異なるのは、ケースによっては分析に時間を要するものがあるためである。

表3：SSC スタッフのケース対応項目と数（例：2016年11月の1か月間）

担当者番号	専門	社会サービス項目						ケース対応数(完了)の合計
		生活保護	ホームケア	ガイダンス	児童保護	ホットラインによる相談	退役軍人とその家族	
1	心理	23			2			25
2	心理	11			3			14
3	社会*							0
4	社会	15						15
5	社会		40			1		41
6	心理	24			6			30
7	心理	19		2	1		46	68
8	社会		42			1		43
合計		92	82	2	12	2	46	236

\*注) 3番目の専門職は、同月は家庭登録調査に従事していたため、相談業務を実施しなかった。

出所：ギュンギョレン SSC データ（2016年11月）。

イスタンブール市のエユイップ SSC での聞き取りによると、ポスター等での周知を促した結果、2016年11月の1カ月間に約400人のシリア難民がサービスの申請のためにSSCを訪れたという。ギュンギョレン SSC では、1カ月のケース対応数は230件程度で、エユイップ SSC のケース対応能力が同程度と仮定すると、シリア難民のみで400人の相談・訪問というのは圧倒的に多く、シリア難民のSSCでの受け入れを本格的に行っていく場合には、人員の増加など、体制の整備が必要になることが予測される。

シリア難民が増加し、社会サービスを通じた支援対応が求められる中で、SSCのソーシャルワーカー数はニーズに対して不足していると推測できる。例えば、ギュンギョレン SSC には8人の技術スタッフが配置されているのみである。ギュンギョレン地区の人口の10%程度、3万5000人のシリア難民がいると仮定すると<sup>11</sup>、難民個人や家族に対して、質の高い支援を個別に提供していくことは困難であることが推測される。

### 3. 人材の能力と技術向上

SSCのスタッフは、社会福祉学部や心理学部などの大学を卒業した後、専門職として採用される。採用後は、相談業務を通じた行政手続きを主な仕事として行う。そのためのケース分析などは日常的に行っており、ソーシャルワークや心理学の基本的な知識を用いた専門技術を備えていると思われる。

2016年6月から2017年2月までの確認調査においては、パイロット活動として、SSC所属のスタッフにより、シリア難民家庭11ケースが分析された。この活動は、家庭訪問による状況調査を行い、ケース分析後にサービス計画作成に取り組むことを目的とするものである。従来SSCのスタッフは、生活補助金支援などのサービス提供を通じて、家庭訪問による状況調査を実施した経験はあるものの、調査の視点が経済的に困窮しているか否かが中心であった。一方で、難民の定着化のプロセスにおいては、生活基盤を整えるために、

経済面だけでなく、個人と家族の生活全般を視野に入れ、福祉、保健、医療、などの側面、さらには心理的なサポートといった自立に向けた包括的な支援が必要となる。そこで、パイロット活動の実践においては、国際生活機能分類(ICF)を活用し、家庭訪問によって得られた情報の整理を体系的に行い、各家族が必要としている支援を多角的に分析し、その後、サービス計画の作成に取り組んだ。<sup>12</sup>

またこの取り組みに加え、2つの架空事例をもとに、包括的なサービス計画作りの練習を行うワークショップを開催した。表4は、このワークショップで作成されたサービス計画の例である。<sup>13</sup> 計画内容のうち(4)の短期的支援活動の内容をみると、経済、心理、教育、健康といった様々な側面から家族支援を実施する計画を作成しており、トルコ社会で自立的な生活を目指している難民家族への支援を進めるうえで包括的な取り組みが必要であることを、参加者が認識していることがわかる。

本稿では、1つの事例のみの紹介になるが、ワークショップでは3つのグループがサービス計画の作成に取り組んだ。結果として、前述表4の事例以外の2グループも同様のサービス計画を作成することができた。これによりSSCのスタッフは、サービスを複合的に組み合わせた計画を作成する知識があることが確認された。一方、難民の個人や家族の「強み」について分析・記載が不十分であったことや、家族が有する社会資源や地域で活用できる資源をどのようにサービス計画づくりに反映するかという点については具体化することが難しく、今後の課題であることがわかった。

サービス提供専門技術の習得と向上に関しては、いくつかの課題がある。SSCのスタッフに対するインタビューを通じて、職員の採用後は経験のある職員からの指導を受ける、または同僚に支援を求めつつ必要な業務や行政手続きの方法を覚えるといった現任訓練のみで、継続的な人材育成研修を受けていないことが判明した。家族省も人材を継続的に育成するプログラムを持っておら

表4：サービス計画（シート例）

サービス計画						
利用者名 Aさん(仮)	利用者の生年月日*		利用者の現在の住所(滞在先)*			
SSCの担当者名*	管轄SSC名*					
作成日*						
承認日*	実施全期間*					
補助金支援の必要性	はい <input checked="" type="checkbox"/>	期間:	1年	いいえ <input type="checkbox"/>		
<b>(1) アセスメント(概略):</b>						
家族はシリアから逃げてきており、帰国することを恐れている。トルコ社会に適応する努力をしている。しかし、十分な収入がないことが、家族の将来について考える際に、不安を生じさせている。						
<b>(2) 利用者の希望</b>						
Aさんは、仕事をしたいと思っている。 Aさんは、トルコ語を習いたいと思っている。						
<b>(3) 主な支援目的</b>						
現在住んでいる社会において、Aさん自身が自立できるようになること。 Aさんの家族に対し、健康と安全・安心のための支援として、政府の社会保障システムを提供すること。						
ストレングス (記入なし)						
	期間	サービス内容	サービスの種類	関係する機関	サービスの回数	その他
<b>(4) 短期的支援活動</b>						
経済的支援	1か月	補助金の申請を行う。	経済	家族省・SSC	1年	
心理サポートとガイダンス	数か月	心理的な支援を行う。	心理	NGO	—	
言語(トルコ語)の習得	直ちに	教育支援を行う。	教育	NGO	—	
治療のための通院	1か月以内に	健康、心理、身体的支援を行う。	健康	病院	—	
<b>(5) 長期的な支援活動</b>						
労働許可証の取得と就労準備	—	公共就労機構へ紹介をする。NGOから支援をもらう。	ガイダンスとリファラル	公共就労機構 NGO	—	
雇用につくための支援(トルコ語の習得が進んだのち、仕事につく)	—	公共就労機構へ紹介をする。NGOから支援をもらう。	ガイダンスとリファラル	公共就労機構 NGO	—	

\*注) の箇所の内容は、練習上、架空事例を活用したため本稿での紹介は割愛する。

ず、技官の難民支援に関する専門性を向上させる機会を十分に創出できていない。実務を担っているSSCでは、シリア難民支援に特化したスタッフの配置が必要とされているものの、SSCレベルにおいても、難民支援に関する追加的な人材育成研修などを実施する機会がない。

#### 4. 地域および関係機関との連携

SSCによっては、地域のNGOや関連機関と難民支援に関して連携している。例えば、イスタンブールにあるバージェラーSSCでは、シリア難

民の家庭を訪問する際、難民支援を主に行っているNGOの国際中東平和調査センター<sup>14</sup>のスタッフに通訳者を提供してもらうなど、家庭訪問業務において協力体制を築いている。また、エユ IPPSSCではイスタンブール市にあるイスタンブール開発事業団<sup>15</sup>から資金を得て、シリア難民に対する情報提供を行っている。また、同じイスタンブール市にあるスルタンベイリ区役所は、シリア難民支援へのサービス提供に特化したNGOを立ち上げ、ワンストップサービスを提供する複合施設を運営している。施設では、「SSCの同様の福

祉サービスの提供をはじめ、シリア難民向けのクリニックと薬局、託児所、保育園、住民登録センター、語学等の教育、法律支援、就職と労働許可証の申請といった生活に必要な一連のサービスがアラビア語で提供されており、1日当たり200人から500人のシリア難民に利用されている」<sup>16</sup>。

他の機関への紹介業務も実施されている。SSCのスタッフへの調査を通じて、スタッフの知識として関連機関に対する基本的な情報については備わっていることが確認された。SSCでは、利用者のニーズを家庭訪問や相談業務を通じて分析した後、必要に応じて、裁判所、職業安定所、病院、教育省機関、区役所などへの紹介業務を行っている。ただし、難民に対する支援においては、「難民から労働許可を申請したいがどうすればよいかと相談があっても、詳細がわからず、どこにどのように紹介すればよいか判断に困ることも多い。労働許可申請を専門とする人材を招聘するなどして、知識を向上させる必要がある」というSSCのスタッフからの意見もあり、関係機関の間での更なる情報交換等の取り組みが必要である。

加えて表1で示したように指針の第7条では、家族や児童の福祉を促進する社会サービス活動を行うことや、そのための機関間の調整・連携を促進することなどがSSCの業務とその目的として挙げられている。しかし、SSCのスタッフが、日常業務の中で、こうした活動を計画的に行う頻度は高くない。その要因としては、SSCの業務が、福祉的な支援の利用に関する行政手続きを行うことに集中しているためである。また、県事務所に提出する月次報告においても、生活補助金の支給決定数といった数を基本とした指標を報告するのみであり、例としてSSCのスタッフが「学校の教員と児童に対する講話会を実施した」、「地域のボランティア組織との貧窮者支援を目的とする会合を実施した」としても、このような活動報告は求められていないことから、通常のサービス業務として頻繁には実施されない。

さらには、省庁間の難民支援に関する合意形成のあり方の問題も生じている。確認調査の一環で、

地域のシリア人小学校とトルコ人学校の間で交流イベントの開催を計画した際、SSCのスタッフが調整・介入を試みたが、活動を行うために区役所や教育省等から許可を得る必要があり、承認文書の取得プロセスが複雑かつ長い期間を要するため実現までには困難があった。こうした活動の実施においては、手続きのプロセスを簡易で迅速なものにする必要があることから、省庁間・機関間連携のための合意形成が重要となっている。<sup>17</sup>

## V. SSCのサービス提供に関する課題と考察

本稿では、①規範・指針の整備と権限の明確化、②施設環境の整備と業務の明確化、③人材の能力と技術向上、④地域および関係機関との連携といった、福祉行政サービスの提供に必要な4つの枠組みに基づいて、SSCを題材に難民の支援体制について概観し、併せて確認調査で実施したパイロット活動を紹介した。本節では、これまで確認調査で把握できた情報をもとに、SSCのサービス提供に関する課題を列挙し、考察を試みる。

### 1. 難民支援に関する指針策定の必要性

SSCは、主に貧窮者、児童、女性、高齢者等の生活支援のため、関連する行政手続きを行う施設である。SSCは、一般的な施設運営・業務に関する指針を有しており、同指針に基づいた業務が実施されている。しかし、これまで、シリア難民支援に関する業務指針は策定されていない。指針や規定がない場合でも、困窮に直面するシリア難民へのサービス提供が施設長の裁量などに基づいて実施されていることから、こうした施設の柔軟性・主体性がトルコ社会での難民の定着に貢献している面があると言えよう。

一方、国内における難民数の増加に伴い、難民を対象とする相談などの支援業務が今後も増加することを考えると、福祉行政の拠点であるSSCは、難民支援専門機関の一つになる必要がある。従来からあるSSCのサービス規定をもとに、難民支援サービスの提供のあり方をとらえ直し、「SSC



レベルにおける難民支援指針」といった追加枠組みを設定することが重要である。指針・規範の策定により、難民支援業務を既存のサービスの枠組みに的確に位置づけるとともに、SSCに勤務する技官らの間の難民支援に関する共通認識を高め、質の高いサービス提供につなげる必要がある。

## 2. 包括的・総合的な相談支援体制の確立の必要性

SSCのスタッフは、受理面接後のケース分析と判定に基づく行政手続きを主な通常業務として実施しているが、家庭訪問を通じた生活状況調査、インタビュー、収集した情報をICFなどの分析枠組みに基づいて整理するといったソーシャルワークの枠組みで課題をとらえる力を基本的に備えていると思われる。ただし、難民個人やその家族に対するサービス提供の経験が十分でないことから、さらなる実践が必要である。難民の場合、直面している生活上の課題が多岐にわたるため、包括的な支援を実施することが重要であるが、一人ひとりの難民が持っている強みや利用できる社会資源についても分析を深め、質の高い個別性の高い支援計画の策定技術を向上させる必要がある。

加えてSSCの業務が、補助金支援の行政手続きに集中していることから、個人や家庭が抱える課題を複合的・総合的に捉え、先を見通した自立生活を目指すことができるような支援を提供するレベルには至っているとは言い難い。例えば、難民は生活基盤を整えるために経済的な自立が必要である場合が多いが、SSCでは、そうした雇用に関する支援を行っていない。雇用に関しては、他の機関を紹介することにとどまっているなど縦割りの行政支援が続いている。その点で、スルタンベイリ区の事例のように、複合施設の設置を通じて、難民が一カ所ですべての情報を収集する、あるいは、雇用情報を含めた支援を受けることができるといった取り組みは、ワンストップで包括的なソーシャルワークの相談援助のモデル実践といえよう。これらは、利用者本位のサービス体系を具現化したものであり、こうした難民支援事例を

通じて、トルコにおける福祉行政の事業体系の再編の可能性が示唆される。

## 3. 継続教育とニーズにそった人材育成の必要性

トルコ国内における難民数を前に、対応が必要なケース数に比べSSCのスタッフ数が不足していることは明らかである。また、SSCのスタッフは雇用された後、専門職として継続的な教育訓練機会を十分に得ることができていない。難民の場合、経済的の側面のみならず、戦争の影響から精神的な課題を抱えていることも多い。難民からの相談業務には、トルコ人からの相談内容と異なる側面が含まれている場合もあり、SSCのスタッフは、難民が直面している課題とニーズへの対応に必要な知識と支援技術を習得し、向上させていく必要がある。実際にSSCのスタッフからは、「難民支援に特化したソーシャルワーカーが必要なのではないか」という声が上がっている。例えば人材育成にも視点を当てた、「難民支援員制度」の導入なども模索できないであろうか。そこでは、トルコ人のみでなく、シリア難民のうち、社会福祉関係の仕事に従事していた人、心理カウンセラー、看護師や教員といった福祉の関連分野の専門職から、ソーシャルワーカーを再教育することも視野に入れていくことは可能ではないだろうか。

## 4. 「地域ぐるみ」による難民支援の必要性

地域および関係機関との連携については、イスタンブール市内の各SSCや自治体は、コミュニティの状況に合わせて、事業を実施している。一方で、個別の支援事例はあるものの、SSCが指針に基づいて実施すべく、家族や児童の福祉を促進する社会サービス活動を行うことや、そのための機関間のネットワークを促進するといった活動、すなわち、コミュニティ・ソーシャルワークには十分に組み込まれていない。難民の定着過程においては、行政のみならず、難民個人・家族をとりまく地域の相互扶助を促進することが重要である。SSCは、スタッフの不足や行政手続きの書類作成に業務が集中しており、多角的な事業展開が

難しい一方、今日の日本の福祉施策が目指している地域福祉の考え方のように、自助・互助・共助・公助を重層的に組み合わせた「地域ぐるみ」による事業展開を強化していくことが重要であろう。

## VI. さらなる課題と展望

本稿で見てきたように、トルコでは既存の福祉行政システムが難民に対しても一部オープンにされることにより、難民が社会サービスにアクセスできるようになっている。このような点で、難民が福祉的な支援にアクセスできる拠点としてのSSCの役割は大きい。SSCの調査を通じ、サービス提供・支援体制の4つの要件についても、いくつかの面では課題が見受けられるものの、トルコでは難民支援を実践するための基礎があることが理解できた。こうした基礎的な福祉的支援の機能を体系的に整理しつつ、難民とともに歩む地域共生型の支援を実現していくことがトルコ政府の課題ではないだろうか。

トルコにおける難民支援において、筆者らが行政側の支援体制に着目する理由は、冒頭に述べたように、トルコに入国したシリア難民数が325万人を超え、その滞在は一時的なものから、長期的かつ定住を見据えたものに変化しており、こうした人々への支援は、トルコ社会の福祉システムに組み込まれた上で実施される必要があると考えるためである。従来、難民支援という場合、脆弱で特別に支援を必要とする人々ためという視点から捉えられてきた。しかし、定着が加速している状況においては、難民をトルコ社会に新たに暮らしを築く個人、家族としてとらえ、生活を立て直し、社会的適応を支え、個々の強みをふまえたエンパワメントが促進されるような環境づくりを主眼とした支援の実施が求められよう。その中で、行政が担う役割は大きく、政策策定に始まり、実務レベルの体系的な取り組みが必要とされる。特に、定着段階の難民支援は、行政（公助）のみが責任を負うものではなく、自助・互助・共助を含む包括的な実施支援体制が必要であり、福祉システムの再編を伴うものとして捉えられるだろう。

本稿では十分に述べられなかったが、難民自身が持つ個別具体的なニーズについても、さらに調査・分析をしていく必要がある。イスタンブールのスルタンベイリ区役所は、独自に難民家庭の調査を行い、難民が抱えるニーズを抽出し、区の予算計画策定に結果を反映するなどの取り組みを行っていた。まさに、地域福祉計画を策定するプロセスであるが、これまで以上に住民ニーズに即したサービス提供の可能性がうかがえる。加えて、SSCなどにおいて、実際にサービスを受けた難民利用者の意見を収集・分析することも重要である。

最後に、地域共生型の難民支援を目指す上で、難民女性や児童などで福祉サービスにアクセスできていない人々がいる点について、本稿では触れることができなかった。例えばイスラムの女性は外出許可が家族から容易に得られない場合もあるなど、社会的・文化的背景により社会サービスをはじめとする必要な支援にアクセスできない人々がいることを強く認識しなければならない。こうした人々の状況を理解していくことは、今後の重要な実践及び研究の課題である。

## 注

- 1 Syria Regional Refugee Response, Inter-agency information Sharing Portal (2017). Retrieved October 31, 2017 from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>
- 2 調査チームメンバーは次の通り。アイ・シー・ネット株式会社：①伊藤拓次郎（総括 / 社会福祉サービス1）、②佐藤真江（副総括 / 社会福祉サービス2）、③早瀬史麻（難民支援）、④笠原隆二（難民支援2）、⑤・⑥櫻井文・酒井勇喜（社会調査 / 業務調整）、明治大学：⑦岸磨貴子（参加型開発 / ジェンダー）、ルーテル学院大学：⑧高山由美子 / 国内支援（社会心理ケア）の計8名。筆者の高山は国内支援としてサービス提供組織に必要な要件といった確認調査の枠組み設定と分析における助言・指導を行い、佐藤は現地でのSSCの調査及びシリア難民家庭のケース分析に関するワークショップの実施を担当した。なお、本論文の投稿・掲載に関しては、確認調査の主管部署であったJICA中東・欧州部欧州課の承認を得た上で行った。また、倫理的配慮として本文中にある支援の事例などは、個人を特定しない形で取り扱った。
- 3 武居は福祉サービスをめぐる内外の環境と経営管理に

- における内部環境に関し、組織の理念・使命を中核として、サービス、組織、仕組み・風土、建物・資材、財源、人材、情報等をその構成要素として挙げている。また、あわせて外部環境として関連事業者等との協力を挙げている。確認調査ではその性質及び現地の SSC の状況をふまえて、組織の理念・使命を規範・指針と権限、建物・資材を施設環境、サービスを業務、人材を人材の能力と技術に読み替え、関連事業者等との協力を地域及び関連機関との連携とし、調査の枠組みを設定した。武居敏「福祉サービスにおける組織・経営」『福祉サービスの組織と経営 第5版』中央法規出版、9ページ、2017。
- 4 Ministry of Family and Social Policies, Turkey (2012). *Strategic Plan 2013-2017*, (4.8). Ankara: Author.
  - 5 イスタンブール市にある SSC の数は、家族省のホームページに掲載されている SSC の一覧情報を参照した。Sosyal Hizmet Merkezlerimiz (2016). Retrieved October 31, 2017 from <https://istanbul.aile.gov.tr/iletisim/resmiki-kuruluslar/sosyal-hizmet-merkezlerimiz>
  - 6 トルコ語名「SOSYAL HİZMET MERKEZLERİ YÖNETMELİĞİ」(官報掲載日:2013年2月9日、28554番)による。
  - 7 「社会サービスセンターの指針」は、トルコ語で作成されていることから、表1の日本語は筆者による仮訳である。
  - 8 トルコ政府はシリア難民を「一時的な庇護下にあるシリア人 (Syrians Under Temporary Protection)」と位置づけて登録制度を設けている。登録を希望する難民は、まずは警察で指紋を登録する。その後身元確認の期間(1.5カ月)があり、確認がとれると移民局より99番台のIDが付与される。99番台のIDを取得した難民は、SSC、病院、学校などにおいて提供されるトルコ国内全ての社会サービスへのアクセスがある(98番台のIDもあるが、緊急医療サービスのみに適応)。このようなIDを取得した難民を対象に、家族省は、2014年3月1日付「トルコ災害介入計画」(官報 No. 28871)に基づき、心理社会的サービス (Psycho-social services) を提供する機関としてある。
  - 9 ギュンギョレン SSC 所長へのインタビューによる(2016年12月)。
  - 10 調査チームの調べによる。トルコ南東部のシャンルウルフアにある SSC を訪問したところ、相談室が狭い、会議室スペースが十分でないなどの点が見受けられた。
  - 11 調査チーム調べによる。ギュンギョレン区役所管轄・社会福祉課への聞き取り(2016年12月6日)。
  - 12 具体的には、①家庭を訪問し、難民との対話を通じて生い立ちを理解、または、生活環境を調査する、②収集した情報をもとに、ICF シートを活用して個人・家族の状況を分類する、③心理観察チェックシートを使い個人・家族の精神心理状況を分析する、①から③により収集・整理された情報をもとに、④アセスメントシートに支援活動を記載するという練習を行った。
  - 13 ワークショップでは、ファシリテーターが作成した難民家族の状況(架空事例)をもとに、ICF シートへの記入分類、ジェノグラム作成、家族が持つ社会資源の分析等を行い、これら情報によってサービス計画の作成に取り組んだ。表4の事例は、グループ3による(実施日・場所は、2016年12月1日、ギュンギョレン SSC にて)。
  - 14 英語表記名は「International Middle East Peace Research Center (IMPR)」である。
  - 15 英語表記名は「Istanbul Development Agency」である。
  - 16 「トルコ国シリア難民支援に係る情報収集・確認調査」、活動進捗報告資料(2016年12月13日 JICA トルコ事務所送付版3頁)、早瀬史麻(難民支援)による執筆文章を一部抜粋。
  - 17 一方で、調査において訪問したトルコ南東部のシャンルウルフアでは、家族省県事務所が主催をして、地域の福祉支援に携わる機関・NGO 等を調整し、1カ月に1度連携会議を開催しており、県事務所の裁量を通じて地域レベルの機関間連携に取り組んでいる場合もある。