

# ノルウェー第三国定住難民の受け入れ定住支援策

— ベルゲン市<sup>①</sup>の定住支援プログラム —

可 部 州 彦

## 1. はじめに

本稿は、公益財団法人笹川平和財団「難民受入政策の調査と提言」事業（2011年度～2013年度）の一環として2012年に行った北欧（スウェーデン・デンマーク・ノルウェー）調査の結果に加えて、2016年に実施した文献調査の結果とともにまとめたものである。この調査の目的は、戦後最悪といわれる難民問題に対して、様々な課題に直面しながらも積極的に取り組んでいるノルウェー（ベルゲン市）において、特に長期的視野にたって自立を担う自治体の定住支援スキームを通じた第三国定住難民受入れとその実績への理解を深め、今後、日本の自治体が難民受け入れを議論する際の一助となる知見を得ることである。

## 2. 難民と第三国定住制度

1951年の「難民の地位に関する条約」では、「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた」人々と定義されている。今日、難民とは、政治的な迫害のほか、武力紛争や人権侵害などを逃れるために国境を越えて他国に庇護を求めた人々を指すようになっている。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ことである。難民は移動先の第三国において、庇護あるいはその他の長期的な滞在許可を与えられる。UNHCR（国連難民高等弁務官室）は、1. 難民の本国への自発的な帰還、2. 難民を受け入れた庇護国への定住、3. 第三国への定住、を難民問題の解決策としている。第三国定住による難民の受入れは、難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点からも重視されている。

## 3. 現 状

戦後最悪の難民問題といわれ、その数は6,350万人にのぼる。UNHCRが2017年に第三国定住による受け入れを必要としている難民は119万人に上ると報告をした。これに対し、実際に受け入れを表明している国や人数を考慮すると、2017年に第三国定住の枠組みで受け入れられる難民の数は17万人程度に留まる見通しで、2016年は14万3,000人を見込んでおり、2015年、2014年の各年と比べても約10万人増加し、年々そのギャップも拡大している。119万人の予測値は、シリア難民に対する大規模な第三国定住始動前の2014年に見込まれた691,000人より72%も増えている。シリア難民増加に伴って第三国定住のニーズは高

まっております。2017年はシリア難民が全体の40%を占めています。次に多い出身国はスーダン（11%）、アフガニスタン（10%）、コンゴ民主共和国（9%）と続いている。

#### 4. ノルウェーにおける難民受け入れとその実績

##### (1) 難民受け入れの考え方と実績

ノルウェーでは、第二次世界大戦後のユダヤ難民の受け入れを皮切りに、今の第三国定住の原型となる仕組みが作られた。当時は限定的な運用に過ぎなかったが、国の一般事業として第三国定住制度が設立されてから、すでに35年以上が経つ。第三国定住難民の受け入れは、人道的価値の保障をノルウェーの国益と見なすという政府の判断に支えられている。なお、難民の受け入れを管轄する法務・公安省は、2012年のガイドラインのなかで、定住政策の戦略的ゴールを次のように定めている。第一に、難民保護を通じた長期的な人道的危機問題の解決、第二に、安全な保護を現在受けていない難民に対してより良い生活環境の提供、第三に、国際連携を通じた難民受入国間の負担軽減への貢献である。2010年から2016年までのノルウェーにおける第三国定住を含む難民の受け入れ実績数の推移は、図表1が示している通りである。UNHCR Resettlement Handbook Country-

Chaptersによると2016年度ノルウェーで第三国定住難民枠として振分けられた地域別人数枠は、合計3,120人分に対して、中東・北アフリカ地域国籍に2,400人分、他のヨーロッパ国籍に600人分、その他120人分となっている。特に、北アフリカ以外のアフリカ地域、およびアジア・太平洋地域に対する枠は0人分と設定している。2014年には悪化する難民問題に対応するため、シリアからの難民500人分を新たに追加設定し、その後、更に500人分を加え、合計で1,000人分のシリア難民を受け入れる枠を定めた<sup>(2)</sup>。

特徴は、アメリカやカナダのように大規模な数の難民を受け入れる第三国定住モデルではなく、スウェーデンやデンマーク同様、長期的視野にたった統合コストが高いプログラムを有している点である<sup>(3)</sup>。

##### (2) 制度設計

ノルウェーにおける第三国定住難民の受け入れは、UNHCRが提示する保護の優先性に沿いつつも、ノルウェーの受け入れ選考基準にもとづいて決定される。その際に政府は、難民の保護ニーズと定住適応力の有無を検討する。定住適応力とは、就労能力を含め、コミュニティを支える一員となる能力が含まれる。既存のノルウェーの教育制度から難民が利益を受ける可能性についても考慮される。図表2は、ノルウェーで用いられる難

図表1 ノルウェー難民受入実績推移（2010年～2016年）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
申請者数	10,064	9,053	9,785	11,983	11,480	31,150	n/a
条約難民	2,974	2,810	3,667	n/a	3,588	5,411	
人道的配慮	748	439	321	n/a	180	168	
第三国定住	1,130	1,370	1,120	1,120	1,620	2,620	3,120

(出典) ノルウェー政府移民局 (<http://www.udi.no>) 資料等より作成

(注) 2013年から2016年の第三国定住の数は目標値を掲載

図表 2 ノルウェーで用いられる難民の定住適応力に関する指標

客観的項目	主観的項目	理 由
年齢, 学歴, 就労スキル	動機, 個性, 親の役割に関する考え方	就労（経済的自立）を達成する確立の高さと期間に関係する
個人的興味, 趣味	動機, 個性	ノルウェー社会・文化に適應できるまでの期間に関係する
婚姻の有無, 家族の有無	親の役割に関する認識,	単身男性よりも早くノルウェー社会に溶け込む事ができる
母国語		定住後ノルウェーで通訳を用意できるかどうか, 受入・溶け込みの期間に影響する

(出典) Evaluation The Norwegian Program for The Resettlement of UN Refugees, 2008, p. 49 より作成

民の定住適応力に関する指標である。

難民の受け入れは、移民法、国籍法、導入法 (Introduction Act) を法的根拠とする。議会において受け入れのための予算が承認された後<sup>(4)</sup>、ノルウェー政府の移民局 (UDI) が、第三国定住難民の選考を進める。定住先の決定においては、自治体の受け入れ能力も考慮される。受け入れに可否について自治体は決定権を有するが、受け入れを決めた時点で、定住定着法にもとづき、難民に対して定住支援サービスを提供する義務が発生する。支援サービスは定住全般に関わるもので、保健医療、教育 (ノルウェー語と一般教養)、住宅、職業訓練、及び就労支援まで多岐に渡る。難民の定住定着事業については、子ども・平等・社会包摂省が統括する。同省の定住局 (IMDi を直訳すれば「統合・多様性局」であるが本報告書ではその役割を重視し「定住局」としている) は、ノルウェー全土で6つの事務所を有し、自治体と受入数についての協議を行う。自治体に対して受け入れ希望人数を送り、住宅数などを検討し、最終的に人数を定めていく。また、定住プログラムの運営等に必要な補助金の支払いといった実務も定住局の管轄である。図表3では、移民局および定住局の役割を示している。

定住政策の目標のひとつは、難民の短期間での

経済的自立である。それを効率的に進めるために、新規難民が口コミ等で就労の機会を得ることができると同族ネットワークの有無などが検討される。同族ネットワークは、難民の孤立化の防止にも役立つ。自治体側にとっても、難民コミュニティの存在は、定住支援プログラムの効率的な実施を助長する要素である。そしてこのような考え方は、自治体側からも評価されているという。また自治体側は、家族単位での呼び寄せを重視している。住宅を探すにも、単身者よりは効率的であり、社会統合にも有利に働くと考えているためである。

2009年の政府資料 (Resettlement – Best Practices and experiences from Norway, Kiell Ostby, 2009, p. 13) によれば、自治体が行う定住支援プログラムに対して国から支払われた補償金総額は、3.5B NOK (=560億円) であった。それに加えて、語学・社会プログラム分として、1.5B NOK (=240億円) が計上されている。なお、自治体には、家族同伴の成人の難民1名あたりの5年分の補助金として581,000 NOK (9,467,430円) が支払われる (図表4)。この補助金には、難民の住居、教育、保健医療、収入補償等に用いられる。支払われる補助金の使用用途や額に関しては一定の規定があるが、最終的な決定は自治体に委ねられているという。いずれにして

図表3 受け入れ前から受け入れまでの移民局・定住局の役割

受入まで（フェーズ別）	移民局	定住局
1：次年度定住枠設定	①政府より移民局が該当年の第三国定住受入人数に関する文書を受け取る	
2：事前スクリーニング①	①UNHCRより、セレクションミッションに先立ってそれぞれのケースロードに関する説明が行われ、移民局が事前ケーススクリーニングを行う。 ②事前ケーススクリーニングによって、どの難民キャンプにセレクションミッションを送るかを決定する。 ③事前ケーススクリーニングでは、保護ニーズと定住適応力をチェックする。	
3：事前スクリーニング②	①定住局が事前ケーススクリーニングに加わり、定住の観点から問題が考えられるケースに関して移民局と議論を行う。 ②この書類審査時点では全体の10%が候補から落とされる。残りの90%はセレクションミッションで面接候補として確定する。	
4：セレクションミッション（例年10月～12月の間1-3週間）	①セレクションミッションは、1-3週間かけて行われる。 ②定住局は移民局のセレクションミッションに同行し、セレクションミッションに先駆け、ノルウェーの社会文化等に関する情報提供を行う。同時にキャンプ内視察を行い、受入自治体に対する情報提供を目的とし、キャンプ内での生活状況等の情報収集を行う。 ③セレクションミッションにおいては、定住局も難民に対して質問を行う事が出来る。 ④セレクションチームは、面談終了時に毎回打ち合わせを行い、暫定的な候補者リストについて、YES/NO/要情報の3段階で評価する。	
5：受入最終決定（約3週間）	①ノルウェーに戻り、移民局が受入難民リストが最終的に決定する。	②定住の観点から問題がありそうなケースの場合は、移民局と定住局は協議を行う。
6：受入難民情報の共有	①UNHCRを通じて、最終決定リストに残っているかどうかを難民側に伝達する。 ②同時に、移民局や定住局、その他関係省庁・国際機関に伝達される。 ④IOMがキャンプ内でのカルチュラルオリエンテーションの準備を開始する。	③最終決定リストに関して情報提供を受ける。
7：受入準備開始①	①自治体の受入れ人数等について、移民局の地域オフィスにケースを伝える。	①移民局と定住局の地域オフィスとの電話会議により、自治体の受入れについての方向性を決定する。
8：受入準備開始②		①定住局の地域オフィスは、各自治体担当者と難民受入れに関する協議を開始する。 ②自治体の難民受入れはあくまでもボランティアベースによる。 ③定住局は、受入れに関して自治体と合意する契約書を交わし、難民リストを送信する
9：受入準備完了（8の受入準備から完了フェーズまで約3-4ヶ月）	①移民局は受入可能日をIOMに伝達し、IOMは難民のノルウェー到着日を移民局に連絡する ②移民局は上記の情報を定住局および自治体に連絡する。	①自治体は受入準備が整い次第、受入可能日を定住局に連絡する ②定住局は上記の情報を移民局に連絡する。
10：難民受入		①難民は直接受入自治体に向かう。

（出典） Evaluation The Norwegian Program for The Resettlement of UN Refugees, P. 26-29 より作成

図表4 自治体に支払われる新規定住者  
1名受け入れあたりの補助金

	クローネ/1年分
成人難民（1名）	180,136 NOK（約245万円）
難民25歳以下	118,890 NOK（約162万円）
	補助金5年分 <sup>(5)</sup>
自治体	767,400 NOK（104万円）

（出典） UNHCR Resettlement Handbook, Country Chapter, Norway, 2016 page 15

も、難民は、自らの自立に向けて、必要なノルウェー語、ノルウェー社会文化理解クラス、職業訓練あるいは高等教育への進学クラスを無料で受けられる。16歳から55歳までの新規定住難民には参加義務があり、それに対する収入補償もなされる。その際には個人ごとに計画が作成され、ソーシャルワーカーが並走するというかたちで支援がなされる。

近年、ノルウェー語習得に対する追加時間の必要性が指摘されこれまでノルウェー語取得に250時間、ノルウェー社会講座受講分に50時間と設定されていたが、語学時間が550時間に設定され、合計で600時間分が用意された。プログラムへの参加した対価（収入補償）として1名あたり年間180,136 NOK（＝約245万円）受け取ることができる。また、2012年1月以降、自治体に定住した難民は自治体の判断で2,400時間分追加語学教育を提供することができる。

### (3) プログラム内容

ノルウェーでの定住支援事業は、第三国定住難民のみを対象とした出国前研修と、自治体に到着した後でおこなわれる定住定着プログラムから構成される。

#### (3)-1 出国前研修

IOM ノルウェーがおこなう出国前研修は、難民がノルウェー社会への理解を高め、自身がスムーズにホスト社会に適応できるよう設計されている。参加者は年齢でクラス分けされ、ノルウェー語講座やノルウェー社会・文化理解講座などに、計10～20時間受講する。難民の期待と現実のギャップを事前に埋める、すなわち期待値をコントロールすることが定住の成功の鍵でもあると考えられており、出国前研修プログラムはこの点からも重要であるという。

この研修を取り仕切るのは異文化ファシリテーターと呼ばれるスタッフである。そのスタッフは、自身が難民であったか、それに近い背景を持つノルウェーに定住している人間であるため、プログラムは通訳を介さず難民の母国語で実施される。これにより、難民との信頼関係を早期に構築し、難民の不安や過剰な期待に対して適切な対応をおこなうことができる。一方で、受け入れ自治体の職員に対しても、IOMにより、半日から1日の事前研修が実施される。この研修では、新規受け入れ難民の背景やキャンプ地での生活状況といった情報もたらされる。

#### (3)-2 自治体での定住定着プログラム

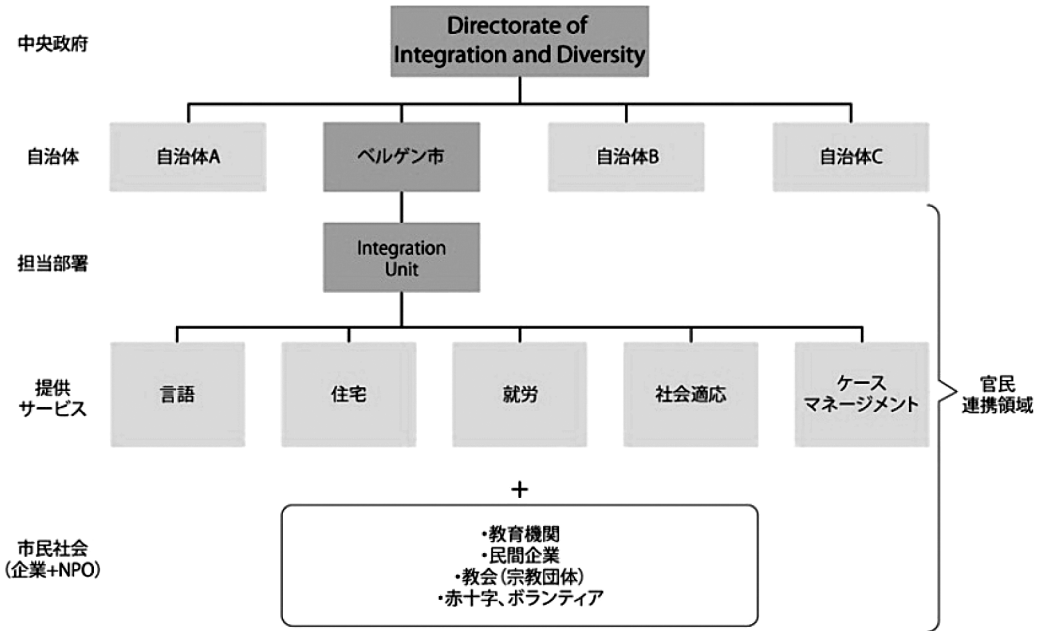
調査先のベルゲン市における難民の定住支援スキームは、図表5の通りである。自治体側の所管は、市の定住課（Integration Unit）であり、政府の定住庁の西部支局、民間企業、赤十字をはじめとする多様なステークホルダーと連携して支援スキームが実施される。定住プログラムは2年間（最大3年間）を基本とし、フルタイムのプログラムとして準備されている。

ベルゲン市では、新規の難民に対して、グループ単位での初期的なプログラムが実施される。後



図表5 ベルゲン市における定住支援スキーム

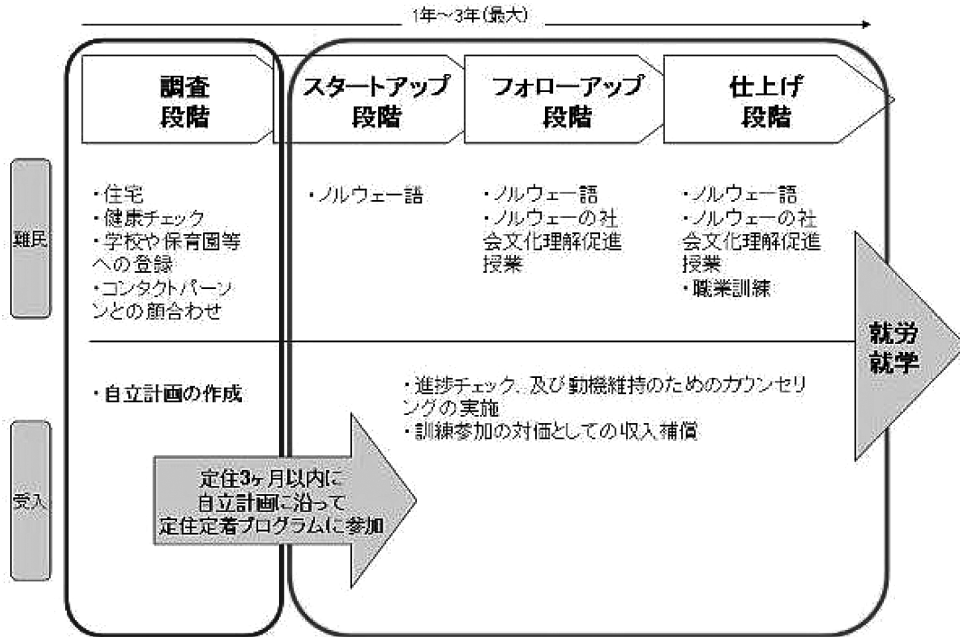
## ノルウェー(ベルゲン市)



述するが、各難民は、自立のための行動計画表 (Strategic Plan) を作成することになるが、そのためのニーズなどの聞きとりほか、生活に必要な最低限のサービスの紹介や生活相談員との顔あわせがおこなわれる。市の担当者が案内する形で、健康状態のチェック、住民登録、入居する住宅や入学する学校の訪問をおこなう。この段階では、赤十字が委託事業として請け負っている「難民ガイド」とよばれるボランティアが活躍する。「難民ガイド」という聞き役には、難民が定住後に感じやすい孤独感を緩和することが期待される。ガイドに対する依存の増加や金銭問題などの発生という懸念があるが、難民と難民ガイド間で事前に契約書を結ぶことで責任を明確にしているという。これは、難民が社会の周縁に追いやられない努力に注力すると同時に、支援者側に過度な負担がからない工夫である。

次の段階では、市のソーシャルワーカーが、新規定住難民の学歴、スキル、希望、興味などを検討しつつ、実際に難民の行動計画表を作成する。同時並行的に、ノルウェー語およびノルウェー社会理解講座が開始される。この講座は難民に特化したものではない。外国人にノルウェー語を教える資格を持った教員がこの講座を担当し、その多くは外国出身であるという。その内容は、公共、民主主義と福祉、保健・医療、教育と資格、仕事と労働市場、子どもと家族、人口構成、地理などと多岐に渡る。ノルウェーへの移民・難民の概要や歴史についても学ぶ。定住プログラムの一環として提供されるノルウェー語コース<sup>6)</sup>は、習熟度スピード、学習方法、グループ規模に応じて3トラック (クラス) 用意している。トラック1は、これまで学校に行ったことがない、読み書きがほとんどできない生徒用にデザインしてある。トラッ

図表 6 ベルゲン市の定住支援プログラムの内容



(出典) *Refugee Agency in the City of Bergen*, p.8 Bergen Kommune) より作成

ク2は、小・中学校程度の学歴があり、また書き言葉を学習手段として扱える程度の語学力を有しているが、アルファベット等に馴染みがない生徒に適している。トラック3は、正規の学校教育を受け、母国語で読み書きが可能であり、外国語を学んだ経験があり、語学習熟スピードが速い生徒向きである。

難民のプロフィールとニーズを適切な語学トラックとマッチングさせるために、自治体担当者は参加者の学歴、専門性、職歴、外国語のレベル、および今後の自立計画など注意深いアセスメントを行う。そのため、通訳等を介して本人と対話を通じてどのトラックにするか決定する。また2ヶ月ごとに現在のトラックが適切かどうかを見直し業務を行い、早期にノルウェー語が身につく環境づくりを進めている。

1年間の語学教育を経た後は、実際に語学を活用した実習を行う。その際、受入先はベルゲン市

をはじめ市内の様々な機関、民間企業等である。実習現場には企業から1名から複数の担当者がつき、その期間は1カ月程度、週5回である。途中にグループカウンセリングが行われ、就労に向けた準備を開始する。その際、担当者の見習い生として、就労に必要な単語とノルウェーの労働（就労）文化経験を積む1企業2日間の実習プログラムが一般的である<sup>7)</sup>。

## 5. 課題と考察

ノルウェーにおける難民の受け入れに関する課題のひとつは、経済的自立までの期間の長期化である。難民には、早期の経済的自立と社会参加が期待されており、定住支援プログラム期間内において達成できることが想定されているが、現実はいっていない。また、第三国定住難民は条約難民に比べて最初の就労までに時間がかかっている

ることが指摘されている。政府から自治体への補助金が切れた後も、難民の社会保障に関する負担が減らないことについてどのように対応すべきか、現在、検討されているという。Hanne Kavli 氏の調査によれば、定住プログラム修了者の 10 人中 6 人が就職ないしは高等教育に進学するというが、実際のところフルタイムの仕事に就けた難民は全体の半数に留まり、残り半分はパートタイムなどである。また、第三国定住難民が 60% の就職率に到るには、定住してから 10 年から 15 年かかる。Aalandslid (2008) の調査では、第三国定住難民は他の難民や移民に比べて就職率が低いことが言及されているとおり<sup>(8)</sup>、ノルウェー政府統計局のデータによると、2011 年の第三国定住難民の就職率は 48.3% で、他の難民に比べて 2.5% 低い<sup>(9)</sup>。異なる背景や価値観を持つ難民を、長い訓練期間を設けることを前提に採用したり、即戦力として雇う雇用主は少ない。一方で、難民の雇用適性を向上させようとする長期にわたる訓練期間を設けて就労につなげていく社会企業への支援もほとんど存在しない。

課題の二つ目は、新規定住難民の受け入れに関する関係者間の認識のずれである。移民局 (UDI) や定住局 (iMDI) が想定している定住適応性が、実際に自治体での定住につながるのか、関係者間で議論の余地がある。自治体からしてみれば、高学歴や語学能力だけが円滑に定住できる要素ではないという。また、受け入れから定住におけるプロセスにおいて、関係者間の対話が不足しており、情報共有の場をより多く設けることが求められている。

住宅の確保という課題を、三つ目にあげたい。政府の定住局は、民間住宅業者と事業委託契約を結び、アパートメントの確保及び地元住民の受け入れ環境構築を依頼している。民間業者は不動産

業界のネットワークを活用し、空きアパートの確保と管理運営にあたる。とはいえ、ベルゲン市をはじめ、ノルウェーでは好景気の結果、家賃を高くしても借り手が存在する。あえて難民向けに価格を低くして住宅を提供しようとする動機が弱い。ゆえに、低価格での難民向けの賃貸住宅物権の確保は非常に難しいという。とくに単身者向けアパートメントの数は乏しい。

最後に自治体の受け入れ能力 (the capacity of local services) について指摘したい。特に医療および社会的ニーズが非常に高い難民を受け入れる傾向が強い自治体が少なくない。このような受け入れは、自治体の特色や強みを活かした受け入れプログラムを描ける一方で、非常に高い知識と技能を持った専門家を必要とするため、対応できないケースがある。

ベルゲン市の定住担当者 Ms. Grethe Grung にヒアリングをした際、「中央政府が定めた定住適応性が本当に自治体において定住・定着につながるのか。例えば、高い教育を受けている、語学が話せる事だけが、定住の成功に繋がるわけではない。ズレが存在する。」と指摘があった。定住適応性は難民の早い段階での経済的自立を最優先においたものと考えられるが、実際には難民の就労は長期化傾向にある。2~3 年間の定住準備期間を超えた後、就職ができていない難民は社会保障に頼らざるを得ず、一般論として社会の負担として認識される可能性は非常に高い。また昨今の難民に対するネガティブな論調は、いっそう難民保護という視点からズレる。戦後最悪といわれる難民問題は解決に長時間を有する。このような現状で難民問題をどうポジティブに捉えていくか、向き合い方、そして長期的な視点でのビジョンを議論していく必要があるのではないかと。



## 6. 最後 に

第三国定住難民の受け入れは、人道的価値の保障をノルウェーの国益と見なすという政府の判断を前提にしている。しかしながら、昨今のノルウェーの難民問題に関する報道は受け入れに否定的な論調が多く、それは国民の戸惑いの表れの一つとも言える。それは、前提に対する疑問とともに、では今後どのように難民受け入れに向き合うべきなのか、転換点を迎えている。一周遅れとも言われるが「なぜ、難民を受け入れるのか?」、日本で議論が生まれるきっかけになるのかもしれない。

### 注

- (1) ベルゲン市は、ノルウェーの首都オスロから高速鉄道で北に3時間半ほどの場所に位置する。人

口は、2014年3月の時点で、272,000名である。ノルウェーの首都オスロに次ぐ第二の都市に位置づけられる。2006年から2011年の5年間に、ベルゲン市では1,836名の難民受け入れ、2014年には17の異なる国から合計425名の難民受け入れ実績を誇る。

- (2) International Migration 2012-2014 “*IMO Report for Norway*”
- (3) Eleanor Ott, UNHCR PDES “*The labour market integration of resettled refugees*” 2013
- (4) *Fact booklet about immigrants and integration iFACTS*, p. 5, 2012
- (5) UNHCR Resettlement Handbook, Country Chapter, Norway, 2016 page 15
- (6) Regina KONLE-SEIDL, March 2016 “*Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*”
- (7) Eleanor Ott, UNHCR PDES, 2013 “*The labour market integration of resettled refugees*”
- (8) 同上
- (9) SSB, February 2013 “*Refugees and the labour market, 4th quarter 2011*”