

# スウェーデン 難民受け入れ後の新たな就労支援策

—ユースダール市の X-Support プロジェクト—

可部州彦

## 1. はじめに

本稿は、2018年10月17日から19日まで、スウェーデン王国ユースダール市の招聘を受けて当地で第三国定住難民受け入れのセミナーに参加した際に見学を行った、就労困難な難民および障がい者を対象とした就労支援プロジェクト eXtra Support プロジェクト内容に加えて、プログラム関係者（自治体、企業、難民）へのヒアリングとこれまでの難民の就労支援策の変遷をまとめたものである。難民受け入れを積極的に行いながらも、高い失業率に悩む自治体の新たな取り組みを報告することで、難民申請者、および第三国定住難民受け入れ<sup>(1)</sup>の現状理解を深めたい。そして、今後、グローバルコンパクト等を意識した日本での第三国定住難民をはじめとする様々な難民の受け入れや彼らの就労支援を議論する際の一助となる知見を得ることである。なお、本稿では本取り組みが始まったばかりであることを勘案し、内容紹介にとどめる。今回、分析等をここで行う事を目的としていない。

## 2. スウェーデンにおける難民の受け入れ状況

スウェーデンは2014年以来最も難民申請を受け付けているヨーロッパ3か国のうちの1つである。2014年から2017年のわずか3年間だけでも、273,117件の難民申請を受理した。そのうち、

87,380件がシリア国籍であった。急増する難民受け入れは限界を示し、第三国定住難民の受け入れを各国が停止する中でスウェーデン政府はこれまでの年間1,900名の枠を、2017年に3,400枠、そして2018年には5,000枠まで受け入れを拡大している。拡大背景には、シリア難民のみならず、UNHCRからの要請を受けて、アフガニスタン、エリトリア、コンゴ、スーダン、そして2018年には新たにソマリアからの難民も優先的に受け入れられることを決定した。

## 3. 既存の難民に対する就労支援とその実績

難民申請者は他のEU諸国と比較して、スウェーデンで永住権を獲得できる機会は比較的高いが、雇用に関しては見込みが不確かである。1997年から2010年までの欧州議会報告によると、ホスト国到着後10年間の就職率は、ドイツ62%、スウェーデン53%と9%も低い。自立プログラム（introduction program）参加後（3年後）の雇用率は高くない。例えば、2011年に自治体に定住し自立プログラムに参加をした移民（難民）の就職率は、わずか26%にとどまった。なお、女性は全期間にわたって男性に比べて雇用率がはるかに低かった。2010年には、難民の統合（経済的自立）の責任を自治体から国レベルに属するPublic Employment Service (PES: ハローワーク) に移管し、より集中的に受け入れ難民の労働市場

への統合促進をはかった。

### 3.1. 難民等への就労支援

スウェーデンは、1970年代の初めから、伝統的に女性や難民・移民など社会的弱者の雇用水準を高める目的で、積極的に就労支援策を実施してきた。難民に関して言えば、基礎的なスウェーデン語能力を欠いている新しく定住した移民(難民)はすべて、無料の語学訓練と労働市場サービスへのアクセスを受ける権利がある。特に、難民とその家族のために、主流のサービスは到着後24ヶ月間目標を定めた支援によって補完される。彼らは更に自立プログラムを受ける資格も有する。スウェーデンは、補助的な保護のため難民(第三国定住)と条約難民(あるいは人道配慮の在留資格で定住した難民申請者)の間に正式な区別を設けていない。両者には、在留資格が付与された1日目から永住権が与えられ、一般福祉サービスと導入措置に同じ種類の権利が与えられている。2014年の選挙と社会的民主党と緑の党の少数政権の形成の後、政策分野としての統合は消え、特定の大臣は割り当てられなかった。しかし、難民・移民の新規参入者の政策分野は維持され、雇用大臣の責任と定められている。教育省によると、政策分野の目標は、新規参入者がすぐに仕事や教育に就く機会を増やすことである。難民の定住に至るすべてのステップは、仕事を得ることを目的とする、と雇用省は強調している。

難民の雇用に関して、政府は、労働市場統合が進まない背景に、地方自治体が難民を(再)定住させるキャパシティがないことを指摘している(スウェーデン政府、2015年)。例えば、2014年にすべての県で新規定住者(難民・移民)を受け入れる自治体数は増加したが、住宅と自立プログラム数は受け入れた難民のニーズをカバーできていな

い。つまり住居不足等の理由で、収容(センターレセプション)センターでの長期待機が発生している。これらの結果、早期の自立支援プログラム(スウェーデン語他)を受ける機会を失っており、労働市場への入場およびその後の統合を遅らせる結果を招いているとする。ただ、評価をするには早計である。以下、これまでの就労支援を概観する。

#### 3.1.1. 自立支援プログラム(Introduction Program)

2010年には、政府は、市町村から労働市場を担当する国政府機関である雇用サービスに導入プログラムの責任を移した。その目的は、労働市場の統合にもっと焦点を当てることであった。自立プログラムの対象グループは難民と、最初の居住から2年以内に国内に到着した難民の家族である。その後、家族に対しては最初の居住から6年以内と期間が延長された。このプログラムへの参加は必須ではないが、参加していない人には、他の種類の経済的支援を受けることができない。プログラムは最大24ヶ月間実施される。しかしながら、昨今の新規受け入れ難民数があまりにも多いため、雇用サービスは政府にサービスが機能しないことを警告している。自立プログラムは当初、約1万人に対する支援サービスとして設計された。しかし、2012年には月平均12,000人の参加者があり、2014年に23,000人、2014年に36,000人に増加した(Arbetsförmedlingen, 2015b)。

さらに労働市場への統合強化を加速させるために、新たな施策が2つ導入された。第1の施策は、自立プログラムの給付金が減額されることなく、労働対価を同時に得ることができる内容である。この施策の狙いは、配偶者や他の家族がより労働市場で活動することを促すために強力なインセンティブを作り出すことである。つまり、このプ

プログラムに成人夫婦両名が参加すれば家計収入は倍増する。参加者が仕事を見つけた場合、彼らは収入と利益の両方を短期間維持することさえ可能である。第2の新しい施策は「自立ガイド（あるいはJob Finder）」である。これは新たに定住した難民・移民に対する就労支援を行う独立したサービスプロバイダーである。該当する難民・移民は、（営利あるいは非営利団体からの）独自の自立ガイドを選択することができる。なおガイドへの報酬の一部は、成果報酬式となっていた。つまり、難民・移民の雇用成立に基づいている。所管官庁でもある雇用省は、プログラムが終了して90日後に成果測定した結果、2013年と2014年にはそれぞれ5,872人と6,736人がこのサービスを利用した。そして、プログラム完了90日の成果をモニタリングした結果、男性および女性の半数以上は、まだ何かしらの就労支援サービスを受けており、就職に至っていなかった。（Arbetsförmedlingen, 2015c）2013年の就職率は女性12%、男性24%、そして2014年は、女性11%、男性28%という結果が報告された。スウェーデン国家監査室は、プログラムの3回の別々の監査を実施し、（Riksrevisionen, 2014a, b, c）このプログラムの有効性に対して非常に懐疑的な見方を示した。

### 3.1.2. SFI（スウェーデン語教育）

難民は、定住先の自治体を通じてスウェーデンの授業を無料で受講することができる。新規定住者の約60%がこのプログラムを利用している（Statistics Sweden, 2009）。LANDAプログラムで、先駆的な第三国定住難民受け入れを実施しているユースタール市においても語学教育と就労支援を合わせたプログラムを開発、実施するなど様々な試みを行っている。しかしながら、スウェーデン全体では、スウェーデン語教育をうけた参加者が、1年

後に就職した割合はわずか36%という統計データもある。（Agency for Public Management, 2009年）。また、就労には語学がキーという認識は、国、自治体、企業関係者を含め広く共有されているにもかかわらず、SFI（スウェーデン語教育）レベルB・C（ともに正規の教育を受けていない、あるいはほとんど受けておらずアルファベットに不慣れた生徒が履修する）、D（母国で高等教育を終了したものが履修する）辞退等で終了した学生であっても、非参加者と同様の就職率を示すデータもある。

### 3.1.3. 補助雇用

長期間就労していない人（または人道的または家族移住者の場合、3年未満の国に在住している人）には、雇用主に対する補助金を出すことで、New Start Jobs（新規就労）機会を支援している。これは、労働者の年齢に応じて、雇用主は20-25歳の場合は通常の雇用者の手数料（31.42%）に相当する額（総給与の31%を表す）、または26歳以上の場合は雇用主の手数料の2倍を受け取る、すなわち総給与の63%を占める。一方、ステップイン・ジョブはプログラム参加3年以内の難民、およびその家族に対して提供され、スウェーデン語授業と組み合わせる必要がある。本プログラムでは、雇用者は支払うべき賃金の80%に相当する金額を最大2年間、補助として受け取ることができる。

それぞれの施策に対する成果は、数字で示せるものが現時点ではない。が、ヒアリングによるとNew Start Jobsは成果がでている、という事だ。なお、現時点で提供されている仕事は、ホテルやレストラン、小売業、地方自治体、ヘルスケアなどの分野での、熟練度の低い職業がほとんどだ。大企業での成果はほとんどない。弊害として、補助金対象の労働者を期間が過ぎれば、別の補助金

対象の労働者と交換することが容易で、根本的に労働市場統合に結びついていないことが指摘されている。

#### 4. あらたな就労支援, eXtra Support プロジェクト

スウェーデン北部に位置する Gävleborg 郡では、これまで第三国定住難民を含め毎年 200 名前後の難民受け入れの実績がある。本年は 600 名程度を受け入れている。<sup>(2)</sup> 前述で説明した様々な就労支援プログラムを実施してきたものの、この地域で最大の課題の1つは、EU 以外で生まれた背景を持つ難民・移民の失業率の高さである。2017 年 4 月は郡全体平均で 9.8% を記録し、同月前年比で 1.1% ほど改善した。しかし国平均では 7.1% で、他郡と比較しても同郡の失業率は国内でも最も高い。そこで就労等を通じた難民・移民の労働市場統合を目指した eXtra Support プロジェクトを企画し、郡内のすべての自治体で実施されることになった。

プロジェクトの全体的な目的は、長らく始業状態にある人々が労働市場への参入が容易になるキャリアパス、スキル獲得方法、協力形態を開発することである。このプロジェクトは、スウェー

デン European Social Fund で承認され、2018 年 2 月 1 日から 2020 年 6 月 30 日まで行われる。各自治体では、雇用省と Gävleborg 郡と協力を得ながら進めている。

図表 2 : eXtra Support 全体予算

Preliminary budget for eXtra support Gävleborg			
Financiation:			
European Social Fund:	75%SEK	39 001 134	(533,2 million Yen)
Other Public financing (work hours)	25%SEK	13 003 494	(177,8 million Yen)
TOTAL:		52 004 628	(711 million yen)
Distribution modell			
Gävle		35%	
Sandviken		14%	
Hofors		3%	
Ockelbo		2%	
Ljusdal		7%	
Söderhamn		9%	
Ovanåker		4%	
Bollnäs		9%	
Hudiksvall		13%	
Nordanstig		3%	

(ユースダール市担当者資料より許可を得て転載)

2018年から2020年の間に全10自治体で約1,050人がこのプロジェクトに参加する予定である。対象者は長らく失業をしている外国生まれの難民・移民、または障がい者である。彼らは、労働市場への参入と労働市場に定着するために必要な能力獲得が期待されている。

図表 1 : スウェーデン王国 Gävleborg 郡とユースダール市



(google より筆者作成)

図表 3 : eXtra Support 参加目標数

	Total	Kvinnor	Män
1 Gävle	250	150	100
2 Sandviken	170	77	94
3 Hudiksvall	70	43	27
4 Söderhamn	37	37	0
5 Bollnäs	50	50	0
6 Ljusdal	175	88	88
7 Hofors	50	25	25
8 Ovanåker	25	13	12
9 Nordanstig	50	40	10
10 Ockelbo	53	31	22
	<b>930</b>	<b>554</b>	<b>376</b>

(ユースダール市担当者資料より許可を得て転載)

#### 4.1. ユースダール市での取り組み

Gävleborg 郡にあるユースダール市では、生産労働人口およそ10,460人（2018年）<sup>(3)</sup>のうち10.3%が失業状態にある。自治体関係者によると、特に、難民を中心に失業率が高いという。これまで同市ではLANDAプログラムという、主に難民向けの自立支援プログラムを通じて、語学教育と就労訓練をセットにした内容、job finder、あるいはPAULAなど自立に向けて様々な就労支援策を積極的に展開した。しかしながら、各自治体が近年わずかとはいえ失業率が改善傾向にあるなかでユースダール市は依然として高止まりである。

図表4：ユースダール市失業率



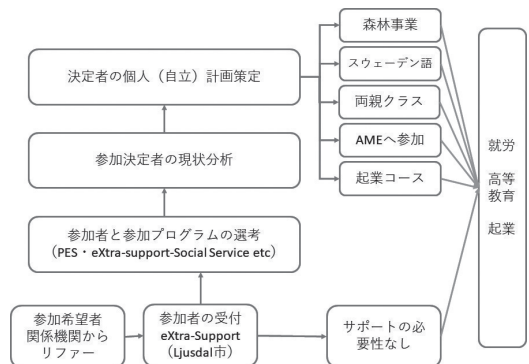
<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regionalstatistik/Alla-lan/Gavleborgs-lan/Ljusdal/?var=17255>

今回、eXtra Support プロジェクト対象者に、就労が一番難しいなかでも、特に成人難民、障がい者、そして生活保護を受給している若者を選んだ。その理由として、これらの3グループに共通する状況は長らく失業状態にあり、公的な財政的支援を長期にわたって受けているからである。同市では、本プロジェクトを通じて、3グループの自立および高等教育につながるエンパワメントを達成すると同時に、自治体の財政負担の軽減を見

込めると期待をしている。

2018年から2020年の3年間で日本円にしておよそ1.37億円が投入され、175名の参加者（女性88名、男性87名）を見込んでいる。2018年中に0.52億円、2019年は0.55億円以上、そして最終年の2020年には0.27億円が予算として割り当てられている。なお、図表2で示したとおり本プロジェクトは、European Social Fundのみならず各自治体も相当額を拠出している。ユースダール市では、では新たに6名の常勤プロジェクト担当者を雇用した。これらのメンバーが、各グループに向けた個別のレベルでの目標を定め、雇用、教育、起業家精神または能力開発調査の機会創出を行う。現在、ユースダール市では10以上のプログラムが用意されている。なお、ユースダール市ではプログラムは参加者の希望と実現可能性にあわせて設計をしている。

図表5：eXtra support プロジェクト図



(ユースダール市担当者ヒアリングから筆者作成)

上記、図表5で示すように、ユースダール市のeXtra Support プロジェクト参加者希望者は6段階を経て、それぞれプログラム終了後に自立あるいは高等教育等次のステップへ進むことができるように設計がされている。希望者は、社会保障など公的支援機関からeXtra Support プロジェク

ト窓口へリファーされ、プログラムの説明を受けることができる。

写真1で示すとおり、ユースダールでは市庁舎内に相談窓口が設置され、毎週火曜日、木曜日に受け付けている。筆者が訪問した日は、ちょうど多言語可能なパートタイム採用の大学生も同席し、最近ユースダール市に定住した難民への説明が行われていた。

写真1：eXtra Support プロジェクト相談窓口



窓口では、担当者からプロジェクト全体像、およびプログラム内容の説明のみならず、各人が希望するプログラム分野で必要となる能力に対して、現状の彼/彼女の知識・能力評価を行う。その後、担当者は、他のeXtra Support関係者（自治体関係者、企業関係者）とも協議をしながら、希望者の参加決定を判断する。この間、コーディネーターを中心に、希望者に対して継続的な相談・カウンセリングは実施される。特に、希望者の期待値の調整、継続性にかかる懸念解消など、プログラム修了の障害になりそうな事柄を希望者とともに解決していく。担当者は、「プログラム参加は義務でもなんでもない。自ら選んで修了することが大切なので、我々が解決をするのではなく、希望者が解決できるように様々な選択肢を提

案するのみ。選ぶのは彼らです。」とコメントした。なお、2018年9月の時点で総勢45名が参加をしている。写真は、1名が在籍している教員免許獲得プログラム、2名が在籍している家事手伝いプログラムである。

写真2：家事手伝い



写真3：教員免許



#### 4.2. 事例（森林カレッジ）

今回筆者は、45名のうち14名が参加をしているForest-Train（森林カレッジ）と呼ばれるプログラムを見学させてもらった。当日は、森林組合（企業）の社員で、本プログラムの教師のカイ氏(写

真4中央)と、eXtra Support プロジェクトコーディネーターのアン氏(写真5左)に案内をして頂いた。

写真4: カイ氏



写真5: アン氏



また、実技教育を受けていた学生は8名で7名がエリトリア、1名がミャンマー出身でいずれも第三国定住難民として定住をした背景を持つ。このプログラムはユースダール市にある自然科学カレッジと森林組合との共同研究から7ヶ月間の学科・実技教育を受ける。学生はカリキュラムに沿って、植え付けの訓練、チェーンソー使用方法、をはじめ、圃場、植物の生物学、森林管理、農業に関して学ぶ。当日は、ちょうどチェーンソー使用方法の試験日で生徒の緊張した面持ちが印象的

だった。(写真6)

写真6: 試験の様子



また、実際に木材加工も学び、写真7の運転技術も学ぶ。敷地内で、管理者の同席のもとであればスウェーデンの自動車免許を持たずとも大型トラクターを運転することができる。また、写真8のようにパソコンでの運転技術練習をするものもいた。筆者も、カイ氏同席のもと、大型トラクターを運転した。なお、5月1日から8月31日まで実際に森林管理業務として夏期の仕事が保証される。実際に、筆者もその場を訪問した(写真9)。9月から始まったばかりのプログラムで最終的に何名が修了し就労できるか、2019年3月以降で

写真7: トラック



結果が見えてくるといふ。

写真 8：パソコン



写真 9：実際の様子



## 5. 課題と考察

eXtra Support プロジェクトは、労働市場に一番遠い層をターゲットにした就労支援策として非常に挑戦的である。弱者と思われる人々の可能性を信じ、能力開発に積極的に税金を投入するという姿勢は勇気づけられる。いっぽうで、視察中に関係者とディスカッションするなかで、本プログラムが抱える課題が明らかになった。なお、ここで指摘する課題は、あくまでもユースダール市で実施されている eXtra Support プロジェクトから見えてきたことである。課題は大きく 3 点ある。

最初の課題は、プロジェクト関係者、特にコーディネーターへの負担である。コーディネーター

が対応すべき範囲は、360 度全方位である。参加者の進捗把握だけでなく、報告書を出す自治体、就労訓練プログラムのパートナーである企業や団体との関係性維持など多岐に渡る。現在コーディネーター 1 名で 45 名の参加者を対応している。参加者それぞれに複雑な問題があり、ひとりで相談支援を行うには時間的、体力的限界が存在する。事実、今回の視察中にもプログラム参加者からコーディネーターの携帯電話にひっきりなしに相談連絡があった。

次の課題は、参加者の孤立から統合に向かう課題克服姿勢である。森林カレッジの講師によると、「訓練を受けている参加者は、講師の指示に従う。人が新しいことを学ぶ時、最初はうまくいかないが、失敗は学習の一部であること理解し、新たなことは簡単ではないことを学び、興味を示すことが重要だ。しかし、これまで孤立した環境にいた人はなかなか受け入れられない。結果としてプログラム参加の意欲が減退する。」と指摘した。講師によるとプロジェクトでは、すべての人がお互いを補完している、ということをやや言い続け、失敗をしたから「ダメな人間」ではなく、それでも学び続ける姿勢が「価値がある人間」として自尊心を保つように働きかけているとのことだった。

## 6. 最後に

2018 年 6 月にジュネーブで行われた ATCR(国連難民高等弁務官室主催)に著者が出席した際、Complementary Pathway(難民の補完的保護)に関して、Global Compact on Refugees を意識した議論を行った。そこでは、難民キャンプで事前に就労訓練を行い、労働者として補完的保護の可能性が提示された。もちろん、賛否両論となった。難民保護の観点から、あまりにも就労つまり



Employability だけに偏ることは許容しがたい、という反応は大きかった。他方、参加をしていた難民代表の1名が「最初からはたらくことは難しくとも、いずれ社会に役立つ存在になりたい気持ちは変わらない」という発言は、eXtra Support プロジェクトの方向性と重なる部分大きい。社会的負担ではなく、投資として本プロジェクトが成功することは、他国でも行き詰った難民の補完的保護に新たな可能性を見出せるのではないか。

**注**

(1) 第三国定住とは、すでに母国を逃れて難民となっているが、一次避難国では保護を受けられない人を

他国（第三国）が受け入れる制度である。難民は、避難先の国から第三国に移動することにより、保護を受けることができ、長期的に定住することができる。難民の定義は、世界人権宣言（1948）と難民の地位に関する条約（1951）の2つをあわせた難民条約では、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという、十分に理由のある恐怖があるために国籍国の外にいる人で、国籍国の保護を受けられない人、または保護を望まない人」と定義している。

(参照：www.unhcr.org/jp/what\_is\_refugee)

- (2) <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6ae610001636c9c68e5237a/1526646647081/L%C3%A4ns-och%20kommuntal%202018.pdf>
- (3) <https://ugeo.urbistat.com/AdminStat/en/se/demografia/eta/ljusdal/20366383/4>