

Ⅲ. 諸外国における難民への就労支援

イギリスにおける難民の就業状況

長島 美紀

1 欧州諸国の難民受け入れ状況と雇用に関する問題

欧州諸国において、1980年代以降の庇護希望者数の増加と、1990年代初頭の冷戦構造の崩壊に伴う東から西へ、大規模な人口移動の潮流と、グローバル化によるトランスナショナルな人口移動の容易化・迅速化は、旧東側諸国と陸続きだった欧州諸国での庇護希望者数を急増させると同時に、経済的目的で移動する、所謂「経済移民」数をも拡大させ、1990年代以降、難民申請者数 500 万人を超えている¹。

他方、難民を受け入れる諸国の受け入れ状況は非常に厳しい。状況を厳しくさせた経済的要因としては、1970年代以降のオイルショックに伴う経済の停滞は、未熟練労働者の需要を減少させ、結果的に庇護申請者の受け入れも雇用面での問題から警戒されたことが挙げられる。また、政治的・社会的要因として、1980年代後半以降、冷戦構造の終結と IT 技術の発展による情報の流通により、豊かな国と思われる欧州諸国への人口移動が促進され、入国の手段として庇護申請手続きが使用されているという認識が生じていたことが挙げられた。

これらの要因は、1980年代以降の審査手続きの確立を通じて、庇護申請手続きを非常に厳しいものとさせ（表 1 参照）、庇護認定者数及び庇護認定率は北米（アメリカ・カナダ）と比較しても低い割合に留まった。特に、EU 諸国では庇護希望者と移民を阻む「壁」と称される、認定措置を設定した²ことで、欧州諸国における庇護希望者数は減少した。2002年度の庇護希望者の割合は前年度と比較して2%、2003年度には22%の減少となった。（表 2 参照）

表 1 EU 諸国の庇護状況（1990-2003 年）

	2003 年度の庇護希望者の主出身国 (上位 5 カ国)	申請者総数 (人)	EU 全体の申請者に占める割合	国民 1,000 人あたりに占める申請者の割合
スウェーデン	イラク/イラン/アフガニスタン/ソマリア/リベリア	349,700 人	6.6%	39.4 人
オーストリア	ロシア/トルコ/インド/セルビア・モンテネグロ/アフガニスタン	249,800 人	4.7%	30.8 人
ベルギー	コンゴ民主共和国 (DRC) /ロシア/セルビア・モンテネグロ/イラン/カメルーン	283,400 人	5.3%	27.5 人

¹ UNHCR 『世界難民白書 1997/98：人道行動の課題』（読売新聞社、1997 年）、179-90 頁。

² European Union, ‘Asylum, immigration and external borders’, *Bulletin EU 11-2000*, COM(2000) 755.

Ⅲ. 諸外国における難民への就労支援

オランダ	セルビア・モンテネグロ/ソマリア/イラク/無国籍者/ボスニア・ヘルツェゴビナ	433,500 人	8.1%	27.0 人
ドイツ	トルコ/セルビア・モンテネグロ/イラク/ロシア/中国	2,168,000 人	40.7%	26.3 人
デンマーク	セルビア・モンテネグロ/アフガニスタン/イラク/ソマリア/ロシア	117,900 人	2.2%	22.0 人
ルクセンブルグ	セルビア・モンテネグロ/ナイジール/アルジェリア/アルバニア/ロシア	9,700 人	0.2%	21.7 人
アイルランド	ナイジール/ルーマニア/DRC/モルットハ/ソマリア	59,300 人	1.1%	15.2 人
イギリス	ソマリア/イラク/中国/シンハラ/アフガニスタン	851,930 人	16.0%	14.4 人
フランス	トルコ/中国/DRC/アルジェリア/モリタニア	485,700 人	9.1%	8.1 人
フィンランド	セルビア・モンテネグロ/ロシア/ブルガリア/トルコ/クロアチア	29,600 人	0.6%	5.7 人
ギリシャ	イラク/アフガニスタン/イラン/アフガニスタン/ナイジール	47,000 人	0.9%	4.3 人
スペイン	ナイジール/アルジェリア/コロンビア/DRC/コートジボワール	113,100 人	2.1%	2.8 人
イタリア		118,800 人	2.2%	2.1 人
ポルトガル	アンゴラ/マケドニア/ロシア/ケルビア/コロンビア	6,400 人	0.1%	0.6 人
計		5,323,830 人	100.0%	14.0 人

データ出典：UNHCR, “Asylum Levels and Trends: Europe and Non-European Industrialized Countries, 2003,” 24 Feb. 2004, at 5, 25.

表 2 EU 諸国の難民認定状況(2000-2002 年)

国名	申請者数(人)			認定者(人)			人道的配慮に基づく滞在許可(人)			棄却(件)			難民認定率(%)			難民・人道的配慮に基づく滞在許可全体の認定率(%)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
オーストリア	18284	30136	39354	1002	1152	1073	0	0	0	4787	3840	4285	17	23	20	17	23	20
ベルギー	42691	26028	22305	1381	1157	1322	750	0	0	4826	4080	5083	20	22	21	31	22	21
ブルガリア	833	1331	1755	267	385	75	421	1185	645	509	633	770	22	17	5	57	71	48
チェコ	10198	21091	10769	133	83	103	-	-	-	2520	7033	6529	5	1	2	5	1	2
デンマーク	12200	12512	6068	1327	2020	1267	2541	3116	1689	5207	6204	9106	15	18	11	43	45	25
フィンランド	3170	1651	3443	13	4	14	494	809	577	1002	646	1078	1	-	1	34	56	25
フランス	59899	74800	84379	7029	9703	10750	0	0	0	41333	55440	65541	15	15	14	15	15	14
ドイツ	117648	118306	91471	11446	22719	6509	1597	3383	1598	61840	55402	78845	15	28	7	17	32	9
ギリシャ	3083	5499	5664	222	147	36	160	148	64	1587	1047	9284	11	11	0	19	22	1
ハンガリー	7801	9554	6412	197	174	104	680	290	1304	2978	2995	1274	5	5	4	23	13	52
アイルランド	14796	14517	16931	606	934	1990	0	69	111	7224	2995	9763	8	12	17	8	13	18
イタリア	15564	9620	7281	1649	2102	-	-	564	-	23255	10553	-	7	16	-	7	20	-
ルクセンブルク	628	686	1043	17	89	-	42	353	-	1782	1531	-	1	5	-	3	22	-
オランダ	43895	32579	18667	1808	888	816	7918	7857	7794	14906	16971	51859	7	3	1	39	34	14
ノルウェー	10842	14782	17480	101	292	332	3209	4036	2958	9333	8976	9066	1	2	3	26	33	27
ポーランド	4589	4506	5153	78	291	280	-	-	-	2626	2860	4706	3	9	6	3	9	6
ポルトガル	224	234	245	16	7	14	46	34	16	32	7	129	17	15	9	66	85	19
ルーマニア	1366	2431	1151	85	83	36	86	38	15	1271	2232	952	6	4	4	12	5	5
スロバキア	1556	8151	9700	10	18	20	0	0	0	123	130	303	0	1	0	8	20	1
スロベニア	9244	1511	702	0	1	1	11	24	2	127	97	202	8	12	6	8	12	6
スペイン	7926	9489	6309	381	314	165	382	266	73	1821	1989	1352	15	12	10	30	23	15
スウェーデン	16303	23515	33016	480	307	482	8565	6538	6969	12093	16238	28466	2	1	1	43	30	21
スイス	32434	31948	39639	2683	3431	2987	22522	19934	12897	30238	17579	18 61 8	5	8	9	45	57	46
イギリス	145090	165965	154775	15475	24610	24865	26699	27325	22470	85545	127930	102995	12	14	17	33	29	31
合計	580264	620841	583712	46406	70911	53241	76123	75969	59182	316965	350965	410206	11	14	10	28	30	22
EU15 各国	501401	525536	490951	42852	66153	49303	49194	50462	41361	267240	308418	367786	12	16	11	26	27	20

注：「-」の項目は正確なデータがないもの。

データ出所：UNHCR, “Asylum Decisions in Europe, 2000-2002,” 20 Feb 2004.

難民及び人道的配慮に基づく滞在を認め、受け入れた国のうち、1980 年代以降突出して難民を受け入れてきたドイツが、減少方向に転じたのに対し、2000 年以降、欧州諸国内ではイギリスが最も多くの難民を受け入れており、EU 域内の庇護希望者全体

の実に 16%が、イギリスで申請を行っていた。

しかし大量の難民を、難民条約及び国際人道法上の規範に則り認定、受け入れたとしても、経済負担を最低限抑える形で難民を受け入れるシステムを構築することは、非常に困難である。難民を受け入れた後の難民の定住支援事業は、国内の就労・就学状況に影響することから、当該国家の政治、経済、社会状況を踏まえ、政府、NGO、コミュニティなど関与アクターによる複合的な支援が必須とされる。特に受け入れ地域のコミュニティと連携して、情報共有とサポートシステムを円滑かつ迅速に確立しうる NGO³が、認定された難民の生活支援と自立の促進に果たす役割は非常に大きいと考えられる。

そこで常に一定して難民を受け入れてきたイギリスでは、どのような難民定住支援を行っているのか、イギリスにおける条約難民の就労問題を中心に概観する。

2 イギリスの難民受け入れ

国籍・移民・庇護法（Nationality Immigration and Asylum Act[the NIA Act]）

- 国籍・移民・庇護政策の改革の基準
- より効果的な政策の実施を目指す

【主な内容】

- 収容・退去センターを含む効果的な庇護施設の設置
- 庇護システムの迅速化
- 出入国管理の強化
- 不法就労者、人身売買への取り締まり など

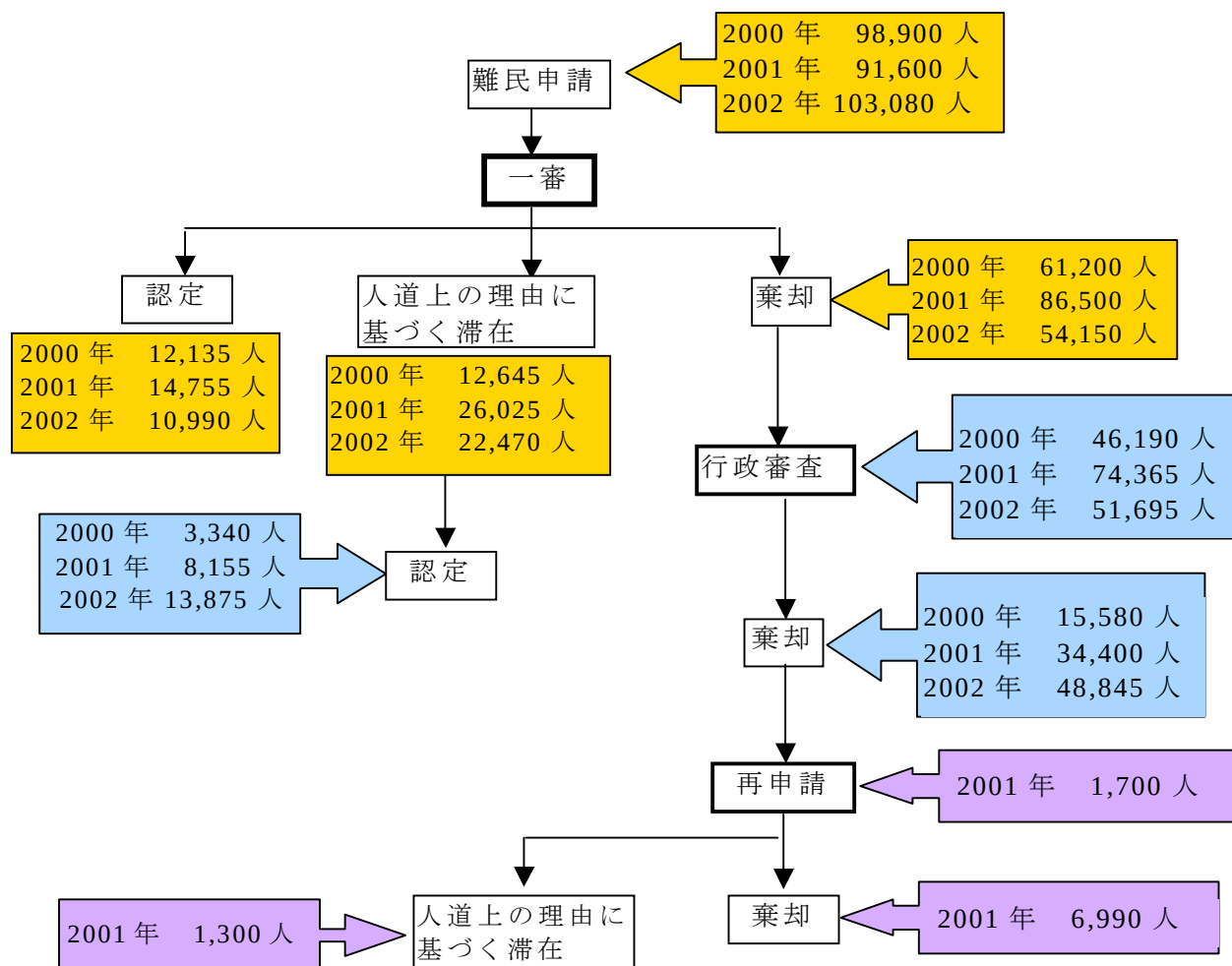
イギリスで難民申請を取り扱う内務省移民・国籍局（Immigration and Nationality Directorate、以下 IND）は、庇護申請者に対し、審査を行い、申請登録カード（Application Registration Card、以下 ARC）に記録する。記録後、標準通知状（Standard Acknowledgement Letter）によって、申請が受理されたことが通知される。ダブリン 2 規約（Dublin II Regulation）によって、安全な第三国に行くことが可能であると判断された場合は、申請者は帰国するか、あるいはインタビューによって迫害の状況と証拠文書の提出を行う必要がある。

IND では、申請者に対し、1951 年難民の地位に関する条約（1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees）に基づき難民と認定するか、難民と認定されなくても、人道上の理由、もしくは 1998 年欧州人権条約（Convention for the Human

³ Paper, M., ‘Changing roles of NGOs in refugee assistance’, Newman, E. and Selin, J. V. (eds.) Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State, United Nations Press, 2003, 352.

Rights) に則り、滞在が特別に許可されるか、不認定とされ退去強制が命令されるか、いずれかの結果を通知する必要がある。不認定である場合は、独立した移民上訴局（Immigration Appellate Authority）に申立を行うことが可能となる。中には移民上訴裁判所（Immigration Appeal Tribunal）へ上訴することや、高裁で司法審査を行うことも認められる（図 1 参照）。

図 2 イギリスの難民受け入れ状況（2000-2002 年）⁴



欧州人権条約は、イギリス裁判所でも法規範として使用されている。とりわけ、同条約第 3 条では、すべての者の尊厳の確保と非人道的取扱の禁止を記載していることから、難民条約第 1 条第 2 項（A）に記載される難民の定義には該当しないものの、人権条約第 3 条に該当すると認められた場合や、申請者の身体的状況、人権条約第 8 条違反、身寄りのない子どもである場合は、人道的配慮から滞在が特別に許可されることになる。

⁴ UNHCR, “Asylum Decisions in Europe, 2000-2002,” 20 Feb 2004.

表 3 申請者数（2003 年）

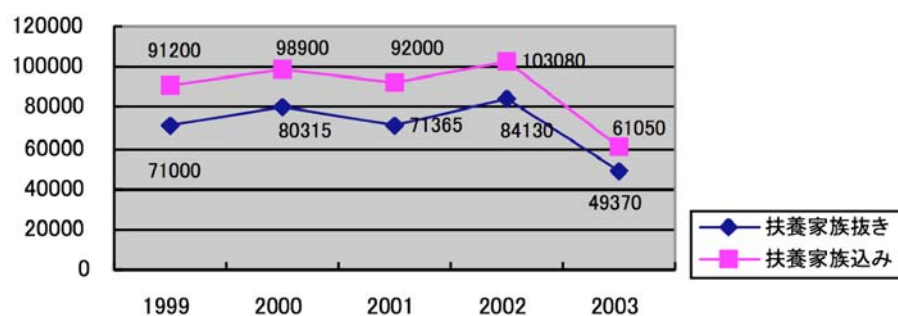
2003 年度庇護申請者数(excluding dependants)	49, 370
2003 年度第 1 回目の審査決定者数	64, 605
不認定者数	53, 510
認定者数*	3, 880
不認定だが滞在を例外的に許可された人数	3, 970
不認定だが帰国は任意とされた人数	3, 105
不認定だが人道的保護に基づく滞在が許可された人数	135
IAA への上訴が決定した者	81, 725
上訴が認められた者	16, 070
上訴が棄却された者	63, 810
上訴を撤回した者	1, 845
退去、若しくは自発的に帰国した者	17, 040

*件数は通常の手続きに従ってカウントされている。

データ出所：イギリス内務省ホームページ（<http://www.ind.homeoffice.gov.uk>）

しかし 2003 年の庇護希望者数は 2002 年のそれと比較して 41%の落ち込みを示しており、EU の近年の厳しい庇護希望者の落ち込み（2003 年度は 19%の落ち込みを示している）と共に、ドラスティックな変容を起こした(図 3参照)。庇護希望者数が減少した背景には、アフガニスタンやイラクのように出身国の国内情勢の変化により、迫害事由が減少したという国内情勢の変化と、イギリスを含めた欧州諸国での難民認定理由の厳格化によって、難民認定制度へのアクセスそのものが困難になったと言う受け入れ国側の法的変化があり、2003 年度以降、イギリスを含めた欧州諸国では、庇護希望者そのものがアクセスしていない状況に端的に表されている⁵。しかし庇護希望者の減少という欧州諸国の状況は、難民と同じ状況にありながら国境を越えていない、所謂「国内避難民（Internally Displaced Persons、IDPs）」の数の増大という国際的状況を反映しているに過ぎないのであり、庇護希望者が減少したことから単純に難民問題が軽減されたと考えることはできないと言える。

図 4 イギリスにおける庇護希望者数の変化



⁵ 長島美紀「難民」『世界』第 729 号、2004 年 8 月、144-145 頁参照。

データ出所：2005年3月3日アジア福祉教育財団難民事業本部主催「第3回難民支援懇談会プログラム—イギリスにおける難民受け入れ及びブリティッシュレフュジーカOUNシル（BRC）の活動—」での配布資料より引用。

3 イギリスにおける移民及び難民・庇護希望者の雇用状況と問題点

3.1 労働市場と移民

2003年のイギリスの労働市場では新しい雇用が創出されており、労働者年齢（16歳□59/65歳）における就業率は同年末で74.5%に相当する2815万2000人が職についており、完全失業率は2003年10月より0.2ポイント下がった5.0%（144万人）、自発的失業者は21.5%に上った。また、平均賃金は1時間辺り3.8ポンド（744.12円：1ポンド195.82円で計算）である⁶。現在イギリスでは高齢化と人口減少が指摘されており、それがイギリスへの移民の流入を引き起こす内的要因となっている⁷。

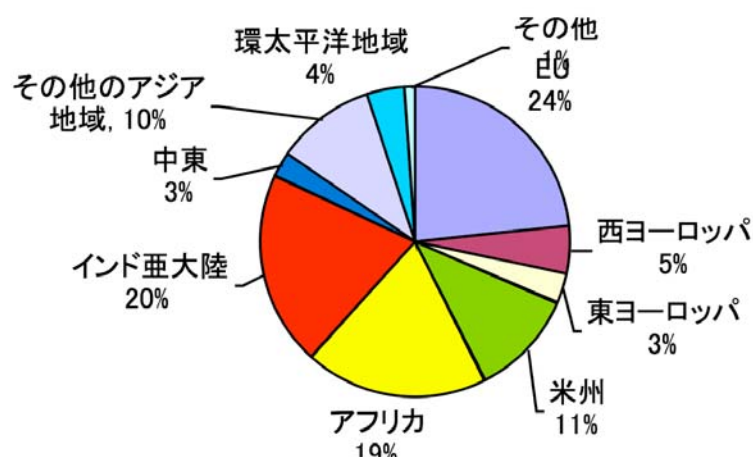
これに対し、イギリスに来る移民の就業状況は、相対的に厳しい。2001年現在、外国生まれで労働年齢に該当する者は労働者人口の9.7%を占める360万人いるが、雇用率は64%であり、相対的に低い。移民労働者の大半はEU諸国出身者（23%）かインド系（20%）、及びアフリカ出身者（19%）であり、過半数を占めている（図5参照）。近年の傾向としては、EU域内の人口移動の活発化に伴うEU出身者の増加とアジア地域からの人口減、アフリカ地域の人口増であると言われている⁸。また、イギリス出身である労働者の性別の47%が女性であるのに対し、移民に女性が占める割合は平均49%だが、東欧諸国出身者の57%と米州出身者の55%、中東出身者の36%など、出身地域によって一致していない。

図6 イギリスにおける移民労働者の出身地別内訳

⁶ Craig Lindsay, “State of the Labour Market: 2004 Report”, Office of National Statistics, Labour Market Division, Aug. 2004, p.2.

⁷ Lindsay, *ibid.*, p.6.

⁸ See, Russel Haque, “Migrants in the UK: A Descriptive Analysis of their Characteristics and Labour Market Performance, Based on the Labour Force Survey”, Department for Work & Pension, UK, Dec. 2002.



データ出所：Haque, “Migrants in the UK: A Descriptive Analysis of their Characteristics and Labour Market Performance, Based on the Labour Force Survey”, Department for Work & Pension, UK, 2002, p.8.

移民の生活基盤の中心はロンドンであり、その他にイギリス南部に生活基盤があるとされる。実際、ロンドンでは人口の26%をイギリスで出生した者以外が含まれ、極めて多様なコミュニティが形成されている。しかし彼らを取り巻く環境は非常に厳しい。とりわけ非白人系の非就業率は白人系のそれに比べて高く、白人系の失業率が1997-8年には6%であったにもかかわらず、黒人系の失業率は19%、パキスタン・バングラデシュ出身者の失業率は21%に上っている⁹。就業において差別が禁止されているものの、理念は裏切られているのが実態である。

政府による移民の統合戦略の中には教育や雇用における言語の習得の重要性から、言語の習得の有無を帰化の条件とされた。言語の習得レベルを標準化させたことで、移民の社会統合レベルを客観的にも分かりやすくしたものの、一方ではエスニック的にもマイノリティーである移民が言語の習得レベルの低さ等も理由に労働市場への参入が困難であるために、経済的機会の相対的喪失と経済市場における周辺化も指摘されている¹⁰。この状況は難民においても該当する現象であり、難民の雇用の確保と地域社会への適応は難民の認定と受け入れの実質的保障として、検討すべき事項と考えられよう。

3.2 労働市場と難民

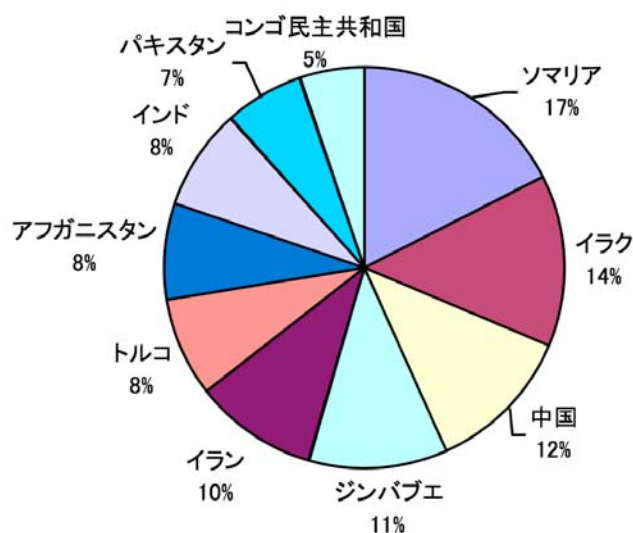
トランスナショナルな人口移動における移民の出身国構成とは対照的に、2002年度には移民全体の約19%を占めた難民の構成は、アフリカ及び中東が占める割合が非常

⁹ See the website <http://www.gla.ac.uk/avg/en/avgstats.htm>.

¹⁰ “Life in the United Kingdom” Advisory Group, “The New and the Old: the report of the “Life in the United Kingdom” Advisory Group”, Home Office Social Policy Unit, 2003, pp.20-6.

に高い。2003年度の難民受け入れ状況に関して、主な出身国のうち、アフリカ地域の出身者だけで33%を占めている（図7参照）。また、難民にとっても就業の困難という問題は同様であり、特に受け入れ国の労働市場そのものが緊縮傾向にある場合には、難民の雇用の機会はさらに減少すると考えられる。実際、イギリスの難民支援NGOのアンブレラ団体であるブリティッシュ・レフュジー・カウンシル(British Refugee Council、以下BRC)の報告では、36□90%が完全雇用の状況に無いことが報告され、内国民や移民と比べ、相対的に高い失業率を有していると推定されてきた¹¹。また、社会保障が手厚い東欧諸国からの難民の場合は、不安定なパートタイムや短期就業に不安を抱く一方で、もともと社会保障システムが完備されていない南欧出身者は、その就業の権利にもかかわらず、就業への意欲を抱かないなど、その出身国別の事情に配慮する必要があるとされた¹²。

図8 2003年度難民の主な出身国上位10カ国



データ出所: UNHCR, “Asylum Labels and Trends: Europe and Non-European Industrialized Countries”, 2003, p.25.

難民は移民と異なり、とりわけ就労の保護による自立支援が必要ではあるものの、彼(女)たちの高い教育水準や技能レベルにも関わらず、受け入れ社会で認識されていないという問題がある。特に難民の受け入れは差別と無関係ではなく、移民の労働市場における不利益と同様、その就労状況は決して好ましいものではない。また、年齢が上る程、その就労の条件が厳しくなるという問題がある。難民の主な就労先としては、自営業を通じて問題解決に取り組むなどの手段が取られる場合がある。

¹¹ The Refugee Council, “Agenda for Integration”, Nov. 2004, p.8.

¹² Flemish Refugee Council, “Bridges and Fences: Refugee Perceptions of Integration in

3.3 庇護希望者の就労問題

庇護希望者の場合、「EU の難民受け入れの最低限の基準に関する理事会指令 (COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seek、以下 EU 受け入れ基準)」第 11 条第 1 項、第 2 項で、庇護申請後 1 年以上経っても決定が下されない場合、加盟国は庇護希望者に対し就労許可が行われないう取り決めがされていたことから、1 年以上経過した者には就労許可が、申請中で 1 年以内の者には政府による生活支援が求められる。

全国庇護支援サービス (National Asylum Support System、以下 NASS) が展開する支援活動では、2002 年庇護法 (Asylum Act 2002、以下 2002 年法) 第 55 条および第 95 条に基づいて実施されているが、第 55 条の規定によって庇護希望者がイギリスに到着後 3 日以内に申請をしてその妥当性が認められない限り支援を受けられないとしている。第 55 条は、正真正銘の庇護希望者であれば庇護 (援助) を模索する前にどこかへ行って何か別のことをするものではなく、この国に到着直後に庇護を希望するものであるとの前提から、到着直後に庇護と援助を求めずに後からその手続きを行う人々は、その間に援助なしで生活できるとの推定を基に、(1)庇護希望者でない者及び、(2)国家の支援を実際には必要としていない者の庇護申請を防止することを主要目的とすると考えている。を防ぐためである、という受け止め方が適切であると考えられている¹³。

Secretary of State for the Home Department – v – Limbuela, Tesema & Adam 判決 (2004 年 5 月 21 日) では、1999 年の移民難民法 (The Immigration and Asylum Act 1999、以下 1999 年法) 第 95 項で、「国務大臣は、貧窮または規定されている一定期間内に貧困状態に陥る見込みがあると考えられる庇護希望者は、国の援助や何らかの需給措置を教授することができる」としている反面、「2002 年法第 55 条(1)¹⁴の適用により援

the European Union”, Oct. 1999, p.35.

¹³ The Secretary of State for the Home Department v. Limbuela, Tesema, & Adam, para.7. ただし、1999 年移民庇護法第 98 条により、一時的保護を受けることは可能であるとされた他、2002 年庇護法第 55 条第 5 項第 1 号では大臣は難民条約に則り必要な措置を取る必要性が認められた。また、地方当局による庇護希望者への支援は 1948 年国家支援法に基づき行われるとされた。See, Policy Bulletin 75: Section 55 (Late claims) 2002 Act guidance, V1 29.05.04, http://www.workingintheuk.gov.uk/ind/en/home/applying/national_asylum_support/stakeholders/policy_bulletin/section_55__late_claims.html

¹⁴ 2002 年庇護法 (Asylum Act 2002、以下 2002 年法) 第 55 条(1)「国務大臣は、(a) 個人が、国務大臣によって登録されている庇護の申請を行った場合及び、(b) 個人が連合王国に到着後、妥当な期間内にすぐに申請が行われたということに、国務大臣が満足していない場合、次項に規定されている条項の個人に、援助の提供または援助の提供の手配をしないものとする。

助が受けられなくなり、そしてその援助を受けることが第 55 条(5)の適用除外を受けない場合、困窮状態にある庇護希望者は、彼自身が援助の供給源を確保または他の一般個人、非政府団体や機関からのなんらかの形式での援助供給へ手段を確保していない限り、その生活の安定は極めて困難である」ことを指摘し、適切な保護の必要性が強調された。

庇護希望者の場合は一定以上の期間を経た者を除き、就労が禁止されることで、政府による生活支援が必要となる。同判決では、欧州人権条約第 3 条が「何人も、拷問または非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰を受けない」としており、人権条約上の権利に反する政府の施策は違法であるとされており、国際規範に基づき、第 55 条第 5 項の適用に際し、国務大臣には当該事件の（申請者への権利侵害の）申立はどれ程度深刻であるか、その具体的程度を斟酌すべきことを指摘、政府による不作為行為が個人の尊厳及び人権を侵害することを指摘した。判決は欧州人権条約第 3 条を、国家行為の自由に対する、セイフティー・ネットとして使われることを指摘し、個人が拷問または非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いを受けないことを確保するための何らかの措置を実行しなければならないことを要求すると指摘して控訴を棄却している¹⁵。

Limbuela, Tesema & Adam 判決は、庇護希望者の生活への不安に対する国家としての保障の責務を定めた者であり、就労問題及び政府が問題とする不法就労問題に対するひとつの回答であると言えるだろう。実際、NASS は 2005 年度の活動を全国、地方、地域各レベルでより効率的に庇護希望者のニーズを叶えられることを目的として活動を展開している¹⁶。

(2) その条項とは、(a)1999 法の 95 項(中略)

(5) この副節は、(a) (the Human Rights Act 1998 の解釈の範囲内における) 個人の条約上の権利の侵害を避ける目的のために、国務大臣の権力の行使を妨げない。」

¹⁵ Royal Courts of Justice, Case No: C/2004/0383, C2/2004/0384 & C/2004/0277, The Secretary of State for the Home Department v. (1) Wayoka Limbuela, (2) Binyam Tefera Tesema, (3) Yusif Adam, 21 May 2004, para.120.

¹⁶ NASS の 2005 年度の活動の根幹は、以下の通り。(1)庇護希望者への住居施設の提供（緊急施設、誘導センター、社会へ出る前の施設）、(2)NASS による支援活動の有無の最初の決定から、支援の修了までの事例のフォロー、(3)NASS の活動に関する問い合わせ対応、(4)NASS の活動の評価を通じた予算の見直しと NASS Delivery Plan などの企画の実施、(5)施設の提供と庇護希望者へのサービスに関し、関係者・団体との協力、(6)庇護希望者のための施設とサービスの創造をその職務として挙げている。その活動の根幹は、そして実際には(a)支援対象者の決定、(b)ケースワーカーの訓練、(c)民間・公的セクターから施設の借り上げと支援対象者への住居設備の提供、(d)庇護希望者への支援活動の設定、(e)支援対象者への緊急施設の提供、(f) (e) の支援を受けた者に対し、申請が決定するまでの期間、長期的な社会へ出る前の施設への移動の実施、(g)庇護希望者への財政支援、(h)効果的な支援活動を行うために、地方機関、ボランティア団体などとの連携の実施を行っている。See the website: http://www.workingintheuk.gov.uk/ind/en/home/applying/national_asylum_support/about_us/what_nass_does_and.html.

4 難民への雇用支援政策

4.1 政府による支援政策

2000年にイギリス内務省は、難民を地域社会とイギリス経済に組み込むことを決定した難民の統合に関する新戦略を決定、開始した。イギリス政府による難民統合政策は、難民や庇護希望者の集住地域であるロンドンやイギリス南東部では、NASSによって地域への統合を目的とした支援政策が行われた。NASSは2000年に提起された新戦略で、政府やボランティア、組合、利益集団などによって構成される全国難民統合フォーラム（National Refugee Integration Forum）で議長を務めるなど、統合プロセス全体の把握を行った。新戦略の中では難民への雇用の促進が組み込まれており、地方における難民の統合について配慮をしている。

イギリス政府は外国から来る者に対し、ワーキングホリデー・ビザ制度や就労ビザを取得する必要性を指摘した一方、難民に対する雇用政策は違法労働者に対する取締りを強化した¹⁷。2004年3月16日に成立、同年5月1日より施行された1996年底護移民法第8条は、雇用主は就業者の基本文書の作成が義務付けられたが、庇護希望者の雇用に関しても設定がされており、就労に関し移民および庇護希望者・難民に対する規制が強化されている¹⁸。また、新たに移民・難民受け入れ政策の是非を検討すべく、2004年8月現在、上院で審議されている2002年法改正案に関し、内務大臣は、特に不法就労の問題と正規の難民及び移民への保護との均衡を取る必要性を挙げており¹⁹、その背景には難民問題がとりわけ不法就労者問題と切り離せない状況が見て取れる。

他方、2004年に行われた内務省の難民および庇護希望者の二〇〇〇ズに関する調査では、雇用を優先順位が高いと回答した者は全体の33%に留まり、居住（64%）、健康問題（37%）、庇護申請の決定（35%）との回答に比べ若干低いものの、回答者の半数近くが生活の質が良くないと回答していることから、雇用が生活に影響すると考えられる²⁰。

¹⁷ See, Hurstfield J., Pearson, R., Hooker, H., RITchie, H., and Sinclair, A., eds., *Employing Refugees: Some Organization's Experiences*, Employability Forum, 2004.

¹⁸ See, Home Office, *Comprehensive Guidance for United Kingdom employers on changes to the law on preventing illegal working*, Apr. 2004, <http://www.workingintheuk.gov.uk/>.

¹⁹ <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/>.

²⁰ David Peckham, Emma Wallace, Colin Wilby and James Noble, *The impact of Home Office funded services for refugees: findings from an exploratory survey of clients*, Home Office Online Report 45/04, p.6. この結果に関しては、調査で対象とされた者の内訳は、イギリス市民権保有者6%、永住権保有者33%、特別滞在許可者18%、一時的保護者／第1次審査結果を待っている者26%、一次申請が却下されたことに対し控訴している者12%、庇護申請を棄却された者1%、その他4%で構成されるため、条約難民で

さらに、同調査の対象者が 3 年以上イギリスに滞在する場合は、住居(68%)および健康問題(47%)への不安と共に、雇用への不安(41%)が増大していることから、条約難民の就労に関する問題は極めて深刻であると考えられる。実際、対象者の 1 週間の平均収入は 75 ポンドであり、イギリス国籍者の 466 ポンドであり、休職中である者や職がない者は 26%に上る²¹。また、2002 年 10 月に内務省が難民 3712 人に対して行ったアンケート（回答者数 1981 人）では、教育の高さ（回答者の 46%が 10 年以上の教育を受けており、42%が庇護希望者としてイギリスに入国する前に母国で何らかの資格を持っていた）ことが分かった²²。これらの高等教育、高い技術水準を持っているにも関わらず、それを活かしていないという現状の一方で、彼らの多くがイギリスでその仕事を彼らの多くの生活が安定していないことおよびその事実に対する不安は、政府の調査によって十分把握されている。

イギリス政府はこれらの調査に対する対応策として、2005 年 3 月 9 日に労働・年金局（Department for Work and Pensions、以下 DWP）と共同で難民の統合を促進するための戦略を発表した。戦略では、難民の地位に伴う権利と責任の所在を明確にすることを目的に、(1)これまですべての難民へ付与された収入援助を貸付制度へ移行すること、(2)一人ひとりにケースワーカーを配備し、求職相談から技術訓練まで手助けする、教育スキームの導入、(3)NASS によって住居を付与されている庇護希望者は、ロンドンや南東部などの庇護希望者の集中する地域への負担を軽減するためその他の地域で住居を探さないといけない、(4)難民の雇用の支援、(5)難民の職業相談所の利用を奨励、(6)難民のニーズを満たすべく、ボランティア部門やコミュニティーサービスを初めとする関係機関・者との連携を強化することが発表された²³。これらの政策に技術訓練が盛り込まれたのは、EU 受け入れ基準第 12 条で職業訓練による労働市場へのアクセスの保障の必要性が盛り込まれていることも関係する。実際、庇護希望者にせよ難民にせよ、イギリスの労働市場のニーズに合致する技能を有しているわけではないことがあり、その意味で技術訓練を通じた彼(女)らの労働市場へのアクセスの改善を試みたといえる。他方では、この戦略の発表の場で DWP が指摘したとおり、同問題は難民の労働市場へのアクセスが困難であるという問題に対処している反面、職の確保こそが彼(女)たちの生活安定の手段であるという事実²⁴は、難民への支援を多様化する反面で、これまで負担の大きかった支援手法を多様化し、また難民への一部負担をシステム化させることで、難民の就職を促進させ、自立を図るという側面を持って

あれば問題とならない庇護申請手続きへの不安が高い割合を占めていると推定できる。

²¹ Peckham, Wallace, Wilby and Noble, *ibid.*, p.8-9.

²² See, Rachel Kirk, "Skills audit of Refugees", *Home Office Online Report 37/04*, 2004.

²³ Home Office, "Integration Matters: Government sets out strategy to ensure refugees contribute to UK", 9 Mar. 2005. See the website:

http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/news/press_releases/2.html

いると言えよう。

4.2 NGO

イギリスでは難民の多くがロンドンを中心とする都市部でコミュニティーを形成して生活している。彼らの自立のためには職業訓練及び就業の機会の確保が必要であるものの、彼らの自立を可能にする計画や政策は 1980 年代まで存在しなかった。BRC は、これらの状況に対して、難民のイギリス社会への統合のためには持続的な就労状況の確保が重要な鍵になるとして²⁵、中央政府、地方政府、労働組合、雇用者に難民を受け入れるよう呼びかけてきた²⁶。特にこれらの訓練は論フオンを中心に行われることで、都市部に多い難民・庇護希望者のニーズに対応することを可能としてきた。

また、BRC の場合、政策提言に留まるのではなく、職業訓練に関し 20 年の経歴を有しており、表の訓練が実施されている。また、コミュニティー開発チームでも難民コミュニティーNGO (RCO) を対象に、NGO 内研修を実施するなど、個別のニーズに応じる形での研修も実施される。この研修は第 2 段階としてロンドンでの研修を実施しており、ここでは RCO のファンドレイジングも含めたキャパシティービルディングを実施している²⁷。また、ECDL (ヨーロッパ・コンピュータ技術) コースでは RCO に果たす IT 技術の重要性²⁸を認識して、雇用コースと共に難民や庇護希望者へのコンピューター訓練を実施している。

²⁴ Home Office, *ibid.*.

²⁵ The Refugee Council, *op.cit.*, p.8.

²⁶ The Refugee Council, *Refugee Employment & Training: A PosITive Policy for the 1990's Including the Refugee Employment & Training Charter*, p.4-5.

²⁷ The Refugee Council, *Training Autumn 2004: Refugee Communication Organisations Training Programme*.

²⁸ IT 技術の重要性に関しては、2005 年 3 月 3 日にアジア福祉教育財団 難民事業本部が主催した「第 3 回難民支援懇談会プログラム—イギリスにおける難民受け入れ及びブリティッシュレフュジーカウンスル(BRC)の活動—」で講演者である BRC 政策・開発アドバイザーの Deng Yai 氏が質問で以下の点を指摘している。即ち、

- ① IT およびパソコンを使用するのは、会社であれば PC が一人一台使われている状況や、文書作成、データへのアクセス、メールのやり取り、学習の上でインターネットの重要性。
 - ② IT スキルがある者が企業から求められていることから、就職のチャンスを高める。
 - ③ 第 3 世界出身者の場合、出身国で訓練できなかったと言う背景があるので、難民からも IT 訓練の要請が高い。
- という点を上げた。

表 4 BRC の主な職業訓練

訓練名	対象者	概要	期間	料金
英語以外の使用者の英語の訓練 (ESOL)	難民 庇護希望者	上級英語練、教育、雇用のための訓練	18 週間 (週 4 日)	無料
ビジネス英語	難民 庇護希望者	自営業を行いたい者を対象にビジネス英語を教える		
難民の職業訓練 (PRIME)	難民・庇護希望者で就労許可を得ているが、就業できていない者	個々のニーズに応じた職業訓練の実施。同時に ESOL、IT 訓練、就職説明ワークショップ、ガイダンス、昇進のためのアドバイス、社内指導教育プログラム、子どものケア	6 ヶ月間	
訓練センター施設	個別支援を受けている学生	個別の訓練計画と評価の実施。通所にかかる交通費の支払、就労に関する情報センターへのアクセス、コンピューター訓練		無料
キャリア相談	訓練受講者	資格のアドバイザーが訓練アドバイスや教育、海外での資格の再取得、就労など		
職業相談		職業訓練の一貫で職業相談を実施		
求職ワークショップ		職業相談として訓練・雇用部門では求職相談も実施。		
指導教育	難民・庇護希望者で求職中の者	就業に向けた相談や職の紹介など	6 ヶ月	無料
公開学習	すべての者	自由なときに有資格者のチューターによる指導を受けながら学習ができる		無料
その他		インターネットアクセスやインターネットの活用方法に関するプロジェクトの提供。		無料
語学研究所	BRC コースの受講生	英語などのビデオテープやカセット、基本的情報などを提供。受講生であれば誰でも貸出もできる。		
就業支援	求職中の者	履歴書の記載や申請書の記入、インタビューの訓練などを実施		

※無記入の欄は特に情報が無かったもの。

データ出所：BrITish Refugee Council,

<http://www.refugeecouncil.org.uk/refugeecouncil/training/tes.htm>

BRC は、就労の機会の確保を重要視しており、政策提言においても(1)庇護希望者にも就労の機会を確保すること、(2)就労・年金局は難民の就労に関するワーキンググループを設置し、難民と庇護希望者の就労や訓練、教育に関する調査、モニタリング、評価などを実施すること、(3)①難民や庇護希望者の就労環境を促進するための政府のイニシアチブに難民コミュニティ組織を参加させ、②難民の自発的な関与を強め、難民の就労状況に関する指標を活用し、③就職を希望する難民や庇護希望者の人生設計に添った形での就職相談を受け、④難民に対し資格を持った職員が対処できるという、4つの点を就職相談所が実施すべきであること、(4)地域開発機関(RDAs)は難民の教育、技術、雇用のニーズに関するサポートを保障し、(5)ボランティア団体や労働組合は難民の労働の権利に関する情報を提供すること、(6) 就労・年金局は自営業を希望している難民の抱える問題などを調査することを、提言で挙げており、政府および

民間組織との連携による難民と庇護希望者の就労の機会の保障と拡大、失業問題への対応の必要性が強調された²⁹。

また、これらの活動では文化的差異や難民のメンタルケアの必要性、語学の問題への地域社会の理解と協力が不可欠である。BRCはこの点に鑑み、難民・庇護希望者が受けられるサービスなどに重点がおかれた支援も合わせて展開することで³⁰、難民が通常の移民と異なりそもそもの生活基盤そのものが脆弱であることを考慮した多角的支援が実施されている状況を示した。

かかる BRC の活動は、難民と庇護希望者のイギリス社会への速やかな統合のためには、NGO だけではなく、政府や関係機関、労働組合、社会、難民コミュニティーの連携と個別のニーズに応じた活動が必要であると考えられる。BRC と協力関係にある ASSET UK (Asylum Seekers - Skills, Empowerment and Training)は、庇護希望者が認定後すぐに自立した生活を送れるように就労支援を行っている³¹。この活動は、労働市場における差別と不公正を解消すべく開始された「平等 (Equal)」イニシアチブの一つとされ、就労支援としての語学訓練や職業訓練などが実施されている³²。また、全国難民統合フォーラムに参加している Employability Forum は、就業希望者や職場のニーズに応じた語学訓練やコミュニケーションの開発を通じ職場での環境の改善に努める他、看護婦や教師など、母国での経験や資格を活かした職業に就くことができるよう支援している。これらの潜在的可能性を開発するために、Employability Forum は他 NGO や団体との政策グループ、難民の就業問題を専門的に取り扱う NGO との懇談会や実際に移民や難民の雇用を行っている雇用主グループと連携し、現在の難民を取り巻く就業問題を調査しつつ、より良い雇用環境の創出に努めている³³。BRC ではさらに、イギリスの労働市場で需要が供給を大きく上回ると考えられ、海外からの高い専門性を持った移民 (Highly skilled migrants) が移民規則第 135A で規制されているように、高い専門性を持つ移民プログラム (Highly Skilled Migrant Programme) に基づきその受け入れが規定されていることを指摘し、難民の母国での資格を活かしてイギリスで就職することが、イギリスの労働市場のニーズに合致することを主張している。その中では、医師や歯科医の資格を持つ難民のリストを医師会や歯科医師会と協力して作成、1000 名以上に上るリストを有効に活用することが提起されるなど、移民を取り巻く労働状況に積極的に難民を取り込む可能性が強調されている³⁴。

実際、BRC ではしばしば指摘されることだが、難民と庇護希望者には潜在的可能

²⁹ The Refugee Council, “Agenda for Integration”, November 2004, pp.8-9.

³⁰ See The Refugee Council, *Training Courses: Training Courses Across the UK for the People Working with Refugees and Asylum Seekers*, October 2004 – March 2005.

³¹ See the website, <http://www.asset-uk.org.uk/index.htm>.

³² See the website, http://www.refugeecouncil.org.uk/refugeecouncil/what/asset_uk.htm.

³³ See the website, <http://www.employabilityforum.co.uk>.

性があるにも関わらず、言語の問題や権利の認識の希薄さ、雇用者側の理解の低さが、彼(女)らを統合とメインストリーム化から阻害している。また、難民自身のバックグラウンドから、彼らが就職活動で「自らを売りこむ」イギリスの就職文化に不慣れであることも指摘しており、就職を希望していても難しいこと可能性とその結果としてのイギリスの労働市場へアクセスする難民数の低さも指摘されている³⁵。BRC ではこれらの状況に対し、雇用主側にもワークショップを開催して適切な雇用のあり方を指導するなど、難民・庇護希望者の就労環境の改善に取り組んでいる。

従って、BRC の活動を概観するに、NGO の雇用への取り組みは、政府の取り組みを補完・強化するものであり、政府の雇用政策を実現する性格を有していると言える。これらの補完関係は難民および庇護希望者のニーズをいかに実現しながら、コミュニティーの負担を軽減するかと言う点に焦点が当てられており、その意味では、国内における就労問題への負担を民間・公的セクターで共有化することで軽減することが試みられていると言うことができよう。

5 結語

長年多くの難民を受け入れてきたイギリスも、2003 年にはその受入数は減少傾向にあり、庇護政策も厳格化が進められている状況にある。また、イギリスはその歴史上国内に多様な国籍の者を抱えてきたとはいえ、その多様性を包括し、地域社会に負担無く統合されていくにはまだまだ多くの課題を有していると言える。

地域社会への統合と言う試みの中で、難民および庇護希望者の受け入れ問題を雇用という側面から見ると、イギリスの多様な移民が直面する就労問題と同様、その状況は決して好ましい状況にあるわけではない。イギリスの難民・庇護希望者の雇用政策は、基本的に EU の難民受け入れに関する最低限スタンダードに基づくものとなっており、それに基づき技術訓練や求職相談の展開が指摘されている。しかしこの最低限スタンダードも当初 UNHCR により評価された 6 ヶ月と言う期間から 1 年に延長されるなど、その受け入れ基準は最終的に高く引き上げられる形をとることとなった³⁶。かかる EU の基準の厳格化は、EU の難民受け入れ政策全体の厳格化と合わせて、難民および庇護希望者の生活を困難なものにしている。

しかしながら、厳しい状況とはいえ、イギリスでは、NGO や地方政府、地域機関、

³⁴ 2005 年 3 月 3 日 Yai 氏講演参照。

³⁵ The Refugee Council, “The Refugee Council’s response to the Government’s consultation document: Integration Matters: a National Strategy for Refugee Integration”, July 2004, pp.3-5.

³⁶ See UNHCR, “UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Council Directive laying down Minimum Standards on the Reception of Applicants for Asylum in

ボランティア団体との連携を通じて支援を進められている。特に NGO は語学訓練だけではなく就職のカウンセリングや相談などを実施し、実際に雇用する企業をも連携することでより効果的な難民の就労支援体制を作り出そうとしている。

その意味では、イギリスで NGO と政府の連携が難民の就労支援に果たしうる役割は大きい。政府の調査能力に基づき NGO の活動の方向性が決定され、支援が進められる。近年の政府の就労問題への厳格化や不法就労の取締りの強化の一方では NGO による支援の充実が行われるなど、相互補完的な関係が創出、維持されていると言えよう。