

報 告

難民認定の代替案

——日本において、難民の自立・活躍を「就労」によって 生み出すことの意義と課題

渡部 カンコロンゴ 清花 特定非営利活動法人 WELgee 代表理事

キーワード：難民認定、補完的受け入れ、労働移住

NPO法人 WELgee は「日本において難民認定申請者は、自身のもつ専門性・経験・個性を活かせる就労によって、“難民認定”に頼らず経済的・法的に安定した地位を獲得できるのか」という仮説の検証を行ってきた。本来は、難民認定されるべき個人は、日本でも国際水準で難民としての保護を受ける必要がある。その前提で本報告をさせていただきたい。先進国最低クラスの難民認定率の日本では、難民認定されることで安定した生活を得られる者は極めて少ない。他方で、国際社会の既存の難民保護体制そのものが限界を迎えているなか、伝統的な難民受け入れに留まらない柔軟な対応が求められるようになってきている。2018年の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」でも着目された「第三国定住や難民認定以外の補完的受け入れ (Complementary Pathways) の拡大」においては、外国人材としての労働移住 (Labor Mobility) も手段の1つだ。WELgee の就労プログラムでは就労による自立・活躍に加え、在留資格の安定化も目指す。複雑化する難民問題に対しては、社会全体での解決の実践が世界中で模索されている。多様なステークホルダーとの実践が日本でも必要とされている。日本の文脈ではどう機能し得るのか。就労を通した難民活躍の実例を積み上げてきた WELgee の実践報告を行い、そのうえで今後に向けた提案を試みたい。

1 はじめに

日本に逃れてきた難民の若者たちとの対話から2016年に始まった WELgee (WELCOME + refugee) の活動は、彼らのもつ専門性・経験・個性を生かし未来を築く道筋づくりを、多様なセクターとの協働によって推進している。数カ国語話者、教師、起業家、活動家、アスリート、エンジニア、NGO職員など「難民」と一概には括れない多様な背景と経験を持つ者も多い。このような難民・難民認定申請者を企業と繋ぐプログラム「JobCopass」^{*1}では、不安定な在留資格で難民認定の審査結果を長年待ち続けるしかなかった者が、安定した在留資格を取得するまでを念頭においた就労を目指す。裏を返せば、そうもしないと難民認定申請者が日本にいられる方法はほぼないとい

う切羽詰まった現実もある。

2 日本の難民の現状

2021 年末時点で、世界では 8930 万人が故郷を追われる状態に陥っている (UNHCR, 2022)。ウクライナ、アフガニスタン、ミャンマー、アフリカや中東での政治情勢の不安定や政権による弾圧もある。しかし 2021 年、日本で難民と認められたのはわずか 74 人。難民認定率は 0.7% であった。ちなみに同年ドイツは認定 3 万 8918 人で認定率 25.9%、カナダは 3 万 3801 人同 62.1%、フランスは 3 万 2571 人同 17.5%、アメリカは 2 万 5090 人同 32.2% であった^{*2}。単純比較はできないが、日本の認定率は群を抜いて低い。

広義の「難民」に含まれる彼らの日本での法的立場は様々である。ウクライナのような「特例」避難民、政府に既に認定され「定住者」として暮らす認定難民、在留特別許可を得られた者、そして難民認定のための申請をし結果を待っている状態にある者（難民認定申請者）、その他第三国定住の枠組みで来日した者や、インドシナ難民、留学生として来日したが在学中に祖国の情勢が変化し帰国できなくなった後発的難民状態の者もいる。この中でも人数規模が多く、すでに日本にいるにもかかわらず法的・社会的・経済的に不安定な立場に置かれているのが、難民認定申請者である。ウクライナ避難民に特例措置が出ていた同時期に、退去強制手続きに入ってしまった者もあり、国籍や出身国による異なる扱いに疑問の声も上がった。

彼らはなぜ遠く離れた日本に辿り着くのか。よくあるのは、他国に比べて日本の短期滞在ビザの発給が早かったという理由だ。独裁政権下での市民への弾圧、民主化運動への参加者の逮捕、過激派勢力による親族の殺害、政権の腐敗を告発したことによる脅迫、女性の社会進出への嫌がらせのエスカレートなど、最終的に故郷を離れざるを得ない理由は人によって異なる。危険が迫ったとき、行き先を自由に選ぶ余裕はない。欧米諸国や、母語が通じる国へビザ申請したものの下りず、手配を依頼したブローカー（仲介人）が偶然日本の短期滞在ビザを取得したというケースもある。他には、親類が仕事等で日本にいたケースや、紛争や銃での脅威が続く地域出身者が、平和や安全、人権大国のイメージから日本を選んだというケースもある。なお、難民としての理由がないにもかかわらず、難民認定申請という手段を用い、日本での在留を望む外国人の存在が近年問題になっているが、本報告で使用する「難民認定申請者」は、そのような外国人は除き、難民としての理由があり祖国に戻れない状態で申請をしている者を指している。

こうして来日した（広義の）難民は、出入国在留管理庁にて「難民認定申請」を行う。短期滞在等の在留期間内に申請をした場合には「特定活動」の在留資格を 6 ヶ月毎に更新しつつ審査結果を待つ（申請するタイミングや申請場所によってはこの在留資格も付与されず、より厳しい状態に置かれることもある）。しかし道のりは長い。2021 年、難民申請から審査請求の結果までの平均は 4 年以上^{*3}にわたるが、結果の見えない不安や、自分より前に申請した同胞の不認定の知らせ、就労許可を失う不安、在留資格がなくなり非正規滞在の状態になる恐怖や収容の恐怖などがつきまとう。無期限の収容に心身が疲弊し、帰国できないと言っていた母国への帰国を選ぶ者もいる。10 年以上待ち続けたもの

の、在留資格を失った状態で滞在せざるを得なくなった者もいる。祖国にも戻れず、日本でも認められない。こうして難民認定申請者は社会的にも法的にも足場のない状態に置かれ続ける。

これまで、難民認定申請者は、日本にいる外国人の中で専門性・定住性が総じて低いとされてきた（明石，2018：5）。しかし、この状態に置かれた若者たちに出会う中で、想定よりも、学歴や職歴、経験を有する者が多いことが明らかになってきた。

3 就労を手法とし難民を受け入れる理由と意義

WELgee が手掛ける、難民に特化した人材プログラムでは、難民・難民認定申請者が、企業での就労機会に繋がり、就労系の在留資格を獲得し、その後の日本での安定的な生活・在留が可能になることを目指す。

これは、“伝統的な難民保護”以外の手法を模索する実践でもある。山本（2015）によって、各国による恣意的ないし裁量の余地の大きな難民認定の運用の問題が指摘されているように、庇護希望者の中には難民条約における定義に該当していながらも正しく難民認定されない者が存在しうる。また、条約難民に該当しないために難民認定を受けることができない者のなかにも、何らかの国際的保護は事実上必要であると見なされる人々がいる（山本，2015：4）。逃亡や迫害の理由の範囲を、地域紛争、武力衝突、対外戦争、自然災害、飢餓、伝染病等に拡大したり、必ずしも国籍国の外にすることに限定しない等、穏やかに難民を規定する捉え方もある（森，2018：15）。こうして難民条約の定義に当てはまらないものの、保護する必要がある者を救済する枠組みが成立してきた。例えば、1969年アフリカ統一機構「難民の地位に関する議定書」^{*4}、やラテン・アメリカ諸国における1984年「カルタヘナ宣言」では、地域紛争や対外戦争等により強制移動させられた人も含まれると規定され、難民を広い意味で定義し直している。

1985年にShacknoveは、“Who is Refugee?”（Shacknove, 1985）の中で「迫害のおそれによって国籍国外へ出たもの」という従来の難民理解は表面的であると批判し、国家による社会契約の不履行を難民性の本質として捉えている（小池，2017：35）。1995年UNHCR「世界難民白書～解決を求めて～」（UNHCR, 1995）の中でも、恒久的解決の限界、難民の権利保障だけではない開発や紛争解決などの予防的対応の必要性が指摘された。2000年に緒方元高等弁務官は「情報や資金、貿易のグローバリゼーションが起きているのに人口移動に対処する制度がないのは不思議だ。難民条約は、新たな追加議定書または国連総会決議によって趣旨を拡大する必要に迫られている」と述べている^{*5}。その後も国際社会では、2001年「難民保護に関する世界協議」の最終成果文書（山本，2015：9）、2002年『保護への課題 Agenda for Protection』「難民条約の適用対象外であるが、国際的保護を必要とする者に対する補完的な保護の提供」、2004年、欧州理事会指令2004/83/EC「欧州連合レベルでの共通の庇護制度の確立に向けた際一段階」^{*6}（加藤，2015：37）、2005年UNHCR計画執行委員会での「保護の補完的形態を通じたものを含めた国際的保護に関する規定についての結論」を採択するなど、難民支援の対象者を広げてきた。

条約難民の要件を満たしているにもかかわらず難民認定されない者や、条約難民に該当しないた



図1 ヨーロッパへの安全な道のり

出典：非営利組織 Share network

めに難民認定を受けられないながらも何らかの国際的保護は事実上必要であると見なされる人々のために発展してきたのが、補完的保護の概念である。難民条約 33 条が規定するノン・ルフールマンの原則が難民という特定の定義に該当する者にのみ保障されるのに対し、その他の人権諸条約^{*7}においても同様の保護として特定の送還先を選んではならないとする内容を有する規定があり、そうした条文による保護を包括して補完的保護と呼ぶ（山本編，2014：87）。

国際社会の既存の難民保護体制が限界を迎えているなか、2016 年、国連加盟国は国際社会が難民に対する支援を公平に分ち合っていくことを議論し「難民・移民のためのニューヨーク宣言」を採択した。難民数が急増し、世界各地で発生している危機への対応が急がれるなか、2018 年の国連総会で採択された^{*8} のが「難民に関するグローバル・コンパクト（Global Compact on Refugee）」である。1. 難民発生国の周辺国の負担軽減、2. 難民の自立促進、3. 第三国定住や難民認定以外の補完的受け入れの拡大、4. 安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備が主要なポイントとなった。ここでは、この3つ目「第三国定住や難民認定以外の補完的受け入れの拡大」に着目したい。Complementary Pathways（補完的受け入れ）とも呼ばれる、「難民として」の認定や受け入れに留まらない方法論を模索するイニシアチブが、欧米や周辺国を中心に進められている。図1は、ヨーロッパの補完的受け入れに関わるアクターを繋ぐことを目的とした非営利組織 Share network が作成した概念図である。

“第三国定住”とは、故郷への帰還、庇護国における社会統合と並ぶ、恒久的な解決策の一つである。従来の第三国定住の受け入れ数を増やすことに加え、図1の左下には、①外国人材としての

労働移住 (Labour Mobility) ②人道ビザ (Humanitarian Visas) ③留学生 (Higher Education Pathways) ④家族統合 (Family-based Renuification) と、既存の枠にとどまらない柔軟な手段が記されている。

この文脈では、日本には留学生としての難民受け入れ実績がある。2017 年から日本政府がシリアからの「難民留学生」の受け入れを始めた^{*9}。民間受け入れの先行モデルをつくり、政府の受け入れ拡大も促したいと非営利団体や財団、教育機関が連携し、難民・避難民を留学生として日本に受け入れてきた軌跡もある^{*10}。

労働移住 (Labor Mobility) は、伝統的・古典的な恒久的解決法を中心に据える難民保護スキームには限界があるという認識の中での実践的・学問的な試行錯誤から、「第4の解決法」(Long, 2009)として期待され、特にシリア危機の直接的影響を受けた周辺諸国での実践が注目されていた(小池, 2017: 35)。WELgeeが行っている「民間企業をパートナーとした日本での難民の就労と法的地位獲得」には、国境を越える移動は組み込まれておらず、あくまでも自力で日本にたどり着いた人たちを対象としている。その点で、厳密には上記の定義に当てはまらないという指摘もあるかもしれない。しかし、難民認定による法的地位獲得の可能性が著しく低い国で、実際に就労で在留資格を安定化させ、経済的・社会的な自立を果たしている人々の存在が既にあることは、補完的な受け入れとして機能していると捉えることもできるだろう。

4 育成と就労伴走の仕組み (JobCopass)

難民が「人材」として社会で活躍の道を切り拓くに至るまでには、①日本語スキル②社会的レテール③頻繁に更新しなければならない在留資格など多くの壁がある。「50 社以上に応募し面談にも進んだが、在留資格について聞かれ、“難民認定申請中だ”と伝えたと担当者の顔色が変わる」という声もある。事実と異なる理解から「難民＝一律不法就労」「難民＝一律不法滞在」という固定観念が採用現場にも存在する。それらの壁を乗り越え、主体性や逆境を乗り越える力に着目し、人生を再建するための取り組みを紹介したい。

(1) 就職活動について

自らの経験や専門性を活かしたキャリア構築を希望する難民認定申請者は、WELgee と出会った後、「育成フェーズ」から「就労フェーズ」を辿る(図2)。

①「キャリア教育」

就職活動を経験してこなかった彼らが、日本の企業文化や採用文化に触れる機会をつくる。日本の企業・採用文化を知り、ビジネスコミュニケーションの特徴や時間に対する認識の違いなどを含む情報ギャップを解消する必要がある。

②「メンターシップ」

メンター(社会人プロボノ^{*11})の伴走のもと、3ヶ月かけ、各自の強みや関心業界、目指すキャリアを再定義する。意欲はあっても、生計を立てるためのアルバイトに忙殺され精神的に取り

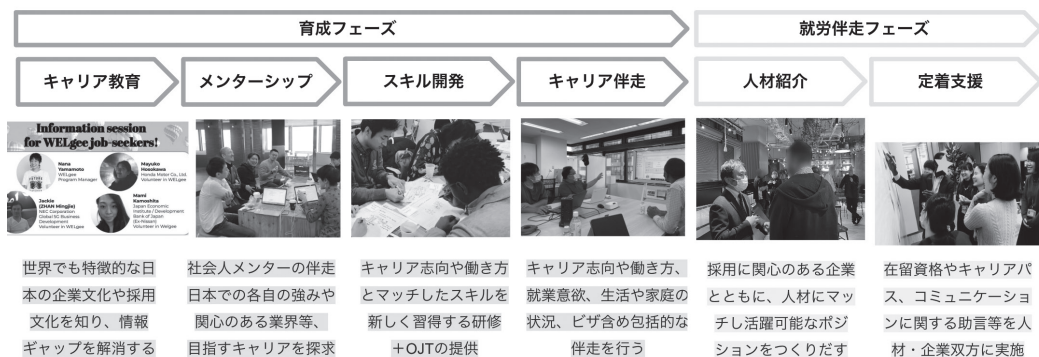


図2 難民に特化したキャリアプログラム「JobCopass」

出典：NPO 法人 WELgee

組めないこともある。その際には無理にプログラムを進めることはせず、適切なタイミングが来るまで待つ。

③「スキル開発」

目指すキャリアや働き方と見合ったスキルを新しく習得する研修やOJT^{*12}を提供する。企業や他団体と連携したITスキル研修、日本語学習機会などを試みてきたが、最も採用可能性を高めるのは、職場での最低限のコミュニケーションに必要な日本語能力である。留学生のように日本語を勉強して、あるいは勉強するために日本にきた人々ではない。日本語が就職についてのハンディキャップとなるために、今後は日本語研修にも力を入れてゆく予定である。

④「キャリア伴走」

目指すキャリアや働き方、就業意欲、生活や心の状況、在留資格など細やかな把握と包括的な伴走を異文化コミュニケーションや外国人材に精通し経験豊富なキャリアコーディネーターが行う。

⑤「人材紹介」

採用に関心のある企業と共に、人材に経験やスキルに適合し、活躍可能なポジションを作り出す。インターンやお試し雇用から始めることもある。

⑥「定着支援」

生活や家庭環境、在留資格に関する悩み等を含めた相談、長期的なキャリアや人生計画についてのカウンセリング、必要に応じて企業担当者との面談やフィードバック、各種支援制度活用 の支援を行う。

ストレスで心と体のバランスが取れないことや、揺れ動く故郷の心配もあり集中した就職活動が不可能なこともあり、道のりは長い。「優秀な難民の人だけがサポートを受けられるのでしょうか」という質問をよく受けるが、「優秀さ」などは、難民だけでなく誰であっても1つの物差しで測れるものではない。日本での暮らし、キャリアを築いていく準備の程度、やりたいことが見つかり、自

分の強みを表現でき、面接に対応できるかなどそれぞれの状況に焦点を当てる。採用されても伴走は終わらず、定着に向けた丁寧なフォローが必要である。うまくいかなかったらまたすぐ転職活動をすればいい、という呑気なことを言うてはいられない背景も難民であるが故に存在する。

家賃や生活費のために、すぐに働けるアルバイトをした方が良い場面もある。幸か不幸か、労働力不足とされる日本には、選ばなければいくらかでも仕事がある。夜間の警備、弁当工場の野菜洗浄、単発での解体作業、駅の清掃など、社員との関わりがなく、言語力も問われないアルバイトをハローワーク等で探す者もいる。それらの仕事に就くことでの在留資格の安定化は叶わないが、アルバイトで生計を立てつつ、長期的なキャリアを視野に入れた就職活動に取り組む者もいる。こういった現場の一端を、彼らのような存在が担っていることも日本で暮らす私たちは忘れてはならない。

(2) 在留資格や難民認定申請について

本採用後には在留資格の安定化を目指す。手続きは雇用企業が直接行うか、企業が行政書士に依頼して実行する。「特定活動（就労可）」の在留資格から、主には「技術・人文知識・国際業務（以下、技人国）」への切り替えを目指す。就職の段階では「特定活動」で問題なく、「留学」のような就労時間の制限がないため、柔軟な就労が可能であり、日本人と同様の福利厚生を享受しながら働くことができる。しかし、将来的に安定的・長期的に仕事をするには、就労のための在留資格に切り替えることが雇用企業、難民認定申請者双方にとって有効である。

まず、日本において正規滞在期間内に難民認定申請をした難民認定申請者が持っている「特定活動」には以下のような特徴がある^{*13}。

- 原則6ヶ月毎の在留期間（ただし、難民認定に係る審査期間内に限る）
- 難民認定申請初期時に付与される「特定活動（就労不可）」の1度目の更新以降は就労許可が得られる
- 難民認定申請の結果、不認定となれば就労許可を失う
- 家族呼び寄せが不可

一方で、大学・大学院で学んだ知識や技術、もしくは国際的な感性を発揮できる業務を行い、同職種の日本人と同じ給与水準で働く場合の在留資格「技人国」の特徴は以下である。

- 最長5年の在留期間（在留資格該当性がある限り、何度でも更新可能）
- 難民認定申請が不認定になっても在留資格に影響しない
- 再入国許可の対象であるため海外出張が容易
- 扶養を必要とする配偶者及び子どもの呼び寄せが可能
- 一定の要件を満たせば「永住者」の申請も可能に

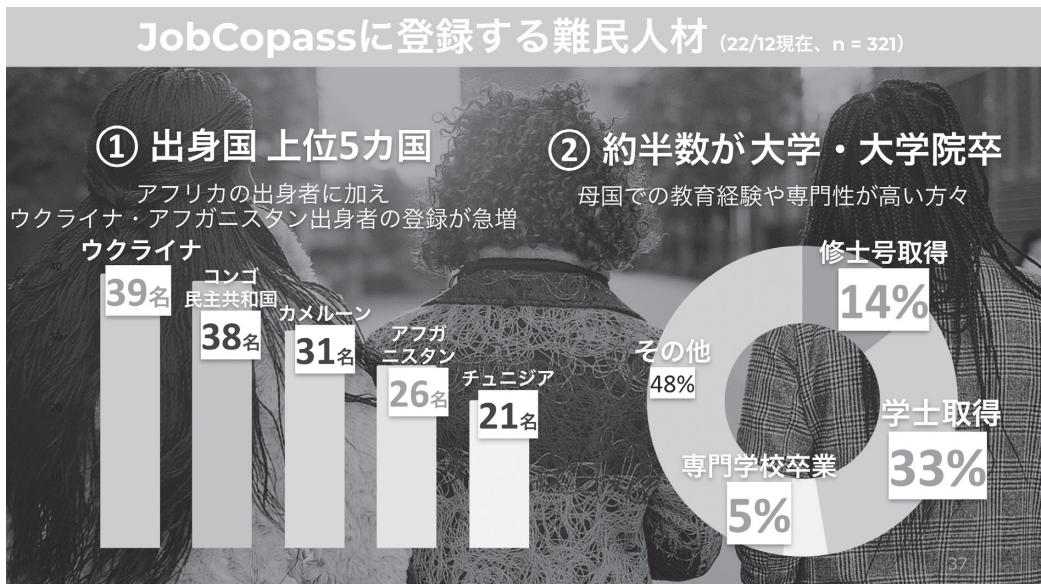


図3 JobCopassに登録する難民人材
 出典：NPO 法人 WELgee

入管での在留資格変更審査の際に、考慮される観点は以下である。

- 在留資格該当性（人材の担う業務が「技人国」に規定する活動に該当しているか）
- 基準適合性（「技人国」を得るための要件を満たしているか）
- 相当性（在留資格変更申請を許可するのが妥当かの総合判断。一般的に在留態度に不良があるか無いかをいう）
- 採用企業の安定性
- 採用企業の雇用・労働条件が適正であること
- 人材が日本で難民認定申請をしていた経緯が妥当であること（いわゆる「偽装難民」ではないこと）

もちろん全員が「技人国」に切り替えられるわけではない。例えば、基準適合性の中には大卒要件が含まれる。大学在学中に紛争が起き卒業を諦めていたり、卒業証明ができなかったりする場合は満たせない。「技人国」を取得する際の基準は、あくまでも難民救済のためではなく、日本政府や産業界が求める高度外国人材のために用意されている。後述するが、補完的受け入れで全てを解決できるわけではない所以はこの辺りにある。法的地位の安定化は、人生の再建に向かうための条件の1つであり、最終目的ではないが、外国人が日本で暮らす際、どの在留資格を得られるかは、人生を左右する要素となる。

現在 40 カ国、321 名が「難民人材」として登録している（図3）^{*14}。人数が多い出身国はウクライナ、コンゴ民主共和国、カメルーン、アフガニスタン、チュニジアである。約半数が大学を卒業

スキル・経験を活かした就労活躍実績

2017.09 ~ 2023.02 現在

雇用 22名・インターンシップ 7名・在留資格変更 7件

就労継続率 **70% 以上!**

その他、起業や独立



アフガンの青年が
プログラミング技術
をゼロから習得し
IT系スタートアップ
に就職



西アフリカの青年が
大手バイクメーカー
新規事業開発部の
アフリカ事業チーム
に参画



東アフリカ出身
元銀行員がフード
テックベンチャーの
HRチームに就職



中部アフリカ出身
プログラマーが
IT系ベンチャーの
開発チームに就職

図4 スキル・経験を活かした就労活躍実績

出典：NPO 法人 WELgee

しており、修士号や博士号保持者もいる。「日本でキャリアを手段として人生を再建したい」という希望を持って問い合わせをしてくるため、母国での高等教育、就労経験のある若年層が多い。身に危険が迫った際に飛行機で逃れる選択肢を取ることができた経済基盤や社会信頼基盤の表れもある。独裁政権の中で民主主義を願って活動したり、紛争の中から家族を連れて逃れたり、言論の自由のない国で真実を伝えたりと「逆境の中で困難を乗り越える力」を持つ人々が多く見受けられる。

有料職業紹介事業の認可を受けている WELgee は、価値提供の対価として企業からマッチングフィーをいただき、次なる人材の育成に充てている。ただ、難民のキャリア形成には丁寧な伴走と時間が必要である。祖国や家族の状況変化により就職活動が突然中断することもある。中長期的な伴走を現在可能にしているのは、マッチングフィーに加え、300 人程のマンスリーサポーターの寄付や、応援企業からの寄付、民間助成金や海外のグラントの存在があるからだ。無償で難民の若者たちに寄り添い続けてくれる社会人プロボノやインターンの存在も非常に大きい。

5 就労の成果・事例

このような過程を経て、これまで 22 名が専門性・経験・個性を活かした正規の雇用に至り、7 件が在留資格の切り替えまで進んだ（図4）。

世界市場を視野に入れた遠隔操作の IT スタートアップにゼロからプログラミングを習得し就職したケース（アフガニスタン出身・元通訳士）、有望なアフリカ市場を開拓するバイクメーカーの新規事業開発部（西アフリカ出身・元起業家）、フードテックベンチャーの HR チーム（東アフリカ出身・元銀行員）、IT 系ベンチャーの開発チーム（中部アフリカ出身・プログラマー）などへの就職がある。日本

の同僚と共に、祖国の医療に貢献する団体を作った医者もいれば、学びを活かし母国と繋がるサービス展開を念頭に置いて活動している者、家族を安定して養えるようになった父親もいる。自ら問いを立て行動するリーダーシップ、不確実・複雑な状況に意志や情熱をもって前進するチャレンジ精神などが評価されてきた。よくいただく質問の中に「難民に向いている仕事は何ですか」というものがある。しかし「難民に向いている仕事」などはない。「難民」と呼ばれる人々は、非常に多様な特徴や背景をもっているからだ。ここで企業側の声を紹介したい。

難民人材の方が来てから職場の国際化が進みました。日本の社員が、個人の背景や長所短所に目を向けられるようになったんです。日本人同士だと、大学や学部、過去の経験部署で、どんなことができるか判断してしまう。それぞれにどんなことをやってもらえるか、職場のパフォーマンスをどう向上させようか、という点を意識する人が増えました。

社員の意識も「かわいそうな難民」から「切磋琢磨する同僚」に変化する。企業に対し、慈善事業としての難民雇用依頼や、CSR枠で依頼することは極力していない。労働力不足の中で「外国人であっても」「安い人手」が欲しいというニーズは日本中にある。しかし、このプログラムにおいては、人材の持ち味を活かし、自社のビジネス展開に共に挑戦したいという意向がある企業を前提としている。

ここで、難民人材の活躍が企業に与えるインパクトについて3点整理する。まずは「イノベーション創出」である。文字通り生死の狭間を生き延びたり、自ら道を切り拓いたりしてきた異文化人材との価値創造を、企業は経験できる。アフリカ・中東・ヨーロッパでのビジネス経験や多言語力、異なる視点、逆境の中で生きてきた胆力を活かし海外展開や新規事業開発等の分野でイノベーション創出を促進している事例もある。次に「社員の意識変革」。難民人材の熱意や異なる視点が、社員に刺激や新たな気づきをもたらし、グローバル感覚や異文化適応力、社内のダイバーシティ推進・チームの活性化をもたらす。コミュニケーションを取りたい意欲から英語を学び始める社員も出てきている。最後に「企業価値の向上」である。SDGs、ビジネスと人権、ESG投資など、事業拡大や資金調達、国際進出において社会に対する姿勢や取り組みがますます評価される時代において、企業理念や価値観の社内外への発信が経営方針や広報の重点項目となる中で、本業の採用活動に社会性を取り入れた価値の発信も可能になる。

6 海外の事例

世界で広がる難民人材雇用に関して、2つ事例を紹介したい。米国では2022年9月開催のU.S. Business Summit on Refugeesにて、アマゾン、ヒルトン、ファイザーなど米国を代表するグローバル企業が2万人強の難民雇用を宣言した。その中には、大手投資会社ブラックストーンの投資先企業での雇用宣言もあった。CEOのステイブ・シュワルツマンは「多様な人材がいるチームがより力強い企業を形成する」とコメントした。このキーマンである非営利団体 The Tent

Partnership for Refugees (以下、Tent) は、難民包摂のための世界的な企業ネットワークである。Tent の創業者は米国乳製品大手 Chobani の CEO ハムディ・ウルカヤである。自社での難民雇用をきっかけに「難民が仕事をgetるときは、難民が難民でなくなるときだ」と気づいたという。現在、300 以上の企業がこのネットワークに加盟している。

オランダの非営利団体 Refugee Talent Hub も、雇用主と難民の背景を持つ求職者を結ぶイベントを全国で開催する。2016 年、アクセンチュア社が世界経済フォーラムにて構想を発表し立ち上がった。2022 年 12 月のヒアリング時に以下のような話を伺った。「オランダにおいても難民雇用は新しい分野。同時に、今ほど労働力不足が叫ばれている時はなかった。企業は新しいスキルや人材プール、今まで注目されていなかった可能性に目を向けることに関心がある。」「ヨーロッパ全体で、D&I に関心が向いている。人種差別などもあるなかで、D&I ポリシーがあるか、D&I をリードする人材がいるかが問われている。」「リーダー、CEO だけでなく、従業員レベルで社会的意義を重んじており、特に若い世代からも、社会的責任を果たすような声があがる。」しかし、彼らのプログラム対象者は主に「認定難民」ということだった。2021 年段階で、オランダでは認定難民が 9 万 9586 名、難民認定申請者が 1 万 7117 名である (UNHCR, 2022)。難民認定と法的地位の付与を政府が担い、その後の社会統合や就労支援を民間組織が担うという役割分担が伺える。ちなみに、日本では認定難民が 1132 名、難民認定申請者が 2 万 3765 名である (UNHCR, 2022)。

この 2 事例からは、非営利セクターのみが積極的に呼びかけるのではなく、民間企業がむしろ主役になっていることがわかる。雇用のみならず、法人スポンサーとしてこのイニシアチブを資金的に支える仕組みも存在する。

7 課題と提案

難民認定申請者が、日本企業での正規の雇用・活躍を通じ在留資格を得ることは「所属を得られる」「自立可能性が高まる」「安定した在留資格が得られる」「家族を呼び寄せられる」などの利点があり、企業にとっては外国人材の確保という利点がある。これは産業競争力を支える外国人材を日本に活かすという文脈での促進可能性がある。人口減少・働き手不足に直面する日本には、経済・産業の観点でも意欲ある若者たちの存在は貴重であり、経済産業省は日本での「高度外国人材」の活躍を推進してきた^{*15}。国際的な人材獲得競争時代に突入している社会に、「難民認定」のみを待ち続け、孤独と不安の果てに心も身体も疲れ果ててゆく、力を持て余した人々が国内にも既に大勢いる。当事者・支援団体・民間企業の連携、将来的に国や行政との連携により、日本版の Complementary pathway が再現性のある選択肢となる未来もあるだろう。

しかし、課題も残る。難民条約に基づく「難民認定」であれば、「定住者」の在留資格で幅広い就労や活動の自由が認められ、定住に向けての公的支援も受けやすい。しかし「技人国」はあくまでも「外国人材」が「働くこと」を前提に得られる在留資格である。解雇や退職の場合や、在留期間更新の際に企業への所属がない場合、更新が叶わないリスクがある。これは「身分に基づく在留資格」と「就労に基づく在留資格」の大きな違いである。また、そもそも非正規滞在状態にある者や、

就労資格を持たない者は、就労さえ叶わない。時折、仮放免の方からの相談もあるが、この仕組みを使っただけの就労や在留資格獲得を目指せない旨を伝えることは正直辛い。ゆくゆくはここにも対策を見出したい。他にも特定のスキルがない人や、年齢や障害が理由で就労できない人はどうするか。「社会や企業の役に立つ人のみ日本にいていい」わけではない。命を追われて逃れてくる人の人権を守る観点からは、本人のスキルの有無とは関係ない。「日本の難民認定基準が国際水準になること」も同時に求め続けなくてはならない所以である。何度も言うが、これが難民問題の全てを解決する解決策にはならない。あくまでも、Complementary（補完的）な pathways（道筋）であることに自覚的でありつつ、難民条約・政府による保護のみでは保護し切れない人々をどうするか、時代に合わせて様々な議論を進める必要がある。

最後に、政府に1点、民間企業・経済団体に1点、提案を行う。政府に対しては「難民特区」のモデル事業を提案したい。現在の入管の運用下でも、他の外国人と同様に就労系の在留資格を得られる事例が出てきているが、在留資格変更の不確実性が高い状態は、企業が難民雇用を足踏みする要因ともなるだろう。モデル事業で政府のお墨付きとなれば、雇用への安心感と在留資格切り替えの予測可能性を上げ、企業の導入障壁を下げられる。高度専門職のような、国家戦略特区でのボーナスポイント付与もインセンティブとなり得る。経済団体へは、それぞれの委員会の中で「難民人材活用」をアジェンダとして置くことを提案したい。このアプローチの検証には、難民人材を導入する企業事例が増えることが必要である。経済界からのニーズの顕在化がなされない限り、外国人材への需要と呼応した形での政策反映はなされない。鶏が先か卵が先か。依然として WELgee も事例作りの試行錯誤の中にいるが、その先に、それらの事例を法律や政策に反映させてゆけたら、制度の狭間に落ちていた存在に届くようになる。偶然出会えた人や、丁寧に伴走してきた人だけが、日本で人生を再建できるのではなく、再現性のある仕組みにし、一旦は祖国を失った人々を社会の担い手と捉え直し、共に安心して生きられる社会にしてゆきたい。

今や難民問題を解決するアクターは国連や政府だけではなく、Whole Society Approach（社会全体での解決）の実践が世界中でなされている。政治、経済、人権、人口政策などが絡み合う複雑なトピックであるからこそ、多様なステークホルダーとの実践が日本でも必要とされている。暴力や紛争により祖国を逃れてきた未来を切り拓く力のある人々と、我々はどう生きてゆくのか。いま、改めて問われている。

*1 有料職業紹介事業許可番号：13-ユ-311372

*2 UNHCR Refugee Data Finder, 法務省発表資料。計算方法は以下、認定NPO法人難民支援協会の記事を参考。
『認定率は、その年の認定数を、同年の認定数と不認定数の合計で割った百分率として算出。（日本については、法務省発表データから「認定数÷（処理数合計－申請／不服申立てを取り下げた者等の人数）」として算出。各国については、UNHCR Refugee Data Finder 掲載データ項目から Recognized ÷（Total decisions - Otherwise closed）として算出』※認定数をその年の「申請数」で割った数値を認定率とするのは、申請から認定結果が出るまでの差分が反映されていないため比較の指標として正確ではなく、国際的に上記の算出方法が採用されてい

るため。』

- *3 入管庁発表「令和3年における難民認定数等について」
- *4 United Nations, Treaty Series, vol. 1001, No. 14691.
- *5 『International Herald Tribune』2000年8月23日
- *6 その後、2011年に改訂。2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011. いわゆる「資格指令」と呼ばれる。
- *7 ノン・ルフールマンが発動される補完的保護の具体例には、拷問等禁止条約（33条1項）、欧州人権条約（3条）、子どもの権利条約（3条37条）、強制失踪条約（16条）、自由権規約（6条7条）等がある。
- *8 UNHCRウェブサイト参照。
- *9 シリア難民に対する人材育成事業「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム（Japanese Initiative for the future of Syrian Refugees: JISR）」は、2016年5月に日本政府が表明した中東支援策の1つで、シリア危機により就学機会を奪われた若者に教育の機会を提供するもの。
- *10 認定NPO法人難民支援協会、一般社団法人パスウェイズジャパン等のプログラム。
- *11 「プロボノ」とは「公共善のために」を意味するラテン語「*Pro Bono Publico*」を語源とする言葉で社会的・公共的な目的のために、職業上のスキルや専門知識を活かして取り組むボランティア活動を意味する。
- *12 「OJT」とは「On-the-Job Training」の略で、職場での実践を通じて業務知識を身につける育成手法のこと。
- *13 出典：法務省「就労制限の対象となる難民認定申請者について」（最終閲覧日：2023年12月16日）
- *14 ここでの「難民人材」には、難民認定申請者、認定難民、難民の背景をもつ留学生、ウクライナ避難民、配偶者等の在留資格で在留している難民の背景をもつ者などが含まれる。
- *15 経済産業省と独立行政法人日本貿易振興機構は、高度外国人材の日本での受入れ促進に向け、留学生を含む高度外国人材と採用側の企業の双方のニーズに応える情報を一括で提供する「高度外国人材活躍推進ポータルサイト」を開設（2019年）。

《参考文献》

- ・ 明石純一、2018「日本における移民政策のグランドデザイン——入国管理体制の再検討」『移民政策研究』10号、5～12頁
- ・ 阿部浩己、2014「『国際的保護』の境界」『法律時報』86巻11号、4～9頁
- ・ 移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編、2018『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』明石書店
- ・ 浦城知子、2015「日本における補完的保護のこれまでと今後——難民認定制度に関する専門部会の提言を題材として」『難民研究ジャーナル』5号、69～79頁
- ・ 加藤雄大、2015「『補完的保護』論の『補完』性——難民法史における再定位の試み」『難民研究ジャーナル』5号、31～39頁
- ・ 河尻（川阪）京子、2018「難民に関するグローバル・コンパクト（GCR）公式協議参加報告——GCRは難民支援の負担・責任分担を可能とするのか？」『難民研究ジャーナル』8号、103～112頁
- ・ 熊澤新、2015「日本における難民認定と人道配慮の位置付け——実務的側面から」『難民研究ジャーナル』5号、58～68頁
- ・ 小池克憲、2017「難民問題解決としての労働について」『難民研究ジャーナル』7号、34～51頁
- ・ 呉泰成、2017「難民認定制度の当事者経験——日本の難民認定申請者への聞き取りから」『アジア太平洋研究センター年報』15号、12～20頁
- ・ 森恭子、2018『難民のソーシャル・キャピタルと主観的統合——在日難民の生活経験への社会福祉学の視座』現代人文社
- ・ 山本哲史編、2014『難民保護の理論と実践』Human Security 文庫
- ・ 山本哲史、2015「補完的保護の理論枠組の批判的検討——その国際的保護における位置づけ、アクセスおよび審査方法をめぐって」『難民研究ジャーナル』5号、4～30頁
- ・ Betts, A. and Collier, P., 2017, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane.
- ・ Long, K., 2009, Extending Protection? Labor Migration and Durable Solutions for Refugees, New Issue in

Refugee Research, Research Paper No.176, UNHCR.

- Shacknove, A. E., 1985, Who is a Refugee, *Ethics* 95(2), pp. 274-284.
- UNHCR, 1995, *The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions*, Oxford University Press.
- UNHCR, 1997, The Asylum Dilemma, in *The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda*, Oxford University Press.
- UNHCR, 2022, *Global Trends: Forced Displacement in 2021*, UNHCR.

Alternatives to Refugee Recognition:

The Significance and Challenges of Creating Independence and Active Participation for Refugees Through Career Opportunities in Japan

WATANABE KANKOLONGO Sayaka

NPO WELgee

Key Words: refugee recognition, complementary pathways, labor mobility

NPO WELgee tries to create the way of “Asylum seekers in Japan can acquire a stable financial and legal status without relying on ‘refugee recognition’ through employment that allows them to utilize their own expertise, experience, and individuality”. In Japan, where the refugee recognition rate is among the lowest in the developed countries, there are very few people who can obtain a stable life by being recognized as refugees. On the other hand, as the existing system of refugee protection in the international community is reaching its limits, there is a growing demand for flexible measures that go beyond the traditional refugee protection. The New York Declaration for Refugees and Migrants was adopted in 2016, and the Global Compact on Refugee was adopted in 2018. I would like to focus on the expansion of complementary pathways such as 1) Labor Mobility 2) Humanitarian Visas 3) Higher Education Pathways, and 4) Family-based Reunification. In WELgee’s program, in order to stabilize the status of residence, we switch from visa of “refugee applicant” to mainly a working visa with profession. In order to have a stable and long-term job in the future, it is effective for both employers and asylum seekers to switch to a stable status. The UN and governments are no longer the only actors to solve the refugee issue. The Whole Society Approach is being practiced all over the world. Japan also needs to practice complementary pathways with a variety of stakeholders.