

**日本財団ウクライナ避難民支援の現状報告
及び避難民等の共生・活躍のための
支援制度に関する提案書**

目次

提案書の作成にあたって.....	1
第 I 章 地域社会における外国人の受け入れにあたっての現状・課題.....	2
1. 日本に住む外国人の状況.....	2
2. 地域社会における外国人の受け入れに関する政策の状況、課題.....	4
(1) 自治体における多文化共生政策の状況.....	4
(2) 最近の政府の動向.....	5
3. 人道的な観点での受け入れ状況、課題.....	7
第 II 章 ウクライナ避難民の受け入れ事例から見た現状・課題.....	10
1. 日本のウクライナ避難民の受け入れ状況.....	10
(1) 入国者数.....	10
(2) 身元保証人のいないウクライナ避難民.....	10
(3) 在留者数.....	10
2. ウクライナ避難民向けアンケート結果と分析.....	12
(1) アンケート結果.....	12
(2) 【参考】ウクライナ避難民に関する国際的な調査.....	21
3. 諸外国のウクライナ避難民受け入れ事例と日本の事例の比較.....	25
(1) 経済的支援（受け入れ初期）について.....	25
(2) ウクライナ避難民支援の初期の状況.....	26
(3) 【事例】ドイツでの取り組み.....	28
第 III 章 提案.....	30
1. 本提案について.....	30
(1) 本提案が目指す活躍・共生の姿.....	30
(2) 本提案のねらい.....	30
2. 提案の全体像.....	31
3. 提案内容.....	32
(1) Arrival（来日直後）.....	32
(2) Settlement（生活基盤づくり）.....	38
(3) Integration（活躍）.....	42
(4) 横断的テーマ.....	47
参考資料 1 有識者会議の開催について.....	52
1. 開催概要.....	52
2. 委員名簿.....	52
参考資料 2 アンケート調査概要.....	53
1. ウクライナ避難民向けアンケート調査.....	53

参考資料 3	提案書の作成にあたって情報・ご意見をいただいた皆様.....	54
参考資料 4	日本財団の支援実績.....	55
参考資料 5	最近の国の動きについて.....	56
1.	最近の国の動きについて.....	56
(1)	入管法の改正.....	56
(2)	出入国在留管理庁「外国人総合支援コーディネーター（仮称）」設置に関する動き	56
(3)	文化庁 日本語教育機関の認定、日本語教師の国家資格化の動き	58
(4)	文化庁 日本語教育プログラム提供の動き	59

本提案書の流れとして、第Ⅰ章で日本における外国人の受け入れの状況を概観する。第Ⅱ章では日本でのウクライナ避難民の受け入れの状況を公表データに加えて、当財団が支援するウクライナ避難民に独自に実施したアンケートを用いて整理する。また、それらのデータを、諸外国のウクライナ避難民を対象とした調査結果や支援体制とも比較している。以上を踏まえ、Ⅲ章では避難民等の人道的理由で来日した外国人の共生・活躍に向けた提案を行う。政府が2022年に「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を発表し対応策の検討が進められる中、当財団がウクライナ避難民支援事業を通じて得たノウハウ・知見を、「次」につなげるために社会に還元する。

本提案書は、文献調査のみならず、当財団が支援している約2,000人のウクライナ避難民へのアンケート調査やヒアリング、助成先の支援団体等への視察・聞き取りから把握した現状や課題など、当財団のウクライナ避難民への支援事業を通して得られた知見、事例をもとに作成している。事例を収集する中で、ウクライナ避難民の支援について普段の外国人支援の資源やノウハウが多数活用されており、また、ウクライナ避難民の課題の多くは、通常の外国人支援の課題と重複し、通常の外国人支援についても、ウクライナ避難民支援の経験を生かせることが多数あるという結論を得た。そこで、本提案書は避難民等の人道的理由等で来日した外国人の支援を焦点におきつつも、将来的に支援対象を拡充できる内容としている。

提案書の作成にあたって

ウクライナ戦争をきっかけに、2023年6月7日時点で2,448人のウクライナ避難民の方が日本に避難されております。ご高承の通り、そのうちの約2,000人につきまして、日本財団では、1人年間100万円、1家族最大300万円の生活費の補助、来日のための渡航費、住宅環境設備のための一時金50万円の支援、並びに各地域で彼らの支援を行う団体への活動費助成など、総額85.8億円の規模で避難民の人道的支援活動を行っております。

日本財団は、単に資金援助をするだけでなく、彼らの来日後のさまざまな悩みや相談ごとの解決とともに経過観察も定期的に行い、また調査報告も行ってまいりました。

このような大規模な避難民に対する経験は日本では初めてのことであり、彼らの実態調査をすることによって、将来日本でも惹起されるこうした外国人の日本での生活のためにどのような制度や支援が必要なのか、あるいは我々日本人がどういう態度で彼らを受け入れるべきか、を考えていく一助になればと思い、ここにその提案をまとめました。

どうぞ皆さま方のご批判やご指導を頂きたいと思っております。

日本財団 会長 笹川陽平

第 I 章 地域社会における外国人の受け入れにあたっての現状・課題

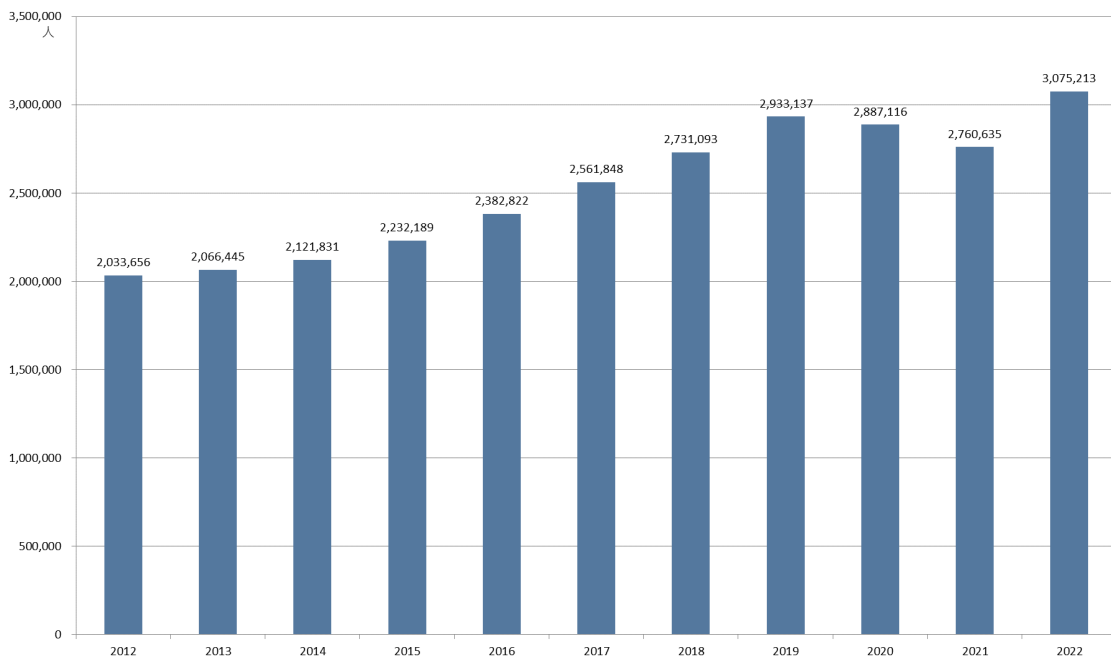
1. 日本に住む外国人の状況

2022 年 12 月時点で、日本の在留外国人数は約 308 万人となっている。コロナ禍により 2019 年から 2021 年まで減少傾向であったが、2022 年には過去最多を更新し、コロナ禍以前の増加傾向を引き継ぐ形となっている。

在留外国人の内訳を 2012 年末時点と 2022 年末時点で比較すると、在留資格のカテゴリ別では、身分系の割合が減少し、専門的・技術的分野や技能実習の割合が大きく増加している。また、家族滞在の割合も増加している。

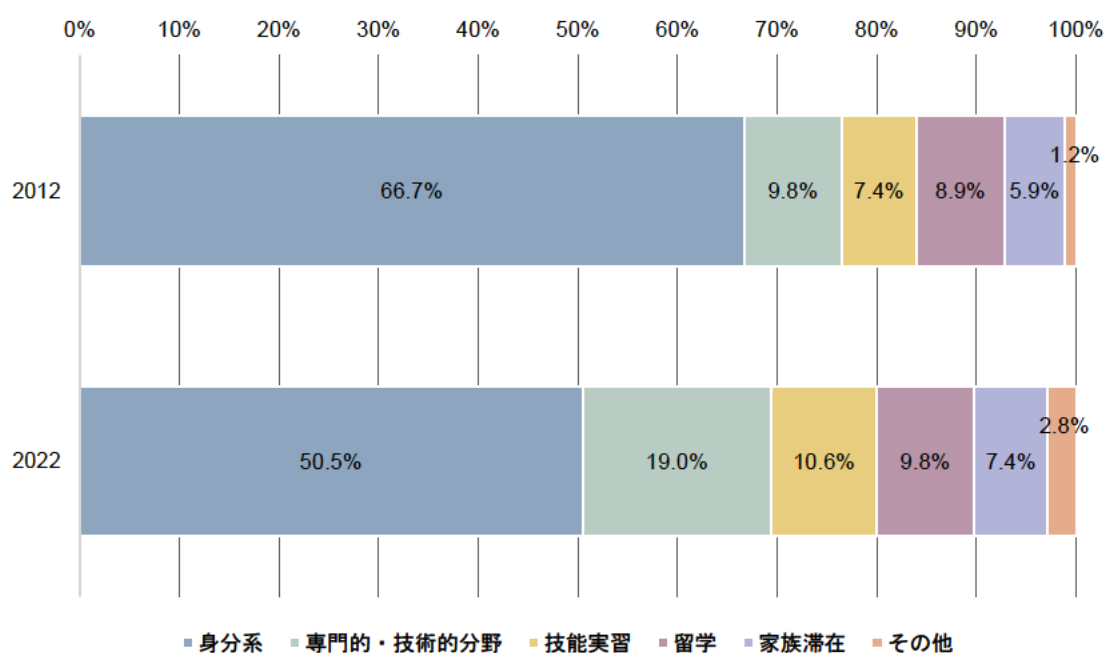
国籍・地域別を見ると、2012 年と 2022 年では上位 5 カ国（中国、韓国・朝鮮、フィリピン、ブラジル、ベトナム）に変動はない。顕著な変化が見られたのはベトナムで、2012 年から 2022 年にかけて、在留者数は約 5 万人から約 49 万人まで急増している。また、上位 10 カ国を見ると、9 カ国（中国、ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジル、ネパール、インドネシア、米国、タイ）は 2012 年から変わらず在留外国人数上位 10 カ国圏内にとどまっている。一方で、2012 年に 6 位に入っていたペルーが順位を下げ、代わりに台湾が 9 位まで浮上しており、上位 10 カ国はアジアが中心となっている。

図表 1 在留外国人数の推移



(出所) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」より、毎年 12 月時点の数字を掲載。

図表 2 在留資格のカテゴリ別 在留外国人数の割合 (2012年→2022年)



(出所) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」

図表 3 国籍別 在留外国人数の人数・割合 (2012年→2022年)

	2012			2022	
	人数	割合		人数	割合
1 中国	652,595	32.1%	1 中国	761,563	24.8%
2 韓国・朝鮮	530,048	26.1%	2 ベトナム	489,312	15.9%
3 フィリピン	202,985	10.0%	3 韓国	411,312	13.4%
4 ブラジル	190,609	9.4%	4 フィリピン	298,740	9.7%
5 ベトナム	52,367	2.6%	5 ブラジル	209,430	6.8%
6 ペルー	49,255	2.4%	6 ネパール	139,393	4.5%
7 米国	48,361	2.4%	7 インドネシア	98,865	3.2%
8 タイ	40,133	2.0%	8 米国	60,804	2.0%
9 インドネシア	25,532	1.3%	9 台湾	57,294	1.9%
10 ネパール	24,071	1.2%	10 タイ	56,701	1.8%
その他	217,700	10.7%	その他	491,799	16.0%
合計	2,033,656	100.0%	合計	3,075,213	100.0%

(出所) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」

(注) 2012年の中国には台湾は含まれない。

(注) 2022年の韓国は、韓国と朝鮮の合計値である。

2. 地域社会における外国人の受け入れに関する政策の状況、課題

一般に外国人政策には、外国人の出入国を扱う「出入国管理政策」と、受け入れた外国人の教育や労働市場等における社会参画の支援や外国人との共生を目指す「社会統合政策」の2つがある。長年日本は、日系人や技能実習生などの事実上の外国人労働者を受け入れながらも、国の政策として「社会統合政策」には真剣に向き合っていかなかった。しかし現実には、外国人の数が増加していく中で、実際の外国人の「社会統合政策」は自治体に委ねられ、NPO やボランティアなどが外国人の生活支援を担ってきた状況がある。

一方で、2018 年の入管法改正以降、後述する「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」により、「全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていく」という視点が示されるなど、政府による「社会統合政策」への動きが始まり、少しずつ改善される動きも見られる。本節では、自治体における「社会統合政策」の状況と、最近の政府の動向について説明する。なお、日本の自治体における「社会統合政策」は、従来、異文化理解・交流や多言語生活支援に力点が置かれ、教育現場や労働市場等への統合が十分に意識されているとは言い難く、実際には「多文化共生政策」と呼ばれることが多いことから、以下では、自治体に関する「社会統合政策」のことを「多文化共生政策」と呼ぶ。

(1) 自治体における多文化共生政策の状況

自治体における多文化共生政策としては、まず 2006 年に総務省が策定した「地域における多文化共生推進プラン」が挙げられる。1990 年の入管法改正により、「定住者」の在留資格が創設され、日系ブラジル人、ペルー人などの来日が増加する一方で、国としての多文化共生政策がなかったために、日系人の多い地域などにおいて課題が多く発生したことなどが策定の背景にある。

総務省の「地域における多文化共生推進プラン」では、「コミュニケーション支援」、「生活支援」、「多文化共生の地域づくり」の3つの柱と、それらの推進のための「多文化共生施策の推進体制の整備」が掲げられ、それまで外国人労働者、在留管理の観点を中心だった日本の外国人政策の中で、初めて生活者・地域住民としての外国人という観点が打ち出された¹。また、「地域における多文化共生推進プラン」で策定されたことで、自治体においても多文化共生に関する指針や計画が策定されるようになった。

「地域における多文化共生推進プラン」ができたことで、全国の自治体に多文化共生の動きが広がったことには一定の成果があり、その後も、総務省において、2012 年度まで毎年のように、多文化共生の推進に関する研究会や委員会を開催している²。

¹ 「地域における多文化共生推進プラン」の内容は、2005 年 6 月に設置された「多文化共生の推進に関する研究会」が発表した「地域における多文化共生の推進に向けて」（2006 年 3 月）がもととなっている。

² 詳細は、総務省「多文化共生の推進」、https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html を参照（最終閲

総務省の「多文化共生推進プラン」は、後述する 2018 年の入管法改正、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の発表などの政府の動きを踏まえて、2020 年 9 月に 14 年ぶりに改訂された。改訂版では、「多文化共生の地域づくり」という柱がなくなり、新たに「意識啓発と社会参画支援」、「地域活性化の推進やグローバル化への対応」という柱が追加された。また、コミュニケーション支援には「日本語学習」、「生活オリエンテーションの実施」などが追加され、「多様性と包摂性のある社会の実現」が掲げられた。

自治体における多文化共生政策は、少しずつ前進してきているものの、本来、法律等に基づき行われるべきものが、依然として根拠法に基づくことなく、自治体独自の裁量で自発的に行われている状況である。それにより、自治体内の体制や予算も不十分な状況にあり、自治体によって取り組みの差が大きくなっている。

(2) 最近の政府の動向

日本では、移民政策はとらないとしながらも、技能実習、留学生（アルバイト）の受け入れ、国家戦略特区での受け入れなど、さまざまな形で労働者を受け入れてきた。しかし、人手不足感の高まりを背景に、2016 年に、一般社団法人日本経済団体連合会（経団連）が「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」で「外国人材の受入れ促進は不可欠」³と発表。このような経済界の後押し等もあり、2018 年に入管法が改正され、外国人労働者の正面からの受け入れを可能とする在留資格「特定技能」の新設が決まった。

また、入管法の改正と合わせて、2018 年 12 月に「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、総合的対応策という）を決定した。総合的対応策は、「外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性」を示したもの⁴である。行政・生活全般の情報提供・相談を多言語で行う一元的窓口に係る地方公共団体への支援制度の創設（外国人受入環境整備交付金による支援等）⁵、地域における外国人材の活躍と共生社会の実現を図るための地方創生推進交付金による支援などが盛り込まれた。総合的対応策は、2019 年度には 2 回公表されているが、その後は毎年 1 回公表され、内容の充

覧日：2023/7/26)

³ 日本経済団体連合会「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」、2016 年 11 月 21 日、<https://www.keidanren.or.jp/policy/2016/110.html>（最終閲覧日：2023/7/26）

⁴ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」、2018 年 12 月 25 日、<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004288.pdf>（最終閲覧日：2023/7/26）

⁵ 令和 3 年度末で、46 都道府県（沖縄県のみ設置されておらず、那覇市に設置）、19 政令指定都市（さいたま市のみ設置されておらず、埼玉県に設置）、167 市町村に設置されている。（出入国在留管理庁「令和 3 年度外国人受入環境整備交付金を活用した地方公共団体における一元的相談窓口の現況について」、令和 4 年 8 月、<https://www.moj.go.jp/isa/content/001378880.pdf>（最終閲覧日：2023/7/26））

実が図られている⁶。

さらに、2022年6月には、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」にて、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」（以下、ロードマップという）が発表された。ロードマップでは、外国人との共生社会の実現に向けて、「安全・安心な社会」、「多様性に富んだ活力ある社会」、「個人の尊厳と人権を尊重した社会」の3つのビジョンが掲げられ、2026年度までの5年間で取り組む具体的施策が示された。中長期的に取り組むべき課題としては、「円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教育等の取組」、「外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制等の強化」、「ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援」、「共生社会の基盤整備に向けた取組」の4つが挙げられた。

また、これらの動きと同時期の2019年6月に、「日本語教育の推進に関する法律」も制定され、日本語教育は国・地方公共団体・事業主の責務であるということが明記された。本法律に基づき、2020年6月に、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」が閣議決定され、日本語教育の機会の拡充、水準の維持向上等の方針が示された。地域における日本語教育については、「各地域において、地域の実情に応じた日本語教育を実施するとともに、日本語を学習する機会を提供すること、一定水準の学習内容を示すこと、日本語を教える人材の質の担保・量の確保を図ること、学習目標の明確化等を通じて外国人等の日本語学習への動機付けを図ること」が重要だとされ、そのために地域における日本語教育環境の強化のために必要な施策を行うということが記載されている⁷。

政府においては、これらのロードマップ、方針等に基づき、さまざまな検討が進められているところである。本提案では、このような政府の動きを念頭に置きながら、具体的な取り組みについて、提案を行う。

<政府の取り組み①：「外国人総合支援コーディネーター（仮称）」の育成>

ロードマップの中で、「円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教育等の取組」、「外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化」、「ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援」のいずれの項目においても、具体的な施策として挙げられているのが、生活上の困りごとを抱える外国人を適切な支援につなげることのできる人材（「外国人総合支援コーディネーター（仮称）」）の育成である。

出入国在留管理庁において、令和4年度に「総合的な支援をコーディネートする人材

⁶ 詳細は、首相官邸「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>（最終閲覧日：2023/7/26）を参照。

⁷ 文化庁「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」、令和2年6月23日閣議決定、https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92327601_02.pdf（最終閲覧日：2023/7/26）

の役割等に関する検討会」が開催され、今後、外国人総合支援コーディネーター（仮称）を育成し、自治体の一元的相談窓口等に配置することが予定されている。また、コーディネーターの配置促進策や、専門性の高い支援人材の認証制度についても今後検討される予定である⁸。

<政府の取り組み②：地域における日本語教育プログラムの提供に向けて>

文化審議会国語分科会では、令和4年11月29日に「地域における日本語教育の在り方について（報告）」をとりまとめた⁹。その中では、地域における日本語教育の質の向上のため、「地域における日本語教育の教育内容として、『日本語教育の参照枠』を踏まえた『生活 Can do』を参照しつつ、地域の実情に応じた日本語教育プログラムを設計することが必要である。その際、自立した言語使用者である **CEFR B1 レベル以上を到達目標とした 350～520 時間程度の1年～2年のコースカリキュラム**が設計されることが望ましい。」と提言した。

3. 人道的な観点での受け入れ状況、課題

日本では、1970年代末期のインドシナ難民の受け入れをきっかけに、国内外の難民受け入れの議論が高まり、1981年に難民条約に加入した。2022年までに条約難民として認定された人は、1,117人となっている¹⁰。難民認定申請者数については、2016年に初めて年間1万人を超え、2017年には2万人近くとなった。2018年、2019年にも年間1万人ほどであったが、コロナ禍の影響などもあり、2020年以降は年間2,000～4,000人程度の申請者数となっている。

日本には、条約難民以外にも、インドシナ難民¹¹、人道的な配慮で在留を認められた人、第三国定住難民¹²などがある。第三国定住難民の受け入れについては、2020年より年間の

⁸ 総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会「総合的な支援をコーディネートする人材の役割等について（検討結果報告書）」、令和5年4月、<https://www.moj.go.jp/isa/content/001398442.pdf>（最終閲覧日：2023/7/26）

⁹ 文化審議会国語分科会「地域における日本語教育の在り方について（報告）」、令和4年11月29日、https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/hokoku/pdf/93798801_01.pdf（最終閲覧日：2023/7/26）

¹⁰ 出入国在留管理庁「我が国における難民庇護の状況等」、令和5年3月24日、<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393014.pdf>（最終閲覧日：2023/7/26）

¹¹ 1978年～2005年に定住許可をもらった人で、現在1万人が日本に住んでいると言われる。難民事業本部「日本に暮らす難民」、<https://www.rhq.gr.jp/ukeire/>（最終閲覧日：2023/7/26）

¹² 第三国定住とは、難民キャンプ等に一時的に逃れた難民を、受け入れに合意した新たな第三国へ移動させて、第三国にて受け入れることをいう。（難民事業本部「第三国定住難民とは」、<https://www.rhq.gr.jp/what-refugee/p03/>（最終閲覧日：2023/7/26）などを参照）

受け入れ枠を 60 人に拡大し、マレーシアのミャンマー難民等の受け入れを行っている¹³。また、2016 年からは国際協力機構（JICA）の技術協力や文部科学省が実施する国費留学生制度を活用し、5 年間で最大 150 人のシリア人留学生を受け入れる取り組みなどが行われた¹⁴。

このように日本での難民受け入れ数は少ないため規模は小さいものの、条約難民、第三国定住難民については、日本での定住促進のために、公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（以下、難民事業本部という）が RHQ 支援センター（東京都）で定住支援プログラムを提供している。難民事業本部は、国（外務省・文化庁・厚生労働省）からの 100%委託で成り立っている組織である。閣議了解に基づいた¹⁵条約難民の支援も含めると長い歴史があり、本提案においても参考になるものとする。

<定住支援プログラムの取り組み>

定住支援プログラムは、572 授業時限の日本語教育と、120 授業時限の生活ガイダンスの計 692 授業時限の半年または 1 年のコースとなっている（1 時限=45 分）。時間数については、インドシナ難民の受け入れ当初は 429 時限であったが、その後、就労先からの要望などもあり、もう少し日本語能力を身につける必要があるということで 572 時限に拡大され、現在に至っている。コロナ禍以降は、オンラインでも行っており、1 クラス 5～6 名で、難民に特化した日本語教師が双方向型の授業を行っている。

特徴的なのは、日本語教育と生活ガイダンスをリンクしながら進めている点で、例えば、健康に関する日本語の学習をした後、健康に関する生活ガイダンス（通訳付き）を受けるといった流れになっている。テーマとしては、生活、健康、仕事、日本の社会保障制度などがある。生活ガイダンスでは、日本語教師だけでなく、警察、保健師などの地域の人、ソーシャルワーカー（難民相談員）などにも講師をしてもらっている。

子どもについては、RHQ 支援センター内に学校を模したクラスを作り、日直活動や教科学習をしながら日本語学習を行っている。そこで 5 カ月間勉強した後、RHQ 支援センター近くの学校で 3～4 週間の学校体験を行っている。最初は午前中だけ、その後は給食までなど少しずつ学校で過ごす時間を延ばしながら、学校に慣れる練習をしている。学校

¹³ 2010 年から開始し、年間 30 人程度の受け入れを行ってきた。2020 年より受け入れ枠を年間 60 人に増やすとともに、対象者をマレーシアのミャンマー難民から、アジア地域に一時滞在する難民に変更となった。コロナ禍により、一時受け入れを行っていなかったが、2022 年度より受け入れを再開した。（難民対策連絡調整会議「第三国定住による難民の受け入れに関する具体的措置について」（令和元年 6 月 28 日一部改正）、

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/r010628_1.pdf（最終閲覧日：2023/7/26）

¹⁴ 出入国在留管理庁「我が国における難民庇護の状況等」、令和 5 年 3 月 24 日、

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00035.html（最終閲覧日：2023/7/26）

¹⁵ 条約難民の支援は、2002 年 8 月 7 日の閣議了解にて、第三国定住難民の支援は、2019 年 6 月 28 日一部改正された閣議了解にて決定されている。内閣官房「難民対策連絡調整会議」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/index.html> を参照（最終閲覧日：2023/7/26）。

体験を行うことで、その後、定住先の学校にスムーズに通うことができている。

定住支援プログラム終了後、地域における難民の定住支援（第三国定住難民の場合）についても、難民事業本部が定住先を探し、フォローアップを行っている。この定住地探しは、まず安定した生活を送るために必要な給料を得られる就職先を見つけることから始まるが、企業に難民を抵抗なく受け入れてもらうためには、難民について知ってもらうことから始め、長く働ける人材として企業に認知してもらうことが必要となる。第三国定住難民の受け入れ規模が拡大する中で、自治体、関係機関をはじめとする連携もさることながら、さまざまなつながりで受け入れ企業を拡大していくことが求められている。

難民の地域定住支援を進めるために必要なことについては、笹川平和財団が2016年4月に「難民の地域定住支援ガイドブック」（以下、ガイドブックという）をとりまとめている¹⁶。ガイドブックでは、地域定住支援の中核として「生活支援」、「日本語学習支援」、「教育支援」、「就労支援」の4つの分野を位置づけ、それぞれの詳細なプログラムを掲載している。地域定住支援の体制については、関係者間の調整を行う地域定住支援コーディネーターを配置し、各分野の担当者と一緒に地域定住支援チームを組むことが大切であると述べている。

2023年の通常国会において、改正入管法が成立し、紛争避難民など、難民条約上の難民ではないものの、難民に準じて保護すべき外国人を「補完的保護対象者」として保護する仕組みが設立された。今後、人道的観点で受け入れる外国人が増えることが期待される中で、人道的理由で来日した外国人の定住支援を考える必要性はますます高まってくる。定住支援プログラムの取り組みや、ガイドブックなど既存の研究も参考にしながら、人道的な観点で受け入れた人の定住支援をさらに後押しするための提案を行いたい。

¹⁶ 公益財団法人笹川平和財団「難民の地域定住支援ガイドブック」、
https://www.spf.org/publication/detail_21233.html（最終閲覧日：2023/7/26）

第Ⅱ章 ウクライナ避難民の受け入れ事例から見た現状・課題

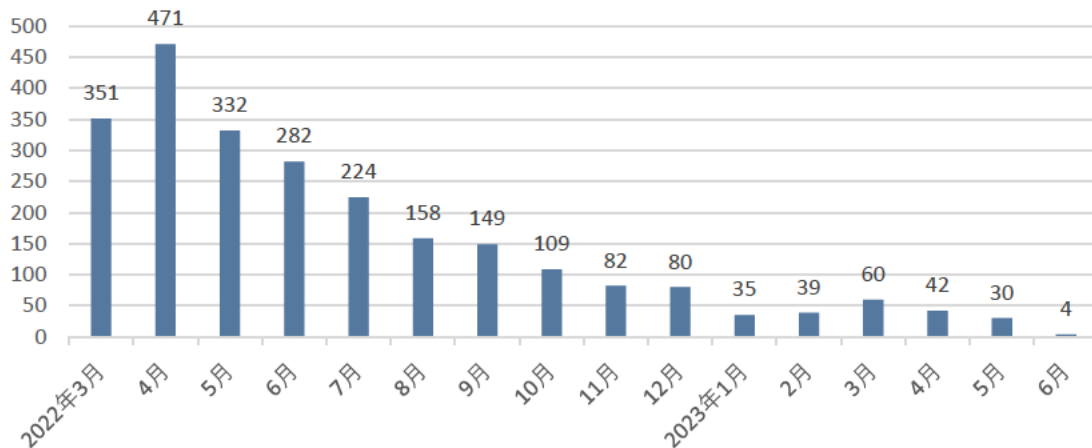
1. 日本のウクライナ避難民の受け入れ状況

※出入国在留管理庁「最新のウクライナ避難民に関する情報」(2023年6月7日更新)、
https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html をもとに作成。

(1) 入国者数

- ・ 2023年6月7日時点で、2022年3月以来2,448人が入国している。
 - 性別：女性 72.8% (1,781人)、男性 27.2% (667人)
 - 年齢別：18歳未満 18.4% (451人)、18～60歳 68.5% (1,677人)、61歳以上 13.1% (320人)
- ・ 入国者数は2022年4月の471人をピークに減少しているが、2022年12月時点でも80人が入国している。

図表 4 ウクライナ避難民入国者数の推移



※入国者数の記録開始は2022年3月2日。
※2023年6月の入国者数は、7日までのものの合計。

(2) 身元保証人のいないウクライナ避難民

- ・ 2023年6月7日時点で、入国時に身元保証人のいないウクライナ避難民入国者数は、258人である。
- ・ 2022年5月12日から実施した住宅等支援に係るマッチング成立世帯数・人数は、157世帯234人となっている。

(3) 在留者数

- ・ 2023年6月7日時点で、在留者は2,156人である¹⁷。

¹⁷ すでに出国済みの者等は含まない。

- 在留資格別：
「特定活動」92.3%（1,991人）、「短期滞在」0.5%（11人）、その他7.1%（154人）
- 都道府県別：
1位 東京都 27.5%（593人）、2位 大阪府 8.2%（176人）、3位 神奈川県 7.5%（161人）

図表 5 都道府県別・年代別在留者数

都道府県	18歳未満	18歳～60歳	61歳以上	合計
北海道	4	17	5	26
青森	0	1	0	1
岩手	0	0	0	0
宮城	5	17	9	31
秋田	1	14	0	15
山形	0	4	0	4
福島	0	11	2	13
茨城	3	45	4	52
栃木	0	3	0	3
群馬	8	39	1	48
埼玉	17	52	16	85
千葉	22	63	23	108
東京	84	430	79	593
神奈川	39	94	28	161
新潟	1	7	0	8
富山	3	7	3	13
石川	7	11	2	20
福井	2	9	0	11
山梨	7	13	0	20
長野	1	2	2	5
岐阜	5	7	2	14
静岡	5	23	5	33
愛知	23	59	22	104
三重	0	0	1	1
滋賀	2	13	2	17
京都	4	61	1	66
大阪	44	113	19	176
兵庫	22	64	20	106
奈良	0	13	0	13
和歌山	1	6	0	7
鳥取	0	1	0	1
島根	0	3	0	3
岡山	3	5	2	10
広島	12	28	9	49
山口	0	2	1	3
徳島	0	3	3	6
香川	0	2	1	3
愛媛	0	0	0	0
高知	0	1	0	1
福岡	12	68	11	91
佐賀	10	20	1	31
長崎	3	23	0	26
熊本	7	11	0	18
大分	10	19	3	32
宮崎	4	6	3	13
鹿児島	4	13	3	20
沖縄	2	18	4	24
未定・不詳	17	49	5	71
合計	394	1470	292	2156

2. ウクライナ避難民向けアンケート結果と分析

(1) アンケート結果

※12月調査：2022年11月28日～12月31日回答分

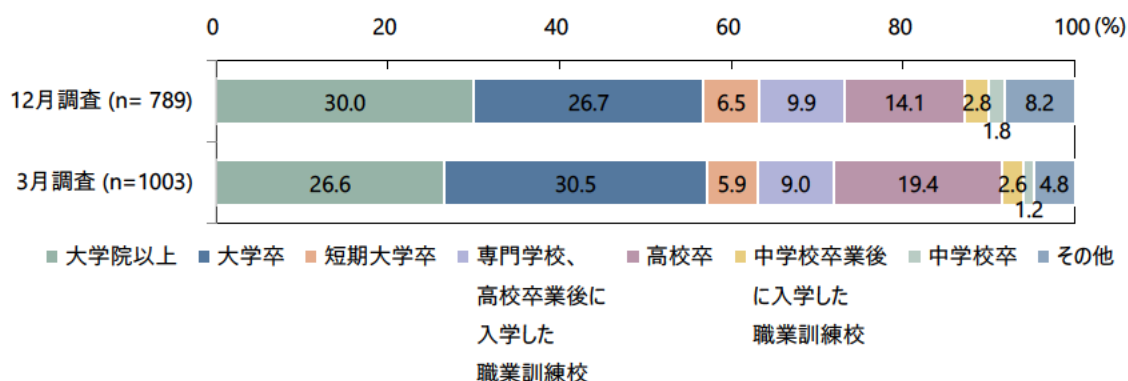
<属性>

3月調査：2023年3月4日～3月31日回答分

① ウクライナでの最終学歴

「大学院以上」、「大学卒」が多く、合わせて全体の6割弱を占める。

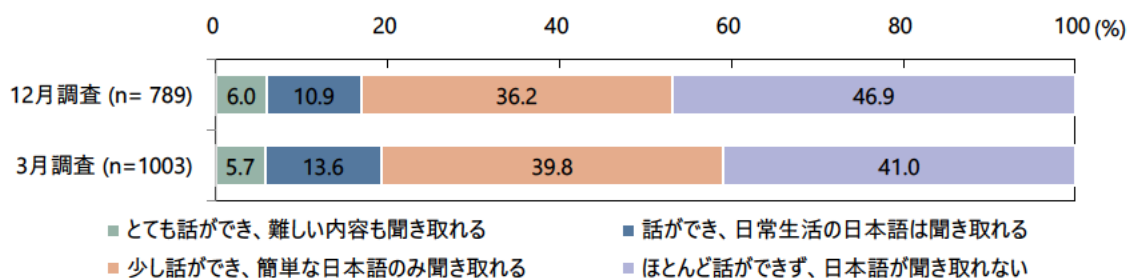
図表 6 ウクライナでの最終学歴



② 言語能力（会話）

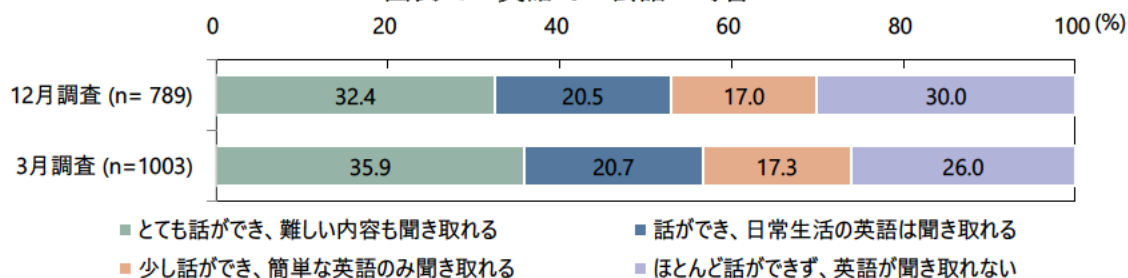
日本語は、「ほとんど話ができず、日本語が聞き取れない」、「少し話ができ、簡単な日本語のみ聞き取れる」を合わせて8割程度が日常生活の日本語の会話が難しい。「ほとんど話ができず、日本語が聞き取れない」は、12月調査から3月調査では約6ポイント減少している。

図表 7 日本語での会話の可否



英語は、「とても話ができ、難しい内容も聞き取れる」、「話ができ、日常生活の英語は聞き取れる」を合わせて5割強が日常生活の英語ができる。

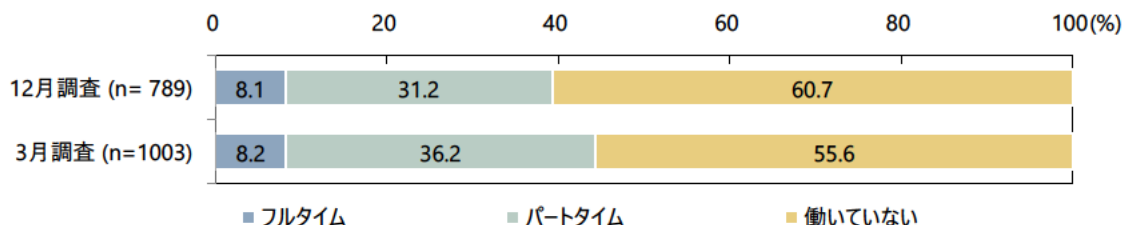
図表 8 英語での会話の可否



③ 就労状況

「働いていない」が6割程で、12月調査から3月調査では約5ポイント減少している。

図表 9 就労状況

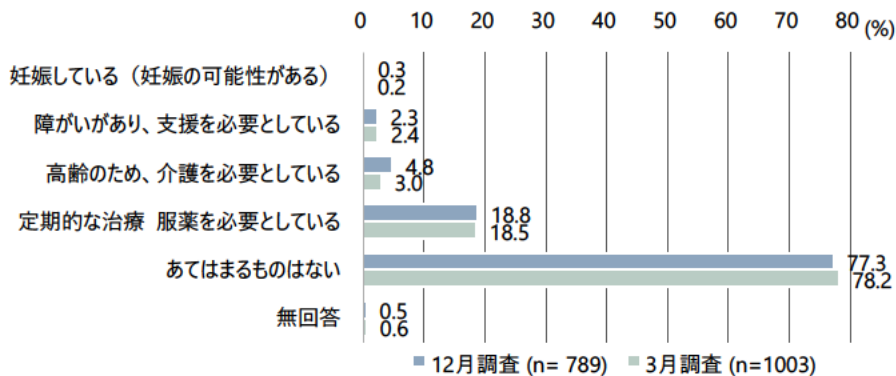


「働いていない」人の状況は、12月調査、3月調査ともに、「仕事を探しており、日本語教育、職業訓練を受けている」が最も多く約45%。次いで「仕事を探していない」（12月調査40.5%、3月調査38.0%）、「仕事を探しているが、日本語教育、職業訓練を受けていない」（同14.0%、16.7%）となっている。

④ 福祉、医療等支援の必要性

妊娠している人は1%未満、障害のある人は約2%、介護の必要な人5%未満、定期的な治療・服薬を必要としている人は約2割となっている。

図表 10 福祉、医療等支援の必要性

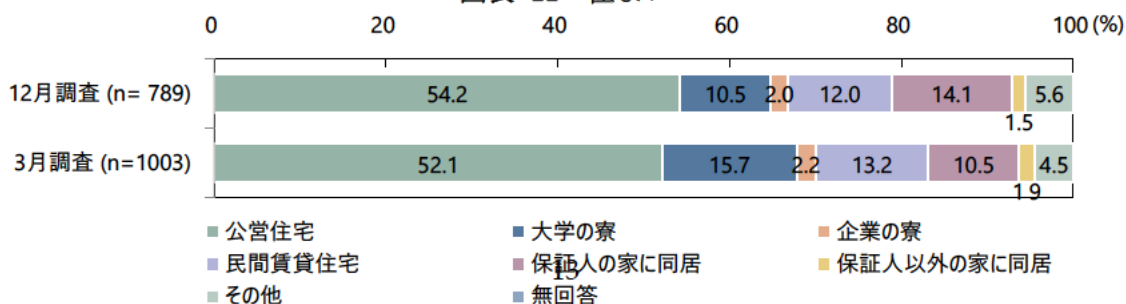


<住まい>

⑤ 住まい

「公営住宅」が最も多く5割強。12月調査から3月調査では「保証人の家に同居」が減少し、「大学の寮」が増加しているが、3月調査の回答者属性として学生が増えたことが影響しているものと考えられる。

図表 11 住まい



※12月調査：2022年11月28日～12月31日回答分

3月調査：2023年3月4日～3月31日回答分

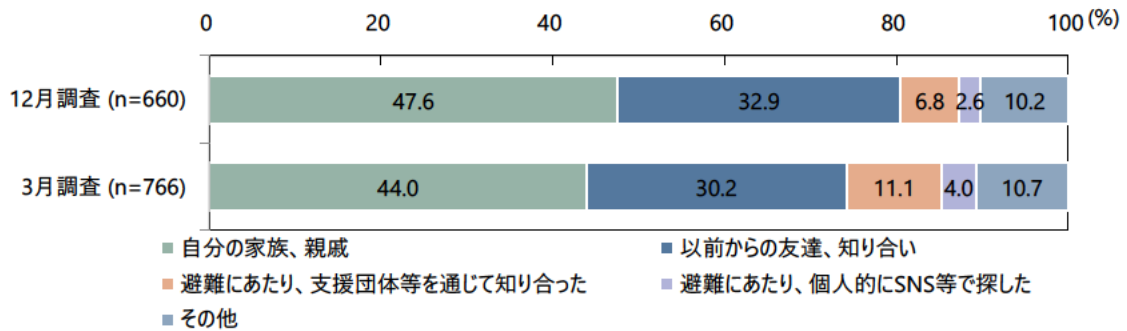
<身元保証人>

⑥ 身元保証人

身元保証人は、『個人』が約8割（12月調査83.7%、3月調査76.4%）、『団体』が約2割（12月調査16.3%、3月調査23.6%）となっている。

『個人』の身元保証人との関係は、「自分の家族、親戚」が最も多く、次いで「以前からの友達、知り合い」、「避難にあたり、支援団体等を通じて知り合った」となっている。

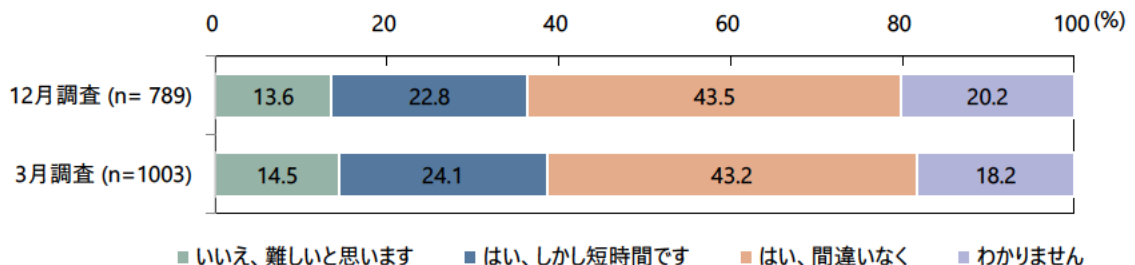
図表 12 身元保証人（個人）との関係



『団体』の身元保証人との関係は、「学校」が最も多く12月調査58.9%、3月調査53.2%となった。次いで「NPO」（12月調査9.3%、3月調査10.5%）、「企業」（12月調査3.9%、3月調査8.4%）となっている。

保証人は、「あなたが日本滞在中に必要なことをサポートする余裕があるか」を聞いたところ、12月調査、3月調査ともに「はい、間違いなく」が最も多く4割程（43.5%、43.2%）となった。

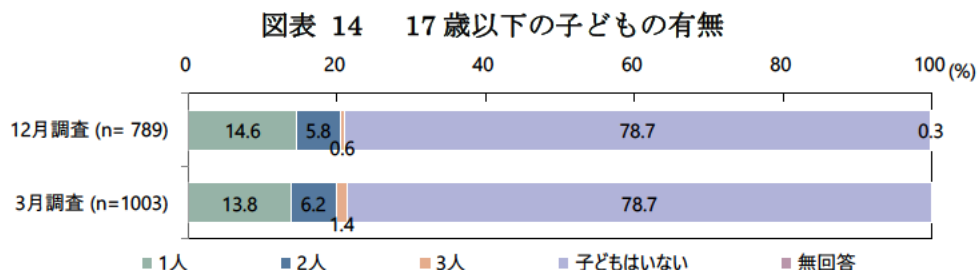
図表 13 保証人がサポートする余裕があるか



<子ども>

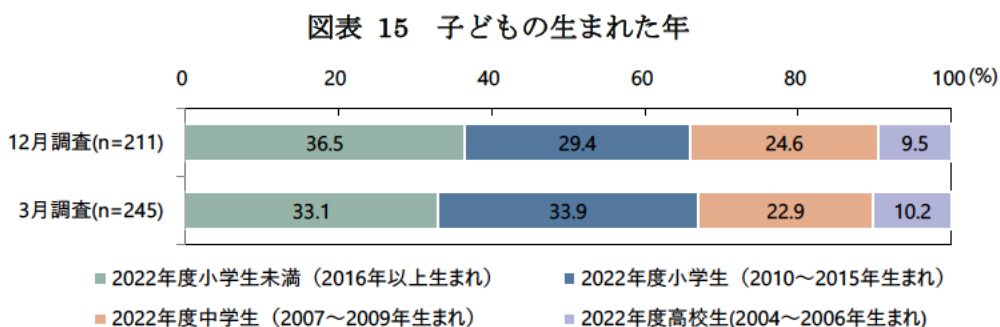
⑦ 17歳以下の子どもの有無

17歳以下の子どもが「いる（1～3人合計）」が2割程度、「子どもはいない」8割程度となっている。子どもは1人が多く、多くて3人までとなっている。



⑧ 子どもの年齢

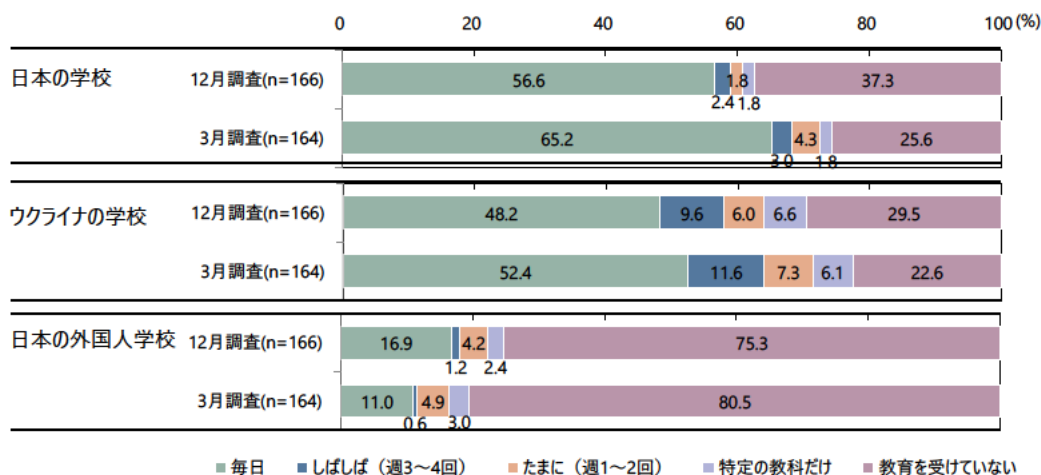
小学生未満、小学生、中学生、高校生、カテゴリに偏りなく子どもがいる。



⑨ 6歳～17歳の子どもの学校教育について

学校教育（毎日）は、日本の学校が6割前後、ウクライナの学校が5割前後となっている。日本の学校で教育を受けていない子どもが減少傾向（12ポイント減）にある。

図表 16 6歳～17歳の子どもの学校教育について



※12月調査：2022年11月28日～12月31日回答分

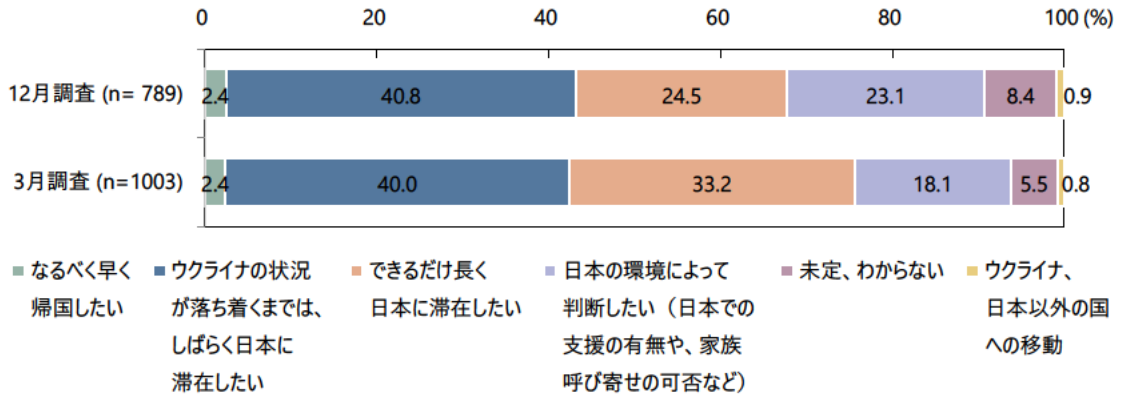
3月調査：2023年3月4日～3月31日回答分

<希望>

⑩ 帰国の意思、希望

「ウクライナの状況が落ち着くまでは、しばらく日本に滞在したい」が4割で最も多い。「できるだけ長く日本に滞在したい」が増加傾向にある。

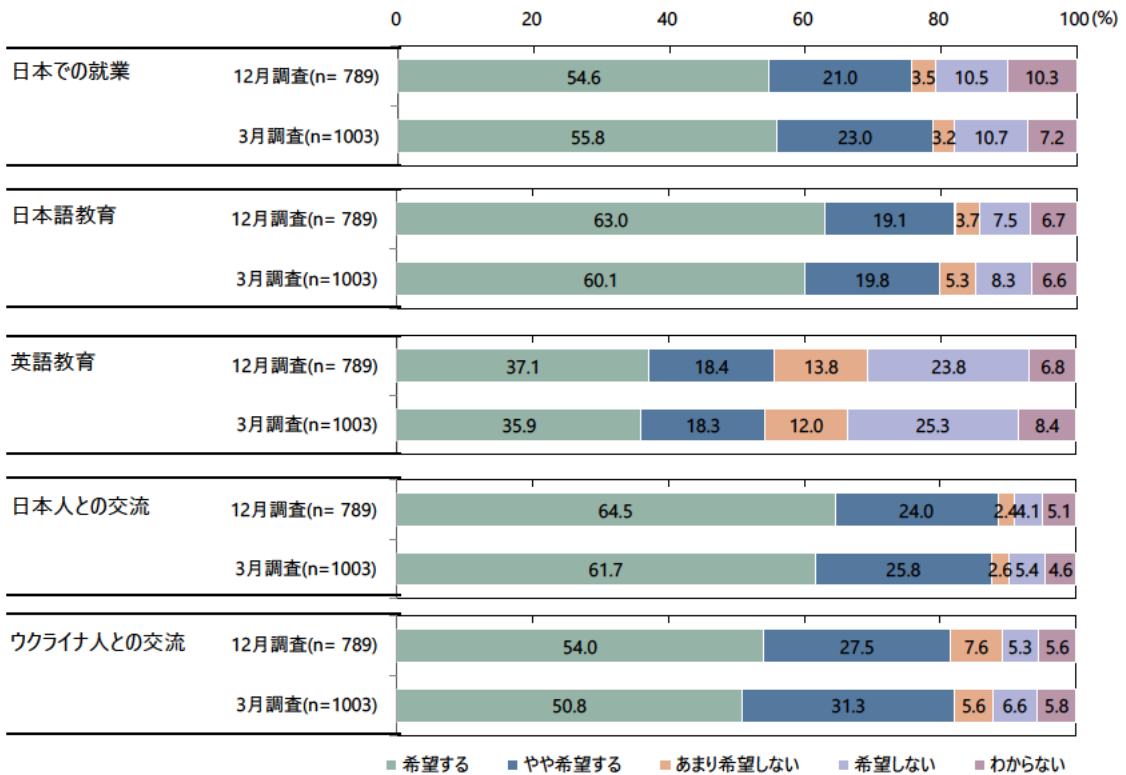
図表 17 帰国の意思、希望



⑪ 就労、教育、交流等への希望の有無

「希望する」、「やや希望する」を合わせて、『日本での就業』、『日本語教育』、『ウクライナ人との交流』への希望が8割前後、『日本人との交流』への希望が9割近くとなっている。

図表 18 就労、教育、交流等への希望の有無

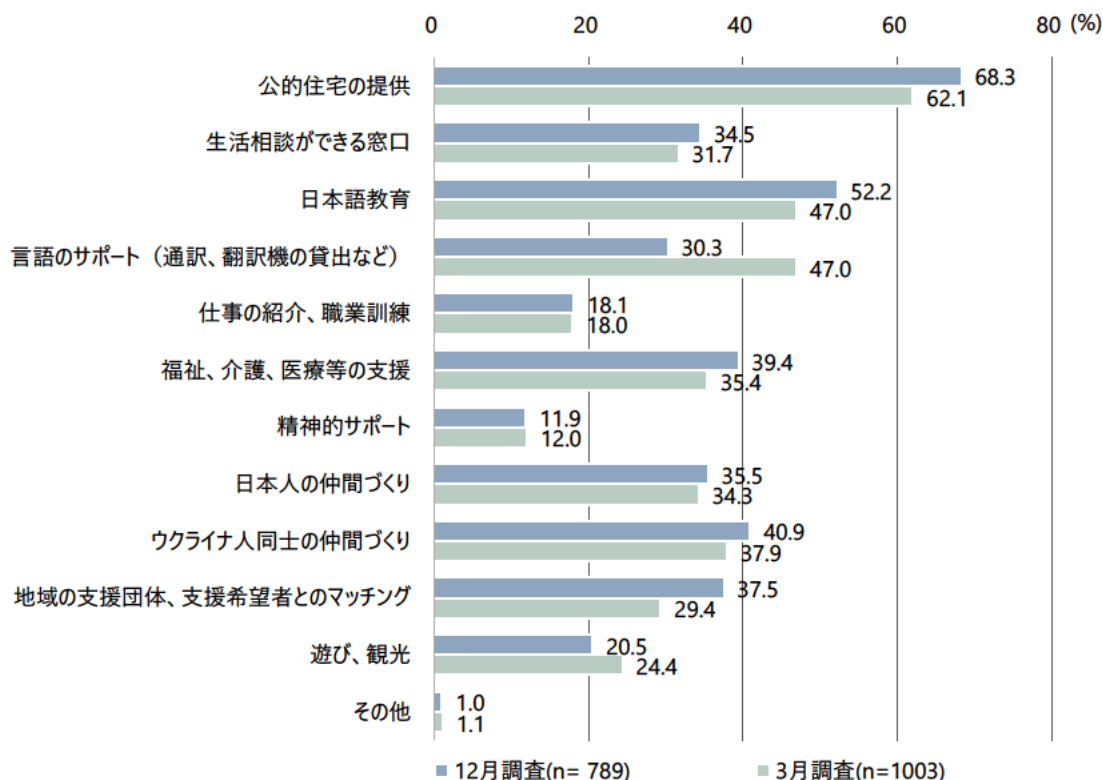


<支援>

⑫ 受けている支援

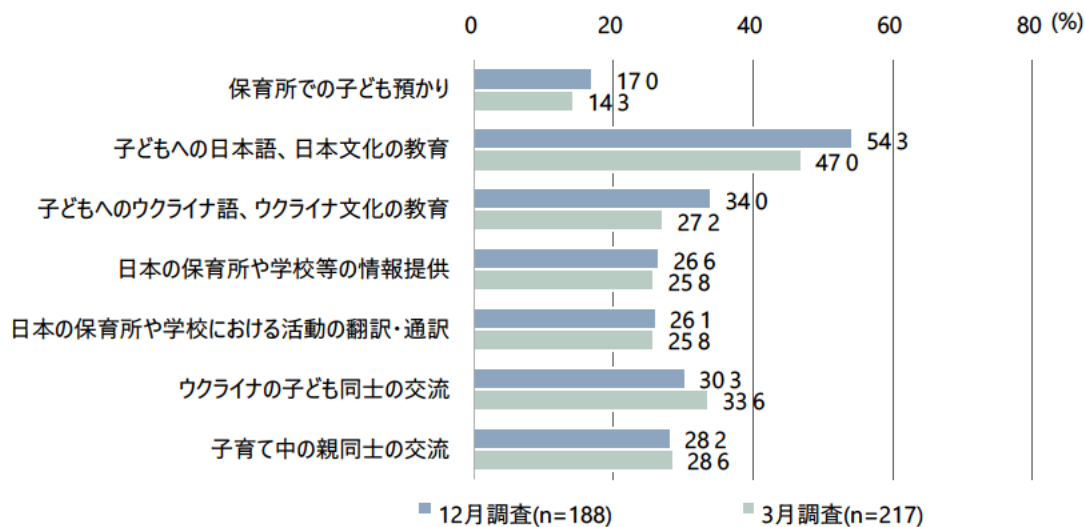
受けている支援では「公的住宅の提供」が最も多く、次いで「日本語教育」となっている。

図表 19 受けている支援



子育てに関して受けている支援は、「子どもへの日本語、日本文化の教育」が最も多い。

図表 20 子育てに関して受けている支援



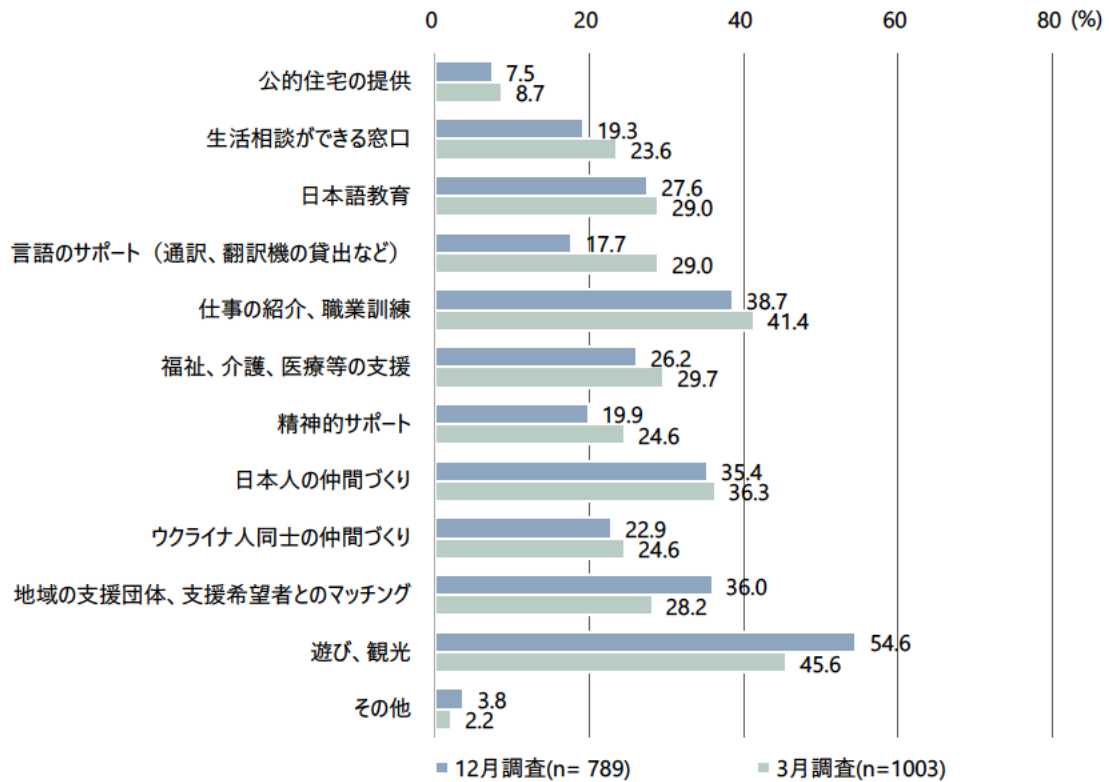
※12月調査：2022年11月28日～12月31日回答分

3月調査：2023年3月4日～3月31日回答分

⑬ 必要な支援

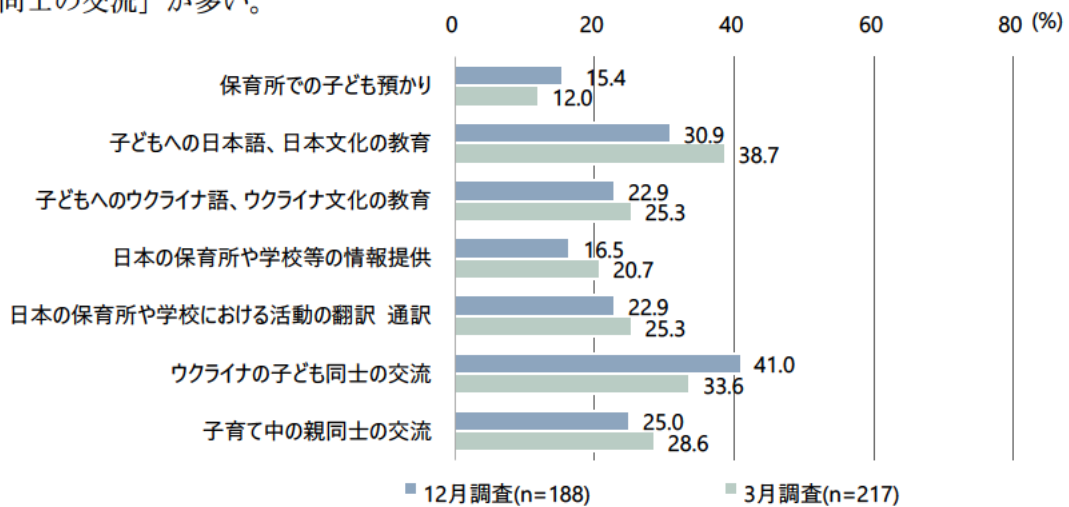
経済的な支援以外に必要な支援では、「遊び、観光」が最も多い。次いで「仕事の紹介、職業訓練」、「日本人の仲間づくり」となっている。

図表 21 必要な支援



図表 22 子育てに関して必要な支援

子育てに関して必要な支援は、「子どもへの日本語、日本文化の教育」、「ウクライナの子ども同士の交流」が多い。

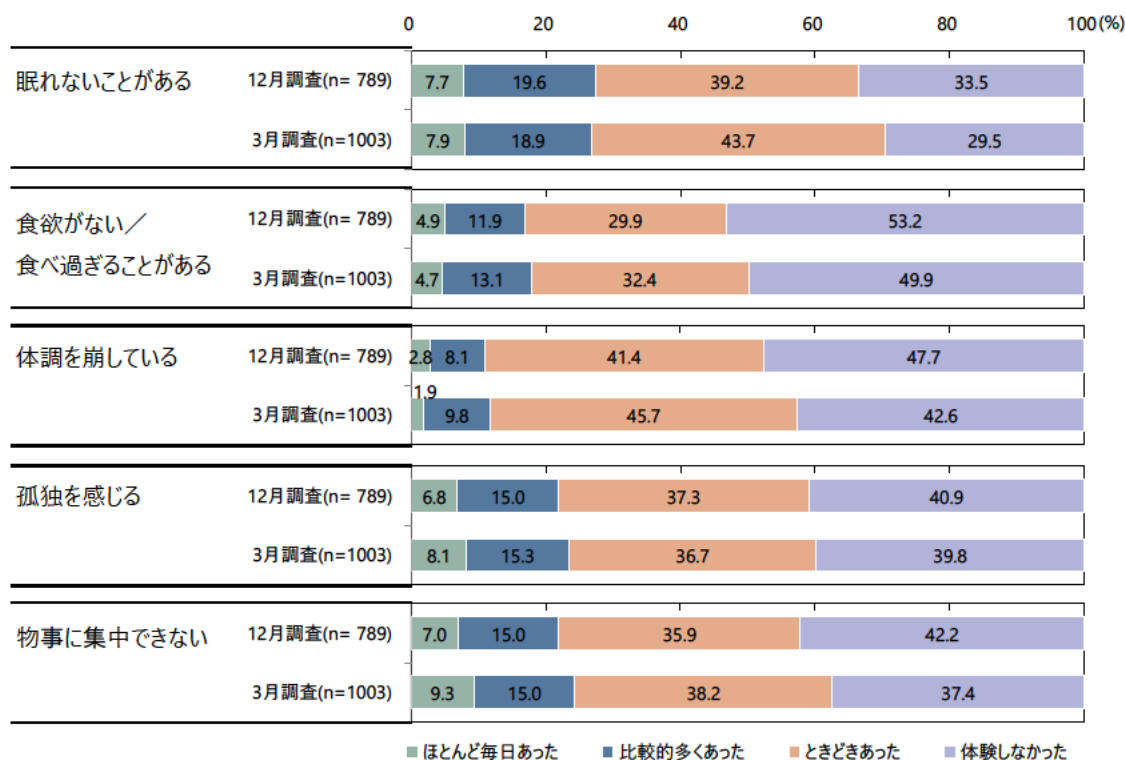


<不安>

⑭ 自身の様子

直近2週間の自身の様子は、「ほとんど毎日あった」、「比較的多くあった」、「ときどきあった」を合わせると、『眠れないことがある』は7割前後、『孤独を感じる』、『物事に集中できない』は6割前後の人が体験している。全体として増加傾向となっている。

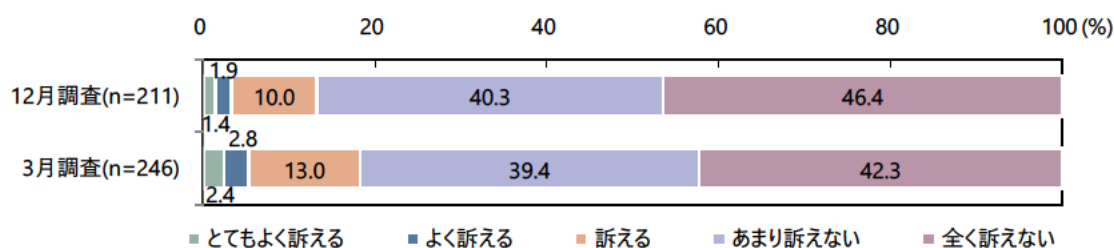
図表 23 ここ2週間の自身の様子



⑮ 子どもの不安感

子どもの不安感は、「とてもよく訴える」、「よく訴える」、「訴える」を合わせて2割弱の子どもが不安感を訴えていて、増加傾向にある。

図表 24 子どもの不安感について



※12月調査：2022年11月28日～12月31日回答分

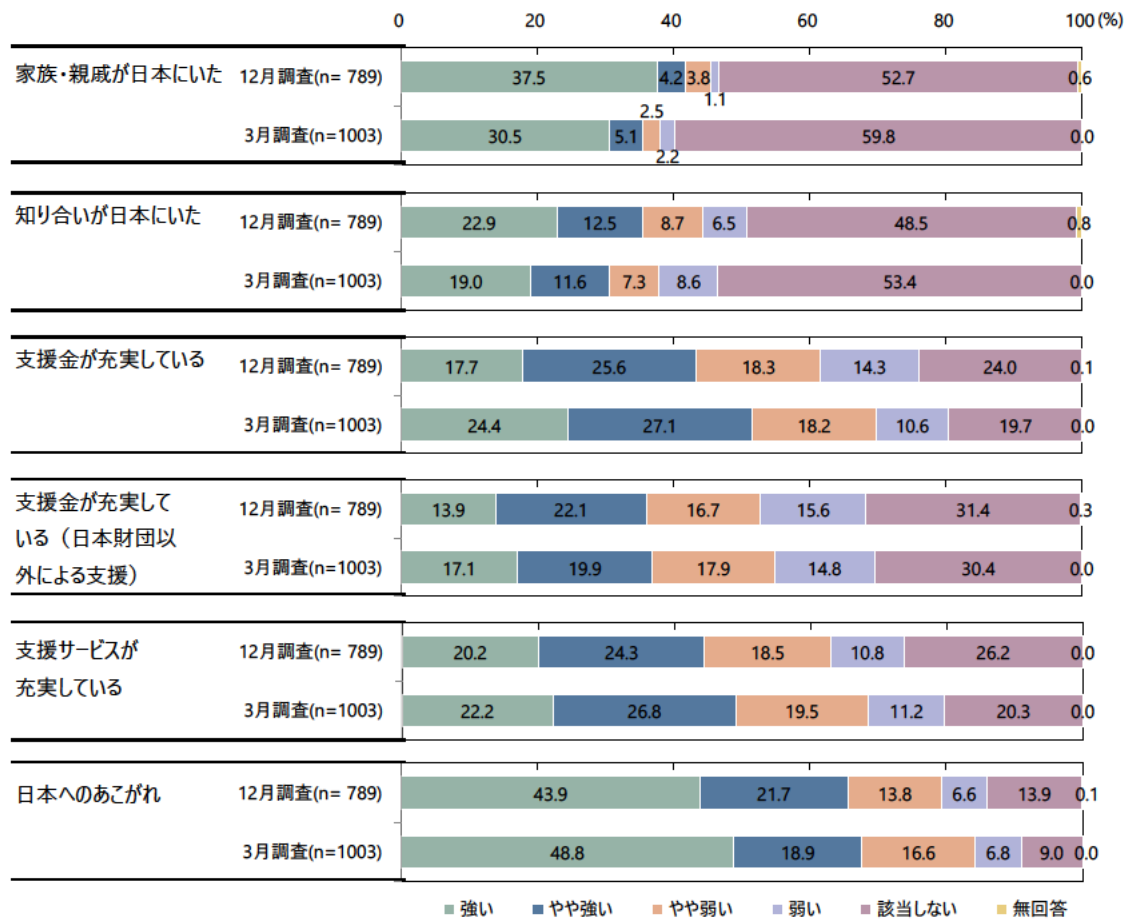
3月調査：2023年3月4日～3月31日回答分

<動機>

⑩ 日本を選定した動機

日本を選定した動機として、該当しないを除くと「家族・親戚が日本にいた」、「知り合いが日本にいた」ことが強い。該当しないを含めた全体で見ると、「日本へのあこがれ」が多く、『強い』、『やや強い』を合わせて6割以上を占めている。

図表 25 日本を選定した動機



(2) 【参考】ウクライナ避難民に関する国際的な調査

国際機関によるウクライナ避難民を対象とした調査は、2023年4月時点で4つ発表されている。本項ではそれぞれの調査結果を紹介し、日本財団によるウクライナ避難民アンケートとの共通点・相違点を把握する。なお、調査実施地域がEU圏内であるため、2022年2月にロシア軍がウクライナに侵攻して以降ウクライナからEUに避難した人々は、一時的保護(Temporary Protection)¹⁸の対象となっているが、本項では「ウクライナ避難民」と呼ぶ。

4つの調査について、それぞれの報告書やレポートからうかがえる概要は以下の通りである。

① Multi-Sectoral Needs Assessment (MSNA)¹⁹

2023年4月時点で確認できる最新のウクライナ避難民調査である。本調査はUNHCRによる難民発生地域に特化したプロジェクト「Regional Refugee Response for the Ukraine Situation」の一環で、「Multi-Sectoral Needs Assessment (MSNA)」として実施された。ウクライナから避難民が最も多く流入しているポーランドにおいて、2022年8月から9月にかけて実施されたアセスメントの結果をレポート形式でまとめ、2023年3月9日に公表したものである。

主要な調査結果として、以下のようなものが列挙されている。

- ・ 調査に回答した家庭のメンバーの84%が女性である。
- ・ 調査に回答した家庭のうち69%に、17歳以下の子どもが少なくとも1人おり、子どもが世帯員に占める割合は41%である。
- ・ 88%の避難民家庭が、調査時点から3か月間は同じ場所に滞在を予定している。
- ・ 難民センターに滞在していない避難民家庭のうち、50%が賃貸住宅に、30%がポーランド在住の家族や友人、ポーランド人の家庭に暮らしている。

このほかにも、就労、健康、教育の状況や、優先的な上位3つの支援ニーズ、性的搾取・虐待の被害状況等の報告を行っている。

② Surveys of Arriving Migrants from Ukraine (SAM-UKR)²⁰

EUAA (European Union Agency of Asylum)とOECDが共同で実施した Surveys of

¹⁸ EUの一時的保護指令 (Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001) に基づき、大量の避難民が発生した場合に、難民申請手続きなしに、避難民に最大3年間の滞在許可と、条約難民とほぼ同等の待遇を与える仕組みである。(EU, Temporary protection, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en (最終閲覧日: 2023/7/26)などを参照)

¹⁹ REACH & UNHCR (2023), "Poland: Multi-Sectoral Needs Assessment 2022", <https://data.unhcr.org/en/documents/details/99419> (最終閲覧日: 2023/7/26)

²⁰ EUAA & OECD (2023), "Surveys of Arriving Migrants from Ukraine (SAM-UKR)

Arriving Migrants from Ukraine は、EU 全域に暮らすウクライナからの避難者を対象とし、侵攻直後の 2022 年 4 月から定期的に調査を実施している。最新のデータは 2023 年 2 月 2 日発表のものである。本調査の発表形式はファクトシートが中心のため、定点的なデータの収集が可能である。

主要な調査結果として挙げられているものは次の 4 点である。

- ・ 2022 年 4 月から 2023 年 1 月までの一連の調査において、回答者は 5,317 人にのぼり、78%が女性である。
- ・ 回答者のうち 73%が大卒もしくは大学院卒、76%が戦争前は就労していた。
- ・ 避難時に目的地とする国を選ぶ主な要素は就労機会と家族・友人の存在であり、ウクライナ避難民の大部分が家族・友人の家に身を寄せている。
- ・ 回答者の 66%が、避難時に目的地としていた国において一時的保護スキーム (Temporary Protection) に登録している。

その他の特徴的なデータとして、以下が挙げられる。

- ・ 回答者の話す言語は、上位からウクライナ語、ロシア語、英語となっており、英語を話す人がポーランド語 (第 4 位) を話す人よりも 1,717 人多い (5,317 人による複数回答)。

③ IOM Displacement Tracking Matrix (DTM)²¹

本調査は、IOM (国際移住機関) がポーランドに滞在するウクライナ避難民を対象に定期的にニーズアセスメントを実施し、その結果をまとめたものである。最新のファクトシートでは、回答者の属性、生活状況、今後の見通しについての傾向が示されている。

主な調査結果は以下の通りである。

- ・ 2022 年 6 月 17 日から 12 月 10 日までに調査に回答した人は 3,385 人となり、91%が女性である。
- ・ 回答者の 51%に子どもがいる、もしくは子どもの世話をしている。
- ・ 回答者の 46%が難民センターに居住しており、残る 54%は民間の住居に滞在している。
- ・ 回答者の 90%が人道支援を受けた。
- ・ ウクライナで勤めていた職種は多岐にわたる。
- ・ 回答者の 50%が帰国を希望しており、そのうち 46%が経済的支援を必要としている。一方で 46%の回答者がポーランドでの滞在を希望しており、主に経済的支援、

Factsheet: 2 February 2023", <https://euaa.europa.eu/publications/surveys-arriving-migrants-ukraine-factsheet-2-february-2023> (最終閲覧日: 2023/7/26)

²¹ IOM (2022), "END-OF-YEAR FACESHEET 2022", <https://dtm.iom.int/reports/poland-refugee-needs-assessment-factsheet-17-june-10-december?close=true> (最終閲覧日: 2023/7/26)

長期的な住居、保健サービスへのアクセス、就業機会を求めている。

④ Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine²²

UNHCR 欧州事務所が実施した調査で、最新の調査（2022年9月23日公表）は第2回のものである。第1回調査は2022年5月から6月に、第2回は同年8月から9月にかけて実施されており、第2回調査では、ウクライナの隣国を含むヨーロッパおよび周辺地域43カ国を対象に、2,000件がウクライナ隣国、2,800件が隣国以外のウクライナ避難民受け入れ国を対象とした、合計4,800件規模の調査となっている。回答者数の多い上位3カ国はチェコ（721件）、ポーランド（710件）、スペイン（520件）である。

主な調査結果は以下の通りである。

- ・ 完全な回答件数は4,814件であり、回答者のうち89%が女性である。
- ・ 最終学歴は大卒16%、博士課程を含む大学院卒は54%となっており、大卒以上で70%を占める。
- ・ 回答者のうち63%がウクライナで就業経験があり、職種は多岐にわたるが、16%が教育関係、12%が貿易関係という特徴がある。
- ・ 回答者の約半数がウクライナ語とロシア語に加えて少なくとも一言語を話せると回答しており、そのうち38%が英語で、13%がポーランド語で会話ができる。
- ・ 回答者のうち18%が難民センターもしくは公的に提供されたホテルで暮らしており、63~69%が自身で住宅を借りているか、現地在住者の家で暮らしている。

4つの調査はいずれも調査票を公開しているものではないが、共通してデータがある項目は少なくとも①性別、②住んでいる家の種類（家賃支払いの有無等）、③帰国の意思・希望の3点である。

上記3点について、日本財団によるウクライナ避難民向けアンケートの結果と比較すると、次の示唆が得られる。

- 1) 女性が8割程度という傾向は日本においても欧州においても共通
- 2) 公営住宅に暮らす人の割合は日本在住のウクライナ避難民の方が高い
- 3) 欧州に滞在するウクライナ避難民の方が、早期帰国を希望する割合が高い

²² UNHCR (2022), “Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95767>（最終閲覧日：2023/7/26）

さらに、一部の調査で共通して質問されていた④最終学歴、⑤ウクライナでの職業（働いていたか）に関しては、以下の示唆が得られる。

- 4) 日本においても欧州においても、大卒・大学院卒の割合が7割程度と高い
- 5) ウクライナで働いていた際の職種・業種は多岐にわたる

EU加盟国はウクライナ避難民の保護・支援に一時的保護スキームで対応しているため、無料で滞在できるウクライナ避難民向けの難民センターが設立されている。しかし、難民センターに中長期的に滞在する人はいずれの調査でも回答者の半数以下にとどまる。その理由は個人のさまざまな事情によるが、母国と避難先の国の地理的距離が近いため、親族や友人がロシア軍の侵攻前から避難先の国に居住しており、難民センターを出た後に身を寄せやすいこと、ウクライナ避難民は他の国出身の難民グループに比べて経済力が高く、避難先の国では英語など比較的なじみのある言語が通じやすいため、自身で避難先の国の住宅を借りることができる人の割合が高いことが考えられる。比較的英語能力が高く、大卒・大学院卒と高学歴のウクライナ避難民が多いことから、英語が共通言語もしくはそれに近い地域であれば社会参加の障壁が低いことがうかがえる。

それに対して日本では、ウクライナ避難民の受け入れに際して特別な集住施設を設けているわけではなく、身元保証人のいない人は国の用意した一時滞在施設、身元保証人のいる人は保証人の提供する住宅や、受け入れる地方自治体から市営住宅等の提供を受けて滞在中が多い（日本財団ウクライナ避難民向けアンケートより）。また、生活に必要な言語の問題が大きく、欧州のウクライナ避難民よりも自立しにくいと考えられる。実際、日本財団のウクライナ避難民向けアンケートでは、日本語を話せない（「ほとんど話ができず、日本語が聞き取れない」）と答えた人の割合は4割程度に対し、英語を話せない（「ほとんど話ができず、英語が聞き取れない」）と答えた人の割合は3割程度である。さらに、「とても話ができ、難しい内容も聞き取れる」と答えた人の割合は、英語が3割程度であるのに対し、日本語は1割を下回っている。母国から地理的に遠く離れている日本からは、ウクライナ隣国に滞在している場合に比べて帰国することもより難しくなり、避難先での中長期滞在中を見据える必要が出てくると推察される。中長期的に避難先の国に滞在する場合、いかにウクライナ避難民が受け入れ社会に参画し、受け入れ直後の緊急支援から自立支援へ切れ目なく移行できるかが重要な課題となる。社会参加において現地語の獲得は重要であるが、日本語の場合はその難易度がより高く、習得のための支援が必要であることがうかがえる。

3. 諸外国のウクライナ避難民受け入れ事例と日本の事例の比較

(1) 経済的支援（受け入れ初期）について

国が提供している経済的支援（受け入れ初期）に関して、各国の状況を整理すると以下の通りである（2022年10月調査時点）。

	日本	ドイツ	ポーランド	イギリス	カナダ	韓国
対象者	<ul style="list-style-type: none"> 身元保証人がいない者 	<ul style="list-style-type: none"> 一時的保護対象者のうち生活困窮者 	<ul style="list-style-type: none"> 2022年2月24日以降にウクライナからポーランドに直接、合法的に入国した者 ポーランドに滞意思のある者 国民識別番号（PESEL番号）を登録した者 	<ul style="list-style-type: none"> Homes for Ukraine Scheme 下で受け入れられた者 	<ul style="list-style-type: none"> カナダ - ウクライナ緊急旅行許可（GUAET）の下でカナダにいる者 カナダの銀行口座を持つ者 	<ul style="list-style-type: none"> —（なお、韓国では難民支援よりも同胞支援の色が強く、自治体、公社、財閥等が、高麗人同胞支援を行う団体や医療機関に対して支援金や食料等を提供している）
支給額、支給方法	<ul style="list-style-type: none"> 12歳以上 2,400円/日、2人目以降 1,600円/日 11歳まで 1,200円/日 	<ul style="list-style-type: none"> 1カ月あたり1人449ユーロ（単身者、ひとり親、未成年の養育者）、404ユーロ（大人）など 	<ul style="list-style-type: none"> 1人300ズロチ（約8,400円） 現金支給 	<ul style="list-style-type: none"> 1人200ポンド（約32,000円） 地方自治体から支給 	<ul style="list-style-type: none"> CAN\$3,000（18歳～）、CAN\$1,500（～17歳）1名につき オンライン申請で、申請後最大5営業日で銀行口座に入金 	<ul style="list-style-type: none"> —
支給期間	<ul style="list-style-type: none"> 6か月 	<ul style="list-style-type: none"> 失業給付制度に基づく 	<ul style="list-style-type: none"> 1回のみ 	<ul style="list-style-type: none"> 1回のみ 	<ul style="list-style-type: none"> 1回のみ 	<ul style="list-style-type: none"> —
支給の条件	<ul style="list-style-type: none"> なし 	<ul style="list-style-type: none"> 滞在法第24条（一時的保護）に基づく滞在 	<ul style="list-style-type: none"> なし 	<ul style="list-style-type: none"> なし 	<ul style="list-style-type: none"> カナダの銀行口座を開設しなければならない（支給が銀行振込のため） 	<ul style="list-style-type: none"> —

(2) ウクライナ避難民支援の初期の状況

各国のウクライナ避難民支援の初期の状況を整理すると以下の通りである（2022年10月調査時点）。

	ドイツ	ポーランド
ウクライナ避難民の受け入れ状況	<ul style="list-style-type: none"> 一時保護（2年間、3年までの6カ月更新あり）もしくは同様の政府保護スキームで受け入れ 	<ul style="list-style-type: none"> 2022年3月12日に、ウクライナでの武力紛争からポーランドに逃れてきたウクライナ避難民を支援する法律を施行（同年7月に改正）
ウクライナ避難民への経済的支援	<ul style="list-style-type: none"> 2022年6月1日までは庇護申請者給付があり、その後は失業給付対象となる。 所得の多寡に応じて、住居給付を得られる（光熱費給付もある） 子どもがいる世帯では、家族給付、子ども給付等がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 300ズロチ/人（約8,400円）の現金を1回支給 子どものいる家庭へは、子ども1人につき500ズロチ/月支給など 電車代は無料、EU内の公共交通機関も無料
ウクライナ避難民への生活支援	<ul style="list-style-type: none"> 住居の支援（センターでの短期居住の後、移民は民間住宅もしくは連邦政府提供の住居を探すことになる） 教育を受けることができる（高等教育のための滞在許可） 就労可能、医療を受けられる 言語コース、職業訓練の受講 	<ul style="list-style-type: none"> 各県のホテル、駅、施設などにレセプションセンターを設置（24カ所） 国民識別番号（PESEL番号）を付与。公共サービスの提供 支援に関する情報、支援のマッチング、就労マッチングのためのサイトを整備
既存の移民支援との関係	<ul style="list-style-type: none"> 当初の受け入れを除いて、基本的には、他国からの難民支援と同様の枠組みの模様 	<ul style="list-style-type: none"> 国レベルでの移民統合政策はなし
相談窓口の状況、アセスメントの有無、実施内容	<ul style="list-style-type: none"> Jobcentre（就労可能者に対する庇護申請者給付） Social Welfare office (Sozialamt)（各種の社会給付支援の他、就労限定者に対する庇護申請者給付） 連邦雇用庁（BA）と地方局（職業紹介等） 各自治体（各種支援） 	<ul style="list-style-type: none"> 国境付近、駅、バス停などにインフォメーション・ポイントを設置（27カ所）、14都市にヘルプラインを設置
受け入れ体制（自治体・既存支援団体との連携）	<ul style="list-style-type: none"> 各自治体に各種の支援に係るサイト、連絡先の紹介がある 	<ul style="list-style-type: none"> 地方行政、一般市民、企業が連携し、ウクライナ避難民を支援。ウクライナ避難民を受け入れた企業・個人に対して、3カ月間40ズロチ/日・人を支給

	イギリス	カナダ	韓国
ウクライナ避難民の受け入れ状況	<ul style="list-style-type: none"> The Ukraine Family Scheme, Homes for Ukraine Scheme, Ukraine Extension Scheme の3本柱 	<ul style="list-style-type: none"> Apply for the CUAET、Get help in Canada、Get financial assistance の3本柱 	<ul style="list-style-type: none"> 在ウクライナ高麗人同胞と家族、在韓外国人の家族の受け入れの特例措置を実施
ウクライナ避難民への経済的支援	<ul style="list-style-type: none"> Homes for Ukraine Scheme: 最短6カ月間住居を提供する場合、スポンサーに対して月あたり350ポンドを支給 1人あたり1回限り200ポンドを支給 	<ul style="list-style-type: none"> Get financial assistance として、CAN\$3,000 (18歳~)、CAN\$1,500 (~17歳) を1名につき1回限り支給 2022/3/31 まで、特定の手数料免除 	<ul style="list-style-type: none"> 国や自治体による避難民個人への直接の経済的支援は未実施 自治体、公社等が支援団体や医療機関への支援金や食料の提供を実施
ウクライナ避難民への生活支援	<ul style="list-style-type: none"> Homes for Ukraine Scheme と Ukraine Extension Scheme のウクライナ避難民は、最長3年の滞在、就労、教育、医療等の公的サービスへのアクセスが可能 	<ul style="list-style-type: none"> 新規入国者向けサービス（言語アセスメント、言語クラス登録、専門資格の認定、就労支援、住宅探し、地域サービスオリエン等）を無料で受けられる 	<ul style="list-style-type: none"> 同上。例えば、安山市「高麗人文化センター」では韓国語教育、文化交流等を実施（安山市外国人政策本部では各種相談、健康診断等生活全般の支援を実施）
既存の移民支援との関係	<ul style="list-style-type: none"> 移民向け相談窓口 'Citizens Advice' をウクライナ避難民向けにも活用。法的問題、借金の管理、住居等の問題に対してアドバイスを行う民間の慈善団体 	<ul style="list-style-type: none"> 新規入国者向けサービスは、普段移民の定住サービスプログラム（オリエン、生活・就労支援、言語教育等）を行う各地域の SPO (Service Provider organizations) が実施 	<ul style="list-style-type: none"> 難民認定を拡充するものではなく、同胞政策、家族政策としての一環の印象 韓国では毎年難民認定は100件前後（2021年は72件認定/2,341件申請）
相談窓口の状況、アセスメントの有無、実施内容	<ul style="list-style-type: none"> スポンサーの家に到着後まもなく、地方自治体の代表が到着確認と滞在先の安全を確かめるために訪問 	<ul style="list-style-type: none"> SPOにより、生活支援対応、言語アセスメント等を行う（SPOを紹介） オンライン説明会の開催、専用相談窓口を持つ州もある 	<ul style="list-style-type: none"> 社団法人「光州高麗人村」、安山市「高麗人文化センター」等の団体が支援の中心（当該団体の通常業務の一環でウクライナ同胞にもアセスメント等を実施）
受け入れ体制（自治体・既存支援団体との連携）	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体には、避難民1人あたり1万500ポンド（約160万円）を支給。就学年齢の子どもを受け入れた場合は増額 	<ul style="list-style-type: none"> 国、州で連携し、既存の移民定住プログラム、SPOを活用 各州独自の移民受け入れプログラムも活用 	<ul style="list-style-type: none"> 同上。安山市では「高麗人文化センター」を委託運営しており、今般のウクライナ同胞支援で中心的な役割を果たしている

(3) 【事例】ドイツでの取り組み

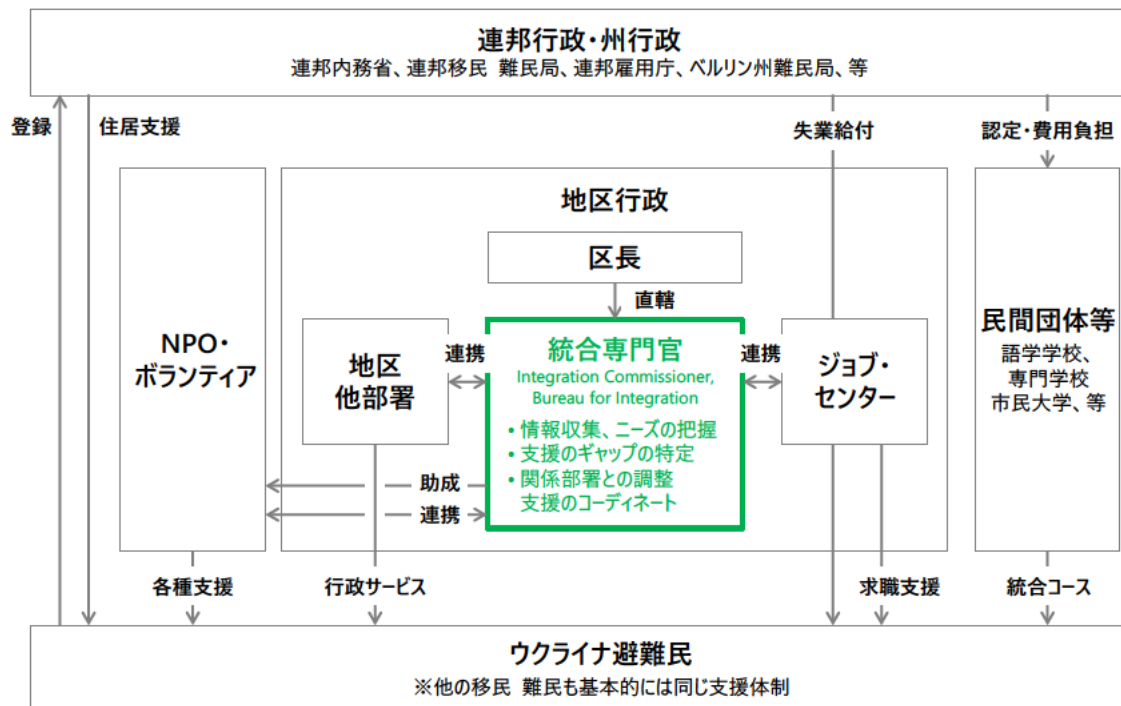
日本財団にて、2022年10月16日～10月21日にドイツのウクライナ避難民受け入れに関して視察を行った。本提案の作成にあたって、ドイツでの取り組みに関して、以下の3点のポイントが参考になると考えている。

<p>① 「自立」・「統合（社会参加）」をコンセプトにした制度設計</p> <p>「一時的な避難」への人道的な支援よりも、ウクライナ避難民の「自立」・「統合（社会参加）」に向けた就労中心の支援</p> <p>②体系的な「統合講習」の国による提供</p> <p>就労のためには「言語の習得」と「社会・文化の理解」が必要という前提のもと、言語コースと社会文化のオリエンテーションコースからなる「統合講習」を国が提供</p> <p>③「統合」専門の部署を司令塔とした支援のコーディネート</p> <p>各自治体にある移民・難民の「統合」を専門にした部署が中心に各種支援を提供</p>
--

具体的なウクライナ避難民の受け入れプロセスは以下の通りである。失業保険制度の枠内で、連邦雇用庁が管轄するジョブ・センターが中心となり支援している点が特徴である。

到着	<p>避難民登録</p> <ul style="list-style-type: none"> 州に設けられた到着センター（ベルリンの場合はテゲル空港到着センター）にて登録を行う。 ウクライナ避難民の場合は、他の難民と異なり、特段の申請なく登録だけで、滞在法第24条に基づく一時的な保護のための滞在許可が得られる。2年有効で労働も可能。
生活基盤の構築	<p>住民登録</p> <ul style="list-style-type: none"> 居住する基礎自治体にて住民登録。住民登録をすることで、行政サービスを受けられるように。 住居がないものについては、州が住居を提供。 <hr/> <p>ジョブ・センターへ申請</p> <ul style="list-style-type: none"> 居住する基礎自治体のジョブ・センターに申請（義務ではない）。 ジョブ・センターでのインタビューなど審査を経て支援が決定すると、ドイツ人の失業者と同じように失業給付（月400～500ユーロ）、家賃補助、無償での健康保険加入が可能に。 同時に、後述の統合コースの受講（無償）が義務に（「支援」と「要求」）。
自立・統合	<p>統合コースの受講</p> <ul style="list-style-type: none"> ドイツ語を学ぶドイツ語コース（45分×600レッスン）と、ドイツの社会・文化について学ぶオリエンテーションコース（45分×100レッスン）を受講。 受講しない場合は失業給付の減額などのペナルティがあることも。 <hr/> <p>就労・自立</p> <ul style="list-style-type: none"> 就労すると収入に応じて失業給付は減額。ただし、就労すると手当が支給（金額は収入によって変動）。

視察で訪問したベルリン市リヒテンベルク地区における支援体制としては以下の通りとなっている。行政内に統合専門官が配置され、情報収集、ニーズの把握、支援ギャップの特定、関係部署との調整、支援のコーディネートを担当している。



(出所) リヒテンベルク地区提供資料及びその他の組織へのヒアリングをもとに日本財団作成

第 III 章 提案

1. 本提案について

本提案では、ウクライナ避難民の事例を通して、浮かび上がった課題や得られた知見をもとに、ウクライナ避難民のような人道的な理由等で来日した外国人（避難民）が、日本社会で安心して生活することができ、自らの能力を発揮して活躍できるような中長期的な制度設計を提案する。

(1) 本提案が目指す活躍・共生の姿

本提案が目指す活躍とは、単に『日本で経済的に自立する』という意味だけでなく、『日本社会の仕組みや文化を理解し、日本の社会サービスを自身で把握・利用できること』『地域住民と関わりを持ちながら、地域社会で自分の経験やスキルを生かして活躍すること』『外国人を支援する立場で活躍すること』『帰国後に日本で培った経験・人脈・日本語や文化理解力を生かし、日本と母国との懸け橋となり活躍すること』なども含まれる。

当然ながら、日本で就業する人も、日本で就業することが難しい人も、子どもから高齢者まですべての年代の人が提案の対象に含まれる。

また、共生とは、日本社会が、国籍や在留資格に関わりなく外国人を日本社会の一員として受け入れること、その結果、外国人が母語・母文化とつながりながら自らのアイデンティティを維持し、日本社会で安心して暮らせることを意味している。

(2) 本提案のねらい

提案内容の検討にあたっては、あくまでもウクライナ避難民の事例を中心に参照した。事例を収集する中で、ウクライナ避難民の支援について普段の外国人支援の資源やノウハウが活用されたことが分かった。また、ウクライナ避難民の課題の多くは、日系人・帯同家族・呼び寄せ家族等をはじめとする普段の外国人支援の課題と重なることが分かり、通常の外国人支援制度においてもウクライナ避難民支援の経験を生かせることが多くあるという結論を得た。そこで、本提案は人道的な理由で来日した外国人の支援に焦点をおき、優先しつつも、将来的に支援対象の外国人を大幅に拡充可能な仕組みにすべく、設計している。

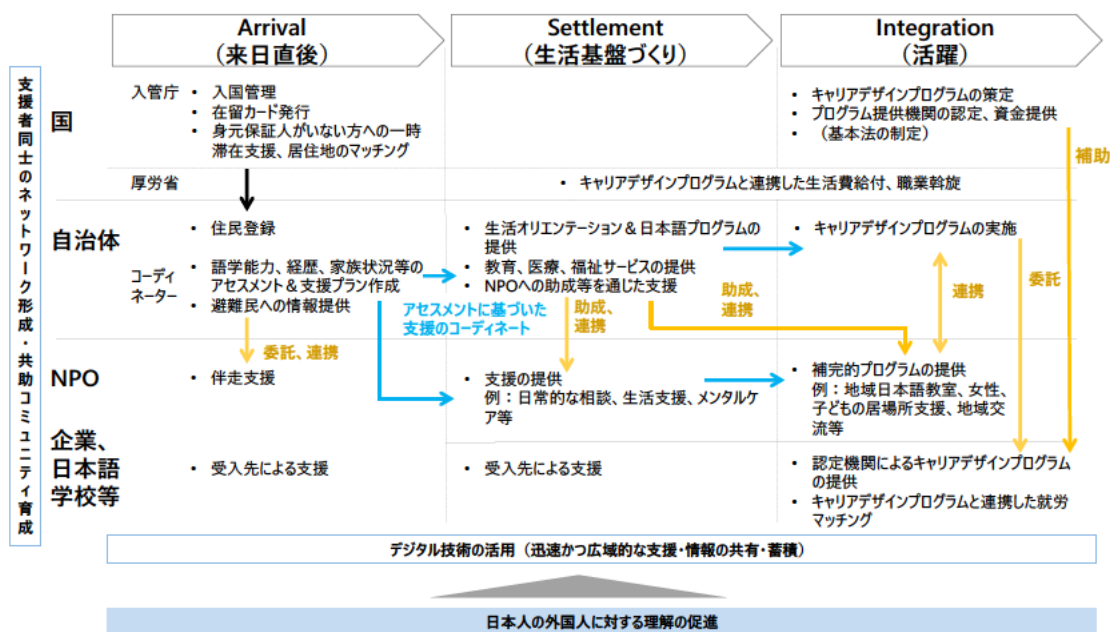
また、本提案は、網羅的な制度設計を目指したものではなく、検討過程で特に重要と考えられたもの、国の動きなども踏まえて実現可能性が高いもの、日本財団として力を入れたいことを盛り込んだものとなっている。ウクライナ避難民の受け入れは、現在進行形で進んでおり、本提案により国や地域社会の支援の動きを後押ししながら、提案のさらなる改善を図っていきたいと考えている。

2. 提案の全体像

本提案においては、来日した避難民の時間軸に沿って、提案内容を整理した。1 つ目が「Arrival (来日直後)」で来日直後の避難民のアセスメント・支援プランの作成などを行っていく段階を想定している。2 つ目が「Settlement (生活基盤づくり)」で避難民に生活に必要な各種支援を提供しながら、避難民が基礎的な生活基盤を作っていく段階を想定している。3 つ目が「Integration (活躍)」で、就業・進学希望者向けのキャリアデザインプログラム等の中長期的な教育機会を提供することによって、避難民が自らの希望を叶え、個々の力を発揮し、地域社会で活躍することを支援していく段階である。

また外国人の支援にあたっては、外国人の生活のベースとなる制度設計や体制構築を行う公的な部分と、実際に外国人が地域で生き生きと活躍する場となる民間の部分それぞれの役割を果たしながら、相互に連携していく必要がある。そのため、Arrival、Settlement、Integration に共通する内容として、「日本人の外国人に対する理解の促進」、「関係者間の連携」、「共助コミュニティの育成」、「デジタル技術の活用」の4つを横断的テーマとして提案する。

なお、Arrival は来日後 2~3 カ月程度を想定しているが、Settlement、Integration の期間については、それぞれの人によってタイミングが異なると考える。特に、ウクライナ避難民をはじめ人道的な理由で日本に逃れてきた避難民の中には、早く帰りたいと思いつつも帰れずに日本で生活していくことへのジレンマを抱えていたり、母国等にいる家族と離れ離れで暮らしていることでのストレスがあったり、戦争から逃れてきたことで戦争体験と向き合い心身を回復する時間が必要であったりと、さまざまな課題を抱えている人がいることから、支援の期間やタイミングは一様ではない。



3. 提案内容

(1) Arrival（来日直後）

入管庁で、在留手続きを行った後、居住自治体において、住民登録を行う。その際に、コーディネーターがアセスメント、プランの作成を行い、合わせて、生活に必要な情報を提供する。身元保証人がいない避難民に対しては、入管庁で一時滞在の支援と居住地のマッチングを行った上で、居住自治体が決定後一連の流れを行う。

また、コーディネーターがアセスメントして、作成したプランに基づいて、行政の関係部署やNPO等の伴走型支援者につないで支援を調整する。

① 現状と課題

ウクライナ避難民の受け入れにあたって、身元保証人がいない人に関しては、政府が一時滞在施設での支援や自治体へのマッチングを行っているが、身元保証人がいる人に関しては、身元保証人が一定期間生活を支援することを前提としており、各自治体において、どのように支援を行うかは各自治体に委ねられている状況である。しかし、ウクライナ避難民アンケートでは、身元保証人の約8割は個人であり、その中には親族や知り合いだけではなく、避難にあたり知り合った人、SNS等で知り合った人も1割程度いる。また、身元保証人に確実に支援してもらえると回答した人は約4割にとどまっており、身元保証人による支援にも限界があることがうかがえる。

また、今回のウクライナ避難民の支援にあたっては、さまざまな団体・企業が支援に手を挙げたのはよいことであったが、一方で、自治体と支援者間の連携が限られたことや、言語の壁もあり、どのような支援があるのか、どうしたら支援を受けられるのか、適切な支援はどれか、ということウクライナ避難民が自ら理解し、選ぶのは難しい状況であった。また、支援者側が、個々のウクライナ避難民がどのような特性を持ち、どのような将来を目指し、何を望んでいるのか、そのために必要な支援は何かを、把握、共有できていない状況が、多数見られた。ウクライナ避難民は、子どもから高齢者まで年齢も幅広く、中には病気や障害、高齢などを理由により手厚い支援が必要な人も含まれている。また、母国での学歴や職歴などの経験やスキルもさまざま、日本でどのように生活したいか、将来の生活をどのように考えているのか（帰国するのか、定住するのかなど）もさまざまである。このようなウクライナ避難民のニーズに対応するためには、単なる困りごとを受ける相談窓口の設置ではなく、十分なアセスメントとそれを踏まえた多種多様な支援のコーディネートが必要であり、行政だけではなく、企業やNPO、日本語学校、地域などのさまざまなアクターが連携しながら支援する必要がある。

現在ウクライナ避難民を支援している事例として、自治体がNPOや国際交流協会と協力して支援をしている事例や、自治体からNPO等に委託を行い、そこでアセスメント、コーディネートしている事例などがある。自治体によって、外国人支援に関する経験、支援に関わる関係機関、社会資源は異なっており、それに応じてアセスメント、コーディネート、支

援の体制も異なっている。いずれの自治体においても、一定の支援の質が保てるような仕組みを設けながらも、自治体に応じた体制を作れるような柔軟な仕組みが必要である。

② 事例

<神戸市：外国人支援の NPO に委託>

神戸市では、特定非営利活動法人神戸定住外国人支援センター（以下、KFC という）に、ウクライナ避難民のアセスメントと支援のコーディネート業務を委託している。KFC は、長年、外国人支援に携わっており、第三国定住難民の支援も行っている団体である。

市及び KFC は、身元保証人を通じて、ウクライナ避難民が来日する前から、ある程度 of 状況を把握できているため、来日直後のウクライナ避難民とつながることができ、アセスメントを行うことができている。アセスメント結果をもとに、住居の手続き、必要な物資の調達・配布、日本語教室の案内、就園・就学手続き、就労のマッチング支援などを行っている。

アセスメント結果は、市（国際課）と市の外郭団体である公益財団法人神戸国際コミュニティセンター、KFC でのみ共有しているが、実際の支援にあたっては、市の建築住宅局、教育委員会、ハローワーク、兵庫県国際課、兵庫県国際交流協会などと連携しているほか、KFC の持つネットワークを生かしながら支援のコーディネートを行っている。

アセスメントシートについては、相談時や連絡時に頻繁に更新しているほか、理想は週 1 回であるものの、現状は最低 2～3 カ月に 1 回の面談をして更新している（第三国定住難民の場合は週 1 回実施）。アセスメントやコーディネートは、5 名のスタッフ全員で行っているが、スタッフに特別な資格や経験は求めておらず、団体として方針を決めて対応している。

<名古屋市：在日ウクライナコミュニティと連携、災害支援の NPO に委託>

名古屋市では、NPO 法人日本ウクライナ文化協会（以下、JUCA という）、NPO 法人レスキューストックヤード（以下、RSY という）と連携して支援を行っている。JUCA は、在日ウクライナ人コミュニティで、名古屋に拠点があった。RSY は、愛知県からの委託事業で主に福島県からの広域避難者支援を行うなど、災害支援のノウハウを持っている団体である。「多文化防災ネットワーク愛知・名古屋」等の活動で多文化共生の支援団体とも関係があり、早くに「あいち・なごやウクライナ避難者支援ネットワーク」を立ち上げ、多文化共生のみならず、難民支援、福祉等のさまざまな支援団体との連携体制を整えている。

JUCA、RSY、名古屋市の 3 者が集まり、週 1 回、連絡調整会議を行い、支援内容を調整している。アセスメントとして、名古屋市から RSY へ状況調査票の個票の作成を委託。委託関係のため個人情報の授受もできている。基礎情報とともに、これまでの支援内容等を整理しており、個票をもとに個別の状況に応じた支援を検討している。

3 者による連絡調整会議がコーディネーターの場として機能。相談先の媒体として、ウクライナ人コミュニティ（JUCA）、日本人（RSY）、行政（名古屋市）があり、話しやすい場所を選択できる形になっている。相談内容は 3 者で共有し、行政が得意な分野は名古屋市

が、NPO 等が必要な場合は RSY や「あいち・なごやウクライナ避難者支援ネットワーク」が、ウクライナ人同士での支援の場合は JUCA が支援に結び付けている。

<大分県日田市：災害支援の NPO に協力を依頼>

日田市では、6 人のウクライナ避難民を受け入れることになり、NPO 法人リエラ（以下、リエラという）に協力を依頼した（委託はしていない）。リエラは、外国人支援に関わったことはないが、被災地支援、防災活動支援、移住定住支援を行っており、災害支援のノウハウを持っている団体である。

事情がありリエラの代表が個人として、ウクライナ避難民の身元保証人になっており、受け入れ初期にはアセスメントという形ではないが、手厚く生活全般の支援、就労支援、日本語学習支援などをしながら、ニーズの把握、支援のコーディネートを行っている。日田市は、行政に専任の外国人支援担当がおらず（公共交通担当と兼務）、外国人支援を行う団体もないという状況であり、リエラがボランティア等の協力を得ながら、全般的に支援を行っている。

アセスメントについては、戦争が 1 年以上続き、避難生活がこれからも長く続いていく可能性がある中で、仕事や日本語学習の目標を改めて見直す必要がでてきたことから、現在改めてアセスメントを行っている。

日田市とは、初期のころは月 2 回、現在は月 1 回会議をし、情報の共有を行っている。その他、大分県、県内でウクライナ避難民を受け入れている自治体（別府市、日田市）、支援団体で県域会議を開いている。県域会議では、個人情報に関係で、具体的な話ができていなかったが、別府市にいるウクライナ避難民についても、リエラがアセスメントシートを作成することで、共通認識を持って話ができるようにしようとしている。

<佐賀県・佐賀市：国際交流協会、国際協力 NPO と協力体制を構築>

佐賀県では長年 NGO の誘致を行ってきており、市民サービスを行政だけではなく、民間の力を借りて実施する文化がある。そのため、佐賀県、市町、NPO・NGO 同士で、すでに信頼関係が構築されており、ウクライナ避難民の支援にあたって、その支援体制が活用されている。具体的には、佐賀県、佐賀市、佐賀県国際交流協会、認定 NPO 法人地球市民の会（以下、地球市民の会という）が中心となって、SAGA Ukeire Network という支援ネットワークを築き、支援にあたっている。佐賀県・佐賀市と地球市民の会に委託関係はないが、日本財団をはじめとするさまざまな助成を受けて事業を行っている。また、地球市民の会が身元保証人になっていることもあり、個人情報の共有も問題となっていない。

来日前には、ウクライナ避難民と、佐賀県、佐賀市、佐賀県国際交流協会、地球市民の会でオンライン面談を行い、ウクライナ避難民の日本語能力や職歴、希望等を聞き取るとともに、佐賀県での生活の実情を伝えている。

支援の役割分担としては、地球市民の会が、来日前面談や来日に向けた飛行機の手配等を

行い、佐賀県国際交流協会と相談対応、生活全般を支援している。また、佐賀県は全体的なサポート、佐賀市は、学校の入学手続き、ハローワークとともに就労支援などを行っている。定期的に連絡会議を開き、情報共有と支援の検討を行っている。

<横浜市：国際交流協会と連携した支援体制を構築>

横浜市では、市民や市内事業者と連携してウクライナ避難民のための支援「オール横浜支援パッケージ」を2022年4月より開始している。横浜市国際局避難民等支援対策チームが横浜市国際交流協会と連携しながら、受け入れ前のウクライナ避難民の情報収集から生活支援までをサポートしている。

横浜市にウクライナ避難民が来る前に問い合わせ等があった場合は、個々のウクライナ避難民についての基礎情報の入手に努め、それぞれの状況に合わせて、市営住宅の提供等の受け入れ体制を整える。

ウクライナ避難民が横浜市に入ってから、2～3週間を目安に、必要な人に一時滞在先となるホテルを提供している。その後、必要な人は無償で提供される市営住宅に入居する。また、「生活スタート支援」として区役所での各種手続きや、銀行口座の開設、SIMカード取得を支援する。さらに、ウクライナ避難民の医療ニーズを聞き取り、適切な医療機関へ紹介し、特定の医療機関については医療通訳の派遣も行っている。

<カナダ：SPOによる初期支援、プライベート・スポンサーシップによる受け入れ>

カナダにおけるウクライナ避難民受け入れは、従来のカナダの難民受け入れと異なる。パーマネント（永住）ではなく、テンポラリー（一時滞在）としての受け入れであるため、経済的支援はパーマネントでの受け入れ時に比べると少ない。

ただし、初期支援等については、パーマネントと同様の支援が受けられ、カナダ政府の財源による言語教育、就労支援、子どもの就学支援、住宅の入居支援、職歴の認定、ボランティア・メンターの紹介等や、州や自治体独自の教育、福祉、医療、コミュニティ参加等のプログラムを受けることができる。教会、YMCA、コミュニティ団体等のさまざまな主体がもとなるSPO（Services Provider Organizations）がこれらの支援プログラムのコーディネーター・担い手となり、活動をしている。一方で、国が市町村に予算をつける形でLIP（Local Immigration Partnerships）という組織が整備され、コーディネーターが配置されている。ここでのコーディネーターは、移民（避難民）へのSPO紹介、地域のSPOや関係団体との連携強化の役割を担っている。

ほかにも、プライベート・スポンサーシップ（PSR：Private Sponsorship of Refugees program）による難民受け入れを実施。Groups of Five（G5）（要件を満たす5人以上のカナダ国民・永住者による受け入れ）、Community Sponsors（要件を満たす地域の組織、団体、企業）、Sponsorship Agreement Holders（SAHs）（カナダ移民・難民・市民権省（IRCC）と協定を結び、受け入れの責任を負う組織）の3種類があり、受け入れ団体への

審査、研修等の仕組みが整っている。民間団体で受け入れることで地域社会とのつながりが多く持てるため、比較的早く地域になじめる傾向にある。

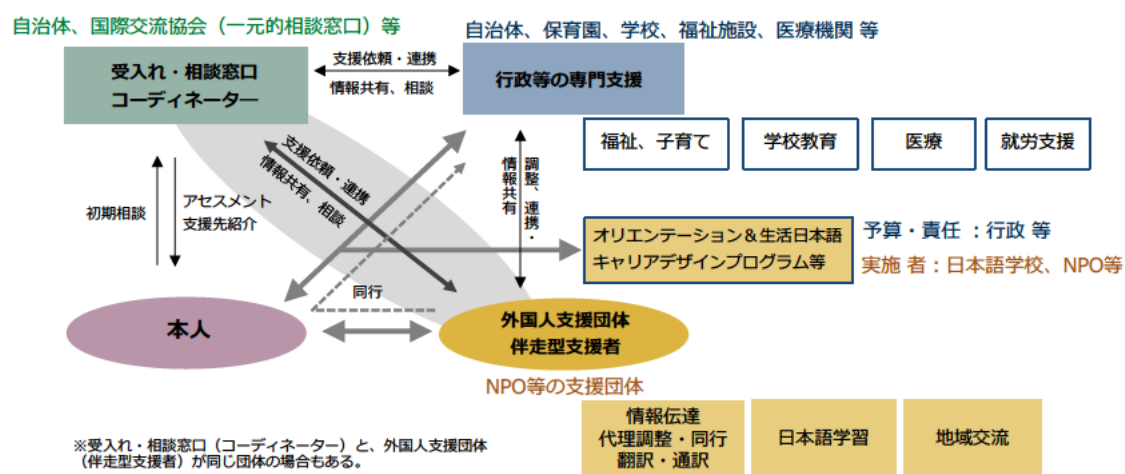
③ 課題から考えられる重要な取り組み、実現するにあたっての短期的、中期的取り組み ＜アセスメント・コーディネートによる初期体制づくり＞

避難民が市区町村で住民登録する際に、各圏域（二次医療圏と同程度を想定）に配置されたコーディネーターがアセスメントを実施し、必要な支援につなげる。アセスメントの際には、市区町村と圏域のコーディネーターで情報共有をスムーズに行い、効率的・効果的なアセスメントを行う。また、避難民の移動の負担を軽減するため、オンラインでもアセスメントを受けられるようにする。

アセスメントについては、全国共通のアセスメントシートを作成し、全国の自治体で一定のアセスメントの質を保てるようにする。また、アセスメントを実施した上で、何らかの支援ニーズがある場合は、コーディネーターが支援プランを作成し、プランに基づいて行政の関係部署、NPO等の伴走型支援者に支援を依頼する。アセスメントをする際には、短期的な支援の視点だけでなく、避難民が中長期的に日本に滞在していくことを想定して実施する。

避難民の支援に柔軟に対応するため、日々の生活支援・相談対応を行うNPO等の伴走型支援者を置くことも重要だと考える。なお、伴走型支援者は、これまで外国人支援等を行ってきた団体を想定するが、ボランティアではなく委託事業化していくことが求められる。

コーディネーターは、行政の関係部署、NPO等の伴走型支援者との情報共有、支援者からの相談等に対応するとともに、支援関係者を集めた会議等を開催し、関係者間での情報共有とともに横のつながりを構築していく。



アセスメント結果のうち、基礎情報や日本語能力の現状とゴール、職歴や日本での就職を目指す職種など、避難民に共有可能もしくは共有しておきたい情報は避難民本人にも渡し、

避難民も自身の状況を把握できるようにする。加えて、避難民が日本語教室・学校、支援団体、民間企業等へアクセスする場合に、避難民本人が希望すれば自らアセスメントシートを共有することができるようにし、スムーズな情報共有を行えるようにする。

コーディネーターについては、各圏域の外国人受け入れ規模や外国人支援に関する社会資源に応じて、各圏域で雇用、または国際交流協会や地域の NPO 等の既存支援団体に委託する。なお、将来的には、現在、出入国在留管理庁において育成を検討している「総合的な支援をコーディネートする人材」が担うことを想定するが、各圏域でコーディネーターが配置されるようになるまでは、都道府県において、各市区町村のコーディネート機能をサポートする。

コーディネーターは、避難民にとって、日本での生活を始めるにあたっての最初の入口となりうることから、法律や制度に関する知識を有することはもちろんであるが、避難民が相談しやすい環境を作るため、言語を含め避難民とのコミュニケーションスキルが高く、避難民の抱える悩み・不安を理解した上で将来に向けて支援プランを考えられる人であることや、多様な属性（性別、国籍、年齢、経歴など）であることが望まれる。

今後、避難民などの人数が増えた場合にも対応できるよう、ICT、AI の積極的な活用による効果的かつ効率的なアセスメントや情報共有の方法についても検討する。

また、コーディネーターには、避難民個別のアセスメント・プラン作成だけでなく、地域の社会資源を把握し、避難民のニーズを満たすための社会資源の開発や担い手の育成、関係者間の連携促進の役割も求められる。

<個人の身元保証人に依存した受け入れ方法の見直し>

ウクライナ避難民の受け入れにあたっては、個人の身元保証人による受け入れが大半を占めているが、身元保証人の支援には限界があることや、身元保証人の中にはウクライナ避難民の家族以外にも、ウクライナ避難民と事前に面識もなく SNS 等で知り合った個人や関係が浅い知人もおり、入国後にトラブルになる場合もあることが明らかとなった。

安全な場所を求めて日本にやってきた避難民が、犯罪やトラブルに巻き込まれないように、身元保証人を家族や受け入れ先（自治体など）と連携した団体・グループにするなどの要件の設定や、それに基づく審査、登録制度が必要である。また、身元保証人は、避難民が入国する前から、オンラインを活用して十分に意思疎通を図るとともに、避難民が日本での生活をスムーズに始められるように必要な情報（居住地域の情報、利用可能な支援制度、就業、教育に関する情報等）を提供することが重要である。

また、入国後に避難民がきちんと生活できるよう、身元保証人の研修の実施やバックアップ体制を作ることも重要である。カナダ等で実施されているプライベート・スポンサーシップなどを参考に、今後、日本でも新たな身元保証人による受け入れ方法を検討する。

(2) Settlement (生活基盤づくり)

自治体において、避難民が生活する上で必要となる支援（オリエンテーション&生活日本語プログラムを含む）を提供する。自治体だけでは支援できない内容については、NPO 等への助成を行い、NPO 等が支援を提供する。

① 現状と課題

ウクライナ避難民アンケートでは、受けている支援として「公的住宅の提供」（22年12月調査 68.3%、23年3月調査 62.1%）が最も多く、次いで「日本語教育」（約5割）となっている。必要な支援としては「遊び、観光」（22年12月調査 54.6%、23年3月調査 45.6%）が最も多く、次いで「仕事の紹介、職業訓練」、「日本人の仲間づくり」、「地域の支援団体、支援希望者とのマッチング」が4割前後となっている。自治体が提供する初期の支援については、一定数は受けられている様子がかがえるが、支援団体や企業等と連携した取り組みが必要なものについては、まだニーズが多いことがうかがえる。

ウクライナ避難民の受け入れにあたっては、個人・団体等さまざまところから物資・支援の提供があったが、ウクライナ避難民のニーズに合わないものも多く、間接経費ばかりかかってしまったという事例や、ウクライナ避難民の個別ニーズに合わせて物資を集めるのが大変だったという事例が聞かれた。適切にウクライナ避難民に支援を行うためには、ニーズに応じた物資・支援の呼びかけ、提供された物資・支援の整理、物資・支援を必要とするウクライナ避難民への提供というコーディネートが必要である。

子どもについては、ウクライナ避難民アンケートでは、17歳以下の子どもがいる家庭が約2割となっている。学校については、日本の学校に毎日通っている人が6割前後、ウクライナの学校のオンライン授業を毎日受けている子どもが5割前後となっている。日中は日本の学校に通い、夜にウクライナのオンライン授業を受けている子どもも多いが、保護者からは結果として一日中勉強となってしまう、子どもたちが疲れ果ててしまっているという話も聞かれた。受け入れ自治体等からは、オンラインでウクライナの授業を受ければ、ウクライナの学校を卒業できる場合があるため、あえて日本にある学校に通わなくてもよいと考えるウクライナ避難民も一定数存在するものの、学校に全く行かないことによって、引きこもりがちとなり、日本に適応できなくなるということが聞かれた。

一方で、ウクライナ避難民アンケートでは、子育てに関して必要な支援としては、ウクライナの子ども同士の交流（22年12月調査 41.0%、23年3月調査 33.6%）と、子どもへの日本語、日本文化の教育（22年12月調査 30.9%、23年3月調査 38.7%）が多くなっている。受け入れ自治体等からも、ウクライナ人の母親は、特に日本の学校に就学していない子どもがずっと家にいることの弊害や、友達との交流が不足していることを心配に感じているという話が聞かれた。学習面だけでなく、友達や地域の人との交流や、さまざまな体験の場などを通して、子どもが心身ともに成長するための機会を作ることも必要である。また、定住を希望するウクライナ避難民の保護者からは、日本の学校における日本語教育機会の少な

さを指摘する声が多かった。

福祉や医療を必要としている人については、ウクライナ避難民アンケートでは、妊娠している人は1%未満、障害のある人は約2%、介護の必要な人5%未満、定期的な治療・服薬を必要としている人は約2割となっている。受け入れ自治体・支援団体からは、高齢者が多く、持病があり病院に通っている人が多いこと、自分で行けるようになるまでは支援団体が病院への同行支援を行っていることなどが聞かれた。日本の医療・保険制度・文化が分からない、言語が分からないなどの理由もあり、避難民にとって医療や福祉にアクセスすることは容易ではない。数は少ないものの、支援が必要な人については、速やかに日本の医療や福祉のサービスが受けられるようにすることが必要である。また、支援者からは通院時の医療通訳のニーズは高く、自動通訳機では役に立たない、自分の病気が理解できずに不安であるという声が聞かれた。

メンタルケアについては、ウクライナ避難民アンケートでは、ウクライナ避難民自身の様子として、眠れない体験をしている人が7割前後存在する。また、不安感を訴える子どもが2割程度となっている。受け入れ自治体等からは、子どもは2つの傾向があり、日本語の問題がありつつも、日本の学校が好きになり、優しい友達や支援員に囲まれ、楽しく過ごしている子ども（小さな子どもが多い）と、日本での将来がイメージできない中で、母国に戻りたい思いが強く、現状にストレスを感じ、日本に溶け込めない子どもたち（思春期の子どもに多い）に分かれるといった話が聞かれた。保護者からは、子どもが心配で、落ち込んでしまうという声が聞かれ、保護者のメンタルと子どもの状況は切り離せない。また、大人についても生活が一定し、落ち着いてくると、次はメンタルケアが必要になってくる。しかし、支援団体から、メンタル面で不調がある人は、自分からはなかなか言うことができないので状況が把握しづらいということも聞かれた。過酷な経験をしてきた避難民は何らかのメンタルの不調を抱える可能性が高いが、避難民からSOSを出すことが難しい場合もあるので、支援者が避難民のもとに出向いてメンタルケアを提供していくことが重要である。また、メンタルケアは、避難民が最も安心して使える言語（母語など）で実施することが重要である。

② 事例

<支援・物資のマッチング：レスキューストックヤード>

名古屋市から委託を受け、名古屋市内からの支援の申し出をHPの専用フォーマットで受け付け、ウクライナ避難民とマッチングする取り組みを行っている。これまでに、物資支援や、通訳・託児・理容・運搬・イベント協力ボランティアなどのマッチングを行っている。

<子ども・子育て支援：名古屋市>

名古屋市では、ニーズとシーズのマッチングを調整する「支援登録フォーム」の登録者に託児ボランティアを依頼し、相談内容によっては「あいち・なごやウクライナ避難者支援ネットワーク」とつながりのある子どもを支援している団体に問い合わせ等をし、より良い支

援につなげている。

＜メンタルケア：神戸市＞

ウクライナ人臨床心理士に協力してもらい、心のケアとしてカウンセリングや、カウンセリングの前段階として話をするなどしている。カウンセリングや相談が必要だという概念を持っていない人もいるので、1人ずつ丁寧に対応している。

③ 課題から考えられる重要な取り組み、実現するにあたっての短期的、中期的取り組み

＜オリエンテーション&生活日本語プログラム＞

避難民全員を対象に、生活に必要な知識（各種制度、地域生活情報、生活マナー）を説明する。その際には可能な限り母語を利用することで、語学力にかかわらず、誰もが制度等を理解できるようにする。また、最低限生活に必要な日本語を、母語支援者の支援のもと、オンライン、集中研修施設、地域日本語教室等を活用して150時間程度受講できる機会を提供し、CEFR A1 レベルを目指す。入管庁が文化庁と連携しながら制度を設計し、各自治体において、地域の資源に応じて実施可能な方法でプログラムを提供する。

＜活躍に向けた経済的支援＞

避難民が入国した場合、一定の条件を設けた上で、初期の最低限の生活費や住環境整備等を目的として、一時金を支給する。また、避難民が生活費を稼ぐことに精一杯となり、活躍に向けて必要な知識やスキルを身につける機会を失わないようにするため、低所得世帯に対しては、後述するキャリアデザインプログラムの参加者を対象に、教育訓練給付金を支給する。対象者や期間についてはアセスメントに基づいて決定する（詳細は後述）。

＜医療・福祉ニーズのある避難民への支援＞

アセスメントにおいて、医療や福祉を必要とする避難民を把握し、コーディネーターが自治体の医療・福祉担当部署につなげる。自治体の医療・福祉担当部署で健康保険への加入手続きや、介護、障害支援サービス等の利用手続きを支援し、利用方法等について説明する。また、避難民が医療・福祉サービスを漏れなく、安心して利用できるよう、伴走型支援者が調整や同行等のフォローを行うとともに、自治体の医療・福祉担当部署で通訳等を利用できる環境を整える。また、登録された医療機関向けではなく、避難民自身が予約し、使うことができる、オンライン医療通訳等を提供できるようにする。

＜子どもの教育＞

未就学児については、親の就業やキャリアデザインプログラムへの参加の機会を作るとともに、未就学児が日本においても、生き生きと過ごせるようにするため、自治体において幼稚園・保育園に入園できるよう手続き等の支援を行う。

小学生、中学生については、教育の多様性と子どもの権利を尊重しつつ、アセスメントに基づき、どのような環境にある子どもでも健やかに成長できるように支援する。どのような教育を受けるかについては、日本の教育制度、母国を含めた進路の選択肢などについて十分に伝えた上で、保護者、子どもと話し合い、決定する。

日本の学校へ入学する子どもに対しては、入学前の一定期間に集中して、日本語や日本の学校文化等を学ぶプレスクールを開催し、日本の学校生活への不安を和らげ、学校へのスムーズな移行を支援する。また、教室へのアクセスが難しく、指導を受けられない子どもがいないよう、オンラインでの学習機会も提供する。

ウクライナ避難民の子どもたちのように、オンラインでの母国の授業を受けている場合等についても、いずれかの日本の学校に籍を置き、学習以外の健やかな心や体の育成のための機会（友達や地域との関わり、体験活動、学校保健、給食・食育、体育、音楽、部活（クラブ活動）など）を日本の学校で保障する。また保護者に対しても十分な情報提供、説明を行い、子どもがそのような機会に参加できるよう協力を求める。

高校生もしくは高校生相当年齢の子どもについては、後述のキャリアデザインプログラムや夜間中学校、定時制高校等にて、日本語を学ぶ機会を提供し、高校入学やその後の進学や就職の選択肢を増やせるように支援する。

子どもが将来母国に帰国する可能性もあることや、親とのコミュニケーションには母語が必要となることから、エスニックコミュニティの形成を支援し、文化、母語の継承を促進することも重要である。

<NPO 等を通じた支援体制づくり>

自治体だけで実施が難しい避難民の支援（日常的な相談、生活支援、メンタルケアなど）については、NPO 等に対して、委託、助成などを行い、NPO 等で機動的に支援を提供できる体制を作る。特に、メンタルケアについては、戦禍を逃れてきた外国人に限らず、新しい環境に身を置いている外国人にとって非常に重要であり、拡充に向けて今後の支援体制を検討するとともに、支援を担う人材を育成していく必要がある。

また、緊急時に避難民に対する支援が必要となった場合に、関係性ができていない NPO 等に対して、いきなり委託や助成を行うことは難しいと思われるため、自治体は日頃から NPO 等の情報把握に努め、ネットワークを構築しておくことが重要である。

(3) Integration (活躍)

避難民に日本語や日本生活について学ぶ機会を提供するとともに、避難民の今後のキャリアを支援するために、キャリアデザインプログラムを提供する。キャリアデザインプログラムは、入管庁が全国で共通の制度を設け、自治体での実施を義務づける。実際のプログラムは、日本語学校等により提供する。プログラムの質を確保するために、プログラムの提供主体に関する認定制度を設ける。

上記のプログラムだけでは提供しきれない内容（補完的な日本語教育、女性や子ども向けの居場所支援、地域交流など）については、既存の各地域の支援につないだり、NPO等に助成金を出し、地域の特性や地域に暮らす外国人の属性・要望に応じて新規で開発したりして提供していく。

① 現状と課題

日本語学習について、身元保証人がいないウクライナ避難民に関しては、一時滞在施設において、定住先が決まるまでの間、コミュニケーションの基礎となる最長 150 時間の学習があるが、身元保証人のいるウクライナ避難民に関しては、国からの教材提供や補助はあるものの、基本的には自治体の取り組みに任せられている状況である²³。現状では、2021 年 11 月 1 日時点で「地域における日本語教育」が実施されていない市区町村（空白地域）は 877（全市区町村の 46%）となっているなど²⁴、自治体における日本語教育の取り組みには差がある。また、地域の日本語教室は、日本語教師が教える場合もあるが、ボランティアが教える場合も多く、日本語がほとんど話せない人への指導が難しかったり、B1 レベル（自立した言語使用者）に達するまでの指導が難しかったりする状況がある²⁵。多くのウクライナ避難民からはボランティアによる日本語教育だけでは十分ではないとの意見が聞かれた。

避難民が日本で中長期的に生活するにあたって、特に希望する職種に就職するための日本語能力は必要不可欠であるものの、現状の短時間の地域日本語教室だけの対応では困難である。現在、文化庁では、地域の日本語において、CEFR B1 レベル以上を到達目標とした 350～520 時間程度の 1 年～2 年のコースカリキュラムが設計されることが望ましいと提案しており、今後これに沿って取り組みが進められる予定である。このような取り組みも踏ま

²³ 文化庁が「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」として自治体への補助やオンライン日本語教材の作成・公開は行っている。また、自治体における日本語教育支援の提供が難しい場合、民間団体と連携し、入管庁において、ICTを活用した日本語教育支援を上限 150 時間程度（A1 レベル）提供している。（文化庁、令和 4 年 6 月 30 日報道発表参考資料 1、

https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/pdf/93731101_02.pdf)

²⁴ 文化庁、令和 3 年度日本語教育実態調査報告書「国内の日本語教育の概要」

²⁵ 総務省行政評価局、「外国人の日本語教育に関する実態調査―地域における日本語教育を中心として―結果報告書」、令和 5 年 1 月、https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_230120000162815.html

えながら、日本語学習を体系的に学べる環境を質・量ともに確保していくことが重要である。

また、帰国を前提として考えている人や、母国で高度なスキルを持っており自負のある人は、日本語学習に対する意欲が上がりにくい状況もある。将来的な日本での就業・進学を目標とするウクライナ避難民に対する日本語教育は、多くのケースで有効に機能したものの、一方で将来像が描けない状態のウクライナ避難民に行った日本語教育の場合は、途中で学習に対するモチベーションが維持できなくなり、脱落したケースが多い。外国人本人の能力や学歴、職歴等、今後の希望等をアセスメントした上で、将来のキャリアを見据えて、日本語学習の目的やゴールを設定するとともに、外国人が継続的に日本語を学習できるよう伴走支援することも必要である。また、モチベーションを保つための仕組みも必要である。

仕事については、ウクライナ避難民アンケートでは、約4割が働いているが、そのうちの多くがパートタイムとなり、十分な自立は進んでいない。また、ウクライナ避難民の就労意欲は高く、働いていない人の中でも約6割が仕事を探している状態である。また、ウクライナ避難民からは海外の仕事をテレワークで行っているという声も聞かれた。社会貢献的視点もあり、多くの日本企業がウクライナ避難民雇用の申し出を行ったものの、多くのウクライナ避難民が望む、個々の能力・経験を生かした職種でない場合が多く、結果としてマッチングが十分に機能していない。企業からは、日本語で最低限のコミュニケーションが取れないと、ウクライナ避難民の希望する仕事は提供できないとの声が聞かれた。

日本語の壁がマッチングしない主な要因と考えられるため、希望する職種に必要な日本語力の学習機会の提供は必要であるが、その他、日本で働くにあたって必要な知識を学ぶ場や、スキルを強化できる場も必要である。また、資格の相互認証や避難民の能力を生かした起業など、避難民が持つ能力を発揮できるようにするための環境整備や、受け入れ企業を増やすための情報発信や研修なども不可欠である。

② 事例

<統合講習：ドイツ>

ドイツでは、法律に基づき、外国人に対してドイツ語やドイツの生活に必要な知識を教えることで、社会統合を進めることを目的として、統合講習を実施している。統合講習では、政府が枠組みを設定し、政府の認可を受けた民間の語学学校や市民大学、支援団体等がプログラムを提供している。統合講習はドイツ語を学習する語学コース（1時限45分で、600時限）と、ドイツの文化や習慣を学ぶオリエンテーションコース（100時限）の2つで構成されている。また、特別コースとして、読み書きコース、女性向けコース、親向けコース、若者向けコースが900時限まで用意され、短時間で学びたい人向けの集中コースがあるなど、さまざまなニーズに応えられるようになっている。

<ウクライナ避難民向け日本語学校奨学金：日本財団>

ウクライナ避難民が、日本社会とつながり、個々が希望する仕事に就くことで、多様な能

力・経験を生かし活躍できるように、日本語学校で年 570 時間以上のカリキュラムに基づいた日本語・日本文化の教育を受ける機会を提供している。

条件を満たす優良な日本語学校を日本財団が募集、登録した上で、日本財団が生活費を支援している 16 歳～59 歳のウクライナ避難民全員に登録校リスト (86 校) を配布している。ウクライナ避難民は、そのリストの中から希望する日本語学校を選び、日本語学校と入学の仮合意をすることになっている。その後、日本財団が日本語学校側からの代理申請を受け付け、志望動機書で学習意欲を確認し、合格者 (約 120 名) に学費を奨学金として支給している。

ウクライナ避難民自身が、身元保証人や地域の支援団体と相談し、自ら行きたい日本語学校を調べ、納得して選ぶことの重要性から、日本財団では学校の個別紹介は行わず、無料遠隔通訳者のみを提供している。また、避難民と日本語学校の双方に日本語学習・教育の努力を文書でコミットしてもらうことで、対象者の間口を最大限に広げつつも、学習のドロップアウトを防ぐ仕組みとしている。

<オンライン就職マッチング・資格の相互認証：EU 全域>

ウクライナ避難民を労働市場へ統合するため、2022 年 9 月から EU Talent Pool Pilot という取り組みが開始された。EU Talent Pool Pilot は、ウクライナの戦争から逃れてきた人 (一時的保護スキーム下にある人) を対象とした、求職・求人のオンラインマッチングツールである。英語、ウクライナ語、ロシア語で提供される EURES Portal に、専門職を含む 500 万件以上 (2023 年 6 月時点) の求人情報が掲載されており、ポータルサイトから求職者が登録し、CV (履歴書) を作成・公開することで、求人者とマッチングされる。2023 年 6 月時点では EU27 カ国に加えて、スイス、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェーが参加している。

EU Talent Pool 内では、医師免許等をはじめとした職業に係る資格を、EU と EU 圏外で相互認証する構想がある。資格の認証の考え方として、資格証明書の提示と 5 年間の就業経験を要件とするものや、証明書・経験年数ではなく、就業経験から推定される基礎スキル (underlying skill) を認定基準として採用し、プールに入る前に能力テスト (tests of skills and competence) を受けるというものも検討されている。また、これらの要件がそのまま EU での就労系ビザの要件を満たすものとする可能性も示唆されている。

<資格の総合認証：カナダ>

避難民に限らず、経済移民に関して、母国の経歴をカナダで認識されてもらえないことがあるが、州によっては、資格の認証を行う業界と支援を行う SPO が意見交換しながら、リスキリングを積極的に行っているところもある。

<ホワイトカラーの就職支援：WELgee>

就職支援を始める前に、学歴や職歴、本人の希望、日本語能力はもちろん、住まいや家族の状況なども含めて、キャリアを方向づける上で必要な情報をアセスメントする。その上で、すぐに企業とマッチングできそうな人であれば、レジュメの添削を行い、マッチングの可能性がありそうな企業に連絡をしている。

一方で、すぐに企業とのマッチングが難しい人に対しては、3カ月のメンターシッププログラムを提供している。母国でのこれまでの専門性や関心を日本でそのまま生かすのは難しいため、メンターシッププログラムでは、自分の考えの棚卸や、実際の企業情報のリストアップ、それらの企業で自分の強みをどう生かせるかの言語化を通して、どのような職種・業種に挑戦していけるかについて、本人の選択肢の幅を広げるワークを行っている。

③ 課題から考えられる重要な取り組み、実現するにあたっての短期的、中期的取り組み <就業希望者及び進学希望の若者向けのキャリアデザインプログラム>

「オリエンテーション&生活日本語プログラム」修了後、就業・進学を希望する者に対して、個々の避難民が希望する具体的な職種、就業先のイメージを踏まえた上で、そのために必要なスキル（働くための日本語、仕事マナー、個別技術等）を日本語教育機関等で学ぶことができる「キャリアデザインプログラム」を実施する。

キャリアデザインプログラムの参加については、入国後のアセスメント及び将来に向けた継続的な進路相談を踏まえて決定する。就業希望者を前提としつつも、若者の場合は、進学希望者も参加対象とする。

プログラムでは、キャリアコンサルティングや企業とのマッチングが可能な伴走支援者（メンター）が学習者のモチベーションを維持できるよう支援しながら、働くにあたって必要な日本語や、日本の就職活動や、企業文化を学ぶ。また、メンターとともに、自分の強みややりたいことを振り返り、自分の強みを生かして働ける仕事を探していくものとする。対象者の来日背景や学歴、所有スキル、家庭状況、ニーズ等は多様であることが想定されるため、時間やカリキュラムは柔軟に対応するとともに、育児や介護中、障害のある人でも参加できるようプログラムの受講環境を整える。

プログラムの実施は、自治体に義務づけるが、実際のプログラムは政府や自治体の認定を受けた日本語学校と企業が連携して提供する（自治体から委託、業界団体等からの補助）。さまざまな企業に協力してもらい、スキルアッププログラムやインターンプログラムを提供してもらうほか、起業したい人向けのプログラムもオプションで用意する。また、「キャリアデザインプログラム」を終了し、就労を希望する人には、企業とのマッチングも行う。企業とのマッチングを進めるために、別途資格の相互認証の仕組みについても検討する。

受講費用については、受講者の世帯収入に応じた受講費用の全額免除・一部減免制度を設けつつ、モチベーションを保つためにも、最低限の自己負担を想定する。ただし、就業・就学に達成した場合は、費用を全額還付する制度を設ける。また、世帯収入が基準を下回る場

合は、受講費用だけではなく、就業までのつなぎとしての教育訓練給付金を支給する。

<子ども向けの日本語学習プログラム>

小・中学校ですでに実施されている日本語学習について、既存の時間数の拡充や自治体での学習の質・量に格差が生まれないよう、取り組みを拡充する。また、オンラインで母国の授業を受けている子どもなども学習できるように、対象者をオープンにするとともに、地域に散住している子どもでも学習できるよう、オンラインでの学習機会も提供する。

<NPO 等による補完的プログラムの提供>

キャリアデザインプログラムや子ども向けの日本語学習プログラムでは提供できない、より個人の生活ニーズや地域に応じたプログラムはNPO等で提供する。自治体はNPO等へ助成することで補完的プログラムの拡充を支援する。補完的プログラムとしては、例えば、地域の人と交流したり、日本語学習ができたりする場（地域日本語教室など）、子育てに関する相談や情報交換をできる場、子どもの遊び場（子育てサロンなど）などが想定される。避難民が地域にある補完的プログラムの情報を入手することは難しく、参加することへのハードルもあるため、オリエンテーション&生活日本語プログラムの中で地域の補完的プログラムに関しての情報提供や実際に訪問する機会を設けて、避難民が地域のプログラムに参加しやすくなるように工夫する。

<企業への情報発信、研修>

避難民の雇用を進めるにあたっては、企業の協力が不可欠である。社会貢献としての一時的な雇用や単なる人手不足の解消のための雇用だけではなく、避難民のスキルや経験を生かして、避難民も会社も成長できるような形の雇用を増やしていくことが重要である。避難民の雇用に関心を持つ企業や、実際に雇用する企業を増やすために、企業に対して情報発信や研修を行う。避難民を雇用する企業に対しては、避難民の受け入れ支援や日本語能力を高めるための研修支援を行う。民間主導を想定するが、一部行政による補助も検討する。

<大学進学への支援>

ウクライナ避難民の受け入れにあたっては、大学がウクライナ避難民の学生を受け入れた事例が多くあり、文科省がウクライナの高校を卒業した人に日本の大学入学資格を与えるなど、条件の緩和が行われた。

一方で、避難民が中学や高校の途中で来日した場合、日本の高校に入学し、高校卒業資格を得ることは容易ではない。また、高校を卒業したとしても、日本語の壁があることから、日本人と同様に大学入試を受けることは難しい。そのため、避難民として来日した子どもたちが、大学に進学し、日本での将来を描けるよう、大学入試での配慮や避難民向けの定員枠を設けることを検討する。

＜将来を検討するために必要な情報提供＞

人道的な理由で来日した直後は、生活基盤を安定させることが第一となってくるが、生活が落ち着いてくるにつれて、避難民が将来設計を考えるための情報が必要となってくる。避難民がより良い選択をして活躍できるよう、母国の状況を含めて、避難民に対して信頼できる情報源から定期的に情報提供を行う。

(4) 横断的テーマ

(1)～(3)のいずれの段階にも共通する内容として、以下の4つのテーマが挙げられる。

- ①日本人の外国人に対する理解の促進
- ②関係者間・支援者同士のネットワーク形成、支援者の育成
- ③共助コミュニティの育成、支援者としての外国人の活躍
- ④デジタル技術の活用

なお、横断的テーマについては、避難民だけではなく、外国人全般に共通するテーマと考えられるため、「外国人」も対象に含めながら記載している。

① 日本人の外国人に対する理解の促進

1) 現状と課題

これまで日本では外国人全体への関心はあまり高くなかったが、今回のウクライナ避難民の受け入れにおいては、関心が高まり、支援も多く集まった。外国人の受け入れに対して抵抗感を持っている日本人は一定数存在するが、今回のウクライナ避難民に対しては、好意的に受け止めた日本人が多いように思われる。その理由として、女性や子どものウクライナ避難民が多いことも1つではあるが、日本政府がウクライナ避難民の受け入れを表明し、国として受け入れ体制の構築を進めたことや、ウクライナの状況や来日後の避難民の状況や活躍が、顔の見える形でメディアに大きく取り上げられたことが大きいのではないかと考える。今回のウクライナ避難民の受け入れにとどまらず、外国人全体、避難民にはどのような人がいて、日本でどのように活躍しているのか情報発信していくことが重要である。

2) 事例

＜カナダ：ホスト国側の意識啓発、移民の貢献の見える化 #Immigration Matters)＞

伝統的移民国であるカナダにおいても、民族や人種による差別排除は課題となっており、カナダ国民への意識啓発として、統計整理に基づくデータや、移民個別のストーリーにより、移民のカナダに対する貢献（経済、高齢化、地方コミュニティ、医療等）の見える化に取り組んでいる。[#ImmigrationMatters - Canada.ca](https://www.immigrationmatters.ca/)

<支援と交流の場の提供：横浜市国際交流協会>

2023年6月時点でのべ130人のウクライナ避難民を受け入れてきた横浜市では、横浜市国際交流協会（YOKE）と連携して、ウクライナ交流カフェ「ドゥルーズィ（ウクライナ語で「友達」の意味）」を運営している。ドゥルーズィは、横浜に避難してきたウクライナ避難民を支援する「オール横浜支援パッケージ」の一環として、ウクライナ避難民にホスピタリティを提供する場として開設された。日本語教室や就労支援セミナーの開催といった支援だけでなく、その場に集まるウクライナ避難民同士の交流や、多文化共生イベントとして日本人がウクライナ避難民の現状を知る機会を提供している。

3) 課題から考えられる取り組みの方向性

外国人が日本社会で活躍するにあたっては、外国人自身の力も必要であるが、それと合わせて日本人が外国人の来日するに至った社会的背景や文化を理解し、ともに歩んでいく意識を持たなければ、外国人が活躍することはできない。日本人に対して外国人の置かれた状況を伝えるとともに、多様性のある人材が活躍することの魅力伝えていくことで、外国人との共生に向けて日本人の意識をアップデートしていくことが大事である。

<考えられる取り組み：ウクライナ避難民の活躍の見える化>

ウクライナ避難民が活躍している姿やウクライナ避難民を受け入れた企業等の事例を発信し、引き続き、日本人の外国人への関心を高めていけるように取り組む。

<考えられる取り組み：日本の大学生など若い世代が関わる仕組みづくり>

大学生などの若い世代が、避難民支援に関わる機会を増やし、外国人との共生の実現に向けた意識の醸成を図っていく。国、自治体、NPO等がそれぞれの取り組みにおいて、インターンシップやボランティアへの参加者を募集するだけでなく、各地域でのステークホルダーとして地域の大学を位置づけ、自治体やNPO等との連携を積極的に進める。大学の強みや学生のアイデアを生かした避難民支援の実施をするとともに、これからの外国人との共生を担う人材の育成を行う。

② 関係者間・支援者同士のネットワーク形成、支援者の育成

1) 現状と課題

外国人の支援は、行政だけで行うことは難しく、NPO、地域団体、日本語学校、企業等の民間と連携しながら支援を行うことが重要である。しかし、外国人が多い自治体などにおいては、一定の資源があるものの、外国人が少ない地域では資源が限られている状況である。支援者を育成するとともに、現在ある支援が十分に生かされるよう、関係者間・支援者同士のネットワークを形成することが必要である。

2) 事例

<カナダ：行政、研究機関、NPO等のプラットフォーム>

行政、研究機関、NPO等が集まるプラットフォームがあり、毎年カンファレンスが行われている。カンファレンスでは、研究者の発表や支援団体の発表等が活発に行われ、ネットワークが行われる。また、政府から提供される研究費の申請にあたっては、行政や支援団体とのパートナーシップを組むことが条件になっている。

3) 課題から考えられる取り組みの方向性

<考えられる取り組み：自治体によるNPO等の安定した活動資金の確保と体制づくり>

外国人を支援するNPO等が十分に育成されていない理由の1つとして、安定した活動資金がなく、仕事として成り立ちにくいことが考えられる。入管庁の「外国人受入環境整備交付金」や文化庁の「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」、自治体の予算等を活用し、中長期的に活動資金の目途を立てることで、新たな団体の参入や、既存の団体の人材採用、育成、組織の拡大を促進していく。また、活動資金を提供する条件として、複数団体や自治体と連携することを盛り込み、関係団体のネットワーク化に取り組む。

将来的には、外国人の支援に必要なメニューとそれにかかる費用を提示し、外国人支援を制度化していくことを検討する。

③ 共助コミュニティの育成、支援者としての外国人の活躍

1) 現状と課題

ウクライナ避難民へのアンケートでは、ウクライナ人同士の交流を希望する・やや希望する人は、約8割となっている。子育てに関しても、必要な支援としてウクライナの子ども同士の交流を挙げる割合が最も高くなっており、ウクライナ人同士が交流できる機会が必要である。

また、今回のウクライナ支援にあたっては、在日のウクライナ人、ウクライナ人による団体がウクライナ避難民を支援する事例も多く見られ、当事者が支援に関わることの重要性が再認識された。

2) 事例

<名古屋市：ウクライナ避難民の支援者としての雇用>

名古屋市では、会計年度職員（臨時職員）として、ウクライナ避難民1名を雇用。市議会からの要望もあり、就労支援の1つとして名古屋市が直接雇用をしている。ウクライナ避難民支援事業や多文化共生推進事業などに従事。市の相談窓口にてウクライナ避難民の相談に乗っている。ハローワークにおいても、JUCAの代表を臨時雇用していることから、就労支援における連携が円滑である。

3) 課題から考えられる取り組みの方向性

<考えられる取り組み：当事者の活動支援>

外国人は支援される対象と見られることも多いが、当事者が支援に関わることで、効果的かつスムーズな支援の実施や、相談者の安心感の確保にもつながる。また、支援者になる外国人にとっても、これまでの経験を生かして活躍することでの自信ややりがいを感じられ、地域やコミュニティに受け入れられたという安心感を得ることができる。

一方で、当事者の活動は、熱意でされていることもあり、資金や体制が十分にあるとは限らない。自治体で職員として雇用したり、NPO 等への助成の際に当事者と連携することを条件に入れたりするなど、当事者が活躍しやすい環境を作る支援をする。

また、当事者と連携したいが、どのように探したらよいか分からない自治体や NPO 等向けに当事者の支援者バンクを作るなど、当事者と自治体、NPO 等が知り合える機会を創出していく。

<考えられる取り組み：当事者同士の交流、母語継承>

日本で生活するにあたっては、日本語の学習や日本人との交流も大事であるが、当事者の安心を確保するために、当事者同士の交流の機会や母語を学習する機会を作ることも重要である。また、次世代の外国人の支援者を育成するためにも、子どもたちに母語を継承していくことが重要である。

④ デジタル技術の活用

1) 現状と課題

ウクライナ避難民の支援にあたっては、オンライン日本語学習や、支援のマッチング等、デジタル技術が一部は活用されているものの、国、自治体、NPO 等の情報連携や、ウクライナ避難民のニーズ把握と支援のマッチングなどの場面において、デジタル技術の活用が進んでいない状況がうかがえた。

2) 事例

<日本財団：ウクライナ避難民プラットフォーム>

日本財団では SAP/Qualtrics 社と連携して、来日しているウクライナ避難民の現状を把握するためのシステム「ウクライナ避難民支援プラットフォーム」を構築し、現在運用している。これは日本におけるウクライナ避難民の滞在先、避難中に必要としている支援の内容、メンタルヘルスの課題などについて、避難民へのアンケート結果を通して情報を把握し、支援を実施している関係諸機関が機動的に連携して必要なサポートを迅速に提供することを目指している。

ウクライナ避難民支援プラットフォームの運用方法としては、おおよそ四半期に一度、日本財団が支援する避難民向けにアンケートを送付している。得られた回答は自動的に集計・

分析され、デジタルダッシュボード（複数のグラフや表などが一覧で確認できる画面）にて閲覧できる。プライバシーの観点にも配慮しており、プラットフォームの権限管理機能によって適切な人が適切な情報のみを閲覧できるよう制御することができる仕組みにしている。なお、本書における「ウクライナ避難民アンケート結果と分析」は、本取り組みによるデータを集計したものである。

<リトアニア赤十字社：ウクライナ避難民の支援登録プラットフォーム>

リトアニア赤十字社では、Qualtrics 社と連携し、ウクライナ避難民が食料や医薬品、家族の再会、財政援助に至るまで必要な物資、資源、支援を求めるための難民登録基盤をオンラインプラットフォームにより行っている。オンラインプラットフォームにおいて自治体等が支援を必要とする個人ニーズを把握し、適切な支援団体や支援コーディネーターとつないでいる。

<さぼうと 21：オンライン日本語教室>

難民への教育支援の一環として、オンライン上で学校のように、クラス担任制の教室を作り、子ども向けの日本語学習教室を開催している。クラスは、小学1～2年生、3～4年生、5～6年生、中学生の4つ。オンライン教室の運営にあたっては、教室担当者、アシスタントを配置するのに加えて、当事者や大学教員がコーディネーターとなっている。オンライン教室のため、子どもたちだけでなく、教室担当者やボランティア等の支援者側の居住地を気にすることなく、適切なスタッフ、コーディネーターを配置することができている。

3) 課題から考えられる取り組みの方向性

関係者間の情報共有、支援ノウハウの蓄積・共有、外国人に対する迅速かつ広域的な支援の提供、支援の地域間格差解消に向けて、デジタル技術を活用していく必要がある。

例えば、アセスメントツールや支援プランの管理、漏れや切れ目のない支援のための情報連携、オンラインによる教育やサービス提供、支援者間でのノウハウや情報共有のためのプラットフォームや SNS、チャットボット、Web 会議といったツール、支援者バンクなどの場面でデジタル技術の活用が考えられる。企業やシビックテックなどと連携しながら、取り組みの ICT 化を検討していく。来日直後から生活基盤づくり、活躍までワンストップで、国、自治体、関係機関等が情報共有等することは、より効率的・効果的な支援につながる。

また、取り組みをしながら、アセスメントや支援の提供に関するデータを蓄積することで、ニーズに合わせた効果的な支援の分析を行っていき、より良い支援につなげていく。ただし、特に一部の避難民の方々などの情報の流出は命にかかわる可能性があるため、ICT 上で共有する内容、共有範囲などは慎重に検討する必要がある。例えば、適切な組織が適切な情報のみを閲覧できるようなデータプライバシーを管理する機能は必須である。

参考資料 1 有識者会議の開催について

1. 開催概要

2022年3月より日本で受け入れを始めたウクライナ避難民の支援を事例にしながら、ウクライナ避難民のような人道的な理由で来日した外国人が、日本社会で安心して生活することができ、自らの能力を発揮して活躍できるような中長期的な制度設計を検討するため、全3回の有識者会議を行った。

開催日	主な議題
第1回（2023年2月7日）	・本有識者会議の趣旨、スケジュールについて ・日本財団のウクライナ避難民支援事業について ・提案骨子について
第2回（2023年4月28日）	・提案について
第3回（2023年7月3日）	・提案書について

2. 委員名簿

（五十音順、敬称略、下線は座長）

<u>明石 純一</u>	筑波大学人文社会系教授
石川 美絵子	社会福祉法人日本国際社会事業団常務理事
オチャンテ 村井	桃山学院教育大学人間教育学部准教授
ロサ メルセデス	国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長
是川 夕	俳優
サヘル ローズ	一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事
田村 太郎	公益社団法人国際日本語普及協会理事長
戸田 佐和	

参考資料 2 アンケート調査概要

1. ウクライナ避難民向けアンケート調査

調査方法	SAP ジャパン株式会社およびクアルトリクス合同会社により無償提供されたウクライナ避難民支援プラットフォームを活用し、Web アンケートを行った。
調査対象	日本財団の支援を受けている来日ウクライナ避難民（18 歳以上）
調査期間	12 月調査：2022 年 11 月 28 日～12 月 31 日 3 月調査：2023 年 3 月 4 日～3 月 31 日
回答者数	12 月調査：789 名 3 月調査：1003 名
備考	アンケート調査は 12 月調査より前にも実施しているが、調査項目が異なるため 12 月調査、3 月調査のみ掲載している。

参考資料3 提案書の作成にあたって情報・ご意見をいただいた皆様

(敬称略、順不同)

<自治体>

- ・ 名古屋市
- ・ 神戸市
- ・ 横浜市

<支援団体等>

- ・ NPO 法人リエラ
- ・ NPO 法人レスキューストックヤード
- ・ 社会福祉法人さぼうと 21
- ・ 特定非営利活動法人神戸定住外国人支援センター
- ・ NPO 法人 WELgee
- ・ 創智国際学院
- ・ 公益財団法人アジア福祉教育財団 難民事業本部
- ・ 公益財団法人佐賀県国際交流協会
- ・ 認定 NPO 法人地球市民の会

その他、ウクライナ避難民の皆様、支援者の皆様

参考資料4 日本財団の支援実績

日本財団では、以下の予算規模でウクライナ避難民支援の発表を行い、支援に取り組んできた。

支援内容		支援内容（予定）	合計（予定）
直接支援	渡航費	15万円×2,000人 ※30万円/人上限	3億円
	生活費	100万円/年×2,000人×3年（最長） ※1家族あたり300万円上限	60億円
	住環境整備	50万円×1,500戸	7.5億円
	日本語奨学金	最大100万円×120人 ※最長2年	1億円
間接支援	NPO等への支援	原則1事業上限300万円	15.3億円
合計			86.8億円

上記に加え、以下の支援も実施した。

- ・ウクライナ避難民のキャリア形成支援
- ・ウクライナ避難民向け遠隔通訳及び困りごと対応サービス
- ・支援者同士のネットワーク形成にむけた研修会

今回の提案書作成にあたっては、ウクライナ避難民のアンケートのデータに加え、各種支援を通して日本財団に集まった、ウクライナ避難民や身元保証人の多数の声やメッセージ、助成先団体等との意見交換や完了報告から得た知見、ノウハウを活用している。

参考資料5 最近の国の動きについて

1. 最近の国の動きについて

(1) 入管法の改正

2023年の通常国会にて入管法の改正案が提出され、6月9日に参議院本会議で可決され、成立した。公布から1年以内に施行される。主な改正内容は以下の通りである。

<主要なポイント>

- 難民に準じて保護すべき外国人（「補完的保護対象者」）を保護する手続きを設置
- 不法滞在者の収容に代わり、不法滞在者を「監理人」が監理して逃亡等を防止する「監理措置」を設置
- 在留資格のない難民認定申請者について、3回目以降は難民認定手続中であっても送還可能とする

（出所）出入国在留管理庁「入管法改正案について」、
https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00007.html（最終閲覧日：2023/7/26）

補完的保護制度が設けられることで、難民条約で定義されている「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」の理由以外で迫害を受けるおそれがある人（紛争地における無差別の暴力などから逃れてきた人など）が補完的保護対象者として認定され、在留資格「定住者」が付与される。

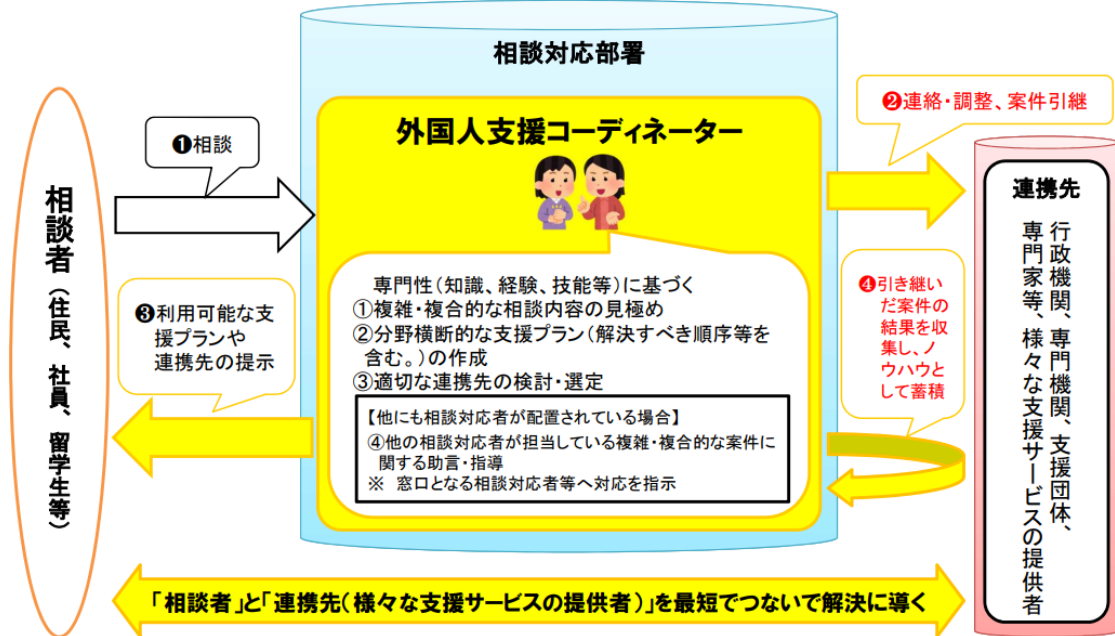
(2) 出入国在留管理庁「外国人総合支援コーディネーター（仮称）」設置に関する動き

出入国在留管理庁において、2022年6月に決定された「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」に基づき、外国人に対する総合的な支援をコーディネートする人材の役割、能力、育成等について検討することを目的として「総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会」が開催された²⁶。2023年4月には検討結果報告書が公表され、外国人支援コーディネーターの果たすべき役割として、相談対応支援と予防的支援の2つを挙げ、地方公共団体が運営する一元的相談窓口などに配置していくことが想定されている。

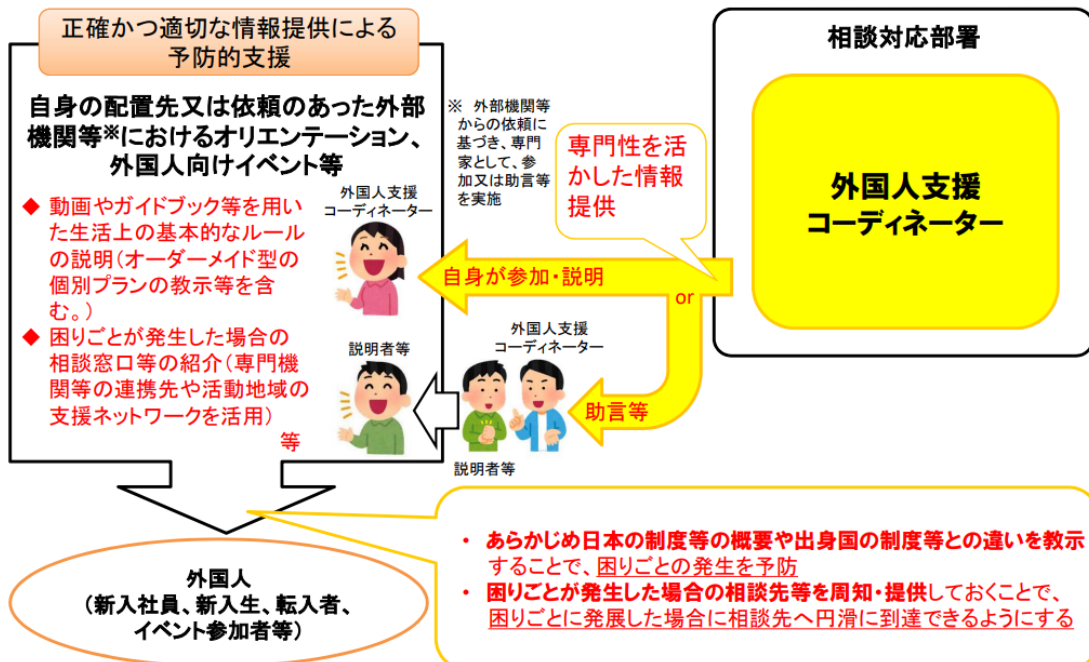
²⁶ 出入国在留管理庁「総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会」
https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/04_00038.html（最終閲覧日：2023/7/26）

＜総合的な支援をコーディネートする人材の役割等について＞

6-2 外国人支援コーディネーターの役割(相談対応支援)



6-3 外国人支援コーディネーターの役割(予防的支援)



(出所) 総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会「総合的な支援をコーディネートする人材の役割等について (検討結果報告書 (概要))」、令和5年4月
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001398441.pdf> (最終閲覧日：2023/7/26)

(3) 文化庁 日本語教育機関の認定、日本語教師の国家資格化の動き

文化庁では、2019年6月に制定された日本語教育推進法に基づき、日本語教育の水準の維持向上を図るために、日本語教師の資格の整備や日本語教育機関の認定制度の設置に向けて検討を進めてきた。そして、2023年の通常国会にて、「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律案」が提出され、2023年5月26日に参議院本会議で可決され、成立した。2024年4月1日から施行される。主な内容は以下の通りである。

<主な内容>

①日本語教育機関の認定制度の創設

○日本語教育課程を置く教育機関の設置者は、日本語教育課程を適正かつ確実に実施することができる日本語教育機関である旨の文部科学大臣認定を受けることができる。

②認定日本語教育機関の教員の資格の創設

○認定日本語教育機関において日本語教育を行うために必要な知識及び技能についての試験（日本語教員試験）に合格し、文部科学大臣の登録を受けた機関（登録実践研修機関）が実施する実践研修を修了した者は、「登録日本語教員」として、文部科学大臣の登録を受けることができる。

○日本語教員試験は、「基礎試験」（基礎的な知識及び技能を判定）及び「応用試験」（知識及び技能のうち応用に関するものを判定）とで構成し、文部科学大臣が指定する機関（指定試験機関）が実施する。

○文部科学大臣の登録を受けた日本語教員の養成機関（登録日本語教員養成機関）が実施する養成課程を修了した者については、その申請により、基礎試験を免除する。

（出所）文部科学省「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律案の概要」、https://www.mext.go.jp/content/230217-mxt_hourei-000027694_1.pdf（最終閲覧日：2023/7/26）

(4) 文化庁 日本語教育プログラム提供の動き

文化審議会国語分科会では、2022年11月29日に「地域における日本語教育の在り方について（報告）」をとりまとめた²⁷。その中では、地域における日本語教育の質の向上のため、「地域における日本語教育の教育内容として、『日本語教育の参照枠』踏まえた『生活 Can do』を参照しつつ、地域の実情に応じた日本語教育プログラムを設計することが必要である。その際、自立した言語使用者である **CEFR B1 レベル以上を到達目標**とした **350～520 時間程度の1年～2年のコースカリキュラム**が設計されることが望ましい。」と提言している。

<日本語教育プログラムの概要>

①目的・目標

目的：言語・文化の相互尊重を前提としながら、「生活者としての外国人」が自立した言語使用者として日本語で意思疎通を図り生活できるようになること。

目標：日本語を使って以下の事柄ができるようにすることを目標とする。

- 健康かつ安全に生活を送ることができるようにすること
- 自立した生活を送ることができるようにすること
- 相互理解を図り、社会の一員として生活を送ることができるようにすること
- 文化的な生活を送ることができるようにすること

②教育内容

- ・「日本語教育の参照枠」の分野別言語能力記述文の一つである「生活 Can do」を活用することが望まれる。
- ・生活・社会・文化的情報を日本語教育とともに提示することで、学習効果を高めるとともに社会への接続を円滑に行うことができるようにすることが望ましい。

③教育方法

- ・各地に設置された日本語教育の拠点センターや、域内の各ブロックに設置された日本語教室などにおいて、地域日本語教育コーディネーターが各地域の実情やニーズ調査結果等に応じて作成した日本語教育プログラムを作成し、それに基づき、専門性を有する日本語教師が指導することが想定される。
- ・学習時間の目安（1日4コマ、週3～5日程度の集中的な学習を想定）
0～B1 レベルまで350～520時間程度（470～780単位時間程度（1単位時間45分））

（出所）文化審議会国語分科会「地域における日本語教育の在り方について（報告）」（令和4年11月29日）をもとに作成

²⁷ 文化審議会国語分科会「地域における日本語教育の在り方について（報告）」、令和4年11月29日、

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/hokoku/pdf/93798801_01.pdf

（最終閲覧日：2023/7/26）