



# ウクライナ避難民の国内受け入れと社会統合 —指標と事例に見る課題とその解決の可能性—

2023/01

三井物産戦略研究所  
産業情報部産業企画室  
大木 義徳

## Summary

- 2022年3月に日本政府が受け入れを開始したウクライナ避難民の数が増加している。国内受け入れを続けるためには、雇用や医療、教育へのアクセスなど、社会統合政策<sup>1</sup>が機能することが重要になる。
- 社会統合に関する国際指標の1つである欧州MIPEXが浮き彫りにする日本の課題について、例えば言語教育など、企業が関与して解決への可能性を見いだせる取り組みも見られるようになってきた。
- 難民条約への加入（1981年）に至ったインドシナ難民の受け入れ、第三国定住の本格適用（2010年）となったミャンマー難民の受け入れに続き、現状は日本の経済社会が在留外国人へ対応する能力を向上させる機会となり得る。関係者が総合的に対処することで、多様性を包摂する社会の構築につなげたい。

## 1. 日本国内におけるウクライナ避難民の処遇

2022年3月に岸田首相が人道的観点から受け入れを表明したウクライナ避難民は、2023年1月18日現在で2,256人となった。比較のために過去の類例2件を見ると、①1979年の閣議了解に基づき、定住支援方針を決定したインドシナ三国（ベトナム・ラオス・カンボジア）からの難民が11,319人（2005年終了）、②2008年の閣議了解に基づき、2010年に開始された第三国定住<sup>2</sup>により、タイおよびマレーシア経由で受け入れたミャンマーからの難民が229人（2022年10月時点）である。

ただし、ウクライナ避難民は、日本政府が庇護する難民の分類である「定住難民」（先述①・②）と、国際連合「難民の地位に関する条約」および「難民の地位に関する議定書」に基づく「条約難民」のいずれにも当たらない（特に条約難民については、ウクライナ避難民が同条約および議定書の定義<sup>3</sup>に該当しないと想定されている）。国際協調の一環として、日本国内で特別な措置が講じられていることに、まずは留意する必要がある。

<sup>1</sup> 「社会統合政策の枠組みには、労働市場、保健・福祉、児童・生徒や成人向け教育を含め、移住者とこれを受け入れる社会の権利と義務を考慮すべき」（出所）国際移住機関 *IOM's Labour Migration and Human Development Programme*の内容を三井物産戦略研究所仮訳（[https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated\\_files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf)）2023年1月12日アクセス

<sup>2</sup> 「難民キャンプ等で一時的庇護を受けた難民について、当初庇護を求めた国から新たに受け入れに合意した第三国へ移動させ、長期的な滞在権利を与えること。自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の1つ」（出所）外務省「第三国定住事業の概要」2022年10月

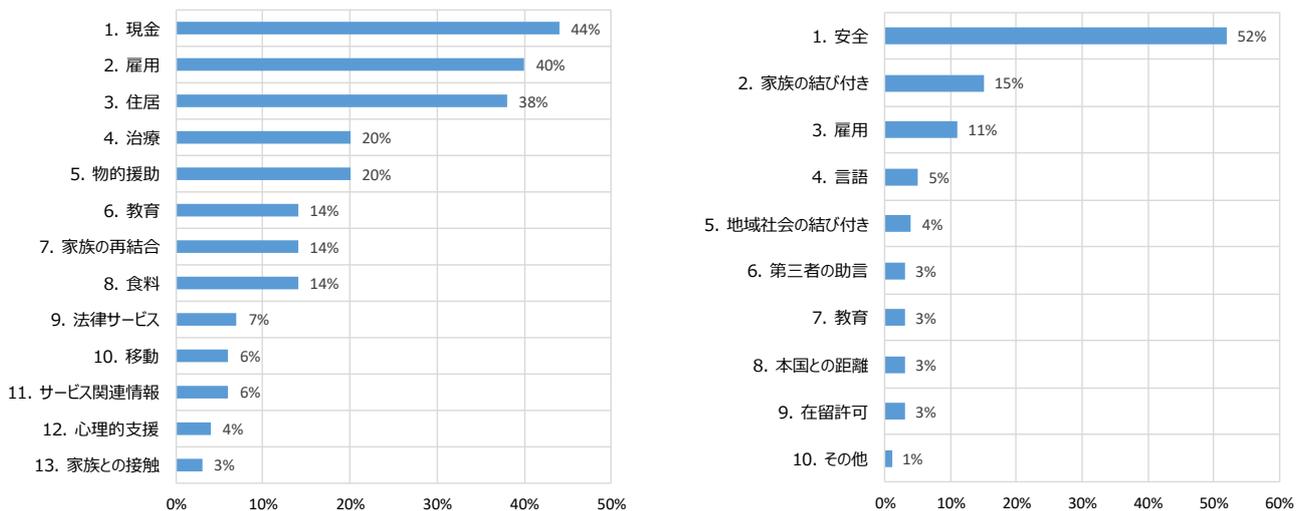
<sup>3</sup> 「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないか又はそれを望まない者」（出所）出入国在留管理庁「難民認定制度」

## 1-1. 目下の状況

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が欧州諸国へ逃れたウクライナ避難民を対象に調査し、2022年7月に公表した報告書<sup>4</sup>では、回答者の82%は家族をウクライナに残し、88%が帰国を念頭に置くとされる。

避難民が入国当初に必要なとしているのは「現金」、「雇用」、「住居」などであり（図表1左）、日本でも同様と思われる。日本政府は2022年度予算の予備費19億円を投じ、生活費や一時的住居を用意している<sup>5</sup>。民間事業者による事例としては、（公財）日本財団が身元保証のある避難民1,810人に渡航費、生活費、住環境整備費を支援している（2023年1月18日時点）。また、人材派遣のパソナグループは避難民向けプロジェクトを発足させ、渡航費や生活費支援目的の基金も創設した。加えて、ディスカウントストア「ドン・キホーテ」を展開するパン・パシフィック・インターナショナルホールディングスは避難民100世帯を受け入れ、雇用機会や住居を長期的に提供する。

図表1 ウクライナから欧州への避難民が「緊急で必要とする主な事項」（左）および「受け入れ国にとどまる主な理由」（右）：n=4,871



出所：UNHCR（2022）, *LIVES ON HOLD: PROFILES AND INTENTIONS OF REFUGEES FROM UKRAINE*を三井物産戦略研究所仮訳

一方、避難民が受け入れ国にとどまる理由としては、「安全」が首位にある（図表1右）。戦火を逃れたのであるから当然といえるが、戦況に合わせ、在留期間の長期化を余儀なくされている<sup>6</sup>。2022年のウクライナ向け外国送金はポーランドや米国、英国などから、前年比22%増の221.8億ドルと見込まれる<sup>7</sup>。増加の要因には、避難民が雇用されて得た給与の本国残留家族向け送金があると考えられる。

<sup>4</sup> UNHCR（2022）*LIVES ON HOLD: PROFILES AND INTENTIONS OF REFUGEES FROM UKRAINE* p. 3, 17。ウクライナからの避難民を数多く受け入れたチェコ、ハンガリー、モルドバ、ポーランド、ルーマニア、スロバキアの6カ国を調査対象としている。

<sup>5</sup> 2022年6月28日閣議決定。このほか国外向けに、日本政府はUNHCRやIOMなどの国際機関に対し、合計2億ドルを拠出した。

（出所）外務省『ウクライナ及び周辺国における追加的緊急人道支援』2022年4月5日

<sup>6</sup> 『春までウクライナに戻らないで 国外避難者に政府が呼びかけ』英国BBC 2022年10月25日

<sup>7</sup> 世界銀行モーニングセミナー（第144回）「移住と開発 パンデミック下での戦争：移住と送金フローのグローバルガバナンスに対するウクライナ危機と新型コロナウイルス感染症の影響 2022年5月版」2022年7月12日 プレゼンテーション資料pp7-8（<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/dacfbb90f9a30182076bc1c99c3d9c15-0360012022/original/A-War-in-a-Pandemic.pdf>）2023年1月12日アクセス

日本でも企業・団体や個人が支援に乗り出し、研究者<sup>8</sup>や芸術家<sup>9</sup>などさまざまな立場の避難民の受け入れが進む。雇用や生活の継続のため、避難当初はさほど重視されなかった「言語」の習得や「地域社会の結び付き」の構築も必要になってきている。

## 1-2. 制度見直しの方向

現在、日本政府がウクライナ避難民に許可する在留資格は、まず「短期滞在」（期間90日）、次いで「特定活動」（同1年）となる。以降は適宜の延長が予想される。

難民や避難民の送り出しと受け入れの関係を見ると、シリアとトルコ、ミャンマーとバングラデシュ、そしてウクライナとポーランドなど、送り出し国と国境を接する国の受け入れ負担が重くなる傾向にある<sup>10</sup>。ウクライナから離れた日本ではあるが、受け入れ人数は増加している。日本政府はかねて、難民条約上の難民ではないものの、これに準じて保護すべき外国人の日本での在留を許可する手続きの創設を図っている<sup>11</sup>。具体的には「補完的保護」と呼ばれる措置で、UNHCRも「現行の国際難民保護体制を強化するような方法で実施されるべき」としつつ、認めている<sup>12</sup>。特定国の負担軽減、ひいては国際難民保護体制の強化の観点から、今後の国内制度見直しに注目したい。

## 2. 国際指標に見る日本における社会統合の課題

ウクライナ避難民の国内受け入れの継続には、前掲図表1から雇用、治療、教育などへの必要性を読み取れるように、社会統合政策が機能することが重要になる。本章では「移民統合政策指標」（MIPEX : Migrant Integration Policy Index）による日本への評価から、課題を把握する。

MIPEXとは、ベルギーのマイグレーション・ポリシー・グループとスペインのバルセロナ国際情勢センターの両シンクタンクが欧州連合（EU）の支援も受け、世界各国の社会統合政策を評価する指標である<sup>13</sup>。労働市場、保健医療など8分野について167の指数を設けて個別に評価し、総合評価も算出している。

<sup>8</sup> 『ウクライナの研究者にチャンスをつとめ、紛争地からの受け入れに奔走する教授の思い』朝日新聞GLOBE+ 2022年7月22日

<sup>9</sup> 『ウクライナのダンサー、淡路島へ バレエ結んだ縁 平穏願う』日本経済新聞 2022年10月17日

<sup>10</sup> 2023年1月10日時点のウクライナ避難民の総数は8,031,966人（避難17,408,643人-帰還9,376,677人）、ポーランドはこのうち1,563,386人（19.5%）を庇護する。

（出所）UNHCR OPERATIONAL DATA PORTAL - UKRAINE REFUGEE SITUATION 2023年1月12日アクセス

（[https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#\\_ga=2.75500061.968298331.1670662931-1908084889.1669001786](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.75500061.968298331.1670662931-1908084889.1669001786)）

<sup>11</sup> 「難民条約上の難民と認められないものの国際的に保護の必要がある者に対しては、国際社会の動向を踏まえ、かつ、国際人権法上の規範に照らし、国連や国際人権条約体、欧州諸国の取組なども参考にしながら、難民に準じた法的地位を付与するための新たな法的枠組みの創設を検討すべき」とされる。新たな法的枠組みの創設とウクライナ避難民の受け入れとの関連を巡って、法務大臣による発言のほか、報道や論考も各所で見られる。

（出所）出入国在留管理庁「今後の出入国在留管理行政の在り方」第7次出入国管理政策懇談会 2020年12月、p. 21

<sup>12</sup> UNHCR執行委員会結論第103号「補完的形態の保護によるものを含む国際的保護の提供に関する結論」2005年10月7日、(k)（<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/103-2005i.pdf>）2022年12月21日アクセス

<sup>13</sup> 世界55カ国から合計205名の研究者が参画する。日本からは名城大学法学部・近藤敦教授と明治大学国際日本学部・山脇啓造教授が名前を連ねている。

（出所）MIGRATION POLICY GROUP & BALCERONA CENTER FOR INTERNATIONAL AFFAIRS (2020) *MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX 2020 - Measuring POLICIES TO INTEGRATE MIGRANTS across six continents*, pp. 273-276

（<https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/files/a5/mipex-2020-book-a5.pdf>）2023年1月12日アクセス

56カ国を対象とした2020年版における日本の総合順位は35位と、主に「教育」、「政治参加」、「差別禁止」分野に課題を指摘されて相対的に低く、「統合なき受け入れ」と分類される（図表2）。

図表2 移民統合政策指数（MIPEX）2020年版の概要：トップ10と日本、ポーランド（ウクライナの隣国）の比較

順位	国	総合 (注1)	① 労働 市場	② 家族 結合	③ 教育	④ 保健 医療	⑤ 政治 参加	⑥ 永住 許可	⑦ 国籍 取得	⑧ 差別 禁止	分類 (注2)
1	スウェーデン	86 (- 1)	91	71	93	83	80	90	83	100	包括的統合
2	フィンランド	85 (+ 3)	91	67	88	67	95	96	74	100	包括的統合
3	ポルトガル	81 (+ 3)	94	87	69	65	80	71	86	100	包括的統合
4	カナダ	80 (+ 2)	76	88	86	73	50	77	88	100	包括的統合
5	ニュージーランド	77 (± 0)	59	74	76	83	85	63	92	88	包括的統合
6	米国	73 (- 2)	69	62	83	79	40	63	88	97	包括的統合
7	ノルウェー	69 (- 3)	85	58	71	75	80	71	50	65	包括的統合
8	ベルギー	69 (± 0)	56	48	74	73	65	75	65	100	包括的統合
9	オーストラリア	65 (- 4)	37	68	79	79	65	46	76	69	包括的統合
10	ブラジル	64 (+ 12)	67	94	14	31	35	96	91	85	包括的統合
35	日本	47 (+ 1)	59	62	33	65	30	63	47	16	統合なき受け入れ
44	ポーランド	40 (- 1)	31	58	33	27	10	50	50	63	書類上の平等

\*注1：満点は100。表中右側、①から⑧までの合計点の平均値。丸括弧内の数字は前回調査（2014年）からの点数増減

\*注2：受け入れ国の状況として、当該国の国民と移住者との比較において評価された結果は、以下4区分に大別される

1. 包括的統合（Comprehensive integration）：移住者が基本的権利（労働等）、均等機会（教育等）、安定的将来（永住等）を得ている
2. 書類上の平等（Equality on paper）：移住者が基本的権利と安定的将来を享受しているが、均等機会を得ていない
3. 一時的統合（Temporary integration）：移住者が基本的権利と均等機会を享受しているが、安定的将来を得ていない
4. 統合なき受け入れ（Immigration without Integration）：移住者が長期に滞在しても、基本的権利と均等機会を得られない

出所：MIGRATION POLICY GROUP *MIGRATION INTEGRATION POLICY INDEX 2020*を三井物産戦略研究所仮訳

(<https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/files/a5/mipex-2020-book-a5.pdf>) 2023年1月12日アクセス

社会統合政策は、移民の動態を考慮した不断の取り組みを必要とする。例えば2020年版の首位スウェーデンでは、2010年代のシリア内戦などを事由として受け入れた移民が急激に増加している。急増した移民によるとみられる犯罪が政治問題化、2022年9月実施の議会選挙では反移民を掲げる極右政党が躍進した<sup>14</sup>。社会が分断されるような危機的な状況を回避できるか、注目が集まっており<sup>15</sup>、カギとなる対応の1つは移民向けスウェーデン語教育と考えられる。

こうした認識を踏まえて、日本の指数が比較的低い先述3分野のうち「教育」を次章で取り上げる<sup>16</sup>。特に近年大きな動きの見られる日本語教育関連施策に着目し、企業による取り組みについて、ウクライナ避難民への対応も踏まえつつ、事例を紹介する。

<sup>14</sup> 『犯罪急増、選挙の焦点 首相「移民の社会統合失敗」—スウェーデン』時事通信社 2022年9月10日

<sup>15</sup> 『<成長の未来図> 北欧の現場から(4) 分断回避への道模索 幸福先進国を揺らす移民問題』日本経済新聞 2022年12月9日

<sup>16</sup> 例えば「政治参加」については、「国により異なった政策オプションがありうる内容が含まれており、一律に、MIPEX指数が高ければよい、というものではない」との見方もある。紙幅の制約も踏まえ、本稿では詳述しない。

(出所) 林玲子 (2022) 『移民政策のための統計基盤』移民政策研究Vol. 14、p. 30

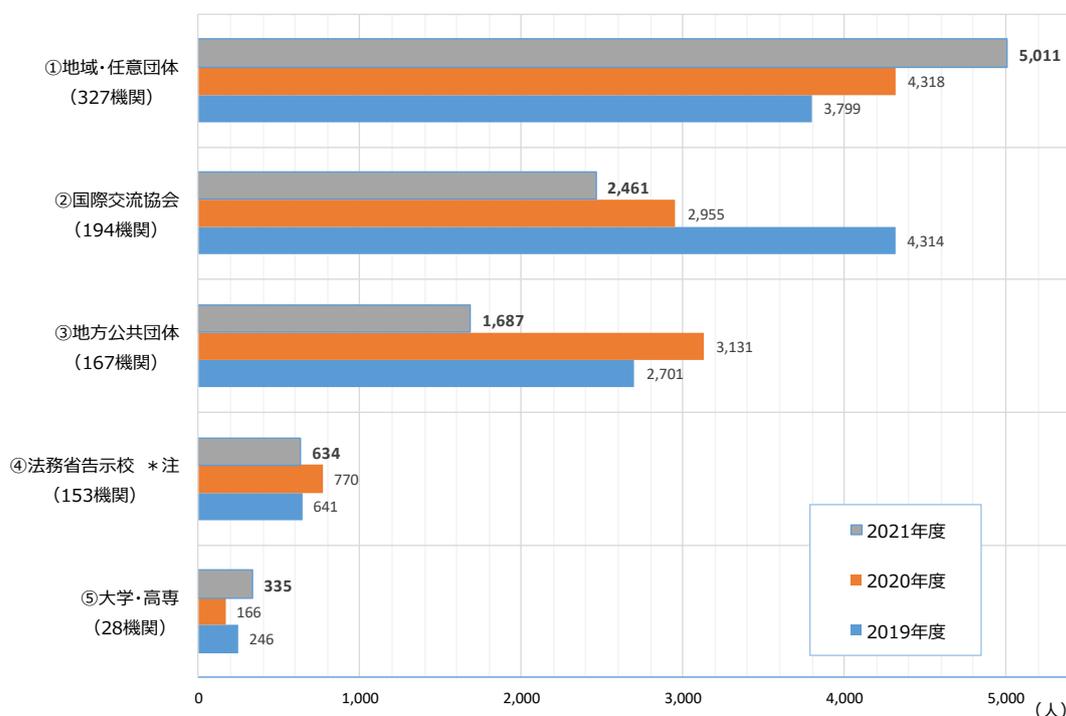
### 3. 日本語教育に関わる国内企業の取組事例に見る課題解決の可能性

2016年、過去に文部科学大臣を経験した国会議員を中心に、超党派の日本語教育推進議員連盟が設立された。活動の結果として2019年、議員立法による日本語教育の推進に関する法律案が衆・参両議院とも全会一致で可決、成立する。施策実施に必要な財政措置を講じることが定められ、外国人受け入れに伴って社会的コストが生じたとしても、日本政府による補償（外部不経済の内部化）が可能となった。以下では国費が投じられた事例を通じ、前章で把握した課題を解決する可能性を傍証する。

経済協力開発機構（OECD）は、移住者向け言語教育と職業訓練の統合や、各国政府と雇用者である企業・団体の協力の重要性を強調する<sup>17</sup>。①一般的な職業言語講座、②専門的な職業言語講座、③実務における言語講座（OJT）の3項目について、加盟37カ国の政府による実施状況を整理したところ、完備する国はスウェーデン、フィンランド、ノルウェー、ドイツ、イスラエルの5カ国とされる（日本では「③」が欠けているとされる）。OECDは、特にドイツ政府が企業と連携する取り組みを実効的とする。連邦移民難民庁がドイツテレコムと連携したオンライン講座により、移住者にドイツ語と情報技術の同時習得を促す事例も挙げている。

日本企業は外国人向け日本語教育について、在留資格「特定技能」（2019年創設）を得た外国人の雇用に対する法的な機会提供義務を課され、NPOなど地域・任意団体の協力を得るような事例が多い（図表3）。

図表3 教育機関別に見たビジネス分野の日本語学習者数（各類型下部の丸括弧内の数字は2021年度の機関数）



\*注：在留資格「留学」の許可基準（授業時間や教員数など）を充足する機関。学校法人に加え、株式会社や個人でも設置可能  
 出所：文化庁文化審議会・第116回日本語教育小委員会 2022年11月22日「参考資料2」、p.11  
 ([https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/nihongo/nihongo\\_116/pdf/93793601\\_10.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/nihongo/nihongo_116/pdf/93793601_10.pdf))  
 2023年1月12日アクセス

<sup>17</sup> OECD (2021) 6. Integrate language with vocational training and co-operate with employers, *Making Integration Work Language Training for Adult Migrants*, pp. 40-49

こうしたなか、日本政府は2021年度補正予算として「ウィズコロナにおけるオンライン日本語教育実証事業」に41億円を計上した。日本語教育関連施策全体の年初予算約10億円<sup>18</sup>の4倍の規模に対し、企業が日本語教育関連団体とも適宜連携して応募、6社が採択された（図表4）。当初の対象は主に外国人留学生の入国前教育だったものの、ウクライナ避難民の生活に必要な初期日本語教育にも活用されている。

**図表4 日本政府「ウィズコロナにおけるオンライン日本語教育実証事業」に採択された6社**

	採択団体	連携団体
1	NTTラーニングシステムズ（株）	（一社）全日本学校法人日本語教育協議会 全国専門学校日本語教育協会
2	（株）JR西日本コミュニケーションズ	（一社）全国日本語学校連合会
3	（株）JTB	全国各種学校日本語教育協会
4	近畿日本ツーリスト（株）	－
5	凸版印刷（株）	（一財）日本語教育振興協会
6	三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）	－

出所：文化庁（[https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo\\_nihongo/kyoiku/93658501.html](https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/93658501.html)）2023年1月12日アクセス

外国人の雇用者としてだけでなく、日本語教育関連サービス提供者としての企業も見られるようになった。今回採択された通信・運輸・観光・印刷・サービス各業界の有力企業の中では、特に凸版印刷による取り組みが目立つ。本事業以外にもオンラインによる日本語学習サイト「つながるひろがる にほんごでのくらし」<sup>19</sup>の設計・運用を文化庁から受託し、避難民受け入れ後にはウクライナ語版もリリースした。こうした取り組みの継続的な展開とともに、新たな参入企業の登場も期待される。

#### 4. 避難民の国内受け入れの歴史的意義も踏まえた今後の見通し

先述1. のインドシナ難民の受け入れは、日本政府の「難民の地位に関する条約」への加入（1981年）、「難民の地位に関する議定書」への加入（1982年）に至った。先行する実態に法令が追随し、出入国管理令（当時）に難民認定関連条項が追加され、「出入国管理及び難民認定法」へ改正された。関連して、社会保障関連法令（国民年金法、児童扶養手当法）から国籍要件が撤廃され、社会統合政策の根幹である外国人に係る権利・義務の整理にも波及した。同じく先述1. の第三国定住制度は、アジア初の事例として日本で適用され、ミャンマー難民のタイおよびマレーシア経由での受け入れに活用されている。難民・避難民に係る国内法制の整備は、その時々国際情勢と表裏にあると再認識させられる。

<sup>18</sup> 日本語教育推進法が制定された2019年の予算約2億円からは、ほぼ5倍の規模に増加している。

<sup>19</sup> 文化庁『「生活者としての外国人」のための日本語学習サイト つながるひろがる にほんごでのくらし』中国語、韓国語など合計17の言語に対応し、習熟度や生活の場面に応じた学習が可能になっている。（<https://tsunagaru.jp.bunka.go.jp/>）2023年1月12日アクセス

---

日本が目下直面するウクライナ避難民の受け入れも、先述1-2のとおり、補完的保護制度の創設による態勢拡充も取り沙汰される画期的な出来事となっている。ロシアとウクライナの交戦は続き、国内で受け入れられる避難民も増加している。関連法制を設計する政府、事業を執行する地方公共団体、雇用やサービスを提供する企業、生活を支援するNPOなどによる連携・協力をさらに深める必要があるだろう。

こうした現状は日本の社会統合政策における課題を解決する機会、言い換えると国内の経済社会が在留外国人全体へ対応する能力を向上させる機会となり得る。関係者が総合的に対処することにより、多様性を包摂する社会の構築につながることを期待したい<sup>20</sup>。マルチステークホルダーとの関係を重視する企業にとって、国際社会に協調する人道重視の行動は、いわゆるESG要因の1つである「S」（社会）の観点から、機関投資家の規範意識や期待に応えることにもなるはずだ。

---

<sup>20</sup> 対処を進める上で、例えば「コレクティブ・インパクト」と呼ばれる枠組みは参考になる。その定義は「（産官学など）異なるセクターから集まった重要なプレーヤーたちのグループが、特定の社会課題の解決のために、共通のアジェンダに対して行うコミットメント」とされる。成功の条件として以下5点、①共通のアジェンダ、②共通の測定システム、③相互に補強し合う取り組み、④継続的なコミュニケーション、⑤活動をサポートするバックボーン組織が挙げられている。

（出所）ジョン・カニア、マーク・クラマー（2021）[2011] 友納仁子訳『コレクティブ・インパクトー個別の努力を超えて、今こそ新しい未来をつくり出す』「これからの「社会の変え方」を、探しにいこう。ースタンフォード・ソーシャル・イノベーション・レビュー ベストセレクション10」英治出版、pp. 166-178

---

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できるとされる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。