

特集：日本における移民の社会統合という課題

# 移民統合政策指数（MIPEx 2020）等 にみる日本の課題と展望

近藤 敦 名城大学教授

キーワード：移民統合政策，人権，インターカルチュラル・シティ指数

自治体レベルの国際比較としては、インターカルチュラル・シティ指数がある。しかし、国レベルの移民統合政策における日本の法整備の課題を検証する上では、MIPEx 2020 が最も包括的な内容をそなえている。本稿は、「統合なき受入れのやや好ましくない」国と位置づけられる、日本の特徴を整理し、MIPExの指標の背後にある国際人権法に照らした日本の課題を検討し、今後を展望する。労働市場参加については、多くの人権侵害の温床となる職場選択の自由を制限する技能実習制度は廃止し、言語・社会講習と就労支援の整備拡充が望まれる。家族呼び寄せを長期間認めない特定技能1号も、早期に2号へと移行可能な制度にし、入管法に家族呼び寄せの要件等を明記する。教育については、第2言語としての日本語教育を整備し、義務教育の対象を広げ、多文化共生教育を教員養成のカリキュラムに加え、教員採用の多様性をはかる。保健医療については、無料の医療通訳制度を整備する。政治参加については、永住者等の諮問機関を創設し、地方参政権も保障する。永住許可の居住要件を5年以下にし、生計要件なども入管法に明記する。国籍取得は、日本で育った子どもの届出制度をつくり、複数国籍も原則容認する。差別禁止については、多様な分野に人種・民族、宗教・信条、国籍の差別禁止を定めた法律を制定し、助言・調査・提訴などの権限をもった機関を設けるべきである。

## 1 移民統合政策指数（MIPEx 2020）類似の研究との比較

外国人の権利がどの程度保障されているのかを数量評価する研究は、1990年代にもあった。たとえば、ウィーン大学高等研究所が、居住、労働市場参加、家族呼び寄せ、帰化、2世の法的地位の5分野についてヨーロッパの8か国を比較した「移民の統合に対する法的障害指数」がある（Cinar et al., 1995 : Anhang 2 ; Waldrauch and Hofinger, 1997 : 278）。1993年のEU創設に伴い、EU市民にはEU市民権という国民に近い権利が認められたので、非EU市民の権利保障との差が問題となる。そこで、2000年代にベルギーのシンクタンク Migration Policy Group を中心に各国の研究者は、EU 15か国の正規滞在の非EU市民の権利状況を労働市場参加、定住、家族呼び寄せ、帰化、差別禁

止の5分野につき99の指標を用いて比較した。これらの指標は、包摂がいかに成功しているかを測るものではなく、政策と法において好ましい条件がつけられているかを測るための規範的な枠組みであり (Citron and Gowan eds., 2005: 15), のちにMIPEX 2004 と呼ばれるようになる。そして「移民統合政策指数 (Migrant Integration Policy Index)」が発表され、のちにMIPEX 2007 と呼ばれる。新たに政治参加を加えた6分野について140の指標で、EU加盟25か国にカナダ、ノルウェー、スイスを加えた28か国を比較する (Niessen et al., 2007)。EU以外の国は、正規滞在外国人の権利状況を比べることになる。のちにMIPEX 2011 と呼ばれるMIPEX IIIは、教育を追加した7分野からなる148の指標により、EU27か国に加え従来の国とオーストラリア、ニュージーランド、セルビア、日本、韓国、アメリカを加えた36か国を比較した (Huddleston et al., 2011)。MIPEX 2015は、保健医療を追加した8分野について167の指標を用い、EU28か国に加え従来の国と新たにアイスランド、トルコを加えた38か国を比較した (Huddleston et al., 2015)。

一方、MIPEXは、「外国人」の「権利」保障を法や政策の観点から比較する研究であるが、「外国生まれの人」の「実態」を比較する研究として「移民統合指標 (Indicators of Immigrant Integration)」がある。法制度が整っていることと、実態としての統合の達成度は異なる場合があり、その乖離の要因はさまざまに分析されうる (丸山, 2009: 235-236)。移民統合指標は、2012年にOECDが当時の加盟34か国について、家計収入、住宅、医療、移民の国内生まれの子の教育、労働市場、職業特性、市民参加、差別の8分野を21の指標を用いて比較した (OECD, 2012)。2015年の調査は、OECD諸国以外のEU諸国も加わって、労働市場、職業特性、成人の認知能力と訓練、家計収入、住宅、医療、市民参加の分野について比較した (OECD and the European Commission, 2015)。3回目の2018年の調査は、OECDと欧州委員会による、EU、OECD およびG20諸国を含む国際比較であり、労働市場と技能、生活状況、市民参加と社会統合の3分野を74の指標に基づき、移民 (外国生まれの人) と子、ネイティブ (国内生まれの人) と子について比べている (OECD and the European Commission, 2018)。なお、日本では外国生まれの人の統計データをもたないこともあり、多くのデータが提供されず、諸外国との比較は限定的な内容にとどまっている。

他方、MIPEXは、国の移民統合政策を比較する研究であるが、自治体の統合政策を比較する研究もある。その代表的なものは、インターカルチュラル・シティ指数である。インターカルチュラル・シティは、欧州評議会が欧州委員会と共に組織した自治体のネットワークとして2008年にはじまり、2021年3月1日現在、47か国の147都市が参加している (山脇・上野, 2021: 7)。2017年に浜松市がアジアで最初の加盟都市となった。国の統合政策の評価は一般に低いが、浜松市の多文化共生施策の評価は、相対的に高い (他方、加盟を検討中の神戸市の評価は、38%と相対的に低い)。表1にみるように、浜松市のインターカルチュラル・シティ指数は、全体評価が54%であり、88都市中の20位である。同指数は、73の質問項目により、15分野について評価した<sup>\*1</sup>。しかし、国の政策が乏しいこともあり、教育、政治参加の評価は低い。また、差別禁止法を欠く差別禁止の分野は、評価対象外とされている。言語については、日本語学習や移民の子どもの母語教育が不十分であり、移民のメディアへの公的支援も乏しい。公共の空間やビルにおいて人口の多様性を考慮した取り組みがなされていない<sup>\*2</sup>。公共サービスでは、公務員の民族背景が住民の人口比を反映するような多

表1 インターカルチュラル・シティ指数：浜松（カッコ内は神戸）

平均以下の項目	言語	教育	公共空間	公共サービス	ビジネス・労働市場	政治参加	仲裁
浜松（神戸）	39（16）	56（31）	56（56）	30（25）	0（0）	0（0）	24（0）
平均*	48	66	66	42	42	33	63
平均以上の項目	市の関与	地区	メディア	国際協力	新来者の歓迎	文化・市民生活	異文化対応力
浜松（神戸）	85（53）	100（88）	50（0）	87（76）	70（50）	88（100）	78（55）
平均	71	63	46	71	54	74	61

\*：2017年の浜松の評価時の88都市の平均。

出典：ICC Index 2017 (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/hamamatsu>, 2022年3月27日アクセス)；ICC Index 2021 (<https://icc.bak-economics.com/>, 2022年3月27日アクセス)。

様性を考慮した採用計画に欠ける。民間のビジネス・労働市場では、多様性と無差別雇用を促進する企業が加入する団体や憲章をつくっていない<sup>\*3</sup>。民族間の争いが無いこともあって、仲裁の機関が未整備である。

他方、高い評価としては、浜松市はインターカルチュラル・シティの公式宣言をしている。地区ごとのセグリゲーションの問題はない。市の広報や各種のメディアを通じて多様性の長所をうたう。国際協力にも熱心である。新来者への情報提供にも取り組む。文化の多様性と共生に関するイベントを行う。職員の異文化対応力向上のための研修も行っている。

なお、「移民とその家族に対する人権指標 (Human Rights Indicators for Migrants and their Families)」といった、国連の移住労働者権利委員会や非正規移民支援団体のメンバーによる研究もある (Cernadas et al., 2015)。平等・教育・健康・労働の権利について、非正規滞在者の問題も取り上げて比較している。しかし、そこでの指標に基づく各国の評価は断片的である。

したがって、移民統合政策に関する法整備における日本の課題を諸外国との比較のうちに検証する上では、MIPEXが最も包括的な内容をそなえているものと思われる。そもそも、移民政策の研究は、一般に外国人の出入国に関する入管政策と移民の社会参加のあり方に関する統合政策の2つの要素からなり、外国人の権利保障は主として統合政策の問題である。(なお、労働市場参加、永住許可、家族呼び寄せなどは、入管政策の問題であると同時に、統合政策の問題でもある)。MIPEXの問題点は、評価基準は示されているものの、なぜそのような評価をするのかといったエビデンスが十分に提供されていなかった場合がある。近年、各国のコメント欄に根拠となる法令などが示されることが多くなり、この点はかなりの程度改善されている。また、当初、EU諸国を対象とする比較からはじまったため、EU以外の国での質問項目としての重要度が低いと思われる項目があったり、逆にその国において深刻と思われる人権侵害の問題が必ずしも取り上げられていなかったりする問題もある。

以下に、まずMIPEX 2020における日本の特徴と課題を整理する。ついで、MIPEXの指標の背景となっている国際人権規範に照らした日本の課題を検討する。最後に、今後の日本の多文化共生政策のあり方について展望する。

## 2 MIPEX 2020 における日本の特徴

外国人の権利保障に関する法と政策の体系的な比較研究として、移民統合政策指数がある。第5回目の調査MIPEX 2020では、表2のように8分野について56か国（新たに参加した国は斜字体で表記した）が58の指標に基づいて比較されている。MIPEXは、社会全体における統合を促進する政策を測定する。統合は、すべての人に平等な機会を与えるという概念に基づく。社会経済的には、移民は他の人々と同様に尊厳のある自立した活動的な生活を送る機会が平等に与えられなければならない。市民的には、すべての住民は等しく相互の権利を行使し責任を果たすことができる（Solano and Huddleston, 2020: 6-7）。基本的には（EU諸国では非EU市民の）正規滞在者の権利状況を比較するが、教育と保健医療の分野では非正規滞在者に関する調査項目も加えられている。とりわけ、この2分野では、難民申請者を含む非正規滞在者の権利状況の調査が不可欠と認識されている。

日本では、国の統合政策の評価は、相対的に低い。とりわけ、差別禁止、教育、政治参加の分野に問題が多い。以下に質問項目に即して日本の課題を整理しておこう。（なお、括弧の中に、評価の高い点を書いておく）。

差別禁止については、包括的な差別禁止法がない。人種・民族、宗教・信条、国籍の差別禁止は、憲法や人権条約の平等規定や民法の公序良俗違反などの規定から導かれているにすぎない。教育基本法4条は、人種と信条による差別を禁じているが、国籍差別の禁止を明示していない。生活保護法2条に無差別平等の規定はあるものの、社会保障の分野では、人種・民族、宗教・信条、国籍の差別禁止を明示していない。公営住宅を含む公物や公のサービスの分野でも、人種・民族、宗教・信条、国籍の差別禁止の明示規定に欠ける。差別禁止法はないものの、民法90条の公序良俗違反などによる損害賠償が認められた判決はある。人権擁護局はあるものの、独自に助言・調査・提訴する人権委員会やオンブズマンなどの差別禁止の特別な機関はない。人種・民族、宗教・信条、国籍に対する積極的差別是正措置を定める法は未整備である。（なお、労働基準法3条が国籍・信条差別を禁止し、職業安定法が人種・国籍・信条差別を禁止している）。

教育については、外国人児童生徒を義務教育の対象と法律上位置づける必要がある。例えば、移民の大学等への進学を促進する政策に欠ける<sup>\*4</sup>。すべてのレベルの教育制度についてのガイダンスや助言が不十分である。就学前児童の日本語教育のプログラムが未整備である。日本語指導と教科指導の統合をめざしたJSL（Japanese as a Second Language）カリキュラムはあるが、広く普及しておらず、第2言語としての日本語という科目も存在せず、その科目を担当する教師の資格もない。外国人児童受入れの手引きや外国人児童生徒教育研修マニュアルがあり、教員の加配制度はあるものの、国の組織的な財政支援は不十分である。一部の自治体を除き、移民の背景をもつ教師の任用施策が乏しい。教員採用前も採用後も異文化間教育を受ける機会が保障されていないなどの課題がある。（なお、会話レベルの日本語ではなく、学習言語としての日本語が到達目標となっている点は高く評価されている）。

政治参加は、どのレベルの選挙権・被選挙権も外国人には保障されていない。国レベルでの外国

表2 移民統合政策指数 2020

順位	国	総合	労働市場	家族結合	教育	保健医療	政治参加	永住許可	国籍取得	差別禁止
1	スウェーデン	86	91	71	93	83	80	90	83	100
2	フィンランド	85	91	67	88	67	95	96	74	100
3	ポルトガル	81	94	87	69	65	80	71	86	100
4	カナダ	80	76	88	86	73	50	77	88	100
5	ニュージーランド	77	59	74	76	83	85	63	92	88
6	アメリカ	73	69	62	83	79	40	63	88	97
7	ノルウェー	69	85	58	71	75	80	71	50	65
7	ベルギー	69	85	58	71	75	80	71	50	65
9	オーストラリア	65	37	68	79	79	65	46	76	69
10	ルクセンブルク	64	35	52	64	46	85	58	79	89
10	アイルランド	64	22	48	45	85	85	50	79	94
10	ブラジル	64	67	94	14	31	35	96	91	85
13	スペイン	60	67	69	43	81	55	75	30	59
14	ドイツ	58	81	42	55	63	60	54	42	70
14	アルゼンチン	58	44	69	26	44	30	71	91	88
14	イタリア	58	67	64	43	79	25	67	40	78
17	オランダ	57	65	31	57	65	50	52	55	85
18	韓国	56	65	54	72	40	65	60	44	51
18	アイスランド	56	33	62	45	54	65	77	55	57
18	フランス	56	52	43	36	65	45	58	70	79
18	イギリス	56	48	29	40	75	45	58	61	94
22	チリ	53	30	44	21	73	40	79	53	85
23	メキシコ	51	54	66	29	42	25	90	38	67
24	セルビア	50	57	65	43	40	10	60	38	90
24	チェコ	50	54	63	60	61	10	50	36	64
24	エストニア	50	69	76	69	29	20	75	16	48
24	スイス	50	63	41	48	83	55	48	28	38
28	デンマーク	49	65	25	45	56	70	42	41	51
28	ルーマニア	49	46	67	41	46	5	56	38	96
28	イスラエル	49	52	58	31	63	20	46	63	56
31	スロベニア	48	26	72	33	33	30	77	22	90
31	ウクライナ	48	46	57	7	27	15	90	47	94
31	マルタ	48	48	36	40	56	35	46	63	63
31	南アフリカ	48	57	57	5	40	5	81	36	100
35	日本	47	59	62	33	65	30	63	47	16
35	モルドバ	47	48	61	19	36	15	69	42	84
37	ギリシア	46	61	52	36	48	20	46	40	67
37	オーストリア	46	59	36	52	81	20	50	13	53
39	トルコ	43	22	53	52	69	5	42	50	50
39	アルバニア	43	46	61	21	15	20	54	76	50
39	ハンガリー	43	37	58	0	29	15	81	25	96
42	北マケドニア	42	31	58	21	38	0	69	22	100
43	キプロス	41	24	35	40	36	25	50	53	62
44	ブルガリア	40	48	38	21	29	0	69	13	100
44	ポーランド	40	31	58	33	27	10	50	50	63
46	クロアチア	39	50	48	33	27	10	54	19	71
46	スロバキア	39	17	59	7	50	5	65	28	79
48	ラトビア	37	33	47	26	31	20	46	24	67
48	リトアニア	37	52	43	43	31	5	52	22	51
50	中国	32	44	56	7	25	0	54	50	19
51	ロシア	31	28	46	12	23	30	46	44	22
52	アラブ首長国連邦	29	24	52	29	62	0	17	9	38
53	インドネシア	26	17	75	0	13	0	58	34	13
54	インド	24	17	75	19	12	0	46	16	9
55	ヨルダン	21	19	43	19	17	0	42	22	4
56	サウジアラビア	10	0	43	5	21	0	0	0	15

出典：MIPEX 2020 (<http://www.mipex.eu/>, March 27, 2022)

人による諮問機関はない。参政権関連の積極的な情報提供の政策はないものの、ワンストップ型の多言語相談窓口での情報提供を強化している。外国人団体への公的支援も不十分である。(なお、外国人の政党加入は政府によって禁じられておらず、政党ごとの判断で入党可能である)。

さらに、労働市場参加についても、永住者等<sup>\*5</sup>の在留活動に制限のない在留資格でなければ、就業できる職種へのアクセスに制限がある。(公権力行使等地方公務員<sup>\*6</sup>を除く)地方公務員への就任も国籍要件のある自治体もあれば(近藤, 2021: 76)、永住者等に限定している自治体もある。ハローワークによる求職支援の公的職業訓練および職業訓練受給給付金は、就労可能な在留資格を有する場合に限られる。外国人就労・定着支援研修による言語講習のプログラムは、永住者等の在留資格を有する者に限られており<sup>\*7</sup>、対象の拡充が求められる。若者や女性を対象とした労働市場への付加的な統合施策が今後は求められる。生活保護への受給も永住者等に限られている点<sup>\*8</sup>などの課題がある。(なお、自営業が可能な在留資格の外国人への特別な制約や学位の認証での特別な制約はないものの、国外の資格の認証が十分でない問題もある)。

家族呼び寄せでは、扶養家族としての成人の子どもの呼び寄せは可能なものの、父母の呼び寄せの規定がない。扶養家族としての呼び寄せには、扶養することが可能な収入や資産が必要である。在留期間は、呼び寄せる者と同じかそれよりも短い期間が認められる。家族呼び寄せの不許可事由として、失業などの収入減少のほか、税の滞納や年金・健康保険の未加入などの場合もある。離婚・死別・DV被害における呼び寄せられた家族の独自の居住資格の定めを欠くなどの課題がある。(なお、家族を呼び寄せるために必要な居住期間の要件はない。家族が住むのに十分な居住空間の要件も課されていない。呼び寄せ家族に対する言語要件と統合要件が入国前も入国後もないことは、家族呼び寄せの権利保障としては高く評価されることになる。しかし、この点、裏を返せば、言語講習や社会講習といった基礎的な統合政策の不在を示している点にも注意を要する)。

永住許可については、原則10年の居住要件は長すぎる。独立の生計を営むに足りる資産や技能を必要とするなどの課題がある。(なお、言語要件はない。在留カードの更新は自動的に認められ、永住許可は無期限であるものの、7年ごとに在留カードの更新が必要である。再入国許可が最長5年であり、1年延長して6年間は国外に継続的に居住することもできる。永住者は、生活保護も含む社会保障にアクセスすることができる)。

国籍取得については、外国人の子どもは、国内で生まれ、育ったりした場合でも、帰化しない国籍が取得できない。小学校3年生レベルの漢字を使った文章が読めるかどうかの日本語要件が帰化には課されている。就労を基本とした生計維持要件が課されている。犯罪だけでなく、交通違反、税金・年金保険料の滞納などが不許可事由となる。複数国籍を認める例外が少ないなどの課題がある<sup>\*9</sup>。(なお、原則5年の居住要件は、平均的である。帰化に統合要件はない)。

保健医療については、正規滞在者も無条件ではなく、3カ月を超える在留が国民健康保険の加入要件である。難民申請者は、特定活動の在留資格をもっているか、仮滞在が認められた者が国民健康保険に加入できるにすぎない。非正規滞在者は、無保険状態が一般的である。ただし、生活困難者として、社会福祉法2条3項9号に基づく無料低額診療を所定の医療機関において受ける可能性はある。医療通訳の資格制度がなく、無料の医療通訳制度をもつ自治体は少ない。移民は医療通訳

や情報の多言語化に関与することは多いが、研究や医療サービスの評価・企画・運営・設計に関与することは少ない。移民や民族的少数者の健康の問題がすべての医療体制において組織的に配慮されているわけではなく、個人的に行われている場合が多い。(なお、保険証を提示するだけで受診できる点は、国民と外国人との違いはない。難民申請者の受診に、低所得の証明を要求したり、緊急性のある場合に限ったりするわけではない。医療を受診できる権利に関する情報は、正規滞在者、難民申請者、非正規滞在者いずれも受けることはできる。医療教育や健康増進に関する情報も、同様である。外国人の健康に関する研究への助成は、多くのテーマに関してなされている)。

MIPLEX 2020 の特徴として、(平等な労働と職業訓練の権利、保健医療、差別禁止の)「基本的権利」、(教育、保健医療、政治参加の)「平等な機会」および(家族呼び寄せ、永住、国籍取得の)「安定した将来」の3つの次元に照らして、各国の統合政策を4つのタイプに分類し、その好ましさの程度に応じて以下の10のグループに整理している。

まず、移民の基本的権利が国民と同じであり、国民と平等な機会を享受し、定住して安定した将来が保障される①「包括的な統合 (comprehensive integration) のトップ10」は、スウェーデン、フィンランド、ポルトガル、カナダ、ニュージーランド、アメリカ、ベルギー、オーストラリア、アイルランド、ブラジルである。ついで、必ずしも常に移民を対等な隣人であり将来の市民としてはみていない点で、トップ10とは違うが、②「包括的な統合のおおむね好ましい」国は、ノルウェー、ルクセンブルク、スペイン、アイスランド、イスラエルである。

一方、安定した将来が保障されていないものの、基本的権利と平等な機会を享受する、③「一時的な統合 (temporary integration) のやや好ましい」国は、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、イギリスである。この政策では、移民を対等な隣人とみるが、将来の市民というよりもよそ者とみている。他方、基本的権利、平等な機会、安定した将来の3つとも最低限の保障をしている、④「包括的な統合のやや好ましい」国は、韓国、チェコ、エストニア、マルタ、トルコである。さらに、平等な機会は享受しないものの、基本的権利と安定した将来が保障される、⑤「書類上の平等 (equality on paper) のやや好ましい」国は、アルゼンチン、メキシコ、セルビア、スロベニア、ウクライナ、南アフリカである。この政策では、移民を対等な将来の市民とみるが、隣人というよりも外国人とみている。加えて、安定した将来が保障されず、基本的権利と平等な機会をやや享受する、⑥「一時的な統合のやや好ましくない」国は、スイス、デンマーク、オーストリアである。この政策では、移民を外国人とみて、完全に対等な隣人とはみていない。

そして、日本だけが、定住することができたとしても、完全には基本的権利と平等な機会が保障されない⑦「統合なき受入れ (immigration without integration) のやや好ましくない」国と位置づけられている。この政策では、移民を隣人ではなく、下位の者 (subordinates) とみているという。自治体の多文化共生政策の現状からは、統合なき受入れの名称には違和感はあるものの、特定技能の在留資格を創設した2018年の出入国管理及び難民認定法 (以下、入管法) 改正における当時の安倍首相の「政府としては、いわゆる移民政策をとることは考えていない」という国の姿勢から、こうした位置づけとみなされるのも仕方がないのかもしれない。今後の日本政府の政策の進展に期待したい。

なお、⑧「書類上の平等のやや好ましくない」国は、チリ、ルーマニア、モルドバ、ハンガリー、北マケドニア、ブルガリア、スロバキアである。この政策では、移民を対等だが、下位の者とみて、将来の国民とみることはない。⑨「書類上の平等のかなり好ましくない」国は、ギリシア、アルバニア、ポーランド、クロアチア、ラトビア、リトアニアである。この政策では、移民を下位の者とみて、対等な将来の市民とはみない。⑩「統合なき受入れの最も好ましくない」グループは、キプロス、中国、ロシア、アラブ首長国連邦、インドネシア、インド、ヨルダン、サウジアラビアである。この政策では移民を下位の者であり、よそ者とみている。

### 3 MIPExの指標の背後にある人権規範における日本の課題

MIPExの指標の基準として参照した規範は、EUの家族呼び寄せ（2003/86 of 22 September 2003）、定住（2003/109 of 25 November 2003）、自由移動（2004/58/EC of 29 April 2004）、平等（2003/43 of 29 June 2000; 2000/78 of 27 November 2000）に関する指令などだけではない。これらは、直接、日本に拘束力をもつものではない。しかし、指標の基準とされた国連の人権諸条約の多くは、日本も批准している<sup>\*10</sup>。自由権規約は原則として国内法としての効力（自動執行力）をもち、社会権規約2条2項の差別禁止規定なども、裁判における直接適用可能性が認められ、人種差別撤廃条約や子どもの権利条約も、間接適用が認められた判決も少なくない（申、2016：504-533）。

MIPExの調査項目は、EU諸国の問題意識からスタートしていることもあって、日本における深刻な人権課題に焦点が当たる質問項目がない場合もみられる。たとえば、労働市場参加では、技能実習生に職場選択の自由が制限されており、自由権規約委員会は、性的な虐待、労働に関連する死亡、強制労働にもなりかねない労働条件に関する報告が多く存在することに懸念を表明し、低賃金労働力の雇入れではなく、現在の制度を能力開発に焦点を当てた新しい制度に置き代えることを検討するように勧告している<sup>\*11</sup>。

家族呼び寄せについては、技能実習後の特定技能1号の場合には8年以上も認められないといった深刻な問題が日本にはある。自由権規約23条1項・2項が家族結合の権利を保障し、家族結合に関する期間の定めはないが、自由権規約委員会は、スイス政府の定期報告書に対して、18カ月も家族と引き離されることを長すぎるとし、短期滞在許可後すぐに家族呼び寄せを認めるように勧告している<sup>\*12</sup>。

教育については、社会権規約13条1項（子どもの権利条約28条1項）が「すべての者（子ども）」の教育についての権利を保障している。日本政府に対し、社会権規約委員会は、「かなりの数の言語的少数者の児童生徒が在籍している公立学校の公式な教育課程において母語教育が導入されることを強く勧告」し<sup>\*13</sup>、子どもの権利委員会は、「マイノリティの子どもが自己の言語で教育を受ける機会が極めて制限されていること」に懸念を表明した<sup>\*14</sup>。

保健医療については、収容されている外国人の医療を受ける権利が日本では問題となっている。社会権規約12条1項が「締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認める」と定める。社会権規約委員会によれば、「健康に対する権利を尊

重する国の義務は、受刑者・被収容者・マイノリティ・庇護希望者・不法移民を含むすべての人に対して、予防的・治療的保健サービスおよび緩和的保健サービスへの平等なアクセスを拒否または制限することを控えることである<sup>\*15</sup>。常勤の医師の確保や外部の医療機関との連携により、可能な限り迅速かつ効果的に健康に対する権利の実現に向けて平等なアクセスの制限をなくすべきである。また、仮放免の場合も、就労が認められず、生活支援も受けられない場合が多く、事実上、医療へのアクセスが困難となっている。自由権規約委員会は、就労も生活支援も認めず、人をホームレスの状態に置くことは自由権規約7条の禁ずる品位を傷つける取扱いに当たるとしている<sup>\*16</sup>。

政治参加については、人種差別撤廃委員会は、日本政府の定期報告書に対する総括所見において、2004年の人種差別撤廃委員会の「市民でない者の差別についての一般的勧告30」を想起して<sup>\*17</sup>、「締約国が、数世代にわたり日本に在留するコリアンに対し、地方選挙権および公権力の行使または政策決定への参画にも携わる国家公務員として勤務することを認めること」を勧告している<sup>\*18</sup>。日本における旧植民地出身者とその子孫に対する市民権の剝奪の歴史的経緯は、national originに基づく条約の無差別原則に反する点に留意する必要がある。

永住許可が無期限であるとはいえ、再入国における問題がある。自由権規約12条4項は、「何人も、自国に入国する権利(right to enter)を恣意的に奪われない」と定めている。自由権規約委員会によれば、「自国」の範囲は「国籍国」よりも広く、「長期の在留期間、密接な個人的・家族的つながり、在留目的、その種のつながりが他のどこにもないことなどの考慮」のもとに「自国」とみなしうる国からの退去強制を禁止し<sup>\*19</sup>、特別永住者に対する再入国許可制度の廃止を日本政府に勧告している<sup>\*20</sup>。コロナ禍の再入国を日本に長期に居住する永住者にも原則禁止する措置も、同項との関係で問題を含んでいる。

国籍取得の場合に、複数国籍に寛容ではなく、出生による複数国籍者にも、原則として22歳までの国籍選択を課す。このことは、旧植民地出身者とその子孫の国籍選択の意思を問うことなくnational originを示す朝鮮戸籍・台湾戸籍に基づいて日本国籍を喪失させたことと同様、世界人権宣言15条2項の禁ずる恣意的な国籍の剝奪に当たる。

差別禁止については、人種差別を禁止する個別の包括的な法律の制定を人種差別撤廃委員会は要請している<sup>\*21</sup>。また、日本では、外見その他から判断して、外国人と思われる人に警察が職務質問をして、在留カードか旅券の提示を求めることが許されている。自由権規約委員会によれば、合理的かつ客観的な基準を欠く、この種の人種的プロファイリングは、自由権規約26条の差別禁止事項に当たる<sup>\*22</sup>。

そもそも、日本がいずれの人権条約も批准していないアンシャンレジームとでも呼べる時代に外国人の人権のリーディングケースとされたマクリーン判決は、今日の国際的な人権保障の発展により、大幅に見直す必要がある。司法も行政も立法も、人権条約に適合的な憲法解釈に努め、この40年間に国際慣習法が変化していることに目を向けるべきである。①「国際慣習法上、外国人の入国および在留の許否については、国家の自由な裁量により決定することができる」という内容は、「今日の国際慣習法上、外国人の入国・在留については、ノン・ルフールマン原則、家族結合、恣意的な収容禁止、差別禁止などに反しない限りで、国家が自由に決定することができる」と修正すべき

である。②「憲法上、外国人には、入国の自由および在留の権利は、保障されない」という内容は、「憲法上、自国とみなしうる一定の長期滞在外国人の入国の自由および在留の権利は、保障される」と変更すべきである。③「憲法の基本的人権は、外国人の場合、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き等しく及ぶが、入管法上の在留制度のわく内でしか保障されない」という内容は、「国際慣習法ないし日本が批准している人権条約を指針として権利の性質を判断すべきであり、憲法の基本的人権は、裁判を受ける権利や行政の適正手続<sup>\*23</sup>など、在留資格の有無にかかわらず、保障されるものも少なくない」と見直す必要がある（近藤，2021：143-157）。したがって、外国人の入国・在留についての国の裁量の幅が狭まっていることを直視し、時代遅れの国際慣習法の理解に基づくマクリーン判決に代えて、憲法の人権条約適合的解釈に準拠を求めべきである。

## 4 今後の展望

2018年の入管法等改正に伴い、政府は、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）を公表し、2019年、2020年、2021年と改訂している。そこでは、「在留外国人の増加が見込まれる中で、政府として、法務省の総合調整機能の下、引き続き、外国人との共生社会の実現に必要な施策」を推進するとの方針が示された（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議，2021：1）。いわば、法務省が入管政策だけでなく、統合政策としての共生施策においても中心的役割を果たすことが期待されている。

この共生施策に統合政策としての内実をもたせる上では、まず、共生施策の理念を明らかにする必要がある。総務省の「地域における多文化共生推進プラン」では、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い」といった「文化の選択の自由」の理念、「対等な関係を築こうとしながら」といった「平等」の理念、「地域社会の構成員として共に生きていく」といった「共生」の理念を読み取ることができる。これらは、インターカルチュラリズムの「多様性の承認」「平等」「積極的交流」の3つの原理と通ずるものがある（近藤，2019：34-35）。また、その根拠となる人権規定としては、自由権規約27条・憲法13条の「自己の文化享有権」、自由権規約26条等・憲法14条の「平等」、世界人権宣言1条・憲法11条の「現在および将来の国民」との「友愛」の精神に求めることができる（近藤，2020：185，192）。外国人との共生社会の実現のための有識者会議（2021：6-8）では、3つのビジョンが示され、「包摂」<sup>\*24</sup>「多様性」「無差別」が今後の共生施策の理念となるのであろう。

ついで、総合的対応策は、円滑なコミュニケーション・情報収集のための支援、ライフステージ・生活シーンに応じた支援、非常時における外国人向けのセーフティネット・支援等にみられるように、「支援」が中心である。新たな外国人の受入れとその共生に焦点を当てた施策としては、適当なのかもしれない。しかし、日本の外国人住民の過半数（およそ282万人中の150万人）は、永住者等である。したがって、「外国人住民を支援の対象として捉えるだけでなく」、「外国人がもたらす多様性を積極的に活用する」施策が必要である（多文化共生の推進に関する研究会，2020：52）。2020年の総

務省の「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」にあるように、「交流」を通じた「社会参画」や、「外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進やグローバル化への対応」も重要な施策課題である（総務省, 2020:15-16）。外国人との共生社会の実現のための有識者会議、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議を発展させ、多文化共生基本計画を定める多文化共生推進会議を設置する多文化共生社会基本法の制定が待たれる（近藤編, 2011:255-257）。

一方、多文化共生の理念や共生社会のビジョンにある、「平等」ないし「無差別」施策は不十分である。2016年にヘイトスピーチ解消法などが制定されたこともあり、自治体では差別禁止ないし人権条例が整備されつつある。外国人の入居差別・就労差別・入店差別も多く（法務省, 2017:22, 28, 35）、国および自治体で禁止する法整備が待たれる。また、ヨーロッパ諸国に広がる「多様性憲章」に企業や国や自治体の機関も署名したり（European Commission, 2021）、偏見をなくすための「反うわさ戦略」に取り組むことも有効と思われる（De Torres Barderi, 2018）。

他方、MIPEXで問題となっている、労働市場参加については、職場選択の自由を制限し、多くの人権侵害の温床となっている技能実習制度は廃止し、言語・社会講習と就労支援の整備拡充が望まれる。また、家族呼び寄せを長期間認めない特定技能1号も、早期に2号へと移行可能な制度にし、入管法に家族呼び寄せの要件等を明記する。教育については、第2言語としての日本語教育を整備し、義務教育の対象を広げ、多文化共生教育を教員養成のカリキュラムに加え、教員採用の多様性をはかる。保健医療については、無料の医療通訳制度を整備し、外国にルーツをもつ人々の意見を反映できる仕組みを用意する。政治参加については、永住者等の諮問機関を創設し、地方参政権も保障する。永住許可の居住要件を5年以下にし、生計要件などを具体的に入管法に明記する。国籍取得については、日本で育った子どもの届出制度をつくり、複数国籍も原則容認する。差別禁止については、多様な分野において人種・民族、宗教・信条、国籍の差別禁止を含む包括的な差別禁止法を制定し、助言・調査・提訴などの権限をもつ機関を設置すべきである。

移民統合政策をめぐる法整備の状況を国際的に比較し、改善点を経年的に把握する指標としては、MIPEXは有益である。しかし、技能実習制度をはじめ、日本特有の問題は、指標の想定外であり、日本の課題を把握する上では、指標の背後にある人権規範にも目を向けるべきである。また、外国人との共生社会の実現のための実態を測る上では、失業率・就業率・進学率などの別のものさしが必要であり、そのための基礎データの整備が不可欠である。

\*1 時期により、差別禁止を除く14分野の場合も、参加と交流を加えた17分野の場合もある。

\*2 たとえば、スペインのバルセロナ市では、都市の再開発には多様な民族・文化的背景を意識して行い、多様な出身地の植物がみられる庭園をつくっている。また、移民の集住地区の図書館では、多言語の蔵書をそろえ、モロッコ女性の要請に応じて女性だけのIT教室を開講し、子ども向けのアフタースクールや大人向けの映画クラブ・読書クラブを通じた交流の場を提供している（Barcelona, 2017:33; OECD, 2018:62）。

\*3 ドイツの多くの都市や企業は、多様性憲章に参加し、大企業（18%）や公共団体（16%）を含む、4000以上の団体が署名している（Geschäftsstelle Charta der Vielfalt e. V., 2021; European Commission, 2021）。

- \*4 文部科学省総合教育政策局・男女共同参画共生社会学習・安全課「日本語指導が必要な児童生徒数調査の受入状況等に関する調査（平成30年度）」の結果について」（13頁）によれば、日本語指導が必要な高校生等の中退率は9.6%（全高校生1.3%）であり、進学率（大学、短大、専修学校、各種学校）は42.2%（全高校生71.1%）である。
- \*5 特別永住者、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等および定住者。
- \*6 地方公務員管理職昇任差別事件・最大判2005（平成17）年1月26日民集59巻1号128頁。
- \*7 ヨーロッパ諸国の統合政策では、言語講習・社会講習・職業訓練が3本柱である。
- \*8 1991年10月25日の厚生省社会局保護課企画法令係長の口頭指示。最判2014（平成26）年7月18日判例地方自治386号78頁。
- \*9 日本の国籍法5条6項2号が例外を定めており、複数の実質的例外ありとしたが、むしろ実質的な例外なしと回答すべきであった。複数国籍に不寛容なためもあり、後天的な国籍取得率は、OECD諸国で最低である（OECD, 2021: 415-416）。
- \*10 ただし、国連の移住労働者とその家族に関する条約は批准しておらず、ILOの移民労働者条約・移民労働者（補足規定）条約なども、同様である。
- \*11 自由権規約委員会・日本政府定期報告書に対する総括所見（2014年8月20日）16段落。
- \*12 U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.70, para. 29.
- \*13 社会権規約委員会・日本政府の定期報告書に対する総括所見（2001年9月24日）60段落。
- \*14 子どもの権利委員会・日本政府の定期報告書に対する総括所見（2004年2月26日）49段落(f)。
- \*15 社会権規約委員会・一般的意見14（2000年8月11日）34段落。
- \*16 HRC, O.Y.K.A. v. Denmark (2017).
- \*17 「人種、皮膚の色、世系または民族的もしくは種族的出身（national or ethnic origin）」に基づく市民権の剥奪が、国籍についての権利の差別のない享有を確保すべき締約国の義務の違反であることを認識すること」（14段落）、「長期居住者または永住者に対する市民権の否認が、ある場合には、雇用および社会福祉へのアクセスに不利益を生じさせ、条約の無差別原則に違反する結果となることを考慮すること」（15段落）を勧告している。
- \*18 人種差別撤廃委員会・日本政府報告に関する総括所見（2018年9月26日）22段落。
- \*19 HRC, Nystorm v. Australia (2011).
- \*20 自由権規約委員会・日本政府報告に関する総括所見（1998年11月19日）18段落。
- \*21 人種差別撤廃委員会・日本政府の定期報告書に対する総括所見（2018年8月30日）8段落。
- \*22 HRC, Lecraft v. Spain (2009).
- \*23 東京高判2021（令和3）年9月22日裁判所ウェブサイト。
- \*24 ビジョンとしては「安心・安全な社会」とある。

#### 《参考文献》

- 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議, 2021「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和3年度改訂）」([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiosaku\\_r03kaitei\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiosaku_r03kaitei_honbun.pdf), 2022年3月27日アクセス)
- 外国人との共生社会の実現のための有識者会議, 2021「意見書～共生社会の在り方及び中長期的な課題について～」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001359624.pdf>, 2022年3月27日アクセス)
- 近藤敦, 2019『多文化共生と人権——諸外国の「移民」と日本の「外国人」』明石書店
- 近藤敦, 2020「移民法制と外国人の人権保障——多文化共生時代における憲法学」『公法研究』82号, 184～194頁
- 近藤敦, 2021『移民の人権——外国人から市民へ』明石書店
- 近藤敦編, 2011『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店
- 申恵丰, 2016『国際人権法——国際基準のダイナミズムと国内法との協調〔第2版〕』信人社
- 総務省, 2020「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000706218.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf), 2022年3月27日アクセス)
- 多文化共生の推進に関する研究会, 2020「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の

- 更なる推進に向けて～」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000706219.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000706219.pdf), 2022年3月27日アクセス)
- 法務省 2017「外国人住民調査報告書－訂正版－」人権教育啓発推進センター (<https://www.moj.go.jp/content/001226182.pdf>, 2022年3月27日アクセス)
  - 丸山英樹, 2009「欧州における移民の社会統合と教育政策——『移民統合政策指標』と『移民の子の統合』報告書から見るドイツとスウェーデン」『国立教育政策研究所紀要』138集, 223～238頁
  - 山脇啓造・上野貴彦, 2021『自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門』欧州評議会
  - Barcelona, 2017, Results of the Intercultural Cities Index (<https://rm.coe.int/16802ff6f2>, March 27, 2022)
  - Cernadas, P. C., LeVoy, M. and Keith, L. 2015. Human Rights Indicators for Migrants and their Families, KNOMAD Working Paper 5.
  - Çinar, D., Hofinger, C., and Waldrauch, H., 1995, *Integrationsindex: Zur rechtlichen Integration von Ausländerinnen in ausgewählten europäischen Ländern*, Institut für Höhere Studien.
  - Citron, L. and Gowan, R. (eds.), 2005, *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, British Council Brussels.
  - De Torres Barderi, D., 2018, *Antirumours Handbook*, Council of Europe.
  - European Commission, 2021, EU Platform of Diversity Charters ([https://www.eudiversity-month2021.eu/media/hqsdora2/euplatform\\_short\\_summaries\\_of\\_charters.pdf](https://www.eudiversity-month2021.eu/media/hqsdora2/euplatform_short_summaries_of_charters.pdf), March 27, 2022)
  - Geschäftsstelle Charta der Vielfalt e. V., 2021, Die Charta der Vielfalt – eine Selbstverpflichtung zu Diversity Management ([https://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user\\_upload/Presse/200921\\_Presseinformation\\_Charta\\_der\\_Vielfalt.pdf](https://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user_upload/Presse/200921_Presseinformation_Charta_der_Vielfalt.pdf), March 27, 2022)
  - Huddleston, T, Niessen, J. (with Ni Chaoimh, E. and White, E.), 2011, *Migrant Integration Policy Index III*, British Council and Migration Policy Group.
  - Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L. and Vankova, Z., 2015, *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona Center for International Affairs and Migration Policy Group.
  - Niessen, J., Huddleston, T and Citron, L. (with Geddes, A. and Jacobs, D.), 2007, *Migrant Integration Policy Index*, British Council and Migration Policy Group.
  - OECD, 2012, *Settling in: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, OECD Publishing.
  - OECD, 2018, *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona*, OECD Publishing.
  - OECD, 2021, *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing.
  - OECD and the European Commission, 2015, *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing.
  - OECD and the European Commission, 2018, *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing (= 経済協力開発機構 (OECD)・欧州連合 (EU) 編, 齋藤里美・三浦綾希子・藤浪海監訳, 2020『図表でみる移民統合——OECD/EU インディケータ (2018年版)』明石書店).
  - Solano, G. and Huddleston, T., 2020, *Migrant Integration Policy Index 2020*, Barcelona Center for International Affairs and Migration Policy Group.
  - Waldrauch, H. and Hofinger, C., 1997, An Index to Measure the legal Obstacles to the Integration of Migrants, *Journal of Ethnic and Migration Studies (New Community)* 23(2), pp. 271-285.

# Japan's Challenges and Prospects in the Migrant Integration Policy Index 2020

KONDO Atsushi

*Meijo University*

**Key Words: migrant integration policy, human rights, Intercultural City Index**

While the Intercultural City Index is available at the municipal level, the Migrant Integration Policy Index (MIPEX) is the most comprehensive examination of the challenges within Japan's legal framework for migrant integration policies at the national level. Japan is categorized as "Immigration Without Integration—Halfway Unfavorable." This paper summarizes Japan's characteristics in MIPEX 2020, examines its challenges in light of the international human rights laws that form the basis of the index, and looks ahead to the future. With regard to labor market mobility, the technical internship system should be abolished. The Specified Skilled Worker (i), which does not allow long-term family reunification, should be changed to the Specified Skilled Worker (ii) as soon as possible. Opportunities for acquisition of Japanese as a second language should be improved and intercultural education should be added to the curriculum for teacher training. In the area of health, a free medical interpretation system should be established. As for political participation, it is desirable that permanent residents are guaranteed local voting rights. Regarding permanent residence permits, the continuous residence requirement should be shortened to five years or less. Regarding the acquisition of nationality, acquisition of nationality by notification should be allowed for children raised in Japan, and multiple nationalities should be allowed in principle. An anti-discrimination act or a human rights commission act should be enacted and a body with the authority to advise, investigate, and file complaints should be established.