

移民政策学会 2012 年 春季研究大会 3 月 17 日抄録原稿 (於 早稲田大学)

「移民統合政策指数 (MIPEX) と日本の法的課題」 近藤 敦 (名城大学)

Migrant Integration Policy Index and Legal Issues in Japan KONDO Atsushi (Meijo University)

キーワード: 統合政策、外国人の権利、国際比較

はじめに、移民統合政策指数(MIPEX)は、EU 市民以外の正規滞在外国人の権利保障に関する調査である。EU 諸国以外に、カナダ、ノルウェー、スイスの研究者が参加していたが、3 回目の 2010 年度は、新たに新規 EU 加盟国やアメリカを加え、日本とオーストラリアもオブザーバー的に参加している。日本の多文化共生法制の今後の課題を検討する上では、この種の国際比較も有益と思われる。

表 1 33 カ国の移民統合政策指数 2010 (全体評価)

順位	国	%	順位	国	%	順位	国	%
1	スウェーデン	83	12	ルクセンブルク	59		ルーマニア	45
2	ポルトガル	79	13=	ドイツ	57	24	スイス	44
3	カナダ	72		イギリス	57	25=	オーストリア	42
4	フィンランド	69	15	デンマーク	53		ポーランド	42
5=	オーストラリア	68	16	フランス	51	27	ブルガリア	41
	オランダ	68	17=	ギリシア	49	28	リトアニア	40
7	ベルギー	67		アイルランド	49	29	日本	38
8	ノルウェー	66	19	スロベニア	48	30	マルタ	37
9	スペイン	63	20=	チェコ	46	31	スロバキア	36
10	アメリカ	62		エストニア	46	32	キプロス	35
11	イタリア	60	22=	ハンガリー	45	33	ラトビア	31

出典: *Migrant Integration Policy Index III*. Available at: <http://www.mipex.eu>(2012 年 2 月 10 日).

表 2 移民統合政策指数 2010 (特定国の政策分野別評価)

国	労働市場	家族結合	教育	政治参加	定住	国籍取得	差別禁止	総合
スウェーデン	100	84	77	75	78	79	88	83
カナダ	81	89	71	38	63	74	89	72
オランダ	85	58	51	79	68	66	68	68
アメリカ	68	67	55	45	50	61	89	62
イギリス	55	54	58	53	31	59	86	57
ドイツ	77	60	43	64	50	59	48	57
フランス	49	52	29	44	46	59	77	51
日本	62	51	19	27	58	33	14	38

日本の各政策分野の評価が相対的に低いのは、以下の理由による。

1 労働市場参加は、在留資格ごとに職種が制限され、出身国の資格が公正に評価されない問題がある。職業訓練に参加できる対象が狭く、外国人労働者の失業対策など労働市場への統合政策が全般的に乏しい。

2 家族呼び寄せは、入管法に体系的なコンセプトがない問題がある。また、現行の配偶者と未成年の子が認められるだけでなく、将来的には、内縁関係さらには同性のパートナーの呼び寄せも課題である。出身国に扶養できる親族がない場合の親の呼び寄せの制度化も必要である。配偶者と成人の子が自律的に居住できる場合、離婚や死別やDVの被害の場合の居住資格の安定性が十分ではない問題もある。

3 教育では、外国人の児童生徒が就学義務の対象とされていないことから、義務教育へのアクセスが必ずしも十分ではない問題がある。職業訓練へのアクセスも不十分である。ニューカマーの生徒だけでなく親に対する集中授業の制度がなく、言語支援のための特別な条項や、統計調査も不十分である。教育の分野での統合政策に欠け、移民の親に対する支援策がない。また、母語や母文化を学習する選択権が保障されておらず、異文化間教育も学校カリキュラムに組み込まれていない。文化の多様性を奨励する政策に欠け、文化の多様性に応じたカリキュラムや時間割の制度的な保障がない。移民の教員を積極的に登用し、異文化間教育のための教員の訓練をするような教育政策も欠けている。

4 政治参加では、一部の自治体では外国人の住民投票や諮問機関もみられる。しかし、移民組織への公的な助成が乏しく、選挙権が認められていない点は低い評価となる。政治的自由について、日本では、外国人の加入を認めている政党も多く、政府が禁止してはいない。しかし、メディアの創設には一定の制約がある。国レベルでの積極的な情報支援政策は乏しく、移民組織への公的な助成が、国、県、市町村、いずれのレベルでも、乏しい。自治体の多文化共生事業への助成金を外国人団体が採択している場合があるが、一般に外国人学校への財政支援は乏しい。

5 永住許可に必要な滞在期間が原則10年と長い日本は、低い評価になる。帰化の場合の原則5年と比べて整合性がない。20年以上の長期居住者、未成年者、国内生まれの居住者に対する退去強制禁止規定が入管法に欠けている。行政手続法の適用が除外されており、不許可や取消の場合の詳しい理由の開示はなされず、行政不服審査法の適用も除外されており、不服申立の制度がない問題もある。

6 国籍取得では、2世や3世の場合でも、帰化が必要である。その際、日本では、簡単な言語要件が必要だが、免除要件が法定されていない。帰化の際、従来の国籍放棄が必要であり、原則として重国籍も認められていない。帰化の場合の日本語能力の判定基準が不明確であり、政府から独立した言語教育の専門家が判定者となっていない問題もある。帰化の場合も、不許可の場合の理由開示や不服申立の制度がない。

7 差別禁止法の存在しない点は、非常に低い評価となる。私人間の差別事例について損害賠償を認める判決はみられるが、行政の取組の根拠法令としても、差別禁止法が望まれる。平等政策のための特別な政府機関の創設、公的機関への平等促進の義務づけ、積極的差別是正措置の導入なども今後の課題である。

おわりに、MIPEXの課題として、第1に、評価項目と点数の設定の仕方が難しい問題がある。第2に、そうした評価の恣意性が克服できない中で、各国の点数の横並びの序列化は偏見を招くおそれもある。むしろ、経年的に各国の制度が外国人の権利保障を進めているのか、後退させているのかといった縦軸の評価の目安に使うことが望ましい。第3に、同じ政策指標の質問項目であっても、答える人によって、評価が異なる場合がある。第4に、EUを中心とした評価基準も多く、判断が困難な場合もある。第5に、法的な権利の形式的な保障と、実質的な権利保障の評価は異なる場合もある。法制度の形式的な審査基準にとどまらず、実態の審査に基づく別の比較研究との関連付けも、移民政策を検討する上では必要である。