

特集：移民の「選別」とポイント制

カナダにおける移民政策の再構築——「選ばれる移住先」を目指すコスト削減とリスク管理…………… 2
大岡栄美 関西学院大学

ポイント制と永住許可——オーストラリアの場合…………… 14
関根政美 慶應義塾大学

英国におけるポイント・システム——仕分け・配置・処遇をめぐる政治…………… 28
柄谷利恵子 関西大学

[依頼論文]

外国人研修生・技能実習生の受入れが有する若年人口補充の役割及び景気感応性…………… 41
志甫 啓 関西学院大学

[報告]

在留カード導入をめぐる一考察——入管行政は交流共生社会構想に役割を果たせるか…………… 61
水上洋一郎 財団法人日韓文化協会

入国者収容所等視察委員会制度——イギリス、およびフランスにおける制度運用の実際…………… 68
新津久美子 東京大学 難民移民ドキュメンテーションセンター (CDR)

[投稿論文]

医療通訳派遣システムの促進要因…………… 83
西村明夫 NPO法人多言語社会リソースかながわ

フランクフルト市の移民統合政策

——ドイツにおける自治体の挑戦：多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで…………… 97
岡本奈穂子 日本大学

在日朝鮮人コミュニティにおける朝鮮学校の役割についての考察

——朝鮮学校在学生を対象としたインタビュー調査を通じて…………… 114
曹 慶鎬 東京外国語大学 多言語・多文化教育研究センター

「国語」、国家と移民政策——台湾の帰化テスト政策の形成を中心に…………… 128
許 之威 京都大学大学院

ドイツ地方自治体における「統合政策」の実践——ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに…………… 144
渡會知子 横浜市立大学

[特別寄稿論文]

Managing Diversity——The Issues of Immigrant Settlement and Social Cohesion…………… 159
Paul Spoonley and Erin Tolley Massey University and Queen's University

[書評]

佐藤山利子著『日本の留学生政策の評価——人材養成、友好促進、経済効果の視点から』 石井由香…………… 174

村上由紀子著『頭脳はどこに向かうのか——人「財」の国際移動』 宮田由紀夫…………… 176

永田貴聖著『トランスナショナル・フィリピン人の民族誌』 高畑幸…………… 178

佐久間孝正著『在日コリアンと在英アイリッシュ——オールドカマーと市民としての権利』 野山広…………… 179

明石純一編著『移住労働と世界的経済危機』 塩原良和…………… 182

石川義孝編『地図でみる日本の外国人』 駒井洋…………… 184

[文献紹介]

毛受敏浩著『人口激減—移民は日本に必要である』/財団法人解放教育研究所編『解放教育』2011年10月号/
北脇保之編『「開かれた日本」の構想—移民受け入れと社会統合』/難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』創刊号…………… 186

[学会報告]

2010年度春季大会/2011年度年次大会/2011年度冬季大会…………… 187

『移民政策研究』編集規定/『移民政策研究』執筆要項/和文論文投稿規定/投稿論文査読規定/
英文論文投稿規定 (Migration Policy Review)…………… 190

特集：移民の「選別」とポイント制

カナダにおける移民政策の再構築 「選ばれる移住先」を目指すコスト削減とリスク管理

大岡栄美 関西学院大学

キーワード：選別的移民政策, ポイント制, カナダ経験移民

近年先進国間の高度人材獲得競争が激化し、移民政策の収斂も起きる中、カナダでも永住許可システム再編の動きが活発化している。第1にポイント制の変更である。第2に、一時就労者と留学生の受入れ拡大と「カナダ経験移民プログラム (Canadian Experience Class)」の導入である。本稿の目的はこれらの変化とその背景要因を検討し、カナダの「選ばれる移住先 (destination of choice)」としての自己提示とそのための永住許可システムのネオリベラルな再編がもたらした移民の再序列化を考察することである。

分析の結果、ポイント制の再編は永住者として受け入れた高度人材を労働需給のミスマッチにより在庫化せず、移住1日目から市場で有効活用するための徹底したコスト削減策であることが明らかになった。他方カナダ経験移民の導入は、カナダでの就学・就労経験を通じ、社会適応に不可欠な言語能力や文化資本を身に着けた人々を囲い込み、定住や社会統合過程で起こりうるリスクを管理する目的をもつ政策導入であった。

これらのネオリベラルな再編は、かつてと比べ現代の移民政策が「非差別的」で公平な選抜に変化したという言葉説に疑問を突きつけている。今後日本が高度人材獲得競争に参加し、「選ばれる移住先」を目指すには、この疑問に向き合い、国家による移民管理・選別の役割について本格的に議論する必要がある。

1 はじめに

人口拡大と労働力増加の必要性から、カナダにおける移民受入れは「永住 (permanent residency)」を基本としてきた。移民を永住者として受け入れ、永住者がやがては市民権を取得し、カナダ市民となることを前提とした枠組みである。世界的に移民への風当たりが強まった1990年代、また近年の金融危機による景気低迷期も、カナダはほぼ一貫して移民の積極的受入れ路線を継続し、年間20万から25万人の高水準での永住者受入れが続く。2010年度の永住者受入れは28万人を超え、過去50年で最高水準となった (CIC, 2011a)。カナダが一時就労者ではなく、永住者として外国人を受け入れる目的は少子高齢化対策と高度人材への需要にある。移民の年間受入れ目標は人口比の1%には満たないが、0.7から0.8%で維持されている。世界でも最も組織的かつ戦略的な永住許可システムが移民の大量受入れを支えてきたのである。

しかし近年先進国間の高度人材獲得競争が激化し、移民政策の収斂も起きる中、カナダでも永住許可システム再編の動きが活発化している。「才能、イノベーション、投資、機会をもとめるもの」のみに選ばれる移住先(CIC, 2009c: 18)としての自己提示をはじめる中で、カナダは2つの大きな永住許可システムの変更に乗り出した。第1に、これまでカナダの永住許可において中心的な役割を果たしてきたポイント制自体の改革である。第2に「カナダ経験移民プログラム(Canadian Experience Class)」の導入による、ポイント制を適用しない永住許可ルート拡大の動きである。

本稿の目的はこれらの変化とその背景要因を検討し、カナダの「選ばれる移住先(destination of choice)」としての自己提示とそのための永住許可システムの再編が、どのような移民の再序列化をもたらしているのかを考察することである。次節ではまずカナダにおける永住許可を支えてきたポイント制を中心とした移民選別の枠組みを簡単に概観する。続く第3節で、労働需給のミスマッチ解消によるコスト削減と統合リスク予防の両観点から、より厳格化の方向に向かう近年の移民政策再編について論じる。そして今後日本が「選ばれる移住先」になる上での示唆を得たい。

2 カナダにおける永住許可とポイント制

(1) カナダにおけるポイント制の特徴

現在、カナダにおける永住者受入れプログラムの中心的柱を担っているのが、ポイント制である。カナダが世界に先駆けポイント制を開始したのは1967年である。1960年代後半まで、カナダにおける移民受入れの絶対的要件は「白人性」にあった(大岡, 2009)。しかしながら第2次世界大戦後の人道主義の高まり、英国をはじめ西ヨーロッパからの移民供給の低下、戦後の高度成長期における高度教育拡充の遅れとそれに伴う高学歴・高技能移民労働者への需要の高まりなど複合的な要因を背景として、ようやくカナダは1962年に人種差別的移民政策を廃止した。そして1967年には新たな技能移民選抜制度としてポイント制を導入したのである。

これらの移民政策の変化は、カナダにおける包摂基準が「人種・民族・出身地」を基盤とした人種差別的なものから「学歴、年齢、公用語能力、カナダ労働市場での特定職種への需要」といった「非差別的」、「客観的」、そして「普遍的」基準による公平な選抜へと変わる開放的なプロセスと長年意味づけられてきた(Department of Manpower and Immigration Canada, 1966)。ポイント制導入により移民受入れ基準が変わったことで、確かに移民の出身地域は大きく様変わりした。アジア、アフリカ、中南米出身の高学歴移民が増加し、移民の多人種・多文化化が進んだ(Abu-Laban, 1998)。

(2) 2002年移民・難民保護法におけるポイント制の特徴

ポイント制導入以降、カナダでは1976年、1993年に移民法が改正され、永住許可システムが整備された。現在は3度目の改正となった2002年6月導入の「移民・難民保護法(Immigration and Refugee Protection Act)」(以下IRPA)の下、以下3つのカテゴリーに基づき永住許可が実施されている(表1参照)。第1が、技能やカナダ経済への貢献目的で選抜される経済移民(Economy Class)である。ポイント制で審査される技能移民に加え、投資家、企業家、自営業者などからなるビジネス移民にもポイント制が適用される。またポイント制は適応されないが、州政府により推薦される州推薦移民*1、そして住み込みケア労働移民も経済移民に含まれる。

表 1 移民カテゴリーと2007年度受入れ内訳

移民カテゴリー	2007年受入れ数	相対的割合
1. 経済移民	131,248	55.4
技能労働移民	97,857	41.3
ビジネス移民	10,179	4.3
州推薦移民	17,095	7.2
住み込みケア労働	6,117	2.6
2. 家族移民	66,230	28.0
配偶者、パートナー、子	50,416	21.3
両親と祖父母	15,814	6.7
3. 保護対象者(難民)	27,956	11.8
政府支援難民	7,574	3.2
民間支援難民	3,588	1.5
国内庇護申請者	11,700	4.9
海外在住家族	5,094	2.2
その他	11,324	4.8
計	236,758	100.0

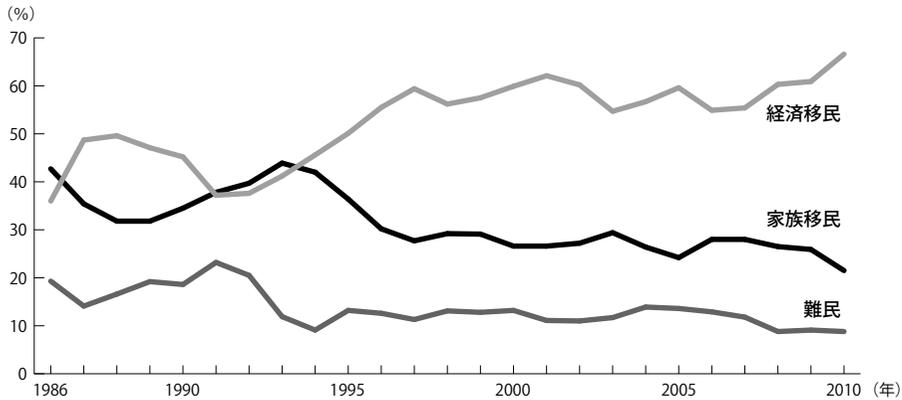
出典：CIC (2008a：20) TABLE3に基づき作成。

第2がカナダ永住者が呼び寄せる家族移民 (Family Class) である。配偶者、事実婚のパートナー、扶養対象の子ども、親、祖父母が呼び寄せ可能な家族に含まれる。そして第3カテゴリーが難民 (Refugees) である (詳しくはJohnson = 戒野, 2009参照)。

1967年のポイント制導入後も、1980年代半ばまでは永住許可の主流は家族移民であった (図1参照)。例えば1983年には永住者の約55%が家族移民、経済移民は27%にすぎなかった。しかし1980年代半ばのマルルーニ (Brian Mulroney) 政権下で、「グローバル経済の中での競争力強化」という名目で経済移民拡大に力を入れていくことになる (Abu-Laban, 1998 ; Walsh, 2001)。政策変更の中でポイント制自体の基準も1985年、1996年、2002年と見直され、移民受入れはより複雑で、重層構造化したシステムの中で行われていくことになる。

2002年改正のIRPAの枠組みでのカナダのポイント制の主な特徴は2つある。第1に、少子化による若年人口の減少対策として若い移民を優先し、21歳から49歳により高い配点を与えた。第2に、労働需要に応じた優先的受入れ職種は設定せず、学歴、公用語能力など、グローバル市場経済の変動に対応可能な技術移転可能性の高さ全般を高く評価したことである (表2参照)。また学歴、公用語能力などの人的資本に加え、家族まで含めて社会負担のリスクを回避するため、移民の社会関係資本をも評価対象に加える点もユニークである。このようにポイント制は1967年導入から35年を経て、高度技能人材を選別しながらも、特に職種などは限定せず、オープンかつ大量に受け入れるため装置となっていた。

図1 移民カテゴリー別受入れ割合の変化(1986-2010)



出典：CIC(2011b：52)より筆者作成。

表2 IRPAでのポイント配分

項目	点数配分 (100点満点)	満点該当者
年齢	10	21~49歳
学歴	25	修士号・博士号保有
公用語能力(英・仏)	24	聞く・話す・読み・書くの4項目が流暢である IELTS/CELP/TEFなど試験による証明
職歴	21	4年以上
移住後の雇用の確保	10	あり
適応性*2	10	カナダでの就労経験・親戚の有無など

出典：CIC(2010)より作成。

3 再編される移民プログラムと選抜基準の厳格化

(1) 移住1日後からの市場貢献を目指す事前スクリーニングの導入

しかしながら、高度人材の大量受入れに対し、コスト管理、リスクの予防徹底を目的としたポイント制再編が近年開始された。2008年6月、ハーパー保守党政権は柔軟な永住許可システム確立のため、さらなるIRPA改正に踏み切った。そして今回の改正でカナダ史上初めて、移民・市民権省(Citizenship and Immigration Canada, 以下CIC)大臣に技能移民優先審査対象者選定の権限が付与されることになった。以前の申請手続きではすべての永住希望者が職種や技能レベルに関係なく、ポイント制での技能移民審査を受けることが可能であった。これに対し新システムでは大臣通達に従い、本審査前に一括して審査対象者が事前スクリーニングされることになったのである。

そのプロセスは以下のとおりである。CIC大臣は景気の動向に合わせて、「迅速な移民受け入れのための行動計画(Action Plan for Faster Immigration)」を策定する。行動計画の中で、その時点での労働市場のニーズに合った優先的審査対象職種と年間割当て数を公表する。この結果、審査対象外となった職業従事者は、ポイント制による審査以前に技能移民カテゴリーでの永住申請が不可になる仕組みである。

早速2008年11月最初の行動計画が出され、2008年2月27日以降の優先審査対象者が以下3点大臣通達で示された。それらは、①既に雇用先のあるもの、②一時就労者として、あるいは留学生としてカナダに合法的に1年居住している外国人、③CICの規定する38職種にて、直近10年の間で、少なくとも継続して1年のフルタイム(あるいは同等のパートタイム)としての職歴のある技能労働者、であった。この条件に該当しない者は審査自体を拒否され、審査料が返還される(CIC, 2009a; CIC, 2009b)。そしてこの審査基準を満たしたものが、さらに就労経験のある職種が、管理職、専門職、技術職、熟練職に当たるかどうかの審査と、ポイント制で67点以上のスコアを満たすかどうかの審査を受けることになる。

事前スクリーニング導入の主目的は、移民申請の未処理審査数の削減と説明されている。カナダでは2008年時、移民審査待機者数は92万5000人にまで累積し、移民審査にかかる平均年数は6年ともいわれていた(CIC, 2008)。長い審査期間を経て受け入れられた移民と労働市場との間には労働需給ミスマッチが生じやすく、移民がコスト高の「労働在庫」となるリスクが高い(村田, 2010)。もちろんカナダにおける永住許可は1967年のポイント制導入から選別的であった。しかしこれまでの選別では大量に受け入れた高度人材を労働市場へと迅速に編入し、能力を活用しきれていなかった。そのことによる損失を回避するには、より厳格な事前スクリーニングによる労働需給調整が必要であったといえる。

つまり今回の優先順位設定は未処理数の減少という単なる事務処理上の目的よりも、「移住1日目から経済に貢献できる技能移民を素早く受け入れる、即時性と競争力のある移民システム」構築を目的としているといえよう。永住許可のルートは上記の目的に合致した人のみにより限定的に開放されるのである*3。さらに2010年にはポイント制による審査人数を制限する上限として、1年では2万人まで、1つの職種については1000人までとする数値制限も導入され、ポイント制を通じた選別はより管理が徹底された(CIC, 2011a)*4。

(2) 開かれる新たなルート——ポイント制を補完する移民プログラム導入

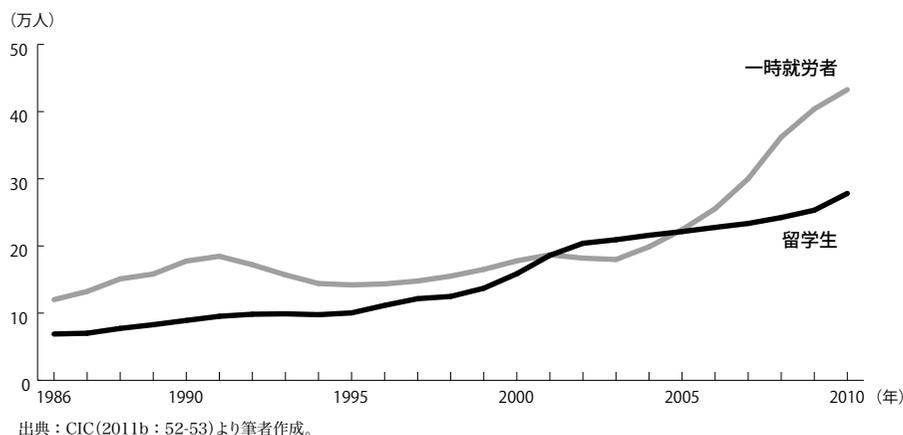
(a) 一時就労者と留学生の受入れ拡大

図2は、1986年から2010年におけるカナダの一時就労者と留学生数の推移である。近年両者の受入れが急速に拡大していることが分かる。CICは一時就労者の拡大は、労働市場におけるギャップを埋め、貿易と消費を強化すると期待する(CIC, 2009c: 24)。そのため、雇用者側がカナダ人では賄えない労働力をより簡単に、早く、安く雇うことを可能にする新たな試みを順次導入した(CIC, 2009c: 5)。カナダでは通常外国人労働者を雇おうとする場合、カナダ人材技能開発省(Human Resources and Skills Development Canada, 以下HRSDC)から、LMO(Labor Market Opinion)といわれる雇用承認が必要である*5。これまでこの手続きには半年以上かかることもあり、雇用者側が必要な人材を、必要なタイミングで採用することが困難だった。しかしカナダ政府は事前申請の許可や、審査期間の大幅な短縮、労働許可の申請とLMOへの同時申し込みの許可など、一時就労者雇用促進を目的とする改革を実施した(CIC, 2008a)。さらに2006年には非熟練外国人労働者への就労許可年数が1年から2年に延長されるなど、一時就労者受入れシステムはより柔軟化している(CIC, 2008a: 27)。

他方、諸外国からの留学生受入れも増加している。さらに留学生は「将来の有望な技能移民の重要な供給源」(CIC, 2007: 25)と明確に位置付けられ、彼らの卒業後のカナダ定着を促進するための様々なプログラムが導入された。まず在学中の就労を許可する従来の学内就労許可(On Campus

Work Permit)に加え、2006年からパートタイムでキャンパスの外での就労を許可するプログラム (Off Campus Work Permit Program) が開始された (CIC, 2008a : 27)。さらに2008年6月、CICは留学生の卒業後労働許可 (Post-Graduation Work Permit Program) を改正した。従来、カナダで教育を修了した留学生は、修了したコースの内容に関連した仕事でのみ、1年もしくは2年間限定の就労許可を取得できた。しかしこの改正で、最大で3年まで職種を限定しない就労許可取得が可能となった。2005～2006年度に7,354人だった卒業後労働許可プログラム利用者は、2008～2009年度には1万8,300人まで増加した (CIC, 2008a : 28)。

図2 一時滞在者受入れ総数の変化(1986-2010)



(b) カナダ経験移民プログラムの導入

そしてこれらの拡大する一時就労者と留学生を対象に、ポイント制とは別ルートで、カナダ国内から優先的に永住許可申請を認める新制度、「カナダ経験クラス (Canadian Experience Class, 以下CEC)」プログラムが2008年9月導入されたのである。CECは留学生対象の就学経験型と、一時就労者対象の就労経験型の2種類で構成される (詳しい申請要件については、表3参照)。経済移民の一種として導入されるが、カナダでの就学・就労経験こそが永住許可の評価対象となるため、ポイント制は適応されない (CIC, 2008c)。

表3 カナダ経験移民の要件

要件	就学経験 (留学生)	就労経験 (一時就労者)
滞在年数	カナダの高等教育機関のフルタイムプログラム (2年以上在籍) を卒業。かつ1年以上のカナダでのフルタイムあるいは同等の就労経験	カナダでの2年以上のフルタイムあるいは同等の就労経験
技能レベル	カナダ職業分類リスト (NOC) における管理職、専門職、技術職、熟練職レベルの職種	
申請までの就労経験の期限	申請より2年以内	申請より3年以内
滞在の正規性	適切な学生ビザで滞在	適切な就労許可で滞在
語学力	IELTまたはTEFによる、公用語能力の証明	
申し込み	カナダでの就労中、あるいはカナダでの職を離職して1年以内	

これまでのカナダ移民政策においては、永住者受入れと一時滞在者の受入れには明確な境界が存在した。留学生であれ、一時就労者であれ、カナダ一時滞在中の外国人が永住申請する場合、儀礼的にいったん国外に出国しカナダ国外から永住申請を行うことが義務付けられていた。しかし、CECの導入により、カナダ史上初めて、カナダ国内からの永住許可申請が可能になったのである。

この背景には、一時就労の高度人材や留学生を「潜在的移民」として囲い込み、永住へと水路付けるカナダ政府の狙いがある。実際、2008年の国会審議において、これまでは永住者に限定されていた新カナダ人に、一時就労者や留学生を含めるのか否かを問われ、前CIC大臣ダイアン・フィンリー(Diane Finley)は以下のように回答した。

私たちはかれら(一時就労者と留学生一補足筆者)が新カナダ人になることを可能にしているのです。私たちはかれらをその流れに加えているのです。私たちは意図的に永住者と一時就労者の境界を曖昧にしています(傍点、筆者による)。それは経済の需要にあわせるためです。私たちは今夏から実施されるカナダ経験クラス移民を含め、曖昧化をもたらすプログラムをいくつか導入しました(Standing Committee on Finance, 2008)。

一時就労外国人専門職の永住誘導政策はすでに韓国やシンガポールでも実施されている(宣, 2010)。しかし「居住」を要件とするのではなく、就学や就労による一時滞在経験を重視し、永住の前提条件化するカナダの動きの背景には以下のような理由が考えられる。これまでカナダに受け入れられた技能移民のスムーズな就業参加や所得達成が、①移民の出身地における学歴や専門資格が認定されない、②「カナダでの就業経験(Canadian Experience)」の有無を就職の条件とするなどの要因により、妨げられてきたことである(Johnson=戒野, 2010)。高学歴の専門的資格を持つ移民を受け入れながら、多くの移民が移住前と同種の職に就けず、就けたとしても低い賃金に甘んじていることは長年カナダで問題になってきた(Reitz, 2001)。一時滞在による就労経験や留学と卒業後の就労経験を永住の前提条件にすることは、ポイント制の再編同様、移民の労働在庫化の防止による社会負担コスト削減を狙ったものといえる。

一刻も早い労働市場参加による経済的な成功こそが移民のカナダ社会への帰属意識を醸成し、意味のある社会・文化的貢献へとつながるという姿勢もカナダ政府は鮮明に打ち出している。この新たなプログラムにより、移動性、適応性の高いと見做される「高度人材」とっては、カナダへの一時滞在は「永住」への無関係な道筋ではなくなった。ポイント制を通じた永住許可ルートは前述のように限定的となり、減少傾向にある⁶。対照的にCECカテゴリーでの永住者は2009年度は2,544名、2010年度は3,917名と着実に増加している。ポイント制を通過せず、永住許可へのファストパスによるアクセスをもつ新たな階層が生み出されているのである(CIC, 2010: CIC, 2011a)。

4 移民の再序列化と日本への示唆

(1) リスクの予防・監視・管理としての移民政策

以上近年のカナダの移民政策の再編を、事前スクリーニング導入によるポイント制の選別性強化とCEC開始による一時就労・就学の永住許可の前提条件化の動きに焦点を当て概観した。少子高齢化

や労働力不足は移民や外国人労働力の必要性を高める。その一方、移民の定住促進に不可避的にかかる社会統合コスト負担はネオリベラル傾向を強める国家にとり受け入れがたいものになっている。社会福祉コストの増大というリスクを回避しながら、国家の成長に必要な労働力を調達するという目的合理的な選択として、国家は市場原理と経済的国益に基づく選別的移民政策を採用する (Walsh, 2011)。カナダにおける移民政策の再編はまさにこの方向性に合致した「打算的实践 (calculative practices)」である。

カナダの場合、ポイント制に優先職業指定による事前スクリーニングを導入したことで、高齢者、低学歴者、公用語能力が不十分であるものは言うに及ばず、すでに余剰労働力がある職種で働こうとしているものまでも、高度人材であっても非生産的、財政的負担となりえるリスクとして査定された。永住を許可した高度人材が労働在庫になるリスクを最小限に抑えるコスト管理の徹底である。CECにより国内での一時就労経験済の高度人材のみに永住権アクセスへのファストパスを出すこともコスト管理を目的としたものである。さらにはいきなり外国から永住申請を認めるよりも、カナダでの居住を通じ、言語能力の習得、文化的価値観の世俗化を済ませた人々を選別するCECは、「多様性の管理による社会凝集性の低下」という統合リスクをも予防・監視・管理する目的をもつ。

このためコストがかからないという「見込み」ゆえに優先的に永住ルートが開かれたネオリベラルな主体としての移民に対しては、政府による社会適応支援が行われることはない。例えばカナダでは1992年以降、成人永住者に対し、ニューカマー語学指導プログラム「LINC (Language Instruction for Newcomers to Canada)」を通じて、無料の基本公用語研修が提供されてきた。しかしCEC移民はLINCの受講は認められない。CEC移民はカナダへの一時滞在を通じ、最初からある程度の公用語能力を習得していることを前提に選別される⁷⁾。援助は不要。あとは移住1日目から経済貢献に向けて活躍してもらうという契約での永住許可である (CIC, 2008c)。

他方、リスク予防・監視・管理を目指す新たな移民政策は、公用語能力の欠如、文化資本の欠如など統合へのリスク懸念から、永住許可へのアクセスを完全に断られたまま放置される人々を産み出す。例えばカナダの一時就労プログラムにSAWP (the Seasonal Agricultural Workers Program) がある。このプログラムにはブリテッシュコロンビア州、アルバータ州などが参加し、メキシコやカリブ諸国出身者を農業従事一時就労者として雇用する。SAWP参加者はカナダが求める「才能、イノベーション、投資、機会をもとめるもの」には合致しない。そのためかれらは家族呼び寄せの権利もなく、一般的な労働市場へのアクセスもなく、失職すれば国外退去を命じられる。労働需要に応じ経済を下支えしているが、就業年数に関わらずかれらにCECを通じての永住権申請は認められていない。

韓国では、コリア系外国人に対し、中小製造業、農畜産業、漁業に就労する場合、家族招へいや永住資格取得要件の緩和などの措置を取る (宣, 2010)。しかしカナダの場合これらの非熟練労働者は明確に将来の市民から除外され、社会負担のリスクとして排除の対象とされているのである。

これまでポイント制に基づく移民選別は、人種、民族、出身地などの非合理的かつ人種差別的な基準に基づく排除に対し、普遍主義的で、リベラリズムに基づく、非差別的な移民政策への移行として評価されてきた (Joppke, 2005)。CIC (2011a) も、「カナダの移民プログラムは非差別的な原則に基づいており、外国人は人種、国籍、エスニック出自、肌の色、宗教や、ジェンダーとは関係なく査定される」と自らの開かれた移民政策の在り方を喧伝する。しかしこれはネオリベラリズム時代に適合した合理的、あるいは功利的基準であったとしても、非差別的ではない。今日の差別は完全なる排除という形ではな

く、数や機会の不均衡として表出する(Tannock, 2011)。ポイント制や選別的永住誘導プログラムはグローバル化の中での国際競争力強化の大義名分の下、新たな移民の序列化を公平かつ客観的に再生産し続けているのである。

(2) 日本への示唆

以上、近年のカナダにおける移民政策の再編について検討してきた。最後に、こうしたカナダの移民政策は、少子高齢化と労働力需要というカナダとの共通の課題を抱える日本にどのような示唆をもつのかについて述べたい。日本では90年代後半から定住支援などの社会政策を含む包括的な移民政策の必要性が叫ばれてきた(依光, 2005)。しかし地域社会における多文化化の実態に反し、様々な利害対立から国家レベルで「移民国家としての自画像」を受け入れることに時間がかかり、いまだ包括的な移民政策の構築に至っていない。

正面から自らが必要とする「望ましい」移民とその受入れ基準を提示することなく、行き当たりばつたりのビジョンのないリスク管理を続けている日本が、グローバルな高度人材獲得競争の中で、移民の側から「選ばれる移住先」となる確率は極めて低いと言わざるをえない。

グローバル化の中で、国民国家の役割の終焉が論じられてから久しいが、移民政策の分野ではむしろ国家の管理・選別の役割は強まっている。どのような重層構造の下で、新たな社会構成員の受入れが行われ、どんな政策やプログラムを通じ、人道主義と経済効率のバランスを取るのか。不明確な国の方向性を定めるためにも、日本でも一日も早い移民政策についての国民的議論が求められる。

*1 州推薦移民(Provincial Nominee Program)は州独自の労働需要に応えるために導入された。技能労働者と同等の条件を必要とせず、都市に集中しがちな移民の分散に寄与している(Johnson=戒野, 2009)。

*2 適応性の配点は最大10点で、配偶者が修士号・博士号保持者(5点)、本人、または配偶者のカナダでの就労歴(5点)、就学歴(5点)、カナダ在住の親類がいる(5点)、カナダでの雇用がすでに確定している(5点)の中から、組み合わせで加点される。

*3 2010年6月にはさらに優先審査対象者が見直され、その条件は、①カナダ国内の雇用主との間に雇用契約を結んでいるか、雇用が内定していること、②より限定された29の職種で過去10年間に1年以上のフルタイム相当の職歴があること、まで絞られた。29の職種とは、レストラン・飲食業のマネージャー、第1次産業生産管理者(農業以外)、経営管理者、保険清算・保険金支払査定者、生物学者等、建築家、専門医、一般開業医・家庭医、歯科医、薬剤師、理学療法士、登録看護師、診療放射線技師、歯科衛生士・歯科療法士、資格を有する実務看護師、心理学者、ソーシャルワーカー、料理長、調理人、建築業者・監督、機械業者・監督、電気技師(工業・電力以外)、工業電気技師、配管技術者、溶接技術者、重機整備技術者、クレーン操縦士、鉱山・碎石・建設掘削・爆破技術者、石油・ガス掘削監督である(CIC, 2010)。

*4 この上限設定は2011年6月の時点で導入された新たな大臣通達によりさらに見直された。1万人までを新たな審査対象の上限とし、1つの職種コードについては上限500人までを審査対象とする制限が導入された。こうした措置により待機者数を半減させることに成功したとの報告もある(CIC, 2011a: 14)。

*5 カナダ市民及び永住者の雇用を守ることを目的とし、雇用側が、①カナダ市民または永住者を採用し、訓練する努力をしたこと、②同地域の、同職種のカナダ市民に対するのと同水準の賃金を提示すること、③現在の各州の労働基準に従った労働条件であること、④新たな仕事の創設や技術や知識の移転など、外国人労働者雇用が、カナダ市民・永住者の不利益とならないことを示すことで、外国人労働者の就労許可を得るという仕組みである(Minister of Public Works and Government Services Canada, 2010)。

*6 ポイント制を用いない永住許可はCEC以外の分野でも拡大している。カナダでは移民の選抜は、連邦政府と州政府の

共同管轄事項である。しかし、これまでは連邦政府のCICが権限を委任される形で一括して移民選抜を担当してきた。しかし近年では地域の労働需要に合わせた移民選別への要望、都市化する移民の分散と移民受入れ負担の平準化の要請から、中央集権型制度で一括して移民の募集選別を行うことの限界に直面していた。そのため、1991年から順次各州との移民受入れに関する新たな協定の締結が進み、ポイント制を適用せずに、各州が自らの需要に応じて移民を選別する州推薦移民プログラムが拡大している。

- *7 CECではポイント制の適用がない代わりに、英語はIELTS(アイエルツ)、フランス語はTEFといった国際的語学能力認定機関の試験結果による公用語能力の証明を求めている。

《参考文献》

- ・ Johnson, Daren = 戒野敏浩, 2009「カナダに学ぶ日本の外国人労働者受け入れに関する考察(1)」『青山経営論集』Vol.44, 29～44頁
- ・ Johnson, Daren = 戒野敏浩, 2010「カナダに学ぶ日本の外国人労働者受け入れに関する考察(2)」『青山経営論集』Vol.44, 1～13頁
- ・ 村田晶子, 2010「外国高度人材の国際移動と労働—インド人ITエンジニアの国際移動と請負労働の分析から」『移民政策学会』2号, 現代人文社, 74～89頁
- ・ 大岡栄美, 2009「移民政策・多文化主義」日本カナダ学会編『はじめて出会うカナダ』有斐閣, 130～138頁
- ・ 塩原良和, 2008「ネオリベラル体制下における多文化主義の再編」『社会学年誌』Vol.49, 55～69頁
- ・ 宣元錫, 2010「移民政策のマネジメント化—保守政権下の韓国の移民政策」『移民政策研究』2号, 現代人文社, 105～119頁
- ・ 依光正哲, 2005『日本の移民政策を考える—人口減少社会の課題』明石書店
- ・ Abu-Laban, Yasmeeen. 1998, “welcome/STAY OUT: The Contradiction of Canadian Integration and Immigration Policies at the Millennium,” *Canadian Ethnic Studies* 30 (3), pp. 190-211
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2007, *Annual Report to Parliament on Immigration 2007* (http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/pdf/pub/Immigration2007_e.pdf, April 6, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2008a, *Annual Report to Parliament on Immigration 2008* (http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/pdf/pub/Immigration2007_e.pdf, April 6, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2008b, *Facts and Figures 2008 – Immigration overview: Permanent and temporary residents* (<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/permanent/01.asp>, April 6, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2008c, “Canadian Experience Class: Who can Apply” (<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp>, May 30, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2009a, *Action Plan for Faster Immigration* (<http://www.cic.gc.ca/english/DEPARTMENT/media/backgrounders/2008/2008-11-28.asp>, May 30, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2009b, “Update on the Action Plan for Faster Immigration” (<http://www.cic.gc.ca/english/DEPARTMENT/media/backgrounders/2009/2009-10-30.asp>, May 30, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2009c, “Report on Plans and Priorities 2009-2010” (<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/imc/imc-eng.pdf>, May 30, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2009d, *Annual Report to Parliament on Immigration 2009* (http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/pdf/pub/immigration2009_e.pdf, April 6, 2009)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2010, *Skilled workers and professionals: Who can apply—Six selection factors and pass mark* (<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, December 6, 2011)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2011a, *Annual Report to Parliament on Immigration 2011* (<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2011/pdf>, December 6, 2011)
- ・ Citizenship and Immigration Canada, 2011b, *Facts and Figures 2010: Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents* (<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>, December 6, 2011)

- Department of Manpower and Immigration Canada, 1966, *White Paper on Immigration*. Ottawa: Queens' Printer.
- Government of Canada, 2011, Canada Gazette 145 (26) (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2011/2011-06-25/pdf/g1-14526.pdf>, December 6, 2011)
- Joppke, Christine, 2005, "Are 'non-discriminatory' immigration policies reversible?," *Comparative Political studies* 38(1), pp. 3-25
- Li, Peter, 2003, *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*. Toronto: Oxford University Press.
- Minister of Public Works and Government Services Canada, 2010, *A Commitment to Foreign Credential Recognition: Government of Canada Progress Report 2009* (<http://www.credentials.gc.ca/about/pdf/progress-report2009.pdf>, May 30, 2009)
- Picot, Garnett, Feng Hou and Simon Coulombe, 2007, *Chronic Low Income and Low-income Dynamics among Recent Immigrants*. Ottawa: Statistics Canada
- Reitz, Jeffrey, 2001, Immigrant skill utilization in the Canadian labor market: implications of human capital research, *Journal of International Migration and Integration* 2, pp. 347-378
- Standing Committee of Finance, 2008, *Evidence* (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3445072&Language=E&Mode=1#Int-2434076>, May 30, 2009)
- Tannock, Stuart, 2011, "Points of Prejudice: Education- Based Discrimination in Canada's immigration System," *Antipode* 43(4), pp. 1330-1356
- Walsh, James, 2011, "Quantifying Citizens: Neoliberal Restructuring and Immigrant Selection in Canada and Australia," *Citizenship Studies* 15 pp. 861-879

Reforming Canada's Immigration Policies toward a “Destination of Choice”

OOKA Emi

Kwansei Gakuin University

Key words: selective immigration policy, points system, Canadian Experience Class

This article analyzes neoliberal restructuring of immigration policies that Canada has been going through in recent years. First, Immigration and Refugee Protection Act was amended in 2008 to remove the obligation to process all applications received. Thus, first in Canadian history, the Minister of Citizenship and Immigration Canada was authorized to identify priority occupations to screen immigrants who best meet labor market and economic objectives. Numerically-based points system has been employed as mechanisms in accumulating human capital since 1967. However, the new authority further demands to minimize economic costs by preventing the risks of underutilization of skilled workers.

Second, Canada recently developed the Canadian Experience Class immigrants to facilitate the qualification of certain temporary foreign workers and international students as permanent residents, acknowledging “studying and working experiences in Canada” as the sufficient prerequisite of permanent residency. Once experienced and trained in Canada, they are expected to be equipped with official language skills and knowledge of Canadian society so that they are low risks in settling and participating in social, cultural, civic and economic life in Canada. Making transition from temporary to permanent status faster and simpler for this certain pool of new Canadians, Canada claims to keep its competitiveness in global labor market and stay on top as “destination of choice” only for talent, innovation, investment and opportunity.

These shifts evidently illustrate that Canada's immigration control is managed under neoliberal “calculative practices.” Under these trends, points system function as the excluding devices for the poor and the uneducated to minimize the risks and costs of economic and social integration. Though the shift to the points system are likely to be celebrated as the end of discrimination based on race, country of origin, and ethnicity, its non-discriminatory, objective, legitimate posture will need to be contested.

特集：移民の「選別」とポイント制

ポイント制と永住許可 オーストラリアの場合

関根政美 慶應義塾大学

キーワード：技能労働者移民，高度人材優先移民政策，短期滞在労働者

オーストラリアの移民政策には、既に30年ほど前よりポイント制が導入されている。ポイント制は、戦後のオーストラリアが近隣のアジア・太平洋諸国との経済関係を強化するなかで、それまで国としていた白豪主義を廃止し、そのかわりに非差別的の移民政策を実施する際に導入したものである。その目的は、入国者の選別を行う際に、人種基準を能力基準に置き換え移民の質と量を管理することにあった。当時、アジアからの白豪主義への批判が強まり、アジア人移民の受入れは時間の問題だった。高度人材中心の受入れ制度により、高い同化力をもつ移民を選び、オーストラリア社会の秩序と安定、そして文化的均質性を保とうとした。しかし、オーストラリアは周知のごとく急速に多文化社会化し、多文化主義が導入されることになった。

現在のオーストラリアのポイント制は、永住希望者及び短期滞在希望者の労働移民双方に適用される。近年では、短期滞在労働者として働き、なおかつオーストラリアへの永住を希望している者、とくに、国内在住者で就職し経験を積んでいる希望者に優先的に適用されることが多くなっている。海外より直接、労働者移民プログラムに応募し、審査に合格して入国する者の割合が減っている。少しでもオーストラリアに適応できる能力のある者が選ばれるという点で、その目的は達成されているといえてよい。オーストラリアの現行ポイント制の概略とその歴史的な役割を整理し、日本への示唆を考えた。

1 はじめに

オーストラリアの移民政策にみられる「ポイント制 (Points system)」が導入されたのは、多文化主義の本格的開始期とほぼ同じ1979年である。導入時の名称は「要因別数量評価システム (Numerical Multifactor Assessment System: NUMAS)」であった。多文化主義 (Multiculturalism) は、1973年ウィットラム労働党連邦政権 (Gough Whitlam, 1972-75) のオール・グラスビー (Al Glassby) 移民大臣が導入を示唆し、フレイザー連邦自由党・地方党保守連合政権 (Malcolm Fraser, 1976-83) が1978年の『ガルバリー報告書 (Galbally Report)』に基づき本格的に導入したものである^{*1}。紆余曲折はあったが、多文化主義政策は現在でも維持されている。ある意味で多文化主義とポイント制は移民国家マルチカルチュラル・オーストラリアの発展のための両輪であった。非差別的の移民政策を採用しつつも、高度人材の受入れを優先すると同時に入国者の質と量を管理統制し、急激な人口の多様化を防

ぐための重要な手段だった。本稿では、オーストラリアのポイント制の導入の経緯や目的、現在の制度、制度の効果などについてまとめ、最後に、日本がポイント制を導入する際のいくつかの示唆を示したい。

2 オーストラリアのポイント制導入の理由と目的

多文化主義とほぼ同時に導入されたオーストラリアのポイント制は、カナダのポイント制を踏襲したもので、その導入理由と目的は明快だった。

第1の理由は、オーストラリアは、第二次世界大戦後、アジア・太平洋国家として生きて行く必要が生じ、「白豪主義 (White Australia Policy)」の継続が困難になったことである。白豪主義の根幹だった「連邦移民制限法 (Immigration Restriction Act)」の改正を広くアジア地域諸国に知らせるために導入された。オーストラリアのアジア・太平洋国家化は第二次世界大戦直後より明瞭となり、アジア諸国からの批判はアジア諸国が独立するとともに強くなっていた²⁾。

第2の理由は、白豪主義の終焉をより具体的に示すために移民選別の基準の変化、すなわち「人種主義基準」から「能力主義基準」への選別基準の変化を明示する必要にあった。それまでのオーストラリアの移民政策では、非ヨーロッパ人の移民受入れは移民大臣と移民官の自由裁量に多くを委ねられており、審査基準は秘密扱いであった。それは、白豪主義政策をそのまま維持したいという国民の多くの期待に沿ったものであると同時に、ときには、非ヨーロッパ系移民の受入れを認めることが外交上、あるいは人道上必要となった場合に、柔軟に対応できるようにとの配慮によるものだった。しかし、受入れ基準などについての一元化は図られておらず、事例ごとに国民から、あるいは送出し国から批判を受ける結果となっていた。そのため、選別基準の客観化を図る必要が生じたので、能力(年齢・教育・技能・英語力・就業経験)のある人々なら誰でも応募できる、ということにするとともに、白豪主義の終焉を明示する道具として利用したのである。

第3の理由は、ポイント制は以上の理由から、高度人材優先移民制度として導入されたことがわかるが、それは、人種基準を否定したものの、非ヨーロッパ系移民の受入れにあたり、不熟練労働予備軍の急激な大量流入を防ぎ、国益・国内秩序を維持するという点も十分念頭に置かれていた。1960年代には、ポイント制ではなくクォータ制度の導入が検討されたが、アジア系移民の受入れ数が少ない場合、さらなる国際批判に晒される危険があるとの判断から不採用となった。実際、その当時、年間10万人ほど移民を受け入れているのに、非ヨーロッパ系移民の受入れ数は3ケタに満たないので、移民省内部でも批判への危惧の念が強かった。その結果、移民の選別基準としては能力主義を採用し、今日でいうところの高度人材優先移民政策と内容的には変わらないものになった。

白豪主義政策を採用していた時代は、白人が技能労働者(英国・英語系移民)、アジア人は不熟練低賃金労働者であることが多いので、白人不熟練労働者の賃金と生活を守るという目的で導入されたのが白豪主義に基づく移民制限政策であった。白豪主義はその意味では高度人材優先移住政策だった。戦後、非英語系ヨーロッパ人移民・難民が大量に移住してくると、不熟練労働者はとくに南・東欧出身非英語系ヨーロッパ人によって供給されることになる。非英語系ヨーロッパ人にとり、白豪主義はアジア人との競合から労働と生活を守るためには有効な道具となった。白豪主義が終了すれば、本来は、アジア系移民・難民が不熟練労働力の供給を賄うことになるはずだったが、白豪主義政策をやめてアジア人を受け入れるというタイミングでポイント制度を入れたということは、アジア人でも高度人材候補者しか

受け入れないということを意思表示したものである。その意味で白豪主義終焉後の非差別的移民政策導入による人口構成の急激な変化、すなわち多文化社会化への急激な動きを避けようとしたことが明らかである。

アジア人の受入れは、白豪主義の根幹である1901年に導入された移民選別のための書き取りテストが廃止された1958年以前より始まっていたが、その後も自由にかつ大量にアジア・アフリカ系移民が入国することはなかった。それでも、オーストラリアがアジア・太平洋地域との経済関係を強めていくなかで、国内からの大きな批判を呼ばない程度の少数のアジア人の断続的な受入れが開始された。国民の不安を宥めるため、まず、ヨーロッパ人との混血の人々の移住が少数認められた。その後、一芸に秀でているだけでなく、教育・技能・経験などの面で高い評価を受ける非ヨーロッパ人のみが受け入れられた。しかし、書き取りテストの廃止とともにアジア人の永住と市民権獲得が可能になったが、アジア人と白人との間の帰化条件の差（白人5年の居住に対してアジア人15年）がつけられるようになった。1965年には自由党と労働党の政党綱領から白豪主義の文字が消え、1966年にはアジア人の永住移民の継続的な受入れが少数ながら開始されるが（翌年にトルコ政府との間で移民協定を結んでいる）、市民権獲得と帰化条件の差がなくなるのは1973年の市民権法改正時であり、連邦人種差別禁止法が導入されて移民選択に人種基準が使えなくなったのは1975年である。近年では1975年をもって白豪主義は終焉したと評価されているが、だからといって、その後ただちにだれでも受け入れるようになったのではない。とくに、石油ショック以後の経済成長の低下を懸念したウィットラム政権は就任直後に、受入れ数を大きく削減したが、その判断にも人口構成の安定化があった。

しかし、そのことをもって白豪主義政策は継続していたということもできない。とくに、1970年代から80年代は、オーストラリアが工業社会から脱工業社会に脱皮する必要を感じた時代であり、従来の肉体労働中心の工業化にふさわしい不熟練・半熟練肉体労働者に比べ、より高度な技術能力・情報処理能力をもつ高度人材が必要になる時代でもあった。ポイント制は、脱工業化・高度情報化社会への移行に対応するために必要だったのである。そのため、ヨーロッパ系移民であっても、不熟練労働者の流入を制限するために適用されたという点も見逃せない。アジア人のみを制限しようとしたのではない。

以下、現行のポイント制を中心にその概要を紹介しておきたい。

3 現行ポイント制の概略

オーストラリアの移民・難民政策の大枠は変わらないとしても、その詳細はしばしば変更される。変更を追いかけているときがない。本稿では2011年7月1日より運用されているポイント制に基づいて報告する（連邦移民省ホームページ：1 July 2011-Points Test for Certain Skilled Migration Visas 参照）³。現行のポイント制は、今日の高度人材選別政策の先駆けであり、1970年代からはじまる産業構造変化と技能労働者需要拡大を反映して、高度技能労働者・経営技能・資本をもっている移民希望者を優先する制度となっている。具体的には、当初より労働移民として永住を希望するが、まだ企業スポンサーを得ていないため就職先が決まっていない人々、あるいはスポンサーの有無にかかわらず、現在オーストラリアに労働移民として短期滞在労働ビザを保持しており、かつ労働移民として永住を希望する者に対して適用される。近年では、企業スポンサーだけではなく、オーストラリア州政府による推薦を受けた者も申請できる。これは、移民が大陸東南部や州都中心に都市に集住してしまい、地方産

業の労働力不足が解消されないという事態を避けるためである。

このような移住希望技能労働者に対して、項目別の評価を行うのがポイント制である。受入れ認定ポイント(合格点)は合計65点を超えることが求められる。高位得点者より、時々計画定員まで入国を許可する仕組みをとっている(従来は100点)。ポイント対象項目は以下の通りである(2011年7月以降)。移民省ホームページに「自己評価票(Self-assessment Form)」として表示されている一覧表の項目をもとにしているが、移民希望者はこの票の項目に従って配分されている得点を計算して、移民可能か否かを知ることができる。

- ① 年齢と英語力
- ② 移民前の実務経験
- ③ オーストラリアでの実務経験
- ④ オーストラリアで得た教育・技能資格等
- ⑤ プロフェッショナルイヤー
- ⑥ 申請者の学歴
- ⑦ 申請者のオーストラリア留学経験
- ⑧ 指定言語による資格・教育(出身国)
- ⑨ 非都市地域でのオーストラリア留学・実務経験
- ⑩ 申請者のパートナー技能年齢・教育・資格
- ⑪ スポンサーの有無(企業・家族・州・準州など)

以下、各項目の配点を確認しながら概要をみて行きたいが、その前に注意しておくことがある。従来は、「労働力不足認定技能職」の項目が以上のリストの最初に置かれ、毎年政府が公表する労働力不足状態にある技能労働職の一覧表「オーストラリア技能労働標準リスト(Australian standard for an occupation on the Skilled Occupation List: SOL)」に掲載されている職種かどうかによって異なるポイントが配分され、ポイントシステムの中核を占めていた。個々の職種に従って配点が異なることはないが、申請者が自薦する技能資格がリストにあり、なおかつ最優先職種に分類されている場合は60点、あるいは50点(第2位優先職種に分類されている場合)が与えられていた。要するに申請者の技能がこのリストの第1位優先職種にあてはまるだけで、合格点の半分が得られるようになっていた。さらに、リストにないその他の技能職種の場合でも技能労働であると認定されるものであれば、40点が与えられていた。しかし、今回の改正で技能職種リストに従ったポイント配分はなくなり、リストにない職種での応募はできなくなった。この結果、よりオーストラリアが必要とする職種から優先的に移民を受け入れたいという意思が強くなるようになった。また、従来のスポンサー付きビザ(100点)とスポンサーなしの独立ビザ(120点)では、合格点が異なっていた点を廃止し、65点に統一された。これはスポンサーである企業・家業の事情ではなく、オーストラリア全体の事情を考慮することを優先したものと思われる。政府は、ポイント制改正の目的を以下のように示している(注*3参照)。

ポイント制は、最もオーストラリアに経済的利益をもたらすはずの移民を選別するためのメカニズムである。ポイント制は、移民選別過程をより開示的、客観的なものにしたうえで、オーストラリアが最も必要とする技能保持者を選別することを可能にする。とくに2011年7月1日より施行されるポイント制は、オーストラリアに大きく貢献する高度な技能を有する移民を選別するように洗練・工夫

されたものである。今回のポイント制では、ある特定の選別基準に過重な配点が行われることなく、すべてにおいて均衡のとれたものになっている。とくに、英語のレベル、より長い技能労働者としての経験、国内あるいは海外で取得したより高いレベルの資格の有無、年齢基準について見直しをした。

2011年7月より導入されたポイント制の目的が述べられた後項目別に解説が見つかるが、第1の項目である「年齢」は、申請時の年齢である。労働移民カテゴリーに応募できるものは49歳までと決められているが、45歳から49歳の申請者への配点は0である。従来、配点は18歳から29歳が30点だった。今回の改正では25歳から32歳が30点となり、若さより経験が重視されるようになった。配点は以下の通りである。

- ① 18歳から24歳は、25点
- ② 25歳から32歳は、30点
- ③ 33歳から39歳は、25点
- ④ 40歳から44歳は、15点
- ⑤ 45歳から49歳は、0点

第2の項目は「英語力(申請時)」である。IELTSを基準として英語力を判断するが、その配点は以下の通りである*4。

- ① IELTSにおいて全4セクション(話す、読む、書く、聴く)で8.0ポイント以上取得できる場合、最優秀英語レベル(Superior English)とし、配点は20点
- ② IELTSにおいて全4セクションで7.0ポイント以上取得できると「実用英語レベル(Proficient English)」と判定され、配点は10点
- ③ IELTSにおいて全4セクションで6.0ポイント以上取得できない場合の配点は0点

今回の改正で、英語能力の判定水準は高くなった。従来、IELTSスコアが6.0から4.0でも、配点は15点だったが、改正により0点になった。ただし、英語能力での最高点は25点から20点に下げられている。英語系移民優先との批判をかわすためであろう。

第3の項目は「移民前の実務経験」(申請日から遡って10年間申請職種での職歴)である。当然のことながら、労働力不足認定技能職での実務経験である。オーストラリア国内での実務経験に従い以下のように配点されている。

- ① 1年以上の職歴の場合の配点は、5点
- ② 3年以上の職歴の場合の配点は、10点
- ③ 5年以上の職歴の場合の配点は、15点
- ④ 8年以上の職歴の場合の配点は、20点

第4の項目は「海外での実務経験」(申請日から遡って10年間申請職種での職歴)である。その配点は以下の通り。

- ① 3年以上の職歴の場合の配点は、5点
- ② 5年以上の職歴の場合の配点は、10点
- ③ 8年以上の職歴の場合の配点は、15点

第3、4項目に関しては一括して解説するが、従来は「3、4年の経験」があるかないかを主に判定して

いたが、今回の改正により3,4年よりも長い実務経験がより細かい判定の対象となった。そして、海外での経験よりもオーストラリア国内での実務経験が重視されているだけでなく、配点も最高点が5点増えている。ただし、場合によっては両項目合計で最高得点が35点となるが、20点を上限としている。全体の項目間の配点バランスをとるためと思われる。

第5の評価項目は新設の「プロフェッショナルイヤー」である。これは、12ヶ月以上の移民省認定の職業訓練コースを終えた場合に与えられる特典である。修了していれば、5点が与えられる。

第6の評価項目は「学歴」である。海外で取得した学位の場合は同国の政府機関に登録されている、もしくは認定を受けている教育機関で取得した学位であることが条件となる。オーストラリア国内で取得した学位の場合は、CRICOSに登録されている大学に在籍し、2学年(92週)以上のコースを履修し、かつ、オーストラリア国内で就学・修了していることが条件である^{*5}。もともと、CRICOSに登録されていない学校への留学では学生ビザを取得できないことに注意する必要がある。学歴による配点は以下の通りである。

- ① 博士号(Ph.D.)を保持している場合の配点は、20点
- ② 学士号以上の学位を保持している場合の配点は、15点
- ③ オーストラリアの教育機関が授与した履修証明書(Diploma)、または熟練職種資格証明書(Trade qualification)の第Ⅲ種あるいは第Ⅳ種を保持している場合の配点は、10点
- ④ 申請職種の職業判定機関から適切と認定された証明書を保持している場合の配点は、10点

第7の項目は、申請者の「オーストラリア留学経験」である。オーストラリアに2年以上、全日学生として留学していた場合は、5点が与えられる。この場合も留学先はCRICOSに登録されている教育機関である必要がある。

第8の項目は、「指定言語(出身国言語)」での上級実用言語能力(通訳の能力を判定するNAATIのパラプロフェッショナルレベル)の資格をもっている場合は、5点の加点がある^{*6}。

第9の評価項目は「非都市地域(州都や大都市以外)でのオーストラリア留学経験(通信教育は除く)」の有無である。この場合、地方留学指定地域に2年以上居住し、かつ第8の条件を満たす留学経験が必要である。地方留学を終了している場合は、5点が加点される。

第10の評価項目は、「申請者のパートナー」である。配偶者(事実婚・同性パートナーでもかまわない)が同伴可能で、技能・年齢・英語で、申請者と同じく基本要件を満たしている場合は、5点が加点される。

第11の評価項目は、「スポンサーの有無」である。

- ① ビザ保持申請者の親族で、オーストラリア市民・永住者がスポンサーの場合の配点は、0点
- ② 「州政府移民プログラム(State Migration Plan)」のもとで、州・準州政府がビザ保持申請者のスポンサーとなっている場合の配点は、5点
- ③ 州政府移民プログラムのもとで、州・準州政府がビザ保持申請者のスポンサーとなっている場合で、かつ指定地域内に居住する市民・永住者の親族が同時にスポンサーとなっている場合の配点は、10点

今回の改正では、都市地域在住の家族がスポンサーの場合、加点が0点となり、都市より地方重視の姿勢がより鮮明になるとともに、企業・家族の都合よりもオーストラリア全体の都合が優先されることが明確になった。

以上が現行制度の概略である。新ポイント制の特徴は、じっくり職歴を積んだ経験者や高学歴者よりも、若くして専門技能や知識と技能を身につけた留学生にとって圧倒的に有利なものであったそれまでの制度に比べ、より高い英語力、申請職種における熟練したスキル・職歴、そしてより高い学歴を兼ね備えた人材を選別することを目標としている。そのため、今回の変更の一番大きな特徴として、不足技能職への加点が廃止された。それまでのポイント制では、不足職種優先点やMODL点が獲得ポイントの約半数を占めているため、ビザ申請が一部の職種に集中する原因となっていた⁷。新ポイント制ではこの要因を一掃し、バランスの取れた移民受入れとなっている。また、不足技能職加点の廃止により、留学生にとっては、例えば歯科衛生士、エンジニアリングテクニシャンのような旧技能職業リスト内では技能点40点しか与えられていなかった職種での申請も可能となった。そのため、より若い希望者の応募が増えると見込まれている。

もう一つの特徴は、合格点が統一されたことである。以前は、スポンサービザの合格点はスポンサーなしの一般技能労働移民(GSM)よりも低く設定されていたが(各々100点/120点)。今回の変更では、一般技能労働移民に含まれるすべてのビザの合格点が65点に統一された。この結果、都市部定住の親族がスポンサーの場合の利点がなくなり、実質上(都市部における)親族スポンサービザの優遇はなくなった。これは、以前から(都市部)親族スポンサービザ申請者の就職率や社会適応率が、他グループに比べ明らかに低かったことが問題視された結果である。さらに、家族スポンサービザ申請者の場合の申請資格が正確でないため、実際に就職できないケースが増えていたことも考慮された結果である。

しかしながら、従来に比べていくつか大きな変更があったとはいえ、オーストラリアのポイント制の特色に大きな変化はない。要するに、オーストラリアが一番ほしい人物は以下のように要約できる。

- ① 若い、できれば20・30代(45歳まで)
- ② 高い教育と高い技能・知識をもつ(大卒以上)
- ③ 英語がよく話せる
- ④ 仕事の経験がある(できればオーストラリアで働いた経験と、勉強した経験をもつ)
- ⑤ オーストラリアで資格を取っている(オーストラリアで働くためのノウハウをもつ)
- ⑥ 地方で働く意欲がある(各州の地方都市あるいは農業・牧畜地域)
- ⑦ 永住志向が強い(まず、短期滞在をして働いた経験者優先)

近年の技能労働者移民受入れの動きをまとめると、以下ようになる。スポンサーなしの一般技能労働者移民(GMS)の入国審査は年々厳しくなっている。原則、移民省は雇用主が明確になっていないスポンサーなしの一般技能労働者移民よりも、就労する州(地域)も確定し、州・準州政府の推薦を得ている上に雇用主が明確で、とくに「企業推薦(Employer Nomination Scheme: ENS)」や「州・準州推薦地域技能労働者プログラム(Regional Skilled Migration Scheme: RSMS)」を受講している者を優先するとともに、永住労働者移民もこうしたカテゴリーのなかから選別する傾向が強まっている。この結果、まず、スポンサービザ短期滞在技能労働者として2年以上働いている人物、あるいは留学生としてオーストラリアにやってきて教育資格を取り、2年以上働いている人物をポイント制適用の優先対象とし、永住を促すという特色が明確になりつつある。留学はかつてのようにお勉強したら帰るというのではなく、移住の手段になりつつあるとあってよい。スポンサーなしの労働力移民はミスマッチする場合、すなわち、失業者になりやすい、あるいは資格以下の職種に就き人的資源の無駄が起きやすいため敬遠されつつあるといえる。ポイント制の適用範囲が限定的になっているということに注意すべきである⁸。

4 ポイント制の導入とその成果

オーストラリアのポイント制の歴史は長いですが、当初の20年は十分機能したとはいえない。その理由は以下の通りである。

最近のオーストラリアの移民プログラムの概要

- (I) 一般移民 (Non-Humanitarian) プログラム
 - (i) 家族呼び寄せ (Family migration) プログラム
 - (ii) 技能労働者移民 (Skill migration) プログラム
 - ⇒企業推薦プログラム (Employer Nominee Program)
 - ⇒一般技能労働者プログラム (General Skill Program) ⇨ポイント制適用
- (II) 人道主義配慮 (Humanitarian) プログラム
 - (i) 人道主義配慮プログラム (準難民基準)
 - (ii) 難民受入れプログラム (難民条約基準)
- (III) その他 (ニュージーランド人、特別配慮移民プログラム)

- ① 第二次世界大戦後のオーストラリアの大量移民計画実施以後、移民政策の基本枠組みは上記のごとくなっているが、移民政策の大枠は、(I)一般移民プログラムのなかの(i)「家族呼び寄せ」と、(ii)「技能労働者移民」、そして(II)人道主義配慮プログラムのなかの「準難民と難民の受入れ」、そしてニュージーランド人の受入れを中心とする(III)の「その他の受入れプログラム」の3つによって成立していたが、白豪主義終焉後への対策として家族呼び寄せを優先することによって、入国者の文化・言語的同質性を管理・保証しようとしたため、ポイント制導入後も家族呼び寄せが優先されていた。さらに、ポイント制の適用範囲は、上記概要にみられるように技能労働者移民プログラムのなかの一部にのみ適用されたに過ぎない⁹⁾。
- ② 第二次世界大戦以後の大量移民計画により入国した非英語系ヨーロッパ移民・難民の家族呼び寄せ要求が強かった。「連鎖移民の制度化」あるいは「移民過程の成熟化」などにより、家族呼び寄せの制限が難しくなるということである。南および東欧系の移民の家族の定義は、アングロ・サクソン系の定義より広がった。
- ③ 1970年代後半から80年代にかけて受け入れたヴェトナム難民が急増し、アジア圏出身難民の家族呼び寄せ要求が強かった。アジア・アフリカ系移民の家族の定義は、南・東ヨーロッパ系移民よりさらに広がった。
- ④ 他方で、英国・ヨーロッパにおいては少子高齢化・人口減少が生じヨーロッパからの移民が減少し、オーストラリアではヨーロッパ人のみでの高度人材確保は難しくなった。同時にヨーロッパの経済復興が進むと帰還移民が増大した。この帰還移民を引き留めることを目的の一つとして多文化主義が導入された。
- ⑤ オーストラリアが家族呼び寄せを重視したのは、移民国家の伝統である永住移民とその家族の呼び寄せと永住への期待が強いからである。しかし、そのことにより、技能労働者の優先導入に際

しても、永住重視のため入国基準は結果として高くなりがちであった。ポイント制は敷居の高い制度となりがちであった。

以上により、ポイント制の機能がうまく発揮できなかったため、1980年代のポイント制は、十分機能していなかったといつてよい。他方で、ポイント制において英語能力を審査することは白豪主義維持のためではないのかという批判もあり、一時止めていたほどである。家族呼び寄せ優先は、非差別移民政策実施による、急激な人口構成の変化を防ぐことを目的としていた。ボブ・ホーク労働党連邦政府 (Bob Hawke, 1983-1991) は、当時の移民政策は家族呼び寄せ中心なので不熟練労働者がさらに増えることを懸念し、資源ブームによって経済成長を続けるオーストラリアの産業構造の変化 (脱工業化) に対応できる、高度職種人材の不足を強く感じるようになり、移民制度の見直しを行った。それは、1988年の移民政策の見直しのための『フィッツジェラルド報告書』として結実した^{*10}。

5 フィッツジェラルド報告書とその後の移民動態

『フィッツジェラルド報告書』は、戦後オーストラリアでは毎年移民受入れ計画をたてて、家族呼び寄せ移民、(技能)労働者移民、人道主義、その他のカテゴリーに分けて整然と受入れは行われてきたが、家族呼び寄せと人道主義移民が全体の6割以上を占めているので、経済面で有効な人材の確保ができずに「無秩序な移民管理状況にある」と批判し、今後は、熟練・技能・専門労働者の受入れを強化せよと勧告した。オーストラリアは第二次世界大戦中に策定され大量移民計画を策定して実施し、それ以後人口の1%を自然増、人口の1%を移民増、計2%を毎年増加させてきた。それは、1970年代初めのマクマーン保守連合政権 (William “Billy” McMahon, 1971-72) の時代まで継続されていたが、白豪主義を終焉させたウィットラム労働党政権はアジア系移民受入れを開始したものの、大量移民政策と決別し移民数量を減少させ、急激な人口変化を抑制しようとした。しかし、その後のフレイザー連邦保守連合政権の時代には、大量移民のなし崩し的再実施と非差別移民政策の導入と企業家移民プログラムなどが実施された。その際にも、家族呼び寄せの比重は依然として大きかった。ホーク政権の時代には、家族呼び寄せ移民・難民受入れの枠の拡大が続くとともに、移民政策のアドホック化の一層の進展がみられた。そのような動きを批判するのがフィッツジェラルド報告書の基本的な目論見であった。

その結果、家族呼び寄せの受入れの減少が求められるが、それは政治的に難しいこともあり、最終的には受入れ人数そのものの倍増を委員会は求めた (当時受入れは7~8万人だったものを14.5万人まで増やす)。ポイント制は、若さ、教育、英語力、就労経験などをさらに強調するように改められるとともに、不足する職業の調査も強化・精密化が図られた。同時に、専門職団体より反対を受けたものの、海外で取得した専門職資格・経験の国内承認の促進も求めた。

このような高度人材優先移民政策への変更は、高度人材不足対策のためであることは間違いない。他方で、ヨーロッパ人移民が減少し、アジアからの移住希望が増えているなかでは、アジア人不熟練労働移民の増加を制限するものとなるはずであった。しかしながら、既に1970年代後半よりインドシナ難民としてアジア系移住者が増加し定住すると、80年代にはアジア系定住者の家族呼び寄せが増加し、オーストラリア国民の間にアジア移民制限の声が強まっていた。大きな反発の最初のものはメルボルン大学歴史学教授ブレイン (Geoffrey Blainey) によるアジア移民制限論争 (1984年) である。移民政策の変更は、そのような反発への対応でもあった。たとえ、アジア人が増えても高度人材であれば、オ

ーストラリア社会への統合は促進できるとの希望的観測があった。実際、フィッツジェラルド (Stephen FitzGerald) 自身は、オーストラリアのアジア・太平洋国家化への急速な動きには懐疑的であった。いずれにせよ、家族呼び寄せ移民と技能労働力移民の数量をめぐる「移民政策の政治 (Politics of Immigration Policies)」の時代がやってきたのである^{*11}。

しかし、フィッツジェラルド報告書以後の移民受入れの動きを概観すると、1990年代に技能労働者移民の割合は一時的に増加したが、同後半には減少し家族呼び寄せの割合が再び増加するというシーソーゲームの歴史をたどることになる。これは、家族呼び寄せの維持・増加への政治的要求は、経営者を中心とする労働者移民受入れ圧力に拮抗する力をもっていたことを示す。しかし、ハワード政権 (John Howard, 1996-2007) が登場すると新自由主義経済的な観点からの高度人材の移民拡大が強引に進められたので、ようやく技能労働者の割合が安定的に拡大した。その結果、技能労働者移民の割合は2007年ごろには6割強に増加した。

同時に1997年開始の短期滞在労働者プログラムと、不法移民取り締まり強化が進むようになった。それはボートピープルのオーストラリア領土内への上陸の拒否と難民申請者の審査をナウルやパプア・ニューギニアなどのオセアニア島しょ国に移送するという「パシフィック・ソリューション」につながった^{*12}。とはいえ、ハワード政権は高度技術者の増加を図ったが、ポイント制には高度専門職種・技能労働者申請者のパートナー (フィアンセや配偶者など) を連れてくる場合には、ポイントを追加するという仕組みがあることから、家族呼び寄せ移民が技能労働者カテゴリーのなかに混在することになった。その分、家族呼び寄せは見かけ上減るが、技能労働力のなかには専業主婦も含まれることになる。実質的には家族呼び寄せ移民数の増加にもつながっていると考えてよい。このことは、有能な労働者の受入れにはその申請者の家族呼び寄せをもないがしろにできないということを意味するのだとすれば、ポイント制を考える上で重要である。なお、2010～2011年度の移民受入れ計画は以下の通りである。

2010～2011年度の移住者受入れ計画

移民受入れ総数 (予定)	168,700名
・家族呼び寄せ移民	54,550名 (32.3%)
・技能労働・経営者移民	113,850名 (67.5%)
・特別配慮受入れ移民	300名 (0.2%)

以上の簡単な考察からいえることは、オーストラリアのような伝統的な移民国家では、ポイント制を導入しても技術労働者の増加という目標を有効に達成しにくいということである。重要なのは、ポイント制そのものよりは、毎年の移民受入れ計画策定において、技術労働者の割合を拡大するという「政治的な意思決定」であり、家族呼び寄せを求める (社会的・人道的な) 欲求とのバランスをどのようにとるのかということである。非移民国家日本の場合、伝統的に移民受入れは抑制的だったから、家族呼び寄せ増加・維持の動きは伝統的な移民国家ほど強くないと思われるが、定住者・永住者が増えれば家族呼び寄せの圧力は強まるであろう。しかし、家族呼び寄せがないと有能な人材の選択幅は狭まるであろう。

既に論じたように、オーストラリアが家族呼び寄せを重視したのは、移民国家の伝統である永住移民家族の呼び寄せとその家族の永住への期待が強いからである。しかし、そのことにより、永住を前提とした技能労働者の優先導入に際しても、結果として人選のための入国基準は高くなり、敷居の高い制度

となりがちであった。近年では、その弊害を除くために技能労働者の短期滞在労働許可(475ビザ)^{*13}、あるいはワーキングホリデイビザの就労資格拡大などにより、短期滞在技能労働者の増加を進めている。さらに、留学生を卒業後に短期滞在労働者として活動させた後に、ポイント制で優遇することにより、永住化を認める傾向が強くなっている。その結果、現に国内に滞在する短期滞在技能労働者移民と留学生は急増している。技能労働者移民となった者のなかで、新たに入国した者は少ないという傾向が強まっている。他方で、技能労働者移民候補者が少ないオセアニアの開発途上諸国からの要求に答えて、不熟練労働者の短期滞在を受け入れる動きもある。

6 おわりに——日本への示唆

最後に今後の日本の移民政策への示唆を少々挙げてみたい。ポイント制の効果的運用のためには、ポイント制のみではなく、より広い移民政策の構想が必要になる。それは、政治的な意思決定に基づくものである。カースルズとミラー(2009=2011)『国際移民の時代〔第4版〕』の各所で論じられているように、日本が非移民国家から移民国家へ移行することを含意することになるだろう。その結果、長期・短期的な受入れ計画(受入れ総数と受入れプログラム)の創設、受入れ後の移民統合プログラムの充実が必要(多文化主義の本格的導入)となる。とはいえ、オーストラリアの事例でみたように、家族呼び寄せと永住への期待が強い場合、結果的に技能労働者の選別基準は高くなりがちであり、却ってポイント制の逆機能を強めることになる。それを防ぐためには、短期滞在技能労働者ビザの積極的展開が要請される。それは、グローバルな企業内配置転換を実行しようとしている超国籍・グローバル企業の期待にも合致するものとなる。今後は、技能労働者の短期滞在技能労働ビザやワーキングホリデイビザの就労資格拡大、留学生の活用などにより、高度技能労働者の増加と定住を進めていく必要がある。ただし、優秀な高度人材の確保のために家族呼び寄せが必要なことはいうまでもないが、高度人材優先移民政策の実施に熱を入れすぎ、また、近年移民政策と国家安全保障の結びつきが指摘されるようになってきているように、経済性や安全保障面への注目の行き過ぎの結果として、人道主義的移民・難民、家族呼び寄せが軽視されないように注意すべきであろう^{*14}。

*1 『ガルバリー報告書』とは、移民の到着後のプログラムおよびサービスについての評価報告書(勧告付き)であり、委員長の名をつけて呼ばれることが多い。

*2 オーストラリアの移民政策と社会統合政策の変遷については関根(1989)を参照。とくにポイント制の導入に関しては、関根(1989:368-374)を参照。さらに、白豪主義のもとでの移民政策の実際についてはGwenda Tavan(2006)、多文化主義導入の経緯については、Mark Lopez(2000)およびグラスビー(1984=2002)を参照。

*3 <http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/pdf/points-test.pdf> (2011年9月10日閲覧)

*4 「International English Language Testing System: IELTS(アイエルツ)」とは、ブリティッシュ・カウンシル、IDP: IELTS オーストラリア、ケンブリッジ ESOL の3つの団体が共同で運営する、留学・海外移住を志す人のための英語能力評価試験のことである。英国、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなど135カ国、6,000以上の教育機関、国際機関、政府機関が現実に即したコミュニケーション能力を評価できる指標として、アイエルツ(IELTS)を採用しているとされる。16歳以上が対象になっている試験である。オーストラリアに移民する場合は、24カ月以内の成績証明書が必要である(<http://www.eiken.or.jp/ielts/>, 2011年10月10日閲覧)。

*5 海外留学生の受入れができる教育機関は、連邦政府認定校としてオーストラリア連邦政府への登録が義務付けられている。登録機関は、通常「CRICOS(Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas

Students)」と呼ばれているが、同機関に登録することにより、留学生受入れに適した学校として認められ、学生ビザに必要となる入学許可証 (E-COE) の発行権が与えられる制度になっている。とくに留学生への英語教育コースが充実していない教育機関は認定されない (<http://www.mtsc.com.au/guidebooks/ryugaku/cricos-acpet-ea-neas>, 2011年12月10日閲覧)。

- *6 NAATIとは、2001年に設立された「全国通訳・翻訳者資格認定機関 (The National Accreditation Authority for Translators and Interpreters)」のことであり、認定言語の通訳・翻訳能力のレベルを判定することを主な任務としている組織である。日本語も含まれている (http://www.naati.com.au/home_page.html, 2011年11月23日閲覧)。
- *7 MODLとは、「オーストラリアが移民に期待する技能職種 (Migration Occupations in Demand for Australia: MODL)」であり、従来は、このリスト内の職種に従って配点が異なっていたが、2008年2月よりMODLは配点対象となっていない。2008年以前に申請した者は従来の制度で対応されることになっている (<http://www.Australia-migration.com/page/MODL/58>, 2011年12月12日閲覧)。
- *8 オーストラリアの移民の歴史のなかで若い移民希望者が優先されてきたのはいうまでもない (還暦を迎えた筆者としては忸怩たる思いがあるが)。かつては、英国・ヨーロッパの組織的な孤児移民プログラムも採用されたこともある (現在では組織的受入れはしていないが孤児・里子ビザは存在する)。近年、問題になったのは、第二次世界大戦後に英国の孤児院などからオーストラリアへ渡航費援助児童移住プログラムで移住させられた孤児7,000人である。なかには、親の生存を確認せずに移住させられた児童も多いことから、児童移住プログラムを実施したオーストラリアの首相が2009年11月に、そして英国のブラウン首相が2008年2月に公式謝罪している (State Library of Victoria, 2011)。
- *9 オーストラリアの移民政策の概要については、移民省ホームページ上の「Fact Sheet No.1, 20, 21」(Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 1 - Immigration: The Background Part One/Two; Fact Sheet 20 - Migration Program Planning Levels; Fact Sheet 21 - Managing the Migration Program)を参照。それらは、以下の移民省サイトで閲覧可能 ([http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/accessed on 20 December, 2011](http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/accessed%20on%2020%20December,%202011))。
- *10 『フィッツジェラルド報告書』については、関根 (1990) において報告したことがあるので参照。同報告書は、連邦政府の諮問により設置された Committee to Advise on Australian Immigration Policy (CAAIP, 1988) の委員長を務めた元中国大使でもあったS. フィッツジェラルド (Stephen FitzGerald) シドニー大学教授の名を付したものである。
- *11 フィッツジェラルドはブレイン教授同様に急速な多文化社会化には懐疑的な論陣を張り、高度人材のアジア人なら大丈夫だとしていた。オーストラリアのアジア化という考え方に対しても懐疑的であった。フィッツジェラルド (FitzGerald, 1997) を参照のこと。
- *12 「パシフィック・ソリューション」については、浅川 (2003) を参照。なお、ハワード政権時代を中心とした高度人材優先移民政策の動向については、土井=浅川 (2010) を参照。
- *13 短期滞在労働 (長期滞在) Temporary Business (Long Stay) (subclass 457 visa) は、オーストラリア国内で必要な熟練・技能労働者が見つからない場合に、短期滞在を前提として経営者がスポンサーとなって入国させる場合 (1日から4年まで) に利用される (ポイント制の対象)。457ビザは1996年に導入され、それ以前のものに比べ手続きが簡略化されている。短期滞在労働者雇用の際に一番利用されるもので、経営者がスポンサーとなり入国させる。短期滞在外国人労働者を利用する前に、経営者は政府に登録を申請し、登録された場合に移住の申請ができるようになる。必ず、労働者が国内で見つけられないこと、オーストラリア人の雇用・教育訓練に悪影響を与えないことが求められる。最近の短期滞在労働者の動態についてはヒグリーほか (Higley et al., 2009; Khoo et. al., 2007) 参照。なお、ハウツー物であるが、Collins (2005) も参照。なお、ラッド政権になり、永住・短期滞在希望労働者の受入れ増大が図られるとともに、労働力不足解消だけではなく、人口増加も図られた (2008/2009会計年度より)。この動きを「移民受入れ革命 (Australia's Immigration Revolution)」と称する研究者達もいる (Marks and et.al., 2009)。
- *14 国民と国家の安全保障と移民政策との結びつきは、9・11事件以後の大きな傾向となっており、その点はカースルズとミラー (2009=2011: 第9章) によっても指摘されている。より詳しくはWatson (2009) を参照。なお、2011年12月に平岡法務相が入国管理制度にポイント制度を導入することを公表しているが、そのなかで家族 (親・配偶者・3歳未満の子供、そして家族使用人) の呼び寄せも可能としている。現行の就労資格内に当てはまり、現在日本で就業している人材中心に適用されるものとなっている (田村剛「外国人在留にポイント制 高得点、5年で永住許可 来春にも導入」『朝日新聞』2011年12月28日夕刊) が、この動きは本稿の観点から評価できよう。

《参考文献》

- ・ 浅川晃広, 2003「オーストラリアの移民政策と不法入国者問題—『パシフィック・ソリューション』を中心に」外務省国際情報局調査室編『外務省調査月報』1号, 1～32頁
- ・ カースルズ・S = J・M・ミラー (Castles. S. and M. J. Miller), 2009, *The Age of International Migration: International Population Movements in the Modern World* (4th edition), London: Palgrave (関根政美・薫監訳, 2011『国際移民の時代〔第4版〕』名古屋大学出版会)
- ・ グラスビー (Grassby, A. J.), 1984, *The Tyranny of Prejudice*, Melbourne: Educa Press (藤森黎子訳, 2002『寛容のレシピー—オーストラリア風多文化主義を召し上がれ』NTT出版)
- ・ 関根政美, 1989『マルチカルチュラル・オーストラリア—多文化社会オーストラリアの社会変動』成文堂
- ・ 関根政美, 1990「太平洋国家オーストラリアの移民政策と経済発展—フィッツジェラルド報告書の検討」山澤逸平＝渡辺昭夫編『日豪関係研究会昭和63年度報告書：2000年に向けての日豪関係』日本経済研究センター『研究報告』70号, 125～150頁
- ・ 土井康裕＝浅川晃広, 2010『「高度外国人材」受け入れ政策と留学生労働市場の現状—豪州移民政策の経験と日本の課題』日本経済政策学会編『経済政策ジャーナル』7巻2号, 42～45頁
- ・ Andrew, Markus and Moshe Semyonov, (eds), 2011, *Immigration and Nation Building: Australia and Israel Compared* (Monash Studies in Global Movements), Cheltenham, UK: Edward Elgar
- ・ Collins, M., 2005, *Getting into Australia: The Complete Immigration Guide to Gaining a Short or Long-term Visa*, (2nd revised edition), Oxford, UK: How To Books
- ・ Committee to Advise on Australian Immigration Policy (CAAIP, 1988), *Report of the Committee to Advise on Australian Immigration Policy (FitzGerald Report)*, Canberra, Australian Government Publishing Services
- ・ Department of Immigration and Ethnic Affairs, 1978, *Report of Post-Arrival Programs and Services for Migrants: Frank Galbally Report*, Canberra: Australian Government Publishing Services
- ・ FitzGerald, S., 1997, *Is Australia an Asian Country: Can Australia survive in an East Asian future?*, St. Leonard, NSW: Allen & Unwin
- ・ Higly, J. and J. Nieuwenhuysen with Stine Neerup, (eds), 2009, *Nations of Immigrants : Australia and the USA Compared*, Cheltenham, UK: Edward Elgar
- ・ Khoo, Siew-Ean, Carmen Voigt-Graf, Peter MacDonald and Graeme Hugo, “Temporary Skilled Migration to Australia: Employers’ Perspectives,” *International Migration* 45 (4), pp.175-201
- ・ Lopez, M., 2000, *The Origins of Multiculturalism in Australian Politics 1945-1975*, Carlton, Vic.: Melbourne University Press
- ・ Marks, Andrew, James Jupp and Peter McDonald, 2009, *Australia’s Immigration Revolution*, Crows Nest, NSW.: Allen & Unwin
- ・ State Library of Victoria, “Adoption and Forgotten Australians: Family history for adopted people, Forgotten Australians and child migrants,” (Last update: Nov 30, 2011), URL: <http://guides.slv.vic.gov.au/adoption> (2011年12月3日閲覧)
- ・ Tavan, G., 2006, *The Long, Slow Death of White Australia*, Melbourne: Scribe Publications
- ・ Watson, Scott D., 2009, *The Securitization of Humanitarian Migration: Digging moats and sinking boats*, Oxford, UK: Routledge

Points System and Permanent Residency in Australia

SEKINE Masami

Keio University

key words: skilled migrants, the best and brightest skilled migrants selection programs, temporary workers

The first Australian points system was added to Australia's immigration programs in 1979 by the then Fraser Conservative Government which also introduced Multiculturalism into Australia. By eradicating its old negative image as a racist country which had spread among Asians, Australia aimed to become a truly Asia-Pacific country. Its negative image was based on the White Australia Policy which had long restricted the entry of Asian-migrants into Australian society. By adopting the non-discriminatory immigration programs with the newly devised points system, Australia wanted firstly to make it clear that Australia was no longer a racist country. Secondly, by changing its migrant selection criteria from race to ability, Australia was eager to select highly educated and experienced migrant workers to stimulate the post-industrial Australian economy. Thirdly, the Australian governments in the 1970s were implicitly trying to maintain a homogenous Australian society through the new migrant selection programs and administrative processes, controlling the quality and quantity of the migrants from Asian countries. Asians began to criticize Australia's restrictive immigration policies strongly especially after their independence.

During the first decade after its introduction, the Australian points system did not meet its objectives, due to the presence of strong desires held by many post-war non-British and non-European migrants including Vietnam refugees, who were keen to unite their family members in Australia. Moreover, the Australian governments, with its implicit desire to escape the rapid changes in Australian population, were keen to promote family reunion programs. Contrary to the expectations of the Australian governments in the 1970s and early 1980s, Australia has now become a multicultural nation in need of Multiculturalism. It is, however, safe to say that the present Australian points system has nearly accomplished one of its original aims by successfully selecting highly skilled and educated migrant workers from various countries including Asian countries.

This article investigates the present Australian points system implemented in 2011 by the Gillard Labor Government. The present Australian immigration programs have become more temporary-worker oriented compared with its historical predecessors. This article outlines and considers the Australian points system and its historical development as well as its impacts on the composition of migrants entering into Australian society. The article concludes by considering how the Australian points system might offer some valuable insights for Japanese immigration policies.

特集：移民の「選別」とポイント制

英国におけるポイント・システム 仕分け・配置・処遇をめぐる政治

柄谷利恵子 関西大学

キーワード：高度人材、能力別移民受入政策、EU

本稿の目的は、2008年から英国で導入されているポイント・システム (point-based system) の現状を評価し、その特徴を検討することである。

当初、「高度技能」人材の選抜、及び、選抜された移住者の「優先的受入れ」を目的として掲げていたにもかかわらず、ポイント・システムの現状は、EU域内と域外という区分と実質受入れ者数削減という大前提の下で、EU域外からの移住者を減らす手段となっている。技術・能力によって移住希望者を選別し受入れていくのがポイント・システムであると、私たちは思い込んでいる。しかし実際は、移住者の国籍 (EU加盟国・その中でも旧東欧の加盟国・EU域外諸国) の区分によって、彼ら・彼女らの扱いは入国前にその大枠が決定している。そこで本稿では、英国の例を通じて、ポイント・システムの実態を解明したい。

1 はじめに

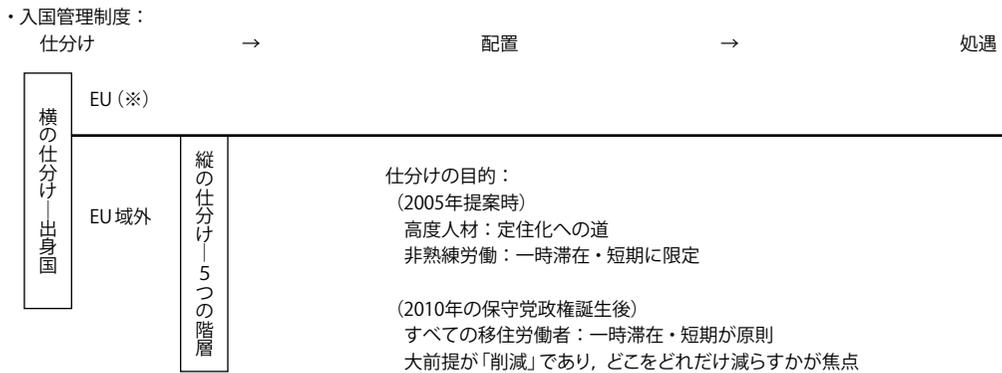
一般にポイント・システムにおいては、移住希望者の学歴、保有資格、語学能力や年収などに応じてポイントを加算し、それに基づいてその者の受入れの是非や条件が決定される (Kapur and McHale, 2005 ; Bhagwati and Hanson, 2009 ; Betts, 2011) *1。近年、オーストラリアやカナダのように伝統的に移住労働者を受入れてきた国々だけでなく、これまで移住労働者の受入れに消極的だった国々においても、グローバル経済競争を勝ち抜くための高度技能を持った者を選抜して積極的に受入れようと、ポイント・システムの要素を入国管理政策に導入する傾向が見受けられる。日本政府もまた、2010年に発表された第4次出入国管理基本計画の中で、「高度人材の受入れを促進するための措置として、ポイント制を活用した高度人材に出入国管理上の優遇措置を公示する制度の導入」(法務省, 2010 : 17) を検討することを明らかにした。しかしながら、ポイント・システムのいう高度人材とは何を意味するのか、またポイント・システムの導入が実際に高度人材の受入れ促進に繋がるのかについては曖昧である。にもかかわらず高度人材の受入れは、「国際競争力を高める」、「特殊専門技術者のため、受入れ国の労働者の雇用を奪わない」、さらには「受入れ国社会に溶け込みやすく摩擦をもたらない」というふれこみの下で推奨されている。

日本よりも一足先にポイント・システムの導入を果たした英国でも、ブレア (T. Blair) 労働党政権下での準備段階においては、「世界中から最も優秀な人材を集めるため」(Home Office, 2006 : 4) の目

玉プログラムと言われてきた。入国管理政策を実行するための制度には、全体の「枠組み」をきめるものと、その枠組みの中で個別に実施される「プログラム」が存在し、両者が作用することで、入国管理政策の目的が実現されることになる。従来から英国においては、入国管理政策の枠組みは一貫して移住労働者の受入れの「制限 (restriction)」を基盤としていた。それが2000年頃には、移住労働者が英国社会にもたらす利益を積極的に活用するために、「管理された国際移動 (managed migration)」へと転換が始まった。この新たな枠組みを実現化するための最重要プログラムが、ポイント・システムのはずだった。ところが実際には、2010年にキャメロン (D. Cameron) 保守党政権が誕生して以降、完全にその役割は変わってしまっている。

本稿では、当初掲げられた目的とは異なり、実際にはポイント・システムが、EU域内と域外という区分と入国者数削減という大前提の下で、域外からの移住者数を減らす手段として用いられるようになっていく過程を明らかにする²⁾。またその結果、①ポイント・システムの下で、エスニシティ (もしくは国籍) と雇用市場における階層の結びつきが強化・固定化される結果になっていること (例えば、非熟練労働は拡大EUの旧東欧諸国出身者か、そうでなければ、ポイント・システムでは入国許可されず、非正規で入国もしくは就労せざるを得ない「低い能力」のEU域外出身者となっていること) 及び、②低いカテゴリーで入国する者の処遇の厳格化を、「能力」の低さという理由から当然視する傾向がみられること (例えば、ポイント・システムの対象外におかれる職種は、「誰でもできる」と解釈され、厳しい労働条件でも仕方ないとみなされてしまうこと) という2つの効果もたらされている (図)。

図 ポイント・システムによる仕分け・配置・処遇



※ EU加盟国ではないが、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェーといったEEA諸国民とスイス国民もまた、入国管理政策上はEU加盟国国民と同様の扱いを受ける。

以下、英国でポイント・システムが導入されるまでの背景と変遷、現状の運用と影響について述べていく。現状では、ポイント・システムが入国管理政策のプログラムとして掲げる目的——「高度技能」人材の選抜、選抜された移住者の「優先的受入れ」——から大きくかけ離れてしまっている。そこで本稿では、英国におけるポイント・システムの幻想と現実を明らかにする。

2 ポイント・システムの背景と変遷

(1) ポイント・システムの導入経緯

入国管理政策とは、国籍の有無によって成員と非成員を分け、後者をどのような待遇でどれだけの期間受入れるか(もしくは、受入れないか)を決定するための政策である。入国管理政策に基づいて作成される制度を通じて、移住希望者は「仕分け」られる。その仕分けに従い、特定の業種で就労する労働者、活動制限のない高度専門技術者、あるいは非正規労働者や条約難民というように、受入れ国内で「配置」され、入国の合法性から労働許可の有無、さらには国籍取得までの期間や条件などの「処遇」が決まっていく。この仕分け・配置・処遇という一連の過程から構成される入国管理制度には、全体の方向性を定める「枠組み」とその枠組みの中で個別に実施される「プログラム」が存在する。全世界の陸地と人口の約4分の1を支配していた歴史を持つ英国の場合、第2次世界大戦後の入国管理政策の枠組みでは、一貫して移住者受入れの制限に重点が置かれていた。確かに、戦後の労働者不足を補うために労働許可書制度のようなプログラムも存在したが、その規模は小さく、移住労働者を積極的に評価したり活用したりするような動きは見られなかった(Karatani, 2002)。入国管理政策の枠組みが、制限一本やりから「選択的開放(selective openness)」をめざす管理された国際移動の実現へと正式に転換するのは、ブレア政権が誕生して以降のことである*3。

英国におけるポイント・システムの起源は、1999年に始まる労働許可書制度の改革にさかのぼる。当時、入国管理政策をめぐる最重要関心事は庇護申請者の増加であり、経済目的の移住希望者が虚偽の庇護申請を行っているという懸念が高まっていた*4。一方で、医療や情報関連分野などの技能・専門労働者、さらには低賃金で過酷な労働条件から労働力不足に悩む農業分野などの非熟練労働者も含めて、海外からの合法的な人材受入れの促進を望む声が産業界で高まっていた*5。このような要望に対して、高度人材や労働力不足の職種に特定した労働許可書システムが整備されることになる。さらにブレア政権においては、移住労働者受入れのプログラムだけが独立して改革されるのではなく、庇護政策の強化や市民権の獲得条件・方法の厳格化を含め、入国管理制度の枠組み全体を、経済成長や雇用政策、さらには国内における多文化共生政策などと関連づけた一体的変革がめざされた*6。その結果、2002年に発表された『安全な国境、安心でできる場所』と題した白書の中では、「秩序だって統制の取れた、実行可能な入国管理制度」を創設することで、移住労働者の受入れが英国の経済成長や生産性の向上、文化的豊かさや多様性を含め、「英国に多大なる利益をもたらす」ことが明言された(Home Office, 2002: 22)。

その後、管理された国際移動という枠組みを具体化する過程が始まり、英国のためになる国際移住者の受入れを実現するための目玉プログラムとして、英国流のポイント・システムが検討されることになった*7。当時、EU域外出身の移住希望者が英国に入国し、居住・就労・留学するルートは80を超えるまでに増えてしまっており、必要な労働力を適切に受入れられないだけでなく、申請者及び雇用者を含め、専門家さえも制度を正確に把握できないという混乱状態に陥っていた(Home Office, 2006: 7)。そこでポイント・システムの概要を初めて公に示した2006年の報告書では、「新たに導入するポイント・システムによって、出入国管理が適切に実施され、制度を悪用する者から国境を守ることが可能になる」ことが強調された(Home Office, 2006: 4)。ただし当初は、ポイント・システム導入により、管理された国際移住をめざす体制が精緻化されることで、労働力不足に悩む分野での非熟練労働者の受

入れも念頭に置かれていた。それが2008年にポイント・システムが実施された時には、EUの新規加盟国となった旧東欧諸国からの移住者が増加する一方で、英国経済はすでに停滞期に入っていた。その結果、労働力不足は解消されており、今度は失業率の上昇をどう食い止めるかに問題点が変わってしまっていた。

2010年の総選挙において、入国管理政策は重要な争点の1つとなる。保守党は選挙中からEU域外出身の移住者に対する上限(キャップ制)の導入と、その結果として実質受入れ数を万単位で削減することを公約として掲げていた。キャメロン陣営は、先の労働党政権(1997～2009年)の下で移住労働者の入国者数が増加し続けた結果、地域共同体や国家全体に大きな負担がかかっていることを指摘し、1980年代および90年代の保守党政権期の受入れ水準に戻す必要性を強調した。実際には、保守党政権時代の1994年には既に、実質受入れ数は入超状態だったが、確かに2004年以降はその数が急増していた^{*8}。

2011年5月の地方選挙を前に、キャメロン首相は就任後初めて入国管理政策に関する本格的なスピーチを行った^{*9}。その中で、「冷静で包括的で効果的な移民受入れ数の大幅削減計画の実施」という目標が再度掲げられた(the Guardian, 14 April 2011)。具体的には、自らの任期終了までに、入国者数から出国者数を引いた実質受入れ数を、「毎年10万単位から万単位(“tens of thousands each year, not the hundreds of thousands every year”)」に削減することを約束した。従来から、EU加盟国である英国が移住労働者の受入れ数を管理することは不可能である、あるいは、移住労働者の受入れを制限することで英国経済に悪影響を及ぼすといった意見が多数あった。それに対してキャメロン首相は、EU市民枠・EU域外出身者枠・家族呼び寄せ枠・学生枠などの多様な入国ルート毎に個別に対応することで、英国経済に悪影響を及ぼすことなく必要な人材を注意深く選択して受入れることが可能であると主張した。確かにスピーチの中で、世界中の優秀で有能な人々および迫害に苦しむ人々に対しては門戸を開放し続けると述べている。しかし今や、EU域外出身者に対する受入れ上限数の設定に見られるように、ポイント・システムの関心は「受入れ」ではなく、「削減」にあることは疑いない。

(2) ポイント・システムの変遷要因

英国の場合、入国管理政策の枠組みが発表された後で、それを実現するために必要なプログラムが準備されるという手順が踏まれる。プログラムは状況の変化に対応して作成され変更が加えられるため、枠組みが保たれていても、実施の段階で当初の想定とは異なるものになったり、非常に煩雑なものになったりすることも多い。しばしば誤解されるが、当初「管理された国際移動」という枠組みが掲げられた際、非熟練労働者を受入れないという意図はなかった。移住労働者各人の技能・資格などに応じて、入国資格や条件を厳密に決定し受入れていくはずだった。そのような枠組みの下で、ポイント・システムは「世界中から優秀な人材を勧誘するための世界第一級の入国管理制度」(Home Office, 2006: 4)であると説明されていた。しかしポイント・システムもまた、政策・準備過程を経るうちに手直しされ、実施開始後も毎年詳細が変わっている。

他国と同様に、英国の入国管理政策を動かす要因は国内及び国際環境の両方に存在する。ポイント・システムの場合、ブレア政権下での好調な国内経済状況が、入国管理政策の枠組みの変更、及び、新たな枠組みの目的を実現するプログラムとしてのポイント・システムの選択の背景にあった。当時、高い経済成長の維持と生産性向上のための戦略が模索され、移住労働者の果たす役割を評価す

るための見直しが進められていた。ただし、2001年にイングランド北部で発生したアジア系住民の暴動及びニューヨークでの9・11テロ事件を受けて、国際移動を英国に利するよう役立てるためには、移住希望者のさらなる選別が徹底されなければならないことも確認される。そこで、虚偽の庇護申請者と移住労働者を明確に区別し、前者に対する取り締まりを強化する一方で、後者がもたらす経済的価値を最大限に利用できる方法として注目されたのが、ポイント・システムだった。英国の場合、政権与党——保守党か労働党か——と入国管理政策の枠組み及び運用方針の間に密接な関係があることが、先行研究によって指摘されてきた(Layton-Henry, 1992)。長く続いた保守党政権に代わって、比較的移住労働者受入れに理解がある労働党政権が樹立していたことも、ポイント・システムの円滑な導入の後押しとなったと考えられる¹⁰。

その後、ポイント・システムの準備期間中に生じた英国を取り巻く国際環境の変化が、ポイント・システムの実態を大きく変えていくことになる。特に大きかったのが2004年の第1次EU東方拡大だった。もともと英国のポイント・システムは、EU域外からの移住者に対してのみ適用されるプログラムである。というのも、EU加盟国である英国の場合、他のEU加盟国からの移住者の入国を制限することは原則として出来ない。つまりEU域内出身の移住者は、英国に利するかどうかに関係なく受入れられていく。ポーランドをはじめとする旧東欧諸国がEUに加盟した後、これらの国々から英国への大量移住が発生し、英国国内の労働力不足が解消へと向かう。そのため、「英国を第1に、続いて拡大EU、それでも人材が足りない場合のみEU域外」(Home Office, 2006: 1)の出身者を雇用することが、政府方針として明示された。EU加盟国からの移住者の出入国を取り締まることの出来ない英国政府にとって、実質受入れ数はEU域外からの移住者を管理することで調整するしかない。さらに2008年に入り、リーマン・ショック後の英国経済の急激な落ち込みを受けて、入国管理制度の厳しい運用がそれまで以上に求められるようになっていった。

そんな中、年間実質受入れ数の大幅削減とその実現のためのキャップ制の導入を公約として掲げた保守党が総選挙に勝利したことで、ポイント・システムの大前提がEU域外からの移住者の削減に移行することが決定的になる。もはやポイント・システムは削減数のノルマを達成し、それを正当化するためのプログラムへと完全に役目を変えてしまった。

3 ポイント・システムの現状

(1) ポイント・システムによる仕分け

それでも2008年に始まった当初は、世界中から優秀な人材を優先的に受入れるためのプログラムというポイント・システムの原型が、完全に捨て去られていたわけではなく、非熟練労働者の受入れルートも残されていた。前節で述べたとおり、英国の場合、政権与党が労働党か保守党かで入国管理政策に違いが生じることが多い。そこで2010年の政権交代後は、ポイント・システムは大きく手直しされ、修正作業は今も続行中である(図)。

ポイント・システムでは、英国で就労もしくは就学を希望するEU域外出身者を、①高度人材、②採用先が既に決定している技能労働者、③短期滞在の非熟練労働者、④学生、⑤ワーキング・ホリデーで働く若年者やスポーツ選手等の5階層に仕分けしている(表)。それぞれの階層は明確な基準と目的の下で運用されることになっていて、入国後の活動条件、付与される権利、入国後の資格変更の方法な

どがそれぞれの階層ごとに個別に定められている。ただし、労働不足の一時的埋め合わせのために非熟練労働者を限定的に受入れる第3階層については、2011年時点においても運用の詳細が決定しておらず、今後実施される可能性も低い。そこでポイント・システムの現状を、就労目的の移住者受入れのための第1および第2階層に焦点を当て、変更点を指摘しつつ現状を明らかにしていく。

表 ポイント・システムの現状と変更点 (2011年7月現在)

	ルート	受入れ数及び入国後の扱い [変更点]
Tier 1	起業家 (Entrepreneur) 投資家 (Investor) 特別優秀者 (Persons of Exceptional Talent) 一般 (General) 就学終了後雇用 (Post-study Work)	キャップ外, 優遇措置 キャップ外, 優遇措置 年間1000まで 廃止 廃止の予定
Tier 2	企業内移動 (Intra Company Transfer) 一般 (General) 宗教関係者, スポーツ関係者など (Minister of Religion, Sportsperson など)	キャップ外, 給与によって待遇に違い 年間20700まで (年収15万ポンド以上の場合はキャップ対象外) キャップ外
Tier 3	非熟練労働者	
Tier 4	学生	申請基準の厳格化 (スポンサー校の基準, 語学力, 扶養者, 滞在期限) 就学中の就労条件の厳格化 就学終了後雇用ルートの廃止の予定
Tier 5	一時的労働者	いわゆるワーキング・ホリデーなど

第1階層は英国経済の成長と生産性向上に寄与する高度人材, 第2階層は英国の労働市場における不足を補填する人材を勧誘することがめざされており, 「英国経済の成長及び生産に貢献する」人材を対象にしている (Home Office, 2006: 15)。従ってこれらの階層で入国を許可される場合, 定住に向けた道筋が提示され, 家族呼び寄せも許可されることになっていた^{*11}。当初, 第1階層については, 従来の高度技能移住プログラムを継承した高度技能者一般 (general), 起業家 (entrepreneurs), 投資家 (investors), 就学終了後雇用 (post-study) といったルートが準備された。また, 高い技能を持つ個人が英国国内で就職したり起業したりする機会を確保するための階層であるため, 入国前に採用先が決まっている必要もなかった。一般ルートでの移住希望者は, 年齢, 前職 (現職) の年収, 学歴でのポイントに, 語学能力と当座の生活資金の所持に関するポイントが加算され, 入国の可否が判断されていた。保守党政権からすれば, 実質受入れ数の大幅削減という公約実現のためには, あらゆる階層での削減が必要である。第1階層についても例外ではなく, 厳しい見直しが迫られた。その過程で, 第1階層は高度人材を引きつけられておらず, 特に一般ルートが制度の悪用者の温床となっていると批判される (Parliamentary Debates, 23 Nov. 2010)。そこで一般ルートを廃止する代わりに, 年間1000人に限定した「特別優秀者 (exceptional talent)」ルートを新たに設置することが決定される^{*12}。一方, 起業家及び投資家ルートについては, 雇用創出数や投資額に応じて無期限滞在許可申請までの期間を短縮するなどの優遇措置を設けることで, 一層の受入れがめざされることになった。

従来からあった労働許可証の大半は, ポイント・システムの実施によって, 技能労働者受入れを対象とする第2階層へと変更された。第2階層の中には, 企業内転勤 (intra company transfer), 一般 (general), スポーツ関係者及び宗教関係者等 (sportspersons, ministers of religion) が含まれる。

第2階層に申請するためには、第1階層とは異なり、前もって在英企業の引受人(sponsor)を確保していなければならない。このうち一般ルートに申請する場合は、政府の諮問機関である移民助言委員会(Migration Advisory Committee)が決定する「就労者不足ポジション(Shortage Occupation)」のリストに含まれる職業であるか、引受人が英国国内居住者に当該職種の適任者が存在しないかを確認する「英国国内居住者労働市場テスト(Resident Labour Market Test)」に合格している必要がある^{*13}。これらのポイントに加えて、学歴と入国後の想定収入に応じてそれぞれポイントが付与される。ここに第1階層と同じく、語学能力と当座の生活資金の所持に基づくポイントを合算して各人の持ち点が確定される。2011年に入りキャップ制が適用された結果、規制が最も強化されたのがこの第2階層だった。2011年時点では、一般ルートの入国許可数は年間2万7000人に限定されている。ただし一般ルートの中でも、年間収入が15万ポンドを超える者はキャップ外とされ、年間受入れ上限数に入らない。企業内転勤者についてもキャップ外とされているが、年間想定収入によって滞在許可期間および滞在延長の扱いが異なる。

第3及び第5階層は、第1や第2階層とは異なり短期滞在が原則で、滞在許可期間が終了すれば英国を離れて帰国することが想定されている。そのため両階層ともに無期限滞在許可を申請する道筋は作られておらず、英国入国後に他の階層に資格を変更することも認められていない。第3階層を実施しないことに加えて、保守党政権が受入れ数削減のために目をつけたのは、第4階層の学生ビザの扱いだった。というのも移民助言委員会の調査によれば、1年以上の滞在を目的として2009年に英国に入国したEU域外出身者は約29万人で、入国目的別で見た場合、労働目的が5万5000人なのに対し、就学目的が16万3000人だった(Migration Advisory Committee, 2010: 124-127)。つまり就労希望者にキャップ制を導入して入国者数を削減しても、保守党政権の公約である年間実質受入れ数の大幅削減は実現できない。この点についてはメイ内相(T. May)の議会答弁でも、EU域外出身者の3分の2程度が学生であるため、学生ビザのあり方を改革することでその悪用を阻止する必要が訴えられた(Parliamentary Debates, 23 November 2010: col. 170)。具体的には、入国基準の厳格化(語学能力や受入れ校の認定基準の厳格化など)や、学生としての就労機会の制限などが実施されることが決まる。また就職活動期間として、卒業後に最長2年間の滞在を保障する第1階層の就学終了後雇用ルートの廃止も予定されている。これらを合わせて、2015年の次期総選挙までに総計23万件程度の学生ビザの削減が見込まれている(The Guardian, 13 June 2011)。

以上のように、保守党政権が掲げる公約実現のために、第1から第5までの階層毎に削減数や方法及び条件が決定された。もともとポイント・システムでは、移住希望者の仕分けをもとに、第1階層では一般ルートにみられたように世界中から優秀な才能の勧誘し、第2階層では人材不足の分野の長期的補填を、そして第3階層で非熟練労働者不足の一時的補填を実現するといったように、移住希望者それぞれの特徴に従った受入れがめざされていた。しかし今や移住希望者の仕分けは、削減目的達成のためのノルマを決めるために使われているに過ぎない。「特別優秀者」ルートの受入れ数の少なさにくらべて、起業家および投資家ルートにみられる売上額や投資額に基づく優遇措置の拡大や、給与額に基づく企業内転勤者の待遇の相違などは、将来の技能から既存の富の獲得への方向転換が表れている。高度人材予備軍の囲い込みが目的だった第1階層の就学終了後雇用ルートが、廃止を視野に入れて条件の厳格化が進められている点も、目先の削減目標のために将来に向けた人材獲得が後回しにされている結果といえる。

(2) ポイント・システムによる配置と処遇

先に述べたとおり、入国管理制度は仕分け・配置・処遇の一連の過程から成立しており、仕分けは入国後の配置及び処遇と密接に関わっている。見過ごされがちであるが、ポイント・システムは単に移住希望者を仕分けるだけでなく、彼ら・彼女らの入国後の配置を決定し、それに従って処遇していくためのプログラムでもある。

確かに、能力によって受入れ数を削減したり入国後の扱いを変えたりするのは、ポイント・システムに備わっている本来の機能にみえる。しかし英国の場合、入国管理の対象者が外国国籍者全員ではなく、EU域外出身者に限定されるという英国特有の事情が加わる。その結果、EU域外出身者にとっては、入国時の仕分けがEU域外と域内という出身地に基づく「横の仕分け」と技能・能力などに基づく「縦の仕分け」の2段構えになっている(図)。さらに今や、入国管理政策の枠組みの基盤となる人の流れの「管理」とは、EU域外出身の移住者受入れ数削減と同義である。そこで強調されるのが、技術・能力の低い者は受入れに値しないし、たとえ受入れても付与する権利は少なくとも当然であるという論理である^{*14}。

つまり英国の入国管理政策からみれば、縦と横の仕分けが合わさることで、第1に英国国民、続いてEU加盟国国民、それでも足りない場合にのみ例外的にEU域外出身者を受入れるという順位付けが確定されることになった。非熟練労働力については、EU加盟国である旧東欧諸国という合法的な供給先がすでに確保されているため、EU域外から受入れる必要はない。となればEU域外出身者は、家族呼び寄せや就学目的でなければ、第1もしくは第2階層で入国するしかない。

先述のとおり、第1階層・第2階層は高度人材もしくは技能労働者が対象である。これらの認定にあたり、第1階層の場合は財産や投資資金といった経済力が重視されているのに対し、第2階層では全国職業資格レベルに基づく一定以上の技能が要求され、その具体的な認定において重要なのは入国後の想定収入である。たとえば介護分野で「就労者不足ポジション」となるのは、技能職とみなされる上級介護士のみであり、上級介護士と介護補助士を区別する指針の1つが時給である。ということは、技能職でない介護補助士は「誰でも就くことができる」非熟練労働とみなされ、たとえ生活が困難なほどの低賃金や長時間労働が課せられても仕方ないことになってしまう。ポーランドやブルガリアからやってくるEU域内移住者を雇用できる限りは、非熟練労働とみなされた職業の処遇は改善されず、英国国民はそのような職業に就くよりも失業保険を受給することを選ぶ(トインビー, 2008)。EU域外出身の移住者の場合はさらに、EU加盟国である旧東欧諸国出身者よりも過酷な処遇におかれる可能性が高い。ポイント・システムが技術や能力を数値化し、それによって移住希望者を客観的に評価していると考えられている以上、非熟練労働者に対する労働条件の改善は彼ら・彼女らを「甘やかす」だけということになり、そのまま放置されてしまう。

歴史的に見て各国政府は、非成員の受入れにあたり、エスニシティや性別、技能・能力など様々な基準を設けてきた。ただし英国の場合、非成員は一様ではなく、前もってEU域内と域外という仕分けを受け、前者と後者の入国後の労働市場における順位はあらかじめ決定されてしまっている。そこにポイント・システムに基づく高度人材や技能労働者、さらには非熟練労働者という仕分けが当てはめられるため、国内の労働市場の最下層に配置されたEU域外出身者は、非熟練労働者の中でもひとときわ厳しい処遇を受けかねない。帝国としての歴史を持つ英国でも、成員と非成員を仕分けた上で非成員を階層

化し、一部の非成員だけを優遇するといった入国管理政策の枠組みが長く続いていた。その際、階層化の基盤は帝国の中心となる宗主国・英国と非成員の出身国との関係であり、非成員各人の能力や技術ではなかった。今日の英国において、非成員を実際に階層づけているのはEU域内国か域外国であるという移住者の国籍である。しかしポイント・システムという名の下で、低位の階層に配置された者は能力のない存在として処遇されていく。そのため、そのような状況の改善を求める声は小さい。

4 ポイント・システムという幻想

以上、英国におけるポイント・システムの現状は、EU域外からの移住者を受入れないための仕分けプログラムであり、入国者の国籍に基づいて労働市場内の配置と処遇を階層化するプログラムとなっていることを述べてきた。その実情は、ポイント・システム導入が提案されたときに掲げられた目的——「高度技能」人材の選抜、技術・能力に基づき選抜された移住者の「優先的受入れ」——から乖離してしまっている。そもそも私たちは、ポイント・システムの実情を知らないまま、勝手な幻想を抱いてきたのかもしれない。当初から、ポイント・システムが選抜する(という)「高度技能」についても、そのような者に対するポイント・システムの下での「優先的受入れ」といっても、なんら具体的に検証されていたわけではなかった。

「高度技能」の定義については、何か世界共通の合意があるわけではない。その定義は、政治的意図によって拡大されたり縮小されたりするだけでなく、時にはそれまでとは逆方向に解釈される可能性すらある(明石, 2010)。英国の場合も、政府のかけ声とは異なり、「高度技能」枠で入国した者のうち、「少なくとも30%が商品の棚出し、タクシーの運転、警備員としての仕事のような非熟練労働に従事しており、全く働いていない者もいる」ことが明らかになる(Parliamentary Debates, 23 November 2010: col. 169)。その結果、学歴、過去の収入、年齢によって判断される高度技能ではなく、投資家や企業家の「資金力」や「経営力」がこれまで以上に重視されるようになった。高度技能としては、先述のとおり「特別優秀者」ルートが新たに設けられ、自然科学、人文科学、科学技術、芸術の分野において既に功績を残している者だけでなく、将来有望な者にも門戸を開くことになっている。しかしその数はごくわずかであり、申請者はそれぞれの分野における認定団体(自然科学は王立協会、芸術はイングランド芸術評議会、科学技術は英国王立工学アカデミー、人文科学は英国学士院)から推薦を受けなければならない。結局、「高度技能」および高度技能を持つ「高度人材」の中身は、その時々で多様でありまた可変的である。

当初から、「高度技能」の中身がどうであれ、それによって選別された者を優先的に受入れるという役割が、ポイント・システムには本来期待されていた。しかしこの点についても現状は異なる。実質的受入れ数の大幅削減という大前提の下では、優先的受入れ枠の実施というよりかは、削減ノルマを策定するためにポイント・システムが用いられている。成員からなる構成体として英国を見た場合、その内部には英国国民を最上位として、続いてEU加盟国国民、その中でもEU新規加盟の旧東欧諸国は下位におかれ、さらにその下にやっとEU域外出身者がポイント・システムによって階層付けられ配置されている。実際は技術及び能力に基づく階層付けだけでは仕分けられていないのに、英国国民からすれば、移住者の配置は技術及び能力に応じた仕分けの結果と見えるため、それに応じた処遇に対する抵抗は小さい。結果として、たとえ過酷な処遇となっても、下位に階層付けられた移住者に対しては自助努力による

解決が求められることになる。

英国の現状はポイント・システムの例外ではない。ポイント・システムは、入国管理政策の枠組みを実現するためのプログラムとして、一見するとわかりやすく効率的で、いかにも客観的な指標に基づく仕分け手段である。一方で、能力や資金力の高い者に選択的に入国を許可するための手段であると同時に、「技術・能力の低い者はそれだけ付与する権利も少なくする (lesser skills, lesser rights)」といったように、低いカテゴリーでの入国しか許可されなかった者が厳しい扱いを受けることを正当化する根拠にもなりうる。これは英国の例に特別なことではないし、ポイント・システムを導入するあらゆる国で起こりうることである。確かに英国の場合、EU域外と域内の横の仕分けがあることで、技術・能力に従った優先的受入れという縦の仕分けの役割が狭められるだけでなく、ゆがめられてしまっている。しかしそうであっても、入国管理政策が仕分け・配置・処遇の一連のプロセスから成り立っており、仕分け方法によって移住者の入国後の配置及び処遇が決められていくことには変わりはない。ポイント・システムは単にグローバル経済競争に打ち勝つための人材を仕分けだけのプログラムではないし、そのように扱われるべきでない。入国時の仕分けだけでなく、血も肉もある人間としての移住者の受入れ後の扱いをも左右するプログラムとして、その詳細が吟味され本質が理解される必要がある。

- *1 従来、「移住労働者」を一括りで議論することが多かったが、近年、高度人材を対象を絞った研究が増えてきている。就労目的の高度技能移民の選択制度のあり方や各国のポイント・システムの状況については、Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (2009)のPartIIIやC. Kuptsch & Pang Eng Fong (2006)等に詳しい。
- *2 実際には、ヨーロッパ経済地域 (EEA) 参加国籍及びスイス国籍保有者は入国管理制度の対象とはならず、自由に入国し就労することができる。また2011年現在、EU加盟国の中でブルガリアとルーマニア国籍保有者が英国国内で就労する場合は、前もって許可を取得しておく必要がある。本稿の議論で重要なのは、ポイント・システムによる選別には、英国がEU加盟国であるという事情が影響を及ぼしているという点であり、各国個別の扱いを取り上げることでない。またEUに加盟していないEEA参加国及びスイスからの移住者数は少ない。そこで本稿では、「EU域内」と「EU域外」の区分で統一する。
- *3 プレア政権期の入国管理政策については、S. Spencer (2007)に詳しい。管理された国際移動については、2002年に発表された『安全な国境、安心できる場所 (“Secure Borders, Safe Havens”)] (以下、2002年白書)の中で、入国管理政策における新たな枠組みとして明記された。
- *4 1980年代からプレア前期までの英国の入国管理制度の変遷は、庇護政策と移住者受入れ政策の交錯を通じて進展していく。詳細については、柄谷 (2003)を参照。
- *5 Institute for Public Policy, “UK Migration in a Global Economy”, http://www.ippr.org/index.php?option=com_ippr&view=event&id=5875&Itemid=54, (アクセス2011年12月12日)。
- *6 2001年にイングランド北部の都市で人種暴動が発生したことを受けて発表された報告書『コミュニティ間の結合 (“Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cattle”)]の中で、市民権に伴う権利と責任の明確化の必要性が提言される (Home Office, 2001)。これを受けて2002年白書の中では、人の国際移動がナショナル・アイデンティティと市民権にもたらす挑戦に加えて、英国経済に対する挑戦が第2の挑戦と位置付けられた。その際、人の国際移動を英国経済に利するものとしていくための方法として、ポイント・システムが言及され、検討が始まった。これと並行して、市民権獲得に関する制度改革についてもすすめられていく。
- *7 国籍獲得の方法を含め、人の国際移動をめぐる政策枠組みの改正をめざして5カ年計画が2005年に発表され、そこで言及された4つの作業の1つがポイント・システムの創設であった。それ以外には、新たな庇護政策の設立、入国管理分野への新たな情報技術の導入、非正規移住者の強制退去の推進が掲げられる (Parliamentary Debates, 2005)。
- *8 Office for National Statistics, Long-Term International Migration Tables:1991-latest (<http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=15053>, August 14, 2011)。この統計では、移住者とは、英国到着前に1年間

以上外国に在住していた者のうち、入国時に1年間以上の滞在意図を表明した者と定義している。従って、英国国籍者であっても移住者に分類されてしまうことがある。

- *9 スピーチの全文はガーディアン紙に掲載されている。The Guardian, “David Cameron on Immigration: Full Text of the Speech”, April 14, 2011.
- *10 保守党はポイント・システムを導入するだけでは不十分であり、受入れ数の上限設定が必要不可欠であるとの主張を続けていた。例えば2003年から2008年まで影の内相を務めたデービス(D. Davis)は、受入れ数の上限が設定されないポイント・システムの導入は「中途半端(half-baked)」であり、単なる選挙前の人気取りに過ぎないと批判していた(Parliamentary Debates, 2005)。
- *11 扶養者の定義や呼び寄せの条件などについては、各層毎に細かく定められおり、適宜修正が加えられ続けている。2011年7月現在の規定については、UK Border Agency (version 07/2011)を参照。
- *12 「特別優秀者」、「起業家」、「投資家」ルートの応募資格としては、英国国境局のホームページ(<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator>)にそれぞれ詳細が明記されている。
- *13 「英国国内居住者労働市場テスト」とは、雇用者が適切な広告媒体に定められた期間募集広告を掲載し、EU諸国の労働者では代替できないことを証明する制度を意味する。
- *14 例えばEU域外出身の女性移住家事・看護労働者は英国にとって不可欠な労働力であるにもかかわらず、彼女らの処遇は、ポイント・システム導入後ますます厳しくなっている(柄谷, 2011)。

《引用文献》

- ・明石純一, 2010「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実—日本の事例分析」五十嵐泰正編著『労働再審2 越境する労働と〈移民〉』大月書店, 51~78頁
- ・柄谷利恵子, 2003「英国の移民政策と庇護政策の交錯」小井土彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店, 179~218頁
- ・柄谷利恵子, 2011「女性移住労働者をつくる—英国における能力別受け入れ制度をめぐる政治」『国際政治』161号, 有斐閣, 26~40頁
- ・ポリマー・トインビー(椋田直子訳), 2008(2005)『ハードワーカー—低賃金で働くということ』東洋経済新報社
- ・法務省, 2010『第4次出入国管理基本計画』
- ・Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute, 2009, *Talent, Competitiveness and Migration*, Verlag Bertelsmann Stiftung
- ・Betts, Alexander, and Cerna, Lucie, 2011, “High-Skilled Labour Migration”, in A. Betts (ed), *Global Migration Governance*, Oxford University Press, pp. 60-77
- ・Bhagwati, Jagdish, and Hanson, Bordon, (eds), 2009, *Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies*, Oxford University Press
- ・The Guardian, 14 April 2011, “David Cameron says that immigrants should learn English”
- ・The Guardian, 13 June 2011, “Foreign student visa numbers to be cut by 230,000 over five years”
- ・Home Office, 2001, *Community Cohesion: A Report of Independent Review Team Chaired by Ted Cattle*
- ・Home Office, 2002, *Secure Borders, Safe Havens: Integration with Diversity in Modern Britain*, Cm. 6472
- ・Home Office, 2006, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Cm. 6741
- ・Kapur, Devesh, and McHale, Johan, (eds), 2005, *Give us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and its Impact on the Developing World*, Brookings Institution Press
- ・Karatani, Rieko, 2002, *Defining British Citizenship: Empire, Commonwealth and Modern Britain*, Frank Cass
- ・Kuptsch, C., and Pang Eng Fong, (eds), 2006, *Competing for Global Talent*, International Institute for Labour Studies
- ・Layton-Henry, 1992, *The Politics of Immigration: Immigration, ‘Race’ and ‘Race’ Relations in Post-war Britain*, Blackwell
- ・Migration Advisory Committee, November 2010, *Limits on Migration: Limits on Tier 1 and Tier 2 for 2011/12 and Supporting Policies*

- Parliamentary Debates, House of Commons, 5 July 2005, cols. 190-191, 208-209
- Parliamentary Debates, House of Commons, 10 May 2006, col. 105WH
- Parliamentary Debates, House of Commons, 12 November 2010, col. 169
- Spencer, Sarah, 2007, “Immigration”, in A. Seldon, (ed), *Blair’s Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, pp. 341-360
- UK Border Agency, 2011, *Points Based System (Dependant): Policy Guidance (Version 07/2011)*

Unraveling the Truth of the Point-Based System in the United Kingdom

The Politics of Sorting, Positioning and (Dis) favouring Migrants

KARATANI Rieko

Kansai University

Key words: high-skilled migrants, point-based system, EU and non-EU

This article focuses on the point-based system which the UK government introduced in 2008 as a part of its attempts to modernize and streamline the British immigration system. By indentifying the immigration system as consisting of a three-step process of (i) sorting, (ii) positioning and (iii) (dis)favouring migrants, the article argues that the point-based system as it is today has lost its original intention: it had claimed that it would not only attract the very best of the high skilled people from all over the world but also accept a wide variety of immigrants in accordance with their assumed “skills and talents”. In contrast, it currently focuses exclusively on reducing the number of non-EU immigrants regardless of their skills and talent. In the way the system actually operates, the sorting of potential immigrants into five categories simply implies that each category differs in how and by how many the number of immigrants is reduced.

By looking at the way the point-based system was prepared and introduced against the background of a turbulent global economy and the new wave of EU enlargement EU in 2004/07, the article demonstrates that the new system simply legitimized and even enhanced the sufferings of non-EU migrants. These migrants actually face two layers of sorting; a horizontal sorting based on place of origin, i.e., inside or outside the EU, and a vertical one with regard to the alleged skills and the defined needs of the domestic labor market. The UK point-based system nowadays works as a means to a priori legitimize, if not create, harsh treatments for non-EU migrants. It is debatable on what grounds the point-based system could claim that it ensures a fair and objective judgment of their skills. As a result, this leads us to question the overall validity of the system.

依頼論文

外国人研修生・技能実習生の受入れが有する若年人口補充の役割及び景気感応性

志甫 啓 関西学院大学

キーワード：外国人研修生・技能実習生，高校新卒就職者，地域経済

本稿では、外国人研修生・技能実習生の団体監理型方式による受入れに着目し、新規受入れ数が経済危機後に減少に転じたことを念頭に置き、彼らに対する需要の規定要因を中心に分析を行った。重要な発見は、地域の雇用者数に占める技能実習生の比率と、高校新卒者の地域労働市場への流入率の関係が、景気低迷期(1998～2001年)と回復期以降(2002～2008年)とで負から正へと反転したことである。

製造業の衰退が懸念され、若年層の失業率が高い水準にあった景気低迷期において、研修生・実習生の受入れは急速に拡大した。このことは、彼らが単純な労働力不足によって我が国に受け入れられているのではなく、労働市場の需給ミスマッチを背景とし、企業や地域がそれを埋め合わせるような形で外国人研修・技能実習制度を活用してきたことを意味していた。それに加え、景気回復期には旺盛な労働需要を背景として受け入れられた者が新たな層として増加し、その層が景気の動向と一致して増減するに至った。これが、受入れが景気感応性を有するようになり2008年以降に大幅な減少が生じた背景となる一要因である。

2002年以降の景気回復期を経て、技能実習生の受入れは、地域や産業ごとに大きく異なる特性を有するようになっており、技能実習制度を一括りにして議論することは難しくなっている。そのことを踏まえ、自治体には制度に関与し、これを地域の産業政策の一環として位置付け、機動的に対応することが求められよう。

1 はじめに——問題の所在

外国人研修生の新規受入れ数が2007年をピークとして減少に転じたことは、ある種、大きな衝撃をもって受け止められた。2008年秋のリーマン・ショックが、その前年からの景気減速を決定的なものとし、研修生受入れ数の減少を招いたという事実は、1990年代半ば以降、産業の空洞化や製造業の衰退が懸念され、若年層の失業率が高い水準にあった日本経済の長期停滞期においてすら受入れが増加の一途を辿った過去を鑑みたとし、決して自然な帰結として済まされるものではない^{*1}。一般的には、経済情勢の悪化によって研修生の受入れすら困難となる企業が現れる局面では、日本人雇用からの切替えという形で、新たに研修生の活用に踏み切る企業が出てくるとも考えられたからである。

次いで外国人研修・技能実習制度が注目を浴びたのは、2010年7月の制度改正であろう。前年7

月に成立した出入国管理及び難民認定法（入管法）の改正を受け、外国人研修・技能実習制度は、公的機関による受入れを除き、外国人技能実習制度として生まれ変わることとなった^{*2}。制度改革の主眼は、外国人研修生・技能実習生の法的保護を図ることにある。この制度改革は、研修生・実習生の失踪や受入れ機関による法令に違反した制度悪用等のトラブルが発生し、発展途上国の人材を養成し技術移転を図る国際貢献事業という建前の下、実態は中小企業が「安価な労働力」を調達しているに過ぎないと、各方面から厳しい批判を浴びてきたことに端を発する^{*3}。しかしながら、制度の廃止を迫るような強い逆風にもかかわらず、制度そのものが枠組みを残すこととなったのは、海外からの「単純労働者」の受入れを認めていない我が国において、本制度が特にアジア地域からの若い外国人導入の一チャンネルとして、地域の産業・経済に対し、重要な役割を担っているからに他ならない。

さらに2011年3月の東日本大震災は、東北地方沿岸の水産加工工場で多くの技能実習生が就労し、福島第一原子力発電所の事故の煽りを受けた茨城県においても農業分野が彼らによって支えられていた事実を、一般の日本人市民に改めて気付かせることとなった。そして、被災地の復興に向け、実習生をはじめとする外国人労働者の受入れを求める声の一部で上がっている。若年人口の急激な縮小や域外流出が発生しているなか、地域が技能実習生なしに社会経済を維持できるのか、という厳しい問いが突き付けられているのである。

なお、津波の被災地においては日本人従業員が必死に彼らを高台等へ避難させるなどし、結果として震災による実習生の死者・不明者の数は一桁にとどまったとみられる。宮城県女川町に位置する佐藤水産株式会社の専務取締役が実習生を避難させた後に津波に巻き込まれたことが、中国に帰国した実習生たちが現地で受けた取材の報道を経て日本に伝わり、広く報じられたことは印象的であった。橘木(2011)は、震災を通して、いまでも東北地方には地域に住む人々の間に強い連帯感が存在することを認識したと述べているが、おそらくこれは日本人の間に限定された連帯ではなく、また、東北に限らず実習生を受け入れている地域では、そのような連帯がいまも残っているところが少なくないのではないか。特に強調すべきは、25歳未満の者が過半を占める実習生が、高齢化著しい地域で、地域を支える一員として受け入れられている可能性であろう。

データの制約もあり、これらの動向を直近にわたるところまで定量的に分析することは難しいが、本稿では、1990年代半ば以降、我が国の在留外国人の内でもっとも大幅に増加した類型である外国人研修生・技能実習生の団体監理型方式による受入れに着目し、彼らに対する需要の規定要因を中心に分析を行い、受入れ傾向がどのように推移したかを明らかにしたい。より具体的には、研修生の受入れが経済危機後に減少したことを念頭に置き、受入れが景気感应性を有するようになった背景の検討を試みる^{*4}。そこで、まず次節においては、近年における外国人研修生・技能実習生の受入れ傾向の推移を、筆者の現地調査からの知見も交えて整理する。次に第3節で外国人研修生・技能実習生に係る経済分析の動向をまとめる。第4節では、特に、研修生・実習生が地域経済において担う日本人若年人口補充の役割を、地域の雇用情勢や産業構造などのマクロ的要因を考慮した上で、多変量解析の手法により検証したい。その際、1998年から2001年までの景気低迷期と2002年から2008年にかけての景気回復期以降の彼らに対する需要の特徴を比較検討する。第5節では、以上を総合して政策的含意を示したい。

2 近年における外国人研修生・技能実習生の受入れ傾向の推移

1990年代以降、急速に拡大した外国人研修生・技能実習生の受入れは、1990年の改正入管法施行後間もなく創設された「団体監理型」方式に牽引されてきた。これは、中小企業団体等が第一次受入れ機関となり、その指導・監督の下で傘下の組合員である企業が第二次受入れ機関として研修生を受け入れるもので、この方式により、海外に拠点を持たない中小企業においても研修生の受入れが可能となった。1993年には、研修を修了し、所定の要件を満たした者に対して、雇用関係の下で実践的な技能等を修得させることを目的とする技能実習制度が創設され、最終的に、1年以内の研修(座学研修と実務研修で構成：在留資格は「研修」と、研修と合わせて3年を超えない範囲の技能実習(労働関係法令の適用を受ける：在留資格は「特定活動」)が認められるようになった。近年では民間による研修生受入れの9割以上がこの方式による(表1)。

表1 外国人研修生・技能実習生数の推移

受入れルート		1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
合計		40,591	54,049	83,319	92,846	102,018	101,879	80,480	-
国の受入れ	小計	13,176	13,030	13,985	12,868	15,181	14,506	14,661	-
国際研修協力機構(JITCO)支援	小計	18,264	31,898	57,050	68,304	71,762	68,150	50,064	44,849
	企業単独型	11,189	9,023	7,570	7,794	6,955	6,509	4,322	2,907
	団体監理型	6,817	22,875	49,480	60,510	64,807	61,641	45,742	41,287
	研修(新制度)	-	-	-	-	-	-	-	655
技能実習制度への移行申請者数		3,611	16,107	40,993	51,016	60,177	63,747	57,996	46,985
JITCO支援の研修生・技能実習生(推計)		-	-	122,179	150,227	172,121	177,102	167,867	-
技能実習失踪者		127	862	1,524	1,665	2,138	1,627	954	1,052
不正行為認定団体数		-	-	180	229	449	452	360	163

出所：『外国人研修・技能実習実施状況報告(JITCO白書)』各年度版及び入国管理局資料を用いて作成。

注1：受入れルートの数値は外国人研修生の新規入国者数である(インフロー)。「その他」の区分は割愛した。

注2：技能実習制度への移行申請者数は、1年以内の「研修」の後、研修と合わせて3年を超えない範囲で認められる「技能実習」に移行するために申請を出した者の数。

注3：JITCO支援の研修生・技能実習生(推計)は、JITCO支援の研修生受入れに、同年度技能実習移行申請者数と前年度の技能実習移行報告者数を足したものである(ストック)。

注4：2010年の「-」は、『JITCO白書』2011年度版において国による受入れ数の記載がなくなり、前年度の技能実習移行報告者数が法務省調べの在留資格変更許可件数に切り替わったことによる。

外国人研修・技能実習制度の適切かつ円滑な推進を図ることを使命として設置されたのが国際研修協力機構(JITCO)であり、2010年4月時点では、職業能力開発促進法に基づく技能検定の対象職種またはJITCOが認定した技能評価システムによる職種の計66職種・123作業で、技能実習の実施が可能となっている。なお、各企業における受入れ可能な研修生(2010年7月の制度改正後は技能実習生)の数は原則として常勤職員数の5%以内と制限されている。団体監理型で受け入れる中小企業はこの制限が緩和されており、この方式で2010年来日した研修生の46.9%が従業員規模20人未満の企業に受け入れられている。

表1が示すとおり、日本に合計3年滞在するタイプの研修生・技能実習生の数を推計すると、ピー

ク時の2008年には17万7000人に達した(日本滞在1年目の研修生・2年目の実習生・3年目の実習生の合計)*5。同年に我が国で働く特別永住者以外の外国人は、資格外活動で不法就労する者や不法入国者を除いて約93万人と推計されており(表2)、実習生と異なり研修生は法的には労働者でなかった点に留意する必要はあるが、本制度による受入れは決して無視することのできない規模に育っている。前節で触れたような外国人研修・技能実習制度に対する厳しい批判にもかかわらず、これだけの規模の受入れが進み、既に送出し国には非常に大きなボリュームの帰国生が存在する。今日、多数の技能実習生が賃金格差のみに導かれて盲目的に来日しているわけではないことを指摘しておきたい。

表2 外国人労働者数(特別永住者を除く)の推移(推計)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	
就労目的の在留資格保持者	67,983	125,726	154,748	180,465	171,781	193,785	211,535	212,896	
技能実習生など	3,260	6,558	29,749	87,324	97,476	104,488	121,863	130,636	
留学生・就学生の資格外活動	10,935	32,366	59,435	96,959	103,595	104,671	99,485	106,588	
日系人労働者	71,803	193,748	220,844	239,259	241,325	239,409	229,569	202,101	
不法就労者	不法残留者	106,497	284,744	232,121	207,299	193,745	149,785	113,072	91,778
	資格外活動者	-	-	-	-	-	-	-	-
一般永住者	-	17,412	39,154	113,899	128,441	143,184	160,212	173,696	
合計	260,000+α	620,000+α	750,000+α	920,000+α	930,000+α	930,000+α	930,000+α	920,000+α	
外国人登録者総数	1,075,317	1,362,371	1,686,444	2,048,919	2,084,919	2,159,973	2,217,426	2,186,121	

出典:井口(2011a)182頁,表7-1。

注:「技能実習生など」は「特定活動」の在留資格保持者であり、ワーキングホリデーや外交官などの家庭のメイドを含む。「研修」の在留資格保持者は含まれない。

2002年以降の我が国の経済回復においては、「国内回帰」の動きにも見られたように、製造業が果たした役割が極めて大きい。東アジアにおける工程間分業の再編成は、実は日本における移動性や柔軟性の高い労働力の存在を抜きにしては語れない。非正規雇用の増大も、この文脈に沿ったものといえる。井口(2009)が指摘するように、少子高齢化の下で移動性や柔軟性を備えた労働力が失われていくなか、「国際的な人の移動」を有効に取り込みつつ製造業の国際的な競争力を維持・向上させることは日本経済にとって重要な課題であり、その過程を経て、研修生・技能実習生の受入れの性質が徐々に変わった可能性がある。正確に言えば、それまでの受入れパターンに、新たなパターンが追加されたと捉えられる。従来からの、雇用のミスマッチに起因する「ミクロの人手不足」*6や、高校新卒者に代表される若い労働力の急激な減少を補う役割はいまも間違いなく存在する*7。それに加え、景気回復期には、旺盛な労働需要を背景として、真の人手不足が特定の企業や産業、地域で発生したのではないか。そうだとすれば、雇用のミスマッチを埋める研修生・実習生の受入れは、降り積もり固く縮まった雪のように存在し続ける一方、旺盛な労働需要を背景として受け入れられた研修生・実習生が新雪としてその上に厚く積もり、その新雪の層が景気の動向と一致して増減するに至ったのではないかと考えられる*8。

景気回復期には外需型産業が日本経済を牽引し、その旺盛な労働需要が元より減少傾向にあった高校新卒者をはじめとする日本人の若者を吸収した面がある。そのような人材の残る地域への大企業の工場進出も広く見られた。このため、2000年頃までは高校新卒者の採用が可能であったような中小

企業においても、研修生・実習生の受入れに踏み切らざるを得ないところが出てきた。また、中堅・大企業自体による研修生・実習生の受入れも徐々に拡大した。日本人若年層の採用経験に富み、人材育成の重要性を知っている企業による研修生・実習生の受入れが進んだのが特徴でもあった。

経済危機は特に外需型産業を直撃し、一方では、そのような企業自体が研修生・実習生の受入れを縮小・停止した。他方では、外需型産業の旺盛な労働需要の煽りを受けていた中小企業が、景気の減速を受け、再び日本人の若者を雇用できるようになり、研修生の受入れを停止した。これら二つのルートを経て、2008年以降、受入れ数が大幅に縮小したと考えられる。このような構造変化が生じた可能性を筆者は実地調査を通して把握しているが、第4節ではそれを定量的に捉えることとしたい。

直近の状況を押さえておこう。やや大部であるため巻末付表とするが、2008年のJITCO支援による研修生の新規入国者数は前年比-5.0%、2009年には前年比-26.5%、2010年には前年比-10.4%となっている(付表1)⁹。経済危機の時期は、外国人研修・技能実習制度の改革の時期と重なり、2010年7月施行の制度改革を控えて新規の受入れを見合わせた受入れ機関が多かったことの影響を分離するのが困難である点に留意する必要があるが、実数でみても2009年は約1万8000人、2010年には約5000人、前年に比べて受入れ数が縮小している。この程度については県ごとに大きな差があるが、これは地域の産業特性や人口構成等を反映したものであるといえ、それが景気に対する感応度の違いとなって表れている。

なお、震災や原発問題の影響による技能実習生の母国への帰国や再来日に関する考察は別の機会に譲りたいが¹⁰、これから実習生として日本に赴く者たちに与えた影響については、震災後約半年間、被災地から遠く離れた地域における受入れでも、送出国において実習生となるべく応募する者の減少という形で表れていると言われていた。しかし、その後、震災の影響はほとんどみられないレベルにまで回復しているとの実感を持つ受入れ機関が多数を占めている。

3 外国人研修生・技能実習生に係る経済分析の動向

次節における分析に先立ち、ここでは外国人研修生・技能実習生に係る経済分析の動向を整理しておこう。外国人研修生・技能実習生を扱った先行研究は少なくない。しかし、データの制約等から定量的な分析は極めて限定される¹¹。その中で、関西学院大学少子経済研究センターでは、産業別データあるいは都道府県データを複数年プールする形で研修生・実習生の受入れを直接取り上げた分析を行ってきた(曙光, 2004; 志甫, 2007a・b; 井口, 2009; 長谷川, 2011a・bなど)。

曙光(2004)は9業種のデータを1994年から2000年にかけてプールし、JITCO支援の研修生受入れ人数に対する日本企業の海外進出を含む経済のグローバル化やデフレ経済の影響を検討している。そこでは、産業レベルの輸入浸透率や一人当たり賃金額が負の影響を、アジアにおける日系企業の現地従業員数やデフレーター変化率が正の影響を有することが確認される。志甫(2007b)は「仕事競争モデル」¹²の考え方を応用し「雇用ポートフォリオ」の観点から企業による高校新卒者採用と外国人研修生受入れの選択を理論的に検討した後、産業レベルの研修生比率¹³の規定要因を分析している。1998年から2004年までの7業種をプールしたデータを用い、一人当たり賃金水準の低い産業で研修生比率が高まる一方、生産性(マンパワー)や輸入浸透率、平均年齢についてはそれらが高い産業で研修生比率が高まる傾向を明らかにしている。なお、デフレーターについては、有意な結果は得られていない。

志甫(2007a)は、47都道府県について1997年から2001年までの5年分をプールしたデータを用い、パネル分析の手法によって、地域労働市場へ流入する高校新卒者の割合が小さいほど、地域における技能実習生比率^{*14}が有意に高まることを明らかにしている。井口(2009)は、2001年から2006年にかけての都道府県データをプールし、製造業の国内回帰の動向と外国人研修生の関係を分析している。事業所数や従業員数に対して研修生数が正の効果を持ち、他方でGDPに占める製造業比率には負の効果を持つことが確認される。長谷川(2011a)は2007年から2009年の都道府県データをプールした分析で、技能実習移行申請者数の多い地域では製造業事業所数と製造業従業員数が多い傾向を確認し、いわゆる世界同時不況の時期において、次第に実習生が産業集積の高い地域で日系ブラジル人を補うような形で活用されている実態を指摘している。また長谷川(2011b)は2003年から2007年までの5年分の都道府県プールデータを用い、農業分野・建設業分野・製造業分野における技能実習生の受入れを分析している。農業と建設業では、それぞれの業種の生産高が高い地域でこれらの業種における実習生の受入れが多く、県内新規高卒者のそれぞれの業種への就職が多いほど、農業では受入れに負の、建設業では正の効果がみられることを明らかにしている。製造業については、生産性が負の、新規高卒者の製造業への就職が正の効果を持つ。なお、三つの業種に共通して、大学進学率の高い地域で実習生の受入れが進む傾向を確認している。

これに対し橋本(2010;2011)は、研修生・実習生に係る定量的な先行研究が、JITCO等の公表データを用いて産業別・都道府県別に接近するのにとどまっている状況を指摘し、独自に約550社の個票データを作成した上で、企業レベルの分析を実施している。賃金競争力に劣る企業が外国人研修・技能実習制度を利用する傾向が強いことを明らかとし、一方で約30%の企業においては、実習生らと日本人従業員が効率的に業務を分担し、高い生産性を達成している可能性を示している。なお、個票データを用いた分析としては他に、西岡(2004)が50社弱の個票データを用い、雇用量及び業務分担の面でみた実習生と日本人社員の代替関係を検証している。派遣・請負労働者比率が高く、事業形態が最終製品生産型であることが、企業における技能実習生比率を下げる一方、日本人社員と技能実習生との間の仕事の分担を進める傾向が示される。

橋本(2010;2011)が主張するように、外国人研修・技能実習制度を利用していない企業が特定の産業内、あるいは地域内でも圧倒的に多いことを鑑みれば、企業レベルの個票データを用いることなしに、制度を活用する企業と活用しない企業の差を規定する要因を直接的に分析することは難しい。しかしながら、マクロデータを用いた分析には、個票データ分析では捕捉しにくい経済状況や人口変動といったマクロ的要因を取り込むことができるという大きなメリットが存在する。また、サンプリング上の特性から、政策的含意の汎用性が高まる面がある^{*15}。そこで、次節では志甫(2007a)の分析手法を改めた上で、1998年から2008年にかけての都道府県データを用い、検証を進めることとする。その際、1998年から2001年を経済停滞期、2002年から2008年を景気回復期以降として区分し、それぞれの期間における特徴の比較を試みたい。

4 外国人研修生・技能実習生の地域分布の規定要因

(1) 外国人研修生・技能実習生の地域分布の特徴と分析の枠組み

本節では、外国人研修生・技能実習生の地域分布の規定要因を検証する。外国人研修生・技能実

習生は第一次受入れ機関(制度改正後の呼称は「監理団体」、中小企業団体等)及びその傘下の第二次受入れ機関(同じく「実習実施機関」、中小企業等)によって受け入れられ、自らの意思による移動が認められていないため、その地域分布は彼らに対する需要のみによって規定されている。

まず、研修生・実習生の合計人数がピークに達した2008年時点の地域分布の特徴を見ておこう。図1は、技能実習制度への移行申請者数を示している。これは、表1で説明したように、1年以内の「研修」の後、研修と合わせて3年を超えない範囲で認められる「技能実習」に移行するために申請を出した者の数である。図2は、各地域の労働力人口に占める研修生・技能実習生(推計値・ストック)の割合を示したものであり、これは地域の経済・労働市場において彼らが果たしている役割の大きさを表している。図3は、各地域の在留外国人総数に占める研修生・技能実習生の割合を映し出したもので、各地域に在留する外国人の中での彼らの存在感の大きさを表している。

このように、研修生・実習生の地域分布は様々な形で表現できるが、本節の分析では技能実習制度への移行申請者数を地域の雇用者数で除した割合を被説明変数として採用したい^{*16}。その理由は、移行申請者数については他と比べてもっとも早い時期から都道府県レベルのデータが連続して揃っているためである。なお、移行申請者は多くの場合、申請を行う前の年に来日していることを考慮し、説明変数は1年のラグをとることとした。たとえば説明変数が2000年の数値である場合、被説明変数としての移行申請者数の割合には2001年の数値を用いている。

研修生・実習生の地域分布を規定する要因としては、地域の経済及び労働市場の情勢、人口構成の変化や他の外国人労働者活用に係る状況、産業構造を取り上げる。データは、景気停滞期にあたる1998年から2001年までの4年分と、いわゆるいざなぎ景気の時期以降にあたる2002年から2008年ま

図1 技能実習移行申請者数(2008年度)

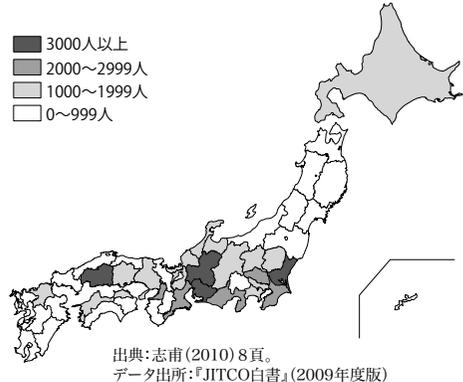


図2 労働力人口に占める外国人研修生・技能実習生数(推計値)の割合(2008年)

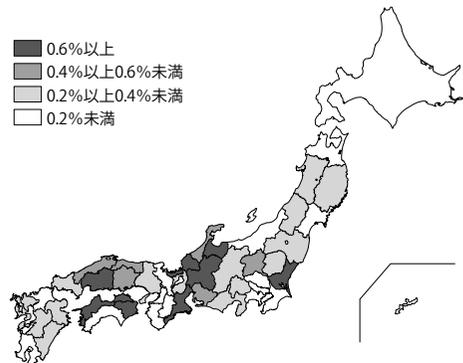
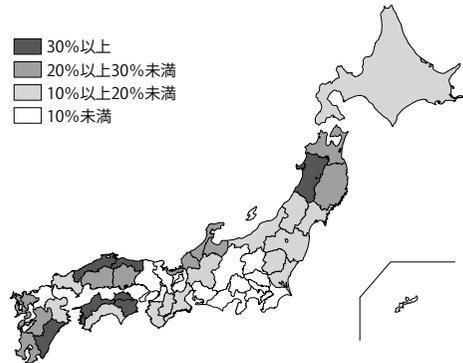


図3 在留外国人総数に占める外国人研修生・技能実習生数(推計値)の割合(2008年)



での7年分をプールし、それぞれパネル分析の手法によって推定を行う。地域の経済・労働市場の情勢に係るデータは、多重共線性の問題を避ける目的で同時に投入していない。ケース分けはそのために行っている。なお、推定式は次のように表される。

$$y_{it+1}=F(A_{it}, B_{it}, C_{it})$$

ただし、 y ：技能実習制度への移行申請者数を地域の雇用者数で除した比率、 A ：地域の経済及び労働市場の情勢、 B ：人口構成の変化や他の外国人労働者活用に係る状況、 C ：産業構造。添字の i は都道府県（1～47）を、 t は年（1998～2001年または2002～2008年）を表す。

(2) 説明変数と仮説

具体的な説明変数と検証すべき仮説を紹介する。記述統計量は表3にまとめたとおりである*17。

表3 記述等計量

	1998～2001年					2002～2008年				
	最小値	最大値	平均値	標準偏差	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差	度数
実習切替数の対雇用者比率	0.000	0.295	0.051	0.052	188	0.006	0.495	0.118	0.092	329
有効求人倍率	0.19	1.10	0.595	0.177		0.29	1.95	0.828	0.303	
LN月間現金給与総額	12.50	13.08	12.701	0.091		12.40	12.98	12.642	0.095	
実質経済成長率	-4.92	7.18	0.654	2.320		-7.46	9.03	1.074	2.288	
雇用者数変化率	-2.66	2.87	-0.284	0.766		-2.78	4.43	-0.103	0.881	
デフレーター(対前年度変化)	-2.69	0.33	-1.266	0.516		-3.19	0.29	-1.356	0.666	
高校新卒者流入率	0.124	1.020	0.514	0.201		0.109	0.769	0.417	0.161	
日系ブラジル人比率	0.006	2.145	0.409	0.570		0.003	2.806	0.485	0.734	
人口千人当たり出生率	7.5	13.1	9.379	0.790		6.7	12.4	8.644	0.813	
農業(特化係数・LN)	-3.595	1.517	0.220	0.971		-3.678	1.613	0.217	0.991	
水産業(特化係数・LN)	-3.688	2.158	-0.131	1.447		-4.363	2.080	-0.150	1.461	
食料品(特化係数・LN)	-1.253	1.072	0.088	0.492		-1.444	1.156	0.038	0.539	
繊維(特化係数・LN)	-4.696	2.675	-0.458	1.364		-4.275	2.809	-0.394	1.322	
一次金属(特化係数・LN)	-2.872	1.388	-0.402	0.954		-2.913	1.866	-0.350	0.977	
金属製品(特化係数・LN)	-1.324	1.717	-0.132	0.582		-1.688	1.560	-0.096	0.574	
一般機械(特化係数・LN)	-4.523	1.067	-0.202	0.802		-6.060	1.170	-0.165	0.838	
電気機械(特化係数・LN)	-4.620	1.235	-0.084	0.909		-4.771	1.320	0.003	0.924	
輸送用機械(特化係数・LN)	-6.000	1.663	-0.964	1.352		-6.000	1.657	-0.927	1.311	
精密機械(特化係数・LN)	-4.472	1.909	-0.698	1.464	-4.527	2.053	-0.673	1.481		
建設業(特化係数・LN)	-0.484	0.660	0.160	0.255	-0.325	0.669	0.108	0.213		

(a) 有効求人倍率

地域の雇用情勢を表す指標として、『職業安定業務統計』の有効求人倍率を利用する。技能実習生比率は、外国人に限定されない一般的な労働需要が旺盛な地域で高まる傾向にあるのかを明らかにしたい。なお、求人をハローワークに頼る企業が地方で多いことと関連して、有効求人倍率は大都市より

もそれ以外の地域で高く出る傾向を持つことから、求人倍率の高さを中小企業の多さとみなすこともできる。

(b) 月間現金給与総額

地域の労働条件として、『毎月勤労統計調査』の一人平均月間現金給与総額（調査産業計・事業所規模5人以上）を取り上げる。外国人研修生・技能実習生は「安価な労働力」に過ぎないとの批判があるが、その通りに実習生比率は賃金水準の低い地域で高まる傾向にあるのかを確認する。なお、推定に際しては対数変換した数値を用いる。

(c) 実質経済成長率

地域の経済情勢を表す指標として、『平成23年版県民経済計算年報』の県内総生産（生産側，実質：連鎖方式－平成12暦年連鎖価格－）の対前年度変化率を採用する。地域における経済成長と技能実習生活用の関係を確認したい。

(d) 雇用者数変化率

地域における雇用者数の増減と技能実習生活用の関係を確認するため、雇用者数の変化率を投入する。国際的な人の移動が雇用の伸びに対して果たす役割は、たとえばOECD（2010）が取り上げるように、近年、関心が向けられている領域であり、そのことを踏まえている。なお、データは『平成23年版県民経済計算年報』の雇用者数対前年度増減率を用いる。

(e) デフレーター

長く続くデフレ経済の影響を捕捉する指標としてデフレターの対前年変化率を用いる。製品価格が下落する厳しい競争環境の下、生産を維持するために、地域レベルで技能実習生の活用が進んでいるのかを確認したい。データは『平成23年版県民経済計算年報』の、県内総生産の生産側デフレーター（連鎖方式）を用いる。

(f) 高校新卒者の労働市場への流入率

地域の人口構成を表すものとして、各地域の高校新卒就職者数が地域の雇用者数に占める割合を用い、高校新卒者採用と技能実習生活用の関係を探る。地域における高校新卒者の流入減は実習生に対する需要を高める効果を有するのだろうか。データは、『職業安定業務統計』の高校新卒就職者数を、『平成23年版県民経済計算年報』の雇用者数で除した数値を用いる。

(g) 日系ブラジル人の対雇用者比率

我が国の外国人労働者のうち、製造現場を中心に多く就労する南米日系人と技能実習生がどのような関係にあるのかを確認したい。データは『在留外国人統計』を用い、ブラジル人のうち、「日本人の配偶者等」「定住者」「永住者」の在留資格を有する者の人数を合計し、それを『平成23年版県民経済計算年報』の雇用者数で除した。

(h) 人口千人当たりの出生率

地域の人口動態に係る変数として、『人口動態統計』の千人当たりの出生率を用いる。この変数は、子どもの誕生を通じた人口の再生産の水準や、出産適齢期人口の割合などを内包すると考えられる。実習生比率の高い地域における出生率の傾向を明らかにしたい。

(i) 産業構造

各都道府県の産業構造の違いを制御する目的で、産業構造に係る変数をモデルに投入する。外国人研修生・技能実習生の受け入れが行われている業種として、製造業については、食料品、繊維、一次

金属、金属製品、一般機械、電気機械、輸送用機械、精密機械を、それ以外では、農業、水産業、建設業を取り上げる。『平成23年版県民経済計算年報』のデータを用い、次式によってこれら産業の特化係数を算出した後、小林(2004)に倣い、対数変換を施した^{*18*19}。

$$S_{ij} = \frac{P_{ij}/P_i}{P_{nj}/P_n}$$

ただし、 S_{ij} ： i 県における j 産業の特化係数、 P_{ij} ： i 県における j 産業の生産額、 P_i ： i 県における全産業の生産額、 P_{nj} ：国全体での j 産業の生産額、 P_n ：国全体での全産業の生産額。

(3) 実証結果

分析結果は次頁のようにまとめられる(表4・5)。

まず地域の経済及び労働市場の情勢との関係であるが、これらは1998年から2001年の経済停滞期において、いずれも有意な結果が得られていない。しかし、2002年から2008年の景気回復期以降では、有効求人倍率、雇用者数変化率、デフレーターが、地域の技能実習生比率と正に有意な関係にある。つまり、一般的な労働需要の強い地域、雇用者数の伸びている(あるいは減少が小幅な)地域、物価下落の程度が小さな地域ほど、技能実習生の活用が進んでいる傾向にある。

これらの結果は、2002年以降の景気回復期において、実習生の活用は高い競争力を保持する産業を抱える地域において進んできた可能性を示している。先行研究では有意な関係が得られていない有効求人倍率であるが、ここでは景気回復期以降において、研修生・実習生に限定されない一般的な労働需要によって実習生の活用も進む状況が確認された。月間現金給与総額については、先行研究と同様、有意な結果が得られておらず、都道府県レベルのマクロデータを用いた分析では、賃金水準の低さと研修生・実習生の活用の進展という関係は未だ観察されない。また、先行研究では有意な結果を持つことがほとんどなかったデフレーターが正に有意な関係にあることは、製品価格が下落する厳しい競争環境の下、生産を維持するために、技能実習生の活用が進んでいるとの仮説とは反対の結果である^{*20}。

次に人口構成の変化や他の外国人労働者活用に係る状況であるが、もっとも注目すべきは、高校新卒者の地域労働市場への流入の程度である。1998年から2001年の期間においてはいずれも有意に負の関係が示される一方、2002年から2008年には有意に正の関係が示される。この結果は、1998年から2001年までの傾向と2002年から2008年までの傾向の違いを明確に示すものである。すなわち、景気停滞期では高校新卒就職者の不足が地域の研修生・実習生受入れに繋がる関係が示唆されたのに対し、景気回復の局面では、高校新卒者の地域労働市場への流入が相対的に大きなところで、あたかも若年労働供給に牽引されるような形で実習生の活用が進んだとみることができる。

この他、日系ブラジル人比率との関係は、いずれの場合も正に有意であり、全期間を通じ、実習生比率の高い地域では日系ブラジル人比率も高いとの傾向がみられる。あえて指摘するならば、有意水準や係数の大きさから、1998年から2001年までの期間に比べて2002年から2008年までの期間では相関の度合いが高まっているように見受けられる。出生率については、1998年から2001年までの期間では有意な結果が得られていないが、2002年から2008年にかけては、これが低い地域で実習生の活用が進んでいるかのように見受けられる。人口の再生産の水準や出産適齢期人口の割合などが低い高齢化の進んだ地域で、実習生の活用が進んでいる傾向が窺える。

最後に産業構造であるが、ここでは認められた傾向を指摘するにとどめる。1998年から2001年の期

表 4 地域における技能実習生比率の規定要因（パネル分析：都道府県・1998～2001年）

	ケース 1-1		ケース 1-2		ケース 1-3		ケース 1-4		ケース 1-5	
有効求人倍率	-0.020	-0.922								
LN月間現金給与総額			0.015	0.245						
実質経済成長率					-0.000	-0.492				
雇用者数変化率							-0.001	-0.804		
デフレーター									-0.002	-0.717
高校新卒者流入率	-0.126 ***	-5.167	-0.126 ***	-4.881	-0.127 ***	-5.004	-0.124 ***	-5.107	-0.118 ***	-4.449
日系ブラジル人比率	0.063 **	2.163	0.054 **	2.166	0.054 **	2.167	0.053 **	2.022	0.056 **	2.170
人口千人当たり出生率	0.011	1.470	0.008	1.156	0.010	1.365	0.009	1.220	0.001	1.332
LN農業特化係数	0.020	0.522	0.022	0.580	0.021	0.549	0.020	0.512	0.020	0.520
LN水産業特化係数	0.012	0.686	0.011	0.613	0.011	0.610	0.011	0.628	0.011	0.625
LN食料品特化係数	-0.039	-1.232	-0.037	-1.143	-0.037	-1.177	-0.037	-1.180	-0.038	-1.215
LN繊維特化係数	0.010	0.883	0.011	0.931	0.010	0.891	0.001	0.794	0.010	0.878
LN一次金属特化係数	0.026 *	1.817	0.027 *	1.835	0.026 *	1.809	0.026 *	1.796	0.027 *	1.856
LN金属製品特化係数	0.036	1.371	0.038	1.427	0.038	1.408	0.037	1.400	0.038	1.422
LN一般機械特化係数	-0.006	-1.004	-0.007	-1.098	-0.007	-1.113	-0.006	-0.953	-0.006	-1.080
LN電気機械特化係数	0.012	1.628	0.012	1.476	0.013 *	1.715	0.012	1.547	0.012	1.537
LN輸送用機械特化係数	0.000	0.065	0.001	0.095	0.001	0.104	0.001	0.108	0.000	0.074
LN精密機械特化係数	-0.016	-1.008	-0.016	-0.978	-0.016	-0.987	-0.016	-0.997	-0.016	-0.992
LN建設業特化係数	0.039 *	1.684	0.038 *	1.706	0.039 *	1.687	0.037	1.639	0.038 *	1.662
定数項	0.006	0.093	-0.176	-0.225	0.004	0.060	0.015	0.224	0.001	0.012
自由度修正済みR2	0.933		0.933		0.933		0.933		0.933	
F値	43.832 ***		43.505 ***		43.586 ***		43.653 ***		43.584 ***	
ハウスマン検定カイ二乗	39.341 ***		35.761 ***		27.190 **		25.120 **		26.249 **	

注1：被説明変数は地域の雇用者数に占める技能実習生の割合。詳細は本文参照のこと。

注2：* は有意水準を表す；* 10%，** 5%，*** 1%。

注3：イタリクは分散不均一性に頑健な標準誤差を用いて算出されたt値。

注4：ハウスマン検定の結果を踏まえ、固定効果モデルを採用した。都道府県の固定効果は全て1%水準で統計的に有意である。

表 5 地域における技能実習生比率の規定要因（パネル分析：都道府県・2002～2008年）

	ケース 2-1		ケース 2-2		ケース 2-3		ケース 2-4		ケース 2-5	
有効求人倍率	0.107 ***	5.992								
LN月間現金給与総額			-0.011	-0.123						
実質経済成長率					-0.000	-0.682				
雇用者数変化率							0.005 **	2.054		
デフレーター									0.014 ***	4.180
高校新卒者流入率	0.135 *	1.715	0.219 **	1.998	0.215 **	2.087	0.226 **	2.203	0.178 *	1.761
日系ブラジル人比率	0.085 ***	3.300	0.155 ***	6.235	0.154 ***	6.198	0.152 ***	6.357	0.155 ***	6.017
人口千人当たり出生率	-0.012	-1.141	-0.057 ***	-5.258	-0.058 ***	-6.221	-0.053 ***	-5.238	-0.049 ***	-5.147
LN農業特化係数	0.019	0.669	-0.008	-0.228	-0.001	-0.252	-0.007	-0.177	-0.012	-0.305
LN水産業特化係数	-0.007	-0.488	-0.033 *	-1.657	-0.033 *	-1.681	-0.032	-1.624	-0.029	-1.467
LN食料品特化係数	-0.018	-0.756	-0.024	-0.812	-0.024	-0.781	-0.021	-0.726	-0.028	-0.912
LN繊維特化係数	0.016 ***	2.720	0.018 **	2.005	0.018 **	2.075	0.016 *	1.899	0.016 *	1.788
LN一次金属特化係数	0.000	0.045	-0.005	-0.556	-0.005	-0.512	-0.005	-0.570	-0.007	-0.749
LN金属製品特化係数	-0.011	-0.689	-0.012	-0.668	-0.013	-0.723	-0.013	-0.756	-0.012	-0.658
LN一般機械特化係数	0.005	1.260	0.003	0.733	0.003	0.747	0.003	0.642	0.002	0.564
LN電気機械特化係数	0.015	1.030	0.011	0.647	0.012	0.699	0.013	0.742	0.013	0.806
LN輸送用機械特化係数	0.002	0.228	-0.006	-0.795	-0.006	-0.836	-0.006	-0.728	-0.007	-1.020
LN精密機械特化係数	0.004	0.554	0.008	0.923	0.008	0.913	0.008	0.858	0.006	0.725
LN建設業特化係数	-0.014	-0.686	-0.005	-0.211	-0.005	-0.214	-0.007	-0.249	-0.002	-0.085
定数項	0.040	0.417	0.588	0.551	0.459 ***	5.305	0.408 ***	4.509	0.412 ***	4.756
自由度修正済みR2	0.947		0.922		0.923		0.924		0.927	
F値	96.590 ***		64.995 ***		65.091 ***		66.486 ***		69.726 ***	
ハウスマン検定カイ二乗	23.563 *		49.783 ***		52.585 ***		52.867 ***		46.017 ***	

注：表4に同じ。

問では、やや弱いですが、一次金属製造業、電気機械製造業、建設業が地域経済において高い割合を占める地域で実習生比率が高い傾向がみられる。2002年から2008年の期間では、繊維産業の割合が高い地域、やや弱いものの水産業の割合が低い地域で、それぞれ実習生比率が高くなっている。

5 結語

本稿では、外国人研修生・技能実習生の受入れ傾向の推移を整理し、外国人研修生・技能実習生に係る経済分析の動向をまとめた上で、外国人研修生・技能実習生の活用と地域の人口動態の関係を、都道府県データにより、地域の経済・雇用情勢や産業構造などのマクロ的要因を考慮した上で検証した。

分析結果から得られるもっとも重要な発見は、地域の雇用者数に占める外国人研修生・技能実習生の比率と、高校新卒者の地域労働市場への流入率の関係が、景気低迷期(1998～2001年)と回復期以降(2002～2008年)とで負から正へと反転したことである。すなわち、低迷期には高校新卒就職者の少なさが地域の研修生・実習生受入れに繋がる傾向が示唆されたのに対し、景気回復の局面では、高校新卒者の地域労働市場への流入が相対的に大きなところで、あたかも若年労働供給に牽引されるような形で実習生の活用が進んだとみることができる。

産業の空洞化や製造業の衰退が懸念され、若年層の失業率が高い水準にあった景気低迷の時期においても、外国人研修生・技能実習生の受入れは極めて速いテンポで拡大した。このことは、研修生・実習生が単純な労働力不足によって我が国に受け入れられているのではなく、労働市場における需給ミスマッチを背景とし、企業あるいは地域がそれを埋め合わせるような形で外国人研修・技能実習制度を活用してきたことを意味していた。それでは、景気回復期の研修生・実習生の受入れ拡大は、どのように説明されるだろうか。

第2節で言及したように、実地調査から見えてくるのは、各地域において大企業が高校新卒者の採用を進めた一方で、そのことにより新たに多くの中小企業が優秀な若年層を採用することの困難に直面した実態である。このことが、高校新卒就職者の多い地域において実習生の活用が進んだ一つの背景だといえよう。つまり、不景気の時期、高校新卒者は中小企業の製造現場で勤務することを回避し、好況期には大企業によって高校新卒者が採用され、優良な中小企業ですら彼らを必要量雇用することが叶わない、という状況が生じ、研修生・実習生の受入れは増加の一途を辿ったのである。雇用のミスマッチを埋める研修生・実習生の受入れは降り積もり固く締まった雪のように存在し続ける一方、旺盛な労働需要を背景として受け入れられた研修生・実習生が新雪としてその上に厚く積もり、その新雪の層が景気の動向と一致して増減するに至った。これが、研修生・実習生の受入れが景気感应性を有するようになり、2008年以降に受入れの大幅な減少が生じた背景となる一要因である。それを踏まえた上で、ここでは、雇用のミスマッチを埋めるという研修生・実習生の役割は決して消えていないことも強調しておきたい。事実、実習生比率は出生力の小さな地域において高くなる傾向が本稿の分析でも確認されている。また、離職率の高まりに見られるような高校新卒就職者の質の低下が、彼らの量的な減少と相俟って、研修生・実習生に対する需要へと繋がっている面がある。

ここで問題となってくるのは、研修生・実習生がそのような役割を担っているという事実を、自治体が必ずしも直視していないことである。外国人研修・技能実習制度は、当初の趣旨を超え、民間主導

で発展してきた。民間、特に日本の中小企業が、アジアで決定的に不足するテクニシャン・レベルの人材を養成することの意義が再認識される必要は当然あるが、同時に、人口流出や少子高齢化の著しい地域が、地域の社会経済を維持し、困難を乗り越えるため、地域の抱える課題を踏まえた産業政策の一環として、技能実習生の受入れを位置付けるべきではないか。

研修生・実習生の受入れにあたっては、外国人受入れに伴い発生しうる社会的費用が企業に内部化されてきた。このことは、日系人の受入れとの対比上、高く評価されるべきである。しかし、それに安住し、厄介な事業に首を突っ込みたくない、との及び腰の姿勢を自治体がとるならば、実習生が地域において現に果たしている役割を一般の日本人が知り、関心を向けることすら難しくなってしまうだろう。少子化や若年人口の域外流出を食い止める必死の覚悟をもった取組みを実行に移すこともしない自治体には、技能実習生なしに地域の社会経済が維持できるのか、真剣に考えることが求められている^{*21}。

いま一つの問題は、現状、受入れ団体の間にみられる人材育成に対する姿勢の差が、全く正当に評価されていないことである。制度改革を受けて不良団体による受入れが困難となり、実習生自身の効果的な権利保護が図られることを前提として、今後は育成に熱心に取り組む監理団体や実習実施機関を、国や自治体が積極的に支援する仕組みを整える必要があるだろう。その際、団体監理型の実習生受入れについては、実習生が身に付けるべき「技能」を、これまでのように企業単独型と同様に狭く解釈するのではなく、送出国の利益や実習生本人のキャリア形成を意識した形へと広げていくような、実態に即した議論が求められる^{*22}。たとえば技能実習を経てそのまま日本の大学に進学するケースが生じているが、これは受入れ機関による熱心な指導の賜物であるにもかかわらず、現行の一般的な解釈では必ずしも積極的に評価されていない。

自治体の対応を前に、既に実習生受入れ機関の中には、実習生を実習実施機関である企業に閉じ込めるのではなく、外に出す取組みを始めているところがある。監理団体（一次受入れ機関である中小企業組合等）の県単位の組織の一つである福岡県外国人技能実習生受入組合連絡協議会は、独自に日本語スピーチコンテストを開催し、様々な組合によって受け入れられた実習生同士が交流できる場を設け、一般市民が彼らの存在を意識できるよう広報活動を行っている。スピーチコンテストはJITCOも行っているが、実習生と日本語を指導する企業や組合に、各地域が身近な目標を用意することには大きな意義があるといえる。富山県の連絡協議会も福岡の取組みに倣い同様のコンテストを開始するなど、広がりが見えつつある。これらの取組みは、広域・異業種の組合が少ない地域だからこそ実施しやすい面があることは否めないが、制度改革を受け、監理団体による実習実施機関の監理責任が強く求められるなかでは、監理団体が地域と密接な関係を築ききっかけとなり、全国に広げていくべき性質のものであるといえる。

たとえば各地域の連絡協議会に自治体に関与し、意見交換をしつつ地域の産業政策の策定に臨むことが考えられる。連絡協議会の取組みに参加し、市民からよく見える形で実習生を受け入れ、彼らに対して熱心な指導を行っている監理団体・実習実施機関に対するインセンティブ供与、もしくはそうでない団体・機関に対するディス・インセンティブの付与も必要であろう。熱心な指導は往々にして高コストに繋がり、そのような優良な監理団体から傘下企業が受入れ監理費の安い団体へと移ってしまうケースがある。このような事態を放置しては、制度の健全な発展は望めない。

分析結果からも明らかなおと、特に2002年以降の景気回復期を経て、技能実習生の受入れは、地域や産業ごとに大きく異なる事情と特性を有するようになっており、もはや技能実習制度を一括りに

して議論をすることは難しくなっている。そのような状況に自治体は機動的に対応すべきである。もちろん国レベルでも、外国人技能実習制度が有する潜在力が十分に認識されなければいけない。Chaloff (2008) や IOM (2010) が指摘するように、低熟練の外国人労働者受入れの管理・運営の仕組みは、送出し国や移動する労働者本人にとっても恩恵が及ぶ形で整備されることが望ましい。東日本大震災は、外国人の移動性向の高さを浮き彫りにした。送出し国との間の賃金格差を頼みの綱とする低熟練労働者の受入れスキームではなく、移動者本人も広い意味での人的資本の蓄積を通じたキャリアアップが期待できる技能実習制度を有することは、中長期的に、日本に海外の若い労働力を惹きつける要素になりうるのではないだろうか。

※ 本稿は厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「経済統合及び人口減少下における雇用戦略と社会保障の連携及び家族政策の可能性に関する国際比較研究」(課題番号：H21-政策-一般-009, 2009～2011年度)に基づく研究成果の一部である。

*1 国際的にみても世界同時不況が国際的な人の移動に及ぼした影響は強く意識されており、たとえば OECD (2010) は OECD 諸国の労働市場で移民が置かれた状況に関する分析を行っている。

*2 本稿では、この制度改革を正面から取り上げることにはしない。また、分析・考察の主たる対象期間も2008年までであるので、制度改革に伴い変更された各種呼称も原則として旧来のままで表記する。制度改革の要点に関しては、志甫 (2010) を参照のこと。

*3 受入れ機関においては、必ずしも「安価である」と認識されているわけではない。この点については志甫 (2007b) を参照のこと。

*4 上林 (2009) は研修生の増加率と日銀短観による製造業の業況判断指数を、1980年代前半から2000年代後半にかけてグラフ化し、二つが同方向の動きを示すことを明らかにした例外的な研究である。その知見は極めて貴重であるが、団体監理型方式の受入れが主流となった後は、両者の動きに乖離が生じつつあることにこそ注目すべきではないかとも考えられる。

*5 2010年については、『外国人研修・技能実習実施状況報告 (JITCO 白書)』2011年度版より JITCO 調べの技能実習移行報告者数の記載がなくなったため推計が難しいが、団体監理型受入れ数の対前年減少率と、1年目の研修から2年目の技能実習への移行申請を行った者の対前年度減少率を踏まえれば、およそ14万人から15万人になると思われる。

*6 ここでは、労働市場には求職者がいるものの、特定の企業や産業において、求人が埋まらない、もしくは採用された者の短期離職が繰り返されるような状況を、「ミクロの人手不足」と表現している。

*7 高校新卒者採用と外国人研修生受入れの関係については、志甫 (2007b) を参照のこと。井口 (2011b) は外国人研修生受入れ数の対高校新卒就職者比率が2009年に25%を超えていることを示している。都道府県別にみると、受入れ数の対高校新卒県内就職者比率は茨城・岐阜・広島で80%前後を記録しており、これらの県は、県内にとどまり就職する高校新卒者数に匹敵するほどの数の研修生を受け入れていることになる。

*8 上林 (2009) は、2000年以降、研修生・実習生が派遣労働力として扱われるようになったとして、これを「派遣型実習生モデル期」と呼び、1990年代にみられた受入れの特徴との違いを指摘している。

*9 紙幅の都合上、研修から技能実習への移行申請者数に関する同様の表は掲載していないが、移行申請者数は2008年にピークに達する。

*10 東日本大震災や福島第一原子力発電所の事故を受けての技能実習生の母国への帰国や再来日を取り扱った論考としては、井口 (2011b) を挙げておきたい。

*11 経済理論的な研究についても、外国人労働一般の受入れに関する分析もしくはいわゆる高度人材と不熟練労働の受入れに関する比較分析が広く行われる一方、団体監理型の研修・技能実習を取り上げたものは筆者の知る限り存在しない。なお、団体監理型方式が発足する以前の話になるが、山本 (1992) は研修生の受入れを理論的に分析した希少な研究である。

*12 仕事競争モデルでは、仕事を得るための競争は賃金水準についてではなく、仕事を遂行できるようになるための費用の多寡について行われる (Thurow, 1975)。

- *13 研修生比率は、団体監理型受入れの研修生数を雇用者数で除した数値を用いている。
- *14 被説明変数は、技能実習への移行申請者数を就業者数で除した数値である。
- *15 個票データを適切な倍率で母集団に還元して用いることができれば、個票分析でも政策的含意の汎用性を担保することは可能である。
- *16 技能実習制度への移行申請者数はJITCOの『外国人研修・技能実習実施状況報告（JITCO白書）』各年度版の数値、雇用者数は内閣府の『平成23年版県民経済計算年報』の数値を用いた。
- *17 各変数の都道府県ごとの概要は付表2・3を参照のこと。
- *18 特化係数は0以下の値をとることができない一方、2以上の値をとりうるため、同係数の分散は上方に歪む可能性がある。対数変換を行うことで、標準的な産業構造（特化係数1）からの上下への乖離幅を同基準で評価できるようになる（小林，2004）。
- *19 青森県の2001年度の輸送用機械(i)及び2004年度における輸送用機械(ii)と高知県の2008年度における精密機械(iii)の生産額のみ負の値をとっているため、これらの特化係数は対数に変換できない。対数変換後の同年度における他の特化係数の最低値を基に、それぞれ暫定的に(i)-6，(ii)-6，(iii)-4と置くこととした。なお、他の対数変換した特化係数の最低値は(i)-5.4，(ii)-5.8，(iii)-3.8であった。
- *20 例外的に曙光（2004）は、デフレーターが本分析と同方向の効果を持つという結果を得ている。ただし、産業別データを用いていること、分析対象期間が異なることなどに留意する必要がある。
- *21 大学進学率の上昇もまた、各地域の高校が生徒の進学率を伸ばすことに気を取られ、地域の企業や産業に対する人材輩出の役割を軽視してきたことと無関係ではないだろう。
- *22 JITCOによるフォローアップ調査によれば、帰国後に実習と同じ仕事あるいは関係のある仕事に就いている者は71.1%、無回答を除けば85.9%に上っており（国際研修協力機構，2010）、狭義の技能移転も一定程度、目的を達しているといえるだろう。

《参考文献》

- ・井口泰，2009「東アジア経済統合下の産業活性化に向けた新たなイニシアチヴー製造業の「国内回帰」の決定要因に関する分析から」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』63巻3号，457～472頁
- ・井口泰，2011a「人口減少化の社会統合と外国人政策」『世代間利害の経済学』八千代出版，7章
- ・井口泰，2011b「技能実習生への依存を高める地域経済—背景に拡大する労働需給ミスマッチ」『週刊エコノミスト』2011年8月9日号，92～94頁
- ・上林千恵子，2009「一時的外国人労働者受入れ制度の定着過程—外国人技能実習制度を中心に」法政大学社会学部学会『社会志林』56巻1号，39～63頁
- ・国際研修協力機構，2010『2008年度に帰国した技能実習生フォローアップ調査報告書』
- ・小林伸生，2004「地域産業集積の特化—多角化傾向と成長力に関する考察」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』58巻3号，423～438頁
- ・志甫啓，2007a「外国人研修生・技能実習生の地域への浸透度の規定要因」関西学院大学大学院経済学研究科『若年層の急激な減少と外国人労働に関する経済学的研究』博士学位論文，第5章
- ・志甫啓，2007b「中小企業の人的資源管理における外国人研修生の役割—団体監理型外国人研修生の受入れに関する理論的・実証的分析」関西学院大学産業研究所『産研論集』34号，87～97頁
- ・志甫啓，2010「福岡県及び九州地域における外国人研修生・技能実習生の受入れ—新たな制度の下での福岡県外国人研修生受入組合連絡協議会の存在意義」福岡県中小企業団体中央会『NEWSふくおか』2010年2月号，6～13頁
- ・曙光，2004「不況下の外国人研修生流入を規定する諸要因」関西学院大学産業研究所『産研論集』31号，67～78頁
- ・橋本俊詔，2011「無縁社会は本当か—震災でわかった地域社会の結び付き」『週刊東洋経済』2011年5月14日号，東洋経済新報社，100～101頁
- ・西岡由美，2004「技能実習生の活用実態と日本人社員との代替関係について」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』No.531（2004年10月号），26～34頁
- ・橋本由紀，2010「外国人研修生・技能実習生を活用する企業の生産性に関する検証」経済産業研究所『RIETI ディスカッション・ペーパー』10-J-018
- ・橋本由紀，2011「外国人研修生・技能実習生受入企業の賃金と生産性に関する一考察」経済社会総合研究所『経済分

析』185号, 67～91頁

- ・長谷川理映, 2011a「経済危機前後の産業立地の決定要因の変動と非正規労働者の役割」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』65巻1号, 65～93頁
- ・長谷川理映, 2011b「地域における国際人的資源開発の経済分析—労働市場の需給ミスマッチの観点から」関西学院大学大学院経済学研究科研究会『関西学院経済学研究』42号, 19～44頁
- ・山本繁綽, 1992「外国人労働者の研修について」『国際労働移動の経済学—外国人労働者の受入れ問題の基礎理論』関西大学出版部, 第7章
- ・Chaloff, Jonathan, 2008, “Management of Low-Skilled Labour Migration” in Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *International Migration Outlook 2008*, Paris: OECD Publisher, Part II
- ・International Organization for Migration (IOM), 2010, *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change*, Geneva: IOM
- ・Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, *International Migration Outlook 2010*, Paris: OECD Publisher.
- ・Thurow, Lester C., 1975, *Generating Inequality*, Basic Books. (小池和男＝脇坂明訳, 1984『不平等を生み出すもの』同文館)

付表 1 都道府県別JITCO支援外国人研修生受入れ数の推移(年)

(単位:人,%)

	2004	2007	構成比	2008	構成比	対前 年比	2009	構成比	対前 年比	2010	構成比	対前 年比
総数	51,012	71,762	100%	68,150	100%	-5.0%	50,064	100%	-26.5%	44,849	100%	-10.4%
北海道	1,181	1,564	2.2%	1,491	2.2%	-4.7%	1,775	3.5%	19.1%	1,359	3.0%	-23.4%
青森	322	405	0.6%	487	0.7%	20.2%	309	0.6%	-36.6%	318	0.7%	2.9%
岩手	603	803	1.1%	830	1.2%	3.4%	704	1.4%	-15.2%	564	1.3%	-19.9%
宮城	1,012	891	1.2%	754	1.1%	-15.4%	534	1.1%	-29.2%	356	0.8%	-33.3%
秋田	704	606	0.8%	573	0.8%	-5.4%	547	1.1%	-4.5%	369	0.8%	-32.5%
山形	606	492	0.7%	617	0.9%	25.4%	545	1.1%	-11.7%	451	1.0%	-17.2%
福島	1,018	1,060	1.5%	1,002	1.5%	-5.5%	720	1.4%	-28.1%	491	1.1%	-31.8%
茨城	3,474	4,100	5.7%	4,439	6.5%	8.3%	3,790	7.6%	-14.6%	3,152	7.0%	-16.8%
栃木	994	1,739	2.4%	1,527	2.2%	-12.2%	945	1.9%	-38.1%	858	1.9%	-9.2%
群馬	1,001	1,512	2.1%	1,665	2.4%	10.1%	1,043	2.1%	-37.4%	1,175	2.6%	12.7%
埼玉	1,857	2,473	3.4%	2,301	3.4%	-7.0%	1,635	3.3%	-28.9%	1,538	3.4%	-5.9%
千葉	1,825	2,623	3.7%	2,368	3.5%	-9.7%	2,111	4.2%	-10.9%	1,653	3.7%	-21.7%
東京	1,521	2,517	3.5%	1,588	2.3%	-36.9%	958	1.9%	-39.7%	819	1.8%	-14.5%
神奈川	951	1,712	2.4%	1,601	2.4%	-6.5%	855	1.7%	-46.6%	761	1.7%	-11.0%
新潟	817	995	1.4%	892	1.3%	-10.4%	721	1.4%	-19.2%	557	1.2%	-22.7%
富山	1,318	1,963	2.7%	1,600	2.3%	-18.5%	1,101	2.2%	-31.2%	1,056	2.4%	-4.1%
石川	711	1,306	1.8%	1,235	1.8%	-5.4%	830	1.7%	-32.8%	987	2.2%	18.9%
福井	1,455	1,545	2.2%	1,331	2.0%	-13.9%	952	1.9%	-28.5%	1,070	2.4%	12.4%
山梨	366	412	0.6%	477	0.7%	15.8%	257	0.5%	-46.1%	234	0.5%	-9.0%
長野	1,611	1,865	2.6%	1,731	2.5%	-7.2%	1,276	2.5%	-26.3%	1,316	2.9%	3.1%
岐阜	3,025	3,653	5.1%	3,278	4.8%	-10.3%	2,657	5.3%	-18.9%	2,366	5.3%	-11.0%
静岡	2,095	2,777	3.9%	3,131	4.6%	12.7%	1,783	3.6%	-43.1%	1,805	4.0%	1.2%
愛知	2,767	6,151	8.6%	5,408	7.9%	-12.1%	3,587	7.2%	-33.7%	3,941	8.8%	9.9%
三重	1,857	2,518	3.5%	2,467	3.6%	-2.0%	1,880	3.8%	-23.8%	1,749	3.9%	-7.0%
滋賀	794	851	1.2%	785	1.2%	-7.8%	639	1.3%	-18.6%	645	1.4%	0.9%
京都	407	576	0.8%	552	0.8%	-4.2%	381	0.8%	-31.0%	451	1.0%	18.4%
大阪	1,380	2,027	2.8%	2,172	3.2%	7.2%	1,395	2.8%	-35.8%	1,246	2.8%	-10.7%
兵庫	1,494	2,302	3.2%	2,295	3.4%	-0.3%	1,360	2.7%	-40.7%	1,364	3.0%	0.3%
奈良	439	460	0.6%	432	0.6%	-6.1%	350	0.7%	-19.0%	463	1.0%	32.3%
和歌山	350	347	0.5%	302	0.4%	-13.0%	198	0.4%	-34.4%	188	0.4%	-5.1%
鳥取	654	652	0.9%	635	0.9%	-2.6%	397	0.8%	-37.5%	383	0.9%	-3.5%
島根	615	704	1.0%	689	1.0%	-2.1%	609	1.2%	-11.6%	450	1.0%	-26.1%
岡山	1,204	2,272	3.2%	2,133	3.1%	-6.1%	1,656	3.3%	-22.4%	1,599	3.6%	-3.4%
広島	2,334	4,631	6.5%	4,188	6.1%	-9.6%	2,651	5.3%	-36.7%	1,930	4.3%	-27.2%
山口	558	782	1.1%	856	1.3%	9.5%	680	1.4%	-20.6%	564	1.3%	-17.1%
徳島	1,258	1,062	1.5%	1,012	1.5%	-4.7%	930	1.9%	-8.1%	759	1.7%	-18.4%
香川	922	1,185	1.7%	1,219	1.8%	2.9%	1,069	2.1%	-12.3%	771	1.7%	-27.9%
愛媛	1,655	1,778	2.5%	1,798	2.6%	1.1%	1,388	2.8%	-22.8%	1,103	2.5%	-20.5%
高知	349	237	0.3%	208	0.3%	-12.2%	212	0.4%	1.9%	196	0.4%	-7.5%
福岡	760	1,486	2.1%	1,625	2.4%	9.4%	1,093	2.2%	-32.7%	1,000	2.2%	-8.5%
佐賀	345	455	0.6%	544	0.8%	19.6%	447	0.9%	-17.8%	353	0.8%	-21.0%
長崎	510	784	1.1%	665	1.0%	-15.2%	457	0.9%	-31.3%	354	0.8%	-22.5%
熊本	609	1,233	1.7%	1,108	1.6%	-10.1%	925	1.8%	-16.5%	705	1.6%	-23.8%
大分	413	843	1.2%	856	1.3%	1.5%	471	0.9%	-45.0%	401	0.9%	-14.9%
宮崎	508	760	1.1%	623	0.9%	-18.0%	541	1.1%	-13.2%	455	1.0%	-15.9%
鹿児島	327	617	0.9%	647	1.0%	4.9%	639	1.3%	-1.2%	468	1.0%	-26.8%
沖縄	36	36	0.1%	13	0.0%	-63.9%	61	0.1%	369.2%	52	0.1%	-14.8%
不明	0	0		0			0			4		

出所:『JITCO白書』各年度版を用いて作成。

付表 2 産数の概要 (1998~2001年の平均値)

地域	実習初年度の 対雇比率 (%)		有効求人 倍率 (%)	給与総額 (円)	実質 成長率 (%)	雇用者数 変化率 (%)	7月~9月 対前年度変化 (%ポイント)	高校生 流入率 (%)	日系個人 対雇比率 (%)	千人当 り出生率 (人)	特化係数										
	翌年度 (%)	対雇比率 (%)									農業	水産業	食料品	繊維	一次金属	金属製品	一般機械	電気機械	輸送用 機械	精密機械	建設業
北海道	0.013	0.46	310,401	0.67	-0.72	-0.98	0.46	0.012	8.3	265	4.28	1.17	0.08	0.35	0.56	0.18	0.22	0.21	0.08	1.71	
青森	0.025	0.34	285,889	0.86	0.22	-1.16	0.82	0.016	8.9	363	4.77	0.85	0.01	0.95	0.31	0.24	0.49	0.03	0.52	1.81	
岩手	0.047	0.53	299,759	0.37	-0.58	-1.29	0.80	0.024	8.8	330	3.60	1.65	0.20	0.60	0.60	0.60	1.36	0.31	1.17	1.62	
宮城	0.019	0.58	331,644	0.52	-0.03	-1.14	0.56	0.077	9.4	139	3.77	1.43	0.09	0.62	0.73	0.33	1.01	0.22	0.46	1.17	
秋田	0.085	0.54	305,015	0.20	-0.73	-1.27	0.76	0.015	7.7	327	0.49	0.61	0.31	0.53	0.55	0.50	1.73	0.25	2.14	1.65	
山形	0.039	0.71	306,993	0.44	-0.52	-1.57	0.80	0.103	8.8	348	0.56	0.91	1.32	0.43	0.79	1.17	2.18	0.47	1.40	1.57	
福島	0.028	0.57	315,667	0.31	-0.92	-1.54	0.76	0.135	9.6	158	1.58	1.12	1.92	0.33	0.76	0.85	0.69	2.12	0.64	2.01	1.19
茨城	0.063	0.61	340,247	0.32	0.10	-1.31	0.45	0.769	9.6	213	0.77	1.78	0.40	0.33	0.16	1.80	1.94	0.23	1.17	1.08	
栃木	0.044	0.73	334,705	0.59	-0.03	-1.34	0.54	0.881	9.5	194	0.16	2.47	0.92	1.15	1.78	1.51	1.47	1.98	2.50	0.94	
群馬	0.038	0.78	338,674	0.08	0.05	-1.57	0.45	1.659	9.6	164	0.04	1.88	1.30	0.59	1.43	1.80	2.11	3.02	0.54	0.99	
埼玉	0.020	0.46	323,987	0.54	0.17	-1.32	0.27	0.383	9.7	665	0.03	0.96	0.52	0.81	1.60	1.24	1.05	0.74	1.55	0.91	
千葉	0.022	0.46	339,659	0.02	-0.29	-1.04	0.23	0.233	9.3	136	0.62	1.05	0.16	0.24	1.23	0.65	0.72	0.18	0.80	0.93	
東京	0.005	0.60	455,243	1.90	-0.69	-1.16	0.18	0.080	8.4	0.03	0.06	0.30	0.01	0.27	0.31	0.39	0.53	0.31	0.92	0.71	
神奈川	0.007	0.44	378,968	0.09	-0.00	-1.26	0.18	0.315	9.9	0.16	0.22	0.93	0.16	0.80	0.92	1.40	1.50	1.30	0.82	0.89	
新潟	0.039	0.59	321,529	0.13	-1.00	-1.32	0.48	0.122	8.9	2.01	0.58	1.01	1.67	0.66	1.83	1.33	1.24	0.20	0.95	1.50	
富山	0.069	0.64	330,890	0.20	-0.57	-1.33	0.41	0.655	9.1	1.00	1.09	0.47	2.23	1.50	4.85	1.25	1.31	0.36	0.21	1.25	
石川	0.043	0.65	343,701	1.01	-0.20	-1.26	0.44	0.376	9.8	0.75	1.64	1.72	8.14	0.43	0.83	1.96	0.98	0.17	0.06	1.24	
福井	0.034	0.97	336,608	0.23	-0.09	-1.52	0.42	1.122	9.5	2.05	0.16	1.11	1.38	0.58	0.83	2.29	2.27	0.47	5.53	1.43	
山梨	0.046	0.92	345,611	1.17	-0.01	-1.75	0.39	1.732	9.7	1.93	0.13	1.21	0.18	0.37	0.97	1.95	3.22	0.59	4.19	1.30	
岐阜	0.237	0.81	326,901	1.05	0.06	-1.27	0.59	1.386	9.6	0.91	0.31	0.49	3.17	0.48	1.79	1.42	0.85	1.17	0.35	1.24	
静岡	0.044	0.79	354,763	1.14	0.14	-1.21	0.43	1.890	9.6	0.98	1.17	1.75	1.27	0.79	1.19	1.28	1.73	2.94	2.22	0.89	
愛知	0.023	0.69	375,888	0.89	-0.83	-1.36	0.34	1.305	10.7	0.57	0.31	0.90	2.20	1.53	1.26	1.53	0.72	5.13	1.04	0.81	
三重	0.061	0.61	347,774	0.80	-0.15	-1.54	0.45	1.735	9.5	1.01	3.06	0.76	1.21	1.40	1.17	1.40	1.63	2.99	0.39	1.13	
滋賀	0.040	0.56	351,040	0.61	0.72	-1.73	0.45	1.546	10.7	0.74	0.25	1.67	3.94	0.56	1.80	1.85	3.09	1.60	1.83	1.00	
京都	0.014	0.47	354,914	0.31	-1.02	-1.21	0.28	0.067	9.2	0.47	0.21	1.88	4.54	0.33	0.77	0.92	1.25	0.78	2.76	0.95	
大阪	0.017	0.44	392,005	0.29	-0.44	-1.14	0.31	0.135	10.2	0.09	0.04	0.55	1.22	0.81	1.49	1.04	0.48	0.28	0.46	0.66	
奈良	0.026	0.41	351,458	-1.66	0.40	-1.26	0.33	0.177	9.9	0.46	0.81	1.48	0.77	2.20	1.24	2.11	1.32	0.58	0.41	1.03	
和歌山	0.019	0.44	341,032	0.82	0.02	-1.17	0.29	0.180	9.0	0.83	0.23	0.95	1.30	0.40	1.51	1.54	1.27	0.31	0.13	1.22	
鳥取	0.030	0.49	327,964	0.29	-0.69	-0.90	0.52	0.074	9.2	2.37	2.95	1.57	4.59	3.29	1.17	1.43	0.15	0.07	2.57	1.02	
徳島	0.115	0.81	301,844	1.27	-0.19	-1.45	0.67	0.053	9.1	2.19	2.81	2.55	0.34	0.48	0.48	0.54	2.02	0.32	0.04	1.49	
岡山	0.117	0.81	311,097	2.21	-0.39	-1.31	0.63	0.260	8.6	1.49	4.03	0.56	0.79	2.31	0.57	0.87	0.71	0.07	0.70	1.87	
広島	0.044	0.75	336,738	0.56	-0.59	-0.99	0.54	0.214	9.8	1.06	0.58	1.09	1.81	3.07	0.75	0.83	0.85	1.34	0.76	0.96	
山口	0.033	0.73	321,250	0.18	-0.66	-1.09	0.58	0.045	8.7	0.79	1.93	0.85	0.16	1.62	0.79	0.84	0.47	1.06	0.68	1.05	
徳島	0.182	0.60	310,700	1.68	-1.05	-1.00	0.56	0.039	8.7	2.42	2.72	2.08	1.30	0.16	0.73	0.82	0.49	0.06	0.24	1.38	
香川	0.089	0.85	326,090	0.91	-0.58	-0.96	0.40	0.129	9.4	1.21	1.92	1.76	1.73	1.80	0.66	0.74	0.44	0.71	0.24	0.82	
愛媛	0.119	0.67	305,189	0.92	-0.58	-1.25	0.53	0.027	8.9	1.72	4.61	1.23	1.70	0.52	0.63	1.28	0.79	0.30	0.05	1.24	
高知	0.061	0.44	336,424	1.12	-0.19	-1.20	0.53	0.008	8.3	2.75	6.19	0.63	0.65	0.32	0.29	0.59	0.85	0.16	0.14	1.59	
福岡	0.010	0.42	309,104	-0.08	-0.12	-1.11	0.40	0.012	9.5	0.79	0.68	1.20	0.17	1.48	0.81	0.51	0.45	0.69	0.12	0.92	
佐賀	0.044	0.45	294,513	0.29	-0.22	-1.12	0.89	0.007	9.9	2.78	3.05	1.90	0.44	0.75	1.00	0.87	0.96	0.40	0.07	1.37	
熊本	0.032	0.43	294,519	1.46	0.30	-1.27	0.64	0.010	9.3	3.58	2.14	0.49	0.81	0.55	0.21	0.90	0.47	1.24	0.28	1.13	
大分	0.037	0.60	304,512	1.13	-0.26	-1.53	0.75	0.015	9.0	2.03	3.21	1.47	0.26	2.63	0.71	0.45	1.80	0.34	0.34	1.30	
鹿児島	0.031	0.44	295,275	0.73	-0.16	-1.14	0.82	0.008	9.5	4.47	3.35	1.12	0.86	0.13	0.37	0.27	0.92	0.15	0.90	1.62	
鹿児島	0.019	0.50	301,650	1.88	0.28	-1.19	0.84	0.018	9.0	3.82	3.71	1.59	0.49	0.09	0.40	0.23	1.32	0.05	0.12	1.35	
沖縄	0.003	0.24	275,266	2.15	0.64	-0.94	0.40	0.032	12.9	1.75	1.91	0.98	0.06	0.11	0.29	0.04	0.01	0.01	0.01	1.59	

付表3 要数の概要(2002~2008年の平均値)

	実習切替者の 対雇用者比率		有効求人 倍率	給与総額 (円)	実質 成長率	雇用者数 変化率	7ヶ月 対前年度変化 (%)(n)	高校新卒 流入率	日系白人対 雇用者比率	千人当た り出生率	特化係数													
	翌年度 (%)	(%)									(%)	(%)	(%)	(%)	(人)	農業	水産業	食料品	繊維	一次金属	金属製品	一般機械	電気機械	輸送用 機械
北海道	0.053	0.52	292,660	-0.79	-0.63	-0.71	0.35	0.008	7.7	3.03	5.48	1.21	0.07	0.56	0.51	0.16	0.24	0.16	0.08	1.59				
青森	0.060	0.38	273,733	0.58	-0.39	-0.82	0.64	0.007	7.7	4.15	4.78	0.76	0.02	3.32	0.35	0.30	0.52	0.02	0.45	1.59				
岩手	0.094	0.59	283,003	0.43	-0.53	-1.29	0.65	0.100	7.9	3.22	3.84	1.84	0.20	0.74	0.78	0.95	1.28	0.32	1.19	1.38				
宮城	0.051	0.78	300,790	0.44	-0.33	-1.07	0.47	0.084	8.6	1.23	3.84	1.22	0.09	0.56	0.81	0.41	1.04	0.20	0.37	1.09				
秋田	0.110	0.54	277,465	0.09	-0.81	-0.89	0.63	0.007	6.8	3.55	0.53	0.55	0.27	0.62	0.60	0.48	2.04	0.26	2.01	1.53				
山形	0.083	0.81	288,969	1.83	-0.26	-2.20	0.62	0.058	8.0	3.54	0.41	0.94	1.39	0.52	0.92	1.33	2.72	0.45	1.30	1.12				
福島	0.078	0.73	306,653	1.71	-0.24	-2.01	0.61	0.075	8.6	1.77	0.98	1.89	0.26	0.72	1.15	0.87	2.34	0.71	3.11	0.94				
茨城	0.193	0.79	327,884	2.07	0.05	-1.52	0.38	0.853	8.7	2.36	0.68	1.83	0.58	2.92	1.86	2.94	1.34	0.26	1.24	1.04				
栃木	0.098	1.11	325,040	1.74	-0.10	-1.75	0.43	0.951	8.9	1.93	1.71	2.87	0.83	1.36	1.57	0.99	1.83	2.13	3.35	0.93				
群馬	0.124	1.27	316,900	1.12	-0.46	-1.70	0.33	1.939	8.8	1.71	0.04	1.81	1.04	0.72	1.69	1.94	1.43	2.65	0.76	0.99				
埼玉	0.046	0.79	300,844	1.64	0.39	-1.16	0.20	0.423	8.9	0.66	0.02	0.96	0.60	0.73	1.54	1.15	0.94	0.75	1.46	1.00				
千葉	0.059	0.74	320,726	1.89	-0.02	-1.04	0.19	0.225	8.8	1.32	0.63	1.18	0.18	0.18	2.19	1.09	0.61	0.12	0.50	0.97				
東京	0.013	1.18	431,802	0.60	0.32	-0.67	0.12	0.079	8.2	0.03	0.09	0.25	0.09	0.29	0.29	0.32	0.42	0.32	0.32	0.84				
神奈川	0.062	0.85	305,327	0.53	-0.37	-1.37	0.37	0.110	7.9	2.20	0.69	1.16	1.46	0.74	1.82	1.31	1.50	0.25	1.19	1.45				
新潟	0.213	0.98	314,435	0.68	-0.13	-1.21	0.34	0.814	8.3	1.05	1.12	0.44	2.08	1.55	3.88	1.48	1.88	0.33	0.16	1.01				
石川	0.333	1.13	322,479	0.76	-0.54	-2.11	0.41	0.266	9.0	0.95	1.11	0.34	15.08	0.47	0.93	0.98	1.96	1.21	3.49	1.15				
福井	0.149	1.01	318,064	1.47	-0.39	-1.41	0.37	0.315	9.0	0.81	1.82	1.47	8.56	0.37	0.98	0.58	1.74	0.27	3.49	1.24				
山梨	0.066	1.00	314,832	2.52	0.09	-2.23	0.29	1.351	8.4	1.98	0.15	0.97	2.06	0.48	0.89	2.41	2.46	0.45	6.27	1.35				
長野	0.107	0.96	316,209	1.77	-0.97	-2.47	0.29	1.760	8.8	2.01	0.13	2.20	3.16	0.40	1.23	1.88	1.48	3.01	0.67	4.29	1.07			
岐阜	0.421	1.08	295,589	0.86	0.15	-1.36	0.46	1.957	8.9	0.95	0.28	0.52	0.12	0.63	1.98	1.72	0.93	1.06	0.48	1.21				
静岡	0.116	1.05	333,985	2.25	0.21	-1.77	0.38	2.552	9.0	0.89	1.21	2.25	1.28	0.76	1.16	1.26	1.79	2.96	2.45	0.98				
愛知	0.134	1.46	362,395	1.85	0.92	-1.58	0.30	1.950	9.9	0.55	0.28	0.78	1.99	1.36	1.29	1.46	0.83	3.05	2.63	0.71	0.90			
三重	0.238	1.14	325,085	3.21	-0.02	-2.55	0.47	2.340	8.8	0.99	2.49	0.66	0.89	0.87	1.21	1.49	1.46	3.05	2.63	1.04				
滋賀	0.112	0.98	329,037	2.11	1.41	-1.99	0.32	2.009	9.9	0.69	0.27	1.43	3.04	0.52	1.85	2.43	2.44	1.51	1.88	1.02				
京都	0.035	0.80	316,679	1.66	0.61	-1.05	0.19	0.053	8.5	0.48	0.22	2.53	4.64	0.24	0.75	0.97	1.34	0.44	3.55	0.85				
大阪	0.045	0.90	362,583	0.58	-0.35	-0.72	0.22	0.130	9.1	0.08	0.04	0.53	1.17	0.71	1.49	0.96	0.61	0.25	0.46	0.77				
兵庫	0.066	0.73	329,324	1.17	-0.12	-1.31	0.26	0.159	9.0	0.40	0.84	1.46	0.82	2.11	1.40	2.12	1.12	0.69	0.45	0.90				
奈良	0.068	0.66	313,915	0.40	-0.27	-1.25	0.23	0.156	8.2	0.92	0.20	1.09	1.36	0.48	1.38	1.98	0.77	0.46	0.11	1.11				
和歌山	0.057	0.70	309,317	-0.07	0.17	-0.40	0.44	0.046	7.9	2.27	1.98	0.77	3.92	5.13	1.06	1.99	0.15	0.08	2.16	0.96				
鳥取	0.196	0.72	287,838	0.71	-0.83	-1.84	0.50	0.023	8.6	2.04	3.18	2.54	0.42	0.23	0.63	0.38	0.38	2.74	0.09	0.05	1.45			
島根	0.172	0.77	293,559	-0.01	-0.44	-1.39	0.48	0.273	8.1	1.45	4.33	0.53	0.84	2.30	0.56	0.84	0.79	0.35	1.01	1.85				
岡山	0.172	1.14	326,300	1.03	0.05	-1.24	0.46	0.221	9.0	1.01	0.50	1.13	2.57	3.48	0.84	0.97	0.79	1.38	0.55	1.01				
広島	0.183	1.01	330,667	1.36	0.36	-1.18	0.23	0.267	9.0	0.52	0.89	0.69	1.05	3.21	1.04	1.46	1.33	1.31	0.91	0.88				
山口	0.092	0.94	312,325	1.21	-0.08	-1.17	0.52	0.047	8.0	0.65	1.78	0.58	0.29	1.69	0.98	0.78	0.57	1.28	0.08	1.01				
徳島	0.293	1.06	305,402	0.67	-0.77	-1.39	0.45	0.023	7.8	2.28	1.91	1.20	1.13	0.16	1.66	0.89	0.75	1.89	0.07	0.16	1.05			
香川	0.228	0.78	289,550	0.25	-0.47	-0.96	0.34	0.093	8.8	1.27	1.79	1.28	1.20	1.13	1.50	1.73	0.68	0.45	0.72	0.22	0.85			
愛媛	0.240	0.78	292,507	0.68	-0.38	-1.43	0.44	0.034	8.2	1.78	3.41	1.17	1.63	0.93	0.66	1.06	0.85	0.38	0.07	1.15				
高知	0.089	0.47	287,365	-0.68	-1.06	-0.97	0.40	0.008	7.6	2.96	6.26	0.62	0.88	0.35	0.26	0.53	0.84	0.13	0.02	1.31				
福岡	0.040	0.67	315,919	1.15	0.40	-0.72	0.33	0.014	9.1	0.76	0.79	1.48	0.22	1.24	0.72	0.50	0.38	0.38	0.73	0.10	0.93			
佐賀	0.104	0.58	283,557	1.83	0.01	-1.58	0.75	0.005	8.5	2.66	3.82	1.53	0.56	0.73	1.23	1.09	1.45	1.04	0.06	1.16				
長門	0.084	0.54	279,069	0.58	-0.32	-1.08	0.66	0.008	8.1	1.92	7.84	0.79	0.26	0.14	0.52	0.98	1.06	1.04	0.06	1.30				
熊本	0.101	0.64	277,797	0.94	-0.06	-1.28	0.54	0.010	8.9	3.11	2.08	1.05	0.52	0.29	0.95	0.61	1.58	0.82	0.30	1.08				
大分	0.092	0.82	291,132	1.92	0.29	-1.73	0.57	0.013	8.4	1.96	2.75	1.36	0.40	3.16	0.56	0.72	1.86	0.41	6.91	1.17				
宮崎	0.091	0.58	275,113	1.00	-0.01	-1.09	0.70	0.007	8.9	4.74	3.91	1.36	1.23	0.15	0.41	0.28	1.03	0.19	1.31	1.55				
鹿児島	0.055	0.52	277,922	1.01	-0.24	-1.26	0.71	0.010	8.7	3.93	3.27	1.91	0.41	0.14	0.14	0.37	0.21	1.33	0.05	0.21	1.26			
沖縄	0.008	0.39	257,182	1.22	0.58	-0.77	0.43	0.038	12.1	1.80	1.94	0.94	0.11	0.12	0.31	0.06	0.01	0.01	0.02	1.58				

Acceptance of Foreign Trainees and Its Responsiveness to the Economic Situation

Trends of Economic Stagnation Period and Recovery Period

SHIHO Kei

Kwansei Gakuin University

key words: foreign trainee, technical intern training programme, high school new graduate

This paper examines the determinants of the foreign trainees' geographical distribution by using prefectural data and compares the feature of two time spans; recession period (1998-2001) and recovery period (2002-2008). The result of panel analyses shows that the correlation between the rate of trainees to the number of local employee and the rate of high school new graduate entering local labour market turned to be positive (2002-2008) from negative (1998-2001).

During the recession period, while the youth unemployment rate was relatively high and there was a huge concern about hollowing out of industry and deindustrialization, the trainees seemed to be accepted by the regions to make up the mismatch of labour market. On the other hand, the trainees tended to be accepted by the regions where more high school new graduates entered the labour market during the recovery period. It can be interpreted that the trainees were accepted by small and medium sized enterprises (SMEs) that had been able to hire the new graduates until recently. As consequences of the positive buying of new graduates by large companies and the shrink of the new graduates' volume, more competitive SMEs had to start accepting the trainees. Some of the export-oriented SMEs faced with difficulties after Lehman Shock and they made a decision to stop accepting the trainees and the others may again successfully hire the new graduates due to the economic slowdown. This is a background factor that the acceptance of foreign trainees eventually holds the responsiveness to the economic condition. It should be noted, however, even in the recovery period, non- export-oriented companies or industries have kept accepting the trainees.

Acceptance of trainees has various features by regions or industries and as a result, it is quite difficult to discuss about Technical Intern Training Programme as a whole. Under such circumstances, it is expected for local governments to position the programme as one of the local industrial policy measures.

報告

在留カード導入をめぐる一考察

入管行政は交流共生社会構想に役割を果たせるか

水上洋一郎 財団法人日韓文化協会

キーワード：在留の管理，交流共生社会，政策決定過程

2009年、国会において「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」（以下、「改正法」という）が成立し、同年7月15日公布された。改正法は2012年7月から施行される。この改正により在留カードの交付など新たな在留管理制度が導入される。新制度により在留カードは上陸許可、在留期間更新許可、在留資格変更許可等の際に、中長期在留外国人に発行される。

ところで、同制度の導入に伴い、次のような在留資格の取消し事由が設けられた。①上陸後又は住居地を退去した後90日以内に住居地の届出をしないこと（正当な理由がある場合は除く）、②配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6月以上行わないで在留すること（正当な理由がある場合は除く）。在留資格の取消しは退去につながる。その他多くの厳しい義務規定、取消し事由、退去強制事由、罰則が設けられている。改正法はこのように管理色の強いものとなった。

その淵源は米同時多発テロ以降の一連の犯罪対策に求めることができる。一方、政府は近年、グローバル戦略や少子高齢化社会における外国人の役割について規制改革会議等において議論してきたが、外国人受け入れの様々な基本的問題は政治のリーダーシップのないまま縦割り行政の中で先送りされた。また、入管特有の在留の管理の問題は一度も公式に再点検されず、総合的施策不在のまま入管行政は管理を強めている。

私たちは国をさらに開き、日本で生活し働いている外国人を社会の正式構成員として受け入れることが求められている。今、決定的に欠けているのが交流共生社会の構想である。

1 はじめに

2009（平成21）年入管法（出入国管理及び難民認定法）と出入国管理特例法（日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国に関する特例法）が改正された。そのうち研修生、技能実習生の保護の強化等一部は既に施行されている。

改正のうち最も重要で重視しなければならないのは、外国人について新たな在留管理として在留カードの導入が図られたことである。公布の日から3年以内に施行される運びとなり、2012年7月から実施される。同時に、従来の外国人登録は廃止されることになり、外国人を新たに住民基本台帳の対象とする住民基本台帳法の改正案も国会で成立した。

今回の入管法等の改正で在留期間の上限を5年にし、みなし再入国許可を設けるなど緩和策もみられるが、外国人管理を主眼とする在留カード制度の問題点について考察する。もともと、在留カード導入の発想は犯罪対策から始まり、これに当時、政府内で検討されていた規制改革・民間開放の流れが絡まり、さらには従来から懸案となっていた日系人の地域住民としての処遇問題と重なり合っただけでなく、入管法等の改正、住民基本台帳法改正となった。

2 経緯

(1) 犯罪対策閣僚会議と「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」

2001年9月11日、米国同時多発テロ発生、2002年刑法犯認知件数過去最高等、内外の治安状況を背景に政府は2003年犯罪対策閣僚会議において「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定した。このうち外国人に関するものとして不法滞在者半減などが盛り込まれ、次いでテロ対策として外国人から指紋を採取するなどの方針が決定され、法改正が行われ、現在既に施行されている。

このような犯罪対策と並行して2005年犯罪対策閣僚会議の下に「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が設置された。このチームの設置から管理の対象として本格的に外国人対策の検討が始まった。この頃、在留管理という、それまでは専ら入管内で使われていた用語が広く、公式に流布され始める。入管法では目的として「すべての人の出入国の公正な管理」、法務省設置法では任務として「出入国の公正な管理」、また所掌事務として「本邦における外国人の在留に関する事」等とされている。これまで法律上、在留管理ということばはなかった。ただ、1990年の入管法改正で出入国管理基本計画についての条項が設けられ、その中に「外国人の入国及び在留の管理に関する施策」という規定がある。今回、改正入管法で名実ともに法律の文言として中長期在留者に関する継続的な把握を目的として「法務大臣は…(中略)…氏名、生年月日…(中略)…その他在留管理に必要な情報を整理しなければならない」(19条の18第1項)として登場した。同様に、今では外国人について就労管理という用語も多用されている。

(2) 規制改革・民間開放推進会議

他方、同時期、2005年政府の別の協議体、規制改革・民間開放推進会議(後に規制改革会議)の「規制改革・民間開放推進3ヶ年計画(改定)」に「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」が盛り込まれ、その後もチェック体制の強化として外国人登録の見直し、外国人在留情報の相互照会・提供、使用者等受け入れ機関に対する責任の明確化がうたわれた。

同会議においても、人口減や経済の活性化に関連し、いわゆる外国人労働者問題や日系人問題も議論されたが、外国人研修生の保護について一応の方向性が打ち出されただけで、前述したようにむしろ外国人受け入れの前提条件として在留の管理が論点となった。つまり、外国人受け入れについて総合政策を策定するというようなことはなにもなかった。

(3) 経済財政諮問会議

また、1990年代以降日系人を中心に多くの在留外国人を抱えるようになった地方自治体では、周知のとおり、多くの問題に直面し現在に至っている。日系人自身の不安定な雇用、社会保険未加入、子

弟の教育問題・不登校・非行，日本語習得問題，医療等自治体負担問題などである。この間，自治体では外国人と共生する社会が課題とされるとともに，多文化共生ということがいわれ始めた。

外国人集住都市会議は政府に対して，外国人に関わる種々の問題を解決するため外国人受け入れについて一貫した統一的な政策を策定すること，また，責任ある組織の設置を求めた。日系人問題等は2006年経済財政諮問会議でグローバル戦略を議論する中でもとりあげられ，「生活者としての外国人総合対策策定等，多文化共生社会構築を進める」とされた。しかし，政府として具体的な政策，方策は打ち出されていない。

(4) 外国人集住都市会議

ところで，今回の法改正との関連で地方自治体，特に外国人集住都市会議関係者が政府に強く求めたのは，行政サービス推進のため外国人住民の所在情報を確実に把握することであった。具体的な例として，外国人登録制度には住民基本台帳法上，日本人に適用される転出届に相当するような義務規定がない。そのため外国人は転出したままとなるので，国民健康保険証の回収ができず医療機関からは以前居住していた転出前の市区町村へ過誤請求が行われる。その結果，医療費の未集金が発生する。その他行政サービス上の手続きが円滑にできない。住民税の未収が発生している等である。

3 在留カードによる管理

さて，今回の改正による問題点について若干述べる。外国人登録法上の常時携帯義務や罰則は在留カードに継続されている。現行の外国人登録と比較して厳しくなった点，数点をとりあげてみよう。

住居地届出等については，外国人登録法と同様，14日以内の届出となっているが，90日以内に届出がなされない場合，在留資格の取消しの対象となる（入管法22条の4第1項8号・9号。ただし，届出をしないことについて正当な理由がある場合を除く。以下，同様）。外国人にとって在留資格の取消しは退去につながり，日本での存在の否定となる。日本人又は永住者の配偶者としての活動を継続して6ヶ月以上行わないで在留していることも取消しの理由とされた（同7号。国会で3ヶ月が6ヶ月に修正された）。これはいわゆる偽装婚対策であるが，弱い立場に置かれた外国人女性がDVなどにより自己の責任ではなく別居，逃避などを余儀なくされるケースもある。また，外国人本人は通学先，研修先，勤務先などを届出しなければならず，その変更や離婚，死別，退学，退職も同様とされている（入管法19条の16第1号・2号・3号）。また，所属機関は外国人の受け入れの開始，終了，受け入れ状況について法務大臣に対して届出なければならないとされている（入管法19条の17。国会で届出義務が届出努力に修正された）。

実はこれらの届出事項は入国，在留期間の更新，在留資格の変更などの入国管理局のあらゆるチェックポイントで把握されうることであるが，間髪をいれず，ほぼ即時に外国人の動向を知っておきたいということである。また，入国審査官や入国警備官は調査のため関係者に対して出頭を求め，質問をし，文書の提示を求めることとしている（入管法19条の19第2項）。以上のような種々の定めは従来なかった規定で，外国人を常に把握してきたいという思想の表れであり，監視・管理以外のなにものでもない。日本人自らがこの立場に置かれたらどのように感じるであろうか。外国人だから不便をしのび，我慢せよというのであろうか。外国人を住民基本台帳にのせ，住民として公式に認めようとしている時

に、これでは地域社会をともに生きていこうという気持ち、心が伝わらない。

さらには、今回の改正では非正規滞在の難民申請者や不法滞在者が届出の対象外となっているが、人間として扱われるためには少なくとも、急病や伝染病、災害に対処し最悪事態から逃れるため、また、本人には責任のない子弟が初等教育を受ける権利を保障するなどのためには「見えない人間」をつくるべきではない。外国人登録は非正規滞在者、不法滞在者も登録の対象としてきた。

4 政策決定過程の問題

住民基本台帳制度を参考に外国人台帳制度が検討される過程で先に述べた経済財政諮問会議の方針がとりあげられていた。しかしながら、既に底流には外国人を管理の対象としてとらえるという流れが形成されていたとみることができる。

2007年、総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」は外国人に対する行政サービス提供の前提として「まず、外国人住民の所在情報を的確に把握することが求められる」とした。一方、「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」は犯罪対策閣僚会議に、①法務大臣による在留情報の一元把握、②所属機関の協力、③行政機関間の情報の相互照会・提供、④市区町村では住民行政の基礎とするため外国人情報を保有、管理、利用する仕組みの構築等報告した。

一方、2008年法務省出入国管理政策懇談会により「新たな在留管理制度に関する提言」が行われた。これは改正法とほぼ同じ内容で、メンバーのひとり「不法滞在、不法就労、外国人犯罪の抑制等治安対策が目的であるとのスタンスを明確にしたほうが良い」といい、他のメンバーは「外国人の生活の利便向上等の目的も加えるべきである」と発言している。共生社会の推進という研究会のメンバーと治安が目的という懇談会のメンバーが、役所から提供される情報のみに頼らず、当初から自由に議論していたらどうであったろうかと想像する。ひどい縦割り行政の中で有識者、学者・研究者が広く、深く意見を交換し議論を重ねることは充分、意味がある。これは知見、知識を持つ者の責務でもあろう。さらに、国会で法務省所管の入管法と総務省所管の住民基本台帳法の両改正案を連合審査、議論をしていたらどうであったろう。外国人受け入れについての基本的理念、姿勢が問われ、費用対効果など大いなるムダが指摘されたかもしれない。

いずれにせよ、我が国には内閣の閣僚会議、内閣・内閣府レベルの会議でも外国人受け入れ全体を展望した組織、協議体が皆無である。ある所で経済の活性化を考え、別の場所で治安を論じ、また別の所で共生社会を語る。これではグランド・デザインも戦略もなにも生れない。

5 むすび

(1) 理念の欠落

まず、外国人政策についていまだ基本法がない。したがって「出入国管理及び難民認定法」が外国人についての基本法に擬せられている。その第1条(目的)は、「出入国管理及び難民認定法は、本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とする」と定めている。その上、この目的は、難民に関するところを除いて日本がいまだ連合軍の占領下にあった1951年公布・施行の「出入国管理令」の規定から変わっていない。一度

も改正されていない。つまり、60年間、同じ目的の下で行政が行われてきたということである。

さらに、グローバル戦略にせよ、少子高齢化対応にせよ、外国人受け入れについて一貫した長期的な展望を持つグランド・デザインを策定する主体も部署も存在しない。加えて、これについて国民的な議論もほとんどなされていない。筆者は、今後最も重要な観点は移民でも「経済主義」でもない、ましてや治安や「管理主義」ではない、交流共生社会の構想であると考えている。国をさらに開くとともに今、在留生活している外国人をいかに社会のフルメンバー、正式構成員として受け入れるかである。

参考までに付言すると「世界でも珍しい単一民族国家」といわれた隣国、韓国の「在韓外国人処遇基本法」は、第1条(目的)に「この法律は、在韓外国人に対する処遇等に関する基本的な事項を定めることにより、在韓外国人が大韓民国社会に適応して個人の能力を十分に発揮できるようにし、大韓民国の国民と在韓外国人が相互に理解し尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献することを目的とする」と定めている。法務部出入国管理・外国人政策本部の広報パンフレットから二、三引用する。①「一緒につくっていく開かれた社会」、②「外国人とともに生きる、開かれた社会の実現」、③「在留外国人100万人時代……大韓民国は既に多人種、多文化社会です。出入国・外国人政策本部は国民と外国人がともに生きる開かれた社会の実現というビジョンをもち、多様性が尊重される希望に満ちた社会を目指し、その門戸を開け放ちます」、④「社会・経済・文化など我が国の各分野で活動している外国人は、大韓民国の未来をともにする同伴者です。多様性が尊重される社会、ともに生きていく環境をつくるため、毎年5月20日を『世界人の日』として指定し、多様な文化の催しを行います。多文化を寛大に受け入れる心が文化先進国、大韓民国をさらに先に進めています」などである。法務部出入国・外国人政策本部長のメッセージには「自由と共栄により調和の大韓民国を開いていきます」と書かれている。

(2) 費用対効果の軽視

今回、行政サービスの前提としての外国人の居住関係等の把握が最も重要な論点としてとりあげられてきた。そうであるならば外国人登録法上、日本人の転出届けに相当する仕組みを設けるとともに現行の出入国管理に関する諸記録を突き合わせ、住民基本台帳に外国人を組み入れるなどして各省庁の権限、守備範囲について知恵を出し合い、調整し工夫すれば地方自治体で真に困っていた問題は解決できたと思う。また、これにより情報管理についても従来よりも改善が可能だったはずである。

今回のような大掛かりな改正は、法務省入国管理局の業務に限ってみても、正規、非正規ともに増大している入管業務にさらに輪をかけて仕事量を増やすことになる。予算、人員、電子化など費用対効果を真剣に考えたのであろうか。本年7月以降、中長期在留外国人に対して入国時に空港や海港で在留カードを発行しなければならない。現在、入国時に外交官や子供を除きすべての外国人について写真と取り、指紋を採取している。この上、最も重要な本来の入国審査をしなければならない。これで的確かつ迅速な審査をすることができるのであろうか。

(3) 政策決定とリーダーシップの問題

最終的にこのような法改正に至ったのは政策決定過程に偏りがあったからである。各個別の関心事、問題が各省各部署(内閣といえども本ケースに関しては部署のひとつにすぎない)においてそれぞれの権限内で個々に検討、論議され、今回はある力、治安・管理という関心事、そしてその部署が持

つ力(これには当時、与党であった自民党等の治安関係の部会等の決定、治安関係議員の動向などを
含む)に引きずられ、外国人受け入れ全体を見渡した統制が働かなかった。

2005年「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が設置された前後のころは、「安全・安心」
がマスコミにおいて広く、しばしばとりあげられ、与野党を問わず選挙のスローガンとされていた。外
国人受け入れについて犯罪対策以外の課題は、犯罪対策に引きずられ、外国人管理という方向になび
き、所期の目的があいまいにされ、あるいは消え、結果としてひとり改正入管法に外国人に対する管理
が色濃くアウトプットされた。また、この間、外国人受け入れに関して民間団体、厚生労働省、経済産
業省、副大臣によるプロジェクトチーム、法務副大臣等から様々な報告、意見が出されたが、横断的
に議論することもなく、将来を展望して説得力のあるビジョンを打ち出したものはなかった。

政府として外国人受け入れについての理念と全体を見渡した展望(費用対効果を含む)を欠き、した
がってリーダーシップもなく、治安・管理に偏重した改正入管法を生んだ。これは官僚制の弊害でもあ
る。理念とリーダーシップは政治の役割だが、外国人受け入れにはほとんど無く、ましてや今回のケー
スについても皆無である。

(4) 在留の管理自体の問題

改正入管法において新たな在留管理ということがいわれるが、これは外国人登録に代わるものとして
の、狭い意味での在留の管理である。在留の管理は、一般的に入管行政の中核をなすものだが、こ
こで論じるいとまはない。

ところで、外国人を在留の管理、あるいは在留資格制度という観点からとらえる入管は、広範かつ多
岐にわたる外国人政策の策定に当たり、真に役割を果たしていくことができるのか。これが問われて久
しい。今回、入管は治安官庁としての側面を強く押し出し、入管行政が外国人管理の行政であることを
印象づけた。入管は、元来、朝鮮半島からの密航者取締りから始まった。入国時、すべての外国人
から写真をとり、指紋を採取していると同様、入管行政は本卦がえりしているかの如くである。

今後も、現行の在留の管理、殊に在留資格制度が交流共生社会の構築に合致するのか、それにふ
さわしいのか試されていく。

Reflecting on the Introduction of Residence Cards

Can Immigration Administration Play a Role in the Creation of a Society of Exchange and Coexistence or a Symbiotic Intercultural and Integrated Society?

MIZUKAMI Yoichiro

Japan-Korea Culture Association

key words: Control over Residence of Foreign Nationals, Society of Exchange and Coexistence, Policy Making Process

The law for partial amendment to the Immigration Control and Refugee Recognition Act and the Special Act on the Immigration Control of, Inter Alia, Those who have lost Japanese Nationality pursuant to the Treaty of Peace with Japan (hereinafter referred to as “the amended law”) was passed and enacted at the Diet in 2009, and promulgated on July 15, 2009. It is expected to be enforced in July 2012. The amended law stipulates the introduction of a new system of residence management including issuance of a Residence Card etc. Under the new system, a residence card is issued to foreign nationals residing legally for a medium to long term in addition to landing permission, permission for extension of the residence period, and permission for change of status of residence etc. And implementation of the new system of residence management includes establishment of the following provisions concerning the conditions of revocation of status of residence. 1) Failing to register the place of residence within 90 days after newly entering or leaving a former place of residence in Japan (except for cases with justifiable reason), 2) Failing to continue to engage in activities as a spouse while residing in Japan for more than 6 months (except for cases where the foreign national has justifiable reason). We should pay attention to the fact the revocation of status of residence may lead to departure or deportation.

A lot of other strict conditions of revocation of status of residence and deportation, and penalties are provided for in the law. The amended law has become control – oriented thus, because a series of measures against crimes taken in Japan after the terrorist attacks upon the United States in 2001 has had great influence on its enactment. Meanwhile the Government has discussed the role of foreigners in Japan’s global strategy and measures to counteract the falling birthrate and the aging population in the Council on Regulatory Reform etc. However, it has postponed the solving of the fundamental problems of immigration under bureaucratic sectionalism without taking the initiative. To make matters worse, the question of control over residence of foreign nationals peculiar to Japan’s Immigration has not been revised officially. And Immigration Administration has strengthened its control on foreign residents without the comprehensive measures on firm ground of accepting foreigners. The nation should accept foreign nationals leading their life and working in Japan as full members of its society. What is definitely wanting now is the vision of a society of exchange and coexistence or a symbiotic intercultural and integrated society.

報告

入国者収容所等視察委員会制度 イギリス、およびフランスにおける制度運用の実際

新津久美子 東京大学 難民移民ドキュメンテーションセンター (CDR)

キーワード：視察委員会，収容施設，透明性確保

2010年夏、日本では出入国管理施設における「視察委員会」制度が発足した。出入国管理施設は、事実上の収容施設でもあるため、その性質上、外部から隠れて見えにくい密室性を保持しており、人権侵害が生じやすい場でもある。そのため、透明性と可視化の確保は、施設の存在意義に関わる重要なファクターである。発足したばかりのこの制度がより効果的に機能するには、どのような部分で工夫が必要になってくるのだろうか。

そのことを考える際に、とりわけ、日本と比較的近い時期に同様の制度の運用を始めたフランス、および、すでに同制度を古くから運用しているイギリスの制度を精査することで、示唆を受ける部分もあるのでは、と考えた。

このような問題意識で、著者は2011年9月に3週間にわたり、フランス、およびイギリスにて現地の入国者収容所等視察委員会に準ずる委員会の視察に加わる機会を得た。さらに、こちらであらかじめ用意した疑問点に答えてもらう形で、両国の政策立案関係者および視察責任者等にインタビューを行なった。

本稿では、このインタビュー部分を詳細に紹介し、その上で、日本への示唆を模索したい。

1 はじめに

2010年夏に、日本では出入国管理施設における「視察委員会」制度が発足した。出入国管理施設は、事実上の収容施設でもあるため、外部から隠れて見えにくい密室性を保持しており、人権侵害が生じやすい性質を有している。発足したばかりのこの制度がより効果的に機能するためには、どのような部分で工夫が必要になってくるのだろうか^{*1}。

著者はこれまでの研究を踏まえた上で、とりわけ、日本と比較的近い時期に同様の制度の運用を始めたフランス、およびすでに同制度を古くから運用しているイギリスの制度を精査することで、日本への示唆が得られるのではないかと考えた。

このような問題意識の下、著者は2011年9月に3週間にわたり、フランスおよびイギリスに渡る機会を得た^{*2}。イギリスにおいては、実際の視察活動(5日間かけて行なう)に著者も同行するというまたとない機会を得ることができた。また、その視察活動同行に先立ち、複数人の担当者に対し長時間にわたり質疑応答を行なうことができた。制度の詳細な説明を受けると同時に、こちらであらかじめ用意し

た疑問点に答えてもらう形で、両国の政策立案関係者および視察責任者等にインタビューを行なった。

この報告論文においては、インタビュー部分をできるだけ詳細に紹介することを主たる目的とし、その上で、日本への示唆を模索したい。

なお、紙面の関係で、イギリスにおける視察活動の全行程同行に関しては、別の機会に論ずるものとし、今回は割愛する。

2 フランス

(1) 前提として

フランスにおいて入管施設の視察委員会制度が設置されたのは、日本同様、近年である。出入国管理関連施設を含む収容施設を視察する「拘禁施設総監督官 (Contrôleur général des lieux de privation de liberté)」^{*3}制度であり、2007年に発足した。フランスが2005年に拷問等禁止条約選択議定書^{*4}に署名したことで、拘禁施設虐待防止法が制定され(2007年10月30日制定)、その第1条の規定に基づき、制度が創設された。

特徴としては、対象施設として入管施設のみならず、警察、精神病院、刑務所など、拘禁施設全般を含むこと(第1条)、独立性が担保されていること(第2条)、事前告知のない訪問を含む視察(第8条)、視察後の報告書作成と公表(第9条)、予算の独立性の確保(第13条)等が挙げられる^{*5}。

(2) インタビュー：フランスにおける視察委員制度の概要

拘禁施設総監督官制度・ザビエル・デュボン(Xavier Dupont)事務局長(前職は保健省の官僚)、パリ市内の事務所にて、2011年9月26日。使用言語：英語、フランス語。

Q. 拘禁施設総監督官制度メンバーについて、どのように選ぶか。

公募の形式で募集した。208名の応募の中から、総監督官であるジャンマリー・デラルー(Jean-Marie Delarue)氏^{*6}がメンバー全員(計12名)をリクルートしたのだが、あらゆるフィールド出身の個人が集められた。警察官や裁判官、直前まで官僚として働いていた人びとも構成メンバーにいる。平均年齢は50～55歳。メンバーに選ばれると、出身省庁との関連はいったん切れ、どの団体からも独立した存在となる。デュボン事務局長自身も、前職は保健省の官僚である。監督官の任期が終われば、元の省庁に戻ることは可能であり、この点が、独立性という点で疑問視される部分だが、制度運営をよく知る人びとが担う方が実質的に問題にうまく対処できるため、今はこのやり方が良い仕組みである、と考えている。

Q. 拘禁施設総監督官制度はどのようなきっかけで創設されたか。

これはひとえに国際的な動きによる。具体的には拷問等禁止条約選択議定書の誕生である^{*7}。

呼応する国内的な動きとしては、長年の収容システム全体のひどさがあり、刑務所処遇その他は常にやり玉に挙げられてきた。2000年から収容システムの変更が図られ、議会主導により、政府による収容システム監視の外部組織設立を決定することにつながった。

このように、総監督官制度創設に向けての流れは、国際的な動きと、国内的な動きが一つに交わった結果が創設に結びついた要因、と言えよう。

実際に総監督官制度創設に至る決定がなされたのは2007年であるが、総監督官は適切な人員が

おらず、半年以上空席であった。デラルー総監督官がサルコジ大統領に任命されたのは、2008年6月である。選び方はスペイン等のような選挙ではなく、大統領の直轄任命である。総監督官の任期は6年間、再任は不可である。

Q. 施設総監督官制度のシステムはフランスでは広く知られているのか。

2008年の設立当初に比べれば、多くの人に知られるようになっただろう。2010年には、被收容者からの手紙は年間3500通にまで達している。刑務所では広く知られているだろう。しかし、警察施設では收容が最長24時間以内と短時間であるため、被收容者にシステムを知ってもらう時間はあまりない。

フランスでは、軍隊の收容施設に関する視察は、施設総監督官制度では行なわない。

Q. フランス語のわからない外国人への対応方法はどのようにしているのか。

フランス語でのパンフレットはどの施設にも置いてあるようにしてある(著者注:その他の言語のものはない)。視察の間、通訳が雇われ、フランス語のできない被收容者と視察団がコミュニケーションを容易にできるようにしている。

Q. 被收容者からの手紙等はどのように処理するのか。

手紙は送り主の自己負担で機関に送られてくる。被收容者からの手紙が施設関係者によって開封されることは禁じられている。直接監督官に手紙を提出する提案箱のような仕組みはないが、将来的にそのような箱を置くか、もしくは必要な場合に使える切手を貼った封筒をいつでも被收容者が使えるよう常設の場所に設置する必要はあろう。

受刑者を含むすべての被收容者は外部に出す手紙の数の制限は全く受けることはない。監督官の役割の一つは、被收容者に対し、彼/彼女自身を表現する機会を提供することであろう。

Q. NGOや他の団体、他国との関係はどうか。

毎回、視察を行なう際に、総監督官は対象施設と関係のあるNGOと会合を持つ。他にも、1年に2、3回、NGO*8を事務所に招き、総監督官と定期的な会合を持ち、情報共有を図ったり、視察に同行してもらうこともある*9。また別途に、オンブズマン組織とも協調のための会合を持つ。オンブズマンは、問題が発生した後の対処が仕事であるが、監督官は予防メカニズムの機能を担っており、補完的な性質であるが、任務は異なる。

1年に2回、ヨーロッパの国々の間で会合を持つ。ヨーロッパ評議会参加国47カ国中、22カ国が国内人権機関を持つ。

フランスは視察制度に関し、スペイン、イギリス、ドイツ、ルクセンブルク、およびスイスと非常に近い関係にあり、情報交換を行なっている*10。スペインと国境管理の点で協力し合っており、また、イギリスとも将来的にそうしたい。監督官はチェコとも協調関係を持ち、3名の監督官がプラハに訪れ、逆にチェコから関係者を受け入れ、情報交換を行ない、なおかつ、初めての試みとして、最近、視察団に同行してもらった。外国からの見学やインタビュー希望者も増えている*11。

Q. 最長收容時間は何のくらいか。

現在は32日間であるが、47日間に延びる予定である。

收容制限が設けられたのは、不法滞在により送還される件数が1年に3万件の多数となったことによる。

Q. 外部への情報伝達はどのように確保しているか。

重要決定事項を含む政府のニュースは政府ウェブサイト (Legifrance) に毎日掲載されており、その中で、『ジャーナル・オフィシャル (Journal Official)』(著者注：監督官発行のニュース) も出している。

監督官は公的権限としてジャーナルに記事を投稿できる。例えば、ニース刑務所を視察した際、結果はひどかったが、施設への勧告は『ジャーナル・オフィシャル』を通じて公表された。2008年の就任以来、監督官も20回以上投稿している*12。ジャーナルの発行は、監督官の公的権限の重要性告知の役割もあり、また、メディアの注意を引くよい機会である。

Q. 刑務所および出入国管理施設から外部へのコミュニケーションの確保は。

インターネットへの接続は許可されていない。

2009年の法改正により、普通電話での通話は可能である。しかし、受刑者／被収容者は電話を使うために房の外に出なくてはならない。携帯電話は禁止されている*13。

Q. 調査はどのように行なわれるか。

各視察ごとに、被収容者への調査が行なわれる。数カ月先にその結果は公表される。年次報告書も公表する*14。

Q. 視察実施による良い点は見られるか。

いくつかの明らかな改善が見られる。また、部分的に勧告は受け入れられ、実施もされている。NGOが、監督官の報告書に基づきキャンペーンを展開してくれることもある。

3 イギリス

(1) 前提として

イギリスの視察制度は、詳述すると3種類あり、①専門家集団からなる「刑事施設視察委員会」、②地元の人びとを中心とした「訪問者委員会」(独立監視委員会)、③「不服申立て機関」(いわゆるオンブズマン)がある*15。相互補完的な役割を果たすが、すべて独立した機関である。日本の視察委員会に相当するのは主に①の「刑事施設視察委員会」であろう。刑事施設視察委員会 (Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales: HMIP) は、視察対象を出入国管理施設を含む収容施設全般*16とした、1982年に設立された独立機関である*17。同年改正された1952年監獄法 (prison act 1952) 第5条A*18の規定に基づく。

視察には、総合視察 (full inspection) およびフォローアップ視察 (follow up inspection) がある*19。視察の前に施設側にあらかじめ事前通知をして臨む場合と、そうでない場合がある。総合視察は、チームリーダーを含む5名以上の視察官と他にスペシャリストなどが加わり、平均8名の査察官が、5日間かけて100項目以上につき調査を行なう。夜間視察 (夜9時半から朝6時半に挙行) も必ず行なうこととされる。フォローアップ視察は、総合視察後の1～3年以内に必ず行なわれる。すべての入管関連施設は、少なくとも3年に1度は視察を受ける。

視察後数カ月以内に、状況を記述し改善勧告を付した各施設に関する視察報告書が内務大臣に提出され、一般に公表される*20。また、別途、年間報告書も内務大臣に提出され、国民に公表される*21。改善勧告に法的拘束力はないが、その後の改善状況をフォローアップ視察等で頻りにチェックされるため、事実上の強制力を持つ。

表 1 HMIPによる出入国管理施設 (Immigration Removal Centre) *への訪問一覧 (2009.9.1-2010.1.31)

施設名	ドーヴァー (Dover)	キャンプアズマーフィールドハウス (Campfield House)	ハモンズワース (Hammondswoorth)	ハズラー (Haslar)	ヤールズウッド (Yarl's Wood) (女性・児童用)
総合評価	「比較的安全であるが、より良いサポートが必要」	「立派な進歩」	「進歩したが、急速な拡大への懸念」	「印象深い仕事、だが、より投資が必要」	「改善は図られた、だが、若干の懸念が残る」
推察実施日	2010.5.24-28	2009.10.5-9	2010.1.11-15	2009.4.20-24	2009.11.9-13
情報発表日	2010.10.7	2010.3.10	2010.5.26	2009.9.8	2010.3.24
推察日～報告書公表までの期間	約4.5カ月	約5カ月	約4.5カ月	約4.5カ月	約4.5カ月
構想評価点 (代表的なものの)	<p>①「自衛行為」が少なくない。</p> <p>②スタッフと被収容者の関係が理性的。</p> <p>③健康面でのサービスが比較的良い。</p>	<p>①被収容者は「到着時」に適正に取り扱われている。</p> <p>②スタッフと被収容者の関係は「相互的」で「尊厳的」であるが、「電話」通信使用の増加への対応に関してさらなる改善が必要。</p> <p>③施設は清潔で全部屋の設備は良好。</p> <p>④被収容者は「移動の自由」を享受。</p> <p>⑤「自衛行為」が少なくない。</p> <p>⑥「プログラム」の種類が豊富。中でも、一定の「有給職を確保」していることが印象的。</p> <p>⑦「福祉サポート」は顕著に改善。</p>	<p>①被収容者は全般的に「安全」を感じている。</p> <p>②「移動の自由」の確保が、施設の雰囲気以前より明るくしており、また、「隔離」や「カ」の行使、「事故」が減少している。</p> <p>③被収容者の「インターネット」や「携帯電話」へのアクセスにより、外部交通が目覚ましく改善。</p> <p>④「プログラム」の種類が増え、1/3の被収容者は仕事をし、また、「教育の機会」を得ている。</p>	<p>① 8割の被収容者はスタッフに「敬意」を持つた取扱いを受けていると答えている。</p> <p>②うまく運営され、比較的安全な施設である。</p>	<p>①新しい学校設立、より良いヘルスケア、児童へのサポートなど、目覚ましい進歩を遂げている。</p> <p>②スタッフと被収容者の関係が比較的良好。</p> <p>③前回の推察時と比べ、施設の種類はより安全になった。</p> <p>④全体的に「だいい」改善され、「ほとんどは良い状態」で運営されている施設。</p>
懸念される点 (代表的なもの)	<p>①イギリス国境局 (UK Border Agency: UKBA) による入所時インタビュの質の低さ。</p> <p>②リテラシー、アングロイタリヤン、Refugee and Migrant Justice) による独立性の高いアセスメントが提供されてきたが、その後、行政維持の段階に入つた後も継続されているかは不明。</p> <p>③組織だった「福祉サービス」や専門家の不在。</p>	<p>一部被収容者は「収容解除」への見込みが薄いため、いつまで収容されるかが未定なことが原因による不安定な症状が見られる。</p>	<p>①「健康サポート」は非常に劣悪。スタッフの質量とも悪く、特に精神医療と初期医療がひどい。</p> <p>②「自殺防止」、「いじめ防止」への方策と監視システムに、多いに改善の余地あり。</p> <p>③スタッフの「被収容者へのサポート体制」が全く「事前予防的」でなく「正確な状況説明」等による「被収容者の不安解消」の努力が不足。</p> <p>④最初の到着時の取扱いが時折過剰すぎ、施設に関する「説明なき行動」が見受けられる。</p> <p>⑤刑罰期間の6月の新棟の運用に伴う潜在的インパクトが懸念材料。収容人口は倍となるが、部屋は小さくどこか圧迫的で刑務所の様相を呈する当施設が、欧州最大の収容施設となる。</p>	<p>①施設運営者であるイギリス国境局 (UKBA) やプリズンサービス (Prison Service) との連携が不足し、「安全」、「礼儀作法」、「プログラム」の面で妥協が見られる。</p> <p>②施設全般が不適切であり、そぐわない構立や、必要などるに「ドアがない」といったことが見られる。被収容者はストライクにさらされ、夜も眠らず、「口論」やけんかが見られる。</p> <p>③「プログラム」が少なくすぎる。2/3の被収容者はやるべきことがない、と回答。</p> <p>④「インターネット」や「EMAIL」のアクセスが利用させてせず、「外部交通」が確保されていない。</p> <p>⑤最近の「脱走事件」で多額の子算を得た。施設の物理的な安全面は向上しているが、「安全」で「礼儀作法」の整った環境が即座にできると考えるのは早計であろう。</p>	<p>①「子ども」の健康を考えると、拘束はよくない結果をもたらさうし、できる限り例外が必要となる時だけ収容すべきだが、そうした状態にはない。68%の子どものが1カ月以上拘束されている。</p> <p>②「女性」への「プログラム」の用意は、他のどの入管施設よりも貧弱である。</p> <p>③前回の推察時と比べ、「教育の質と量」が低下している。</p> <p>④1割の女性被収容者は未成年以上の収容。</p> <p>⑤「夜間のスタッフ」のレベル低下。</p> <p>⑥解放時の十分な準備や子どもに対する配慮が足りない。特に、「家族間の隔離収容」や、「子ども」の前での「暴力の使用」についての懸念あり。</p> <p>⑦被収容者の半数は、「イギリス」社会に戻る存在であることを確かめる必要あり。</p>

注：*ここをいって出入国管理施設とは、すべて Immigration Removal Centre のことである。HMIPが推察対象とする出入国管理施設は全部で11カ所ある (Brook House/ Camisfield House/ Dungeness House/ Hammondswoorth/ Haslar/ Lindholme/ Oakington/ Thinsley House/ Yarl's Wood)。
 出所：当一覽表は、以下轉載の「リスリー」を参照の上、著者作成。なお、「構想評価点」および「懸念される点」の記述内における「」は、用いられている語を強調する目的で使用した著者による加筆である。http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110204170815/http://www.justice.gov.uk/inspectors/fmi-prisons/press-releases.htm (last visited Jan.9, 2012).

加えて、出入国管理関連施設に特化した指標 (Expectations) もあり、守られるべき権利が150頁にわたり記載をしてあり^{*22}、視察の際に参照できるようになっている。

なお、近年の視察例として、2009年9月～2010年1月までの期間に、どの出入国管理施設へ視察訪問がなされ、どのような評価が下されたのかを表1にまとめたので参照されたい。

(2) インタビュー①

マーティン・ロモス (Martin Lomas) 副首席視察官 (Deputy Chief Inspector of Prisons), 前職は刑務所長, 27年間刑務所で勤務, 2011年9月より現職。ロンドン市内にあるHMIP事務所にて, 2011年9月14日。使用言語: 英語。

Q. HMIPの歴史について。

イギリスには、収容施設に対するプロの視察官とボランティア訪問者の長い歴史がある。

刑務所に対する視察官の歴史は1835年に始まった。しかし、視点が施設寄りで独立性が不足し適正に機能していないとの批判が1970年代の度重なる刑務所暴動により強まり、1982年のHMIP設立に至る。なお、1996年のウルフ・レポート^{*23}により、オンブズマン制度の深化も図られていく。

Q. HMIPの大きな目的は何か。

規定によれば、被収容者の状況と取扱いに関する独立した調査を提供し、スタッフが被収容者の再犯を減らし、一定の結果が得られるように効果的に動く「健全な刑務所 (healthy prisons)」の概念を広めること、とされる^{*24}。

Q. 視察の範囲はどのようなものか。

刑務所、児童収容施設、出入国管理施設、警察留置場、軍隊収容施設。加えて、近年は移送時^{*25}や送還時^{*26}のエスコートサービスへの同行も加わった。

Q. 対象とする施設とその数はどのようなものか。

イングランドとウェールズの140カ所の刑務所、34カ所の児童収容施設、6カ所の警察留置場、および、304カ所の裁判所内拘置施設、イングランド、ウェールズ、スコットランドの11カ所の出入国管理施設と、33カ所の短期収容施設 (空港内収容所など)、イングランドのコルチェスター市にある軍隊内刑務所1カ所、さらに今後、営倉 (guardhouse)^{*27}に範囲を広げるか討議中、その他、招待による司法管轄施設を対象とする。他、精神医療施設におけるHMIPの視察の可能性につき、現在議論中である^{*28}。

Q. 刑務所内の外国人の収容割合はどのくらいか。

ロンドンでは50～60%、北イングランドは20%程度で、近年は東欧からが多い。

Q. 「主観的評価 (subjective assessment)」という考え方はどのようなものか。

暴力発生背景分析等に取り入れている考え方である。すべてを表面的な数値による目盛りで測るのは難しい。統計をもとに、主観的評価により考察を行なっている。

Q. スタッフと予算について。

首席視察官は2010年6月よりニック・ハードウィック (Nick Hardwick) 氏^{*29}である。他に、視察官、調査官など、独自任命のスタッフが計45名いる。その元職は、刑務所職員、ソーシャルワーカー、医学関係者、麻薬コントロール従事者、およびリサーチャー等である。国王による任命であり、政治任用ではない。刑務所外部の人間である。

スタッフ視察官の他、外部のスペシャリスト視察官^{*30}を招いての視察実施が通常である。

独立予算があり、2011年度は年間400万ポンド、数年後には減らされる予定である。

Q. 代表的な方法論はどのようなものか。

①独自の基準(前述の「指標」と名づけた150頁超の基準)を使い視察を行なうこと、②視察時に誰からも束縛されず、すべてにおいて独立し、個々の視察官に完全に委ねられた自由な形式で視察が行なわれ、特に首席視察官は政治的にも干渉を受けないということ、③視察の75%は、先方にあらかじめ通知をせず視察訪問する「非事前通知視察」の形式をとること、④定期的な訪問を行なうこと、⑤一施設ごとの視察に時間をかけること^{*31}、⑥テーマを決めた視察も時折行なうこと^{*32}、⑦比較調査を重んじること^{*33}、が挙げられよう。

Q. HMIP 視察の際の「健全な刑務所」検査 (Four healthy prison tests) とは何か。

視察時に重視している項目であり、具体的には、①安全、②尊重、③目的のある活動、④社会復帰 (resettlement) の4点である。これら4つの基準がいかに満たされているかの視点に基づいて、具体的に視察を行なう。「刑務所」検査とあるが、他の収容施設にも応用している。

Q. 視察活動の持つインパクトはどこにあると考えるか。

視察結果をどこからも縛られることなく公表する権利が保障されていることは大きい。

2010~2011年の1年間に97の報告書が発表されたが、その実際のインパクトとして、①それぞれの報告書に記された「アクションプラン」の3カ月以内の実施、②97%の視察委員会による勧告が視察側に拒否されず受け入れられている事実、③66%の勧告が実施されている事実、が挙げられよう。

Q. 収容施設視察の効果を生むための鍵とは何か。

1番目に、独立性と公平性の強さ、2番目に、国際人権基準に則った形式の独立した視察基準、3番目に、全く束縛されず、非事前通知の形式も含み、どこにでも入れ、誰とでも話せる環境、4番目に、被収容者の声を聞く方法論の確立、5番目に、事実の公表が束縛されずに可能なこと、その他に、法的地位とメディアでの地位の確保、十分な予算の確保、変化の受け入れ、強気さ、に鍵はあるだろう。

(3) インタビュー②

ローラ・ペイトン (Laura Paton) 上級政策担当官 (国内防止メカニズム担当)、前職はスコットランド子ども委員会 (the Children's Commissioner in Scotland) 勤務。ロンドン市内にあるHMIP事務所にて、2011年9月14日。使用言語：英語。

Q. 国内防止メカニズムとは。

2003年に批准した拷問等禁止条約選択議定書の規定^{*34}に基づき、2009年から始動している。独立機関による収容施設訪問に関し、イギリスには長い歴史があり、他国のように全く新しく制度を作る必要はなかった。問題は、どの機関がその責任を担うか、であった。

国内防止メカニズムの構成団体は18機関からなり、これは世界最大であろう。イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに跨がるため、複雑な構成をとる(表2参照)。2011年3月には、第1回年次報告書を公表した^{*35}。

Q. 権限と予算について。

構成員は、施設長の許可を得ることなくいつでも望むときに当該施設に出入りすることができるし、秘密を保った形で被収容者と1対1で話す権利が保障される。

対象となる収容施設には、刑務所、拘置所、裁判所内拘置施設、健康法上拘束されている人びと、児童収容施設、軍隊内収容施設、出入国管理施設がある。

すべての構成機関は独立性が担保されている。HMIPはイギリス政府により予算が提供されていることから、「独立性」の度合いを疑問視する声もあるだろうが、政府は一切干渉しない。

スコットランド人権委員会はスコットランド政府というよりも、議会から資金を得ている。その点で、HMIPよりも独立性が高いと言える。

Q. 視察のやり方の多様さについて。

団体による違いはある。例えば、独立査察委員会 (Independent Monitoring Board: IMP) は、毎週担当収容施設を訪問する。一方、HMIPは1回の視察は5日間程度と長い。視察は各施設に対して2、3年に1回である。

地方(イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)による違いもある。ウェールズでは、HMIPはケアクオリティ委員会 (Care Quality Committee: CQC) や教育基準局 (Office For Standards in Education: OFSTED) と一緒に査察をしないが、ウェールズ健康視察委員会 (Healthcare Inspectorate Wales: HIW) とは行なう。また、スコットランドでは、独自の刑事施設視察委員会 (Her Majesty of Inspectorate of Prisons in Scotland: HMIPS) があり、HMIPと完全に別組織であり、視察も単独で行なう。北アイルランドでは、北アイルランド刑事司法視察 (Criminal Justice Inspectorate Northern Ireland: CJINI) があり、刑務所内の視察を管轄するが、CJINIはHMIPと協働で視察を行なう。

やり方は多様であるが、構成メンバー間の交流と情報交換は、非常に進んでいる。

Q. 出入国管理施設の視察について。

HMIPはイギリス全土の出入国管理施設視察の責任主体である。加えて、すべての施設にIMBの委員会があり、地域の住民がメンバーとなり日常的な定期訪問を担っている。

Q. オンブズマン組織の役割はどうか。

国内防止メカニズムの一端は担っていない、彼らの仕事は何か問題があったときに対処するものであり、選択議定書で定められている任務は、より防止的で積極的な役割の機関である。

イングランドとウェールズには刑務所と出入国管理施設内の死亡事故を査察するオンブズマンがあり、国内防止メカニズムの一員ではないが、HMIPは非常に緊密な関係を保っている。

Q. 国内防止メカニズムに加わっている組織が18機関では多すぎるのではないか。

多くのメンバー間で意見の統一を図るのは難しいが、組織の多くは、選択議定書以前から存在をしていた。IMBなどは100年を超えるなど歴史を有する組織も多く、システムを今になって変えることは難しい。イギリスは複数の地方で構成される連合王国であることから、地方ごとに組織が分かれている。たくさんの団体による視察の相互報告と協働体制により、広く問題共有できるという良い点もある。

ニュージーランドにも、同様のシステムがあるが、5つの構成団体のみである。

Q. エスコートサービス^{*36}における視察の実施状況はどのようなものか。

新しい活動対象の一つである。2011年、HMIPは、不法移民の送還時の視察を初めて行なった。

表 2 イギリス国内防止メカニズム

① 国内防止メカニズムを構成する独立委員会 (計18委員会)

イングランド／ウェールズ

- ・ 刑事施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP)
- ・ 独立視察委員会 Independent Monitoring Boards (IMB)
- ・ 独立収容者訪問委員会 Independent Custody Visiting Association (ICVA)
- ・ 警察施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC)
- ・ ケアクオリティ委員会 Care Quality Commission (CQC)
- ・ ウェールズ健康視察委員会 Healthcare Inspectorate of Wales (HIW)
- ・ イギリス子ども委員会 Children's Commissioner for England (CCE)
- ・ ウェールズ／ケアおよびソーシャルサービス視察委員会 Care and Social Services Inspectorate Wales (CSSIW)
- ・ 教育基準局 Office for Standards in Education (OFSTED)

スコットランド

- ・ スコットランド刑事施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Prisons for Scotland (HMIPS)
- ・ スコットランド警察施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland (HMICS)
- ・ スコットランド人権委員会 Scottish Human Rights Commission (SHRC)
- ・ スコットランド精神福祉委員会 Mental Welfare Commission for Scotland (MWCS)
- ・ ケア委員会 Care Commission (CC)

北アイルランド

- ・ 独立視察委員会 Independent Monitoring Boards (IMB)
- ・ 北アイルランド刑事司法視察 Criminal Justice Inspection Northern Ireland (CJINI)
- ・ 規則と品質向上機関 Regulation and Quality Improvement Authority (RQIA)
- ・ 北アイルランド警察収容独立訪問施策機構 Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme (NIPBICVS)

② それぞれの施設に関する視察管轄当事者の一覧

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
刑務所 (Prisons)	HMIP (CQC と OFSTED と共に) IMB	HMIP (HIW と共に) IMB	HMIPS	CJINI と HMIP (RQIA と共に) IMB
警察留置場 (Police Custody)	HMIC と HMIP ICVA	HMIC と HMIP ICVA	HMIC ICVA	CJINI (RQIA と共に) NIPBICVS
裁判所内拘置施設 (Court Custody)	国内人権侵害予防メカニズムによってカバーされていない		HMIPS	CJINI
児童収容施設 (Children in Secure Accommodation)	OFSTED	CSSIW	CC	RQIA CJINI
精神健康法上の収容 (Detention under Mental Health Law)	CQC	HIW	MWCS	RQIA
自由剥奪に対する安全措置 (Deprivation of Liberty Safeguards)	CQC	HIW CSSIW	なし	なし
出入国管理施設 (Immigration Detention)	HMIP および IMB			HMIP
軍隊収容施設 (Military Detention)	HMIP			
エスコートサービス (Escort Service)				

注：自由の剥奪に対する安全措置とは、メンタルキャパシティアクト2005 (the Mental Capacity Act 2005) に基づき、自分の自由意志で物事が決定不能な入院患者やケアハウス入所者などが、自由剥奪事由にあたる状態と判断された場合にとられる措置であり、その一環で、きちんとしたプロセスを経て物事が決定されているか、が視察対象となる。

出所：2011年9月14日の筆者によるHMIP訪問時に、筆者への説明にあたったHMIPローラ・ペイトン (Laura Paton) 上級政策担当官作成の簡易一覧表をもとに著者作成。

ナイジェリア人とジャマイカ人の強制送還時のチャーター機に同行した^{*37}。

以前には、視察官は被拘禁者の飛行機搭乗までを見守るだけであった。2010年、ウガンダ／アンゴラに強制送還される人びとのうちの一人が、飛行機内で拘束中に死亡する事故が発生した^{*38}。事故後、飛行機で目的地に到着するまでの視察が実施されるようになった。

もし被拘禁者が暴れだした場合、その安全コントロールは難しい。適切に扱わず制圧した場合に、呼吸器が止まりやすい。送還は、被拘禁者にも難しい時間である。多くの者はイギリスで長く過ごし、出身国とはいえ、言葉もよく知らず、連絡先も特にない場所へ送還される場合も多く、非常に大きなストレス下にあることは無視できない。

Q. 外国語への対応はどうしているか。

電話通訳 (language line) が、出入国管理施設にはある。司法省から予算支出を受けている。多くの被收容者は英語を話すか、概して法的な問題を捌けるほど上手ではない。外国の言語で提案箱に出された手紙は、必要に応じて翻訳される。

いくつかの事前調査は、数言語で行なわれ、HMIPの外部機関のスペシャリストによって翻訳される。これらの調査は非公開で行なわれ、政府はその結果を見ることはない。

(4) インタビュー③

エイミー・サマーフィールド (Amy Summerfield) 調査官 (Researcher)、大学卒業後に現職。専攻は心理学。ロンドン市内にあるHMIP事務所にて、2011年9月16日、使用言語：英語。

Q. 調査の時期はいつか。

事前通知視察 (announced inspection) の場合は、あらかじめ所内の被收容者に対して事前アンケートが行なわれる。出入国管理施設では視察の2週間前に行なわれる。施設の性質上、被收容者の出入りが激しいので、調査も正確な数字を反映できるよう、できるだけ視察の日程の近くに行なわれる。刑務所では、視察の1カ月前に調査が行なわれる。

非事前通知視察 (unannounced inspection) の場合は、どの施設でも、視察の1週間前に、先方に通知の上、被收容者に対する事前アンケートおよび面接調査が行なわれる。

Q. 回答の回収率の目安はどのくらいか。

アンケート調査を行なうサンプリングの基準数は、施設ごとの收容人口を参考に決めていく。

出入国管理施設では、刑務所に比べ、そもそも返答率が低いので、收容者の50%から回答を得られればよい、としている。どんなに低い回答回収率でも、今まで60%どまりである。その理由としては、まず言語的バリア、次に、出入国管理施設は行動の自由の制限が刑務所より少ない^{*39}こと等が考えられる。

一方、刑務所の場合、非常に高い場合には回答率が90%に至る場合もある。

Q. 調査手法はどのようなものか。

A. すべての被收容者の調査参加への機会が保障されていることが重要である。

アンケート調査の他、1対1、あるいは言語別グループに面接をし、より完璧な調査結果への補完調査も行なう。面接場所は、図書室や食堂等の部屋である。

Q. 調査参加を促すために気をつけている点はあるか。

視察委員の役割と調査の目的をまず被收容者に対し説明する。調査が施設から独立し、その秘密

は保持されること、特定の個人でなく無記名の回答として扱われることが強調される。同時に、事実の調査と公表が目的であり、具体的事象への対処は業務対象外であり、個別案件にアドバイスはできない旨も誠実に伝える。

Q. 外国人への調査時の配慮はあるか。

アンケート調査は、23カ国語に翻訳された設問が配布されるので、英語のネイティブかどうかに関係なく参加ができるようになっている。もし要請があれば、電話翻訳サービスも使用可能である。英語ができない収容者間に、大きな共通言語グループがあればその言語の通訳を同行する^{*40}。

制度を全く知らない外国人被収容者からヒアリングをする場合は、秘密を守る第三者である旨を通訳から伝える。特定言語の該当者全員を呼び、食堂などで一気に調査履行することが一般的である。

Q. 他に調査活動で特徴的なことはあるか。

多様性の分析を行なうため、属性ごとの比較をする。例えば、英語話者かそうでないか、障害があるかないか、などでの回答結果の違いを見るのだが、通訳や翻訳には日常的に気を遣っているはずなのに、英語話者か否かで全く違う回答結果が出ることもある。

また、スタッフと被収容者の関係性、スタッフの管理監督の適切さも聞くようにしている。

Q. 「本質的で含蓄的な分析 (constitutive & connotative analysis)」とあるが、どのようなことか。

調査時に大切にしている視点である。もし、事前調査と、視察の結果出てきた評価が異なるときは、最終的な報告書作成までに、なぜ違うのかを丁寧に調べ、その原因を探る。例えば、健康状態に関する回答等は、事前調査と視察結果が異なることも多々ある。

Q. 調査チームの構成は。

ほぼ10名の調査専門スタッフがいる。分担して2名ずつで施設の調査にあたる。

Q. 調査項目はどのようなものか。

視察対象施設によって項目は多少変化するが、主要な部分はあまり変わらない。例えばブルックハウス出入国管理施設の視察時に使われた調査項目の一例には、到着時に自分のわかる言語で説明を受けたか、今後何が起きるか説明を受けたか、望んだ場合に施設スタッフや弁護士と容易に面会できるか、この半年に肉体的制圧を受けたことがあるか、時間を埋めるためにすることはあるか、といった全部で78項目の質問がある^{*41}。

4 むすび

フランス、およびイギリスの出入国管理施設における視察の方法とプロセスを、インタビューを通じ、つぶさに見てきた。むすびに、日本に示唆するもの、著者の気づきを簡単に記してみたい。

まず、視察の方法である。「視察」は行なえばよいのではなく、その方法こそが問われよう。本稿内で見てきたように、例えば、イギリスの場合は「指標」と名づけられた独自基準や、①安全、②尊重、③目的のある活動、④社会復帰、の視察に際した厳密な評価基準(「健全な刑務所」検査)の存在がある。視察に客観的指標を用いることで、外部から見た際にも信頼がおける状態を担保していることがわかった。あわせて、施設および被収容者の属性や状況把握のため事前に行なう統計調査もまた、視察の効果的な履行確保のため大きな役割を果たしていることもわかった。

次に、外部への情報の公表の重要性も、フランス、イギリスの実践からあらためて見えてきた。視察

の方法や施設の状況に関する詳細な報告があつてこそ、はじめて視察の全行程は完了する。印象論に終わらず、客観性の担保された視察であつたかを国民の側からチェックできる機会を最大限に確保しておくことも、視察委員会制度には求められよう。

また、警察、入管、刑務所とそれぞれの性質の異なる収容施設ごとに視察委員会が存在する日本と異なり、イギリスやフランスの場合は、収容施設全般が対象範囲である。その中で、特に出入国管理施設に特化した新たな示唆としては、エスコートサービスでの視察の実施が挙げられよう。イギリスにおいても送還中の死亡事故をきっかけに強化されたばかりの種類の視察であるが、近年、日本においても、同様の送還中の死亡事件が発生している^{*42}ことに鑑みても、同サービスをいずれ視察範囲に含めていくことは検討に値しよう。

他に、日本と大きく違う点として見えたのは、外国人収容者の使用可能言語の問題である。イギリスの場合、収容人員すべてが外国人の出入国管理施設であっても、多くの被収容者が主要言語である英語を話せる割合が非常に高い^{*43}ことが、日本の場合と比較して顕著に異なる。被収容者の日本語の理解度が低い日本であれば、意思疎通の確保のため、翻訳や通訳サービスへのさらに高い配慮が求められるわけでもあり、その適正な運用担保は、今後も視察において注目すべき部分であろう。

最後に、国内防止メカニズムの創設を締約国に求める拷問等禁止条約選択議定書に関してだが、参加国が2006年の条約発効以来^{*44}順調に増え続けていることに鑑みても、その批准を視野に入れるべき時が、日本にも遠くない将来にやってくるであろうことは想像に難くない^{*45}。密室である収容施設の視察は、特に厳密な独立性が要求されるものであるため、一国の制度に加えて、重層的に、地域機構や国際人権機構との補完があつて、制度としてより高度な形で完遂していく^{*46}。

フランス、イギリスの視察関係者とのやりとりの中で、「なぜ日本は選択議定書を批准しないの？ とっても役に立つのに」と双方から無邪気に聞かれたことが、著者には非常に印象に残る。当然のような無邪気さは、収容施設視察における真の制度履行の完遂は、国内外のシステムが深く連携し合つてこそ成立するのだ、ということの実感と確信の現れでもある。視察委員会制度の発展と国際的なメカニズムとの連携、中でも、国内防止メカニズムとの連動の可能性の研究に関しては、今後につなげる課題としていく。

*1 著者は、2011年5月に移民政策学会で「入国者収容所等視察委員会のゆくえ」と題した報告を行なった。その後、同年11月発行の『国際人権』22号掲載の拙稿「入国者収容所等視察委員会についてその機能と今後—主に密室における可視化確保の視点からの考察」(114～122頁)にて、「視察委員会」制度に関し、制度導入の経緯から手続の紹介および分析を行なった。あわせて、国連や地域的人権機構、諸外国の同様の制度にも触れ、制度の実効性担保のためには、可視化の徹底を図ることが特に重要であることを確認した。

*2 成蹊大学アジア太平洋研究センター共同研究プロジェクト(難民/強制移動民研究・代表：墓田桂準教授)による助成を受けた。また、インタビュー時には榊富志貴子氏(LSE, 元CDR)の全面的な協力を得た。深く感謝したい。

*3 <http://www.cgpl.fr/en>, last visited Jan. 15, 2012.

*4 締約国それぞれが、自国内の収容施設を、定期的および臨時に視察訪問する機能と権限を持たせた機関を設けることを定めることをその主たる目的とする。

*5 参照論文として、鈴木尊弘「フランスにおける拘禁施設虐待防止法制—警察留置場から精神病院までの人権保障」『外国の立法』239号(国立国会図書館及び立法考査局, 2009年3月)を挙げたい。

*6 前国家アドバイザー、直近の職は仮拘禁に関するフォローアップ委員会の議長であり、生命科学と健康に関する国家民族委員会の事務局長、経済財政省の閣僚への技術アドバイザー副代表を歴任。<http://www.cgpl.fr/missions-et>

actions/biographie-jm-delarue, last visted Jan. 15, 2012.

- *7 フランスは2005年9月16日に署名, 2008年11月11日に批准している。
- *8 シマド(Cimade), アムネスティインターナショナル(Amnesty International), 収容施設監視国際機構(Observatoire International du Prison: OIP), フランス赤十字, ヒューマンライツウォッチ(Human Rights Watch)など。
- *9 最近では, 拷問防止協会(Association for the Prevention of Torture: APT, 本部ジュネーブ)の収容施設アドバイザーを招き, 視察同行してもらった。
- *10 選択議定書に基づく国内委員会がない国, 例えばオランダ等とは, あまり協調関係にない。
- *11 2011年には, ベルギー, バングラデシュ, スペイン, エストニア, イタリア, およびカザフスタンなどから来訪者があった。
- *12 2011年7月, 総監督官は収容施設でインターネットへ接続環境がない現状につき, 批判的観点から原稿を投稿している。
- *13 だが, 事実上出回っているようである。
- *14 以下のサイトで見ることができる。http://www.cglpl.fr/2009/829, last visted Jan. 25, 2012.
- *15 イギリスにおける視察委員の制度に関しては以下に詳しい。土井政和「イギリスにおける刑務所の透明性の確保について」龍谷大学『矯正・保護研究センター研究年報』1号, 2004年。
- *16 視察先: イングランドとウェールズのすべての刑務所, イングランドとウェールズとスコットランドのすべての入国管理退去待機施設(immigration removal centers: IRCs)と約30カ所ある短期収容所(Short-term holding facilities: STHFs)と入国管理待機所(Immigration escort facilities)に関する定期的視察に法的権限を持つ。*Inspection Manual 2008*, Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales, p. 14. http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/inspection-manual-2008.pdf, last visited Jan. 25, 2012.
- *17 イギリスでの収容施設視察の歴史は古く, 最初の刑務所視察官の任命は1835年である。
- *18 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6and1Eliz2/15-16/52/data.pdf, last visited Jan. 25, 2012.
- *19 以下, 詳細規定は, すべて前掲の*Inspection Manual 2008*による。記載は181頁に及ぶ。
- *20 すべての国民がインターネットを通じて情報に自由にアクセスできる状況になっている点が重要である。被収容者にも閲覧の機会が保障されている。施設の現状が100頁を超えて詳細に記載されている。
- *21 以下のサイトで見ることができる。http://www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons/immigration-removal-centre-inspections.htm, last visited on Feb. 20, 2011.
- *22 *Expectations*, HM Inspectorate of Prisons, 2007. http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-expectations-2007.pdf, last visted Jan.25, 2012.
- *23 Lord Woolf, "Access to justice – final report" 1996, available at, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/contents.htm, last visted on Jan. 1, 2012.
- *24 もともとは世界保健機構(WTO)の推奨で取り入れた概念だが, HMIPで独自に発展を遂げてきた視察にあたっての4つの指標。http://www.justice.gov.uk/guidance/inspection-and-monitoring/hmi-prisons/inspections-guidance/inspection-and-appraisal-criteria.htm, last visited Jan. 25, 2012.
- *25 警察から裁判所へ移送時の同行など。
- *26 出身国への強制送還時の飛行機同乗も含む同行。
- *27 軍律違反等に関われた軍人を収容する兵営内施設。また, そこに収容される懲罰。
- *28 すでに医療施設視察に特化した第三者機関であるケアクオリティ委員会(Care Quality Commission: CQC)は存在しているが, 加えて, 収容施設全般を視察する権威ある機関であるHMIPも新たに参加すべきか, が議論となっている。詳細は表2を参照のこと。
- *29 前職では, 独立警察苦情委員会議長, 難民支援NGOである難民審議会(Refugee Council)事務総長など歴任。
- *30 教育問題を扱う教育基準局(Office for Standards in Education: OFSTED)などから招聘。OFSTEDにも教育施設に対する独自の視察官制度がある。
- *31 完全視察には5日間(標準), 短期視察には3日間かける。
- *32 イスラム教徒(2010)や若年層ギャング(2010)といったテーマが近年実施されている。
- *33 例えば, イスラム教徒とそうでない人, 外国人と英国人, ブラックマイノリティとそうでない人といった, 属性の違いによ

る回答の比較を行う。

- *34 第3条「各締約国は、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰の防止のための一以上の訪問団体（以下「国内防止機関」という。）を国内で設置し、設定し又は保持する」。
- *35 [http://www.justice.gov.uk/downloads/guidance/inspection-monitoring/National_Preventive_Mechanism_Annual_report_2009-2010\(web\).pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/guidance/inspection-monitoring/National_Preventive_Mechanism_Annual_report_2009-2010(web).pdf), last visited Jan. 25, 2012.
- *36 移送中の被収容者への付き添い。例えば、警察署から裁判所拘留所への移送、強制送還時の空港から出身国への送還など。
- *37 <http://www.justice.gov.uk/publications/inspectorate-reports/hmi-prisons/detainee-escort-inspections.htm>, last visited Jan. 25, 2012.
- *38 BA77機にてアンゴラに送還途上のジミー・ムベンガ (Jimmy Mubenga) 氏が2010年10月12日に死亡した事件。送還を嫌がり複数の保安要員に制圧されたことが原因で死亡したとみられる。
- *39 一部では、被収容者は17時に自分の居室に戻ってくれば、施設内のどこにいてもいい、とする施設もあるとのことである。
- *40 近年は大きなグループを形成している中国語の通訳を連れて行くことが多い。
- *41 なお、質問項目については、Brook House Removal Centre, Summary of detainee survey responses, 12th-13th September 2011を参照にした（2012年1月現在、未公表。2012年5月〔予定〕の報告書公表の際にウェブサイト公表される予定）。翻訳は著者。
- *42 アブバカル・アウドゥ・スラジュ (Abugakar Awudu Suraj) 氏（当時45歳）が、2010年3月22日、ガーナへの強制送還のため搭乗していたエジプト航空965便にて、離陸前に刑務官の同行中に死亡した事件。現在裁判係争中。
- *43 ブルックハウス出入国管理施設の場合、80%は英語が理解できる。
- *44 署名：71カ国、批准：62カ国、2012年1月17日現在。
- *45 日本政府への拷問禁止委員会による審査は、おそらく2013年5月の第50会期になるとみられる。
- *46 なお、拷問等禁止条約選択議定書に規定される国内防止メカニズムに関しては、今井直「被拘禁者の国際人権保障の新たなメカニズム—拷問等禁止条約選択議定書の成立経緯とその内容・特徴」『龍谷大学矯正保護研究センター研究年報』1号（2004年）165頁以降、桑山亜也「拷問等禁止条約選択議定書の国内防止メカニズム」『法律時報』83巻3号（2011年）46～52頁に詳しい。

The Immigration Detention Visiting Committee

Looking into the Actual Operation of the Equivalent Systems in the United Kingdom and France

NIITSU Kumiko

The Center for Documentation of Refugees and Migrants, University of Tokyo

key words: Inspection Committee, Detention Center, Securing Transparency

English Summary: In the summer of 2010, “the detention visiting committee” system was newly established to conduct monitoring of immigration detention centers in Japan, as an independent third-party organization under the Ministry of Justice. This was a welcome move for enhancing transparency in immigration detention centers. Referring to the equivalent existing system in other States, the report reflects upon the expected role and the desirable system of this new monitoring committee. Among various national detention inspection systems in the world, the author had a chance to look into the systems of France and the UK in September 2011, by interviewing the persons in charge of policy making and inspection. The author also participated in an actual inspection session for five days in the UK. The inspection system in the UK has a long history, while the one for France was more recently established. The British monitoring body, called “Her Majesty’s Inspectorate of Prisons for England and Wales” targets a full range of detention centers, including immigration detention. In France, the Inspection Committee for Immigration Centers was established very recently, in 2007. In this short report, through introducing the findings from the interviews as much as possible, the author provides some analysis over the issue of transparency. The author hopes that the observations on the similar but matured systems with long history outside will contribute to the development of the newly established “visiting” system of our country.

投稿論文

医療通訳派遣システムの促進要因

西村明夫 NPO法人多言語社会リソースかながわ

キーワード：医療通訳，NPO，地域国際化協会

本稿は、医療通訳派遣システムに関し、地域への浸透に影響を与える要因を抽出し、派遣システム促進の糸口を探るものである。すでにいくつかの地域でNPOや自治体、地域国際化協会などが実施主体となって派遣システムが展開されているが、派遣件数が少数であるところが多く、その地域への浸透状況は十分とは言いがたい。その要因を抽出するため、全国の7地域の派遣システムに関わる自治体、地域国際化協会、NPO法人の役職員15名を対象に聞き取り調査を実施した。

その結果、その要因として、大きく分けて自治体の取組姿勢、派遣システムの財源、医療機関の理解・協力、通訳人材の確保、通訳人材の育成と質の確保の5つが抽出できた。各要因の内容と相互関係を考察すると、派遣システムの促進を図るための鍵は、自治体・地域国際化協会職員の積極性がどの程度なのか、自治体が予算を確保できるか、医療機関の理解が得られるか、通訳人材が確保できるかどうかであることがうかがえた。

1 はじめに

本稿は、在住外国人の医療問題のうち、医療通訳に関する課題を考察するものである。在住外国人は、たとえば若年層では出産、中高年層では病気などにより医療機関を訪れることになるが、そこでは医療従事者への症状の訴えから治療方針の説明、薬の服用法の説明に至るまで言葉によるコミュニケーションが非常に重要であり、仮に意思疎通でミスをすると、それは命と健康に関わることになる。あるいは、そこまでいかなくとも、たとえば腸炎に対して胃の検査(胃カメラ)といった余分な検査をオーダーし患者にも検査の苦痛と経費を課すことになる。このように外国人医療の主要課題の一つがコミュニケーション・ギャップであると言われ(手塚, 2005: 306)、その溝を埋める手段として多言語に翻訳された問診票などの医療情報ツールが作成されているが、患者に治療方針を丁寧に伝える必要がある重症などの場合は、患者の納得した上での治療方針への同意や医療リスク(医療過誤や医療者へのクレーム)軽減の観点からも、医療通訳という手段が最も確実である。

在住外国人が少ない地域は医療通訳ニーズも低いことから医療通訳システム(派遣通訳、電話通訳、病院常駐通訳の総称)の必要性が低いと考えることもできるが、むしろ、どの地域にも外国人は在住しており、日本語が不十分ゆえに医療が十分に受けられない人が一人でも存在すれば、システムは必要であると考えたい。その中でも医療通訳派遣システム(以下「派遣システム」という)という形態が、必要なときに必要な言語で、どのような医療場面(たとえばレントゲン写真の説明)にでも対応できるなど効率的で、かつ実施主体において通訳人材育成のノウハウを有していることから、有用性が高い。

日本の現状を振り返ると、すでにいくつかの地域でNPOや自治体、地域国際化協会^{*1}などが実施主体となって派遣システムが展開されているが、派遣件数が少数であるところが多く、その地域への浸透状況は十分とは言いがたい。

医療通訳に関する先行研究はまだ数少なく、調査・事例紹介にとまる文献を除くと、医療通訳の効果・有用性に関するものとして押味(2010)、石崎ら(2004)、沢田(2006)、通訳教育面で堀(2006)、通訳者の意識に関しては灘光(2008)、西村(2007)、文化的背景に関して飯田(2007)、松延(2007)、全体を通して課題を考察したものとしてピンカートン(2001)、水野ら(2005)、ハンコック(2009)、吉富ら(2010)、診療所での実践面の検討として小林(2006)、兵庫県の医療通訳システムの考察として吉富(2009)が挙げられる。このうち派遣システムをテーマとしたものは吉富だけであり、本稿は、そこからさらに対象地域を広げ、複数の地域から見えてくる課題を考察したものである。

2 研究目的

現在、派遣システムを構築している地域は、全国で16程度存在するが、その実績を評価する指標の一つとして派遣件数に着目すると、地域によって外国人登録者数の差以上に大きな差がある。つまり、地域における日本語が困難な患者数とニューカマーの外国人登録者数が比例すると仮定すると、ニューカマー外国人登録者数^{*2}が同じ程度の地域ならば、日本語が困難な患者数が同じ程度であり、派遣システムの派遣件数も同じ程度になると想定できるが、実態はそうならない。たとえば、ニューカマー在住外国人数が約4.4万人、医療通訳派遣数が30件弱という地域と、ニューカマー在住外国人数約15.2万人、派遣数約3,500という地域がある。人口は1:3.5に対して派遣数は1:117である。そして多くの地域が前者の派遣件数少数派という状況にある。

では、なぜ、そのような違いが生じるのか。地域内の在住外国人数の多寡以前に派遣システムの仕組みや取り巻く地域の事情に起因するものがあるのではないか。地域への浸透・普及、すなわち派遣システムの促進を図るための糸口は何だろうか。これが本研究の問いである。

3 派遣システムに関する聞き取り調査の概要

(1) 調査目的

上述の派遣システムの促進に影響を及ぼす要因を抽出するため、全国の7地域(A~G地域と表記)の派遣システムについて調査を行った。なお、調査対象者の組織との関係や協働相手との関係から、本稿では団体と個人を特定できないような形で述べたい。そのため、対象地域の県庁または市役所を「県」や「市」という呼称ではなく、たとえばX県、Y市をX庁、Y庁というように、県市の別を明らかにすることなく一括して「庁」をつけて表すこととする。

(2) 調査の対象と実施時期

調査対象は、全国の医療通訳を派遣しているシステムのうち、派遣システムの実績評価にはある程度の年数を見る必要があると考え、4、5年程度の派遣実績の期間を有するところを選定した。調査対象者は、7地域の派遣システムに関わる自治体、地域国際化協会、NPO法人の役職員15名である。ま

た、自治体・地域国際化協会が協働して実施している派遣システムとNPOが行っているものを比較するため、追加調査として、D地域内のQ市を活動範囲としているNPO法人Qについても行った。調査は、2010年1月21日～2月20日及び6月18日、同23日に行い、追加調査は2010年9月19日に行った。

(3) 調査方法

調査は半構造化面接により、各団体につき1時間から2時間程度の聞き取りを行った。聞き取り場所は各団体の施設内あるいは事務室内で、主な質問項目は、システム構築の背景・経緯、現状の実績に対する自己評価、派遣システムで重要と考えられる事項、NPOと自治体との協働に対する評価・理想形、医療通訳の理想的将来像である。追加調査については、主に通訳人材の確保状況について尋ねた。聞き取り内容は対象者の了解を得てICレコーダーに録音し、収集したデータは文字化して分析資料とした。

(4) 分析方法

調査結果の分析については、水野(2000)の簡易整理法(変則KJ法)を参考にした。対象者ごとに聞き取りデータを切片化し、ステップ1として1行見出しを作成し、見出し番号をつけた。ステップ2として比較とふりわけにより関連・小グループを作成、ステップ3として関連・小グループの小見出し付けを行った。さらに、1地域で複数の対象者に聞き取りを行っている場合は、地域毎のまとめ上げ(ステップ2と3)を行った。その上で、地域ごとの外国人登録者数と国籍(言語)数のデータや実施団体の作成した派遣システムの概要資料を参考にしながら、考察を行うというプロセスを踏んだ。なお、本文中に引用する聞き取り調査対象者の「語り」は、簡易整理法により1行見出しとして筆者が要約して作成したものである。

4 派遣システムの概要

調査を行った7地域の派遣システムを概観すると、実施主体である自治体・地域国際化協会、NPO及び、派遣先であり通訳利用者でもある医療機関、もう片方の通訳利用者である在住外国人、そして派遣される医療通訳者の4者で構成されている。相互の関係は、大きく分けて医療通訳者派遣の流れと資金の流れの2つが見られる。前者は、在住外国人患者または医療機関が派遣調整主体であるNPOや自治体、地域国際化協会に医療通訳者の派遣依頼をするところから始まる。依頼を受けた派遣調整主体は、予め医療通訳トレーニングを受けている通訳者の中から依頼日時に都合のつく適切な者をコーディネートし、派遣する。当該医療通訳者は、指定された日時に医療機関に赴き、在住外国人と医療従事者の間の会話を通訳する。おおむねこのような派遣業務の流れがあるが、地域によって患者が直接、派遣調整主体に依頼できるか、医療機関からの依頼しか受け付けられないかの違いがある。また、派遣調整主体がNPOであったり、自治体、地域国際化協会であったりという違いや派遣調整の担当ポストを設けているか否かの違いがある。特に、この派遣調整の担当ポストは、依頼された医療場面の難易度と医療通訳者の経験・能力を勘案し、かつ地理的に近い者かどうかなどを考えながら通訳者を決めるなど、派遣業務の要とも言える存在である。後述するが、NPO法人Qはきめ細かい派遣調整によって派遣件数を伸ばしている。この機能の善し悪しは、派遣システムの成否にかかわる要因の一つであ

と思われるが、今回の聞き取り調査では、この点に立ち入って十分に把握することはできなかった。

後者のお金の流れは、出所に違いが見られる。派遣システムの運用に要する経費は通訳報酬とそれ以外の経費（派遣調整人件費、通訳者研修費、事務スタッフ人件費など）に分かれ、通訳報酬については、医療機関または在住外国人患者が負担し、それ以外の経費は自治体が負担している地域とNPOが負担している地域、両者が負担している地域の3とおりがあった。

なお、A～Gの地域状況と派遣システムの違いを見ると、表1のとおりとなる。

表1 派遣システムの地域状況と派遣状況

地域	地域の特徴	在住外国人の傾向	派遣件数	派遣システム実施主体
A	大都市を抱える地域	多様な外国人や中国帰国者が在住	多い	行政・NPO協働
B	大都市を抱える地域	多様な外国人が在住	中程度	NPO主体
C	大都市を抱える地域	多様な外国人や中国帰国者が在住	多い	行政・NPO協働
D	製造業が顕著な地域	日系南米人が多く在住	少ない	行政・協会(※)主体
E	製造業が顕著な地域	日系南米人が多く在住	少ない	行政
F	農村が多い地域	国際結婚女性が多く在住	少ない	NPO
G	大都市を抱える地域	人口に比較して在住外国人は少数	少ない	NPO

※ 「協会」とは地域国際化協会のことを言う。

5 派遣システムの促進に影響する要因の抽出

聞き取り調査の分析データから派遣システムの促進に影響すると思われる要因を抽出した。その結果、いくつか重複するところはあるものの、「自治体の取組姿勢」、「派遣システムの財源」、「医療機関の理解・協力」、「通訳人材の確保」、「通訳人材の育成と質の確保」の5つに分類整理できた。そこで以下、順に検討していきたい。

(1) 自治体の取組姿勢

(a) 自治体の社会的信用力の活用

派遣システムは、NPOが関わっている地域と自治体、地域国際化協会が実施主体となりNPOが参画していない地域の2種類がある。NPOが関わっている地域について見ると、自治体との協働関係が構築されている2地域と協力という形で関係を保っている1地域の複数の調査対象者から、自治体の社会的信用力が医療機関の医療通訳受入説得や派遣システムの信頼度を高めるのに有効であるという指摘があった。たとえば協定による協働関係が構築されているC地域では「行政という看板が信頼性を高めるのに非常に役立ち、各医療機関、病院協会、医師会等との関係を構築するのにも行政という役割をうまく利用できた」（NPO法人C事務局長）という。行政とNPOの協働が「協力関係」にとどまっているB地域の派遣システムにおいても、NPOとしては県や市の名前があることで病院の信用、信頼が違おうという。

(b) 自治体・地域国際化協会の積極的な職員存在

派遣システムの構築や促進には、担当となった自治体・地域国際化協会職員の積極性が大きく寄与するという。たとえば、B地域では「当時、係長Tさんと、僕が隣の係長になり、横に並んで仕事した

が、この人は積極的な人だった」、「僕もどンドンやりたいタイプで、Tさんも、医療通訳など、その人がいた時はね、すごく前に進んでました」(B庁元国際担当課係長)という。D地域でも、D地域国際化協会の担当職員が最初から医療通訳事業に関わり推進役を務めている。E庁国際担当係長も「(行政職員の考え方は)何かあったら困るというもの。でも、この分野は前例がない事例が多いので、やってみて失敗があったら、それを次に活かせばいいんじゃないかっていうことで進めている」と言い、前例踏襲にとらわれない前向きな姿勢が注目に値する。

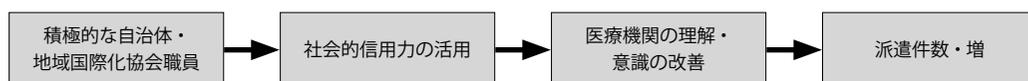
ただし、この「積極性」は職員にボランティア的な働きを求めるものではなく、C地域のNPO法人C理事長が「行政職員は医療通訳に個人的興味が無くても事業を推進しようという事に前向きな姿勢があれば良い」と述べているように、業務の一環としての行政課題に対する取組姿勢に関するものである。

(c) 各要因間の関係

自治体の取組姿勢に関して、2つの影響要因を抽出したが、これらの関係を述べておきたい。社会的信用力の活用先は主に医療機関であり、その理解・協力を求めて説得することにある。社会的信用力という「武器」を有効に使用するためには、自治体・地域国際化協会職員の積極性が不可欠となる。図示すると図1のとおりとなり、自治体の理解があり、職員も積極的に動いて、その社会的信用力をバックに医療機関を説得し、医療機関の理解・意識が改善されれば、医療通訳者の受入も進み、派遣件数も伸びる可能性がある。

なお、自治体の社会的信用力については、木原(2008:29)が自治体とNPOの協働におけるNPOにとってのメリットの一つとしてNPOの社会的信用力が高まることを指摘している。逆に田中(2006:83,108)は、NPOが行政と付き合うのは社会的信用の担保が得られるからであり、NPO自身に「オカミ意識」があるからだを指摘し、上下関係や下請化傾向を危惧している。しかし、派遣システムの協働関係に見られるNPOの意識は、むしろ「オカミ意識」を逆手に取ったような形で「オカミ機能」に注目し、自身の活動にそれを活用しようというものであり、田中の懸念は当てはまらないと思われる。

図1 自治体の取組姿勢に関する各要因間の関係



(2) 派遣システムの財源

(a) NPOの財源不足

NPOが派遣システムに関わっている地域では、自治体との協働形態を採用しているか否かにかかわらず、NPOは派遣システム運営に当たって、通訳報酬とそれ以外の経費の財源を確保する必要があり、その手当てに苦勞しているようだ。たとえば、B地域ではシステムを動かす事務局人件費と通訳報酬経費を賄う自治体の財政的支援が2005年度のみであって、現在は、NPO法人Bが行う他の事業の余剰分を回す形になっており、いわば持ち出し状態である。C地域のNPO法人Cでも派遣件数が増加してもNPOの収入が増加しない収入構造になっており、件数増加に伴う事務量の増に対しても事務局スタッフを増員できない状況に陥っていた。

(b) 医療機関の通訳報酬負担意識の希薄さとボランティア完全無料認識

後述の医療機関の理解・協力にも関わる問題だが、通訳報酬の負担に関する医療機関の認識が十

分でないことが調査対象者から聞かれた。E庁国際担当課係長は通訳報酬の2,000円を払うのを嫌う医療機関もあると語り、少額でも通訳報酬の負担に応じられない医療機関があることをうかがわせた。同様のことがG地域のNPO法人G理事長からも語られていた。また、E庁国際担当課係長とF地域のNPO法人F理事、NPO法人G理事長は、医療通訳ボランティアはボランティアゆえに無料であるはずであり、少額でもお金を取るのは納得できないという社会認識があり、それが実費徴収を難しくしていると言う。

(c) 自治体による通訳報酬予算の確保

自治体が継続的に通訳報酬の予算を確保し、医療機関の負担無しで通訳を派遣できると、件数が伸びていく可能性がある。たとえば、C地域ではC庁が創設したNPO支援基金を活用して5年間、医療機関に無料で医療通訳者を派遣できたこと、つまり、5年間の「お試し期間」によって、医療機関が医療通訳者の便利さ、有用性を実感し、そのサービスを手放せなくなったことが派遣システムの成功要因として大きいという。NPO法人C理事長はそのことを次のように端的に語っている。

「システムの成功要因として、最初の5年間のタダ、あれは大きかったと思う。あれで医療機関はかなり味を占めた」、「医療通訳は、使っていないと、ありがたみがわからない。医療スタッフはカタコトの日本語で済ます人が結構いる」(NPO法人C理事長)。

実際、表2に示したとおり、NPO法人Cの派遣件数の伸びを見ると、上述のことが数値に現れていると考えられる。通訳報酬3,000円のうち、医療機関に1,000円の負担を求めたことを始めた2007年度を見ると、派遣件数は前年度より増加している。全額医療機関負担にした2008年度も件数は前年度からそれほど減少していない。

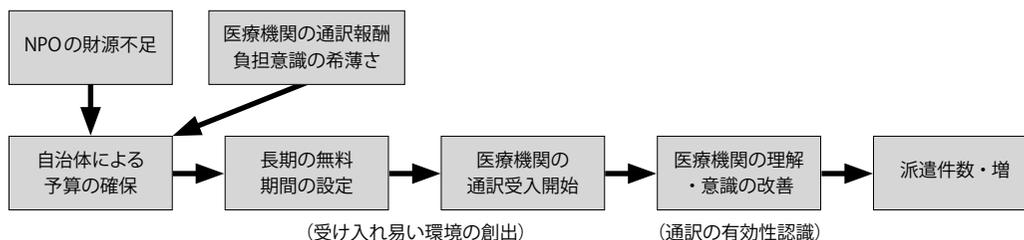
表2 NPO法人Cの派遣件数(C庁との協働事業部分)の推移

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
派遣件数	269	694	1,535	1,968	2,161	2,928	2,666	2,595
医療機関負担(円/件)	0	0	0	0	0	1,000	3,000	3,000

(d) 各要因間の関係

派遣システムの財源については、NPOが抛出し負担することが難しく、医療機関の負担意識が希薄な中であっては、自治体が予算を確保し、医療機関に対して一定期間無料で医療通訳者を派遣できれば、医療機関の理解・協力の向上に寄与する可能性がある。したがって、各要因間の関係をまとめると、図2のとおりとなり、最終的には医療機関の理解・意識の改善につながり、そうなれば医療通訳者の受入も進み、派遣件数も伸びると思われる。

図2 派遣システムの財源に関する各要因間の関係



(3) 医療機関の理解・協力

派遣システムの構築と継続的な運営には通訳受入側の医療機関の理解が不可欠である。調査したいくつかの地域では、現場の医師が日本語が不十分な患者の診療に苦慮していた実態があり、医療通訳の必要性を認識していたようだ。それが派遣システム構築時の医療機関の理解と協力で影響したと思われる。一方、こうした医療機関の理解・協力の意識が希薄であり、その了解取り付けに苦慮している地域もあった。NPO法人B理事長は以下のように語っている。

「医療通訳を入れることが負担になると思っているところは変えてもらわないと。懐疑的にならずに」(NPO法人B理事長)。

D地域でも、医療機関側が医療知識の不十分な子どもの通訳¹³でも問題視しないことや、1回2,500円という少額負担であっても回避しようとする場合があることが、以下に述べられている。また、医療機関の中でも患者を診療する現場部門と経営事項を優先する管理部門との確執があって、現場の意向がストレートに医療機関の意向に反映されるわけではないという事情もあり、医療機関の認識が高まらない要因となっているようだ。

「子どもを学校休ませて同伴させているから医療現場自体はニーズがないと判断するが、子どもは医療言語に限界がある」(D庁国際担当課係長)。

「今でも派遣について病院から問い合わせがあって、費用を言うと、もう電話かかってこないというのがある」(D地域国際化協会職員)。

「病院の中も色々な状況があって、現場部門は通訳がほしいが、管理部門に働きかけをしても許可がおりないみたい」(D庁国際担当課係長)。

(4) 通訳人材の確保

(a) 平日昼間活動できる通訳人材の不足

派遣システムの問題点として、複数の地域の調査対象者から、平日活動できる通訳人材がいないことが語られていた。仮に通訳報酬がプロの会議通訳者並みに確保されていれば生じない問題だが、実際の通訳報酬は全国どこの派遣システムにおいても実費相当の「ボランティア価格」である。したがって、医療通訳者はこれで生計を立てることができず、本業を優先せざるを得ない。こうした本業優先者が多数を占めると、平日昼間活動できる通訳人材の不足につながり、派遣依頼に対応できず件数を伸ばすことができなくなる。

本業優先者が多数を占めていると考えられるのがD地域とE地域である。いずれも日系南米人が多く住む地域であり、彼ら彼女らは派遣形態による工場労働者が多く、その中で日本語会話が可能な者が通訳人材となっているため、不況によって生活が不安定になれば、平日昼間にボランティアをする余裕もなくなる。一方、C地域の医療通訳人材の状況を聞くと、海外駐在経験のある日本人専業主婦や国際結婚外国人の専業主婦、定年退職した人など、日程によっては平日昼間の時間帯に活動できる余地がある者が多い。その背景には、C地域は人口が多く、英語以外の外国語会話(たとえばポルトガル語やスペイン語)が可能な日本人や日本語会話が堪能な外国人が多く居住しているという地域特性があると推測される。

また、派遣依頼があっても通訳者が確保できないとなると、大々的に派遣システムのPRができず、結果的に派遣件数が二桁の実績にとどまる結果となる。この件数の少なさがニーズの少なさと解釈さ

れて事業に対する評価を低め、さらなる予算化を難しいものにしていくという悪循環に陥っているようである。たとえば、D地域では「D庁としては、この数(派遣数)がすべてなんですよ。数件しかない事業に継続して予算はつけられないという」(D地域国際化協会職員)という。

(b) 低廉な通訳報酬——ボランティア活用事業のロックイン現象

医療通訳は人の命と健康に関わる業務であり、高度な技術と知識を必要とするため、現在の低廉な通訳報酬では通訳者はモチベーションを維持しにくいという問題がある。NPO法人C理事長は「通訳などの報酬や身分をアップをしないと、みんなが疲弊をしている。不当な待遇ではないかという意見が出ている」と指摘している。C地域の派遣システムにおける通訳報酬は、医療機関から1回3時間まで3,000円(交通費込み)が支払われる。しかし、通訳の市場価格(ビジネス通訳は3時間15,000円～20,000円程度)から考えると数分の1という状況である。こうした通訳報酬の低廉さは、派遣システムの持続可能性に影響を与えるおそれがある。

また、こうしたボランティア活用事業は人件費があまりかからないため、予算の確保が比較的容易である反面、一旦開始してしまうと、正規雇用者と同程度の効果を上げるか、表面上そのように見えるため、正規賃金レベルに戻せないという、いわば「ボランティア活用事業のロックイン現象」*4と呼べるような状況に陥る可能性があると思われる。

(c) 医療通訳者の社会的評価の欠如、ボランティア＝素人と見られること

通訳報酬の低廉さと並んで、医療通訳者の社会的評価が確立されていないことも彼ら彼女らのモチベーション維持に影響すると考えられる。医療通訳者は、患者や医療従事者からの感謝やねぎらいの言葉を糧に日々活動を行っている状況(灘光, 2008: 87-88; 西村, 2007: 60)だが、専門職として社会的に評価が確立されているわけではなく、「ボランティア」*5の延長という認識もある。以下にNPO法人C理事長が述べているように、専門職として社会的に認められることが必要であると考えられる。

「通訳側としては、誇りや使命感、頼りにされ、尊重されているという感覚があること」、「志があっても、というかむしろ、志があるからこそ、それにふさわしい評価をしてくれという要求が出るのも当然」(NPO法人C理事長)。

また、NPO法人C理事長は、医療機関側が医療通訳者をボランティアだからプロではなく、素人＝アマチュアであるとしてらえているという。しかし、たとえば医師のボランティア活動にアマチュア性はない。それと同様、医療通訳もアマチュアでは務まらない。派遣する側としては専門能力を有する者を送り込んでいるつもりであっても、受け入れる医療機関側はボランティアの概念に素人性を含めて認識し、医療通訳者はそうした「ボランティア」だという。こうしたボランティア概念の認識の違いによっても医療通訳者の社会的評価が確立されず、派遣システムの医療機関への理解にマイナスの影響を与えていることがうかがえる。

(d) NPOの在住外国人とのつながりと派遣調整による通訳者の確保

上述の通訳人材確保の地域事情については、人材確保が難しいことは確かだが、NPOの努力によってカバーされる場合もあるようだ。追加調査としてNPO法人Qで聞き取った話では、D地域にあるNPO法人Qの活動は人口10万人程度のQ市に限定されているが、患者からの依頼によって医療機関へ年間50～100件程度の通訳派遣を行っているという。これは、D地域の派遣システムの派遣件数を上回っている。平日昼間活動可能な通訳人材が確保できている理由は、一つには、日本語教室での活動から、そこに参加していた在住外国人のつながりによって人材が発掘できていることが挙げられる。

NPO 法人Qの代表は、D地域内のQ市以外の日本語教室に関わる中で、「通訳人材はQ市以外のD地域内の他地区でも見つけれられると思う」と話していた。また、NPO 法人Qでは日頃の相談活動や通訳翻訳業務で医療通訳のできる人が見つかることもあるという。市内の在住外国人の8割は知っているとのことであり、そうした在住外国人と顔の見える関係ができていているという、NPOの現場性によって通訳人材が確保できていると言えそうである。

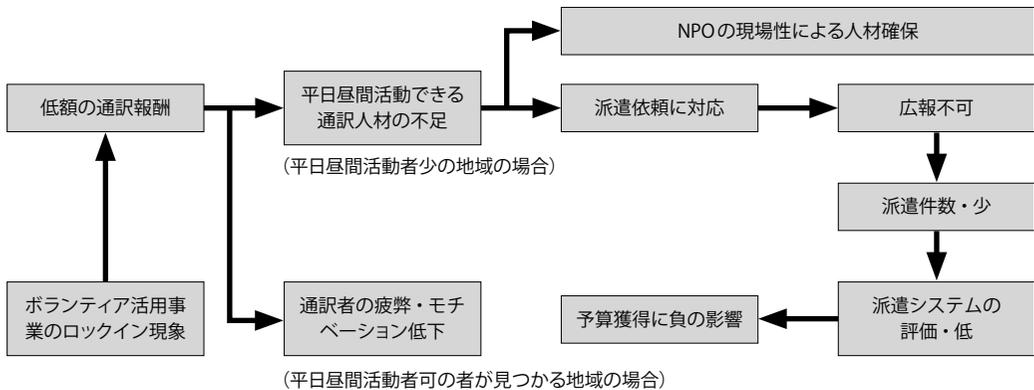
もう一つは、NPOによるきめ細かな医療通訳者の派遣調整が挙げられる。次のとおり、Q市在住の通訳人材も平日昼間活動できる人は少ないが、各人の予定を十分把握して、少しだけ空いている時間に通訳派遣を当てはめ、調整していくという。

「平日昼間忙しい人でも、例えば午前中の1時間だけ空いているとか分かっていてコーディネートしている」(NPO 法人Q代表)。

(e) 各要因間の関係

以上の通訳人材の確保に関する各要因間の関係を図示すると図3のとおりとなる。ここでは、「低額の通訳報酬」に関してロックイン現象が発生しており、プロの会議通訳並みの通訳料金が確保されないことから、日系南米人が集住する地域など平日昼間に活動できる人が少ない地域では通訳人材が不足する。そのために派遣依頼に対応できず、派遣システムの広報宣伝もままならないことから、派遣件数の増加が見込めず、派遣システムの評価が低くなり、自治体による予算確保も懸念されるようになる。ただし、NPOがその現場性ときめ細かな活動を生かせば、こうした地域事情をある程度克服できる可能性もある。また、大都市地域など平日昼間活動できる人が見つかる地域では、低額の通訳報酬のために通訳者のマンネリ感を引き起こす場合もあり、派遣システムの持続可能性が危ぶまれることになる。

図3 通訳人人材確保に関する各要因間の関係



(5) 通訳人材の育成と質の確保

医療通訳人材の育成、登録選考などによる質の確保の重要性が、多くの地域の調査対象者によって語られていた。特に、自治体・地域国際化協会職員からはNPOが医療通訳者を的確に育成していることを評価する声が上がっていた。C庁国際担当課課長補佐は病院の医療ソーシャルワーカーの話として「医師らがNPO 法人Cの通訳養成に高い信頼を置き、手術前の説明には必ずNPO 法人Cの通訳者を入れたいと言われている」ということを語っていた。同法人理事長も「派遣システムで重要な

は、派遣先に（通訳のレベル）を信頼をされたこと。……相互の信頼が重要。その信頼は、通訳の質の高さ、ばらつきのなさから来ている」と、その重要性を説明している。

また、地域の在住外国人の置かれた状況から精神科の通訳に力を入れて派遣システム構築当初に頻繁に通訳ボランティアを対象としたカウンセリング講座を実施していたNPOや、ボランティアの一人ひとりのレベルを確実に確認し、トレーニングを何回行ったかだけでなく成果がその通訳ボランティアの実践の中でどの程度反映されているかをチェックしているNPOもあった。こうしたきめ細かさはNPOならではのものではないだろうか。

6 考察と今後の課題

以上のことから、派遣システムの促進を図るための鍵は、自治体・地域国際化協会職員の積極性がどの程度なのか、自治体が通訳報酬予算を確保できるか、医療機関の理解が得られるか、通訳人材が確保できるかどうかであることがうかがえる。また、医療通訳者が低額報酬と低い社会的評価にストレスを感じて疲弊し、5年程度でこの分野を去っていく状況も垣間見られるため、派遣システムの持続可能性を考えると、適正な額の安定財源をどこに求めるかという問題も立ちはだかっている。そこで、以下に順次その解決策を考えていきたい。

(1) 自治体職員の積極性と自治体による通訳報酬予算の確保

職員の積極性については、地域国際化協会職員の雇用形態が団体によって多様であるため、ここでは自治体職員に絞って検討したい。今回の調査では自治体組織の中で「積極的な職員」は多数派ではないが一定数存在することがうかがえた。C地域やD地域のように、こうした職員が自ら課題設定する場合もあるが、NPOなどからの働きかけに反応している向きもある。この場合は在住外国人支援担当者のうち「積極的な職員」を見出す必要があり、その年度に見出せない場合は毎年度の人事異動に期待するなど少し時間をかけることも考えて良いだろう。なお、前例踏襲タイプの職員を変身させるという作戦は、これまで自治体自ら様々な研修を実施しながらも成功例が聞こえてこないことを考えると、得策ではないだろう。

ただ、筆者の経験から言うと、自治体職員は新しい課題を自分達だけですべて実施しないとイケないと考えて現状の組織定数では無理だと判断する傾向にあるため、役割分担のもとにNPOとの協働を持ちかけることは有効であろう。また、そうした協働では、自治体の役割として社会的信用力と広報力に大きなメリットがあるが、案外職員は自身にそうした力があると自覚していないことから、自治体職員への働きかけには、こうした自覚や再認識を促すことも有効だろう。

自治体予算の確保については、在住外国人支援担当課幹部の承認（予算見積）だけではなく、自治体財政当局の予算査定が壁となっている。それを突破する鍵は、C地域で成功した前述の「お試し期間」方式による期間限定（3～5年程度）事業である旨を約すること（限定的な事業であるとわかると予算が付きやすい）、現場の医療従事者のニーズをアンケートや実践事例などのデータ（たとえば、西村：2007）で提示すること、C地域のように地元医療界（医師会、病院協会）に事業検討段階から参加を得て医療界も必要性を訴えていることを主張すること、人の命と健康に関わる問題であることを常に訴えることなどが挙げられる。

(2) 医療機関の理解

今回の調査でも医療機関の消極性が浮き彫りになったが、中でも現場の医療従事者からの医療通訳の必要性を訴える声によって制度化に成功した地域があった。医療従事者の中でも、医師の場合は医療通訳を使って初めて「ありがたみ」(前述のNPO法人C理事長の語り)を実感する傾向があるが、医療ソーシャルワーカー(病院の地域連携室や相談室等に所属する福祉職職員)は通訳探しも担当業務の範囲であるため、制度化には前向きに反応する可能性が高い。以下の語りから推測すると、医療機関への働きかけの糸口は医療ソーシャルワーカーにあると思われる。

「ソーシャルワーカーの立場から言うと、半日仕事だったことが、このシステムによって電話一本で通訳派遣してくれる」、「N教授(医療通訳に詳しい)からは、このシステムが成功したのはソーシャルワーカーを窓口としたことだと言われた」(NPO法人C理事長)。

(3) 通訳人材の確保と安定財源の確保

通訳人材の確保の問題は通訳報酬が生計を立てられる程度に適正化すれば解決する。NPOの財源不足の問題も上述の通訳報酬に事務経費を上乗せして患者または医療機関に請求できれば解決する⁶。だが、そもそも医療通訳経費を負担すべき責任主体はだれなのだろうか。日本語が十分でないことに責任と負担を求める考えもあるが、手話も言語の一つとすれば、採用しがたいと思われる。むしろ、十分な意思疎通は医療行為の範疇であると考え、その負担は医療費の中で賄われるべきであるとするのが適当だろう。実際に、患者に負担を求めると受診抑制が働き重症化してから受診することになり、かえって医療費が高額となることや患者が通訳の受入を拒否してカタコトの日本語で済ませることになり、医療リスクが高まってしまう。

医療費の中で賄うとして、ひとまず医療機関に負担を求めるにしても、医療機関には通訳報酬と事務経費を負担する財源がない。つまり、医療機関は、一部患者負担を含めた公的医療保険の診療報酬と駐車場代などの付帯的な収入で経営されているが、厚生労働省保険局の通知(平成17年9月1日)によって通訳経費は診療報酬点数に含めないこととされているため、各地域で現在支払われている通訳報酬は、医療機関の収益を減じる形で賄われている。これが医療機関が経費負担に消極的な理由であろう。

今回の調査の中では、医療通訳経費は診療報酬に算入されるべきだとの声が多かった。診療報酬の改定には2年に1回行われている中央社会保険医療協議会の答申を得なくてはならないが、日本の医療の現状と山積した課題を考えると医療通訳の課題がここで取り上げられるには相当の時間と体力が必要であろう。また、保険制度に詳しい者からは、通訳経費は保険の原理になじまないという声も聞かれる。確かに、保険は万一の場合に備えて多くの健康な人が加入して成立する制度だが、通訳経費の場合はそれが必要になる万一の場合を想定できないためにその経費を負担する正当性をストレートに導出できない。

しかし、前述のとおり医療におけるコミュニケーションは医療行為の一環であると考えれば、保険制度の中で対応するかどうかは今後の議論に任せるとしても、医療通訳経費は在任外国人支援費としてではなく医療費の中で対応すべきであろう。

(4) 今後の課題

海外の医療通訳先進地域^{*7}では、前述のような日本の状況と異なり、通訳報酬を州政府の医療行政の中で確保するなどの制度化が図られている。日本でもC地域だけで年間3,500件以上の通訳ニーズがあることから、同様の制度化をめざして国に根本的な対策を求める必要があるのではないだろうか。そのためには、医療通訳者の全国組織である医療通訳士協議会(会長:中村安秀大阪大学大学院教授)による提言活動を活性化させるとともに、通訳者自らも専門職化をめざして「医療通訳士資格認定制度」を構築するなど、通訳レベルの確保と質の高さをアピールしていく取組が必要である。しかしその一方で、当面は地域の中で自治体とNPOが努力と工夫を重ねるしかなく、そのためには自治体とNPOの協働によるシステム化が有効であろう。

※ 本稿は法政大学大学院政策科学研究科2010年度修士論文を一部抜粋の上、まとめ直したものである。

- ^{*1} 平成元年2月17日付け自治大臣官房企画室長通知「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」の中で規定され、自治省(現総務省)によって都道府県・政令指定都市に各1つ認定された都道府県・政令指定都市が主導して設立された団体。
- ^{*2} 入国管理局2009年12月末データによる。ニューカマー数は外国人登録者数から特別永住者数を差し引いた人数。
- ^{*3} 日本語が不十分な外国人患者の場合、日本語がすぐに話せるようになった子どもが病院に同伴して親や親戚の通訳を行うことが多々見られる。
- ^{*4} 通常、「ロックイン現象」は、ある会社に一旦業務や製品を発注すると規格や設計などの関係からその後、発注先を変更できなくなる現象を指すが、これを援用して製品開発能力の蓄積が困難になっている状況にも使用している例がある。すなわち、葛=藤本(2005)は中国オートバイ産業が市場競争のスピードとコスト一辺倒の中で、コピー部品の開発を部品メーカーに任せざるを得ないことから、製品全体のアーキテクチャ知識を蓄積することがますます困難になり、経営状況が悪化、その結果、差別化をめざした研究開発への投資が不十分になるという累積過程に陥っている状況を技術的ロックインと呼んだ。
- ^{*5} 中山(2007)によるとボランティアという用語の概念は時代とともに変化しているというが、現在は自発性、公益性、無償性の3点から定義されることが多い。ここの「ボランティア」はその3点に加えて一般社会の誤った認識である素人性を含めた意で使用した。
- ^{*6} C地域では2011年度にこの方法を採用し、十分とは言えないがNPOの財源不足に貢献している。
- ^{*7} 筆者が調査した地域はアメリカのワシントン州、カナダのプリティッシュ・コロンビア州、オーストラリアのニュー・サウス・ウェールズ州、英国ロンドンのハンスロー区(バラ)であり、通訳報酬は1時間3,000円以上でプラス交通費という状況であった。

《参考文献》

- ・飯田奈美子, 2007「医療通訳における文化的背景の理解」連利博監修『医療通訳入門』松柏社, 19~28頁
- ・石崎正幸=Patricia D.Barogman=西野かおる, 2004「米国における医療通訳とLEP患者」日本通訳学会『通訳研究』4号, 121~138頁
- ・押味貴之, 2010「外国人患者受入れにおける言葉の壁」日本大学医学部『日大医学雑誌』69巻5号, 282~286頁
- ・葛東昇=藤本隆宏, 2005「擬似オープン・アーキテクチャと技術的ロックイン」藤本隆宏=新宅純二郎編著『中国製造業のアーキテクチャ分析』東洋経済新報社, 1~115頁
- ・木原勝彬, 2008「NPOと行政との協働とは何か」新川達郎監修『NPOと行政の協働の手引き』(社福)大阪ボランティア協会, 17~30頁
- ・小林米幸, 2006『外国人患者への外来対応マニュアル』永井書店
- ・沢田貴志, 2006「医療通訳は誰のため?」外国人医療・生活ネットワーク編『講座外国人の医療と福祉—NGOの実践事例に学ぶ』移住労働者と連帯する全国ネットワーク, 54~58頁

- ・田中弥生, 2006『NPOが自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社
- ・手塚和彰, 2005『外国人と法〔第3版〕』有斐閣
- ・中山淳雄, 2007『ボランティア社会の誕生』三重大学出版会
- ・灘光洋子, 2008「医療通訳者の立場、役割、動機について—インタビュー調査をもとに」日本通訳翻訳学会『通訳翻訳研究』8号, 73~95頁
- ・西村明夫編, 2007「在住外国人医療サービスに関する調査研究報告書」MICかながわ
- ・ハンコック芳枝, 2009「カナダの法廷・医療・コミュニティ通訳について」多文化間精神医学会『ところと文化』8巻2号, 122~129頁
- ・ピンカートン日華子, 2001「オーストラリアと日本の通訳に関する問題」日本通訳翻訳学会『通訳研究』1号, 120~125頁
- ・堀朋子, 2006「大学院における医療通訳教育とその課題—大阪外国語大学大学院の取り組みからの考察」日本通訳学会『通訳研究』6号, 155~173頁
- ・松延恵, 2007「医療通訳—二重の異文化を超えて」『(財)岐阜県国際交流センター国際交流情報誌 世界はひとつ』98号, 2~3頁
- ・水野節夫, 2000『事例分析への挑戦』東信堂
- ・水野真木子=田中深雪, 2005「プロの通訳者とボランティア通訳者 その折り合いをどうつけるか—通訳教育とコミュニティー通訳の現場から考える」日本通訳翻訳学会『通訳研究』5号, 311~325頁
- ・吉富志津代, 2009「地域医療における医療通訳の重要性—兵庫県のシステム構築に向けた取組から」移民政策学会『移民政策研究』1号, 140~151頁
- ・吉富志津代=大橋和美, 2010「医療通訳モデル事業を通じた多文化共生コミュニティ創世プロジェクト—先駆事例の医療現場ヒアリング報告」NPO法人多言語センター FACIL

Factors Contributing to the Development of Medical Interpreting Service Schemes

NISHIMURA Akio

Specified Nonprofit Corporation Multilanguage Information Center Kanagawa

key words: medical interpreter, non-profit organization, recognized local international exchange association

The purpose of this paper is to find out the factors that affect the development of medical interpreting services in a region (an administrative area such as prefecture and city). Several regions have already had such schemes operated by NPOs, local governments or recognized local international exchange associations, but most of these schemes remain on a limited scale with only a small number of services. To find out the reason, I conducted interviews with 15 persons in local governments, recognized local international exchange associations and NPOs in the seven regions.

As a result of the interviews, I was able to sort out five factors that seem to influence the development of a medical interpreting service scheme in a region: the local government's attitude toward the scheme, financial resources, medical institutions' understanding and cooperation, securing of interpreters, and training of interpreters for upgrading their skills. Considering the elements of each factor and interrelationship among them, the keys to promoting the development of interpreting service schemes are thought to be as follows: positive attitude of officials in relevant local governments or recognized local international exchange associations; local government budget secured for funding the scheme; understanding from medical institutions for interpreting services; securing of sufficient numbers and level of interpreters.

投稿論文

フランクフルト市の移民統合政策

ドイツにおける自治体の挑戦：多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで

岡本奈穂子 日本大学

キーワード：ドイツ, 自治体, 移民統合政策

ドイツでは、連邦政府が長く「移民国ではない」ことを前提としていたため、移民の統合政策は一部自治体での取り組みを除き、ほとんど行われてこなかった。しかし、1998年の政権交代を機に連邦レベルでも統合政策が進んだことや、統合の成否が地域活性化にも影響を及ぼすことなどから、近年、自治体においても統合政策の重要性が高まっている。

移民集住都市フランクフルト・アム・マイン市は、市住民の38.3%が「移民の指標」を有し(2009年)、統合政策における先駆的な取り組みでも知られている。その柱は、多文化局(1989年創設)と外国人代表者会議(1991年設置)である。それに加え、2010年に統合・多様性構想が策定された。この構想の特徴は、①「多文化」を超えて、住民の「多様性」を認識したこと、②ダイバーシティ・マネジメントを市政に適用すること、③市が統合政策を自己課題化したことにある。

しかし、市の教育・就学状況、就労状況の統計によると、ドイツ人と外国人の間には格差が生じている。今後の課題としては、教育や就労における社会的不平等の解消、社会的・経済的・政治的統合、様々なアイデンティティに対する承認と尊重を促す政策が求められる。

1 はじめに

ドイツ(以下、1990年の統一前は西ドイツを指す)は、第二次世界大戦後、半世紀近く「移民国ではない」ことを前提としてきたが、1998年の政権交代を機に政策転換がなされ、国籍法(Staatsangehörigkeitsrecht)改正(2000年施行)による条件付出生地主義の導入や移住法(Zuwanderungsgesetz)の制定(2005年施行)など、移民国への移行が進められた。連邦統計局が2005年に初の「移民の背景を持つ者(Bevölkerung mit Migrationshintergrund)」*1(以下、「移民」)の抽出国勢調査を行い、「移民」を認知・定義したことも、「移民国ドイツ」への変容を示す象徴的事柄の一つと言える。2009年の抽出国勢統計によると、ドイツにおける移民は約1,570万人(全人口の19.2%、うち外国人は約670万人)に達している(SBA, 2010: 32)。

こうした変化とともに、近年ドイツでは移民の統合政策の重要性が高まっている。連邦政府によると「統合とは、永続的・合法的にドイツで暮らす全ての人々を社会に編入することを目的とする長期的プロセス」であり、「国の統合政策の目的は、移住者に経済的・社会的分野に関与する機会を、ホスト社

会の人々と同様に可能にすること」と説明されている。さらに、「移住者は、ドイツ語を習得すること、ならびに、憲法と法を熟知し、尊重し、従う責務を負う。それと同時に、移住者には可能な限り社会的分野への同権的アクセスが可能とならなければならない」と明記されている（連邦内務省HPより）。

一般的に移民の受け入れは国の権限事項であり、それ故、移民政策や統合政策に関する研究も多くは国単位での分析が中心に行われている。しかし、ドイツの場合、移民の生活全般に係る事柄についてはしばしば、彼らが居住する基礎自治体にその対応が課せられ、連邦レベルの統合政策の不備を補ってきた経緯がある。また、ドイツでは連邦制政治体制によって地方分権が発達しており、地域社会の自主性・独自性が特徴とされている。従って、ドイツにおける移民の統合の実情を知るためには、地域の実情を併せて観察・考察することが必要となる。ドイツの状況は、国レベルの統合政策を欠く日本の現状とも重なり、日本における統合政策のあり方を考える上でも参考になり得る。

本稿では、これまで日本ではあまり取り上げられることのなかったドイツの自治体における統合政策を、フランクフルト・アム・マイン市 (Frankfurt am Main) (以下、「フランクフルト」) を事例として考察する²⁾。人口約65万人を擁するドイツ第5の都市フランクフルトは、国際金融都市であるとともに国内随一の移民集住都市でもあり、統合政策での先駆的な取り組みでも知られている。以下、自治体における統合政策の位置づけやフランクフルトにおける現状と統合政策について、社会学的な統計分析や政治学的な政策・言説分析などを併用しながら、その特徴、問題点、今後の課題について考察する。

2 自治体における統合政策

ドイツでは連邦レベルでの移民政策の不備が自治体における統合政策を促したが、連邦政府の政策転換後もさらに自治体レベルでの統合政策の重要性は高まっている。

(1) 連邦・州における統合政策の不備と自治体の統合政策

ドイツでは、外国人労働者とその家族の定住に伴う各種問題が既に1960年代から生じていたが、「移民国ではない」という基本原則の下、彼らの社会統合に関する明確な枠組みは連邦レベルでも州レベルでも存在していなかった。それが自治体に自由裁量の余地をもたらし、各自治体はそれぞれの地域の実情に応じて問題解決に取り組んだ。それ故、今日ドイツの自治体における移民の統合政策は各地で様相が異なり、その不均一性が特徴となっている (Bommes, 2007 : 108-109)。また、州の自治体条例 (Gemeindeordnung) が、地方自治の適用対象を「住民」と規定していることも、自治体における統合政策を促した重要な要因と考えられる。例えばヘッセン州自治体条例では、「自治体は、市民によって選出された機関による自由自治の下で、住民の福祉を促進する」(第1条)、「自治体は、その能力の範囲内で、住民に必要な経済的、社会的、スポーツ的、文化的な公共設備を供給する責務を負う」(第19条)と定められている。そのため、自治体は移民の統合に取り組みつつも、他方では自らの財政的負担を軽減すべく移民の規制を連邦政府に求めるなど、住民である移民と連邦政府との間で板挟みになりながら、なすべき政策を模索していた (Bommes, 2007 : 106-107)。このような状況は移住法制定により連邦レベルでの包括的統合政策が規定されるまで続き、その間、自治体はドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) などを通じて、移民の統合の必要性とそのコストの負担を連邦政府・州政府

に訴え続けた^{*3}。

(2) 自治体における統合政策の重要性増大の背景

2005年の移住法施行によってようやく連邦レベルでの統合政策が行われるようになったが、これで自治体の役割が終わったわけではない。むしろ、自治体における統合政策の重要性は以前より増大したと言ってよい。その背景には4つの要因が考えられる(Gesemann und Roth, 2009: 11-13, 21-22)。

第1に、連邦レベルの政治的・法的枠組みの変化によって、政策分野における統合政策の位置づけが格上げされたことが挙げられる。統合講座(Integrationskurs)の創設や統合計画(Der Nationale Integrationsplan)の策定などにより連邦レベルで統合政策が重要課題として認識され、それが自治体における統合政策の格上げにもつながっている。第2に、統合政策が連邦・州・市町村の共通課題として位置づけられたことが指摘される。それにより自治体は財政的負担を軽減し、また、積極的統合政策に対して住民の理解を得易くなった。第3に、統合の成否によるチャンスとリスクが認識されるようになったことも大きな要因と考えられる。グローバリゼーションによる人材獲得競争の激化や少子高齢化に伴う人口変動の中で自治体レベルでも格差が拡大し^{*4}、これからの自治体の未来は、移民によってもたらされるチャンスをいかに活用するかに係っている。移民による人口維持、人材確保、彼らが持つ潜在能力の活用のみならず、開放性や寛容性、文化的多様性を含む魅力的な投資環境や経済的立地の整備は、地域の発展に大きな役割を果たす。逆に統合の失敗は、社会給付の増大、「平行社会(Parallelgesellschaft)」の形成、犯罪や暴力行為の発生などのリスクを自治体にもたらす。恩恵を享受しリスクを回避するためには、統合政策が重要な鍵となる。その意味で統合政策は、現実的・合理的観点に立った、自治体の生き残り戦略の一つと言える。そして第4に、国際機関、EU、国の機関・組織など外部からの働きかけによって、自治体の活動範囲が拡大したことが挙げられる。例えば、連邦内務省とベルテルスマン財団が共同で実施した自治体統合政策コンテスト「成功する統合は偶然によるものではない—自治体における統合政策の戦略」(2004~2005年)には107もの自治体が参加し、言語支援、住宅供給、就労・職業教育支援、保健管理、異文化交流など様々な分野で統合政策の優劣が競われた(BS und BMI, 2005: 9)。このコンテストは、統合政策の評価にとどまらず、自治体における統合政策の可動性を示唆し、地域での統合政策推進を促す啓発的役割も果たしている。

2007年に策定された統合計画の中でも、「地域での統合を支援する(Integration vor Ort unterstützen)」が一つのテーマとして取り上げられ(PIB, 2007: 109-124)、自治体には今後も統合促進装置(Integrationsmaschinen)としての役割が期待されている(Gesemann und Roth, 2009: 12)。ただし、自治体における統合政策は、国際法、EU法、連邦法、州法の制約を受け、例えば、労働市場・社会保障政策、滞在・国籍法(二重国籍)、地方参政権、庇護申請者・滞在黙認者(Geduldete)^{*5}・非合法的滞在者への対応などへの関与には限界もある(MSF, 2011: 16-17)。

3 フランクフルトにおける統合政策——多文化局と外国人代表者会議

もともとフランクフルトは、交通の要所、商業の中心地として人々の交流拠点であったが、1960年代以降、連邦レベルの政策によって多くの外国人労働者、庇護申請者、ドイツ系移住者(Aussiedler,

Spätaussiedler)が定住し、社会の多文化化が進行した。1980年の時点で、ドイツ国内の外国人比率が7.4%であったのに対して、フランクフルトでは既に21.4%に達している (Halisch, 2008b : 9)。

本章では、これまでフランクフルトの統合政策の柱となってきた多文化局 (Amt für Multikulturelle Angelegenheiten) と外国人代表者会議 (Die Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung Frankfurt am Main: KAV) について、その取り組みと成果、課題を検討する。

(1) 多文化局

多文化局は、1989年の市議選で社会民主党 (SPD) と緑の党の連立が誕生したのを機に、当時市参事であり緑の党の現実派⁶に属していたコーン＝ベンディット (Daniel Cohn-Bendit) が、それまでの「外国人政策」の転換を訴え、創設された。コーン＝ベンディットは、「多文化共生は多文化が調和し合うエデンの園ではなく、分裂しやすく、衝突が続く社会である」、「それ故に現実的な拘束力のあるルールが必要であり、それによってのみ‘民主的’な統合が可能となる」と述べ、多文化局の開設があくまでも現実主義的な考えに基づいたものであることを強調している (Cohn-Bendit und Schmid, 1992 : 10-13)。それは「移民国ではない」という「理想」を説き続けた連邦政府への挑戦状とも受け取れる。また、多文化局は、マジョリティー住民に対して、移民の経済的・文化的貢献を説いた上で、彼らに対する組織的・社会的差別を戒め、同時に移民住民に対しても、ドイツの制度や法体系に適應すること、ドイツ人の価値観を尊重することを学ばなければならないと呼びかけている (AMKA, 1993 : 15)。両者を視野に入れて統合を促すというこの手法にもフランクフルトにおける統合政策の方向性が表れている。

当時、連邦レベルや他の自治体では外国人担当官 (Ausländerbeauftragte) が一般的であった中で⁷、多文化局は独自の財政で独自の活動を行う権利、移住・統合をテーマに公の場で働きかける独自の広報事業部、様々な職業分野から高度な専門資格を持つ独自のスタッフを採用する人事権を有し、「フランクフルト・モデル (Das Frankfurter Modell)」は国内外の大きな注目を集めた (AMKA, 1993 : 20-21)。多文化局の特徴は、①出身国のみならず人種、宗教、言語、世代、社会的地位等による「住民の多様性」を踏まえ、一人ひとりに必要な住民サービスを提供する実務的対応、②市内の全住民を視野に入れ、差別解消と統合を促す啓発活動、③「外国人・移民」、「統合」、「反差別」などの切り口から教育、住宅、福祉、就労など各分野の担当部局と連携・協力する行政内の横断機能の導入・確立にある (岡本, 2002 : 128-129)。しかし、多文化局創成期には、縦割りのシステムが一般的であった行政内部や、「多文化」に批判的な一部住民の中では必ずしも好意的に受け入れられた訳ではなく、多文化局が存在認知を得るまでにはかなりの時間と努力を要した (AMKA, 1993 : 25-26)。

今日、多文化局の活動分野は、高齢者と移住、差別対策、職業資格と職業、対話とコミュニケーション、健康、統合政策、紛争仲裁と予防、協同活動 (欧州・連邦レベルのプロジェクト参加)、文化活動、多文化案内 (各種団体、施設、支援組織、相談所に関する情報提供)、広報、学校と教育など多岐に亘り、それぞれの分野で各種プロジェクトが進行している。その中には、学校で子どもの母語維持⁸や多言語教育を促進するモデル・プロジェクト (mit Sprache) や子どもと同じ学校や保育施設で保護者が学ぶドイツ語講座 (Mama lernt Deutsch - Papa auch)⁹など、多文化局が州学校局 (Staatliches Schulamt) や市学校局 (Stadt Schulamt)、学校、保育施設、市民大学 (Volkshochschule) など市内外の組織と連携して取り組むプロジェクトも少なくない (AMKA, 2009 : 44, 50)。

しかし、多文化局は市行政の一部局であり、その活動には限界もある。特に局設立初期には連邦政府の政策的不備による制度的「連邦限界 (Bundesgrenzen)」の壁が数多く指摘されている。例えば、連邦・州レベルでの移民・難民・統合政策担当省の設立、移住法の制定、国籍法における出生地主義の導入、二重国籍の承認、国籍取得申請の簡易化と手続きの迅速化、差別禁止法^{*10}の制定、警官や行政職員への外国人の雇用許可など、多文化局は各種法改正の提案を連邦政府や州政府に行っている (AMKA, 1993 : 49-55)。これらの提案の多くは今日では実現されているが、今後の課題として非EU市民の地方参政権付与や外国の職業資格の承認^{*11}などが挙げられている^{*12}。

多文化局の成果は、多くの政策を考案・提案・実施してきたこともさることながら、統合政策不毛の国において「開拓者」となり、今日の統合政策に至る道筋を切り拓いてきた組織の存在そのものと言ってもよい。それは、数多くの実地活動から積み重ねてきた経験、多くの関係者・団体とのつながり、収集・蓄積された情報からも言えることである (Aybek und Straßburger, 2009 : 362)。創設から20年以上を経て、多文化局はコーディネート機関として統合政策の中心的役割を果たしている。

(2) 外国人代表者会議 (KAV)

多文化局が行政内の一組織であるのに対して、KAVは行政から独立した協議会であり、市政に対する審議機関的な役割を担っている。

ドイツでは、1990年の連邦憲法裁判所判決により、国・地方を問わず選挙権はドイツ国籍者に限定することが確定したため^{*13}、地方参政権に代わる外国人住民の市政参加の場として各地に外国人協議会 (Ausländerbeirat) が設置された。KAVも1991年に発足し、現在は第5期のメンバー37人が活動している。KAVはフランクフルトの市政組織の一部だが、その設置・役割・権限はヘッセン州自治体条例に依拠している。メンバーを選出する選挙もこの条例に基づき、選挙権は3カ月以上市内に居住している満18歳以上の外国人住民 (二重国籍者不可) に、被選挙権は6カ月以上市内に居住している満18歳以上の外国人住民ならびにドイツ国籍を取得した元外国人住民 (二重国籍者可、市職員は不可) に付与されている (G-KAV, 2006 : 13)。外国人住民が自らの代表者を選挙によって選出するという点で、外国人協議会は代表性を有する民主的な組織であり、それがKAVの「代表者 (団) (Vertretung)」という名称に反映されている。

KAVの役割は、市内の全外国人住民の利益を代表し、外国人住民に係るあらゆる問題において、市の組織に助言をすることにある。KAVは、市議会総会 (Stadtverordnetenversammlung)、各種委員会、地区協議会 (Ortsbeirat) の調査審議に参加し、発言権を有する。また、重要な問題については市議会総会や地区協議会への提案権 (Vorschlagsrecht) を持ち、必要な場合は市参事会 (Magistrat) に質問の提出や、市参事会から市議会に出された提議への意見表明も可能である (G-KAV, 2006 : 13)。ただし、決議権は保留されているため、その影響力には限界がある。

KAVからの提案 (Anregung) は、必ずしも市議会で受け入れられるわけではなく、否決されるものも少なくない。また、たとえ提案が受け入れられ政策化されても、それがKAVの提案に基づくものであると言及されることはほとんどないので、市政におけるKAVの直接的成果を把握することは難しい。しかし、KAVは選挙権を持たない外国人住民に「市民」^{*14}的役割を与え、「フランクフルト市民」としてのアイデンティティ形成に寄与している。また、KAVからの提案・質問・意見表明は、社会に対する問題提起であり、市議会・行政・住民との対話を促すという点でも有効である。その意味では、KAVの存

在自体が統合政策の手段であり過程であると言える。

しかしながら、KAVのメンバーは専門性を有するプロではなく一般の住民である。同じ名誉職ではあっても多くの市議会議員が、政策構想や各種ノウハウの習得、事務作業を所属政党のサポートに依存しているのに対して、KAVのメンバーは独力で、毎週市議会・行政から送られてくる膨大な資料に目を通し、事務をこなし、調査審議に参加しなければならない。「一連の仕事によろやく慣れた頃には5年の任期が来てしまう。そして選挙ではメンバーの約半数が入れ替わり、新たなメンバーは、また最初から仕事のノウハウを学んでいかなければならない」とKAVのギュレーゲン (Enis Gülegen) 議長は、KAVが効果的に活動を続ける難しさを語っている^{*15}。今一つの課題は、市議会・行政との関係改善である。KAVは設立から20年を経てもなお、市議会・行政の中で十分な存在認知を得ているとは言い難い^{*16}。その理由としては、先述のような体制の中で大きな成果を挙げるのが困難であること、市議会総会での決議権が保留されているため、市政における重要なファクターとは見なされていないこと、選挙での投票率が低く^{*17}、メンバーの出身国にも偏りが見られるなど^{*18}、「全外国人住民の代表」であるという説得力に欠けることなどが考えられる。他方KAV側にも、内部の勢力抗争、「外国人住民に係る問題」とは特に関係のない審議・提案^{*19}、欠席の多いメンバーへの対応など改善すべき課題がある。

4 フランクフルトにおける多文化社会と「統合・多様性構想」

多文化局やKAVの設立から約20年を経て、フランクフルトはより多様性に富む社会へと変貌を遂げている。本章ではまずフランクフルトにおける多文化社会の現状を概観し、2010年に新たに策定された「統合・多様性構想 (Integrations- und Diversitätskonzept)」の特徴を指摘する。

(1) 多文化社会の様相

(a) 人口

フランクフルトの人口は、1990年から2009年までに約2.5万人増加している(表1)。ドイツ人人口は1990年から2000年までに2万人以上減少したが、2000年以降は新国籍法により、それまで外国人としてカウントされてきた出生者がドイツ人として計算されるようになったことや(2000～2009年の累計で約1万人)、ドイツ国籍取得要件の緩和によって新たにドイツ人となった者(約3.4万人)などにより増加している。このように、少なくとも1990年以降、フランクフルトの人口は主として外国人・移民によって維持されてきたことがわかる。

フランクフルトの住民は、ドイツ人も外国人も多様化している。ドイツ国籍取得者(2000～2009年)の以前の国籍を見ると、トルコ(全ドイツ国籍取得者数の)21.3%、モロッコ11.5%、イラン9.6%、アフガニスタン6.2%、セルビア4.7%、ブルガリア0.7%と続いている(S-BSW, 2010a: 73)。一方、外国人の出身国は約170カ国(2008年)に及び(AMKA, 2009: 36)、国籍別では(2009年)、トルコ(外国人人口の)18.4%、イタリア8.2%、クロアチア7.1%、セルビア5.9%、ポーランド5.8%、ギリシア3.7%、モロッコ3.5%、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ3.1%、スペイン2.7%で、EU市民が35.5%を占めている(S-BSW, 2010a: 40)。

表1 フランクフルトにおける人口動態(1990～2009年)

(単位:人)

年	市人口	ドイツ人	うち移民 ドイツ人 (人口比)	外国人 (人口比)	ドイツ 国籍 取得者	外国人 出生者 (全出生 者数比)	新国籍法 適用による ドイツ人出生者 (全ドイツ人 出生者数比)	外国から の外国人 転入者	外国への 外国人 転出者
1990	622,776	467,831	-	154,945 (24.9%)	716	2,016 (32.4%)	-	18,162	12,313
1995	631,198	443,141	-	188,057 (29.8%)	2,570	2,290 (38.5%)	-	19,196	17,021
2000	624,980	444,645	-	180,335 (28.9%)	4,812	948 (15.5%)	1,168 (19.1%)	18,547	15,180
2005	630,423	462,277	69,001 (10.9%)	168,146 (26.7%)	2,471	675 (10.0%)	1,180 (17.5%)	15,850	12,409
2009	648,451	485,195	84,648 (13.1%)	163,256 (25.2%)	2,867	712 (10.1%)	955 (13.5%)	17,938	12,832
2000年から2009年までの累積数					33,942	7,804	10,864	170,191	141,280

出典: S-BSW (2006, 2010a) に基づき筆者作成。

人口の流動性(Mobilität)が高いこともフランクフルトの特徴の一つである。欧州大陸最大の国際空港を抱える地理的要因も作用して、外国人転入者・転出者の概ね7割近くが、直接外国からまたは外国に転入・転出している。その規模は2000～2009年の9年間でそれぞれ約17万人・14万人に上る。ここ数年の傾向として、外国からの外国人転入者は一貫して増加し、常に転入者数が転出者数を上回っている。これらの数字から、フランクフルトでは常時、住民の新陳代謝が活発に行われていることが窺える。

人口統計については、近年、ドイツ人と外国人の二分法で社会の実情を把握することには限界が生じ、フランクフルトでも2005年から統計に「移民の指標を有するドイツ人住民(Deutsche Einwohner mit Migrationshinweis)」(以下、「移民ドイツ人」という項目が加えられた。「移民ドイツ人」とは、①国籍選択モデル(Optionsmodell)によりドイツ国籍を有する者(=新国籍法によるドイツ人出生者)、②ドイツ国籍取得者、③二重国籍者、④1945年以降、ドイツ系移住者出身国(Aussiedlerstaat)で出生したドイツ系移住者(Halisch, 2008a: 21-23)のいずれかに該当する者を指す。移民ドイツ人は市人口の13.1%で、これに外国人人口の25.2%を加えると、「移民の指標を有する」住民の割合は38.3%に上る(2009年)。

(b) 宗教

宗教別人口(2009年)では、カトリック約15.4万人(市人口の23.8%、うち外国人約4万人)、プロテスタント約14.0万人(21.5%、約3千人)で、両キリスト教徒は1990年の約42.6万人(68.5%)から約30万人(45.2%)へと大幅に減少している(BSW, 2001: 12; S-BSW, 2010a: 20)。これ以外の宗教所属者については、住民登録上の記録がないため正確な数は把握されていないが、2003年の登録(カトリック24.9%、プロテスタント23.8%)に基づく推計では、イスラム12.0%、正教・他キリスト教7.5%、その他の世界宗教2.3%、自由信仰・無所属29.5%と算出されている(Asemann, 2005: 98)。中でもイスラム教徒は、1987年の国勢調査での約3.7万人(Lüken-Klaßen und Pohl, 2009: 18)から2006年の推計調査ではおよそ7.5万人(市人口の約12%) (Schröpfer, 2007: 203)に増加

し、存在感を示している。その内訳は、ドイツ人35.4%、外国人64.6%で、フランクフルト生まれの者は27.3%、出身国はトルコ54.0%、モロッコ18.2%、イラン6.7%、アフガニスタン6.6%、パキスタン3.5%、チュニジア1.7%、以下バングラデシュ、エジプト、アルジェリア、カザフスタン、ヨルダン、イラク等と続いている (Schröpfer, 2007 : 203-205)。

(c) 居住分布・隣人関係

市内各地区の住民の移民比率(2005年)は、中央駅周辺地区 (Bahnhofsviertel) の65.8%を最高に、隣接するグートロイト地区 (Gutleutviertel) 56.7%、市中心地区 (Innenstadt) 55.9%、ガルス地区 (Gallus) 56.7%で過半数を超えている (Dobroschke, 2006 : 79)。ただ、これらの地区はいずれも市の中心地のため、居住者以外にも通勤者、買い物客、観光・ビジネス客などの往来が多く、必ずしも閉鎖的な空間というわけではない。市全域のドイツ人と外国人のセグリゲーションを示す空間的相違指数 (Index der Segregation: IS)^{*20}は、1988年の16から2002年の12へと減少傾向にあり、旧西ドイツ州の都市としては非常に低い数値になっている (Lüken-Klaßen, 2007 : 24)。同様に、各国籍別集団のセグリゲーションについても緩和傾向にあり、分散が進行している (Lüken-Klaßen, 2007 : 24-25)。これは、各建物・団地での外国人の比率を規定した市の住宅政策「フランクフルト協定 (Frankfurter Vertrag)^{*21}」の成果と考えられる (Lüken-Klaßen, 2007 : 41)。また、多様性指数 (Diversitätsindex)^{*22}に基づく調査 (2008年) でも、移民の居住地が市の各地域に分散されていることが確認されている (Römhild und Vertovec, 2009 : 49)。さらに、居住地域における外国人とドイツ人の隣人関係についての市世論調査 (2010年) でも、「お互いにとてもうまくいっている」27% (ドイツ人24%、外国人36%)、「普通の近所づきあい」61% (ドイツ人62%、外国人57%) という結果で、フランクフルトでは概ね共生が成立しているものと考えられる (BSW, 2011)。このように、フランクフルトでは移民が隔離された「ゲットー」やホスト社会と移民社会が交わらない「平行社会」の形成は明確には見られない (Römhild und Vertovec, 2009 : 45)。

(2) 統合・多様性構想

2010年9月、フランクフルトの「統合・多様性構想」が可決された。フランクフルトではこれまで多文化局の個別のプログラムを通じて統合政策が行われてきたが、市としての総合的な指針はなく、その策定が課題となっていた。今回新たに策定された構想には、統合政策の基本原則、個別目標55項目、行動指針60項目が提示されており、そのベースには3つの特徴がある。

第1の特徴は、住民の「多様性 (Vielfalt, Diversität)」に着目した点である。構想の名称と、統合・多様性構想の表紙タイトル「多様性がフランクフルトを動かす (Vielfalt bewegt Frankfurt)」が示しているように、ここでは「多文化」ではなく「多様性」に眼目が置かれている。これは単なる言葉の入れ替えではない。従来、「多文化」性は主として国籍によってカテゴリー化され、同一国籍者を一集団と捉える傾向が強かったが (例えば「トルコ人」など)、実際には同一国籍者内にも民族、言語、宗教的・地域的アイデンティティ、世代、移住経験の有無、滞独期間、性別、学歴、職業、所得、社会的地位・階層などによって大きな差異が存在する。さらに、移住の経緯 (労働、避難、留学、家族結合など) や法的立場 (ビザ、合法・非合法、難民認定の有無など) によっても様々な違いがある。今日、フランクフルトの住民はこうした個別の要因によってのみならず、複数の要因が絡み合う相乗効果によって一層複雑化・多様化している。特にフランクフルトのように流動性の高い都市では、住民の属性や構成は

常時変化している。フランクフルトは、このような「多文化」の概念を超えた「超多様性(Supervielfalt)」(Römhild und Vertovec, 2009 : 37-38)を直視し、より現実に即した統合政策を試みようとしている(MSF, 2011 : 14)。「現実重視」は、多文化局設立時からのフランクフルトの行動理念でもある。また、「多文化」から「多様性」への変化は、このところネガティブなイメージが付されている「多文化」(Multikulti)から決別し、イメージ転換を図る狙いもあると推測される^{*23}。

この「超多様性」を踏まえ、フランクフルトが採った政策が第2の特徴のダイバーシティ・マネジメント(Diversity Management)である。ダイバーシティ・マネジメントは企業における人材活用術の一手法で、従業員の多様性を企業の成果やよりよい社内環境づくり(開放性、寛容性など)につなげようという試みである^{*24}。それは、様々な属性による違いを肯定的に捉え、積極的に活かそうとする点で、差別禁止の概念よりも広範な考え方と言える。フランクフルトの新たな統合政策は、この企業戦略を市の政策として適用しようというものである。多くの国際企業が立地する土地柄を考慮すれば、フランクフルトがこのアイデアを利用しようと思いついたことも不思議ではない。「多様性政策(Politik der Vielfalt)」には、様々な経歴や言語力から創造性と革新力を引き出すこと、移民の持つ様々な違いを市の経済的・文化的発展のための資源と見なし、多様性をチャンスと捉えることなどが盛り込まれている(Nagel, 2009 : 120 ; Römhild und Vertovec, 2009 : 28)。フランクフルトのダイバーシティ・マネジメントと、高度技能保持者を選別する連邦レベルの入国管理政策は、個人重視という点では共通しているが、住民を選別する権限のない自治体の場合、高度技能保持者のみならず全住民を対象に、より包括的・総合的な政策を行う必要があるという点で違いがある。そのため、移民を彼らの弱点(不十分な言語表現力や適応能力など)で判断するのではなく、その補強を支援し、強みを発揮できるようにすることも課題の一つとなっている(MFS, 2011 : 14)。この多様性政策を実行する手段として奨励されているのが、行政・住民・各種団体間を相互に結び付ける「ネットワーク化(Vernetzung)」である。様々な背景を持つ人々がつながり合うことによって、相互理解を深め、共通の関心事として問題を共有することが可能となる。それは「平行社会」の形成を回避し、市との一体感の育成や共生の促進にもつながると考えられる(MSF, 2011 : 54-55)。

第3の特徴は、市が統合政策を自治体側の自己課題と位置づけたことである。一般的に、「統合政策は一方通行の道ではない。双方向からの社会的プロセスである」(Bade, 2007 : 22-23)とは言いつつも、本稿冒頭に記した連邦内務省の定義にもあるように、「移民側の社会適応」がより強調される傾向がある。それ故、移民への要求と彼らの達成度を測定することが統合政策の主旨となり、統合は「彼らの努力の問題」と見なされがちである。しかし、フランクフルトが立てた問いは、「受け入れ社会への適応促進のために、移民をどのように支援していくか」ではなく、「移民によって人口的に大きく変化していく都市の中で、多様な住民の要求に、自治体や地域政治がどのように対応していくことができるか」であった(Nagel, 2009 : 120)。移民の側が変わるだけでなく、移民によって都市が変わる、即ち、「自治体側の社会適応」が課題となる。統合・多様性構想には、フランクフルトのそうした自覚が明示されている。ただし、この考え方はドイツ語習得やドイツ社会の法・秩序を尊重することなど、移民側の努力の必要性を否定するものではなく、共通語・共通のルールは、統合政策の基盤として不可欠なものと思なされている(MSF, 2011 : 15,64)。

フランクフルトでは、1989～1993年のSPD・緑の党の連立市政以降、キリスト教民主同盟(CDU)が第一党として市政運営を担い、2006年からはCDU・緑の党による連立市政が行われている。この

点に注目すると、フランクフルトの統合政策では緑の党が少なからぬ影響を及ぼしているものの、その方向性は既に一定程度、他党とも共有されていると考えられる*25。

5 今後の課題

多文化局のナーゲル (Helga Nagel) 局長は、フランクフルトにおける移民統合は概ね上手く行っていると評価している*26。しかしながら、今後の行方に影を差す不安要因がないわけではない。その一つが移民の子どもの低学歴問題である。

基礎学校 (Grundschule) 修了後の就学状況を見ると、ドイツ人生徒と外国人生徒*27の間には大きな格差が存在している (表2)。公立学校に在籍する外国人生徒10,752人*28の出身国は約130カ国 (2006年) に及び、トルコ (31.6%)、イタリア (8.3%)、クロアチア (7.0%)、モロッコ (5.1%) をはじめ、60%以上がかつての外国人労働者募集国 (ehemalige Anwerbestaaten) 出身者で占められている (Halisch, 2008a : 86-87 ; 2008b : 33)。これら外国人生徒の中で、大学進学につながるギムナジウム (Gymnasium) 就学者は3割であるのに対し、ドイツ人生徒では6割にも達している。この状況は過去10年間ほぼ変わっていない。促進学校 (Förderschule)*29就学者の割合が外国人生徒では6.7%から9.8%に増加し、むしろ状況は悪化している。しかし詳細を見ると、国籍・性別によって就学傾向に違いがあることがわかる。概して男子よりも女子の方がギムナジウムの就学率が高く、逆に基幹学校 (Hauptschule) の就学率は女子よりも男子の方が高い。また、EU市民でかつて外国人労働者募集国であったという同じような背景であっても、イタリア人とギリシア人では大きな違いが生じている (Halisch, 2008b : 34-35, 38)。

表2 外国人生徒の学校種別就学状況 (1996～2006年)

1996～2006年の変化

	基幹学校	ギムナジウム	促進学校
外国人	16.9% → 17.5%	32.7% → 30.7%	6.7% → 9.8%
ドイツ人	5.4% → 5.5%	61.8% → 60.5%	3.9% → 5.0%

2006年の状況

国籍	基幹学校		ギムナジウム		促進学校	
	男	女	男	女	男	女
トルコ	26.4%	20.5%	17.9%	26.8%	13.4%	8.8%
イタリア	23.4%	21.3%	24.5%	28.8%	15.5%	8.6%
モロッコ	34.3%	27.1%	9.2%	11.5%	20.5%	16.0%
クロアチア	13.1%	5.7%	36.8%	56.0%	5.7%	1.8%
ギリシア	13.3%	6.3%	47.5%	54.1%	6.3%	4.1%

出典：Halisch (2008b) に基づき筆者作成。

ドイツ人と外国人の教育格差は、学校修了資格の取得状況においても見受けられる。ここで注目すべきことは、学校修了資格を持たない生徒が外国人では10.9% (ドイツ人4.3%) に達していることであ

る (Halisch, 2008a : 97-98 ; 2008b : 40)。ドイツでは就職の際、それぞれの職に対応する学校修了資格や職業資格が必要となるため、学校修了資格の有無は、将来の職業選択や生活状況にも影響を及ぼす。実際に、2006年の失業率は、ドイツ人では7.5%だが、外国人では16.5%に達している。ドイツ人失業者と外国人失業者の大きな違いは、職業教育修了資格を持たない者の割合がドイツ人失業者では45%だったのに対し、外国人では81% (2005年) に達していることである。この傾向は特に20歳未満の若年失業者で顕著に見られ、ドイツ人・外国人双方とも職業教育修了資格を持たない者が約95%を占めている (Halisch, 2008a : 136, 138-139 ; 2008b : 65, 74)。

さらに問題なのは、差別体験に関する調査で、移民の背景を持つフランクフルト住民約1,000人中半数近くが出身、肌の色、宗教などの理由で不利益を被った経験があると答え、その現場として「学校／職業教育」(31.0%)が最も多く挙げられたことである (Halisch, 2008a : 164, 208)。学校で受けた「不利益」の具体的な内容は明らかではないが、フランクフルト教育白書の担当者は、進路選択の際に教師がドイツ人児童を優先してギムナジウムに、外国人児童を基幹学校に推薦することはあり得ることだと述べている^{*30}。

子どもへの教育支援は、市と州が連携し、就学前教育 (Vorlaufkurs) やドイツ語の取り出し授業、ドイツ語&多言語教育、途中入学者のためのドイツ語集中講座、パソコンで学ぶドイツ語プログラムなどが行われている。しかしながら、先の就学状況等を見る限り、その効果は十分とは言い難い。教育の場での平等が確保されず、社会的排除が今後も続けば、移民の低学歴・失業・貧困スパイラルは一層深刻化し、それが社会不安につながる可能性も否定できない。またそれは、差別や偏見を助長し、社会の分裂を招く恐れもある。特にドイツでは、家庭における社会的・文化的背景と教育水準との間に明確な関連性が見られることから、経済的格差から教育格差への連動を防ぐ方策も必要であろう。

フランスの事例からも明らかのように、統合政策は参政権などの法的平等の達成や移民に受入国の言語を習得させるだけでは決して十分ではない。統合政策には、社会的・経済的・政治的統合に加えて、様々なアイデンティティに対する承認と尊重、即ち、異民族文化の多様性に対する肯定的認識と価値観をもたらすような政策が求められる (Merx, 2005)。これは、移民の子どもたちの自己肯定感の育成を促し、学習環境を整備するという点でも重要である。

6 おわりに

連邦レベルでの統合政策と「多文化」との関係について、ベルリン人口・開発研究所のクリングホルツ (Reiner Klingholz) 所長は、次のように述べている。「統合をめぐる議論では、数年前まで2つの勢力が対立していた。一方は、統合の必要性を否定し、ドイツがとうに移民国になっていた事実を無視していた。そして、もう一方は、ドイツへの移住の重要性を認識していたものの、移住者と先住者との共生を巡るあらゆるハードルは、誤って理解された多文化的寛容性 (Multikulti-Toleranz) によって乗り越えられると信じていた。真の統合は、どちらの側からも必要とされず、促進されることもなかった」(BI, 2009 : 4)。同様の指摘は、トルコ系女性弁護士で連邦レベルの第1回統合サミット (Integrationsgipfel, 2006年7月開催) のメンバーでもあったアテシ (Seyran Ateş) からもなされ、「強制結婚」などの人権侵害をも文化的特性と見なすような間違った寛容性が、結果として被害者に

我慢を強いてきたのであり、故に、異文化に対してよそよそしい寛容性を示してきただけの多文化主義者たち (Multikultis) にも、こうした人権侵害を放置し平行社会の形成に加担した責任があると批判している (Ateş, 2008 : 15, 62)。このように、連邦レベルでの多文化社会は、「移民国ではない」というある種の「願望」と、「多文化が調和しあうエデンの園」とでもいうべき「理想」との間で作られた、統合政策欠如による産物であった。これに対し、多文化局は設立当初から「文化的相違への寛容性にも、人権侵害や憲法の基本権に抵触する場合には、限界はある」と指摘し (AMKA, 1993 : 135)、現実に向き合いながらドイツ人と移民が共生するためのルール作り=統合政策を進めてきた。そこに、連邦レベルとは異なるフランクフルト独自の多文化社会形成の試みがあった。

国際都市フランクフルトで移民問題が生じることは、フランクフルトのみならずドイツにとっても大きな痛手となるため、フランクフルトはドイツにおける「移民問題のショーウィンドー」とも言われている (丸尾, 2007 : 28)。フランクフルトのロート (Petra Roth) 市長 (CDU) は、「フランクフルトの成功の秘訣は、あらゆる観点で、外界に開かれた開放性、多様性、寛容性である」と述べている (MSF, 2011 : 7)。確かに、多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで、フランクフルトの統合政策には、この秘訣が活かされている。この秘訣にもう一点付け加えるとすれば、それは現実重視の姿勢であろう。現実には即した政策を行っていくことが、結果として革新性につながり、フランクフルトを統合政策の先駆者的存在に至らしめている。ドイツが移民国への政策転換を行って約10年が経過し、フランクフルトの挑戦も多文化・統合構想の実現に向けて新たな段階に入った。フランクフルトの多文化社会が今後どう変化していくのか、その行方が注目される。

※ 本稿は、日本大学海外派遣研究員として2011年9～10月にフランクフルト市多文化局で行った調査研究成果の一部である。

*1 連邦統計局によると、「移民の背景を持つ者」とは、①1949年以降今日のドイツ領土に移住した者、②ドイツで出生した外国人、③少なくとも一方の親がドイツに移住した者がドイツで出生した外国人でありドイツでドイツ人として出生した者と定義されている (SBA, 2010 : 6)。

*2 フランクフルトの統合政策に関する主な先行研究としては、Sarkowicz (1993), Aybek und Straßburger (2009) などのほか、フランクフルト市による委託調査研究報告書が多数公表されている (Halisch, 2008a ; Römhild und Vertovec, 2009など)。また、フランクフルトは「地域における移民統合政策のための欧州都市ネットワーク (Cities for Local Integration Policies: CLIP)」に加盟し、現在、住宅政策 (Lüken-Klaßen, 2007)、異文化政策 (Lüken-Klaßen und Pohl, 2009) など報告書が公表されている。日本国内では岡本 (2002 ; 2004) のほか、自治体の委託調査報告書では川崎市 (1996) などがある。

*3 例え ば、“Zuwanderungskommission des Bundes – Position der Städte : Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 20.9.2000”, “Die Städte fordern : Bund und Länder müssen Kosten der Ausländerintegration und der sozialen Betreuung voll übernehmen” (2001.9.19) など (いずれも Deutscher Städtetag, <http://www.staedtetag.de/index.html>) を参照。

*4 ドイツ統一後の東西間の格差に加えて、2000年以降、旧西独州でも主として炭鉱業、鉄鋼・鋼鉄産業、造船業、家具・手工芸などの伝統的製造業などの旧産業地域では住民の平均所得が伸び悩み、知識集約型のサービス産業が盛んな地域では平均所得が増加するなど地域間格差が生じている (BI, 2011 : 32-33)。

*5 滞在黙認者の状況については、久保山 (2009) を参照。

*6 緑の党現実主義 (現実派 : Realo) は、1980年代以降明確になった緑の党内主要4勢力の一つで、「ラディカルな改革主義」または「原則的観点にたった改革主義」を提唱し、SPDとの連携のもとに改革政策を実現すべきとする勢力である (小野, 1994)。シュレダー政権で国籍法・外国人法改正、移住法案作成を指揮したシリー連邦内相 (1989年に緑

の党からSPDに所属変更)もこの派に属していた。

- *7 外国人担当官は、連邦レベルでは1978年に設置されたが、自治体レベルでは大都市や先進的な自治体以外は置かれていないところも多く、社会局などが外国人の受け入れと統合を担当していた。しかし、統合政策は多くの自治体にとって優先度の低い課題であり、政党にとっても票には結び付かないことから、外国人住民向けの相談窓口の開設や各種支援プログラムの実施は、もっぱら教会や福祉団体に委託されていた。このような状況は1990年代後半まで続いた(久保山, 2009: 262-268)。
- *8 公立学校における出身言語(母語)授業(Unterricht in der Herkunftssprache)は州の管轄下であり、ヘッセン州の場合、1997年までは1~10年生で必修科目として設置されていたが、現在は任意科目になっている。対象言語は、アラビア語、ギリシア語、イタリア語、クロアチア語、ポルトガル語、セルビア語、セルボクロアチア・セルボボスニア語、スペイン語、トルコ語、スロヴェニア語、マケドニア語の11言語で、一部の授業は教員調達を含め出身国領事館によって設置されている。授業の任意科目化によって受講者数は減少傾向にあり、2009/10年度は4,817人であった(FM, 2011a, 2011b)。
- *9 1講座は150授業時間(1授業時間=45分)で、通常、3授業時間の授業が週2回行われる。受講料は1授業時間1ユーロ。2008年には119講座が開設され、1,274人が受講した(AMKA, 2009: 44)。
- *10 1990年、フランクフルト市参事会で「人種差別主義と反ユダヤ主義に対するフランクフルト宣言(Frankfurter Erklärung zu Rassismus und Antisemitismus)」が可決された。これにより、フランクフルトは差別の存在を認め、市行政内部における制度的差別を解消する意図を明示した(AMKA, 2009: 81)。さらに、2003年には全国初の差別禁止条例(Antidiskriminierungsrichtlinie)が制定された。この条例では、より包括的に、性別、出自、肌の色、言語、出身地、信仰、宗教、政治的見解、世界観、障がい、年齢、性的指向による直接・間接的差別禁止が定められている。この条例の適用範囲は市行政内部に止まるものの、申し立てがあった場合、多文化局は、告発された組織・職員に対する聴取を行い、関係書類を閲覧することができる。市行政外部での差別行為については、他の支援・相談機関への仲介や助言などを行っている(MSF/AMKA, 2007)。2006年、EU平等待遇指令に基づき、連邦レベルでも一般平等待遇法(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz)(2006年8月14日施行)が制定され、人種、民族的出身、性別、宗教、世界観、障がい、年齢、性的アイデンティティによる差別が禁止された。一般平等待遇法制定の経緯と内容の詳細については、齋藤(2006)を参照。
- *11 国外職業資格の認定を簡素化する職業資格認定法(Anerkennungsgesetz)が2011年11月4日に連邦参議院で可決された(2012年4月1日施行予定)。この職業資格認定法により、約350の職業についてドイツの資格と同等であるか審査を受ける請求権が与えられる。また、多くの職業(医師など)では国籍条項が撤廃される(BBF, 2011)。
- *12 多文化局局長へのインタビューより(2011年9月9日)。
- *13 その後、マーストリヒト条約によるEU市民権の創設に伴い、EU加盟国国籍者には郡・市町村の選挙における選挙権・被選挙権が付与される旨、基本法が改正された(1992年12月)。
- *14 ヘッセン州自治体条例では、「市民(Bürger)とは、選挙権を有する住民(Einwohner)」(第8条)と規定されている。
- *15 KAV議長へのインタビューより(2011年9月20日)。
- *16 同上。かつては、「KAVは市参事や行政部局から無視されている」という苦情提案まで出され(1996年)、後述する「統合・多様性構想」でもKAVについては全く触れられていないことから、「KAV抜きの統合構想は『統合構想』というタイトルには値しない」との提案が出された(2010年9月7日, K43)(S-KAV, 2010: 58-59)。
- *17 第1回選挙(1991年)から第5回選挙(2010年)までの投票率は、19.6%, 7.9%, 4.6%, 5.7%, 7.6%であった(S-BSW, 2010b: 8)。
- *18 第5期メンバーの国籍は、選挙の結果、ドイツ14人、トルコ13人、イタリア2人、アゼルバイジャン、中国、ギリシア、クロアチア、パキスタン、ロシア、セルビア、アメリカ各1人で、トルコ人の比率が他を圧倒している(S-BSW, 2010b: 22)。この傾向は第1期からほぼ続いている(ASWE, 1991: 29; ASWE, 1997: 14; S-BASW, 2001: 16; S-BSW, 2005: 20)。国籍別当選者数は、国籍別立候補者数にほぼ比例しており、第5期では全立候補者473人中トルコ156人、ドイツ148人、イタリア31人、ギリシア21人、クロアチア16人、中国13人、ロシア、セルビア各9人と続いている(S-BSW, 2010b: 23)。
- *19 例えば、「夏は地下鉄内の暖房を切ること」(2007年8月21日, K22)、「なぜ我市では砂糖水を飲まなければならないのか」(地下鉄や市電の駅の自動販売機にはジュース類しかないので水を置くべきという提案)(2008年8月5日, K29)など(S-KAV, 2010: 30, 43-44)。

- *20 ISは、ある地域内の特定の集団とそれ以外の集団の数を比較し、0（セグリゲーションなし）から100（完全なセグリゲーション）までの数値で表される。
- *21 フランクフルト協定は、1999年に市と住宅会社との間で交わされたもので、各建物・団地の住民は、外国人は30%、社会扶助受給者は15%、ドイツ系移住者は10%を超えないようにすべきと定められている（Lüken-Klaßen, 2007：34, 41）。
- *22 多様性指数は、市の住民を非移民ドイツ人・移民ドイツ人・外国人の3グループに分けて分布状況を見たもので、0（全ての住民が1つのグループに属する）から1（全てのグループに属する住民が均等に分布している）までの数値で表される。
- *23 ここ数年ドイツでは、「多文化」を失敗あるいは失敗の原因と見なす著作が社会的注目を集め、「多文化」にはネガティブなイメージが付された。主な文献として、Luft（2007）、Ateş（2008）などがある。また、メルケル連邦首相も「ドイツにおける多文化社会構築の試みは失敗に終わった」と発言し、「多文化」社会失敗論を印象づけた（DW, 2010）。
- *24 企業におけるダイバーシティ・マネジメントは、「多様性憲章（Charta der Vielfalt）」などを通じて連邦レベルでも進められている。「多様性憲章」は2006年に発足し、フランクフルト市も2007年に署名参加している。詳細は<http://www.vielfalt-als-chance.de/>を参照。
- *25 現市議（全93人）には、極右政党の自由投票者党（Freie Wähler）4人、ドイツ国家民主党（Nationaldemokratische Partei Deutschlands: NPD）1人、共和党（Die Republikaner）1人も含まれており、必ずしも全員が多文化局の考え方を支持しているわけではない。
- *26 多文化局局長へのインタビューより（2011年9月9日）。
- *27 教育分野では「移民ドイツ人」の指標がまだ適用されていないため、「ドイツ人」と「外国人」の統計を使用する。
- *28 これ以外に、フランクフルトでは3,258人の外国人児童・生徒（基礎学校も含む）が私立学校へ通っている（2008/09年度）（S-DBF, 2010：75）。
- *29 促進学校には、学習補助のための学校のほか、視聴覚・身体障がい者のための学校なども含まれているが、学習補助のための促進学校就学者の割合が最も高い。
- *30 教育白書作成担当者へのインタビューより（2011年10月25日）。

《参考文献》

- ・ 岡本奈穂子, 2002「フランクフルト市における多文化共生モデル—多文化局の戦略・政策・挑戦」日本ドイツ学会『ドイツ研究』35号, 124～134頁
- ・ 岡本奈穂子, 2004「外国人『住民』から外国人『市民』へ—外国人の市政参加 フランクフルト市外国人代表者会議の例から」日本大学経済学研究会『研究紀要』45号, 37～54頁
- ・ 小野耕二, 1994「『緑の党』の党内論争と『緑の出発88』の形成」名古屋大学『法政論集』155号, 14～17頁
- ・ 川崎市外国人市民代表者会議調査研究委員会（川崎市）編, 1996『仮称・川崎市外国人市民代表者会議調査研究報告書（答申）』川崎市市民局国際室
- ・ 久保山亮, 2009「ドイツの移民政策における自治体と中間的組織—1990年代後半からの政策転換と“統合”から締め出される『事実上の』の定住者」庄司博史編『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告83, 257～278頁
- ・ 齋藤純子, 2006「ドイツにおけるEU平等待遇指令の国内法化と一般平等待遇法の制定」国立国会図書館『外国の立法』230号, 91～123頁
- ・ 丸尾眞, 2007「ドイツ・ヘッセン州における外国人・移民の現状及び統合政策」内閣府経済社会総合研究所『ERIS Discussion Paper Series』No.184
- ・ Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (AMKA), 1993, *Zweieinhalb Jahre Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*
- ・ Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (AMKA), 2009, *20 Jahre AmKA: 1989-2009 Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*
- ・ Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnerwesen (ASWE), 1991, *Wahl der Ausländer- und Ausländerinnen-Vertretung am 01. Dezember 1991 in Frankfurt am Main*
- ・ Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnerwesen (ASWE), 1997, *Wahl der Ausländer- und Ausländerinnen-*

Vertretung am 9. November 1997 in Frankfurt am Main

- Asemann, K.H., 2005, "Frankfurt am Main : Die veränderte Gesellschaft und die Religion", Stadt Frankfurt am Main, –Magistrat-, Bürgeramt, Statistik und Wahlen, *Frankfurt Statistische Berichte 2/3' 2005*, S.77-150
- Ateş, S., 2008, *Der Multikulti-Irrtum*, Ullstein Verlag
- Aybek, C. und Straßburger, G., 2009, "'Politik des friedlichen Zusammenlebens' - ein Integrationsansatz mit Modellcharakter in Frankfurt/Main", Gesemann, F. und Roth, R. (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.351-365
- Bade, K.J., 2007, "Integration : versäumte Chancen und nachholende Politik", *Aus Politik und Zeitgeschichte: Integration*, Bundeszentrale für politische Bildung
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BI), 2009, *Ungenutzte Potenziale: Zur Lage der Integration in Deutschland*
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BI), 2011, *Die demografische Lage der Nation*
- Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (BS und BMI), 2005, *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik*, Bertelsmann Stiftung
- Bommers, M., 2007, "Kommunen und nachholende Integrationspolitik - Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume", Bade, K. und Hiesseric, H-G. (Hg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis, Beiträge der Akademie für Migration und Integration: Heft 11*, V&R Verlag, S.97-123
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BBF), 2011, "Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation" (<http://www.bmbf.de/de/15644.php>, 30.11.2011)
- Bürgeramt, Statistik und Wahlen, Stadt Frankfurt am Main (BSW), 2001, *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2001*
- Bürgeramt, Statistik und Wahlen (BSW), 2011, *Nachbarschaftsverhältnis in der Wohngegend* (Frankfurt statistik aktuell, Nr.8/2011のための内部資料)
- Cohn-Bendit, D. und Schmid, T., 1992, *Heimat Babylon: Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hoffmann und Campe
- Deutsche Welle (DW), "'Multikulti' für gescheitert" (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6118143,00.html>, 17.10.2010)
- Dobroschke, W., 2006, "Bevölkerungsstruktur in den Frankfurter Stadtteilen 2005", Bürgeramt, Statistik und Wahlen, *Frankfurter Statistische Berichte 2/3' 2006*, S.73-267
- Frankfurt am Main (FM), 2011a, KA 58 vom 17.08.2010: Die Situation des muttersprachlichen Unterrichtes an Frankfurter Schulen (http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2894&ffmpar_id_inh alt=7179874, 28.09.2011)
- Frankfurt am Main (FM), 2011b, Tabelle 1 zur KA 58 v. 17_08_2010 (http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Anlage%201%20zur%20KA%2058%20vom%2017_08_2010.pdf, 28.09.2011)
- Geschäftsstelle der KAV (G-KAV), 2006, *KAV – Die Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung Frankfurt am Main*
- Gesemann, F. und Roth, R., 2009, "Kommunale Integrationspolitik in Deutschland - einleitende Bemerkungen", Gesemann, F. und Roth, R. (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.11-29
- Halisch, J., 2008a, *Frankfurter Integrationsstudie 2008*, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration
- Halisch, J., 2008b, *Frankfurter Integrationsstudie 2008: Anhang*, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration
- Luft, S., 2007, *Abschied von Multikulti: Wege aus der Integrationskrise*, Resch

- Lüken-Klaßen, D., 2007, *Kommunale Wohnpolitik zur Integration von Migranten in Frankfurt am Main, Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetzes CLIP: Cities for Local Integration Policies*, Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten
- Lüken-Klaßen, D. und Pohl, F., 2009, *Intergruppenbeziehungen und interkulturelle Politik in Frankfurt, Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetzes CLIP: Cities for Local Integration Policies*, Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (MSF), Dezernat XI-Integration, 2011, *Vielfalt bewegt Frankfurt: Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung*
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main und Amt für multikulturelle Angelegenheiten (MSF/AMKA), 2007, *Gleiches Recht für alle!*
- Merx, A., 2005, "Was ist los in Frankreich?: Die Sprache der Gewalt" (http://www.migration-boell.de/web/integration/47_365.asp, 9.9.2011)
- Nagel, H., 2009, "Vielfalt und Gleichheit in der globalen Heimat", AMKA, *20 Jahre AmKA: 1989-2009 Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*, S.120-121
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (PIB), 2007, *Der Nationale Integrationsplan*
- Römhild, R. und Vertovec, S., 2009, "Frankfurt vernetzt": Vernetzungs- und Vielfaltspolitik in Frankfurt am Main", Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration, *Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts für die Stadt Frankfurt am Main*, S.20-79
- Sarkowicz, H., 1993, "Modell Frankfurt: das Amt für multikulturelle Angelegenheiten und die Kommunale Ausländervertretung", Benz, W. (Hg.), *Integration ist machbar. Ausländer in Deutschland*, Beck
- Schröpfer, W., 2007, "Muslime in Frankfurt am Main – Ergebnisse einer Schätzung", Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen, 2007, *Frankfurt Statistische Berichte 4' 2007*, S.202-208
- Stadt Frankfurt Am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BASW), 2001, *Wahl zur Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung in Frankfurt am Main am 4. November 2001, Frankfurter Wahlanalysen Sonderheft*
- Stadt Frankfurt am Main, Geschäftsstelle der KAV (S-KAV), 2010, *Bericht 2006-2010: IV. Wahlperiode*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2005, *Frankfurt Wahlanalysen 35: Wahl zur Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung 2005 in Frankfurt am Main*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2006, *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2010a, *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2010*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2010b, *Frankfurt Wahlanalysen 51: Wahl zur Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung 2010 in Frankfurt am Main*
- Stadt Frankfurt am Main, –Magistrat-, Dezernat für Bildung und Frauen (S-DBF), 2010, *Privatschulen in Frankfurt a.M. Allgemein bildende Schulen in freier Trägerschaft und sonstiger Trägerschaft (ohne Förderschule)*
- Statistisches Bundesamt (SBA), 2010, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2*

Migrant Integration Policy in Frankfurt am Main

From the Foundation of the Department for Multicultural Affairs to the Establishment of the Plan for Integration and Diversity policy

OKAMOTO Naoko

Nihon University

key words: Germany, Municipal Authority, Migrant Integration Policy

Until the change of government in 1998, Germany insisted on the assumption “Germany is not an immigration country” and the federal government had hardly taken an integration policy for immigrants. However, with the establishment of the Immigration Law, the importance of the integration policy has increased in the federation as well as in the municipalities.

Frankfurt am Main is one of the most multicultural cities in Germany. It is famous for its progressive integration policy. About 38% of the population in Frankfurt has a migration indication. The main activities of Frankfurt’s integration policy are first the foundation of the Department for Multicultural Affairs in 1989, as the central office in the municipal authority of the city to develop focused integration measures, and second the establishment of the Municipal Foreigners’ Representation in 1991 as a means of political participation by foreigners. In addition, in 2010 the plan for integration and diversity policy was approved with three features; (i) the realistic recognition of the diverse residents in Frankfurt, (ii) utilization of diversity management as integration policy, and (iii) promotion of integration policy under the charge of the municipal authority. Overall, integration policy in Frankfurt is characterised by realism leading to innovation.

On the other hand, according to statistics, there is a clear disparity between the educational and working situations (i.e. unemployment) of German nationals and immigrants respectively. If such inequalities as these continue, they may result in future social unrest in the city. For the peace of society, the policies for maintaining the equality and promoting respect for different cultures will be as necessary in the future as they are today.

投稿論文

在日朝鮮人コミュニティにおける 朝鮮学校の役割についての考察

朝鮮学校在学生を対象としたインタビュー調査を通じて

曹 慶鎬 東京外国語大学 多言語・多文化教育研究センター

キーワード：在日朝鮮人, 朝鮮学校, コミュニティ

本論文の目的は、朝鮮学校で学ぶ在日朝鮮人が帰属するコミュニティにおいて、朝鮮学校が果たす役割を把握することである。これまでの先行研究では、在日朝鮮人が集住する地域としての在日朝鮮人コミュニティの存在が指摘される一方で、それとは別に、朝鮮学校在学経験者らの帰属の対象としての朝鮮学校系コミュニティの存在が指摘されてきた。朝鮮学校在学生を対象としたインタビュー調査を通して、彼らは在学体験を共有し、互いに関係を結ぶことでコミュニティの成員となることが明らかになった。朝鮮学校は、朝鮮学校在学経験者が帰属する独自のコミュニティが存在する上で必要な、人々の関係の結節点としての役割を果たしているのだ。

1 はじめに

朝鮮学校の周辺が騒がしい。ここ数年では、2010年4月から実施された「高校無償化」の対象に、朝鮮学校を含むか否かで議論が交わされている。2009年12月の京都朝鮮第一初級学校に対する誹謗中傷のような、朝鮮学校に対する排斥的言動も散見される(2009年12月18日付『東京新聞』)。良かれ悪かれ注目を集める朝鮮学校であるが、その実態は未だに十分に知られているとは言えない。

朝鮮学校は在日朝鮮人^{*1}を対象とした全日制の学校である。植民地統治時代に朝鮮語を学ぶことのできなかつた在日朝鮮人の子どもたちに朝鮮語や朝鮮の歴史を教えるために、1945年8月15日の終戦直後から作られた寺小屋式の「国語教習所」にその起源をもつ(金, 2004)。教育目的は「朝鮮民族としての自覚と誇りをもって堂々と未来を切り開いていける人材を育成」(下=全, 1988: 178)することとされており、授業科目には朝鮮語や朝鮮史が組み込まれている(ウリハッキョをつづる会編, 2001: 139-141)。

日本の学校制度に合わせて6年・3年・3年制をとっており、2010年4月時点で、日本の小学校に相当する初級学校55校^{*2}、中学校に相当する中級学校33校、高校に相当する高級学校10校、他に大学相当の大学校が1校ある。法的には「各種学校」として位置づけられている。運営母体は朝鮮民主主義人民共和国を支持する在日本朝鮮人総連合会であるが、国籍等にかかわらず全ての在日朝鮮人を教育対象としているため、外国人登録上の朝鮮・韓国籍だけではなく日本国籍その他の学生も在学している。1960年代に3万5,000人を超えた学生数は、近年は約1万人程度になったとも言われてい

る³⁾。

現在、朝鮮学校で学ぶ者の割合は同年代の在日朝鮮人のなかでも小さく、大多数の在日朝鮮人は日本学校に通っている。日本学校で学ぶ者の多くが、他の在日朝鮮人との関係に乏しい傾向にあると言われて久しい(姜, 1976: 34)。その一方で、朝鮮学校で学ぶ者はこれとは異なる特徴をもっていると指摘されている。

若年世代の在日朝鮮人を対象に聞き取り調査を行った福岡安則は、朝鮮学校在学経験者らの特徴の一つとして、「彼ら／彼女らの生活空間は、在日朝鮮人社会に限定される傾向が強い。したがって、日本で生まれ育ちながら、親しい人間は同胞の朝鮮人だけである場合が珍しくない」(福岡, 1993: 94)という。朝鮮学校在学経験者らを中心に聞き取り調査を行っている韓東賢は、朝鮮学校在学経験を有する小説家を取り上げた分析において、小説家の執筆のモチベーションに「朝鮮学校コミュニティ」(韓, 2005: 221)に対する肯定感があることを指摘する。

「在日朝鮮人社会」、「朝鮮学校コミュニティ」という言葉で表わされるコミュニティに帰属しているという朝鮮学校在学経験者に対する指摘は、日本社会で在日朝鮮人同士の関係に乏しく生活しているという大多数の在日朝鮮人に対する指摘とは異なる。だが、これまでに行われてきた朝鮮学校在学経験を対象とした調査研究には、朝鮮語や朝鮮史をはじめとする学校で実施されている教育内容や、在学経験者らのアイデンティティに関する分析はいくらか存在するが、朝鮮学校在学経験者が帰属するコミュニティと朝鮮学校の関係について集中的に分析したものは決して多くない。先に引用した福岡と韓の研究もアイデンティティ等を論ずることが主題であり、朝鮮学校とコミュニティの関係について詳細な説明が目指されているわけではない。そこで、本論文では朝鮮学校在学経験者が帰属するコミュニティにおける朝鮮学校の役割について、朝鮮学校在学生を対象に行ったインタビュー調査をもとに考察を試みる。コミュニティにおける朝鮮学校の役割といっても、それは多岐にわたるだろうから、その全てをここで論ずるのは不可能である。そこで朝鮮学校在学生がコミュニティを体験する上で果たす朝鮮学校の役割という点に焦点をあてる。このような検討は、若年世代のコミュニティへの参入という論点に、さらにはコミュニティの存続という論点に連なるものと言えるであろう。あわせて、その過程で知りうるものに限り、朝鮮学校在学経験者が帰属する独自のコミュニティの特徴についてふれる。

記述の順序としては、朝鮮学校在学経験者が帰属するというコミュニティに関する実証的研究が乏しいため、まずは朝鮮学校に限らない在日朝鮮人全般のコミュニティに関する先行研究について概観する。それと共に、コミュニティ一般に関する議論も合わせて検討することで、朝鮮学校とコミュニティの関係を考察する際に参考となる論点を見出す。その上でインタビュー・データを分析し、最後にまとめとして結論を提示する。

2 在日朝鮮人コミュニティに関する先行研究の検討

朝鮮学校在学経験者に限定しない在日朝鮮人全般を対象としたコミュニティ研究は、かなりの数が蓄積されている。たとえば谷富夫の研究はその一つである。谷はかなり早い時期から、エスニック・コミュニティ研究において、異なる民族の「比較」にとどまらず、民族間の「関係」を問うことの必要性を強調している(谷, 1992)。なぜならば谷が調査対象とした在日朝鮮人集住地域として有名な大阪市生野区ですら、在日朝鮮人だけで地域社会が成り立っているわけではなく、そこにも日本人は存在し、

日本人と在日朝鮮人の間で関係が結ばれているからである。その後も、この「民族関係」の類型論を生かした研究が行われ、在日朝鮮人コミュニティの生活実態の把握が進んでいる(谷, 1995; 谷編, 2002)。

谷(と共同研究者ら)によって彫琢された「民族関係」に関する分析枠組みは後続の研究でも援用されており、たとえば谷の共同研究者の一人である二階堂裕子はこの視点を踏まえつつ、複数の民族の間で行われる地域福祉活動の実態を把握すると同時に、両者の共同活動の発展可能性を展望した(二階堂, 2003)。高智富美は日本人、在日朝鮮人、ニューカマーの三者の間の「民族関係」を踏まえた上で、大阪府八尾市における在日朝鮮人の教育運動を調査・分析している(高智, 2005)。また、これらとは別に、東京都荒川区を調査地域として、オールドカマーとニューカマーらの関係に着目した田嶋淳子の業績(田嶋, 1995)や、兵庫県神戸市長田区を対象に震災後に展開された在日朝鮮人らの復興活動を分析した文貞實の研究(文, 2000)等がある。

このように多様な主題をもった在日朝鮮人コミュニティ一般に関する先行研究であるが、一見しただけで指摘できる共通点がある。それは分析単位として、在日朝鮮人の居住密度が比較的に高い在日朝鮮人集住地域が扱われていることである。大阪府大阪市生野区を筆頭に大阪府八尾市、東京都荒川区、兵庫県神戸市長田区などは、在日朝鮮人集住地域として知られている地域である。

だが、ここで二つの点を考える必要がある。

一つは、在日朝鮮人の多くが在日朝鮮人同士の関係性に乏しく暮らしているという指摘が示唆するように、在日朝鮮人のなかで集住地域に居住する者の割合が決して大きくないだろうことである。それでは在日朝鮮人のうち集住地域居住者はどの程度の割合を占めるのか。実は在日朝鮮人集住地域は日本の行政区分と必ずしも一致してないため、その地域の在日朝鮮人居住者数を把握するのは難しい。一例として先行研究がとりあげた在日朝鮮人集住地域の人口比をまとめた表1をみても。

表1 2010年における在日朝鮮人集住地域の人口比率

	A：総人口	B：韓国・朝鮮籍人口	C：比率(B/A)
東京都荒川区	203,296人	3,775人	1.9%
大阪府大阪市生野区	134,009人	20,753人	15.5%
大阪府八尾市	271,460人	3,028人	1.1%
兵庫県神戸市長田区	101,624人	4,708人	4.6%
日本全国	128,057,352人	423,273人	0.3%

出典：総務省編『国勢調査 平成22年版』

地域の総人口および韓国・朝鮮籍人口は平成22年(2010年)『国勢調査』を参照した*4。どの集住地域も韓国・朝鮮籍保有者の比率は全国平均の0.3%を上回っており、なかでも生野区は15.5%ととても高い数値を示している。だが、生野区のこの数値ですら、朝鮮人だけが暮らしているというには心もとないものである。他の地域の数値はさらに小さい。先行研究でとりあげられた在日朝鮮人集住地域が上記行政区の中さらに小さな一地域にすぎないため、行政区全体として人口を均すと小さな数字になってしまうのだ。このように在日朝鮮人集住地域人口を正確に把握するのは難しく、当然、在日朝鮮人全体のうちの割合も上記統計資料から読み説くのは難しい。

そこで参考になるのが福岡安則と金明秀の協力のもとに在日本大韓民国青年会(以下、青年会)が

1993年に行った質問紙調査である(福岡=金, 1997)。日本生まれの18歳から30歳の韓国籍保有者を母集団として、サンプルの抽出に青年会が保有する名簿を用いたこの調査の結果によると、町内を目安にして、12歳の頃に回答者自身が同胞多住地域と認識していた地域に住んでいたと答えた者は15.5%であるという。ほかに多住地域ではないが10軒以上の在日朝鮮人家族が存在したと答えた者が10.1%であり、両者を合計しても25.6%である。調査対象が一定の年齢層の韓国籍保有者に限られているとはいえ、この調査の結果は一つの有力な参考値になる。少なくとも、朝鮮学校在学経験者も全員が集住地域居住者などではなく、散住地域出身者の割合が一定以上を占めると想定するべきだろう。

考えなくてはならないもう一つは、在日朝鮮人に限定せずに広くコミュニティ研究に目を向けると、そこでコミュニティという概念が指し示すものが、集住地域に限られていないということである。たとえばジェラード・デランティ(Gerard Delanty)はコミュニティ概念の多様な使用法が存在することを指摘し、そのなかの一つの立場として「コミュニティがコスモポリタン化され、新たな近接性や距離関係の中で構成されるグローバル・コミュニケーションや、トランスナショナルな運動、インターネットをめぐって、ごく最近登場したもの」(Delanty, 2003: 4=2006: 6)があると指摘している。このように使われるコミュニティ概念には、特定のまとまりをもった地理的領域との結びつきは必ずしも含まれていない。要するにコミュニティという言葉が指し示すものは集住地域に限られるわけではないということである。そして、最も脱地理的領域化されたコミュニティの一つであるインターネット・コミュニティの成立が、非対面状況での密接なコミュニケーションを可能とするインターネット技術と深く関係していることが示唆するように、このようなコミュニティの多様な形態は、人々のコミュニケーションを媒介する技術や組織の特徴と大きく関連することは明らかである。

以上の二点を合わせて推測できることは、まずは他の在日朝鮮人がそうであるように、朝鮮学校在学経験者も全員が集住地域居住者であるわけではなく、相当程度が散住地域居住者でありうるということである。さらにはそのような散住地域居住者も含むものとしてコミュニティが成立している可能性があり、その形態はコミュニティ成員の関係の形成において朝鮮学校が果たす役割と関連しているかもしれないということである。これらを踏まえた上で、インタビュー調査から得られたデータをもとに分析を進めていく。

3 インタビュー・データの整理と分析

(1) インフォーマントの居住地と通学時間

本論文では朝鮮学校のなかでも高等教育機関に相当する朝鮮大学校に在学する者を調査対象に設定した。朝鮮大学校の在学生のほとんどは朝鮮学校高級部卒業生であり、さらにはかなりの割合の者が初級部より朝鮮学校に通ってきた者たちである。そのため、最も長い朝鮮学校在学経験を有するだろうから、朝鮮学校に通うことから生じる特徴を色濃く備えていると想定できる。

日本各地の朝鮮学校の教員の担い手の育成を主な目的として1956年に設立された朝鮮大学校は、8学部体制の全寮制で運営されている(朝鮮大学校, 2004: 2)。法的位置づけは他の課程の朝鮮学校と同様に「各種学校」となっており、そのために朝鮮大学校を卒業したとしても厳密には学校教育法上の「大学」卒業資格を取得することはできない。在学生数は公表されていない。

このような学校で学ぶ学生21人に、コミュニティ体験についてインタビュー調査を行った*5。実際に

調査を行った時期は2004年である。インフォーマントの主な属性の一覧は表2のとおりである。

表2 インフォーマントの基本属性一覧

年齢（インタビュー時）	18歳～22歳
性別	女性6人／男性15人
世代	3世19人／3.5世（一方の親が3世）2人
日本学校在学経験	なし
親の朝鮮学校在学経験	一方の親のみ5人／両方の親16人

全員が3世以降の世代であるインフォーマントらは、これまで初級部から一貫して朝鮮学校で教育を受けてきており、日本学校に在学したことはない。注目すべきは親の朝鮮学校在学経験である。両親ともに朝鮮学校在学経験を有するというのが16人、一方の親のみが有するというのが5人、結果、21人の全インフォーマントの親が朝鮮学校在学経験を有していた。これは朝鮮学校で代代的再生産が進んでおり、現在の在学生の多くが朝鮮学校在学経験者の子どもであることを示唆している。

朝鮮大学校は全寮制であるため、インフォーマントの全員がインタビュー時は寮生活を送っていた。だが、朝鮮大学校に進学せず、高級部ないしはそれ以前の課程までしか通ったことのない朝鮮学校在学経験者の大多数は寮生活未経験者である。実際、インフォーマントも2名を除いては、高級部までは寮生活未経験であった。本論文は朝鮮大学校在学経験者だけではなく、それ以前の課程までの在学経験しかもたない者らも帰属するコミュニティを分析対象として想定している。そのためインタビュー・データのうち、朝鮮大学校での寮生活に固有の事柄は分析から除外した。よって本論文で導かれる知見には寮体験を必要とするものは含まれておらず、寮生活未経験者にも通ずるものである。

このような注意を踏まえた上で、インフォーマントらの朝鮮大学校入学以前の居住地と初級部課程の朝鮮学校への通学時間を、まずは見ておく。インフォーマントたちの朝鮮大学校入学以前の居住地に関するものとして次のようなコメントがある（以後、インタビュー・データに限り、引用末に性別とインタビュー時の年齢を記す）。

もう、同胞がめっちゃくちゃいます。……大通りがあるって、片側の地域ではみんな朝鮮人が住んでいるんです。みんな朝鮮人。……本当に、コリアン・タウンって言われています。……ハルモニ（注：おばあさん）たちが座って話しているのとかが、よく見えます。（女性／19歳）

このインフォーマントの居住地は、周囲の人々らの間で「コリアン・タウン」と呼ばれていたという。この語りにおける特徴は、まず、自身の家の外で自身の家族・親戚以外の在日朝鮮人を目にするのがあたりまえのこととなっていることである。まさに在日朝鮮人の集住地域に関する典型的な語りの一つと言えよう。

だが、今回話をうかがった者のうち、このような語りを行った、明らかな在日朝鮮人集住地域の出身者はこのインフォーマントを含めて4人にすぎない。他には集住地域ではないが、近隣に在日朝鮮人の複数の世帯が居住している地域の出身者が3人、例外的なものとして朝鮮学校勤務者の住宅寮居住経験者が2人の、計5人が存在するぐらいである。これら集住地域居住経験者、複数の在日朝鮮人が存在した地域の居住経験者、そして住宅寮居住経験者の計9人に共通の特徴は、自宅の近所に自身

の家族や親戚以外の在日朝鮮人の知り合いがいたということである。

それ以外の12人は非集住という意味での散住地域出身者である。散住地域出身者の12人は少なくとも近所に自身の家族・親戚以外に在日朝鮮人居住者はいなかった、あるいはいたかどうかかわからないと述べている。それでは散住地域居住者である朝鮮学校在学経験者が、他の在日朝鮮人と知り合う契機は何だったのだろうか。それは端的に、「私は、朝鮮学校に通い始めて、朝鮮人の友人に会ったし。学校でしか出会ってないから」(女性/20歳)というような意見に代表されるように、朝鮮学校に通うことであるという。集住地域生活者と異なり、地域で在日朝鮮人と知り合う機会に乏しい散住地域生活者に、知り合う機会を提供するのが朝鮮学校の役割の一つであることがうかがえる。

それでは、そのような朝鮮学校に、インフォーマントらはどれほどの時間をかけて通学していたのか。日本の小学校に相当する初級部時代の通学手段と通学時間をまとめたものが表3である。

表3 インフォーマントの初級部時代の通学手段と通学時間

通学手段と通学時間	人数
徒歩・自転車で30分未満	8人
電車・バス等の公共の交通機関を利用して30分未満	2人
電車・バス等の公共の交通機関を利用して30分以上	11人

この表にあるように、インフォーマントらのうちの13人は電車やバスというような公共の交通機関を乗り継いで朝鮮学校に通っている。そのうちの2人は通学時間に90分以上を費やしていた。このように長時間を費やして電車やバスを乗り継ぐまでして、インフォーマントらが朝鮮学校に通ったのは、朝鮮学校出身である親の意向が大きかったからと思われる。

そもそも半数以上のインフォーマントは、自宅の近隣では在日朝鮮人と出会うこともほぼない散住地域居住者であった。また、朝鮮学校に通うにも公共の交通手段を用いて長時間をかけていた。これらと合わせて考えると、朝鮮学校からの距離も遠い散住地域に居住していたインフォーマントにとって、在日朝鮮人同士だけの関係を確保できる空間は、学校と家という限られたものでしかなかったことになる。

このように半分以上のインフォーマントが散住地域居住者であり、長い時間をかけて通っていた朝鮮学校を介してしか在日朝鮮人との関係を結べなかった者たちである。彼らは散住地域に居住していたという点だけでみると、集住地域を主に取り上げてきた、朝鮮学校関係者に限定しない在日朝鮮人コミュニティに関する先行研究からはこぼれおちる存在である。

それでは、今回調査対象となったインフォーマントのうち、集住地域出身者のみがコミュニティへの帰属意識をもち、散住地域出身者は自らが帰属するコミュニティの存在を否定するのだろうか。インフォーマントへのインタビューによると、それは違う。大学入学以前の居住地域が集住地域か散住地域かの違いにかかわらず、全てのインフォーマントが「同胞のコミュニティ」(女性/21歳)、「同胞社会」(女性/20歳)、「在日朝鮮人社会」(男性/20歳)というような言葉で自らの帰属先の存在を表明していた。このインフォーマントが帰属先として指し示すものこそが、朝鮮学校在学経験者らに関する先行研究で触れられていた、朝鮮学校在学経験者らに特徴的なコミュニティであると思われる(福岡, 1993; 韓, 2005)。

ここまでの段階で、朝鮮学校在学経験者のコミュニティは、その内に散住地域出身者を多分に含ん

だものであることは明らかと思われる。そこで、これ以降では、散住地域居住者を内に含むコミュニティにおける朝鮮学校の役割を捉えるために、インフォーマントが朝鮮学校で形成する在日朝鮮人との関係に関する語りを分析していく。

(2) 在日朝鮮人同士の関係の形成における朝鮮学校の役割

たとえ居住地域で在日朝鮮人と出会う機会がない者も、朝鮮学校に通うことで在日朝鮮人との関係を築いている。朝鮮学校での人間関係の性質に関しては次のような語りがある。

良い友人が集まるって言ったらかわいいですけど、友人関係では朝鮮学校がとてもいいと思います。やっぱり父親とか見ていると、そういう学校時代の同級とまだつきあっているじゃないですか。社会に出ても、つきあいがある友人っていうのは、やっぱり貴重だと思います。(男性/20歳)

ここで朝鮮学校での在日朝鮮人同士の関係性の特徴の一つとしてあげられているのは、友人関係の親密さである。さらに重要なのは、朝鮮学校在学経験者である自身の親の姿などを通して、朝鮮学校での友人関係の親密さが在学期間だけに限られるのではなく、卒業後も持続しうることを知っていることである。別のインフォーマントは、親密な友人関係というものは同級生同士の関係に限られるのではなく先輩・後輩にまでおよぶことを指摘する。また、学生に限らず教員との関係も密であることがうかがえる。たとえば「よい先生」と出会ったと述べるインフォーマントは、朝鮮学校での教員と学生との関係を、某有名ドラマと照らし合わせて「金八先生とか、そういう関係みたい」(男性/21歳)と表現する。

このような学校内の関係性として、「友人」と「教員」との親密さに関する何らかの肯定的意見は、全てのインフォーマントから聞くことができた。先輩・後輩を含んだ「友人」と「教員」ということは、朝鮮学校に存在するほとんどの人間と親密な関係を築きうるということになる。しかも自身の両親の姿を通して、朝鮮学校での親密な関係が卒業後も継続することを期待しているわけである。

朝鮮学校在学生らにとって初級部から中級部、高級部、さらには大学校へと課程が進むごとに、関係を結ぶ対象の範囲が拡大する。この範囲の拡大こそが朝鮮大学校の長所だと指摘するインフォーマントは多い。実際に朝鮮大学校在学中のインフォーマントからは、「朝大(注：朝鮮大学校)は全国から集まるっていうのが、一番いいと思います」(男性/20歳)というようなものに類似する意見が多々聞かれた。朝鮮学校の初級部は、北は北海道、南は九州までの日本の各地に55校が存在する。そこから中級部に進学することで33校に集約され、さらに高級部に進学する際には10校⁶⁾に集約される。この高級部の段階では北海道地方、東北地方、関東地方、中部地方、関西地方、中四国地方、九州地方というような単位で人が集まり、関係が結ばれる。そして、大学校になるとそれがさらに1校に集約される。たとえ自宅の周囲に朝鮮人が全くいない地域の出身者であっても、朝鮮学校に通い、朝鮮大学校まで進学することで、日本の各地から集まった朝鮮人との関係を築くことができるようになる。先のインフォーマントの語りは、このような人の流れのなかで見出せる朝鮮大学校の特徴を指摘したものである。さすがにこのような人間関係が構築される対象範囲の広さは、朝鮮学校のなかでも朝鮮大学校が最も大きい。各地の高級部までの朝鮮学校でもその範囲は多少狭くなったとしても、集住地域などをはるかに超えた範囲で朝鮮人同士の関係を結ぶことに変わりはない。

また、散住地域出身者のインフォーマントは朝鮮大学校での朝鮮人との出会いについて、次のように

語る。

……朝鮮大学に入って感じたんですが、友人が親戚の友人の子どもだったとか。……それと姉とかの話を知ると、商工会（注：在日本朝鮮商工連合会）の実習に行くと、同胞の家とか行くと、在日朝鮮人というだけで、暖かく歓迎してくれるじゃないですか。そういうところがいいというか、仲むつまじいって思いました。（女性／20歳）

ここでは現在の朝鮮学校在学生らの親自身が朝鮮学校出身者なので、朝鮮学校で初めて出会う者同士でも、親や親族をたどるとどこかで知り合いにつながりうることを示唆されている。さらには、実習などで見知らぬ土地の、世代も異なる在日朝鮮人と出会っても、朝鮮学校在学経験という共通項を通じて順調に関係を結びうることを期待されている。要するにインフォーマントらは朝鮮学校を介して、朝鮮学校関係者らのネットワークに連なることができるのである。このようにインフォーマントだけでなく親も学んだ朝鮮学校は、世代を超えた日本各地の朝鮮学校関係者らのネットワークの結節点としての役割を果たしていることがわかる。

次節では、インフォーマントをはじめとする朝鮮学校在学経験者らが、朝鮮学校を介して朝鮮学校関係者らと地域と世代を超えたネットワークを結ぶなかで、我々意識をもつにいたる際にみられる一つの事例として、スポーツという分野で自身らの代表を見出す過程にふれる。

(3) 朝鮮学校を通じたコミュニティ体験と成員意識の形成

朝鮮学校に通うことで、親世代をも含めた日本各地の在日朝鮮人らとのネットワークに連なるインフォーマントらの姿をみた。そこから関係者らの間で我々意識をもつにいたる過程に分析を進めるために、自らが帰属するコミュニティの存在をインフォーマントが体験する契機という点から記述をはじめ。次のような語りがある。

体育大会をすると、必ず学父母*7とか見に来て。一大イベントじゃないですか。絶対に学父母が来て。……そういう姿を見て、「おお、同胞社会だ」って鮮やかに思います。芸術大会があると。……そういうのがあると、絶対に見に行くとか。（男性／22歳）

ここで述べられている体育大会と芸術大会というのは朝鮮学校の学生らのサークル活動の一環として行われるイベントである。そのような大会には、出場する学生だけでなくその保護者らも応援に来場する。このように学生だけでなく保護者も巻き込んだ一大イベントに自らも居合わせるときに「在日同胞社会に属している」という実感をえるという。要するに、インフォーマントは朝鮮学校の学外行事を通して、コミュニティを体験しているのである。このような意見は他のインフォーマントでも多々みられた。

このサークル活動の大会——「在日朝鮮学生中央体育大会」、「在日朝鮮学生中央芸術競演大会」という正式名称には、「在日朝鮮学生」という言葉が組み込まれているが、実際の大会出場対象者らの中には日本学校に在学する在日朝鮮人学生は含まれていない。これはあくまでも朝鮮学校在学生のみが参加する大会である。初級部、中級部、高級部ごとに各種目別に地方予選を勝ち抜いたチーム、個人が、年に一度、一つの地域（東京か大阪とその近郊）に集まって競い合う、朝鮮学校におけるサーク

ル活動の一つの大きな舞台となっている。これも先に述べた朝鮮学校を介して形成されているネットワークに依拠した一つの活動事例である。

インフォーマント全員が初級部から高級部まで何らかのサークルに所属していたことから、このような大会への出場を目指していただろうことがうかがえる。だが、そもそも朝鮮学校の全体数自体が決して多くないので、地方予選参加校が少なく決勝大会の出場のハードルは極めて低い。いきおい朝鮮学校(特に高級部)でサークル活動を行っている者は、年に一度、決勝大会に出場する日本全国の朝鮮学校の人々と一堂に会しているということになる。朝鮮学校在学生の中なかでも初級部からこのような場を経験し続けてきた者にとっては、朝鮮学校の大会で朝鮮学校在学生同士が試合をするのは自明のこととされ、それに関する疑問すら起きないだろう。

インフォーマントの語りによると、このような場は何も学生だけのものではない。熱心な親は学生たちの体育大会、芸術大会に応援のためにつける。そして、その親たち自身も朝鮮学校在学経験者らである可能性が極めて高い。このような大会は、まさに日本の各地の朝鮮学校在学経験を共有する学生とその親らが一堂に会する場であり、そこに居合わせた者たちが、たがいに我々意識を醸成し、そしてコミュニティの存在を垣間見るといことも十分にありうるだろう。実際、インフォーマントがこのような場をコミュニティの体験の契機とあげていることを考えるに、体育大会、芸術大会を開催することを可能にする各地の朝鮮学校を結節点とするネットワークが、在日朝鮮人コミュニティという体験を生み出すものとして機能しているとみてよいだろう。

朝鮮学校同士の間でのイベントを通じて作り出された、同一のコミュニティに帰属する者としての我々意識は、日本学校をはじめとする朝鮮学校以外との関係において発露されるときもある。たとえば高校に相当する高級部に関しては、1994年の全国高等学校体育連盟の決定以降、朝鮮学校在学生もインターハイ等の日本学校を対象にする大きな競技大会に参加することが可能となった。それに関して、あるインフォーマントは「サッカーとかボクシングとかでも、どこかの(朝鮮)学校がやっぱり(全国大会に)行かないといけないなあって。そして、どこが行っても応援とかするから」(男性/21歳)と述べる。朝鮮学校の大会で競い合っているからこそ、また、そこでの遭遇を通して朝鮮学校在学生同士の我々意識が醸成されているからこそ、朝鮮学校のサークル活動の実力を示すためにも、日本の全国大会に出場しなくてはならないとされる。そして晴れて予選を勝ち抜いた朝鮮学校は、日本全国の朝鮮学校の、そしてコミュニティの代表として日本の全国大会に出場するということになる*8。だから出場校以外の朝鮮学校の関係者も、どこの朝鮮学校であろうと出場校を応援するという意見が出てくるのである*9。

(4) コミュニティの成員資格と朝鮮学校の存続

たとえ周囲に朝鮮人のいない散住地域に生活していても、朝鮮学校に通うことで朝鮮人との関係を結び、そして日本各地の在日朝鮮人同士のネットワークに連なるなかで、コミュニティを体験していくインフォーマントたち。彼らは朝鮮学校に通ったからこそ、朝鮮学校関係者に独自の在日朝鮮人コミュニティの成員たることができている。インフォーマントもそれを十分に理解しているとわかるのが、自身らが帰属するコミュニティの特徴をどのようにしたら理解できるのか、ということに関する次の発言である。

感覚的なものじゃないですかね、ハッキリ言って。それは、もう、朝鮮学校に行ったり、同胞の

なかで住んでなきゃ絶対わかんないし。

(女性／19歳)

このインフォーマントは、自身が帰属するコミュニティの特徴はほぼ「感覚的」にしか理解できないだろうと述べる。そのような「感覚」を共有できる者とは朝鮮学校に通った経験を有するか、「同胞のなか」に住んでいる者に限られがちであるという。実際、このインフォーマント自身も散住地域出身者であり、朝鮮学校への在学を契機に在日朝鮮人との関係を築いている。このように朝鮮学校は朝鮮学校関係者間のネットワークを可能とするので、そのようなネットワークを内実を含むコミュニティの維持において重要な役割を果たしているのだが、別の面からすると、朝鮮学校在学経験を有さない者の多くはネットワークに連なっておらず、ゆえにコミュニティの成員でもなく、端的にコミュニティを理解できない者と捉えられかねないことがうかがえる。

また、コミュニティの維持において重要な役割を果たす朝鮮学校の存続が、自然と確保されるものではないことも、インフォーマントは理解している。それゆえに朝鮮学校の存続のために何らかの貢献を考えるインフォーマントもいる。朝鮮大学校在学学生であるインフォーマントにとって、朝鮮学校の持続への貢献の一つの手段は自身が教員になることである。各地の朝鮮学校の教員養成という、朝鮮大学校の当初の設立目的と照らし合わせても、それは決して不可能なことではなく、現在も朝鮮学校で教鞭をとることを検討する朝鮮大学校在学学生は決して少なくないという。だが、同時に朝鮮学校の運営の厳しさというものもあり、そのような条件と照らし合わせると、実際の教員のなり手は少なくなりがちであるという^{*10}。自身の進路希望は教員とは全く別のところにあるが、同時に教員への誘いを受けているというあるインフォーマントは現在の心境を次のように述べる。

私、自分の母校が好きだし、地域の同胞が好きだし。狭い社会だから、知っている人がほとんどだから、私が運動会に行ったときも、「実習で帰ってきていたんだ」って、ひさしぶりに会った友人の母とかが、たくさん、そうやって私に声をかけてくれるし。……そう考えると、学校教育っていうのは、本当に重要だし。みんなが集まる場所って言ったら、やっぱり学校だし。学校を拠点に活性化していくし、同胞社会も。そう考えると……自分に関係ないことではないでしょう。

(女性／21歳)

この語りには、コミュニティにおける朝鮮学校の存続の重要性に関するインフォーマントの認識が如実に示されている。コミュニティとつながる上で朝鮮学校の果たす役割が重要なのは何も朝鮮学校在学中の者だけに限定されるわけではない。朝鮮学校をすでに卒業した者らにとっても、自身の子どもの保護者として、あるいは時には催しの一参加者として、朝鮮学校という場を通して他の在日朝鮮人とつながることができるという点で、極めて重要なのである。逆に言うと、朝鮮学校の衰退は朝鮮学校関係者らのネットワークの弱体化、さらにはそれを内実を含むコミュニティの弱体化に直結する。それを知っているインフォーマントだからこそ、朝鮮学校の維持に教員として関与すべきか悩んでいると吐露している。他のインフォーマントも程度は違うが、コミュニティの存続を念頭におきつつ、朝鮮学校の維持・存続に関心を寄せており、何らかの貢献を行うことを検討していた。

4 まとめ

本論文では朝鮮学校在学経験者が帰属するコミュニティにおける朝鮮学校の役割について、朝鮮学校在学学生を対象としたインタビュー調査の結果を用いながら記述した。

インフォーマントが示唆する、自身が帰属するコミュニティの存在。それは端的に言うのならば、朝鮮学校という組織に多分に依存するものであった。インフォーマントらは朝鮮学校の課程を進んでいくことで日本各地の出身の朝鮮学校在学学生と出会い、さらには朝鮮学校在学経験者である親をはじめとする異なる世代の人々らとの出会いを重ねることで、朝鮮学校在学経験者らの関係の広がりを見ていく。また、日本各地の朝鮮学校在学学生を対象とするスポーツや芸術の大会というような、現役の朝鮮学校在学学生と朝鮮学校在学経験者であろう保護者らが集まる場に、インフォーマントらは何度も参加していた。このように、集住地域や散住地域の区別なく、日本各地の朝鮮学校在学経験者のネットワークを可能にする結節点として朝鮮学校は機能している。そして、このネットワークを通じた活動のなかで、インフォーマントらはコミュニティの存在を体験している。

結果、北は北海道、南は九州までの日本の各地に散らばる朝鮮学校在学経験者たちのネットワークを内実を含む一大コミュニティが成立しているのである^{*11}。このような朝鮮学校によって支えられたコミュニティが、大多数の在日朝鮮人コミュニティに関する先行研究が対象としてきた、在日朝鮮人集住地域という属地的特徴の色濃いコミュニティと性質を異にすることは明らかだ。

一方で、朝鮮学校在学経験者が独自のコミュニティに参入するためには、成員間の共通項である朝鮮学校在学経験を有することが重要であり、そのためには少なくとも朝鮮学校での在学という対面状況を一定期間持続しなくてはならない。また、卒業後も、朝鮮学校在学経験者がコミュニティに帰属し続ける際に、成員間の対面でのコミュニケーションが時に必要とされる。そのため、朝鮮学校在学経験者らのコミュニティは、在日朝鮮人一般のコミュニティのような高い密度での居住地域の集中を必ずしも必要としないが、特に在学期間は朝鮮学校とその周辺に制約されがちであるという点において、非対面状況が主であるインターネット・コミュニティほど地理的に自由ではない、と指摘できる。

本論文で述べたような、人々のネットワークの結節点として学校が機能し、このネットワークを内実とするコミュニティは集住という形態を必須の成立要件としないという指摘は、これまでの在日朝鮮人一般のコミュニティ研究などでは触れられてこなかった点であると思われる。ここに本論文の知見のオリジナリティがある^{*12}。

本論文でとりあげた朝鮮学校在学経験者が帰属する独自のコミュニティは、朝鮮学校を結節点として形成される朝鮮学校関係者のネットワークを内実を含むという点だけをとってしても、「朝鮮学校コミュニティ」という名によって、集住を必要条件とする在日朝鮮人コミュニティ一般と区別されてよいだろう。このような独自のコミュニティの存続において果たす朝鮮学校の役割の重要性は、朝鮮学校在学経験者らにも理解されていた。これを踏まえると、朝鮮学校に不利益をもたらしかねない動きに対して、教員や学生だけでなく、親、卒業生を含めた広い範囲の朝鮮学校在学経験者らが異議申し立てに動く理由を推測することができる(たとえば2011年2月18日付『朝鮮新報』)。一連の動きは、教育の場の維持だけに限らず、コミュニティの存続のためのものでもあるのだ。

- *1 本論文では外国人登録上の「朝鮮」、「韓国」の表記にかかわらず、植民地時代の朝鮮半島にエスニックな起源をもつ人々を「在日朝鮮人」と総称する。
- *2 鶴見朝鮮初級学校は2010年4月時点で、実質的には併設されている幼稚班だけの運営となっているので、この数字に含めていない(鶴見朝鮮初級学校ホームページより、<http://kanagawa.pekdu.ac.jp/user/tsurumi/>)。
- *3 1960年代の学生数は金徳龍の著作(金, 2004: 274)による。近年の朝鮮学校在学生数は未公表のため、正確なところはわからない。参考となる数字のなかで最も新しいものとして、朝鮮大学校の教員である朴三石によるものがある(朴, 2011)。それによると幼稚園に相当する幼稚班を含めた朝鮮学校全体の学生数は約1万人であり、うち高級部に在学する者が1,800人とある。また、現在までの朝鮮高級学校の卒業生は約10万人、朝鮮大学校の卒業生は約1万5,000人ともいう。ただし、朴によるこれらの数字がどのような資料に基づいたものなのかは不明である。
- *4 『在留外国人統計』平成23年版では、2010年の韓国籍・朝鮮籍人口は565,989人であり、そのうち植民地時代からの居住者とその子孫が大多数を占める特別永住者は395,234人となっている。
- *5 調査は朝鮮学校での体験を中心に、アイデンティティの形成とコミュニティへの帰属意識との関係をテーマに論文執筆者が独自に企画したものである。調査対象者はテーマと関連して、朝鮮学校在学経験者のなかでも、最も長い日数の学校在学経験を有しているだろう朝鮮大学校在学学生とした。あくまでも独自調査なので卒業生ならびに在学生の仲介者を通してインフォーマントを募った。インフォーマントとなる上での条件は特に設けなかった。基本的属性等について質問紙を用意した上で、それをもとに調査テーマに関連する話題をなげかける形でインタビューを行ったが、インフォーマントからの自由な発言も聞いていった。事前に用意した議題とインフォーマントの自由な話題との比率は、概ね1:2ぐらいであった。そのためインフォーマントのライフストーリーと関わる、多様な事柄が把握できたが、そのなかでも本論文では学校体験とコミュニティへの帰属との関連についてのみデータを利用している。インフォーマントの家族にはじまり、日本学校在学在日朝鮮人に対する認識、日本社会への認識、自身の進路等については、稿を改めて論ずることとする。なお、エスニック・アイデンティティの形成に関する分析はすでに発表している(曹, 2011)。本論文で利用されているものも含め、インフォーマントの発言内容については、調査後にすべて本人たちに確認をもらっている。
- *6 インフォーマントが高級部をすごした時代は12校。
- *7 朝鮮語での発音は「ハクプモ」。朝鮮民主主義人民共和国の社会科学出版社から1992年に出版された『朝鮮語大辞典』によると、学生の父母という意味。インタビュー時の使用言語はインフォーマントの選択にまかせたところ、全員が日本語で受け答えを行ったが、朝鮮語の単語が一部に混在した。
- *8 雑誌『イオ』2011年2月号は、第90回全国高等学校ラグビーフットボール大会に大阪代表として出場し、2年連続ベスト4の成績を残した大阪朝鮮高級学校ラグビー部について、「選手たちは大阪の代表でもあり全国の朝鮮学校の代表でもある」という同部OBの声を伝えている。
- *9 雑誌『イオ』2001年2月号は、第79回全国高校サッカー選手権大会に初出場した大阪朝鮮高級学校サッカー部を応援するために、日本各地から7,000人の在日朝鮮人が試合会場の神奈川県等々力陸上競技場に集まったと伝えている。
- *10 朝鮮学校の財政的苦境については、多くの先行研究でふれられている(ウリハッキョをつづる会編, 2001; 金, 2004)。なお、朝鮮学校の財政状況の悪化は、ここ数年だけの問題でない。確かに近年の状況の悪化は著しいが、設立当初から状況は良くなかった。
- *11 少なくともインタビュー調査を通して本論文で把握されたコミュニティは朝鮮半島とは区別されるものであった。
- *12 本論文ではコミュニティの存立において朝鮮学校が果たす役割に主な焦点をあてる一方で、成員たちの多様な生活実態をはじめとするコミュニティの諸相については限定的にしか論じられていない。今後の課題としたい。

《参考文献》

- ・ 曹慶鎬, 2011『『朝鮮学校コミュニティ』とエスニック・アイデンティティ—朝鮮学校在学生を対象としたインタビュー調査を通じて』『ソシオロギス』Vol.35, 96~110頁
- ・ 朝鮮大学校編, 2004『朝鮮大学校(パンフレット)』朝鮮大学校
- ・ Delanty, Gerard, 2003 Community, London: Routledge (山之内靖=伊藤茂誌, 2006『コミュニティ—グローバル化と社会理論の変容』NTT出版)
- ・ 韓東賢, 2005「メディアの中の『在日』と『朝鮮学校』, そのリアリティのありか」『現代思想』33巻4号, 青土社, 214~223頁
- ・ 福岡安則, 1993『在日韓国・朝鮮人—若い世代のアイデンティティ』中央公論社

- ・福岡安則＝金明秀, 1997『在日韓国人青年の生活と意識』東京大学出版会
- ・姜在彦, 1976「在日朝鮮人の六五年」『季刊三千里』8号, 22～37頁
- ・金徳龍, 2004『朝鮮学校の戦後史—1945-1972(増補改訂版)』社会評論社
- ・高智富美, 2005「外国人多住都市における教育運動とエスニック・アイデンティティ—大阪府八尾市Y地区の在日韓国・朝鮮人を事例として」大阪市立大学社会学研究会『市大社会学』No.6, 45～63頁
- ・文貞實, 2000「震災とエスニシティ—神戸市長田のケミカルシューズ産業の再生と共生のまちづくり」『地域社会学会年報』12集, 55～78頁
- ・二階堂裕子, 2003「地域福祉活動による異民族との共同の可能性—大阪市生野区の事例から」日本社会分析学会『社会分析』30号, 113～129頁
- ・朴三石, 2011『教育を受ける権利と朝鮮学校—高校無償化問題から見えてきたこと』日本評論社
- ・下喜載＝全哲男, 1988『いま朝鮮学校で—なぜ民族教育か』朝鮮青年社
- ・田嶋淳子, 1995「世界都市・東京にみる重層的な地域社会の現実」奥田道平編『コミュニティとエスニシティ』勁草書房, 146～170頁
- ・谷富夫, 1992「エスニック・コミュニティの生態研究」鈴木広編『現代都市を解読する』ミネルヴァ書房, 260～283頁
- ・谷富夫, 1995「在日韓国・朝鮮人社会の現在—地域社会に焦点をあてて」駒井洋編『定住化する外国人』明石書店, 133～161頁
- ・谷富夫編, 2002『民族関係における結合と分離—社会的メカニズムを解明する』ミネルヴァ書房
- ・ウリハッキョをつづる会編, 2001『朝鮮学校ってどんなところ?』社会評論社
- ・朝鮮新報社『イオ』2001年2月号, 2011年2月号
- ・朝鮮新報社『朝鮮新報』2011年2月18日
- ・東京新聞社『東京新聞』2009年12月18日
- ・入管協会『在留外国人統計』平成23年版
- ・統計局HP内『平成22年国勢調査』(http://www.e-stat.go.jp/estat/html/NewList/000001039448/GL08020101-000001039448.html#t2_000001045010, 2011年11月25日アクセス)

A Study of the Role of Korean Schools in the Korean Community

Using an Interview Survey among Students at Korean Schools

CHO, Kyongho

Tokyo University of Foreign Studies

key words: Korean in Japan, Korean school, community

The purpose of this study is to understand the role Korean schools play in the Korean community. A “Korean school community” is a community to which students of a Korean school belong. Based on interviews with current Korean students in Japan, the results indicate that the Korean school community is formed by the students sharing their experiences at Korean schools. In essence, Korean schools serve as hubs for the Korean school community.

投稿論文

「国語」、国家と移民政策 台湾の帰化テスト政策の形成を中心に

許之威 京都大学大学院

キーワード：移民統合、帰化テスト、「国語」

本稿は、台湾の帰化テスト政策の形成過程を中心として、国家の言語である「国語」や国家、移民政策の関係を検討する。帰化テストとは、外国人の帰化あるいは永住権取得にあたって、移民の言語能力や国家に関する知識を移民受入れ国が評価するテストである。これまでの帰化テストについての研究は、欧米の事例に基づき、帰化テストの正当性を問うものが大半だが、本稿は帰化テストと「国語」との関係を検討することにより、帰化テストの機能を問うことを目的とする。

台湾の帰化テストは2005年に導入され、外国人配偶者の「国語」の学習状況の改善を目的とした。しかし、台湾政府は帰化テストを移民の帰化にあたっての必須条件とはせず、移民における台湾の言語の運用能力を重視していない。台湾政府にとって、帰化テストは、欧米諸国の多くにみられるような移民規制を強化する手段ではなく、一部の移民を対象とする社会統合、そして政府主導の多言語主義を実現する道具なのである。

帰化テストは国民の結束を強化し、他者を排除する措置ではなく、むしろ実施者の意図に合わせて活用される政策手段であることを本稿は明らかにした。本研究の意義は帰化テスト研究の中で、東アジアの新たな事例を解明することにより、新たな局面を開いた点にある。

1 はじめに

本稿は、台湾の帰化テストの制度形成を中心に、国家の言語である「国語」と移民、国家の移民政策の関係を検討するものである。

帰化テストとは、外国人の帰化(国籍取得)、あるいは永住権などの公民権取得の申請プロセスにおいて、申請者の言語能力や国家の歴史、文化や理念の理解能力を測定し、評価し判定するテストである。最も早く帰化テストを制度化したのは、移民国家を自認するアメリカである。これは1917年に始まったもので、2011年現在では、英語のリスニング・ライティングそしてスピーキング能力を測定する英語能力テスト、及びアメリカの歴史・政治制度・文化の理解度を測定する公民知識テスト(Civics Test)の2部より構成されている。

ヨーロッパ諸国の多くも帰化テストを実施している。帰化テストの導入や、移民の言語習得と直接に関わる「統合コース」の実施は、ほとんどが1990年代の終りから始まっている。例えば、オランダは1998年に成人移民を対象とする言語教育や国家の歴史文化教育プログラムとしての「統合コース」を開始し、2003年に帰化テストを本格的に発足させた。2010年の時点では、少なくとも19のEU加盟国

が帰化テストを実施している (Goodman, 2010a)。

これまでの帰化テストに対する研究は、主に2つの側面から行われてきた。一つは帰化テストの設問や評価方式に目を向け、各国による帰化テストの出題範囲や分野、または各設問の妥当性に対する考察で、帰化テストの改良を目的としている (cf. Reva & Derwing, 2005 ; Möllering, 2009)。もう一つは、帰化テストを政治的・社会的文脈に位置づけるものであり、帰化テストという制度自身の正当性と合法性を論じるものである。

帰化テスト制度の正当性と合法性についての、欧米の研究者の意見は次のようにまとめられる。まず、帰化テストの導入は、多文化主義の棄却、単一民族・単一文化に基づく同化主義の強化を表す (Farida & Spittles, 2009)。また、これは国民国家が移民をコントロールする道具として活用されており (Etzioni, 2007)、移民排除政策のイデオロギー的手段と見なされる (Löwenheim & Gazit, 2009)。さらに、帰化テストは移民政策と帰化に関する国家理念との結合として、受入れ国の国家意識を再構築する働きがある (Carrera & Guild, 2010)。一方で批判だけでなく、帰化テストの導入は帰化プロセスを明確にするもので、移民の統合意欲を向上させる働きとして評価する声もある (Koppenfels, 2010 ; Hansen, 2010)。

欧米諸国を除けば、台湾は帰化テスト制度を実施している数少ない国家の一つである。台湾はヨーロッパ諸国とほぼ同じ時期、すなわち1999年に「統合コース」を、2005年に帰化テストを開始した。これまでの帰化テストについての議論は、台湾の帰化テストの政策形成の過程やその導入の背景を取り上げるものではない。そこで本稿では、欧米諸国とは異なる歴史的経路を歩んできた台湾で導入される帰化テストを取り上げ、その形成過程や背景を論じ、台湾の帰化テストの機能を検討したい。

以下では、まず台湾の歴史的・政治的背景を概略し、1945年から2000年までの台湾の移民政策を振り返り、その上で台湾の帰化テストの政策形成の過程を検討し、移民政策における「国語」の役割を帰化テストの関連から解明し、そして帰化テストの機能を考察する。

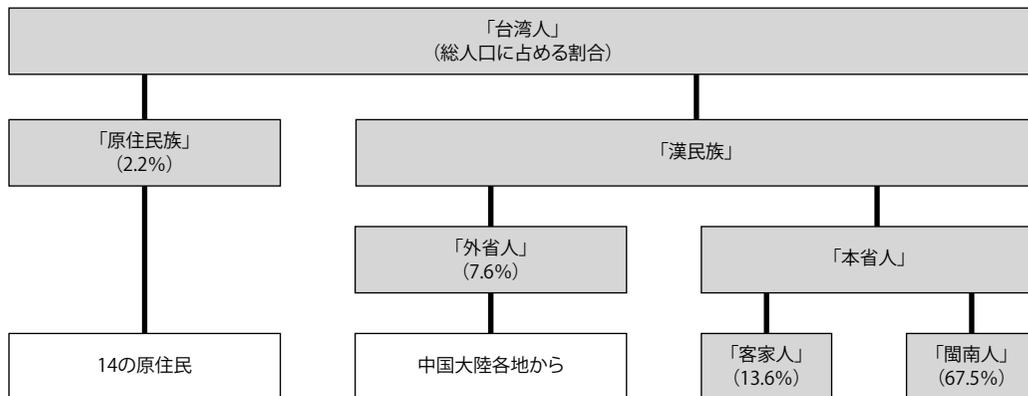
2 多言語・多民族国家としての台湾

公式の国名は「中華民国」である台湾 (英語の国名は Republic of China: R.O.C) は、多言語・多民族国家である。17世紀前半にオランダなどヨーロッパ列強は台湾を植民地化し、中国大陸の沿岸部在住の漢民族を労働者として雇い入れ、彼らを台湾に移住させた。それ以降、台湾では先住民族に加え、中国大陸から移住した漢民族も増加していった。その後台湾は鄭成功が樹立した鄭氏政権 (1662～1683年)、清王朝 (1683～1895年まで台湾を領有) の統治を経て、19世紀末に日本帝国の植民地 (1895～1945年) に編入された。

1945年に日本による植民地統治が終了し、台湾に移住していた日本人のほとんどは日本本土に引き上げた。ところが、中華民国政権は中国大陸で行われた中国共産党との戦争に破れ、1949年に台湾に拠点を移した。中華民国 (台湾) 政府は、中国共産党の支配する中国大陸を依然として自らの領土として宣言しつつ、アメリカの支援を得て冷戦時代を凌ぎ、今日まで台湾を実効統治している。

このように独自の歴史的経路を歩んできたため、台湾の民族構成は多様である (図1を参照)。

図1 一般的な意味での台湾におけるエスニック構成



注：引用の人口割合数値は行政院客家委員会(2011)による。

現在の台湾における民族は、主に16世紀以前から台湾に住んでいる14の先住民族^{*1}、そして17世紀前後から1950年頃までに中国大陸から移住してきた漢民族系の移民から構成されている。一方、台湾の憲法はチベット、モンゴル地域を自国領土としており、それらを独立国として認めていないため^{*2}、台湾政府は内閣にチベット・モンゴル事務を扱う部門を設置しており、極めて少数ではあるが、モンゴル族、チベット族の住民を台湾のエスニシティの一つとして認めている^{*3}。

政治家やマスコミ報道、一般市民の認識によると、「台湾人」とは一般的に、主に14の先住民族の総称である「原住民族」、そして台湾の法体系では民族としての地位が認められていないものの、実質上は支配的地位を占める漢民族の2つのカテゴリーによって構成されている。漢民族系住民の中には、17世紀頃から1945年までに台湾に移住してきた「本省人」と、1945年から1950年までに台湾に移住してきた「外省人」がいる。さらに「本省人」の中にも、中国大陸の福建南部から移住してきた福建系の「閩南人」と、広東・福建を中心とする地域から移住してきた客家系の「客家人」の2つのカテゴリーがある。

ただし、これまで多用されてきた、いわゆる「本省人」、「外省人」、「閩南人」または「客家人」の4カテゴリーも、一般論に基づく主観的な分類に過ぎない。例えば、2011年に成立された「客家基本法」の第2条では、「客家人」の定義を「客家系の血縁を持ち、あるいは客家とのつながりがあり、または自らを客家人と考える者」と定義するように、「客家人」を含む前述した4カテゴリーは自己認識に基づいて構築された概念なのである。

各民族・エスニックグループはそれぞれ独自の言語を持っている。現在、台湾で話されている主要な言語は、それぞれの先住民族が話す諸言語のほか、「閩南人」を主要話者とする「閩南語」、「客家人」を主要話者とする「客家語」、そして1926年当時にまだ中国大陸を支配していた中華民国政権が「マンダリン」に基づいて制定した、国家を代表する言語である「国語」が話されている。台湾の「国語」とは、社会言語学的な観点からみれば、現在中華人民共和国の共通語として「普通話」と称し、日本では「中国語」と呼ばれる言語の一変種である。

1945年以降、台湾に移ってきた中華民国政権は「国語」を唯一の行政言語としながら、成人教育、学校教育やメディアに対する管理や統制を通じて、台湾における「国語」を普及し、「国語」による言語統合によって絶大な成功を収めてきた。その結果、今日の台湾では「国語」が実社会において他の言語

より明らかに優位に位置づけられている(行政院客家委員會, 2011)。一方で台湾では1990年代後半から、政治の民主化に伴い、「国語」による言語的一極支配が批判されている。2001年度に開始した小学校における第二言語としての「閩南語」、「客家語」、そして先住民族諸言語の教科化などの取組みにおいては、「国語」以外の言語の復権の兆しも少しずつではあるが認められる。

3 1945年以降の台湾政府の移民政策

これまで台湾は、世界の中で主要な移民送出国として数えられたことはない。確かに台湾では1970年代から、国民の海外移住が注目されるようになってきたが、移住者は留学生や一部の富裕層に限られ、アメリカを中心とした海外へ向けられていた。

ところが、それ以前に、台湾政府は政府主導の集团的海外移民政策を構想していたことがある(行政院, 1969)。過剰な人口に危機感を持っていた台湾政府は、1960年代からアメリカの支援を得て、受胎調節を中心とした人口政策を推進し、移民政策も人口政策の一部と考えたのである。そして、台湾は海外に在住する中国系住民の「真の祖国」であると任じ、「華僑政策」により在外中国系移民の支持を仰ぐのだが、彼らの「帰国」定住に対しては、消極的な態度を見せた(范, 2005)。

台湾政府は移民を人口過剰問題の対策の一つと考えたにもかかわらず、実際には国民の海外移住を推し進めることはなかった。なぜなら、国民の海外移住を自由化すると、アメリカをはじめ海外の先進国へと高度人材や、資金、技術の流出が起こり、台湾経済を弱体化させかねないからである。また国外への移住によって、中国と対抗するため国民の求心力を高めようとする軍事政権の正統性も揺らぎかねない(立法院, 1988: 73-76)。

1980年代後半には、民主化と同時期に、中産階級を中心とする国民の海外移住が社会で話題となった。台湾政府は、この時、移民斡旋業者の規制に重点を置く移民対策の検討を開始したものの、「移民は推奨しない」という態度を崩していない(立法院, 1998: 183-232)。また、2004年には台湾の副総統(副大統領、任期は2000年5月~2008年5月)呂秀蓮が台風7号による水害の被災者(その多くは先住民族)を中南米に集団移住させる提言をしたが、官民双方の不評を買った。これを考慮すると、実際のところ台湾の集団移民は不可能に近いといえる。

台湾政府の移民政策は、最初の移民法案としての「入出國及移民法」(入出国及び移民に関する法律)が施行された1999年まで、表1に見られるように推移してきた。

1990年代まで台湾政府の検討した移民政策は、国民の海外移住だけを対象としており、海外から台湾への移住に関しては欠落している。台湾政府は移民受入れに積極的ではなく、1996年まで、台湾から海外へ移出する人口が、台湾に移入してくる人口を上回っていたのである(内政部戸政司HP)。しかし1980年代末の規制緩和期から、海外からの移住者が徐々に増えてきた。1987年11月に緩和された中国への渡航制限は中台間の交流を盛んにし、中台間の人口移動にも拍車をかけている。台湾政府は原則として、中国人の台湾への渡航を禁止しているが^{*4}、中国人が、台湾の国籍と戸籍を同時に所有している「台湾人」と結婚することで、台湾への移住・定住は増えており、移民の受入れは現実ですでに始まっている。

表 1 2000年までの台湾政府の主な移民政策

時期別	年	政策名	内容
1912～1949 中華人民共和国 成立前	1947	「中華民國憲法」第108条第16項	中央政府の責務：移民と辺境拓殖
1949～1987 軍事統治期	1969	「中華民國人口政策綱領」 (中華民國の人口政策指針)	第14条：「移民方案を策定する。国内の地域間人口移動を計画的に実施し、または海外移民へ指導する。」
1988～2000 規制緩和期	1988	行政院(内閣)会議の決議 (監察院, 2007: 3)	内閣は外国の移民制度や移民法を参考にし、国の移民政策制定を開始する。
	1990	「我國現階段移民輔導措施」 (「現段階における我が国の移民支援措置」)	移民政策の主な内容：第1に、正確な海外移民情報の提供。第2に、集団移民の計画。第3に、海外移住予定の国民に言語教育と生活技能教育の提供。
	1992	「加強推行人口政策方案」 (「人口政策推進強化計画」)	移民、国境管理、査証、外国人管理の推進のために、移民法の検討、移民管理機構の設立を次の政策目標とする。
	1999	「入出國及移民法」 (「出入国及び移民法」)	国境管理と移民政策の法制化 第42条：政府の海外移住国民への保護、支援、指導、教育提供の義務 第44条：政府または民間団体による集団移民の実施が可能 第46条：移民斡旋業者の管理について

1989年には、経済界の要請によりブルーカラー外国人労働者の受入れが始まり^{*5}、留学生やホワイトカラー外国人労働者、外国人配偶者などニューカマーの台湾への移住や定住も徐々に増えている。その中で台湾人の外国人配偶者はもっとも増加している。2011年7月現在、台湾に在住している外国人は441,316名で、台湾総人口の1.9%を占めている。その中で、ブルーカラーの外国人労働者は353,745名であり、外国人登録者数の80.2%を占めている。また、2011年7月現在、台湾在住の外国人配偶者は女性37,138名、男性8,565名の合計45,703名であり、外国人登録者数の10.3%を占めている(内政部入出国移民署HP)^{*6}。

ところが、台湾憲法は依然として中国大陸(また香港・マカオ・チベット及びモンゴルなどの国・地域)を自国領土と考えるため、それらの国や地域の出身者を法的な「外国人」と扱うことは憲法違反の恐れがある。その結果、台湾政府の公表した「外国人」に関するいかなる統計にも、台湾在住の中国人が含まれていない。したがって台湾の法体系は、中国人をはじめ、香港・マカオ・チベットなどの地域の出身者を「外国人」とは別のカテゴリーで対処している。

台湾政府は、2000年頃から移民の受入れや統合に注目し始めている。その時から、「移民」という用語はもはや国民の海外移住を指すのではなく、海外から台湾への移住を指すようになった。だが、移民が人々の注目を集めると同時に、移民は「問題」として議論されるようになる。

4 帰化テストの政策形成の過程

2004年11月、移民や国籍、戸籍業務を所管する台湾政府の内政部(日本の総務省に相当)は立法院(国会)に「国籍法」修正案を提出した。この修正案は、主に外国人の帰化に際して帰化テストに合格する条件を追加するものであった。内政部によれば、帰化テストの第一の実施理由とは、「アメリカなど多くの国の法律を参酌すると、それら国の法律にはほとんど基本的な言語能力の所持、国民として

の権利義務規定の理解が外国人の帰化要件とされている」(立法院, 2004)。そして、帰化を希望する外国人は少なくとも数年間は台湾で居住しているため、台湾の言語が理解できると考えられたのである⁷。また、帰化テストの実施により、外国人に台湾の言語を学習する動機づけを高めることができ、さらに、外国人配偶者の「統合コース」の受講意欲を押し上げることが可能になると考えた(立法院, 2004)。つまり台湾政府は、帰化テストを移民の言語学習の動機づけのためと位置づけているのである。

なぜ移民にとって言語学習が重要なのだろうか。台湾では、第二次大戦後まもなく、国民を対象とする「国語」統合を目的とし、義務教育制度の一環として国民補習教育制度が実施された。そして台湾政府は、1991年に国民の識字率を短期間に上げるため、国民補習教育制度を活用して、72時間を一期とする成人基本教育クラスを開設した。1990年代において、一部の移民は台湾政府の想定した「国民」ではないにもかかわらず、すでにこの国民補習教育と成人基本教育制度で行われた識字教育を受講していたが、それはあまり注目されなかった。しかし農村部の移民支援団体は、外国人配偶者の日常生活における最大の問題が、中国語(つまり「国語」)の話せない、書けないことであると考え、地元の小学校の協力を得て、これまで国民だけを対象とした成人基本教育制度を活用して、台湾で初めての外国人配偶者のための識字教育クラスを1995年に開設した(夏, 2002)。これによって、移民の「言語問題」が台湾社会で初めて明らかになったのである。

そこで1999年に台湾政府は国会の決議を受け、外国人配偶者の言語能力と社会生活への適応能力を強化するため、外国人配偶者を対象とする「統合コース」を開始し(内政部, 1999)⁸、2002年から外国人配偶者のための「成人基本教育」クラスを開設するなど、移民教育としての「統合コース」の実施を本格化させた。しかし、当時は「統合コース」の受講は任意であったため、外国人配偶者の受講者は少なく、この施策は批判された。そこで支援団体、活動家は台湾政府に、「統合コース」受講の義務化を求めた(婦女權益促進發展基金會, 2001)。台湾政府は「統合コース」の受講状況の低調を認めるが、その最大の原因を国際結婚家族による、外国人配偶者に対する受講妨害ととらえていた(内政部, 2003)、台湾政府は移民の在住実態を知るために2003年に基礎調査を実施した。この調査によれば、移民は「統合コース」の受講を希望し、外国人配偶者は言語の学習機会を希望している(内政部, 2004)⁹。この調査は、外国人配偶者の受講を義務づける「統合コース」実施に強力な論拠を提供したのである。

このように台湾政府は、外国人の帰化、すなわち国籍取得の資格要件の中での「基本的な言語能力」の基準の設定によって、帰化申請者の大多数を占める外国人配偶者の「統合コース」の受講率が向上することを強く期待している。その結果、それ以降台湾に帰化を希望する成人移民は、台湾に一定期間住所を有すること、犯罪歴のないこと、自立できる財産を持つことなどの要件に加えて、帰化テストの合格を含めた意味での「基本的な言語能力」と「国民の権利義務に関する基本的な常識」を備えるという要件も満たさなければならなくなった。台湾政府はその「基本的な言語能力」と「国民の権利義務に関する基本的な常識」を次のように定義する。

日常生活において他人と会話し、意思疎通を図る能力を持ち、社会における一般的な情報を得ること(内政部, 2005)。

台湾政府は、帰化を希望する移民にこの「基本的な言語能力」と「国民の権利義務に関する基本的な常識」の有無を「帰化テスト」(台湾では「歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識測驗」と呼んでいるが、本稿では「帰化テスト」を略称とする)の成果によって認定する。次のように台湾の帰化テストの概要をまとめることができる。

表 2 台湾の帰化テスト制度概要

試験対象	全ての申請者(ただし、一定時間以上の正規学校教育あるいは「統合コース」の受講歴があれば、受験免除になる)	
試験内容	国民の権利義務に関する基本的な常識	
出題範囲	公開された220問の中からのランダム抽出(20問)	
試験方式	筆記試験(選択式)、あるいは口頭試験(問答式)のいずれか	
試験言語	筆記試験:「華語」(「国語」の別名)の書記体系で出題*10	口頭試験:「華語」、「閩南語」、「客家語」、または先住民諸言語のいずれか
試験時間	30分	
合格基準	一般申請者:70点 国民の配偶者、または国民の元配偶者であり、離婚後にも未成年子女の保護者である者:60点 65歳以上の申請者:50点	
評価方法	筆記試験:正答率	口頭試験:常識(正答・誤答) 言語能力(流暢・普通・不十分)
試験実施	年4回	
受験費用	1回につき500台湾ドル	

台湾の帰化テストは次の点を特徴とする。まず、帰化テストには免除条項があり、受験は必須ではない。台湾政府は帰化テストに加えて、正規の学校教育や「統合コース」、その他の教育コース・講座での一定時間以上の受講も「基本的な言語能力」の認定基準に定めている。特に現時点では外国人配偶者の場合、「統合コース」を含め、国または地方自治体の主催・後援するその他の教育コース・講座で72時間以上を受講すれば、「基本的な言語能力」を有すると国に認定される*11。そこで、実際のところ帰化テストの受験を選択した帰化申請者は少なく、2006年度から2011年7月現在まで、帰化テストの受験によって帰化した申請者は全体の18.7%に過ぎない(内政部戸政司HP)。すなわち80%以上の帰化申請者が他の認定方法を選択したのである*12。

次に、台湾の帰化テストでは、言語能力テストは行われず、帰化申請者が受けるのは一般常識テストのみである。しかもこの一般常識テストは、筆記試験あるいは口頭試験のいずれか一つを受験すればよい。

第3に、台湾の帰化テストは、国語以外にも、いまだ公用語と認められていない「閩南語」、「客家語」や先住民の諸言語も試験の対象言語に含めている。ちなみにアメリカは世界で一番早くから帰化テストを導入した。そこでは英語が公用語ではないにもかかわらず、英語を帰化テストの唯一の試験の対象言語と規定している。

第4に、台湾の帰化テストの出題範囲は、法律、ビザ、就労、消費者保護、家庭内暴力、納税、医療保健、福祉などの情報に偏重し、歴史や文化など国家の価値観に関わる問題を含まない。

第5に、台湾の帰化テストの受験費用は低廉に設定され*13、また、再受験の回数を制限していな

い。それに対してアメリカの帰化テストは再受験の回数を1回にとどめており、帰化希望者は2回目の帰化テスト受験に合格しなければ、それ以降帰化を申請することができない。

5 帰化テストとは何か

(1) 国語の役割

前章で、台湾政府にとって帰化テストの実施に関わる最重要の目的は、「統合コース」の受講率の向上であると検証した。一方、台湾の「統合コース」の対象は外国人配偶者と中国人配偶者であり、2011年現在、中国人と香港・マカオ地域の出身者を含まない。台湾在住の外国人配偶者は外国人登録者数の10%に過ぎない^{*14}。では、帰化テスト政策が、ブルーカラー外国人労働者などその他の外国人を実質上の対象と定めないのは、外国人配偶者以外の外国人には「言語能力不足」という問題がないと認めているためだろうか。

これまで、移民の言語権は、移民自らの属していると思う出身集団の言語を学習し・使用する権利だけでなく、移住先で広く使用される言語、つまり国語を学習し、使用する権利も含むと考えられてきた(木村, 2006)。しかも後者の権利は、民主主義国家において幸福追求権や、教育権などの基本的な人権に基づいて保障されるべきだと考えられている(佐藤, 2008)。もし外国人配偶者に移住先の国語の運用能力不足という問題があり、そのため国家が外国人配偶者のために「統合コース」などの政策手段を講ずるのであれば、なぜ他の移民は政策対象から除外するのだろうか。

台湾政府の官僚によれば、在住外国人の80%を占めるブルーカラー外国人労働者自身は言語学習の動機が乏しく、しかも彼らの帰化は法律による制限を受けているため、彼らを「統合コース」の対象にする必要はない^{*15}。また、社会運動に強い関心を持つ与党の国会議員は、ブルーカラー外国人労働者の「言語問題」は雇用者(仲介)の責任であり、国家の責任ではないと主張している^{*16}。

この一方で帰化が可能となるホワイトカラー外国人労働者の場合はどうなるだろうか。2000年度から2010年度まで台湾国籍に帰化した移民の中で、外国人配偶者の割合は97.8%であり、一般帰化を行った移民は2.2%に過ぎない(内政部戸政司HP)。台湾政府官僚によれば、ホワイトカラー外国人労働者の多くは、台湾国籍に帰化するよりも、言語能力を資格要件としない台湾の永住権取得を選択するという^{*17}。彼らの言語学習と統合コースの受講は任意であり、台湾政府は彼らを「統合コース」の対象として考えていない(監察院, 2007: 8)^{*18}。つまり、台湾政府と社会は、移民には言語能力不足の問題があると宣言する一方で、「移民」を実際のところ限定的に考えているのである。

しかし、このような移民のとらえ方は台湾独自のものではない。「欧州委員会(European Commission: EC)」(2004)によれば、EU加盟国の国籍を持つEU市民は、EU圏内の外国に移住しても「移民」として扱われるわけではない。つまり、EU諸国にとって、EU圏外出身の外国人だけが「移民」なのである。また、各国の政策を検討すると、移民の選別も行われている。例えばオランダでは、EU市民のほか、アメリカ、カナダ、スイス、また日本などからの移民は「統合コース」の対象から除外されている。またベルギー(フランドル)では、博士号を持つ者、研究者、高度技術者などの移民は国の移民統合政策の対象とならない(Carrera, 2006)。さらに、オランダ政府は、移民のオランダ語運用能力は、彼らの入国時のオランダ語レベルとの相関性が高いと述べ、2006年に「入国前テスト」制度を導入した。つまり、移民は在留資格申請にあたってオランダ語テストに合格しなければ、入国が許さ

れないのである。しかも、その対象となる移民は、外国人配偶者、家族滞在ビザ申請者そしてムスリム組織のリーダーに限定されるのである (Michalowski, 2007)。

移民統合の実現に向けて、移民自身が国語の習得や、またはその国家の価値観や文化の尊重、法律の遵守に責任を負う一方で、国家はそれに対して対策を講ずるべきだとする相互のプロセスが重視されている (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 2007: 5)。しかし、実際に受入れ国は、移民の国語運用能力を重視しない。ほとんどの移民受入れ国では一部の移民に国語学習を要求することから、「統合コース」や帰化テストなど移民の国語運用能力に関わる政策の実施目的は、必ずしも移民全体の国語能力の向上ではないことがわかる。台湾政府の外国人帰化業務担当者は、台湾政府の導入する「統合コース」と帰化テストの実施の真意を次のように証言している。

私たちの本意は、(外国人配偶者が) 教室に行くことにあります。外国人配偶者、例えばベトナムからの花嫁は台湾に嫁いでくると、ほとんど家庭に束縛されます。……(家庭を) 離れてから、彼女たちは(教室で) 誰と出会えるのでしょうか。それは、彼女たちと同様に、故郷を後にした外国人配偶者です。……教室での学習状況はともかく、私たちは(帰化の要件としての) 『時間数』だけを見ていますから。……料理、運転免許なども認めますよ。私たちは彼女たちが……台湾に来てから中国語(「国語」の別名の一つ)、台湾語(「閩南語」の別名の一つ)を話す人(国際結婚家庭のメンバーを指す)ばかりと一緒にいて欲しくないですね。しばらく同じ出身地の人と喋って、「ね、貴方の故郷の誰さんはいつになったら来るの!」とか、もしかしてそれは彼女たちが台湾でもっと落ちついた暮らしをしていくための機会となるでしょう。私たちはこれを最も望ましいと考えているのです*19。

この証言から、帰化テスト政策が外国人配偶者の言語学習の支援というよりも、移民の台湾での生活の定着により社会的安定を目的とすることがわかる。そのため、台湾政府は「統合コース」のカリキュラムや教材を指定していない。しかも、「華語文能力測驗 (TOCFL)」がすでに台湾政府の外郭団体によって開発されたにもかかわらず、台湾政府は今後いかなる形の言語運用能力検定の実施や言語能力評価制度の導入も「不可能」と明言している*20。このような方針はさまざまな批判を受けたが (cf. 何&丘, 2009), 台湾政府には現在の政策を変更する予定はない。これに対して教育部の社会教育部門長官は、外国人配偶者の社会における役割は家庭の維持、特に子育てが重要であると述べる。したがって彼らは言語学習に対する意欲が低く、政府も配偶者の言語学習に必要性があると考えていない、とその理由を正当化する。また、言語運用能力検定の導入は、かえって外国人配偶者の受講意欲を低下させかねないとも述べる*21。

台湾はもちろん、ヨーロッパ諸国も、外国人配偶者を含む婚姻移民や家族移民を言語政策の主要な、あるいは唯一の対象としている (Goodman, 2010b)。外国人配偶者は受入れ国の国語学習を希望しているのだろうか。国内在住のその他の移民は国語を必要としているのだろうか。各国の官僚による発言の中にその答えを発見することはできない。国語の役割は常に、移民受入れ国の政策目的に沿って変わるのである。

(2) 帰化テストの機能

多くの国の帰化テスト制度は、移民に国語の運用能力を要求すると共に、受入れ国の歴史や文化に対する知識も評価する。Orgad (2010) は、近年導入されたヨーロッパ諸国の帰化テストが受入れ国の歴史や文化に関する知識を問うことから、この制度の導入は、欧米以外の地域からの移民、特にムスリムを排除する装置だと批判する。また帰化テストの存在自身が制約のあるものである、と何人かの研究者も批判している (Carens, 2010 ; Kostakopoulou, 2010)。本稿は、帰化テストの本質が制約を課すことにある点には同意するものの、排他的であるかどうかは各国の文脈から判断する必要があると考える。

他国に比べた場合、台湾の帰化テストの目的は必ずしも排他的なものではない。その理由は何だろうか。

まず、台湾政府が最も排除したいと考えている移民は、帰化テストの対象ではない。特殊な国際政治上の環境に対応するため、台湾は複雑な国籍や住民管理制度を用いている。台湾憲法は、依然として中華人民共和国の支配下領土を自国の一部と考えているため、法的に中国人を「外国人」と見なすことができない。そこで、やや混乱を招く表現になるのだが、台湾にとっての中国人は台湾の国籍を持たない点で、台湾の国民ではないが、「外国人」でもなく、特殊なステータスを持つ者と規定される。したがって中国人は台湾国籍取得にあたって「国籍法」による帰化の手続きを通す必要がない。しかし、移民が台湾において国民としての公民権を取得する場合、国籍のみならず、戸籍も取得しなければならない^{*22}。そこで中国人移民は帰化プロセスにおいて台湾国籍を必要としないものの、中国国籍を放棄し、台湾戸籍を取得しなければならない。そして中国人は台湾戸籍を取得すると同時に、台湾国籍も自動的に取得するのである。このような点で、中国人移民は台湾の帰化テスト制度の対象ではないのだ。

2011年7月の時点で、台湾に在住する中国人配偶者数は303,459名であり、同時期の外国人配偶者数より多く、台湾総人口の1.3%を占めている^{*23}。中国人の台湾国籍取得には帰化の手続きを通す必要がないが、台湾政府は中国人移民を別の法的根拠によって帰化テストの対象とすることもできる。それではなぜ中国人移民は帰化テストの対象ではないのか。台湾政府は、その理由を直接にはっきりと説明していないが、「同様に中国語を話している」ためという見方が一般的である (立法院, 2005)。

しかし、台湾政府は中国人移民の台湾戸籍取得に対して、「外国人」より遥かに厳しい資格要件を求めている^{*24}。「台湾人と中国人の結婚は法律により制限することができませんが、政府の政策方針として台湾人と中国人の結婚に賛同しません」と公言する政府閣僚すらいた (立法院, 1993 : 141-142)。台湾にとっての中国人移民は、言語や文化が最も近い「他者」であり、最も排除しようとする「他者」でもある。

しかし台湾政府はこの身近な他者を排除しようとの欲望を持っているが、政治上の配慮があるため、欧米諸国のように帰化テストの制度化によってそれを満足させることはできない。言い換えるならば、排除しようとする他者が存在しないため、帰化テストを排他的なものにする必要がないのである。

また、近年の台湾では、中華民国政権が1926年に中国大陸でマンダリンに基づいて制定し、台湾で普及を進めてきた「国語」の威信に翳りが見られる。台湾憲法は「国語」についての規定がないが、「法院組織法」(「裁判所法」)などの法律には、「国語」の使用を規定する条項が散見される^{*25}。台湾の法律は、「国語」を明確に規定していないが、それはマンダリンに基づいて制定され、教科言語である

「国語」と一致すると考えられている。

第二次大戦後、台湾政府の「国語」による統合は極めて高い成果を取めている。ところが、1980年代以降の民主化運動の展開に伴い、「国語」の威信は他言語の復権により揺らいでいる。2000年には、国会では少数野党の主導により、公共交通機関でのアナウンスが「国語」のほか、「閩南語」と「客家語」または先住民族の諸言語で行わなければならないとの法律が可決され、台湾における「国語」以外の言語の地位が一部の分野において、初めて確認された²⁶。2003年には、これまで「国語」の地位に疑問を持ってきた民進党政権は、さらに国内の全ての言語の「平等」をめざす「語言平等法」（言語間の平等を保障する法律）案を国会に提出した。この案では、従来の「国語」が国家を代表する言語、つまり国語としての地位から降ろされ、東南アジアと北米などの地域を含む全世界の華人の言語を指す「華語」と改称され、「閩南語」（この案では「台語（Ho-lo 語）」、つまり「台湾語」と称す）、「客家語」や先住民族の諸言語と並列されるようになった。「語言平等法」の提案は、この台湾の4つの主要言語の法制上の平等を目的とするもので、これまで「国語」の持ってきた支配的地位を突き崩す意図もある。しかし結局、この「国語」に対する公然たる挑戦は、国会の多数派の反対を受けて成立しなかった。

続いて2005年、台湾政府は帰化テストの発足にともなって、「国語」の地位にもう一度揺さぶりをかけ、台湾の国内諸言語の「平等」を目指し、この企図は成功を取めた（立法院、2005）。台湾の帰化テストでは、国家を代表する言語としての絶対的地位を持つ「国語」が、台湾で話される主要言語の一つとしての「華語」に換わられた。しかも、この「華語」は公用語ではなく、従来の言語統合政策では抑圧の対象であった「閩南語」や「客家語」そして先住民族の諸言語と同じ地位に引き下げられた。そして移民は受験に際し、その中のいずれかを選択することもできる。つまり、国家を代表する言語としての「国語」は台湾の帰化テストにおける試験の対象言語にならずに、実質上の国語である「華語」が、複数の試験対象言語の一つとなったのである。言い換えれば、台湾の帰化テストにおいて、移民は台湾の「国語」が全くわからずとも、台湾の国籍を取得して「台湾人」になることが可能なのである。そして、帰化テストの受験を必須条件としない台湾では、「国語」や「閩南語」、「客家語」そして先住民族の諸言語を含めて台湾社会で使用されている言語のいずれも全く理解しない移民でさえも「国民」になることができるのである。

帰化テスト導入の背景には、移民受入れ国における国民の結束性の強化や、すでに「統合した」国家としての自己イメージの再構築に対する欲求があるとされている（Joppke & Morawska, 2003）。欧米諸国の帰化テストは、ほとんどの場合、国語を対象言語としており、テストの出題範囲もかなり国家の理念を反映するものとなっている。しかし台湾の場合、「国語」は移民統合の手段ではなく、国家の理念に関わる問題も完全には出題範囲に入っていない。帰化テストは、「すでに統合された」受入れ国の結束性の要請に応じて生まれるとは限らない。むしろ中国との距離の取り方、そして国家の理念のあり方について必ずしも明確な立場を取ることのできない台湾の事例が示すように、統合されていない国家でも活用しうる政策手段となるのである。

6 おわりに

本稿では、台湾の帰化テストの制度形成を振り返ることを通じて、移民の「国語」能力と移民統合政策の関係を再検討した。台湾の帰化テストは、ヨーロッパ諸国とほぼ同じ時期に導入されたが、台湾

の歴史的・政治的背景はヨーロッパ諸国と異なるため、異なる様相を示している。台湾政府は帰化テストの導入により、台湾に在住する移民の「国語」能力の向上を期待すると公言したが、真の目的は外国人配偶者を対象とする社会統合の促進にある。台湾における帰化テストの実施は、国民の結束を強化し、他者を排除することを目的とするのではなく、むしろ台湾を「国語」による一極支配から多言語国家に変容させようとする政策手段であるのだ。

本稿の考察を通じて、欧米諸国と比べた場合、台湾を含めた東アジア諸国の移民受け入れは後発と言えるものの、各国は必ずしも欧米の政策に追従するのではなく、各国の歴史的・政治経済的環境を踏まえて各自の移民政策を実施していることが判明した。東アジアにおける移民政策研究は、われわれに新たな研究の可能性を示唆するものだ。

- *1 2011年9月現在、台湾政府は14の「原住民族」（先住民族）を認めている。14の「原住民族」については、「行政院原住民族委員會」のHP（ホームページ、以下同）を参照されたい。
- *2 憲法上の制限と一部の政治家からの反対意見にもかかわらず、台湾政府は2002年にモンゴルの首都ウランバートルに外交組織を設置し、モンゴルを実質的に独立国として認めている。しかもそれからは、モンゴル国籍を所有する者を台湾のエスニシティではなく、実質上、外国人と扱っている。
- *3 2011年9月の時点で、台湾在住のモンゴル人（モンゴル国籍）は356人である（入出国及移民署HP）。一方で台湾在住のチベット族は約485人（そのうち台湾国籍所持435人、外国籍50人）である（行政院蒙藏委員會HP）。
- *4 台湾と中国の間における権利義務関係を規定する「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（台湾と中国大陸間の人的交流に関する法律）第10条第1項：「大陸地區人民（つまり香港・マカオ地域以外の中華人民共和国領域内出身者）の入境は、台湾政府の許可を取得しなければならない」。なお、本稿では原則として、この法的概念としての「大陸地區人民」を「中国人」とする。言い換えれば、本稿では「中国人」を、「香港・マカオ地域を除く中華人民共和国領域内出身者」とする。
- *5 1989年に台湾政府は一部の大企業にブルーカラー外国人労働者の導入を認め、1992年に関連法案を成立させた。現在のところ、台湾政府はタイ、ベトナム、フィリピン、インドネシア、マレーシア、モンゴル（導入人数順）の6カ国政府と契約し、これらの国のブルーカラー外国人労働者を、海運業、漁業、工業、またはホームヘルパーに従事させるために導入している。ブルーカラー外国人労働者は、仲介を通じて台湾で仕事に就き、自らの意思で雇用主を変更することができない。彼らは最長で9年間は台湾で働くことができる。ただし、ブルーカラー外国人労働者として台湾に居住する期間は、一般帰化の資格要件（在住5年以上）に該当しない。
- *6 台湾に帰化した者を除く、2011年7月現在、台湾在住の45,703名の外国人配偶者の中で、ベトナム人は22,323名で最多となり、タイ人は5,823名で2番目となり、続いてインドネシア人は4,693名、フィリピン人は2,942名、日本人は2,237名である。なお、1987年1月から2011年7月末までに台湾に帰化した外国人配偶者は102,208名である。そのうち、ベトナム出身者は63,194名となり、続いてインドネシア出身者は22,369名であり、カンボジア出身者は4,104名、フィリピン出身者は4,057名である。2008年には年間12,983名の外国人配偶者が台湾に帰化したことが、それ以降人数は2011年の5,662名まで減ってきた。
- *7 一部帰化テストの実施を反対する意見に対して、台湾政府の官僚は直ちに「アメリカでも実施している」と反論し、帰化テストの正当性を主張した（『蘋果日報』「政府修《國籍法》訂語言檢定標準」、2004年11月19日）。台湾政府にとってアメリカの帰化テストは、帰化テスト導入の正当性を裏づけるものにほかならない。
- *8 「統合コース」とは英語の“Integration Course”の日本語訳である。一部の国は成人移民向けの「統合コース」を通じて自国の国語教育や自国の歴史、文化などの教育プログラムを実施している。台湾では一般的に、このような「統合コース」は「生活適應輔導班」（生活適應指導クラス）、「成人基本教育研習班」（成人基本教育クラス）あるいは識字クラスと呼ばれている。
- *9 その調査の結果によれば、2003年まで「統合コース」を受講した経験のある外国人・中国人配偶者は全体の9.3%に過ぎない。にもかかわらず、外国人配偶者の69.4%と中国人配偶者の19.2%は何らかの形で言語教育を希望している。

- *10 近年、マンダリンを母体とする「国語」は「華語」に改称されることがある。
- *11 一般帰化の場合では200時間とされている。
- *12 2006年度から2011年7月現在まで、帰化により台湾国籍を取得した者は56,146名であり、そのうち帰化テストの合格者は10,521名である。
- *13 台湾の帰化テストの受験費用は500台湾ドルであり、2011年11月22日の時点では約16.50米ドルに相当する。しかもその他の帰化手続きの費用は約2,000台湾ドルに過ぎない。それに対してアメリカの場合、帰化テストの受験費用を含む帰化手続きは680米ドルであり、台湾の約8.2倍になっている。
- *14 厳密に言えば、台湾の「統合コース」の対象者は、シンガポール、香港・マカオを除く東南アジア諸国や中国出身の外国人配偶者に限定される。それは、「統合コース」の広報資料が「国語」（「中国語」または「華語」に呼ばれる場合もある）、英語、タイ語、インドネシア語、ベトナム語、そしてカンボジア語によるものだけであることからわかる。
- *15 教育部社会教育部門の長官へのインタビューによる（2011年2月11日、台湾台北市）。
- *16 インタビューによる（2011年2月17日、台湾台北市）。
- *17 内政部入出国及移民署移民政策部門の長官へのインタビューによる（2011年2月17日、台湾台北市）。
- *18 内政部国籍行政部門の長官も筆者のインタビューでこのように明言した（2011年2月17日、台湾台北市）。
- *19 内政部国籍行政部門の長官へのインタビューによる（2011年2月17日、台湾台北市）。
- *20 教育部社会教育部門の長官へのインタビューによる（2011年2月11日、台湾台北市）。
- *21 教育部社会教育部門の長官へのインタビューによる（2011年2月11日、台湾台北市）。
- *22 すなわち、台湾では国籍ではなく、戸籍の有無で実質上の国民としての身分を判別していることになる。そのために一般的に「華僑」と呼ばれる者のような、台湾国籍を持つものの、台湾の戸籍を有しない「国民」が台湾で外国人と見なされる。
- *23 ただし1945年から1950年の間で中国大陸から台湾に移住していた国民と区別するため、台湾では「中国人配偶者」を1987年以降の渡航規制緩和以降に台湾に移住してきた者と規定している。
- *24 外国人配偶者は台湾に4年以上居住すれば帰化申請できるものの、2009年の法律改正案の成立まで、中国人配偶者の戸籍取得希望者は台湾に8年以上に居住しなければならず、中国人配偶者の台湾定住には人数のクォータが設けられており、就労権も制限されていた。2009年以降、中国人配偶者は台湾に6年以上居住すれば戸籍取得が可能となり、定住許可のクォータ、就労権などの制限も大幅に緩和された。しかし台湾在住の中国人は、依然としてその他の在住外国人に比べて、台湾の法律により多くの権利が制限され、差別を受けている（監察院、2010）。
- *25 「法院組織法」第97条：「裁判所では国語を使わなければならない」。
- *26 「大眾運輸工具播音語言平等保障法」（公共交通機関での音声放送における言語間の平等を保障する法律）第6条：「公共交通機関では『国語』のほか、『閩南語』、『客家語』での音声放送も流さなければならない。その他の先住民族言語での音声放送は、管理責任者が各地域に在住する先住民族のエスニック背景及び地域の特徴を考量する上で組み入れる。なお馬祖地域では、『閩北語（福州語）』での音声放送を入れなければならない」。

《参考文献》

中国語（台湾）

- ・内政部、1999『外籍新娘生活適應輔導實施計畫』
- ・内政部、2003『外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告』
- ・内政部、2004『九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查』
- ・内政部、2005『歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準』
- ・内政部戸政司HP内『近10年外國人為國人配偶歸化（取得）國籍人數統計表（按國籍及年份分）』（<http://www.ris.gov.tw/37#item7>, 2012年1月11日アクセス）
- ・内政部戸政司HP内『歸化測試案件統計表（按年月及縣市分）』（<http://www.ris.gov.tw/37#item7>, 2012年1月11日アクセス）
- ・内政部戸政司HP内『國籍變更統計表（按國籍變更項目及年月分）』（<http://www.ris.gov.tw/37#item7>, 2012年1月11日アクセス）
- ・内政部入出国及移民署HP内『外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數』（<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/182516134349.xls>, 2011年11月20日アクセス）

- ・内政部入出國及移民署HP内『外僑居留人數統計表』(<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/182310422833.xls>, 2011年11月20日アクセス)
- ・立法院, 1988「院會記錄」『立法院公報』77卷92期, 73-76
- ・立法院, 1993「委員會記錄」『立法院公報』82卷18期, 140-158
- ・立法院, 1998「委員會記錄」『立法院公報』87卷45期, 183-232
- ・立法院, 2004『立法院第五屆第六會期第十一次會議議案關係文書』政1-政6
- ・立法院, 2005「委員會記錄」『立法院公報』94卷38期, 49-69
- ・行政院, 1969『中華民國人口政策綱領』
- ・行政院客家委員會, 2011『99年至100年全國客家人口基礎資料調查研究』
- ・行政院蒙藏委員會HP内『在台藏胞人口』(www.mtac.gov.tw/pages/86/5.pdf, 2011年11月15日アクセス)
- ・何青蓉&丘愛鈴, 2009「我國新移民識讀教育政策之問題評析與前瞻」『教育與社會研究』18期, 1-31
- ・范雅梅, 2005『論1949年以後國民黨政權的僑務政策：從流亡政權，在地知識與國際脈絡談起』國立臺灣大學社會學研究所
- ・夏曉鵬, 2002『流離尋岸』台灣社會研究雜誌社
- ・婦女權益促進發展基金會, 2001『財團法人婦女權益促進發展基金會國際婚姻(外籍新娘)實務工作座談會會議記錄』「國際婚姻與外籍新娘座談會」會議記錄(http://office.wrp.org.tw/Uploads/%7B78E16CFB-4EE8-4680-A8CF-56488447E91E%7D_%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%A9%9A%E5%A7%BB%E5%A4%96%E7%B1%8D%E6%96%B0%E5%A8%98%E5%AF%A6%E5%8B%99%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E5%BA%A7%E8%AB%87%E6%9C%83%E6%9C%83%E8%AD%B0%E8%A8%98%E9%8C%84.doc, 2011年11月21日アクセス)
- ・監察院, 2007「我國移民政策與制度總體檢案調查報告(二)」『監察院公報』第2585期, 3-45
- ・監察院, 2010『趙委員昌平, 李委員炳南調查, 為我國政府賦予大陸籍配偶之法律地位, 是否違反「公民與政治權利國際公約」, 「經濟社會文化權利國際公約」, 及憲法關於基本人權之保障等規範乙案』調查報告0980800494号(http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=.%2Fdi%2Fedoc%2FDocForm_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=099000178, 2011年11月13日アクセス)

日本語

- ・木村護郎クリストフ, 2006「『共生』への視点としての言語権—多言語的公共圏に向けて」植田晃次=山下仁編著『「共生」の内実—批判的社會言語学からの問いかけ』三元社, 11~28頁
- ・佐藤潤一, 2008「多文化共生社会における外国人の日本語教育を受ける権利の公的保障」『大阪産業大学論集 人文・社会科学編』1, 1~30頁

英語

- ・Carens, J. 2010, The most liberal citizenship test is none at all, in Baubock, R. and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?*, RSCAS 2010/41, pp. 19-20
- ・Carrera, S. and Guild, E., 2010, Are Integration Tests Liberal? The “Universalistic Liberal Democratic Principles” as Illiberal Exceptionalism, in Baubock, R. and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?*, RSCAS 2010/41, pp. 29-34
- ・Carrera, S., 2006, A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses, *Challenge Research Paper* (1)
- ・Etzioni, A., 2007, Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective, *The Political Quarterly* 78 (3), pp. 353-363
- ・European Commission, 2004, Common Basic Principles for Immigrant integration Policy in the European Union (<http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf>, September 10, 2011)
- ・Farida, F. and Spittles, B., 2009, The Australian Citizenship Test: Process and Rhetoric, *Australian Journal of Politics and History* 55(4), pp. 496-512
- ・Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 2007, Integration in Germany (http://www.integration-in-deutschland.de/nn_284544/SharedDocs/Anlagen/EN/Integration/Publikationen/02-integration-in-

deutschland-e.html, September 16, 2011)

- Goodman, S. W., 2010a, Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion, EUDO Citizenship Observatory (<http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf>, September 7, 2011)
- Goodman, S. W., 2010b, Lost and Found: An Empirical Foundation for Applying the 'Liberal Test', in Baubock, R. and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?*, RSCAS 2010/41, pp.35-38
- Hansen, R., 2010, Citizenship tests: an unapologetic defense, in Baubock, R. and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?*, RSCAS 2010/41, pp. 25-28
- Joppke, C. and Morawska, E., 2003, Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices, in Joppke, C. and Morawska, E. (eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, pp. 1-36
- Koppenfels, A. K. V., 2010, Citizenship tests could signal that European states perceive themselves as immigration countries, in Baubock, R., and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?*, RSCAS 2010/41:11-14
- Kostakopoulou, D., 2010, What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test, in Baubock, R., and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?*, RSCAS 2010/41, pp. 15-18
- Löwenheim, O. and Gazit, O., 2009, Power and Examination: A Critique of Citizenship Tests, *Security Dialogue* 40(2), pp. 145-167
- Reva J. and Derwing T. M., 2005, The unmaking of citizenship education for adult immigrants in Canada, *Journal of International Migration and Integration* 6(1), pp. 61-80
- Möllering, M., 2009, Citizenship Testing and Linguistic Integration in Australia and Germany, in *Zeitschrift für Interkulturellen Fremdsprachenunterricht* [Online] 14(2), 16 S. (<http://zif.spz.tu-darmstadt.de/jg-14-2/beitrag/Mollering5.htm>, November 22, 2011)
- Michalowski, I., 2007, Reception models in Germany, France and the Netherlands: Concept and effectiveness of integration programmes for newcomers, *Documentos CIDOB Migraciones* 12, pp. 67-90
- Orgad, L., 2010, Five Liberal Concerns about Citizenship Tests, in Baubock, R. and Joppke, J. (eds), *How Liberal are Citizenship Tests?* RSCAS 2010/41, pp. 21-24

National Language, Nation and Immigration policy

The making process of the citizenship test in Taiwan

Chih-Wei, Hsu

Kyoto University

key words; Citizenship Tests, Immigration-integration, National language

In this article, I re-examine the relationships among nation, national language and immigrant integration using the case of the Citizenship Tests (CTs) in Taiwan. The CTs are tests that immigrant-receiving countries hold to examine proficiency in the National language and the knowledge of National values in the precedence of naturalization and permanent residency application. Until now most studies have focused attention on CTs in the Western world.

The CTs in Taiwan, whose purpose is to encourage marriage-immigrants to study the national language of Taiwan, was introduced in 2005. However, in this examination, I found that the Taiwanese government does not pay any attention to the proficiency of the National language and the knowledge of National values of immigrants and de facto makes no requirement regarding National language and the knowledge of National values in the procedure of naturalization. The CTs in Taiwan are not used as an instrument for immigration control as is the case in many Western countries, but as a political measure for the regime's own purpose.

In this article, I revealed the CTs that are not always measures for excluding the undesired others. By introducing a non-western case, the major significance of this article is to bring a new thinking for the study of the CTs.

投稿論文

ドイツ地方自治体における 「統合政策」の実践

ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに

渡會知子 横浜市立大学

キーワード：地方自治体, 行政改革, 実践における統合政策

本稿の目的は、ドイツ連邦共和国政府が近年掲げる「移民の社会統合」という政策課題が、市町村自治体において、実際にどのように遂行されているかを考察することにある。主にミュンヘン市における取り組みを事例としながら、とりわけ以下の諸点を見ていく。①連邦政府による「統合」概念は、市によって、移民の課題としてではなく、むしろ自治体の義務として再定義されたこと、②統合政策は、連邦政府の指針によって新規に取り組みられたというよりも、自治体では90年代から進められてきた「新制御モデル」による行政改革と、「異文化開放」に関する独自の取り組みの延長上に遂行されたこと、③同じく90年代よりミュンヘン市で行われてきた、福祉に携わる多様なアクターの連携体制（「REGSAM」）の構築が、移民支援の欠損や問題点を明らかにする上で大きな役割を果たしたこと、そして④移民による公的サービスの認知や活用という課題に対して、移民の背景を持つ住民との新たな協働が行われ始めていること、である。いずれにおいても、自治体の制度的条件が、統合政策の実施に欠かせない資源となっている。ドイツの統合政策の行方を立体的に考察するために、国家のビジョンとはある種独立した論理で遂行されている自治体の移民支援の姿を描き出したい。

1 社会統合の「現場」への視点

2007年、ドイツ連邦共和国（以下、ドイツ）政府は「国民統合計画（Der Nationale Integrationsplan: NIP）」を発表し、今後、移民の社会統合を、政策の重要課題に位置づけることを宣言した。NIPの中で連邦政府は、「ドイツは統合政策的に目覚めのときを迎えた」と高らかに謳い（Die Bundesregierung, 2007: 9）、労働、教育、介護、メディア、スポーツその他の領域で統合への包括的支援を行うことを約束した。その対象項目の多さと領域の広さを見れば、確かにドイツは、再三疑問視されてきた旧来の自己認識——「ドイツは移民国家ではない」——を抜け、名実ともに「移民国家ドイツ」へ向けて大きな一歩を踏み出したと言える。

本稿の目的は、この「移民の社会統合」という政策課題が、市町村自治体において、実際にどのように遂行されているかを考察することにある。ローカルな移民支援の取り組みについてはすでに、NIPの「中間決算」としてまとめられた報告書（『現場における統合』）が総論的に取り上げ（BMVBS,

2008), また各自治体からも個別に報告書が出されている*1。しかしながら、数多くのケース・スタディが積み重ねられる一方、相対的に見えにくくなっているのは、成果として数値化される以前の変化、あるいは成果の背景にある努力やコンフリクト、初発の問題認識のズレなど、現場の——失敗も含めた——ダイナミズムである。本稿では、移民支援の取り組みに関して独自の「伝統」を有する一方、アクター間の「コミュニケーション不足」が問題として認識されてきたミュンヘン市の取り組みを例に、政策的議論とは必ずしも一致しない「実践における統合政策」の諸相に迫りたい。

2 「移民政策」重点化の背景と特徴

(1) 法的・政治的展開

まずは、「国民統合計画」に至るまでの移民をめぐるドイツの法的・政治的状况について簡単に触れておきたい。

ドイツでは、1990年代を通して、徐々に外国人政策における地殻変動が進んだと言われている*2。その起点となるのが、1990年の外国人法の全面改訂であった。これはドイツに長年在住している外国人の法的地位の安定化を図るものであり、彼らの定住が保証されるとともに、「いずれは出身国に帰る人々」という、それまで外国人労働者に対して持たれていた前提を大きく修正することを意味していた。その一方で、冷戦の終結と旧共産圏諸国の政治的不安定化に伴って爆発的に増えた難民の流入に歯止めをかけるべく、1993年に庇護手続法が改正される。この時期の庇護申請者数は1992年にピークを迎え、その数は年間40万人を超えている(BAMF, 2009: 105)。とりわけ、人口と経済力に応じて一定割合の庇護申請者を収容することが義務づけられていた各自治体は、受け入れ体勢が追いつかないことに加え、外国人に対する暴力事件や庇護申請者収容施設を狙った放火事件などが多発したことにより、社会的・経済的に大きな負担を抱えることになった(Herbert, 2001: 286-322)。庇護手続法の改定によって難民の庇護権が制限されると——排外的事件がやむことはなかったものの——庇護申請件数は大幅に減少し、ドイツ社会は一定の落ち着きを取り戻すことになる。その一方で、人口統計的に移民は「必要」であるという見解も、徐々に形成されていった(Herbert, 2001: 312-313)。1998年に社会民主党と緑の党の連立によって誕生したシュレーダー政権は、2000年に「グリーン・カード制」を導入し、これによって、IT分野に限定して、EU以外からの外国人技術者が簡素な手続きで労働許可を取得できるようになった*3。同政権では国籍法の改正も進められ、同年、出生地原則を取り入れた改定国籍法が施行されている(Herbert, 2001: 332-333)。

「国民統合計画」の直接の根拠法となったのは、2005年に施行されたいわゆる「移住法(Zuwanderungsgesetz)」である。これは稀に見る難産だった。2000年7月に専門家や実務家による超党派的協議の場(「移住委員会(Unabhängige Kommission "Zuwanderung")」)が設置されたところから数えても、2004年7月の成立まで、実にまる4年が費やされている。そこで繰り返された与野党の熾烈な駆け引きと連邦憲法裁判所まで巻き込んだ議論は*4、まさに「移民国家ドイツ」という自己認識へ向けての転換点を示していた。移住法では、労働移民が制限され、テロリズムに重点を置いた治安対策が強化された一方で、難民保護の範囲の拡大と統合政策の推進が盛り込まれた。とりわけ統合政策について付言するなら、移住法では「統合コースの開発と実施」、「移民専門の相談の実施」および「移民問題に関する学術的研究の遂行と情報の提供」などが、新設された連邦移民難民庁

の課題として明記された。「国民統合計画」は、この法律に基づき、統合サミット(2005年11月から政権に就いていたメルケル首相の提唱によって開催)および、それに続く統合フォーラムを通して策定されたものである。

(2) 国民統合計画の特徴

国民統合計画の内容についても、その特徴を2点に絞って見ておきたい。

第1に、基本的立場として、「統合」のためには受け入れ社会と移民との双方の努力が重要であることが確認されながらも、とりわけ後者による参加の必要が強調されている。「国民統合計画」の冒頭近くでは、例えば次のように述べられる。

決定的に重要なのは、移住者が、われわれの社会での生活に積極的に関わり合いを持ち、われわれの基本法とわれわれの法的秩序の総体を無条件に受け入れ、とりわけ、ドイツ語の習得を通してドイツへの帰属を目に見える形で示す覚悟である。これは、主体的イニシアチブ、熱心な努力、そして自己責任を要求するものである(Die Bundesregierung, 2007: 13)。

ここで移民による自助努力が強調されていること自体は、理解しにくいことではない。というのも、移民の側に「統合への用意(Integrationsbereitschaft)」が欠けていることは、長年、移民を批判する際の中心的テーマになってきたからである。「移民の社会統合」が、当事者による参加なしに立ち行かないこともまた、事実である。

第2に——これは近年のドイツにおける統合政策について一般的に言えることだが——、地方自治体の役割が前面に押し出されているという点が挙げられる。国民統合計画においては、各州政府が貢献すべき課題も細かく列挙されてはいるものの、とりわけ市町村レベルの取り組みの意義が強調されている。例えば、NIPの中の次のような箇所を引いてみよう。

統合は現地で決まる! 移民の背景をもつ者ともたない者とが実際に会うのは、地方自治体や都市の中の、ある区域や近隣界限においてである。統合が成功するか失敗するか、それは地方自治体において現れる。ここにおいてこそ最も明らかに、統合の成果が——しかしながら問題もまた——感受されうるのである。統合とは、したがって、居住区において、現地の行政において、また職場や学校、保育園において、移住者との協力のもと行われなくてはならない(Die Bundesregierung, 2007: 24)。

当然のことではあるが、「統合政策」は、市町村自治体における具体的な取り組みを離れては実現されえない。政府はここ数年、自治体によるローカルな活動を奨励するために、さまざまな促進策をとってきた。例えば、内務省とベルテルスマン財団は、各自治体における移民支援の成功例を表彰するコンテストを主催し、自治体相互の意識の向上を図った(Bertelsmann Stiftung & Bundesministerium des Inneren, 2005)。また、連邦政府と州政府によって主導されるプログラム「社会都市(Soziale Stadt)」も、ローカルな移民支援プロジェクトに対して、多額の資金提供を行う母体となっている。

しかしながら、こうした動きは、当の自治体のある種の「ジレンマ」に置くことにもなった。というのも、

市町村自治体は、連邦あるいは州レベルの計画を、局所的な条件や問題に応じて実行に移していかなくてはいけない一方で、連邦や州の政治に対しては限られた影響力しか行使することができないからである (Sozialreferat München, 2008 : 21)。各市町村には、したがって、政策の一般性と問題の個別性を架橋するための工夫が要求されることになる。以下では、統合政策が実際にどのように遂行されているのか、ミュンヘン市を事例に見ていきたい。

3 「統合」概念の解釈替え

ドイツ南部のバイエルン州の州都であるミュンヘン市は、人口約135万人を擁し、ベルリン、ハンブルクに次いで、ドイツで3番目に大きな地方都市である。2010年発行の「ドイツ地方自治体統計年鑑」(Deutscher Städtetag, 2010)によると、ミュンヘン市における外国籍住民の割合は23.0%であり、人口50万人以上の大都市の中では、シュトゥットガルトの22.7%を抜いて、ドイツで最も高い割合となっている。「移民の背景をもつ人々」*5を合わせると——つまり移民第一世代と第二世代の総和は——、ミュンヘン市の人口の35.9%を占めるに至る。

社会統合というテーマに関してミュンヘン市を際立たせているのは、しかしながら、移民の数の多さだけではない。ミュンヘン市は、1972年、ドイツの自治体としては初めて包括的な外国人調査を実施し*6、その結果、外国籍住民による直接選挙で選ばれた代表者から成る「外国人評議会 (Ausländerbeirat)」を、市の諮問機関として1974年に設置している。ミュンヘン市は、四半世紀前から移民支援に重点的に取り組んでおり、移民政策に関しては、ある種の「伝統」を有していると言える (Sorg & Syoldatis, 2009)。

さて、連邦政府が「統合政策」へと大きく舵を切って程なく、ミュンヘン市は「統合」に関する独自の態度表明を、『インターカルチュラルな統合概念—ミュンヘン市の統合政策における原理と構造』(Sozialreferat München, 2008)にまとめている。それによると、ミュンヘン市のスタンスは、次のように規定されている。

統合ということであれわれが理解しているのは、社会的な中心領域に移住者が順応しそこに結び付けられていく長期にわたるプロセスであり、それは機会の平等という目的を表している。こうしたプロセスの成功のためには、移入者だけではなく、受け入れ社会のメンバーもまた同様に責任を持っている (Sozialreferat München, 2008 : 12)。

ここでは、国民統合一計画と同様、受け入れ社会と移民との相互の努力が重要だという理解が下敷きになりながらも、全体としては明確に、前者の努力に強調点が置かれている。すなわち、連邦政府が移民に自助努力を要求していたような強制的性格はフェイドアウトし、「統合」を移民の問題ではなく、むしろ自分たちの問題として描く自己規制的なトーンが前面に出されている。このような「統合」の解釈は、もちろん、一朝一夕に出来上がったものではない。「インターカルチュラルな統合概念」の草案を作る過程では、ミュンヘン市役所の「異文化課 (Stelle für interkulturelle Arbeit)」による調整のもと、さまざまな福祉団体や移民組織、外国人評議会などと50以上もの会議が重ねられた (Sorg&Syoldatis, 2009 : 9)。草案は、そうした「関係者」あるいは「当事者」たちとの綿密な議論

の結果、生み出されたものである。この概念の策定に携わった異文化課の職員は、次のように語る。

私たちが強調するのは、行政の側、あるいは市議会、そもそも市の側です。というのも、結局、移民には、彼らが何をすべきかなんて言えませんから。(移民と)議論をすれば、みんな言うんですよ、あなたたちも適応しなくちゃいけないって。だからこれは、私たち自治体としての自己義務化なんです。私たちはこの冊子の中で、移民が何をしなくてはいけないかということは書いていません。そうではなく、私たち自治体が何をしなくてはいけないかということを書いているのです*7。

このような見解は、しかしながら、言われているほど簡単に成り立つものではない。というのも、移民を「統合」へ動機づけることが必ずしも容易ではないこと、さらには移民支援が「きれいごと」では済まされないことは、現場に近い彼らこそ経験してきたはずだからである。では何がこのような、「自己義務化」という視点を信憑性のあるものとして支えているのだろうか。その背景を見るためには、自治体の行政内部で進められてきた組織改革の試みと「異文化開放 (Interkulturelle Öffnung)」の促進に関する取り組みについて触れておく必要がある。

4 組織改革という「前史」

(1) 新制御モデルの導入

組織改革は主に、「新制御モデル」の導入によって行われた。新制御モデルとは、もともと、「行政マネジメントのための自治体共同機構 (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: KGSt)」によって提案された構造改革の指針であり (KGSt, 1993), 90年代を通して、ドイツ国内のかなり多くの自治体に導入されている*8。このモデルの特徴は、「成果」、「競争」、「サービスの向上」、「顧客志向」といった経済的観点を行政の中に導入する点にある。その主な狙いは、「官僚主義的ヒエラルヒーの解体」と、それによる「業務の効率化」であった (Langer & Langer, 2008)。新制御モデルの導入以降、すべての行政サービスは「プロダクト」、そして行政サービスの利用者は「顧客」と呼ばれるようになる。こうした「経営志向」の新制御モデルは、当時、財政の健全化を喫緊の課題としていた諸自治体によって、行政のスリム化とコストの削減のために導入された。しかしながら、個々の職員にとってそれが意味したのは、単なる財政健全化以上のもの、すなわち、従来の「前提」を大きく覆す働き方の変化であった。というのも、それまで職員は「何をしたか」という仕事の「量」によって査定されていたのに対し、新制御モデルのもとでは、「それによってどのような成果があったか」という「質」によって査定されるようになったからである。例えば、従来、査定の対象項目となっていたのは、ただ「何時間勤務したか」、「何件の面談をこなしたか」ということであり、「面談の結果、顧客が解決策を見つけることができたか」は必ずしも問われてこなかった。だが現在では、明確に、「顧客満足度 (Kundenzufriedenheit)」といった項目が査定基準の中に盛り込まれている*9。新制御モデルは結果として、職員に行政サービスの「受け手」——それがどんなマイノリティであったとしても——を意識させ、自らの仕事の「影響」について考える自省的視点を浸透させることになった*10。

(2) 「異文化開放」への取り組み

新制御モデルの導入と並行して語られるようになったのが、「異文化開放」である。「異文化開放」という概念はもともと、80年代に「外国人専門のソーシャル・ワーク (Ausländersozialarbeit)」が学問として制度化されていく過程で、従来の公的制度のあり方に対して批判的検討が行われたことに由来している。すなわち、文化的背景に対する職員の無理解や、制度設計の分かりにくさなど、移民が制度を利用する上で障害となっている要因をできるだけ取り除くべきであるという考えが提出された (Filsinger, 2002 : 5)。言い換えれば、外国人を制度的弱者にしているのは制度そのものであると見る観点であり、ソーシャル・ワークにおける大きな視座の転換だったと言える。この概念は、ミュンヘン市ではまず青少年局 (Jugendamt) において導入され、新制御モデルを「手段」として位置づけた「ミュンヘン・モデル」が彫琢されていった (Handschuck&Schröer, 2000 : 155)。制度論として改めて確認されたのは、移民とはそもそも非常に多様な個人の集まりに違いなく、したがってあるグループに特定のサービスを用意するよりもむしろ、既存の施設が、利用者の多様性に耐えるほどの柔軟性を備えるべきであるという方針である (Filsinger, 2002 : 14-15)。1995年には「他者性への能力 (Fremdheitskompetenz)」に関する定義が策定され、ミュンヘン市の行政職員の活動の基礎となるべき能力として、市議会において承認されている (Handschuck & Schröer, 2000 : 159)。

以上のような概念の彫琢と並んで、ミュンヘン市では行政職員の「異文化能力 (Interkulturelle Kompetenz)」を高める研修が行われてきた。「異文化能力」ということで意図されているのは、単に外国語能力の向上だけではない。むしろ、異なる文化圏の風習や身振り、礼儀などに対する知識を職員があらかじめ身につけておくこと、それによって移民の背景をもつ住民が、公的施設において常に心地よくサービスを受けることのできる環境を用意することを指している。具体的な内容としては、自分たちも三世代も遡れば何らかのかたちで「移住」してきた者が多いことを確認するワークショップから、異なる宗教や習俗について学ぶレクチャー、さらには、馴染みのない外国人氏名の聞き方からパソコンでは打てない文字の扱い方まで、実に細かく幅広い*11。「異文化開放」のもうひとつの柱は、移民の背景をもつ職員およびインターンシップの割合を増やすことにある。ミュンヘン市の人事・組織局は、2000年代に入って、インターンシップの応募者の審査基準を変更した。すなわち、かつての審査過程においては、ほぼ学校の成績だけで合否が決まっていたのに対して、現在では「社会的能力」、とりわけ異文化能力と外国語能力が大きく評価されるようになっている。その結果、移民の背景をもつインターンシップ者の割合は21%から40%に跳ね上がり、2007年に連邦政府の移民・難民・統合担当官によって催されたコンテスト「教育における文化的多様性・公的サービス部門」で、1位を獲得するに至った (Sorg & Syoldatis, 2009 : 9)。

主に現場における批判的検討から練り上げられてきた「異文化開放」概念は、国民統合計画においても鍵概念として盛り込まれている。このことの意義は非常に大きい。というのも、連邦政府がこれを、行政組織だけではなく病院から学校まで、あらゆる公的施設が取り組むべき課題として位置づけたことによって、個別に行われてきた現場での仕事が一気に推進されることになったからである。例えば、ミュンヘン市内で小学校の異文化開放に取り組んできた福祉団体の職員は、かつては訪ねて行っても事の重要性を理解してもらえない、あるいは門前払いになることも少なくなかったと言う。それに対して、連邦レベルでの義務化が行われてからは、さまざまな施設から——積極的であるか、しぶしぶであるかは異なるにしても——ともかく「認知」してもらうことが容易になり、それによって協働するためのスター

ト地点に立つことができるようになったと語る。一方、異文化開放への取り組みがいわば「義務づけられた」側に位置するジョブ・センター^{*12}の役員は、「ここ数年で見られた組織的変化は何ですか」という質問に対して、「移民というテーマにそもそも気づいたことですよ!」と答えた。こうした変化は、確かに、統合の成果として数値化される「以前」の変化である。しかし、実際の業務においては、ほとんど決定的に重要だと言ってもよい、大きなはじめの一步である。

人事・組織局は、異文化課との協力で、これまで合計3,104人の市職員の異文化研修を行ってきた。そのうち半数近く(約1,400人)の職員教育は、2008年から2010年の間に行われている。この間には、非公立の福祉団体の職員約400人に対しても、異文化開放に関する研修が実施された(Sozialreferat München, 2010: 40)。2012年には、ジョブ・センターの職員を含む「社会市民事務所(Sozialbürgerhäuser)」^{*13}の全職員約1,800人への異文化研修が完了する予定である(Sozialreferat München, 2010: 68)。

以上見てきたように、連邦政府による方針は、自治体における移民支援にとって大きな後押しとなった。ただしそれは、自治体組織内部において以前より進められてきた、働き方の変革や意識の向上という、それ自体非常に骨の折れる下地の形成があつてはじめて、実際的な効力を発揮したと言える。また、連邦政府が打ち出した「統合」という目標が、ミュンヘン市において「制度の問題」として位置づけられた理由も、「新制御モデル」の導入や「異文化開放」への取り組みを背景としてはじめて理解することができる。

以下では、実際の移民支援の現場へとさらに降りてみよう。

5 移民支援の現場の論理

はじめに確認されるのは、実際の移民支援の場において「統合」という言葉が使われることが非常に少ないということである。というのも、移民の間では「統合」は「同化」と同義に受け取られることも多く、移民に直接接することの多いソーシャル・ワーカーたちは、この言葉の使用が移民の態度を硬化させ、彼らとの協働を困難にするリスクがあることに意識的にならざるをえないからである。「統合」とは、いわば、移民支援の実践においてはできるだけ避けておいた方がよい「厄介な」言葉であるといえる。にもかかわらず、「統合」という語が、パンフレットやホームページ等で奇妙なほど多用されているのはなぜなのか。これに関して、プロテスタント系の福祉団体である「ディアコニー(Diakonisches Werk)」の職員は次のように説明した。

ドイツ連邦移民難民庁ですよ、例えば。統合のための助言(Integrationsberatung)というものを私たちはやらなくてはいけないんですけど、なぜかという、政治が要求するから、つまり、私たちに助成金を出してくれるところが、この言葉の使用を要求するからです。私たちとしては実際のところ——これに関しては多くの人が同意してくれると思いますけれど——問題となっているのはこっち(パンフレットを指さして)、社会参入と機会の平等だと思っています。それが、私たちがみなさんと一緒に達成したいことなんです。

先に引用した、ミュンヘン市における「インターカルチュラルな統合概念」の策定者も、自分たちとし

て使いたい用語は実際のところ「統合」ではなく、「異文化開放」なのだと述べている。

「統合」という概念のレリバンスが後退するのは、もちろん、言葉だけの問題ではない。具体的な移民支援の場においては、社会統合という政治的目標も背景に霞んでしまうことが多い。ミュンヘン市役所の社会局で「移入後の統合支援」を担当する職員は、難民の受け入れを例に次のように説明する*14。

時としてそれは、まったく具体的な援助サービスなんです。人々が助けを必要としているから、やらなくちゃいけない、という。それが統合かどうかなんて……もちろんそれは統合なんでしょう。しかしですね、それは優先的な関心事じゃありません。というのも、優先的でなくてはいけないのは、まず人々が援助されるということだからです。彼らには住宅が必要ですし、ドイツ語を習わなくてははいけませんし、健康診断も受けなくてははいけません。多くの場合、境界はぼやけてしまうんですよ、純粋な……何と言えがいいか、援助サービスと統合サービスの境界です。簡単じゃないですよ、区別は。

このように実際に移民支援に携わる人たちの発言を見てくると、現場における支援活動が、政府のビジョンとは別の、固有の論理で動いていることが見えてくる。近年の移民政策を強く牽引している「統合」に関する事柄は、移民支援の現場において、いわば図と地が反転するように、背景へと退く。替わって前景に出てくるのは、政策的枠組みに規定されつつ、時にはそれを「利用」しながら、問題を解決していこうとする実践の数々である。

6 多様なアクターとの連携

地域の移民支援を担っているのは、当然のことながら自治体行政だけに括られない、実に多様なアクターである。とりわけドイツでは、「五大福祉団体」*15と呼ばれる組織の存在が大きく、地域の移民支援においてもほとんど決定的に重要と言っていい役割を果たしている。また、連邦政府や州政府による補助金や、ドイツ国内だけではなくヨーロッパレベルでの社会基金等を資金源とした大小の移民支援プロジェクトも、数多く展開されている。さらに、外国人評議会や、国別の自助組織（「ギリシア人協会」や「トルコ人協会」など）も、地域の外国人住民が援助を求めることのできる相談窓口となっている。ミュンヘン市ではこれに加えて、市内に13の「社会市民事務所」が市の管轄で設置されており、住民の福祉に対して包括的なサービスを提供している。

「新制御モデル」は、前述したように、当初は行政「内部」の改革を対象とするものだった。しかし、「プロダクト」ごとに「対象とする人々」や「達成すべき課題」などを明確化する作業が実際に行われてみると、行政によるサービスだけでは完結しえないことがはっきりした。そこで、「プロダクト」の企画書においてすでに、五大福祉団体によって代表される「非公立の運営母体 (Freie Träger)」との提携が明記されるようになる。公立と非公立の運営母体の協力関係は、それまでもすでに個別契約のかたちで行われていたが、KGStはこうした関係性を整序し、新制御モデルの欠損を補うべく、1998年に青少年局の「契約マネジメント」をテーマとした報告書を作成している (KGSt, 1998)。

この間、ミュンヘン市では、同一の居住区で活動する福祉団体の連携を促進するべく、「ミュンヘンにおけるソーシャル・ワークの地域ネットワーク (Regionale Netzwerke für Soziale Arbeit in

München: REGSAM)」という機構を、市のイニシアチブによって1993年に設立している。REGSAMは、市内全域を16に分割した「REGSAM区域」にひとつずつ設置されており、それぞれのREGSAMのもとに、青少年、幼児、高齢者、家庭等をテーマにした「専門作業部会」が置かれている。専門作業部会としてさらに「移民」や「介護」などが独立して設置されるかどうかは、各々の区域の判断に任せられている。専門作業部会の主な活動は、①同一地域で活動する福祉団体の情報交換、②それを通じた地域の課題の確定、③相互のサービスの調整である。専門作業部会の上には、それぞれの専門作業部会の代表者とその地域の社会市民事務所の代表、また市役所の社会局の担当者らによって構成される「地域作業部会」が置かれている。さらにその上には、すべてのREGSAM区域の代表者から成る事務局が設置されており、全体の活動を統括している。

REGSAMが作られた理由のひとつに、サービスを提供する組織間の「コミュニケーション不足」という問題認識があった。すなわち、同じ地域で活動しているにもかかわらず、それぞれが個別にサービスを提供しているという、相互の関係性の欠如である。その結果、同種のサービスが複数の母体から提供されるという重複が見られる一方、いかなるサービスによってもカバーされない問題が取り残されるという偏りが見られた。REGSAMは、こうしたサービスの空白と非効率を解消し、ミュンヘン市の各区域で活動する公立・非公立の運営母体が縦横に連携しながら地域の需要をカバーするための有効な媒体となっている。

7 制度と利用者のあいだの溝

それぞれの福祉団体が地域の問題を全体的に把握することができるようになった一方で、移民支援に特殊な課題もまた認識されてきた。それはとりわけ以下の3点にまとめられる。

第1に、移民にサービスそのものの存在を周知することの難しさがある。いかに多くのサービスが用意されていたとしても、それが対象者に知られなければ、利用されることはない。ミュンヘン市では、「異文化開放」という指針のもと、90年代から各種パンフレットの多言語翻訳が行われてきた。しかしながら、次第に明らかになったのは、文字による宣伝という方法そのものに限界があることである。というのも、サービスの受け手となっているのは、実際、母国語であっても文字を読む習慣のない人たちが多く、また——これが第2の問題になるが——、援助サービスに対して漠然とした不信感を抱いている人も少なくないからである。移民による不信感は、とりわけ、公的援助に対して大きい。例えば、ミュンヘン市の社会市民事務所に所属している「居住区ソーシャル・ワーカー (Bezirkssozialarbeiter: BSA)」は、住民への自宅訪問を行うことがある。自宅訪問は、一人暮らしのお年寄りの家に郵便物が溜まっている、あるいは児童虐待の疑いがあるといった「異変」に気づかれたときに行われるが、しかし小さな子を持つ母親に授乳の方法や抱き方をアドバイスするといった日常的支援としても行われている。だが、移民の背景を持つ母親は、公的組織の職員が自宅まで来ることに慣れていない、あるいはそれに対してむしろ抵抗感を持っていることも多い。「何か子育てにまずいところを見つけれられて批判されるのではないか」、「母親失格と言われて、子どもを取られてしまうのではないか」、あるいははっきりと、「もしかすると自分たちの不利になることをしに来ているのではないか」という疑いもしばしば口にされる。彼女たちは、BSAが訪ねてきても、「何も問題はない」と答えるばかりで、たとえ子育てに悩みがあったとしてもなかなか相談することはないという^{*16}。社会局の職員は、次のよ

うに語る。

私たちは、ただ最善のことをやりたいと思っているだけです。そうでしょう。けれども、そうした家庭においては、私たち(社会局)は概して「介入局」だと認知されてしまうのです。つまり子どもを親から引き離すところだと。「あの人たち、うちには絶対に入れたくない。むしろRGU(健康環境局)の人たちに協力してほしい」ってね。だって看護師さんたちは、つねに「いい人」たちですから。移民は、だから、できるだけお医者さんを頼ろうとするのです。彼らだって、来てくれますからね。けれども、社会市民事務所や居住区ソーシャル・ワーカーが自発的に訪ねていくとなると……難しいですね。

このような移民たちの不安は、BSAに対する理解不足に基づくところが多いものの、まったく根拠のないことでもない。実際に居住区ソーシャル・ワーカーとして活動していたことのある行政職員は、現場では、「援助」と「介入」の難しい決断を迫られる場面があると語る。例えば、さまざまな援助にもかかわらず家庭環境が悪化した場合、居住区ソーシャル・ワーカーは適切な時点で判断を下し、子どもを親から離すという介入に踏み切らなくてはいけない。そうした問題が家庭裁判所に持ち込まれると、青少年局が聴取され、居住区ソーシャル・ワーカーの所見が参考として提出される。「だから、居住区ソーシャル・ワーカーというのは、単にそうした『いい人』たちとは……何というか、違うんですよ」(社会局職員)。「介入」に踏み切れば、その家庭と協働していくことはますます困難になる。しかし「厳格な手段」に訴えなくてはいけないときもある。先の社会局の職員は、それを「目的の葛藤(Zielkonflikt)」と表現した。

第3点は、移民への批判として頻繁に語られてきた「統合への用意の欠如」に関係する。ドイツ語を習得する意欲が低く、同国人の輪の中に留まろうとする人々がいることは確かである。しかし、現場での直接的支援を通して浮かび上がってきたのは、移民において「やりたがらない」ということは、実は「できない」ということと紙一重である場合も少なくないということである。例えば、小学校における親と教師の懇談会(Elternabend)に移民の親の出席率が低いことが問題とされる。彼らは「子どもの教育に関心を持たない」あるいは「教育環境の改善にたいする努力を怠っている」と批難されがちであるが、実際は、「そもそもそのような懇談の機会があることを知らなかった(出身国にはなかった)」、また知っていたとしても、「自分のドイツ語能力に不安があるから出席できない」、「自分自身が高等な教育を受けてこなかったため、懇談会でばかにされるのが怖い」といった理由が不参加の原因となっていることも多い^{*17}。移民による「非協力」の問題は、「不可能」の問題として再考される余地がある。

8 新たな試み

(1) 「移民による移民支援」

こうした問題を解決し、制度と移民との橋渡しをするために、新たな取り組みも行われている。2007年に、ミュンヘン市社会局と市民イニシアチブによって設立された「ポンティス(Pontis)」というプロジェクトもそのひとつである。このプロジェクトは、すでにベルリン市で成功していた移民支援モデルを、ミュンヘン市へと導入したものである。その特徴は、大きく分けて3つある。

ひとつは、人員構成である。このプロジェクトの「職員」はすべて——マネジメントを担当するプロジェクト長を除いて——、自らも移民の背景を有する人々から構成されている。「移民による移民支援」の主な狙いは、移民が地域の支援サービスを利用しようとする際の、心理的および言語的障害を取り除くことにある。職員が自らと同じ文化的背景を有し、さらに母国語で相談を受けることができるならば、移民が公共サービスに最初にアクセスする際に感じる躊躇や困難を著しく減らすことができる。

ふたつ目は、業務の内容である。ポンティスが提供するサービスは「道案内」に限られている。すなわち、子育て相談や職業斡旋といった具体的な支援を行うのではなく、むしろ、どこに行けばそのような支援を受けることができるのか、適切な機関へと「誘導」することに業務が絞られている。時には、公的機関への付き添いや書類記入の手伝いなども行うが、それより先の支援を行うことはない。ポンティスの職員が「ソーシャル・ワーカー」ではなく、「統合の道案内人(Integrationslotsen)」と呼ばれている所以である。ポンティスに採用された移民には、あらかじめ、ミュンヘン市内の公的施設とその役割、サービスの種類等について、体系的な研修が施される。

3つ目は、制度的位置づけである。ポンティスの職員は、自発的なボランティアに加え、長期失業中であることを指す、いわゆる「ハルツIV受給者」によって構成されている。ドイツでは、2003年から2005年にかけて段階的に行われた労働市場改革(「ハルツ改革」)の結果、第II失業給付(一般に「ハルツIV」とも呼ばれる)を受ける者は、その受給の条件として、公共善の促進に寄与する労働に時給1ユーロほどの賃金で従事することが義務づけられている。ポンティスの「ハルツIV受給者」とは、この「1ユーロ・ジョブ」の枠で、ジョブ・センターから派遣されてきた人々である。ポンティスはしたがって、福祉や社会貢献に関心のある移民失業者を有効に活用するための仕組みでもあった。

(2) プロジェクトの最適化への道のり

ポンティスは、移民支援機関からも移民の利用者からも好意的に受け入れられ、その意義はすぐに認められた。他方で、プロジェクト運営の難しさは、立ち上げとほぼ同時に、あるいはその準備段階ですでに明らかになっていた。それはすべて、上記の3番目の点に関係している。

ベルリン市において、「ハルツIV受給者」の移民を活用することには特に問題がなかったと言われる^{*18}。というのも、ベルリン市では長期失業者が非常に多く(全体の失業率は14.1%、移民の失業率は26.6%に上る)(Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2010)、したがってプロジェクトに適した人材をリクルートすることも比較的容易だったからである。一方、全体の失業率が5.8%、移民の失業率も10%にとどまるミュンヘン市において(Sozialreferat München, 2010)、このことは必ずしも簡単ではない。それに加えて、ベルリン市において「長期失業中」であることは、失業率がドイツで最も低い大都市のひとつであるミュンヘン市に比べて、スティグマになりにくかったと言われる。少なくとも、ベルリン市のプロジェクトに従事していた移民たちは、路上に出てチラシを配るなど、積極的にプロジェクトをアピールし、自ら表に立つことを厭わなかった。しかしながら、ミュンヘン市で同じプロジェクトを立ち上げようとしたときに見られたのは、まったく異なる態度だった。すなわち、ポンティスに採用された「統合案内人」たちは、口々に、「チラシ配布など、公共の空間に出て行く仕事は、できれば避けたい」と延べ、プロジェクトの設立式典でも、「自分たちをハルツIV受給者としては紹介しないでほしい」と言った。記念式典は、結局、彼らの意向が汲まれ、その点は明言されずに行われた。

ポンティスの立ち上げ当時のメンバーは、その後それぞれの生業を見つけるか、新たに職業訓練に

就くなどして、現在は1名を除いて全員、新しいメンバーに代わっている。その1名も、今では社会市民事務所から報酬を受け取る正規の職員として雇用され、積極的にプロジェクトの発展に携わっている。プロジェクトを離れて行った「統合案内人」たちも、ポンティスでの仕事そのものは「やりがいがある」と言い、「1ユーロ・ジョブ」の枠組みでこのような業務に就けたことを非常に喜んでいて。ただし、彼らが長期失業中である以上、やがては正規の労働市場へと戻って行くことが前提とされてもいた。このことは、プロジェクトを継続させていく上での大きな不確定要素になっている。というのも、常に新たに職員研修が必要であり、またスタッフが抜けた後すぐに適当な人員が補填される保証もないからである。2009年からは、「移民による移民支援」という、ポンティスと同様のコンセプトに基づきながら、「統合案内人」1人に対して月に400ユーロの報酬が支払われる「リーガ (LIGA)」という別の移民支援プロジェクトも活動を始めている。

9 おわりに

ミュンヘン市における移民支援は、「新制御モデル」や「異文化開放」といった概念の導入による行政改革と、地域の移民支援に携わる多様なアクターの連携と調整といった絶え間ない努力を通して、すでに長い間進められてきており、そして現在も進められている。そうした活動を牽引する関心は、「統合」という政治的目的とは必ずしも同一ではなく、しかもその多くは、「統合」の「成果」として報告書や統計に上ることのない、葛藤も孕んだ地道な作業から成り立っている。もちろん、自治体ごとに人口、政策、社会経済的背景などが大きく異なる事情を鑑みれば、ミュンヘン市の事例をしてドイツの市町村自治体の「代表」とすることはできない。自治体ごとの独自色の強いドイツにおいて、このことはとりわけ強調しておくべきである。しかしながら、「統合政策」の遂行が、連邦政府の方針のみで完結するのではないこと、むしろ自治体の工夫と戦略を大いに必要としていることは、一般に妥当する。重要なのは、そこで作用しているさまざまな論理の固有性と関係性を、注意深く考慮に入れることである。「統合」とは、いわば、各関係主体の問題認識や戦略の差異を含むことによって、全体として駆動することが可能になっているプロジェクトであると言える。ドイツにおける社会統合の行方を立体的に考察するために、政策的議論と並んで、各自治体の取り組みについての洞察が欠かせない理由である。

※ 本稿を推敲する過程で、査読審査員の先生方から非常に示唆に富む批判とアドバイスを頂いた。ここに記して、感謝申し上げます。

*1 例えば、これまでの取り組みを総括したものとして、ケルン市の統合評議会 (Integrationsrat der Stadt Köln, 2009) や、フランクフルト市の多文化局 (AmKA, 2010) による報告書がある。

*2 以下の記述は、主に Herbert (2001) および近藤 (2007) を参考している。

*3 「グリーン・カード制」は、2005年に、それを包含する移住法が施行されたことによって廃止されている。

*4 詳細な過程については近藤 (2007)、移住法の詳しい内容については戸田 (2007) を参照。

*5 2005年の「マイクロ国勢調査 (Mikrozensus)」から導入されたカテゴリーで、両親のうち少なくとも一方が移民である人口を含む。

*6 調査名は「ミュンヘンにおいて増加する外国人住民の比率に関する自治体政策の諸側面 (Kommunalpolitische Aspekte des wachsenden ausländischen Bevölkerungsanteils in München)」である。

*7 以下の記述で参照するインタビューはすべて、筆者が2007年から2011年にかけてミュンヘン市で行った調査に基づい

ている。インタビューの対象者は、ミュンヘン市役所社会局の職員、教会系・非教会系の福祉団体のソーシャル・ワーカー、移民の自助組織の代表者、ジョブ・センターの役員、その他、各種基金にもとづき地域で活動している移民支援プロジェクトの代表者および一般住民としての移民等、合わせて47件である。

- *8 ただし、導入の方法と影響が自治体によってかなり多岐に渡ることは注意が必要である。Langer & Langer (2008 : 308) 参照。
- *9 プロダクト評価のための「データ一覧表 (Datenblatt)」2008年版 (ミュンヘン市行政内部文書) による。
- *10 こうした組織改革の過程では、容易に想像されるように、職員の激しい抵抗があったことも事実である。ただし、社会局に長年勤務する職員は、かつての働き方について、「管理の方法としては確かにラク」ではあったものの、「書類を右から左にまわしている感覚」もあったと述べる。新制御モデルが、職員の間で——非常に時間をかけてではあるが——受け入れられていったのは、「自分の仕事の成果が見える」という、実際的なやりがいの向上に繋がったからだ、その職員は見ています。他方、行政サービスの利用者を「顧客」と呼ぶことについては——従来のお役所的対応を刷新するものとしてポジティブに受け取る職員もいる一方——いまま抵抗を感じている職員も少なくないようだ。日常の業務では、「市民」あるいは「クライアント」という用語も多く用いられている。
- *11 異文化課の職員への聞き取りに基づく。また、実際にミュンヘン市の青少年局で異文化開放の取り組みを進めてきたS. HandschuckとH. Schröerの論考も参照 (Handschuck & Schröer, 2000)。
- *12 失業給付と社会扶助の支給および、職業と職業訓練の斡旋を行う連邦政府と市町村自治体による協同組織であり、ミュンヘン市では2011年1月より、それまでの「ARGE (Arbeitsgemeinschaft)」から「ジョブ・センター」へと組織名が変更されている。この組織の業務内容と法的位置づけの問題点については、武田 (2010) を参照。
- *13 ミュンヘン市におけるジョブ・センターは、市内に13カ所ある社会市民事務所の中に設置されている。社会市民事務所業務については後述。
- *14 難民の庇護手続については本間 (2003)、庇護申請者の支援についてはアジア福祉教育財団難民事業本部 (2007) を参照。
- *15 五大福祉団体の性格と役割については、久保山 (2009) 参照。
- *16 AWO (五大福祉団体のひとつ) でトルコ人の母親への支援を行う職員への聞き取りに基づく。
- *17 注16に同じ。
- *18 以下の記述は、ポンティスのモデルとなったベルリンにおける先行プロジェクト「ディ・ブリュッケ (Die Brücke)」（ドイツ語で「橋」を意味する)の発案者 (兼初代責任者)、他2名の職員へのインタビューに基づく。

《参考文献》

- ・アジア福祉教育財団難民事業本部, 2007『ドイツにおける条約難民及び庇護申請者等に対する支援状況調査報告』
- ・久保山亮, 2009「ドイツの移民政策における自治体と中間的組織」庄司博史編『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告83, 257~278頁
- ・近藤潤三, 2007『移民国としてのドイツ』木鐸社
- ・武田公子, 2010「ローカルな『貧困との闘い』の可能性」『彦根論叢』382号, 81~101頁
- ・本間浩, 2003「ドイツにおける難民保護と難民庇護手続法」『外国の法律』216号, 66~114頁
- ・AmKA (Amt für multikulturelle Angelegenheiten), 2010, *Die Chronologie des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main*
- ・BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), 2009, *Migrationsbericht*
- ・Bertelsmann Stiftung & Bundesministerium des Inneren (eds.), 2005, *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall*, Verlag Bertelsmann Stiftung
- ・BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), 2008, *Integraion vor Ort*
- ・Deutscher Städtetag, 2010, *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 97/2010*
- ・Die Bundesregierung., 2007, *Der Nationale Integrationsplan*
- ・Filsinger, D., 2002, Expertise. *Interkulturelle Öffnung Sozialer Dienste*. Regiestelle E & C der Stiftung SPI
- ・Handschuck, S. & H. Schröer., 2000, Interkulturelle Orientierung als Qualitätsstandard sozialer Arbeit, in, G. Auernheimer (Hg.), *Migration als Herausforderung für pädagogische Institutionen*, Opladen, pp. 147-180

- Herbert, U., 2001, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*. Verlag C. H. Beck
- Integrationsrat der Stadt Köln., 2009, *Integration durch Partizipation*
- KGSt., 1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, *Bericht 5*
- KGSt., 1998, Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, *Bericht 12*
- Langer, M. & M. Langer., 2008, Beratung im Kontext des Neuen Steuerungsmodells in der Kinder- und Jugendhilfe, in *OSC 15(3)*, pp. 307-320
- Sorg, U. & F. Szoldatits., 2009, Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München. Integrationspolitik mit Tradition, in *K3. Das Magazin des Kreisjugendrings München-Stadt 12(1)*, pp.9-10.
- Sozialreferat München., 2008, *Interkulturelles Integrationskonzept*
- Sozialreferat München., 2010, *Interkultureller Integrationsbericht*
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg., 2010, *Statistisches Jahrbuch*

Integration Policy in Practice

Local strategies and challenges

WATARAI Tomoko

Yokohama City University

key words: implementation of integration policy, Localized governance responsibility, new public management in local administration

This paper addresses the question of how the National Integration Plan (NIP) is implemented in each municipality in Germany. By referring to interviews with migrants, public servants and social workers engaged with the incorporation of migrants into the German society in Munich, I will highlight some local attempts and dynamics of how this “integration” is carried out in practice. Following the declaration of the NIP, the city of Munich published its own understanding of integration. It redefined the concept as a responsibility of the local authorities, not as a demand for unconditional engagement of migrants. The local integration policy is therefore mostly conducted as a part of administrative reforms that has been carried out since the 90’s. A networking program of local welfare organizations in Munich, named “REGSAM”, was of crucial importance to find migrants’ needs and distribute budget to cover formally bypassed demands. Still accessibility to the public institutions remains to be improved. Aiming to inform services and reduce the hesitancy of migrants to visit the offices, the city of Munich introduced a project model employing migrants to give initial help for migrants. The practical attempts toward “integration” are, generally, conducted on the basis of local resources and structures, which do not necessarily follow the political interest of national integration. The “integration” is, in this sense, operated neither by the federal government alone, nor by the local authorities, but rather by making use of divergences of their concerns and strategies.

特別寄稿論文

Managing Diversity

The Issues of Immigrant Settlement and Social Cohesion

Paul Spoonley and Erin Tolley Massey University and Queen's University

Introduction

This article is concerned with the issues associated with the settlement of immigrants and the way in which countries and states seek to manage the resulting diversity and community relations. We have chosen to focus on the political and policy goal of social cohesion as a way of exploring these issues, although some countries chose to use the term while others do not. It is based on a recent book project of ours (*Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*, McGill Queens University Press – see Spoonley and Tolley, forthcoming) that saw contributors analyze the situation and approaches in long-standing settler societies (Canada, USA, Australia, New Zealand), those societies that were in transition from emigrant to much more immigrant dominated societies (Germany, France) along with a group to a group of Asian societies (Japan, China, Singapore, Hong Kong). It extends a previous contribution to *Migration Policy Review* by Stephen Castles (2010) and his discussion of diversity, integration and multiculturalism.

The presence of immigrants and the importance of immigration has continued to define the domestic politics and policies of many countries around the world. Our focus here is on receiving countries in the developed world and their experiences since the turn of the century as they manage immigrant-related diversity, the settlement of immigrant communities and anti-immigrant politics that have increased in significance in recent years. Social cohesion is an important focus as it has been used (in very different ways) in many of the countries listed above – and others – as expressing a high level policy goal in relation to successful immigrant settlement, their acceptance by various host communities and positive personal and community relations. It is a concept that has certain problems as we shall see shortly but it provides a focal point in discussing what constitutes successful settlement and integration.

The topics to be examined here include:

1. The management of migration
2. Diversity management
3. Social cohesion
4. Social cohesion as a policy goal in various settings
5. Challenges to social cohesion in the 21st century
6. Social cohesion – some suggestions and conclusions

1 The management of migration

The systems for managing migration in developed countries have evolved considerably since the post-war period. Miles (1989) characterizes the political economy of labour of this period as requiring new sources of labour to compensate for the shortages created by the war and to supply labour for the expanding industrial sectors, especially (but not only) in Europe. An important source proved to be the former colonies of these metropolitan centres and states instituted a contract migrant worker system that lasted from the late 1940s to the early 1970s (Miles, 1989: 117). But many of these migrants were culturally and phenotypically different and Miles points to the increasing problematization of these migrants, their racialization and new sets of ideological relations and struggles (Miles, 1989: 118-119). The result was that states, in addition to recruiting migrant labour, now also had to invest considerable resources in managing the resulting inter-group/communal tensions and hostility. This was particularly true of many countries in Europe and was less obvious in the traditional settler countries, notably the USA, Canada, New Zealand and Australia, which had always recruited immigrants as part of the project of establishing a nation (see Kondo, 2001, for examples). However, even here there were new tensions as culturally and visibly different migrants arrived; in the case of New Zealand, these involved Polynesians from the Pacific (see Spoonley and Bedford, forthcoming).

The 1970s and 1980s were to be transition decades as new immigrant management regimes began to emerge. In the case of the settler societies, Canada and Australia developed official policies of multiculturalism in the 1970s in recognition of diversity. Then, by the 1980s, they had developed a targeted immigrant recruitment system which relied on the allocation of points for certain characteristics as a way of approving immigrants for residency. New Zealand adopted the same system after radically changing its immigration policies in 1986/87 leading to a CANZ (Canada, Australia, New Zealand) approach to skilled immigrant recruitment. The effect in all three countries was that about 60 percent of permanent immigrants were recruited for the skills, experience or capital that they could provide, hence they were known as

“economic immigrants”, while another 30 percent came as part of family reunification and 10 percent were humanitarian immigrants, either refugees or asylum seekers. The other settler society, the USA, had adopted some of these features but not others, so that recently, 65 percent of those approved for permanent residency came under family connections or reunification.

Through the 1970s and 1980s, a different system also emerged in Europe with the expansion of the European Union and the agreement that citizens of EU countries had the right to work and reside in other EU countries. The fact that 27 EU states would waive the right to control borders in this way and permit labour mobility and residence was a significant departure from the past. There have been challenges to these agreements recently – the Sarkozy government’s move to deport Roma in 2010 is one example. But what these initiatives did was reflect the emerging reality of late twentieth century states and economies, notably the challenges presented by the demographic aging of populations, the shortage of labour supply and especially the shortage of skilled labour in areas of expansion, and the nature of an increasingly globalised world with enhanced levels of mobility and transnationalism.

By the first decade of the twenty-first century, immigration was an important element in the population and economic policies of many countries, from those such as the Philippines that actively managed a significant labour diaspora and relied heavily on remittance flows to those that now relied on temporary labour schemes (such as countries in the Middle East) through to those countries where immigrants made up at least a quarter of the resident population (Canada, Australia and New Zealand for example). Some countries in Europe, such as Britain or Germany, which had been primarily countries of emigration now had much more significant arrival numbers. Major talent pools of labour and skills such as Eastern Europe, China and India provided major new flows of immigrants while other countries such as Japan were beginning to expand migrant labour options. If immigrant recruitment was one component, and an increasingly important one to compensate for labour and population shortages, then the equally important issue has been the question of settlement and diversity management.

2 Diversity management

The question of immigrant integration has a long history in policy and research literatures. For a long period, the outcome of immigrant settlement was as an expectation of assimilation to whatever was deemed the normative or majority culture. Migration was a linear process that meant permanent settlement and the transferral of loyalty to the new nation and state. But this typically existed alongside forms of

exclusion; some nationalities or immigrants were racialised and policy was developed to exclude their presence or to discriminate against them in various ways in a nation-state. In the case of those settler societies that relied on immigrants as a means of colonization and nation-development, their expectations were broadly assimilatory although all sought to exclude Asians as immigrants or sojourners in various ways through much of a colonial history. But as immigration recruitment systems changed, so did expectations about immigrant settlement in the late twentieth century.

The size and nature of immigration by the last decades of the twentieth century meant that diversity management was an increasingly important component of what states did. This had two distinct components. The first was access to the formal status of citizenship and the rights that this entailed. A spectrum emerged. Some countries, such as Switzerland, continued to exercise very high thresholds for immigrants to gain access to citizenship but others were much less exercised by such matters; for instance, in New Zealand, being approved as a permanent residence carries all the rights of citizenship so that there are few advantages to gaining the latter. The establishment and the rules of engagement of the EU, along with other regional agreements, do suspend some of the nation-specific expectations concerning citizenship so that elements –residency, the right to work - are shared by any citizen of a member country. But if formal membership of a national community was one element, the other was the issue of what occurred at the community level. Here, there were further shifts. While there were still expectations about immigrant adjustment to a destination country, there was a growing recognition that host communities also needed to adjust and the emphasis was on a “two-way process with a plurality of local outcomes” (Penninx, 2009: 5). In a number of countries, social cohesion emerged as a policy goal that encompassed the ambitions of both successful immigrant settlement and positive community relations between immigrant and host communities by the 1990s.

3 Social cohesion

The concept of social cohesion has a history that derives from the writings of the sociologist Emile Durkheim in the late 19th and early 20th century, and it generated some interest in the 1940s and again in the 1970s (Hulse and Stone, 2007; Jenson, 1998). But it gained in importance in the 1990s when the Council for Europe, the OECD, the Club of Rome and the Government of Canada all produced a series of reports on social cohesion.

There a number of problems with the term: it is used alongside and sometimes interchangeably with social capital, community cohesion and social inclusion; it might

refer to public policy ambitions or as an “analytical construct to explain social, political and sometimes economic changes”(Hulse and Stone, 2007: 109); it is defined and used quite differently in different settings and countries and it has a certain vagueness as a “quasi-concept” (Bernard, 1999: 3). The result is that social cohesion is sometimes equated with equality and/or social solidarity while in other cases, social networks and social capital are emphasized (Jenson, 2010; Beauvais and Jenson, 2002). In the European context, social cohesion is linked with social inclusion/exclusion as well as with economic and social well-being (Jeannotte, 2000). In some cases, it is an end-state while in others, it is a process (Hulse and Stone, 2007; Spoonley et al, 2005). And there are no shortage of academic and research critics (Spoonley and Tolley, forthcoming). But despite all the vagueness, variable usages and criticisms, it has been widely used to frame debates about immigrant-host relations and outcomes. Perhaps, its value comes from the fact that it is used to encourage debates about political values and goals and as a “contribution to framing conversations, to helping make sense of complex relationships, and to setting goals”(Beauvais and Jenson, 2002: 31).

While there is no commonly accepted definition of social cohesion in the international literature, the Canadian social theorist Jane Jenson has usefully described a ‘socially cohesive society’ as one where all groups have a sense of ‘belonging, participation, inclusion, recognition and legitimacy’ (Jenson, 1998). These positive attributes are often accompanied by reference to the presence and outcomes associated with negative characteristics such as isolation, exclusion, non-involvement, rejection and illegitimacy as reflecting the absence of cohesion. Social cohesion is often linked to social capital with one contributing to the development of the other. Beauvais and Jenson (2002) have indicated some of the elements which link the two and which underline the importance of social cohesion in managing diversity and immigrant settlement. These are:

- common values and a civic culture
- social order and social control
- social solidarity and reductions in wealth disparities
- social networks and social capital
- territorial belonging and identity.

Beauvais and Jenson (2002) point out that each of these elements can be linked or they could be free-standing. There are ‘definitional choices [which] have significant consequences for what is analysed, what is measured, and what policy action is recommended’ (Beauvais and Jenson, 2002: 6). Further definitional elements and commentaries are provided by others (Policy Research Initiative, n.d.; Spoonley et al., 2005; Jenson, 1998; 2010). For the moment, the five elements that Jenson identifies above, along with the relationship to social capital and to broader social and economic

considerations, provides a working definition for the purposes of this review. However, social cohesion is used in different ways in different contexts.

4 Social cohesion as a policy goal in various settings

Social cohesion, as a policy goal or way of framing discussions about immigrant-host outcomes has been most widely used in the EU (see Farrell and Thirion, forthcoming) along with Canada, Australia and New Zealand. The EU, Council of Europe and the OECD have invested a considerable amount of resource in social cohesion as a social and economic goal. The Council of Europe first added a recommendation concerning social exclusion and social cohesion in 1998. The approach has evolved since but the Council of Europe's social cohesion focus has been on primarily concerned with reducing inequality and polarization at the same time as being an element in the promotion of societal well-being (Farrell and Thirion, forthcoming). Jeannotte (2000: 2) identifies four key concerns associated with social cohesion in the European context, including:

- the lack of a sense of European citizenship, political disenchantment and a rights deficit;
- unemployment, poverty and income inequality, rural deprivation/regional disparities and urban distress;
- deterioration of the environment and the quality of life, social exclusion from the Information Society;
- cultural diversity and demographic change, changing values regarding work and society, the influence of American culture and the shift from a 'culture of collective security' to a 'culture of individual opportunity'.

As this list indicates, cultural diversity and the issues associated with immigrant settlement constitute only one component of broader social cohesion issues, and this is confirmed by the Council of Europe's (2000) list of the defining characteristics of social cohesion:

- shared loyalties and solidarity;
- strength of social relations and shared values;
- feelings of common identity and sense of belonging to the same community;
- trust among members;
- reduction of disparities, inequalities and social exclusion.

This has been underpinned by a very extensive programme to measure social cohesion although there is a lack of agreement concerning what social cohesion means in the European context amongst member states.

The over-arching focus gets played out in quite different ways in the member

countries of the European Union. For example, the issue of social cohesion was significantly defined by the Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain in 2000 (see Parekh, 2000), the Cattle (2001) report after riots in northern cities significantly increased the concern with cohesion and then again after the London bombings in 2005. In June 2006, a new Social Exclusion Taskforce was established in the Cabinet Office to join the Home Office's Community Cohesion Unit and the Cohesion Advisory Panel, and these developments, amongst others, reflected the joint concerns of exclusion (and parallel communities) and inclusion, with social inclusion being regarded as an important and desirable element of active citizenship (see Davies, 2005). The UK approach is best reflected in the Commission on Integration and Cohesion (2007) publication *Our Shared Future* although the current Conservative Government led by Cameron has retreated from elements of this approach, not the least because of their rejection of multiculturalism as a key policy in managing diversity. This has been repeated elsewhere in Europe (see comments below) as countries such as France and Germany have moved to articulate more explicit expectations about immigrant conformity and assimilation with less of an emphasis on host society and institutional adjustments to accommodate diversity despite the fact such countries are now major destinations for immigrants and refugees whereas emigration was a more common story for much of their recent history. Germany as a state and Germans are still struggling to come to terms with the fact that they are an immigrant country. Triadafilopoulos, Kortewag and Del Moral (forthcoming) note that "integration" is the more commonly used concept although it tends to hide exclusionary and restrictive policies. France has a very particular approach to both citizenship and immigrant settlement, influenced by Jacobinist and republican notions of citizenship. The experience has been marred by significant conflict, including riots, negative media representations of immigrants and immigration, a vocabulary which deploys dismissive and demeaning labels, and the approach of a government which is keen to regulate immigrant and minority ethnic/religious community behavior. Social cohesion as policy goal and discourse at the European level is undermined by the political inclinations of some countries and their political leadership while it is altered by others to accord with local issues and political concerns.

Canada has invested a considerable amount of policy and political time into developing the concept, with some key contributors to the literature coming from the local policy community (see Jenson, 2010; Jeanotte, 2000) along with the activities of the Social Cohesion Network as part of the Policy Research Initiative in 2001/2002. By 2002, the discourse had evolved from a focus on cohesion to one that also included inclusion. In order to build a cohesive society, the barriers to inclusion must be addressed and five areas of exclusion were identified as needing attention : access

to goods and services, employment, education, housing and social network and civic participation (Kunz, 2003). Although social cohesion is less likely to be used currently in the country, it has been a part of Canada's approach to managing diversity for some two decades and it reflects concerns about religious pluralism, the so-called "clash of cultures", lower levels of trust and participation between and amongst some minority ethnic and immigrant communities and post-9/11 security concerns. The Canadian approach has been an influential one. Both Australia (see Neerup, forthcoming) and New Zealand (see Spoonley and Peace, forthcoming) have explored and used the concept of social cohesion as part of a public policy discourse and as a way discussing inclusion/exclusion and community relations. But for other countries, social cohesion does not register as a policy concern or other concepts are used.

One notable candidate is the USA. Social cohesion is not used in policy or political circles, or only rarely. Discourse is most likely to be framed in relation to American "virtues" such as equality, freedom and the pursuit of happiness (see Bloemraad and de Graauw, forthcoming). As Bloemraad and de Graauw go on to explain, the policy landscape is complex with several layers of government, significant regional variation and multiple players providing a series of divergent approaches with little to provide the over-arching policy platform for a concept such as social cohesion at a regional level much less in relation to a national context. Instead, some elements of civil rights legislation and policy does apply to immigrants but not always neatly while the policy and political emphasis is on those elements which contribute to "good citizens" and a singular loyalty to the American nation. Recently, this has been underlined by those espousing an exclusive and narrow nationalism (see below) in a very conflicted/divided political terrain. But the USA is hardly the only country to express little interest in social cohesion per se.

There is little history in Asian countries of interest in a concept such as social cohesion, with the possible exception of Hong Kong where social cohesion is used in the context of debates about social exclusion and poverty (see Chan and Chan, forthcoming). Singapore and Japan are both defined by very strong nationalistic traditions, although Singapore's state-engineered approach to economic development and cosmopolitanism does embrace the "4Ms" – multiracialism, multilingualism, multireligiosity and multiculturalism (see Yeoh and Cheng, forthcoming). Japan has a long-standing and still important myth about the homogeneity of the nation (Oishi, forthcoming; Kondo, 2001) although the cultural demography of the country is changing, as others are, in response to labour supply shortages and demographic aging. Social cohesion is not part of the vocabulary of Japanese policy discussions and the alternative, "multicultural coexistence" has drawn opposition and criticism. China, faced with a major internal migration and economic growth (which will require more

skilled workers as this growth continues), tends to emphasize “social harmony”.

The overall result is that social cohesion has played an important role in the policy debates and discourses concerning immigrant settlement and immigrant-host communities acceptance and tolerance in some countries but it has played little or no role elsewhere. But this is very much a function of the contextual and historical differences between countries in relation to immigration. All face similar problems of how to manage diversity within the boundaries of the state and the effects of globalization and transnationalism across those boundaries. Some of these challenges have grown in importance in the first decade of the 21st century.

5 Challenges to social cohesion in the 21st century

(1) Anti-immigrant politics

The events of the first decade of the 21st century have contributed to a resurgence in anti-immigrant politics. The occurrence of 9/11 in the USA, the London bombings of July 2005 combined with the presence of culturally and religious “others” to produce concerns about national security and identity. The responses have included those of Arizona or Florida with the emphasis on racial profiling and the policing of those who might be suspected of being in the USA illegally, the anti-immigrant politics of Geert Wilder (Freedom Party) in the Netherlands or the massacre perpetrated by the extreme nationalist, Anders Breivik, in Norway through to the moves by the Sarkozy government in France to ban the burqa, religious displays or to repatriate Roma. By the end of the decade, explicit and often extreme anti-immigrant parties and representatives were to be found in parliaments in Sweden, the Netherlands, France, Italy and Austria while hostility towards and violence against immigrants and ethnic minorities were advocated by a range of groups, such as the English Defence League in the UK, the Nordic League (Nordiska Förbundet) in Scandinavia or the Swiss People’s Party. The latter have been helped considerably by the one-to-many communication abilities of the internet (Townsend and Traynor, 2011). And the USA played an important role in these politics.

After the occurrence of 9/11, the distrust of Muslim communities increased and conservative political commentators such as Bill O’Reilly commented that all Muslims were, by definition, terrorists. Such comments became part of a public discourse which demonized and racialized a relatively small American community. Nativists and exclusive nationalist views gained in importance and have been represented on Fox News and amongst elements of the Tea Party. By the time of the mid-term elections in 2010, these discourses had become routine in public debate and commentary and the Tea Party had made major gains, both in representatives in the American Senate

and in terms of influence inside the Republican Party. The Islamophobia that occurred in the wake of 9/11 was accompanied by white anxieties (Rodriguez, 2010) about the demographic displacement of whites by Latinos in many parts of the country and by a sense that American influence and values (defined in nationalistic and patriotic terms) were less apparent, both domestically and internationally. As Rodriguez (2010: 42) notes, anti-immigrant sentiments and politics have led to a 'defensive, aggrieved sense of white victimhood that strains the social contract and undermines collectively shared notions of the common good'. In post-9/11 America, there is significantly increased border and domestic security measures, extensive monitoring of those groups deemed to be a threat and explicit requirements concerning other countries and airlines to provide much more extensive security measures, particularly of those flying to the USA. Many of these measures are understandable given the violence of 9/11 but they are accompanied by less justifiable and crude anti-immigrant politics. These politics are hardly confined to the USA – there is the example of a Bundesbank board member who claimed in a book in 2010 that Muslim immigrants are 'dumbing' down Germany, that they were particularly associated with welfare dependency and criminality, and that there 'congenital disabilities' amongst Kurdish and Turkish migrants (Connolly, 2010) provides a German parallel while Marine Le Pen, a member of the European Parliament, articulates a softer version of her father's extreme nationalism amongst a resurgent French anti-immigrant constituency (Chrisafis, 2011). The role of the media and political forms of representation contribute to the presence of anti-immigrant politics.

Both politics and the media have become more fragmented. In the case of the media, privatized media players such as Fox have expressed partisan and often extremely nationalistic views of the world from an American base. They have also been influential in defining public debate and discourses, and in supporting certain parties and politicians, most obviously in the United States. This fragmentation parallels what is happening in terms of political representation. The diversity of political constituencies has meant the decline of mass membership political parties in many countries and the rise of single issue campaigns and sometimes the election of more extreme political representatives. Traditional centre-left and centre-right political parties struggle to know how to appeal to both long-standing constituencies, especially working and middle class (many of whom are exercised by both economic pressures and the 'white anxieties' that Rodriguez refers to) and, at the same time, to significant minority ethnic and immigrant communities who are now much more politically influential. This landscape is complicated by the politics of religion and religious communities who might, or might not, overlap with the ethnic schisms of societies. For parties who are seeking to gain majorities, balancing these complex nationalistic

and ethnic politics in order to appeal simultaneously to diverse communities is a major challenge. It is little wonder that anti-immigrant parties find space for their views in both the media and in political representation. Even those that would traditionally represent diversity as centre-left parties have articulated a version of diversity or immigration-containment (for example, see the appeals to freeze the arrival of immigrants and to call for the renewal of ‘our common life, our common law’ by an influential member of the British Labour Party recently; Moss, 2011). Anti-immigrant politics and discourses remain a powerful challenge to the issues of social cohesion.

(2) Dismissal of multiculturalism

Canada and Australia forged a modern and official policy of multiculturalism as one aspect in recognizing and managing immigrant-related diversity. In both countries, the nature of this multiculturalism has evolved (see Jupp, 2011, for an analysis of changes to Australian multiculturalism). In the case of Australia, the conservative government of John Howard reduced the investment in multiculturalism and it became less central to diversity recognition much less management. Moreover, what the Australians refer to as ‘dog whistle’ politics involving significant anti-immigrant views (especially towards asylum seekers or so-called ‘boat people’) emerged, with the then government prominently involved. The most celebrated case occurred just prior to the 2001 general election when the minister concerned claimed falsely that asylum seekers were throwing children overboard from their boats. Elements of this have continued and in the 2010 general election, the leaders of both major political parties (both of whom were immigrants themselves) expressed anti-immigrant views, especially concerning the need for immigrants to adopt ‘Australian ways’. Elsewhere, multiculturalism has been dismissed as undermining a liberal democracy (Kaufmann, 2010) and Fukuyama (2007) has argued that the ‘old multicultural model...out of respect for cultural differences – and in some cases out of imperial guilt...ceded too much authority to cultural communities to define the rules of behavior for their own members’. He is most exercised by the arrival of Muslims in the West and argues that they ‘demand’ group rights which ‘cannot be squared with the liberal principles of individual equality’ (Fukuyama, 2007). And Angela Merkel has declared that multiculturalism is dead (Bloemraad, 2010), a view shared by conservative politicians in the UK (see comments about the ‘one-nation conservatism’ of the Cameron government; Moss, 2011).

The counter to these arguments is provided by a group of writers who include Rainer Baubock, Will Kymlicka and Keith Banting. In response to arguments that an official multiculturalism undermines ‘national solidarity and trust’, Baubock (1999) points out that, if anything, the reverse is true; that a modern liberal state requires an acknowledgement of diversity for it to retain the trust of its various communities. And

Kymlicka and Banting (2006:301) are writers who view multiculturalism as part of how a modern state should operate, with clear benefits:

In short MCPs [multicultural policies] are likely to sustain, rather than erode, national solidarity when (a) they contain a destigmatising dimension, (b) they are supplemented with nation-building policies, and (c) they are integrated into a national narrative that is the source of collective pride...however, this...package is a very 'nation-centered' one. It extends rights and recognition to immigrants, and hence reflects a distinctly multicultural form of nationalism, one in which national identity has been modified (and 'thinned') to be more inclusive of ethnic heterogeneity.

The failure to recognize the difference of minority ethnic and immigrant communities undermines the promotion of equal citizenship and reinforces the state's practices that embody the cultural values of hegemonic groups (Baubock, 1999). Baubock (1999) does make an important distinction between the rights of national minorities or colonized indigenous peoples and those of minority ethnic groups that migrate to a country, both of whom deserve to be recognized by the state but in different ways and for different reasons. This is an important distinction for settler countries such as New Zealand, Australia and Canada where the debates about the recognition and rights of indigenous communities and those attached to cultural diversity are important but complex. Multiculturalism can, at one level, be a recognition of demographic diversity but it also can operate as a political philosophy and as public policy (Bloemraad, 2010), all of which can mean very different things.

Multiculturalism as an official policy of the state has come under attack recently, even in countries where multiculturalism has never been an official policy (see Bloemraad's, 2010, critique of Merkel). But there are also powerful sociological and policy arguments in response, that argue that group-differentiated rights and the state-sponsored recognition of diversity legitimize governance structures and policies and promote equality. There remain important questions of political leadership and brokerage:

...how do policy makers foster social cohesion and national unity in a context of increasing cultural pluralism and conflicting values?...what are the limits to tolerance? What kinds of diversity are simply unacceptable, and thus not to be tolerate, in a free and democratic society? (Boston and Callister, 2005: 35).

(3) Community conflict

The early waves of post-war migration were punctuated by significant clashes and violence. In the UK, names like Toxteth, St Pauls or Brixton became emblematic of clashes between different and ethnic communities, or between disaffected minority ethnic and immigrant communities and the state. But these conflicts were not

confined to the 1970s or 1980s. At the turn of the century, riots in Oldham, Burnley and Bradford reignited concern, giving rise to the early British work on social or community cohesion (see Cattle, 2001). And then in August 2011, further riots took place in British cities after police shot a man. The reasons were given as a mix of tense ethnic relations, youth alienation and high unemployment (Thomas and Somaiya, 2011). And they were hardly unique to Britain as the periodic riots in the banlieues of France to the inter-racial conflict of Cronulla in Australia (Collins, 2007) to Vancouver in 2011.

These examples of community conflict are underpinned by routinized violence that is part of policing and other forms of state control in troubled neighbourhoods in many destination cities on a regular basis. But it is the prominence and damage caused by riots that attract attention and which often contribute to anti-immigrant politics or punitive policy responses. These conflicts now represent the cycle of violence and marginalization that social cohesion policies are designed to address.

6. Social cohesion – some suggestions and conclusions

Social cohesion provides one conceptual and policy approach to immigrant integration but as some of the comments above will have made clear, we (and others) feel that there are limitations to the concept. Firstly, the experiences, approaches and circumstances of those countries that face immigration in significant numbers and who must manage diversity differ widely and it is not surprising that both the conceptual or policy lens varies as much as it does. Moreover, to return to the point made by Beauvais and Jenson (222:31), social cohesion operates as a ‘quasi-concept’ that helps frame ‘conversations’, including those that seek to review current approaches. Other concepts, such as integration, perform as a similar function although in this case, it rather begs the question of ‘integrating to what’?

Secondly, the political climate in a number of countries has seen the rise in anti-immigrant politics on one hand and the rejection of multiculturalism on the other. Community conflict does not help, nor has the impacts of the global financial crises which has made economic-related community tensions that much more obvious. Rodriguez (2010) highlights the anxiety of whites in the USA but similar anxieties are apparent elsewhere as communities feel threatened by demographic and cultural changes, spurred on by anti-immigrant politicians or nationalistic media commentators and channels. Social cohesion, as a policy approach, appears to have had its hey-day in the late 1990s and early 2000s in some countries, but it has either been supplemented by other policy approaches (Canada, New Zealand, Australia), has been undermined by the conservative and nationalistic politics (UK) or was never really an important

option (France, Germany). Elsewhere, the vocabularies of politics and policy take a very different form (China, Japan). If social cohesion is no longer the policy approach of choice or it has been undermined by the events of the first decade of the 21st century, then the question is what will replace it, especially given that the settlement of immigrants and positive community relations between host and immigrant communities will remain a very important challenge for many states in this next decade of the century.

«References»

- Baubock, R., 1999, 'Liberal justifications for ethnic group rights' in C. Joppke and S. Lukes, eds, *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Beauvais, C. and Jenson, J., 2002, *Social Cohesion: Updating the State of the Research*. Hull: Department of Canadian Heritage.
- Bernard, P., 1999, *Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-Concept*. Hull: Department of Heritage Canadian Heritage.
- Bloemraad, I., 2010, 'Multiculturalism has been Canada's solution, not its problem', *Globe and Mail*, 28 October.
- Bloemraad, R. and de Graauw, E., forthcoming, 'Diversity and *laissez-faire* integration in the United States' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Boston, J. and Callister, P., 2005, 'Diversity and public policy', *Policy Quarterly*, 1(4): 34-43.
- Cantle, T., 2001, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*. London: Home Office.
- Castles, S., 2010, 'Key issues in global migration. A human development approach', *Migration Policy Review*, 2 : 169-190.
- Chan, E. and Chan, J., forthcoming, 'Social cohesion in a semi-democracy: The case of Hong Kong' *Immigrant Societies*. in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Chrisafis, A., 2011, 'Marine Le Pen emerges from father's shadow', *Guardian*, 21 March.
- Collins, J., 2007, 'The landmarks of Cronulla' in J. Jupp and J. Nieuwenhuysen, with E. Dawson, eds, *Social Cohesion in Australia*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Connolly, K., 2010, 'German banker provokes a race outcry with new book', *Guardian*, 31 August.
- Council of Europe, 2000, *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*, Council of Europe.
- Davies, J.S., 2005, 'The social exclusion debate: Strategies, controversies and dilemmas', *Policy Studies*, 26(1): 3-27.
- Farrell, G. and Thirion, S., forthcoming, 'Social cohesion and well-being: The Council of Europe's view' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Fukuyama, F., 2007, 'A question of identity', *The Australian*, 3-4 February.
- Hulse, K. and Stone, W., 2006, 'Social cohesion, social capital and social exclusion: A cross cultural comparison', *Policy Studies*, 28(2): 109-128.
- Jeanotte, M.S., 2000, *Mapping Social Cohesion Around the World: An International Comparison of Definitions and Issues*. Hull: Department of Canadian Heritage.
- Jenson, J., 1998, *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

- Jenson, J., 2010, *Defining and Measuring Social Cohesion*. London: Commonwealth Secretariat and United Nations Research Institute for Social Development.
- Jupp, J., 2011, 'A new era in Australian multiculturalism', *Journal of Intercultural Studies*, 32(6): 577-578.
- Kaufmann, E., 2010, *Shall the Religious Inherit the Earth? Demography and Politics in the Twenty-First Century*. London: Allen and Unwin.
- Kondo, A., ed, 2001, *Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights*. Houndsmill: Palgrave.
- Kunz, J., 2003, 'Where is platform 9 ¾? Understanding income security and social exclusion', CCSD/HRDC Seminar on Social Exclusion.
- Kymlicka, W. and Banting, K., 2006, 'Immigration, multiculturalism and the welfare state', *Ethics and International Affairs*, 20(3): 281-304.
- Miles, R., 1989, *Racism*. London: Routledge.
- Moss, S., 2011, 'Lord Glasman: "I'm a radical traditionalist"', *Guardian*, 19 July.
- Neerup, S., forthcoming, 'Social cohesion and ethnic diversity in Australia' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Oishi, N., forthcoming, 'Social cohesion as a double-edged sword: Ethnic diversity and migrant incorporation in Japan' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Parekh, B., 2000, *The Future of Multi-Ethnic Britain*. London: Runnymede Trust.
- Penninx, R., 2009, *Decentralising Integration Policies*. London: Policy Network.
- Policy Research Initiative, n.d., *Inclusion for All: A Canadian Roadmap to Social Cohesion – Insights From Structured Conversations*. Ottawa: Policy Research Initiative.
- Rodriguez, G., 2010, 'The white anxiety crises', *Time*, 22 March.
- Spoonley, P. and Bedford, R., forthcoming, *Welcome to Our World? Immigration and the Transformation of New Zealand*.
- Spoonley, P., Peace, R., Butcher, A. and O'Neill, D.O., 2005, 'Social cohesion: A policy and indicator framework for assessing immigrant and host outcomes', *Social Policy Journal of New Zealand*, 24 (March); 85-110.
- Spoonley, P. and Peace, R., forthcoming, 'Social cohesion in a bicultural society: The challenges of immigrant diversity in Aotearoa/New Zealand' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Thomas, L. and Somaiya, R., 2011, 'London riots put spotlight on troubled, unemployed youths in Britain', *New York Times*, 9 August (<http://www.nytimes.com/2011/08/10/world/europe/10youth.html>, accessed 9 August 2011).
- Townsend, M. and Traynor, I., 2011, 'Norway attacks: How far right views created Anders Behring Breivik', *Guardian*, 30 July.
- Triadafilopoulos, T., Korteweg, A. and Del Moral, P.G., forthcoming, 'The benefits and limits of pragmatism: Immigrant integration policy and social cohesion in Germany' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Yeoh, B. and Cheng, Y., forthcoming, 'Singapore: From postcolonial plural society to globalizing city-state' in P. Spoonley and E. Tolley, eds, *Diverse Nations, Diverse Responses: Approaches to Social Cohesion in Immigrant Societies*. Kingston: McGill-Queen's University Press.

佐藤由利子 著

日本の留学生政策の評価 人材養成，友好促進，経済効果の視点から

東信堂，2010年

本書は、日本の留学生政策をマクロに、そして総合的に分析しようとした書である。著者は、1950年代の国費留学生の受入れ開始以降2000年代初めまでの政策評価を試み、研究の目的として、次の4つの検証点を掲げている(5頁)。

- ① 日本の留学生政策は、留学生送出し国の人材養成に貢献してきたか？
- ② 日本の留学生政策は、社会的影響力のある親日家を育て、日本との友好促進に貢献してきたか？
- ③ 国費留学生には私費留学生よりも1人当たり多くの予算が投入されているが、私費留学生より国費留学生の方が、これら目標を十分に達成してきたか？
- ④ 留学生10万人計画は、これら目標達成に効果があったか？

検証における方法論は、比較と政策評価である。著者は留学生受入れ諸国の留学生政策のなかでも特に留学生数の多いアメリカの留学生政策において、主要な目的が人材養成と友好促進であることに着目する。そして、日本の留学生政策においてもこの2点が重要であり、留学生に期待される2つの効果であるとしてこれを分析することを目指している。さらに留学生政策の効果について、著者はODAのプロジェクト評価で使われる論理的枠組みを応用し、政策評価マトリックス(Policy Evaluation Matrix: PEM)を作成して評価の客観的指標とする。評価においては、政策、施策および統計資料と、著者が実施したインドネシアとタイから日本への元留学生を対象とした質問紙調査結果が分析される。上記の研究目的に即して、本書は基本的に日本の留学生政策が人材養成と友好促進に「貢献してきた」と結論付ける。その上で問題点を指摘し、今後の政策への示唆を行っている。

日本の留学生政策を、戦後半世紀の長期にわたり、政策、施策および統計資料とインドネシア、タイの元留学生に対する質問紙調査結果の分析により量的に評価する試みであることは、本書の最大の特徴であり、独創的な点であろう。従来大まかな印象としてとらえられていたものを数量的に実証したことの意義は大きい。しかも政策評価の方法論としての政策評価マトリックスは、留学生政策の客観的指標として、日本における類似の調査において、また海外の留学生政策との比較においても参照可能な枠組みである。従来の留学生に関する研究が、日本の留学生政策という森全体というよりも、大学や出身国別の留学生集団など森の木々を集中的に考察することが多かったとすれば、「木々にも配慮しながら森を見る」本書は、研究および実践の両面において高く評価されよう。今後の日本の留学生政策の改善についても、具体的な提言が参考になる。

ただし、分析内容については、評者が疑問に感じる点もあった。1つめは、友好促進に関する評価である。筆者は、インドネシアおよびタイの元留学生への質問紙調査結果から、友好促進に政策は有効であったと結論付けている。しかし、こうした調査に回答するのは、基本的に日本留学に肯定的な意

見を持つ者が多いのではないだろうか。しかも、筆者によるインドネシア調査では、郵送調査のみならず、元留学生の同窓会総会での調査票回答を加えたところ(63頁)。同窓会参加者が友好的であることは容易に想像されるところである。この点を分析上どのように考慮したのか、適切な説明が必要ではないかと思われた。

2つめは、留学生10万人計画の評価についてである。第6章「留学生10万人計画前後の比較」の内容、第8章の結論を見ると、1983年以前と1984年以降で留学生数が増えたことが政策の効果を示すひとつの基準になっている。確かに、人数が増えたことは政策の効果を一定程度推測させるものであろう。また、質問紙調査の結果において、1983年以前と1984年以降の留学開始者で有意差があった回答としてまず筆者が指摘するのは、タイからの私費留学生の、「奨学金受給割合」と「奨学金によって留学費用をまかなった割合」の増加、「よい住居を見つけるために困難があった」の回答値の低下である。留学生受入れの入り口部分での障壁は一定程度改善されたかもしれない。

しかし、留学環境(大学、大学院での教育環境)や、就職/留学成果活用/伝達、友人関係、影響力への政策効果はどうだっただろうか。筆者はタイの国費留学生で、「指導教員と緊密な関係を築くことができた」、「大学/学校で日本人の友人を作ることができた」と「大学/学校で日本人の友人を作ることができた」、タイの私費留学生で「日本語で教材を読むことができた」や「留学しなかった場合と比べてどの程度地位が向上したか?」などの回答値が上昇していると指摘する。しかしこれについては、政策以外の要因もあることが同時に述べられている。たとえば、1980年代以降の日系企業のタイ進出の影響があるといったことである。このような政策外要因の影響の程度をどのように判断するのか。また、1983年以前と1984年以降の留学開始者で(政策効果上プラスの)有意差が出る項目が他にあまりなかったのであれば、むしろそれは政策の不備を示すものではないだろうか。人材養成と友好促進に関して留学生10万人計画が質的にプラスの影響を与えたのかどうかについては、もう少し慎重な検討と言及が必要ではないか。マクロ分析としての限界があるということは理解できるが、留学生10万人計画のプラスの効果がその範囲を超えて強調されているように思われた。特に教育環境という点では、より詳細な検討および改善方法が考えられなければならないだろう。

とはいえ、これらの点は、本書の基本的な価値を損なうものではない。日本は2008年に留学生30万人計画を発表した。そこでは、これまでの人材養成と友好促進という方針に加え、外国人高度人材の養成と確保という新たな方針が示されている。積極的な留学生受入れを推進する上で、適切な政策評価とそれに基づく政策改善の必要性は、これまで以上に高まっている。本書が多くの人びとに読まれ、日本にとって、そして留学生にとってより有効な政策が推進されることを期待したい。

石井由香(いしい・ゆか/立命館アジア太平洋大学)

村上由紀子 著

頭脳はどこに向かうのか 人「財」の国際移動

日本経済新聞出版社, 2010年

本書はイノベーションの担い手としての科学技術者の国際移動を、広範なアンケートやヒヤリング調査をもとに分析した力作である。実証分析の詳細は補論にまとめてあり、本文は厳密な議論ながら大変、読みやすく書かれており、幅広い読者をカバーしたいという著者の意図は実現されているといえよう。

科学技術知識は論文発表されれば、今日ではインターネットを通して世界中に瞬時のうちに伝達される。この点だけ見れば、研究開発がどこで行われているように関係ないようであるが、科学技術知識の中には暗黙知の要素の強い部分もあり、それは、人と人との“Face to Face”の交流を通して伝搬する。そのため、研究の行われている「場」に蓄積される傾向がある。したがって、成果の公開を原則とする大学院や公的研究機関でもその国で実際に研究が行われていることが重要であり、外国人の大学院生が来てくれることは歓迎すべきである。知識が蓄積されている研究機関は研究能力が高く、そこから優秀な人材が産業界に輩出される。さらに、外国人研究者が日本企業に就労してくれば今度は公共財でなく私有財産としての研究開発成果を生み出す戦力となる。先進国ではなぜ若者が理科離れになるのかは考えなくてはならないが、仮に母国の高校生が理科嫌いでも、世界中から優秀な人材が来てくれればよいのである。また、優秀な大学院生、ポスドクを育てる費用は途上国が負担してくれる。ヨーロッパのサッカークラブや野球のアメリカ・大リーグが世界中から優秀な選手をかき集め、彼らを育てる費用は負担していないのと同じである。このようにいかに優秀な人材を集めるかを、産業政策として分析するという本書の問題意識は少なくとも評者のような経済学者からみればきわめてタイムリーかつ重要である。

本書の前半第5章までは日本における外国人研究者のことが考察される。高等教育における留学生の比率であるが、日本では3.3%と低く、うち3分の2が中国人であることが指摘される。入り口の段階で日本はグローバル化に後れているのである。日本での外国人の博士号取得者(60%が理系)の進路は、日本での就職、出身国帰国、第三国での就職とほぼ3分の1ずつである。日本で働く外国人科学者についての分析が行われているが、ほとんどが博士号取得者であり、6割が日本で博士号を取得してそのまま日本で働いている。

日本企業も有能な人材の獲得のために外国人研究者を採用している。しかし、質の面では日本人と同等という評価が多く、世界中から一流の人材を集めるということにはなっていない。また、勤務後5年くらいで帰国するケースが多い。遅い昇進・小さい報酬格差という日本企業の制度を外国人にも適用することは人材を引き付ける点ではマイナスになっている。日本での生活に関する印象を尋ねているが、地域住民の態度、社会保険制度、子弟の英語での教育機会などでの不満があり、必ずしも暮らしやすい社会でないことが明らかになっている。これらは企業だけではどうしようもない点であるが、優秀

な人材を集めるためには考えなければならない点であろう。せっかく大学院に来てくれても、就職して子育てして長期的に貢献してくれるためには制度面の整備も必要である。

第6章以降の後半では、アメリカにおける外国人科学者の受け入れを移民政策と関連して論ずるとともに、とくにアメリカにいる日本人研究者の実態調査が報告される。1965年に成立した人道主義的な移民・帰化法によって、アメリカの移民政策はすでにアメリカに移住した家族の再結合に重点が置かれていた。1990年代になって技能を持った移民の受け入れが重視されているが、今度は、アメリカ企業がアメリカ人技術者を対象に十分な求人活動をせず、安い賃金で外国人技術者を雇っているのではないかと、との批判もあることが紹介されている。どのような制度にも悪用する輩は現れるのである。また、大学院生やポスドクに外国人が増えることで供給過剰になり給与が抑制される。それは雇用する研究機関にとっては望ましいが、研究職がアメリカ人にとっては魅力のない職場になり、ますます理科離れが進むのではないかと、という点について賛否両論がまとめられている。わが国にとっても大変、興味深い議論である。

アメリカにいる日本人研究者の実態調査では、日本で博士号を取得してから渡米するケースが多く、日本にいる外国人研究者が日本で学位をとってそのまま研究者として残っているのと対照的である。したがって、日本人研究者は日本で大学院に行っているのだから、渡米しても日本とのネットワークが切れない。また、アメリカで研究者のネットワークに入れば、アメリカから帰国してもアメリカ人との交流が続く、このため、国際的に活躍しやすい。一方、日本にいる外国人研究者は日本で学位を取得しているのだから、出身国とのネットワークがあまりないという。

日本人研究者にとって、アメリカの一流の研究者と一緒に研究したいというのが渡米の重要な動機であり、やはり科学者の質の高さがアメリカの強みになっている。また、女性にとって働きやすい、学閥に左右されないなど、日本の科学者コミュニティへの批判の裏返しであることも多い。さらに、理学・農学など日本での就職機会が乏しいことも理由であり、アメリカの魅力による「プル要因」だけでなく、日本側の問題点による「プッシュ要因」も否定できないことは注目すべきであろう。

このように本書は、頭脳獲得競争において日本の大学制度、企業戦略から、社会システムに至るまで広範な含意を持っているのだが、本書が触れていない点で産業政策の面から評者が関心を持ったことを2点ほどあげておきたい。第1に、本書では組織に雇用される外国人研究者に注目しているが、アメリカでは長く勤務した外国人が「ガラスの天井」による出世の限界に不満を持ち、起業する一方、日本にいる外国人研究者は出世に不満だと帰国してしまい起業はしないようである。また、日本人は研究者としては活躍しているが、アメリカでの起業は活発でないような印象がある。この点が研究によって明らかにされることが望まれる。

第2に、出身国への帰国は企業秘密の流失にもなる。企業を辞めたあとと一定期間は、その企業と競合する事業を行わない(就業禁止特約)、前職で得た知識を明らかにしない、使わない(守秘義務)などが、アメリカでは雇用契約に盛り込まれているようだが、アメリカで働く外国人研究者もきちんと守っているのか、また、日本企業は外国人研究者にどのように対応しているのか、などが分析されることを期待したい。

宮田由紀夫(みやた・ゆきお/関西学院大学)

永田貴聖 著

トランスナショナル・フィリピン人の民族誌

ナカニシヤ出版, 2011年

「フィリピン人の行方不明者が出たらフェイスブックで探せ」と言われるように、近年発達したSNSは人口の1割が世界各地で移住や出稼ぎ労働をしているフィリピン人の生活必需品だ。「時代がフィリピン人に追いついた」というべきか。SNSが普及するずっと前から、彼らの国境を越えたトランスナショナルな生き方——出身国での雇用リスクを海外で解決する、躊躇なく国を出て、状況により移住先と出身地域を往来するライフスタイル——が確立されていた。著者で立命館大学研究指導助手の永田貴聖さんは京都のフィリピン人コミュニティとマニラの日本人コミュニティを基点とした長期間のフィールドワーク(彼はこれを「日常的な調査」と呼んでいる)を通じて、人類学的手法で「個人を中心とする民族誌」を描き出している。

タイトルにある「トランスナショナル・フィリピン人」という用語は彼のオリジナルらしい。これは「滞日／在日フィリピン人」とは違い、日比両国の境界線を越えて日本人・フィリピン人双方を介在させながら社会関係を構築しているフィリピン人たちのことだ(45頁)。そこに包含されるのは基本的にフィリピン国籍を持つ「法的な」フィリピン人だが、たまに日本国籍を持ちフィリピンで育った「法的には」日本人も登場する。具体的には、以下の4つの生き方を実践する人びとである。①日本において日本人・フィリピン人双方を介在させながら関係を形成する、②仕送りなどを通じてフィリピンの親族と関係を発展させる、③行為者自身が日本・フィリピンの双方に生活拠点を置き、時には双方の市民社会での権利を行使しながら、都合に応じて移動する、④親戚や配偶者を日本に呼び寄せ、新たな(人の)流れを形成する存在である(46頁)。

本書の構成は以下のとおり。序章「国境を越えて広がるネットワーク」では、筆者の立場性が説明され、本書のキーワードである「日常的な調査」「個人を中心とする民族誌」の定義と意義が説明される。第1章「トランスナショナル・フィリピン人と関わる人類学的な実践」では、在日外国人を対象とした社会科学系の先行研究を検討している。第2章「80年代に来日したフィリピン人女性による日常の『戦術』」では、エンターテイナーとしてのフィリピン人女性の日本への流入、彼女らが日本で広げてきた社会関係を考察する。第3章「グローバリゼーションの中の生活実践—マニラ首都圏の『日本人コミュニティ』で暮らす」と第4章「拡大するマニラ首都圏の日本人コミュニティ—棲み分けと日本への新たな移動」では、日本企業の海外進出に伴い設立されたマニラ日本人学校における「日比二世」の包摂／排除問題から、日本人学校への「入学」が日本という国民国家の一員への「登竜門」となることを観察している。また日本国籍を持ち日比の文化・言語に触れながらフィリピンで育った、いわばバイカルチュラルな若者の日比往来、フィリピン人母が日本人男性と再婚したことで日本の定住資格を得るフィリピン育ちのフィリピン人、2009年の国籍法改正に伴い発生した「新日系人」等、今後も増加を続ける若い世代の「トランスナショナル・フィリピン人」について言及する。そして第5章「越境し続けるネットワーク—新しい世代のトランスナショナル・フィリピン人たち」では、上述の若者たちの「個人を中心とする民

族誌」から、第4章の記述を裏付けている。終章「人類学者が『日常的な調査』を実践し、『戦術』に参与する」では、永田さんの調査手法や、人類学者が日本において「多文化共生社会」に向けた施策形成へ貢献しうる点を指摘する。

両国の間にある経済格差のため、フィリピンから日本への短期滞在ビザの取得は極めて難しい。日比の往来は日本人と結婚したフィリピン人女性たちなど、限られた人にもみ与えられた「特権」だった時代があった。それが2000年代に入ってだいぶ変わっていることが本書を読むとわかる。第3章から第5章の、日本国籍や日本での定住資格を持つ若者たち（10代後半～30代）にとつての「国境の壁の薄さ」は、これまで先行研究がなかった部分であり面白かった。つまり、母親が日本人と再婚して日本へ呼び寄せられたとか、法律婚した日比夫婦に生まれ日本国籍を取得したがフィリピンで祖父母に育てられたという、かつては「日比にルーツを持つ子ども」と称せられた人びとが、今では立派な大人になっている。そして、自らが大人として来日して働いたり、フィリピン人の配偶者を伴い合法的に日本で暮らしたりしている。「トランスナショナル・フィリピン人」はさらに増え、多様な来日背景を持つフィリピン人が日本で暮らす時代なのである。

あえていくつか苦言を呈すれば、まず、調査対象者と永田さんが「関係」を持つとか「係わり」を持つという表現が何度も出てくるが、彼のいう「関係」や「係わり」とは何かを定義してほしかった。観察あるいは支援の対象とする以上の関係なのか、そうではないのか。また、第2章から第5章ではインフォマントの語り引用されるが、多くが事実関係の記述にとどまり、気持ちの表現が少なく物足りない。そして、終章で「人類学者は～すべき」との表現が何度も出るが、やや説教くさいのが気になる。全体的に日本語表現で校正不足が散見されるのも残念だ。

とはいえ、本書は若手研究者ならではの視点と発見に満ちている。おそらくバリバリの研究者にはなれずに足踏みしていた著者が、一生懸命「人類学者」になろうとしてもがいた軌跡が投影されている一冊だと思う。彼は「あとがき」にこう書いている。「元来、私は他人を助ける力量など持ち合わせていない。……（調査先の）外国人支援団体においても、これまでボランティアに来ていた京都大学や同志社大学の秀才たちと比較して、私の役割はせいぜい盛り上げ役か、潤滑油と言ったところだっただろう」（188頁）。あえて「人類学的な」「日常的な調査」と銘打たずとも、日々のフィールドワークの継続がさらなる好著を産むのではないかと大いに期待している。

高畑幸（たかはた・さち／静岡県立大学）

佐久間孝正 著 在日コリアンと在英アイリッシュ オールドカマーと市民としての権利

東京大学出版会、2011年

本書の目的は、著者があとがきでも述べているように「日英を直接比較することではなく、双方の隣

国に対する植民地化との関係で、その後のオールドカマーの置かれている『市民』としての状況を比較すること」(273頁)である。そのことで、これまでの在日研究に新たな光を当てようとするものである。

この目的を果たすべく、もっとも身近な「他者」である在日コリアン*と在英アイリッシュに対して、それぞれ日本と英国の社会がどのような境遇を強いてきたのかについて焦点を当てている。そして、この視点と比較社会学のアプローチ(当の対象をほかの対象と比較することにより、当該対象の特徴を個別的なものとみないで、ほかとの関係性のもとでその個性や特徴を把握していく立場なり、方法)から、定住外国人の権利とは何か、グローバル化する世界に、今後どのような未来が待っているのかなどについて検討している。さらには、それぞれの国の植民地支配と戦後の歴史的変遷をふりかえりつつ、現在の問題点も取り上げ分析することで、外国人に向けられている視線を問いなおそうとしている。

各章ごとの概要は以下の通りである。

第1章「参政権への問いかけ」では、比較社会学のアプローチで、日本と英国における永住外国人に対する参政権の付与というテーマに焦点を当てながら、本書では、日本の在日コリアンとイギリスのアイランド人との関係に適用して関連データを集め、分析することを宣言している。

第2章「イギリスのアイランド支配—怨念の歴史」では、イギリスのアイランド進出に伴う問題の推移を、アイランドの教会改革とその任を認めたローマ法王の許状を楯に、ヘンリ2世(1133-89)によって開始された侵出から宗教改革前までの時期、ヘンリ8世(1491-1547)による宗教改革からクロムウェル(1559-1658)による侵略の時代、1801年の「アイランド合同法」成立以降から現代までの3つの時期に分けて、その歴史的展開についてデータを集め、分析している。

第3章「日本の近代化と東アジア侵略」では、植民地化に関して、日本の近隣諸国へのその方法がイギリスやフランスのそれと似ていること、そしてそれは、あたかも幕末から明治初期にかけて欧米に望まれぬ条約を押しつけられたことがトラウマだったかのように、立場が逆転すると今度は隣国に対して、より強い不平等条約を課したことを指摘している。また、旧宗主国と植民地化された国との、その後の人の移動・定住、偏見の形成、ステレオタイプの成立、侵略者による「文明化」という名の植民地の正当化、そして、こんにちまでに及ぶ植民地出身者の法的身分、入国管理政策の関係について考察している。

第4章「在英アイリッシュと在日コリアンの現在」では、英国におけるアイランド人について、その数、入国時期と居住地域、職種と階層、根強い偏見、マイノリティのなかのマイノリティというテーマで焦点を当てて考察している。一方、日本における在日コリアンについては、その職業と生活、向上する暮らし、在日の四類型、移動と疾患というテーマで焦点を当てて考察している。

第5章「市民権の日英比較」では、まず、かつて(1840年代まで)経済生活、研究、留学、結婚等さまざまな目的で海外の当該地に長期滞在する者=デニズンに焦点を当てている。このデニズンは現在「合法的な永住者の資格を有する外国籍市民」のことを指しているわけだが、こうした外国籍市民に対する日本と英国の対応の差について比較分析している。テーマとしては、まず、マーシャルの問題提起、市民権をめぐる土壌の差などのテーマで英国の対応に焦点を当て、次に、在日コリアンの権利状況、在日の恣意的分離、市民的権利などのテーマで日本の対応に焦点を当てて考察している。その後、

デニズンの権利を認めない先進国、政治的権利など、16項目の多岐にわたるテーマで市民権の権利に関する比較考察を行っている。

第6章「グローバリゼーションのインパクト」では、まず、近年のボーダレス化された人の移動が激しい時代に、国際条約への対応を近代国民国家建設時にもどって、国民主権との関係で再検討を迫っている、いわゆるグローバリゼーションによる大量の「国民」以外の「住民」の存在に焦点を当てている。また、このグローバリゼーションの2つの側面、つまり、いわゆるアメリカナイゼーションの側面(大国の行動様式や価値観を途上国に押し付ける過程)と、人類が勝ちとってきた普遍的権利をいまだに実現していない国々に広範に浸透させる側面について言及しながら、その光と影の部分に焦点を当てている。アイルランドと英国の関係については、EU加盟がアイルランドを変えた、大陸との交流の促進、夫人の解放、言語の復活などのテーマで考察している。また、韓国と日本との関係については、近年の韓国、批准した国際条約に伴う責任などのテーマで考察している。

第7章「国家によらない交流する市民」では、まず、グローバルな動きは、新たな境界を創出することや、ローカルな動きを活性化する働きがあることに注目している。そして、トランスナショナルな「市民」の連携というテーマに焦点を当てつつ、国境をまたにかけた市民社会、市民連合を促進することの重要性も指摘している。例えば、EUの影響なども手伝って、イングランド各地域に、大陸の各地域団体と協定を結んで国境を越える形で新たな地域交流が生まれていることを紹介している。日本については、深まる日本各地と近隣諸国の関係というテーマに焦点を当てつつ、北海道とロシア、富山県と中国やロシア、沖縄と台湾や中国との関係等について触れながら、トランスナショナルな人々の交流が確実に進行していることを示している。その後、ポストナショナルな市民権というテーマで、ナショナルなものを前提とした市民権ではなく、ポストナショナルな市民権の付与やその在り方について言及している。そして、最後に、モデルなきアジアというテーマで、日本を含む東アジアもEUのような連合体を組織し、人の行き来を自由にし、その移住者に共通の市民権を付与することの難しさを指摘している。また、アジアや日本では、こうした共同体構想よりも、経済連携協定(EPA)のような二国間交流を個別に進めていく手法のほうが有効で現実的ではないかと提言している。例えば、高度な技術をもち専門分野別に入国してくる外国人の在留期間を定めて受け入れ、望む者には、帰化や永住権を認めていくやりの方が現実的であるというわけである。そして、帰化を望まない永住市民や定住者にいかなる権利を付与するかで、日本の市民権の在り方が問われることにも言及している。

紙幅の都合もあるので、以下、本書の中で、特に印象に残った記述やキーワードを取り上げることで書評に代えたい。著者は、コラム④「言葉と国民性」(124～127頁)の中で、サピアーウォーフの仮説を引用して、「文化並びに言語は、それを使用する人々に民族独自の世界観、価値観をも形成する」ということを改めて指摘している。この仮説は、欧州評議会が、ヨーロッパ統合の過程で各国の言語を対等に位置付けたことや、複言語・複文化主義の下でCEFR(ヨーロッパ言語共通参照枠)を作成し、民族語も尊重した言語政策を展開していること等に影響を与えているものと思われる。また、EU誕生後、例えば、ヨーロッパ国際教育学会(EAIE)では、こうした言語と文化への関心を理論的、実践的に追究するために、Language in Educational Mobility(LEM)という言語に関する委員会を設立した。こ

のLEMのある報告は、「言語学習の究極の目的は、コミュニケーション能力の啓培にあるが、コミュニケーションは、言語が使用される文化的文脈の問題を離れては成り立たないから、言語の教育においては、言語の能力と文化を理解する能力とは相即一体、密接不可分の関係にあることを十分に認識してかかる必要がある」（異文化間教育学会，1997『日本語の習得と文化理解』2～4頁）と提言している。この考え方は、本書において著者が指摘した「言葉と国民性」や、アイルランドの言語の復活（222～224頁）にも通底しており、日本の共生社会を支える理念に不可欠なことと思われた。

2010年の日韓併合条約100年という節目の年の翌年に出版された本書は、日韓と同じような関係にあった英愛との比較を通して、日本の問題の状況を確認し、鋭く指摘している。外国人との共生の在り方がより問われる将来に向けて、著者と同じくオールドカマーやニューカマー、移民政策等の問題を理論と実践の両面から研究し、解決しようとする者などに、有意義な一冊となろう。

* 本書の本文には、在日朝鮮人、在日韓国・朝鮮人、在日コリアンの複数の呼称が存在しており、それぞれの呼び方に意味付けをしている（「はじめに」により）が、本書評の中では、「在日コリアン」で統一した。

野山広（のやま・ひろし／国立国語研究所）

明石純一 編著

移住労働と世界的経済危機

明石書店，2011年

2008年秋に発生した世界経済危機は、日本の外国人住民をめぐる状況に大きな影響を与えた。2008年以降の日本および諸外国における移住労働の現状を多様な角度から考察した本書は、世界経済危機が移住労働に与えた影響を考えるうえで貴重な研究成果である。ただし編者である明石純一氏が強調し、また第2章の著者である青木元氏をはじめ多くの寄稿者が指摘しているように、今日の移住労働者が置かれた苦境の根本的な原因が2008年の経済危機のみにあるわけではない。むしろ青木氏やコラム2を執筆したウラノ・エジソン氏、第5章を執筆した下平好博氏らが分析する日系人の雇用環境や社会保障における問題点や、第1章で鈴木江理子氏が分析している外国人「単純」労働者の厳しい現状、さらにコラム1で鳥井一平氏が批判する外国人研修・技能実習制度など、それ以前から存在していた制度的・社会構造的な問題点が経済危機を契機に先鋭化したとみるべきであろう。実証データの分析を重視する寄稿者たちの考察は、経済危機以降の日本における移住労働の現状を過度のセンセーショナルリズムに陥らずに理解することを可能にしている。また李賢珠氏が紹介する韓国の状況（第7章）、アシス・マルハ・M・B氏によるフィリピンの移住者送出し政策（第8章）、岡室美恵子氏による中国の労働者送出し政策（第9章）、そして大井由紀氏による米国の移民問題の考察（第10章）は、世界的経済危機が諸外国に与えた影響を明らかにする。こうした国際比較は、2008年以降の日本社会における移住労働をめぐる状況を理解するうえで不可欠であろう。

本書のこうした意義を確認したうえで、評者なりの論点を提起してみたい。明石氏は序章において、

「日本社会における移住労働者をいかに捉えようとも、その脆弱性という一面にとらわれ、ゆえに支援と救済の対象として客体視してしまう」というステレオタイプが政策当事者や研究者のあいだに存在しているという。そして「移住労働者をこのように周縁化された存在として認識するだけであれば、現代社会における越境労働の実態はもちろん、その象徴的意味についての理解を損なうであろう」と主張する(12~13頁)。このようなステレオタイプが存在しており、それが乗り越えられるべきだということ自体に異論はない。ただし、このステレオタイプを「どのように」乗り越えていくのかという点については、本書全体として明確な方向性が示されていないわけではないようだ。もちろん第1章での鈴木氏の考察や、第3章での高畑幸氏による在日フィリピン人に関する分析、そして第4章で小林真生氏が紹介する富山県のパキスタン人中古車業者の事例などから、移住労働者たちが経済危機に立ち向かう際の「したたかさ」は十分に伝わってくる。こうした移住労働者たちの姿勢は尊敬されるべきだし、厳しさを増す労働環境に「柔軟に」対応していくための彼・彼女なりの生存戦略だと評価することもできる。だが、こうした移住労働者たちの「柔軟さ」が、たとえ企業が身勝手に彼・彼女たちを切り捨てたとしても、一時的に日本国外に「避難」するなどして「なんとか生きていける」という意味でしかないとすれば、移住労働者たちが「したたかに」振舞えば振舞うほど、彼・彼女たちは企業が「柔軟に」労働力を調達したり解雇したりするのに都合の良い労働者になってしまうのではないか。最悪の場合、研究者が移住労働者たちの「したたかさ」を強調することが、たとえ解雇されたり雇い止めにあっても「彼・彼女たちは『したたか』だから、自分たちで『なんとか生きていける』」それゆえ「なんとか生きていけないのはその人の努力が足りないからだ」という自己責任論を(意図せざる帰結として)呼び起こしかねない。少なくとも、この種の「したたかさ」を強調することが移住労働者の直面する構造的・制度的問題の改善に寄与するとは考えづらい。

おそらく明石氏のいう「周縁化された支援の客体としての移住労働者」というステレオタイプは、移住労働者を「共に社会を変えていくために協働する相手」としてとらえなおすという方向で乗り越えられるべきなのではないか。そのような見地から見ても、第6章における山本薫子氏の考察は興味深い。経済危機による大量解雇に直面したことで日本の労働運動とつながり、地域社会での長期的な生活を見据えた情報交換や雇用創出といった活動を開始したブラジル人たちが現れたと山本氏は指摘する。もちろん、すべての日本人労働者が社会運動に参加するわけではないように、すべての移住労働者が運動に参加するわけではない。だが経済危機の経験は、必要なときに必要なやり方で、日本人労働者と移住労働者が協働する必要性と可能性を示したといえないだろうか。

こうした協働の重要性は、2011年3月11日に起きた東日本大震災によっていっそう増している。被災地の状況と被災者の苦境に心を痛み、支援の手を差し伸べようとする外国人住民、あるいは原子力発電所の事故に不安を抱きつつも、日本に留まり続けることを選んだ外国人住民の存在を知った日本人にとって、外国人住民はもはや弱者でも支援の客体でもなく、共に困難を乗り越え社会を変えていく協働の相手に見えたのではないか。もちろん、それで日本人住民と外国人住民の協働が一挙に進展すると考えるのは楽観的に過ぎよう。それでも、非常時における一時的な現象だとして忘れ去るのではなく、日本社会に支援の手を差し伸べ、日本人と協働しようとする外国人住民／移住労働者の存在に目

を向け続けることが、現代日本における移住労働の「象徴的意味」を理解するうえで不可欠なのではないだろうか。

塩原良和(しおばら・よしかず／慶應義塾大学)

石川義孝 編 地図でみる日本の外国人

ナカニシヤ出版, 2011年

本書は日本在住の外国人に関する初の包括的な地図帳である。本書を刊行する意義について、「わが国における在日外国人に関するこれまでの議論は、国内の地域差を念頭に置かない全国を一括して扱うものや、外国人集住地を主な対象とするものが多かった。そのこと自体は間違いではないが、そうした成果をいくら積み重ねても、わが国全体に関する、外国人居住の地域差を含んだ具体的状況の解明には直結しないという、もどかしさがある」と、編者は「あとがき」でのべている。本書には100枚以上の地図が収録されており、地図の多くは都道府県および市区町村を単位として全国をカバーしている。またすべての項目には短い解説文が添えられ、さらに項目によっては図表や写真が掲載されている。

地図の主要なデータソースは、2005年『国勢調査』と2008年にいたる『在留外国人統計』である。在留外国人統計は、いうまでもなく外国人登録をした外国人に関するものであり、未登録の外国人は当然含まれていない。

本書は、分布と変化、性別・年齢・国籍、在留資格、就労、生活、集住と移動の6つのトピックから構成され、それぞれのトピックは3から7の項目からなっている。「分布と変化」の第1項目では、2005年の『国勢調査』と『在留外国人統計』の比較がなされ、後者を100としたばあい前者は77.33にすぎず、大きな開きがある。「性別・年齢・国籍」のうち国籍については、人数の多い順にオールドカマー：韓国・朝鮮、ニューカマー(1)：中国、ブラジル、フィリピン、同(2)：ペルー、アメリカ、タイ、同(3)：ベトナム、インドネシア、イギリスの3項目からなる。項目は異なるものの、ブラジルとペルー、アメリカとイギリスの分布は類似している。タイは特定地域への集中がいちじるしくきわめて特異である。

「在留資格」は、就労が認められているもの：人文知識・国際業務、技術、技能、企業内転勤、就労が認められていないもの：留学、家族滞在、研修、就学、活動に制限がないもの：永住者、定住者、特別永住者、日本人の配偶者等の3項目からなる。「就労」は、産業：全就業者、製造業、サービス業、職業：ホワイトカラー、ブルーカラー、就業地：自市区町村内就業者比率、自営業者、エスニック・ビジネス：浜松、大泉、池袋、横浜の5項目からなる。「生活」は、家族・世帯、国際結婚、出生、教育、公的住宅、帰化の6項目からなる。家族・世帯と出生の項目では、外国人の単独世帯が日本人にくらべてきわめて多く、また外国人女性の出生率も2000年頃を境に日本人女性を下回るようになったことが指摘され、政策論的観点からも興味深い。なお、公的住宅への入居については中部圏に圧倒的に多い。

「集住と移動」は、東京・大阪の集住地、都市内集住地(1)：札幌市、仙台市、さいたま市、川崎市、同(2)：横浜市、浜松市、豊橋市、同(3)：名古屋市、豊田市、四日市市、京都市、同(4)：神戸市、広島市、福岡市、移動(1)：第1位の転出先、同(2)：東京圏、関西圏、長崎市の7項目からなる。なお、移動(1)以外はすべて既存の研究結果にもとづく。都市内集住地については、地区ごとの外国人比率が地図化されており印象的である。また、東京圏の外国人の移動は郊外に向かっている。

総体的にいて、関東圏には外国人がもっとも多く集中しており、その構成も多様である。それにたいし、東海地方を核とする中部圏は製造業に従事する外国人が主体であり、京阪神圏および福岡・山口両県にはオールドカマーが多い。全国的な分布は、国籍で見れば中国人とフィリピン人に、在留資格では研修に顕著である。中国人のばあいには研修・技能実習と国際結婚の両者が、フィリピン人のばあいには国際結婚が、全国的な分布に影響しているとされる。

駒井洋(こまい・ひろし/筑波大学)

文献紹介

毛受敏浩著『人口激減—移民は日本に必要である』

新潮新書, 2011年

人口減少と少子高齢化の深刻さにもかかわらず、日本で移民受入れの議論が進捗していない。人口減少への危機感の欠如と移民についてのネガティブな思い込みが、移民政策についての健全な議論を妨げている。新書として一般読者を対象に書かれた本書では、自治体職員が2035年の未来から過去を振り返るSF的な開国編と鎖国編など、移民の議論を広める工夫を凝らしている。

財団法人解放教育研究所編『解放教育』2011年10月号

明治図書, 2011年

「外国人の生活と教育の今」を特集した本号は、外国ルーツの子どもたちの不就学や高校進学などを統計的に分析することで、学校教育において排除され、周辺化されている子どもたちの実態を指摘している。戦後半世紀が過ぎても依然として解決されない彼／彼女らの教育問題を、子どもの権利、教育政策、労働との関係などの視点から考察するとともに、在日韓国・朝鮮人の経験を参照することで解決に向けた糸口を模索している。

北脇保之編『「開かれた日本」の構想—移民受け入れと社会統合』

ココ出版, 2011年

本書は、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターで取り組まれた協働実践研究に参加した研究者を中心に、日本における社会統合を前提とする移民受け入れの課題を提示している。社会統合の目標を明確に設定し、人権、シティズンシップ、産業・労働、社会保障、コミュニティなどのあり方にとどまらず、日本語教育と複言語・複文化主義、文化力の形成などが重要だと提言している。

難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』創刊号

現代人文社, 2011年

本誌は、日本初の難民研究の専門誌として2011年10月に創刊された。創刊号の特集は「第三国定住」。他にも、2つの寄稿論文、判例紹介、難民動向分析、文献紹介などを掲載し、難民をめぐる近年の動きをコンパクトに論じ、最新の情報を提供している。本誌の特徴は、学際性と当事者志向という2点であり、創刊号における執筆者の多彩な顔ぶれからもこの特徴はうかがえる。

学会報告

2010年度春季大会

(東日本大震災の影響により中止)

2011年度年次大会

参加者数：109名(会員：76名, 非会員：33名)

日時：第1日目 2011年5月21日(土) 13時～18時

第2日目 2011年5月22日(日) 10時～17時

場所：立教大学(新座キャンパス)

【5月21日(土)】

ミニシンポ「研修・技能実習制度の現在と今後」(13時～15時半) 司会：鈴木江理子(国士舘大学)

- 1 趣旨説明 鈴木江理子(国士舘大学)
- 2 アイム・ジャパンについて 岡部晃三(公益財団法人国際人材育成機構顧問)
- 3 労働者の権利という視点からみた研修・技能実習制度
指宿昭一(外国人研修生問題弁護士連絡会共同代表)
- 4 労働力需給と産業構造の視点からみた研修・技能実習制度 志甫啓(関西学院大学)
- 5 コメント 西原和久(名古屋大学)

総会(16時～17時半)

懇親会(18時～20時)

【5月22日(日)】

自由報告部会1(10時～12時半) 司会：鈴木健(カラカサン)

- 1 韓国における外国人労働者への支援活動の現状と今後の課題 久永佳子(金城学院大学大学院)
- 2 外国人労働者政策と子どもの教育機会—韓国における現状と課題 崔佳英(東京大学大学院)
- 3 ドイツ移民統合政策のゆくえ 前田直子(獨協大学)
- 4 ポルトガル語圏諸国間における人の移動に関する協力 西脇靖洋(上智大学)
- 5 移民とコミュニケーション 木田剛(明治大学)
- 6 在留カード導入をめぐる一考察—入管行政は共生社会構想に役割を果たせるか

水上洋一郎(日韓文化協会・元東京入管局長)

自由報告部会2(10時～12時半) 司会：塩原良和(慶應義塾大学)

- 1 入国者収容所等視察委員会のゆくえ 新津久美子(東京大学大学院)
- 2 高度人材の意思決定メカニズム—シリコンバレーのアジア系ハイテク産業従事者の意識調査を通

して 手塚沙織 (同志社大学大学院)

3 ドイツ地方自治体における『移民統合政策』の現状と課題—ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに 渡會友子 (ミュンヘン大学大学院)

4 ヨーロッパの境界としての地中海における移民政策—イタリア・ランペドゥーザ島の移民収容センターの役割 北川真也 (大阪市立大学)

5 「ムラの国際結婚」再考—結婚移住女性と農村の社会変容 武田里子 (明星大学)

6 浜松市におけるブラジル人市民のメンタルヘルス 池上重弘 (静岡文化芸術大学)

国際セッション (10時~12時半) 司会: 津田ヨランダ (神戸女学院大学)

1 When Refugee Resettlement Proceeds, What Comes Next?: Castles and Miller's Model of Resettlement and Some Policy Implications

Mika HASEBE (Japan Women's University)

2 Transnational Intimacy of Turkish-Japanese Couples and the Art of Balancing Moderate Islamic Turkish Culture with Japanese Culture

Muge DANE (Waseda University)

3 Impact of Population Movements on Post Southern Sudan Referendum: Statelessness or New Citizenship?

Yukari ANDO (Osaka University)

シンポジウム「ポイント制と永住許可の国際比較」(13時半~17時) 司会: 近藤敦 (名城大学)

1 カナダにおける移民政策の再構築—『選ばれる移住先』としての競争力強化を目指して

大岡栄美 (関西学院大学)

2 ポイント制と永住許可—オーストラリアの場合

関根政美 (慶應義塾大学)

3 英国におけるポイント制度—仕分け・配置・処遇をめぐる政治

柄谷利恵子 (関西大学)

4 高度人材ポイント制を活用した優遇制度の導入について

簾内友之 (法務省入国管理局入国管理企画官室)

2011年度冬季大会

参加者数: 68名 (会員: 45名, 非会員: 23名)

日時: 2011年12月10日 (土) 13時~18時

場所: 名古屋市立大学 (滝子キャンパス)

自由報告部会 (13時~15時)

司会: 山本かほり (愛知県立大学)

1 ネオリベラルな統合モデルにおける移民コミュニティの位置づけに関する—考察—イギリスにおけるクルド人コミュニティを事例として 高橋誠一 (法政大学)

2 東海地域の外国人労働者に関する考察—経済危機と送金活動から見えてくるもの

平岩恵里子 (星城大学)

3 日韓をまたがるIT技術者の移動; その政策的背景—韓国現地調査を中心に

宣元錫 (中央大学) / 松下奈美子 (一橋大学)

国際セッション (13時～15時)

司会：井口泰 (関西学院大学)

- 1 多文化共生の実現における自治体の外国人住民会議の可能性と限界—浜松市と愛知県の比較を事例に
ホール・ナタリーアン (名古屋大学大学院)
- 2 イギリスとフランスのイスラム教徒を対象とした統合政策の比較：学校でのジルバブ、スカーフ着用問題を中心に
李秀香 (早稲田大学大学院)
- 3 みんな違ってみんないい—カトリック東京国際センターの多文化実行の考察

ラメイ・アレック (上智大学大学院)

シンポジウム「移民を巡る災害支援—東日本大震災の現場から」(15時30分～18時)

司会：吉富志津代 (大阪大学)

- 1 東日本大震災と難民
石井宏明 (難民支援協会)
- 2 東日本大震災から見えた宮城の多文化共生の現状
大村昌枝 (財団法人宮城県国際交流協会)
- 3 東日本大震災時の留学生対応—東北大学大学院工学研究科の場合
森谷祐一 (東北大学大学院)
- 4 IS ボランティア—留学生と東北支援
打村明 (日系ユースネットワーク)
- 5 コメント
池上重弘 (静岡文化芸術大学)

懇親会 (18時30分～20時30分)

『移民政策研究』編集規定

1. 本誌は、移民政策学会の機関誌で、1年1号として発行する。
2. 本誌は、原則として本会会員の移民政策関係の研究の発表にあてる。
3. 本誌に論文、報告、書評、学会動向の各欄を設ける。
4. 論文は、投稿論文と依頼論文とからなる。
5. 報告は、事業や実践についての単なる事実の記述だけでなく、筆者の解説・分析等を加えたものである。
6. 依頼論文、報告、書評の依頼は、編集委員会で行う。
7. 学会動向欄は、学会大会、各関連学会等の活動状況の紹介にあて、その依頼は編集委員会において行う。
8. 原稿の掲載は編集委員会の決定による。

『移民政策研究』執筆要項

1. 原稿の長さ

原稿の長さは、以下の範囲内とします。分量計算はすべて文字数を単位とします。

- (1) 論文は12,000字以上20,000字以内
- (2) 報告は12,000字以内

2. 構成

論文と報告には、タイトル、著者名と所属、本文(図表・注・引用文献を含む)のほか、和文要約と英文要約、およびキーワードを添付してください。

- (1) 和文要約は600字以内、英文要約は250語以内とします。
- (2) キーワードは、和語・英語各3語で、和文要約と英文要約の前にそれぞれ記載してください。
- (3) 本文には、見出し、小見出し、注、引用文献、図表までを含めます。
- (4) 論文と報告の構成はタイトル、著者名と所属、和語キーワードおよび和文要約、本文、英語キーワードおよび英文要約の順序としてください。

3. 書式

原稿の書式は以下の原則にしたがってください。

- (1) 原稿はA4判の用紙を使って、40字×40行で見やすく印字したものを提出してください。各頁には、通し番号を付してください。
- (2) 英数字は、1文字については全角、2文字以上の場合には半角文字を用います。ただし、欧文中はすべて半角となります。
- (3) 章、節、項には半角数字を用いて、それぞれ「1」「(1)」「(a)」のように記してください。
- (4) 英文字人名や英文字地名はよく知られたもののほかは、初出の箇所にその原綴りを、「マックス・ウェーバー(Max Weber)」のように記してください。
- (5) 原則として西暦を用います。元号を使用する場合には、「平成9年(1997年)」のように記してください。

4. 図表・写真

- (1) 図表・写真は、執筆者の責任で電子形態で作成し、オリジナルおよび仕上がり寸法大のコピーも原稿とともに提出してください。電子形態での様式については、査読審査後にお知らせします。またその作成にあたって編集委員会でごんらかの費用が必要な場合は、執筆者からその費用を徴収する場合があります。
- (2) 図表の頭に「図1 外国人入国者数の推移(2008年12月末現在)」のように題名を記し、データ類を他の文献から引用する場合には、下部に「出典：法務省入国管理局編、2007『出入国管理 平成19年版』」のように、引用した文献を挙示します。

- (3) 図表・写真の挿入位置を原稿中に明記してください。大きさに応じて1/4頁大=400字相当, 1/2頁大=800字相当と字数換算します。

5. 注・文献引用

- (1) 注は、本文該当箇所の右肩に通し番号*1, *2のように記し、本文の最後にまとめて記載します。
- (2) 本文中における引用文献の参照形式は、「Levi-Strauss, 1962: 253=1995: 229」のように、「著者名, 原著発表年: 原著引用頁=和訳書刊行年: 和訳書引用頁」を記します。
- (3) 引用文献リストは、著者名(日本語文献は五十音順, 外国語文献はアルファベット順), 発行年, 論文名(書名), 雑誌名, 巻号, 出版社名, 所在ページの順で記載します。和文文献は、書名・雑誌名を『 』で, 論文名を「 」でくくってください。英文書名・雑誌名は、イタリック体にするか下線を引いてください。

〈例〉

- 単著和文 本間浩, 2005『国際難民法の理論とその国内的適用』現代人文社, ○頁
- 単著欧文 Tomlinson, S., 2008, *Race and Education: Policy and Politics in Britain*, Open University Press, p.-
- 編著和文 初瀬龍平, 2009「人権と国際結婚」アジア・太平洋人権情報センター編『女性の人権の視点から見る国際結婚』現代人文社, ○頁
- 編著欧文 Anwar, M., 2000, *New Commonwealth Migration to the UK*, in R.Cohen (ed), *Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, p.-
- 雑誌和文 近藤敦, 2009「なぜ移民政策なのか」移民政策学会編『移民政策研究』1号, 現代人文社, ○頁
- 雑誌欧文 Taylor, C., Fitz, J. and Gorard, S., 2005, *Diversity, Specialisation and Equity in Education*, *Oxford Review of Education* 31(1), p.-

- (4) 判例は、頁は、原則として判例が掲載されている初出の頁を引用し、最高裁判所判決は、大法廷判決を「最大判」と表示し、小法廷判決を「最判」と表示します。

〈例〉

「最判」平成20年2月5日「民集」43巻6号355頁。

「東京地判」平成19年11月10日「判時」1410号23頁。

なお、先例、通達は、文部科学省平成21年5月2日初等中等教育局長「通知」などのように表記します。法律や判例を収録している文献からの引用は、単著和文に準じます。

- (5) インターネット上のホームページの情報を文献として利用したときは、サイト名, URL, アクセス日を以下の例にならって明記してください。

〈例〉

和文 統計局HP内「平成17年国勢調査」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025191&cycode=0>, 2010年3月21日アクセス)

欧文 Immigration Support, 2009, citizenship (<http://www.usimmigrationsupport.org/citizenship.html>, March 16, 2010)

6. 校正等

著者による校正は1回とします。投稿論文については、掲載決定後、直ちに完全原稿の電子ファイル(原則としてテキストファイル)とそのプリントアウトをあらためて提出してください。その際、注および図表の位置、特殊な指示などは、プリントアウトの上に朱書してください。

和文論文投稿規定

1. 本誌に投稿できるのは本学会会員に限る。
2. 本誌に発表する論文は、いずれも他に未発表のものに限る。
3. 他で審査中あるいは掲載予定となっているものは二重投稿とみなし、本誌での発表を認めない。
4. 本誌に会員の投稿原稿が掲載されたときから、1カ年を経過するまでは当該会員は新たな原稿を投稿できない。
5. 投稿する会員は下記送付先に審査用原稿コピー4部およびEメールにて添付ファイルで送付する。

【送付先】

移民政策研究編集委員会

〒151-0064 東京都渋谷区上原3-6-6 オークハウス202

マイルストーン総合法律事務所気付

E-mail: migration-policy-review@iminseisaku.org

6. 締切日は毎年9月30日(必着)とする。
7. 原稿は所定の執筆要項にしたがうこととする。
8. 本誌に発表された論文の著作権は移民政策学会に帰属する。
9. 本誌に発表された論文を他の著作に転載する場合には、事前に文書等で移民政策学会編集委員会の許可を得なくてはならない。

投稿論文査読規定

1. 投稿
 - (1) 会員は投稿規定にもとづき、投稿原稿(和文および欧文の要約を含む)のコピー4部および電子ファイルを編集委員会事務局宛に送付する。
2. 審査
 - (1) 編集委員会は、各投稿原稿について、別紙書式により審査を依頼する。
 - (2) 査読は3名の査読委員で行い、審査結果は、下記の評価区分で表記する。なお、査読論文の専門性に応じて非会員に査読を依頼することもある。
 - A - 掲載可
 - B - 部分的な修正をすれば掲載可
 - C - 大幅な修正をすれば掲載の可能性はある
 - D - 掲載不可
 - E - 題材・内容が「移民政策研究」の掲載論文としては適切でない。
 - (3) 投稿者および査読委員の氏名は相互に匿名とする。審査および編集をつうじて、個人のプライバシーは保護されなければならない。
 - (4) 編集委員会からの所定回数の督促にもかかわらず、査読委員が審査結果を提出しない場合には、編集委員会は査読委員の変更をすることができる。
 - (5) 3名の査読委員のうち2名以上がDあるいはEの場合には、掲載不可として投稿者に通知する。
3. 審査結果の通知
 - (1) 審査が終了次第、編集委員会は審査にもとづいて掲載の可否、査読委員のコメントおよび原稿修正期間の指示などを投稿者に通知する。

(2) ただし、再々審査を受けても依然として評価がCの場合には掲載不可として通知することができる。

4. 修正原稿

(1) 評価区分BおよびCに対する修正原稿は、原則として同一の査読委員が再審査する。ただし、Bの場合は、査読委員が再審査の必要なしと特別に判断するならばその限りではない。

(2) 修正区分Aに対する修正原稿の点検は、編集委員会の責任で行う。

(3) 編集委員会による点検終了次第、前条にしたがって、投稿者に結果を通知する。

附則

1. 本規定は、『移民政策研究』第4号より適用する。

英文論文投稿規定 (Migration Policy Review)

Guidelines for Contributors

Members of the Japan Association for Migration Policy Studies are eligible to submit manuscripts to the *Migration Policy Review*. Contributions are considered for publication only on the understanding that they are not simultaneously under consideration elsewhere, that they are the original work of the authors and that any previous form of publication or current consideration in other languages be disclosed.

A panel of three advisers will act as referees.

Submission of manuscripts

1. Manuscripts should be written in English and be submitted to the Editorial Office: Japan Association for Migration Policy Studies, Milestone Law Office, 202 Oak House, 3-6-6 Uehara, Shibuya-ku, Tokyo, 151-0064 Japan, E-mail: migration-policy-review@iminseisaku.org.
2. Manuscripts should be submitted in flawless English, and not require proof-reading.
3. Manuscripts should be printed (using a good quality laser or ink jet printer) double-spaced on A4-size (297 x 210mm) paper, using ample margins.
Manuscripts should consist of 5,000-8,000 words including tables, figures, notes and references. Manuscripts will not be returned.
4. Three keywords should be listed.
5. Each manuscript must be accompanied by an abstract of up to 250 words.
6. Manuscripts should follow the order of title, keywords, abstract, main body, notes, references, tables and figures.
7. Once an article has been accepted, authors should provide a copy of the final accepted version in digital form via e-mail.
8. All authors should provide a cover letter indicating their telephone number, fax number and e-mail address.
9. Four copies of the manuscript should be provided.
10. The location of tables and figures should be clearly indicated.
11. The closing date for the submission of manuscripts is September 30.

References

References should be indicated in the manuscript using the following format:

The full list of references should be given in alphabetical order.

Pagination is to follow the year of publication: (Seltzer, 1981: 896).

For Japanese book titles, capitalize only the first letter of the title. Please add a brief English translation after the title in parentheses. For the name of publishers, capitalize all beginning letters, as indicated in the examples below.

Titles of books and names of journals should be italicized or underlined, as appropriate.

Examples:

Books

- Tomlinson, S., 2008, *Race and Education: Policy and Politics in Britain*, Open University Press, p.-.
- Koichi, Koizumi, 2009, *Gurobarizeishon to kokusai kyousei idou* (Globalization and International Forced Migration), Keiso-shobo, p.-.

Articles in Books

- Anwar, M., 2000, New Commonwealth Migration to the UK, in R. Cohen (ed), *Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, p.-.

Journal Articles

- Taylor, C., Fitz, J. and Gorard, S., 2005, Diversity, Specialization and Equity in Education, *Oxford Review of Education* 31(1), p.-.

Internet

- US Immigration Support Citizenship (<http://www.usimmigrationsupport.org/citizenship.html>), March 16 2010

Citation of cases, precedents, and notifications

- 1) In principle, the first page on which the judgement appears should be cited. Judgements of Grand Bench of the Supreme Court should be noted as, 'Sup. Ct, G. B.', and those of the Petty Bench as, 'Sup. Ct.' E.g., Judgt 5 Feb. 2008, Sup. Ct, Minshū 43-6-355; Judgt 10 Nov. 2007, Tokyo Dist. Ct, Hanji 1410-23.
- 2) Precedents and notifications should be cited as, for example, 'Notice of the Director-General, Elementary and Secondary Education Bureau, MEXT, 2 May, 2009'.
- 3) When citing from literature in which laws and cases are compiled, the author referencing instructions above should be adhered to.

Proofs

Authors will receive proofs of their article only once and are required to correct and return them by the date specified in the accompanying letter.

Costs charged to authors

Redrawing of figures: If the standard of graphics and illustrations supplied is unacceptable for publication, the cost of redrawing and/or relabeling will be charged to authors.

Copyright

Copyright on all articles published in this Journal shall be held by the Japan Association for Migration Policy Studies.

Where an author wishes to reproduce an article published in this Journal in another work, prior permission must be obtained from the Japan Association for Migration Policy Studies Editorial Office.

〈編集後記〉

はからずも、編集委員会委員長という大役につくことになり、この第4号をまとめることになりました。初代の金泰泳氏、前任の佐久間孝正氏のつくられた路線を基本的には継承しながらも、改善を要する点については躊躇なく改めることにつとめました。新規の委員長として、鈴木江理子副委員長をはじめとする前期から留任している諸委員からは助けられることが多く、また新規の諸委員からも意欲的なご協力を得ることができました。

本号の特色としては、まず投稿論文が5本も掲載されていることがあげられます。移民政策学会の重要性にたいする社会的認知度の高まりが反映されている結果と考えられ、うれしく存じます。投稿論文については、若手研究者を支援することを重視しながら、査読規定を整備しなおしてそれを厳正に適用しました(巻末参照)。査読の労をとられた諸氏に感謝いたします。また、移民の選別とポイント制をテーマとする特集には、3本の力作をいただきました。特別寄稿論文は、近藤敦理事のご尽力により、ニュージーランドのポール・スプーンリー氏およびエリン・トリー氏が共同執筆された玉稿をいただくことができました。

さらに、編集規定などの改定をおこなうとともに、英語論文の投稿のためのガイドラインを作成し、巻末に掲載しました。また、本誌の主旨に合致し、広く知ってもらいたい文献を会員が紹介する「文献紹介」のコーナーを新設しました。分量は原則として200字です。ご活用ください。最後になりますが、事務局の矢内優氏の的確なサポートに感謝します。

駒井 洋

〈編集委員会〉(2012年5月1日現在)

委員長 駒井 洋

副委員長 鈴木江理子

委員 明石純一／川村千鶴子／小島祥美／佐々木てる／志甫啓／滝沢三郎／樽本英樹／李仁子

(五十音順)

移民政策研究 第4号

Migration Policy Review Vol.4

2012年5月10日発行

編者 移民政策学会 編集委員会
〒151-0064 東京都渋谷区上原3-6-6 オークハウス202
マイルストーン総合法律事務所気付
migration-policy-review@iminseisaku.org

発行者 移民政策学会
URL <http://www.iminseisaku.org>

発行所 株式会社 現代人文社
〒160-0004 東京都新宿区四谷2-10 ハッ橋ビル7階
TEL: 03-5379-0307 / FAX: 03-5379-5388
URL <http://www.genjin.jp>

発売所 株式会社 大学図書
TEL: 03-3295-6861 / FAX: 03-3219-5158

印刷所 シナノ書籍印刷株式会社

装丁 加藤英一郎

ISBN978-4-87798-521-9 C3030