

特集：日本における移民の社会統合という課題

移民政策のための統計基盤

林 玲子 国立社会保障・人口問題研究所副所長

キーワード：SDGs, OECD／EU移民統合指標, MIPEX

移民の統合に関する国内外の動きは活発化している。持続可能な開発目標（SDGs）には、ゴール10ターゲット7として安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進することが位置付けられ、移民政策、とりわけ社会統合に関する政策を国際的に比較する、といった試みが多くの国に広がってきている。比較のためには客観的な指標が必要であるが、その中にはSDG指標10.7.2やMIPEXのような政策の有無を数値化しているものと、所得、労働、保健、教育、社会保障といった生活状況を日本人と外国人で比較できるようなSDG指標詳細集計やOECD／EU移民統合指標といったものがある。

日本においては移民（統合）政策をその有無で見た場合は国際的には中程度、もしくは「統合なき移民受け入れ」という水準であるとされている。外国人口統計は複数の異なる統計数値が収束する傾向にあるが、日本人と外国人を比較できる統計をみると、外国人の生活状況の方が若干不利であることが示されるが、それよりもそのような統計がまだ限られていることが問題である。

新型コロナウイルス感染症流行により、観光を含めた短期の国際移動は大きく減少したが、中長期に滞在する外国人数はそこまで減少していない。今後のレジリエントな社会構築には、すでに日本に居住している外国人がいかに活躍できるのかが一つの鍵であり、それをとらえることのできる統計基盤が必要とされている。

1 はじめに

2014年7月、ベルギーに本部を置くマイグレーション・ポリシー・グループ（Migration Policy Group: MPG）のヤン・ニーセン所長（当時）に会い、移民統合政策指数（Migrant Integration Policy Index: MIPEX）に関する話を伺った。当時はちょうど名城大学近藤敦教授、明治大学山脇啓造教授が日本の2010年版MIPEX数値を公表した時で（Kondo and Yamawaki, 2014）、それに合わせてニーセン所長は来日したのだと思われるが、日本の値は特に反差別、教育分野の指標が各国と比較して非常に低く、数値で表される各国の違いに愕然としたものであった。ニーセン所長の話で印象

的であったのは、ヨーロッパでMIPEXは始まったといえども、各国の対応には差があり、スペインでは国を挙げて取り組もうとしている中、ドイツやオーストリアなど、不快感を表明する国もある。数値化してランキングを付けるということは国際的に波紋を広げる、ということであった。

その後、時代は動いている。2015年に国連総会で採択された持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）においては、ゴール10「各国内及び各国間の不平等を是正する」のターゲット7「計画に基づき良く管理された移民政策の実施などを通じて、秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する」として、移民政策は国際的な政策枠組みに位置づけられた。このターゲット10.7の指標10.7.2は、6分野30項目から成る合成指標である。すでに2019年には世界111か国の値が中間報告として公表されている（UN, 2019）。さらにSDGs指標は、性、年齢、移民状況、障害といった属性別に詳細集計すること（disaggregation）が求められており（UN, 2015）、244のSDGs指標のうち、30指標が移民ステータス別に算出すべきとされている（Go, 2019）。このような国連による取り組みが進む一方、MIPEXは対象を52か国に増やし2020年版が公表され（Solano and Huddleston, 2020）、さらに2021年には新興国である南アフリカ共和国、ヨルダン、サウジアラビア、アラブ首長国連邦が追加され、56か国をカバーする指標となった。その他の移民に関する国際的な指標としてはOECD（経済協力開発機構）とEU（欧州連合）がとりまとめているものがあり、OECDおよびEU加盟国の41か国に限られるものの、その指標は2018年が最新版となっている（OECD/EU, 2018）。

このように、移民の統合を国際的に比較できる形で計測し、政策に生かすような動きが加速している。本稿ではこれらの国際的な移民統合指標について概観したうえで、日本の指標算定に必要な統計・調査の状況を示す。

2 国際的な移民統合と政策に関する指標

(1) 持続可能な開発目標（SDGs）

(a) 10.7.1 指標

SDGsが国連で議論されていたのは、シリア内戦による難民が続々とヨーロッパに押し寄せている時であった。SDGsのゴールの中に人の移動を含む人口変動（Population Dynamics）を含めるべき、という意見もあったが、送り出し国と受け入れ国の間で調整はつかず、最終的にはゴール10のターゲット7、また貧困削減、保健や教育、雇用等のゴールの中に、移民を一つの切り口としてとらえるように、SDGsは設定された。

不平等是正に関するゴール10のターゲット7は「計画に基づき良く管理された移民政策の実施などを通じて、秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する」ことであり、その指標には、10.7.1「従業者が移住先の国で稼いだ月収に占める、その従業者が移住先の国で仕事を探すに当たって（自ら）負担した費用の割合」、10.7.2「秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する移民政策を持つ国の数」、10.7.3「国外の目的地への移住途中に死亡・行方不明になった人々の数」、10.7.4「難民の人口の割合」という4種類が設定された。

10.7.1 指標はILO（国際労働機関）と世界銀行が担当であり、2015年より複数の国を対象とした調査が行われ、指標ガイドラインが作成されている（KNOMAD/ILO, 2019）。最新のベトナムにおけるパイロット調査によると、国外で働き戻ってきたベトナム人（サンプル数1095人）は平均して雇用のための初期費用を1.5億ドン（約76.3万円）払い、最初の月給は2070万ドン（約10.4万円）で、7.3カ月働いて初期費用を賄うことができる、というものであった（ILO, 2021）。この7.3に当たる数値、つまり国外で仕事を得るために必要な初期費用を最初の月給で割った値が雇用コスト指標（Recruitment Cost Indicator: RCI）として10.7.1 指標に設定されている。各国のこの指標は現時点で国連SDGs指標データベースにはまだ登録されていない（UN, 2021）。

(b) 10.7.2 指標

10.7.2 指標は、複合的な指標であり、表1に示した6つの領域のそれぞれ5項目、合計30項目が満たされているかどうか、「はい」であれば1点、「いいえ」であれば0点がつく。領域1に限り、非正規移民に対しても満たしていれば1点、正規移民のみであれば0.5点、満たしていなければ0点とカウントされる。合計スコアは領域別、また6領域すべてについて計算され、満点に対する得点数がパーセントで表示される。スコアが40%未満であれば「さらなる進歩が必要」、40%以上80%未満であれば「部分的に満たしている」、80%以上100%未満であれば「満たしている」、100%であれば「完全に満たしている」とされる。

この指標の担当である国連人口部は、1963年から国連加盟各国に対して人口政策に関する調査を行っているが、2018/9年に実施されたその第12次調査に、この10.7.2 指標に関わる項目を組み入れた。得られた回答は各国政府が自己評価したものであるが、それを元に合計111か国の10.7.2 指標が集計・公表されている（UN, 2019）。国別に全領域のスコアをみると（図1）、「完全に満たしている」がヨルダンのみ1か国、「満たしている」が59か国、「部分的に満たしている」が46か国、「さらなる進歩が必要」が南アフリカ共和国、サントメ・プリンシペ、チュニジア、イエメン、メキシコの5か国である。またアメリカ、インド、インドネシアなど、未回答の国も多い。

回答した111か国について領域別にみると、領域3協力及びパートナーシップで「満たしている」、領域1「移住者の権利」で「満たしている」、領域2「完全な権利」で「完全に満たしている」国が79%と一番多く、領域1「移住者の権利」で「満たしている」、領域2「完全な権利」で「完全に満たしている」国が55%と一番少ない。

日本は、この国連報告によれば「部分的に満たしている」であるが、外務省SDGグローバル指標によればスコアは88%で「満たしている」に相当する（外務省, 2021）。この違いは、日本は未回答の項目が複数あり（4d, 5bcd）その部分を計上するかどうかで生じているようである。

(c) 10.7.3 指標

10.7.3 指標「国外の目的地への移住途中に死亡・行方不明になった人々の数」は、IOM（国際移住機関）が担当であり、同機関が2014年から実施している「失踪移民プロジェクト（Missing Migrants Project）」によれば、現在までに4万5843人の失踪した移民が記録されており、半分以上は地中海地域においてであった（IOM, 2021）。この数字には、移民収容所での死亡や退去後の自国

表 1 SDG 10.7.2 指標の構成

領域 1 移住者の 権利	政府は、国民ではない者に対しても、以下のサービスへの平等なアクセス、福祉及び権利を提供しているか。	a 必須及び／又は緊急の医療
		b 公教育
		c 同等の仕事に対する同等な報酬
		d 社会保障
		e 司法へのアクセス
領域 2 証拠に 基づく 政策	政府は、移住（入国・出国）に関して、以下の制度、政策、又は戦略のいずれかを整備しているか。	a 国家移住政策を実施する専用の政府機関
		b 労働移住を含む正規の移住経路に関する国家政策又は戦略
		c 移住者の包摂又は統合を促進するための国家政策又は戦略
		d 移住政策がジェンダー対応であることを保証する公式なメカニズム
		e 移住政策が、適切に詳細集計されたデータによって情報提供を受けるメカニズム
領域 3 協力及び パートナー シップ	政府は、各国間の協力及び関係者の移住政策への参加を促進するために、次のいずれかの措置を講じているか。	a 移住に関する省庁間調整メカニズム
		b 労働移住を含む移住に関する二国間協定
		c 移動を促進する地域協定
		d 帰国及び再入国に関する他国との協力協定
		e 移住政策の策定及び実施に市民社会及び民間部門を参加させるための公的なメカニズム
領域 4 社会経済的 厚生	政府は、移住によるプラスの開発インパクト及び移住者の社会経済的厚生を最大化するために、次のいずれかの措置を講じているか。	a 定期的な評価を通じた、労働移住政策の、実際及び予想される労働市場ニーズへの適合
		b 社会保障給付の可搬性の促進
		c 海外で習得したスキル及び資格の評価の促進
		d 送金の流れの促進
		e 移住労働者の公正かつ倫理的な採用の促進
領域 5 移動に関す る危機	難民や国境を越えて強制的に避難させられた人々に対応するために、政府は次のいずれかの措置を講じているか。	a 国際的な国境を越えて逃げることを強いられた人々を受け入れ、処理し、そして識別するためのシステム
		b 避難民の食料、衛生、教育、医療等の基本的ニーズの観点による緊急対応計画
		c 危機的状況又は危機後の状況にある外国に居住する市民を支援するための具体的な措置
		d 災害による強制的な避難のインパクトに対処するための特定の規定を含む、国の防災戦略
		e 国際的な国境を越えて強制的に避難した者及び帰国できない者に対する一時滞在又は保護の許可
領域 6 安全で秩序 がある正規 の移動	政府は、次のいずれかの方法で、正規又は非正規移住（入国）に対処しているか。	a ビザ切れ不法滞在を監視するシステム
		b 到着前許可のコントロール
		c 同伴者のいない未成年者又は引き離された子供への対策
		d 移住情報及び啓発キャンペーン
		e 人身取引及び移住者密輸に対処するための公的な戦略

出典：SDG 指標 10.7.2 メタデータ日本語版及び英語版 ([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics/data/10/Indicator10.7.2\(metadata\)_ja.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics/data/10/Indicator10.7.2(metadata)_ja.pdf); <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-10-07-02.pdf>, 2021年12月15日アクセス)

での死亡、労働搾取による死亡、難民キャンプや収容所での死亡、国内強制移動での死亡は含まれず、国境を越えて移動していた時に起こった死亡についてのものである。そのため、通常の死亡登録の流れではとらえられない事例が多く、メディアやNGOなどによる情報提供も出典としている。

日本のSDG指標データベースにはこの指標について提供できるデータはないとされているが、国連SDGデータベースには日本データとして2019年に5人の登録がある。これは2019年12月佐渡市に漂着した北朝鮮籍と思われる船内で7人の白骨遺体（うち2体は頭部のみ）が発見された事例の

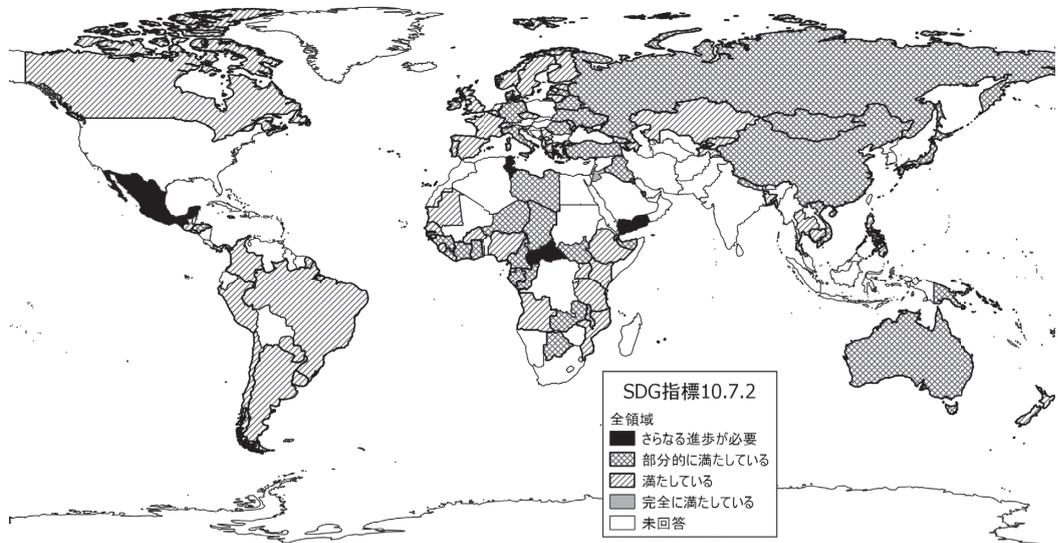


図1 SDG 指標 10.7.2 の全領域スコア

出典：UN (2019)

ようである。国の管理下に置くことができないこのような悲劇を防ぐためにも、この指標は国連として取りあげる意義がある。

(d) 10.7.4 指標

10.7.4 指標「難民の人口の割合」は、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）によるデータが用いられている。国連SDG指標データベースには251 개국・地域について、2000 年から2020 年各年の数字が登録されている。この指標は、受け入れ国ではなく、難民の出身国の人口に対する割合であるところがポイントである。どれだけ受け入れたか、ということではなく、どれだけ難民を生じさせたか、という点が問題であり、この割合を下げることに国際的な努力がはらわれるべきである。2020 年ではシリア (27.7%)、西サハラ (16.3%)、南スーダン (16.4%)、エリトリア (12.8%)、ベネズエラ (12.4%)、中央アフリカ共和国 (11.7%)、アフガニスタン (6.2%) の順であった (UN, 2021)。

(e) 詳細集計 (Disaggregation)

ゴール 10 ターゲット 7 のみならず、1. 貧困削減、3. 保健、4. 教育、8. 雇用などの各ゴールで、移民／自国民別に比較ができるよう指標を詳細集計するよう求められていることが、SDG 指標の大きな特徴である。国連移民統計専門家会合の報告書によれば (Go, 2019)、移民状況別の詳細集計は、国連総会での採択文書 (UN, 2015) 中に明示的に示されているものが 2 指標、明示されていないものの移民状況別詳細集計が推奨されているものが 22 指標、状況に応じて、とされているものが 1 指標挙げられている (表 2)。

しかしながら現時点で国連SDG指標データベースに移民状況別の詳細集計が出ているのは、指

表 2 移民状況別の詳細集計が求められている指標

必須	8.8.1	労働者 100,000 人当たりの致命的及び非致命的な労働災害
	8.8.2	国際労働機関（ILO）原文ソース及び国内の法律に基づく、労働権利（結社及び団体交渉の自由）における国内コンプライアンスのレベル
推薦	1.1.1	国際的な貧困ラインを下回って生活している人口の割合
	1.3.1	社会保障制度によって保護されている人口の割合
	3.1.1	妊産婦死亡率
	3.2.1	5 歳未満児死亡率
	3.3.1	非感染者 1,000 人当たりの新規 HIV 感染者数
	3.4.1	心血管疾患、癌、糖尿病、又は慢性の呼吸器系疾患の死亡率
	3.8.1	必要不可欠な保健サービスによってカバーされる対象人口の割合
	3.8.2	家計の支出又は所得に占める健康関連支出が大きい人口の割合
	4.1.1	(i) 読解力、(ii) 算数について、最低限の習熟度に達している次の子供や若者の割合
	4.3.1	過去 12 か月に学校教育や学校教育以外の教育に参加している若者又は成人の割合
	4.6.1	実用的な (a) 読み書き能力、(b) 基本的計算能力において、少なくとも決まったレベルを達成した所定の年齢層の人口割合
	5.5.2	管理職に占める女性の割合
	8.3.1	総雇用におけるインフォーマル雇用の割合
	8.5.1	労働者の平均時給
	8.5.2	失業率
	8.6.1	就労、就学及び職業訓練のいずれも行っていない 15 ～ 24 歳の若者の割合
	8.10.2	銀行や他の金融機関に口座を持つ、又はモバイルマネーサービスを利用する成人（15 歳以上）の割合
	10.2.1	中位所得の半分未満で生活する人口の割合
	10.3.1	国際人権法の下で禁止されている差別の理由において、過去 12 か月の間に差別又は嫌がらせを個人的に感じたと報告した人口の割合
11.1.1	スラム、インフォーマルな居住地及び不適切な住宅に居住する都市人口の割合	
16.1.3	過去 12 か月において (a) 身体的暴力、(b) 精神的暴力、(c) 性的暴力を受けた人口の割合	
16.9.1	5 歳以下の子供で、行政機関に出生登録されたものの割合	
任意	3.c.1	医療従事者の密度と分布

出典：Go (2019)、日本語訳は外務省（2021）

指標 8.8.1 労働災害の割合のみである。指標 8.8.1 は 87 か国の 2000 年から 2020 年までのデータが登録されているが、移民状況別詳細集計は EU 加盟国を中心としたヨーロッパ諸国に付け加え、アルゼンチン、ベリーズ、パキスタン、パナマ、カタールなどの 36 か国の値がある。日本はこの国連データベースには移民状況別の値がないが、2019（平成 31）年 1 月より労働者死傷病報告に国籍、在留資格の記入欄が新たに設けられ、その集計が公表されている（厚生労働省、2021）。それと合わせて国際比較すると（図 2）、日本を含む多くの国で移民の労働災害による死亡者、傷病者の割合は非移民よりも高いが、逆となっている国、また移民の労災がゼロとなっている国もあり、統計をどこまで取れているのか、という事自体も問題となる。

(2) OECD/EU 移民統合指標

OECD は、EU と共同で、2012 年から 3 年おきに、移民の統合に関する国際比較を行っている。その最新版は 2018 年版であり、OECD、EU 加盟国の 41 か国について、移民の統合に関する指標

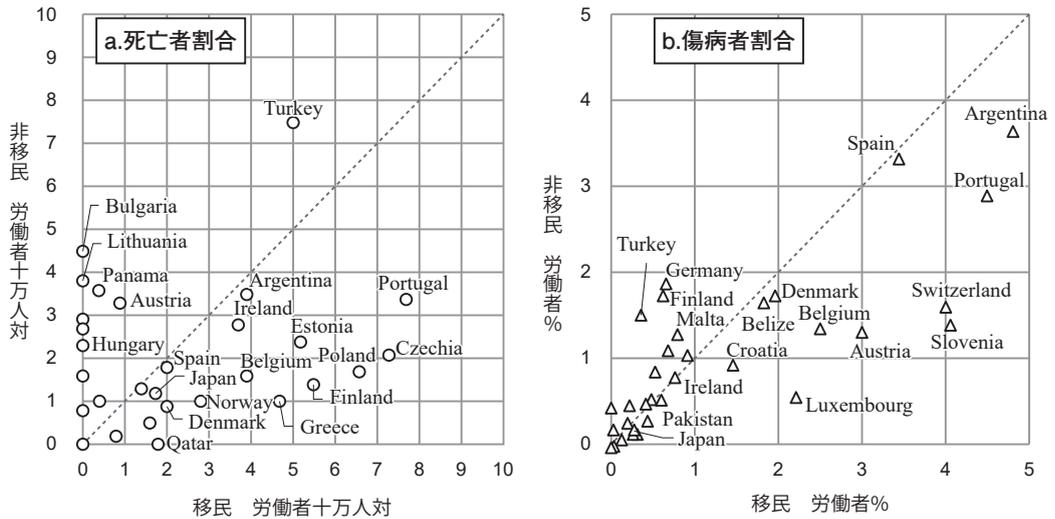


図2 SDG指標8.8.1労働災害の移民状況別割合（労働者10万人対）

注：各国の最新年について。ヨーロッパ各国の移民は、非EU移民について（スペインを除く）。日本は2020年、非移民の分母は就業者数。
 出典：国連SDG指標データベース（UN, 2021）。日本は「労働災害発生状況」（厚生労働省）、「外国人雇用状況」（厚生労働省）、「労働力調査」（総務省統計局）より算定。

が算出されている（OECD/EU, 2018）。

比較分析は、①人口・世帯、②技能と労働市場、③生活状況（貧困、住居、健康）、④市民参加と社会統合（国籍取得、選挙権、帰属意識、差別、満足度）の分野、さらに移民の特性別に⑤ジェンダー、⑥移民背景を持つ若者層、⑦EU外からの移民に分けて、合計74の指標を算定している（表3）。ただし、複数の分野で重複して使われている指標があり、指標数自体は54である。

OECD/EU指標は、MIPEXのように、複数の指標を合計したスコアにより国を順位付けする、ということを行っておらず、指標ごとに各国の値が高いか低いか、増加しているか減少しているか、という分析に徹している。また、指標算定に用いられているデータは、OECD, EU, 各国が実施されている世帯調査などによるもので、指標ごとに出典が示されている。つまり、すべての値は、調査などにより得られた、実態、アウトカムを表したもの、ということになり、政策自体を指標化したものではない。

(3) MIPEX移民統合政策指数

MIPEXはブリュッセルに本拠地を置くマイグレーション・ポリシー・グループ（MPG）とバルセロナ国際情勢センター（Barcelona Centre for International Affairs: CIDOB）という民間シンクタンクにより作成されている移民統合政策に関する指数である。2004年から継続的に指数を作成し、現在ではヨーロッパ以外にも対象国を広げ、世界56か国を網羅している。

MIPEX 2020年版は、①労働市場、②家族呼び寄せ、③教育、④政治参加、⑤永住、⑥国籍取得、⑦反差別、⑧健康の8分野、合計68指標からなり、それぞれの指標は0から100の間で、各国一

表3 OECD/EU 移民統合指標（2018年版）

①人口・世帯	②技能と労働市場	③生活状況	④市民参加と社会統合	⑤ジェンダー	⑥移民背景	⑦EU外移民
移民人口の規模	学歴	世帯収入	国籍の取得	女性人口	移民背景を持つ若者	年齢構成
地域分布	言語能力	相対的貧困	選挙参加	学歴	親の出身地域	滞在期間と国籍
年齢	成人教育と訓練	過密住宅	移民に対する受け入れ社会の態度	雇用と労働市場への参加	幼児教育とケア	雇用と労働市場への参加
パートナーシップと出生力	雇用と労働市場への参加	住宅事情	移民との交流	失業	移民背景を持つ学生の集中	失業
世帯	失業	主観的健康状態	男女平等に対する態度	不本意な非活動	読解力	自営業
世帯構成	労働市場の排除のリスク	満たされていない医療ニーズ	帰属意識	労働時間	読解力不足生徒割合	過剰資格
カテゴリ別の移民フロー	契約の種類		差別意識	仕事のスキルと経済活動	学校での帰属意識と幸福感	学歴
滞在期間と出身地域	労働条件		人生の満足感	過剰資格	若年成人の学歴レベル	世帯収入
	仕事のスキル			差別意識	早期退学	相対的貧困
	過剰資格				NEET	住宅の保有期間
	自営業				雇用	主観的健康状態
					失業	長期居住者
					過剰資格	選挙参加
					公共サービス部門での雇用	国籍の取得
					子供の相対的貧困	差別意識
					選挙参加	
					差別意識	

出典：OECD/EU（2018）を筆者が日本語訳したもの。

人以上の専門家が決定する（表4）。分野別に平均値を計算し、分野平均値の平均をMIPEX指数として計算する。各指標や分野別にウエイトは付与されていない。

MIPEX指数は、複数の分野にわたる指標が一つにまとめられているため、その値を使い国別のランキングが提示される。しかしながら、対象とされている分野には、政治参加や永住権、国籍取得といった、国により異なった政策オプションがありうる内容が含まれており、一律に、MIPEX指数が高ければよい、というものではない。また、調査に基づく値ではなく、政策の有無を専門家の判断で数値化するので、政策の解釈の仕方により数値は変わりうるもので、各国の同じ指標を比較すると、国により判断基準が異なるのではないかとと思われる箇所もある。

しかしながら、56か国の専門家が同じ指標群に対して0から100の得点をつける、という作業を通じて、当初の167の政策指標が、2020年版では68指標に集約されていることからわかるように、MIPEX指数の算定を通じて、移民統合の国際的な政策枠組が抽出されているとみなすことができよう。また各国の68指標の値が注釈と共に公表されており、それも貴重な情報リソースである。

日本のMIPEX指数は2010年から算定されており（Kondo and Yamawaki, 2014）、2010年は保健

表4 MIPEX 移民統合指標 (2020年版)

①労働市場	1	労働市場への即時アクセス	⑤永住	1	居住期間	
	2	公共部門へのアクセス		2	言語要件	
	3	自営業へのアクセス		3	経済的資源	
	4	公的雇用サービス		4	有効期間	
	5	教育および職業訓練および奨学金		5	更新可能性	
	6	学歴の認定		6	不在期間の取り扱い	
	7	外国人の経済統合対策		7	社会保障と支援へのアクセス	
	8	若者と女性の経済統合対策		⑥国籍取得	1	居住期間
	9	社会保障へのアクセス			2	子供の国籍 (生得権と社会化)
②家族呼び寄せ	1	居住期間	3		言語要件	
	2	扶養親族 (親・祖父母・成人子)	4		統合要件	
	3	入国前要件	5		経済的資源	
	4	入国後要件	6		犯罪歴	
	5	経済要件	7		第一世代の二重国籍	
	6	住居要件	⑦反差別		1	法的規制
	7	許可の有効期間			2	就業・職業訓練
	8	拒否、撤回、拒否の理由		3	教育	
	9	考慮される個人的な状況		4	社会保護	
	10	家族の自主的居住許可権		5	住居を含めた公的サービスへのアクセス	
③教育	1	義務教育と非義務教育へのアクセス		6	執行メカニズム	
	2	高等教育へのアクセス		7	差別禁止のための専門機関の設置	
	3	すべてのレベルでの教育指導		8	差別禁止のための専門機関の権限	
	4	指導言語に対する学習支援		9	移民優遇法的制度	
	5	教育補助	⑧保健	1	正規移民の医療アクセス	
	6	移民教育ニーズを反映した教師研修		2	難民申請者の医療アクセス	
	7	多様性を反映した学校のカリキュラム		3	非正規移民の医療アクセス	
	8	移民の教師採用		4	正規移民のための行政上の裁量	
	9	多様性を反映した教師研修		5	難民申請者のための行政上の裁量	
④政治参加	1	選挙権・被選挙権 (国, 地方)		6	非正規移民のための行政上の裁量	
	2	政党参加		7	医療アクセスに関する移民向けの情報	
	3	全国諮問機関の地位		8	健康増進に関する移民のための情報	
	4	政治参加に関する情報普及		9	良質な医療通訳サービスの有無	
	5	移民団体への公的資金 / 支援	10	情報提供, サービス提供への移民の関与		
				11	移民の健康に関する研究支援	
				12	組織全体の取り組み	

出典：MIPEX “Policy Indicators Scores (2007-2019) – core set of indicators” を筆者が日本語訳したもの。

分野を除くものであるがスコアは38, 2014年で43, 2018年より44と微増している。日本のスコアは「統合なき移民受け入れ」という水準にされているが、分野別にみると反差別、教育のスコアが低い。

(4) 国際的な移民政策に関する指標について

国連SDG指標, OECD/EU指標, MIPEXを比べると, 対象や手法が異なっていることがわ

かる。OECD/EU指標、MIPEXは移民の統合に焦点を当てているが、SDG 10.7.2はそれに付け加え、移民の出入国のプロセスも対象としている。SDG 10.7.2やMIPEXは政策の有無を数値化しているが、SDGsの詳細集計やOECD/EU指標は、移民の相対的貧困度や失業率といったアウトカムとしての値を世帯調査等により算出している。例えば、MIPEXでは移民の選挙権があるかどうかを指標化するが、OECDの場合は実際にどのくらい投票しているか、その割合が指標になる。また、前者の政策の有無の数値化は、SDG 10.7.2では各国からの自主申告であるが、MIPEXでは各国の研究者がMIPEXチームと共に評価をするもので、評価者が異なる。その結果例えば、SDG 10.7.2において一番スコアが高いのはヨルダンであるが、MIPEXにおけるヨルダンのスコアは21で、最下位のサウジアラビアに次いで低い。また、ランキングを前面に出しているのはMIPEXであるが、SDG 10.7.2やOECDはランキングとして国を並べることはしていない。

以上、国連SDGs、OECD、MIPEXにおける移民政策・統合に関わる指標を概観したが、移民政策に関わる指標・指数は、それ以外にもDEMIG、Global Migration Barometer、ICI (Immigrants' Climate Index)、IMPALA (International Migration Policy and Law Analysis)、IMPIC (Immigration Policies in Comparison)、MGI (Migration Governance Index)、Ortega and Peri's Indexなど2010年代までは複数存在した (Scipioni and Urso, 2017)。しかしながら、それらの指標は現在は更新されていないようである。移民政策に対する指標に対する関心が失われた、ということよりも、SDGsや国連移住グローバルコンパクトなどを契機に、移民政策に関わるデータと指標が研究レベルから、国家、国際機関レベルで整備されるようアップグレードされた、ということではないかと思われる。

3 移民政策指標に資する統計整備：日本の状況

(1) 外国人口統計

国際的な移民政策のデータ整備、指標・指数化が進んできている中、それらを算出するための日本の統計基盤は十分であろうか。日本は外国に門戸を閉ざし、外国人数も限られている、というイメージはすでに払拭されている。総人口における外国人割合は、2.2% (住民基本台帳人口ベース、2021年1月1日) と欧米と比べ少ないが、その規模は281万人と大きく、コロナ以前では増加幅も大きかった。2013年から政府の基本政策「骨太の方針」に、外国人受け入れに関する施策が少しずつ、しかし着実に位置づけられるようになっており、また、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議により総合的対応策が2018年より毎年改定されるようになった。

このような中、外国人数に関する統計も変化した。2012年に外国人が住民登録されるようになり、2013年より住民基本台帳に基づく人口・世帯数調査結果が、日本人と外国人とを分けて詳細集計されるようになった。それ以前は日本における外国人数統計は、総務省統計局が公表する国勢調査とそれに基づいて行なう人口推計、法務省が公表する登録外国人統計であったものに、総務省自治行政局が公表する住民基本台帳に基づく人口・世帯統計も加わったわけである。また、その時点で登録外国人統計は在留外国人統計となり、外交・公用・短期滞在者等を含む総在留外国人と含

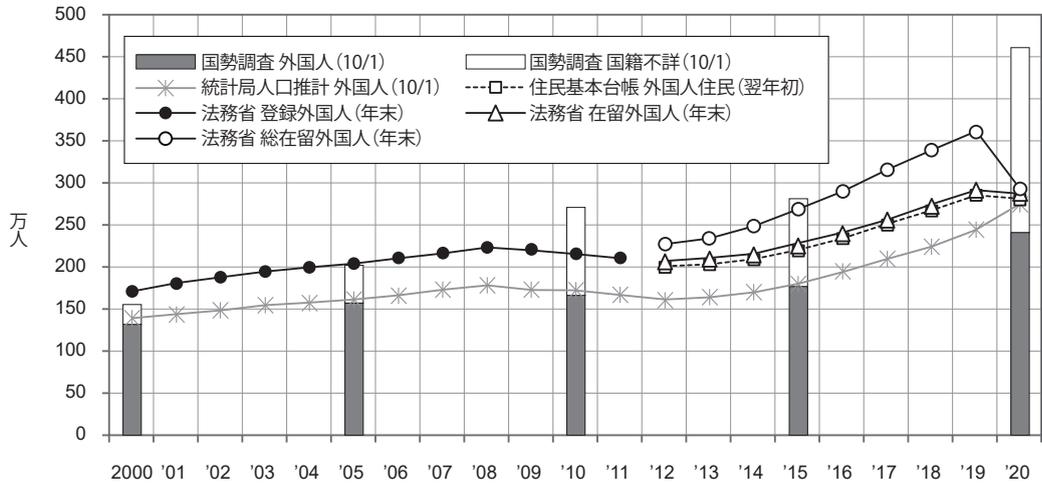


図3 日本における外国人数の推移

注：住民基本台帳統計は2013年までは3月31日時点、2014年からは1月1日時点であり、その他の統計との比較のため統計表章年の前年の値としている。
 出典：国勢調査（総務省統計局）、人口推計（総務省統計局）、住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査（総務省自治行政局）、登録外国人統計・在留外国人統計（出入国在留管理庁）

まない在留外国人の二種類の外国人数が公表されるようになった。登録外国人数と（総）在留外国人数には厳密な連続性はないが、おおむね同程度の値で推移している。また、在留外国人数と住民基本台帳による外国人数は近い値で推移している。一方、それらの値と国勢調査およびそれを基準とした人口推計における外国人数とは乖離が大きく、早い時点から問題視されていたが（石川, 2005）、2017、2018年に至ってはその差は50万人を超えていた。国勢調査は近年未回答世帯が増加し、国籍不詳（日本人か外国人か不明）の数も2015年は106万人、2020年では220万人と大きく増加している。そのため2020年国勢調査結果は国籍（日本人・外国人の別）不詳も事後に補正することとなった。結果、2020年の国勢調査結果に基づく人口推計において、外国人数ははじめて国勢調査結果の外国人数を上回る数となり、在留外国人数、住民基本台帳による外国人数に近づいた（図3）。今後、国勢調査に何らかの根本的な制度改革がなされない限り、外国人数の統計は、在留外国人統計／住民基本台帳統計が基本になると思われる。国勢調査がこのような事態となる前に、2012年に外国人を住民基本台帳に組み入れることとしたのは、適切な外国人統計という点からも先見の明があった、といえよう。

国際的に移民統計（migrant statistics）という場合、日本の場合は、国籍が日本でない外国人を対象としているが、この定義は国により異なっている。国連人口部が公表している移民統計を見ると（UN, 2020）、232か国・地域のうち、移民の定義を外国生まれとする国が180か国、外国籍とする国が43か国、両方の定義もしくはデータなしが9か国となっている。国連統計部の移民の定義は、「常住地ではない国に少なくとも12カ月住んでいる人」であるが（UN, 1998）、日本の場合は3か月を基準としており、日本以外でも国連定義に準じていない国は多くある。外国生まれ、という定義は、OECD/EU指標においても、国籍は変わりうるが出生国は変わらないので確実な定義である

表 5 日本における国籍・出生国別割合（人口万対，2016 年）

国籍 \ 出生国	日本	中国	台湾	韓国	北朝鮮	フィリピン	ブラジル	その他	合計
日本	9,845	25	7	4	3	2	1	17	9,904
中国	4	24	0	0	0	0	0	0	28
台湾	1	0	2	0	0	0	0	0	3
韓国	18	0	0	8	0	0	0	0	26
北朝鮮	2	0	0	0	0	0	0	0	2
フィリピン	1	0	0	0	0	8	0	0	9
ブラジル	1	0	0	0	0	0	4	0	5
その他	6	0	0	0	0	0	0	18	24
合計	9,878	49	9	12	3	10	5	35	10,000

注：不詳を除く割合。都道府県別ウエイトを付与した割合。

出典：第 8 回人口移動調査（国立社会保障・人口問題研究所，2018），統計法 32 条に基づき利用した個票情報より作成

とされているが（OECD/EU, 2018），米国でトランプ前大統領がセンサスに国籍に関する設問を挿入しようとしたら大きな反対が起きたように，国籍を移民の定義とすることが政治的に問題になる国もある。

日本においては国勢調査が開始された 1920 年から出生地と国籍が訊かれていたが，1960 年以降は国籍のみを訊くこととなり，出生国別の統計は得られなくなった。しかしながら，国立社会保障・人口問題研究所が 1976 年から実施している人口移動調査では出生地に関する質問があり，2016 年に実施した第 8 回調査では国籍も聞いているため，出生地と国籍についての構成割合が判明する（国立社会保障・人口問題研究所，2018）。人口移動調査は標本調査であり，外国籍の回答率が日本人よりも低いことから，外国籍の割合は 1.0%，外国生まれの割合は 1.2%と小さいが，主な国籍と出生国でクロス集計すると，必ずしも国籍と出生国が一致しているわけではないことがわかる（表 5）。例えば中国籍で中国生まれは人口万対 24 であるが，それよりも多い人口万対 25 が日本国籍だが中国生まれ，また人口万対 4 が中国籍だが日本生まれである。外国籍であるが日本生まれの人は，外国籍全体の 33%を占め，その 63%は韓国籍，北朝鮮籍が占めるが，13%は中国，台湾であり，フィリピン，ブラジルもゼロではない。一方外国生まれであるが日本国籍である人は，外国生まれ全体の 48%を占め，その多くは戦前の外地生まれの人々である。外国生まれで日本国籍である人の 73%は 65 歳以上であるが，残りの 27%である 65 歳未満で一番多い出生国は中国・台湾，次いで米国，フィリピンとなっている。このような日本生まれだが外国籍，外国生まれだが日本国籍の人は，人口万対 91 で，外国籍外国生まれの人口万対 64 より多い。

このように，日本に住む外国籍，外国生まれの人は，歴史的経緯に形作られた特徴を持つが，外国人口の増加と共に，第二世代，第三世代といった，移民的背景を持つ人は今後着実に増えると見込まれる。上述した数値とは別に，移民的背景を持つ人，つまり在留外国人，日本人に帰化した人，親が外国人である人を合わせた数は 2015 年で 333 万人，外国籍人口の約二倍，総人口に占める割合は 2.6%，という推計もある（是川，2018）。OECD 移民統合指標では，移民的背景を持つ人，特に若者の状況に関し一つの章を割り当てており，今後日本においても，移民的背景を持つ若者の

表6 国籍・在留資格別に比較可能な指標（政府統計）

指標	外国人	日本人	出典・年次	備考
乳児死亡率	2.1	1.9	人口動態統計・2020年	出生千対、両親が外国籍
粗死亡率	2.8	11.1	人口動態統計・2020年	人口千対、人口動態統計、分母人口は住民基本台帳による
標準化死亡比	1.15	1.00	In: 林(2020)、人口動態統計・2013～2017年合算	間接法による
大学・大学院卒割合	25.2	19.8	国勢調査・2010年	%, 卒業者に占める割合(不詳を除く)
失業率	3.0	2.4	国勢調査・2015年	%, SDG 8.5.2
労働災害死亡率	1.7	1.2	労働災害発生状況・2020年	人口十萬対, SDG 8.8.1
労働災害傷害率	269.8	193.3		
賃金	218.1	307.7	賃金構造基本統計調査・2020年	千円, 外国人は在留資格を有するもの(特別永住者等を除く)

出典：筆者作成

ニーズをくみ取る必要性が高まるだろう。

(2) 外国人詳細集計が可能な政府統計

外国人数を正しくとらえることが統計の第一歩としても、第二歩として、前述したSDG指標やOECD/EU指標で必要とされるような、日本人と外国人を比較できるような統計があるかが問題となる。日本には805の政府統計があるが^{*1}、その中で国籍に関する質問項目が入っているのは、前述した国勢調査、人口推計、在留外国人統計、住民基本台帳に基づく人口・世帯数調査のほか、旅行、観光に関係する統計、海外からの投資に関わる統計、人口動態統計、人口移動調査、賃金構造基本統計調査、労働災害発生状況、日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査などがある。分野別にみれば、労働分野は、政府統計ではないが厚生労働省が届出を集計・公表している外国人雇用状況の届出に基づく統計を含め、外国人に関する統計が充実しつつあるが、その他の所得、保健、教育、社会保障といった分野で統計リソースは少ない。

現在のところ、国籍や在留資格別に比較のできる指標を表6に示した。乳児死亡率、標準化死亡比、失業率、労働災害死亡率・障害率、賃金は、外国人の方が不利な状況であるが、唯一、大学・大学院卒割合が外国人の方が高くなっている。短大・高専卒を加えれば、外国人と日本人は同じ34.7%となるが、いずれにせよ外国人の学歴は日本人と比べて低くないということである。

指標はそれぞれの調査で代表的なもののみを挙げているが、いったん国籍や在留資格などの項目が調査に含まれれば、地域別、年齢別、その他の調査項目別に集計することができる。例えば国勢調査は、前述のように外国人総数を確実に把握することはできていないが、国籍と、それ以外に訊かれている配偶・就学・就業・移動などのクロス集計が可能となることが大きな利点である。

日本の多くの政府統計に、特に標本数の大きい基幹統計に国籍の質問項目を入れるだけで、外国人共生社会に資する統計基盤は大きく広がる。移民状況と同様に、国連で詳細集計が求められている障害状況については、政府統計のガイドラインである、2020(令和2)年の「公的統計の整備に関する基本的な計画」にその統計の必要性が言及され、社会生活基本調査、国民生活基礎調査といっ

た大規模な基幹統計に障害状況に関する質問が組み入れられたところである。国籍についても同様に、政府統計における重点質問項目として位置づけることが必要ではないだろうか。「公的統計の整備に関する基本的な計画」において現状では、人口動態統計の市区町村別外国人集計、外国人材の受入れ施策推進について言及されているが、さらに所得や保健・教育・社会保障に関する外国人住民に関する統計の充実が望まれるところである。

なお国籍という項目は、日本人と外国人を区別できるだけのもの（人口推計、住民基本台帳に基づく人口・世帯数調査）から、195の国・地域別^{*2}に詳細集計されている在留外国人統計、国勢調査まで濃淡がある。人口動態統計は国籍別の出生・死亡・死産・婚姻・離婚数の統計表が公表されているが、この国籍は、日本、韓国・朝鮮、中国、フィリピン、タイ、米国、英国、ブラジル、ペルー、その他、不詳の11区分である。近年、ベトナム人やネパール人が増加する中、「その他」の国籍の死亡率が自殺を除いた死因で高いことがわかっており（林, 2020）、どの国籍で死亡率が高いのか、といった情報を得るためには、適切な数の国籍別に集計されることが求められる。人口動態統計の場合は、国籍選択肢としてさらにベトナム、ネパール、インドネシア、インド、ミャンマー、スリランカが追加されることが計画されている（厚生労働省, 2020）。

(3) 外国人を対象とした調査

外国人割合が2%程度という日本において全住民を対象に標本調査を行った場合、外国人のサンプルは少なくなる。そのため、外国人に的を絞った調査がこれまで少なからず行われている。国、地方自治体が2009年以降行った外国人、多文化共生に関する調査は84件あり^{*3}、実施主体が国であるのは3件、都道府県であるのは35件、市区町村であるものは46件であった（国立社会保障・人口問題研究所, 2021）。このうち一番早い調査は2009年の愛知県による調査であり、まずは外国人の多い自治体から調査が始まっていったことが見て取れる。国の調査は2016年の法務省による外国人住民調査を皮切りに、計3件行われているが、この調査レビューの後で、出入国在留管理庁が実施した「在留外国人に対する基礎調査」結果も公表された（出入国在留管理庁, 2021）。

これら外国人を対象とする調査は、性、年齢、国籍、在留資格といった基本的属性と共に、学歴、就業、収入、差別経験、日本社会への満足、さらに就業状況の詳細や仕送り、子供の教育、日本語能力、日常生活の困りごとなど外国人特有の事項も含め多くの質問が設けられている。個別の事例がメディアを賑わし、あたかもそれが外国人全体のものであるかのような印象を作っている状況を改善するには、このような客観的な調査により外国人の状況の全体像を把握することが重要である。日本人との比較をするには、質問内容を日本人に対する調査と同様にするなどの工夫が必要であるが、前述した国籍等で詳細集計可能な統計と合わせて、外国人をとらえる統計リソースを拡充していくことが求められよう。

4 おわりに

移民政策には出入国に関する政策と移民統合・共生社会に関する政策とがあり、それをとらえ

る指標は、政策そのものの有無をみるものと、政策の結果としてのアウトカムをみるものがある。移民統合という観点からは、その政策は労働、所得、保健、教育、社会保障、政治参加、反差別といった分野で構成される。政策そのものは、法や施策の有無で国際比較が可能であるが、アウトカム指標を得るためには統計調査の充実が必要である。日本人と比較するためには国籍や在留資格などを調査項目に含め詳細集計する必要がある、現状ではそのような政府統計は限られている。近年では外国人を対象とした公的調査も増え、国が行う調査もあるが、今後は政府統計など全住民を対象とした統計調査と外国人に特化した調査とを組み合わせ、必要な統計が得られるよう、統計基盤の拡充が必要である。

新型コロナウイルス感染症によるパンデミックは長期化しており、国境を越えた往来は劇的に落ち込んだが、中長期滞在者数はそこまで減少していない。また、リーマンショック、東日本大震災後に見られたような外国人の大幅な出国は、コロナにより生じていない。すでにオンラインを活用した新たな生活様式が定着し、雇用形態や仕事の内容も少しずつ変容していることから、コロナ後の社会が完全にコロナ前のように戻るわけではないかもしれない。しかしながら身近な感触でいえば、オンラインで遠くの人とも連絡がとれるようになり、わざわざ物理的に移動しなくてもよいが、国際的な連携は続いており、逆に距離を気にせず以前よりも頻繁にやりとりできるようになった。コロナ下でもコロナ後でも、日本は国際的に孤立して生きていくことはできないし、外国人材が活躍できるダイバーシティに富んだ社会にすることは今にも増して重要性が増すだろう。そのために必要な施策、そして統計基盤の構築を進める必要がある。

- *1 「政府統計コード一覧（2021年12月版）」（<https://www.e-stat.go.jp/help/stat-search-3-5>, 2021年12月15日アクセス）に掲載されている統計数。
- *2 在留外国人統計（2021年6月）と国勢調査（2015年）の国・地域数はたまたま195と同数であるが、含まれている国・地域は異なっている。
- *3 同じ調査で外国人向けと日本人向けとがある場合は2件にカウントされている。

《参考文献》

- ・ 石川義孝, 2005「外国人関係の2統計の比較」『人口学研究』37号, 83~94頁
- ・ 外務省, 2021「SDGグローバル指標（SDG Indicators）」Japan SDGs Action Platform (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics>, 2021年12月15日アクセス)
- ・ 厚生労働省, 2020「人口動態調査における外国人統計に関する意見募集」（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-3.html>, 2021年12月15日アクセス）
- ・ 厚生労働省, 2021「令和2年外国人労働者の労働災害発生状況」（<https://www.mhlw.go.jp/content/11302000/000790381.pdf>, 2021年12月15日アクセス）
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所, 2021『地方自治体・国等が実施する外国人に関する調査レビュー報告書』（所内研究報告第96号）国立社会保障・人口問題研究所
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所, 2018『2016年社会保障・人口問題基本調査 第8回人口移動調査 報告書』（調査研究報告資料第36号）国立社会保障・人口問題研究所
- ・ 是川夕, 2018「日本における国際人口移動転換とその中長期的展望——日本特殊論を超えて」『移民政策研究』第

10号, 13~28頁

- 出入国在留管理庁, 2021『令和2年度 在留外国人に対する基礎調査 報告書』(https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/04_00017.html, 2021年12月15日アクセス)
- 林玲子, 2020「外国人の死因——日本人・本国人との比較」『人口問題研究』76巻2号, 218~239頁
- Go, E., 2019, Technical Report on Monitoring Migration-related SDG Indicators (https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/methodology/TR_on_migration_SDG_indicators_rev1-Feb2021-4.pdf, December 15, 2021)
- ILO, 2021, *Measuring Sustainable Development Goal indicator 10.7.1 on the recruitment costs of migrant workers: Results of Viet Nam pilot survey 2019* (https://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/publications/WCMS_793329, December 15, 2021)
- IOM, 2021, Missing Migrants Project (<https://missingmigrants.iom.int/>, December 15, 2021)
- KNOMAD/ILO, 2019, Guidelines for Statistics for SDG indicator 10.7.1 (<https://www.knomad.org/publication/guidelines-statistics-sdg-indicator-1071>, December 15, 2021)
- Kondo, A. and Yamawaki, K., 2014, MIPEX and Japan: Findings and Reflections, *OMNES: The Journal of Multicultural Society* 4(2), pp. 59-80.
- OECD/EU, 2018, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing/European Union. (<https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>, December 15, 2021)
- Scipioni, M. and Urso, G., 2017, *Migration Policy Indexes, JRC (Joint Research Centre) Technical Reports*, European Commission
- Solano, G. and Huddleston, T., 2020, *Migrant Integration Policy Index 2020* (<https://www.mipex.eu/>, December 15, 2021)
- UN: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2020, International Migrant Stock 2020: Destination and origin, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020 (<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, December 15, 2021)
- UN: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2021, SDG Indicators Database (<https://unstats.un.org/sdgs/unsdg>, December 15, 2021)
- UN: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division and International Organization for Migration (IOM), 2019, SDG indicator 10.7.2. on Migration Policies (<https://www.un.org/development/desa/pd/data/sdg-indicator-1072-migration-policies>, December 15, 2021)
- UN: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, 1998, Recommendations on Statistics of International Migration Revision, IST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1
- UN: United Nations General Assembly, 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/70/L.1

The Statistical Base For Migration Policies

HAYASHI Reiko

National Institute of Population and Social Security Research

Key Words: SDGs, OECD/EU indicators of immigrant integration, MIPEX

Measuring migration policy by an objective set of indicators is important as it will contribute to better policy development through international comparison. So far, the existing migration policy indicators are compiled in two different approaches, one for measuring the existence or availability of migration policy, such as SDG indicator 10.7.2 and MIPEX (Migration Integration Policy Index), the other for outcome indicator of the migrant living condition such as OECD/EU indicators of immigrant integration and disaggregated SDG indicators. Among these approaches, only MIPEX ranks countries. While the ranking is appealing and easier to be understood by the general public, the true merit of these measurements is to create a common understanding of the migration policy framework and share good practices.

In Japan, various statistics on the number of foreign nationals are now converging. As for the living condition, a slightly unfavorable situation of foreign nationals is observed. However, the paucity of such statistics is the real problem. Given the increasing number of foreign nationals, and the second and third generation, the statistical base which covers the whole residents, including foreign nationals, and those with migration backgrounds should be developed.

Due to the COVID-19 pandemic, the short-term international movement was drastically reduced, but the number of medium- to long-term foreign residents was not affected as much. The post-COVID-19 society would not be the same as pre-COVID-19, but the importance of international connection will remain, or even be strengthened with the accelerated international communication backed by ICT. The integration of all nationals is imperative for a resilient society.