

〈多文化共生〉再考

——〈多文化主義〉と〈インターカルチュラリズム〉の狭間で

渡戸 一郎 明星大学名誉教授

キーワード：多文化共生，多文化主義，インターカルチュラリズム，
エスノナショナリズム

1990 年体制の下で日本政府は、いわゆる単純労働業務に外国人労働者を導入しない方針を維持してきた。政府のこの政策選択の背景には、戦後西欧諸国における外国人労働者政策が失敗したという認識があったが、その後の〈多文化主義〉政策の展開については十分に学ぶことはなかった。2018 年末の法改正で従来の方針を転換した折に政府が「移民政策ではない」と強調したのも、実はこの〈多文化主義〉も失敗したと言われていることを念頭に置いたものと推察できる。本稿ではこの間、中央政府の未整備な政策の下、自治体レベルで取り組まれてきた〈多文化共生〉政策の展開過程を、西欧等の〈多文化主義〉や〈インターカルチュラリズム〉を参照しつつ再考する。その上で、エスノナショナリズムの変容を伴う「事実上の移民社会」の現実を踏まえた「下からの」移民政策の構築が、現代日本における〈多文化共生〉政策の課題であることを指摘した。

はじめに

日本では 2018 年 12 月の改正入管法成立により、従来「サイドドア」からの日系人、研修・技能実習生、留学生等に依存してきた単純労働の外国人労働者の、「フロントドア」からの受入れに踏み切ることになった。2019 年 1 月末現在、法務省が司令塔となり、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の具体化に向けた作業が進行している。しかし、国会における本法案の強引な審議の進め方は、将来の日本社会のあり方をめぐる本格的な議論を避けたまま、政治日程ありきの、あまりにも拙速なものであった。今日、世界的に移民・難民問題に対して強い逆風が吹いているとは言え、日本の政治行政においてなぜこうした貧しい政策過程が生じるのか、深く問い直す必要があろう。

本稿では、こうした観点から、ニューカマー外国人急増の 1980 年代後半から約 30 年間の、とりわけ自治体レベルの外国人・移民政策の変化をあらためて振り返り、日本における〈多文化共生〉政策を再考する。その際、西欧諸国等の〈多文化主義〉、〈インターカルチュラリズム〉との比較対

照を行い、さらに現代日本社会におけるエスノナショナリズムの変容局面に着目して、日本の〈多文化共生〉の意義と今後の課題を明らかにしてみたい。

なお、以下では、「外国人」を日本国籍取得者も含む外国出身者として広義に定義し、また「移民」を永住・定住など実質的に日本に生活の本拠を構築している定住外国人とその子どもたち（特に移民第二世代まで）を含む概念として用いる。

1 近年の移民政策をめぐる議論と政策の動向

(1) 移民政策をめぐる議論

移民政策学会は2018年春、学会設立10周年記念論集として『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』を刊行した。そして同書巻末座談会「移民政策学会のこれまで、これから」において、今後の移民政策のあり方として、「フロントドア」から外国人労働者を適正な形で受け入れ、人種差別禁止法の制定を前提に、外国人・移民の社会統合政策を推進する国・自治体の法的・実務的体制を構築すべきだと提言した。これは本学会でほぼ共通理解の方向性だと言ってよい。しかし、この座談会で駒井洋が指摘したように、この30年間、「1990年体制」（後述）の骨格が維持されており、日本の移民政策は全体として停滞してきた。それはなぜだろうか。

また、小井土と上林（2018）は、30年前の第一次受入れ論争は外国人労働者、とくに単純労働者の受入れをめぐる論争であったが、最近2年の論争の高まりは、すでに「定住性を伴った受入れの是非」、つまり「移民の受入れ」あるいは「移民政策」をめぐるものに移行していると指摘している。しかし今回の改正入管法の制定は、「移民政策ではない」という言明の下、当面の“人手不足”の解消という短期的スタンスで一気に進められた。そこには、グローバル時代の人口減少社会における日本社会のあり方を長期的な視野に立って真剣に見直そうとする姿勢が、ほとんど感じられないと言っても過言ではなかろう。

(2) 国の移民政策の動向：「1990年体制」から「2019年体制」へ

日本は外国人労働者の受入れを「フロントドア」からの専門的・技術的労働者に限定し、単純労働は「サイドドア」からの日系人労働者、研修・技能実習生、留学生等に依存してきた。こうした受入れ体制は、就労資格の整備と非正規滞在者に対する取り締まりの厳格化を柱とする89年改正入管法の施行年を画期として、「1990年体制」と呼ばれてきた（明石，2010）^{*1}。だが「外国人材」の選別主義的な受入れ政策が2012年以降本格化する。すなわち、一方で高度人材誘致のためのポイント制度の導入と在留資格「高度専門職」の新設、他方で国家戦略特区における規制緩和（家事労働など）、人手不足の分野での技能実習の適用分野の拡大（造船、建設、農業、介護など）が進められた。そして後者の路線を延長する形で、2018年に入ると経済界等の強い意向に呼応し、2月の経済財政諮問会議を起点に、従来単純労働とされてきた業種の外国人材受入れ政策の検討が急ピッチで進められることになる。

具体的には、6月の「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針）において「現行の専門

的・技術的な外国人材の受入れ制度を拡充し、一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材に関し、就労を目的とした新たな在留資格を創設する」ことが閣議決定され、10月には出入国管理法改正案骨子が公表された。法案は自民党法務部会・厚生労働部会での議論を経て、11月2日に閣議決定されたが、対象業種を含め制度の詳細は省令等に委ねるとした政府の姿勢に、臨時国会の審議は大きく紛糾した。

だが12月8日未明、与党の強行により、「特定技能」の在留資格で今後5年間に約34万5千人を上限に受け入れるという改正入管法が可決・成立した。施行は2019年4月で、「2019年体制」と呼ぶ新しい新たな段階への移行となる。これは、「フロンティア」からの外国人労働者受入れを専門的・技術的外国人材以外に拡大する点で大きな政策転換だが、安倍首相は「移民政策ではない」と繰り返し強調した。そして、在留期間上限5年で、家族の帯同を基本的に認めないという前提条件の下、「特定技能1号」の受入れが、2019年4月に始まることとなった。

この「移民政策ではない」との言明は、政府与党の支持層である保守層に配慮して、この間繰り返されてきた。しかし今回の法改正は正面から外国人労働者の受入れを拡大するものであり、国会では制度上問題が多い「技能実習制度」とそれに関連する「特定技能」のあり方について多くの議論が展開された。一方マスメディアでは、例えば「「移民」の言葉使わぬまま／入管法改正案13日審議入り」（朝日新聞、2018年11月10日朝刊）で、「すでに日本は移民社会であるという現実を踏まえ、日本で育ち、働き、老いていく外国人に対する政策が必要」（鈴木江理子）や、交通手段が発達した現代では移民は必ずしも永住を意味せず、「国際的にみると、もはや移民かどうかを議論すること自体に意味がなくなっている」（是川夕）、「移民という言葉を使うかどうかの議論は、本質的ではない。何よりも定住外国人を社会に統合する政策が急務」（加藤真）といったコメントが目立った。

世論の反応はどうか。朝日新聞や読売新聞の世論調査（朝日は同年11月13日～12月25日郵送法で実施、読売は12月14～16日実施）を見る限り、新たな外国人労働者受入れ政策に対して簡単には態度決定できないという、慎重さと一種の戸惑いを感じられるとともに、国会での乱暴な法案制定過程に対して強い批判があることが確認できる。

(3) 改正入管法の審議過程で浮き上がった問題点

今回の法改正で創設される「特定技能1号」は「不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」、「同2号」は「同分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」と位置づけられている（下線原文ママ）。また臨時国会終了後の12月下旬に、政府は「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」「分野別運用方針」を閣議決定し、「新たな外国人材受入れに関する政省令の骨子案」を公表して、年明けの臨時国会で検討されることになった。ここでは、これらの案を含め、国会審議等で問題として浮き彫りになった主要な論点を摘記してみよう。

- ・最低賃金以下での長時間労働など過酷な労働実態や失踪が問題視されている技能実習制度を廃止せずに、「特定技能1号」の大半は技能実習生が移行すると見込まれていることについての懸念について。

- ・厚生労働省は、事業主が守るべき項目を定めた「外国人雇用管理指針」が有名無実化している
ので見直すとしているが、どのように実効性を確保するかについて。
- ・熟練した技能をもつ人に付与される「2号」の対象は建設と造船・船用工業の2業種にとどま
り、技能水準が低い「1号」の労働者へのニーズが集中していることについて。
- ・業種ごとの技能試験と共通の日本語能力判定テスト（仮称）のあり方について。ちなみに日本
語能力判定テストは、アジア9カ国（ベトナム、フィリピン、カンボジア、中国、インドネシア、タイ、
ミャンマー、ネパール、モンゴル）で2019年4月から実施の予定とされる。
- ・生活オリエンテーションや日本語教育の実施、相談・苦情対応、日本人従業員と同等以上の報
酬の保障などが、受入れ機関および登録支援機関の役割とされるが、その実効性確保について。
- ・「特定技能」では許可業務の範囲内での転職が認められるため、「大都市圏その他の特定地域に
過度に集中して就労することとならないよう、必要な措置を講じる」有効な手立てについて。
- ・通算で5年を上限とする特定技能1号の就労者に家族帯同が許可されないのは、国際的に見て
明らかに人権侵害ではないかという懸念について。
- ・社会保障について、外国人には制度の不正利用が多いという懸念が先入観・偏見に基づいたも
のであるにもかかわらず、健康保険を使え、厚生年金を受給できるのは日本国内に住む扶養家
族や配偶者に限る方向で検討するとされたことについて。
- ・「特定技能」での受入れが永住につながるとの懸念に応じて、法務省が永住許可のガイドライン
を見直すとしている点について。

全体としてこれらの問題点や懸念からは、今回の法改正が、外国人を社会の新たな担い手として
歓迎するよりも、定住させぬよう、「有期の労働力」としていかに管理するかに基本的な視点が置か
れていることが明らかである。こうした認識の背後には、日本社会のエスノナショナルな社会秩序
形成基盤を保守したいとする強い政治信念が看取できる。

(4) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」のあり方をめぐって

今回の外国人材受入れ拡大政策は、新自由主義的性格の強い、財界主導の「法人多文化主義路線」
（稲田・施、2018：377）だとも性格づけられる。この法改正で司令塔となった法務省は、関連省庁の
担当者からなる「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会」を2018年8月末に設け、
12月下旬に「外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等」「生活者としての外国人
に対する支援」「外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組」「新たな在留管理体制の構築」
の4分野からなる126支援策の案を公表した。たとえ一定の理念の基に時間をかけて練り上げた
ものではないにせよ、国と地方自治体の責任と役割分担を明確にし、移民統合政策の構築に向けた
前進に少しでもつなげていくことが期待される。また、法務省の出入国管理局を出入国在留管理庁
に格上げし、職員も増強して政策の全体調整を行うとしているが、外国人の「支援・保護」よりも
「管理・摘発」に重きを置くことにならぬよう、チェック機関が必要になろう。

一方、超党派の日本語教育推進議員連盟（中川、2017）は12月初めに「日本語教育の推進に関す
る法律案」を総会で可決し、2019年1月の通常国会に提出する方向で党内調整に入った。だが議員

立法であるため、法案提出・可決が難しくなるとも予想される。日本語教育の法的位置づけがないまま、4月から改正入管法が施行されないことが切望されよう。

(5) 地方自治体の政策動向

ところで増田寛也編『地方消滅』(2014)を契機として、政府の「地方創生」政策が展開された。2018年6月には先の「骨太の方針」と同時に、過度な東京一極集中の是正は喫緊の課題だとして、「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」が閣議決定されている。その中で「わくわく地方生活実現政策パッケージ」の一部に「地方における外国人材の活用」が位置づけられ、外国人材による地方創生支援制度の創設など、外国人材の地域でのさらなる活躍が掲げられている。

こうした政策が提起される背景には近年、外国人の誘致や定住化を目指して〈多文化共生〉政策を導入する地方中小自治体が増えつつある現実がある。「人口減少の本格化のなかで、移民政策のタブー視は徐々に変化している」(毛受)との観察も示される中、例えば広島県安芸高田市は、「市の人口構造が崩れると、公共サービスも崩壊する」(浜田市長)として、まちの生き残りをかけたマニフェスト人口減対策で「多文化共生社会の実現、グローバル人材の誘致」を目指し、2010年に人権多文化共生推進室を設け、2013年に多文化共生推進プランを策定している^{*2}。また、岡山県美作市は、「消滅可能性都市」としての人口対策を最重要課題に位置づけ、「国際的共生の地域社会を目指して」(萩原市長)①外国人が来やすい環境づくり(ベトナム・ダナン大学と協定締結等による留学生受入れ)、②共生のための環境づくり(多言語相談、ベトナム語講座開催)を進め、「技能実習生の中から地域への定住希望者を歓迎したい」としている^{*3}。

一方、都道府県と政令市を対象とする調査(日本国際交流センター、2018)によると、ほぼすべての自治体で外国人の増加に対して〈多文化共生〉の必要性が高まっているだけでなく、地域の実情に即した対応が必要とされている。だが具体的な施策は依然として、外国人住民向けサービスの提供と言葉・文化の違いによるトラブルの軽減が中心であり、外国人住民の自立や地域社会における参画に関わる施策・取り組みは遅れている、と指摘する。

他方、外国人集住都市会議は、今回の法案審議過程にあって「新たな外国人材受入れ」について意見書を提出し(2018年11月29日)、「①地域社会との共生が円滑に進むよう多文化共生政策と連動して考慮すること。②中長期的な外国人材の受入れ方針の明示及びそのための法律や制度などの環境整備を図ること。③受入れ後の多文化共生政策がより効果的に進められるよう省庁横断的に取り組むこと」を要望しているが、提示された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策(案)」等は既往施策からなるパッケージに留まっているように見える。

2 日本の〈地域国際化〉と西欧諸国の〈多文化主義〉の変容

以下では、上述のような政策転換を受けて、社会統合政策としての〈多文化共生〉の意義と課題についてあらためて論じてみたい。まず前史として、1980年代後半からの日本の自治体の〈地域国際化〉政策の展開過程を振り返り、同時代の西欧における〈多文化主義〉の政策動向を比較参照す

る。そして次節以降で、2000年代以降の〈多文化共生〉政策の展開・変容を、西欧やカナダの〈インターカルチュラリズム〉との関連で論じることにした。

(1) 〈地域国際化〉政策の始動と展開：1980年代後半～90年代

日本では1980年代後半、巨額の貿易黒字による経済大国化、「留学生10万人計画」(1983)、近隣アジア諸国の自国民出国制限の緩和措置などを背景に、アジア系を中心とする若い外国人が突然急増する(外国人登録者数=86年:86.7万人→88年:94.1万人→90年:107.5万人→92年:128.1万人)。日本国内で彼／彼女らの顕著な流入が初めに見られたのは、東京の新宿や池袋など盛り場・繁華街を抱える大都市インナーシティだった。これらの地域には日本語学校が乱立し、主に老朽化した木賃アパートが居住の場を、盛り場等がアルバイトの場を提供した。こうしたニューカマー外国人の増加に対して直接的な政策を担ったのが地方自治体である。

自治体は外国人居住者を地方自治法上の「住民」として受け止めざるをえなかった^{*4}。例えば東京都豊島区では、外国人が急増し始めた1988年を「国際化元年」と位置づけて、庁内に国際化対策委員会を設け、「日本人である区民と外国人である区民がそれぞれ固有の文化と価値観をお互いに尊重しあい、共存できるまちをつくっていくこと」を基本理念に「国際化対策」をスタートさせた(渡戸編, 1996; 渡戸, 2008)。

こうしてニューカマー外国人急増を受けた大都市などで「地域国際化」が行政課題になる。この変化に対し、自治省(現総務省)は1987年「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」を公表し、自治体にも国際化のアクターとしての役割が期待されるとし、さらに翌年、「国際交流のまちづくりのための指針」を提示した。また、同年には府県や政令市等で「地域国際化大綱」制定の動きが拡大するとともに、地域国際化協会(国際交流協会等)が設置されていく。当時の地域国際化政策は、産業振興、観光振興、文化振興、学術・教育振興、国際的まちづくりが施策としてメニュー化された(伊藤ほか編, 1988)。

ところで当時急増したアジア系外国人は、バブル景気の人手不足の下で不法就労を行う者が多数にのぼった。そこで1987～88年には外国人労働者(とくに単純労働者)の受入れをめぐる論争(第一次受入れ論争)が展開されたが、「単純労働者」は受け入れないと閣議決定されるとともに、専門的・技術的活動の就労資格の整備と非正規滞在者に対する取り締まりの厳格化を柱とする「1990年体制」が構築された(同時に日系人の「定住者」としての受入れも始まる)。

この政策選択の背景には、戦後の西欧諸国の外国人労働者政策が失敗事例として喧伝されたことがあった(西尾, 1989など)^{*5}。また当時の日本は、人の移動を「プラス効果かマイナス効果かの計算の基礎の上で」論じる傾向が強いと、西欧の研究者から批判された(トレンハルト編, 1994:83)。

(2) 西欧の経験：〈多文化主義〉から〈統合〉へ

ドイツなど西欧諸国では1950～60年代の戦後高度成長期に国家政策として大量の外国人労働者を受け入れた(最大の受入れ国であった西独における外国人労働者数は1950年代後半から増加し、60年32.9万人、65年120万人、70年180万人、73年259.5万人となった)。そして石油危機前後に受入れを停

止し、80年代にかけて帰国奨励策を実施するも効果がほとんど現れず、逆に「ゲストワーカーの移民化」という“意図せざる結果”を招くことになる（トレンハルト編、1994：46）。日本は80年代末の時点でこれを失敗事例と受け止めた訳だが、この西欧の帰結の実相は果たしてどのようなものだったのだろうか。

宮島（2016）によれば、1970年代後半から、帰国を選択しなかった外国人労働者の家族呼び寄せが人道的配慮から容認され、さらに80年代になると、事実上の定住者向けの長期ないし無期限の滞在・労働許可が創設されていく。「定住外国人（Denizen）の時代」への移行である。そして「移民が定住的存在として人口の7、8%から1割に達するようになると、その現実には、国家の法制や行政規則……企業の就業規則なども、ある程度適応しなければならなくなる」。宮島はこれを「多文化化への制度の適応」と呼ぶ。こうした制度の改変や調整はもっぱら「上から」の改革として起こるのではなく、デニズン化した移民・外国人のニーズの表明に基づく「下からの回路」も作動して具体化していく（宮島、2016：148-151）。このように、実は西欧諸国が「積極的な移民受け入れと統合の政策を追求しなければならない、ということをも認めるまでには長い苦痛に満ちた過程」（トレンハルト編、1994：23）があったことを、確認しておくことは重要だろう。

この時期、すなわち1970年代から80年代においては、とくにイギリス、オランダ、スウェーデンなどにおいて〈多文化主義〉による移民の統合が進められ、①定住外国人^{デニズン}の存在の容認、②市民権の拡大（国籍に従属しない市民権）、③文化的承認の拡大、④福祉国家への包摂、⑤「国民」への参加およびそれに代わるオルタナティブの保障といった方向性で、「国民国家」が相対化されてゆく（宮島、2016：146）。

だが日本が「1990年体制」に舵を切った頃、西欧の〈多文化主義〉には逆風が吹き、代わって〈統合〉という言葉が使われ始めていた。例えばイギリスでは、頻発する都市暴動等を受けて、多文化主義や文化的多様性の増大が不可避免的に社会的結束を損ない、結果としてコミュニティ間の隔離と不平等を生み出しているという批判が高まる（安達、2009）。そこで西欧諸国の移民政策のキーコンセプトは90年代以降、次第に〈多文化主義〉から〈統合〉に移行していくのである^{*6}。ここでの〈統合〉は、実質的に国民（文化）への同化を含意している。すなわち、イギリス、フランス、ドイツなどでは共通の変化として、①経済的選別主義（高度人材や高所得層の優遇措置）、②「国民化」（国王への忠誠の宣誓式参加や記念式典参加の義務づけ、長期滞在ビザ発給にホスト国の言語およびホスト社会の知識の習得を義務づけ、帰化申請者に対する統合研修・試験を課す）が指摘され、〈ポスト多文化主義〉の大きな潮流として「多文化シティズンシップ」から「統合型シティズンシップ」への移行が認められた。そこには、①文化的つながりや植地的な絆によらない、グローバル化特有の移動の特徴の顕在化、②脱工業化・サービス化の進展による移民の雇用の不安定化、③ヨーロッパ系／非ヨーロッパ系の移民の間の格差（学歴、経済的地位）の拡大、④その背景としての直接／間接の民族差別の根強さ、といった社会・政治の変動があった。しかし他方で、先述のような〈多文化主義〉による統合政策に沿う権利付与の法改正は、「その後、たいいてい維持されて定着し」、「定住外国人に市民的権利、社会的権利を認め、可能な限り政治的権利をも認めていくという改革は、多くの国でめざされた」。「統合型シティズンシップ」への移行は、実は、こうして多文化主義に基づく制度改変等の

土台の上に行われたのであった（宮島，2016：281-308；佐藤・フィールディング編，1998）。

翻って日本ではどうか。日本では、外国人学校の扱いなど、「オールドカマーの問題を十分に解決しないうちに、次々に新たな外国人を迎え入れて」しまったという経緯がある（佐久間，2007）。ふたたび、宮島（2016：311-312）を引けば、「社会保障への権利は1980年代に一応確認されたが、例外許容が大きく、無保険の外国人が発生している。雇用における均等待遇、住宅の保障、家族再結合、出生による国籍アクセス、並列型市民権（重国籍）、地方参政権、いずれをとっても、日本では明確に権利としては保障されていず、法的な裏付けがなされていない。旧植民地出身の数世代にわたって定住する外国人が、在留が保障されているだけで、雇用でも、国籍法制でも、文化の保持でも、学校教育でも権利や特別な措置が明文化され認められていないのは、英、仏、オランダという西欧の植民地国に比べて、異様なほどである」。ちなみにEU 28 か国を含む 38 か国を比較した MIPEX（移民統合政策指数）の 2015 年調査でも、日本は国籍取得、政治参加はともに 23 位とかなり低く、教育は 29 位、差別禁止に至っては 37 位ときわめて低い（近藤，2018）。なぜ、こうした差異が生じるのだろうか。

3 自治体における〈多文化共生〉政策の展開過程

〈共生〉とは、異なる人びとへの無関心ではなく、平等を前提とした包摂（inclusion）を目指す社会統合の概念である^{*7}。〈多文化共生〉という言葉は、1990 年代半ば頃から市民運動で用いられていたが、2000 年前後には自治体の外国人住民施策の体系化を図る過程でそのキーワードとなり始める^{*8}。そして、ホスト社会の視点に立って社会統合を目指しつつ、地域・自治体レベルの新たなローカル・シティズンシップの確立を志向する政策概念として構築されてゆく。そこには、①マイノリティ住民の人権擁護、②国籍による差別的取り扱いの撤廃、③文化的多様性の承認が含まれる。しかし、自治体政策、市民運動双方において、誰と「共生」するかという点で、〈多文化共生〉の理念には「日本人 vs 外国人」の二項対立が強く埋め込まれていることが指摘されてきた（柏崎，2010）。

以下では、2000 年代以降の自治体の〈多文化共生〉政策がどのように展開されてきたか、簡単に振り返ろう（渡戸，2017a）。

(1) 〈多文化共生〉という名の統合政策へ：2000 年代

1990 年代後期以降、家族の形成（国際結婚を含む）や呼び寄せを通じてニューカマー外国人の定住化が進展し、自治体では外国人住民政策の体系化が模索された。とりわけ群馬・静岡・愛知などの自動車・電機産業を中心とする地方工業都市では、急増する日系人労働者とその家族への行政対応を迫られる。そこでこれらの地域の自治体は「外国人集住都市会議」を創設し（2001）、自治体レベルの外国人住民政策の限界を中央省庁に訴えると同時に、新たな地域統合政策としての〈多文化共生〉政策を展開した（豊田市、浜松市など、最盛期には 29 自治体が加盟^{*9}）。そして 2000 年代前半にはとくに不就学児問題や日本語学習などのあり方に取り組んだことは、記憶に新しい。

なお、2005 年には、70 年代から在日コリアンの人権擁護や社会参画に取り組んできた川崎市が、

ニューカマーの定住化も踏まえて「多文化共生社会推進指針」を策定し、「人権の尊重」「社会参加の促進」「自立に向けた支援」の基本理念に基づき、施策推進の基本方向として、①行政サービスの充実、②教育の推進、③社会参加の促進、④共生社会の形成、⑤施策の推進体制の整備を掲げたことが注目された。このような自治体の取組みを踏まえ、総務省は2006年3月、「地域における多文化共生推進プラン」を通知して策定を促し、これを受けて政府も同年12月、「生活者としての外国人に関する総合的対応策」を打ち出した。

しかし2008年秋のリーマンショックで、派遣労働など「景気調整の安全弁」として雇用されていた日系人労働者は大量解雇され、生活困窮に陥るケースが激増した(渡戸, 2017b)。ここに、経済的統合なき〈多文化共生〉政策の脆弱性が一気に浮き彫りになる。そこで政府は2009年1月に内閣府に定住外国人施策推進室を設置し、一方で自発的帰国の支援プログラムを打ち出すとともに、他方で日本に留まり定住化傾向を深める日系人に対して、翌年「日系定住外国人施策に関する基本方針」と、日本語習得、子どもの教育、就労、情報提供等の施策からなる「行動計画」を策定した(日系人以外の外国人も施策対象に含む)。これらの施策には緊急雇用対策の予算が充てられたが、期限が来るとそれらの支援策は終了し、施策継続の判断は自治体に委ねられた。なお、民主党政権下(2009～2012)において「外国人との共生社会」実現会議が設置され、体系的な外国人統合政策づくりに向けて検討が進められたが、政権交代で頓挫してしまったことが惜まれる。

(2) 「外国人の住民化」と〈多文化共生2.0〉の時代へ：2010年代

外国人集住都市会議など自治体からの要望を受けた制度改革として2012年、「新たな在留管理制度」がスタートする。自治体は中長期滞在の外国人を住民基本台帳に統合できるようになり(外国人登録制度は廃止)、「外国人の住民化」が制度上実現した。しかし他方では、この新制度からは非正規外国人が排除され、不可視化されるという問題も懸念された^{*10}。

2000年代、日本では各地で災害が頻発し、とくに2011年の東日本大震災の発生で「多文化防災訓練」の重要性が高まると同時に、災害時の多言語支援センターの必要性も認識され、広域連携に向けた取り組みが進んだ。また、外国人被災者は“災害弱者”として支援の対象であるだけでなく、“支援の担い手”でもあることが注目されてゆく。

さらに、2013年以降各地で高まるヘイトスピーチ・デモに対応する民族団体や市民団体、裁判所、自治体等の動きが活発化し、2016年、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」、いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」が成立した。同法は理念法としての限界があるものの(師岡監修, 2016)、これに連動した自治体による取り組みが広がりつつある^{*11}。

ところで、2000年代後半から2010年代にかけ、道府県・政令市・外国人集住都市等では「多文化共生推進プラン」の策定の動きが広がったが、近年では、人口減少に悩む地方の小規模自治体でも外国人人口の誘致を目指して同様のプランを策定する事例が現れていることは、前述のとおりである^{*12}。こうした中、山脇(2016, 2017)は「近年、外国人住民の存在を肯定的に捉え、その力を生かした取り組みに注目が集まって」いることを踏まえて、「多^{ダイバーシティ}様性」の視点を導入した〈多文化共生2.0〉(バージョンアップした多文化共生)への展開を提唱している。例えば浜松市の「多文化共生

都市ビジョン」(2012)では、外国人市民の「支援」から「多様性を活かしたまちづくり」に転換し、「パートナーとして外国人・日本人がともに活躍する」ことを目標にしている。また、オリンピック・パラリンピックの招致決定を受けて2016年に策定された「東京都多文化共生推進指針」でも、基本目標に「多様性を都市づくりに活かすこと」が盛り込まれている。さらに、外国人集住都市会議もこの間、規約を「外国人住民のもつ多様性を都市の活力として共生を確立する」と改正した(2015)が、そこにはリーマンショック後、会員自治体で日系ブラジル人が大幅に減少し、代わって中国・フィリピン・ベトナムなど外国人住民の国籍構成が多様化したことが影響している。

だが、〈多文化共生〉がその〈ver.2.0〉に上書きされていくのを全面的に肯定するような山脇(2017)の言説は、〈多文化主義〉に基づくマイノリティ政策が国と自治体を貫く制度・政策としてしっかりと確立されないまま自治体の〈多文化共生〉政策が展開されてきた日本の、この間の経緯を素通りするものとすれば、いささか問題があろう。例えば、母語維持教育や地方参政権の保障等の課題は現時点でも大きく残されたままである。また、外国人受入れ政策における選別主義的傾向が高まる今日、ホスト社会にとって歓迎・評価されない外国人・移民はまるで存在しないかのように不可視化される可能性も懸念される。

4 欧州移民都市の政策類型と〈インターカルチュラリズム〉

(1) 欧州移民都市の政策類型

前述のように、ドイツなど西欧諸国では戦後高度成長期に大量の外国人労働者を受け入れ、「ゲストワーカーの移民化」という“意図せざる結果”を招き、「定住外国人(Denizen)の時代」への移行に対応して「多文化化への制度の適応」が模索されることになった。そして、西欧諸国が「積極的な移民受け入れと統合の政策を追求しなければならない、ということを認めるまでには長い苦痛に満ちた過程」があった訳である。

ところで、ヨーロッパ移民都市^{*13}における移民政策の調査を行ったM. Alexander(2004)は、「最近の数十年間、大量の継続する労働移民の存在がヨーロッパの多くの都市を性格づけてきた。外国(通例非EU)出身の居住者たちは、いまや、ヨーロッパ北西部の“ヴェテラン移民都市”で人口の1/10から1/3を構成する一方、(1980年代およびそれ以降労働移民が定住し始めた)ヨーロッパ南部の“新しい移民都市”では、5%前後の移民人口を有するようになっている」と指摘し、「移民の定住に対する自治体の対応は非常に多様である。自治体は移民の移動で生じる変化に立ち向かう伝統的な方法と革新的な方法の両者を探ってきた。それらは、実質的に司法の範囲のすべての政策分野を含んでいる。移民の政治参加に関しては、移民人口に参政権がない人びとをかなりの部分含むいくつかの自治体は、諮問機関もしくは他の諮問制度を設立してきた。他の自治体は、移民組織をエンパワーし、あるいは逆に、現存の非エスニックな参加制度の中で協力的な移民エリートとの協力を模索してきた。社会経済的な分野では、いくつかの自治体はエスニックな要素を無視する健康、教育、福祉、住宅などのサービスの政策を採用し、他の自治体は、エスニック集団に照準した特殊なプログラムを設けたり、特定の移民ニーズに現行のサービスを適応させてきた」と述べる。

表1 ヨーロッパ移民都市における移民政策の類型

政策類型 Policy Type	政策なし Non-Policy	ゲストワーカー 政策 Guestworkers Policy	同化政策 Assimilationist Policy	多元主義政策 Pluralist Policy	異文化間政策 Intercultural Policy
ホストー外国人 関係に関する、 地方自治体の態 度／仮定	一時的現象とし ての移民	一時的ゲスト ワーカーとして の移民	定住者としての 移民；そのよそ 者性は消失する だろう（同化）	定住者としての 移民；そのよそ 者性は維持され るべきだ	定住者としての 移民；そのよそ 者性は強調され 過ぎてはならない

出所：Alexander (2004). 詳しくは渡戸（2006, 2011a）を参照されたい。

その上で彼は、「ホストー外国人関係に関する自治体の態度／仮定」という視点から、調査結果を踏まえて、5つの政策パターンを抽出している（表1）。「政策なし（Non-Policy）」「ゲストワーカー政策（Guestworkers Policy）」「同化政策（Assimilationist Policy）」「多元主義政策（Pluralist Policy）」「異文化間政策（Intercultural Policy）」である。これらのうち、「多元主義政策」は多文化主義に、そして「異文化間政策」は欧州評議会の「インターカルチュラル統合モデル」（後述）にほぼ該当すると見てよいだろう。なお、これらの政策類型は必ずしも“non-policy”から“intercultural policy”へと順に発展するものではないと注記されている。

（2）欧州評議会の「インターカルチュラル・シティ（ICC）」プログラム

山脇が言う〈多文化共生2.0〉は、2008年から欧州評議会^{*14}が取り組む「インターカルチュラル・シティーズ」（ICC）の加盟都市（127都市）がまとめた「インターカルチュラル統合モデル」の考え方を導入したものである（山脇、2017）。このモデルでは、「多様性を脅威ではなく、むしろ好機と捉え、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする」ところに特徴がある（グイディコヴァ、2012）。すなわち、①「インターカルチュラル統合モデル」の基盤は「多様性のアドバンテージ」を認識すること、②国際移民の流入による利益を活かすには、「多様で調和のとれた職場環境整備」「地域の多様性を反映した自治体・地域組織」「人種が隔離されない混在した地域空間」「柔軟で異文化に理解のある行政サービス提供」といった条件を整備しなければならない、③移民を要援護者として位置づけず、地域のメンバー全員がそれぞれの役割を担っていることを認め、そのスキルを高め、活用できる地域づくりを目指す（誰もが社会に貢献できる、開かれた社会・企業風土づくり）、といった視点が強調されている。

このように、ICCは都市自治体の外国人移民政策をメゾレベルで方向づける^{*15}と同時に、加盟都市の取組み事例を相互に参照し学習しあう政策ネットワークだと言えるが、果たしてこうしたローカルレベルの政策だけで、マイノリティの人びとを周辺化せずに「包摂（inclusion）」していくことが可能か、あらためて問われよう。「包摂」概念のひとつの源流は、北欧の障害児教育の実践から生み出された思想だと言われる。P. ミットラー（2000=2002）によれば、従来の「統合（integration）」が「（障害をもつ）子どもたちを通常学校に入れる準備をすること」を意味していたのに対して、「包摂」は「すべての子どもが、学校が提供するあらゆる範囲の教育的社会的機会に参加

できることを保障するという目標の下に、学校を全体として改革し作り直す過程」に関係している。それは「性、国籍、民族、母語、社会的背景、学業成績、障害からくる差異を歓迎し、祝福するという価値観」、すなわち「多様性を育て祝福する哲学」に基づいていると言う。一方、「インターカルチュラル統合モデル」は「多様性のアドバンテージ」を認識することに基盤を置くというが、「誰にとってのアドバンテージか」という基本的な問題を含めて、そこには、新自由主義的な統合政策が透けて見えるように思われる^{*16}。

(3) カナダの〈間文化主義〉

ところで〈インターカルチュラリズム〉はカナダのケベック州で独自の展開を見せている。その代表的論者G. プシャールの『インターカルチュラリズム』(2012=2017)の邦訳に当たった丹羽が〈間文化主義〉の訳語を当てているので、ここでもそれに倣いたい。

周知のように、カナダでは、1960年代のケベック州のフランス系による分離・独立運動の高まりや他の民族集団からの異議申し立て運動を受け、1971年、トルドー首相が「二言語主義の枠内での多文化主義」の政策導入を宣言し、「多様性尊重による統合(unity in diversity)」に向けた社会的実験が世界に先駆けて開始された。そして70年代以降の非白人移民の増加を受けて、1988年の多文化主義法では多文化保持と社会的平等の実現を公的目標として確認した。しかしその頃からの急激な多人種・多文化社会への変化は1980年代後半から反発を招き、カナダの伝統や価値観が失われるのではないかという不安が広がる。そこで1996年には「移民と市民権省(CIC)」が多文化主義政策の目標を、「すべてのカナダ人がカナダ社会の一員であることに強い愛着をもち、社会参加するシティズンシップの育成」と定め、①アイデンティティ、②市民参加、③社会正義をテーマと位置づけた。こうして多文化主義政策は「妥当なる調整」を行う〈統合〉推進政策となった(大岡、2009)。

ケベック州はカナダの中でも、二言語多文化主義を維持する独自の地域社会を形成してきた。今日でも人口の約8割をフランコフォン(フランス語を母語とする者)が占める一方、1960年代以降、住民の出身地は次第に多様化していき、70年代からはアジア系などの移民も増える。歴史学者・社会学者であるプシャールは、2007～08年にケベック州政府の「文化的差異に関わる調整の実践に関する諮問委員会」の共同委員長をC. テイラーと務めたことで知られる。〈間文化主義〉とは「さまざまな文化が出会い互いを豊かにするという過程」であり、「接触と交流こそが本質的に重要」だとする(プシャール、2012=2017:12-13)点で、欧州評議会の「インターカルチュラル統合モデル」と共通する志向性を内包していると言ってよい。ただし、ケベックの多文化化の文脈の中から構築されたプシャールの〈間文化主義〉は、「歴史的な文化的マジョリティがまだ存在している所に、それとは異なる多様な背景をもった人々が後になって加わり、それがなお続いているような状況にうまく適合する統合モデル」だと言う。そこで〈間文化主義〉はケベックに、〈多文化主義〉はそれ以外のカナダに適合すると説明されている(同上、2012=2017:11)。

統合モデルとしての〈間文化主義〉がこのように「マジョリティとマイノリティの二元性をもつ社会にふさわしい」とされることを受けて、丹羽は、日本にも厳然としたマジョリティが存在する

ので、「多様化する日本社会を統合するのに最もふさわしい理念はこの間文化主義であろう」と述べる（同上、2012=2017：368）。ブシャール&テイラー編『多文化社会ケベックの挑戦——文化的差異に関する調和の実践 ブシャール=テイラー報告』（2008=2011）に見るような、モントリオールにおける異文化・異民族間の不協和音の高まり（とくにイスラーム教徒・シク教徒・ユダヤ教徒からの訴訟の増大）^{*17}に比肩できるほどの深刻な問題状況は、まだ日本ではほとんど見られないように思われる。しかし、逆風が吹いているにもかかわらずさらなる多文化化の進展が予想される日本で、今後の〈多文化共生〉のあり方を再考する上で、このケベックの〈間文化主義〉から一定の示唆を得られるかもしれない。そこで最後に、この点も踏まえて考察してみよう。

5 「日本人」「日本語」「国籍」の意味を問い直す

(1) 民族的マイノリティとエスニック集団

W. キムリッカ（1995=1998）は、民族（nation）への帰属か、エスニック集団への帰属かで、個人が国家に統合される仕方に違いが生まれ、市民としての権利義務にも差異が設けられると指摘する。前者は「マルチナショナル国家」であり、ナショナル・マイノリティの自治権に焦点が当てられる。一方、後者は「多エスニック国家」（polyethnic state）であり、移民集団のエスニック文化権（特定のエスニック集団と結びついた一定の財政援助および法的保護）に焦点が置かれる。この区分に従えば、日本における民族的マイノリティには本来アイヌと沖縄の人びと^{*18}が、エスニック集団には植民地支配の背景をもつ在日コリアン等とニューカマーの外国人移民が、それぞれ該当しよう。

「多エスニック国家」における〈多文化主義〉は、国による多様性が見られるものの、大きくは「機会の平等」原則に立つ「リベラル多元主義」から、「結果の平等」を目指す「コーポレート多元主義」に傾斜していく。しかしグローバル化が進展する90年代以降その方向性に揺らぎが生じた。とりわけ9.11以後になると、前述のように「統合」や「同化」「編入」が強調されるようになり、労働移民受入れや難民認定の厳格化、新移民に対する受入れ国の社会知識・言語のテストや一定期間の言語学習の義務づけ等の政策が実施されるようになった。一方、日本の場合は政策理念なき「リベラル多元主義」と「ナショナルな伝統主義」の綱引きの中で、ナショナルな諸制度の根幹にふれない限りでグローバル化に対応する「うわべの多文化主義（cosmetic multiculturalism）」（モリス=スズキ、2002）が広がり、マイノリティの文化的多様性と権利を尊重しながら社会統合を図るための制度・政策改革は不十分な段階に留まっている（渡戸・井沢編、2010：11章）。

他方、ナショナルな文化、エスニックな文化はともに、状況の変化の只中でつねに再構築されるだけでなく、そこには同時に、文化／宗教的次元のほかに社会経済的次元や法的次元が複雑に関連している。加えてサービス経済化・情報化の進展の下で〈個人化〉の進展の影響も高まっており、〈ポスト多文化主義〉と言われる今日、個人レベルの文化的差異はさらに多様性に富む。ここでは最後に、こうした諸点を念頭に置きながら、近年の日本で注目される変化をいくつか取り上げ、その意味を考えよう。

(2) 現代日本のエスノナショナリズムの変容

戦後日本では高度成長期にあつて、植民地支配経験の急速な忘却とともに、生産力主義に基づく「単一民族国家」神話が構築され、その後も“純粋な日本人”という共同幻想の下でエスノナショナリズムの強固な岩盤が再生産されてきた（渡戸・井沢編，2010）。だが，1980年代後半の“ニューカマー”外国人の急増から約30年が経過し，今日の日本は「事実上の移民国家／社会」となっている。移民の送出国から受入れ国に国際人口移動転換（石川編，2005）し，新規入国者がほぼ一貫して増加する中で，永住者・定住者などの資格で生活する外国出身の住民，親の移住やインターマリッジによる外国にルーツをもつ子ども，そしてすでに日本国籍を取得した「〇〇系日本人」も増加してきた。これらの人びとは「事実上の移民」と位置づけうる。しかし他方で，こうした変化が職場，学校，地域社会などで進展しているにもかかわらず，日本では依然として〈日本人 vs 外国人〉の二項対立の思考パターンが根強く，同様の傾向は〈多文化共生〉政策においても見ることができる。

こうした中，是川（2018）は，移民の背景をもつ人口を，外国籍人口，帰化人口，及び両親のいずれかが外国籍である国際児人口からなると仮定して将来推計を試みた。その結果，2015年10月1日時点におけるその人口は約332万5000人だが，国際人口移動が今後も現在の趨勢が続くと仮定すると，2040年には約726万人，2065年には約1075万7000人へと増加し，総人口の12.0%を占めるようになるとする。こうした人口構造の変化の方向に対して，今回の政策転換がどのような影響をもたらしてゆくか，注目される。

さらに，こうしたエスノナショナリズムの変容可能性に関連するもう一つの社会変容局面として，ミックスルーツ（ハーフ）の人びとが成人となり，社会的に自己表現する傾向が顕在化しつつあることも指摘しておきたい。下地ローレンス吉孝（2018）は自分史も含む社会史研究を通じて，2010年代以降，①「ハーフ」が多様化し，芸能人・歌手・アイドルなどの彼／彼女らも自ら消費の対象から発信する主体に変わろうとしていること，また，②情報技術の進展によるネットワーキングと情報発信機会が急増したことを背景に，当事者によるメディア・アクティビズムとコミュニティ活動が活発化していると指摘している（同上：229-269）。

(3) 1.5世代のアイデンティティの葛藤と二重国籍問題

トランスナショナルな世界に生きるニューカマー移民の1.5世代が抱えるアイデンティティの葛藤が，日本語で発信されていることにも注目したい。例えば台湾に生まれ，幼少時から日本に住む台湾語の家族の中で育ち，二つの言語圏（中国語圏，日本語圏）を往来する作家・温又柔^{おんゆうじゅう}は，エッセイ集『台湾生まれ日本語育ち』（2016）で，自分を支える言語とは何かを考えるようになって中国語の学習を始める。そして自分とは何かを考え始め，自分の立ち位置がぐらつく過程を経験する。「〈ナショナルな〉自分でいたくない。そこから零れ落ちる存在も認めてほしい」。両親の出身国・台湾と自分が育った日本は二つとも祖国（台湾に「帰る」「行く」が重なる）であり，「今のところわたしは，帰化をしようとは思わない。できればずっと，台湾人でありながら日本人でいたい。そのために台湾籍を保持したい気持ちなのだ」（同上，2016：54）と述べる。

こうした1.5世や2世の葛藤は，二重国籍問題とも関連する。2017年にクローズアップされた国

会議員・蓮舫氏の二重国籍問題は、「国籍唯一の原則」を掲げる日本の国籍法と、生来の重国籍者の存在を容認している現実との矛盾の中で、国交のない台湾出身者が日本の国籍法でどのように扱われるのかという、いわば二重のグレーゾーンにはまり込んだ構図の問題であった。「日台ハーフを含めて、国家と国家の狭間に生きる人々が安心して暮らせる社会に日本を変えていく」道はどのようにあるべきか、問われている^{*19}。

6 結語：「事実上の移民社会」の現実を直視し、「下からの」移民政策の構築を

市民の約1／2が外国生まれのトロントは、世界でもっとも多文化化が進む都市であり、優秀な若い労働力がつねに流入し、活力ある労働市場が形成・維持され、地域経済と結びついていると言われる（日本カナダ学会編，2009）。一昨年のトロント訪問では、バスの中で偶然相席となった戦後移民の日系女性が、「カナダでは学校のPTAもないので、子育てもストレスが少なく楽しかった」と嬉しそうに語っていたのが印象的だった（児玉，2017も参照）。こうした発言の背景には、「みんな違って当たり前」なので、互いに共通面を探すように努力するという態度のあり方を含めて、「異質な他者に対する一定の配慮の仕方がある」のだといった説明も、興味深く聞かれた。

翻って日本ではこの間、多民族化＝多文化化が一定程度進展しつつあるとは言っても、社会秩序形成のエスノナショナルな基盤として「みんな同じが当たり前」が依然として強固なので、異質な他者（あるいはその行動）との差異を敏感に受け止める傾向が強い。近年、日本では「多様性」がもてはやされているが、それはナショナル・アイデンティティの一形態として「文化的多様性」を取り込む、「うわべの多文化主義」の域を大きく出していないのではないか。いま世界的に移民や難民が持ち込む多文化に対して“逆風”が吹いているとは言え、いつまでこうした態度を続けていれば「事実上の移民社会」という現実との乖離は大きくなるばかりである。

ナショナルなシンボル操作の影響は無視できないにしても、〈多文化共生〉の第一の現場はあくまでも地域社会である（併せて職場における経済的包摂も重要である）。そこで課題は、多様な主体の協働の過程を通じて個々のローカル・コミュニティの特性と状況に即した多文化化のあり方をどのように方向づけていくのか、そして、そうした過程から立ち現れるローカル・シティズンシップの諸力をナショナル・レベルのシティズンシップの変革にいかに繋げていくことができるかという点にある。その焦点は、「経済主義的な上からの状況依存的でパッチワーク的な外国人労働者政策の構築ではなく、下からの移民政策をめぐるポリティックスを踏まえたナショナル・レベルの政治的選択にある」（渡戸，2011b）と言えるのではないだろうか。

おわりに、〈多文化共生〉、〈多文化主義〉について考える上で勇気を与えてくれる一書を取り上げ、拙稿を閉じたい。アン＝マリー・ジョーデンスの『希望』（2012＝2018）である。彼女はオーストラリア国立図書館と協力して難民とその家族のオーラル・ヒストリーを記録し、この書物にその物語をまとめている。そしてオーストラリアで難民が定住に成功している理由として、①定住のためのサービスの質の高さ、②到着初期の困難な数年間、彼／彼女らを支援し、希望を持ち続ける助けとなった専門家やボランティアの技術、善意、そして献身、を挙げている。すなわち、「難民定住が

もっともうまくいっていたのは、政府が政府系の専門家だけでなく、「良き隣人運動」や「コミュニティ難民定住計画」などのコミュニティに根ざした組織と強い協力態勢をもっていた時である」。実はオーストラリアでも2010年代以降、移民・難民政策の厳格化が進んでいる。しかし、そうした逆風の只中だからこそ、ジョーデンスのこの指摘の意義は見失われてはいけないうええよう。

※本稿は、2018年の移民政策学会年次大会（5月26日、東京大学）における特別講演を基に、その後の政策動向を踏まえて執筆したものである。なお、本稿では東南アジア・東アジアにおける移民政策の動向に言及することができなかった。今後の課題としたい。

- *1 1990年6月施行のこの改正入管法に対しては、「外国人受入れ問題を国際化時代における国の基本政策レベルの問題として意識した初めての法律」であるにもかかわらず、「国内の利害調整のみを念頭に置いた外国人受入れ政策」であると、当時指摘されている（桂木、1992）。
- *2 移住連／多文化共生・自治体政策研究会主催シンポジウム「地方自治体の外国人施策の現状と課題」における日本国際交流センターの毛受敏浩と広島県安芸高田市長・浜田一義の発言（2017年10月21日）。
- *3 外務省・IOM主催のシンポジウム「第9回外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ：外国人と進める地域の国際化」（2018年3月1日）における岡山県美作市の萩原誠司市長の発言。
- *4 川崎市や大阪市などの自治体では、すでに1970年代以降、在日コリアン二世を主体とする地域住民としての外国人の社会運動を受けて、公営住宅への入居や児童手当の支給、地方公務員への採用を始めていたが、当時はあくまでも一部の自治体の取組みにとどまっていた。
- *5 今回の改正入管法をめぐる日本の国会審議も、「欧州の失敗例をほとんど分析せずに終わってしまった」とするコメントが見られる（2018年12月30日配信の東洋経済ONLINE「欧州移民受け入れで国が壊れた4ステップ」における施光恒の指摘）。
- *6 2010年代にはドイツのメルケル首相、英国のキャメロン首相が相次いで多文化主義の失敗を宣言するに至る。
- *7 アイヌ民族や朝鮮民族、沖縄などの反差別運動への関わりを通じてすでに80年代から「共生」という語を慎重に用いてきた哲学者の花崎（2002）は、80年代中頃から言論や広告・情報の世界で「共生」ブームが起こり、キャッチフレーズとしての「共生」が氾濫したのを前に、「生半可に共生を論ずることは冷徹な現実から目をそらすことになりかねない」と警告していた。
- *8 1999年に仙台市が「多文化共生推進行動計画」を策定、2003年に兵庫県が「子ども多文化共生センター」を開設、2004年に愛知県・三重県・岐阜県・名古屋市が「多文化共生社会づくり共同宣言」を、2005年に川崎市が「多文化共生社会推進指針」を、立川市が「多文化共生推進プラン」を策定した（山脇、2011）。
- *9 2008年のリーマンショックによる日系ブラジル人の大量帰国、大幅減少を受けて、2018年4月現在、外国人集住都市会議の参加自治体は15自治体に減り、活動の転換期にある。
- *10 住民票のない非正規滞在外国人住民への行政サービスの保障については、母子手帳の交付、入院助産制度などがあるが、自治体ごとにバラつきが生じており、在留管理制度への移行後も取り扱いは変わっていないにもかかわらず、十分に周知されていないという問題がある。一方、米国には非正規移民の人権に配慮する「^{サンクチュアリー}聖域都市」の取組みがあり、参考になろう（田原、2018）。
- *11 法務省は2017年3月はじめて外国人差別の調査を行ったが、住宅、就職などで差別の存在が浮き彫りになった。多文化共生政策をマイノリティ政策の一つと位置づけるならば、差別の解消・撤廃に向けた条例等の策定は自治体が取り組むべき標準装備だと言えよう。
- *12 共同通信社の調査（2016年5～7月）によれば、「多文化共生に特化した指針・計画を策定した」のは都道府県の約40%、市町村の5.5%であった。
- *13 調査対象の24都市の中でも移住者／エスニック・マイノリティ比率がとくに高い都市は、ブリュッセル29%、リージュ18%、リール15%、パリ22～41%、フランクフルト28%、シュツットガルト24%、アテネ18～22%、アムステルダム38～47%、ロッテルダム32%、ストックホルム17%、チューリヒ28%、バーミンガム22%、ブラッドフォード20%などである。

- *14 欧州評議会は1949年に設立され、ベラルーシ以外の全ヨーロッパ諸国が加盟しており、人権、民主主義、平和を共通理念とする。
- *15 2017年秋の浜松市主催・国際交流基金共催のシンポジウム「インターカルチュラルシティ（ICC）と多様性を生かしたまちづくり」（10月5日）で、欧州評議会ICCプログラム・ユニット長I. ダレッサンドロ氏は、ICCプログラムが「identityの多元主義を踏まえ、〈平等－相互作用－多様性〉の環で統合政策のあり方を追求」するものだと述べた。また、このプログラム策定に関わった都市政策専門家F. ウッド氏は、ICCが創造都市政策に基づくものであり、diversity advantageとともにinteractionを強調し、「寛容では十分ではない、より積極的に関わり合うようにすることが重要だ」と述べていた（浜松市企画調整部国際課、2018）。なお、同シンポジウムでは、多文化の混成チームの方が売り上げがよかった事例（ジェノバ市）、風評被害に対して正しい情報を出した事例（バルセロナ市）、移民・難民の技能訓練（ドイツ・シーメンス社）などの取り組みが紹介された。
- *16 同シンポジウムに登壇したF. ウッドにインタビューしたところ、同氏はC. ラウンドリーと共に学び、仕事をしてきており、「ICCは創造都市政策に基づいている。また、ICCの政策類型化は、M. アレクサンダー（元アムステルダム大学）の欧州移民都市政策研究に基づいている」と述べていた。
- *17 例えば、通常の学校生活におけるシク教徒の男子生徒による、宗教的慣習に基づく護身用の短刀であるキルパン所持をめぐる訴訟では、キルパンの持ち込み禁止を「信教の自由」に反するとした訴えに対して、カナダ最高裁判所は2006年1月、シク教徒側の宗教的権利を容認する最終判断を下した（ブシャール&テイラー編、2008＝2011：17）。
- *18 2008年、アイヌは先住民族として国会で決議されたが、沖縄は明治国家により植民地化される前までは「琉球」として約600年もの間、独立国家であった（小内編、2018；松島、2014）。
- *19 2018年4月28日開催のシンポジウム「二重国籍」と日本における野嶋剛「二重国籍」問題の経緯およびメディア報道のあり方」による。

《参考文献》

- ・ 明石純一、2010『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版
- ・ 安達智史、2009「ポスト多文化主義における社会統合について——戦後イギリスにおける政策の変遷との関わり」のなかで『社会学評論』60巻3号、433～448頁
- ・ 石川義孝編、2005『アジア太平洋地域の人口移動』明石書店
- ・ 伊藤善市・水谷三公・渡戸一郎編、1988『自治体の国際化と地域活性化』学陽書房
- ・ 稲田恭明・施光恒、2018「訳者あとがき」ウィル・キムリッカ（稲田恭明・施光恒訳）『多文化主義のゆくえ——国際化をめぐる苦闘』法政大学出版局、369～381頁
- ・ 移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編、2018『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』明石書店
- ・ 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
- ・ 小内透編、2018『現代アイヌの生活と地域住民——札幌市・むかわ町・新ひだか町・伊達市・白糠町を対象にして』（先住民族の社会学第2巻）東信堂
- ・ 温又柔、2016『台湾生まれ 日本語育ち』白水社
- ・ 柏崎千佳子、2010「日本のトランスナショナリズムの位相——〈多文化共生〉言説再考」渡戸・井沢編『多民族文化社会・日本』明石書店、237～255頁
- ・ 桂木隆夫、1992「日本社会と外国人受入れ問題」井上達夫・名和田是彦・桂木隆夫『共生への冒険』毎日新聞社、193～266頁
- ・ 共同通信社、2016「外国人住民に関する全国自治体アンケート」
- ・ 北脇保之、2011「インターカルチャー政策に基づく自治体外国人政策のフレームワーク」『地域における越境的な「つながり」の創出に向けて』（シリーズ多言語・多文化協働実践研究12）、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、76～86頁
- ・ グイディコヴァ、E., 2012「インターカルチュラル・シティ——社会統合を推進するために多様性をマネージする」『自治体国際化フォーラム』277号、自治体国際化協会、38～39頁
- ・ 駒井洋・渡戸一郎編、1997『自治体の外国人政策——内なる国際化への取り組み』明石書店

- ・小井土彰宏・上林千恵子編, 2018「特集：日本社会と国際移民——受入れ論争 30 年後の現実」『社会学評論』68 巻 4 号 (通巻 272 号)
- ・児玉奈々, 2017『多様性と向き合うカナダの学校——移民社会が目指す教育』東信堂
- ・是川 夕, 2018「日本における国際移動転換と其中長期的展望——日本特殊論を超えて」『移民政策研究』10 号, 明石書店, 13~28 頁
- ・近藤 敦編, 2011『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店
- ・近藤 敦, 2018「持続可能な多文化共生社会に向けた移民統合政策」『世界』(12 月号, 特集：移民社会への覚悟), 岩波書店, 77~85 頁
- ・佐久間孝正, 2007「多文化共生コミュニティとは何か」宮島 喬・五十嵐暁郎編『平和とコミュニティ——平和研究のフロンティア』明石書店, 189~215 頁
- ・佐藤 誠・A. J. フィールドイング編, 1998『移動と定住——日欧比較の国際労働移動』同文館
- ・下地ローレンス吉孝, 2018『「混血」と「日本人」——ハーフ・ダブル・ミックスの社会史』青土社
- ・田原徳容, 2018『ルポ 不法移民とトランプの闘い——1000 万人が潜む見えないアメリカ』光文社新書
- ・テッサ・モーリス・スズキ, 2002『批判的想像力のために——グローバル化時代の日本』平凡社
- ・徳田 剛・二階堂裕子・魁生由美子, 2016『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題——結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から』創風社出版
- ・トレンハルト, D. 編, 1994, 宮島 喬ほか訳『新しい移民大陸ヨーロッパ——比較のなかの西欧諸国・外国人労働者と移民政策』明石書店
- ・中川正春, 2017『「日本語教育推進基本法」を考える』田尻英三編『外国人労働者受け入れと日本語教育』ひつじ書房, 1~18 頁
- ・西尾幹二, 1989『労働鎖国』のすすめ』光文社
- ・日本カナダ学会編, 2009『はじめて出会うカナダ』有斐閣
- ・日本国際交流センター, 2018『日本の地方自治体における多文化共生の現在と今後——「多文化共生と外国人受け入れについてのアンケート調査 2017」調査報告書』日本国際交流センター, 1~42 頁
- ・花崎皋平, 2002『〈共生〉への触発——脱植民地・多文化・倫理をめぐる』みすず書房
- ・浜松市企画調整部国際課, 2018「インターカルチュラル・シティと多様性を生かしたまちづくり 2017 浜松——世界の多文化共生都市との連携促進」『自治体国際化フォーラム』343, 自治体国際化協会, 26~27 頁
- ・増田寛也編, 2014『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減』中公新書
- ・松島泰勝, 2014『琉球独立論——琉球民族のマニフェスト』バジリコ
- ・宮島 喬, 2016『現代ヨーロッパと移民問題の原点——1970、80 年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明石書店
- ・師岡康子監修・外国人入権法連絡会議編, 2016『Q&A ヘイトスピーチ解消法』現代人文社
- ・山脇啓造, 2011「日本における外国人政策の歴史的展開」近藤敦編『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店, 21~39 頁
- ・山脇啓造, 2016「多文化共生社会に向けて——国と自治体の取組を中心に」『法律のひろば』69 巻 6 号, ぎょうせい, 4~11 頁
- ・山脇啓造, 2017「多文化共生 2.0 の時代」(多文化共生ポータルサイトで連載), 自治体国際化協会
- ・渡戸一郎編, 1996『自治体政策の展開と NGO』(講座・外国人定住問題 第 4 巻), 明石書店
- ・渡戸一郎, 2006「多文化都市論の展開と課題——その社会的位相と政策理念をめぐる」『明星大学社会学研究紀要』26 号, 99~116 頁
- ・渡戸一郎, 2008「通常行政に編入される東京の外国人政策——保守化する東京都と豊島区の政策動向を中心に」『グローバル都市研究』創刊号, 立教大学グローバル都市研究所, 9~28 頁
- ・渡戸一郎・井沢泰樹編, 2010『多民族化社会・日本——〈多文化共生〉の社会的リアリティを問直す』明石書店
- ・渡戸一郎, 2011a「自治体・国の多文化共生政策の再構築に向けて」『都市住宅学』74 号, 都市住宅学会, 4~9 頁
- ・渡戸一郎, 2011b「多文化社会におけるシティズンシップとコミュニティ」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, 228~257 頁

- 渡戸一郎, 2017a「自治体の外国人移民政策と言語問題」宮崎里司・杉野俊子編『グローバル化と言語政策——サステイナブルな共生社会・言語教育の構築に向けて』明石書店, 15～31 頁
- 渡戸一郎, 2017b「編入モードから見る日系ブラジル人の位置と二世世代の課題——リーマンショック後の外国人集住地域の事例を通して」渡戸一郎・編集代表, 塩原良和他編『変容する国際移住のリアリティ——「編入モード」の社会学』ハーベスト社, 114～136 頁
- 渡戸一郎, 2018「多文化共生と日本社会の課題——ニューカマー外国人急増期から 30 年の変化を再考する」吉成勝男・水上徹男編『移民政策と多文化コミュニティへの道のり——APFS の外国人住民支援活動の軌跡』現代人文社, 116～127 頁
- 渡戸一郎, 2019「自治体の外国人移民政策の現状と課題」『都市計画』68 巻 1 号, 日本都市計画学会, 32～35 頁
- Alexander, M., 2004, Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results, in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, pp.57-84.
- Bouchard, G. et Taylor, C., 2008, *Fonder L'avenir. Le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Québec, 2008* (=2011, 竹中 豊・飯笹佐代子・矢頭典枝訳『多文化社会ケベックの挑戦——文化的差異に関する調和の実践 プシヤール＝テイラー報告』明石書店).
- Bouchard, G., 2012, *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, Boréal (=2017, 丹羽 卓監訳『インターカルチュラリズム 問文化主義——多文化共生の新しい可能性』彩流社).
- Jordens, A. M., 2012, *Hope, Refugees and their Supporters in Australia since 1947*, Halstead Press (=2018, 加藤めぐみ訳『希望 オーストラリアにきた難民と支援者の語り——多文化国家の難民受け入れと定住の歴史』明石書店).
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press (=1998, 角田猛之・石山文彦・山崎康仕監訳『多文化時代の市民権——マイノリティの権利と自由主義』見洋書房).
- Kymlicka, W., 2002, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction* (Second ed.), Oxford University Press (=2005, 千葉 眞・岡崎晴輝ほか訳『新版 現代政治理論』日本経済評論社).
- Mittler, P., 2000, *Working towards Inclusive Education: Social Contexts*, David Fulton Publishers (=2002, 山口 薫訳『インクルージョン教育への道』東京大学出版会).

Reconsidering ‘Multicultural Symbiosis’ in Japan:

Between ‘Multiculturalism’ and ‘Interculturalism’

WATADO Ichiro

Meisei University

Key Words: Multicultural Symbiosis, multiculturalism, interculturalism, ethno-nationalism

The Japanese government had maintained the policy not to introduce unskilled foreign workers to the labor market formally until recently under the 1990 revised Immigration Control and Refugee Recognition Act. The “failure” of the foreign worker policies of postwar Western European countries was the background factor of this policy choice. The evolvement of the policy of “multiculturalism” of the 1970s and 1980s in Western Europe did not attract the attention of the Japanese government. Prime Minister Shinzo Abe’s statement “this is not an immigration policy” on the latest revision of the Immigration Control and Refugee Recognition Act in the end of 2018 could be understood as the reflection of his recognition of the so-called failure of “multiculturalism”.

This paper will reconsider the expansion process of the Japanese Multicultural Symbiosis Policy (Tabunka Kyōsei Seisaku) since the 1990s, referring to “multiculturalism” and “interculturalism” in the West. In Japan, the local governments have mainly conducted this policy facing the insufficiency of the national policy. The paper will point it out that the policy making “from below” based on the realities of “the de facto immigration society” should be the agenda for contemporary Japan, with transformation of ethno-nationalism.