

---

## 特集：日本における移民政策の課題と展望

# 多文化共生社会の形成に向けて

山脇啓造 明治大学

---

**キーワード：多文化共生，社会統合，外国人**

---

本論は、多文化共生社会に向けた取り組みの歴史を振り返り、最近の地方自治体および国の動向を取り上げ、その上で、今後の出入国政策と社会統合政策の課題を示すことを目的とする。

日本で暮らす外国人は、戦前から居住する在日韓国・朝鮮人など旧植民地出身者とその子孫に加え、1980年代以降に来日したアジアや南米出身者の存在によって、多国籍化しつつ、大きく増加している。外国人を住民として受け入れる取り組みは、1970年代に在日韓国・朝鮮人の多い川崎市や大阪市などで始まった。その後、1990年代になると、ブラジル人労働者が急増した浜松市や豊田市など主に東海地方の自治体へと広がった。

自治体に比べると、国の取り組みは大きく遅れてきたが、総務省が設置した「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書（2006年3月）を契機に、外国人の生活環境の改善策について省庁横断的な検討が行われ、関係省庁の連携の下に、「生活者としての外国人に関する総合的対応策」（2006年12月）をとりまとめた。

日本政府においては、多文化共生社会基本法（仮称）を制定し、総合的かつ計画的に多文化共生社会の形成をめざしていくことが重要である。基本法の意義は、社会統合の基本理念を明らかにし、国の施策の推進体制を定めることにある。また、社会統合政策を担当する組織を設置し、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案や関係省庁間の総合調整を行うことも必要である。具体的政策としては、特に学校教育の改革が喫緊の課題である。

## 1 はじめに

国連によれば、1965年から2005年にかけて、世界の国際移住者（international migrants）は7500万人から1億9100万人へと増加した。2005年時点で国際移住者は世界人口の約3%を占めるが、その比率はオセアニアで15%、北米で13%、そしてヨーロッパでも9%になる（United Nations Population Division, 2006）。昨年来の世界的な経済危機の影響で人の国際移動のペースが一時的に遅くなるとしても、先進国における高齢化やグローバル化のさらなる進展により、国際移住者の数は今後も増大することが予想される。

日本で暮らす外国人も、戦前から居住する在日韓国・朝鮮人など旧植民地出身者とその子孫に加

え、主に1980年代以降に来日したニューカマーと呼ばれるアジアや南米出身者の存在によって、多国籍化しつつ、大きく増加した。2007年末現在の外国人登録者は約215万人で、この10年で約1.5倍に増えている。その3分の2は永住資格を持つなど長期滞在が可能で就労制限もない。すなわち、外国人の数が増えただけでなく、定住化が進んでいることがわかる。

外国人の定住化の背景には、改定入管法の施行(1990年)によって急増した日系人労働者が簡易に永住資格を取得できることに加え、国際結婚の増大がある。1980年代からほぼ一貫して増加し、2007年は約4万件で、国内の婚姻件数の5.6%を占めている。また、外国人留学生も、1980年代から今日まで大きく増え、2008年5月現在の留学生数は12万3829人となっており、卒業後に日本社会で就職する者も増えている。政府は留学生30万人計画を打ち出し、留学生の就職支援を本格化しつつあり、定住化傾向はさらに強まるだろう。

一方、外国にルーツがある日本国民も増えている。2007年に帰化により日本国籍を取得した人は、1万4680人である。また、国際結婚によって生まれた子どもも、両親の一方が日本国籍であれば、出生時に日本国籍を取得する。多様な民族的背景をもった日本国民は、今後ますます増大することが予想される。

外国人の増加と定住化が進む一方で、2004年をピークに減少を始めた日本の総人口は今後50年間に3割近く減少し、9000万人を切ることが見込まれている。今後50年で生産年齢人口(15～64歳)は8442万人から4595万人へとほぼ半減し、現在約2割である高齢化率(総人口に占める65歳以上の比率)は4割を超えることが予想されている(国立社会保障・人口問題研究所、2006年)。

人口減少・少子高齢化やグローバリゼーションの進展によって、外国人の増加と定住化、そして多様な民族的背景をもった日本国民の増加はさらに進んでいくだろう。今後の日本にとって、国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら共に生きる多文化共生社会の形成が、大きな課題となっていくに違いない。

筆者は、2000年以来、日本政府が外国人政策、特に社会統合政策を構築し、多文化共生社会をめざすことを訴えてきた<sup>\*1</sup>。外国人政策は外国人の出入国の規制に関わる出入国政策と入国した外国人を社会の一員として受け入れる社会統合政策からなるが、日本は特に後者が弱く、そのための体制整備が必要であるからである。

本論では、まず、多文化共生社会に向けた取り組みの歴史を振り返り、最近の地方自治体および国の動向を取り上げ、その上で、今後の出入国政策と社会統合政策の課題を示したい。

## 2 多文化共生社会に向けた取り組みの歴史

多文化共生という用語は比較的新しい用語である<sup>\*2</sup>。新聞のデータベースで「多文化共生」を検索すると、1993年に川崎市の住民組織が「多文化共生の街づくり」を川崎市に提言することを報じた記事が見つかる(「おおひん地区の街づくりに住民組織がプラン作成」1993年12月17日付朝日新聞)。川崎市において多文化共生を謳った提言が、おそらく全国で初めてまとめられたのは偶然ではない。その背景を理解するには、1970年代までさかのぼる必要がある。

1970年代は、日本に暮らす外国人の大半を占めていた在日韓国・朝鮮人の定住化を前提とした外国人施策が、国や地方自治体に求められるようになった時期であった。日本生まれの在日韓国・朝鮮人2世が中心となって、在日韓国・朝鮮人の多い地域で自治体に対して公営住宅への入居、児童手当の支給、地方公務員への採用に関して、日本国籍者に限定する要件を廃止して、地域住民として日本人と同等な扱いを求める運動を起こしたが、そうした運動の中心地のひとつが川崎であった。川崎市など一部の自治体は、独自の判断で国籍要件を廃止した<sup>\*3</sup>。その後、日本政府も国際人権規約の批准(1979年)や難民条約への加入(1981年)を行い、国際人権規約の批准を受けて、建設省(現国土交通省)は公営住宅への外国人の入居を認めるよう通達を出し、難民条約への加入時には、国民年金法や児童手当に関する三法の国籍要件が廃止された。

1970年代の日本は、1960年代の高度経済成長を経て、経済大国として国際社会の主要な構成国たる地位を占めつつあった。1975年に始まった西側主要先進国の首脳会議(サミット)に参加し、1979年に東京サミットを主催した日本が、国際人権諸条約を批准したのも、そうした流れの一環と理解できよう。一方、1970年代以降、日本は経常黒字が次第に拡大し、1985年には世界一の債権国となった。当時の中曽根政権(1982～1987年)は、「国際国家」をスローガンに、経済力を背景にした日本の国際的地位の向上をめざし、「国際化」は時代のキーワードになった。

日本政府の国際化戦略は、自治体によっても担われることが期待された<sup>\*4</sup>。すなわち、自治省(現総務省)によって、1980年代後半から「地域の国際化」が推進された(長澤, 1987)。まず、「国際交流プロジェクト構想」(1985年)を発表し、1986年から国際交流基盤を整備する自治体への支援を始めるとともに、省内には「国際交流企画官」を設置した。1988年、外国の地方行財政制度の調査研究や海外での自治体の活動支援等を任務とする自治体国際化協会を設立した(内貴, 1988)。1989年になると、「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を各都道府県・政令指定都市に通知し、国際交流の大綱づくりを求めた。各都道府県、政令指定都市ごとに「中核的民間国際交流組織」を「地域国際化協会」と認定し、各地に国際交流協会と呼ばれる自治体出資の財団法人が生まれた。

こうして、政府主導の「地域の国際化」施策が多くの自治体で展開された1980年代は、ニューカマーと呼ばれる外国人が大きく増加した時期でもあった。定住を前提にしたインドシナ難民の受け入れは1978年に始まった。中国帰国者の受け入れも、集団訪日調査の開始(1981年)によって本格化した。1983年には留学生10万人計画も始まった。一方、1980年代を通して、日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、円高などの経済的要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者も急速に増加していった。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などに広がった。こうした外国人の多くは、超過滞在者など、正規の在留資格を有せずに就労する人々であった。賃金不払い、労災隠しなどの労働問題のほか、無保険者の医療や入居差別の問題が各地で起きた。その結果、1980年代後半には、外国人労働者や留学生などニューカマーを支援する市民団体が全国に作られた<sup>\*5</sup>。一方、外国人の増えた自治体では、外国語による情報提供や相談窓口の設置などが行われた<sup>\*6</sup>。

1989年、外国人雇用の拡大を受けて入管法が改定され、1990年に施行された。在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、「定住」資格の新設などによって、

日系人が活動制限のない在留資格を取得できることが明文化され、1990年代を通じて、日系南米出身者、とくにブラジル人が急増した。日系人の受け入れは、事実上、労働力不足と超過滞在者の急増への対応策であった。1980年代後半から急増した超過滞在者は1993年には約30万人に達し、その後は少しずつ減少していった。一方、技術移転の建前をとりながら、実質的には労働力不足対策として、1990年に中小企業等で研修生の受け入れが始まり、1993年には技能実習制度が始まった<sup>7</sup>。「研修」、「技能実習」といいながら、実際には単なる低賃金労働者として雇用される場合が多く、深刻な人権侵害事件も続発した（外国人研修生問題ネットワーク、2000）。

増大したニューカマーへの支援の中心は、依然として市民団体であった。1980年代後半には、労働や医療の相談を受けていたが、1990年代前半になると、短期間の出稼ぎ目的と思われていた外国人労働者が家族を構成することが増え、日本人との結婚や子どもの国籍、教育問題など、相談の幅が広がった。一方、自治体も少しずつニューカマーを住民として受けとめる施策に取り組み始めた（江橋、1993）。

1990年代後半になると、ニューカマーの中で、永住資格や日本国籍を取得する者が増加し、国際結婚も大きく増え、定住化が進んでいった。一方、在日韓国・朝鮮人は、1980年代に外国人登録の指紋押捺に反対する運動を展開し、目標を達成した後、1990年代には地方参政権や公務就任権の保障を要求していた。1995年には、最高裁判所の判決によって、永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないことが示され、参政権運動は勢いを得た。また、1996年以降、川崎市をはじめとして、政令指定都市や都道府県で職員採用の国籍要件を撤廃するところが増えてきた。

一方、1980年代後半に始まった自治省の「地域の国際化」政策は、1990年代も継続された<sup>8</sup>。1993年には、地方財政計画上に国際化推進対策経費が初めて認められるとともに、自治省に国際室が設置され、市町村職員の「国際化対応能力の育成・向上」を図るために全国市町村国際文化研修所も開設された。一方、自治体国際化協会は、1991年から地域国際化協会の先導的事業に対する支援を始めた。自治省は、1995年に『『国際交流から国際協力』へという新たな潮流』を強調した「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を各都道府県・政令指定都市に示し、国際交流と国際協力を地域国際化の2つの柱に位置づけた。

こうして、自治省から国際交流と国際協力の推進に関する大綱策定の要請を受け、都道府県や政令指定都市の多くは、1990年代を通して国際化施策の大綱や指針を策定し、その中で外国人施策を位置づける試みも徐々に進められるようになった（駒井ほか、1997）。

1990年代後半になると、多文化共生という言葉が全国的に使われるようになった。その背景のひとつに、阪神大震災の時に外国人被災者への支援活動を行った市民ボランティアが集まり、1995年に大阪に設立した「多文化共生センター」の存在がある。同センターは、兵庫、京都、広島、東京と活動拠点を広げた。その後、多くの市民団体が「多文化共生」を掲げて活動するようになった。全国の外国人支援団体が集まった「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」も、2002年に『『多民族・多文化共生社会』に向けて』と題した政策提言をまとめている。

以上のように、自治体の外国人住民施策の歴史を振り返ると、大きく2つの流れがあることがわかる。在日韓国・朝鮮人の集住地域のある川崎市や大阪市などでは、1970年代から人権施策の一環

として外国人住民施策を進めてきた。一方、1990年代に日系ブラジル人労働者が急増した浜松市や豊田市など東海地方の自治体は、国際化施策の一環として外国人住民施策を進めてきた。筆者は前者を人権型自治体、後者を国際型自治体と呼んでいる(山脇, 2004)。

### 3 近年における地方自治体および国の取り組み

1990年代後半頃から、外国人住民施策を体系化し、総合的かつ計画的に取り組むために、外国人住民施策単独の指針や計画を策定する自治体が増えた<sup>\*9</sup>。そうした動きの中で、キーワードとなったのが「多文化共生」である。2005年には、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」をそれぞれ策定した<sup>\*10</sup>。さらに、2007年7月には、宮城県が全国初の「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」を策定した。

こうした個別の自治体の取り組みとともに注目すべきなのが、自治体のネットワーク化と提言活動である。2001年、ブラジル人労働者の多い13都市が集まり、「外国人集住都市会議」を結成した。参加都市間で情報交換を進め、国に対して外国人受け入れ体制の整備を求める政策提言を行っている。2008年度は26都市が参加し、長野・愛知、群馬・静岡、岐阜・三重・滋賀と3つの地域ブロックに分かれて活動を進め、2008年10月には、外国人政策を総合的に推進する組織の設置や日本語教育体制の整備などを求める「みのかも宣言」を発表している<sup>\*11</sup>。一方、2004年には、群馬、岐阜、静岡、愛知、三重の5県および名古屋市からなる多文化共生推進協議会が結成され<sup>\*12</sup>、外国人集住都市会議と同様な提言を国に対して行っている。

自治体に比べると、国の取り組みは大きく遅れてきた。1990年の改定入管法の施行によって急増したブラジル人労働者にかかわる課題について、関係省庁の対応は後手に回り、省庁間の連携に乏しく、「対策」はあっても「政策」なしといわざるを得ない状況だった。

こうした中、政府にとって大きな転機となったのが、総務省が2005年6月に設置した「多文化共生の推進に関する研究会」である<sup>\*13</sup>。同研究会は2006年3月に報告書を作成した。同報告書には3つの意義がある。第1に、総務省が地域国際化の柱としていた国際交流と国際協力に加えて、在住外国人にかかわる取り組みを多文化共生と呼び、第3の柱に位置づけたことである。それまで、在住外国人にかかわる取り組みは、国際交流の中の一分野に過ぎなかったことからの大きな転換といえる<sup>\*14</sup>。第2に、各地の自治体の取り組みを整理し、体系化して、多文化共生に関わる施策の全体像を示したことである。第3に、それまで、もっぱら労働力確保や治安維持の観点から「外国人問題」にアプローチしていた国に対して、「生活者としての外国人」という第三の観点を打ち出すことを求めたことにある。

総務省は同研究会がまとめた報告書に基づいて、2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、多文化共生を地域の国際化の3つ目の柱に位置づけ、自治体が多文化共生施策を総合的かつ計画的に推進することを求めた。その結果、全国の都道府県や政令市の多くが多文化共生の指針や計画の策定に取り組み始めた。2008年3月までに、47都道府県と17政令指定都市中、多文化共生の指針や計画を策定しているのは、国際施策の指針や計画の中に含めているものもあわ

せ、32道府県と15市となっている<sup>\*15</sup>。

こうして、自治体にとって、多文化共生の推進は主要な行政課題となったが、ここに至った背景には、2つの推進力を見て取れる。1つは、草の根の市民活動である。1970年代の在日韓国・朝鮮人の運動に始まり、1980年代後半にはニューカマーを支援する団体が次々と誕生し、1990年代後半になると、多くの市民団体が多文化共生を掲げて活動するようになり、自治体の施策に少なからぬ影響を与えてきた。こうした動きをボトムアップ型と呼ぶとすると、トップダウン型の動きが、1980年代後半以降、前述の自治省が進めてきた地域の国際化政策である。草の根の市民活動の影響を受け、自治体が「多文化共生」を掲げて外国人住民施策に取り組むようになったことを、総務省が認知したことによって、さらに全国に広がったと見てよいだろう。

こうした自治体の取り組みは総務省研究会の報告書が想定していた動きといえるが、もう1つの大きな変化が起きた。2006年4月の経済財政諮問会議で報告書が紹介された結果、外国人住民の生活環境の改善策を省庁横断的に検討することが決定されたのだった。そして、前述のように、「労働者としての外国人」や「犯罪者としての外国人」という発想が支配的であった国が、初めて「生活者としての外国人」という観点に立ち、関係省庁の連携の下に、「生活者としての外国人に関する総合的対応策」を2006年12月にとりまとめた。

対応策には、「我が国としても、日本で働き、また、生活する外国人について、その処遇、生活環境等について一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境を整備しなければならない」と記されている。国がこうした認識を示したのは初めてであり、画期的なことといえる。具体的には、外国人が暮らしやすい地域社会づくり、外国人の子どもの教育の充実、外国人の労働環境の改善と社会保険の加入促進、外国人の在留管理制度の見直しの4つの柱からなる。

同対応策が出た後<sup>\*16</sup>、文部科学省は2007年度に「初等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」を設置し、同検討会は2008年6月に報告書をまとめた。文化庁も2007年度に文化審議会国語分科会に日本語小委員会を設置し、日本語教育の体制整備について検討を続けている<sup>\*17</sup>。また、法務省が2007年度から在留管理制度の見直しを進める一方、総務省は2008年度に法務省と協力して、外国人住民の台帳制度の創設に向けて懇談会を開き、どちらも2009年通常国会での関係法案の提出を予定している<sup>\*18</sup>。外国人を生活者そして地域住民と認めるのであれば、日本人住民に関する事項のみを住民基本台帳に記録する現在の制度を改めなければならない。現行の外国人登録制度は「在留外国人の公正な管理」（外国人登録法第1条）のためのものであり、新たな台帳は多文化共生社会の制度的基盤とならなければならない（山脇、2006a）。

なお、前述の全国市町村国際文化研修所と自治体国際化協会は、近年、多文化共生の地域づくりに取り組む自治体への支援に力を入れている。同研修所は、2003年度から「国際化対応コース」において「在住外国人との共生」を主要テーマに研修を行い、2006年度には同コースを「多文化共生社会対応コース」と改称するとともに、新たに「多文化共生マネージャー養成コース」を設置している<sup>\*19</sup>。また、同協会は、2004年度に地域国際化協会課題研究会を設置し、自治体や国際交流協会による外国人支援の取り組み事例を集めた「多文化共生社会に向けた調査報告書」を作成し<sup>\*20</sup>、そ

れ以降、多文化共生社会に向けた自治体の取り組みへの支援を強化している。

## 4 出入国政策と社会統合政策の課題

出入国政策に関して、専門的・技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるが、非熟練労働者は受け入れないことを1988年に閣議決定して以来、政府の方針は変わっていない。しかし、現実には、日系人や研修・技能実習生、超過滞在者など、100万人近い外国人が非熟練労働者として、日本を代表する製造業から零細企業まで、様々な現場で働いている。こうした建前と本音の乖離をこれ以上放置することは、諸外国との経済連携を推進する中で<sup>\*21</sup>、国際的にも許されまい。特に研修・技能実習制度については、深刻な人権侵害につながる場合もあり、抜本的見直しが必要であり、外国人労働者の受け入れに関する新たな制度的枠組みを設けることが求められている。その際には、東アジアの経済連携そして経済統合の観点に立ち、東アジア全体の人材育成を推進し、移住者にとっても、受け入れ国、送り出し国にとっても有益な枠組みとすることが望ましい（井口、2008）。

2008年6月、自由民主党国家戦略本部のプロジェクトチームが、「人口危機を救う効果的な治療法」として、50年間で1000万人の移民を受け入れ、「移民国家」へ移行することをめざした提言を福田康夫首相（当時）に提出した<sup>\*22</sup>。長期的展望に立って、新たな出入国政策の提言が出されたことは大いに評価できよう。特に、人材育成に重点を置いていることや、民族差別禁止法の制定や難民など人道的配慮を要する外国人の受け入れ案は注目に値する。ただし、仮に提言のように1000万人の移民を受け入れたとしても、日本の人口は50年後には3000万人近く減少することになる。つまり、今回の提言だけでは人口危機を乗り越えることはできないのである。そうだとすれば、まず人口減少を前提に新しい社会のビジョンを探り、そのビジョンを実現するために移民政策がどのような役割を果たせるかを示す必要があるだろう。人口減少のみならず、地球環境の制約や昨今の世界的金融危機を考えれば、新しいビジョンは「成長」や「利益」を超えた価値を提示するものとなるだろう<sup>\*23</sup>。その中で、多様性を尊重する社会をめざし、そうした社会づくりの一環として、移民政策を位置づけてはどうだろうか。

社会統合政策に関しては、まず、多文化共生社会基本法（仮称）を制定し、総合的かつ計画的に多文化共生社会の形成をめざしていくことが重要である。基本法の意義は、人権尊重、社会参画、国際協調といった多文化共生社会の基本理念を明らかにし、国の施策の推進体制を定めることにある。また、社会統合政策を担当する組織を設置し、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案や関係省庁間の総合調整を行うことも必要である（山脇、2002a；山脇、2002b；外国人との共生に関する基本法制研究会、2003）。こうした体制整備は、韓国が近年、急速に進めている。具体的には、2007年4月に「在韓外国人処遇基本法」を制定し、5月には法務省の出入国管理局を出入国・外国人政策本部に改編し、社会統合課を設置した。2008年3月には「多文化家族支援法」も制定している（山脇、2007；山脇、2009）<sup>\*24</sup>。

具体的な社会統合政策を進める上では、外国人の法的地位の向上と権利保障が重要である。特別永住者については、植民地支配の反省の精神に則った戦争犠牲者援護法を制定するとともに<sup>\*25</sup>、届

出による日本国籍の取得を認めるべきである。ニューカマーについては、明確な基準と公正な手続きに基づいた在留資格制度に改めるとともに、日本社会と結びつきの強い外国人が、定住から永住そして国籍取得といった段階を踏みやすくする必要がある。特に、国籍取得については、その要件や手続きをより透明性のあるものにすると共に、永住者の子どもが日本で生まれた場合の国籍付与なども認めるべきであろう。一方、超過滞在者も一定の滞在年数を超えた場合は、正規の在留資格を認めることが望ましい。

法律による差別の禁止や永住外国人の地方参政権の実現、地方公務員の国籍要件の撤廃も重要な課題である。労働者としての権利の保障も欠かせない。請負・派遣など間接雇用の労働者の待遇改善と同時に、直接雇用を推進する必要がある。外国人の公営住宅等への集住化が進んでいるが、住宅政策そして地域コミュニティづくりも課題である。以上に加えて、近年、諸外国で重視されているのが言語教育である。日本でも、文化庁で日本語教育の体制整備の検討が行われているのは前述のとおりであるが、外国人が永住から国籍取得へと定住性を高めるにつれて、日本語能力も向上するように支援する体制が必要であろう。

最後に、子どもの教育の課題を取り上げる。統合政策の中でも移民の第2世代の教育は極めて重要性が高く、日本においても学校教育の改革は喫緊の課題である(山脇, 2006b)。まず、学習指導要領には、公教育の対象として、多様な文化的背景を有する外国につながる児童生徒(外国人や日本籍少数者)が含まれることを明記すべきである。また、外国につながる児童生徒の日本語能力を測定する基準を設け、学習言語の習得をめざした日本語教育のガイドラインをつくることが求められている。

学校教員養成課程も見直す必要がある。日本語教育関連科目を開講・拡充し、必修とすべきである。また、免許制など日本語教育の能力に関する資格・認定制度の創設も必要である。なお、外国人も日本人と同様に「教諭」として採用し、特に外国につながる児童生徒が多い学校への配置を推進することが望ましい。

教育の現場では、多文化共生教育を推進すべきである。国民の中には多様な民族的背景を有する人がいること、また、国籍の如何にかかわらず、誰もが地域社会の対等な構成員であると同時に日本社会そして地球社会の一員でもあることを学ぶことが望ましい。外国につながる児童生徒のアイデンティティの保障をめざした教育も必要である。

外国出身の子どもにとっては、外国人学校も重要な選択肢である。朝鮮学校や中華学校など歴史のある学校でも、各種学校に過ぎず、2000年代になって急増したブラジル学校などの大半は私塾扱いである<sup>\*26</sup>。一定の要件を満たした学校は正規の学校と位置づけ、日本の学校と同等な卒業資格を認め、私立学校と同等な助成金を交付すべきである。その上で、子どもの教育を受ける権利を保障するために、外国人にも日本人同様に子どもを就学させる義務を課すことが望まれる<sup>\*27</sup>。

## 5 おわりに

2009年1月、昨年来の雇用危機の中で困窮する外国人を支援するため、政府は内閣府に定住外



国人施策推進室を設置した。室長は審議官級であり、社会統合政策の推進体制づくりとして重要な一歩である。当面、失業した日系人労働者とその子どもに対する緊急対策<sup>\*28</sup>に追われているようだが、自治体や市民団体と情報・意見交換を定期的に行う場を設けることが有益であろう。また、緊急対策が一定の成果を挙げれば、各地の多文化共生社会に向けた取り組みの調査を行い、多文化共生社会の形成に関する現状と課題をまとめた白書の発行を始めることが望まれる。

日本は現在、雇用危機への緊急対策に加えて、社会保障制度改革、地域の活性化、農業の再生など多くの重要課題を抱えているが、グローバリゼーションが進展する中で、どれも外国人の存在を抜きにしては考えられなくなりつつある。今後、雇用・年金・医療・介護などの制度設計は、外国人も日本社会の構成員であることを前提に進めるべきであろう。

また、地球社会に目を向ければ、米国発の金融危機の世界的拡大によって、昨年10月には主要先進国に新興国も加わってG20の首脳会議が開かれたが、今後の国際関係は多極時代となることが予想されている。2000年代に入って単独行動主義をとってきた米国では、バラク・オバマ新大統領が国際協調主義を唱えており、日本も地球社会の一員として、より積極的にグローバルな課題に取り組むことが期待されている。世界的金融危機のほかにも地球温暖化、感染症など取り組むべき課題は多いが、人の国際移動もそのひとつである。人の国際移動(移民や難民の受け入れ)は、特に地球社会と地域社会が直結する極めて今日的な課題であり、今後は国際協力のための資金や人材を人の国際移動、特に国内の外国人のためにも積極的に用いるべきであろう<sup>\*29</sup>。

そうした観点から、多文化共生社会の形成にとって試金石となりそうなのが、2008年12月に日本政府が閣議了解した第三国定住による難民の受け入れ<sup>\*30</sup>である。2010年度から3年間、タイに避難しているミャンマー難民を毎年30名ずつ受け入れることが予定されている。前述のようにインドシナ難民の受け入れが始まった1980年前後に、日本の外国人政策は転機を迎えた。あれから30年近くが経過した今、これまでの取り組みの経験を生かせるであろうか。

<sup>\*1</sup> 2000年代初めのものとして、近藤敦、柏崎千佳子両氏と執筆した山脇ほか(2000)、山脇ほか(2001)、山脇ほか(2002)、山脇ほか(2003)、また、単独執筆で山脇(2002a)、山脇(2002b)があるほか、筆者が主宰した研究会の提言として、外国人との共生に関する基本法制研究会(2003)がある。

<sup>\*2</sup> 多文化共生は日本独自の用語とも言え、特に「共生」は英語に訳しにくい。筆者は多文化共生社会を"multicultural society"と訳し、多文化共生は"multicultural coliving"または"multicultural community building"と訳すことにしている。自治体では、多文化共生を"multicultural coexistence"と訳しているところが多いが、不自然な表現で理解されにくいだろう。

<sup>\*3</sup> 各地の市民グループが集まって、1974年に「民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)」を設立した。1970年代における在日コリアンの社会運動については、山脇(2001)参照。児童手当の支給については、吉岡(1995)参照。

<sup>\*4</sup> 一部の自治体では、すでに1970年代から国際化施策に取り組み始めていた。その代表例が、長洲一二神奈川県知事による「民際外交」である。神奈川県は1976年に国際交流課を設置し、翌年には国際交流協会を設立した。一方、福岡市はアジア競技大会誘致の失敗への反省から1973年に全国に先駆けて国際課を設置している。

<sup>\*5</sup> おそらく最も早く生まれた外国人支援団体は、1985年9月に主にフィリピン女性を支援するために熊本市のカトリック教会で始まった「滞日アジア女性問題を考える会」(現コムスタカー-外国人と共に生きる会)であろう。

<sup>\*6</sup> ニューカマー施策は、広報の多言語化に始まり、相談窓口の開設、日本語講座の開講、外国人スタッフの採用へと展開されたという(山田、1992:32)。

- \*7 1990年、従前の企業単独型の受け入れに加えて、中小企業団体等を通じて中小企業等が研修生を受け入れる団体監理型の受け入れが認められた。1993年、研修を修了し所定の要件を充足した者に、雇用関係の下でより実践的な技術、技能等を修得させることを目的として技能実習制度が創設された。
- \*8 1990年代前半までの各道府県の国際化施策の概要については、岩田（1994）参照。
- \*9 「兵庫県地域国際化推進基本指針——外国人県民との共生社会をめざして」（1994年）、「大阪市外国籍住民施策基本指針」（1998年）、「大阪府在日外国人施策に関する指針」（2002年）などがある。
- \*10 1999年には、仙台市がことばと文化・習慣のギャップにかかわる課題を取り上げた「多文化共生推進行動計画」を策定している。
- \*11 座長都市は会議創設以来、2年ごとに交代し、これまで、浜松市、愛知県豊田市、三重県四日市市が務め、現在は岐阜県美濃加茂市である。
- \*12 その後、2007年に長野県が、2008年に滋賀県が加入している。
- \*13 同研究会は、2名の外国出身者を含んだ12人の構成員からなり、筆者は座長を務めた。
- \*14 国際交流の中の一分野では、外国人を地域社会の構成員にとらえる発想は生まれにくく、また優先順位も低くならざるを得なかった。筆者はこれを「国際交流の呪縛」と呼んでいた。
- \*15 総務省自治行政局国際室の調査による。総務省プランの前に策定されたものを含む。
- \*16 2006年12月には、規制改革・民間開放推進会議の第3次答申が、「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」と「外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備」について、遅くとも2009年通常国会に関係法案提出することを求めた。
- \*17 2009年1月29日の文化庁の文化審議会総会では、「国は、日本語教育の目標及び標準的な内容・方法及び体制整備の在り方を指針として示し、その具体化を担う人材養成を行うこと、日本語能力及び日本語指導力の評価方法等について指針を示すことなどの役割を担う必要がある」ことが報告されている。
- \*18 参議院の少子高齢化・共生社会に関する調査会では、2008年6月に「外国人との共生についての提言」をとりまとめている。国会でこうした提言をまとめたのは初めてのことである。
- \*19 同養成コースの修了者はすでに100人を超え、「多文化共生マネージャー」に認定されている。筆者は、同研修所の機関誌『国際文化研修』に寄稿して以来（山脇、2003）、同研修所の多文化共生分野のコースづくりに協力してきた。特に2004年度には、研修コースを見直すための研究会が設置され、筆者も参加した。
- \*20 筆者も同研究会に委員として参加した。研究会には当時の総務省の国際室長も参加しており、研究会の成果が総務省研究会の設置につながったものと思われる。
- \*21 2008年8月には、インドネシアとの経済連携協定に基づいて同国から208人の看護師・介護福祉士候補生が来日した。また、フィリピンからも同様な受け入れが今年、予定されている。
- \*22 2008年10月には、日本経済団体連合会も「人口減少に対応した経済社会のあり方」と題した提言をとりまとめ、日本型移民政策の検討を求めている。
- \*23 例えば、広井（2008）やユヌス（2008）参照。広井は持続可能な福祉社会をめざした「定常型社会」を、ユヌスは社会的課題の解決をめざした「ソーシャルビジネス」を提唱している。
- \*24 韓国では、国際移住機関の協力によって、移民政策研究院（仮称）の設立も予定されている。
- \*25 2000年に「平和条約国籍離脱者等である戦没者遺族等に対する弔慰金等の支給に関する法律」が成立したが、立法趣旨（第1条）には「人道的精神」としか記されておらず、支給額も日本人と比べると非常に少額である。戦後日本の戦争犠牲者援護立法の国籍条項の問題については、田中（1995）第4章参照。戦後補償の一環として、植民地支配の歴史を記録する国立資料館を設置することが望まれる。なお、旧植民地出身者にとって、無年金障害者・高齢者の年金保障も深刻な問題である。
- \*26 外国人学校の現状については、朴（2008）参照。
- \*27 総合的な社会統合政策の内容については、山脇ほか（2003）参照。
- \*28 定住外国人施策推進室は、2009年1月30日に、教育、雇用、住宅、帰国支援、情報提供の5項目からなる「定住外国人支援に関する当面の対策」をとりまとめ、公表した。
- \*29 日本国際協力センターは、2008年8月、外国人集住都市会議と多文化共生協働事業に係る協定を締結し、無償の翻訳サービスを中心とする支援を始めた。なお、多文化共生社会の形成は日本のソフトパワーの向上にも貢献す

るだろう。定住外国人施策推進室の設置は、米国の高級紙ワシントンポストの一面に好意的に報道された(Harden, 2009)。一方、研修生制度については、中国でも批判的報道がなされ、中国における対日イメージを悪化させている。<sup>\*30</sup> 第三国定住による難民の受け入れとは、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、新たに受け入れに合意した第三国において定住者として受け入れることを指す。

#### 《引用文献》

- ・井口泰(2008)「動き始めた外国人政策の改革」『ジュリスト』2月15日号
- ・岩田勝雄(1994)『新地域国際化論』法律文化社
- ・江橋崇編(1993)『外国人も住民です』学陽書房
- ・外国人研修生問題ネットワーク編(2000)『まやかしの外国人研修制度』現代人文社
- ・外国人との共生に関する基本法制研究会(2003)「多文化共生社会基本法の提言」
- ・国立社会保障・人口問題研究所(2006)『日本の将来推計人口(平成18年12月推計)』
- ・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
- ・田中宏(1995)『在日外国人(新版)』岩波書店
- ・内貴滋(1988)「自治体国際化協会の設立と今後の展開」『地方自治』10月号
- ・長澤純一(1987)「国際化時代と地方公共団体の対応」『地方自治』8月号
- ・朴三石(2008)『外国人学校』中央公論新社
- ・広井良典(2008)『グローバル定常型社会——地球社会の理論のために』岩波書店
- ・山田貴夫(1992)「外国人住民の行政参加」『都市問題』6月号
- ・山脇啓造(2001)「戦後日本の外国人政策と在日コリアンの社会運動」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房
- ・山脇啓造(2002a)「多文化共生社会の形成に向けて」明治大学社会科学研究所
- ・山脇啓造(2002b)「外国人政策——多文化共生へ基本法制定を」11月6日付朝日新聞
- ・山脇啓造(2003)「外国人の定住化と地方自治体——人権・国際化・多文化共生」『国際文化研修』特別号5
- ・山脇啓造(2004)「現代日本における地方自治体の外国人施策——人権・国際化・多文化共生」内海愛子＝山脇啓造編『歴史の壁を超えて——和解と共生の平和学』法律文化社
- ・山脇啓造(2006a)「外国人も住民登録を」10月1日付毎日新聞
- ・山脇啓造(2006b)「教育改革——外国人受入れ態勢整備を」11月16日付朝日新聞
- ・山脇啓造(2007)「韓国」『イタリア、韓国における外国人政策に関する調査報告書』外務省
- ・山脇啓造(2009)「韓国の外国人政策の転換について」『国際文化研修』62号
- ・山脇啓造＝近藤敦＝柏崎千佳子(2000)「移民国家日本の条件」明治大学社会科学研究所
- ・山脇啓造＝近藤敦＝柏崎千佳子(2001)「多民族国家・日本の構想」『世界』7月号
- ・山脇啓造＝柏崎千佳子＝近藤敦(2002)「社会統合政策の構築に向けて」明治大学社会科学研究所
- ・山脇啓造＝柏崎千佳子＝近藤敦(2003)「多民族国家日本の構想」『東アジアで生きよう!——経済構想・共生社会・歴史認識』(岩波書店、山脇ほか〔2001〕を修正したもの)
- ・ムハマド・ユヌス(2008)『貧困のない世界を創る』早川書房
- ・吉岡増雄(1995)「在日外国人と児童手当」同『在日外国人と社会保障——戦後日本のマイノリティ住民の人権』社会評論社
- ・Blaine Harden(2009). *Japan Works Hard to Help Immigrants Find Jobs*, "Washington Post," January 23
- ・United Nations Population Division(2006). *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, New York: United Nations

# Toward the Formation of a Multicultural Society

YAMAWAKI Keizo

*Meiji University*

---

**Keywords:** multicultural, integration, immigrant

The aim of this paper is to give an overview of the undertakings toward the formation of a multicultural society both at local and national levels in Japan and to present the social integration policies the Japanese government should pursue in the coming years.

Historically, the Japanese government has not paid enough attention to foreign residents and has avoided dealing with the issue of immigrant integration. On the other hand, local governments have acknowledged foreign residents as part of their community and gradual progress has been made since the 1970s. In those undertakings the keyword is “tabunka kyosei” or multicultural coliving. Thus there has been a sharp contrast between the policies of local governments and those of the national government.

The Japanese government should establish a law for the formation of a multicultural society in order to lay out the basic principles for social integration. It also needs to establish an organ that will integrate and co-ordinate policies on foreign residents of different ministries. Specific policy measures are also needed in various areas. Reform of school education is particularly important.