

規制改革・民間開放推進会議 国際経済連携WG会合 (2004/9/6)

外国人労働者の受け入れと規制改革—多文化共生社会に向けて

山脇啓造 (明治大学)

はじめに—多文化共生社会について

外国人政策＝出入国＋社会統合

背景；外国人の定住化（図1～3）

「多文化共生社会」の定義・意義・理念・主体

1. 第3次答申について

研修・技能実習制度の見直し

外国人児童生徒に対応した教育の充実

外国人の居住環境の整備

2. 経団連提言について

三原則

国と自治体

日系人、研修・技能実習生、超過滞在者

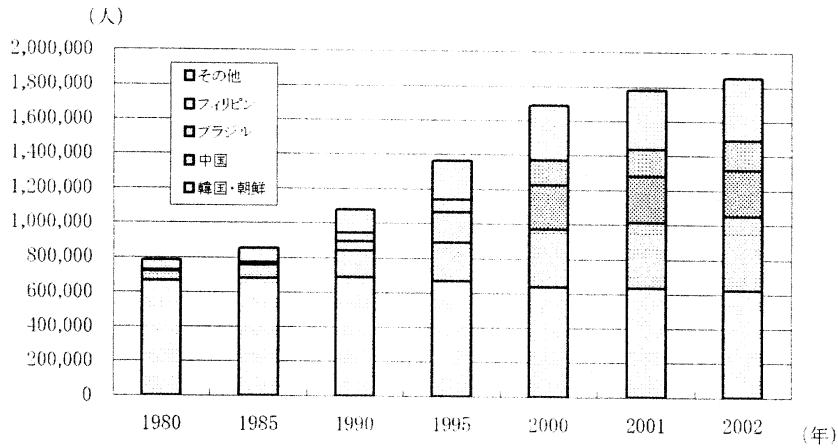
3. その他の関連事項

国の推進体制—担当室、基本法

永住と帰化

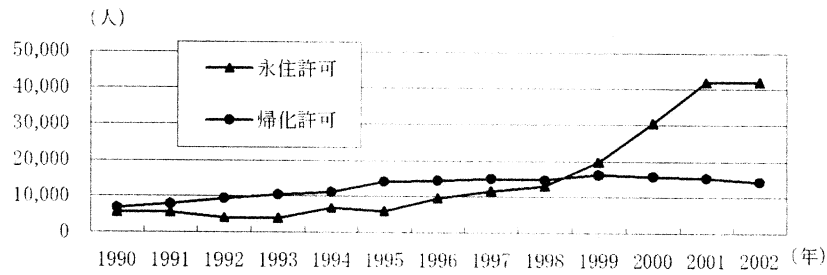
外国人登録と住民登録

図1. 外国人登録者数の推移 1980-2002



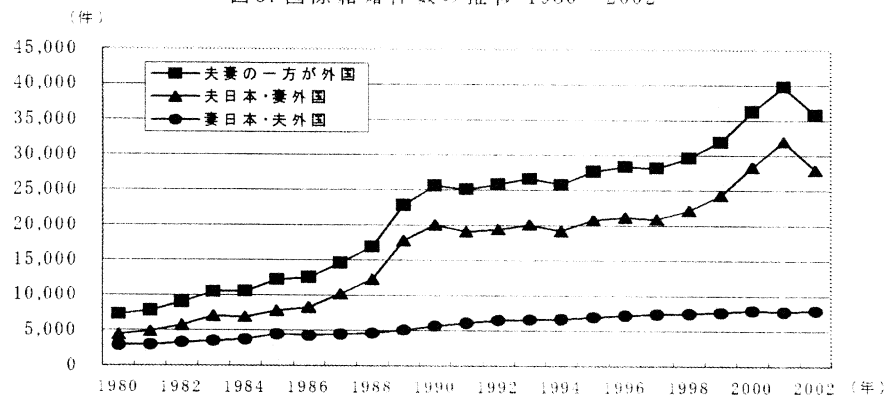
出典:『在留外国人統計』(法務省/入管協会、各年)より作成。

図2. 永住および帰化の許可数の推移 1990-2002



注: 永住許可数には、特別(1991年まで「特例」)永住許可数を含まない。
出所:『法務年鑑』および『出入国管理統計年報』(法務省、各年)をもとに作成。

図3. 国際結婚件数の推移 1980-2002



出所:『婚姻統計』(厚生省、1997年)、『人口動態統計』(厚生省統計情報部、各年)をもとに作成。

(作成: 山脇啓造、2003年11月)

明治大学助教授・外国人との共生に
関する基本法制研究会代表

やまわき けいぞう
山脇 啓造



私の視 点

日本の総人口に外国人が占める比率は1・4%に過ぎない。だが、外国人は特定の地域に集住する機会が多い。外国人住民の比率が15%の群馬県大泉町を筆頭に、外国人が事実上、重要な構成員となっている自治体は各地で増えている。外国人、特に南米からの日系人労働者の多い静岡県浜松市など13の市町は昨年5月、「外国人集住都市会議」を結成した(現在は14

市町)。外国人住民の増加で生まれた新しい課題にどう対応するか、定期的に協議するためである。会議で特に重視されたのが教育と社会保障の課題だった。教育では、子どもたちの不就学が深刻である。学期でも約3割が就学していない自治体が多く、5割を

超えるところもあるという。日本語も母国語もどちらも十分に習得できない子どもも現れており、このまま放置すれば大きな社会問題になるだろう。社会保障では、健康保険の問題が大きい。浜松市や愛知県豊田市では、外国人の半数が健康保険に加入し

ていないという。治療費が払えずに病気を悪化させた。医療機関が診療を拒否したりする事態が各地で起きている。13市町の首長は昨年10月、「浜松宣言」を発表し、国に対して、外国人の定住化を前提とした施策づくりを進めるよう求めた。

8万人だった外国人登録者数は、01年には178万人にまで増加した。ここ数年は永住資格を取る者も急増している。国際結婚の増加などで、様々な民族的ルーツをもつ日本国民(民族的マイノリティー)も増えている。日本の高齢人口比率はす

化は不可避といえよう。こうした変化に備えるには、浜松宣言が唱えるような外国人施策の見直しが必要。筆者はさらに一歩進めて、外国人や民族的マイノリティー受け入れの理念を定めた「多文化共生社会基本法」の制定を提言したい。

◆外国人政策 多文化共生へ基本法制定を

でに世界最高水準の19%だが、10年後には24%に達するという。総人口の減少も数年後には始まり、生産年齢人口は今後10年間で500万人近く減る見込みである。女性や高齢者の就業や機械化、製造業の海外移転などを推進しても外国人労働者のさらなる増大や定住

多文化共生社会とは、国籍や民族の異なる人々が互いの文化のちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていく社会である。

基本法の目的は、こうした社会の形成のために、人権尊重など基本理念を定め、国や都道府県に基本計

画の策定を義務づけ、施策の推進体制を整備することにある。これまでの縦割り行政の弊害を排するため、国は関係省庁の施策を調整する部局を内閣府に設置すべきだろう。

7日には、外国人集住都市東京会議が開催され、集住都市会議と文部科学省、厚生労働省など5省2庁が、浜松宣言をもとに外国人施策を協議する。多様な課題に日々直面する自治体の首長と、政策立案にかかわる省庁の責任者が初めて一堂に会する場となる。自治体の働きかけで、こうした会議が開かれるのは画期的なことといえる。

東京会議を機に、国が外国人政策を抜本的に見直し、基本法の制定に取り組むことを求めたい。

多文化共生社会をめざして(上)

山脇 啓造(ひらきよとく) — 明治大学助教授

はじめに

国連によれば、二〇〇〇年現在、世界人口の約三%にあたる一億七五〇〇万人が「移民」(出生した国以外に住む者)であり、先進国に限ればその比率は二割になるといふ。日本社会で暮らす外国人も、戦前から居住する在日コリアンなど旧植民地出身者とその子孫に加え、一九八〇年代以降、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。日本の少子高齢化は世界で最も急速に進んでおり、まもなく人口減少が始まることから、在日外国人のさらなる増加と定住化が予想さ

れる。多文化共生社会の形成は、二一世紀の日本にとって最重要課題の一つといえよう。

筆者は、二〇〇〇年以来、多文化共生社会の形成をめざした政策提言を行ってきたが、昨年度は、「外国人との共生に関する基本法制研究会」の代表として、多文化共生を推進する法制度について研究した。その成果をもとに、本号と次号の二回において、多文化共生社会を形成する意義について論じ、多文化共生を推進する基本法案を示したい。

多文化共生社会を形成する意義

「多文化共生社会」とは、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化

的ちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていく社会を指す。それは、多様性にもとづく社会の構築という観点に立ち、外国人や民族的少数者が、それぞれの文化的アイデンティティを否定されることなく社会に参加することを通じて実現される、豊かで活力ある社会である。以下、二一世紀前半の日本において、多文化共生社会を形成する意義を示す。

①人権の確立

多文化共生社会においては、国籍や民族などに基づく差別がなく、誰もが一人の人間として尊重されると同時に、自らの存在に誇りを持つことができる。このような社会を構築

することにより、普遍的な人権の確立が図られる。

②民主主義の成熟

政策・方針決定過程への外国人や民族的少数者の参画は、この過程に社会の構成をより正確に反映させることで、民主主義の全体的成熟を促す。

③新たな経済社会の構築

多文化共生社会の形成により、国籍や民族にかかわらず、誰もが自らの選択により、個性や能力を發揮しながら、社会の様々な分野で活躍する機会が確保される。多様な文化的背景をもった人々が社会に参画することによって、新たな価値が創造され、人口減少下における持続可能な

豊かな経済社会の構築が可能になる。

④地球社会への貢献

グローバルな人の移動が盛んになる中、多文化共生社会の形成は各国共通の課題となりつつある。日本は自ら多文化共生社会を形成することにより、地球社会に貢献することができる。また、多様性を尊重する社会は、異文化理解やコミュニケーション能力の優れた、地球社会を舞台に活躍する人材の輩出を可能にする。

多文化共生を推進しない場合

もし、今後の外国人のさらなる増加と定住化にもかかわらず、多文化共生社会の形成を推進しない場合、どのような事態が起こるであろうか。

現在外国人に関する課題の中で、最も注目されているのは、子どもの不就学問題である。外国人の子どもの半数が就学していない自治体もある。特にブラジル人の子どもの就学率が低い。不就学の子どもの中には、非行に走る者もいる。また、日本語もポルトガル語も日常会話のレベルを超えて習得できないまま成長した者もいる。ブラジル人は、この一〇年余りの間に急増しているが、短期間働いて帰国するつもりでも、実際には滞在が長期化したり、日本と本

国の間の行き来を繰り返す場合が多い。不就学の子どもの達をそのまま放置すれば、近い将来、大きな社会問題となるだろう。

外国人の医療問題も各地で深刻化している。外国人の半数が健康保険に加入していない自治体もあり、治療費の負担を恐れる医療機関が診療を拒否したり、病気になる外国人が、治療を避けて、結果的に健康を大きく害する場合が増えている。また、国民年金制度の国費要件が一九八二年に撤廃された時の不完全な経過措置によって、一部の在日コリアンの高齢者や障害者は無年金となっているが、ニューカマーの中でも、近い将来、無年金問題が広がっていくだろう。

また、この一〇年程の間に、入居の容易な公営住宅に外国人が集住する傾向が強まっており、住民の三割から四割が外国人という団地もある。そうした団地の中には、住民間の深刻な軋轢が生じている例もある。愛知県では、右翼暴走族と外国人住民の対立にまで発展した事件も起きている。これらの団地では、自治会や市民団体によって住民交流が図られ、行政も相談窓口を設けるなど対応策をとっているが、日本人住民が

トラブルを避けて引越しますます外国人の比率が高くなる例もある。このままでは、日本人と外国人の住み分けが固定化され、社会の階層化が進む可能性が高い。

一方、景気の低迷と失業率の悪化の中、語外国と同様に日本でも、外国出身者をひとくくりにして厄介者扱いするような多え方が広がりつつある。とりわけ外国人と犯罪とを短絡的に結びつけるような警察の広報やマスメディアの報道が、ここ数年目立っている。こうした広報や報道は、外国人に対する社会の偏見を助長し、ひいては外国人をますます疎外するという悪循環を生み出すものである。外国人も日本社会の構成員であることを政府が積極的に承認しなければ、外国人の社会的疎外はますます進むだろう。

社会的疎外の問題は、民族的少数者にも当てはまる。日本社会では、民族的文化的同質性を自明のもの、あるいは望ましいものとする考え方が広く受容されており、「日本国民」という言葉は、多数者である「日本民族」と重なるものと想定されやすい。最近では、帰化により日本国籍を取得する者が、在日コリアンを中心に毎年約一万五〇〇〇人による。

また、増加を続ける国際結婚によって生まれた子どもの多くは二重国籍になる。帰化をした者は「日本名」を名乗って、「日本人」として生き、二重国籍の子どものは、日本の公教育によって「日本人」として育てられる場合が圧倒的に多い。これでは、日本国籍であっても、多数者とは異なる出自や文化などももつ人々が、疎外されてしまうことになる。

以上、多文化共生を推進しない場合、どのような事態が予想されるか、いくつかの具体例を示した。多文化共生を推進するには、一定の費用がかかることは間違いないが、今日の国や自治体の財政状況から、そうした出費は困難にみえるかもしれない。しかし、多文化共生社会を形成する意義や、多文化共生を推進しない場合に必要となる経済的・社会的費用を考慮すれば、日本にとって多文化共生社会の形成は重要な課題と言える。

* 「外国人との共生に関する基本法制研究会」報告書を希望の方は、hirohito@stanba.com までお問い合わせください。

多文化共生社会をめざして(下)

山脇 啓造(やまわき けいぞう) — 明治大学助教授

多文化共生社会を形成する意義が認められるとすれば、そのために必要なのが、多文化共生を推進する基本法の制定である。以下に、多文化共生社会基本法(仮称)制定の意義と基本法の概要を示したい。

多文化共生社会基本法の意義

①個別法令の解釈、運用、立案にあつての基本指針を提示する

外国人や民族的少数者に関する分野を対象とする個別法令の解釈、運用および立案にあつて、基本法に規定されている目的や基本理念に沿うように考慮しなければならない。基本法を制定することによって、各種法律に基づく行政施策の企画立案や法律案の作成、そして裁判の際の各種法律の解釈にあつての基本指

針が示され、実質的な総合性が確保される。

②施策の推進主体の責任の所在を明確にする

基本法に示された基本理念にそつて、外国人や民族的少数者に関する施策を総合的かつ計画的に実施するためには、推進主体の責任の所在を明確にする必要がある。基本法によつて、国、地方自治体および市民のそれぞれの役割、責任の所在と範囲が明確となり、その連携を図ることが可能となる。

③基本計画を国や都道府県に義務づける

多文化共生の推進にあつては、行政施策を基本理念にそつて、総合的に実施に移し、経済、社会情勢の変化に対応して計画的に展開してい

く必要がある。基本法は国や都道府県に多文化共生基本計画(仮称)の策定を義務づけることによつて、この要請に応えることができる。

④施策の推進体制を整備する

基本理念にそつて施策を総合的、計画的に、かつ市民からの信頼を保持しながら推進していくためには、具体的な推進体制を整備しなければならない。基本法の制定によつて、施策推進にあつて総合調整機能をもち、かつ広く社会各層の考えを反映させる推進体制を定めることができる。

まず、多文化共生推進会議(仮称)を内閣府に設置する。同会議は、基本計画の原案を策定するとともに、政府の施策の実施状況を監視する。また、内閣府に多文化共生局(仮称)

を設置する。多文化共生局は、多文化共生推進会議の事務局としての機能も担いつつ、多文化共生の推進に関する企画立案、総合調整を行うほか、基本法および基本計画に基づき施策を推進していく。

多文化共生社会基本法の概要

①法律の目的

基本法の目的は、多文化共生社会の形成を総合的かつ計画的に推進することにある。そのために、多文化共生社会の形成の推進に関する基本理念を定め、国、地方自治体および市民の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定める。

②基本理念

第一に人権尊重である。外国人および民族的少数者の個人としての解

放が重んぜられること、そして、外国人および民族的少数者が、国籍や民族による差別的取り扱いを受けずに、個人として能力を発揮する機会が確保されることが重要である。

第二に社会参加である。外国人が日本国民と対等な地域社会の構成員として、ならびに民族的少数者が民族的多数者と対等な社会の構成員として、日本社会に参加する機会が確保されなければならない。

第三に国際協調である。多文化共生社会の構築は今や全地球的課題であり、国際的な人権保障の取り組みと連携しながら、多文化共生の推進に向けて、国際社会を先導するよう努めなければならない。

④国、地方自治体および市民の責務
まず、国は基本理念にのっとり、多文化共生社会の形成の推進に関する施策を総合的かつ計画的に策定し、実施する責務を有する。次に、地方自治体は、基本理念にのっとり、その地域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務を有する。最後に、市民は、職場、学校、地域、家庭その他の社会のあらゆる分野において、基本理念にのっとり、多文化共生の推進に努むるよう努めらるべきである。

多文化共生社会の形成を推進するためには、基本理念にそつて、施策を総合的かつ計画的に実施に移すことが重要であり、政府に基本計画の策定を義務づける。政府は、基本計画の策定にあつて、地方自治体がその区域の特性に応じた施策を実施できるように配慮しなくてはならない。都道府県にも同様に基本計画の策定を義務づける。市町村においても基本計画の策定が望ましい。

⑤推進体制

内閣府に多文化共生推進会議(以下「会議」)を置く。都道府県も、同様な会議を置く。

会議の役割は、以下の三つである。

第一に、基本計画の原案を策定することである。第二に、基本計画の内容にかかわる事項に関して、調査審議し、意見を述べることである。第三に、政府が実施する多文化共生の推進に関する施策の実施状況を監視し、および政府の施策が多文化共生の推進に及ぼす影響を調査し、意見を述べることである。

⑥苦情の処理

多文化共生社会の形成の推進が奨励をもつには、国および都道府県が、施策に関する苦情の処理のために必要な措置を講じる必要がある。また、国籍や民族による差別的取り

扱いによって人権が侵害された場合の被害者救済措置を講じるべきである。

おわりに

多文化共生の推進のためには、基本法の制定と同時に、以下のような受け入れ態勢の整備も必要である。

まず、外国人および民族的少数者の平等な社会参加を実現するには、法律による民族差別的禁止が欠かせない。また、外国人を日本国民と対等な地域社会の構成員として位置づけ、住民登録と外国人登録を一元化すべきである。永住外国人については、地方参政権を通じた政治参加の道を開くことが重要である。なお、外国人登録者の三分の一を占める旧植民地出身者とその子孫に関する戦後補償、国籍選択権、民族教育の保障などを定めた特別法も制定すべきである。

以上、多文化共生を推進する意義について論じてきたが、戦後最大の経済危機に直面している日本政府にとって、多文化共生の優先順位は必ずしも高くないように恐われる。しかし、ここ数年、経済界からは、少子高齢化や人口減少への対応として、また東アジアにおける地域統合の推進に向けて、外国人労働者の本格的

受け入れを求める声が強まっている。その際、入管法の改定(一九八九年)によって日系人労働者の受け入れを、実質的に推進した時のように、受け入れ態勢の整備を怠つては、前置き指摘した課題がさらに深刻化し、大きな社会的混乱が生じるであろう。

多文化共生の推進に関しては、外国人の定住化という地域社会の変化に敏感な一部の地方自治体が、これまで国に先行して様々な施策を進めてきた。多文化共生に関する具体的な課題は地域差が大きく、自治体は重要な役割を担っている。しかし、現行の行政システムのもとでは、自治体の権限や財源は大きく制約され、自治体が単独で行える施策には限界がある。浜松市など外国人労働者の多い自治体が結成した「外国人集住都市会議」は、昨年、国に対して、外国人受け入れに関する基本方針をまとめ、関係省庁の施策を総合調整する組織を設置することを要請した。今、日本政府に求められているのは、多文化共生の推進に関する基本理念を定め、施策の推進体制を整備することであり、そのために基本法の制定が必要なのである。

外国人住民と自治体 多文化共生のまちづくりに向けて

明治大学教授
山脇啓造

国連によれば、二〇〇〇年現在、世界人口の約三%にあたる一億七五〇〇万人が「移民」（出生した国以外に住む意であり、先進国に限ればその比率は一割になるという。加齢するグローバル化の進展により、「移民」の数は、さらに増大することが予想されている。国連は〇二年以来、人の国際移動を全地球的課題として重視している。

条約を次々と批准したのも、そうした流れの一環と理解できよう。

七〇年代以降、日本の経済黒字は次第に拡大し、八五年には世界一の債権国となった。当時の中曽根政権は、「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に取り組み、「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、地方自治体によっても担われることが期待された。すなわち、自治省（現総務省）によって、八〇年代後半から「地域の国際化」が推進された。まず、八七年、「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」によって、自治体の国際交流施策の大枠が示された。八八年には、「国際交流のまちづくりのための指針」を作成し、「国際交流のまち推進プロジェクト」によって、市町村の指定を始めた。そして、八九年、「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、指定都市に通知した。大綱の九項目の一つが、「外国人が活動しやすいまちづくり」であった。

ここまでは、政府主導の上からの

日本社会で暮らす外国人も、戦前から居住する在日コリアンなど旧植民地出身者とその子孫に加え、八〇年代以降、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。

最近では、少子高齢化の進展やまもなく始まる人口減少、さらにグローバル化への対応の観点から、外国人政策の見直しを求める議論が始まっている。法務省の「出入国管理基本計画（二〇〇年）」を皮切りに、後述の外国人集住都市会議による「浜松宣言及び提言」（〇二年）と「共同アトリール」（〇三年）、日本経団連による「外国人受け入れ問題に関する提言」（〇四年）などの発表により、多文化共生社会の形成は大きな関心を集めるようになった。

多文化共生社会とは、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていく社会である。地域社会の多様なニーズに対応しようとする、これからのユニバーサルデザインのまちづくりにあたって、多文化共生の視点は欠かせない

「地域の国際化」であったが、下からの「地域の国際化」の動きもあった。その代表例が、七五年に就任した長洲二神奈川県知事による「国際外交」である。神奈川県は、八一年から「内なる国際外交」として、在日コリアンやインドシナ難民など、外国籍住民施策を始めるようになった。また、研究者や市民団体の間でも、日本企業の海外進出を支える外向きの「国際化」に反対して、在日外国人に関する議論を重視する「内なる国際化」が唱えられた。この背景には、八〇年代の在日外国人の増大があった。

定住を前提にしたインドシナ難民の受け入れは七八年に始まった。中国帰国者の受け入れも、八〇年代に本格化した。八三年には留学生二〇万人計画も始まった。一方、八〇年代を通じて、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者も急増していった。賃金不払い、労働隠しなどの労働問題のほか、健康被害者の医療や入居差別の問題が各地で起きた。その結果、八〇年代後半には、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。一部

といまより、特に、外国人は参政権がないため、住民として認められずに、そのニーズが後回しにされやすいことに留意する必要がある。

本稿では、外国人の定住化と自治体施策の歴史的背景を振り返り、多文化共生社会の形成に向けて、自治体を取り組むべき課題について論じたい。

外国人の定住化と自治体施策の歴史的背景

■一九七〇年代

戦後、日本国籍を一方的に剥奪され、外国人となった旧植民地出身者のうち、韓国籍者が水住資格を取得したのは六〇年代後半のことであり、七〇年代になると、在日コリアンの定住化を前提にした外国人施策が求められるようになった。すなわち、在日コリアン二世を中心として、自治体に対して国籍を理由とした差別に抗議し、地域住民として日本人と対等な扱いを求める運動が盛り上がった。そうした運動に応える形で、いくつかの自治体は、外国人住民に対して、公営住宅への入居を認め、児童手当の支給を始めた。

の自治体でも、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。

■一九九〇年代

八九年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が改定された。その結果、九〇年代を通じて、日系南米出身者、特にブラジル人が急増した。日系労働者は愛知県や静岡県、群馬県などの工場が多い特定の地域に集住する傾向があり、日本人住民との間にさまざまな軋轢が起こった。日系人の受け入れは、労働力不足と超過滞在者の急増への対応という面があった。超過滞在者は九三年には約三〇万人に達し、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、実質的には同じく労働力不足対策として、九三年に始まったのが、技能実習制度であった。これは、研修終了後の一定期間、労働者として働くことを認める制度である。

こうしたニューカマーの増大に対する取り組みの中心は、依然として市民団体であった。九〇年代前半になると、日本人との結婚や子どもの国籍教育など相談の幅が広がった。九〇年代後半になると、ニューカ

こうした運動が起こった背景には、米国の公民権運動や日本における様々な社会運動の盛り上がりがあった。また、人種差別撤廃条約（六九年）や国際人権規約（七六年）の発効による国際的な人権意識の高揚があった。日本政府も八〇年前後に、国際人権規約の批准、女子差別撤廃条約への署名、そして難民条約への加入を行った。

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た。また、難民条約の加入にあたって、国民年金法や児童手当に関する三法の国籍要件が削除された。日本の社会保障制度の対象に外国人が含まれるようになったことには、外国人を日本社会の構成員と認める重要な意義があったといえよう。

■一九八〇年代

七〇年代の日本は、六〇年代の高成長経済を経て、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ていた。七五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、東京サミット（七九年）を主催した日本が、国際人権諸

条約の中で、水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、定住化が進んでいた。

一方、在日コリアンは、八〇年代に外国人登録の指紋捺印に反対する運動を展開し、目標を達成した後、九〇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。九五年には、最高裁判所の判決によって、水住外国人への地方選挙権の付与は憲法ではないことが示され、参政権運動は勢いを失った。また、九六年以降、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。

こうした運動の盛り上がりを受けて、外国人の政治参加や、多文化共生のまちづくりへの関心が高まり、外国人を住民と位置づけ、外国人施策の体系化をはかる自治体が増えていった。

なお、自治体による「地域の国際化」支援は、九〇年代も継続された。九三年には、自治省に国際室が設置され、全国市町村国際文化研修所も開設された。また「国際交流のまち推進プロジェクト」の中に、「在住外国人対応型」を創設した。九五

年には、「国際交流から国際協力へ」という新たな潮流」を強調した「国際協力大綱の指針」を示し、自治体国際化の二つの柱として、国際交流と国際協力を位置づけた。

自治体と多文化共生 —人権型と国際型—

以上、七〇年代以降の外国人の定住化と自治体の対応の推移を振り返ったが、外国人施策に積極的に取り組んだ自治体は、七〇年代に在日コリアンを対象とする人権施策に取り組んだ自治体(人権型)と、九〇年代にニューカマーを対象に国際化施策として取り組みを始めた自治体(国際型)に分けることができよう。いずれも、今日では、単なる外国人を対象とする施策から、外国人の地域社会への参加を促し、日本人住民にも働きかけて、多文化共生をめざしたまちづくりへと施策の幅が広がってきた。

外国人の人権を守る

人権型の自治体の具体例として、大阪市を取り上げる。大阪府は、戦前から全国一の朝鮮半島出身者の集住地域であり、韓国・朝鮮人の外

国人登録者全体に占める割合は八割近い。戦後直後から市内各地に朝鮮学校が建設されたが、行政と在日コリアンの間で激しい対立が生じた。その結果、市内の小中学校では、課外で朝鮮の言語や文化を学ぶ民族学級が設置され、民族講師が配置された。六五年には、日韓国交正常化後の外国人教育のあり方を検討するた

め、外国人児童生徒が多い小中学校の校長からなる外国人教育問題研究協議会が発足し、七〇年に市教委は、全国に先駆けて「学校教育指針」の中に外国人教育の項目を設けた。その後、日韓覚書(九一年)にもとづく文部省通知を受け、九二年から、市の事業としての民族学級が始まった。さらに「人権教育基本方針」(九九年)や「在日外国人教育基本方針」(多文化共生の教育をめざして)(〇一年)を策定している。なお、市教委は九三年に「識字施策推進指針」を策定し、総合的な識字・日本語施策の推進も図っている。

教育以外の分野でも、大阪府は在日韓国・朝鮮人の人権保護に取り組んできた。七六年には、外国人の市営住宅への入居を認めた。また、九

二年、都道府県・政令指定都市としては初めて、経営情報、国際の二区分を創設し、職員の国際要件を部分的に廃止し、九七年には、消防職を除く全職種で任用制区つきで国際要件を撤廃した。また、無年金の外国人障害者に対する特別給付金制度(九二年)や在日外国人高齢者福祉社会制度(九六年)も創設している。

大阪府は、九四年に外国籍住民施策推進会議を設置した。九八年には、「外国籍住民施策基本指針」(共生社会の実現をめざして)を策定し、外国籍住民の人権の尊重、多文化共生社会の実現、地域社会への参加という三つの目標を掲げている(〇四年改定)。とくに、国際人権規約の内外人平等の原則に基づいて「住民として同等な行政サービス」を提供することを重視している。

地域の国際化を進める

次に、国際型の自治体の具体例として、浜松市を取り上げる。浜松市では、八二年に浜松商工会議所内に国際交流協会を設立している。ホンダ、ヤマハ、スズキなどの国際企業があり、海外から訪れる経営人や技術者が多かったことが背景にあり、

「内なる国際交流」を推進した。

九一年に国際交流室を設置し、協会を財団法人にした。九二年に、自治体の国際交流のまち推進プロジェクトの指定を受け、国際交流のまち推進基本計画を策定した。増加した外国人の大半は日系ブラジル人であり、九〇年代前半には、生活や行政情報のポルトガル語による提供が進められた。

「技術と文化の世界都市・浜松」のビジョンを掲げて九九年に就任した北嶋保之市長は、〇一年に世界都市化ビジョンを策定した。世界都市化ビジョンの特徴は、「共生」を「国際交流・協力」と並ぶ施策の柱に位置づけたことである。具体的施策としては、外国人市民会議(〇一年)を設置し、外国人住民の多い地域において地域共生会議(〇一年)を始めた。また、ブラジル人不就学児童生徒のために、ポルトガル語で教えるカナリーニョ教室(〇二年)を市内三か所に開設した。

一方、都市間連携を重視し、他の自治体に呼びかけて〇一年に外国人集住都市会議を設立し、国に対して外国人の定住化を前提にした政策立

案を求める「浜松宣言及び提言」をまとめた。翌〇二年には、「共同アピール」も発表し、国に対して、外国人受け入れの基本方針を定め、関係省庁の政策を調整する組織の設置を求めた。

以上、多文化共生の観点から先進自治体を二つの類型に分けたが、実際には、自治体の大半が総務省の示した国際化の施策体系に従い、外国人施策への関心は相対的に低く、多文化共生の視点は弱いと言つてよいだろう。なお、人権型と国際型の自治体を比較すると、人権型の場合は、他の自治体との連携が弱いことを指摘できよう。一方、国際型は人権の視点が弱いといえよう。

今後の課題

最後に、以上の考察を踏まえて、自治体が多文化共生のまちづくりを進める上で、重要と思われる課題を指摘したい。まず、早急に取り組むべき課題は以下の三点である。

第一に、行政の推進体制を整備することである。外国人施策の先進自治体では、必ず施策を担当する部門がある。外国人にかかわる行政は、

就業、教育、居住、社会保障と多分野にまたがるので、そういった分野を担当する各部門の連絡調整を担うとともに企画立案を行う部門が必要である。また、関係部門が集まって定期的に情報・意見交換する市内組織を設ける必要もあろう。そのためには、職員全体の問題意識を高めるための研修も欠かせない。

第二に、市民と行政の協働を進める仕組みを作ることである。多文化共生にかかわる課題は、町内会、自治会、市民団体、行政、学校など地域社会が一体となって取り組む必要がある。昨今、様々な分野で市民と行政の協働の重要性が強調されているが、多文化共生の分野こそ重要である。なぜなら、実際に地域で生活するのは住民であり、行政がいくら多文化共生の意識を唱えても限界がある。むしろ行政主導の手法は、日本人住民の反発を招き、かえって外国人への偏見や差別を強めることにもなりかねない。

第三に、学校と地域の連携である。外国籍住民は地域の行事よりも学校行事への参加率が高い傾向がある。外国人の町内会、自治会への参加が

進まず、地域でコミュニケーションがとれなくても、子ども同士のつながりをきっかけに、学校という場で外国人と日本人が出会う場合が多い。学校を多文化共生の地域づくりの拠点として活用すべきであろう。

中長期的な課題は以下の三点である。第一に、民族差別への対応である。日本政府は、一九九五年に始まった「人権教育のための国連一〇年」を受けて、同推進本部を首相官邸に設け、国内行動計画(九七年)も設けている。多くの自治体においても、人権担当部門を設け、行動計画を策定している。しかしながら、総務省がこれまで自治体に示した外国人施策に関する指針は、人権保護の視点が弱い。日本政府は、九五年に人権差別撤廃条約を批准したが、また民族差別を禁止する国内法を制定していない。法律の制定を待たずに、外国人住民の多い自治体は条例の制定を検討すべきであろう。

第二に「国際化」という枠組みの見直しである。総務省の国際化施策の体系では、外国人施策は、国際交流の一分野に位置づけられ、優先順位が低い。そもそも、外国人住民

に関する課題を国際交流と位置づけるのは問題である。国際交流は、外国に住んでいる人、外国からやってきた人との交流という発想につながりやすいが、現在求められているのは、外国人を「ゲスト」ではなく、地域住民として、その地域社会の構成員とみなす視点である。そして、外国人住民に総合的な生活支援を行い、地域社会への参加を促す仕組みづくりである。

第三に、多文化共生を推進する条例の制定である。筆者は、多文化共生社会基本法(仮称)の制定によって、国が多文化共生を推進する基本理念を定め、基本計画を策定し、施策の推進体制を整備することを提起している(6)。国の立法を待たずに、自治体が多文化共生のまちづくりのために条例を制定することを期待したい。

(1)川崎市が設置した外国人市民代表会議では「外国人の住みやすい社会は日本人も住みやすい」をモットーとしてきた。(2)大阪府生野区は、今日でも住民の四分一が外国人であり、東成区も一割を超えている。(3)山陽放送「外国人教育―多文化共生へ基本法制定を―隔日新聞(朝刊)二〇〇二年一月六日。