

多文化共生 最新ケースブック

多文化共生社会に向けて

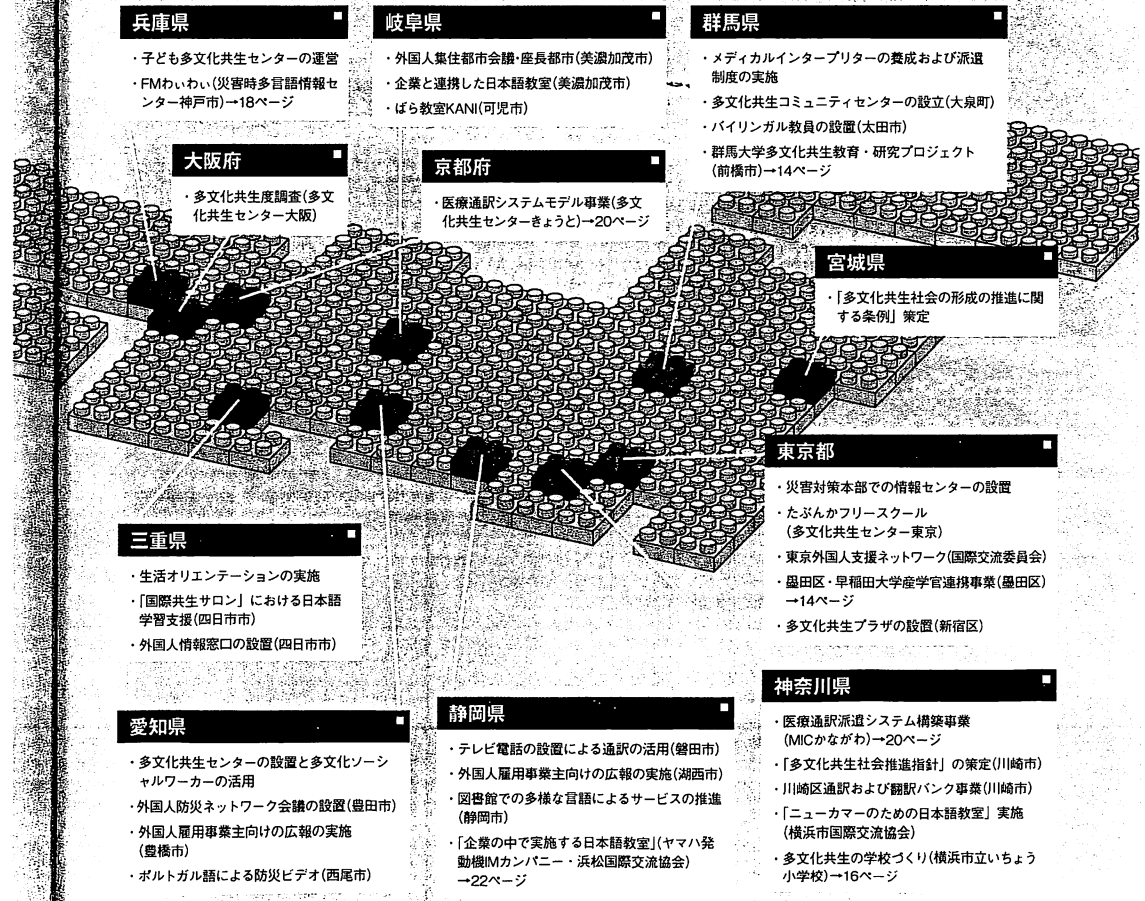
文〇山脇啓造(明治大学教授)

市民活動と多文化共生

多文化共生という言葉自体は新しい用語で、使われはじめてまだ十数年しかたっていません。新聞のデータベースで「多文化共生」を検索すると、一九九三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ります。

一九九〇年代後半になると、多文化共生という言葉が全国的に使われるようになりまし。その理由の一つは、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って一九九五年に大阪に設立した「多文化共生センター」の存在がります。同センターは、兵庫、京都、広島、東京と活動拠点を広げました。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りました。全国の外国人支援団体が集まった「移民労働者と連帯する全国ネットワーク」も、二〇〇二年に「多民族・多文化共生社会」に向けて」と題した政

日本に暮らす外国人は、改定入管法（*注）が施行された一九九〇年以降、大きく増えています。二〇〇六年末現在の外国人登録者数は約二〇八万人で、日本の総人口の一六%を占めています（図1）。外国人登録者の三分の二は、永住資格を持つなど長期滞在が可能で、就労制限もなく、実質的に「移民」といえます。また、日本国籍を取得する人々も年間一五五、〇〇〇人前後となっており、外国人の定住化が進んでいることがわかります（図2、3）。グローバル化や人口減少・少子高齢化の進展によって、外国人の増加と定住化傾向はさらに進んでいくことが予想されます。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でしょう。世界的に見ても、外国人・移民の受け入れは大きな政策課題として位置付けられ、特に欧米諸国では選挙の主要な争点となっています。

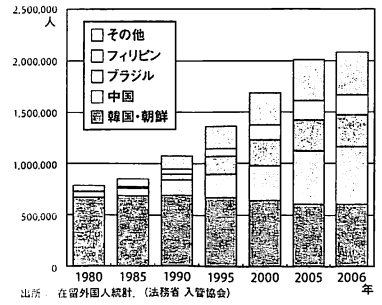


自治体の取り組み

これまで主に外国人の多い都市において、多文化共生社会の構築に向けた先駆的取り組みがなされてきました。例えば、在日コリアン集住地のある川崎市や大阪市など関西の自治体は、一九七〇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ました。また一九九〇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ました。

一九九〇年代後半ごろから、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、外国人住民施策の指針や計画を策定する自治体が増えていきました。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」です。そして、二〇〇五年には、全国に

図1：外国人登録者数の推移



11 www.aic.co.jp/jpn (*注)改定入管法 中立的に「改定」と表記

多文化共生年表

年	外国人政策・多文化共生に関する動向	日本語教育に関する動向
1951	サンフランシスコ平和条約の締結、入管令の制定	
1965	日韓国交正常化	
1972	日中国交正常化	国際交流基金設立
1979	国際人権規約の批准	
1980年代	・中国帰国者の受け入れ 「インドシナ難民受け入れ」・外国人配偶者増加	日本語学習者の多様化
1981	難民条約加入、入管法の改定	
1983	留学生受け入れ10万人計画	
1984	就学ビザ手続き簡素化	日本語能力試験開始
1985	プラザ合意	・大学に日本語教育専攻・副専攻課程設置 ・日本語教師養成機関が420時間カリキュラム整備
1988	上海事件*(1)	日本語教育能力検定試験実施
1989	入管法の改定(施行は1990年)	日本語教育振興協会誕生
1990年代	日系人来日の急増*(2)、外国人研修生の増加	
1993	外国人技能実習制度	
2000	法務省「第2次入管基本計画」策定	「国際社会に対応する日本の在り方」答申
2001	・外国人労働者市会議員発足・外国人労働者市会議員「浜松宣言」発表	
2002		日本語試験実施
2003	・経団連「多文化共生」設立を提言・留学生受け入れ10万人計画達成	
2004	・経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表 ・外務省海外交流審議会が「外国人問題への新たな取り組み」を答申 ・就学ビザ手続きの厳格化・日本の総人口がピークを迎える	
2005	・川崎市「多文化共生社会推進指針」を策定 ・総務省「多文化共生の推進に関する研究会」結成	
2006	・総務省「多文化共生推進プログラム」を発表・経済財政諮問会議「グローバル戦略」策定 ・外国人労働者問題関係省庁連絡会議「生活者としての外国人」に関する総合的対応策「取りまとめ」 ・外国人労働者市会議員「よっかいち宣言」発表	
2007	宮城県「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」を策定	・文化庁「日本語教育小委員会」設置 ・文科省「外国人児童生徒教育検討会」設置

(参考)「多民族国家日本の構想」【東アジアで生きよう!】山形啓道・柏岡千佳子・近藤教・岩波書店 「日本語教育能力検定試験に合格するための基礎知識」西田英夫/アルク
*(1)上海事件:ビザの審査が厳格化したため、特に中国人への発給が止まり、すでに払い込んでいた授業料などの返還を求めて来日希望者300人が上海の日本領事館で座り込みを行った事件。
*(2)日系人来日の急増:入管法改定により、日系人の就労が容易になり、中南米各国からの日系人の来日が急増した。労働者とともに来日した子どもたちの教育が課題となっている。

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閣議決定して以来、政府の方針は変わっていません。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、百万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、さまざまな現場で働いています。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、国際的にも許されません。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方針を策定することが求められています。

既に入国した外国人の受け入れについては、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目指していくことが重要です。基本法の意義は、多文化共生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ります。また、多文化共生を所管する組織を設置し、多文化共生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す。こうした体制整備は、

多文化共生の学校づくり
多文化共生の学校づくり
山形啓道十横浜立いちょう小学校(編)
明石書店
2,100円

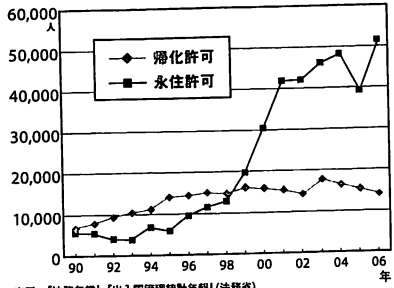
『多文化共生の学校づくり』
横浜市立いちょう小学校の挑戦

韓国がこの一年の間に進めています。具体的には、今年四月に「在韓外国人処遇基本法」を制定、五月には法務省に「出入国・外国人政策本部」を設置しており、日本にとって参考になると思われます。

また、外国人を、生活者として地域住民と認めるのであれば、日本人住民は住民基本台帳に登録し、外国人住民は外国人登録を行うという、現在の市町村における住民記録の在り方を改めなければなりません。外国人登録は「在留外国人の公正な管理(外国人登録法第一条)のための制度であり、外国人「住民の利便」(住民基本台帳法第一条)に資する台帳制度が必要です。

さらに、外国人児童生徒教育基本方針の策定や定住外国人の日本語学習推進体制の整備、地域の多文化共生活動に対する企業の財政支援の在り方(基金づくりなど)の検討も欠かせません。

図2: 永住及び帰化の許可数の推移



出所:「法務年報」、「出入国管理統計年報」(法務省)

一方、国の取り組みは大きく遅れていました。一九九〇年の改定入管法の施行によって急増した日系ブラジル人の

まず、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はじめてきました。二〇〇七年春に三重県、岐阜県、愛知県、山梨県、埼玉県、富山県、香川県などが指針や計画などをとりまとめています。こうした自治体の取り組みは、想定していた動きといえますが、もう一つの变化は想定外のものでした。

二〇〇六年四月の経済財政諮問会議で、総務省研究会の報告書が紹介され、外国人住民の生活環境の改善策を首長横断的に検討することが決定されたの

求める政策提言を行っています。今年度は二三都市が参加し、岐阜県美濃加茂市が座長都市となり、長野・愛知、群馬・静岡、岐阜・三重・滋賀と三つの地域に分かれて活動を進めています。また二〇〇四年には、群馬、岐阜、静岡、愛知、三重の五県および名古屋から成る多文化共生推進協議会が結成され、広域自治体の観点から国に対する政策提言を行っています。今年度は長野県も同協議会に加わりました。

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、省庁間の連携は乏しく「対策」はあっても「政策」なしと言わざるを得ない状況でした。こうした中、政府にとって大きな転機となったのが、地方自治を所管する総務省が二〇〇五年六月に設置した「多文化共生の推進に関する研究会」です。総務省は同研究会がまとめた報告書に基づいて、二〇〇六年三月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、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ました。同プランの策定によって、二つの変化が起きました。

まず、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はじめてきました。二〇〇七年春に三重県、岐阜県、愛知県、山梨県、埼玉県、富山県、香川県などが指針や計画などをとりまとめています。こうした自治体の取り組みは、想定していた動きといえますが、もう一つの变化は想定外のものでした。

二〇〇六年四月の経済財政諮問会議で、総務省研究会の報告書が紹介され、外国人住民の生活環境の改善策を首長横断的に検討することが決定されたの

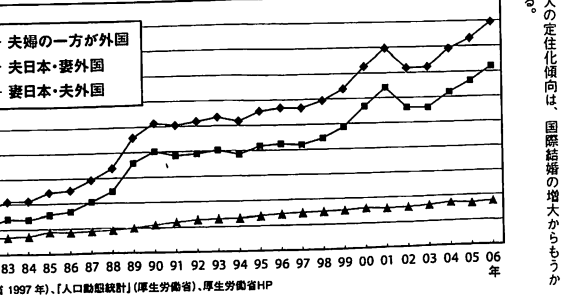
教育の充実」も含まれています。

今年度、文部科学省は「初等中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、文化庁は「日本語教育小委員会」をそれぞれ組織し、政策づくりによりやく乗り出しました。

でした。そして、もつぱら、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が、初めて「生活者としての外国人」という第三の視点を取り入れ、「生活者としての外国人」に関する総合的対応策を二〇〇六年一月にとりまとめました。

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受け生活できるような環境を整備しなければならない」と記されています。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ます。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などの四つの柱から成り、具体的な対策として「日本語教育の充実」も含まれています。

図3: 国際結婚件数の推移



出所:「婚姻統計」(厚生省 1997年)、「人口動態統計」(厚生労働省)、厚生労働省HP

今後の課題

多文化共生社会に向けた国の取り組みは始まったばかりですが、早急以下の課題に取り組みする必要があります。外国人労働者の新たな受け入れに関する

外国人の定住化傾向は、国際結婚の増大からもうかえる。