

# 二〇〇五年は 多文化共生元年？

明治大学商学部教授 山脇 啓造

筆者は、二〇〇〇年頃から「多文化共生」をテーマに講演したり、原稿を書くことが増えてきたが、特に最近、多文化共生への社会の関心が一気に高まってきたように感じている。全国の地方自治体が会員である地域活性化センターが一九八五年に発行を始めた『地域づくり』は、二〇〇五年一月号で初めて「多文化共生」特集を組んだ。また、日本唯一のNPO専門のオピニオン誌である『NPOジャーナル』も、第八号(二〇〇五年一月発行)で、初めて「多文化社会ニッポン」を特集した。二〇〇五年は多文化共生の意義が社会的に認知され、多文化共生を目指した取組みが本格化する「多文化共生元年」となるだろうか。

以下、多文化共生への社会的関心が高まった背景として在日外国人の現状を概観し、「多文化共生」という用語が定着してきた推移を振り返り、その意味するところを探る。そして最後に、多文化共生の担い手

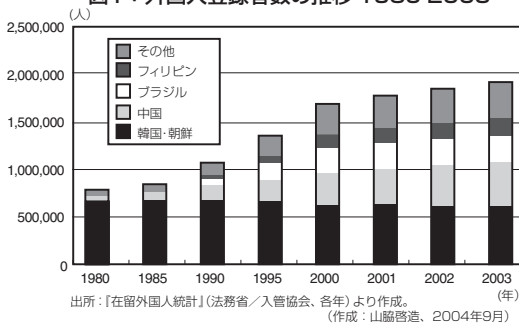
としての自治体と国際交流協会の課題を提起したい。

## 在日外国人の現状

二〇〇三年末現在、外国人登録者数は一九一万五〇三〇人で過去最高を更新し、日本の総人口の一・五%を占めている。日本の総人口

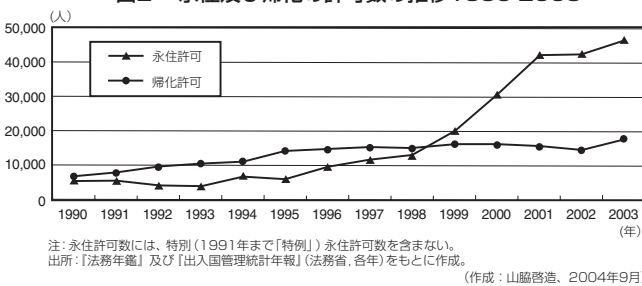
は一〇年前から二%増であるのに対して、外国人登録者数は四五%増となっている。在日外国人は旧植民地出身者とその子孫(主に韓

図1：外国人登録者数の推移 1980-2003



定住者(一三%)が多い。永住者及びこれらの非永住者を合わせた一二五万人(六五%)は、在留活動の制限がなく、実質的に移民といえる。こうした外国人の定住化傾向は、国際結婚の増

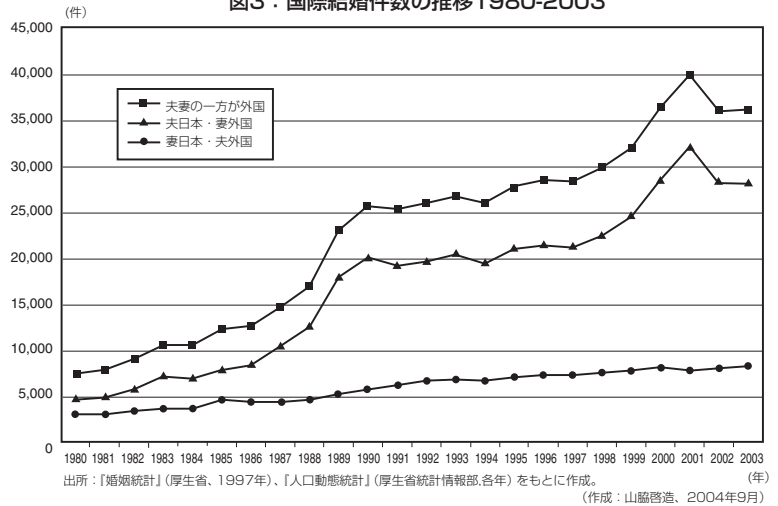
図2：永住及び帰化の許可数の推移 1990-2003



国・朝鮮人)及びそれ以外の外国人に大きく分かれるが、後者に限れば過去一〇年で倍増となっている。戦後しばらく在日外国人の大半が韓国・朝鮮人であったが、一九九〇年代以降、多国籍化が急速に進んでいる(図1)。

外国人登録者数を在留資格別に見ると、旧植民地出身者とその子孫からなる特別永住者(四八万人)と一般永住者(二七万人)を合わせて、永住者が全体の三九%を占める。近年、一般永住者が急増している。二〇〇三年末の外国人登録者数は前年から三%増であったが、一般永住者は前年から一九%増となっている(図2)。非永住者の中では、日本人の配偶者または子(一四%、

図3：国際結婚件数の推移1980-2003



大からもうかがえる(図3)。外国人登録者を都道府県別内訳で見ると、最も多いのは東京都(三四万人)で、全国の一八%を占めている。以下、大阪府、愛知県、神奈川県、兵庫県、埼玉県、千葉県、静岡県、京都府、茨城県の順となっており、上位一〇都府県で全国の七割を占めている。一方、外国人の人口比を見ると、東京都(二・八%)を筆頭に、大阪府、愛知県、静岡県、群馬県、京都府、岐阜県、三重県の八都府県が二%を超えるが、一%に満たない県も東北、九州地方などには多い。

## 「多文化共生」の定着

全国紙と地方紙のデータベースで「多文化共生」を検索すると、一九九三年一月の催し案内に用いられているのが最も古い例のようである。また、一九九四年一月に、川崎市の住民組織「おおひん地区街づくり協議会」が、地域に暮らす人たちの文化背景を尊重した「多文化共生の街づくり」を川崎市に提言していることが分かる(注1)。

一九九〇年代後半になると、「多文化共生」が全国的に使われるようになった。その理由の一つに、阪神大震災の外国人被災者への支援を行った「外国人地震情報センター」が発展的解消を遂げ、一九九五年一月に大阪に設立された「多文化共生センター」(二〇〇〇年にNPO法人化)の存在を挙げる事ができる。同センターは、兵庫、京都、広島、東京と活動拠点を広げている。その後、二〇〇一年には東京都立川市に「たちかわ多文化共生センター」が設立されるなど、多くの市民団体が「多文化共生」をキーワードに活動するようになった。全国の市民団体が集まった「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」は、二〇〇二年に「『多民族・多文化共生社会』に向けて」と題した政策提言をまとめている。

また、市民団体と同様に、一九九〇年代後半には、自治体も「多文化共生」をキーワードに用いるようになった。川崎市は一九九八年に改定した「外国人教育基本方針」

の副題に「多文化共生の社会をめざして」を掲げた。浜松市など外国人住民の多い全国の一五市町からなる外国人集住都市会議は、二〇〇四年一〇月の首長会議で「多文化共生の地域社会づくり」等をテーマに掲げた。川崎市は二〇〇五年三月に、全国に先駆けて「多文化共生社会推進指針」を策定する予定である。滋賀県近江八幡市は二〇〇五年度に基本条例の策定を予定している。都道府県レベルでも、群馬県は、二〇〇二年に群馬大学と連携した「多文化共生研究プロジェクト」を立ち上げ、愛知県・岐阜県・三重県・名古屋市の東海三県一市は、二〇〇四年一月に「多文化共生社会づくり推進共同宣言」を策定した。「多文化共生」が組織名称に用いられている例もある。兵庫県は二〇〇三年に「子ども多文化共生センター」を設置した。二〇〇五年度には、群馬県が「多文化共生支援室」を、静岡県磐田市が「多文化共生係」をそれぞれ設置し、新宿区は「多文化共生センター」を設立の予定である。

「多文化共生」の社会的認知に影響力が大きいと思われるのが、総務省の二〇〇五年度重点施策に「多文化共生社会を目指した取組」が掲げられたことである。これまで国の関係省庁が「多文化共生」という用語を用いることはほとんどなかった。総務省は二〇〇五年度に「多文化共生推進プラン」を策定する方針で、全国の自治体が活用できる内容とする予定である。国レベルで初

めて多文化共生の推進を重要課題と位置づける画期的なことといえる。自治体や市民団体の取組み、さらに両者の連携・協働を大きく後押しすることになるだろう。

日本経済団体連合会(経団連)の動向も影響力が大きい。経団連は、二〇〇三年に外国人受け入れの提言づくりを始め、同年一月の中間報告で、政府の外国人受け入れ施策を一元化するために「多文化共生庁」の設立を提言した。経団連は二〇〇四年四月に「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表したが、同年一二月に「多文化共生社会を目指して―外国人受け入れ問題を考える」と題したシンポジウムを東京で開催し、その模様はNHKの衛星放送でも放映された。

(注1)「市民レベルの海外協力を考える国際フォーラム」『毎日新聞』一九九三年一月二日、「おおひん地区の街づくりに住民組織がプラン作成」『朝日新聞』一九九三年二月一七日。

## 多文化共生とは

「多文化共生」が社会的に認知され、社会全体に普及していくと、その中身が問題となる。どんな言葉も幅広い層の人々や団体に用いられることによって、その意味するところが曖昧になったり、希薄になるのは避けがたい。そこで、筆者の多文化共生の定義を明らかにしておきたい。それは、「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あい、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていくこと」である。「多文化共生」としばしば混同される用語

に「国際交流」がある。最近では、中身は変えずに国際交流事業を多文化共生事業と言い換える自治体や国際交流協会も少なくなっていく。しかし、「多文化共生」と「国際交流」には大きな違いがある。「国際交流」は、外国との交流や外国からの訪問者との交流であつて、ゲストをいかに歓迎し、日本でよい経験をして本国に帰ってもらおうかという発想に立っている場合が多い。しかし、

今求められているのは、外国人を住民と認める視点であり、総合的な生活支援を行い、同じ地域の構成員として社会参加を促す仕組みづくりである。また、外国人の定住化が進むにつれて、日本の国籍を取得する者(民族的マイノリティ)が増えている。そうすると、「日本」と「外国」、「日本人」と「外国人」という二分法的な枠組みでは現実の理解ができない。新しい地域社会のあり方を考えるには、「国際」よりは「多文化」というキーワードがふさわしいだろう(注2)。

もう一つ、「多文化共生」と似た用語に、「外国人支援」がある。外国人にかかわる活動として、行政も市民団体もよく用いる用語である。多文化共生にとつて、外国人の支援は重要であるが、その支援は外国人自身が日本社会で自立するためのものでなければならぬ。すなわち、外国人も地域社会の構成員として、支援される対象にとどまることなく、地域社会を支える主体であるという認識が大切である。日本人も外国人も共に生きるパートナーとして、互いに支

え合う関係性こそが多文化共生の前提である。また、前述のように、日本籍の民族的マイノリティが増えてくると、「外国人支援」では対応できない課題が広がっていくだろう。

(注2)宮島喬「国際」と「多文化」の間「自治体国際化フォーラム」二〇〇四年六月号、参照。

## 多文化共生の担い手

多文化共生の担い手は、国、自治体、市民団体、企業に大きく分けることができよう。この中で、一般的に言えば、生活現場から遠ければ遠いほど、多文化共生への関心も低い。関心が一番高いのが草の根の市民団体で、一番低いのが国となる。

国は、外国人集住都市会議や経団連などから、外国人受け入れの基本方針の策定や関係省庁の施策を総合調整する専門組織の設置を求められながら、今のところ、それに応えていない。一方、自由貿易協定(FTA)の締結には熱心で、フィリピンとのFTAの交渉決着を受けて、早ければ二〇〇六年度から看護師・介護士の受け入れを始める予定であり、現在、タイとの間でも、調理人やマッサージ師の受け入れの検討が進んでいる。新たな外国人の受け入れを推進する以上、いざれ多文化共生の課題に正面から向かわざるを得なくなるだろう。筆者は多文化共生を推進する基本法の制定によって、国が外国人の受け入れ体制を整備することが必要であると考えているが(注

3、自治体や国際交流協会も重要な役割を担っている。以下、自治体と国際交流協会の課題を提起したい。

(注3)山脇啓造「外国人政策―多文化共生へ基本法制定を」朝日新聞「二〇〇二年一月六日」。

## 自治体の課題

国に比べると、外国人住民の多い一部の自治体は、はるかに積極的な取り組みを行っている。それらは、一九七〇年代に在日コリアンを対象とする人権施策に取り組み始めた自治体(人権型)と、一九九〇年代にニューカマーを対象とする国際化施策に取り組み始めた自治体(国際型)に分けることができる。その代表例に、人権型として大阪府と大阪府、国際型として浜松市と愛知県、そして(人権型と国際型を合わせた)統合型として川崎市を挙げたい。いずれも、今日では、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、多文化共生のまちづくりを目指し、施策の幅が広がりつつある。国と違って、多文化共生の担当部門を設置し、外国人施策の基本指針を定め、総合的な取り組みを行っている。ただし、そうした自治体も全国の約二〇〇〇の自治体の中では、例外的存在ともいえる。以下、一般の自治体にとって重要と思われる課題を三点挙げたい。

第一に、庁内の推進体制を整備することである。外国人にかかわる行政は、就労、

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な情報・意見交換する庁内組織を設ける必要もあろう。

第二に、市民と行政の協働を進める仕組みをつくることである。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つて取り組む必要がある。行政主導の手法では、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、学校と地域の連携を深めることである。外国人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、子ども同士つながりをきつかけに、学校という場で外国人と日本人が出会うことが可能となる。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(注4)。

(注4)山脇啓造他編「多文化共生の学校づくり―横浜市立いちよう小学校の挑戦」(明石書店、二〇〇五年)参照。

## 国際交流協会の課題

国際交流協会は、以下の三つの課題に取り組むことが重要であろう。

第一に、地域社会の多文化共生の担い手を「つなぐ」ことである。積極的に多文化共

生のさまざまな担い手のところに向向いて、ネットワークづくりに務めるべきである。市民と行政の間を「つなぐ」役割と、行政内部の縦割りを「つなぐ」役割があるだろう。特に、社会福祉や社会教育の関係機関との連携は大事である。

第二に、行政を「変える」ことである。前述のように、現場に一番近いところに市民団体があり、次に近いのが市町村で、その次が都道府県で、最後が国という位置関係にある。現場から遠くなればなるほど、問題意識や関心が低い。そうした中で、協会は市民団体の情報や問題意識を吸い上げ、それを市や県に伝えることで、行政のあり方を変えることができよう。市や県の外郭団体である協会が、行政から独立して動くことは難しいかもしれないが、行政の半歩前を進む形で新しいことに取り組み、行政に問題提起をすることによって、行政を「変える」ことを期待したい。

第三に、協会自体が「変わる」ことである。市や県を変えるためには、まず自らが変わらなければならない。協会の多くは、今から一〇数年前に、旧自治省の「地域の国際化」政策のもと、国際交流をするために生まれた組織である。しかし、今、定住外国人が増え、多文化共生が大きな地域の課題となつていながら、国際交流の発想に囚われて、まだ多文化共生の課題を正面から受けとめていないところが多い。多文化共生を協会の主要な使命に掲げることが期待したい。