

## 地域における多文化共生の推進について

はじめに

日本で暮らす外国人は、改正入管法が施行された1990年以降、2008年まで大きく増えた。2008年末現在の外国人登録者は約222万人で、20年前の約94万人と比べ、2.4倍に増えている。しかし、

世界的経済危機や東日本大震災にもかかわらず、日本に残った200万人を超える外国人住民は定住志向が強く、日本社会の重要な構成員と言えよう。人口減少・少子高齢化とグローバル化が進む中、女性や高齢者そして外国人も含めた多様な人々が活躍する社会を築いていかなければならない。

2008年9月以降の世界的経済危機そして2011年3月に起きた東日本大震災の影響で、その後の登録者数は僅かながら減少傾向にあり、2011年9月現在、約209万人となっている。日本の総人口に占める割合は約1.6%である。国籍別内訳は、中国、韓国、朝鮮、ブラジル、フィリピンの順に多い。<sup>(1)</sup>

こうした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」といえる。また、日本国籍を取得する人々も年間1万3000人を超えており、外国人の定住化が進んでいることがわかる。震災で帰国する外国人の存在が注目されたが、経済危機そして震災にもかかわらず日本に残った200万人を超える外国人の多くは定住志向が強く、日本社会の重要な構成員と言えよう。

一方、日本の総人口は2004年の約1億2800万人をピークに減少を始め、2060年には3分の1も減少し、8700万人を切るが見込まれている。また、生産年齢人口(15〜64歳)はほぼ半減し、現在23%である高齢化率(総人口に占める65歳以上の比率)は4割に達することが予想されている。<sup>(2)</sup> また、政府はグローバルな展開を進める企業の要請にこたえて、高度外国人



明治大学国際日本学部教授  
山脇 啓造

材の受け入れに力を注いでいる。大学の国際競争力を高め、グローバル人材を育成するために、留学生30万人計画に基づく外国人留学生の受入れも推進している。

短期的には減少しながらも、人口減少・少子高齢化やグローバル化の進展によって、外国人の増加と定住化はさらに進んでいくだろう。人口増加そして経済成長を前提に構築された社会保障などの制度を抜本的に見直し、人口減少を前提として、女性や高齢者そして外国人も含めた多様な人々が活躍する新しい社会のビジョンを描く必要がある。今後の日本にとって、国籍や民族などの異なる多様な人々が互いの文化的ちがいを認め合い、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だろう。

## 1 地方自治体による取り組み

多文化共生社会の形成をめざすためには、外国人政策を再構築する必要がある。外国人政策は外国人の出入国にかかわる政策（出入国政策）と入国した外国人を社会の構成員として受け入れる政策（社会統合政策）からなる。出入国政策は国（法務省）の所管であるが、社会統合政策は国と地方自治体が連携して取り組む分野である。

日本では、これまで社会統合政策は主に外国人住民の多い自治体が担ってきた。戦前日本に來日した旧植民地出身者とその子孫である在日コリアンの多い関西地方などの自治体（大阪市や川崎市など）では1970年代以来、主に人権施策として取り組んできたし、1990年代以降、日系ブラジル人住民が急増した東海地方などの自治体（浜松市や豊田市など）も国際化施策として力を入れるようになった。2000年代に入ると、外国人住民施策はより体系化され、多文化共生施策と呼ばれるようになり、自治体の取り組みがより活発になった<sup>(3)</sup>。2001年には、浜松市など南米系日系人労働者の多い13市町からなる外国人集住都市会議（現在28都市）が設立され、以来、国に対してさまざまな政策提言を行っている。同様な県レベルの組織として、

愛知県など7県1市が参加する多文化共生推進協議会もある。その他にも、中国人や韓国人などアジア系外国人が多く暮らし、全国で最も外国人住民の多い東京都内の自治体（新宿区、大田区など）も近年、力を入れている。一方、今回の主要な被災地である東北地方は、外国人の数は少ないながらも、県設置の国際交流協会が中心になって東海地方や首都圏などの集住地域とは異なったスタイルの多文化共生を進めてきた<sup>(4)</sup>。

## 2 国による取り組み

国レベルの取り組みは、外国人労働者が急増する1990年代以降、関係省庁によって対症的に行われてきたが、「対策」はあっても「政策」があるとは言い難い状況が続いた。転機となったのが、総務省に設置された「多文化共生の推進に関する研究会」が2006年3月に作成した報告書である<sup>(5)</sup>。この報告書が経済財政諮問会議で紹介されたことがきっかけとなり、2006年12月には『生活者』としての外国人に関する総合的対応策<sup>(6)</sup>が策定された。この対応策は、日本政府が初めて社会統合政策の当面の方向性を示したものであり、政府がそれまでに取り組んできた外国人労働者対策や外国人犯罪者対策とは異なる、生活者としての外国人への支援

という第3の観点を打ち出したことに意義がある。

2008年9月以降の経済危機の中、製造業で働く派遣・請負労働者の多くが解雇されると、日系ブラジル人も失業する者が急増した。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、経済危機化で困窮する日系人等定住外国人への支援に力を入れた。そして、2010年8月に「日系定住外国人施策に関する基本指針」、2011年3月には「同基本計画」を策定している。指針では、「日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかりと受け入れ、社会から排除されないようにすることが必要である」ことが強調されている。

こうした国の動きの背景には、外国人集住都市会議や多文化共生推進協議会が、2000年代前半から粘り強く国に対して外国人の受け入れ態勢整備を求める提言を発表してきたことがある。ただし、外国人集住都市会議が外国人全般を視野に入れ提言を行ってきたにも関わらず、国の取り組みは現在、日系人に焦点をあてたものとなっている。このように、外国人政策、特に社会統合政策の分野では、先行する自治体を国が後追いつける構図がはっきりしている。実は、自治体と国の政策が乖離しているのは、日本特有の現象

## 特集

## 多文化共生の推進〜自治体における外国人施策〜

ではなく、外国人労働者や移民受け入れの歴史が日本よりも長い欧米諸国の中にも見られる。日本にとっては、19世紀以来、外国人を入国時から移民（永住者）として受け入れてきたアメリカのような伝統的移民国家より、第二次世界大戦後に外国人労働者を期限付きで受け入れ、次第にその定住化が進んでいた欧州諸国の経験がより参考になるだろう。その欧州の自治体で今、新たな試みが始まっている。

### 3 インターカルチュラル・シティと多文化共生都市

移住者や少数者によってもたされる文化的多様性を、脅威ではなくむしろ好機ととらえ、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする新しい政策として、欧州では「インターカルチュラル・シティ（ICC）プログラム」が注目されている<sup>6)</sup>。2008年の欧州文化間対話年（European Year of Intercultural Dialogue）や同年の欧州評議会による文化間対話白書（White Paper on Intercultural Dialogue）の刊行を契機に、欧州評議会が欧州委員会とともに立ち上げたもので、現在、その趣旨に賛同する欧州21都市が参加している。

ICCのアプローチを理解する上では、1970年代以降の欧州都市による様々な経

験をもとにした、以下の受入れ政策の分類が有益であろう<sup>7)</sup>。

#### ①無政策（non-policy）

移住者や少数者は、都市にとって無関係または一時的な現象で、歓迎されない存在とみなされ、対応する必要性が認識されない。

#### ②ゲストワーカー政策（guestworker policy）

移住者は一時的な労働力であり、いずれは出身国に戻る存在とみなされる。従って、短期的で移住者の市民への影響を最小限にするような対策がとられる。

#### ③同化政策（assimilationist policy）

移住者や少数者は永住者として受け入れられるが、できるだけ早く同化することが想定される。受入れコミュニティの文化規範との違いは奨励されず、その国の一体性に対する脅威と見なされる場合には抑圧される。

#### ④多文化主義政策（multicultural policy）

移住者や少数者は永住者として受け入れられる。受入れコミュニティの文化規範との違いは、法や制度によって奨励、保護され、反人種主義活動によって支援される。ただし、場合によっては分離や隔離が助長されるリスクを負う。

#### ⑤インターカルチュラル政策（intercultural policy）

移住者や少数者は永住者として受け入れられる。受入れコミュニティの文化規範との違いを有する権利は法や制度によって保障される一方、共通の立場や相互理解、共感を生み出す政策、制度や活動が高く評価される。

西欧諸国では、戦後、旧植民地出身者や外国人労働者の受け入れが進んだ。1973年の石油危機で労働者の受け入れは終了したが、1970年代から80年代にかけて家族の呼び寄せによって労働者の定住化が進む中、移民集団の文化を尊重する多文化主義の影響を受けた政策が広がった。1990年代になると、東欧からの難民が急増する一方で、移民1世や2世の高失業率、低学歴そして集住地域の隔離などの問題が指摘されるようになり、移民政策の見直しが進んだ。さらに2000年代になると、移民が関わるテロ事件や暴動などが起こり、移民政策が各国の国政選挙の大きな争点となっている。特に、集住する移民の隔離をもたらし、社会統合を阻んでいるとして多文化主義政策への批判が高まる中で、多様性を尊重する新たなアプローチとして、異なる文化背景を有する集団間の交流を通して社会統合をめざすICCプログラムへの関心が高まっているといえよう。

前述の5つの類型を日本の自治体にあては

めると、どうなるだろうか。外国人を住民として認めるということは①や②の段階は過ぎたことになるが、③と④と⑤のどの政策を志向しているだろうか。「多文化」を謳う以上③は否定され、「共生」をめざすということは、④よりも⑤に近いといえよう。総務省の報告書では、多文化共生推進プログラムは、外国人支援(コミュニケーション支援と生活支援)と多文化共生の地域づくりからなっている。

多文化共生の地域づくりには、異なる文化背景を有する集団間の交流も含まれるので、欧州のICCと日本の多文化共生を推進する都市(多文化共生都市)には共通点が多いと言える。従って、ICCは「多文化共生都市」と訳してもよさそうである<sup>(8)</sup>。ただし、日本の自治体の実際の取り組みの多くは外国人支援にかかわるものといえる。そうだとすると、多文化共生社会をめざす上で、外国人支援は必要不可欠であるが、それだけでは十分ではなく、異なる文化背景を有する住民間の対話や交流を進め、文化的多様性を活かした地域づくりにも力を入れる必要があることを、欧州都市の経験から学ぶことができるのではないか。

こうした観点から注目に値するのだが、2012年1月に国際交流基金と欧州評議会の共催により東京で開催された「多文化共生

都市サミット」である。ICCプログラムに参加する3都市を含めて、日韓欧の9都市の首長らが参加し、「多文化共生都市の連携を目指す東京宣言」を採択した<sup>(9)</sup>。今年10月には浜松市と国際交流基金の共催により、第2回サミットが浜松で開催される予定である。

### おわりに

東日本大震災による被害、特に原子力発電所の事故は、日本社会の多方面に大きな影響を及ぼし、3・11を日本現代史の転換点ととらえる見方が広がり、新たな社会ビジョンの構築に関心が高まっている。そうした中で、新たな対立軸として注目されているのが成長と脱成長であるが、均質性と多様性というもう一つの対立軸も今後、重要になっていくと思われる。文化的多様性を活かした地域づくりを進める自治体が国の外国人政策をリードし、多文化共生社会の形成につながることを期待したい<sup>(10)</sup>。

「本稿は、2012年1月に開催された多文化共生都市サミット(本文参照)で筆者が発表した原稿に加筆修正したものである。」

- (1) 法務省入国管理局「平成23年9月末現在における外国人登録者数について」(2011年11月)。
- (2) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2012年1月)。
- (3) 山脇啓造「多文化共生社会の形成に向けて」『移民政策研究』創刊号(2009年5月) 参照。
- (4) 宮城県は、全国に先駆けて2007年に「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」を制定した。
- (5) 総務省のウェブサイトを (http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota\_b5.pdf) 参照。
- (6) プログラムの詳細は、欧州評議会のウェブサイト (http://www.coe.int/t/064/cultureheritage/culture/cities/default\_en.asp) 参照。
- (7) Council of Europe (2010) Intercultural Cities: Towards a Model for Intercultural Integration. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 22-23.
- (8) これまで、「多文化共生」を意味する形容詞として「multicultural」が用いられる場合が多かったが、「intercultural」のほうがよいだろう。
- (9) 日本からは、鈴木康友浜松市長、中山弘子新宿区長、松原忠義大田区長が参加した。そのほか、リスボン市(ポルトガル)や水原市(韓国)の市長らが参加している。
- (10) 国に求められる政策については、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』2002年11月6日朝刊および山脇啓造「多文化共生社会の形成に向けて」参照。

## 特集

### 多文化共生の推進〜自治体における外国人施策〜