

明治大学社会科学研究所  
ディスカッション・ペーパー・シリーズ

No. J-2002-1

# 社会統合政策の構築に向けて

山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦

2002年1月10日発行

明治大学社会科学研究所  
〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1-1

## はじめに

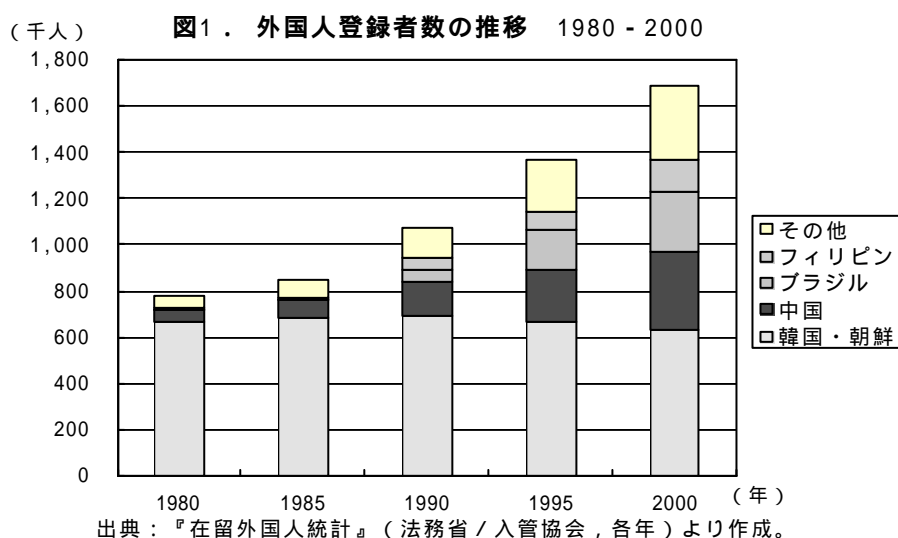
2001年10月19日、外国人住民の多い全国13市町の首長らが、静岡県浜松市に集まって外国人集住都市公開首長会議を開催し、教育、社会保障、外国人登録の分野で、国や都道府県に対する政策提言を打ち出した<sup>1</sup>。このような形で、基礎自治体から国に対して、ひろく外国人政策の見直しを求める政策提言がなされたのは、初めてのことである。これは、日本の外国人受け入れが転機にあることを示す象徴的な出来事と言ってよい。

筆者らは、日本の外国人政策の転換を求めて、一昨年以来、国や自治体に対する包括的な提言を行ってきた<sup>2</sup>。本稿の目的は、日本の外国人政策を「出入国管理」の発想にもとづくものから「社会統合」の観点に立つものに転換し、さらに外国出身の民族的少数者にかかわる領域も含め、総合的な社会統合政策を推進するための基本枠組みを示すことにある。

### 1. 社会統合政策の必要性

これまで日本では、「外国人政策」と「出入国管理政策」とが、ほぼ同義とみなされてきた。すなわち、外国人に関する政策とは、法務省入国管理局が所管する外国人の出入国および在留の管理に関する政策を意味していた。これは、日本政府が、戦後数十年にわたって在日外国人の大半を占めた旧植民地出身者である韓国・朝鮮人を、治安維持の観点から、いかに管理するかという発想に立っていたためである。また、戦後、新たに整備された出入国管理体制において、人口過密を理由に外国人の定住化を防ぐことが政策目標のひとつとなっていた影響も大きい。したがって、外国人を住民、あるいは社会の構成員とみなす視点、すなわち外国人の社会福祉や人権保障を実現し、社会参加を推進するという視点はきわめて乏しかった。

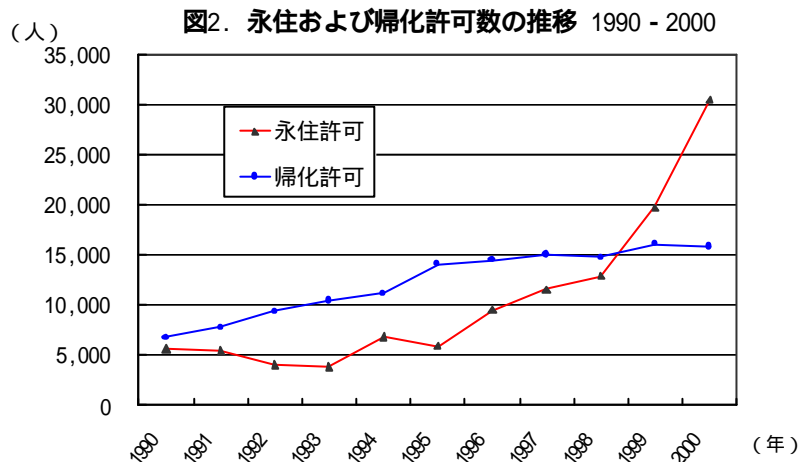
1980年代以降、日本の外国人受け入れは大きく変化する。出入国者数の急速な伸びとともに、日本に住む外国人の人口も増加の一途をたどり、2000年末の外国人登録者数は、約170万人となった(図1)。国籍別では、「韓国・朝鮮」(38%)、台湾出身者を含む中国(20%)、ブラジル(15%)、フィリピン(9%)と続き、アジア(74%)と南米(19%)の出身者を合わせると9割を超える。日本の総人口に占める割合は1.3%で、諸外国とくらべると、依然、



低いほうではある。しかし、外国人は特定の地域に集住する傾向があるため、地域によるばらつきが大きく、群馬県大泉町のように外国人の割合が15%に達している地方自治体もある。とくにこの10年間は、東海地方などで、日系人を中心とする外国人が集住する地域が急増し、住宅、教育、医療保険、年金など、さまざまな分野で問題が噴出している。ところが、縦割り行政の弊害で、日本政府は総合的な対策を立てることができず、その場しのぎの対応に終始し、受け入れ態勢づくりの責任を、事実上、自治体に押しつけてきた。冒頭で紹介した13自治体による動きは、そうした現在の外国人行政の矛盾を如実に示すものである。

受け入れ態勢がじゅうぶんでないために、新来外国人が日本社会のなかで周辺化されていく例が、すでに目立つようになっている。たとえば、医療保険に未加入の外国人は、必要なときに医療サービスを受けることさえ難しい。また、日系人の子どもたちの場合、日本の学校になじめずに中退する者が増えており、不就学の問題も生じている。こうした問題を放置すれば、外国人の受け入れによる経済・社会の活性化というプラスの効果を引き出せず、社会的コストばかりが増大することにもなりかねない。

日本経済は、すでにいくつかの分野で外国人労働者に依存している。そして、新たな外国人労働者の受け入れ論議をよそに、多くの外国人が日本社会に生活の基盤を築いている。定住化の進行は、永住許可数の増加にも表れている。日本在住が長期化している日系人、そのほか結婚や就職をきっかけに定住するようになった人たちなど、新たに永住許可を得た人の数は、1997年に年間1万人を超え、さらに2000年には3万人に達した<sup>3</sup>（図2）。また、約

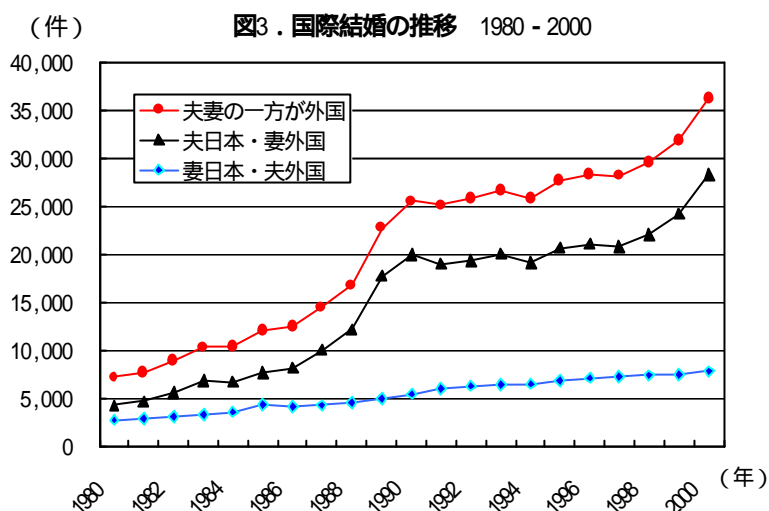


注： 永住許可には、特別（1991年まで「特例」）永住許可数を含まない。  
出所：『法務年鑑』および『出入国管理統計年報』（法務省、各年）をもとに作成。

23万人の超過滞在者のなかにも、すでに10年以上、日本で暮らしている人が少なくない。しかし、こうした現状がじゅうぶん理解されず、景気の低迷と失業率の悪化のなか、「外国人」をひとくくりにして厄介者扱いするような考え方もみられる。とりわけ外国人と犯罪とを短絡的に結びつけるようなマス・メディアの報道は、外国人に対する日本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。

同様の問題は、外国人だけでなく、日本国籍をもつ民族的少数者にも当てはまる。近年、外国にルーツをもつ日本籍者が大きく増えている。2000年には、年間約1万6000人の外国人が帰化により日本国籍を取得した（図2）。また、1980年代以降、日本人と外国人との結婚が顕著に増えており、そうした婚姻から生まれる子どもも、出生時に日本国籍を取得する（図3）。ところが、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。そのため、多数者と異なるアイデンティティを表現することは、奨励されるどころか反感を買い、たとえば日本国籍をもちながら「日本的」ではない名前を名乗っている人々が、民族差別の対象となることも少なくない。このような社会状況では、国籍にかかわらず、多数者とは異なる出自や文化、宗教などをもつ人々が、社会的に疎外されてしまうことにもなる。



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），<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/sui100/marr2.html>（厚生労働省）をもとに作成。

したがって、現在、必要なのは、出入国政策にとどまらない外国人政策、さらには日本国籍をもつ民族的少数者にかかわる領域を含めた、より総合的な社会統合政策である<sup>4</sup>。

社会統合政策においては、社会構成員に文化的な同質性を強要することなく、社会のまとまりを維持して、社会の安定をはかることが目標となる。近代日本においては、民族的少数者や植民地の人々に対して、文化的な同化を強要するような政策が実施された。現代日本の政策も、依然として単一民族志向が強い。たとえば、戦後の帰化制度の運用は、外国人による日本国籍取得を、自文化を棄てて「日本人」になることと同一視するような考え方にもとづいていた。また、日本の公教育は、対象となる児童・生徒がみな民族的多数者としての「日本人」であることを前提としており、外国人や日本籍少数者の存在が想定されていない。そして、日本社会の同質化圧力のもと、外国人や民族的少数者が、その文化的アイデンティティを自由に表現することは容易でない。

こうした近代および現代日本の経験を踏まえるならば、さまざまな出自をもつ人々が暮らし、民族的・文化的多様性が増大しつつある日本で、同化主義政策を推進すべきではないし、そうすることは、利益よりも弊害のほうが大きいと言わざるをえない。文化的同質性の強調は、異質なものを許容できない社会をつくりだし、ひいては豊かな創造性への潜在力を引き出す機会を棄ててしまうことになる。また、グローバル化の進展のなか、注目を集めるIT技術者など専門職の外国人をひきつけることもできないであろう。今後の日本の政策は、むしろ多様性にもとづく社会の構築という観点に立ち、外国人や外国出身の民族的少数者が、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、対等な構成員として社会に参加できるようにすることを通じて、豊かで活力ある社会の実現を目指すべきである。

## 2. 「外国人および外国出身の民族的少数者に関する社会統合基本法」の制定

総合的な社会統合政策を展開していくためには、基本的な法制度の整備が欠かせない。したがって、まず必要なのは、「外国人および外国出身の民族的少数者に関する社会統合基本法」(略称、社会統合基本法)の制定である。

筆者らは、前述のように、包括的な社会統合政策の提言を行い、法制度の整備の一環として、「外国人基本法」の制定を唱えたことがあるが、外国人に保障すべき権利を具体的に示す法律案は、すでに市民団体によるものなどが提起されている<sup>5</sup>。そこで、筆者らは、外国人の権利に関する法案とは別に、国や地方自治体が外国人や外国出身の民族的少数者に関する施策を総合的に推進するための法律案をつくり、日本の社会統合政策のあるべき姿についてひろく議論するための叩き台とすることが、より重要であると考えた。以下に、「外国人および外国出身の民族的少数者に関する社会統合基本法」の原案を示す。

### 前文

日本においては、日本国憲法に個人の尊重と法のもとの平等がうたわれ、外国人の人権擁護に向けたさまざまな取り組みが、国際的な人権保障の取り組みとも連動しつつ進められてきた。しかし、日本国籍を取得した民族的少数者を含め、外国出身の人々にかかわる課題は多く、平等な社会参加の実現に向けて、なお一層の努力が必要とされている。

グローバル化や少子高齢化の進展、労働力人口および総人口減少の見通し等、日本をめぐる社会経済情勢の急速な変化に対応していくうえで、日本社会に暮らす人々が、互いにその人権を尊重しつつ、責任も分かち合い、国籍や民族にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる社会の実現は、今日、緊要な課題となっている。

ここに、社会統合の推進についての基本理念を明らかにし、その方向を示し、将来に向かって国、地方公共団体および個人の取り組みを総合的かつ計画的に推進するため、この法律を制定する。

### 総則

#### (目的)

社会統合基本法は、外国人および外国出身の民族的少数者の人権が、国民および民族的多数者の人権と等しく法のもとに尊重され、かつ、社会経済情勢の変化に対応できる豊かで活力ある社会を実現することの緊要性にかんがみ、社会統合の推進に関する基本理念を定め、ならびに国、地方公共団体および個人の責務を明らかにするとともに、社会統合の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、社会統合を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

#### (定義)

社会統合基本法において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 外国人 日本国籍を有しない者で、日本に3カ月以上在留するものをいう。
- 二 外国出身の民族的少数者 日本に住所を有する外国出身者およびその子孫で、日本国籍を有するものをいう。
- 三 社会統合の推進 外国人および外国出身の民族的少数者が、それぞれの文化的独自性を否定されることなく、社会のさまざまな分野における活動に参画する機会が確保され、

政治的、経済的、社会的および文化的利益を享受することができる社会を構築することをいう。

（人権の尊重）

社会統合の推進は、外国人および外国出身の民族的少数者の個人としての尊厳が重んぜられること、外国人および外国出身の民族的少数者が個人として能力を発揮する機会が確保されること、特に外国人が国籍による差別的取り扱いを受けないことなど、外国人および外国出身の民族的少数者の人権が尊重されることを旨として、行われなければならない。

（政策等の立案および決定への参画）

社会統合の推進は、外国人が、日本国民と対等な地域社会の構成員として、地方公共団体における政策または民間の団体における方針の立案および決定に参画する機会が確保されること、ならびに外国出身の民族的少数者が、民族的多数者と対等な社会の構成員として、国、地方公共団体における政策または民間の団体における方針の立案および決定に参画する機会が確保されることを旨として、行われなければならない。

（国際的協調）

社会統合の推進は、それが国際的な人権保障の取り組みと密接な関係を有していることにかんがみ、国際的協調のもとに行われなければならない。

（国の責務）

国は、社会統合の推進に関する基本理念（以下「基本理念」という）にのっとり、社会統合の推進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務を有する。

（地方公共団体の責務）

地方公共団体は、基本理念にのっとり、社会統合の推進に関し、その地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務を有する。

（個人の責務）

個人は、職域、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、社会統合の推進に寄与するように努めなければならない。

（法制上の措置等）

政府は、社会統合の推進に関する施策を実施するため必要な法制上または財政上の措置、その他の措置を講じなければならない。

社会統合の推進に関する基本的施策

（社会統合基本計画）

- 1 政府は、社会統合の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、社会統合の推進に関する基本的な計画（以下「社会統合基本計画」という）を定めなければならない。政府は、社会統合基本計画の策定にあたって、地方公共団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。

- 2 社会統合基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
  - 一 総合的かつ長期的に講ずべき社会統合の推進に関する施策の大綱
  - 二 前号に掲げるもののほか、社会統合の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項
- 3 内閣総理大臣は、社会統合推進会議の意見を聴いて、社会統合基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

(都道府県社会統合基本計画)

- 1 都道府県は、社会統合基本計画を勘案して、当該都道府県の区域における社会統合の推進に関する施策についての基本的な計画(以下「都道府県社会統合基本計画」という)を定めなければならない。
- 2 都道府県社会統合基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
  - 一 都道府県の区域において総合的かつ長期的に講ずべき社会統合の推進に関する施策の大綱
  - 二 前号に掲げるもののほか、都道府県の区域における社会統合の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

(学校教育および社会教育の役割)

国および都道府県が社会統合基本計画等を策定するにあたっては、学校教育および社会教育が社会統合の推進に果たす役割の重要性を考慮しなくてはならない。

(個人の理解を深めるための措置)

国および地方公共団体は、広報活動等を通じて、基本理念に関する個人の理解を深めるよう適切な措置を講じなければならない。

(苦情の処理等)

国および都道府県は、政府が実施する社会統合の推進に関する施策または社会統合の推進に影響を及ぼすと認められる施策についての苦情の処理のために必要な措置、および国籍による差別的取り扱いその他の社会統合の推進を阻害する要因によって人権が侵害された場合における被害者の救済を図るために必要な措置を講じなければならない。

(調査研究)

国および都道府県は、基礎統計の収集や実態調査のほか、社会における制度または慣行が社会統合の推進に及ぼす影響に関する調査研究など、社会統合の推進に関する施策の策定に必要な調査研究を推進するように努めるものとする。

(国際的協調のための措置)

国は、社会統合の推進を国際的協調のもとに行うため、外国政府または国際機関との情報の交換その他、社会統合の推進に関する国際的な相互協力の円滑な推進を図るために必要な措置を講ずるように努めるものとする。

(地方公共団体による民間の団体に対する支援)

地方公共団体は、民間の団体が社会統合の推進に関して行う活動を支援するため、情報の

提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとする。

#### 社会統合推進会議

##### (設置)

内閣府に、社会統合推進会議（以下「会議」という）を置く。

##### (所掌事務)

会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 社会統合基本計画の原案を策定すること。
- 二 前号に規定する事項に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣および関係各大臣に対し、意見を述べること。
- 三 政府が実施する社会統合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社会統合の推進に及ぼす影響を調査し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣および関係各大臣に対し、意見を述べること。

##### (組織)

会議は、議長および議員二十人以内をもって組織する。

##### (議長)

- 1 議長は、内閣官房長官をもって充てる。
- 2 議長は、会務を総理する。

##### (議員)

議員は、次に掲げる者をもって充てる。

- 一 内閣官房長官以外の国務大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者
- 二 社会統合の推進に関し優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者

#### 都道府県社会統合推進会議

##### (設置)

都道府県は、都道府県社会統合推進会議（以下「都道府県会議」という）を置く。

##### (所掌事務)

都道府県会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 都道府県社会統合基本計画の原案を策定すること。
- 二 前号に掲げるもののほか、都道府県知事の諮問に応じ、社会統合の推進に関する基本的な方針、基本的な政策および重要事項を調査審議すること。
- 三 前二号に規定する事項に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、意見を述べること。
- 四 都道府県が実施する社会統合の推進に関する施策の実施状況を監視し、および都道府県の施策が社会統合の推進に及ぼす影響を調査し、必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、意見を述べること。



(組織)

都道府県会議は、議長および議員二十人以内をもって組織する。

(議長)

- 1 議長は、都道府県副知事をもって充てる。
- 2 議長は、会務を総理する。

(議員)

議員は、次に掲げる者をもって充てる。

- 一 都道府県の社会統合関連部局担当者のうちから、都道府県知事が指定する者
- 二 社会統合の推進に関し優れた識見を有する者のうちから、都道府県知事が任命する者

### 3. その他の法制度の整備について

社会統合基本法の制定と同時に、以下に述べるような法制度の整備が必要である。

まず、日本国民と外国人を地域社会の対等な構成員として位置付けるためには、外国人登録と住民登録を一元化しなくてはならない。また、永住者については、社会統合政策の一環として、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。さらに、外国人および外国出身の民族的少数者の平等な社会参加を実現するには、法律による差別の禁止も欠かせない。

そこで、社会統合を推進する基本的法制度として、社会統合基本法の制定に加え、外国人登録法の廃止と住民基本法の改定、永住外国人に地方参政権を保障するための公職選挙法と地方自治法の改定、および民族差別禁止法の制定も提案する。それと同時に、現在、外国人登録者の三分之一を占める旧植民地出身者とその子孫に関する国籍選択権、戦後補償、民族教育の保障などを定めた法律を制定すべきであると考えられる。

### 4. 社会統合担当部局の設置

外国人および民族的少数者に関する社会統合政策を総合的かつ計画的に推進していくためには、そのような行政を専門的に担当する部局の創設が必要である<sup>6</sup>。

これまで、日本の外国人行政は、外国人の出入国の分野については法務省（入国管理局）が担い、在留外国人に関しては、同じく法務省が外国人登録に関する事項を所管するほか、就労と社会保障、教育、住宅の分野は、それぞれ厚生労働省、文部科学省、国土交通省が担ってきた。また、地域に暮らす外国人と直接のかかわりをもつ地方自治体は、総務省の所管である。前述のように、この10年、各地で外国人住民が増え、さまざまな課題が生じたが、縦割り行政の弊害で、日本政府の対応は不十分なものであった。

諸外国をみると、伝統的な移民国家であるオーストラリアには移民多文化省があり、欧州諸国においても、たとえばスウェーデンでは、出入国庁のほかに統合庁を設けている。また、ドイツでは、連邦政府に外国人問題担当官事務所が設置され、多省庁にまたがる外国人に関する行政の調整を図っているほか、州や基礎自治体レベルでも同様な担当官を置いている。

そこで、内閣府のもとに「社会統合局」(仮称)を設置することを提案する。社会統合局は関係省庁と連携し、自治体とも協力しながら、民族差別の禁止、社会保障、労働問題、公務就任および政治参加の促進、文化的権利の保障などに取り組むとともに、基礎データの収集に努めるものとする。また、同様の部局は、自治体においても必要である。

## おわりに

本稿で論じてきた外国人および外国出身の民族的少数者に関する社会統合政策の推進は、出入国政策、すなわち在留資格制度の運用による新規入国外国人の受け入れ政策と密接に結びついている。日本では近い将来、労働力人口および総人口の減少が見込まれており、現在のところ景気の低迷が続いているとはいえ、今後は、外国人受け入れをより積極的に推進すべきとの議論が政府の内外で高まることが予想される<sup>7</sup>。

出入国政策においては、将来人口の推計および日本経済と世界経済の動向にもとづき、外国人受け入れに関する中長期的な計画を定め、入管法を抜本的に改定することが必要になるであろう。その際、新たな外国人の受け入れを、労働力ないし人口の「補充」といった観点のみからおこない、社会統合の推進という課題を軽視するならば、すでに現在、受け入れ態勢の不備によって生じている問題をさらに悪化させるだけである。

外国人の定住化にともない、永住許可を得る外国人や日本国籍取得者の増大が予想されるなか、従来の「出入国管理」を中心とする日本の外国人政策を、外国出身の民族的少数者にかかわる領域も含めた、総合的な社会統合政策へと転換させる必要がある。日本社会の民族的多様性を積極的に承認し、そのうえで、さまざまな民族的出自や文化的背景をもつ人々が共生する社会の構築に向け、新たな一步を踏み出すことが、日本政府に今、求められている。

- 
- <sup>1</sup> 「集住都市会議、定住外国人向け支援、医療保険・教育など急務 国へ政策提言」『日本経済新聞』2001年10月20日地方経済面。
  - <sup>2</sup> 山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子「移民国家日本の条件」(明治大学社会科学研究所ディスカッションペーパー、2000年、<http://www.isc.meiji.ac.jp/~yamawaki/migration.pdf>)、山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子「多民族国家・日本の構想」『世界』2001年7月号、141-160頁。
  - <sup>3</sup> 2000年に新たに永住許可(「特別永住許可」は除く)を受けた3万475人の国籍別内訳は、中国(35%)、フィリピン(18%)、ブラジル(12%)、韓国・朝鮮(11%)、ペルー(8%)となっている(法務省『第40回出入国管理統計年報』2001年)。
  - <sup>4</sup> 日本社会における「民族的少数者」には、独自の文化を発展させてきた先住民のアイヌの人々や沖縄の人々も含まれるが、本稿では、日本の外国人政策の見直しを問題としているため、外国出身者とその子孫にかかわる領域に絞って論じることとする。
  - <sup>5</sup> 民族差別と闘う連絡評議会編『在日韓国・朝鮮人の補償・人権法』(明石書店、1989年)、大沼保昭『新版 単一民族社会の神話を超えて』(東信堂、1993年)、398-448頁、『「外国人住民」の権利宣言』(外登法と取り組む全国キリスト教連絡協議会、1999年)参照。
  - <sup>6</sup> 法務省が発表した「第2次出入国管理基本計画」(2000年3月)においても、「個々の行政分野の断片的な関与ではない総合的な外国人行政」の必要性が説かれている。
  - <sup>7</sup> 「日経連会長 外国人受け入れ、単純労働も解禁を」『日本経済新聞』2001年8月4日朝刊。

---

(やまわき けいぞう / 明治大学商学部助教授 yamawaki@isc.meiji.ac.jp)  
(かшивざき ちかこ / 慶応義塾大学経済学部助教授 kashiwaz@hc.cc.keio.ac.jp)  
(こんどう あつし / 九州産業大学経済学部助教授 atsushi@ip.kyusan-u.ac.jp)