

多文化共生を推進する 「基本法」と「条例」に関する10の質問

明治大学助教授 山脇 啓造

国連によれば、2000年現在、世界人口の約3%にあたる1億7500万人が「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1割になるという。日本で暮らす外国人も、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、1980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。また、帰化や国際結婚によって、外国にルーツをもつ日本国民も増えている。日本の少子高齢化は世界で最も急速に進んでおり、まもなく人口減少も始まることから、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、21世紀の日本にとって最重要課題のひとつといえよう。

筆者は、2000年以来、多文化共生社会の形成に関する政策提言を行ってきた*注1。昨年度は、研究者とNPO関係者からなる「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基本法制のあり方を研究し、「多文化共生社会基本法」や「多文化共生推進条例」の提言をまとめた*注2。以下、10の質問に答える形で提言の内容を紹介したい。

Q1：多文化共生社会とはどんな社会ですか。

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します。それは、多様性にもとづく社会の構築という観点に立ち、外国人や日本籍の民族的少数者が、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、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す。そのような社会を創るには、人権の確立、民主主義の成熟、新たな経済社会の構築、そして地球社会への貢献といった重要な意義があります。

Q2：どうしたら、そのような社会が作れますか。

日本には、住民の15%が外国人という群馬県大泉町のような地域もあれば、人口の1%にも満たないところもあります。また、ブラジル人が全国で一番多く住んでいる静岡県浜松市のような地域もあれば、戦前から朝鮮半島出身者が集住している大阪市のようなところもあります。すなわち、多文化共生をめぐる課題は地域差が大きいといえます。

外国人の出入国に関する行政は国（法務省）の所管ですが、実際の受け入れを担うのは地域社会です。多文化共生のまちづくりのためには、その理念を共有したうえで、地方自治体、当事者団体を含めたNPO、町内会・自治会、学校など、地域社会が一体となった取り組みが欠かせません。

Q3：多文化共生社会基本法（以下、基本法）とは、どんな法律ですか。

基本法は、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を目的とする法律です。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、自治体および市民の責務を明らかにするとともに、施策の推進体制を定めます。

Q4：どうして基本法が必要なのですか。

日本政府は戦後長い間、日本が人口過密で、「単一民族国家」であることを理由に、外国人をなるべく受け入れない方針をとってきました。しかし、1980年代に入ると、専門職の外国人や留学生を、そして1990年代には日系人を中心とした労働者を受け入れ

るようになりました。最近では、そうした人々の中で永住資格を取る人が急増しています。また、この10年ほどの間に、帰化をして日本国籍を取る人や国際結婚の増加によって多様な民族的背景をもつ日本籍の子どもも増えています。

外国出身者の増加と定住化傾向が明らかになっているにもかかわらず、政府の対応は泥縄式で、受け入れの対策はあっても、政策がありません。しかも、法務省や厚生労働省など関係省庁がばらばらに対策を考え、縦割り行政の弊害が目立ちます。

少子高齢化や人口減少、東アジアにおける地域統合の進展などから、今後、外国出身者のさらなる増加と定住化が予想されます。もはや、日本社会の民族的均質性を前提にしたシステムの限界は明らかであり、基本法の制定が必要なのです。

Q5：基本法のおもな内容はどんなものですか。

第1に、多文化共生の推進に関する基本理念を定め、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たっての指針を示します。基本理念は人権尊重、社会参加、国際協調の3つです。

第2に、多文化共生の推進主体である国、地方自治体および市民のそれぞれの役割、責任の所在と範囲を明確にします。

第3に、多文化共生基本計画（仮称）を国や都道府県に義務づけます。

第4に、国の推進体制を定めます。具体的には、内閣府に多文化共生推進会議（仮称、以下会議）と多文化共生局（仮称）を設置します。会議は基本計画の原案の策定などを行います。多文化共生局は、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、総合調整を行い、施策を推進していきます。

Q6：外国にも同じような法律がありますか。

多文化共生の先進国といえるカナダには、多文化主義法（1988年制定）があります。その他の国にはありません。外国人の受け入れや多文化共生社会の形成は、世界共通の課題となりつつあるので、この法律が制定されれば、アジア諸国をはじめとする地球社会にとっても有意義なことといえます。日本はこれまで排他的な国と見られてきましたが、そうした国際的イメージも払拭されるかもしれません。

Q7：多文化共生推進条例（以下、条例）とはどんな条例ですか。

多文化共生の推進に関しては、外国人の増加と定住化という地域社会の変化に敏感なNPOや自治体が、これまで国に先行してさまざまな取り組みを進めてきました。多文化共生に関する具体的課題は先ほど述べたように地域差が大きいのが特徴です。多文化共生をめぐる課題の大きな自治体において、地域の実情を反映した条例をつくることには大きな意義があります。

条例の内容は、基本法と同様に、基本理念を示し、施策の推進体制を定めるものとなるでしょう。それぞれの地域社会において、市民と行政の協働によって条例づくりに取り組むことが望ましいといえます。

Q8：基本法や条例ができると、NPOにとってどんなメリットがありますか。

自治体にとって、多文化共生の推進は、根拠法令がはっきりせず、優先順位は必ずしも高くありません。今までは、たまたま担当職員が熱心で、取り組みが進むことがあっても、職員の異動があれば、取り組みがとまってしまうようなこともありました。基本法や条例ができれば、自治体は総合的かつ計画的に多文化共生の推進に取り組むことになるので、NPOの活動基盤が整備され、NPOと自治体の協働も大

き進むでしょう。

Q9：基本法ができないと条例はつくれませんか。

そんなことはありません。似たような法律に、男女共同参画社会基本法（1999年）があります。東京都や埼玉県では、同法の制定以前から、独自に男女共同参画社会の形成に向けて、条例制定の準備が進んでいました。

今のところ、多文化共生の推進は国の優先課題とはなっていないので、むしろ、多文化共生への関心の高い地域において条例をつくりあげれば、他の地域にも波及し、結果的に国の基本法制定を促すことにもなるでしょう。

Q10：私の地域でも条例づくりを始めたいと思います。どうしたらよいでしょうか。

まず、同じ地域で活動するNPOで集まり、自治体への包括的な政策提言をまとめたり、条例の必要性について話しあってみてはいかがでしょうか。外国人施策に関する指針や計画のあるところは、それを叩き台にするよいと思います。そして、自治体の外国人施策担当課と相談して、できれば行政との共催で、多文化共生の地域づくりに向けて、これから何をすべきなのか、公開フォーラムを開いてはどうでしょうか。

*注1 最新の政策提言については、山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦「多民族国家日本の構想」金子勝・藤原輝一・山口二郎編「東アジアで生きよう！—経済構想・共生社会—歴史認識」（岩波書店、2003年）参照。

*注2 外国人との共生に関する基本法制研究会「多文化共生社会基本法の提言」（2003年）。問い合わせは kihonho@tabunka.jp まで。

山脇 啓造（やまわき けいぞう）
コロンビア大学国際関係・公共政策大学院修了。国連開発計画職員、明治学院大学国際平和研究所研究員を経て現職（外国人政策・多文化共生論）。研究室HP [http://www.kisc.meiji.ac.jp/~yamawaki/]