

多文化共生社会に向けて

山脇 啓造
明治大学教授



総務省は二〇〇五年六月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置した。国レベルで多文化共生を謳った組織が設置されたのはこれが初めてである。同研究会は二〇〇六年三月に報告書を発表し、地方自治体が多文化共生を総合的かつ計画的に推進していくことを求めている。

地方自治体レベルでは、二〇〇五年三月に全国に先駆けて川崎市が「多文化共生社会推進指針」を、東京都立川市が「多文化共生推進プラン」をそれぞれ策定している。同年四月には群馬県が多文化共生支援室を、長野県が多文化共生ユニットを、そして静岡県磐田市が多文化共生係をそれぞれ設置している。また、同年九月には東京都新宿区が「多文化共生プラザ」を設置し、二〇〇六年三月には東京都足立区が「多文化共生推進計画」を策定している。

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、原稿を書いたりすることが増えているが、特に昨年は急増し、多文化

共生への社会的関心の高まりを実感している。以下、その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経緯を振り返り、その意味するところを探る。そして、多文化共生の担い手としての行政（国と自治体）、市民そして企業の課題を提起したい。

1 在日外国人の現状

二〇〇四年末現在、外国人登録者数は一九七万三、七四七人で過去最高を更新し、日本の総人口の一・六%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、外国人登録者数は四六%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からなる特別永住者（主に韓国・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、特別永住者（四七万人）と一般永住者（三十一万人）をあわせて、永住者が全体の四割を占めており、近年、一般永住者が急増してい

図1. 外国人登録者数の推移（1980—2004年）

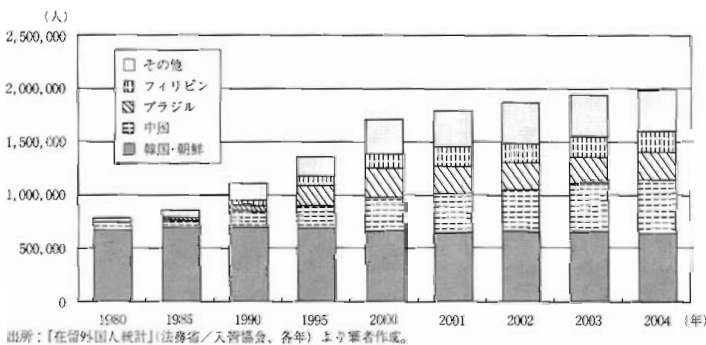
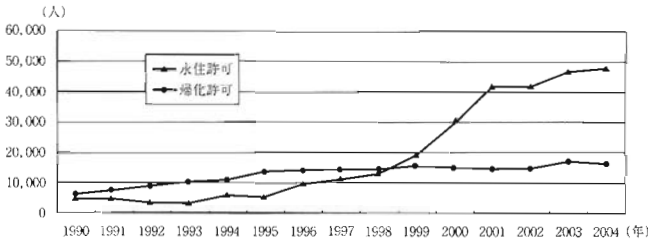
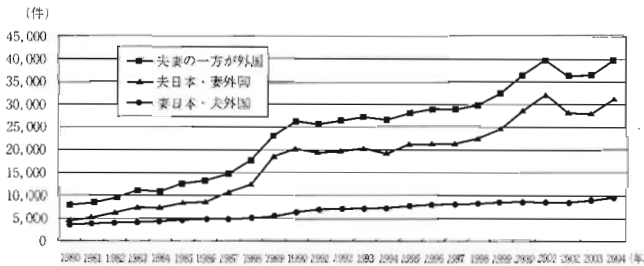


図2. 永住・帰化許可数の推移 (1990—2004年)



注：永住許可数には、特別（1991年まで「特別」）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）をもとに筆者作成。

図3. 国際結婚件数の推移 (1980—2004年)



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）をもとに筆者作成。

る。二〇〇四年末の外国人登録者総数は前年から三%増であったが、一般永住者は一七%増となっている（図2）。非永住者の中では、「日本人の配偶者等」（一三%）、「定住者」（一三%）が多い。永住者及びこれらの非永住者、さらに「永住者の配偶者等」を合わせた一三〇万人（六六%）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、国際結婚の増大からもうかがえる（図3）。日本人の婚姻件数の五・五%（一八組に一組）が国際結婚のカップルで、その八割近くが日本人男性と外国人女性（中国、フィリピン、韓国・朝鮮籍が八四%）の組み合わせである（二〇〇四年）。

外国人登録者数を都道府県別に見ると、最も多いのは東京（三五

万人）で、全国の一八%を占めている。以下、大阪、愛知、神奈川、埼玉、兵庫、千葉、静岡、京都、茨城の順となっており、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（二・八%）を筆頭に、愛知、大阪、静岡、岐阜、三重、群馬、京都、滋賀の九都府県が二%を超える¹⁾。

2 「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、一九九三年の開発教育の催し案内に用いられたのが最も古い例のようである。また、一九九四年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²⁾。

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・淡路大震災の外国人被災者への支援を行った市民ボランティアが、一九九五年に大阪に設立した「多文化共生センター」（二〇〇〇年にNPO法人化）の存在がある。同センターは、兵庫、京都、広島、東京と活動拠点を広げた。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。全国の外国人支援団体が集まった「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、二〇〇〇年前後から、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二三市町が設置した外国人集住

都市会議は、二〇〇四年の首長会議で「多文化共生の地域社会づくり」等をテーマに掲げた。都道府県レベルでも、群馬県は二〇〇二年度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、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。また、愛知・岐阜・三重・名古屋の東海三県一市は、二〇〇四年に「多文化共生社会づくり推進共同宣言」を策定した。二〇〇五年になると、自治体レベルで様々な動きがあったことは前述の通りである。

「多文化共生」の定着に影響が大きいと思われるのが、前述の総務省研究会による報告書である。総務省は同報告書に基づき、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、全国の自治体に通知した。総務省の報告書は、同年四月に開かれた経済財政諮問会議（議長・小泉純一郎首相）でも紹介され、外国人の受け入れにあたって、労働者政策や治安対策といった従来の観点に加え、地域住民としての位置づけが重要であることが論じられた。その結果、政府が二〇〇六年五月に策定した「グローバル戦略」の中に、「地域における多文化共生社会の構築」が盛り込まれた。

日本経済団体連合会（経団連）の提言も影響が大きい。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、政府の外国人施策を一元化するために「多文化共生庁」の設立を提言している。

— 3 — 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、希薄になったりするのを避けがたい。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」は「多文化の共生」と誤解される場合が少なくないが、共に生きるのはあくまで人と人であって、文化と文化ではない。「多文化の共生」というと、それぞれの集団には固有で不変の文化があるという前提に立ちやすいが、文化というのは固定的なものでなく、常に変わりうるものだ。例えば、移民が受け入れ国の文化の影響を受け、次第に出身国とも受け入れ国とも異なる独自の文化を築くのはよくあることである。また、移民を受け入れた国の文化も、次第に移民の文化の影響を受け、変容していくことが多い。「多文化共生」は決して複数の文化が並存する状態を指すものではない。

「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い。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を指し、「ホスト」として「ゲスト」をいかに歓迎し、もてなす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、外国人を地域社会の一員と認める視点であり、総合的な生活支援を行い、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。そうになると、「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。

もう一つ、「多文化共生」と混同されやすい用語に、「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。多文化共生にとって、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、互いに支えあう関係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。

4 一 国の課題

多文化共生社会を形成するには、様々な担い手が、それぞれの役割を果たしつつ、かつ連携して取り組んでいかなければならない。以下、行政（国および自治体）、市民、企業それぞれの課題について取り上げる。

多文化共生社会に向けた国の取り組みはまだ始まったばかりといつてよい。日本政府には、これまで外国人の出入国に関する政策（出入国政策）はあっても、外国人の社会統合に関する政策（社会統合政策）が欠落していた。二〇〇〇年代に入って、少子高齢化の進展や人口減少社会の到来、さらにグローバル化への対応や地域統合の推進の観点から、ようやく政府内外で議論が始まった。法務省は、第二次出入国管理基本計画（二〇〇〇年）において初めて、「日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現」をめざすことを謳った。さらに、外国人集住都市会議や経団連の提言などにより、出入国政策の見直しと社会統合政策の構築が重要課題として認識されつつある。

外国人集住都市会議が二〇〇五年一月に規制改革要望を提出したこともあり、規制改革・民間開放推進会議の第二次答申（二〇〇五年十二月）は、「『受入れ政策』（主として政府の出入国管理政策）と『社会的統合政策』とを両輪とする総合的な法令・政策や、各行政機関相互の連携の在り方など、あるべき一定の方向性」を示すことを提言した。そして、二〇〇六年四月の経済財政諮問会議では、「外国人の定住化により生ずる医療、子弟の教育、地域住民との摩擦など社会的コストにも留意し、その解決に向けたコストの負担のあり方を含め、対応策を検討する場を設け、年内に総合的な対策をまとめる」ことが示された。いよいよ本格的な議論が始まると思われるが、筆者が考える外国人政策の基本的な課題は以下の通りである。

出入国政策に関しては、一九八八年に専門的・技術的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（「単純労働者」）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ない。しかし、現実には、日系人や超過滞在者そして研修生・技能実習生をあわせると、六〇万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、様々な現場で働いている。こうした建前と本音の乖離が指摘されて久しいが、これ以上この問題を放置することは、諸外国との経済連携を推進する中で、国際的にも許されないであろう。

社会統合政策に関しては、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めざしていくべきであろう。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る。具体的には、内閣府に多文化共生推進会議（仮称）と多文化共生室（仮称）を設置し、前者は基本計画案の策定を行い、後者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や総合調整を行うこととなる⁽³⁾。

5 自治体の課題

社会統合政策が欠けていた国に比べると、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きた。それらは、一九七〇年代に在日コリアンを対象に人権施策として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に国際化施策として取り組み始めた自治体（国際型）に大別される⁽⁴⁾。国と違って、外国人施策の担当部署を設置し、基本指針を定め、総合的な取り組みを試みている。ただし、そうした自治体も全国の一、八〇〇余りの自治体の中では、例外的存在ともいえる。

全国の自治体による多文化共生施策の推進をめざして策定されたのが、前述の総務省の「地域における多文化共生推進プラン」（二〇〇六年三月）である。同プランは、各都道府県・指定都市に対して、「多文化共生の推進に係る指針・計画を策定し、地域における多文化共生の推進を計画的かつ総合的に実施する」ことを求めている。同プランも参考に、自治体の課題を整理すると以下の三点が重要となる⁽⁵⁾。

第一に、外国人住民への支援を体系的に行うことである。外国人の日本語学習や情報の多言語化の推進に加え、居住、教育、労働、医療、福祉、防災など様々な分野で外国人住民の生活環境を整備していく必要がある。

第二に、多文化共生の地域づくりである。前述のように多文化共生イコール外国人支援ではない。外国人住民を対象とした施策に偏ることなく、日本人住民への啓発などを行い、地域社会の意識改革を進める必要がある。また、外国人住民が地域社会の一員として、

様々な地域づくりに参加できる仕組みをつくる必要がある。

第三に、多文化共生推進のための体制整備を行わなければならない。外国人住民にかかわる行政は、居住、教育、労働等、多分野にまたがるので、そういった分野を担当する各部署の連絡調整を担うとともに企画立案を行う部署が必要である。市民と行政の協働を進める仕組みをつくることも大事である。町内会・自治会、市民団体、学校、社会福祉協議会、国際交流協会、自治体など地域社会が一体となつて取り組みなくてはならない。さらに、学校や公民館、図書館などを多文化共生の拠点として活用し、特に学校と地域の連携を深めることが大事である⁽⁶⁾。

6 市民と企業の課題

外国人支援をめざした市民団体は、一九八〇年代後半から、自治体に先んじて全国各地で様々な活動を展開してきた。一九九八年に特定非営利活動促進法が制定されて以来、多文化共生の分野でも様々な団体の活動が広がっている。しかし、他の分野の市民活動同様、どの団体も財源の確保に苦慮している。そうした基本的課題のほかに、今後の市民団体にとって以下の三つの課題が重要と思われる。

第一に、自治体との連携や協働の推進であるが、その意義は既述の通りである。第二に、大半の市民団体の構成員は日本人ばかりで、日本人が外国人を支援するという構図が多い。そうではなくて、そうした市民活動を日本人と外国人が一緒に構図になって行っていくことが多文化共生の理念からも望ましいだろう。また、最近では、外国人の自助団体も各地に生まれているので、そうした団体との連携や協働も進めるべきである。第三に、政策提言能力を向上させることである。市民団体の基本的な役割に行政への建設的批判を行うこと

があり、自治体と連携・協働する中でも、一定の緊張関係を維持することが欠かせない。その上で、単なる批判を超えて、政策提言をしていく能力を磨くべきであろう。そのためには、多文化共生をめざした市民団体の全国的ネットワークの形成も必要だろう。

次に企業の課題であるが、外国人を雇用している企業は、すべての労働関係法令を遵守すべきことはいうまでもない。特に、社会保険加入の義務を果たさなければならぬ。外国人を間接雇用する大企業には、取引先選定基準に労働関係法令遵守を含めることを求めたい。

また、外国人を雇用して利益を得ている企業は、間接雇用であっても、地域社会の一員として、地元経済団体や自治体、市民団体等と連携しながら、多文化共生の地域づくりに協力する責任がある。

多文化共生の地域づくりを進めていくには、多様な市民活動が欠かせないが、前述のように、財源不足という基本的な困難を抱えている。諸外国には草の根の市民活動を支援する助成財団が数多くあるが、日本はまだまだ少ない。近年、企業の社会的責任に対する関心が世界的に高まっているが、外国人労働者を雇用する当事者としての経済界が、国や自治体とも連携して、多文化共生をめざした市民活動に助成する基金づくりに取り組むことを期待したい。

おわりに

外国人労働者や移民の受け入れは、今日、先進国共通の極めて重要な課題となっている。フランスで昨年十一月に起きた全国的な暴動は記憶に新しいが、米国でも現在、「不法移民」の処遇をめぐる国論が二分し、内政最大の関心事となっている。

二〇〇六年四月七日の経済財政諮問会議で、小泉首相は外国の例にも触れた上で、「好むと好まざるとにかかわらず、日本に來たい

という外国人はたくさんいる。それを日本人として、日本人社会で働きたい、定住したいという外国人をどうやって摩擦なく、気持ちよく受け入れられるかという対応を今から考えないといけない」と述べている。こうした認識を日本の首相が示したのは、初めてのことである。日本の外国人政策にとって、歴史的転換点となるかもしれない。

多文化共生社会の形成には、国、自治体、市民、企業がそれぞれ果たすべき役割を果たしつつ、これらの担い手が連携・協働して取り組んでいかなければならない。その要になるのが国である。多文化共生社会に向けて自治体が動いた二〇〇五年に続いて、二〇〇六年は国の取り組みが前進することを期待したい。

注

(1) 外国人の人口比が1%に満たないところも、東北、九州地方などを中心に二六道県におよぶ。

(2) 「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。

(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、外国人との共生に関する基本法研究会「多文化共生社会基本法の提言」(二〇〇三年三月、<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~yamawaki/etc/kihonho.pdf>)。

(4) 山脇啓造「現代日本における地方自治体の外国人施策」『歴史の壁を越えて』法律文化社、二〇〇四年参照。

(5) 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。