

法務省出入国管理懇談会（2014/9/29）

外国人との共生社会の実現に向けて

明治大学 山脇啓造

はじめに

地域における多文化共生＝「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合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」（総務省多文化共生の推進に関する研究会、2006）

1 コミュニケーション支援 2 生活支援 3 地域づくり + 体制整備

約 207 万人 1.6%（2013/12 現在）： 2/3 は「移民」（永住者は増加）

1. 諸外国の経験

1) 欧州

1973 オイルショック→外国人の定住化→統合政策

1999 EU: タンペレ・アジェンダ（共通移民政策の形成へ）

2000 EU: 民族・人種平等指令

2002 オランダ：フォルタイン党の躍進とフォルタイン殺害事件

2004 EU: 移民統合政策のための共通基本原則

2005 ロンドン同時多発テロ、フランス暴動

2008 EU: 欧州異文化間対話年：インターカルチュラル・シティ（diversity & interaction）

2013 EU: 欧州移民統合指標

2) 韓国

2004 雇用許可制度の導入

2006 外国人政策会議「外国人政策の基本方向及び推進体系」、居住外国人支援標準条例案

2007 在韓外国人処遇基本法

2008 多文化家族支援法

2012 全国多文化都市協議会

3) 国際社会

自治体

都市ネットワーク（Eurocities, Intercultural Cities, Cities of Migration, Welcoming Cities and Counties）

多文化主義からインターカルチュラリズム（interculturalism）へ

統合（integration）からダイバーシティ（diversity）へ

統合政策に関する指標づくり

MIPEX(2004, 2007, 2010), EU(2011), OECD(2012)

2. 外国人との共生社会に向けた自治体と国の役割

1) 自治体

1970 年代：在日コリアンの定住化と社会運動→人権型

1980 年代：「地域の国際化」とニューカマー

1990 年代：ニューカマーの定住化→国際型

2000 年代：外国人住民施策の体系化→多文化共生

2005 川崎市「多文化共生社会推進指針」、新宿区「多文化共生プラザ」

2007 宮城県「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」

2011 新宿区自治基本条例「世界からこの地に集う人々とともに互いの持つ多様性を認め合う
多文化共生社会の実現をめざす」

2012 日韓欧多文化共生都市サミット「東京宣言」

滋賀県湖南市「多文化共生社会の推進に関する条例」

2013 浜松市「多文化共生都市ビジョン」：多様性を生かした地域づくり（多文化共生 2.0）
広島県安芸高田市「多文化共生推進プラン」

2) 国

2006 総務省「地域における多文化共生推進プラン」策定

外国人労働者問題関係省庁連絡会議「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」

2009 内閣府定住外国人施策推進室の設置

2010/11 日系定住外国人施策に関する基本指針・行動計画

2012 新在留管理・住民基本台帳制度の開始

「外国人との共生社会」実現検討会議

2014 日系定住外国人施策の推進について

骨太の方針「50年後の人口1億人維持」と日本再興戦略「外国人材の活用」

→外国人材の積極活用、しかし「移民政策と誤解されないように配慮」

3. 結語

車の両輪である出入国管理政策と統合政策のうち前者が先行

→統合政策の構築へ

1. 自治体 2. 日系人、中国帰国者、インドシナ難民 3. 国際比較

指針・計画→法律

担当組織（担当大臣）

参考文献：

山脇啓造「多文化共生社会に向けて」『全国市町村国際文化研修所メールマガジン』（2007年4月～現在）<http://www.jiam.jp/melmaga/newcontents2/newcontents.html>

山脇啓造「人口減少社会と移民政策－多文化共生社会の構築に向けて」『Meiji.net』（2014年7月）http://www.meiji.net/opinion/vol38_keizo-yamawaki/?topimg140716

多文化共生推進プログラム

(総務省 2006年3月)

コミュニケーション支援

地域における情報の多言語化

行政情報の多言語化、生活相談窓口の設置、通訳ボランティアの育成、情報提供の流通ルートの確保 等

日本語および日本社会を学習するための支援

オリエンテーション、日本語・日本社会の学習機会の提供 等

生活支援

居住 多言語情報提供による居住支援、不動産業者への啓発 等

教育 学習支援、不就学の子どもへの対応、進路指導・就職支援 等

労働環境 ハローワーク・商工会議所等との連携による就業支援・就業環境の改善 等

医療・保健・福祉 問診票の多言語表記、広域的な通訳派遣システムの構築 等

防災 平常時の防災教育・訓練、緊急時の災害情報伝達、防災計画への位置付け 等

多文化共生の地域づくり

地域社会に対する意識啓発 日本人住民の意識啓発、交流イベント開催 等

外国人住民の自立と社会参画 キーパーソンや外国人自助組織の育成 等

地方自治体の体制整備

担当部署の設置、指針・計画の策定

地域における各主体の役割分担と連携・協働

地方自治体、国際交流協会、NPO等の役割分担の明確化と連携・協働

国の役割、企業の役割の明確化

国：外国人受け入れの基本的考え方、オリエンテーション等
企業：企業の社会的責任の履行

多文化共生施策の推進体制の整備

「生活者としての外国人」に関する総合的対応策

2006年12月

外国人労働者問題関係省庁連絡会議

外国人の増加、定住化、子どもの定住化等が見込まれる一方で、課題が多い
→ 社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるよう環境整備が必要

暮らしやすい地域社会作り

- 言葉や文化習慣の違いのため地域になじめない、必要なサービスが受けられない

- 日系人や日本語ができる外国人を活用するなど日本語教育の充実
- 行政・生活情報の多言語化
- 地域の多文化共生の取組の促進
- 防災ネットワークの構築、防犯対策の充実
- 住宅への入居支援
- 母国政府との連携、情報収集等

子どもの教育

- 日本語での教育についていけない、学校に行かない

- JSLカリキュラムの開発・普及等による公立学校の教育の充実
JSLカリキュラムは日本語を母語としない子ども向けの学習カリキュラム
- 関係機関と連携しての不就学児童対策の強化
- 外国人学校の各種学校認可の促進、母国政府との協力の推進

労働環境の改善、社会保険の加入促進等

- 不安定な雇用、低い労働条件、社会保険未加入

- 労働関係機関とも連携しての社会保険の加入促進の推進
- 二国間社会保障協定の推進
- 雇用状況報告の義務化等をふまえた就労適正化のための事業主指導の強化
- 雇用の安定化のための体制整備

在留管理制度の見直し等

- 居住・就労の実態が適正に把握できない

- 居住情報等を正確に把握できるような在留管理制度の見直し、雇用状況報告の義務化
- 日本語能力等を在留期間更新等に当たって考慮すること等の検討

日系人を含め外国人政策全般は引き続き検討

日系定住外国人施策に関する基本指針の策定について

日系定住外国人

(「定住者」、「日本人の配偶者等」等の在留資格で入国・在留する日系人及びその家族)

- ・ 昭和63年以降急増。日本語能力が不十分な者が多い。
- ・ 平成20年秋以降の経済危機により、再就職が難しい等の理由により生活困難な状況に置かれる人が増加。帰国者も多数。

【ブラジル人登録者数】

昭和63年: 約4千人 → 平成20年: 約31万人
⇒ 平成21年: 約27万人(前年比約4.5万人減)

【ペルー人登録者数】

昭和63年: 約860人 → 平成20年: 約6万人
⇒ 平成21年: 約6万人(前年比約2千人減)

※日系人だけでなくブラジル人、ペルー人全体の登録者数

これまでの国の取組

- ・ 内閣府に「定住外国人施策推進室」を設置(平成21年1月)
- ・ 「定住外国人支援に関する当面の対策について」
(平成21年1月)
- ・ 「定住外国人支援に関する対策の推進について」
(平成21年4月)

教育、雇用、住宅、情報提供などが主な内容。

その後の動き

- ・ 帰国者の増加により外国人登録者数は減少に転じたが、日本での暮らしが長期に及んだ者はこのまま定住を希望する傾向。
- ・ 「多文化共生推進協議会」(愛知、岐阜、三重など7県1市で構成)や「外国人集住都市会議」(太田、浜松、豊田、美濃加茂、鈴鹿等28市町で構成)から、国としての体系的・総合的な方針策定の要望。

国として日系定住外国人施策に関する基本指針を策定することが必要

「日系定住外国人施策に関する基本指針案」の概要

【基本的な考え方】

- ・ 日本語能力が不十分な者が多い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。

1. 日本語で生活できるように

- ・ 日本語習得のための体制整備／各種手続時での日本語習得の促進
- ・ 多言語による相談体制の整備／生活に必要な最低限の情報の多言語化

2. 子どもを大切に育てていくために

- ・ 日本の公教育を受ける機会を保障
- ・ 外国人学校に通う意向への配慮

3. 安定して働くために

- ・ 就職に必要な日本語能力や職業能力の向上
- ・ 多言語での就職相談、日本語能力に配慮した職業訓練の実施
- ・ 日系定住外国人を雇用する企業の役割の検討

4. 社会の中で困ったときのために

- ・ 生活の中で最低限必要な情報の正確かつ迅速な提供
- ・ 年金、医療、母子保健などの社会保障や居住の安定確保

5. お互いの文化を尊重するために

- ・ 1～4の施策推進に当たり、国籍などが異なる人たちであっても、お互いの文化を尊重しながら共に生きていくことが重要であることに留意

基本指針に盛り込まれた事項について、更に各府省庁で検討し、平成22年度末を目途として「**行動計画**」を策定。

インターカルチュラル・シティ —欧州都市の新潮流—

明治大学国際日本学部教授 山脇 啓造

インターカルチュラル・シティとは

移住者(migrant)や少数者(minority)によってもたら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都市政策として、欧州では「インターカルチュラル・シティ」というアプローチが注目されている。欧州評議会(注1)が欧州委員会とともに進めているプログラムで、現在、その趣旨に賛同する欧州21都市が参加している。

インターカルチュラル・シティ・プログラムは、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)の刊行を契機に始まった。インターカルチュラル・シティは以下のように定義されている。

「インターカルチュラル・シティには、異なる国籍、出身、言語、信仰や信条の人々が暮らす。政治指導者と大半の市民は多様性を肯定的に資源と捉える。インターカルチュラル・シティは積極的に差別と闘い、そのガバナンス、制度、サービスを様々な住民のニーズに適合させる。インターカルチュラル・シティは、多様性や文化的衝突を取り扱う戦略と手段を有する。公共空間における多様なグループの一層の混交と相互作用を奨励する。」(注2)

欧州都市による受け入れ政策の5類型

インターカルチュラル・シティのアプローチを理解する上では、過去30年の欧州都市による様々な経験をもとにした、以下の政策の分類が有益であろう(注3)。

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多文化共生政策(Intercultural policy)(注4)

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。

西欧では、2000年代以降、移民に関わる大きな事件が起こり、それまでの移民政策を見直す機運が高まり、各国の選挙の大きな争点となっている。特に、集住する移民の分離をもたらし、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、異なる文化的背景を有するグループ間の交流を重視する「インターカルチュラル・シティ・プログラム」への関心が高まっているといえよう。

参加都市とプログラムの概要

現在、インターカルチュラル・シティ・プログラムに参加しているのは、以下の21都市である。

ベルリン市ノイケルン区（ドイツ）、イジエフスク市（ロシア連邦）、ルブリン市（ポーランド）、リヨン市（フランス）、メリトポリ市（ウクライナ）、ヌーシャテル州（スイス）、オスロ市（ノルウェー）、パトラ市（ギリシャ）、レッジョ・エミリア市（イタリア）、サボティカ市（セルビア）、ティルブルフ市（オランダ）、コペンハーゲン市（デンマーク）、リスボン市（ポルトガル）、ロンドン・ルイシャム区（英国）、ダブリン市（アイルランド）、サン・セバスチャン市（スペイン）、ジュネーブ市（スイス）、リマソール市（キプロス）、ボットシルカ市（スウェーデン）、ペーチ市（ハンガリー）、アムステルダム市南東区（オランダ）

上記の都市は正会員都市であるが、このほかに26都市が準会員都市として参加している。この中には欧州域外の2都市（メキシコシティとモンテリオール）も含まれている。

インターカルチュラル・シティ・プログラムによる具体的活動としては、専門家による会員都市の政策評価、会員都市相互の視察、関連テーマに関する会議の開催などがある。また、各都市の政策を評価し、比較する手段として、インターカルチュラル・シティ指標が開発されている。

日本との交流

国際交流基金によって、2009年から日本の専門家の欧州への派遣や欧州のプログラム関係者の日本招聘などが行われてきた。2010年10月には、会員都市であるヌーシャテル州（スイス）とレッジョ・エミリア市（イタリア）の視察に、日本の自治体関係者が派遣され、その報告会が2011年1月に東京で開催された。また、2011年8月には、欧州評議会のプログラム担当者を招いて、東京とソウルでインターカルチュラル・シティをテーマにした会議が開かれている。日本では外国人住民の多い自治体を中心に「多文化共生」の取り組みが進められ、韓国では国の強力な指導のもと自治体による「多文化政策」が進められてきた。欧州と日本そして韓国の自治体が互いの経験や知見を共有することには大きな意義があるように思われる。

2012年1月には、東京で欧州、韓国そして日本から計9都市の首長が集まる「多文化共生都市サミット」の開催が予定されている（注5）。このように多文化共生をテーマに欧州とアジアの自治体首長が一堂に会するのは初めてのことであり、画期的な会議といえる。自治体による多文化共生の取り組みが、この会議を契機に新たに進展することを期待している。

*インターカルチュラル・シティの公式ウェブサイト

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/default_en.asp

（注1）欧州評議会はEU加盟国27か国の他、南東欧諸国やロシアなどを含めて47か国の加盟する汎欧州機関。日本は1996年からオブザーバー国として参加している。

（注2）欧州評議会によって2011年8月に国際交流基金に提供された文献（*Intercultural Cities Handout*）による。

（注3）以下の資料をもとに筆者が要約。*Intercultural cities: Towards a model for intercultural integration*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010, pp.22-23.

（注4）“intercultural”は翻訳が難しい用語であるが、「多文化共生」の概念が最も近いと思われる。

（注5）国際交流基金主催の「多文化共生都市国際シンポジウム」は、2012年1月18～19日に東京都内で開催予定。日本からは浜松市、東京都大田区および新宿区の3首長の参加が予定されている。p.44の情報告知板参照。

多文化共生都市サミット ～新たなネットワークの構築に向けて～

明治大学国際日本学部教授 山脇 啓造

会議の概要

2012年1月18日・19日に、日本と韓国そして欧州の9自治体の首長らが集まった多文化共生都市国際シンポジウムが都内で開かれた。国際交流基金と欧州評議会の共催による会議で、参加したのは以下の9首長らである。

日本：鈴木康友浜松市長、中山弘子新宿区長、松原忠義大田区長

韓国：廉泰英水原市長、文錫珍ソウル市西大門区長、鄭承奉安山市副市長

欧州：アントニオ・コスタ・リスボン市長（ポルトガル）、カタリーナ・ベリグレン・ボットシルカ市長（スウェーデン）、フランコ・コッラディーニ・レッジョ・エミリア市副市長（イタリア）

いずれも、多文化共生に力を入れている都市（多文化共生都市（注1））で、欧州からは本誌2012年1月号の拙稿（注2）でも紹介した欧州評議会と欧州委員会が実施している「インターカルチュラル・シティ・プログラム」の会員都市が参加した。

シンポジウム初日の午前には、欧州評議会のロバート・バルマー民主的統治・文化・多様性局長、筆者そして韓国聖公会大学の梁起豪教授によって、それぞれ欧州、日本、韓国の現状について報告がなされた。そして、午後には、9人の首長らが日韓欧の組み合わせで3人ずつ登壇し、それぞれの都市の取り組みの報告がなされ、コメント

ーターを交えて討議を行った。シンポジウム2日目には、9都市の多文化共生担当課長らが報告を行う実務者セミナーも開かれた。

9首長らによる報告の中で、外国人支援の取り組みが中心となっている日韓の都市と、外国人支援に加えて文化背景の異なる集団間の対話や交流に力を入れている欧州都市の違いが感じられた。また、国による体制整備が進んでいる欧州や韓国と比べ、国の体制整備が進まない中で自治体の取り組みが先行している日本の特徴も明らかになったように思われた。

なお、これまで、英訳をする際に多文化共生を意味する形容詞として“multicultural”が用いられることが多かったが、この会議では、“intercultural”が用いられた。インターカルチュラル・シティでは、“multicultural”と“intercultural”の二つの概念の区別が重要であり、日本の多文化共生の概念は、後者に近いと思われるからである（注3）。

多文化共生都市の連携を目指す東京宣言

サミットの中で、鈴木浜松市長は国内外の都市連携の推進を唱え、今年10月に第2回多文化共生都市サミットを浜松市で開催することを発表した。そして、会議の最後に



東京宣言を読み上げる鈴木浜松市長

は、参加者一同の賛同のもと、「多文化共生都市の連携を目指す東京宣言」が採択された。短い宣言なので、以下、全文を引用する。

「日韓欧多文化共生都市サミット」に集まった私たちは、お互いの知見と経験を共有し、現在そして将来の都市が直面する主要な課題にいかに関わりあうかを探るために真摯に話し合い、日本、韓国の諸都市の多文化共生の取り組みとその成果、そして欧州評議会・欧州委員会のインターカルチュラル・シティ・プログラムに参加する欧州都市の戦略について討議した。

グローバル化の時代にあって、経済および社会が大きく変貌していく中で、アジアや欧州そして世界の多くの都市にとって、新たな多文化共生の理念と実践が今後重要性を増すとの共通の認識を得た。

私たちは、文化的多様性を都市の活力、革新、創造、成長の源泉とする新しい都市理念を構築し、多文化共生都市が連携し、互いの成果から学び、共通の課題を解決することを目指す。そして、異なった文化的背景を持つ住民が共に生き、繁栄し、調和した未来の都市を築いていく。

都市連携の意義

日本では、東海地方を中心に南米系日系人の多い自治体が集まって、外国人集住都市会議や多文化共生推進協議会といったネットワークを形成している。一方、アジア系外国人の多い東京都内や在日コリアンの多い関西地方にも多文化共生に力を入れている自治体があるが、そうした自治体加わるネットワークは存在しない。

外国人集住都市会議は、これまで、国に対して外国人受入れ体制の整備に関する様々な政策提言を行い、国による社会統合政策構築に大きく貢献してきた。同会議は南米系日系人以外の外国人も視野に入れた政策提言を行ってきたが、国の取り組みは「日系定住外国人施策に関する基本指針・行動計画」を策定するなど、南米系日系人に焦点をあてたものとなっている。今後、国が外国人全体にかかわる課題を対象に、より総合的、体系的な社会統合政策に取り組み、外国人受入れ体制の整備を図っていくためには、南米系日系人の多い自治体に限らない、「多文化共生都市」の全国的なネットワークが築かれ、国や社会全体に発信していくことが重要ではないだろうか。

今回のサミットは、外国人集住都市会議をリー

ドする浜松市と都内の多文化共生の取り組みをリードする新宿区の首長が初めて顔を合わせる会議となったが、これを契機に多文化共生都市の全国的なネットワークづくりが始まるかもしれない。また、欧州や韓国と比較しながら国内の多文化共生の取り組みを振り返る機会となったが、グローバルな観点から日本の多文化共生の取り組みを推進していくきっかけとなるかもしれない。そういった意味で、今回のサミットは歴史的な意義をもった会議であったといえよう。

今後の展望

浜松市では、今年10月の第2回多文化共生都市サミットの開催に向けた準備を進めている。第1回同様、欧州と日韓の都市が中心となる予定である。このサミットに新たな国内都市が参加すれば、国内ネットワークの形成に向けた動きに弾みがつくかもしれない。一方、韓国では、近年、国主導で外国人受入れ体制の整備が進んでいるが、外国人集住都市会議のような自治体によるネットワークは存在しない。しかし、今回そして第2回のサミットへの参加を通じて、韓国でも多文化共生都市のネットワークが形成される可能性がある。そして、日韓それぞれの多文化共生都市ネットワークと欧州のインターカルチュラル・シティのネットワークが連携し、国内外を通じて互いの知見と経験を共有することができれば、自治体による多文化共生の取り組みが大きく前進するに違いない。

そうした自治体による先駆的な取り組みが国をリードし、日本、韓国そして欧州における多文化共生社会の形成につながることを期待したい。さらに、日韓欧を超えた世界の多文化共生都市とも連携していけば、多様性を尊重する平和で公正な地球社会の構築に寄与することも可能となるだろう。

(注1) まだ、あまり広く使われていない用語であるが、国際交流基金では、2011年1月に主催した「多文化共生都市セミナー」以来、用いている。

(注2) 山脇啓造「インターカルチュラル・シティー欧州都市の新潮流」『自治体国際化フォーラム』2012年1月号、42-43頁。

(注3) 山脇啓造「インターカルチュラル・シティー欧州都市の新潮流」参照。

明治大学助教授・外国人との共生に
関する基本法制研究会代表

やまわき けいぞう
山脇 啓造



私の視点

日本の総人口に外国人が占める比率は1・4%に過ぎない。だが、外国人は特定の地域に集住する場合が多い。外国人住民の比率が15%の群馬県大泉町を筆頭に、外国人が事実上、重要な構成員となっている自治体は各地で増えている。

外国人、特に南米からの日系人労働者の多い静岡県浜松市など13の市町は昨年5月、「外国人集住都市会議」を結成した(現在は14

市町)。外国人住民の増加で生まれた新しい課題にどう対応するか、定期的に協議するためである。会議で特に重視されたのが教育と社会保障の課題だった。

教育では、子どもたちの不就学が深刻である。学齢期でも約3割が就学していない自治体が多く、5割を

13市町の首長は昨年10月、「浜松宣言」を発表し、国に対して、外国人の定住化を前提とした施策づくりを進めるよう求めた。

8万人だった外国人登録者数は、01年には178万人にまで増加した。ここ数年は永住資格を取る者も急増している。国際結婚の増加などで、様々な民族的ルーツをもつ日本国民(民族的マイノリティー)も増えている。

化は不可避といえよう。こうした変化に備えるには、浜松宣言が唱えるような外国人施策の見直しが必要。筆者はさらに一歩進めて、外国人や民族的マイノリティー受け入れの理念を定めた「多文化共生社会基本法」の制定を提言したい。

7日には、外国人集住都市東京会議が開催され、集住都市会議と文部科学省、厚生労働省など5省2庁が、浜松宣言をもとに外国人施策を協議する。多様な課題に日々直面する自治体の首長と、政策立案にかかわる省庁の責任者が初めて一堂に会する場となる。自治体の働きかけで、こうした会議が開かれるのは画期的なことといえる。

◆外国人政策 多文化共生へ基本法制定を

超えるところもあるという。日本語も母国語もどちらも十分に習得できない子どもも現れており、このまま放置すれば大きな社会問題になるだろう。

社会保険では、健康保険の問題が大きい。浜松市や愛知県豊田市では、外国人の半数が健康保険に加入し

に進んでいる。90年に10勢づくりの遅れに対する厳しい批判といえる。

外国人の定住化は、着実に進んでいる。90年に10勢づくりの遅れに対する厳しい批判といえる。

外国人の定住化は、着実に進んでいる。90年に10勢づくりの遅れに対する厳しい批判といえる。

外国人の定住化は、着実に進んでいる。90年に10勢づくりの遅れに対する厳しい批判といえる。

発言席

最近の政府の積極的な動きには驚くべきものがある。

政府が動き出すきっかけは、総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」が3月に発表した報告書だった。

4月の経済財政諮問会議で、小泉純一郎首相と安倍晋三官房長官(いずれも当時)が、在住外国人の生活環境整備の必要性を指摘した。以来、外国人労働者問題関係省庁連絡会議で、「生活者としての外国人」問題への対応について検討が急速に進んでいる。

政府が5月に策定した「グローバル戦略」には「地域における多文化共生社会の構築」が明記され、これは今年の「骨太の方針」にも盛り込まれた。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ちがいを認め、共に生きる社会を指す。外国人住民の多い地方自治体ではここ10年近く、多文化共生の地域づくりに取り組んできた。この間、国レベルの取り組みはほとんどなかっただけに、

政府の検討が始まった背景には、外国人労働者が多く住む自治体が01年に結成した外国人集住都市会議の存在がある。結成以来、繰り返し国の体制整備を求めてきた。また、日本経団連も04年に同様の提言をまとめている。

政府部内では現在、前述の省庁連絡会議のほか、犯罪対策閣僚会議で在留管理のあり方の検



明治大学教授・山脇啓造

外国人も住民登録を

討が進んでいる。また、法務省や副大臣会議が今後の外国人政策について一定の方向性を示し、規制改革・民間開放推進会議も提言をまとめた。

このように政府の検討が進んでいることは好ましい。ただし、在留管理強化のために見直しが進んでいる外国人登録制度については、多文化共生の観点も加えた検討を求めたい。

現在、地方行政の基礎データとなっている住民基本台帳には外国人が含まれず、自治体は住基台帳と外国人登録の2種類の事務を担っている。前者は市町村が「住民の利便」(住民基本台帳法第1条)を図ることを目的とし、後者は国の「在留外国人の公正な管理」(外国人登録法第1条)に資することを目的とする。

実際には、市町村は外国人登録データを使って外国人住民の利便を図っているが、そもそも法律で外国人の管理をうたっていることが問題である。また、現行の制度の下では、十分な行

政サービスの提供は難しい。

例えば、住基データよりはるかに個人情報が多い外国人登録データは、自治体内部でも利用に厳しい制約がある。また、住基台帳と違って、居住実態がなくともデータを抹消できない。住基台帳をもとに住民の意識調査を行うことで、外国人住民が除外される場合もよくある。

深刻なのは、今日、国際結婚が18組に1組に及ぶのに、住基台帳には外国人配偶者が含まれず、国際結婚の家族が世帯として把握されにくいことだ。そのため、世帯構成に応じた行政情報やサービスが届かない結果となる。

出入国行政を担う国は、在留外国人に関する一定の情報を把握するために在留管理の仕組みを整備する必要がある。しかし、多文化共生あるいは地方行政の観点に立てば、外国人もまた住民であり、住基台帳に外国人も登録することを前提とした仕組みづくりが望ましい。

(毎週日曜日に掲載)



グローバル時代の外国人受け入れに向けて

多文化共生社会基本法を

山脇 啓造

明治大学
国際日本学部教授



政府は今年8月「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定した。「日系定住外国人」とは耳慣れない言葉だが、1990年代以降、急増したブラジルやペルーなどの日系人を指す。政府は基本指針の中でこうした在日外国人に対する施策の考え方や方向性を初めて示した。今年度中に指針に基づき行動計画を策定するという。

政府は今年8月「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定した。「日系定住外国人」とは耳慣れない言葉だが、1990年代以降、急増したブラジルやペルーなどの日系人を指す。政府は基本指針の中でこうした在日外国人に対する施策の考え方や方向性を初めて示した。今年度中に指針に基づき行動計画を策定するという。

政府は今年8月「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定した。「日系定住外国人」とは耳慣れない言葉だが、1990年代以降、急増したブラジルやペルーなどの日系人を指す。政府は基本指針の中でこうした在日外国人に対する施策の考え方や方向性を初めて示した。今年度中に指針に基づき行動計画を策定するという。

定を強く求めてきた。

そうした自治体の代表的存在が外国人集住都市会議だ。東海地方を中心にブラジル人労働者の多い13都市が01年に設立し、国に外国人の受け入れの体制整備を求めてきた。

現在、浜松市や群馬県太田市など28市町に増えている。筆者は、02年以来、国籍や民族などの異なる人々が共に生きる多文化共生社会をめざす基本法の制定を提言してきた。その目的は、人権尊重や社会参画、国際協調といった社会統合の基本理念を定め、国や都道府県に基本計画の策定を義務づけ、施策の推進体制を整備することにある。そのうち、初めて市町村との連携も進み、地域社会の取り組みが一層、効果的になる。

この8年の間に、人口減少が始まり、高齢化率は19%から23%へと上昇し、外国人登録者は178万人から219万人に増加した。日本のGDP(国内総生産)の伸びが停滞する一方で、中国やインドなど新興国が台頭し、世界経済の構図は様変わりした。政府はグローバル化に対応すべく、外国からの留学生や高度人材の受け入れを推進しようとしている。経済連携協定による外国人看護師・介護士候補者の受け入れも始まっている。観光庁を設置し、外国人観光客の誘致にも乗り出した。第三国定住制度による難民受け入れも始まった。

だが、外国人受け入れ全体の基本理念や政策の方向性は定められていない。ちなみに日本と似た状況にある韓国では、07年に在韓外国人処遇基本法が制定されている。今回の指針策定は対象を限定しているとはいえ、体制整備に向け一歩前進といえる。また、外国人を住民と認め、住民基本台帳法の対象とする新制度が12年にスタートすることも、多文化共生にとって大きな意義がある。

*

2050年には、日本の人口は3割減少し、高齢化率は4割に達すると予想される。人口増加と経済成長を前提に

構築された社会保障などの諸制度を抜本的に見直し、人口減少を前提に、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。

外国人集住都市会議は、11月8日に東京で関係府省関係者を集めた会議を開く。今回は初めて政務三役の参加も期待されている。国と自治体が外国人受け入れについて意見交換する数少ない機会だ。

国が自治体に経済界や市民団体なども加えた協議の場を設け、中長期的観点から外国人の受け入れのあり方を見直し、社会統合を推進するため、多文化共生社会基本法を制定することを期待したい。

やまわき・けいぞう 移民政策・多文化共生論。外国人集住都市会議アドバイザー。関係府省の委員会にも参加。

私の視点

明治大国際日本学部教授
(移民政策・多文化共生論)

やまわき けいぞう
山脇 啓造



多文化共生社会

外国人政策、自治体に学べ

日本で暮らす外国人は1990年代以降大きく増えたが、2008年に始まった世界経済危機と東日本大震災の影響でわずかながら減少傾向にある。昨年9月現在、約209万人だ。震災で帰国する外国人が目立ったが、経済危機や震災にもかかわらず日本に残った外国人は定住志向が強く、日本社会の重要な構成員といえる。人口減少・少子高齢化やグローバル化の進展によって、今後、外国人の増加と定住化はさらに進んでいくだろう。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。これからの日本にとって、多文化共生社会の形成が大きな課題となろう。

そのためには、外国人政策を改革する必要がある。外国人政策は外国人の出入国管理にかかわる政策(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)の所管だが、社会統合政策は国と自治体が連携して取り組む分野だ。日本では、社会統合政策は主に外国人住民の多い自治体が担い、国の取り組みは大きく遅れてきた。01年に外国人労働者の多い13市町が結成した外国人集住都市会議はこれまで、国に外国人の受け入れ態勢の整備を求める提言を発表し、国の社会統合政策構築に貢献してきた。社会統合政策の分野では、自治体の取り組みが国に先行する構図となっている。

実は、国と自治体の政策が乖離しているのは、日本特有の現象ではなく、外国人労働者や移民受け入れの歴史が日本より長い欧米諸国でもみられる。日本にとっては、欧州の経験が特に参考になるだろう。

「インターカルチュラル・シティ・プログラム」が、その代表格だ。移住者によってもたら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、活力や革新、創造、成長の源泉とする新しい都市政策である。08年に欧州評議会が欧州委員会とともに立ち上げ、現在、その趣旨に賛同する欧州21都市が参加している。

先月には、同プログラムに参加する8都市を含んだ日韓欧9自治体の首長らが集まる「多文化共生都市サミット」が、国際交流基金と欧州評議会の共催により東京で開かれた。多文化共生をテーマに欧州とアジアの自治体首長が一堂に会するのは初めてだ。こうした都市交流によって、自治体の多文化共生の取り組みがさらに発展し、国の外国人政策をリードすることを期待したい。