

Departmental Bulletin Paper / 紀要論文

# 日本における「外国人問題」と多文化共生 理念

The problems of foreigners in Japan and the political ideals of  
multicultural coexistence

麻野, 雅子

Asano, Masako

三重大学法経論叢. 2010, 27(2), p. 19-33.

<http://hdl.handle.net/10076/11312>

# 日本における「外国人問題」と多文化共生理念

麻野 雅子

## 目次

はじめに

### 第一章 日本における「外国人問題」

一 日本における「外国人問題」の特質

二 日系外国人労働者の姿——労働と地域の問題を中心に

### 第二章 多文化共生理念と政策

一 多文化共生理念に基づく政策

二 多文化共生理念の抱える問題

おわりに

## はじめに

日本における「外国人問題」とは何か。そもそもそうした「問題」は存在しているのか。こう疑義を提示することも故なきことではない。とりわけ、一九八〇年代以降「移民外国人」が社会問題として広く認識され政治問題化するようになった欧米先進諸国と比較するとその問題の所在は不確かといえるだろう。

欧米先進諸国では、第二次世界大戦後自国の経済成長に必要不可欠な存在として歓迎されていた「移民」が、オイルショック以降の低成長時代に入って、福祉政策を必要とする「お荷物」、治安を乱す「危険分子」として排除の対象と位置づけられるようになってきた。もちろんこうした排除に抗していこうという動きも見られるものの、今世紀に至っては、移民排斥を声高に訴える政治家や団体が登場するようにさえなった。ナショナル・ポピュリズムと呼ばれる動きである。

ポピュリズムとはそもそも民衆の反エリート運動、つまり「不道徳な」強者（既得権者）に対する「善良なる」民衆の抗議という性格を持つものである。民衆の自発的な突き上げに基づく「下からの運動」という性格が強い場合と、民衆の支持を巧みに獲得した指導者のリーダーシップに基づく「上からの運動」という性格が強い場合に分けられるが、いずれにしても、「既存の権力システムの埒外にあつて自らの利益や見解が、既成エリートによって十分顧慮されていないばかりか、裏切られているとさえ感じている民衆の不満を梃子にして擡頭」してくるものである。<sup>(1)</sup> 移民排斥を唱えるヨーロッパのナショナル・ポピュリズムと呼ばれる運動においても、既存の政治体制、すなわち一九七

○年代に高度化した福祉国家体制に対する民衆の不満を梃子にしている。しかしなぜ民衆の不満は、エリートと同時に、「移民」に向けられたのか。

全体主義の経験を踏まえた戦後六〇年代以降民主主義は、自由主義的理念のもと、少数者の保護、差異の尊重に力点が置かれるようになり、様々な保護政策、福祉政策へと結実していった。しかしその後低成長時代に入って、福祉国家は、膨大な財政赤字を生み出し、福祉財源の再配分が必要とされるようになった。そのなかで、「異質な文化集団を民主主義の安全弁として保護することは、民主主義の本来の主人公である「多数派」たる国民に犠牲をしいていてのではないか」、<sup>(2)</sup> そう問いかけるナショナル・ポピュリズム運動が登場してきた。そのなかで「移民」は、多数派たる民衆が「故郷」と考える「良き」共同体を腐敗させ墮落させる存在、低賃金で働くことで職を奪いとる存在、福祉給付を吸い上げる存在、犯罪と結びついた治安を乱す存在、固有の伝統的文化を拒否し破壊する存在とみなされ、ナショナル・ポピュリズムを掲げる指導者や政党に「幅広い攻撃目標を提供」<sup>(3)</sup> することとなつてしまった。従前のような手厚い福祉政策を行えなくなった国々で給付の対象として優先されるべきは「自国民」であるべきだという主張は、「福祉ショーヴィニズム」<sup>(4)</sup> とも呼ばれ、福祉国家エリート批判が「移民」批判と結びつくことになった。<sup>(5)</sup>

では日本社会はどうなのか。確かに日本でもポピュリズムと呼びうる政治現象は存在し、「日本型ポピュリズム」として学術的に定式化されつつある。しかしそこで「外国人問題」は政治的イシューとして大

きく取りあげられることはなかった。小泉純一郎元首相をリーダーとする「日本型ポピュリズム」においても、ナショナル・ポピュリズムという性格は見られない。というのも、日本において外国人は、政治的に「敵」として取りあげられるには、存在感が薄く、また民衆の政治的浄化を求める道徳感情の矛先にはなりえなかったからである。確かに、日本においても若者の右傾化は一部で指摘され、インターネット上での過激な嫌韓・嫌中発言、外国人排斥の主張などが問題視されている。ナショナル・ポピュリズムの背景にある動き、つまりグローバル化により急速に変化する社会の中で取り残される不安を抱え、アイデンティティの揺らぎ、自信の喪失にさらされた民衆が、自らのナショナル・ポピュリズムに自尊心の根拠や不安への答えを見いだそうとする動きは、日本でもみられないわけではない。しかし戦前・戦中の国家総動員体制や「行き過ぎた」愛国心教育に対する拒否反応が強い戦後日本において、政党のリーダーが、ナショナル・ポピュリズムを共有しない存在を見下げることで優越感に浸ろうとする民衆心理を大々的に利用した事例は見られない。小泉も、若者の支持拡大には関心を示し、メールマガジンをはじめとする若者向けメディアの利用などを積極的に利用したものの、過激なナショナル・ポピュリズム発言によって、右傾化する若者の取り込みをはかろうとしたり、既存エリートとの違いを際立たせようとしたりはしなかった。靖国参拝へのこだわりも、ナショナル・ポピュリズムからの支持を意識してのパフォーマンスという面もあるが、自分自身の信念に忠実でありたいという独特の美意識ゆえという面がより大きかったといえるだろう。

このように「日本型ポピュリズム」においては、ヨーロッパにおけるナショナル・ポピュリズムとは違い、「移民問題」あるいは「外国人問題」は政治イシューとはならなかった。もちろん、今後外国人の存在感がより大きくなれば、世論支持動員のためにその存在が利用される可能性がないわけではない。とりわけ、十分な統合政策も展開されず、階層分化やコミュニティの隔離が進んだならば、あるいは経済状況の悪化に伴い失業者が増大して外国人と職を奪い合うようになれば、その危険性は大きくなるであろう。しかし現在のところ、「外国人」の受け入れについても、少子高齢化が急速に進む社会で労働者として積極的に受け入れようとする議論と、文化的軋轢や治安の悪化などを警戒する立場から外国人受け入れに消極的な立場とが、平行線のままで、外国人排斥の顕著な政治的動きが見られるわけではない。しかし他方で、実際の日本在住の外国人は増え続け、様々な分野で外国人の労働力なくして回っていかない状況もあるといわれる。本論では、日本における「外国人問題」の特質について検討したのち、現在日本社会が外国人との共生に関して掲げている多文化共生理念の内容とその有効性について検討していきたい。

## 第一章 日本における「外国人問題」

### 一 日本における「外国人問題」の特質

まずは、増加する日本在住の外国人の数を統計的にみてみよう。平

成二十年末現在における外国人登録者数は約三二万人で、過去最高記録を更新している。この数は、前年に比べ三・〇%の増加、十年前（平成十年末）に比べると四六・六%の増加である。外国人登録者の我が国総人口に占める割合は、前年に比べ〇・〇五ポイント増加し、一・七四%となっている。また在留資格別では、「永住者（一般永住者）」が、前年に比べ四・九%増加し、「特別永住者」は一・三%減少した。国籍（出身地）別では、中国が全体の二九・六%を占め、以下、韓国・朝鮮、ブラジル、フィリピン、ペルー、米国と続いている。平成一八年末まで一貫して最大の構成比を占めていた韓国・朝鮮は、平成二〇年末は前年に比べ〇・七%減少し、前年に引き続き中国に次ぐ第二位となった。十年前と比べ、登録者数が一万人以上増加したのは、中国（約三八万人増）、フィリピン（約一一万人増）、ブラジル（約九万人増）で、以下ベトナム、タイ、ペルー、インド、インドネシアとなっている<sup>6)</sup>。

このように外国人の数は増加の一途を辿っているが、前述の欧米先進諸国とは異なり、厳密な意味で「移民問題」は存在しないといわれる。なぜなら、「原則として日本が、外国人を入国の段階で永住者として在留許可することは行わないため、定住型の移民を受け入れていない」からである。宮島喬は、「移民国」を、(1)永住化する移民を想定した法的滞在資格を備えていること、(2)裁量によらない国籍取得手続き（権利帰化）を定めていること、(3)領土内で出生したという事実にもとづく何らかの権利が制度化されていること、(4)重国籍など複数所属に寛容であること、(5)多少とも包括的な統合政策が行われているこ

となど、六つの点から定義したうえで、日本を、外国人または外国出身者が大量に継続的に住んでいる「デ・ファクトな受け入れ国」と表現している<sup>7)</sup>。このように移民を前提としない日本でも、様々な形で外国人の定住化は進み、「移民問題」とは表現されないものの、単純労働に従事し十分な社会保障や人権保障、子どもの教育の機会などが与えられないまま暮らさざるを得ないことから生じる「外国人問題」あるいは「外国人労働者問題」と呼びうるものは存在する。

日本の「外国人問題」を考えるうえで最も重要なのは、在日韓国・朝鮮人、すなわち終戦前から引き続き日本に在留している朝鮮半島出身者およびその子孫の存在である。第二次世界大戦以前、日本在住の韓国・朝鮮人は、少なくとも形式的には内地人同様の基準に基づき、選挙権・被選挙権を付与されていた。しかしながら、第二次世界大戦終結、日本による朝鮮半島支配の終焉、朝鮮半島の分断、大韓民国と朝鮮民主主義人民共和国の建国、日本の講和条約締結、日韓国交正常化など、国際状況のめまぐるしい変化を経て、結局在日韓国・朝鮮人の処遇は、選挙権も被選挙権もない「外国人」に落ち着くこととなった。しかもこの決定の時点で、当の在日韓国・朝鮮の人々には国籍選択権の機会とは与えられなかった。この外交的に確定した参政権なき「外国人」としての地位について、在日韓国・朝鮮人の間に不満がなかったわけではないが、日本の植民地支配を不当とする論理は、国籍付与の先例を踏襲することを許さず、参政権取得が日本国籍の取得<sup>8)</sup> 韓国あるいは朝鮮国籍の剥奪を意味する、つまり「外国人」のまま参政権を得ることが想定されていない状況<sup>9)</sup>下で、参政権獲得運動は一

九七〇年代後半まで活発化することはなかった<sup>10)</sup>。

選択の機会を与えられないまま「外国人」とされた在日韓国・朝鮮の人々は、日本社会で生き抜くために、日々の経済的・社会的差別に苦しみつつ、「日本人」を装って生きなければならないことが多かった。戦後長きにわたって、政治的排除のみならず、社会的・経済的排除に晒され、しかも韓国・朝鮮人としての民族の誇りまでも傷つけられたままであったことは、日本の「外国人問題」を極めて深刻なものにしたといえる。在日韓国・朝鮮人の側からは、民族差別の克服<sup>11)</sup> 民族的アイデンティティの承認に立脚した平等の実現、具体的には、民族学校の認知と補助、公務就労の権利、地方参政権などの獲得への要求が突きつけられていくことになる。

日本の「外国人問題」を考える際に重要な点は、もう一つある。それは、国が専門的・技術的分野の外国人は可能な限り受け入れるも単純労働者については十分慎重に対応するという出入国管理政策の建前により、外国人、とりわけ事実上単純労働に従事する外国人の労働政策、定住化を見据えた政策に正面から取り組んでこなかったという点である。

一九七〇年代までは、在日韓国・朝鮮人が大半であったが、八〇年代以降、経済活動のグローバル化の進展によって国境を越えた人の移動が活発化すると同時に、政府による中国帰国者およびインドシナ難民の受け入れや、「留学生受け入れ一〇万人計画」による留学生の受け入れなどもあって、日本における外国人住民の数は増加していった。さらに、九〇年入管法改正による日系南米人の来日が促進されると

もに、アジアを中心とする国々からは研修生・技能実習生の受け入れが拡大、外国人住民の多国籍化と定住化が進んでいった。また、国際結婚も増え、永住資格や日本国籍を取得する者が増加していった。さらに、フィリピン等とのEPA（経済連携協定）締結で外国人看護師・介護士の受け入れが決まるなど、外国人住民のさらなる増加が予想される。

にもかかわらず、この増加は、政府の一貫した入国管理政策、労働政策に則ったものではない。一九八八年の第六次雇用対策基本計画以降、専門的、技術的分野の外国人は可能な限り受け入れるも、単純労働者の受け入れについては十分慎重に対処するという政府の指針にもかかわらず、現実には日系人や技能実習生、留学生などの多くが単純労働に従事している。なし崩し的に単純労働者が増加し、しかも長期滞在化・定住化が進んでいる実態は、政府の「バックドア政策」（裏口からの受け入れ）の結果とも指摘されるが、政府は、実態と制度の乖離を放置し、実態に対応できる労働政策、統合政策の準備を怠ってきた。この問題が最も顕著に表れているのが、外国人研修・技能実習制度及び外国人留学生制度である。「両制度とも、日本で技術、技能、知識を学び、帰国後にそれを母国に還元する目的をもつ。しかし、劣悪な労働環境で単純労働に従事する研修・実習生や、不法就労目的で入国する留学生など、制度の趣旨に反した事例が多数明らかになっている」<sup>100</sup>。

この点に関して、樋口直人は、九〇年改正の入管法が「労働者」としてではなく身分上の資格で「日系人」を受け入れたことが、かえっ

て、日系人を安価で使いやすい労働者にしてしまったと指摘する。つまり、もし「労働省の主張が認められて雇用許可制度が実現していたならば、それにより導入された労働者に対して転職や在留期間などで多くの制約が課せられたことは間違いない。すなわち、より厳格な管理を必要とする「外国人労働者」であれば、労働市場に対してかなりの規制がなされたと思われる」。しかしながら、労働者として管理されることなく「相対的に「自由な移動」が可能な潜在的ネーションである日系人労働力が導入されたからこそ、市場の論理は国家の規制を受けることなく、移住過程を支配できたのである。それにより、八〇年代後半から形成されてきた市場媒介型移住システムは、日本側の労働需要にすばやく応えるジャストインタイム労働供給を可能にしたといっても過言ではない」というのである。日系外国人労働者は、労働規制のない「自由な」身分であったからこそ、雇用先の都合で転々と移り住む、使いやすい労働力として日本社会の様々な労働現場で重宝されるようになり、ひいては保護なき底辺労働に定着させられることになった。

確かに、このような国の制度不備、制度と実態の乖離は、日本だけの問題ではない。しかし日本の「外国人問題」を複雑にしている要因となっていることもまた疑いない。このように、八〇年代後半以降急速に進んだ外国人住民の増加と多様化は、戦前からの住民である「オールドカマー」と近年移り住んだ「ニューカマー」とをともに「外国人問題」として単純に一括りにして論じることを困難にしている。もちろん共通の問題も見てとれるが、本論では、就労制限がなく事実上単

純労働に従事している「ニューカマー」日系外国人の状況に注目していきたい。というのも、日系人労働者は、不法労働者ではないがゆえに、今後日本社会が正規に労働者を受け入れる場合のモデルを示しているといえるからである。

## 二 日系外国人労働者の姿——労働と地域の問題を中心に

日系外国人労働者は、愛知県や静岡県、群馬県などの製造業の発達した地域に集住化する傾向がある。現在最も外国人の割合の高い地方自治体として有名な群馬県の大泉町も、そうした製造業工場集積地域の一つである。この大泉町では、「東毛地区雇用安定推進協議会」という民間組織と町行政が協力して、ブラジル人たちの受け入れを進めた。この「東毛地区雇用安定推進協議会」とは、九〇年入管法改正当時、人手不足に苦悩していた中小企業約四〇社が、当時の町長の働きかけに応じて、人材確保を目的に結成された団体である。町長自らブラジルへ行って就労ルートを開拓するといった行政の積極的姿勢に加えて、「東毛地区雇用安定推進協議会」に属する各企業も、共通のマニュアルにしたがって、住宅をはじめ、家財道具や当初の食料品を用意して来日当初の生活を支えるだけでなく、事務局に通訳を置いて、母語での相談にも応じるなど、熱心に受け入れ態勢を整えた。一九九九年に解散するまで、受け入れたブラジル人は一二〇〇人を超える<sup>103</sup>。もちろん、すべての集住地域がこうした行政関与によって形成されたわけではない。むしろ企業に選ばれた移民ブローカーが、ラテンアメリカの特定の既存組織とつながることで、デカセギ希望者を日本の特定地

域に送り込むシステムが形成された場合が多い。遠く南米から豊田市など日本の地方都市に向けて「ピンポイント移住」を可能にするこのシステムの形成によって、「地球の裏側にあるブラジルを労働力貯水池とし、国境を越える労働力を地域市場に取り込むことが可能になった」<sup>104</sup>。

こうして日本にやってきた日系外国人は、業務請負業者に雇用され、製造業をはじめとする様々な労働現場で働いた。その労働条件は厳しく、解雇の際三〇日以上前に通告するなどの労働基準法の規定を守らない、社会保険に入らせない、労働組合が未組織で交渉の手段がないなどといった悪質な雇用先も珍しいことではない。日系労働者の側も、あくまで「デカセギ」であるという意識から、手取り賃金の少しでも多い企業へと移っていくことが多く、むしろ「ブラジル人を社会保険に入れていない企業は、どこも労働者の定着に成功していない」<sup>105</sup>のが実態である。

こうした不安定雇用のなかでブラジル人たちは「短期的な適応に重点を置いた」生活スタイルをとっていく。つまり、「働いていれば一定額の賃金を得られるものの、配置転換がいつ行われるか、あるいはいつ解雇されるかわからない状況におかれ、しかもそれが年々強まっている。こうした状況にあって、長期的な戦略を立ててもくつがえされてしまうから、短期的な適応に重点をおいて変化に対応した方が合理的となる」のである。それゆえ、滞在が長期化しても、「ブラジル人労働者のほとんどは短期間のデカセギ者として自己を規定し」、家族の合流、移民コミュニティの形成なども不十分なままにとどまる<sup>106</sup>。もち

ろん、大泉、藤沢、浜松、豊橋、豊田、小牧などの集住地域において、ブラジル人コミュニティが形成され、ブラジル人向け商店やポルトガル語の看板などが見られるが、不安定雇用ゆえにそのメンバーはつねに入れ替わり、制度の持続的な担い手とはなり得ない。<sup>107)</sup>

このように日本社会における外国人コミュニティは、欧米諸国のものと比べて脆弱であるといわれているが、言語も文化も慣習も異なる外国人コミュニティの存在に慣れていない日本の地域社会にとつて、その存在が脅威として受け止められることも多い。吉富志津代<sup>108)</sup>の分析に従って、大泉町の例をみてみよう。大切な「労働力」として日系南米人受け入れに熱心だった大泉町でも、「隣人として受け入れることについてのコンセンサスを得る過程への配慮は十分ではなかった」。

それゆえ、日系人が期間限定ではなく定住化していき家族と暮らし始める、生活の場や教育の場の整備が必要となったが、これは住民の予測を超えた事態であった。日系人たちは地域で「日系コア」を作って集住化したのが、地域住民との交流の機会も乏しく、日常的なルールや習慣の違いによるトラブルが相次ぐようになり、「日系コア」の発展とあいまって地域住民の漠とした不安も募っていった。日本の経済状況が悪化したことに加えて、ブラジル人が二〇〇〇人を超えたころから「表沙汰にはならないまでも住民との微妙な対立が見られるようになった。積極的な受け入れから一七年「言語の問題、文化・習慣の問題、教育の問題は深刻化し、住民感情は不安を増し、方針の異なる町長に変わったことなどにより施策も揺れ動いている」。言葉や文化、習慣の壁を越えた「秩序ある共生」に向けて取り組みが重ね

られているが、どちらかに不利益をもたらすような事件が起こると、集団同士のいがみ合いに発展しかねないような一触即発の様相も抱えている。<sup>108)</sup>

こうした大泉町での微妙な状況は、サンバカーニバルの問題にも表れている。ブラジル人受け入れをはじめ町の「国際化」に努めた町長が選挙に敗れ、ブラジル人住民よりも日本人住民への住民サービスの向上を訴えた新町長が誕生すると、「サンバカーニバル」への町からの援助が停止された。これに関して、二〇〇三年二月に開かれた外務省主催の「在日日系人に関する諸問題のシンポジウム」でスリリングな一幕があった。新町長が、ブラジルから招待され参加したサンパウロ大学の日系人教授から「ブラジル人はきたくてきたんじゃない。日本が呼んだんじゃないか」と厳しい批判を浴びせられたのである。<sup>109)</sup>

もちろん日系外国人の来日は強制ではなく自由意志によるものであろうが、圧倒的な経済格差と情報不足のなかで選択せざるをえなかった状況、地方参政権も政治的発言権もなかつた日本人側の善意に依らなければ自分たちの状況を変えることができないう境遇を、「強いられた」と受け止めることも理解できないことではない。加えて、労働者としても、業務請負業を通して就労する不安定な職場以外に選択肢はなく、朝早くから夜遅くまで働くことを「強いられる」。住民としての日本社会への適応、地域の一員としての義務の履行を求められても、その余裕が与えられていないという現実がある。<sup>110)</sup> 日系外国人の目には、町が提唱する「秩序ある共生」も、自分たちの存在や文化、慣習が尊重されることのない、日本独特の秩序の一方的「強制」と映っ

ているのかもしれない。「共生」という理念のなかに、対等な関係性の構築という意味が含まれているのか、曖昧である。

外国人コミュニティについても、外国人の便利で居心地の良い社会生活、とりわけ初期の社会適応にとって不可欠なものであり、そこでリーダーの育成が重要だとする多文化主義的な見方があると同時に、日本社会への適応を阻むものとして否定的に捉える見方もある。外国人コミュニティの存在意義を認め必要な支援をすることは重要であるが、と同時に、自律性の尊重と裏腹の孤立や放置に陥ってはならない。他の移民受け入れ先進国がこぞって統合政策の推進に向かっているのは、移民コミュニティの孤立、移民の階層固定が、社会的に大きなリスク要因となっているからである。日本においても、日本語能力や行政や地域に関する情報の不足から、問題を抱え込み孤立してしまふことのないように、また、家族の受け入れ、子どもの教育、社会保障制度への加入など、定住生活に必要な基本的条件の不備から、外国人の社会的・経済的立場を脆弱なものにしないように、十分な統合政策が必要である。さらに「住居や仕事を探す外国人住民に対する差別の問題、在日韓国・朝鮮人における高齢者福祉や介護等社会保障の問題、外国にルーツを有する子どもたちのアイデンティティの問題や外国人住民の社会参画の問題<sup>20)</sup>」などにも取り組む必要がある。こうした統合政策・外国人政策推進に向けての理念となつていくのが、多文化共生である。次は、この多文化共生理念について検討していきたい。

## 第二章 多文化共生理念と政策

### 一 多文化共生理念に基づく政策

そもそも多文化共生という政治理念は、一九九三年以来十数年にわたつて一般化してきた新しい言葉である<sup>21)</sup>。多文化共生は、「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<sup>22)</sup>」とする、総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」での定義が一般的である。この多文化共生は、先住民の存在を意識したカナダやオーストラリアの多文化主義よりもむしろヨーロッパの統合政策に近いものとされる<sup>23)</sup>。つまり、文化的差異の承認が、個人の自尊心の基盤となるとともに、社会的差別の克服につながり、社会統合が促進されるという多文化主義の考え方を前提に、地域からの孤立や隔離を防ぎ、「共に同じ地域社会を支える主体であるという認識<sup>24)</sup>」をもって共生をはかろうとする統合促進の理念である。

一九九〇年から本格化するニューカマーの到来という現実に対して、国の施策は法務省による出入国管理の対策に絞られており、労働をはじめ医療・年金・教育など広範囲にわたつて必要なはずの、外国人の人權に配慮した社会政策を準備してはいなかった。それを補ったのは、外国人支援の市民団体やニューカマーが住む地域の住民たち、そして自治体であった。ニューカマーが多く住み始めた自治体では、日本語能力が不十分で日本の制度・習慣をよく理解していないニュー

カマーに、地域のルールを守って安心して生活してもらうために、どのようなサービスを、どのようにして提供していくかが課題となった。最初は、外国人相談窓口を設置して、生活上、法律上の悩みの相談を受けつけたり、ニューカマーの母語で書いた、ゴミの出し方について説明したパンフレットを配ったり、日本語教室を開設するなどした。

その後、税金や保険、教育や交通安全など、生活上の様々な情報の多言語での提供も進み、公営住宅の提供なども行われるようになっていった。さらに、ニューカマーの子どもの教育についても、就学案内の送付の徹底や国際教室の設置、指導協力者の配置など、子どもたちが不登校や未就学とならないような取り組みもなされるようになっていった。こうした取り組みが進むなか、それまで「国際化」や「国際交流のまちづくり」といった指針に基づいて外国人政策を行っていた自治体では、外国籍住民の人権の尊重、多文化共生社会の実現、地域社会への参加といったより踏み込んだ目標を挙げて施策を構築していくようになった。そこで政策理念とされたのが多文化共生である。九〇年代半ば以降も自治体も、この理念のもと必要な統合政策の検討・推進へと動きだしていった。

総務省は、二〇〇五年六月「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、地方自治体が地域における多文化共生を推進するうえでの課題と今後必要な取り組みについて総合的・体系的に検討し、翌年三月報告書「地域における多文化共生の推進に向けて」を取りまとめ、公表した。先に述べた多文化共生の定義、つまり「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」という定義は、この報告書に記載されたものである。多文化共生に向けての具体的な課題と取り組みについては、「コミュニケーション支援」、「生活支援」及び「多文化共生の地域づくり」の三つの観点から検討されている。さらにこの報告書を踏まえて「多文化共生推進プラン」を策定、自治体に多文化共生を推進する指針や計画の策定を促している。

多文化共生プログラムのなかで、自治体が検討すべき多文化共生施策として挙げられているのは以下のようなものである。まず、「コミュニケーション支援」の施策として、多言語による行政・生活情報の提供や生活相談のための窓口の設置、通訳ボランティアの育成等を行うなどの地域における情報の多言語化と、日本語および日本社会に関する学習支援がある。また「生活支援」の施策としては、①住居（日本の住宅に関する慣習等の情報を多言語での提供や入居差別をしないように不動産業者への啓発活動）、②教育（外国人児童生徒に対する学習支援や母語による学習サポートなどの課外補習の提供をはじめ、不就学の子どもへの対応や外国人児童生徒の高校・大学への進路指導、就職支援）、③労働環境（ハローワークとの連携による就業支援および就労環境の改善）、④医療・保健・福祉（外国語対応が可能な病院・薬局についての情報提供、問診票の多言語表記や、広域的な通訳派遣システムの構築等）、⑤防災（日常的な防災教育・訓練等の実施、緊急時の多言語による災害情報の提供や外国人住民の避難所における避難方策等についての検討他）、⑥その他（多文化ソーシャルワーカーの養成、専門性の高い分野における外国人住民への相談体制の整備、留学生支

援等)がある。そして、多文化共生の地域づくりのために、地域社会に対する意識啓発、外国人住民の自立と社会参画の機会の確保に努めるとともに、多文化共生施策の推進体制の整備を進めることも盛り込まれている。

加えて、二〇〇六年度からは、在住外国人の生活環境整備に関して省庁横断的な検討が本格化、外国人労働者問題関係省庁連絡会議が設置され、同年二月『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』として、暮らしやすい地域づくり、子どもの教育、労働環境の改善、社会保険の加入促進、在留管理制度の見直し等に取り組んでいくこととされた。最近では二〇〇九年一月に「定住外国人支援に関する当面の対策について」が取りまとめられ、「外国人が暮らしやすい地域社会づくり」「外国人の子どもの教育の充実」「外国人の労働環境の改善、社会保険の加入促進等」を柱に総合的対応策を実施していくことが謳われた。

このように多文化共生政策は、外国人のコミュニケーション支援・生活支援を目指した、労働・教育・福祉分野にわたる政策群として立ち上げられている。と同時に、国は、新たな在留管理制度による居住実態の把握に努めており、情報掌握を十分に行ったうえで外国人による行政サービスの利用促進をはかっていくという方針である。こうした管理と支援の政策群は、統合政策の中心に位置するものであるが、多文化共生理念の掲げる「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」という社会参加・参画の要素が置き去りにされていることは問題である。外国人との交流という段階

から踏み出し、生活者としての外国人の支援へと視点を移したことは進展といえるが、外国人を平等な権利主体として認め、ともに地域づくりを担っていくための仕組みづくりにまで至っているとは言いがたい。民主党政権下で永住外国人への地方参政権付与法案が議員立法として国会に提出される動きもあり、今後新たな段階へと踏み出す可能性もあるが、根強い反対意見があることもまた事実である。多文化共生理念のもとどのような統合政策をどこまで展開するのか、まだその答えは明らかになってはいない。

最後に多文化共生理念そのものが抱える問題点について、簡単にではあるが、論じていきたい。

## 二 多文化共生理念の抱える問題

多文化共生の理念は、まず「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」うこと、つまり異文化の承認を出発点としている。国や自治体の理念として文化的民族的多様性の社会的承認が掲げられることに表だって反対する人は多くないが、実際の生活の場で、異質な文化を生きる外国人に対して、差別的な意識を抱いたり、地域の担い手として対等な関係を構築しようとはしないで遠巻きに無視するしないしは明確に排除する行為に出たりする人がいないわけではない。関根政美が指摘するように、「かつて日本社会・文化同質論が跋扈していた影響もあり、日本社会の多文化社会化を積極的に認める動きは依然として弱い」。しかも「かつての同化政策によってアイヌ民族や琉球民族を取り込んできた歴史があり、異なった文化を認めるこ

とが、社会統合を妨げるという思い込みがある<sup>80</sup>」。とするならば、この文化的多様性の社会的承認という議論の出発点から危ういのもかもしれない。

多文化共生理念では、さらにすすんで、「共に同じ地域社会を支える主体であるという認識」をもつとされているが、外国人の側に地方参政権がなく同等の発言権が認められていない状況において「同じ地域社会を支える主体」と位置づけることができるのだろうか。また参政権は国籍付与と切り離せないという主張を前提としたとしても、「主体」と呼ぶにふさわしい権利保障がなされているのであろうか。疑問が残る。

この点、加藤千賀子は、川崎市における「多文化共生」の実践や経緯を踏まえて、「共生」理念のもと、「(在日韓国・朝鮮人の)民族意識と誇り」が確認されたことは、日本人をよそおって生きることを余儀なくされてきた「在日」の過去を考えるならば、「画期的なこと」とし、「民族」相互の違いを認め合いながら相互の交流や理解をはかろうとする「共生」の理念は、「同化」と比べるならば、マイノリティの尊重という面で飛躍的な前進であることは間違いないとは評価する。と同時に、依然として解消されない差別や格差が存在し、外国籍住民に対する「門戸開放」が不十分であることも指摘する<sup>81</sup>。ここで具体的に問題視されているのは、川崎市が一九九六年に公務員の外国人に向けて「門戸開放」を実現したものの、「運用規定」による職務制限が残っていることや、同年発足した「外国人市民代表者会議」が市長に報告したり意見を申し出たりできるものの、その報告や意見を市長は「遵守」

ではなく「尊重」すればよいものとされ、拘束力を持たないことなどである。このように、外国人住民の社会参画・政治参画において先達の自治体とみなされている川崎市でさえ、依然として格差や差別が残っており多文化共生理念が実現しているとは言い難いとされる。

さらに、不安定な雇用と相対的貧困を強いられている外国人が多く存在するという社会的格差に対してどう対処するかという問題もある。多文化共生理念とは異なるものの、多文化共生理念がそこから多くの理論的示唆を得ている多文化主義は、そもそも文化的・民族的差異に由来する不平等の是正を目指す理念である<sup>82</sup>。にもかかわらず、こうした不平等は正の積極的福祉施策を実施する姿勢は、先住民との関係のなかで多文化主義理念を実践してきたオーストラリアでさえ、個人の自己責任を強調し福祉政策の抑制を唱える新自由主義の影響によって、後退してきている<sup>83</sup>。また、ヨーロッパでも、多文化主義は以前の輝きを失った。一九七〇年代、八〇年代、「エスニシティ」は、「マイノリティ」のマジヨリテイに対する積極的な権利要求を示す主体を表示する言葉<sup>84</sup>として、輝かしいポジティブな用語と捉えられていたにもかかわらず、「この十年から二十年の間に論理は逆転し、マジヨリテイや国家の側が彼らマイノリティをどのように見るかへと焦点が移っていった。そこでのテーマは、「非正規移民」の排除であり、「外国人犯罪」や「治安の維持」である。エスニシティや移民は、積極的な主体から、治安問題の対象というネガティブな存在へと移行したのである<sup>85</sup>。

こうした世界における脱多文化主義的傾向は、個人の自己責任を強

調する新自由主義とあいまって、日本社会にも確実に影響を与えるだろう。そもそも日本の場合、自分の意志で海を渡ってきた外国人が、たとえ差別的境遇に置かれたとしても、「それは自分が選んだこと、いやなら帰ればいい」という発想に囚われがちである。もちろんこの個人の選択を強調する論理は、在日韓国・朝鮮人にはあてはまらないように、社会的・経済的地位を個人の努力の問題であると決めつけることで、民族の少数者の歴史的共通経験を想起することなく、現状を捉えることにつながりかねない。個人化する社会の中で、個人のもつ文化的背景への関心が失われるならば、多文化共生理念もまた、積極的な政策展開へと世論を導く力を持ち得ないことになる。

### おわりに

日本における「外国人問題」は、在日韓国・朝鮮人の存在や、制度と実態が乖離したままの「ニューカマー」外国人の受け入れによって、深刻なものであるにもかかわらず、これまで政治的関心を引きつけることなく済まされてきた。昨今は多文化共生理念のもと社会統合政策が展開されつつあるが、その多文化共生の理念が、十分に説得的で機能的であるかについては、すでに指摘したように、楽観的な答えを出すことはできない。

グローバル化すると同時に個人化する世界の中で、多文化主義は脅威にさらされている。それは文化的背景を捨象した個人だけが問題と

されるというだけの理由ではない。個人化を強いられた個人が、ナショナルイデオロギイ（「国民」であること）に自尊心の根拠を求めようとする動き、それと同時に自分たち「国民」とは異質の移民や少数民族を攻撃しないしは排除の対象しようとする動きによってもまた、多文化主義は攻撃を受けているのである。ヨーロッパで見られたナショナル・ポピュリズム運動はこの例である。日本社会でも、総務省が多文化共生理念とそれに基づく政策群を打ち出した二〇〇六年、いわゆる愛国心条項（第二条第五項「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。」）を盛り込んだ新しい教育基本法が施行された。確かに、多文化共生理念は、個人の尊厳にはその個人が育った伝統と文化に対する尊重が含まれなければならないとする人間観を背景としており、その意味で、愛国心条項とは矛盾しないどころか親和的であるとする見方もありうる。しかし他方、愛国心を共有する「国民」だけが、第一義的な政治の担い手・福祉の対象となるべきだという、国民優先的考え方へとつながる可能性をはらんでもいる。

こうした「国民」優先的発想のもと、自分たちにとって役に立つ「人材」だけを移民として受け入れようとする「移民選別」は、世界的な動向となりつつあり、「役に立つ」人材だけを選択的・効率的に受け入れるための国家戦略の重要性が声高に主張されている。日本においても、社会の「お荷物」や「トラブルメーカー」にならない、具体的に「シングルで学歴・資格があり、半専門職または非熟練労働者として期限付きで働き、結婚せず子どもを産まずに故国に帰ってくれる若

年外国人」<sup>98</sup> だけを受け入れたいという意向が見え隠れしている。確かに急速な少子高齢化に向かう日本社会において、「高度人材」の確保が国家の発展に不可欠だとする戦略的思考もまた必要かもしれない。しかし、この発想のなかに、外国人の文化的背景を尊重し、共に社会を作る担い手として、対等な立場で受け入れ共生していこうとする明確な意思を見てとることができるだろうか。多文化共生の理念に裏打ちされた戦略となっているか疑問である。人の移動を都合良くコントロールしようとする試みは、これまでの様々な国々の経験によって、破綻が決定づけられているといっても過言ではない。今一度多文化共生の理念を掘り下げ、理念が要請する規範についての社会的共通認識を構築する必要があるのではないだろうか。

なお、本論文は、科学研究費補助金「移民外国人問題とナショナル・ポピュリズム運動に関する比較地域研究」(研究代表者河原祐馬、平成一九〜二〇年度、課題番号19310157)ならびに「移民外国人の社会統合問題をめぐる地域間比較研究: 「内包」と「排除」の議論を越えて」(研究代表者河原祐馬、平成二一〜二三年度「予定」、課題番号21310162)の研究成果の一部である。記して感謝の意を表したい。

注

- (1) 島田幸典「ナショナル・ポピュリズムとリベラル・デモクラシー―比較分析と理論研究のための視角―」『移民外国人問題とナショナル・ポピュリズム運動に関する比較地域研究』報告書、二〇〇九年、四頁。
- (2) 梶原克彦「オーストリアにおけるポピュリズム現象と民主主義―戦後政治

システムの変容」『ポピュリズム・民主主義―政治指導―制度的変革期の比較政治学』(島田幸典・木村幹編)、ミネルヴァ書房、二〇〇九年、一五〇頁。

- (3) Hans-Georg Betz, "Introduction", in H-G Betz and Stefan Immerfall (eds.), *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*, Macmillan, 1988, p. 5.

- (4) 宮本太郎「新しい右翼と福祉シヨウヴィニズム」『福祉国家／社会的連帯の理由』、ミネルヴァ書房、二〇〇四年、五五―八五頁。

- (5) 久保山亮「欧州諸国における移民政策と国内政治」『市民社会民主主義への挑戦―ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』(山口二郎・宮本太郎・小川有美編)、二〇〇五年、一九五―二〇〇頁。

- (6) 法務省人国管理局の統計 (<http://www.jimmi-moj.go.jp/roukei/index.html>) 参照。

- (7) 宮島喬「共に生きられる日本へ―外国人施策とその課題」、有斐閣、二〇〇三年、二五四―二五五頁。『移民社会フランスの危機』、岩波書店、二〇〇六年、八一―九頁。

- (8) 木村幹「在日韓国・朝鮮人問題と外国人参政権―錯綜する理論的根拠とその原因―」『外国人参政権問題の国際比較』(河原祐馬・植村和秀編)、昭和堂、二〇〇六年、二六二―二七〇頁。

- (9) 梶田孝道「日本の外国人労働者政策 政策意図と現実の乖離という視点から」『国際化する日本社会』(梶田孝道・宮島喬編)、東京大学出版会、二〇〇二年、二九―三二頁。

- (10) 伊東雅之「外国人研修生・実習生、留学生の諸問題」国会国立図書館調査及び立法考査局総合調査報告書『人口減少社会の外国人問題』二〇〇八年、九三―九四頁。

- (11) 樋口直人「共生から統合へ―権利保障と移民コミュニティの相互強化に向けて―」『顔の見えない定住化―日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』(梶田孝道・丹野清人・樋口直人著)、名古屋大学出版会、二〇〇五年、二

- 八七一―二八八頁。
- (12) 酒井恵真「自治体の積極的な受け入れ施策」、『日系ブラジル人の定住化と地域社会―群馬県太田・大泉地区を事例として』（小内透・酒井恵真編）、御茶の水書房、二〇〇一年、一〇〇頁。
- (13) 糸井昌信「大泉町の外国人市民政策」、『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』（駒井洋編）、明石書店、二〇〇四年、八六頁。
- (14) 丹野清人『越境する雇用システムと外国人労働者』、東京大学出版会、二〇〇七年、三九―五四頁。
- (15) 丹野清人「人手不足からフレキシブルな労働力へ―労働市場におけるブラジル人の変化―」、『顔の見えない定住化』、一八一頁。
- (16) 樋口直人「共生から統合へ―権利保障と移民コミュニティの相互強化に向けて―」、二八九―二九〇頁。
- (17) 樋口直人「移民コミュニティの形成?―社会的ネットワークの再編成をめぐる―」、二〇六―二二二頁。なお、こうした流動性は、自治体の行政サービスを享受するうえでも問題が生じる。市町村は外国人登録証を交付して、外国人の居住の把握に努めているが、出入国や在留許可を行う法務省との連携が不十分であることに加えて、外国人登録の内容と居住実態とが一致しない場合も多かった。それゆえ教育・福祉などの各種の行政サービスを提供する際、自治体が外国人の所在を十分に把握することできず、大きな問題と認識されていた。この点については、二〇〇九年七月、在留期間が三ヶ月を超える外国人や在日韓国・朝鮮人らの特別永住者も、日本人と同様に住民基本台帳の登録対象とし、住民票を作れるようにする住民基本台帳法改正が国会で成立、三年以内に施行されることになった。自治体は、外国人に転出や転入の届け出を義務付けることで、その居住実態を正確に把握できるようになり、福祉や教育などの行政サービスを提供しやすくなるとされている。また、外国人登録制度に代わる「在留カード」によって、外国人情報の一元化をはかる新たな在留管理制度も創設された。
- (18) 吉富志津代「多文化共生社会と外国人コミュニティの力」、七六一―八〇頁。
- (19) 丹野清人「市場と地域社会の相克―社会問題の発生メカニズム―」、二四九頁。
- (20) 丹野清人『越境する雇用システムと外国人労働者』、一一八―一九九頁。
- (21) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」地域における多文化共生の推進に向けて、二〇〇六年、四頁。
- (22) 吉富志津代「多文化共生社会と外国人コミュニティの力」、八頁。
- (23) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」、六頁。
- (24) 山脇啓造「地域における多文化共生の推進に向けて」『自治体国際化フォーラム』二二三号、二二三頁。
- (25) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」、六頁。
- (26) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」、五頁。
- (27) 外国人労働者問題関係省庁連絡会議ホームページ (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/index.html>) 参照。
- (28) この点については、注(7)を参照。
- (29) 外国人の政治参加については、拙論「日本における外国人政治参加の現状―多文化共生を目指す自治体の取り組みを中心に―」、『外国人参政権問題の国際比較』、二八四―三一六頁、を参照。
- (30) 関根政美「多文化交差世界の市民意識と政治社会秩序形成」（叢書21 C O E I C C C多文化世界における市民意識の動態、関根政美・塩原良和編）、慶応義塾大学出版会、二〇〇八年、一一頁。
- (31) 吉富志津代「多文化共生社会と外国人コミュニティの力」、八三頁。
- (32) 加藤千香子「多文化共生」への道程と新自由主義の時代』日本における多文化共生とは何か―在日の経験から（朴鐘碩・上野千鶴子他著、崔勝久・加藤千香子編）、新曜社、二〇〇八年、二四頁。
- (33) 関根政美「多文化主義社会の到来」、朝日新書、二〇〇〇年、四二―四三頁。
- (34) 塩原良和「ネオ・リベラリズムの時代の多文化主義―オーストラリアン・マ

- ルチカルチユラリズムの変容』、三元社、二〇〇五年。
- (35) 梶田孝道「マジョリテイの側から見たエスニシテイ問題―立場の逆転」、『NIRA政策研究』一八巻五号、二〇〇五年、一二頁。
- (36) 上野千鶴子「共生」を考える』、『日本における多文化共生とは何か―在日の経験から』、二二八―二二九頁。