

多文化共生社会基本法 の提言

外国人との共生に関する基本法制研究会

2003年3月

はじめに

本報告書は、「外国人との共生に関する基本法制研究会」の研究成果を、日本政府、地方自治体、そして市民に対する提言としてまとめたものである。同研究会は、日本社会における多文化共生を推進する基本法制の整備について研究することを目的として、2002年6月に結成された。

日本社会で暮らす外国人は、戦前から居住する旧植民地出身者とその子孫に加え、おもに1980年代以降、来日したアジアや南米出身者（ニューカマー）の存在によって、多国籍化しつつ、大きく増加した。特に1990年代になると、一気に加速した経済のグローバル化によって、ニューカマーが急増していった。そうした外国人の定住化傾向は、90年代前半から市民団体や研究者によって指摘されていたが、90年代後半には、外国人と共生する社会をいかに築くかという課題は、多くの地方自治体によって重視されるようになっていった。

2000年3月には、法務省が第2次入国管理基本計画を発表し、その中で、出入国管理行政の目標は、「日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現」にあると宣言した。2001年10月には、外国人が集住する地域を抱える自治体が集まった「外国人集住都市会議」が、外国人の定住化を前提とした政策の立案を国に求める「浜松宣言」を発表した。そして、2003年1月、日本経済団体連合会は、2025年の日本のあるべき姿を描いた新ビジョン「活力と魅力溢れる日本をめざして」において、多様性を受け入れ、「外国人も日本においてその能力を発揮できるよう、日本社会の扉を開いていく」ことを訴え、2010年までに外国人受け入れシステムを確立することを国に提言した。研究者の中からも、「多民族国家日本の構想」（2001年6月）が発表され、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も、「包括的外国人政策の提言」（2002年5月）を発表している。こうして、国レベルでも、外国人と共生する社会をいかに築くかが重要な課題として認識されつつあると言えよう。

本研究会では、外国人に外国出身の民族的少数者も加えて、多様な文化的背景をもった人々が共に生きる多文化共生社会を形成するための法制度のあり方について検討し、「多文化共生社会基本法」の提言を行うことにした。また、多文化共生社会基本法案に加え、同基本法が国に義務づけることとなる基本計画の原案も示している。さらに、多文化共生を推進する体制を地方レベルでも整備するために、都道府県や市町村の多文化共生推進条例案も示してある。これは、国だけでなく、地方自治体レベルでも、多文化共生の推進体制を整備することが望ましいからであるが、それ以上に、国が基本法を制定する以前に、多文化共生の推進に関心をもった自治体が条例を制定し、そうした動きが、国レベルでの議論を刺激し、基本法の制定を促すことを期待してのことである。なお、報告書の最後には、諸外国における多文化共生政策の事例、特にその基本理念を紹介してある。

最後に、多文化共生社会基本法や多文化共生推進条例は、行政と市民が多文化共生の分野で協働する仕組みを作るためのものであるが、こうした法律や条例自体が、行政と市民の協働によって作られることこそが望ましいことを強調しておきたい。従って、本報告書は、国会議員や中央省庁の政策形成にかかわる人々への提言であると同時に、地方議会議員や自治体職員、そして草の根の市民団体に向けた提言でもある。

2003年3月

外国人との共生に関する基本法制研究会代表
山脇啓造

多文化共生社会基本法の提言

目次

はじめに	1
多文化共生社会基本法の提言	3
多文化共生基本計画案.....	6
都道府県および市町村における「多文化共生推進条例」の提言	14
諸外国にみる多文化共生政策の基本理念 カナダ・スウェーデン・ドイツ	20
研究会活動報告	24

多文化共生社会基本法の提言

1. 多文化共生社会の定義

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いう。すなわち、多様性にもとづく社会の構築という観点に立ち、外国人および民族的少数者が、不当な社会的不利益をこうむることなく、また、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ある。

2. 多文化共生社会の意義

人権の確立

多文化共生社会においては、国籍や民族などに基づく差別がなく、誰もが一人の人間として尊重されると同時に、自らの存在に誇りを持つことができる。このような社会を構築することにより、普遍的な人権の確立が図られる。

民主主義の成熟

政策や方針の決定過程への外国人および民族的少数者の参画は、この過程に社会の構成をより正確に反映させることで、民主主義の全体的成熟を促す。日本全体では外国人人口の比率が1.4%に過ぎず、外国人の比率が5%を超える西欧諸国ほどには、民主主義と国民国家という二つの政治原理の対立がまだ深刻な状況にないという見方もある。しかし、日本においても、まもなく人口減少時代が始まることから、近い将来、外国人や民族的少数者の比率が10%を超える地方公共団体は珍しくなくなるであろう。

新たな経済社会の構築

多文化共生社会の形成により、国籍や民族にかかわらず誰もが、自らの選択により、個性や能力を発揮しながら、社会の様々な分野で活躍する機会が確保される。多様な文化的背景をもった人々が社会の様々な分野に参画することによって、新たな価値が創造され、人口減少下における持続可能で豊かな経済社会の構築が可能になる。

地球社会への貢献

国により、政治、経済、社会、文化の状況が異なっているにもかかわらず、外国人や民族的少数者にかかわる問題には共通するものが多く、国際人権諸条約の採択によって、国連を中心に各国が連帯して取り組んできた。人々のグローバルな移動がますます活発になり、多文化共生社会の形成は、全地球的な課題になろうとしている。日本は自ら多文化共生社会の形成を推進することにより、アジアをはじめとする地球社会に貢献することができる。また、文化的多様性を尊重する社会は、異文化理解やコミュニケーション力に優れた、地球社会を舞台に活躍する人材の輩出を可能にする。

3. 多文化共生社会基本法（仮称）の意義

個別法令の解釈・運用・立案にあたって基本的な考え方を提示する

外国人および民族的少数者に関する分野に属する事項を対象とする個別法令を解釈、運用し、および立案するにあたって、その個別法令自体に特段の規定がない限り、多文化共生社会基本法に規定されている目的や基本理念に沿うように考慮が払われなければならない。基本法を制定す

ることによって、各種法律に基づく行政施策の企画・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基本指針が政策決定者、裁判所に対して示され、実質的な総合性が確保される。

総合性と計画性を確保するための基本計画を国や都道府県に義務づける

多文化共生社会の形成の推進にあたっては、行政施策を基本理念にそって矛盾のないよう、総合的、計画的に実施に移し、経済、社会情勢の変化に適時適切に対応して効率的に展開していくことが必要である。そのため、行政の各部署が一体となって総合的に施策を実施でき、その時々々の行政需要に機動的に対応できる計画による調整の仕組みを設ける必要がある。多文化共生社会基本法は国や都道府県に基本計画の策定を義務づけることによって、この要請に応えることができる。

推進主体の責任の所在を明確にする

多文化共生社会基本法に示された基本理念に沿って、外国人および民族的少数者に関する政策を総合的、効率的に実施するためには、推進主体の責任の所在を明確にする必要がある。多文化共生社会基本法によって、国、地方公共団体および市民（日本に居住するすべての人々）のそれぞれの役割、責任の所在と範囲が明確となり、その連携を図ることが可能となる。

推進体制を提示する

基本理念に沿って政策を総合的、計画的に、かつ市民からの信頼を保ちながら推進していくためには、具体的な推進体制を整備しなければならない。多文化共生社会基本法の制定によって、政策推進にあたって総合調整機能を持ち、かつ広く社会各層の考えを反映させる推進体制を提示することができる。

推進体制としては、まず、多文化共生推進会議（仮称）を内閣府に設置する。同会議は多文化共生基本計画の原案を策定するとともに、政府の施策の実施状況を監視する。そして、多文化共生推進会議の事務局として、多文化共生局（仮称）を設置する。多文化共生局は、多文化共生社会基本法や基本計画に則り、政府全体としての、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案、総合調整を行っていく。

4. 多文化共生社会基本法の内容

法律の目的

多文化共生社会基本法の目的は、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にある。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、ならびに国、地方公共団体および市民の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定める。

基本理念

多文化共生社会の形成を推進する上での基本理念は三つある。第一に人権の尊重である。外国人および民族的少数者の個人としての尊厳が重んぜられること、そして、外国人および民族的少数者が、国籍や民族による差別的取り扱いを受けずに、個人として能力を発揮する機会が確保されることが重要である。第二に、社会参加の実現である。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が重要である。第三に国際的協調である。多文化共生社会の構築は今や全地球的課題であり、国際的な人権保障の取り組みと連携するとともに、「国際社会において、名誉

ある地位を占めたい」とする憲法前文の精神にのっとり、国際社会を先導するよう努めなければならない。

国、地方公共団体および市民の責務

まず、国は、基本理念にのっとり、多文化共生社会の形成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。次に、地方公共団体は、基本理念にのっとり、その地域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務を有する。外国人に関する課題は、地域によって大きく異なるため、地域の特性を重視することは極めて重要である。最後に、市民は、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、多文化共生社会の形成の推進に寄与するように努めるべきである。

多文化共生基本計画

多文化共生社会の形成を推進するためには、基本理念にそって、施策を総合的かつ計画的に実施に移すことが重要であり、政府に多文化共生基本計画の策定を義務づける。政府は、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。基本計画に盛り込む事項については、世界の情勢、時代の変化に柔軟に対応するため、基本法で詳細に規定せず、主要事項にとどめることが適当である。また、その策定手続として、政府はあらかじめ、新たに設置される多文化共生推進会議の意見を聴くべきである。計画を変更する場合にも、同様の手続を経なければならない。

都道府県も同様に基本計画の策定を義務づける。市町村においても基本計画の策定が望ましい。

年次報告

多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関する施策について、広く市民の理解を得るため、政府は、毎年国会に、多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関して講じた施策について報告し、多文化共生白書を発行すべきである。

市民の理解を深めるための措置

多文化共生社会の形成を推進する上では、市民の意識の中に長い時間をかけて形成されてきた外国人や民族的少数者に対する固定観念が、大きな障害になっている。こうしたことを踏まえ、国および地方公共団体は、多文化共生社会について市民の理解が深まるよう、必要な措置を講じなければならない。

推進体制

内閣府に、多文化共生推進会議（以下「会議」という）を置く。都道府県も、同様な会議を置く。会議の役割は、以下の三つである。第一に、多文化共生基本計画の原案を策定することである。第二に、基本計画の内容にかかわる事項に関して調査審議し、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て意見を述べることである。第三に、政府が実施する多文化共生社会の形成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多文化共生社会の形成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て意見を述べることである。

会議は、議長および議員 24 人以内をもって組織する。議長は内閣官房長官をもって充てる。議員は、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、および多文化共生社会の形成の推進に関し優れた識見を有する者（外国人および民族的少数者を含む）のうちから内閣総理大臣が任命する者をもって充てる。

苦情等の処理

多文化共生社会の形成の推進が実効性をもつには、国および都道府県が、多文化共生社会の形成の推進に関する施策や多文化共生社会の形成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を講じる必要がある。また、国籍や民族による差別的取り扱いなど、多文化共生社会の形成の推進を阻害する要因によって人権が侵害された場合の被害者救済措置を講じるべきである。

市民団体による活動を促進するための措置

地方公共団体は、市民団体が多文化共生社会の形成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多文化共生社会の形成の推進に及ぼす影響に関する調査研究など、多文化共生社会の形成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なければならない。

多文化共生基本計画案

国連人口部の統計によれば、2000年現在、世界人口の3%にあたる1億7,500万人が「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約1割になるという。加速するグローバル先進国における高齢化の進展により、「移民」の数は、さらに増大することが予想されている。

日本社会で暮らす外国人も、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。特に、この10年の間に、そうした傾向はますます強まっている。少子高齢化の進展、そして人口減少時代の到来によって、今後の日本社会は、ますます多様な文化を持つ人々によって構成されるようになることが予想される。

こうしたなか、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、共に生きていく多文化共生社会をめざすことは、豊かで活力ある社会の形成に欠かせないと考えられる。多文化共生社会とは、多様性にもとづく社会の構築という観点に立ち、外国人や民族的少数者が不当な社会的不利益をこうむることなく、また、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ものである。そのためには法律制度や慣行の見直しが必要である。

多文化共生社会の形成は、いまや人類共通の課題であり、日本の今後を左右するものである。政府は多文化共生社会基本法、およびこの多文化共生基本計画に基づいて、国、地方公共団体、および市民の責務を明らかにするとともに、多文化共生会議の設置等、推進体制を整備し、各種の法令や社会慣行を含む社会のさまざまな分野で多文化共生の視点を反映させ、総合的かつ計画的に施策の推進を図っていくこととする。

第1部 基本的考え方

1 多文化共生基本計画の考え方

本基本計画では多文化共生社会基本法が示す次の3つの基本理念に沿って、多文化共生社会の形成を推進するための基本的方向性や具体的施策を定めている。第一に人権の尊重である。外国人および民族的少数者の個人としての尊厳が重んぜられること、そして、外国人および民族的少数者が、国籍や民族による差別的取り扱いを受けずに、個人として能力を発揮する機会が確保さ

れることが重要である。第二に、社会参加の実現である。外国人が日本国民と対等な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が重要である。第三に国際的協調である。多文化共生社会の形成は今や全地球的課題であり、国際的な人権保障の取り組みと連携して進めていかなければならない。

2 多文化共生基本計画の構成

多文化共生基本計画は、前項で定義した多文化共生社会の形成に必要な施策を総合的に示す大綱として、第1部に基本的な考え方と構成を示し、第2部において長期的に講ずべき10の目標、基本的方向性および具体的な施策の内容を示した。基本的方向性は計画策定から10年までを視野に入れ、具体的な施策は同5年までを見通して必要な項目を示している。第3部では、これら施策の総合的、計画的な推進に必要な体制や方策を示した。

多文化共生社会の形成には、国だけでなく、地方公共団体やNGO・NPO、外国人および民族的少数者を含んだ各層の取り組みも重要である。このため政府においても、地方公共団体や社会を構成する各層との協働を重視しながら、この計画で掲げる施策を着実に推進し、多文化共生社会の形成を期することとする。

第2部 施策の基本的方向と具体的施策

1 外国人および民族的少数者の範囲の確定

<基本的方向性>

日本の法令や社会慣習のなかでは、外国人および民族的少数者の存在が想定されていない場合が多い。そこで具体的施策の対象となる外国人および民族的少数者の範囲を施策ごとに定め、現状の把握に必要な統計を整備する。

<具体的な施策>

施策に応じた外国人および民族的少数者の範囲の確定
現状の把握に必要な統計の整備

2 施策・指針決定への外国人および民族的少数者の参画の拡大

(1) 施策・指針決定への外国人および民族的少数者の参画の拡大

<基本的方向性>

政策形成において、社会の各層を代表した意見を集約させることは、民主主義社会の重要な要件である。政府は審議会等委員への外国人および民族的少数者の採用や公務員への採用・登用等を促進するなど、積極的な取り組みを行うとともに、地方参政権の保障のための法改正に取り組む。

<具体的な施策>

国の審議会等委員への外国人および民族的少数者の採用の促進
その他委員等への外国人および民族的少数者の参画を促すための
取り組み
地方公共団体等における取り組み支援、協力要請
地方参政権の保障のための法改正

(2) NGO・NPOや外国人および民族的少数者の自助団体等の参画及び支援

<基本的方向性>

多文化共生社会の形成には、さまざまな文化的背景を持つ外国人および民族的少数者の課題や要望に対応する多様な担い手の存在が欠かせない。政府は、この基本計画の推進をはじめとする多文化共生社会の実現に必要な施策の決定や実施において、専門性のある NGO や NPO、そして外国人および民族的少数者自身による自助団体が参画できるよう、情報提供や審議会等への参画、施策展開過程における協働につとめなければならない。

< 具体的な施策 >

NGO・NPO や自助団体等の実態調査の実施
政策決定への参画のための支援

(3) 企業、教育・研究機関、その他各種機関・団体等の取組の支援

< 基本的方向性 >

経済、社会、文化、芸術など、さまざまな分野における政策・方針決定への外国人および民族的少数者の参画の拡大について、広く協力要請を行う。

< 具体的な施策 >

多文化共生を形成する社会的機運の醸成
大学等教育・研究機関への協力要請

3 多文化共生の視点に立った社会制度・慣行の見直し、意識の改革

(1) 多文化共生の視点に立った社会制度・慣行の見直し

< 基本的方向性 >

外国人および民族的少数者が、個人として能力を発揮する機会を確保しまた自らの文化的アイデンティティを選択し、保持する自由が認められるよう、これまでの社会制度や慣行を必要に応じて見直す。そのために、これまでの社会制度や慣行が外国人および民族的少数者の生活や多文化共生社会の形成に与える影響について、調査を進めていく。

< 具体的な施策 >

政府の施策や社会制度が多文化共生社会の形成に及ぼす影響の調査の実施及び支援
外国人および民族的少数者の視点に立った慣行の見直し

(2) 全国的広がりを持った広報・啓発活動の展開

< 基本的方向性 >

日本社会には外国人および民族的少数者への偏見や、国境を越えた人の移動に対する認識不足による誤解が根強く存在する。多文化共生社会の形成においては、こうした偏見や誤解を解消する必要があり、政府は「多文化共生」の理念を広めるための広報・啓発活動を積極的に展開する。

< 具体的な施策 >

多様な機会を通じた広報・啓発活動の実施
広報・啓発活動における自治体や NGO・NPO 等との連携と支援

(3) 多言語情報提供や通訳派遣制度の推進

< 基本的方向性 >

日本で暮らす人々に関連する行政情報や、政府公報、住民の権利に関する情報は、すべての人々に届かなければならない。政府は多言語による情報提供を推進し、地方公共団体や報道機関に対しても協力を要請する。

< 具体的な施策 >

多言語による情報提供の推進

通訳の人材育成および派遣促進の支援
多言語放送の拡充

(4) 日本語習得機会の保障

< 基本的方向性 >

外国人および民族的少数者にとって、日本での生活を円滑でより豊かなものとするためには、日本語の習得が有効である。政府は日本語習得機会が保障されるよう、地方公共団体や NGO・NPO 等と連携し、必要な施策を講じる。

< 具体的な施策 >

日本語教育法や教材の研究
日本語教師の育成、資格認定、および派遣制度の確立
日本語習得機会の拡充と必要な支援

(5) 外国人および民族的少数者の法識字の強化及び相談の充実

< 基本的方向性 >

外国人および民族的少数者が自らに保障されている法律上の権利や、権利を侵害された場合の対応等について正確な知識を得られる法識字の推進を図るとともに、解決に必要な情報や支援が受けられるように、相談体制やネットワーク体制の充実を図る。

< 具体的な施策 >

法令や条約の周知
相談体制の充実および相談員の養成
関係機関との連携

4 雇用等の機会の確保と待遇の改善

(1) 雇用機会の確保と待遇改善の推進

< 基本的方向性 >

外国人および民族的少数者が、適切な就業機会の確保と職業訓練や起業機会を得ることは、豊かで活力ある社会の形成に寄与する。国籍や民族等による雇用の制限がなくなるよう、政府は地方公共団体や企業等と連携し、外国人および民族的少数者への雇用機会の均等と待遇の確保につとめるとともに、地方公務員に関する国籍条項の撤廃をうながす。

< 具体的な施策 >

外国人および民族的少数者の就労に関する実態調査の実施
外国人および民族的少数者であることを理由とした就職差別や待遇差別への行政指導の実施
紛争解決のための援助、相談機能の強化

(2) 文化的アイデンティティの保障

< 基本的方向性 >

職場や職業紹介、訓練時において、外国人および民族的少数者が持つ文化的アイデンティティに配慮し、施設や就業規則等の改善などを講じるよう指導し、企業に対して必要な援助を行うなど、対策を総合的に推進する。

< 具体的な施策 >

職場での信仰及び文化選択の自由の保障
情報の収集および改善策の助言

(3) 外国人および民族的少数者の能力発揮のための援助

< 基本的方向性 >

日本語能力や在留資格上の制限、外国の資格が承認されないことなどにより、本来は日本で能力を発揮し、社会の活性化にも貢献できる人材が、その能力を発揮できずにいることは、社会にとって大きな損失である。そこで政府は、貴重な人材である外国人および民族的少数者が、適切な機会を得てその能力を発揮できるよう、職業訓練や各種資格試験の要件緩和などを通じた援助を地方公共団体等とともに推進する。

< 具体的な施策 >

外国人および民族的少数者のための雇用対策関連施策の実施
職業訓練制度や資格試験の多言語による対応
出身国の資格を持つ人材の活用

5 外国人および民族的少数者の子どもの教育と自己実現の支援

(1) 多様な文化的背景に配慮した子育て支援策の充実

< 基本的方向性 >

外国人および民族的少数者の子どもの増加と多様化が進行している。妊娠・出産から母子保健、保育、幼児教育のそれぞれの場面で、文化的多様性に配慮した施策の実施が必要である。

< 具体的な施策 >

母子保健領域の多言語・多文化対応の推進
多文化共生の保育や幼児教育の推進

(2) 外国人及び民族的少数者の子どもの学習権の確立

< 基本的方向性 >

日本も批准する子どもの権利条約には、すべての子どもが初等教育を受ける権利を有すると明記してあるが、外国人の子どもが就学していない場合、放置されていることもある。また、就学後も学力保障が充分になされているとは言えない。こうした状況を改善し、日本で暮らすすべての子どもの学習権の確立を実現する。

< 具体的な施策 >

全国規模での就学状況に関する調査の実施
教育の多様化に呼応した外国人学校等の一条校に準じた扱い
公教育における日本語教育の拡充
外国人及び民族的少数者の子どもたちの就学と学力形成を支援するしくみの確立
公教育における外国人および民族的少数者に対する母語教育や多文化教育の実施

(3) 外国人および民族的少数者の実状に配慮した進学・就職支援策の充実

< 基本的方向性 >

日本の高校進学率が90%を上回っているのに対して、外国人、とりわけ日本語を第一言語としない子どもの高校進学率は50%を下回ると推定され、これらの子どもの進路形成に関わる支援が必要である。その際、文化的多様性に配慮した援助策が講じられなければならない。

< 具体的な施策 >

全国規模での実態調査の実施
高校入試での配慮の全国化

多言語での進路情報の提供
文化的多様性に配慮した青少年施策と人材の育成

6 外国人および民族的少数者が安心して暮らせる条件の整備

(1) 医療及び社会保障制度の改善

<基本的方向性>

医療を受ける権利の保障は生命に関わる重要な課題であり、医療機関への指導や通訳の制度化、保険制度の改善など、外国人および民族的少数者の医療および社会保障制度を改善する。

<具体的な施策>

健康保険制度の特例措置の検討
医療通訳の制度化
医療従事者への研修の徹底

(2) 外国人および民族的少数者の高齢者が安心して暮らせる社会の構築

<基本的方向性>

言葉の壁や文化のちがいにより、外国人および民族的少数者のなかには日本人と同等な福祉サービスを受けていない高齢者も存在する。また、制度上の不備等で無年金となっている高齢者もおり、なんらかの救済制度を整備しなければならない。

<具体的な施策>

民族的な配慮や母語による福祉施策の実施
無年金者への特例措置の実施

(3) 障害のある外国人および民族的少数者への配慮の重視

<基本的方向性>

外国人および民族的少数者で障害を持つ人々は、少数者のなかの少数者として、さらなる困難に直面している。政府は地方公共団体等と連携し、障害者施策における外国人および民族的少数者に配慮した施策に取り組む。また、制度上の不備等で無年金となっている障害者もおり、なんらかの救済制度を整備しなければならない。

<具体的な施策>

障害を持つ外国人および民族的少数者の実態調査の実施
無年金者への特例措置の実施

(4) 災害時における外国人および民族的少数者への配慮

<基本的方向性>

外国人および民族的少数者には災害発生時にも固有のニーズが存在する。政府は外国人および民族的少数者が災害弱者とならないよう、地方公共団体等の防災計画での多言語・多文化対応について援助を行う。

<具体的な施策>

災害時における多言語情報提供網の整備
災害時における地方公共団体の文化的多様性に配慮した対応や
地方公共団体とボランティア等の協働推進の支援

7 外国人および民族的少数者に対するあらゆる差別の根絶

<基本的方向性>

日本も批准した人種差別撤廃条約は、あらゆる民族的差別を禁止しているが、国連から国内法の整備の遅れを指摘されている。政府は「民族差別禁止法」(仮称)の制定や関連する法令の改定を行うとともに、地方公共団体等と連携し、外国人および民族的少数者に対するあらゆる差別を根絶するよう社会的機運の醸成につとめる。

<具体的な施策>

民族・国籍差別を根絶するための法制度の整備
配偶者からの暴力など既存の施策における外国人および民族的少数者固有の課題への配慮
苦情処理・相談機関の設置

8 報道機関等による外国人および民族的少数者の人権の尊重

<基本的方向性>

報道機関等によって外国人および民族的少数者に対する差別や偏見が助長されることがないようにする。

<具体的な施策>

外国人および民族的少数者の人権を尊重した表現の推進のための報道機関等の取り組みの支援

9 多文化共生社会を形成し、多様性を尊重する学校教育の充実

<基本的方向性>

多文化共生社会の形成や外国人および民族的少数者の直面する課題について学ぶことは、子どもたちの将来にとって必要なことである。政府は、多文化共生社会の形成を推進し、多様性を尊重できる人材の育成につとめる。

<具体的な施策>

学習指導要領の改定等による多文化共生のための学校教育の推進
地方公共団体における教材開発の援助

10 国際的協調のための活動の促進

<基本的方向性>

国境を越えた人の移動によって多文化共生社会の形成が世界共通の課題となっている。政府は国内の取り組みを推進するとともに、その成果を諸外国と共有することや、他の移民受け入れ国や送り出し国の実例に学び、国際的協調のもと、多文化共生社会の形成の推進にあたる。

<具体的な施策>

人の国際移動に関する二国間および多国間の政策協議の実施
諸外国における先進事例の調査・研究
人の国際移動や多文化共生をテーマとする国際会議の開催

第3部 計画の推進

多文化共生社会の形成にあたっては、関係行政機関が緊密に連携し、国際社会の動向や日本の社会の状況の変化をふまつつ、第2部に掲げた具体的な施策について総合的かつ計画的に推進する必要がある。そのためには、政府および都道府県に基盤となる推進体制を整備し、また全国的な広がりをもって社会のさまざまな分野で取り組みが推進されるよう、NGO・NPOや地方公共団

体、外国人や民族的少数者の自助団体の活動を支援し、連携していくことが重要である。そこで、計画の推進にあたり、以下のような方策を講ずるとともに、必要な推進体制の整備・強化につとめるものとする。

1 推進機構の組織・機能

(1) 「多文化共生推進会議」の設置

政府は、多文化共生社会基本法に基づき、内閣府に「多文化共生推進会議」(以下「会議」)を置く。

会議の役割は、以下の三つである。第一に、多文化共生基本計画の原案を策定することである。第二に、基本計画の内容にかかわる事項に関して調査審議し、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て意見を述べることである。第三に、政府が実施する多文化共生社会の形成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多文化共生社会の形成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て意見を述べることである。

会議は、議長および議員 24 人以内をもって組織する。議長は内閣官房長官をもって充てる。議員は、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、および多文化共生社会の形成の推進に関し優れた識見を有する者(外国人および民族的少数者を含む)のうちから内閣総理大臣が任命する者をもって充てる。

(2) 総合的な推進体制の整備・強化等

内閣府におかれる「多文化共生局(仮称)」が、多文化共生社会の形成の推進に関する企画・立案及び総合調整を行う。また、多文化共生基本計画にかかわる事項に関して多文化共生会議が調査審議する機能を的確かつ効果的に発揮できるよう、補佐する。

多文化共生に関する関係省庁の施策の一体的な推進を期すため、多文化共生会議の下に「多文化共生担当官会議」を設置する。担当官は各省庁においてその所管に係る施策の調整を行い、あらゆる機会において相互の情報交換につとめ活動の活性化を図る。

こうした体制によって、本計画が第2部に掲げた10の目標の達成に向けて、関係行政機関等は地方公共団体やさまざまな担い手と連携して、その実現に総合的見地から整合性のある諸施策を推進する。

(3) 計画に沿った実施状況の調査

多文化共生社会の形成に関する状況、および政府が講じた多文化共生社会の形成の推進に関する施策の実施状況を明らかにした白書を毎年作成し、国会に提出する。

2 調査研究機関の設置

多文化共生社会の形成に関する基本的な課題について、先進的な国内外の事例を収集し、日本での導入可能性等に関する調査研究を行う調査研究機関を設置する。この調査研究機関は多文化共生をめぐる現状や国内の世論、苦情処理等について、統計調査、意識調査等を実施し、定期的の実態の把握につとめる。

調査研究にあたっては、多文化共生分野の専門家、NGO・NPO、外国人および民族的少数者等から情報収集や意見交換などで幅広く参画を得、調査・研究の成果は各種のネットワークを通じて幅広く、迅速に公表し、国、地方公共団体、NGO・NPO等が相互に利用できるようにつとめる。

3 地方公共団体、NGO・NPO、外国人や民族的少数者の自助団体の諸活動への支援

政府は、地方公共団体に対しては、関連施策の着実な推進のために情報提供、研修機会の提供を行うとともに、広報・啓発等については一層の連携強化を図る。また、都道府県や市町村に対して、多文化共生社会基本法に基づく基本計画の策定にあたって、必要な情報提供を行うなど支援を図るほか、多文化共生宣言都市（仮称）となる自治体に対して支援を行うとともに、地方公共団体間の連携について働きかけを行う。

多文化共生社会の形成に向けて、さまざまな分野で独自の視点に立って自主的な活動を展開する NGO・NPO や、自ら直面する課題に立ち向かい、その解決に努める外国人や民族的少数者の自助団体の役割は、極めて大きい。このため、これらの活動の自主性を重んじつつ、政府は地方公共団体等とも連携して、第 2 部で掲げた具体的施策の推進に関する相談や、調査・研究での協働を行うとともに、NGO・NPO 等の全国ネットワークづくりを支援する。

都道府県および市町村における「多文化共生推進条例」の提言

本研究会では、多文化共生社会基本法の制定が、今日の日本にとって緊要な課題であると考えているが、多文化共生社会の形成に関心をもつ地方自治体が、国による基本法の制定に先立って、多文化共生推進条例（仮称）を制定することを望んでいる。そこで、以下に都道府県および市町村による同条例の制定を提案する。

なお、本案はあくまで一つの案に過ぎない。外国人や民族的少数者をめぐる状況は地域差が大きい。実際の条例制定にあたっては、地域の特性を十分考慮することが重要である。また、条例制定のためには、行政と市民の協働が不可欠なことはいうまでもない。

都道府県における「多文化共生推進条例」の提言

1. 都道府県における多文化共生推進条例（仮称）の意義

多文化共生施策の立案にあたって基本的な考え方を提示する

多文化共生に関する施策を立案するにあたって、多文化共生推進条例に規定されている目的や基本理念に沿うように考慮が払われなければならない。県が同条例を制定することによって、各種行政施策の企画・立案や各種条例の作成や解釈にあたっての基本指針が示され、実質的な総合性が確保される。

行政施策の総合性と計画性を確保する

多文化共生社会の形成の推進にあたっては、行政施策を基本理念にそって矛盾のないよう、総合的、計画的に実施に移し、経済、社会情勢の変化に適時適切に対応して効率的に展開していくことが必要である。そのため、行政の各部署が一体となって総合的に施策を実施でき、その時々々の行政需要に機動的に対応できる計画による調整の仕組みを設ける必要がある。多文化共生推進条例は県に基本計画の策定を義務づけることによって、この要請に応えることができる。

推進主体の責任の所在を明確にする

多文化共生推進条例に示された基本理念に沿って、行政施策を総合的、効率的に実施するためには、推進主体の責任の所在を明確にする必要がある。同条例によって、県、事業者、県民のそれぞれの役割、責任の所在と範囲が明確となり、その連携を図ることが可能となる。

推進体制を提示する

県が基本理念に沿って政策を総合的、計画的に、かつ県民からの信頼を保ちながら推進していくためには、具体的な推進体制を整備しなければならない。多文化共生推進条例の制定によって、政策推進にあたって総合調整機能を持ち、かつ広く地域社会各層の考えを反映させる推進体制を提示することができる。

推進体制としては、まず、多文化共生推進審議会（仮称）を設置する。同会議は多文化共生計画の原案を策定するとともに、施策の実施状況を監視する。そして、多文化共生推進会議の事務局として、多文化共生局（仮称）を設置する。多文化共生局は、同条例や同計画に則り、県全体としての、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案、総合調整を行っていく。

2. 都道府県における「多文化共生推進条例」の内容

条例の目的

外国人および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、多文化共生社会の形成の推進に関する基本理念を定め、ならびに県、県民および事業者の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定めることにより、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。

定義

多文化共生社会とは、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め、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す。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とも言える。

基本理念

1 人権の尊重

多文化共生社会の形成の推進は、外国人および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、特に国籍や民族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。

2 社会参画の実現

多文化共生社会の形成の推進は、外国人が、日本国民と対等な地域社会の構成員として、県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、ならびに民族的少数者が、民族的多数者と対等な地域社会の構成員として、県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。

3 国際的協調

多文化共生社会の形成の推進は、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。

県の責務

県は、基本理念にのっとり、多文化共生社会の形成の推進に関し、県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。県は、施策について、市町村、事業者及び県民と協力して実施するよう努めなければならない。

事業者の責務

事業者は、その事業活動に関し、多文化共生の推進に努めなければならない。また、事業者は、県が行う多文化共生施策に協力するように努めなければならない。

県民の責務

県民は、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、多文化共生社会の形成の推進に寄与するように努めなければならない。

多文化共生計画

多文化共生社会の形成を推進するためには、基本理念にそって、施策を総合的かつ計画的に実施に移すことが重要であり、県は多文化共生計画を策定しなければならない。県は、同計画の策定にあたって、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。

また、その策定手続として、県はあらかじめ、新たに設置される多文化共生推進会議の意見を聴かなければならない。また、策定された基本計画は、広く県民に公表されなければならない。計画を変更する場合にも、同様の手続を経なければならない。

推進体制

知事の付属機関として、多文化共生推進審議会（以下「審議会」という）を置く。審議会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 1 多文化共生計画の原案を策定すること。
- 2 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、知事に対し、意見を述べること。
- 3 県が実施する多文化共生社会の形成の推進に関する施策の実施状況を監視し、および県の施策が多文化共生社会の形成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、知事に対し、意見を述べること。

審議会は、委員二十五人以内をもって組織する。委員は、多文化共生社会の形成の推進に関し優れた識見を有する者（外国人および民族的少数者を含む）のうちから、知事が任命する者をもって充てる。

苦情等の処理

県は、政府が実施する多文化共生社会の形成の推進に関する施策または多文化共生社会の形成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、および国籍や民族による差別的取り扱いなど、多文化共生社会の形成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。

市町村との連携・協力

市町村の多文化共生行政との連携・協力体制を強化し、地域における多文化共生社会の形成に向けて共同して取り組まなければならない。

市民団体による活動を促進するための措置

県は、市民団体が多文化共生社会の形成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なければならない。

年次報告

多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関する施策について、広く

県民の理解を得るため、知事は、毎年議会に、多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関して講じた施策について報告しなければならない。

調査研究

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多文化共生社会の形成の推進に及ぼす影響に関する調査研究など、多文化共生社会の形成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なければならない。

学校教育および社会教育の役割

県が多文化共生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多文化共生社会の形成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。

市町村における「多文化共生推進条例」の提言

1. 多文化共生推進条例の意義

多文化共生施策の立案にあたって基本的な考え方を提示する

多文化共生に関する施策を立案するにあたって、多文化共生推進条例に規定されている目的や基本理念に沿うように考慮が払われなければならない。市が同条例を制定することによって、各種行政施策の企画・立案や各種条例の作成や解釈にあたっての基本指針が示され、実質的な総合性が確保される。

行政施策の総合性と計画性を確保する

多文化共生社会の形成の推進にあたっては、行政施策を基本理念にそって矛盾のないよう、総合的、計画的に実施に移し、経済、社会情勢の変化に適時適切に対応して効率的に展開していくことが必要である。そのため、行政の各部署が一体となって総合的に施策を実施でき、その時々々の行政需要に機動的に対応できる計画による調整の仕組みを設ける必要がある。多文化共生推進条例は市に基本計画の策定を義務づけることによって、この要請に応えることができる。

推進主体の責任の所在を明確にする

多文化共生推進条例に示された基本理念に沿って、行政施策を総合的、計画的に実施するためには、推進主体の責任の所在を明確にする必要がある。同条例によって、市、事業者、市民のそれぞれの役割、責任の所在と範囲が明確となり、その連携を図ることが可能となる。

推進体制を提示する

市が基本理念に沿って政策を総合的、効率的に、かつ市民からの信頼を保ちながら推進していくためには、具体的な推進体制を整備しなければならない。多文化共生推進条例の制定によって、政策推進にあたって総合調整機能を持ち、かつ広く地域社会各層の考えを反映させる推進体制を提示することができる。

推進体制としては、まず、多文化共生推進審議会（仮称）を設置する。同審議会は多文化共生計画の原案を策定するとともに、施策の実施状況を監視する。そして、多文化共生推進審議会の事務局として、多文化共生局（仮称）を設置する。多文化共生局は、同条例や同計画に則り、市全体としての、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案、総合調整を行っていく。

2. 多文化共生推進条例の内容

条例の目的

外国人および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、多文化共生社会の形成の推進に関する基本理念を定め、ならびに市、市民および事業者の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定めることにより、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。

定義

多文化共生社会とは、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め、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す。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とも言える。

基本理念

1 人権の尊重

多文化共生社会の形成の推進は、外国人および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、特に国籍や民族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。

2 社会参加の実現

多文化共生社会の形成の推進は、外国人が、日本国民と対等な地域社会の構成員として、市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、ならびに民族的少数者が、民族的多数者と対等な地域社会の構成員として、市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。

3 国際的協調

多文化共生社会の形成の推進は、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。

市の責務

市は、基本理念にのっとり、多文化共生社会の形成の推進に関し、市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。

事業者の責務

事業者は、その事業活動に関し、多文化共生の推進に努めなければならない。また、事業者は、市が行う多文化共生施策に協力するように努めなければならない。

市民の責務

市民は、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、多文化共生社会の形成の推進に寄与するように努めなければならない。

多文化共生計画

多文化共生社会の形成を推進するためには、基本理念にそって、施策を総合的かつ計画的に実施に移すことが重要であり、市は多文化共生計画を策定しなければならない。市は、同計画の策

定にあたって、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。

また、その策定手続として、市はあらかじめ、新たに設置される多文化共生推進会議の意見を聴かなければならない。また、策定された基本計画は、広く市民に公表されなければならない。計画を変更する場合にも、同様の手続を経なければならない。

推進体制

市長の付属機関として、多文化共生推進審議会（以下「審議会」という）を置く。審議会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 1 多文化共生計画の原案を策定すること。
- 2 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、市長に対し、意見を述べること。
- 3 市が実施する多文化共生社会の形成の推進に関する施策の実施状況を監視し、および市の施策が多文化共生社会の形成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、市長に対し、意見を述べること。

審議会は、市長が任命する二十人以内の委員をもって組織する。委員は、多文化共生社会の形成の推進に関し優れた識見を有する者（外国人および民族的少数者を含む）のうちから、市長が任命する者をもって充てる。

苦情等の処理

市は、政府が実施する多文化共生社会の形成の推進に関する施策または多文化共生社会の形成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、および国籍や民族による差別的取り扱いなど、多文化共生社会の形成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。

都道府県との連携・協力

都道府県の多文化共生行政との連携・協力体制を強化し、地域における多文化共生社会の形成に向けて共同して取り組まなければならない。

市民団体による活動を促進するための措置

市は、市民団体が多文化共生社会の形成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なければならない。

年次報告

多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関する施策について、広く市民の理解を得るため、市長は、毎年市議会に、多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関して講じた施策について報告しなければならない。

調査研究

市は、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多文化共生社会の形成の推進に及ぼす影響に関する調査研究など、多文化共生社会の形成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なければならない。

学校教育および社会教育の役割

市が多文化共生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多文化共生社会の形成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。

諸外国にみる多文化共生政策の基本理念 カナダ・スウェーデン・ドイツ

多文化共生政策は、国により、自治体により、多様な名称と内容のもとに語られている。ここでは、日本にとって参考になると思われるカナダ、スウェーデン、ドイツの政府と自治体の政策の基本理念の特徴を概観する。カナダでは多文化主義政策、スウェーデンおよびドイツでは統合政策と一般に呼ばれている。

カナダ

多文化主義政策を最初に法制化した国は、カナダである。1971年に多文化主義宣言をしたカナダでは、1982年に多文化主義を憲法に組み込んで承認し、1988年に多文化主義法が制定された。同法の3条1項は、つぎの10項目のカナダ政府の多文化主義政策を定めている。

- (a) 多文化主義が、カナダ社会の文化的および人種的な多様性を反映して、カナダ社会のすべての構成員の文化遺産を維持し発展させ分かち合う自由を承認するものであることを認め、その理解を促進する。
- (b) 多文化主義が、カナダの伝統的遺産とアイデンティティの基本的特徴であり、カナダの将来を形成する際の貴重な資源となりうることを認め、その理解を促進する。
- (c) カナダ社会のすべての生活領域の持続的発展と形成に際して、あらゆる出自の個人と民族集団(communities)の完全かつ平等な参加を促進し、その参加へのあらゆる障壁を除去するよう尽力する。
- (d) 共通の出自の構成員からなり、カナダ社会への歴史的貢献を分かち合う民族集団が存在することを認め、その発展を奨励する。
- (e) あらゆる個人の多様性を尊重し、評価しながら、すべての個人が法の下で平等な処遇と平等の保護を受けることを確保する。
- (f) カナダの社会的、文化的、経済的、政治的諸機関が、カナダの多文化主義の特徴を尊重し包摂するよう奨励し支援する。
- (g) さまざまな出自からなる個人および民族集団が、相互に関与し合うことで生じうる理解と創造的活力性を増進する。
- (h) カナダ社会の多様な文化の認知と理解を促進し、それらの文化が反映し表出するよう尽力する。
- (i) カナダの公用語の地位を高めそれらの使用を促進する一方、英語とフランス語以外の言語の使用を維持し強化する。
- (j) カナダの公用語に対する国の責務に調和する方向で、多文化主義をカナダ全土に推進する。

多文化主義を所掌するカナダ民族遺産省によれば、カナダの多文化主義は、すべての市民が平等であるという信念に基づいており、多文化主義は、すべての市民がアイデンティティを維持し、祖先を誇りに思い、所属している感覚をもつことができることを確保するものであるという。

1997年にカナダ民族遺産省は、連邦政府の多文化プログラムを再編成した。新しいプログラムは以下の3点を主要な目標としている。

- 1) アイデンティティ: あらゆる出自の国民がカナダに帰属意識と愛着をもてる社会の醸成。
- 2) 市民参加: さまざまなコミュニティと、国家の将来の形成に積極的に参加していく市民の育成。
- 3) 社会正義: 公正で平等な処遇が保障され、出自にかかわらず、すべての国民が尊重され受け入れられる国家の構築。

カナダの場合、連邦政府だけでなく、州政府も多文化主義政策において重要な役割を担っており、州レベルでも多文化主義法がみられる。たとえば、ブリティッシュ・コロンビア州では、1993年に多文化主義法が制定されている。その2条で以下の4項目の多文化主義法の目的をかかげている。

- 1) 人種、文化遺産、宗教、民族性、祖先と出身地の多様性が、ブリティッシュ・コロンビア州民の生活を豊かにしているブリティッシュ・コロンビア社会の基本的特徴を認めること。
- 2) ブリティッシュ・コロンビア州の多様な文化的伝統の尊重を奨励すること。
- 3) 人種間の融和、異文化への理解と尊重、統一された平和な地域社会の発展を促進すること。
- 4) 政治、文化、経済、社会のそれぞれの面で、すべてのブリティッシュ・コロンビア州民が、自由かつ十分に参加することについて何の障害もない社会づくりを推進すること。

また、同州のバンクーバー市では、国の多文化主義法が制定された1988年に、市の多文化関係政策を採択し、つぎのような方針を定めている。

- ・ バンクーバー市議会は、多様な民族的、文化的、人種的背景をもつ人々が、市内に存在することが、豊かさ、多様性、および強さの源泉であることを確認する。
- ・ 市議会は、バンクーバーのすべての住民が、仲間の住民や公務員の偏見の形跡なしに、日常生活を送ることができるべきであると考え。 <中略>
- ・ ここに、バンクーバー市議会は、上述の目標に合致する職務遂行義務を確保すべく職員に命じることを決議する。
- ・ 市議会は、とりわけ、英語を第二言語とするバンクーバーの住民に対し、市のサービスが適正かつ十分に提供されるよう、市の職員の努力を奨励し促進するものである。

スウェーデン

多文化主義的な統合政策が展開されつつあるスウェーデンは、1960年代に移民受け入れ国であることを自覚しながら、それまでの「外国人」という名称よりも、「移民」という名称を公式に用いるようになった。自らを移民国家であると位置づけたスウェーデンでは、1969年に移民庁がつけられた。移民庁の仕事は、入国管理、国籍付与の審査、移民のスウェーデン社会への適応にあった。しかし、1974年に国会の委員会は、スウェーデンを多文化社会とすることを勧告した。1975年に国会は、移民・少数民族政策を採択し、つぎの3つの目標をかかげた。

- 1) 平等：平等の目標は、移民が他の住民と同じ機会・権利・義務をもつことを意味する。平等の目標は、移民に他の住民と同じ条件で労働・住宅・社会福祉・教育を提供することが前提にある。
- 2) 選択の自由： 選択の自由の目標は、スウェーデンに居住する言語的少数者のメンバーが、社会制度を通じて、どの程度までその出身の文化的・言語的アイデンティティを保持・発展させるかを自ら選択する機会を提供することを意味する。
- 3) 協同：この目標は、移民・少数者集団と多数派住民との間の協同の実現にある。この目標は、移民とその他の住民相互の寛容と連帯を含む。

今日、スウェーデンでは、統合政策は、統合庁の管轄となった。統合庁が所属する省は、内務省から文化省へと変わった。統合政策では、居住する移民の労働・住宅・手当・福祉・教育・言

語・文化・余暇・結社・労組・政治などのさまざまな分野での条件整備を行う。

1998年から、新たに統合庁が創設され、この統合庁がかかげる統合政策の目的は、つぎの3つである。

- 1 個人が自立し、社会参加できる機会をつくること
- 2 基本的な民主的価値を守り、男女の平等な権利と機会を保障すること
- 3 差別・外国人排斥・人種主義を予防しなくすこと

以前の移民政策に代わり、統合政策は社会全体に対する政策となる。したがって、移民や民族的マイノリティの統合政策にかぎらず、男女平等を含む幅広い統合政策が統合庁の課題とされている。

自治体での取り組みについて、たとえば、1997年に、ストックホルム市は、統合計画を策定し、1998年に第一次の改定、2001年に第二次の改定を行っている。最新の計画では、以下の5つのビジョンがかかげられている。

ビジョン1) 我々は、すべての人が必要とされ、すべての人が仕事をもち、すべての人が同じ権利と義務をもつ市を望む。

ビジョン2) 我々は、すべての人が共通の法の支配のもとに、共通の言語を使うことができ、共通の集合場所にアクセスすることができる市を望む。

ビジョン3) 我々は、人種主義と差別のない市を望む。

ビジョン4) 我々は、すべての子どもと青年が良好な配慮のもと、有意義な自由時間と教育および将来の職業への等しい可能性をもって、健全に成長する市を望む。

ビジョン5) 我々は、すべての人が安全で魅力ある地区に住んでいる市を望む。

なお、ストックホルム市の統合計画において、「統合」とは、すべての市民が、社会の連帯に責任をもち、連携し、参加することを意味し、また、統合は、異なった社会的、民族的出自をもった人々の間で、機能的なコミュニケーション、合意、および敬意が存在するための人々の間の平等を意味するという。

ドイツ

2001年に発表された、連邦内務大臣の諮問に基づく「移住」独立委員会の報告書では、新たな移住者受け入れ政策とともに、「共生(Miteinander leben)」の章のもと、新たな統合政策の必要性がつぎのように説かれている。移住者を新たに受け入れることをめざす責任ある政策は、我々は異なる出自と文化の人々を我々の社会にいかに統合しうるのかという新たな共生の問題を設定せざるをえない。ドイツでは長いこと、移民に対し、一面的な民族的・文化的な同化または同一化が期待されていた。

しかし、今日、統合(Integration)が語られる場合、これとは違ったことが考えられている。今日の統合という言葉は、受入れ社会と移民社会の相互に寄与することが成功する過程をさす。両方とも、なくてはならない全体の構成要素である。統合の反対概念は、一方が他方と無関係であるとする分離である。政治課題としての統合の目標は、文化的な多様性を尊重しながら、移民が社会・経済・文化・政治的生活に同権的に参加することにある。同報告書は、ニューカマーの統合政策に関するオランダとスウェーデンのモデルを検討しながら、以下の10項目などの勧告を行っている。

- ・ 連邦における統合の課題、州における統合の施策と課題を分析する。
- ・ 福祉団体と教会の活動を国の側から支援し、福祉団体、その他のNGO、自治体、国家機関のネ

ネットワークを強化する。

- ・ 幼稚園での異文化間教育、学校でのドイツ語教育・異文化間教育・課外の母語教育を推進し、一クラス内での移民の子どもの割合を低くし、すべての子どもが学校教育を受けることができるようにする。
- ・ 外国人と帰還者の統合は、単一の原則で推進し、他の職業分野での先導役となる公務員に移民を任用し、移民が出身国で働いていた職業に就きやすくするよう職業資格の認証実務を見直す。
- ・ 外国人の事業者に対する相談・支援プログラムと情報提供を強化する。
- ・ 子どもの母親向けのドイツ語コースを提供する。
- ・ ドイツ語によるイスラームの宗教教育をドイツの学校で採用する。
- ・ 重国籍を容認し、1973年の募集停止以前の入国者とその配偶者には帰化手続におけるドイツ語能力要件をなくす。
- ・ 人種または民族的出身を理由とする差別を国にも社会にも許さない差別禁止法を制定する。
- ・ 連邦と州が協同する統合法を制定する。

また、同報告書は、連邦難民認定庁を改組して、移民政策と統合政策の調整機関として移民・統合庁（*Bundesamt für Zuwanderung und Integration: BZI*）の新設を勧告している。

ニューカマーに対する統合法の構想については、すでに2000年12月に、連邦外国人オンブズマン（*Ausländerbeauftragten der Bundesregierung*）が提案している。そこでは、600時間の統合プログラムが構想されている。そもそも、連邦の外国人オンブズマンは、1978年にシュミット社民党・自民党連立内閣のときに設けられ、2002年からは移民・難民・統合オンブズマン（*Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration*）と名称が変更された。その任務は、外国人法91b条において、つぎの10項目が定められている。

- 1 連邦領域に継続的に居住する外国人住民の統合を推進し、統合政策の進展、労働市場の側面、および社会政策の側面で連邦政府を支援し、ヨーロッパの枠組みにおいても統合政策の進展を促進すること。
- 2 外国人とドイツ人との可能な限り緊張のない共生ならびに多様な外国人集団のための前提条件を進展させ、相互理解を促進し、外国人排斥を防止すること。
- 3 外国人であることに関する不合理な差別取扱いを防止すること。
- 4 連邦領域にいる外国人の利益が適切に考慮されるようにすること。
- 5 法律上の帰化の可能性についての情報を与えること。
- 6 連邦領域に居住するEU市民の居住移転の自由の権利を擁護し、その拡充の提案を行うこと。
- 7 連邦領域に継続的に居住する外国人住民の統合に関する州、市町村、および社会団体の発議を促進し、支援すること。
- 8 連邦領域ならびにEUへの移住、および他の国々への移住の増大を注視すること。
- 9 1から8項までにかかげた当オンブズマンの任務と同じ任務をもつ市町村、州、その他のEU加盟国およびEU自体にある諸機関と共働すること。
- 10 1から9項までにかかげた当オンブズマンの任務に関する情報を公開すること。

同報告書を受け、野党との折衝段階で外国人の受け入れをかなり制限した「移住法（*Zuwanderungsgesetz*）」案は、2002年の3月に両院を通過し、大統領の署名を経て、2003年から施行される予定であった。しかし、連邦参議院の議決手続の瑕疵に関する連邦憲法裁判所への提訴およびその違憲判決が2002年12月18日に下されたため、新たな法案が準備されており、今後の展開が待たれる。

なお、ドイツの各州も、外国人オンブズマンを擁している。たとえば、1つの市が州を構成し

ているベルリンの外国人オンブズマンの任務は、ベルリン州政府の外国人政策および統合政策の基本問題について、すべての州の機関と協調し、その活動を調整することにある。また、その任務の1つは、さまざまな出自、国籍および宗教の人々の友好的な共生が、長く危険にさらされるような、法的、行政的および社会的領域における統合の障害を取り除く施策を分析・企画することにあるという。ベルリンの外国人オンブズマンがモットーとするのは、「共生」であり、この標語によって、統合政策を推進している。ベルリンでは、各区に外国人オンブズマンや移民オンブズマンを配置している。さらに、自治体における特筆すべき試みとして、フランクフルト市は、市の統合施策をもっぱら所掌する機関として、多文化局を1989年から設置している。その任務は、さまざまな社会集団、国籍集団および少数者の法的および社会的統合を進展させ、その社会生活への参加と相互の友好的な共生を推進することにある。

研究会活動報告

フィールドワーク・レポート

当研究会では、地方公共団体における多文化共生への取り組みや、地域の課題の現状を把握し、基本法や基本計画が地域の多文化共生社会の形成においてどのような影響を及ぼしうるのかを知るために、下記の通りフィールドワークを実施した。

1. 愛知県 豊橋市 (2002年8月25日・26日)

訪問したメンバー：山脇啓造、近藤敦、中島智子、荻村哲朗、川北秀人、田村太郎

日程

8月25日

- ・「情報交換会」18:30-
豊橋市国際交流課 佐藤信次 課長
フロンティアとよはし 伊藤育雄 代表

8月26日

- ・ブラジル人学校(E・A・S豊橋校)訪問 9:30-10:30
- ・豊橋市を訪問、国際交流課 佐藤課長、原主幹と懇談 11:00-12:30
- ・教育委員会、巡回教育相談員と懇談 14:00-15:30
- ・豊橋市議 草野年彦 副議長を訪問 15:30-16:20

概況

第1回目のフィールドワークは、2002年8月25日・26日、愛知県豊橋市で行われた。豊橋市では、外国人登録者数(14,759人)が総人口(371,533人)の3.97%を占める。国籍別で見ると、多い順にブラジル(9,040人)、韓国・朝鮮、中国、ペルー、フィリピンとなる。1990年の入管法の改定に伴い、1993年から2002年の間にブラジル国籍の住民数は3,777人から9,040人へと大幅に増加し、日系ブラジル人が外国籍登録者の62.37%を占めているというのが豊橋市の特徴である。(数字は全て2002年7月現在。)

1日目の25日は、情報交換会を開催した。豊橋市国際交流課の佐藤課長と、豊橋とその周辺地域で多文化共生の社会作りを目指すNPO「フロンティアとよはし」の伊藤育雄代表をお迎えし、豊橋の多文化共生をめぐる様々な実状について、概要を伺った。

2日目の26日は、まずブラジル人学校「E・A・S豊橋校」を訪問。E・A・S豊橋校は、日本在住のブラジル国籍の子どもたちが帰国後ブラジルの学校教育に適應できるようにと、1998年4月

に設立されたブラジル人学校である。3階建ての校舎では、幼稚部 102 名、小・中学部 409 名、高校部 23 名が学ぶ。我々は授業の様子を見学し、子どもたちや教員へいくつか質問をした後、藤井正一マルシオ校長と懇談した。藤井校長からは、学校の概要や歴史の他、健康診断の実施や市からの情報提供などで豊橋市とよい関係を築きつつあること、子どもたちの卒業後の進路について、また日本の学校にも EAS のようなブラジル人学校にも来ない児童がいることに頭を悩ませていることなどをお話いただいた。

次に、豊橋市国際交流課を訪問。ここでは佐藤課長、原主幹、村田係長から、豊橋市の多文化共生への取り組みの歴史、現在の施策など外国籍住民を取り巻く現状、また市全体の基本構想や計画における多文化共生施策の位置付け、多文化共生事業推進の仕組みなどについて説明をいただいた。その後メンバーからは、豊橋市としての多文化共生推進協議会の位置付けなどについて質問があった。

午後からは教育委員会の安藤係長補佐と、巡回教育相談員の築桶相談員、玉城相談員、高橋相談員、間宮相談員と懇談。安藤係長補佐からは、豊橋市の外国人児童・生徒数の変化や、それに対応した教育委員会の取り組みの歴史などについて説明を受けた。外国人児童・生徒への指導について教師や保護者から相談を受け、教師と共に子どもたちの日本語指導にあっている 4 名の相談員からは、現場で感じる問題点や改善点の指摘や、相談員の業務の実状、相談の具体的内容などについてお話を伺った。

最後に、豊橋市議会の草野年彦 副議長を訪問。ここでは、市議会がこれまでどのように多文化共生を取り上げてきたのか、市議会からみた豊橋市の多文化共生分野の課題と展望、外国人児童・生徒への就学サポートについて、今後必要と思われる法制度について、といった内容をご説明いただいた。その後メンバーからは、市議会全体としては多文化共生分野をどのように捉えているのかなどについて質問があった。

以上の訪問や懇談を通して、豊橋市の外国籍住民の実態と、それに対する行政、市議会の取り組みの実状について理解を深められたフィールドワークであった。

2. 大阪府 八尾市 (2002 年 12 月 10 日)

訪問したメンバー：山脇啓造、近藤敦、中島智子、荻村哲朗、川北秀人、田村太郎

日程

・八尾市役所訪問 10:30-12:00

人権文化部人権国際課：津田慶子課長、阿波重夫課長補佐

・トッカピ子ども会訪問 13:00-14:00

朴洋幸事務局長

・大阪府よりヒアリング 14:00-15:00

大阪府企画調整部国際課 中谷敬氏

概況

第 2 回目のフィールドワークは、2002 年 12 月 10 日、大阪府八尾市で行われた。八尾市では、外国人登録者数 (7,591 人) が総人口 (275,852 人) の 2.75% を占める。主な国籍は、多い順から韓国朝鮮 (5,324 人)、中国、ベトナム、ブラジル、フィリピンとなる。(数字は全て 2002 年 10 月現在)

はじめに、八尾市役所を訪問。津田慶子課長、阿波重夫課長補佐より、「八尾市在日外国人施策検討市民委員会議」(1996~98 年度) の開催など、八尾市の外国人施策のこれまでの経緯や、現在の施策の具体的内容、施策の推進体制などについてご説明いただいた。その後、メンバーからは、八尾市としての計画や方針の中で、多文化共生施策がどのように位置付けられているのかなどの質問があった。

次に、特定非営利法人「トッカビ子ども会」を訪問。同会は1974年から「在日の生活と現実から出発した民族教育」を掲げ、主に在日コリアンの子どもたちを対象に活動を展開してきた歴史ある団体である。ここ数年は活動の対象を中国やベトナムから来日した子どもへも広げ、多文化型の事業展開へと発展している。ここでは、朴洋幸事務局長より、これまでの同会の歴史や行政との関わりの変化について、現在展開している事業について、八尾市在日外国人教育基本指針が同会の活動に与えた影響などについてご説明いただいた。

最後に、大阪府からお話を伺った。企画調整部国際課中谷敬氏より、大阪府における在住外国人施策の位置付けについて、現在の主な施策について、NPOとの協働事業について、課題とこれからの展望などをお話いただいた。メンバーからは大阪府と市町村の関係などについて質問が出された。また、研究会で作成した基本法案についても、コメントをいただいた。

以上を通じて、八尾市の在住外国人施策の現状、同分野に取り組む民間団体と市がこれまでどのように連携してきたのか、大阪府の在住外国人施策の現状などについて理解を深められたフィールドワークであった。

研究会の実施状況

フィールドワーク以外の研究会の開催状況は下記の通り。

<本会合>

- 第1回 2002年6月12日 日本財団会議室（東京）
- 第2回 2002年8月10日 日本財団会議室（東京）
- 第3回 2002年12月10日 多文化共生センター・大阪事務所
- 第4回 2003年2月21日 日本財団会議室（東京）

<小会合>

- 第1回 5月15日 他分野の基本法に関する調査（東京）
- 第2回 6月30日 外国人集住都市会議に関する意見交換（東京）
- 第3回 7月30日 男女共同参画社会基本法に関する研究（東京）
- 第4回 8月2日 障害者基本法に関する研究（東京）
- 第5回 9月9日 外国人集住都市会議に関する意見交換（浜松）
- 第6回 9月27日 外国人集住都市会議の傍聴（浜松）
- 第7回 11月7日 外国人集住都市・東京会議への参加（東京）

外国人との共生に関する基本法制研究会メンバー（50音順）

荻村哲朗（神奈川大学講師）
川北秀人（人と組織と地球のための国際研究所 代表）
近藤 敦（九州産業大学教授）
田村太郎（多文化共生センター 代表）
中島智子（プール学院大学教授）
山脇啓造（明治大学助教授）*

*は代表。

*「外国人との共生に関する基本法制研究会」の活動並びに本報告書の発行は、競艇の交付金による日本財団の助成を受けています。

多文化共生社会基本法の提言（PDF版）
2003年3月15日発行

発行 「外国人との共生に関する基本法制研究会」事務局
〒552-0021 大阪市港区築港2-8-24 pia-NPO 401号
多文化共生センター・大阪事務所 気付
TEL:06-4395-1377 FAX:06-4395-1378 E-mail kihonho@tabunka.jp