

多 民 族 国 家 日 本 の 構 想

山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦

二一世紀の日本は、急速な少子高齢化および人口減少が予想されている。二〇〇一年一月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した将来推計人口によれば、日本の総人口は二〇〇六年にピークに達し、二〇五〇年には現人口の二割減となる。また、生産年齢人口（一五～六四歳）は、今後五〇年間で三〇〇〇万人以上の減少になるという。二〇〇一年の合計特殊出生率（一人の女性が生涯に産む子供の数）は、過去最低の一・三三となつたことが判明しており、人口減少のベースがさらに早まる可能性もある。

人口減少の予測を受け、外国人の受け入れをめぐる論議が活発になつてゐる。政府の諮問機関や経済団体からは、日本が今後、経済の安定成長を目指すために、不足する労働力人口を外国に求めることが提言されている。一方、人口減少社会の到来を、むしろこれまでの右肩上りの経済成長路線を見直し、生活の質を重視した成熟社会、あるいは自然と調和した循環社会への転換の好機とみなす考え方もある。この考え方立てば、人口が減つたからといって、必ずしも外国人を受け入れることにはならない。

外国人労働者の受け入れに関する日本政府の方針は、この問題が社会の大きな注目を集めた一九八〇年代後半から今日まで一貫している。「専門的・技術的分野の外国人労働者」の受け入れを積極的に進める一方で、「単純労働者」の受け入れは慎重に検討するといふものである。

政府方針の是非については、さまざまな見解があらう。しかし、今後、日本が外国人を労働者として、あるいは移民として積極的に受け入れるかどうかにかかわらず、明らかなことがある。それは、戦後、日本での生活の継続を余儀なくされた旧植民地出身者の定住化に加え、一九八〇年代以降やつてきたニューカマー外国人の定着によつて、日本社会の民族的構成の多様化は確実に進みつつあるということである。その背景に、グローバリゼーションの進展があることは言うまでもない。その象徴的存在ともいえるIT関連技術者の受け入れは、日本でも今後より積極的に進められていくであらう。多民族共生の国家と社会の構築は、二一世紀の日本に課された最も重要な課題の一つなのである。

この課題と取り組むためには、外国人政策の転換が必要である。これまでのような外国人の管理を主眼とする出入国管理政策ではなく、公正で透明性のある出入国政策と、平等と多文化共生の理念にもとづく統合政策を目指さなければならない。以下、まず日本における外国人受け入れの歴史と現状を概観する。そのうえで、多民族共生の国家と社会を実現するために必要な理念について論じ、さらに基盤的な法制度の整備と国および地方自治体の統合政策について提言する。

一 外国人受け入れの歴史と現在

キー・ポイント

- ① 戦後の在日外国人は、当初、その大半が旧植民地の出身者であり、法的地位の安定化と権利獲得の

ための運動が展開された。

(2) 八〇年代以降、アジアおよび南米諸国からのニューカマー外国人が増え、次第に定住化が進んでいる。外国にルーツを持つ日本国民も増えている。

(3) 現在、旧植民地出身者とその子孫については、戦後補償の実現と民族的アイデンティティの保障、ニューカマーについては、国および地方自治体による受け入れ態勢の整備が大きな課題となっている。

日本の外国人政策のあるべき姿を議論するには、外国人受け入れの歴史を振り返り、また日本社会の多民族化の現状を把握しておく必要がある。戦後の歴史を、一九八〇年頃を境に、それ以前と以後に分けて見ていくことにする。

(1) 一九五〇年代～七〇年代——主として旧植民地出身者を対象とする政策

戦後日本における外国人の出入国と在留に関する政策を基本的に規定してきたのは、出入国管理法（一九五一年制定、入管法と略す）である。入管法には、日本が受け入れを認める外国人の活動類型などを示す在留資格が定められている。当初から、人口過密を理由に、非熟練の外国人労働者や永住目的の外国人の入国は基本的に認めない方針がとられた。しかし、約六〇万人の旧植民地（主に朝鮮半島）出身者が、戦前から日本に居住していた。戦後これらの人々は日本国籍を喪失して外国人となり、在住外国人人口の大多数を占めた。したがって、一九七〇年代まで、外国人政策とは韓国・朝鮮人を

主たる対象とするものであった。

在日韓国・朝鮮人は、入管法の在留資格に関する規定が適用されない例外的存在であり、その法的地位は暫定的なものであった。一九六五年になって、日本と韓国との間で在日韓国人の法的地位に関する協定が締結され、韓国籍の一世と二世に永住資格が認められた。しかし、朝鮮籍者の法的地位は不安定なままであった。日本の法制度は、国民と外国人の法的地位の格差が大きく、社会保障などのさまざまな社会制度も、基本的に日本国民を対象とするものであった。また、国籍法は血統主義を基本とし、外国人の国籍取得は同化的な裁量帰化にほぼ限られていた。たとえば、帰化後の氏名については、日本的なものを用いることが当然視された。

一九七〇年代になると、在日韓国・朝鮮人の中で一世、二世の割合が増え、就職差別を糾弾する運動や、地方自治体に対する住民としての権利を要求する運動が起つた。一部の自治体は、公営住宅や児童手当の国籍条項を撤廃した。

(2) 一九八〇年代～九〇年代——ニューカマーの増加と新たな外国人政策の模索

一九八〇年を前後して、国際人権規約の批准（一九七九年）、難民条約への加入および入管法の改定（一九八一年）がおこなわれ、日本の外国人政策に大きな転機が訪れる。まず、定住を前提としたインドシナ難民の受け入れが一九七八年に始まった。これは、永住目的の外国人の入国を認めない方針の部分的変更といえる。日中国交回復後に始まった中国帰国者の受け入れも、一九八〇年代になると本

格化した。インドシナ難民に対しても、定住促進センターが、中国帰国者に対しては定着促進センターが開設され、日本語教育や生活適応の研修がおこなわれた。

在日韓国・朝鮮人の待遇に関するても、大きな変化が訪れる。前述の入管法の改定によつて、朝鮮籍者に対する永住資格が認められるようになるとともに、国民年金や児童手当など、社会保障制度の国籍要件が撤廃される。こうして、内外人平等と永住資格の確立が進んだものの、外国人は、外国人登録証の切り替えのたびに指紋を採取されていた。そのため、在日韓国・朝鮮人を中心に、指紋押捺拒否運動が広がった。

一方、一九八〇年代には、日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、田高などの経済的要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者が急速に増加していく。いわゆるニューカマーの登場である。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などに広がり始めた。こうした外国人の多くは、超過滞在者など、非正規に就労する人々であった。そして、好景気で深刻な人手不足が生じた一九八〇年代末になると、「外国人労働者問題」が社会の関心を集め、外国人受け入れをめぐる「開国派」と「鎖国派」の論争が起つた。

一九八九年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が再度改定される。在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、日系人が活動制限のない在留資格を取得できることが明文化され、一九九〇年代をつうじて、ブラジル人など南米出身者が急増していく。日系

人労働者は愛知県や静岡県、群馬県などの工場が多い特定の地域に集住する傾向があり、日本人住民との間にさまざまな軋轢が起こっている。一九九七年には、愛知県小牧市で、一四歳のブラジル人少年が、日本人少年たちによって殺害されるという痛ましい事件も起つた。

日系人の受け入れは、労働力不足と超過滞在者の急増への対応という面があつた。超過滞在者は一九九三年には約三〇万人となり、その後は少しづつ減少している。一方、技術移転の建前をとりながら、実質的には同じく労働力不足対策として、一九九三年に始まったのが、技能実習制度である。これは、従来の研修制度を変更し、研修終了後の一定期間、労働者として働くことを認める制度である。

在日韓国・朝鮮人の法的地位についても、一九九〇年代に入るとさらなる変化が訪れる。すなわち、一九九一年に、旧植民地出身者とその子孫に対して、特別永住資格が認められ、一九九三年には永住者の指紋押捺義務が廃止された（二〇〇〇年には全外国人について廃止）。在日韓国・朝鮮人は、引き続き、公務就任権や地方参政権を求める運動に取り組んでいる。一九九六年に川崎市が一般職採用に関する国籍条項を撤廃したのをきっかけに、いくつかの政令指定都市や都道府県において国籍条項の撤廃が進んだ。

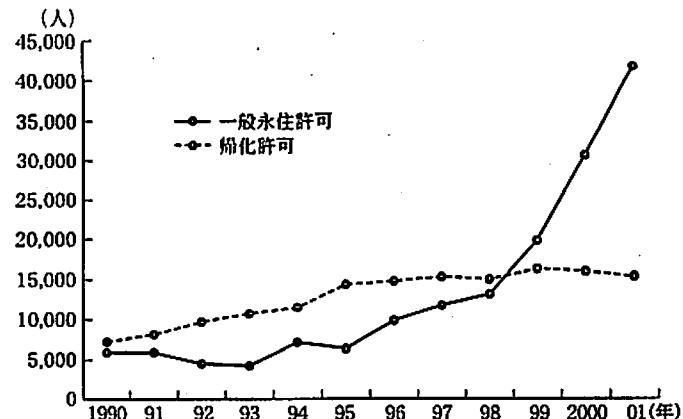
最後に、一九八〇年代以降における外国人をめぐる動向として見落としてはならない現象が二つある。一つは国際結婚の増大である。日本人と外国人との結婚は、一九八〇年代から今日まで一貫して増えている。二〇〇一年には年間およそ四万件となり、婚姻件数総数の約五%を占めた。改定国籍法（一九八五年）が、父親が日本人の場合に限つて日本国籍が継承される父系血統主義をやめ、父母両系

主義を採用したこともあり、日本籍の「ダブル」(日本人と外国人の間に生まれた子ども)が増えていった。もう一つは、留学生の増大である。日本政府が打ち出した留学生一〇万人計画(一九八三年)によつて、一九八〇年代から今日まで、中国など近隣アジア諸国出身の留学生は大きく増えた。卒業後、日本社会で就職する者も少なくなく、近年では永住資格を取るなど定住化が進んでいる。

(3) 在日外国人の現在

一〇〇一年末現在の外国人登録者数はおよそ一七八万人、総人口の一・四%となつていて。このうち、戦前から在住する韓国・朝鮮人および中国人の割合は低下傾向にあり、現在では、おもに一九八〇年代以降に来日したニューカマーが七割近い。国籍別では、「韓国・朝鮮」が、五〇万人の特別永住者を含む六三万人で登録者全体の三六%を占める。以下、台湾出身者を含む中国(三八万人、二%)、ブラジル(二七万人、一五%)、フィリピン(一六万人、九%)と続いている。アジア出身者(七四%)と南米出身者(一九%)を合わせると、全体の九割以上になる。また、フィリピン人の場合、女性が八割を超える、反対にパキスタン人やイラン人の場合には、男性が九割を超えるなど、男女の比率が出身国によってかなり異なる。外国人登録の統計には、超過滞在者や密入国者の大多数が含まれていないことにも留意する必要がある。超過滞在者数は一〇〇一年一月現在、約三二万人となつており、景気後退のなかで、緩やかな減少傾向にある。

これまで、外国人登録の統計が、しばしば日本社会の多民族化の指標として使われてきた。その一



(出所)『出入国管理統計年報』、『法務年鑑』(法務省)より作成。

図1 一般永住・帰化許可数の推移

方で、外国にルーツがありながら、日本国籍を持つ人々のことは、認識されないことが多い。帰化による日本国籍取得者は、一九九五年以降、年間一万五千人前後で推移している(図1)。そのうち、「韓国・朝鮮」籍者が六割を占めるが、中国をはじめ、その他の国の出身者も増えている。また、国際結婚から生まれた子どもも、両親の一方が日本人であれば、出生時に日本国籍を取得する。こうした外国人にルーツを持つ日本国民は、今後ますます増加すると予想され、アイヌや沖縄の人々と同様、日本社会における多文化共生を考えるにあたって、重要な存在である。

(4) 課題

一九八〇年代以降の外国人の増加に対し、当初、行政はほとんど受け入れ態勢を持たず、多数のニューカマーが住むようになった地域を中心に、住宅、

教育、医療、社会保障など、さまざまな領域で問題が生じた。民間住宅では、外国人に対する入居差別や保証人の問題がある。一部の公営住宅では、外国人の集住化によって、住民間の摩擦も生じている。学校教育においては、日本語を母語としない子どもへの対応が課題になつていて。言語の壁は、ほかにも生活のあらゆる面に影響を与えており、とくに、病院や法廷での通訳など、専門用語が多い分野では、人材が不足し、態勢の整備が追いついていない。また、健保保険に加入していない外国人が多いことも問題である。さらに、超過滞在外国人の場合には、在留資格が認められないゆえに、基本的人権の保障さえも受けられないことが多い。一九九九年九月には、超過滞在の期間が一〇年近いイラン人家族らが、在留許可を求めて東京入管に集団出頭した。全国の市民団体や国内外の学者が在留許可を求める署名運動を展開し、二〇〇〇年一月に、日本人と親族関係のないニューカマーとして初めて在留特別許可を得た。二三万人の超過滞在者の処遇は、真剣に検討すべき時に来ている。最後に、KSD汚職事件でも話題となつた研修生の問題がある。同事件は、中小企業などにおける労働力不足に、研修制度を使って対応する矛盾があらわになつたものといえよう。

旧植民地出身者とその子孫についても、永住資格が確立したとはいえ、戦後補償、民族教育、公務就任権(とくに管理職への任用)、地方参政権という重要な課題が残されている。たとえば、民族教育に対して、日本政府は戦後一貫して否定的であった。すでに五〇年の歴史をもつ朝鮮学校は、まだ各種学校としてしか認められていないため、国立大学への進学が許されない現実がある。また、日本の公立学校に通う在日コリアンへの民族的アイデンティティの保障も実現しておらず、子どもたちの

多くは「日本人」として通学している。

すでに永住者となつていての旧植民地出身者に加えて、近年は、ニューカマーの定住化が進んでいる。この傾向は、永住資格を取得する人が、大きく増えていることからもうかがえる。年間の永住許可数(特別永住者を除く)は、一九九八年に永住許可の要件が緩和されたことによって、一九九七年の一万八千人あまりから、二〇〇一年には四万人へと急増した(図1)。したがって、外国人を一時滞在者ではなく、日本社会の対等な構成員としてとらえる視点はますます重要になつていて。今後いつそこの外国人の定住化が予想されるなか、多文化共生社会の構築のために、永住外国人に地方選挙権・被選挙権を保障することは、焦眉の課題といえよう。

二 多様性を前提とする社会の構想

キー・ポイント

- ① 日本では、「日本人」対「外国人」という図式が根強い。单一民族志向を克服し、多様性を前提とする社会を構築していくなければならない。
- ② 外国出身者の疎外や社会的周辺化を防ぐためにも、平等と多文化共生の理念にもとづく統合政策が必要である。
- ③ 文化的多様性を認めることによって、社会のまとまりが損われるとは限らない。多文化共生社会に

向けて、市民としての連帯感を育んでいくことが大切である。

定住外国人の増加により、制度面で多くの課題が生まれており、行政が対応を迫られているのは、前節でみたとおりである。しかし、さらに大きな問題は、そうした個々の課題への取り組みを支える基本的な考え方が、確立していないことである。民族的・文化的多様性を前提とする新たな日本社会の構想が求められる。

これまで、日本は「単一民族社会」であるという見方が支配的であった。「日本人」らしくない人、「日本人」に見えない人は、みな「外国人」だという固定観念も根強い。今後、多様性を前提とする社会を構築していくには、単一民族志向を克服するための積極的な取り組みが必要である。

(1) 統合政策の必要性

日本語を母語とせず、異なる文化を持つ人々が、地域社会とともに暮らしていくことになれば、さまざまな領域で摩擦も生じるであろう。また、現在のような不況期には、外国人労働者が、歓迎されるどころか、むしろ厄介者扱いされやすい。諸外国でも、景気の悪化や犯罪の増加をきっかけに、移民排斥の動きが活発になる例がみられる。日本においても、景気の低迷が続けば、「外国人」に対する風当たりがいつそう強まるかもしれない。

しかし、外国人が増えると問題が起きるというのは、短絡的な見方である。「日本人」対「外国人」

という思考の枠組みが、しばしば問題の本質を見えにくくしてしまう」とを理解する必要がある。たとえば、日本人と外国入住民とのあいだで、ごみの出し方や騒音をめぐるトラブルがあつた場合、外国人だから、あるいは文化がちがうから、という説明がなされる。しかし、実際には、情報の伝達のしかたや、住民どうしのコミュニケーションの欠如に問題があることも多い。それを、すべて文化や習慣のちがいに還元してしまえば、「日本人」と「外国人」の対立関係しか視野に入らないからである。

労働市場の問題を把握するにあたっても、「日本人」対「外国人」という図式が弊害になる。現在のように、日本人の失業率が高い時には、外国人労働者が日本人の仕事を奪うというような印象が持たれ、外国人に対する反感が強まることもある。しかし、外国人労働者は、特定の産業や職種に集中する傾向があり、日本人と外国人とは、直接競合していない場合が多い。また、外国人労働者の権利擁護は、本来、日本人就労者の雇用条件を守るためにも、重要なはずである。

さらに、「外国人犯罪」というセンセーショナルな見出しで、外国人の増加をそのまま治安の悪化と結びつけるような報道も、やはり「外国人」をひとまとめにとらえるような思考様式を反映している。昨今、「外国人による犯罪の増加」は、あたかも嚴然とした事実であるかのように伝えられる。しかし、こうした報道の根拠となっている犯罪統計データには、問題が多い。たとえば、警視庁は、「来日外国人」という分類を用いているが、そこには、永住者などを除く、さまざまな外国人が含まれている。少なくとも、住んでいる外国人による犯罪と、犯罪目的で出入国を繰り返す国際窃盗

団の犯罪とは、区別されるべきである。警察やマスコミなどが、しばしば偏った情報にもとづいて「外国人犯罪」を強調し、日本人住民の外国人に対する偏見を助長している。そのことが、外国人住民をますます疎外し、外国人との共生をより困難なものとする悪循環に陥ることが懸念される。

外国人の増加によって、日本人が迷惑しているという側面が強調される一方で、外国人にルーツを持つ人々が、どのような不利益をこうむっているかについては、じゅうぶんに知られていないとは言い難い。日本社会では、民族的・文化的同質性を自明のもの、あるいは望ましいものとするような考え方、が、広く受容してきた。そのため、「日本人」とみなされない人々は、日本社会のなかで対等に扱われなくともしかたがない、というような見方をする人が多い。そして、「日本人」でないというだけで、住宅への入居や就職ができることがある。このような状況のもとでは、外国人や日本籍マイノリティは、社会参加どころか、社会の一員であるという実感さえ持つことができない。

受け入れ態勢がじゅうぶんでないために、新規の外国人が、日本社会のなかで周辺化されていく例が、すでに目立つようになっている。たとえば、一九九〇年に改定入管法が施行されてから、急増した日系人の子どもたちの場合、日本の学校になじめずに、中退する者が増えている。なかには非行に走る者もいる。

こうした問題を放置すれば、外国人の受け入れによる経済・社会の活性化というプラスの効果を引き出せないばかりか、社会的コストがかえって増大することにもなりかねない。外国出身者の疎外や社会的周辺化を防ぐためにも、社会的、経済的および政治的側面を含む、包括的な「統合政策」が必要である。

要である。

「統合」とは、何らかのかたちで社会をまとめていくことであって、その方法はいろいろいろいろ。近代日本では、民族的少数者や植民地の人々に対して、文化的な同化を強要するような政策が実施された。現在の国の政策も、単一民族志向が強いために、少数者への視点は、きわめて乏しい。これに対して、本論で提示する統合政策は、多様性にもとづく社会の構想という観点に立ち、外国出身者や民族的少数者が、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、対等な構成員として社会に参加できるようにすることを目標とする。外国出身者には、受け入れ社会の制度や文化への一定の適応が期待されるが、一方、受け入れ社会の側にも、すべての人の平等な社会参加を実現するための制度の変革が要求され、また文化の変容も期待される。

(2) 平等と多文化共生

統合政策の基本として、また多様性を前提とする社会づくりに向けて、二つの原理を掲げたい。一つは、平等の理念である。ただし、すべての人と同じルールを適用するだけでは、平等は実現できない。国籍や出自、文化的背景などによって社会参加が阻害されることのないようにするためにも、個人の属性に配慮した施策が必要になる。法律によつて差別を禁止するとともに、通訳サービスや日本語習得の機会を保障するなど、平等な社会参加の条件整備をおこなつていくことが必要である。そして、同じ社会で暮らしているからには、誰もがその社会の構成員であるという基本的な考え方を、社

会の制度や教育の内容に反映させていかなければならない。

統合政策におけるもう一つの原理は、多文化共生の理念である。本論では、多文化共生を、「異質な集団に属する人々が、互いの文化的差異を尊重しながら対等な関係性を構築する過程」と定義する。多文化共生の理念にもとづき、人々が互いのちがいを認め合い、かつ自由に表現できるような多文化共生社会が実現するならば、平等な社会参加も進むと考えられる。これまでの日本では、「日本人」の文化や価値観を一方的に少数者に押しつけたり、異なる文化を持つ人を排除したりすることが多かつた。たとえば、在日コリアンには、民族的アイデンティティを抑圧され、社会生活において、通名使用を余儀なくされてきたという歴史がある。そして現在、インドシナ難民をはじめ、ニューカマーの子どもたちが、学校で通名を用いるなど、同じことが繰り返されている。

平等と多文化共生という二つの原理にもとづく統合政策は、欧州・北米・オセアニアなどにおいて「多文化主義政策」と呼ばれる一連の施策を参考に、日本社会の特性や各地域の実情に合わせて具体的な施策を立案、実施していくことになる。諸外国の多文化主義をめぐる議論においては、異なる価値観が相矛盾する場合、どのように折り合いをつけるかということが、課題として指摘されている。日本社会においても、今後、宗教や習慣などのちがいにより、既存のルールでは対応できない問題が数多く生じてくると予想される。一般的な社会通念に反するような習慣について、文化のちがいを根拠として、無制限に許容することは、妥当とは言えない。しかし、これまで当然視してきた日本社会のさまざまなルールについても、その妥当性や基準を見直す作業が必要である。

民族的少数者の文化を奨励することは、分離主義を助長し、社会を分裂の危機に陥れるものだとする論調も見られる。しかし、文化的多様性を承認したからといって、社会としてのまとまりが阻害されるとは限らない。反対に、異なる文化を抑圧するような政策をとる場合のほうが、民族的少数者の国や社会に対する帰属意識を弱め、社会的周辺化を招くことにもなりうる。また、政治文化、公共文化、大衆文化といった次元の「文化」は、必ずしも特定の民族的アイデンティティのみと結びついているわけではない。こうした文化を、社会の構成員が幅広く共有できるものへと練り上げていくことも課題になる。

日本の場合、「多文化」といつても、多数派「日本人」の言語や文化を中心とする社会が当面続くであろう。そのなかで、さまざまな文化的コミュニティの創造と相互交流を促進し、社会全体の文化を豊かにしていくことが目標になる。民族的出自にかかわらず、平等な社会参加が可能な社会、異質なものを受け入れながら、新しい文化の創造が活発におこなわれる社会——日本がこのような社会であると感じられるならば、人々の帰属意識も強まるであろう。

多文化共生社会をつくるためには、同じ社会を構成する「市民」としての連帯感を育んでいくことが、とくに大切である。そのためには、公教育の内容を見直し、市民的アイデンティティの育成をより重視していく必要がある。また、NPOやボランティアの役割も、今後ますます重要な。在住外国人問題への行政の対応が立ち遅れるなか、市民を主体とする活動が、各地で外国人の生活支援と権利擁護を担ってきた。近年、自治体との連携が進んでいるところもある。外国人に関する分野にか

きらず、より多くの人々がNPOやボランティア活動に参加することにより、市民社会の基礎がたしかなものとなるであろう。そのことが、ひいては多様性にもとづく社会づくりを推進する原動力になる。

日本における多文化共生社会の構想は、国際的な動向にも呼応する。今日、外国人の定住化が進み、社会の内部で文化的多様性が増大するなか、外国人（移民）政策をどのように進めるかは、多くの先進国で重要な課題となっている。そこに共通してみられるのは、出入国行政を通じて、国境を越える人口移動の秩序を保ちながら、同時に、国や自治体がおこなう統合政策の充実をはかつていくという方向性である。従来の日本の外国人政策は、これとはちがって、「管理」を主眼とし、統合のための施策は乏しいというものであり、根本的に見直す必要がある。統合政策には、地域社会への定着、労働、教育、社会保障、政治参加など、さまざまな分野での施策が含まれる。こうした一連の統合政策を総合的に管轄する新たな行政部門として、内閣府のもとに多文化共生局（仮称）を設置することが必要となるであろう。

外国人の受け入れをめぐる問題群は、ひとつつの国の政府だけでは対処できない。出入国行政に関しては、移民の送り出し国と受け入れ国とが協力関係を結ぶことや、密入国や国際的な組織犯罪を取り締まるために、各国が連携することも必要である。また、統合政策の分野では、国際機関やNGO組織のグローバルなネットワークが、各国で移住労働者とその家族の権利擁護に大きな役割を果たしてきた。日本も、こうしたネットワークとの連携を強めていくことが重要であろう。

以下、外国人の出入国と社会統合に関する具体的な政策について、大きく法制度と国および自治体の政策に分けて論じていく。

三 基本的な法制度の整備

キー・ポイント

外国人の法的地位の向上と平等な社会参加の実現のために、

- ① 入管法を改定し、明確な基準と公正な手続きにもとづく在留資格制度を整備していく。とくに、永住資格要件の緩和が重要である。
- ② 国籍法を見直し、日本社会と結びつきの強い外国人にとって、定住から永住へ、さらに国籍取得へのステップを踏みやすくなる。
- ③ 外国人の権利と義務を明確にする。

法制度の整備は、外国人の平等な社会参加のための条件づくりにあたる。したがって、次節の統合政策とは密接な関係があり、広い意味での「統合」は、両者を合わせたものである。法制度の見直しにあたっては、入管法、国籍法、および外国人の法的地位という三つの領域を、総合的にとらえていく必要がある。なお、外国人登録証の持帯義務など、外国人の在留を「管理」する側面の強い現行の

外国人登録法は廃止する。

(1) 入管法の改定

戦後日本の出入国政策の基本方針は、永住者の受け入れの厳しい制限であり、管理政策に王眼が置かれた。しかし、人口過密を理由に移民送り出しが奨励された時代とはちがって、現在では、人口の減少が問題になつておらず、ニューカマー外国人の定住化も現実に進んでいます。したがつて、統合政策の理念のもと、安定した居住や就労その他の権利を認めるための、明確な基準と公正な手続きにもとづく在留資格制度を整備していく必要がある。

第一に、永住許可要件を緩和する。永住資格の整備は、有為な人材の定住を促し、社会統合を進めることで重要である。欧州委員会は、二〇〇一年に、EU以外の国民に対しても、五年の居住で、事实上の永住権をEU全域で認める方針を打ち出した。日本では現在、日系人や日本人の配偶者などをのぞいた一般的な外国人が永住資格を得るには、国籍取得に必要な五年を大きく上回る一〇年の居住期間が必要とされている。これでは、IT技術者などの定住を促進することは困難である。そこで、永住資格取得の居住要件は、原則五年とする。

第二に、技能実習制度を廃止する。現行の外国人研修制度および技能実習制度は、おおむね一年間の研修を受けた外国人労働者が、続く一年間企業で技能実習生として働いたのち、帰国することを前提としている。この制度の本来の趣旨は、開発途上国への技術移転であったが、その実態は、

人手不足に悩む中小企業に対するローテーション方式を前提とした労働力の供給となつており、構造的な矛盾を生んでいます。また、汚職事件としてマスコミに取り上げられたKSD傘下のアイムジャパンの問題でも明らかのように、外国人を安価な労働力として利用している場合が多い。研修制度については、受け入れ基準を抜本的に見直し、開発途上国への技術移転という、本来の目的に限定して運用する。

第三に、長期の非正規滞在者(密入国者および超過滞在者)に対する在留特別許可の基準をつくる。正規の資格を持たない多くの外国人が、実質的に特定分野での国内の労働力不足を緩和する働きをしている。非正規滞在者の場合、労災、医療、教育そのほかの面で、重大な人権侵害をこうむることが多い。一部の人権侵害を放置することは、他の人権侵害につながり、不公正な社会を常態化させる。大量送還は、事実上、困難であり、日本での人的ネットワークを断ち切ることが、大きな苦痛を伴う場合も少なくない。

近時、前述のように、一〇年近くの滞在のうちに、在留特別許可を求めて、非正規滞在者が入管に出頭してきている。これらの者を退去強制することは、同様な状況にある者に今後の非正規滞在生活の長期化を選択させ、不公平な社会構造を是正する機会を逃すことになる。また、すでに日本の生活に慣れ、日本語も覚え、より熟練度の高い仕事に就きつある人々を送還することは、日本社会にとつて損失となる要素も多い。正規の在留資格を認める正規化が、新たな非正規滞在者の呼び水となることを防ぐためにも、大規模な一般アムネスティではなく、個別の在留特別許可により対処する。

現行の在留特別許可制度の運用は、先例がおよその目安を示しうるようだが、基準が不明確で、不透明な状況にある。そこで、非正規滞在者は一〇年の居住、また、子供のいる家族の場合は五年の居住を基準に、個別の事情を考慮して、在留特別許可を与える。

第四に、難民性を有する人への在留特別許可も、別に検討する。難民条約上の「難民」には該当しないものの、本国への送還により著しい人権侵害をまねく危険があると思われる者に対しても、近年、日本でも特別に在留を認める事例がみられる。非人道的な退去強制の禁止は、国際人権規約の要請するところであり、在留特別許可事由として、法律で明文化すべきである。今後、国内にあって人権に根ざした多文化共生社会の構築を目指していくうえで、増大する世界の難民問題と真摯に向き合う視点も必要である。

(2) 国籍法の改定

国籍取得に制限の多い現行の国籍法は、統合政策を進めるうえで障害となる。国籍法の改定にあたっては、日本社会との結びつきの強い外国人にとって、日本国籍が取得しやすい制度をつくることを目指す。外国人の法的地位の確立をはかることと、日本国籍を取得しやすくすることは、統合政策においては、密接な関係がある。外国人に対して、定住から永住へ、さらに国籍取得へという道筋を開いておくことにより、社会的、経済的および政治的統合を法的地位の面からも支えることができる。

第一に、生地主義的要素を拡大する。現行の国籍法においては、両親とも外国人の場合には、国内

で出生した子であっても、日本国籍は取得しない。社会統合を進める観点から、今後は、一方の親が永住資格を持つ場合には、出生時に日本国籍を取得できるようにすることが望ましい。その際、生来の外国籍の放棄は求めないものとする。また、現行の国籍法のもとでは、無国籍児の発生を防ぐためのしくみが不十分であり、法律の見直しが必要である。

第二に、日本国籍取得の基準として、居住の要素を重視する。出生時に日本国籍を取得しなかつた場合、これまでには、ほとんどの場合、帰化による国籍取得しか認められなかつた。しかし、日本国内での出生者や、長期にわたつて合法的に日本に居住している外国人については、一定の居住年数、犯罪歴がないことなどを条件に、届出による国籍取得ができるようにするべきである。ただし、滞日期間が長く、永住資格を持つても、さまざまなものから、日本国籍の取得には消極的な人々もいるであろう。国籍の取得を容易にする一方で、永住者の地位の保障も、同時に実現することが大切である。

第三に、帰化制度の改革が必要である。現行法では、帰化の要件として、五年の居住期間、素行善良、生計維持能力、従前の国籍放棄などが規定されている。たとえ、申請者がこうした要件を満たしても、帰化の許可は、最終的には法務大臣の裁量に委ねられている。今後は、帰化審査の透明性を高め、法務大臣による裁量権のおよぶ範囲を制限するとともに、帰化不許可となつた場合、申請者は理由の開示を求めることができるものとする。また、帰化要件のうち、従前の国籍放棄については、次に述べるように、重国籍を容認していく方向での改革が必要である。

第四に、重国籍の扱いを見直す。これまで、国籍はひとりが一つだけ持つべきとして、重国籍を否定的に評価する考え方が強かつた。しかし、定住外国人が多く居住する欧米諸国では、個人の権利向上という観点だけでなく、政治的および社会的統合の観点からも、重国籍を容認する傾向が強まっている。それというのも、居住国での国籍取得に際して、従前の国籍放棄が条件となっている場合、外国人が届出や帰化をせずに、外国籍にとどまりやすいからである。日本でも、統合政策の一環として、可能な限り重国籍を容認することが望ましい。

最後に、国籍と民族的・文化的アイデンティティとの関係について、触れておきたい。日本社会では、「日本国民」と「日本民族」とを同一視するような傾向が強い。そのため、外国人が日本国籍を取得することは、自文化を棄てて「日本人」になりきることであると考えられやすい。とりわけ帰化制度は、そのような同化的圧力を象徴するものとして機能してきた。それだけに、国籍制度の見直しは、国籍に対する意識改革にも寄与しうる。

しかし、たとえ国籍取得が容易になつたとしても、外国にルーツを持つ日本国籍者が、その出自を明らかにすることにより、不利益をこうむるような社会であるならば、結局、国籍の取得が、これままでと同様の同化的性格を帯びてしまう。与党の間では、特別永住者を対象に、届出による日本国籍取得を認めることが検討されているが、日本国籍取得者の民族的アイデンティティ保障の問題にも、同時に取り組むことが欠かせない。

(3) 外国人の法的地位

戦後日本においては、長年にわたり、「国民」と「外国人」とのあいだの法的地位の格差が大きく、とりわけ在留外国人の多数を占める旧植民地出身者は、その権利を著しく制限されていた。これらの人々については、一九八〇年代以降、社会的権利の保障および法的地位の安定化が進んだが、植民地支配の歴史に配慮しておこなわれてきた面もある。そのため、統合政策としての外国人の法的地位の向上については、まだ不十分な点が多い。残された戦後補償の課題に対処するとともに、近年のニューカマー外国人の定住化にも対応した法的地位の見直しをおこなっていく必要がある。

外国人の権利保障は、社会的、経済的、政治的な統合を進めていくうえでの法的な裏づけを与えるものである。永住者については、国政参政権など、一部の領域を除いては、国民と同等の資格を持つものとし、「永住市民」としての法的地位を確立する。社会権に関しては、永住資格の有無にかかわらず、内外人平等の原則を徹底する。また、外国人も、国民と同様、憲法ならびに法令の遵守、納税、住民登録などの義務を負う。

なお、旧植民地出身者については、二〇〇〇年に在日韓国・朝鮮人や台湾出身者を対象とする戦争犠牲者に対する援護法が成立したが、立法の趣旨に植民地支配に対する反省が含まれておらず、支給額は日本人と比べてあまりに少額である。そうした点を改めた新たな立法措置をとるとともに、戦後補償の一環として、植民地支配に関する記録の収集・保存・公開および歴史教育のための国立資料館を開設することを提案する。

権利の種類別にみていくと、まず、自由権は、一般に外国人にも保障されているものの、職業選択や居住の自由については、外国人の態様に応じて、また権利の性質上、大きく制約を受けることがある。しかし、永住者については、権利の制限は最小限とすべきであり、國の安全にかかる一部の公務員職を除き、職業選択の自由は國民と平等とする。また、受益権については、裁判を受ける権利を実質的に保障するとともに、國家賠償請求権の相互主義を撤廃して、出身国による差別をなくすべきである。

社会権については、一九八〇年代以降、社会保障に関する国籍要件の撤廃が進んだとはいっても、制度的な保障が足りない分野がある。まず、永住者・定住者等に限り準用されている生活保護は、一年以上のお在留資格を有する外国人すべてに適用すべきである。次に、医疗保险に加入していない人が多いという問題がある。今後、帰國を予定している外国人の場合、希望により、厚生年金と健康保険を切り離し、健康保険だけの加入も認める。そして、緊急治療に対する医療扶助にかぎっては、生活保護をすべての者に適用する。教育については、在留資格の有無を問わず、すべての子どもに教育を受ける権利を保障する。

参政権については、二〇〇二年秋現在、永住外国人の地方選挙権法案が国会で総務審議に付されているが、そもそも選挙権のみを認める制度は、選ぶ者が選ばれる可能性を持つことを原則とする民主主義の理念に反する。そこで、永住外国人に地方議会および首長の選挙権・被選挙権、住民の直接請求権等、すべての地方参政権を保障する。住民投票を条例で定める自治体は、滋賀県米原町や愛知県

高浜市などのように、その投票権も永住外国人に認める。

文化的権利も重要である。次節で述べるような多文化共生のための施策を通じて、社会の中の文化的多様性を尊重し、文化的交流・発展によって得られる利益を享受する機会を保障する。

なお、外国人の権利保障に取り組むにあたっては、日本国憲法の人権尊重の理念と国際協調主義をふまえ、国際人権諸条約、および今日の先進諸国における外国人の権利保障の動向を広く検討すべきであることは言うまでもない。

四 国と地方自治体の統合政策

キー・ポイント

平等と多文化共生の理念にもとづく社会をつくるために、

- ① 国は「多文化共生社会基本法」を制定する。「多文化共生局」を設置し、法律による差別の禁止、社会保障、労働政策、公務就任権、政治参加および文化的権利の保障、基礎データの収集などを進める。
- ② 地方自治体は内外人平等の原則を徹底し、NPOと連携しながら、地域における多文化共生社会づくりを進める。「多文化共生会議」の設置により、外国人や日本籍マイノリティの政治参加を促進する。
- ③ 外国人や日本籍マイノリティの存在を前提にした公教育の制度を構築するとともに、外国人学校の法的位置づけを再考する。

平等の理念を掲げながら、多文化共生社会づくりを進めるためには、人権擁護、情報提供、日本語学習などを含め、社会参加の機会を保障するための総合的な施策が求められる。また、個人レベルでの権利保障に加え、文化的コミュニケーションを支援するような施策を併せておこなっていく必要がある。

日本政府は、かつて、国内に少数民族は存在しないという公式見解を維持していたが、一九九一年には、国連人権小委員会の場で、アイヌの人々が少数民族であることを認めた。しかし、日本社会の民族的・文化的同質性を強調するような考え方には、公職にある人々の発言や大衆文化を通じて繰り返し表現されている。國や地方自治体が、率先して、社会のなかの文化的多様性を尊重する姿勢を示すことが大切である。

(1) 国の政策

国は外国人や日本籍マイノリティ受け入れの理念を定めた多文化共生社会基本法(仮称)を制定する。同法は、国や都道府県に基本計画の策定を義務づけると同時に、多文化共生を推進する体制を定めるものとなる。推進体制としては、国の統合政策を総合的に管轄する機関として、多文化共生局(仮称)を内閣府のもとに設置する。多文化共生局は、関係省庁と連携し、自治体とも協力しながら、以下のよろうな施策を進めていく。

外国人や日本籍マイノリティの平等な社会参加の条件づくりとして、まず必要なのが、法律による差別の禁止である。二〇〇一年一一月に地裁判決が出た小樽市の温泉施設の事例のように、「外国人

お断り」などという、あからさまな差別がおこなわれることも珍しくない。憲法一四条が差別を禁止しているとはいっても、個別法がなければ、取り締まりが難しい面がある。日本は一九九五年に国連の種差別撤廃条約を批准している。二〇〇一年三月、国連の人種差別撤廃委員会は、人種差別を禁止するための法律の制定を日本政府に勧告した。条約に対応する国内法として、民族差別禁止法(仮称)の制定を急ぐべきである。

第二に、社会保障制度において、外国人住民が受けている不平等の是正が必要である。在日韓国・朝鮮人の高齢者や障害者の一部は、かつての国籍条項のために、無年金者になつていて、特別給付金を支給する自治体が増えているものの、日本人との格差が大きい。また、日本で働いたのちに帰国する外国人の年金が、掛け捨てになつてしまふ問題もある。現行制度では、脱退一時金は、三年分が限度であり、払い戻し期間の延長が課題である。現在、日本の社会保障制度は、見直しが活発におこなわれているが、外国人が抱えるこうした制度上の問題についても、解決をはかっていかなければならない。

第三に、外国出身者は、その多くが就労者であり、労働の分野は、統合政策のなかで重要な位置を占める。まず、雇用促進のために、公共職業安定所において、自治体やNPOと連携しながら通訳体制を整備する。また、失業者の増加を防ぎ、外国人や日本籍マイノリティがより多くの分野で働くようにするためには、職業訓練が重要になる。さまざまな年齢層の外国出身者を視野に入れながら、職業能力開発に関する施策を進めていく必要がある。

次に、外国人の雇用の適正化と労働者としての権利保障のために、労働基準監督署の指導・監督体制を強化する。労働者としての権利は、現在も、在留資格を問わず、内外人平等となつてゐるが、実際には、雇用や労災補償において、不利益な扱いを受ける場合があり、また賃金未払いなどの問題も生じている。労働契約の締結に関する規制を強め、雇用保険加入義務の強化をはかる必要がある。日本人の雇用形態にみられるように、企業は、外国人労働者を景気の調整弁として利用している場合が多い。請負契約の名目で、違法に労働者派遣事業をおこなう業者の取締りに力を入れるとともに、職業安定法を適用して、派遣を受ける事業主に対しても罰則を課すようとする。これらと関連して、移住労働者権利条約を批准すべきである。

第四に、外国人の公務就任と政治参加の促進にも取り組む必要がある。「当然の法理」にもとづき、外国人は「公権力の行使または公の意思の形成への参画」に携わることができないとする行政見解を、国として公式に撤回し、地方公務員の国籍条項撤廃を進める。国家公務員については、国民でなければ就任できない職種を検討し、法律に明示する。また、政治参加の分野では、自治体レベルで設置する後述の多文化共生会議(仮称)等を補完するかたちで、外国人や日本籍マイノリティの各種の審議会、諮詢委員会への参加を促進し、民意を反映するチャンネルを拡充する。

第五に、民族的少数者に対する文化的権利の保障に関しては、近年、アイヌ文化振興法にもとづく文化事業への助成がおこなわれるようになったものの、国の実績はきわめて乏しい。今後は、自治体がおこなう多文化共生事業に対する助成制度を設け、さまざまな文化的コミュニティの活動を積極的に支援していくべきである。

（2） 地方自治体の政策

外国人や日本籍マイノリティをとりまく社会環境や問題群は、地域によるちがいが非常に大きい。したがつて、具体的な多文化共生の事業については、主として地方自治体に委ねたほうが効果的である。このような国と自治体とのあいだの役割分担は、地方分権の推進にも呼応する。

第一に、自治体行政は、内外人平等の原則を徹底しなければならない。そのためには、前述のように外国人登録制度を廃止して、住民登録に一元化し、外国人を日本人と対等な地域社会の構成員として位置づけることが必要である。住民登録と別個に外国人登録をおこなうこととは、外国人管理の発想にもとづいており、社会統合を妨げることになる。一方、地域社会の対等な構成員としての地位を実質的に保障するためには、多言語による行政サービスが欠かせない。自治体は、広報活動や生活相談なども含めて、できるかぎり地域住民のニーズを反映した多言語でサービスを提供することが望ましい。

第二に、内外人平等の実現と同様に大切なのが多文化共生の推進である。一九八〇年代後半以降、

自治体の多くが、「国際交流協会」(以下、協会)を設けて、「地域の国際化」に取り組んできた。協会は、外国人住民に関する分野でも、大きな役割を果たしてきたが、昨今の財政難の中で縮小傾向にある。したがって、自治体の府内外の体制を見直す時期に来ている。

まず、前述の基本法の制定によって、都道府県には多文化共生基本計画の策定が義務づけられる。また、外国人や日本籍マイノリティの多い市町村は、多文化共生の担当部局を設置するとともに、多文化共生のまちづくりに関する基本方針を定めることが望ましい。外国人を地域社会の構成員と認めらるならば、行政のあらゆる領域が外国人住民にかかるはずであり、今後は、協会以上に、自治体が自ら多文化共生の実現に取り組むことが求められる。なお、関西などの自治体では「地域の国際化」への取り組みが始まる以前から、外国人の人権保障に取り組んできた。各自治体の人権施策の中に、外国人の視点を積極的に取り入れていくことも大切である。

市町村の協会の役割の再定義も必要である。限られた財源を有効活用するためにも、姉妹都市提携など対外的な国際交流から、地域社会に目を向けた多文化共生の推進に重点を移していくべきであろう。今後、市民セクターが公益の実現により広く参画することが期待されている。したがって、協会は、多様な市民団体(NPO)やボランティアの育成や支援、NPOのネットワーク化、自治体とNPOの連携といった役割を担うことが望ましい。

外国人や日本籍マイノリティが多い市町村では、地域レベルでの多文化共生社会づくりに向けた具体的な支援策の実施が急がれる。日本語を母語としない外国出身者のために、公営住宅、保育園・幼稚園・公立学校における受け入れ環境を整備しなければならない。公営住宅では、外国出身者も自治会のさまざまな役職に就くように、入居時には自治会の役割について十分説明をおこなう必要がある。

また、大規模な集合住宅では、外国語が話せる管理人を常駐させることも望まれる。外国出身者の多い地域には、自治会、学校、行政、NPOの加わった地域共生連絡会(仮称)を設け、地域に生じた問題の解決をはかるなどを提案したい。

公民館を多文化共生社会の拠点として活用することも重要である。すでに多くの自治体が、公民館を利用した日本語講座を実施してきた。こうした日本語講座や日本語ボランティア養成講座の開設を、今後も進めていく必要がある。また、場所の提供その他を通じて、地域のボランティア団体による日本語教室を支援することも、市町村の役割として重要である。各公民館で開かれる日本語教室は、単なる学習の場にとどまらず、日本語ボランティアと外国人や日本籍マイノリティの交流の場とすることが望ましい。また、多文化共生の啓発を目的とする講座も各地の公民館で開き、国籍や民族が異なるともに暮らす地域社会の一員であるという意識を培う。さらに、開発教育や環境教育等をとおして、地球市民としてのアイデンティティの形成を目指していく。

最後に、外国人や日本籍マイノリティの政治参加を地域レベルで促進する必要がある。政策形成への関与は、平等な社会参加の基本の一つである。一九九〇年代以降、一部の自治体で外国人会議が設置され、外国人住民が抱える問題について、行政に対して提言をおこなうようになっている。今後、日本籍マイノリティの増大も予想されるので、市町村レベルで、外国人のほか、日本籍マイノリティ

も委員に含め、また、NPO関係者など多数派「日本人」も加わった多文化共生会議（仮称）を設立することを提案したい。会議の構成員は、公募により選出する。そして、市町村レベルでそのような会議が複数存在する都道府県は、それらの会議をネットワーク化する連絡会議を組織する。多文化共生会議は、永住外国人の地方選挙権・被選挙権を補完して、幅広い声を自治体の政策形成に反映する役割を果たすことができるであろう。

（3）教育政策

これまで日本の公教育は、対象となる児童・生徒がみな日本国民であることを前提とし、国のレベルで定めた画一的な学習指導要領のもとにおこなわれてきた。二〇〇一年度から実施されている新学習指導要領でも、外国人児童・生徒の存在が想定されておらず、二〇〇二年一月に発表された中央教育審議会の中間報告も同様である。しかし、児童・生徒の中には、日本に定住・永住あるいは一時滞在する外国人が存在し、また「ダブル」や帰化した者など、日本国籍者の文化的背景も多様である。今後は、多文化共生社会の構築という目標に沿って、これらすべての児童・生徒を視野に入れた学校教育のあり方を考えいくことが必要である。

そこでまず、公教育のあり方を見直す。学習指導要領には、公教育の対象として外国人や日本籍マイノリティが含まれること、そして児童・生徒が多様な文化的背景を持つていてることを明記する。すでにいくつかの自治体は、外国人教育に関する指針を設けているが、今後は、日本籍マイノリティの

存在にも配慮した多文化共生教育基本方針（仮称）を策定することが望ましい。日本語を母語としない児童・生徒の増加により、公教育における言語教育のあり方も問われている。文部科学省は、二〇〇一年になつて、「第二言語としての日本語教育（JSL）」の研究にようやく着手したが、日本語教育の理念を明確にすることが、まず必要である。そして、外国人の定住化を前提にした日本語教育のカリキュラムづくりを急がなければならない。今後は、国語・日本語・外国語などを総合的にとらえた言語教育政策の確立が求められる。

次に、教員養成課程の改革をおこなう。各大学において日本語教育関係科目の開講および拡充を進め、JSLの教員免許の新設を検討する。一方、多文化共生教育に関する科目も拡充し、全教員志望者に必修とする。なお、外国人教員も日本人と同じ資格で採用し、とくに外国人児童・生徒の多い学校での採用を推進する。

教育の現場では、多文化共生教育を実践していく。第一に、日本は单一民族国家ではなく、国民の中には多様な民族的・文化的背景を持つ人々がいることを、児童・生徒が理解することが大切である。そのためには、国語や社会の教材や授業内容の見直しが必要である。第二に、市民的アイデンティティ教育成のための教育をおこなう。国籍の如何にかかわらず、誰もが日本社会そして地域社会の対等な構成員であること、そして平等と多文化共生の理念を学ぶことが目標になる。その際、在日コリアンなど外国人の定住化について、歴史的な理解を深めることが重要である。地域社会の一員としてのアイデンティティを出発点に、地球市民的アイデンティティにも結びつけていく。第三に、民族的アイ

デンティティを保障する教育が必要である。こうした教育は在日コリアンの多い関西の小中学校を中心につけて、乏しい財政支援のもと、長い間、実践されてきた。今後は、同じ言語や文化を学ぶことを望む児童・生徒が、一定の人数に達した学校では、そのような授業をおこなうことが望ましい。

こうした多文化共生教育には、地域社会が大きな役割を果たす。新学習指導要領は、「開かれた学校づくり」のために「家庭や地域社会との連携を深めること」を強調しているが、外国人や日本籍マイノリティの子どもの日本語教育、そして教科学習の支援のためには、地域の日本語ボランティアの活用が欠かせない。各学校ごとに、教職員と保護者と地域の自治会やボランティア団体からなる多文化共生委員会(仮称)を組織し、子どもたちの日本語学習および教科学習の支援態勢を整えることを提案したい。また、ここ数年、朝鮮学校と日本の公立学校の間で交流が進みつつあるが、「開かれた学校づくり」の一環として、外国人学校との交流をさらに推進していくことが望まれる。

外国出身の生徒の受け入れに関する取り組みも必要である。外国人の多い都道府県では、高校の在住外国人生徒枠の新設および拡大が望まれる。また、中学校の夜間学級は、これまで中国帰国者など、外国出身の生徒を多く受け入れてきたが、さらに増設して、より多様な教育の機会を提供することが期待される。外国人の場合は、外国人学校への通学も、選択肢になる。これまで、日本の外国人学校といえど、朝鮮学校がその大半を占めていたが、ここ数年、急速にブラジル学校が全国に増えた。また、その他の外国人からも、外国人学校の設立を望む声が起きてつつある。日本の児童・生徒の減少で、公立学校の統廃合がおこなわれ、利用されていない施設が増えているが、こうした施設を外へ開放する。

國人学校設立のために提供するなど、自治体は積極的に支援することが望ましい。

最後に、外国人学校(民族学校)の法的位置づけを再考すべきである。現在、朝鮮学校や中華学校など歴史のある外国人学校でも、各種学校にすぎない。また、ここ数年急増しているブラジル学校の場合は、まったくの無認可校となっている。外国人学校が満たすべきおおよその教育課程の基準を定め、それを満たした学校については、正規の学校と位置づけ、日本の学校と同等な卒業資格を認めることを提案する。また、こうした認可を受けた学校には日本の私立学校と同等の助成金を交付すべきである。

おわりに——多民族共生の明日に向けて

現在の外国人・移民受け入れ論議は、人口減少という要因が前面に出でてきている点で、一〇年あまり前の「外国人労働者問題」のときは異なっている。しかし、議論のしかたには、その頃と同様の問題点がある。「開国か鎖国か」という当時の問い合わせ方には、すでに日本に居住している外国人や日本籍マイノリティへの視点が欠落していた。これは、現在でも基本的に変わっていない。将来の人口減少に備えて、外国人労働者や移民の受け入れが必要か否かという議論を始める前に、日本における外国人受け入れの歴史と現在の状況をよく理解する必要がある。

かつて大日本帝国は、領土を拡張しながら、総人口の三割を非日系「臣民」が占める多民族国家と

なつた。

植民地の台湾・朝鮮では、内地人と外地人の法的な不平等を維持しつつ、さまざまな同化政策を実施した。一方、戦後の日本は、単一民族国家の神話を説いてきた。そこでは、憲法上は人権の普遍性が承認されながらも、日本人と外国人のあいだに「国籍」の壁が築かれ、民族差別を禁止する立法は等閑視されてきた。

グローバリゼーションの進む今日、日本が単一民族志向から脱却する必要性が、ようやく認識されはじめている。しかし、それに代わるべき社会の構想や、具体的な政策についての議論は乏しい。一九九〇年代以降、ますます多くの外国出身者が日本社会の構成員となっている。これからの日本は、「單一民族国家」ではなく、また戦前の「多民族帝国」とも異なる多民族国家をつくっていかなければならぬ。そのためには、本論が提起したような、平等と多文化共生の理念にもとづく体系的な統合政策が不可欠なのである。

東アジアで生きよう！

2003年1月28日 第1刷発行
2003年3月14日 第2刷発行

著者 金子勝 藤原帰一 山口二郎

発行者 大塙信一

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋2-5-5
電話 案内 03-5210-4000
<http://www.iwanami.co.jp/>

印刷・三陽社 カバー印刷・NPC 製本・三水舎

© Masaru Kaneko, Kiichi Fujiwara
and Jiro Yamaguchi 2003
ISBN 4-00-001930-9 Printed in Japan

【】(日本複写権センター委託出版物) 本書の無断複写は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写は、日本複写権センター(03-3401-2382)の許諾を得て下さい。