

# みんなくりポジトリ

国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

## 変わる移民政策：「新たな住民」の到来と地域社会： 共に生きる社会に向けて

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 鈴木, 江理子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.15021/00001178">https://doi.org/10.15021/00001178</a>

# 「新たな住民」の到来と地域社会

—共に生きる社会に向けて—

鈴木江理子

## 1. 「新たな住民」を迎えた地域社会

### 1.1. 地域社会と外国人

グローバリゼーションの時代、国境を越えたヒト、モノ、カネの移動のなかで、地域社会の風景が変わりつつある。

—電車や街中で耳にするさまざまな言語。英語だけでなく、韓国・朝鮮語、中国語、ポルトガル語やタガログ語で書かれた案内板。飲食店や食材店、レンタルビデオ店や衣料品店など、日本で生活するさまざまな外国人の生活を支える多数のエスニック・ショップ。エスニック・ショップや教会などで販売・配布されている、多様な言語で書かれた新聞やフリーペーパーなどのエスニック・メディア—

2007年未現在、日本の外国人登録者数は約215万人、総人口に占める割合は1.69%であり、他の先進諸国の外国人（移民）人口比率と比較すると、いまだ低いレベルである。だが、この20年間の変化をみると、日本の総人口が微増にとどまっているのに対して、外国人人口は2倍以上に増大している。また、地域別にみると、外国人登録者数が100人に満たない自治体がある一方で、大阪市生野区（24.33%、国籍上位国：韓国・朝鮮、中国）や群馬県大泉町（16.28%、国籍上位国：ブラジル、ペルー）など外国人人口比率が10%を超える自治体や、岐阜県美濃加茂市（9.62%、国籍上位国：ブラジル、フィリピン）や滋賀県愛知川町（8.94%、国籍上位国：ブラジル、中国）などのように、この20年で、外国人人口比率が10倍以上に増えた自治体もある<sup>1)</sup>。

国境管理は国家の責務であり、国家は、国内外の政治・経済・社会的状況を十分に考慮のうえ、どのような外国人をどのように受け入れるかの方針を決定しており、そのような議論のテーブルに、自治体をはじめとする地域社会が直接参加することはない。

だが、国家によって定められた制度のもとで「国境」を越えた外国人が実際に日本での生活を送るのは、それぞれの地域社会である。「われわれは労働者を呼び寄せた。だがやって来たのは人間だった」というスイスの作家マックス・フリッシュの言葉がしばしば日本でも引用されるが、「労働者」として受け入れられた外国人であっても、当然のことながら、「一人の人間」として生活することになる。逆に、労働者としてではなく、日本人と家族的つながりをもつ者として滞在を許可された外国人であっても、日本で生活していくなかで「労働者」として働くことになる。つまり、地域社会は、

当該外国人の受入れ根拠がいかなるものであれ、外国人が働き学び、休息し、家族を形成し、余暇を楽しむという「生産」と「再生産」のあらゆる活動が行われる場なのである。

## 1.2. 地域社会が直面した外国人「問題」

1992年、オールドタイマーと呼ばれる旧植民地出身者とその子孫たちの外国人登録者数に占める割合が、半数を割った。その後も、オールドタイマーの総数、割合とも減少が続く一方で、ニューカマーと呼ばれる「新たな外国人」が、地域社会に増加するようになった。地方自治法第10条に「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」とあるとおり、地域社会の「住民」であることに、国籍や母語、民族による違いはない。だが実際には、「日本語」を「国語(national language)」とし<sup>2)</sup>、長く「単一民族国家・日本」という意識—あるいは「幻想」と表現してもいいかもしれないが—のもとに生活してきた多くの日本人住民にとって、耳慣れない言語を話し、異なる文化習慣をもつ者を同じ地域社会の住民として受け入れることは、決して容易ではない。

ニューカマーの増加にともなって、ごみの捨て方や部屋の使い方、香辛料のにおいや騒音などの日常生活のルールをめぐるトラブルをはじめとして、職場や学校などのさまざまな場面において、国家レベルでの議論とは異なる外国人「問題」に地域社会は直面することになった。

恐らく、ニューカマーと呼ばれる外国人の多くが、かつての日本人が憧憬をもってイメージする西欧系の「外国人」ではなかったことも、「問題」としての認識に一定の影響を与えていたのではないかと推測される。地域社会の「新たな住民」は、インドシナ3国における政治的動乱を逃れて日本に辿り着いたインドシナ難民、敗戦の混乱のなかで中国東北地区(旧満州)に取り残され、何十年も経た後にやっと母国に帰還した中国帰国者、かつてブラジルやペルーなど南米に移住した日系移民とその家族、「豊かな」国・日本での職を求めるアジア地域出身など、その多くが、日本よりも経済的に貧しい国から来日した人々であった。もちろん、彼／彼女らの文化や精神が貧しいというのでは決してない。だが、残念なことに、旧来の住民のほとんどは、新たな住民が地域社会に持ち込む文化的な豊かさや活力に気づくことなく、馴染みのない彼／彼女らの文化習慣を「問題」として捉えてしまった。

しかしながら、「問題」に直面したのは、地域社会の側ばかりではない。当の外国人住民<sup>3)</sup>も同様に、新たな土地での生活のなかで、さまざまな問題に直面することになった。マジョリティである日本人住民が問題に直面した場合には、例えば自治会など地域で協力して問題解決にあたりたり、行政に対応を求めることが可能である。だが、地域社会とのつながりをいまだもたない新たな住民は、協力して問題に対処し

たり、自らが抱える問題を広く訴える手段を十分にもっていない。それゆえ、外国人「問題」は、外国人居住によってもたらされた地域社会の問題として理解され、外国人住民自身もまた問題に直面していることが見過ごされがちであった。

### 1.3. 外国人住民が直面する「3つの壁」

外国人（移民）が受入れ国において直面する「3つの壁」がある。すなわち、言葉の壁、制度の壁、心の壁である。

言葉の壁とは、受入れ国の言葉がわからず、ホスト住民とのコミュニケーションがうまくできないために、受入れ国で生活していくうえで必要な情報を十分に入手することができないことである。その結果、外国人住民は、利用可能な行政サービスなどを適切に享受することができず、生活のあらゆる局面で不自由や不便を経験することになる。

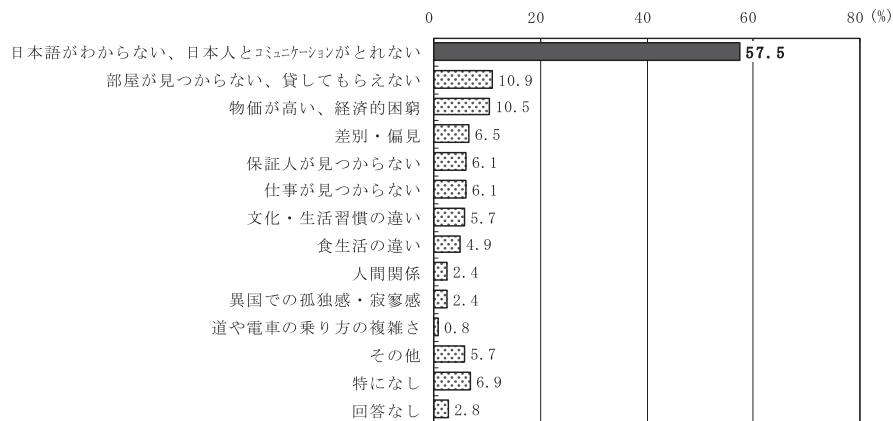
制度の壁とは、例えば参政権などのように、ある権利が外国籍の者に対して附与されていなかったり、公務員になっても管理職になれないなど、制限されていたりすること（＝制度的不平等）、あるいは、公立学校への就学などのように、外国籍の子どもを排除しているわけではないが、対象者として想定されていないことから、制度利用という局面で不都合が多いといったことである。このような制度の壁は、時に、外国人が受入れ国において社会経済的上昇を果たすことを困難にしている。

心の壁とは、異なる文化をもつ者に対する差別や偏見である。労働法制の根幹ともいえる労働基準法と職業安定法は、いずれも国籍による差別を禁止しており、法律上は内外人平等（＝制度的平等）が保障されている。それにもかかわらず、今なお、外国人に対する就職差別が続いている。心の壁は、外国人の社会参加を阻害し、結果的に、外国人自身のなかにも、社会やホスト住民に対する否定的感情や、時に憎悪を生み出す危険性も孕んでいる。2005年10月にフランス郊外で発生した暴動は、フランスで生まれ、フランス語を話し、制度的平等が保障されているにもかかわらず、いまだ解消されない差別に苦しむ移民系若者たちの抗議の行動でもあった。

## 2. 多文化化する地域社会における取組み

### 2.1. 「言葉の壁」を越える

一部の地域にニューカマーの外国人が増えはじめた1980年代後半、外国人住民が母語で日本での生活情報を入手する手段はほとんどなかった。公共交通機関の表示、街角の案内板、スーパーマーケットの商品札などはすべて、彼／彼女らにとって馴染みのない文字で書かれていた。そのため、外国人住民は、先に来日している同国人の友人や知人、母語や英語ができる「親切な」日本人を頼りに、日本での家探し、食材



注) 新宿・池袋の外国人に対する面接調査の結果である (1997-98年度調査)。

出所: 奥田道大、鈴木久美子編2001『エスノポリス・新宿/池袋』東京: ハーベスト社

図表1 外国人の日本社会での最初の困難 (複数回答)

や衣料などの生活必需品の買い物、公共交通機関の利用、役所での各種手続きなど、日本での生活方法を1つひとつ学ぶことによって、彼/彼女らにとって異文化な地域社会での暮らしをはじめなければならなかった。もちろん、そのような同国人や日本人に恵まれない者も多く、また、必要なときに適切な情報がえられないこともあるため、新たな住民たちは、地域社会のなかでさまざまな不便や困難に直面することになった (図表1)。

一方、旧来の住民たちのなかには、見知らぬ住民が地域に持ち込む異文化な生活習慣にとまどい、地域社会のルールやマナーに従わない住民の存在に対して、不満や不安、時に嫌悪を感じる者もいた。相互に「言葉」が理解できないために、日本人住民は外国人住民に対して、地域社会のルールやマナーを伝えることができず、外国人住民からすれば、自分たちの言動の何が問題なのかがわからないまま、時に、両者の間にトラブルが生じることもあった。

このような言葉の壁を越えるために、外国人住民に対する日本語教育、外国人住民への情報伝達の多言語化や多言語による相談窓口の開設、日本人住民に対する外国語教育などが、NPO (non-profit organization)<sup>4)</sup>や自治体、国際交流協会などによって、各地で行われている。

現在では、多くの自治体において、日常生活、医療、保健衛生、労働災害、出産・育児、子どもの教育、災害時対策など、生活のあらゆる場面に関する情報パンフレットが多言語で作成されており<sup>5)</sup>、日本語を母語としない児童生徒に対する母語対応の指導員の配置などを行っている教育委員会もある。加えて、自治体職員に対する外国語研修や、日本人住民のための外国語教室を開催している地域もある。圧倒的多数の国民が日本語を母語としている日本では、「公用語 (official language)」について特段

の定めがない。だが、何十年にもわたって「日本語」のみが公用語であるという意識のもとに置かれてきたオールタイマーなどに対する対応と比較すると、日本語以外の言語を取り入れた自治体の対応は、「『同化』感覚の見直し」（宮島 1994: 95-97）であり、従来の施策の大きな変更であると指摘できるであろう。

しかしながら、単に情報を多言語化するだけでは、言葉の壁を越えることはできない。—提供される情報が、ごみの分別方法や社会保険への加入など、ホスト社会のルールを告知する情報に偏っているのではないだろうか。市役所や公共施設で多言語パンフレットを配布するのみで、情報を本当に必要としている住民の手元に、その案内は届いているのであろうか。コストや更新しやすさといった利点からインターネットでの情報提供が増えているが、地域に居住する外国人住民はインターネットを利用できるような環境にあるのだろうか—。自治体や国際交流協会の情報多言語化の取り組みにもかかわらず、自治体の広報誌や相談窓口をとおして、生活情報を入手している外国人住民は意外と少ない<sup>6)</sup>。彼／彼女らのために作成されたせっきくの多言語パンフレットの存在を知らないまま、地域社会での生活に困難を感じているとしたら、とても残念なことである。情報の送り手は、受け手の立場に立ち、「どのような情報」を「どのような方法」で発信するかをについて再検討する必要がある。

だがその一方で、居住するすべての外国人住民の母語に対応することは、現実問題として不可能であるといわざるをえない。加えて、日本で生活していくためには、地域社会や日本人住民とのつながり、職業選択や職業上の成功といった点からも、日本語を母語としない外国人住民に対しても、一定の日本語能力が求められる。すなわち、外国人住民自身による言葉の壁を越えるための努力である。

ニューカマーの到来にともなって、多くの日本語教室が各地で誕生し、日本で生活する外国人住民の日本語学習を支援している。大人向け、子ども向け、親子向けなど、受講者の関心やニーズにあわせて日本語を教える日本語教室は、日本語がわからない新たな住民にとって、日本語学習の場であると同時に、日本人住民とふれあいながら、地域社会で生活するためのノウハウを学ぶ貴重な場となっている。

## 2.2. 「制度の壁」を越える

日本の社会システムは、基本的に、日本語を母語とし、日本で生まれ育った「日本民族」を前提として設計されている。学校教育には「国語」という教科があるが、そこには「国の言語＝日本語」という暗黙の了解がある<sup>7)</sup>。外国人に対して国民健康保険や国民年金、児童手当等の社会保障が適用されたり、公営住宅への入居が認められるようになったのは、国際人権規約や難民の地位に関する条約への批准・加入を契機としてである。そして、地方や国の政治に自らの意見を反映する権利をもっているのは、いまだ日本国民のみである。



したがって、構成員として想定されていない者が日本社会で生活していく場合には、不都合や不便を感じることも多い<sup>8)</sup>。—数年の滞在で帰国する外国人労働者にとって、社会保険とセットで厚生年金への加入を義務づけられることは「払い損」という印象を与えるであろう。義務教育の対象外であるため、不就学のまま放置されている相当数の外国籍の子どもが日本に存在している。教育の機会が提供されることなく、学習権を奪われたまま大人になっていく子どもたちの将来の選択肢は、極めて限られたものになるであろう。国籍条項ゆえに警察官や消防署員になる夢をあきらめざるをえなかった外国籍の子どもたち。上級学校への進学が保障されていない朝鮮学校卒業生たち—。制度の壁は、日本社会のあらゆるところに偏在している。

いくつかの自治体では、ニューカマーが到来する以前から、主に旧植民地出身者とその子孫を対象に、国に先行して国民健康保険の加入を認めたり、児童手当の支給を行うなど、制度の壁を越えるための取組みが行われていた（吉岡 1995: 57-63, 212-216）。現在でも、いまだ解決されない国の制度の不備を補うために、外国人諮問会議の設置、無年金の高齢外国人や外国人障害者に対する給付金の支給<sup>9)</sup>、外国人学校に在籍する子どもに対する授業料補助や不就学の子どもの居場所づくりなど、独自の外国人施策を行っている自治体がある<sup>10)</sup>。

加えて、自治体だけでは対応できない制度の壁に対しては、地方議会で意見書を採択したり、要望書を提出することによって、国に対して現行の社会システムの見直しを求める働きかけが各地で行われている。国会において継続審議・廃案が続いている永住外国人地方参政権に関しても、2008年1月末現在、全国1,865自治体のうち962自治体が附与を求める意見書を採択している<sup>11)</sup>。また、最近では、各種学校基準要件の緩和や教員資格要件の緩和など、構造改革特区における特例措置を活用して、制度の壁を越えようとする試みもみられる<sup>12)</sup>。

### 2.3. 外国人集住都市会議による問題提起

2001年5月、日系南米人を中心とする外国人住民が急増し、地域社会をうまく運営することができなくなったいくつかの自治体が、連携して課題に取り組んでいくことを目的として「外国人集住都市会議」を発足させた。そして、「日本人住民と外国人住民が、互いに文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成」を目指し、定期的に担当者会議を開催し、外国人住民にかかる施策や活動状況に関する情報交換を行いながら、地域で顕在化しつつあるさまざまな課題の解決にあたっている（図表2）。

日系南米人が多数居住している自治体に限らず、既にいくつかの自治体が「制度の壁」を越えるためのさまざまな取組みを独自に行ってきたが、自治体としてできることには限界がある。とりわけ89年改正入管法の施行により急増した日系南米人

## 1. 設立趣旨

- 外国人集住都市会議は、ニューカマーと呼ばれる日系南米人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政ならびに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として、2001年に設立。

## 2. 会議の構成

- 2008年10月現在、会員は26都市。
- 会議の事務局は、2年ごとの持ち回りで行う（浜松市→豊田市→四日市市→美濃加茂市）。

## 3. これまでの活動状況

- 2001年度：10月19日、「外国人集住都市公開首長会議」を浜松市で開催し、外国人住民との地域共生に向けた「浜松宣言及び提言」を採択。11月30日、5省2庁に「浜松宣言及び提言」の申入れを行う。
- 2002年度：11月7日、「外国人集住都市東京会議」を東京で開催し、「14都市共同アピール」を行う。
- 2003年度：11月11日、厚生労働省、日本経団連、JICA 研修員を交え「外国人集住都市会議シンポジウム in 豊田」を豊田市で開催。
- 2004年度：10月29日、関係省庁ならびに日本経団連と会員都市首長の意見交換の場となる「外国人集住都市会議 in 豊田」を豊田市で開催し、「豊田宣言及び部会報告」を採択。
- 2005年度：多くの課題の中で最も緊急性の高い「子ども」に焦点をあて、11月11日、「外国人集住都市会議よっかいち2005」を、外国人当事者やNPO代表の参加により四日市市で開催。同月14日、豊田宣言をベースに「規制改革要望書」を提出し、要望内容に対して関係省庁からの正式な回答を得る。
- 2006年度：11月21日、「外国人集住都市会議 東京2006」を東京で開催し、「よっかいち宣言」を採択。
- 2007年度：11月28日、「外国人集住都市会議みのかも2007」を美濃加茂市で開催し、国、自治体、自治会、企業、NPOなど、多文化共生活動に関わるすべての人々に向けた「外国人集住都市会議みのかも2007メッセージ」を発信。
- 2008年度：10月15日、「外国人集住都市会議 東京2008」を東京で開催し、「みのかも宣言」を採択。

出所：外国人集住都市会議 HP (<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/>) その他資料を参考に筆者作成

図表2 外国人集住都市会議の概況

の場合、その数や増加の速度、集住の度合いが際立っていたため、「問題」の顕在性が他の外国人と比較して極めて大きく、地域社会として対応できる許容量を超えていた。

それゆえ、外国人集住都市会議は、各自治体における取組みを共有することに加えて、自治体だけでは対応できない「問題」に直面している地域社会の実態を広く伝え、提言の形で国に対して現行制度の見直しを求めている。しかしながら、総じて国の反応は鈍く、課題の重大性や喫緊性に対する認識が十分でないことから、2005年度には、要望内容に対して関係省庁から正式な回答をえるために、集住都市会議は、豊田宣言



をベースに「規制改革要望書」を提出している。

このような地域社会からの問題提起は、日本の外国人政策が移動局面の国境管理のみに重点を置き、国境通過後の居住局面の視点を欠いていたことへの反省を促し、これまでおさなりにされてきた居住局面の外国人政策の重要性を広く伝え、国家レベルでの取組みを促す契機となった。

例えば、外国籍の子どもの不就学、低い高校進学率といった教育問題については、かなり以前より、NPOや研究者によって看過せざる問題として指摘されていたが、集住都市会議からの再三の問題提起や要望があってようやく、文部科学省は、不就学外国人児童生徒支援事業（2005-2006年度）を開始し、帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル事業（2006年度）や帰国・外国人児童生徒受入促進事業（2007年度-）を行っている。また、2001年度の「浜松宣言及び提言」以来、集住都市会議が見直しを求めている外国人登録制度については、法務大臣が外国人の在留管理を一元的に把握する新たな在留管理制度の導入にともなって廃止され、日本人住民と同じ住民基本台帳に記載される見込みである<sup>13)</sup>。

## 2.4. 「心の壁」を越える

ニューカマーが比較的多く住むようになった地域の不動産屋の賃貸広告に、「外国人不可」という文字を眼にすることがある。近年では、NPOによる取組みにより、このような表現を見かけることは少なくなり、外国人に対するあからさまな排除は陰をひそめつつあるが、実態として入居差別がなくなっているわけではない。外国人の日本での最初の困難の第2位に「部屋が見つからない、貸してもらえない」とあるように、「外国人」ということを理由に家を貸してもらえなかった経験をもつ外国人住民は多い（図表1参照）。

就職差別も同様である。1970年に起こった日立就職差別事件において、原告勝訴の判決が下された後も、仕事をみつけることに苦労している外国人は少なくない。「日本人」らしくない名前を名乗った途端にアルバイトを断られてしまった留学生や就学生も多数いる。

1995年12月、日本は、「あらゆる形態の人種差別に関する国際条約（以下「人種差別撤廃条約」と表記する）」に加入した（1996年1月発効）。しかしながら、条約発効後も、差別禁止を規定する国内法は制定されていないため<sup>14)</sup>、今なお、さまざまな場面での差別に直面している外国人は多い。そこで、入居差別の禁止を明文化した住宅基本条例を制定することで、入居差別禁止を啓発したり、保証人紹介などのより積極的な居住支援を行うことによって、実態において不平等な扱いを受けやすい外国人住民の要望に応える取組みを実践している自治体もある（鈴木2004:49-50）。

入居差別や就職差別のような明確な差別でなくても、異なる外観や言葉、なじみの

ない宗教や名前をもつ者に対する無自覚・無意識な差別や偏見は、「均一な日本人」意識が根強く残る日本社会のいたるところに垣間みられる。肌の色が違うから、カタカナの名前だから、授業参観に訪れたお父さんやお母さんが見慣れない格好をしていたから、などといった理由で、学校でいじめを受けた外国人の子どもの数も多い。

そのような差別や偏見を解消するための試みとして、同じ地域で生活している外国人住民と日本人住民とがふれあう「国際交流イベント」や、自分たちのものとは異なる文化を理解するための「異文化理解講座」などが、各地で開催されている。

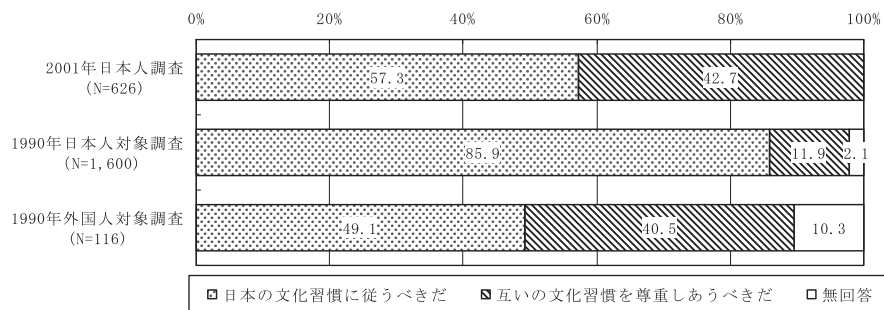
### 3. 多文化化する地域社会の今後

#### 3.1. 「心の壁」を越えることの難しさ

地域社会における外国人住民の増加、国際交流イベントや異文化理解講座の開催などによって、外国人住民との接点や交流の機会が増え、異なる文化習慣に対する理解や寛容さが日本人住民のなかに涵養されつつあることがいくつかの調査から指摘されている（図表3）（堀内2002: 290-294; 鈴木・渡戸2002: 97-101; 鈴木2003: 64-66）。

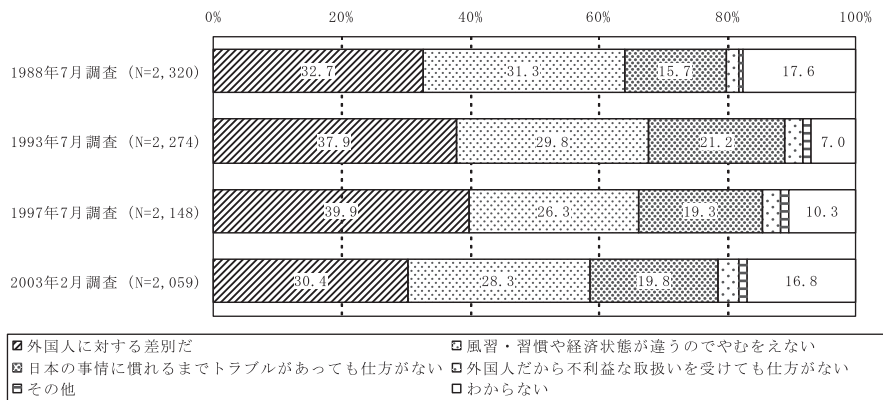
一方、外国人住民のなかにも、地域の行事に積極的に参加する者や公立学校のPTA役員を務める者、外国人自身による相互扶助団体を組織する者など、日本での滞在が長期化するなかで、日本人住民との間にある「心の壁」を自ら乗り越える努力を行うことによって、より能動的な主体として地域社会にかかわっていくとする姿勢もみられつつあり、双方の心の壁は、少しずつ乗り越えられつつあるようにも推察される。

しかしながら、人権擁護に関する世論調査結果をみると、外国人住民とのつきあいの進展、相互文化尊重主義的な意識の拡大にもかかわらず、日本に居住している外国人が不利益な取扱いを受けることに対して、「外国人に対する差別だ」と考える日本



出所：2001年日本人調査とは鈴木・渡戸「地域社会の国際課に関する調査」（2001.11-12実施）、1990年日本人対象調査とは（財）公共政策調査会「外国人労働者に対する地域住民の意識と態度」（1990.2-3実施）、1990年外国人対象調査とは（財）公共政策調査会「外国人労働者の地域生活・労働生活の実態と生活感」（1990.2-3実施）である。

図表3 相互の文化習慣に対する意見の比較（2001年調査と1990年調査）



出所：内閣府大臣官房政府広報室2003『人権擁護に関する世論調査』

図表4 外国人が不利益な取扱いを受けることについての考え方

人が、2003年調査では約3割と、過去3回の調査に比べて最も低くなっており、「やむをえない、仕方がない」という回答者が過半数を占めている（図表4）。これは、日本人の多くが無自覚・無意識のうちに抱いている、外国人に対する根深い差別意識を示す結果であり、心の壁を越えることの難しさを物語っている。

したがって、外国人住民に対する差別や偏見を取り除くための取組みを、引き続き行うことが必要であるとともに、このような日本人住民の心（意識）を考慮したうえで、外国人施策を遂行していかなければならない。なぜなら、言葉の壁や制度の壁を越えるための試みも、強固な心の壁が存在する限り、ホスト住民からの反発を引き起こす危険性もありうるからである。逆に、外国語ができなくても、わかりやすい日本語でゆっくりと話しかけること、相手の話を理解しようとじっと耳を傾けるという心がけ1つで、言葉の壁を低くすることは可能なはずである。外国人住民が直面する困難に対する想像力があれば、彼／彼女らに対する特別な対応にコストがかかることも納得できるであろうし、従来の制度を変更することに理解を示すことができるであろう。

電機・輸送機器を中心とした製造業が盛んなある都市でのこと。この都市では、バブル景気の人手不足に対応するために、行政と企業が共同して、積極的に日系ブラジル人を誘致した。そして、言葉の壁、制度の壁を越えるための先進的な取組みを行い、彼／彼女らが暮らしやすい街づくりを推進し、「共生の街」として多数の研究者やジャーナリストの注目を集めた時期もあった。しかしながら、旧来からの住民の間にブラジル人を優遇しすぎることに對する不公平感や不満が募り、その後、新たに選挙で選ばれた首長によって、日系人に対する「行過ぎた行政支援」は「適正レベル」に修正されることになった。この事例は、外国人施策を円滑に推進するためには、ホスト住民の心に配慮し、その理解をえることがいかに肝要であるかを実証している。

### 3.2. 共に生きる社会とは？

では、地域社会における壁を越えるための取組みは、何を目指して行われているのであろうか。

多文化社会のキーワードとして、「共生」あるいは「多文化共生」という言葉が、NPOや研究者、政府や自治体、経済団体によって頻繁に使用されている<sup>15)</sup>。だが、明確な定義がなされていないまま安易に使用されている場合も多く、文脈から判断して、「(多文化)共生」という言葉のイメージが使用者によってかなり異なっていることもある。2006年3月には、総務省の多文化共生の推進に関する研究会によって報告書がまとめられたが、そこでは、「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」(総務省 2006: 5)が地域における多文化共生であると定義されている。

一方、居住局面の外国人政策として「統合 (integration)」という言葉も、しばしば使用されている。これは、本来、移民 (外国人) 受入れ先進諸国における移民 (外国人) 政策の理念の1つであり、移民の権利義務を保障し、社会参加を促していくことを目指した実践的なものである。つまり、たとえ制度的な平等が実現されていたとしても、実質的な不平等や差別が存在することによって社会経済的に周辺化されやすい移民 (外国人) に対して、教育や雇用機会などを提供することによって、非周辺化 (demarginalization) するための理念なのである。

日本における「統合 (政策)」の定義は、「(多文化)共生」と同様、使用する者によって様ではなく、両者がほぼ同じ意味で用いられる場合もある。敢えて両者の違いを指摘すると、前者が社会全体の統一性という視点から「社会経済的格差の解消」に、後者がグラスルーツ的な視点から「文化的差異の承認」に重点を置いているということである (鈴木 2007b: 178)。

どちらかと言えば同化主義的圧力の強い日本社会において、エスニック・マイノリティのアイデンティティの保持やエンパワーメントという点からも、文化的差異の承認は重要な理念である。その一方で、外国籍の子どもたちの不就学や低い高校進学率、学業上の失敗は、日本人と外国人、あるいは特定のエスニック集団との間に、社会経済的格差もたらしつつある (鈴木 2007b: 172-174)。そのような格差を解消するためには、例えば、アメリカのアファーマティブ・アクションやフランスのZEP (zone d'éducation prioritaire: 教育優先地区) のように、入学試験における外国人特別枠の設置や、外国人児童生徒に対するよりきめ細かな日本語指導や教科学習支援など、「特別な対応」が必要となるであろう。既に、外国籍生徒の受験に際して、特別枠の設置や特別な配慮を行うなどの対応を実施している公立高校もある<sup>16)</sup>。

しかしながら、このような優遇措置の導入は—外国人住民のおかれている状況や、直面している問題から判断すれば、決して「優遇」措置ではないと考えるが—、マ

ジョリティである日本人住民の理解がなければ、「逆差別」という批判や、コストに対する反発にさらされることになる。行政組織のスリム化や予算削減のなかで、取り組みを必要としている外国人住民が増えているにもかかわらず、規模が縮小されたり、打ち切られてしまった外国人施策は少なくない。

果たして「共に生きる社会」とは、どのような社会なのであろうか。

#### 4. さいごに—共に生きる社会をつくるために

異なる文化的背景をもつ住民が、地域社会で共に生きていくためには、文化的差異の承認と社会経済格差の是正が求められるが、いずれの理念の実現にも、一定のコストが必要となってくる。実際、従来の「均一な日本人住民」とは異なる新たな住民を迎えた自治体にとって、情報パンフレットの多言語化、外国人住民の用いる言語ができる職員の雇用、公立学校への日本語指導員の派遣、外国人住民向けの日本語教室の開催などの行政費用は、かなりの「負担」になっている。

2007年3月、政府は、特別交付税に関する省令を改正し、市町村の財政需要に対して特別交付税を配分する項目として、新たに「在留外国人の急増対策」を追加した。そして、2006年度3月分の特別交付税として、外国人住民が急増している全国約70市町に計4億円が支給された。外国人受入れ政策の決定権をもつ国家によるこのような措置は、領域内に居住するすべての住民に対するサービスを負っている自治体からすれば当然のことであろう。

しかしながら、特別交付税も、自治体の予算同様、同じ社会で生きる人々から徴収されたものである。したがって、マジョリティである日本人住民が、外国人住民のための施策に対する財政支出を、単なるコスト「負担」として認識することがないようになるためには、なぜ外国人が日本で生活しているのか、彼／彼女たちはどのような生活や仕事をしているのか、どのような困難に直面しているのか、そしてそれに対してどのような取り組みが求められているのかなどについての理解を深める必要があるだろう。さらに、彼／彼女らの存在が、いかに社会を豊かにしているかということ伝えることも重要である。国際交流イベントや異文化理解講座といった取り組みとともに、今まさに、同じ地域社会で生活し働く外国人住民について知る機会を提供することも、自治体の重要な外国人施策である。

加えて、いたずらに外国人に対する不安を煽るような報道も、共に生きる社会をつくる障害になるであろう。ここ数年、新聞やテレビなどのメディアに、「外国人犯罪」に関するセンセーショナルな見出しやテロップが氾濫しているように感じる。しかしながら、刑法犯に関する統計を検証すれば、「来日外国人」や「不法滞在者」による犯罪は、その絶対数も少なく、日本全体に占める構成比も少なく、長期的にみても増



加傾向はみられないことがわかる<sup>17)</sup>。それにもかかわらず、警察庁から発表される犯罪統計には「来日外国人犯罪の増加・凶悪化」という解説が加えられ、公職にある者が、外国人の存在と治安に対する不安を結びつけるような発言を繰り返している<sup>18)</sup>。その結果、2006年12月に実施された世論調査では、8割以上の方が治安は悪くなったと感じており、「来日外国人の犯罪が増えたから」というのが、その理由の第1位に挙げられている（内閣府大臣官房政府広報室2006）。また、日本人住民と外国人住民の真の共生社会の形成を目指しているはずの外国人集住都市会議に参加しているある都市では、外国人犯罪に対する懸念から、自治会が日系ブラジル人の引越しを拒否するということが起こっている。

さらには、少子高齢化に伴う労働力不足や、市場経済における国際競争激化への対応として、「新たな外国人労働者」の公式な受入れが議論されているなかで、非正規滞在者をはじめとする「好ましくない外国人」の排除と、合法滞在者の管理強化が進行している（鈴木2007a: 21; 鈴木2008: 39-44）。つまり、社会の一員として共に生きる人々を選別し、管理することで、コスト負担や治安への影響に対する懸念を払拭しようとする政策が遂行されつつあるのである。

このような国家レベルの動きは、多文化化する地域社会のなかで、NPOや地域住民、自治体職員などによって日々重ねられているさまざまな努力や試行錯誤を無効にしかねないものではないだろうか。「共生」という耳に心地よい標語ではなく、感情をもち血のかよった多様な住民が共に生きる社会をつくるために、地域社会に生きる一人ひとりの住民の、異なる文化的背景をもつ者に対する想像力と真の寛容さが求められている。

## 注

- 1) 各自治体の外国人人口比率は、2005年末の外国人登録者数と、2005年国勢調査の総人口を用いて算出した。
- 2) ただし、日本語を「日本の国語」とする法的根拠はない。
- 3) 本稿では、国籍にかかわらず、エスニックな文化的起源を日本以外にもつ住民を「外国人住民」と表記する。
- 4) NPOは「特定非営利活動団体」と訳され、1998年の「特定非営利活動促進法（通称「NPO法」）」の制定により、日本でも一般化した。ここでは法人の有無を問わず、文字通り non-profit で自発的な活動を行っている市民団体や運動体を、広く「NPO」と表記する。

現在行われている自治体の外国人施策をみると、その多くが、NPOが先行して取り組んでいたものや、NPOからの要望にもとづいてはじめられた取組みである。また、NPOのなかには、外国人住民が直面した問題に対応し、彼／彼女らを支援するのみでなく、日本人住民に対して、彼／彼女らが置かれている状況を説明し、理解を求めたり、外国人住民自身に積極的に働きかけ、その自立を促す取組みを行っている組織もある。まさに、NPOは、多文化化する地域社会における潤滑油の機能を果たしているといえよう。

- いわゆるニューカマーと呼ばれる外国人が日本社会に増加するようになって20年近くが経過しようとしているなかで、新たな住民とホスト社会との橋渡しとして、NPOが果たしている役割は極めて大きい。労働、医療、出産や子育て、子どもの教育、結婚や離婚など、多様な問題に対応するNPOが各地で活動しており、全国的なネットワークも形成されている。
- 5) 例えば神奈川県内では、100種類を超える多言語の行政情報パンフレットが発行されている（地域における多言語情報の流通にかかわる調査・研究プロジェクト2005:7）。
  - 6) 外国人住民を対象とした三重県や神奈川県の調査（前者は1999年11月～2000年1月実施、後者は1999年12月～2000年2月実施）によれば、彼／彼女らの生活情報の入手経路の上位は、日本人や同国人の知人・友人であり、自治体が発行する情報パンフレットはあまり活用されていない（三重県生活部国際課2000:28; かながわ自治体の国際政策研究会2001:68）。
  - 7) 大学においては、「国文学科」が「日本文学科」に名称変更されることが一般的になってきている。また、59年の伝統をもつ「国語学会」は、2004年度から「日本語学会」に名称を変更した。
  - 8) 現行の社会システムにおける外国人住民が直面する課題について、鈴木（2004）及び鈴木（2005）を参照されたい。
  - 9) 1982年の難民条約の発効とともに国民年金の国籍条項が撤廃され、続く1986年には、かつて加入資格が認められていなかった外国人に対する経過措置として加入要件が緩和されたが、それでもなお、70歳以上の高齢外国人の約5万人と、外国人障害者の約3千人が無年金の状況に置かれている（田中2002:40）。
  - 10) 自治体の外国人施策については、駒井監・渡戸編（1996）、駒井監・編著（2004）を参照されたい。
  - 11) 民団HP（[http://mindan.org/sidemenu/sm\\_sansei27.php](http://mindan.org/sidemenu/sm_sansei27.php)）。
  - 12) 構造改革特区の特例措置を活用することによって、各種学校にかかる校地や校舎の自己所有要件が緩和されたことで、近年設立された南米系の外国人学校が、各種学校として認可されるようになったり、外国人児童生徒に対する学習支援などを目的として、日本の教員免許を有しない外国人を、学校の常勤職員として採用することができるようになってきている。
  - 13) 両制度に関する改正法案が2009年通常国会に上程されている。日本人を対象とした住民基本台帳制度と異なり、外国人登録には転出届がない、個人単位の登録になっているなど、適切な行政サービスを遂行するうえで不都合が多いということから、外国人集住都市会議は、外国人登録制度の見直しを国に求めている。外国人住民を住民基本台帳に記載することによって、前掲の問題点は解消されるが、従来、外国人登録の対象であった非正規滞在者は対象外となっている。
  - 14) 日本政府は、憲法が定める表現の自由に抵触するという理由で、差別思想の流布や扇動に対する法的処罰を定めている同条約第4条（a）及び（b）を留保している。ただし、公人や公の機関による人種差別の助長や扇動を禁止する第4条（c）については、留保していない。
  - 15) 「共生」という言葉は本来生物用語（symbiosis）で、別種の生物が同じ所に住み、相互に助け合いながら共同生活を営むことをいうのだが、1980年代には、「自然と人間との共生」、「技術と人間との共生」といった比喩的な使い方がされるようになった。既に1989年、経済企画庁や経済同友会による外国人労働者受入れに関する報告のなかで「共生」という言葉が使われているが、阪神淡路大震災という国籍や民族、言葉を超えた危機的状況の共有という経験をきっかけとして、同じ社会に生きる日本人と外国人との関係という文脈で、「(多文化)共生」という表現が用いられるようになった（鈴木2003:60-61）。現在では、多くの自治体の国際化施策のなかに、「共生」を見出すことができる（国際交流基金HP 地方自治体の国際

化・国際交流施策データベース <http://www.jpfi.go.jp/planning>。

- 16) 特別な配慮としては、漢字にルビをふる、試験時間を延長するなどといった対応がある。しかしながら、いずれの対応も、来日後3年未満の外国人生徒といった資格要件が課されている。
- なお、都道府県立高校の外国人生徒への高校入試特別措置等については、中国帰国者・サハリン帰国者支援HP・進学進路支援情報 ([http://www.kikokusha-center.or.jp/joho/shingaku/shingaku\\_f.htm](http://www.kikokusha-center.or.jp/joho/shingaku/shingaku_f.htm)) を参照されたい。
- 17) 外国人犯罪統計の詳細な検証については、「外国人差別ウォッチ・ネットワーク」ブックレット編集班 (2004)、中島真一郎 (2006) を参照されたい。
- 18) 例えば、石原慎太郎東京都知事による「何だろうと日本人ならこうした手口の犯行はしないものです。やがて犯人も挙がったが推測通り中国人犯罪者同士の報復のためだったそう。しかしこうした民族的DNAを表示するような犯罪が蔓延することでやがて日本社会全体の資質が変えられていく恐れが無しとはしまい」(2001年5月8日付産経新聞記事)、故江藤隆美元総務長官による「朝鮮半島に事が起こって船で何千何万と押し寄せる。国内には不法滞在者など、泥棒や人殺しやしているやつが100万人いる。内部で騒乱を起こす」(2003年7月12日、福井支部定期大会での発言)、松沢成文神奈川県知事による「中国なんかからいろいろ就学だとか学生だとかいってビザを使って入ってくるけれども、実際はみんなこそ泥。みんな悪いことやって帰るんです。＜中略＞(日本の)刑務所は暖房も入っている。ご飯も食べさせてくれる。だから犯罪やってもぜんぜん怖くないから、どんどん(外国人による)空き巣や窃盗が増える」(2003年11月2日、川崎市での選挙応援演説での発言) など。

## 文 献

奥田道大・鈴木久美子編

2001 『エスノポリス・新宿／池袋——来日10年目のアジア系外国人調査記録』東京：ハーベスト社。

「外国人差別ウォッチ・ネットワーク」ブックレット編集班

2004 「検証・外国人犯罪増加」外国人差別ウォッチ・ネットワーク編『外国人包囲網——「治安悪化」のスケープゴート』10-17頁 東京：現代人文社。

かながわ自治体の国際政策研究会

2001 『神奈川県外国籍住民生活実態調査報告書』。

公共政策調査会

1991 『来日外国人労働者の社会不適応状況に関する調査』。

駒井洋監修・渡戸一郎編

1996 『自治体政策の展開とNGO』東京：明石書店。

駒井洋監修・編著

2004 『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』東京：明石書店。

鈴木江理子

2003 「外国人集住地域にみる多分か社会の課題——『共生』は可能か?」『季刊未来経営』9: 60-67。

2004 『多文化社会における社会システム再構築のための基礎研究——日本における多文化主義の実現に向けて Part 3』(FIF Monograph No. 7-1)。

- 2005 「第Ⅲ部第1章 従来の制度のなかで外国人が直面する課題」依光正哲編著『日本の移民政策を考える—人口減少社会の課題』90-115頁 東京：明石書店。
- 2007a 「選別化が進む外国人労働者—非正規滞在者の排除と合法滞在者の管理強化」渡戸一郎・鈴木江理子・A.P.F.S.編『在留特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代の到来』10-24頁 東京：明石書店。
- 2007b 「多文化社会の到来」阿藤誠・津谷典子編『人口減少時代の日本社会』（人口学ライブラリー 6）157-185頁 東京：原書房。
- 2008 「進行する外国人『管理』」外国人差別ウォッチ・ネットワーク編『外国人包囲網 Part 2—強化される管理システム』34-46頁 東京：現代人文社。
- 鈴木江理子・渡戸一郎
- 2002 『地域における多文化共生に関する基礎調査—日本における多文化主義の実現に向けて Part 2』（FIF Monograph No. 5-2）。
- 総務省
- 2006 『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』総務省。
- 2008 『外国人台帳制度に関する懇談会報告書』総務省。
- 田中宏編
- 2002 『在日コリアン権利宣言』東京：岩波書店。
- 地域における多言語情報の流通にかかわる調査・研究プロジェクト編
- 『多言語生活情報の提供・流通—その現状とこれから』神奈川：神奈川県国際交流協会。
- 内閣府大臣官房政府広報室
- 2003 『人権擁護に関する世論調査』<http://www8.cao.go.jp/survey/h14/h14-jinken/index.html>。
- 2006 『治安に関する世論調査』<http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-chian/index.html>。
- 中島眞一郎
- 2006 「外国人差別と闘う—『外国人犯罪』の宣伝と報道」コムスタカ—外国人とともに生きる会。（<http://www.geocities.jp/kumustaka85/discrimsh.html>）
- 入管協会
- 2008 『平成20年版 在留外国人統計』入管協会。
- 堀内康史
- 2002 「異文化消費と外国人への態度—エスニックレストランの展開と地域社会」渡戸一郎・川村千鶴子編『多文化教育を拓—マルチカルチュラルな日本の現実のなかで』277-299頁 東京：明石書店。
- 三重県生活国際課
- 2000 『県民意識調査及び外国人生活実態調査報告書』三重県生活国際課。
- 宮島 喬
- 1994 「外国人労働者の流入と地域の変化」『現代のエスプリ 322号—異文化接触と日本人』94-102頁 東京：至文堂。
- 吉岡増雄
- 1995 『在日外国人と社会保障—戦後日本のマイノリティ住民の人権』東京：社会評論社。