

第1章 多文化共生社会の形成と日本における取り組みに関する現状分析

本章では、多文化共生分野における国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）の役割を検討することを目的に、日本における外国人住民の増加の経緯や地域で直面する課題の様子を俯瞰する。しかしながら、日本における多文化共生社会の形成を議論するにあたっては、人口の国際移動の現状や国内での諸機関による取り組みの経緯を知る必要があり、これらについても基礎分析を行った。

従って本章では、まず人の移動をグローバルな視点で観察し、現状や要因および移民政策の世界的な傾向を整理した後、日本における外国人住民の様子についてまとめ、最後にJICA事業との関連性について分析を紹介する構成となっている。

1 - 1 人の移動と社会のグローバル化

1 - 1 - 1 人口の国際移動の現状

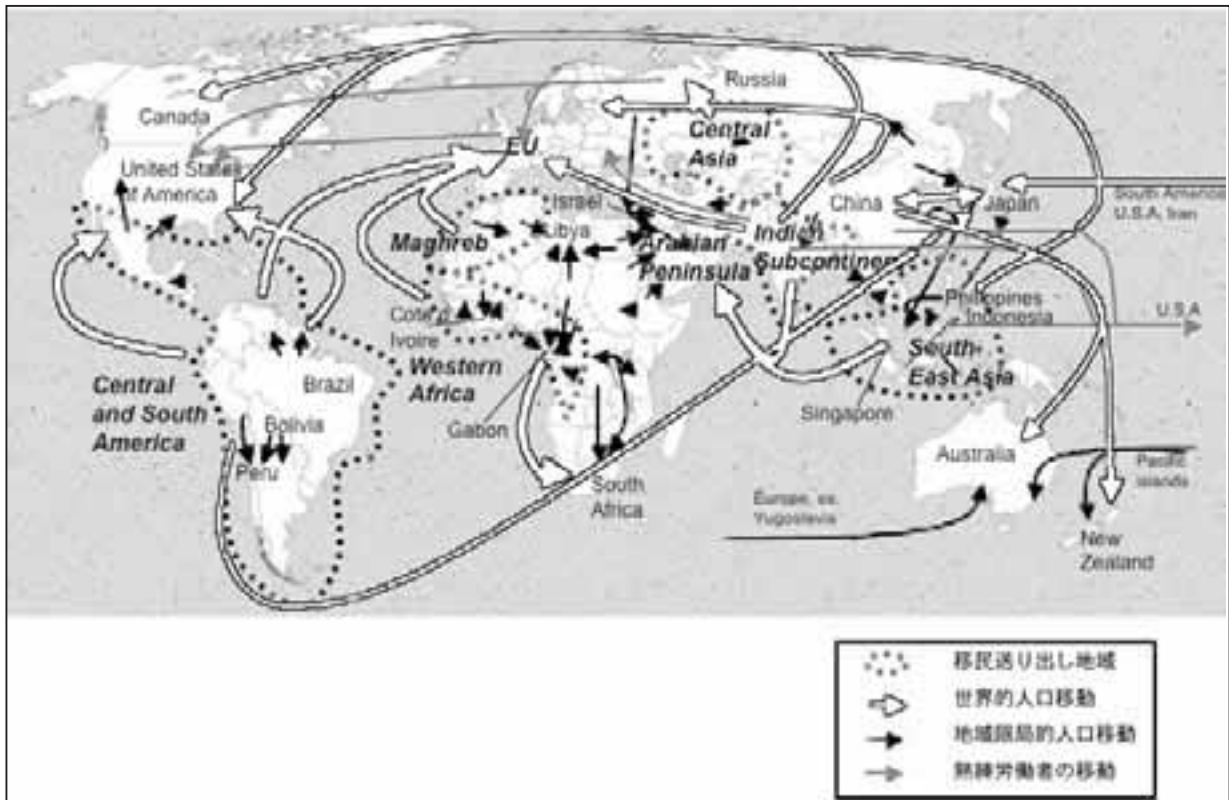
国境を越えた人口の移動は古くから存在している。産業革命以降は労働集約型の産業が興隆し、都市への人口集中が激しくなった。また19世紀以降は2つの世界大戦や政治的な対立が人の移動を引き起こし、東西冷戦の代理戦争として世界各地で発生した戦争は難民を発生させた。20世紀中頃からは戦後欧州の復興を支える労働力として、あるいはオイルマネーで経済的な発展がめざましい中東での建築や家事労働者として、アジアやアフリカからの人口移動も激しくなった。さらに冷戦終了によって経済のグローバル化が進み、21世紀に入ると格差拡大とともに、途上国の農村を中心に送り出し要因が急激に高まるとともに、先進国が少子高齢化社会に突入して受け入れ要因も高まりを見せ、世界はこれまでにない人口移動要因の高い段階を迎えている。このほかには気候変動や局地的な環境破壊による人口移動や、世界中のどこでどんな生活が営めるかが誰でも分かるようになった情報技術（IT）の発達、航空機など移動手段の発達と自由競争による価格の下落など、国境を越える人口移動を促す要因は数知れない。旅行や短期の商用での滞在を除く生活の本拠の移動を伴う国際的な人口移動を、多くの国々では「移民」と呼んでいるが、現在、地球上の人口の40人に1人は、自分の国籍とは異なる地域で暮らしていると推測されている¹。

世界各地の移民の様子を概観してみよう²。ヨーロッパでは地域人口3億8,000万人のうち2,000万人が移民である（2004年5月1日現在）。最も多く移民を受け入れているのはドイツ（外国人人口730万人）、次いでフランス（同320万人）、英国（同240万人）などである。総人口の多いところほど外国人人口が多いとは限らないのが特徴である。送り出し国としては旧植民地が主であるが、ドイツではトルコや東欧からの移民も多く受け入れている。米国では2,800万人（総人口の10%、2000年）が外国出身者である。ラテン系移民のほか、近年アジア系移民の増加に直面

¹ IMO 『World Migration Report 2005』

² Catherine Withol de Wenden（2005）『Atlas des migrations dans le monde』p. 7。以下、本段落の記述は同書の内容をもとに作成した。

図 1・1 地球上で起こっている人口移動



出所：Catherine Withol de Wenden 『Atlas des migrations dans le monde』(2005)

している。カナダでは移民のほか、難民も多く受け入れている。オーストラリアでは、旧英国連邦であるインド、スリランカのほか、アジア太平洋諸国、南アフリカ共和国などからの移民が多い。中南米は1930年代までは移民受け入れ国であったが、現在は北米、日本などに多くの移民を送り出しているほか、地域内での人口移動も比較的さかに行われているのが特徴である。アジアは受け入れ中心の国、送り出し中心の国、受け入れと送り出しの両方を行っている国に類別される。受け入れ中心の国は日本、マレーシア、シンガポール、台湾などであり、送り出し中心の国はフィリピン、インドネシアなど。両方の国はインド、タイなどである。中東では産油国で大規模な労働移民受け入れが行われている一方、紛争や政治的迫害による難民を大量に生み出している。アフリカは旧宗主国であるヨーロッパへの移民送り出しのほか、アフリカ大陸内でより経済的に活発な地域への移動が見られる。

これらの人口の国際移動を図に示したものが図1・1である。

1 - 1 - 2 人口の国際移動の要因～プッシュ要因とプル要因

人口の国際移動は、主に送り出し国に存在する「プッシュ要因」と、受け入れ国に存在する「プル要因」が相互に関連することで起こるとされている。

プッシュ要因としては、貧困、就業機会の不足、低い賃金水準、若年者や女性などがおかれている弱い立場、政治的不安定などが挙げられる。表1・1は各国の賃金格差を示したものである

表 1・1 平均賃金の比較

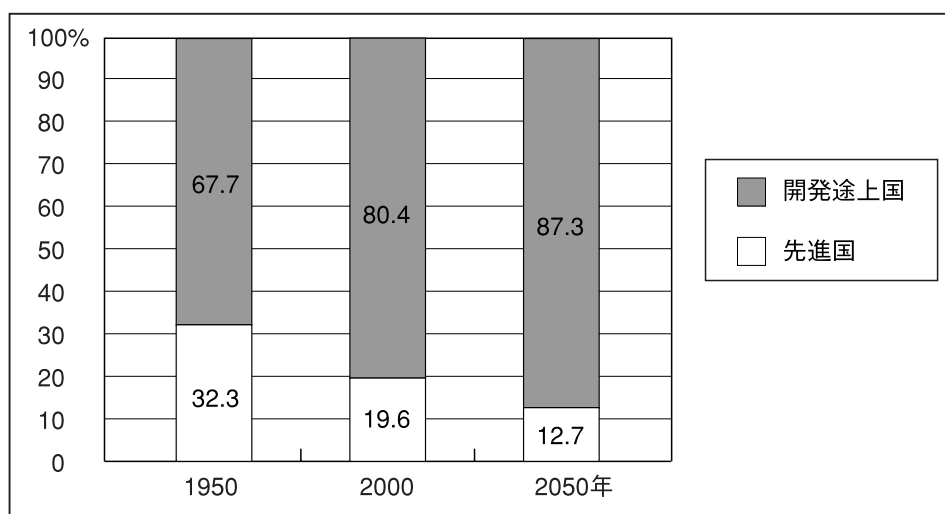
	平均賃金	備考
日 本	302,600 円	
米 国	280,825 円	1時間 14.77 ドル
中 国	15,413 円	月 1,035.17 元
ブラジル	33,845 円	月 905.83 レアル

* 非農林漁業の2002年のデータ。

円換算は2002年9月の為替レートをもとに著者が計算。

出所：総務省統計局『世界の統計2005』をもとに著者作成

図 1・2 先進国と途上国の人口比率



* 2050年は国連人口部が2000年時点で行った中位推計値。ここでいう先進国とは、日本、北アメリカ、全ヨーロッパ、オーストラリア、ニュージーランドを指す。開発途上国はそれ以外の国々。

出所：総務省『世界の統計2004』をもとに著者作成

が、低い賃金はプッシュ要因となり、高い賃金はプル要因となる。地球上に格差がある限り、プッシュ要因は消えない。乳児死亡率が高い地域にいる人は、低い地域への移住を希望する。その他、貧困を考える上で参考とされる識字率や栄養摂取率といった数値は、おおむねプッシュ要因をそのまま数字にしたものともいえよう。

一方、プル要因としては賃金の高さやいわゆる「豊かさ」が挙げられることが多いが、これらはプッシュ要因との相対的な関係にあり、送り出し国での「豊かさ」が実現できれば解消される可能性があった。しかし近年の傾向としては、少子高齢化に伴う労働力人口の減少や、より便利な暮らしを支えるための深夜労働や消費者の低価格指向に対応するための労働力需要の増加といった従来とは異なるプル要因が高まっている。

つまり、貧しいところから豊かなところへの人口移動というプッシュ要因を中心とした人口移動構造から、労働力人口を呼び寄せるプル要因を中心とした人口移動構造へ、人口の国際移動は新たな局面を迎えつつある。21世紀前半の世界では、人口構成や消費動向の変化が先進国全体で急速に拡大することが予想される中、送り出し国の豊かさの実現によるプッシュ要因の低減だけ

では、人口の国際間移動は抑えられない。図1・2は途上国と先進国との人口割合推計を示したものであるが、今後は途上国の人口増大とともに、先進国の人口減少が進んでいくことは明らかである。プル要因に着目した人口の国際移動に対する新たな議論が必要である。

1 - 1 - 3 移動によってもたらされるもの

人口の国際移動は送り出し地域と受け入れ地域の双方に、さまざまな影響をもたらす。送り出し側ではまず、農業生産の停滞が農村人口の過剰と地域全体の貧困をもたらし、結果として農村から都市へ、または外国へという送り出しの流れが定着していく。2005年の都市居住者は世界人口ちょうど半分であり、2020年には2/3に増加すると予測されている³。人口が飽和する都市での住宅整備が追いつかず、いわゆるスラムが発生する。途上国の多くでスラム人口が都市人口の半数を超えている。2005年のアジアのスラム人口は5億8,100万人におよび、人口全体の約60%を占めている。このほかサハラ以南アフリカに1億9,900万人、ラテンアメリカに1億3,400万人がスラムで暮らしている。

一方、受け入れ側では新たな労働者グループの登場によってこれまでの労働者がいわゆる「3K労働」を忌避し、社会の階層化の要因となっている。移民の一世代目は言語の問題などから就ける職業が限られる傾向にあるが、二世代目以降は適切な移民政策によって受け入れ国の市民と同じ生活を手に入れ、階層化を防ぐこともできる。低賃金の労働力を求めての短期的な労働者の受け入れを行った場合は、階層化とともに受け入れ国全体の賃金低下を招く恐れもある。このほかフランスでのアルジェリア人や日本での韓国・朝鮮人への対応に見られるように、旧植民地からの移民には受け入れ国の住民が持つ差別的な感情によって摩擦が生じ、ナショナリズムを煽る勢力にそうした感情を利用されることもある。また宗教の違いも摩擦の要因となっており、とりわけ2001年の米国同時多発テロ以降はイスラム教への偏見も広がっている。途上国の経済発展が国内での都市への人口集中や、国境を越えた人口移動を引き起こし、受け入れ国での異文化の接触が偏見と憎悪を生んでいるとすれば、開発援助による平和の構築というかけ声も空しく聞こえてくる。

1 - 1 - 4 移民政策の系譜⁴

国境を越えた人口移動と、それに起因するさまざまな摩擦に直面する地域社会は、移民の存在を前提とした新たな政策を必要とする。こうした移民の受け入れや国内での処遇についての政策は一般に「移民政策」と呼ばれ、建国以来多くの移民を受け入れることで発展してきた米国やカナダ、オーストラリアなどいわゆる「移民国家」や、ドイツ、フランスなど欧州諸国で体系化されてきた。フィリピンやメキシコなど、移民送り出し国側の政策も含んで移民政策と呼ぶこともあるが、ここでは受け入れ側の政策についてのみ解説する。

³ 本段落のデータは U. N. Habitat 『The World's Cities Report 2006/7』(国連人間居住計画 『世界都市報告 2006 / 2007』)より引用したものである。

⁴ この項は、外国人との共生に関する基本法制研究会 『多文化共生社会基本法の提言』(2003)、および田村太郎 『移民政策』 『多文化共生キーワード事典』(明石書店、2004)をもとに、アジアに関する記述を中心に一部加筆して構成した。

今研究のテーマである「多文化共生」は日本でつくられた用語であり、詳しくは後述するが「多文化主義」がベースとなって用いられている。多文化主義はオーストラリアとカナダが起源とされている。

白人優遇政策をとっていたカナダやオーストラリアでは、1970年代から「多文化主義」へ転換した。カナダは、1971年に「多文化主義宣言」を行い、1982年に憲法に多文化主義の文言を取り入れ、1987年に「多文化主義法」を制定。先住民を含む文化的、民族的多様性がカナダの特徴であるとして10項目の政策項目を掲げた。オーストラリアでも1970年代前半に「リベラル多元主義」と呼ばれる「共通言語としての英語や、基本的人権、民主主義等の価値・規範を公的生活の基本」におきつつ、「私的な領域でのエスニック言語、文化の維持」を認め、援助し、「人種・エスニシティをめぐる差別を禁止」し、「非英語系の人々に対して生活機会の平等を保証」する政策をとった。1976年には「移民省」を「移民およびエスニック省」と改称。ベトナム難民の大量受け入れにも踏み切った。その後政権交代などで多少の政策変更はあったが、現在もカナダ、オーストラリア両国では多文化主義を基本とした移民政策が継続している。

欧州は第二次世界大戦後に欧州域外から戦後復興の労働力を受け入れた。フランスはマグレブ諸国から、英国も旧植民地諸国から移民を受け入れた。ドイツではトルコから「ガストアルバイター」(臨時労働者)を受け入れてきたが、オイルショック以降は消極的政策に転じた。一方、諸国に先んじて高齢化社会を迎えたスウェーデンでは、1969年に移民庁を設置。1975年に国会で移民・少数民族政策を採択し、「平等」「選択の自由」「協同」の3つの目標を掲げて移民国家への転換を図った。1990年代以降、東西ドイツの統一や東西冷戦構造の崩壊で東欧からの労働者が急増したり、またEUの出現で労働力移動も加速したりしたこともあり、今日の欧州移民政策はEU域内と域外で二重構造となっている。つまり、域内においては「多言語・多文化」の欧州共同体を実現し、「欧州市民」として相互に地方参政権を認めるなどの方向性を示しているが、域外からの移民は徹底的に排除している。ホロコーストへの反省から難民や移民の受け入れに寛容であった欧州は、もはや過去の姿となりつつある。1990年代後半には、社会民主主義政党が勢力を弱め、移民排斥を掲げる政党が議席数を伸ばし始めたり、景気の低迷などで移民への世論が変化する中、各国は「社会統合」を新たなキーワードとして移民政策の見直しを図ってきた。「社会統合」とは、移民を含むさまざまな少数者が福祉の枠から排除されることなく配慮された社会を目指す考え方であり、同化政策とは区別される。例えばスウェーデンでは1998年に「統合庁」を設置して、個人の自立と社会参加、男女の平等な権利と機会保証、外国人排斥や人種差別の予防を統合政策の課題として取り組んでいる。

これまでは移民の送り出し地域であったアジアにおいても、一部の国や地域では経済発展や人口構成の変化からプル要因が高まっており、移民受け入れに転じる国も現れている。日本が移民の送り出しから受け入れに転じたのは1980年代半ばからだが、香港やシンガポールではそれ以前から、近隣諸国から労働者を受け入れている。近年、外国人労働者の受け入れが進んでいるのは台湾と韓国である。両国とも移民としてではなく、一時的な労働者としての受け入れにとどめており、日本の入国管理政策と近い。しかし両国とも厳しい労働条件などを背景に、外国人労働者による暴動が相次いだ結果、生活者としての外国人への権利を保障する政策を打ち出しはじめ

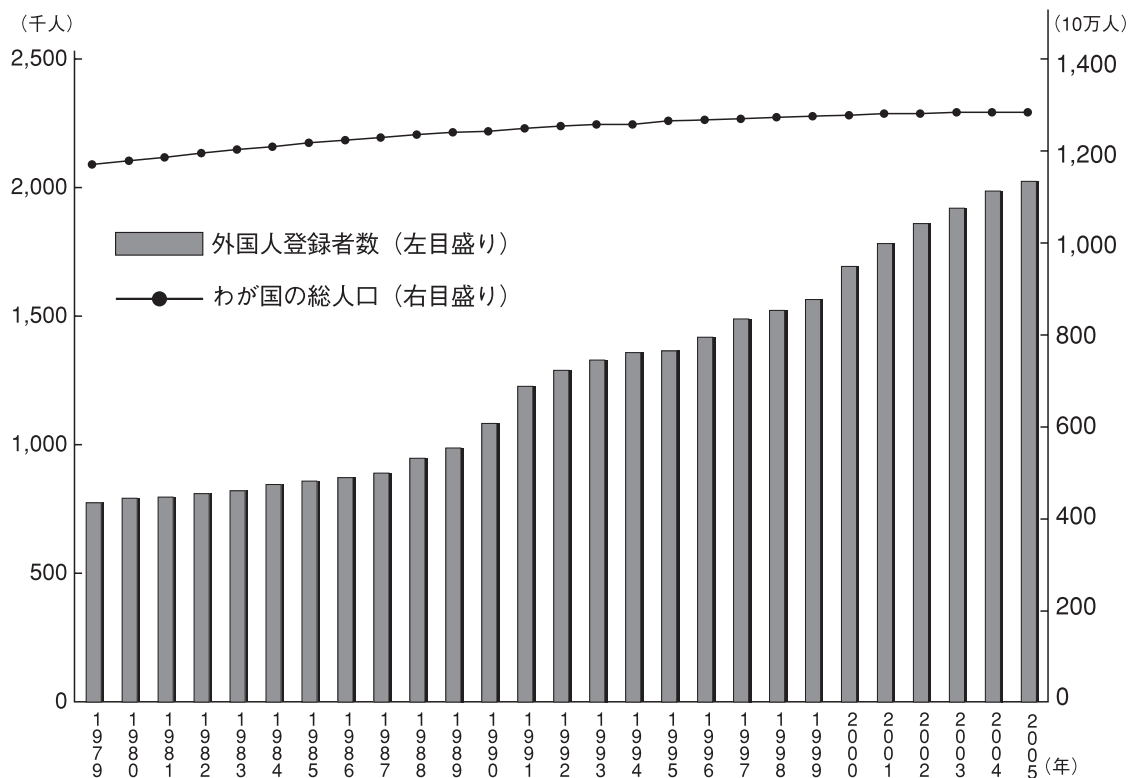
た。一人っ子政策によって今後急速に少子高齢化社会を迎える中国は、現在は移民受け入れを行っていないが、難民や留学生の受け入れには熱心である。今後、中国が送り出しから受け入れに転じた場合、アジアの労働力市場は受け入れ国側が慢性的に労働力不足となり、送り出し国側が「売り手」に立つ状況となることも予測される。一時滞在者としての外国人労働者政策から、移民や生活者としての外国人政策へ早期に転換する国が、今後のアジアの人口の国際移動でキャスティングボードを握るものと推測される。

1 - 2 日本に在住する外国人の現状

1 - 2 - 1 外国人登録者数の推移

日本で暮らす外国人の数は30年来増加の一途をたどっている。図1・3は外国人登録者数の年次推移を示したものであるが、2005年末現在の外国人登録者数は200万人を超えており、日本の総人口に占める割合は1.57%となっている。外国人登録とは、日本で90日以上滞在する者が居住する役所に登録をする制度であるが、諸般の事情から外国人登録を行わずに居住する外国人も約20万人いるとされており、日本で暮らす外国人の総数は約220万人と推測されている。

図1・3 外国人登録者総数および日本の総人口の推移



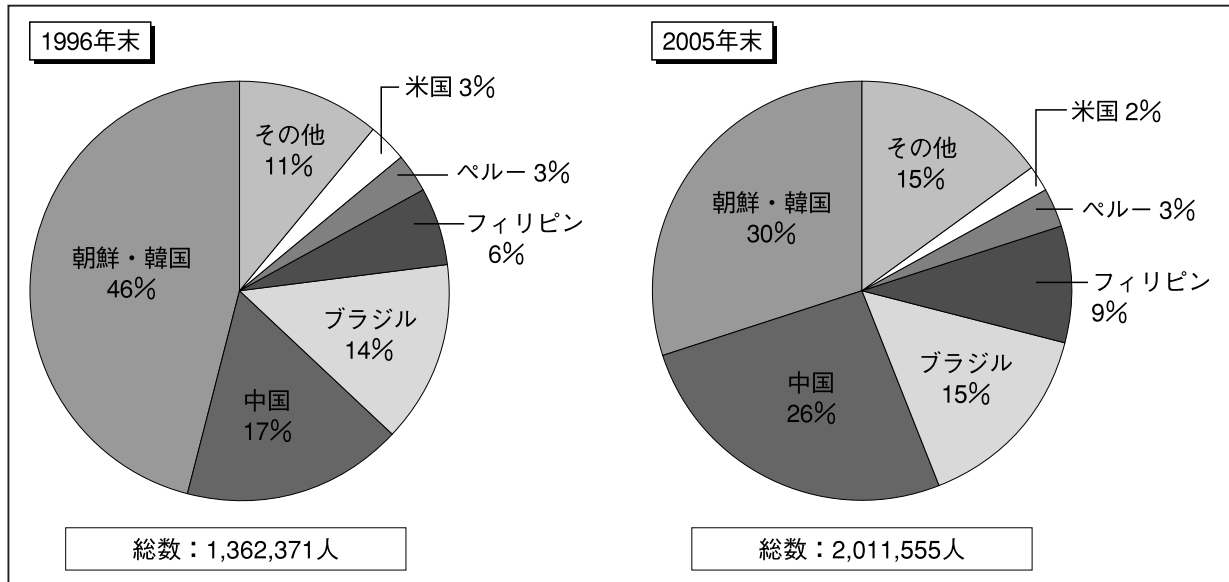
出所：法務省広報資料

1 - 2 - 2 外国人住民に関する歴史的経緯

日本における外国人の居住は、江戸時代末期にさかのぼる。江戸時代に開港した地域では、現在も明治時代までに来日した外国人の子孫が暮らしている⁵。日本で暮らす外国人住民のうち、国籍別で最も多いのは、韓国・朝鮮籍⁶の住民であり、その多くはいわゆる「在日コリアン」である。在日コリアンとは、日本が1910年に大韓民国を併合し、その領土であった朝鮮半島を領有した後、第二次世界大戦が終わるまでに日本列島に渡ってきた人々やその子孫のことを指す。強制徴用などで多くの労働者が来日し、第二次世界大戦終結に伴い日本による支配は終了したが、それに伴う出身地域への還流がなされず、日本に定住した人々は60万人を超える。占領下では植民地出身者も日本国籍であったが、その後日本国籍を喪失し「外国人」となった。在日コリアンのほか、台湾や中国出身の人々も含め、旧植民地出身者は一般的に「オールドカマー⁷」と呼ばれている。

今日の外国人の急増と多様化は、出入国管理および難民認定法（以下「入管法」という）が1989年に改正（施行は1990年）され、日系人の在留が緩和されたり就労資格が拡大されたことが引き金となっている。それ以前にも既にインドシナ難民の受け入れやアジアからの出稼ぎ労働者の流入があったものの、外国人登録者のほとんどは韓国・朝鮮籍を中心とする旧植民地出身者が占めてきた。1980年代後半から来日した外国人は、製造業に就くものや、飲食業や性産業に就くもの、国際結婚で主に日本人男性の配偶者となるものなどさまざまであるが、一般に「ニューカマー」と呼ばれている。

図 1・4 1996 年末と 2005 年末の外国人登録者国籍別の構成比



出所：法務省資料をもとに筆者作成

⁵ 例えば神戸には、開港当初から貿易に携わっている華僑や印僑の子孫が、現在も多く居住している。

⁶ 外国人登録制度が始まった頃、朝鮮半島出身者は便宜上すべて「朝鮮」として登録された。その後大韓民国との国交が成立し、同国の国籍を取得した場合は「韓国」籍となった。従って外国人登録における「朝鮮」籍は、「朝鮮民主主義人民共和国」の国籍を意味しない。

⁷ 「commer」の自発的に来日したような語感を避け、「オールドタイマー」と表現することもある。

図1・4は1996年末と2005年末の外国人登録者の国籍別の構成比を示したものである。総数は1.5倍になっているが、数の変化とともに構成比の変化に注目したい。韓国・朝鮮が占める割合が大きく減少しており、代わって中国、ブラジル、フィリピン、その他が占める割合がそれぞれ1.5～2倍になっている。多国籍化が進めば多言語、多文化の状況も進行し、需要の多様化に拍車がかかる。これが日本における外国人住民の増加によって起きているさまざまな現状について、「多文化」と表現される背景である。「外国人」という1つの集団が増えているのではなく、国籍や生活習慣が異なるさまざまな外国人が増えているのが日本の今日の現状である。

1 - 2 - 3 地域による外国人の居住状況

ほぼすべての都道府県において、外国人住民は増加傾向にあるが、その構成は地域間格差が大きい。以下、地域別のおおよその傾向を概観する。

北海道、東北地域では、農村地域のいわゆる「嫁不足」の解消のため、中国やフィリピンなどアジア出身の女性が日本人配偶者として居住している。それぞれが家庭に入る形となるため、集住などの大規模なコミュニティは存在しないものの、個人的な情報連絡は相互に取りあっている。近年は農業や漁業での研修生・技能実習生として、中国からの来日者も増えている。

関東地域では、群馬県太田市や大泉町に日本で最大級のブラジル人集住地域が存在するなど、北関東地域を中心に日系ブラジル人が多く集まっている。また、茨城県の一部で日系インドネシア人やタイ人の集住が見られる。東京都は都道府県単位での外国人登録者数が最も多く、中でも新宿区大久保・百人町地区は日本で最も外国人人口割合が高いといわれている（人口の34%が外国籍：2006年現在）。神奈川県では川崎市にいわゆるオールドカマーが集住しているほか、大和市にインドシナ難民定住支援センターがあった関係でベトナム人をはじめとするインドシナ半島出身者が多く居住している。

甲信越・北陸地域では、長野県では、第二次世界大戦時の満蒙開拓団の送り出しの関連で、中国帰国者が多数暮らしているほか、ニューカマーとしての日系南米人も多数居住している。また山梨県でも近年ブラジル人をはじめとした労働者の集住が進んでいる。北陸地域では、航路のあるロシア人や、彼らを相手に中古車販売業に従事するパキスタン人の集住が見られる。また福井県においてもブラジル人をはじめとした日系南米人が増加している。

東海地域は日本で最も外国人人口の伸びが著しい地域である。自動車産業に従事する南米出身者による大規模な集住地域が静岡県浜松市や愛知県豊田市などに見られる。間接雇用者の数では日本での上位をほぼ東海地域で占めている。

近畿地域は、オールドカマーである在日コリアンが最も多い地域である。また京都府南部から大阪府中部にかけての広域に中国帰国者が居住している。滋賀県の工業地帯を中心に日系南米人の集住が見られる。兵庫県では、神奈川県と同じく難民定住支援センターがあった関係でインドシナ半島出身者が多数居住しているほか、開港からの歴史を持つ神戸には、代々貿易を営むインド人などのコミュニティも存在する。

中国・四国地域では広島県や岡山県の一部においてブラジル人の集住が見られるほかは外国人人口は比較的少ない。しかし研修生の団体管理受け入れ比率は全国平均よりも高く、瀬戸内海の

水産加工業や製造業における増加が顕著である。

九州地域でも大規模な集住は現在のところ見られない。沖縄を含む一部では東北と同じく日本人の配偶者である女性が増加している。

1 - 2 - 4 出身地域による分類

次に出身地域による傾向について、主な状況を紹介する。

(1) アジア

オールドカマーである韓国・朝鮮籍の者は、外国人登録者数としては最も多いものの、年々その割合を下げている。これは、かつてコミュニティの中核をなしていた特別永住者⁸の割合が減少していることが主な原因であるほか、毎年1万人近くが日本国籍を取得していることも関係が深い。この中には日本で生まれ育った在日二世以降の者も含まれている。また韓国籍の中には、労働や結婚目的で来日するニューカマーもあり、その割合は年々増加している。

次に多いのが中国出身者であり、増加の一途をたどっている。在留形態はさまざまで、永住者、日本人配偶者、留学（就学）、研修など、多様な目的をもって在留している。また、国籍は日本であるが、中国帰国者（一世）は人生のほとんどを中国で過ごしており、通訳などの対応を必要とする場合が多い。

フィリピン出身者は、圧倒的に女性の割合が多い。これはかつて興行ビザを大量に発給したことのほか、日本人男性との結婚を目的として来日するケースが多いためである。なお、日本 - フィリピン間の自由貿易協定の締結により、看護・介護職での就業を目的とした在留が近年中に実現予定である⁹。

タイも同様で、日本人配偶者としての在留が多いが、その数は漸減傾向にある。

ベトナムはかつて難民を受け入れた経緯から、現在定住者もしくは永住者となっている者のほか、留学や研修などによる在留も多い。

(2) 南米

南米出身者の主な層は、かつて移民としてブラジルやペルーなどに渡った日本人の子孫つまり日系人である。国籍別ではブラジルが最も多く、次いでペルー、ボリビアとなっている。1990年以降に急増したが、これは同年の改正入管法施行で日系三世とその家族が「定住者」の在留資格によって来日し、無制限に就労できるようになったことが大きな要因である。いわゆる「出稼ぎ労働者」として当初は数年単位の滞在を予定していたが、種々の理由から滞在が長期化している者が多い。家族単位でコミュニティを形成している場合が多い。

⁸ 1991年11月1日に施行された「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（1991年法律第71号。略称・入管特例法）により定められた在留の資格のこと、または当該資格を有する者をいう。日本の降伏文書調印日（1945年9月2日）以前から引き続き日本に居住している平和条約国籍離脱者（韓国・朝鮮人および台湾人）とその子孫を対象としている。

⁹ 2007年3月現在、フィリピン国会で可決されていないため政府は足踏み状態だが、既にブローカーなどによる送り出し準備が進行している。

(3) 北米

いわゆる移民の送り出し国ではなく、人文知識・国際業務や教育といった資格での在留が主なものであるが、中でも近年教育機関での言語補助教員¹⁰（ALT）や英会話学校などでの就労を目的とした比較的短期の在留が増加している。

(4) 欧州その他

国籍別で多い順に挙げると英国、フランス、ドイツであり、在留形態も長年大きな変動はない。近年、東欧（特にルーマニア）やロシアから興行ビザで入国する女性が増加しており、それと同調する形で日本人配偶者の数も増えている。

1 - 2 - 5 在留資格と在留形態

外国人には入管法第2条の2の規定により、入国のためには在留資格が必要とされる。在留資格は全部で27種類あり、大きく次の2つに分類される。

特定の目的のための在留資格（23種類：掲げられた目的以外の活動は原則不可）

公共性のある活動に関する「外交」「公用」「教授」などや、高度な専門的技能をもって就労する「投資」「経営」「法律・会計事務」など、収入を伴わない文化活動などに関する「文化活動」、学習活動に関する「留学」「就学」など。このほか法務大臣が個別に判断するものとして「特定活動」などがある。

日本での身分や地位に関する在留資格（4種類：日本での活動に制限がない）

永住者（特別永住者、一般永住者）、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者

それぞれの在留資格における代表的な職業や、滞在が認められる期間は表1・2のとおりである。なお、在留資格の更新や変更には制限がある場合もある。在留資格に関する詳細は巻末の添付資料1も参考にされたい。

表1・3は1996年末と2005年末の外国人登録者における在留資格別の実数と増加率を示したものである。また図1・5はその構成割合を百分率で示したものであるが、国籍の多様化と同様に在留資格での多様化の様子がうかがえる。1995年末には全体の40%を占めていた「特別永住者」の割合は、2004年末には約25%にまで減少し、一方で「一般永住者」は約15%を占めるまでに増加している。また、全体として永住者以外の割合が60%を超え、多様な在留資格で滞在している様子が分かる。在留資格は資格ごとにさまざまな制限が設けられており、外国人の生活に大きな影響を与えている。例えば、「永住者」「定住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」には就労に制限がないが、これら以外の在留資格には制限があるなど、在留資格が異なれば生活する上での課題も異なり、在留資格が多様になれば需要も多様になる。外国人の多様化とは、国籍の多様化に加えて在留資格の多様化も重なり、多様な需要が複雑に存在している状態にあることを意味している。

¹⁰ 中学校や高校において、発音や会話練習のために講師として採用しているネイティブスピーカー。

表 1・2 在留資格と主な対象・在留期間

	在留資格	主な対象	在留期間
活動に制限あり	外交	外交官	外交を行う期間
	公用	大使館で働く人	公用活動を行う期間
	教授	大学教授	3年または1年
	芸術	音楽家、美術家、作家	同上
	宗教	宣教師、僧侶	同上
	報道	報道記者	同上
	投資・経営	貿易商	同上
	法律・会計業務	外国の弁護士、会計士	同上
	医療	医師、歯科医師	同上
	研究	研究機関等の研究員	同上
	教育	小学校などの語学教員	同上
	技術	理学、工学の専門家	同上
	人文知識・国際業務	法律学、経済学の専門家	同上
	企業内転勤	外資系企業の社員	同上
	興行	エンターテイナー	1年、6月または3月
技能	職人技を持つ人	3年または1年	
就労以外の在留	文化活動	収入を伴わない芸術活動	1年または6月
	短期滞在	観光客	90日、30日または15日
	留学	留学生	2年または1年
	就学	日本語学校生	1年または6月
	研修	研修生	1年又は6月
	家族滞在	留学生の家族など	3年、2年、1年、6月または3月
	特定活動	技能実習生、ワーキングホリデー	3年、1年または6月、もしくは法務大臣が指定する期間
就労制限なし	永住者（特別永住）	在日コリアンなど、旧植民地出身者	無期限
	永住者（一般永住）	永住を申請して認められた人	
	日本人の配偶者等	日本人の配偶者、日本人の子ども	3年または1年
	永住者の配偶者等	永住者の外国人配偶者	3年または1年
	定住者	日系三世	3年又は1年
		難民申請して認められた人	法務大臣が指定する期間
在留特別許可を得て認められた人			

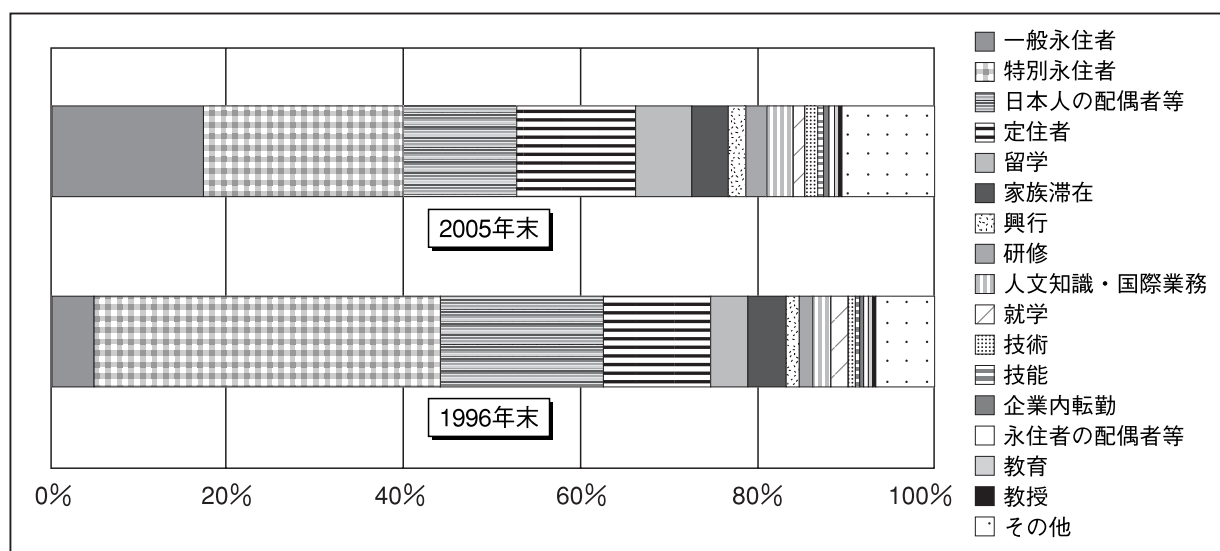
出所：法務省資料をもとに筆者作成

表 1・3 在留資格別外国人登録者数の比較（1996～2005年）

在留資格	1996年末	2005年末	倍率
一般永住者	72,008	349,804	4.86
特別永住者	554,032	451,909	0.82
日本人の配偶者等	258,847	259,656	1.00
定住者	172,882	265,639	1.54
留学	59,228	129,568	2.19
家族滞在	60,783	86,055	1.42
興行	20,103	36,376	1.81
研修	20,883	54,107	2.59
人文知識・国際業務	27,377	55,276	2.02
就学	30,079	28,147	0.94
技術	11,052	29,044	2.63
技能	8,767	15,112	1.72
企業内転勤	5,941	11,977	2.02
永住者の配偶者等	6,460	11,066	1.71
教育	7,514	9,449	1.26
教授	4,573	8,406	1.84
その他	94,607	209,964	2.22
合計	1,415,136	2,011,555	1.42

出所：法務省資料をもとに筆者作成

図 1・5 在留資格別外国人登録者構成比の比較（1996～2005年）



出所：法務省資料をもとに筆者作成

1 - 3 多文化共生に関する各地での取り組み

本節では、用語としての「多文化共生」に着目し、その定義や歴史的背景とともに、今日どのような場面でどのように使用されているかについて解説する。また、多文化共生をテーマに活動する団体や自治体における取り組みについても紹介する。

1 - 3 - 1 多文化共生の定義と歴史的経緯

多文化共生という用語の起源は、神奈川県川崎市である。川崎市は在日韓国・朝鮮人が多く暮らす地域で、1970年代から国民健康保険への加入や市営住宅への入居に国籍による制限をなくしてきた。外国人との「共生」を施策の中に位置付け、市民による外国人住民支援の活動も活発に展開される中、1980年代からの新たな文化的背景を持つ外国人の増加で、「多文化」「多民族」の共生を意識するようになる¹¹。1993年1月に神奈川県で開催された「開発教育国際フォーラム」¹²では、川崎市桜本地区へのフィールドワークが分科会のひとつとして開催されたが、この催しを案内した新聞記事¹³が、日本の新聞紙上で初めて「多文化共生」というキーワードが掲載されたものである。また同年末には、同じく川崎市のおおひん地区まちづくり協議会が「緑化、環境整備と多文化共生の街づくり」としてまちづくりのプランを作成し、川崎市へ提出している¹⁴。

(1)「多文化共生社会」の定義について

1995年1月の阪神・淡路大震災で被災した外国人への支援活動をきっかけに発足した「多文化共生センター」(1995年10月発足)は、設立趣意書の「目的」の項目で次のように述べている。

国籍、文化、言語などの違いを越え、互いを尊重する「多文化共生」の理念に基づき、在日外国人と日本人の双方へ向けて「多文化共生」のための事業を創造し、実践することを目的とする。

多文化共生について具体的に定義して明文化したものは、これが初めてであると考えられる。同センターが「多文化共生」を掲げた背景には、次の3つが挙げられる。

震災で被災した外国人への多言語による情報発信の経験
ボランティアとしても多くの外国人が参加した経験
地域社会が共生へ舵を取らなければ、外国人支援だけでは本当の解決にならないという視点

¹¹ 山田貴夫『川崎における外国人との共生のまちづくりの胎動』(都市問題、1998年6月)

¹² 「“地域”は“世界”を変えていく」をテーマに、29日から3日間、横浜市の横浜女性フォーラムで開催された。内容は、英国でユニークな開発教育に取り組むT・ウィリアムス氏の基調講演「イギリスの開発教育の変遷」、フィリピンでの農村人材育成運動に携わるC・リアムソン氏の同「開発教育・南からの視点」など、日本の開発教育の課題や、開発教育の行動計画作りをめぐる討論などが中心であった。

¹³ 毎日新聞(東京夕刊)(1993年1月12日)

¹⁴ 朝日新聞(1993年12月17日)

同センターのいう「多文化共生」と既存の「外国人支援」の概念との違いは、外国人と日本人との間に「支援する側」と「される側」を分けるのではなく、共に影響を及ぼしあい、共に変化
する関係として位置付けている点である。

こうした経緯を踏まえ、2006年3月に発表された総務省の「多文化共生推進プログラム」では、多文化共生について、「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」と定義している。
自治体が作成した多文化共生に関する指針や計画でも、ほぼ同義の定義が定着しつつある。

(2) 多文化共生を推進する意義

総務省の「多文化共生推進プログラム」では、地方自治体が多文化共生社会を推進する意義と
して次のように述べている。

外国人の出入国に関する行政は国の所管であり、外国人をどのような形態で日本社会に
受け入れるかについての基本的なスタンスの決定は、国が第一義的な責務を有している。

しかし、いったん入国した外国人の地域社会への受け入れ主体として、行政サービスを
提供する役割を担うのは主として地方自治体であり、多文化共生施策の担い手として果た
す役割は大きい。

地方自治体が多文化共生施策を推進することは、「国際人権規約」「人種差別撤廃条約」
などにおける外国人の人権尊重の趣旨に合致する。

また、世界に開かれた地域社会づくりを推進することによって、地域社会の活性化がも
たらされ、地域産業・経済の振興につながる。

さらに、多文化共生のまちづくりを進めることで、地域住民の異文化理解力の向上や異
文化コミュニケーション力に秀でた若い世代の育成を図ることも可能となる上に、多様な
文化的背景を持つ住民が共生する地域社会の形成は、ユニバーサルデザインの視点からの
まちづくりを推進することにもなる。

国として多文化共生社会を推進する場合には、上記の視点に加え、人口の国際移動というグロ
ーバルイシューにかかわることにより国際社会に貢献していこうとする国際協調の側面や、労働
力人口の確保による経済的な側面が挙げられる。一方、国として多文化共生社会を推進しなかつ
た場合には、人口の国際移動に関与しないことによる国際的な信頼の失墜とともに、労働力確保
への要請について別の展開を示さなければならなくなることが予測される。また、外国人人口の
増加に対してはいわゆるゼノフォビア（外国人排斥）への対応も求められる。前述のように、外
国人人口の急激な増加は、ナショナリズムを煽る勢力に利用されがちである。客観的な数値を示
して根拠のない排斥の世論の流れを未然に防ぐとともに、移民二世代目の社会へのソフトランデ
ィングを促す政策を整備し、階層化を防ぐことが求められる。外国人住民支援という対象者を限
定した枠組みで政策を議論するのではなく、多文化共生社会の形成という社会全体のビジョンを
掲げることは、ゼノフォビアを防ぐ上でも意義がある。

1 - 3 - 2 自治体施策の変遷¹⁵

(1) 社会保障における内外人平等の実現

戦後の自治体による外国人施策は、1970年代のいわゆる「革新自治体の時代」に大きく前進した。70年代以前は生活保護や失業対策など最低限のものであり、1967年に韓国籍者（1965年の日韓協定による「協定永住者」）が国民健康保険適用者に含まれたが、年金、教育にも国籍条項が残されたままであった。しかし長引く祖国の分断などで日本での定住化が進む中、在日コリアンへの社会福祉の充実や教育機会の提供を求める運動がこの時代に大きくなった。

川崎市では1972年に国民健康保険への外国人住民の加入を認め、1974年に革新市長が誕生すると、教育や他の社会保障分野でも順次、国籍条項が撤廃されていった。他の自治体でも追隨する動きが見られるようになった。1982年に日本が難民条約を批准し、「社会保障の内国人待遇」（同条約24条）が義務付けられたことで、全国的に社会保障分野での内外人平等が実現した。

(2) 多様化と定住化時代の自治体施策

社会保障分野での国籍条項の撤廃で、旧植民地出身者の施策課題は指紋押捺などの外国人登録制度の諸課題、公務就任権や参政権の実現、経過措置がなかったことによる無年金の問題へとシフトした。

一方、80年代半ばから「在留資格のない」外国人労働者の急増によって自治体は新たな課題に直面する。賃金の未払いなどの労働問題、人身売買などの人権問題が各地でおき、無保険者の医療費が未収となった。一部の自治体では在留資格を問わずに外国人登録を認め、国民健康保険への加入や生活保護の適用を行ったが、入国管理政策上の理由から、1年以上の在留が見込まれない外国籍者への国保加入を認めない厚生省通達が1992年に出されると、無保険者の問題は再び大きくなった。1993年に群馬県が独自の医療費補填制度を設立し、他のいくつかの自治体で独自の制度を設置するなどの配慮を講じている。

また、新規来日者の急増で多言語での情報提供や相談窓口も必要とされ、自治体の担当課や外郭団体である国際交流協会がその設置や運営にあたるようになった。さらに定住化の促進により子どもの教育分野でも必要に迫られる形で、通訳を配置したり、日本語指導の充実や母語教育を実施するなど、1990年代後半には国に先行した施策を自治体が独自の判断で展開するようになった。

(3) 施策策定や実施プロセスへの市民参画と政策提言

施策の拡充とあわせて、その策定過程へ外国人住民の参画にも注目が集まるようになった。1996年に川崎市で「外国人市民代表者会議」の設置に関する条例が可決されると、参政権のない外国籍者の声を施策に反映する手段として、その後、各地の自治体で同様の会議が設置された。また、職員として在日コリアンやブラジル人を採用したり、外国人住民が役員を務める非営利法

¹⁵ 本項は、田村太郎「自治体の外国人施策」『多文化共生キーワード事典』（前出）をもとに加筆して構成した。

人へ実施を委託したりすることで、よりきめ細かな施策展開を目指す自治体も出現している。

こうした施策拡充の一方で、政府としての基本的な方針の確立を求める自治体の動きが2000年代になって相次いでいる。ブラジル人が集住する13自治体（当時）で構成する「外国人集住都市会議」は、教育、医療、外国人登録の3分野で政策課題をまとめ、2001年に「浜松宣言」として首長名で発表し、関係省庁に政策の整備や外国人政策に関する担当窓口の設置などを要望した。このほか研究者などで構成する「外国人との共生のための基本法制研究会」が2003年に発表した「多文化共生社会基本法の提言」では、根拠法令として基本法や基本計画を策定し、多文化共生社会の形成を推進する自治体施策拡充を政府がバックアップするよう提案している。2004年には日本経団連も「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表し、政府に対して「外国人受け入れ問題本部」や「特命担当大臣」の設置、省庁横断型の「外国人庁」の設置を要望した。

（4）総務省「多文化共生推進プログラム」

外国人集住都市会議や経団連の提言を受け、総務省は2005年度の地方行政の重点施策に「多文化共生の推進」を位置付け、自治体による外国人住民施策を「多文化共生社会」という社会モデルの形成を目標として取り組むよう、自治体に促すこととした。2005年度に総務省は「多文化共生の推進に関する研究会」を設置して自治体に取り組むべき施策を総合的に検討し、2006年3月に「多文化共生推進プログラム」をまとめた。同プログラムでは以下の構成で自治体に取り組むべき多文化共生分野での施策を、事例を挙げて紹介している。

コミュニケーション支援

日本語習得支援や通訳・翻訳体制の整備などにより、日本語でのコミュニケーションができない住民への支援を行う。

生活支援

医療や教育、労働、防災など、多様な文化背景に配慮した固有の施策を行う。

多文化共生の地域づくり

啓発イベントや外国人住民自身の地域社会への参画を通して、地域社会全体で多文化共生を目指そうとする意識を涵養する施策を行う。

推進体制の整備

上記の施策を推進するための条例や計画、担当部署の設置や部署間の連絡会議などを整備する。

総務省のプログラムは2006年4月の経済財政諮問会議でも取り上げられ、同年6月に同会議が提言した「グローバル戦略」では、同プログラムを参照した地域ごとの推進プランを、少なくとも都道府県と政令市においては2006年度中に策定することが目標として掲げられた。自治体は既存の地域国際化指針を見直したり、新たに多文化共生に関する推進計画をとりまとめ、地域での施策の体系的な推進に向け、体制づくりを急いでいる。

(5) 政府の動き

総務省のほかにも各省庁では、1980年代後半の外国人労働者受け入れをめぐる世論の高まりを背景に検討の場を設けたり、提言をとりまとめたりしている。政府が設置した主な外国人関連の会議や発表した提言は表1・4のとおりである。

経済財政諮問会議では先述の「グローバル戦略」で、同年度中の都道府県および政令市での多文化共生推進プランの策定のほか、政府における「生活者としての外国人の総合的対応策」策定を指示されたり、8月に発表された「骨太の方針2006」で多文化共生社会の推進が明記されるなど、国として多文化共生に取り組んでいく姿勢が明確に示された。

一方、教育は文部科学省、医療は厚生労働省、在留資格は法務省など、外国人住民に関連する政策は各省庁にまたがっている上、根拠法例もないため政権や大臣の方針によって外国人政策は大きく翻弄されてきた。2006年中の経済財政諮問会議での議論でも、受け入れそのものについて、経済産業省はFTAとの関連から推進の立場を示し、厚生労働省は犯罪者の増加を理由に受け入れに慎重な立場を取るなど、省庁の見解も足並みがそろっていない。外国人集住自治体や経済界、研究者は2000年頃から政策提言を繰り返し行い、「多文化共生社会基本法」や「多文化共生庁」の設置など、省庁を横断して戦略的に移民政策や地域での共生のための政策づくりにあたるよう求めているが、各界からの主な提言と内容の比較は表1・5のとおりである。

表 1・4 政府における主な外国人関連会議と検討状況

ア．外国人労働者問題関係省庁連絡会議（内閣官房）（1988年5月～） - 外国人労働者を中心とする外国人受け入れに関する諸問題を検討
イ．難民対策連絡調整会議（内閣官房）（2002年8月～） - 難民をめぐる諸問題について関係行政機関の連絡調整
ウ．海外交流審議会（外国人問題部会）答申（外務省）（2004年10月） - 「在日外国人の問題」「外国人労働者受入問題」などについて提言
エ．経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（骨太の方針）」（2005年6月） - 高度人材の受け入れ促進や、日本で就労する外国人が国内で十分その能力を発揮できるような環境整備について提言
オ．犯罪対策閣僚会議幹事会（外国人の在留管理に関するWT）（内閣官房）（2005年7月～） - 外国人の利便性の向上に配慮しつつ、外国人の在留に関する情報を正確に把握し、総合的に管理する仕組みの構築を検討
カ．規制改革・民間開放推進会議 第二次答申（内閣府）（2005年12月） - 在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化や雇用者に対する責任の明確化などの検討を提言
キ．経済財政諮問会議（グローバル戦略）（2006年6月） - 外国人の受け入れ問題についての検討を提言
ク．経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（骨太の方針）」（2006年8月） - 多文化共生社会の推進を明記
ケ．外国人労働者問題関係省庁連絡会議（内閣官房）（2006年12月） - 「生活者としての外国人に対する総合的な対応策」を発表

出所：総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」（2006年3月）に筆者加筆

表 1・5 多文化共生に関連した 3 つの政策提言の主な内容と比較

提言の名称	浜松宣言および提言	多文化共生社会基本法の提言	外国人受け入れ問題に関する提言
提言年月	2001年10月	2003年3月	2004年4月
提言主体	外国人集住都市会議	外国人との共生に関する基本法制研究会	社団法人日本経済団体連合会
提言主体の構成	日系ブラジル人が集住する13自治体の首長で構成	研究者やNPOの代表者6名で構成	
主な対象	国、県、関係機関	国、県、関係機関、自治体	主に国、企業
概要	教育、社会保障、外国人登録等諸手続の3点について、施策の拡充を要望	地域における多文化共生社会の形成を促すため、国や自治体に基本法・基本条例や基本計画の策定を提言。モデル案を提示	人口減少の埋め合わせではなく、多様性のダイナミズムを生かして国民の付加価値創造力を高めるために、総合的な受け入れ施策を提案
NPOの役割への言及	医療通訳や情報提供などで自治体との連携を求める記述がある*1	政府における基本計画案のなかで、課題ごとに触れているほか、政府や自治体によるNPOや自助団体への支援を明記	相談窓口の整備や日本語教育のプログラム化、子弟教育の拡充で、自治体などと連携・協力し問題解決にあたる
政府の窓口	課題ごとに対応*2	国の推進体制として「多文化共生推進会議」を設置。事務局として内閣府に「多文化共生局」を設置	「外国人受け入れ問題本部」「特命担当大臣」の設置、「外国人庁(または多文化共生庁)」の創設の検討
基本法制への言及	特になし*3	「多文化共生社会基本法」「多文化共生基本計画」「多文化共生推進条例」	「外国人受け入れに関する基本法」の検討、「外国人雇用法」による入国後の労務管理の実施
その他	2004年度の参加自治体は15に増えた	国と自治体に実施の責務。市民にも努力義務	労働者の受け入れを中心にした提言だが、入国後の生活環境の整備の必要性を強調

*1 2002年11月に開催された外国人集住都市・東京会議の共同アピールでは、NPOと協働して浜松宣言および提言の実現を目指す、としている。

*2 東京会議の共同アピールでは、省庁間の政策を総合的に調整する組織の早期設置を要望している。

*3 東京会議の共同アピールでは、外国人受け入れおよび在日外国人にかかわる基本方針をまとめることを国に要望している。

出所：田村太郎「多文化共生社会におけるNPOの役割に関する研究」

1 - 3 - 3 地域における担い手と活動内容¹⁶

日本における多文化共生の担い手は、主に民間の支援団体だった。ここでは5つの主要な民間の担い手について、歴史的背景や主な活動内容について概要を説明する。

(1) 国際交流協会

国際交流協会は当初、地域住民の国際交流活動の推進を目的に設立された。神奈川県は、長洲

¹⁶ 本項は、田村太郎「多文化共生社会の形成におけるNPOの役割に関する研究」(龍谷大学経済学研究科、2005年度修士論文)第2章「NPOによる在住外国人支援活動」をもとに構成した。

知事（当時）が「民際外交」を旗印に、日本で初めての国際交流協会「神奈川県国際交流協会」を1977年に設立。1980年2月に財団法人アジア福祉教育財団が難民事業本部が、神奈川県大和市に定住促進センターを設立すると、神奈川県国際交流協会は定住難民の支援も積極的に行った。

その後、神奈川県以外の自治体でも独自に国際交流協会を設置する動きが続いたが、自治省（当時）は1987年に「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」を発表。バブル景気で財政に余裕があったこともあり、各地の自治体は国際交流協会を外郭団体の財団法人などとして設立¹⁷し、姉妹都市交流や留学生の交換などのいわゆる「国際交流活動」に力を入れはじめた。

1980年代後半には農村の「嫁不足」への解決策として、アジアからの女性が配偶者として来日するケースが見られるようになった。こうした配偶者を多く抱える山形県などでは、日本語教室の開催支援や医療通訳など多言語による生活環境の整備が国際交流協会の手で進められた。また1990年代には日系人の多い東海地方や北関東で多言語の相談窓口の開設や相談員の配置が行われるなど、外国人登録者の急増で、国際交流協会は外国人住民支援の担い手としても役割を期待されるようになった。

現在の国際交流協会の活動は、姉妹都市交流や留学生の交換などを行う「国際交流」、NPOなどを通して途上国支援に関与する「国際協力」、そして「多文化共生」の大きく3つからなる。

国際交流協会が外国人住民支援に乗り出す一方、自治省は1995年に「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を出して以降、自治体や国際交流協会に対して新しい指針や方針を出していない。2000年前後バブル崩壊による財政難や公益法人改革の流れから、自治体の外郭団体を再編する動きが活発になり、他の外郭団体と統合させる自治体（青森県など）や、施設管理会社のみ存続させて協会を解散させる自治体（東京都）も見られるようになった。また指定管理者制度の導入により、自治体の施設管理業務の委託先が民間にも開放されるため、とりわけ「国際交流センター」など施設管理を手がける国際交流協会を取り巻く環境は、厳しさを増している。

（2）日本語教室

地域での日本語習得の機会としては、もともとは戦後の混乱や被差別部落への差別などにより、識字教育の機会が得られなかった成人への「識字教室」や「読み書き教室」、識字以外の教育も行う「夜間中学」があった。こうした教室は現在では外国人住民が主な対象者となっている。例えば2002年に約3,000人が在籍している公立夜間中学校の生徒のうち、日本人は671人、在日コリアンが808人であり、その他約1,500人は中国からの引き揚げ者や難民、日系人などである¹⁸。

夜間中学は大阪で始まっており、被差別部落への支援施設も多いことから、識字教室などは関西に多い。その他の地域では公民館などの公共施設を利用した日本語教室が見られるが、公的な

¹⁷ 自治体の外郭団体としての国際交流協会は、神奈川県国際交流協会など自治省の指針以前に存在したが、全国的に自治体が国際交流協会を設立したのは自治省の指針以降である。名称は「国際交流財団」や「国際交流センター」などの場合もあり、名称は多様である。また法人格も財団法人のものや任意団体、特定非営利活動法人もある。

¹⁸ 第48回全国夜間中学校研究大会事務局『2002年度第48回全国夜間中学校研究大会資料』より。在籍数は2002年9月現在。この数字は公立夜間中学校のみで、このほか、自主夜間中学校がある。公立夜間中学は2003年4月現在で全国に35校ある。（永井慧子「夜間中学」『多文化共生キーワード事典』（明石書店、2004））

施策が十分整っているとはいえ、ボランティアによる週1回、2時間程度の教室が主流である。国際交流協会も多くが日本語教室を開設したり、日本語ボランティアと学習希望者とのマッチング支援や会場の提供を行っている。

しかし、専門家による日本語教育が行われている場所のごくわずかであり、「日本語を母語としているなら、外国人に日本語を教えられる」といった安易な動機で参加するボランティアも少なくない。そのため外国人住民が日本語を習得する場所として十分機能しているとはいえないが、日本語教室では語学習得のほか、ボランティアなどの学習支援者や他の学習者との交流や、生活の悩みを相談する場としても機能しており、外国人住民が地域社会と交流するための接点としては一定の役割を果たしている。

(3) キリスト教会

キリスト教会が外国人住民支援の担い手となったのは、インドシナ難民の受け入れと、1980年代後半に来日し、非合法に滞在することを余儀なくされたフィリピン人女性の支援活動が契機となっている。ベトナムなどインドシナ地域はフランスの植民地であったこともあり、カトリックの信徒が多い。フィリピンもカトリックの国である。同時代に来日したタイ人女性への支援もカトリック教会の関係者によって行われているが、これはフィリピン人と同じ境遇（風俗店などで働く）にあったことが関連している。

このほか、1990年の改正入管法施行以降に来日した日系ペルー人も信徒が多く、カトリック教会を中心にコミュニティを形成している。カトリックは全国の教区に外国人支援の担当神父を配置、教区内を巡回し、長年地域に根ざした活動を展開している。スペイン語圏やフィリピン、ベトナム出身の神父やシスターが自分の言葉で話を聞いてくれるということだけでも、外国人住民支援の拠点としての存在感は大きい。

プロテスタント系では、在日大韓キリスト教会が在日コリアンやニューカマーの韓国人のサポートを展開している。このほか、厚生省（当時）が1970年代後半から始めた中国残留孤児・婦人の帰国事業に関連して当時から帰国者やその家族に日本語指導を行ってきたYWCAは、2001年度より「帰国者支援交流センター」事業を厚生労働省から受託して運営している。

またキリスト教以外の宗教でも信者のよりどころとなって支援の役割を果たしているケースも散見される。イラン、パキスタン、バングラディシュなどから来日した人々を主な対象にしたイスラム教寺院やその関係団体、タイ人のために来日し各地を巡回しているタイの僧侶なども、それぞれのコミュニティで支援を行っている。

(4) 労働組合

労働組合とその関係者が当初、主に対象としてきたのは、1980年代後半のバブル景気で建設業を中心に人手不足が深刻化し、この不足を補ったイランやパキスタンからの単身の労働者だった。これらの国々からは当時、査証が相互に免除され来日が容易だった。しかし、入国は自由でも就労や滞在期間は制限されている。そのため、違法な就労や滞在が発覚すれば帰国しなければならない弱い立場を利用した、賃金未払いや労災への不当な対応が横行した。こうした問題には

宗教団体で対応するよりも、労働者としての権利を保護し、雇用主との交渉に法的な力を発揮する労働組合の強みを生かしたほうが得策である。個人で加入できる地域合同労組を中心に、支援活動が広がった。

1990年代にはいわゆる日系人の受け入れ開始により、合法滞在者への雇用の切り替えが進んだ。労働組合は日系人労働者への支援にも取り組んでいるほか、外国人労働者自身による組合も設立されている。一方、1990年代後半に増加した研修生は、実態が労働であるにもかかわらず労働者として認められないことで、労働組合による支援が難しいが、こうした事例に関する裁判で労働組合が支援するケースは各地で見られる。

こうした労働者としての外国人への直接的な支援のほか、1970年代の国民健康保険への加入や公営住宅への入居における国籍条項を撤廃する運動、1980年代の外国人登録時の指紋押捺拒否運動で、自治労による支援活動が重要な役割を果たした。また1990年代には連合が、NPOと協働で多様な外国人住民を対象とした電話相談を開催するなど、間接的な支援も広く行われている。

(5) NPO

上記以外のNPOが目立ち始めるのは、1990年代半ば以降である。「多文化共生センター」やなど阪神・淡路大震災を機に発足したNPOのほか、日系人が集住する東海地方を中心にして母語教育など外国人児童・生徒の支援を行うNPOが登場している。

単身で来日して就労したり、配偶者としての生活を始めた頃は発生しなかった問題が、時間の経過とともに増えてくる。出産や育児、家庭内でのコミュニケーション、DV、子どもの教育などの問題は、1990年代後半になって顕著に指摘されるようになった。こうした相談には、宗教者や労働組合といったこれまでの担い手だけではカバーしきれない。一方で、阪神・淡路大震災を機に、市民が公共課題へ主体的にかかわろうとする気運が高まったこともあり、宗教団体や労組を背景としないNPOが外国人住民支援に取り組むようになった。日本語教室でも、語学学習支援ではカバーできない生活相談への対応や、子どもへの語学学習を機に教科学習の支援へ活動を広げる団体も生まれている。

自治体や国際交流協会ではこうしたNPOとの連携により問題の解決を図ろうとする動きもみられる。例えば愛知県は「多文化共生パイロット事業」として、外国人住民支援のための施策をNPOから募集し、県の事業として委託する事業公募型の施策を行っている。公益法人改革や行政改革、財政改革の流れから、こうしたNPOとのパートナーシップによる事業展開は今後しばらく続く予想される。

現状では、自治体のパートナーとして要求される問題解決能力を持ち、マネジメント能力もあるNPOはそう多くない。しかしNPOとの協働を指針や条例に定めて推進していこうとする自治体は多く¹⁹、既存の日本語教室や小規模なボランティア団体の中からも、自治体との協働を視野に入れて組織的に外国人住民支援を始めるNPOが増加していく可能性が高い。

¹⁹ 人と組織と地球のための国際研究所の2004年の調査によると、都道府県のうちNPOとの協働に関する指針（または基本計画等）と条例のいずれか、または両方を策定済みと回答したところが39（回答数46のうち84.8%）、県庁所在市、政令市、中核市、特別区のうち42（回答数77のうち54.6%）あった。（『都道府県と主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書』（同研究所、2004年11月））

1 - 4 JICA と多文化共生との関係性

1 - 4 - 1 JICA における取り組みの経緯

ここまで、本章では国境を越えた人口移動の概要と、日本における多文化共生社会形成の現状を解説してきたが、本節ではJICA と多文化共生との関係性について論点を整理する。

(1) 国際協力機構法との関係性

2005年に日本が人口減少社会に突入したことを機に、経済界や各省庁は相次いで外国人受け入れの議論を活発にしている。こうした動きは1980年代後半のバブル景気に伴う労働力不足を機に活発化したことがあったが、外国人の受け入れそのものの是非が議論された当時と異なり、外国人受け入れそのものの是非についての議論ではなく、受け入れ方法や受け入れ後の生活支援のあり方をめぐる議論が中心となっている。また前節で見てきたように、1990年代後半からは自治体やNPOでは「多文化共生」をキーワードに、外国人住民との共生を新しい社会ビジョンとして掲げ、地域に求められている施策や活動を整備しようとする動きが活発になってきた。

こうした中、JICA が持つ人材や支援技術への関心が外国人集住地域を中心に高まっており、既にいくつかの国内機関では地元自治体などから支援要請を受けはじめている。JICA 人材、とりわけ派遣先の文化や言語に詳しく異文化対応能力を持つと思われる青年海外協力隊のOB・OGへの期待は大きい。JICA 人材の多文化共生分野での活躍や、国内機関での多文化共生についての取り組み状況は、次章の調査紙調査やワークショップ、実践者インタビューで詳しく述べる。

JICA は、その設置基準である独立行政法人国際協力機構法（以下「JICA 法」）²⁰ 第3条で組織の目的を次のように定めている。

第3条（機構の目的）

独立行政法人国際協力機構（以下「機構」という。）は、開発途上にある海外の地域（以下「開発途上地域」という。）に対する技術協力の実施並びに無償の資金供与による開発途上地域の政府に対する国の協力の実施の促進および開発途上地域の住民を対象とする国民等の協力活動の促進に必要な業務を行い、中南米地域等への移住者の定着に必要な業務を行い、並びに開発途上地域等における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な業務を行い、もってこれらの地域の経済および社会の発展又は復興に寄与し、国際協力の促進に資することを目的とする。

業務の範囲についても同法第13条で、「条約その他国際約束に基づく技術協力の実施に必要な業務」「開発途上地域の政府に対して行われる無償の資金供与による協力（無償資金協力）」「国民や民間法人、NPO、大学などによる協力活動（国民等の協力活動）の促進」

²⁰ 独立行政法人国際協力機構法。行政改革の一環として登場した独立行政法人制度により、2004年に成立。JICAの目的や活動内容について規定している。

「移住者に対する国内外での援助・指導」「国際緊急援助活動のための機材・物資の備蓄・供与、および国際緊急援助隊の派遣、必要な機材その他物資の調達、輸送の手配等」「業務の遂行に必要な人員の要請および確保」の6つを定めている。これらのうち、多文化共生分野に関連するのは「国民や民間法人、NPO、大学などによる協力活動（国民等の協力活動）の促進」「移住者に対する国内外での援助・指導」および「業務の遂行に必要な人員の要請および確保」と推測される。

(2) 移住者に対する事業について

日本は移民送り出し国の歴史を持ちながら受け入れに転じた、世界でもまれな歴史を持っている。日本人の海外移住の歴史は1868年（明治元年）のハワイ、グアムへの集団移民から始まるが、政府による「官製移民」としての歴史が長く、また戦後は特にJICA自身がその歴史に深く関与してきた²¹。とりわけ中南米地域への送り出しにはJICAとのつながりが深い。

日本から中南米への移民は、メキシコやペルーへの民間の移民会社による送り出しを経て、1908年に約800名の農業契約移民が最初のブラジル移民として神戸港から出港し²²、以後、規模は拡大した。1909年からは、比較的条件のよい隣国アルゼンチンへの転出が増え、1913年からは日本からアルゼンチンへの直接渡航も始まった。その後、ブラジルでの移民受け入れの環境が整っていくにつれ、1914年頃にはブラジル移民も増加した。しかし、1914年に、第一次世界大戦が勃発すると渡航不能となり、渡航者の数は激減した。ブラジルでは移住支度金や全額補助による支援制度が一定の成果を上げたこともあり、1933～1934年に約5万人近くの渡航者を数え移住者の数のピークを迎えた²³。このほかにも、1936年には初めてのパラグアイへの移民団が渡航した。

戦後移民事業は継続され、1952年にはブラジルでの戦後大規模な日本人海外移住が始まった。1954年には戦後初のパラグアイ移民が移住。1955年には外務省内に移民局が置かれ、南米各国への日本人移住の管理を始め、1956年にはドミニカ共和国、1957年にはボリビアへ移住に見られるような移民事業を実施した²⁴。その後、日本の経済成長により組織的な移民事業は終結へと向かった。

²¹ 日本とハワイの二国間条約が結ばれ、政府間の中で結ばれた契約と責任を持った移民として「官約移民」と呼ばれている。当時の日本は農村部の貧困の救済や深刻な不況に対する経済的な対策に追われていた。そこで、母国への送金なども併せその対策として、移民再開の動きへとつながっていったといわれている。ハワイ移民はその後も増加し、政府は移民事業の民営化に踏み切ったが、植民地支配の進行とともに1929年には「拓務省」が設置され、海外移民を奨励し、指導を行った。戦後は1963年には、外務省外郭組織として、現在のJICAの前身となる「海外移住事業団」が設立され、移民事業の統括として役割を果たすようになった。

²² ブラジルでは笠戸丸が到着した6月18日を「日本移民の日」とし、日本では「海外移民の日」としている。入植した移民に対してブラジルでの生活は移民会社の説明とは違い、困難で悲惨な生活の毎日だった。各入植地での問題は絶えず、入植者全員が退去した場所まで出てきた。

²³ 1933年に、各国移民の数を制限する「二分制限法案」がブラジル議会に提出され、1934年に新憲法へと挿入、日本人移民も一定の枠の制限を受けることとなった。また第二次世界大戦が勃発すると南米各地で反日暴動が発生し、1941年には南北アメリカへの日本人渡航が禁止された。

²⁴ ドミニカ移民は「現地の状況が事前の説明と食い違う」などの理由から、1961年から1963年にかけて、合計595人の移民が帰国した。現地での生活を続けた移民との間では、国やJICAの責任を問う裁判も起こされた。見舞金の支給や移民団体への支援を行うことで2006年に和解が成立したが、戦後移民の実態をめぐって注目が集まった。

移民送り出し事業の終結とともに、JICAの移民事業は海外の移住者への支援と、帰国した日系移民への支援に軸足を移した。1980年代後半にはブラジルなどで経済破綻が相次ぎ、日系人団体から日本への帰国や一時的な「出稼ぎ」への支援要請が寄せられるようになった。1989年には入国管理法が改正され、日系三世とその家族に就労に制限のない「定住者」資格が与えられるようになると、ブラジルやペルーからの日系人の来日が急増した。

JICAによる在日日系人支援は1993年以降、日本で就労する日系人への生活相談や情報誌の作成配布、地方自治体の相談窓口との連携など「日系人本邦就労者生活相談業務」や、帰国する日系人へ技術習得を行う「日系人本邦就労者帰国前技術研修」、日本語学習を中心に日本文化や現地社会に貢献するための知識・教養を付与することを目的とした「日系本邦就労者日本語研修」を実施してきた²⁵。事業の概要は表1・6のとおりである。

表1・6 JICAによる在日日系人支援事業

事業名(予算書上)	開始年度	終了年度	概要	法的根拠
1 日系人本邦就労者生活相談業務	1993	継続中	目的 生活上の問題に対するプライマリー・ケア(相談・照会、関係機関等への取り次ぎおよび連絡調整、関連情報の収集・提供等)を行う。 対象 本邦で就労する移住者・日系人 期間 年間を通して、平日の9:30~17:30 場所 (財)海外日系人協会日系人相談センター 内容 主にスペイン・ポルトガル語による電話・手紙・面談での指導・助言、情報誌配布、地方自治体等の相談窓口との連携・情報交換	機構法13条1項7号 (4号の附帯業務)
2 日系人本邦就労者帰国前技術研修	1993	2003	目的 帰国前に的確な技術研修を実施することで技術的空白を補填する。 対象 日系人本邦就労者中、母国の大学・高等専門学校卒業(定員:1993年10人、1994年以降15人) 期間 1月から3月までの約2ヵ月間 場所 (財)海外職業訓練協会総合研修施設(1994年~) 内容 1993年はパソコンのみ、1994年以降はパソコン、生産性向上関係の各集団研修(宿泊方式)	団法21条1項6号 (4号の附帯業務) 1993年12月3日付国協達44号(実施要綱)
3 日系本邦就労者日本語研修	2001	2003	目的 日本語学習を中心に日本文化や現地社会に貢献するための知識・教養を付与する。 対象 就労目的等で滞在する日系青年・婦人 期間 約1ヵ月間 場所 海外移住センター/横浜国際センター 内容 日本語の基礎(通学方式)	団法21条1項6号 (4号の附帯業務)

(注1) 概要はJICAの予算の概算要求明細説明書記載のものを要約して掲載した。

(注2) 日系人本邦就労者への支援にかかる検討状況については次の報告書類により把握することができる。

- (1) 日系人本邦就労実態調査報告書 1992年2月 移計・JR・92・3
- (2) 地方自治体およびNGOにおける移住事業実態調査報告書 1994年2月 移計・JR・94・8
- (3) 地方自治体およびNGOにおける移住者・日系人支援事業実態調査報告書 1998年3月 移住・JR・98・5
- (4) 海外移住審議会およびJICA運営審議会移住部会の議事録

出所: JICA中南米部作成

²⁵ これらの業務は(財)海外日系人協会などと連携して実施している。なお、「日系人本邦就労者生活相談業務」以外は2003年度をもって終了している。

(3) JICA事業の見直しについて

近年の行政改革の流れや、国際協力をめぐる世論の変化などから、現在、JICA事業への見直しが行われている。2008年に予定されている国際協力銀行との合併や、海外での開発援助という「現場主義」への流れもあり、とりわけJICAの国内事業については存在の意義が大きく問われている。2006年11月に総務省政策評価・独立行政法人評価委員会が行った「独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関する勧告」でも、JICAを所管する外務省にあてて、「海外移住事業の見直し」や「在外強化の取組の推進」「海外拠点・国内拠点」などが勧告されている。「海外移住事業の見直し」では、「特に、国内で実施している事業のうち、移住者の指定や日系人の日本語教師に対して行われている日本語研修事業については、民間や他の公共機関でも同種事業が行われていることから、国際協力機構で実施する必要性を検証し、廃止も含めた抜本的な見直しを行うものとする」としている。

一方、国際協力への理解の促進を目的とした市民参加事業、国際理解教育の分野などを中心に、JICAの国内における事業は拡大している。次章で述べるように、自治体や国際交流協会などからのJICAへの期待も大きく、今後のJICA事業の見直しの行方についても関心が高い。

人口の国際移動への関与という国際協調の側面からも、地域社会の持続可能な発展の側面からも多文化共生社会の形成に関与する組織の存在が求められている中で、国際的な視野に立って事業を展開し、また過去に移住事業にも関与し、既に多くの人材を国内の多文化共生分野に排出しているJICAは、今後どのような方向に進むかにかかわらず、当該分野に与える影響が大きい。多文化共生への関心が高まるこの時期に国内事業の見直しを迫られていることを踏まえ、JICAにしかできないユニークな視点から役割を果たしていくこと期待したい。