

東京都人権施策推進指針に関する有識者懇談会 (2014/10/27)

多文化共生社会に向けた国と地方自治体の取り組み

明治大学 山脇啓造

はじめに

約 209 万人：中国、韓国・朝鮮、フィリピン、ブラジル、ベトナム、米国、ペルー、タイ、台湾、ネパール (2014/6 現在)

2/3 は「移民」、永住者は増加

地域における多文化共生＝「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」(総務省多文化共生の推進に関する研究会、2006)

1 コミュニケーション支援 2 生活支援 3 地域づくり + 体制整備 (指針・計画、組織)

地方自治体の取り組み

1970 年代：在日コリアンの定住化と社会運動→人権型

1980 年代：「地域の国際化」とニューカマー

1990 年代：ニューカマーの定住化→国際型

2000 年代：外国人住民施策の体系化→多文化共生

2001 外国人集住都市会議

2004 多文化共生推進協議会

2005 川崎市「多文化共生社会推進指針」、新宿区「多文化共生プラザ」

2007 愛知県「多文化共生センター」

宮城県「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」

2008 愛知県「日本語学習支援基金」

2012 日韓欧多文化共生都市サミット「東京宣言」

滋賀県湖南市「多文化共生社会の推進に関する条例」

2013 浜松市「多文化共生都市ビジョン」

国の取り組み

1979 国際人権規約の批准 → 公営住宅への入居を認める建設省通達

1981 難民条約への加入 → 国民年金や児童手当の国籍要件の廃止

1994 子どもの権利条約の批准

1995 人種差別撤廃条約への加入

2006 総務省「地域における多文化共生推進プラン」策定

外国人労働者問題関係省庁連絡会議「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」

2009 内閣府定住外国人施策推進室の設置

2010 日系定住外国人施策に関する基本指針

2011 日系定住外国人施策に関する行動計画

- 2012 新在留管理・住民基本台帳制度の開始
「外国人との共生社会」実現検討会議
2014 日系定住外国人施策の推進について

国の最新動向 (2014年)

- 4月 建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議
技能実習修了者の時限的(2015-2020)受入れ(特定活動)
経済財政諮問会議・産業競争力会議・合同会議：内なるグローバル化
技能実習制度の抜本的見直し
検討課題 1 建設：オリンピック後の受入れ
2 介護・家事
→外国人材の積極活用、しかし「移民政策と誤解されないように配慮」
6月 骨太の方針「50年後の人口1億人維持」と日本再興戦略「外国人材の活用」

ポスト2020年の日本と今後の課題

- 国：出入国管理政策と統合(多文化共生)政策のうち前者の議論が先行
→ゲスト・ワーカー政策
自治体：外国人支援から多様性を生かしたまちづくり(多文化共生2.0)へ
東京オリンピック 成長都市(1964)から成熟都市(2020)へ
ポスト2020年：多様性を生かした社会づくり→世界に開かれた日本社会へ

国及び東京都の今後の課題

- 1 実態調査
- 2 指針・計画(→法令)と担当組織
- 3 差別の禁止

多文化共生推進プログラム

(総務省 2006年3月)

① コミュニケーション支援

地域における情報の多言語化

行政情報の多言語化、生活相談窓口の設置、通訳ボランティアの育成、情報提供の流通ルートの確保 等

日本語および日本社会を学習するための支援

オリエンテーション、日本語・日本社会の学習機会の提供 等

② 生活支援

居住

多言語情報提供による居住支援、不動産業者への啓発 等

教育

学習支援、不就学の子どもへの対応、進路指導・就職支援 等

労働環境

ハローワーク・商工会議所等との連携による就業支援・就業環境の改善 等

医療・保健・福祉

問診票の多言語表記、広域的な通訳派遣システムの構築 等

防災

平常時の防災教育・訓練、緊急時の災害情報伝達、防災計画への位置付け 等

③ 多文化共生の地域づくり

地域社会に対する意識啓発

日本人住民の意識啓発、交流イベント開催 等

外国人住民の自立と社会参画

キーパーソンや外国人自助組織の育成 等

地方自治体の体制整備

担当部署の設置、指針計画の策定

地域における各主体の役割分担と連携 協働

地方自治体、国際交流協会、NPO等の役割分担の明確化と連携 協働

国の役割、企業の役割の明確化

国：外国人受け入れの基本的考え方、オリエンテーション 等
企業：企業の社会的責任の履行

多文化共生施策の推進体制の整備

「生活者としての外国人」に関する総合的対応策

2006年12月

外国人労働者問題関係省庁連絡会議

外国人の増加、定住化、子どもの定住化等が見込まれる一方で、課題が多い
→ 社会の一員として日本人と同様の公共サービスを受けられるよう環境整備が必要

暮らしやすい地域社会作り

- 言葉や文化習慣の違いのため地域になじまない、必要なサービスが受けられない

- 日系人や日本語がで
きる外国人を活用する
など日本語教育の充
実

- 行政・生活情報の多
言語化

- 地域の多文化共生の
取組の促進

- 防災ネットワークの構
築、防犯対策の充実

- 住宅への入居支援

- 母国政府との連携、
情報収集等

子どもの教育

- 日本語での教育につ
いていけない、学校に
行かない

- JSLカリキュラムの
開発・普及等による公
立学校の教育の充実

※ JSLカリキュラムは日本語
を母語としない子ども向けの学
習カリキュラム

- 関係機関と連携して
の不就学児童対策の
強化

- 外国人学校の各種
学校認可の促進、母
国政府との協力の推
進

労働環境の改善、社会 保険の加入促進等

- 不安定な雇用、低い
労働条件、社会保険
未加入

- 労働関係機関とも
連携しての社会保険
の加入促進の推進

- 二国間社会保障協
定の推進

- 雇用状況報告の義
務化等をふまえた就
労適正化のための事
業主指導の強化

- 雇用の安定化のた
めの体制整備

在留管理制度の見直 し等

- 居住・就労の実
態が適正に把握で
きない

- 居住情報等を正
確に把握できるよ
うな在留管理制度
の見直し、雇用状
況報告の義務化

- 日本語能力等を
在留期間更新等
に当たって考慮す
ること等の検討

日系人を含め外国人政策全般は引き続き検討

日系定住外国人施策に関する行動計画の策定について

日系定住外国人（「定住者」、「日本人の配偶者等」等の在留資格で入国・在留する日系人及びその家族）

- 昭和63年以降急増。日本語能力が不十分な者が多く、平成20年秋以降の経済危機により、再就職が難しい等の理由により生活困難に置かれる人が増加。帰国者の増加により最近の外国人登録者数は減少しているが、日本での暮らしが長期の者は定住を希望。

【ブラジル人登録者数】

昭和63年：約4,000人 → 平成19年：約31.7万人 → 平成21年：約27万人（ピーク）

【ペルー人登録者数】

昭和63年：約860人 → 平成20年：約6万人（ピーク） → 平成21年：約5.7万人
※日系人だけでなくブラジル人、ペルー人全体の登録者数

これまでの国の取組

- 内閣府に「定住外国人施策推進室」を設置（平成21年1月）
- 緊急の対策として、「定住外国人支援に関する当面の対策について」（平成21年1月）及び「定住外国人支援に関する対策の推進について」（平成21年4月）をとりまとめ、現在実施中。（教育、雇用、住宅、情報提供等が主な内容。）

地方自治体の要望

日系定住外国人集住地域自治体で構成される「**多文化共生推進協議会**」（愛知、岐阜、三重など7県1市）や「**外国人集住都市会議**」（太田、浜松、豊田、美濃加茂、鈴鹿等28市町）からは、国としての体系的・総合的な方針の策定を要望。

日系定住外国人施策に関する基本指針

(H22.8. 日系定住外国人施策推進会議)

国の体系的・総合的な方針-

【基本的な考え方】

日本語能力が不十分な者が多い日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかりと受け入れ、社会から排除されないようにする。

【今後取組、検討する施策の分野】

- ①日本語で生活できるように
 - ②子どもを大切に育てていくために
 - ③安定して働くために
 - ④社会の中で困ったときのために
 - ⑤お互いの文化を尊重するために
- について今年度末までに「**行動計画**」を策定

日系定住外国人施策に関する行動計画の概要

H23～（3年後を目途に見直し）（3月31日日系定住外国人施策推進会議で策定）

日本語で生活できるための施策

- 日本語教育の標準的カリキュラム及び教材例のデータベース化・周知、各種コンテンツの共有化等
- 「日本語教育推進会議」及び「日本語教育関係府省連絡会議」の開催
- 「生活者としての外国人」のための日本語教育事業の実施（日本語教室の設置運営、日本語指導者養成、ボランティア研修等への支援）
- 「日本語学習・生活ハンドブック」のポルトガル語版等の配布等
- 各種手続の機会を捉えた日本語習得の促進方策の検討

子どもを大切に育てていくための施策

- 外国人児童生徒の教育充実のための具体策（日本語能力測定方法、教員用研修マニュアルの開発、日本語能力に配慮した指導を行うための教育課程編成の検討、指導法や教材の先進事例の情報提供等）
- 「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」（国補助事業）の実施（プレクラス対応の支援員や就学促進員の配置等による外国人の子ども、親への支援）
- 日本語指導を行う教員についての定数指置を引き続き実施するとともに、その配置の改善を検討
- 認可手続マニュアルの周知による外国人学校の各種学校・準学校法人化の促進
- 外国人の子どもに配慮した中学校卒業程度認定試験の実施
- 在留期間更新等の際の就学促進のためのリーフレットの配布
- 「虹の架け橋教室」事業の実施等（不就学の子どもへの公立学校への円滑な転入を促進）

安定して働くための施策

- 「日系人就業準備研修」（日本語コミュニケーション能力の向上、労働法令、雇用慣行等の研修）の実施、日本語能力等に配慮した職業訓練の実施
- 多言語での就職相談の実施（ハローワークでの通訳・相談員の配置、ワンストップサービスコーナー運営等）
- 事業主に対する指導の実施、企業の役割についての検討

社会の中で困ったときのための施策

- 国の制度に関する情報（教育、年金、母子保健等）の多言語化の推進
- 公的賃貸住宅等の活用、防災・防犯・交通安全対策、等
- 地方自治体、NPO、企業等による取組の奨励

その他

- 在日ブラジル大使館、ペルー大使館等との連携の強化



グローバル時代の外国人受け入れに向けて

多文化共生社会基本法を

山脇 啓造

明治大学
国際日本学部教授



定を強く求めてきた。

そうした自治体の代表的存在が外国人集住都市会議だ。

東海地方を中心にブラジル人労働者の多い13都市が01年に設立し、国に外国人の受け入れの体制整備を求めてきた。

現在、浜松市や群馬県太田市など28市町に増えている。

筆者は、02年以来、国籍や民族などの異なる人々が共に生きる多文化共生社会をめざす基本法の制定を提言してきた。その目的は、人権尊重や社会参画、国際協調といった社会統合の基本理念を定め、国や都道府県に基本計画の策定を義務づけ、施策の推進体制を整備することにある。そのうち、初めて市町村との連携も進み、地域社会の取り組みが一層、効果的になる。

この8年の間に、人口減少が始まり、高齢化率は19%から23%へと上昇し、外国人登録者は178万人から219万人に増加した。日本のGDP(国内総生産)の伸びが停滞する一方で、中国やインドなど新興国が台頭し、世界経済の構図は様変わりした。政府はグローバル化に対応すべく、外国からの留学生や高度人材の受け入れを推進しようとしている。経済連携協定による外国人看護師・介護士候補者の受け入れも始まっている。観光庁を設置し、外国人観光客の誘致にも乗り出した。第三国定住制度による難民受け入れも始まった。

だが、外国人受け入れ全体の基本理念や政策の方向性は定められていない。ちなみに日本と似た状況にある韓国では、07年に在韓外国人処遇基本法が制定されている。

今回の指針策定は対象を限定しているとはいえ、体制整備に向け一歩前進といえる。

また、外国人を住民と認め、住民基本台帳法の対象とする新制度が12年にスタートすることも、多文化共生にとって大きな意義がある。

2050年には、日本の人口は3割減少し、高齢化率は4割に達すると予想される。人口増加と経済成長を前提に構築された社会保障などの諸制度を抜本的に見直し、人口減少を前提に、女性や高齢者そして外国人も含めた多様な人々が活躍する新しい社会のビジョンを描く必要がある。

外国人集住都市会議は、11月8日に東京で関係府省関係者を集めた会議を開く。今回は初めて政務三役の参加も期待されている。国と自治体が外国人受け入れについて意見交換する数少ない機会だ。

国が自治体に経済界や市民団体なども加えた協議の場を設け、中長期的観点から外国人の受け入れのあり方を見直し、社会統合を推進するため、多文化共生社会基本法を制定することを期待したい。

やまわき・けいぞう 移民政策・多文化共生論。外国人集住都市会議アドバイザー。関係府省の委員会にも参加。

政府は今年8月「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定した。「日系定住外国人」とは目撃されない言葉だが、1990年代以降、急増したブラジルやペルーなどの日系人を指す。政府は基本指針の中でこうした在日外国人に対する施策の考え方や方向性を初めて示した。今年度中に指針に基づき行動計画を策定するという。

日系定住外国人は、主に自動車や電機など製造業の下請

て外国人施策の基本方針の策

定を強く求めてきた。

そうした自治体の代表的存在が外国人集住都市会議だ。

東海地方を中心にブラジル人労働者の多い13都市が01年に設立し、国に外国人の受け入れの体制整備を求めてきた。

現在、浜松市や群馬県太田市など28市町に増えている。

筆者は、02年以来、国籍や民族などの異なる人々が共に生きる多文化共生社会をめざす基本法の制定を提言してきた。その目的は、人権尊重や社会参画、国際協調といった社会統合の基本理念を定め、国や都道府県に基本計画の策定を義務づけ、施策の推進体制を整備することにある。そのうち、初めて市町村との連携も進み、地域社会の取り組みが一層、効果的になる。

この8年の間に、人口減少が始まり、高齢化率は19%から23%へと上昇し、外国人登録者は178万人から219万人に増加した。日本のGDP(国内総生産)の伸びが停滞する一方で、中国やインドなど新興国が台頭し、世界経済の構図は様変わりした。政府はグローバル化に対応すべく、外国からの留学生や高度人材の受け入れを推進しようとしている。経済連携協定による外国人看護師・介護士候補者の受け入れも始まっている。観光庁を設置し、外国人観光客の誘致にも乗り出した。第三国定住制度による難民受け入れも始まった。

だが、外国人受け入れ全体の基本理念や政策の方向性は定められていない。ちなみに日本と似た状況にある韓国では、07年に在韓外国人処遇基本法が制定されている。

今回の指針策定は対象を限定しているとはいえ、体制整備に向け一歩前進といえる。

また、外国人を住民と認め、住民基本台帳法の対象とする新制度が12年にスタートすることも、多文化共生にとって大きな意義がある。

2050年には、日本の人口は3割減少し、高齢化率は4割に達すると予想される。人口増加と経済成長を前提に構築された社会保障などの諸制度を抜本的に見直し、人口減少を前提に、女性や高齢者そして外国人も含めた多様な人々が活躍する新しい社会のビジョンを描く必要がある。

メールマガジン

[メールマガジン](#)

[分権時代の自治体職員](#)

[多文化共生社会に向けて](#)

[JIAM情報ひろば](#)

[ワンポイント委員会](#)

[バックナンバー](#)

[読者登録](#)

[登録変更・削除](#)

JIAMメールマガジン

「多文化共生社会に向けて」 第82回 (2014.1.22)

(明治大学国際日本学部教授 山脇啓造 氏)

第82回 東京・オリンピック・多文化共生

2013年9月に、2020年のオリンピック・パラリンピック大会が東京で開催されることが決定しました。1964年に次いで、2回目の開催となります。

1回目のオリンピックは、日本が高度経済成長期の真っただ中で、東京都も人口増加を続け、世界初の1000万都市(1962年到達)になった時期の開催となりました。一方、2020年の東京都は人口が1335万人でピークに達し、それ以降は人口減少が始まり、そして高齢化が加速していきます(1964年に4%、2020年に24%)。1964年のオリンピック開催に向けて、首都高速道路や新幹線など大規模なインフラ整備に力が注がれましたが、2020年のオリンピック開催に向けては、ハードよりソフトに力を入れることが望ましいでしょう。1964年の東京が「成長都市」として、経済大国への道を突き進む日本をリードしたとすれば、2020年の東京は「成熟都市」として、生活の質を重視した成熟社会に向けて日本そして世界をリードすることが期待されているのではないのでしょうか。

東京都では、オリンピック・パラリンピックという世界最大の国際イベント開催に向けて、案内表示の多言語化など外国人観光客向けの取り組みや障害者も暮らしやすいユニバーサルデザインのまちづくりが進むでしょう。その際、「多文化共生(多様性)」の観点も取り入れて、国籍や民族、性別、年齢などが異なる多様な住民が共に暮らす都市をめざすことこそ、成熟都市にふさわしいでしょう。

日本は2003年に小泉首相(当時)が観光立国懇談会を主宰して以来、観光立国に力を入れてきました。それから10年目となる2013年に外国人旅行者1000万人を達成しましたが、2020年のオリンピック開催が大きな追い風となり、観光への関心がさらに高まっています。観光立国の基本理念は「住んでよし、訪れてよしの国づくり」とされています。これは、住民が愛着を持つ地域は、訪問者にとっても魅力があるという趣旨ですが、「訪れたい」魅力のある地域や国で「学びたい」、「働きたい」そして「住みたい」と外国人が思うのは自然なことと言えるでしょう。そうした意味で観光と多文化共生の推進は相乗効果が期待できます。

成熟都市のオリンピック開催のモデルとされるのが2012年に3回目のオリンピックを開催したロンドンです。ロンドンの人口は約800万人で、そのうち37%が外国生まれです。ロンドン開催が決まったのは2005年7月でしたが、ロンドン市長は、開催地選考において、ロンドンには世界が詰まっている("the world in one city")とダイバーシティ(多様性)をアピールしました。そして、開催地に選ばれると、ロンドン大会を誰もが楽しめる、歴史上最もアクセスしやすい大会にすることを約束しました。ロンドン・オリンピック・パラリンピック組織委員会

(LOCOG)は2008年にダイバーシティ及びインクルージョン戦略を策定し、誰もが歓迎され、尊重されていると感じられる文化を創造することを目標に掲げました。そして、ダイバーシティ及びインクルージョン・ビジネス憲章を定め、LOCOGの雇用や調達において、マイノリティが不利にならないようにすることを目指しました。また、2010年に、ロンドンで移民統合を進める欧州都市が参加する統合都市会議が開かれ、都市の多様性と平等の推進のために、政策形成、サービス提供、雇用、調達の4分野での都市の責務を謳った「統合都市憲章」が策定されています。

欧州のインターカルチュラル・シティとの交流をめざした日韓欧多文化共生都市サミットが2012年に開催されて以来、多様性を生かした地域づくりをめざす「多文化共生2.0」(第75回参照)に関心が高まりつつありますが、全国で最も外国人住民が多い東京都こそ、そうした取り組みがふさわしい自治体と言えます。来月、東京都知事選挙がありますが、2020年に向けて、多文化共生のビジョンを掲げ、世界に開かれた都市づくりをめざす知事が現れることを期待したいと思います。

ロンドン・オリンピック・パラリンピック組織委員会ダイバーシティ及びインクルージョン戦略
(LOCOG Diversity and Inclusion Strategy)

<http://learninglegacy.independent.gov.uk/publications/locog-diversity-and-inclusion-strategy.php>

Cities of Migration: "The World in a City: The Olympic Diversity and Inclusion Strategy"

http://citiesofmigration.ca/good_idea/the-world-in-a-city-the-olympic-diversity-and-inclusion-strategy/

このコーナーでは皆様からのご意見、ご感想、ご質問をお待ちしております。些細な事でも遠慮なくどうぞ。

(ご意見、ご感想等は、JIAMまで。なお、メール送信の際には、氏名を公表してよいかどうかについてお書き添えください。匿名希望の場合は、そのように処理させていただきます。)

ご意見、ご感想をお待ちしています。

著者紹介

更新しました！

▲このページのトップへ

明治大学教授 山脇啓造氏プロフィール

	専門分野	経歴等
山脇啓造	移民政策 多文化共生	明治大学国際日本学部教授 移民政策、多文化共生論が専門。多文化共生社会の形成に向けて積極的な提言を行い、政府や自治体の外国人施策作りにも関与。総務省の多文化共生の推進に関する研究会座長として、政府にとって外国人の社会統合に関する初めての報告書を2006年にとりまとめた。2006年度から2009年度まで、東京都地域国際化推進委員会委員長を務めた。