

## 日本の移民政策と自治体の多文化共生政策の課題

渡戸一郎（明星大学）

### 1. リーマンショックと大震災を受けて

#### (1) 政策概念としての「多文化共生」

- ・前提：「多民族化」の水準の相対的な低さ、外国人移民の地域的偏在、外国人の多様性と個人化
- ・住民として対等の立場で互いの差異を尊重しあって共に生きる →でも“ホスト社会の論理”？
- ・前史としての在日コリアンの権利拡充運動
- ・市民活動 →自治体政策用語 →中央政府の政策用語

#### (2) リーマンショック（2008年秋）

- ・サイドドアからの日系人労働者や研修生の導入＝フロントドアからの外国人労働者政策は限定的
- ・世界同時不況 → 外国人を含む非正規労働者の大量解雇
- ・「ガラスのコップ」から投げ出された日系人労働者 → 帰国組と厳しい生活を強いられる定住組
- ・日系定住外国人施策の展開（2009年～）：日本語学習、子どもの教育、就労、多言語情報など
- ・日系人労働者に代わり、研修・技能実習生の増加

#### (3) 東日本大震災（2011年3月）

- ・被災地のみならずそれ以外の地域からも外国人が帰国ラッシュ  
→ 残留した外国人労働者とその家族の苦境、ブラジル人学校などの経営難
- ・原発事故に伴う不安感からの外国人観光客の激減、東京の大使館等の機能の一時避難
- ・被災地内外の外国人による支援活動

### 2. 岐路に立つ日本の移民政策

移民政策＝出入国管理政策＋統合政策（あるいは多文化共生政策）

#### (1) 外国人政策から移民政策へ

- ・定住・永住傾向の外国人居住者の実施的な「移民化」
- ・少なくとも2世までを視野に入れた政策としての移民政策の必要性  
……ポルテルらの分節的同化理論（segmented assimilation theory）

①古典的同化理論が示す上昇的適応のパターン

②移民コミュニティの民族的結束を固めながら向上心を維持し、比較的短期間に経済的發展に遂げるパターン

③半永久的に貧困層から脱出できない最下層への同化のパターン

- ・とりわけ子どもや若い世代に対する支援のあり方の重要性

セミリンガルのまま若い親になった日系2世が3世を生き育てる時期に入った

#### (2) 震災を契機に人口減少社会に向かう日本の将来像をめぐるさらなる論争が活性化

- ・その一つとしての移民労働力の導入政策の本格的検討（第3次論争）
- ・「国難」「国民的結束」が叫ばれる一方で、国民国家の社会的構成はすでに大きく変わり始めている
- ・外国からの移民にとって魅力的な国家社会づくりとは？

### (3) 本格的な統合政策の確立の課題化

- ・「開かれた国家社会」に向けた合意形成は可能か
- ・「うわべの多文化主義」ではなく、マイノリティを排除しない制度・政策が重要

## 3. 自治体の多文化共生政策の課題

### (1) 多文化主義と多文化共生

- ・揺らぐ移民国家の多文化主義
  - 統合政策へのシフト、集団支援よりも個人の支援へ、非正規移民政策の厳格化
- ・自治体政策と市民団体等の役割の重要性
  - 競争原理にもとづく資金援助、協働政策のあり方、専門性の蓄積・継承

### (2) 多文化共生プランの策定の意義

- ・厳しい財政事情と行財政改革のなかで、いかに地域の外国人居住者の実情をふまえるか
- ・自治体計画における制度上の位置づけ、場合によっては条例化
- ・諮問会議等への当事者の参加
- ・外国につながる職員の採用、専門性をもつスタッフの身分保障

### (3) 市民団体との協働のあり方

- ・一定の運動性にもとづく対抗的相補性の関係 ←→ 相互の信頼性の構築
- ・当事者のニーズや現場の市民的専門性を踏まえた政策批判や提言（アドボカシー）
- ・自治体と市民団体の間に対等の立場は可能か（公民協働）
- ・市民団体間のコミュニケーションと連携（市民協働）
- ・市民団体内部における当事者や女性の役割の重要性
- ・“中立性”や“寛容”ではなく、“尊敬”（respect）を基盤に  
……「寛容はしばしば無関心を装うものにしかすぎない。それに対して尊敬は、実際に他の文化や異なる善の感覚と真摯に向かい合うことを意味している」（A.リトル）

### (4) 地域のなかでのつながり方

- ・ホスト社会側にとってのキーパーソンが当該エスニック集団の代表者とは限らない
- ・地域を越えたトランスナショナルな空間に生きる外国人移民の生活世界
- ・当事者の社会関係資本づくりの支援のための「場所とネットワーク」のあり方

## 【参考文献】

- 五十嵐泰正編、2010、『労働再審2 越境する労働と＜移民＞』大月書店。
- 加藤剛編、2010、『もっと知ろう！！私たちの隣人—ニューカマー外国人と日本社会—』世界思想社。
- 川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編、2009、『移民政策へのアプローチ』明石書店。
- 近藤敦編、2011、『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店。
- テッサ・モーリス＝スズキ、2002、『批判的想像力のために—グローバル時代の日本—』平凡社。
- リトル、A. 2002=2010、(富士正博訳)『コミュニティの政治学』日本経済評論社。
- 渡戸一郎、2006、「多文化都市論の展開と可能性」『明星大学社会学研究紀要』26号。

渡戸一郎、2010、「外国人集住地域における「ローカルな公共性の再構築」が意味するもの—日系ブラジル人の集住団地の事例から—」藤田弘夫編『東アジアにおける公共性の変容』慶応義塾大学出版会。

渡戸一郎・井沢泰樹編、2010、『多民族化社会・日本—〈多文化共生〉の社会的リアリティを問い直す』明石書店。

渡戸・関班、2011、『地域における越境的な「つながり」の創出に向けて——横浜市鶴見区にみる多文化共生の現状と課題』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター。

(参考表) 分野・問題領域による自治体の移民政策の諸類型

| ホスト-外国人関係に関する、地方自治体の態度/仮定 | 一時的現象としての移民              | 一時的ゲストワーカーとしての移民                 | 定住者としての移民；そのよそ者性は消失するだろう（同化）   | 定住者としての移民；そのよそ者性は維持されるべきだ                                   | 定住者としての移民；そのよそ者性は強調され過ぎてはならない  |
|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---|--------------------------------|
| 政策類型<br>Policy Type       | 政策なし<br>Non-Policy       | ゲストワーカー政策<br>Guestworkers Policy | 同化政策<br>Assimilationist Policy | 多元主義政策<br>Pluralist Policy                                  | 異文化間政策<br>Intercultural Policy |
| 法的-政治分野                   | —                        | —                                | ・国籍取得を促進                       | ・正規化の支援   | ・(多元主義政策と同じ)                   |
| 市民としての地位                  | —                        | —                                | ・拒否もしくは混合(非エスニック的な)諮問会議        | ・地方参政権の拡充   | ・(多元主義政策と同じ)                   |
| 諮問機関                      | —                        | —                                | ・移民組織と協力または排除                  | ・エスニックに基づく諮問会議を創設、支援  | ・移民代表者を含む混合諮問機関                |
| 移民組織/動員                   | ・移民組織を無視                 | ・限られた問題に関して移民組織と非公式に協力           | ・移民組織と協力または排除                  | ・エンパワーメントの機関として移民組織を支持<br>・移民組織への委任サービス                     | ・統合機関として移民組織を支持                |
| 社会経済分野                    | ・闇市場を無視                  | ・合法的労働条件の最低限の規制<br>・限定された職業支援    | ・反差別政策<br>・一般的な職業訓練            | ・積極的雇用政策<br>・エスニック・ベースの職業訓練と起業家政策                           | ・(多元主義政策と同じ)                   |
| 労働市場                      | ・アドホック・ベースで移民子弟へのアクセスを許容 | ・学校への移民子弟の登録<br>・母語クラスを許容        | ・学校での差別廃止政策<br>・国語クラス          | ・エスニック・マイノリティ児童比率の高い学校を支援（スタッフ訓練、時間外指導）<br>・母語クラス、宗教・母文化クラス | ・(多元主義政策と同じ)                   |
| 学校                        |                          |                                  |                                |   | ・国語クラス、母語指導                    |

|   |  |  |   |  |  |
|---|--|--|---|--|--|
| 社会サービス  | ・最小限のアドホックなアクセス  | ・選択されたローカル・サービスへのアクセスを公式化<br>・労働移民に対する歓迎会、オリエンテーション                  | ・すべてのサービスへの平等なアクセス（エスニック・ベースのニーズは無視）  | ・特定のエスニック・コミュニティをターゲットにしたサービス  | ・マイノリティのニーズに敏感（例えば文化的メディエータ）、しかし個々のエスニックの便宜は最小化  |
| 治安維持/紛争解決                                       | ・移民は治安問題とみなされる   | ・移民規制の機関としての自治体警察  | ・地区ベースの治安維持；移民を暗黙にターゲットにする  | ・移民を明示的にターゲットにした社会的機関としての警察<br>・学習された反人種差別主義の実施  | ・エスニック間紛争のマネジメント機関としての警察   |
| 文化-宗教分野<br>マイノリティの宗教施設<br>公的認知/コミュニケーション政策      | ・アドホックな礼拝所の無視<br>—   | ・アドホックな礼拝所の（非）公式の認知<br>—   | ・モスク、宗教学校などの諸機関に反対<br>・反人種差別主義/寛容キャンペーン   | ・統合及びエンパワーメントの機関としての宗教機関を支援<br>・多文化宣言、「多様性の祝祭」の企画  | ・異文化間活動を除き宗教施設に対する最小限の支援<br>・異文化間「統合」を強調するキャンペーン/企画  |
| 空間分野<br>都市開発、エスニック・アンクレーヴとの関係<br>住宅<br>空間の象徴的使用 | ・エスニック・アンクレーヴの無視、危機が生じると分散配置<br>・移民の住宅問題を無視、危機には一時的解決策で対応<br>— | ・一時的現象とみなされるエスニック・アンクレーヴ<br>・ゲストワーカー住宅と他の短期的解決策<br>・周辺地区では無視、中心部では反対 | ・都市問題とみなされるエスニック・アンクレーヴ<br>・分散政策<br>・ジェントリフィケーション政策<br>・社会住宅への平等なアクセス（非エスニック基準）<br>・住宅市場におけるエスニックな差別を無視<br>・よそ者性の物的明示に反対（ミナレットなしのモスク） | ・エスニック・アンクレーヴの潜在的可能性を承認<br>・住民政策の更新<br>・エスニックな監視を含む反差別主義的政策<br>・よそ者性の物的明示を支持：記念碑、博物館、ミナレット | ・エスニック混合政策：居住者を保護の上でジェントリフィケーション<br>・社会住宅への平等なアクセス<br>・エスニックな監視を含む反差別主義的政策<br>・空間の異文化間象徴の使用を強調 |

出所：Michael Alexander, 2004, “Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results” in Penninx, R., Kpaal, K., Martiniello, M., Vertovec, S. (eds.) *Citizenship in European Cities*, England: Ashgate.