



「多文化共生」では、なにが欠落しているのか：「多文化共生の推進に関する研究会」とその報告書をめぐって

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪公立大学都市科学・防災研究センター 公開日: 2025-04-08 キーワード: 作成者: 鄭, 栄鎮 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/0002002781

(研究ノート)

「多文化共生」では、なにが欠落しているのか： 「多文化共生の推進に関する研究会」とその報告書をめぐって

鄭栄鎮 (大阪公立大学 都市科学・防災研究センター)

1. はじめに

近年、日本では外国人が急増しており、その居住する地方自治体では「多文化共生」と銘打ったさまざまな取り組みが行われている。

もっとも、「外国人」と一言で括ることはできても、その内実は大きく異なる。国籍・出身地別で見れば、日本の植民地支配に由来する在日朝鮮人¹⁾が減少傾向にあるのに対し、中国、ベトナムやフィリピン、ブラジルなどの外国人が増加しているのがわかる。在留資格別では、在日朝鮮人の多くを占める「特別永住者」が減少傾向の一方で、「永住者」「技能実習」が増加している²⁾。国籍・出身地別、在留資格別とも、外国人を法的な位置付けからみた区分である。ただし、日本の国籍法がいわゆる「血縁主義」を採用していることから、外国籍の両親から生まれた子は必然的に外国籍となる。これらの子が両親の出身国をまったく知らず、日本語しか理解できない場合であっても、法的には「外国人」である。一方では、海外で生まれ、さまざまな理由から日本で居住することとなった者たちもいる。つまり、実態として「日本人」であっても法的には「外国人」となる者もいれば、その逆も存在しており、「外国人」といっても、それらはさまざまな実態と生をともなう存在である。だからこそ、「外国人」を対象とした「多文化共生」の取り組みでは、誰に、あるいはなににフォーカスをあてるのかが問われることとなる。

かつての日本では、児童手当の受給資格や国民年金への加入、公営住宅への入居、あるいは地方公務員や公立学校教員、国公立大学教員などへの就任は外国人(外国籍を有する者)に対して制限されていた。これらの国籍差別は、民族差別と闘う連絡協議会(民間連)にゆるやかに結集する、日本人や在日朝鮮人など

による各地の地域運動などによって撤廃されたものも多く、これらの運動が在日朝鮮人の権利獲得に大きく貢献した[水野・文京洙 2015: 183-185]。そして、運動によって獲得した権利は、在留資格によっては一部制限があるものの、在日朝鮮人のみならず、他の外国人も同様に有することとなる。したがって、在日朝鮮人運動の成果が日本における外国人の地位向上に大きく貢献したといっても過言ではない。

では、外国人が増加することによって近年聞く機会の増えた、いわゆる「多文化共生」であるが、そこに在日朝鮮人の存在は位置づけられているのか。在日朝鮮人運動の経験や成果は継承されているのか。これが本稿をつらぬく問題意識である。

「多文化共生」とは総務省がいう「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、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³⁾」ような状態、社会であることがひろく一般的には浸透している理解だと思われる。そして、このような定義のもとでさまざまな取り組みが行われているが、それら取り組みはどのようなものであって、なににフォーカスされているのか、さらには、「多文化共生」は外国人の地位向上や権利獲得に大きく資することになるのだろうか。

本稿では、「多文化共生の推進に関する研究会」による報告書に着目したい。後述するが、同研究会は総務省が設置したものであり、いわば国が求める、あるいは重要と考える「多文化共生」のエッセンスが盛り込まれていると考えられる。したがって、同会の報告書を読めば、国がいうところの「多文化共生」とはなにか、その対象にふくまれるのは誰なのか、そこではなにが必要とされているのかなどを理解することが可能になるはずである。

以上、本稿では、この「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書を読み、国がいうところの「多文化共生」が誰を対象としつつ、なにに焦点を当てているのかを把握し、そのうえで、これらについて批判的に検討をすすめていきたい。

2. 「多文化共生」とその経緯

では、「多文化共生」とされるものは、そもそもどのような経緯をたどってきたのか。これについて、毛受の議論を参考にして検証していこう。

毛受によれば、「多文化共生」に通じる概念で、それに先行して1970年代から用いられた「内なる国際化」があったという[毛受 2018]。この「内なる国際化」は「在住外国人を地域社会の一員として認識し、彼らの持つ課題に対してより積極的に対応しようという考え」[毛受 2018]であり、多文化共生の原点ともいえるとしている。

もっとも、「多文化共生が1990年代に多様な外国人の定住化に対応して盛んになっていったのに対し、内なる国際化は、従前から日本に定住していた在日コリアンの抱えるさまざまな課題を解決することに主眼があった」[毛受 2018]ともしており、「内なる国際化」と「多文化共生」とが、その対象を異にしていたとする。

そして、在日朝鮮人と日本人との異なる格差の解消を求めた市民レベルの運動が1970年代から神奈川県川崎市などで行われたとし、川崎市では外国人への国民健康保険の適用や児童手当、市営住宅入居資格の国籍要件を国に先駆けて撤廃したが、これらについて、「在日コリアンの抱える問題に対して直接向きあった自治体は当時、極めて少数であった。従来、在日コリアンは管理の対象であり、日本人と同様な住民としてみなす見方は必ずしも定着していなかった(略)川崎市のイニシアチブは多文化共生への嚆矢となる重要な一歩であった」[毛受 2019]としている。

このような外国人をとりまく動きが1970年代よりあり、さらに、1979年の国際人権規約の批准や1981年の難民条約への加入にともなう国民年金法や児童扶養手当法などでの国籍要件の撤廃、1980年代以降の在日朝鮮人以外の外国人の増加や、留学生、外国人労働者の増加とその支援に自治体が取り組む

ようになったこと、1989年の入管法改定による「定住」在留資格の新設、技能実習制度の開始など、全国的なレベルで定住外国人の存在が大きくなったという[毛受 2018]。

そして、そのような動きにつれて「一部の地域の活動として行われていた「内なる国際化」に代わって、1990年代から次第に多文化共生という用語が全国的に使われるようになった」[毛受 2018]という。

また、「多文化共生」がより広く使われるようになったきっかけとして、1995年の阪神・淡路大震災の際に外国人のサポートのために設置された「多文化共生センター」の存在があり、2000年代になると「外国人市民が集住する自治体によって、多文化共生は重要な政策として捉えられる、政策的な対応が必要と考えられるようになった」[毛受 2018]としている。

以上、毛受の議論から、「多文化共生」の経緯をたどってきたが、そこでは、「内なる国際化」と「多文化共生」がその対象を異にしていたとしていた。昨今では毛受の指摘のとおり「内なる国際化」が聞かれることは少なく、「多文化共生」がより広く聞かれると思われる。では、この「多文化共生」とはどのようなものと考えられるか。以降で検証していこう。

3. 「多文化共生の推進に関する研究会」とその報告書について

ここからは、「多文化共生の推進に関する研究会」とその報告書についてふれていく。同研究会は2005年に設置され、2006年、2007年、2020年に報告書を出している。これらの報告書のうち、本稿では最初に出された2006年の報告書(以下、2006年報告書)と、本稿執筆時の最新である2020年の報告書(以下、2020年報告書)をあつかう。最初の報告書では、なにを焦点としているかが把握でき、最新の報告書では、最初の報告書からなにが進展したのかなどが理解できると考えたからである。

なお、2006年と2020年の研究会・報告書の違いは表1のとおりである⁴⁾。2006年の研究会では中央官庁から総務省の自治行政局国際室長が参加しているが、2020年では研究会構成員としての中央官庁からの参加はなく、「多文化共生」に関連するとみられる省庁から多数がオブザーバーとして参加している

表1. 2006年報告書と2020年報告書の主な違いについて

	2006年報告書	2020年報告書
研究会構成員・人数	大学教員3人(うち座長1人)、 地方自治体職員3人、 国際協会等職員2人、企業1人、 支援NPO等2人、総務省1人	大学教員2人(うち座長1人)、 地方自治体職員4人、 国際化協会等職員3人、支援NPO等1人
オブザーバー参加	なし	内閣府、総務省、消防庁、出入国在留管理庁、 文部科学省、文化庁、厚生労働省の各関連部署、 全国知事会総務部、全国市長会行政部、 全国町村会行政部
研究会実施期間	2005年6月～2006年2月	2019年11月～2020年8月
研究会開催回数	7回	9回
報告書発行者	総務省	多文化共生の推進に関する研究会
報告書ページ数	全50ページ(表紙をのぞく)	全77ページ(表紙をのぞく)
報告書発行年月	2006年3月	令和2年(2020年)8月

2006年報告書ならびに2020年報告書により作成。2020年報告書の発行年月日は、報告書に記載のとおり表記した。

ことがわかる。

研究会の構成員となる大学教員や地方自治体職員などの選出であるが、どのような基準や理由にもとづいているのかは、2006年報告書、2020年報告書とも明記はなかった。ただし、2020年報告書では「巻末資料」として「多文化共生の推進に関する研究会開催要綱」の掲載があり、この要綱にもとづいて研究会が設置・開催されたことは理解できるが、そこにも構成員の選出基準や理由はみあたらなかった。

報告書の発行者では、2006年では総務省、2020年では研究会となっており、まったく異なっている。先の開催要綱をみれば、研究会の庶務を「総務省自治行政局国際室において行う」[多文化共生の推進に関する研究会 2020:68]としていることから、研究会と総務省のかかわりがなくなったわけではないと思われる。しかしながら、2006年では構成員として研究会に入っていた総務省職員が2020年では入っていない。開催要綱では「地域において外国人に対して行政サービスを提供する主体となる地方公共団体におけるこれまでの取組を振り返りつつ、地方公共団体の多文化共生施策のあり方について具体的に検討すると

もに、その内容を踏まえた総務省プランのあり方について検討を行う」[多文化共生の推進に関する研究会 2020:68]とあることから考えると、国・総務省の施策を検討するためには総務省からの参加がない方が公平に議論できると考えられたのかもしれないが、いずれにしろ、国が出した報告書から研究会が出した報告書へと変化したことは、その報告書の性質がまったく異なるものに変化したといえなくもない。

なお、2006年報告書では「本研究会における基本的考え方」と題した項目において、「外国人住民も地方自治法上の「住民」であり、また、「国際人権規約」、「人種差別撤廃条約」等の要請から、基本的には日本人と同等の行政サービスを受けられるようにすることが求められる。そこで、本研究会では、単に外国人労働者問題や在留管理といった観点から論じるのではなく、外国人を地域で生活する住民と捉え、「コミュニケーション支援」および「生活支援」について総合的・体系的に検討する。また、地域社会の構成員として共に生きていくという観点から、「多文化共生の地域づくり」について、さらに、これらの取組を実施するため、地域における「多文化共生の推進体制の整

備」についても検討する」[総務省 2006: 10]とある。

つまり、研究会においては「コミュニケーション支援」と「生活支援」が「多文化共生」の柱となっているのであって、それ以外はそのいうところの「多文化共生」ら欠落しているといわざるをえない。後述する。

あわせて、2006年報告書では「各地方自治体においては、外国人登録者数、国籍など各地域における外国人住民の状況、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体における多文化共生への取組状況を勘案し、地域の実情に応じた多文化共生施策の推進に取り組むことを期待したい」[総務省 2006: 10]ともあり、「多文化共生」は地方自治体が現場となることが示唆されている。

3-1. 2006年報告書について

では、まずは2006年報告書から、長くはなるが、同研究会が設置された目的などを探っていこう。

同報告書によると、「近年、日本の外国人住民の数は急増し、およそ200万人に達している。ところが、現行の国の各種制度は外国人受け入れに関する課題に十分対応していないため、住民サービスの直接の提供主体である地方自治体は様々な問題に直面している」[総務省 2006: 2]といい、日本社会における外国人の増加とその課題がまずはのべられている。

ついで、「現在は製造業等が盛んな地域における集住が顕著となっているが、今後、日本は人口減少時代を迎え、また、経済のグローバル化によって人の国際移動がさらに活発化すること等を勘案すると、外国人住民にかかわる課題は、近い将来において全国の地方自治体に共通のものとなることが予想される」[総務省 2006: 2]とあり、さらなる外国人の増加とその課題が地方自治体共通のものになるとしている。

そのうえで、「地域における多文化共生の推進については、これまでは外国人住民が集住する地域の地方自治体が必要に迫られて先進的な取組を行い、国に対して制度改正要望を行ってきたが、国の各省庁の対応は必ずしも十分なものとは言い難く、また、総合的・横断的対応に欠けていた側面は否定できない。国レベルの検討は、これまで主に外国人労働者政策あるいは在留管理の観点から行われてきたが、そうした観点からのみ捉えることは適当ではない。外国

人住民もまた生活者であり、地域住民であることを認識し、地域社会の構成員として共に生きていくことができるようにするための条件整備を、国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ていると言えよう」[総務省 2006: 2]としている。

また、「地方自治体においては、1980年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱として地域の国際化を推進してきたが、前述のような地域社会の変化を勘案し、「多文化共生」を第3の柱として、地域の国際化を引き続き推し進めていくことが求められている」[総務省 2006: 2]とされ、「このような時宜をとらえ、総務省においては2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置した」[総務省 2006: 2]とある。

以上からは、外国人の増加とそこから生じる課題が地方自治体共通のものとなること、さらに、国のこれまでの外国人に対する諸施策が管理の観点からであったことを批判しているのがわかる。そのうえで、外国人を管理する客体としてだけではなく、地域社会の構成員としてもとらえつつ、共に生きるための条件を整えること、さらに、「多文化共生」を柱としながら、地域の国際化を推し進めること。これらが本研究会設置の目的であったといえよう。また、本研究会が「多文化共生」の現場としているのは国ではなく地域であり、地方自治体が果たす役割が大きいことをも示している。

では、本研究会でいうところの「多文化共生」とはなにか。報告書では「地域における多文化共生」の定義として「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]としている。よって、報告書の以降では、この定義に沿った多文化共生の推進に関して、求められるものやその対象などがのべられている。これについては後述する。

3-2. 2020年報告書について

ついで、2020年に出された報告書をみていこう。

2020年報告書では、後述するが、2006年報告書を機に策定された「地域における多文化共生推進プラン」策定後の、「外国人住民の増加・多国籍化、在

留資格「技能実習」及び「特定技能」の創設、デジタル化の進展、気象災害の激甚化等、多文化共生施策を取り巻く社会経済情勢は大きく変化している[「多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3」とする情勢認識がまずみられる。

さらに、2018年に国より出された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定)などの、報告書がいうところの「外国人の受入れと共生社会づくりに政府全体で取り組んでいる」多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3」とする方向性や、地方自治体においても、多文化共生の推進に係る指針・計画が策定や改訂され、地域社会での活躍推進等新たな視点を盛り込む動きがある多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3」とするような、2006年の報告書から15年近く経た日本社会の変化が前提としてある。

くわえて、2015年9月の国連総会において全会一致で採択された「持続可能な開発目標」(SDGs)により政府が策定した「SDGs 実施指針」において、「あらゆる人々が活躍する社会の実現」を優先課題の分野の1つとしたことも取りあげられている。

そして、「こうした状況を踏まえ、地域の外国人住民に対して行政サービスを提供する主体となる地方公共団体におけるこれまでの取組を振り返りつつ、地方公共団体の多文化共生施策のあり方について具体的に検討するとともに、その内容を踏まえた「地域における多文化共生推進プラン」のあり方について検討を行うため、本研究会を開催した」多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3」とある。あわせて、これまでみてきたような社会情勢の変化をふまえ、「多文化共生施策の推進は、多様性と包摂性のある社会の実現により支えられる「新たな日常」の構築、外国人住民による地域活性化やグローバル化への貢献、地域社会への外国人住民の積極的な参画と多様な担い手の確保等の点からも今日的な意義を有し、今後一層重要となろう」[「多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3」としている。

ここまでみれば、2006年報告書と2020年報告書の違いが理解できる。2006年報告書では「多文化共生」の推進のために「外国人住民もまた生活者であり、地域住民であることを認識し、地域社会の構成員と

して共に生きていくことができるようにするための条件整備を、国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ている」[総務省 2006: 2]とされていた。

一方の2020年報告書では、繰り返しになるが、「多文化共生施策の推進は、多様性と包摂性のある社会の実現により支えられる「新たな日常」の構築、外国人住民による地域活性化やグローバル化への貢献、地域社会への外国人住民の積極的な参画と多様な担い手の確保等の点からも今日的な意義を有し、今後一層重要となろう」[「多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3」という。

つまり、外国人を地域に受け入れるための条件整備の検討を訴えていた2006年報告書から、2020年報告書では外国人の地域社会への積極的な参画を謳う変化へと至っている。その違いのもととなったのは、外国人の増加はもとより、外国人に対するさまざまな施策、すなわち、「多文化共生の推進」が一定程度執り行われてきたという現状認識があるからだと思われる。

3-3. 両報告書での在日朝鮮人に関する記載

2006年報告書では、第1章総論中の「外国人住民増加の背景」と題した項目において、「1970年代までは、日本の外国人住民の大半は在日韓国・朝鮮人、すなわち終戦前から引き続き日本に在留している朝鮮半島出身者およびその子孫であった」[総務省 2006: 3]と在日朝鮮人の存在が初出する。

ついで、同章の「地方自治体における外国人住民施策の推移」と題した項目で、「地方自治体の外国人住民に関する取組は1970年代に始まったといえる。すなわち、1970年代に在日韓国・朝鮮人を対象とする施策に取り組む地方自治体が現れた」[総務省 2006: 3]とある。つまり、「地方自治体の外国人住民施策の推移」としたうえで在日朝鮮人対象の施策を最初にあげていることから、先に参照した毛受の議論と同様に、在日朝鮮人を対象としたそれら地方自治体の諸施策を「多文化共生」の嚆矢としていると理解できなくもない。

さらに2006年報告書を読み進めると、「外国人住民を取り巻く課題」では、「在日韓国・朝鮮人における高齢者福祉や介護等社会保障の問題」[総務省 2006:

4] が在日朝鮮人のそれとして掲げられているが、それ以外の課題は明記されていない。もっとも、「在日韓国・朝鮮人等は、特別永住者として活動内容に制限のない法的地位を有する」[総務省 2006: 6] とあり、「特別永住者のうち、特に高齢者については、日本語によるコミュニケーションが十分にできなかつたり、文化的な配慮を必要とする場合がある点に留意すべきである」[総務省 2006: 7] としており、つまり、2006 年報告書では、在日朝鮮人の課題は高齢者にフォーカスされているのが特徴でもある。

ついで、2020 年報告書である。2020 年報告書で在日朝鮮人が登場するのは、第 1 章第 1 項の「地域における多文化共生推進プラン」策定の経緯」冒頭の「1970 年代までは、外国人住民の大半は在日韓国・朝鮮人であった」[多文化共生の推進に関する研究会 2020: 4] とする一文のみである。これ以外にはない。2006 年から 2020 年の約 15 年間で日本における外国人の層が大幅に変化し、それにともない外国人の課題もが大きく変化したのはたしかである。そのためだろうか、在日朝鮮人の課題がなくなったととらえられていると考えることも可能であろう。いずれにしても、在日朝鮮人が最新の報告書では登場しないことを考えると、そこでいわれるところの「多文化共生」では、在日朝鮮人が視野の外にあると思わざるをえないのである。

4. 報告書における「多文化共生の推進」と「多文化共生推進プログラムの検討」などについて

ではここからは、各報告書における「多文化共生の推進」と「多文化共生推進プログラムの検討」についてみていこう。これらを見ることで、「多文化共生」にどのようなねらいが込められているのかが理解できると考えられる。

4-1. 2006 年報告書における「多文化共生の推進」などについて

まずは 2006 年報告書からである。2006 年報告書では、第 1 章 5 に「地域における多文化共生推進の必要性」と題した項目がある。ここで「今後、日本の総人口は急速に減少していくことが予想される。グローバル化の進展により、人の国際移動がますます

活発になる中で、社会の活力を維持するためには、外国人を含めた全ての人々が能力を最大限に発揮できるような社会づくりが不可欠であり、地域において多文化共生を推進する必要性はより一層高まることとなる」[総務省 2006: 5] とある。そのうえで前述の「多文化共生」の定義が初出するのだが、「多文化共生」の定義をとらえるためにも、上記の前段部分に注目する必要があると思われる。

つまり、「多文化共生」を研究会では「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」と定義しているが、それは、「日本の総人口は急速に減少していくことが予想される」なか、「グローバル化の進展により、人の国際移動がますます活発になる中で、社会の活力を維持するためには、外国人を含めた全ての人々が能力を最大限に発揮できるような社会づくりが不可欠」[総務省 2006: 5] であるからこそ必要とされている。

したがって、研究会、あるいは総務省における「多文化共生」とは、「社会の活力を維持するため」のものだと解釈できる。もしそうだとすれば、「多文化共生」以外のさまざまな施策があり、それによって社会の活力が維持できるのだとすれば、外国人の存在は不要とされることもありえると危惧する。

4-2. 2020 年報告書における「多文化共生の推進」などについて

2020 年報告書では、第 2 部第 2 章「今後の多文化共生の推進に係る基本的な考え方」において、「地域において多文化共生施策を推進する意義」とする項目がある。

ここでは、先の定義にふれながら、2006 年報告書では多文化共生を推進する意義として「外国人住民の受入れ主体としての地域」「外国人住民の人権保障」「地域の活性化」「住民の異文化理解力の向上」及び「ユニバーサルデザインのまちづくり」を示した「多文化共生の推進に関する研究会 2020: 18」としている。そのうえで「その後の社会経済情勢の変化等を経た上でも、地域における多文化共生施策の推進は、特に次の点から今日的な意義を有しており、重要性が増している」[多文化共生の推進に関する研究会 2020: 18]

として、「多様性と包摂性のある社会の実現による「新たな日常」の構築」「外国人住民による地域の活性化やグローバル化への貢献」「地域社会への外国人住民の積極的な参画と多様な担い手の確保」「受入れ環境の整備による都市部に集中しないかたちでの外国人材受入れの実現」[多文化共生の推進に関する研究会 2020: 18-19]の4項目をあげ、それぞれの理由が付されている。もっとも、その項目をみただけでも、2006年報告書と同様に地域の活性化がその主たるねらいとしてあることが理解できよう。

以上、2006年報告書、2020年報告書がいうところの「多文化共生の推進」を検証してきた。そこで共通していたのは、「多文化共生」は地域を活性化するためのものであり、かつ、そのために外国人をツールとして活用するものだと考えられることである。

4-3. 報告書における「多文化共生」の主たる対象

以上、2006年報告書、2020年報告書の「多文化共生の推進」や「推進プログラムの検討」等をみだが、「多文化共生」は外国人のために打ち出されたものという感はない。

では、この研究会の検討対象とされたのは誰なのか。2006年報告書に記載がある。「本研究会においては(略)近年、ニューカマーの大幅な増加を受けて、地域で多くの課題が生じていることに注目した(略)定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民にかかわる課題を主な検討対象とし、その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者も課題に応じ、視野に入れて検討することとした」[総務省 2006: 6]。

つまり、「定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民」が主たる対象であって、あわせて課題に応じて「その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者」[総務省 2006: 6]である。したがって、本報告書からは、これらの外国人を対象とした取り組みが「多文化共生」と呼ばれるものとなるのだが、逆にいえば、それ以外の外国人を対象としたものは「多文化共生」とならない可能性も生じる。

たとえば、在日朝鮮人である。2006年報告書からは、在日朝鮮人は「課題に応じて」対象となると考え

られるが、同報告書をみる限りでは、在日朝鮮人のうちでも高齢者のみだと思わざるをえなかった。そして2020年報告書では、在日朝鮮人の存在はみられない。このことから、在日朝鮮人は「多文化共生」の対象とはなっていない、あるいはその存在が次落していると考えられるのである。後で考察したい。

4-4. 報告書における「多文化共生」の推進体制について

以上、報告書において「多文化共生」の対象となるのが誰なのかを検証したが、ついで、報告書がいうところの「多文化共生」を推進するための体制について検証していこう。

2006年報告書では、「多文化共生の推進体制の整備」と題した項目がある。その項目において、「多文化共生の推進を所管とする担当部署の設置」と、「指針・計画の策定」が「今後必要な取組」とされている[総務省 2006: 38]。

このうち、「指針・計画の策定」では、各地方自治体において外国人住民施策を総合的・体系的に一本化した指針や計画を策定する自治体があることなどにふれている。そのうえで、「地方自治体においてこのような指針・計画を策定することは、当該地方自治体としての基本方針の表明になるだけでなく、このことにより横断的・総合的な施策推進を行いやすくなる。また、指針・計画の策定過程において、住民ほか関係者が意見交換や意思疎通を図り、多文化共生への理解を深めることもできる」[総務省 2006: 38]として、各地方自治体に外国人住民施策に関連した指針や計画を策定することを求めている。そして、ここでいわれる地方自治体での指針や計画を策定するために出されたのが前述の「地域における多文化共生推進プラン」である。

「地域における多文化共生推進プラン」は、2020年報告書においても、総務省が「平成18年(筆者注: 2006年)3月に、都道府県及び市区町村における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定に資するため、「地域における多文化共生推進プラン」を策定・周知した」[多文化共生の推進に関する研究会 2020: 3]としており、2020年報告書には、「「地域における多文化共生推進プラン」(平成18年3月)の策定以後、地方公

表2. 地方公共団体における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況の推移

	平成22年(2010年)4月	令和2年(2020年)4月
都道府県	44 団体/47 団体 (94%)	47 団体/47 団体 (100%)
指定都市	19 団体/19 団体 (100%)	20 団体/20 団体 (100%)
市(指定都市をのぞく)・区	327 団体/790 団体 (41%)	571 団体/795 団体 (72%)
町・村	100 団体/941 団体 (11%)	236 団体/926 団体 (25%)
計	490 団体/1,797 団体 (27%)	874 団体/1,788 団体 (49%)

2020年報告書p.14より転載。表は総務省国際室調べを基に作成され、括弧内は策定割合をあらわす。

共同体において、多文化共生の推進に係る指針・計画を策定する動きが進んでいる。直近では、全ての都道府県及び指定都市が策定しているほか、その他の市の7割超が策定している[多文化共生の推進に関する研究会 2020: 14]との報告がある。表2は、「地域における多文化共生推進プラン」策定状況の推移を2020年報告書より転載したものだが、同プラン策定後、地方自治体で指針や計画の策定が増加したことが理解できる。

ただし、この増加と先にみてきた多文化共生の主たる対象から考えると、地方自治体の多くでは策定した指針・計画にもとづき、「多文化共生」の名のもとで、「定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民にかかわる課題」[総務省 2006: 6]の解消にむけた取り組みが行われていると考えられるのである。

5. 2006年報告書にはじまる「多文化共生」の進行過程とその一般化

ここからは、現下の日本における「多文化共生」の進行過程について検証するため、2006年報告書に戻ろう。

同報告書では、「日本は人口減少時代を迎え、また、経済のグローバル化によって人の国際移動がさらに活発化すること等を勘案すると、外国人住民にかかわる課題は、近い将来において全国の地方自治体に共通のものとなることが予想される」[総務省 2006: .2]としていた。

さらに、「外国人住民もまた生活者であり、地域住民であることを認識し、地域社会の構成員として共

に生きていくことができるようにするための条件整備を、国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ていると言えよう。地方自治体においては、1980年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱として地域の国際化を推進してきたが、前述のような地域社会の変化を勘案し、「多文化共生」を第3の柱として、地域の国際化を引き続き推し進めていくことが求められている[総務省 2006: .2]としていたことも先にみてきた。

あわせて、「地方自治体が地域における多文化共生を推進する上での課題と今後必要な取組について、「コミュニケーション支援」、「生活支援」および「多文化共生の地域づくり」の3つの観点から検討した。また、各自治体が多文化共生を推進する上で必要となる「多文化共生施策の推進体制の整備」について、考え方を整理した」[総務省 2006: .2]ともしていた。

この2006年報告書から「地域における多文化共生推進プラン」の策定、その後の地方自治体における指針・計画の策定までの流れをまとめると図1のようになる。

まず、研究会を発足するに際しての外国人の増加やグローバル化の進展などといった問題意識があった。その問題意識が強かったからこそ、それらのもとで研究会を実施するとなるのだが、その実施のためにはなにを目的とするのか、誰を議論の対象と特定するのかが必要となり、本研究会のそれらは先にみてきたとおりである。

あわせて、2006年研究会ではこれら対象となった外国人の課題解消のため、「コミュニケーション支援」および「生活支援」を中心としたさまざまな施策を

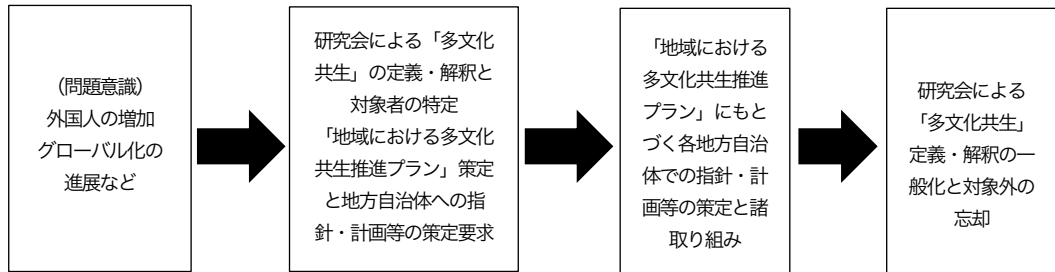


図2. 地方公共団体における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況の推移
筆者作成

「今後必要な取組」として紹介している。また、2006年報告書にもなつて策定された「地域における多文化共生推進プラン」をもとに、各地方自治体に同等の指針・計画等の策定を求めた。そして、これら指針・計画等が策定され、策定されない場合もふくめて、外国人に対する支援といった施策が「多文化共生」と銘打って行われていくこととなったのだが、それらの施策は2006年研究会の議論とその報告書の枠組みに収斂されたものとなってしまっている。

その一例として考えられるのが「多文化共生事例集」である。この事例集は、「総務省では、地方自治体における多文化共生の取組に参考となる考え方を示した「地域における多文化共生推進プラン」(略)を2006年3月に策定し、地方自治体へ通知した。その後、多くの地方自治体では、プランをモデルに多文化共生の指針等を策定したところであるが(略)、プラン策定から10年が経過し、日本における外国人を取り巻く状況も様々に変化していることから、地域における多文化共生施策の更なる推進に資するため、2016年に「多文化共生事例集作成ワーキンググループ」を設置し、多文化共生の優良な取組を掲載した多文化共生事例集を作成した」[総務省2017:2]とされるものである。

この事例集は、「広く多文化共生に資する取組を対象として、地方公共団体や地域国際化協会、NPO法人等の団体から、自薦・他薦を問わず、幅広く取組事例を募った」[総務省2017:15]のものであり、118件の事例の応募があったとされる。さらに、同事例集作成のために集った「多文化共生事例集作成ワーキンググループ」構成員による推薦の15事例と合わせて検討を行い、結果、52の取組事例が「多文化共生の優

良な取組」として掲載されている[総務省2017:2]。

そして、この事例集で「優良な取組」とされているのは、「コミュニケーション支援」「生活支援」「多文化共生の地域づくり」「地域活性化やグローバル化への貢献」の4項目に整理されているが、これは2006年報告書にほぼ沿ったものである。

つまり、2006年報告書がベースとなった「多文化共生」があり、それに沿った取組みが「優良」とされている。もちろん、2006年報告書があつて「地域における多文化共生推進プラン」があり、それに沿ってさまざまな取組みが行われ、ついで事例集が編まれたのであるから、2006年報告書の枠組みに沿ったものとなるのは否めないであろうし、それに沿った事例集とすることが事例を選出する際にさまざまな方面からの合意も得やすいであろう。しかしながら、それらがいったん「優良」とされてしまうと、そのような取組みこそが「多文化共生」であつて、その枠組みからはみ出したものは「多文化共生」とは異質とする社会的合意が生じるとの危機感を抱かざるをえない。

先に、在日朝鮮人と日本人との運動による外国人の諸権利の獲得が日本における外国人の地位向上に大きく貢献したとのべた。しかし、このような視点は「多文化共生」には皆無である。つまり、現下いわれるところの「多文化共生」とその取組みは、2006年報告書をベースとしたものが一般化しており、そこに在日朝鮮人運動の経験や成果は継承されていない。

あわせて、2006年報告書で「定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民にかかわる課題を主な検討対象」であ

り、「その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者も課題に応じ、視野に入れて検討」[総務省 2006: 6]としていたことから理解できるように、それら「多文化共生」の施策の対象として在日朝鮮人の存在は含まれていないのとの危惧を感じる。すなわち、「多文化共生」では在日朝鮮人という存在は欠落しているのである。

先にみたように在日朝鮮人と日本人との運動が外国人の諸権利の獲得につながり、日本における外国人の地位向上に大きく貢献したのはたしかである。しかし、このような運動による外国人諸権利の獲得といった取り組みと「多文化共生」とは、そもそも相容れないものだと考える方がよいのではないだろうか。

では、どうして在日朝鮮人の存在は、報告書がいうところの「多文化共生」、すなわち、現下いわれる「多文化共生」から欠落しているのか。そして、在日朝鮮人は「多文化共生」をどうとらえていけばよいのか、あるいは、どう活用すればよいのだろうか。次項で考察していこう。

6. 「多文化共生」と在日朝鮮人の関係を考える

2006年報告書からの繰り返しになるが、研究会で「多文化共生」の対象となったのは、「定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民」[総務省 2006: 6]であり、その課題である。

さらに「その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者も課題に応じ」[総務省 2006: 6]対象にくわえるのであって、そもそも在日朝鮮人が対象だったとは考えにくい、そのなかでも高齢者のみが対象となっていたのは、先にみたとおりである。

そのように対象が限定されたのは、「現行の国の各種制度は外国人受け入れに関する課題に十分対応していないため、住民サービスの直接の提供主体である地方自治体は様々な問題に直面している」[総務省 2006: 2]というような、各地の地方自治体と外国人との行政サービスでの関係において、特に日本語コミュニケーションが不十分なためから生じる課題が顕出していたからであろう。

一方、研究会がはじめられた2005年では、在日朝鮮人はほぼ日本生まれであって使用言語はほぼ日本語であり、日本語によるコミュニケーションの問題が生じることはない。いわば、在日朝鮮人は日本人と同質化していたがゆえに、これらの問題に直面することはない。

もっとも、2006年報告書でいわれる生活支援では、入居差別に在日朝鮮人が直面することは皆無ではなく、教育、就業環境の改善においても同様である。しかしながら、研究会の主たる対象が「定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民」であることから、その存在は後景に追いやられている。そのようにあつかわれるのも、繰り返しになるが、在日朝鮮人の主言語が日本語あって、そのコミュニケーションの課題がない(と思われた)からこそではないだろうか。

ここで、2006年報告書にある「多文化共生」の定義に立ち戻ろう。同報告書では地域における多文化共生を「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]としていた。

この定義にある「互いの文化的ちがい」であるが、誤解を恐れずにいえば、在日朝鮮人は日本人と同質化しており、「文化的ちがい」もわかりづらい。先の日本語コミュニケーションのこともふまえて考えると、この「多文化共生」の定義では、そもそも在日朝鮮人を対象としてふくむことが意図されていなかったのではないだろうか。

また、「対等な関係を築こうとしながら」ともあるが、在日朝鮮人運動が求めていたのは互いの「対等」な関係ではなく、「平等」な関係なはずである。

この「多文化共生」でいわれる「対等」について、樋口は、それを「学術的な検討に堪えない言葉」と指摘する。そして、「対等」は社会構造のあり方を表す言葉ではなく、「異なる人々」=「社会集団間の関係」を指すとしたうえで、「互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こう」とするのが多文化共生ならば、共生を実現する主体は国家ではなく「人々」になる。国家はその手助けをするだけの存在で、非常に軽い責任しか負わなくて済む」と指摘する[樋口

2019]。

この樋口の指摘から、「多文化共生」と、本稿の問題意識でもある在日朝鮮人の存在や在日朝鮮人運動の経験や成果がそこに継承されているのかを考察していくと、在日朝鮮人の存在はきわめてみえづらく、かつ、運動の経験や成果は継承されていないとの結論に至る。繰り返しになるが、「多文化共生」では在日朝鮮人という存在やその運動の経験と成果は欠落しているのである。

在日朝鮮人の運動は、地方公務員や公立学校教員などへの就任といった国籍制限の撤廃へと至らせたが、それは人々の善意によりかかった「社会集団間の関係」における差別是正ではなく、制度としての差別を撤廃するものである。差別撤廃を法制度上に反映させるものであって、すなわち、差別撤廃の主体を国家に求めたものである。したがって、このような在日朝鮮人運動と、研究会がいうところの「多文化共生」とはそもそも相容れない関係となるのだが、そのような「多文化共生」に潜む陥穽に気づかないまま、それらは社会に流通し、一般化しつつあるのが現状である。

しかしながら、これらの「多文化共生」が一般的な理解となっている現状では、否応なしにも在日朝鮮人は巻き込まれてしまう。では、このような「多文化共生」に、在日朝鮮人はどう向きあっていくべきなのだろうか。筆者にとって、このような難問に即答できるものではない。しかし、「多文化共生」と距離を取るよりも、それらを「利用」し続けることで、換骨奪胎できる可能性がある。つまり、2006年報告書にあった「その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者も課題に応じ」[総務省 2006: 6]で対象となることをしたたかに利用し、「多文化共生」の名のもと、「対等」ではない「平等」を志向した諸実践を行うことによって、そこに在日朝鮮人運動の経験が継承されていくのではないだろうか。さしあたって、筆者はそう考えている。

7. おわりに

以上、本稿では「多文化共生の推進に関する研究会」とその報告書をもとにして、現在、「多文化共生」とされるものの内実について検討した。そこで明ら

かになったことは、在日朝鮮人が対象にはふくまれていないこと、さらに在日朝鮮人が「平等」を志向して実践した運動の経験が継承されていないことであつた。

繰り返しになるが、これらの現状に対して筆者は、2006年報告書にある「その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者も課題に応じ」[総務省 2006: 6]で在日朝鮮人も対象となる可能性があることをしたたかに利用したうえで、「平等」を志向した諸実践を「多文化共生」の名のもと行うことの必要性をのべた。

もちろん、そのような実践に多大な労苦がともなうことは承知しているが、在日朝鮮人が日本社会に多大な貢献をしてきたことをけつして「多文化共生」から欠落させてはいけない。そのためにも、まだまだ在日朝鮮人運動の実践が必要ともいえる。

付記 本稿は、科学研究費基盤研究(C)「在日朝鮮人の権利獲得運動と「多文化共生」の接合にむけた研究」(24K05232)〔研究代表者：鄭栄鎮〕ならびに、科学研究費基盤研究(B)「被差別部落をめぐる国際労働力移動についての学際的研究」(24K03168)〔研究代表者：廣岡浄進〕における成果の一部である。

【注】

- 1) 本稿でいう「在日朝鮮人」とは、日本の旧植民地である朝鮮出身者およびその子孫で日本に居住する者たちの総称として用いる。
- 2) 出入国在留管理庁ホームページ「令和6年6月末現在における在留外国人数について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001425981.pdf>
(2025年2月14日アクセス)。
- 3) 総務省ホームページ「地域における多文化共生推進プランについて」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000770082.pdf (2025年2月14日アクセス)。

- 4) 2006年の報告書は、主に2005年に実施された研究会をもとに作成されているが、報告書の発行年にもとづき、本稿では2006年研究会と表記する。2020年の研究会と報告書も2006年研究会と同様、報告書の発行年月にもとづき2020年研究会・報告書とする。

【参考文献】

- 樋口直人 [2019] 「多文化共生-政策理念たりうるのか」 高谷幸編『移民政策とは何か 日本の現実から考える』人文書院、129-144頁。
- 毛受敏浩 [2018] 「多文化共生の変遷と多文化パワー」 毛受敏浩編『自治体がひらく日本の移民政策 人口現象時代の多文化共生への挑戦』明石書店、51-83頁。
- 水野直樹・文京洙 [2015] 『在日朝鮮人 歴史と現在』岩波書店。
- 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～』
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html (2024年12月24日アクセス)。
- 総務省 [2017] 『多文化共生事例集』
https://www.soumu.go.jp/main_content/000699528.pdf (2024年2月20日アクセス)。
- 多文化共生の推進に関する研究会 [2020年] 『多文化共生の推進に関する研究会 報告書 ～地域における更なる多文化共生の推進に向けて』
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html (2024年12月24日アクセス)。