

# 日本における多文化共生<sup>1</sup>

## 社会のグローバル化と外国人の人権

神戸大学 石原享一研究会

稲葉徹<sup>2</sup> 阪本佳郎<sup>3</sup> 佐野充俊<sup>4</sup> 住井将希<sup>5</sup> 中野有希子<sup>6</sup> 中山雄一<sup>7</sup> 土生小百合<sup>8</sup> 細川和朗<sup>9</sup> 前川裕亮<sup>10</sup> 矢野博之<sup>11</sup> 前田敬規<sup>12</sup>

<sup>1</sup> 本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、石原享一教授（神戸大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

<sup>2</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 0206704c@y02.kobe-u.ac.jp  
<sup>3</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 oyoyo\_yosshi@yahoo.co.jp  
<sup>4</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 sano0524@hotmail.com  
<sup>5</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 ikasam\_52@hotmail.com  
<sup>6</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 0226742c@y02.kobe-u.ac.jp  
<sup>7</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 yuichi59jp@yahoo.co.jp  
<sup>8</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室  
<sup>9</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 kazuaki\_hosokawa@hotmail.com  
<sup>10</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 boyslife@zeus.eonet.ne.jp  
<sup>11</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 0206766c@y02.kobe-u.ac.jp  
<sup>12</sup> 神戸大学国際文化学部 石原享一研究室 連絡先 katikunn@hotmail.com

# 要旨

現在、世界規模のグローバル化の進展をうけて、日本国内に外国人が急増している。しかし、それに反して日本の政策は排他的であり、また、日本国民の意識も外国人労働者に対しては否定的なものが多い。

そうした状況のもとで、多文化共生という考え方に注目する。山脇啓造氏によって「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、対等な関係を築こうとしながら共に生きていく社会」<sup>1</sup>と定義されている。文化というものの重要性、1948年の世界人権宣言・1966年国際人権規約に示されるような国際社会の動向、「集団間の構造的不平等を放置すると、差別されている側に不満が蓄積され社会不安がうまれやすく危険」<sup>2</sup>であること、の3つを根拠として、多文化共生社会の実現が必要であると考えられる。

現状として国内には様々な外国人に関する問題が山積している。具体的には医療保険の未加入問題や地方参政権が認められていない問題、不就学児童の問題や外国人労働者への保険加入・入国に関する問題などである。いずれも外国人の人権に関わる問題であり、改善は不可欠のものである。

外国人に関する上記の問題のうち、労働・教育の分野に焦点をあて政策提言する。まず、現在外国人と日本を繋ぐ最も重要な入り口となっている労働（入国管理政策）の分野に関して多文化共生実現への政策提言をする。また、実際受け入れた外国人が安心して暮らせる生活を実現する上で欠かせない労働（労働保険）、また教育（不就学外国人児童問題）における外国人政策提言をすることによって労働と教育による共生への連関の創設を目指す。

入国管理政策に関しては、開発途上国と日本との二国間協定において日本が外国人労働者の受け入れを認める「協定枠特定就労制度」を設置し、また現行の「単純労働者」と「専門的・技術的労働者」に加え「中間技能」在留資格を新たに創設する。労働保険に関しては、加入率を引き上げるための「外国人オンブズマン制度」の導入や外国人に向けた情報発信をする。教育の分野では、外国人児童が日本の義務教育を無理なく受けられるような体制を構築した後、日本の義務教育を受けるか、または外国人学校に通うかのいずれかを選択するよう義務付けることを提言する。

これらの提言だけでは多文化共生が実現するとはいえないが、これらの提言により多文化共生社会実現へ前進すると考える。

<sup>1</sup> 引用；山脇啓造 2002年10月「多文化共生社会の形成に向けて」

<sup>2</sup> 引用；関根政美（2000）『多文化主義社会の到来』朝日選書

目次

## はじめに

### 第 1 章 多文化共生

- 第 1 節 多文化共生とは
- 第 2 節 日本における外国人の現状
- 第 3 節 外国人受け入れの歴史的経緯
- 第 4 節 日本人の外国人に対する意識
- 第 5 節 今なぜ多文化共生が必要か
- 第 6 節 多文化共生のメリット・デメリット
- 第 7 節 海外の取り組み

### 第 2 章 在日外国人を取り巻く環境

#### 第 1 節 労働

- 第 1 項 入国管理政策
  - (1.1.1) 外国人の就労資格
  - (1.1.2) 外国人研修・技能実習制度
  - (1.1.3) 不法就労の現状
- 第 2 項 労働保険
  - (1.2.1) 労働保険とは
  - (1.2.2) 低加入状況と要因

#### 第 2 節 教育

- (2.1) 不就学外国人児童生徒の存在
- (2.2) 外国人学校
- (2.3) 公立学校
- (2.4) 成人外国人（就労者、児童生徒の親）
- (2.5) 多文化共生にむけて

#### 第 3 節 健康・生命

- (3.1) 健康保険と国民健康保険
- (3.2) 治療費負担
- (3.3) 多文化共生にむけて

#### 第 4 節 参政権

- (4.1) 一般永住者と特別永住者
- (4.2) 海外諸国の政策
- (4.3) 国内の永住外国人地方参政権付与へ向けての動き
- (4.4) 地方参政権付与の必要性

## 第3章 政策提言

### 第1節 入国管理政策改正

- (1.1) 「単純労働者」受け入れの必要性
- (1.2) 単純労働者受け入れに際する諸問題
- (1.3) 提言に向けての視座
  - (1.3.1) 中級技能を有する労働者の概念化
  - (1.3.2) 外国人研修・技能実習制度の改良
- (1.4) 具体的政策提言
  - (1.4.1) 在留資格「中間技能」の設定
  - (1.4.2) 「協定枠特定就労制度」の設置
- (1.5) 各種政策手段
  - (1.5.1) 労働市場テスト
  - (1.5.2) 数量割り当て
  - (1.5.3) 協定方式
  - (1.5.4) 雇用税
  - (1.5.5) 雇用許可制
- (1.6) 「協定枠特定就労制度」実現可能性

### 第2節 労働保険制度改正

- (2.1) 労働保険の必要性
- (2.2) 現在の対策
- (2.3) 保険制度改正
- (2.4) その他の補完政策
- (2.5) メリットとデメリットの比較

### 第3節 不就学外国人児童の削減

- (3.1) 問題解決の必要性
- (3.2) これまでなされてきた政策
- (3.3) 具体的政策提言
  - (3.3.1) 就学の義務化
  - (3.3.2) 外国人児童の受け入れ体制

終わりに

参考文献・データ出典

# はじめに

21世紀の今、世界はグローバル化の中にある。通信手段・交通機関の発展などにより、ヒト・モノ・カネが国境を越え自由に行き来することができる。このような時代において、地球上で様々な人々の国際移動が生じているが、その中には開発途上国の国民が職を求めて先進国へ移動する流れがある。その最大の要因は、紛れもなく開発途上国と先進国との間における賃金格差である。また、開発途上国における過剰人口と雇用状況の悪化も挙げられる。現在、国際人口移動の送り出し国になっているアジア・アフリカ地域においては、年間一億人近い割合でその人口が増加しているとみられる一方、受け手側の先進諸国においては人口増加率が極めて低く、ごく近い将来、その増加率は減少するとみられている。とりわけ日本においては2007年ごろから人口は減少し、一層高齢化が加速化するとされる。このように、先進国においては一般的に労働力供給不足が進展する一方で、開発途上国においては労働力余剰になるという対極的な図式のもと、途上国から先進国への国際労働力移動の圧力は今後もかかり続けることとなるであろう。

この状況を背景に、近年の日本における外国人の増加は著しい。法務省入国管理局によると、平成14年度末現在における外国人登録者は185万1758人で、日本国総人口に占める外国人登録者数の割合は1.45%となっている。元来、日本には大和民族のほか、アイヌ民族や琉球民族があり、さらに現代では主に韓国・朝鮮の旧植民地出身者の人々も暮らしている国家である。しかし、日本国民は単一民族であるという幻想が長い間、国民意識、さらには国家政策に潜んでいた。それにとמונאう、差別や社会問題が露呈されてきた。現在再び、グローバル化にとמונאう在日外国人の増加により、社会環境の対応は遅れとり、日本各地で外国人に関わる問題が浮き彫りになっている。

グローバル化が進む21世紀において、欧米の価値観に画一化されていく反面、世界各地で価値観の多様性、文化の多様性という言葉が叫ばれている。日本は新しい国家のスタイルを模索しなければならない時期に来ている。我々はさまざまな人々が暮らし、さまざまな価値観があふれる現代日本社会において、その事実を認め、他文化・他民族を排除するのではなく、ともに認め合い、協調・共生できる社会を目指すべきであると考えます。そのため、本論文は、在日外国人に焦点を当て、多文化共生という大きな理念を掲げ、いかに彼らとともに暮らしていくか、日本における多文化共生社会の構築に向けて何をなすべきかについて考察する。第1章で多文化共生についてその考え方を述べ、第2章では、在日外国人に関わる諸制度ならびに政策の現状を分析し、第3章で多文化共生に向けた第一歩を踏み出すべく政策提言をする。

# 第1章 多文化共生

本章では、ヒトの移動が顕著に現れているグローバル社会において、日本における外国人に焦点を当てつつ、多文化共生という理念について考察する。政策理念の根幹をなすものであり、この理念に基づいて本論文は構成されている。

## 第1節 多文化共生とは

では「多文化共生」とは一体どのように定義されるのであろうか。

この言葉については、山脇啓造氏によって、「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、対等な関係を築こうとしながら共に生きていく社会」と定義されている。<sup>1</sup>

ここで強調しておきたいのは、「対等な関係」、「共に生きる」の2点である。つまり、同化政策による共存や、棲み分けを多文化共生とみなすことはできない。なぜなら、同化政策とは、他の文化を無視し自文化への取り込みを意味するものであり、他の文化、または他の価値観を否定していることになるからである。同化政策を目指すことは、アイデンティティの喪失にもつながり、またマイノリティの排除にもつながる。棲み分けでは、共に生きているのではなく、国内にさらに境界線を引いてしまうことになり、互いを理解し難くなり、誤解を生じやすくさせてしまう。私たちが目指す多文化共生社会とは、外国人に対しても日本において日本人と同様に暮らせる最低限の権利、または人道的に認められてしかるべき権利を施すことによって外国人の地位を引き上げ、彼らが普通に自分らしく暮らせることを保障する社会である。

## 第2節 日本における外国人の現状

どのくらいの外国人が現在日本に滞在しているのか、現状を把握していきたい。まず、日本に90日以上滞在する外国人は、居住地の区市役所・町村役場で外国人登録をしなければならぬ。外国人登録とは外国人登録法第1条の目的規定によると、「本邦に在留する外国人の登録を実施することによって外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめ、もって在留外国人の公正な管理に資する」とされる。

法務省入国管理局<sup>2</sup>よれば、平成2002年末現在における外国人登録者数は185万1758人で、この数は2001年末に比べ7万3296人(4.1%)の増加、10年前(1994年末)に比べると57万114人(44.5%)の増加となっている。日本の総人口1億2743万5350人<sup>3</sup>に占める外国人登録者の割合は1.45%となっている。また、国籍別<sup>4</sup>に見ると、韓国・朝鮮籍、中国籍、ブラジ

<sup>1</sup> 引用；山脇啓造 2002年10月「多文化共生社会の形成に向けて」

<sup>2</sup> 図1参照 法務省入国管理局平成14年12月31日現在の外国人登録者数の推移

<sup>3</sup> 総務省統計局「平成14年10月1日現在推計人口」

<sup>4</sup> 図2参照 法務省入国管理局平成14年12月31日現在の外国人登録者数の推移

ル籍とアジア・南米の人々が 7 割以上を占め、アメリカ国籍など欧米の人々は約 1 割程度になっている。

日本に在留するためには、「出入国管理および難民認定法」（以下、入管法という）に定められた「在留資格<sup>1</sup>」の条件を満たさなければならない。その在留資格からもわかるように専門的、技術的にハイレベルの労働者については幅広く受け入れ、いわゆる単純労働者については認められていない。

しかし、現実的には日本産業界における製造業などでの雇用需要、途上国からの労働供給、双方がともに相俟って、観光目的で入国し、在留資格を得ることなしにそのまま超過滞在により単純労働に従事する不法残留外国人<sup>2</sup>が 1992 年頃から増加し、現在は約 22 万人存在する。景気後退や不法就労取締りの強化、1989 年 12 月に改正、1990 年 6 月に施行された入管法の新しい在留資格により、現在不法在留者数は緩やかな減少傾向にある。

図 1

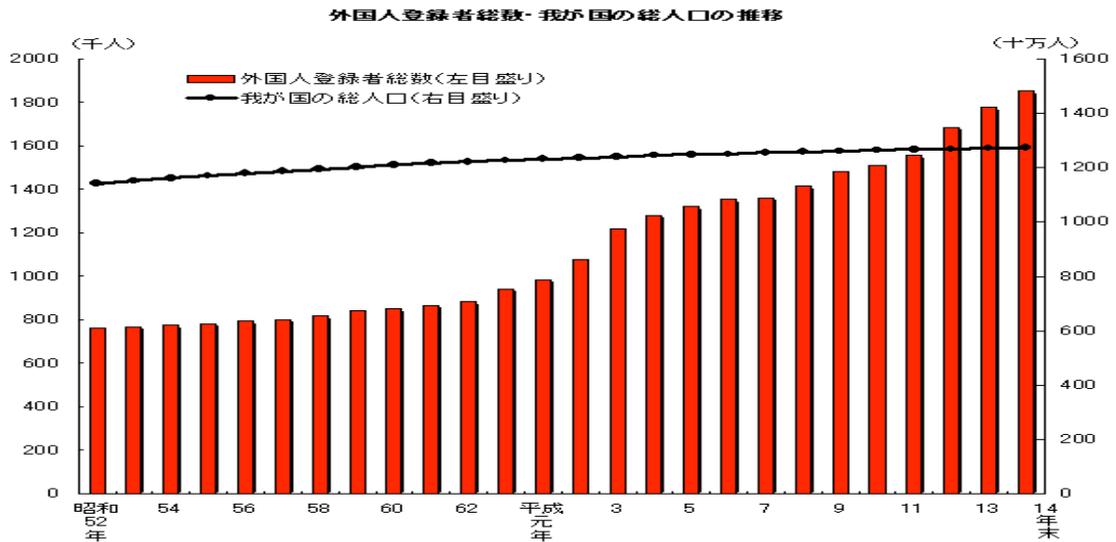
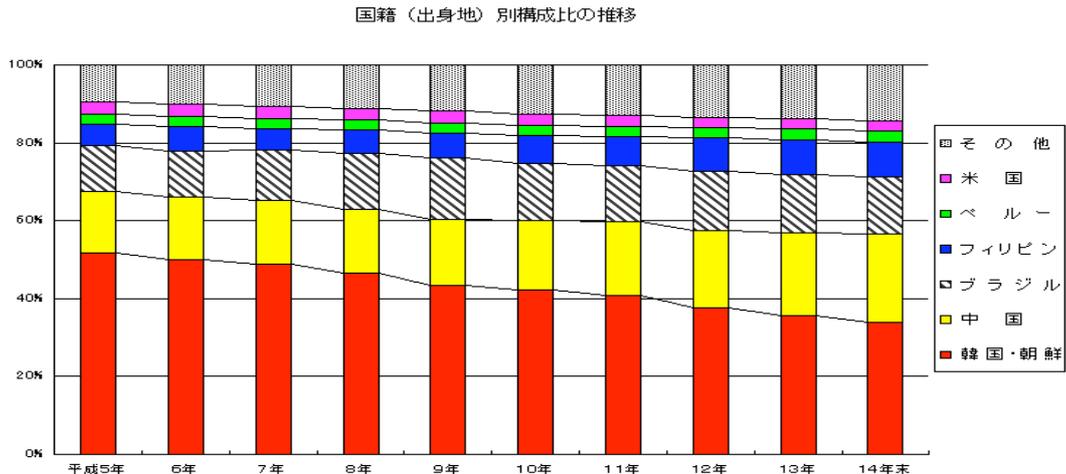


図 2



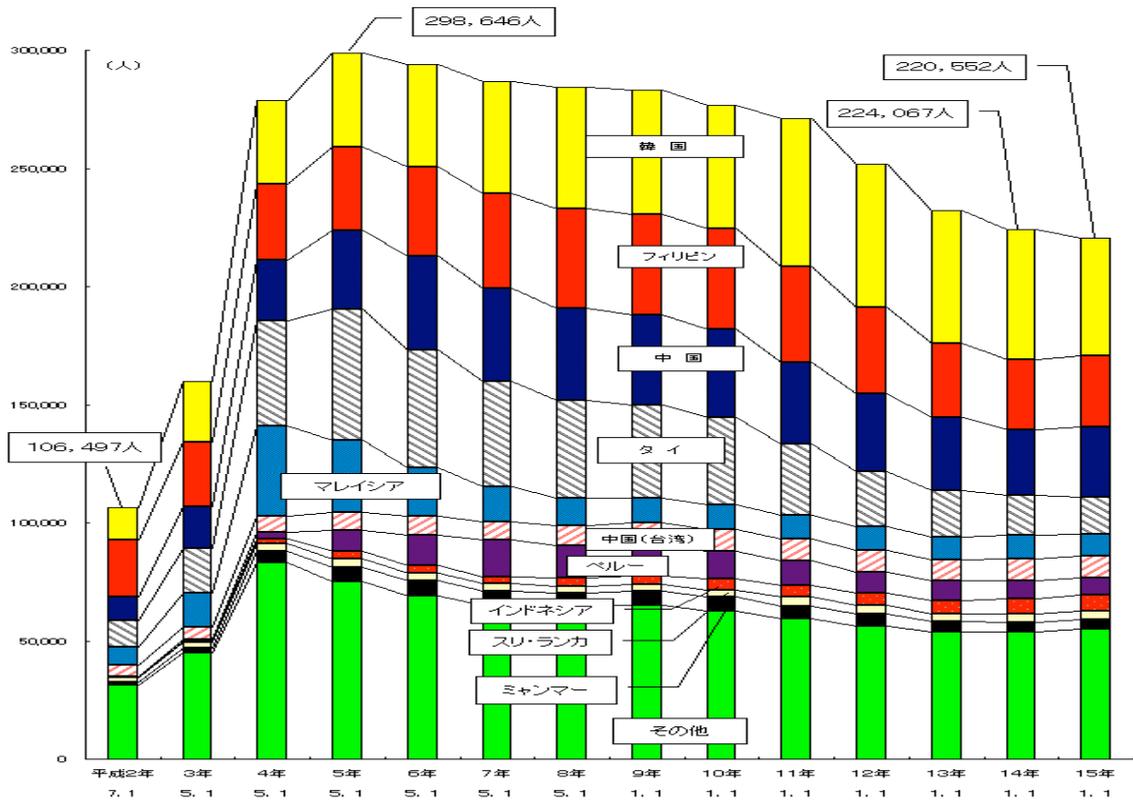
<sup>1</sup> 表 1 参照 田中宏 (1995) 『在日外国人—法の壁、心の壁—』岩波新書 p37 表 1-2 (現在の在留資格と在留期間の一覧) を参考とし、筆者作成。

<sup>2</sup> 図 4 参照 法務省入国管理局平成 15 年 1 月 1 日現在の不法残留者数の推移

表 1

在留資格	在留期間	入国を認められる外国人	就労
外交	外交活動を行う期間	外交官	一定範囲で 就労可
公用	公用活動を行う期間	外国政府若の公務に従事するもの及びその家族	
教授	3年・1年	大学教授、助手等	
芸術	3年・1年	作曲家、画家、写真家など	
宗教	3年・1年	外国の宗教団体からの派遣された宗教家等	
報道	3年・1年	外国の新聞社、通信社からの記者等	
投資・経営	3年・1年	外国の企業の管理者・経営者	
法律・会計業務	3年・1年	弁護士、税理士等	
医療	3年・1年	医師、看護師等	
研究	3年・1年	国や地方公共団体などの研究者	
教育	3年・1年	小・中・高等学校の語学教師等	
技術	3年・1年	自然科学系の技術者等	
人文知識 国際業務	3年・1年	通訳、ファッション・デザイナー等	
企業内転勤 興行	3年・1年 1年、6ヶ月または3ヶ月	外国の日本企業からの転勤した者 音楽家、スポーツ選手等	
技能	3年・1年	外国食品の製造者、貴金属加工者	就労不可
文化活動	1年又は6ヶ月	日本伝統文化を学ぼうとする者等	
短期滞在	90日又は15日	観光客・巡礼者等	
留学	2年又は1年	大学、短大などの生徒	
就学	1年、6ヶ月	高等学校、各種学校の生徒	
研修	1年、6ヶ月	研修生	
家族滞在	3年、2年、1年、6ヶ月 又は3ヶ月	上記の教授から文化活動及び留学の 在留資格を持つものの扶養を受ける 配偶者または子	一定範囲で 就労可
特定活動	① 3年、1年又は6ヶ月 ② 1年を超えない範囲 内で法務大臣が 個々の外国人につ いて指定する期間	外交官等の私的使用人や、ワーキン グホリデー対象者等、	
永住者	無制限	永住許可を受けているもの	就労に 制限なし
日本人の配偶者 等	3年、1年	日本人の配偶者、実子、特別養子	
永住者の配偶者 等	3年、1年	永住者、特別永住者の配偶者、子	
定住者	① 3年、1年 ② 三年を超えない範囲 内で法務大臣が 個々の外国人につ いて指定する期間	インドシナ難民、日系3世等	

図 3



### 第3節 外国人受け入れの歴史的経緯

次に日本における外国人に対して、日本政府はどのような政策をとってきたのかを歴史的に見ていく。<sup>1</sup>

1950年代～1970年代においては、主に旧植民地出身者を対象とする政策であった。戦後日本には、約60万人の旧植民地（主に朝鮮半島）出身者が、戦前から居住していた。これらの人々は、1952年「日本国と平和条約」の発効により、一方的にそれまで所有していた日本国籍を喪失してしまい、「外国人」となった。当時、外国人登録者の95%が旧植民地出身者であったため、外国人政策の主たる対象は彼らであった。

1965年に日韓国交が正常化され、「日韓法的地位協定」が結ばれた。この協定により、韓国籍の1世と2世に永住資格が認められた。しかし、朝鮮籍の1世と2世の法的地位は不安定なままであった。日本の法制度は、国民と外国人の法的地位の格差が大きく、社会保障などの様々な社会制度も、基本的に日本国民を対象とするものであった。

1970年代になると、在日韓国・朝鮮人の中で2世・3世の割合が増え、就職差別を糾弾する運動や、地方自治体に対して住民としての権利を要求する運動が起こり、一部の自治体は、公営住宅や児童手当の国籍条項を廃止した。

1980年代～1990年代においては、ニューカマーの増加と新たな外国人政策が作られた。1980年を前後して、国際人権規約の批准（1979年）、難民条約への加入および入管法の改定<sup>2</sup>（1981

<sup>1</sup> 山脇啓造「多文化共生社会の形成に向けて」（明治大学社会科学研究所ディスカッションペーパー、2002年10月）

<sup>2</sup> 入管法は、現在までに4度の改正を行っている。

年)が行われ、日本の外国人政策に転機が訪れる。在日韓国・朝鮮人の処遇に関しても、入管法の改定によって朝鮮籍者に対する永住が認められるようになるとともに、国民年金や児童手当など、社会保障制度の国籍要件が撤廃される。こうして、内外人平等と永住資格の確立が進んだものの、外国人は、外国人登録証の切り替えのたびに指紋を採取されていた。そのため、在日韓国・朝鮮人を中心として、1980年代半ばに指紋押捺拒否運動が大きく広がった。<sup>1</sup>

一方、1980年代には日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、円高などの経済要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者が急速に増加していった。いわゆるニューカマーの登場である。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などに広がった。こうした外国人の多くは、超過滞在者や、非正規に就労する人々であった。

1989年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が再度改定される。入管法改定により在留資格が増え、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、日系人が活動制限のない在留資格を取得することが明文化され、1990年代を通じて、日系南米出身者、特にブラジル人が急増していく。日系人労働者は愛知県や静岡県、群馬県などの工場の多い特定の地域に集住する傾向があり、日本人住民との間に様々な軋轢が起こった。

また、1980年代以降における外国人をめぐる動向として見落としてはならない現象が、国際結婚の増大と留学生の増大である。国際結婚の増大に関しては、日本人と外国人の婚姻は、1980年代から90年代にかけて一貫して増大し、2001年には3万9,727件となっている。留学生の増大に関しては、日本政府が1983年に留学生10万人計画を打ち出して以来、中国などの近隣アジア諸国出身の留学生は飛躍的に増大し、2001年現在で7万8,812人となっている。卒業後、日本社会で就職する者も多く、近年では永住資格を取るなど定住化が進んでいる。

前述のように、これまで日本がとってきた外国人政策はほとんど事後処理的なものであり、外国人からの要求、もしくは世界の条約からの圧力がかからなければ、日本では日本国籍を所有する者しか普通に住めないという状況であった。日本の閉鎖的で、受身的なスタンスにより、様々な分野において、数多くの在日外国人が苦しめられたことはいまでもない。外国人は人権が無視され、問題が生じては泣き寝入りせざるを得なかった。

現在、法務省入国管理局は、日本における国際化に伴う社会環境の整備を唱える一方、不法就労や不法残留などの在留資格を持たない外国人に対して、犯罪の温床であることを理由に排除キャンペーンや取締り強化を前面に押し出している。しかし、現存する約20万人の不法滞在者すべてが、犯罪の温床になっているわけではなく、肩身の狭い思いで日本社会の下支えになっていることを無視してはならない。排除ばかりの政策ではなく、彼らの地位をどう扱うかについて真摯に議論すべき時期が来ていると言える。

## 第4節 日本人の外国人に対する意識

日本人は一般的に外国人に対してどのような意識を持っているのだろうか。内閣府の実施した「外国人労働者の受け入れに関する世論調査報告書 2004年5月」によると、最近、身の回りに、働いている外国人が増加してきていると感じるか聞いたところ、「感じる」とする者の割合が51.0%（「大いに感じる」17.5%＋「ある程度感じる」33.4%）。また、最近、外国人労働者の問題が議論されることが多くなっているが、この問題に関心があるか聞いたところ、「関心がある」とする者の割合が53.1%（「大いに関心がある」11.9%＋「ある程度関心がある」41.2%）と回答し、約半数の人々が外国人労働者の増加を感じ、関心を持っている。

<sup>1</sup> 1993年には永住者の指紋押捺義務が廃止された。2000年には外国人登録法が改正され、在留資格が永住者・特別永住者以外の外国人は、1年以上日本に在留しようとする場合指紋押捺の義務があったが、その制度を廃止し、永住者・特別永住者と同じ署名及び家族事項の登録をもって本人確認の手段とした。

また、ライフデザイン研究所が2002年2月に行った調査によると、外国人労働者が増加することで、「スラム化し、犯罪が増える」「低賃金化や職業の階層化を招く」と回答した人が6割以上存在した。概して、日本人の外国人労働者に対するイメージ<sup>1</sup>は否定的である。

しかし、関西大学社会学部の助教授間淵領吾氏による『新聞犯罪における容疑者の国籍—国籍別「犯罪者率」との比較—』に見られる、新聞の犯罪報道における外国人の起こした事件に対する報道状況を検討してみると、日本人の客観的検挙人員数32万4,263のうち新聞紙上で報道された件数4,826は、百分率で示せば1.49%である。対して、来日外国人全体の客観的検挙人員数5,382のうち新聞紙上で報道された件数390は、7.25%である。日本人犯罪の報道率と比較すると、来日外国人全体の犯罪に関する報道率は、4.87倍であると言える。国籍別の検挙件数が明らかになっている外国人について見てみると、中国人については4.70倍、韓国・朝鮮人については実に10.79倍、ブラジル人については1.00倍、フィリピン人だと5.00倍、アメリカ合衆国民だと4.53倍、タイ人に関しては3.20倍となっている。中でもブラジル人に関しては日本人犯罪と同等の報道率だが、その他の国籍の容疑者・犯人に関しては日本人と比べて過剰に報道されていると言える。特に、韓国・朝鮮人が容疑者または犯人である場合、日本人による犯罪よりも極端に過剰に報道されていると言わざるを得ない。

つまり、こうした過剰報道により、日本人の外国人に対する否定的イメージが形成、さらには助長され、すべての外国人が否定的に捉えられている要因のひとつであると言える。

## 第5節 今なぜ多文化共生が必要か

日本における外国人の状況や過去の境遇、日本人の外国人に対する意識を見てきたが、なぜ今、日本社会において、多文化共生という理念を掲げるかという問いに対しては、根拠として次の3点を提示する。

第1の根拠は、文化の重要性である。文化とは、アメリカのグッドイナフによって「人々が彼らの経験や知識を構造化し、行動を秩序づけ、選択や意思決定を行い基準となる知識・信仰・価値の体系」と定義されている。<sup>2</sup>グローバル化の時代により、世界中の多様な文化が隣り合わせに混在するようになった。これらの文化すべては人類が個性豊かな社会を作り出すことに貢献している。つまり、この地球上に多様な文化が存在すること自体に価値があるのであり、また同時に、文化は個人のアイデンティティの拠り所であるという点からも、文化は尊重されるべきであり、そのため国家も文化の多様性を積極的に保護するべきである。<sup>3</sup>

2点目に挙げられるのは、国際社会の動向である。各先進国では、もはや多数の移民や労働者が国内に流入するのを食い止めることができず、また、従来の同化・排除政策では問題を解決できなかったため、多文化共生の方針に方向転換が行われている。具体的にはアメリカ、カナダ、オーストラリアなどの移民国家はもちろんのこと、イギリス、ドイツ、フランスなどでも行われており、その事例は第6節で紹介する。日本政府は各国の経緯から、従来の同化・排除の方向では外国人問題を解決に導くことはできないことを悟らなければならない時期に来ている。

各国の動きに加え、1948年の世界人権宣言、1966年国際人権規約では「すべての人が、権利と自由を享有するべきである」ことを掲げており、国際社会が、グローバル社会に対応する意味でも、多文化共生という理念が必要不可欠だということがわかる。

3点目には、自国民のより安全な生活の追求である。日本国内には放置、排除されている外国人が多数存在する。こうした「集団間の構造的不平等を放置すると、差別されている側に不満が

<sup>1</sup> ライフデザイン研究所 「外国人労働者に関する意識調査」2002年2月調査

<sup>2</sup> 引用；合田濤編（1989）『現代社会人類学』弘文堂（5頁）

<sup>3</sup> 参照；賀来弓月（2001）『内なるものと外なるものを—多文化時代の日本社会』日本経済評論社

蓄積され社会不安が生まれやすく危険」である。<sup>1</sup>例えば、現在日本国内には、義務教育年齢にあたる、ブラジル人労働者の子どもが約 3 万人存在する。このうちブラジル学校も含め、なんらかの形で教育を受けている子どもはほんの 1 万人程度しかいない。不就学の子ども約 2 万人の中には、日本語もポルトガル語も満足に話せない子どもも多く、非行に走る者や不良グループの抗争に巻き込まれる者が跡を絶たない。<sup>2</sup>日本政府はこうした犯罪現象を理由に、外国人労働者に対して排除の動きを見せているが、これらの問題は、多くの外国人が既に日本国内に在住している以上、多文化共生の視点に立った政策をとらない限り解決されることはない。

## 第6節 多文化共生のメリット・デメリット

我々が多文化共生社会を強く推進する理由、つまりそのメリットは大きく 2 つある。1 つ目は上でみたようなすべての社会不安の解消である。前節で見た子どもの不就学問題の他にも、外国人労働者が公営住宅に集住し、日本人がその住宅を避けるようになるなど、ひどい場合には右翼、暴走族関係者との対立に発展したケース<sup>3</sup>など、国内には外国人に関する社会問題が多く存在する。フランスでは移民、特にイスラム教徒に対して弾圧とも見られる行為が行われた結果、1981 年夏のアルジェリア系移民によるリヨンの都市暴動事件など、移民による抗議暴動が何件も起こった。日本国内でも、もし外国人の不満が解決されなければ、同様に暴動が起きる可能性は十分にある。

2 つ目は少子化への対応である。主要先進国の中で日本の 2050 年における高齢者の比率はほぼ最高 (36%) であり、また、日本の生産年齢人口 (15~64 歳) はすでに 1995 年の 8,717 万人をピークに減り始めている。2050 年にはピークから 4 割減の約 5,400 万人になる見込みである。<sup>4</sup>外国人との共存社会の基盤を整え、外国人労働者の受け入れを拡大することで、少子化による労働不足を補うことができる。外国人労働者受け入れについては第 4 章、政策提言で詳しく述べる。

一方、「多文化共生」という理念にもデメリットがないわけではない。多文化共生社会、第一任国であるオーストラリアでは社会に不適應な移民が増え、英語教育や社会福祉などの負担が増大しており、経済的に割が合わないという現象が起こった。<sup>5</sup>この現象は生活の安定してきた移民が、年老いた両親などの家族を呼び寄せたことで彼らのための英語教育や、社会福祉の負担が増大したというもので、オーストラリア特有の現象ではない。しかし、すべての人が保障された生活を送るためには、避けられない負担であり、この現象はオーストラリアが優れた多文化共生社会であることを示している。

また、受け入れる外国人の数が増加すれば、犯罪件数が増加する可能性も否定できないが、多文化共生の理念に基づいて、彼らの生活がしっかりと保障されてさえいれば、外国人増加に伴う犯罪件数の増加など心配するに及ばないのである。現在、既に日本に滞在している外国人が、犯罪に走るのを防ぐためには同様に、彼らの生活を保障する以外に道はないことを再度強調しておく。

<sup>1</sup> 引用；関根政美(2000)『多文化主義社会の到来』朝日選書

<sup>2</sup> 参照；山脇啓造 2002 年 10 月「多文化共生社会の形成に向けて」

<sup>3</sup> 参照；山脇啓造 2002 年 10 月「多文化共生社会の形成に向けて」

<sup>4</sup> 参照；山脇啓造 2002 年 10 月「多文化共生社会の形成に向けて」

<sup>5</sup> 引用；関根政美 (2000) 『多文化主義社会の到来』朝日選書

## 第7節 海外の取り組み

第4節で、「各先進国では、もはや多数の移民や労働者が国内に流入するのを食い止めることができず、また、従来の同化・排除政策では問題を解決できなかつたため、多文化共生の方針に方向転換が行われている。」と述べたことに関して、この節では各国での具体例を示す<sup>1</sup>。

まず1つ目はドイツである。ドイツは移民国家であるアメリカやオーストラリアなどとは違い、ドイツ国民を基礎とし歴史を積んできた。これは日本が、日本国民に基礎を置いて発展してきたのと同じ状況である。そのため、ドイツでは「ドイツ国民はドイツ民族だけで構成される」という概念が支配的であった。かつてのドイツも日本も、国籍取得に関して、血統主義を掲げていたが、「民族＝国民」という概念が背景に深く潜んでいるからだと考えられる。

このようにわが国日本と非常によく似た背景、理念を持っていたドイツだが、近年では出生地主義をとるようになり、多文化共生社会へと大きく歩み寄っている。ドイツではかつて1950～93年の間に約1,260万人の移民を受け入れたが、一時的な労働力としての導入に過ぎなかつた。また、当時は単一民族の概念が主流であったため、政府は「ドイツは移民国家ではない」と主張し続け、政策としては、彼らを外国人の地位に留めたまま、社会的権利だけを与えるというものであった。次第に、ドイツで生まれ、ドイツしか知らない外国人労働者2世3世まで排除するのは理不尽である、という世論が国内で生まれ始めた。移民に社会的権利を与えながら、政治的権利を与えないのはおかしいということで、1989年、2つの州が、一定条件のもとに外国人に地方選挙投票権を与える制度を導入した。外国人への選挙権導入は大きな議論を巻き起こし、ドイツ憲法裁判所の判決を待つ事となった。裁判所は、連邦、州などのあらゆるレベルで「ドイツの人々を意味する、選挙参加はドイツ市民権を前提とする」と考えるのが妥当であるとの見解を示し、外国人選挙権導入を可能にするために国籍法の改正を提案した。従来の国籍法では、血統主義によって、外国人労働者たちは長年ドイツにしながら、市民権を獲得することができなかつたからである。

ドイツは、意図に反して起こってしまった移民への対応として、多文化主義社会の道を現在も歩んでいる。現在同じ状況に置かれている日本にとって、無視できない事例である。

また、現在も同化主義を公言しているフランスも、日本の基本方針と通じるものがある。フランスは、20世紀初頭以降、労働力不足を補うために移民の受け入れを始めた。しかし、フランスでは、文化や民族ではなく平等な市民の概念を中心にして物事が考えられるため、原則として民族的文化集団の権利は認められない。現実問題として都市の犯罪暴力、社会的疎外、人種差別、失業貧困、教育問題（移民の子どもたちの高いドロップアウト率）の問題に対処するため、実質的には多文化主義的な政策処置を実施している。例として、1993年に打ち出された「社会行動基金」に見られる、移民の母国語の使用奨励、移民集団の祖国の文化理解に対する援助などである。フランスの同化モデルは依然として続いているが、民族的集団を認知し、支援するような傾向も、確実に続いている。

<sup>1</sup> 参照；賀来弓月（2001）『内なるものと外なるものを—多文化時代の日本社会』日本経済評論社

## 第2章 在日外国人を取り巻く環境

多文化共生社会を構築する上で、さまざまな分野においてその理念に基づいた政策がとられなければならない。本章では、主に労働（入国管理政策・労働保険）、教育、健康・生命、参政権に関する日本の外国人政策の現状を分析し、多文化共生とはかけ離れた状況を示す。もちろん、それらの状況やここで触れることができなかつたその他改善すべき外国人政策を改善してこそ、多文化共生社会の構築になるのであるが、本論文においては、教育、労働に関して具体的政策提言をなすので、それらの現状は特に詳しく分析している。

### 第1節 労働

多文化共生社会の実現を目指す上で、日本との賃金格差が著しい海外諸国からの労働力供給の圧力と、それに起因する外国人労働者問題を無視することはできない。単純労働を目的とした入国を認めない政策をとる日本においては、現在多数の不法就労者が存在する。外国人非熟練労働者は劣悪な労働条件のもとで働かなければならない上に、彼らに対する労働保険は十分に機能するものであるとは言えない。これが彼ら自身の人権のみならず、日本社会にとって様々な問題を生み出している。ここでは、外国人労働者問題に大きく関わる出入国管理制度と労働保険の現状について見ていく。

#### 第1項 入国管理政策

##### (1.1.1) 外国人の就労資格

1990年7月に入管法が改正されて以来、一定の専門性を有する外国人については、これを積極的に受け入れることが基本的な原則とされている。現在認められている就労が可能な在留資格<sup>1</sup>としては、外交、公用、教授、宗教、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能の13種類が存在する。比較的職種として幅の広い「人文知識・国際業務」および「技術」について、多少説明を加えておく。まず、1990年に「人文知識・国際業務」が新設された。ひとつは「人文知識」であり、法律学、経済学、社会学など人文・社会科学の知識を必要とする業務に従事する活動とされる。最も典型的ないわゆるホワイトカラーに属する人々を対象としたものである。これに対して「国際業務」は翻訳、通訳、海外取引業務といった海外の文化に基盤を有する思考を必要とする活動であり、日本人との非代替性を特徴としている。次に「技術」であるが、これは理学、工学、その他自然科学の分野に属する技術または知識を要する業務に従事する活動とされ、理系分野における技能・知識を有する技術者を対象としたものである。

<sup>1</sup> 第1章 表1参照

このような就労可能な在留資格の設定のなされ方にみられるように、日本において就労を目的として在留することが認められるためには、一般的に高い水準の知識もしくは技能を有することが前提となる。そのため、外国人がそれ以外のいわゆる単純労働を目的として入国することは認められていない。ところが、ここでの「単純労働」が何を指すものであるかについての問題が存在している。既に「専門的・技術的分野の外国人」と、この「単純労働者」の間には広範な職種が存在することは認識されており、その技能レベル等に関してひとくくりに単純労働として分類するべきではないとの指摘がなされている。しかし、この両者の中間に属すべき一般的技能労働者については、多くの入国者があるとは考えられていなかったこともあり、現在の政府方針においては広義的に「単純労働者」として分類されている。

#### (1.1.2) 外国人研修・技能実習制度

一方、一般的就労とは別に、外国人が「研修」という在留資格のもと、日本における受け入れ先機関（公的機関もしくは企業）で技術、技能または知識の習得を目的として滞在することを認める制度が存在する。これは外国人研修制度とよばれる国際協力の枠組みであり、研修生は一定期間、受け入れ先で座学と実務を通じ、必要な技術、技能、知識を修得し、帰国後にそれら日本で修得した技能等を生かすことを期待される。職種例の主なものとしては、婦人子供服製造、紳士服製造、溶接、配管、プラスチック成型、型枠施工などが挙げられる。

また、政策遂行の中核として、1991年には法務・外務・通産・労働省の所轄のもと財団法人「国際研修協力機構（JITCO）」が設立され、研修生の受け入れに際しての仲介にあたっている。

1993年4月、新たに「技能実習制度」が発足し、研修終了後一定水準以上の技能水準に達したことが公的評価制度によって認められた場合、その外国人研修生の在留資格を「研修」から「特定活動」に変更し、同一の研修生受け入れ先機関（企業）のもとで雇用契約関係に入り、研修期間よりあわせて2年（業種により3年）を限度に就労することが認められることとなった。その目的は、より実践的な環境のもとで修得した技能に加え、応用力を身につけることでその能力を発展させることとなっている。この「特定活動」は就労先に制限があるものの、現行制度のもとでは唯一、広義の単純労働に分類される分野での、就労を目的とした在留を認める資格であるとみなすことができよう。ちなみに「研修」の新規入国者数は約5万人であり、企業の研修生受け入れ気運は拡大しているといえる。技能実習生の数も制度発足以来年々増加しており、年間約1万3千人にのぼる。その主な受け入れ先は、近年労働力不足に悩む中小企業である。

#### (1.1.3) 不法就労の現状

日本においてはとりわけ80年代後半より円高等を背景として、観光目的等で入国して我が国で不法に就労する外国人が急増し、社会問題化することとなった。アジア周辺の開発途上国から既に少子高齢化の進展する先進国日本への労働力移動という不可避な流れに対し、日本の現行出入国管理政策においては単純労働を目的とした外国人の受け入れを禁止しているため、日本に職を求めて渡った単純労働の分野に従事する労働者は、その多くが入管法違反となる。とりわけ、短期滞在など他の在留資格で入国し、期限の切れた後も就労目的でそのまま日本に滞在する不法残留者がその大半を占める。

2003年度における不法在留者数は220,552人であり、主な送出国は韓国(49,874人[22.6%])、フィリピン(30,100人[13.6%])、中国(29,676人[13.5%])、タイ(15,693人[7.1%])、マレーシア(9,442人[4.3%])などとなっており<sup>1</sup>、そのほとんどが不法就労に従事している。稼動内容をみると、男性は建設作業員、工員、雑役等いずれも単純な作業が多く約8割を占め、一方女性はホステスが大部分である。

<sup>1</sup> (出所) 法務省入国管理局資料 (2003年1月)

近年、入管法改正に伴う罰則規定、ならびに摘発の強化などの取り組みによりその数は徐々に減少しつつあるものの、いまだ 20 万人程度の外国人が国内で不法就労の状態におかれている厳しい現状にある。しかし、入国管理をいかに厳正にとりおこなったとしても、完全に不法就労を防ぎきることは不可能である。既に述べた通り、日本とアジア諸国との間に存在する著しい経済格差、ならびにアジア諸国における労働力余剰と日本における労働力不足という対照的な労働事情を背景とし、今後もアジア諸国を中心として、外国からの日本における就労希望者が流入し続ける傾向にあることは疑いの余地がない。したがって、現行の体制をとり続ける限り、海外からの労働供給圧力による不法就労者は今後も少なからぬ割合で存在し続けよう。

現在、法務省入国管理局は不法就労者対策について、今後、各種技能を有する外国人の一層円滑な受け入れを指向していくことも見据え、現在の不法就労の状況を改善して、受入れの体制を整えておくことの必要性を認識している。また、不法就労者を放置しておくことは、これらの人々自身の人権上の問題を生ずることともなることから、対策の強化の必要性を訴えている。しかし、そこでは不法就労者の摘発の強化を主な方策としている。

## 第 2 項 労働保険

### (1.2.1) 労働保険とは

現在、日本で外国人が就労した場合受けられる社会保障制度は、労働保険と社会保険（健康保険・厚生年金）となっている。労働保険には、失業した場合の失業給付や労働者の能力開発、向上を図り、労働者の福祉の増進を目指す雇用保険と、業務及び通勤による病気、怪我、障害、死亡に関して保険給付がなされる労働者災害補償保険（以後、労災保険とする）が存在する。雇用保険に関しては、日本において合法的に就労する在日外国人は、雇用保険の例外規定①65 歳に達した日以後新たに雇用される者、②短時間労働者であって季節的に雇用される者等に該当しない限り、その在留資格の如何に関わらず被保険者として取り扱われる。ただし、その者が雇用保険関係の終了（契約期間の中途の離職を含む）と同時に帰国することが明らかなものについては、受給資格は得ても失業給付は受け得ないので被保険者として取扱わない。しかし雇用保険が上で述べたように①永住者、②日本人の配偶者等、③永住者の配偶者等、④特別永住者、⑤定住者という合法的な在日外国人のうち、例外規定に当たらない者のみを対象としているのに対し、労災保険では旧労働省の通達で「オーバーステイの状態であっても、資格外労働として仕事をし、怪我をした場合何らその受給権には影響しない」とされている。これは合法・不法を問わず給付の対象としている点で異なっている（一部農林水産業は除く）。また保険料に関しては、雇用保険では現行 1000 分の 17.5（うち個人は 1000 分の 7）を負担することになっている（2005 年 4 月 1 日から 1000 分の 19.5（うち個人は 1000 分の 8）を負担することになる。）のに対し、労災保険の場合雇用者の全額負担となる。

### (1.2.2) 保険加入状況とその要因

次に加入状況について考察してみる。現在日本での外国人労働者数は年々増加傾向にあり（表 1 参照）、またその増加に伴って不当な解雇や労働条件に対する外国人労働者からの相談件数も、2001 年における東京労働局の発表によると前年に比べ 4.9%の増加となっており、増加傾向がみられる。このことから強制送還や解雇を恐れるがために我慢せざるを得ない非熟練・不法就労者が、その弱みにつけこまれ不当な扱いを受けて苦しんでいることがわかる。（表 2 参照）

表 1<sup>1</sup>

（推計 単位：万人）

<sup>1</sup> 『東京労働局発表』 < <http://www.roudoukyoku.go.jp/news/2001/k2-13.5.31.htm> > より作者作成。  
2004/11/04 アクセス

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
外国人労働者	62	61	63	66	67	67	71	74
不法就労者	28.8	28.5	28.3	27.7	27.1	25.2	23.2	22.4

表 2<sup>1</sup>

賃金不払いに関する相談	325件（全相談件数の25.1%）
解雇に関する相談	109件（同 8.4%）
労災補償に関する相談	98件（同 7.6%）
年次有給休暇に関する相談	96件（同 7.4%）
割増賃金に関する相談	60件（同 4.6%）
労働契約に関する相談	53件（同 4.1%）

また、雇用者から搾取の対象とされている立場の弱い非熟練・不法就労者の多くは中小企業や零細企業で就労しており、安全・衛生面で悪条件のところが多くない。その上に、日本人の嫌がるような長時間労働や残業、危険な作業に就く者も多いため、日本人よりも労災保険の給付を必要とする状態にある。<sup>2</sup>しかし、ある NGO の調査アンケートによると保険の加入率は低く、特に雇用保険は全ての外国人労働者に義務付けられていないこともあってか 14.1%という加入率になっている。（ちなみに日本人の加入率は、労働人口 6330 万人のうち保険加入者がおよそ 4860 万人であるので加入率は約 76%となっている。）日本人よりも保険を必要としている外国人労働者が保険にほとんど加入していないというのは一体どういうことなのだろうか。雇用保険、労災保険ごとにその低加入率を引き起こしている要因を考察してみる。まず雇用保険に関して、①対象が限定されていて、かつ加入が義務でない、②滞在期間が不安定であるために、離職の日以前 1 年間に被保険者期間が 6 ヶ月以上あることなどの条件を満たせず掛け捨てになる恐れがあること、③保険料の負担を嫌がる雇用主による加入への反対、④低賃金（日当 4000～5000 円など）や雇用主の賃金不払いなどによって保険料を払い続けることが外国人にとって困難であること、⑤制度についての知識が不足している、などの要因があげられよう。また労災保険に関しては、①雇用保険と違い保険料全額雇用主負担であるため雇用主による「労災隠し」があること、②給付を受けようとするとならざるがままに発覚してしまう、③制度について知らない、などが考えられる。

## 第2節 教育 不就学外国人児童

世界のグローバル化に伴い、日本に来る外国人数も年々増加してきている。さらに、国籍は日本であっても文化的には異なる背景を持つ人々も増加しており、日本は確実に「多民族・多文化」化の道を歩んでいる。その流れの中において、これからの社会を担う子どもたちへの多文化理解教育、子どもだけを対象としない地域社会における社会教育の充実が必要不可欠である。ここでは、様々な問題点、課題を抱えている日本の外国人をめぐる教育の現状を述べていく。

### (2.1) 不就学外国人児童生徒の存在

<sup>1</sup> 1988 年 1 月 26 日基発第 50 号『東京外国人雇用サービスセンター（TOKYO-NIKKEIS）』

<[http://www.tfemploy.go.jp/jp/each/each\\_1a.html](http://www.tfemploy.go.jp/jp/each/each_1a.html)>を参考。2004/11/04 アクセス

<sup>2</sup> 駒井洋 編（1997）『新来・定住外国人がわかる事典』明石書店（112 頁）

日本に滞在する外国人の定住化が進む一方で、学校に通っていない多数の不就学児童・生徒が存在する。外国人児童は、就学の義務はないが、国際条約で日本も批准する「子どもの権利条約」上でも教育の機会を確保させることは大きな課題になっていた。そこで、2004年9月になって初めて文部科学省が調査に乗り出したが、まだ全国の具体的な不就学児童生徒数は把握できていない状況である。しかし、外国人が急激に増加し、集住している地域である愛知県豊田市の調査では32%、静岡県浜松市では21%の不就学率である<sup>1</sup>ことより、全国においても外国人の増加傾向にある地域では、外国人不就学児童生徒は相当数存在すると考えられる。

では、なぜ外国人不就学児童生徒が存在するのだろうか。その原因として、日本では外国人児童に対して義務教育への就学義務がないことが考えられる。ただ、文部科学省では外国人児童も就学義務はないが、公立の義務教育諸学校へ就学を希望する場合には、無償で受け入れており、教科書の無償配布及び就学援助を含め、日本人児童生徒と同様に教育を受ける機会を保障している。しかし、外国人児童生徒を受け入れる環境が整っていないために、いじめや言語に関わる問題があり、途中退学や学校に行ってもしかたがないという意識が生じてしまう。また、外国人児童生徒の保護者が有する教育への意識の低さなども原因として考えられる。

この現状により、外国人児童生徒の教育を受ける権利が侵害されている。学習する機会を得られないままでは将来の可能性まで奪うことになりかねない。この点に関しては、第4章で具体的な政策提言として言及したい。

## (2.2) 外国人学校

外国人学校では、母国語による教育が可能であるが、無認可校か認可されていても補助金が極めて限定的にしか支給されない各種学校となっているため、授業料が相対的に高く、また数も少ないという問題がある。<sup>2</sup>このように、外国人学校では、母国語での教育が受けられるので、帰国を予定している外国人児童生徒にとって、母国に帰ってから授業への適応が容易である。しかし、無認可といったように、外国人学校の法的地位の低さなどから、補助が十分に受けられず授業料が高いなど、低所得者などにとっては入りたくても入れない状況にある。さらに、卒業しても、国立大入学資格が得られないなどの問題もあり、改善を叫ぶ声が挙がっている。

## (2.3) 公立学校

2003年現在、公立の小・中・高等学校、盲・聾・養護学校及び中等教育学校に在籍している外国人児童生徒数は、約71,000人を数えるが、公立学校においても様々な問題点が存在する。

1つ目として、公立学校では当然ながら、授業は日本語で行われるため、日本語能力に欠ける外国人児童生徒にとって、授業を理解するのは非常に困難である。日本語指導が必要な外国人児童生徒数は約19,000人にも及び相当数の外国人児童生徒が十分なサポートを受けることができていないことになる。

2つ目として、文化・習慣の違いにより外国人児童生徒が学校生活に適応できない状況が考えられる。ここでは、学校の受け入れ制度、教師、日本人児童生徒の国際理解、異文化理解の低さが挙げられるだろう。文化・習慣の違いに適応できたとして、その次に自己のアイデンティティの確立において不安定になるなどの問題も挙げられる。

## (2.4) 成人外国人（就労者、児童生徒の親）

日本に来て、日本語がわからなくて困っているのは、子どもだけではなく、当然働きにきた外国人就労者や、その配偶者などもその対象になる。彼らにとって、ゴミの出し方から緊急の時の対応にわたるまで様々な情報が不足し、近隣の日本人住民との意思疎通がとれない事による摩擦やトラブルも生じている。

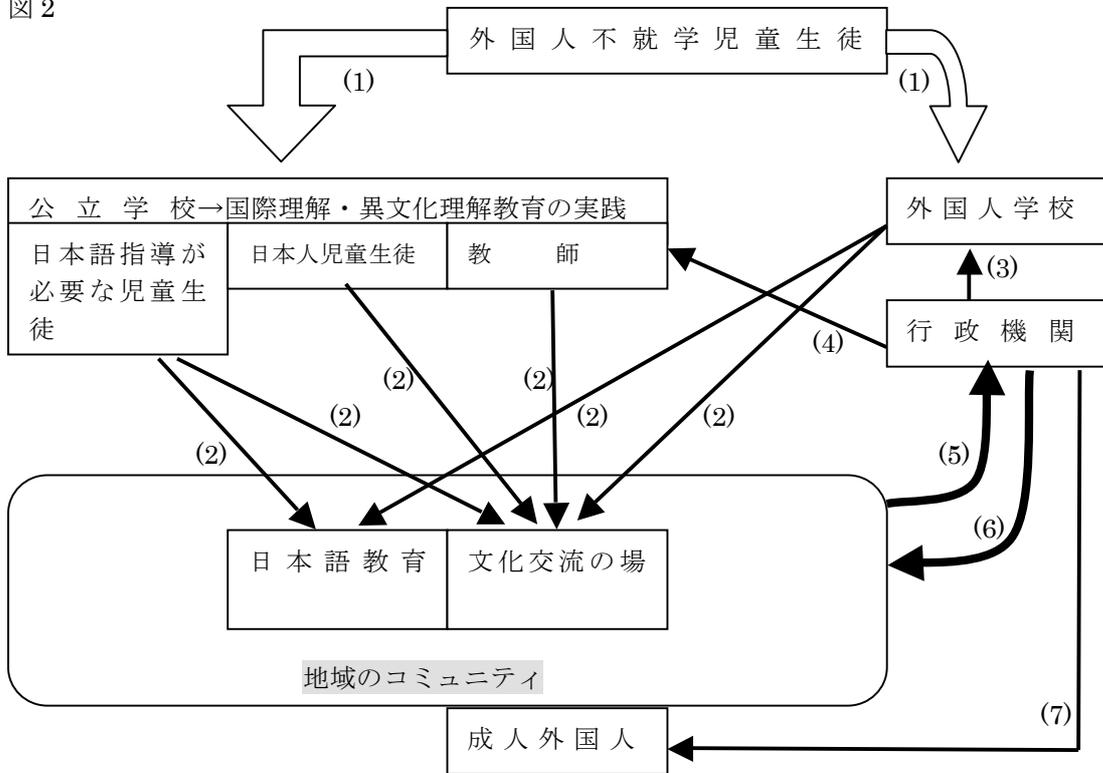
<sup>1</sup> 「子ども多文化共生をめざして」 兵庫県子ども多文化共生推進委員会 2003年報告 <http://www.hyogo-c.ed.jp/~jinken-bo/tabunka/mokuji.html>

<sup>2</sup> 日本経団連(2004)「外国人受け入れ問題に関する提言」

(2.5) 多文化共生への方向性

以上の問題点において、今後進むべき方向性を、図2を用いて解説する。

図2



(1) 外国人不就学児童生徒に対する就学促進

(2) それぞれ矢印の方向へ参加

(3) 外国人学校の法的地位の向上

(4) 教員養成課程の改革

(5) 活動報告

(6) 公的保障

(7) 情報通達（日本語・母国語併記）を表す。

(筆者出典)

まず、外国人不就学児童生徒の具体的人数を把握し、保護者に子どもを就学させるよう呼びかけることである。

その上で、公立学校では日本語指導が必要な児童生徒・日本人児童生徒・教師を対象を分け、それぞれで日本語教育、文化交流の場に参加する。同様に外国人学校の児童生徒、成人外国人もそれらに参加する。日本語指導が必要な児童生徒・外国人学校の児童生徒・成人外国人への日本語教育が必要である。文化交流の場において外国人の方々は、彼ら自身の文化を日本人に紹介することで、自己のアイデンティティを確立でき、外国人学校の児童生徒にとっては日本人と触れ合う機会を設けることで、極端に言う棲み分けの状況を改善できるだろう。日本人にとっては異文化に直接触れることで、国際理解・異文化理解の意識を高めることができる。

これらの日本語教育、文化交流の場を地域のコミュニティが中心となり実施する。現在においても各地域で様々な地域コミュニティ、NGO、ボランティア団体が存在し、それぞれでその地域に必要な活動を行っている。そういった現場をよく知る彼らが、日本語教育や文化交流会を企

画し、行政機関が側面から公的保障を行う。公的な補助を受ける以上、企画側への毎年度の活動指針、予算案などの活動報告を義務づける。

その他にも、外国人学校の法的地位の向上、教員の質向上を念頭においた教員養成課程の改革、行政機関から外国人登録者への頻繁な情報通達（日本語・母国語併記）を行うべきである。

## 第3節 健康・生命

現在、在日外国人は公的医療保険への未加入（静岡県浜松市 50%、愛知県豊田市 45%<sup>1</sup>）により、医療保険制度へのアクセスは断たれてしまっている。そのため、簡単に病院に行くこともできず、かえって病を患い、入院し、医療費全額自己負担という最悪のケースに陥ってしまうのである。果たしてこのような状況が許されているのであろうか。これらは人の生命に関わる問題であり、「すべて人は、生命、自由及び身体の安全に対する権利を有する<sup>2</sup>。」「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。<sup>3</sup>」とあるように、多文化共生社会の構築のためにも医療制度へのアクセスはすべての外国人に対しても認められるべきである。以下、より詳しく現状を見ていきたい。

### (3.1) 健康保険と国民健康保険

外国人に主に関係する公的医療保険は、健康保険と国民健康保険があげられる。健康保険<sup>4</sup>とは、いわゆる、社会保険のことであり、会社、工場などで働いている人とその家族が加入することができるものである。保険料は収入によって異なり、毎月会社と本人が半分ずつ払う。加入資格は、健康保険に加入している職場においてフルタイムで働く人、または一週間の労働時間がフルタイムワーカーの3/4以上の人。日本国民だけに適用される「国籍条項」はない。しかし、日本人とは労働条件が違う場合が多く、派遣会社を経由し間接雇用がほとんどであるという<sup>5</sup>。また、事業者が保険料の労使折半を嫌がり、加入に積極的ではない。そのため、健康保険は強制加入にもかかわらず、未加入となってしまう。国民健康保険<sup>6</sup>の場合は、主に自営業、農業者などが被保険者で、各市町村が事業主体となる。1986年に外国人の加入が認められるようになった。加入資格は、1年以上の滞在が見込まれるものであり、つまり、一年未満の短期滞在者やオーバーステイ者は加入できない。

### (3.2) 治療費負担

これらの公的医療保険に加入できないことによって、治療費負担の問題が生じている。医療保険のない外国人は病院に行くことをためらってしまう。なぜなら、全額医療コストを負担しなければならないからである。そのため病院に行くことをせず、逆に手遅れになり、入院するはめになるケースもある。その場合、数百万円という大金を負担するはめになってしまう。それにより、治療費不払いが生じることもある。また、治療費未払いを心配した医療機関が診察を拒否するケース、患者がたらいまわしにされるケースもあるという。

現在では、もし医療費不払いが生じた場合、その一部の地方自治体や民間団体が肩代わりしている。群馬県国際交流会が不払い医療費の一部を医療機関に補填しているが、その額は2000年には1236万円にのぼり、95年の575万円から倍増している<sup>7</sup>。埼玉県、兵庫県、静岡県など他

1 『読売新聞』2002年12月10日

2 世界人権宣言3条

3 経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）：日本は批准している。

4 健康保険法

5 『まるわかり外国人医療』外国人医療・生活ネットワーク

6 国民健康保険法

7 『読売新聞』2001年4月24日

数県において、この医療補填制度を設けている。これによって、地方の財政は圧迫されていることは明白である。

### (3.3) 多文化共生にむけて

このように、公的医療保険に入っていないがために、治療費負担を恐れて医療機関へのアクセスが絶たれてしまった外国人が放置されているののだろうか。また、一部の民間団体や地方自治体だけがその救済を行っている状況を放置していてもよいのだろうか。もちろん、その中には、不法残留者も含まれるが、これは健康と生命という人間の尊厳に関わることであるゆえに、ただ在留資格がないという理由で、公的医療保険への加入権を認めない現状は、多文化共生からかけ離れていると考える。この健康と生命に関わる最低限の権利は保障されてしかるべきである。

## 第4節 参政権

1995年、大阪府在住の在日韓国人が地方参政権を求めて起こした訴訟に対する最高裁判決で、「永住者等」の地方参政権付与を違憲でないとする旨が言及された。<sup>1</sup>しかし、現在も日本のほとんどの地域で永住外国人には地方参政権は与えられていない。日本に定住する外国人が増えていく中で、外国人とともに共に社会を作っていくのか、それとも日本の社会だからと日本人のみで作っていくのか。地方参政権付与の問題は、国際社会の中で、日本社会のあり方を決める重要なものであり、地域に根ざした存在である永住外国人が地方参政権を持つことは当然の権利である。以下、詳しくその現状を見ていく。

### (4.1) 一般永住者と特別永住者

ここでいう永住外国人とは、一般永住者と特別永住者に分類される。前者は法律に規定された在留資格としての永住許可を取得したもので、日本人の配偶者などに認められる永住権などがこれにあたり 2003 年末現在約 26 万 7 千人が登録されている。後者は 1991 年制定の平和条約国籍離脱者等入管特例法によって定められた、戦前・戦中を通し朝鮮半島や台湾から日本に連行され、1952 年のサンフランシスコ講和条約発効時に日本国籍を失った旧植民地出身者とその子孫を指し、その登録者数は 2003 年末現在約 47 万人にのぼる。<sup>2</sup>特別永住者の大部分を占める在日韓国・朝鮮人は、戦前朝鮮が日本の植民地下にあった時、選挙権・被選挙権が与えられていたにも関わらず、1945 年の選挙法改正の附則によって選挙権を停止され、地域社会への発言権を持たず現在に至っている。永住外国人側の地方参政権付与に関する意識としては、1994 年 11 月の駐日韓国大使館による在日韓国人の生活意識調査の結果によると、全体の 84.3% が地方参政権を要望している。<sup>3</sup>

### (4.2) 海外諸国の政策

永住外国人に地方参政権を認めている国は少なくない。1992 年に締結されたマーストリヒト条約 8B 条によって、EU 市民は居住するいずれの EU 加盟諸国においても、当該加盟国の国民と同じ条件で地方参政権と欧州議会の参政権が保障されている。すでにオランダでは、憲法第一条の「国民」が「住民」に改正され、スペイン、ポルトガル、イギリスは、旧植民地の国民に参政権を認めている。スペインではまた、定住外国人に国会議員の選挙権も認めている。フランスでは、EU 加盟国以外の移民に対しても地方自治体の選挙権・被選挙権を求める法案を共産党が

<sup>1</sup> 近藤敦 (2001) 『外国人の人権と市民権』明石書店 (111 頁)

<sup>2</sup> 総務省入国管理局 2003 年末現在における外国人登録者統計について

<sup>3</sup> 『在日本大韓民国潭・参政権運動資料 2』

<[http://www.mindan.org/undou/shiryoku/shiryoku\\_a.htm](http://www.mindan.org/undou/shiryoku/shiryoku_a.htm)>

提出しており、現在の法制度のもとでも外国人の政治参加が拡大されてきている。<sup>1</sup>これら一連の動きは、定住外国人の地方政治参加が国際国家形成への前提にもなる、という考えによるものである。

#### (4.3) 国内の永住外国人地方参政権付与へ向けての動き

日本国内においては、現在地方参政権は滋賀県米原町などを始めとするいくつかの自治体で与えられており、定住外国人の地方参政権を求める意見書や要望書、請願が地方議会で採択されるなど、その動きは活発化しつつあるものの、全国レベルでの地方参政権付与は進んでいない。公明党の主導で、永住外国人に地方自治体の首長や議員の選挙権を与えることを目的とした「永住外国人への地方選挙権付与法案」が1998年から国会に何度か提出されてきたが、いずれも実質的な審議まで至らず、事実上店晒しにされてきた。また、2000年に公明党と自由党が訂正した法案では、朝鮮籍を持つ人々を対象から排除した点において大きな反対の声が持ち上がっている。1945年、それまで日本帝国臣民とされながら「朝鮮戸籍」に属していた在日韓国朝鮮人は、1947年の「外国人登録令」によって、全て外国人とみなされ、外国人登録原票の国籍欄に「朝鮮」が記入された。自己申告による「朝鮮」から「韓国」への書き換えを希望しない者は、「朝鮮」籍のまま残され、訂正案では朝鮮籍を国籍と認められなかったのである。<sup>2</sup>

#### (4.4) 地方参政権付与の必要性

国際人権規約B規約25条に「すべての市民は（中略）直接に、または自由に選んだ代表者を通じて、政治に関与すること。」と明確に表記されているにも関わらず、現状として外国人の選挙権及び公務への参与は認められていない。しかし、地方自治とは本来住民自治であり、地域に住む人の団体自治である。永住外国人はいずれ自分の祖国に帰るという「帰国志向」から脱却し、祖国に家・土地などの生活基盤を持たず、日本生まれの2、3世たちが大部分を占め、日本に定住せざるをえない立場にある。その点、商業などの目的で一時的に滞在する外国人とは異なった存在である。たとえ外国人であっても地域社会に密接な関係を持つと認められる構成員であるならば、地方自治の意思決定のプロセスに関与することは本来保障されるべき権利である。外国人も日本で平等の権利を持つことができる社会の実現は民主主義確立のためにも不可欠であって、一国の経済、文化、社会の発展に永住外国人が大きく貢献するようになった今日、永住外国人が地方政治に参加することは、地方自治の理念に合致するばかりでなく、国際国家形成への重要な前提にもなっている。

<sup>1</sup> 徐龍達・遠山淳・橋内武編著（2000）『多文化共生への展望』明石書店（36頁）

<sup>2</sup> 徐龍達・遠山淳・橋内武編著（2000）『多文化共生への展望』明石書店（30頁）

## 第3章 政策提言

第2章において述べた現状分析をもとにこの章ではそれらの改善を図るための政策を提言していく。分量的な制限や内容の深度などを考慮し、近年海外諸国からの労働力供給、日本内部から外国人労働者受け入れの圧力の高まりもあり、まず現在外国人と日本を繋ぐ最も重要な入り口となっている入国管理政策に関して多文化共生実現への政策提言を行う。また、実際受け入れた外国人の安定的かつ持続的な生活を実現する上で欠かせない労働保険、また教育（不就学外国人児童問題）における政策提言をすることによって多文化共生社会の構築へ向けた第一歩を踏み出す。

### 第1節 入国管理政策改正

多文化共生社会の構築に向けては、まず外国人の不法就労問題に取り組まなくてはならない。我々は、そのために従来の広義の意味における「単純労働者」の一部を受け入れる必要が考えられる。本節では、まず単純労働者受け入れの必要性、受け入れに関する諸問題について考察する。そのうえで現行の在留資格に、新しく「中間技能」の在留資格を設けること、ならびに現行の外国人研修・技能実習制度を部分的に内容に変更を加え、従来の制度の下での在留資格「研修」および「特定活動」を新たに「協定枠特定就労」とすることを提言する。

#### (1.1) 「単純労働者」受け入れの必要性

不法就労者の問題を根本から解決するためには、もちろんアジア諸国をはじめとした開発途上国の国々が発展を遂げることが肝要である。しかし、現在において日本との経済格差の著しい開発途上国からの労働者の流入は、先述してきたとおり必然的であると考えられる。したがって、単純労働者に対して門戸を閉ざし続けようとするのは、非常に困難といわざるを得ない。あらゆる単純労働者を水際で阻止しようとしても、必ず一定の割合で不法就労が存在し続け、根本的な労働人口の流入の問題解決に寄与することはない。

したがって、本当の意味で理にかなった安定的な多文化共生社会を目指す上において日本がとるべき政策は、経済・技術協力の分野において、アジアをはじめとした開発途上国の人々の本国における雇用機会の拡大に結びつく開発援助に重点をおくこと同時に、これと平行して、秩序ある制度の下で単純労働層を受け入れ、日本に入国する外国人が不必要に不法就労化することのないよう取り計らうことである。

#### (1.2) 単純労働者受け入れに際する諸問題

まず、日本の雇用・労働市場の保護という観点がある。日本国内の労働者と競合する分野への外国人労働者受け入れに伴う労働力需給調整を的確に行なうとともに、このような受け入れに伴う日本人労働者の失業の防止を図る必要がある。それに加え、外国人労働者を受け入れた分野においては、賃金等の労働条件低下の防止を図ることも求められる。

旧西ドイツや、フランスを例に目をやると、さらに2つの問題点が浮かび上がってくる。1つ目は本国人と外国人との階層分離の問題である。旧西ドイツとフランスでは、労働力需要を満たすために60年代に大量に受け入れた結果、本国人がなかなか就職しないような低賃金職種が固定的に形成されたという経験がある。一般的に単純労働の分野で外国人労働者を受け入れた場合、まず外国人が熟練技能を要しない仕事を労働条件の良くない職場で行なうようになり、そのような職場から自国民が撤退、自国民と外国人の労働市場の分離が進行する。そして最終的に、外国人労働者は社会の最底辺層を構成し、国民の差別や排斥の対象となるという道筋を辿っていた。

2つ目は、不景気時における外国人の失業問題である。受け入れに際しては、景気変動が起こった際に失業者が生み出されるリスク、すなわち不況時になるとまず真っ先に外国人労働者が解雇され失業するであろうことを考慮に入れなくてはならない。当座の必要性から次々に外国人単純労働者を受け入れた場合、景気が後退したときに、そうした人々が雇用調整の対象となる可能性が高いのである。

### (1.3) 提言に向けての視座

#### (1.3.1) 中級技能を有する労働者の概念化

中級程度の技能に関しては、これを要する職種ならびに労働者層を明確に概念化すべきであるとの提言は井口泰<sup>1</sup>氏、ならびに島田晴雄<sup>2</sup>氏らによりなされている。これは、現在の外国人労働者が「専門的・技術的労働者」と広義的な「単純労働者」との2つのカテゴリーに分類されるにとどまっていることから、広義的「単純労働者」のうち不熟練労働者とは区別されるべき、ある程度の技能を持った労働者を抽出し、認知しなおそうとの発想である。島田氏の定義によると、中級技能とは様々な産業の職場において実務上不可欠な役割を果たす技能であって、職種により差異はあるが、おおよそ2年ないし3年程度で身につくレベルの技能とされる。その修得過程は一般的に、エントリージョブと呼ばれる初級的な仕事から次第により高い習熟度や技能を要する仕事へと、いくつかの段階を経て、やがて中級技能をマスターするというプロセスを想定している。すなわちこれは、最初は全く職業経験や知識のない未熟練労働者でもできる単純作業の職務から入るものであり、やがて経験を積むにしたがってより高度な熟練や知識を要する職務に進んでいくことになるのである。

「中間技能」職種の設定の重要性は、他の観点からも説明されうる。これは職種の内容や必要とされる技術・技能に関し、一定の専門性と水準が要求されるという点によるものである。この分野に中長期的にみて労働力需要が拡大している分野の職種を設定することで、外国人と日本人とが職業能力の高さを競い合うという効果を生じ、日本の企業活動、経済社会の活性化にも資するものであると考えられる。そのため、外国人労働者がいわゆる「チープ・レーバー」として求められるという問題は生じない。したがって、受け入れの範囲や基準を明確化しておくことが極めて重要である。

また、2007年ごろから日本の人口は減少し、一層の高齢化とともに、若年層の減少幅が大きくなる（将来的労働力需給に関しては図1を参照）。そのための日本国内の生産拠点を担う人材の確保の観点からすると、今後、需要の見込まれる分野において中間技能労働者として受け入れを行なうことは、「チープ・レーバー」としての外国人労働者の雇用とはまったく性質が異なってくる。ちなみに現在ならびに将来的に明らかに人材不足が見込まれる業種としては建設、製造、サービス（コンピューター・プログラマー、ホテルのメイドファーストフードの調理補助など）、福祉・医療（看護助手、准看護師、介護士、ヘルパーなど）、農業などが挙げられる。<sup>3</sup>我々が提言内容のひとつとして設定を考える新設在留資格の対象職種は、おおよそこうした中・長期

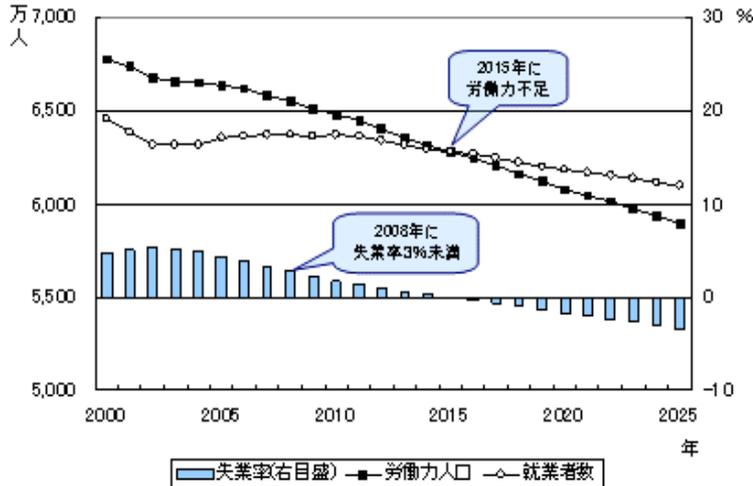
<sup>1</sup> 参照；井口泰（2001）『外国人労働者新時代』筑摩書房

<sup>2</sup> 参照；島田晴雄（1993）『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社

<sup>3</sup> 引用；宮島喬（1993）『外国人労働者と日本社会』明石書店（25,26頁）

的需要拡大の予測に基づいたものである。これらの大部分は海外への移転が不可能であることから、外国人労働者受け入れによる補填が望まれるという側面を有する。

図1<sup>1</sup> 働き方が現在と同じとした場合の労働力需給の試算



(1.3.2) 外国人研修・技能実習制度の改良

研修・技能実習制度の問題点としては、まず、外国人研修生の受け入れは、人材養成を通じた技術移転を目的とする国際協力の一環ではあるものの、同時に中小企業を中心とした現場での労働力の補充の意味あいも否定はできないという点である。雇用主が研修生に対し、研修プログラムの内容には沿わない単純労働に、実質的にほぼ一貫して従事させるなどの問題が多数発生している。また、外国人研修生の受け入れは労働者の受け入れとは区別されるため、賃金ではなく研修手当が支給される。そのことが、不法就労者との収入格差を生み、より高い賃金の獲得ならびに継続的な日本での就労を意図した研修生による失踪を発生させる原因ともなっている。

そのため、次のような制度改良の必要性が唱えられている。まず一つ目に、研修生の実務研修と、技能実習生の就労は紛らわしく、これを区別する理由はないということである。したがって、これらをいずれも就労とみなし、新たな在留資格を導入すべきであるという。また、研修・技能実習生の保護の観点から、入国審査官のみならず労働基準監督官も監督できるようにすべきとの提案も示されている。そしてさらに、本制度の下では必ずしも技術移転が望ましい形では行なわれていないケースがあることから、研修生の現地での選定にあたって、技術移転の効果があるかどうかに関する判断基準を明確にし、第三者機関に委託すべきとしている。<sup>2</sup>

したがって、本制度の改良し新しい枠組みを発足させることが必要であると考えられる。ここでは、雇用者側から見た受け入れに際しての実質的な意味合いと、研修生に対する適正な賃金付与の必要性を考慮に入れ、一貫して就労という形態をとることが重要であろう。また、雇用許可制の導入により需要の把握ならびに労働環境の保護に対応することができよう。そして技術移転効果促進という観点からは、二国間協定による受け入れ職種の選定等が考えられる。

一方、研修、実習とも一定水準の技術・技能を修得して本国に帰り、日本で学んだ技術・技能を本国の発展に役立てること設立当初からの理念であった。したがって、現制度においては実習生が技能実習を終了した後に引き続き日本で就労することは認められていない。しかし、日本で

<sup>1</sup> 総務省『人口推計』『労働力調査』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口－2002年1月推計－』、内閣府『国民経済計算年報』

<sup>2</sup> 引用；井口泰（2001）『外国人労働者新時代』筑摩書房（186,187頁）

の就労を望み、失踪して不法就労者となる研修生・実習生があとを絶たないのは既に指摘したとおりである。

合法的な継続的就労の必要性については、次のような観点から一部主張がなされている。日本の多国籍企業がその生産拠点を海外に移転させる傾向が強い今日、それら大企業にとって、移転先の工場等において、かつて日本で受け入れた研修生の修得した技能・技術を活用することができれば、そのメリットは大きい。そのため、この技能の活用を可能とするために、日本と現地（とりわけ東アジア地域）の両方の生産拠点においてでも合法適に就労できるようにすべきというものである。<sup>1</sup>しかしながら、受け入れ先の企業が必ずしもそうした戦略をとりうる多国籍企業であるとは限らず、むしろ現状に鑑みると研修生・実習生の受け入れに熱心であるのは人材不足に悩む中小企業であるケースがほとんどである。そのため、そうした多国籍企業を中心としたモデルが果たして広範にうまく機能するかという疑問が残る。

このような見方に対し、次のような観点から一部研修生の継続的な就労の必要性について述べる。まず、国内や海外からの一般的な受け入れでは充足されにくい職種の人材を、非熟練の段階から国内で養成し、確保することの必要性である。さらに、研修生が日本で研修を行なったにも関わらず、本国においてそれらの修得技術を生かす場所が全くないといった事態を避け、途上国の真のニーズを満たすために二国間協定による職種の選定が望ましいと考えられる。その際に、この二国間協定のもとにこのシステムを運用する場合、相手国側の政府が日本に対して実質的に望む内容を熟慮する必要がある。つまり、二国間協定の締結は、開発途上国の産業発展に十分生かされる業種の選定を協議のもとに行なうことで、現地のニーズに柔軟に対応することができるという点で重要であることは言うまでもない。また、日本における就労の可能性も一部認める余地を示すことで、締結に際する相手国との交渉過程において柔軟性がもたらされる。

#### (1.4) 具体的政策提言

以上で述べてきた政策に対する意識のもとに、具体的に、新たな在留資格ならびに外国人労働者受け入れに関する制度を定義する。

##### (1.4.1) 在留資格「中間技能」の設定

ここでは中間技能職種に従事する外国人労働者を対象とした、就労活動の認められる在留資格「中間技能」を新設することを提言する。中間技能職種とは、不熟練労働者が2年ないし3年程度の体系だった実務研修を通じて修得できる技術水準を要する職種である。対象となる業種は下に定める通りである。また、日本の労働市場への影響への配慮から、同じく下に定める手続きに則り、受け入れに際しての数量制限を行い、基本的に国内労働力需要がある分野についての受け入れを行なうものとする。

この在留資格の取得方法は2種類に分類される。1つ目は、海外から直接入国する者である。その受け入れに際しては、該当する業種の特定分野において5年程度の実務経験を有することを目安とし、また各種技能検定や大卒資格なども判断材料とする。2つ目については、後述する「協定枠特定就労制度」のもとで締結される開発途上国と日本との二国間協定において、その労働者の職種について、同制度のもとでの技術修得の後も、引き続き日本で就労を続けることが認められていることが前提となる。この場合、労働者本人が引き続き日本での就労を希望するならば、協定の取り決めの範囲内で、在留資格を「協定枠特定就労」から「中間技能」に変更することができる。

なお、この新設在留資格における業種については、外国人採用の際、雇用税を徴収することとし、受け入れに伴う社会的コストに備える。

**対象となる業種：**農業、漁業、製造業、建設業、飲食業、医療・福祉

<sup>1</sup>井口泰（2001）『外国人労働者新時代』筑摩書房（190頁）

**数量制限手続き**：まず労働市場テストを実施し、国内労働市場において求人が充足しなかった職種について受け入れるものとする。同時に不況時の失業を最小限に抑えるため、海外からの直接入国による当資格での受け入れ数量については、全体としての上限を設定する（数量割当）。この数量割当により一時的に、もしくは海外からの直接的な受け入れにより労働需要の充足されないような職種が存在する場合は、「協定枠特定就労制度」の下で締結される二国間協定における規定に基づく形で、同制度の在留資格により日本に滞在し、その結果一定の技術水準を身につけた者が、その職種における労働力需要を補う。

#### (1.4.2) 「協定枠特定就労制度」の設置

ここでは外国人研修・技能実習制度の大幅な制度的転換を提言する。まず、開発途上国と日本との二国間協定において、双方の現在及び将来的ニーズを満たす職種に関し、受け入れ業種ならびに数量を定め、その分野における労働者の育成を目的として、外国人単純労働者層を受け入れるものとする。旧制度のもとでおこなわれた研修ならびに実習のスタイルを踏襲しつつも、従来研修先の機関と雇用関係にはなかった研修生についてもその活動を就労とみなし、受け入れを行なう。受け入れ対象は、不熟練労働者を吸収するとの目的から、先述した「中間技能」在留資格に該当し得ない、特定分野における就労経験もしくは資格等を保持しない不熟練労働層に限定される。原則的には、一定期間（3年程度）の研修・技能実習の後、帰国することを義務付けられ、修得技能を本国において生かすことが期待されるが、その職種があらかじめ開発途上国と日本との二国間協定における取り決めで、日本で引き続いての就労を認められたものである場合、前述のとおり、習得技能が一定の水準に達した者は、在留資格を「協定枠特定就労」から「中間技能」に変更したうえで、引き続き在留ならびにその職種においての就労が許可されるものとする。

なお、協定枠の就労者の受け入れ先は公募し、雇用許可制をとることで、労働環境を適切な水準に保ち、また、研修の成果および帰国に関する責任を受け入れ先に担わせるものとする。

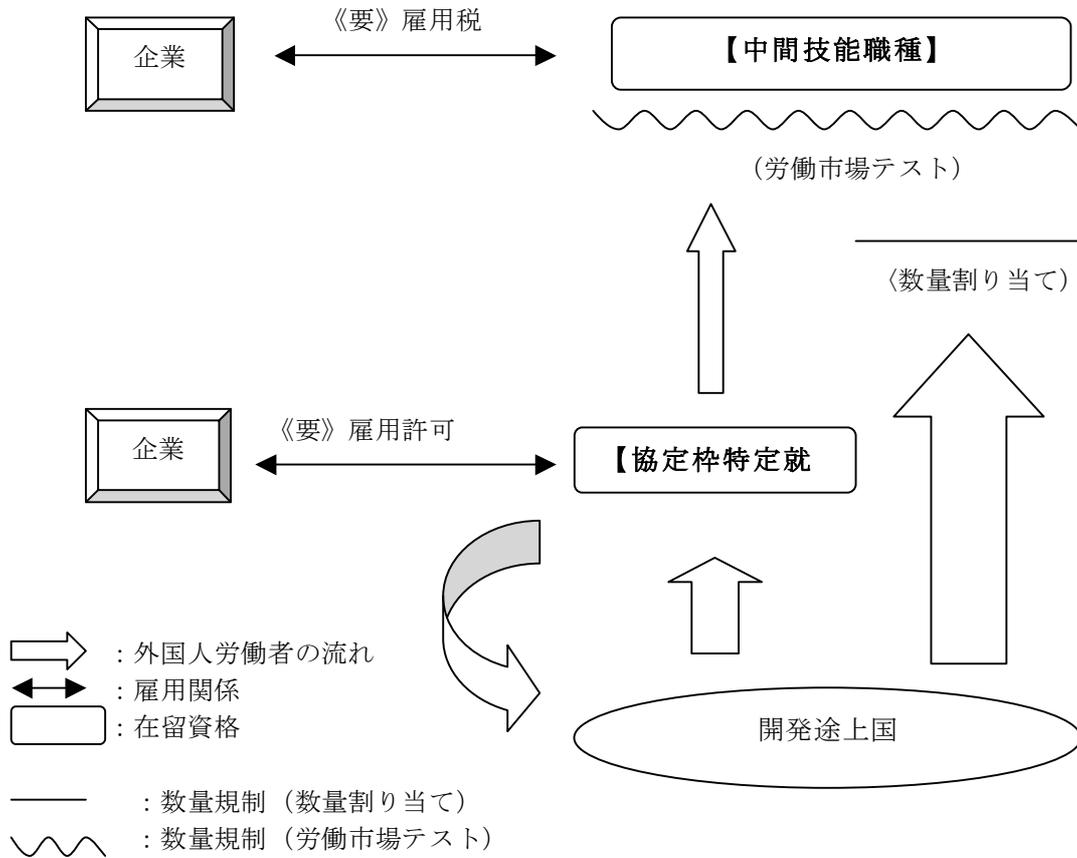
#### 二国間協定での主な取り決め事項：

- ・ 受け入れ業種（本国での将来的需要拡大の可能性、ならびに日本での需要拡大可能性を考慮）
- ・ 受け入れ数量
- ・ 「中間技能」在留資格のもとでの継続的就労を認める職種およびその受け入れ数量
- ・ 前記職種の選択およびその数量に関する定期的（3年ごと）見直し
- ・ 基本的に受け入れの段階において特定分野での就労経験は問わないこと

#### 国内での対応：

国内においては3年ごとの受け入れ分野と数量の見直しに合わせ、「中間技能」職種についての労働市場テストを実施し、また受け入れを希望する事業者に対しては許可申請を募り、そのうえで受け入れ分野ならびに数量に判断を下す必要がある。また、雇用を希望する事業主に対しては、研修制度で必要とされたように、研修設備基準（現状に比べやや緩和したもの）の明確化、研修プログラムの履行義務ならびに労働条件の遵守義務と、それらに違反した場合の罰則の明示がなされなければならない。

以上の内容を図示すると次のようになる。



出典「筆者作成」

### (1.5) 各種政策手段

ここでは、上記提言内容において用いられる各種政策手段について個別的に説明する。

#### (1.5.1) 労働市場テスト

労働市場テストとは、一定期間求人広告を出すなどして労働需要が満たされないことを確認したうえで、それらの職種に関して受け入れを認めるものであり、日本の雇用・労働市場の保護のため国内労働市場に配慮した外国人労働者の受け入れが可能である。ドイツ、フランス、イギリス、スイス、アメリカ、カナダなど先進諸各国で取り入れられている。

短期的な労働市場の需給状況のみに注目して受け入れを行なうため、デメリットとして、雇用環境の改善や生産性の向上に対する努力を怠る事業主も労働者を確保することができ、中長期的観点から見れば、本来淘汰されるべき企業に生存の道をあたえ、産業構造の高度化を阻害する要因となりうるという点が指摘される。しかし、ここでは雇用税（後述）との併用を考えるため、比較的そうした弊害を回避することが可能であろう。

#### (1.5.2) 数量割り当て

数量割り当てとは、受け入れの上限という大枠を定めることにより、外国人労働者受け入れが国内労働市場に及ぼす影響を制御するものである。ドイツ、スイス、イギリス、韓国、アメリカなどで導入されている。いったん枠を設定すれば目標管理を行いやすく、産業別、業種別に枠を設定することで、雇用、労働政策と組み合わせることも可能である。

デメリットとしては、全体の枠を設定しただけでは、国内に労働力が不足している職種と供給が過剰な職種とが併存していることから、国内労働市場に状況に適切に配慮することはできないという点がある。しかし、本提言では労働市場テストを実施したうえで受け入れを行なうとしており、むしろここでの狙いは、不況時における外国人の失業問題を最小限に押しとどめるための上限規制である。

#### (1.5.3) 協定方式

受け入れ範囲が明確であれば、協定の締結方法により任意に受け入れ範囲を設定することができる。本提言では、開発途上国側の要望と、日本側での要望を折衷する形での受け入れ業種の設定を想定している。また、協定を結ぶことで、受け入れに際して、相手国からの協力が得られやすいという利点もある。

ただし、受け入れ協定ごとに範囲、条件等に関してバランスをとることが難しく、国際的配慮も必要となる。また、国内事情が変化しても国際的約束であるがゆえ、一方的に変更することが比較的難しい。ただし、本提言の場合、協定枠就労制度の受け入れの範囲に関しては、国内労働市場との関連性が強いいため、およそ3年ごとの受け入れ範囲見直しを行なうことを内容として含んでいる。

#### (1.5.4) 雇用税

雇用税とは特定分野での外国人労働者の雇い入れに際して、雇用主に課税されるものであり、シンガポールなどで導入されている。本来的には、税の負担により規制をかけつつも、市場原理を利用した外国人労働者数の調整が可能である点が特徴である（本提言では労働市場テストによる調整と併用している）。また、外国人労働者受け入れによる受益者に負担を課すことを、コストとベネフィットを明確にできるので、外国人労働者の受け入れが、企業における生産性の向上等による効率化の阻害要因となるのを防ぐことができると考えられる。

一般的には、厳格な数量制限はこれだけでは困難であるが、労働市場テスト等との併用により、この点は問題とならない。むしろここでは、受け入れにより生ずる社会的費用を受益者負担で一部まかなうところにそのねらいがある。

#### (1.5.5) 雇用許可制

雇用許可制とは、事業主が外国人労働者をわが国国内の事業所において就労させようとする場合に、個別の外国人の雇い入れごとに、あらかじめ厚生労働大臣の許可を必要とする制度である。現行の入国管理制度の下での外国人の入国審査（供給側のコントロール）にあわせ、事業主の審査（需要側のコントロール）を行なうことにより、外国人労働力の需給調整を円滑かつ適正に行い、また、外国人労働者の労働条件等の確保を図ろうとするものである<sup>1</sup>。雇用条件などについて問題があったり違法に外国人労働者を雇った場合は、その企業に対して雇用許可が下りないようにしたり、もしくは厳しい罰則が適用されるため、労働者に対する環境改善が図られると期待できる。また日本人労働者の人手が余っている業種には雇用許可を与えないなど、日本の労働市場に柔軟に対応して外国人労働者をコントロールすることもできる。

ここでは、現行の研修・技能実習制度から、協定枠特定就労制度への移行に際して、事業主が単純労働者の雇用を希望する場合に許可を必要とするよう雇用許可制の採用を提言している。研修制度の下においても、実質的に雇用許可制の機能の一部を担うシステムが導入されていた。すなわち、事業主（受け入れ機関）が研修生、実習生に対し必要なプログラムを提供しなかった場合や不当な労働条件の下での就労を強要していたと認められる場合には、その後の受け入れを一定期間見送られるというものである。

<sup>1</sup> 労働省職業安定局【編】(1991)『外国人労働問題必携』[財] 労務行政研究所 (23 頁)

研修制度にまして雇用という側面の強くなる新制度においては、こうした雇用環境に関するチェック機能を強化し、単に低賃金の外国人労働者の雇用を容認する制度に成り下がることのないよう、申請時における提供可能な研修内容や基本的な労働条件を厳しく監視し、違反した事業主に対しては今後の雇用を拒否するといった体制を整えることがまず必要となる。またその一方で、雇用許可制には労働力需要の把握といった側面もあるため、協定内容において受け入れ数の調整を行なう際の判断材料となりうる。

#### (1.6) 「協定枠特定就労制度」の実現可能性

協定枠特定就労制度提言の趣旨は、いかにすれば不法状態に置かれる不熟練労働者の数を減らすことができるかという点にある。日本での就労を希望する不熟練労働者を対象に、本国の発展に寄与しうる職種、ならびに日本で引き続き就労することが、日本社会にとって積極的に望まれる職種で受け入れる。すなわち、これは本国での活躍が可能となる人材の養成と、日本における将来的需要を見据えた人材の養成を折衷したかたちの制度となっている。この制度の際立った利点は、いずれの職種の場合においても、本国その他においてあらかじめ特定分野の高水準の技能を有することが要求されず、かつ受け入れに際しての将来的目的が明確なため、従来の不法在留非熟練労働層が、その地位に滞留することなく、次のステップへの過程として一時的に就労し、循環的に次の過程へと送り出される点にある。

島田氏は本人の提案する「実習」在留資格（現行の研修・技能実習制度とは区別され、産業活用で有用な技能は実務経験すなわち労働作業そのものによって培われるとの考えを基本とし、技能習得を目的としたうえで、そのために必要な労働作業経験を提供するもの。雇用主は実習生に対し適切な技能の習得を指導し支援する義務を負い、実習過程において技能を修得するために特に費用がかかる場合には、雇用主と実習生の双方がこれを適切に分担するとされる。）での就労内容として、当初は単純作業職務を担当し、いくつかの関連する職務を経験しつつやがて中級程度の技能を身につけるという実習プログラムを想定している。このプロセスは通常、いかなる産業、職種においても一般的に行なわれている慣行であるが、そうしたプロセスを単なる慣行として踏襲するのではなく、その内容や基準をマニュアルとして明示し、多くの雇用主、実習生のあいだに共有されるべき標準として明文化することを強調している<sup>1</sup>。

こうした見解に基づく、協定枠特定就労制度の下で受け入れた労働者に関しても同様に、単純労働者として受け入れたのち、3年後に中間技能を有する人材として本国に帰国し、修得技能をいかして働く、あるいは日本に残り「中間技能」在留資格への資格変更の後、引き続き国内で自由に就労するということは十分可能であると考えられる。

なお3年間の特定就労を終えた外国人労働者が修得しているべき技能の水準だが、これはあくまで2年ないし3年程度の体系的な実務研修を通じて修得しうる産業技能である。現在厚生労働省の能力開発局の定めている133職種についての技能検定は、一般に3から5年のあるいはそれ以上の職業訓練が必要であるが、中間技能はこうした水準の、それぞれ基幹的な職種において必要とされる知識や熟練をマスターすることを求める上級技能とは異なる。中間技能とは、現在多くの不法就労者の従事する不熟練労働と、こうした上級技能との中間に位置づけられるものである。いかなる労働者でも1年から3年程度の系統的な訓練・実務経験を積み修得でき、しかも実際の産業における職場や作業現場で生産活動を行なっていく際など、最も必要な役立つ技能をさすこととする<sup>2</sup>。

また、本制度の持つ国内労働市場における需給調整メカニズムに関連して、スイスに、制度こそ異なるもののこれと類似した構造が存在する。スイスにおける新規受け入れ外国人に対する数量割当制度は、滞在労働許可の種類ごとに毎年、連邦全体の新規許可発行数の上限が定められ、これがそれぞれの州に割当てられることとなっている。この数量割当制度の滞在許可発行枠は、

<sup>1</sup> 引用；島田晴雄（1993）『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社（93-129頁）

<sup>2</sup> 引用；島田晴雄（1993）『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社（131-143頁）

1991年に決定されて以来、事実上変更なく運営されてきたが、人手不足に陥った97年～99年に発給数が少なすぎるとの隔週からの声が強まったため、2001年に発給数を増加させている。

過去に発給枠に縛られてしまい、好況時でも不足する人材を十分に確保できなかったという経緯から、連邦では州からの割当追加要請や経済状況の変化への応急措置等のため、発給枠の一部を州に割当てず、留保しているという。このように景気変動の波にうまく帳尻をあわせながら、外国からの労働力を可能な範囲で最大限国内に供給しようという思惑は、本制度のねらいと共通する部分がある。

## 第2節 労働保険制度改正

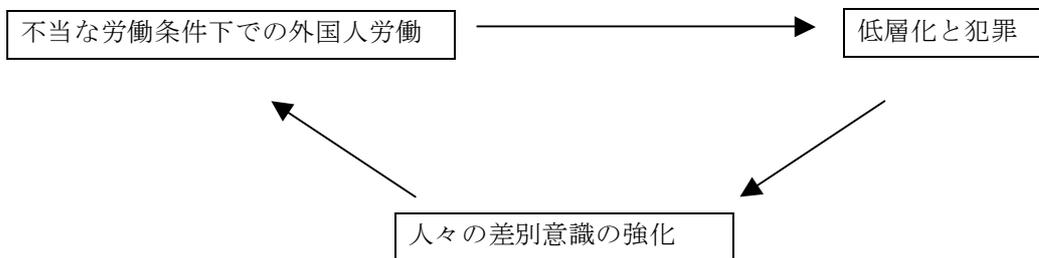
大量の無保険者を生み出し、機能障害に陥っている労働保険制度自体の見直しによって日本人のみならず外国人労働者の実情、そしてニーズに合った制度の確立を試みる。

### (2.1) 労働保険の必要性

先に述べたように非熟練・不法就労者の弱い対場につけこんだ低賃金や賃金不払い、また突然の解雇などの不当労働行為によって多くの外国人労働者が日本社会において底辺に追いやられている。そのために、危険な作業への従事などから労災を頻発することが多いために日本人よりも保険の適用を必要とする外国人は労災保険に加入したくてもできない。そして労災保険に加入できていないことによって地方自治体の財政をも圧迫している。

また不当な労働条件によって社会の下層に追いやられることとなっている外国人労働者の中には、そういった苦しい生活状況から犯罪に走る者も少なくないようだ。その証拠に侵入強盗の割合が日本人のものよりもはるかに高くなっている。また窃盗も増加している。しかし、近年マスコミで騒がれているような凶悪犯罪は報道されているほど多いわけではなく、全体として犯罪率は外国人のほうが日本人のそれよりも低い値となっている。つまりマスコミによる報道が世論を煽り、差別の意識を植え付けていると思われる。しかしながら、こうしたことから助長される差別の意識が外国人の労働条件の改善を妨げ、より一層の外国人搾取の増加へとつながっていると考えられる。

図 1



出典「筆者作成」

よって、この悪循環を断ち切るためには、まず不法就労者の合法への転換による社会保障の適用を可能にすることが必要である。これによって相談窓口への救済申し込みに対する強制送還の恐れを払拭し、適法な労働条件の下での就労が実現する。しかし新在留資格に適合しないものにつ

いては依然として救済の手が届かない。また、たとえ合法化されたとしても非熟練労働者と共に搾取から完全に抜け出せるとは限らない。以上のことから入管法の改正では補いきれない部分について労働保険の適用を義務化し、不法就労者であっても労災による生命の危機、不当な解雇に対して保障を受けるために労働保険への加入の促進をすることで外国人労働者にとって本当に平等で安全な生活環境を実現する必要がある。

## (2.2) 現在の対策

現状分析でみてきたような不当な労働条件下で働く外国人労働者を保護するために、現在いかなる施策がとられているのであろうか。法務省人権擁護局では1988年よりこうした外国人労働者のための相談窓口を設けている。この相談窓口では、救済目的の働きを阻害しないように公務員の不法就労者に関する通報義務が制限されていることから不法就労者であっても安心して救済を求めて相談に来ることができるという。また、外国人に対する情報供給が不足していることから各自治体は外国人用のビデオやパンフレットなどを作成するなど、外国人への広報活動を展開している<sup>1</sup>。不法就労者雇用抑制対策としては、他の先進国と同様に入管法で3年以下の懲役または200万円以下の罰金というような雇用主処罰の規制も設けている。

しかし入管法との整合性の問題から不法就労者を救済することになる保険への加入を促進するための政策は実行されておらず、労働保険制度は外国人の実情やニーズに合わないために機能障害に陥っている。しかも労災無加入の外国人の医療費の立替を自治体や市民団体が現在は肩代わりすることで外国人を保護しているために、そういった社会的コストが地方自治体の財政を圧迫するようになっている。よって現在の政策では外国人を取り巻く労働環境を改善するにいたっておらず、労働保険制度は形骸化しているように思われる。

## (2.3) 保険制度改正

大量の無保険者を生み出し、機能障害に陥っている労働保険制度自体の見直しによって日本人のみならず外国人労働者の実情、そしてニーズに合った制度の確立を試みる。

まず雇用保険について述べていく。雇用保険の低加入率の最も大きな原因であると考えられる保険適用者の範囲を拡大する。また不法労働者雇用の場合に限らず、搾取を目的とした外国人労働者の雇用とその者の保険加入を妨げた場合も同様に雇用主処罰（前述）の適用・強化を可能にし、雇用者への保険加入の義務履行を促す。また、義務付けだけでは不十分であることはこれまでの状況から明らかであるので、これを監視するシステムの導入によって補完する必要がある。その監視制度として「外国人オンブズマン制度の導入」を提言したい。『スウェーデンでは中央政府レベルでの人種禁止差別法に基づく人種禁止オンブズマンと、その活動を支える人種差別禁止委員会が設置されている。このオンブズマンは、差別を被った個人や集団からの申し立てに対して相談・助言を行い、また申し立てがなくとも自主的な調査を行う。さらにこうした個別案件の解決にとどまらず、差別の根本的な解消のために広報・世論喚起機能を有しており、各種の広報活動のほか労働組合や使用者の組合との協議も行っている。しかも、より政策的・制度的に人種差別を解消していくことを目的として、政府・議会に対する政策立案や法改正の提言活動も行っている。これに対し、ドイツでは地域レベルでの外国人専門官の設置によって外国人問題に関する勧告や提言を行っている。』<sup>2</sup>このような監視システムの働きによって、より一層外国人労働者を取り巻く社会環境の実情を詳しく知ることができ、その変化に迅速に対応することも可能になるだろう。そのために、外国人オンブズマンにスウェーデンに見られるような大きな裁量と権限の付与が必要であろう。またこうした制度の運営を公的機関にのみ任せるとはならず市民団体や NGO、NPO の協力を要請し、より保護の厚いものにする必要もあるだろう。実際にすでに川崎市・青森市・樺原市、および沖縄市などの市民団体が行政オンブズマンとして活動・調査し、市長に要望書を出すなど実際に活動を開始していることからオンブズマン制度の実効性は認

<sup>1</sup> 引用；駒井洋 編（1997）『新来・定住外国人がわかる事典』明石書店 （196~197頁）

<sup>2</sup> 引用；駒井洋 編（1997）『新来・定住外国人がわかる事典』明石書店 （108-209頁）

められる。次に、掛け捨てとなることを恐れる外国人労働者のために、年金制度の脱退一時金制度と同様に 6 ヶ月間以上被保険の期間がある者で、かつ自国に帰って 2 年以内の者については支払った保険料の半額を限度として請求することを可能とする。

労災保険に関しては、雇用保険同様にオンブズマン制度による義務付けの徹底化とともに制度に関する説明会などの広報活動を推進することを提言する。また、雇用保険と違い保険料全額負担によって雇用主に大きな負担となる労災保険料に関して、保険料を支払えない零細企業に対しては国庫からの補助金支給で対応する。また補助金財源として、近年外国人労働者と共に増加傾向にある観光客を対象とした観光入国税などの新税による税収を活用する。

次にこの改正保険制度の対象について述べていくことにする。従来から、日本の属地主義による法適用と労働基準法などの法に国籍条項がないことから、合法・不法を問わずこういった法の保護を受けうる、という見解がなされていた。しかし実際は労働条件の改善による救済を与えることが不法就労者の黙認につながることを恐れ、政府は不法労働者の救済よりも追放・取締りの方を強化してきた。確かに図一からも分かるように、年々不法就労者の数は減少し続けている。しかし、いくら取り締まりを強化しても送り出し国からの労働力供給圧力が高まる現況下では完全な不法就労者の国外への追放は不可能と考えて良いだろう。そこで私達は入管法における外国人の立場と日本国内における労働者としての立場を区別して考え、不法就労者であっても現在存在する合法就労者・新在留資格に適合する外国人とともに保護の対象とすることを提言したい。なぜなら、失業であろうと労災であろうとどちらにせよ日本において労働者として雇われたことによる損害であるため、日本の国内における問題である以上それを補償できる制度は日本の制度以外にありえないし、そうあるべきだからである。しかし私達は決して不法就労者を野放しにしておこうと言っているわけではなく、新入管法の適用と雇用主処罰の強化、そして新制度の監視としてのオンブズマン制度の同時導入によって不法就労者と雇用主双方への働きかけを強め、不法就労者の減少をも図ることも視野に入れている。

#### (2.4) その他の補完政策

制度の改正とともに推進しなくてはならないのは、外国人への情報供給の拡充である。確かに、現在すでに各自治体は外国人への広報活動を展開しているが、それは未だ外国人の自主性によるところが強いように思われる。そこで従来の外国人の母国語でのビデオやパンフレット、地図などの更なる充実やオンブズマンによる企業への直接の情報供給を当然行うが、それと同時に外国人登録者に関しては、外国人登録されている居住地への母国語によるダイレクトメールの送付を行うことを各地方自治体に義務付ける。また不法就労者に関しては居住地が定かではないために郵便物などは効果的ではないので、中小企業や零細企業への調査を兼ねた現地説明会の開催などをおこなっていく。

また、雇用主による突然の解雇などの不当労働行為対策として失業した場合の職業斡旋を行う。現在ハローワークについての知識を 4 割以下の外国人しか持っておらず、活用できていない。またハローワーク活用によって日本人と同様の就職率を上げていることからハローワークの情報供給が職業斡旋に大いに役立つと考えられる。情報供給の方法は上で述べた方法と同様とする。

#### (2.5) メリットとデメリットの比較

メリットとしては GDP の増大がまず考えられるだろう。外国人労働者の日本における需要は主に日本人が避ける危険な作業や人気のない作業であるため外国人労働者と日本人労働者が代替的ではなく相互補完的であるという仮定が導かれる。よって日本人と外国人が競合し雇用を奪い合わないために、社会全体として賃金総量が増大するため、結果として GDP が増大することが分かる。

制度を確立して補償を行っていなかったために、緊急支援として行わざるを得なかった労災保険無加入者の医療費不払いの補償のために地方自治体の財政が圧迫されていた。しかし、制度を

確立し、現在加入していない大部分の外国人労働者の保険加入が義務付けられると同時に、残りの不法就労者についても減少していくと考えられるため地方自治体の財政圧迫の緩和が期待される。また、今後在留資格条件の緩和により日本への外国人の流入が拡大することが予想されるために将来的には社会保険の分野においては黒字へと転換するという試算も公表されている。

最近議論的となっていた年金問題に関しても、『大阪大大学院の跡田直澄教授は、年間 90 万人の移民を受け入れれば、厚生年金の最終的な保険料率 (27.8%) を 20% に抑えられる (現行 17.35%)、との試算を出している。』<sup>1</sup>

また、外国人労働者の労働条件向上によって社会の底辺に固定化されていた外国人の生活が改善され、犯罪の現象が期待される。よって外国人の日本における地位の向上が、日本人の間違った差別意識の緩和を促し、多文化共生への障害を撤廃する役割を果たす。

以上のようなメリットに対しデメリットとしてはより一層の送り出し国からの労働力供給圧力の高まりが予想され、日本人の職業が奪われてしまうというような懸念がある。しかし、先に述べたように日本人労働者と外国人労働者の雇用は補完的であると考えられるということと、労働力人口の増加による職をめぐっての就職活動激化による人材の質の向上が期待できるということも考慮する必要があるだろう。

## 第3節 不就学外国人児童の削減

多文化共生社会において、日本人児童と外国人児童が互いに共存・協調する社会が目指される必要があるのは当然のことである。しかし、第 2 章で述べたとおり外国人児童を取り巻く現状はとてもではないが良いとはいえない。本節では、不就学外国人児童の問題を改善すべく、全ての外国人児童が教育を享受できるための政策を提言する。

### (3.1) 問題解決の必要性

すべての人が、異なる文化や価値観など互いの違いを認め尊重し合い、真に対等・平等な関係の中で、共に自己実現を図りながら共生をめざそうとするのが多文化共生社会の理念である。不就学外国人児童の問題を放置し、彼らが教育を享受できていない現状から目をそらすのは多文化共生社会の理念に逆行するものである。教育というものが生活を営む上で必要な知識を与え人間性を育み、将来を構築するものであるならば、不就学という状況は児童の将来に多大な負の影響を与えるものである。尊重すべき、認め合うべき相手となる外国人が置かれているゆゆしき状況を改善しようとするのは、多文化共生社会を目指すうえで当然のことである。

また、日本が批准する国際人権規約 (A 規約第 13 条・B 規約第 26 条) にもあるように、すべての者に対する教育の必要性、またあらゆる差別を禁止しおよび人権、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位などのいかなる理由による差別に対しても平等かつ効果的な保護をすべての者に保障することを認めている。

以上より、教育は国籍如何にかかわらずすべての者に保証される権利である。確かに法的には日本において外国人児童に義務教育を享受する権利を与えている。しかし、経済的立場・社会的立場によって教育を享受できない外国人児童がいるのは第 2 章でも述べたとおりである。A 規約は経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約である。それを批准している以上、日本は教育を享受できない外国人児童の問題を解決しなければならない。

### (3.2) これまでなされてきた政策

<sup>1</sup> 『くらしと安心』 <<http://www.yomiuri.co.jp/iryuu/ansin/an142401.htm>> 2004/11/06 アクセス

## [国レベルでの政策]

「外国人の子弟には就学義務が課せられていないが、我が国の公立小・中学校への就学を希望する場合には、これらの者を受け入れることとしており、受け入れた後の取扱いについては、授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本人児童生徒と同様に取り扱うことになっている。このような外国人児童生徒の我が国の学校への受入れに当たっては、日本語指導や生活面・学習面での指導について特段の配慮が必要である。」として文部科学省は次のような施策を行っている。

## ・指導体制

日本語指導等特別な配慮を要する児童生徒に対応した教員の配置。1992年から、「外国人児童生徒・帰国児童生徒」の日本語指導等に対応した教員定数の特例加算により、その給与費等を国庫負担している。

## ・調査研究

2001年から、学校及び地域における教育の国際化の推進に資するため、帰国・外国人児童生徒の個に応じた特色ある教育の在り方及び帰国・外国人児童生徒とその他の児童生徒との相互啓発を通じた国際理解教育の推進の在り方等について、学校と地域との連携のもと、実践研究を行う「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進地域」事業を実施している。2003年の指定地域は、33地域ある。

## ・教育研修等

2001年から、帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進地域のセンター校の担当者、並びに都道府県・市町村教育委員会の指導主事及びその他帰国・外国人児童生徒教育担当者等を対象に、各地域における施策の実施状況や先進的な取組等についての情報交換を行なうとともに、直面する課題やその対応方策等についての研究協議を行なう「帰国・外国人児童生徒教育研究協議会」を開催している。また、1995年からは、外国人児童生徒受入校の教員、教育委員会の外国人児童生徒教育担当の指導主事等を対象として、外国人児童生徒に対する日本語指導等の専門的な研修を行い、指導力の向上を図る「外国人児童生徒等に対する日本語指導のための指導者の養成を目的とした研修」を実施している。なお、2003年からは、校長・教頭等の管理職も対象とした。

・日本語指導<sup>1</sup>

「学校教育におけるJ S L (Japanese as a Second Language)カリキュラム」の開発。2001年から、日本語指導が必要な外国人児童生徒を学校生活に速やかに適応させるために、日本語の初期指導から教科指導につながる段階の「J S Lカリキュラム」の開発を行なっている。2003年7月には、小学校における「トピック型」「教科志向型」J S Lカリキュラムについて最終報告を取りまとめ、公表した。今後は、中学校におけるカリキュラムの開発のほか、外国人児童生徒の日本語指導に関する各種情報の共有化を目指し、インターネット上での日本語指導等支援システムの整備を図ることとしている。

## [地域レベルでの政策・取り組み]

文部省が調査研究都市として指定した「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進地域」を中心に、様々な取り組みが積極的になされている。地域がそれぞれ、外国人滞在者の国籍や母国語の割合などの調査をもとに、その地域特有の政策を行っている。各地域で共通していることは、学校と地域やボランティア団体、行政が関わり合って取り組みを進めている点である。

<sup>1</sup> 『帰国児童生徒教育等情報』 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/kiko\\_zidou.html](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/kiko_zidou.html) 2004/11/07 アクセス

ただいづれも抜本的な解決には至らず、ますます増加が予想される外国人児童に対してどのような対応をしていけばよいのか、課題は大きい。

### (3.3) 具体的政策提言

先ほども述べたように、多文化・国際教育と言語教育を主眼に置きつつ情報の普及に努める方向で政策を提言する。ただここでは、画一的な具体的政策提言を示すことはしない。なぜなら、外国人の国籍や母国語、経緯もちがいが、地域によって事情が異なるからである。そこに国が具体的な政策をすべての地方に打ち出すことは甚だ非効率である。具体的な政策の決定に関しては、地域の事情をよく理解している地方自治体が作り出していくべきである。よって本提言は、国が地方に提示する言語教育の指針・ガイドラインと予算拠出を定め、地方自治体に政策決定の権限を十分に与えるものである。具体的な内容は以下のとおりである。

#### (3.3.1) 就学の義務化

##### (3.3.2) 外国人児童の受け入れ体制の確立

- (a) 日本語学習制度の確立
- (b) フレンド・チューター制度の提案
- (c) 余裕教室の利用
- (d) 情報の供給
- (e) 財源の確立

#### (3.3.1) 就学の義務化

不就学外国人児童問題の背景に、就学が義務化されていないことは前に述べた。教育受けることが義務化されたならば、保護者も教育について考える機会を持たざるを得ない。そこで次に示すように就学の義務化を進めていく。すなわち、就学の義務化をし、教育選択の機会を与えるというものである。

就学の義務化であるが、全て日本の義務教育の傘に入らせるというわけではない。義務化にあたって、日本の義務教育を受けるのか、それとも外国人学校へ通うのかという選択をさせるのである。新しく日本に滞在する外国人に対しては外国人登録の際にその選択をさせる。

義務化とともに、以下の公立学校の外国人受け入れ体制がしっかりと確立されなければならない。公立学校の受け入れ体制がこれまでのように不十分なままでは、不登校やいじめなどさまざまな問題が起こるであろうから、外国人児童の状況はこれまでどころかさらに悪化することもありうる。

#### (3.3.2) 外国人児童の受け入れ体制の確立

下記(a)～(e)にある大枠の指針のみ提示する。先ほども述べたとおり細部は市区町村地方自治体の裁量による。地方自治体は自身の地域を調査することにより自身の地域の特色をつかみ、それにそった制度を構築していく。

##### (a) 日本語学習制度の確立

外国人児童が学校に来ない大きな要因として、日本語ができないことがあげられる。日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、2003年9月現在、約1万9千人在籍しており、1991年の調査と比較すると、児童生徒数は3.4倍、学校数は2.6倍となっている。なお、これら外国人児童生徒の母語は65言語にわたっている。<sup>1</sup> 日本語がわからなければ、クラスの友達とのコミュニケーションがとれず、人間関係がうまく築けないであろうことは勿論、授業にもついていけず、

<sup>1</sup> 文部科学省「平成15年度日本語指導が必要な外国人児童生徒の受け入れ状況などに関する調査」<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/16/03/04032401.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/03/04032401.htm)>アクセス 2004/10/29

学力の向上も望めない。そうした側面が不就学の背景にある。外国人児童を受け入れる体制を作るうえで日本語教育は欠かすことができない。よって、以下のプロセスで日本語教育制度の確立を目指す。

2001年文部科学省が発表した「第二言語としての日本語教育（JSL）」であるが、その対象は「日常的な会話はある程度できるが、学習活動への参加が難しい子供たち」であり、その前段階である「日常的な会話もままならない子供たち」への対応はまだ十分にはなされていない。<sup>1</sup>外国人不就学児童生徒の就学義務を行うのはいいが、その後のケアとして、まず、それらの子供たちのほとんどが当てはまるだろう「日常的な会話もままならない子供たち」への日本語教育制度について、考えなければならないだろう。

現在、すでに施行されている対策として、「取り出し指導」（同じクラスの児童生徒が時間割に従って授業を受けている間に、他の教室等で日本語の指導を行う）、「くっつき指導」（授業中に日本語指導員が外国人児童生徒の側について授業内容をわかりやすく説明する）<sup>2</sup>などが挙げられる。しかし、「取り出し指導」は言葉によるハンディが大きいとされる国語、社会科の時間に主に行われるなど、単発的な指導になってしまう。「くっつき指導」では、絶えず指導員が側にいることになり、指導員の確保も問題だが、何よりも通訳を介してでは子供自身がお客様に扱われることになるので、子供自身の学習意欲が無くなってしまう。それぞれについて、専任教員が置かれていたとしても、たいていの場合が一般教諭であり、特に「日本語教師養成講座」を修了した教師や外国人指導の経験のある教師が指導にあたっている訳ではない。また、専任教師が不足している学校では、担任教師が日本語指導もしなければならなくなり、教師個人の負担がかなり大きくなってしまい、と問題点は多い。

そこで、「日常的な会話もままならない子どもたち」への日本語教育政策として提案するのは「母語言語による短期集中日本語教育」の実施である。この制度では、日本語指導員が各学校を訪れるのではなく、ある地域内の日本語指導が必要な外国人児童生徒をその地域内の1ヶ所に集めて、母語別小グループに分け、それぞれの母語で日本語指導のできる指導員によって日本語教育を行う。そして、1日に数時間、週に数日、集中的に指導を行うことで、3ヶ月程度の短期間で日常会話ができるようになり、また、一緒に学ぶ仲間が出来ることで、グループでの幅広い指導方法が可能になり、何よりも児童生徒同士で切磋琢磨できる環境を作ることが出来る。日常会話が出来れば、学校に戻り、JSLカリキュラムの学習をそのまま受けることが出来るだろう。<sup>3</sup>

また、母国語が希少言語であり、十分な言語教育が受けられない子供に対しては、希少言語による日本語指導のビデオなどの製作や外国語大学の学生などのチューター制度を設けることで対策とする。

ここからは、以上の制度を実行するための政策提言を行う。政府、または地方自治体に要求することとして、場所の確保、人材の確保、資金の確保、密な情報交換がある。

児童生徒が集まって指導を受ける場所の確保は、その地域の中心に位置する、学校の空き教室、または公民館などの公共施設を用いる。母語による日本語指導が可能な人材は、地域に住む外国人の方や、NGO、NPOなどから広く募集する。さらにボランティア要員として、外国語大学の学生などに呼びかける。外国語大学では希少な言語について学んでいる学生もいるので、学生にとってもよい勉強になるだろう。ただ、日本語を教える事はそんなに容易い事ではないので、募集指導員には、日本語教育養成講座を日本語学校の先生等を招いて行うようにする。活動資金の確保については、(e)財源の確立で述べる。

1 学校教育における JSL カリキュラム 日本語を母語としない子どものための学習支援(小学校編) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/15/07/03070202/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/07/03070202/001.pdf) 2004/11/8 アクセス

2 引用；村田翼夫(2001)「五章 外国人子女教育一帰国後の再適応問題を考慮して」『多文化共生社会の教育』玉川大学出版部 (144 項)

3 品川区、渋谷区で成果をあげている「センター方式による短期集中指導」を参考にした



表 1. 余裕教室の活用状況 (平成 11 年 5 月 2 日～平成 12 年 5 月 1 日)

## (d) 情報の供給

また、推進しなくてはならないのは、外国人への情報供給の拡充である。確かに、現在すでに各自治体は外国人への広報活動を展開しているが、それは未だ外国人の自主性によるところが強いように思われる。そこで従来の外国人の母国語でのビデオやパンフレット、地図などの更なる充実をきす。また、居住地への母国語によるダイレクトメールの送付を行うことを各地方自治体に義務付ける。

## (e) 財源の確立

ここでは外国人児童に関わる各種教育活動のための財源について述べる。

学校によってなされる多文化教育、日本語学習制度は義務教育の一環と考え、児童生徒に対し無償で行われなくてはならないと考える。よってそれは、政府、または地方自治体からの公的保障無しには立ちゆかない。しかし、現在の財政難から資金を確保するのが困難なもの事実である。そこで、山脇哲造氏の提案する「多文化共生基金<sup>1</sup>」に添う形で財源の確立を考えてみたい。

外国人児童の親の多くは、日本の企業に雇用されている外国人労働者である。受益者である日本企業が社会貢献の意味を込めて、外国人労働者とその家族に還元するように資金を拠出することは多分に正当性がある。

具体的な方策としては以下のようなになる。まず、特殊公益法人として「多文化共生基金」を設立し、外国人労働者の生み出す利益の受益者である大企業に資金を出してもらおう。全雇用者の一定%以上が日本に外国人登録されている外国人労働者であり、かつ純利益が 100 億円以上の規模である大企業を対象に、純利益の 0.1% を社会貢献費として拠出することを義務付けるのである。企業の広告・イメージアップにもつながると同時に、多文化共生促進の財源ともなる一石二鳥の政策である。

大企業から出された資金は基金に蓄積される。国や地方自治体、その他は多文化共生に関わる事業を推進する際に、基金に資金の拠出を申請することができる。そこには金額やどのような事業なら資金が出されるのかといった規約も勿論設けられる。

基金を特殊公益法人とするのは資金の透明性を保つためである。国や地方自治体の財源に組み込まれると、一部勢力によって個人の利益追求のために使用される恐れがある。そこで政府から離れたところに基金を存在させるわけである。

今回、企業に社会貢献を求めたわけであるが、今後も日本において外国人の方の人数は増加すると考えるなら、国・自治体・経済界による社会的責任を問い、多文化共生社会に不可欠な市民活動や、こういった児童教育などへの基金の創設を実施するべきではないか。

<sup>1</sup> 山脇啓造(2004)「多文化共生の地域づくりに向けて」『経済トレンド』2004 年 8 月  
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~yamawaki/etc/keidanren.pdf> 2004/11/8 アクセス



## 終わりに

---

以上、本論文は多文化共生という理念を掲げ、今後日本がとるべき外国人政策を提言してきた。主に、労働と教育の分野に絞り、さらにその中でも、まずは外国人の受け入れ口となる入国管理政策、さらには受け入れ後安心した生活を送ることができるための労働保険、教育における外国人児童の受け入れ体制の確立を提案した。もちろん、それ以外の分野においても、外国人を取り巻く環境の改善は制度改革等を通じて図っていかなければならない。

また、外国人を取り巻く環境の改善は、社会的コストは伴うものの、グローバル社会においては仕方がないものであり、結果的に日本人に効果を及ぼす。つまり、社会安定をもたらし、さらには今後くるべき労働力不足を補ってくれる存在にもなりうる。これからの時代、いかに外国人とともに協調、共生していくかが重要になってくる。

本論文が、その目的である多文化共生社会の構築に大きな一歩を踏み出すことになることを願ってやまない。

## 《参考文献》

### 第 1 章

- ・田中宏 (1995) 『在日外国人一法の壁、心の壁―』 岩波新書
- ・青木保 (2003) 『多文化世界』 岩波新書
- ・関根政美 (2000) 『多文化主義社会の到来』 朝日選書
- ・佐々木高明 (2000) 『多文化の時代を生きる―日本文化の可能性』 小学館
- ・山脇啓造 (2002 年 10 月) 「多文化共生社会の形成にむけて」(明治大学社会科学研究所ディスカッションペーパー)
- ・賀来弓月 (2001) 『内なるものと外なるものを―多文化時代の日本社会』 日本経済評論社

### 第 2 章

- ・外国人医療・生活ネットワーク編 (2004) 『まるわかり外国人医療』
- ・萩野芳夫 (2000) 『外国人と法』 明石書店
- ・金子勝 他 (2003) 『東アジアで生きよう!』 岩波書店
- ・天野正治 他 (2001) 『多文化共生社会の教育』 玉川大学出版部
- ・有本昌代 (2004) 「公立中学校における外国人生徒のための「JSL 内容重視クロスカリキュラム」の開発と実施」『国際文化学』 11 号、pp.1-20 神戸大学国際文化学会
- ・駒井洋 編 (1997) 『新来・定住外国人がわかる事典』 明石書店
- ・花見忠・桑原靖男 (1992) 『明日の隣人 外国人労働者』 東洋経済新報社 pp.91,93,146,192
- ・梶田孝道 (2001) 『外国人労働者と日本』 NHK ブックス
- ・鐘ヶ江晴彦 (2001) 『外国人労働者の人権と地域社会～日本の現状と市民の意識・活動』 明石書店
- ・近藤敦 (2001) 『外国人の人権と市民権』 明石書店
- ・近藤敦 (2001) 『新版・外国人参政権と国籍』 明石書店
- ・徐龍達・遠藤敦・橋内武編者 (2000) 『多文化共生社会への展望』 日本評論社

### 第 3 章

- ・宮島喬 (1993) 『外国人労働者と日本社会』 明石書店
- ・井口泰 (2001) 『外国人労働者新時代』 筑摩書房
- ・島田晴雄 (1993) 『外国人労働者問題の解決策』 東洋経済新報社
- ・労働省職業安定局【編】(1991) 『外国人労働問題必携』(財) 労務行政研究所
- ・坂中英徳 (2001) 『日本の外国人政策の構想』 日本加除出版
- ・小井戸有治【編】(1990) 『外国人労働者 政策と課題』 税務経理協会
- ・花見忠・桑原靖夫【編】(1993) 『あなたの隣人 外国人労働者』 東洋経済新報社
- ・労働省職業安定局【編】(1991) 『外国人労働者の動向と視点』(財) 労務行政研究所
- ・手塚和彰 (1991) 『続・外国人労働者』 日本経済新聞社
- ・「第 2 次出入国管理基本計画 (2000 年) 概要」 法務省入国管理局
- ・花見忠・桑原靖男 (1992) 『明日の隣人 外国人労働者』 東洋経済新報社 pp.156

ス

## 《参考ウェブサイト》

### 第 2 章

- ・『統計から見る外国人犯罪の特徴』 <<http://www.npa.go.jp/kokusai2/15a/1.pdf>> 2004/11/04  
アクセス
- ・ 間淵領吾(2003)『新聞犯罪報道における容疑者の国籍～国籍別犯罪者率との比較～』  
<[http://www.wombat.zaq.ne.jp/mabuchi/lectures\\_nara/nwsppr\\_ntnlty.htm](http://www.wombat.zaq.ne.jp/mabuchi/lectures_nara/nwsppr_ntnlty.htm)> 2004/11/04  
アクセス
- ・『外国人雇用』 <[http://www.geocities.jp/office\\_rapport\\_kt/gaikokujin.htm](http://www.geocities.jp/office_rapport_kt/gaikokujin.htm)> 2004/11/04  
アクセス
- ・『社会保険料 O-BIC』 <<http://o-bic.net/j/establish/05.html>> 2004/11/04  
アクセス
- ・『求職に関するアンケート調査報告』  
<<http://www12.ocn.ne.jp/~gqnet/kyusyoku.html>> 2004/11/04  
アクセス
- ・『失業保険とアルバイト期間』  
<<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/nenkin/20030425mk21.htm>> 2004/11/04  
アクセス
- ・『東京労働局発表』  
<<http://www.roudoukyoku.go.jp/news/2001/k2-13.5.31.htm>> 2004/11/04  
アクセス

### 第 3 章

- ・『日本の外国人政策の現状と課題』 <<http://www.ufji.co.jp/publication/sricreport/304/33.pdf>>  
>2004/11/04  
アクセス
- ・『留学生のための就職情報』 <[http://www3.jasso.go.jp/infojob-foreign/rQA/rQA\\_A5.htm](http://www3.jasso.go.jp/infojob-foreign/rQA/rQA_A5.htm)>  
2004/11/04  
アクセス
- ・『外国人登録法』 <<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/gaitouho.html>> 2004/11/04  
アクセス
- ・『求職に関するアンケート調査報告』 <<http://www12.ocn.ne.jp/~gqnet/kyusyoku.html>>  
2004/11/04  
アクセス
- ・『琉球新報ニュース』 <<http://www.ryukyushimpo.co.jp/news/960807ja.htm>> 2004/11/06  
アクセス
- ・『くらしと安心』 <<http://www.yomiuri.co.jp/iryuu/ansin/an142401.htm>> 2004/11/06  
アクセス
- ・『余裕教室活用のための Q & A 第 2 次改訂』 文部科学省  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/13/05/010508.htm#top](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/13/05/010508.htm#top)> 2004/11/07  
アクセス
- ・学校教育における JSL カリキュラム 日本語を母語としない子どものための学習支援 (小学校  
編) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/15/07/03070202/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/07/03070202/001.pdf) 2004/11/8  
アクセス
- ・山脇啓造(2004)「多文化共生の地域づくりに向けて」『経済トレンド』 2004 年 8 月 <  
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~yamawaki/etc/keidanren.pdf>> 2004/11/8  
アクセス