

## 都市と多言語・多文化社会

わたと  
渡戸一郎（明星大学）

### 1. 「外国人」とは誰か

#### 1) 法的概念としての「外国人」

近代国民国家と国籍制度の確立によって生まれる。

- ・日本は血統主義。但し、1984年、国籍法改正 「父系主義」から「父母両系主義」へ
- ・国家は「国民」に対する排他的な管理権を有する。

「国民」を保護する国家の権限と責務（「外国人」の保護は権限と責務の外）

- ・「国民主権」原理 外国人はそこから排除される。 \* デニズンの地方参政権の問題
- ・外国人の入国・滞在に関する事項は、国家の主権的決定事項に属する 日本は在留資格制度
- ・他方で、その決定は国際法、国際条約の枠組みによって拘束される。

1981年、日本、難民条約批准 入管法改正

1995年、日本、人種差別撤廃条約批准 しかし国内法の改正は手付かずのまま

今日、「グローバルな人権レジーム」の存在は次第に大きくなってきている。

サスキア・サッセン（伊豫谷登士翁訳）1999、『グローバリゼーションの時代 国家主権のゆくえ』平凡社

#### 2) トマス・ハンマーによる「3つのゲート」論 『永住市民と国民国家』（近藤敦監訳）明石書店、1990=1999

ゲートの外： 非正規入国者、超過滞在者(personhoodによる人道的対応の余地)

出入国に関する規制（第一のゲート） 短期滞在者（sojourner）

住民に関する規制（第二のゲート） 永住者（denizen、定住外国人）：日本では10年以上

国籍取得（帰化）の規制（第三のゲート） 国民（nationhood）：日本では5年以上

梶田孝道「人の移動と国家の制御 出入国管理からネーションフッドの再定義へ」梶田ほか『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会、2005）

#### 3) 入管法上の在留資格 （手塚和彰『外国人と法』有斐閣、1995）

**別表第1** = 本邦において一定の活動を行なう者として在留を認める者

(1) 就労が認められる在留資格（基準省令の適用なし）：専門職ないし特別の技能をもった者

外交、公用、教授、芸術、宗教、報道

(2) 就労が認められる在留資格（基準省令適用者）：専門職ないし特別の技能をもった者だが受入れ範囲を制限される

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、技能、興行

(3) 就労が認められない在留資格（基準省令の適用なし）

文化活動、短期滞在

(4) 就労が認められない在留資格（基準省令適用者）

留学、就学、研修、家族滞在

(5) 特定活動：3年、1年又は6月

**別表第2** = 本邦において一定の身分または地位を有する者として在留を認める者

永住者（一般永住、特別永住）、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者

4) 社会学的概念としての「外国人」

- 「異人 (stranger)」「境界人 (marginal man)」 (赤坂憲雄『異人論序説』ちくま学芸文庫、1992)
- ・「異人」とは、社会秩序の周縁部に疎外された者、または「社会学的欄外性」(メルロポンティ『眼と精神』)を帯びた者、すなわち「境界人」としての性格をもつ人々
- ・ジンメル『社会学』(1908): 遍歴=漂泊 と 土着=定住 との両義的なあり方を示す人々  
 集団の有機的な一員でありつつ、外部への志向性や敵対といった逸脱性を内在する存在。

stereotype としての人種 / 民族

- = 特定の対象に関し、当該社会集団のなかで広く受容されている単純化・固定化された観念・イメージ。好悪、善悪などの感情的評価を伴う。しばしば、社会統制の手段として利用される(ナチのユダヤ人宣伝など)
- ・人種 (race) = 主として肉体的・生物学的属性に着目したヒトの分類基準
- ・エスニシティ (ethnicity) = 主として文化的・心理的特性に基づく分類基準  
 言語・宗教・生活様式などの客観的基準と、主観的基準としての帰属意識

相対的概念としての「外国人」

- ・日常生活ではふつう、誰が「外国人」であるかは法律とは必ずしも一致しないし、法律ほどははっきりしていない場合が多い (ニュースプトニー『外国人とのコミュニケーション』岩波新書、1982)
- ・血統 / 文化 / 国籍 / 現居住地の組み合わせによる類型化

表1 「日本人」のさまざまなタイプ

国 籍	日本語能力	民族的血統	現居住地	具 体 例
+	+	+	+	いわゆる「われわれ日本人」(在日日本人)
-	+	-	+	在日韓国朝鮮人
+	+	+	-	日本企業の海外駐在員
+	+	-	+	アイヌ、日本国籍に帰化した人たち
-	+	+	+	日本国籍を放棄した海外移民一世
- / +	+ / -	+	-	海外移住者の子どもたち
-	- / +	-	+	日本国内の「外国人労働者」
-	+ / -	+	+	日本在住の日系ブラジル人三世
+	-	+	+	帰国子女の一部
+	-	+	-	海外子女の一部
+	+	+ / -	+	日本在住の国際結婚の子どもたち
-	-	+	-	日本語を使えない海外の日系三世
-	+	-	-	海外の日本研究者の大半

(出典) 杉本良夫 / ロス・マオア『日本人論の方程式』ちくま学芸文庫、1992

2. 移住者のタイプと「移民」

1) 「移民」(immigrants) とは

= 国境を超えて生業の本拠地を移動させる人とその家族〔出移民(emigrant) / 入移民(immigrant)〕  
 定着難民、植民地への入植者、出稼ぎ者、季節労働者を含む。

\* 「移民」は、概念的には、旅行者、留学生、巡礼者、公務や企業による海外派遣者（駐在員）などの「一時滞在者（sojourner）」と区別されるが、広義には含む場合もある。

\* 「一時的滞在者」であっても当該地域に予想外の大きな影響を与える場合もある。

例) LAにおける日本人駐在員社会が日系人コミュニティに与える影響

(町村敬志『越境者たちのロスアンジェルス』平凡社、1999)

\* コスモポリタンとしての“グローバル・エリート”は移民に含まれない。

## 2) 移住者のタイプ

人はなぜ移住するか

\* 職業的理由(就職・起業、転職・出向、退職・廃業、失業)、 教育的理由(進学・留学)、 家族的理由(結婚・離婚、家族再結合、住宅取得)、 文化的理由(アメニティやツーリズム志向、異文化に対する態度変容)、 健康的理由(治療、転地療養)

\* 自発的移動 と 非自発的移動 (景気変動、産業構造転換による労働市場変化、教育機会の不足、開発、環境劣化、災害、戦争・内乱、政治的迫害、移動に関する政策的関与)

\* 「自発的な」移住者は、最貧困層というよりは、「自己の希望とそうした希望をその場で実現する可能性との間のずれをもっとも意識する人々」であり、一定の移動可能な諸条件をもちうる人びと。

国内移動と国際移動

\* 戦後の高度成長期の日本では、地方圏の若年層を中心とした国内移動で労働力不足を補った。

\* 人は居住地の移動の契機に、社会的地位を変化させることが多い。とくに国際移動の場合、移動先社会での社会文化的適応を強いられる(言語、習慣、社会的知識、新たな社会関係の構築など)ため、移住第一世代は相対的に低い階層的地位から再出発せざるをえないことが多い。但し、企業駐在員などは別。

\* 国際移動の促進要因

各種のメディアや商品を介して散布される「グローバル・ドリーム」

「移住システム」= 相互扶助型 と 市場媒介型 (樋口、2005)

\* グローバル・マイグレーションの特徴

S.カースルズ&M.L.ミラー (関根政美他訳)『国際移民の時代』名古屋大学出版会、1993 = 1996

・ 移民の地球規模化 (globalization of migration)

多くの国が同時に移民の移動によって影響を受けるようになってきた。

・ 移民の加速化 (acceleration of migration)

移民がすべての主要な地域で増加している。

・ 移民の多様化 (differentiation of migration)

ほとんどの国は労働移民、難民、定住者などに同時に対処するようになった。

・ 移民の女性化 (feminization of migration)

あらゆる地域で生じるあらゆるタイプの移住で女性の役割が増大している。

## 3. 近代日本都市における外国人・移民の2つの波

1) 明治政府による近代化政策による外国人の導入と植民地の領有

・ 政府のお雇い外国人 (技術者・学者)

- ・幕末に開港された横浜・神戸などの「居留地」の形成
  - 欧米の貿易商と中国人の買弁（貿易の仲介人）
  - 1999年の不平等条約解消 「内地雑居令」
  - 外国人就業の制限のため、華僑では「三把刃」（洋裁業、理髪業、料理業）が発達
  - 20世紀初頭には華僑人口は5000人を超える レンガ組立技術、塗装技術、西洋家具製造技術、英文活版技術なども伝える
- ・19世紀後半の帝国主義時代の植民地領有（「国内法としては外国、国際法上は国内」）
  - 1895～1945年 台湾の植民地支配
  - 「外地」としての台湾では独自の法律が施行され、本国人＝内地人と台湾人との間で、進学、官吏への就職などの点で大きな格差と差別が存在

## 2) 第1の波：1920～1930年代の朝鮮人労働者の急増

- ・1910年の「日韓併合」を契機とする朝鮮半島の植民地下での伝統的な生活基盤の破壊と窮乏化
- ・第1次世界大戦後の日本の急速な産業化（工業化）
  - 大阪は1910年代から20年代にかけて急激に都市化が進行
  - 「東洋のマンチェスター」（アジア最大の商工業都市）として成長
  - 1925年、市域拡大に伴い大阪市の人口は211万人へ（「大大阪」の誕生）
- ・朝鮮人労働者の大阪への集中
  - 在阪朝鮮人人口の推移 (杉原達『越境する民』新幹社、1998)(カッコ内女性比)
  - 1910：206    1920：4494 (16.1%)    1925：31860    1930：73622 (30.9%)    1935：202311
  - 1940：312269 (42.4%)    1945：333354 (62.3%)
- ・1923(大正6)年 大阪・濟州島間の航路開設(金鷲丁『異邦人は「君が代丸」に乗って』岩波新書、1985)
  - 1920年代半ばまで在阪朝鮮人の約4割は濟州島出身者
- ・単身男性の「出稼ぎ型渡航」から、親子連れの「挙家離村型渡航」へ
  - 1923年頃から集住化    1930年頃から家族形態で定着化へ
- \* 猪飼野の形成(杉原達『越境する民』新幹社、1998;杉原薫・玉井金吾編『大正/大阪/スラム』新評論、1986)
  - 大正8～12年、平野川の改修工事    ゴム工場のまち「猪飼野町」への集住    1930年代初期に「最大の民族的居住＝労働空間」としての形成
- ・1924年末時点での大阪府で働く工業労働者(従業員15以上の工場)の出身地
  - 大阪    鹿児島    朝鮮    兵庫    香川    沖縄
  - 1920年代末から30年代にかけて、在阪朝鮮人の政治社会運動の展開
  - 1929 大阪ゴム工組    1928～30 貸家人組合、消費組合、医療組合などの生活擁護運動や自主的な民族教育運動の組織化
- ・「同化」のまなざし：朝鮮人をめぐる近代都市空間の言説空間(杉原達)
  - 「排除」のまなざし(+徹底した差別) 「同化」とセット
  - 「同化」のまなざし(普遍主義・近代主義)
  - 朝鮮人労働者の欠陥(生活状況と教養の低さ＝教育の不足)
  - 近代人への教化の必要性を強調(大阪市社会部調査課長・酒井利男)
  - 「解放」のまなざし(社会主義勢力、しかし民族的アイデンティティへの配慮をもたない階級一元論)

- ・敗戦（朝鮮では光復＝解放）後も、日本に残留した人々とその家族が「定住外国人」と呼ばれる今日の「在日コリアン」約 54 万人（2000 年末現在）
- 他に、台湾系の定住外国人も約 5.3 万人
- ・金太基『戦後日本政治と在日朝鮮人問題』勁草書房、1997 ほか
- 1946 年 朝鮮に正当な政府が樹立され、その政府が在日朝鮮人を国民として認めるまでは、日本から解放されたはずの在日朝鮮人を日本国民として取り扱おうと発表
- 1948 年 4 月 阪神教育事件 同年 8 月以降、SCAP（連合国軍最高司令官司令部）は反共政策へ
- 1949 年 在日本朝鮮人連盟解散、在日朝鮮人学校閉鎖・改組措置
- 1950 年 6 月 朝鮮戦争勃発
- 1952 サンフランシスコ条約成立 在日朝鮮人を「外国人」とする
- 1970 年代～ 在日二世による各種の差別撤廃運動（日立就職差別撤廃運動を皮切りに）
- 1980 年代 指紋押捺拒否運動、他方で日本人との婚姻や帰化の増加へ

### 3) 第 2 の波：1980 年代以降の new comers（新来外国人）の急増

1980 年代以降、地球規模での移民・難民が急増し、「グローバル・マイグレーション(global migration)」と言われるようになった。もともと国際的な人の移動は途上国相互間の移動が大きな部分を占めているが、1990 年代には途上国から先進国への移動が爆発的に増大した。

欧米諸国とは異なり、日本では 60 年代の高度成長期の労働力を農村部の若年層から調達し、外国人労働者の導入を行わなかった。しかし 80 年代以降、日本もグローバル・マイグレーションの流れに組み込まれ、大都市や地方工業都市を中心に、まずアジア系を主体とする留・就学生や労働者などが、次いで日系南米人労働者が急増した。

1970 年代～：中国帰国者とその家族（約 10 万人）、インドシナ難民（約 1 万人）

70 年代末～ アジア系女性労働者（とくに興行ビザでのフィリピーナ）の増加

1979 年 日本政府、国際人権規約を批准 住宅金融公庫、住宅公団の国籍条項撤廃

1981 年 国際難民条約を批准 社会保障関連法（国民年金、児童手当等）が定住外国人（在日コリアン等）にも適用されるようになる

80 年代前期：外国人経営者・ビジネスマンの増加

アジア系女性労働者の増加（タイ、台湾、韓国、中国へと拡大） \* ブローカーと暴力団

中期～ アジア系男性単身労働者の急増 不法就労・超過滞在問題 NGO による支援  
留學生・就学生の急増（1983 年「留學生 10 万人構想」） 日本語学校取締り強化  
研修生の増加 逃亡者の発生 90 年代の研修生問題へ

90 年代：入管法改正（1990 年施行） 不法就労を厳しく取り締まるとともに、「定住者」ビザでの二世の非日系人配偶者と三世 就労自由に 日系人労働者の急増  
技能実習制度の創設（1993 年）

中期～ 単身者中心から結婚や「呼び寄せ」（家族再結合）による家族世帯へのシフト

国際結婚（インターマリジ）による「日本人の配偶者等」の増加

ニューカマーや外国出身者の「ベビーブーム」

= 多文化家族と“ダブル”の子どもの増加へ

各種エスニック・ビジネスの増殖（食材店・レストラン、新聞、モスク、美容室、旅行代理店、銀行、送金代行業、ホテル・民宿など）= 「エスニックなインフラストラクチャー」の構築

1995年 日本政府、「人種差別撤廃条約」批准 国内法の整備は手付かずのまま推移  
 後期～ 外国にルーツをもつ子どもたちの教育問題の顕在化（とりわけ不就学や高校進学問題）  
 背景には滞日の長期化傾向の中で宙吊り状態の「ブラジル人」問題

「顔の見えない定住化」（梶田孝道他、2005）

超過滞在外国人の合法化問題（在留特別許可）

各地の外国人支援団体が「多文化共生」を課題化

定住化を背景に、日本人の配偶者や日系人などの中から「一般永住」資格や日本国籍を取得する者も次第に増加 国籍上の「日本人」の多様化

もはや「ニューカマー」の呼称が適切でない実態も浮上

「市民化」の進行(当事者の社会的発言や NGO の支援を受けた訴訟の増加)

・各種のエスニック産業の増殖

「消費者」としての外国人のエスニック・マーケットから、ローカル・エリア・マーケットへ

・不況下における階層分化の進行(グローバル・エリートと下層サービス労働者)

\*なお、国籍や在留資格とともに、個々の滞在年数による日本での生活の安定性の程度、ジェンダーや年齢、世代、階層などによる差異も大きく、外国人居住者の多様性はけっして単純ではないことに十分留意する必要がある。

#### 4. グローバル・マイグレーションと日本都市の多民族化・多文化化

##### 1) 「多文化都市」の出現

= グローバル・マイグレーションの過程において多国籍化・多エスニック化・多言語化が進展する外国人集住都市

表1 集住地域の類型(おおまかな見取り図として)

	大都市 都心型	大都市インナー シティ型	大都市郊外型	鉱工業都市型	観光地型 ・農村型
オールタイム -中心型 既成 市街地、旧来型 鉱工都市)		大阪・京都・神戸・川崎・ 三河島等の在日コリア ン・コミュニティ、横 浜・神戸等の中華街		北九州、筑豊等の在 日コリアン・コミュ ニティ	
ニューカマー 中心型 大都市 中心部から郊 外や地方へ分 散)	東京都港区・目 黒区等の欧米 系コミュニテ ィ	東京都新宿・池袋・上野 周辺のアジア系コミュ ニティ、川崎、横浜・鶴 見、名古屋・栄東、神戸・ 長田等のマルチエスニ ック・コミュニティ	相模原・平塚市等 (南米日系人)、 横浜 I 団地(マル チエスニック・コ ミュニティ)	群馬県太田・大泉・ 伊勢崎、浜松、豊橋、 豊田、大垣、四日市 等の南米日系人コミ ュニティ	温泉観光地等(フィ リピン人等)、山形、 福島等の町村(アジ ア系配偶者、アジア 系研修生)

外国人居住者は地域的に偏在しているものの、とくに都市部では多様な場において「マルチカルチュラルな社会空間」を生み出している。それは家庭内部や公営団地、アパート・マンションといった居住空間にとどまらず、職場、保育所・幼稚園や学校、宗教施設、駅前広場、商店街、ストリートなどの公共的な空間や各種メディアにも広がりを見せている。とくに学校ではニューカマーの子どもの高学年化が進み、さまざまな困難を抱えながらも高校や大学等へ進学する者や就職する者

も増えつつある。他方で、外国人集住地域などにおいて、各種のエスニック・ビジネスや学校、宗教施設その他のエスニックな社会機関が構築され、日本社会のコンテキストに規定されながらも、それらの社会機関を拠点とする、地元社会からは相対的に自律した、トランスナショナルでエスニックな社会空間をネットワーク状に生み出している。

しかし、そうしたエスニック・ビジネス等を利用する日本人も増えつつあり、地域による差異は存在するものの、大きくは「多文化化」あるいは「混成化」が進行していると言ってよいだろう。

## 2) 「多文化都市」の社会的位相

### エスノスケープの増殖

異言語の会話が飛び交い、外国語によるサイン、エスニックな装束、エスニックな社会機関、「折りたたみミスの共同体」(一時的なコミュニオン)などの出現・増殖。

### トランスナショナルな社会空間の広がり

外国人移民の出身社会や他の移住社会とを結ぶネットワーク状の空間の拡大と浸透

そこに「文化、資本、エスニック・ネットワーク」が内蔵されていく。

それは「移民が受入れ社会と相互に社会的世界を作り出していく過程」(広田、2004)

外国人とホスト住民との接点や交流の増加、両者の相互作用によるローカルの文化変容

ホスト住民にとって外国人は「見慣れた存在」となり、ステレオタイプを脱した「個人化」が進展。

両者の相互作用は、一方で部分的に摩擦やコンフリクトを生じさせることもあるが、他方で、それらを通じて社会文化的な「協働」や「共生」のあり方が模索・構築され、全体として地域社会の活性化に貢献するポテンシャルを有している。

## 3) 愛知県における2つの事例 (渡戸「多文化都市のポテンシャルと諸課題」『都市空間を創造する』所収)

### 豊田市H団地におけるブラジル人コミュニティの自己隔離

### 名古屋市中区栄東地区におけるフィリピン人コミュニティ

## 5. 国等の政策動向

政府は今日でも永住を目的とする「移民」の受け入れを認めていない。その意味で日本は「非移民国家」の性格を維持している。80年代のバブル期に外国人労働者が急増した際には、政府は好況下の労働力不足を背景に、不法就労等も容認する傾向があったが(いわば「バックドア」からの外国人労働者の導入)、90年代に入ってから不法就労を厳しく取り締まるとともに、日本人との身分関係を基礎とする「日本人の配偶者等」と「定住者」の在留資格を新たに設け、これによって経済的苦境にある南米からの日系人の「デカセギ」が拡大した(ブラジル人やペルー人の増加)。加えて、研修や技能実習制度の導入・拡大によって、日本政府は、「フロントドア」からではなく、いわば「サイドドア」からの外国人労働者の導入に政策転換したのである。こうした政策上の歪みは必然的に多くの問題を発生させ、自治体やNGO・ボランティア団体が限界を抱えながら、その解決に当たってきた。

政府は2001年、「出入国管理基本計画」を改定し、「国際化と(日本の)社会のニーズに応える外国人の受入れの円滑な実現」を掲げた。このことは、「移民国家」ではないにしても、日本国家の基本政策として今後いかなる外国人移入政策と社会統合政策を構築していくかが大きな課題とされる段階に入ったことを意味している。若年労働力が大幅に減少する本格的な人口減少時代を目前に控え、われわれはこの課題を真剣に検討することを避けて通ることはできなくなっている(井口泰『外国人労働者新時代』ちくま新書、2001)

\* 近年の動向

1) 治安対策と「不法滞在外国人狩り」

- ・治安対策・テロ対策が相俟って、超過滞在外国人排除の施策強化（5年で半減させる）
- 2003.4.1 東京入管新宿出張所開設、警視庁組織犯罪対策部を設置
  - 10.17 「不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」(入管、東京都、警視庁)
  - 「治安悪化」キャンペーンによる「安全なまちづくり」の推進（住民組織化、監視カメラ、公園の夜間閉鎖）
  - ホームレス、売春、犯罪グループの地下化、他地域への移動
- 2006 入管法改正案 来日外国人から強制的に指紋を採取
- ・政府の「うわべの多文化主義」と同時に、人々のあいだに「癒しのナショナリズム」の広がり

2) 「第3次出入国管理基本計画」(2005.3)

- ・専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れの推進（EPA[経済連携協定]に関連した受入れも含む）
- ・人口減少時代への対応（上記以外の分野における外国人労働者の受入れの検討へ）
- ・長期にわたり日本に在留する外国人への対応（永住許可要件の明確化・透明化、労働・教育・福祉などに係る支援策との連携）
- ・在留特別許可の透明化を高めるための方策の検討
- ・日本のシティズンシップは今日でもなお、その資格要件として、エスニシティと国籍を同一視することに大きく依拠している。

3) 総務省「地域における多文化共生推進プラン」2006.3

- ・地域における「多文化共生」= 国籍や民族などの異なる人びとが、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。
- ・多文化共生推進プログラム： コミュニケーション支援（情報の多言語化、日本語及び日本社会に関する学習の支援）、生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災、その他）、多文化共生の地域づくり（意識啓発、外国人住民の自立と社会参画）、多文化共生施策の推進体制の整備

4) 経済財政諮問会議「グローバル戦略」2006.5

介護分野での外国人受け入れや高度な技術を持つ外国人の在留期間の延長などを盛り込む。

5) 日本経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」(2004.4)

同「外国人材受入問題に関する第二次提言」(2007.3: 下表)

高度人材	将来的に不足が予想される技能者等
<ul style="list-style-type: none"> <li>・研究開発部門全般</li> <li>・IT技術者、システムエンジニア</li> <li>・先端技術開発部門</li> <li>・製造技術</li> <li>・グローバルな観点での商品開発</li> <li>・中国に関する専門家</li> <li>・国際法務の専門家</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機械組立、板金、溶接、造船、設備保全等</li> <li>・看護師・介護士</li> <li>・農林水産業</li> </ul>



## 6. 自治体における外国人政策の展開と課題

### 1) 外国人政策の展開過程

#### 期: 「応急的対策期」(80年代末～90年代前半)

新来外国人急増に対する応急的対応 = 短期滞在者型の施策中心  
多言語情報の提供(ゴミ出しルール等生活関連情報)、相談窓口の設置など  
キーワードは「地域国際化」、ただし次第に「内なる国際化」へ移行

#### 期: 「支援・参画」政策期(90年代半ば～90年代後半)

外国人居住者の住民化・市民化に伴う複雑化するニーズへの対応  
とりわけ子どもの保育・教育問題(不就学問題も顕在化)  
それまでの「地域国際化」政策の限界が明確化し、徐々に「外国人住民政策」の体系化を模索  
その過程で、一部の自治体では、外国人住民の「支援」(NPO・ボランティア・エスニック組織との協働も含む)と同時に、「参画」を図るようになる。

「外国人会議」(1996川崎市、98神奈川県など)の取り組みの広がり  
住民投票条例における永住外国人への投票権付与も

#### 期: 「多文化共生」という名の統合政策へ(2000年代)

外国人集住都市で、自治体レベルの外国人政策の限界が増大  
2001 外国人集住都市会議 15市町に拡大 中央省庁への働きかけ  
新たな地域「統合」政策としての「多文化共生」政策の展開  
例) 豊田市「多文化共生推進会議」、浜松市「地域共生会議」  
2005 「川崎市多文化共生社会推進指針」の策定  
「人権の尊重」「社会参加の促進」「自立に向けた支援」の基本理念に基づき、施策推進の基本方向として、行政サービスの充実、教育の推進、社会参加の促進、共生社会の形成、施策の推進体制の整備を掲げている。

### 2) 自治体政策の課題

都市・コミュニティにおける新たな「市民空間」の構築

住民構成の多様性・異質性の積極的評価 「ローカルな市民社会」の成立へ？

= 「個人」を起点とするさまざまな差異の尊重と相互理解を通じて、マジョリティの「市民文化」の相対化、  
普遍化していくという課題 あらためて、「住民」とは誰か？

自治体の多文化共生政策の理念の確立と定着へ 新たな自治体文化の創造

「差異の承認」「寛容さ、共感」「公正さ」「人権の尊重」を柱とする政策理念の確立

- 地域社会が異なる文化的背景をもつ多様な市民によって構成されている現実を公式に認める
- 文化的多様性を保護し、市民の異文化理解を促進する
- 人種・民族差別に対して厳しい態度をとる
- 外国人市民の地域社会へのゆるやかな統合を図る

こうした政策の前提として、多言語情報提供、日本語学習や母語学習の機会の保障が必要

(真田信治・庄司博史編、2005 『事典 日本の多言語社会』岩波書店；神奈川県国際交流協会、2005:2006)

異なる主体間で「協働」の可能性を探り、連携することの重要性

「市民協働」と「公民協働」を媒介する「中間支援組織」のあり方が重要 (渡戸、2005)

### 3) 国家レベルでの本格的な外国人移民政策の確立

- ・「国際人権レジーム」を踏まえつつ、「自由・正義・人権」の制度化・政策化によって「機会と結果の平等」をいかに保障していくかという課題。
- ・国家の外国人政策の基本理念と政策統合が欠如したままでは、制度的矛盾が地域社会や自治体に転嫁され、とりわけ外国人集住地域では対応の限界に至っている。
- ・近年相次ぐ研究者グループ、市民団体、経済団体からの包括的な外国人政策に関する提言。  
(山脇ほか、2001; 移住労働者と連帯する全国ネットワーク、2002; 日本経団連、2004 など)
- ・「新しいシティズンシップ」の構築の課題  
日本の現状 = 4つの「なし」 (宮島、2003)  
= 権利帰化、重国籍、出生地主義原則、外国人地方参政権の欠如  
選択肢 多文化モデル、帰化モデル、二重国籍モデル、参政権モデル

### 4) トランスナショナリズムの視点の重要性

- ・「下からのトランスナショナルイゼーション」の急速な広がりに伴い、国境を超えた人、経済的社会的文化的交換の増大。
- ・今日の移民は、必ずしも移住先国でのシティズンシップの獲得を主たる目的としておらず、出身国と頻りに行き来したり(循環移動)、さらに別の国や地域に再移動する可能性もある。  
外国人移民の国民国家へのインコーポレーション(編入/結合)とトランスナショナルなつながりは、決して矛盾する社会過程ではないこと。  
なお、「インコーポレーション」とは、移民が一方向的に受入れ社会に適応、同化しようとする過程ではなく、むしろ、移民が受入れ社会と相互に社会的な世界を作り出していく過程をさす。
- ・外国人の「社会的適応」「半定住化」「定住」といった伝統的な枠組みでは欠落してしまう、トランスナショナルな社会空間に生きる外国人移民(トランスマイグラー)のエネルギーと地域との共存の仕組みをどのように構築するかが大きな課題。
- ・地域活性化/地域再生の文脈における小規模の起業家やスモール・ビジネスがもつ潜在的可能性。  
ホスト側の支援やサポート感覚での「共生」との微妙なズレの発生に注意。(広田、2006)
- ・エスニック・コミュニティの実態把握と、キーパーソン(ミドルマン)とのネットワークづくり、協働が重要。

参考表1 外国人登録者総数及び国別構成比率

年	総数	指数	Korea	China	Philippines	USA	Brazil	Peru
1948	658,292	100	92.9%	5.7%	0.04%	0.4%		
1952	593,955	90	90.1	7.1	0.05	0.5		
1960	650,566	99	89.3	7.0	0.05	1.8	0.04%	
1970	708,458	108	86.7	7.7	0.13	2.7	0.12	0.02%
1980	782,910	119	84.9	6.8	0.71	2.9	0.19	0.04
1985	850,612	129	80.3	8.8	1.4	3.4	0.22	0.06
1990	1,075,317	163	64.0	14.0	4.6	3.4	5.2	0.95
1995	1,362,371	207	48.9	16.4	5.5	3.2	13.0	2.7
2000	1,686,444	256	37.7	19.9	8.6	2.7	15.1	2.7
2003	1,915,030	291	32.1	24.1	9.7	2.5	14.3	2.8
2004	1,973,747	300	30.8	24.7	10.1	2.5	14.5	2.8
2005	2,011,555	306	29.8	25.8	9.3	2.5	15.0	2.9

参考表2 永住者と非永住者の比率と国別非永住者比率

年	永住者	非永住者	Korea	China	Philippines	USA	Brazil	Peru
1986	75.6%	24.4%	7.4	73.7	98.5	95.2	97.8	97.3
1990	60.0	40.0	11.2	83.3	97.8	94.0	99.7	99.7
1995	46.0	54.0	12.9	87.3	94.4	91.4	99.7	99.5
2000	39.0	61.0	15.1	84.2	85.5	86.5	96.6	83.8
2003	38.8	61.2	16.7	81.2	88.5	82.2	84.8	67.9
2004	39.4	60.6	17.0	79.5	76.2	80.6	81.6	63.4
2005	39.9	60.1	17.7	79.9	71.5	79.5	78.9	60.8

参考表3 分野・問題領域によるヨーロッパ地方自治体の移民政策の諸類型

ホスト-外国人関係 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 分野/問題領域	政策なし	ゲストワーカー政策	同化政策	多元主義政策	異文化間政策
法的-政治分野 市民としての地位 諮問機関			・国籍取得を促進 ・拒否もしくは混合(非エスニック的な)諮問会議	・正規化の支援 ・地方参政権の拡充 ・エスニックに基づく諮問会議を創設、支援	・(多元主義政策と同じ) ・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 ・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 労働市場	・闇市場を無視	・合法的労働条件の最低限の規制 ・限定された職業支援	・反差別政策 ・一般的な職業訓練	・積極的雇用政策 ・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)
学 校	・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 ・母語クラスを許容	・学校での差別廃止政策 ・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) ・母語クラス、宗教・母文化クラス	・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 ・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 ・事前対策型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 マイノリティの宗教施設	・アドホックな礼拝所の無視	・アドホックな礼拝所の(非)公式の認知	・モスク、宗教学校などの諸機関に反対 ・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 ・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 ・異文化間「統合」を強調するキャンペーン/企画
空間分野 都市開発、エスニック・アンクレー	・エスニック・アンク	・一時的現象とみなされるエスニ	・都市問題とみなされるエスニック・	・エスニック・アンクレーヴの潜在的可能	・エスニック混合政策:居住者を保護の

ヴとの関係	レーヴの無視、危機が生じると分散配置	ック・アンクレーヴ	アンクレーヴ ・分散政策 ・ジェントリフィケーション政策	性を承認 ・住民政策の更新	上でジェントリフィケーション
住宅	・移民の住宅問題を無視、危機は一時的解決策で対応	・ゲストワーカー住宅と他の短期的解決策	・社会住宅への平等なアクセス（非エスニック基準） ・住宅市場におけるエスニックな差別を無視	・エスニックな監視を含む反差別主義的政策	・社会住宅への平等なアクセス ・エスニックな監視を含む反差別主義的政策
空間の象徴的使用		・周辺地区では無視、中心部では反対	・よそ者性の物的明示に反対（ミナレットなしのモスク）	・よそ者性の物的明示を支持：記念碑、博物館、ミナレット	・空間の異文化間象徴の使用を強調

（出所）Alexander, M. 'Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results.' in Pennix, R., Kraal K., Martiniello, M., Vertovec, S. (eds.), 2004, *Citizenship in Eouean Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Ashgate. England.

#### 参考文献（前出以外）

- アンジェロ・イシ、2007、「在日ブラジル人をめぐる差別の現実と言説」『前夜』11号、影書房
- 池上重弘編著、2001、『ブラジル人と国際化する地域社会』明石書店
- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク、2002、『「多民族・多文化共生社会」に向けて 包括的外国人政策の提言・2002年版』
- 小内透・酒井恵真編著、2001、『日系ブラジル人の定住化と地域社会 群馬県太田・大泉地区を事例として』お茶の水書房
- 柏崎千佳子、2002、「在住外国人の増加と自治体の対応」古川俊一・毛受敏浩編『自治体変革の現実と政策』中央法規
- 梶田孝道編著、2001、『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人、2005、『顔の見えない定住化 日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会
- 神奈川県、2004、「かながわ国際施策推進指針 幅広い連携と協働による平和な多文化共生社会をめざして」
- 神奈川県国際交流協会、2005、『多言語情報の提供・流通 その現状とこれから』
- 神奈川県国際交流協会、2006、『多言語情報の提供・流通 多言語生活情報センターの活動の展望』
- 河原俊昭・野山広編、2007、『外国人住民への言語サービス』明石書店
- 駒井洋・渡戸一郎編、1997、『自治体の外国人政策：内なる国際化への取り組み』明石書店
- 駒井洋、2002、「グローバル化時代の移民政策」駒井編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店
- 自治体国際化協会、2005、『多文化共生社会に向けた調査報告書』
- 桜井啓子、2003、『日本のムスリム社会』ちくま新書
- 新宿区、2004、『新宿区における外国籍住民との共生に関する調査報告書』
- 鈴木江理子・渡戸一郎、2002、『地域における多文化共生に関する基礎調査』フジタ未来経営研究所
- 鈴木道彦、2007、『越境の時 1960年代と在日』集英社新書

- 関根政美、2000、『多文化主義社会の到来』朝日新聞社
- 戴エイカ、1999、『多文化主義とディアスポラ』明石書店
- 田中宏、1991、『在日外国人 法の壁、心の溝』岩波新書
- 樽本英樹、2007、「国際移民と市民権の社会理論」『社会学評論』57(4)、日本社会学会
- テッサ・モーリス＝スズキ、2002、『批判的想像力のために グローバル化時代の日本』平凡社
- 東京都地域国際化推進検討委員会、2005、『外国人への効果的な情報提供（中間答申）』
- 東京都地域国際化推進検討委員会、2005、『災害時等緊急時のための外国人への情報提供のために（最終答申）』
- 広田康生、2003、『エスニシティと都市[新版]』有信堂
- 広田康生、2006、「トランスナショナリズムの展開がもたらす地域社会の現在的課題」古城利明監修、新原道信・広田編『グローバル化／ポスト・モダンと地域社会』東信堂
- 宮島喬編、2000、『外国人市民と政治参加』有信堂
- 宮島喬、2003、『ともに生きられる日本へ 外国人施策とその課題』有斐閣
- 宮島喬、2004、『ヨーロッパ市民の誕生 開かれたシティズンシップへ』岩波新書
- 山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子、2001、「多民族国家・日本の構想」『世界』7月号
- 山脇啓造、2005、「2005年は多文化共生元年？」『自治体国際化フォーラム』5月号、自治体国際化協会
- 渡戸一郎編、1996、『自治体政策の展開とNGO』（講座・外国人定住問題 第4巻）明石書店
- 渡戸一郎、1999、「戦後日本における外国人政策の歴史的推移と課題」研究代表者・駒井洋『新来外国人の行政需要と自治体の国際化施策との関連に関する研究』
- 渡戸一郎・川村千鶴子編、2002、『多文化教育を拓く マルチカルチュラルな日本の現実のなかで』明石書店
- 渡戸一郎・広田康生・田嶋淳子編、2003a、『都市的世界／コミュニティ／エスニシティ ポストメトロポリス期の都市エスノグラフィ集成』明石書店
- 渡戸一郎、2003b、「都市論の現在と可能性 “都市再生”下の東京を中心に」『接続』3、ひつじ書房
- 渡戸一郎、2004a、「多文化共生社会へ向けて」『市民政策』36、市民がつくる政策調査会
- 渡戸一郎、2004b、『「多文化都市」論の視座』総合研究開発機構『NIRA 政策研究』vol.17 6
- 渡戸一郎、2005、「多様性・差異性を尊重し、活かしあう「市民自治」の創出へ」『福祉広報』9月号、東京都社会福祉協議会
- 渡戸一郎、2006a、「多文化都市論の展開と課題」『明星大学社会学研究紀要』26号
- 渡戸一郎、2006b、「多文化都市のポテンシャルと諸課題」端信行・中牧弘允・NIRA 編『都市空間を創造する 越境時代の文化都市論』日本経済評論社
- 渡戸一郎、2006c、「地域社会の構造と空間 移動・移民とエスニシティ」似田貝香門監修・町村敬志編『地域社会学の視座と方法』東信堂
- 渡戸一郎、2006d、「インビジブルシティを読み解く “グローバル都市地域”としての東京を中心に」『先端都市社会学の地平』ハーベスト社
- 渡戸一郎、2007、「多文化共生社会の課題と自治体政策」『国際文化研修』55号、全国市町村国際文化研修所
- 渡戸一郎・鈴木江理子・APFS 編、近刊、『在留特別許可と日本の移民政策』明石書店
- Levitte,Peggy & Schiller,Nina.G. 2004. Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. *International Migration Review*.38(3)
- Penninx,R.,Kpaal,K.,Martiniello,M.,Vertovec,S. eds. 2004. *Citizenship in European Cities*, Ashgate.