

地研通信

発行人 茂 木 陽 一
 編集人 小 西 啓 文
 発行所 三重短期大学地域問題
 総合調査研究室
 津市一身田中野157番地
 〒514-0112 TEL(059)232-2341

題字 岡本祐次元学長

2006年地域問題総合調査研究室研究員

(研究期間2006年4月～2007年3月)

個人研究

- 茂木 陽一 「三重県域における百姓一揆・都市打ちこわしの研究」(継続)
- 雨宮 照雄 「三位一体改革と地方財政」
- 東福寺 一郎 「市町村合併後の男女共同参画推進について」()
- 疋田 敬志 「フェロシルト問題と廃棄物行政の課題」
- 岩田 俊二 「地方中心都市の都市計画史に関する研究 - 津市を事例として - 」(継続)
- 南 有哲 「環境思想をめぐる諸問題」
- 楠本 孝 「三重県下の街頭犯罪の状況とその対策」
- 成澤 孝人 「国民保護法制の地方自治体での展開」
- 長友 薫輝 「医療改革と国民皆保険制度」
- 藤野 奈津子 「ローマ帝政初期における『地方』支配」

共同研究

- 小西 啓文・尾崎 正利 「障害者雇用の総合的研究」
- 楠本 孝・小西 啓文 「来日外国人の処遇に関する総合的研究」
- 南 有哲・長友 薫輝
- 原 幸一

2006年度 地研事務局体制 (2006年4月1日現在)

- 室長・事務局長 茂木 陽一
- 会計担当 長友 薫輝
- 地研通信担当 小西 啓文
- 地研年報担当 南 有哲
- 法経科運営委員 南 有哲
- 生活科学科運営委員 長友 薫輝
- 事務局・助手 田中 里佳

【研究概要】

個人研究

研究員名	研究課題	研究概要
茂木 陽一	三重県域における百姓一揆・都市打ちこわしの研究 (継続)	一年目の課題であった三重県史編さん室所蔵の東海大 一揆関係資料細目次作成が未了であるので、その継続 と文政桑名藩一揆、亀山野村騒動の資料収集を進める。
雨宮 照雄	三位一体改革と地方財政	三位一体改革の結果と今後予想される第二次改革のゆ くえについて分析する。

東福寺 一郎	市町村合併後の男女共同参画推進について()	17年度の研究で、核となる市が存在する合併では旧町村部への働きかけが計画的に行われているが、そうでない場合は手探り状態であることがわかれた。今年度は合併後も「町」である「多気町」「大台町」「大紀町」「南伊勢町」「紀北町」「紀宝町」のうち4町程度を対象にヒアリング、2町(大台町、紀宝町を予定)にアンケート調査を行い、合併前後の取組みの変化について明らかにしたい。
足田 敬志	フェロシルト問題と廃棄物行政の課題	昨年後半から取組んでいる東海三県における四日市市石原産業による埋戻し材フェロシルト問題発生の原因と解決の道筋を探り、不法投棄の発生が構造的におこらざるを得ない廃棄物行政の課題を考える。
岩田 俊二	地方中心都市の都市計画史に関する研究 - 津市を事例として - (継続)	本研究は平成16年度以来継続しているが、平成17年度報告は津市の都市計画史を通史として概略、報告したものである。18年度は関連資料を含め各時代の都市計画の内容、背景などを詳細に論述することとする。
南 有哲	環境思想をめぐる諸問題	社会生物学が環境思想に与える影響についての検討を中心に挙る。
楠本 孝	三重県下の街頭犯罪の状況とその対策	三重県の「安全・安心まちづくり条例」の研究 ・他の自治体の条例との比較研究 ・「安全・安心まちづくり条例」に対する批判の検討 民間における防犯活動に関する資料収集と整理
成澤 孝人	国民保護法制の地方自治体での展開	18年度は国民保護計画が市町村に波及するので、市町村レベルでの計画の状況について調べたい。
長友 薫輝	医療改革と国民皆保険制度	現在進められている医療改革の中で、特に国民健康保険をはじめとする国民皆保険システムの動向と維持について焦点をあて、課題を提示する。
藤野 奈津子	ローマ帝政初期における「地方」支配	帝政成立期における「地方」支配のあり方の考察を通じて、ローマ帝国発展の契機と構造を明らかにしてゆく。前年度の共和政ローマの研究を受けて展開する予定である。

共同研究

小西 啓文 尾崎 正利 (青森中央学院大教授)	障害者雇用の総合的研究	障害者雇用に関する実態調査を踏まえ、2年間研究を続けてきた。 今年度はそのまとめの年としたい。
楠本 孝 南 有哲 小西 啓文 長友 薫輝 原 幸一	来日外国人の処遇に関する総合的研究	可見市では、来日外国人児童の不就学調査を行い外国人児童の就学実態について把握に努めていると聞いているので、担当者にヒヤリング調査を行いたい。 その他四日市市などにも訪問調査を行いたい。

奨励研究員

成澤 孝人	三重県および県内市町村における国民保護計画と有事法制	三重県内の国民保護計画の県レベル・市町レベルでの策定状況とその関連・特質を総合的に比較検討して問題点を洗い出していく。
-------	----------------------------	---

外国人集住都市会議の活動状況について

楠本 孝

はじめに

1988年に政府は、「経済計画」及び「雇用対策基本計画」を策定し、その中で「専門的・技術的分野の外国人は積極的に受け入れるが、いわゆる単純労働者の受け入れについては、わが国の経済社会と国民生活に多大の影響を及ぼすことを考慮して慎重に検討する」との外国人労働者政策の基本方針を初めて規定した。ここに、「高度人材」については積極的に受け入れるが、「単純労働者」の受け入れは慎重に行うとの基本方針が打ち出されたわけだが、「労働需要バブル」¹⁾の下で、実際には低賃金の労働者の導入を求める経済界の要請に応える形で、単純労働者を受け入れるための抜け道が用意されていた。すなわち、1990年に施行された改正入管法は、一方では、不法就労助長罪（73条の2）を新設して不法就労者を雇用する雇用主に刑事罰を科すことで、外国人労働者を非合法的に雇用することがないように圧力をかけ²⁾、他方では、外国人研修制度の規制を緩和して、アジア諸国から「研修生」、「実習生」を受け入れる枠を拡大するとともに³⁾、日系人二世、三世を中心として日本国籍を持たない人々の日本での滞在・就労を完全に合法化して、ブラジルやペルーなど南米から日系人を大量に受け入れる途を開いたのである⁴⁾。

改正入管法は、外国人の在留資格を別表1に列挙するもの＝本邦において一定の活動を行う者として在留を認める者と、別表2に列挙するもの＝一定の身分又は地位を有する者として在留を認める者（「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」）とに分け（2条の2）、別表1に掲げる在留資格で在留する者には活動の制限があるが（19条）、別表2に掲げる在留資格で在留する者には活動の制限を設けていない。日本から海外に移民として渡った人とその子孫が日本に帰国した場合、「日本人の配偶者等」（日系一世で日本国籍を放棄した者や日系二世）や「定住者」（日系三世及び二世とその配偶者）の在留資格が付与され、日本国内でのいかなる活動も可能である⁵⁾。これは、建前上は労働者受け入れとは異なるが、事実上、単純労働者の導入になっている。実際、彼らの多くが、自動車やデジタル家電の製造現場で低熟練の現場作業に従事しており、その就業形態は主として請負・派遣であり、長時間労働が常態化している反面、契約期間は概ね3ヶ月以下と短く、昇進の機会もほとんどない。ただし、合法的な就労が保障されている分、賃金水準は他の外国人労働者に比べて相対的に高い。

2004年末現在で我が国の外国人登録者数は、197万3,747人（前年比5万8,717人、3.1%増）で、これは我が国の総人口の1.55%に当たる⁶⁾。国籍別にみると、韓国・朝鮮が60万7,419人で全体の30.8%を占め、次いで、中国48万7,570人（24.7%）、ブラジル28万6,557人（14.5%）、フィリピン19万9,394人（10.1%）、ペルー5万5,750人（2.8%）となっている。都道府県別の登録者数を見ると、登録者数の多い都道府県は、東京都34万5,441人（全国の17.5%）、大阪府21万2,590人（10.8%）、愛知県17万9,742人（9.1%）、神奈川県14万7,646人（7.5%）、埼玉県10万2,685人（5.2%）、兵庫県10万1,963人（5.2%）となっており、当然ながら大都市圏に属する都府県が並ぶ。これらの都府県の登録者数を国籍別で見ると、愛知県を除いて、いずれの都府県でも韓国・朝鮮、中国、フィリピンなどアジア系の外国人が多くを占めている。それに対して、ブラジル国籍の登録者が多い都道府県を見ると、愛知県（6万3,335人、22.1%）、静岡県（4万4,248人、15.4%）、三重県（1万8,157人、6.3%）、長野県（1万7,758人、6.2%）、岐阜県（1万7,596人、6.1%）、群馬県（1万6,455人、5.7%）で、これらの県だけで全国の62.0%を占めている。

2005年12月末現在の三重県の外国人登録者数は、47,551人（前年比3,930人、9.0%増）で、県内総人口に占める外国人登録者数の割合は2.5%（推計値）となっている⁷⁾。外国人登録者数は、最近10年間（1995年は20,566人であった）で約2.31倍になり、改正入管法施行（1990年）の前年（1989年の外国人登録者数は10,441人）と比較すると、実に4.5倍になっている。国籍別に見ると、ブラジル、中国、フィリピン、ペルー、ボリビアの増加が目立つが、とりわけブラジル人の増加は顕著である。2005年末のブラジル人登録者数は、20,659人（前年比1,564人、8.2%増）で、登録者総数の43.4%を占めている。同じ南米のペルー（3,432人）、ボリビア（1,100人）を加えた3カ国では、25,191人で登録者総数の53.0%になる。一方、入管法改正前の1989年に8,256人と外国人登録者総数の79.1%を占めていた韓国・朝鮮籍は、次第に減少して、現在では6,411人、13.5%となっている（図1参照）。県内の外国人登録者数の多い市町村を見ると、鈴鹿市が9,094人（県内の登録者の19.1%にあたる）、四日市市が9,028人（19.0%）、合併後の新・津市⁸⁾が8,243人（17.3%）、伊賀市が4,706人（9.9%）で、この上位4市で全体の65.3%を占め、また、ブラジル人が多く居住している市町村を見ると、鈴鹿市が4,667人（県内の

登録者の22.6%にあたる)、四日市市が3,749人(18.1%)、新・津市が3,709人(18.0%)、伊賀市が2,691人(13.0%)で、上位4市で全体の71.7%を占めている。

ブラジルやペルー籍の日系人は、前述のように、就労の合法性という点で他の外国人労働者に対して比較優位な立場にあり、その結果、労働需要があり相対的に賃金の高い自動車、デジタル家電の企業が集積する地域に集住する傾向が見られる。三重県内でも自動車、デジタル家電関連の工場集積が進む県北部で外国人登録者数の劇的な増加が起こっている。これらの日系ブラジル人が集住する地域の自治体は、それに伴う諸問題の解決を連携して国や県に訴えるために、「外国人集住都市会議」を結成している。三重県内でも、鈴鹿市、四日市市、伊賀市は外国人集住都市会議の会員都市であり、津市はオブザーバー都市である(表1参照)。

図1 三重県の外国人登録者数

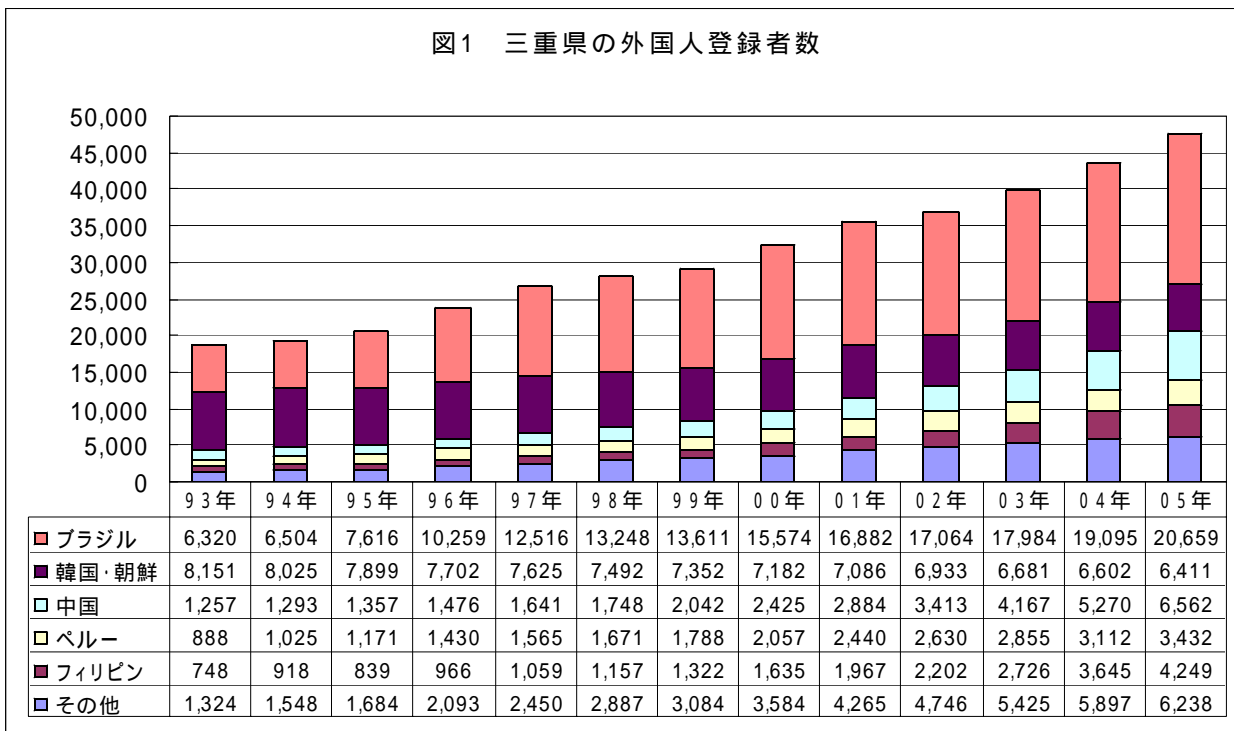


表1 外国人集住都市会議会員都市の外国人割合

基準日：2006年4月1日

都市名	総人口 (人)	外国人登録者数 (人)	外国人割合 (%)	国籍1位	同2位	同3位
太田市	218,033	8,792	4.0	ブラジル	フィリピン	ペルー
大泉町	42,165	6,676	15.8	ブラジル	ペルー	中国
上田市	161,461	6,270	3.9	ブラジル	中国	ペルー
飯田市	110,739	3,146	2.8	ブラジル	中国	フィリピン
大垣市	166,342	6,910	4.2	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
美濃加茂市	53,550	5,146	9.6	ブラジル	フィリピン	中国
可児市	101,244	6,281	6.2	ブラジル	フィリピン	韓国・朝鮮
浜松市	817,548	30,772	3.8	ブラジル	中国	フィリピン
富士市	243,287	4,640	1.9	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
磐田市	175,263	9,031	5.2	ブラジル	中国	フィリピン
湖西市	45,800	3,597	7.9	ブラジル	ペルー	インド
豊橋市	379,484	18,577	4.9	ブラジル	韓国・朝鮮	フィリピン
岡崎市	367,850	10,706	2.9	ブラジル	韓国・朝鮮	中国
豊田市	412,207	14,660	3.6	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
西尾市	106,083	4,814	4.5	ブラジル	韓国・朝鮮	ペルー
四日市市	310,710	9,044	2.9	ブラジル	韓国・朝鮮	中国
鈴鹿市	199,975	9,195	4.6	ブラジル	ペルー	韓国・朝鮮
伊賀市	103,005	4,794	4.7	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
(小牧市)	151,288	8,305	5.5	ブラジル	ペルー	中国
(津市)	291,407	8,240	2.8	ブラジル	中国	フィリピン
(湖南市)	56,463	3,274	5.8	ブラジル	ペルー	韓国・朝鮮

*1 外国人集住都市会議の資料による。
()は、オブザーバー都市。

1 外国人集住都市会議の活動状況

1990年の改正入管法施行後の、来日外国人、とりわけ日系ブラジル人等の南米日系人の急増は、日本社会に様々な問題を生み出している。彼らの多くは、家族を母国から呼び寄せたり、日本で子どもを儲けたりして、定住化傾向を示している。彼らは、自動車や家電などの大工場で働くことが多く、結果として特定の地方都市に集住する傾向がある。それとともに、外国人労働者と日本人住民との間のトラブルも目立つようになり⁹⁾、外国人労働者を多く抱える都市では、彼らを地域社会に統合することが大きな行政課題になった。しかし、外国人労働者が抱える諸問題を地方の自治体が単独で解決することは難しく、2000年代に入って、主として日系ブラジル人が多く集住している諸都市が、連携を図るようになった。

外国人集住都市会議は、2001年に、日系ブラジル人など来日外国人が多数居住する東海地域を中心とした13都市¹⁰⁾によって設立された。同年5月7日に浜松市で開かれた第1回会議で了承された設立趣旨によると、「外国人集住都市会議は、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人市民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に係わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的」としている。集住都市会議に参加した市町では、総人口に占める来日外国人（特にブラジル人）の割合が既に相当に大きくなっていて、地域経済を維持するためにも外国籍住民との「共生」を図ることは、当該市町にとって避けて通れない行政上の課題になっていた。そこで、設立趣旨では、「今後の我が国の諸都市における国際化に必要な外国人住民との地域共生の確立を目指していく」ことが謳われている。設立趣旨は、さらに「外国人住民に係わる諸問題は広範かつ多岐にわたるとともに、就労、教育、医療、社会保障など、法律や制度に起因するものも多いことから、必要に応じて首長会議を開催し、国・県及び関係機関への提言や連携した取組みを検討していく」とし、「分権時代の新しい都市間連携」の構築を目指すとしていることから、集住都市会議が、当初から制度改変を視野に入れて国や関係機関に共同して働きかけることを目的として設立されたことが窺える。

(1) 「浜松宣言及び提言」(2001年10月19日)

外国人集住都市会議は、2001年10月19日に浜松市で開かれた外国人集住都市公開首長会議で、「浜松宣言及び提言」を採択し、総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、社会保険庁の5省2庁に申入れを行った(11月30日)。

総論に当たる「『地域共生』についての浜松宣言」では、定住化が進む外国人住民を「同じ地域で生活し、地域経済を支える大きな力となっているとともに、多様な文化の共存をもたらす新しい地域文化やまちづくりの重要なパートナー」と位置づけるとともに、「すべての住民の総意と協力の基に、安全で快適な地域社会を築く地域共生のためのルールやシステムを確立」する必要性を訴え、外国人住民の存在が地域の安全と快適な生活のための障害になっていることを暗に認めている。そして、地域共生のためのルールとシステムの形成に際しては「健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行」が基本となると謳っている。

各論に当たる提言は、「教育」に関する提言、「社会保障」についての提言、「外国人登録手続」についての提言の三つからなる。

「教育」に関する提言では、外国人住民の滞在期間が長期化するなかで、その子どもたちの教育の在り方が問われているとし、まず 公立小中学校に通う児童生徒に対する日本語指導、柔軟な学年編入、進路保障の確立など、子どもたちの適性に合ったきめ細かな教育を充実させる必要性を訴え、次に 不就学の子どもたちの存在が将来の地域社会にとって大きな問題になるとの認識に基づいて、公立小中学校への就学促進、外国人学校への就学支援の必要性を訴えるとともに、これらの子どもたちのための学校(教室)の設立運営を補助し、外国人学校との連携強化、学校法人化の特例について検討すべきことなどを提言し、さらに 「教育による人づくりが、外国人住民との共生社会実現に向けてのまちづくりの原点である」との認識を示し、子どもたちの居場所の確保は、学校に頼りすぎることなく、地域で子どもたちを受け入れていく観点が必要であるとし、そのための環境の整備のために国・県・受け入れ企業等からの財政支援や人的支援の強化などネットワーク化について検討すべきことを提言している。

「社会保障」に関する提言では、外国人住民の増加・定住化に伴って社会保障分野で生じている問題として、医療保険未加入者の増加、高額医療費の未払い、医療通訳の問題、国民健康保険制度運営についての自治体間格差、保険料の滞納などを挙げ、「外国人住民の基本的な人権として、健康に係わる社会保障全般の見直しを、国レベルの政策として検討すべき」とした上で、まず 医療保険制度について、健康保険と年金・介護保険のセット加入の義務付けが外国人住民の加入促進を妨げているとして、セット加入の緩和や帰国時の納付額返還制度の創設¹¹⁾などを提言すると同時に、国民健康保険制度には自治体間格差や保険料滞納の問題があることから、将来的には国民健康保険と社会保険の制度一元化など

外国人向けの医療保険制度の創設を検討すべきであるとし、次に 労働環境整備として、業務請負業者等外国人を雇用する事業者が社会保険加入を促進させるため、監督官庁から罰則を含めた指導体制の強化、及び、事業者が外国人を雇用する業務請負業者と契約する際に社会保険等に加入していることを条件とするなど、企業責任の明確化を図ることを検討し、将来的課題としては、業務請負業者等外国人を直接雇用する事業者の実態を把握し、許可制とすることも検討すべきであるとし、さらに 外国人住民が安心して医療を受けられるよう、医療機関と行政、NPO・NGO、ボランティアグループ等が連携して、医療通訳や医療・薬事情報の提供等の充実について検討すべきであるとしている。

「外国人登録手続」に関する提言では、外国人住民には、外国人登録により、保険・福祉サービスを受けたり、印鑑登録もできるなど、その行政区域内における住民としての社会的な諸権利や義務が生じるが、外国人登録制度は日本人の住民基本台帳と手続内容が異なり、他の行政処理上の障害となっていることから、日本人住民と外国人住民とが等しく行政サービスを受用できるようにするために、両者の登録システム及び関係法律・諸制度の差異を極力少なくすべきであるとし、その上で、申請者の利便性の向上と事務の軽減・簡素化を図るため、在留資格・在留期間別に登録項目を見直すとともに、代理申請の緩和・拡大や申請の多言語化などを検討すべきであり、自治体のIT化に伴い、外国人登録システムの電算化、入国管理局や自治体間とのネットワーク化、さらには各種行政情報システムとの連携ができるようにすべきであり、外国人は、出入国時など、頻繁に居住地変更をするが、その手続を住民基本台帳と整合性を持たせるため、特に転出時の届出制を検討するとともに、入国管理局からの出国者等の連絡の迅速化を図るべきであり、人権に配慮しつつ、住民基本台帳と同様に、福祉・教育・税金などの行政の事務事業や、地域共生のための事業に対する情報公開の拡大について検討すべきである、としている。

「浜松宣言及び提言」は、外国人住民を地域共生のためのパートナーと位置づけて、行政手続の上で日本人住民との差異を極力少なくし、現行法・制度が障害となって外国人の権利の保障が十分にできない場合には法改正・制度改変を求めるなど、外国人の地域での処遇を改善するための基本的視座と明確な運動方針を示したという意味で、外国人集住都市会議の最初の綱領的文書とすることができる。

浜松会議から1年後の2002年11月、外国人集住都市会議は「浜松宣言及び提言」の実現を政府に迫るため東京で会議を開き、「14都市共同アピール」を行った¹²⁾。このなかで外国人集住都市会議は、国において、外国人受け入れ及び在日外国人に係る基本方針をまとめ、省庁間の政策を総合的に調整する組織の早期設置を要望している¹³⁾。

(2) 「豊田宣言及び提言」(2004年10月29日)

外国人集住都市会議は、2003年11月に、豊田市が座長都市として「外国人青少年の教育と就学問題」をテーマにシンポジウムを開催し、翌2004年10月には、参加15都市¹⁴⁾の首長が参加して豊田で会議を開いた。この豊田会議は、三つの分科会に分けて協議を行った後、全体会を開いて「豊田宣言及び提言」を採択した。また、全体会終了後、経団連の奥田碩会長による記念講演が行われている。

「豊田宣言」では、まず、「共同アピール」から2年が経過し、この間参加各都市は各地域で自主的な取組みを展開してきたが、「国は、依然として制度改革に関して消極的な姿勢を崩していない」という現状認識を示し、これに対応するため、これまでの「国・県との連携、NPO・NGO及び市民ボランティアグループとの協働」に加えて、「経済界との連携強化」を明確に打ち出し、これによって「外国人住民にかかわる課題の早期打開をめざす」との新たな方針が示されている。この背景には、豊田会議の半年前に経団連が公表した『外国人受け入れ問題に関する提言』(2004年4月)が、単純労働者の受け入れ問題に関して¹⁵⁾集住都市会議の提言内容と多くの部分で重なっていたこともあるが、その主たる要因は、経団連を中心とする経済界からの圧力を利用することが国(政府)を動かす最も有効な手段と考えられたため、と思われる。その意味で、豊田宣言が「本格化するであろう外国人政策転換の議論に積極的に参加し、問題解決のために積極的に貢献することを誓う」としているのは、経団連を中心とする経済界の外国人労働者導入論に外国人集住都市会議が与することを意味するのか、慎重に見極める必要がある。

a. 労働部会報告

「地域経済を支える外国人住民の将来のために」という表題の労働部会¹⁶⁾報告は、外国人労働者の多くが非正規雇用で、社会保険未加入であり、こうした外国人労働者の就労面での不安定さが、その子どもたちの生活や教育にも影を落としており、不就学・不登校となる者や中学卒業後も進学・就職しない者が少なくなく、「これらが、最近の外国人青少年犯罪の背景にあることは疑い得ない」という。その上で、「外国人労働者の就労面の不安定さを克服することは、定住化が進んできた外国人住民の生活の安定を実現する上で重要なだけでなく、その子どもたちに将来への希望を与え、その教育や就職の問題を解決していく上でも不可欠と考える」との認識を示している。

国等への提言では、まず、これまで外国人集住都市会議が提言・要望してきた事柄がどの程度実現したかの評価を行い、健康保険と年金のセット加入の見直し、外国人向け医療制度の創設については進展がなく、業務請負会社による従業員の社会保険加入の促進、元請事業者による請負事業者への指導、外国人を直接雇用する事業者の実態把握と許可制導入については、2004年4月に施行された改正労働者派遣法のなかで部分的に要望が実現したものの、実態の改善には程遠いとしている。その上で、緊急性の高い課題として、改正労働者派遣法の施行により、業務請負業者の中に労働者派遣事業の許可を申請する動きが見られるものの、請負と労働者派遣の区別に関する基準が厳正に適用されず、業務請負事業者の下で数ヶ月の契約期間で就労する日系人労働者の社会保険加入に大きな改善は見られないので、国は改正労働者派遣法を厳正に運用して就労条件面の改善を図るべきこと、2004年度から厚生労働省が開始した日系人就業支援事業を軌道に乗せるとともに、今後その対象都市を拡大し、対象となる青少年へのキャリア形成支援及び個別の指導・相談による就職支援の充実を図るべきこと、この1年間に永住者として登録した外国人は全国で4万人を超えるなど、外国人の滞在期間の長期化している現状に鑑み、彼らの社会保険加入を遅らせないように、関係行政が協力して実態を把握し、問題解決を急ぐべきであることを提言している。

以上の現状認識及び国等への提言を踏まえ、労働部会は、経団連の『提言』が提唱した「新しい就労管理の仕組み」(外国人の雇入れ・離職時に事業主が公共職業安定所に届け出る制度の創設を柱とする)について、「外国人就労管理システムを自治体が利用できるようにし、さらには、外国人登録制度とリンクさせれば、就労と生活の両面における外国人住民の実態把握と、その権利擁護、なかならず社会保険加入の徹底を図ることが可能になる。このような外国人就労管理システムを可能とする外国人雇用法の制定及び自治体の情報との連携について、日本経団連と協力して検討を図るべきである」としている。このように経団連との連携強化の方針を打ち出す一方で、経団連が外国人問題に高い関心を持っていることが、必ずしも各地域の経営者団体や企業が外国人労働者と家族の問題解決のために積極的に係わっていく姿勢を持つことを意味しないと、集住都市会議として経団連に対し、「今回の報告書を契機に、関係する地域の経営者団体に対し、自治体と積極的な情報交換を行い、地域における外国人労働者問題の解決のため協力するよう働きかけることを要望する」としている。

b. コミュニティ部会報告

コミュニティ部会¹⁷⁾報告は、家族の呼び寄せや日本での結婚・出産などに見られるように南米日系人の定住化が進むにつれて、地域社会では近隣住民との共生、子育て、地域防災へのかかわりなどの問題に関心が高まっており、それに伴って、外国人受け入れにかかわる制度上の不備が顕在化してきているという。日系人は、身分や地位の保障により、かなり自由に入国・在留できるため、生活の見通しや十分な準備が整わないうちに入国する例も少なくなく、日常生活の面で多くの問題が生じる一因となっていること、及び現行の外国人登録制度では、転出の際に届出を要しないので、登録の居住地と実際の居住地が異なる実態なども見受けられ、外国人に対する行政サービスの適切な提供を妨げる要因となっていることが指摘され、外国人であっても日本人と同じように行政サービスが享受できるよう、外国人を地域住民として捉える視点に立った国レベルの制度的対応が緊急の課題となっているとの現状認識が示されている。

国・県への提言では、まず、日本人と異なる制度で居住地や世帯員を把握する弊害が高まっている現状を踏まえて、登録内容と居住実態の不整合を防止するため、転出の届出制を設けること、居住地の登録変更等を世帯単位で処理すること、出国通知の報告の迅速化を図ること、国保資格の喪失処理等について統一的な取扱い基準を示すこと、を改めて求めるとともに、出入国管理を目的としている外国人登録制度を抜本的に見直して、外国人登録制度を住民基本台帳制度に一元化することを提言している。

部会報告は、経団連の『提言』の中で提案されている外国人受け入れに係る施策を一元的に管轄する「外国人庁」ないし「多文化共生庁」の設立に賛成するとともに、自治体に必要な情報の提供と政策決定への参加を保障するように要望している。

c. 教育部会報告

教育部会¹⁸⁾報告の表題は、「多文化共生をめざした教育体制づくり」となっている。報告によると、国内の公立小・中・高等学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、2003年現在、約1万9千人で、文科省が統計を取り始めた1991年と比較して3.4倍に増加している。外国人集住都市における公立小・中学校の日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、2004年現在、2,547人となっている。文科省、文化庁、自治体、市民団体の努力にもかかわらず、外国人児童生徒の教育環境にまだ大きな改善は見られず、外国人児童の不就学問題の解決の目途が立っていない。「児童の権利に関する条約」を批准してすでに10年を経た日本にとって、不就学問題の解決は緊急な課題である。一方、外国人が急増し

た地域では、ここ数年の間にブラジル人学校など外国人学校が次々と生まれ、不就学児童の減少に貢献しているが、その財政基盤は弱く、多くの課題を抱えている。現在の日本の公教育制度は、日本人のみを対象にしており、外国人児童生徒の存在を想定していない。こうした教育のあり方は、今まさに根本的に見直す必要がある、との現状認識が示されている。

国等への提言では、日本語指導は徐々に整備されつつあるものの、不就学問題は依然深刻であり、外国人学校は法的な位置づけが不明確な上、財政的にも不安定であり、外国人学校に通う児童生徒は、経済的な負担を始めとして様々な困難を抱えているとの認識に立って、まず教育体制の整備として、学習指導要領等に外国人児童生徒の教育方針を盛り込むとともに、日本語指導カリキュラムの策定を早急に行うこと、及び大学の教員養成コースにおける多文化共生教育の必修化と日本語教育の免許の設置を検討するとともに、外国人児童生徒の母語を話す教員を養成し、外国人児童生徒教育を担う専任教員の充実に努めること、不就学対策として、不就学状況を把握するための全国調査を定期的実施し、公立学校が就学案内や就学支援制度の周知を多言語で行うよう都道府県への指示を徹底するとともに、在留資格更新の要件として子どもの就学を定めること、さらに都道府県は、私塾扱いになっている外国人学校を各種学校として認可することを検討し、国は外国人学校の法的地位の確立をめざすとともに、自治体等が外国人学校に対して私立学校と同様な財政支援が可能となるような制度を検討することを提言している。

教育部会は、経団連の『提言』が入管法の在留資格付与の要件として子どもの教育機関の特定を組み入れること、及び在留資格更新時に子どもの就学状況を確認することを提言していることを支持する。また、非行防止の観点から地域において居場所となる空間、時間を用意する必要性を指摘しつつ、企業が保有する運動場、体育館などの施設を開放したり、スポーツ、文化、日本語指導のボランティアを派遣することを検討課題としていることを指摘して、外国人集住都市としても、企業との連携・協力のあり方を模索していくことを提言している。

(3) 「外国人集住都市会議の規制改革要望書」(2005年11月14日)

浜松市、豊田市に続いて外国人集住都市会議の事務局が設置された四日市市は、座長都市を務める2年間のテーマを「未来を担う子どもたちのために」と定め、外国人児童の人権状況の改善に焦点を当てた活動方針を打ち出した。すなわち、「浜松宣言」や「豊田宣言」が来日外国人を取り巻く諸問題を網羅的に扱うものであったのに対して、四日市市は、「当事者(外国人児童生徒、子どもの関係者など)を中心とした取組み」、「テーマを絞り身近で実現可能なところから成果を出す」ことを打ち出したのである¹⁹⁾。これを受けて、会議に参加する都市は三つの地域ブロック(群馬・静岡ブロック、長野・岐阜ブロック、愛知・三重ブロック)に分かれて、子どもに関する課題を切り口とする研究を行っている²⁰⁾。

2005年11月11日に開かれた『外国人集住都市会議よっかいち2005』は、8項目にわたる「規制改革要望書」を取りまとめ、政府の「規制改革・民間開放推進会議」(宮内義彦議長)に提出した²¹⁾。要望項目の多くは、外国人の雇用の安定、社会保険加入の促進、外国人登録制度の改善、外国人政策を一元的に担当する官庁の必要性、不就学対策や外国人学校への支援など、これまでの宣言や提言で取り上げられてきた事柄を繰り返すものとなっているが、注目されたのは、外国人集住都市会議としてはじめて、外国人児童の就学義務化の要望を打ち出したことであった。すなわち要望項目の「外国人の子どもをめぐる教育体制の整備」で、会議は「わが国に90日以上滞在する外国人の子どもについても、教育を受ける権利と義務を法令上明記するとともに、外国人の子どもへの教育を義務的なものとするために必要な周辺環境の整備を行う」ことを求めた。その根拠は、日本も批准している『経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約』に、「初等教育は義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする」と(13条1項(a))が定められており、わが国は憲法上これを「誠実に遵守する」(98条2項)義務を負っているのであるが、外国人の子どもを義務教育の対象としていない現状では、外国人の子どもに対する教育体制の整備には限界がある。すべての子どもが教育を受けることを担保するためには、外国人の子どもも義務教育の対象とし、学習指導要領等に外国人の子どもへの教育方針を盛り込むとともに、教員免許の取得要件に外国人の子どもを教育するために必要な知識の習得を組み入れる必要がある、というのである。

この就学義務化の要望が仮に実現したとすれば、外国人の定住化は決定的なものになる。すでに外国人の定住化は避けられないものになっているから、将来の社会不安の元になりかねない不就学問題に有効に対処するための切り札として打ち出されたものであろうが、国に対して明確な政策転換を迫るものになっているといえよう。

(4) ブラジルとの逃亡犯罪人引渡し条約締結の要望

外国人集住都市会議は、2006年4月25日に開いた2006年度の第1回全体会²²⁾において、浜松市の担当

者から出された、日本とブラジルの間に逃亡犯罪人引渡条約を締結することを、国への規制改革要望書に盛り込むとの提案を、全会一致で採択した。1999年に浜松市で起きた女子高校生に対する死亡ひき逃げ事件、2005年10月に湖西市で信号無視による事故で2歳女児を死亡させた業務上過失致死事件、同年11月に浜松市でレストラン経営者の男性が殺害された強盗殺人事件では、いずれもブラジル人容疑者に対して逮捕状が出されているものの、身柄確保前に出国しており、捜査は進展していない。国外逃亡するブラジル人容疑者は、01年38人、02年39人、03年56人、04年71人、05年86人と年々増加している²³⁾。被害者遺族らは署名活動などを行っているが、外国人集住都市会議でも「あってはならない犯罪に対して厳しい姿勢で臨むべき」、「法の整備は日本人と外国人の友好な関係の構築に不可欠」といった発言が相次いでなされたという。

しかし、通常犯罪について死刑を廃止しているブラジルとの間に逃亡犯罪人引渡条約を締結することは困難であろうし、たとえ締結できたとしても、ブラジル憲法が自国民の引渡しを薬物犯罪の場合に限っていることから、被害者遺族が望むような帰結になることは難しい。こうした問題に対応するには、逃亡したブラジル人がブラジルにおいて公正な裁判を受けることをブラジル当局に求めることこそが現実的である。外国人集住都市会議の担当者も、こうしたことを熟知した上で、遺族の切実な要望に応えようとしたものと思われる。これまでも外国人集住都市会議は治安問題に言及してきたが、それは外国人、特に外国人の子どもたちの置かれた状況が犯罪や非行を誘発しかねないものになっていることを訴え、そうした状況の改善を主張するものであった。それに対して、新しい要望は、外国人集住都市会議が治安問題について従来の姿勢から一步踏み出し、特定の事件を基にして「外国人犯罪に厳正な処罰を求めた」と受け取られかねないものである²⁴⁾。「善良な外国人」とは共生できるが「不良外国人」とは共生できないとのメッセージを発することは、えてして外国人全般に対する不信感を醸成することになりがちである。犯罪を犯した者に対して、公正な裁判を受けさせることは当然だが、外国人犯罪者に対する処罰欲求を強調することが、外国人の処遇改善を棚上げすることに繋がらないように注意する必要がある。

2 外国人集住都市会議への評価と課題

外国人をどのように処遇するかの問題は、国家レベルでの対応が遅れるなかで地方自治体レベルで先進的な取組みが行われるというのが常であるが、「ブラジル人問題」についても2000年代に入って浜松市、豊橋市、豊田市などの自治体で外国人住民や雇用企業に対する実態調査が行われ、政策課題の明確化、体系化、政治化が進んだ。そして、2001年10月の外国人集住都市会議の開催は「こうした個別自治体の取組みを超える試みとして、大きなインパクトをもたらした」とされ、「これまで『外国人問題』をめぐって複数の自治体が共通課題を討議する場は存在せず、はからずもブラジル人の集住が自治体間の交流と団結を促す格好となった。教育、住宅、社会保障という共通の問題に関して、国家レベルでの対応を求めている点で、地方からの具体的な移民統合政策の提示として位置づけられよう」と評価されている²⁵⁾。だが、国が外国人の定住化を阻止することを前提として入国管理を行い、それゆえ体系的な移民統合政策を持とうとしないなかで、外国人集住都市会議が「共生」をベースにした移民統合政策を打ち出したことは、「共生」のための施策の推進が「定住化」を促進する側面を有するだけに、少なくとも現在の国の外国人政策と相容れない側面を持つことは否定できない。従って、「外国人集住都市会議が提起した提案は日本初の一貫性を持った外国人統合政策の萌芽ともいえるものであるが、この提案が国レベルでしっかりと受け止められるかどうかは、今後の動きをみないとわからない」ということになる²⁶⁾。

自治体とともに、時には自治体以上に外国人に寄り添い、支えているNPOは、外国人集住都市会議の活動をどのように評価しているのだろうか。浜松NPOネットワークセンターを中心とする13の市民団体等が参加する「外国人教育支援全国交流会」は、『浜松宣言』を、「在住外国人の子どもの教育環境の改善に、自治体が主体的に、人権に関する国際諸条約を位置付けて一步踏み出した問題提起である」と高く評価するとともに、政府や自治体に対して5項目の提言を行っている²⁷⁾。提言はすべて外国人の子どもたちの教育に関するものであるが、とりわけ母語・母文化教育の重要性和自己実現の過程を歩んでいる身近な「ロールモデル」の必要性を強調するものになっている。外国人集住都市会議の提言では、これらの問題は外国人学校への支援のあり方という形で盛り込まれてはいるが、それは主として不就業対策の一環としての位置づけであって、母語・母文化教育や「ロールモデル」の問題は、日本語教育や不就業対策に比べると、軽視されているといわざるを得ない。NPOがこの問題を強調するには、外国人集住都市会議の提言の不備を補おうとする意識があるとともに、直接に子どもや保護者と接している経験から、何らかのかたちで就学している外国人の子どもたちについても、その自尊心やアイデンティティーの確立が難しく、進学や就職といった将来のビジョンが立ちにくいために学習継続

が困難になっている状況を認識すべきことを訴えている。それは別の見方をすれば、外国人集住都市会議のスローガンである「共生」が、ともすると外国人の日本社会への統合を意味し（もちろんそれは定住化の傾向を見せつつある外国人の子どもたちにとって長い目で見て利益をもたらすものであることには違いないが）、その統合の過程での、とりわけ子どもたちの自尊心やアイデンティティーの問題を軽視していることへの批判が込められていると見ることもできる。

最後に、外国人集住都市会議が掲げている「都市間連携」の問題に触れておきたい。前記のように外国人集住都市会議は、「複数の自治体が共通課題を討議する場」で「自治体間の交流と団結」を示すものと評価されているのであるが、会議の活動状況を見ると、参加各都市が独自に取り組んでいる活動の紹介はなされているものの、会議参加都市が単独では難しい大規模な調査を共同で実施したとか、同じ内容の調査を一齐に実施したといった「連携プレイ」は行われていない。筆者等が四日市市の外国人集住都市会議事務局を訪問して担当者からヒヤリングを行った際にも、不就学調査のような事務負担の大きな調査は集住都市会議参加都市で一齐に共通の方法で実施するという事は難しい、ということであった。しかし、これまでの提言のなかで外国人の処遇に関する理論的な側面の検討はほぼ終えている観があるなか、不就学調査を参加18都市が一齐に共通の方式で実施すれば、その結果は行政上、学術上、重要な資料となるとともに、社会的にも大きなインパクトを持つであろう。事務負担の大きさや財政上の問題もあろうが、共通の課題に対して団結して当たることで新時代の「都市間連携」のあり方を示すことができるのではないだろうか。

1) 1991年秋のバブル崩壊後も、労働市場における「労働需要バブル」は1993年頃まで続いた。この時期の労働力人口は、前年比で100万人を超える増加を示していた。金融・保険業分野での人員整理が始まるのは1993年であり、翌1994年には円高の昂進による工場の海外移転などにより、製造業でも雇用減少が始まった（井口泰『外国人労働者新時代』（ちくま新書、2001年）24頁）。

2) 不法入国者及び不法残留者は25万人を超えると推計されるが、彼らの多くは不法就労していると見られ、その主たる就労分野は、工員、建設作業員、ホステス等で、彼らもまた単純労働市場の需要を満たしている。不法就労者に関する統計は存在しないので、その実態は不法残留者の推計と不法就労で摘発された人の数から推し量るしかない。不法在留者は、1990年には106,497人であったが、その後急増して1993年に298,646人とピークを打った後徐々に減少し、2005年には207,299人となっている（平成17年版出入国管理、52頁以下）。一方、2004年に退去強制になった入管法違反者55,351人（不法残留41,175人、不法入国11,217人、資格外活動1,399人、不法上陸992人、刑罰法令違反等568人）のうち不法就労していたことが認められた者は43,059人で、入管法違反者の77.8%を占めている（同上、57頁）。また、警察庁の統計（「統計から見る来日外国人犯罪の検挙状況」24頁以下）によると、2005年の不法就労助長罪での摘発は372件（前年比6件減）、438人（同3人減）で、外国人労働者雇用関係事犯の大半を占め（他には、職業安定法違反5件4人、労働者派遣法違反3件4人、労働基準法違反1件2人）、これら雇用関係事犯で摘発された事業所等に雇用されていた外国人（これには「永住者」等在日外国人を含む）は、1,328人（うち女性913人）となっている。

3) 1990年8月の法務省告示により、「団体監理型」の外国人研修制度が導入された。これは、事業協同組合や商工会議所、商工会などを受け入れ団体とし、その傘下の中小企業で現場実習を行う研修制度であり、これによって人数規制（常用雇用の労働者数の5%以下＝従業員20人未満の企業では一人も受け入れられない）が緩和され、中小零細企業でも外国人研修生を受け入れることができるようになった。さらに1993年の法務省告示で、新たに「技能実習制度」が創設され（平成5年4月5日法務省告示141号）、研修の結果、一定水準以上の技能に達したことが公的技能評価制度によって認められた場合、在留資格を「研修」から「特定活動」に変更し、雇用契約の下で継続して2年を限度に就労することが認められるようになった。当初、滞在期間は研修と実習を合わせて2年以内であったが、97年4月から、技能実習の対象職種55種のうち、技能検定3級相当の評価制度が整備されている41職種に係るものについては、3年以内と期間が延長された（手塚和彰『外国人と法〔第3版〕』（有斐閣、2005年）71頁以下）。これらは、人材養成を通じた技術移転を名目としているが、実際には中小零細企業での労働力補充の意味合いが強い。

4) ただし、90年の改正入管法は、日系人を単純労働者として大量に受け入れることを当初から意図したのではなく、「意図せざる結果」であったとするものもある（梶田孝道、丹野清人、樋口直人著『顔の見えない定住化』（名古屋大学出版会、2005年）110頁以下参照）。

5) 2004年末現在で外国人登録しているブラジル人は28万6,557人であるが、これを在留資格でみると、「定住者」が14万4,407人、「日本人の配偶者等」が8万2,173人、「永住者」が5万2,581人と、ほぼこの3種の資格に限られている。これら日系人は、日本へ出国する前に、単独の渡航でも「特定査証」を取得できる。しかし、実際には、ほとんどの日系人は短期滞在ビザで入国し、日本国内で在留資格の変更を申請し、認められるのであるという。入管法上、「短期滞在」からの資格変更手続は、日系人に限り例外的に許されている（井口、前掲書、70頁以下）。

6) 以下の記述は、法務省入国管理局編『平成17年版 出入国管理』、及び法務省入国管理局「平成16年末現在における外国人登録者統計について」(<http://www.moj.go.jp/PRESS/050617-1-1.pdf>)に拠る。

7) 以下の記述は、三重県の外国人登録者数調査(平成17年12月31日現在)の結果に拠る(<http://www.pref.mie.jp/TOPICS/2006020049.htm>)。

8) 新・津市の施行は2006年1月1日であるが、新・津市の現状を県内の他の自治体と比較するため、2005年12月31日現在の統計を用いることにした(表2参照)。

表2 新・津市における合併前市町村ごとの国籍別外国人登録者数

基準日：2005年12月31日

国籍別	津市	久居市	河芸町	安濃町	芸濃町	美里村	香良洲 町	一志町	白山町	美杉村	合計
総数	5,622	1,124	760	133	79	8	215	109	141	52	8,243
ブラジル	2,717	430	319	53	12	1	128	10	36	3	3,709
中国	755	86	237	38	22		17	32	44	34	1,265
フィリピン	609	68	19	6	5	1	39	12	3	1	763
朝鮮又は韓国	438	100	25	2	7	1	1	31	8	6	619
ボリビア	444		65	4			10	6	7		536
ベトナム	31	315	16	1	25		3		6		397
インドネシア	114	8	21		2	1	11		25	2	184
ペルー	90	13	20	6	4		1	11		1	146
タイ	50	34	4	15			1	1	4		109
米国	57	6	3	2		1		2	3	1	75
その他	317	64	31	6	2	3	4	4	5	4	440
前年比増加率	9.3%	12.4%	8.9%	25.5%	0.0%	-20.0%	27.2%	3.8%	27.0%	26.8%	10.5%

* 三重県の外国人登録者数調査(平成17年12月31日現在)の結果から作成

9) 1999年に浜松市で、入店して来た客がブラジル人と分かると思われ、追いつきをはかった店主に対して民法709条に基づく損害賠償請求訴訟が提起され、請求が一部認容される事件(静岡地裁浜松支部判決平成11年10月12日判例時報1718号92頁)が発生するなどした。

10) 設立当初の13都市は、静岡県浜松市、磐田市、湖西市、愛知県豊橋市、豊田市、三重県四日市市、鈴鹿市、岐阜県大垣市、可児市、美濃加茂市、群馬県太田市、大泉市、長野県飯田市である。

11) 年金については、保険料を6ヶ月以上納めた外国人が日本に住まなくなった場合、2年以内に請求すれば脱退一時金が支給されるという制度があるが、保険料納付期間が36ヶ月以上の場合では支給額は一定で、保険料を支払うだけ損という状況になっている。

12) 設立時の13都市に、静岡県富士市が新たに加わった。

13) 「14都市共同アピール」では、2002年8月にブラジルで開催された「日伯比較法及び在日ブラジル人就業に関する国際シンポジウム」において採択された「サンパウロ・ロンドリナ宣言」の内容に賛成し、日伯間で連携してブラジル人就業者の諸課題の解決を図っていくことも謳われている。同宣言については、尾崎正利「日系ブラジル人労働者問題の新たなあゆみ」本通信第69号(2002年7月31日)4頁以下参照。

14) 新たに三重県上野市(現、伊賀市)が加わり、15都市になった。

15) ただし、経団連の提言では「高度人材」の受け入れ促進が主たる関心事であって、単純労働者の処遇の問題はその主要な部分ではない。

16) 労働部会には豊橋市、湖西市、鈴鹿市、大垣市、豊田市の各首長と、厚生労働省職業安定局外国人雇用課、法務省入国管理局総務課、経団連労働対策本部雇用・労働管理グループが参加、コーディネーターは井口泰(関西学院大学教授、元労働省外国人雇用対策課長)が務めた。井口は全体会でもコーディネーターを務めている。

17) コミュニティ部会には、磐田市、大泉市、浜松市、四日市市、飯田市の各首長と外務省領事局外国人課、法務省入国管理局総務課が参加し、コーディネーターは池上重弘(静岡文化芸術大学教授)が務めた。

18) 教育部会は、美濃加茂市、太田市、富士市、上野市、可児市の各首長と文部科学省初等中等教育局国際教育課、文化庁文化国際課が参加し、コーディネーターは山脇啓造(明治大学教授)が務めた。

19) 四日市市市民文化国際課(外国人集住都市会議事務局)「外国人住民とともに作る活力ある地域社会をめざして」法律のひろば2005年9月号26頁以下。

20) 2005年度より、長野県上田市、愛知県岡崎市が会員都市となっている。

21) 「規制改革要望書」の内容とそれに対する規制改革推進会議の回答については、<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/top01.htm>参照。

22) 2006年度より、愛知県西尾市が新たに加わり、会員都市は現在18都市になっている。

23) 2006年5月26日付け朝日新聞の「新移民時代」。

24) 全体会について伝える2006年4月26日付け伊勢新聞は、「外国人犯罪を許すな」という見出しをつけている。

25) 梶田、丹野、樋口、前掲書、12頁。

26) 同上、46頁以下。外国人問題について、欧米では、連邦政府や中央政府がリベラルな立場を取り、直接外国人と接することになるローカルな社会が外国人排斥の立場をとりやすいのに対して、日本ではローカルレベルで「共生」論が拡大している点が非常に興味深い。

27) <http://www.n-pocket.jp/multiculture/2002proposal.html>

「民族的同化」についての覚書

南 有哲

はじめに

1980年代後半以降日本は本格的に移民受入国へと転じ、結果としての地域社会の多国籍化・他民族化が進行しつつあるが、こういった事態は日本国民に対して、民族問題を「国際問題」としてではなく「国内問題」あるいは「地域内問題」として把握しこれへの確に対処することを、喫緊の課題として提起している。無論、これまでも在日コリアンあるいはアイヌといった民族的少数派が日本国内に厳然として存在していたし、解決されるべき少なからぬ課題が提起されていたのであるが、「単一民族国家・日本」なる仮構が有効に機能するなかで、日本国民がこれに正面から向き合う機会は決して多くはなかった。しかし、来日外国人に関わる諸課題への対処を迫られるなかで、まず地方自治体さらには中央政府においても、事態を「地域の国際化」として把握し、いまや「多文化共生」政策の必要性を打ち出さざるを得ない地点にまで立ち至っている。

かかる状況がわれわれに提起する理論的課題の一つが「民族的同化」についての評価である。日本社会への移民の定着と世代交代が進むなかで、移民二世・三世の日本社会への同化が急速に進展していくことが予想されるが、それは民族的多数派および少数派の双方にとって「望ましい＝促進すべき」ことなのか、それとも「望ましくない＝回避すべき」ことであるのかが、鋭く問われてくるように思われる。小論の課題は「民族」をはじめとした関連する基礎概念についての私見を整理して提示した上で、「民族的同化」の何たるかについて考察し、しかる後にその評価を行うことである。

1 民族の概念について

今日、民族の問題をアイデンティティや意識の問題に還元する傾向が非常に強いが、ある種の社会的要素が我々をして「民族的」「エスニック」と知覚されること、そしてそのような要素が社会紛争を激化させ人々の苦痛を増大させていることは、民族を民族たらしめる客観的で本質的な要素が存在することを予感させる。

私見によれば、民族の本質は「生命再生産過程を担う社会関係を媒介する記号体系の共有」と規定される。人間社会の基底にある「物の生産」は生産関係なる固有の社会関係に担われているが、「物の生産」の目的である「生命の再生産」にもその担い手たる社会関係＝「社会的生活諸関係」が存在する。ところであらゆる社会関係は担い手たる人間同士の意思疎通を前提とするが、それを可能ならしめる不可欠の条件は記号体系が人々の間に共有されているということである。その代表的なものは言語であるが、身振り・動作・行為・事物およびその諸性質も、一般的にあるいは特定の条件のもとで一定の意味を表示するのであり、記号体系の一環をなすと理解される。ところで人間が生命再生産活動（＝生活）を行うためには、それを伴にする人々との間にそのような記号体系が共有されていなければならないが、このような記号の共有は主として言語と、そして記号と当為の統一としての「習俗」の共有として現象するわけだから、言語と習俗の異同に基づく人間の識別が重要な意味を持つことになり、かくして民族ethnosの観念が獲得されることになる。私見によれば「民族自決」要求の究極の根拠は、円滑な生活および発達のための条件としての、記号体系が共有される圏域の確保への衝動である。

このような記号体系の共有が民族概念における客観的契機であるのに対し、これを基盤として成立するのが民族意識である。これは本来他者との差異の自覚に過ぎないが、生命再生産の危機（への自覚）によって活性化し、自民族への結集と他民族の排斥という心的傾向を生み出す。また客観的基盤としての記号体系の共有に対して相対的な自立性を持ち、言語や習俗の同一性が損なわれたもとでも存在することは可能である。これは民族概念における主観的契機であると言えるだろう。

2 国民国家と民族国家

国家との関わりについての考察抜きに民族問題を理論的に扱うことは不可能である。現代の国家はすべからず資本制生産を物質的基盤とした国家＝資本制国家である。世界に複数の資本制国家が存在する現状においては、人間と空間に対する排他的支配の資本制国家による相互承認が、資本の世界的運動にとっての不可欠の条件となるが、この相互承認関係を個別国家に即して把握した範疇が「主権国家」である。この主権国家によって排他的に支配される人間の総体が「国民」の第一の意味であるが、かかるものとしての国民（＝国籍保有者の総体）の間に参政権保持者が増大するにつれて、それは成員間の対等性と排他性を特徴とする政治共同体としての性格を帯びようになる。かかる政治共同体こそが「国民」

の第二の意味であり、この「国民」によって構成される国家が「国民国家」nation-stateである。

ところで先に述べた民族ethnosは近代という歴史的条件のもとで国家との排他的な結合関係（＝国家権力の行使による他ethnosの自ethnosへの同化／排斥）の構築を志向するようになり、かくして「民族国家」ethno-stateが成立する。この「民族国家」は上述の「国民国家」とは異なる範疇であるが、民族国家の志向する社会のethnos的均一化は政治共同体としての「国民」のもつ排他性と共鳴するため、両者の関係は親和的であり、したがって民族国家と国民国家は、しばしば重なり合うものとして存在する。

3 国民国家衰退論について

「国民国家の衰退」を説く議論は、いわゆる「グローバリゼーション」との関係で展開されるのが通例である。私見によれば、グローバリゼーションとは、生産力発展の成果としての地球規模での交通・通信網の発達、および、それを物質的基盤とした資本および労働の世界的な運動という二つの契機によって構成されているが、こういった事態は社会の多民族化および多国籍化を進展させることにより、民族国家の希求するethnos的均一性と国民国家のもつ排他的共同性を攪乱することになり、結果として民族国家と国民国家への限定的な解体作用を及ぼす。

しかしグローバリゼーションが国民国家を衰退に追い込む、あるいは国家そのものの撤退を促しているといった見方は一面的であると思われる。なぜなら資本制が資本と労働を契機とする敵対的システムである以上、資本にとって国家とは労資対立の発現形態を制御しつつ社会の統合を維持するための不可欠の機構たらざるをえないし、国家の複数性が所与の条件である以上資本は競争のための武器として「他の国家」に対して「自らの国家」を動員せざるをえないからである。したがって衰退論の証左として例示されることも多いEU統合の進展についても、それはむしろ「多民族巨大国民国家の形成」と理解されるべきであると私は考える。アメリカが追求しつつある世界的覇権の強化にしても、それは主権国家の形式的自立性・対等性の否定ではなく、むしろそれを前提として存立しているのであり、したがってアフガンやイラクにおいてそうであるように、アメリカは軍事占領の早期終結と親米的新政府の樹立を目指すざるをえないものと思われる。

国民国家はまさに自らが担ってきた資本制生産の発展によって、その本質的限界としての「狭隘さ」を鮮明なものにしつつあるとはいえ、しかしその解消のための具体的条件が出現するには到っていないのであり、したがってわれわれは人間が「国民の一員たること」を所与の歴史的前提として考察を進めなければならないのである。

4 「民族的同化」の概念

一般的に、「民族的同化」とはある民族に属する個人もしくは人間集団が他の民族の構成員に移行することであると定義されるであろうが、上述のような民族概念を前提とするならば、「民族的同化」は三つの次元における移行として把握されねばならない。

第一の次元は、民族概念の客観的契機のレベルにおける移行、すなわち他民族の「社会的生活諸関係を媒介する記号体系（以下「記号体系」と略述）」に習熟し、自在に駆使できるようになることである。

第二の次元は民族概念の主観的契機のレベル、すなわち他民族構成員と「民族意識」を共有し、自らが「その民族の一員」であるという自覚を持つことである。

そして第三の次元は、「国民国家」と二重化して存在する「民族国家」のレベル、すなわち他民族の「民族国家」構成員になること、すなわち自分が所属する国民国家が「われらが民族の国家」と認められることである。

5 民族的同化の促進要因および阻害要因

かかるものとしての民族的同化を促進する主たる要因は、私見によれば二つ存在する。その一は、民族間力関係の不均衡である。一つの社会に複数の民族が混住し、しかも両者の間の力関係に著しい不均衡が存在する場合、「弱小な」民族に属する諸個人は、自らの生命再生産の条件を可能な限り有利なものにするために、「強大な」民族の構成員が共有する「記号体系」を修得するための意識的努力を行う。成人期にある諸個人にとってはこれは甚だ困難な課題であるが、幼少期にある者にとっては異民族の「記号体系」の習熟は容易であるか、あるいは努力すら不要なことであり、したがって世代交代が進むにつれてこのレベルでの同化は円滑に進行する。もちろん「弱小な」民族が共通生活圏としてのコロニーを形成し、自らの「記号体系」を温存することは可能であるが、しかし上記プロセスの全体としての進行を阻止することは一般に不可能である。なお「力関係」を決定する要素としては、「人口」、「経済的生活水準」、「文化的水準」等々を挙げることができよう。

促進要因の二番目として挙げるべきは、「国民国家」と「民族国家」の二重性である。国民国家体制の衰

退や抜本的転換を近い将来の課題として展望することは不可能であり、したがってわれわれはいずれかの「国民」の一員として生活していかざるを得ないが、かかる状況のもとで国民国家が「民族国家」と二重化して存在しているということは、われわれが国民の一員たろうとするならばそれは同時にある特定の民族の一員たることが要請される、ということの意味する。国民国家の庇護なしに生きていくことが困難である以上、この要請はわれわれに対して民族的同化を促す強烈な外圧として作用することになる。

他方、民族的同化の主たる阻害要因としては、さまざまな形態における「民族差別」を挙げることができであろう。他民族出身者が、「記号体系」のレベルでの同化が進み共に社会的な生活諸関係を担うことができる条件が整った、あるいは国籍を取得することによって同じ「国民」の一員となったにも拘わらず、出自についての記憶や形質の特徴等を理由として「民族の一員」たることを認めるのが拒まれるか、あるいは「二級構成員」視されるならば、そのような差別に対する反発から民族概念の主観的契機たる「民族意識」を強め、結果としてこのレベルにおける民族的同化の進展は阻止される。そして強化された民族意識によって言語や習俗における独自性の保持のための意識的努力が喚起され、「記号体系」レベルでの同化の進行に対して抵抗がなされることになる。すなわち民族概念の主観的契機が、その存立基盤たる客観的契機に対して反作用するのである。

6 「民族的同化」をどうみるか

「民族自決権」といった言葉に端的に示されるように、これまではしばしば「集団としての民族」の権利が問題にされてきた。しかし、多民族社会化の一層の進展という状況、あるいは「抑圧民族」のみならず「被抑圧民族」のナショナリズムもまた様々な人権蹂躪に関わってきたという現実を踏まえるならば、これからは「民族構成員たる個人」の権利こそが、より重視されるべきであろう。したがって、例えば「民族自決」あるいは「民族自治」といった問題も、個々人の円滑な生命再生産を保障するために不可欠な条件としての「記号体系」通用圏域の確保、といった見地から捉え返されねばならず、「民族の大義」のために個人が犠牲を強いられるといった状況は拒否されるべきであるが、かかる観点に立つならば、同化をめぐって個人の生命再生産に対する外的抑圧として機能する諸要素と、個人が自らの生活および発達のための条件を確保するために採る選択肢としての「同化」とは、厳然と区別されねばならないのは明らかである。

まず、民族間の力関係の不均衡についてであるが、同じ社会を構成する諸個人のうち特定の部分が自ら慣れ親しんだ言語や習俗の変更を望まざるを得なくなるような状況それ自体は、個人の円滑な生命再生産に対する阻害要因となるのは明らかであるから、それは可能な限り（劣位に置かれた方を強化する方向において）是正されねばならない。また、国民の一員として承認されるためには特定の民族に同化しなければならないという状況も同様な阻害要因となるわけであるから、「民族国家」の「国民国家」からの切断、すなわち特定ethnosと国家権力との排他的結合の解消も、戦略的課題として展望されなければならない。

しかし、上記の諸問題は一朝一夕に解決しうるようなものではないわけであるから、多民族社会において「弱小」な側の民族に属する諸個人のうちの少なからぬ部分が、自らの生存戦略として「民族的同化」の途を選択することになるであろう。そして、集団としての民族を防衛するためにこの選択を阻止することは、それ自体が個人の権利の侵害につながりかねない行為であり、したがってそれは否定されなければならない。同様に、「強大な」民族の構成員が、「民族的同化」を求める人々を拒絶し差別することも、同じ理由から批判されなければならないのである。

【受入図書一覧】

本研究室で2005年11月以降に受け入れた図書は次の通りです。

書名	筆者名
化学物質規制・管理実務便覧	化学物質管理実務研究会
労働判例別冊 2005年版 重要労働判例総覧	産労総合研究所 編
人口減少時代の社会保障改革	小塩 隆士
<現代家族>の誕生 幻想系家族論の死	岩村 暢子
成長の限界人類の選択	ト・ネラ・H・メド・ウス / テ・ニス・L・メド・ウス ヨルゲン・ラング・ス 訳 枝廣 淳子
戦後日本のマクロ経済分析	貞廣 彰
変わる家族変わる食卓	岩村 暢子
人口減少社会の未来学	毎日新聞社 人口問題調査会 編
平成14年 わが国独身層の結婚観と家族観 - 第12回出生動向基本調査 -	国立社会保障・人口問題研究所 編
日本における近年の人口移動 第5回人口移動調査	国立社会保障・人口問題研究所 編
少子高齢社会の未来学	毎日新聞社 人口問題調査会 編
社会保険制度改革 日本と諸外国の選択	国立社会保障・人口問題研究所 編
子育て世帯の社会保障	国立社会保障・人口問題研究所 編
次世代育成支援の現状と展望 少子社会への挑戦	岩淵 勝好
問答式 廃棄物処理の手引き < 3 >	廃棄物法制研究会
情報化白書 2005	(財)日本情報処理開発協会
伊勢年鑑 2006 平成18年版	伊勢新聞社
日本都市年鑑 2005 Vol.63	全国市長会 編
世論調査年鑑 平成16年版	内閣府大臣官房政府広報室
保険と年金の動向 2005年	(財)厚生統計協会
データでみる県勢 2006年版	(財)矢野恒太記念会
行政機構図 2006年版	(財)行政管理研究センター
歴史から読む現代経済	日本経済新聞社 編
平成14年 わが国夫婦の結婚過程と出生力 - 第12回出生動向基本調査 -	国立社会保障・人口問題研究所 編
環境リサイクル法令・JIS要覧	リサイクル法令・規格研究会 編
図解 建築消防設計マニュアル	建築消防設計研究会 編
分権型税制の視点	星野 泉
近代日本教育費政策史 義務教育費国庫負担政策の展開	井深 雄二
「構造改革」と自治体再編 平成の大合併・地方自治のゆくえ	加茂 利男
新しい地方自治制度の設計 「規模の利益」か「小さい自治の連合」か	加茂 利男
財政赤字と日本経済 財政健全化への理論と政策	貝塚 啓明 財務省財務総合政策研究所 編著
新 地方自治入門 行政の現在と未来	岡本 全勝
地方分権 第2版	新藤 宗幸
人間開発報告書 2005	横田 洋三 / 秋月 弘子 / 二宮 正人
図説 高齢者白書 2005年度版	三浦文夫 編
日本子ども資料年鑑 2006	社会福祉法人恩賜財団母子愛育会 日本子ども家庭総合研究所 編
社会生活統計指標 - 都道府県の指標 - 2006	総務省統計局
平成17年度 学校基本調査報告書 (初等中等教育機関・専修学校・各種学校 編)	文部科学省
平成17年度 学校基本調査報告書 (高等教育機関 編)	文部科学省
社会福祉の動向 2006	社会福祉の動向編集委員会
平成17年度 地方交付税制度解説(補正係数・基準財政収入額篇)	地方交付税制度研究会

厚生統計要覧 平成17年度	厚生労働省大臣官房統計情報部
平成17年版 全国市町村要覧	市町村自治研究会
文部科学法令要覧 平成18年度	文部科学法令研究会 監修
Q & A 廃棄物・リサイクルトラブル解決の手引き	廃棄物紛争処理実務研究会 編
統計で見る県のすがた 2006	総務省統計局
21世紀施策要覧 2006年度版	(株)月刊 同友社
地方債統計年報 平成17年版	(財)地方債協会
文部科学統計要覧 平成18年版	文部科学省
少子高齢社会総合統計年報	生活情報センター 編集部
平成17年度国勢調査 全国・都道府県・市区町村別人口(要計表による人口)	総務省統計局
平成17年版 少子化社会白書 - 少子化対策の現状と課題 -	内閣府
市区町村人口の長期系列 - 平成の大合併後の市区町村境域による遡及人口系列 -	(財)統計情報研究開発センター (財)日本統計協会
地域と住民 第24号	市立名寄短期大学 道北地域研究所
耐震偽装の政府責任 - 建物の安全の制度設計 -	辻山 幸宣 編
社会保障年鑑 2006年版	健康保険組合連合会
社会保障統計年報 平成17年版	国立社会保障・人口問題研究所
市町村別決算状況調 平成16年度	地方財政調査研究会 編
地域保健医療基礎統計 2005年	厚生労働省大臣官房統計情報部
地方財政白書 平成18年版	総務省
国土交通白書 2006 平成17年度年次報告	国土交通省 編
社会調査から見た少子高齢社会	金子 勇
少子化の流行 - その原因と対策 -	三浦 悌二
少子化と日本の経済社会 - 2つの神話と1つの真実 -	樋口 美雄 / 財務省財務総合政策研究所
家族心理学への招待 - 今、日本の家族は? 家族の未来は? -	柏木 恵子 / 大野 祥子 / 平山 順子
少子化と男女共同参画に関する社会環境の国際比較報告書 平成17年9月	内閣府男女共同参画局 編
未妊 「産む」と決められない	河合 蘭
少子化する高齢社会	金子 勇
老人駆除 誰も語らない「少子高齢社会」の本質	竹本 善次
少子高齢化の死角 本当の危機とは何か	高橋 伸彰
産まない理由	葉石 かおり
パリの女は産んでいる	中島 さおり
変化する社会の不平等 - 少子高齢化にひそむ格差 -	白波瀬 佐和子 編
首都圏人口の将来像 - 都心と郊外の人口地理学 -	江崎 雄治
図表でわかる 少子高齢社会の基礎知識	エイジング総合研究センター
子どもを大切に作る国・しない国	浅井 春夫
少子に挑む - 「脱・人口減少」への最後の選択 -	日本経済新聞社 編

編集後記

地研通信第84号をお送りいたします。今号は、今年度新たに発足した共同研究プロジェクトである「来日外国人の処遇に関する総合的研究」のメンバーの二本の作品を掲載することができました。

楠本研究員は、南米日系人の急増という事態に対応すべく、東海地域を中心とした13都市によって当初設立された「外国人集住都市会議」の最近の活動状況について、南研究員は、「多文化共生」の推進という視点から「民族的同化」の概念とその評価について論じておりますが、いずれも三重県下における来日外国人の増加というアクチュアルな課題をテーマに据えたものであり、当研究室にとって重要な意義を有する研究と申せましょう。

今年度も地研に対するご協力、ご支援を賜りますようお願い申し上げます。(K)