

第 II 部

多文化共生社会の形成に向けて

山脇 啓造氏 明治大学教授（外国人労働者の受け入れと社会的包摂のあり方に関する調査研究委員会主査）

今年になって、新型コロナウイルス感染症が瞬く間に世界各国に広がり、日本でも、4月から5月にかけて緊急事態宣言が発出された。同感染症の蔓延によって、人の国際移動はほぼ完全に停止状態となった。これから、徐々に再開されていくだろうが、この機会に日本の外国人労働者受け入れ政策を見直すよい機会にすべきであろう。

1. 外国人労働者受け入れ政策の推移

日本の外国人労働者受け入れ政策は、1990年の改正入管法施行による日系人労働者の受入れや1993年の技能実習制度の創設を第1ステージの開始とすれば、2019年の改正入管法施行によって、第2ステージに移った。2019年4月から、在留資格「特定技能」の運用が始まり、法務省に出入国在留管理庁（入管庁）が設立された。同庁は、それまで旧入国管理局が担っていた出入国管理と在留管理に加え、外国人支援や共生社会づくりも担うようになった。

2019年12月末の在留外国人数は約293万人で、日本の総人口の約2.3%を占めている。前年末に比べ、外国人の総数は約20万人（7.4%）増加し、過去最高となった。一方、日本の総人口は2008年には1億2,808万人でピークに達した後、急速に減少を続けている。

第1ステージで、自治体の多文化共生の取り組みを支援してきたのは総務省だった。2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく」多文化共生の地域づくりを全国の自治体に求めた。2006年12月には、内閣官房において「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が策定され、「生活者としての外国人」をキーワードに関係府省庁の取り組みが進んだが、その後も地域の多文化共生を後押ししたのは総務省だった。特に重要なのが、総務省が法務省と連携して2012年7月に実現した外国人の住民基本台帳制度である。さらに2017年3月には、全国の多文化共生の好事例を集めた「多文化共生事例集」を作成した。

第2ステージでは、2018年12月の入管法改正に伴い、内閣官房及び法務省において「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、総合的対応策）が策定され、法務省が国の施策の総合調整を担うこととなった。同対応策の目玉となるのが自治体の外国人向け一元的相談窓口の設置・運営を支援する外国人受入環境整備交付金事業であった。入管庁は、この一年余りの間に全国約180の自治体の相談窓口の設置や運営の支援を始めた。また、今年7月に、全国の相談窓口をサポートする外国人在留支援センターを都内に設置し、9月には14言語に対応した電話相談窓口業務

を開始した。

入管庁のもう一つの重要な取り組みは、文化庁と連携した「在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン」の策定である。やさしい日本語の普及を図り、日本に住む外国人に国や地方公共団体等が発信する情報が届くようになることを目指している。やさしい日本語とは、「難しい言葉を言い換えるなど、相手に配慮したわかりやすい日本語」を指す。1995年の阪神・淡路大震災の時に外国人住民が情報弱者となったことから、災害時の情報伝達の手段として、その研究が始まった。2000年代には、自治体による平時の外国人住民への行政・生活情報においても活用されるようになった。

一方、第2ステージにおいても、総務省の多文化共生の取り組みは続いている。入管法改正及び総合的対応策の策定を受けて、同省は2019年11月から「多文化共生の推進に関する研究会」を開催し、2020年9月に「地域における多文化共生推進プラン」を改訂し、全国の自治体による更なる多文化共生の取り組みを求めた。

2. 当面の課題

多文化共生の取り組みに関する国の当面の課題は以下のとおりである。第一に、情報の多言語化である。外国人住民への情報伝達においては、まず多言語化の取り組みが重要であり、やさしい日本語の活用が多言語化にブレーキをかけることがあってはならない。「総合的対応策」で、「行政・生活情報の多言語化」の方針が示されて以来、国そして自治体の多言語化の取り組みは一気に進んだ。一方、行政情報の多言語化に関して、国と自治体の役割分担が不明確であることも指摘されている。これまで、政府による多言語情報の発信がない場合、外国人住民の多い自治体や国際交流協会などが翻訳してきたが、全国共通の情報をばらばらに翻訳するのは非効率であるし、情報の正確性の面でも問題があることはいままでもない。今こそ、府省庁の取り組みを総合的に推進するため、どのような情報をどの言語（やさしい日本語を含む）で発信するのか、そして国と自治体の役割分担をどうするのか、国としての基本指針を策定すべきであろう。

第二に、外国人住民への日本語教育である。「日本語教育の推進に関する法律」（2019年6月）に基づき、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」（2020年6月）が策定された。そこには、「国内外で実施されている様々な試験と『日本語教育の参照枠』との連関を示すための方法等を示した『日本語能力の判定基準』を文化審議会国語分科会において検討・作成する」ことが示されている。諸外国では、定住外国人や移民のための言語教育プログラムが国の責任で実施されており、その中で、どのレベルの言語能力をめざすのかが示されている。そうした言語教育プログラムがない中で、やさしい日本語の普及を図ることは、外国人はやさしい日本語が理解できればそれで十分という誤ったメッセージと受け取られるかもしれない。外国人住民が「自立した言語使用者として日本社会で生活していく上で必要となる日本語能力を身に付け」（同方針）ることができるように、早急に国による日本語教育プログラムを起ち上げることが望まれる。

第三に、総務省と法務省の連携による自治体の支援である。「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」（2006年12月）の策定以来、国としての一体的な取り組みが始まったが、関係府省

庁を総合調整する組織は定まっていなかった。2009年1月に内閣府の政策統括官（共生社会政策担当）のもとに定住外国人施策推進室が置かれたが、同室には数人の職員が配置されただけで、脆弱な体制であった。さらに、「日系定住外国人施策に関する基本指針」（2010年8月）と「日系定住外国人施策に関する行動計画」（2011年3月）が策定されたが、施策名からも明らかなように、その対象は主に日系人とされた。そして、2018年6月の「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）2018」に基づき、同年7月に「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」が閣議決定された。同方針によれば、法務省は、「外国人の受入れ環境の整備に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整を行う」とあり、総務省は、「総合調整等に係る事務の実施に際し、地方公共団体における多文化共生の取組の促進に関する情報又は知見の提供その他の必要な協力を行う」とある。今後、政府の取り組みが進めば進むほど、法務省と総務省の連携の重要性が増していくだろう。

前述のように、今年になって、コロナウイルス感染症が世界中に広がり、日本も対応に苦慮している。コロナウイルスは、日本人であろうと外国人であろうと、等しく感染の危険がある。そして、日本社会の一部で感染が広がれば、社会全体に感染のリスクが高まる。

コロナ禍によって、包摂的な社会づくりや脱一極集中が唱えられている。前述の総務省の多文化共生推進プラン（改訂版）も、多文化共生施策を推進する今日的意義の一つに、「多様性と包摂性のある社会の実現による『新たな日常』の構築」を掲げている。今こそ、外国人労働者の存在を使い捨ての低賃金労働力とみなすのではなく、外国人住民を日本社会の構成員と位置付ける多文化共生の観点が重要であろう。

（ご寄稿日：2020. 9. 10）