

## 持続可能な多文化共生地域・自治体・社会

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 菅原 敏夫

### ◆はじめに

「多文化共生社会」という言葉は、今日とてもよく使われるようになってきました。皆さんがお住まいの自治体ホームページを見ていただければ、必ず出てきます。では、「多文化共生社会」はいつ頃からどういう意味で使われてきたのでしょうか。英語では、Multicultural Symbiotic Societies です。Multi は「多」で cultural は「文化」、Sym は共にということですから共生の「共」、biotic は bio ですから生きる、生命という意味の「生」です。そして Societies は「社会」（複数形）です。

1960年代前後、世界には対等で様々な文化が存在しており、西洋文明が唯一優れた文明なのではなく、個々の文化に対する cultural studies(文化に対する学際的研究)が必要だとされました。こうした考えにいたる背景には、第二次世界大戦後の植民地の独立があります。1960年にはアフリカ大陸で、17の旧植民地が独立を果たしました。「アフリカの年」と呼ばれています。1962年にはアルジェリア戦争でフランスが敗れ、帝国主義の一定の清算がなされました。しかし、同時に始まるポスト・コロニアリズム（新植民地主義）への批判を意図して「多文化共生社会」が使われはじめました。

それから60年経った現在、言葉にも広がりが出てきました。「多文化」は文化だけでなく、多様性全体を視野に入れ始めています。また「共生」は文化の共生だけでなく自然、環境、バリアフリーなどの意味合いも込められ始めています。

では、私たちの社会が多文化共生に向けてどのように歩みだしているのかを、自治体の政策を題材に、その輪郭を描き出してみたいと思います。

### ◆世田谷区条例

はじめに2018年4月施行の世田谷区の条例を題材に、近年の多文化共生施策の特徴をみてみましょう。「世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例」（ここでは世田谷区条例という）は多様性でくくり、男女共同参画と多文化共生を並列した条例を制定しました。男女共同参画と多文化共生とは具体的施策は異なりますが、世田谷区男女共同参画・



多文化共生推進審議会という1本の審議会（中に部会を置くことはできるが）で運営されています。この世田谷区条例の前史には、世田谷区のパートナーシップ制度（同性のカップルを「婚姻に相当する関係」と認め、お互いをパートナーと定義する制度のこと。2015年で渋谷区と世田谷区を皮切りに始まった）があります。

世田谷区においては要綱で（渋谷区では条例で）行われていましたが、条例上の根拠を後付けることになりました。

世田谷区条例は、全部で13条の簡潔な条例となっていますが、なぜこの条例をつくったかが前文に書かれています。

「個人の尊厳を尊重し、年齢、性別、国籍、障害の有無等にかかわらず、多様性を認め合い、自分らしく暮らせる地域社会を築くことは、国境及び民族の違いを越えて私たち人類の目指すべき方向である。また、一人ひとりの違いを認め合うことが、多様な生き方を選択し、あらゆる活動に参画し、及び責任を分かち合うことができる社会の実現につながる。世田谷区は、こうした理念を区、区民及び事業者で共有し、一体となって男女共同参画及び多文化共生を推進することにより、多様性を認め合い、人権を尊重する地域社会を実現することを目指し、この条例を制定する」

具体的には第8条の「基本的施策」に以下の10項目がまとめられています。そのうち6項から10項までの五つが、多文化共生といわれるものの具体的な施策になっています。6項から9項までは、生活の支援や活躍などと書かれていて、第10項に偏見または不当な差別の解消と書かれています。

- (1) 固定的な性別役割分担意識の解消
- (2) ワーク・ライフ・バランス（個人の仕事と生活の調和を図ることをいう。）に係る取組の推進

- (3) ドメスティック・バイオレンスの根絶
- (4) 性別等の違いに応じた心及び身体への健康支援
- (5) 性的マイノリティの性等の多様な性に対する理解の促進及び性の多様性に起因する日常生活の支障を取り除くための支援
- (6) 外国人、日本国籍を有する外国出身者等（以下「外国人等」という。）への情報の多言語化等によるコミュニケーション支援
- (7) 外国人等が安心して安全に暮らせるための生活支援
- (8) 外国人等との交流の促進等による多文化共生の地域づくりの推進
- (9) 外国人等の社会参画及び社会における活躍を推進するための支援
- (10) 国籍、民族等の異なる人々の文化的違いによる偏見又は不当な差別の解消

#### ◆国立市条例

次に国立市の「国立市人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」（2019年4月施行）をみてみましょう。多様性に関する基本条例なので、共生という文字は使われておらず、狭義の多文化共生施策については触れられていません。その代わりに、「ソーシャル・インクルージョン」（社会的包摂）という言葉が使われています。多文化共生においては、文化的同化を求めてはならず、したがって、インクルージョン施策となることから、多文化共生に関する新しい用語法になるかもしれません。

国立市は、「人間を大切に作る」をまちづくりの基本理念として掲げ、2000年6月に「国立市平和都市宣言」を行い、全ての施策の根幹に人権と平和の尊重を掲げるとともに、全ての人を社会的孤立や排除から守り、社会の一員として包み支え合うこと（ソーシャル・インクルージョン）を基本としたまちづくりを推進してきた経緯があります。

この条例が目玉されたのは、世田谷区条例では差別の「解消」でしたが、「禁止」を明文化したことにあります。ただ、禁止に対する具体的なサンクション（制裁）は規定されていません。例えば、川崎市のように、かなり具体的な条件を付けて禁止し、そして守らなければ罰則という、もう一歩踏み込んだ形になりますから、条例の進化系、変化からいうと、ここで「禁止」という言葉を使って、ではどうやって禁止するのかという議論を、時間的にも論理的にも導く前提となったと考えることができると思います。

国立市の条例では、「不当な差別及び暴力の禁止」と書いていますが、ではどういうことが不当な差別なの

かということが明示されています。「何人も、人種、皮膚の色、民族、国籍、信条、性別、性的指向、性自認、しょうがい、疾病、職業、年齢、被差別部落出身その他経歴等を理由とした差別を行ってはならない」。それから暴力の定義が書かれています。

こうした不当な差別や暴力等の人権侵害が存在し、日常の暮らしの脅威となっています。また、一人ひとりの多様性に対する無理解と無関心に起因して、争いや衝突が生じています。そして、この人権侵害や争い等については、誰もが無意識的に又は間接的に当事者となる可能性を持つとしています。そこで、国立市、そして国立市に暮らす私たちは、「人権侵害を許さない」という強い意志とソーシャル・インクルージョンの理念の下、一人ひとりが当事者として、自ら考え主体的に行動し、互いの多様性を認め合い人権を尊重することによって平和なまちを実現すること（以下「人権・平和のまちづくり」という。）を目指して、たゆまぬ努力を続けることを決意し、この条例が制定されています。

#### ◆在留外国籍市民に対する支援

さて、自治体による多文化共生の具体的支援策は、予算のみで行うことができるものが多くあります（一般施策）。一方、差別の禁止などは、権利義務関係を直接規制するので、条例を必要とします。当然、多文化共生施策は一般施策が多いのですが、まず国の多文化共生施策を見てみましょう。というのは、「多文化」が問題になるときは、まず、国が出入国管理政策を変更し、在留資格の種類や数を変更し、それぞれ個人に異なる種類の市民権を与えたり剥奪します。日本において「多文化」のメルクマール（指標）は文化ではなく、国籍ですらなく、在留資格なのです。

このことは、私たちが持続可能な多文化共生社会をつくっていかうとするとき、目の前に横たわる前提があります。日本市民社会が多文化を論ずる資格があるのかは必要な問であると考えます。サンフランシスコ講和条約締結を契機に、旧帝国日本統治下にあった朝鮮半島、台湾からの在留市民に対して、当事者の主体的意思とは無関係に一律に日本国籍を喪失させました。この法務府民事局長通達438号（1952.4.19）とその合憲性を支持した1961年の最高裁大法廷判決は、戦後も原コロニアリズムの清算を終えていないことを示しており、その身で、ポスト・コロニアリズムの難問に身悶えしようというのは気が早いといえます。

もう一つ、政府は1989年に入国管理法を変えて、日系人を対象とした在留資格として「定住者」というカテゴリーを新設し、ブラジル、ペルーなど南米から日系2世、3世の来日が相次いだ歴史があります。か

つて国策として奨励されて送り出された移民の2世3世を、世系（血筋）や門地（家柄）によって「日系人」と限定しておくことで、世界中の移民に歯止めとして使われる事になっています。こうした点からも、やはりコロニアリズムの清算が十分でないのだろうと考えられます。

#### ◆国際交流から多文化共生へ

こうした国策を背景としながら、地方自治体の外国人住民に関する取組は1970年代に始まったといえます。まず、1970年代に在日韓国・朝鮮人を対象とする施策に取り組む地方自治体が現れました。また、1980年代後半には、旧自治省が地域の国際化施策の一環として、「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」（1987年）、「国際交流のまちづくりのための指針」（1988年）および「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」（1989年）を策定し、地方自治体における外国人の活動しやすいまちづくりを促しました。

1990年代になるとニューカマー（1980年代以降に渡日した外国人）の増加と定住化に対応した「内なる国際化」施策に取り組む地方自治体が現れました。1990年代末から2000年代の前半にかけては、一部の地方自治体において、外国人住民施策の体系化、総合化が進み、基本指針や基本計画が作られるようになります。また、日系南米人を中心とする外国人が多数集住する市町が、2001年5月「外国人集住都市会議」を設立し、外国人住民施策について情報交換と国への提言活動を行いながら、地域で顕在化しつつある諸問題に取り組んでいます。なお外国人住民が少ない地域では、取組が大きく遅れる傾向にあります。

それからもう一つだけ紹介します。「日本語教育の推進に関する法律」が2019年6月に公布・施行されました。日本語教育を外国人にもしっかり行うという当たり前のことが書いてあるのですが、一つだけ重要な条文があります。第3条第7項に「日本語教育の推進は、わが国に居住する幼児期及び学齢期にある外国人等の家庭における教育等において使用される言語の重要性に配慮して行われなければならない」と書かれています。解りにくいですが、例えば、ブラジルから来た家庭で、お父さんは働きに出て、子どもは学校に行ってすぐ日本語を覚えます。そうすると、学習機会のないお母さんに子どもは日本語で話し掛けてきます。そうすると家庭が壊れてしまいかねません。子どもにポルトガル語特別教育の機会が与えられなければならないということです。それはお母さんの孤立を防ぐことにもなるし、母語・継承語を守ることにもなります。

これはある意味で、すごく先端の理論です。

#### ◆多文化共生と人権

さて、近年の法律に、多文化共生を支えるもう一つの柱、外国籍住民の人権と尊厳を守る制度について、一つの制度的な前進（前進としては小さなものだけど）がありました。「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（2016年）、いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」です。禁止や罰則はなく、実効性は、国及び地方公共団体の責務に任されているのが特徴です。

川崎市では差別のない人権尊重のまちづくり条例が2020年7月に施行されました。差別に刑罰を科した点が話題になっていますが、罰金を求めた瞬間から、市長の手から離れ、検察による司法のプロセスに入ってしまう。刑罰ではなく、過料（金銭を徴収する制裁）を選択する余地があったのではないのでしょうか。この分野の条例は数が少ないし、孤立しています。ヘイトスピーチ解消法は後ろ盾になってくれません。今後も自治体の苦勞と工夫は続くだろうと思います。

#### ◆条約の援用

最後に「全ての移住労働者及びその家族の構成員の権利の保護に関する国際条約」を紹介しておきたいと思います。これは日本だけでなくアメリカやヨーロッパも批准していません。世界中の先進国は、移住労働を安く使うために持ってきたのだから、家族の権利なんて生意気なことを言うなというわけです。ですから、日本だけが悪いわけではありませんが、この批准運動は重要だと思っています。50を超える多くの国が批准していますが、そのほとんどは南米とアフリカです。インドネシアも批准しています。自分たちの国の国民を送り出しているのだから、きちんと保護してくれという内容の条約になっているのです。この条約に再び着目をして、移住労働者と家族の権利を守らなければいけないということは、これから私たちにとって無縁ではありません。近いうちに移住労働者からも日本の批准を求める声が出てくるだろうと思います。

これまで見てきたように多文化共生の政策動向は、一般的施策の条項と権利の条項とに分かれる傾向があります。前者の例は豊富になりつつありますが、後者の例は少ないので、私たちは持続可能な多文化共生社会づくりにおいて、これらの両立をどのように図っていくかということが課題なのではないかということが結論です。

（すがわら としお）