

部会名 地球社会・国際部会⑨

政策提言名 定住外国人の施策推進に関する基本法（定住外国人基本法）＝仮称＝の制定 現状と問題点

日本の人口は2004年をピークに減少期に入った。労働力人口はその10年ほど前から減り始めている。それと反比例するように在日外国人が増え、2008年末の外国人登録者数は宮城県に匹敵する221万人にのぼる。人口減少は2030年ごろから急速に進み、2055年には現在の3分の2近い8000万人台にまで減少すると予測されている。加えて高齢化もテンポを速める。そのころには、1人の働き手が1.3人の高齢者の面倒を見なければならない、という想像しがたい厳しい現実、まさに「人口危機」が待ち構えている。

活力ある社会を維持、発展させるには、少子化対策はもとより、女性や高齢者の能力をより有効に活用することが不可欠だ。だが、それだけでは「人口危機」に対処することはできない。人口学者によれば、合計特殊出生率が今年、一気に2.0にまで急上昇したとしても、今世紀中は日本の人口が増えることはない。要するに外国人の能力、労働力を活用しなければ、人口減少と超高齢化の社会を維持することはできないのだ。

政府は総務省が2006年に地方自治体の指針となる「多文化共生推進プラン」を策定し、宮城県や静岡県は多文化共生条例を制定した。小渕政権時代には首相の私的諮問機関の

「21世紀日本の構想懇談会」が「日本の活力を維持するには移民政策が必要」と提言している。移民受け入れの検討を提言している政府系の研究会は一つや二つではない。ブラジルなどの日系人が多く住む都市が集まってできた外国人集住都市会議（現在28市町が昨年11月の同会議で「外国人庁」の設置を政府に求める提言をまとめた。裏を返せば関係省庁の連携が十分でなく、そのしわ寄せを地方自治体が受けているということだ。

外国人の受入をめぐる議論は、ここ10年以上行われている。「移民法」の制定を求める声が上がる一方で、外国人受入に慎重論も依然として根強い。マスコミもしばしば「移民受け入れの賛否」を問い合わせ、そのたびに反対論者がトーンを上げる。しかし、「移民とは何か」「多文化共生社会とはどんな社会なのか」といった議論が深まるることはなく、マスコミ報道はステレオタイプの賛否論の域をでることはほとんどない。

政治がこの問題にコミットしにくい理由としては、①外国人受け入れに関しては世論の賛否が別れ、政治家の中にも受け入れに強い抵抗感がある②在日外国人の側に立つ主張を展開すると、一部の保守主義者から攻撃を受ける恐れがある③外国人は選挙権がなく政治家に政治資金を提供することも禁じられ、彼らに主張は世の中にでにくい——などが指摘される。

政府サイドの問題としては、政府の雇用対策基本計画で「単純労働者」を原則受け入れない、との方針が堅持されていることで、在日外国人の受け入れ策、とりわけ雇用政策の転換ができず、結果として研修・実習制度というゆがんだ制度が存続している。「単純労働」という概念自体、問題なのだが、労働組合側からも批判の声が上がらないのは情けない限りだ。必要な労働力と国内労働力の需給バランスを改めて見直し、新たな雇用対策基本計画を策定すべきだ。

具体的内容

- 「基本法」は、外国人により開かれた社会をつくることを目的としているため、「外国人の受け入れ」を想定していない現行憲法で対応するには限界があるといわれる。「新しい日本をつくる国民会議」（21世紀臨調）は2002年3月にまとめた中間報告で次のような指摘をしている。

- 憲法は「国民たる要件は法律でこれを定める」と規定し、その要件はすべて国籍法に委ね、同法において国籍の取得の原則や帰化の条件を定めている。日本が21世紀の国際社会の中で生きていくためには、これまでの同質的で血統主義的な日本社会の姿を改め、他民族や異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」へと転

換する必要がある。そのためにも、①社会の価値共有性と安定性の確保、②文化価値の共有の保証、③異文化との交わりが新しい創造性を高め活力を生む可能性、④日本における人口の減少の影響等を考慮しつつ同法を見直し、「国籍取得の条件を緩和」する方向で国民の合意をはかる必要がある。⑤なお戸籍法についても廃止を含めた根本的な見直しを行なう必要がある。また、居住ビザの発給が制限的に運用されている現状を踏まえ、これを緩和する方向で見直しを行なう。さらに、外国人労働者についても、すでに多くの外国人が日本の家族の構成員になっている等、先行している日本社会の実態を踏まえ、一定の条件の下で外国人労働者の移入を拡大することを検討すべきである。

● こうした点を踏まえた基本法が必要だが、最も大切なのはどのような理念をもつて外国人を受け入れ、多文化社会をつくるか、ということだ。2006年3月に総務省がまとめた「多文化共生推進プラン」は地方自治体に示した多文化共生に関する取り組みの指針である。そこには地域が果たすべき役割などが示されており、基本法の骨格になるべき考えが盛り込まれている。また、明治大学の山脇啓造教授らの「外国人との共生に関する基本法制研究会」が2003年3月に「多文化共生社会基本法の提言」をまとめている。提言は基本法の内容として①法律の目的②基本理念③国、地方公共団体および市民の責務④多文化共生基本計画⑤年次報告⑥市民の理解を得るための措置⑦推進体制——などを挙げている。

● 提言はその理念について、次のように記述している。多文化共生社会の形成を推進する上での基本理念は三つある。第一に人権の尊重である。外国人および民族的少数者の個人としての尊厳が重んぜられること、そして、外国人および民族的少数者が国籍や民族による差別的取り扱いを受けずに、個人として能力を発揮する機会が確保されることが重要である。第二に、社会参加の実現である。外国人が日本国民と対等な地域社会の構成員として、地方公共団体における政策または民間の団体における方針の立案および決定に参画する機会が確保されること、ならびに民族的少数者が民族的多数者と対等な社会の構成員として、国、地方公共団体における政策または民間の団体における方針の立案および決定に参画する機会が確保されることが重要である。第三に国際的協調である。多文化共生社会の構築は今や全地球的課題であり、国際的な人権保障の取り組みと連携するとともに、「国際社会において、名誉ある地位を占めたい」とする憲法前文の精神にのっとり、国際社会を先導するよう努めなければならない。

● こうした事例を踏まえ将来を見すえた「基本法」の策定が望まれる。

期待される効果等

先述のように「多文化共生推進プラン」ができ、それに基づく条例を制定する自治体がでたことは一步前進だが、「基本法」が制定されれば、外国人に関する雇用・労働問題をはじめ、日本語教育、多文化教育、文化・宗教の違いを乗り越えた諸施策も整備されるようになる。そのための関連法案も整える必要が出てくる。多文化共生社会の実現は新たな地域づくりであるとともに新たな国づくりだ。魅力ある国づくりを先送りする理由はない。すでに国際的な人材獲得競争が始まっている。日本の「経済大国」の看板は過去のものになりつつある。きちんとした対応策をとらなければ、有能な人材は日本を敬遠するに違いない。

必要な予算額・条件等

政府は「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」を設置し、省庁間の政策の調整を行っている。政府の唯一の総合調整機関だ。しかし、外国人政策に関する法制がないため、どうしても縦割り対応にならざるをえない。今回、提唱する「定住外国人生基本法」は、将来的には外国人庁（仮称）など省庁再編に関わる大きな課題を内包するほか、経済の成長戦略とも密接に関係する。様々な分野の問題を含んでいるため、関係法令の整備も

多岐にわたる。また留学生政策、EPAによる看護師、介護福祉士候補の受け入れ、研修・実習制度など、現在進めている制度の改廃を余儀なくさせるものだ。このため、省庁間の調整などに強力な政治力が必要になり、外国人の雇用、福祉、教育にまたがる事業が新たに生まれるため、関係予算もそれ相応の規模になることが考えられる。ただ、基本法制定には事務的な経費以外、ほとんど予算は必要ない。

今年4月、内閣府の大島敦副大臣が日系人が集住する群馬県大泉町を訪れ、「関係省庁と議論して5月に論点を整理をし、夏ごろに定住外国人の基本方針を策定する予定だ」と述べた、と報じられた。そのこと自体は歓迎する動きだが、最終的には法律をきちんと整備をすべき問題だ。

● 実施方法、スケジュール

定住外国人基本法案の策定には次のような段取りが想定される。

- ・首相直属の学識経験者、政治家、在日外国人代表などで組織する私的諮問機関を設置する。首相が同機関に多文化共生社会実現のための法整備関を諮問する。
- ・諮問機関は半年程議論を行う。既に政府で検討した様々な研究会報告、学者・研究者による論文・ヒヤリングなどをもとに、外国の事例などを踏まえ、将来の外国人受け入れをにらんだ報告書をまとめる。
- ・政府はそれを受け、各党に議論を要請する。各党の検討を経たのち、法案を要綱を策定する。
- ・政府、国会の動きに合わせて国民の理解を得るため啓発活動を実施する。

政策提言の責任者

【メールアドレス】 si2003@b-star.jp

移民情報機構

【電話番号】 03-3546-3443

代表取締役・編集長 石原進