

多文化共生に関する論考

——在日外国人の人権状況改善に向けての提言——

佐 竹 眞 明

はじめに

日本社会で暮らし日本国籍を持たない人々（以下、在日外国人と略す）は外国人登録法により地方自治体への外国人登録を義務付けられている。その登録者数を見ると、2009年218万人であり、2008年より約3万人減った（第1表参照）。世界金融危機の影響で在日の日系ブラジル人が職を失い、帰国せざるを得なかったためである（『朝日新聞』2010年7月7日付）。ただし、1975年在日外国人は75万人だったが、90年には100万人を超え、98年150万、2005年には200万を超えた。その他、在日外国人を管理するもう一つの法律、出入国管理及び難民認定法に規定された滞在期間を超えて、日本に居住する超過滞在者（＝外国人登録をしていない未登録者）は現在、10万人余いる。こうみると、過去30年余で在日外国人は3倍に増えたことになる。

外国人登録者の国籍は中国68万、韓国・朝鮮57万、ブラジル26万、フィリピン21万、ペルー5万などである（第1表・第1図参照）。日本の植民地支配（1910-1945）に遡る経緯から韓国・朝鮮籍が多いが、1980年代、他の国籍者が増え、90年代から中国、ブラジル、フィリピンなど新来（ニューカマー）外国人が増加した。在住外国人の増加に地方自治体は様々な行政サービスの提供に迫られ、2000年代に入って、自治体による多文化共生施策が整備されつつある。しかし、国家政府が取り組むべき課題が残されている。以下、政府が取り組むべき課題を中心に記し、提言する。

提言

1. 参政権

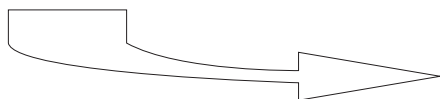
在日外国人の地方参政権について、1995年2月、最高裁判所が「選挙権を付与する措置を講ずることは憲法上禁止されていない。ただし、その措置を講ずるかどうかは国の立法政策に関わる」と判断したが、いまだに立法措置はとられていない。2005年、総務省は『地域における多文化共生推進プラン』を公表し、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくような、多文化共生の地域づくりを推し進める必要性が増しています」と記した（プランについては山脇 2006；2009）。ここで「対等な関係」と提唱しつつも、政府は外国人の地方参政権を積極的に実現しようとしない。登録外国人218万のうち、140万人は特別永住（ほとんどが在日韓国・朝鮮人）、一

【第1表】 国籍（出身地）別外国人登録者数の推移

（各年末現在）

国 籍 (出身地)	平成 11 (1999)年	平成 12 (2000)年	平成 13 (2001)年	平成 14 (2002)年	平成 15 (2003)年	平成 16 (2004)年	平成 17 (2005)年	平成 18 (2006)年	平成 19 (2007)年	平成 20 (2008)年	平成 21 (2009)年
総 数	1,556,113	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	2,084,919	2,152,973	2,217,426	2,186,121
中 国	294,201	335,575	381,225	424,282	462,396	487,570	519,561	560,741	606,889	655,377	680,518
構成比(%)	18.9	19.9	21.4	22.9	24.1	24.7	25.8	26.9	28.2	29.6	31.1
韓国・朝鮮	636,548	635,269	632,405	625,422	613,791	607,419	598,687	598,219	593,489	589,239	578,495
構成比(%)	40.9	37.7	35.6	33.8	32.1	30.8	29.8	28.7	27.6	26.6	26.5
ブラジル	224,299	254,394	265,962	268,332	274,700	286,557	302,080	312,979	316,967	312,582	267,456
構成比(%)	14.4	15.1	15.0	14.5	14.3	14.5	15.0	15.0	14.7	14.1	12.2
フィリピン	115,685	144,871	156,667	169,359	185,237	199,394	187,261	193,488	202,592	210,617	211,716
構成比(%)	7.4	8.6	8.8	9.1	9.7	10.1	9.3	9.3	9.4	9.5	9.7
ベ ル ー	42,773	46,171	50,052	51,772	53,649	55,750	57,728	58,721	59,696	59,723	57,464
構成比(%)	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.7	2.6
米 国	42,802	44,856	46,244	47,970	47,836	48,844	49,390	51,321	51,851	52,683	52,149
構成比(%)	2.8	2.7	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4
そ の 他	199,805	225,308	245,907	264,621	277,421	288,213	296,848	309,450	321,489	337,205	338,323
構成比(%)	12.8	13.4	13.8	14.3	14.5	14.6	14.8	14.8	14.9	15.2	15.5

（各年末現在）

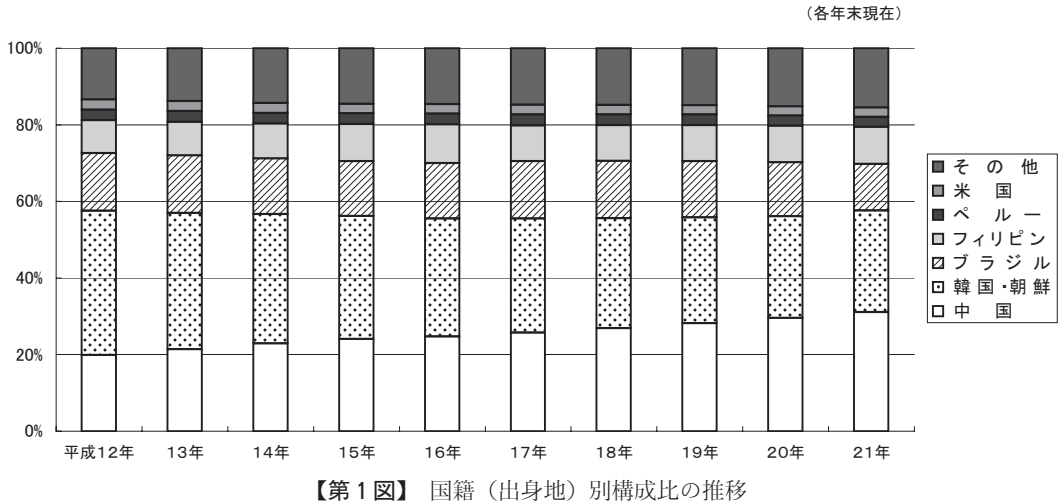


登録者が
10,000人
以上増加

国籍 (出身地)	平成 11 (1999)年	平成 21 (2009)年	増加数
ベトナム	14,898	41,000	26,102
タイ	25,253	42,686	17,433
インド	9,067	22,858	13,791
ネパール	3,212	15,255	12,043

出所：法務省統計

般永住（その他の外国籍者）資格を持っている（佐竹 2011）。これら外国人は地方税・所得税など税金を納め、地域や日本社会との関わりを持って暮らしている。日本で生まれ育った在日韓国・朝鮮人だけでなく、在住10～20年に及ぶブラジル人、中国人、フィリピン人も数多い。しかし、2008年秋からの不況で真っ先にブラジル人が解雇され、生活不安に陥ったにも拘らず、日本社会・経済を支える在日外国人の声は政治に反映されていない。こうして、永住外国人が増えた現在こそ、永住外国人による参政権を認める方向で法を整備すべきであると考えられる。当面は前述の最高判所の判決を踏まえ、地方参政権の実現が必要である。さらに、永住者の日本社会との関わりという点では、地方と国政を分ける必要は必ずしもなく、参議院・衆議院選挙への永住者の参政権を検討すべきだろう。国という概念を相対化し、日本社会は日本に長く住む人々



が形成していくべきだと考えた方がよいと思われる¹⁾。

ここで、衆・参議院に関する法文を検討する。日本国憲法第44条は「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律で定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない」とある。つまり、憲法では両議院の選挙について、被選挙権、選挙権を日本国民に限定していない。しかし、憲法でいう「法律」に当たる公職選挙法第9条は「日本国民で年齢満二十年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する」と規定し、第10条では日本国民について、被選挙権を定めている。こうした憲法と法律との対比は自治体選挙についても見られる。憲法93条第2項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定する。つまり、この憲法規定も自治体選挙権を日本人のみに限っていない。しかし、公職選挙法は国籍条項を入れ、「日本国民たる年齢満二十年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する」としている。こうした点を踏まえ、1995年最高裁判決も地域との関わりの深い特別永住者に選挙権を付与する措置を講ずることを憲法は否定していないと判断したのである（後藤 2000）。

まとめれば、憲法上、地方参政権でも国政参政権でも、日本人だけに認めるとは規定していない。法律で「国籍要件」をつけているだけである。最高裁95年判決も立法の裁量次第と判断した。永住資格者の増大を受け、まずは永住外国人による自治体選挙への参政権実現を図る方向で法を整備する必要がある。投票だけでは不十分であり、被選挙権も検討すべきである。そして、衆・参議院選挙における参政権も実現に向けて、検討を進めるべきである。なお、参政権が実現され

1) 地方参政権のみならず、国政参政権を提唱する憲法研究者として、浦部法穂氏が知られる。（浦部1992）を参照されたい。

た場合、選挙チラシを多言語化する、政見放送を多言語放送するなどの措置を自治体や政府はとるべきであろう。

2. 外国人基本法・民族差別撤廃法

外国籍者も憲法の人権規定の共有主体である事を法律によって、明文化する外国人基本法も必要であろう。また、外国人に対する差別を禁止し、罰則規定を含む民族差別撤廃法の制定も必要であろう（移住連 2009）。

日本政府は1995年、人種差別撤廃条約を批准したが、国内法の整備には及び腰である。批准に当たっても、人種差別の扇動を刑法上の犯罪として処罰する条約第4条(a), (b)を留保した。理由は「憲法上の表現の自由に抵触する」恐れがあるからというものである。しかし、いわゆるいせつ文書に関しては刑法で取り締まっており、差別を扇動する言動を取り締まらない理由は薄弱である。他方、条約第4条(c)「国又は地方の公の当局又は機関が人種差別を助長又は扇動することを認めないこと」に関しては、特に留保しなかったが、国内法は整備されていない。よって、2000年に東京都知事 石原慎太郎氏が「不法入国した三国人、外国人が災害の時に騒擾事件を起こすかもしれない」という旨の発言をしても、何の処罰を受けなかったのである。

また、民間の住宅入居において、外国人だからお断りという事件が続いている。例えば、2005年に、韓国籍であるがゆえに賃貸マンションの入居を拒否された韓国籍女性の事例がある。2007年、京都地方裁判所において、この入居拒否は違法であると判断され、家主に賠償命令が下された（『京都新聞』2007年10月3日付）。神奈川県川崎市は住宅基本条例で国籍により民間住宅への入居に制約を受けてはならないと定めたが、人権基本法や民族差別を罰する法律が制定されていないため、法的根拠に欠けるため、条例には罰則規定を入れられなかった。そのため、民間住宅における国籍による入居差別は続いていると聞いた²⁾（佐竹 2011: 43）。

なお、公営住宅においても、日系ブラジル人の入居増加に反対する自治会の要請を受けて、自治体が公営住宅への新規入居を制限する事例が愛知県で発生しているという。この制限は国籍を問わず、日本人に対しても適用されるが、日系ブラジル人による住宅への応募が圧倒的に多い状況では、実質的に外国人に対する入居制限ともいえる（弁護士・宮崎真氏による報告「既存コミュニティと外国人の増加制限」移民政策学会2010年度冬季大会、2010年12月11日、愛知県立大学）。こうした状況を踏まえても、人種差別撤廃条約に基づき、外国人基本法、民族差別撤廃条約を制定すべきだと思う。

3. 移民庁の設置

日本では外国人に関わる行政が法務省、総務省、文部科学省などに分かれ、縦割り行政が続いている。2009年内閣府に定住外国人施策推進室が設置されたが、日系人への支援施策が中心で

2) 川崎市役所におけるインタビュー。名古屋学院大学・多文化共生研究会における調査として、おこなった。2008年9月17日、2011年1月6日。

ある。在日韓国・朝鮮，その他の外国籍者を含む行政について，外国人基本法と民族差別撤廃法の発効と合わせて，専門の機関の創設が求められる。内閣府に移民局を設ける，さらに，移民庁を設立するといった措置が必要である（山脇・柏崎・近藤2001；移住連2009：22；山脇2009：36）。

4. 多様性をポジティブにとらえ，差別・偏見をなくすための価値観の転換

2010年10月，群馬県桐生市で小学6年生の児童が自殺する事件があった。児童の母親が外国籍者であり，民族的偏見に基づく同級生たちのいじめによって，心を傷つけられた末での痛ましい死だった。2011年2月，この自殺事件を契機にいじめや不登校の問題を考えるシンポジウムが桐生市で開催され，多文化共生に取り組む国際コミュニティスクール関係者が「（日本人が）多様性を認めないことがいじめの背景にある。子どもは大人をまねしている」と指摘した（桐生の小6女児自殺：いじめでシンボ『多様性認めて』NPO主催に100人），『毎日新聞』，2011年2月8日付）。閉鎖的で，多様性を受け付けず，人を差別する大人。それを子どもたちが当たり前のように受け止め，同じように考え，人を差別する。そうした社会がいじめの背景にあり，人の心を踏みにじり，人を死に追いやる。

対して，市民団体ピープルズ・プラン研究所が発表した『オルタナティブな社会への提言』（白川真澄執筆）にはオルタナティブな社会のための10原則の1として，「多様性を実現する」と記され，「多様な生が開花し，マイノリティが自由に生きられる社会をつくる」と指摘する³⁾。こうした価値観の変化を日本籍の住民，市民，行政が共有すべきである。そのために様々な取り組みが可能である。幼児から小中高大学そして，生涯教育レベルまで，民族的多様性を尊重する，楽しむ取り組みが可能である。多様性は豊かさなのだという事を実感できるようにする。また，偏見・差別がいかに在日外国人を疎外し，権利を奪ってきたか，そうした事をより多くの人が知るべきであろう。住民，市民運動，自治体や政府の企画，プログラムでもいろいろなことが可能である。存続する偏見を溶解し，日本で暮らす日本国籍を持たない人，持つ人が対等とともに快適に暮らせるような社会を作り上げる必要がある。その意味で，法律や制度の改正だけでなく，価値観の変化が求められる。そうした変化が伴わなければ，法律や制度を変えても事態は改善されないであろう。

おわりに

以上，参政権，外国人基本法・民族差別撤廃法，移民庁の設置，価値観の転換を論じた。在日外国人を取り巻く諸問題の改善・解決のためには，以上の論点のみでは無論不十分である。今後とも検証に務めていきたい⁴⁾。

3) http://www.peoples-plan.org/jp/modules/altplan/index.php?content_id=35 2011年1月12日アクセス。

4) 本論は市民団体ピープルズ・プラン研究所（武藤一羊代表）のオルタナティブ提言の会に提出した分野別ペーパー「日本で暮らし，日本国籍を持たない人々に関する提言」（2010年9月）に加筆・修正したものである。

参考文献

- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連），2009.『多民族・多文化共生社会のこれから—NGOからの政策提言』，現代人文社.
- 浦部法穂 1992.「日本国憲法と外国人の参政権」，徐龍達編『定住外国人の地方参政権』，日本評論社.
- 近藤敦 2009a.「なぜ移民政策なのか—移民の概念，入管政策と多文化共生政策の課題，移民政策学会の意義」，移民政策学会編『移民政策研究』，創刊号.
- 2009b.「移民と移民政策」川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編著.『移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生』，明石書店.
- 後藤光男 2000.「外国人の地方参政権」，『憲法判例百選Ⅰ〔第4版〕』（『別冊ジュリスト』第154号），有斐閣，12-13 ページ.
- 佐竹眞明 2011.「東海地域の外国籍住民と多文化共生論」佐竹眞明編著『在日外国人と多文化共生—地域コミュニティの視点から』，明石書店，15-46 ページ.
- 山脇啓造，柏崎千佳子，近藤敦，2001.「多民族国家日本の構想」，『世界』2001年7月号所収
- 山脇啓造 2006.「多文化共生社会に向けて」，自治研修協会編『月刊 自治フォーラム』，通巻561，2006年6月.
- 2009.「多文化共生社会の形成に向けて」，日本移民政策学会編『移民政策研究』第1巻.