

外国人労働者受け入れ構想づくりに向けて (六)

村 下 博

はじめに

- 1 執筆目的と解明点
 - 2 今後の課題と本稿の目的(以上四七号)
- 一 外国人労働者問題の動向
- 1 外国人労働者問題の実体的動向
 - 2 外国人労働者問題の動態的特徴
 - 3 外国人労働者問題の諸相と展望(以上四八号)
- 二 外国人労働者受け入れ論議の動向
- 1 外国人労働者受け入れ論議の経緯
 - 2 外国人労働者受け入れ論議の現段階
- 三 第二次出入国管理基本計画の批判的検討
- 1 日本政府の政策上の到達点
 - 2 第二次出入国管理基本計画の概要
 - 3 第二次出入国管理基本計画の評価と問題点(以上四九号)
- 四 移住労働者受け入れ国の責務
- 1 問題設定
 - 2 受け入れ国としての当面の責務(以上五〇号)
 - 3 受け入れ国の責務定立の前提問題(以上五三号)

- 4 受け入れ国の基本的責務（以上本号）
 五 外国人労働者受け入れ構想づくりのために

4 受け入れ国の基本的責務

いかなる受け入れ国であれ、受け入れ国として当然に果たすべき責務とでもいうべきものがある。現在、実際に受け入れている国がもつあるいはかかえる責務には受け入れの段階あるいは受け入れの現況によつて異なるものがあるといえよう。そこで移民労働者にかかわる国際諸条約の原則あるいはそこから導きだされる基本的内容を抽出することも容易なことであろう。もちろん、これらの原則・内容が受け入れ国の基本的責務を定立する場合、重要性を失っていないばかりか、受け入れ国は不断にめざすべき国際的な遵守規範でもあろう。しかしここでは、安易に国際的規範に依存することなく、次のことを検証することによつて、受け入れ国たる日本には、いかなる基本的責務があるかを検討することにした。それは、①受け入れ国としての日本はいかなる段階にあるか、いかなる課題があるか、いかなる課題の見解から再確認すること、②上述において若干紹介したが、自治体レベルで受け入れに関していかなる課題があるかを明らかにすること、③国家・政府レベルにおいていかなる課題があるかを検討することである。

(1) 論者の見解

(a) 佐藤 誠

佐藤は、「日本の国際労働力移動をめぐる議論の特徴」と題し、ニューカマー急増期以降を的

確に分析し、受け入れ国としての日本の課題を提示している。

「外国人労働者が急増した一九八〇年代後半以降、とくに初期の特徴は、女性労働者が多数を占めたことである。たとえば、一九八七年に非合法就労容疑で検挙された外国人の六二％は女性だった。これが男性六二％、女性三八％と逆転するのは翌一九八八年である。これらの女性の入国にはしばしばマフィアや日本のヤクザ組織が介在し、ときには女性たちを搾取監禁や管理売春の犠牲とした。こうしたことから外国人労働者をめぐる議論は、まず労働者の人権、とりわけ女性労働者の人権擁護という観点から行われることになった。政府や自治体の政策だけではなく、市民レベルでの救援活動など、運動論と結びついたかたちで議論が展開されることも多かった。それは、外国人労働者の権利擁護だけではなく、こうした女性たちを必要とする日本社会のあり方、日本型生産システムへの批判としても展開されざるをえなかった。

他方、一九八〇年代後半のいわゆるバブル景気によって労働力不足が深刻になると、国内労働力の不足にたいする手段として外国人労働力の導入が、建設業界など相対的に労働条件の悪い重度筋肉労働職種の一部で唱えられるようになる。また日本の人口が高齢化するにつれて、将来的にはさらに労働力が不足するという予測がなされた。一九九二年の経済団体連合会の報告『持続的な安定成長と労働力確保をめざして』も、日本経済が年平均三・五％の成長をつづけていけば、二〇〇〇年には五〇〇万人の労働者が不足すると試算していたのである〔経済団体連合会、一九九二〕。

だが、一九九〇年代に入るや、いわゆるバブル崩壊以後の景気後退によって経済成長は低下し、九三年の実質GNP成長率は〇・一％にまで落ち込んだ。くわえて急速な円高、米国をはじめとする海外からの構造調整要求、アジアNIEsや中国の経済成長のなかで、一方では国内における合理化と人員削減、他方では海外生産や海外からの部品

調達がいつそうすすみ、労働需要は減退し、失業は増大した。一九九六年の平均完全失業率は三・四%、完全失業者二二五万人と、現行の調査が開始された五三年以来、最悪となった『朝日新聞』一九九七年一月三一日付け」。

こうした条件を背景に、外国人労働者をめぐる議論も、当初の人権論、労働力不足対応論からようやくつぎの段階に移りつつあるようにみえる。その背景には、合法・非合法を問わず一定数の外国人労働者がまちがいなく長期滞在しない定住傾向を示しつつあるという日本社会の変化、また労働者の送り出し国であったアジア周辺国の多くが同時に受け入れ国にもなりつつあるというアジア地域全体にまたがる変化がある。国際労働移動をめぐる日本の今後の課題として、ここではつぎの二点を指摘したい。

第一は、過去一〇年あまりの外国人労働者の流入が、これまで日本人がまともに向き合うことなくやりすごしてきた外国人永住者・定住者（以下、『定住外国人』の問題を、あらためて日本社会に突きつけたということである。定住外国人の指紋捺捺制度にたいする批判や定住外国人の参政権にたいする関心が日本人のあいだで急速に高まっていったのが一九八〇年代以降であることはたんなる偶然ではなく、まさに外国人労働者の急増と対応するものであった。定住外国人問題は日本のエスニック・マイノリティ問題の試金石となっている。

とりわけ在日韓国・朝鮮人問題は、近代日本の国際労働移動におけるひとつのプロトタイプという歴史的な意味だけではなく、日本社会が現に解決すべきマイノリティ問題でもある。在日韓国・朝鮮人は、入管法上の就労制約を基本的には受けないといっても、たとえば公務員の多くの職種から排除されてきた。社会保障制度についても、定住外国人に門戸が大きく広げられたのは一九八〇年代になってからである。たとえば、国民年金は一九八二年、児童手当は八二年、国民健康保険は八六年にそれぞれ国籍条項が削られた。インドシナ難民の流入と国際世論の圧力のなかで一九八二年に日本が難民条約を批准したことが、その背景にある「田中、一九九一・一三九〜六〇」。

同様に、外国人労働者の流入増加にともなって定住外国人問題が前進した例は公務員採用にみることができ。一九九〇年代以降、国籍差別撤廃を求める世論の高まりによって、一九九二年には川崎、横浜、大阪、神戸で特殊専門職について外国人に門戸を開いたのを皮切りに、九五年には高知県でほとんどの一般職からも国籍条項を廃止する方針が示され、九七年までには川崎市や大阪市がこれにつづいた『朝日新聞』一九九六年一月一五日付、同、一九九七年三月二六日付。在日韓国青年会などが一九九七年に実施したアンケート調査によると、都道府県、市、特別区七三一自治体（全体の九九・一％）のなかで、なんらかの職種で外国人を採用する方針であると回答した自治体は八割近い五八一自治体にのぼった『朝日新聞』一九九八年三月八日付。

今後の課題のなかでもひとつの焦点は、定住外国人の参政権問題である。『朝日新聞』が一九九四年三月に実施した世論調査では、定住外国人に参政権を『認めるべきだ』と答えた人びとが四七％と『認めない』の四一％を上回り、とくに三五歳以下では六〇％以上が『認めるべきだ』と答えた『朝日新聞』一九九四年三月九日付。最高裁判所も一九九五年二月、法律によって定住外国人に地方参政権を認めても憲法違反ではない、という初の判断を下し、定住外国人に地方参政権を認めるべきだという決議をする自治体議会も、九五年三月までには全体の一二％にあたる三九五議会にのぼった『朝日新聞』一九九五年四月二日付。また、在日韓国青年商工人連合会が一九九六年に実施した国会議員にたいするアンケートでは、八九％の議員が定住外国人に地方参政権を『認めてもよい』と答えている『朝日新聞』一九九六年一月一七日付。一民族一国家の原理そのものが問われている現在、定住外国人の権利保障なくして、外国人労働者にたいする日本政府の政策が国際的信頼を勝ち得ることはできないであろう。

第二は、日本のみならずアジア諸国が、いずれも一九九七年から金融不安をきっかけとする経済危機に突入するなかで、外国人労働者問題も新たな曲面を迎えていることである。すでにみたように、日本の外国人労働者は一九八五

年のプラザ合意以後の円高、バブル景気によって急増した。このためバブル崩壊後は外国人労働者の減少が予想され、実際、たとえば非合法残留者の数は一九九三年をピークに停滞する傾向がみられた。

だが、アジア全域に及ぶ経済危機によって、こうした見通しがふたたび変化する可能性が生まれてきた。たとえば新聞報道によると、労働省が一九九七年一月にまとめた『外国人雇用状況報告』では、外国人労働者を直接、間接に雇っている事業所は一万七八五九か所、労働者数は一八万五二一四人で、前年同期に比べて事業所数で二三・三%、労働者数で一九・七%の大幅増を示した(『日本経済新聞』一九九七年一月二二日付)。もともとこの場合、労働者の五七・三%が中南米出身であることから入管法上の特別待遇を受けている日系人を中心とする実態とみられ、非合法就労者の多数を占めるアジア人労働者を含めた全体の動向を占うには、なお慎重な判断が必要である。にもかかわらず、外国人労働者を好況期Ⅱ増大、不況期Ⅱ縮小という景気の安全弁的役割でのみ判断することは、もはや困難になつてきていることだけは確かであろう。

すなわち、国内の景気動向にかかわらず、外国人労働者が日本の労働市場で定着し、さらには日本社会そのものの一部になつてきている時代に、すでに日本は入つてい(128)るのである。

この佐藤の指摘は、一九八〇年代後半以降のいわゆるニューカマーの流入実態とその特徴を的確にふまえ、受け入れ国としての日本には、二つの課題があるとす。二つの課題とは、オールドカマーすなわち「定住外国人」をめぐる課題であり、さらにニューカマーすなわち「外国人労働者」をめぐる現在の課題である。後者の課題とは、「好況期Ⅱ増大、不況期Ⅱ縮小」という単純な図式ではとらえられない今日の受け入れ国としての日本の課題あるいは果たすべき責務とでもいふべきものを指摘しているものと解すべきであろう。この指摘からいえることは、日本がすでに事実上受け入れ国となつているにもかかわらず、すなわちニューカマーも含めた外国人労働者が定着、定住している

事実が明らかであるにもかかわらず、日本が政府レベルにおいて受け入れ国としての基本的責務を自覚していないあるいは果たしていないことこそ問題としなければならぬということであろう。

(b) 梶田孝道

梶田は、「日本の外国人労働者政策—政策意図と現実の乖離という視点から—」と題し、政策がどのような現実を生みだしたかを分析し、次のような分析結果を提起している。

『リベラルな制約』が日本の外国人政策をどの程度制約し、日本の外国人政策がどの程度有効性を喪失しているかを考えてみよう。

外国人労働市場の国際化は、一九九〇年入管法にみられるような『単純労働者』の受け入れ阻止と『定住化』の拒否ゆえに、組織だった形では行われておらず、正規・非正規を問わず外国人は必ずしも多くない。超過滞在者は、二〇〇一年現在で約二三十万人にとどまっており、それゆえ欧米諸国にみられるような入国管理政策の機能不全はそれほど顕著ではないが、この超過滞在者の存在それ自身が入国管理政策の限界を示していることもまた事実である。ただし、ビザ免除協定の停止によって、いくつかのアジア諸国からのフローは遮断されており、こうした資格外就労者の労働市場はかつてほどには大きなものではなく、政府の介入は一定の有効性をもっている。しかし、その一方で、これらの外国人のなかには日本での滞在が長期化し日本に定住する人々も少なくない。他方、これまでの韓国にかわって中国からの密航者が増加している。

しかし、政策の『意図せざる結果』はしばしば生じており、就学生が就労者と化し、大規模な日系人のデカセギのシステムが形成された。この日系人労働市場の形成も『意図せざる結果』であるが、これは業界に対して大規模な『合法的な』外国人労働力をもたらし、むしろ政策的には『有益な』存在になっているといえるかもしれない。とはいえ、その一方で、この日系人労働市場への政府の介入は困難であり、景気の動向とは無関係に日系人の日本滞在が生じ、

また生活や居住のレベルにおいて『社会問題』が発生している。

むしろ日本の外国人政策の特質として指摘すべきなのは、政府自体が潜在資格と実態のずれに目をつむったまま、バックドア政策ないしはサイドドア政策によって外国人を事実上受け入れているという点である。この傾向は、日系人や研修生・技能実習生の分野で顕著であり、政策の不透明さが際立っている。研修生・技能実習生は、外国人労働者の代替という意味が強く、この領域においても小規模ながら外国人労働市場が成立している。その一方で、高齢化・少子化に伴う労働力の不足や介護労働・家事労働の不足も指摘されており、ある種の技能を必要とするグレーゾーンが、今後、研修生などのカテゴリーで増加するとも予想される。

その結果、日本では、合法的な日系人の労働市場、研修生・技能実習生の安価で合法的な労働市場、資格外就労者の労働市場という形で、分節化された形で外国人労働市場が形成されている。これらはいずれも入管政策にとつての制約となる。

人権レジームの国内への定着は、日本の国際社会への登場に伴って、いわば外から強いられた形ではあるが、徐々に実現していった。こうした国際人権レジームの日本への定着は、まずもってオールドタイマーに差別的撤廃をもたらししたが、これはニューカマーの権利拡大にも貢献している。国連（UN）や国際労働機構（ILO）などとも連携する形で、国内にも多数の外国人支援組織が生まれ、外国人の人権保護を進め、この面で政府の外国人政策にとつて制約となりつつある。資格外就労者の権利も一定程度認められ、欧米諸国においては外国人登録や労災の申請が可能となっている。

超過滞在者については、欧米諸国においてはアムネスティがしばしば試みられているが、日本では二〇〇〇年前後から在留特別許可を求める運動が多発しており、支援組織の活動もあって一部で在留特別許可が認められている。従

来からの在日コリアンという文脈を越えて、また『血縁』『家族』の論理を越えて、『居住』ないしは『人権』を根拠とする形で在留特別許可が認められるケースが開始している。規模の違いはあるが、日本も欧米諸国と同様の現実と直面しており、政策にも類似性が認められる。日本では、西欧諸国において顕著な『リベラルな制約』が弱く、外国人の地位という点では行政の裁量権が大きい。しかし、外から強いられた『国際化』によってではあれ、国内法や新たな法解釈により外国人の人権が一定程度確立してきており、これが国の外国人政策にとって制約となることはいうまでもない⁽²⁹⁾。

この梶田の分析は、外国人労働者政策というよりも、入管政策をよそおった日本政府の御都合主義的政策という観点から行われており、事実に対する認識も精緻であり、注目に値する。とくに外国人労働市場の分節化という指摘は興味あるものであるが、日本政府がそのときどきに苦しまざれに、つぶれた水道の蛇口のように、「部分導入」政策をくりかえしてきた結果でもある。

梶田は、上述の分析に基づいて、日本に人権レジームが定着してきているとする。この外国人の人権が一定程度確立していることが、国の外国人政策にとり制約となるとする。この指摘は、きわめて冷静な現状分析のうえに「外圧」により人権レジームが定着してきたことを「評価」しながら、実は、これからの外国人労働者政策の行方を占うというきわめて皮肉に満ちたものであり、傾聴に値するものであろう。

(c) 駒井 洋 駒井は、「グローバル化時代の移民政策」と題して、日本の移民政策の背景にあるものをふまえて、研修生・技能実習制度、高度な人材以外の一定のニーズがある労働者、高度な人材の受け入れ状況を分析し、「移民の受け入れ体制の整備」を次のように提起する。

「高度な人材としての外国人移民とともに重要であるのは、難民の受け入れである(中略)。インドシナ難民を除い

て従来極端に少なかった難民の認定数は一九九八年以降二桁台に乗りはじめ、日本政府の態度がやや変化したことを示している。しかしながら、一九九九年に一人を受け入れたアメリカ、カナダ、ドイツを別格としても、数千人あるいは数百人規模で受け入れたそのほかの欧米諸国とくらべると日本の消極的姿勢は印象的である。いうまでもなく政治的迫害を逃れる人びとに避難所を提供することは地球社会の一員として果たさなければならぬ当然の義務である。欧州連合の要塞化については第1節でふれたが、日本は難民の規制策を議論する以前の段階にあり、認定数を国際的に適正な水準に近づけなければなるまい。付言すれば、二〇〇一年のイスラーム原理主義者による多発テロと関連して、入管当局は難民申請をおこなったアフガニスタン人の身柄の拘束をおこなうという行為にでた。

新規移民をどのように受け入れるかという問題とならんで重要であるのは、流入した新来外国人に対する処遇である。その第一の課題は、内国人と外国人のあいだに不平等な構造をつくらないことにある。すなわち、外国人にたいするあらゆる差別は撤廃されなければならない。その際参考となるのは、日本も一九九五年に加盟した人種差別撤廃条約と一九九〇年に国連が採択したが日本は未加盟の移住労働者権利条約である。人種差別撤廃条約は雇用、住宅、各種サービスにおける外国人差別を禁止している。また移住労働者権利条約は、労働条件や社会保障などにおける内国人との平等待遇、子どもの名前、登録、国政、教育への権利とともに、民族教育をふくむ文化的独自性の尊重と出身国との文化的結合の維持にたいする権利が強調されている。

(中略)

(中略) 新来外国人の多くが日本での定住化の道を歩んでいる。そのなかでもっとも大きな差別にさらされている人びとは、非正規に滞在する外国人である。かれらは、超過滞在など形式的にすぎない違反により滞在を開始し、納税の義務を果たし日本社会の一員として勤労し生活してきたにもかかわらず、無権利の状態に置かれているばかり

か、絶えず退去強制の処分を受けることにおびえている。その大多数はすでに母国での生活基盤を再確立することができなくなつてしまつているから、母国への退去強制は人生の破滅を意味する。したがつて、人道的見地からその正規化をはかることは焦眉の急である。

正規化の方法としては、日本では法務大臣による在留特別許可があるのみであり、従来は日本人と結婚していたり日本人の実子を養育している非正規滞在者が対象とされてきた。一九九九年九月、イラン人とミャンマー人二人の非正規滞在者が在留特別許可を求めると一斉出頭の行動にでた。それにはたいし、二〇〇〇年二月中学への入学予定者をつくむ中学生以上の生徒をもつ四家族一六人にこの許可が与えられ、従来の許可基準が若干緩和されたことをうかがわせる。それにしても、法務省はその判断の基準をあきらかにしようとはせず、説明責任という点から問題がある。一定の要件をみたす非正規滞在者には、無条件で在留特別許可が与えられるべきである。

なおアメリカやイギリスを代表例とする欧米諸国では一斉正規化(アムネスティ)処置がとられているが、それを期待する非正規移民の流入を招くという理由で、法務省はこの処置を論外であるとしている。しかしながら、非正規移民の流入は適正な入国管理により阻止できるはずであり、法務省の説明には根拠がない。最終的には、日本も個々の在留特別許可ではなく一斉正規化に踏みきらねばなるまい。

整備されるべき受け入れ体制として不平等構造の是正とならぶ重要性をもつものは、外国人移民のあらゆる場面における意思決定への参加の確保である。それが保障されないばかりには、外国人移民に不利な決定がなされようとしてもその修正がきかず、最終的には内国人とのあいだに社会的緊張や社会的紛争が発生するおそれがある。いくつもの先進的自治体では、外国人を構成員としその判断を行政に反映させようとするさまざまな形態の会議を組織している。その端緒は川崎市が一九九六年に発足させた『外国人市民代表者会議』であり、東京都、京都市、神奈川県、三

鷹市などもあいついで同様の会議を設置した。

しかしながら、意思決定への参加は究極的には外国人に対する参政権の付与そのものによらなくてはならない。地方議会の選挙権については、一九九六年の最高裁判決によれば憲法は選挙権の付与を禁止してはいない。しかしながら、外国人に地方参政権を付与しようとする法案は依然として国会で可決されていない。地方議会の被選挙権についてはいまだ本格的議論がない。なお、国会については最高裁はすでに選挙権、被選挙権とも日本国籍者にかぎるといふ判断をくだしている。

処遇の平等性と意思決定への参加については、日本国籍を取得することがその解決策であるという主張が根強い。ところが、その実態についてはほとんど情報がなかった。そのためわたしは、日本への帰化すなわち日本国籍取得にかんする実地調査をおこなった。調査は一九九九年八月から二〇〇〇年一〇月までの一五か月間に『官報』に記載されたおよそ一万九〇〇〇人から一五〇〇〇人を抽出して、二三八人の有効回答を得た。年当たりに換算すると帰化者数はおよそ一万五〇〇〇人強となり、同年の滞日外国人人口の〇・八%を占めていることになる。帰化者の原国籍（帰属出身地）をみると、韓国四九・二%、中国三二・八%、台湾五・〇%、北朝鮮三・四%、その他九・六%となり、中国人の比重がいちじるしく高まっていることが注目される。

帰化した理由についてみると、『子どものため』三七・六%、『日本人と同じ権利がほしかった』一九・〇%、『日本人と結婚したため』一三・九%、『その他』二九・五%となり、子ども派は五〇歳台の、権利派は二〇歳台のそれぞれトップであった。また帰属意識については、『日本人』の三九・一%と日本と原国籍（帰属出身地）の両方に帰属意識をもつ『二重帰属』三八・二%が匹敵している。さらに、二重国籍制度の支持者は五八・一%にもたっしている。つまり、日本国籍を取得するという行動は、生活の手段にすぎないという色彩が強まっていると判断できる。こ

これは、アイデンティティの根拠としての国籍のもつ価値がうすれていることを意味している。なお、帰化までの期間が一年以上かかった人が七四・四%の多数を占め、それを「長い」と感じる人が八一・四%もあり、帰化手続きの改善が望まれている。

このように帰化を選択する外国人移民が存在する一方で、原国籍を保持しながら日本に定住する道を選ぶ人びとも圧倒的に多い。そのためわたしは『段階的市民権』の付与を提唱してきた。この発想は国籍と分離された市民権を、日本への定住の程度に応じて段階的に付与しようとするものである。その出発点には生存権がおかれ、そのうえに社会権および自由権、さらに高次の段階に参政権がおかれる。また非正規に滞在する外国人も対象とする。市民権を段階的に付与することにより、外国人移民と内国人とのあいだの不平等構造の是正と意思決定への参加の基礎が固められることとなる¹³⁰。

この駒井の提起は、要するに、内外人の間にある「不平等構造の是正と意思決定への参加の基礎」にある。それも注目されるのは、非正規移民の一斉正規化を主張し、「段階的市民権」の考えのもとに各種人権の付与を提起していることである。駒井の主張は、その根本に「流入必然論」があり、一定の流入規制を念頭におきつつも、日本に滞在する外国人に対して正規・非正規（＝合法・不法）を問わず、順次人権を付与していこうとするものである。この提起の前提には、正規・非正規を問わず、日本での定住・定着化の事実があるという認識があることはいうまでもない。また駒井は滞在する外国人の間には、帰化を選択するグループと原国籍のまま定住するグループがあり、後者に対して「段階的市民権」の付与を提唱している。駒井の外国人の人権付与の論拠としては、「市民国家」論があるようにみうけられる。

この駒井の提起は、その実現へのプロセスや展望の是非はともかくとして、傾聴に値するものである。筆者も、駒

井の提起に同調したのはやまやまでであるが、日本の「国民国家」とその下での内外人平等の人権保障については、相当きびしい認識を有しており、駒井の提起する人権付与に至るプロセスには、いくつもの壁が厳然として存在することをあらためて指摘しておきたい。

佐藤・梶田・駒井三名の論者の見解をとりあげた。政府・法務省による二〇〇五年を中途とした外国人労働者政策の基本指針の策定をにらんで、これら以外にもさまざまな見解が表明されている。ただ筆者としては、筆者のこれまでの作業と基調を同じくするものなから、注目すべき見解を選択したつもりである。とくに三名の論者に共通していることは、筆者もくりかえし指摘しているように、日本はすでに「受け入れ国」であるという認識を前提にしたものであり、その上で論を展開しているところに注目したわけである。しかし今日の日本においては、すでに「受け入れ国」でありながら、まともな政策を用意していないにもかかわらず、はじめて外国人労働者を受け入れるかの如き「入れる入れない」の議論が横行しがちな論議をみるにつけ、その危険性を感じるが故に、三名の見解を示しつつ、日本の「受け入れ国」としての現段階およびその課題を再認識するために、あえて、諸見解を紹介したわけである。

(2) 外国人集住都市会議の提起するもの

群馬県大泉町のような総人口の一二%を外国人登録人口が占めるといふ極端な例までいかなくても、全国には外登する外国人が集住する市町村がわれわれの想像以上に存在している。これらの市町村では、黒船来航とまではいいかなくても、日常的な行政対応に苦悩していることは容易に想像することができる。

筆者は、ある仕事で愛知県豊田市に調査にでかけた際に、豊田市における外国人受け入れ状況を調査する機会を得、

そのときに東海地方の外国人の集住する都市が集まり、「外国人集住都市会議」なるものを創設し、外国人受け入れに関する行政上の課題について一定の提言等¹³¹⁾をだしていることを知ることができた。この提言等について筆者は次のような理由で注目するわけである。まず、外国人が集住するということは、当然に、多数が外国人労働者として来日し、地域で生活することであり、まさに「労働力として受け入れたつもりであったが、人間が来た」という格言の示す通りの状況を示しているからである。つぎに、日本の受け入れ国としての責務を考える場合に、国家レベルの政策や法の不適合性、問題性は必然的に外国人労働者が生活する自治体・地域において現出するからである。

このような理由で、受け入れ国の責務を検討する貴重な素材として、集住都市会議が示す提言等について概要を紹介し、若干の検討を行っておきたい(外国人集住都市会議は、二〇〇一年の出發時には一三都市であったが、二〇〇二年には一四都市となっている。ちなみに、一四都市の特徴としては、日系ブラジル人が集住するものであり、これらの都市の日系ブラジル人の外国人登録人口をここに示しておきたい(二〇〇一年集計)。浜松市(二二、一四四人)、磐田市(二、七八七人)、湖西市(一、六四八人)、富士市(一、七九九人)、豊橋市(九、二一六人)、豊田市(五、九五四人)、四日市市(三、〇九六人)、鈴鹿市(三、九〇七人)、大垣市(三、三五八人)、可児市(二、九六二人)、美濃加茂市(二、三九〇人)、太田市(三、三三八人)、大泉町(約五、〇〇〇人)、飯田市(二、四四六人)。

提言等は、教育、社会保障、外国人登録等手続きの三点について、自治体行政上の課題および国レベルの政策・法上の課題を提起している。これらの概要と検討課題は次の通りである(提言等¹³²⁾については末尾に資料として紹介しておく)。

(イ) 教育について

提言等は次の三点にわたって提言をまとめている。すなわち、①公立小中学校における日本語等の指導体制の充実

(言語指導を担保する指導要綱マニュアル作成、加配教員増、通訳配置にかかわる経費助成、進学・就職の進路保障、コミュニケーション—家庭とのサポーターの母国語のできる専門カウンセラーの配置)、②就学支援の充実(不登校・不登校・授業理解不能に対する施設の設定運営への補助、外国人学校との連携強化と学校法人化の特例、日本語習得や生活サポートの対応指導の充実)、③地域受け入れ教育の拡充(地域での子どもの受け入れ施策の充実、教育環境の整備に向けたネットワーク化)である。

これらの提言等を見ると、集住都市の行政として、観念的に課題を羅列したというよりも、日常的な学校・地域という場において苦悩する実践のなかから、最低限不可欠な課題を国・県・関係機関に求める形をとっており、その切実さは是非とも解決しなければならぬ緊急性を示している。外国人あるいは外国人労働者本人およびその家族は、日本に入学し、生活し、教育を受け、就労する場合に不可欠なものは、コミュニケーション能力である。このことの解決なしに、あらゆる生活場面の活動は不可能となろう。これらの課題を改善、充実、解決していくためには、国・県の施策の変更、拡充なしに表現できないことである。換言すれば、このような形をとってあらゆる教育面の課題があらわれてくるということは、現在の国レベルの政策と法が外国人受け入れを全く想定していないことを意味している。もし、これらの課題に関する提言を、国と県が無視ないし放置することになれば、あらたな「社会問題」を生じさせることになることはまちがいのないところであろう。そういう意味でも、とりわけ国レベルの政策と法の変更を迫っているといえる。

(ロ) 社会保障について

提言等は、三点にわたって提言をまとめている。すなわち、①医療保険制度の見直し(現行社会保険におけるセツト加入の原則は、外国人労働者の実情に合っており、原則の緩和、帰国時の保険料返還の検討、将来の年金保険に

おける通算協定の二国間での締結などを検討すること、外国人向け医療保険制度の創設、②外国人の労働環境整備(業務請負業者等の雇用主や社会保険適用事業所の保険加入促進のための指導体制の強化、雇用契約・労働契約時の保険加入の義務化)など企業責任の明確化など、雇用主の実態把握とその許可制の検討、③外国人の受診の際の係機関連携による施策の充実などである。

外国人あるいは外国人労働者が日本で生活し、就労する場合、日本語習得とともに、病気・傷(疾病)の対応が最も不可欠かつ必須の条件である。換言すれば、社会・労働保険の加入いかんでもある。その実情をみると、提言等が示す通り、外国人労働者の雇用主のサポータージュにあることは明らかである。さらに、このような現象を生じさせる要因としては、①企業福利資金の節約と②セット加入の原則にあることはいうまでもない。もう少し言及すると、外国人労働者側からするとセット加入の原則によつていわゆる保険料掛け捨てが生じ、雇用主側からすると企業福利資金の節約となるという奇妙な符合現象があらわれることになる。勢い外国人労働者は国民健康保険に加入することになり、健康保険による自己負担減と附加給付の権利を取得することができないことになる。また地方自治体にとつては、外国人の疾病率にもよるが国民健康保険財源の圧迫という問題も生ずる。さらには、労災保険未加入のケースにおいては、上述の財源圧迫が加速することにもなる。そういう意味では現行社会保険制度が、外国人労働者の受け入れを想定していない制度になっていくという根本的な問題点が生ずる。このような実際の矛盾や問題点を解決するために、提言等が指導強化さらに雇用(主)許可制を提起するのは無理からぬことである。ここでも、国レベルの政策と法の変更を迫るものとなっており、外国人労働者の在留期間の実態に適合した制度改革が求められている。この提言が、雇用(主)許可制や外国人医療保険という国の政策・法の根本的変革を迫っている点は注目に値するし、早急な制度改革が求められているといえる。

(八) 外国人登録手続きについて

提言等は、二点について提言をまとめている。すなわち、①外国人登録制度の見直し(登録項目の見直しと代理申請の緩和・拡大、申請書の多言語化、外国人登録システムの電算化と入管・自治体のネットワーク化、各種行政情報システムの連携、住民基本台帳との整合化へとくに転出時の届出制)と入管からの出入国者等の連絡迅速化など、②外国人登録法以外の法令に関する整備検討である。

日本人にとつての住民登録にあたるのが、外国人登録であるが、筆者自身この点については不案内であり、適切なコメントをなしうることは困難である。ただ、地方自治体の行政窓口業務の複雑さを簡素化・迅速化する改革提言は十分理解できる。現行外国人登録制度は、一定程度改善されたといふものの、そもそも外国人を治安的観点から管理することを本来的な目的としてきたという経緯からすれば、現在の多国籍化した外国人の在留状況には全く適合した制度でないことは指摘できる。このような問題をかかえる現行制度に対する改革提言と情報共有化、情報公開の要請は、地方自治体にとつては最低限のものであろう。

受け入れ国の基本的責務を検討するにあたって、外国人集住都市会議の提言等を紹介、検討したのは、まず外国人・外国人労働者の受け入れを想定したかつ適合した政策・法・制度を、現在日本の国レベルにおいては全く有していないことを実証したいがためである。提言等が三つの問題に限定したものであったとしても、上述のことは、十分うかがい知ることができると考える。

(三) 受け入れ国の基本的責務とは

受け入れ国の基本的責務を定立するということは、いうまでもなく国家レベルあるいは政府レベルの受け入れに関する政策と法において、最低限何をなすべきかを明らかにする作業である。この作業を行うにあたって、受け入れ国としての日本には目前にかかえる責務について具体的にいかなる課題が提起されているか、また、受け入れ国としての日本は、中長期にみると、いかなる受け入れに関する前提問題をかかえているかについてきわめて粗雑であるが、一定程度明らかにしたつもりである。このような作業に基づいて、受け入れ国としての日本をめぐる客観的な現状認識や課題をふまえて、かつ現実に外国人・外国人労働者を受け入れている自治体レベルの課題をふまえて、受け入れ国としての日本にはいかなる基本的責務を果たすことが求められているかについて、さしあたり、次のように提起しておきたい。すなわち、受け入れ国としての日本にとって、基本的責務とは一体いかなるものであるかを提起しておきたい。

(a) いかなる現状認識を有すべきか

きわめて明確かつ当然のことであるが、日本は二つの時期にわたってすでに「受け入れ国」であるという客観的な現状認識を政府として、しっかりと持つべきであるということである。ここでいう二つの時期とは、ひとつは、戦後直後において在日朝鮮・韓国・中国人を「外国人」と一方的にしてしまった時期すなわち第二次大戦後のすべてにわたる時期であり、もう一つは、一九八〇年代後半以降外国人労働者を受け入れてきたすべての時期である。この現状認識は、歴史的事実であるにもかかわらず、政府自身が受け入れに関する政策と法をもたなかったが故に、つねに受け入れるか否かの初歩的な議論の堂々めぐりのなかで、無視ないし軽視されがちであったことをあらためて銘記しておきたい。このことを当然のこととして政府レベルにおいて受けとめないかぎり、受け入れ国としての基本的責務そのものを定立し、自覚的に政策と法を策定していくことはできないであろう。

(b) いかなる場面において政策と法を構築すべきか

上述の現状認識のうえに立つて、政府としていかなる受け入れに関する政策と法を構築すべきであろうか。(a)の現状認識ともかかわることであるが、受け入れ国としての自覚の欠如の故に、今日に至るまで受け入れに関する政策と法が存在しなかったことから出発すべきである。いかに政策と法が存在していなかったかについては、上述の外国人集住都市会議の提言等を見ると一目瞭然であろう。このようなことを指摘すると、日本は一九八〇年代後半にはじめて外国人労働者の受け入れを経験したのであるから致し方がないという主張もでてきそうであるが、歴史的な経緯はそうではあるまい。戦後日本には外国人・外国人労働者はすでに存在していたが、彼らに対する受け入れに関する政策と法を準備するどころか、ほとんど不作為のまま放置してきたといつてよい。そういう意味では現段階において受け入れに関する政策と法を構築しなければならないということは、戦前日本と戦後日本における外国人・外国人労働者への「処遇策」の意味があらためて問われているということでもある。

このような歴史認識と政策・法の不存在を前提にして、あらためて受け入れに関する政策と法の構築にむけて、後退の許されない作業にとりくむ必要性に迫られているといえる。

そこで、ここでは政策と法の構築にあたって、次の二点を検討課題として提起しておきたい。すなわち、①国際社会における基本的責務と②国内における基本的責務である。

(c) 国際社会における基本的責務とは何か

ここでは二点について、基本的責務の内容を提起しておきたい。

ひとつは、国連やILOにおいて、国際的に定立されている受け入れに関する基本的枠組みをまず日本の受け入れに関する政策と法の前提とすべきである。筆者が国際機関が採択した国際条約に示す基本的枠組みを「前提」とすべ

きという場合、他の論者がよく主張する「国際条約」への「依存」やその「遵守」を意味するのではなく、国際労働力移動の基本ルールがまだまだ未確立のなかにあつて、国際条約の示す基本的枠組みは受け入れ国に対して、移民労働者が受け入れ国において生活し、就労する場合の最低限の必須条件を提起していると考えられるからである。日本の移民労働者受け入れの政策と法が、国際条約の示す受け入れ水準に達していないから、それに近づくように日本も努力すべきという主張は理解できないわけではないが、それはあまりにも日本政府へのあるいは国際条約への「依存」体質のあらわれであり、真の意味での受け入れに関する国際条約に対する理解とはいえないのではなからうか。

もつといえ、国際労働力移動に関する国際的な法的ルールは、理論的にも実践的にも未確立、未整備のなかにあつて、資本・商品・情報はさらに無秩序に移動し、グローバル化の名のもとに国際的な経済格差を生んでいる事実を直視すれば、せめて人間としての移民労働者の国際的な移動については、受け入れ国のすべては最低限の国際的規範たる国際条約の示す基本的枠組みのもとに、移民労働者とその家族を受け入れ、受け入れ各国の努力のなかで、受け入れに関する基本的枠組みを拡充していくことが、とりわけ先進国たるかつ受け入れ国としての日本の国際社会での基本的責務であろうと考える。

もうひとつは、受け入れに関する二国間協定締結の促進という国際的責務である。とくに一九八〇年後半以降の外国人労働者の受け入れの進行のなかにあつて、合法・不法を問わず外国人労働者の国籍が多国籍化していることは、つとに指摘されているところである。しかし、日本政府が今日に至るも、どの国とも受け入れに関する二国間協定を締結していないという事実が、現在、ますます問題を複雑化し、二国間摩擦を生じさせることとなっている。

それでは、ひるがえって、日本は北米、中南米に移民を送りだすときに、二国間協定を締結してこなかったのだろうか。そうではあるまい。当然に移民受け入れ各国と二国間協定を不十分であつたとしても締結し、日本人移民を

送りだしてきたではないか。このような二国間協定を締結して送りだしてきたなかでも、受け入れ国と移民との間でトラブルが絶えなかったという歴史的事実を日本政府は直視すべきではないか。それとも、自国民を移民として送り出す場合のみ二国間協定を締結し、他国民を受け入れる場合には二国間協定は不要というご都合主義的な主張を、日本政府は国際的にするつもりであろうか。

二国間協定を締結するということは、送り出し国・受け入れ国双方に国際的責務を明らかにしかつ自覚させるといふ意味で重要である。さらに二国間協定の締結は、受け入れ条件を入国前に明確にし、受け入れ国における移民労働者の生活・就労上の条件を確保する意味でも重要である。受け入れ国たる基本的責務を国際的に明らかにするうえで、二国間協定はきわめて重要な役割を果たすものといえる。

このような二国間協定については、日本政府としては締結の申し入れが今のところないと主張するかもしれないが、それは事実と反することだけを明確に指摘しておきたい。⁽³⁴⁾

いずれにしろ、上述した二つの国際社会における基本的責務を、受け入れに関する基本的枠組み、それとも関連する二国間協定の内容を、受け入れ国たる日本政府の責任において、確定する作業が早急に求められているといえよう。⁽³⁵⁾

(d) 国内における基本的責務とは何か

日本が受け入れ国としての国内における政策と法をもちえない状況が継続していることは上述の通りである。このような状況が客観的に許されない事態にたちいつていることもまた事実である。そうだとすれば、国内的な基本的責務を確定していく作業には、いかなるものが求められているのであろうか。そこで、ここでは基本的責務確定についての課題について、とりあえず次のような点を若干指摘しておきたい。⁽³⁶⁾ ①外国人・外国人労働者およびその家族が生活し、就労するうえで、現行日本法制と政策はあまりにもかけはなれたものとなっていることを認識したうえで、彼

らの受け入れにとつて現行日本法制と政策のどこに不適合なところがあるかを点検する作業が求められている。②①の認識に立って、まず生活上の受け入れ条件にとつて不可欠なものは何かを確定していく作業である。それにはあらゆる場面での日本語取得をはじめとする教育に関する諸課題、生活場面における習慣・ルールおよびコミュニケーションにかかわる諸課題などである。③日常生活のなかで不可欠なものは、疾病に対する権利保障である。当然に現行医療保険制度は全く受け入れを想定していないものであり、この制度に対する改革が求められている。④就労場における課題としては、社会保険改革も重要であると同時に、失業・労災にかかわる労働保険の加入・適用の適正化という課題も存在している。さらに大きい課題は、労働条件の入職時における明確化と法定水準の遵守である。⑤上述したところでもあるが、合法就労外国人の場合であっても、いわゆる「直接雇用」が減少し、「間接雇用」が増加している事実をみると、当然に募集・採用場面における適正化という課題である。すなわち、派遣会社や請負会社への募集・採用に対する労働者保護規制が求められている。以上、さしあたり筆者の考える国内における基本的責務に関する課題を述べたが、これらは最低限のものであり、今後、細部にわたる課題の抽出とそれらの政策づくりや法改正の課題が残されていることはいくまでもない。これらの課題については、受け入れ構想づくりの作業のなかで政策化、立法化、法改正へとつなげていくことにしたい。

上述において指摘した基本的責務確定上の課題は、受け入れ国たる日本あるいは日本政府にとつて最低限でかつ不可欠のものばかりである。これらの課題についてでさえ、日本政府の現在の政策的スタンスからすれば、その実現には幾多の困難が横たわっていると考える。しかし、現在の日本政府の受け入れに対する政策と法は、今後の外国人労働者問題の展開のなかでは全く通用しないばかりか、日本の政治・経済・社会自体が問われているものであることを指摘しておきたい。

(128) 佐藤誠 「日本の国際労働移動をめぐる議論の特徴」 佐藤誠／アントニー・J・フィールディング編著『移住と定住』同文館一九九八年二八一—三二頁。同書は佐藤が日本の議論の特徴を総論として執筆し、各論として日本における外国人・外国人労働者の在留状況について、中国・マレーシア・ブラジル・朝鮮の国籍を分析している。またアントニーがヨーロッパについて総論を執筆し、各論としてドイツ・マダガスカル・イギリス・南欧を分析している。日欧の先進国における外国人・外国人労働者の受け入れ状況を比較検討しており、受け入れ国としての日本の位置、特質を示すものとして注目される。

(129) 梶田孝道 「日本の外国人労働者政策—政策意図と現実の乖離という視点から」 梶田孝道・宮島喬編『国際社会1—国際化する日本社会』東大出版会二〇〇二年三七—四〇頁。同書は、『国際社会』(全七巻)のひとつとして刊行されたものであり、またこのシリーズは現段階における外国人・外国人労働者の受け入れの検討にあたっての総合的研究として注目に値する。とくに一卷としての同書は、正面から外国人・外国人労働者をめぐる問題状況を分析しており、今後の議論に多大な影響を与えるものと考えられる。

(130) 駒井洋 「グローバル化時代の移民政策」 駒井洋編著『講座 グローバル化する日本と移民問題・国際化のなかの移民政策の課題』(第一巻) 明石書店四三—四八頁。同書は、今後の日本における外国人・外国人労働者受け入れを検討する際、参考となるものである。同書は日本のグローバル化と移民問題をテーマとするシリーズのひとつであり、今後刊行予定のものも含めて、現段階の日本の問題状況を整理している点で注目したい。

(131) あえて「提言等」としたのは、末尾に資料として掲載しているように、三つの文書から構成されているためである。すなわち、外国人集住都市会議「浜松宣言及び提言」(二〇〇一・一〇・一九)、同「外国人集住都市東京会議における一四都市共同アピール」(二〇〇二・一一・七)、「サンパウロ・ロンドリーナ宣言」(二〇〇二・八・二九、三一)の三つである。これらの文書は、筆者が二〇〇二年一〇月に愛知県豊田市に調査に訪れた際に、豊田市役所自治振興課の方から頂いたものである。この調査と関連した研究調査については、拙稿「外国人労働者の受け入れと人権」、尾川昌法・村下博「日

系ブラジル人労働者の受け入れ実態」人権と部落問題(改題部落)二〇〇三年二月号参照。

(132) ここで検討対象としてあげる教育・社会保障・外国人登録については、前掲注(131)二〇〇一・一〇・一九文書の提言部分を紹介し、若干のコメントを行ったものである。

(133) 国連やILOの諸条約に基づいて、国際的に定立していると考えられる受け入れに関する基本的枠組みについては、マロー・I・アベラの見解によるものであり、この点については、村下博『外国人労働者問題の政策と法』大阪経済法科大学出版部一九九九年二九七頁以下参照。

(134) フィリピンは、以前にも二国間協定の申し入れを行ってきたが、ごく最近の申し入れとして、アロヨ大統領が二〇〇二年一月に来日した際に、日本政府に対して申し入れたことをインタビューで明らかにしている。同大統領は、「日本の高齢化が進んでいる一方で、フィリピンは(若い)人材が豊富で、両国の利益となる。日本の国民も理解してくれるはずだ。まだ原則的な話し合いを始めたところで、詳細な議論には踏み込んでいないが、人材派遣の拡大につながる協定の締結は早ければ早いほど良い。日本はシンガポールとFTAを結んだ。この交渉期間(の短さ)は参考になる」と述べている(日本経済新聞二〇〇二年一月六日付)。

(135) 末尾に紹介する「サンパウロ・ロンドリーナ宣言」は、二国間協定締結を行う場合、同宣言が問題とする、労働条件(職業紹介、社会・労働保険加入、直接雇用の原則、間接雇用の場合の厳しい法規制)、社会保障(社会・労働保険による保護、雇用主の法令順守義務と保険加入義務、両国間の社会保障協定の締結、受診体制の確立)、教育、家族法と司法扶助、非行問題、支援団体などは不可欠のものであり、これらのことが自治体レベルから提起されるところに日本の受け入れ問題の最大の問題性があらわれている。

なお、上述したアベラも二国間協定の締結の重要性を強調し、一九四九年のILO作成の協定モデルを参考にして協定の内容として次のものを列挙している。a 政府部内の適切な所管、b 情報交換、c 非正規移住労働者の取り扱い、d 欠員・求人告知(受け入れ国)、e 求職者リスト(送り出し国)、f 事前選抜(送り出し国)、g 最終選考(受け入れ国)、h 雇用主による指名採用(受け入れ国)、i 医療審査、j 入国書類、k 在留・労働許可(受け入れ国)、l 移動費(負担者の特定)、m 雇用契約のモデル、n 雇用条件の基礎設定、o 苦情および紛争処理、p 団結権・団体交渉権、q 社会保障、r 送金、

s 住宅、t 家族の移動および再統合、u 福祉および宗教団体の容認、v 協議会の設置（二国間での協定内容の履行・問題処理のための協議）、w 協定の有効期間および自動更新、x 管轄権（協定適用をめぐる紛争）などである。

(136) ここに列挙した国内的に果たさなければならぬ基本的責務については、当面筆者が想起したものにはすぎないものであり、受け入れに関する細部にわたる項目の特定と補充の作業が残っていることを断っておきたい。さしあたり、近藤敦編著『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店二〇〇二年、鐘ヶ江晴彦編著『外国人労働者の人権と地域社会』明石書店二〇〇一年など参照。

〔資料〕

(A) 外国人集住都市会議 浜松宣言 及び 提言

二〇〇一・一〇・一九（アクトシティ浜松コンgresセンター）

静岡県 浜松市長 北脇保之

磐田市長 鈴木 望

湖西市長 山本昌寛

「地域共生」についての浜松宣言

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住民が多数居住している私たち二三都市は、日本人住民と外国人住民との地域共生を強く願うとともに、地域で顕在化しつつある様々な課題の解決に積極的に取り組むことを目的として、この外国人集住都市会議を設立した。

二〇〇一年一〇月一九日

外国人集住都市会議

愛知県	豊橋市長	早川 勝
	豊田市長	鈴木公平
三重県	四日市市長	井上哲夫
	鈴鹿市長	加藤 栄
岐阜県	大垣市長	小川 敏
	可児市長	山田 豊
	美濃加茂市長	川合良樹
群馬県	太田市長	清水聖義
	大泉町長	長谷川洋
長野県	飯田市長	田中秀典

グローバルゼーションや少子高齢化が進展するなかで、今後我が国の多くの都市においても、私たちの都市と同様に、地域共生が重要な課題になろうと認識している。

定住化が進む外国人住民は、同じ地域で共に生活し、地域経済を支える大きな力となつていくとともに、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であるとの認識に立ち、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していかなければならない。

私たち一三都市は、今後とも連携を密にして、日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく。

以上、一三都市の総意に基づきここに宣言する。

外国人住民に係わる「教育」についての提言

外国人住民が増加し、その滞在期間が長期化傾向にあるなかで、外国人の子供達の教育の在り方が問われている。特に、公立小中学校に通う児童生徒の日本語指導をはじめ、その子供達の適性に合ったきめ細かな教育の充実が必要である。

また一方、小中学校就学年齢にありながら、不就学の子供達に対して、公立小中学校への就学促進や、外国人学校への就学支援、さらには生活サポートのための施策など、滞在形態の実情に対応した教育環境の整備も必要になってきている。

さらに、日本人住民自らも、外国人住民への理解を深めるとともに、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ことを認識し、一三都市が連携して積極的に取り組んでいく。

【国・県・関係機関等への提言事項】

1. 公立小中学校における日本語等の指導体制の充実について

- (1) 日本語学級や巡回指導による言葉の指導とともに、文化の理解などきめ細かな教育ができる指導体制の充実を図るため、指導要綱マニュアルの作成、加配教員の増加や通訳配置に係る経費助成を検討すべきである。
- (2) 日本語や教科の習熟度レベルに合わせた柔軟な学年編入を検討すべきである。
- (3) 高校進学や就職時の選択肢の拡大など将来につながる進路保障の確立について検討すべきである。
- (4) 家庭と学校とのコミュニケーションサポーターとして、母国語で対応できる専門カウンセラー等の行政への配置について検討すべきである。

2. 就学支援の充実について

- (1) 不就学や不登校、また学校の授業についていけない子供達のための学校（教室）の設立運営の補助について検

討すべきである。

(2) 外国人学校との連携強化を図るとともに、公共的使命に鑑み学校法人化の特例について検討すべきである。

(3) 不就学の子供達の日本語習得の支援や、生活をサポートし生活習慣や社会ルールについての対応指導の充実について検討すべきである。

3. その他

(1) 外国人の子供達が安心して生活できる居場所の確保は、学校に頼りすぎることなく、地域で子供達を受け入れていく観点から関連施策の充実について検討すべきである。

(2) 子供達のみならず成人の外国人住民を含め、教育を取り巻く様々な環境整備に向けて、国・県・受入企業等からの財政支援や人的支援の強化などのネットワーク化について検討すべきである。

外国人住民に係わる「社会保障」についての提言

近年、南米日系人をはじめとする外国人住民の増加と定住化に伴い、社会の様々な局面でこれまで想定していなかった数々の課題が生じている。特に、社会保障の分野では、医療保険未加入者の増加とそれに伴う外国人住民の健康問題、医療現場における高額医療費の未払いや医療通訳の問題、また、国民健康保険制度運営についての自治体間格差や保険料の滞納などの問題が指摘されている。

こうしたなか、個人、社会のそれぞれが本来果たすべき責任を果たし、得られるべき権利を享受するための公正な

社会の在り方を目指さなければならない。

そのため、変化する社会の現状に対応し、地域や外国人住民、さらには雇用先の企業等の実情を把握し、早急に社会保険等の医療保険への加入促進を図るほか、外国人住民の基本的人権として、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である。

【国・県・関係機関等への提言事項】

1. 医療保険制度の見直しについて

(1) 現行の社会保険制度は、健康保険と年金・介護保険のセット加入が義務付けられており、永住を前提としていない外国人住民の実情に合わず、加入促進を妨げる要因の一つとなっていることから、セット加入の緩和や、母国へ帰る時に保険適用期間の納付額を返還する制度を検討すべきである。なお将来的には、年金保険の通算協定を広く多数の国と締結するよう検討すべきである。

(2) 国民健康保険制度は、資格適用や賦課等において外国人住民に理解が得られにくい状況にあり、また、運営における自治体間格差や保険料の滞納など様々な課題も多いことから、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について検討すべきである。

2. 外国人の労働環境整備について

(1) 保険料負担をためらう事業主・労働者の双方の思惑が重なり、社会保険制度への加入が進んでいない状況にあるため、業務請負業者等外国人を雇用する事業者をはじめ社会保険適用事業所において、確実に加入促進されるよう、監督官庁から罰則も含めて指導体制を強化することを検討すべきである。

(2) 事業所が外国人を雇用する業務請負業者と契約する場合、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すべきである。

(3) 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将来的課題として検討すべきである。

3. その他

(1) 外国人住民が安心して医療が受けられるよう、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。

「外国人登録等諸手続き」についての提言

「定住者」または「日本人の配偶者等」等の在留資格をもち長期間定住する南米日系人はもとより、九〇日以上滞在する外国人住民は、外国人登録により、居住関係及び身分関係を明確にし、保険・福祉等の行政サービスを受けるとともに、例えば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も生じることとなる。しかし、基本となる外国人登録制度は、日本人の住民基本台帳と手続きの内容が異なり、他の行政処理工上の障害となっていることも事実である。

こうしたことから、日本人住民と外国人住民との登録システム及び関係する法律や諸制度の差異を極力少なくし、等しく行政サービスを享受できるようにするとともに、さらには、地域共生に資する諸制度の改善を望むものである。

【国・県・関係機関等への提言事項】

1. 外国人登録制度の見直しについて

(1) 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、申請書の多言語化などについて検討すべきである。

(2) 自治体のＩＴ化に伴い、外国人登録システムの電算化、及び、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検討すべきである。

(3) 外国人特有の頻繁な出入国時を含め、居住地変更等の手続きは、住民基本台帳と整合性を持たせ、特に転出時の届け出制を検討するとともに、さらに入国管理局からの出国者等の連絡の迅速化を図ることを検討すべきである。

(4) 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開示の拡大について検討すべきである。

2. その他

(1) 外国人登録法以外の法令についても、定住化が進む外国人住民の实情に併せて、適宜、整備検討を進めて行くべきである。

(B) 外国人集住都市東京会議における一四都市共同アピール

私たち外国人集住都市会議は、二〇〇一年一〇月に公開首長会議を開催し、「浜松宣言及び提言」を採択した。その後一年が経過した本日、国の五省二庁の責任者並びに一四都市の首長が一堂に会し、外国人集住都市東京会議を開催し、外国人住民に係わる教育・社会保障・外国人登録等諸手続などの諸課題について真摯に意見交換を行った。本東京会議の結びとして、私たち外国人集住都市会議は、真の地域共生社会の形成をめざす一四都市の総意として、以下の三点を共同アピールする。

1. 私たち外国人集住都市会議は、今後引き続き、国・県や関係諸団体と連携し、さらにはNPO・NGO及び市民ボランティアと協働して、日本人住民と外国人住民の共生社会の形成を基本に、教育・社会保障・外国人登録等諸手続における提言をまとめた「浜松宣言及び提言」の実現をめざしていく。

2. 私たち外国人集住都市会議は、今後我が国の多くの都市において、外国人住民の増加に伴う地域共生が重要な課題になろうと認識している。そこで、国においては、外国人受け入れ及び在日外国人に係わ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する。

3. 私たち外国人集住都市会議は、二〇〇二年八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労者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・ロンドリーナ宣言」の内容に賛成し、日伯間で連携してブラジル人就労者の諸課題の解決を図っていく。

二〇〇二年一月七日

外国人集住都市会議

(C) サンパウロ・ロンドンリーナ宣言

前文

伯日比較法学会は、五回に及ぶ円卓会議と「出稼ぎ者の証言フォーラム」を伴う数多くの準備会議を経て、今般二〇〇二年八月二六日から二九日にわたり、サンパウロ州サンパウロ市において、ついで同年八月二九日から三一日にわたってパラナ州ロンドリーナ市において、「日伯比較法及び在日ブラジル人就労者に関する国際シンポジウム」を開催した。参加者は、在日ブラジル人就労者及びブラジル帰国者に関する主要な問題を掘り下げて議論した。

本シンポジウムにおいては、日本で就労中のブラジル人ならびにその家族に関して特別の配慮に値する問題として、とくに労働問題、社会保障問題、家族法、子弟の教育、在日ブラジル人青少年の非行問題、出稼ぎ支援団体、出稼ぎ現象の将来、司法共助について議論が行われた。

シンポジウムにおいて達したさまざまな結論のうち、参加者が是非とも明記しておきたいことは、直面している多様な問題の存在にもかかわらず、日本人のブラジルへの移住とは正反対の流れを構成するブラジル人の日本への就労の動きがブラジルと日本および両国民間の一〇〇年の関係におけるもつとも意味深い現象であるという事実である。その移住の動きは、永久・持続的な性格を有しないとしても、さまざまな要因によって、当初に想像されたより長期にわたるものにならうという感触がますます強くなっている。現在、日本には約二六万五〇〇〇人のブラジル人が居住しており、また、民間研究機関の推定によれば、約一四万人がすでに帰国しているため、一五年をわずかに超える期間のうちに四〇万人を超えるブラジル人が移動したことになる。それらの人々は、日本の文化的価値及び日本人に

関し、より大きな理解を吸収・同化したであろうに相違ないことから、また、日本滞在中になんらかの形で、ブラジル文化とブラジル人の在り方を日本の人々に対して披露したであろうことから、ブラジル人の日本在住はより大きな相互理解、従って、両国民間の有効の絆の緊密化と強化をもたらしている。

シンポジウムの参加者は、議論された問題およびその解決策について、事項別に要約する次の結論に達した。以下、それらの結論を「サンパウロ・ロンドリーナ宣言」として発表した。

1. 労働条件にかかわる問題

1 職業について斡旋業者および人材派遣業者の仲介による外国人労働者の雇用形態が未だに支配的であり、そのことは、雇用の不安定、給与面での損失、社会保険ならびに労働保険による保護の欠如を将来している。

2 すべての雇用は基本的、原則的に、労働役務の提供を必要としている最終的雇用主が直接雇用を行うことが望まれる。

3 直接雇用が可能でない場合には、日本における法律または諸規定において、以下の趣旨に基づく改正が行われることが望ましい。

a 職業斡旋あるいは人材派遣を目的とする企業設立および営業に関する、より厳格な基準の設定。

b 労働法および社会保障上の権利に関する雇用主の補助的責任の設定。

c 労働者の労働法および社会保障上の権利を順守しない企業への所管当局による実効的監督および厳格な処

罰の実施。

2. 社会保障に関わる問題

1 健康保険、年金保険、雇用保険、労災保険を含む、社会・労働保険によって保護されていない多数のブラジル人労働者の存在が確認されており、そのことによって、日本において雇病あるいは失業したブラジル人労働者が多大な困難に直面する結果となっている。

2 そのほかに、一方では、雇用主による労働法規等の順守義務違反と、他方では、ブラジル人労働者側の、社会保険加入の根本的重要性に関する自覚の欠如が見受けられる。

3 所管当局による実効的監督と違反者に対する厳格な処罰の実施が不可欠である。

4 雇用関係の成立後、直ちに就労者を社会保険・労働保険へ自動的に加入させる制度の採用が望まれる。

5 帰国した者の将来を保障する観点から、互恵原則を尊重しつつ、在日ブラジル人労働者が納付した負担金の活用のための両国間の社会保障協定の締結が望まれる。

6 日本の医師や病院との意思疎通の困難によって、在日ブラジル人が直面している諸問題の存在、そしてそれが診断および治療の過誤に帰結する可能性を考慮した場合、精神衛生部門および語学に堪能な医師ならびに関係者を擁する、各地域においてレファレンスとなる病院の指定が望まれる。

3. 教育問題

1 日本の教育制度への適応困難およびブラジル学校の教的不足から、就学年齢にある多数のブラジル人青少年の不登校現象が確認されている。その状況は、ブラジル社会へ直接又は将来にわたって影響を及ぼし、また当該青少年のみならず、日本社会にも重大な影響を与えうる。

2 自国民であると外国人であるとを問わず、教育は基本的人権であることを確認する。

3 在日ブラジル人の場合には、以下のことが望まれる。

a 将来ブラジルに帰国することを望む層に対しては、ブラジルと日本の教育制度のいずれかを選択する自由を認めることが必要である。

b また、彼らに対してブラジル式教育への普遍的アクセスの原則を保障する必要がある、そのための、財政的手段の配分又は奨学金の交付、日本における学校の余剰空間の活用、協同組合の結成、組織を通じたコミュニケーション参加などによる教育負担を軽減する措置の採用が肝要である。

c 日本とブラジルのいずれの教育制度であるとを問わず、青少年に正規の教育を受けさせる親の義務を実効的にする観点から、例えば、在留資格更新時において義務教育を履行していることの証明、又は外国人登録証明書書き換え時において同義務が履行されていることの証明を義務付けるなど、監督メカニズムを採用するための両国間協定の締結が望まれる。

4 他方、ブラジルに帰国し、勉学を再会した学生・生徒については、ブラジルへの再適応、文化ショック、ポルトガル語補習事業の必要性など、それらの青少年が必要とする支援を提供するプログラムを緊急に策定することが要請される。

4. 家族法および司法共助

1 ブラジル人就労者及びその家族は、日本において、両国間の法律の相違から、婚姻手続、夫婦財産制、扶養料、婚姻の解消、子女の国籍など、家族法およびその近接分野のさまざまな問題に直面している。

2 それらの問題の多くは解決可能であることから、次のことが望まれる。

a 行政又は司法的措置の採用。

b 二国間協力協定の締結。

c 既存の多国間協定の批准。

5. ブラジル人青少年の間の非行問題

1 在日ブラジル人青少年が関わる非行事件の増加は憂慮すべき問題である。当該青少年の両親は、この現象の重大性を自覚する必要がある。その原因は複合的なものであるが、理由として、家族の崩壊や学校からの逃避、社会的統合および新しい環境への適応を困難にする日本語の理解力不足などを指摘することができる。

2 日本の矯正施設におけるブラジル人青少年の素行の評価および更正の過程において、適切な通訳役務と、より実効的な家族の支援が必要不可欠であることは言うまでもないが、彼らの社会復帰のためには、地域コミュニティ組織の確固たる支援が必要であるところ、それらの不足も確認されている。

6. 在日ブラジル人就労者およびブラジル帰国者への支援団体

1 本シンポジウムの参加者は、上記支援団体が、公的機関による必要措置および解決策の不在又は不足を補って、在日ブラジル人就労者およびブラジル帰国者への支援の必要性、困難ならびに課題に関する情報提供、指導および援護において果たしている役割の重要性を認識する。

2 上記支援団体の活動が、両国の政府、企業、その他非政府組織におけるより大きな認識と支援の対象になることを切望するとともに、当該活動の不必要な重複を避け、かつ、その重要な活動が潜在力を最大限に発揮できるように、それらの活動の連携・調整をはかることが望まれる。

7. 浜松宣言

なお、本シンポジウム参加者は、二〇〇一年一〇月に行われた外国人集住都市会議において、日本の一三都市の

総意によって採択された「地域共生」についての浜松宣言および提言の内容に全面的に同意することを宣言する。

サンパウロ 二〇〇二年八月二十九日

ロンドリーナ 二〇〇二年八月三十一日