

第 1 章 多文化共生施策推進基本指針の策定にあたって

1 基本指針策定の趣旨

(1) 基本指針策定の背景

わが国における外国人登録人員数は近年増加の一途をたどり、約 215 万人に達しており[注記-1]、経済のグローバル化の中で今後も増加するものと予想されます。一方、日本語能力が十分でないこと等から、地域社会との間で軋轢、摩擦が生じるとともに、不安定な雇用等十分安定した生活を送ることができているとは言いがたい状況もあり、現に「生活者」としての問題が生じています。[注記-2]

平成 2 (1990) 年に「出入国管理及び難民認定法」が施行され、在留資格の整備・拡充が行われ、「定住者」という就労活動に制限のない在留資格が創設される中で日系三世まで当該在留資格が付与されました。

この改正により、在日外国人の就労者数は、不法就労者を含め、平成 2 (1990) 年の 26 万人から平成 18 (2006) 年には 92 万 5 千人になったと推計されています。(参考：厚生労働省平成 20 (2008) 年 5 月 30 日「報道発表資料」)

国はこのような状況のもと、在日外国人に対しても日本人と同じような住民サービスを享受できるようにしていくことが求められていることから、外国人施策の動向も踏まえつつ[注記-3]、各地方自治体に対し、地域の実情と特性に合わせて、国籍や民族、文化の違いと多様な価値観を認め合い、共に生きる多文化共生の推進に係る指針・計画を策定し、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、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地域における多文化共生を一層積極的に取り組むことを求めています。(多文化共生の推進に関する研究会報告 2006 年 3 月総務省)

高槻市においても、本市に暮らすあらゆる人々が、国籍や民族、文化の違いと多様な価値観を認め合い、かけがえのない人(パートナー)として互いに人権を尊重するとともに、学びあい、共に生活できる地域社会の実現を目指す基本的な方向性を示す必要があります。

[注記-1]：平成 19(2007)年末現在の外国人登録者数は、2,152,973 人で、引き続き過去最高を更新している。

これは、平成 18(2006)年末に比べ、68,054 人(3.3%)の増加。平成 9(1997)年末に比べると 670,266 人(45.2%)の増加で、10 年間で外国人登録人員数は、約 1.5 倍になった。

外国人登録人員数のわが国の総人口 1 億 2,777 万 1 千人(総務省統計局の「平成 19(2007)年 10 月 1 日現在の推計人口」による。)に占める割合は、前年度より 0.06 ポイント増加し、1.69%となっている。男女別では、女性が 1,150,936 人、男性が 1,002,037 人となっている。(平成 20(2008)年 6 月 法務省入国管理局)

[注記-2]：・「我々は労働力を呼んだが、やってきたのは人間だった」
スイスの作家マックス・フリッシュがスイスの外国人労働者問題について語った言葉。
・平成 18(2006)年 4 月から、内閣官房の外国人労働者問題関係省庁連絡会議で「生活者としての外国人」問題への対応について検討を開始した。

[注記-3]：外国人にとって生活しやすい環境の整備に向け、基礎的行政サービスを提供するに当たり基盤となる制度を目指していくものとして、「適法な在留外国人の台帳整備についての基本構想」が発表された。(平成 20 年 3 月法務省)

これは平成 19 年 6 月 2 日の閣議決定「外国人の身分関係や在留に係る規制については、原則として出入国管理及び難民認定法に集約し、現行の外国人登録制度は、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編する」を踏まえて出されたものである。

(2) 基本指針の位置付け

本市では、昭和 52 (1977) 年に制定した市民憲章に人権尊重をうたい、翌年には人権擁護都市宣言を行うなど、いち早く人権を行政の重要課題として位置付けた取り組みを進めてきました。

さらに、平成 11 (1999) 年策定の「人権教育のための国連 10 年 高槻市行動計画 - 人権文化の創造・醸成をめざして - 」では、第 4 章 人権問題の現状、課題及び啓発の視点の 2 在日外国人、(1) 現状と課題で「外国人と日本人の文化の違いを理解し、共生するという意識が弱いため、在日外国人の人権が守られていない場合があります。」と捉え、(2) 啓発の視点で、共生意識を培うため日常的な交流の場を設けるなど、「共生」の大切さを指摘しています。

平成 13 (2001) 年 3 月策定の「第 4 次高槻市総合計画」(以下「総合計画」という。)では、「心がかよう共につくるまちづくり」において、「外国語による日常生活関連情報の提供を行うなど、外国人市民が地域の一員として暮らしやすいまちづくりを進める」ことや、「国籍や民族の違いを超えて、異なる文化や生活習慣、価値観を互いに理解し合う日常的な交流の場づくりを支援する」ことによって「多文化共生の社会づくり」をめざすことを掲げています。

また、平成 13 (2001) 年 3 月には、「高槻市人権尊重の社会づくり条例」を制定し、21 世紀のまちづくりを進めていく上で、人権尊重の姿勢をより確かなものとししました。

この条例に基づき、同年 12 月に高槻市人権施策推進審議会(以下「審議会」という。)を設置し、「人権施策を総合的に推進するための基本方針」について諮問し、平成 15 (2003) 年 3 月に答申が出され、この答申を最大限に尊重した「高槻市人権施策基本方針」(以下「人権施策基本方針」という。)を平成 16 (2004) 年に策定しました。

この人権施策基本方針は、本市におけるすべての行政分野において、総合的に人権施策を推進していくための基本方向を示すものであり、在日外国人問題についても推進計画を策定することが必要とし、「さまざまな文化、習慣、価値観の違いを認め合い、国籍や民族的・文化的背景に関係なく、共に地域を支え合う豊かで活力ある、多文化共生の地域社会づくりを推進します。」としています。

平成 17(2005)年には、この人権施策基本方針を具体化するため、「人権施策を総合的に推進するための高槻市行動計画」(以下「人権施策推進プラン」という。)を策定しました。

この人権施策推進プランでは、「国際化施策の推進で国際化の進展が地域レベルで広がりを見せる中、さまざまな文化、習慣、価値観の違いを認め合い国籍や民族的・文化的背景に関係なく、共に地域を支え合う豊かで活力ある多文化共生の地域社会の実現に向け、国際化施策推進基本指針を策定します。」としています。

したがって、この多文化共生施策推進基本指針(以下「基本指針」という。)については、総合計画の趣旨に基づくとともに、併せて人権施策基本方針や人権施策推進プランの目的に沿ったものとします。

(3) 策定の方法

平成 19(2007)年 7 月に本市の国際化施策を総合的・効果的・効率的に推進するための基本方向を示す指針を策定することを目的とする高槻市国際化施策基本指針策定検討会(以下「策定検討会」という。)を設置し、議論を重ねました。(参考資料：高槻市国際化施策推進基本指針策定検討会設置要綱参照)

この策定検討会では、講師を招き日本で生活する外国人の支援についてをテーマとする意見を聴き、日本人の当たり前が外国人の悩みといわれ、日本人は外国人に適應することを求めているが、「共生」ということは、受け入れることが大切であることを学びました。

また、他市における国際化の取組みについて、NPO等がそれぞれの役割を果たす中で、外国人も市民として誰もが住みよい世界に開かれた地域社会の創造に取り組んでいることを把握しました。

このように先進都市や、外国人市民の声を聞くとともに、本市における多文化共生施策の歴史的な流れについても説明を受け、先進的な取り組み事例や、中国人やブラジル人が増えている現状の中での今日的な課題の把握に努めました。

さらに、本市における外国籍市民の現状を把握するため、アンケート調査を行いました。実施に当たっては、外国籍市民アンケートの質問内容を策定検討会で作成し、その結果を審議会に諮るなど、合意形成を行

いました。無作為抽出で700名に送付し、218名(31.1%)の回答がありました。

このように基本指針の策定に当たっては、策定検討会での協議及びアンケート結果等をもとに、関係各課との調整を行い、外国人市民との「共生」を推し進めていく上での課題をまとめた「高槻国際化施策推進基本指針」検討結果報告を受け、作成したものです。

なお、人権施策推進プランにおいて、外国籍市民と同じ地域住民として共生していくため、「高槻市国際化施策推進基本指針」を策定することとしています。その後の「地域国際化」の議論が外国人市民を生活者・地域住民として認識することを求めていることから、「文化や価値観の多様性」に重点を移し、「共に生きる」という視点により「多文化共生」が今日的な流れとなっており、この基本指針については「高槻市多文化共生施策推進基本指針」とします。

第2章 在住外国人を取り巻く状況

1 在住外国人の現状

(1) 国の現状

わが国における外国人登録人員は、平成 19 (2007) 年末現在、約 215 万人で昭和 44(1969)年以降、増加傾向にあります。そして、総人口に占める割合は、1.69%を占めています。

また、総人口と外国人登録人員の伸び率を 10 年前と比較すると、総人口の伸び率は 1.3%であるのに対して、外国人登録人員数は、それより高く、45.2%の伸びを示しています。

(2) 本市の現状

このようなわが国の動向の中、本市の外国人登録人員は 3,098 人 (平成 19 (2007) 年 12 月末現在) で人口の 0.9%を占めています。この比率は全国平均 (1.69%) 及び大阪府下の平均 (2.4%) を下回っており、本市は比較的在住外国人の少ない都市といえます。

また、登録人員の伸びをみると、全国では最近 10 年間で 1.5 倍になったといわれていますが、本市では 3%の伸びに留まっています。

外国人登録人員数 3,098 人(男性 1,408 人・女性 1,690 人)

平成 19 年 12 月末現在

国名	人数	構成比	国名	人数	構成比
韓国・朝鮮	1,587 人	51.2%	中国	852 人	27.5%
ブラジル	145 人	4.7%	フィリピン	128 人	4.2%
米国	66 人	2.1%	その他	320 人	10.3%

次に、韓国・朝鮮人の構成比率は徐々に低下し、昭和 57(1982)年には 90.5%であったものが、現在では 51.2%になっています。

これは緩やかではありますが、本市においても中国人をはじめとするニューカマー [] の人口が増えつづけているのに対し、韓国・朝鮮人の人口は昭和 57(1982)年の人口に比べると約 3 割減少してい

るためと思われます。

この減少は高齢化の進行と併せて、帰化や昭和60年の国籍法の改正により、出生により日本国籍を取得するが増えていることも外国人登録人員数の減少の要因となっているものと思われます。

また、帰化や出生に際して、日本国籍を取得した者の正確な数字は把握していないが、ここ10年間で帰化によるもので約400人、出生によるもので約150人いることによるものであると推測されます。

この数値は、ここ10年間で外国人登録法上減少した在日韓国・朝鮮人の数値を上回っています。

この基本指針では、外国人市民を終戦前から引き続き日本に在留している主に朝鮮半島出身者及びその子孫の人たちをオールドカマーと呼称し、1980年代以降に日本に在留した人たちをニューカマーと呼称します。

2 多文化共生への取組み

(1) 国の取組み

昭和 62 (1987) 年に、自治省 (現、総務省) は地方自治体における国際交流施策のガイドラインとして、「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」を、昭和 63 (1988) 年には「国際交流のまちづくりのための指針」を、平成元 (1989) 年には「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を策定し、地方自治体における外国人が活動しやすいまちづくりを促しました。

平成 7 (1995) 年には、国際交流から国際協力への流れに沿い、「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を提示し、地方自治体の国際協力を促しています。

平成 12 (2000) 年 12 月に制定された「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」では、国籍や民族等による不当な差別事象の発生など、人権侵害の現状や人権擁護に関する内外の情勢に鑑み、人権教育及び人権啓発に関する施策の推進について、国及び地方公共団体ならびに国民の責務を明らかにしています。

また、総務省では平成 17 (2005) 年 6 月より、「多文化共生の推進に関する研究会」(以下「研究会」という。)を設置し、地域における多文化共生施策の推進について検討を進めてきました。

この研究会から平成 18 (2006) 年に「多文化共生推進プログラム」の提言が出され、総務省はこれを受け、「地域国際化の柱を『国際交流』、『国際協力』とともに『多文化共生』が第三の柱として、地域の国際化を引き続き推し進めていくことが求められている。」と地方自治体の国際化を促してきました。

平成 18 (2006) 年 12 月には、「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が外国人労働者問題関係省庁連絡会議 (議長：内閣官房副長官補) から出され、「多文化共生」を推し進めることが国としての課題であることがより一層明確となりました。[注記- 4]

[注記- 4] : 「生活者としての外国人」に対する総合的対応策

平成 18(2006)年 12 月 25 日 : 外国人労働問題関係省庁連絡会議から引用

一方、外国人と地域社会との間には、言葉や習慣等の違いから、軋轢、摩擦が生じている場合が少なくない。また、不安定な雇用等の労働環境から、生活が十分安定しているとは言いがたい状況もある。さらに、不就学や日本語学習が困難等の外国人の子どもへの教育の問題は、その子どもの将来を考えた場合には大きな問題となることが想定される。

我が国としても、日本で働き、また、生活する外国人について、その処遇、生活環境等について一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを楽しみ生活できるような環境を整備しなければならない。

(2) 大阪府の取組み

平成 4 (1992) 年 5 月に「大阪府国際化推進基本指針」を策定し、国籍や民族を問わずすべての人々が、同じ人間として尊重し合い、違いを認め合って共生していく地域社会づくりなど、「内なる国際化の推進」として世界に開かれた豊かな心の涵養と人材の育成を図るとしています。

また、平成 4 (1992) 年 10 月には「大阪府在日外国人問題有識者会議」(以下「有識者会議」という。)を設置し、大阪府が実施する施策について、幅広く意見を求めています。

平成 14 (2002) 年 3 月に有識者会議から、在日外国人に対する施策を総合的に推進していくための「大阪府における在日外国人施策に関する指針について」の提言が行われました。

この提言を踏まえ、同年 12 月に「大阪府在日外国人施策に関する指針」を策定し、「すべての人が、人間の尊厳と人権を尊重し、国籍民族等の違いを認め合い、共に暮らすことができる共生社会の実現」に向け、①人権意識に関わる分野、②暮らしに関わる分野、③医療・保健・福祉に関わる分野、④教育に関わる分野、⑤府政参加に関わる分野を五つの目標として、在日外国人施策を推進しています。

(3) 本市の取組み

取組み状況

本市における外国人市民は、戦後 60 数年が経過し、在日韓国・朝鮮人も 3 世、4 世の世代になってきています。また、1980 年代以降に中国人やブラジル人等の転入が進み、現在では在日韓国・朝鮮人の比率は相対的に低下しています。

本市では、在日韓国・朝鮮人の人たちに対して、昭和 57 (1982) 年には「在日韓国・朝鮮人問題取り組みについての教育基本方針」を策定し、その具体化を図るなど、早くから教育の分野を中心として各種事業の推進を図ってきました。

また、昭和 57 (1982) 年の「難民の地位に関する条約」発効に伴い、国民年金の国籍条項が廃止されましたが、本市独自の「在日外国人障害福祉金支給制度」を昭和 59 (1984) 年に設け、年金支給に配慮してきました。

これらの施策は全国的にも高く評価され、在日外国人に対する施策の先進例として、注目を浴びてきた経過があります。

1980 年代以降、全国的にはいわゆるニューカマーといわれる人口が急激に増え、在日外国人に対する施策の中心がニューカマーに移ってきました。しかし、本市ではニューカマーの人口の急激な伸びがなかったため、国際交流に重点を置いた施策展開を行ってきました。

その後、国における「経済の国際化」、「介護職場の外国人労働力の導入」といった施策転換の流れに沿い、本市の国際化施策も総合計画においても、「国籍や民族の違いを超えて、異なる文化や生活習慣、価値観をお互いに理解し合う日常的な交流の場づくりを支援します。」と多文化共生の社会づくりを掲げています。

高槻市人権意識調査報告書での課題

平成 15(2003)年の第 4 回高槻市人権意識調査報告書では、在日外国人の人権についての項目において、開発途上国の労働者の受け入れは日本の責務であり、受け入れるべきだという質問に対して、「そう思う」は 22.9%、「そう思わない」が 36.0%、「わからない」

が 34.7%、無回答が 6.4%となっています。

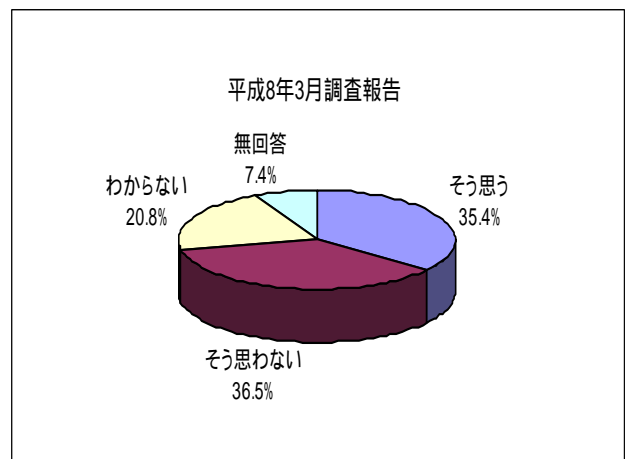
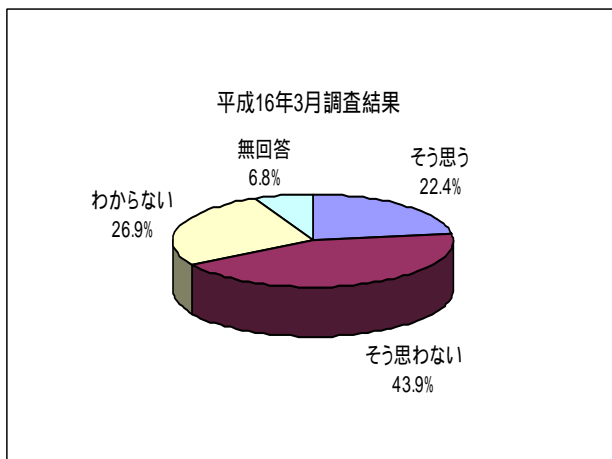
また、同じ設問の中で日本人が付きたがらない職業を外国人に押しつけるのはよくないという質問に対しては、69.6%が「そう思う」と答えており、「そう思わない」の 10.2%を大幅に上回っています。

そして、不法就労者は不利益な労働条件などで人権が多少侵害されてもしかたがないという質問では、22.4%が「そう思う」と答え、「そう思わない」が 43.9%を占めています。

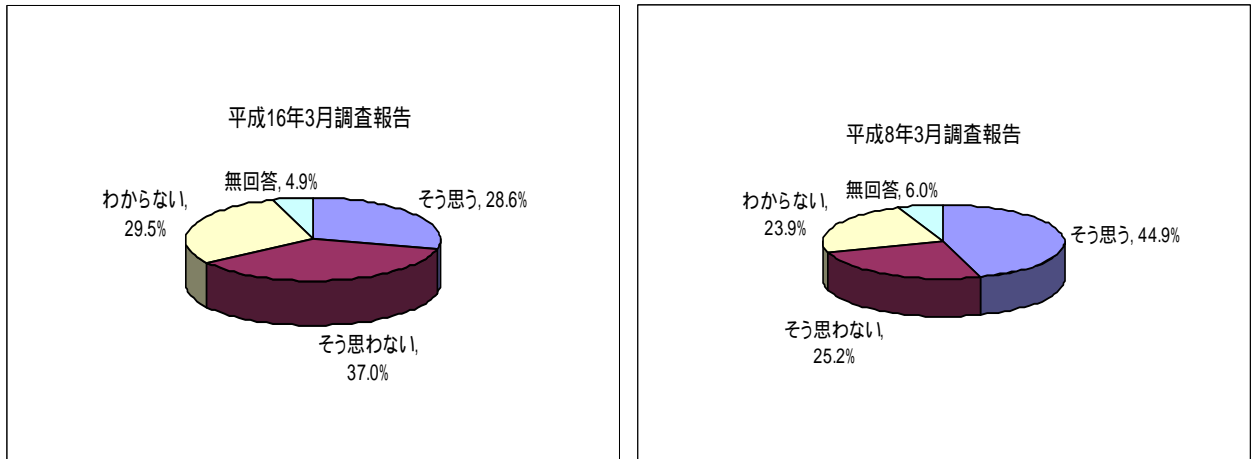
次に、外国人労働者を受け入れると治安や風紀が悪くなると思うという質問では、「そう思う」が 28.6%、「そう思わない」37.0%、「わからない」が 29.5%という比率になっています。

これを前回調査（平成 8(1996)年 3 月）と比べると、不法就労者は不利な労働条件で人権が多少侵害されてもしかたがない、については、「そう思う」がマイナス 13.0 ポイントと大幅に減少し、また、外国人労働者を受け入れると治安や風紀が悪くなると思う、についても、「そう思う」がマイナス 16.3 ポイントと大幅に減少しており、市民の在日外国人に対する人権意識が高まっていることがうかがわれます。

【不法就労者は不利な労働条件などで人権が多少侵害されてもしかたがない】



【外国人労働者を受け入れると治安や風紀が悪くなると思う】



今後の課題

本市の外国人市民に対する取組みは、オールドカマーの人たちに対して、先進的な取組みを行った実績があります。しかし 1980 年代以降中国人やブラジル人の転入が増え、外国籍市民の国籍比率に大きな変化がおこり、ニューカマーの比率が約 5 割を占めるに至りました。

このような状況の中、現在までの外国人市民に対する施策の経験と実績を生かしながら、増えつつあるニューカマーの人たちに対する新たな施策を行うことが求められています。

これらの人たちは日本語を話すことが十分でない、あるいは日本の文化や風習になじめない状況にあることも考えられます。

したがって、こうしたニューカマーの人たちに対するコミュニケーション支援や生活等の支援あるいは地域コミュニティの一員として受け入れていく体制づくりが必要となっています。

また、今後、本市の多文化共生の社会づくりを推進していく上で、多文化共生施策推進に関する機関の設置が必要であると考えます。