

翻 訳

権利のない市民？

日本への移民の社会的・政治的参加

Bürger ohne Rechte?

Zur soziopolitischen Partizipation von Japans Zuwanderern

ガブリエレ・フォークト^{*}
訳 奥 田 安 弘^{**}

目 次

訳者はしがき

- ・ 移民政策の国際政治および国内政治
- ・ ローカル・シティズンシップという概念
- ・ 日本におけるローカル・シティズンシップ
- ・ 「多文化共生的な」多文化共生
- 1．多文化共生：地域社会にとっての概念
- 2．多文化共生：社会的・政治的参加の枠組み？
- ・ まとめと展望 日本への移民の社会的・政治的参加

訳者はしがき

本稿は、ハンブルク大学アジア・アフリカ研究所のガブリエレ・フォークト教授の論説 „Bürger ohne Rechte?: Zur soziopolitischen Partizipation von Japans Zuwanderern“ を翻訳したものであるⁱ⁾。フォークト教授は、長

* ハンブルク大学教授

Gabriele VOGT

Prof. Dr. Asien-Afrika-Institut, Universität Hamburg

** 所員・中央大学法科大学院教授

i) 原著は、2009年9月30日、マルティン・ルター大学（ハレ＝ヴィッテンベル

年にわたり日本の移民政策を研究し、ドイツ・日本研究所研究員、同副所長を経て、2009年から現職に就いているⁱⁱ⁾。

本稿では、在日外国人の地方参政権の問題が扱われており、法律研究者にとっても、興味深い内容となっている。すなわち、周知のとおり、平成7年2月28日、最高裁第三小法廷は、傍論とはいえ、外国人に対し地方参政権を付与することは憲法上禁止されていないとする注目すべき判決を下したがⁱⁱⁱ⁾、本稿は、これを公式の政治参加とする一方で、外国人による非公式の政治参加の実態を分析する。そして、非公式の政治参加は、飛躍的に発展したが、それをさらに有効にするための政治手法を提案する。ただし、公式の政治参加に関する記述は、本稿が民主党政権誕生の頃に書かれ

ク)で開催された第14回ドイツ語圏日本学研究大会政治部会における講演を加筆修正したうえ、Foljanty-Jost, Gesine und Momoyo Hüstebeck (Hg.): Bürger und Staat in Japan. Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg (Schriften des Zentrums für Interdisziplinäre Regionalstudien, Band 3), 259-278 に収録され、ウェブサイトでも公開されている。<http://www.aai.uni-hamburg.de/japan/Personal/docs/Vogt/Vogt-Buerger-ohne-Rechte.pdf>

ii) その経歴については、http://www.aai.uni-hamburg.de/japan/Personal/Vogt_j.html

iii) 民集第49巻2号639頁。該当箇所は、次のとおりである。「憲法93条2項は、我が国に在留する外国人に対して地方公共団体における選挙の権利を保障したものとはいえないが、憲法第8章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する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るものではないと解するのが相当である。しかしながら、右のような措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策にかかわる事柄であって、このような措置を講じないからといって違憲の問題を生ずるものではない。」

たという時代背景も考慮して読むべきであろう^{iv)}。

I. 移民政策の国際政治および国内政治

移民受入国にとって、移民政策とは、大抵の場合、移民の管理以上のものではない。そこでの政策とは、経済状況による移民の「押し出し要因」（失業、低い所得水準、危険な生活環境）と「引き付け要因」（労働力不足、高い所得水準、安全な生活環境）の機械的調整と同一視される。通常、この調整は、国境、すなわち、「入口と出口のルール」¹⁾に対する主権を定めた移民法により行われる。移民政策のこのような理解の中心には、国際関係の諸問題ならびに国家の安全および主権の諸問題がある²⁾。

これに対して、事実上棚上げにされるか、または脇に置かれることが多いのは、移民政策の国内政治的側面である。この中には、移民の国内社会への統合というテーマがある。具体的には、次の二つの問題が重要である。第一は、移民の社会的・政治的・経済的統合において、国家は、どのような役割を果たすのか、また他の政治的アクター（利害関係のある団体、市民団体など）のいずれがさらに中心的な役割を果たすのかという問

iv) さらに、本稿では、「登録外国人 (registrierte Ausländer)」という言葉がしばしば出てくるが、2012年7月9日の改正入管法の施行により、外国人登録制度が廃止され、新たに在留カードが交付されて、外国人も日本人と同様に住民登録をすることになった。外国人登録は、不法滞在者も登録義務があると解されていたが、在留カードは、在留資格を有する中長期在留者にのみ交付される。これに伴い、入管統計でも、「在留外国人数」という用語を使うようになったが、これは、従来の外国人登録者数と一致しないことに注意を要する。
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00030.html

1) Hollifield 2000: 137.

2) 移民管理を効果的に実施するための国家の能力は、事実上限られているので、しばしば移民政策の公式見解（政策アウトプット）とその労働市場や社会に対する現実の効果（政策アウトカム）の間には齟齬が生じる。移民研究者のウェイン・コーネリアスは、この現象を分析的に理解するために、ギャップ仮説という概念を使っている。Cornelius und Tsuda 2004.

題である。第二は、国際的な人の移動が移民自身の政治行動および移民の流入を経験した社会の構成員にどのような影響を及ぼすのかという問題である。移民政策のこれらの側面については、市民権および国家のアイデンティティーが分析の中心となる³⁾。

大部分の移民受入国は、移民政策の国際政治的側面に関する立法上および行政上の措置については、一致しているが(すなわち、同時多発テロの2001年9月11日以降、入国管理は一段と厳重になったが)、国内政治的側面については、極めて限られた範囲において、政策の収斂が見られるにすぎない⁴⁾。さらに具体的な国内政治の方向性を左右するのは、移民受入国内部の社会的特性および少数民族の存在ならびに労働市場および社会保障システムの構造的特徴である⁵⁾。それゆえ、移民政策の各国家の特徴を明らかにするためには、国内政治的視点が重要と思われる。

II. ローカル・シティズンシップという概念

本稿は、日本の移民政策の国内政治的側面に注目するものである。日本は、入国管理という国際政治的側面については、排除および制限を追求した移民政策の代表として位置付けられ⁶⁾、それゆえ国際的傾向と一致しているが⁷⁾、移民政策の国内政治的方向性については、各国の政策のストレ

3) Hollifield 2000: 137-138.

4) Sassen 2006: 281-286.

5) Reitz 2003: 3-10.

6) Tsuda und Cornelius 2004: 449-452. Tsuda und Cornelius 2004: 462によれば、日本の移民政策の特徴は、三つの要素、すなわち、「民族的同質国家であるという神話、移民国家としての歴史の忘却、偏狭な移民政策を立案する体制」の帰結であると考えられる。

7) 2007年11月から、外国人が日本に入国する際には、指紋採取および顔写真の撮影が義務付けられることになった。MOJ 2007. 日本は、これにより、米国に続いて、入国管理に生体認証を取り入れた二番目の国となり、外国人の把握については、米国以上となった。US-VISITプログラムでは、永住許可を有する

ートな収斂は、まだ見られない。もっとも、この分野は、最近になって、やっとその存在に気づき、現在模索中の分野であり、国境を超えたポリシー・ラーニングのプロセスは⁸⁾、ここでも見出すことができる。

ここでは、ある概念が分析の中心となる。その概念は、前述の移民政策の国内政治的側面に関する二つの大きなテーマ、すなわち、移民の社会的・政治的・経済的統合の形成および転換における政治的アクターの役割ならびに移民の政治行動の両方を包摂する概念である。それは、まさに外国人にとっても、自治体レベルに限定した社会的・政治的な帰属を意味するローカル・シティズンシップという概念である。ローカル・シティズンシップの概念のもとに付与される市民権には、たとえば、社会保障を受ける権利および（公式・非公式の）政治参加の権利が含まれる⁹⁾。これらの権利を中央政府の建前とかかわりなく保障するのは、地方自治体である。

本稿は、政府の公的文書、最近のマスコミ報道および学術文献に基づく定性研究を活用し、前述の判断基準を日本のケースに当てはめようとするものである。さらに、日本におけるローカル・シティズンシップの実現の分析は、移民の社会的・政治的参加に関する今日の議論が日本の政治の包括的な再編にとって参考になることを示すであろう。国籍の定義から政治参加の定義に至るまでの市民概念の新たな定義においては、現代日本の政治プロセスにおける二つの周知の力が影響していると思われる。第一に、そして本稿で主に取り上げるのは、ボトムアップのプロセスである。ここでは、地方自治体および市民団体が政策の実施だけでなく¹⁰⁾、政策の形

外国人は、入国の度に生体認証を求められないが、日本では、戦前から日本に住んでいた朝鮮・台湾人の子孫である特別永住者だけが生体認証を免除される。さらに、外交および公用の在留資格を有する者ならびに米軍の軍属も、例外とされる。

8) Tsuda und Cornelius 2004: 462.

9) Vgl. Castles und Davidson 2000: 103 128; Martiniello 2006: 84 86.

10) まさに移民統合政策の実施をテーマにするのは、政治学者の Stephen Nagy

成および最初のテーマ設定においても、一段と中心的な役割を果たしている。第二に、まさにこれらの政治プロセスの二つの段階において、市民の社会的・政治的参加の国際規範の普及によるトップダウンのプロセスが益々重要となる(収斂)。これらにより、日本の政治システムは、マルチレベル・ガバナンスの強化に直面している¹¹⁾。

III. 日本におけるローカル・シティズンシップ

日本では、ローカル・シティズンシップは、極めて新しい概念である。これには、二つの理由がある。第一の理由は、たとえば、ドイツなどと異なり、このテーマに取り組む政治的な需要が全くなかったことである。日本における移民の割合は、1.74パーセントにすぎず¹²⁾、他のOECD諸国と比べて、あまりに少ない。しかし、他方において、在日外国人の数が最近の数十年間に上昇し続けており、特に日本の高齢化および人口減少という国家の人口構成の変化を背景として、移民受入の途を開くべきであるという移民政策の根本的転換に関する議論が、政治家だけでなく一般市民の間にも高まっていることに注目すべきである¹³⁾。

日本において長らくローカル・シティズンシップの重要性が無視されてきた第二の理由は、政治学の観点から興味深く思えるのであるが、従来から、とりわけ政策の形成ないし実施の主体に関する中央政府と地方自治体の明確な役割分担により、ローカル・シティズンシップという概念が現実的ではなかったことである。この明確な役割分担は、1990年代半ばに、何

(2010)である。彼の事例研究は、東京の二つの区(足立区および新宿区)の相異なる移民統合政策を紹介し、政策の実施における地方独自の裁量の幅を分析する。

11) マルチレベル・ガバナンスとは、Benz(2004)によれば、政治過程のある局面における政治行動を複数のレベル(地方、国家、多国間)で分担することを意味する。

12) MOJ 2009.

13) Vgl. Roberts 2008.

人かの進歩的な知事により疑問が提起された。そして1995年，外国人の公務就任禁止を定めた国籍条項が高知県の橋本大二郎知事によって廃止されたことにより，ローカル・シティズンシップの概念が初めて実現された。

1982年の国連難民条約の署名により，日本政府は，すでに年金および児童手当を定めた法令における国籍条項を廃止せざるを得なかった¹⁴⁾。この部分的な国籍条項の廃止により，在日外国人は，初めて明確に，国家の社会福祉システムへの参加について，「主体的な市民としての権利 (rights as contributing citizens)」¹⁵⁾を認められた。さらに1986年，在日外国人に対する国民健康保険の開放がこれに続いた¹⁶⁾。しかし，公務就任については，今なお国籍条項が存続している。たとえば，政府の役職以外に，管理職や消防署員などの公務に就くことは，現在も認められていない。例外は，高知以外に鳥取および岩手など，幾つかの県で認められているだけである。鳥取および岩手の県知事は，真っ先に橋本知事の例にならって，県の国籍条項を廃止した¹⁷⁾。

注目すべきであるのは，これらの国籍条項を廃止した県のすべてにおいて，登録外国人数が極めて少ないことである。高知県は，2008年12月の時点で，登録外国人数が3578人であり，全国最下位であった¹⁸⁾。このように外国人数が少ない県に国籍条項の廃止が集中したことは，これらの知事の行動をもっぱら移民政策の進歩的措置と見るべきではないことの証と思われる。すなわち，本来は移民の社会的・経済的参加を目指したこの措置に対する需要は，数値的にほとんど表れていなかったことを示している。むしろこの行動は，地方からの政治的な抵抗手段であったと見るべきである。このような措置には，地方の利益を誘導する政治家として，1990年代

14) Takao 2003: 527-528.

15) Weiner und Chapman 2009: 176.

16) Takao 2003: 528.

17) これらの県における国籍条項の廃止については，上智大学に提出された Kate Dunlop の博士論文がある。

18) MOJ 2009.

半ばに現れた日本の地方政治家の自立性が反映している¹⁹⁾。

2006年以降に日本で移民政策の国内政治的方向性に関する議論を決定づけた多文化共生という概念も、二つの関連する仕来りにおいて、中心的役割を果たしている。すなわち、第一は、ローカル・シティズンシップという概念の実施の再構成という仕来りであり、第二は、それに伴う政治的アクターの役割分担の転換という仕来りである。以下では、多文化共生という概念の実現が従来のように政策の実施段階だけでなく、それ以前に最初の政治的テーマの設定および政策形成においても、地方の政治家や地方の市民団体の力を強化する結果となっていることを明らかにしたい。

IV. 「多文化共生的な」多文化共生

多文化共生は、多文化主義の「日本版」と言われている²⁰⁾。国際的には、すでに1970年代から、米国やオーストラリアなどのいわゆる古典的移民国家において、同化政策のアンチテーゼとして、多文化主義が広がっており、それは、「個人および社会全体の利益のために文化的多様性を維持する政策」を意味していた²¹⁾。二つの側面が重要である。第一に、多様な文化の共生を目指す政策は、個人だけでなく社会も視野に入っている。したがって、個々の移民だけでなく、移民を受け入れる社会をも対象とした政策に取り組みなければならない。第二に、それは、社会の緊張を解消するために、文化的な違いを同等に取り扱おうとする包括的な政策である。これは、一方の文化を他方の文化に適合させることを標榜する同化政

19) これは、1990年代半ばにおける日本の革新知事の典型的な政治行動とみることができ。たとえば、沖縄の米軍基地に対する抵抗、具体的には、軍用地の借地契約への代理署名の拒否は、当時の沖縄県知事、大田昌秀(1990年～1998年在任)によるものであり、この伝統に一致する。Vogt 2002.

20) 社会学者の駒井洋は、この概念を「日本型多文化共生社会」と呼んでいる。Komai 2006.

21) Castles und Davidson 2000: 166.

策からの明確な離別である。これらの側面は、政策の対象となるグループだけでなく、政策立案者にとっても、総合的なアプローチを要求する。それゆえ、移民が自己の生活環境を改善することに積極的に関わること、すなわち、移民の社会的・政治的参加の基礎を築くべきであるとされる。

本章では、この多文化主義の概念的な基本思想が日本独自の修正版と対比される。第1節は、まず政治的ボトムアップのプロセスとしての多文化共生の成立、および多文化共生を地域社会に根付かせることに携わった総務省による概念の修正を取り上げる。第2節では、日本への移民の社会的・政治的参加の枠組みとしての多文化共生に対する批判的考察を行う。

1. 多文化共生：地域社会にとっての概念²²⁾

多文化共生という概念は、2006年3月に初めて、総務省の報告書により、公的な政府文書において、ひとつの政策として提唱された²³⁾。総務省の報告書は、『多文化共生推進プログラム』の提言「地域における外国人住民の支援施策について」というタイトルがつけられていた。このタイトルから、すでに多文化共生とは、基本的な考え方として、中央政府による支援を受けるが、具体的な実施は地域社会に委ねられている、という政治的な概念であることが表れている。

この自己責任の原則は、特に多文化共生の概念を主導する地域社会の利益に関わっている。地域社会は、多文化共生を自己の判断で発展させ、実施することができる。ただし、この概念を実施するための国からの財政支援の強化は、大部分の地方自治体が要望するところである。これは、政治学者である阿部温子が2006年初頭、日本全国の地方自治体に対し実施したアンケート調査（回答 = 1413）の結果から明らかである²⁴⁾。

最初に多文化共生の概念が地方レベルで提唱されたのは、2004年10月29

22) この概念に関する文献としては、Ando 2006（キーワード辞典）、Yamawaki und YSIS 2006（学校での実践例）などがある。

23) MIC 2006.

24) Vgl. Abe 2007.

日の豊田市での「豊田宣言」であった。それは、次のように述べている²⁵⁾。

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(多文化共生社会)の形成に向け、以下の基本的方向に沿って、取り組んでいくことを宣言する。

豊田市は、2001年に設立され、今では28都市からなる外国人集住都市会議(GSTK)、すなわち、「外国人住民が(全国平均以上に)多数居住する都市」²⁶⁾の会議のメンバーである。この会議のメンバーは、登録外国人の問題に関わっている自治体の首長や職員たちである。この会議は、「分権時代の新しい都市間連携を構築」することを目標として掲げている²⁷⁾。

外国人集住都市会議のコンセプトは、移民の需要に応えるための様々な政策の成功例または失敗例の体験談を交わすことである。外国人集住都市会議の総会は、1年に1回開催される。この総会の共同宣言は²⁸⁾、2001年の第1回大会以来、総務省、法務省、外務省、文科省、厚生労働省など、多数の省庁に配布されている。さらに2003年大会からは、より直接的に外国人集住都市会議での議論を伝えるため、厚生労働省、経団連、国際協力機構(JICA)²⁹⁾に対し招待状を送っている。外国人集住都市会議は、約10年の間に、政治プロセスの3段階(テーマ設定、政策形成、政策実施)すべてにおいて、中央省庁の諮問機関にまで成長した。このように地方自治

25) GSTK 2004.

26) GSTK 2009.

27) GSTK 2009.

28) 共同宣言は、外国人集住都市会議の年次総会が開催された都市の名前が付けられる。たとえば、2004年は、それが豊田市であったので、2004年の共同宣言は、豊田宣言と呼ばれる。

29) JICAは、外務省の外郭団体であり、様々な日本の開発援助活動に協力することを任務とする。

体が特に政治プロセスの最初の2段階において重要な役割を担うことは、日本の政治システムの中で新しい動きであり、先行する地方分権の効果の表れであると言える³⁰⁾。

外国人集住都市会議から中央官庁への意見伝達がうまく行われた主な理由として、同会議のアドバイザーである二人の研究者との密接な協力関係が挙げられる。一人は、関西学院大学経済学部教授の井口泰である。彼は、数年前まで厚生労働省の職員であり、現在も外国人集住都市会議だけでなく、同省のアドバイザーを務めている。もう一人は、明治大学国際日本学部教授の山脇啓造である。彼は、外国人集住都市会議のアドバイザーだけでなく、地域社会における多文化共生の促進に関する上記の総務省報告書の起案者である³¹⁾。山脇教授は、2006年にこの報告書を総務省に提出した専門家委員会の委員長であった。彼の仲介により、外国人集住都市会議は、特に多文化共生に関する多くの政策を総務省に伝えることができた。

外国人集住都市会議の毎年の宣言³²⁾を総務省の多文化共生報告書³³⁾と比較してみれば、総務省の報告書の元になった四つの個別報告は、すべてそれ以前の外国人集住都市会議の宣言に依拠していることが分かる。四つのテーマおよびその主な内容は、次のとおりである³⁴⁾。

1. コミュニケーション支援

30) ただし、外国人集住都市会議や NGO などの地方組織と国レベルとの間の意見交換は、依然として、ごく少数の例外であることを付言しなければならない。たとえば、常に中央官庁の職員に対し開催される情報交換会や刊行物などを通じて政治的議論を求める NGO としては、外国人労働者の平等な権利の実現を目指す NGO の上部団体である東京の移住連（移住労働者と連帯する全国ネットワーク）がある。

31) MIC 2006.

32) GSTK 2009.

33) MIC 2006.

34) MIC 2006.

- 1) 地域における情報の多言語化³⁵⁾
- 2) 日本語・日本社会学習支援
2. 生活支援
 - 1) 居住
 - 2) 教育
 - 3) 労働環境
 - 4) 医療・保健・福祉
 - 5) 防災
3. 多文化共生の地域づくり
 - 1) 地域社会に対する意識啓発
 - 2) 外国人住民の自立と社会参画
4. 多文化共生施策の推進体制の整備
 - 1) 地方自治体の体制整備
 - 2) 地域における各主体の役割分担と連携・協働

たしかに、総務省の報告書は、前述の多文化共生の促進に関する行動計画を中央省庁や経済団体においても実施するという要請に応えようとするものである。しかし、主たる対象は、「地方」である。各自治体は、外国人住民の福祉の向上を目的とする部署を確保するよう求められている。さらに、NGO や国際交流協会のような既存の団体との協力関係も求められている。

現に、この報告書は、国際交流協会に言及することにより、1980年代に全国で広まった国際交流の伝統に戻ろうとしている。すでに多文化共生の概念の基本的な理解に関する第1章において、国際交流の伝統が取り上げられている。ただし、この伝統に問題がないわけではない。「国際交流」

35) 前述の阿部温子のアンケート調査によれば、回答のあった1413の自治体のうち、公的文書の外国語訳がまだないと答えたのは、206の自治体にすぎなかった。大部分の自治体にとっては、まさに広報文書の翻訳こそが多文化共生のスタートラインである。

は、1980年代以降に日本を訪れた人にとっては、タイのカレー、韓国のキムチ、ドイツのビールなどが会場に並んだ組織的な国際集会のイメージと結びついている。社会学者の柏崎千佳子がいうように、「国際交流」は、単に多文化共生の前景にすぎない。この活動は、むしろ反対の効果をもっていた。すなわち、「この種の活動は、学生たちに外国文化を学習し、自国の『日本』文化に誇りを持たせようとしながら、単一民族国家である均一的な日本という概念を押し付けようとしている」³⁶⁾。したがって、国際交流という催しの問題点は、様々な文化を見せると同時に、自国の文化と異国の文化の間に境界を設けて、それを誇示することにある。次節では、多文化共生という概念がこの伝統から離れ、その限界を克服することができるのか否か、そして、それにより、様々な文化の共存、市民概念の新たな理解および最終的には移民の社会的・政治的参加を実現することができるのか否か、という問題を取り上げる。

2. 多文化共生：社会的・政治的参加の枠組み？

多文化共生に関する総務省の報告書は、自治体に対し、登録外国人を外国人労働者ではなく地域住民として扱うことを求めている³⁷⁾。それでは、自治体は、この要求に応えているのであろうか。具体的に、どのような社会保障の権利、どのような（公式または非公式の）政治参加に対する権利³⁸⁾を日本の登録外国人に認めているのであろうか。

まず、社会保障を受ける権利を取り上げる。多文化共生という概念は、政治学者の木部尚志の言葉を借りれば、日本の統合政策の「文化志向的アプローチ（culture-oriented move）」である。これは、第二の強力な「労働力志向的アプローチ（workforce-oriented move）」なしには、社会保障の権利を守ることができない³⁹⁾。総務省が現在進めている文化志向的アプ

36) Vgl. Kashiwazaki 2011.

37) MIC 2006.

38) Vgl. Castles und Davidson 2000: 103 128; Martiniello 2006: 84 86.

39) Vgl. Kibe 2011.

ローチだけを使うことは、重大な問題をはらんでいる。すなわち、多文化共生の名のもとで行われる措置は、権限があっても財政的な裏付けのない地方自治体に大きく依存している。

地方自治体は、その管轄地域で登録された外国人を持続的に労働市場に組み込むための手立てがあまりに少ない。ハロー・ワークのような地方の職業安定所は、特に2008年11月から2009年2月までの経済危機の真っただ中で、前年度同時期の11倍にも及ぶ9000人以上の外国人が押し寄せた際には、対応に限界があることが明らかとなった⁴⁰⁾。特に非正規雇用であった外国人は、もはや仕事を紹介してもらうことができなかった⁴¹⁾。さらに、非正規雇用の外国人労働者は、社会保障の受給が全国一律ではなく、多くは行政コストの負担にあえぐ自治体毎に異なる。したがって、多くの場合、保障の枠から外れることになる。

木部は、「地方自治体は、大規模な問題に対応する能力が十分でない」と結論づけ⁴²⁾、統合政策の極めて地方的な文化志向的アプローチには、さらに労働市場志向的なアプローチを併用する必要があると主張する。このような統合政策の拡大によって、外国人労働者は、少なくとも企業を通じて、社会保障を受給できるようになるであろう。ただし、長期的には、特に包括的な統合政策に必要な観点をも取り入れて、福祉国家の根本的な構造改革を行う必要があるとする。

40) Vgl. Arudou 2009.

41) 厚生労働省は、2009年1月、増加する外国人失業者への対策として、特に自動車産業において職を失った大勢の日系ブラジル人への帰国を支援することにした。人権団体から厳しく批判されたこの帰国支援事業は、「日系人離職者に対する帰国支援事業」というタイトルが付けられており、帰国を希望する外国人1人につき一時金として30万円(さらに扶養家族1人につき20万円)を支払うものであるが、今後景気の回復が見込めない限り、就労の制限のない定住者の在留資格(いわゆる日系人ビザ)で再来日しないことを条件とするものであった。MHLW 2009. [訳注:その後、この条件が変更され、再来日が解禁されたことについては、末尾の訳者追記参照。]

42) Vgl. Kibe 2011.

社会保障を受ける権利については、福祉国家の利害に対する中央政府の権限という構造的制約があるため、地方自治体は、伝統的な政策執行機関としての役割しか担うことができないと思われるが、政治参加に対する権利の問題については、より多くの役割を地方自治体に期待できる。

在日外国人の公式の政治参加に対する権利、特に選挙権および被選挙権は、2009年の政権交代により動き始めたテーマのひとつである。自民党政権の時代には、外国人の参政権など、およそ考えられもしなかった。2005年から2006年にかけて法務副大臣を務めた自民党の河野太郎議員は、筆者のインタビューに対し、日本に永住し、この国を末永く自ら政治的に作り上げたいと思う人は、結局のところ、日本国籍を取得すればよい、外国人の参政権は必要ないと述べた⁴³⁾。この発言は、二つの点において、小泉純一郎・元総理と全く同じ立場であった。すなわち、ひとつは、外国人の参政権が国家の安全を脅かすと見ている点であり、もうひとつは、国民に対してのみ参政権を認める日本国憲法第15条に違反すると見ている点である⁴⁴⁾。

地方自治体レベルにおいても、すでに幾つかの民主国家において導入された外国人の参政権は⁴⁵⁾、自民党政権により阻止されてきた。しかし、少なくとも地方参政権については、政治的な支持を得る可能性があることは、これを制度化しようとした地方自治体の従来 of 提言を思い起こせば、明らかとなる。かつて1990年、大阪在住の韓国人11名が外国人の地方参政権を求めて、訴えを起こした。1995年、外国人に地方参政権を認めることは、「違憲とは言えない」とする最高裁判決が下された。2001年までに、(日本国民の73パーセントを代表する)1400以上の地方議会が外国人の地方参政権を求める決議を採択した⁴⁶⁾。外国人の権利を支持する地方自治

43) 2006年2月20日、東京でのインタビュー。

44) Shipper 2008: 134.

45) Thränhardt (2008) は、米国・イスラエル・スウェーデンにおいて、移民の参政権が促進されているとする。

46) Shipper 2008: 133 134.

体内部や NGO の支援組織は⁴⁷⁾、2009年9月から政権与党となった民主党により2010年初頭に公表された外国人の地方参政権導入に関する法律の計画に賛成しているようである。しかし、この計画は、特に地方自治体から批判を受けた。すなわち、2010年に総理に就任した鳩山由紀夫が公表した永住外国人に対する地方参政権法案に反対を表明した県数は、2010年2月までに14まで増えた⁴⁸⁾。たとえば、2010年3月初めに反対を表明した山形県議会の決議によれば、外国人の地方参政権は、公共の秩序および国家の安全に対する大きな脅威とされており⁴⁹⁾、これは、まさに自民党の主張に沿ったものであった。さらに、政権内部でも、国民新党の亀井静香・金融担当大臣は、外国人の地方参政権が日本国民の間にナショナリズムを広げる結果になるであろうと警告する⁵⁰⁾。

日本では、公式の政治参加の構造が欠けているように思われる反面、様々な非公式の政治参加形態が出来上がっている。たとえば、幾つかの議会類似の制度がそれである。すでに1994年、初の外国人市民会議が川崎市で開催された。続いて、同様の市民会議が東京(1997年)、京都および福岡(いずれも1998年)ならびにその他の都市で開催された。川崎市の市民会議の代表者26名は、最初の年は、市の各民族グループから推薦されたり、候補者リストの中から市の職員によって選任された。会議は、年4回開催され、外国人住民に関係する地域の問題が討議された。そこでまとめられた提言は、市長に提出されるが、拘束力はない⁵¹⁾。提言は、市民の意見として、すなわち、政策形成の一部ではないが、場合によっては、テーマ設定の提案として扱われる⁵²⁾。川崎の市民会議の決議は、同様に拘束力はないが、勧告的意味のある市民投票と同じく、政治的には二次的効力、すなわち、世論に対する影響力を有する。

47) The Japan Times 27. 08. 2009.

48) The Japan Times 09. 02. 2010.

49) Asahi shinbun 03. 03. 2010.

50) The Japan Times 04. 02. 2010.

51) Vgl. Han 2004; Shipper 2008: 133 138.

世論形成の効果は、日本の様々な NGO も有している。その中には、移民自身が参加する団体もある。阿部温子が全国1413の自治体にアンケート調査をしたところ、地域内の移民による市民活動に関する資料を有するという回答が121あった⁵³⁾。特に「教育」分野の活動は、33であり、上記の NGO の活動のなかでは、最も多かった。具体的には、移民の出身国に関する知識、イメージおよびこれらによる自覚の形成が大部分を占めていた。社会学者の駒井洋によれば⁵⁴⁾、(組合を含む)市民団体は、移民の政治参加にとって、本来の、そして場合によっては唯一の場である。彼らは、国民ではなく、それゆえ公式の政治参加から排除されているが、結局のところ、地域住民であるという。

在日外国人というテーマによる市民活動は、日本人だけでなく外国人も担っているが、それは、多文化共生という概念によって括られる分野の枠に収まっている。すなわち、コミュニケーション支援、生活支援、多文化共生の地域づくり、多文化共生施策の推進体制の整備である。フォークトおよびレルシュが2007年春に実施したアンケート調査の結果は、それを示している。移民の権利を支援する NGO が最も多く目標に掲げるのは、次の三つである。

1. 移民の生活支援（総務省報告書の第2に相当）

52) これらの提言は、しばしば国家主権の範疇に入るテーマに関わっていた。このような場合、自治体は、不本意ながらも、これらを取り上げることができなかった。「残念ながら、市当局は、これらの提言の多くについて、権限を欠いていた。川崎市市民課の職員は、『彼ら（外国人の代表）は、自分たちの問題を語るとき、法律および在留資格の壁に突き当たることがある。これらの問題は、市だけで解決することが難しい』と説明する。』 Shipper 2008: 137.

53) Abe: 2007. これにより、外国人の NGO 活動への参加に関する資料を有する自治体が全体の9パーセントにすぎないことが分かる。この数は、あまりに少なく、日本における外国人の市民活動が極めて非公式に行われていることの証明と言えるかもしれない。

54) Komai 2006: 176 178.

2. 日本社会の国際化(総務省報告書の第3に相当)

3. 日本における移民を取り巻く環境の改善(総務省報告書の第3・第4に相当)

NGOがこれらの目標を達成するために使う手段をみると、「相談」および「ネットワークづくり」以外には、もっぱら言葉に関わるものであり、それゆえ総務省報告書の第1に相当する二つの方法、すなわち、「日本語教室」および「翻訳支援」が3番目と4番目に挙げられている⁵⁵⁾。

これらの日本人と外国人の両方に開かれた非公式の政治参加の手段の有効性をみると、これらは、ある意味で「牙を抜かれた虎」のようなものと言わざるを得ない。各都市の市民会議およびNGOの活動は、結局のところ、テーマ設定に留まっている。テーマ設定を超えて、個々のテーマの独占ないし個々のテーマの解釈に関する理解の独占がなければ、政策形成に対する影響力は弱いままである。社会運動論の研究者であるシドニー・タロウによれば、テーマの解釈の独占は、「集団行為を正当化し、権威づけ、活性化する枠組み」である⁵⁶⁾。この独占に成功すれば、政治的アクターとしての運動が他のアクターに対し強化され、同時に運動の安定性も増すことになる。さらに、これは、NGOと地方自治体のネットワークづくりを集中的に行うための要件でもある。

このようなネットワークづくりは、様々な形ですでに始まっている。たとえば、フォークトおよびレルシュのアンケートによれば⁵⁷⁾、半分以上のNGOが恒常的に地方自治体と連絡を取り合っていた。ところが、移民政策の問題を公式に所管する法務省との接触は、3分の1に留まっており、他の省庁や国会議員とは、さらに少ない数であった。したがって、地方レベルでのネットワークづくりは確立しているが、それ以上は、ほとんど行われていない。

55) Vogt und Lersch 2007: 12 13.

56) Tarrow 1998: 21.

57) Vogt und Lersch 2007: 15 16.

カテリン・テグトマイヤー＝パクによれば⁵⁸⁾、NGO と地方自治体のネットワークづくり以外にも、特に移民に関するテーマや政策提言の独占について、地域のアクターの役割を中央政府に対し強化する政治アクター間の水平的ネットワークが三つ存在する。第一は、緊密に連携し、実績を上げている外国人集住都市会議に見られるように、地方自治体間のネットワークづくりである。第二に、各地域間の意見や実践のスピルオーバー効果をもたらす NGO や組合の上部団体（移住連、全統一労働組合など）がある。第三に、主に個人的なコネクションを使うことにより、国際的にもネットワークづくりが可能となる。国際的に有名になった「ベスト・プラクティス」は、他の国でも真似ることができる。たとえば、川崎市の市民会議は、フランクフルトの「外国人地域代表会議」を真似たものである⁵⁹⁾。

以上により、2006年から総務省が提唱する多文化共生という概念は、それ以前の国際交流以上のものであるとすることはできる。多くの自治体に根付いた多文化共生は、特にコミュニケーション支援、生活支援、多文化共生の地域づくりという点では成功していると思われる。しかし、多文化共生施策の推進体制の整備という点に関する動きは、従来ほとんど見られない。

この多文化共生施策の推進体制の整備は、行政内部だけでなく、行政と新しい政治アクターのネットワークについても、根本的な構造転換を必要とする。このような構造転換は、総務省のような中央官庁では、まだ開始していないが、地方自治体、NGO、国際的な運動によって、地域にもたらされるであろう。日本における移民の包括的な社会的・政治的参加を実現するための環境は、出来上がりつつある。すなわち、政府に対する地方の役割の強化が前提条件であるだけでなく、直接的な結果になると思われる。

58) Tegtmeiyer Pak 2006: 68 73.

59) Vgl. Tegtmeyer Pak 2006: 70; Shipper 2008: 135.

V. まとめと展望 日本への移民の社会的・政治的参加

本稿では、社会保障を受ける権利および(公式および非公式)の政治参加の権利を例にとり、ローカル・シティズンシップ、すなわち、地方レベルに限定された外国人の社会的・政治的帰属の形成を考察した。多文化共生という地域レベルで生まれ、ボトムアップのプロセスにより総務省の用語にまで拡大した上位概念に守られて、日本における社会的・政治的参加の権利および実務は、改善されつつあることが分かった。

社会保障を受ける権利は、1982年ないし1986年の国籍条項の廃止によって、公式には保証されているが、最近の経済危機により失業した移民の例を見ても分かるように、現実には、しばしば実効性を欠いている。これに対して、公式および非公式の政治参加の権利は、確立されつつある。公式の政治参加の否定は、本稿の執筆時点における状況によれば、再考されるであろう。非公式の政治参加は、すでに飛躍的に発展した。すなわち、NGOと地方自治体のネットワーク、それぞれのグループ間のネットワーク、さらに国際的なネットワークが新たに形成されることにより、国の政治に対する地方の政治の強化がもたらされている。地方自治体および市民団体は、政策の実施だけでなく政策形成および最初のテーマ設定において、ますます中心的な役割を果たすであろう。

[訳者追記]

注41) では、日系人離職者に対する帰国支援について、定住者の在留資格で再来日しないことが条件とされていたが、その後、再来日が可能とされたことについては、内閣府政策統括官(共生社会政策担当)、法務省、外務省、厚生労働省「帰国支援を受けた日系人への対応について」(平成25年9月27日)参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000015468.pdf> (2013年11月8日閲覧)。

参考文献一覧

- Abe, Atsuko (2007): Japanese Local Governments Facing the Reality of Immigration. In: *The Asia-Pacific Journal. Japan Focus*. <http://www.japanfocus.org/-Atsuko-ABE/2522> (Zugriff: 25. 09. 2009).
- And , K ichi (2006): *Tabunka ky sei k w do jiten* (Lexikon der Grundbegriffe multikulturellen Zusammenlebens). T ky : Akashi shoten.
- Arudou, Debito (2009): „Golden Parachutes“ Mark Failure of Race-Based Policy. In: *The Japan Times* (07. 04. 2009), <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/fl20090407ad.html> (Zugriff: 01. 09. 2009).
- Asahi shinbun* (03. 03. 2010): Gaikokujin sanseiken „hantai“ („Opposition“ zum Wahlrecht für Ausländer), S. 29 (Lokalteil der Präfektur Yamagata).
- Benz, Arthur (2004): Multilevel Governance. Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur (Hg.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125 146.
- Castles, Stephen und Alastair Davidson (2000): *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. New York, NY: Routledge.
- Cornelius, Wayne A. und Takeyuki Tsuda (2004): Controlling Immigration. The Limits of Government Intervention. In: Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin und James F. Hollifield (Hg.): *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Second Edition. Stanford, CA: Stanford University Press, S. 3 48.
- GSTK (Gaikokujin sh j toshi kaigi) (2004): *Toyota-sengen* (Erklärung der Stadt Toyota), <http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/shiryou/shiryou/20041029toyota.pdf> (Zugriff: 25. 09. 2009).
- GSTK (Gaikokujin sh j toshi kaigi) (2009): *Gaikokujin sh j toshi kaigi no gaiy* (Abriss zur Konferenz der Städte mit einer hohen Konzentration von Ausländern), <http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/index.html> (Zugriff: 25. 09. 2009).
- Han, Seung-Mi (2004): From the Communitarian Ideal to the Public Sphere. The Making of Foreigners Assemblies in Kawasaki City and Kanagawa Prefecture. In: *Social Science Japan Journal* Jg. 7 Nr. 1, S. 41 60.
- Hollifield, James F. (2000): The Politics of International Migration. How Can We „Bring the State Back In?“ In: Brettell, Caroline B. und James F. Hollifield (Hg.): *Migration Theory. Talking across Disciplines*. London und New York, NY: Routledge, S. 137 185.
- Ij ren (Ij r dosha to rentai suru zenkoku nettow ku) (Landesweites Netzwerk, das

- sich mit eingewanderten Arbeitern solidarisiert) (2007): *Gaikoku-seki j min to no ky sei ni mukete. NGO kara no seisaku teigen* (Zum Zusammenleben mit Bürgern anderer Nationalität. Politikvorschläge einer NGO). T ky : Ij ren.
- The Japan Times* (27. 08. 2009): Mindan Fights for Foreigners Local-Level Suffrage, <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20090827a3.html> (Zugriff: 27. 08. 2009).
- The Japan Times* (04. 02. 2010): Foreigner Suffrage Can Fuel Nationalism. Kamei, <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20100204a5.html> (Zugriff: 29. 03. 2010).
- The Japan Times* (09. 02. 2010): 14 Prefectures Oppose Foreign Vote, <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20100209a4.html> (Zugriff: 29. 03. 2010).
- Kashiwazaki, Chikako (2011): Internationalism and Transnationalism. Responses to Immigration in Japan. In: Vogt, Gabriele und Glenda S. Roberts (Hg.): *Migration and Integration. Japan in Comparative Perspective*. München: iudicium, S. 41 57.
- Kibe, Takashi (2011): Immigration and Integration Policies in Japan. At the Crossroads of the Welfare State and the Labor Market. In: Vogt, Gabriele und Glenda S. Roberts (Hg.): *Migration and Integration. Japan in Comparative Perspective*. München: iudicium, S. 58 71.
- Komai, Hiroshi (2006): *Gur baru-ka jidai no Nihon-gata tabunka ky sei shakai* (Japanische Ausprägung einer multikulturellen Gesellschaft in Zeiten der Globalisierung). T ky : Akashi shoten.
- K no, Tar (stellvertretender Justizminister 2005/06): *Interview*, T ky , 20. 02. 2006.
- Martiniello, Marco (2006): Political Participation, Mobilisation, and Representation of Immigrants and Their Offspring in Europe. In: Bauböck, Reiner (Hg.): *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights, and Political Participation*. Amsterdam: AmsterdamUniversity Press, S. 83 105.
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare) (2009): *Nikkeijin rishokusha ni tai suru kikoku shienjigyō no gaiyō* (Überblick über das Programm zur Unterstützung arbeitsloser Nikkeijin und anderer ausländischer Arbeitskräfte), www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/dl/h0331-10a.pdf (Zugriff: 25. 08. 2013). [訳注 : 原著では , 厚労省の他の資料が引用されていたが , 原著者の了解を得て , 資料を差し替えた。]
- MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) (2006): „*Tabunka ky sei suishin puroguramu*“ no teigen. *Chiiki ni okeru gaikokujin j min no shien shisaku ni tsuite* (Vorschlag für ein „Programm zur Förderung des multikulturellen Zusammenlebens“. Zu den unterstützenden Maßnahmen der Bezirke für ausländische Bürger), http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2006/060307

- _2.html (Zugriff: 24. 09. 2009).
- MOJ (Ministry of Justice) (2007): *Outline of New Immigration Procedures. Requirements for the Provision of Personal Information*. Tokyo : Immigration Bureau, General Affairs Division, <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan64-2.pdf> (Zugriff: 24. 09. 2009).
- MOJ (Ministry of Justice) (2009): *Heisei 21nen-hatsu shutsunyūkoku kanri* (Büro für Aus- und Einreise, 2009), <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan90.html> (Zugriff: 01. 03. 2010).
- Nagy, Stephen (2010): Local Government and Multicultural Coexistence Practices in the Tokyo Metropolitan Area. Integrating a Growing Foreigner Minority Population. In: Cao, Huhua (Hg.): *Ethnic Minorities and Regional Development in Asia. Reality and Challenges*. Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 165 182.
- Reitz, Jeffrey G. (2003): Host Societies and the Reception of Immigrants. Research Themes, Emerging Theories, and Methodological Issues. In: Reitz, Jeffrey G. (Hg.): *Host Societies and the Reception of Immigrants*. La Jolla, CA: Center for Comparative Immigration Studies, University of California, S. 1 18.
- Roberts, Glenda S. (2008): Immigration Policy. Framework and Challenges. In: Coulmas, Florian, Harald Conrad, Annette Schad-Seifert und Gabriele Vogt (Hg.): *The Demographic Challenge. A Handbook about Japan*. Leiden und Boston, MA: Brill, S. 765 779.
- Sassen, Saskia (2006): *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, NJ und Oxford: Princeton University Press.
- Shipper, Apichai W. (2008): *Fighting for Foreigners. Immigration and Its Impact on Japanese Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Takao, Yasuo (2003): Foreigners Rights in Japan. Beneficiaries to Participants. In: *Asian Survey* Jg. 43 Nr. 3, S. 527 552.
- Tarrow, Sidney (1998): *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge und New York, NY: Cambridge University Press.
- Tegtmeier Pak, Katherine (2006): Cities and Local Citizenship in Japan. Overcoming Nationality? In: Tsuda, Takeyuki (Hg.): *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration. Japan in Comparative Perspective*. Lanham et al.: Lexington Books, S. 65 95.
- Thränhardt, Dietrich (2008): *Kommunales Wahlrecht für Ausländer*. Berlin: Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 22. 09. 2008, <http://www>.

kommunaleswahlrecht.de/files/thraenhardt.pdf (Zugriff: 01. 09. 2009).

- Tsuda, Takeyuki und Wayne A. Cornelius (2004): Japan. Government Policy, Immigrant Reality. In: Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin und James F. Hollifield (Hg.): *Controlling Immigration. A Global Perspective. Second Edition*. Stanford, CA: Stanford University Press, S. 439 476.
- Vogt, Gabriele (2002): Kulturelle Identität der Region als Träger politischer Opposition im Staat. Zur Rolle Okinawas in Japan (1995 2000). In: *Asien* Nr. 83, S. 37 55.
- Vogt, Gabriele und Philipp Lersch (2007): Migrant Support Organizations in Japan. A Survey. In: *DIJ Working Papers* Jg. 7 Nr. 1. T ky : Deutsches Institut für Japanstudien.
- Weiner, Michael und David Chapman (2009): Zainichi Koreans in History and Memory. In: Weiner, Michael (Hg.): *Japan's Minorities. The Illusion of Homogeneity*. NewYork, NY: Sheffield Centre for Japanese Studies, S. 162 187.
- Yamawaki, Keiz und YSIS (Yokohama-shiritsu itch sh gakk) (2006): *Tabunka ky sei no gakk zukuri* (Wie man eine multikulturelle Schule baut). T ky : Akashi shoten.