

国際比較から見た日本の統合政策

明治大学国際日本学部教授

山脇啓造

やまわき けいぞう



移民統合政策指数

2024年12月末現在、在留外国人数は約377万人で過去最高を更新し、初めて日本の総人口の3%を超えた。2021年末から2024年末まで、在留外国人数は毎年約11%増加している。仮に今後も毎年11%増加すると、2035年には約1200万人で総人口の約1割となる。

外国人の受け入れにかかわる政策は、大きく出入国管理政策と統合政策に分かれる。前者は外国人の入国や出国にかかわる政策であり、後者は入国後の外国人を社会の構成員として受け入れる政策で、日本では多文化共生政策と呼ばれることが多い。本稿では、日本の統合政策の課題について、国際比較の観点から論じる。

日本の評価は、家族呼び寄せ、永住、保健で比較的高く、教育、政治参加、反差別は低い。以下、韓国の統合政策との比較を試みる。

韓国の統合政策

統合政策に関する国際比較として有名なのは、移民統合政策指数(Migrant Integration Policy Index)である。ベルギーにあるNGOがこの指数を用いて国際比較の調査結果を公表したのが2004年で、以来、数年ごとに調査が実施され、2020年12月に5回目となる調査結果が公表された。56カ国の移民統合政策を対象に、八つの政策分野(労働市場、家族呼び寄せ、教育、政治参加、永住、国籍取得、反差別、保健)について167の政策指標を設け、数値化している。総合的な評価では、スウェーデンが1位(86点)、フィランドが2位(85点)、ポルトガルが3位(81点)となった。アジアでは、韓国が19位(56点)で最も高く、日本は35位(47点)である。

韓国の統合政策の特徴を三つのキーワードで示すと、「基本法」「社会統合プログラム」「多文化家族」になるだろう。「基本法」とは在韓外国人処遇基本法(2007年)のことである。同法の第1章「総則」では、この法律の目的が「在韓外国人が大韓民国社会に適応して個人の能力を十分に発揮できるようにし、大韓民国国民と在韓外国人がお互いを理解して尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献すること」と規定している。第2章「外国人政策の策定及び推進体系」では、法務部長官(法務大臣)が5年ごと

に「外国人政策に関する基本計画」を策定することや、関係省庁がこの基本計画に従って、年度別の施行計画を策定し、自治体も年度別の施行計画を策定しなければならないことが定められている。

「社会統合プログラム」は、1998年にオランダを最初に2000年代前半に西欧諸国に広がった移民統合プログラムの韓国版であり、2009年に始まった。「移民者の国内生活に必要な韓国語、経済、社会、法律などの基本素養を体系的に習得する」ことを目指したプログラムが全国共通の教科書を用いて実施され、「韓国語と韓国文化」(415時間)と「韓国社会理解」(100時間)に分かれている。「多文化家族」は国際結婚の家族を指し、主に韓国人男性と東南アジアや中国出身女性の夫婦と子どもを指すことが多い。多文化家族支援法(2008年)の制定以来、全国の多文化家族支援センターを通して手厚い支援を行ってきた。2025年1月現在、全国の234機関が支援に取り組んでいる。

日本の統合政策

日本の統合政策の特徴を三つのキーワードで示すと、「多文化共生」「やさしい日本語」「外国人集住都市会議」になるだろう。「多文化共生」は1990年代後半以降、各地の市民団体や自治体によって用いられ、総務省が

「地域における多文化共生推進プラン」(2006年)を策定して以来、全国に広がった政策用語である。「multicultural coexistence」と英訳されることが多いが、実は、これはほぼ日本でしか用いられない和製英語である。multiculturalismと訳される場合もあるが、カナダやオーストラリアのように移民の言語や文化を公的に支援する政策を日本はとっていないので、これも誤訳と言えよう。筆者は、多様な人々の交流によって、共存ではなく共生を目指している「多文化共生」は「intercultural cohesion」がふさわしいと考える。「やさしい日本語」も日本ならではのユニークな取り組みで、英訳が難しい。欧米諸国にplain languageの社会運動はあるが、これはほぼ書き言葉に焦点を当てている。一方、「やさしい日本語」は話し言葉も重視し、相手への配慮(優しさ)がポイントである。「外国人集住都市会議」は2001年に始まり、現在、浜松市など10市町が参加している。世界の移民包摂を目指した都市ネットワークの中で最も歴史が長い。これまで同会議は提言活動などを通じて、国の政策に一定の影響を及ぼしてきた。自治体の取り組みが国に先行してきた日本ならではの取り組みといえよう。

日本の課題

第1は体制整備である。多文化共生社会を

形成するための基本法の制定と省庁横断的な推進体制の整備が必要だ。前述の外国人住民の増加傾向を踏まえると、これ以上先送りすれば、後世に禍根を残すだろう。

第2は具体的な生活・就労環境の整備である。外国人住民の定住化が進めば、日本人住民と同様にあらゆる行政分野での対応が必要になる。教育、政治参加、反差別に加え、医療、住居、防災、雇用など課題は山積みである。日本語教育推進法(2019年)と日本語教育機関認定法(2023年)が制定され、日本語教育の体制整備が徐々に進むが、日本語教育と日本社会理解のプログラムを国が用意する必要がある。

第3は外国人住民への情報発信の強化である。遠隔通訳や自動翻訳も活用した多言語化とやさしい日本語の普及のために、国は多言語化のガイドラインを策定すべきだ。

最後に、企業も重要な役割を担っている。自社および調達先、取引先の労働関係法令の遵守に加え、外国人社員の日本語教育や生活支援などに期待したい。東海4県1市による「外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための憲章」(2008年)や愛知県による「日本語学習支援基金」(2008年)のような、自治体と企業が連携した取り組みが全国に広がることが望ましい。