

国籍、国境を越える市民権と連帯—日本の直面している問題、課題

宮島 喬（法政大学）

1. 日本の国際化と両面性

私たちにとって大切な隣国、友人であり、社会・経済的に近い国である韓国で、若い方々にお話しするこうした機会をあたえてくれた関係者の方々に、心から感謝したい。

2006 年末現在、日本の外国人登録人口は約 2008 万人（未登録者を含めて約 230 万人）であり、全人口の 1.7%である。欧米諸国に比べはるかに低率であり、外国人の増加のいちじるしい韓国よりも低率かもしれない。「にもかかわらず、なぜ日本で外国人受け入れをめぐりおびただしい議論が行なわれるのか」という疑問を欧米研究者から聞く。これには二つの回答がありえよう。閉鎖的で「同質性」信仰の強い日本の制度や思考様式が、「外国人＝異質者」の図式により、必要以上に過敏に反応しているという一面がある。政府、経済界、地域社会、特に大企業ではそれが強く、そこには欧米系外国人とそれ以外を区別する一種のレイシズムもみてとれる。しかし、もう一つの違う反応がある。それは、過去の日本の対外国人—圧倒的にそれは対コリアンであった—政策への痛切な反省をもつ人々の「あの過ちを繰り返してはならず」という思いからの反応である。私の尊敬してやまない、篠原一教授、田中宏教授、仲尾宏教授などは、つねにこの原点に立ち返っていた。差別、同化の強制、母語・母文化の剥奪というコリアンへの扱いは、彼らの 6～7 割が祖国の言葉を使えないという状況をつくった。これは日本の政策の過誤を現しており、その反省から、多文化・多アイデンティティの尊重、反同化を信条として外国人と接している教員、ボランティア、地方自治体職員は少なくない。これは強調しておきたい点である。

さて、外国人が増加が私たちの認識をよい方向に変えたかということと必ずしもそうではない。先に述べたように同質性信仰の強い日本では、「われわれ日本人」と「彼ら外国人」の対置の意識が強く、国籍、国境を超える資格や権利をなかなか認めることができない。日本人のエンジョイしている諸権利は自然、かつ当然のものと考えがちで、「親切な」日本国家は、親が申請しなくとも子どもが 6 歳になれば就学通知を送ってくれるし、20 歳になれば登録しなくても、選挙の有権者名簿に名前を載せてくれる。しかし、外国人は戸籍にも住民票にも入れないし、選挙人名簿にも載せない。ある時期まで、社会的権利も満身に認められず、「日本人と別に扱われて当然」とされていた（1982 年の難民条約の批准に伴い、社会保障の権利はやっと国籍を超えた）。それでいて、日本国に税を納めるのは当然とされ、源泉徴収法式でさっさと税をとってしまう。ここに欠けているのは、「個人の意志」とか「契約」という観念と、それらにもとづく権利の承認や行使という考え方である。

2. トランスナショナル市民権—ヨーロッパの経験から学ぶ

そういう風土に育った私が 40 年近く前、非常に驚いたことは、ヨーロッパの国々で外国

人、移民にも種々の権利が認められ、権利獲得の行為も彼らによってとられている点だった。

あるアルジェリ人の労働者は、こう言っていた。「私はフランスに10年住み、働き、社会保障番号ももち、家族手当を受け、いずれ年金の資格ももらえる。これだけ社会のメンバーになっているのだから選挙権もほしいね」と。フランスは選挙権をみとめなかったが、社会的権利を認めるのは当然と考え、これを市民と国家の契約として捉えていた。私が、「市民権」という考え方を明確につかんだのはこうした議論を通してだった。当時日本では、日本で生れ育ち、働き、税を収める在日コリアンでも、社会的権利を満足に認められていなかった。それを批判する論理——市民権の論理——もわれわれはもっていなかった。

なるほど、80年代末から外国人の数が増えてくると、彼らを助けましょうという善意の市民が現われる。日本語指導に携わる何百というグループが生まれ、同じく国際教室と担当教員が何百という公立学校に配置され、医療通訳システムも多くの地方自治体で生まれる。こうした援助の態勢だけからみると、日本はフランスやドイツなどと比べても、ヒケをとらないと私は自信をもっていえる。けれども、「外国人を助ける」という発想にとどまり、彼らを権利主体とみないという姿勢が日本のそれだった。時期は遡るが、1975年、スウェーデンが3年以上住む外国人に地方選挙権を認めるという決定をし、オランダやデンマークも、同じように外国人権を認めた。ここで教えられたことは、従来は国籍と不可分とみられてきた諸権利も、属性（*ascription*）という観点ではなく、行為と契約という原理を基礎に拡大されうる、そしてそれは正当なのだ、という点である。私は、こうしたアプローチの必要を、1985年、88年という早い時期に論じたが、日本ではまだ反響は少なかった。

3. 地方自治体からの取り組み

1990年代に入ると、このヨーロッパの動向に刺激され、在日韓国人が地方参政権を日本政府に求める運動開始した。まさにシティズンシップの視点からといってもよい。これに触発されて、日本に滞在する外国人を単に「助けるべき存在」とみるのではなく、市民として「権利をもつべき存在」とみる見方が地方自治体にも登場する。折しも私は、1992年に川崎市の在住外国人の実態調査を依頼され、その質問紙に市民権に関する項目をかなり加え、彼らに地方参政権など市民権への関心はかなり高いことを確認することができた。「外国人」といっても、その生活や意識は多様で、日本語ができず、不安定な雇用に就き、日々を生きるのに精一杯の人々もいる。援助は必要である。しかし、そうした人々でも今生きている社会で成員として認められ、権利の保障を得たいという気持ちはもっている。

韓国人たちの運動が進展をみ、日本の最高裁判所が1995年2月に、永住外国人の地方選挙への参加を立法しても日本国憲法に反しないという見解を表明し、その直後、川崎市は、外国人地方参政権の法制化を要求しつつ、独自に「外国人市民代表者会議」(Representative Assembly for Foreign Citizens)を創設した。この会議を準備するため篠原一教授、田中宏教授、韓国人の裴氏らと私は真剣な討議と共同作業を行い、国籍を超える市民権の意義について見解をまとめた。これはいわば国際的協働の成果でもあった。同会議は、川崎市内

に住む外国人から選ばれた代表者（最多 26 名）から構成され、会議で討議され提案化されたことは、川崎市長が責任をもって実施することとされた。市政について討議し、発言する外国人の主体的な姿をみるようになったことは、大きなステップだと思っている。

しかし、こうした動向にたいし日本の対応は全体としてどうかというと、問題も多い。

4. 残されている課題：トランスナショナル市民権のために

永住外国人地方参政権法案が、10 年前に 4 政党の共同提案で国会に上程されながら、審議が進んでいない。戦後の半世紀以上を指導してきた保守政党は、経済界と地方農村を主な基盤とし、社会の国際化に対応する施策をもたず、さらに、「選挙目当て主義」として、マイノリティの権利問題を積極的に解決しようとする理念も政治的リーダーシップを欠いてきた。この政治が変わるといふ期待的展望がなくはないが、確実ではない。

一方、欧米先進国に照らして、理念と制度を変えていかなければならないものがある。かねがね考えているのは、二点である。

韓国もそうだが、日本の国籍法は「血統主義」に立っており、外国人の子は日本に生まれても、日本国籍に簡単にはアクセスできず、法的地位が安定しない。このため、無国籍の子どもさえ生まれる。10 年以上前だが、親が不明の一国際児の日本国籍確認をめぐり、最高裁判所まで争うという出来事（「アンデレ事件」）まであった。ヨーロッパはというと、定住外国人が増えてきた 1980 年代以降、帰化を容易にし、オランダ、ベルギー、ドイツなどの国は、移民の子どもの法的地位の安定と完全な市民権へのアクセスの保障のため、出生地主義の原則を導入した。定住外国人の比重の高い日本でも、こうした改革は必要だと思う。アンデレ事件を通して、そう思った識者は少なくない。もしもそうした改革が短期的に実現する見通しがなければ、せめて社会権の完全な保障を図り、外国人参政権を認めるべきであろう。だが、日本政府は、こうした選択肢を明瞭にすることを怠っている。

いま一つ、われわれは市民権の拡大のため、重国籍を認める必要があると考える。これが認められないため、日本に定住する韓国人、中国人、フィリピン人などは国籍取得に踏み切れないでいる。日本やアメリカに多数の同胞が暮らしている韓国の場合、これは一つの課題ではなかろうか。個人の国家帰属は一つに限るべしという意見は国民のなかに根づよいが、しかし各人の個々の境遇を考慮すると、重国籍を認めるのが人道にかなうとみられるケースが多い。国際結婚、国際児の誕生、海外定住、定住外国人などが増加している今日、「国籍は一つに」という要求は、非情なものになりつつある。重国籍容認を求める運動を熱心に行なっている団体、「国際結婚を考える会」があり、外国人と結婚して自分の国籍や子どもの国籍の問題で悩んでいる人々がいる。私はこの人々の運動を応援している。

5. 文化的市民権の提案：教育の権利を保障するために

国籍を超えて認められるべき市民権のうちで、きわめて重要なものに、教育の権利がある。定住外国人家族や、国際結婚家族が増えるにつれ、言語など文化的背景を異にする子

どもたちが増え、義務教育年齢にある外国人の子は十数万に達しているが、しかしその内の3割は日本の学校に通っていない。ブラジル、ペルー、フィリピンの子どもが目立つ。1割程度はどんな学校にも通っていない不就学者と推定されている。日本も批准する国際人権規約は、「すべての人は教育を受ける権利をもつ」とうたい、「初等教育は義務的で無償でなければならない」（A規約、26条）とする。日本の学校に通わない子どもは短期で帰国するならともかく、むしろ日本に定住する者のほうが多いとみられる。とすれば、適切な教育を受けられず、将来市民生活に満足に参加できない移民青年が何万人と生れる可能性がある。失業、不安定就労、社会的排除、非行・・・と案じられる事態が今から予想される。

韓国と同様、教育を大いに重視する日本では、この外国人の子どもの不就学問題に多くの関係者が心を痛め、取り組んでいる。私も2005年に『外国人の子どもと日本の教育』という本をまとめた。彼らはなぜ日本の学校で学ばないか。私たちの分析では、漢字を多用する学習言語、厳しい受験競争、複雑な学校規則、ナショナリズムの影の濃いカリキュラム、のどれをとっても、外国人の子どもの参入は容易ではない。彼らの学習を助けようと努力する善意の教員やボランティアは少なくない。二言語教育、漢字・漢語問題の検討、就学前日本語指導、彼らの母語能力の評価など、多くに提案はあるが、国の方針、改革方向はまだ不明である。さらに子どもたちが母語や母文化を失わないための教育の必要を訴える教育関係者も多いが、これはごく一部でしか行なわれていない。

私は、2001年に、市民権の第4の要素として「文化的市民権」を明確に位置づけ、外国人など文化的背景を異にする子どもたちが、当該社会に市民として参加できるような教育の提供を目指すべきだと書いた（『外国人市民と政治参加』）。これは声を大にして言いたい。こと教育・文化に関しては、日本は試行錯誤を繰り返している。韓国ですぐれた教育実践の試みがあるならば、是非学びたいと思っている。

終わりに：アジアの中で考える

最後に、こうした市民権の考え方を、二国間、多国間、そしてアジアに押し広げ、共有していくことの重要性を強調したい。実は、地域統合という点では空白である東アジアに「共同体」を、という思想を私たちが持つ以上、そうした努力が重要になる。EUを経済統合という側面からしか理解しない人々は、FTAやEPAなど経済貿易協定を拡大すれている。一日本人として、これは避けて通れないと思っている。しかし1989年11月のベルリンの壁崩壊以前、ヨーロッパ人のだれが、EU拡大やヨーロッパ市民権の実現を想像ば、「東アジア共同体」が可能であるかのように唱えているが、それは一面的である。市民権のアジアへの拡大によるトランスナショナル・コミュニティの構築は欠かせない。

そのようなことは夢であり、絵空事だとみる人々もいる。なるほど東アジアではまだ冷戦体制は終わっていないし、日本のアジア支配と戦争責任への反省など特有の問題も残ってきたらうか。私たちは、厳しい現実を見つめ、これに対応しながらも、構想をふくらませなければならない。そして、近い将来、「東アジア共同体」が動き出す際には、日韓（韓

日)での市民権、市民社会の共有がまず出発点となるであろうことを、私は確信している。