



# 地方自治体と多文化共生

明治大学教授 山脇 啓造

啓造

筆者は「二〇〇五年は多文化共生元年？」と題した記事を本誌二〇〇五年五月号に書いたことがある。その中で、「地域づくり」と「NPOジャーナル」という専門誌が、同年一月号で初めて多文化共生の特集を組んだこと、同年に多文化共生の基本指針の策定や多文化共生担当部署の設置を予定している地方自治体があること、そして総務省が同年度の重点施策に「多文化共生社会を目指した取組み」を掲げたことを紹介した。

総務省は、二〇〇五年六月に「多文化共生の推進に関する研究会」を立ち上げ、こうした動きをさらに後押しした。というのも、同研究会は二〇〇六年三月に「地域における多文化共生の推進に向けて」と題した報告書を発表し、総務省はこの報告書に基づき、「地域における多文化共生推進プラン」を策定したからである。同プランは、全国の自治体が多文化共生を総合的かつ計画的に推進していくことを求めている。

## 統計から見た外国人の現状

こうした動きの背景には、日本で暮らす外国人の増加と定住化の進展がある。二〇〇五年末現在、外国人登録者数は二〇一万一五五五人で過去最高を更新し、日本の総人口の一・六%を占めている。外国人登録者数を在留資格別に見ると、永住者が八〇万人を超えている。非永住者の中では、「定住者」と「日本人の配偶者等」が多い。永住者およびこれらの非永住者、さらに「永住者の配偶者等」を合わせた一三四万人(六七%)は、在留活動の制限がなく、実質的に移民といえる。

外国人の居住地域は関東、東海、関西各地方に集中している。外国人登録者数を都道府県別に見ると、最も多いのは東京(三十五万人)で、全国の一七%を占めている。以下、大阪、愛知、神奈川県、埼玉、兵庫、千葉、静岡、京都、茨城の順となっており、上位一〇都府県で全国の七割を占めている。

総人口に占める外国人登録者の比率を見ると、東京(二・八%)を筆頭に、愛知、三重、静岡、岐阜、大阪、群馬、滋賀、京都の九都府県が二%を超える一方で、外国人の人口比が一%に満たないところも、東北、九州地方などを中心に二五道県に及ぶ。市区町村別に見ると、外国人の比率の格差はさらに大きくなる。日本一外国人登録者の比率が高い群馬県大泉町は一六%である一方で、一%に満たない市町村も多い(注1)。

また、国籍別に外国人登録者の居住地域を見てみると、韓国・朝鮮人は関西地方に多く、ブラジル人は東海地方に多いなど、外国人の居住状況は、極めて地域差が大きいことが分かる。

(注1)政令指定市の行政区も含めると、大阪府生野区が全国で最も外国人登録者の比率が高く、二四%に達する。



## 地方自治体の取組み

このような地域差を反映して、全国の自治体の外国人住民施策にも大きな違いが見られる。一般的には、外国人住民の多い地域において、施策が進んできたといえるだろう。外国人施策に積極的に取り組んできた自治体は、一九七〇年代に在日コリアンを対象に人権施策として取り組み始めた自治体(人権型)と、一九九〇年代にニューカマーを対象に国際化施策として取組みを

始めた自治体(国際型)に大きく分けることができる(注2)。いずれも、今日では、単なる外国人住民を対象とする施策から、外国人の地域社会への参加を促し、日本人住民にも働きかけて、多文化共生を目指したまちづくりへと施策の幅が広がりがつつある。また、庁内に多文化共生の担当部署を設置し、施策の基本指針や計画を定め、総合的な取り組みを行っている。そうした自治体の代表例として、大阪市(人権型)と浜松市(国際型)そして川崎市(人権型と国際型を合わせた統合型)を挙げることができる。

大阪市は戦前から全国一の朝鮮半島出身者の多住地域であり、韓国・朝鮮人の外国人登録者全体に占める割合は七割を超える。大阪市は一九九四年に外国籍住民施策有識者会議を設置し、一九九八年に「外国籍住民施策基本指針」を策定し、外国籍住民の人権の尊重、多文化共生社会の実現、地域社会への参加という三つの目標を掲げている(二〇〇四年改定)。大阪市の外国人施策を所管しているのは市民局人権室推進グループで、外国籍住民施策担当課長を配置している。

浜松市は在住ブラジル人が全国一多い。二〇〇一年に「世界都市化ビジョン」を策定し、「共生」を「国際交流・協力」と並ぶ施策の柱に位置付けた(二〇〇七年改定予定)。また、都市間連携を重視し、他の自治体に呼び掛けて二〇〇一年に外国人集住都市会議を設立した。同会議は同年に外国人

受入体制の整備を国に求める「浜松宣言」をまとめた。翌二〇〇二年には「一四都市共同アピール」を発表し、外国人受入れの基本方針の策定と関係省庁の施策を調整する組織の設置を国に求めた。浜松市の外国人施策を所管しているのは、企画部国際課である。

川崎市には首都圏有数の在日コリアン多住地域がある。一九八〇年まで韓国・朝鮮人が外国人登録者全体に占める割合は九割を超えていたが、一九九〇年には六割を切り、現在、三割強となっている。一九八八年には日本人と外国人の共生を目指した日本初の社会教育施設であるふれあい館が設置された。一九九六年には、外国人市民代表者会議を条例で設置した。二〇〇五年には人権の尊重、社会参加の促進、自立に向けた支援を基本理念とした「多文化共生社会推進指針」を策定した。川崎市の外国人施策を所管しているのは、市民局人権・男女共同参画室で、外国人市民施策担当主幹を置いている。

(注2)山脇啓造「現代日本における地方自治体の外国人施策」(歴史の壁を超えて)法律文化社、二〇〇四年)参照。

### 「多文化共生施策」の広がり

「多文化共生」は、一九九〇年代半ばごろに市民団体が使い始め、少しずつ全国に広がっていった用語で、自治体が「多文化共生」

をキーワードに外国人施策を進めるようになったのは一九九〇年末以降である。以下、どのように「多文化共生施策」が広がっていったか、その経緯を振り返っておきたい。

川崎市は一九九八年に改定した「外国人教育基本方針」の副題に「多文化共生の社会を目指して」を掲げた。愛知県豊田市は二〇〇一年に行政と民間の関係諸機関等で構成する多文化共生推進協議会を設置し、滋賀県彦根市は二〇〇三年度に多文化共生社会推進事業を立ち上げた。前述の外国人集住都市会議は、二〇〇四年の首長会議で「多文化共生の地域社会づくり」等をテーマに掲げた。都道府県レベルでも、二〇〇二年度に群馬県は群馬大学と連携した「多文化共生研究プロジェクト」を立ち上げ、兵庫県教育委員会は二〇〇三年に「子ども多文化共生センター」を設置した。また、愛知・岐阜・三重・名古屋の三県一市は、二〇〇四年に「多文化共生社会づくり推進共同宣言」を策定した。

二〇〇五年になると、前述のように自治体レベルでさまざまな動きがあった。同年三月に全国に先駆けて川崎市が「多文化共生社会推進指針」を、東京都立川市が「多文化共生推進プラン」をそれぞれ策定した。同年四月にはやはり全国に先駆けて群馬県が多文化共生支援室を、長野県が多文化共生推進ユニットを、そして静岡県磐田市が多文化共生係をそれぞれ設置した。また、同年九月に東京都新宿区が



地域社会の意識改革を進める必要がある。また、外国人住民が地域社会の一員として、地域づくりに参加できる仕組みをつくることも重要である。

第三に、多文化共生推進のための体制整備である。そのためには、まず担当部署を設置し、基本指針や計画を策定すべきであろう。また、庁内関係部署の連絡会議も必要である。一方、市民と行政の協働を進める仕組みづくりも欠かせない。町内会・自

治会、市民団体、学校、社会福祉協議会、国際交流協会、企業そして自治体など地域社会が一体となって取り組まなくてはならない(注4)。

なお、自治体の課題を論じるには、大きな前提があることを強調しておきたい。それは、国と自治体の役割分担の問題である。自治体の課題を論じるには、まず国と自治体の役割分担のあり方を明らかにしなければならぬ。自治体の取組みを推進す

るためにも、まず国は出入国政策の抜本的見直しと社会統合政策の構築に早急に取り組むべきである(注5)。

(注4)山脇啓造他編「多文化共生の学校づくりー横浜市立いちよう小学校の挑戦」(明石書店、二〇〇五年)参照。

(注5)山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦「多民族国家日本の構想」(「東アジアで生きよう」)岩波書店、二〇〇三年)参照。