

明治大学社会科学研究所  
ディスカッション・ペーパー・シリーズ

No. J-2003-10

# 地方自治体の外国人施策 に関する批判的考察

山脇啓造

2003年11月20日発行

明治大学社会科学研究所  
〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1-1

## はじめに

国連によれば、2000年現在、世界人口の約3%にあたる1億7500万人が「移民」(出生国とは別の国に住む者)であり、先進国に限ればその比率は1割になるという<sup>1</sup>。加速するグローバル化や先進国における高齢化の進展により、「移民」の数はさらに増大することが予想されている。

日本で暮らす外国人も、戦前から居住する在日コリアン<sup>2</sup>など旧植民地出身者とその子孫に加え、80年代以降に来日したニューカマーと呼ばれるアジアや南米出身者の存在によって、多国籍化しつつ、大きく増加した。02年末現在の外国人登録者数はおよそ185万人、総人口の1.5%となっている<sup>3</sup>。日本の総人口と外国人登録者数をそれぞれ10年前と比較すると、前者は2%増であるのに対して、後者は45%増となっている。

国籍別では、韓国・朝鮮人が49万人の特別永住者を含む63万人で、登録者全体の34%を占める。以下、台湾人を含む中国人(42万人、23%)、ブラジル人(27万人、15%)、フィリピン人(17万人、9%)と続いている。アジア出身者(74%)と南米出身者(18%)を合わせると、全体の9割を超える<sup>4</sup>。外国人登録者が増えているだけでなく、90年代後半になると、ニューカマーの中から永住資格を取得する者(一般永住者)が急増している。02年末の外国人登録者数は前年から4%増であったが、一般永住者は22万4千人で前年から22%増となっている。

永住外国人が増えている背景には、国際結婚の増大がある。80年代から01年まで一貫して増加し、02年はやや減少したが、年間およそ3万6千件で、国内の婚姻件数の5%近くを占めている。また、留学生も、日本政府が打ち出した留学生10万人計画によって、80年代から今日まで大きく増えた。03年5月現在の留学生数は10万9508人である。近年は、卒業後に日本社会で就職する者も増え、永住資格を取得するなど、定住化傾向にある。

一方、外国にルーツがありながら、日本国籍を持つ人々も増えている。02年に帰化により日本国籍を取得した人は、1万4339人である。そのうち、韓国・朝鮮籍だった者が6割を超え、中国籍だった者が3割を占める。また、国際結婚によって生まれた子どもも、両親の一方が日本国籍であれば、出生時に日本国籍を取得する。こうした外国にルーツをもつ日本国民は、今後ますます増大することが予想される。

外国人の増加と定住化をめぐる具体的課題は地域差が大きい。外国人が住民の1%にも満たない地方自治体が多い一方で、15%を占める群馬県大泉町のようなところもある。また、ブラジル人が90年代に集まり、全国で一番多く住んでいる静岡県浜松市のような自治体もあれば、戦前から朝鮮半島出身者が集住している大阪市のようなところもある。

外国人の出入国に関する行政は国(法務省)の所管であるが、いったん入国した外国人の受け入れを担うのは自治体である。実際、外国人の受け入れに関しては、これまで自治体が国に先行して様々な施策を進めてきた。一方、国には外国人の出入国や在留を「管理」する政策はあっても、在留外国人の人権保障や社会参加という観点にたった社会統合政策が欠けていた。今日、外国人受け入れに関する基本理念や政策を定めるのは、国にとって緊要の課題であると筆者は考えているが<sup>5</sup>、国の政策のあるべき姿を論じるためにも、自治体のこれまでの施策に関する批判的考察を行うことが有益であろう。

本稿では、まず、外国人の定住化と自治体の外国人施策の歴史的推移を振り返る。次に、市町村と都道府県に分けて、自治体の外国人施策の具体的事例を取り上げる。最後に、自治体の今後の課題を指摘したい。

## 1. 外国人受け入れの歴史的推移

### 1970年代 在日コリアンの定住化と差別撤廃運動

戦後、日本国籍を一方的に剥奪され、外国人となった旧植民地出身者のうち、韓国籍者が永住資格を取得したのは、日韓国交正常化（1965年）以降のことであり、70年代に入ると、在日コリアンの定住化を前提にした外国人施策が国や地方自治体に求められるようになった。60年代までは、日本政府も韓国民団や朝鮮総聯という在日コリアンの二大民族団体も、在日コリアンがいずれ朝鮮半島にある母国へ帰国することを当然視していた。自治体も外国人を住民とみなす発想が乏しく、様々な行政サービスの対象から排除していた。そうした認識が変わる契機となったのが、在日韓国人2世の原告が就職差別を訴えた裁判（日立裁判）であった。70年に始まった日立裁判は、在日外国人が差別を告発した日本で初めての裁判であり、74年に原告勝訴に終わった。原告を支援した在日コリアン（主に2世）と日本人からなる全国の市民グループは、それぞれの地域の自治体に対して、公営住宅への入居、児童手当の支給、地方公務員への採用などに関する国籍差別の撤廃を求め、地域住民として日本人と対等な扱いを求める運動を始めた。そうした運動に応える形で、一部の自治体は、外国人住民に対して公営住宅への入居を認め、児童手当の支給や地方公務員への採用を始めた<sup>6</sup>。

こうした運動は、日本に生まれた在日コリアン2世を中心として、定住化の現実が背景にあったものと言えるが、75年には在日コリアンの定住化を前提とした政策立案の必要性を示した論文が法務省の若手官僚によって執筆され、その後の出入国政策や在日コリアン運動にも少なからぬ影響を及ぼした。また、77年には、国民年金法の国籍要件を「社会保障上の差別の頂点に位置する」ものとして撤廃を求める在日コリアンの運動が起こった。一方、民団も77年に「在日韓国人の生活擁護のための人権宣言」を採択し、全国的な行政差別撤廃運動を始め、総聯も国際人権規約の署名と批准が行われた78年から79年にかけて、在留権保障と社会保障の適用を求める運動を行った<sup>7</sup>。

在日コリアンの差別撤廃運動が起こった背景には、米国の公民権運動や日本における様々な社会運動の盛り上がりがあった。また、人種差別撤廃条約や国際人権規約の発効（69年、76年）による国際的な人権意識の高揚があった。60年代後半以降、大都市圏を中心として革新自治体が次々に誕生したことも差別撤廃運動の追い風になったといえよう。日本政府も国際人権規約の批准（79年）、女子差別撤廃条約への署名（80年）、そして難民条約への加入（81年）を行った。国際人権規約の批准を受けて、建設省（現国土交通省）は公営住宅への外国人の入居を認めるよう通達を出し、難民条約への加入時には、国民年金法や児童手当に関する三法の国籍要件が撤廃された。また、朝鮮籍者にも永住資格が認められるようになった。日本の社会保障制度の対象に外国人が含まれるようになったことには、定住化を前提に外国人を日本社会の構成員と認める重要な意義があったといえよう<sup>8</sup>。

### 1980年代 「地域の国際化」とニューカマーの増加

70年代の日本は、60年代の高度経済成長を経て、経済大国として国際社会の主要な構成国たる地位を占めつつあった。75年に始まった西側主要先進国の首脳会議（サミット）に参加し、79年に東京サミットを主催した日本が、国際人権諸条約を次々と批准したのも、そうした流れの一環と理解できよう。一方、70年代以降、日本は経常黒字が次第に拡大し、85年には世界一の債権国となった。当時の中曽根政権（82～87年）は、「国際国家」をスローガンに、経済力を背景にした日本の国際的地位の向上をめざし、「国際化」は時代のキーワードになった。財界からも、金融・サービス分野の自由化や市場開放と内需拡大をめざす「内なる国際化」の推進が提起された<sup>9</sup>。86年版『外交青書』は、初めて国際化の推進を正面から取り上げ、米国につぐ経済大国として、「自

ら積極的に一層の国際化を推進し、世界に開かれた日本を実現する」ことを外交の基本課題に挙げている<sup>10</sup>。また、88年版『経済白書』も、国際化には日本から企業が進出する「外なる国際化」と、外国からのモノやヒトを受け入れる「内なる国際化」があり、両者のバランスが必要であることを指摘している<sup>11</sup>。

日本政府の国際化戦略は、自治体によっても担われることが期待された<sup>12</sup>。すなわち、自治省(現総務省)によって、80年代後半から「地域の国際化」が推進された<sup>13</sup>。まず、85年に「国際交流プロジェクト構想」を発表し、86年から国際交流基盤の整備に先導的な取り組みをする自治体を実施する事業を、リーディング・プロジェクトとして支援を始めるとともに、省内には「国際交流企画官」を設置した。また、語学指導や国際交流のための外国青年招致事業(JETプログラム)を、外務省、文部省(現文部科学省)と共同で開始し、その事務局として国際化推進自治体協議会を設立した。

自治省は、87年3月、「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」によって、自治体の国際交流施策の大枠を示した。それによれば、自治体による国際交流の意義は、「世界に開かれた地域社会づくりを推進し、地域の活性化を図っていくこと」にあり、その主眼は「地域の特性を生かしながら、国際交流事業を推進して、住民の国際認識と国際理解を喚起し、国際社会における地域アイデンティティを確立して、地域産業・経済を振興すること」にあった<sup>14</sup>。国際交流施策の具体的な展開方策の一つに、「国際化に対応した地域づくり」が挙げられ、「外国人滞在者・訪問者」にとって暮らしやすい地域づくりが例示された。88年には、「国際交流のまちづくりのための指針」を作成し、「国際交流のまち推進プロジェクト」によって、市町村の指定を始めた<sup>15</sup>。また、同年、諸外国の地方行財政制度の調査研究や海外での自治体の活動支援等を任務とする自治体国際化協会を設立した(89年に国際化推進自治体協議会を吸収合併)<sup>16</sup>。そして、89年、「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を各都道府県・指定都市に通知した。大綱の9項目の一つが、「外国人が活動しやすいまちづくり」であった。また、各都道府県、政令指定都市ごとに「中核的民間国際交流組織」を「地域国際化協会」と認定し、地方財政上の支援を始めたので、各地に国際交流協会と呼ばれる自治体出資の財団法人が生まれた。この様にして、「地域の活性化」をめざした国際交流の一環として、観光客や一時的滞在者を念頭に外国人施策を進めることが自治省によって指針として示されたのであり、労働者や生活者すなわち住民としての外国人という認識は弱かった。

ここまででは、中央政府主導の上からの「地域の国際化」であったが、下からの「地域の国際化」の動きもあった。その代表例が、神奈川県による「民際外交」である。神奈川県は76年に全国で初めて国際交流課を設置し、翌年には国際交流協会を設立した。そして、80年に「内なる民際外交」として外国籍県民施策を始めるようになった。また、研究者や市民団体の間でも、日本企業の海外進出を支える外向きの「国際化」に対抗して、在日外国人、とくに在日コリアンに関する課題を重視する「内なる国際化」が唱えられた<sup>17</sup>。この背景には、在日コリアンの差別撤廃運動の盛り上がりやインドシナ難民や留学生など在外外国人の増大があった。

定住を前提にしたインドシナ難民の受け入れは78年に始まった。中国帰国者の受け入れも、集団訪日調査の開始(81年)によって、本格化した。83年には前述の留学生10万人計画も始まった。一方、80年代を通して、日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、円高などの経済的要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者も急速に増加していった。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などに広がった。こうした外国人の多くは、超過滞在者など、非正規に就労する人々であった。賃金不払い、労災隠しなどの労働問題のほか、無保険者の医療や入居差別の問題が各地で起きた。その結果、80年代後半には、外国人労働者や留学生などニューカマーを支援する市民団体が全国に作られた。一方、外国人の増えた自治体では、自治省が推進する「国際交流のまちづくり」に従って、在住外国人に対して、外国語による情報提供や相談窓口の設置などが行われた<sup>18</sup>。

## 1990年代 ニューカマーの定住化と外国人施策の体系化

89年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が改定され、90年に施行された。在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、「定住」資格の新設などによって、日系人が活動制限のない在留資格を取得できることが明文化され、90年代をつうじて、日系南米出身者、とくにブラジル人が急増した。日系人労働者は愛知県や静岡県、群馬県などの工場が多い特定の地域に集住する傾向があり、日本人住民との間にさまざまな軋轢が生じた。日系人の受け入れは、事実上、労働力不足と超過滞在者の急増への対応策であった。超過滞在者は93年には約30万人に達し、その後は少しずつ減少していった。一方、技術移転の建前をとりながら、実質的には労働力不足対策として93年に始まったのが、技能実習制度であった。これは、研修終了後の一定期間（最大2年間）、労働者として働くことを認める制度である。

こうしたニューカマーの増大に対する取り組みの中心は、依然として市民団体であった。80年代後半には、労働や医療相談を受けていたが、90年代前半になると、日本人との結婚や子どもの国籍、学校など、相談の幅が広がった。一方、自治体も少しずつニューカマーを住民として受けとめる施策に取り組み始めた<sup>19</sup>。

90年代後半になると、ニューカマーの中で、永住資格や日本国籍を取得する者が増加し、国際結婚も大きく増え、定住化が進んでいった。一方、在日コリアンは、80年代に外国人登録の指紋押捺に反対する運動を展開し、目標を達成した後、90年代には地方参政権や公務就任権の保障を要求していた。95年には、最高裁判所の判決によって、永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないことが示され、参政権運動は勢いを得た。また、96年以降、川崎市をはじめとして、政令指定都市や都道府県で職員採用の国籍要件を撤廃するところが増えてきた。こうした運動の盛り上がりを受けて、外国人の政治参加や、多文化共生のまちづくりへの関心が高まり、外国人を住民と位置づけ、外国人施策の体系化をめざす自治体が増えていった<sup>20</sup>。

一方、80年代後半に始まった自治省の「地域の国際化」政策は、90年代も継続された。92年には、在住外国人の増加に対応して、「国際交流のまち推進プロジェクト」は、国際交流推進型と在住外国人対応型の2種に分かれた<sup>21</sup>。93年には、地方財政計画上に国際化推進対策経費が初めて認められるとともに、自治省に国際室が設置され、市町村職員の「国際化対応能力の育成・向上」を図るために全国市町村国際文化研修所も開設された。94年には、総合的・先進的な国際化施策を行っている自治体に対する「世界に開かれたまち」表彰も始めた。一方、自治体国際化協会は、90年に各地の地域国際化協会間の情報交換を目的とした「地域国際化協会連絡協議会」を設け、91年から地域国際化協会の先導的事業に対して、「国際交流推進事業」として支援を始めた。なお、自治体国際化協会が93年に組織した地域国際化懇話会は、95年に「内なる国際化の現状と課題」と題した報告書を発表している<sup>22</sup>。

自治省は、95年に『国際交流から国際協力』へという新たな潮流を強調した「国際協力大綱の指針」を各都道府県・指定都市に示し、国際交流と国際協力を自治体国際化の二つの柱に位置づけた。そして、自治体国際化協会内に自治体国際協力センターを設置した。「来日外国人、在住外国人の増加により、外国人が活動しやすいまちづくり施策の必要性」が高まっているとの認識を示したこともあるが<sup>23</sup>、今日まで国際交流と国際協力を二本柱とする施策体系は続いている。98年には、自治省の「国際交流のまちプロジェクト」と自治体国際化協会の「国際交流推進事業」が統合され、自治体国際化協会による「地域国際化協会等先導的施策支援事業」が始まった。これは、地域国際化協会や市町村の国際交流協会等の先導的施策を重点的に支援していく目的で創設された。なお、自治省が地域の国際化推進の要とみなし、「世界最大の青年交流事業」と呼ぶJETプログラムは、招致外国人数が初年（87年）の848名から02年には6273名に達し、参加者総数も3万5248名となっている<sup>24</sup>。

こうして、自治省からの国際交流と国際協力の推進に関する大綱策定の要請を受け、都道府県や政令指定都市の多くは、80年代末から90年代を通して国際化施策の大綱や指針を策定し、その

枠組みの中で外国人施策の体系化も徐々に試みられるようになった<sup>25</sup>。また、そうした枠組みを超えて、外国人施策に関する指針を策定した自治体も現れている<sup>26</sup>。

## 2. 市町村の外国人施策

前節において、1970年代以降の外国人の定住化と自治体の外国人施策の推移を簡単に振り返ったが、今日、外国人施策に積極的に取り組んでいる自治体は、大きく三つに分かれるといえよう。まず、70年代に在日コリアンを対象とする施策（主に人権施策）を始めた自治体と90年代にニューカマーを対象とする施策（主に国際化施策）を始めた自治体に分けることができる。前者は、さらに今日も外国人住民に占める在日コリアンの割合が高く、在日コリアン施策を中心とする自治体と、ニューカマーの割合が増える中、次第にニューカマー施策も重視しつつある自治体に分かれる。すなわち、在日コリアン施策を中心に外国人施策の体系化を図っている自治体（人権型）、在日コリアン施策とニューカマー施策の統合を試みながら、外国人施策の体系化を図っている自治体（統合型）およびニューカマー施策を中心に外国人施策の体系化を図っている自治体（国際型）である<sup>27</sup>。

以下に、外国人施策の体系化を図り、多文化共生の推進に取り組んでいる市町村の代表例として、大阪市（人権型）、川崎市（統合型）、浜松市（国際型）の事例を取り上げる。いずれも人口規模の大きな都市で、当初は外国人の権利保障や生活支援に取り組み、次第に、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、多文化共生をめざす地域づくりへと施策の幅が広がり、体系化されつつある。

### 大阪市

大阪市の人口は262万人で、外国人登録者数は12万人（4.6%）である（03年4月現在）。大阪府は、戦前から全国一の朝鮮半島出身者の多住地域であり<sup>28</sup>、韓国・朝鮮人は9万人を超え、外国人登録者全体に占める割合は77%である。90年の時点でも、大阪市の人口や外国人登録者数はほとんど同じであったが、外国人登録者に占める韓国・朝鮮人の割合は9割あった。

大阪府では、戦後直後から市内各地に朝鮮学校が建設されたが、文部省（現文部科学省）の通達に従い、各都道府県が学校閉鎖を命じたため、阪神教育闘争（48年）を始めとして、行政と在日コリアンの間で民族教育をめぐる厳しい対立が生じた<sup>29</sup>。その結果、大阪府知事の覚書（48年）にもとづき、市内の12の小中学校では、府費によって課外で朝鮮の言語や文化を学ぶ民族学級が設置され、民族講師が配置された。

65年に、日韓国交正常化後の外国人教育のあり方を検討するため、教育委員会（教委）の委託事業として、外国人児童生徒が多い小中学校の校長からなる外国人教育問題研究協議会（市外協）が発足し、外国人教育に関する実態調査を行った。また、70年に市教委は、全国に先駆けて「学校教育指針」の中に外国人教育の項目を設けた<sup>30</sup>。しかし、71年に市立中学校校長会差別文書事件が起こり<sup>31</sup>、72年に学校教育指針の外国人教育の目標は、より具体的な内容に改められ、市外協に代わって、市内教員を対象に外国人子弟教育研究協議会（75年に外国人教育研究協議会と改称）が設置された<sup>32</sup>。一方、同年に市内の小中学校で自主的な民族学級が始まった<sup>33</sup>。その後、日韓覚書（91年）にもとづく文部省通知によって、「学校に在籍する在日韓国人に対し、課外において、韓国語や韓国文化等の学習の機会を提供することを制約するものではない」ことが示され、92年から、市の事業としての民族学級（「民族クラブ」）が始まった。さらに、「人権教育基本方針」（99年）や「在日外国人教育基本方針 - 多文化共生の教育をめざして」（01年）を策定している。

大阪府は、教育以外の分野でも、在日韓国・朝鮮人の人権保障に取り組んできた。76年には、

外国人の市営住宅への入居を認めた。また、92年、都道府県・政令指定都市としては初めて、経営情報、国際の2区分を新設し、職員採用の国籍要件を部分的に廃止し、97年には、前年の川崎市に続いて、消防職を除く全職種で管理職への昇進制限つきで国籍要件を撤廃した。また、無年金の外国人障害者に対する特別給付金制度（92年）や在日外国人高齢者福祉金制度（96年）も創設している。

大阪市は、94年に7名の外国籍委員を含む14名の有識者からなる外国籍住民施策有識者会議を設置した。97年に「国際化推進基本指針」を策定し、施策展開の四本柱の一つに「国際共生都市」を挙げ、「外国人も住み活動しやすい都市」をつくるために、外国籍住民施策の充実を唱えている（02年改定）。98年には、「外国籍住民施策基本指針 - 共生社会の実現をめざして」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。とくに、国際人権規約の内外人平等の原則に基づいて、「住民として同等な行政サービス」を提供することを重視している。

大阪市は、81年に庁内に人権啓発推進会議を設置し、全庁的な取り組みと職員への人権意識の普及に努めてきた。また、人権尊重のまちづくりを推進するため、同年に結成された市人権啓発推進協議会や各区で組織されている人権啓発推進協議会などと連携して、地域に密着した人権啓発活動を行ってきた。「人権啓発基本方針」（95年）を策定し、「人権行政基本方針」（99年）では、課題の一つに外国籍住民にかかわる問題を取り上げている。

なお、大阪市では、94年に市民局市民部人権啓発課が外国人施策の連絡調整の担当部門に定められた。1998年には、企画調整機能を持った担当部門として、市民局人権部企画課（02年から企画推進課）が設置された<sup>34</sup>。

関西地方の自治体には人権型自治体が多い。これは、以前から被差別部落出身者の人権問題に取り組んできた経緯があり、在日コリアンに関しても、同様なアプローチが取られたためと見えよう。ただし、これらの自治体においてもニューカマーが増えているので、次第に統合型へ移行していくだろう<sup>35</sup>。

## 川崎市

川崎市の人口は127万人で、外国人登録者数は2.6万人（2.1%）である（03年7月現在）。90年の時点では、1.4万人（1.2%）であった。市内には首都圏有数の在日コリアン集住地域がある。80年まで韓国・朝鮮人が外国人登録者全体に占める割合は9割を超えていたが、90年には6割を切り、03年7月現在、36%となっている。

川崎市の外国人施策は、前述のとおり在日コリアン住民の行政差別撤廃運動に応える形で70年代に始まった<sup>36</sup>。運動の拠点となったのは、69年に在日コリアンによって開設された桜本保育園であり、その経営母体として73年に設立された社会福祉法人青丘社であった。桜本保育園は在日コリアンの集住地区にあり、在日コリアンと日本人の園児が通った<sup>37</sup>。

伊藤三郎市長（71年～89年）は、外国人の人権保障に積極的に取り組み、75年には外国人に市営住宅への入居を認め、児童手当の支給も始めた。80年代になると、小中学校における民族差別の撤廃や桜本地区青少年会館設立を求める市民運動が盛り上がり、「在日外国人教育基本方針 - 主として在日韓国・朝鮮人教育」（86年）が策定され、子どもから高齢者までを対象に、日本人と在日コリアンを中心とする外国人の共生を目的とした日本初の社会教育施設であるふれあい館（88年）が設置された<sup>38</sup>。一方、80年代、とくに外国人登録証明書の大量切替期にあたる85年、外国人登録における指紋押捺を人権侵害として拒否する在日コリアンが続出し、全国的な反対運動が盛り上がった。外国人登録は法務省の機関委任事務として、各市町村が実務を担っていたが、指紋押捺拒否者は警察に告発するように行政指導を受けていた。伊藤市長が告発しないと宣言したことをきっかけに、同様な方針を示す自治体が全国に増え、法務省は指紋押捺制度の見直しを余儀なくされた<sup>39</sup>。

伊藤市政を引き継いだ高橋清市長（89年～01年）も、積極的に外国人施策に取り組んだ。外国人を市民として位置づけ、総合的な施策づくりを求める市民団体の要求に応える形で、川崎市は90年に外国人市民施策に関する24項目検討課題を公表した。そして、市民局に国際化施策を担当する国際室（91年）を設置した。国際室は92年に二つの委員会を組織した。一つは外国籍市民意識実態調査委員会で、アンケート調査及び聞き取り調査を行い、それぞれ93年と95年に報告書を提出した。もう一つは外国人市民施策調査委員会である。前述の24項目は在日コリアンに関するものが大半であったため、ニューカマーにも焦点をあてた施策づくりをめざした。「国際政策のガイドラインづくりのための提言」と題した委員会の報告書（93年）は、53項目の提言からなり、その後の川崎市における外国人施策の方向性を示した。提言にもとづき、96年に全国の都道府県、政令指定都市の中では初めて職員採用における国籍要件を管理職への昇進制限つきで撤廃した。

川崎市の外国人施策史における第1の節目をふれあい館の設置（88年）とすると、第2の節目は外国人市民代表者会議の設置（96年）であった<sup>40</sup>。94年に組織された調査研究委員会は、ドイツ、フランスなどの自治体が設置している外国人会議を参考に、日本で初となる外国人会議の設置を提言した。その提言に基づき、川崎市は、まず会議の事務局として市民局に人権・共生推進担当（99年に人権・男女共同参画室に改組）を置き、そして会議設置のための条例づくりに取りかかった。川崎市が外国人会議を設置してから、他の自治体でも同様な組織が設けられることになったが、要綱ではなく、条例で設置したのは川崎市だけである。条例第1条には、会議の目的が、「本市の地域社会の構成員である外国人市民に自らに係る諸問題を調査審議する機会を保障することにより、外国人市民の市政参加を推進し、もって相互に理解しあい、ともに生きる地域社会の形成に寄与する」ことにあると記された<sup>41</sup>。26名の委員は公募と団体推薦からなり、韓国・朝鮮籍者は7名（留学生2名を含む）であった。

外国人市民代表者会議の提言を受けて、川崎市はニューカマーの課題も含めた「外国人教育基本方針 多文化共生の社会をめざして」（98年）を定め、外国人などへの入居差別問題に対応すべく「住宅基本条例」（2000年）を制定した。98年には、「国際化推進大綱 - 『世界に開かれた地域社会づくり』をめざして」も策定し、「外国人とともに生活し、理解し合える地域社会の実現」をめざしている。川崎市は「『人権・共生のまちづくり』をめざして - 人権施策推進指針」（2000年）の中でも、「多文化共生のまちづくり」を基本理念に掲げ、外国人市民の人権施策の充実を分野別方針に含めている<sup>42</sup>。

## 浜松市

浜松市の人口は60万人で、外国人登録者数は2.2万人（3.7%）である（03年9月現在）。外国人登録者は90年代に大きく増加した。とくにブラジル人は、89年の146人から03年の約1万3千人（全国一）へと百倍近くに激増し、外国人登録者全体の約6割を占める。

浜松市では、82年に浜松商工会議所内に国際交流協会を設立している。ホンダ、ヤマハ、スズキなどの国際企業があり、海外から訪れる経済人や技術者が多かったことが背景にあり、「内なる国際交流」を推進した<sup>43</sup>。91年になると企画部に国際交流室を設置し、協会を財団法人にした。92年に、自治省の「国際交流のまち推進プロジェクト」の指定を受けた。増加した外国人の大半は日系ブラジル人であり、90年代前半には、生活や行政情報のポルトガル語による提供が進められた。また、市教委は、90年に海外・帰国子女相談室を開設し、91年には国際理解教育推進協議会を発足させ、外国人児童生徒教育研究部会を立ち上げ、受け入れ体制の整備を図った<sup>44</sup>。こうした取り組みが評価され、94年には、自治省が同年に創設した「世界に開かれたまち」の受賞団体となった。浜松市の外国人施策は、90年代前半においてすでに先進的ではあったが、それは自治省主導の「地域の国際化」の枠組みにそうもので、外国人を地域住民として位置づける視点は弱かったといえよう<sup>45</sup>。

「技術と文化の世界都市・浜松」を唱えて99年に就任した北脇保之市長は、01年に「世界都

市化ビジョン」を策定した。「世界都市化ビジョン」の特徴は、「共生」を「国際交流・協力」と並ぶ施策の柱に位置づけたことである。共生社会を築くために、外国人市民が「積極的に社会参加できる環境を整え」、「市民同士が交流し、お互いの文化や価値観に対する理解を深めるなかで、快適で愛着の持てる地域をつくっていく」ことを唱えている<sup>46</sup>。具体的施策としては、外国人市民会議(2000年)を設置し、外国人住民の多い地域において地域共生会議(01年)を始めた。また、ブラジル人不就学児童生徒のために、ポルトガル語で教えるカナリーニョ教室(02年)を市内3箇所開設した。さらに、都市間連携を重視し、他の自治体に呼びかけて外国人集住都市会議(01年)を設立した。同会議は、国に対して外国人の定住化を前提にした政策立案を求める「浜松宣言及び提言」(01年)をまとめ、「14都市共同アピール」(02年)において、「外国人受け入れ及び在日外国人に関わる基本方針をまとめ、省庁間の政策を総合的に調整する組織の早期設置」を国に要望した。自治体として初めて、国に外国人政策の基本方針の策定を求めた画期的な提言である。なお、国際交流室は国際室(99年)を経て、国際課(03年)へと改組されている。

### 3. 都道府県の外国人施策

基礎的自治体として日々の行政で直接に外国人住民と接する市町村に比べると、都道府県の外国人施策への関心は低くなりがちである。それには、住民に占める外国人の比率の低さも影響していると思われる。例えば、市町村で最も外国人の比率の高い群馬県大泉町が15%なのに対して、都道府県で最も比率の高い東京都は2.7%である<sup>47</sup>。そうした中でも、いくつかの都道府県では、前述の3都市に劣らぬ外国人施策を展開してきた。以下、その代表例として、大阪府(人権型)、神奈川県(統合型)、愛知県(国際型)の事例を取り上げたい。

#### 大阪府

大阪府の人口は882万人、外国人登録者数は21万人(2.4%)で、その数も比率も全国第2位である(2002年12月現在)。韓国・朝鮮人は15万人で全国最多であり、唯一、外国人登録者全体に占める割合が7割を超えている。90年の外国人登録者数も21万人で変わらないが、外国人登録者に占める韓国・朝鮮人の割合は9割近かった。

大阪府では、前述のように、戦後直後から行政と在日コリアンの間で民族教育をめぐる厳しい対立が生じた。その結果、府知事覚書による民族学級が府内の30余りの学校に設置され、府費による非常勤講師が配置された。しかし、70年代初めには、民族学級設置校は10校にまで減少していった。

79年になると、府教委は各市町村教委に対して、「在日外国人の教育について配慮すること」と題した要望を出し、豊中市、高槻市など府下の市町村は80年代に入り、外国人教育の指針を策定した。府教委は、88年に「在日韓国・朝鮮人問題に関する指導の指針」を策定し、「すべての児童・生徒に対し、在日韓国・朝鮮人児童・生徒が在籍している歴史的経緯や社会的背景を正しく認識させるとともに、朝鮮半島の文化や歴史についての理解を深めさせるよう努める」ことを示した<sup>48</sup>。また、92年には、在日外国人教育研究協議会(府外教)を設置した。さらに、「人権教育基本方針」・「人権教育推進プラン」(99年)を策定し、「子ども、同和問題、男女平等、障害者、在日外国人に係る人権問題等をはじめ様々な人権問題」について、体系的に人権教育を推進することを強調している。

大阪府は、89年に庁内に在日外国人問題研究会を設置し、外国人施策のあり方について研究を始めた。92年に「地球社会に貢献する大阪を目指して - 国際化推進基本指針」を策定し、基本目標の中で、「内なる国際化の推進」に触れた。さらに、在日外国人問題庁内連絡会議を設置するとともに、10名の委員のうち6名が外国籍である在日外国人問題有識者会議を全国に先駆けて設置

した<sup>49</sup>。93年には、韓国・朝鮮人の生活史を聞き取る調査も行っている<sup>50</sup>。また、93年に外国人相談コーナーを設置し、94年には、障害基礎年金を受給できない重度の障害のある外国人等への特例支援事業を始めた。95年、多言語FM放送の活用を始め、99年に多言語情報提供推進協議会を設立した。一方、同年には全職種で国籍要件を撤廃した職員採用試験を行った。02年に、「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あい、ともに暮らすことのできる共生社会の実現」に向け、外国人施策を推進すると宣言している。

大阪府は、「人権尊重の社会づくり条例」(98年)に基づき策定された「人権施策推進基本方針」(01年)の中でも外国人に関する課題を取り上げている。また、全国に先駆け、「人権教育のための国連10年行動計画」(97年)を策定し、「後期行動計画」(01年)も策定した。同計画は、「国際化時代にふさわしい人権意識の高揚を図り、『内なる国際化』を推進し、外国人の持つ多様な文化、習慣、価値観等を尊重し、そのちがいを認め合い理解するとともに、さまざまな文化、習慣、価値観を持った人々がそれぞれのアイデンティティを保ちながら共生する社会の形成が重要である」という観点から、人権教育を推進すると述べている。

なお、大阪府では、外国人施策の総合企画および調整部門として、92年に企画調整部国際室(81年に国際交流課として商工部に新設、87年に企画調整部に移管、92年に企画総務課と統合して国際室を新設)に人権平和室が設置された<sup>51</sup>。98年には、人権平和室と企画調整部同和对策室が統合され、人権室が設置されると同時に、国際室が国際課に改組されている<sup>52</sup>。

## 神奈川県

神奈川県は人口が863万人、外国人登録者数は14万人(1.6%)で、その数は全国第4位であるが、その比率は13番目となる(02年12月現在)。80年の時点では4万人で、その7割が韓国・朝鮮人であった。その後、韓国・朝鮮人の割合は低下を続け、90年に43%、02年に24%となっている。神奈川県の場合、横浜中華街を中心に戦前から居住する中国人とその子孫が多いのも特徴の一つである。

神奈川県は、長洲一二県知事(75~95年)のもと、市民と市民、地域と地域が平和な世界づくりのため、国境を越えて主体的に交流、協力していこうとする「民際外交」を提唱した<sup>53</sup>。前述のように、76年に渉外部に国際交流課を全国で初めて設置し<sup>54</sup>、翌年には国際交流協会を設立した。そして、80年から「内なる民際外交」として、外国籍県民施策を始めるようになった。その背景には、川崎市に集住する在日コリアンの存在があった<sup>55</sup>。また、80年には、大和市にインドシナ難民定住促進センターが設立され、インドシナ出身者の定住化が始まったこともあった。県は83年に県営住宅への外国人への入居を認めたが、インドシナ難民と中国帰国者に対して入居条件を緩和した。

82年、神奈川県自治総合研究センターの研究チームが県内在住韓国・朝鮮人の聞き取り調査を行い、国際人権規約に依拠した人権保障の制度づくりを求める政策提言をまとめたのをきっかけに<sup>56</sup>、84年には県内在住の韓国・朝鮮人と中国人を対象に、国内初の本格的な実態調査を行い、翌85年に報告をまとめた<sup>57</sup>。また、85年に開催した「内なる民際外交シンポジウム 地域と国際化・外国人県民と共に生きる」を契機に、国連人権委員会との連携を始め、87年には国際人権問題懇話会を設置した。世界人権宣言40周年となった88年には、国際シンポジウム「地域で国際人権を考える」を開催した<sup>58</sup>。同年に作成された『ともに』は、在日コリアンに関する全国初の行政による本格的啓発冊子であった<sup>59</sup>。90年には、教育委員会が「在日外国人(主として韓国・朝鮮人)にかかわる教育の基本方針」を制定している。

神奈川県は、91年に「国際政策推進プラン」を策定した。このプランの策定にあたって、89年に庁内に国際政策推進協議会(94年から国際政策推進会議)を設け、内なる国際化部会と民際協力部会を置いた。また、有識者、市民団体、県関係者等からなる神奈川の国際政策推進懇話会も

発足させた。プランの政策目標は、地球社会の共通課題への地域からの貢献とともに、「平等で開かれた地域社会づくり」であり、外国籍県民の人権尊重が強調された。プラン策定後、その推進体制を整備するため、国際政策推進会議を全庁的な組織として位置づけ、上述の懇話会をかながわ国際政策推進懇話会に改組した。同懇話会は、93年に、「外国籍県民と共に生きる地域社会をめざして」と題した報告書を提出している。一方、90年度から県・市町村の担当者レベルによるかながわ自治体の国際政策研究会も組織した<sup>60</sup>。

97年には、岡崎洋知事（95～03年）のもと、新国際政策プランが策定されたが、4つの課題の一つに「外国籍県民との共生」を掲げ、外国籍県民の地域参加を促進することを強調している。その具体的施策の一つが外国籍県民かながわ会議の設置（98年）であった。同会議の提言に基づき、外国人への住宅差別への対策として、外国人すまいサポートセンターが設立されている（01年）。なお、神奈川県は90年代も人権施策も積極的に進めてきている。92年には人権担当部門を設け、94年には、全国に先駆けて「人権施策推進指針」（98年、03年に改定）を策定し、外国籍県民の人権尊重を唱えている。

自治体の外国人施策は、国際交流協会と連携して取り組まれることが多く、神奈川県の場合も同様であるが、さらに社会福祉協議会（社協）も重要な役割を果たしているのが特徴的である。91年、福祉部福祉政策課によって外国人県民等福祉施策研究委員会が組織され、外国人の福祉に関する報告書が提出された。そして、92年に外国人の生活支援マニュアルを編集した県社協が、93年に在住外国人の生活支援方策策定委員会を設置し、94年に外国人の生活実態調査を行い、『多民族共生社会をつくる 在住外国人の生活支援方策（提言）』をまとめている。この提言にそって、95年には在住外国人生活支援ネットワーク会議を開催し、県域での情報収集に取り組み、96年からは、平塚市社協と津久井市社協との協働を始め、両地域をモデル地域として助成を行ってきた。その後、大和市、開成町、泉区、綾瀬市の社協も加わり、社協による外国籍住民への取り組みのあり方についての検討を重ね、『社会福祉協議会による在住外国人の生活支援の新展開 「地域住民」としての存在の明確化と生活課題の解決に向けて』（02年）、『外国籍住民地域生活支援事例集』（03年）を発行している<sup>61</sup>。

## 愛知県

愛知県は人口が712万人、外国人登録者数は16万人（2.2%）で、その数も比率も全国第3位である（02年12月現在）。愛知県には、90年の入管法改定によって、ブラジル人を中心とする外国人労働者が急増した市町村が多く<sup>62</sup>、ブラジル人（5万4千人）は全国で最も多く、外国人登録者の3分の1を占める。外国人登録者数は88年の6万人から2.5倍に増えている。

大阪府や神奈川県と違って、愛知県の取り組みは最近になって大きく進んでいる。97年に「国際化推進大綱」を策定し、「外国人に開かれた地域社会づくり」を唱えていたが、自治省の施策体系に近く、外国人住民の増加を正面から受けとめたものではなかった。そこで、大綱を全面的に見直し、03年度から07年度を対象とする「国際化推進プラン」（03年）を策定した。プランの基本的考え方には、愛知万博の開催と中部国際空港の開港を契機として様々な交流が活発化する「大交流時代」の進展に対応した地域社会づくりを目指すことと、「外国籍県民とともに安心して生活していける地域社会を実現し、異なる国籍・文化を背景とした『多様性』を力として活力ある地域社会づくりを目指す」ことを挙げている。「外国人との共生をプランの柱として位置づけ、多文化共生社会の到来への県の積極的姿勢」を示していることが特徴的である。「外国籍県民とともに生きる地域社会づくり」のために、「外国籍県民に開かれた社会の仕組みづくり」や「外国籍県民の地域コミュニティ等への参画促進」に取り組むことにしている。

このプランの策定にあたっては、有識者会議、在住外国人の多い市町村などで構成する市町村国際化推進検討会議、外国籍県民あいち会議等を開催し、また、日本籍県民・外国籍県民を対象とした意識調査、NPOと連携した多文化共生モデル事業等を実施し、県内の各界各層から幅広く

意見を聴いている。多文化共生モデル事業とは、「外国籍県民と共に生きる地域社会づくりの実現」のため、02年に実施したもので、県内の市民団体が行う多文化共生の推進を目的とする5事業を選定し、委託実施した。03年には、多文化共生プロジェクト事業として、NPOや自治会などが連携して取り組む4事業が選定されている<sup>63</sup>。なお、外国人施策の担当部門は県民生活部国際課（83年設置、2000年まで知事直轄）である。

## おわりに

本稿では、外国人施策に関する自治体の取り組みを市町村と都道府県に分けて整理し、それぞれ、人権型、統合型、国際型の施策展開をしている事例を取り上げた。その中で、外国人施策に関する先進的自治体は、人権あるいは国際化という観点から外国人施策を始め、そこから施策の幅を広げ、より総合的な外国人施策を展開し、多文化共生の地域づくりに取り組みつつあることを示した。人権型・統合型と国際型の自治体を比較すると、人権型・統合型自治体の場合は、外国人集住都市会議のような組織がなく、連携が弱いことを指摘できよう。一方、国際型自治体は人権施策が遅れていて、外国人の人権保障の視点も弱いといえよう。いずれにしても、本稿で取り上げた自治体は、ほぼ例外的な存在で、全国に三千余りある自治体、とくに人口規模の小さい市町村の大半は、外国人施策の充実や多文化共生の推進への関心が依然弱いと思われる。最後に、自治体の外国人施策にかかわる人権、国際化、多文化共生の三つの観点から、今後の課題を示したい。

まず、人権について述べる。日本政府は、国際人権規約を皮切りに人権諸条約を次々と批准してきた。1995年に始まった「人権教育のための国連10年」を受けて、推進本部（95年）を首相官邸に設け、国内行動計画（97年）も設けている。多くの自治体においても、人権担当部門を設け、行動計画を策定している。しかし、日本政府は95年に人種差別撤廃条約を批准しながらも、まだ民族差別を禁止する国内法を制定していない。外国人の人権侵害に関しては、すでに幾つもの訴訟が起きている<sup>64</sup>。法律の制定を待たずに、外国人住民の多い自治体は民族差別禁止条例（仮称）の制定を検討すべきであろう。

次に、国際化について述べる<sup>65</sup>。第一に、国際交流と国際協力を二本柱とする総務省主導の国際化施策の体系では、外国人施策は国際交流の一分野に位置づけられ、優先順位が低い。かりに外国人施策の優先順位が上がったとしても、外国人住民に関する課題を国際交流と位置づけるのは問題である。国際交流は、外国に住んでいる人、外国からやってきた人との交流という発想につながりやすいが、現在求められているのは、外国人を「ゲスト」ではなく、地域住民として、その地域社会の構成員とみなす視点である。そして、外国人住民に総合的な生活支援を行い、地域社会への参加を促す仕組みづくりである。90年代中頃に「国際交流から国際協力へ」の移行が唱えられたが、外国人住民の定住化を前提にすれば、「国際交流から多文化共生へ」の移行こそが今日、必要である。国際交流課や国際交流協会は、その存在意義を問い直すべきであろう。第二に、「国際化」という概念は、国民国家を前提に、日本と外国、日本人と外国人という二分法の発想に基づき、日本人や外国人の均質性が前提にされている。しかし、国際結婚や帰化による日本国籍取得者の増大により、日本国民の民族的多様性は増しつつある。外国人も多様な民族的背景を持った人々である。今後、外国にルーツを持つ日本国民の増加によって、「外国人」施策という枠組み自体の見直しも必要となろう。

最後に、多文化共生について述べる。筆者は、多文化共生社会基本法（仮称）の制定によって、国が多文化共生を推進する基本理念を定め、基本計画を策定し、施策の推進体制を整備することを提起している<sup>66</sup>。今のところ、多文化共生の推進は国の優先課題とはなっていないが、多文化共生に関心の高い自治体が先行して、多文化共生推進条例（仮称）を制定することを期待したい。多文化共生のまちづくりを進めるには、自治体のほか、NPO、自治会・町内会、学校、国際交流協

会、社協、企業など、地域社会が一体となった取り組みが欠かせない。そのためには、施策の基本理念を定め、推進体制を整備すると同時に、地域社会の担い手それぞれの責務を示す条例の制定が必要であろう。

\* 本稿は、拙稿「外国人の定住化と地方自治体 人権・国際化・多文化共生」『国際文化研修』特別号 5(2003年)に大幅に加筆修正したものである。草稿にコメントをいただいた柏崎千佳子、近藤敦両氏に感謝したい。また、調査にご協力いただいた大阪市、川崎市、浜松市、大阪府、神奈川県、愛知県の外国人施策担当者の方々にもお礼申し上げる。

---

<sup>1</sup> United Nations Population Division, *International Migration Report 2002*, New York: United Nations, 2002.

<sup>2</sup> 国籍にかかわらず朝鮮半島出身者とその子孫を指すこととする。

<sup>3</sup> この数字には、20万人を超えると推定されている超過滞在者など非正規滞在者が含まれていない。

<sup>4</sup> 『在留外国人統計(平成15年版)』(入管協会、2003年)。

<sup>5</sup> 国レベルでの受け入れ体制の整備については、「日本における外国人政策の批判的考察 - 多文化共生社会の形成に向けて」『明治大学社会科学研究所紀要』第41巻2号(2003年3月)参照。

<sup>6</sup> 各地の市民グループが集まって、74年に民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)を設立した。70年代における在日コリアンの社会運動については、山脇啓造「戦後日本の外国人政策と在日コリアンの社会運動」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』(ミネルヴァ書房、2001年)参照。児童手当の支給については、吉岡増雄「在日外国人と児童手当」同『在日外国人と社会保障 戦後日本のマイノリティ住民の人権』(社会評論社、1995年)参照。

<sup>7</sup> 山脇啓造「戦後日本の外国人政策と在日コリアンの社会運動」参照。

<sup>8</sup> ただし、80年代に入るまで、外国人が社会保障制度から完全に排除されていたわけではない。社会保険、厚生年金、障害者関係法は外国人に適用され、生活保護も準用されていた。

<sup>9</sup> 「関西財界セミナー開幕」『日本経済新聞』大阪夕刊、1985年2月7日。「関西財界セミナー開幕、内需拡大で国際国家に」『日本経済新聞』地方経済面、1987年2月21日。

<sup>10</sup> 具体的には、日本の経常収支黒字が85年に約500億ドルに達するなど、経済摩擦が激化し、諸外国との関係が悪化していることを踏まえ、市場アクセスの改善、内需拡大などを通じた輸入の増大、国際的に自由・無差別な競争、経済構造の改革が不可欠の課題と指摘している(外務省編『わが外交の近況(昭和61年版)』大蔵省印刷局、1986年、1-16頁)。

<sup>11</sup> 経済企画庁編『経済白書(昭和63年版)』(大蔵省印刷局、1988年)87-93頁。

<sup>12</sup> 87年に閣議決定された「第4次全国総合開発計画」は、国土計画の課題の1つに国際化が挙げられ、「全国各地域がそれぞれの特性を生かした国際交流機能を分担することにより、地域の活性化を図る」ことが必要であると指摘している。国土庁計画・調整局編『第4総合開発計画』(大蔵省印刷局、1987年)4-5頁。なお、第3次総合開発計画(77年)は、国際化にまったく言及していない。

<sup>13</sup> 長澤純一「国際化時代と地方公共団体の対応」『地方自治』1987年8月号、参照。

<sup>14</sup> 自治大臣官房長が「推薦のことば」を寄せた伊藤善市他編『自治体の国際化政策と地域活性化』(学陽書房、1988年)では、地域活性化にかかわる国際化政策として、産業振興、観光振興、文化振興、学術・教育振興および国際的まちづくりの5つの類型をあげている(78頁)。阿部孝夫『国際化と地域活性化』(ぎょうせい、1987年)も参照。

<sup>15</sup> 具体的事業として、公共サインの外国語表示、外国語表示の地図の作成、外国語表示の生活情報の提供、在住外国人と地域住民の交流の場の設定などが例示されている。落合直樹「『国際交流のまち推進プロジェクト』について」『地方自治』1992年1月号、参照。

<sup>16</sup> 自治体国際化協会設立の経緯については、内貴滋「自治体国際化協会の設立と今後の展開」『地方自治』1988年10月号、参照。

<sup>17</sup> 初瀬龍平編『内なる国際化』(三嶺書房、1985年)参照。

18 ニューカマー施策は、広報の多言語化に始まり、相談窓口の開設、日本語講座の開講、外国人スタッフの採用へと展開されたという（山田貴夫「外国人住民の行政参加」『都市問題』1992年6月号、32頁）。

19 江橋崇編『外国人も住民です』（学陽書房、1993年）。

20 駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策 - 内なる国際化への取り組み』（明石書店、1997年）。

21 92年の在住外国人対応型には、栃木県佐野市、埼玉県越谷市、東京都羽村市、神奈川県愛川町、静岡県浜松市の5市町が指定された。古川智之「『国際交流のまち推進プロジェクト』について」『地方自治』1993年2月号、参照。

22 「地域の自治体等にとっても、在住外国人を『住民』としてどう受け止め、施策を展開していくかが大きな課題となっている」（前書き）との認識を示している。

23 自治大臣官房国際室「地域レベルの国際化と地域国際交流団体」『自治体国際化フォーラム』1995年5月号、3頁。地域国際化施策の柱を国際交流、国際協力、「内なる国際化」の三つとする認識を示したこともある（自治大臣官房国際室「自治体による地域国際化施策の流れと今後の展望」『自治体国際化フォーラム』1997年9月号、8頁）。

24 外務省編『外交青書』平成15年版（国立印刷局、2003年）199頁。

25 1990年代前半までの各道府県の国際化施策の概要については、岩田勝雄『新地域国際化論』（法律文化社、1994年）参照。

26 「兵庫県地域国際化推進基本指針 外国人県民との共生社会をめざして」（94年）、「大阪市外国籍住民施策基本指針」（98年）、「大阪府在日外国人施策に関する指針」（02年）。

27 外国人施策に関する自治体の類型化に関しては、駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策』（明石書店、1997年）柏崎千佳子「在住外国人の増加と自治体の対応」『自治体変革の現実と政策』（中央法規、2002年）同「自治体と外国籍住民」『草の根の国際交流と国際協力』（明石書店、2003年）を参考にした。

28 大阪市生野区は今日でも住民の4分の1が外国人であり、東成区も1割を超える。

29 90年代前半までの大阪市における外国人教育の歴史については、中山秀雄編『在日朝鮮人教育関係資料集』（明石書店、1995年）参照。

30 70年の「学校教育指針」は、外国人教育について「人間尊重の精神を基盤とした国際理解の教育の推進につとめ、差別や偏見を排除して学校生活への適応や将来の進路について、自己実現や自己受容が深まるよう指導の充実をはかる」ことを指導の重点としている（中山秀雄編『在日朝鮮人教育関係資料集』明石書店、1995年、219頁）。

31 校長会差別文書事件を契機に、朝鮮人教育に関心をもつ教員が集まり、公立学校に在籍する在日朝鮮人児童生徒の教育を考える会が71年に発足した。同会は、79年から毎年開催されてきた全国在日朝鮮人教育研究集会（現全国在日外国人教育研究集会）や、83年に発足した全国在日朝鮮人教育研究協議会（現全国在日外国人教育研究協議会、略称・全外教）において、中心的役割を果たしてきた。

32 外国人教育への取り組みの進展には、60年代後半から盛んになった部落解放教育の影響もあった。大阪市は66年に、全国に先駆けて「同和教育基本方針」を策定していたが、市同和教育研究協議会は、71年から75年まで在日朝鮮人子弟教育部会を設けていた（中山秀雄編「同和教育と在日朝鮮人教育」『在日朝鮮人教育関係資料集』、鄭早苗他編『全国自治体在日外国人教育方針・指針集』47-48頁）。

33 鈴木久美子「大阪市 - 『在日』コミュニティを内包する大都市」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策』参照。

34 広報の多言語化や外国人相談、留学生支援など大阪国際交流センター（87年設置）と連携した事業は、市長室国際交流課（82年設置）が担当している。

35 ただし、その移行は緩やかに進行すると思われる。98年に近畿地方の市町村を対象に行われた調査では、「在日韓国・朝鮮人や中国人等のオールドカマーは歴史的背景が異なるので、他の在住外国人とは別に施策を講ずるべきだと思いますか」との質問に、回答者の55%が「わからない」と答え、29%が「そう思う」と答えている（『近畿の市町村』第5号、1999年、5頁）。

- <sup>36</sup> 川崎市独自の外国人施策は、65年の日韓協定締結後、外国人のうち韓国人にのみ適用されていた国民健康保険の全外国人への適用（72年）に始まったが、これは主に朝鮮総聯の働きかけによって実現した。
- <sup>37</sup> 山田貴夫「川崎における外国人との共生の街づくりの胎動」『都市問題』1998年6月号。
- <sup>38</sup> 岩淵英之「川崎市における在日外国人教育と青丘社」『共に生きる』（青丘社、1994年）参照。ふれあい館には、公民館と児童館の機能が併設されている。
- <sup>39</sup> 『指紋制度を問う - 歴史・実態・闘いの記録』（神戸学生・青年センター、1987年）参照。
- <sup>40</sup> 伊藤長和「川崎市 在日韓国・朝鮮人の経験に立つ総合的外国人市民政策」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策』53頁。
- <sup>41</sup> 外国人市民代表者会議成立の経緯については、山田貴夫「川崎市外国人市民代表者会議の成立と現状」宮島喬編『外国人市民と政治参加』（有信堂、2000年）参照。
- <sup>42</sup> 川崎市の外国人施策の歴史については、加藤恵美『外国人市民の権利保障の意味 - 川崎市・外国人施策の歴史と現在』（川崎地方自治研究センター、2000年）参照。
- <sup>43</sup> 松尾良一『地球市民していますか』（松尾良一、1994年）参照。
- <sup>44</sup> 『浜松市における日本語教育のあり方に関する報告書』（浜松市地域日本語教育推進委員会、1998年）59-64頁、参照。
- <sup>45</sup> 石川雅典「日系ブラジル人増大に伴う行政の対応」『共同研究 出稼ぎ日系ブラジル人』（明石書店、1995年）松尾良一「浜松市 外国人混住社会から共生社会への道程」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策』池上重弘「浜松市における国際化施策の展開」『ブラジル人と国際化する地域社会』（明石書店、2001年）参照。
- <sup>46</sup> 『世界都市化ビジョン - 技術と文化の世界都市・浜松』（浜松市企画部国際室、2001年）36頁。
- <sup>47</sup> 鹿児島県、北海道、宮崎県、熊本県、秋田県、佐賀県、長崎県、岩手県、高知県の9道県は、外国人の比率が0・5%未満である。
- <sup>48</sup> 鄭早苗他編『全国自治体在日外国人教育方針・指針集』（明石書店、1995年）97-99頁。なお、大阪府における人権教育の指針としては、すでに「同和教育基本方針」（67年）が策定されていた。
- <sup>49</sup> 初回の会議で、委員から「大阪府の在日外国人の9割は在日韓国・朝鮮人である。それを考えると、なぜ、在日韓国・朝鮮人問題を専門にする会議にしなかったのか」との疑問が呈されている（『在日外国人施策の充実に向けて - 大阪府在日外国人問題有識者会議記録・報告集』（1995年、23頁））。
- <sup>50</sup> 谷富夫「大阪府 - 旧来外国人型自治体の外国人政策と最近の意識調査」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策』参照。
- <sup>51</sup> 人権平和室が設置される前は、人権啓発室が外国人の人権問題を担当していた。
- <sup>52</sup> 広報の多言語化や多言語による外国人相談、留学生支援などニューカマー施策は、国際課が府国際交流財団（89年設置）とも連携しながら担当している。
- <sup>53</sup> 民際外交については、長洲一二・坂本義和編『自治体の国際交流 ひらかれた地方をめざして』（学陽書房、1983年）『民際外交の挑戦 地域から地球社会へ』（日本評論社、1990年）後藤仁「神奈川県 民際外交の展開」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策』参照。
- <sup>54</sup> 国際交流課は93年に改組され、以後、渉外部（99年から県民部）国際課が外国人施策を担当している。
- <sup>55</sup> 「内なる民際外交」が始まった経緯や背景については、『民際外交の挑戦 地域から地球社会へ』48 - 52頁、参照。
- <sup>56</sup> 調査結果は、『神奈川の韓国・朝鮮人 自治体現場からの提言』（公人社、1984年）として刊行された。
- <sup>57</sup> 調査結果は、金原左門他『日本のなかの韓国・朝鮮人、中国人 - 神奈川県内在住外国人実態調査より』（明石書店、1986年）として刊行された。当時、神奈川県内在住外国人の66%が韓国・朝鮮籍で、15%が中国籍であった。
- <sup>58</sup> シンポジウムの内容は、武者公路公秀・長洲一二編『ともに生きる 地域で国際人権を考える』

---

(日本評論社、1989年)として刊行された。

<sup>59</sup> 同冊子は『ともに - 見る、知る、考える。在日韓国・朝鮮人と私たち』(明石書店、1992年)として刊行された。

<sup>60</sup> 同研究会の報告書は、『サラダボウル』として93年以降、毎年刊行されている。

<sup>61</sup> 県社協のボランティアセンターでは、92年から市民団体を対象に助成や研修を行い、市民団体のネットワーク化を図った。そうした一連の活動が発展して、02年にはNPO法人「多言語社会リソースかながわ」が設立され、神奈川県との協働で医療通訳の養成や派遣を行っている。

<sup>62</sup> 愛知県内の外国人登録者数の上位5市は、名古屋市、豊橋市、豊田市、岡崎市、小牧市である。

<sup>63</sup> 『愛知県国際化推進プラン』(愛知県県民生活部国際課、2003年)及び「愛知県の多文化共生社会づくり事業」(<http://www.pref.aichi.jp/kokusai/project/tabunka.html>) 参照。

<sup>64</sup> 『ジャパニーズ・オンリー 小樽温泉入浴拒否問題と人種差別』(明石書店、2003年)参照。

<sup>65</sup> 「国際化」施策の限界については、柏崎千佳子「在住外国人の増加と自治体の対応」167-172頁、参照。

<sup>66</sup> 山脇啓造「外国人政策 - 多文化共生へ基本法制定を」『朝日新聞』朝刊、2002年11月6日、同「多文化共生を推進する『基本法』と『条例』に関する10の質問」『NPOジャーナル』第3号(2003年)。

(やまわき けいぞう / 明治大学商学部助教授)