

外国人住民と自治体 多文化共生のまちづくりに向けて

明治大学教授
山脇啓造

国連によれば、二〇〇〇年現在、世界人口の約三％にあたる一億七五〇〇万人が「移民」(出生した国以外に住む者)であり、先進国に限ればその比率は一割になるといえる。急速するグローバル化の進展により、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。国連は〇二年以来、人の国際移動を全地球的課題として重視している。

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。

七〇年代以降、日本の経営黒字は次第に拡大し、八五年には世界一の債権国となった。当時の中曽根政権は、「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に取り組み、「国際化」は時代のキーワードになった。

日本政府の国際化戦略は、地方自治体によっても担われることが期待された。すなわち、自治省(現総務省)によって、八〇年代後半から「地域の国際化」が推進された。まず、八七年、「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が示された。八八年には、「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。そして、八九年、「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。大綱の九項目の一つが、「外国人が活動しやすいまちづくり」であった。

ここまでは、政府主導の上からの

日本社会で暮らす外国人も、戦前から居住する在日コリアンなど旧植民地出身者とその子孫に加え、八〇年代以降、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。

最近では、少子高齢化の進展やまもなく始まる人口減少、さらにグローバル化への対応の観点から、外国人政策の見直しを求める議論が始まっている。法務省の「出入国管理基本計画(〇〇年)を皮切りに、後述の外国人集住都市会議による「浜松宣言及び提言(〇一年)」と「共同アピール(〇二年)、日本経団連による「外国人受け入れ問題に関する提言(〇四年)」などの発表により、多文化共生社会の形成は大きな関心を集めるようになった。

多文化共生社会とは、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていく社会である。地域社会の多様なニーズに対応しようとする、これからのユニバーサルデザインをまちづくりにあたって、多文化共生の視点は欠かせない

「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、七五年に就任した長洲一二神奈川県知事による「国際外交」である。神奈川県は、八一年から「内なる国際外交」として、在日コリアンやインドシナ難民など、外国籍国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、在日外国人に関する課題を重視する「内なる国際化」が唱えられた。この背景には、八〇年代の在日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七八年に始まった。中国帰国者の受け入れも、八〇年代に本格化した。八三年には留学生一〇万人計画も始まった。一方、八〇年代を通して、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。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、八〇年代後半には、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。一部

といえよう。特に、外国人は参政権がないため、住民として認められずに、そのニーズが後回しにされやすいことに留意する必要がある。

本稿では、外国人の定住化と自治体施策の歴史的推移を振り返り、多文化共生社会の形成に向けて、自治体を取り組むべき課題について論じたい。

外国人の定住化と自治体施策の歴史的推移

■一九七〇年代

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六〇年代後半のことであり、七〇年代になると、在日コリアンの定住化を前提にした外国人施策が求められるようになった。すなわち、在日コリアン二世を中心として、自治体に対して国籍を理由とした差別に抗議し、地域住民として日本人と対等な扱いを求める運動が盛り上がった。そうした運動に応える形で、いくつかの自治体は、外国人住民に対して、公営住宅への入居を認め、児童手当の支給を始めた。

の自治体でも、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。

■一九九〇年代

八九年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が改定された。その結果、九〇年代を通じて、日系南米出身者、特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起った。日系人の受け入れは、労働力不足と超過滞在者の急増への対応という面があった。超過滞在者は九三年には約三〇万人に達し、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、実質的には同じく労働力不足対策として、九三年に始まったのが、技能実習制度であった。これは、研修終了後の一定期間、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。九〇年代前半になると、日本人との結婚や子どもの国籍、教育など、相談の幅が広がった。九〇年代後半になると、ニューカ

こうした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(六九年)や国際人権規約(七六年)の発効による国際的な人権意識の高揚があった。日本政府も八〇年前後に、国際人権規約の批准、女子差別撤廃条約への署名、そして難民条約への加入を行った。

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た。また、難民条約の加入にあたって、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。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、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。

■一九八〇年代

七〇年代の日本は、六〇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。七五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、東京サミット(七九年)を主催した日本が、国際人権諸

マリーの中で、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、八〇年代に外国人登録の指紋捺捺に反対する運動を展開し、目標を達成した後、九〇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。九五年には、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、九六年以降、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はかる自治体が増えていった。

なお、自治省による「地域の国際化」支援は、九〇年代も継続された。九三年には、自治省に国際室が設置され、全国市町村国際文化研修所も開設された。また、「国際交流のまち推進プロジェクト」の中に、「在住外国人対応型」を創設した。九五

年には、「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」を示し、自治体国際化の二つの柱として、国際交流と国際協力を位置づけた。

自治体と多文化共生 —人権型と国際型—

以上、七〇年代以降の外国人の定住化と自治体の対応の推移を振り返ったが、外国人施策に積極的に取り組んだ自治体は、七〇年代に在日コリアンを対象とする人権施策に取り組み始めた自治体（人権型）と、九〇年代にニューカマーを対象に国際化施策として取り組みを始めた自治体（国際型）に分けることができよう。いずれも、今日では、単なる外国人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、多文化共生をめざしたまちづくりへと施策の幅が広がっている。

外国人の人権を守る

人権型の自治体の具体例として、大阪市を取り上げる。大阪府は、戦前から全国一の朝鮮半島出身者の集住地域であり、韓国・朝鮮人の外国人登録者全体に占める割合は八割近い。戦後直後から市内各地に朝鮮学校が建設されたが、行政と在日コリアンの間で厳しい対立が生じた。その結果、市内の小中学校では、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。六五年には、日韓外交正常化後の外国人教育のあり方を検討するため、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が発足し、七〇年に市教委は、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。

その後、日韓覚書（九一年）にもとづく文部省通知を受け、九二年から、市の事業としての民族学級が始まった。さらに、「人権教育基本方針」（九九年）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」（〇一年）を策定している。なお、市教委は九三年に「識字施策推進指針」を策定し、総合的な識字・日本語施策の推進も図っている。教育以外の分野でも、大阪府は在日韓国・朝鮮人の人権保障に取り組んできた。七六年には、外国人の市営住宅への入居を認めた。また、九

二年、都道府県・政令指定都市としては初めて、経営情報、国際の二区分を新設し、職員採用の国籍要件を部分的に廃止し、九七年には、消防職を除く全職種で任用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（九二年）や在日外国人高齢者福祉金制度（九六年）も創設している。大阪府は、九四年に外国籍住民施策有識者会議を設置した。九八年には、「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（〇四年改定）。とくに、国際人権規約の内外国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。

「内なる国際交流」を推進した。九一年に国際交流室を設置し、協会を財団法人にした。九二年に、自治体の国際交流のまち推進プロジェクトの指定を受け、国際交流のまち推進基本計画を策定した。増加した外国人の大半は日系ブラジル人であり、九〇年代前半には、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。

次に、国際型の自治体の具体例として、浜松市を取り上げる。浜松市では、八二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、

次に、国際型の自治体の具体例として、浜松市を取り上げる。浜松市では、八二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、

「技術と文化の世界都市—浜松」のビジョンを掲げて九九年に就任した北脇保之市長は、〇一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。具体的施策としては、外国人市民会議（〇〇年）を設置し、外国人住民の多い地域において地域共生会議（〇一年）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（〇二年）を市内三か所に開設した。

以上、多文化共生の観点から先進自治体を二つの類型に分けたが、実際には、自治体の大半が総務省の示した国際化の施策体系に従い、外国人施策への関心は相対的に低く、多文化共生の視点は弱いと言つてよいだろう。なお、人権型と国際型の自治体を比較すると、人権型の場合は、他の自治体との連携が弱いことを指摘できよう。一方、国際型は人権の視点が弱いといえよう。

進まず、地域でコミュニケーションがとれなくても、子ども同士のつながりをきっかけに、学校という場ですぐ外国人と日本人が出会う場合が多い。学校を多文化共生の地域づくりの拠点として活用すべきであろう。

一方、都市間連携を重視し、他の自治体に呼びかけて〇一年に外国人集住都市会議を設立し、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」をまとめた。翌〇二年には、「共同アピール」も発表し、国に対して、外国人受け入れの基本方針を定め、関係省庁の政策を調整する組織の設置を求めた。

以上、多文化共生の観点から先進自治体を二つの類型に分けたが、実際には、自治体の大半が総務省の示した国際化の施策体系に従い、外国人施策への関心は相対的に低く、多文化共生の視点は弱いと言つてよいだろう。なお、人権型と国際型の自治体を比較すると、人権型の場合は、他の自治体との連携が弱いことを指摘できよう。一方、国際型は人権の視点が弱いといえよう。

就労、教育、居住、社会保障と多分野にまたがるので、そういった分野を担当する各部門の連絡調整を担うとともに企画立案を行う部門が必要である。また、関係部門が集まって定期的に情報・意見交換する庁内組織を設ける必要もあろう。そのためには、職員全体の問題意識を高めるための研修も欠かせない。

次に、市民と行政の協働を進める仕組みを作ることである。多文化共生にかかわる課題は、町内会・自治会、市民団体、行政、学校など地域社会が一体となって取り組む必要がある。昨今、様々な分野で市民と行政の協働の重要性が強調されているが、多文化共生の分野こそ重要である。なぜなら、実際に地域で生活するのは住民であり、行政がいくら多文化共生の意義を唱えても限界がある。むしろ行政主導の手法は、日本人住民の反感を招き、かえって外国人への偏見や差別を強めることにもなりかねない。

次に、「国際化」という枠組みの見直しである。総務省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。そもそも、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う、地域社会への参加を促す仕組みづくりである。

最後に、以上の考察を踏まえて、自治体が多文化共生のまちづくりを進める上で、重要と思われる課題を指摘したい。まず、早急に取り組むべき課題は以下の三点である。

第一に、行政の推進体制を整備することである。外国人施策の先進自治体では、必ず施策を担当する部門がある。外国人にかかわる行政は、

第二に、「国際化」という枠組みの見直しである。総務省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。そもそも、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う、地域社会への参加を促す仕組みづくりである。

第三に、学校と地域の連携である。外国籍住民は地域の行事よりも学校行事への参加率が高い傾向がある。外国人の町内会・自治会への参加が

第一に、行政の推進体制を整備することである。外国人施策の先進自治体では、必ず施策を担当する部門がある。外国人にかかわる行政は、

第二に、「国際化」という枠組みの見直しである。総務省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。そもそも、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う、地域社会への参加を促す仕組みづくりである。

第三に、学校と地域の連携である。外国籍住民は地域の行事よりも学校行事への参加率が高い傾向がある。外国人の町内会・自治会への参加が