

# 日本の国際化政策の進展に関する中央政府と 地方自治体の関係性の変化

—「国際交流」から「多文化共生」へ— (上)

Japanese internationalization in action: an overview of the changes in  
central and local government internationalization imperatives  
～ Moving from an ‘international exchange’ perspective to a ‘multicultural  
coexistence’ reality ～ (Part 1)

佐藤久美

Kumi SATO

21世紀にはいり、日本社会において「多文化共生」という言葉が頻繁に使用されるようになった。筆者の居住する愛知県でも、かつては、「国際化」や「国際交流」をテーマとする会議やシンポジウムが頻繁に開催されていたが、21世紀に入って、そのテーマは「多文化共生」へと変化し、外国人住民の増加への対応と社会のあり方についての議論へと変わった。その背景には、1990年6月の出入国管理及び難民認定法の改正<sup>1</sup>により、主に南米から日系二世・三世及びその家族が日本に移住してきたことがある。

国の中央政府である総務省は、2005年度に多文化共生の推進に関する研究会を開催し、地方自治体が地域における多文化共生を推進する上での課題と今後必要な取組について、初めて総合的・体系的に検討し、2006年3月に「多文化共生推進プラン」を策定し、全国の地方自治体に多文化共生施策を総合的かつ計画的に推進することを依頼した。中央政府が「多文化共生」という言葉を初めて用いて、

多文化共生の推進を重点施策として発表したのである。中央政府は目標としての政策を掲げた上で、地方自治体に向けての「指針」を発表し、各地方自治体は、その「指針」に沿った計画をつくるのが一般的であるが、国際交流および多文化共生に関しては、必ずしもそうしたトップダウン的な関係のみでは説明できない。

例えば、1980年代に自治省（現総務省）が「国際交流」に関する指針を発表したが、すでに国際交流は地方自治体レベルでは盛んに行われていた。2000年代の「多文化共生」に関する指針に関しては、外国人住民の増加した地方自治体などが、外国人集住都市会議などを通じて国に要望書を提出した結果、国から指針が出されたと考えられる。

本論文では、議論のテーマがいつ、どのような背景で「国際化」および「国際交流」から「多文化共生」へと変化したのか検討を行い、日本の国際化政策における中央政府の意図していたものに注目をし、中央政府と地方

自治体の相互関係について（上）、（下）の二回にわたって考察する。

## 1 日本国内への外国人の受け入れに関する日本の対応

### (1) 外国人施策としての「出入国管理法」とその変遷

近代日本国家の政策として、外国人の入国に関して制定された最初の法律は、1899年の勅令「条約若ハ慣行ニ依リ居住ノ自由ヲ有セサル外国人ノ居住及營業等ニ関スル件（明治32年勅令第352号）」であったが、その対象者はおもに中国人（清国人）であり、中国人労働者の居住を幕末以来の居留地に限定し、それ以外の土地での労働を禁止するものであった。

1895年に始まった台湾における日本の植民地支配、その後の朝鮮（1876年の日朝修好条規、1905年の第二次日韓協約、1910年の「日韓併合ニ関スル条約」）、満州国の建国（1932年）など、日本は19世紀末から1945年に敗戦を迎えるまでは、多民族帝国であった。1939年以降は朝鮮に対して強制的な内地動員も開始されて、日本の敗戦時には約200万人の在日朝鮮人人口があった（西成田、1997）。日本帝国の崩壊によって、日本は領土を縮小し、140万人の在日朝鮮人は帰郷した。

その後、1960年代までは、日本政府をはじめとして、在日コリアンの二大民族団体である在日本大韓民国民団や在日本朝鮮人総聯合会も、帰還を選ばなかった、あるいは、取り残された在日コリアンの人びとは、いずれ朝鮮半島にある母国へ帰国するものと考えていた。

戦後、それまで日本国民であるとされていた旧植民地出身者は日本国籍を喪失し、「当分の間は在留資格を有することなく、在留できる」（1952年）とされ、選挙権、被選挙権のみならず、恩給や年金などの社会保障の対

象外におかれた。その後、1965年に日韓の国交が正常化され、韓国籍者が永住資格を取得できるようになった。在日外国人は自分たちの生活における差別に対して、日本人と同等の権利の獲得をめざし、日本人も共同した社会運動が始まった。

第二次世界大戦後は、1950年に外務省に出入国管理庁が設置され、1951年10月に「出入国管理令」が制定された。1952年にサンフランシスコ講和条約が締結された。「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」が、平和条約発効の4月28日に公布され、即日施行された。これにより、朝鮮人および台湾人は同日をもって日本国籍を喪失するとされた。同月同日、「外国人登録法」も公布、施行された。外務省にあった入国管理庁が法務省の内局である入国管理局に改編された。

その後、法務省の「出入国管理法」が外国人に関する政策として、文字通り、外国人を「管理」するものとして機能している。

日本が経済的に発展を遂げ、世界の中での役割も期待されるようになった70年代に、インドシナ戦争が起きたが、その戦争の終結によって大量の難民が発生した。国際世論に押されるかたちで、日本は1981年にインドシナ難民条約に加盟した。その条約は、難民も日本国民と同等の社会保障などに関する権利を持つことを要求するものであった。そして、その権利は在日韓国・朝鮮人や在日中国人などの定住外国人に対しても適用されることとなった。駒井（1994：37）は、「このプロセスは、単一民族主義が国際的圧力によりある程度の針路修正を余儀なくされたことを意味している」と述べている。ソト側の国からやってきた難民が、国際社会の注目を集め、日本がウチ側に抱えていた矛盾を修正させるという外圧の役目を果たしたのである。世界

の流れの中で、日本政府も国際人権規約の批准（1979年）を行い、公営・公団住宅入居資格に関する国籍条項を撤廃、難民条約に加入（1981年）、国民年金法および児童手当に関する法律の国籍条項を撤廃、1982年には「特例永住」の制度を創設、韓国籍だけでなく、朝鮮籍の人々に永住者の資格をだすようになるなどの変遷をとげた。定住外国人も社会の構成員としてみる動きが出来てきたのである。また、日本生まれの二世や三世の在日朝鮮人も増加して、日本社会の中に進出するようになった。

ここで、1977年に発表された、坂中英徳氏（当時、法務省に勤務）が発表した論文「今後の出入国管理行政のあり方について」（通称「坂中論文」。1975年の入国管理局論文募集で優秀作となる）について、触れておきたい。その論文の中で、坂中は、人口増が続く過密社会に対応する外国人政策にもとづいた外国人の入国管理をおこなう必要性を説いた。また、在日朝鮮人に安定した在留資格をあたえるべき、とした<sup>ii</sup>（坂中 1977）。この論文は、入管による在日コリアンへの方針を変換するきっかけにもなり、国際的圧力によってのみ針路修正を行ったわけではなく、ウチ側からの働きかけもあったといえる。

## （2）外国人労働者に関する論議の開始と出入国管理法

労働力不足対策を求める民間の声に促される形で、1960年代後半から政府が本格的に外国人労働者問題を検討し始めた。閣議決定された1967年の「第一次雇用対策基本計画」から1976年の「第三次雇用対策基本計画」まで外国人労働者は受け入れないとされた。その後、交通機関の発達などにより出入国者数が増大し、多様化した入国目的に対応するため、1981年に「出入国管理及び難民認定法」の

改正がおこなわれた。在留資格については、①「観光」に限定されていた短期滞在のビザに「保養、スポーツ、親族の訪問」等を加える、②技術研修生の在留資格を新設する、というものであった。当時の議論は、主に、外国人労働者に対して鎖国を続けるか開国するか、単純労働者を受け入れるか否かについてであった。その後、日本の1970年代の後半から80年代にかけて、先進5カ国が為替レートをドル安に進めることに合意したプラザ合意を契機とした円高により新規入国者が増加した。バブル景気による人手不足が起り非正規就労者も増加したこともあり、外国人労働者を受け入れるべきか否かの議論が活発になされるようになった。議論を受けて1988年に閣議決定された「第6次雇用対策基本計画」では、専門、技術的な能力を持つ外国人を可能な限り受け入れ、単純労働者の受け入れについては十分慎重に対応する、というものであった。

その流れを受けて、1989年に入管法が改正され、90年に施行され、現在の形に在留資格が整備・拡充された。ここで、改正「入管法」について整理したい。主な改正点は、(1)国際化社会に対応できるように国内で就労できる在留資格を新設すること、(2)入国手続きをできるだけ簡素化・迅速化すること、(3)「不法就労」問題に対処するために雇用主やブローカーに対して不法就労助長罪を新設すること、などであった。この改正法の目的のうち、その後の日本での「多文化共生」の議論へと最も大きな影響を及ぼすことになるのが、「身分または地位に基づく在留資格」<sup>iii</sup>のカテゴリーに含まれる、新しく設けられた「定住者」の資格である。これらの人々は国内での活動に制限がなく、多くの産業・職業分野での就労が合法的に可能となり、圧倒的多数の人々は製造業や飲食・サービス業などの現場

で不熟練労働に従事している。いわゆる外国人「単純労働者」の受け入れ拒否を前提とする政策を維持しながら、日本からの移民の子孫を受け入れる、という理由をつけた、単純労働者の受け入れである。これは後に『「タテマエ」と実態の乖離』（鈴木 2007：15）と評されることになった。

やがて、1990年代に入り、バブル景気の崩壊により企業での人手不足の状況も緩和され、経済界の受け入れ要請も下火になった。しかしながら、外国人労働者の受け入れ論議が装いを改めて再登場した。1997年に国立社会保障・人口問題研究所が少子高齢化の予測をし、2007年頃から日本人口が減少し、2050年には半減するという人口推計を発表し、1999年に堺屋太一経済企画庁長官（当時）が「人口減少社会に対処するために外国からの移民の導入を積極的に考慮すべきだ」とする問題提起をおこなったことなどから、外国人労働者の受け入れ論議が再燃したのである。2000年には国連人口部が「日本は95年の総人口を維持するためには2000年から2050年まで毎年約34万人、生産年齢人口を維持するためには毎年約65万人の移民を受け入れなければならない」とする内容の『補充移民（Replacement Migration）』を発表したこともあり、それ以降は、人口減少社会の到来を予測して、外国人労働者の受け入れ論議がおこなわれている。

2000年に策定された「第二次出入国管理基本計画」には、「日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現を目指していく」こと、「日本人と外国人が円滑に共存・共生していく社会づくりが必要」（下線は筆者によるもの）と記述がされており<sup>iv</sup>、ここに「共生」という語句があらわれる<sup>v</sup>。

2003年に閣議決定された「通商白書」<sup>vi</sup>では「日本経済の活性化のために高度人材を積極的に受け入れるとともに、現在および将来

の労働力不足に対応するため、これまで受け入れが認められてこなかった分野にも新たに外国人労働者を受け入れるという選択肢も考えられる」とされた。2004年には、(財)日本経済団体連合会が「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表し、「①質と量のうえでコントロール、②外国人の人権と尊厳の擁護、③受け入れ側、送り出し側双方にとってのメリット、という三原則に基づき外国人を受け入れることが必要である」とした。2005年の「第三次出入国管理基本計画」では、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受け入れについて着実に検討していく」として、わが国が必要とする外国人の円滑な受け入れが明記された。

ここで、外国人の受け入れに関して基本的に開放路線とすることが政府の方針となったのである。

## 2 自治体の国際化活動の変遷とその背景

### (1) 自治体による「国際交流」から、「国際協力」、「多文化共生」へ

第二次世界大戦後、アメリカ文化の影響を日本人は受け、アメリカを通して、世界を感じることとなった。外国はすなわち、アメリカであった。そのアメリカ人と交流できることは、憧れの世界に一步近づくことであった。国際化＝アメリカ化でもあった。本項では、この戦後の日本の国際交流の始まりから、国際協力、多文化共生への道程を歴史的にたどりながら、その背景を考察する<sup>vii</sup>。

#### ・戦後から1950年代

第二次世界大戦が終わり、日本人は初めてアメリカ人やアメリカ文化と接することとなった。日本人はアメリカの映画を見て、アメリカの生活への憧れを持ち、アメリカ文化の影響を大いに受けることとなった。1953年

に大統領に就任したアイゼンハワー大統領（1890～1969年）はピープル・ツー・ピープル市民外交<sup>ix</sup>イニシアティブを提唱した。アメリカ合衆国の占領下にあった日本では敗戦からの復興の中で、アメリカの資金によってアメリカとの国際親善が始まった。YWCA、ボーイスカウト、青少年赤十字、米国のフルブライト財団による奨学金制度などがおこなわれた。

アイゼンハワーは国際姉妹都市交流も推進しており、1955年、長崎市とアメリカのセントポール（ミネソタ州）の間で最初の姉妹都市提携が結ばれた<sup>ix</sup>。その後、日本の各都市は主にアメリカの都市と姉妹都市提携を次々に締結し、ホームステイプログラムなども含めた交流が促進された。

・1960年代

1960年代の終わりまでに154件の姉妹都市提携が結ばれ、そのうちの93件がアメリカとの姉妹交流であった。海外旅行が夢物語であった時代に、多くの自治体があこがれのまゝであったアメリカとの交流を望んでおり、姉妹都市提携を通じて、自治体は初めて海外と直接交流する機会を得て、国際交流活動をおこなうようになった。1964年に東京オリ

ピックが開催され、海外への関心も高まった。

・1970年代

1970年に大阪で日本万国博覧会（日本を含む77カ国と四つの国際機関が参加）が開催され、高度経済成長を成し遂げアメリカに次ぐ経済大国となった日本の象徴的な意義をもつイベントとなった。一般市民の海外旅行も普及し始めた。また、姉妹都市訪問団に参加するようになり、その交流の相手となる国・地域からの訪問者をホームステイで受け入れるようになった。「国際交流の大衆化」（毛受2003：33）が始まる。各地で国際交流のための財団も設置された。

1970年代後半には「民際交流」という言葉が神奈川県から使われるようになり、国際交流活動の主体は市民であり、地域であることが強調されるようになった<sup>x</sup>。

・1980年代

中国、韓国との姉妹提携が増加し、ネパール、タイ、インドネシア、マレーシア、モンゴルとの姉妹提携がおこなわれ始める。都道府県や政令指定都市で、国際交流協会や国際交流センターが設置され、1990年前後には殆どの都道府県、政令指定都市で設置される。地域の国際化の推進を目的とする自治体国際

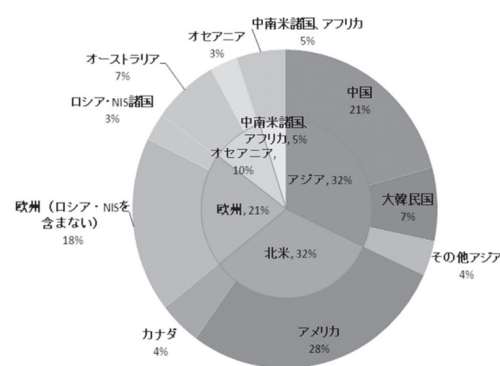
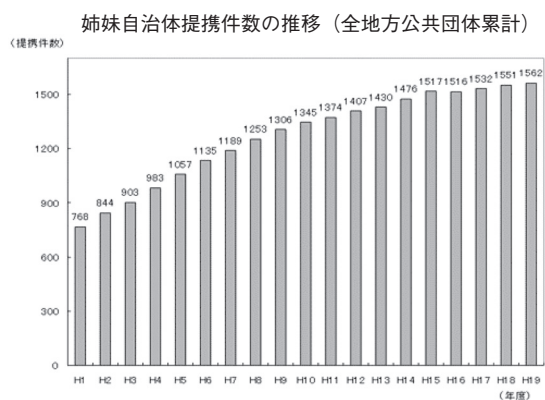


図4-1 姉妹自治体提携件数の推移と姉妹提携の相手国割合 2006年度末現在 (1551件)

出典：自治体国際化交流協会 <http://www.clair.or.jp/>

化協会が自治体によって共同設立され、「国際化」が標語となって地域の国際化が全国的なブームとなる。旧自治省や外務省では、自治体の国際活動を支援するためのさまざまな政策が提示された。

・1990年代

「地球市民」ということばが、国際交流協会や自治体の間で広く使われるようになる。自治体の国際活動が国際協力に向けられるようになる。姉妹都市提携数が1992年度を境に伸び悩みが目立つようになる。日本に居住する外国人の数が増加し、「多文化共生」が地域社会にとってのテーマとして認識され始めた。1998年にNPO法が成立し、国際交流・協力活動の分野でのNPO法人化が始まった。景気悪化の影響で、国際交流・協力活動の予算が減額され、事業の見直しや評価が議論されるようになった。

・2000年代

1990年代のバブル経済の崩壊以降、不況感が高まる中、自治体による国際交流・協力活動の事業予算がさらに縮小される。アジアとの経済交流の可能性をさぐる動きが活発化。「多文化共生」がより大きな課題となる。

海外との交流の機会の乏しかった日本の地域社会にとって姉妹都市提携からうまれる国際交流は有効なものであると評価されて、提携数は1990年代中ごろまで拡大を続けた。しかし、最近では、姉妹都市提携が整理統合され姉妹都市の増加の勢いが鈍化している。

自治省（現総務省）による、自治体の国際交流活動に関しての指針とその意図するところおよび時代背景を、自治省の官僚による提言等をもとに、次の節で考察することとする。

### 3 旧自治省（現総務省）の施策の変遷とその背景

前章で述べたように、各自治体は、姉妹都市提携に始まる国際活動を行っており、1980年代には「地域の国際化」に関する議論も活発におこなわれるようになっていた。その時期に、国の中央省庁である外務省や自治省（現総務省）などが、国際活動に関する指針を発表した。すでに地域レベルでは盛んであった「国際交流」に対して、国が指針を出すに至ったのか、その背景にあったものを考察するために、旧自治省および総務省が発表した1987年から2006年までの指針を整理するとともに、指針が発表された時期に掲載された月刊『地方自治』<sup>xi</sup>の記事（1987年から1994年まで。資料1-1にて抜粋を整理）を分析の対象として、自治省（現総務省）の官僚らが意図していたことを考察する。

#### (1) 自治省が1980年代に出した指針とその背景

1980年代に自治省が出した国際交流関連の構想やその概要は以下の通りである。

##### 1986年 「国際交流プロジェクト構想」

- ① 自治省が地方自治体の国際化施策の指針をつくる。
- ② これに基づき地方自治体が国際化推進計画をつくり実施する。
- ③ 必要経費は政府が財政措置を講ずる。

##### 1987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」

※地方公共団体による国際交流を推進するための施策についての指針。「地方公共団体においては、近年、姉妹都市提携その他の方策によって国際交流が活発化し、施策も多様化している。……国際社会におけるわが国の役割は増大し……地方公共団

体による国際交流を、質・量とも向上することが求められている。」

1988年 「国際交流のまちづくりのための指針」  
※国際交流のまちづくりのために実施される地方公共団体の施策についての指針。

「外国人が自由に活動しうるような地域社会を築いていくことの要請が高まりつつある。」

- ① 公共サインの外国語表示
- ② 外国語表示の地図（交通案内を含む）の作成・配布。
- ③ 外国語表示の生活情報の提供
- ④ 外国人登録窓口等へのインフォメーション機能の付加
- ⑤ 在住外国人と地域住民の交流の場の設定

1989年 「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」

※都道府県及び指定都市が地域の国際交流施策を総合的かつ計画的に推進していくための大綱の策定指針。

「国際社会における我が国の役割が増大し、国際社会における我が国の役割が増大し、社会・経済全般にわたって国際化が進展したことに伴い、地域レベルにおける国際交流も進展し、地方公共団体における国際交流施策も多様化してきている。しかしながら、多くの地方公共団体におけるこうした施策には、まだ模索の段階のものも少なくないと考えられ、今後地域レベルでの国際交流を一層推進していくためには、地域における国際交流を推進するための大綱を策定し、総合的かつ計画的に地域の国際交流施策を推進していく必要

がある。」

以上のように、1986年から1989年にかけて、国際交流に関する指針が毎年発表されている。ここで、中央政府（自治省）の官僚らが、指針を出すにあたって、どのような期待を持っていたかを『地方自治』<sup>xxi</sup>を分析の対象として見てみる（資料1-1を参照）。『地方自治』は、地方行政について解説する、全国の自治体で働いている職員達をおもな読者としている月刊誌であり、自治省の官僚らが記事を執筆している。1986年から1994年までに発行されたものには、国際交流に関するものが掲載されている。記事のテーマは、国際化時代に地方公共団体はどのように対応するべきか、国際交流のまちづくりについてなどであるが、具体的な施策について述べるなかで、なぜ、そのような施策が重要であるかについて、著者が述べている。当時の社会状況や日本の置かれた立場などについて、著者自身の見解も述べられており、日本の中央政府の官僚の考えが表われている部分としてその見解の部分に注目をし、抜き出したものが資料1-1である。

『地方自治』に掲載された、自治省官僚による提言「国際交流プロジェクトについて」（高田 1986）では、地方公共団体の行う国際交流は「人的交流」「スポーツ・文化交流」「技術・学術交流」「経済交流」に分類されている。自治省の重点施策である「国際交流プロジェクト」において、地方公共団体に交流促進のための地方交付税によって、財源措置をすることを明記し、その構想を実現するための「語学指導等を行う外国青年招致事業」について説明している。「より多くの外国青年が日本の地域を理解し、また地域の人びとも彼らと接することにより相互理解を深めることができ、ひいては、地域の国際化・活性

化や国際社会において日本が一層深く理解されることを願う」と結んでいる。「ソト側」から「ウチ側」の日本へ外国人青年を招くことで、彼らを媒介に世界（ソト側の人びと）に向けて、日本の善なる部分を発信してもらいたい、という意向である。

「国際化時代と地方公共団体の対応」（長澤 1987）では、「外国人の目で、国際的視点から、もう一度まちづくりを見直すこと」が必要だとし、成田空港が世界の他の空港と比較して見劣りすること、英語のサインが少ないこと、不便なことなどを例に、外国語による案内板の設置することや、「外国人が滞在し、居住するための最低限必要な生活情報くらいは、外国語に訳されたパンフレットを用意するくらいのサービスをしてよいのではなかろうか」と述べている。「日本を訪れる人は、日本語くらい勉強してくればよいのであって、そのようなサービスは必要でないという意見もあるかもしれない」が、「それだけでなく、日本に対する風当たりが強い昨今の状況の下では、せめて日本を訪れる外国人に少しでも良い印象をもってもらおう、あたたかく迎えてあげようと努力する」ことが必要だとし、「そうでないと、四面楚歌の中で、日本がますます孤立してしまうおそれすらある」と述べている。さらに、アメリカからの特派員が日本にとどまらないから、日本関係のニュースがアメリカの新聞に出ないという意見を取り上げて、東洋文化や日本の良さについて見直すことの必要性を説いている。ソト側（主にアメリカを中心とする欧米）からやってくる人々にとって少しでも便利なまちづくりをすること、外国語（＝英語）のパンフレットを準備すること、オリエンタルムードのある文化を見直すことによって、快適な日本を提供し、日本への批判を和らげよう、という論調である。

「国際交流のまちづくりについて」（阿部 1987）では、日本は世界最大の債権国となり、「日本人が海外に出かけていくだけではなく、外国人を日本社会に受け入れていくことが必要」であり、「外国人居住者や訪問者にとっても暮らしやすく、活動しやすく、親しみやすいまちづくりを進めていくこと」が大切であるとして、82市町村の国際交流・国際化施策の実施状況の調査結果を発表している。「住居表示のローマ字表示、あるいは、行政情報、緊急時情報の英語による提供の要望等、外国人であるがゆえのハンディキャップに起因する意見」があったとして、「このようなハンディキャップを各種の施策でカバーし、地域住民と同一レベルに近い快適さを保障していくことが、国際的に評価される街づくりともなり」、産業振興や地域振興、地域の活性化につながるとしている。想定されている外国人は、欧米人や訪問者であり、外国語表記は彼らに快適さを保障するために必要であるという発想である。

1988年に通達された、「国際交流のまちづくりのための指針」では、「外国人が自由に活動しうような地域社会を築いていくことの要請が高まりつつある。」として、①公共サインの外国語表示、②外国語表示の地図の作成・配布、③外国語表示の生活情報の提供、④外国人登録窓口等へのインフォメーション機能の付加、⑤在住外国人と地域住民の交流の場の設定を具体策としてあげている。1989年の「国際化社会における地方行政手法のあり方に関する調査研究」でも、外国人にとってまだまだ活動しにくい点が多いと指摘されているとして、国際化の観点からまちづくりを見直し、地域社会の解放性を高め、活性化につなげることの必要性を謳っている。

戦後の姉妹都市提携に始まった国際交流は、1980年代には姉妹都市交流の相手となる国・



地域が多様化し、住民参加型の交流が増加し、各地で国際交流のための財団が数多く設置されるなど、国際交流ブームであった。中央政府としても、全国の自治体に向けて指針を出すことによって、国際交流の意味づけをしようとしたと考えられる。

また、自治省が指針を出す以前の1982年に、高槻市が「在日韓国・朝鮮人問題取り組みについての基本方針」を策定し、神奈川県が「国際化に対応した地域社会をめざして」というテーマのもと、県内に在住する在日コリアンの聞き取り調査を行うなど、地域に居住する外国人への視点があったことが確認できる。言語サービス<sup>xxxx</sup>に関しては、1987年に東京都や横浜市が多言語で生活ガイドブックを作成している。

初瀬龍平は、ソト側の国々との交流から生まれる「国際化」に対抗する概念として、1985年末に外国人をふくむ住民の立場からの「内なる国際化」の議論の必要性を唱えていた。初瀬は「内なる国際化のおくれに苦しんでいるのは、生きている人間」であり、「難民、在日アジア人とか、帰国子女、国際結婚者とか、中小企業の経営者とか、基地周辺の人びととか、そこに喜怒哀楽する人間の生活の顔があるはずです。こここのところを描く研究も、これから必要」（初瀬 1987：255）だと述べている。

しかしながら、少なくとも『地方自治』に原稿を執筆した、中央政府の自治省の官僚にはウチ側に以前から居住していた外国人住民への視点はなかったのである。

以上、1980年代に出された提言では、ソト側からウチ側への訪問者や欧米人、在住外国人に「快適さ」を保障するための視点からの、「地域の活性化」のための施策であることが読み取れる。すでにニューカマーも増加している時期であるが、「在住外国人」という文

言はあるものの、未だ彼らへの視点は明確には出てきていないようだ。

## (2) ニューカマーが増加した1990年代からの変化

『『国際交流のまち推進プロジェクト』について』（落合 1992）では、1990年の入国管理法の改正以降、外国人労働者が増加している市町村があるにもかかわらず、「近年、観光だけでなく、学術、文化交流、留学、研修、商用等の目的で来日し、地方都市等に滞在する外国人が増加しているとのことである」と述べ、著者（落合）には、地域に居住する外国人労働者への視点は全く見られない。また、「このことを反映してか、通勤途中の地下鉄の中、昼食時の飲食店など外国人の姿を見かけることなしに一日を終えることはほとんど無いのではないかと思う今日この頃である」として、本人にとっては、外国人は「見かける」対象となっている。さらに「外国人と触れ合うこと」の意義について整理している。それによると、第一に「一人ひとりの個人にとっての意義である。外国人、つまり異文化との触れ合いは、個人の行動様式、価値観を多様化させ、あるいは許容力を増大させ、アイデンティティの確立を促し、より豊かなくらしの実現に資する」こととなり、第二に、「外国人との交流は、地域経済、社会に有用な情報、ヒントを提供し、よりダイレクトに（東京などの大都市、またはマスメディアなどの中継機関を介さずに）入手することにより、地域の競争力を高め、活性化を促すこととなる。また、歴史的、地理的、産業的に異なった、あるいは類似した地域同士が交流することにより、地域アイデンティティの形成にも資する」ことになり、第三に、「国家を構成する一人ひとりの個人が、互いにより直接的に触れ合う機会が増加することは、国際関係

がそれだけ厚みを増すということであり、このような交流チャンネルの多元化は、国際的な相互理解の一層の増進に資することとなる」としている。ここでは、外国人は、日本人の暮らしを豊かにしてくれるために「触れ合う」対象であり、さらには、地域経済活性化のための「ヒント」をもたらしてくれる人々であり、国際関係の厚みを増してくれる人々として想定されており、外国人住民が増加している地域が直面している問題への言及は見られない。

『『国際交流のまち推進プロジェクト』について』（古川 1994）では、在住外国人への情報提供という視点からの修正点が見られる。自治省が（財政措置として）支援する活動に、「在住外国人支援型」を創設したことを説明。「外国人居住者が急増している団体が生じて」おり、「言語の違いによる意思疎通の困難さ、生活習慣や文化の違いなどからくる様々な問題が生じて」いるとして、ごみの出し方など生活のルールに関する問題、外国人児童・生徒の教育等に関する問題、窓口業務の体制等の問題、健康保険の未加入などの問題がおきていることを記述。「このような事態は、多くの自治体にとっても過去に経験のないものであり、その対応に苦慮している状況にある」としている。1990年に入管法が改正されたことによって日系の南米人の数が急増するようになったことへの対応である。

「ソト側」（主に南米の国々）からやってきてすでに「ウチ側」に居住し始めた、日本語も英語も通じない外国人への「対策」が必要となったこと、欧米人を対象にした夢のある「国際交流」のために必要な「外国人が自由に活動しうる」ための「外国語表示」が、居住する外国人への「対策」としての「外国語表示」へと変化していった状況が読み取れる。外国人が多く住む地域に住む日本人や日本の

社会にとっては困るような事態が発生しているので、生活上のルールや日本の社会制度など、その義務を伝えるための外国語表示が必要だとされたのである。ここでは、まだ外国人は「居住外国人」および「訪問外国人」に分類されている。

その後、「変貌する地方公共団体の地域の国際化への対応」（熊谷 1994）では「地方公共団体は、地域の住民のために行政サービスを提供することがその存立の基本である。その意味で地方公共団体は、地域社会に内向けに閉じられた行政組織であり、外との交流は基本的には行政サービスとしては例外と考えられていた。ところが（中略）外国人労働者が数多く地域で暮らすようになる中で、地方公共団体もこうした地域の国際化に積極的に対応せざるを得なくなっている。また、一方でわれわれ日本人の生活は、ほとんどが開発途上国を含めた国からの輸入に頼っているという現状、つまり、広い意味での他の周辺諸国とのかかわりの中で日本の繁栄・安定があるということも厳然たる事実である」として、地域に居住する「外国人労働者」にも行政側がサービスの対象とせざるを得ないことへの理解を求めている。「訪問外国人」や「居住外国人」への対応が「外国人労働者」への対応となったことが読み取れる。

また、姉妹都市交流のような人的交流だけでの交流は転換期にあり、「地方公共団体・地域社会が国際社会の共通のルールに従わねばならない時代が訪れつつある」とあり、期待される世界での役割を国際協力という形で担うように求めている。その提言が次の自治省の指針につながっていると考えられる。1995年に出された、国際協力に関する通達はそのものである。

1995年 「自治体国際協力推進大綱の策定に

### 関する指針」

※都道府県及び指定都市が地域の国際協力施策に関する明確な理念と方針を規定する大綱の策定指針。

近年では、従来からの国際交流の実績を背景としつつ、互いの地域の発展のために地域レベルで協力し合うことが望ましいと考えられるようになってきており、「国際交流から国際協力へ」という新たな潮流が起き始めている。地域の住民、NGO、経済団体・企業及びボランティア等の参加を得ながら、優秀な人材とノウハウを活用できる地方公共団体を中心とする国際協力の取組みが重要となってきている。

2000年 「地域国際交流推進大綱及び自治体国際協力大綱における民間団体の位置づけについて」

※国際交流や国際協力における地方公共団体と民間団体との関係のあり方についての留意点。

ここでは、いまだ、「国際交流」という枠組みのなかで地域に増加している外国人への対応を行うという認識であり、外国人を住民として、行政サービスの対象とする考え方は明確には打ち出されておらず、優先順位としてはいまだ低い位置にある。

一方で、1990年には国勢調査で、英語、中国語、韓国語、スペイン語、フランス語、ドイツ語などの外国語に初めて調査書が翻訳されたほか、外国人登録者数（年末）が100万人を超えた1990年を境に、地方自治体で言語サービスが充実されたことが確認でき、外国人住民との接点が多い自治体が窓口での対応のなかで、多言語化に取り組み始めた。

### 注

i) 改正により、日系二世・三世及びその家族に対し3年間滞在可能（延長可能）な「日本人の配偶者等」「定住者」査証の発給が認められ、「活動の制限のない」、つまり労働者としての活動が認められるようになった。

ii) この論文は「坂中論文」という通称で呼ばれ、在日コリアン問題を考える上での不可欠な文献となった。「在日朝鮮人の処遇」について、以下のように述べている

- ・在日朝鮮人はすでに日本に定着しており、もはや本国に帰る存在ではない。日本定住を前提に法的地位の問題、国籍の問題などを考えなければならない。結論的には、将来は日本国民になってもらうのが望ましいが、それを押しつけるわけにはいかないので、在日朝鮮人がすすんで日本国籍を取得しようという気持ちになるように、「開かれた日本社会」を作る必要がある。
- ・日本社会が在日朝鮮人に教育と就職の機会均等を保障し自由競争の場を提供するようになれば、在日朝鮮人は日本社会で生きる希望を見出すであろうし、在日朝鮮人の中からその「能力」や「職業」によって高い社会的評価を受ける者が進出してくるだろう。そうなれば、日本人の朝鮮人観もおのずから変化していくであろうし、日本への帰化を積極的に肯定する方向でのコンセンサスが在日朝鮮人社会に形成されていくであろう。

この論文発表について、坂中は次のようにコメントしている。(坂中氏本人のブログより抜粋。<http://blog.livedoor.jp/sakanakacolumn/archives/525818.html>)

「論文が発表された時代においては、『日本の役人が在日コリアンの生き方、処遇のあり方を論じるのはけしからん』という空気が在日コリアン社会で支配的だったこともあってか、ほうほうから『同化を推進するものだ』などと批判され叩かれました。しかし、『坂中論文』は、入管と在日コリアン団体の双方に考え方の転換を迫るものとなりました。1970年代後半から、在日コリアンの将来の生き方について、日本国民になるのがいいのかどうかはともかくとして、日本に定住することを前提として議論されるようになりました。それまでは、民族団体と

在日コリアンの多くは、『日本は仮にいてだけで、いずれは本国に帰るのだ』と言っていました。1959年から1984年まで、北朝鮮への帰国運動が続きますが、1960年・1961年が最盛期で、1970年代に入ると、北朝鮮に帰る人はガタッと減ります。それでもまだ建前としては、本国へ帰るのだと主張していました。しかし、1980年代の初めごろになると、在日コリアンの間に定住志向が高まり、本国に帰るとは言わなくなりました。」

iii) 「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」の四種類がある。

iv) 出典：法務省入国管理局ホームページ <http://www.immi-moj.go.jp/>

v) 「出入国管理行政が目指すもの」として次のように記述されている。

第二次出入国管理基本計画に定める諸施策を通じて、これからの出入国管理行政は、社会の安全と秩序を維持しながら、人権尊重の理念の下で、社会のニーズに応える外国人の受入れを推進することにより、21世紀に向けての社会のあるべき姿の実現に貢献し、また日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現を目指していくものである。

(2) 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針

(ア) 国際化と社会のニーズに応える外国人受入れの円滑な実現

我が国社会が必要とする外国人労働者の円滑な受入れ

(イ) 研修制度及び技能実習制度の適正かつ円滑な推進と一層の充実

(ウ) 学術・文化・青少年交流の推進と留学生、就学生の積極的な受入れ

(エ) 長期にわたり我が国社会に在留する外国人の定着の円滑化

今後我が国社会が、外国人を必要な人材として迎え入れることになるのであれば、安定した地位と整備された生活環境等の支援を行っていくことにより、日本人と外国人が円滑に共存・共生していく社会づくりが必要であり、我が国社会の不可欠な一員となる外国人がより安定した地位をもって我が国に滞在できるよう、「永住者」あるいは「定住者」の在留資格の運用について検討していく。

vi) 経済産業省が所管する行政分野の現状と施策

の推進状況を、膨大な量の統計分析と調査研究等をもとに報告するとともに、今後の課題等をまとめたもの

vii) 毛受敏浩『グローバル化に直面する自治体の国際活動』『自治体変革の現実と政策』中央法規出版株式会社（2002年）、および毛受敏浩『国際交流・国際協力活動とは』『草の根の国際交流と国際協力』明石書店（2003年）などを参考とした。

viii) アイゼンハワーは、顔の見えない行政側が主体となるのではなく、市民同士の交流と相互理解を促進することが大切だとして、設立した。

ix) 1955年12月7日に姉妹都市提携。当時、米国ではヨーロッパの同名都市との姉妹都市提携運動が盛んに行なわれており、第二次世界大戦被災地への支援や市民の交流を通じた民主主義や自由主義の発展を目指そうとの機運が高まっていた。そのような潮流の中で日本との姉妹都市提携の話が持ち上がり、ニューヨークの日本国連協会代表ウイリアム ヒューズ氏が原爆被災から復興し平和都市への道を歩んでいた長崎市とセントポール市の提携を斡旋。その後国連事務局が両市に勧誘状を出した。\*ヒューズ氏は日系二世を夫人に持つ大の親日家。（長崎市国際課のホームページより。）<http://www1.city.nagasaki.nagasaki.jp/kokusai/saintpaul50/top.html>

x) 神奈川県長洲知事が自治体の立場から「国際外交」としての国際交流、平和構築の意義を唱え、二期目の選挙にあたってのマニフェスト「地方の時代」（1979）を作成した。（参考：GRIPS国際シンポジウム 日仏共同事業「クローデル講座」記念文化のソフトパワー～市民協働時代の国際文化交流～）<http://www3.grips.ac.jp/~culturalpolicy/softpower2005.pdf>

xi) 出版社：ぎょうせい。地方行政について、中央・地方・学会を通じて斯界の権威が当面する諸問題を説述した実務資料雑誌。

xii) 「複雑多岐にわたる地方行政について、中央・地方・学会を通じて斯界の権威が当面する諸問題をきわめて平易に説述した定評ある実務資料雑誌」。出版社は株式会社「ぎょうせい」。1893年の創業時より「法令の普及と地方自治振興への寄与」を企業理念として掲げ、1世紀余にわたり出版事業を中心に事業を展開。法令分野のほか、行政・教育・税務・法曹関係の実務書や

一般家庭向けの教養書等々を出版。<http://www.gyosei.co.jp/home/top/>  
 xiii) 行政による多言語での外国人への情報提供を「言語サービス」と呼ぶことについては、次の章にて詳しく述べる。

**資料1-1 月刊誌『地方自治』に掲載された官僚（自治省および総務省）による国際交流に関する施策提言からの抜粋**

（筆者作成）

・1986年11月号「国際交流プロジェクトについて」高田幸生（前自治大臣官報企画室現長野県企画局<sup>1)</sup>より抜粋。

「わが国において、対外的な経済摩擦の解消の必要性が言われて久しい。（中略）経済大国としての地位を得た今、わが国に求められているのは、経済面ばかりではなく、学術や文化など広い分野について、相応の役割を担うことであろう。」と前書きを述べた上で、「地方公共団体における国際交流」の意義、「国際交流プロジェクト構想について」にて「語学指導等を行う外国青年招致事業」の趣旨と事業内容を記述（pp.33-44）。

・1987年2月号「国際化推進自治体協議会の概要と今後の活動について」向田正博（自治省企画室）

「二一世紀へ向けての我が国を展望すると、国際社会の中における役割の増大に伴い、経済のみならず、政治、外交、社会等広範な分野にわたって緊密な交流関係を形成し、経済とその他の分野とのバランスの取れた国際化の進展を図り、世界平和のために積極的に貢献していくことが要請される。最近の経済摩擦等の国際経済問題についても、単にモノや金の関係だけでなく、人や心などの交流が積み重ねられて、相互の理解と信頼に立って円滑な解決が図られ

るものと考えられ、その意味においてもはば広い国民外交の展開が期待されている」として、外国青年招致事業について説明（pp.38-47）。

・1987年8月号「国際化時代と地方公共団体の対応」長澤純一（自治省企画室理事官）  
 「…ある国の政治、経済、社会、文化等の動向は、他の国々との関係を抜きにしては考えられなくなっている。特に、経済の面でこの傾向は著しい。（中略）世界の貿易が急速に重要性を増しているのである。（中略）こうした世界経済情勢の中で、『ジャパン・バッシング』という言葉が出るくらい日本に対する風当たりが強くなっている。この背景には、日本が世界第二のGNP大国となったこと、世界最大の債権国となったこと、そして1986年の貿易収支において1016億円もの巨額の黒字になったこと等があげられる。（中略）外国では、日本とは逆に巨額の貿易収支赤字を抱え、世界最大の対外債務国となったアメリカを中心に、保護貿易主義的色彩が強まっている。皮肉なことに、日本が『国際化』『国際化』と言い始めたときに、外国では逆の現象が起きているのではなからうか。（中略）日本が経済面で大国となったことは事実であり、国際社会の中でその地位にふさわしい役割を果たしていかなければならないと考える。」「経済大国となった日本は、産業、経済の面では、エコノミック・アニマルといった目で見られがちである。『もの』や『かね』の面ばかりでなく、文化・芸術の面でも国際交流を深め、ピープル・トゥ・ピープルで日本に対する正しい理解を求めていくべきである。（中略）国際交流が（中略）あらぬ誤解に基づく摩擦や『ジャパン・バッシング』といった日本に対する風当たりをやわらげることができる

と思う。」(pp.22-35)

- ・1987年10月号「自治体国際化協会の設立と今後の展開」内貴滋（自治大臣官房企画室課長補佐）

「国際社会の中における役割の増大に伴い、経済のみならず、政治、外交、社会党広範な分野にわたって、海外との緊密な交流関係を形成し、経済とその他の分野とのバランスの取れた国際化の進展を図り、世界平和に積極的に貢献していくことが必要である。」(pp.16-37)

- ・1987年10月号「国際交流のまちづくりについて」阿部守一（自治大臣官房企画室）

「自由世界第二位、世界のGNPの一割以上を占める大国となり、巨額の経常収支の黒字を抱え、世界最大の債権国となったわが国は、国際社会において、その置かれている地位にふさわしい役割を果たしていくことが求められている。」として「外国人にも親しみやすいまちづくりに関する調査研究」の結果について説明。国際化施策に熱心に取り組んでいると思われる82市町村の国際交流・国際化施策の実施状況についての調査結果を公表 (pp.38-54)。

- ・1989年10月号「国際化社会における地方行政手法のあり方に関する調査研究」千葉義弘（自治大臣官房企画室）

「近年のわが国では、国際的地位の向上と役割の増大に伴って、社会・経済全般にわたる本格的国際化が進展している。このような中で、日本人の海外渡航が著しく増大し、他方では、観光のみならず、学術・文化交流、留学、研修、商用等で来日する外国人も急増しており、ロンドン、ニューヨークと並ぶ世界の三大金融センターとなるなど国際的な活動の舞台として脚光を浴びている東京など大都市地域に限らず地方都市等に滞在する外国人の数も急増している。

しかし、国際的な人流が活発化している一方で、わが国の地域社会は、外国人にとってまだまだ活動しにくい点が多いと指摘されている。このため、国際化という観点から広くまちづくりを見直し、さらに、それを通じて、地域社会の解放性を高め、活性化につなげていくこと必要である」として、外国人向け施策としては、ホームステイ・日本人との交流・懇談会等交流関連のニーズ、情報関連のニーズ、道路・街頭案内板等サイン関連のニーズを基本として、具体的な方策について記述している (pp.25-41)。

- ・1992年1月号『「国際交流のまち推進プロジェクト」について』落合直樹（自治大臣官房企画室）

「我が国における人の流れを国際的に見ると、日本人の海外渡航が著しく増加する一方で、訪日外国人・居住外国人の数も確実に増加している。特に、近年、観光だけでなく、学術、文化交流、留学、研修、商用等の目的で来日し、地方都市等に滞在する外国人が増加しているとのことである。このことを反映してか、通勤途中の地下鉄の中、昼食時の飲食店など外国人の姿を見かけることなしに一日を終えることはほとんど無いのではないかと思う今日この頃である。いまや外国人の存在はそれだけ身近なものとなり、より直接的に触れ合う機会は確実に増えているのである。ここで、外国人と触れ合うことが、どのような意義を持っているのか次の三つのステージに分けて、簡単に整理しておきたい」と述べた上で、その意義について次のように整理している。「第一に、一人ひとりの個人にとっての意義である。外国人、つまり異文化との触れ合いは、個人の行動様式、価値観を多様化させ、あるいは許容力を増大させ、

アイデンティティの確立を促し、より豊かなくらしの実現に資することとなる。第二に、地域社会にとっての意義である。外国人との交流は、地域経済、社会に有用な情報、ヒントを提供し、よりダイレクトに（東京などの大都市、またはマスメディアなどの中継機関を介さずに）入手することにより、地域の競争力を高め、活性化を促すこととなる。また、歴史的、地理的、産業的に異なった、あるいは類似した地域同士が交流することにより、地域アイデンティティの形成にも資することにもなる。第三に、本来的な意味での国際関係にとっての意義である。国家を構成する一人ひとりの個人が、互いにより直接的に触れ合う機会が増加することは、国際関係がそれだけ厚みを増すということであり、このような交流チャンネルの多元化は、国際的な相互理解の一層の増進に資することとなる。」(pp.57-68)

- ・1994年2月号『『国際交流のまち推進プロジェクト』について』古川智之（自治省企画室）

「近年におけるわが国の社会・経済全般にわたる国際化の進展に伴い、地域レベルにおける国際交流の役割は、ますます大きくなってきており、地域社会の解放性を高め活性化していく上で外国人が自由に活動しうような地域社会を築いていくことが求められている。」「外国人居住者が急増している団体が生じている。(中略)言語の違いによる意思疎通の困難さ、生活習慣や文化の違いなどからくる様々な問題が生じている例があり、(中略)具体的には、ごみの出し方など生活のルールに関する問題、(中略)外国人児童・生徒の教育等に関する問題、(中略)外国人に対する情報提供に関する施策、行政における外国人に対す

る窓口業務の体制等の問題、(中略)健康保険への未加入、救急医療に関する問題等様々な問題が生じており、(中略)このような事態は、多くの自治体にとって過去に経験のないものであり、その対応に苦慮している状況にあるといえよう。(中略)新たに『在住外国人対応型』を創設し、五団体を指定した。」として、市町村は、自治省に基本構想を提出し、指定を受けることで、その計画に要する経費についての助成金等の支援措置がとられることを説明(pp.27-68)。

- ・1994年8月号「変貌する地方公共団体の地域の国際化への対応」熊谷弘（前自治省国際室、現自治大学校庶務課）

「地方公共団体は、地域の住民のために行政サービスを提供することがその存立の基本である。その意味で地方公共団体は、地域社会に内向けに閉じられた行政組織であり、外との交流は基本的には行政サービスとして例外と考えられていた。ところが、(中略)外国人労働者が数多く地域で暮らすようになる中で、地方公共団体もこうした地域の国際化に積極的に対応せざるを得なくなってきている。また、一方で、我々日本人の生活は、ほとんどが開発途上国を含めた国からの輸入に頼っているという現状、つまり、広い意味での他の周辺諸国との関わりの中で日本の繁栄・安定があるということも厳然たる事実である。」「(中略)従来からの姉妹都市交流等を背景としつつ、真に厚みのある国際交流を行い、お互いの地域の発展のため協力し合うことが地域レベルの国際交流の望ましい姿であると考えられるようになってきており、単なる人的な交流から、研修生の受け入れを中心とする国際協力も盛んになりつつある。(中略)身のある交流『国際交流から国際

協力へ』といわれる交流の中身の変化が起き始めているところである。」「従来、国際協力は、主として国の外交政策の一環として行われてきたが、より裾野の広い協力活動が求められるようになってきている。（中略）地方公共団体が国際協力を行うことにより、地域の住民、NGO、経済団体、ボランティア団体等を連携し、従来の国レベルの国際協りに比べ、より多くの人々が参加する裾野の広い国際協力活動、すなわち、住民参加型の国際協力活動の展開が可能となる。」「地域の国際化の今後の課題、方向」として「共生の精神に基づく国際交流・国際協力の展開」と「国際貢献・人道的配慮」が重要な視点として挙げられている。「内なる国際化」に関しても、増加する外国人に対して、住みにくいということのないような環境の整備が必要だとしている。

#### 注

- i) 著者の肩書きはすべて記事が掲載された当時の役職。

#### 参考文献

阿部守一「国際交流のまちづくりについて」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1987年10月号。  
落合直樹「『国際交流のまち推進プロジェクト』に

ついて」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1992年1月号。

熊谷弘「変貌する地方公共団体の地域の国際化への対応」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1994年8月号。

駒井洋『移民社会日本の構想』国際書院、1994年。  
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。

坂中英徳『日本の外国人政策の構想』日本加除出版株式会社、2001年。

坂中英徳・浅川晃広著『移民国家ニッポン 1000万人の移民が日本を救う』日本加除出版、2005年。

鈴木江理子「第1章 1 選別化が進む外国人労働者」渡戸一郎・鈴木江理子・A.P.F.S.『在住特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代の到来』明石書店、2007年。

高田幸生「国際交流プロジェクト構想について」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1986年11月号。

千葉義弘「国際化社会における地方行政手法のあり方に関する調査研究」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1999年5月号。

内貴滋「自治体国際化協会の設立と今後の展開」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1987年10月号。

長澤純一「国際化時代と地方公共団体の対応」『月刊 地方自治』ぎょうせい、1987年8月号。

西成田豊『在日朝鮮人の「世界」と「帝国」国家』東京大学出版会、1997年。

初瀬龍平編『内なる国際化』三嶺書房、1985年。

初瀬龍平編『内なる国際化 増補改訂版』三嶺書房、1987年。