

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 — (下)

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 2)

佐藤 久美

Kumi SATO

4 「多文化共生」を外国人への重点施策として打ち出した総務省（旧自治省）の取り組み

総務省¹⁾は、2004年に、次年度の重点施策として「多文化共生社会を目指した取組」の推進を掲げ、2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」（座長：山脇啓造（明治大学教授））を設置し、地方自治体における多文化共生の推進について、初めて総合的・体系的に検討を行った。そして、「多文化共生」や「外国人住民」という言葉を含む報告書等を相次いで発表した。

【多文化共生】

2006年 「多文化共生の推進に関する研究会報告書」

※外国人住民を生活者・地域住民として認識の上、地域において必要とされる具体的取組を提言。

2006年 「多文化共生推進プログラムの提言」

2006年 「地域における多文化共生推進プランについて」

※地方公共団体における多文化共生

施策の推進に関する指針・計画の策定に資することを目的。（「多文化共生」を「国際交流」と「国際協力」二次ぐ、地域の国際化の第3の柱として位置付け）

2007年 「多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007」

※多文化共生推進のため、「防災ネットワークのあり方」及び「外国人住民への行政サービスの的確な提供のあり方」について検討を加え、必要とされる具体的取組を提言。

2006年の「多文化共生推進プログラムの提言」では、「外国人住民を生活者・地域住民として認識する視点から、多文化共生の地域づくりを検討する必要性が増して」おり、1980年代後半からの「国際交流」と「国際協力」に加え、「多文化共生」を第3の柱として、地域国際化を引き続き推し進めていくことが求められているとして、具体的方策を提示している。さらに、外国人に対して、行政サービスを提供する役割を担うのは主として

地方公共団体であり、多文化共生施策の担い手として果たす役割は大きいことや、「国際人権規約」、「人種差別撤廃条約」等、外国人住民の人権保障についても言及している。

内容は次のものである。

- (1) コミュニケーション支援：1)地域における情報の多言語化， 2)日本語・日本社会学習支援
- (2) 生活支援：1)居住， 2)教育， 3)労働環境， 4)医療・保健・福祉， 5)防災， 6)その他
- (3) 多文化共生の地域づくり：1)地域社会に対する意識啓発， 2)外国人住民の自立と社会参画
- (4) 多文化共生施策の推進体制の整備：1)地方自治体の体制整備， 2)地域における各主体の役割分担と連携・協働

多文化共生施策の推進体制として、地域および国のみならず、企業の社会的責任にも言及し、労働関係法令遵守はもちろんのこと、社会保険の加入促進等に積極的に取り組む必要があるとしている。さらに、「防災ネットワークのあり方」と「外国人住民への行政サービスの的確な提供のあり方」について、分科会を設けて検討してきたとして、それぞれ報告書を発表している。

2007年の「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」では、5回にわたる研究会で検討した成果の発表の中で、「外国人住民施策は一部の地方自治体のみならず、全国的な課題」であり、「外国人労働者対策あるいは在留管理の観点からの検討だけでなく、外国人住民を生活者・地域住民として、多文化共生の地域づくりが必要」と明記され、防災ネットワークのあり方と外国人住民への行政サービスの的確な提供のあり方について、具体的な方策を詳細に記述している。

ここではじめて、国の政策の中に、「ソト側」におかれていた外国人を「対策」や「管

理」の対象としてではなく、日本人住民と同じように「ウチ側」に住む「外国人住民」として、行政サービスの対象であると示されたのである。

月刊『地方自治』の自治省の官僚たちによる記事（1986年から1994年まで）²⁾を読むと、世界一の債権国となった日本という国家を背負う立場にあった官僚たちが、市町村レベルの国際交流に期待していたものが見えてくる。中央政府が自治体に国際交流に関しての指導を行った背景には、1989年のインドシナ難民の受け入れ論議をきっかけにして、世界から人権問題などで批判される日本の立場を良くしたいという「国益」のためになる、という本音があったことが見える。国家が行う「外交」のために、自治体や民間が行う「国際交流」を前面に出して世界からの批判を和らげようという、中央政府の官僚の本音である。

こうした海外の国々を向いていた「ソト側への」施策と国内に居住する外国人に関する「ウチ側の」施策がどのように「多文化共生」という概念につながっていったのかを、次章以降で国レベルと地方自治体レベルで検討する。

5 外国人集住都市会議の開催と中央政府への要望

2000年代の半ばになって総務省が「多文化共生」施策を打ち出した背景には「外国人集住都市会議」の存在がある。

「外国人集住都市会議」は、静岡県浜松市や愛知県豊田市、群馬県大泉町、岐阜県美濃加茂市など、ニューカマーを中心とする外国人市民が多数居住する13の都市が、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として、浜松市がイニシアティブをとっ

て、2001年に設立された。その後、会員都市は増加し、2013年には、愛知県や静岡県、群馬県、岐阜県、三重県、滋賀県、長野県、岡山県の27都市が会員となっている³⁾。

設立趣旨は次のように記述されている。

外国人集住都市会議は、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人市民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立するものである。

また、外国人住民に係わる諸課題は広範かつ多岐にわたるとともに、就労、教育、医療、社会保障など、法律や制度に起因するものも多いことから、必要に応じて首長会議を開催し、国・県及び関係機関への提言や連携した取り組みを検討していく。

こうした諸活動を通して、分権時代の新しい都市間連携を構築し、今後の我が国の諸都市における国際化に必要な外国人住民との地域共生の確立を目指していく。(2001年5月7日)

呼びかけをした浜松市の当時の状況や開催にいたる経緯については、浜松市役所で設立に関わった原田が、「外国人集住都市浜松における地域共生の取り組み」(2004)に著している(原田 2004: 45-68)。それによると、浜松市には、スズキ、ホンダ、ヤマハなどの企業があり、「もともと市外から労働力を受け入れてきた土地柄であった」が、1990年の入管法の改正によって、外国人の数が急激に増加した。中でもブラジル人が多いことが特徴であり、全国の市町村のなかでもっとも多くのブラジル人を抱えていた⁴⁾。

浜松市は1991年に「国際交流室」を設置、1992年に「浜松市国際交流センター」を開設して、ポルトガル語通訳の配置による各種情報提供の充実、日本語教室の開催や外国語による生活相談の実施などに取り組んだ。また、「市役所内においても、ブラジル人市民の来庁の増加によりその対応を余儀なくされ」た。

「デカセーギ」と呼ばれて数年で帰国するであろうと見ていたブラジル人であったが、明らかに定住化が進み、「生活の場としてブラジルよりも日本を選んでいる」ことが調査で明らかになった。そこから『労働者』というだけでなく、『生活者』として考えていく必要性が再認識」でき、「これまでの行政としての対応は、ブラジル人を始めとした外国人にいかに日本社会へ適応してもらうかという発想に追われてきた日々であった。しかし、『生活者』として考える以上、日本人も外国人も同じ都市に住む市民であるという認識のもとに、外国人市民としての権利を保持してもらうとともに、外国人市民としての義務や責任も果たしてもらわなければならないという発想に変わらざるを得なく、地域共生という観点からの施策にますます重点が置かれてくるようになった」。行政側の意識の転換が行われて、市民としての外国人との「共生」への施策が打ち出されることになったのである。

浜松市は、2001年に「共生」を中核にして、「共生」「交流・協力」「連携」「発信」を柱にした「浜松市世界都市化ビジョン」を策定し、地域共生会議や日本語ボランティア支援事業など、共生への取り組みを市民へ広げていった。その一方で、同じように南米日系人が多く住む都市に向けて呼びかけて、外国人集住都市会議の設立となった。

原田によると、会議では「教育」「社会保障」「外国人登録等諸手続き」について熱心

な議論が交わされ、「海外のマスコミも含め多くの報道関係者や研究者がフロアから見守る中」で、各都市の首長が積極的な提言を行った。そして、「日本人住民と外国人住民との地域共生を強く願う」として、『『地域共生』』についての浜松宣言」が採択された。

外国人問題は国の課題でもあるとして、関係省庁に対しても認識を求めるよう動いたのは、当時、浜松市長を務めていた北脇保之氏であった。『『浜松宣言及び提言』』を公開の場で発表しただけでは関係省庁に対して外国人集住都市会議の意図するところが伝わらないのではないかと、国へ行きましょう」との北脇市長の発言が紹介されている。原田は「総務省、外務省、法務省、文部科学省・文化庁、厚生労働省・社会保険庁及び関係国会常任委員会を丸一日かけて回り、外国人を多く抱える都市としての現状と課題を熱く説き、地方自治体では解決できない制度や法律の改善について申し入れを行った」と述べている。その後、その課題について、国会衆議院厚生労働委員会に取り上げられ、外務大臣の審議機関として立ち上げられた海外交流審議会で北脇市長が審議委員の一人として委嘱されるなど波紋は広がった。

外国人集住都市会議は、浜松市で開催されて以降、会議を重ねて、それぞれ、開催地の名前をとった宣言や報告を行っている。「外国人集住都市東京会議における14都市共同アピール」（2002年）、「外国人集住都市会議 豊田宣言及び部会報告」（2004年）、「外国人集住都市会議 よっかいち2005報告書」および「外国人集住都市会議 よっかいち宣言」（2005年）、「外国人集住都市会議 東京2006報告書」（2006年）、「外国人集住都市会議 みのかも2007メッセージ」（2007年）、「みのかも宣言」（2008年）、「おおた宣言」の採択と外国人集住都市会議会員28都市間による

「災害時相互応援協定」の締結（2010年）などである。

2008年10月に行われた「外国人集住都市会議 東京2008」では、第Ⅰ部は、各地域ブロックの研究報告と提言の発表、第Ⅱ部は、関係省庁との討論会を行い、会議の最後に、外国人政策を総合的に企画・立案し、関係省庁に対し強い主導力を発揮する組織の設置と、外国人住民に日本語習得の機会を保障することを国に求めるとともに、当会議が今後も多文化共生社会の実現に向けた取り組みを進めていくことを述べた「みのかも宣言」を公表した⁵⁾。

会員都市が情報交換をするだけでなく研修会を通して、それぞれの課題を共有し、地域からの「多文化共生」を実現するために、関係省庁との連携を深めながら、中央政府に対して、個別具体的な要望や提言を行っているのである。会議で出された宣言を見てみると、要望に対しての中央政府の動きが鈍いことへの批判が前面に出ている。

例えば、外国人集住都市会議が発表した、2006年の「よっかいち宣言～未来を担う子どもたちのために～」では、次のような記述がある⁶⁾。「外国人集住都市会議は、『浜松宣言』（2001年）、「豊田宣言」（2004年）などを通じ、外国人住民の定住化により外国人受け入れの諸制度が実態からかい離している現状に対して、国などに制度改革を提言するとともに、自らの取り組みを強化してきた。国は外国人の生活環境整備について、今年になってようやく本格的な検討を始めたばかりであり、生活者としての外国人への対応策はまだほとんど進んでいない⁷⁾（中略）子どもたちは日々成長していくため、問題の解決を先送りすることはできない。（中略）外国人の子どもたちをめぐる課題の解決は、日本に暮らすすべての子どもたちを大切に、すべての住民の

人権を尊重することにつながっていく。(中略)外国人集住都市会議は、外国人の子どもたちや保護者が直面している教育を始めとする課題の解決に向けて、義務教育前の支援、公立学校の受け入れ体制整備、働きながら学び直す機会の確保、外国人学校への支援、保護者の就労環境の改善及び日本語学習の促進などについて、各地域で取り組みを進めるとともに、国や関連機関等に提言していく」とある。

さらに、それぞれの問題について、現状と課題を整理して、会員都市が取り組んできたことを明示した上で、「国への提言」、「県への提言」、「経済界への提言」を行っている。

2005年11月には、次の項目について、規制改革要望書を国に提出している。

①外国人の健康保険と年金保険のセット加入の見直し、②業務請負会社による従業員の社会保険加入の促進、③元受会社による下請け会社への指導、④外国人を雇用する事業者の実態把握、外国人就労管理の改善、⑤外国人登録制改善、国・自治体における外国人に関する情報の共有、⑥外国人に関する総合的な政策推進体制の整備、⑦外国人の子どもをめぐる教育体制の整備、⑧外国人の子どもの不就学対策、⑨外国人学校に対する支援措置。

それぞれの項目について、規制の現状、要望内容、要望理由、根拠法令等、制度の所管官庁について整理したうえでの提出であり、関係省庁からの回答がウェブサイト上で2006年1月27日の日付で公開されている。

2006年11月には、「多文化共生社会をめざして 未来を担う子どもたちのために」をテーマにした「外国人集住都市会議 東京2006」が開催され、会員都市の首長が課題や取り組みについて話し合った後、内閣官房、

総務省、法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省、日本経済団体連合会からの出席者との、集住都市会議から出された提言への取組状況についてのディスカッションが行われた。そこで、初めてこの会議に出席した内閣官房の担当官僚は、「わが国としても、外国人を適法に受け入れたい場、社会の一員として、日本人と同じような住民サービスを楽しむように対応していくことが求められていると考えて」と回答し、コーディネーターの山脇氏からの質問に施策の実施に向けて「省庁横断的な検討の場」を継続していくことを、多くの参加者のある公開の場で明言した。

このように、地方自治体が設定した会議に中央省庁の官僚が出席して、自治体側から出された提言に対して、回答や説明をするという形がとられるようになった。1980年代の国際交流に関する指針では、国が地域を主導するという認識で行われたと考えられるが、多文化共生に関しては、外国人住民に最も近いところにいる地方自治体が最も遠いところにいる中央政府に対して、現状を説明し、施策を提言するようになると変化したのである。

「外国人集住都市会議みのかも2007」のメッセージは、国に対して全国共通の外国人住民台帳制度の創設を強く要望するものであった。その要望を受けて、総務省では、法務省と共に、「外国人台帳制度に関する懇談会」を開催、2008年12月には外国人住民の利便の増進及び市町村等の行政の合理化を目的として、外国人住民について、日本人(住民基本台帳制度)と同様の制度を整備することを発表した。地域からの要望が中央政府を動かしたのである。その後、2012年7月に外国人登録法が廃止され、外国人住民の住民基本台帳制度が開始した。

また、2009年1月に内閣府に定住外国人施

策推進室が設置され、経済危機下で困窮する日系人等定住外国人への支援のために「日系定住外国人施策に関する基本指針」（2010年8月）と「同行動計画」（2011年3月）を策定した。2012年5月には、内閣官房に「外国人との共生社会」実現検討会議が設置され、外国人との共生社会の実現に向けた基本的考え方や具体的な施策についての検討が始まった。

外国人を多く抱える自治体が、同じ課題を持つ他県の自治体に対しても主体的に外交を行い、自治体職員同士が課題について学びあい、課題解決のために国の定めた法律についても知識を深め連携を組むことで国の施策をも動かす推進力となっているのである。

6 中央政府が各自治体の国際交流に期待したものと、「国際化」から「多文化共生」への国際化政策の変化

1980年代の月刊『地方自治』に書かれた自治省の官僚らによる政策提言を読むと、日本が経済大国になったことによって生じた対外的な経済摩擦を解消し、その役割を地方公共団体や民間の交流団体に担ってもらうことへの期待が強調されている。国際交流は当時の人々にとって、憧れのアメリカや西欧諸国との交流が主な目的であり、それらの国からやってくる訪問客やビジネス・ピープルをいかに迎え入れるか、が課題であった。自治省の官僚の提言から見えるものは、あくまでも、日本人および、日本や各地域にとって利益とするための外国人の位置づけであった。

倉沢は「“国際化”と自治体」というタイトルの原稿で、編集者からそのテーマを与えられたときに、「自治体と国際化という命題を奇異なもの」と感じた理由として、「外交と軍事は国家、他の国民生活の諸領域は自治体という役割分担論があるのではないか」「しか

し実はこの軍事・外交の権能を持たないことに、自治体間の交流の積極的な意義があるのである。軍事・外交の権能を持つ国家間の折衝は、両国としばしば第三国を含む国家間の複雑にして対立する利害の調整という任務を負わされている。友好や親善は、しばしばこの深刻な錯綜する利害対立をカバーするオブラートの役割を負わされている」（倉沢 1994：3-14）と延べているが、まさしく、自治省が「国際交流」に関する指針を出した背景には、そのオブラートの役割への期待があったと考えられる⁸⁾。

それを図式化すれば、次のようになる。

ソト側の国＝アメリカ、西欧の国々。

外国人＝ソト側からやってくる人たち。

お客さん。外国の文化をもたらししてくれる人々。

外国語＝英語（外国人が日本で「自由に活動するように」）。

国際化の目的＝親善交流を促進。日本の良さを世界に伝える。海外の国々との利害対立を和らげる。

ウチ側＝単一民族である日本人（在日韓国・朝鮮人への視点はなかった）。

駒井は、「日本国憲法は権利の享受者としては日本国民しか認めておらず、外国人を原則的に排除しており、自治省が国際交流ないし協力については重視しても、内なる国際化についてはあまり重きを置かないのは、日本という国民国家のこのような基本姿勢を反映している側面もあると考えられる」と指摘している（駒井 1997：16-17）。駒井が指摘するように、日本に居住していても日本国憲法の外側におかれている在日韓国・朝鮮人への対応に関する認識は、中央官僚にはなかったと考えられる。

この自治省官僚による提言内容が、1990年代に入ると変化する。日本の経済成長と入管

法の改正により、1980年代末から顕著化したニューカマーと呼ばれる非英語圏からの人々が日本に到来し、定住化が進み、日本語のわからない外国籍住民への情報提供という、自治体に新しい課題が生じていることに対して、中央省庁の官僚も対応が必要であると考えたのだ。1992年に自治省が「在住外国人支援型」を新たに設置して、地方公共団体に対して財政支援をすることを表明している。2006年に発表された『『多文化共生推進プログラム』の提言』では、「コミュニケーション支援」の方策として、「地域における情報の多言語化」が挙げられている。1988年に通達された「国際交流のまちづくりのための指針」で示された「外国語表示」から「多言語化」への変化である。外国人をソト側から迎えるための「国際交流」のための言語ではなく、ウチ側に居住する外国人に生活に密着した情報を伝えるための言語への転換である。

ここで、地域のルールについて伝えるための多言語での情報提供の必要性が認識されるようになり、それまで顧みられなかった中国語・ハンゲルでの情報提供も行政機関からなされ始めた。

一方、中央省庁が政策を打ち出す以前に、戦前から韓国・朝鮮人が多く居住していた大阪市などの関西の自治体や神奈川県川崎市は、1970年代から「人権」からの視点での外国人施策を進めていた。1980年代後半から産業界が必要とした外国人労働者が多く居住することになった地方自治体も、国の政策に先んじて1990年代から外国人住民施策を進めてきた。

地方自治法第10条には、「市町村の区域内に住所を有するものは、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」

とうたわれている。地方自治法は憲法とは明確に異なった立場に立っており、自治体は住民の安全、健康および福祉を保持する義務があり、ここでいう住民には生活の本拠を当該自治体におく外国人も当然ふくまれている。「新旧の外国人といかに共生するかを指向する内なる国際化が、自治体の積極的課題として浮上してくることになる」のである（駒井1997：17）。

自治体の施策に比べると遅ればせではあるが、総務省の通達も2005年を境に人権の視点からの「多文化共生」へと変化する。「多文化共生の推進に関する研究会」に、外国人の人権について詳しい委員、多文化共生事業に関わっている民間人、日々外国人への情報提供を行っている人、外国人などをメンバーに迎え、数々の外国人施策の提言をおこなっている山脇委員長の下で討議を重ねた結果を「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」にて報告している。画期的なのは、「外国人労働者対策あるいは在留管理の観点からの検討だけでなく、外国人住民を生活者・地域住民として、多文化共生の地域づくりが必要」だと明記していることである。ここで、外国人を「住民」と呼ぶようになったことの意味は大きいと考えられる。

出入国管理行政をつかさどる法務省にも、外国人を「管理の対象」としていた姿勢を変化させている。2000年3月に閣議決定された「第二次出入国管理基本計画」では、「今後は、居住者そして社会の構成員としての外国人に対して個々の行政分野の断片的な関与ではない総合的な外国人行政をしていく必要がある」と明確に記述している。日本の「居住者」であり、「社会の構成員」である外国人への施策の必要性が前面に打ち出されたのである。鈴木は、次のように分析している。「従来どおり日本人だけを社会の構成員としていたの

ではうまく社会を運営することが出来ないことに、政府自らが認識したゆえのものではないだろうか。還元すれば、多文化社会の到来という社会の変化に応じて、従来の社会システムを見直す必要性に、日本政府は気づきはじめているのである」（鈴木 2004：9）。

「国際化」の衰退と「共生」や「多文化共生」の台頭によって図式は次のように変化した。

ソト側の国＝アメリカ・西欧の国々＋南米の国々・アジアの国々。

ウチ側に住む人々＝日本人＋南米人・中国人・在日コリアン・フィリピン人など。外国人＝訪問外国人＋外国人住民。

指針の目的＝在住外国人への支援。外国人住民も行政サービスの対象とすること。国際化＝必ずしも、夢あふれるものではなく、「負」の側面もあることが認識される。

外国語＝多言語＝英語＋ポルトガル語・スペイン語・ハンゲル・中国語・タガログ語など。

（情報提供のための外国語から英語から多言語化した目的は、地域のルールや生活情報を伝えるためであった。）

日本はウチ側に多くの「外国人」を戦前から抱えていたにもかかわらず、あえて蓋をしておいて、戦後、経済発展をしながら、「国際交流」と「国際協力」によってソト側を向いた顔をつくってきた。経済的には「先進国」の仲間入りをしたものの、ウチ側では人権に関して「後進国」であった。その矛盾は、本意ながらもグローバリゼーションと外圧によって、ソト側からの力で修正を強いられてきた。それまで「ウチ側」に居住してきた在日コリアンの人びとは、日本語を理解し、日本の文化に関して彼らにあえて説明する必要はなく、情報提供を行う必然性は認識されて

こなかった。しかし、日系南米人は、血統的には日本人の子孫ではあるものの日本語も日本の文化についてもなじみの少ない人びとであり、彼らに説明して理解してもらう、という作業が必要になった。そうしないことには、地方自治体は日々の業務を遂行することが困難となったのである。また、日本人にとっても、近隣に「異文化」を持つ人々が暮らすようになったことで、日常生活上のルールを彼らの言語で伝えることが必要になったのである。情報提供のための外国語が英語だけでなく多言語になった目的は、地域のルールや生活情報を伝えるためであった。こうした日常的に明らかな「異文化」との接触がうまれたことで、「異文化」との共生への模索が始まるのである。

日本の経済生産能力を維持するために、いわば自己の都合で入管法を改正して、日系南米人を受け入れたことにより、彼らの人権保障をどうするか、という問題も提起された。そのことにより、オールドカマーをも含めた外国人全体の「人権」に焦点があてられるようになった。多様性を持つようになったウチ側からの変革が起き、「多文化共生」という言葉で、コンセンサスを得るための動きが出来ているのである。「国際交流」に始まった国の「上からの政策」が、以前から人権意識の高い地方自治体が進めていた「下からの施策」⁹⁾に一步步み寄せたと考えられる。

さらに、外国人住民が増加した地方自治体同士が連携し「外国人集住都市会議」を組織し、自らが政策主体となって中央政府に提言をするという先駆的な取り組みを行って中央政府を動かしつつある。当初は、外国人の受け入れに関しての課題を共有することからスタートしたが、中央政府に現状を訴えるだけでは解決への動きが鈍く、自らが勉強した上で政策主体となって提言していく方がより早道で

あることが認識されたと考えられる。

国際協力、国際貢献などのソト側を向いた「国際化」政策は、主に中央政府が指揮をとって担うものであるが、ウチ側に居住する外国人住民への「国際化」施策は、実際に担うのは特に市区町村の自治体および、その職員である。ウチ側の国際化施策に、ソト側を向いていた国際化政策が歩み寄っているのである。

先述の研究会の座長を務めた山脇は、総務省の「地域における多文化共生推進プラン」について、三重県、岐阜県、愛知県、山梨県、埼玉県、富山県、香川県などがプランにしたがって指針や計画をとりまとめるなど、各自治体の取り組みへの動きがあること、および、2006年の経済財政諮問会議で報告書が紹介され、外国人住民の生活環境の改善策を省庁横断的に検討することが決定されたこと、の二点で評価している。

一方で、山脇は外国人労働者の問題について、非熟練労働者は受け入れないとする1988年の閣議決定を変更してはいないにもかかわらず、現実には100万人近い非熟練労働者が日本国内の現場で働いていることは、タテマエと本音の乖離であり、その乖離を放置することは、諸外国との経済連携を推進する中で、国際的にも許されないとして、政府の方針を批判している¹⁰⁾。

中央省庁が、「ウチ側」にいる外国人への施策に取り組み、そのタテマエと本音の乖離を解決することは、日本の「ソト側」の国々との対等な関係の構築にも寄与することだという視点からも、その矛盾を解決していくことが望まれる。

しかしながら、その矛盾については中央省庁も充分認識しており、その認識があるからこそ、「外国人集住都市会議」からの提言に対して、真正面から受け止めていかなくてはいけないと考え始めていると思われる。

山脇は、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た上で、それぞれを「人権型」（大阪市のように、70年代に在日コリアンを対象とする施策を始めた自治体）、「国際型」（浜松市のように、90年代にニューカマーを対象とする外国人施策の体系化を図っている自治体）、「統合型」（川崎市のように、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）に分類し、比較し考察を行っている。国に対しては、「多文化共生基本法（仮称）」を制定し、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。「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、自治体間の連携が弱い。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」と指摘している。その上で、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不十分であるとして、「多文化共生を第三の柱に位置づけるとともに、従来の国際交流・協力事業も多文化共生の視点から見直すべき」だと述べている（山脇 2004：219-241）。

しかしながら、山脇によって「国際型」と分類された浜松市が中心となって設立された外国人集住都市会議は2008年12月に、「経済情勢の悪化を背景とする外国人住民に係る緊急要望書」を「外国人住民の権利の尊重と義務の履行を基本とした真の共生社会の実現に向け」厚生労働省職業安定局及び文部科学省初等中等教育局に対して提出している。内容は雇用対策と生活支援策の二点で、雇用調整助成金の拡充、雇用機会の創出支援、日本語教育の実施への支援、外国人児童生徒の受け入れ強化をすることなどである。外国人が急激に増加したときには、多言語で地域のルールを説明しなければならないなど、どちらか

という「お荷物」としてとらえていた外国人住民であったが、この要望書は、同じ住民として、彼らの立場に立ったものである。これは「多文化共生」をめざしてきた外国人集住都市会議による「人権型」としての要望であったと考えられる。

自治省の1980年代の自治体向けに出した「国際交流」に関する指針は、国際交流に不慣れな地方自治体を国が主導するという認識が見られたが、ここに、「人権」という柱と信念を持って、「多文化共生」を実現するために地方自治体から国への要望書を出すに至ったのである。

7 外国人施策に関する中央集権から地方主権への動き

地方自治体や地域住民が主体となって海外の国々や地域と直接交流や協力をしよう、国際交流は国だけがおこなうものではない、という民際交流は1975年に当時の神奈川県長長洲知事の提唱から始まった。2001年に始まった外国人集住都市会議は浜松市の北脇市長（当時）の提唱で始まり、地方自治体から中央政府に対しての政策提言とその実現へと動き出した。

いずれも、中央政府から地方自治体へ施策に関する通達を出すという、上意下達の中央集権のあり方を変化させる動きとなった。言い換えれば、国際政策は中央集権から脱する地方主権の実現への活力として機能しているといえるのではないだろうか。

「多文化共生」をめざす社会のあり方についての議論がさかんになったその背景には、日本に暮らす外国人の数が増え、その対応が必要になったことがある。総務省では、2005年度の重点施策に「多文化共生社会を目指した取組」を掲げ、2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し検討を始め

て、2006年3月に報告書「多文化共生の推進に関する研究会～地域における多文化共生に向けて～」を出した。この研究会の座長を務めた山脇（2005）は、「多文化共生」という用語を用いることはほとんどなかった国の関係省庁の動きを、「国レベルで初めて多文化共生の推進を重要課題と位置づける画期的なことといえる」と述べている¹¹⁾。その上で、総務省は2006年3月に「多文化共生推進プログラム」を発表した。

そのプログラム作成のメンバーの一人であった田村太郎氏¹²⁾は、「総務省が勇気を振り絞って多文化共生と言ってみた」と評価している。「多文化共生」の担い手である国、自治体、市民団体、企業の中で「生活現場から遠ければ遠いほど、多文化共生への関心も低い。関心が一番高いのが草の根の市民団体で、一番低いのが国」（名古屋大学 2006：8-20）である、と田村は言う。田村の言うように、日常生活のなかで、異文化背景を持つ人々とのかかわりが高ければ、外国人が抱える問題なども直接見聞きすることになり、また、その問題を解決していかななくてはならない状況がうまれることによって、解決への道を探る過程のなかで日本社会の側の問題もより見えてくると考えられる。

明治以降、近代化を目指した日本の強大な中央集権政府は、政治・行政、経済、教育、軍隊に至るまであらゆる面で、リーダーシップをとり、地方自治体に対しても指導的な立場にあった。その指導があったからこそ、日本も経済大国と呼ばれるまでになったが、今度は、経済大国となったことで、他国からその閉鎖性が批判されるようになった。その批判を和らげる役割として、中央政府は地方自治体の「国際交流」に期待をして、国際交流に関する指針を発表し、モデルとなる活動に対してその費用を国から支出してその活動を

奨励した。また、そのような活動があったことで、日本も諸外国との良好な関係を築くことが可能であった。

その中央政府の指導が行き届かなくなったのが民際交流と多文化共生施策である。民際交流をおこなうことによって、交流の主体は民間人であることが確認され、中央政府を通さずに、自治体が各国の人びとと直接つながったのである。さらに、外国人住民の増加した地方自治体は、それぞれの現場で外国人支援施策を打ち出し推進してきた。これらの自治体が団結して、国に対して要望を出すなどの動きが生まれ、中央政府と地方自治体との立場の逆転が行われたといえるであろう。

いわば、ソト側とのつながりがウチ側に変革をもたらし、中央政府と地方自治体の相互関係にも影響を与えたといえる。

8 おわりに：美化されて語られた「国際化」と「多文化共生」の今後

中央政府と地方自治体は、「多文化共生」について一致点を見出し、前進を見せている。中央政府が「多文化共生」を謳うようになったことは画期的であるが、多文化共生ということばとその実体については、検証される仕組みが必要であろう。「多文化共生」ということばは、いかにも響きは良いが、その定義ははっきりしないまま日本で使用され広まっていると思われる。英語への翻訳語もいまだ定まっていないようである。あるところでは、Multicultural Cohesionと訳し、あるところではMulticultural Coexistenceと訳している。しばしばMulticulturalismとの混同も行われている。それだけ、曖昧なまま使われていると言える。

かつて、日本では、「国際化」という言葉が流行した。現在でも様々な文脈の中で頻繁に使用される。矢野暢（1986：3）は『『国際化』

は、とかく安易に美化されがちである。しかし、それは危険である」と警鐘をならし、「『国際化』が日本の不都合な膨張や利益追求の手段として意識されるとしたら、それは正当性をもたない議論だ」と、「国益の恣意的な延長」としての国際化論を批判しつつ、国家を望ましいかたちのもので変えていくための国際化論の必要性を述べている。

矢野がその著作を著した1980年代は、筆者が英文情報誌「アベニューズ」の編集・発行を始めたときである。名古屋には財団法人名古屋国際センターが設立され、「国際化」を考えるシンポジウムや「地域の国際化セミナー」なるものが頻繁に開催されていた。外国の都市と姉妹都市提携を結ぶ市町村が増加し、各地に国際交流協会が設置されるなど、まさに「国際化」ブームであった。

国際化は「単一民族からなる日本」に住むいまだ「非国際的」な日本人にとって、「世界の基準」に達するために必要なことであり、目指すべきものとして語られ、議論されてきた。誰もが疑うことなく「国際化」は目標とされたが、その内容そのものは、各人各様であいまいなものであった。

そのばら色であるべき「国際化」に疑問符をつけたのが、1980年代のバブル景気による人手不足の中で、新たに日本にやってくる外国人が増加したことによって犯罪も増加したとする「負の国際化」論である。また、外国の文化や習慣を持ち込んでくる外国人は欧米人たちばかりではなく、日本で稼ぎたいとやってくる外国人労働者もいるという現実には、国際化とは必ずしも自分達が望んでいる方向にだけ進んでくれるわけではないことに気がついたのである。国際化は美化されて受け止められていたが、負の側面が見られると、美化してきた分だけ反作用の反応が起きたと考えられる。

1990年代には「内なる国際化」¹³⁾の必要性が言われるようになった。国際化は、ソトの社会との交流だけではすまされなくなり、すでに各地域の内側に居住している外国人を地域の住民がいかに関わり入れていくかという議論が出てきたのである。

2000年代に入ってからは「多文化共生」という言葉が一般的になってきた。「国際化」が「共生」という耳ざわりのよい言葉に置き換わったようである。しかしながら、「国際化」があいまいなまま語られたことによって起きた反作用があったことを教訓として、多文化共生ということとその実体については、検証される仕組みが必要である。「多文化共生」は、一過性の流行現象であってはならないのである。その実体が曖昧なままでことばだけが独り歩きすれば、人びとは各人各様のイメージで捉え、そのイメージとのギャップができたときに失望して、興味を失ってしまうのである。現実を見据え、多文化共生社会とはどのような社会なのか、なぜその実現が求められているのか、また、その実現のためにはどのような施策や仕組み、法整備が必要であるかということをしかりと整理しないと、「多文化共生」もことばだけで終わってしまう可能性がある。

2000年に国連人口部が日本の「補充移民(Replacement Migration)」の必要性を発表したこともあり、最近では、外国人住民との円滑な共生をすすめるための政策から一歩進んで「移民」ということばを用いて、積極的な受け入れのための政策が語られるようになってきた。しかしながら、まだまだ国民の間での外国人受け入れに関する合意形成は不十分である。外国人を受け入れることによる将来の姿を、プラスの面、マイナスの面を含めた様々な側面から議論し、国民のコンセンサスを得るというプロセスが必要である。

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、1990年に入管法改正をすることによって、日本からの移民の子孫を単純労働者として受け入れるという『タテマエ』と実態の乖離」が指摘されてきた。しかし、2014年に入ってからは建設現場などでの人手不足の対応策として、政府部内で外国人労働者の受け入れ拡大が本格的に検討されはじめており、単純労働者の受け入れ解禁も検討対象に浮上している。一方で、国内で職に就かず学校にも通わない若者たちが多数いる現状で、外国人労働を増やすことへの抵抗感があるほか外国人労働者の増加によって、治安が悪化するリスクを指摘する声も広がりを見せている。

ここで、国際交流は「国益」になるから推進しよう、という交流の本来の理念からはずれた中央官僚の発想があったことを繰り返したい。もちろん外国人を受け入れるには、日本にとって利益になる方向で行われることが望ましいが、日本に居住し日本の未来を担うことになる外国人にとっての日本はどうあるべきか、という観点も忘れてはならないであろう。彼らにとって住みやすく、住んでいることを誇りに思えるような社会を提供できるかどうか、という彼らの側に立った視点が不可欠である。さらに、移民の送り出し側となる国々や近隣諸国と良好な関係が築けるかどうかなど、日本国内だけを見た議論では不十分であろう。

日本人は、「ウチ」と「ソト」という概念で「日本人」と「外国人あるいはガイジン」と、二分法的な思考を長く行ってきた。しかし、阪神・淡路大震災の折に外国人の救済に向けて動き出した外国人地震情報センターやエスニックメディア、ボランティア団体などの民間の活動が「多文化共生」への動きとなったことは、その思考に変化が生まれてきてい

る兆しであると考えたい。また、外国人住民をはじめとする住民の多様性は、都市に活力をもたらしてくれる存在であることを忘れてはならないだろう。

注

- 1) 総務省：2001年（平成13年）に、総理府外局の総務庁と、郵政省、自治省を統合して創設された。
- 2) 「金城学院大学論集」社会科学編 第10巻第1号 2013年9月 pp44-47に資料1-1として掲載。
- 3) 2013年4月1日現在の会員都市は次の通りである。（群馬県）伊勢崎市、太田市、大泉町（長野県）上田市、飯田市（岐阜県）大垣市、美濃加茂市（静岡県）浜松市、富士市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、菊川市（愛知県）豊橋市、豊田市、小牧市（三重県）津市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、伊賀市（滋賀県）長浜市、甲賀市、湖南市、愛荘町（岡山県）総社市。

開催経緯は、外国人集住都市会議のウェブサイトによると次の通りである。2001年5月、浜松市で第1回会議を開催し、設立趣旨を了承。その後、担当者会議を重ね、同年10月、「外国人集住都市公開首長会議」を浜松市で開催し、外国人住民との地域共生に向けた「浜松宣言及び提言」を採択。11月30日には、総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、社会保険庁の5省2庁に「浜松宣言及び提言」の申し入れを行った。

- 4) 2001年4月末の浜松市の人口は、住民登録合計が590,156人。そのうち外国人は19,413人であった。（浜松市の人口統計より）

- 5) 「外国人集住都市会議」のウェブサイトには開催経緯について次の記述がされている。

2001年5月7日、浜松市で第1回会議を開催し、設立趣旨を了承。その後、担当者会議を重ね、同年10月19日、「外国人集住都市公開首長会議」を浜松市で開催し、外国人住民との地域共生に向けた「浜松宣言及び提言」を採択。11月30日には、総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、社会保険庁の5省2庁に「浜松宣言及び提言」の申し入れを行った。

- 6) 参照：外国人集住都市会議のウェブサイト
<http://homepage2.nifty.com/hujutoshi/shiryu/shiryu.html>

- 7) 下線は筆者によるもの。
- 8) 倉沢進「“国際化”と自治体」『都市問題研究』第46巻 第7号 通巻523号1994年7月号、都市問題研究会。
- 9) 1980年代に「地域の国際化」が目標とされた背景には、金融・サービス分野の自由化、市場開放と内需拡大をめざす、という財界からの要望があった。その要望は国の政策にも反映され、自治省は地域の国際化についての指針を出したが、それらの指針について、山脇（2003）は「上からの『地域の国際化』」だったとし、先述の「民際外交」を「下からの『地域の国際化』」だったと論じている。
- 10) 総務省以外においても、外国人を巡る諸問題について次のような取組がされている。
 - ・経済財政諮問会議（内閣府）：2006年5月に策定された「グローバル戦略」において「地域における多文化共生社会の構築」が政策課題として位置づけられる。
 - ・外国人労働者問題関係省庁連絡会議（内閣官房）（1988年5月設置）：2006年12月に「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」を発表。「わが国としても、日本で働き、また、生活する外国人について、その処遇、生活環境などについて一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるよう環境を整備しなければならない。」と記述。
 - ・犯罪対策閣僚会議・外国人の在留管理に関するワーキングチーム（内閣官房・警察庁・総務省・法務省・外務省・財務省）（2005年7月設置）：外国人の在留に関する情報を正確に把握し、総合的に管理する仕組みの構築を検討
 - ・規制改革会議（内閣府）（2007年1月設置）：「規制改革推進のための3か年計画」を2007年6月、閣議決定。「『在留外国人の入国後のチェック体制の強化』、『外国人研修・技能実習生制度に係る法令の整備』、『高度人材の移入に資する在留期間の見直し』などについて、2009年通常国会までに関係法案を提出する」
 - ・法務省「今後の外国人受入れ等に関するプロジェクトチーム」：2006年9月に「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」を発表。2007年2月に、出入国管理行政について各方面の有識者から意見を聴くために設けられた、法務大

臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」に、在留管理について検討する専門部会（「在留管理専門部会」）を設置。懇談会の報告書を法務大臣に提出。

- 文部科学省：「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」を2007年7月に設置。
 - 文化庁：2007年7月、文化審議会国語分科会に「日本語教育小委員会」を設置し、地域における日本語教育実施体制の改善や対象別（年少者、留学生、労働者など）の日本語教育のあり方など、外国人の日本語教育の態勢整備について検討。2008年2月には、文化審議会に提出。
 - 厚生労働省：2006年10月「研修・技能実習制度研究会」を設置し、外国人研修・技能実習制度について、制度の適正化やあり方などについて検討を行い、2007年5月に中間報告を公表。2007年の第166回通常国会で「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律」が成立したことに伴い、外国人雇用状況報告制度が義務化された。2007年10月1日から、すべての事業主に、外国人労働者（特別永住者を除く）の雇用または離職の際に、当該外国人労働者の氏名、在留資格、在留期間などについて確認し、厚生労働大臣（ハローワーク）へ届出ることが義務づけられる。
 - 経済産業省：2006年10月に「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」を設置。2007年5月、検討結果を公表。「高度技能実習制度」（現行の3年間終了後、更に2年程度の技能修得機会を与える）の導入などを提言。
 - 国土交通省：「北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて」（2007年6月）。
- 11) 山脇は財団法人自治体国際化協会（CLAIR）の発行する「自治体国際化フォーラム」2005年5月号の「2005年は多文化共生元年？」と題する記事の中で、いくつかの専門誌が、同年1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も含めて、「2005年は多文化共生の意義が社会的に認知され、多文化共生を目指した取組みが本格化する「多文化共生元年」となるだろうか。」と期待を込めて述べている。総務省は、2005年6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2006年3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。

<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/culture/187/index.html>

- 12) ダイバーシティ研究所所長。阪神・淡路大震災で被災した外国人への情報提供を行う活動を友人たちと立ち上げ。その活動を元に、1995年10月に「多文化共生センター」を設立し、事務局長になり、97年4月から2004年3月まで代表を務める。多文化共生センター東京、多文化共生センター大阪、神戸まちづくり研究所などの理事。
- 13) 初瀬龍平は、外国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た。

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。
- 植田晃次『「ことばの魔術」の落とし穴—消費される『共生』』、植田晃次、山下仁編著『「共生」の内実—批判的社会言語学からの問いかけ』第2章、三元社、2006年。
- 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。
- 倉沢進「“国際化”と自治体」『都市問題研究』第46巻第7号 通巻523号、都市問題研究会7月号、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。
- 鈴木江理子『多文化社会における社会システム再構築のための基礎研究—日本における多文化主義の実現に向けてPart3』FIF Monograph No.7-1、2004年。
- 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。

名古屋大学, 『シンポジウム 災害弱者をどう救うか～外国人への情報提供を考える～, 名古屋大学』, 2006年。

初瀬龍平編『内なる国際化』三嶺書房, 1985年。

原田なほみ「第2章 外国人集住都市浜松における地域共生の取り組み」駒井洋監修・編著『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店, 2004年。

向田正博「国際化推進自治体協議会の概要と今後の活動について」『月刊 地方自治』ぎょうせい, 1987年2月号。

山脇啓造「現代日本における地方自治体の外国人施策一人権・国際化・多文化共生」『歴史の壁を超えて』法律文化社, 2004年。