



外国人の定住化と地方自治体

—人権・国際化・多文化共生

明治大学商学部助教授

山脇 啓造

はじめに

国際連合人口部によれば、2000年現在、世界人口の3%にあたる1億7500万人が「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約1割になるといえる。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、1980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（図1）。

本稿では、外国人の定住化と地方自治体の対応の歴史的推移を振り返り、国籍や民族の異なる人々が、互いの文化的ちがいを認めながら、共に生きていく多文化共生社会の形成に向けて、自治体が取り組むべき課題について論じたい。

① 在日コリアンの定住化

—1970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1960年代後半のことであり、1970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、在日コリアンの集住地域がある川崎市や大阪市などで、在日コリアン2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。

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（1969年）や国際人権規約（1976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1980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なった。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。

② 「地域の国際化」とニューカマー

—1980年代—

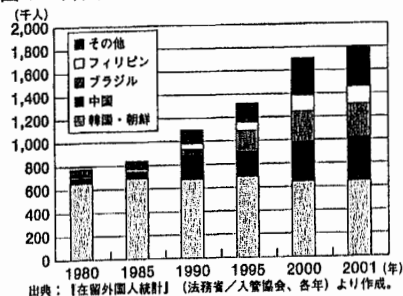
1970年代の日本は、1960年代の高度経済成長を経て、経済大国として国際社会の主要な構成国たる地位を占めつつあった。1975年に始まった西側主要先進国の首脳会議（サミット）に参加し、1979年に東京サミットを主催した日本が、国際人権諸条約を次々と批准したのも、そうした流れの一環と理解できよう。一方、1970年代以降、日本の経常黒字が次第に拡大し、1985年には世界一の債権国となった。当時の中曽根政権（1982～1987年）は、「国際国家」をスローガンに、経済力を背景にした日本の国際的地位の向上に取り組み、「国際化」は時代のキーワードになった。

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、1980年代後半から「地域の国際化」が推進された。まず、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」によって、自治体の国際交流施策の大枠が示された。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「地域産業・経済を振興すること」にあった。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。1988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、1989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。

ここまでは、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、1975年に就任した長洲一二神奈川知事による「民際外交」である。神奈川県は1976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、1981年から「内なる民際外交」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、在日外国人に関する課題を重視する

図1 外国人登録者数の推移 1980～2001



「内なる国際化」が唱えられた。この背景には、インドシナ難民や留学生など、1980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1978年に始まった。中国帰国者の受け入れも、1980年代になると本格化した。1983年には留学生10万人計画が始まった。一方、1980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、1980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つくられた。一部の自治体では、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。

3 ニューカマーの定住化

—1990年代—

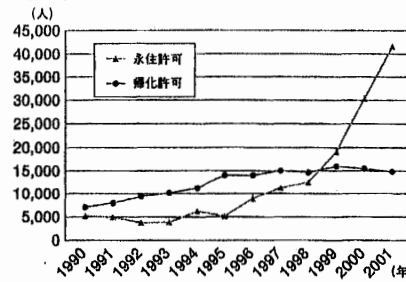
1989年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が改定された。在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、日系人が活動制限のない在留資格を取得できることが明文化され、1990年代をつうじて、日系南米出身者、特にブラジル人が急増した。日系人労働者

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様々な軋轢が起こった。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1993年には約30万人となり、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、1993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。1980年代後半には、労働や医療相談を受けていたが、1990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²

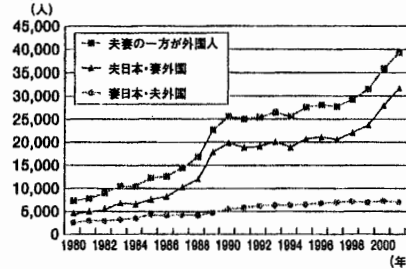
1990年代後半になると、ニューカマーのなかで、永住資格や日本国籍を取得する者が増加し(図2)、国際結婚も大きく増え(図3)、定住化が進んでいった。一方、在日コリアンは、1980年代に外国人登録の指紋押捺に反対する運動を展開し、目標を達成した後、1990年代には地方参政権や公務就任権の保障を要求していた。1995年には、最高裁判所の判決によって、永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないことが示され、参政権運動は勢いを得た。また、1996年以降、川崎市をはじめとして、政令指定都市や都道府県で職員採用の国籍要件を撤廃するところが増えてきた。こうした運動の盛り上がりを受けて、外国人の政治参

図2 永住および帰化の新規許可数の推移 1990~2001



注:永住許可数には、特別(1991年まで「特別」)永住許可数を含まない
出所:「法務年鑑」および「出入国管理統計年報」(法務省、各年)をもとに作成。

図3 国際結婚件数の推移 1980~2001



出所:「婚姻統計」(厚生省、1997年)、
「人口動態統計」(厚生省統計情報部、各年)をもとに作成。

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図る自治体が増えていった³

なお、自治省による「地域の国際化」支援は、1990年代も継続された。1993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。また、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」のなかに、「在住外国人対応型」を創設した。1995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。

4 地方自治体と多文化共生

—二つの類型—

以上、1970年代以降の外国人の定住化と自治体の対応の推移を簡単に振り返ったが、外国人施策に積極的に取り組んだ自治体は、1970年代に在日コリアンを対象に取り組みを始め、次第にニューカマーにも対象を広げた自治体と、1990年代にニューカマーを対象に取り組みを始めた自治体に分けることができよう。いずれも、今日では、単なる外国人住民支援から、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、多文化共生をめざすまちづくりへと施策の幅が広がりつつある。すなわち、前者の自治体(統合型)は、人権施策と国際化施策を統合して、多文化共生に取り組みつつあり、後者の自治体(国際型)は、国際化施策から出発して、多文化共生に取り組みつつあるといえよう。

統合型の自治体の具体例として、川崎市を取り上げる。川崎市の外国人施策は、前述のとおり1970年代に始まった。1971年に就任した伊藤三郎市長は、外国人の人権保障に積極的に取り組み、1975年には市営住宅への入居や児童手当の支給を始めた。1980年代になると、主にな日コリアンを対象にした外国人教育基本方針(1986年)を定め、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で初の社会教育施設であるふれあい館(1988年)を設置した。1989年に就任した高橋清市長も伊

藤市政を引き継いだ。1996年に、市職員採用における国籍要件を撤廃し、ニューカマーを含めた外国人住民の市政参加を推進し、「共に生きる地域社会」をめざした外国人市民代表者会議も設置した。そして、同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（1998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。なお、外国人施策の担当部署は、国際室（1991年）、人権・共生推進担当（1996年）、人権・男女共同参画室（1999年）と推移している。統合型の自治体としては、川崎市のほかに、大阪市や豊中市など関西地方の自治体を挙げることができよう。大阪市の外国籍住民施策基本指針（1998年）や豊中市の国際化施策推進基本方針（2000年）は、基本理念として、人権・共生・参加を挙げている。

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、1982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。1991年に国際交流室を設置し、協会を財団法人にした。1992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、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、1990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。「技術と文化の世界都市・浜松」のビジョンを掲げて1999年に就任した北脇保之市長は、2001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。また、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」をまとめた。国際型には、同会議の参加自治体である豊田市も含まれるだろう。豊田市は、2001年に市内の行政、市民、企業に愛知県や国の行政機関も参加した多文化共生推進協議会を立ち上げた。また、グローバリゼーションへの対応を強調した国際化推進大綱を策定し、国際化施策の柱の一つに、「外国人と共に生きる社会づくり」を挙げている。

なお、統合型と国際型の自治体を比較すると、統合型の場合は、同じような課題を抱えた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。

おわりに

以上、多文化共生に関する施策の観点から自治体を二つの類型に整理したが、実際には、自治体の大半が、自治省が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ってよいだろう。最後に、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、今後の自治体が取り組むべき課題を示したい。

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、人権教

育のための国連10年推進本部を首相官邸に設け、「人権教育のための国連10年」に関する国内行動計画（1997年）も設けている。多くの自治体においても、人権担当部局を設け、行動計画を策定している。しかしながら、自治省がこれまで自治体に示した外国人施策に関する指針は、人権の視点が弱い。日本政府は、1995年に人種差別撤廃条約を批准したが、まだ民族差別を禁止する国内法を制定していない。法律の制定を待たずに、外国人住民の多い自治体は条例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。まず第1に、自治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。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ろう。1990年代に「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2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。また、最近では「国際化」に代わって「グローバル化」が用いられる場合が多いことからわかるように、「国際化」は、国家という単位を超えた現象が広がっている現実とも乖離している。

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。自治体も多文化共生のまちづくりのために条例を制定することを期待したい。

- 1 初瀬能平編『内なる国際化』（三嶺書房、1985年）。
- 2 江橋崇編『外国人も住民です』（学陽書房、1993年）。
- 3 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）。
- 4 「国際化」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」『自治体変革の現実と政策』（中央法規、2002年）、167～172頁、参照。
- 5 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。

著者略歴

山脇 啓造（やまわき けいぞう）
 明治大学商学部助教授。専門は外国人政策と多文化共生論。コロンビア大学国際関係大学院修了。国連開発計画職員、明治学院大学研究員を経て現職。
 東京都地域国際化セミナー企画委員、立川市国際化推進委員会委員長、浜松市世界都市化ビジョン指導員を歴任。