

グローバル化が進展する中で、市町村が諸外国の地域と直接交流する機会が増えるとともに、日本国内では外国人住民の定住化が進んでいます。

今号では、平成21年度「地域の国際化」基礎コース等にご出講された楠本利夫氏に、市町村の国際業務における行政と民間の役割分担についてご寄稿いただきましたので、ご紹介します。

市町村国際業務の事業仕分け ～施策の優先順位と行政と民間の役割分担～



芦屋大学客員教授 楠本 利夫

はじめに

拙論の目的は、市町村「国際業務」の現況と課題を分析し、行政と民間の役割分担と「事業仕分け」を行うことである。国際業務とは、市町村事務のうち、①外国と関係を持つ事務、②外国人住民と関係がある事務をいう。

グローバル化の進展で、ひと・もの・かね・情報が地球を自由に駆け巡っている。市町村が外国と直接交流する機会も増えた。90年の改正入管法施行に伴う措置により国内に定住する外国人住民が急増し、その国籍別構成も大きく変化した。

グローバル化の進展はわが国地域社会を大きく変えつつある。市町村も行政を円滑に進めるためには、世界中の動きに目を配ることが必要な時代になってきた。「住民に最も近い政府」として「住民のゆりかごから墓場まで」に責任を持つ市町村は、次々と出現する新たな国際業務に直面し、施策を模索している。

いうまでもなく、市町村の存立目的は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法第一条の二）ことである。市町村の国際業務は「目的」ではなく「住民福祉の増進を図る」ための「手段」である。

市町村の国際業務は①国際交流（外国との交流、交際）、②多文化共生、③地域国際協力、④国際経済施策に分類することができる。近年、グローバル化に対応するため地域国際化

を推進することが必要であり、市町村が積極的に国際業務に取り組むべきであるとの議論がなされることが多い。しかし、市町村の国際業務を市町村行政全体の中でどのように位置づけるのか、優先順位をどうするのか、行政と住民の役割分担をどうするのかについてはほとんど議論されていない。

拙論ではこれらの国際業務を、①市町村が必ず実施しなければならない「基礎的業務」と、②市町村が可能な範囲で実施することが望ましい「選択的業務」に分類し、それぞれについて行政と民間の役割分担と事業仕分けについて論考する。

1. グローバル化の進展と市町村を取り巻く環境変化

グローバル化の進展は市町村に新たな行政課題を突き付けている。第二次大戦前、わが国の市町村には国際業務はほとんど存在しなかった。市町村が外国と関係を持つことはほとんどなく、市町村の域内には外国人住民もほとんどいなかった。植民地出身者は「帝国臣民」¹であった。市町村は、外国との関係や外国人住民を特別に意識することなく行政を遂行していた。

第二次大戦が終結し、市町村をとりまく環境に重大な変化が生じた。

変化の第一は市町村が外国と直接交流する環境ができたことである。

第二次大戦後、米国アイゼンハワー大統領

が、戦災で荒廃した国々の市町村と米国の市町村が提携することにより、市民同士の交流を通じて、復興と世界平和の促進を目指し、姉妹都市を提唱した。1955年、長崎市と米国セントポール市がわが国初の姉妹提携をし、1960年には東京都とニューヨーク市が都道府県初の姉妹提携をした。海外渡航が自由にできない時代であった。敗戦で打ちひしがれた日本側の首長には、戦勝国である米国の首長と対等な立場で交流することが誇らしく思えた。首長たちは新しい時代の到来を実感した。市町村は競うように外国の都市と姉妹提携をした。それ以来、姉妹都市交流が市町村国際業務の主流を占めることとなり現在に至っている。

変化の第二は「外国人住民」の登場である。第二次大戦後、わが国登録外国人の9割以上の圧倒的多数を占めていたのは韓国朝鮮人であった。彼らは民族的アイデンティティを大切にしながら、日本社会に溶け込んできた。在日韓国朝鮮人は日本語を自由に話すことができ、日本文化を理解していたため、市町村にとり「外国人として意識することが少ない」外国人であった。わが国がまだ貧しかった時代であり、外国人住民への市民的権利への配慮もほとんどなされることはなかった。

90年代以後、グローバル化が進展し、市町村をとりまく環境が劇的に変化した。市町村にも国際環境を意識した政策を推進することが求められることとなった。

市町村を取り巻く環境の劇的変化の第一は、外国人住民の急増とその構成の劇的変化である。1990年の改正入管法施行、1993年の「外国人研修・技能実習制度」創設等制度改正の結果、外国人労働者が大量に流入した。

2007年、それまで登録外国人数が1位であった韓国朝鮮人（59万3千人、27.6%）に代わって中国人（60万7千人、28.2%）が1位になった。2位は韓国朝鮮人、3位がブラジル人（31万7千人、14.7%）である。ブラジル人は1985年時点ではわずか1,500人であった。2008年には登録外国人数が221万7千人となり総人口比は1.74%となった。

90年代に在日韓国朝鮮人の市民的権利を獲得するための運動が本格化した。外国人の公務員採用は1996年に川崎市が「任用後の制限付き」で外国人を採用し、以後、多くの市町村が続いた。外国人への地方参政権付与は、1993年に岸和田市議会が議決して以来、全国の市町村に広がった。1995年の最高裁判決「傍論」で、初めて「外国人への地方参政権付与は憲法が禁止しているところではない」との意見が出された。それまで主として在日韓国朝鮮人の市民的権利回復を目指した「内なる国際化」とよばれていた施策が、多国籍の外国人との「多文化共生社会の構築」という新たな概念で見直され、市町村の喫緊の課題とし認識されだした。

1995年の阪神淡路大震災では外国人も多く被災した。被災者を救援するため、ボランティアが全国から駆けつけた。彼等は、被災した外国人住民が言葉の壁、制度の壁に直面していることに気がついた。言葉の壁のために被災者への支援情報が外国人に届かないことがあった。制度の壁のために外国から駆けつけた外国人医師が自国民を診療できなかった。

被災者支援に大活躍したボランティア活動が、社会的に認知されることとなった。ボランティア団体の存立基盤を強固にするための法律として、1998年に「特定非営利活動促進法」（NPO法）が施行された。外国人支援ボランティア団体が数多く設立され、彼らの横の連携組織もできた。

市町村を取り巻く環境変化の第二は「グローバル 이슈」（地球的諸課題）とよばれる地球環境、資源、貧困、難民、疾病等の課題が深刻化したことである。

私たちの地域社会は地球上の他の地域社会と密接につながっている。「宇宙船地球号」の私たち「地球市民」は運命共同体であり、いま地球を脅かしている諸問題は遠い別世界の出来事ではなく、私たちの地域社会にも密接な関係があることが広く認識されだした。地域社会も国際協力をするによりグローバル 이슈解決に貢献できるとの議論がなされた。

第三は市町村も国際的な活動を展開することにより、地域社会を活性化することができる国際環境となったことである。外国人観光客の受け入れや、国際コンベンションの誘致、外資系企業の誘致等は、地域の経済に大きな波及効果がある。

第四は国際業務遂行に「住民力」を導入することが可能な環境となったことである。1998年のNPO法施行により、住民がNPO法人を設立して社会活動を展開することが可能になった。国際経験が豊富で外国語が堪能な住民がNPO法人を設立して、行政の新たなパートナーとして登場した。NPO法人は新たな行政的サービスの提供主体として、先駆的、試行的な地域社会の国際業務を担当する可能性がある。

2. 市町村の国際業務

(1) 国際交流（外国との交際、交流）

市町村国際業務の第一は外国との交流・交際である。

市町村国際交流の理論的根拠は長洲一二神奈川県知事が1975年に提唱した「民際外交」論である。外交は中央政府が国益をかけて行うものであるが、自治体も独自の国際政策を持ち、外交とは別レベルの国境を越えた国民同士の交流、連携、国際協力等を積極的に行うべきであるとする考え方である。

市町村は多様な国際交流を行う。外国からの政府要人、首長、議員、企業、市民代表等の公式訪問者があるとき、市町村長が住民を代表して会見する。また、市町村長、議員、職員、企業、住民等が外国を訪問することも少なくない。

市町村国際交流の第二は姉妹提携による交流である。市町村は姉妹都市との間で、多分野にわたる交流を行っている。

わが国姉妹都市提携第1号の長崎市・セントポール市に続いて、全国の市町村が競うように姉妹提携をした。自治体の提携件数が1966年に100件を突破、1984年に500件突破、1993年には1,000件突破した。2010年1月末では1,586件の提携がある。

姉妹都市は自然災害や困難な課題に直面した時にはお互いに助け合うことがある。

神戸市と天津市は1972年に日中初の友好都市提携をした。1995年の阪神淡路大震災で大きな被害を受けた神戸市に天津市をはじめとする世界中の姉妹都市・友好都市から毛布、衣類、食糧、水等の救援物資や義捐金が贈られた。

中国の対外開放政策で天津港の管理権が国から天津市に移管されたとき、神戸市は天津市からの要請を受けて1984年から2年間「神戸市港湾技術顧問団」を天津市に派遣し、港湾管理運営に関する技術、ノウハウを提供し、天津港の近代化に協力した。

第三は外国との都市間提携である。提携相手は、共通した特定の課題を抱える自治体であり、相互に情報交換を通じて共通の課題解決をはかることを目指している。京都市が古都の保全と都市発展のため、パリ、西安等世界84都市と「世界歴史都市連盟」を組織している。

第四は地域住民の国際交流のための環境整備である。市町村が、地域国際交流協会、住民とともに姉妹都市ウィーク、国際チャリティバザー、国際交流スポーツ大会、国際交流市民貢献者表彰、国際文化講演会等の行事、イベントを開催することが多い。

国際交流を促進するための「基金」の創設も重要な業務である。基金の原資は市町村の予算からの拠出だけではなく企業寄付、住民寄付等である。一定の基金が造成されればその果実から住民の国際交流事業に補助することが可能になる。

(2) 多文化共生社会の実現

90年の改正入管法施行で、海外日系人二世・三世、ベトナム難民等に「就労制限がない定住者ビザ」が付与され、その結果、外国人労働者が仕事を求めて大量に移住してきた。彼らは職場の近くに集団で住みつきコミュニティを形成することが多い。群馬県大泉町では人口の15%以上が外国人である。定住者は、来日当初は日本語能力、日本文化、生活習慣

への理解も必ずしも十分ではないため、地域社会で文化摩擦等のトラブルを起こすことも少なくない。日系ブラジル人の子供が小学校に1人でも入学したとき、ポルトガル語の通訳が必要となる。外国人支援NGO等から「制度の壁、文化の壁、言葉の壁」に直面している外国人を支援せよとの主張が展開された。市町村は、初めて経験する外国人向けの施策に追われている。

外国人住民の流入はもはや止めることはできない。外国人は地域社会の良き隣人であり、地域の個性と魅力を創出するパートナーと位置付けることができる。外国人との共生により新たな都市文化、「都市魅力」を創造することが可能となる。

市町村には外国人住民との共存のため「多文化共生基本方針」策定が求められている。外国人住民の意見を聞く場として「外国人市民会議」の創設も重要である。「在住外国人意識調査」も定期的の実施する必要がある。外国人が行政にアクセスすることを容易にし、同時に、行政情報が外国人に届きやすくするための体制づくりも必要となっている。自治会、町内会組織も外国人との共生のために重要な役割を果たすことができる。

多文化共生のための事業推進には市民ボランティアの協力が不可欠である。外国語が堪能で国際経験が豊かな住民の協力を得て、行政窓口における多言語対応、行政情報の多言語対応、医療窓口、学校等における多言語対応、外国人児童・生徒への母語教育支援、外国人への日本語学習支援教室が可能になる。外国人にも分かりやすい案内標識、公共サインの多言語表記等も必要になる。

多文化共生社会づくりのための市民啓発は大切である。日本人住民には外国人を地域の住民として温かく受け入れることと、外国人住民には地域社会の一員として地域のルール、しきたりを守ることを広報し啓発しなければならない。

(3) 地域国際協力

市町村も地球上の一つの地域社会として、

「地球的諸課題」解決に地域国際協力により貢献できる。

途上国援助、地球的課題解決は政府開発援助（ODA）により行われることはいうまでもない。しかしながら、ODAで途上国のダム、空港、道路等のインフラを整備しても、必ずしも途上国の住民の生活向上と結び付いていないことがあるというODAの限界が指摘された。住民生活に密着した福祉、公衆衛生、教育、上下水道等「人間中心の開発」（People-Centered Development）の必要性が叫ばれた。「人間中心の施策」は、住民のゆりかごから墓場までに責任を持つ市町村にとり得意分野である。市町村は平素の行政で培ってきた人材、ノウハウを活用することができる。市町村は地域国際協力により国際社会において知名度を向上しプレゼンスを高めることもできる。

財政状況が厳しい市町村が単独で地域国際協力を実施することは容易ではない。財団法人自治体国際化協会（CLAIR）、独立行政法人国際協力機構（JICA）等からの補助金受け入れなどの道も図る必要がある。

地域国際協力は市町村と住民が協働で行う。住民への開発教育、国際理解教育、市民啓発等も必要である。地域国際協力は「地域益」（広義）、すなわち、文化的、経済的な地域活性化への効果をもたらすものであることが求められる。

(4) 国際経済への働きかけ

市町村も世界経済に働きかけて地域経済の活性化をはかることが可能である。外国人観光客の誘致がその代表的な例である。中国の急速な経済発展で、富裕な中国人観光客誘致で地域おこしを目指す市町村が生まれた。外国人観光客を誘致する旅行代理店に、観光客の数に応じて補助金を支給する市も現れた。国際会議誘致、国際的イベント誘致も市町村の重要な経済施策である。外資系企業誘致は直接的な雇用拡大等、地域経済の活性化にきわめて大きな効果をもたらす。

3. 市町村国際業務の分類、行政民間の役割分担、事業仕分け

国際業務は極めて多岐にわたっている。すべてを市町村が実施することは財政的にも人的にも不可能である。地域社会における国際業務を行政と住民が役割を分担して協力して実施することが求められる。

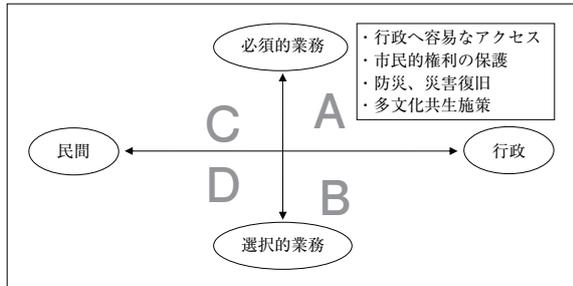


図 行政と民間の役割分担（必須的業務、選択的業務）

図では国際業務を「必須」「選択」に分け、「行政」「民間」の役割分担を示している。縦軸では業務を「必須的業務（基礎的業務）」と「選択的業務」に分け、横軸では事業主体を「行政（市町村）」「民間（住民、企業）」に分け、業務ごとにそれぞれA～Dに分類している。この図に基づいて「国際交流事業」の仕分けをしたものが下表である。

A業務は、市町村が必ず実施しなければならない最優先業務である。B業務は、市町村

表 市町村国際業務の分類（例示）

| 事業主体 | 事業の性格 | 市町村 | 住民 |
|----------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| A 行政 (必須) | 市町村が必ず実施しなければならない「基礎的業務」 | <ul style="list-style-type: none"> ・防災、災害復旧のための施策 ・多文化共生施策（多文化共生基本方針、住民啓発等） ・外国人住民会議 ・外国人住民の市民的権利担保 ・行政への基本的アクセスの確保 | <ul style="list-style-type: none"> ・行政への協力と連携 ・医療通訳ボランティア ・行政窓口でのボランティア ・自治会・町内会 |
| B 行政 (選択) | 「行政主導」業務で、行政が可能な範囲で実施することが望ましい「選択的業務」 | <ul style="list-style-type: none"> ・姉妹都市交流 ・留学生支援事業 ・国際経済施策（観光客誘致等） ・地域国際協力 ・「国際交流のための基金」造成 | <ul style="list-style-type: none"> ・行政への協力と連携 ・ホームステイ、ホームビジット ・外国人への日本語教室 ・基金への募金 |
| C・D 民間 (必須) (選択) | 「民間主導」で実施することが適切である業務 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間への財政的・人的支援 ・市民啓発 | <ul style="list-style-type: none"> ・外国人住民の地域社会への受け入れ ・外国人住民への差別、偏見の除去 ・外国人への語学教室 ・外国人への市民ガイド ・ホームステイ受け入れ ・地域国際協力への協力 ・国際経済施策への協力 ・「国際交流のための基金」寄付 ・住民と外国人の交流イベント ・文化交流事業 ・国際事情講演会 |

が主体となって可能な範囲で実施することが望ましい業務である。C・D業務は、民間が主体的に行う業務で、市町村は業務内容、必要性を勘案し可能な限り支援することが望ましい業務である。

A業務は主として「多文化共生社会の構築」に関する基礎的な業務である。外国人住民にも日本人住民と同等の安寧な生活を保証するための業務である。

第一は外国人住民の安全、安心な生活を担保するための業務である。住民の生命・財産にかかわる住民防災施策、災害復旧等の施策がこれに含まれる。

第二は多文化共生社会構築のための政策的な業務である。多文化共生基本方針、外国人住民会議、多文化共生に関する住民啓発、道路標識等の多言語標示等である。

第三は外国人住民の住民としての権利にかかる業務である。公務員就労権、子ども手当支給等がこれに含まれる。

第四は外国人住民の行政へのアクセスの容易さを担保することである。外国人向けの窓口一本化、住民向けの広報紙の多言語対応等が挙げられる。

4. 市町村国際業務の課題

課題の第一は市町村長、職員等の「グローバル・リテラシー」（国際対応能力）の育成である。これまで国際業務の経験、実績がほとんどなかった市町村では、国際業務の知識と経験を持つ職員が育っているとはいえない。市町村は、職員の人事評価、昇進等においてこれらの能力が評価されることを職員に周知させなければならない。また、職員を外務省、財団法人自治体国際化協会（CLAIR）等へ派遣し、実務研修をさせる方法は大いに効果がある。

第二は国際業務の事業仕分けと行政と民間の役割分担である。国際業務のすべてを市町村だけで行うのではなく、業務を仕分けして優先順位をつけ、民間との役割分担を図らなければならない。市町村は「基礎的業務」を最優先で実施し、「選択的業務」には住民の力を積極的に活用し、市町村はその住民活動を支援することが肝要である。

第三は住民との連携である。市町村が国際業務を遂行する上で住民の協力は不可欠である。住民参加により行政の透明性が高まり、住民の行政への理解が深まることとなる。また、住民の生きがい創出にもつながることもある。

国際的な業務経験が豊富な住民、外国語堪能な住民に、行政窓口における市民通訳、小学校英語補助教員、観光ガイド、国際協力推進、市民啓発講師等の協力を求める。

第四は住民啓発である。外国人住民が地域社会に溶け込むためには、地域住民の協力が不可欠である。市町村は住民に異文化理解、差別撤廃等の啓発をしなければならない。

外国人住民には、地域社会の良き一員としての自覚を持たせるための啓発を行い、外国人住民のアイデンティティを大切にしながら、地域社会のルールを守らせることも必要である。群馬県大泉町では、外国人住民に日本人住民同様に自治会加入を働きかけている。

第五は国際交流のための財源の確保である。昨今、市町村の財政状況はきわめて厳しい。行政、民間の役割分担と事業仕分けにより、

業務の優先順位と負担区分を決めることが肝要である。国際交流・協力のための市民、企業等からの寄付も受け入れ、市町村が「基金」を造成する方法もある。

第六は国際業務の事業評価である。税金を投入する以上、当然、それに見合う「地域益」が求められる。地域益は必ずしも経済的な利益だけではない。地域の文化創出、個性と魅力創出、青少年の国際経験機会の提供、高齢者の生きがい対策等も地域活性化のために重要な地域益であるといえる。

おわりに

拙論では市町村の国際業務を分類し、優先順位、事業仕分け、行政と民間の役割分担を論考してきた。90年代以後、市町村を取り巻く環境は劇的に変わった。市町村が外国と交流する機会が増え、域内に外国人住民が増加しその国籍構成も激変した。外国人支援NGO等は外国人支援施策の必要性を市町村に訴えてきた。市町村は多様な国際業務に直面し、手さぐりで施策を模索してきた感がある。昨今、市町村の財政状況は厳しいものがある中で、なぜか業務の優先順位、事業仕分け、市町村と民間の役割分担が議論されることはほとんどなかった。

拙論が市町村国際業務の事業仕分けと行政と民間の分担を考えるためのたたき台となることを願っている。

- 1 近藤篤編著『外国人の法的地位と人権擁護』（明石書店、2002年201、229-230ページ）

著者略歴：

楠本 利夫（くすもと としお）

（1942年生）芦屋大学客員教授。立命館大学博士（国際関係学）。神戸大学経済学部卒業後、1969年神戸市役所入庁。外債、博覧会外国出展、わが国自治体初の中国常駐事務所開設協議・初代天津事務所長（1985～88年）、ポートセールス統括、国際部長等を歴任し2002年定年退職。立命館大学国際関係学部客員教授、芦屋大学教授等を経て現職。著書に『増補 国際都市神戸の系譜』（公人の友社、2007年）、『移住坂～神戸海外移住史案内～』（セルポート、2004年）、『国際協力の現場から』（共著、晃洋書房、2003年）等。社会活動として地域国際化支援、生涯学習支援、神戸海外移住者顕彰事業等に取り組んでいる。