

地域の国際化政策の変遷と これからのあり方

特定非営利活動法人関西国際交流団体協議会 理事
有田 典代



この研修の依頼があったとき、私は地方自治の研究者でもないことから講師を躊躇したが、今日の地方行政の役割の大きさとその期待から、自治体や国の機関などで委員を務めた経験とNPOセクターの立場からの視点としてお話しすることとした。以下はその研修内容からの抜粋である。

■地域の国際化に関する変化

まず、この約10年間の地域の国際化をとりまく状況を見てみると、地域経済の衰退や税収入の減少、事業仕分けなどで国際関係予算が削減され、補助金が減少した自治体は少なくない。市町村合併で姉妹都市が増えたものの予算がなく、交流活動がマンネリ化している。2008年には移民1,000万人受け入れや移民庁創設まで提唱されたが、秋の金融危機後には日系南米人の解雇など外国人の雇用問題が顕在化した。指定管理者制度の導入や公益法人制度改革では、出資法人である国際交流協会のありようが問われた。

さらに、NPOが新しい公益の担い手として注目されるようになった。それは、公共サービスを行政セクターに委ねてきた社会構造を、行政とNPOが役割分担する新しい公共への構造転換を図るために、自分たちのまちは自分たちでつくるという自覚ある市民の参加を推進するために、社会的閉塞状況をきり拓き、現代的課題を解決し、持続可能な社会、安心共生の社会をつくるために、である。企業もCSRや社会貢献に積極的に取り組むようになり、若い人たちのソーシャルビジネスへの関心も高く、非営利と営利が接近・融合するよ

うになった。

■国の国際化への取り組み

地方自治体にとっては姉妹都市交流が国際活動の柱に位置づけられてきたが、1980年代になると、政府が自治体の国際化戦略を推進するようになった。

1987年に自治省（現総務省）の「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」によって自治体の国際交流施策の大枠が示され、88年には「国際交流のまちづくりのための指針」が作成された。89年には「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を提示し、都道府県、政令指定都市に国際交流のためのガイドラインの策定を求めた。続いて95年に「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を通達、国際協力について自治体としての政策立案を求めた。

こうした法制度に対応して、自治省は88年、自治体の国際活動を提供する機関として（財）自治体国際化協会（CLAIR）を、92年には市町村職員の国際化対応能力の育成を図る機関として「全国市町村国際文化研修所（JIAM）」を設立。93年には省内に「国際室」を設置した。これに連動して、全都道府県・政令指定都市にも国際交流を所管する担当課が設置されるとともに、地域の中核的な団体として位置づける「地域国際化協会」が設立され、この動きは基礎自治体にも及んだ。このように国は地域レベルの国際化を推進するための体制を整えていった。

1990年代に外国からの移住労働者が急増すると、総務省は「多文化共生の推進に関する

研究会」を立ち上げ、2006年に「地域における多文化共生推進プラン」を策定。全国の自治体が多文化共生を総合的かつ計画的に推進することを求めた。国レベルで初めて、多文化共生の推進を重要な課題と位置づける画期的なもので、自治体の取り組みを後押しするものとなった。2012年には「新たな在留管理制度」がスタートし、外国人登録証明書は在留カードに切り替わり、国が情報を一元管理するようになった。

外国人の受け入れでは、JETプログラム（外国青年招致事業）、海外人材活用、アジア人材資金構想、留学生30万人計画、EPA（経済連携協定）に基づくインドネシアやフィリピンからの看護師、介護福祉士の受け入れ、第三国定住制度によるミャンマー難民の受け入れなどの政策を展開した。

■自治体の国際化政策の課題

(1) 地域主体の政策になっているか

「国際化」の定義が曖昧のように、地方自治体の国際化政策という領域も曖昧といえる。多くの自治体はその言葉を用いてきたのは、国の政策を補完するという役割意識があったと考えられる。国から国際交流の推進を促す指針が発せられ、補助金や支援の枠組みが示されると、国から示されたメニューをそのまま取り入れた事業展開がなされてきた。そのため、経済の低迷により財政が逼迫すると、国際交流事業は沈静化していく。

また、国の補完的な性格を持った政策はタテ割り行政の枠にはまりやすいという欠点を持っている。各省庁から出される補助金は自治体の管轄部課においてくるからで、総務省のほか、農林水産省や経済産業省等でも地域の国際化政策に乗り出したが、共通する部分があるにもかかわらず、別々の課で担当するという自治体も見られた。

ただ、外国人政策に関しては、自治体が国に先駆けている。1970年代に在日コリアンを対象とする人権政策に取り組み始めた自治体

と、1990年代にニューカマーを対象とする国際政策に取り組み始めた自治体とに分けることができるが、近年は内外人平等の原則と多文化共生の概念を融合した統合政策をとるようになっている。外国人住民政策は男女共同参画や障がい者政策のような根拠となる法律が今もなく、雇用、社会福祉、教育など一貫した政策になっていないことが課題である。

地方分権化においては、これまで推進してきた国際化関連政策を見直し、地域の主体的な経営と発展の視点から、地方ガバナンスを發揮できる政策体系、推進体制が求められる。

(2) 市民の主体的な参加になっているか

地方における国際化政策の展開は市民の主体的な参加が重要であるが、必ずしもそうっていない。市民やNPO / NGOが中心となって活動する国際交流・協力活動は多くあるが、それらは独自の理念や方針に基づいて活動するため、自治体と連携していないことが多い。

総務省が2000年に出した「地域国際交流推進大綱及び自治体国際協力推進大綱における民間団体の位置づけについて」は、国際化政策において市民の主体的な参加が進んでいない、あるいは地域住民が取り組む国際活動との連携が進んでいないという状況を報告している。「民間団体との位置づけ」は、1998年に施行されたNPO法をふまえ、自治体に対して国際交流・協力活動を行うNPO法人との連携強化を促すために示された指針だが、自治体中心で進められる国際化政策の見直しと、市民主体型活動への転換を促すための働きかけととらえることもできる。

(3) 地域の国際交流協会は役割を充分果たしているか

地域の国際交流協会の多くは自治体から独立した法人となっているが、主な財源は補助金や事業委託費というかたちで自治体に依存しており、行財政改革などにより新規事業や人員に影響を与えている。そのため、協会の活動領域や立ち位置の不明瞭さ、自治体と協会の役割分担の曖昧さ、市民やNPO / NGOとの

協働ネットワーク形成の遅れなど課題は多い。

協会には、在住外国人の支援のように地域の国際化の過程で生じた課題を解消するための事業を実施することと、地域の国際化によって得られる可能性を引き出すための事業を開発・実施することという役割が期待されている。

■今後、求められる視点

(1) グローバルな見地から新しい国際交流・協力政策を描く

国際交流は、政治、経済、文化、スポーツ、教育など幅広い領域を持つ概念で、これまでの国際交流は姉妹都市提携、国際イベントの開催、国際基盤の整備、観光振興、経済交流など総花的に行われてきた感があるが、これからは地域の特性、独自性を生かし、自治を維持する政策課題として位置づける必要がある。

世界と地域との関係が強まっているグローバル化社会においては、地方も環境、貧困、人権といったグローバルイシューに取り組み、国際社会の安定と発展に貢献することも必要ではないか。従来は国の権限領域とされていた分野を含め、日本の自治体が果たせる役割はたくさんある。互いの地域の発展と住民福祉の向上という共生の精神に基づいて国際交流・協力を推進するのも自治行政の目的に合致するのではないだろうか。

そのためには、他の政策領域と関連性を持った総合的な政策に位置づける必要がある。例えば、兵庫県はそれまでの国際交流・協力、多文化共生に経済交流、観光振興といった産業労働関係の政策などを網羅し、県の特性や先端性を全面に出した国際政策を策定している。

(2) 地域力の発揮＝地域の人材、文化、資源を生かした事業、独自性を発揮する

日本の自治体が独自性を発揮し、戦略的政策を展開することができる領域として、環境、人権、教育、公衆衛生、地域振興などがあり、こうした分野において諸外国と政策交流し、途上国への技術提供などを実施することで国際社会に貢献できる。すでに、大阪市（ホー

チミン市）や北九州市（カンボジア・シエムレアプ市）、神戸市（ベトナム・キエンザン市）、横浜市（サウジアラビア）が、上下水道建設など水ビジネスを展開している。

また、テーマを定めてグローバルな知見を集めるための国際会議を継続的に開催するとともに、ICTネットワークを形成して優れた情報を収集・蓄積し、国際社会に対して情報発信のイニシアティブを発揮していくことも必要だろう。

(3) 連携・協働する

自治体が国際政策の形成・推進を担っていくためには、専門性や人材、情報を確保するため、NPO／NGO、大学等教育機関、企業・経済団体、国際機関等との連携が必要である。

地域レベルの国際活動が広がりを見せないことの原因のひとつは、活動の担い手である行政や大学、企業、NPO、国際機関など個々の団体や個人が有する経験やノウハウ、情報が社会全体のものとして共有化されていないことにある。途上国が必要とする技術やノウハウを蓄積している自治体と、迅速に行動でき、当事者・被援助側のニーズを的確につかみ、きめ細かい対応のできるNGOが連携することで、柔軟で効果的な活動を展開することが可能となる。

京都府は、2006年のジャワ島地震後、友好提携先であるインドネシアのジョクジャカルタ特別区と産業面での交流を深めた。災害復興協力にとどまらず、双方の課題となっていた西陣織とパティックという伝統産業振興のため、経済界、大学、NPOなど幅広い主体が参加して、商品のブランド化や市場化を図り、継続的な交流を行うための人材育成にも取り組んでいる。

北九州市は隣接する下関市に声をかけ、両市の姉妹友好都市である中国の大連市、青島市、韓国の仁川市、釜山市の6市で「東アジア都市会議」を設立。さらに、企業も巻き込んで枠組みを広げ、「東アジア経済交流推進機構」を設立、ものづくり、環境、物流、観

特集 これからの地域の国際化施策の新たなデザイン

光の4部会を設置。海洋ゴミ問題に対する連携の必要性を訴え、ITを活用した企業マーケティング、共同ポートセールス、観光PRなど具体的な交流を展開している。黄海を共有する地域が国際的な連携で環境問題の解決にあたる多都市間交流の先駆的な例である。

連携・協働するためには、国内外の有機的なネットワークの形成も必要である。

(4) 市民参加の促進

国際政策を推進していくためには、広範な市民の参加が大切である。グローバル 이슈という大きなテーマを市民が取り組める小さなテーマにブレイクダウンして、問題意識や当事者意識を共有できるようにし、市民が国際的な相互依存関係にあることへの理解と連帯感を深め、活動を通して国際感覚とボランティア精神の涵養を図るような環境をつくっていくことも重要である。

そして、協働は、事業の実施段階だけでなく、政策の立案・決定という意思形成過程に関わる参画も不可欠である。

(5) 人材を育成する

地方自治の国際政策を担う公務員にはどのような能力が求められるかといえば、グローバル化時代に対応した政策立案・遂行能力、ICTに対応できる情報交流能力、語学力だけでなく異なる文化を持つ人々と信頼関係を築き上げることのできる広義のコミュニケーション能力、課題解決に向けて活動を起こす行動力である。また、これからの日本が生きる道として、アジアに強い人材、アジアに人的ネットワークを築くことのできる人材が求められる。

こうした人材の育成は公務員だけにとどまらない。経済界と行政、教育機関が連携し、奨学金の拡充を図るなど、社会全体として将来の人材を育成する必要がある。

留学生受け入れが国際的な人材育成であるならば、学術・研究の支援だけでなく、企業の中でさらに技術を高める、実社会での経験を積むといった卒業後の進路への対応も求められ

る。途上国の留学生が帰国後、母国の発展に日本での研究や留学体験を生かせるよう、フォローアップしていくことも必要である。

介護・看護、農業・漁業などの分野の受け入れは、日本の労働力不足の埋め合わせではなく、アジア諸国もすでに高齢化社会になっていることから、日本での経験が生かされるよう研修制度や資格制度を整備することも必要であろう。

■国際政策の推進のために

こうしたことを実現するためには次のようなことが必要である。

- (1) グランドデザインに基づき、事業の選択と集中を行う。
- (2) 自治体内に、横断的に国際化関連政策を担当し、総合調整機能を有する体制を構築するとともに、専門性のある人材を配置する。
- (3) 連携・協働や市民参加を推進するための仕組みをつくる。例えば、経済界、教育機関、NPOなどとのラウンドテーブルの設置。

最後に、自分のまち（自治体）が国際社会において意義ある存在になるためには、地球社会はどうあるべきかという国際秩序に対する理念と、地域社会をどのようにしたいかというコミュニティへの考え方、そのために自分の自治体はどのような役割を果たすのかという明確なビジョンを打ち出すことが大切なのではないかと思う。

著者略歴

有田 典代（ありた・みちよ）

特定非営利活動法人関西国際交流団体協議会理事、国際文化交流協会事務局長。新聞記者を経て、2010年まで（特活）関西国際交流団体協議会事務局長。関西国際交流団体協議会は関西に拠点を置き活動する国際交流・協力団体を支援するアンブレラ組織。大阪府新しい公共支援事業運営委員ほか、総合計画、市民公益活動、人権、男女共同参画など多数の審議会委員を務める。きらめき賞（大阪市）、関西・こころの奨励賞（関西・経営と心の会）受賞。共著に『国際交流・国際協力の実践者たち』（明石書店）、編著に『NPO / NGO フロンティアたちの歩み』（明石書店）他。