

# 自治体国際化施策の変遷と多文化共生の現状と課題～自治体外国人施策担当者のために～

学校法人浜松海の星女学院 理事長  
北脇 保之



## はじめに

本稿は、初めて外国人施策を担当することになった自治体職員を対象に、平成25年6月19日全国市町村国際文化研修所において行った講義の概要を取りまとめたものである。ただし、字数の関係で、表題どおり自治体国際化施策の変遷と多文化共生のみに記述をし、講義のときに触れた国際交流、国際協力の事例の紹介や自治体国際化施策に関連する団体・組織の説明などは省略している。

地方自治体の国際化施策は、戦後現行地方自治制度ができて以来、その時々日本の政治経済状況に応じて変遷してきており、国（主として自治省・総務省）の政策も大きな影響を与えている。また、日本の自治体は、制度自体が法律によってかなり細かいところまで画一的に規定されていることもあって、政策面で横並び現象が顕著である。そのため、一定の施策が時にブームのようになり、しばらくすると熱が冷めてしまうことも珍しくなく、この点は国際化施策の分野も例外ではない。

したがって、現在の市町村の国際化施策を理解するためには、それが歴史的に拡大・発展してきた経緯を知るとともに、一時のように脚光を浴びなくなった個別施策も、「自治体国際化」という長期の政策目標に照らして、それぞれ重要性を失っていないことを理解する必要がある。そこで、本稿ではまず第Ⅰ章において、戦後日本の政治経済史と自治体国際化施策を概観し、その中で特に重要な自治省・総務省通知の内容を確認する。第Ⅱ章では、最も新しい課題であり、多くの自治体において国際化施策として定着しつつある多文化共生について述べ、最後に今後の自治体国際化施策を展望する。

## Ⅰ 自治体国際化施策の変遷

### 1. 自治体国際化施策の変遷

1960年代から1980年代前半までは、途中2度のオイルショックによる景気後退などもあったが持続的経済成長の時代であり、自治体国際化施策としては一部の自治体で姉妹都市交流が始まっている。この時期には国はまだ、地方自治体を一定の方向に向ける政策を持っていなかった。

次は1980年代後半の時期であり、1985年のプラザ合意後の「円高不況」対策としての財政・金融政策等によりバブル経済が引き起こされた。この時代はまた東西冷戦の終結、ソ連邦の解体の時代でもあった。バブル期には日本国籍を有する南米出身日系人や査証免除等によるアジア諸国からの外国人の来日が増加し、その一部が事実上の労働力となった。この時期自治体では、「情報化」、「高齢化」と並んで「国際化」が共通課題と認識され、自治体国際化施策としては国際交流に重点が置かれた。自治省は、こうした状況に合わせ、1989年「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を通知し、全国の自治体に対し国際交流への取り組みを促した。その一方で80年代後半以降在住外国人が増加した一部の自治体では、そのような外国人にどう対応するかを巡って「内なる国際化」を課題とする動きが生まれた。

続く時期は1990年代である。バブル経済は90年代初頭に崩壊し、後に「失われた20年」といわれる経済停滞が始まった。国際的には、ICT技術の進展やソ連・東欧の社会主義圏の消滅等により「グローバリゼーション」が進展した。また、1991年に起きた湾岸戦争の際の多国籍軍に対する日本の貢献が不十分であったとして、政治の分野では自衛隊の海外派遣を含め国際貢献が盛んに議論された。こ

こうした政治経済状況の中で、自治体の国際化施策は、地域開発など実体的な目標を持った「国際協力」と地域経済活性化の方策としての「経済交流」が焦点となった。自治省は1995年「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を通知し、同年を「自治体国際協力元年」と位置づけて都道府県および政令指定都市に対し国際協力推進大綱の策定を求めた。他方、地域社会においては、1990年の改正出入国管理法の施行により3世までの日系人について就労可能な形で入国が認められるようになったことにより、一部自治体で南米出身日系人が急増し始めた。さらに、発展途上国からの研修・技能実習生や日本人の配偶者等の増加とあいまって、在住外国人は増加し続けた。こうした外国人の急増した自治体では、後に「多文化共生」として捉えられる様々な外国人受入れの施策が始まった。

そして、2000年代以降が現在につながる時期である。2000年代に入っても経済は停滞したままだったが、日系人や研修・技能実習生など在住外国人は増え続け、一部には定住化の傾向も見えてきた。こうした中で、外国人が急増した、あるいはもとから外国人の多い地域では外国人の地域への受入れが大きな課題となり、「多文化共生」の旗印のもとに外国につながる子どもの教育や日本語教育などに取り組む自治体や市民団体が増加した。しかし、2008年の米国サブプライムローンの破綻に端を発する世界金融危機、いわゆるリーマン・ショックによって日系人は職を失い、帰

国者があいついだ。その後の東日本大震災の影響もあり、以後在住外国人数は減少が続いている。国は経済危機対応の一環として外国人のための就労準備研修等を実施する一方、在留管理の強化を進め、2012年に、それまで法務省入国管理局と市町村が役割分担していた在留管理を入管局に一本化した新しい在留管理制度を施行するとともに、在住外国人を住民基本台帳制度に組み込んだ。地方自治体にとっては、リーマン・ショックにかかわらず帰国しなかった日系人や増加する中国人、フィリピン人等の地域社会への受入れや新しい在留管理制度への対応が課題となっている。

以上の自治体国際化施策の変遷を整理すると、下記の表1のようになる。

## 2. 主要な自治省・総務省通知のポイント

以上のように、自治体国際化施策は、1980年代後半の「国際交流」、1990年代の「国際協力」、2000年代以降の「多文化共生」と、その焦点を移しつつ発展してきた。ここで注意すべきなのは、それぞれの時期において、国は自治体国際化施策について全国自治体に通知を出し、施策の方向性を示すとともに、その全国展開を推進してきたことである。本来外国人の居住状況や海外との経済・文化交流の状況は地域によって異なるものなので、自治体国際化施策は優れて自治的なものであり、国の統一的指針にはなじまない面もある。しかしながら、現実には国の指針が自治体の政策形成に大きな影響を与えているので、自治体の施策担当者は主要な通知について把握し

表1 戦後日本の政治経済史と自治体国際化施策の概観

	～1980年代前半	1980年代後半	1990年代	2000年代～
日本の政治経済状況	・ 持続的経済成長	・ バブル経済 ・ 東西冷戦の終結 ・ 在住外国人の増加の始まり	・ バブル経済崩壊後の経済停滞 ・ グローバリゼーション ・ 湾岸戦争 ・ 国際貢献 ・ 引き続き在住外国人の増加	・ 引き続き経済停滞 ・ リーマン・ショック ・ 在住外国人の増加と定住化
自治体国際化施策の焦点	・ 姉妹都市交流	・ 「国際化」の時代 ・ 国際交流 ・ 「内なる国際化」	・ 国際協力 ・ 経済交流	・ 多文化共生
国（自治省・総務省）の政策		・ 「地域国際交流推進大綱」の策定	・ 「自治体国際協力推進大綱」の策定	・ 「多文化共生推進プラン」の策定

ておく必要がある。特に重要な通知のポイントは、下記の囲みのおりである。

【「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」（自治画第17号平成元年2月14日自治大臣官房企画室長）のポイント】

➤地域における国際交流の意義と目的

- ・地域アイデンティティの確立
- ・地域の活性化
- ・地域住民の意識改革＝世界の人々に貢献
- ・相互理解の深化

➤地域国際化協会（都道府県・政令指定都市レベルの「国際交流協会」等）の設置

➤JETプログラム（語学指導、国際交流等に従事する海外青年の招致事業）の実施

➤国際交流施設等の整備

➤外国人が活動しやすいまちづくり

➤各種交流施策の実施

➤留学生施策

【「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針について」（自治国第5号平成7年4月13日自治大臣官房国際室長）のポイント】

➤1995年を「自治体国際協力元年」に

➤国際協力の意義と理念

- ・共生の精神
- ・対等なパートナーシップ
- ・多様なチャネルによる世界平和への貢献
- ・人道的配慮
- ・地域活性化等の効果

➤協力形態

- ・人づくりに対する協力
- ・国際会議
- ・共同研究
- ・青年海外協力隊への参加
- ・国際緊急援助隊への参加
- ・資金協力および物資協力

【「地域における多文化共生推進プランについて」（総行国第79号平成18年3月27日総務省自治行政局国際室長）のポイント】

➤多文化共生の定義＝国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと

➤地域における多文化共生の意義

- ・外国人住民の受入れ主体としての地域
- ・外国人住民の人権保障
- ・地域の活性化
- ・住民の異文化理解力の向上
- ・ユニバーサルデザインのまちづくり

➤具体的な施策

- ・コミュニケーション支援
- ・生活支援
- ・多文化共生の地域づくり
- ・多文化共生の推進体制の整備

## II 多文化共生の現状と課題

### 1. 在住外国人の現状

外国人登録者数は、下記の表2のとおりリーマン・ショック直後の2008年末がピークとなり、以後、2011年3月の東日本大震災の影響もあり減少傾向が続いている。

表2 外国人登録者数の推移（人）

2002年末	1,851,758
2008年末	2,217,426
2009年末	2,186,121
2012年末	2,038,159

（注）2012年7月に新しい在留管理制度が施行されたため、2012年末の数字は同制度に基づく「中長期在留者」および「特別永住者」の合計数となっており、以前の数字と単純に比較はできない。

また、在留資格別の割合は下記の表3のとおりである。

表3 在留資格別の割合（2012年末、%）

永住者	一般永住者	30.8
	特別永住者	18.7
日本人の配偶者等		8.0
定住者		8.1
家族滞在		5.9
永住者の配偶者等		1.1
小計（移民的性格）		72.6
留学		8.9
その他		18.5
合計		100.0

ここで注意を要するのは、在留に期限の定めのない永住者あるいは日本人の配偶者、日系人など、技術・能力ではなく一定の身分により在留が認められている外国人が72.6%を占めていることである。日本政府は移民受入

れを認めておらず、公式には移民は存在しないことになっているが、国連や移民政策学では他国から移住して1年以上その国に居住している者を「移民」とするのが通常である。このような幅広い移民の定義に従えば、上記の約7割の在住外国人は「移民的性格」をもつ外国人ということができよう。このような事実からすれば、現在自治体で「外国人施策」といわれるものは欧米でいう「移民政策」の日本版ということができる。

なお、国籍（出身地）別在留外国人の構成比は下記の表4のとおりである。近年の特徴は韓国・朝鮮やブラジルの割合が減少し、中国、フィリピンなどの割合が増加していることである。

表4 国籍（出身地）別在留外国人の構成比（%）

中国	32.0
韓国・朝鮮	26.0
フィリピン	10.0
ブラジル	9.5
その他	22.5
計	100.0

## 2. 多文化共生の視点から見た自治体国際化施策の変遷

前述のように、1990年代から在住外国人が急増する中で、「多文化共生」の旗印のもとに外国人を地域社会に受け入れる施策が展開されてきた。リーマン・ショック以降在住外国人の数は減少に転じたものの、厳しい経済状況の中で日本にとどまることを選択した人々の定住化傾向はむしろ明確になったといえる。こうした中で「多文化共生」の取り組みは、2000年代の熱気は去ったものの、外国人を地域社会に受け入れるための施策＝「外国人施策」として、依然として自治体国際化施策の中心を占めている。

前章では日本の社会経済状況との関連で自治体国際化施策の変遷を見たが、次に「多文化共生」、すなわち外国人の地域社会への受入れの視点から自治体国際化施策の変遷を見てみよう。

まず戦後1970年代までは、戦前の植民地支配等に由来する韓国・朝鮮人等（「オールドカマー」）が多く居住する川崎市など一部の自治

体において、在日韓国・朝鮮人の権利保障に関わる政策が進められた。その後1980年代に入るとアジアからの出稼ぎ労働者の流入やインドシナ難民の受入れが進み、前述のように「内なる国際化」の課題が生まれた。

1990年代には、改正入管法の施行による南米出身日系人の増加、制度の整備拡充による研修・技能実習生の増加、さらには留学・就学生、日本人の配偶者等の増加があり、「ニューカマー」が急増した。こうした中で在住外国人の急増に直面した自治体は、外国人に対する外国語情報提供、窓口への通訳配置、外国人相談など基礎的行政サービスの展開に追われることになった。

2000年代になると、ニューカマーがさらに増加するとともに定住化の傾向が現れるようになり、医療・社会保障、住宅、教育、地域生活など外国人受入れに関わる問題が深刻化した。こうした中で2001年に外国人急増自治体による「外国人集住都市会議」が設立され、外国人の受入れを巡って国に対し積極的な政策提言を展開した。全国各地で自治体や市民団体による「多文化共生」の取り組みが活発化する中で、総務省は2006年全国都道府県および政令指定都市に対し通知を出し、「多文化共生推進プラン」の策定を求めた。

その後2008年にリーマン・ショックが起き、南米出身日系人が減少し、全体としての在住外国人数は減少に転じた。国は、緊急対策として2009年に日系人離職者に対する帰国支援事業や就労準備研修等を実施するとともに、2011年には日系定住外国人施策に関する行動計画を策定した。また、2012年から在留管理を強化するための新しい在留管理制度や外国人に係る住民基本台帳制度を施行する一方で、いわゆる「高度人材」に対しては在留許可に関し優遇措置を講じるためのポイント制を導入した。地方自治体は、在住外国人の地域社会への受入れや新しい在留管理制度・住民基本台帳制度への対応を課題として「外国人施策」に取り組んでいるのが現状である。

## 3. 移民政策の理論

前述したように、「多文化共生」と表現される地方自治体の「外国人施策」は日本版の「移民政策」ともいえるものであるため、移民問

題について「後発」である日本は、施策の推進に当たって欧米の移民政策の理論を参考にすることがある。そこで移民政策の理論を簡単にしておきたい。

移民政策は、「出入国管理政策」（＝移民の出入国の管理と在留許可に関する政策）と「(狭義の) 移民政策」（＝移民の入国から定住化のプロセスにおける移民と受入れ社会の関係に関する政策。ヨーロッパ諸国では「社会統合政策」と呼ばれる。）とからなる。日本の場合1990年の改正出入国管理法の施行に際し、国は明確な社会統合政策を講じなかった。南米出身の日系人等はいわゆる「デカセギ」であり、数年で順次帰国するので特段の政策を講じる必要はないと考えられていたのである。ところが現実には、数年の滞在であっても子どもの教育や社会保険など様々な問題が生じ、地方自治体は外国人をいかに地域社会に受け入れるかの課題に直面することとなった。そして、外国人の定住化が進むにつれてこれらの問題はさらに深刻になった。外国人集住都市会議が生まれた背景には、教育、医療などあらゆる制度の根本を定めている国に対して、制度の見直しによる社会統合政策の明確化を求めざるを得ないという事情があった。現状でも国の社会統合政策は十分とはいえないが、リーマン・ショック以後、日系人離職者のための就労準備研修や外国につながる子どもたちのための虹の架け橋教室の実施、日系定住外国人施策に関する行動計画の策定など、徐々に進展を見ている。

社会統合政策について、ヨーロッパ諸国では、時期により、国により、また個別の施策分野により、「分離主義的」、「同化主義的」または「多文化主義的」な政策が講じられてきた。これらの類型を巡って各国で過去に激しい論争があったが、現在EUレベルでは、こうした類型の差異を論じるよりも、社会統合政策そのものについてよりよい方向性を明確にすることが大事だという考え方になっている。その方向性のポイントは次の2点である。

- ・ 社会統合政策を「移民の政治的経済的平等を可能にし、社会参加を推進する過程」とすること。
- ・ 社会統合政策を「移民と受入れ社会双方

の権利と義務に基づいた、双方向の過程」とすること。

この方向性は、日本の自治体外国人施策においても適切であり、施策の立案・評価に当たって根本的な指針とするべきである。

#### 4. 多文化共生の取り組み

上記の移民政策の理論からすれば、「多文化共生」の取り組みとしての自治体外国人施策は、外国人の地域社会への参加を推進する過程であるとともに、外国人と受入れ社会双方の権利と義務に基づいた双方向の過程でなければならない。

外国人の社会参加のために重要な行政領域を挙げれば、まず、行政・生活情報の多言語による提供、日本語教育が特に重要であり、経済的な社会参加のためには雇用の安定・労働環境の改善が重要である。また、第2世代の教育への参加のためには、学校教育を外国につながる子どもの存在を前提にしたものを作り変えなければならない。社会生活の面では、自治会・町内会の単位から小・中学校区、さらには市全体に広がる参加機会の提供が必要である。行政・政治の面では、一足飛びに参政権を論じるよりも、たとえば公園建設に当たってのパブリックインボルブメントや市政懇談会への参加などを積み重ねていくことが大事である。

全国自治体の取り組み事例は自治体国際化協会のホームページで確認できるが、事例が多いのは、行政・生活情報の提供、窓口相談、通訳の派遣などの基礎的行政サービス、日本語教育、子どもの教育、災害対策や文化交流イベントなどである。これらの取り組みの実情を見ると、日本語教育は取り組みこそ多いが、派遣や請負で働く人々に届いていない、ボランティア頼りで専門性が必ずしも十分でないなどの問題がある。学校教育では、外国人の集住している地域では経験が積み重ねられ一定の対応ができるようになってきているが、高等学校以上の進学には学力面や情報提供等に課題がある。他方、外国人の少ない地域では十分な受入れ体制ができていないところも多い。雇用の安定のための職業訓練等の取り組みは、外国人に限ったことではないが、まだまだ不十分である。文化面では、国際交

流フェアなどのイベントは多いが、外国人固有の文化・言語の継承を支援する取り組みは少ない。いずれにしても、外国人の地域社会への参加を目標とする外国人施策は社会のすべての局面に関わるものなので、外国人施策担当部署のみの業務とするのではなく、自治体のすべての部署が携わるという認識が不可欠である。

### おわりに～市町村国際化施策の展望～

グローバル化が進むに伴い、均質性が特徴とされてきた日本社会にも「多様性 (diversity)」を尊重する考え方が広がってきている。世界展開する企業の中には、外国人や女性を人材として重視する「ダイバーシティ・マネジメント」を導入しているところも珍しくない。筆者は人口減少とグローバル化が進む中で、これまで築かれてきた公的制度や社会経済システムを維持していくためには、今よりも積極的な外国人の受入れが不可欠と考える。地域社会においても、生産拠点が海外に移転する中で地域振興を図るためには、人材としての外国人を含む地域の多様な資源を国内外の需要に結びつけることが重要である。こうした考えに立つと、「多文化共生」は外国人に対する支援や受入れというよりも、「多様性を当然の前提とした、地域の住民が可能な限りその力を発揮できるような地域社会づくり」ということになってくる。

多様性をキーワードとした地域社会づくりの点で参考になるのが、欧州評議会 (EU加盟国を中心に47カ国が加盟し、人権などの問題を扱う国際機関) が提唱する“Intercultural City”の取り組みである。この取り組みでは、民族的・文化的な多様性 (diversity) は「脅威」(threat)ではなく、「機会」(opportunity)であるとし、都市のダイナミズム、革新、創造、成長の契機と捉える。ヨーロッパでは移民排斥の動きが常に社会に存在し、移民がもたらす多様性は脅威と捉えられがちなのだが、それをむしろ積極的に機会と捉えることで社会的紛争を解決していこうという考え方である。この“Intercultural City”は、2009年に欧州評議会の責任者および関係する欧州諸都市の代表が来日し、シンポジウム等を通じて

初めて日本に紹介された。そして2012年には、“Intercultural City”や「多文化共生」の目指すものを日韓欧の諸都市が討議する「日韓欧多文化共生都市サミット」が浜松市で開催されるに至った。

「多文化共生」を「多様性を前提とした地域社会づくり」と捉えれば、今後の多文化共生は、在住外国人の出身国・地域をはじめ、世界の様々な国や地域と交流・協力して取り組むべきものとなる。ここで当然のこととして、国際交流、国際協力、多文化共生という自治体国際化施策はまさに重なり合ってくる。戦後の日本の地方自治体の国際化施策は新しい段階に入ったという認識が必要な所以である。

(参考文献)

- 北脇保之編 (2011) 『「開かれた日本」の構想』  
ココ出版
- プルネンドラ・ジェイン (2009) 『日本の自治体外交－日本外交と中央地方関係へのインパクト－』 敬文堂
- 明石純一 (2010) 『入国管理政策－「1990年体制」の成立と展開－』 ナカニシヤ出版

#### 著者略歴

北脇 保之 (きたわき・やすゆき)

1974年自治省入省。自治省税務局、栃木県財政課長、福岡市財政局長、(財)自治体国際化協会総務部長、大臣官房参事官等を経て1995年退職。1996年10月衆議院議員当選。大蔵委員会、行政改革特別委員会理事等を務め1999年3月退職。1999年5月浜松市長就任 (2007年4月まで2期)。2007年11月から東京外国語大学教授 (多言語・多文化教育研究センター長)、2011年4月退職。2010年に(財)全国市町村研修財団「全国的な研修機関における人材育成のあり方研究会」委員に就任。2011年4月学校法人浜松海の星女学院理事長に就任。