
越境する市民活動

——行政区を超えた連携を探る——

第1章 「多文化共生社会」に向けて

——自治体と市民活動の「協働」と「広域連携」の課題——



渡戸一郎

東京外国語大学特任研究員
明星大学教授

1. 「多文化共生社会」への視点

(1) 地域だけでは「多文化共生社会」は実現できない

2000年代、とくに9・11以降の欧米の政策動向を見ると、多文化主義は結果的に分離主義（同化なき統合）を招いたとして、その限界が指摘されている〔内藤04；宮島04；下平07〕が、筆者は、日本では「多文化共生社会」を目指す取り組みはいまだ不十分であり、中長期的な社会ビジョンとして有効性をもつと認識している。「多文化共生社会」は、多様な国籍や文化的背景をもつ人々の統合政策の実施にとどまらず、「グローバルな社会の広がり」と変容のなかで、ホスト社会の構成員の『個人』としての生き方とともに社会システムや文化を問い直す視点を内在させた社会ビジョン」として、積極的に位置づけられるべきだ〔渡戸06a〕。

「多文化共生社会」は、外国人居住者が暮らす地域社会や学校、職場、自治体（地方政府）などの「公共的な空間」を主要な場として、「下から」（from below）

提起されてきた。しかしこの間、長期滞在者の増加（＝定住化）、新たな家族・親族結合、外国につながる子どもたちの増加と成長などが進行するなかで、地域レベルの取り組みだけでは解決困難な問題が山積し、さまざまな分野で現行制度の不備や矛盾がより深刻化してきた。そこでいま、外国人居住者の在り方を枠づける、中央政府（国家）の政策＝制度の再構築が強く求められるに至っている。中央政府の政策課題は、入管政策（在留資格、永住権、非正規長期滞在者の合法化など）の見直しと連動しつつ、住民登録、社会保障、公務就任権を含む職業選択の自由、地方参政権、国籍、母語教育を含む多文化教育、民族差別禁止、多文化共生社会基本法など、広汎にわたる。直近の報道では、総務・法務両省が外国人登録法に基づく在留管理制度を撤廃し、日本人の住民基本台帳と同様の台帳制度に再編することを決め、08年3月末までに新制度の骨子をまとめて09年の通常国会に関係法を提出するという（『毎日新聞』08年1月25日）。これにより、世帯単位の把握、国内外への転出の確認などが可能になり、国民健康保険や介護保険、児童手当などの漏れも防ぐことができるとされる。私たちはこうした政策動向を注意深く吟味していく必要がある [渡戸07]。

(2) 「多文化共生」はマイノリティーから提起された概念ではない

しかし、私たちは「多文化共生社会」の在り方を検討する上で、もうひとつ、基本的な点を押さえておく必要がある。それは、「多文化共生」はマイノリティーからというより、むしろホスト社会側から提起された概念だということだ。リアン・テルミ・ハタノ [06] が言うように、「ほとんどの場合、マイノリティーや社会的に弱い立場に置かれている人にとって、マジョリティーとの共生は、好むと好まざるとにかかわらず、常に直面せざるを得ない『前提』なのであり、マイノリティーの立場からすれば、むしろ『自分たちの権利を認めてほしい』『侵害しないでほしい』といった形で切実な要求を掲げるのが自然なのである」。

しかし、マイノリティーの人々が常にまっすぐそうした声を上げるとは限らない。むしろ、その声は抑圧され、小さなつぶやきとして発せられることも多い。その意味で、彼／彼女らの生き方に「共振」する支援者は、その声に耳を澄ませ、それをいかに受け止め、代弁し、また支援するのかということに熟慮と慎重さを求められる。言い換えれば、「共生」の可能性を具現していくためには、多様な文化的背景をもつ当事者の自己決定権 [中西・上野03] を尊重しつつ、どのような形で彼／彼女らと「つながる」かが問われよう。

一方、「共生」概念は戦後日本社会の文脈で、アイヌ、沖縄、水俣など、「究極的な不条理の中で、そこに生きる当事者たちが、自分の人生を賭して創出してきた人間関係の在り方に学ぶ形で、提起されてきたもの」だと指摘する田中夏子 [06] は、近年の「共生」の「制度化」には「社会統合のための手段」の要素が強く、そこでは「必ずしも受け入れ社会側の変容を絶対的要件としてはおらず、受け入れの『境界線をずらす』にとどめることも可能」になっていると述べる。これはテッサ・モーリス＝スズキ [02] が言う「コスメティック・マルチカルチュラルリズム」（上辺だけの多文化主義）に通ずる問題だ。先に、「ホスト社会の構成員の『個人』としての生き方とともに社会システムや文化を問い直す視点を内在させた社会ビジョン」として、「多文化共生社会」を概念化した意義はまさにここにあるといえよう。

2. 「協働」の意義と「広域連携」

(1) 「協働」の意義

さて、「多文化共生社会」に向けて多様な主体による「下から」の取り組みが活発に展開されているなかで注目されているのが「協働」の在り方だ。「協働」(collaboration) とは、「異なる主体が、対等の立場で、限定された問題・課題に対して認識を共有し、一定の期間連携して取り組むこと」である [渡戸 06b]。異なる分野の市民活動団体間、市民活動団体と自治体や企業の間で、いかに「協働」していくのか。どのようにしたら対等な形で、実りある「協働」は可能になるのか。

筆者は、「協働」の意義を、その過程を通じて「互いに学び合い、新たな力・価値・効果・変化が生み出されること」にあると考える。たとえ市民団体との「協働」プロジェクトであったとしても、自治体や企業の担当者がそのプロセスから何も学ばず、単なる委託事業や助成事業として位置づけていたら、それは本来の「協働」とは言えないだろう。それゆえ、担当部署にとどまらず、他部署の職員をいかに「協働」のプロセスに巻き込み、その意義を浸透させていくかが、自治体や企業の課題となる。他方、日本の市民活動団体は弱小な場合が圧倒的に多いから、行政や企業の在り方に一定の影響を及ぼしていくのは容易でない。そこで重要なのが「市民協働」、つまり市民団体相互の協働だ。「各現場の実践知を共有し、批判的に検討し合い、共通問題の解決に向けて協働し、既存の社会システムの変革に取り組むこと」、具体的には、市民活動を単なる安上りの下請けにさせない、社会的ニーズを行政や企業に認知させ、施策化を図る、などが課題

になる。

(2) 中間支援組織と広域連携へ

こうした「市民協働」の土台は、市民活動を担う「人と人のネットワーク」の広がりとその質にある。「多文化共生社会」に向けた「市民協働」の場合、そのネットワークはこの十数年で格段に広がったと言えるだろう。しかし、ローカルなレベルでの活動者のネットワークは、まだら模様の広がりにとどまっているように見える。実際にはさまざまな大きさのネットワークが幾層にも部分的に重なりながら広がっているのだが、相互のつながりが必ずしも十分にできているわけではないのだ。

そこで重要な役割を果たすのが「中間支援組織」(intermediary)である。「多文化共生」の場合、国際交流協会や国際交流センター、ラウンジなどが該当する。これらの組織には公設公営、公設民営、民設民営の各パターンがあるが、本来、市民と行政の「中間」に位置づけられる組織として、行政からも一定の独立性を保つことが必要だ。この中間支援組織で重要なのがコーディネーター機能であり、具体的には、当該地域社会と自治体の諸資源や課題に精通し、それらを適切に結びつけるコーディネーターの働きがポイントになる。優れたコーディネーターは、市民活動者のネットワークや自治体関係者などとのつながりを生かした事業提案や政策提言を行い得る。そのときこれらの組織は、まさに「中間」支援組織としての特性を発揮したといえるだろう。

さて、自治体の多文化共生施策は、都道府県レベルでも市町村レベルでも、首長の政治姿勢や地域の実情(外国籍住民の数や構成、市民活動の展開状況など)に応じて地域的な違いが大きい。例えば外国人諮問会議や医療通訳制度は神奈川県にはあるが、東京都にはない。外国人居住者が多い自治体でも、「多文化共生」の政策指針を策定している自治体はまだ少ない。多言語情報の提供や通訳サービス、相談、子どもの教育や学習支援、保健医療福祉などの当事者支援や、市民活動との協働の在り方も多様である。そこで、こうした自治体格差をどのように克服していくかが大きな課題になる。特に県境を超えた自治体間の連携は、今後の重要な課題だと言える。

3. 町田・相模原地域の協働実践研究に向けて

以上のような視点で、「多文化共生」分野における協働実践研究を進めるに当たり、対象としている東京都町田市と神奈川県相模原市の地域的な概要を述べて

おきたい。両市は東京圏の南西の郊外部に位置し、県境を挟んで隣接しているが、生活圏としては実質的に一体化している。東京圏には全国の外国人登録者の約35%が集中するが、この間、両市でも外国人居住者が増え続けている（p. 38、39 および資料 p. 118、119 参照）。住宅地と大学を主とする町田市では、国籍で①中国、②韓国・朝鮮、③フィリピン、④米国の順、在留資格で①永住者に次ぎ②留学生が多く、③日本人の配偶者など、④家族滞在者と続く（06年1月1日現在）。一方、住宅地と大学の他に工業団地を抱える相模原市では、国籍で①から③までは町田市と同じだが④にブラジルが挙がり（07年3月末現在）、在留資格では①永住者に次いで②日本人の配偶者など、③留学生、④定住者、⑤超過滞在者（在留資格なし）が続く（同年7月現在）、という違いがある。

こうした地域的な違いを反映してか、両市の施策の展開や中間支援組織、また市民活動の在り方は異なるパターンを見せている（詳しくは本章以降の各報告を参照してほしい）。今後、両市を中心とする協働実践研究がどのように展開するかは未知数だが、すでにこのプロジェクトがひとつのきっかけとなって市民活動者のネットワークが新たな展開を見せつつある。今後は自治体と中間支援組織のレベルでどのような広域協働が可能かに、ひとつの焦点が置かれるだろう。

【引用・参考文献】

- 下平好博、2007、「転機に立つオランダの移民統合政策」『季刊労働法』219号、労働開発研究会
- 田中夏子、2006、「『共生の社会的技術』をめぐって」『共生の社会技術／都市の協同性』日本ボランティア学会
- テッサ・モーリス＝スズキ、2002、『批判的想像力のために—グローバル時代の日本—』平凡社
- 内藤正典、2004、『ヨーロッパとイスラーム—共生は可能か—』岩波書店
- 中西正司・上野千鶴子、2003、『当事者主権』岩波書店
- 宮島喬、2004、『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップへ—』岩波書店
- リアン・テルミ・ハタノ、2006、「在日ブラジル人をとりまく『多文化共生』の諸問題」植田晃次・山下仁編『「共生」の内実—批判的社会言語学からの問いかけ—』三元社
- 渡戸一郎、2006a、「多文化都市論の展開と課題—その社会的位相と政策理念をめぐって—」『明星大学社会学研究紀要』26号
- 渡戸一郎、2006b、「動員される市民活動?—ネオリベラリズム批判を超えて—」『年報社会学論集』20号、関東社会学会
- 渡戸一郎、2007、「社会の構成員としての外国人とシティズンシップ—「非正規滞在」という存在形態が問いかけるもの—」渡戸・鈴木江理子・APFS編『在留特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代の到来—』明石書店