

ンに来られた方に、今後ともお付き合いいただくようお願いできれば、非常にうれしいことです。それではセッションに入りたいと思います。

## 第1部 研究報告

### 1. 「地方自治体の外国人施策における『広域連携』と『協働』」

ソン・ウォンソク（宣 元錫）

私は韓国人で、日本に長年留学し、一度韓国に戻って仕事をして、再び日本に来ております。韓国では大統領府で仕事をしていまして、当時の外国人政策にも少しかかわっていたという経緯もあり、日本に戻ってから韓国と日本の広い意味での外国人政策を研究、勉強しています。

私の発表は「地方自治体の外国人施策における『広域連携』と『協働』」というテーマですが、広域連携と協働は、このセッションの共通のキーワードです。私は特に自治体で広域連携や協働がどういう形で可能なのかということを考えるのが最終の目標です。その目標に向けて、まずは町田と相模原がどういう外国人政策・施策を今やっているのか、あるいはそれをどういう視点で見ているのかという問題をまず皆さんに、今までの半年間の調査を踏まえて発表したいと思いません。

最初はこの報告の目的についてお話しして、次に町田と相模原、両市の外国人の状況を簡単に紹介し、次にどのような視点で外国人施策をとらえるかということについて、いくつか論点を提示したいと思います。その後、町田市と相模原市の外国人施策を簡単に紹介して、比較対象として日本国内のほかの自治体の例と、最近、非常に目まぐるしい変化を見せている韓国の事例も簡単に紹介したいと思います。最後に知見として、こういう研究を通して広域連携と協働についてどうということが考えられるかということで、まとめたいと思います。

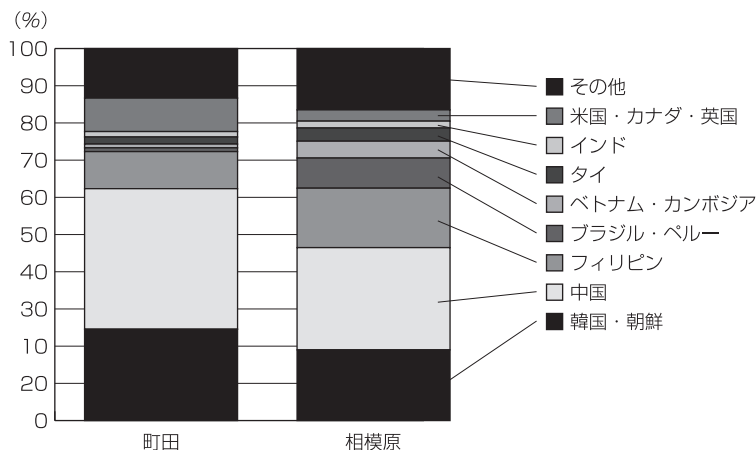
繰り返しになりますが、この発表の目的は町田市と相模原市の外国人施策の現状を把握して、自治体間の広域連携と協働の模索という実践的な観点から、市町村の連携の可能性について検討することです。ここで重要なことは、実践的観点です。ですから、このセッション自体が研究のための研究ではなくて、実際に広域連携と協働をどうやって導けるかという、実践的な観点でものごとを検討することが目的でもありますので、自治体の外国人施策についても、こうした観点から見てみたいと思います。

## ● 2都市の外国人をめぐる環境

最初は町田市と相模原市の外国人の状況ですが、03年と07年を比較しますと、外国人登録者数の推移では、日本全体では住民の中で外国人が占める割合が03年に1.45%、07年が1.63%ですが、町田市と相模原市はそれを少し下回っていますけれども、長期的な数字から見ると増加傾向にあるといえます。

両市の国籍による比較ですが、面白いことが、下のグラフで分かるように、町田市は韓国・朝鮮の特別永住者が多いことがまずひとつ。それと一番上の米、加、英の欧米系が結構いることが町田市の特徴で、それに比べるとブラジルとペルー、南米出身の日系人が多いというのが相模原市の特徴になっています。

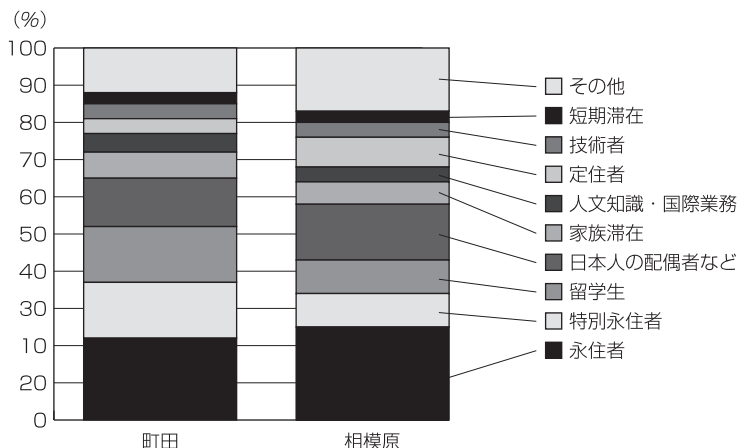
■ 国籍による比較



次は在留資格による比較ですが（次ページグラフ参照）、だいたい分布は似てはいますけれども、少し違いがあるのが、町田市は3番目の留學生がかなり多いということです。町田市には桜美林大学と国士舘大学など、いくつかの大きな大学があって（資料 p. 119 参照）、市内に留学ビザの学生さんが多く住んでいるという特徴があります。相模原市は、先ほど国籍はペルーやブラジル人が多いということもあったのですが、こちらの定住者が町田市に比べると相対的に多いこと

がこのグラフから分かると思います。ですから、町田市はどちらかというと学生さんの町、あるいは長年日本の地に根を下ろして住んでいる特別永住者が多いということが特徴で、相模原は日系ブラジル人やペルー人という定住者が多いことが特徴といえます。

### ■ 在留資格による比較



### ● 国の統合政策がないことによる自治体のバラつき

自治体の外国人施策の差についてですが、今、日本の現状を考えると、大事なポイントが2つ挙げられます。ひとつは、今、日本の外国人施策は自治体主導で行われているということ。なぜかということ、外国人政策ということ、入管政策と統合政策という2つの両輪で成り立っていると一般的に理解されていますが、日本の現状を見ると、国の統合政策は皆無に近い中で、自治体が主導的な役割を担っています。これがどういうことを招くかということ、自治体間で外国人の状況や行政の取り組みによって差が大きいということなのです。

例えば外国人が多い地域では、外国人関係の施策がたくさんなされている例もありますが、外国人が少ない地域、あるいは行政によっては外国人施策にあまり関心がないところになると、具体的な施策がなされていない地域が多いということです。ですから、大本の国の政策がないということで、自治体ごとの差が非常に大きいと思います。けれども、問題はそのまま残っています。これは外国人政

策や施策の施行の主体となる国と自治体の違いですけれども、国というのは、入管政策によって外国人を選別できる。例えば在留資格や滞在期間という入管政策によって、外国人を選別して滞在を管理することができます。それによって日本国民と外国人を分けて考えるというのが基本ですが、自治体はそこに住めば住民になります。それは国籍と関係なく、その地域の住民すべてが行政サービスの対象になるという違いがあります。国は選別が可能ですが、自治体は選別ができない。この違いは大きい。ですから、自治体は外国人を選別できない分、すべての外国人に対して行政サービスを提供しなければいけないという、「現場の義務」を負っています。これが今、日本で自治体主導の外国人施策になっている背景だと思います。

次に問題になってくるのが、自治体の外国人施策の推進プロセスです。相模原市と町田市だけではなくて、日本の自治体においてはだいたい以下のようなプロセスで推進されていると思います。最初は問題意識の共有ということで、よくあるのが懇談会みたいな、会議を設置することです。メンバーを学識経験者、支援団体、住民により構成する組織です。もうひとつは自治体の庁内に担当部署の連絡会議みたいなものを設置して、どういう施策が必要かについての問題意識を共有するという段階が初期ステージです。次にくるのが、外国人施策の方針表明。例えば、国際化プランや国際化指針など、いろいろな名前があると思いますが、指針やプランなどで外国人施策の方針を表明します。内容は具体的な施策や事業計画で、例えばそれを担当する部署をどこにするかといった自治体の推進体制を決めます。その中には住民参画の組織も構成します。そういったものを含めた指針やプランを表明します。3番目が事業遂行のための根拠規定を策定します。簡単に言うと条例になりますが、実はここまできている自治体はほとんどなく、日本の場合は「問題意識の共有」という段階にもっていない自治体が圧倒的に多いと思います。

こういった基準で見ると、最近、3番目の「条例制定」までいけそうな近くの地域がありましたので、紹介します。それは東京都足立区で、05年5月に問題意識を共有する段階として多文化共生推進計画策定懇談会を設置しています。06年3月に多文化共生推進計画というものを策定し、同年6月には足立区多文化共生推進会議を設置するというので、外国人と日本人、それぞれで住民が参加する会議も設置し、07年10月に足立区多文化推進条例（案）を出したのです。これを公表して、07年11月9日までパブリックコメントを募集しました。現段階では議会を通してはいないですけれども、足立区の場合はこういったステップで

条例を制定する段階に入っています。

## ● 2都市の外国人施策は

では、我々が研究対象にしている相模原市と町田市はどうかですが、相模原市は1994年に「さがみはら国際プラン」というものを制定しています。その当時の中心テーマは「世界に開かれた地域社会」というものだったのですが、これはいってみれば当時、80年代の半ば以降、あるいは90年代の前半まで、日本全国である意味ブームになった地域国際化を背景にしています。要するに外向けの国際化ということがメインだったと思います。世界に開かれた外に向いている地域社会をつくろうということで、プランを制定しましたが、すでに十数年たっていて、いまの時代に合いません。外国人は倍増しているし、外向けではなくて、今度は内向けの国際化を推進しようということで、今、改定作業が進行しています。それで外国人住民も含めて検討委員会を設けて、庁内の検討会、あるいは担当課長レベル、それから担当者レベルのワーキンググループの庁内会議も設置して、アンケート、ヒアリング調査を今現在行っています。そして今回の改定の中心テーマは多文化共生です。ですから、先ほど言った足立区、あるいはその前に私が提示したステップを踏んで、今、改定作業が行われています。



ソン・ウォンソク

一方、町田市の場合は、外国人政策・施策に関するこれといった方針や指針がありません。予定はしているというけれども、具体的な動きはまだ見られません。この予定というのは何かというと、担当の企画部長の07年度の市役所内部の仕事目標に入っているということですが、具体的には何も進展していません。町田市に「国際交流センター」というところがあります。これは外国人の支援活動をする公設の中間支援団体ですが、こちらで「町田国際交流センター・ビジョン」を06年5月に策定しました。それで、これをもって市役所にある意味で働きかける、あるいは刺激を与えるみたいな、問題提起をしている段階が現状です。両市は隣接してはいますが、外国人施策のプロセスから見ると差が大きいといえると思います。

## ● 民間団体への援助に大きな違い

では具体的な施策についてどんな差があるか、指針の有無がもたらす施策の差ということですが、ここで具体的な施策を羅列するのはふさわしくないと思って、

だいたいどんな感じか、全体の流れを紹介します。言語支援、日本語教室や通訳、相談窓口の設置、外国籍児童教育支援など、基本的な施策については、それほど大きな差がありません。それぞれやっています。ただし中身において、例えば言語支援が町田市は少ない、相模原は多いという差はあるのですけれども、大きな差があるのはこちらです。民間団体の援助、協力というところでは大きな差があります。例えばボランティアグループに対する資金援助、あるいはほかの団体との協力事業といったところでは大きな差があります。もうひとつは公設中間支援団体の位置づけと運用の在り方というところでも、かなり違いがあって、この話は次の武田さんが詳しく紹介すると思いますが、例えば町田市の場合は、「町田国際交流センター」が市から直接資金援助を受けるのではなくて、財団の事業の一環としてセンターの事業を行う形になって、非常に危うい状態です。グランドプランがないところでやっている施策は、こういった差が生じているということが、今回の調査で分かりました。

### ● 韓国政府の外国人政策とは

次に韓国の話をしたいと思います。韓国では07年の5月に在韓外国人処遇基本法が制定されました。これは、いわゆる外国人基本法ですけれども、外国人政策の策定と施行を政府の仕事として明記しました。政府はこういった仕事をする努力義務があると決めています。それで政策を決めるための外国人政策委員会を設置します。基本法の基本姿勢は、外国人の社会適応を支援して差別を防止し、人権を擁護する、また国民向けに多文化に対する理解を進めるということを制定したのです。これを受けて、具体的に外国人支援条例制定の動向があります。内閣の行政自治部から標準条例案が提示されて、07年7月現在、広域自治体は16のうち6、基礎自治体は232のうち46の自治体で外国人支援条例が制定されました（注：最新データはp. 12）。ですから、国の政策と地方の政策は非常に連動していることがよく分かります。日本の現状と比較すると、国に統合政策がない分、自治体で頑張っているのは限界があるということも、この事例から分かります。

例えばキョンギド・アンサン（京畿道安山）市というところですけども、韓国でも外国人が一番集住している地域です。ソウルから電車で1時間半ぐらいですけども、ここは07年4月に条例を制定して、外国人福祉課＝Foreigner Welfare Divisionを7月に設置しました。事務室も市庁舎の中にあるのではなく、外国人がたくさん住んでいる地区の中央ビルディングの1室を借りて、開設しています。

多文化交流センターも07年7月に新築しました。5億円ぐらいの予算で建て、外国人施策のさまざまな事業を地域の市民団体などと一緒にやっています。「出前ハンゲル教室」は、外国人労働者が勤めている工場に韓国語を教えに行きます。来てもらうことも大変なので、場合によっては教えに行くということもやっています。それで結婚移民者の職業訓練や外国人労働者の帰還教育、帰る前にどんなことを学ばば向こうに帰って役に立つかということで、こういった教育もやっています。町には、約400店ぐらいのエスニックレストランがあり、カラオケで外国の歌、モンゴル、中国、フィリピン、ベトナム、インドネシア、スペイン、さまざまな国の歌が歌えるカラオケまであります。

### ● 自治体間の連携をどう構築するか

「まとめ」に入りますが、これは外国人施策の限界と課題というところで、国の統合政策がないことから、自治体における関連規定に差が出ます。外国人施策に関する条例がないと、予算執行にもかなり困難を来すこととなります。これは根拠規定がなく、例えば、条例がないところでの予算執行がかなり難しいということです。これには指定管理者制度の問題も含まれます。今、町田市のセンターの運営は町田市文化・国際交流財団というところが母体になっていますが、その財団は市民ホールの指定管理者になっていて、その一連の事業から外国人支援事業も行っており、指定管理者を外れると、外国人政策、施策もできなくなってしまいますが、その財団が外国人施策を行っている危うさがあります。

もうひとつは外国人施策の持続性の問題です。例えば首長が代わったり、行政運営の在り方が変わったりすると、こういった指針や条例など、システム化されていない外国人施策は、いつ改定されるか分かりません。持続性の問題もはらんでいるといえると思います。

そして、最後になりますが、広域連携と協働の必要性と可能性です。相模原と町田は同じ生活圏を形成している隣接した自治体ですが、両自治体で、例えば資産や人材など、資源の合理的な配置、活用が必要だと思います。外国人相談、日本語教室、外国籍児童の支援、少数言語への対応、人材育成などには、行政のバリアを超えて十分連携が可能だし、それによって資源を合理的に配置して活用できると思います。さらに、外国人施策のバラツキを是正する必要があります。例えば違いがもたらすマイナス効果の予防。これは何かというと、例えば相模原で充実した支援をし、町田はあまりしなないとすると、町田の外国人が相模原に支援を求めて越境します。そうなると相模原にかなり負荷がかかってしまいます。そ

うなると、それを積極的にやろうというよりも、少し質を落として対応するというマイナス効果もあり得ます。これを予防するために、こういったバラツキを是正する必要があると思います。

結論ですが、キーワードとして「自己変容と相乗効果」を提起したいと思います。連携や協働による自治体の変革、あるいは

は市民団体や住民、それぞれの文化変容、内部の変容とエンパワーメントです。力をもっともっとつけて、施策を考えなければと思います。

藤代 ありがとうございます。引き続き武田先生をお願いします。



## 2. 「外国人支援を担う中間支援組織の連携と協働に向けて」

武田里子

私は多文化共生の議論の中では、数が少ないために見落とされがちな、農村部に入った結婚移民女性と地域社会の関係について研究しています。このチームでは中間支援組織の機能と役割についての調査を担当しています。本日は相模原市と町田市で外国人支援センターの役割を担っている2つの組織について、07年7月から11月にかけて行った調査を基に報告いたします。

まず、中間支援組織の定義ですが、「内発的な市民社会の創造に向けて、市民活動の事業や組織運営、ネットワークづくりを支援すると同時に、行政や企業など他のセクターとの協働を仲介することをミッションとする専門的な組織」ということができます。具体的には、事業運営やサービス提供の管理や経営に関する支援、協働事業など現場での調整や推進役、外部の知識や情報、あるいは人や資源、財源を導入する媒介役などが中間支援組織に求められます。

### ● 「さがみはら国際交流ラウンジ」と「町田国際交流センター」

調査地については、ソンさんから説明がありましたので、だいたいイメージしていただけたと思います。2つの市には、それぞれ「さがみはら国際交流ラウンジ」「町田国際交流センター」という組織がございます。この2つの組織の基本