

第2章 外国人施策をめぐる 地方自治体間の広域連携と協働

——町田市と相模原市を中心に——



ソン・ウォンソク（宣 元錫）

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターフェロー
中央大学兼任講師

1. 自治体主導の外国人施策

本章では東京都町田市と神奈川県相模原市を中心に、地方自治体間の外国人施策をめぐる広域連携と協働について検討する。本論に入る前に、はじめに外国人政策・施策における国（中央政府）と自治体（地方政府）の関係について、現時点での日本の現状を簡単に触れておきたい。

前章でも述べられているように、外国人政策は入管政策と統合政策の2つの側面から説明されるのが一般的であるが、日本の現状は統合政策が皆無に近いなか入管政策一辺倒の外国人政策を運用しているといえる。極端にいうと、中央政府の役割と機能は入管政策によって外国人を選別することにとどまり、外国人の生活にかかわる行政サービスはすべて自治体はその役割を担っているといっても過言ではない。自治体にとって、行政区に住所を置く者は外国人であってもすべて「住民」であり、行政サービスの対象になることには変わりがないからである。

結果的に外国人関連の諸施策は「現場の義務」として自治体が主導的な役割を担う状況を生み出した。そしてこの状況は、自治体の外国人の状況や行政の取り組みによって自治体間で外国人施策の相違として表れる。つまり大本の国レベルの政策が整備されていないことが、自治体間の相違を作り出しているのである。

2. 町田市と相模原市の外国人施策

(1) 外国人施策の政策指針

両市の外国人施策を比較してみると、政策指針の策定で違いがある。相模原市は1994年「世界に開かれた地域社会」を中心テーマに据えた「さがみはら国際プラン」という外国人政策指針を発表した。この指針は90年代、当時中央政府が「地域国際化の推進」政策を推し進めた結果、全国的にブームになった地域国際化の連続線上にあるものといえる。外に向けた地域社会をつくることを目的に外国の都市と姉妹都市関係を結んで、自治体職員や市民の交流を行うなど外との付き合いを通して地域社会の国際化を進めたのである。

ところが、近年日本の地域社会は外国人の持続的な増加に伴いさまざまな「内部」の問題に直面しており、「内なる国際化」が課題と浮上している。相模原市ではこのような環境変化を考慮し、94年の指針を改定する作業が進行している。現在、外国人住民も含めて検討委員会を設置し、庁内に担当課長レベル、担当者レベルでのワーキンググループを設置するとともに、住民に対するアンケートとヒアリング調査を行っている。そして、今回の改定の中心テーマは「多文化共生」になるという。

一方、町田市の場合は、自治体行政が外国人施策に関する方針や指針を策定したことがない。指針策定の予定はしているが、現時点で具体的な動きはまだ見られない。町田市の国際化と外国人の支援活動を行っている公設の中間支援団体である「町田国際交流センター」が「町田国際交流センター・ビジョン」を06年5月に策定し、行政の内部に問題を提起し議論を触発している段階にある。

自治体の外国人政策に関する指針は施策の水準を決定づける十分条件とはいえないが、外国人施策に対する自治体の関心や認識を測る尺度となるとともに、関連事業の連続性を推し量る重要な指標として理解される。

また、今回のテーマである連携・協働の視点から見ても自治体の政策指針は、指針作りの過程で行われる「協働」に大きな意味がある。上記の「さがみはら国際プラン」の改定作業のプロセスは、行政内部の協働、また市民と行政の協働のきっかけとなり、前章で渡戸が述べた通り、「互いに学び合い、新たな力・価値・効果・変化が生み出される」機会となっている。

(2) 外国人施策の違い

両市の外国人施策は、自治体行政として一般的に行う施策（例えば外国人相談窓口の設置、多言語による地域情報の提供、日本語教室の支援など）にあまり差

はないが、民間団体の援助、協力の面では大きな違いがある。例えば相模原市ではボランティアグループに対する資金援助と協力事業を行っているが、町田市にこれと関連する施策はない。市民と協働で指針作りが進行している相模原市で市民団体に対する支援と協働が行われているのは興味深い。

もうひとつ、公設中間支援団体の位置づけと運営の在り方に違いがある。これは3章で詳しく紹介するが、「さがみはら国際交流ラウンジ」が市からの資金援助の下で運営されているのと対照的に、「町田国際交流センター」は行政から直接資金援助を受けず、「(財)町田市文化・国際交流財団」の事業の一環としてセンターが位置づけられている。しかし財団は指定運営管理者制度で運営されており、市民ホールの運営事業が大きな収益源となっているため、センターの存立と事業の安定性と持続性に問題を抱えている。

3. 外国人施策の関連規定

自治体が外国人施策を安定的に行うためには関連事業の根拠となる条例の整備が欠かせない。国レベルの法律が整備されていない現状を考えると、外国人施策は自治体の条例が関連事業の根拠となり、条例により関連事業はもちろん安定した予算編成と人員配置が可能となり、事業の持続性を確保できる。町田市と相模原市にはこのような外国人施策に関する条例がなく、関連事業の持続性が確保されておらず、行政の関心・意欲といった恣意的要素で関連事業が削減・廃止される危険性をはらんでいる。

ここで、自治体レベルの外国人施策関連条例を制定する動きを見せている東京都足立区の事例から、条例制定にいたるプロセスを整理してみたい。条例制定までの過程は以下の3段階に整理できる。

第1ステップは問題意識の共有である。足立区では2005年5月に多文化共生推進計画策定懇談会を設置し、地域の多文化と外国人にかかわる問題と政策的課題を議論する場として問題意識の共有を図った。第2ステップは、外国人指針の策定である。区は06年3月に「多文化共生推進計画」を策定し外国人政策の基本方向を明らかにし、関連事業の推進を確認した。また同年6月には「足立区多文化共生推進会議」を設置し、関連事業の住民参画と推進状況をチェックする機関として位置づけた。第3ステップは関連事業の遂行のための根拠規定を備えるための条例制定の段階である。区では07年10月に「足立区多文化推進条例」(案)を出し、07年11月9日までパブリックコメントを募集するなど、条例制定のための最終段階に入っている。

このプロセスに照らしてみると、現状を反映した指針の改定作業を行っている相模原市は第2段階にきているといえる。それに比べると、町田市はまだ第1段階の問題意識の共有にも達していない。しかし全国の自治体で第3段階まで進んだ自治体はほとんどなく、その実、問題意識の共有も進んでいない自治体も多く、町田市は特別な事例とはいえない。その背景には、冒頭で述べたように、国レベルの統合政策に関する法律が整備されていない現状があり、市町村自治体レベルの外国人施策に関する条例の制定をむやみに期待することはできない。

ここで、国の統合政策と自治体レベルで外国人施策の関連規定の整備が進んでいる韓国の事例を紹介したい。韓国では07年5月に外国人基本法に当たる「在韓外国人処遇基本法」が制定され、外国人政策の樹立と施行を政府と自治体の仕事として明確に位置づけた。また地方行政を統括する行政自治部（現・行政安全部）は自治体の外国人施策の根拠規定の整備を進めるために標準条例案を提示し、中央政府の法律整備を待っていたように自治体の条例制定の動向が活発になっている。08年1月現在、16広域自治体（日本の都道府県に当たる）のうち14、232基礎自治体（日本の市町村に当たる）のうち102の自治体で外国人支援条例が制定された。

筆者がヒアリングを行った、韓国の代表的な外国人集住地域であるキョンギド・アンサン（京畿道安山）市の例を見ると、中央政府の動向に合わせるように、07年4月に条例を制定し、同年7月に外国人福祉課を設置し担当職員12人を配置した。事務室も市庁舎の中ではなくて、外国人がたくさん住んでいる町の中に設け、住民との距離を縮めようとしている。また、外国人住民の支援事業を行う施設として支援センターを建立し、市民団体と協働で関連事業を進めている。例えば、外国人労働者が働いている工場に韓国語を教えに行く出前ハングル教室、結婚移民者の職業訓練、外国人労働者の帰還教育など、日本ではあまり見られない支援プログラムも実施されている。

4. 自治体間の連携・協働の必要性和「自己変容」の可能性

以上、町田市と相模原市の外国人施策に関して簡単な整理を通して、両市の外国人施策の脆弱性が確認された。両市は外国人施策の関連条例がなく、関連事業の安定性や持続性に課題を抱えている。このような状況で自治体間の連携・協働の必要性和可能性を探ることは容易ではないが、両市の関係機関と関係者に対するヒアリングの結果から、連携・協働の必要性和可能性について、以下の2点を挙げておきたい。

第一は、合理的な資源配分である。町田市と相模原市は行政区こそ異なるにせよ、交通網や住民の移動パターンから同じ生活圏を形成している。そのため、日常生活で両市をまたがって行き来する市民が多く、図書館や体育館など市が運営する福利厚生施設を両市の市民が共同利用できる連携はすでに実績がある。これは、利用する市民側の利便性を向上させるものであるが、結果的に物的・人的資源を合理的に活用することにつながる。このような資源の合理的配分こそ外国人施策に必要ではないか、というのが筆者の考えである。例えば、外国人相談、日本語教室、外国につながる児童・生徒の支援などには、現在も両市の外国人住民が行政区を超えて支援を求めている。ところが、それに対応する側は、少数言語ができる人材や専門知識が必要な相談に対応できる人材などに均衡がとれず、適切に対応できないことがある。両市は外国人施策と関係する予算配分や人員配置の面で厳しい状況にあり、限られた資源の合理的な配分と配置によるメリットは大きいはずである。

第二は、これと関連して、外国人施策のばらつきを是正し質の向上を図ることである。上述したように、両市の外国人施策には具体的なプログラムに違いと差があって、越境する市民への対応に困難が生じる可能性がある。またどちらか一方が外国人施策の整備が遅れた場合、もう一方の自治体にサービスを求めその負荷が増えることも予想できる。後述する外国人相談の例ではそのような状況がすでに発生している。ところが、越境した需要に対する自治体の対応が困難を来し、場合によってはサービスの質を落とす蓋然性も否定できない。それを事前に予防するためにも両市の連携・協働が求められる。

以上の2点は、どちらかといえば自治体の厳しい現実に対応するすべとしての連携・協働であるが、連携・協働には現実対応を超えた「自己変容」の可能性も秘めている。連携・協働は模索段階から変容の過程が始まり、それぞれの自治体と住民（市民団体も含め）の外国人施策に関する自己変容を引き起こし、各主体のエンパワメントにつながるであろう。