

## 第6章 インターカルチャー政策に基づく 自治体外国人政策のフレームワーク



北脇保之

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター長

### はじめに

日本の地方自治体の外国人政策は、南米出身日系人、研修・技能実習生、日本人の配偶者等、いわゆるニューカマーの多い一部の都市を中心に、近年「多文化共生」の標語の下に積極的に推進されてきた。しかしながら、政策の理論的構築が不十分なために、外国人政策の新しい展開が妨げられていることも否定できない。この点を克服するための一つの試みとして、筆者は先に東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの協働実践研究報告の中で、EUの移民政策を参考にしつつ、日本の地方自治体の外国人政策のフレームワークについて検討した（「自治体外国人政策のフレームワーク—EUの社会統合政策から日本の政策を考える—」[北脇、2009：99]、以下「外国人政策のフレームワーク」という。）。本稿は、いわばその続編として、外国人政策のフレームワークを改めて提示したうえで、そのフレームワークの各構成要素について政策策定の際の基準を示すこととする。

なお、地方自治体の外国人政策は、移民政策研究の立場からは、「(狭義の)移民政策 (migrant policy)」または「社会統合政策 (integration policy)」と捉えられるべきものである。この点については、「外国人政策のフレームワーク」を

参照されたい。

## 1 インターカルチャー政策に基づく自治体移民政策のフレームワーク

まず、「外国人政策のフレームワーク」で参考にした欧州評議会の“Intercultural Cities Programme”を簡単に紹介しておきたい。EUを日本の政策の参考とするのは、EU諸国が米国などのような伝統的移民国ではなく、第2次世界大戦後のポスト植民地と経済成長の時代以来移民の受入れに対する姿勢を徐々に変化させながら移民政策を実施してきた点において、日本の経験を先取りしている面があるからである。

EUにおいては、1997年のアムステルダム条約により、移民政策の多くを共同体領域に移すことで、欧州委員会が政策決定に正式に関与できるようになった[久保山2009:142]。もちろん、EU加盟各国の社会統合政策は各国がそれぞれ策定するもので、EUの指針がそのまま実行されるものではない。ただ、EU加盟各国の政策当局は、同化か、多文化主義か、と言った議論を超えて「社会統合」を共通の目標に据え、その実現を図る点で共通している。そうしたEUの方針と歩調を合わせて推進されているのが、欧州評議会<sup>1</sup>の“Intercultural Cities Programme”（インターカルチュラルシティ・プログラム<sup>2</sup>）である。

インターカルチュラルシティ・プログラムでは、文化の多様性をダイナミズム、イノベーション、創造性および成長の源泉と捉え、インターカルチュラルシティこそが、グローバルな社会・経済的課題に積極的に対応できるとしている[欧州評議会教育・文化・遺産・若者・スポーツ総局:2008]。そして、移民政策のアプローチを次のように類型化している。

- ①無政策
- ②外国人労働者政策
- ③同化政策
- ④多文化主義政策
- ⑤インターカルチャー政策

これらがそれぞれどのような意味かについては「外国人政策のフレームワーク」を参照していただきたいが、「同化政策」と「多文化主義政策」の間で戦わされた激しい論争を不毛なものとし、移民と受入れ社会の双方の変化による「社会統合」を求めるのが「インターカルチャー政策」である。ここでは、移民が受入れ社会の文化的規範との相異を保持する権利は法律や制度において認められるが、共通基盤、相互理解、共感や願望の共有を生み出す政策、制度や活動が奨励され

る。インターカルチャー政策は、「同化主義」からは個人への注目、「多文化主義」からは文化的多様性の認識という、それぞれの良いところを採り、「統合」によって決定的に重要な、尊厳の対等性と価値の共有を基にした「相互作用」という新しい要素を加えたものとして評価できる。したがって、日本の自治体外国人政策のフレームワークを設定するにあたっては、このインターカルチャー政策の概念に拠ることが適切であると考ええる。

インターカルチュラルシティ・プログラムは、マイケル・アレキサンダーによる地方自治体移民政策の分析フレームワーク [アレキサンダー：2004：71] を設定し、その中でインターカルチャー政策の特徴を整理している。以下に、「自治体外国人政策のフレームワーク」に記載したものを、若干の語句の修正を加えて再掲する。

表1 地方自治体の移民政策の分析フレームワーク

地方自治体の移民政策のフレームワークの構成要素	インターカルチャー政策の特徴
A 受入れ社会と移民に関する地方自治体の姿勢あるいは仮定	移民を永続的なものとして捉えるが、エスニックな「他者性」を過度に強調しない。
B 政策領域あるいは課題分野	
B-1 法律・政治的領域	
・市民としての地位	・立法化を支持 ・地方政治における投票権を拡大
・移民が参加する協議機関	・移民と受入れ社会双方の代表が混在する形態を志向
・移民の組織化あるいは動員	・統合の実施機関として移民団体を支援
B-2 社会・経済的領域	
・労働市場	・差別禁止政策・一般的な（エスニックな基準のない）職業訓練
・学校	・国語のクラス、母語支援
・社会的サービス	・マイノリティのニーズに敏感だが、エスニシティに基づき分離された施設は最小限のもの
・警察あるいは紛争解決	・エスニシティ間紛争管理の実施機関としての警察
B-3 文化・宗教的領域	
・マイノリティの宗教施設	・インターカルチュラルな対話活動に対するものを除き、宗教施設に対する支援は最小化
・公衆意識あるいはコミュニケーション政策	・インターカルチュラルな対話による「統合」を強調するキャンペーンあるいはプロジェクト
B-4 居住領域	
・都市開発およびエスニシティによる集住地区との関係	・エスニシティの混在政策：現住者を保護しながら集住を緩和
・住宅	・公的住宅に関する機会均等・差別禁止政策
・空間のシンボリックな利用	・インターカルチュラルな対話を象徴する空間利用の強調

## 2 日本の自治体外国人政策のフレームワーク

先の論考「自治体外国人政策のフレームワーク」では、以上のインターカルチャー政策の分析フレームワークをベースにして、日本の自治体における外国人政策策定のためのフレームワークを提示した。アレキサンダーの示したフレームワークは、世界の都市の社会統合政策を比較分析するためのものだが、これを応用して日本の自治体外国人政策策定のためのフレームワークとすることを試みたものである。そのフレームワークは、①受入れ社会と外国人の関係に関する地方自治体の姿勢あるいは仮定、②政策目標、③政策領域と各政策領域における個別政策によって構成される。以下では、インターカルチャー政策の立場からこのフレームワークの各項目について規準を示す。

### (1)【フレームワークの構成要素A】受入れ社会と外国人の関係に関する地方自治体の姿勢あるいは仮定

「定住者」資格で来日した日系人や日本人の配偶者、そして就労可能な在留資格で来日した外国人は明らかに定住化している。また、外国人の受入れを「同化」にしないためには、受入れ社会と外国人の双方向の変化が不可欠である。また、「同化」と異なり、外国人の尊厳とアイデンティティは尊重されるが、「多文化主義」の問題点として指摘されるような、「他者性」の過度な強調はするべきではない。以上のことから、この項目については、以下のことを規準とするべきである。

【規準】外国人の移住は決して一時的なものではなく、永続的なものと認識しなければならない。また、受入れ社会と外国人の関係は、互いの権利とそれに対応する義務を基礎とした、継続的かつ双方向の統合過程として捉える。このことは、一方で、外国人一人一人が経済、社会、文化および公的活動に参加できるよう、受入れ社会が外国人の公的な権利を保障する責任があることを意味し、他方で、外国人が、自らのアイデンティティを解消することなく、受入れ社会の基本的な規範や価値を尊重し、統合過程に能動的に参加することを意味する。外国人の、個人として、またコミュニティとしての尊厳とアイデンティティは尊重されるが、外国人の「他者性」を過度に強調しない。

### (2)【フレームワークの構成要素A】政策目標

自治体の外国人政策、すなわち社会統合政策の目標は、外国人の平等な社会参加の実現と外国人を含む社会の一つの社会としてのまとまりの維持である。したがって、この項目の基準は、以下のように表現することができる。

【規準】「統合」(＝個人の尊厳、共通の価値、多元性と多様性、非暴力と結束を尊重し、人々が社会的、文化的、経済的、政治的生活に完全に参加できるようになる中で、外国人と受入れ社会の人々が共に生きることの実現)と「社会的結束」(＝外国人であるが故の格差や外国人と受入れ社会の人々との二極化を最小化し、社会の結束を維持すること)を政策目標とする。

### (3)【フレームワークの構成要素B】政策領域と各政策領域における個別政策

#### 【個別政策を貫く共通の基準】

自治体の外国人政策あるいは社会統合政策は、全体的なアプローチと首尾一貫性が最も重要である。したがって、個別政策を貫く外国人政策の共通の基準は次のようになる。

【規準】自治体の外国人政策は、労働市場、学校教育・言語技能、健康・社会福祉など社会・経済的領域だけでなく、市民的権利、協議への参加、参政権など法律・政治的領域、文化・宗教的多様性、市民意識など文化・宗教的領域や外国人の居住に関わる住宅・都市計画など居住の領域をカバーすると同時に、これらの政策の間に首尾一貫性がなければならない。

以上の共通基準に基づき、インターカルチャー政策の立場から、日本の地方自治体の外国人政策について個別領域の政策の規準を示せば、以下のようになるだろう。

#### 【B - 1】法律・政治的領域

##### ①市民としての地位

地方自治法上の「住民」は、日本国籍を有する者に限られない。したがって、外国人であっても、その地方自治体の区域内に生活の本拠地を有すれば「住民」となる。その意味では、「〇〇市」の住民であれば「〇〇市民」となる。しかしながら、「市民」には、シティズンシップ citizenship を有する者という意味もある。この意味では、「市民」とは「政治体に能動的に参加する地位を有する者」ということになる。外国人の権利は法律レベルで規定されており、法律の制約があるが、社会統合を推進するインターカルチャー政策の立場から地方自治体は、できる限り外国人住民の地位を日本人住民の有するシティズンシップに近づけていか

なければならない。これは、「デニズン」の概念にも共通することである。

なお、地方自治体の首長や議会議員の選挙についても公職選挙法に規定されており、外国人については、選挙権も被選挙権も認められていない。したがって、この法律が改正されない限り、地方自治体としては外国人に選挙権を認めることはできない。しかしながら、近年では地方自治法等法律に特段の規定のない住民投票について、外国人の投票権を認める例が出てきている。

以上のことから、この項目についての政策の規準は、次のように示すことができるだろう。

**【規準】** 外国人住民が地方自治体の政治に参加する権利を、法律の認める範囲内でできる限り認めることによって、外国人住民の地位を日本人住民の有するシティズンシップに近づける。

## ②移民が参加する協議機関

上述のとおり外国人住民の地方選挙権は法律上認められていないので、これに代替する制度として、外国人住民が参加する、自治体政治・行政に関する協議機関が設けられなければならない。協議機関は、自治体政治・行政全般に関わるものと都市計画事業など個別施策に関わるものの両方に必要である。

また、インターカルチャー政策の立場に立ち、移民あるいは外国人とホスト社会の双方の変化を推進するためには、協議機関は移民あるいは外国人とホスト社会のメンバーの双方が参加するものでなければならない。

さらに、協議機関の結論が尊重されるようにするため、協議機関を条例により地方自治法上の附属機関として設置し、首長に尊重義務を課したり、議会での報告・審議を制度化したりするなどの取組みが必要である。

**【規準】** 自治体政治・行政全般または個別施策について、外国人住民が参加する協議機関を設ける。協議機関は外国人住民とホスト社会メンバーの双方によって構成される。協議機関の結論が尊重されるようにするため、条例を活用し、首長の尊重義務、議会での報告・審議などを制度化する。

## ③移民の組織化あるいは動員

インターカルチャー政策が多文化主義から引き継いでいるのは、移民あるいは外国人の集団としての固有言語・文化の維持の承認である。したがって、外国人

住民の主体的な文化活動の発展のために環境整備をする必要がある。また、外国人住民とホスト社会の対話による社会統合のため、外国人住民の組織・団体を支援する。

**【規準】** 外国人住民の固有文化の維持のため、主体的な文化活動に対して、助成や活動の場へのアクセスの提供などにより支援する。また、社会統合のために、外国人住民の組織・団体を支援し、ホスト社会のメンバーとの対話を推進する。

## 【B - 2】社会・経済的領域

### ①労働市場

社会統合政策において、移民あるいは外国人の労働市場への参加は、最も重要な目標の一つである。その大きな妨げとなるのは、雇用・労働条件における外国人差別と職業能力開発機会の不足である。このような課題に対処するため、自治体外国人政策の規準は次のようなものとなる。

**【規準】** 外国人住民に対する雇用・労働条件における差別の解消を目指して、労働監督官署、経済団体、警察等と地方自治体の連携により雇用主の指導に取り組む。また、国と自治体の連携により、若者や失業者のための職業訓練に対する外国人のアクセスを確保する。さらに、日本語能力の不足という主として外国人が直面する課題の解決のために、日本語教育の要素をもった職業訓練も実施する。

### ②学校

社会統合政策において、第2世代の教育は労働・雇用政策と並んで最も重要な分野である。外国につながる子どもたちは教育に参加することによって社会に参加するために必要な力を身につけることから、教育は社会統合の基礎とすることができる。移民あるいは外国人の固有の文化・言語の維持を尊重するインターカルチャー政策の立場からは、日本語教育を充実させるとともに、母語の習得に対しても支援がなされなければならない。

**【規準】** 公立学校において、外国につながる子どもたちを付加的な存在とせず、日本国籍の子どもたちと同じく本来的な教育対象と位置付け、学校運営体制

を整備する。そのうえで、学力保障を原則として、外国につながる子どもの日本語能力測定、学年編入の特例・特別な教育カリキュラムの設定、日本語教育、学科教育支援などを制度化する。

学校内、または学校外において、母語の習得を支援する。

### ③社会的サービス

生活保護や児童福祉、高齢者福祉、障害者福祉、母子福祉など社会的サービスは、内外平等の基本原則に基づいて提供されなければならない。移民あるいは外国人の社会参加を妨げる要因は、言語・文化の違いなどエスニシティに関わるものだけでなく、貧困など社会構造的なものでもあることを十分認識したうえで社会的サービスを提供する必要がある。

ただし、外国人の「他者性」を過度に強調しないインターカルチャー政策の立場からは、外国人住民に限定した社会的サービスは最小限とする。

**【規準】** 外国人住民に対する社会的サービスの提供に当たっては、多文化ソーシャルワークなどエスニシティに着目した対応をすると同時に、国籍に関わらず提供されることとなっている社会的サービスへのアクセスを保障する取組みを行う。ただし、外国人住民に限定した社会的サービスは最小限とする。

### ④警察あるいは紛争解決

日本では未だ稀だが、ヨーロッパ諸国においては警察が単に犯罪捜査・犯罪予防など治安維持の役割を果たすだけでなく、エスニシティ間紛争の処理に当たったり、その処理を通じてエスニシティ間の交流を促進したりするなど、社会統合に一定の役割を果たしている例がある。日本でも外国人住民とホスト社会メンバーとの摩擦や紛争を、外国人の受入れに伴って当然起こることと捉え、摩擦や紛争を社会統合の契機とする必要がある。

**【規準】** 警察は、地域における外国人住民とホスト社会メンバーとの摩擦や軋轢を社会統合の契機として積極的に捉え、日常活動において単に紛争予防に努めるのではなく、双方の仲介者（mediator）としてふるまう。



## 【B - 3】文化・宗教的領域

### ①マイノリティの宗教施設

日本においては、地域社会において宗教の違いが深刻な摩擦や対立の原因となる事態はまだ生じていないと見てよい。また、宗教施設に対する公的支援はない。

**【規準】** 信者の社会生活に大きな影響力を持つ宗教もあることに十分留意し、宗教規範は尊重する。宗教に対する公的支援の禁止は維持する。

### ②公衆意識あるいはコミュニケーション政策

近年ニューカマーといわれる外国人が集住している地域や在日コリアンなどが従来から多かった地域において、「多文化共生」という標語の下に外国人の受け入れ政策が積極的に進められてきた。しかしながら、そのような地域においても外国人支援などの活動に参加する市民を除く大多数の市民は外国人住民に対する関心が薄く、外国人市民と交流していない。まして、外国人の未だ少ない地域では、外国人に対する関心はさらに薄いのが実情である。社会統合政策は移民あるいは外国人とホスト社会の双方の変化により社会統合を目指すものであるため、ホスト社会の意識変化は何よりも重要である。ホスト社会の意識変化を導くためには、双方の対話のキャンペーンやプロジェクトを実施するとともに、外国人住民を見える存在にするための外国人住民自身の手による活動に対する支援が必要である。

**【規準】** 社会統合を推進するために、外国人住民とホスト社会の対話のキャンペーンやプロジェクトを実施するとともに、外国人住民自身の手による文化的・社会的活動を支援する。

## 【B - 4】居住領域

### ①都市開発およびエスニシティによる集住地区との関係

日本では一部の都市において在日コリアンなどの集住地域が形成されてきた。また、南米出身日系人などが多い外国人集住都市では、市内の一部の公営団地に外国人が集住する傾向がある。さらに、大都市の中では新宿区大久保のように複数のエスニシティにまたがる外国人集地域が形成されている例もある。しかし、ヨーロッパ諸国に見られるような、特定のエスニシティに属する住民が固まって

居住する、排他的な「飛び地」(enclave)はまだ形成されていないと言ってよいのではないか。したがって、都市開発によって「飛び地」を解消し、混住を進めるなどの政策は必要ない。しかし、都市の内部の外国人集住地域については、地域内における、日本人も含めた各エスニシティ間の対話と交流の促進が必要である。

**【規準】** 都市開発においては、特に外国人住民の居住を意識せず、居住環境の改善や都市機能の向上など一般的な目的により政策を推進する。

## ②住宅

公営住宅については内外平等が実施されており、入居に関して問題はない。しかし、公営住宅での生活に関しては、ゴミ出しをはじめトラブルや摩擦がある。公営住宅におけるホスト社会と外国人住民の対話と交流を進め、自治会への参加など近隣地区における社会参加を実現する必要がある。一方、民間住宅においては入居に際しての外国人差別がまだまだ多く見られる。差別禁止の規範を明確にするとともに、保証人を代替する機関を設置するなど問題の制度的解決を進めることも必要である。

**【規準】** 公営住宅における内外平等を堅持するとともに、外国人住民の近隣地区等における社会参加を進める。民間住宅については、差別禁止を明確にするとともに、保証人問題などについて制度的解決を進める。

## ③空間のシンボリックな利用

日本では、一部都市でのモスクなどを除き、文化やエスニシティの多様性を象徴するような建造物や都市景観は少ない。インターカルチャー政策の立場に立って社会統合を進めるためには、文化やエスニシティの多様性を可視化する、空間のシンボリックな利用は重要な意味を持つ。

**【規準】** 特定の文化を象徴する建造物の設置を認めることにより、文化やエスニシティの多様性を可視化するとともに、都市景観の中に多様な文化の伝統を取り込むことにより、社会統合を空間利用の面で表現する。

## おわりに

本稿では、自治体外国人政策のフレームワークについて、社会統合政策としての「インターカルチャー政策」を基に、基本的な考え方を提示した。次なる課題は、このフレームワークにもとづいて日本の地方自治体の外国人政策を把握し、評価することである。その作業によって初めて現在の到達点と今後の課題が明らかになってくる。今回は紙幅の関係でそこまで考察を進めることができなかったが、全国の自治体政策関係者が自らの政策を検討していくうえで、本稿が少しでも参考になれば幸いである。

---

### [注]

<sup>1</sup> 欧州評議会とは、EUと密接な関係を持つ国際機関で、EU全加盟国に加え、南東欧諸国、ロシア、トルコなど47カ国が加盟し、日本を含む5カ国がオブザーバーとして参加しており、人権や民主主義等の分野を中心に、各種条約策定、専門家会合開催、国際問題に関する勧告・決議採択等を積極的に進めている。

<sup>2</sup> “Intercultural City”に適当な定訳はないので、先の論考「外国人政策のフレームワーク」では「文化間対話都市」と訳した。“intercultural”の意味するところは、「文化間の相互作用」、すなわち“interaction”が行われることであるが、「文化間相互作用都市」は長すぎて適当でない。そこで、“Intercultural City”が“intercultural dialogue”の概念から生じたものであることを考慮し、ここでは、「文化間対話都市」という訳語を採用した。しかし、この語も収まりがよくないので、今回はあえて訳語を当てず、カタカナで「インターカルチュラルシティ」とするにとどめた。

### [文献]

北脇保之「自治体外国人政策のフレームワーク—EUの社会統合政策から日本の政策を考える—」『シリーズ 多言語・多文化協働実践研究8 越境する市民活動と自治体の多文化共生政策—外国につながる子どもの活動支援から—』2009年、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター。  
久保山亮「人の国際移動をめぐる国家主権概念と多国間主義の再検討—ヨーロッパ諸国の移民政策の「欧州化」1974年—2006年」日本比較政治学会編『国際移動の比較政治学』ミネルヴァ書房、2009年、15-169ページ。

Alexander, Michael, 2004. Comparing Local Policies toward Migrants; An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results. Penninx,R.,Kpaal,K.,Martiniello,M.,Vertovec,S. eds. *Citizenship in European Cities*. Hants: Ashgate.

Council of Europe/DGIV, 2008. *The Intercultural City: what it is and how to make it work*, Council of Europe

Wood, Phil & Landry, Charles, 2008, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*. London: Earthscan.