

ニューカマーと90年代以降の地方政府

—— 浜松市の定住外国人と行政的対応 ——

人間社会学科 中井 歩

要約：1990年に施行された改訂入管法は、日系南米人、とくに日系ブラジル人を中心とする新しい移民現象をもたらした。彼らは集住し、エスニック・コミュニティを構成する。そうした中で、地方政府はどのような政策対応をするのであろうか。浜松地域における新しい移民現象とそれに起因する諸問題に対する政策対応について、垂直的協業と水平的協業という2つの側面から分析する。

キーワード：定住外国人、ニューカマー、地方政府

はじめに

先進資本主義諸国における民主主義の危機の1つに、移民問題がある。2005年にヨーロッパで起こった2つの事件、すなわちフランス国内での移民の若者による暴動の頻発や、ロンドンの地下鉄テロ事件は、移民を多数抱える社会の不安と困難さを表しているし、西欧諸国で移民排斥を訴える極右勢力の台頭も、移民問題が民主主義の安定にとっての脅威になりつつあることを表している。

ヨーロッパ諸国やアメリカとは異なり、日本においては移民問題が政治問題や政策課題として認識されることがあまりなかった。しかしながら、90年代以降のいわゆるニューカマーの急増を受けて「内なる国際化」が本格的に始まり、定住外国人にまつわる政策課題が顕在化することになったのである⁽¹⁾。

本稿では、日本の地方政府がニューカマーと呼ばれる定住外国人の増加に対して、どのような政策対応をとってきたのかを、浜松市の事例を中心に考察する。地方政府は民主主義がさまざまな新

しい政治課題に直面する場である。民主主義の安定の最前線に位置する地方政府の対応を見ることによって、日本の民主主義の現況の一側面を考えることができるのではないかと筆者は考えている。多くの日系ブラジル人が居住する浜松市が「ニューカマーの集住」という現象に対して、どのような適応をしてきたかを紹介することで、「内なる国際化」を最前線で担う、地方政府の適応戦略を見ることができるだろうからである。

「地方自治は民主主義の学校である」というブライスの言葉が教えるように、民主主義にとって地方政府は重要な場である。地方政府の政策課題はその地域の生活環境に関わる、住民にとって身近なものであるという特徴を持っている。そうした地方政府の中に自治の制度を備えることによって、住民たちは生活に密着した政策課題に取り組み、自らが解決をするべく努力をしていくことができるのである。そうした政治的な活動への参加によって、住民は民主主義を支える能力を鍛えることができるのである。

地方政府は生活に密着しているゆえに、新しい

(1) なおニューカマーに対して、在日韓国・朝鮮人などの永住外国人のことはオールドカマーと呼ばれる。

政策課題に最初に直面せざるを得ない。そして、地方政府が新たな政策課題に有効に対応できるかが、民主主義の信頼性と安定性にとって重要な意味を持つのである。

第1節 グローバル都市競争と移民

(1) グローバル化と移民

モノとヒト、カネ（資本）が世界的に流動化するという「グローバル化」が進むことによって、民主主義はどのような変化が求められるのであるか。経済のグローバリゼーションとその影響について、サスキア・サッセンの議論を見ることから始めてみよう。まず彼女は、国内で管轄の変化が起こることを指摘する。グローバル化にともなって、企業活動は安い労働力や安い税金を求めて、海外移転をする。国家の規制の傘を越えた空間経済が作り出されると言う意味では、国家の重要性は低下し、脱国家化が進む。自由な資本・商品・情報・サービスの流通を容易にするためになされる「規制緩和」は、国家の重要性の低下を意味するものと考えられてきた。

一方で、工場と事務所が地理的に分散すればするほど、それらを統合するための集権的機能が成長することになる。集権的機能には、数カ国にまたがる企業組織を経営するのに不可欠なトップレベルの金融、法律、会計、経営、管理、プランニング機能が含まれる。またこうした集権的機能は、企業本社によっても提供されるが、これらの機能に関する企業サービスの急速な技術革新によって外部化が進行している。その結果、主要なビジネスセンターに本社を置くことによって、専門化した企業サービスの購入を行い利益を得ようとしている。企業の集約的機能は、グローバル・シティと呼ばれるような大都市へと集中するの

である。（サッセン 1999: pp. 54-62）

経済のグローバル化が、企業活動の海外分散とグローバル都市への集中という2つの過程をもたらす中で、国家機能は脱国家化すると同時に、再国家化も起こるとサッセンは指摘する。政府機関の中での役割の再編成が起こるのである。会計制度の国際基準化のような国際的民間法制度の登場、EUや世界貿易機関（WTO）のような超国家的制度、さらには国際人権規約などの多様な制度的配置は、それぞれの国民国家が新しい役割を果たすことを要求する⁽²⁾。それ故に「グローバリゼーションと超国家的組織の結果として、主権が衰退するというよりは、変型されつつあるということであるように思われる」（サッセン 1999: p. 79）のである。

サッセンによれば、経済のグローバリゼーションは国民経済を脱国家化するのは対照的に、移民は政治を再国家化する。移民に関して、国家は国際的人権レジームが優位になってくことに直面することによって、人権の保護と国家主権の保護との間に緊張関係が生まれるという。とくに不法移民の存在は、入国を管理する国家の主権への侵害を意味するために、彼らの人権を保護する義務との間に緊張関係が生まれるのである。（サッセン 1999: p. 129-130）

移民に関する問題は、人権の問題に限らない。実際に生活を送る場である地方においてこそ、グローバル化に伴う現実の変化が最も早く新しい課題をつきつける。政府の役割は一方向に縮小するのではなく、特に地方政府においては対応が必要とされる施策が増大するなど、再編成がなされるのである。

(2) 日本における移民政策

日本における移民政策を考察してみよう。基本

(2) たとえば、経済に関する責任が国際金融の規制などの重要度の高まりから、アメリカで国務省から財務省へと移行していることなどが指摘される（サッセン 1999: pp. 71-74）。

的に一貫しているのは、移民を抑制する姿勢である。日本は国境を海に囲まれている島国であるということ、特定の「技能」を持たない外国人労働力の受け入れを拒み続けてきたことなどの理由から、移民の数は長く抑制されてきた。

1980年代には、日本で働く外国人が急増するが、彼らはいわば「バイパス」によって流入してきた労働者であり、受け入れのための制度的基盤を整備しないままに、日本は実質的な労働力受け入れをおこなってきた。多くの労働力を導入し、彼らの多くが定住化の途を選んだ西欧諸国の事例とは、かなり対照的である（伊豫谷 2001: p. 180, p. 200）⁽³⁾。

80年代後半に訪れた転機の経済的な背景として、80年代後半から90年代初めにいたるバブル経済期の日本では、急激な経済成長の中で労働力の不足の問題があった。とりわけ、製造業における非熟練労働者の不足は深刻であった。単純肉体労働は、「3K（キツイ、汚い、危険）」労働であるということから、また低賃金であることから、日本人の若年労働者に忌避される傾向が強かったためである。また、国際的に高い円の価値は、外国人労働者にとっても魅力であった。こうした単純労働力は「不法就労者」として不安定な就労状態を余儀なくされていた。

日本政府は「出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）」の改正（1989（平成元）年改正、1990年に施行）によって、単純労働への就労から外国

人を排除する政策を維持・強化しつつ、その一方で日系2世、3世やその家族の就労を合法化したのである。日系2世には「日本人の配偶者等」という在留資格が与えられ、その配偶者や子（日系3世）など日系2世の家族には「定住者」という在留資格が与えられることとなった。非日系外国人であっても、配偶者が日系人であれば、定住者の資格が与えられる。「日本人の配偶者等」や「定住者」には、日本国内での居住と、単純労働も含めたあらゆる職種への就労が制限なく許可されたのである。これ以降、日系3世の入国が急増し、登録外国人数も増加するのである（池上編 2001: p. 19）⁽⁴⁾。

第2節 浜松市のニューカマー

(1) ニューカマーの増加

浜松市は東海道の中央に位置し、その人口は約60万6000人（2005年3月末）になる第17位の大都市である。この中には24,841人（同）の外国人登録者が含まれている。その約6割を占めているのが、ブラジル人である⁽⁵⁾。

浜松市とその周辺にはホンダ、ヤマハ、スズキなど、輸送機械、楽器、繊維産業などの国際的にも有名な企業の本社や工場がある。輸送機械産業は浜松市の全生産額の56.1%（1998年）を占めており、国産のピアノ製品の100%は、浜松に拠点を持つ企業によって作られている。また浜松に

-
- (3) 欧米諸国をはるかに上回る経済成長率を記録した日本でも、労働力不足は早くから顕在化したが、当初は農村からの人口移動によってまかなわれた。1960年代後半には新規労働力が枯渇するのであるが、80年代後半以降まで外国人労働力の流入が始まらなかった理由として、①戦後の膨大な過剰人口によって支えられた、②技術革新による生産性の向上、③長時間労働と女性・高齢者を含めた広範な労働力の活用（パートタイム労働など）、④日本の経営による企業内労働市場の柔軟性などが指摘される（伊豫谷 2001: p. 194-195）。
- (4) 改定入管法は在留資格を細分化し、専門的、技術的労働者の受け入れについては門戸を開いているが、単純労働者については一貫して政府は排他的である。単純労働力の受け入れは「日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすと予想される」として、「国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠」と慎重な姿勢を崩していない（1999年の閣議決定「第9次雇用対策基本計画」）。
- (5) 2005年7月の合併後の人口は約81万8000人、外国人登録者数は29,650人（いずれも2005年7月）である。

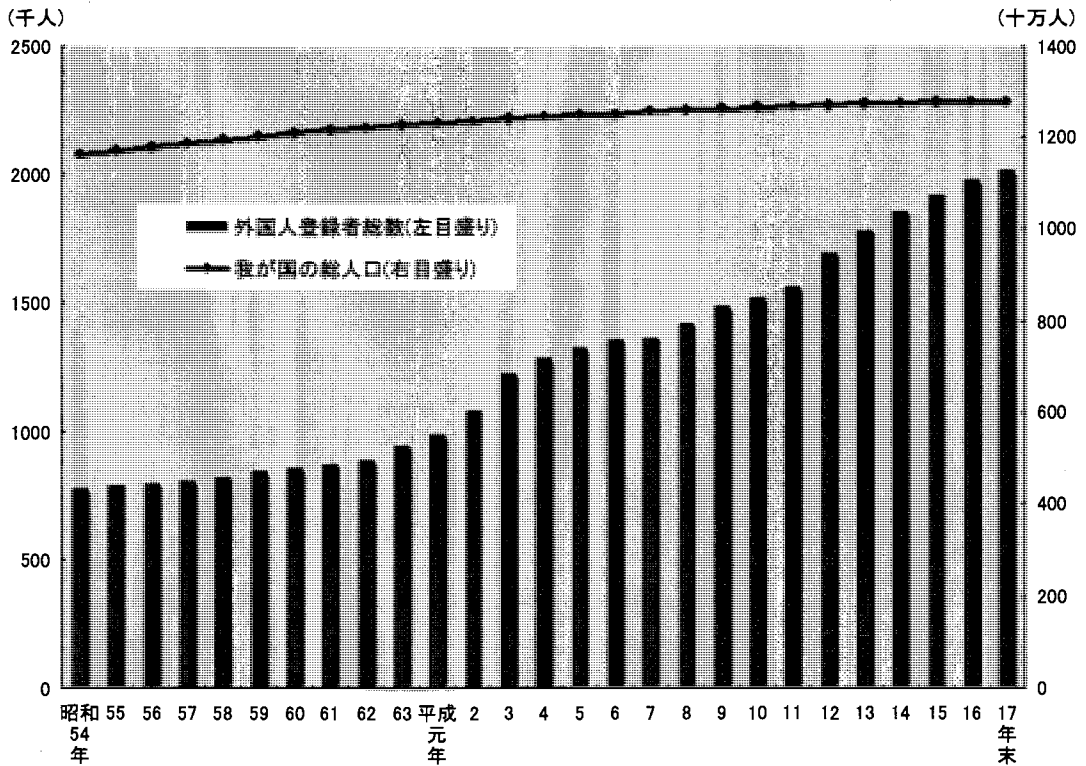


図1 外国人登録者総数・総人口の推移

(出典) 法務省 HP <http://www.moj.go.jp/PRESS/060530-1/060530-1.html>

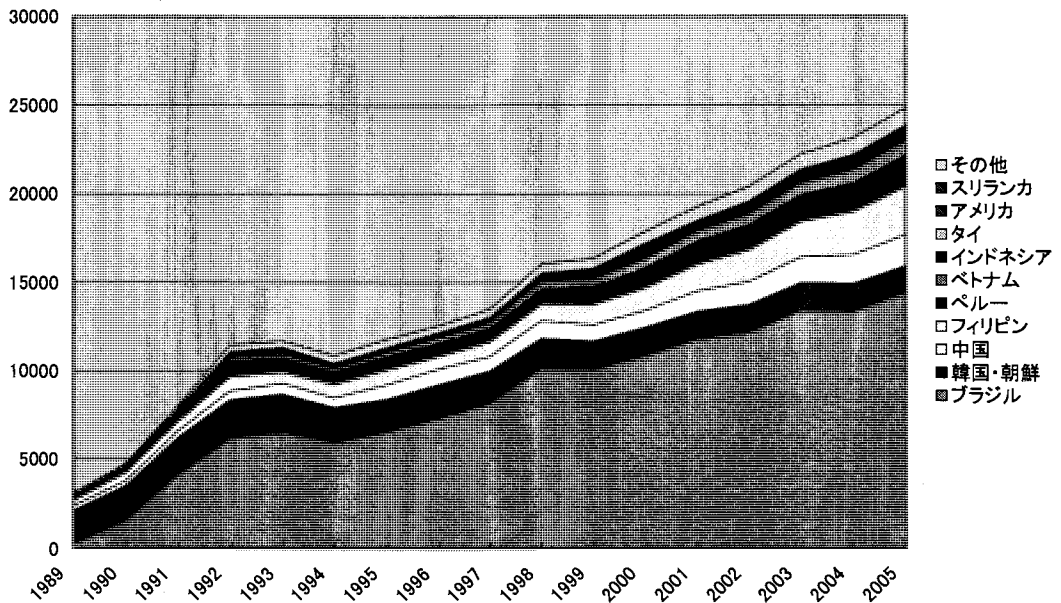


図2 浜松市における外国人登録者数の推移

(出典) 浜松市国際交流協会 HP URL: <http://www.hi-hice.jp/>から筆者作成

拠点を持つ企業の下請け・孫請けの中小規模の工場が、浜松地域周辺には多く存在している。

前述の入管法の改正によって「定住者」などが創設されて以降、登録外国人数は急増することになった。多くの日系ブラジル人が就労を目的として来日し、雇用のチャンスが多い都市の周辺に集まって住むようになった。中でも浜松市には、多くのブラジル人が流入することになった。図2から見て取れるように、とくに89年から92年にかけてのブラジル人登録者数の急増は著しい。また、バブル後の景気後退期でも浜松地域は全国平均よりも高い有効求人倍率を維持するなど企業活動の活発さが比較的に持続したために、来日ブラジル人の数も激減することもなく、日本最大のブラジル人登録者が集住する都市となった。その結果、浜松市内にブラジル人のコミュニティが形成されるようになったのである。

(2) デカセギから長期化・定住化へ

バブルの崩壊以後の不況期にもかかわらず、多くのブラジル人定住者は日本に来日時の予定していたよりも長期間にわたって留まり続けることになった。ブラジル人の滞在形態は非常に多様であるが、短期滞在者がある一方で、家族出稼ぎ型の一部が長期滞在化していると指摘される(池上編2001: pp. 26-27)。自国に残った家族に仕送りをする「出稼ぎ」労働者から、「定住」労働者へと一部が変化していき、自分の家族を母国から日本に招く者も増えている。

2002-03年に市内在住の17歳以上の南米出身者を対象にして行われた浜松市の調査、「浜松市におけるブラジル人市民の生活・就労実態調査」(2003年)では、①滞在のいっそうの長期化、②日本語能力の向上(読み書きともに可が96年の9.6%から19.0%へ)、③居住形態が社宅・寮から自己負担の貸家へ、などの変化が指摘されている。また、単身世帯は10.1%なのに対して、夫婦世帯が12.5%、夫婦と子ども世帯が60.9%に

のぼり、リピーター的な移動も増えている(通算来日回数が2回目が39.0%、3回以上は21.1%)。

一方で樋口直人は、日系ブラジル人に対して、出入国のドアが開かれたままであるために、決定的な定住化が起こりにくいことを指摘している。ドアが閉じている場合には、いったんドアの外に出た場合、再入国が困難であるので家族の呼び寄せなどが起こりやすいのに対して、日系ブラジル人に与えられた「定住者」の資格のために、いつでも帰国が可能であるためである(梶田ほか2005: pp. 280-281)。

就労に関しては、就労業種では、自動車関係の製造業が58.8%と第1位であり、食品関係、電気関係の製造業などが続く。雇用の形態については、業務請負業者を通じた間接雇用が一般的(78.7%)である。また、ブラジル人に対する社会保障サービス提供は、非常に遅れており、健康保険未加入者は47.6%、年金未加入者は87.8%、雇用保険未加入者は87.5%にも上っている(「浜松市におけるブラジル人市民の生活・就労実態調査」)。

(3) 日本語なしでの生活

ブラジル人は職場の近くでコミュニティを形成した。浜松市などの集住地域ではいくつもの料理店、雑貨店があり、ブラジルの食品、雑誌や日用品が販売されている。また、90年代後半の時点でポルトガル語の週刊の新聞が4紙編集されていて、ブラジル人市民も簡単に入手可能であった。これらの新聞は日本に住むブラジル人に向けて編集されており、そのためにブラジル人定住者たちは自分たちのエスニック・コミュニティの情報を簡単に入手できるようになっている(池上2001: pp. 31-32)。

そして、日本社会からもある程度の情報を手に入れることができる。行政当局やその他の機関が、ブラジル人に対してポルトガル語で必要な情報を提供するべく努力をしている。その結果、浜松地域に住むブラジル人にとっては、日本語を理解す

ることが必ずしも必要ではない状況となっている。職場においても、かなりの数のブラジル人がすでに職場で働いており、先に働いているブラジル人労働者の一部は、ある程度日本語を理解する能力を身につけている。日本人の管理者は、ブラジル人労働者をユニットとして組織し、日本語の分かる労働者に対して指示を与えて、同僚たちに翻訳させるようにしている。よって職場でも、ブラジル人労働者は必ずしも日本語が必要ではないのである⁽⁶⁾。

(4) 定住化にともなう行政課題

ブラジル人定住者は浜松市内・周辺に集中して居住し、エスニック・コミュニティを形成していった。しかし彼らが集住するにつれて、近隣の日本人とのトラブルが増えることになった。その原因は主に、ホームパーティーの騒音、公園でのバーベキュー、ゴミの捨て方などの、生活習慣の違いによるものであった。

先に見たように、雇用の形態については、業務請負業者を通じた間接雇用が一般的であった。このことによって、外国人労働者に対して社会保障サービス提供が遅れている原因となっていると指摘される(池上 2001: pp. 230-231)。周辺労働力を形成するブラジル人労働者に、いかにしてセーフティーネットを提供していくのが、課題である。

また、滞在の長期化につれて、家族の形態も変化している。出稼ぎ男性労働者による単身世帯が主だった時代から、保護者の来日に伴って幼少時に来日した子どもが成人して、日本で家族を形成する時代へと変化してきており、子どもの教育問題、とくに不就学の問題が、行政課題としてクローズアップされることになるのである。日系ブラジ

ル人は必然的に定住する者でもなく、ブラジルへの帰国という可能性もある存在である。その場合、日本で生まれたり成長する子どもにとって、望ましい教育は、日本語教育だけではなく、バイリンガル教育ということになる。

こうした、地域トラブル、社会保障サービスの提供、子どもの教育などの諸問題に、地方政府としての浜松市は対応を迫られることになったのである。

第3節 浜松市の行政的対応

浜松市は定住外国人とくに日系ブラジル人市民の増加に対して、さまざまな行政的対応を行っていくのであるが、地方政府として対応をするべき政策課題は急増しているし範囲も多岐にわたる。それゆえ浜松市単独としてでは十分な資源を備えていないこともあるために、協業による対応を選択するのである。

(1) 垂直的協業：地方政府・外郭団体・自治会など

① 浜松市

浜松市の組織の中では、1991年に国際交流室が企画部の中に設置され、99年に国際室に再編されたあと、2003年には国際交流課に変更されている。外国人市民への母国語による情報提供が重視されており、浜松市では外国人と接する場面の多い部署には、ポルトガル語やスペイン語、英語などに堪能な職員が多数配置されている。また、90年からは、外国語によるパンフレット類が多数作成されているし、ポルトガル語版の広報誌も作成されている(池上 2001: pp. 40-52, 浜松市HP)。

(6) 浜松市は外国人担当職員を配置し、さまざまなパンフレットを配置している。ホームページでもブラジル語で行政情報を閲覧することは可能であり、浜松の市街地の中でも、案内板などにポルトガル語の表記を多く見つけることができる。

1999年に当選した北脇保之浜松市長は、新しい都市ビジョンとして「技術と文化の世界都市：浜松」を打ち出し、重要政策の一つとして「在住外国人との共生」を掲げた。

北脇の下で、外国人市民の意見や要望を行政に反映させるために「外国人市民会議」の設置、「世界都市化ビジョン」の策定が新たに行われることになり、「世界都市化ビジョン」は2001年に策定された。グローバル化が進展する中で、浜松の世界都市化に向けて取り組むべき事業として「共生」、「交流・協力」、「連携」、「発信」の4つの施策体系に整理されている。（「浜松市世界都市化ビジョン」, 池上2001: pp. 52-54）。

② HICE

浜松市は比較的早い時期から、国際化に向けた取り組みを行っていた。その民間からの主軸になったのが、浜松国際交流協会である。1982年、浜松国際交流協会（以下、HIEAと表記する）が公共部門と民間部門の協力のもとに、浜松商工会議所の中に任意団体として設立された。HIEAは外国人居住者に対して生活情報を提供する新聞やハンドブックを、1984年からは英語で、1992年からはポルトガル語でも発行し始めた。

HIEAは1991年に財団法人として認可されて「財団法人浜松市国際交流協会（以下、HICEと表記）」に再編された。浜松市はHICEに出資をしたが、民間主導になるようにとの配慮から、総額の半分以下に抑制されることになった。また役員の数についても民間主導であった。

HICEになってからも、積極的に情報提供活動を実施している。『HICE NEWS』は毎月、日本語・英語・ポルトガル語の各言語で発行されており、『浜松ガイドマップ』や『浜松生活ガイド』ではポルトガル語で行政サービスの仕組みや手続き方法、ゴミの出し方のような生活情報、医療サービスや学校、保育所、緊急時の対応などの情報が掲載されている（HICE Annual Report,

池上2001: pp. 44-45）。

1992年には「浜松市国際交流センター」が浜松駅前のビルにオープンした。センターは浜松市の施設であるが、その運営はHICEによって行われている。センターの中には情報コーナーや相談コーナーがあり、HICEのカウンセラーやボランティアも含めたスタッフが、市民と外国人の交流、情報提供や生活相談などの支援活動、各種講座などさまざまなサービスを提供している。また、2001年には土曜日・日曜日の業務も開始した。

③ 外国人市民会議

「世界都市化ビジョン」の第1の柱である「共生」では、日本人市民と外国人市民が互いに認め合い、共に生活していく地域社会作りを目指すこととされた。共生に向けた取り組みの1つとして、浜松市では「外国人市民会議」が2000年に創設された。「浜松市外国人市民会議の運営について」によれば、会議は「外国人市民が市政に参加する場である」とされ、「外国人市民に係わる諸問題及び外国人市民と日本人市民の共生作りについて、外国人市民自らが関係者と話し合いを重ね、具体的に解決策を提言していくことを目的（第1条）」としている。

また、この会議の活動を通して、外国人市民と日本人市民との相互理解が深まり、友好的な関係が築かれる多文化共生社会の実現が図られることを期待されており、とくに委員には「会議で決まったことや調査事項を、自分の属する団体やコミュニティグループに伝達し、できるかぎり実行に移すことに努力する」ことが委員の責務として求められている（第5条）。15名以内の委員のうち10名については外国人市民からの公募であり、「外国人市民を代表としてふさわしい者」として主要な外国人コミュニティを代表する者が市長から依頼されている。

会議ではどのような議論が行われたのかについて、簡単に見てみよう。2000-01年の会議では、

表1 外国人市民会議の構成（単位人）

	年度				
	2000	2001	2002-2003	2004-2005	
国籍	ブラジル	2	3	3	3
	フィリピン	1	1	1	1
	韓国	1	1	1	1
	ペルー	1	1	1	1
	中国	1	1	1	1
	ベトナム	1	1	1	1
	インドネシア	1	1	1	1
	アメリカ	1	1	0	0
	フランス	1	0	1	1

（出典）浜松市 HP URL: <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp> から筆者作成

ごみの出し方についての自治会連合会役員や清掃管理課職員との話し合い、また市長を交えての意見交換や、浜松市だけではなくときには国の出先機関など、他の行政機関ともに行われた（法務省浜松支局や入国管理局浜松出張所、職業安定所や労働基準監督署、警察署など）。まさに身近な住民問題から、法的制度に関することまでの幅広い論点について議論がなされた。また、委員以外の外国人にも公開される「オープン会議」も開催されている（日本人市民は傍聴）。

2001-02年の会議からは、年度ごとにテーマを選定されるようになり、2001-02年は「教育と文化交流」というテーマについて、2002-04年の会議では「青少年問題」と「地域ルールの理解の促進」について、2004-2005年の会議では「地域共生：安心・安全のための都市作り」がそれぞれテーマとして選定されて議論がなされた。そして任期の最後には、市長に対する提言としてとりまとめられている。

④ 自治会活動と地域共生会議

「外国人市民会議」が外国人市民の意見を行政に反映させることを目指すのに対して、外国人住民が多数居住する団地や地域において、自治会などの地域団体と外国人市民のコミュニケーション

を深める場を設けるために、2001年からは「地域共生会議」が開催されている。浜松市からも職員を通訳をする職員を派遣したりするなど、地域における取り組みを支援している。

2004年4月には、砂丘地区の中田島団地に居住するブラジル人市民によって、「砂丘自治会ブラジルグループ」が設立され、自治会を通じた日本人市民とブラジル市民の共存や市側への要望とりまとめなどの試みがスタートした。同地域の約1割がブラジル人世帯であり、2年前から自治会でもブラジル人住民らとの懇談会を開いて準備を進めてきた。また、ゴミのことや運動会、凧揚げ大会にも外国人市民が参加しており、地域住民レベルでの異文化交流の試みが続けられてきた。設立式には市職員も参加し、期待を寄せている。（静岡新聞2004年4月26日付、「広報砂丘」第47号2004年3月31日）

⑤ カナリーニョ教室

長期間在留する外国人の家族が増えるに従って、外国人労働者の子どもたちも増加することになった。浜松市は次第に外国人の子どもたちへの教育について大きな関心を払うようになっていった。その行政課題の1つに不就学問題があった。不就学状態に陥りやすい外国人市民の子どもを指導す

表2 カナリーニョ教室の実績

年度	教室体制	利用生徒数	不就学状態の解消などの成果
2002	3教室	89人	31人のうち20人が就学 不登校状態の解消1人
2003	4教室	104人	25人のうち19人が就学 中学卒業学力証明テスト受験1人
2004	4教室	94人	9人のうち7人が就学
2005	4教室	96人	12人のうち6人が就学

(出典) 浜松市 HP URL: <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp> から一部改変

るために作られたのが、カナリーニョ教室である。

カナリーニョ教室は2002年度に市内の3カ所で開設された。教室は外郭団体である「外国人学習サポート協議会」によって運営されており、約10人のポルトガル語を話せる教員がいる（ブラジル人および日本人）。2002年には約90人の就学あるいは未就学の生徒が、日本語、算数、ポルトガル語を少人数クラスで学んでいた。その中でも31人が未就学の生徒であり（全就学児童の10%）、そのうち19人が公立学校に就学することになった。

「カナリーニョ」とはカナリアの意味であり、ブラジルのナショナル・サッカーチームの愛称である。現在では市内の4教室が開設され（萩丘、砂丘、佐鳴台、鷺の宮）、利用生徒数、不就学状態の解消などについてまとめたのが、表2である。カナリーニョ教室は、国境を越えた移動（母国への帰国）を将来するかもしれない子どもたちにとって、バイリンガル教育を提供するという点、あるいは学校教育から隔絶されてしまい社会から孤立することがないように予防するという点で、重要な施策であるが、利用生徒数の割合からすると、不就学児童への教育というよりも、主に就学児童への補助授業として展開されているようである。

短期的な滞在やブラジルへの本国への帰国が見込まれる子どもがいる一方で、長期的な滞在が考えられる子どもがいるなど、外国人の子どもの実情は多様である。日本語とポルトガル語のバイリンガルで、基本教科を指導するカナリーニョ教室は、多様な子どもの実情にあわせて教育サービスを提供しようとする意欲的な試みであると言えるだろう。

外国人市民の子どもに対する教育事業としては、このほかにも小中学校の空き教室を利用し、市民ボランティアによる日本語教室も開かれている。

⑥ 外国人就労関係研究会

外国人を多く雇用する企業や地域経済団体、行政関係機関が連携し、外国人の就労に関する諸課題について情報交換や協議を行う会として、「外国人就労研究会」が2002年から開催されている。浜松市商工会議所、外国人雇用企業の連絡協議会の他、入国管理局浜松出張所、浜松公共職業安定所などの国の地方出先機関のほか、所轄警察署、HICEが浜松市とともに参加して、年に3回程度の情報交換を行っている。

(2) 水平的協業：外国人集住都市会議

外国人定住者に関する諸問題は、社会保障制度や義務教育制度など、国の制度とも関係する。その解決するために、浜松市ははじめとする外国人が集住する都市は、新しいアプローチから定住外国人問題に対応を始める。浜松市が呼びかけて、外国人の集住する他の都市の連携によって、国に働きかけることを開始したのである。

表3 外国人集住都市会議の会員都市

静岡県	浜松市、磐田市、湖西市、富士市
愛知県	岡崎市、豊橋市、豊田市、西尾市
三重県	四日市市、鈴鹿市、伊賀市
岐阜県	大垣市、可児市、美濃加茂市
群馬県	太田市、大泉町
長野県	飯田市、上田市

(2006年4月現在)

(出典) 外国人集住都市会議 HP

<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/>

外国人都市集住会議は、南米日系人を中心とした外国人市民が多数居住する都市の地方政府や地域の国際交流協会などから構成されている。外国人住民に関わる施策や活動について情報交換を行うこと、さらには国・県などの関係機関に提言・連携することなどを通じた、外国人住民との地域共生の確立を目指して設立された。

2001年5月には浜松市で初めて会議が開かれて、設立趣旨が了承された。その後、担当者会議を重ねて、10月19日には集住都市の首長たちが浜松市で「外国人集住都市公開首長会議」を開催、外国人定住者の集住によって起こる諸問題について議論を行った。外国人住民との地域共生に向けた「浜松宣言及び提言」へととりまとめられ、11月には日本政府（総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、社会保険庁）の関係省庁に対して、外国人定住者の存在を前提とした政策を形成するように求めた。

「浜松宣言および提言」では、次の3点が指摘された。教育、社会保障、そして外国人登録手続きである。教育の領域では、外国人の子どもたちに対しては日本語教育を含めてきめ細やかな教育が必要であるとされ、未就学の子どもが存在がコミュニティにとって深刻な問題となっていると指摘した。当時浜松市では外国人学齢期児童の17%が未就学であると言われており、日本政府や県に対して追加教員や翻訳者のための補助金を考慮するように求めた。また、社会保障の領域では、社会保険制度（国民健康保険や年金など）を、永住しない外国人の存在を前提にしたものに改定されるべきであると指摘し、外国人登録制度については、簡略化を求めた。2002年度も浜松市で第1回会議を開催した後、担当者会議を重ねた後で

11月に「外国人集住都市東京会議」として、首長と省庁関係者による公開会議が開催された。「14都市共同アピール」の後、1ヶ月後には参加13首長によって中央省庁への申し入れが行われた。

2003年度は豊田市で会議後に担当者会議を重ねたあと、11月に厚生労働省課長による基調講演、日本経団連、JICA 研修員を交えてのパネルディスカッションを行う「外国人集住都市会議シンポジウム in 豊田」が、2004年度は10月に「外国人集住都市会議 in 豊田」が開催されて関係省庁と日本経団連、会員都市首長による意見交換が行われて「豊田宣言及び部会報告」が採択された。3ヶ月後には豊田市社会部専門監が関係省庁を訪問して申し入れを行った。

2005年度からは緊急性が高い「子ども」の問題に焦点が当てられて、2年間のテーマを「未来を担う子どもたちのために」とされた。11月には「外国人集住都市会議よっかいち2005」が開催され、豊田宣言をもとにしての「規制改革要望書」を内閣府に提出した。その内容は、①外国人の健康保険と年金保険のセット加入の見直し、②業務請負業者による従業員の社会保険加入の促進、元請会社による下請会社への指導、③外国人を雇用する事業者の実態把握、外国人就労管理の改善、④外国人登録制度の改善、国・自治体における外国人に関する情報の共有、⑤外国人に関する総合的な政策推進体制の整備、⑥外国人の子どもをめぐる教育体制の整備、⑦外国人の子どもの不就学対策、⑧外国人学校に対する支援措置、の8分野であった。関係省庁は回答を行い、集住都市側も再検討を要請、再回答を得るなどのやりとりが行われた⁽⁷⁾。

(7) 集住都市会議からの要望は、中央政府の各所管省庁に振り分けられて、それぞれの省庁が担当部分を回答・再回答するという形になっている。中央政府の中には「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設置されているが、集住都市会議の2005年の規制緩和と要望書の中で、総合調整組織の設置、将来的には「外国人庁」の創設など外国人政策に関する一元化を求めているのは、興味深い。また、外国人政策担当機関の一元化については、日本経団連も同様の要望をしている。

外国人集住都市会議は、2006年11月にも開催され「よっかいち宣言 ～未来を担う子どもたちのために～」が採択された。宣言では、外国人の子どもをめぐる現状と課題、18都市の取り組みが紹介され、国・県および経済界のそれぞれに対して提言がなされている。また、参加都市も2006年現在で18市町にまで増加しており、またオプザーバーも2006年現在で、3都市（小牧、津、湖南）ある。

(3) 浜松市の対応

ニューカマーが集住する地域の近隣に住む日本人は、ニューカマーたちが地域のルールを知らないことに起因する様々な問題に直面しなければならない。また、地方政府は労働条件から外国人子弟の教育に至るまで、さまざまな問題を解決しなければならない。浜松市はニューカマーの集住という新しい状況に適応するべく、さまざまな方策をとったのであるが、それは本節で見たように2つの戦略として整理されるであろう。それは垂直的協業と水平的協業である。

垂直的には、浜松市は住民に行政サービスを提供する地方政府として、市庁内の体制を整備するとともに、HICEなどの外郭団体、近隣自治会、NPOなどの組織と協力して政策を形成し執行する体制を形成してきた。

いっぽうで国民健康保険制度や外国人登録制度など、ニューカマーに関する問題のいくつかは、地方政府が単独で行うことができる対応では限界がある、国の制度に関係するものであった。そこで、浜松市をはじめとする外国人居住者に関する問題を共有する地方政府は水平的協業を行って、日本政府当局に対して要望を始めたのである。「集住都市会議」は、地方政府側からの働きかけの回路であり、中央政府に対する規制改革の要望、その回答、再要望、再回答とやりとりが続いており、地方政府にとっては水平的協業の制度として定着しつつある。

外国人に対する参政権が認められていない中で、外国人居住者にとっての参加の回路は、「外国人市民会議」に見られたような行政的な領域にとどまっている。会議では外国人に関する政策や問題について、議論・提言を行うことが制度化されてきている。しかしながら、こうした「外国人市民会議」の機能は、浜松市の意思決定への政治参加としてではなく、あくまで行政機関が政策の形成・執行に関して意見を求める審議会のような、助言的な役割であると認識されるべきであろう。

むすび

ニューカマーの日本滞在の長期化に伴って、労働者の家族や子どもたちが集住都市に住まうようになり、それと同時に不就学問題など、外国人の子どもにかかわる行政課題がクローズアップされるようになった。いっぽう、地方分権改革の中で地方政府は、児童福祉法の改正（2003年）など子どもに対する施策に関して普遍的な責任を持つようになり、その活動量と範囲が大きくなりつつある。浜松宣言でも教育の問題が主なテーマとされたが、2005年からの集住都市会議のメインテーマが子どもになったのは、そうした背景があると考えられる。

定住外国人の急激な増加は、地域の生活環境を大きく変化させる契機となるものであり、地方政府に対して新しい政策課題を多く突きつけることになった。集住都市の地方政府は、大規模なエスニック・コミュニティがその内部に存在するという現実と、多くの外国人居住者の存在を前提とはしていない国の制度との間のギャップに困惑をしているようである。その範囲は、法的地位からゴミ問題、教育問題、治安問題、社会保障問題と非常に多岐にわたり、そのうちのいくつかは、地方政府の中でのみ対応できる範囲を超えたものであった。そうした中で、地方政府は少ない資源を活かしつつ優先順位をつけて対応していくという

ことが求められている。地方政府独自の資源に限らず、都市の中の資源を活かすために垂直的な協業をしたり、あるいは全国政府に働きかけをして資源などを引き出すために、同じ課題を抱える他の都市との水平的な協業をしている。

地方政府たちは、政策執行の最前線に立って管轄地域に対する責任を受け持っている。集住都市の地方政府は、日本人とニューカマーたちとの間で調和の取れたコミュニティができるように、ときに政策の変更を国レベルに働きかけていきながら政策を調整するというこれまでの方法をおそらくは今後も模索し続けていくのであろう。

経済はグローバル化し、労働力も資本も容易に国境を越えることができるようになった。しかし、経済も民主主義も、地域を「いれもの」にして成り立つものである。グローバル化と移民の増大は、都市にとっては2つの課題を突きつけている。1つは、都市は自らの魅力を高めるべく世界的に競争しなければならないということであり、もう1つは旧来からの住民と新しい住民との双方が満足できるような生活環境を保障しなければならないということである。そしてこの2つの課題に取り組むためにおそらく最大限に努力が払われるべきなのは、民主主義の安定に対してであろう。その際には、外国人市民の参加をより拡大していくことが必要となるのかもしれない。

参 考 文 献

- ・池上重弘編著『ブラジル人と国際化する地域社会 居住・教育・医療』(2001年, 明石書店)
- ・伊豫谷登士翁『グローバリゼーションと移民』(2001年, 有信堂)
- ・梶田孝道, 丹野清人, 樋口直人『顔の見えない定住化 日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』(2005年, 名古屋大学出版会)
- ・財団法人 浜松国際交流協会 (HICE)『HICE Annual Report.』
- ・サッセン『グローバリゼーションの時代 国家主権のゆくえ』(伊豫谷登士翁・訳 2001年, 平凡社)
- ・浜松市企画部国際室・財団法人浜松国際交流協会「浜松市におけるブラジル人市民の生活・就労実態調査」(2003年3月)
- ・毎日新聞(静岡版) 特集「日系ブラジル人の素顔」2003-2004年
- ・Blair Ruble, Joseph Tukchin and Allison Garland, "Globalism and Local Realities" in Michael A. Cohen et al. eds., *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*, (1996, Woodrow Wilson Center Press)
- ・外国人集住都市会議 HP <http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/>
- ・浜松市 HP <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/>
- ・浜松国際交流協会 HP <http://www.hi-hice.jp/>

本稿の執筆に当たっては、資料の提供、聞き取り調査(2004年5月)などで浜松市国際室の担当者の方に大変お世話になった。記して感謝したい。

Newcomer and the Local Government after 1990's

— Foreign Residents in Hamamatsu City and Administrative Adjustment —

Osaka Shoin Women's University

Ayumu NAKAI

Summary

The revised immigration law enforced in 1990 brought new immigrants of Japanese ancestry from Latin America, especially from Brasil. They live together in the same area and make their ethnic community beside Japanese residents. In those context, what kinds of reaction have local governments made? In this paper, I will take up the case of Hamamatsu region and study the policy reaction the local government has made to the issues caused by newcomers, from the viewpoints of vertical cooperation and horizontal cooperation.

Keywords: Foreign Residents, Newcomer, Local Government