

# 世界的人口移動と都市の行政

——浜松市の事例を中心に——

中 井 歩

はじめに

第一節 都市と人口移動

第二節 地方政府の適応…垂直的協業

第三節 地方政府の適応…水平的協業

むすび

はじめに

二〇〇八年九月のリーマン・ショックをきっかけに世界をおそった金融危機は、世界経済に百年に一度の衝撃をもたらした。日本の製造業に対しても大きな打撃を与えた。雇用情勢は急速に悪化し、大規模な「派遣切り」が行われて非正規労働者が失業することになった。こうした中で、間接雇用などの不安定な就労形態で働くことが多い南米系外国人労働者たちも、解雇・雇い止めの対象となったのである。職を失った彼らニューカマーたちの一部は母国に帰国し、それ

まで九年間連続で増加を続けてきた在日ブラジル人は、二〇〇八年末は前年末に比べて四三八五人（一・四％）減少した（法務省入国管理局「外国人登録者統計」）。しかしながら一方で、帰国せずに日本にとどまる選択をしている南米系外国人も多く、長期化・定住化の傾向は経済危機の後でも継続している（「浜松市 経済状況悪化におけるブラジル人実態調査 集計結果」）。

西欧諸国やアメリカとは異なり、日本においてはこれまで、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、九〇年代以降のいわゆる「ニューカマー」と言われる外国人の急増と彼らの滞在の長期化を受けて、日本においても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。

地方政府は、社会状況が変化することによってもたらされる新しい政策課題に対して、最初に直面せざるを得ない。本稿では、九〇年代以降の定住外国人の増加に対して、日本の地方政府がどのような政策対応をとってきたのかについて、浜松市の事例を中心に検討する。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がどのような適応戦略を採っているのかについて考察することができると思われるからである。

## 第一節 都市と人口移動

### （一）世界経済化の中の都市と移民

モノとヒト、カネ（資本）が世界的に流動化するという世界経済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ろうか。

サスキア・サッセンは、国家内で管轄の変化が起こることを指摘する。経済のグローバル化に伴い、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種々の「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。その一方で、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。ここで言われている集権的機能には、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に技術革新したことによって、外部化が進行している。その結果、企業は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し、利益を得ようとする。こうして企業の集約的機能は、グローバル・シティーと呼ばれるような大都市へと集中するのである（サッセン一九九九：pp. 54-62）。

さらにサッセンは、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二つの過程をもたらす中で、国家機能についても脱国家化と再国家化との二つの過程が起ると指摘する。経済のグローバル化は国民経済を脱国家化するのとは対照的に、移民は政治を再国家化する。移民に関して国際的人権レジームが優位になってくることによって、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（サッセン一九九九：pp. 129-130）。

移民の人権に関する問題は、教育や生活の保障など多岐に渡る。また、実際に生活を送る住人を地域で第一義的に預かる地方政府に対して、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。政府の役割はグローバル化の中で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の形で、再編

成がなされるのである。

(二) 難民入管法の改定

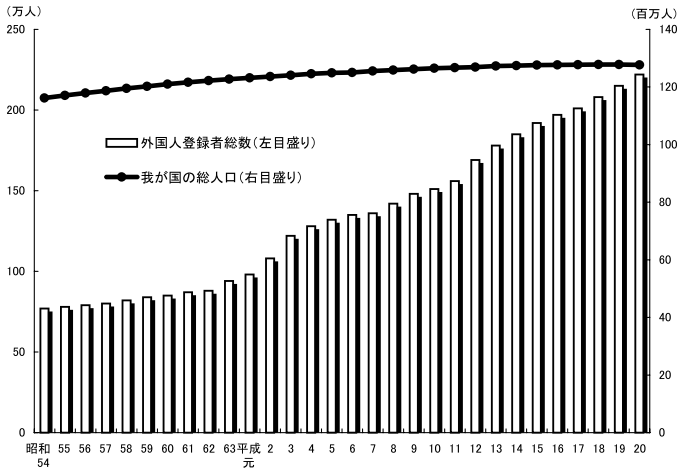
日本の移民政策で基本的に一貫しているのは、国内への移民を抑制する姿勢である。日本は国境を海に囲まれている島国であるということ、特定の「技能」を持たない外国人労働力の受け入れを拒み続けてきたことなどの理由から、移民の数は長く抑制されてきた。

一九八〇年代には、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った。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。戦後大量の労働力を導入し、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(伊豫谷二〇〇一: p. 180, p. 200)。<sup>(1)</sup>

八〇年代後半に訪れた転機の経済的な背景として、八〇年代後半から九〇年代初めにいたるバブル経済期の日本では、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大きな魅力であった。しかしこうした単純肉体労働者は、「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)」を改正(一九八九(平成元)年改正、一九九〇年に施行)した。これ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、その一方で日系二世、三世やその家族の就労を合法化したのである。日系二世には「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(日系三世)など日系二世の家族には「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

図1 外国人登録者総数・総人口の推移



(出典) 法務省 HP 平成20年末現在における外国人登録者統計について

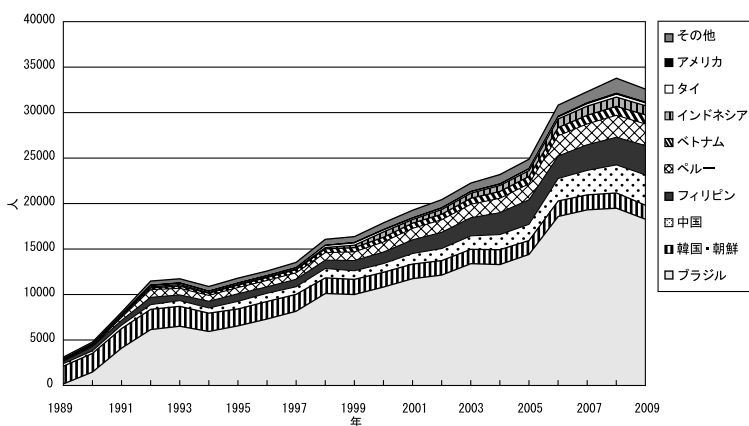
でも、配偶者が日系人であれば、定住者の資格が与えられる。「日本人の配偶者等」や「定住者」には、日本国内での居住と、単純労働も含めたあらゆる職種への就労が制限なく許可されたのである。これ以降、日系三世の入国が急増し、登録外国人数も増加したのである(池上編二〇〇一：p.19)。(2)

#### (11) 浜松に見るニューカマーの集住化

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、日系三世の入国が急増して、登録外国人数は急増することになった。ブラジル人などの日系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のである。こうした集住化が起こった都市の例として、本稿では日本で最大規模のブラジル人の集住が起こった、浜松市を見てみよう。

浜松市は東海道のほぼ中央に位置し、二〇〇七年には日本で一六番目となる政令指定都市に移行了た都市である。その人口も全国第一六位(二〇〇九年十月)で、約八十二万三二一一人(二〇〇九年十二月)であり、この中には二

図2 浜松市における外国人登録者の推移



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

2005年7月には、浜松市と周辺11市町村が合併して、新浜松市となった。

万九八四九人(同)の外国人登録者が含まれている。外国人登録者の約五六%(二〇〇九年三月)を占めているのが、ブラジル人である。<sup>(3)</sup>

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五六・一%(一九九八年)を占めており、国産のピアノ製品の一〇〇%は、浜松に拠点を持つ企業によって作られている。また、浜松地域周辺には浜松に拠点を持つ企業の下請け・孫請けの中小規模の工場が多く存在している。このように主に製造業で雇用の機会に恵まれている浜松市には、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、とくに八九年から九二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はバブル崩壊後もそれほど減少することなく、浜松は日本最大規模のブラジル人集住都市となった。その結果、浜松市

内にブラジル人たちによるコミュニティが形成されるようになったのである。

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来日時に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（池上編二〇〇一：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ったのである。

二〇〇二―〇三年に市内在住の一七歳以上の南米出身者を対象にして行われた、浜松市による「浜松市におけるブラジル市民の生活・就労実態調査」（二〇〇三年）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九六年の九・六％から一九・〇％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、単身世帯は一〇・一％なのに対して、夫婦世帯が一二・五％、夫婦と子ども世帯が六〇・九％にのぼり、リピーター的な移動も増えている（通算来日回数が二回目が三九・〇％、三回以上は二一・一％）。

こうしたリピーター的な移動に関して樋口直人は、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に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（梶田ほか二〇〇五：pp.280-281）。

前述の浜松市二〇〇三年調査によれば、就労業種では、自動車関係の製造業が五八・八％と第一位であり、食品関係、電気関係の製造業などがこれに続く。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（七八・七％）であるのが特徴である。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

入者は四七・六％、年金未加入者は八七・八％、雇用保険未加入者は八七・五％にも上っていた。

定住化したブラジル人たちは、職場の近くでコミュニティを形成していった。浜松市などの集住地域ではいくつものブラジル人向け料理店、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、九〇年代後半の時点でポルトガル語の週刊の新聞が四紙編集されていて、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（池上二〇〇一・pp.31-32）。また、日本社会からも、ある程度は生活に関する情報を手に入れることができるようになっていった。後述するように、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。さらに職場においても、かなりの数のブラジル人がすでに職場で働いているという状況であり、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。このように、生活の場でも就労の場でも、ブラジル人労働者は必ずしも来日当初から日本語が必要ではないという状況になったのである。こうした状況での生活・就労を通じて、ブラジル人たちの多くは会話についてはほとんどが「最低限は」できるように、また読み書きについても半数以上が「カタカナとひらがなはできる」レベルにまで、日本語を身につけて行くのである（がんばれ！ブラジル人会議二〇〇九：p.13）。

ブラジル人定住者たちは浜松市内・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が、その一方でまず、近隣の日本人住民との間で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、生活習慣の違いによるものであった。

また、雇用の形態は前述のように、業務請負業者を通じた間接雇用が一般的であった。雇用と社会保障が密接に関連

している日本の社会保障制度の下では、このことが外国人労働者に対する社会保障サービス提供の遅れの原因となっていると指摘される（池上二〇〇一：pp. 230-231）。さらに、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形態であったものから、保護者の来日に伴って幼少時に来日した子どもたちが成人して日本で家族を形成するようになるなど、家族形態は多様化している。そこで、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った。日系ブラジル人は必然的に定住する者でもなく、経済状況の変化など、場合によってはブラジルに帰国する可能性もある存在である。その場合、子どもたち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。

このように、近隣トラブルから社会保障、教育というように、時間の経過とともに変化・多元化していく行政課題に、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。

## 註

(1) 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のであったが、当初は農村からの人口移動によってまかなわれた。一九六〇年代後半には新規労働力が枯渇するのであるが、八〇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。その理由としては、①戦後の膨大な過剰人口、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（伊豫谷二〇〇一：p. 194-195）。

(2) 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、日本政府は単純労働者に対しては一貫して排除的もしくは抑制的である。単純労働力の受け入れについて一九九九年の閣議決定「第九次雇用対策基本計画」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て、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。同様に、二〇〇八年二月の厚生労働省告示「雇用政策

基本方針」においても、「将来の労働力不足の懸念に対して外国人労働者の受入れ範囲を拡大した方がよいといった意見もあるが、…（中略）…安易に外国人労働者の受入れ範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要である」としている。<http://www.moj.go.jp/PRESS/090710-1/090710-1.html>  
(3) 浜松市HP、および浜松市国際交流協会HPより。二〇〇五年七月に合併した周辺十一市町村とは、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、そして龍山村である。

## 第二節 地方政府の適応…垂直的協業

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際して、さまざまな施策での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・急変しているし、その範囲も多岐にわたる。それゆえに、浜松市単独では十分な資源を備えていないこともあり、浜松市は市の内外の諸機関との協業を選択するのである。

まず第一に、地方政府そのものの組織的な適応である。浜松市の組織の中では、一九九一年に国際交流室が企画部の中に設置され、九九年に国際室に再編されたあと、二〇〇三年には国際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配置されている。また、九〇年からは、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や、外国人向けの専用サイト「カナル・ハママツ」も作成されている（池上二〇〇一：pp. 40-52、浜松市HP）。

一九九九年に市長に当選した北脇保之は、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」

は二〇〇一年に策定された。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」の四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」、池上二〇〇一：pp. 52-54）。

第二に、地方政府は外郭団体を通じて、施策を実施している。その代表的な例が、浜松市の国際交流協会である。浜松は地方政府の中で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。その主軸になったのが、浜松国際交流協会である。一九八二年、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、八四年からは英語で、九二年からはポルトガル語で発行し始めた。HIEAは九一年に財団法人として認可され、「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、総額の半分以上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、池上二〇〇一：pp. 44-45）。

一九九二年には「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、日本語教室や

表1 外国人市民会議、外国人市民共生審議会の構成（単位 人）

|    | 年度     |      |      |           |           |           |           |
|----|--------|------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|    |        | 2000 | 2001 | 2002-2003 | 2004-2005 | 2006-2007 | 2008-2009 |
| 国籍 | ブラジル   | 2    | 3    | 3         | 3         | 3         | 3         |
|    | フィリピン  | 1    | 1    | 1         | 1         | 1         | 1         |
|    | 韓国     | 1    | 1    | 1         | 1         | 1         | 1         |
|    | ペルー    | 1    | 1    | 1         | 1         | 2         | 1         |
|    | 中国     | 1    | 1    | 1         | 1         | 1         | 1         |
|    | ベトナム   | 1    | 1    | 1         | 1         | 0         | 0         |
|    | インドネシア | 1    | 1    | 1         | 1         | 0         | 1         |
|    | アメリカ   | 1    | 1    | 0         | 0         | 0         | 0         |
|    | フランス   | 1    | 0    | 1         | 1         | 1         | 0         |
|    | ボリビア   | 0    | 0    | 0         | 0         | 1         | 0         |
|    | 日本     |      |      |           |           |           | 2         |

（出典）浜松市 HP から筆者作成

2008 年度から、外国人市民会議は『外国人市民共生審議会』になり、知識経験者（通訳）と学識経験者（研究者）が新たにメンバーとなった。

地域におけるボランティア市民スタッフを育成する講座など各種講座ほか、情報の収集や提供などのさまざまなサーヴィスを提供している。二〇〇八年には「浜松市多文化共生センター」として改組された。

第三に、地方政府は外国人に対する政策について、市内の外国人に対して参加のチャンネル作りも行っている。浜松市は「世界都市化ビジョン」の第一の柱である「共生」に向けた取り組みの一つとして、「外国人市民会議」が二〇〇〇年に創設した。運営規則である「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（第一条）」とされている。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（第五条）。一五名以内の委員のうち一〇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た。〇八年度には外国人市民会議は改組され、地方自治法第一三八条の四第三項に基づく条例設置による執行機関の附属機関として、新たに「浜松市外国人市民共生審議会」が設置された。

こうした会議体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。二〇〇一―〇一年の会議では、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）。二〇〇一年度の会議からは、任期ごとにテーマを選定されるようになり、二〇〇一年度は「教育と文化交流」というテーマについて、二〇〇二―〇三年度の会議では「青少年問題」と「地域ルールの理解の促進」について、二〇〇四―〇五年度の会議では「地域共生…安心・安全のための都市作り」、二〇〇六―〇七年度には「外国人市民の地域参加、情報提供の充実、子どもの教育」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、市長に對する提言としてとりまとめられている。

「外国人市民会議」や「外国人市民共生審議会」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は、二〇〇一年から「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。例えば、二〇〇四年四月には、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。

最後に、サービス提供の場面においても、地方政府は市内の各団体と協業しながら施策の実行を行っている。とくに長期間に留する外国人の家族が増えるに従って次第に重要な問題とされたのが、外国人の子どもたちへの教育であった。教育問題の一つに不就学問題があったが、不就学状態に陥りやすい外国人市民の子どもを指導するために浜松市に作られたのが、カナリーニョ教室である。

カナリーニョ教室（「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）は外国人市民会議の提言を受けて、（不就学・就学の両方の）外国人の子どもの実情に合わせた教育機会を提供するために、〇二年度に市内の三カ所で開設された。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、約十人のポルトガル語を話せる教員がいた（ブラジル人および日本人）。〇二年には約九十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。その中でも三一人が未就学の生徒であり（全就学児童の一〇％）、そのうち十九人が公立学校に就学することになった。後に市内の四教室（萩丘、砂丘、佐鳴台、鷺の宮）に拡大された。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

あったと言えるだろう。

カナリーニョ教室は二〇〇七年度から「ことばの教室」（九三年開設、学校の活動時間内の言語に関する指導を行っている）と統合再編され、外国人子ども教育支援協議会への委託事業として展開されている。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た、市民ボランティアによる日本語教室も開かれている。

このように、地方政府としての浜松市は、市の内外の機関や団体と協業しながら、変化し多様化する行政課題に対応しているのである。

### 第三節 地方政府の適応…水平的協業

#### （一）外国人集住都市会議

定住外国人に関する諸問題を解決するための諸施策の実施には、国の社会保障制度や教育制度などが関わる。そのため、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た。浜松市が呼びかけて、外国人の集住する他の都市が連携して、国に対して働きかけることを開始したのである。こうして作られたのが、外国人集住都市会議である。

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て、外国人住民との地域共生を確立することを目指して設立された。

二〇〇一年五月に浜松市において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、十

表2 外国人集住都市会議の会員都市

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| 群馬県 | 伊勢崎市、太田市、大泉町                |
| 長野県 | 飯田市、上田市                     |
| 岐阜県 | 大垣市、可児市、美濃加茂市               |
| 静岡県 | 浜松市、富士市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、菊川市 |
| 愛知県 | 豊橋市、豊田市、西尾市、小牧市、知立市         |
| 三重県 | 津市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、伊賀市         |
| 滋賀県 | 長浜市、甲賀市、湖南市                 |

(2009年7月現在)

(出典) 外国人集住都市会議 HP <http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/>

月十九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、十一月には日本政府（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、次の三点が取り上げられた。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ー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一七％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。○二年度も浜松市で第一回会議を開催した後、担当者会議を重ねた後で十一月に「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。「十四都市共同アピール」の後、一ヶ月後に

は参加十三首長によって中央省庁への申し入れが行われた。

○三年度は豊田市で会議後に担当者会議を重ねたあと、十一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、○四年度は十月に「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た後に「豊田宣言及び部会報告」が採択された。三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。

○五年度からの二年間は、緊急性が高い「子ども」の問題に焦点が当てられて、テーマは「未来を担う子どもたちのために」とされた。十一月には四日市市で会議が開催され、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、の八分野であった。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。○六年十一月の集住都市会議では「よっかいち宣言　く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、十八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。

○七年度からは「地域コミュニティ」「外国人の就労」「外国人児童生徒の教育」の三つのブロックに分かれて研究が行われ、十一月の美濃加茂市での会議では、参加都市の地域ブロックからのテーマごとの報告の他、総務省、法務省、文部科学省の各省が最新の方針や取り組みについて報告があった。続く○八年十月の東京での会議では、前年度の三つ

のテーマについての提言のほか、「国としての外国人政策を総合的に企画・立案し、関係省庁に対して強い主導力を発揮し、着実に推進できる新たな組織の設置」や、外国人住民に日本語習得の機会を保障することを国に求めた「みのかも宣言」を発表した。

○九年度からは「正しく伝えること、伝わること」「大人の日本語学習の仕組み作り」「外国人市民とともに構築する地域コミュニティ」の三つのブロックに分かれて研究が行われている。参加都市も設立当初の十三都市から○九年現在で二十八市町にまで増加している（「外国人集住都市会議」HP）。

こうした地方政府からの要望に対して、中央政府も対応を行っている。例えば、外国人登録制度の見直しの要望については、○九年七月に入管法が一部改正され、三年以内に新しい在留管理制度へと移行することになった。これまで法務省入国管理局と市町村とがそれぞれ行っていた情報の把握を一つにまとめて、日本人住民と同様に新しい住民基本台帳に情報を記録し、基礎的なサービスを提供する基盤ができることになったのである。

このように、集住都市に共通の行政課題を抱える地方政府は、定期的に情報交換や政策研究、協議をする機会を設けて、都市間で水平的に協調しながら、定住外国人に関わる国の制度の改善を、国に対して求めているのである。<sup>(4)</sup>

## （二）中央政府の対応

定住外国人の増加と、滞在の長期化を受けて、中央政府はどのように対応しているのであろうか。前述のように、単純労働力の導入については抑制的であるが、昭和六三年からは関係省庁の申し合わせによって内閣官房に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設置されている。局長級を構成員とするこの連絡会議において、集住都市会議などからの要望事項は、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・対応するという形になっていた。

二〇〇八年の経済危機後の雇用情勢悪化以後は、日系人などの定住外国人に関する施策を政府全体として取り組むために、体制の整備が進められた。○九年一月には内閣府に「定住外国人施策推進室」が設置され、推進室は集住地域でのヒアリングなどを行いながら、「定住外国人支援に関する当面の対策について」を関係省庁の連携の下にとりまとめた。その内容は、①公立学校への転入支援などの教育対策、②就職支援・雇用創出支援や研修の充実などの雇用対策、③公的賃貸住宅活用などの住宅対策、④帰国を希望する外国人のための環境整備などの帰国支援、⑤国内外における情報提供などであった。さらに、三月には内閣府特命担当大臣（少子化政策担当）を議長とする「定住外国人施策推進会議」が置かれ、四月にはこの推進会議が、追加的な施策を加えた「定住外国人支援に関する対策の推進について」を決定した。これらの動きは、集住都市からの「定住外国人政策を専門に担当する組織の設置してほしい」という要望に込められているものと言えるだろう。

#### 註

(4) 近年は年二回程度、国に対して規制改革要望書を提出している。また、集住都市会議は、国の担当省庁や経済団体との協議の場としても機能している。

#### むすび

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、地方政府にとっ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、単純労働に携わる多くの外国人居住者・労働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。その守備範囲は、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、地方政府のみで対応できる範囲をしばしば超えるものであった。そうした中で、地方政府は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ているし、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。

例えば浜松市では日系ブラジル人の集住という新しい状況に適応するべく、垂直的協業として、浜松市は住民に行政サービスを提供するために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、市内外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。また、政策の形成・執行について外国人（コミュニティ）から意見を求める回路も制度化させていっている。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った。そこで、浜松市と問題を共有する地方政府たちは、水平的協業を行って日本政府の担当省庁に対して請願を始めた。「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、その後の中央と地方の間のやりとりが続く枠組となっており、地方政府にとっては水平的協業の制度として定着している。

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ようになった。しかしながら、ニューカマーたちは景気変動・雇用情勢の変化とともに移動をするのではなく、定住化志向を強めつつある。こうした中で、グローバル化に伴う移民の増大は、都市にとっては二つの課題を突きつけている。一つは、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、もう一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。そしてこの二つの課題に取り組むことを通じて、サッセンが指摘したように、中央政府と地方政府の中での、あるいは中央―地方政府間の機能の再編成が展開されているのである。

## 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』（二〇〇一年、明石書店）
- ・伊豫谷登士翁『グローバルゼーションと移民』（二〇〇一年、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』（二〇〇五年、名古屋大学出版会）
- ・がんばれ！ブラジル人会議「浜松市 経済状況悪化におけるブラジル人実態調査 集計結果」（二〇〇九年三月）  
[http://www.hi-hice.jp/download/Resquisa\\_Gamhare.pdf](http://www.hi-hice.jp/download/Resquisa_Gamhare.pdf)
- ・財団法人浜松国際交流協会（HICE）『HICE Annual Report』
- ・サッセン『グローバルゼーションの時代 国家主権のゆくえ』（伊豫谷登士翁・訳 二〇〇一年、平凡社）
- ・自治体国際化協会支援協力部地域支援課「政府の定住外国人支援に関する取り組みについて」『自治体国際化フォーラム』二〇〇九年五月号
- ・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」（二〇〇三年三月）
- ・毎日新聞（静岡版）特集「日系ブラジル人の素顔」二〇〇三—〇四年。
- ・Blair Ruble, Joseph Tuckman 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)

## 参考URL

- ・外国人集住都市会議HP <http://homepage2.nifty.com/shujitoshi/>
- ・内閣府定住外国人施策HP <http://www8.cao.go.jp/teiju/index.html>
- ・浜松市HP <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/>
- ・浜松国際交流協会HP <http://www.hi-hice.jp/>
- ・法務省入国管理局HP <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/>