

# ◎外国人住民施策と自治体の役割

■江橋 崇

自治体の外国人処遇施策の要点は、外国人住民が住みやすい地域を作り上げることにある。「外国人は住民です」という立場に立った外国人住民へのサービスの提供といってもよい。

今日、全国の自治体が外国人住民施策を体系的に展開するようになった背景には、自治体を巡る分権化、都市化、国際化という三重の条件がある。国際化については、国際的な人権保護活動にかかわるNPOとの共働がテーマとなる。また、今後の外国人住民施策は、自治体、国、NPO、企業、団体などの共働で進める他に方法がないが、その際には、共働の作法としてのグッド・ガバナンスという考え方が大事である。以下では、これらの事柄について考えてみたい。

## 1 外国人住民施策の分権的な展開

外国人住民処遇施策の検討をなぜ分権から始めるか。それは、外国人住民の急増が生じた時期が日本の官治システムの劣化の時期と重なっていて、労働、医療、教育、住宅など

外国人住民が抱えている諸問題の解決について、中央集権的な国の行政ではうまく適応することができず、その分を自治体が担ったという経緯があるからである。

もともと霞が関の外国人処遇施策は、主として在日韓国・朝鮮人を対象として、外事警察的な管理を行うことを主たる内容とするものであった。外国人登録制度によって基礎的な情報を把握するとともに、法律通りの登録を行わない者や、外国人登録証を常時携帯していない者を重罰に処すことで制度の網の目を精密なものとした。そのために、自治体が動員され、外国人登録を機関委任事務として執行した。在日の人々は、日本国の統治権に服しており、納税などの義務を負っていたが、福祉、医療、住宅などへの加入は容易には認められなかった。公教育への参加は認められたが、多くの児童・生徒は自らが在日であることを隠して通名で通学し、卒業後の就職では多くの大企業から排除されていた。

こうした外国人処遇施策は、一九八一年の難民条約加盟にもなつて大転換した。条約が難民に内国民と同等な社会権保障を求めて

いたこととの関係で在日韓国・朝鮮人施策も改められ、関連国内法の改正によって社会権にかかわる制度開放が実現した。これは、それまでと異なる新しい理念の外国人処遇施策を展開するチャンスであった。この制度開放の直後から指紋捺捺強制反対の運動が燃え広がったことは、このチャンスを活用するのが緊急の課題であることを示唆していた。しかし、霞が関はこのチャンスをつかむことができなかつた。社会権にかかわる制度開放も、外国人住民に憲法上の基本的人権を認めて保護する施策と位置づけることはなく、かわつて、国の立法政策がもたらした法律上の権利の設定に過ぎないと説明されていた。

そこに起きたのが、八〇年代半ば以降の外国人労働者急増である。ここでも国の施策の転換が求められた。それは、第一に、外国人労働者の急激な受け入れは社会的な混乱を招くので漸次的な受け入れであるべきこと、第二に、受け入れ政策のいかんにかかわらず、すでに日本国内に居住して働いている数十万人の超過滞在者については、人権保護の施策に至急に取り組むべきであるという主張であつ

1 外国人住民施策の分権的な展開  
2 都市型社会における外国人住民施策

3 自治体とNPOの共働  
4 ローカル・グッド・ガバナンス

た。これに対して国は、入管法上に単純労働という在留資格がない以上、そうした外国人労働者は居るはずがないのであって、そうした居ないはずの者のための人権保護施策など考えようがないと否定的であり、施策の転換が遅れた。

ここには、日本という国の限界が赤裸々に示されていると思う。国を支えている優秀な官僚は、明治時代からの長年の伝統、つまり、欧米の文化をモデルとして制度を作り、日本の社会をその方向に引っ張っていく手法で仕事をやっている。モデルは時代によってさまざまであったが、文明開化、殖産振興、富国強兵から大東亜共栄圏建設、戦後では戦後復興から高度成長まで、日本の国家経営の目標は欧米型産業社会の建設であり、資源に乏しいための交易重視型の経済運営が重要視された。この目標がはっきりとしていて、国民に対して説得的であり得た時代には、国家の主張する公益が公益として広く認められ、公権力を担う政府は優越的な地位にあるものと認められていた。

ところが、経済的には世界一、二の経済力の獲得、政治的には東西対立の終結により、時代は先例のない新しい諸問題を生み出すようになった。日本の官治システムは、既知の問題に対しては巧みに対応するが未知の問題への対応能力は弱く、新課題への取り組みが遅れる。外国人住民施策もその典型例であって、日本社会に現実には数十万人のものが居住しているのに、霞が関はその人々の生活に対応する行政の枠組みを持っておらず、また機敏にそれを構築することもできず、ただ「い

ないはずです」と言い続けた。

新しい事態への対応は、NGOの突き上げに直面した先駆的な自治体によって始められた。これは、伝統的には外国人住民を中央集権的に管理してきた日本としては画期的な変化であった。自治体が外国人住民処遇を推進する。それも、保険、年金、医療、住宅などで独自の価値観で行った。面白いことに、国は各地の自治体の実験的な試みを注視し、いくつかはそれを吸い上げて基準化して全国の自治体を実施を指示した。

一九七〇年代以降の日本では、こうした事態は他の行政の領域でもしばしば生じている。公害問題に始まり、消費者保護、女性政策、文化行政、地球環境保護など、失政や差別に怒った市民が声を上げ、当事者↓NPO↓自治体という順番で課題の認識が広がり、先進自治体↓国↓後進自治体という順番で政策の転換が起き、先進自治体と後進自治体では数年の開きがあるという例はいくつもある。それはまったく当たり前の話で、社会に生じる新しい問題を熟知しているのは当事者であり、その問題提起に応じて形成されるNPOが続き、そうした現場に近い自治体が動くことになるのは自然な流れである。日本では、こうした当事者の自己主張は、とかく私権の主張とか地域エゴと軽視されがちであったが、今日では、そうした市民やNGOの主張する公共性の方が国の主張するそれよりも説得的であることがしばしばである。

各自治体間での外国人施策の分権的な展開という構図は、今後もおお継続するであろう。先進自治体の施策は、当初は自治省など霞が

関からの相当に強い逆風にさらされることになるが、それが外国人住民の差別解消・人権保護のためのものであれば、長い目で見れば結局は国の政策を転換させていく契機となることが多い。逆に、国の政策の転換を待って自治体が手をこまねいているのは疑問である。国の政策転換は相当に遅れるし、ときには国として受け止めきれないままに終わってしまうこともある。先進モデル追求型の国の行政の仕組みは、社会から自生した課題への対応力に劣るのである。そこで各地の自治体、とくに外国人住民の多住地域の自治体には、外国人住民の権利保護、外国人住民にとっても住みやすい地域作りの観点に立った、自己の地域や居住する外国人集団の実状に合った施策の展開が望まれる。そうした先進施策に取り組む際には、一時期は突出にもなう孤立や逆風に耐える強い勇氣が必要になる。現場を抱えている自治体が、その現場から抽出される問題に真剣に取り組んで提起する施策は、そう遠くない日に他の自治体や国からの理解を得られるであろうという希望とともにである。

## 2 都市型社会における外国人住民施策

外国人処遇施策の転換は、都市化という社会の流れからも必要とされていた。

都市化は、住民に新しく複雑な行政への要求を生み出す。昔の農村型社会では、たとえば水は手掘りの井戸から自分で汲み上げていた。燃料は薪であり、ゴミもできる限り自ら

が処理していた。廃洩物は汲み取りのトイレで処理されていた。それらには、市民と自然、社会の関係はあっても、行政とのかかわりはそれほど深くない。市民の生活と自治体の行政サービスとの間には相当の距離があった。それに比べると、都市型社会では、行政が上水道、ガス燃料供給システム、下水道、ゴミ収集処理システムなど、生活の基本的な部分に及ぶサービスを編成して供給することが求められる。都市型社会では市民と行政の関係は複雑である。保健医療、教育、住宅から産業廃棄物、土地利用、営業規制まで、青年の健全育成や高齢者の生きがいの提供も含めて、都市型社会とは市民が朝から夜まで、生まれたときから死ぬときまで行政とつき合っている社会である。

都市型社会では、行政のサービスの多くは自治体によって提供される。ところが日本では、福祉、医療、労働、教育、住宅など、さまざまなサービスの展開について、中央政府の過剰な干渉が制度化されている。しばしば、自治体は、国の定めた要件に合致する住民だけに限ったサービスの限定を命じられる。福祉や医療の領域で自治体が独自に制度を拡張し、サービスの上乗せ、張り出しを試みて国から激しく非難された例は多数ある。またときには逆に、時代と社会の変化が起きても古いままの国の基準・要件に合致していさえずれば、自治体はサービスを強要されることもある。横暴なマンション開発業者への上下水道の供給停止が、裁判所によって違法とされた苦い事例を忘れることはできない。

日本社会の都市化が外国人住民に及ぼした

インパクトは大きい。日本には、古くから在日韓国・朝鮮人が居住している。かつての日本は農村型社会であったから、外事警察の管理を主とする行政から、サービスの対象として無視されていても、また、自治体や一般の会社などで就職差別されて就職ができなくとも、自営業を営むことはできた。国や自治体による規制、制限があっても、なお、自由な領域が多く存在していたのである。それが、都市型社会では、仕事のうえでも生活の面でも行政とのかかわりが格段に強まったので、自治体との関係抜きには仕事も生活も成り立たなくなってきた。

一九七〇年代後半以降に、在日の人々は、自己の人権侵害や差別について行政を相手にした運動を行うようになった。それには、日韓・日朝の関係史などさまざまな要因があるが、そのひとつとして、在日の人々の生活の変化を挙げても誤りではなからう。都市型社会の住民が行政のサービスで差別されるときには、それは農村型社会で差別されるよりも一層深刻なのである。

一九九五年一月の阪神大震災は、都市型社会を襲った大地震としてさまざまな問題点を浮き彫りにした。その一つがライフラインの崩壊である。上下水道や都市ガスの供給、塵芥処理、トイレの処理などでは、行政のサービスの提供が止まると、都市型社会では市民の日常生活を維持することが農村型社会とは比較できないほどに困難になることが浮き彫りにされた。あるいはまた、都市計画の立ち遅れは生命の危機にまで結び付いていることも知らされた。日本国民の場合は、サービス

の供給停止は震災直後の一過性の困難に過ぎなかったが、日常的に行政サービスから排除されている外国人住民にとっては、生活の困難さもまた日常的なものである。

在日の人々の運動は、一九八一年の難民条約関連国内法の改正という大きな成果を得て、徐々に地域社会での市民としての承認、あるいは地域の自治への「参加」を求める方向に進んで行った。そして、日本人とともに自治を行おうと考えるときにどうしても引かかるのが、国籍条項による公務就任権の否定と、一九四五年以来の選挙権の剥奪である。日本人の場合でも、都市型社会の住民は有権者であるので胸を張って自治体に注文をつける。

外国人住民も同様であって、住民としての政治的な参画の権利が認められないと、行政に対していま一つ胸を張った対応ができにくい。一九九〇年代に在日の人々が地方参政権と公務就任権を求めて運動を展開するようになった背景には、地域住民としての実績の積み重ねと自覚の高揚がある。

一方、ニューカマーである外国人労働者の場合には、日本の都市型社会はサービス提供のたびに受給要件の充足を求め、不足する者には容赦なくサービスを拒否する冷たい石のような社会としてそそり立っている。農村型社会の本国と異なると、日常の生活が行政とのかかわりなしには成り立たない社会であるのに、新たに登場した類型の住民に対応する受け口が自治体になくて、結局新参者は福祉、医療、教育、住宅などの行政サービスから排除された生き方を強いられることになる。例えば医療に関して言えば、保険制度に加わら