

自治体の国際化政策 —住民との関連—

初瀬 龍平*

I. はじめに

現在、国際化は全国の地方自治体で政策課題となり、種々の施策が試みられている。その内容は、1980年代前半までは「国際交流」であったが、80年代後半に「内なる国際化」が加わり、さらに90年代には「国際協力」が加わるようになった。沖縄から北海道まで、全国の各都道府県から各市町村までが、都会も農山村も、それぞれの国際化政策に取り組んでいる。しかし、自治体はその規模、立地、経済、社会環境などの面でまったく多様なものであるから、当然施策は自治体毎に異なっている。都道府県の単位では、上記の国際交流、内なる国際化、および国際協力の3つをすべて追求することができるが、小さな町や村では、そのうちの1つでも実行することは、大変なことである。しかし、都道府県単位の施策は住民のレベルに下りにくいものに対して、市町村単位の施策は住民の日常生活に直接関係することができる。あるいは、小さな自治体では、1つの施策が上記の3要素すべてに関連することもありうる。以下の議論では、自治体の大きさの違いはほぼ無視して議論をすすめるが、大きな自治体の方が小さな自治体よりも、住民にとって有意義な国際化政策を展開するとはかぎらないことは、あらかじめ断っておきたい。

1982年に神奈川県、北海道、兵庫県、沖縄県が共催して、シンポジウム〈地方自治体の国際交流〉を開いた。このとき、自治体と国際化とは一般に無関係とされていた。この会議録は翌年に『自治体の国際交流』（長洲

* 神戸大学大学院国際協力研究科兼法学部教授

一二・坂本義和編著)として公刊された。そこでの議論が新鮮であり、以後の展開から振り返って、タイムリーな企画であった。その後わずか10年で、自治体の国際化政策に大きな変化が生じている。93年に公刊された『外国人は住民です』(江橋崇編著)では、自治体の国際化政策の事例が、広範に細かく拾い上げられて、紹介されている。そこからは、全国の自治体の積極的な取り組みの姿勢が浮び上がってくる¹。

しかし、国際化への取り組みが、一種の流行として全国の自治体に普及したことも否定できないであろう。もちろん、流行であっても、国際化施策が普及したことはよいことである。国際化施策が、自治体のイメージ・アップを狙う目玉企画となることも、住民の利益とは無関係な国際的協力としておこなわれることも、それ自体悪いこととはいえない。しかし、このような施策では、長続きしないことも確実である。

自治体の国際化施策には、住民の福利と地域の発展に直接関係したものもあれば、間接的にしか関係しないものもある。また、本来国家がおこなうべきことをいわば代行しているものもある。多くの住民は、国際化施策は自分とは関係のないことと思っている。しかし国際化政策が定着するには、その必然性が住民の間に了解されておらねばならない。少なくとも、現状のように、住民や地域との関係について、曖昧にしたまま、施策がすすん

でいくことは、好ましいことではない。本論では、自治体の国際化政策の展開を「住民」との関連に注目しながら、明らかにしてみたい。

自治体の国際化政策には、国際交流、内なる国際化、および国際協力という3つの類型がある。このうち、どこに重点がおかれ、どのような施策が試みられるかは、この15年間に大きく変化している。この変化を規定しているのは、直接的には日本全体の国際化状況、間接的には国際社会の根底的变化(国際的相互依存、および政治のグローバル化)である。

ところで、国際化とは、猪口邦子の定義によると、(A)実体的、非実体的要素の国際的相互浸透、(B)わかりやすいルールによる社会運営、(C)人類的諸規範の遵守と文明的価値の創出、および(D)国際的福利への貢献などを実現するための社会的変容のプロセスである²。この定義は、全体的に目配りがよく行き届いているが、ここでは1つだけ、(E)人間と文化の多様性の承認と許容を付け加えておきたい。

この定義と合せてみると、自治体の国際交流はA、Eに、内なる国際化はA、B、C、E(とくにC、E)に、国際協力はC、D(とくにD)に対応するものである。

以下、国際化政策の展開を(1)国際交流、(2)内なる国際化、(3)国際協力の順にみていき、そのあとで、国際化施策の意味を(4)受け手(recipient)、(5)実施者(agent)、(6)住民と国

1 長洲一二・坂本義和編著『自治体の国際政策』学陽書房、1983年。江橋崇編著『外国人は住民です』学陽書房、1993年。

2 猪口邦子『ポスト覇権システムと日本の選択』筑摩書房、1987年、188ページ。

民の関係から検討し、最後に(7)これからの方向を考察して終りたい。

Ⅱ. 国際化政策の展開(1): 国際交流

国際交流とは、自治体が外国の自治体とか地域とかと、恒常的もしくは単発的に人的もしくは文化的に交流することである。1980年代前半までは、自治体の国際化施策は、国際交流に限られていた。たとえば、自治体を単位として、外国の自治体と姉妹都市の提携関係を結び、人的文化的に交流していた。あるいは、大きな自治体は、中小企業振興のために職員をジェトロの海外事務所に派遣したりして、海外駐在員をおいていた。

これら以外に、当時の内容は、自治体運営の経験交流(北方圏構想など)、国際会議開催、国際見本市開催、文化交流(音楽、演劇、舞踊、美術など)、スポーツ交流、青少年交流などであった。

1980年代前半では、姉妹提携の相手を先進国だけでなく、アジアの発展途上国にも求めるべきとする意見が、新しい響きをもって聞かれていた。また、北方圏構想(北海道を中心としてカナダ、アラスカ、北欧の自治体と交流し、生活経験を交換する会議、のちに北方圏センター開設)が、独特の経験交流として、ひじょうに興味深く聞かれていた³。しかし、いまではアジア諸国との姉妹提携は、それほど珍しくなくなっている(国際親善都市連盟の調査によれば、91年末で提携総数862ケースで、うち中国136、韓国41、フィリ

ピン18、なお米国は278)。自治体運営ノウハウを交換する国際会議も、珍しいことではない。

現在では、国際交流の内容は、姉妹提携、自治体運営の経験交流、教職員派遣・受入れ、外国人教師受入れ、研修員受入れ、国際会議開催、国際見本市開催、経済使節交換、文化交流(音楽、演劇、舞踊、美術など)、スポーツ交流、青少年交流、留学生派遣・受入れ、留学生への奨学金、留学生への住宅保障(公営住宅入居、権利金・敷金貸出し)などとなっている⁴。その他にも、ソフトなインフラとして地域の国際交流協会の開設(第3セクター)、ハードなインフラとして国際交流会館や国際会議場の建設がある。

国際交流の欠点は、それに関与できる層が限定されていることであった。たとえば、姉妹提携は、現実には議員の海外研修旅行と密接に結びついていた。しかし、それはいまでは農村の婦人層というもっとも国際化に縁遠いと思われる層にまでおよび始めている。たとえば、福島県飯舘村は「ふるさと創生」事業の一環として、30～40才代の「若妻」を10日間のヨーロッパ研修に派遣している⁵。農村のこの世代の主婦が、婚家を離れて海外研修にでかけることは、古い封建的な農村の社会構造を少なからず揺るがすものと思われる

4 地方自治政策研究会編『国際交流ガイドブック』(ぎょうせい、1988年)、農村交流ネットワーク研究会編『農村交流ネットワーク』(ぎょうせい、1991年)を参照。

5 行政管理センター調査研究部編『国際化時代と自治体』行政管理研究センター、1991年、233～246ページ。

3 長洲・坂本、前掲書、参照。

る。また、自治体職員が海外研修することは、議員の視察旅行と違って、職員に自分の仕事の意義を再確認する機会を与え、その後の行政施策と業務に影響を与えるに違いない。国際交流も従前とは違って、住民に開かれ、自治体職員に開かれてきている。

このように、国際交流は量、質ともに発展してきている。

Ⅲ. 国際化政策の展開(2): 内なる国際化

1980年代前半まで、国際化は外を向いていた。すなわち、日本の経済発展にともない、日本企業の海外進出がすすみ、日本人が外国でどのように行動すべきかが、論じられるようになった。しかし、80年代半ばからは、日本国内で日本人が外国人にどのように対応するか、また日本社会を外国の人や文化にどのように開放していくかが、問題とされるようになった。それは、日本の経済大国化にともなって、円が強まり、外国人が日本に急増するようになったからである。そこには、強い経済力の国への文化的関心もあった。

1975年末の外国人登録総数は、75万1千人であった（そのうち、韓国・朝鮮人が64万7千人）。それが80年に78万3千人、85年に85万人、90年に107万5千人、91年末に121万9千人（そのうち、韓国・朝鮮人は69万3千人）となっている⁶。この15年間で総数では1.6倍、総数から韓国・朝鮮人数を引いた数では5.0倍となっている。この他にも、いわゆる不法

就労者（在留資格外活動もしくはオーバーステイ者）が約30万人とすれば、この15年間に日本に在住するようになった外国人は、8～10倍となっている。

これらの外国人は、今日では大都会だけではなく、全国各地に住むようになっている。それは農山村の僻地にまで及んでいる（建設労働、下請け工場、花嫁）。1986年の『外交青書』も「内なる国際化」として、「外からの異質なものを受け入れるという意識の面における国際化」の重要性を説きだした⁷。

これと合わせて、これまで無視されてきた在日韓国・朝鮮人、中国人などへの対応の仕方が、問題として掘り起こされることになった。

それまで、在日外国人の地位と権利の向上に向けて活動してきたのは、韓国・朝鮮人を中心とする運動であった。これに対して、関西地方の諸市や神奈川県などを除き、自治体一般の反応は鈍く、日本社会一般の反応も鈍かった。それが急展開しはじめるのは、日本が1981年に難民条約に批准してからであった（82年発効）。これにともない、国民年金法、児童手当諸法から国籍条項が撤廃された。86年からは国民健康保険がすべての在日外国人に開かれた。93年1月から、永住外国人には外国人登録に際して、指紋押捺を廃止することになった。

このような状況を受けて、国際化が次第に

6 法務省入国管理局編『平成4年版出入国管理』大蔵省印刷局、1993年、250ページ。

7 『わが外交の近況』1986年版、8ページ。なお「内なる国際化」については、拙編『内なる国際化』（三嶺書房、1985年、増補改定版、1988年）を参照。

自治体の問題としても、注目されるようになった。もちろん、それ以前にも上述のように、自治体にも、姉妹提携とか海外事務所など、国際化施策がなかったわけではない。しかし、1980年代後半からは、国際化政策が自治体の課題として、重きをおかれるようになった。自治省も87年3月に「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」を出し、88年には、第3セクターとして自治体国際化協会を発足させ、地域における国際化を支援する姿勢を示している。92年からは、地域国際化協会への寄付金の免税措置、自治体の国際化政策への地方交付税の措置も始まっている。

これら自治省の主導は、内なる国際化だけを目標とするものではない。しかし、1980年代後半から自治体の国際化政策の重点が、国際交流から、内なる国際化に移ってきていることは、間違いなからう。

内なる国際化の推進は、具体的には、外国人向けに生活情報・ガイドブック（外国語で医療、保健、年金、教育、保育、生活慣習などについて）、相談窓口・相談室（通訳付き）、生活実態調査、基礎データ作成（外国人世帯別台帳など）、生活保障（外国語母子健康手帳作成など）、労働相談、社会保障（とくに未保険者救済）、未払い医療費の負担、公的機関での多言語対応、地域での外国語案内・表示、多言語図書館、日本語教室の開設（公民館など）、日本語補習教育、学校への教員加配（外国人児童向け）、民族教育の保障、民族学校への補助金、奨学金貸与・供与、公

営住宅入居資格・枠、職員採用国籍条項の廃止、審議会への登用、難民受入れ体制（生活、労働の便宜供与）、過疎農村でのアジア人花嫁探しと生活の保障（たとえば山形県最上地域）、また日本人向けに不動産業者との懇談（外国人への住居斡旋の依頼）、職員研修（国際理解、外国語）、市民向け国際理解講座、外国語講座など、きわめて多岐にわたっている⁸。以上の施策の大半は、この数年間に始められたものである。それ以前と比べると、隔世の感である。さらに、今年の9月に岸和田市議会（大阪府）、10月に八日市市議会（滋賀県）が、定住外国人の地方参政権（選挙権、被選挙権）を決議するまでにいたっている⁹。

このように、外国人を地域の住民として受入れる、内なる国際化の施策が、最近では全国中に広まっている。

IV. 国際化政策の展開(3): 国際協力

1990年代に入ると、自治体の国際化政策は、国際協力にも目を向けられるようになった。ここでいう国際協力とは、自治体が政府のODA政策に協力したり、独自に発展途上国やその人々を支援して開発協力したり、また地球環境の保全に関して世界の自治体間で協力することである。いうまでもなく、自治体の国際協力への関心は、政府のODAの伸びと比例しているし、また環境問題が地球的問

8 江橋、前掲書、佐藤隆夫編著『農村と国際結婚』（日本評論社、1989年）を参照。

9 『朝日新聞』1993年9月9日夕刊、10月2日朝刊。なお徐龍達編『定住外国人の地方参政権』日本評論社、1992年、参照。

題としてクローズアップされたこととも関連している。すでに88年には「地方公務員海外派遣法」が制定され、自治体職員が国際交流、国際協力のために海外に出ていく体制が、整備されてきている。

日本政府のODAは、1975年に11億4800万ドルであり、それが80年に33億5300万ドル、85年に37億9700万ドル、90年に92億2200万ドルと伸び、91年には110億3300万ドルとなっている。この15年間にODAは、ドル建てで約10倍となっている。また、グローバルな環境問題としては、87年にいわゆるブルントラント報告『地球の未来のために』が発表され、環境を保持しつつの経済発展＝持続的発展(sustainable development)が提唱された¹⁰。昨年には、地球環境サミットのまえにブラジルのクリチバ(Curitiba)で国際環境自治体連合(ICLEI International Council for Local Environmental Initiatives)を中心にして、地域環境保全協力のための世界都市フォーラムが開かれた。また、国連環境開発会議(ブラジル)のアジェンダ21の第28章も、地域環境の保全とその他の自治体間協力を世界の地方自治体に期待している¹¹。

自治体の国際協力は、具体的には、研修生受入れ(JICA[国際協力事業団]との協力、あるいは独自研修、内容として水質保全、農林技術、園芸技術、消防、防災、都市計画、

医療、公衆衛生、水産、公害、廃棄物処理、水道、排水、道路行政、地方自治体行政実務など)、留学生受入れ(途上国に限定)、専門技術者派遣(例、港湾技術者、水質専門家、医師、シルバー派遣)、熱帯材の使用削減、NGO支援(財団法人の認可、特定公益増進法人の認定など)、協力人材育成(市民参加の海外体験ツアーなど)、緊急援助、さらに地域環境保全の自治体間協力などである¹²。ここで熱帯材の使用削減とは、自治体がその建築物にビル建築などで使うコンクリートの型枠で熱帯材の使用を削減しようとするものであり、そのために同一のものを何度も使ったり、あるいはそれを針葉樹に替えようとするものである。また、NGO支援とは、兵庫県がその地元のNGOであるPHD協会を種々の側面から支援している例などを指している。

このように、国際協力への動きは、いま始まったばかりである。

以上の通り、1980年代前半までは、自治体の国際化政策は重点を国際交流においていたが、日本の経済成長と日本全体の国際化の進展にともない、80年代後半には、重点を内なる国際化におくことになった。さらに80年代後半から、日本のODAが急増し、また地球環境へのグローバルな関心が高まると、90年代に入って国際協力が政策課題に加わることになった。

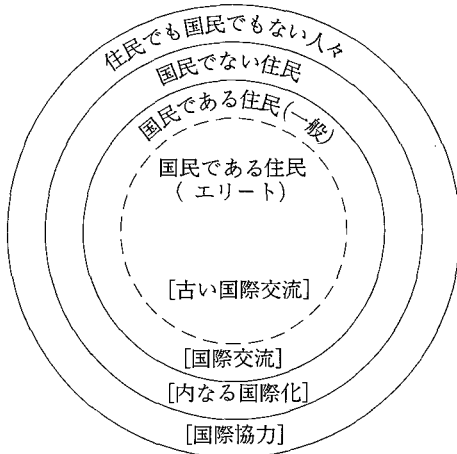
10 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』福武書店、1987年。

11 竹内恒夫「環境配慮義務の時代」、須田春海「地球環境時代の自治体の国際協力」(寄本勝美編『地球時代の環境政策』ぎょうせい、1992年、所収)。

12 国際協力事業団国際協力総合研修所編『グローバル時代の地方自治体』(国際協力出版会、1991年)、熱帯雨林保護法律家リーグ編『使い捨ての熱帯材』(公人の友社、1992年)、拙論「地方自治体の国際協力」(『自治フォーラム』1992年9月)を参照。

V. 国際化施策と住民(1)：受け手

一般に、自治体の政策では、個別の施策の受け手は、その地域に住む日本国民の住民である、という暗黙の前提がある。しかし、国際化施策については、このことはかならずしも成立しない。たとえば、内なる国際化では、受け手が、地域に住む外国人の住民となる。国際協力では、受け手が、住民でも日本国民でもない人々となる（第1図参照）。そこで、日本国民の住民に国際化施策の意味を説明することが、大切となる。以下、国際化施策の受け手を国際交流、内なる国際化、および国際協力の順にみていこう。



第1図 国際化施策の受け手

第1に、国際交流であるが、原則として受け手の半分は、住民であり、その多くは日本国民である。残りの半分は交流の相手側の住民である。そこでの問題点は、かつての受け手が地域のエリート（例、議員、地元有力者）か、特定の少数グループに限られていたことである。しかし、受け手の範囲は、近年住民

と職員の一般層にまで下りてきていることは、すでに述べた通りである。

第2に、内なる国際化では、外国人でも地域の住民として、その施策の受け手とすることになる。地方自治法によれば、自治体の対象とするのは「住民」であって、「国民」ではない。そこでの「住民」とは、「市町村の区域内に住所を有する者」であり、「その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」（第10条）のである。これを素直に読めば、地域の外国人は「住民」の範疇に入るはずである。上記でみたように、自治体レベルで、地域の外国人を住民として受入れ、内外人平等の取り扱いを最大限に拡大していこうとする傾向が、いまでは強まりつつある。

このような見方に対立するのが、住民イコール国民に限定する見方である。これは、古典的な国際関係観にもとづくものである。それは、今日の相互依存とグローバル化のトランスナショナルな世界と合致しなくなっている。しかし、国民である住民一般が、この新しい見方に立つかどうかは、また別の問題である。

それでは、どうやって住民に新しい見方を説明するのか。ここが、目下自治体の国際化部門の担当者が苦勞しているところであろう。おそらく、その説明としては、つぎのような論理が考えられる。

(1) 外国人も日本人住民と同様に、納税、順法などの義務を果たしているのであるから、権利の方も同じであってよい、という論理で

ある。

(2) 私たちは原則として、私法上外国人を平等に扱っているのであるから（例、通貨の使用、トイレの使用、生活品の購買）、公法上もできるだけ、最大限に平等に扱うべきである、という論理である。

(3) トランスナショナルな傾向は、これからも進展していくであろうから、国民でない者を住民から切り捨てる形では、住民全体の安全を保障することにはならないという説明も可能である。たとえば、地域の保健対策は、そこに住む住民すべてを対象としなければ、意味をなさない。犯罪からの安全についても、同様である。

(4) 地域の外国人のこどもに教育を保障しないと、学校に入れない外国人児童が、町を徘徊したり、将来失業することになる。これは、社会不安の原因になるであろうという論理もある。

(5) 同じ地域に住む外国人の文化を知っておかないと、日本国民の住民と文化摩擦が生じる、という危険の警告である。たとえば、地域の学校に外国人児童が入った場合、彼らの文化を知っておかないと、無用な摩擦が生じ、地域が不安定になることである。

(6) これがもっとも根本的かもしれないが、外国人も日本人と同じく喜怒哀楽する人間であり、人間として仲良くつきあっていくことが、現代人の生き方である、という説明である。

このような考えのうえに、内なる国際化をすすめる自治体は、外国人から住みやすい土

地と認められ、そこから外国人が移り住んでくるかもしれない。彼らとともに、良いことも悪いことも入りこんでくるであろう。しかし、地域を大きく発展させようとするれば、内なる国際化が必要となる。それが、ひいては地域住民の福利に返ってくるであろう。ここに自治体にとっての、基本的な選択がある。すなわち、外国人に対して閉鎖的となり、静態的な社会を選ぶか、それとも開放的となり、動態的な社会を選ぶか、ということである。

第3に、国際協力であるが、まず、生活の場としての地域の経験を交流し、地域の自然環境を改善していくことは、直接に住民の福利と地域の発展に還元される。これは、経験の交換という意味で国際交流でもあるので、住民への説明に問題はない。また、外国の飢饉、災害への救援活動のように、人道的国際協力することは、自治体の能力の範囲であれば、まったく問題がないであろう。さらに、地域の住民を中心とする NGO の開発協力の活動を支援することは、住民の福利に還元される。このケースでは、活動に関係する住民の層や数が限定されているが、自治体の施策のすべてが、すべての人を対象としているのでないから、これだけを取りたてて問題にする必然性はない。

しかし、問題となるのは、開発協力への自治体自身の参加である。この場合は、施策の成果はほぼ地域住民の福利に還元されてこない。そこで、開発協力は国家がすべきことであって、自治体が参加する必要がない、との意見が出てくる。

国際協力は国家のやることである、という意見は、外交は国家の専管事項という古典的な国際関係観に立っている。それは、国家のおこなう国際協力にも、国益のためという条件をつける考えである。しかし、開発協力は、政府による ODA であっても、それがどこまで国益のためのものであり、どこまでが人道的援助であるかは、議論の分かれるところである。現在の ODA は、すでに古典的な国際関係観の枠を越えているのであるから、古典的な国際関係観に立てば、政府の ODA 自体も縮減すべきものとなる。とすれば、逆説的なのだが、自治体が開発協力に参加することに、問題はなくなる。これは正確に言えば、政府の場合にも、問題は解決されていないのだから、自治体の場合にのみ、問題を解決することを要求できない、ということである。あるいは、政府に未解決の問題が、自治体の場合にも、未解決のままに残るということである。

この他にグローバルな環境協力があるが、これは、今日緊急の課題として国際的に承認されている。政府がグローバルな環境協力をする場合、その成果が直ちに国益に返ってくるとは考えられない。しかし、それでもそれが認められるのは、人類全体の利益に返ってくると考えるからである。とすれば、自治体がグローバルな環境協力に参加していくことに、問題はなくなる。

しかし、やはり住民への説明という問題は残っている。自治体の開発協力やグローバルな環境協力が、住民の利益に直接に還元され

なくともよい、ということに関して、住民の理解を得なければならない。これは、政府の ODA と地球環境協力が国民の利益に直接還元されないのと、同じ質の問題である。したがって、住民が「国民」として政府の ODA を支持するのであれば、国民は「住民」として自治体の開発協力を支持できる、とだけはいえるはずである。

以上のように、国際協力については、施策の効果が住民の福利となる、というような説明は、一般的には成立しない。そこで、国家の枠を越えて、他の国の人たちを仲間とみるトランスナショナルな見方が必要となる。両者の間をつなぐ手立てとなっているのが、姉妹提携の自治体を通して開発協力をすすめる試みである。この方が、一般的な国際協力よりも、特定の国際交流に関連している分だけ、説明が特定化され、明快になる。

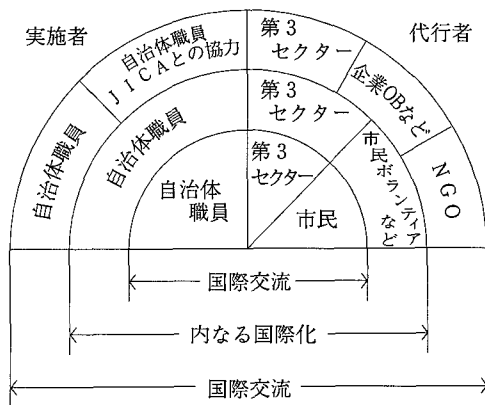
上記すべてとの関連で、地域住民と自治体職員への国際理解講座が重要となり、住民への広報が重要となる。このような講座も広報も、内なる国際化の施策の 1 つであることをここに確認しておこう。

VI. 国際化施策と住民(2): 実施者

一般に自治体の施策では、実施者（あるいは代行者）は自治体職員もしくは、業務を委託された人々（例、第 3 セクターや民生委員）である、という前提がある。国際化施策の場合でも、この前提は上記の受け手の前提と違って妥当する（第 2 図参照）。以下、国際化施策の実施者・代行者を住民との関連に注意

しながら、国際交流、内なる国際化、国際協力の順に整理していこう。

第1に国際交流であるが、交流施策の実施者・代行者は自治体職員、第3セクター職員、あるいはそれへの協力者である。問題はそれが限定されていたことであるが、職員も協力者も次第に一般の職員と住民に広げられてきている。この意味では、地域住民からの支持が得られやすくなっている。



第2図 国際化施策の実施者・代行者

第2に内なる国際化であるが、これは自治体の日常的業務である。ここでは、訴えかけるべき対象は、自治体職員と第3セクター職員となる。自治体の内部から、内なる国際化をすすめない限り、当面第三者である住民一般の理解は得られないであろう。

ここで注目すべきことは、通訳などへの住民の活用である。その意味での代行者は、主婦であったり、企業OBであったりする。このことは、日本国内における希少言語（例、タイ語、タガログ語、ポルトガル語、ペルシ

ヤ語）の通訳に多いことである。通訳者は、そこに仕事を見出したり、ボランティアであれば、生きがいを見出したりする。このことが地域の活性化に役立っている。

第3に国際協力である。ここでの実施者・代行者は自治体職員や第3セクター職員に限られない。そこには、JICAの研修コースを引き受けて、そこに企業OBの技術力（例、メンテナンス技術）を活用しようとするKITA（北九州国際技術協力協会）のように、年配者の住民の生きがいの問題がふくまれている¹³。あるいは、自治体が地域のNGOを支援すれば、施策の実質的な代行者として、地域のトランスナショナルな住民を活用していることになる。そのNGOが活動に際して、兵庫県のPHD協会のように、県下の住民に協力を求めて、アジアの青年を農村、漁村でホームステイをさせてもらうことになれば、地域の活性化にも役立つことになる¹⁴。

国際協力について、自治体は政府と違って、そのための機関、財源、および人材をもっていない。この意味で、自治体は独自の協力方式を生み出さなければならない。自治体ODAは、政府ODAの一部になりえても（例、研修生受入れ）、それにとって替わるものではない。しかし、自治体には、上述のように代行者として地域住民のエネルギーを活用できる利点がある。民間の人材と組むことによ

13 『KITA-10年のあゆみ』北九州国際研修協会。四方洋『煙を星にかえた街』講談社、1991年、194～205ページ。

14 草地賢一『アジアの草の根国際交流』明石書店、1993年、参照。

って、自治体の国際協力は活力を増すことができる。その基盤は整っている。

以上のように、自治体の国際化施策には、住民が代行者として参加することによって、自己の生きがいと地域の発展を結びつけられる面がある。このことを確認しておきたい。

Ⅶ. 国際化施策と住民(3)：国民との関係

以上のように、国際化施策の受け手だけでなく、その実施者・代行者と組合わせてみると、一般に思われている以上に、国際化政策は住民の福利と地域の発展に関係していることが分かる。しかし、それだけでは、国際化政策の必要は十分に説明できない。そこには、国際社会の変化を取り入れた説明が、必要である。

本来、国際化施策の受け手は、人間の個人である。この個人は、自治体の内では住民であるが、内にあっても、自治体の外の問題であるはずの国民であるか否かが、関係してくることは、上述の通りである。住民＝国民の呪縛から解放されないかぎり、自治体の国際化政策を十分に展開することはできない。

従来は、自治体は住民イコール国民とおき、国民である住民に向けてのサービスだけを考えてきた。しかし現在では、自治体のなかで「国民である住民」（日本人住民）、「国民でない住民」（外国人住民）、および「トランスナショナルな住民」（日本人および外国人住民）が相互に交錯して、いわば三角形を形成している。この部分を対象とするのが、国際化政策である。その対象は、明らかに住民と

国民の交差点以上の膨らみをもっている。

住民とは、特定の行政地域に生活している人々を指す。ある村の住民は、ある郡の住民であり、ある県の住民でもあるのだが、同じ住民という言葉を使いながら、その意味合いは異なっている。このことは、ここで確認しておけば、それ以上問題になることはない。問題は国民との関係である。これまでも、住民がすべて国民であるわけではなかった。たとえば、植民地支配によって、植民本国に移動してきた植民地の人々は、植民国の住民であっても、植民本国の国民と同じ国民としては扱われなかった。そこには、同じ人間とみる視点が欠落していた。このことは、日本では1980年代まで意識されてこなかった。たとい、その土地にある外国人が長年住んでいても、その人は住民と認められてこなかった。70年代まで、在日の外国人は、その9割方までが韓国・朝鮮人であったが、彼らは日常の私的な世界では住民と認められていても、少しでも公的な世界に近づくと、住民としての権利を認められなかった。いまでも、定住外国人には住民票がない。

しかし、今日のように、国際的に経済交流が盛んになり、人々がジェット機に乗って、容易に国際移動をする時代になると、住民＝国民では、現実には合わなくなっている。地域に生活する人々のなかに、外国人の数が次第に増加してきている。住民は国民であることもあれば、国民でないこともあるようになる。

さらに、国民である住民の方も変化してきている。多国籍企業の従業者であったり、

NGOのメンバーであつたりする者が、国民＝住民のなかに増えてきている。いまでも、世界中の人々は原則として、どこかの国家の国民である。しかし、その意味は、古典的な理解のものとは違っている。国民であると同時に、トランスナショナルな存在である人が多くなっている。地域の国際化に、トランスナショナルな住民（自国民）の意志と能力を取り入れることが、必要であり、可能となっている。

そこで、自国民のトランスナショナルなエネルギーを活用するとすれば、他国の人々もトランスナショナルであることを認め、さらに彼らの意志と能力を活用することも、大切となる。

もっと根本的な問題は、今日の国際社会で国家とか、国民とかの重要性が相対化されてきていることである。古典的な理解では、国民とは、国家による安全保障を前提とするものであった。しかし、それは今日では少しずつ現実に合わない概念となっている。核戦争においては、国民は国家によって生命を守ってもらえない。経済の相互依存においても、1つの国家が単独でその国民の生活を守ることは困難となっている。このように、国民を絶対化する基盤が崩れてきている。

このように、国際社会の変化のなかで、トランスナショナルな人間という新しい存在と、住民と国民の新しい関係を視野に入れて、自治体の国際化政策を説明していくことが必要となっている。

VIII. おわりに：これからの方向

上述のように、この10年間に自治体の国際化政策は、目覚ましい発展をしてきた。そこでの目標は、住民の福利の向上と地域の発展にあった。この住民のなかには、その土地に住む外国人がふくまれるようになっている。内なる国際化は、この外国人の人権と生活を保障することにあった。しかし、国際交流と国際協力によって、地域の物質的環境を改善することは、少なくとも当面の目標とはならない。むしろ、その目標は、地域住民の精神の活性化をはかることにある。国際化政策が「まちづくり」や「むらおこし」の一環としておこなわれてきたことは、その代表的な例である。

ここで、これからの国際化政策の方向を確認してみると、つぎのようになろう。

第1に、国際交流としての課題は、基本的には、これまでと同じである。すなわち、地域住民の生活条件を高めること、南北問題の解決に役立つこと、市民参加の形でおこなうことである。

第2に、内なる国際化としての課題は、山積している。定住している外国人の人権と生活を保障するためには、これからも多くの課題が残っている。たとえば、都道府県や政令指定都市での一般職員募集条件としての国籍条項である。あるいは、外国人を小中高校の教諭として採用を認めず、常勤講師として採用せよという文部省の通達である。将来は、外国人に地方議会の選挙権、被選挙権を認めることが必要となるであろう。当面は審議会

に外国人を増やしていくことが求められている。要するに、多文化主義の政策を徹底していくかどうか、これからの課題となるであろう。

内なる国際化の課題は、いわゆる不法就労者にまで及んでいる。入管法（入国管理及び難民認定法）に合法であろうと、不法であろうと、外国人が生活している地域は、日本国家というより、自治体なのである。外国人労働者が病気で倒れるのは、日本の領土であるが、それよりも某県某市のある街角であることの方が現実的な意味をもっている。彼らが医療保険をもたない場合、その治療費不払い問題に一番近いのは、その病院であり、自治体である。日本国家がこの問題の解決を回避しているかぎり、皺寄せはすべて地域の住民と自治体にくる。東京都、神奈川県、埼玉県や神戸市などのように行旅法（行旅病人及行旅死亡人取扱法）によって、彼らを救うのは、国家の怠慢の皺寄せであるが、当面それ以外に方法はないであろう。群馬県も別な方法であるが、未払い医療費の一部を医療機関に補填することを始めている。これに対して、国家（厚生省）の方は、1990年に短期滞在の外国人への生活保護の準用を認めない方針を打出したままである¹⁵。内なる国際化は、施策として政府の方針に対立する場合、自治体にとってきびしい政策課題となる。自治体の方が国家よりも、国際化の状況に柔軟に対応していけると考えるのは、希望的に過ぎるであろうか。

第3に、国際協力としての課題は、主に環境協力と開発協力である。地域の環境問題への取り組みを通じて、世界的に手を組むことは、それほど難しいことではなかろう。開発協力が、どこまで自治体にとって必然的な政策となるのか。このことでは、やや疑問が残ることは、すでに述べた通りである。しかし、自治体には、開発協力のノウハウをもつ職員が多いことは、間違いない。農業、医療、保健、都市工学、地域環境など、開発協力でもっとも求められている人材が、自治体には多くいる。この人たちが現実的に国際協力に乗り出すには、その身分保障だけでなく、その人たちが抜けている間、自治体内で人材の補強をしなければならない。このように考えると、開発協力では、政府との連携が必要であることになる。また、地域の開発 NGO を支援することが、依然として大切である。

最後に、自治体の国際化政策を活性化させていく条件として、3つのことを確認しておきたい。

- (1) 自治体が国際化に積極的意義を見出すことである。これは当たり前のことなのであるが、やはりここで確認しておかねばならない。
- (2) 自治体の内外から人材を選び出してきて、これを活用することである。内なる国際化は日常業務であるから、このような意味の人材を必要としない。しかし、国際交流と国際協力には、アイデア豊かで、行動力に富む人材を必要とする。このような人材は、行政体として自治体職員に求められる人材とは、違っている。破天荒でもエネルギーな人

15 江橋、前掲書、134～139ページ。

材が、ここでは求められている。この意味では、民間から人材を登用してくる必要がある。現実にはそのような成功例は多い。

(3) 住民の協力が最終的に決定的な要素になるのであるから、住民の意識を変えていくことである。一部のトランスナショナルな住民は自治体職員よりも、国際社会の変化に敏感である。しかし、住民の多くはトランスナショナルではない。職員と住民をトランスナショナルな方向に向けて啓発していくことが、必要となる。

* 本稿は平成5年度文部省科学研究費補助金（総合研究A「ポスト冷戦下の国際変動と日本のODA政策」代表 木戸 蕤）による研究成果の一部である。

Internationalization Policy of Local Governments in Japan

Ryuhei HATSUSE*

Abstract

The aim of this paper is to shed light on the recent trend of internationalization policy of local governments in Japan from the standpoint of all local residents, Japanese and foreign.

That policy comprises programmes of international exchange, domestic internationalization and international cooperation. International exchange programmes started in the 1960s, domestic internationalization policy in the late 1980s and international cooperation projects in the early 1990s.

To cite a few examples of the policy: sister city agreement, intercity conference on municipal administration or

*Professor of International Relations,
Graduate School of International
Cooperation Studies and School of Law,
Kobe University

varieties of exchange programmes as international exchange policy; social welfare programmes, information service or Japanese language class for foreign residents as policy for internationalization of local communities; acceptance of technical trainees in collaboration with JICA, inter-city joint programmes of local environmental problems or dispatch of skilled specialists to developing countries as international cooperation projects.

Local NGOs and people (e.g. retired engineers, interpreter volunteers) are positively involved in those programmes as agents of local government. However, we need more active policy to make local people more reactive to transnational trends in our society.