

研究ノート

多文化共生に関する地方議会議員の 意識調査から

松本邦彦

1) 調査の背景

戦後日本は入国管理政策において移民を受け入れることはなく、未熟練労働者の入国を拒否し続けている。その一方で、戦時中までに未熟練労働者として日本に移住してきた旧植民地出身者を発端とする朝鮮籍、韓国籍のコリアン約60万人、いわゆるオールド・カマーを異なる文化・言語の人々として尊重する視点は乏しく、むしろ事実上“見えない存在”として扱ってきた。しかし高度経済成長期に招致されたエンターテナーとしての東南アジア諸国からの女性、1980年代後半からの日本人男性との結婚による女性、入管法改定による1990年代からの日系南米人労働者のように、いわゆる「バックドア」を通して日本に住む外国人は増加し続けた。その結果、在住外国人の人口は特に1990年代から2000年代にかけて急増、また多国籍化して200万人を突破した⁽¹⁾。2008年秋の「リーマンショック」後の世界的な不況により2008年末の約222万人をピークにして漸減したが、東日本大震災後の2012年末の約208万人を底として増加に転じ、2014年末には212万人と2009年末の水準に近づいている⁽²⁾。

(1) 『出入国管理平成26年版』法務省入国管理局、2014年12月、52頁（法務省ウェブサイト：<http://www.moj.go.jp/content/001129794.pdf>）。

(2) 同上59頁および法務省サイト「平成26年末現在における在留外国人数（確定値）公表資料」（2015年3月20日報道発表）の「【第1表】国籍・地域別在留外国人数の推移」より（<http://www.moj.go.jp/content/001140153.pdf>）。

こうした“目に見える存在”としてのいわゆるニューカマーの増加と定住によって、一部の地域社会では労働現場にとどまらず日常生活や学校教育の現場に甚だしい変容が生じた。これに対応してきたのは、まず市民団体や地方自治体であった⁽³⁾。その成果と働きかけがようやく中央政府に波及したことで、2006年に総務省が「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくような多文化共生の地域づくりを推し進める必要性が増しています」として「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、地方公共団体にもその推進を求めた⁽⁴⁾。また上記の不況による経済的困窮に対応して、政府として「日系定住外国人」むけの総合的なプランを2009年に策定して対応し始めている⁽⁵⁾。

他方、2005年の書籍『嫌韓流』⁽⁶⁾刊行を一つの契機として、21世紀の日本では、これまでにない社会運動も生じている。2007年に結成された「在日特権を許さない市民の会」^(ざいとくかい)⁽⁷⁾は、日本に長期に住み続け世代を重ねているオールド・カマーを過度に優遇されていると非難し、ニューカマーについても「不法滞在外国人」や「偽装難民」が福祉を食

(3) 地方自治体の動きについて言えば、南米日系人が多く居住するようになった都市は国・都道府県及び関係各方面に対し制度改革を提言するために「外国人集住都市会議」を2001年に結成した。これはオールド・カマーの処遇については無かった動きである。

(4) 2006年3月27日付、総務省自治行政局国際室長から各都道府県・指定都市外国人住民施策担当部局長宛通知「地域における多文化共生推進プランについて」（総務省サイト：http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b_6.pdf）。

(5) 内閣府サイトの政策ページ「共生社会政策」での外国人・異文化関係のものは日系人対象のもの（<http://www.8.cao.go.jp/teiju/index.html>）のみではあるが、「定住外国人施策ポータルサイト <http://www.8.cao.go.jp/teiju-portal/jpn/index.html>」にはポルトガル語やスペイン語でもアクセスできる。

(6) 山野車輪『マンガ嫌韓流』全4巻、晋遊舎、2005年～2009年。のち文庫版『マンガ嫌韓流』（全4巻、晋遊舎、2011年）へ。

(7) 参照：「在日特権を許さない市民の会」サイト <http://www.zaitokukai.info/>。

い物にしているとの主張をしている。そして街頭宣伝で強烈な「ヘイトスピーチ」⁽⁸⁾をおこなったことで対抗運動をうむとともに、法規制をめぐる議論を呼んでいる。

現代日本では人口減少への対応として移民の導入が一部で議論されているものの、実際にとられている政策は、外国人技能実習生制度⁽⁹⁾の拡大、高度人材に対するポイント制による優遇制度の導入⁽¹⁰⁾など、部分的な労働力の補完策にとどまっている。諸外国での移民問題、難民問題を先例にしている日本政府や世論が移民の受け入れに舵を切る可能性は低いかも知れないが、すでに日系人の集住地域で社会問題がおきてきた経緯を考えれば、このような補完策を進めていだけでも新たな摩擦、衝突の状況が他地域にも波及していく可能性がある。そこでどのような対応が必要であり、可能であるかを考察するためには、これまでの地域社会の対応を知ることが必要である。

住民自身がどう考えているかについては各地で数多くの意識調査がおこなわれているが、住民にとって身近な存在であり、かつ政策決定に大きな影響力を持つ政治家を対象にした調査は、管見ながらそれほど多い

(8) ヘイトスピーチについては特に2013年から数多くの書籍が刊行されているが、ここでは概括的な書として、師岡康子『ヘイトスピーチとは何か』岩波新書、2012年を挙げるにとどめる。

(9) 国際協力の一環として研修生を日本に招聘し、技術・技能・知識を修得後は本国に帰国してもらうという制度で1993年に導入された。推進団体は公益財団法人国際研修協力機構（JITCO <https://www.jitco.or.jp/>）。人手不足産業への労働力補完という側面があり、その待遇の問題から「時給300円の労働者」との批判を受けた。2010年の入管法改正により、実習生は労働者として労働基準法や最低賃金法などの適用を受けられるようになり、受け入れ団体への指導・監督が強化された。現状についての批判として参照：外国人技能実習生権利ネットワーク <http://k-kenri.net/>。

(10) 2012年5月7日から実施された。法務省サイト「高度人材に対するポイント制による優遇制度に係る告示の制定について」2012年3月30日、http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00023.html。

とはいえない状態である⁽¹¹⁾。そこで、それぞれ異なった特徴をもつ三つの地域を対象にして、地方政治家の意識調査をおこなうこととした。

2) 調査対象について

2-1) 対象とした地域

ニュー・カマーが多く住む地域として山形県^{もがみ}最上地域と長野県^{いいた}の飯田^{しもいな}下伊那地域を、旧植民地出身者とその子孫であるオールド・カマーが多く住む地域として大阪市を選んだ。それぞれの地域の人口数、在住外国人人数、国籍の特徴について、リーマンショック直前の2007年と最近の2014年とを比較する【表1】と【表2】にて示した。

表1) 各地域の人口と在住外国人数

		2007年	2014年 [2007年を100として]
全国	全人口 ⁽¹²⁾	127,771,000	127,083,000 [99.5]
	外国人人数 ⁽¹³⁾ (人口比%)	2,152,973 (1.69%)	2,121,831 [98.5] (1.67%)
最上地域 総面積1804km ²	全人口 ⁽¹⁴⁾	89,565	79,140 [88.4]
	外国人人数 ⁽¹⁵⁾ (人口比%)	782 (0.87%)	622 [79.5] (0.79%)
飯田下伊那地域 7市町村 総面積1258.18km ²	全人口 ⁽¹⁶⁾	161,195	154,217 [95.7]
	外国人人数 ⁽¹⁷⁾ (人口比%)	2,980 (2.78%)	2,651 [89.0] (1.72%)
大阪市 ⁽¹⁸⁾ 総面積223km ²	全人口	2,514,354	2,670,496 [106.2]
	外国人人数 (人口比%)	121,556 (4.83%)	116,694 [96.0] (4.37%)

(11) 寺田篤弘「在日外国人に対する地方議員の意識について：調査報告書1」『国際関係学部研究年報』（日本大学国際関係学部）22集，2001年，013-023頁。同「在日外国人に対する地方議員の意識について：調査報告書2」『国際関係学部研究年報』2003年，24集，165-179頁。人口10万人以上の市を県別無作為に選び，15市の議員668人を対象に郵送式で調査したもの。回収率は42%。

(12) 総務省統計局「人口推計」（各年10月1日現在）<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/>。

(13) 外国人数は各年未現在。前掲注2「【第1表】国籍・地域別在留外国人数の推移」および法務省サイト「在留外国人統計（旧登録外国人統計）統計表」（<http://>

表2) 在住外国人の主な国籍の変化 (2007年/2014年)

	2007年末	2014年末 [2007年を100として]
日本全国	①中国 (606,889人) ②韓国・朝鮮 (593,489人) ③ブラジル (316,967人), ④フィリピン (202,592人) ⑤ペルー (59,696人).	①中国 (694,974) ⁽⁹⁾ [115] ②韓国・朝鮮 (501,230) [84] ③フィリピン (217,585) [107] ④ブラジル (175,410) [55] ⑤ベトナム (99,865) [276]
最上地域	①中国 (451) ②韓国・朝鮮 (165) ③フィリピン (100) ④ベトナム (26) ⑤ブラジル (8)	①中国 (339) ⁽⁹⁾ [75] ②韓国・朝鮮 (133) [81] ③フィリピン (70) [70] ④ベトナム (40) [154] ⑤インドネシア (7) [100]

www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html)。なお2007年の在留外国人数は外国人登録者数だが、2014年末は中長期在留者に特別永住者を加えた数である。これは2012年7月から外国人住民を住民基本台帳法の対象とする新しい在留管理制度が導入され、外国人登録法が廃止されたことによる。

- (14) 各年全人口は10月1日現在のもの。出典は『平成27年 最上地域の概況』山形県最上総合支庁総務企画部地域振興課、2015年6月 (山形県サイト掲載 http://www.pref.yamagata.jp/ou/sogoshicho/mogami/314003/gaikyo_pdf/27gaikyou/27gaikyou.pdf)
- (15) 外国人数は各年末現在で、山形県商工労働観光部観光経済交流局経済交流課国際室提供。
- (16) 2007年の人口数は10月1日現在のもので、長野県サイト「平成22年(2010年)長野県の人口」(http://www3.pref.nagano.lg.jp/tokei/1_jinkou/annual/H22.htm)から。この統計では2009年3月31日に今回の調査対象7市町村のうちの阿智村と合併した清内路村の人口は阿智村の人口に含められている。2014年は2015年1月1日現在のもので、「平成26年(2014年)12月末現在 市町村別外国人住民数及び総人口に占める割合」(<http://www.pref.nagano.lg.jp/kokusai/sangyo/kokusai/tabunka/tabunka/documents/26shichousonbetsu.pdf>)による。
- (17) 2007年の出典は長野県サイト「平成20年(2008年)12月末現在 外国人登録者統計」(http://www.pref.nagano.lg.jp/kokusai/sangyo/kokusai/tabunka/tabunka/documents/kakodata-20_1.pdf)掲載の「前年」数値による。2014年末の出典は、前掲「平成26年(2014年)12月末現在 市町村別外国人住民数及び総人口に占める割合」。なお前記のように2009年には清内路村と阿智村が合併しているため、2007年の阿智村の人数は清内路村4人と阿智村132人とを合計している。
- (18) 大阪市サイト掲載「住民基本台帳人口・外国人登録人口」<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000006893.html>。ただし外国人人口について大阪市の2014年末の数値は得られなかったため、2014年9月末のものをもちいた。

	2007年末	2014年末[2007年を100として]
飯田下伊那地域 ⁽²⁰⁾	①中国 (1, 501) ②ブラジル (1, 271) ③フィリピン (518) ④韓国・朝鮮 (171) ⑤タイ (69)	①中国 (1, 491) ⁽²²⁾ [99] ②フィリピン (481) [93] ③ブラジル (449) [35] ④韓国・朝鮮 (130) [76] ⑤タイ (50) [72]
大阪市	①韓国・朝鮮 (84, 628) ②中国 (24, 188) ③フィリピン (2, 591) ④ブラジル (1, 315), ⑤米国 (1, 282)	①韓国・朝鮮 (72, 224) [85] ②中国 (28, 977) ⁽²³⁾ [120] ③フィリピン (3, 043) [117] ④ベトナム (2, 759) [210] ⑤米国 (1, 363) [106]

一つ目の地域の山形県最上地域は山形県の最北端に位置し、北は秋田、東は宮城の二県と接している。南北を国道13号と JR 奥羽本線、東西を国道47号と JR 陸羽東線／西線が貫き、山形新幹線の北端の駅となる新庄市^{しんじょうし}を中核都市として最上郡の4町3村^{かねやまち もがみまち ふながた}(金山町、最上町、舟形町、真室川町、大蔵村、鮭川村、戸沢村)から成る。面積は大阪市の8

(19) この「中国」は「中国」654,777人と「台湾」40,197人を合算したもの。2011年末の統計までは、「中国」と「台湾」とを合わせて公表していたが、2012年からの新しい在留管理制度では外国人が所持する在留カードと特別永住者証明書では国籍・地域欄に「台湾」と表示されるようにしたためとして、統計でも別々に公表を始めた(法務省サイト「報道発表資料／平成25年6月14日平成24年末現在における在留外国人数について(確定値)」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00034.html)。以下の最上、飯田下伊那、大阪も同様。

(20) 最上の2014年末の「中国」339人は、「中国」338人と「台湾」1人を合算している。

(21) この数値は長野県県民文化部国際課によるものだが、調査対象の7市町村だけでなく飯田下伊那地域全体のもの。これは個人の特定を防ぐためとして、外国人住民数が5人未満の市町村については国籍別の数値を公表していないため。また、2007年末の数値は、前記注17の長野県サイト「平成20年(2008年)12月末現在 外国人登録者統計」による。2014年末の数値は同県サイト「平成26年(2014年)12月末現在 県内の外国人住民数(広域別、主な国籍・地域別)」(<http://www.pref.nagano.lg.jp/kokusai/sangyo/kokusai/tabunka/tabunka/documents/26kouikikokusekichikibetsu.pdf>) および同国際課提供の統計表による。

(22) 飯田下伊那の「中国」は、「中国」1476人と「台湾」15人を合算している。

(23) 大阪市の「中国」は、「中国」26,337人と「台湾」2,640人を合計している。

倍以上の約1800平方キロメートルだが、人口は30分の1である。人口は1955年の約13万人をピークに減少が続いている。ただ一世帯当たりの人員は2010年には3.12人で、全国的にも高い山形県平均の2.86人を上回る。核家族世帯の割合も県平均の48.3%に対して最上地域は43.1%と低く²⁴、多世代同居の世帯が多い地域である。2010年の最上地域の産業別就業人口（15歳以上）は4万265人で、構成比は、第一次産業（農林水産業）が15.4%、第二次産業（製造業、建設業等）が30.1%、第三次産業（卸売・小売業、サービス業等）が53.9%である。県平均と比べても第一次産業の従事者割合が高い²⁵。

最上地域におけるニューカマーの移住者は国際結婚によるもので当初はフィリピン人だったが、その後多国籍化し、現在の多くは中国人である。また中国人は研修生・技能実習生としても居住している。ただ最上地域の外国人住民の数は2005年の813人をピークにして減少している。この減少の原因は景気後退による技能実習生の減少や、国際結婚移住者が日本国籍を取得したためと推定される。2014年末の在留資格別統計によると、全622人中、永住者は277人、技能実習は271人とそれぞれが全体の4割程度を占め、日本人の配偶者等は30人、旧植民地出身者とその子孫を指す特別永住者は10人にすぎない²⁶。

行政の政策の特徴は、当初の国際結婚が行政主導で始められたこともあり、八市町村で構成する最上広域組合が国際交流センターを設立して日本語教室や相談事業などにとりくんできたことである（1989年度～2003年度）²⁷。

24) 前掲『平成27年 最上地域の概況』3頁

25) 同上『平成27年 最上地域の概況』5頁。

26) 山形県商工労働観光部観光経済交流課国際室の資料を掲載した同上『平成27年 最上地域の概況』45頁による。

27) 参照：柴田義助「最上地域／国際結婚の進展による農村社会の国際化」（駒井

二つ目の地域の飯田下伊那地域は長野県の最南部にあり、東南は静岡、南は愛知、西は岐阜の三県と接している。JR 飯田線および中央自動車道が通る飯田市を中核都市として、下伊那郡の3町10村から成る。面積としては約1300平方キロメートルで、最上同様に大阪府や香川県より広い。その約87%は森林で、耕地は5%程度である。産業従事者は2010年には約8万5千人で、第1次産業が13.1%、第2次産業が31.5%、第3次産業が55.0%と最上地域と似た傾向になっている。こちらの人口のピークは最上地域より遅い1985年の18万763人だが、その後は減少傾向は同様である⁽²⁸⁾。

ここは1990年代以降に中南米からの日系人が工場労働者として増加した地域の一つである。そのため飯田市は、主に南米日系人が多く居住するようになった都市が2001年に結成した外国人集住都市会議⁽²⁹⁾に発足当初から加盟している。2007年3月には「飯田市多文化共生社会推進基本方針」を策定し、さらに2012年3月には方針に基づいた「飯田市多文化共生社会推進計画」を策定⁽³⁰⁾している。また、リニア新幹線の飯田駅設置に備え、南信州広域連合として「小さな世界都市」を標榜している⁽³¹⁾。

洋、渡戸一郎：編『自治体の外国人政策：内なる国際化への取り組み』明石書店、1997年）369-389頁。松本邦彦「調査報告／外国系住民に対する山形県内自治体事業調査」『山形大学法政論叢』4号（1995年）079-118頁、同「山形県内市町村の「国際化・国際交流・多文化共生事業調査：この十余年をふりかえって」『山形大学法政論叢』41-42合併号（2008年）013-051頁。

(28) 長野県サイト「平成25年 下伊那地方事務所管内概況書」<https://www.pref.nagano.lg.jp/shimochi/shimochi-seisaku/kannai/gaikyosho/documents/25-0-00kannai.pdf>。

(29) 13都市の参加で始まり、現在は26都市、長野県からは上田市と飯田市が参加している。参照：同会議サイト「外国人集住都市会議の概要」<http://www.shujutoshi.jp/gaiyou/index.htm>。

(30) 飯田市サイト「飯田市多文化共生社会推進基本方針・計画の詳細」<http://www.city.iida.lg.jp/soshiki/9/danjo048.html>。

また山形県と同様に長野県は戦前戦中に満蒙開拓団を多く送り出した地域であることから中国帰国者も多く住んでおり、この地域の阿智村には「満蒙開拓平和記念館」が2013年4月に開館している³²⁾。この地域でも景気後退の影響を受けて最近ではブラジル人は減少し、対照的に国際結婚や技能研修生による中国人の割合が増加している。

今回の調査では飯田下伊那の14市町村のうち、2013年末の段階で外国籍住民数が上位の1市3町3村（飯田市2,039人、阿智村128人、松川町114人、豊丘村111人、高森町106人、喬木村70人、阿南町49人）を対象にした。これらの7市町村で人口は飯田市と下伊那郡のおよそ9割を占めており、外国人住民数も飯田下伊那全体の2733人のうち2617人と96%を占めている³³⁾。

三つ目の地域の大阪市は関西地方に所在する総人口約270万人の巨大都市である。戦後の人口増加は1965年の約316万人にてピークに達し、その後減少傾向となったが、1985年前後に減少幅が大幅に縮小し、2005年からは増加に転じている³⁴⁾。産業別就業人口の構成も上記二地域とは大きく異なり、2010年国勢調査によると、総数114万3389人のうち第1次産業は0.1%、第2次産業は20.6%、第3次産業は68.8%と圧倒的に第3次産業の比重が高い³⁵⁾。外国人住民の数は1985年以降、12万人程度の

(31) 南信州広域連合サイト「リニア将来ビジョン（2010年11月）」http://minami.nagano.jp/office/wp-content/uploads/2015/01/linear-vision_outline.pdf。

(32) 記念館は資料の記録や展示・研究をおこなうとともに、日本語教室や帰国者サロンの運営など中国帰国者等の交流支援事業もおこなっている。参照：同記念館サイト <http://www.manmoukinenkan.com/>。

(33) 2013年12月末現在、長野県国際課調べ。

(34) 大阪市サイト「グラフから見る大阪市2015人口・国勢調査」<http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000318/318957/population-census.pdf>。

(35) 大阪市サイト「産業（大分類）、従業上の地位、男女別15歳以上就業者数平成22年」<http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000168/168287/hyou6.xls>。

水準を保っている³⁶⁾。大阪市は戦前から「東洋のマンチェスター」と呼ばれる工業都市であり、植民地である朝鮮半島から多数のコリアンが移住、居住に至った結果、現在もその子孫が多く住んでいる。在留資格から見ても、大阪市の統計が得られなかったので大阪府全体の統計で代替すると、大阪府全体の20万4347人のなかで特別永住者は半分近い9万3731人（46%）、永住者も4万4115人（22%）を占めている³⁷⁾。

こうした経緯から1994年には大阪市外国籍住民施策有識者会議を設置し、その意見などをもとに1998年に「大阪市外国籍住民施策基本指針：共生社会の実現をめざして」を策定した。さらにニューカマーの増加という状況に対応して同指針を2004年に改定して³⁸⁾、「すべての人の人権が尊重される社会」、「豊かな多文化共生社会」の構築に向けて取り組んでいる。

2-2) 調査対象者

今回の調査では、2015年1月から2月にかけて対象者に調査票を配布して、2月から3月にかけて匿名で回答、郵送で返送していただいた³⁹⁾。配布は、最上の8市町村の全議員90人と飯田下伊那の7市町村の全議員102人には各議会の事務局を通し、大阪市（総議員数85人⁴⁰⁾）では各会

36) 『外国籍住民施策ガイドブック』大阪市市民局、2014年2月、7頁。

37) 法務省入国管理局の在留外国人統計による（2014年末）。

38) 大阪市サイト「『大阪市外国籍住民施策基本指針』について」<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000270449.html>。

39) この郵送方式については、回答の中で、IT等を活用して費用を節約すべきだと厳しい批判をいただいた。おそらくウェブ上に回答ページを設け、回答者がアクセスする方法を提案されたのだと思う。匿名性を守ろうとしたのと、議員には高齢の方が多いのではと考えたことが郵送式とした理由の一つであるが、今回の調査の際には検討したい。

40) 議員定数は86人だが、大阪維新の会の吉村洋文議員が2014年12月の総選挙で衆院議員に転じたため、一人欠員が生じていた。調査当時の各会派の人数は議

派の事務局および議員団事務局を通しておこなった。ただ大阪市の自民党議員団（18人所属）についてのみ、個人々での回答という要望は受けていただけず、会派代表者による回答となり、政治的方針については会派のものとしても、状況についての見解は回答者個人のものとしていただくよう要望した。このため調査対象者は大阪市内にて実質17減って68人となり、計260人である。

なお、対象市町村全体の半数ほどの議会が統一地方選挙を控えていたため⁽⁴¹⁾、調査の公表は選挙後におこなうことを約束しておこなった。

この結果、最上地域では回答者は90人中56人（回答率62%）、飯田下伊那地域では102人中53人（回答率52%）と過半数を超えた。しかし大阪市では68人中12人（18%）ときわめて低率であった【表3】。貴重な回答内容ではあるが、他の二地域と同様の比較対象にすることは避けるため、以下では図表上で並べて表記することは避け、本稿では大阪については参考値として扱うこととした。大阪市内で特に回答率が低かった理由としては、上記のヘイトスピーチ問題や後記の朝鮮人学校への補助金問題などでまさに施策自体が政治的争点となっていたこともあるのかもしれない。

席数順に、大阪維新の会30人、公明党19人、自民党18人、OSAKA みらい9人、共産党8人、無所属1人。

(41) 2015年4月の統一地方選挙では、最上の新庄市と金山町、舟形町、大蔵村の4市町村、飯田下伊那の飯田市、阿南町、豊丘村の3市町村、そして大阪市の計8市町村議会が改選された。さらに同年7月に飯田下伊那の高森町、8月に最上の最上町と戸沢村が改選されたので、現在（2015年9月）まで改選していないのは、最上では鮭川村（任期が2015年11月まで）と真室川町（同2017年3月まで）の2町村。飯田下伊那では阿智村と松川町（同2016年11月まで）、喬木村（同2017年6月まで）の3町村の、計5町村である。

調査に御協力くださった方々には改めて御礼申し上げたい。

	調査対象者（市町村の数）	回答率
合計	260(3市, 7町, 6村)	121(46.5%)
最上地域	90人(1市, 4町, 3村) ※議員数：新庄市/18人, 金山町/10, 最上町/ 12, 真室川町/11, 舟形町/10, 戸沢村/ 9, 大 蔵村/10, 鮭川村/10	56(62%)
飯田下伊那地域	102人(1市, 3町, 3村) ※議員数：飯田市/23, 松川町/14, 高森町/15, 阿南町/12, 阿智村/12, 豊丘村/14, 喬木村/ 12	53(52%)
大阪市	68人(1市) ※議員数：85	12(18%)

表3) 調査対象者の人数と回答者数

3) 調査結果

3-1) 回答者の属性について

【表4】に見るように、最上と飯田下伊那ともに60歳以上の方が大半を占めている。ただし在職年数となると、過半数を占めるのが最上では三期目以上であるのに対して、飯田下伊那では二期目以下と正反対である【表5】⁽⁴²⁾。この地域差が議員になる（初当選の）年齢の相違によるものかどうかは興味深い点であるが未調査である。なお、今回の調査では、女性議員や国政政党の所属を会派として明らかにしている方は大阪市以外では少ないため⁽⁴³⁾、性別と党派は調査項目には含めなかった。

(42) 大阪市の回答者（12人）では25-49歳が6人、50-59歳が1人、60-69歳が5人で70歳以上はゼロと他の二地域よりもかなり若い方々が回答している。しかし在職年数の割合は飯田下伊那と似た分布となっていて、一期目4人（33%）、二期目4人（同）、三～四期2人（17%）、五期以上2人（17%）である。

(43) 市部についてのみ示すが、女性議員は大阪市で85人中9人、新庄市で18人中3人、飯田市で23人中2人であった。また、大阪市の会派構成は前掲注40のとおりで、飯田市と新庄市とで会派を政党としているのは公明党（新庄市1、飯田市3）と共産党（新庄市1、飯田市3）だった。

表4) 回答者の年齢

	合計	25～49歳	50-59歳	60-69歳	70歳以上
最上	56(100%)	3(5.4%)	7(12.5%)	35(62.5%)	11(19.6%)
飯田下伊那	52(100%)	2(3.8%)	8(15.4%)	35(67.3%)	7(13.5%)

表5) 回答者の在職年数

	合計	四年未満 (一期目)	四年以上 八年未満 (二期目)	八年以上 十六年未満 (三～四期目)	十六年以上 (五期目以上)
最上	56(100%)	15(26.8%)	9(16.1%)	23(41.1%)	9(16.1%)
飯田下伊那	51(100%)	17(33.3%)	18(35.3%)	10(19.6%)	6(11.8%)

3-2) 回答者の外国人との交際について

議員と外国人との交際の状況について聞いたのが【表6】である。飯田下伊那よりも最上の方で友人や親戚としての付き合いをしている回答者の割合が高いのは、行政主導で国際結婚が始まった経緯の反映だろうか。一方、交際がない回答者が最上と飯田下伊那ではともに一割程度である⁽⁴⁴⁾。

(44) 大阪市の回答者(12人)では、交際が無いという回答者はおらず、学業や労働と一緒にいた(8人/67%)、友人や親戚として(7人/58%)、挨拶程度(6人/50%)という状況であり、国際交流のグループという方は1人(8%)であった。日常での交際が当然になっている方々だろうか。

表6）外国人，外国出身者との交際について

あなたは日常生活において，在住外国人または外国出身者（日本国籍を取得している人を含めます）と以下のようなおつきあいがありますか（過去の経験を含みます）。当てはまるものすべてをお選びください。

地域	全体	一緒に働いている（働いていた）または学校で一緒に学んでいる（学んでいた）	友人または親戚としてつきあっている（つきあっていた）	国際交流のグループで一緒に活動している（していた）	挨拶程度のつきあいはある（あった）	知り合いはいるが，つきあっていない
最上	55(100%)	6(10.9%)	23(41.8%)	9(16.4%)	30(54.5%)	7(12.7%)
飯田下伊那	52(100%)	8(15.4%)	15(28.8%)	6(11.5%)	24(46.2%)	9(17.3%)

さらに，議員としての国際交流や外国人の集まりへの参加経験を聞いたのが【表7】である。飯田下伊那では8割の議員が出席自体しておらず，議員の多文化や国際交流についての関心度の低さや，関係団体からの働きかけが少なさが原因として考えられる。対して最上では行政主導で受入れや施策が進められたという事情が反映しているのかもしれない⁴⁵⁾。

表7）議員としての参加について

あなたは議員として，地域での国際交流の集まりや，外国人または外国出身者の集まり（新年会，クリスマス会，定期大会など）に来賓として出席したことはありますか（○はひとつ）。

地域	合計	毎年の行事に出席している集まりがある	出席したことがある	出席したことはない
最上	54(100%)	9(16.7%)	21(38.9%)	24(44.4%)
飯田下伊那	53(100%)	-(-)	9(17.0%)	44(83.0%)

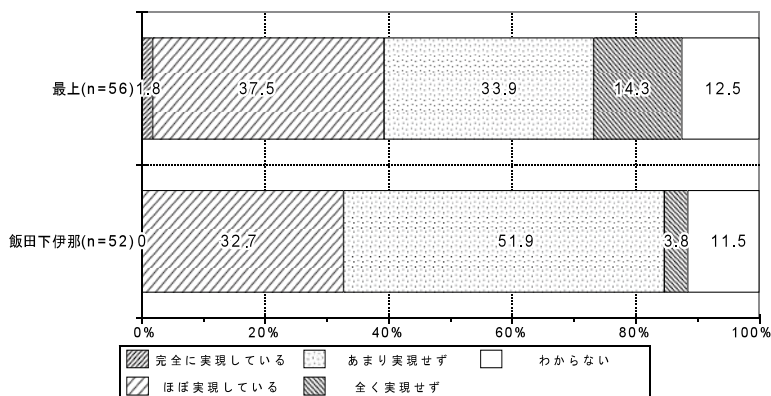
45) 大阪市の回答者（12人）では毎年参加2人（17%），出席経験あり6人（50%）と，出席なし4人（33%）と，最上と似たような形になった。

3-3) 地域の現状についての認識

それぞれの住む地域で多文化社会が実現しているかどうかについては、最上と飯田下伊那ともに否定的な意見が過半数を占めた【図1】。地域別で言うと、完全に実現したとの回答があったのは最上の1人（最上での1.8%）だけだが、全く実現せずとの回答の率が14.3%（8人）と最も多かったのがその最上である⁴⁶⁾。

図1) 多文化共生の実現度について

あなたの市町村では、国籍や民族などの異なる人々がともに暮らしやすい「多文化共生」の社会は実現しているとお考えですか（○はひとつ）。

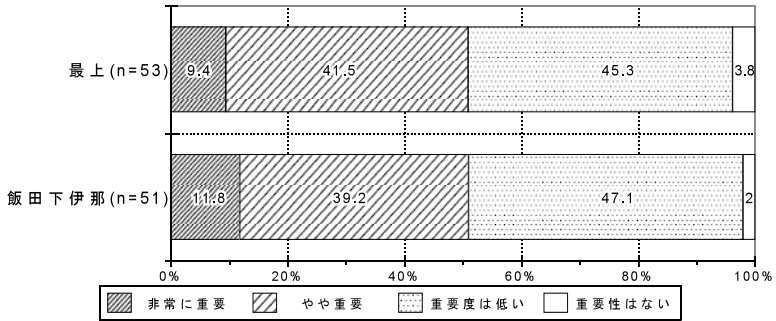


3-4) 多文化共生のための施策について

では、それぞれの地域での多文化共生政策の重要性についてはどうか。【図2】によると、最上と飯田下伊那ともに「非常に重要」+「やや重要」でも半数と、それほど重要度は感じられていない。

⁴⁶⁾ 大阪市の回答者（12人）では完全実現はゼロでほぼ実現4人（33%）、あまり実現せず7人（58%）、わからない1人（8%）と、数値的には飯田下伊那と似ている。

図2) 多文化共生政策の重要度について



さらに他の分野との比較をするために、11の政策分野を対象として、選択肢の「非常に重要／やや重要／重要度は低い／重要性はない」それぞれの回答に「4点／3点／2点／1点」を配分して平均値をとったものが次の【表8】である。これによると多文化共生は最上と飯田下伊那の双方で最下位となった。双方の地域で重要度が高く見られているのは児童、育児と高齢者福祉、保健医療である⁴⁷⁾。

表8) 各分野の政策の重要度について

あなたの市町村において、下記の分野の重要度をどうお考えですか。分野ごとに、もっともお考えに近いものを一つだけお選びください。

	地域	
	最上	飯田下伊那
①多文化共生	2.57	2.61
②行財政改革	3.26	3.32
③環境問題	2.92	3.29
④保健医療	3.63	3.60
⑤児童、育児	3.63	3.72
⑥高齢者福祉	3.57	3.65
⑦教育文化振興	3.40	3.42
⑧観光振興	3.28	3.24
⑨産業振興	3.67	3.55
⑩都市計画	2.64	2.81
⑪広域行政	2.98	3.18

さらに多文化共生のための具体的な下記の八つの施策について必要なものを選んでもらった結果が【表9】である。転入手続の際の窓口の対応に強く期待する点は最上と飯田下伊那は共通しているが、看板や広報の多言語化や相談窓口については飯田下伊那の方が重要視している。これは日系人や中国帰国者などの家族としての移住が多いためだろうか⁴⁸⁾。

表9

(%)	外国から移り住んできた人には、転入の手続の際に、日本文化や生活のルールについて丁寧な説明をする	無料の日本語教室を開く	日本人を雇用する企業に対して労働規約の遵守などを指導する	外国人を雇用する企業に看板や掲示物、多言語での案内を多言語で掲示する	公共機関の生活相談や生活相談しやすいように相談窓口には多言語の通訳者をつける	労働相談や生活相談をよきように相談窓口には多言語の通訳者をつける	公立病院や保健所で医療通訳サービスを利用できるようにする	在住外国人の意見を、希望を聞くためのアンケートの実施や懇談会を開催する	外国人に対する偏見を減らすように、異なった文化を理解する機会を設ける
最上地域 (回答数56)	41(73.2)	33(58.9)	29(51.8)	18(32.1)	19(33.9)	25(44.6)	23(41.1)	34(60.7)	
飯田下伊那 (回答数53)	49(92.5)	33(62.3)	29(54.7)	33(62.3)	28(52.8)	27(50.9)	24(45.3)	31(58.5)	

また、こうした施策を実施する際の課題を、下記の14から任意に選んでもらった。1) 国の政策, 2) 国の財政問題, 3) 自治体の政策, 4) 施策実施の際の自治体の財政負担, 5) 事業性の判断が難しい, 6) 専門性のある人材がいない, 7) 自治体が取り組む必要性が明確ではない,

47) 大阪市の回答者(12人)にとっての重要度は、児童、福祉(3.92)、高齢者福祉(同)、教育文化振興(同) > …多文化共生(3.67) > 広域行政(2.50) という順番であった。大阪市では多文化共生について重要視する人々が回答者になったことが示唆される。しかしそうではない方々も他の地域では回答しているわけなので、逆に大阪市では重視するがゆえに回答を避けた人々が多数いるのかもしれない。また、最下位を広域行政としていた点から推測すると、大阪市の回答者はいわゆる「大阪都構想」に批判的な人々でもあったのかもしれない。

48) 大阪市の回答者(12人)にて最も支持が多かったのが11人が支持した多言語の掲示・広報と相談窓口、医療通訳者の三つである。住み始めてからの個人々の具体的な問題への対応を重視しているもようである。

8) 他に優先すべき課題がある, 9) 地域に十分な需要がない, 10) 自治体の財政問題, 11) 多文化共生に関する知見が乏しい, 12) 国民一般の意識, 13) 自治体住民の意識, 14) 諸外国との関係。その結果, それぞれの地域で上位に挙げられた施策は下記のようになった。

- 最上地域：人材不足（50.9%）＞知見の乏しさ（41.8%）＞自治体の政策（40.0%）, 住民意識（40.0%）
- 飯田下伊那地域：知見の乏しさ（61.5%）＞人材不足（55.8%）＞住民意識（53.8%）

ニューカマー中心の最上与飯田下伊那では, 人材と知見の蓄積が必要と見られている。今回の調査では, その人材や知見が豊富な地域と思われる大阪市での回答数は少なかったのが残念である⁴⁹⁾。

3-5) 外国人住民の増加による影響について

こうした見解は, どのような状況認識からきたものか。外国人住民の増加が地域に与えた影響について聞いた。

まずプラス面として, 地域に社会的な多様性が生まれたかどうか, 地域経済の活性化に貢献したかどうか, 外国語を学ぶ機会が増えたかどうかについて聞いた。これらについては, 四つの選択肢「そう思う／どちらかといえばそう思う／どちらかといえばそう思わない／そう思わない」それぞれの回答に「2点／1点／-1点／-2点」を配分して平均値をとったものが次の【表10】である。多様化を感じている向きは多いが, 地域経済や外国語学習についての実感の有る無しは相半ばするよう

⁴⁹⁾ 大阪市の回答者(12人)の順位では, 国の政策(83.3%), 自治体政策(83.3%)＞自治体の財政負担(58.3%)という順番で, 下記に述べるような国(文部科学省)の政策としての朝鮮学校に対する処遇や, 財政問題による市からの補助金廃止などを重要視しているようだ。

である⁵⁰。ただ、地域の経済の活性化や外国学習については最上の方がやや肯定的である。

表10) 外国からの住民が増えたことによる影響について（プラス面）

これまであなたの市町村に住む外国人（日本国籍をもつ外国出身者を含めます）が増えたことで、どのような影響があったとお感じですか。それぞれ、もっとも近いものを一つお選びください。

	地域	
	最上	飯田下伊那
社会に多様性が生まれた	0.20	0.24
地域経済の活性化に貢献した	-0.04	-0.26
外国語を学ぶ機会が増えた	-0.05	-0.19

マイナス面として、日本固有の文化が損なわれたかどうか、日本人の仕事が奪われたかどうか、治安が悪化したかどうかを聞いた。これについても上記のプラス面と同様に平均値をとったところ、否定的意見が大多数である【表11】。ただし治安の悪化についての意見では地域差があり、飯田下伊那では悪化したと感じている人が最上よりもやや多い。これは家族単位として生活していることで生活の面での摩擦が生じていることを示唆している。

表11) 外国からの住民が増えたことによる影響について（マイナス面）

	地域	
	最上	飯田下伊那
日本固有の文化が損なわれた	-1.32	-1.16
日本人の仕事が奪われた	-1.35	-1.36
治安の悪化が悪化した	-1.50	-0.55

50) 上記のように多文化共生政策について重要視している大阪市の回答者（12人）のプラス面の評価は特に高く、多様性に1.50、経済活性化1.17、外国語0.42という結果である。また表11のマイナス面でも文化-1.33、仕事-1.17、治安-1.33とマイナス面をあまり感じていない。

これら地域社会への影響について、感じるところを自由記入で書いていただいたので、主に外国人と交際のある方たちのものを紹介しておく。上記の生活上の摩擦のほか、外国人と同居している子どもなど家族を通して周囲が変化しつつあることがうかがわれる。

- ◆最上／60～69歳／友人または親戚／行事出席あり】地域や地域の文化になじめる人材が婚約者として来てもらうのが大変喜ばしい。現在、当町において地域になじみ英語の教育助手をしている人がいます。我々、地元の人も受け入れ体制を良くすることも大切です。
- ◆最上／60～69歳／友人または親戚／国際交流のグループ／行事出席あり】外国人との結婚を推進した時期が過去にあったが、詐欺まがいの事例もありました。現在定住している方々はそれぞれ、地区や町に貢献していただいていると思います。
- ◆最上／60～69歳／友人または親戚／行事出席経験あり】韓国出身の「嫁」さん達が“村社会”に大変溶け込んでくれており、外国（韓国）をより身近に感じられる様になったと思います。宗教感〔ママ〕の相異についても現実のものとして感じています。
- ◆最上／60～69歳／友人または親戚／毎年の行事に出席】子供の教育に少しズレがある様な気がする。
- ◆最上／70歳以上／友人または親戚／行事出席あり】教育に熱心な方が多く、その子女の学力の高さに憧れ、勉強にいそしもうとする学生生徒が増えているようである。
- ◆飯田下伊那／60～69歳／国際交流のグループ／行事出席経験あり】市営住宅に入居している中国人が公園でトランプ等をしてたむろしている。地域の自治会との融合が難しいなどの意見が議会に寄せられています。
- ◆飯田下伊那／60～69歳／挨拶程度／行事出席経験あり】社会の秩序が乱れました（ゴミ処理等のルール）。地域の意思統一がむずかし

くなりました。

- ◆飯田下伊那／70歳以上／友人または親戚／国際交流のグループ／行事出席あり】当町は中国の方々が多いので食を通じての相互交流が進み地域生活に活性化が産まれている。
- ◆飯田下伊那／25～49歳／一緒に労働・就学／友人または親戚／国際交流のグループ】日本の地方、特に県庁所在地など人口20万程度の都市部を除く、いわゆる郡部では、異文化に対する人々の意識は50年前と変わらない。異文化に対し排他的であり、かつ卑屈でもある。海外に限らず、都市部、首都圏に対する態度と変わらない。客観的な視点で自らのアイデンティティなのだ。
- ◆飯田下伊那／50～59歳／一緒に労働・就学／友人または親戚】本アンケート回答にあたり、町内在住の外国人との交流がほとんどない事を実感しました。地域に住む同級生の奥さんとたまに話す程度で、他の町内各地域の外国人との交流が全くありません。私の町の外国人は、0.9％と日本共産党の党员とほぼ同数なのですから、今後、交流、彼が困っていることがあったら支援する等、考えたいと思います。
- ◆飯田下伊那／60～69歳／挨拶程度】外国人の妻・夫を持つ家庭の人が外国文化化して、その考えを主張され、対応にとまどうことがある。
- ◆飯田下伊那／70歳以上／知り合いはいないし、つきあいを持ったこともない】若い女性が買物等外出することでにぎやかになった。
- ◆大阪市／25～49歳／友人または親戚／行事出席あり】大阪では昔から同和問題在日外国人の問題などの啓発施策などが他府県より行われてきました。ですが今だに差別は根強く残っています。最近日本語のしゃべれない外国の人が増え習慣の違いからトラブルも多くなってきています。

3-6) 地域社会と外国人住民との関係について

では外国出身の住民と地域社会との関係については議員たちはどう見ているのだろうか。そこで日々の生活に関係する町内会と、家事や災害時に対応する消防団・自主防災組織の二つについて、それぞれ十分参加していると思うかどうかを聞いた。これも、上記の影響についてと同様、四つの選択肢「そう思う／どちらかといえばそう思う／どちらかといえばそう思わない／そう思わない」それぞれの回答に「2点／1点／-1点／-2点」を配分して平均値をとったものが次の【表12】である。

日本人住民と比べてどうかという点は分からないが、町内会については思う／思わないが相半ばする状態だが、防災組織への参加はより不十分のように思われている。特に飯田下伊那では防災組織への参加が十分でないと思われており、やはり家族単位での移住、生活によるものだろうか。

では、こうした町内会や防災組織への参加を、行政が積極的に呼びかけるべきかどうかについて聞いたところでは、【表13】のようになった。上記のように参加度合いが不十分と思われている飯田下伊那では、特に町内会への参加が求められている⁵¹⁾。

表12) 地域社会組織への参加の度合いについて

あなたの市町村での町内会（自治会）や消防団、住民による自主的防災組織などへの在住外国人（日本国籍をもつ外国出身者を含めます）の加入や参加についておうかがいします。それぞれ、もっともお考えに近いものを一つお選びください。

	地域	
	最上	飯田下伊那
在住外国人は町内会に十分参加している	0.09	-0.49
在住外国人は消防団、自主防災組織に十分参加している	-0.49	-1.14

(51) 大阪市の回答者（12人）は、参加の度合いについては町内会は0.50、消防団等は0.42と他の二地域より高く見ている。逆に、行政からの呼びかけの必要性については町内会は-0.58、消防団等は-0.33と低く見ていた。

表13) 地域社会組織への参加の行政による呼びかけについて

	地域	
	最上	飯田下伊那
行政は在住外国人に町内会への参加を積極的にながす必要がある	0.71	1.14
行政は在住外国人に消防団や自主的防災組織への参加を積極的にながす必要がある	0.44	0.92

これについても自由回答で意見を書いていたが、「地域にとけ込み、色々な行事等に十分参加している」(最上/友人または親戚/国際交流のグループ)と肯定的な意見がある一方で、「住民自治に関して、不参加、未参加など協調性がみられない。又、高齢化による地域の負担が増す傾向がある」(飯田下伊那/友人または親戚)と批判的な意見もあった。

日本人側の問題として、「参加を働きかける前に、地域の人や組織に受け入れる考え方、体制を整える必要があると思いました。言語の問題がなければ、うまく行くと考えています」(飯田下伊那/一緒に労働・就学/友人または親戚)や「町外出身の日本人も含め、永住しない(かもしれない)人に対しては町内会への参加など地域組織に組み入れることに消極的な傾向が町民の中にある、という印象があります」(最上/挨拶程度)との指摘は、日本人の若者や学生などの扱いにも共通するものだろう。この点を最も厳しく指摘した方は、次のように述べていた。「郡部において、自治会や消防団、自主防などはまさに地縁の核であり、この存在が自己収縮する地方社会の象徴である。これらの団体が、郡部の多角的な視点を持つ最大の妨げである。地方の社会は、もはや存在意義すらないこれらの団体を反芻しての反省や自己点検を長年にわたり放置してきた。結果、地域社会のヒエラルキーの再確認装置でしかない。地域の顔役、地域ボスの肩書を飾る組織である以上、外国人に対する門戸開放どころではない。都市部からの移入移住者にも排他的であるのだから」(飯田下伊那/一緒に労働・就学/友人または親戚、国際交流のグループ)。

では実際に町内会や消防団に在住外国人が参加できるかという点、消防団員は消防組織法に基づく非常勤特別職の地方公務員として入団資格は市町村が条例で定めている。各市町村について調べたところ、最上、飯田下伊那ともに国籍を条件とした消防団はなかった。大阪市には消防団はないが、市民による防災組織として女性防火クラブ員・地域防災リーダーなどがあり⁵²、これら市民防災組織には国籍条項は設けられていない。

町内会と同様、消防団でも住民の参加が少なくなっている現状があることを考えると、国籍条件とともに、女性や域外から通学してきているような学生の参加を許容、促進しているのかも調べる必要がありそうである⁵³。

3-7) 役場職員の採用試験と国籍条件について

国家公務員・地方公務員双方ともに、一般職に採用する者には日本国籍を要するとの法律規定はない⁵⁴。日本国籍を条件とする規制は、法律ではなく、公権力の行使又は国家意思の形成に参画する公務員には外国人はなれないのは「当然の法理」であるとの1953年の内閣法制局の見解⁵⁵に基づいておこなわれてきた。国家公務員については人事院規則が国籍条項を設け⁵⁶、地方公務員については市町村の人事委員会が決定してい

52) 大阪市サイト>暮らし>消防・防災>消防の活動>市民の皆様とともに(2015年3月5日付) <http://www.city.osaka.lg.jp/shobo/page/0000004084.html>。

53) 総務省消防庁ウェブサイト>消防団充実強化取組事例 <http://www.fdma.go.jp/syobodan/torikumi-jirei/index.html>。

54) 国家公務員法（1947年法律第120号）第38条と地方公務員法（1950年法律261号）第16条にて欠格事項を定めているが、いずれにも国籍規定はない。

55) 1953年3月25日付、内閣法制局第一部長高辻正己から内閣官房総務課長栗山廉平宛回答「日本国籍を喪失した場合の公務員の地位について」。

56) 1967年3月1日公布施行の人事院規則8-18第8条。

る。1970年代以降、オールド・カマーとしての在日コリアン二世の民間企業への就職をめぐる「日立就職差別事件」を契機として、公務員についても国籍条項撤廃運動が起こった。対して自治省は1973年の通達⁵⁷⁾によって、一般事務職員と一般技術職員の採用試験受験者は日本国民に限るよう指導してきた。しかし保健婦、助産婦、看護婦については「当然の法理」に反しないので国籍要件を一律に設けることは適当でないとして1986年の通達⁵⁸⁾で一部開放に至り、さらに1979年の大平首相答弁書⁵⁹⁾が「当然の法理」を具体的にどの職種に適用するかは各地方公共団体が判断すべき事柄だとしたことを根拠として国籍条件を撤廃する市町村が増えてきたのである⁶⁰⁾。

それでは今回の調査対象の三地域ではどうか。来年度の採用にむけた試験について調べたところ、大阪市では消防吏員以外の事務・行政職員では日本国籍を有しない場合でも受験可(採用時には永住資格が必要)としている。飯田下伊那では国籍条件ありは阿智村のみで、国籍条件なしが飯田市、松川町、高森町、阿南町、喬木村、豊丘村の6市町村と多数を占めた。逆に最上では8市町村ともにすべての職種で国籍条件がある。

それぞれの市町村の経緯や、採用後の制限⁶¹⁾などについてはさらなる

57) 1973年5月28日付、自治省公務員第一課長から大阪府総務部長宛回答「日本国籍を有しない者の職員の任用について」(自治公一第28号)。

58) 1986年6月24日付、自治省行政局公務員第二課長(自治公二第33号)。

59) 1979年4月13日付「在日韓国・朝鮮人の地方公務員任用に関する質問」に対する大平正芳内閣総理大臣答弁書(内閣衆質87-13)。

60) 1980年代までの経緯については参照：中井清美『定住外国人と公務就任権：70万人を締め出す論理』柘植書房、1989年。

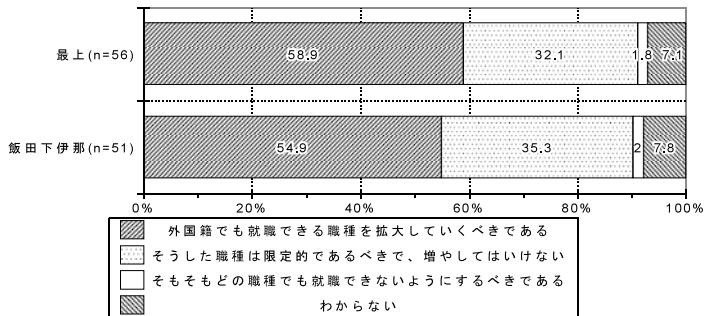
61) 飯田市と大阪市はともに、日本国籍を有しない職員は、採用後は公権力の行使または公の意思の形成に参画する業務及び職には就けないとしている(「平成27年度 飯田市職員採用試験実施要綱」<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/22115.pdf>)、「平成27年度大阪市職員(事務行政(26-34))採用試験案内」<http://www.city.osaka.lg.jp/gyouseiinkai/page/0000170984.html>)。

調査を必要とするが、大阪市は1992年度から一部の採用区分から国籍条件を撤廃したうえで⁶²、1998年度採用試験から現行制度に移行している。飯田市では2010年度採用試験からの撤廃である。

その地方公務員に日本国籍をもたない人が採用される道を開くべきかどうか聞いたところ、【図3】のように拡大派が最上、飯田下伊那ともに過半数を占めた⁶³。

図3) 地方公務員の国籍条項について

地方公務員については、その自治体の判断によって日本国籍が無い人でも就職できる職種を定めることができます。どうお考えですか(○はひとつ)。



3-8) 外国人の地方参政権について

外国人が公務員にどの程度採用されているかどうかは大阪市以外ではおおよくに報告されていないもようだが⁶⁴、道は開かれつつあると言っ

62) 鈴木久美子「大阪市／「在日」コミュニティを内包する大都市」（前掲『自治体の外国人政策：内なる国際化への取り組み』所収）313頁。

63) 大阪市の回答者（12人）では拡大派11人，限定派1人であった。

64) 「大阪市外国籍住民施策有識者会議」の2012年度第1回会議（9月13日）での「資料8」として「大阪市における外国籍の公務員の採用について」が公表されており、それによると2012年5月1日現在は201人が在籍している（大阪市サイト <http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000223/223079/15.pdf>）。

て良いだろう。では市民の代表としての議員を選ぶ側に回るとしたらどうだろうか。

多文化共生の中に外国籍者の参政権を含めるかどうかは、公務就任権同様に論議の対象だが、異なるのは現在の公職選挙法のもとでは認められていないという点である。しかし、こちらも外国人自身からの要求と運動の高まりの中で、1995年の最高裁判決が地方選挙では外国人に投票権を認めても違憲ではないとの判断を下したことをひとつの契機として、地方議会では参政権付与の法制化を支持する意見書が採択されていた⁶⁵。そして2009年からの民主党政権下で法制化が現実味を増したとして、反対派もまた地方議会を舞台に反対の意見書採択運動を進めた⁶⁶。今回調査の対象市町村でも、最上の新庄市では2010年の12月定例会にて、永住外国人への地方参政権付与に反対する請願が採択されている⁶⁷。大阪市議会では2010年3月に自民党大阪市議員団が提出した同様の意見書は否決されているが⁶⁸、その大阪市で一種の“外国人議会”のような制度として1994年11月から設置されていた「大阪市外国籍住民施策有識者会議」は「意見集」⁶⁹を2013年3月に提出したのちは新たに開催されるこ

(65) 参照：在日本大韓国民団大阪府地方本部サイト「地方参政権獲得運動」
<http://www.mindan-osaka.org/suisin/sanseiken.html>。

(66) 参照：日本会議サイト「外国人参政権に反対する一万人大会（概要・運動方針）」<https://www.nipponkaigi.org/activity/archives/905>。この2010年4月の大会は日本会議が事務局をつとめる「永住外国人地方参政権に反対する国民フォーラム」の主催で、国会議員や市区町村長、地方議員715人を含む1万257人が参加したとのこと。

(67) 新庄市サイト>『しんじょう市議会だより』111号（2011年2月10日）13頁～15頁、<http://175.184.47.184/book/gikai/20110210-111/index.html>。

(68) 大阪市区議会会議録検索 (<http://search.kaigiroku.net/kensaku/city-osaka/menu.html>) による。

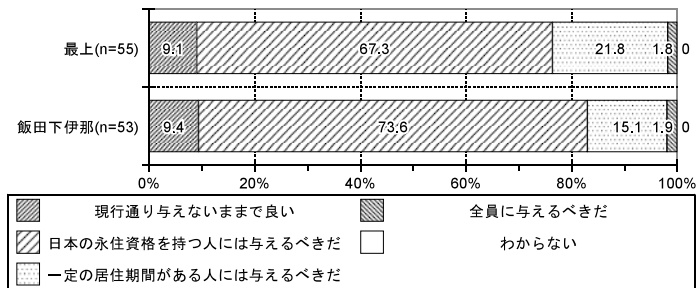
(69) 大阪市サイト「[大阪市外国籍住民施策有識者会議意見集]を作成しました !!」(2014年8月21日) <http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000222626.html>。

とはないまま2014年3月末をもって廃止された⁷⁰⁾。

このように地方議会を舞台にした支持・反対の運動があるため、支持不支持は拮抗するのではないかと予想していたが、結果は【図4】のように、現行通り与えないままで良いとの人は最上でも飯田下伊那でも1割程度で、与えるべきとの意見が圧倒的多数を占めた⁷¹⁾。

図4) 地方参政権の付与について

地方参政権を外国籍の住民に与えるかどうかについて、どうお考えですか（○はひとつ）。



以上のような外国人住民への地方参政権の付与に反対する人々は、日本国籍を持たない人でもまちづくりに参加する道を開くものとして自治

(70) 大阪市サイト「大阪市外国籍住民施策有識者会議」<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000007110.html>。なお外国人住民への行政情報や地域情報の提供や外国籍住民のニーズ把握のために2012年度からは「多文化共生仕掛け人事業」を実施している（「多文化共生仕掛け人事業を実施しています！」<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000256234.html>）。

(71) 大阪市の回答者（12人）の傾向も他の二地域と変わらず、与えない1人、永住資格者11人、一定の居住期間1人という回答であった。ただ他の地域にはいた全員付与派はいなかった。

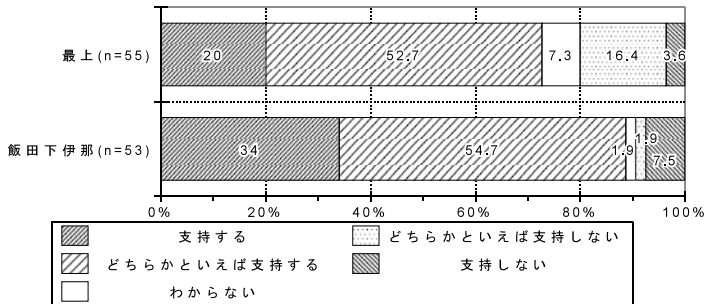
(72) 飯田市自治基本条例 (<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/15178.pdf>) は2007年4月1日施行。高森町まちづくり基本条例 (<http://www.town.takamori.nagano.jp/Files/1/02000316/attach/20141216jyourei.pdf>) は2015年4月1日施行。

基本条例にも反対している。調査対象とした市町村のなかでも、飯田下伊那の飯田市や高森町が条例を制定しているが⁽⁷²⁾、制定過程で出された意見のなかにはそうした危惧を示したものもあった⁽⁷³⁾。これについて議員たちは【図5】のように考えている。

最上と飯田下伊那ともに支持者が多いが、最上の方が支持は弱めである⁽⁷⁴⁾。

図5) 自治基本条例について

住民自治に基づく自治体運営の基本原則を定めるとして、外国籍の住民を対象に含めた形での自治基本条例（まちづくり基本条例）を定める動きが各地であります。あなたはどうかお考えですか（○はひとつ）。



3-9) 学校の多文化化について

1980年代後半から国際結婚による女性移住者が急増した最上にしても、1990年代に日系人が増えた飯田下伊那にしても、いわゆる連れ子として

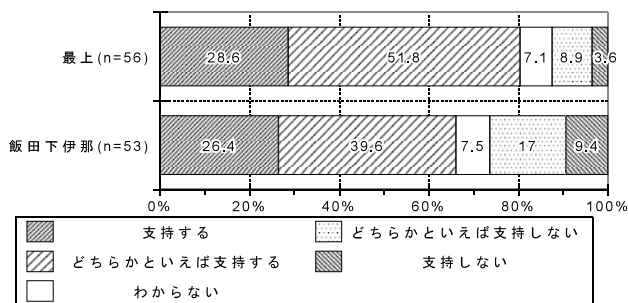
(73) たとえば高森町では、町政に参加できる町民に外国人を含めることは、国民主権の原理に違反し、住民自治の原理にも違反するとの反対意見に対して、町は「外国人の町政への参加は、法令等で定める範囲内において認められるものであり、本条例は決して外国人参政権を認めるものではありません」と回答している（「高森町まちづくり基本条例（素案）」へのご意見及び回答」（http://www.town.takamori.nagano.jp/Files/1/02000316/attach/20140901pubcom_matome.pdf）8頁。

(74) 大阪市の回答者（12人）では支持派が大半（9人）を占めた。残る3人のうち2人はどちらかといえば支持、1人がどちらかといえば不支持であった。

母国から呼び寄せられたり、家族と共に来日した子どもたちがいる。また、日本に移住した人のもとで日本で生まれた人も今や高校生や大学生になっている年代である。こうした外国につながりがある子どもたちに対しては、ややもすれば日本語、日本文化への同化が強調されるところであるが、個々人を真に尊重するためには出自をも尊重すべきことは論をまたない。そこで公立学校での扱いについて意見を聞いたのが【図6】である。二地域ともに支持は弱めだが過半数は支持している状態にある⁽⁷⁵⁾。ただ先の自治基本条例とは逆に、飯田下伊那の方が最上よりも支持の度合いが低い⁽⁷⁶⁾。

図6) 外国につながる子の教育について

日本の公立学校には外国生まれの子どもや、外国出身者を親として日本で生まれた子どももいます。そうした児童・生徒に対して、公立学校は日本の文化や日本語を学ばせるとともに、その外国の文化や言語も学べるように援助すべきだという意見について、どうお考えですか（○はひとつ）。



このように、公立学校の多文化化、多言語化に一定の支持はあるが、私立での外国人学校への行政からの補助についてはどうか。調査対象の

(75) 上記のように多文化共生政策を重要とする方が多い大阪市の回答者（12人）での支持率は特に高く、支持派は9人。残る3人もどちらかといえば支持派である。

(76) 自治基本条例と似て大阪市の回答者（12人）では支持が9人と多く、残る3人もどちらかといえば支持である。

市町村のうち大阪市には大阪朝鮮高級学校や生野朝鮮初級学校などが存在している。そうした朝鮮学校のうち日本の高校に相当する高級学校は、以下のような措置によって、2010年度からのいわゆる高校無償化制度の対象外にされるという経済的に厳しい状態に置かれている⁷⁷⁾。

まず無償化制度について説明をすると、外国人むけの私立学校であっても下記の三種に該当すれば無償化（就学支援金支給）の対象となる⁷⁸⁾。

- (イ) 大使館を通じて日本の高等学校の課程に相当する課程であることが確認できるもの（民族系外国人学校）
- (ロ) 国際的に実績のある学校評価団体の認証を受けていることが確認できるもの（インターナショナル・スクール）、
- (ハ) イ、ロのほか、文部科学大臣が定めるところにより、高等学校の課程に類する課程を置くものと認められるものとして、文部科学大臣が指定したもの

しかし朝鮮学校の高級部は、(イ)については本国政府としての朝鮮民主主義人民共和国と日本との国交がないから教育内容が確認できないとして該当せず、そして、(ハ)の高等学校の課程に類する課程があるかどうかの審査については民主党政権下では結論に至らなかった。2012年末からの自民政権下では、外交と教育とを絡めず教育内容だけを審査するというそれまでの政府見解を廃止し、「朝鮮学校については拉致

(77) 今回の調査項目には入れていないが、大阪市では1987年度からおこなっていた朝鮮学校への補助金を2012年度から廃止した。まず2011年度に教育内容を問題として支給をせず、さらに財政難を理由に2012年度からは団体運営費補助を原則廃止とした一環として、朝鮮学校を含むすべての外国人学校への補助金も廃止したのである。これについて大阪市の外国籍住民施策有識者会議は上記の「意見集」にて、教育についてのすべての者の権利を認めた国際人権規約に反した判断であるとして、補助金を復活するべきだと批判している（12頁）。

(78) 公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則（2010年4月1日・文部科学省令第13号）第1条1の二。

問題の進展がないこと、朝鮮総連と密接な関係にあり、教育内容、人事、財政にその影響が及んでいること等から、現時点での指定には国民の理解が得られ」ないとして、朝鮮学校を審査対象としうる上記（ハ）の規定自体を削除するに至ったのである⁷⁹⁾。この削除は結果として、既に（ハ）の指定を受けて無償化の対象になっていたコリア国際学園（大阪府茨木市）など2校をも対象外にする改定であったため、改定省令には、それら指定済みの学校は「当分の間」は対象に含める旨の附則が設けられた。

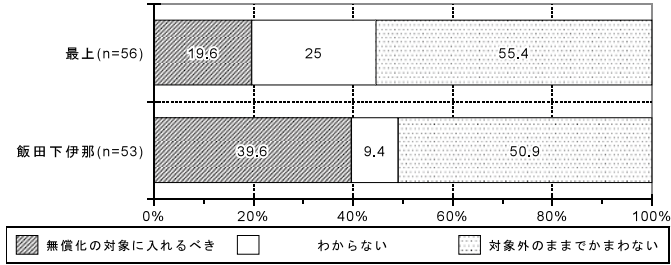
これには教育を受ける権利を二国間の外交関係という政治的な理由から制限するものなどとして批判があるのだが、この問題について問うたところ、最上と飯田下伊那では対象外のままでよいとの意見が多数派になった【図7】。最上や飯田下伊那では世代を重ねて外国人住民が地域に居住しているというイメージが理解されにくいのかもしれない⁸⁰⁾。ただし無償化を支持する割合は、最上より飯田下伊那で明確に高く、その違いは興味深い。

(79) 文科省サイト「下村博文文部科学大臣記者会見録（平成24年12月28日）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1329446.htm。上記の省令を2013年2月20日に改正した「高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則（2010年4月1日文部科学省令第13号）」では、上記の（イ）と（ロ）の規定は第1条の四に移った。

(80) 大阪市（12人）では対象とすべきが9人、わからない2人、対象外で可1人で、オールド・カマーの処遇や人権重視の観点から対象外に反対している方が回答者になっていると思われる。

図7) 高校無償化制度と朝鮮学校について

日本で朝鮮語による民族教育をおこなっている私立の朝鮮学校は、2010年(平成22年)より実施の高校無償化制度の対象外とされています。これについて、どうお考えですか(○はひとつ)。



3-10) 歴史認識と外国人住民、ヘイトスピーチ規制

植民地支配という経緯があつてこそオールド・カマーは日本居住に至り、世代を重ねている。しかし現代日本の多文化共生政策にはその歴史認識の視点は乏しいまま、ニューカマーを主に念頭に置いて施策が進められてきた⁽⁸¹⁾。一方、その歴史認識そのものへの批判を一つの要因として21世紀の日本で勃興してきたのが冒頭で述べた「在特会」である。彼らは過去の植民地支配を正当化する歴史認識のもとで、特にオールド・カマーの処遇を優遇＝「特権」と批判している。

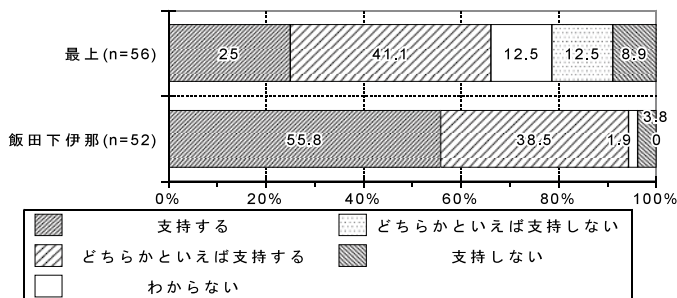
その歴史認識をめぐる政治家の態度をはかる物差しとして、植民地支配と侵略戦争についての戦後50年「村山談話」について評価を聞いたのが【図8】である。最上も飯田下伊那も支持者は多いが、はっきりとした支持派は飯田下伊那では6割近いのに、最上ではその半分以下の25%

(81) 参照:松本邦彦「多文化共生論と歴史認識:『嫌韓流』の挑戦を考察する」『北東アジア地域研究』18号(2012年)023-033頁。

程度である⁸²。これは上記の朝鮮学校無償化問題と同様の相違であり相関が示唆されるが、考察は今後の課題としたい。

図8) 村山談話について

日本に在住する外国人の中には、戦前戦中に日本の植民地から渡来してきた人々とその子孫がいます。1995年（平成7年）に当時の村山富市首相が、日本の植民地支配や侵略を詫びるとして発表した「村山談話」を、あなたは支持されますか（○はひとつ）。



また、在特会のような主張をする人々が当該市町村にいるかどうかについて問うた結果が【図9】である。最上と飯田下伊那では、いないとする回答者が多い⁸³。

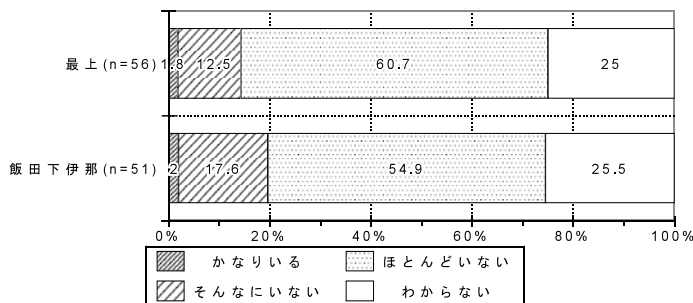
図9) 「在特会」の活動状況について

「在日特権を許さない市民の会」（在特会）という市民団体が、戦前から日本に住んでいた人々の子孫として特別永住資格を持つ在日韓国・朝鮮人は通名使用や生活保護受給などの「特権」を得ており、その背景には「日

82) 大阪市の回答者（12人）では支持9人で、残る3人はどちらかといえば支持とわからない、どちらかといえば不支持が一人ずつであった。

83) 在特会が活発かつ強力な街頭宣伝活動をおこなって全国的かつ世界的に有名になった地域が大阪市である。回答者12人のうち「かなりいる」とした割合は二地域よりも特に高い25%であった。しかし回答者数が少ないこと、その街頭宣伝をしている人が地域の居住者とは限らないこと、また多文化共生に関心の高い回答者のアンテナが特に敏感である可能性などから、実数の多少はここからはわからない。

本＝悪」とみなす「自虐史観」があると主張しています。あなたの市町村には「在特会」のような主張をする人々や、その主張に共感する人々ほどのくらいいるとお考えですか（○はひとつ）。



そのヘイトスピーチについての法規制については、【図10】のように法規制に積極的な意見が過半数を占めた。ただし、上記の「村山談話」の支持状況と似ているというべきか、法規制支持の割合は飯田下伊那よりも最上ではやや弱い傾向がある⁸⁴。

その法規制については調査後に国会と大阪市で進展があった。大阪市では全国で初めての規制条例案が2015年5月に市議会に提案された。問題行為をした者の氏名や団体名の市のウェブサイトでの公表、被害者が訴訟を起こす場合の訴訟費用の貸し付けなどが柱で、罰則や公共施設の利用制限は表現の自由を萎縮させる恐れがあるとして盛り込まれていないものだったが、問題行為の認定をする審議会の構成などについて慎重論が多数派となり、国に対して法律の整備を要望する意見書を可決する一方で、条例案を継続審議とした⁸⁵。その国会では5月に議員立法で禁止法案が参議院に提出されたが、9月の閉会までに採決に至らず、継続

(84) 大阪市の回答者（12人）は法規制派が11人、慎重派が1人であった。

(85) 大阪市サイト「[大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案]の策定過程について」2014年6月30日、<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000315442.html>。

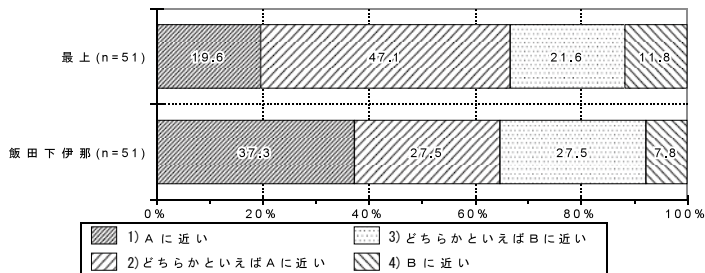
審査となった⁸⁶⁾。

図10) ヘイトスピーチ規制について

人種、宗教、性的指向、性別などの要素に対する偏見に基づく憎悪（ヘイト）を表す表現行為である「ヘイトスピーチ」について、あなたのお考えは次のAとBのどちらに近いですか。1～4からお選びください（○はひとつ）。

A) ヘイトスピーチは表現の自由を逸脱するものであり、法律で規制すべきだ

B) ヘイトスピーチの法的規制については慎重であるべきだ



3-11) 日本の将来の政策について

日本の今後の方針について、具体的に実施に至っている外国人技能実習制度⁸⁷⁾と高度人材導入⁸⁸⁾、さらには反対も多い人口増のための移民招致政策について、そして現に日本に住んでいる人のための帰化手続の緩和、

⁸⁶⁾ 参議院サイト>議案情報>第189国会「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する法律案」http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho_1/kousei/gian/189/meisai/m1890718900_7.htm。

⁸⁷⁾ 2015年3月、第189国会に「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」が提出された。受け入れ団体への規制の強化や実習生に対する人権侵害行為への禁止規定や罰則を設けた一方で、優良な受け入れ団体については実習期間をこれまでの3年間から4～5年間に伸ばすことを認めるものだった。また同国会には外国人の在留資格に「介護」を新設し、介護福祉士等の国家資格を得た外国人が日本で就労できるようにする入管法改正案も提出されたが、いずれも次国会へ継続審議となった。

⁸⁸⁾ 前掲のように高度人材に在留資格「特定活動」を付与する制度に加えて、

簡素化の、あわせて四つの政策について聞いた。これも先のように支持の度合いを比較するために、「支持する／どちらかといえば支持／わからない／どちらかといえば支持しない／支持しない」をそれぞれ「2点／1点／0点／-1点／-2点」として平均値をとった【表14】。

表14) 今後の国の方針について

外国人に関する今後の方針については以下のような意見があります。あなたはどのように考えますか。それぞれ、もっとも近いものを一つお選びください。

	地域	
	最上	飯田下伊那
①外国人技能実習生の受入れ期間を延長したり受入れる職種を増やす	0.75	1.08
②高度な専門的な知識や技能を持つ外国人(高度人材)の受入れを進める	0.93	1.29
③帰化(日本国籍の取得)の手続や許可基準を現在よりも緩和する	0.53	0.74
④人口減少対策のために移民を招く	-0.55	-0.43

表14で見るように、最上も飯田下伊那も外国技能実習生や高度人材の受け入れに積極的であり、また帰化の容易化については支持がある⁸⁹⁾。

技能実習生についてはその処遇の過酷さが問題にされてきたところであるが、飯田下伊那での支持度合いが強いのは、これまでの受け入れ人数や依存の度合いが最上よりも高いことによるのかもしれない。

2014年には在留資格「高度専門職」を創設する入管法改正をおこない、2015年4月1日から施行した。参照：入国管理局サイト「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/index.html。
⁸⁹⁾ 数少ない大阪市の回答者(12人)の場合、帰化の容易化には1.25と強い支持があるものの、実習生は-0.75、高度人材は-0.67と消極的で、特に移民の招致には-1.33と強い反対をしている。上記(注47)のように大阪市の回答者の多くは多文化共生政策を重要視している人々だが、その焦点はもっぱらオールド・カマーに当てられていて、日本経済に貢献させるための労働力導入という点には批判的な人々であることが推測できる。

4) まとめ

多文化共生の方針自体は、ニューカマー中心で外国人住民の人口比が約1～2%程度の地域では支持を得ていると言える。それぞれの「共生」の内実について検証が必要であることと、人口比が数%となる大阪市での回答率が低かったため、残念ながらこれから外国人の住民数が増えていった場合の予測は難しい。しかしながら、日系人や中国帰国者のような家族単位での移住の場合、すでに町内会や日々の生活ルールをめぐる問題が多く生じている。家族丸ごとの転入にしろ、国際結婚による家族への受入れにしろ、そこでは単に“日本的”な現行の組織やルールへの加入や同調をはかるだけでなく、相手の文化を尊重しつつ、共通の利益を守り増進するためには組織やルール自体の変化も必要になってくると思われる。しかし施策としての多文化共生の重要度は他の分野よりも低く見られている現状も明らかになった。人口比も少ない段階で、また参政権もない住民のためにという視点を行政や地方議員が採用することは現実的には難しい。外国人住民が地域づくりの主体として想定されるためには、まずは人口減と少子化に対する施策として日本人の女性や若者の活躍が促進されていくことが必要なのかもしれない。

ただし技能実習生や高度人材などについての見解に見られるような経済利益を求める思考は、地域社会の危機を考えれば当然のことではあるが、もし人権尊重の観点が乏しい場合には、戦前の植民地支配時代の低賃金労働力の導入を再現することにもなりかねない。また、かつてのその結果として居住に至っている人々のための朝鮮学校をめぐる諸問題において既に示されているように、二国間関係によって在日外国人の処遇が左右される事態が他の国籍の人々についても生じる可能性もある。

今後は、今回は紹介できなかった自由回答でいただいたご意見の分析や回答地域以外とのクロス集計にあわせて議員へのインタビューをおこ

なっていくことで、各地域での特徴と多文化共生策の課題をより詳細に考察をしていきたい。また、より人口比の高い地域での調査を大きな課題として模索していく。

本稿は科学研究費基盤研究(C)「日本の少数派エスニック集団統合政策：排外主義と多文化共生主義」(2012年度～2014年度／課題番号24530165)の成果の一部である。また、2015年9月13日に山形大学で開催された国際シンポジウム「グローバル時代のヒトの移動の自由と管理」(科学研究費基盤研究(B)：グローバル時代のヒトの移動の自由と管理)(研究代表者：高橋和山形大学教授／課題番号5283002)による)にて貴重な意見をいただいた。記して感謝したい。