

# 対話と政治参加の場としての外国人住民会議

——外国人県民あいち会議を事例に——

ホール・ナタリーアン\*

Foreign Resident Committees as Realms for Dialogue and Political Participation:  
A Case Study of Aichi Prefecture

*Natalie-Anne HALL*

## Abstract

Foreign resident committees, which are one of various activities conducted by local governments in Japan to promote multicultural cohesion, are now active in 27 localities across Japan. This article analyses the contribution that these committees can make to realising multicultural cohesion, based on a case study of the Opinion Exchange Meeting for Foreign Residents in Aichi Prefecture. It argues that foreign resident committees, as one form of multicultural advisory committees like those seen in Australia and Europe, can contribute to multicultural cohesion based on 3 elements. These are the promotion of political participation by the immigrant minority, the fostering of dialogue between this minority and the Japanese majority, and the fostering of dialogue between the minority and policymakers. By promoting these 3 elements, foreign resident committees have the potential to contribute to the building of mutual understanding and equality between the 2 groups, as well as the integration of the immigrant minority as members of society. However, as the results of the case study show, in order to harness this potential, committees need to increase efforts towards representation, autonomy and effectiveness, and consider including Japanese nationals as committee members. Furthermore, whilst local governments must find new ways to link these committees to the activities of the central government, there is also good case for a need for a separate participatory advisory structure at the national level.

## 1 はじめに

日本では、外国人住民の増加に伴い、草の根レベルの異文化間理解活動として始まった「多文化共生」が、近年、自治体、そして国の政策用語へと変化してきた（塩原 2010：153）。その政策は「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」（総務省 2006：1）社会づくりを目指し、その実現の為に、自治体ではこれまで様々な取り組みが行われてきたが、外国人住民の声を積極的に聞こうとする「外国人住民会議」はその一つであり、現在全国の 27 箇所の自治体へと広がっている<sup>1)</sup>。

---

\* 名古屋大学大学院国際開発研究科博士前期課程修了

外国人住民会議は、「多文化諮問機関」の一種といえる。「諮問機関」とは、行政機関の意思決定により、専門的な立場から特別な事項を審議する合議制の機関を指すが、一般に、政策立案において中立的立場からの検討といった役割に加え、国民の行政参加という役割も担っている（西川 2007：60）。本稿で用いる「多文化諮問機関」とは、筆者の造語であり、エスニック・マイノリティの参加を得ながら、多文化施策を検討する諮問機関の事を示す。

日本では、多文化諮問機関は、現在のところ中央政府レベルでは存在しないが、地方自治体では外国人住民会議として設けられている。外国人住民会議は、多種多様だが、傾向として多文化共生問題の解決策を検討する為に設けられ、主に外国人住民から構成され、1任期に数回開催される会議である事が多い。これらの会議は、先行研究において、「外国人会議」、「外国人市民会議」、「外国人諮問機関」と呼称されているが（樋口 2000, 2001；山田 2000；澤 2004）、「外国人」という呼び方に多くの問題が指摘されている為（近藤 2009：14）、本研究ではこの呼び方を用いず、地域社会の構成者である意味も含め、また、外国籍、日本国籍を問わず、非日本的な文化背景を持つ人々を全体的に指し、「外国人住民」と呼称する事とする。以上の理由から、本稿では「外国人住民会議」という呼称を用いる事とする。

本稿は、日本の自治体レベルでの外国人住民会議において、多文化諮問機関としての可能性を考察した上で、愛知県における外国人県民あいち会議を事例に取り、その可能性が発揮できているかどうかという点について評価を行う。この2点は、下記に説明するマイノリティの政治参加と集団間の対話という側面から分析する。最後に、事例として明らかとなった現在の外国人住民会議における限界点を踏まえて、外国人住民会議を設置している他の自治体が参考にできると思われる考察と提案を行う。

## 2 理論的枠組み

まず、本稿の理論的枠組みとして、マイノリティの政治参加とエスニック集団間の対話の多文化共生社会づくりへの貢献の可能性について説明する。上記の2概念を扱った先行研究として塩原（2010）が挙げられる。塩原は、オーストラリアと日本の多文化共生社会の実現にとって、マイノリティの政治参加の促進と、マイノリティとマジョリティが対話できる場の創造の可能性を提示した。本節は、この2つに、マイノリティと行政間の対話の場作りを加え、3つが多文化諮問機関を通して多文化共生社会づくりに貢献する可能性を提案する。

本研究におけるキーワードであるマジョリティとマイノリティを定義づけると、マジョリティとは多民族・多文化社会の主流派あるいは主流国民の事を指し、日本の場合、「日本人」と呼ばれる人々である。一方、マイノリティとは、「何らかの属性的要因（文化的・身体的等の特徴）を理由として、否定的に差異化され、社会的・政治的・経済的に弱い地位に置かれ、当人たちもその事を意識している社会構成員」として定義できる（宮島・梶田 2002：1）。本稿では、外国人住民というマイノリティについて考察する。

## 2.1 政治参加の理論

最初に、マイノリティに政治参加の場を与えて政治参加を促進する事が、多文化共生社会づくりに対してどの様な貢献が可能かを明確にする。政治参加とは「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」(蒲島 1988 : 3) として定義できる。

市民権や参政権を有する人でも、経済的に弱い立場に立ち社会的に周辺化されがちなマイノリティ集団である場合、その権利を十分行使できない場合が多い。この為、マイノリティの政治参加を促進する施策の必要性を主張する研究者が数多く存在する (Castles et al 2000: 109, Aleinikoff et al 2002: 42)。以下で説明する様に、マイノリティの政治参加を促進する事は、社会的統合と不平等は正に繋がる。

第1に、マイノリティの政治参加は、マイノリティのエンパワーメントと彼らの社会への貢献に繋がる。政治の領域から排除されがちな外国人住民に声を届ける機会を与えると、政治に興味を持つ人が増え、この集団の潜在的な政治参加への意欲が引き出される可能性が想定できる。そして仮に、この意欲が引き出されれば、自らが日本社会の重要な一員だという意識も育ち、社会へ貢献する意欲あるいは責任感も育成でき、政治的社会的統合が促されるはずである (Aleinikoff et al 2002: 43; Higuchi 2002: 269)。近年、世界各地の多文化社会では多文化主義やマイノリティのクレームに対するマジョリティからのバックラッシュが問題となっており、国民としてのアイデンティティないし国と社会への責任を意味する「シチズンシップ」の形成が重要な課題となっている (Kymlicka et al 2000: 31-40)。日本でも、社会統合を作る為には、マイノリティの政治的社会的参画を促進する必要があるといえる。

次に、マイノリティに政治参加の場を提供する事は、彼らの政治領域における発言権を認める事になる (Aleinikoff et al 2002: 43 ; 山田 2000 : 54)。これと同様に、Castles と Davidson (2000 : xii) はマイノリティとマジョリティが市民社会で共生するには、マイノリティの代表制度を通して彼らの発言権を保障する事が必要であると主張している。そして、Komai (2001 : 6) は、マイノリティの政治社会的権利を認める為、諮問機関などを通して彼らの公的領域 (public sphere) への参加を促す事を提案している。より基礎的な議論に立ち還れば、国連によると公的領域において発言し政治に参加する事は、市民権の有無を問わず基本的人権である (United Nations 1948)。これに加え、政治参加の機会を通してマジョリティと同様な発言権を保障する事は、彼らの社会的地位の向上にも繋がる事が想定できる (麻野 2011 : 264 ; 山田 2000 : 54)。一方、民主主義社会では、マイノリティ集団が政治的領域から絶縁された場合、「外の人」あるいは二級市民と位置づけられ、自らの権益も主張できず、より弱い立場に立つ事になる (Aleinikoff et al 2002: 54)。

本議論は、以下の様な事例から、日本の社会状況にも適用されるものである。まずオールドカマーについては、教育や就職などの面で差別を受けた為、社会的に排除されてきており、社会的進出が遅れているといわれる (Lee 2006: 101)。そしてニューカマーに関しては、政治参加の制度や機会を利用するほどの人的資本や組織的基盤が弱く、社会経済的地位が低い傾向があるといえる。例えば、日系ブラジル人は、移住労働者、契約・派遣社員としての社会的身分の低さ

も社会経済的周辺化の原因になっていると指摘する研究者が存在する (Higuchi 2002: 269; Tsuda 2009: 210-212). さらに、メディアや警察庁の報道が促す「外国人犯罪」と治安の悪化への危惧の高まりにより、非熟練労働者、難民や非正規滞在者に関しては、特に社会的地位が低いのである<sup>2)</sup>. 政治参加を通して実現されるマイノリティの発言権の保障は、外国人住民の社会的地位の向上により、「対等な関係を築く」事への第一歩になり得る。

しかし、多くの国の移民と同様に、日本の外国人住民に対しこの様な政治参加を促す場を与える事には、未だに大きな限界がある。ミラー (Miller) は、移民において、投票権、政党加入権、労働組合、直接行動、出身国への政治参加、諮問機関という6つの実現可能な政治参加の形態を指摘している (Miller 1989: 134). しかしながら、日本の外国人住民の場合、確立した労働組合はなく、帰化した者を除き政党加入権も持っていない。直接行動<sup>3)</sup>と出身国への政治参加の2つはオールドカマーの場合は多少利用されてきたが (樋口 2000: 22), 後者はホスト社会の政治への参加に繋がらない。

投票権については、1995年に最高裁判は、外国籍住民に地方参政権を与える事は違憲ではないとの判決を出した (Hicks 1997: 101-102). しかし、その後国会に提出された法案が十分な支持を得なかった理由として、在日韓国朝鮮人を政治的に危険だとみなす保守的な政治家が多数存在する事が挙げられる (Higuchi 2002: 263).

さらに、「選挙権がほしければ国籍をとればいい」という主張もみられる。確かに帰化すれば日本人と同等な参政権が得られるが、日本政府が多重国籍を認めない事、日本に帰化する事に対して根強い抵抗感を抱くオールドカマーが数多くいる事や、帰化制度が透明性に欠けており帰化の許否がほとんど法務省の自由裁量で決定される事などが帰化の壁になっているといえる (Hicks 1997: 86-87; Lee 2006: 101). そこで、政治参加の場の代案として提案できるのは、諮問機関である。樋口 (2000: 22) も指摘している事であるが、外国人住民にとって、現時点ではこれが唯一の現実的な政治参加の形態となろう。

以上をまとめると、マイノリティに政治参加の場を与えその参加を促進する事は、総務省が定義する多文化共生社会づくりに、2つの面で貢献する可能性がある。すなわち、マイノリティの外国人住民とマジョリティの日本人との「対等な関係を築く」事と、マイノリティが日本社会の重要な構成員として認められる事である。

## 2.2 マイノリティとマジョリティ間の対話

マイノリティの政治参加に加え、彼らのマジョリティ、そして行政との「対話」を促進する事も肝心である。この様な集団間の「対話」とは、異なる価値観を持つ集団が、互いの価値観を押し付けようとせず、相互理解を探し出すコミュニケーションの行為として定義できる (Bohm 1996=2007). フレイザー (Fraser) によると、対話は「公的領域」において可能となるものである。ここで言う公的領域とは、公的言説と協同関係によって成立し、「政治参加が対話という手段を通じて演じられる現代社会における劇場」である。つまり、公的領域は、メディアを通じて公の場で発言し合う事によって市民たちが共通の事柄について協議する対話の場である (Fraser

1997=2003: 107-125).

多文化諮問機関は、会議の議論と結果の公開や、一般市民のそれに対する意見などの発言の公開により、公的領域における対話の場を果たす事が期待できる。例えばオーストラリアの多文化諮問機関はディスカッション・ペーパーとして結果を発表し、一般市民、企業や組織から募集した意見が会議の提言書に実際に取り入れられてきた。さらに、もし諮問機関がマジョリティとマイノリティ両側のメンバーから構成された場合、その場で発言した事を発表する報告書も2集団間の公的領域での対話になり得よう。

では多文化諮問機関が公的領域を通じてマイノリティとマジョリティの対話の場になり得るならば、その間の対話を持つ意義を明らかとする事もまた、必要である。その意義は、対話による交渉を通し、両側の価値観が相対化していき、相互理解が促進される事にある。文化を相対化する事とは、自らの集団や社会の規範あるいは基準を他の集団や社会にあてはめずに相手を理解しようとする事である (Hofstede 1991=1995: 6)。そしてこの様に文化が相対化すると、文化という現象を観察的に見る様になり、異文化理解の第一歩となる (Lévi-Strauss et al 1988: 229)。

人々の考え方は多様である中、その一貫した構造を理解する事は、相互理解の基盤になる。つまり、異文化間の相違点を強調するよりも、共通点を探った方が相互理解に繋がる。日本の場合は「3F」(フード・ファッション・フェスティバル)の紹介を通し、外国の文化と接する機会は多くあるが、紹介されるのはあくまで好まれやすい文化であり、表面的な理解だけを促し、異文化間の相違点に注目する傾向が指摘されている (ハタノ 2011: 63-66)。そこで、日本人と外国人住民が向かい合い、それぞれの思いを伝え、互いの人間性と共通点に気づく事が必要である。以上のとおり、多文化諮問機関における対話は、多文化共生に欠かせない文化の相互理解と尊重を深める為の有効な方法であるといえる。

### 2.3 マイノリティと行政間の対話

最後に、多文化諮問機関には、マイノリティと行政間の対話の場としての意義がある。社会的弱者であるマイノリティは、上述の様に、政治に参加する機会が乏しく、その結果として行政にとって見えにくい存在となりがちである。日本の各地域の行政は外国人住民の様々な生活問題に対して取り組んでいるが、現場へ出向する事や、その問題の現状を目で見る事はなかなか少ない。そして、地理的な隔離とともに、当然ながら言葉やホスト社会のシステムに対する知識の欠如も普段からマイノリティにとって行政参加の為の障壁になる。

そこで、マイノリティと行政が対話できる場が必要となる。この対話により、マイノリティが直面している困難を理解し、より効果的な施策づくりができるばかりではなく、マイノリティが、行政と衝突せず、その政策や施策に意見を反映させてもらう事ができる。そして、マイノリティ集団のコミュニティ・リーダーと行政間の相互信頼関係も築く事が可能となる (Aleinikoff et al 2002: 57-58)。この信頼関係も、効果的な施策づくりに欠かせないものである。なぜならば、例えば日本語教室や相談窓口などの支援活動が成功するには、対象者の外国人住民の協力と利用が必要であるからである。

以上、本節では、マイノリティの政治参加と、マイノリティとマジョリティ間、そしてマイノリティと行政間の対話という3つの要素が、どの様にして多文化共生社会づくりに貢献できるか、そして多文化諮問機関がその3要素の実現を可能とする事を説明した。次に、本調査の対象である日本の外国人住民会議がこの可能性を發揮できているかについて、愛知県を事例に考察を行う。

### 3 外国人住民会議が果たす役割

1996年に設置された川崎市外国人市民代表者会議をはじめ、日本全国の多くの自治体で、多文化共生施策のあり方を検討する為の外国人住民会議が設置されてきた。2013年1月現在、著者の調べによると、27の市町村・都道府県が外国人住民を主な委員とする会議を常設している。これらの会議には、多様な目的や構成を持つ会議が見られるが、本稿は愛知県の外国人県民あいち会議の事例分析を行う。愛知県には、外国人住民が多く住んでおり、多文化共生社会づくりを目指している自治体の一つである(愛知県2008)。愛知県の様にニューカマーが多く居住する地域では、川崎市が試みたオールドカマーに対する本格的な政治参加制度と異なった意義を持つ外国人住民会議が多く見られ、これらの会議はあまり研究対象にされてこなかった為、興味深い研究対象である。本事例分析は、愛知県を全国の外国人住民会議の代表的事例として扱う物ではなく、日本全国各地の外国人住民会議の多文化共生社会づくりに対する役割における課題を示唆する事を目的とする。

本調査は、2011年8月に愛知県国際課多文化共生推進室の担当者2人(担当者Aと担当者B)と2012年7月に2008年度の会議の参加者1人(委員C)に対する2つのインタビュー調査に加え、2009年から2011年にかけて外国人県民あいち会議と多文化共生フォーラムあいちでの参与観察と、過去5年分の会議の議事録の内容に対する分析を第一として行う事とした。また、一次調査結果に加え、現場とインターネットで収集した関連資料の分析も用いる。本節では、外国人県民あいち会議において、マイノリティの政治参加と対話の場としての可能性をどの程度發揮できているかを明らかにする。

#### 3.1 外国人県民あいち会議の設置背景

愛知県の外国人登録者数(外国籍登録者)は、県内の人口の2.77%を占める(愛知県2011)。外国人登録者の中にはブラジル国籍者が最も多いが、県内の外国人住民の人口構成には非常に多様性がある。例えば、製造業に頼る市町村では南米出身者が圧倒的に多数である市もあれば、県庁が置かれている名古屋市では、中国国籍者が最も多く在住している<sup>4)</sup>。

外国人県民あいち会議の年間開催回数、委員の選考方法など、その他の基本情報は図1の通りである。本会議そのものの設置は2002年の事であるが、担当者Aによると、多文化共生推進室が「最初に取り組んだ事業」として重要視されている。設置のきっかけとは、言葉の問題などを越え、普段であれば県庁に届く機会のない外国人住民の声に耳を傾け、彼らの要望を理解し、施策に取り組む事がその目的であるという。それに沿い、「意見や提案を聴く場を確保し、愛知県

が行う多文化共生推進施策に活かすこと」が唯一の目的となっている（愛知県 2002）。

以下では、外国人県民あいち会議が、本稿の理論的枠組みとなる 3 つの要素の可能性をどの程度発揮できているかについて分析を行う。

### 3.2 マイノリティの政治参加の場としての外国人県民あいち会議

まず、外国人県民あいち会議が外国人住民の政治参加の場としてどの程度機能しているのかについて分析を行う。本稿では、政治参加の場作りにおける委員の代表性と会議の自主性の必要性を中心概念として、その分析を行う（樋口 2001：70）。

本稿で用いる「代表性」とは、外国人住民会議の参加者数が限られている状況の中で、その参加者が当地域の外国人住民の人口の構成を全体的に代表する事が十分できるかどうかの事を指す。外国人住民人口の構成要素として、例えば、出身国、在留資格（特に特別永住者のオールドカマーとニューカマーの区別）、日本国籍の有無などが挙げられる。外国人県民あいち会議は、公募制を取っているが、インタビュー調査で明らかになった様に、応募者が非常に少ない為（毎年 10～15 人程度）、上記の代表性を考慮し委員を選考する事は実質に不可能である。その結果、各年次における委員構成は代表性を欠いた内容となっている。例えば、2009 年度と 2010 年度の会議にはオールドカマーは一人も参加していない。また、2008 年度の委員はブラジル、中国、韓国国籍者の順に多く、人口構成を適切に反映しているといえる一方、2009 年度にはブラジル国籍者は 1 人のみで中国国籍者からは 6 名の参加が見られる。ただし、特質すべき点としては、日本国籍者・非日本国籍者の両者の参加は制度上保証されている。参政権のある日本国籍者に政治参加の場を与える必要はないという考えもあるが、日本国籍を有してもマジョリティの日本人と異なる価値観、生活習慣、外見などを持っている場合、これは「声を届け難い」という前提を外国人と共有する存在と言えよう。

外国人住民会議の自主性において、外国人県民あいち会議では、委員長、副委員長を選考する権利は委員に与えられているが、テーマ選考権がなく、結果の取りまとめに関しても事務局の担当者の裁量が大きな役割を果たしているといえる。2008 年度以来は提案書が作成されておらず、多文化共生推進室の担当者がまとめる議事録のみが発表されている。

政治参加の場作りの欠かせない要素として、代表性と自主性の他に、会議の実効性がある。つまり、会議の結果となる提言が実際に施策に反映されるかどうかという事であり、おそらくこれは最重要要素と言えよう。外国人住民会議の結果に施策決定権はないので、提言の履行は行政の意思にかかっている（樋口 2000：28）。外国人県民あいち会議の提言が実際に施策に反映された事例としては、2010 年度に委員が提案した情報が会議のニュースレターや県庁のホームページへ掲載された事が挙げられるが、それ以外には具体的な実績は残されていない。

この実績の少なさの一つの原因は、会議の議論の効率性と提言のまとめ方に求める事ができよう。過去 5 年分の会議結果を見ると、提言書がまとめられているのは 2008 年のみである。それ以外の年は議事録のみが発表されている。この議事録の詳細を見ると、会議がワークショップ形式で行われた年度は議論点が整理されているのに対し、全体ディスカッション形式で開催された

年度は、結論に至らないまま会議の時間が終了している。

この様に結論に至らない理由として、議論進行上の管理が不足している事が挙げられる。議事録および筆者の観察の結果から明らかになった様に、議論において事務局の担当者が議論に介入して指導する事はほとんどなく、委員に自由に議論させている為、一つの話題に関する話が結論に至る前に、別の話題へと変化してしまっている。さらに、会議の目的から離れ、脱線する委員もいる。例えば、2011年度の第1回の会議の時に徐委員は日本人と中国人の文化の差について自分の意見を話している。この委員の話が長くなっても、事務局の人は止めようとしなない。2008年に委員Cも同じ事を経験し、インタビュー調査で不満を表した。「(事務局の担当者は)あまり結局どうしたらいいか全然話してくれない……だんだん話して、みんな(の生活における不満に対する)怒りがどんどん強くなるだけで、終わっちゃうから……その司会者がもっと導いた方が、もうちょっと管理した方が、あるいは、みんな何について話しましょうとか、もうちょっと目標をはっきりした方がいい。」と語った。

また、外国人県民あいち会議では、以前の会議で議論された内容を踏まえた上で行われることはない。前年度の議事録や愛知県の「多文化共生推進プラン」などが資料として委員に配られる年もあるが、それでも毎年多文化共生問題が一から議論されている印象を受ける。2010年度の第4回の会議では、議論点として以下の事が挙げられている。「今は、言いっぱなしで終わってしまっていると感じている。委員が変わっても出てくる意見がそんなに変わらないと思う。」そして、2011年度の第2回の会議でも、4回目の参加となる木下委員は、「毎回みなさん同じ事を議論されます。外国人を取り巻く問題というのは明確になっているのだと思います。」と発言している。

とはいえ、会議の議事録を見た限り、議論における指導の仕方に進歩があるといえる。2012年の議事録では、数多くの提案が挙げられテーマごとに整理されているのみではなく、その実施主体(外国人住民、行政あるいはその連携)が指定されている。その中には、例えば、「アイデンティティを語る会を開く」や「広報誌の多言語化」などとても具体的な提案も見られる。それらの提案が行政に実施されるかどうかという事はこれから注目すべきである。

### 3.3 マイノリティとマジョリティ間の対話の場としての外国人県民あいち会議

次に、外国人県民あいち会議は、どの程度マイノリティとマジョリティ間の対話の場となっているかについて分析を行う。外国人県民あいち会議の場合、マジョリティの委員としての会議への参加は認められない為、双方の直接的討議を通じた対話は不可能である。しかし、会議の様子と結果を一般の日本人に伝える事によって公的領域を通じた対話を促す可能性があると考えられる。以下その可能性について評価を行う。

外国人県民あいち会議は一般公開が原則となっており、傍聴が可能となっている。しかし、参与観察とインタビュー調査の結果によると、傍聴に興味を表す人は非常に少ない事が現状である(1回の開催に4人以下)。なお、会議の結果については、公に発表する事に関しては、議事録が残されており、過去5年分がホームページに掲載されている(愛知県『外国人県民あいち会議』)。

以上の活動に加え、愛知県は、ニュースレターを用いて会議の報告を行っている。ニュースレターには、委員の紹介や、会議で発表された意見が載せられ、ホームページに掲載されるとともに、名古屋国際センター、県内の国際交流協会、外国人集住住宅などで配布される。当初は年に3回発行されていたが、近年の財政縮減に伴い、年二回の発行へと削減されている。

他に愛知県民へのPR活動として、多文化共生フォーラムあいちへの参加が挙げられる。これは、年に1回開催され、参加は自由であり100人以上の一般県民、研究者、学生、NPO活動者などが集まるイベントである(愛知県2010)。フォーラムでは2009年度より外国人県民あいち会議の代表者が活動報告や、パネルディスカッションへ参加している。担当者Aの話によれば、外国人県民も関心を持ち、一生懸命取り組んでいる事を日本人に知らせる事を目指している。つまり、この機会を通し、公な場でマジョリティとマイノリティ間の相互理解を促す事が図られている。

しかし、積極的に議事録やニュースレターを求める人や、フォーラムに参加する程度の興味を持つ人でない限り、会議に関する情報を得られない可能性が高い。従って、マイノリティとマジョリティ間の対話の場としての役割は限定されているといえる。

### 3.4 マイノリティと行政間の対話の場としての外国人県民あいち会議

最後に、外国人県民あいち会議はどの程度マイノリティと行政間の対話の場を成しているのかについて分析を行う。日本における外国人住民会議は、外国人住民を採用し、意見や提案を聞く事により、外国人住民と行政の間の架け橋になっているといえる。愛知県庁の多文化共生推進室の担当者もその重要性を意識していると担当者Aは話した。県庁が置かれている名古屋市の場合、外国人住民の人口構成とそれに影響される多文化共生の課題は、地理的に離れている豊田市、豊橋市などと大きく異なる為、会議は、県内各地に在住している外国人住民の声を聞く貴重な機会となっている。設置目的にも示されている様に、外国人県民あいち会議は、外国人住民の政治参加の促進より、マイノリティとの対話が主な目的となっている。

しかし、コミュニケーションができなければ、無論対話はできない。外国人県民あいち会議では、委員が自ら探し出す通訳者と一緒に参加する事は可能だが、その他の通訳支援がない為、日本語を学ぶ途中にいる人の会議への参加は難しいであろう。このような人が多文化共生施策の重要な対象者であり、例えば「日系定住外国人施策に関する基本指針」の一つの柱となる「日本語習得のための体制」の自治体レベルでの適応を検討する場合、その施策の対象者の声を届ける事は特に重要であろう。また、言語能力に限界を有する人である程、普段から声を行政に届く機会は少ないといえる。本条件の中では、このような人々が行政との対話から排除される可能性が否定できない。

以上、外国人県民あいち会議が本稿の理論的枠組みとなる3つの要素の可能性をどの程度発揮できており、どの点でそれが困難となっているかという事を分析した。以下では、明らかになった課題の考察とそれに対する提案を行う。

## 4 考察と提案

愛知県の事例から、理論的枠組みで提示した3つの可能性の実現において、複数の課題が観察された。以下に行う外国人県民あいち会議に対する考察と提案は、外国人住民会議を設置している他自治体に対し示唆を有する事を期待する。

まず、政治参加の場作りに関しては、外国人県民あいち会議の場合、投票権を有しない外国籍住民に対する政治参加制度の提供は、そもそも会議の主な目的となっていない。これは、外国籍という応募条件を義務付けない事や条例を設けない事からも分かる。しかし、理論的枠組みで説明した様に、マイノリティに政治参加の機会を与える事は多文化共生社会づくりに貢献する可能性がある。その為、上記の分析で明らかになった代表性、自主性、実効性という3つにおける課題の解決を検討する事は有意義であろう。

代表性に関して、投票権を有するマイノリティの多くがそれを行使できない事を考慮すれば、外国人県民あいち会議は、日本国籍の外国人住民の参加を認めている事が高く評価できる。川崎市や浜松市など、その参加を認可しない多くの自治体の外国人住民会議も、愛知県の様にこの条件を和らげる事は検討に値しよう。一方、問題点として、会議の委員編成において偏りがある場合、外国人住民人口の全体を代表する為の政治参加制度を果たさない事に加え、施策作りの基盤となる外国人住民の人口の生活問題を知るにも全体像が見えてこないという問題もある。応募者が数少ない事は、代表性を大きく阻害する要因となっている。その原因として、会議の存在の周知が不足している可能性がある。委員Cも、自分が会議の開催について知った事が偶然であり、回りにいる中国人のほとんどが知らず、知っていれば参加したかったように話していたという。会議の応募広告は国際課のホームページや国際交流協会の公誌などに載せられているが、この場合、この特定のメディアを普段から利用する人でない限り、外国人住民会議の存在さえ知る機会はない。20万人を超える県内の外国人住民の中に（愛知県2011）、潜在的な参加意欲を持つ人はより多くいるはずである。会議の存在が彼らに知られなければ、委員の代表性が確保できず、多くの人が政治参加の場から排除される事になりかねない。

また、理論的枠組みで提示した「政治社会的参加の意欲を引き出す可能性」を発揮するにも、マイノリティが政治参加の機会の存在と意義を知らなければならない。例えば、南米出身の日系人ニューカマーにおいて、政治社会的参加に対する意識の欠如が問題として指摘されてきた。「デカセギ」で来日している移民は、数年が経ったら帰国を希望する者が多く、政治社会的参加に消極的な姿勢を示す傾向があるといわれていた（樋口2000:24）。しかし、入管改正法から20年以上が経つ現在、彼らの定住化が進み、このタイミングで政治参加の機会を提供する事は、彼らの参加の意欲を育成するきっかけになる可能性がある。

さらに、外国人住民会議の周知は、マジョリティにおける会議に対する一般の理解にもかかわる問題である。外国人住民会議の存在と重要性を知らせ、より多く、より多様な傍聴者、フォーラムへの参加者、会議の結果の読者を得る事ができれば、マイノリティとマジョリティ間の対話がより充実したものになる。

以上の問題を解決する為には、会議の募集広告がより多くのメディアに載せられ、マイノリティが容易にその情報を得る機会を作る必要がある。そして、会議の役割や意義をマイノリティ・マジョリティ両方に理解してもらう様に、普段からメディアを有効利用してそれをアピールする必要がある。

次に、実効性については、施策への一定の影響力が保証されなければ、外国人住民会議は政治参加の場としての意義を失いかねない。実効性をより保障する為には、議論の進め方を管理する事に加え、条例づくりと提言の実施のフォローアップ体制の2つを設ける事が提案できる。

本稿の3.2の分析結果で明らかになった様に、ワークショップ形式で会議を開催する事は、会議の結果としてのまとまった「提言」を出す事を促進する。これはおそらく、それぞれのグループがお互い議論した結果を発表し合う前提で、議論点を紙で書いて整理しながら話しているからであろう。以前の会議の結果を委員にきちんと把握させた上で議論する事も重要である。会議の議論の効率性は、実効性のみではなく、応募者の確保と政治参加への意欲の育成にもかかわる問題である。インタビュー対象者委員Cも、ある委員が自らの個人的な話に夢中になり、事務局や委員長が話しを止めるなり積極的に議論の進め方を管理する様子を見せない事に対して、「どうかなあ、もう来年(委員)になりたくないなあ、という気分にもなっちゃって。」と語った。事務局の担当者が、過去に議論された事や、議論の進め方における困難から学んだ事を踏まえ、一定のリーダーシップを取り、または予め委員長に対して司会の仕方に関して指導を行う事が期待される。担当者の入れ替わりがある場合これは困難かもしれないが、担当を引き継げる時に、情報を共有し、議論の効率性を向上させる為のスキル構築を推進する必要がある。

提言の実施についてのフォローアップも会議の実効性を確保する為に提案できる<sup>5)</sup>。この事がきちんとされると、委員の提言は単に提案や意見に留まらず、「実施されるべき施策提言」という意味を持つ様になる。一方、フォローアップがなされないと、会議のメンバーが自らの提言の実施に満足しているか否かは確認できない事になる。インタビュー調査で委員Cもこの点に対する不満を語った。「何のために、結局どこまで、(会議の議論で取り上げられた)問題が解決できるか、あるいは効果があるか、機能しているか、そこら辺はわかりませんね。」例えば、川崎市の会議では、提言の実施を監視する為に担当局が設置され、毎年の会議開催時に、以前の提言の実施状況が報告される。そして、委員によって、まだ一定の成果を得ていないと評価される提言は、次の年度にもう一度実施状況を確認する様な仕組みがとられている(川崎市2011)。ただし、愛知県の場合は、会議の結果として施策に関する「提言」を整理する事を規則としない限り、この様な体制の採用は不可能である。

最後に実効性の向上の為の、条例づくりが提案できる。著者の調べによると、2013年1月現在、日本の自治体が設ける外国人住民会議の内、4つは条例によって設置されている<sup>6)</sup>が、外国人県民あいち会議は設けていない。会議の設置に当たって条例を設ける事で、「議会の承認を得ることを意味する」(山田2000:45)事に加え、議会の同意を得ない限りは廃止する事が不可能なので、より安定した地位に置かれる事になる。そして、会議の結果は議会で発表され、施策決定権がないものの、当自治体が提言を尊重し、施策に反映する為の努力が義務づけられる(山田

2000:46). 例えば、条例によって設置されている浜松市外国人市民共生審議会の提言が最も多くの事業に結びついているのは条例を設けた直後の2008・2009年度である<sup>7)</sup>。開催から経ている時間がまだ短い事から考えれば、この実績の意義は更に明らかになる。その反面に、愛知県の会議は条例を設けない事が、提言が施策づくりに繋がらない要因として考えられる。担当者Aによると予算の確保に一定の困難があり、会議の回数など基本構成を調整しているという事だが、財政状況に適応できる柔軟性を維持する為に条例を設けない事も十分考えられる。しかし、予算の確保に困難があるとすれば、会議の存続自体を保証する必要がある。会議を条例によって設置する事は、この問題の解決にも役立つ。

次に、自主性は、実効性と密接に関連している問題である。結果の取りまとめへの参加に加え、テーマ設定権が課題として表れた。テーマ設定権が保証されれば、外国人住民会議の自主性がより充実し、政治参加制度としての意義が拡大されるという見方ができる。しかし、担当者Aが語った様に、過去にはテーマを委任するという体制がとられたものの、毎年似ているテーマが選ばれ、会議の議論に進展が見られないため、近年から事務局でテーマを選ぶようにしたという事である。しかし、事務局でテーマを選択する事だけでは問題の解決に至らないようである。例えば、2011年度の会議にテーマが設定してあったものの、議事録でも残されている様に、結局「外国人県民が地域の中でできること」は中心に議論されなかった。これはまた、自主性を与えつつも、過去の経験を踏まえた、委員と議論に対する指導の必要性を示唆する。

理論的枠組みの第2の要素であるマジョリティとマイノリティ間の対話については、上述の会議の周知促進に加え、外国人住民と日本人がより対等な議論ができる様な体制を作る事も検討に値する。これは、多文化共生社会づくり施策の対象の一部となる日本人も、その施策のあり方を検討する会議への参加を認める事としても捉える事ができる。もう一つの選択肢として提示できるのは、オーストラリアの多文化諮問機関の様に、作成した課題書に対して一般の人から意見や提案を募集し、またその提出物に対する委員の意見を公開する様な体制である。

最後に、マイノリティと行政間の対話に関しては、日本語でのコミュニケーションが不自由な住民も行政との対話に参加できる事を促進する取り組みが期待される。例えば、名古屋国際センターの通訳ボランティアと連携する事は検討可能であろう。

## 5 おわりに

本稿は、これまであまり注目されてこなかった日本の自治体の外国人住民会議における、多文化共生社会づくりへの貢献の可能性を探ったものである。また、事例としては愛知県の会議がその可能性をどの様に実現させているかを評価した。理論的枠組みとして、マイノリティの政治参加、マイノリティとマジョリティ間の対話、そしてマイノリティと行政間の対話が効果的に促進された場合、多くの意味で日本人と外国人住民の間の異文化理解、総務省が目指す多文化共生の実現に貢献すると想定できる事を説明した。

しかし、外国人県民あいち会議の事例を考察した結果、3つの要素が実効性を発揮するにあたっ

て日本の外国人住民会議は多くの課題を抱えている事が判明した。より充実した政治参加制度になるには、様々な面における委員構成の代表性、会議の自主性そして実効性の確保の必要性を明らかにした。そして、効果的な対話の為に、会議の周知や言語のサポート等が提案できる。

愛知県国際課多文化共生推進室が直面している諸課題は、他自治体の外国人住民会議の担当部署も同様に抱えている問題であると考えられ、本稿の考察がそれら外国人住民会議の制度を再検討する為の材料になる事を望む。ただし、それぞれの自治体が様々な体制の下に会議を設置している中、課題の度合いと捉え方が異なる事が想定される。本稿では取り上げなかったが、筆者が浜松市と大府市にて行ったインタビュー調査の結果はこれを表している。例えば、浜松市の様に一定の政治参加の制度を目指す自治体もあれば、大府市の様に外国人住民会議を常設するほどの予算と市役所内の合意が確保できない自治体もある。こういった多様性の為、他自治体を対象にしたさらなる研究が期待される。

注

- 1) 筆者が2013年1月に行ったインターネット上調査による。
- 2) これは多くの研究者によって指摘されており(例えば麻野2011:250, 鈴木2009, 川村2008, 中島2005, 旗2005を参照), 国連人種差別撤廃委員会(岡本2005を参照), 外国人差別ウォッチ・ネットワーク(2004)などといった様々な組織が行った調査結果にも表れている。このような危惧が移民の社会的地位に与える影響に関しては、塩原が考察している(2010:162-165, 110-111)。
- 3) 「直接行動」とは、集会, デモ, 請願など様々な形による政治参加のことを指す(樋口2000:22)。
- 4) 2010年12月現在, 愛知県国際課多文化共生推進室調べによる(愛知県2011)。
- 5) 樋口(2001:74-76)もフォローアップの重要性を指摘している。
- 6) 浜松市, 川崎市, 宮城県, 伊賀市である。
- 7) 2011年7月の浜松市国際課の担当者Cに対するインタビュー調査結果による。

図1 外国人県民あいち会議の基本情報

事務局	地域振興部国際課多文化共生推進室
会議の開催	年に3~4回の開催。1回1~2時間程度。委員の任期は1年。
テーマの設定	2008年まで委員の討議により設定。2009年から事務局が決める。
委員人数	10~15人。
委員応募条件	20歳以上の愛知県内に住所があるか勤務、または在学している人で、外国籍の人又は外国文化を背景に持つ人(日本国籍でも可能)。
委員の選考方法	全員公募制。
委員長・副委員長の選考方法	新任期の第1回の会議の時、委員の互選により決定。

(出所:筆者により行われた調査結果)

引用文献

愛知県. 2002. 『外国人県民あいち会議設置要綱』.  
 愛知県. 2008. 『あいち多文化共生推進プラン』平成20年3月.  
 愛知県. 2011. 『愛知県内の市町村における外国人登録の状況一市町村別一覧』.  
 愛知県. 『外国人県民あいち会議』 <http://www.pref.aichi.jp/0000008604.html>. 2012年1月4日閲覧。

- 愛知県. 2010. 『多文化共生フォーラムあいち2010の記録』.
- Aleinikoff, T. A. and Douglas B. Klusmeyer. 2002. *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, D. C: Carnegie Endowment for International Peace.
- 麻野雅子. 2011. 「日本におけるポピュリズムと『外国人問題』—その距離をめぐって」河原祐馬, 玉田芳史, 島田幸典編『移民と政治—ナショナル・ポピュリズムの国際比較』昭和堂.
- Bohm, D. 1996. *On Dialogue*. Routledge. (金井真弓訳. 2007. 『ダイアローグ—対立から共生へ, 議論から対話へ』英治出版).
- Castles, S. and Alastair Davidson. 2000. *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.
- Fraser, N. 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflection on the 'Postsocialist' Condition*. New York: Routledge.
- 外国人差別ウォッチ・ネットワーク. 2004. 『外国人包囲網—「治安悪化」のスケープゴート』現代人文社.
- 旗手明. 2005. 「ゼノフォビアを招く『外国人犯罪』報道—その作られた虚像」岡本雅享編『日本の民族差別—一人種差別撤廃条約からみた課題』明石書店.
- Hicks, G. 1997. *Japan's Hidden Apartheid: the Korean minority and the Japanese*. England: Ashgate.
- 樋口直人. 2000. 「対抗と協力—市政決定メカニズムのなかで」宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂高文社.
- 樋口直人. 2001. 「外国人の行政参加システム：外国人諮問機関の検討を通じて」『都市問題』92 (4) : 69-79.
- Higuchi, N. 2002. Political Participation of Non-citizens in Japan: Continuity and change in the 1990s. *Tokushima Daigaku Shakai Kagaku Kenkyu*. 15: 257-271.
- Hofstede, G. 1991. *Cultures and Organizations: Software of the mind* (岩井紀子, 岩井八朗訳. 1995. 『多文化世界—違いを学び共存への道を探る』有斐閣).
- 蒲島郁夫. 1988. 『政治参加』東京大学出版会.
- 川崎市. 2011年2月23日. 『提言』「川崎市外国人市民代表者会議」.
- 川村千鶴子. 2008. 「多文化共生政策の課題—その社会的位相と多文化共生基本法の制定」『環境創造』11 : 1-36.
- Komai, H. 2001. *Foreign Migrants in Contemporary Japan*. Melbourne: Trans Pacific Press.
- 近藤敦. 2009. 「なぜ移民政策なのか—移民の概念, 入管政策と多文化共生政策の課題, 移民政策学会の意義」『移民政策研究』1 : 6-17.
- Kymlicka, W. and Norman, W. 2000. *Citizenship in Diverse Societies*. USA: Oxford University Press.
- Lee, S. 2006. The cultural exclusiveness of ethnocentrism: Japan's treatment of foreign residents. in Soo im Lee, Stephen Murphy-Shigematsu and Harumi Befu eds. *Japan's Diversity Dilemmas: Ethnicity, citizenship and education*. Nebraska: iUniverse.
- Lévi-Strauss, C and Didier Eribon. 1988. *De Près et de loin*. Paris: Odile Jacob.
- Miller, M. J. 1989. Political Participation and Representation of Noncitizens. in W. R. Brubaker ed. *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, MD: University Press of America.
- 宮島喬, 梶田孝道編. 2002. 「マイノリティをめぐる包摂と排除の現在」『マイノリティと社会構造』. 東京大学出版会.
- 中島真一郎. 2005. 『『外国人犯罪増加』の流布—メディアを扇動する『警察白書』』岡本雅享編『日本の民族差別—一人種差別撤廃条約からみた課題』明石書店.
- 西川明子. 2007. 「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』57 (5) : 59-73.
- 岡本雅享編. 2005. 『日本の民族差別—一人種差別撤廃条約からみた課題』明石書店.
- リアン・テルミ・ハタノ. 2011. 「在日ブラジル人を取り巻く『多文化共生』の諸問題」植田晃次, 山下仁編著『共生』の内実: 批判的社会言語学からの問いかけ』三元社.
- 澤敬子. 2004. 「中小自治体における外国人諮問制度の課題—大阪府豊中市の事例から」『現代社会研究—Contemporary Society』. 7 : 213-219.
- 塩原良和. 2010. 『変革する多文化主義—オーストラリアからの展望 (サピエンティア)』法政大学出版局.
- 総務省. 2006. 『地域における多文化共生推進プランについて』総行国第79号2006年3月27日.
- 鈴木江理子. 2009. 『日本で働く非正規滞在者—彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか?』明石書店.
- Tsuda, T. G. 2009. Japanese-Brazilian ethnic return migration and the making of Japan's newest immigrant minority.

- in Michael Weiner ed. *Japan's Minorities: The illusion of homogeneity* (2<sup>nd</sup> ed.). London: Routledge.
- United Nations. 1948. *Universal Declaration of Human Rights*. New York: United Nations, Art. 18-20.
- 山田貴夫. 2000. 「川崎市外国人市民代表会議の成立と現状」宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂高文社.