

研究ノート

## 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——

澤 敬 子

## 要 旨

自治体における外国人参加型の諮問機関の設立はここ数年急速に進展しているが、外国人規模が小さい中小自治体においては、その設立や実効性に独自の課題があることが予想される。本稿では、外国人数が1万人以下の都市である大阪府豊中市において、外国人諮問制度の設立をめぐる行政の諮問委員会でなされた議論や報告などを検討することで、中小都市における制度設立の課題整理を試みた。

キーワード：定住外国人、政治参加、地方自治、諮問機関、中小自治体

## 1. はじめに

1995年最高裁での「定住外国人の地方自治体における選挙権」判決以降、外国人の参加の問題は司法過程から立法過程へと焦点を移したが、同時に外国人諮問機関という形で自治体行政の課題としても模索され続けている。なかでももっともよく知られているのは、1996年12月に始まった川崎市の外国人市民代表者会議であろう。川崎市の代表者会議は、90年代に制度化された自治体の会議のなかではただ一つ条例によって設置された会議であり、それによって、要綱による設置である他の自治体の会議と大きく異なり市長の交代の影響を受けることのない安定性を持つ制度となっている。川崎市の市長は会議の提言を尊

重すべきことが条例に定められており、すでに、「政策的アウトプットに結び」つく成果をあげているとの評価がある<sup>1)</sup>。また、川崎市と異なり条例による設置ではないながら、大阪府、大阪市、東京都、神奈川県、京都市、静岡市、兵庫県などで、それぞれの自治体の特徴を反映した会議や懇話会が設置されており、外国人のみ、または外国人と日本人とがともに会議の構成員となって、外国人市民の市政参加をすすめている現状である<sup>2)</sup>。

外国人の政治参加の制度には、①選挙、②出身国への政治参加、③諮問機関、④労働組合、⑤政党加入、⑥直接行動の6つがあげられる<sup>3)</sup>。そのうち、現在広がりつつある諮問

- 1) 樋口直人「対抗と協力——市政決定のメカニズムのなかで」矢島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂、2000年、21頁。
- 2) 廣田全男、「外国人の市政参加の現状について」『都市問題』87巻2号、1996年2月、91頁。
- 3) 樋口、同上、22頁。

制度は福祉や教育などをはじめとした多くの分野で取られている施策であるが、現時点においては選挙・被選挙権を有さない外国人にとっての諮問制度は、その検討内容が施策全般に関わるものであることも加わって、他の分野での諮問制度とは異なった意義を持つものであると言えよう。

このようななか、大阪府豊中市では、2003年4月「豊中市外国人市民会議設置準備会議」が設置された。(以降、準備会議) この会議は要綱に基づき設置され、「外国人市民、日本人市民、豊中市関係者の三者が協力して外国人市民会議設置の基盤整備を行い、その結果を市長に報告するためのもの」であり、現在既に6回の会議を終え、外国人会議の選任要領を話し合う段階にある。(2004年2月現在)

豊中市では1980年代半ば以降外国人の人権擁護の問題に取り組み、90年代に入ってから国際化施策を進めるために庁内体制を整え、国際交流をはじめとした外国人市民のネットワーク作りに取り組んできている。国際化施策のあり方を模索するため1998年に「国際化施策推進懇話会」(1998年1月—1999年3月)を設置し、行政の国際化、教育の国際化、在住外国人施策の充実などを話し合い、また20才以上の外国人登録者全員を対象とした外国人市民アンケート調査を実施した。そして、その懇話会の提言をもとに、2000年5月、国際化施策推進基本方針が策定されている。

また、外国人市民アンケート調査において、オールドカマー、ニューカマーともに市政参加に対して半数以上の要望があったことを受けて、続いて2000年11月には、外国人の市政

参加のあり方について、外国人市民、市民団体、学識経験者から広く意見を聴くことをその目的とした「豊中市外国人市民市政参加検討委員会」(以降、検討委員会)が要綱により設置された<sup>4)</sup>。

そして、この検討委員会は会期の終了した2002年4月に、外国人市民の市政参加への参加を促進しその声を市政に反映させる仕組みとして外国人市民だけによる外国人市民会議の立ち上げを最終目標としながらも、直ちにこれを設置するのではなくまず外国人市民、日本人市民、豊中市関係者からなる委員会を「審議会に準ずる委員会」として設置し、そこにおいて外国人のみからなる外国人市民会議(仮称)の設置基盤づくりを行うべき、という提言を市長に対して行っている。この提言を受け、最初に述べた「準備会議」が2003年4月要綱により設置されたのである。

しかし、冒頭に触れたような他自治体での外国人の市政参加の急速な展開の流れの中では、豊中市の「外国人市民会議設置の『基盤作り』」のために『市関係者も加わった三者』による会議」という目的と形態は、やや停滞したものである印象をまぬがれ得ない。すでに川崎市のみならず、東京都、神奈川県、静岡市、浜松市ほかで、「外国人市民のみ」で構成される会議や懇話会が立ち上げられている現状がある。であるのになぜこのような時点において、豊中市では会議設置の「基盤作り」のための会議が提言されたのであろうか。

筆者は、1年4ヶ月にわたる検討委員会に委員として参加する機会に恵まれ、その議論を見聞きしましたそれに加わってきた。本稿で

4) 座長・初瀬龍平京都女子大学教授。会議は、国際交流・国際協力団体および市民団体代表5名、一般外国人市民2名、学識経験者5名、関係機関の職員1名の計13名。うち5名が外国人。

は、現時点までに他自治体の事例において検討された外国人諮問制度の理論的課題を参照し、豊中市での議論や報告、提言の中での先

の問いへの答えを明らかにすることで、外国人諮問制度、とりわけ中小自治体における本制度の課題と展望の一端を検討する。

## II. 「準備会議」＝「三者協議会」の概要

それでは、まず、検討委員会が2002年11月に市長に提出した提言から、準備会議として「三者協議会」という形が選ばれた理由を取り出してみよう<sup>5)</sup>。検討委員会が議論の合意事項としてあげているのは、次の三点である。

(a) 外国人市民がその意向を表明できる、審議会に準ずる委員会の設置、

(b) 現行の市政参加のための諸制度の積極的活用、外国人市民との交流や外国人市民への参加の呼びかけ、

(c) 今後の検討課題として、学校教育への意見表明制度、「豊中市市民権」の議論の深化。

その上で提言は、(a)の準備会議の形態として、①外国人市民のみによるもの、②外国人と日本人市民によるもの、③外国人市民と日本人市民と豊中市関係者によるもの、の三種類を検討し、理念的には①が理想であるが現状は③の形態をとり、将来的にはこれを①に発展解消させる、としている。

また、その理由として、①を立ち上げる場合15名程度の規模の会議が考えられ（川崎市

からの試算)、その選出方法として公選、公募、推薦のうち公募と推薦制の併設が考えられるが、推薦制の外国人代表の選出母体の基盤作りがまだできていないこと、外国人に市政、行政の経験がない現状での外国人のみの委員会の立ち上げでは行政が指導する会議になるか行政との対決型になる可能性があること、をあげている。②については、普通の審議会と同様の性質をもつため代表性の問題は減少し、また先のような「行政の熟知度」の問題も薄れるが、外国人市民のための外国人市民による会議という根本的理念が薄れる、とする。

提言は、そのうえで、これらの問題を解決するため先に述べた③から①への移行を提案する。当面は、日本人市民、市関係者も加わった会議を立ち上げ、そこで三者の信頼と協力関係を形成しながら次の段階である外国人市民会議の基盤作りに取り組もう、というものである<sup>6)</sup>。

であるからその会議の基本的任務としては、  
・代表選任方法の検討と決定、

5) 豊中市外国人市民市政参加検討委員会「外国人市民の市政参加について 提言」2002年3月。

6) 樋口は、諮問委員の構成に注目して日本における外国人諮問機関を4つのタイプに分類しているのであげておく。樋口が委員の構成を考える基準としてあげているのは、選考原理、選考方法、日本人委員の存在の有無である。選考原理としては、個人参加、団体参加、有識者の参加がある。選考方法は、公募（個人参加）と指名（団体参加と有識者参加）に分類できる。欧米に多い公選制は日本の自治体では現在存在しない。委員が外国人のみと、日本人の委員が参加している場合とが考えられる。以上の三点を考慮して樋口は以下の4つのタイプに分けている。①公募された外国人委員からなる外国人会議型（神奈川県、川崎市）、②団体推薦枠での団体参加型（浜松市、兵庫県）、③外国人委員を含む有識者による審議会型（大阪府、大阪市）、④公募により選ばれた外国人委員と指名による委員からなる外国人会議と審議会との折衷型（東京都、京都市）、である。この分類によれば、豊中市の場合、検討会は③、三者協議会は④となり、最終的には①か②が目指されていると考えられる。樋口、同上、22頁。

- ・外国人市民会議が設置されたときの任務の確定につながる、外国人関連施策の必要性の調査と施策方針の確認、
  - ・市民への積極的な広報活動、
- があげられている。

三者協議会は、これらの基本的な任務を早急に完了するとともに解散されるが、基本的な任務以外にも暫定的な任務として、外国人市民の生活環境の改善と人権擁護の方策の模索、日常生活レベルでの外国人と日本人市民との交流・共生を実現する具体案を定期的に市長宛てに報告することを課されている。

検討委員会は三者協議会の設置要綱試案も提出しているが、その案によれば、協議会は原則公開で、開催は原則年4回、必要に応じ

て分科会を置き集中的に審議できるものとする。協議会の会長は、検討結果を毎年市長に報告し要望事項を提出できるとし、市長および執行機関はこれらの報告・要望を尊重しなければならない。また、試案は、協議会の委員を15名とし、豊中市に一年以上居住する外国人登録者から7名（うち特別永住者2名、永住者2名を含む）以内、豊中市に一年以上居住する住民登録者から4名以内、豊中市関係者として、豊中市議会議員、教育委員、民生・児童委員、とよなか国際交流委員会理事、行政職員などのうちから4名以内とする。外国人市民3名、日本人市民2名については、公募により選任することとしている。

### Ⅲ. 検討委員会の議論から：「選出母体の基盤作り」と「市政の熟知度」

以上、提言は、外国人代表の選出母体の基盤作りの必要性や行政の熟知度を理由にあげたうえで、基盤作りのための暫定的な委員会である三者協議会を提案しているのであるが、次に、川崎市の事例分析を参照しながら、これらを中心に検討委員会での議論、論点を見ていこう<sup>7)</sup>。

#### 1. 外国人代表の選出母体の基盤作り

1年4ヶ月にわたり12回の会議が開催されたなか繰り返し言及されたのは、外国人市民の多様性とそれによるニーズや参加への指向の違い、在日韓国・朝鮮人とそれ以外の外国人が「外国人市民」として一様に処遇されることへの疑問、特にニューカマーについて言

えることであるが適切な代表選定の難しさであった<sup>8)</sup>。そして、会議では、多様な立場の外国人の声を汲み取るために、選出母体の基盤作りじたいが必要と考えられたのである。

これらについては、川崎市の外国人市民会議の経験からも指摘されている。在日外国人市民を政治参加論からカテゴリー分析している樋口は、「外国人」というのは「社会的なカテゴリーであっても、組織的な基盤をもった集団とはいえず<sup>9)</sup>、一般に、在日韓国・朝鮮人のような集合的基盤を持つ外国人は市政への参加コストが低い、一時滞在指向と定住指向の境界にある者や集合的基盤を持たず日本語の識字能力の低いもの（日本人の配

7) 委員会での議論は議事録に記録されており、市の情報公開課を通して閲覧できる。

8) これら述べられた意見には、1995年から98年にかけて豊中市が行った外国人を含む市民向け調査のアンケートを参照してのものが多くあった。

9) 樋口、同上、36頁。

偶者、インドシナ難民、中国帰国家族)は、定住指向で切実な問題を抱えながらも政治参加が困難であることを指摘している<sup>10)</sup>。そして、「既存の組織や人的資源のような集合的基盤がなければ現存制度内での『発言』は難しい」ため、「『発言』に伴うコストを負担できるようなエスニック組織を育成する必要がある」とする。これについては、川崎市の会議の成立と現状を分析した山田も、「集合的な意志表出の回路をつくるのが、今後の課題となるであろう。」<sup>11)</sup>と述べている。

とりわけ豊中市は、2万人に及ぶ外国人市民を擁する川崎市と異なり、全人口約39万人のうち外国人は4870人(男2331人、女2539人、外国人登録による)であり<sup>12)</sup>、その構成は、韓国・朝鮮人が2777人(うち多数が特別永住権保持者)と外国人の6割近くを占め、その他の外国人計2093人については、中国人955人、ブラジル人151人、アメリカ人148人、フィリピン人99人、ペルー人68人、英国人61人、タイ人57人など多様な構成となっている。

(2001年9月末)

このようななか、特にニューカマーのコミュニティ形成、エスニック組織形成とそれらと行政・市民との関係作りが今後の課題となっていくであろうが、しかし、これについては、行政がどこまでどのように関わるべきか、またその方法はどうか、という課題があり、選出母体の選出基準問題と平行して、三者協議会でも重要な論点としてあがってくるであろう。

以上と同時に、選出方法に公募と推薦を併用するとして、この推薦依頼の基準の明確化の必要性も、川崎の事例から指摘されている<sup>13)</sup>。川崎市の場合、特定の組織の代表が、外国人市民の代表という任務と矛盾する場合が生じており、少なくとも選任後は「全外国人市民の代表」という位置づけを再確認する必要があるというものである。これらの検討と決定は、提言においても、三者協議会の基本的任務として位置づけられている。

## 2. 「行政の熟知度」：三者の信頼と協力関係の形成

提言は、「行政の熟知度」という表現をとっているが、むしろ議論の中で言及されていたのは行政内部との調整やすりあわせを含む関係性の問題である。

これは、ある程度は「上から用意された」政治参加制度である、審議会に準ずる委員会の宿命ともいえるものであり、代表者の自立性と提言の実現可能性の関係は、どこにおいても大きな課題とされている。川崎でも、「事務局と庁内部局との調整、すりあわせが先行し、代表者会議の自主性を損な」っているという報告がある<sup>14)</sup>。

また、事務局となる部署以外の行政機関との連携や対立、議会からの孤立など、行政全般、議会とどこまで協同できるか、という問題があげられる。これは、外国人側の問題というよりもむしろ行政や議会の問題である。議会との関係については、川崎においても、議会は「報告を聞くだけで意見交換がまった

10) 樋口、同上、34頁。

11) 山田貴夫「川崎市外国人市民代表者会議の成立と現状」宮島、同上。

12) 世帯数は2426世帯、20歳以上の人口は4180人(男1961人、女2219人)。

13) 山田、同上、52頁。

14) 樋口、同上、29頁。

くなされていない。議員との意見交換の実現に向けた事務局の努力を期待」という報告もあるほどである<sup>15)</sup>。

これら以外に議論から見えてくるのは、準備会議が、部署以外の行政や市関係者に外国人会議が広く受け入れられる関係を作るための準備の会議であり、同時に、市関係者が外国人の抱える問題を直接に認識する場となるようにも期待されているという点である。市関係者自身の外国人の課題への認識じたいが、まだまだ進んでいない状態にあることを窺わせる。

### 3. その他の論点

会議をとおして何度も話し合われたのは、外国人と日本人の関係作りについてである。もちろん、外国人の権利保障は重要であるが、アンケートにあるようにオールドカマーのうち77.9パーセントの人々が本名を名乗っていない状態では<sup>16)</sup>、実際に外国人の市政参加があっても日々の暮らしの中で本当に尊重されているとは言えない、という意見が、外国人の側からしばしば出されていた。外国人が意見を出す形だけができるアライバイ証明の会議にはしたくない、権利保障だけでなく「市民とのより豊かな関係」を生み出すことこそが、とりわけ外国人市民の希望なのであり、その

ためには外国人に対する社会的な雰囲気の高まりも重要である。

なお、これもしばしば言及されたのが、外国人市民の参加は、外国人の権利の実現であるだけでなく、外国人側にも、自分たちの参加によって「自分たちの住む豊中をよりよくなりたい」という願望がある、というものである。日本人側は従来、「内外人平等の原理と『思いやり』の精神で<sup>17)</sup>」外国人施策を行ってきた歴史があるが、このような積極的な外国人側のニーズをどこまで拾い出し、彼らの参加により豊中という町が豊かになれるかが、問われている。

これら以外にも、国籍条項の問題から外国人は教育委員になれない一方で、教育の問題が非常に切実なものであることが、議論の中で明らかになった。協議会、外国人市民会議には、一貫してこの問題に取り組んでほしい、との要望が出た。

また、「かながわ会議」では難民として来日し日本国籍取得した者もメンバーになっているが、豊中でも、日本国籍を取得しても外国人としてのアイデンティティを保持して生きる人たちをどのように位置づけるかについて、しばしば触れられた。

## III. おわりに

以上、本稿では、豊中市で「地盤作り」の三者協議会が選ばれた理由を中心に検討する

ことで、中小自治体における外国人諮問制度の課題を検討してきた。これにより、上から

15) 山田、同上、55頁。

16) オールドカマーでは、20代、30代、40代の6割が通称名（日本名）のみ使用しており、日常的に本名を使用しているのは1割前後である。豊中市人権文化部文化課「豊中市外国人市民アンケート調査結果報告書—資料編—」1999年、17頁。

17) 宮島喬「外国人市民の参加とその回路」宮島編、同上、7頁。

の制度である諮問制度の独自の課題、中小自治体であることに基づく課題、外国人全般にわたる課題群があることが確認された。

しかし地盤作りばかりしているのも、もちろん十分ではない。川崎市でも外国人会議は、市政モニター制度や区民懇話会、審議会の委員などの参加への道が制度的にはあっても実際に参加がなされていないなか、「新しい仕組みを必要とした」<sup>18)</sup> のであって、外国人市民参加の長い歴史のある川崎市でさえ、会議が同時に地盤を作る機能も期待されていたのである。よって、これらの過程は、段階的とはいえ、期間限定的に行われるべきであろう。

また、準備会議ではなく「外国人のみ」による会議の設置が目標、というのは、委員会でのギリギリまでの大勢の意見であり、最後に三者協議会の形に決ったのは、いわば妥協の産物でもあった。反対意見のなかには、豊中市関係者を不要とするものもあった。もともと行政によって上から設立された制度であ

り、議会と異なり諮問制度が出した提言がどこまでの実効性を担保できるかについては、行政にとって厳しい課題とされている。外国人諮問機関が「具体的な実績を積み重ねなければ、外国人住民と行政双方の有効性感覚が低減して、存在意義自体が問われることになろう」とも評されている<sup>19)</sup>。単なるアリバイ証明ではない存在意義のある会議にするために、市民と行政、特に行政に課された課題は相当に重く、また微妙な取り組みを必要とするものと言えよう。

#### 参考文献

- 豊中市外国人市民市政参加検討委員会「外国人市民の市政参加について 提言」2002年3月。  
 豊中市人権文化部文化課「豊中市外国人市民アンケート調査結果報告書—資料編—」1999年。  
 廣田全男「外国人の市政参加の現状について」『都市問題』87巻2号、1996年2月、91-102頁。  
 宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂、2000年。

18) 山田、同上、42頁。

19) 樋口、同上、70頁。