

対外国人意識改善に向けた行政施策の課題

小林真生*

現在、日本は国際化と少子高齢化が同時に進行し、その結果として外国人人口の増加や外国人の構成も多様化することが、当然であるとの認識が広まってきている。それにもかかわらず、対外国人意識は悪化しているが、国は十分な対策を立てていない。研究上でも、個々の自治体の対策は検証されているものの、国の対策に関しての記述は不十分なものが多い。そこで、本稿では対外国人意識に対する国を含めた行政の対応を検証していく。

全国統計、および筆者が外国人集住地と短期滞在者であるロシア人船員が多く上陸する自治体を比較したアンケート調査から、日本においては外国人と地方社会との間に十分な交流がないままに、マスメディアなどの影響を受けて不安や偏見が高まっていることがわかった。その上で、国の施策と外国人との接点の多い5つの自治体の施策をインタビューと文献分析により比較検証した。そこで浮かんだ問題は、自治体が異文化理解に対して基準を持っていないこと、自治体では異文化理解施策を担う部署が定まっていないこと、異文化理解教育に関する規定がないこと、であった。そして、これらに共通するのは国が異文化理解に関して、自治体や個人の熱意に依拠する方針を採っており、基準の設定などの基本的な関与を行っていないという問題点であった。国が統一性を持った指針を提示した上で、地域ごとの実情に対応しなければ、日本全体の対外国人意識の改善は難しいと言える。

キーワード：意識，外国人，行政の対応，異文化理解

1 はじめに

現在、そして将来の日本を語る時、「国際化」と「少子高齢化」を避けて通ることはできず、それに伴う形で、外国人¹⁾の受け入れに関する議論は今までに増して高まりを見せている。その議論の内容も、労働力不足解消のために本格的な移民政策に踏み出そうとするものと、現在の規定どおりに専門的技術を持つ者の受け入れに限定すべきとするものとの論争であって、外国人が将来的に増加することに対して量の大小はあれ、認知されていると言える。その背景には、経済協力開発機構（OECD）や国連経済社会局人口部によって出された、今後日本において毎年数十万人レベルの移民が必要とされるとの試算や、各省庁や国立社会保障・人口問題研究所の推計以上に実際の少子化が進行し、2005年から日本の人口減少が始まったという結果等が広く報道されたことがあると思われる。

そのような状況に対して、政府および財界も今後の対応を迫られ、現実に即した見解および提言を発表している。国民の間の認識の共有を図るために作成された内閣府発行の『日本 21 世紀ビジョン』では、「世界中の人が訪れたい、働きたい、住みたいと思う『壁のない国』となる」(内閣府 2005：17)ことが目指されており、単純労働者を公的には受け入れない現在の方針を「現実に即したものとなっていない」(内閣府 2005：239)と述べている。また、日本経済団体連合会の『経営労働政策委員会報告（2005 年版）』においても、外国人労働者受け入れの原則として「質、量の両面で十分な秩序あ

* 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程 magokorotaro@suou.waseda.jp

る受け入れ，外国人の人権や尊厳が擁護された受け入れ，受け入れ側，送り出し側双方にとってメリットある受け入れ」（経営労働政策委員会 2004：41）を挙げ，「日本を外国人にとって働きやすい国にしていかなばならない」（経営労働政策委員会 2004：42）と，その方針が示されている。しかし，現状が上記のように推移し，今現在も外国人との接触が増加してきているにもかかわらず，近年，日本社会において生活する外国人に対する意識は決して良いとは言えず，それを改善しようとする国からの目立った動きも十分に出されてはいない。

本稿では，そのような現状を受けて，日本社会全体の対外国人意識への行政の対応を軸に検証を進めていくのであるが，その問題を取り上げるには幾つかの理由がある。まず，先に挙げた国としての目標と現実との間に大きな隔たりがあることである。後述するような悪化してきている日本社会の意識や，それに基づく偏見に拠り発生する諸事例は，外国人が日本で生活することや「働きたい」という気持ちをためらわせるものとなるであろう。それは，今後，財政面や人的側面で社会保障を維持するためにも必要とされる外国人の活力が減少することにも繋がる。また，地域で生活する外国人が増加する中で，日本社会との摩擦なども各地に見られるようになってきており，にかよった問題を抱えながらも問題の収束を図れていない自治体も多く存在するなど，対外国人意識の問題が特定地域の社会問題ではなくなっている現状も，国の対策を検証する必要性を高めていると言える。

その一方で，外国人を受け入れるホスト社会側に焦点を当てた対外国人意識を扱う研究は，外国人に対する制度・法制面の研究に比べ盛んとは言えない。そして，その制度自体は，改善の速度は望まれているほどではないとはいえ，江橋崇編（1993）で述べられたような「外国人は住民です」という観点に沿って，改善の方向に向かっている。しかし，対外国人意識と行政施策との連関に関しては，有効な対策が十分になされておらず，後述するように意識は悪化傾向にあり，新たな展開が望まれている分野である。

対外国人意識に関する先行研究としては，川崎市と鈴鹿市で数量的分析を行い，包括的な意識規定要因を探るという視点を持った鐘ヶ江晴彦編（2001）や，新来外国人集注地域（大泉町，太田市）における意識に着目し，量・質両面での調査を進めた小内透・酒井恵真編（2001），豊島区，大和市，伊勢崎市において量・質両面での調査を行い，各自治体における事例を総合的に分析した鈴木江理子・渡戸一郎（2002），豊田市のH団地に関する都築くるみの一連の研究などがある。しかし，それらの精緻に地域社会を分析した研究成果には，共通した問題点がある。それは，研究対象地に対し，「多くの地域社会がやがて抱えざるをえない問題を先取りする形で検討する意義」（小内・酒井編 2001：9）を持って検証を行い，偏見解消などの意識の問題に国が関与していないことを前提として議論が進められているため，意識形成や今後の対応を含めた視点が対象地を含む地域社会や自治体に止まり，他地域との問題の共通性や国全体の課題にまで検証が十分に及んでいないことである。また，現在では1つの自治体に複数の文化的背景を持った外国人が混在している事例も見られるなど²⁾，状況が多様化してきており，先行研究で取り上げられた自治体が外国人受け入れの数ある類型の1つとなっている状況の変化も，それらを概括し何らかの方針を提起するという基本的な国の役割を検証する意義を高めていると言える。そこで，本稿では先行研究の見地を踏まえつつ，複数地域の事例を見る中で，対外国人意識改善に向けて国が行政レベルで関与する意義や必要性を検証していく。

上記以外の本稿の特色として，短期滞在型の外国人（本稿では主にロシア人船員）の事例も視野に入れ，短期滞在型の外国人と労働者・定住者としての外国人に対する日本社会の意識の共通性に着目し，対外国人意識を外国人集住地域だけの問題ではなく，今後国際化が進展する日本社会全体の問題

として捉えた点が挙げられる。また、ロシア人船員の事例に関しては、日本海や北海道沿岸の広い地域で、地域社会との間に摩擦が多く発生し、社会問題となっているにもかかわらず、小林真生（2005）以外にまとまった研究がなく、今後の研究の発展が地元社会から望まれている分野でもある。

以上のような認識に基づき、本稿では対外国人意識の現状、およびそれに対する行政の施策を分析し、その上で、国および地方自治体が抱える問題点を提起したい。

2 日本社会の対外国人意識の現状

日本社会において国際化が目に見える形で進行し始めたのは、1980年代からのことである。労働力不足などの要因によりアジア圏より多数の労働者が来日し、「出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）」が改正された1990年以降、日系南米人や外国人研修生も急増した。それは工業が盛んな地方都市ばかりでなく、労働力不足に悩む農林水産業を産業の柱とする自治体においても見られる状況である。また、その他にも、農村地域におけるいわゆる「外国人花嫁」の存在も知られ、ソ連崩壊以後、定住者ではないけれども日本海側や北海道の港町において、入管法に定められている「特例上陸」の資格³⁾により、多くのロシア人船員が上陸し、地域社会との接触が急増している。そして、富山県射水市では同市に面する伏木富山港に毎年数万人のロシア人船員が上陸し、彼らを主な購買層として、市を横断する国道沿いにパキスタン人が100軒以上の中古車販売店舗を構え、市内の企業に日系南米人や外国人研修生が多く雇用されるなど、これまで考えられてきた状況が混在する地方都市も現れてきた⁴⁾。このように、現在ではそれぞれの地域がそれぞれの国際化を迎えている現実がある。将来的な動きに目を向けると、経済連携協定（EPA）に関する政府間協議の場において、フィリピン、タイなどと日本国内で人手不足が慢性化している看護師・介護福祉士の分野における受け入れへの基本合意が進められている。今後の少子高齢化と大都市圏における人口増の流れを考えるならば、外国人との接触に伴う意識の問題は現在問題が表面化していない自治体においても発生していくであろうし、個々の事態はいっそう多面性を増すことが予想される。

では、現在の全国的な日本人と外国人の接触経験はどの程度であろうか。総理府（現内閣府）による世論調査から見てみたい。2000年12月に行われた「社会意識に関する世論調査」によると20歳以上の男女の内、外国人と実際に友人関係があると答えた人が8.5%、友人になりたいと望む人は46.2%、友人になりたいとは思わない人は38.6%であった。また、同年11月に行われた「外国人労働者問題に関する世論調査」によると、外国人と交流（日常的な付き合いや挨拶、多少の会話など）する機会があると回答した人は9.7%であった。これらの結果からわかるのは、国際化が進展している日本社会において交流を望む人は半数以上に上るものの、実際に外国人と交流を持っている人は1割程度ということである。

そのような状況での日本全体の対外国人意識を知るために、2003年2月に内閣府が実施した「人権擁護に関する世論調査」を取り上げたい。それによると、日本に居住している外国人の人権が守られるべきか質問したところ、「日本人と同じように人権を守るべきだ」と答えた割合は過去9回行った調査中最低の54.0%（1997年には65.5%）であった。また、外国人が不利益な取扱いを受けることに對しても、それを止むをえないとする傾向が目立った。これに對して、結果が公表された翌日、朝日新聞は法務省人権局の談話として「身近に外国人が増えたことや、外国人犯罪の報道が多いこと」（『朝日新聞』2003.4.13朝刊）を、読売新聞は内閣府、毎日新聞は法務省の談話として「外国人犯罪の増加」（『読売新聞』・『毎日新聞』2003.4.13朝刊）を外国人に対する人権意識低下の原因ではないかと報道

している。また、『人権教育・啓発白書（平成 15 年度版）』においても「意識の変化については」「最近の外国人犯罪がマスコミに多く報道されることなどが何らかの形で影響したものであると推測」（法務省・文部科学省 2004:18）している。何を人権意識低下の要因と見なすかは、調査においてその要因を聞いた質問がないことから、厳密な分析は不可能であるが、外国人犯罪が 1 つのキーワードになっていることは事実であろう。確かに、外国人人口の増加と共に外国人犯罪が増えることは避けられない。しかし、中島真一郎（2000）などでも明らかなように、日本の不法滞在者も含めた在日外国人の犯罪率は取り立てて高いものではない。また、入国者全体を対象として見ても、『警察白書（平成 17 年版）』によれば、1996 年から 2004 年にかけて日本への入国者数は 1.8 倍の伸びを見せているのに対し、外国人の刑法犯検挙人員⁵⁾の増加率は 1.4 倍に過ぎず、日本全体の刑法犯検挙人員は同期間で人口の大きな上昇がないにもかかわらず 1.4 倍の増加を見せている（警察庁 2005）。そのような犯罪状況に対して、外国人の場合とは異なり、日本人の人権を制限する発想が起こらない理由を考えると、それは日常での接触経験によるものと推察できる。つまり、日本人による犯罪報道がなされた場合、日常の生活において「普通の」日本人を知っているため、犯罪者と日頃接する人を区別することができる。一方で、日常を知る程付き合いの少ない外国人の犯罪報道に接した場合、その限られた情報から外国人全体を判断し、意識が悪化してしまう可能性が高いと考えられるのである。

このような意識の表象として、小樽市における外国人入浴拒否問題が挙げられる。これは小樽市の銭湯において一部のロシア人船員が泥酔状態で入浴するなど、日本式の入浴マナーを守らなかったため、それを嫌う地元利用者の要望を受ける形で一部銭湯が「外国人お断り」の看板を出し、典型的な東アジア人的風貌以外の人の入浴を禁じ、その後、外国人であることを理由に入浴を拒否された地域在住者が日本国籍取得後も再度拒否されたことから、入浴を断った店舗との間で裁判を行った事例である。その場においては、外国人であること（肌の色が多数を占める利用者と異なること）が風紀を乱すことと同一視されていたと言えよう。このような事例は日本各地に見られ⁶⁾、その意識は特定地域に限定されるものではない。

では、ここで対外国人意識の問題を日本全体ではなく外国人との接触が急激に高まった自治体に焦点を当てて見てみたい。筆者は 2002 年に、1990 年の入管法改正に伴い日系南米人との接触が増加した群馬県太田市と、1991 年のソ連崩壊後の経済体制変容により水産物を運搬するロシア人船員の特例上陸者数が増加した北海道稚内市における対外国人意識の比較調査を行った。両市は県内および道内において、外国人に関連する産業の経済効果が大きく、周辺地域産業の中心を成す地方都市であるという特色も共有している。また、個人的な調査地選定理由として、筆者が太田市の出身であり、外国人が増加した当初より同地に在住していたため、市民の声を継続的に聞く立場にあったことから、自由解答欄での発言や聞き取り調査に対する理解が他地域に比べ深まることが予想される点、および、太田市で筆者が聞いていたものと同種の発言が稚内市の市議会議事録や地方紙、および聞き取り調査などで見受けられた点が挙げられる。そこで、同質性が高いと言われる日本社会において、外国人の定住が進む地域（太田市）と不特定多数の外国人に接する機会が多い地域（稚内市）では異文化を受容するに当たり、約 10 年が経過した後、如何なる特徴が見られるのかということ、および現在までさまざまな研究が行われてきた群馬県東毛地区に代表される定住外国人に対する意識が他の事例とどのような共通点や差異を見せるのかということに焦点を当てて調査を行った。アンケートを取るに当たり、これが個人の調査であるため予算・人員の面で制限があり、その一方で一定数の母集団を確保するとの目的もあったため、当地の高校に協力を依頼し、市内在住の生徒に 2 枚の調査票を配布し、本

人を含めた同居している任意の 15 歳以上の人⁷⁾に回答を求める託送調査法によりアンケートを行った⁸⁾。この調査は当地における概要を見て、比較を行うためのものであり、市内の人口比には準拠しておらず、先述の世論調査とは母集団や調査手法が異なっていることを、あらかじめご了解いただきたい。

その調査でば外国人と交流や見かける機会のある人は両市とも 9 割を超えており、その内訳としてやや太田市の方が外国人を身近で見かける場合が多かった。しかし、日常的な親しい付き合いをしていると答えた人は、太田市で 11.6%，稚内市で 9.3%と、外国人を身近で見かけていても、それが交流には余り繋がっていないこともわかる。

外国人増加に対する感想を聞いたところ、太田市では 73.6%，稚内市で 83.3%と共に高い割合で何らかの不安を抱えていると答えている。また、その不安要因について尋ねたところ、「治安・風紀の悪化」を挙げた人が太田市で 42.3%，稚内市で 35.2%と共に高かったものの、市の犯罪統計を見ると全犯罪中外国人犯罪の占める割合や発生率は稚内市の方が数倍高いことから⁹⁾、外国人犯罪により引き起こされる意識は実態を反映するものではなく、明確な根拠を持たないものである可能性が高い。

この種の不安の表出として、両市に共通して外国人による日本人女性への暴行流言が発生し、アンケートの自由回答欄においても、それを危惧あるいは聞いたという記述が多く見受けられたことが挙げられる¹⁰⁾。太田市における流言は 1990 年初頭より北関東、あるいは東海地方を中心に発生したものの残存例、あるいはその亜流であり、稚内市においては各種のトラブルが日常化してきた 1997 年に発生したものであった。流言研究において、流言がその対象に対する関心の高さと不安・不信感、および不確定要素なしには発生しないという認識は共通しており、日本の「外国人労働者暴行流言」に対して廣井脩（2001）はコミュニケーション不在と市民の不安が原因としている。つまり、両市において、外国人に対する強い関心と交流の不在、および共通した不安感があることがこの事例を通じても見えてくる。

このほかの両市の共通点としては、地域における交流の満足度が 1 割程度であること、市行政の外国人関連施策を積極的に評価する割合が 1 割以下（太田市:7.4%，稚内市:1.9%）であること、外国人と個人的なつきあいのある人ほど対外国人意識は良好であること、意識形成要因としてマスメディアを挙げる人が 6 割以上（太田市:62.0%，稚内市:70.4%）であること、外国人増加に不安を感じていない層の意識形成要因ではマスメディアよりも学校教育や実体験が重視されていること、などが挙げられた。一方で、相違点としては稚内市の方に外国人の位置づけにおいて、パートナー意識が低く、一定の距離を置こうとすることや、個々の家庭や友人間の会話の中で外国人の個人名が全く出ないと答えた割合が稚内市に多いこと（太田市:42.9%，稚内市:79.6%）などが見られた。この背景には外国人児童の多くが中学校までは日本の公立校に通っており、母集団の一部である太田市の高校生やその保護者と接点があったことも大きい。しかし、高校に進む外国人児童は少数であり、太田市の自由回答欄には高校進学後、接点がなくなったことを感じているという記述も見られた。

ここから、本調査が概要をつかむためのものとはいえ、現在の日本の地域社会に急激に外国人が増加した場合、定住傾向があるにしろ、短期滞在であるにしろ、交流が十分に伴わず、相互理解のないままにマスメディアなどの影響を受け、不安が高まる傾向が強いことが見えてくる。確かに、定住外国人の周辺には日常生活を通じた地域との接点が存在し、短期滞在型外国人にはそれが希薄である。しかし、この調査結果や入浴拒否事例、あるいは筆者がロシア人船員の上陸の多い地域で調査を行った際、親がロシア人の児童（ダブルを含む）に対して、周囲の子どもが親から聞いた言説を用いてイ

ジメを行った事例が度々聞かれたことなどからも、生活形態という要因が地域社会において、それぞれの対外国人意識に明確な境界を引く訳ではないことも見えてくる。現在、一般にも、国を始めとする行政の見解でも対外国人意識の問題を取り上げる場合、視点が在住する外国人にのみ向けられるが、短期滞在者も視野に含めた対応が必要とされていると言えよう。

3 異文化理解施策の現状

上記の事例などから、現在、全国レベルでも、外国人が多く生活する自治体でも、“外国人を見かけることは増えてきたものの、交流や理解が進まず、不安や偏見が拡大している”という問題を共有している傾向が見て取れる。確かに、如何なる社会でも異なる背景を持った人が増加した場合、不安や摩擦は当然生じる。しかし、現状のまま推移するだけでは国、地元住民、外国人、それぞれに良い結果を生むことはないであろうし、対外国人意識が自然発生的に改善しないことは上記の事例や、移民・異人種間の混住経験の長い欧米でも未だに問題を解決できていないことから推察できる。この問題が全国に共通し、将来的に日本で生活する市民全体に心理的負担や直接的被害の発生が予想されることから、これに対し国が何らかの対策を行う必要があると言えよう。

そこで、行政の立場から現在、どのような異文化理解施策¹¹⁾が採られているのかという点を交流施策と教育の面から整理してみたい。交流施策と教育は異なる分野であり、別個に扱う場合も多いが、本稿の主題は対外国人意識にあるため、それらを併記し、分析することが適当と考えた。

まず、国の施策について概観してみると、中央と地方自治体の間に地域に居住している外国人との交流施策に関して、常時連絡をとるというような明確な体制や規定は存在しない。ただ、1989年に自治省（現総務省）が「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を通知し、自治体にガイドラインの策定を求め、各自治体の地域国際化協会や国際交流施設の設置、各種事業の実施に対して一定の方針を与えてはいた。しかし、その大綱の内容については「地域の特性、国際化の進捗状況等を踏まえた記述」を求めており、個々の自治体の活動を「単独事業」とする方針には変化はなかった。従来、日本の地方自治体における国際交流は姉妹都市交流などを重視し、地域に在住する外国人との交流という視点が不十分であったため、全国レベルでの明確な方針が提起されなかった大綱策定以降も、どの程度地域の国際化に目を向けるかは個々の自治体の意識の高低に左右され続けたのである。

また、現場での啓発活動に関して、法務省は平成12年度から地域の法務局と地方自治体および人権擁護委員協議会などを構成員として「人権啓発活動ネットワーク協議会」の設置を進めているが、予算の関係などもあって未だにすべての地域で設立されてはいない。そして、外国人に関する問題が必ずしも取り上げられる訳ではないが、同協議会が行う人権教室実施や相互連絡の場の設置に関する最終決定は、個々の教育現場や首長に委ねられている。

法令が関係する国の活動としては、2000年に施行された「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」における人権課題の1つとして外国人が指定され、国および地方公共団体は施策の策定および実施を、政府は国会へ年1回の報告書提出を義務付けられたことが挙げられる。その第1回の報告書（『平成13年度人権教育及び人権啓発に関する施策についての年次報告』第156回国会〔常会〕提出。法務省・文部科学省編『人権教育・啓発白書〔平成14年版〕』と同内容）の中で、法務省は人権週間を活用し、文部科学省は各教科、道徳、特別活動、総合的な学習の時間といった学校教育活動全体を通じた活動の奨励、都道府県教育委員会の指導主任や学校関係者を集めた国際理解教育研究協議会の開催、指導に対する事例集やソフトウェアの配布、外国語教育の充実（それに伴う交流も含む）を図ったと

している。しかし、人権週間は 1988 年より実施されており、また、教育面でも各教科や道徳に関しては、担任教師あるいは授業担当教師の裁量による部分が大きいので、一定の時間や内容が確保されている訳ではない。そして、総合的学習の時間は現在、縮小の方向で見直しが検討されており、内容決定には校長の裁量が大きく、課題は限定されていない。言い換えるならば、国際理解教育に関する活動は学校において必ずしも行われるものではないのである。その他には、『人権教育・啓発白書（平成 15 年版）』において、「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進事業」が追加された。この事業では現在、33 地域で調査校が選定され、各自治体の状況に合わせた対策を報告書の形で周知させ、その結果を調査・分析している段階にある。将来的に全国規模の施策を提示するのか、あるいは地域ごとの施策に止めるのかに関しては検討中である。

また、『人権教育・啓発白書』では平成 14 年版から平成 18 年版まで、外国人に対する入居拒否や入店拒否などを扱う「外国人の人権をめぐる人権侵害事案に対する適切な対応」の項目は同一の文面が掲載され続けており、この問題に対する啓発活動や法整備などの対応を国が積極的に行っていないことも見えてくる。

このように、国は日本社会で生活している外国人との具体的な異文化理解施策の内容や最終決定を地域との連携がとれていないままに、地方自治体あるいは個人の裁量や活動に任せている面が強い。そこで、2003 年に筆者が北海道において、個々の自治体の対応を比較検証するために、外国人との接触が多いと思われる特例上陸許可人数が多い 5 つの自治体（稚内市、根室市、小樽市、紋別市、苫小牧市）¹²⁾の平成 15 年度の異文化理解施策に関する調査結果を具体例として提示したい。

稚内市はロシアと国境を接している関係上、ネベリスク市などと長年に渡り姉妹都市関係を形成してきており、サハリン州との関係が深い。国際交流の概要としては『第 3 次稚内市総合計画』（1999～2008 年を対象）によれば、「市民の国際化意識の高揚」としての各種交流団の派遣や語学講座の開催、「青少年の国際交流機会の提供」としての姉妹都市との交流、「地域文化の相互理解の促進」、「関係団体の育成強化」、「サハリンとの経済交流の推進」としての貿易業務研修会開催や情報の整備、「日ロ共同事業、合併事業の推進」、「国際港湾都市としての基盤整備」、「サハリン定期航路の充実」、「国際航空路線の就航促進」、「パートナーシップ・プロジェクトの推進」、「稚内サハリン事務所の機能拡充」などの施策が挙げられている。しかし、ロシア人船員、外国人研修生¹³⁾、市内在住の外国人と市民との間の交流施策は採られてはいない。それ以外の稚内市の特徴として、稚内市商工会議所が主体となり、行政からの援助を受ける形で、サハリン州より毎年企業の幹部社員を企業研修生として呼ぶ事例があり、相互関係向上の基盤の 1 つとなっている。そして、市の交流事業の中心は企画調整部サハリン課交流係である。交流係自体は 2 名で構成されているが、プロジェクト係とサハリンにある事務所も含めるとサハリン課全体の 6 名が随時事業に参加している。また、教育機関に対して異文化理解に関する具体的な授業等の取り決めはなく、姉妹都市交流事業ごとに随時対応する形を採っている。

根室市の交流事業は北方領土の問題と離して語ることはできず、具体的な交流に関して、北方領土問題のため国や道が深くかかわる稀なケースである。ここでの特徴は、北方四島の住民と日本国民が旅券やビザなしで相互訪問できる「ビザなし交流」であり、北方四島の住民約 1 万 5000 人の内、延べ 5000 人が日本へ訪問したほど大規模なものである。これは本来、四島返還交渉のために画策した施策ではあるものの、地元住民の意識に良好な影響を与えたことが黒岩幸子（1999）や北海道新聞情報研究所（2001）などで指摘されている。市の国際交流の概要としては『根室市総合計画（平成

7～16年度)』に拠れば、「国際的な相互理解と友好親善」として姉妹都市交流や国際協力支援を、「国際交流を担う人づくり」として四島住民との相互ホームステイや語学教育の充実を、「国際的な情報の提供・イメージづくり」として外国人に対する情報周知や歴史的経緯の紹介を、「国際交流の場づくり」として相互訪問に活用できる施設や港湾施設、および外国語表示の充実を、「国際交流推進体制の整備」として官民を通じた体制の整備を挙げている。しかし、四島との交流が盛んである一方で、ロシア人船員、外国人研修生、市内在住の外国人との交流は行っておらず、その分野での民間団体との協働活動は見られない。また、1992年に市が「根室インフォメーションセンター」を設置し、船員への便宜と市民との交流を推進するため、館長を1人雇用している。しかし、同センターは船員への情報伝達機能を果たしているものの、市民と船員との間の交流は余り進んでおらず、関心も低い。市の交流事業の中心は総務部北方領土対策室で、7名で構成され、専任は置かず、交流事業に合わせて全員で対応している。また、全市的に学校において、ビザなし交流ごとに四島の青少年と各学校が1校ずつある程度の順番で交流を行っている。

小樽市は外国人入浴拒否問題および関連訴訟を抱えることでも知られ、一方で、海外からの観光客を受け入れる自治体でもある。国際化施策の概要としては『小樽市総合計画』（1998～2007年を対象）によれば、「国際理解・協力の推進」として姉妹都市交流や外国語教育および国際理解教育を、「外国人受入環境の整備」として外国人への情報提供や外国語表記の案内板の充実を、「経済交流の拡大」として港湾施設や対外支援を挙げている。その他の具体的な施策としては国際交流関連団体との連携、日本文化体験会などが挙げられる。ロシア人船員との特別の交流施策はなく、外国人研修生は受入先から届出があった場合のみ日本文化体験会に招待しており、市内在住の外国人には広報などで日本文化体験会などの活動への参加を募っている。また、1993年に「小樽インフォメーションセンター」を開設し、船員に対する情報周知を図るため、ロシア語独自に学んでいた主婦を市の嘱託職員として雇用していた（2006年、費用対効果の面などの理由により閉鎖された）。そして、市の交流事業の中心は総務部秘書課国際交流担当で専任1名、他に随時秘書課長が兼務する形を採っている。教育の部分では外国人入浴拒否問題が大きく扱われた2001年に大学を含めた全教育機関、および回覧板を通じて市民に人権意識啓発の冊子を配布した。民間との協働活動として、市内の大学などの協力を受けて国際交流を希望する小・中学校の生徒と交流の場を設けるなどしているが、全市的な動きはない。

紋別市では、ロシア人船員の上陸が増加した1996年以降、飲食店にロシア語で「日本人専用」の看板が出されたことがメディアにも取り上げられ¹⁴⁾、2003年には同市の第3セクター所有で、民間会社が運営する入浴施設で「ロシア人お断り」の看板が出されるなど¹⁵⁾、異文化摩擦に大きな問題を抱えている。国際交流の概要としては『第4次紋別市総合計画』（1998～2008年を対象）によれば、「国際性豊かな人づくり」として姉妹都市への研修や交換留学、および語学教育の充実を、「交流機会の拡充」として姉妹都市交流や留学生との交流、および国際シンポジウムの開催を、「外国人が親しみやすいまちづくり」として外国語講座や情報提供の充実を挙げている。その他の具体的な事業としては国際関係機関との連絡調整、国際交流思想啓蒙などがある。また、2001年からロシア人船員、中国人・日系ブラジル人研修生と市民の間で交流会が2年ほど行われた。これは、同じように多くのロシア人船員や外国人研修生との接触がある他の自治体には見られない試みであった。そして、市の交流事業の中心となるのは企画調整課国際交流係であり、専任の職員が1名、他に統計係と兼務が1名で、ロシア語が堪能な建設部職員1名が随時連携している。全市的に共通した教育現場における活動や、民間団体との目立った協働活動はない。

苫小牧市は、ロシアとの関係の強い上記4市とは違い、工業港としてさまざまな国籍の外国人が上陸している。国際交流の概要は『苫小牧市総合計画・第4次基本計画』（1998～2007年を対象）によれば、「国際交流の推進」を柱として、「国際姉妹都市・友好都市交流」、「市民レベルでの国際交流活動展開の支援」、「国際交流の機会の拡大」、「市民の海外派遣」、「都市施設整備」、「パスポート発行窓口の充実」が挙げられている。他にも国際交流団体の関係調整、留学生支援事業、地元の祭りへの参加要請などを扱っているものの、市内に在住あるいは滞在する外国人との特定の交流施策はない。民間の活動としては、外国人船員に対して「苫小牧シーフェアラズセンター」という団体が情報提供や交流、物品販売など福利活動を行っている。この団体では、カトリックとプロテスタントの区分なく現地の教会が中心となり、地域のボランティアらが主体的に活動に取り組んでいる。同センターの市との関係は委員会の場合などで意見を求められる程度であった。そして、市の交流事業の中心は企画調整部国際交流主幹であり、3名が担当している。また、教育機関に対して全市的に行っている事業はないものの、学校が異文化理解教育として市内在住の外国人と交流を望む場合、国際交流主幹が紹介を行っている。

4 異文化理解施策の課題と今後

4.1 地方自治体の問題点

上記の事例から、現在、地方自治体で行われている異文化理解施策における3つの問題点が見えてくる。

第1に、自治体が外国人と日本社会とを結ぶ交流を行うに当たり、明確な基準が存在しておらず、同じ国出身の外国人が同じ北海道という自治体に、同じ目的で居住あるいは滞在していても、市が異なることで地域社会との接点を持てる人と持てない人が発生してしまう状況がある。これでは、相互の交流というものが個々の自治体の方針によった特典の形となっていると言える。それは同時に、それぞれの自治体によって交流経験が異なり、地域社会の受け入れ意識に不均衡が発生することでもある。

第2に、交流を行う部署が自治体によって定まっておらず、予算や人員、および方針にばらつきが見られ、交流の度合い、および民間や教育機関を含めた関連部署との協力関係が担当部署の努力や工夫、あるいは首長や自治体の方針に左右されやすいということが挙げられる。そのため、関係団体との意思疎通や施策面での連携などがシステム化されておらず、地域の実態を施策に反映する構造が十分には確立されていない状況がある。また、上記の調査でも担当職員の兼任が見られたように、行政改革の名の下で行われている国際交流担当部署に対する予算および人員の削減傾向が現状の活動をより不活発なものにしている。元来、当該部署の設立は姉妹交流開始時における首長の判断や自治体の諸状況、あるいは近隣の自治体が同種の部署を設置したためというような不確定な要素によっており、国際交流の分野自体が自治体レベルで目に見える採算が取れるものでもないため、現在の行政改革や政策評価を求める声の前に規模の縮小を余儀なくされているのである。その上、国と地方自治体の「タテ」、地方自治体同士の「ヨコ」の連携ともに希薄であることから¹⁶⁾、交流に関する情報やノウハウの蓄積が単一の自治体や地域の中で収束し、個々の施策実施が経験則によって判断されやすいという問題もある。そして、本稿の北海道における調査が外国人との接触が比較的多い地域で行われたことを考慮に入れば、接触の少ない地域との差異はより大きいものとなることは容易に想像できる。

第3の問題点としては、市民に対しての人権、あるいは異文化理解に関する教育活動に対する基準

が存在しないことが挙げられる。まず、学校教育の面においては、現在、全国一律の異文化理解教育はなされておらず、5市の事例でも明らかなように、全市的な動きを見せる場合すら少ない。そして、異文化に対する意識や行動を学ぶ際、その問題に関心が高い校長の学校の生徒や、意識の高い教師の担当する生徒と、機会に恵まれない生徒の間には大きな差が生まれる可能性が高い。外国人に対する意識が悪化している現状から考えるに、青少年に対する異文化理解教育に関して、視聴率や販売部数向上のため、時にセンセーショナリズムに流れることのあるマスメディアや、その影響の強い家庭に高い比重を置くことは意識悪化のスパイラルに社会全体が入り込む危険性をはらんでいる。義務教育は、その国の生活に必要な最低限の知識を伝達する場であることを考えれば、今後、広範囲にわたり国際化していく社会に暮らす青少年に対して、高まりつつある差別や偏見を発生させないための指針を国が関係機関との協力の下で与えることは必須要件と言える。また、偏見に基づく行動を主に起こす成年層を含めた市民全体への人権や異文化理解に関する啓発活動に対しても地方自治体は十分な関与を行っているとは言い難い。実際の交流や適正な情報通知などが図られなければ、偏見や不安を減少させることは困難である。その点を改善することは、青少年に対する家庭教育やマスメディアの報道姿勢に対しても好影響をもたらすことに繋がっていくと言える。

4.2 国レベルでの問題点

上記の問題点や実情は、北海道以外の他の自治体でも共通して見られる。このまま国の関与が不十分で、それぞれの自治体に施策決定のほぼすべてを任せる状況が継続した場合、意識の高い自治体を除き、対外国人意識が全面的に改善する可能性は低く、外国人、彼らを受け入れる日本社会双方に不安や不満を増加させる事態が継続することになると言えよう。

今後検討されるべき行政施策全体の課題としては、対外国人意識形成を個人の自主性や熱意、あるいは偶然の機会に任せる姿勢を国が転換していくことである。外国人施策で先進的とされ、社会学、行政学を始めさまざまな分野で取り上げられることの多い川崎市においても、戦前から在日コリアンの集住地であった歴史的経緯、核となる市民団体の存在、理解を示す首長の長期にわたる在任、官民挙げての努力などの諸要因により現状を形成している。もちろん、その活動は評価に値するものであり、今後の施策に多くの示唆を与えていることに疑いはない。しかし、川崎市における背景や条件をすべての自治体に求めることは困難であろう。事実、川崎市に隣接する自治体でも、それぞれの異文化理解に関する施策は異なっている。また、豊田市のH団地において、日系南米人周辺の問題に検証を続けてきた都築によれば、同地は排外には至っておらず、その最大の要因は「問題解決の責任主題として高い能力を持つ『自治区』の存在」(都築 2003 a: 207)にあるとしている。一方で都築は、その状況に対して、「一自治区の能力を超えた問題となっているのである。関係諸機関が積極的な支援をおこなってはじめて、自治の前提が形成される」(都築 2003 b: 56)と、協働が不十分な活動の限界を指摘している。

このように現在、良好、あるいは大過ない状況が現れている場合でも、その成果は個々の地方自治体や民間団体、団体のリーダー、団体間のコーディネーターなどの資質や熱意に依存している部分が大きく、全国的な基準のないままに活動が行われている。そして、基準の設定がなされていない現状では、上記の効果的な活動やそれに関する研究成果が全国規模で十分に還元できていないという問題をも抱えている。

4.3 将来に向けて

今後は、国が実際に施行される異文化理解施策に対し、一定の基準を明示することが必要とされていると言える。そして、複雑化する外国人の生活形態や個人の置かれている状況に対応するには細やかなケアが可能である民間団体と行政との協働も念頭に置かれなければならない。

しかし、そのような協働体制を整える上では、いくつかの課題がある。

第1に、これは定住型外国人人口の少ない地域でも同じことが言えるのだが、短期滞在型の外国人の周囲では民間団体設立の契機となる地域コミュニティとの接点が希薄で、お互いの意志を伝えることが困難であるため、外国人が抱える問題を地域社会の側が十分に気付く機会が限られていることから、地域における民間団体の組織形成が困難であることが挙げられる。

第2に、国全体としても、多くの地域でもいまだ民間団体間のネットワーク化を図る組織が未成熟であり、個々の団体の設立要因も個人の気付きによっている場合が多いため、団体間の情報の共有や活動における連携が不十分なことが挙げられる。

第3に、今後外国人の増加が予想される北海道や東北、北陸などの地方では雪の影響で冬季になるに従い地域で生活する外国人の行動範囲が限られるため、地域社会や民間団体との接点が希薄になるという点が挙げられる。

このような民間団体があらかじめ抱えざるをえない問題に対し、行政の持つ広域性という特徴をもって、民間団体の地域に密着した活動との間で互いに補完し合い、今後、単発に終わらない協働活動を行うことが求められよう。具体的には、今までのように国が地域の特性やそれぞれの国際化の状況を踏まえるという観点によって努力目標の設定だけを求める方向ではなく、関係省庁が最低限の交流量やその機会、教育などを通じた適切な情報の周知規模や教育内容を規定し、その目標を実行する手法を個々の自治体の中で独立した担当部署が民間団体、教育機関、関係団体などと連携し、協議した上で、地域の状況に合せ作り上げていく、という方針が今後の問題解決に適しているのではないだろうか。その目標を達成した上での、より手厚い活動は現状のように個々の自治体や民間団体の努力に任せるならば、現在の全国的な対外国人意識悪化や偏りに見られるような問題を改善することが可能となると言える。そこでの行政の役割は、民間団体の多い都市部では関係調整や情報周知機関として、地方では日本人および外国人人口が少なくなるに従い施策実行者としての側面も強くなるであろう。また、それは同時にこれまで外国人との接触が余りなく民間の活動が少なかった地域には「気付き」を生み、関連機関との意思疎通が不十分だった地域に施策における連携を生むといったような、これまでお互いの長所を十分に反映し合えてこなかった状況を変えるものになると言える。そのような状況に至ってこそ、これまで展開されてきた地域に密着した活動や研究が、個々の指針を作成し、相互に情報を共有する上でいっそうの意義を持つのではないだろうか。

5 おわりに

本稿では異文化理解に対する行政の対応の問題点を主に指摘してきた。今後の対外国人意識改善に対して、自らの周囲の至近の問題を優先的に対応しなければならない地方自治体や個々の民間団体などの努力に委ねるだけでは、いっそうの不均衡が発生することは避けられない。地方で起きる個々の事例を勘案し、地方の裁量を認めながら、適切な方針を提示することは国の役割であろう。確かに、人々の意識は長年に渡り培われてきたものであり、それを変容させるには時間と困難が伴う。そして、

国が問題に関与すれば、すべてが好転する訳ではない。しかし、国家レベルで施策を捉え、機能させなければ、全国的な意識の悪化を止めることは難しい。異文化に属する人と普通に付き合い、人権に配慮する姿勢は、確実に外国人との接触が全国的なものとなる今後において、地域にかかわらず持たなければならない普遍的なものであり、将来的に予想される変化を日本社会が肯定的に受け入れることが官民を通じ望まれている以上、意識改善の共通基盤となる施策の遂行が国に求められている。

来日外国人は単なる労働力や物品の運搬役ではなく、日本と出身国を文化から経済までさまざまな分野で繋ぐ有形無形のパイプである。彼らと共に生き、多方面に渡り実りある関係を築けるかは今後の意識の変化にかかっている。国と地方が連帯して一定の交流量や公正な知識の周知を担保しなければ、個々のトラブルや犯罪で外国人を一般化するような、今後の多文化共生社会形成へ逆行する思考の広がりを止めることは難しい。本稿では個別の十分な検討のなかった具体的な交流手法なども含めて、全国規模の施策という観点から異文化理解に対し政策論議を早急に行い、現状を変革しなければ、意識の悪化は進行し、解決までにはいっそうのコストを伴い、国として多大な損失を被るとの危機意識を日本全体が持つ時期に来ているのではないだろうか。

〔注〕

- 1) 本稿での「外国人」という定義は、近年もしくは現在まで日本における定住化傾向を持たず、異文化を有し、日本国籍を有してはいない、という3つの条件をすべて満たしたものをそう表記する。しかし、使用した各種文書内においてはその限りではない。
- 2) 太田市でも2006年1月現在、8949人の外国人登録があり、ブラジル人が4341人、ペルー人が643人である一方で、1201人のフィリピン人も外国人登録をしており、9割が女性と在留資格の問題も背景にあるものの、日系南米人だけの集住地とは言えなくなっている。
- 3) 入管法の第14条から第18条の間で規定されており、多くの船員は「特例上陸」の中の「乗員上陸」資格で上陸している。
- 4) 同地の状況に関しては小林（2006）に詳しい。
- 5) 特別法犯には入管法違反も含まれ、近年の取締り厳格化に伴い年度別の比較が困難であるため、刑法犯の統計を用いた。また、組織犯罪や単独犯による複数の犯行が件数を押し上げているが、本稿では個人としての外国人と犯罪との関連を検証するため、検挙件数ではなく、検挙人員の統計を取り上げた。
- 6) 訴訟まで発展した例として、1998年にアナ・ボルツ氏が浜松市内の宝石店でブラジル人であることを理由に入店を断られた事例や、2004年にスティーブ・マクガワン氏が太田市内の眼鏡店で黒人であることを理由に入店を断られた事例がある。また、同種の意識の発露として、全国で行われている不動産業における入居拒否が挙げることができる。
- 7) 協力校が限定されるため、回答者の属性に関する設問は掲載していない。また、居住状況もそれぞれの生徒により異なるため、回答者は保護者ではなく、任意の同居人とした。
- 8) 太田市の母集団（回収率:82.7%、有効回答:163）。母集団の構成比は順に、10歳代:59.5%、20歳代:1.8%、30歳代:1.8%、40歳代:26.4%、50歳代:8.6%、60歳代:1.2%、70歳代:0.6%。稚内市の母集団（回収率:90.8%、有効回答:109）。母集団の構成比は順に、10歳代:50.9%、20歳代:0.9%、30歳代:1.9%、40歳代:31.5%、50歳代:10.2%、無回答:4.6%。それ以外の事項等、詳細は、小林（2002）を参照。

- 9) 北海道旭川方面稚内警察署提供資料，および太田警察署提供資料より。
- 10) 自由回答欄において両市に共通して，主に女性回答者から，集団で歩いてくる，あるいは集団で固まっている外国人に対して「なんだか怖い」と感じる記述が複数見られた。
- 11) 本稿では交流と教育の問題を一括して表記する場合は「異文化理解施策」と表記する。しかし，施策紹介においては引用文書に準拠した。
- 12) 順に，稚内港：3万1268人，花咲港：1万8319人，小樽港：1万8110人，紋別港：1万1396人，苫小牧港：9889人。（法務省大臣官房司法法制部 2003）
- 13) 北海道では水産加工工場等の人手不足解消のため，主に中国人研修生を活用する場合がある。
- 14) 当初は飲食店組合加盟の半数に当たる約100軒が看板を設置した。しかし，その後はマスコミの報道，市の呼びかけ，ある法務省人権局職員の自費による掲示店舗を訪ねての交渉などを受けて，現在も外部に看板を掲示しているのは2，30軒程度に減少した。
- 15) 後に入浴拒否の対象が「ロシア人」から「外国人船員」となり，2004年には掲示を取り止めている。
- 16) 日口間に関しては日口沿岸市長会（稚内市は2005年，費用対効果の観点から脱会）や，全道市長会の国際交流推進会議がある。他にも，日系南米人の問題では外国人集住都市会議が知られ，毎回問題提起は行っているが，施策の共有という点においては目立った成果を挙げていない。

[文献]

- 江橋崇編，1993，『外国人は住民ですー自治体の外国人住民施策ガイド』学陽書房。
- 高井脩，2001，『流言とデマの社会学』文薔春秋。
- 北海道新聞情報研究所，2001，『道内港湾都市とロシアの経済交流』北海道新聞情報研究所。
- 法務大臣官房司法法制調査部，2003，『出入国管理統計年報（第42〔平成15年版〕）』。
- 法務省・文部科学省，2003，『人権教育・啓発白書（平成14年版）』，2004，『人権教育・啓発白書（平成15年版）』。
- 鐘ヶ江晴彦編，2001，『外国人労働者の人権と地域社会——日本の現状と市民の意識・活動』明石書店。
- 経営労働政策委員会，2004，『経営労働政策委員会報告（2005年版）』日本経団連出版。
- 警察庁，2005，『警察白書（平成17年版）』ぎょうせい。
- 小林真生，2002，『日本の地域社会における対外国人意識に関する一考察——群馬県太田市と北海道稚内市の比較の中で』（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科2002年度修士論文），2005，「ロシア人船員に対する日本の地域社会の意識とその対応策」『ユーラシア研究』33: 47-51，2006，「環日本海経済圏における対外国人意識——伏木富山港周辺地域の市議会議事録を手がかりとして」『アジア太平洋研究科論集』11: 25-43。
- 黒岩幸子，1999，「根室に見る北方領土問題（下）」『総合政策』1（2）:179-96。紋別市，1998，『第4次紋別市総合計画』。
- 内閣府，2005，『日本21世紀ビジョン』。
- 中島真一郎，2000，「検証石原発言——警察庁の来日外国人犯罪分析批判」。
- 内海愛子・岡本雅享・木元茂夫・佐藤信行・中島真一郎『「三国人」発言と在日外国人——石原都知事発言が意味するもの』明石書店，94-120。

根室市，1995，「根室市総合計画（平成 7～16 年度）」。

小内透・酒井恵真編，2001，『日系ブラジル人の定住化と地域社会 群馬県太田市：大泉地区を事例として』お茶の水書房。

小樽市，1998，『小樽市総合計画』。

鈴木江理子・渡戸一郎，2002，『地域における多文化共生に関する基礎調査』フジタ未来経営研究所。

苫小牧市，1998，『苫小牧市総合計画・第 4 次基本計画』。

都築くるみ，2003a，「移民の生活環境と地域における人間関係」石井由香編『講座グローバル化する日本と移民問題（第 期）第 4 巻 移民の居住と生活』明石書店，184-213。

，2003b，「日系ブラジル人を受け入れた豊田市 H 団地の地域変容」『フォーラム現代社会学』2：51-8。

稚内市，1999，『第 3 次稚内市総合計画』。

（原稿受付 2006.3.19 掲載決定 2007.2.6）

The Japanese Government's Political Problem of Improving Consciousness toward Foreigners

KOBAYASHI, Masao

Waseda University

magokorotaro@suou.waseda.jp

In Japan, globalization, aging, and a declining birthrate are simultaneously in progress. As a result of these phenomena, increase in the future population of foreigners and diversification in their composition have become more natural eventualities for the Japanese.

However, the consciousness toward foreigners in Japan has worsened, and both the government and the academics have no effective measures to improve the situation. This paper deals with administrative measures that can improve the consciousness toward foreigners in Japan.

Based on national statistics and my questionnaire survey that compared municipalities that are home to foreign-born residents and where many Russian sailors land, the following facts became apparent: the lack of communication between foreigners and Japanese and the negative influence of the media have elevated the uneasiness and prejudices against foreigners.

With reference to the abovementioned facts, this paper examines the governmental policies by analyzing literature. In addition, by interviewing executive officers, the paper examines the governmental policies with regard to five municipalities in Hokkaido; these municipalities have many contacts with foreigners.

The analysis revealed three problems. First, municipalities in Japan do not generally have a standard for cross-cultural understanding. Second, there is no post to taking care of cross-cultural understanding measures. Third, there are no official rules concerning the education of cross-cultural understanding.

Cross-cultural understanding is the common issue in all the three problems. However, with

regard to this, the Japanese government depends entirely on the initiatives of municipalities and nongovernmental organizations. Furthermore, the government has been negligent in giving the most basic instructions to the municipalities or in setting fundamental standards to facilitate cross-cultural understanding. If the government does not set a standard or cope with every situation that arises, it would be difficult to improve the feeling of hostility toward foreigners in Japan.

Key words: consciousness, foreigners, the measures of government
(Received March 19, 2006/Accepted February 6, 2007)