

NGOの外国人支援に対する自治体からの財政的支援
—「女性の家 HELP」と東京都の場合—

百瀬 圭吾

(立教大学大学院法学研究科政治学専攻博士後期課程)

The Local Government's Financial Assistance to the NGO's Support Program for Migrants:
A Case Study of the Tokyo Metropolitan Government's Assistant Funds for HELP Women's Shelter
Keigo MOMOSE (Graduate School of Law and Politics, Rikkyo University)

キーワード：外国人支援、女性に対する暴力、NGOと自治体、女性の家 HELP、東京都

1. 背景と目的

公益財団法人日本キリスト教婦人矯風会（以下、矯風会）は、その創設 100 周年事業として、1986 年に民間女性シェルター・女性の家 HELP（以下、HELP）を開設させた。この時期、日本にはタイやフィリピンから多くの来日外国人女性が出稼ぎのためにやってきたが、これらの人々の中には、人身売買被害に遭う等の女性たちも多くいた。こうした移民女性の窮状を前に、市民の中には、手弁当で外国人支援に取り組む者たちも現れた（信濃毎日新聞社、1989）。HELP もその 1 つであり、また、女性に対する暴力への取組みとしては、その分野におけるパイオニア的存在となった（小川、2015）。

報告者は、HELP のこうした側面とともに、矯風会が HELP の安定的な財源を確保していくために、早くから国や東京都に対して財政的支援を求めてきたことに着目した。HELP の主な活動は、15 名定員の女性シェルターの運営、さらに多言語による電話相談であり、これらの活動は無数の人々からの寄付によって支えられてきた。HELP にとって寄付は、その財源の根幹を成すものであり、市民による来日外国人支援団体として活動を続けてこられたゆえんがここにある。だが、寄付は見通しが立たないため、矯風会はこの財源を補完するために、公的支援を求めてきたのである。1987 年夏に、旧社会党の議員等の協力を得る等して、矯風会は、国への財政的支援を要望したのだが、結果的に委託事業という提案しか得られず、それでは HELP の独自性が損なわれてしまうという懸念から、矯風会はこれを固辞した（HELP、1996）。そして、女性運動等でつながりのあった都議を動かし、1988 年から東京都に対して精力的なはたらきかけを行い、その結果、1990 年度から今日まで「東京都来日外国人女性緊急保護事業」（初年度～1996 年度までは年間 800 万円、その後、1997 年度から都の財政逼迫の影響を受けて、年間 720 万円へ減額）という補助金成立に結実した。

今日においては、自治体から NGO に対する公的支援も珍しいものではなくなったが、この時期、特に外国人支援を行う NGO に対し、自治体は何らかの財政的支援を行うこと極めて希少だったはずである。そこで、本報告では、この補助金のルーツを辿りながら、外国人を「住民」として受入れようとする自治体の場合、外国人支援において NGO と対立せず、連携することもあり得る、という仮説を立て、これを検証する。

2. 先行研究と手法

本報告の唯一の先行研究は、矯風会元会長で、HELP 創設からその運営に携わってきた高橋喜久江が、HELP の記念誌においてこの補助金の成立過程を記録している文書（HELP、1996）だけだった。そこで、少し視野を広げ、NGO に対する行政からの公的支援という観点で、政府とサードセクターの財政的依存度とアドボカシーの活動量について日本の動向を論じた坂本治也の研究（坂本、2019）を参照した。同研究では、政府への NGO の財政的依存は、一定レベルを超えると、アドボカシーを抑制する効果を持つ、という仮説が論じられている。これを参考に、HELP が東京都からの財政的支援を受けることで、母体である矯風会を含め、そのアドボカシー機能にどのような変化があったのかを検討した。

また、市民による外国人支援という視点では、日本における外国人支援運動の連続と断絶を論じた高谷幸の研究（高谷、2017）があり、同研究では、在日コリアンの運動といわゆる「ニューカマー」に対する支援運動との主体の変化を追い、HELP の活動が後者に位置付けられることを指摘している。その一方、高谷の

研究では外国人支援に主眼が置かれているため、HELP のもう 1 つの側面である女性に対する暴力への取組みへの言及が乏しかった。

これらの先行研究を参考に、本報告では、HELP への東京都からの補助金の成り立ちについて、①HELP (NGO)、②東京都 (自治体)、さらにそれらの触媒的な存在たる③都議 (市民代表) の 3 つの主体にアプローチした。それぞれの主体に関する資料研究に加え、この補助金創設に関わった元都議や元東京都職員への聞き取り調査も実施した。

3. 結論と課題

考察として導出できたことは、この補助金の成り立ちには、次の 3 つの背景が作用していたということだった。

① 外国人住民への施策

東京都では、1980 年代後半から徐々に増加した来日外国人が、1990 年代には大量に住民化し、あらゆる外国人住民に対する具体的かつ確かな施策、特に福祉サービスが求められるようになった。

② 女性に対する暴力への取組み

国際的に女性に対する暴力への関心が高まる中で、国に先駆けて東京都では外国人女性の問題に取り組むために、HELP の活動を認め、HELP への財政的支援に賛成する機運が都庁内部でも高まった。

③ 女性都議の増加とその効果

1989 年の都議選で女性議員が多数選出されたことにより、政治的思想を問わず、会派を超えて、それまで都議会で議論されてこなかった外国人問題や女性に対する暴力の問題を討議する機会が増えた。

さらに、以下の 2 点から、本報告が提示した仮説の妥当性は、この事例において立証することができた。

① 東京都にとっては、売春防止法と都独自条例を並列させて設置した女性相談センター (1977 年 4 月開設) では対応しきれない外国人女性たちの新しいニーズに対して、行政に先駆けて取組んできた HELP と連携することで、それらの人々に対する福祉サービスの提供を拡充できた。

② HELP にとっては、東京都からの財政的な支援によって、一定程度の安定的な財源確保をすることに成功し、さらに補助金要綱に基づき、外国人女性の相談・保護等に携わる NGO として、東京都と意見交換等を行うことで、アドボカシー機能をさらに高める機会にもつながった。

ただし、自治体も多様である。そのため、首長の方針や所管の考え方によっては、必ずしも外国人受入に好意的ではない自治体もあり、この仮説の普遍性はさらなる追究の余地がある。また、東京都の潤沢な財源も補助金成立の一端であった点は否めない。それゆえ、今後の研究では、1990 年代後半以降、複数の自治体における NGO の外国人支援に対する財政的支援あるいは連携事例を集め、これらにおいてもこの仮説の妥当性が立証できるのかを探究していきたい。

【参考文献】

- 小川真理子 2015 年 『ドメスティック・バイオレンスと民間シェルター—被害当事者支援の構築と展開』 世織書房
- 坂本治也 2019 年 「政府への財政的依存とサードセクター組織のアドボカシー」 後房雄・坂本治也編『現代日本の市民社会—サードセクター調査による実証分析』 法律文化社
- 信濃毎日新聞社 1989 年 『世界市民への道—アジア・人権・ニッポン—』 明石書店
- 女性の家 HELP 1996 年 「アジアの女性によって日本の問題が見えてきた—女性の家 HELP 10 年のあゆみ—」 日本キリスト教婦人矯風会
- 高谷幸 2017 年 『追放と抵抗のポリティクス・戦後日本の境界と非正規移民』 ナカニシヤ出版