

## 報告論文

# 地域国際交流協会と「多文化共生」の行方 地方財政再建の中で

榎井 縁 財団法人とよなか国際交流協会

**キーワード：地域国際交流協会，多文化共生，地方財政再建**

本稿は、近年自治体の財政再建の流れの中で、地域国際交流協会などが取り組む「多文化共生」が後退していると思われる状況について考察するものである。地方自治体による国際に関する取り組みの歴史は、国際親善、国際交流、国際協力、多文化共生などに変化してきたが法的根拠も整わず一元化されていくことはなかった。さらに、地域で取り組む多文化共生の内容は、為政者の責任を問う「差別の是正」から、「文化の承認」「困窮者支援」というように変質することにより矮小化していく傾向が見られた。

財団法人とよなか国際交流協会では、地方財政が悪化していく中で、外国人の「非対称性」を前提にした「差別の是正」を明確なミッションとしてきたが、施設統合と移転、指定管理者制度の導入などにより、経済性や効率性が優先される結果となった。また、公平・公正性といった観点の裏返しとして、排外的な意見も聞かれるようになった。こうした流れに対抗するためには前述のミッションを明らかにし、外国人が主体として発信できる環境を整えていく必要がある。

## 1 はじめに

2011年8月、神奈川県地球市民かながわプラザ（あーすぷらざ）の指定管理候補として、1977年の設立以来その運営を担ってきたかながわ国際交流財団（KIF）<sup>1</sup>が落選し、青年海外協力協会（JOCA）と金港美装（清掃会社）が選定されたことが公表された。このことは、KIFが培ってきた多文化共生の事業を後退させることになると「財団法人かながわ国際交流財団の多文化共生事業に関する機能維持を求める陳情」と国内外からの署名2,263余りが市民団体や学者たちの呼びかけで集められ県議会に提出されたが、選定原案は10月本議会で可決された。

このことは、全国で多文化共生をすすめる地域国際交流協会の関係者に2つの意味での危機的な状況を示す象徴的な出来事であったといえる。1つは、地域国際交流協会が時代の変遷の中で明らかにしてきた課題についてである。KIFは全国に先駆けて内なる国際化に注目し、特に外国人住民の権利保障という歴史に向き合い多文化共生事業を展開していった経緯を持っており、地域国際交流協会の一つのモデルケースであった。しかし、そのことが、さまざまないわゆる「国際に関する事業」

と横並びに評価されたことである。これは、後に挙げる筆者の所属する国際交流協会の事例でもそうであるが、自治体の財政再建などの流れの中で、ミッション・ステートメントや取り組む課題を明らかにし、事業のスリムアップ化を図ってきた歴史や努力は、最終的にこの制度の中ではあまり意味を持たないことが示されてしまったということである。

表 国際交流センター等の指定管理選定基準（神奈川県と豊中市の対比）

審査基準表（とよなか国際交流センター）

(点)

①基本姿勢	ビジョン	32	
	施設の把握	32	
②サービス水準・施設効用	事業計画	情報収集	48
		住民参加	48
		国際理解	48
		外国人相談	48
		外国人支援	48
	市民協働	32	
	貸し室稼働率	48	
	職員配置	32	
業務遂行能力	32		
③コスト的制度	指定管理委託料	312	
④財務健全性	財政状況	48	
	経営確実性	48	
⑤市民満足度への配慮	サービスの質	24	
	地域連携	24	
⑥従事者への配慮	労働条件	48	
⑦個人情報保護体制		24	
⑧危機管理体制		24	
		1000	

指定管理者選定基準表（神奈川県立地球市民かながわプラザ）

(点)

①サービスの向上	基本姿勢		5
	施設維持管理		5
	利用者への対応	利用促進	5
		利用料金制	5
		事業実施	学習センター
	情報相談センター		10
	サポートネットワーク		5
安全管理		5	
②管理経費の節減等	適切な積算	10	
	節減努力	20	
③団体の業務遂行能力	人的能力	5	
	財務状況	5	
	法令遵守	5	
	実績	5	
		100	

注：それぞれの基準表より著者が比較しやすいように再編纂したもの。

2つ目は、事業の横並び以上に、選定基準ではコスト面が重視されたということである。同年に指定管理制度を導入したとよなか国際交流センターとあーすぷらざの選定の主たる項目の基準を比較すると(表参照)、どちらも前述の重要課題に掲げている事業内容は全体の1割から1割弱、逆にコスト削減については3割以上の評価を得られることがわかる。不思議なほど一致している数字からは、この制度がその内容的な部分も含め、全国一律に使われている可能性が読み取れる。

こうしたことが全国的に無自覚に導入された場合、質的な事業内容より量的なコストが優先され、その結果として地域で培ってきた財産ともいえる市民との信頼関係やネットワークづくりなどが蔑ろにされることが起こりうるということである。

本稿は、地域国際交流協会がどのような文脈の中で多文化共生に関わり、その質も含め、今後市場原理に呑みこまれない活動をどう展開していくのかを探るため、具体的な現場の事例を通して考察していくものとする。

## 2 自治体の国際活動の変遷と地域国際交流協会の課題

全国の自治体での国際交流の歴史を振り返ると、その質的な変化を中心に3つの区分に整理することができる(榎井, 2004a)。1つは敗戦後、地方分権を意識しはじめた都道府県が40万人ともいわれる進駐軍受け入れを文化親善交流と交差させる形で進めた「姉妹都市提携」\*2で、その第1号は、長崎市とアメリカセントポーリア市の間で1955年に結ばれている。特に60年から70年代の高度成長期には、日本企業が海外進出する際に必要な基礎づくりとしても、地域レベルでの欧米人との交流や日本人の留学促進(フルブライト)、姉妹都市を通じたホームステイなどが広がっていった。その受け皿として姉妹都市友好協会等の組織が自治体主導でつくられたが、実際の取り組みとしてはいわゆる3F\*3を中心とした社交的なものが主流であった。

2つ目は、日本が経済力を背景に国際的地位を得ようとした80年代の「国際化に対応した地域づくり」である。プラザ合意後、経済力を背景に日本が国際的地位を奪取しようとしたこの時期に自治体の国際交流施策のフレームがつけられた\*4。特に1989年に策定された「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」(自治画第17号)は自治体国際化政策の柱とも考えられ、それを受けて自治体共同で自治体国際化協会(CLAIR)を設立し、都道府県・政令指定都市の国際交流協会を「地域国際化協会」として認定した。多くの地域国際交流協会の設立の基本的な土台となった「国際交流推進大綱」の内容を見ると、90年以降激増するニューカマーといわれる外国人住民が生活者として地域に暮らしているという視点は見当たらない。国際交流は、地域や日本人のための交流であり、外国人としては、来訪者、JETプログラムの外国青年や留学生などが想定されていることがわかる。またこの時期の姉妹都市交流は、アジアを中心とした地域同士の活性化を目指すものにも広がっていき、民間レベルでは、南北問題を前提とした第三世界といわれる国への国際協力NGOもつくられ、市民活動としての裾野も広がり始めた。

「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」(自治画第17号より抜粋)

1 地域における国際交流の意義と目的

……かつて国家レベルの問題であった国際交流も、地域レベルで取り組むべき課題となっている。地域が国際交流を推進していく意義、目的は、一般的に次のような点にあると考えられるが、大綱においては、各地域における国際交流の意義と目的について、地域の特性を踏まえた記述とする。

- (1) 地域アイデンティティの確立 (2) 地域の活性化 (3) 地域住民の意識改革  
(4) 相互理解の進化

2 各活動主体の役割分担

- (1) 地方公共団体 (2) 地域国際化協会(中核的民間国際交流組織)  
(3) 民間団体、住民

3 国際交流推進体制の整備

4 人材の育成・確保

5 語学指導等を行う外国青年招致事業

6 国際交流施設等の整備

- (1) 国際交流施設 (2) その他の公共施設の整備

7 外国人が活動しやすいまちづくり

- (1) 交流機会の提供 (2) 情報提供・相談機能の充実 (3) 公共サインの外国語表示

8 各種交流政策の実施

- (1) 住民の啓発につながる交流 (2) 姉妹・友好団体との交流  
(3) 文化・スポーツ交流 (4) 技術・学術交流 (5) 産業・経済交流

9 留学生に対する施策

そして最後に、グローバリゼーションの進行と、入管法改定を契機にニューカマーが激増したことを受けた90年以降の「内なる国際化」「多文化共生」である。自治省は「国際交流推進大綱」に加え95年に「国際協力推進大綱」、2000年には2つの大綱における「民間団体の位置づけについて」を出し、この要請を受けて都道府県・政令指定都市の多くが指針等を作成した。駒井・渡戸(1997)によると、これを受けて外国人施策をその中に取り込んだのは、どちらかといえば70年代からの人権施策の一環としての外国人住民政策を行ってきた自治体等が中心であり、90年以降南米日系人を多く受け入れてきた自治体は、2001年の「外国人集住都市会議」を皮切りに、国に対して政策提言を始めたという流れがあるという。

しかし、外国人を住民として位置づけた施策を行ってこなかった日本で、国際という文脈の中での在日外国人の位置づけは曖昧であり、現在に至るまで、国際交流協会等でどのような事業が中心に行われているのかは地域によって違っている<sup>5)</sup>。山脇(2009)は、国際交流という枠組みの中で外国人を地域社会の構成員と捉える発想は生まれにくいとし、それを「国際交流の呪縛」と表現してい

るが、次章で検討する「多文化共生」そのものの捉え方にも、外国人の何を課題にするのかという根本的な質的差異があり、日本での「多文化共生」が推進されない原因の一つはそこにあるのではないかと考えられる。

### 3 「多文化共生」の捉え方とその後退——「差別の是正」「文化の承認」「困窮者支援」

外国人集住都市会議等の流れを受け、総務省は2005年に一定の外国人(日系人)に焦点を当てた「多文化共生の推進に関する研究会」を立ち上げ、翌2006年3月「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)を策定し、自治体が国際交流、国際協力に続いて、民間団体との連携のもと多文化共生施策を総合的計画的に推進することを求めた。しかし、90年代の中盤ごろより全国の自治体の財政状況は悪化をたどり、国際関係事業は予算削減対象となることも少なくなかった。毛受(2000)はその要因について、業務の施行を規定する法令がないため<sup>6)</sup>に必須のものとして取り組む基盤が弱く、首長の考えや国際化へのムードに左右されやすいと指摘している。

自治体の「多文化共生」の取り組み類型については、①70年代の在日コリアン施策を中心にした「人権型」、②在日コリアン施策とニューカマー施策の統合を試みた「統合型」、③ニューカマーを中心にした「国際型」という、外国人施策に積極的に取り組んでいる自治体を3つに分けた山脇(2003)のものや、外国人の多寡や在住形態を中心に、①多様な国籍の住民が混住して暮らす「中心市街地型」、②住宅街に外国人が分散して暮らす「都市近郊型」、③工業地帯などで外国人労働者が集中して暮らす「外国人集住型」、④配偶者や研修生が農家に分散して暮らす「地方型」という4つに分けた田村(2010)のものなどが挙げられているが、ここで前述したように、外国人の何を課題に「多文化共生」を推進するのかという質的な分類が必要ではないかと考えられる。

1つは、外国人政策を進める目的を、外国人は、日本国民と置かれている立場が決定的に違い、社会の構成員として日本人とは対等ではないことを前提に、それを変えていこうとするものである。つまり、外国人の「非対称性」を前提とし、外国人の権利保障、「差別の是正」を目指すものである。当事者の側に立ち、ホスト社会である日本への責任、すなわち不平等な社会制度の変革を求め、その実現を目指すべきものという認識をする。これは、在日コリアンをはじめ当事者を中心とした運動、またマジョリティ側の責任を問うという意味において70年代、80年代に展開されていた社会運動/活動や、80年代より日本政府が批准し始めた国際人権のグローバルスタンダードなどからも影響を少なからず受けているといえる。「外国人」の位置づけを国際的な動きの中で推進しようとするNGOなどの動き<sup>7)</sup>もこうした文脈の中に捉えることができるだろう。

もう1つは、官製「多文化共生」、多文化共生推進プランにうたわれてる「国籍や民族の異なる人びとが、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら地域の構成員としてともに生きていくこと」のもとで進められる活動である。ここでは対等な関係は努力目標であり、「文化の承認」が全面に打ち出される。少し乱暴な言い方をすれば、責任の所在がホスト社会や為政者に求められない。「人びと(みんな)」の善意で取り組むため、究極の社会改革を必ずしも目指すものではないと

いえる。これは、前述のように自治体の経済基盤が後退していく中で、課題の解決を市民のボランティア活動に求める傾向にも重なっていく。ボランティア元年となった阪神淡路大震災や98年のNPO法の成立を経て、現在の政府にも受け継がれている“新しい公共”の中で鍵となる「相互扶助」の精神が、地域住民として無視できない数となった外国人（その「非対称性」については問題にされない）にも適用されたと考えることもできる。

さらにリーマンショック以降、労働の最底辺に置かれていた調整弁としての日系南米人たちが大量に解雇されたことにより始められた「困窮者支援」の一環としての「定住外国人支援」である。2009年内閣府政策統括官に共生社会政策担当が置かれ定住外国人施策推進室が設置<sup>8</sup>されていることをみても、クローズアップされた日本の格差と貧困問題の中で、緊急対策の一つとして南米日系人対策が打ち出されたことは予算配分などからも明らかである。

こうした全体的な流れをみると、筆者が経験的にも重要だと考える「差別の是正」の取り組みが、市民“運動”側に置き止められ、公共の責任が問われない「文化の承認」がその一部を担う市民活動・ボランティアによりすすめられ、近年は、政府による一部の「困窮者支援」にフォーカスを当てることで免罪されていくようになったことが、多文化共生後退となった大きな要因であると思われる。

以上、自治体の国際化の歴史的流れは友好親善、国際交流、まちおこし、国際協力、多文化共生などに変遷してきたが、一元化されていく法的根拠も整わず、推進のムーブメントは起こらなかった。さらに近年の多文化共生をめぐる政府の動きは、その責任の所在を問わない無難なものとして始められ、困窮者支援対策へ変容していく中、地方財政の悪化、地方財政健全化法（2007年法律第94号）の導入という一連の流れが起きている。その流れの中に地域国際交流協会も呑み込まれていく運命を抱えていたのかもしれない。

次に筆者が所属する財団法人とよなか国際交流協会（協会とする）が、どのように「差別の是正」を重要視するようになり、かつ一連の流れの中に呑み込まれていくようになったのか、その具体的な事例を挙げ分析していくこととする。

## 4 財政再建と地域国際交流協会

### (1) 国際政策と国際交流協会・国際交流センターの設立

豊中市は人口38万人ほどの大阪北部の住宅近郊都市であり、外国人人口割合は1.3%、うち6割を韓国・朝鮮、2割弱を中国が占め、フィリピン、米国、ブラジルが続く。国籍は70以上で多様だが、少数点在地域といえる。

同市は、1980年に外国人教育指針を策定、外国人障がい者給付金を独自に支給するなど、人権施策の中に外国人の課題を位置づけてきた。1984年の人権擁護都市宣言以降、市民すべての人権を守ることをその基本的な考え方に据え、同和問題、障がい者問題、女性問題、外国人問題を人権のセクションのもとで取り組み、外国人に関しては、1986年新総合計画で「平和で平等な社会づくり」を目標に在日韓国・朝鮮人などの外国人の人権擁護、国際交流の推進を明示した。

1993年、人権擁護都市宣言の趣旨や新総合計画の目的を具体化し、国際交流の基本的考え方を

確立するため、その実施主体として(財)とよなか国際交流協会を設立し、活動拠点として、とよなか国際交流センター(センターとする)を開設した(豊中市, 2000)。協会寄附行為第3条(目的)は、「協会は、豊中市、関係団体等と連携を図りながら、人権尊重を基調とした住民主体の国際交流活動を推進することにより、世界の多様な文化及び人々との相互認識と理解を深めるとともに、地域の国際化を促進し、新しい地域文化の創造と平和で平等な地球社会づくりに寄与することを目的とする」と定められ、第4条(事業)を見ると、自治体の国際化政策に関するほぼすべてが横一列に並べられていることがわかる。こうした事業の羅列は他の自治体設立の国際交流協会でも同様にみられる。

財団法人とよなか国際交流協会寄付行為 第4条 事業

- 1) 国際交流の機会提供及び参加促進事業
- 2) 国際理解及び国際化に関する啓発・研修事業
- 3) 国際交流に関する情報の収集及び提供事業
- 4) 民間団体の国際交流活動に対する支援事業
- 5) 国際交流に関する調査及び研究ならびにその受託事業
- 6) 国際協力に関する事業
- 7) 在住外国人に対する支援事業
- 8) その他前条の目的(設立目的)を達成するために必要な事業

協会は、自治体設立の国際交流協会としては後発であったこともあり、黎明期にあたる1993～1997年は、設立者である豊中市や豊中市民の期待を背負って、先進的「国際交流協会」を目指し、示されたすべての事業をカバーしながら大規模な催事を数多く立ち上げたが、多くの国際交流協会と同じように、ほとんどの事業は地域の日本人一般を対象としたものであった。

## (2) 豊中市行財政改革による予算削減に迫られる見直し

豊中市では70年代のニュータウンといわれた北部地域の少子高齢化の進行ならびに1995年阪神淡路大震災で南部に被害を受けた影響も含め90年後半に極度の財政難に陥り、1998年には豊中市財政非常事態宣言を行い、「豊中市行財政改革大綱」を設置し、準用財政再建団体転落回避を図ることとした。

市の予算減の宣言を受けて、「予算が先にありき」という市に準じたやり方で、右肩上がりの中、あれもこれもと事業をしてきた協会では、一体どの事業を削っていいかの基準を持っていなかった。そこで、まず事務局内で、設立以来5年間の全事業を初めて見直した上で、ミッション・ステートメントと事業体系を創出した。基本理念「市民の主体的で広範な参加により、人権尊重を基調とした国際交流活動を地域からすすめ、世界とつながる多文化共生社会をつくる」のもとに、3つの事業の柱「市民がつくる国際交流活動」「外国人市民と共生するまちづくり」「ともにつくる世界の未来」を置き、すべての事業に関して「市民参加」を促す「ばづくり」「ひとつづくり」に基づいた事業評価を行うことで、経費の無駄を削減した<sup>9)</sup>。この時点では、多文化共生をミッションに持ちながらも、外国人の「非対称性」

についてはあまり意識していなかったといえる。

### (3) 外国人の「非対称性」への気づき

前述の協会の基本理念は驚くほど官製「多文化共生」に近い。3つの事業の柱をみても、主語はあいまいで、日本人側を暗黙のうちに示していることが読み取れる。その協会が、事業展開していく中で、外国人の「非対称性」を主軸にしたものに変化していくのであるが、それに至った象徴的な出来事を挙げてみる。

1つは設立当初より設置されていた「日本語教室」に関することである。日本語の最低限の力を効率よくつけ、地域での外国人の参加を促進するというコンセプトで、日本語教師により運営されていた。しかし、5年後受講者にアンケートを行った際、最後の問いに想定外の答えがほぼ全員から返ってきた。それは、「あなたは日本語をどこで使いますか」という質問で、その答えは「ここ(センター)です」というものであった。

日本語教室に来る外国人たちが、地域で日本語を使うこともない孤立した状態にあり、だからこそ来ていたにもかかわらず、協会は教室で早く学んでもらって“地域(日本)に適応できる”規範の外国人を想定し、学習の進捗状況についてのみの報告を受け続けていた。そこで、日本語教師による「教室」を廃止、さまざまな地域住民が参加できる「日本語交流活動」を開始、それに重ねて多言語のスタッフによる相談窓口を設け、できるだけかれらの抱える課題解決を図る体制をつくった<sup>\*10</sup>。その後も日本語の「場」からこぼれ落ちていく外国人を意識して、「親子参加型日本語教室(実質はママ友づくりの場)」や「多文化保育」を設定したり、子育て中に限ったボランティア募集など、かれらが地域の構成員であることを意識できる、地域との関係が結べるような事業を創出した。

もう1つは、外国人女性専用のホットラインを設置しDV相談窓口を始めて暫くしての出来事であった。ため息をついて、コーヒーを飲み、煙草を吸い、センターで一日中ソファの隅に座って過ごすDV被害者の外国人女性がいた。鬱の症状があり、家を追い出され、帰国の費用もない。出身国で教育機会を持たなかったため非識字者で利他的な考えしかできない。助言をしても、泣いて、怒って、同じことを繰り返す……。「あの人、いると困るよね」という職員からの発言。解決不能な課題を抱える人は消えればいいと考えるマジョリティ側の発想そのものだった。

センターが提供するのとは、基本的に日本人支援者のための場所で、自分たちにとって都合のいい人、気持ちのいい人への支援であり、支援という名の支配(つまり日本社会に馴染むように「指導・矯正すること」)を否定されたり、その域を超える外国人は受け入れられない、ということであった。行き場のない外国人、「ただ居られる場所が欲しい」という当事者のニーズに対応できないことが示された。

こうした“学びほぐし”<sup>\*11</sup>をとおして、外国人の行き場のなさをつくっている社会とつくる側にいる自分たちを自覚し、公的な場所であるからこそ、周縁化される外国人の余白や聖域(サンクチュアリ)をつくる責務があるのではないかと考えるようになった。

### (4) 事業のスリム化・明確化と市との役割分担

豊中市行財政構造改革本部は2004年11月の豊中市財政再建計画(第1年次)で、2005年から3

年間を“財政の建て直し期間”とし、財政健全化に向けた取り組みを集中的に実施するとした。取り組み項目(152項目)の、公営企業、外郭団体等の運営健全化の項の中に、「(財)とよなか国際交流協会のあり方の検討」が入れられた。

これを受け、2005年3月、豊中市人権文化部「財団(外郭団体)のあり方検討に関する指針」が、①財団の存立意義、評価の観点からの検討、②経営の健全化・効率化の観点からの検討に加え、③財団設立の基本理念にそって中期的将来展望にたった運営のグランドデザイン(社会状況の変化に対応した施策・事業の再編)を描くことを目的に出された。同年7月から2007年3月にかけて、市と財団による「(財)とよなか国際交流協会あり方検討部会」が持たれ、協会事業の成果・効果、財団の必要性・役割の検討、市と財団の役割分担が話し合われ、協会の新たな展開は以下のように確認された\*12。

#### 新たな展開

協会は、社会でより弱い立場におかれたり、周縁化されやすい外国人市民の自立や社会参加に向けて、総合的外国人支援を乳幼児から高齢者まで世代を分断することなく推進させていくことを最重要課題に据える。また将来的に支援を必要としなくなるような地域社会づくりのために、多様な文化が認められる「ばづくり」を多様なセクターや分野と、差異のある人びととの共生のために行動できる「ひとづくり」を学校をはじめとする教育機関等と、連携しながら推進していく。これらが新たな展開として、地域で望まれている未来へ持続可能なまちづくりの一端を担うものとする。

この時点で協会は、外国人の「非対称性」を意識し積極的に「差別を是正」していくミッションが明確になり、“国際何でも屋”や“支援者に迎合する地域国際交流協会”から脱皮できたという認識を持っていた。ピンチをチャンスに最重要課題を明確にし、スリムアップして地域とのネットワークを強化することで補完的な関係をつくっていくことは喜ばしいことと捉えていた。

しかし、その先、豊中市が指定管理制度の導入検討や公益法人改革を射程に入れ、何をしようとするのかに対する想像力は欠如していた。

#### (5) 管理委託制度から指定管理者制度へ

2003年に地方自治法が改正され、公の施設管理に関するこれまでの「管理委託制度」が改正され、新たに「指定管理者制度」が創設された。この制度は、出資法人以外の民間事業者等も公の施設管理を行うことができるというものであり、従来の管理委託制度により運営している「公の施設」については、2005年9月1日で改革法の経過措置期間が終了することとなっていた。これにより、従来の管理委託制度による運営ができなくなるため、「豊中市指定管理制度導入に関する指針」に基づき2006年4月1日付けで国際交流センター条例が上記に基づいて改められた。2006年から2010年にかけては、人権文化部外郭団体である協会が指定管理者として指定されたが、5年後は公募になった。これらの移行措置については、「財団あり方検討委員会」とは違い、協議の場が持たれることは

なく「全国の流れもあり公募ということになった」という説明が人権文化部からなされている<sup>\*13</sup>。また、5年後以降の保証はできないと何人かのプロパー職員が明確な有期雇用が変わった。

つまり、市が、国際化推進のため、協会をつくり、その活動拠点としてセンターをつくったのだが、「公の施設」の側がその目的を遂行する団体を選び、その対象としての協会に変容<sup>\*14</sup>させているという逆転現象があたりまえの装いで起きたのである。

#### (6) 施設統合と移転、指定管理者制度の導入

2008年4月には、豊中市から国際交流センターの男女共同参画推進センターへの移転・施設統合の説明会が持たれた<sup>\*15</sup>。外国人女性や子どもの居場所を目指したセンターの利用者の3割近くが外国人となり、事業の過半数は外国人の参加となっていたため、この一方的な移転言い渡しに対して、外国人市民を含む活動者たちが反対、「協会をともに考える会」を設立した。

そして移転に対する意見をまとめ、自分たちの活動を振り返りセンターの意義を再認識し、センターが単なるハコモノやカルチャーセンターではないことを明示していくための視点を話し合う対話集会を1年間かけて行った<sup>\*16</sup>。その結果、財団理事会は2008年12月に市長および市議会議長宛に財団としての移転にあたっての要望書を提出し、「協会をともに考える会」は活動を継続していく上での重要な3つの視点「居場所の視点」「エンパワメントの視点」「ボトムアップの組織づくりの視点」を創出、2009年度もその視点を持ちつづけるための地域対話集会を継続した。しかし、2009年度末に移転は決行された。

豊中市は、翌2010年4月1日、とよなか国際交流センターの指定管理者募集を行った。6月下旬に第1次審査(書類審査)、7月中旬に第2次審査(面接審査)を経て、9月末に財団法人とよなか国際交流協会が第1次候補者として選定され、10月に議会の承認を得た。しかし、1で紹介したようにその審査基準点の3割以上はコスト、運営を含めると5割にあたり、施設の一般サービスは2割、事業は3割、うち前記の市との検討委員会で確認された協会の役割の実質部分は1割にも満たなかった<sup>\*17</sup>。

国の基準が何の検討もされずに準用されることにより、経済性(コストダウン)、効率性(パフォーマンスアップ)、一般顧客満足度志向が支配し、政策的有効性の視点が欠落すると中川(2007)が指摘したそのままのことが起こったのである。

かつて豊中市職員、現在市民活動NPOの事務局長を務める平尾(2010)は、地方分権改革や行財政改革としての今日的な「公民協働」が、施策所管の縦割りの中で行われているために、「自治・自立」の理念が民間や市民団体間の「競争と対立」に、「協働」理念は行政と市民団体の「契約」に集約されていく懸念が生まれていると指摘している。競争で生き残るため予算提示額の最低基準を選択したため、予算は約3分の1減、そのツケは今現在、「協会」が今後持続可能かを根底的に揺るがす危機として襲いかかっている。さらに市の担当部局も、政策的有効性についての検討をする余地もない勢いで、その契約にかかわる基本協定書、仕様書の作成にかかっているが、サービス水準合意書やモニタリングおよび評価など膨大な書類に追い回され疲弊している。

## 5 さいごに

協会は、地域で多文化共生社会をつくるという明確な使命を持って活動を推進してきたが、結末は冒頭に述べた神奈川で起こったことと大きな違いがない。さらに「公正・平等の指定管理を受けるなら、外国人ばかり／女性や子どものしんどい外国人ばかりに重点を置くことは偏っており逆差別ではないか」「外国人に対して『周縁化』『マイノリティ』『エンパワメント』を使うのは如何なものか?」「広く一般市民に開かれた運営をするべきではないか?」など、格差の拡大や貧困の増大といった閉塞感の中で排外主義の台頭を匂わせるような内部での発言も見逃せないだろう。

こうしたことは日本全国で起こっている／起こりうる状況であるといえるだろう。その一番大きな理由は、自治体の財政基盤の弱体化の中で「国際」分野が衰退し、「国際」分野の中でも日本において必要不可欠とは定められていない多文化共生は、「差別の是正」から「困窮者支援」に変容せざるをえなくなっていったということである。その理由として、国際人権基準にも明示されている外国人市民の権利保障に関する日本社会の責任の回避傾向が挙げられよう。極端に言えば、結果として外国人への政策については分断統治が進んでいるといわざるをえない。例えば高校無償化問題、リーマンショック後の日系人帰国支援策に何の筋立った関係性もなく、おかしいという声があがらない。権利保障という認識が地域で確立されない中で、日本人と外国人の「非対称性」が認識されていなければ、公正・平等、経済性・効率性の中で外国人は削除されても当然という考え方も横行していくであろう。

では、どのような対抗的な手段が考えられるのだろうか。協会では日本人主導の考え方を反転したことにより、多くの外国人たちが居場所としてのセンターを利用できるようになった。また、そうした被支援の立場にあった外国人女性や子どもが、支援の側にまわって事業を担うようになってきた。そして、その外国人を隣人として活動する次世代の日本人たちも増えてきている。逆境の中でも多様な外国人が主体として発信できる環境を全国で少しでもつくることは、地域国際交流協会の残された任務ではないだろうか。

国境を越えて日本で生きる外国人の数は、今後も減ることはないだろうし、自分の暮らす社会をよりよくしていきたいと望む気持ちに国籍は関係しないだろう。外国人を分断統治や不可視化する流れに、当面は人間の鎖で抵抗していく他選択肢はないように思える。

\*1 1977年神奈川県国際交流協会が設立、神奈川県国際交流センターが開設された。地球市民かながわプラザは、1997年に設立され、1998年に国際交流協会は移転した。2005年に国際交流協会は神奈川県学術研究交流財団と統合し、財団法人かながわ国際交流財団と改組されたという経緯を持つ。

\*2 この姉妹都市提携の原型はアメリカのアイゼンハワー大統領の提唱した people to people diplomacy で、米ソ和解の進行手段として草の根レベルでの市民の交流によって相互理解を深め、平和構築をしていくというものである。

\*3 Food, Fashion, Festival の3つのFの頭文字をとって、異文化を理解するイベント型の催しを指す

\*4 1985年：全国知事会議で国が自治体国際交流、国際化への支援措置を約束、1986年：地方行政財政重点政策としての「国際交流プロジェクト構想」、自治省、外務省、文部省の共同事業として海外青年招致事業（JETプログラム）を開始、1987年：「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針について」（自治画第37号）、1988年：「国際交流のまちづくりのための指針について」（自治画第97号）、ふるさと創生1億円事業、1989年：「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」（自治画第17号）、自治体共同で自治体国際化協会（CLAIR）を設立し、都道府

県・政令指定都市の国際交流協会を「地域国際化協会」として認定。

- \*5 いわゆる外国人の集住地域では、予算の関係もあり自治体が問題解決のためにさまざまな施策を行っているが、自治体設立の国際交流協会は区分の1番目と2番目、すなわち姉妹都市との交流事業や、国際化に対応できる地域づくり（日本人の外国語学習や国際理解事業、海外と提携したまちおこしなど）を主にやっているところが多い。
- \*6 都道府県および政令都市における「多文化共生施策調査」を行った田村（2010）も、「女性」「障がい者」「外国人」の施策の取り組みを比較し「外国人」の遅れが顕著であることを、男女雇用機会均等法や男女共同参画社会基本法、障がい者基本法や障がい者の法定雇用率の定めなどと同様の法制度が整備されていないことから推測している。
- \*7 日本の移民を支える最大のネットワーク「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」は、2010年3月に国連人権理事会・移住者の人権に関する特別報告者の日本での公式な実態調査を実現させている。
- \*8 「定住外国人支援に関する対策の推進について」の実施状況は<http://www8.cao.go.jp/tijyu/suishin/jokyo.html>で掲げられている。教育対策、雇用対策、住宅対策、防火・防犯対策、帰国支援、国内外における情報提供の分野に分けられているが、内容を見ると対象として想定されているのは、ブラジル人を主要とした南米日系人であることがわかる。
- \*9 それまで事業毎に縦割りになっており、同じような内容（例えばボランティア研修など）を重複していたため。
- \*10 日本語教師の時もそうであるが、日本語を教えることと、その外国人が抱える生活背景や課題は切り離して考える傾向が当時はあった。そうしたことも含め協会として、同国人をスタッフにし、日本語にきた外国人の生活相談を受けやすい体制をつくる狙いがあった。
- \*11 学びほぐし（unlearn）：一旦身につけた考えや、あたりまえと思っていることを解きほぐすこと。
- \*12 （財）とよなか国際交流協会あり方検討部会、2007「財団法人とよなか国際交流協会のあり方について（報告）」10頁。第二章（財）とよなか国際交流協会のあり方の検討結果の中で、1. 財団の存在意義、評価の観点からの検討、2. 新たな展開、3. 経営の健全化・効率化の観点からの検討、4. 効果額（見込）とあり、その2.に当たる部分。今後の方向性を市と共有した結果が書かれている。
- \*13 国際交流センターと国際交流協会はしばしば混同されるが、前者は市所有の建物であり、後者は市の出資財団である。そのため、センターに関しては協議をする必要がないと市が考えたと思われる。
- \*14 対象としての協会というのは、選ばれないことも考えられるという意味である。
- \*15 財団統合と移転は2004年構想段階の説明で市民からの大反論を受け統合は見送り、移転は保留だった。
- \*16 2009年度、「3つの視点」のための対話集会として、①行政改革と公共施設のあり方、②地域福祉とコミュニティ、③安心して多様な子育てのできる地域、③子どもたちの生きる力を育むためにといった地域課題を連携先となるような関係機関の職員等を招いて継続して行った。
- \*17 国際交流センター条例に挙げられている事業は、施設の条例がつけられた1993年頃の地域の状況のままであり、協会寄付行為の事業とほとんど同じように並列されている。指定管理制度の選定の基準はセンター条例になるため、市との協議での役割分担や明らかにされた最重要課題は何も評価されないのが事実である。

## 《参考文献》

- ・「特集：国連特別報告者ブスタマンテ氏来日報告」移住労働者と連帯する全国ネットワーク『M-ネット』No.130（2010）
- ・M・ヴィヴィオルカ（宮島喬・森千香子訳）、2009『差異—文化とアイデンティティの政治学』法政大学出版局
- ・稲葉奈々子、2010「持たざる者の運動の〈予示的政治〉としての公共空間の占領」日本寄せ場学会『寄せ場』No.23
- ・榎井緑、2004a「岐路をむかえた『国際交流』『解放教育』明治図書
- ・——、2004b「多くの領域で人びとを巻き込みながら新しい地域づくりを目指す」『国際交流の組織運営とネットワーク』明石書店
- ・——、2008「『多文化教育のいま』を考えるにあたって」『解放教育』2008年12月号、明治図書
- ・榎田勝利、2000「地域の国際化と地域国際化協会の沿革」財団法人自治体国際化協会『地域国際化協会のあり方に関する研究会報告書』
- ・田村太郎、2010「行政によるダイバーシティマネジメントの可能性」笹川平和財団「人口変動の潮流への対処」研究『社会統合政策の課題と挑戦—新たな理念と役割を求めて（国際会議報告書）』
- ・豊中市、2000『国際化施策推進基本方針—共に生き共にすすめる地域の国際化』
- ・——、2007『財団法人とよなか国際交流協会のあり方について（報告）』（財）とよなか国際交流協会あり方検討部会
- ・——、2008『豊中市外部活動導入のガイドライン』豊中市行財政構造改革本部

- ・———, 2009『新・豊中市指定管理制度導入に関する指針』
- ・———, 2010『第3次豊中市総合計画 第7期実施計画4年次計画(平成22年度)』
- ・中川幾郎, 2007「指定管理制者制度の可能性を探る」中川幾郎・松本茂章編『指定管理者は今どうなっているのか』文化とまちづくり叢書
- ・———, 2008「自治体の財政再建と人権行政」社団法人部落解放・人権研究所『月刊ヒューマンライツ』2008年8月号
- ・平尾和, 2009「行政と市民活動の協働の現場は今」おおさか自治体政策『協働によって行政は変わったか—市民自治システム構築研究会 報告』大阪自治センター・大阪地方自治研究センター
- ・宮島喬, 2009a『『多文化共生』を論じる(上)(下)—文化の違いの承認とは』『書齋の窓』590号, 有斐閣, 53~59頁, 591号, 57~62頁
- ・———, 2009b『『多文化共生』の問題と課題—日本と西欧を視野に』財団法人日本学術協力財団『学術の動向』2009年12月号
- ・毛受敏浩, 2000「地域レベルの国際交流と地域国際化協会の役割」財団法人自治体国際化協会『地域国際化協会のあり方に関する研究会報告書』
- ・———, 2003「国際交流・国際協力活動とは」『草の根の国際交流と国際協力』明石書店
- ・山脇啓造, 2009「多文化社会の形成に向けて」『移民政策学研究』創刊号

# Local International Association in Japan and “Multicultural-Coexistence” Future

## *Under Local Public Finance Reconstruction*

ENOI Yukari

*Toyonaka Association for Intercultural Activities and Communication*

---

**key words: Local International Association in Japan, Multicultural-Coexistence, Local Public Finance Reconstruction**

The aim of this paper is to consider the failing situation about multicultural-coexistence actions which Local International Association took under Local Public Finance Reconstruction in recent years.

The history of the approach concerning “international” by the local government had changed into an international goodwill, international exchange, international cooperation, and multicultural-coexistence, etc. But the legal grounds are not in order and they have not been unified.

Furthermore, the contents of the multicultural-coexistence which are tackled regionally are deteriorating like the “recognition of culture”, and “poor support” from “correction of discrimination” which demands a statesman’s responsibility, and the tendency that minimalized these changes is seen.

In Toyonaka Association for Intercultural Activities and Communication, while local public finance is getting worse, it came to consider the “correction of discrimination” on condition of foreigners’ “asymmetry” as clear missions.

However a result over which priority is given to economical efficiency and efficiency which is brought by the integration of an institution, and an introduction of a move and a specification administrator system etc. are being prioritized.

Reversely, some viewpoints which seen to be anti-foreign for Japanese such as justice and fairness surfaced. In order to oppose such a flow, it is necessary to clarify the above-mentioned missions, and it is necessary to prepare the environment where in foreigners can promote themselves.