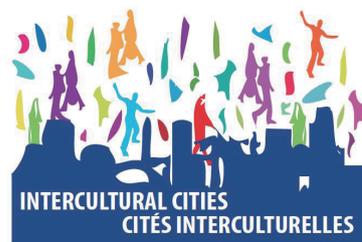
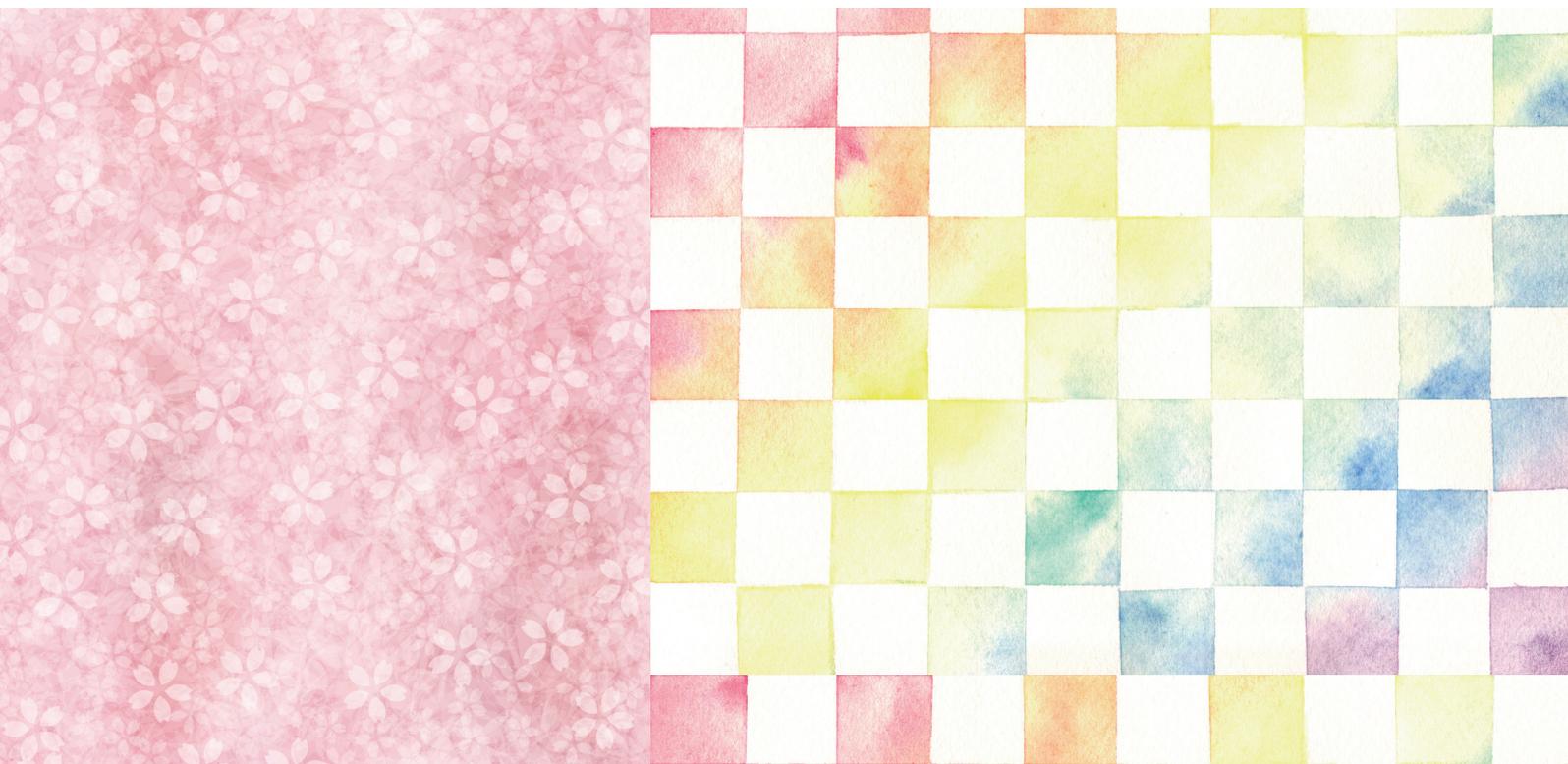


自治体職員のための インターカルチュラル・シティ入門

山脇啓造・上野貴彦 [著]



目次

序文	3
はじめに	5
第1章 インターカルチュラル・シティの基礎知識	7
(1) インターカルチュラル・シティとは	7
(2) 統合政策の4類型	8
コラム1-1 多文化共生とインターカルチュラリズム	10
(3) インターカルチュラリズムの3原則	10
(4) プログラムの参加都市	11
(5) プログラムの概要	12
(6) 日本との交流	13
コラム1-2 多文化共生都市サミットへの道	14
コラム1-3 日本政府の取り組み	16
第2章 インターカルチュラル・シティのつくり方	17
(1) インターカルチュラルなビジョンをつくる	17
①リーダーがインターカルチュラルな眼差しを持ち、多文化共生を提唱する	17
コラム2-1 マリバーノン市の取り組み	18
②多様性の尊重をめざした意識醸成を図る	18
コラム2-2 反うわさ戦略	19
コラム2-3 多文化共生・多様性の意識醸成	20
(2) 日本のインターカルチュラル・シティ	20
①インターカルチュラル・シティとしての浜松市	20
コラム2-4 不就学ゼロ作戦	22
②神戸市のICC指数を読む	26
コラム2-5 やさしい日本語	28
第3章 多様で包摂的なまちづくりを担うには	29
(1) インターカルチュラル能力とは	29
(2) 自治体職員の職務とインターカルチュラル能力	30
コラム3-1 他地域や民間の取り組みから学ぶ	32
①公益性	33
コラム3-2 インターカルチュラルに街を体感する	34
②公平・中立性	35
コラム3-3 コミュニティ防災と多文化共生	37
③独占性	38
コラム3-4 社会的起業への理解と支援	40
④権力性	41
(3) まとめ	41
付録1. キーワード集	43
付録2. ICC加盟都市地図	46
著者プロフィール	48

序 文

イレーナ・ギディコバ
欧州評議会 包摂・反差別プログラム部長

日本は、欧州評議会が推進する「インターカルチュラル・シティ」という概念への欧州域外初の賛同国です。国際交流基金及び在ストラスブール日本国総領事館による先見の明のある支援の甲斐あって、インターカルチュラル・シティ・プログラムの発足からわずか1年後の2009年以来、日本の首長や実務家、研究者たちが、多くの意見交換やシンポジウム、現地視察を通して、欧州をはじめとする世界各国の同僚とともに、地方自治体におけるインターカルチュラル政策に関する知識と実践を形作ってきました。

山脇啓造教授は長年にわたり、日本におけるインターカルチュラル・シティ構想の牽引者であり、アジア太平洋地域における多文化共生に向けて尽力してきました。山脇教授は、「多文化共生」という日本語の用語を公式に定義した日本政府の研究会で座長を務めました。私個人も、この用語はインターカルチュラル・シティという概念の有機的な性質を非常によく表していると考えています。その中核にあるのは、文化や人々の多様性こそが、社会の豊かさや活力、そして強靭さの源であるという信念です。文化は、社会の変化に適応しながら常に発展し、他文化との交流を通してより強靭になる「生きもの」なのです。

インターカルチュラル・シティは、21世紀の都市です。そこでは、市民社会や企業、専門職のイニシアティブによって、多様でかつ平等な、そしてインターアクション（人的交流）の盛んな都市づくりのための政策が有機的に育まれます。そして、大胆で創造的な官僚組織が、共通ビジョンの触媒となり、草の根の努力が身を結ぶように後押しします。

現在、世界の140以上の都市がインターカルチュラル・シティのコミュニティに属しています。浜松市も2017年に正式加盟を成し遂げました。今後、日本において「多文化共生」が主要な政策として確立することを期待しています。その最初の一步として、本書を通じて一人でも多くの方がインターカルチュラルイズムの理念と実践について知っていただけたら幸いです。

将来の日本のインターカルチュラリストと協働する日が来ることを楽しみにしています。

赤松 武
在ストラスブール日本国総領事
(欧州評議会オブザーバー大使)

2021 年は日本が欧州評議会 (CoE) のオブザーバー国となってからちょうど 25 年という節目の年に当たります。この記念すべき年に、山脇啓造・上野貴彦両先生のご尽力により、CoE の主要プログラムの一つであるインターカルチュラル・シティに関連して、これまでの日本における経験をも踏まえた、我が国自治体関係者のための体系的な入門書が刊行されることを大変喜ばしく思っております。

CoE は、1949 年に「欧州の十字路」である仏・ストラスブールにおいて設立された欧州統合を象徴する歴史ある国際機関です。在ストラスブール日本国総領事館は、日本が 1996 年に CoE のオブザーバーとして就任して以来、当機関への日本代表部として、欧州 47 加盟国や他のオブザーバー国とその進化を共有するとともに、日欧共通の課題について積極的に対話することを通して協力関係を築いてきました。

インターカルチュラル・シティの歴史及び日本との関わりについては、本書に詳しく解説されているとおり、CoE と日本の 25 年の歴史の中でも特に緊密な交流が築かれてきた分野です。このような交流は山脇先生をはじめとする有識者の方々、浜松市をはじめとする自治体の方々、そしてその他関係諸機関の熱意と努力に負うところが大きいことは言うまでもありません。「共に生きる」都市づくりを推進し、ひいては欧州と日本の協力関係の深化にご尽力いただいている皆様に、この場をお借りして心からの敬意と謝意を表します。

本冊子の刊行により、日本の自治体、そして日本と関わりが深いアジア太平洋地域において、インターカルチュラル・シティの概念が広く共有され、国際交流がさらに深まることを祈念しております。

はじめに

本書は、欧州評議会のインターカルチュラル・シティ・プログラムを日本に紹介し、それが具体的に自治体の施策やまちづくりとどう関係するのかを説明するものです。加えて、日本そしてアジア太平洋での同プログラムへの関心を高めるといった目的から執筆されました。

インターカルチュラル・シティは、移住者やマイノリティがもたらす多様性を活かすまちづくりを目指す世界中の都市をつなぎながら、自治体における組織的能力の向上（キャパシティ・ビルディング）を図るプログラムです。2008年に始まったときには欧州の11都市が参加する試験的な取り組みでしたが、現在では、欧州内外の140を超える都市が参加するネットワークに成長しています。日本からも、浜松市が2017年にアジア最初の加盟都市となり、神戸市も現在、加盟に向けた準備を進めています。世界の他の地域と同様に、日本社会は常に多様な構成員からなりたっていましたが、その多様性は時代とともに様相を変え、今また大きな転換期を迎えています。自治体は、最も身近なところで住民に向き合ってきた経験をもとに、外国人住民の統合に重要な役割を果たしてきました。そしてその役割は近年ますます重要となってきています。

本書の著者の一人である山脇は、2010年にスイスとイタリアのプログラム加盟都市を視察し、2012年の在外研究期間に欧州の各都市で開催されたセミナーや視察プログラムに参加して以来、欧州やオーストラリア、韓国と日本の都市の政策交流に関わってきました。もう一人の著者である上野は、2014年よりバルセロナなどスペインのインターカルチュラル・シティにおける共生の取り組みに注目し、「反うわさ戦略」などに関する調査・研究を行ってきました。そしてそれぞれが、「多様性のなかで共に生きる（Living Together in Diversity）」というコンセプトのもとに、一方では各都市がその内部で育ててきた共生の取り組みをさらに推進し、他方では国や歴史的背景、人口規模などを異にする多様な都市が経験や知見を共有するネットワークの活力に驚かされるとともに、日本における多文化共生との接続可能性について考えをめぐらせてきました。

本書は、欧州評議会によるプログラムの概説書¹に準拠しつつ、著者二人が調査や会合を通じて得た知識をふまえ、浜松市と神戸市を中心に、日本のインターカルチュラルな取り組みにも光を当てたものです。山脇が1・2章の初稿を、上野が3章の初稿を用意した後、二人で協議しつつ、自治体関係者のコメントも踏まえて、原稿を完成させました。

日本では、新たな外国人労働者の受入れを目指した2018年12月の入管

1 Council of Europe. (2019) *The Intercultural City Step by Step: A practical guide for applying the urban model of intercultural inclusion* [Revised edition] (updated by Anne Bathily, edited and co-ordinated by Ivana D'Alessandro). 以下、本書中では *ICC Step by Step* と表記します。

法改定を契機に、政府の共生社会づくりが本格化し、多文化共生への社会の関心も高まりました。コロナ禍によって、そうした関心は下がっていますが、今後数十年に及ぶであろう人口減少と少子高齢化の進展の中で持続可能な地域社会を築いていくには、どの自治体にとっても、多文化共生のまちづくりは避けて通れない課題といえます。本報告書が多文化共生に関心を有する多くの方々の参考になれば幸いです。

本書の刊行は、2021年が日本が欧州評議会のオブザーバー国となって25周年を迎えることを記念する事業として、欧州評議会、外務省、そして以前より日本における多文化共生とインターカルチュラル・シティの発展に尽力されてきた関係機関・自治体の協力と情報提供によって実現しました。とくに、欧州評議会のイレナ・ギディコバ氏とイバーナ・ダレッサンドロ氏、外務省の齋藤千紘氏と小島秀亮氏、国際交流基金の原秀樹氏と原田栄理奈氏、浜松市役所企画調整部国際課の皆さま、神戸市役所市長室国際部国際課の中井学氏と浅井泰氏、自治体国際化協会、モントリオール大学のボブ・ホワイト教授のご協力に、この場を借りて厚くお礼申し上げます。

第1章

インターカルチュラル・シティ の基礎知識

(1) インターカルチュラル・シティとは

見知らぬ者どうしが隣人となる場である都市は、社会の多様性を反映する鏡です。そこで生まれるインターカルチュラルな(=文化の相互変容がもたらす)力学によって、社会的カテゴリーや規範が更新されます。そして、出自や背景、言語や考え方の異なる多様な人々が触れ合う中で、新しい発想や価値が生まれます。その一方で、偏見や住民間の摩擦を放置すれば、住民の隔離や差別、対立といった社会問題が深刻化してしまう危険もあります。したがって、公的機関が適切な政策を取り、多様性を社会全体にとって価値あるものへと育てていくことが重要となります。

この政策領域における改善や革新の参考になるのが、欧州発のインターカルチュラル・シティ・プログラム (ICC) です。これは、移住者 (migrant) やマイノリティ (minority) を含む都市住民が生み出す文化的多様性を、脅威ではなくむしろ好機ととらえ、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする理念と政策を推進するプログラムです。これはまた、欧州評議会 (Council of Europe)¹ が欧州委員会と共に始めた自治体のネットワークとしての側面を有しており、2008 年の欧州文化間対話年 (European Year of Intercultural Dialogue) と同年の欧州評議会による文化間対話白書 (White Paper on Intercultural Dialogue) の刊行を契機に始まりました²。現在、その趣旨に賛同する欧州内外の 147 都市が参加しています³。インターカルチュラル・シティは以下のように定義されています。

「インターカルチュラル・シティには、異なる国籍、出身、言語、信仰や信条の人々が暮らす。大半の市民は多様性を肯定的に資源と捉え、すべての文化は公共空間で互いに接触することによって変容する。インターカルチュラル・シティは多様性や都市住民としての複合的アイデンティティを尊重するように

1 欧州評議会は EU 全加盟国 (27 개국) の他、南東欧諸国やロシアを含めて 47 国が加盟する汎欧州機関です。人権、民主主義、法の支配の分野で、国際社会の基準策定を主導してきました。日本は 1996 年からオブザーバー国として、アジアから唯一参加しています。

2 2015 年に欧州評議会において「インターカルチュラルな統合に関する閣僚委員会勧告 (CM/Rec(2015)1)」が採用されたことにより、インターカルチュラル・シティは欧州評議会が単体で予算を拠出し、長期的に取り組むプログラムとなりました。

3 2021 年 3 月 1 日現在。参加都市の中には、パリ市のような世界的な大都市もあれば、バレッタ市 (マルタ) のような人口 1 万人以下の基礎自治体も含まれます。

働きかける。また、積極的に偏見や差別と闘い、都市のガバナンス、制度、サービスを様々な住民のニーズに適合させることで、全ての人に平等な機会を確保する。企業や市民社会、学校教職員、医療従事者、ソーシャルワーカーといった専門職につく人々と連携し、そして積極的な市民の参加を得て、多様なグループの一層の混交と相互作用を奨励する政策と取り組みを展開する。高い信頼と社会の一体性によって、紛争や暴力を防ぎ、政策の効果を増し、住む上でも投資する上でも、安全で魅力的な都市をつくる。⁴

(2) 統合政策の4類型

インターカルチュラル・シティを目指す理念と一連の政策をインターカルチュラルリズムと呼びます。移住者の統合に関する政策を、以下の4つの政策に分類することで、インターカルチュラルリズムの特徴が明らかになるでしょう。

① ゲストワーカー政策 (Guest worker policy)

移住者は一時的な労働力であり、いずれは出身国に戻る存在とみなされます。従って、短期的で移住者の地域社会への影響を最小限にするような対策がとられます。移住者の経済的権利の保障を目指す一方で、社会的・文化的・市民的権利は考慮されません。

② 同化主義 (Assimilationism)

移住者やマイノリティは永住者として受け入れられますが、できるだけ早く同化することが想定されています。受入れコミュニティの文化規範との違いは奨励されず、社会の一体性に対する脅威と見なされる場合には抑圧されます。移住者の経済的権利に加え、社会的・市民的権利の保障を目指す一方で、文化的権利は考慮されません。

③ 多文化主義 (Multiculturalism)

移住者やマイノリティは永住者として受け入れられます。受入れコミュニティの文化規範との違いは、法や制度によって奨励、保護され、反人種主義活動によって支援されます。移住者の経済的権利、社会的・市民的権利に加え、文化的権利の保障を目指します。しかし、差異の過度な強調によって、多様なアイデンティティが交差する余地のないほどに、住民が集団ごとに分断してしまう可能性もあります。

④ インターカルチュラルリズム (Interculturalism)

移住者とマイノリティは、権利と機会において他の住民と平等な立場に立って、互いに歩み寄りながら、多様性豊かな社会に自発的に適応し、社会統合の

4 ICC Step by Step, p. 14.

プロセスに参加していきます。移住者とマイノリティは、権利と機会において他の住民と平等な立場に立って、互いに歩み寄りながら、多様性豊かな社会に自発的に適応し、社会統合のプロセスに参加していきます。受入れコミュニティの文化規範との違いを有する権利は法や制度によって保障される一方、共通の立場や相互理解、共感を生み出す政策、制度や活動が高く評価されます。移住者の経済的、社会的・市民的、文化的権利の保障に加えて、住民間のインターアクションの促進や地域共通の課題への取り組みを通じて、移住者やマイノリティの包摂（inclusion）を目指します。

西欧諸国では、2000年代前半に、移民に関わる大きな事件が起こり⁵、それまでの移民政策を見直す機運が高まり、各国の選挙でも主要な争点となりました。移民の貧困や主流社会からの疎外が進む中、集住する移民の隔離をもたらし、社会統合を阻んでいるとして、特に多文化主義政策への批判が高まる中で、多様性を尊重する新たなアプローチとして、異なる文化背景を有するグループ間のインターアクションを通して社会統合をめざす「インターカルチュラル・シティ・プログラム」が始まりました。

5 2001年英国の暴動、2002年オランダの政治家殺害、2004年オランダの文化人殺害、2005年英国の同時多発テロとフランスの暴動等。

コラム1-1 多文化共生とインターカルチュラルizm

日本では、2006年に総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定して、「多文化共生」を国際交流、国際協力に次ぐ地域国際化の第3の柱に位置付けて以来、自治体の政策用語として「多文化共生」が広く使われるようになりました。同プラン策定のもととなった、同省の研究会の報告書には、地域における多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が、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、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義されています。2020年9月に同プランは改訂されましたが、この定義は引き継がれています。

欧州評議会では、上述のように移住者政策を4つに分類していますが、日本の多文化共生はどこにあてはまるのでしょうか。多文化共生は、「互いの文化的ちがいを認め」ることを強調し、「多様性」に重きを置く多文化主義型にも、「対等な関係を築く」ことを強調し、「平等」を重視する同化主義型にもなりうるでしょう。インターカルチュラルizm型の多文化共生は、多様性と平等を両立するための方法を行政と住民が一体になって模索し、「共に生きていく」ためのインターアクションを重視するものです。地域国際化の一つとしての多文化共生から、「多文化共生を通じたまちづくり」への発展を導くものともいえるでしょう。

ちなみに、2017年にICCに加盟した浜松市では、「多文化共生都市ビジョン」は Intercultural City Vision、多文化共生センターは Intercultural Center と訳しています。

(3) インターカルチュラルizmの3原則

インターカルチュラルizmには三つの基本原則があります。それは、平等、多様性、インターアクションです⁶。

①平等 (equality)

公的機関は、その職員、そして市民団体や企業を含めた、そのパートナーに対して、すべての行動において、平等性と差別禁止を実現することに努めます。ただし、平等原則のみに焦点をあわせると、限られた資源に対するマイノリティ・グループ間の競争を招いたり、そのグループ内の不平等が見えなくなり、社会の連帯と一体性を損ないます。マイノリティに対してだけでなく、「多数者」に対しても平等のメッセージを送り、マイノリティを含むすべての住民の必要と利害をかんがみ、政策と資源投入の対象から取り残される人を誰ひとり生まないための努力が求められます。

6 3つの原則の解説は、*ICC Step by Step*, p. 12 に基づいています。

②多様性 (diversity)

人間社会の本質的な特徴として、そしてレジリエンス（復元力）、活力、革新の資源として、多様性を維持するために積極的な行動をとることが重要です。個人や集団の多様性を明確に承認することは、多様性の視点をあらゆる領域に取り入れるための前提条件です。ただし、多様性だけに焦点をあわせることは、価値観の共有という意識を損ない、社会の多様な集団間をつなぐことが困難になります。

③インターアクション (interaction)

有意義なインターアクションは、インターカルチャリズムにとって最も重要な原則です。それは、文化やジェンダー、年齢、社会経済的な地位等の違いを超えた、日常の出会いのための条件をつくることを意味します。ただし、平等性を確保するとともに、多様性を受入れる方策が伴わなければ、多様な人々が混ざった地域や学校、組織、公共スペースをつくることは新たな偏見や差別を生み、逆効果となりえます。

(4) プログラムの参加都市

ICC は、欧州委員会の資金提供のもと、欧州評議会が欧州各地の 11 都市を対象に実施する試験的なプログラムとして、2008 年に始まりました。参加都市を国別に見てみると、欧州評議会の構成を反映するように、プログラム開始当初より様々でした。移住者受け入れの経験が豊富なドイツやフランス、オランダだけでなく、1990 年代以降に本格的な受け入れを始めたイタリアやギリシャ、あるいは国内の民族・言語・宗教をめぐる多様性が西欧とは異なるウクライナの都市までが含まれていました。しかし、移住者や少数者をめぐる状況が異なる国々にあっても、多様な住民が暮らす都市の経験には共通点も多く、ICC は瞬間に各地の自治体や NGO、研究者などが意見を交換し、新たな取り組みを模索する場になりました。

2015 年に欧州評議会単独のプログラムとなった後も、ICC は参加都市の輪を広げていきました。例えば北米からは、古くからインターカルチャリズムを唱えてきたカナダ・ケベック州のモントリオール市、ICC 加盟都市のなかで最大の人口規模を誇るメキシコシティ、さらに 2020 年になって米国のロチェスター市が加盟しています。

また、アジアでは、2017 年に浜松市が初の加盟都市となりました。日本からは、新たに神戸市が加盟に向けた準備を進めています。また、韓国では、安山市とソウル市九老区が 2020 年に加わりました。一方、オーストラリアでは、ビクトリア州のバララット市、メルトン市そしてマリバーノン市が参加しています。

2021 年 3 月現在、147 都市が参加していますが、参加形態は 3 つに分かれます。ICC の国際的ネットワークのメンバー（国際会員、59 都市）、ICC



トリノ市（イタリア）で開催された、差別とヘイトスピーチをテーマにしたセミナー（2019年）

に公認された国内ネットワークのメンバー（国内会員、75都市）、そして後述するICC指数による政策評価を受けたメンバー（13都市）です。

現在、国内ネットワークがあるのは、イタリア（28都市、うち国際会員は3都市）、モロッコ（11都市、国際会員なし）、ノルウェー（6都市、うち国際会員3都市）、ポルトガル（13都市、うち国際会員1都市）、スペイン（20都市、うち国際会員2都市）、ウクライナ（6都市、うち国際会員1都市）、英国（8都市、うち国際会員7都市）となっています。語学力の求められるセミナーや視察プログラムへの参加が難しい中小自治体のために、国内ネットワークが発達した国もあります。こうしたネットワークは、イタリアでは内務省と共同で事業を実施し、スペインでは移住者支援のために以前からある都市ネットワークと連携するなど、国内の既存の取り組みにインターカルチュラルを取り入れるための接点となってきました。

（5）プログラムの概要

インターカルチュラル・シティ・プログラムによる具体的活動としては、専門家による会員都市の政策評価、会員都市相互の視察、関連テーマに関するセミナーの開催、さらには新しい政策のアイデアやツールの試験運用などがあります⁷。例えば2019年は、差別とヘイトスピーチをテーマにしたセミナーをトリノ市（イタリア）で開き、「包摂的統合政策ラボ」（移民統合に取り組む国と自治体の政策対話プログラム）をヘルシンキ市（フィンランド）とリマソル市（キプロス）で開催しました。また、各都市のICC担当者が集まる会議をオデッサ市（ウクライナ）で開きました。この会議は毎年1回開かれています。

2020年はコロナ禍の中、オンラインの活動を積極的に開催しています。コロナ対策をテーマにした会議やジェントリフィケーション、難民を包摂する都

⁷ ICC公式Webサイトには「インターカルチュラル・シティ資料集」があり、活動の概要などに関する情報や資料、ビデオへのリンクがまとめられています。

<https://rm.coe.int/intercultural-cities-resource-pack/16809ebba6>

市づくり、AI使用の差別的側面、制度的差別などに関するセミナーを開催しています。また、11月にICC担当者の年次会議もオンラインで開きました。

各都市の政策を評価し、都市間比較も可能とするために、ICC指数も開発されています。これは、教育やビジネス、言語など11の政策領域・73項目に関する調査票からなるもので、2020年12月現在、88都市が政策評価を受けています。ただし、ICC指数の目的は都市間の競争ではなく、学び合いにあります。そのため各都市の分析結果には、弱点領域を改善するために参考となる他都市の好事例が挙げられています。

(6) 日本との交流

日本は欧州評議会のオブザーバー国であることもあり、国際交流基金によって、2009年からこれまで、日本の自治体関係者の欧州への派遣や欧州のICC関係者の日本招聘などの交流が活発に行われてきました。

ICCが日本に本格的に紹介されることとなったのは、2011年度と2012年度に行われた日韓欧多文化共生都市サミットにおいてでした。1回目のサミットは、国際交流基金と欧州評議会の共催で、2012年1月に東京で開催されました。日本、韓国そして欧州から計9都市の首長、副首長や担当課長等が集まり、多文化共生をめぐって意見交換を行いました。参加都市は、浜松市、大田区、新宿区、水原市（韓国）、ソウル市西大門区（韓国）、安山市（韓国）、リスボン市（ポルトガル）、ボートシルカ市（スウェーデン）、レッジョ・エミリア市（イタリア）です。首長サミットの最後に、「私たちは、文化的多様性を都市の活力、革新、創造、成長の源泉とする新しい都市理念を構築し、多文化共生都市が連携し、互いの成果から学び、共通の課題を解決することを目指す。そして、異なった文化的背景を持つ住民が共に生き、繁栄し、調和した未来の都市を築いていく」ことを謳った「東京宣言」が採択されました¹⁰。多文化共生をテーマに欧州とアジアの自治体首長が一堂に会するのは初めてのことであり、歴史的意義のあるイベントとなりました。

8 現在の調査票は2019年に改訂されたもので、国籍や民族だけでなく、言語や宗教、性的指向の交差性（キーワード集を参照）をより考慮したものになりました。また、評価領域も「参加」と「インターアクション」が加わっています。

9 日本からは、自治体関係者の他、田村太郎ダイバーシティ研究所代表理事、毛受敏浩日本国際交流センター・チーフ・プログラム・オフィサー、筆者（山脇）が参加しました。

10 第1回サミットの概要は、国際交流基金ウェブサイト参照。https://www.jpj.go.jp/j/project/intel/archive/information/1201/incul.html

コラム1-2 多文化共生都市サミットへの道

2010年10月の国際交流基金による日本の自治体関係者の欧州派遣プログラムに参加した筆者（山脇）は、首長会議の開催を特徴とする外国人集住都市会議のアドバイザーを務めていたこともあり、帰国途上の機内で、日韓欧の自治体首長が参加する多文化共生都市サミットの開催を国際交流基金に提案しました。

サミットに向けて、国際交流基金は、2011年1月に東京で多文化共生都市セミナー「東京の多文化共生を考える ～ヨーロッパの『インターカルチュラル・シティ』を参考に～」をまず開催し、前述の派遣プログラムに参加した荒川区長と新宿区長、大田区副区長が参加しました。次に、2011年8月に欧州評議会のICC担当者のギディオバ氏を招き、ソウルで韓国多文化学会との共催で多文化共生都市国際シンポジウム（当初、2011年3月に開催予定でしたが、東日本大震災のため延期）を、東京で自治体職員対象の多文化共生都市非公開ワークショップ「欧州のインターカルチュラル・シティから何を学べるか」を開催しました。東京でのワークショップに参加した浜松市では、2012年1月の第1回サミットへの参加、そして2012年10月の第2回サミットの誘致を決断しました。



国際会議「インターカルチュラル・シティと多様性を生かしたまちづくり 2017 浜松」

上記サミットに参加した鈴木康友浜松市長は、インターカルチュラル・シティの理念に賛同し、2回目のサミットは、2012年10月に、浜松市、国際交流基金、自治体国際化協会、欧州評議会の共催のもと、浜松市で開催されました。日本、韓国、欧州の11都市の首長、副首長や担当課長等が参加しました。日本から参加したのは、前回同様、浜松市、大田区、新宿区の3首長と東大阪市副市長でした。首長サミットでは、筆者（山脇）による「多文化共生都市の国際連携に向けて」と題した基調講演があり、市民協働や、多様性を活かした都市づくり、インターカルチュラルな社会統合に関する3つのセッションの後、「国際的な枠組みで知見や経験を共有し、各都市においてより良い政策を実施する

ため国内外の多文化共生都市の連携を一層推進する」ことを謳った「浜松宣言」が採択され、幕を閉じました。¹¹

その後、2013年10月に安山市で、同市と全国多文化都市協議会（韓国）、国際交流基金、欧州評議会の共催のもと、3回目となるサミットが初めて韓国で開かれ、日本からは鈴木浜松市長と同市、新宿区、大田区、長浜市（外国人集住都市会議座長都市、当時）の担当課長および筆者（山脇）が参加しました。首長サミットの最後に、日韓欧の連携を謳った「安山宣言」が採択されました。

一方、2016年11月には、鈴木浜松市長と筆者（山脇）がフランス・ストラスブール市で欧州評議会が開催した世界民主主義フォーラムに招請され、浜松市や日本の多文化共生の取り組みについて発表しました。その際、欧州評議会からICCへの加盟の要請を受けた鈴木市長は加盟の検討を始め、2017年10月に、浜松市と国際交流基金の共催のもと、「インターカルチュラル・シティと多様性を生かしたまちづくり」と題した国際会議を開催し、ICCへの加盟を発表しました。日本はもちろん、アジアの都市でICCに参加するのは浜松市が初めてでした。

2018年12月には、外国人集住都市会議の主催、国際交流基金の後援のもと、東京において、「インターカルチュラル・シティ・セミナー」が開かれ、全国から約40名の自治体職員が参加しました。筆者（山脇）のコーディネートのもと、会場とオーストラリアをオンライン会議システムでつなぎ、バララット市とメルトン市の担当者とICC専門家のリンダ・フォード氏から報告を受けました。また、国際交流基金によって、同年にジュネーブで開催されたICCセミナーに派遣された豊島区、文京区、自治体国際化協会の職員の報告もありました。

2019年10月には、浜松市、国際交流基金と都市・自治体連合アジア太平洋支部（UCLG ASPAC）の共催で開かれた都市間連携国際サミットが浜松市で開かれました。多文化共生をテーマとするパネル討論では、ボートシルカ市（スウェーデン）の市長とバララット市（オーストラリア）の副市長が鈴木浜松市長と意見交換を行い、ICC専門家のフィル・ウッド氏がコメンテーターを、筆者（山脇）が進行役を務めました。

11 第2回サミットの概要は、浜松市のウェブサイト参照。<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/uclg/summit.html>

コラム1-3 日本政府の取り組み

日本政府は、2014年に「外国人材の活用」の方針を打ち出し、技能実習制度の拡充や外国人留学生の受け入れを進め、2018年12月の入管法の改定による新たな在留資格「特定技能」の創設によって、外国人労働者の受入れに本格的に舵を切りました。ただし、「移民政策」はとらないことを強調し、外国人労働者の受入れはあくまでも在留期間に制限を設けた政策（欧州評議会の4類型ではゲストワーカー政策？）となっています。

一方で、上述の入管法改定にあわせて、「外国人材の受入れ・共生に関する総合的対応策」も策定し、法務省に新設された出入国管理庁が関係府省庁の総合調整役を担いながら、国を挙げて在留外国人への支援と共生社会づくりに取り組んでいることも事実です。総務省は「地域における多文化共生推進プラン」（コラム3-1も参照）を2020年9月に改訂し、自治体の多文化共生施策の更なる推進に力をいれています。ただし、諸外国と異なり、日本には、まだ共生社会づくりを推進する法律がないため、全国の自治体の多文化共生の取り組みも、大きなばらつきがあるのが現状です。

第2章

インターカルチュラル・シティ のつくり方

(1) インターカルチュラルなビジョンをつくる

インターカルチュラル・シティを創るには、まずリーダーが地域社会の多様性を現実として、前向きに受けとめる必要があります。多様な人々や集団が交流し、協力する社会をつくるには、どうしたらよいか考えなければなりません。そして、リーダーと市民が何をしなければならず、どのような組織やネットワーク、物理的インフラが必要なのかを検討することになります。

この過程を、ICCでは「インターカルチュラルなビジョンづくり」、あるいは「インターカルチュラルなまなざし」で都市を見直すことと呼んでいます。インターカルチュラルなアプローチを取ったからといって、何か新しい政策を始めることを意味するとは限りません（都市問題の中には、ルールや規制の過剰により起きているものもあります）。既存の政策を新しい観点で見直す、すなわち「インターカルチュラルなまなざし」による見直しが大切です。したがって、インターカルチュラルなアプローチを取ることで、必ず新たな出費がかさむわけではありません。むしろ、明確に示され、共有されたゴールに焦点をあわせ、重複や競合を排除することで予算の節約となり、効率化につながるかもしれません。

インターカルチュラル・シティでは、文化的感受性の養成や異文化間の交流は、役所の特定の部署や担当者の責務とは見なされず、当然すべての部署が、その運営に戦略的に組み込むものとなります。つまり、ICCに加盟することで、いままで国際課などを中心に育ててきた多文化共生施策の強みを伸ばすとともに、部署の垣根を越えて、多くの職員さらに市民団体が問題意識を共有しながら、いままで解決できなかった問題に取り組むことが可能になるのです。

インターカルチュラルなビジョンを創る上で、以下の2点が重要です。

① リーダーがインターカルチュラルな眼差しを持ち、多文化共生を提唱する

インターカルチュラルなビジョンをつくる上で、最も重要なのは政治的なリーダーシップとコミットメントです。多様性を尊重するリーダーの存在なしに、インターカルチュラル・シティを創ることはできません。外国人への恐怖感や偏見を抱いた有権者と対話し、多くの人々を説得しながら、インターカルチュラルな政策を推進するのは勇気のいることです。しかし、政治的リスクを取り、将来の社会のビジョンを示すことができるリーダーには、おのずと市民

の支持と評価がついてくるでしょう。

市のリーダーによる文書や口頭での意見表明、議会による宣言、政策文書の作成は、多様性と包摂へのコミットメントを表明する主要な手段です。こうしたコミットメントを、できるだけ目に見える形で公に表明し、特に、都市全体にかかわるイベントやお祭りにおいて、繰り返す必要があります。

コラム2-1 マリバーノン市の取り組み

マリバーノン市（オーストラリア）では、2017年6月に、インターカルチュラル・シティとしての同市の発展をめざすコミュニティ計画を策定しました。そして、2018年10月には、ICCに加盟するための調印式で市長が署名した後、地域の家族が集まった「子ども週間」でもう一つの調印式が行われました。市長は英語とベトナム語による読み聞かせのセッションを設け、多様性と包摂性の重要性を強調しました。同市では、インターカルチュラル・シティとは何かをわかりやすく説明する読み聞かせの冊子もつくりました。

②多様性の尊重をめざした意識醸成を図る

多様性の尊重をめざした意識醸成にとって、社会への発信と公の場での議論は欠かせません。インターカルチュラル・シティのビジョンが住民に支持されるためには、多様性は都市が資産であることが広く認められなければなりません。そして、社会の一体性を築くために、マイノリティに対する根拠のない偏見の解消に取り組まなければなりません。そのためには、リーダーがインターカルチュラルリズムの推進者として、一般市民の間に広がる偏見に働きかけることのできる団体や個人、マスコミ、ソーシャルメディア関係者などからなる広範なネットワークをつくりあげる必要があります。

多様性に関する社会的発信は大変な作業であり、また、その成果を評価するのは困難です。多様性をめぐる街の現実に関する知識の欠如、公共空間やメディアでの排外的で人種主義的な見解の表明、そして誤った情報や認識は、新しい住民の統合やコミュニティの一体性を損ないます。

多様性の意識づくりのキャンペーンが市民の多様性への支持を広げ、また多様性の利点に対する理解を深めるためには、都市戦略の一環として、よくデザインされたものが必要があります。こうしたキャンペーンは、市のリーダーや職員、市民団体や他のパートナーが一丸となって、共通の目標に向かって取り組みを展開する一助となり、ひいてはインターカルチュラル政策の有効性と持続性を確保することに役立ちます。

コラム2-2 反うわさ戦略

多様性を尊重するまちづくりの大前提は、行政と地域社会が一丸となり、差別を許さないという意味表明と仕組みづくりをすることです（第3章を参照）。しかし、あからさまな差別をしてしまう一部の人々が行動を改めたとしても、私たち誰もが何かしらもっている国籍や民族、言語、宗教、そして性的指向などをめぐる無意識の偏見と否定的なステレオタイプは残ります。そして、事件が起きたり、感染症が広まったり、不況になったとき、少しでも異質な人々を単純にひとくくりにして攻撃する風潮に歯止めがかからなくなってしまいます。

こうした問題を予防する方法のひとつとして、2010年にバルセロナ市（スペイン）で生まれ、各地のインターカルチュラル・シティで普及しているのが「反うわさ戦略」です。これは、「移民により都市のアイデンティティが失われる」「〇〇人が我々の職を奪っている」といった単純化された語り（うわさ）に対して、それを信じかけた「迷える大多数」の住民を日常のなかで説得し、正確な情報を調べたり、近所の住民を「移民」や「〇〇人」と単純にくくらないようにしてもらうものです。

ポイントは、「お役所の啓発キャンペーン」のようなものではなく、団地の自治会や移住者の団体、商工会議所などに関わってもらい、地区ごとにオリジナルの「反うわさ戦略」をつくることです。そこでは、うわさを信じたり広めてしまった住民を「上から」責めるのではなく、うわさを地域社会の課題として共有して、ユーモラスな反論方法を一緒に考えることが大切になります。また、「反うわさ戦略」の限界をきちんと把握することも重要です。偏見は差別の一要因にすぎず、「反うわさ戦略」はその特効薬ではなく、多様性を尊重するまちづくりの視野を広げ、多くの住民に参加してもらうための「きっかけ」です。例えばバルセロナ市では、「反うわさ戦略」の取り組みを通じて浮上した住居差別やマスコミ報道のあり方といった課題を、インターカルチュラルな政策の改善に活かしています。

参考文献

ダニエル・デ・トーレス（2020）『反うわさ戦略のつくりかた』欧州評議会。



『反うわさ戦略のつくりかた』

コラム2-3 多文化共生・多様性の意識醸成

多文化共生の意識醸成をめざした活動は、この10年余りの間に全国の自治体に広がっています。愛知県では、2009年度に多文化共生推進功労者表彰制度を創設し、県内の小中学生を対象とした多文化共生作文コンクールを始めました。北九州市では、2009年度から毎年10月を多文化共生推進月間として、多文化共生を市民にアピールするキャンペーンを行っています。浜松市でも、2013年度からはままつ多文化共生MONTHを、2018年度から多文化共生活動表彰を始めました。

多様性の意識醸成をめざした活動も広がっています。三重県は、2017年に「ダイバーシティみえ推進方針」を策定し、翌年、同方針をわかりやすく示したカラフルな冊子を県内各市町に配布するとともに、方針概要リーフレットを6か国語で発行しました。渋谷区は、基本構想（2016年）で「ダイバーシティとインクルージョン」を唱え、それ以来、区の未来像として「ちがいを ちからに 変える街。」を掲げ、ホームページなどを通じて、区内外に発信しています。

(2) 日本のインターカルチュラル・シティ

①インターカルチュラル・シティとしての浜松市

前史

浜松市は、日本を代表する多文化共生都市（インターカルチュラル・シティ）と言えます。現在、人口は約80万人で、そのうち外国人住民は約25,000人（3%）です。

浜松市は、ホンダ、ヤマハ、スズキなどの国際企業があり、海外から訪れる経済人や技術者が多かったことが背景にあり、1982年に浜松商工会議所内に浜松国際交流協会を設立しました。1980年代末から日系ブラジル人が増加し、1991年になると企画部に国際交流室を設置し、協会を財団法人にしまし



浜松市（浜松駅周辺）

た。1990年代前半には、生活や行政情報のポルトガル語による提供が進められました。また、市教育委員会は、1990年に海外・帰国子女相談室を開設し、1991年には国際理解教育推進協議会を発足させ、外国人児童生徒教育研究部会を立ち上げ、受け入れ体制の整備を図りました。こうした取り組みが評価され、1994年には、自治省が同年に創設した「世界に開かれたまち」の受賞団体となりました。

「技術と文化の世界都市・浜松」を唱えて1999年5月に就任した北脇保之市長は、2001年に「世界都市化ビジョン」を策定しました。「世界都市化ビジョン」の特徴は、「共生」を「国際交流・協力」と並ぶ施策の柱に位置づけたことです。共生社会を築くために、外国人市民が「積極的に社会参加できる環境を整え」、「市民同士が交流し、お互いの文化や価値観に対する理解を深めるなかで、快適で愛着の持てる地域をつくっていく」ことを唱えています。

具体的施策としては、外国人市民会議（2001年）を設置し、外国人住民の多い地域において地域共生会議（2001年）を始めました。また、ブラジル人不就学児童生徒のために、ポルトガル語で教えるカナリーニョ教室（2002年）を市内3箇所を開設しました。さらに、都市間連携を重視し、他の自治体に呼びかけて外国人集住都市会議（2001年）を設立しました。また、国際的な都市連携を進めるために、2003年に国際地方自治体連合（IULA）に加盟しました。なお、国際交流室は国際室（1999年）を経て、国際課（2003年）へと改組されています。

コラム2-4 不就学ゼロ作戦

2019年度に文部科学省が初めて実施した、外国人の子供の就学状況等に関する全国調査では、約2万人の外国人の子供たちが就学していない可能性がある、または就学状況が確認できていない状況にあるという結果が示されました。実は、2000年代前半から、外国人の子どもの不就学は、外国人の多い自治体において、深刻な問題であることが指摘されていました。この問題の背景には、外国人には就学の義務が課されていないことがあります。

浜松市では、就学年齢の外国人の子どもの不就学の完全解消を図るため、2011年度から「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」を3カ年計画で実施した結果、2013年9月には「不就学者ゼロ」の状態を実現しました。2014年度からは、転入時等の就学案内のほか、就学状況を継続的に把握し、不就学者に対する情報提供、面談・カウンセリング、就学準備サポートなどのきめ細かな支援、就学後の定着支援を外国人学校やNPOなど関係機関との連携により推進しています。この外国人の子どもの不就学を生まない取り組みは、「浜松モデル」として知られています。



浜松市 外国にルーツを持つ若者グループ「カラース」による定時制高校出張授業（2018年）



浜松市「不就学ゼロ作戦」における家庭訪問での相談風景（2011年）

多文化共生都市サミットへの参加と多文化共生都市ビジョンの策定

2007年5月に浜松市長に就任した鈴木康友氏は、外国人集住都市会議や都市・自治体連合(UCLG)を通じた国内外諸都市との連携を一層推進しました。

鈴木市長にとって、インターカルチュラル・シティとの運命的な出会いとなったのが、2012年1月の日韓欧多文化共生都市サミットでした。このサミットの最後には、「文化的多様性を都市の活力、革新、創造、成長の源泉とする新しい都市理念を構築し、多文化共生都市が連携し、互いの成果から学び、共通の課題を解決することを目指す」こと、そして、「異なった文化的背景を持つ住民が共に生き、繁栄し、調和した未来の都市を築いていく」ことを謳った「多文化共生都市の連携を目指す東京宣言」が採択されました。そして、インターカルチュラル・シティの理念に共鳴した鈴木市長は、サミットの閉会挨拶の中で、第2回のサミットを浜松市で開催することを提案し、第2回サミットは2012年10月に浜松市で開催され、「国際的な枠組みで知見や経験を共有し、各都市においてより良い政策を実施するため国内外の多文化共生都市の連携を一層推進する」ことを謳って、幕を閉じました。

2回のサミットを経て、浜松市は2013年3月に、「多文化共生都市ビジョン」を策定し、「多様性を生かして発展するまち」を施策体系の3本柱の一つに掲げ、「多様性を生かした文化の創造」や「多様性を生かした地域の活性化」を重点施策に位置付けました。「これまでの多文化共生に関連した取り組みは、外国人市民への『支援』が中心となりがちでした。今後は、これまでの取り組みにとどまらない、市民のもつ多様性をまちづくりに積極的に生かすという施策が求められています。」(15頁)と述べ、「欧州の『インターカルチュラル・シティ・プログラム』などの新たな動きを注視しながら、世界の多文化共生都市との連携を進めます。また、連携を通じて得られた知見や成果については国内外に向け広く発信していきます。」(27頁)と述べています。アジアの都市で初めてインターカルチュラリズムを取り入れた計画といえます。

こうして、2012年の2回の日韓欧多文化共生都市サミットへの参加を経て、2013年3月に全国に先駆けて、多様性を生かした地域づくりの観点を取り入れた「多文化共生都市ビジョン」を策定するとともに、2015年4月の外国人集住都市会議改革のイニシアティブを取ります。具体的には、会議の規約を改定しました。旧規約は、会議の目的を「外国人住民に係わる様々な問題の解決に積極的に取り組み、外国人住民との地域共生を確立すること」としていましたが、新規約は、「外国人住民に係わる様々な問題の解決に積極的に取り組むとともに、外国人住民の持つ多様性を都市の活力として、外国人住民との共生を確立すること」(下線は筆者による)と改めました。

なお、浜松市は2013年4月に「『創造都市・浜松』推進のための基本方針」を策定しましたが、その中には「多様性を活かしたまちづくり」が位置付けられました。そして、2014年12月にユネスコの創造都市ネットワーク(音楽分野)に加盟しました。一方、2014年3月に策定された「国際戦略プラン」(2014-2018)でも、3つの重点分野の一つに「多文化共生」を掲げ、都市

外交方針として「多文化共生分野における海外諸都市との連携」を謳いました。

ICC への加盟と第 2 次多文化共生都市ビジョンの策定

2016 年 11 月には、鈴木浜松市長と筆者（山脇）がフランス・ストラスブール市で欧州評議会が開催した世界民主主義フォーラムに招請され、浜松市や日本の多文化共生の取り組みについて発表しました。その際、欧州評議会から ICC への加盟の要請を受けた鈴木市長は加盟の検討を始め、2017 年 10 月に、浜松市と国際交流基金の共催のもと、「インターカルチュラル・シティと多様性を生かしたまちづくり」と題した国際会議を開催し、ICC への加盟を発表しました。日本はもちろん、アジアの都市で ICC に参加するのは浜松市が初めてでした。

2018 年 3 月に、浜松市は第 2 次多文化共生都市ビジョン（2018-2022）を策定しました。策定にあたり、浜松市は ICC の代表的な都市であるバルセロナ市のインターカルチュラル政策について調査を行いました。ビジョンには、バルセロナ市のインターカルチュラル政策の三本柱として、平等、多様性、インターアクションが示されています（13 頁）。

2018 年 12 月には、外国人集住都市会議の主催、国際交流基金の後援のもと、自治体国際化協会本部において、「インターカルチュラル・シティ・セミナー」が開かれ、全国から約 40 名の自治体職員が参加しました。筆者（山脇）のコーディネートのもと、会場とオーストラリアをオンライン会議システムでつなぎ、バララット市とメルトン市の担当者とオーストラリアの ICC 専門家のリンダ・フォード氏から報告を受けました。また、国際交流基金によって、同年にジュネーブで開催された ICC セミナーに派遣された豊島区、文京区、自治体国際化協会の職員の報告もありました。

2019 年 10 月には、浜松市、国際交流基金と都市・自治体連合アジア太平洋支部（UCLG ASPAC）の共催で開かれた都市間連携国際サミットが浜松市で開かれました。多文化共生をテーマとするパネル討論では、ボートシルカ市（スウェーデン）の市長とバララット市（オーストラリア）の副市長が鈴木浜松市長と意見交換を行い、ICC 専門家のフィル・ウッド氏がコメンテーターを、筆者（山脇）が進行役を務めました。



日韓欧多文化共生都市サミット 2012 浜松

ICCによる浜松市の取り組みの評価と提言

日本の自治体にとってICC加盟の最大のメリットは、国際的な観点から自らの取り組みを見直すことにあると言えます。浜松市は、ICC加盟にあたって、ICC指数による評価を受け、その結果は2017年9月に公表されました。また、2017年10月に浜松市で開催された前述の会議に来日した欧州評議会ICCユニット長のイバーナ・ダレッサンドロ氏とICC専門家のフィル・ウッド氏が浜松市内の関係団体の視察やインタビューを行い、その結果が「浜松市インターカルチュラル・プロフィール」として公表されました。この二つの資料をもとに、浜松市の取り組みがどう評価されたか、そして欧州評議会からどのような提言がなされたかをご紹介します。

まず、ICC指数によって、特に高く評価されたのは、コミットメント、地域共生、市民生活、国際戦略の分野です。地域共生については、孤立した外国人集住地域がないこと、そして地域社会で共生を促す取り組みが行われていることなどから、最高の評価（100%）を受けました。こうした先進性を踏まえ、日本最初のインターカルチュラル・シティとして、浜松市は他の自治体と連携し、人口減少や移住、多様性に関する全国的な議論を始めることを国に働きかけるべきという提言がなされました。また、多文化共生を促す活動を行う市民や団体を表彰する制度の導入も推奨されました。

また、知識と技能と転入者支援の分野も比較的高く評価されました。前者では、定期的に外国人住民の実態調査が行われていることや市の新人職員の研修において多文化共生が含まれていること、外国での研修の機会もあること、後者では、外国人転入者に対して、ゴミ出しに関する情報や災害時の英語やポルトガル語での緊急メールの登録案内などが含まれる「ウェルカムパック」の配布が評価されています。ICCへの加盟を活かして、職員が外国のICC加盟都市で経験を積んだり、外国語能力を磨く機会を設ける提言がなされました。

平均的な評価を受けたのが、教育、公共空間、メディアの分野です。教育は、「不就学ゼロ作戦」など浜松市が最も力をいれてきた分野の一つであり、意外に思う読者が多いかもしれません。教育が中間的な評価を受けた理由の一つは、外国にルーツをもつ教員が少ないことです。提言でも、多様な才能を持った外国出身者のロールモデルを増やし、その存在を社会に発信することの重要性が強調されました。

一方、評価が低かったのが、行政サービス、ビジネス、仲介とトラブル解決、言語、ガバナンス、反差別の取り組みです。特に、ビジネスとガバナンスは最も低い評価となりました。前者は市内にダイバーシティ推進を目指した経済団体がないこと、移住者の起業を促す取り組みがないことなどが理由です。また、後者は外国にルーツをもつ市議会議員がいないこと、外国人の市政への関心を高め、参加を促す取り組みがないことなどが理由です。反差別については、国による反差別法制の整備が不十分な状況にあっても、自治体レベルでの差別防止に向けた取り組みを進めることが提言されています。

ビジネスに関しては、地元の経済団体が多様性を推奨する憲章を定める環境

整備に取り組んだり、エスニックビジネスがより大きなマーケットに向けたビジネスに発展することを促したりすることが言及されています。また、企業独自の取り組みとして、ポルトガル語での教習を実施している静岡県セイブ自動車学校のような事業所があることを受け、こうした取り組みの市内の中小企業への周知・普及が現実的な施策として示唆されています。



神戸港

②神戸市の ICC 指数を読む

神戸市は、まだ正式に加盟していませんが、すでに ICC 指数の評価を受けているので、その結果も見てみましょう。神戸は、1868年の神戸港開港以来、貿易で栄えた国際色豊かな街であり、そのことが国内外における都市のアイデンティティや長所をなしてきました。しかし近年、人口減少やアジア太平洋地域における都市間競争の激化に悩まされてもいます。こうしたなか、いまある施策にインターカルチュラルな視点を加え、草の根レベルでの共生の取り組みを再評価し、多様性を創造性に結びつけることは、神戸の都市としての魅力と競争力を高めるのに有効かもしれません。

その際に役立つのが、ICC 指数です。ICC 指数のレポートから見えてくるのは、神戸が国際都市として培ってきた自治体国際化の試みや多言語サービスの評価が高い一方で、ビジネスやメディア・広報といった側面で総合的・長期的な戦略が不十分なことです。この改善には、地域の住民や企業、NPOなどをまとめる戦略を行政と住民の議論を通じてつくりあげ、国際都市・神戸の特色を最大限に活かすことが求められるでしょう。

例えば、ユネスコ創造都市ネットワークのデザイン都市である神戸は、2012年には旧神戸生糸検査所を改修した「デザイン・クリエイティブセンター神戸 (KIITO)」という創造と交流の拠点を設けています。こうした官民協働によるまちづくりの場を、インターカルチュラルな戦略形成の拠点として積極的に活用するという方法が考えられます¹。

1 2016年より、住民がまちづくりについて英語で議論する「神戸コミュニティフォーラム」が実施され、2018年からはこの事業がKIITOに委託されています。また、2020年には「神戸流の多文化交流のプラットフォームを考える」というテーマでのディスカッションが、街の様々な社会的課題の解決に向けて多様な立場や専門分野の人々が協働する「+クリエイティブゼミ」のひとつとして実施されました。

また、多文化共生担当者を含む多様な職員が他のインターカルチュラル・シティの取り組みを直接知ることも、中長期的な戦略づくりには欠かせません。2019年度に神戸市では、「職員提案型施策形成プログラム」の一環として、(姉妹都市を含む) 欧州と韓国の都市におけるインターカルチュラルな共生施策について、多様な部署から集まった若手職員による研究と現地視察が実施されています。そのほか、神戸市内には国際商業や外国語教育、EU 研究や東アジア研究の拠点として知られる複数の大学や、グローバルな課題に取り組む公立高校などがあり、知見の共有や協働が期待できます。

他方、教育や文化間の媒介といった領域の評価が低いことについては留意が必要でしょう。神戸は、在日コリアンやベトナム系、そして中南米系など様々なルーツを有する住民の団体や地元の学校における、草の根の先進的な取り組みで知られており、課題はそれを尊重し、持続的に支援する仕組みづくりにあると考えられるためです。



神戸市多文化交流員任命式 (2019年)

コラム2-5 やさしい日本語

やさしい日本語（plain Japanese）とは、難しい言葉を言い換えるなど、相手に配慮したわかりやすい日本語のことです。「やさしい」には、「易しい」と「優しい」の二つの意味があります。日本語が母語でないだけでなく、障がい者や高齢者などとのコミュニケーションにも有益です。

1995年の阪神・淡路大震災の際に外国人住民に必要な情報が届かなかったという反省から生まれました。その後、災害時だけでなく、平時における自治体の行政情報や生活情報の提供においても活用されるようになり、2010年代にインバウンド観光が盛んになる中、東アジア等からの旅行者とのやりとりにおいても活用されるようになりました。また、近年、日本人住民と外国人住民の交流促進のために活用する自治体も増えています。

2020年8月には、出入国在留管理庁と文化庁が、書き言葉に焦点をあて、国や自治体等におけるやさしい日本語の普及をめざして、「在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン」を策定しました。

神戸市では、若手や外国人の職員が中心となって「やさしい日本語推進プロジェクト」を2020年度に発足させ、さまざまな声の板挟みになる自治体現場や住民の「本音」をオンライン・メディアで紹介しています。

参考文献

「# 役所をやさしく」『withnews』2020年11月13日開始連載記事（神戸市役所やさ日推進チーム）。

第3章

多様で包摂的なまちづくりを担うには

ここまで、私たちが暮らしている地域にすでに根付いた多様性を活力にするインターカルチュラル・シティの意義や政策のあり方をお伝えしました。本章では、これが日々の自治体職員の職務とどう関わるのか、「インターカルチュラル能力」の観点から明らかにしていきます¹。

(1) インターカルチュラル能力とは

——この世には、自分が属しているもの以外にも、さまざまな生活の世界があるのだ。そう思うことは、他人にたいする寛容を生み、したがって、やはり偏見を薄めることにつながる。

陳舜臣²

「異文化」や「多文化」に関わる自治体の仕事というと、国際交流や外国語を使う業務にやりがいを見出す人がいる一方で、国際交流担当や通訳に任せておけばいいと無関心をよそおったり、生活トラブルへの対応などに不安を抱く人もいます。

でも一度、肩の力を抜いて、先入観を捨ててみてください。インターカルチュラル・シティの全ての住民、とりわけ自治体職員に求められる「**インターカルチュラル能力 (intercultural competencies)**³」は、もっと身近なものです。平たくいえば、(例えば外国人に限らずとも)他の人と仕事や地域生活を共にするとき、相手を理解し、柔軟に対処する能力です。外国語に堪能であろうと

1 本章の執筆にあたっては、スペインのICCを中心に活躍する専門家のダニ・デ・トーレス氏とジェンマ・ピニョル氏、そしてビルバオ市職員のエカイン・ラリナガ氏に貴重なアドバイスをいただきました。この場を借りて、心よりお礼申し上げます。

2 「味覚にみる上方と江戸」(『竹におもう』筑摩文庫所収)より。陳舜臣は神戸に生まれ育ち、生涯にわたって同地を活動の拠点とした小説家・歴史家(1924-2015)で、直木賞、大佛次郎賞、日本翻訳文化賞などを受賞しています。祖先は中国・福建省の出身で、祖父の代に台湾から神戸に転居した貿易商の家で育ちました。中国やインドを扱った小説や随筆にくわえ、11世紀ペルシアの詩人オマル・ハイヤーム作『ルバイヤート』の翻訳でも知られます。

3 国際教育などの分野では、「異文化間能力」とも呼ばれます。しかし本マニュアルでは、とりわけインターカルチュラル・シティの行政と住民が育む能力としての側面を強調するため、インターカルチュラル能力と訳しました。

なかろうと、私たちはインターカルチュラル能力をすでに持っているのです。

問題は、相手と「どうしても分かり合えない」と感じる瞬間が、ときに誰にでも訪れることです。どんな状況にも役立つ万能薬はありませんが、自分自身とは異なる生き方や考え方を持つ人を理解し、認めあう能力を高めることは可能です。インターカルチュラル能力に関する研究によれば、それは知識・技能・態度からなります⁴。

I. 知識 (knowledge)

- ・自らと相手の文化的背景が異なることに対する自己認識
- ・自らと相手の文化の両方に対する深い知識と理解

II. 技能 (skills)

- ・相手に積極的に耳を傾ける
- ・相手との人間関係を構築する

III. 態度 (attitudes)

- ・相手の文化の価値を認め、敬意を払う
- ・あいまいで不確実な状況が生じることを受け入れ、起きうるトラブルを予測しながら、共感をもって適切に対応する

これらは、他者と向き合ううえで「あたりまえ」にすべきことだと分かっているながら、しかし誰も完璧にはできないことです。できないことに身構えるのではなく、ポジティブ思考で受けとめることが大切です。

(2) 自治体職員の職務とインターカルチュラル能力

肩の力を抜いたところで、仕事の話に入りましょう。自治体職員には、具体的にどのようなインターカルチュラル能力が求められるのでしょうか。この能力については主に、将来の社会をになう多様な子どもを育てる教育関係者や、多様な技能と才能をもった人材を活用したい民間企業向けに議論がなされてきました。こうした分野に直結する職務についていない自治体職員にとって、インターカルチュラル能力はとりわけ縁遠いものかもしれません。

しかし、「全体の奉仕者」（地方公務員法第30条などに規定）である自治体職員にしかできない、インターカルチュラル能力の発揮の仕方があるはずで、日本では、地域における多文化共生推進の担い手を養成する研修が2000年代から行われており、その対象者には自治体職員が含まれています。ICCもまた、加盟都市における自治体職員向け研修やマニュアルの開発に協力していま

4 ここに挙げたインターカルチュラル能力は、どのような状況でも役立つ、一般能力 (general competencies) です。自治体職員の仕事で重要となる専門能力 (specific competencies) については、次の節で説明します。

⁵。まちぐるみで平等を実現し、多様性を認めあい、積極的な交流をめざすインターカルチュラル・シティの実現に、自治体職員の貢献は欠かせません。

ここでは、公務員の職務特性（民間企業社員との違い）として日本で言及されることの多い4つのポイント⁶を起点に、自治体職員に特に必要とされるインターカルチュラル能力について考えてみましょう。

5 例えば、スペインの ICC 国内ネットワークは、2020 年末に自治体職員向けのオンライン研修マニュアルを発表しています。

6 例えば、以下の文献を参照しています。市町村職員研修教材開発委員会編（2020）『市町村職員研修 いちからわかる！ 地方公務員 仕事のきほん』ぎょうせい。

コラム3-1 他地域や民間の取り組みから学ぶ

団地などにおける住民どうしがインターカルチュラル能力を高めるための取り組みについては、日本でも多くの経験の蓄積があります。とくに、多様な文化や生活習慣をもつ人々のあいだを取り持ってきた当事者の経験からは学ぶことが多いはずです。例えば、総務省の『多文化共生事例集』（2017年）は行政のみならず民間の取り組みも取り上げており、アイデアを得たり、同じ課題を抱える当事者とつながるうえで有用です。

ただし、一見関係のなさそうな異業種の経験から学ぶことがイノベーションの源泉になることもあります。興味深い例として、インド出身者の多い東京都江戸川区西葛西における共生に向けた取り組みがあります。この地域に暮らすインド人の多くは、日本企業とインドIT企業をつなぐ「ブリッジ人材」となっているIT専門家です。そんなかれらのインターカルチュラル能力は、生活の場である団地でもまた、ことばや文化、生活習慣の違いをこえて住民をつなぐ活動に活かされています。

また、外国人住民の定住化が進み、課題が複雑になるにつれて、言語や教育、福祉、医療、あるいは在留資格など、異なる分野の機関の連携が必要になる場合も増えてきます。自治体職員には、こうした状況において公的な調整役を務めることが期待されるのですが、そのためには地域の現状だけでなく、関係機関の多岐にわたる仕事内容を知る必要があります。

そこで必要となるのが、多文化共生に関する体系的な研修プログラムです。例えば東京都は2017年度から、東京都国際交流委員会による「多文化共生コーディネーター研修」を実施しています。受講生はまず、専門家による多文化共生に関する講義と多文化共生コーディネーターの意義と役割に関するパネル討論を皮切りに、在留制度や情報提供、生活支援・相談対応、学校教育、医療、日本語、災害対応といった多様な分野について学びます。つづいて、東京入国管理局、東京外国人雇用サービスセンター、外国につながる児童生徒の支援団体など、でフィールドワークを行います。そして、4日間の研修のしめくくりに、それぞれの地域において今後どのような活動をしたいかを発表します。

参考文献

総務省（2017）『多文化共生事例集——多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来』。

村田晶子（2019）『外国人労働者の循環労働と文化の仲介——「ブリッジ人材」と多文化共生』明石書店。

山脇啓造（2018）「多文化共生2.0の時代 第10回 東京都多文化共生コーディネーター研修」一般財団法人自治体国際化協会 Web サイト 2018年2月26日付。



はままつ 街のかわらばん (2020年)

①公益性

公共の利益のために働く自治体職員は、地域社会に必要な事業を守り、実情に合わせて柔軟に運用するという重要な役割を担っており、その給与は（外国人を含む）地域住民の負担によって賄われています。住民の構成が多様化するなかでの事業・政策の適切なあり方を探るためには、変化を前向きにとらえる態度や、街の歴史と現在を知り、地域住民の構成やニーズを的確にとらえる力、そして窓口などで住民の声に耳を傾け、「肌感覚」を研ぎ澄ます技能が求められます。

多様化する地域の公益を追求するその責務は重大ですが、公務員も勤労者であり、地域社会の大切な一員でもあります。したがって、ワークライフバランスをとり、心に余裕をもちながら、自分自身が暮らしはたらく街の変化を楽しむことも「仕事の一部」なのです。街を歩き、外国人住民を含む多くの人々とゆるやかにつながる。そうしたプライベート面での充実は、インターカルチャー能力を高めるうえでも有効です。

インターカルチャー・シティづくりの第一歩は、街の多様性についての現状認識を行政と住民で共有することです。堅苦しい書類ではなく、地域の実情をていねいに聴いたうえで、親しみやすい形で表現できると理想的です。

例えば浜松市多文化共生センターでは、ブラジルやペルー、フィリピンなど

外国人世帯が多く住む、同市西区の佐鳴湖西岸団地にスポットを当てたインタビュー記事を中心に、浜松に外国出身者が多い理由や、近所づきあいや「やさしい日本語」のコツについてまとめた「かわらばん」を2020年度に作成し、市内の自治会などに配布しました。遠くに外出する機会がコロナ禍のもとで減るなか、むしろ重要になる近所づきあいについて、自治会の副会長が実際に経験したエピソードや、地元にゆかりのあるイラストレーターによる4コマ漫画をそえて説明しています⁷。

コラム3-2 インターカルチュラルに街を体感する

多くの街に、国や文化を超えた人々の交流の歴史があります。これを国際都市の歴史や観光資源にとどめず、中長期的なまちの将来設計に活かすことが、インターカルチュラル・シティには欠かせません。そうした取り組みは、すでに街のなかで始まっていることもあります。

例えば神戸市中央区には、かつて日本人のブラジル移民が渡航する直前に滞在していた施設を改装した「海外移住と文化の交流センター」があり、南米移住の歴史についての展示のみならず、南米日系人コミュニティの活動や、芸術を通じた国際理解のためのアートスペースとしても機能しています。また、同市長田区に住む外国人住民の日本語学習や生活ガイダンスの拠点である「ふたば国際プラザ」も、地元にゆかりのある世界各地の文化を体験する相互理解の場づくりや、それを支援できる人材の育成に努めています。こうした取り組みと、その背景にある在日コリアンや中国帰国者をはじめとするマイノリティの生きた歴史を知り、尊重することが、真のインターカルチュラル・シティの実現には欠かせません。なお、難民の定住をきっかけに発展した日本有数のベトナム人コミュニティの存在でも知られる同区には、ベトナム難民の母から息子が受け継いだ味を、長田で評判のパン屋の技術と協力によって再現したバインミー（ベトナムのサンドウィッチ）の店があります。ベトナム人技能実習生や留学生を含む地域住民に人気の「食」にも、インターカルチュラルなまちづくりのヒントが詰まっています。

参考文献

「坂を下って」『神戸新聞』連載記事 2020年7月31日～8月6日付（伊田雄馬）。

「母の味、ベトナム料理店人気 難民2世、夢を継ぎ開店 神戸・長田」『毎日新聞』2020年10月13日付。

7 浜松市多文化共生センター（2020）『はままつ街のかわらばん おとなりさんは外国人』、「外国人との接し方知ろう 浜松市多文化共生センターが冊子発行」『中日新聞』2020年10月20日付（篠塚辰徳）。



神戸市立海外移住と文化の交流
センターのブラジル移民記念碑



神戸市「ふたば国際プラザ」交流事業（2019年）

②公平・中立性

全体の奉仕者である自治体職員は、全ての住民に公平かつ中立な立場で判断・行動する必要があります。インターカルチュラル・シティでは、ただ差別をしない・許さないというだけでなく、だれもが持っている偏見やステレオタイプを解きほぐす努力が求められます。それは住民のインターカルチュラル能力を底上げするという、自治体の役目を果たすことにもつながります。

インターカルチュラル・シティでは、多様性の利点を活かすために必要な専門性を有する住民や事業者を、国籍にかかわらず積極的に雇用したり、適切な委託事業を推進します。その際、正職員と有期雇用職員、そして委託事業者といった様々な立場の人々が平等に意見しあったり、適切な研修をうけることができる環境づくりも、公平・中立なサービスの実現に欠かせません。例えば窓口で問題が起きた時に、それを通訳・翻訳者の職員が一番先に察知する場合があります。その際に問題を窓口や特定の部署にとどめず、行政や地域全体で共有する回路を作っておく必要があります。なお、問題解決のための

8 ICC Step by Step p. 23

話し合いの経験は、災害発生時などの緊急事態に住民の命と生活を守るうえでも有効に役立つ可能性があります。

残念ながら、世界各地には深刻な差別が残っています。都市は、差別が格差や暴力としてあらわれる場になってしまいがちな一方で、差別に立ち向かうなかで住民のつながりを再確認し、政府や国際社会に対して前向きなメッセージを発信する拠点にもなります。例えば神戸市には、外国人に対する差別を解消し、全ての人の尊厳が尊重されるまちづくりを進めるための「神戸市外国人に対する不当な差別の解消と多文化共生社会の実現に関する条例」が2020年に施行され、英語、中国語、韓国語、ベトナム語の参考訳が公式Webサイトに掲載されています。

反差別の枠組みづくりに加え、移住者やマイノリティとマジョリティにおける平等と機会均等にむけて働きかけを続け、住みよいまちづくりを通じて有意義なインターアクションと参加を推進し、多様性の利点を最大限に活かすのがインターカルチュラル・シティです。そのカギは、あからさまな差別をしてしまうごく一部の人間以外の、自治体職員の大半を含む「迷える」マジョリティの認識転換です。無意識の偏見と否定的なステレオタイプを責めるのではなく、ユーモアをまじえつつ変える方法をまちぐるみで編み出すことが大切です。例えば、ICCの代表的な取り組みとして欧州で実践されている、「反うわさ戦略」という取り組みがあります（コラム2-2を参照）。

コラム3-3 コミュニティ防災と多文化共生

災害や感染症の拡大といった事態は、誰にとっても困難な状況をもたらします。しかし、犠牲や生活再建の難しさをめぐっては、ふだん社会が抱えている格差や矛盾があらわになります。そしてそれが、弱い立場に置かれがちな移住者やマイノリティだけでなく、地域全体のゆくえを左右します。こうした時にこそインターカルチュラル・シティの底力が試され、困難に向き合うなかでコミュニティの新たな価値が生まれます。

1995年1月17日の阪神・淡路大震災で神戸は甚大な被害を受け、約200名の外国籍住民を含む、6434名が犠牲となりました。生存者も不安な生活を強いられるなかで、日本語でのコミュニケーションが困難であったり、制度や偏見の壁による排除を恐れる外国人はより厳しい立場に置かれました。しかし、避難所生活をともにするなかで「〇〇人」ではなく名前呼び合う関係が住民に生まれたり、多言語コミュニティラジオ放送などの新たな取り組みが芽生えたのも震災のあとでした。こうした活動は、日系南米人らのコミュニティを活性化し、その活動は今日にまでつながっています。また、移住者に関連するNGO・NPOと行政が意見交換する機会を単発ではなく、定期的に設ける動きも起こりました。

自治体職員は、こうした経験を美談で終わらせるのではなく、インターカルチュラル能力を高め、次なる事態に備えるための糧にする必要があります。行政を旗振り役とした話し合いの場には、マイノリティの意見を潰さず、意見の対立や誤解を信頼に変えるという長年の課題があります。だれもが経験したことのない状況で、何度も顔を合わせながら関係者がどのように協力したのかを学ぶことは、あらゆる業務に役立つはずで

神戸市は今回のコロナ禍において、生活費に困る外国人留学生らを支援するため、公園の清掃などのボランティアを紹介して謝礼を支払う事業を実施しました。これを受託した神戸定住外国人支援センター（KFC）もまた、阪神・淡路大震災を機に生まれ、発展してきた組織です。こうして過去の経験が活かされる一方で、応募の殺到によるスタッフの過剰負担など、あらたな課題も見えてきました。新しい取り組みを実施したからこそ見えた課題を引き継ぎ、多様性の利点を生むかたちで改善するのが、インターカルチュラル・シティにおける行政の役割です。

参考文献

吉富志津代（2013）『グローバル社会のコミュニティ防災 多文化共生のさきに』大阪大学出版会。

「新型コロナ 困窮留学生支援、有償ボランティア始まる 応募100人超 神戸／兵庫」『毎日新聞』地方版2020年6月12日付。



神戸市 公園清掃の有償ボランティア（2020年）

③独占性

自治体が提供するサービスには、公共の目的のために民間企業が参入できないものが多くあります。競争相手がいないことは、「お役所仕事」をめぐる批判の対象になることもあります。しかし自治体にしかできない事業には、市場の一時的な動向にとらわれず、長期的視野に立った取り組みを着実に行うという重大な責任が伴っています。多様な住民によるビジネスや市民活動が軌道に乗るかどうかは消費者や利用者次第ですが、例えば多言語での情報提供やソーシャルビジネスの支援といった環境整備を安定・一貫して主導することは、行政にしかできません。

独占性を考慮すると、様々な行政サービスにインターカルチュラルな視点を取り入れる意義が見えてきます。例えば公立図書館は、住民が「平等に」情報へとアクセスする大切な窓口であり、様々な言語や多様な作者による活字作品を取り揃えて「多様性を認めあい」、利用者どうしや職員との「積極的な接触」を実現する格好の場となります。浜松市では、図書館に電子書籍を導入する際にインターネット関連サービス企業と提携し、ポルトガル語など多言語の書籍も「はままつ電子図書館」から利用可能にしました。電子書籍化と図書館サービスの多言語化を組み合わせたことは、コロナ禍においてもプラスに作用しています。対面サービスが制限される中でも多様な住民の情報ニーズに応えられるだけでなく、行政からの感染対策情報なども電子書籍と一緒に多言語で提供できるためです。

この例に限らず、住民の多様性に配慮したITサービスを自治体が民間に率

9 「母国語の本、借りたいな 図書館、外国人向けサービス途上」『朝日新聞』2020年5月18日付（萩一晶）。

先して模索することは、今後ますます重要になると見られます。例えば、スペインのバルセロナ市は市民参加型オンライン合意形成システム(2016年稼働)を多言語化し、インターカルチュラル・シティの計画や、コロナ禍における外国人支援サービスの改善に際しても活用しています。なお、都市計画分野ではすでに、このシステムの日本語版が兵庫県加古川市のスマートシティ構想に活用されています¹⁰。

まちづくりへの多様な住民の参加を重視するインターカルチュラル・シティだからこそ、他に代えがたい調整役としての行政の役割が重要となります¹¹。もちろん、民間企業との適切なすみ分けや協業にはまず、どのような民業が街にあるかを探る必要があります。多様性を活かした取り組みをおこなう当事者の意図や、短期的な市場動向に左右される事業ゆえの困難を知り、行政に何ができるかを考えてみましょう。

10 「加古川市 市民参加型合意形成プラットフォーム」ウェブサイト参照。
<https://kakogawa.diycities.jp/>

11 この点は、例えばスペインのインターカルチュラル・シティ連絡会(RECI)による、以下のガイドでも強調されています。Kaleidos.red (2019) *El desarrollo de procesos participativos interculturales en el ámbito local*.

コラム3-4 社会的起業への理解と支援

インターカルチュラル・シティは、行政が中長期的な見通しをしっかりと立てるだけでなく、それが住みよい街をつくる住民の動きとかみあって二人三脚となったときに実現します。そのための第一歩は、地域の情報にアンテナを張り、企業やNPOによる「面白い取り組み」「有意義なチャレンジ」「おいしいお店」の仕組みと成果、そして課題を理解することです。

例えば、神戸市中央区・元町と南京町（中華街）を結ぶ路地裏には、タイ・台湾・中国・フィリピン・モルドバなど、多国籍の女性シェフたちが母国の家庭料理を提供する食堂「神戸アジア食堂バル SALA」があります。文化や言葉の壁にぶつかり、日本で孤立している外国人女性の「料理」を通じた自立支援の試みは、「ひょうごクリエイティブビジネスグランプリ 2020」を受賞しています。また同市兵庫区には、日本語を学習する長期・短期留学生や入国直後の技能実習生のための「国際交流シェアハウスやどかり」があります。コロナ禍の苦境のなかで閉鎖の危機に直面しながらも、クラウドファンディングなどを活用しつつ、より苦しい立場にいる留学生や技能実習生のための大切な居場所を守ろうとしています。

こうした取り組みの最前線には、行政の中からは生まれてこないアイデアや、極めて切実な現場の要望があります。行政に何ができるか、当事者の意向を尊重しながら考えることが大切です。

参考文献

「アジア出身女性に働く場提供 料理店存続へ支援を 神戸」『神戸新聞』2020年5月23日付（吉田敦史）。

「外国人向け神戸のシェアハウス苦境 CFで寄付募る「留学生たちの居場所を」」『毎日新聞』2020年5月13日付。



神戸コミュニティフォーラム（2019年）

④権力性

自治体職員の公務は法令に基づいたものであり、ときには相手の意思にかかわらず行わなければならないこと（強制執行）もあります。また、裁量の行使には熟慮がもとめられます。そのため、全職員が基本的人権について理解を深めるのみならず、現場の問題を一部の専門家や職員のあいだだけでとどめず、行政全体で課題を共有できる組織づくりが重要となります。また、国や都道府県などと積極的に連携するための知識や関係者との人脈も、地域全体に役立つ公務の実効性を確保するうえで欠かせません。

しかし、真剣に現場と向きあえば向きあうほど、判断の難しいケースに直面しがちです。悩みを行政のなかで抱え込まず、住民とコミュニケーションをとったり、住民の意見を取り入れる方法を探ることで、解決への糸口を探りましょう。

権力性をふまえ、行政と多様な住民とのコミュニケーションを改善する方法として、多言語対応があります。ただし、職員と（非常勤職員であることも多い）翻訳者・通訳が平等な関係を築き、言葉や文化の違いを理由に不平等や人権侵害が起こった場合に適切に対処できるようにする必要があります。また、緊急性の高いこと（社会保障や税金など）に多言語対応のリソースを集中し、それ以外の業務では誰にとってもわかりやすい「やさしい日本語」を使うなど、状況に応じて柔軟に課題解決を目指すことも大切です¹²（コラム2-3も参照）。

(3) まとめ

ここまでの内容をまとめると、以下の表のようになります。冒頭でも述べた通り、これを完璧にこなせる人はいないと思いますが、ベストを尽くすことはできます。現在の仕事内容に応じて、まずは「公平・中立性」や「権力性」に留意して人権侵害を防ぐ、「独占性（民業とのすみわけ）」のなかで街の将来に資する政策を編みだす、「公益性」をより広い視野から捉えなおすことで従来の取り組みを強化するといったことについて、可能な施策を具体化することが、小さな、しかし重要な一歩となります。

12 岩田一成・柳田直美（2020）『「やさしい日本語」で伝わる！ 公務員のための外国人対応』学陽書房。

【図】自治体職員の職務特性とインターカルチュラル能力の関係

インターカルチュラル能力	I. 知識	II. 技能	III. 態度	
自治体職員の職務特性	1. 公益性 住民全員のため、適切な施策や事業のあり方を探る	地域住民の構成やニーズを的確にとらえるために必要な、街の歴史と現在についての知識	多様な住民と対等な立場で接しつつ、それぞれの事情や価値観を知り、多様性に対する肌感覚を研ぎ澄ます	住民のさまざまな文化に心を開き、興味を示す
	2. 公平・中立性 全ての住民に公平かつ中立な立場で判断・行動する	文化や置かれた状況などの違いから生まれがちな、偏見やステレオタイプについての理解	多様な住民にアクセスしやすい公共サービスを追求しつつ、地域の課題や施策のあり方を住民に適切に説明する	行政のあり方も地域・文化によって異なることを踏まえつつ、相手に積極的に耳を傾け、誤解やトラブルがあった時も同じ人間として尊重する
	3. 独占性 (民業とのすみわけ) 長期的視野に立ち、民間にはできない事業や関係者間の調整を行う	行政がすべき業務とその周辺についての基本的な知識	行政の外部、とくに市民社会と積極的に協働しながら、草の根の専門性や経験を尊重し、見習う	中長期的な視野に立ち、誤解や小さなトラブルが起きる可能性を受け入れ、多様性を前向きに捉えながらコミュニケーションを取り、解決法を探る
	4. 権力性 法令にもとづき、ときに強制性を伴う形で職務に取り組む	基本的人権についての理解と、判断ミスがもたらすリスクに適切に向き合い、状況改善を図る方法に関する知識	状況を十分に理解するまで、判断を下さない方が良い場合を見極める	状況のあいまいさや相互理解の不足が起きうることを自覚し、多様な意見を取り入れようとする

出典：筆者作成

付録1 キーワード集

※アジア太平洋地域におけるインターカルチュラル・シティ間の交流に活用していただけるよう、見出しに英語と韓国語の訳を併記しています¹。

●移住者 / migrant / 이주자

国際移住機関は、移住の理由や、査証（ビザ）の種類やそれが有効かどうかにかかわらず、外国に滞在している人を「移住者」と定義しています²。インターカルチュラルリズムは移住者の社会統合に関する考え方ですが、その対象は都市の全住民です。

●非正規滞在者 / irregularly residing migrant / 비정규체류자

当該国の許可を得ずに入国や滞在をしている人々のことです。不正な書類を使用して入国している場合もありますが、正規に入国したのち、許可された期間を超えても事情により帰国できない場合（オーバーステイ）の場合も少なくありません。出入国管理は国の専管事項ですが、非正規移住者を「顔の見えない」存在として無視・排除せず、地域住民全員の事情を尊重しつつ現実的に対処することが、個別の事情を鑑みた非正規状態の解消への第一歩となります³。地域社会には、感染症対策のように「誰一人取り残さない」かたちで取り組まなければ実効性の低い課題が多くあることを考慮すると、非正規状態の解消には社会全体にとっての意義が認められます。

●マイノリティ（少数者） / minority / 소수자

国や地域のなかで数が少ない集団や、構造的に劣位な立場に置かれてきた人々を指します。マイノリティ集団の権利を認めることは、言語や民族、障がいや性的指向などの多様性とそれらの交差性に配慮し、そこからくる不平等や差別を許さず、だれもが人権を正当に享受できる社会の実現にむけた第一歩です。また同時に、マイノリティ保護は地域の平和と安定および民主主義の発展にとっても不可欠だと考えられており、いくつかの国際的な枠組みが策定され

1 韓国語の訳語チェックにあたっては、ソウル市九老区役所の曹昇鉉氏にご協力いただきました。この場を借りて深謝いたします。

2 International Organization for Migration. (2019) *Glossary on migration*. IML Series No. 34.

3 非正規滞在への対応は国や都市によって大きく異なり、IOC が統一的な方針を示すことはできません。ただし、欧州の11都市とオックスフォード大学が共同で作成した自治体向けガイドランスとビデオを紹介するなど、現場の参考となる情報をニュースレターで提供しています。(https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/cities-publish-guidance-on-irregular-migrants)

ています⁴。

●難民／refugee／난민

民族、宗教、国籍、政治的意見などを理由に迫害を受けるおそれがあり、出身国から逃げることを余儀なくされている人々です。その法的な立場は国際的に保障されていますが⁵、実際に難民として認定されるまでには長い時間がかかり、見知らぬ地での生活の確立は容易ではありません。そのため、支援者や同郷者と出会い、経済的に自立できる可能性が高い都市が、しばしば難民の社会統合における最前線になります。インターカルチュラル・シティは、短期的には、難民・庇護申請者の窮状に対する現実的な解決策をすみやかに探ります。そして長期的には、難民の生きがいや自己実現と、地域社会への有意義な貢献の両立による多様性の利点に鑑みた投資をします。それは、地域におけるトラブルを悪化させず、難民への差別を許さない土壌を育むことにもつながりません⁶。

●インターカルチュラリズム／interculturalism／상호문화주의

→第1章を参照

●多様性の利点／diversity advantage／다양성의 장점

移住者やマイノリティがもたらす多様性に由来する、組織やコミュニティ、ビジネスにおける活力やイノベーションといった都市の魅力や長所のことです。しかし、経済的利益だけを目的として、国籍や民族、性別などの交差性の上につくられてきた偏見や差別、その結果としての社会的格差の問題から目をそらしては、多様性の利点も得られません⁷。インターカルチュラル・シティは、地域住民の多様性に社会全体が向き合っただけでこなかったことから起きる問題の解決を当事者の自助努力のみに任せず、街ぐるみで解決するなかで、住民全員の多様な才能、価値観や人生観を反映した住み良い街をつくります。

●交差性／intersectionality／(상호) 교차성

差別や不平等は、さまざまな差異（民族や性別、貧富、障がいなど）のどれか一つにもとづくのではなく、それら全てが深く交わりあったかたちで現れま

4 欧州評議会では、1996年に「少数者保護枠組条約（Framework Convention for the Protection of National Minorities）」を定めています。

5 例えば、難民の地位に関する条約（1951年）および難民の地位に関する議定書（1967年）などがあり、日本は1981年に条約に加入しています。

6 ICCでは、公式Webサイトに難民に関する取り組みの特集ページを設け、各都市の優れた取り組みを紹介しています。

(<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/intercultural-cities-and-refugees>)

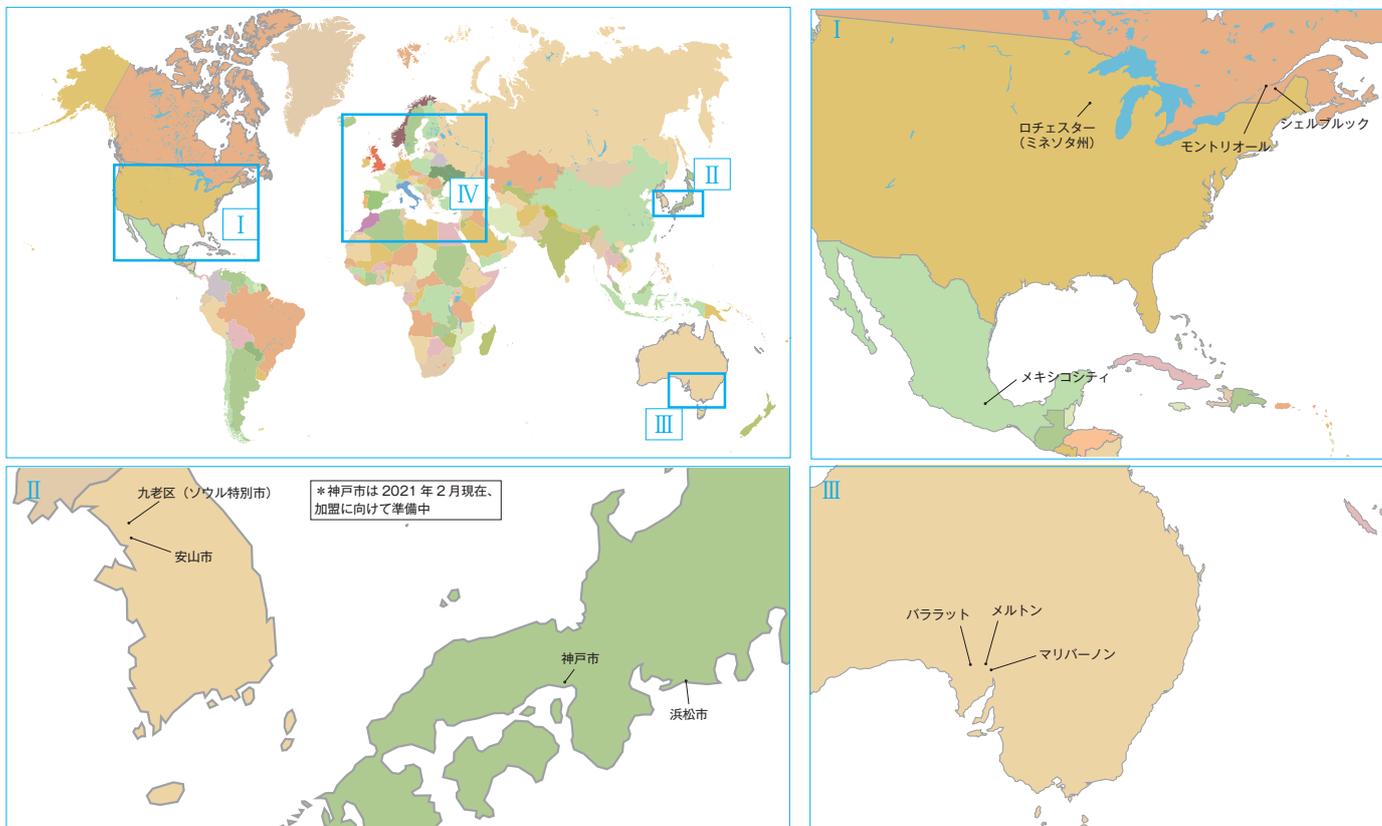
7 Côté D. (2018) "The Notion of "Diversity Advantage" According to the Council of Europe." In: White B. (eds) *Intercultural Cities: Global Diversities*. Palgrave Macmillan.

す⁸。交差性は、男性の語る「黒人の経験」と、白人の語る「女性の経験」をただ足し算したのではない、「黒人女性の経験」に立脚した黒人フェミニスト運動をもとに生まれた考え方です。インターカルチュラル・シティが多様性の利点を追求する際には、マイノリティの立場に立つ人々が他の住民と平等に参画・受益しながら、差別や不平等をただす政策を打ち出し、実施状況を評価することが求められます⁹。

8 例えば、2015年にはじめて「交差性」の項目を採用した『オックスフォード英語辞典』の以下の定義を参照。<https://www.lexico.com/en/definition/intersectionality>

9 例えば、ICC加盟都市であるモンリオール市（カナダ）では、市役所による全ての施策が社会階層、障がい、世代、エスニシティ、性的指向をめぐる交差性を考慮しているかどうかを評価する制度（ADS+）を2018年から導入しています。

付録2 ICC加盟都市地図





英国国内ネットワーク

- 1 マンチェスター
- 2 スウォンジー
- 3 カムデン
- 4 ルイシャム区(ロンドン市)
- 5 カークリーズ
- 6 リーズ
- 7 ブラッドフォード
- 8 カルダーデール

ノルウェー国内ネットワーク

- 9 クリスチャンサン
- 10 スタバンゲル
- 11 ベルゲン
- 12 トロンドハイム
- 13 オスロ
- 14 ドランメン

ウクライナ国内ネットワーク

- 15 ルーツィク
- 16 ヴィーンヌイツャ
- 17 スームィ
- 18 バプログラード
- 19 メリトポリ
- 20 オデッサ

イタリア国内ネットワーク

- 21 トリノ
- 22 ベネツィア
- 23 フォルリ
- 24 サピネーノ・スル・ルピコーネ
- 25 セニガッリア
- 26 フェルモ
- 27 バーリ
- 28 メッシーナ
- 29 バレルモ
- 30 ピッツォ
- 31 ボンベイ
- 32 アレッツォ
- 33 オルビア
- 34 ジェノバ
- 25 フチェッキオ
- 36 ボンテデーラ
- 37 サン・ジュリアーノ・ディ・テルメ
- 38 ピアレツジョ
- 39 カバンノーリ
- 40 カンピ・ビゼンツィオ
- 41 テッレ・デイ・カステッリ自治体連合
- 42 レツジョ・エミリア
- 43 ミラノ
- 44 ローディ

スペイン国内ネットワーク

- 45 ゲチヨ
- 46 ビルバオ
- 47 バラカルド
- 48 ドノスティア/サン・セバスチャン
- 49 ログロニーヨ
- 50 サルト
- 51 サンタ・クローマ・ダ・グラマネート
- 52 バルセロナ
- 53 サバデイ
- 54 トゥルトーザ
- 55 カステリオン・デ・ラ・プラナ
- 56 バレンシア
- 57 カルタヘナ
- 58 マラガ
- 59 ヘレス・デ・ラ・フロンテラ
- 60 バルラ
- 61 フェンラブラダ
- 62 ヘタフェ
- 63 サラゴサ
- 64 テネリフェ

ポルトガル国内ネットワーク

- 65 ベージャ
- 66 アルプフェイラ
- 67 ボルティマオ
- 68 セトゥバル
- 69 リスボン
- 70 カスカイス
- 71 オエイラス
- 72 アマドーラ
- 73 ローレス
- 74 コインブラ
- 75 サンタ・マリア・ダ・フェイラ
- 76 ブラガ
- 77 ビセウ

モロッコ国内ネットワーク

- 78 マルティル
- 79 テトゥアン
- 80 シェフシャウエン
- 81 メクネス
- 82 ケニトラ
- 83 アガディール
- 84 マラケシュ
- 85 カサブランカ
- 86 ラバト
- 87 ララシュ
- 88 タンジエ

著者プロフィール

山脇 啓造

明治大学国際日本学部教授。コロンビア大学国際関係大学院修了。専門は移民政策・多文化共生論。2000年代以降、総務省や外務省など国及び東京都や群馬県、愛知県など地方自治体の外国人施策関連委員を歴任。2012年にオックスフォード大学で欧州の移民政策を研究。明治大学の授業では、行政や企業、学校と連携した多文化共生のまちづくりを実践。

上野 貴彦

東洋大学文学部・神奈川大学外国語学部など非常勤講師。一橋大学大学院社会学研究科・博士後期課程在学中。専門は移民政策およびスペイン地域研究。「反うわさ戦略」とインターカルチュラル・シティについて研究し、2019年にはスペイン・バルセロナ自治大学客員研究員として現地調査を行いつつ、インターカルチュラル・シティのスペイン国内ネットワーク（RECI）にも参加。

自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門

An Introduction to the Intercultural City for Local Governments in Japan

2021年3月1日発行

著者 山脇啓造・上野貴彦

発行 欧州評議会 © 2021 Council of Europe

制作 株式会社明石書店

本書で表明された見解は著者個人のものであり、欧州評議会および外務省の公式見解とは必ずしも一致しない場合があります。この文書の全部または一部の複製および翻訳に関しては欧州評議会広報局（F-67075 Strasbourg Cedex または publishing@coe.int）まで、この文書に関するその他のご質問は欧州評議会民主主義総局までお問い合わせ下さい。なお、自治体や国際交流協会の研修等において、この文章をダウンロードあるいは印刷して使用する際には、特別な許可や手続きは必要ありません。