

ず自費で治療を受けることが経済的に困難な外国人労働者は、どのような病気でも横浜の中華街で漢方薬を購入して使い、あとは自然治癒力を頼って寝ることで治療する。そのために病気が悪化して、最後には病院にかつぎ込まれて高額の治療費を要する治療を受けることになる。労働で言えば、労災隠し、賃金未払いなどの被害にあっても、訴え出ることができなくて泣き寝入りになっていることが多い。住宅で言えば、その家賃では日本人は住みながらないような条件の住居を借りるより仕方がない。

都市型社会では、朝から夜まで、生まれたときから死ぬときまで行政とかかわることになると前に述べたが、そういう社会であるだけに、行政の定める要件を満たさないと制度から排除された者の立場は苦しい。また、そうした者を支援するシステムも在来の農村型社会より貧弱である。要件を満たさない者には、上下水道であれ保健医療であれ、サービスの供給が拒否される。もつと強く言えば、要件に合致しない住民は存在しない住民なのである。

このところ、各地の自治体は、規制の要件を緩める形で、外国人住民に対しても行政のサービスを供給してきた。都市に居住している市民には、一定のサービスの供給がなければ居住し続けること自体が困難である。自治体が供給するサービスの中には、居住者、滞在者というだけの資格で受給できるようになっていなければならないものがある。都市型社会では、外国人住民を視野に入れた制度の開放は、外国人市民の側からは死活の問題であ

るといえる。

3 自治体とNPOの共働

第三に、いわゆる国際化が外国人住民施策に及ぼした影響であるが、ここでは、行政とNPOの関係、両者の共働に焦点を集めて考えてみたい。

一九八〇年代後半に外国人労働者が急増した当時、アジア人労働者に対して監禁・労働強制・不当処遇・労災事故・性的搾取が堂々と展開された。こうした事態は放置することはできないと感じた者の中から、個々の具体的な事例についての緊急の救援を行うなど、アジア人労働者の人権保護の運動が始まった。それは、今日風に言えば外国人の人権保護NPOの創設であった。いたって非力ではあったが、実態の調査、公表、マスコミを通じての告発、個別事件への介入、雇用者・ブローカーとの交渉、身柄の救出とシェルターでの保護、帰国のあっせんなどへの取り組みが始まった。オーバーステイの労働者は違法な滞在者ではあるが、最低限の人権は守らなければならないというのが基本的な立場であった。およそ「社会問題」について行政が施策を改めるのには時間がかかる。その分だけ、国際人権NPOの対応が先行することが目立つ。これは変動期の社会問題では普通に生じる事である。これまでも、公害規制、消費者保護やカルト宗教教団の活動規制など、まず市民が立ち上がり、その活動が道を切り開いて自治体の施策が続いた事例がいくつもあつた。日本の行政は、現実の社会に問題が生じて、

既成の制度的な枠組みで対応しようとする。そこに押し込めればよし。それができなければ切り捨てるということが少なくなかった。こうした姿勢を引き継いだ第二次大戦後の行政も、公害規制・環境保護行政のように、長期間被害者を切り捨てた後に、問題告発型のNPOから提起を受けて、また長い時間をかけて自分の領域に吸収して行政として確立する例が多い。外国人労働者問題もこうした展開の典型事例である。

最近では、事態は、国際人権NPOの一人舞台から自治体との共演の舞台に移りつつあるように見える。(参考までに、アジア諸国の場合には、開発独裁政権の時代が終わって民主化が進んでいるとはいえ、軍事政権が長年経営してきた国家を行政サービスを展開する国家に変えるのは困難で、また自治体も未発達であるなかでNPOが急成長して、医療、教育、労働、女性、環境、消費者保護などの各方面で公共の仕事を大きく引き受けている)。ここから出てくるのが、自治体はNPOとの関係のあり方を深く考える必要があるということである。もともと、日本の法制度では、外国人住民は外国人登録を済ませた後には行政にアクセスする機会をほとんど持っていない。在日韓国・朝鮮人に冷淡なこうした法制度のなかでは、外国人住民が人権侵害や差別の問題を抱え込んだとしても行政に相談に来ることは少なく、また、行政の側はそれを探知することができない。彼らに接触し、交際し、問題点を認識したNPOが自主解決に限界を感じて行政に接触するようになってはじめて、行政は問題の深刻さに気付くのである。

さもなければ何等かのきっかけでマスコミに取り上げられ、センセシヨナルに行政の責任が問われるなかで自己の地域の実状を知らされることになる。

繰り返して言うが、外国人支援の人権NPOの協力なしには行政は外国人住民の抱えている問題の把握ができない。NPOによるきめの細かい援助の活動なしには、問題の十分な解決策を展開することもできない。こう書くといかにも難しそうだが、たとえば日本語の分からない外国人住民に日本語を教える事業を行うかどうかを決定しようと考えれば事態が分かる。まず、これを必要とする外国人住民の需要はどのくらいあるのか。外国人登録事務からの実態把握は、登録時に日本語習熟度のチェックをしていないし未登録の外国人も多いことから二重に不可能である。行政は他に手だてがない。他方、地域で実際に活動している国際交流サークルは、ほんやりではあるが大体の事情は把握している。そうだとすれば、このグループの活動を支援するなかでしか外国人住民の実態や真に必要な行政サービスへの需要が把握できないのではないか。まして、日本語を教える講座類は、NPOの活動家の協力なしには広報も十分に行きわたらないし、参加者も確保できない。教える側の人材も不足する。

現代社会は、「公共の仕事」が国家による独占状況から離れて、国、自治体、企業、NPOなどの私的セクターの共有、分有に移っていく社会と考えている。外国人住民施策は、外国人住民の処遇・人権保護・人間の尊厳性の回復という「公共の仕事」が、行政とNPO、政府と市民社会の共有関係の中で成長していく例である。

日本では、長らく、公共の仕事は国が独占的に行うものとされてきた。防衛や治安維持だけでなく、文部、厚生、労働、運輸、環境などはそれほどマンパワーはないから自治体や私的セクターが関与しているのだが、その際には、必ず国の帽子を被り、国の役人として「行政」を行うので、外部から見れば国そのものに見える。自治体は国に属する権限を国に代わって行使する機関委任事務を持ち、私的セクターは国の仕事を手伝うことで公共的存在になれると観念されがちである。

しかしよく見れば、「行政」と考えられがちな各領域で、実は私的なセクターの「私的」な活動によって公共の仕事が担われていることが増えてきた。教育における私学や塾、高齢者福祉における私的な年金制度や介護施設、労働における私的な職業紹介事業や組合、環境におけるNPO活動など、公共の仕事を行う政と共有している例は無数に指摘されよう。そのなかには、私塾や私的な職業紹介のように従来の行政では社会の新しい変化に対応できなくて生じたものと、高齢者の介護や環境NPOのように新しく生まれた事態に対する行政の対応が立ち遅れて民間の動きが先行したものとがあるが、いずれにせよ、私的なセクターは公共の仕事を行政と共有しているのであって、行政の代理、代行を行っているのではない。

外国人住民施策は基本的に新しい仕事である。従来の行政の体系の中では、外国人住民

は、日本への入口と出口で出入国管理法制度による厳しいコントロールを受けるとともに、滞在中はさまざまな活動規制と外事警察的な監視の対象であった。これを切り替えて「外国人は住民です」という基本的な発想に立つて施策を展開するのであるから、自治体には、これが新しい公共の仕事であることと、その課題を私的セクターやNPOと共有しているという自覚が必要である。新しい仕事の場合には、自治体が行う施策の正当性・妥当性は観念によってではなく、現場の経験によって評価される。現場にあつて外国人住民と接触し、その悩みも苦しみも熟知しているNPOから自治体が学ぶべきことは多い。

4 一ローカル・グッド・ガバナンス

最近、地方自治の英語として、Local Government と Local Governance を使い分ける動きが始まった。前者は地方自治体政府のことを指し、後者は市民の参加している、市民社会による地域の自治のことである。

ガバナンスと言う用語は、法律学の世界では、アメリカの金融不祥事に際して連邦証券取引委員会が用いたコーポラティブ・ガバナンスが有名である。それは、非常に荒っぽく言えば、金融機関や企業体は、短期的な視野に限定されたマネージメントで終始するのではなく、企業が公共性を担う社会制度の一部であることを念頭に置いたガバナンスを行うべきだとする考え方である。より具体的には、經理の透明性、決定への関係者の関与、社会的公正の確保が必要とされる。

このガバナンスの考え方は、社会で公共性を分有しているさまざまな組織、機構に求められるものである。たとえばNPOは、自らがグッド・ガバナンスを確保して初めて、共働関係にある他のNPOや自治体にそれを求めることができる。政党や宗教団体にもこの原則は貫かれるべきである。言論・報道機関もしかりである。日本では、市民社会という言葉は、ほとんど「ともに生活している社会」というニュアンスで理解される。しかし、欧米やアジア諸国では、Civil Societyという言葉は、もっと能動的な、環境、人権、平和、開発、教育、医療、住宅、子ども、女性などの公共の問題に積極的にかかわる市民グループないしその集合体として理解されている。公共の責任を自覚した企業や団体もこれに含まれるのであろう。日本風にいえば、ボランティア・メセナ・NPO・NGO連合である。

これらの組織にグッド・ガバナンスの維持が求められているのである。従来日本では、公共性、公益性を国家が独占すると考えられてきた伝統のもとで、国には法治主義、情報公開制度、選挙制度などで厳格な運営を求め、一方で、プライベート・セクターとされる企業や団体、NPOなどの運営は団体の自治に委せられてきた。しかし、社会的な制度で公共性を担っているものがデタラメに運営されると、このところの信用組合、住専、製薬会社、テレビ局などのように、社会に深刻な被害が生じる。そこで、こうした組織の運営にも、グッド・ガバナンス、つまり、第一に運営の透明性、特に経理の透明

性を確保すること、第二に広い関係者の決定への参加を認めて一部の幹部による独善的な運営を回避すること、第三に、運営に際しては社会的な公正に留意して、少数者や社会的弱者をとくに大事に扱うこと、を求めるべきではないかという議論になるのである。

市民社会の諸組織におけるグッド・ガバナンスは、これを直ちに法的に規律すべきものではない。むしろそれは例外で、グッド・ガバナンスを自治能力と訳したりするように、基本的にはその組織の自浄能力を発揮して自主的に実現すべきものである。ここで大事なのは、社会の諸組織が、自らの公共性、自らの責任を自覚して地域の自治に参加し、それをさらに進めていくことである。

他方、政府の側についてみれば、日本では従来の国家目標追及型のガバメントは巨大に過ぎて機能不全を起しているとともに、適正なモデルを提示する力にも欠けるようになった。前者からは地方分権の要請が、後者からは政策形成と遂行における地域・自治体の権限・財源の承認が求められる。後者ではさらに、認められた権限を単に自治体政府（ローカル・ガバメント）が行うのではなく、市民が参加した自治（ローカル・ガバナンス）として行うことが求められる。古めかしい言い方をすれば、前者は団体自治の強化であり、後者は住民自治の強化である。

このような分権化は、しかし、中央政府不要論を意味するのではない。国家には、なお、国家レベルで実現すべき課題がたくさんある。国際化の時代とはいえ、国家にはなお、国境

管理、防衛、国内の治安維持、警察の仕事がある。それらの作用における自治体や社会の関与が深まるのは当然であるとしても、自治体連合では担いきれない課題があるのも事実である。また、国内的にも、一国レベルで制度化する方が市民の役に立つこともいくつもある。サービスが全国的に展開されているべきものということである。中央政府に求められているのは、分権化と自由化（規制緩和）で権限を縮小したうえで、残された社会的に有用な仕事について、透明性、参加性、公平性を確保して行うべきであるということである。つまり、中央政府にもグッド・ガバナンスが求められているのである。

外国人住民施策においても、政府、自治体、NPOには、共通する管理運営原則としてのグッド・ガバナンスの実現が求められる。これを相互に確保することが、これらの諸団体の間での共働実現の鍵でもある。自治体は、住民参加の経験や、情報公開条例運用の蓄積など、他のアクターにはない豊かな経験がある。外国人住民施策においても同様であり、この領域でグッド・ガバナンスの相互的確保を主張できるのは、国ではなくて自治体である。自治体が、襟を正して自己の自治能力を向上させるとともに、その実績を背景に、国やNPO、企業、団体などにこうした運営原則に立った共働を働きかけ、外国人住民の人権の保護、日本社会における外国人差別の撤廃に進むことを期待して止まない。

△法政大学法学部教授▽