



川崎市における在日外国人施策と地域実践 多文化 共生の先進地域の成り立ちと現在

著者	元森 絵里子, 坂口 緑
雑誌名	明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報 = Bulletin of Institute of Sociology and Social Work, Meiji Gakuin University
巻	50
ページ	167-183
発行年	2020-02-20
その他のタイトル	A Short History of City Administration and Social Movement for Foreign Residents in Kawasaki, A Multicultural Society: How Change Happened, Who Made It Happen and What Happened Next
URL	http://hdl.handle.net/10723/00003860

川崎市における在日外国人施策と地域実践 —多文化共生の先進地域の成り立ちと現在—

元 森 絵里子 ・ 坂 口 緑

はじめに

日本における在日外国人をめぐる「問題」は、1990年の入管法改正を契機とする「外国人」層の変化に伴い、いわゆるオールドカマーをめぐる「在日韓国・朝鮮人問題」から、ニューカマー、さらにはLGBTsや障がい者なども広く包括する「多文化共生」の地域づくりへと変化してきたといえる。その転換に、どのようなアクターがどのように関わってきたのか、「ダイバーシティ」がうたわれる現在、多文化共生施策はどうなっているのか。特別推進プロジェクトとして川崎市を調査先に選定したチームは、このような歴史的な変化に関する関心から、複数の自治体の行政セクター及び市民セクターの関係者に聞き取りを行ってきた。本稿では、そのうち、神奈川県川崎市の在日外国人をめぐる運動と施策の歴史を整理したい。

川崎市は、「多文化共生の先進地域」と見なされてきた。川崎市の在日外国人問題は、在日韓国・朝鮮人の制度的・社会的差別をめぐる、1970年代に日本人を含む市民運動によって活性化する。市側も、「川崎市在日外国人教育基本方針」(1986年制定、1998年改定)や、外国人市民代表者会議(1996年設置)を制度化してきたほか、児童館機能を併せもつ社会教育施設として川崎市ふれあい館を設立する(1988年)。このふれあい館を拠点に、ニューカマーの時代になっても多様な住民の包摂を目指す地域密着型の実

践や施策が続いている。

その様相は、これまで、関係者を中心に、ふれあい館とその設立母体であり現指定管理者である社会福祉法人青丘社による市民運動と地域実践が、市政をも動かしやがて多様な対象を包摂していったという、成功物語として描かれがちで(星野2005；裊 2007；伊藤 2007；山田2010；三浦2013；川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018など)、研究者によるレビューも、これらの物語を前提としたものになりがちであった(高橋ほか 1996；金侖貞2003, 2005；加山 2007；金兌恩2012；塚島2016ab；脇阪2016など)。この物語は事実と大きく異なっているが、川崎市の外国人施策については、住民参加や地方自治ないし人権という文脈での施策紹介や検証の一環として描かれてきたように(小宮山 1998；長橋 2002；中野 2007)、市側の取り組みという側面も強い。多様なエスニシティや階層が見られるようになった外国人住民層の変化や市政の動き、国の政策の詳細をも含めて、多様なアクターの影響・並存関係などを描く必要があるだろう。さらに、いわゆる革新市政が終了した2001年以降、ヘイトスピーチ問題の中心となる昨今に至るまでに、「多文化共生の先進地域」がどう変化したのかについても、検討されてしかるべきである。

以上のような問題関心に基づき、本稿は、執筆者である元森・坂口を中心とする特別推進プ

プロジェクトメンバーによる以下の関係者への聞き取りおよび収集資料をもとに、この間の川崎市の在日外国人問題と施策の展開を重層的に記述しようとするものである(表1)⁽¹⁾。

1 川崎市の概要

神奈川県北東部、横浜市と東京都に挟まれた150万都市川崎市は、南東から北西へ延長33.13kmという斜めに細長い市域を持つ。川崎駅南北の工業地帯であった南部の川崎区・幸区と、中部の中原区・高津区、北部の宮前区・多摩区・麻生区とは住民階層も文化的背景にも大きく異なり、調査中も「南北問題」という言葉をしばしば耳にした。出発点となる在日韓国・朝鮮人問題の舞台となるのは、南部の川崎区から幸区にかけてである⁽²⁾。

川崎市が誕生したのは1924年、現市域が確定したのは1939年である。南部では市制施行前の明治末から、臨海部に日本鋼管(現JFEスチール)や鈴木商店(現味の素)川崎工場が設立されるなど、工業化が進む。朝鮮人は、1910年代に

は川崎に住んでいたといい、1920年代半ば以降は、道路・鉄道敷設、1937年の日中戦争開戦以降は軍需産業への労働力需要のため多く流入し、集住していった(三国 1999)。

戦後、朝鮮戦争の勃発で帰国できなくなった朝鮮人が全国から工業地帯に集まる形で、桜本、大島、浜町、池上町など(以上4町をあわせて「おおひん地区」としばしば呼ばれる)に集住するようになる。やがて公害問題の渦中となり、その中から1971年「青い空 白い雲」を掲げた革新系の伊藤三郎市長が当選する(～1989年)。1972年に政令都市となり、平成に入っても高橋清市長(1989～2001)が就任するなど、革新市政が30年近く続くことになる。在日韓国・朝鮮人問題が市民運動化し、市の施策として取り入れられる外国人市民関連の要望も増え、「多文化共生のまち」が形成されていくのはこの時期である。

以下では、①伊藤三郎市長時代と重なる在日韓国・朝鮮人の人権・教育問題が市民運動によって提起され市がそれに呼応していった時代

表1 聞き取り調査先一覧

2018/2/28	神奈川県立地球市民かながわプラザ(あーすぶらざ)聞き取り(神奈川県の外国人市民の現状と活動の概要について)
2018/9/10	川崎市ふれあい館・青丘社A氏聞き取り(活動の経緯と現状について)
2018/9/10	川崎市市民文化局人権・男女共同参画室外国人市民施策担当聞き取り(各政策の経緯と現状について)
2018/11/19	元川崎市職員B氏聞き取り(1996外国人市民会議制定経緯について)
2018/12/13	元校長・市教育委員会指導主事C氏聞き取り(1998外国人教育方針改定経緯について)
2019/4/17	川崎市外国人市民施策担当専門調査員D氏聞き取り(2015多文化共生社会推進指針改訂について)
2019/4/26	川崎地方自治研究センター研究員E氏聞き取り(革新自治体の影響について)
2019/5/26	川崎市ふれあい館職員F氏聞き取り(ニューカマー支援と現状について)
2019/7/12	元市教組役員・元ふれあい館職員G氏聞き取り(1980年代の教組・市・ふれあい館の関係について)
2019/7/26	川崎市国際交流センター職員聞き取り(在日外国人施策・実践の現状について)
2019/7/26	川崎市教育委員会指導課特別支援教育担当電話聞き取り(児童支援コーディネーター制度概要および外国ルーツの児童生徒支援の現状について)
2019/7/29	元川崎市教員組合役員H氏聞き取り(教育現場および教組の関わりについて)
2019/9/24	川崎市健康福祉局地域包括ケア推進室／川崎区役所地域みまもり支援センター地域ケア推進課電話聞き取り(川崎市地域包括ケアにおける外国人支援の位置づけについて確認)

出典：筆者作成

(1970～1980年代)、②高橋清市長時代と重なるニューカマーが増加し多文化共生を掲げるようになっていく時代(1990～2000年代前半)、③市政が変わり1990年代の遺産が潰え新たな課題が見えてくる時代(2000年代後半～現在)の3期に分けて、川崎市の在日外国人問題・運動の軌跡を整理していく。

なお、戦後日本における在日韓国・朝鮮人問題は、日本国籍剥奪から朝鮮戦争へという苦難のなかで、在日本朝鮮人総連合会(総連)と在日本大韓民国民団(民団)に分裂しつつ、将来的な帰国を前提として日本政府に対する闘争を繰り広げた在日一世の時代から始まる。20世紀末以降、一世の苦勞が語られ聞き取られるようになるが、ポストコロニアルな政治経済体制が確立されていく中で、政治闘争の歴史とは別に、貧困と無教育状況に置かれた一世が多くいたと推測されている。川崎市において、一世の時代は積極的には物語化されていないが、朝鮮学校閉鎖命令後、1949年から1966年まで川崎市立小学校の分校として公立朝鮮学校が2校存在していたほか(マキー 2012)、多くの在日韓国・朝鮮人ががおおひん地区で商工業に従事し、日本社会からの批判的なまなざしにもさらされつつ、「不良住宅」に住んでいたことが明らかにされている(樋口雄一 2000)。

2 1970～1980年代—地域実践と差別闘争の時代

(1) 二世の差別闘争と地域での活動の交錯

一般に、川崎市の在日韓国朝鮮人運動の歴史は、川崎市桜本にある在日大韓基督教会川崎教会が、1969年桜本保育園を無認可保育園として設立したところから説き起こされる。これは、在日韓国・朝鮮人のみを対象としたものではなく、生活困難層の多い同地域全般を対象としたものであったという。1973年に社会福祉法人青

丘社設立、1974年に保育園は社会福祉法人青丘社桜本保育園となる(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018: 77)。

当時、戦中戦後生まれの日本で教育を受けた在日二世が親になる時代となっていた。社会保障や就業のすべてに国籍条項がある時代に、自分たちのような子ども時代を子どもたちには送らせたくないという二世の思いが高まっていたという(A氏聞き取りより)。

全国的な差別闘争を牽引した運動が、日立就職裁判闘争である。1970年に発生した在日韓国二世青年の就職差別事件をめぐる、川崎教会の李仁夏牧師(一世)と、二世の裴重度氏ら若手メンバーが、全国運動やキリスト教の世界的ネットワークとも繋がりながら支援を行い始める。これに保育園の親たちも協力し、二世のなかで「在日の新しい運動」になっていく(A氏聞き取りより)⁽³⁾。さらに、ベトナムに平和を！市民連合(ベ平連)のビラまき中に原告本人から相談された慶應大生4名が合流し、神奈川大学の梶村秀樹研究室(朝鮮史)の学童保育ボランティアの大学生たちも参加することになる(B氏聞き取りより)。こうして、在日二世と日本人の若者の、現在にまでつながる連携のもとに、差別闘争が盛り上がっていく。当時、差別闘争とともに闘ったのは、日本人と韓国・朝鮮人が半々くらいで30代くらいの若い人が中心であったという(B氏聞き取りより)。日立闘争の裁判は、1974年に原告勝訴で結審しているが、運動側は1974年、市営住宅入居資格の国籍条項撤廃および児童手当の全面支給を求める要望書を市に提出し、翌年それらが承認されるなどの成果を出している。このような運動はやがて全国的な指紋押捺拒否闘争を展開するなど、生活全般の差別闘争へと展開していく。

同時期、桜本保育園は、「民族差別が生み出す地域の実態を受け止める保育内容」である「民

族保育」を模索し始める(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018:77)。子どもたちの小学校進学に伴い、本名宣言などの実践も行われる。差別に負けず本名を名乗って生きていこうという二世の思いが生活における承認闘争へと結びついていく。その間、青丘社は、1976年には市内初の民間委託の学童保育事業である学童保育ロバの会を立ち上げるなど(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018:88)、地域に根差した活動の多角化を図る。こうして、全国的な差別闘争と地域に根差した実践が密接に絡み合いながら、一世の時代の総連・民団の政治運動から距離をとった生活運動(B氏聞き取りより)が展開されていく⁽⁴⁾。

(2) 革新市政による呼応と職員制度改革

市側は、このような動きに迅速に対応する。前述のとおり、1971年には、日本社会党と日本共産党が協力し革新政権を目指そうとしたいわゆる社共共闘に加え、公害問題を背景に「青い空 白い雲」を掲げて住民の支持を得た伊藤三郎氏が市長となっている。市営住宅入居資格と児童手当については、要望書提出の翌年に国籍条項撤廃を実施、1985年には、市長が「法も規則も人間愛を超えるものではない」という名言を残して、「指紋押捺拒否者告発せず」という決定を下すなど、迅速な対応で他の自治体に先駆けて差別撤廃を実施し、全国の流れを先導していった。

ただし、この時期の川崎市の対応の早さについては、市民運動が市を動かしたとのみ見るのは早計なようだ。伊藤市長は川崎市職員組合(現川崎市職員労働組合(市職労))の委員長経験者であり、第二次世界大戦では南方への従軍経験もあって平和問題や外国人問題への意識が高かったという(E氏聞き取りより)。臨海工場地帯の財政的豊かさとその裏の公害問題・労働

者問題という構図を背景に当選し、「住民の福祉・人権に手厚い」を掲げた市政にとって、差別は放置できない問題であり、住民の要望に対してもそれをずっと受け入れてきた(C氏・E氏聞き取りより)。何より、1975年には長洲一二神奈川県知事(～1995年)が登場しており、高度経済成長がもたらした社会問題への批判的世論を後押しとした革新自治体が相次いだ時代であった(岡田 2016)。川崎が切り拓けば、他市が追従する見込みがあったと考えられる(D氏聞き取りより)。実際、1979年に国連人権規約批准発効、1980年には国レベルでの国民年金、公営住宅、児童手当等の国籍条項撤廃が決定している。革新市政において、市長は「市民」の敵ではなく、始めから志を共有できる存在であった。

なお、伊藤市長誕生当初は、支援した川崎市職員組合等関係者も「権力は権力」という警戒もあり政策形成にコミットせず、市長のトップダウン型であったという。ただし、在日外国人問題については、市職員の側においても、指紋をとる立場である市職員が自分たちの問題として引き受けていった(E氏聞き取りより)。こうして、市民運動が民族闘争的なものから、市職員労働組合も協働したものに変わっていった(「高橋市政が川崎に残したもの」編纂委員会編 2017:152)。

そして、伊藤市長下に、市職員からボトムアップ型の政策形成が準備されていく。まず、政令指定都市化による大量採用期に「学生運動上がり」の若者が市役所職員として採用され(E氏聞き取りより)、市と市民運動が人を共有するに至る。さらに、学識経験者であった長洲県知事が、職員研修制度を改革し、自治総合研究所を設立して職員に研究・政策提言をさせる方式を推進する流れのなかで、川崎市も1985年に一般社団法人川崎地方自治研究センター(自治研センター)を設立する。元より労組と市長の関

係もよく、ボトムアップ型の職員による政策提案が通りやすい時代となっていく。

(3) 差別の行政責任追及と教育行政の呼応

差別闘争を進める市民運動は、地域での活動から見える限界に直面し、差別の行政責任を追及していくようになる。例えば、桜本保育園において「民族保育」を掲げ本名宣言をしていますが、学齢が進むにつれて通名に戻す子たちも少なくなかった。学歴社会化が進む日本のなかで、青丘社の活動は、高校進学を控えた生徒に対する学習支援にも及ぶが、「高校に行ってもしょうがない」というあきらめが支配し、苦勞して高校に入学させても卒業後の進路に限りがある現実のなかすぐに中退してしまうという、虚しさを感じながらの活動が続く(A氏聞き取りより)。そのなかで、差別発言させない空間をつくるために、差別の行政責任を追及する方向へと進むメンバーが現れ、1986年には民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)が結成される。特に中心的な主題となったのは、学校教育における差別撤廃である。

遡って1982年6月、親、青年、教員によって、川崎在日韓国・朝鮮人教育をすすめる会が結成され、差別を認め学校教育で取り組むよう訴える活動を開始する。本会は、同年7月24日に市教育委員会に「日本の学校に在籍する在日韓国・朝鮮人生徒に関する要望書」を提出する(星野 2005: 60)。

学校現場や現場出身者の教育委員会職員には、人権教育に取り組んできたのであるから、差別はありえないという見解が支配し、差別があると認めることへの抵抗感があったと複数の関係者が証言している(星野 2005: 94-98; B氏・G氏聞き取りより)。ただ、校長会などから明確な反対があったわけではなく(G氏聞き取りより)、現場で教育に取り組む者の率直な反応

であったとも考えられる。

そもそも、五十五年体制下の川崎市教職員組合(川教組)の主戦場は賃金と政策であり(川崎市教職員組合編 1998; G氏聞き取りより)、同時期の県や市の教育政策も、高津区(現宮前区の区域)で起きた金属バット殺人事件(1980年)や、隣接する横浜市の浮浪者襲撃殺人事件(1982~1983年)、いじめや非行などの「教育荒廃」の社会問題化を受けての「下からの、市民合意の教育改革運動」に重点があった。川崎南部の一部の問題にすぎないとも見える在日韓国・朝鮮人問題は、公的な議題に上っていなかったといえる⁽⁵⁾。いじめや非行は取り組むべき課題でも、民族差別はあるはずのない問題という当時の教育現場のリアリティがうかがえる。

ここで教育現場と市と運動側の架け橋となったのが、学校教育ではなく、教育委員会の「社会教育畑」に属する市職員たちである。当時の岩淵英之教育長は社会教育出身であり、実際に校長会を説得する役割を遂行したのも、当時、川崎市教育委員会で社会教育を担当していた星野修美氏らだった(星野 2005)。出稼ぎ労働者や在日外国人や同和地区を含む貧困者集住地域を抱えてきた川崎市において、社会教育担当職員は、住民に社会への批判的視点を啓蒙する任を担いつつ、実際に差別や生活に困っている人がいれば手弁当で駆けつけて支援をする土壌があった(C氏・E氏聞き取りより)。

1983年11月1日、教育委員会が差別の存在を認める「川崎市における在日韓国・朝鮮人教育をすすめるための基本認識」を発表し、学校教育も動き出す。月1回の交渉に加えて学習会方式を採用して2年半粘り強く対話を進め(A氏聞き取りより)、1986年3月25日、教育委員会による「川崎市在日外国人教育基本方針—主として在日韓国・朝鮮人教育」が出され、在日韓国・朝鮮人問題に学校教育現場が取り組むこと

が公式の制度のなかに取り入れられることになる。この外国人教育方針が、川崎市の動きの 1 つの大きな成果である⁽⁶⁾。

1984年からは、おおひん地区の桜本中・桜本小・東桜本小が「ふれあい教育」実践校になり⁽⁷⁾、在日韓国・朝鮮人児童と日本人児童が歴史や文化を学び合う体制ができていく。社会教育でも歴史教育講座などが頻繁に開かれるようになった(星野2005:115-117)。また、1993年には『かわさき外国人教育推進資料 Q & A ともに生きる』が初めて作成されている(川崎市総合教育センター 2017:1)。

(4) 地域拠点の設立要請と教育行政の呼応

もう 1 つの成果が、市社会教育施設としてのふれあい館の設立である。民闘連の差別闘争と人は重なりつつ、地域の実践を続ける青丘社は、在日外国人の人権問題をテーマとする地域の活動の拠点の必要性を行政に訴え始める。

1982年 9 月に青丘社から市長に、青少年会館設立統一要望書が提出される。1983年 2 月に、民生局青少年課と青丘社でプロジェクトチームが編成される。1984年 6 月 1 日には第二次統一要望書が提出され、教育委員会、民生局、市民局、企画調整局の課長レベルのプロジェクトチームが編成される。1985年 8 月30日の「(仮称)桜本ふれあい社会館に関わる討議経過まとめ」(試案)と同年 3 月の『川崎市桜本地区〈川崎南部〉青少年問題調査研究報告書(1)』で、民生局所管の「こども文化センター」(児童館機能)と、教育委員会所管の在日韓国・朝鮮人の人権問題克服をテーマとした「ふれあい館」(社会教育施設)の合体施設を公設民営で設立するという庁内共通了解へ到達する(星野 2005:140-148; 川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018:80-87)⁽⁸⁾。

ところが、青丘社への委託では、地域の社会

教育施設ではなく韓国・朝鮮人のための施設になるなどと、地元住民からの猛烈な反対を受ける(星野 2005:153, 172)。そこで日本人にも開かれた施設である旨等、市職員が粘り強く説得し、ついに地域住民・青丘社・川崎市の三者が合意に到達(星野 2005:151-174)、1988年 3 月「川崎市ふれあい館・桜本こども文化センター条例」が制定され、同年 6 月14日に開館にこぎつけている。

行政の所管は、こども文化センター部分は教育委員会、ふれあい館部分は民生局(現健康福祉局)である。地域住民への説得の要素もあり、最初の 2 年間は、館長として市教育委員会課長待遇の江頭秀夫氏が就任する。抜擢の経緯は不明だが、伊藤市長の鶴の一声であったという(星野 2005: G 氏聞き取りより)。3 年目からは、青丘社の職員へと館長が受け渡されている。

こうしてふれあい館は、日本人と在日韓国・朝鮮人、子どもからお年寄りまで、幅広い市民を包摂する地域施設として定着し、「おおひん地区まちづくり協議会」の事務局になるなど(1991年～)、おおひん地区まちづくりという芽も広がっていった(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018:156-157)。

このように、いくつかの時代の潮流のなかで、人レベルでは重なり合う様々なアクターが協働し、川崎市の在日韓国・朝鮮人施策はできあがってきた。それは、“在日韓国・朝鮮人問題に関する市民運動に市政が応答した”というよりは、革新市政とも連動した同時代的な意識転換のなかで同時多発的に生じたものにも見える。

3 1990～2000年代前半—ニューカマー支援と市主導・参加型の外国人施策の時代

(1) ふれあい館の実践主義としてのニューカマー支援

地域に根差した青丘社・ふれあい館の活動

は、在日韓国・朝鮮人の子どもたちによるケナリクラブ活動など児童館機能、開館当初よりの識字学級などの社会教育機能にとどまらず、近隣で入所を断られて桜本保育園や学童保育ロバの会に助けを求めた障がい児家庭の存在から発した障がい児・者支援や、識字学級参加の一世の問題に対応した高齢者福祉手当をめぐる闘争(1994年川崎市外国人高齢者福祉手当が実現)、高齢者サークル「トラヂの会」設立(1997年)などへと多角的に展開していく(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018: 142, 158-159)。また、在日外国人の教育という視点でも、近隣の桜本小学校・東桜本小学校・桜本中学校との連携はもちろん、他地域への発信のための学校訪問事業(1995年)へと展開し、社会教育講座も充実させていった(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018: 91-92)。

ただ、在日外国人の生活上の課題という点では、ふれあい館開館の1988年はすでに在日韓国・朝鮮人は三世の時代になっている。ダブルや日本籍の子どもたちが増えていくなか、本名宣言に象徴される二世時代の実践とは異なる問題が浮上する。加えて、いわゆるニューカマー外国人の時代となる。川崎市でニューカマーの外国人人口の増加が見られるようになったのは、1980年代後半のことである。川崎市南部でも、駅前飲食店と臨海コンビナート地域に目に見えてフィリピン人が増えてきたという(A氏聞き取りより)。このような地域内では日本語を使わずに就労できてしまうため、渡日して日が浅く一般生活に課題を抱えた外国人も移り住んでくる。また、日本人男性と結婚して日本国籍の子どもを育てる外国人女性も増え、「妻=母」が子育てを任されてしまう日本社会の慣行のなかで、特に学校との間でトラブルを抱える家庭が目立つようになる。

こうして、川崎市南部では、「地域の課題」

としてフィリピン人の子どもの支援が浮上してくることになる⁽⁹⁾。地域に根差した実践主義をとるふれあい館は、1990年代後半から、当事者であるフィリピン人をスタッフに雇い、在日韓国・朝鮮人の支援の経験を生かして当事者サークルなどを組織していく。その過程でそれまでの経験が役に立たない局面も出てくる中で、ふれあい館の実践が変わってきたという(原2018; A氏聞き取りより)。

2000年代になると、子どもの進学相談が増えると同時に、フィリピン人二世が高校進学をあきらめる事例が目につくようになり、2004年にこども文化センター事業として「外国につながる中高生サポート」を開始(2008年に「外国につながる中高生学習サポート」に拡充)したほか、同時期に川崎市地域日本語教育推進協議会などとの連携を強めている(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018: 104)。

日本社会が在日韓国・朝鮮人に向きあっているならば、ニューカマーで同じような問題が繰り返されなかったのではないかという思いから、ふれあい館は、「多文化社会を築くために在日コリアンが中心となって、新しく国境を越えてきた人の社会参加を進める」という新しい「理屈」を組み直していった(A氏聞き取りより)。ここに、在日韓国・朝鮮人支援から多文化共生へという実践上の理念の転換が行われたことがうかがえる。

(2) 有識者主導の市の「外国人市民」参画の理想

川崎市の側も、ニューカマーに対応した施策を打ち始める。市政では、1989年、元教頭・教員組合委員長の高橋清市長が誕生している。ここで、伊藤市長時代に種がまかれた職員の提案を重視するボトムアップ型の政策提案体制が花開くと同時に、子息の高橋進東京大学教授(当

時)がすでに伊藤市長時代から自治研センターの講座などに深く関わってきたこともあり、外部有識者が市政に関与する時代となる。

外国人問題では、在日韓国朝鮮人とのみ団交型のスタイルで向き合う時代が終わったと自覚されつつあるなか、篠原一、仲井斌、宮島喬といった高名な政治学者や社会学者たちが参与し、外国人の市政参画の理想を実現しようと動き始める(川崎市市民文化局人権・男女共同参画室聞き取りより)。1990年、川崎市による初めての外国人施策の総合的な指針である「24項目の検討課題」が提起された⁽¹⁰⁾。1992年、外国人市民施策調査研究委員会が組織され、「53項目の提言」を提出する。1993年に「川崎市外国籍市民意識実態調査(アンケート)」、翌年に「川崎市外国籍市民意識実態調査(インタビュー)」がなされている。このような提起を受けて、1996年には市職員採用における国籍要件の撤廃が実現したほか、外国人市民代表者会議が条例設置される⁽¹¹⁾。

1970、80年代以来、粘り強く進められてきた在日韓国・朝鮮人に発する差別闘争は、各種国籍条項の撤廃を一つずつ実現していこうとしていた。その先には外国人参政権の実現をという理想が共有されていた(樋口直人 2000; 加藤 2006)。外国人市民代表者会議は、その途上の試みであった。

この外国人市民代表者会議は、18歳以上の26名定員の外国籍市民で構成され(2年任期)⁽¹²⁾、市長の諮問に答申するのではなく、テーマ自体をメンバーで設定して議会形式で議論することになっている(年8回開催)。結果は市長に報告され、提言も可能である(1、2期は頻繁に提言がされたが、3期以降は議論を重ねて2年目にまとめて提言することが慣例化している)。市長はさらにそれを市議会に報告し、市

議会に代表者会議メンバーが参考人として呼ばれることが暗黙の了解となっている。当初は当事者の視点に立った目新しい提言が次々出され、前述のように市職員も提案を自ら出せる時代であったため、部局間で融通しあい、提言への応答もしやすかった。代表者会議自体が住民自治の思想の体现であり、もともとは外国人参政権実現までの暫定的な措置という位置づけだったため、将来的には会議代表者は外国籍市民による選挙で選ぶようにすることまで議論されていたという(川崎市市民文化局人権・男女共同参画室聞き取りより)⁽¹³⁾。

(3) 在日外国人教育基本方針の「多文化共生」への改定

この外国人市民代表者会議設置に象徴されるニューカマーの時代の自覚は、1998年の外国人教育基本方針の改定へとつながっていく。改定の趣旨は、「川崎市在日外国人教育基本方針—多文化共生の社会を目指して」という副題の変更に見れている。この改定は、制定時とは異なり、市からの提案であったという。

代替わりした教育委員会社会教育担当の職員がふれあい館にも説明に行き、「在日韓国・朝鮮人」という文言を副題から外すことについて了解を得ている(C氏聞き取りより)。改訂版教育方針には、「多文化共生」という日本人を含む概念と「外国人市民施策」という代表者会議との関連をうかがわせる語が併存しており、当時の状況をうかがわせる。国際人権規約(1976年発効、日本は1979年批准)が引用されており、在日韓国・朝鮮人の差別問題とは異なる方向性から正統性を担保しているといえよう⁽¹⁴⁾。

市教育委員会は改定に併せて、『かわさき外国人教育推進資料Q&Aともに生きる』の改訂版(1998年)を作成している。1997年からは、ふれあい館の独自事業を拡張・制度化した民族文

化講師ふれあい事業を市が設置しており、公的に学校教育で多文化共生教育を行っていくことが明示された。

このころから市教職員組合も外国人問題に関わり始める。川教組は運動方針に、1992年に「多様と共生」を、1993年に「子どもの人権」を掲げるが、外国人問題に明確に関わった最初の事例は、1995年の各種学校卒業生に対する市立看護短大受験資格問題であったという（H氏聞き取りより）。1997年からようやく外国籍の子どもの問題が川教組の公式イシューとなり、外国人教育検討委員会に川教組からも参与し（外国人教育検討委員会 発行年不明）、教育基本方針と「ともに生きる」の改訂版の作成に関与している（川崎市教職員組合編 1998：73-74）。

当時、国連子どもの権利条約の批准（1994年）を視野に、教員であった市長と教育委員会、教職員組合が協働する形で、子どもの権利条例制定が検討されていた。その「子どもの権利」に、外国籍の子どもの問題も人権問題の1項目として含まれてくるのである。ただ子どもの権利と同一のメンバーが、市よりの呼びかけで外国人教育施策に関与するものの、外国人問題は川崎市南部の桜木付近の固有の問題という意識も強く、「子どもの人権と外国人教育は別の問題」（H氏聞き取りより）と考えていたと見受けられる。

（４） ニューカマー支援としての日本語講座と相談窓口

川崎市の外国人市民施策としては、国際交流センターもまた重要な拠点のひとつである。1994年、川崎市は法政大学から譲り受けた中原区の土地に川崎市国際交流センターを設立した。国際交流センターの運営を現在も担う、公益財団法人川崎市国際交流協会は1989年に設立され、姉妹都市交流を中心とする市民の国際交流を促進させることを目的としていた。そのよ

うな国際化の時代にあって、川崎市の国際交流センターはいち早くニューカマー支援を展開し、開館当時から現在まで、充実した日本語講座および外国人窓口相談を実施している^(15, 16)。

川崎市の識字・日本語学習活動の歴史は古く、工場で働く勤労青年等を対象とする社会教育実践として展開されてきた。1982年には中原市民館で中学校を卒業していない人を対象に夜間学級が、また中学校を卒業した人を対象に社会人学級がそれぞれ開設された⁽¹⁷⁾。1984年にはカンボジア難民の要請に応じて、夜間学級や社会人学級の国語科とは別に日本語学習のための「国語Ⅱ科」が設置された。1986年これが日本語科に改称され、国際識字年だった1990年に、夜間の識字学級として独立した。1995年までに川崎市内7区すべての市民館で識字学級が開設されるようになった。このように、各地でそれぞれの方法で実施されていた川崎市の識字・日本語学習活動の方向性をまとめ、日本語指導の担当者やボランティアの間の共通理解をはかるため、2003年、川崎市地域日本語教育推進協議会と川崎市教育委員会は「川崎市識字・日本語学習活動の指針」を発行している（川崎市地域日本語教育推進協議会・川崎市教育委員会 2003）。

国際交流センターでの日本語講座は、必要な研修を受けたボランティア講師によって質の高い内容が提供されてきた。講師となる資格を有するのは、大学で日本語を専攻した者、日本語教師の資格をもつ者、外部研修期間で420時間の教師トレーニングを受けている者、もしくは市民館での講師経験が一定期間以上ある者のいずれかである。さらに、日本語の知識だけではなく、川崎市内での生活情報を提供することが望まれるため、講師希望者には『川崎の生活に即して』というテキストを用いた20時間の事前研修が課されるなどの仕組みが維持されてきた

(川崎市国際交流センター聞き取りより)。

外国人窓口相談事業としては、1994年のセンター開館当時から、対面での相談窓口を開設するとの方針のもと、英語、中国語、韓国・朝鮮語、スペイン語、ポルトガル語、タガログ語、やさしい日本語に堪能なネイティブ等の嘱託職員を配置し、外国人からの日常生活等に応じている(川崎市国際交流センター聞き取りより)。30年以上前から、外国人市民を対象に総合相談窓口を設置していたという点において、この事業もまた多文化共生施策として先進的な取り組みだったといえる。

(5) 革新市政の終焉

以上のように、“ニューカマーの時代になり、川崎は多文化共生の先進地域になった”と見える変化は、地方自治・市民参画の理想に支えられた市政の動きと、現場の現実への応答とが絡み合ったものだと見える。

ただしそれがどこまで広がりや恒常性を持ったものであったかは検証が必要であろう。教組の対応に見られるように、多様な外国人市民の問題を積極的に引き受けた人ばかりではなかった点も重要であろう。外国人市民代表者会議も、最初の数期は順調だったが、その後は運営が難しいという指摘もある。日本語力の問題や、2年で議論が深まらない、每期同じ議論が繰り返されてしまうなど、市民参画の限界があるようである(加藤 2006；中野 2007；E氏聞き取りより)。

何より重要なのは、革新市政の終焉である。2001年、元自治官僚である阿部孝夫市長が誕生し、行財政改革を断行する。高橋市長時代の職員研修・提案制度が解体され、頻繁で広範囲な職員の人事異動により、1980、90年代の各種施策を牽引した社会教育や市民局などのような「畑」を持つことが難しくなる。職員研修制度

も大幅に縮小され、評価文化が定着し、市役所職員の課題発見・提案文化が消滅したという声もある(E氏聞き取りより)。

それでも、2000年代前半は、1990年代までの蓄積で施策や実践が展開し続けたようだ。市役所では、高橋市長時代に準備された日本初の子どもの権利条例や人権オンブズパーソン制度が制定されるなど(2000年)、1990年代までの勢いは続いている。多文化共生施策も、外部有識者体制が機能している間に、2005年、宮島喬立教大教授(当時)委員長のもとで「川崎市多文化共生社会推進指針」が策定されている。ふれあい館も、民営化の趨勢のなかで、2003年に近隣4校のわくわくプラザ事業(児童放課後健全育成事業)を受託し、2006年のふれあい館・桜本こども文化センターの指定管理者制度への移行を機に、公募による管理者指定を受ける形で、活動を多角化させている。

4 2000年代後半～現在—川崎の現状と課題

(1) 対抗型運動と参加という理念の隘路

1980、90年代の余力が尽きた2000年代後半以降に目を向けると、川崎が「多文化共生の先進地域」かどうかは再評価が必要であろう。川崎市では、青丘社やふれあい館に集った人々の地域に根ざした実践や差別闘争に発する市民運動からの市政への働きかけ、さらには2代に渡る革新市政下の市長からのトップダウンと市職員からのボトムアップの施策等が、人の重なりやつながりにも支えられながら循環し重層するなかで、多文化共生の先進地域と呼べる施設や制度がつくられてきた。

しかし、外国人市民代表者会議は地方参政権につながらず、市民参画の理念の実効性も問われている⁽¹⁸⁾。「川崎市在日外国人教育基本方針」も現在の市役所や学校現場でどこまで利用されているかは心もとない。「川崎市多文化共生社

会推進指針」も必ずしも具体的な施策に結びつくものではない。理念的な制度や条例、方針・指針が実現した先が問われている。

さらに、革新市政も終わり、関係者の世代も変わってきている。2010年代に入り、市民側と市側で重なりつつ1980、90年代の熱気を支えた世代の下限ともいえる学生運動からやや下の世代も、次々と退職年齢を迎えている。川崎市のキーパーソンにその下の世代は少なく、さらに下の団塊ジュニア世代は、対抗型運動で制度的な制約・差別を撤廃し理念法を策定しても、実効性が伴いにくく、社会を変えていくことが難しい点を、実感をもって指摘している(D氏・F氏聞き取りより)。特に、川崎市は、ヘイトスピーチ、ヘイトデモのターゲットとなっている。いわゆる右派が「対抗」「運動」的な手法を使うに至り、旧来の図式を乗り越える必要が自覚されている。

(2) 従来型支援の手詰まり感

川崎市には2019年6月末現在、43,969人の外国人在住している。国籍・地域別では、中国が15,931人でもっとも多く、次いで韓国・朝鮮8,244人、フィリピン4,504人、ベトナム3,759人、ネパール1,411人、インド1,206人、台湾1,152人と続き、市内の外国人人口は増加傾向にある⁽¹⁹⁾。続々と増えるニューカマーの支援では川崎は先進的とはいえない。ニューカマー集住自治体などのほうが、具体的な教育支援なども進んでいる⁽²⁰⁾。2001年に浜松市が呼びかけて以降、外国人集住都市会議が毎年開催されるなど、情報共有も進んでいる。

2006年に指定管理者制度が導入されてからも、川崎市国際交流協会がセンターの主な運営事業者として川崎市内の国際交流事業を担ってきた⁽²¹⁾。ただし近年、センターはいくつかの課題に直面している。もっとも深刻なのは、外

国人同士のコミュニティづくりの困難さである。センターで開催される年3学期制の日本語講座には、日本語初心者の方が多く通ってくる。以前であれば昼間の講座のあと、ランチを一緒にとったりおしゃべりをしたりして交流を深めている様子が見受けられたが、近年では授業が終わるとすぐに散り散りとなり受講者同士の横のつながりができにくい。また全体として、日本語が少し上達すると受講を中断し仕事に就く傾向が見られ、講座を継続しようとする人は全体の2割程度にとどまっている(川崎市国際交流センター聞き取りより)。川崎市中・北部における外国人市民の集住地の欠如も、外国人同士のコミュニティづくりを困難にしている。

川崎市南部では、ふれあい館を通して多様なエスニシティの外国人市民が世代を超えて地域コミュニティにつながるができていているように見えるのに対し、川崎市中・北部にあるセンターの周辺に、目立った集住地があるわけではない。センターで定期的に開催される外国人市民代表者会議についても、以前は卒業生がその後も地域で活躍したり、NPOをつくり活動を継続したりする傾向が見られたものの、近年は個別の活動にとどまっている。たしかに外国人市民代表者会議の委員の中には、ボランティア登録をして活動を始めたり、災害時支援の取り組みに協力してくれたり、イベントや会議に参加してくれる人がいるものの、たいていは2年の任期中のみであることが多い(川崎市国際交流センター聞き取りより)。

川崎市中・北部にあるセンターと南部にあるふれあい館との連携も、研修やフォーラムの開催などの機会はあるものの、日常的な交流という点では限定的である。川崎市がこれまで積み重ねてきたすでにある制度や、ふれあい館、国際交流センターといった拠点に集められた情報を、どうしたら確実に必要な人に、必要な時に

届けることができるのかという点については、課題が残されている⁽²²⁾。

(3) これまで遺産と新たな試み

2013年に市長に就任した福田紀彦市長は、2期目のマニフェストに「多様性こそ可能性」として、人種・障がい・性別・LGBTsなどあらゆる差別の根絶を目指す施策と条例制定を掲げている。今後、2000年代後半以降の川崎市を、多様性という観点から改めて検討する必要があるだろうと思われる。本節では、現在進行形の事柄も含め、2010年代末の現状を素描しておきたい。

差別闘争という点では、活発化するヘイトスピーチに対し、2016年1月に「ヘイトスピーチを許さない「かわさき市民ネットワーク」が設立されている。川崎市も、刑事罰付きのヘイトスピーチ禁止条項案「差別のない人権尊重のまちづくり条例」を2019年12月12日成立させるなど、応答している。かつての人的・思想的資源の延長での戦いは続いている。

市役所の多文化共生施策においては、2005年の制定以降、当初予定に従って3年後の2008年に改定されたまま次の改定が先延ばしになっていた「川崎市多文化共生社会推進指針」が、2015年に改定されている。外国人市民代表者会議と多文化共生社会推進指針の事務局である人権・男女共同参画室が、2014～2015年に、1993～94年の「川崎市外国籍市民意識実態調査」の20年後調査を実施し、当時のような複数項目の提言を残すことは難しいものの、調査を根拠に、すべての年齢層を含む包括的な観点から、情報の多言語化と通訳体制の拡充などの4つの「重点課題」を指針に組み込んでいる(D氏聞き取りより；川崎市 2015a)。この重点課題は、即時的な実効性は持たないものの、施策の根拠として利用可能な状態となっている。

現場の実践では、「多文化」というキーワードでは、一部地域の問題となりがちで、予算化や制度化が難しいことが痛感されるなか、より一般的な社会問題、子ども問題の中に在日外国人問題を含める形での支援が模索されている。移住者と連帯する全国ネットワーク(移住連)等では、意識的に2000年代後半以降の「貧困ムーブメント」に外国籍の問題を盛り込むという戦略が全国的にとられるようになっている(F氏聞き取りより)。ふれあい館でも、生活保護世帯の学習サポート事業の枠で、外国ルーツの子の支援を行ったほか、最近では、「子ども若者の居場所づくり」をキーワードに、外国人や特別支援を必要とする人々も包摂しようとしている(F氏聞き取りより)。

福祉においては、国レベルの地域包括ケアが制度化されるなか(2014年)、川崎市は「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」(川崎市 2015b)を策定して(2015年)、区役所ごとに地域みまもり支援センターをつくり(2016年)、高齢者に限らない支援を掲げ始めている。外国人市民や外国ルーツの子の支援もこの枠内に位置づけることが可能となり、担当の保健師や市職員との個人レベルの信頼関係と連携体制の確立も徐々に進みつつあるようだ(F氏聞き取りより)。ふれあい館では、すでにあった幅広い実践を地域包括ケア制度の中に位置づけている⁽²³⁾。

学校教育においても、国レベルの特別支援教育コーディネーター制度の拡充として、川崎市では2012年度より、担任を持たない専属の教員が多様な「教育的ニーズ」のある児童の教育相談・児童指導と各種コーディネートを担う「児童支援コーディネーター」制度を導入し、2017年度より全市113小学校に配置している。特別支援教育の拡充であり、日本語指導の必要性といった点が主で、人権教育や国際理解教育との

連携等は積極的には行われていないものの、外国ルーツの児童の「ニーズ」も年々把握が進んでいるとのことである(川崎市教育委員会指導課特別支援教育担当聞き取りより)。

川崎市国際交流センターが開館以来取り組んでいる外国人相談では、2019年7月からは法務省が推奨するワンストップ型の総合相談窓口の設置という施策に合わせて、さらにタイ語、ネパール語、インドネシア語、ベトナム語の相談員を配置しすぐに対応した⁽²⁴⁾。実際の相談は、日本語講座や翻訳依頼についての電話やメールでの問い合わせが多いものの、センターとしては市内の外国人に、ここに来れば言葉が通じる人がいると知ってもらうためにも、対面での相談窓口を継続してきた。子育てや介護などの公的支援に関する情報は市役所内の各部署と連携しているほか、健康や家族に関する深刻な問題については各種の専門機関と連携して対応しているという(川崎市国際交流センター聞き取りより)。また、外国ルーツの子どもたちに対する学習支援活動など、「川崎市在日外国人教育基本方針」および「川崎市多文化共生社会推進指針」を根拠にセンターの事業として新たに始めることのできたプログラムがあることも確認できた(川崎市国際交流センター聞き取りより)。

こういった、国レベルの制度変化と連動した、新たな世代の市と実践者たちのしたたかな試みとしなやかな連携体制により、1980年代型とは異なる、地域実践と市民運動と市の関係、保健師、福祉職、教員との連携の道が模索されている。これまでの川崎市の在日外国人施策・運動を語る図式を一度問い直し、このような昨今の実践を把握していくことが重要だろう。

おわりに

川崎市は、「多文化共生の先進地域」と見な

されてきた。1970～1980年代は、社会福祉法人青丘社と、その周辺に形成された市民団体が、在日韓国・朝鮮人の差別解消のための要望を市に提起していった。この時期に、市も市営住宅入居資格の見直しや児童手当の支給、指紋押捺拒否者を告発しないとの決定などを行い、目に見える成果が相次いだ。これらの動きは、全国の先駆けとなる「川崎市在日外国人教育基本方針」の制定(1986年)やふれあい館の開設(1988年)へとつながっていく。たしかにこの流れを見ると、在日韓国・朝鮮人の差別撤廃を訴える市民運動が市政を動かした成功物語に見える。

ただし今回の調査を通してわかったのは、それが物語のすべてではないということだった。1969年に桜本保育園が無認可保育園として開館したころも「民族保育」を志す特別な園だったわけではなく、地域の生活困難層が入園対象者だった。この時期に市長を務めたのが、平和問題や外国人問題に対する高い見識をもつ伊藤三郎氏だったという点も特筆に値する。何よりも、川崎が切り拓けば、他市が追従するという世論の後ろ盾をもつ革新市政の時代だったという当時の状況は無視できない。

このような、対立というよりは現実根ざした市民団体と市政との協力体制の中で、次期の重要政策を準備することになる自治研センターも設立されている(1985年)。「川崎市在日外国人教育基本方針」制定(1986年)とふれあい館の開設(1988年)にしても、学校における民族差別はないとする川教組や校長会の当初の見解を、教育委員会の社会教育担当職員たちが説得し、実現させていった経緯がある。このように見てくると、「多文化共生の先進地域」を成立させていたのは、必ずしも市民による運動だけではなく、青丘社、民闘連、市職労、川教組、民生局、市民局、教育委員会と、それぞれ立場を異にしながらも重なり合う各アクターと人的ネッ

トワークにおける、対立したり協力したりする相互作用だったことがうかがえる。

ニューカマーが増加し多文化共生が市政として掲げられるようになる1990～2000年代前半の時期はさらに、この協力関係が地方自治・市民参画を目指す市政の原動力となっている。ふれあい館の開館当初からすでにニューカマーが増加しており、ふれあい館でも、また国際交流センター(1994年開館)でも、在日韓国・朝鮮人に加えてニューカマーや日本国籍をもつ外国ルーツの人々への支援が必須となる。1989年から市長に就任した高橋清市長は、子息の高橋進氏をはじめとする有識者を次々と登用し、全国に先駆けて外国人市民の参政権を実現するべく邁進する。外国人市民代表者会議の設置(1996年)や、「川崎市在日外国人教育基本方針」の改定(1998年)など、在日韓国・朝鮮人の権利問題が市民参画と多文化共生の理念へと展開していくこの時期は、市と有識者が高い理想を掲げながら市政を動かしていたのだと考えられる。

ただし、市政が変わり1990年代の遺産が潰え新たな課題が見えてくる2000年代後半～現在では、多文化共生施策の停滞が見られる。何よりも、革新市政が終わる。阿部孝夫市長が断行した行財政改革は、市の職員を対象とする研修の縮小を招き、ボトムアップ型の政策提案力が失われた。市政においては短期的な目標が重視され、施策の理念や実効性に対する疑義も指摘されるようになる。現在では、川崎がヘイトスピーチのターゲットとなったことをきっかけに、多文化共生施策の展開というよりもむしろ防御に回ることを余儀なくされている。このような様相は、かつて多文化共生施策の推進を動かしていた対抗型運動と市民参画という理念が袋小路に迷い込んでいることを示しているようにも見える。

しかし、新しい試みも見られる。ふれあい館

では、子どもや若者の居場所づくりをキーワードに外国人や特別支援を必要とする人々も包括しようとしている。川崎市国際交流センターにおいても、学習支援など地道な取り組みが行われている。市では、2015年に改定された「川崎市多文化共生社会推進指針」には4つの重点課題が組み込まれた。地域包括ケア制度による福祉と教育との連携や、多様な教育的ニーズのある児童を対象とする児童支援コーディネーター制度の活用も試みられている。このように、現在の川崎では、国の制度変化に合わせて実効性のある支援をしようと、現場に関わる新たな世代の実践者たちが、現実的な多文化共生の地域づくりを展開している⁽²⁵⁾。今後は、これらの動きを、さらに検証していく必要があるだろう。

【注】

- (1) 貴重なお時間をいただいた皆様に心より御礼申し上げます。なお本論文における聞き取り調査にもとづく記述や表現に関する責任はすべて執筆者が負うことを明記します。
- (2) 川崎市内には2019年6月時点で全43,969人の外国籍住民が居住している。その内訳は、南から川崎区約37.1%、幸区12.2%、中原区13.6%、高津区11.3%、宮前区8.2%、多摩区11.0%、麻生区6.4%と、南北差が確かに見られる(川崎市ホームページ外国人国籍地域別統計(オープンデータ)令和元年度分、<http://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000107150.html>, 2019/9/11アクセス)。
- (3) この動きに対し、一世たちは「どうせ勝てない」という自暴自棄ムードであったという(A氏聞き取りより)。
- (4) 学校での本名宣言などの動きは、全国的な潮流である。日本が学歴社会化するなかで、国籍問題による就職困難に起因する在日韓国・朝鮮人生徒の「荒れ」に対する教育現場の応答という側面があったと考えられる(倉石2001)。なお、川崎市の在日韓国・朝鮮人運動は、主として共産党系のアクターによって展開された公害運動とも距離があったという複数の証言があった。

- (5) 長洲県知事は、1981年6月に「騒然たる教育論議」を提唱し銘打って、住民参加型の論議を県内各地で開催していく。川崎市もその流れに乗り、川教組は1983年10月に川崎の教育を考える専門委員会を発足し、「下からの教育改革」を掲げるようになる。市は、市長発案で1984年から2か年の、学校区ごとの地域集会組織を持つ「川崎の教育を考える市民会議」と有識者による「川崎市教育懇談会」(会長碓井正久東大教授)とを両輪とする「川崎市教育推進事業」を展開する。これらの動きは、1990年代に川崎市地域教育会議へとつながっていく。これらの経緯については、元川教組委員長長の森山定雄氏による記録(森山 1993)や川崎市教育委員会編(1998:49-51)、長橋(2002)などを参照のこと。このようなしばしば肯定的にとりあげられるこの時期の市民参加型教育行政の説明に、川崎市在日外国人教育基本方針を含む外国人問題は一切出てこない。
- (6) ただし、川崎市全域を見たとき、この方針の教育現場への影響力がどこまであったかは別の問題である。在日韓国・朝鮮人の少ない北部など、「あまりと言っていいほど影響がなかった」(G氏聞き取りより)と語られる。
- (7) 長洲県知事の「騒然たる教育論議」を受けて、県下40小中学校を2か年の実践校としたもの。
- (8) なお、民間委託であることは、公民館(市民館)直営闘争をしていた市職労にとっては、経緯を踏まえた「妥協」であったという(E氏聞き取りより)。
- (9) そもそも、開館当初の識字学級に在日一世は現れず、ニューカマーばかりであったと記録されている(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018:141)。
- (10) 「24項目の検討課題」の具体的内容については加藤(2006:173)参照。
- (11) 条例設置としたのは、革新市政がいつか終わるときをにらんでのことだという(E氏聞き取りより)。例えば東京都の場合は要綱設置であったため、石原都知事時代に一存で廃止されている。
- (12) 公募で、書類選考と面接を経て代表が選ばれる。第12期(2018、2019年度)までは、26人の代表者のうち、10議席は1000人以上の住民のいる国籍に比例配分し、16議席は出身地域で振り分けていた(川崎市市民文化局人権・男女共同参画室聞き取りより)。第13期以降は変更の見込みである(「川崎市外国人市民代表者会議選任要綱」第3条)。
- (13) このような特殊な会議体が実現したのは、直接的には、1994年2月に川崎市が主催した「地方新時代」市町村シンポジウムの分科会「外国人市民との共生の街づくり」で、パネリストの一人であった仲井斌成蹊大教授(当時)がドイツ・フランクフルト市の「外国人地域代表会議」を紹介したことに端を発する(加藤 2006:180;川崎市市民文化局人権・男女共同参画室聞き取りより)。委員会で検討し、欧州の複数都市への視察を経て実施にこぎつけたという。このシンポジウムからは、川崎市子どもの権利条例や人権オンブズパーソン制度(ともに2000年)も生まれており、「政策の苗床」だったと回顧されている(「高橋市政が川崎に残したもの」編纂委員会編 2017:45)。
- (14) 「1996年に設置された『川崎市外国人市民代表者会議』は、このような[1979年国際人権規約、1982年難民条約の批准等が構成する国際人権レジームに見られる＝引用者補足]国際的潮流と、川崎という地域社会から起こりつつあった内側からの変化が合流し生み出された」(加藤 2006:180)。
- (15) 神奈川県国際交流および外国人市民を支援する施設「地球市民かながわプラザ(あーすぶらざ)」は1998年に開館しているが、外国人市民を対象とする生活、法律、教育相談窓口が設置されたのは2006年以降である(神奈川県立地球市民かながわプラザ聞き取りより)。川崎市国際交流センターが開館当時から、他の施設と比べて比較的早い段階で、体系的な日本語講座だけではなく対面式の相談窓口という充実した事業を展開した理由については、1990年24項目の検討課題14)外国籍市民を含めた社会教育事業の拡充、および15)外国人市民相談窓口の拡充が影響していると考えられるが、今回の聞き取り調査等からだけでは裏付けがとれなかった。
- (16) 外国人市民との多文化共生問題とは別に、宮前区では、帰国子女問題から、1990年に小倉敬子氏がLET'S(正式名称:国際ボランティア交流会)を立ち上げて、外国人施策のハブの1つになっている(川崎市国際交流センター聞き取りより;「高橋市政が川崎に残したもの」編

- 纂委員会編 2017: 150)。
- (17) 川崎市の識字・日本語学習活動の歴史は、1978年青丘社が実施した「識字学級」に遡るといわれる(川崎市地域日本語教育推進協議会・川崎市教育委員会 2003)。
- (18) 「そもそも外国人参政権は当事者による権利要求の結果として勝ち取られるものというよりは、『移民の政治統合』の一環として為政者のイニシアティブにより実現する性格が強い」(樋口直人 2017: 123)。
- (19) 川崎市ホームページ外国人国籍地域別統計(オープンデータ)令和元年度分、<http://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000107150.html>, 2019/9/11アクセス。
- (20) 詳細は次年度に予定されている中京調査班の報告を待ちたい。
- (21) 現在、川崎市国際交流センターの事業は、情報収集・提供事業、出版事業、日本語講座、国際理解講座、ボランティア育成講座を含む研修事業、国際交流促進事業、そして外国人相談事業である。
- (22) センターにおける日本語講座自体、ボランティア講師になる資格や研修のハードルの高さから、またボランティア講師自身や家族の高齢化等の理由から、なり手不足に直面している(川崎市国際交流センター聞き取りより)。
- (23) 川崎市ふれあい館・桜本文化センター(2018: 213)の青丘社組織図を参照されたい。
- (24) 川崎市国際交流センターホームページ <https://www.kian.or.jp/>, 2019/9/11アクセス。
- (25) 本論文の主な執筆分担は、元森がはじめに、1、2 (1)、(2)、(3)、(4)、3 (1)、(2)、(3)、(5)、4 (1)、(3)前半、坂口が3 (4)、4 (2)、(3)後半、おわりにである。ただし、互いの草稿をもとに相互に加筆修正を加えている。
- 【参考文献】
- 裴重度 2007「在日運動と『共生』の文化—川崎市ふれあい館の経験から」『社会文化研究』9: 10-17.
- 原千代子 2018「在日コリアンの人権保障から多文化共生の地域づくりへ—『社会福祉法人青丘社』の取り組み」『都市問題』109(9): 27-33.
- 樋口直人 2000「対抗と協力—市政決定メカニズムのなかで」宮島喬編著『外国人市民と政治参加』有信堂, pp.20-38.
- 樋口直人 2017「外国人参政権の未来」『エトランデュテ』1: 117-133.
- 樋口雄一 2000「川崎市おおひん地区朝鮮人の生活状況—一九五五年前後を中心に」『海峡』20: 60-81.
- 星野修美 2005『自治体の変革と在日コリアン—共生の施策づくりとその苦悩』明石書店.
- 伊藤長和 2007「川崎市の多文化共生社会の創造」矢野泉編『多文化共生と生涯学習』明石書店, pp.85-140.
- 加藤恵美 2006「外国人の政治参加—地域社会にみる権利保障の深化の諸相」打越綾子・内海麻利編著『川崎市政の研究』敬文堂, pp.155-206.
- 川崎市 2015a「川崎市多文化共生社会推進指針—共に生きる地域社会をめざして—2015(平成27)年10月〈改訂版〉」.
- 川崎市 2015b「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」.
- 川崎市地域日本語教育推進協議会・川崎市教育委員会 2003「川崎市識字・日本語学習活動の指針」.
- 川崎市ふれあい館・桜本文化センター 編・発行 2018『だれもが力いっぱい生きていくために—川崎市ふれあい館30年事業報告書(‘88~’17)』.
- 川崎市外国人教育検討委員会(発行年不明)「川崎市外国人教育検討委員会(約2年間の活動から)1996年8月~1998年7月」(資料集).
- 川崎市教育委員会 1986「川崎市在日外国人教育方針—主として在日韓国・朝鮮人教育」.
- 川崎市教育委員会 1998「川崎市在日外国人教育方針—多文化共生の社会をめざして」.
- 川崎市教職員組合編・発行 1998『川教組50年の歩み』.
- 川崎市総合教育センター 2017『かわさき外国人教育推進資料Q&Aとともに生きる~多文化共生の社会をめざして~(18版)』川崎市教育委員会事務局.
- 加山弾 2007「都市の在日外国人コミュニティをめぐる地域福祉課題についての考察(Ⅰ)—川崎市における事例をもとに」『東洋大社会学部紀要』45: 109-122.
- 金兌恩 2012「公教育における在日韓国・朝鮮人の民族教育と多文化共生教育の相互作用—京都・大阪・川崎の事例から」(京都大学大学院文学研究科博士学位論文).

- 金侖貞 2003「在日外国人の学習権保障と地方自治体の役割—川崎市「ふれあい館」設立要求運動を中心として」『東京大学大学院教育学研究科紀要』43: 365-372.
- 金侖貞 2005「地域から創り上げる多文化共生教育の理念—「川崎市在日外国人教育基本方針」制定過程を中心として」『グローバリゼーションと社会教育・生涯教育(日本の社会教育第49集)』東洋館出版社, pp.76-87.
- 小宮山健治 1998「多文化共生の社会をめざして—川崎市外国人教育基本方針の改定に当たって」『自治体国際フォーラム』108: 26-28.
- 倉石一郎 2001「マイノリティ教育における〈包摂〉原理の再検討: 1970年前後の大阪市における在日朝鮮人教育をめぐる『言説の交代劇』から」『教育社会学研究』69: 43-63
- マキー智子 2012「公立朝鮮人学校の開設—戦後在日朝鮮人教育に対する公費支出の—様態」『日本の教育史学』50: 45-57.
- 三国恵子 1999「在日韓国・長戦時の集住に関する研究—川崎南部地域を例として」『人口学研究』25: 70-73.
- 三浦知人 2013「地域社会の多文化化実現に向けて—川崎市ふれあい館の取り組みを通じて—」『社会福祉研究』118: 97-104.
- 森山定雄 1993『生涯学習と地域教育改革』エイデル研究所.
- 長橋彰 2002「教育参加制度の研究—川崎市における教育参加の事例」『現代教育文化研究』25: 113-230.
- 中野裕二 2007「川崎市外国人市民代表者会議の10年—議事録から読み取れること—」『駒澤法学』7(1): 39-65.
- 岡田一郎 2016『革新自治体—熱狂と挫折に何を学ぶか』中公新書.
- 高橋満ほか 1996「在日韓国・朝鮮人の地域教育運動と社会教育—川崎市「ふれあい館」設立過程の事例」『東北大学教育学部研究年報』44: 65-94.
- 「高橋市政が川崎に遺したもの」編集委員会編 2017『高橋市政が川崎に遺したもの／1989～2001—バブル崩壊の試練の中で』川崎地方自治研究センター.
- 塚島順一 2016a「日立闘争を発端とする川崎教会・青丘社に集まった市民による民間企業に対する民族差別撤廃運動」『異文化 論文編』17: 73-102.
- 塚島順一 2016b「川崎市外国人市民代表者会議に至る過程—日立闘争を共に闘った人々の関与を中心に」『社会経営ジャーナル』4: 54-62.
- 山田貴夫 2010「外国籍住民と地方自治体—ともに生きる地域をめざして」五十嵐暁郎ほか編『地方自治体の安全保障』明石書店, pp.150-187.
- 矢野泉 2007『多文化共生と生涯学習』明石書店.
- 脇阪紀行 2016「『共生』の源流を訪ねて—在日コリアンの社会運動と実践から」『未来共生学』3: 89-107.