

提案・・・多文化共生のまちづくりについて

パートナーシップ推進課

1，外国人基本条例の必要性

外国人に対する諸問題、特に医療、社会保障、教育の分野での自治体レベルの取組みが、大きな課題となっている。今日では国の法的並びに政策的な枠組みや財政的制約の下で、自治体の外国人政策が多くの限界と困難を抱える現状が浮き彫りになってきている。当然、国による制度を含めた対策が必要であるが、自治体自らが積極的にその対策に取り組む姿勢がきわめて重要である。

2001年10月浜松市で外国人集住都市会議が開催され「浜松宣言」として提言が全国に発信された。「宣言」においては、「定住外国人住民は、同じ地域で共に生活し、地域経済を支える大きな力となっているとともに、多様な文化の共存がもたらす新しい地域文化やまちづくりの重要なパートナーであることの認識に立ち、・・・地域共生のためのルールやシステムを確立していかなければならない」としている。すくなくとも宣言では外国人を住民と明確に位置づけ、その課題解決に積極的に取り組もうとしている。

このような動きの他にも、多言語による情報提供や相談窓口の設置などを行う自治体が拡大しており、また川崎市のように「外国人代表者市民会議」等の設置により外国人の参画が進められている。

しかし、一方で、外国人の入居・入店禁止や、はては入浴禁止までするという差別的な扱いや、医療、社会保障、教育の現場では多くの問題が山積している。当然国の制度も含めた施策が必要だが、いつまでも待っているわけにはいかず、積極的に自治体自らがその対策に取り組むことが求められるところである。また、本市では全国に先駆けて外国人自らの外国籍市民ネットワークが設立され、またボランティア活動による支援もされているが、それらの活動を促進するためにも、自治体による外国人に関する基本的な考え方や方策を立案し、多文化共生社会を促進すべきであり、そのためには、「（仮称）多文化共生のまちづくり条例（外国籍市民基本条例）」の制定が必要だと考える。

2，多文化共生のまちづくり条例（外国籍市民基本条例）の提案

1） 制定の理由

近江八幡市に住む市民は、その国籍や民族などの違いがあろうとも、市民として平等な存在である。しかしながら、未だに多くの外国籍市民は様々な分野において種種のサービスを享受できない環境にある。外国籍市民を、ともに地域社会を形成する市民と位置づけ、あらゆる場面への参加を保障する必

要があるため、地域で、誰もが安心して共に暮らし続けられるまちづくりを進めるために、この条例を制定する。

２） 趣旨

この条例は、外国籍市民の権利の保障に関し、基本理念を定め、市民、市、事業者の役割を明らかにするために必要な事項を定めることにより、外国籍市民に関する施策を総合的、計画的に推進し、市民、市、事業者がともに多文化共生のまちづくりを形成することを目的とする。

３） 条例文素案

条例の具体的な内容は今後さらに検討することとして、ここではその項目と条文のみを以下のとおり提案する。

条例案(原課素案)

条例の名称

「近江八幡市パートナーシップ多文化共生基本条例」

(考え方)

この条例は、外国籍市民に対する施策の一層の取り組みを進めていくために、施策を総合的に実施する上で根拠となるものであり、２００１年の「浜松宣言」の趣旨に基づき制定されるものです。

条例の名称については、条例の理念や内容が適切に反映されたもの、また市民になじみやすいものとするのが重要と考えます。

また外国籍市民は、ともに暮らしやすい地域社会を形成するための構成員であり、パートナーであるとの考えから、参政権は法律制定を待たなければなりませんが、米原町の住民投票の例を挙げるまでもなく、あらゆる機会をとらえてまちづくりへの参画を市の施策で保障する必要があります。そのため、この条例を市行政施策全般の「基本となる条例」であることを確認する意味で「基本条例」として考えます。

【 総 則 】

（目 的）

第 1 条

この条例は、外国籍市民の権利の保障に関し、基本理念を定め、市、市民、事業者、及び教育関係者の役割を明らかにするとともに、外国籍市民に関する施策の基本となる事項を定め、総合的、計画的に推進することにより、市、市民、事業者及び教育関係者がともに多文化共生のまちづくりを形成することを目的とします。

（考え方）

外国籍市民に関する基本理念及び市、市民、事業者などの役割ならびに施策の基本的事項を定めることにより、柔軟な社会づくりと次世代の育成をめざすための総合的かつ計画的な推進により、多文化共生のまちづくりを推進することを、条例の目的と規定するべきであると考えます。なお「外国籍市民」には市内に居住する住民者だけでなく、通勤、通学者や外国を母国とする市民（日本国籍を取得した外国出身住民）も含んだ老若男女とします。

(定 義)

第 2 条

この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。

(1) 多文化共生のまちづくり

国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め、外国籍市民としてそれぞれの文化的アイデンティティを否定されることなく、まちづくりの対等な構成員となり、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、社会的、経済的および文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うことをいいます。

(2) 外国籍市民

本市に外国人登録をしている市民ならびに日本以外を母国とする日本国籍の住民を外国籍市民といいます。

(3) 事業者

本市において公的機関、民間を問わず、又は営利、非営利を問わず事業を行う個人および法人その他の団体をいいます。

(4) 積極的改善措置(ポジティブ・アクション)

社会のあらゆる分野における外国人差別ならびに外国籍市民と日本人市民間の格差を是正するために、積極的に是正の機会を提供することをいいます。

(5) 外国人差別

外国人および民族的少数者が国籍や民族などの外国籍市民というだけの理由で不当に排除されたり、言動等により他者の就業や生活環境を害し不快な思いをさせること、さらにその言動等への対応によって不利益を与えることをいいます。

(考え方)

条例中に用いることばについては、まだ、あまりなじみがないので、その意味について「定義」し、正確に理解してもらえるようにすることが大切です。

なお、条例に「多文化共生」「外国籍市民」を用いる場合は、その意味においても「定義」しておく必要があります。

基本理念

第3条 多文化共生のまちづくりは、「人権擁護に関する条例」及び人権擁護都市宣言に基づいて、すべての人が個人として、尊厳が重んじられ、直接的であるか間接的であるかを問わず、国籍、人種、宗教、文化、言語、性別、習慣、職業、出身等による差別的取扱い（外国人差別）を受けることなく、市民として平等に個人として能力を発揮する機会が確保されることであり、その他すべての人権が尊重されることを基本として行います。

2 多文化共生のまちづくりは、市民相互の協力と社会の支援の下に、外国籍市民がまちづくりの構成員として、職場、学校、地域等社会のあらゆる分野における活動に、共同して参画する機会が確保されることを基本として行います。

3 多文化共生のまちづくりは、次代の社会を担う子どもの育成について、家庭、市民、学校、市がともに責任を担うという認識のもと、家庭、職場、地域その他のあらゆる場において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ、育成される社会環境の整備にむけた取り組みや支援が進められることを基本として行います。

4 多文化共生のまちづくりは、国際社会における人権保障の取り組みと密接な関係にあることを認識して、国際的協調と連帯の精神のもとに行います。

(考え方)

社会のあらゆる分野で「多文化共生のまちづくり」を進めるにあたって、「どうあるべきか」という根本的な考え方を基本理念として定めることが必要と考えます。

「浜松宣言」の趣旨に基づき、より具体的にわかりやすく表現することがよいと考え、施策を進める上で、重要な課題であることに留意し、より積極的に取り組むべきものと考えます。

多文化共生社会とは、国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていく社会をいいます。すなわち、多様性に基づく社会の構築という観点に立ち外国人および民族的少数者が、不当な社会的不利益をこうむることなく、またそれぞれの文化的アイデンティティを否定されることなく社会に参加することを通じて実現される豊かで活力ある社会をいいます。

(市の役割)

第4条 市は、前条に規定する基本理念にのっとり、多文化共生社会の推進に関する施策（積極的改善措置を含む）を総合的に策定し、実施する責務を有します。

2、市は、国、県と連携を図り、多文化共生のまちづくりに関する施策の効果的な推進を図るとともに、市民、事業者と協働して、多文化共生社会を推進します。

(市民の責務)

第5条 市民は、多文化共生社会についての理解を深め、家庭、地域、学校、職場その他の社会のあらゆる分野において、市民相互、ならびに市民と事業者が協働、協力して多文化共生社会の形成に寄与します。

2、市民は市が行う多文化共生社会の推進に関する施策に協力します。

3、市民は、国籍、人種等による差別的扱いや人権侵害をしてはなりません。

(事業者の責務)

第6条 事業者は、その事業活動において外国籍市民が家庭生活と職業生活が両立できるように配慮します。

2、事業者は、市が行う多文化共生社会に関する施策に協働、協力します。

3、事業者は、民間団体・機関等の行う国際交流等への参加・協力を行うとともに外国籍市民に対して、国籍、人種等による雇用のうえでの差別的扱いや人権侵害をしてはなりません。

(教育関係者の責務)

第7条 学校教育、社会教育その他あらゆる場において、教育・指導に携わる者は、多文化共生社会の推進に果たす役割の重要性を認識し、個々の教育本来の目的を実現するために、多文化共生社会の基本理念に配慮する教育を行います。

(考え方)

あらゆる分野での男女共同参画社会の実現を総合的かつ計画的に進めるためには、行政と、市民が相互に協働して取り組むことが重要です。

そのため条例には、市、市民、事業者そして教育関係者・指導者の責務を明示することが大切であると考え、条例に盛り込むことを提案します。

(国籍、人種、宗教等による人権侵害の禁止)

第8条 何人も、直接的、間接的を問わず、地域、職場、学校その他あらゆる場において、国籍、人種、宗教、文化、言語、性別、習慣、職業、出身等を理由とする人権侵害及び差別的扱いや嫌がらせを行ってはなりません。

(考え方)

すべての人々について、職場、学校、地域、家庭その他社会のあらゆる分野において、直接的であるか間接的であるかにかかわらず、国籍、人種等による差別的取扱いを禁止することが必要です。また、重大な人権侵害として社会問題化している、アパートの入居や公衆浴場での「外国人お断り」等の嫌がらせ（ハラスメント）についても、あらゆる場において禁止する必要があります。

(表示する情報に関する留意)

第9条 何人も、公衆に表示する情報において、固定的な意識を連想させる表現ならびに人権を侵害する差別的な表現を行わないよう努めなければなりません。

2、市は、刊行物等を作成するにあたっては、固定的な意識等を助長しないよう配慮しなければなりません。

(考え方)

メディアにおける情報発信は、人々の意識や行動、社会の規範や文化に大きな影響を与えます。市民に広く表示される情報には偏った価値観に基づいたものが多いです。これらの情報には、人種や宗教による固定的な誤ったイメージに基づいたものや当該市民の感情を著しく害するような表現が含まれています。これら国籍、人種、宗教、文化、言語、性別、習慣、職業、出身等による多文化共生社会の推進を阻害する要因を取り除く必要があります。

こうした情報の発信について条例に盛り込むことは、憲法が保障する表現の自由と深くかかわる問題であり、多角的な視点から十分な論議が必要となりますが、関係者及び社会一般に対し、人権に対する留意を求め、自覚的な取り組みを呼びかけることは、妥当と考えます。

また、市の広報をはじめ様々な刊行物は、国籍、人種、宗教、文化、言語、性別、習慣、職業、出身等による固定的な意識を助長しないよう、常に公正中立の視点で表現することが大切と考えます。

例えば、外国人は白人で金髪であるという固定した表現、日本人ならメガネをかけて、出っ歯で短足というイメージなどです。

(基本計画)

第10条 市長は、多文化共生のまちづくり施策ならびに市民及び事業者等の取り組みを総合的かつ計画的に推進するための基本的な計画（以下「基本計画」という）を策定するものとします。

2、市長は、基本計画を策定するにあたって、あらかじめ近江八幡市多文化共生社会推進審議会の意見を聴き、市民及び事業者の意見を反映するよう適切な措置を講ずるものとします。

3、市長は、基本計画を策定したときには、これを公表しなければなりません。

4、前項の規定は、基本計画の変更についても準用します。

(考え方)

国籍、人種、宗教、文化、言語、性別、習慣、職業、出身等に係わりなく多文化共生のまちづくり施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、多文化共生社会の基本的な計画を策定することが求められます。

計画の策定にあたっては、市民参画の趣旨に沿ってあらかじめ市民、事業者等の意見を反映するよう適切な措置を講じるとともに、近江八幡市多文化共生社会推進審議会の意見を聴くよう求めます。

基本計画を策定したときは、その内容を広く公表することを求めます。

(施策の策定と実施にあたっての配慮)

第11条

市は、あらゆる施策の策定にあたり、多文化共生社会構築の視点から企画・立案・実施し、多文化共生社会の形成に配慮するものとします。

(考え方)

直接的に「多文化共生」に関係する施策ではなくても、結果的に多文化共生社会づくりに何らかの影響を及ぼすものが少なくありません。

したがって、あらゆる施策について、企画、立案、実施にあたって、この点に留意することが必要です。この趣旨を条例の中に盛り込み、市として積極的に取り組んでいくことが大切であると考えます。

（広報啓発活動等）

第 12 条

市は、市民及び事業者の多文化共生社会に関する理解を促進するために、必要な広報活動、教育活動その他の必要な活動を行います。

（考え方）

市は、その施策を浸透させ効果的に実施するためにも、多文化共生社会の推進について、様々な機会を活用した広報、啓発活動等を展開し、市民や事業者の理解を深めていくことが重要です。

（国・県および民間活動との連携、支援）

第 13 条

市は、国、県が実施する施策および市民、事業者、ならびに関係機関・団体等の多文化共生に関する自主的な取り組みと連携、共同し、情報提供その他の必要な支援を行います。

（考え方）

市民や多くの各種の団体、非政府組織（NGO）、非営利活動団体（NPO）をはじめとした国際民間団体やボランティアは、自主的な地域活動や、子育て支援等様々な活動を展開するなど、多文化共生社会の推進に大きな力を発揮しています。こうした自主的な取り組みがより大きく前進するよう、市は、それらの活動に必要な情報を提供したり相談を受けたりするなど、支援に努め、連携、協働を強めていく必要があります。

（積極的改善措置）

第14条 市長その他の執行機関は、附属機関またはこれに類するものの委員その他の構成員を任命しまたは委嘱するにあたって、構成比率にかかる具体的な目標を設定し、外国籍市民の積極的な登用を図っていきます。

2 市は、積極的な改善措置を講じるための方策や環境醸成について、調査研究に取り組むとともに、政策決定の場に外国籍市民が関わる環境整備に努めます。

（考え方）

市議会においても、外国人に参政権を保障する法制度の整備要求（地方参政権の要求）を決議されているにもかかわらず、現実にはまだまだ、国籍による差別が存在している状況なので、外国籍市民の参画を促進するため、積極的改善措置(ポジティブ・アクション)にも取り組んでいかなければなりません。

そのため、市における審議会などの附属機関等においても、数値目標を定めるなどして、外国籍市民委員の登用を図ることや、政策決定の場に外国籍市民が関われる環境整備に努めることで、意思決定の場等に外国籍市民の視点や新たな発想、価値観を組み込んでいくことは、よりバランスのとれた質の高い施策を進める上でも不可欠であると考えます。

（雇用の分野における多文化共生の推進）

第15条 事業者は、雇用の分野における次の各号に掲げる取り組みを推進するよう努めるものとします。

- （１）外国籍市民が互いの人格を尊重し、その個性及び能力を十分に発揮することができるようになるための取り組み。
 - （２）外国籍市民が、職場における活動とにその他の活動の両立を可能にする環境づくりの取り組み。
 - （３）外国籍市民が嫌がらせ等仕事への積極的な意欲を阻害しない環境をつくるための取り組み。
- 2、市は、事業者の前項各号に掲げる取り組みを促進するため、情報の提供、助言その他必要な支援を行います。
 - 3、市長は、多文化共生の促進に必要があると認めるときは、事業者に対し、雇用の分野における多文化共生の取り組み状況について報告を求めることができ、これを公表するものとします。

（考え方）

雇用の場における多文化共生を進めるためには、職場での均等な機会及び待遇の確保や格差を是正するための積極的改善措置、更には、仕事と家庭の両立支援、差別的な嫌がらせ(ハラスメント)のない職場環境・風土づくりが主要な課題としてあげられます。そのため、事業者には法に基づく雇用管理の推進が求められています。職場において、こうした法律が遵守され、雇用の分野における均等な機会及び待遇の確保など、法に基づく諸制度が定着していくよう、市としても事業者の主体的な取り組みを奨励、支援に努めていく必要があります。

また、その取り組み状況について、報告を求め公表していくことも必要と考えます。

（教育活動の推進、支援）

第16条

市は、学校教育、社会教育その他のあらゆる場で行われる教育活動及び学習活動において、外国籍市民およびその子供が互いの人格の形成と生活上の課題解決をめざし、自らの意識と能力を高め、あらゆる分野で個性および能力を十分に発揮し主体的な行動ができるような取り組みや環境整備を進め、必要な支援に努めます。

（考え方）

教育活動においては、日本人、外国人にかかわらず、ともにお互いの人権を尊重しつつ、真の意味で個人の可能性を限定せずに、社会において発揮するための力をつけることをめざします。特に多文化共生の分野では、外国籍市民が自らの意識と能力を高め、地域、職場など社会のあらゆる分野で力を発揮し主体的な存在として行動していくことをエンパワメントといいます。学校現場では、子どもの様子を親に連絡するにも、言葉の壁があり、上手に伝わらなかったり、子どもは子どもで母語を知らない、あるいは忘れてしまったなどの課題があります。

「内なる国際化」に係わる際の困難さは、言語問題だけでなく、この問題が「国民」とか「民族」など人々の価値観やアイデンティティの基礎に係わる問題を含んでいることです。そのため無用の偏見や差別を生む可能性もないわけではありません。

本市では、そういった事案の窓口相談だけでなく、通訳や生活相談、外国語バージョンの広報発行から、外国人にたいする日本語教室や子弟に対する母語教育も始めています。それらの活動はボランティアの協力によるところが大であり、行政として支援するとともに、生涯学習や学校教育のなかでも取り組みをしていく必要があります。

(相談・苦情への対応)

- 第17条 市長は、国籍、言語等による差別的取扱いまたは業務の遂行に係わる事項その他基本理念にある多文化共生のまちづくりの推進を阻害すると認められることに
関し、市民・事業者から相談または苦情の申し出があった場合は、適切な処置に努
めるものとします。
- 2 市長は、前項の申し出の措置に関する業務を行わせるため、外国人相談員、その
他職員（以下「外国人相談員等」という。）を置くものとします。
- 3 外国人相談員等は、第1項の申し出にかかる相談や苦情に応じ、必要な助言を行
い、関係機関・団体と協力及び連携し、申し出対応のための必要な措置を講ずるも
のものとします。
- 4 市長は、必要があると認めるときは、前項の申し出への対応にあたり、近江八幡
市多文化共生推進審議会の意見を聴くことができます。
- 5 近江八幡市多文化共生推進審議会のなかに専門部会として苦情処理委員会を置く
ことができます。

(考え方)

この条例が、実効性を高め、真に役立つものとなるには、「苦情への対応、相談への
対処」の仕組みを設けることが重要です。相談・苦情の窓口を設け、関係機関との連携
を図りながら権限ある機関に引き継ぐなど、適切な相談体制の充実が重要です。

市が実施する多文化共生のまちづくりに関する施策や、内なる国際化の推進のため
には、それを支える「自前の通訳」や「自治体外交官」をスタッフ（国際交流員）とし
て抱える必要があります。さらに、教育、医療現場においても独自に、これまでとは
異なる多様な人材が必要となります。教育、医療現場では外国語が堪能な通訳が切実
な要求となっています。現状では、本庁舎に嘱託の外国人相談員を置いてますが、行
政の窓口サービスだけで手いっぱいの状況です。さらに、もっとスタッフの充実（ポ
ルトガル語、スペイン語、中国語、英語、韓国・朝鮮語、地域・事業所によっては口
シア語）が求められるところです。

市民や事業者等から相談・苦情の申し出、通訳の依頼などがあった場合には、適切に
対処（紹介も含む）し、著しい場合は勧告の処置を取るなど、実際に施策の改善に反
映されるような仕組みづくりが求められます。そして、より適切な対応のために必要
な場合は、市長の附属機関である「審議会」の意見を聴くことが必要です。「審議会」で
必要な制度・施策を審議し提言をしていただくこともできます。

（推進体制）

第 18 条

市は、市民（外国籍市民含む）及び事業者の協働の下に多文化共生社会の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、必要な体制の整備を図ります。

（考え方）

市は、多文化共生社会の形成の効果的な推進を図るため、市民、事業者等を含めた全市的な推進組織を育成し、整備する必要があります。当面は、2003年11月に設立された「外国籍市民ネットワーク」と協働していきます。

また、庁内においては、多文化共生社会の推進に関する施策を円滑かつ総合的に実施するため、多文化共生推進本部を設置して行う必要があります。今後は、この組織・体制がより十分機能するよう努めていく必要があります。

（調査研究）

第 19 条 市長は、多文化共生社会を阻害する要因、その他施策の策定に必要な事項について、調査研究及び情報収集を行います。

（考え方）

多文化共生（外国人問題）に関する施策を、総合的かつ効果的に実施するためには、外国人の現状について調査研究し、課題を的確に把握することが必要です。

（年次報告）

第 2 0 条

市長は、毎年、基本計画に基づいた施策の実施状況等について、報告書を作成し、近江八幡市多文化共生社会推進審議会に報告し、公表します。

2、事業者、市民（外国籍市民含む）は、前項の規定による報告書の作成にあたり市長が行う調査に対して協力します。

（考え方）

多文化共生のまちづくりは、市、市民、事業者が一体となってこそ推進できるものであり、その気運を高めるためには、市長は、様々な分野での男女共同参画の現況と、推進に関する施策の実施状況報告書を作成し、公表していくことが重要と考えます。

（財政上の措置）

第 2 1 条 市は、多文化共生社会の推進に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講じます。

（考え方）

市は、多文化共生に関する施策を推進するために、それに必要な財政上の措置を条例に位置付け、市としての施策の推進に対する姿勢を明らかにする必要があります

(近江八幡市多文化共生社会推進審議会)

第22条 本市に、近江八幡市多文化共生推進審議会（以下「審議会」という。）を設置します。

2、審議会は、市長の諮問に応じ、多文化共生社会推進基本計画の策定その他計画の推進に関する重要事項を調査審議するものとします。

3、審議会は、多文化共生社会の推進に関する事項について市長に意見を述べることができます。

4、審議会は、委員15人以内で構成し、市長が委嘱します。

5、委員の任期は2年とし、補欠の委員の任期は前任者の残留期間とします。ただし、再任は妨げません。

6、前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定めます。

(考え方)

市では、多文化共生社会づくりを推進するにあたり、市が取り組むべき諸課題及びその方策について幅広く市民の意見をもとめるとともに、市行政を執行するにあたり、「審議会」を設置し、条例に基づく附属機関として位置付けた上で、市長の諮問に応じ、審議し、意見を述べるほか、市の施策の実施状況を監視し、多文化共生社会づくりにとって施策が及ぼす影響等を調査し、意見を述べることにします。

審議会委員については、市民の意見をより反映させていくため、公募による委員を必要数任命します。

付則

施行期日・・・平成16年 月 日