

《論文》

後期近代の日本におけるローカリティと地方分権

——エスノスケープの変容を中心に——

渡戸 一郎

1. はじめに ——戦後日本における新たなローカリティの構築と変容

第二次世界大戦後の日本社会は、1950年代後半から70年代初頭までの高度経済成長を通じて、ドラスティックな社会変動を経験した。日本の社会構造は農業社会から工業社会にほぼ全面的に転換し、人口の大規模な国内移動によって急激な都市化と郊外化が進行した。この社会過程は、人びとが故郷の土地や伝統的慣習に埋め込まれた生活から離床して大都市圏に移動し、被傭者 (employee) としての都市住民になる過程であった。大都市圏、とりわけ郊外部には、これらの新住民を主体とする“団地社会”や各種の住民運動などを通じて新たなローカリティが構築されてゆく。そして1970年前後になると、都市-農村関係の激変を踏まえて都市住民にとっての「故郷 (家郷)」論が議論される (神島二郎、高橋勇悦) と同時に、新たな地域社会形成のあり方をめぐって「コミュニティ」論が提起された (奥田道大、松原次郎、鈴木広ら)。また、70年代後期には、村落的生活様式との対照で「都市的生活様式」論が議論された (倉沢進)。

しかし、石油危機を契機に日本経済は大きく減速し、1980年代以降、日本社会はさらに大きな転換を遂げてゆく。すなわち、脱工業化、情報・消費社会化の進展による“後期近代” (late modern) への移行である。この傾向は、新国

際分業や金融資本を基軸とするグローバル資本主義の台頭と大規模な人の越境移動 (global migration) を通じて明確になり、90年代以降の「グローバル都市」 (global city) 論 (町村敬志、園部雅久) や「都市エスニシティ」 (urban ethnicities) 論 (谷富夫、広田康生、渡戸一郎) を呼び起こした。この間、大都市圏 (とりわけ東京圏) への人口移動が進み、いわゆる「東京一極集中問題」が議論された。また他方では、急速に失われていく故郷との紐帯の変容と存続をめぐって「同郷会」の研究 (鯉坂学) も取り組まれた。

さらに、1990年代以降の日本におけるローカリティを考える上で、“災害”という要因を避けることはできない。95年の阪神・淡路大震災は、高齢化しつつあった大都市神戸のインナーシティに甚大な被害をもたらし、被災した大都市の復興と再生のあり方をめぐって住民と中央/地方政府の鋭い対立を招いた。しかしこの過程でボランティア、NPO/NGOなど「市民活動」 (civic voluntary action) が叢生し市民社会セクターを形成する一方、政府セクターや市場セクターとの「協働」 (collaboration / partnership) のあり方が追求されるようになる。また、「災害弱者」「支援」「当事者」「復興災害」といった用語が重要な概念として彫琢されていった。

2011年には東日本大震災が発生し、東北地方の太平洋沿岸を中心に大規模な被害をもたらし

た。この巨大災害は、地震災害と、それに随伴する①津波災害と②原発事故災害からなる。詳細は省くが、①では津波や地盤沈下による土地被害が、②では放射能被害と風評被害、強制避難者や広域避難者への差別などが問題となった。他方、すでに衰退傾向にあった農漁村地域の「復興」のあり方とともに、喪失された土地の景観や生活文化の「記憶」の保存、被災経験の継承のあり方が共通の課題となっている（田中重好・船橋晴俊・正村俊之編2013、渡戸2014など）。

本稿では、こうした戦後日本の社会変動とローカリティの変容を踏まえながら、とりわけ人の越境移動にともなうエスノスケープ (ethnoscape) を中心とする新たなローカリティの構築と変容を焦点に据える。まず、ローカリティの諸次元を簡単に議論した上で、日本における都市エスニシティがもたらしたローカリティの事例を検討し、最後に地方分権との関連を取り上げたい。

2. ローカリティの研究視角

ローカリティは、第一に、「空間準拠系」としての地域社会の表象と捉えることができる。空間準拠系とは、一定の空間の境界づけ、それに名称とイメージを与える空間言及感情と、その空間言及感情を支える社会組織からなる社会システムである（松本 1999：111）。地域社会のローカリティは、内在的には、隣接地域と相対的に示差的な一定範囲の地域の自然、歴史、空間・景観、産業、社会階層、家族世帯、生活様式、文化（言語・宗教などを含む）、住民活動・運動、住民意識、地域政治・政策などによって規定される。また、ローカリティの外的次元には、ナショナル、リージョナル、グローバルな諸要因がある。ローカリティは、こうした重層的で外発的な諸要因の影響や介入を受けなが

ら、ローカルレベルの内発的な諸要因に基づいて構築／再構築される (glocalization)。

第二に、ローカリティを地域内発的な「公共性」の構築過程から捉える視角がある。この視角からは、ローカリティを、地理的要因や文化・歴史的要因だけに還元せず、住民関係・活動を軸に社会的に解明することが意図され、地域における「公共性の社会学」が目指される（黒田 2013：4）。すなわち、一定の範囲で近接居住を契機に、住民間の信頼に基づく自発的な協力関係が「ネットワーク・組織・集団」として形成され、共有資源の共同管理（例えば有償ボランティア・サービス）がインフォーマルに産出される事例が多く見られる。しかしそれが公金支出をともなう地方政府の政策に組み込まれ、（例えば介護保険サービスのように）フォーマルに制度化されてゆくと、その「公共性」が問われることになる。日本では、2000年代に入って地方政府の「協働」政策が普及したが、そこで生じた政府と住民・市民組織の間の緊張や対抗関係も研究課題である（渡戸 2009）。また、「平成の大合併」を契機に、農山村において従来の集落を越える広域コミュニティの設立（手作り自治区の設立、または既存の自治組織の拡充）が活発化しつつある動向（小田切 2014：132）も、注目される。地域レベルの「公共性」のあり方は、このような地域（都市）内分権の問題とも深く結びついている。

第三に、ローカリティを“後期近代” (late modern) への移行にともなう急激な社会変動の過程において捉えることも重要である。「モダニティの再帰性」とグローバル化 (A.Giddens)、「移動性」の高まり (J.Urry) による居住やアイデンティティ、シティズンシップの変容、「液状化」 (G.Bauman) や、「リスク社会化」と「個人化」 (U.Beck) の進行などが、重要な視角として提起されている。

こうしたなかで、80年代以降のグローバルな秩序が複合的で重層的、乖離的 (disjunctive) な傾向をもつと考えるA.Appadurai (1996=2004) は、ローカリティを、社会の過去の伝統による所与ではなく、むしろ「本来的に瓦解しやすい社会的達成」として創出され、諸々の境界線を維持する仕掛けや儀礼、表象行為、言説戦略などを通して経験され、維持されていくものとして捉える (ローカリティの構築性)。

ローカリティは、実在的な社会形態としての「近接居住」(neighborhood) を基礎に、一定の形式をそなえた意図的活動によって生産され、ある種の物質的な効果も生み出していく“感情の構造”である (Appadurai 1996=2004: 318, 324)。しかし彼によれば、いまや、脱領域化を遂げ、ディアスポラの (diasporic) で、トランスナショナルな様相を呈するようになった世界でローカリティを生産するという営為は困難になりつつあると言う (1996=2004: 335)。そこに作用しているのは、①国民-国家 (nation-state)、②ディアスポラ的なフロー、③電子的かつ仮想的な共同体が、それ自体可変的で、ときには矛盾に満ちた方法で節合 (articulate) されている、という事態 (1996=2004: 351) だとされている。

3. 人の越境移動にともなう北東アジアにおける「エスノスケープ」の構築と変容

米国で研究者となったムンバイ出身のAppaduraiの議論の中心的なテーマのひとつは、「エスノスケープ」の変容にある。彼は、1980年代以降のグローバル化の本質を、人のトランスナショナルな移動とメディアに媒介されたイメージや観念の越境が結びつくことで、近代的な主体性の生産が不安定化されていく事態と捉える。そして、グローバル化の乖離構造を探究する基本的な枠組みとしてグローバルな文

化フローの5つの次元、すなわち人、メディア、技術、資本、観念のフローの関係性を視野に入れられるべきだと述べる (1996=2004, 第2章)。今日のグローバルなフローは、これらのフロー (あるいはスケープ) の間に存在する乖離構造の増大に合わせて生起していると、仮説的に提示されるが、なかでも、「エスノスケープ」(ethno-scape) と「メディアスケープ」(media-scape) の関係に焦点が置かれている¹⁾。

(1) 北東アジアにおける「エスノスケープ」の変容——韓国と台湾を中心に

さて、冷戦体制の崩壊、グローバル化と民主化の進展などを背景に、1990年代以降、北東アジアにおける人の越境移動が活発化し、出入国管理政策と社会統合政策からなる移民政策がその重要性を高めている。以下では日本・韓国・台湾を中心に、北東アジアにおける「エスノスケープ」の変容について概観する。

1980年代までの日本と韓国は、おおよそ「民族国家」と規定しうるだろう。19世紀末以来の「多民族帝国」が外部からの力によって短期間に解体された戦後の日本には、旧植民地出身者 (在日コリアン、在日台湾人) とアイヌ・沖縄の人びとなどが「見えない存在」として内包されていた。しかし日本では、高度成長期を通じて国内移動で労働力を賄うと同時に、ナシヨナ

1 エスノスケープに関して重要なのは、アパデュライの「内破的」(implosive) という概念である。「内-外」二分法が破綻をきたし、空間が差異を孕みつつも一元化されたグローバルな空間編成下における民族性 (ethnicity) は、民族性を原初的紐帯という隔離された何らかの本質によって規定されるものとしてではなく、グローバルなネットワークの直中で構築され、交渉され、動員される資源として捉えていくことが重視されている (1996-2004: 第7章)。なお、スケープによる時間と空間の次元の再構成については J.Urry (2000=2006: 第2章) も参照のこと。

ルな物語として「単一民族国家」神話が強化されていく。一方、戦後、韓国では華僑がエスニック・マイノリティとして存在した（韓国人配偶者となった日本人もいた）。他方、台湾には先住民、台湾人（福佬人と客家）、外省人（国民党系中国人移民）が複層しており、より複雑であった（周、2009=2013）。これらのことを押さえた上で、まず韓国と台湾を検討してみよう。

これら二つの国家・地域は、ともに日本帝国の植民地統治下に置かれた（台湾は1895-1945年の50年間、韓国〔朝鮮半島〕は1910-1945年の35年間）が、その経験は異なっている。また、光復（解放）後、韓国・台湾ともに軍事独裁政権下に長期間置かれた（韓国では朝鮮語を回復し、台湾では普通話が強制される）。同時に冷戦体制の下で、日本を含め米国の軍事同盟による安全保障レジームが維持・強化されていく。韓国の場合、朝鮮戦争が依然、「休戦」状態のまま推移し、分断国家状態が継続したが、台湾は米中、日中の国交回復によりそれぞれの外交関係から切り離され、国家としては扱われなくなった。

1970年代後半以降、韓国（漢江の奇跡）・台湾は急速な経済成長を遂げ、シンガポール、香港とともにアジアNIEsを構成するが、同時に国内の農村－都市移動も激化していく（韓国・台湾ともこの時期までは国内労働力で賄った）。そして80年代半ば以降に至ってようやく民主化が進み、国民の海外渡航の自由化が行われた（台湾では1988年新聞発行自由化、89年政党結社自由化、91～92年住民の直接選挙による国会議員選挙〔国会の全面改選〕、96年初めての民主的総統選挙が行われる）。

こうしたなかで、90年代以降、韓国・台湾（そして日本）で外国人労働者が導入されていく。韓国は当初、日本の研修生制度をモデルにする

が、2000年代からは日本の“失敗”に学び、やがて雇用許可制に転換する。また、同時期に中国朝鮮族の移住者が増え、韓国人男性との婚姻も広がっていく。一方、台湾でも90年代以降には外国人労働者のみならず、「外籍新娘」（中国本土からの結婚移民女性、但し公文書では「外籍配偶」）が急増する（嘉本、2008）。なお、台湾では90年代初期から家庭内労働に携わる外国人女性労働者が一部の富裕層によって利用され始めるが、90年代半ばには一般家庭にも普及し、介護労働（監護工）と家事労働（家庭幫傭）を行う伝統的な「女性使用人」（女傭）として雇用されている（洪、2003）。

(2) 日本における「エスノスケープ」の変容

①1990年体制以前

日本政府は、先進国グループの一員としてインドシナ難民の到着を受けて、国際人権規約と国際難民条約を1980年前後に批准し、1982年、出入国管理及び難民認定法を制定した。これによって国内法が改正され、住宅を含む社会保障制度が定住外国人にも適用されるようになる。また、1972年の日中国交正常化後、中国残留日本人の帰還が始まり、81年、政府による訪日調査が開始された（中国残留日本人の帰国のピークは90年代）。さらに70年代末からは興行ビザによるアジア系女性労働者流入も始まっていたが、アジア系外国人労働者が急増するのは80年代半ばのバブル期であった。日本に到着したパキスタン、バングラデシュ、ネパール、フィリピン、イランなどからの、20代から40代前半の男性労働者は、非正規滞在者ながらも、当時大幅な労働力不足に陥っていた製造、建設などの中小零細企業で働き、賃金を母国の家族へ送金した。東京では鉄道で成田空港と直結する上野公園や、代々木公園等にイラン人の“たまり場”が生まれた。町村敬志（1999）はこれを「コン

タクトゾーン」(地理的・歴史的断絶によってもともと隔離されていた人間が遭遇し共存を迫られる場所)と位置づけた。一方、政府の「留学生10万人構想」(1983)による規制緩和により、日本語学校等の就学生も急増したが、その中には学業よりも就労を優先する者も多かった。研修生も増加したが、低賃金労働者として搾取される場合が多く、そのため割り当てられた職場からの逃亡者が増えた。しかし抜本的な解決が図られることないまま、この問題は90年代に持ち越されることになる。しかしボリュームを増すこれらの移住労働者や留学生たちの中からは、小規模なエスニックビジネス(メディア、食材店・レストランなど)を開始する者も次第に登場してゆく²。

②1990年体制以後——日系人労働者の急増と定住化、そして急減

こうした事態を受けて、日本政府は出入国管理及び難民認定法を改正し、90年から施行した(1990年体制)(明石2010)。政府は同年から、日系人を就労資格ではなく、活動制限のない身分としての「定住」資格に位置づけ、広く受け入れた(血統主義)。これは外国人労働者の「サイドドア」からの導入と言われたが、80年代からの南米経済の悪化を背景に日系南米人が急増し、とりわけブラジル人の場合、2006～08年に30万人を超えるボリュームを示すに至る。この間、日系南米人労働者の多くは、地方工業都市の自動車・電機を中心とする製造業部門などで就労するとともに、日本各地における滞在を長期化(半定住化)していった。また、家族単位での滞在も多く、子どもの教育のためにブラジル人学校などが多数設立される同時に、日本の

小中学校における外国人労働者の子どもの受入れのあり方や「不就学児」の存在が問題となっていく。さらに、派遣企業が準備したアパートや寮から、次第に家賃の安い公営団地に移動する者が増え、外国人労働者世帯の集住団地では共同生活のルールをめぐるトラブルも顕在化した(その背景には、ブラジル人労働者の流動性の高さや日本語能力の低さなどがあった)。

しかし、日系人はその多くが派遣などの非熟練不安定労働者であったため、2008年秋のリーマンショックを契機に大量失業、大量帰国する事態を迎える。日本政府はこれを受け、2009年に入って内閣府に定住外国人施策推進室を設置し、「定住外国人支援に関する対策の推進について」をまとめ、まずは自発的帰国の支援プログラム(2009～2010年3月)を打ち出す。これを利用して2万人以上が帰国したが、他方で日本に留まり、永住資格を取得する人も増えていった。そこで同推進室は2010年8月、「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定する。そして翌年3月にはこの「基本指針」をより具体化するために、次のような「日系定住外国人施策に関する行動計画」を策定した。すなわち、①日本語支援(日本語教育の標準的なカリキュラム案のデータベース化)、②子どもの教育支援(帰国・外国人児童生徒受入促進事業、在留期間更新等の際の就学促進のためのリーフレットの配布、不就学の子どもの公立学校への円滑な転入を促進する「虹の架け橋教室」事業)、③就労支援(日系人就労準備研修[日本語能力等に配慮した職業訓練]、多言語での就労相談)、④情報提供(国の制度に関する情報の多言語化の推進)である。

これらの施策は応急的性格とエスニックな性格が色濃く、包括的な理念が不明確だが、日本政府による体系的な移民政策構築への“萌芽”

2 こうしたエスニックマーケットにおけるスモールビジネスは90年代を通じて成長し、やがて日本人客を含めたローカルマーケットに侵入していく。

とも評価しうるかもしれない³（一方、日本でも90年代以降、いわゆる「国際結婚」が増加したが、韓国のような結婚移民に対する社会統合政策[多文化家族支援法]は欠如したままである）。しかし、日系人の大量帰国後の政府による非熟練外国人労働者の受入れは「サイドドア」からの技能実習生にシフトしており、韓国の雇用許可制のような「フロントドア」からの受入れ政策は不在のままに留まっている。他方で、政府は高度人材に対するポイント制の導入と規制緩和、及び難民認定の厳格化と非正規滞在者の排除を同時に進めており、「好ましい／好ましく

ない外国人」という形で、広義の「移民選別」（渡戸ほか編、2007）を進めていると言えよう。

4. ブラジル人集住都市自治体の変化と政策対応⁴

(1) 外国人集住都市会議の自治体の対応

2008年秋のリーマンショックを契機に、それまで派遣会社に雇用と住居等を大きく依存していた日系南米人労働者は、その「ガラスのコップ」から投げ出された（日本国内の派遣会社のみならず、ブラジル側の総合デカセギ会社もほ

表1 外国人集住都市会議参加都市のうち、外国人人口5千人以上の都市における上位3カ国外国人人口
(2012年12月末現在)

都市名	総人口 (人)	外国人 数 (人)	外国人 割 合 (%)	外国人 数 1 位 (人)	外国人 数 2 位 (人)	外国人 数 3 位 (人)
伊勢崎市	211,535	9,984	4.7	ブラジル 3,456	ペルー 2,495	フィリピン 1,075
太田市	220,643	7,333	3.3	ブラジル 2,851	フィリピン 1,062	中国・台湾 877
大泉町	40,716	5,859	14.4	ブラジル 3,920	ペルー 860	フィリピン 187
可児市	101,420	5,561	5.5	ブラジル 2,703	フィリピン 1,969	中国 398
浜松市	815,614	23,503	2.9	ブラジル 11,068	フィリピン 3,012	中国 2,954
磐田市	172,073	6,255	3.6	ブラジル 4,072	フィリピン 719	中国 636
豊橋市	380,724	14,787	3.9	ブラジル 7,684	フィリピン 2,026	韓国・朝鮮 1,590
豊田市	422,527	13,422	3.2	ブラジル 5,472	中国 2,866	韓国・朝鮮 1,278
小牧市	153,328	7,312	4.8	ブラジル 3,062	中国 988	フィリピン 901
津市	287,009	7,215	2.5	ブラジル 2,160	中国 2,020	フィリピン 958
四日市市	313,897	7,723	2.5	ブラジル 2,280	韓国・朝鮮 1,878	中国 1,541
鈴鹿市	202,178	7,586	3.8	ブラジル 3,114	ペルー 1,283	中国 1,017

注：上記以外の市で外国人割合が3%を超えているのは、掛川市(3.0%)、袋井市(3.4%)、湖西市(4.8%)、知立市(5.8%)、亀山市(3.1%)、伊賀市(4.4%)、湖南市(4.2%)、愛荘町(3.5%)。

出所：『外国人集住都市会議東京2012報告書』225頁「住民基本台帳登録者数」から抜粋。

3 1990年代以降増加したのは日系南米人だけではないが、ここでは日系南米人の事例に焦点を当てていく。

4 以下は主に渡戸（近刊予定）を加筆修正したものである。

とんど倒産した)。一方、日系南米人労働者を多数受け入れていた地方工業都市の自治体は、2001年に「外国人集住都市会議」を創設し、政策課題を共有し中央政府に制度・政策の改善を要求してきたが、リーマンショック後の地域の劇変にローカルなレベルで対応しながら、中央政府にさらなる政策対応を求めた。

「地方自治体における外国人の定住・就労支援への取組みに関する調査」(労働政策研究・研修機構、2010年8月)における外国人集住都市自治体の回答状況は、「外国人居住者の減少」78.9%、「外国人失業者の増加」80%以上、「外国人生活保護申請者の増加」80%以上、「地域住民との共生が進んでいない」66.7%、「今後外国人の生活・就労支援を充実させる必要性がある」68.4%となっていた。このような実情を踏まえ、外国人集住都市では日本語の習得をふくむ社会統合政策のあり方への認識が高まる。2012年秋開催の同会議では、①外国人住民とともに構築する地域コミュニティ(日本語学習インフラの計画的整備/社会保険加入の義務化/高校・大学における受入枠の設置・拡大と奨学金の拡充/バイリンガル能力を活かした職業能力開発コースの新規開拓や起業支援/地域コミュニティ強化と外国人支援の専門職の育成・配置など)、②外国人の子どもの教育(多様な言語的背景をもつ子どもへの対応/授業の理解と進学につながる日本語の指導体制/高校入試制度及び高校における支援)、③多文化共生社会における防災のあり方(内容略)が報告・討議され、成人と子ども・若者の日本語教育の拡充に基づく教育達成と就職が、あらためて大きな焦点の一つとなった(同会議報告書2012)。

(2) 静岡県浜松市・磐田市の調査から

①定住化と貧困化・階層分化の進展

2000年代以降、筆者は外国人集住都市である

静岡県浜松市・磐田市の調査を断続的に行ってきたが、リーマンショック後、同地域の様相は一変した(2013年6月、14年2月現地調査による)。

浜松市は楽器産業、オートバイ等の輸送機器産業、電子技術等の先端技術産業など世界的な企業が集積する地方工業都市であり、隣接する磐田市もヤマハ発動機、スズキなどの輸送機器関連産業が集積し、製造品出荷額県下第二位の工業都市を誇っていた。だが、両市ともリーマンショック後、グローバルな市場競争下で日本国内の生産規模を縮小し、それに伴い、外国人とくにブラジル人人口を大幅に減らした。浜松市におけるブラジル人は、2008年1月末19,515人のピークから13年3月には9,979人へと半減(48.9%)とする一方、国籍が多様化しつつある(中国、フィリピン、ベトナム等のアジア系の割合が増加)。また、磐田市では2007年に1万人を突破したが、翌年から減少し11年4月末で6,073人となった。とくにブラジル人の比率が大幅に低下し、以前の8割となった。

一方、こうしたドラスティックな人口減少にもかかわらず、日本に残留したブラジル人は「定住化」を進展させている。浜松市の2010年度の調査では、滞在9年以上が浜松で60.6%、日本で78.2%であったが、2012年5月末現在、永住者等長期滞在可能な在留資格が82.7%を占め、ブラジル人にはビザの問題がほほない状況となっている。磐田市でも2013年5月現在、ブラジル人は永住者56%、定住者35%である。30~40代が最も多く、家を購入する人も少し現れ、積極的に日本社会に溶け込もうとする人が見られる。しかし、就労環境は依然として厳しいため(大半が製造業で働いているが、雇用機会は大幅に減少)。生活保護、就学援助を受ける外国人は減らず、移民労働者世帯の「貧困化」が進行している(二世が結婚せず、生活保護を受給

している場合もある)。こうしたなかで、「ブラジル人のライフスタイルが変わった」(浜松市)。「リーマンショック後、外国人の意識が変わった。“どんな仕事でも、賃金が高くなくてもOK”という感じになり、少しのお金で生きるというライフスタイルが変わった」(磐田市)と指摘されている。また、全体としてのブラジル人も階層分化している。

②移民第二世代の変化

こうした定住化と貧困化・階層分化のなかで、移民第二世代はどのように変化しているだろうか。浜松市によれば、2012年4月に市内公立小学校に入学(1年生)した外国人の52%が日本生まれだが、親の失業などで生活基盤が揺らいでいる子どもが多い。高校進学率は進路指導の充実により上昇してきたものの(2011年末で82.5%)、日本人に比べ低い。公立定時制に進学する外国人生徒の割合が増加し、学年相当の学力が身につけていない生徒への支援が課題となっている。他方、大学進学後、この地域の一流企業に就職する者もみられる(なお、リーマンショック後、4校あった外国人学校が淘汰され、2つに集約された)。

こうして、第二世代の若者の二極分化がみられる。大学に進学する人は「頑張ろう」と呼びかけるが、高校に行かない人は一緒に活動したまらない。高校に行っても定時制で、環境はあまりよくない。二世の中には社会に発信する若者も出てきたが、他方で、セミリングル(ダブルリミテッド)の子がいる。社会人としての言葉づかいができなくても、製造業の現場仕事では通用してしまう。帰国という選択も残っているが、教育は中途半端なままに留まる。

磐田市でも外国籍の子どもの数は減っている。学齢期の子ども500人弱のうち、公立校在籍者300人弱。(帰国を視野に入れて)最近再びブラジル人学校に行かせる人が増えている。同

市の多文化交流センター「こんにちは！」(NPO法人に委託)の学習教室に通う小学生は40人で、出席率はよく、勉強を頑張る子が出てきた。しかし、中学生になってから学力不振の子がいるので、中学生支援に力を入れている。実際、高校進学、大学進学希望者が増えている。

③浜松市・磐田市の政策対応

両自治体の政策対応を、子どもの学習支援を中心にしよう。浜松市は2012年度策定の「多文化共生都市ビジョン」(2013~17年度)で、「創造都市」(creative city)の観点から外国人の存在を都市の強みとして位置づけている(ここにはEUの“inter-cultural city”の視点が導入されている)。主要な課題には、①外国人市民の生活基盤の安定と自立(経済危機後、引き続き不安定な経済状況が継続)、②将来の浜松を担う次世代の育成(日本で生まれ育った第二世代は既に成人し始めている)、③地域の一員としての外国人市民の社会参画(権利の尊重と義務の遂行の中で)を掲げている。

重点事業の一つとされる「未来を担う子どもたちの教育」に関しては、①不就学ゼロ作戦(市の単独事業、この間、緊急雇用対策の予算を充当)と、②学び直し支援(外国人学習支援センターで実施)が取り組まれている。前者は2011年に開始された3年間のプロジェクトで、不就学が出ないしくみづくりを試行してきた(2013年度は2か月に一度、転入した子と退学した子をチェックし、定期的に就学状況を把握する)。11年度の不就学児は48名だったが、12年度は13名に減少した。後者では、地域で育ちすでに親世代になっている人びとがパソコン技能などを習得し、就労につながることを目指している。

一方、磐田市は2007年に「第1次多文化共生推進プラン」を策定し、新来外国人に転入オリエンテーションを実施していたが、リーマンショック後の「第2次多文化共生推進プラン」

(2012～2016年度)では、「出稼ぎから生活者への変化」を踏まえ、「自立支援」をキーワードに据えている。重点施策は、①日本語を学びやすい環境の整備、②子どもの教育に関する外国人保護者への啓発、③災害等への対応、④外国人市民の社会参画の推進の四つで、とくに②の子どもの支援では、幼児の初期指導から中学生支援にシフトしている。ここには、「小学校5・6年から中学生頃からの自立支援が重要だ。日本で育った子どもは、日常会話はできても学習言語が身につけていない。それを自覚した時はもう遅い」という、急迫した問題認識が示されている。

以上のように、両市ではともに、階層化が進むブラジル人を中心とする外国人住民の雇用の安定と、第二世代の学習言語の習得を通じた教育と職業的地位の達成がより大きな課題になってきていることが、確認できよう。

(3) 「ボトムアップ型」の外国人労働者問題解決

これまで見たように、日本における外国人労働者の労働・生活問題への対応は「ボトムアップ型」で展開してきた。1990年代以降、外国人支援を行う市民組織、住民組織が各地で生まれ、90年代半ば以降になると、「多文化共生」の概念が市民団体、自治体でも用いられるようになる。言うまでもなく、移民政策のひとつの局面である社会統合の政策プロジェクトは、ローカルレベルの現場のニーズや問題への対応を起点としていることは間違いない。しかし、トランスナショナルな人の移動は、ローカルな現場を超えたナショナル、リージョナル、そしてグローバルな諸要因の影響を大きく受けており、入管政策も所管する中央政府の政策対応が問われ

ることになる⁵。

日系ブラジル人は日本政府の政策変更に応答して日本にやってきた。その背景に、労働不足に悩む日本の中小企業や、そこに新たな雇用機会を見出したブラジルの日系社会からの政治的な働きかけがあったにせよ、日系人を受入れた日本政府の責任は否定できない。果たして、政権交代（2012年末、民主党政権から自民党政権へ）後の日本政府や自治体は、すでに30代までに達し始めているこの第二世代が自らのライスコースを選択しうる条件を整備できるだろうか。自治体や地域社会だけで対応できる範囲は限られている。

この世代の出国・帰国が今後とも続くことが予想されるが、当面は、ブラジル等と日本の双方におけるライフチャンスを勘案しながら、生活戦略を模索する傾向が増大してこよう。それでも日本で生まれ育った世代にとっては、（すでに新たな家庭を築きつつある場合はとくに）日本での生活が唯一の選択肢となる可能性が高い。その意味で、定住移民としての第二世代の推移に注目していくことが、日本の移民政策の重要なメルクマールのひとつになる。こうして日本における移民政策の構想は、少なくとも第二世代までを射程する必要が高まっている。その際、当事者であるブラジル人側の要因としては、人口集団として縮小したブラジル人のエスニック・コミュニティが、第二世代を含めて、今後どのように再編成されていくかが一つの大きな鍵となる⁶。

5 日本の総務省は2006年以降、「地域における多文化共生推進プラン」の策定を自治体に求めているが、ここでは、「多文化共生」政策についての議論は省く。

6 2000年代以降、ブラジル人移民組織も各地に生まれている。例えば横浜市鶴見に拠点を置くNPO法人「ABCジャパン」（2000年発足）は、当事者による当事者のための互助団体として、①多

5. 「編入モード」の観点からの考察

以上を社会学的に考察すると、次の諸点が指摘できよう。第一に、日本では日系ブラジル人の人的資本が評価されず、親の階層的地位が子どもの機会達成に大きく影響している。第二に、経済危機後に日本に残留したブラジル人が定住化を深化させていることを踏まえた、政府（中央／地方）の社会統合政策（市場セクター、市民社会セクターとの「協働」を含む）が求められている。第三に、その際、日本語能力は必要条件だが十分条件とはいえず、デカセギ労働市場から脱出するには日本の一般労働市場とのつながりを持つことが必要になっており、この点を踏まえた就労支援が重要性を増している。

ここで A. ポルテス（1989、1996、2001）の「編入モード」（mode of incorporation）の枠組みとその応用（鈴木2006）を踏まえて、1990年代から2010年代初頭までの政策展開の背景となった日本における日系ブラジル人の編入の「文脈的要因」（contextual factors）を整理すると、次のようになる。

(1) 移動の歴史的背景

- ①特性：自由労働移民
- ②移動の主たる要因：入管の1990年体制、日伯間の雇用機会と賃金水準の大きな格差
- ③移動のタイミング：グローバルな市場競争の激化、ポストフォーダイズム（フレキシブルな生産体制）

(2) 受入れ国の国民政策及びその背景となるイデオロギー（国家レベル）

- ①社会的多様性に対する管理：単一文化志向、

文化共生、②ブラジル人の自立、③子どもたちの教育保障、④自治体との協働などに取り組んでいる（ABCジャパン、2015）。

非移民国家（＝体系的な移民政策の不在）

- ②マイノリティ文化への対応：あくまでnational identityの一形態として「文化的多様性」を取り込む「うわべの多文化主義」（cosmetic multiculturalism）
 - ③Nationhoodの定義：血統主義、系譜的（genealogical）
 - ④基本的な居住者の分類法：国籍による二分法（外国人／日本人の二項対立、日系人だが外国人）
- (3) ホスト社会を形成する民族・人種関係のパターン（社会レベル）
- ①民族・人種関係のパターン：マイノリティの潜在化（顔の見えない定住化）
 - ②偏見・差別の源泉：人種・民族的地位、日本語能力
 - ③サバイバル戦術：エスニック市場内部での自営または起業（派遣会社、レストラン、メディアなど）、自治体やNPO／NGOなどのサポート資源の利用
- (4) エスニック・コミュニティの有無・特性（コミュニティ・レベル）

- ①親族・友人関係などを中心としつつも、頻繁な転職などによる流動性の高い不安定なコミュニティ
- ②キリスト教会・スポーツなどのアソシエーション・コミュニティ
- ③一部に共助団体（NPO／NGO）の組織化、社会運動の展開

以上のような「文脈的要因」によって受入れられてきた日系ブラジル人は、日本社会のなかで肯定的なアイデンティティを形成するのに困難を感じつつ、ブラジルへの帰還プランを常に念頭に置きながらも、意図せぬ形で日本滞在を

長期化させた。形の上では永住権を取得する者が増えたが、他の主要国籍集団と比べて、世代間社会成層の上昇移動の可能性は依然として低いままに留まる。そこに世界経済危機が起き、それまでのトランスナショナルなデカセギ移住システムは崩壊した。皮肉にも、日本政府はこの時点になって初めて日系定住移民の統合政策構築への取り組みを開始した。しかし、それは応急的措置の性格に留まっている。そして、体系的な政策の構築に向けた取り組みは政権交代によって頓挫し、より労働力人口の本格的な減少段階を前に、なし崩し的にポイント制度による高度人材の導入や、建設・造船・介護等の分野における技能実習生等の拡大政策が採られようとしている⁷。

6. むすびに代えて——日本におけるローカリティと地方分権のゆくえ

最後に、近年の日本におけるローカリティと地方分権をめぐる動向について若干論じておきたい。周知のように、1990年代以降の長期不況と国家財政の危機、社会の成熟等を背景に、地方分権改革が進められ、地方分権一括法（1999）により中央政府と地方政府は原則として「対等」の関係に置かれるようになった。しかし、第一次分権改革に至る経過で「政界、財界が望んだことは行政改革の一手段としての分権だった」（西尾2013）。そこで、2000年代には、ネオリベリズムの政策理念の下で、「地方自治構造改革」（①市町村合併の再編強化、②地方財財政の「三位一体の改革」、③地方自治体へのNPM型改革の導入、④道州制の検討）が進められる。

「平成の大合併」の進行と同時に、地方財政総額は大幅に圧縮された。また、「新地方行政改革指針」（総務省2005）⁸が打ち出され、自治体にはトップダウン経営戦略型、競争・経営重視型への移行が求められるようになった。

こうしたなかで、大都市圏と地方圏、および大都市圏内の地域格差が拡大し、とりわけ地方の零細自治体の地域経済と経営が困難となっている。2014年には元総務大臣による「増田レポート」（増田2014）を契機に「地方消滅の可能性」をめぐる論争が生まれ（山下2014、矢作2014）、政府は「地方創生」を打ち出した。国土交通省の『国土のグランドデザイン2050』（2014）も、このレポートを踏まえて、「1 kmメッシュで見ると、2050年には現在の居住地域の6割以上の地点で人口が半分以下に減少し、うち2割が無居住化し、地域消滅の危機を迎える」ので、各種サービスを効率的に提供するための都市機能と生活機能の集約化＝「コンパクト化」（都市中心部への誘導）と、各種都市機能に応じた圏域人口を確保するための「ネットワーク化」による新たな集積の形成が不可欠だと強調している。こうした政策動向は、特定の地域に対する「撤退の勧め」（「農村たみ論」）として実質的に機能し始めている（小田切2014）。

しかし一方では、2000年代に入って「都市（地域）内分権」の議論が提起され、さらに、市町村合併を契機に、地域自治区、地域協議会などの創設（または既存の自治組織の充実）や、それと自治体との連携を図る取組みが活発した。自治基本条例の制定や議会基本条例を制定する自治体も増えつつある。

7 なお、日本では2010年前後から永住・定住外国人に対するヘイトスピーチ、ヘイトデモなどが顕在化し、問題となった。これに対して2014年以降、市民団体からの働きかけによって、地方議会におけるヘイトスピーチ反対の決議が広がりつつある。

8 民間委託等の推進、指定管理者制度の活用、PFI手法の適切な活用、地方独立行政法人制度の活用、地方公営企業と地方公社の経営健全化、第三セクターの抜本的な見直し、地域協働の推進などを内容とする。

他方では、ローカルと国家の政治的対立も精緻化している。在日米軍基地の3/4を抱える沖縄、原子力発電所の過酷事故からの「復興」に取り組む福島県などの事例からは、ナショナルな権力に対抗しながらローカルの自己決定を行うことの困難を指摘しない訳にはいかない。そうしたなかで、2020年のオリンピック開催が決定した東京には、中央政府の規制緩和政策と連動してさらなる人口と富の集中が進む可能性が大きくなっている。

以上の動向を見ると、「後期近代」の不安定化する世界経済の下でさらなる経済成長の追求と大都市主義を強める今日の日本において、

分権化のゆくえは不透明になっていると指摘できるかもしれない。日本では地方の衰退と人口減少がさらに進展し、社会全体の危機意識が深まるまで、本格的な地方分権政策や移民政策の確立に向けた合意形成が困難な時間がしばらく続くだろう。こうして、日本における変容する国民国家とローカリティのねじれた関係は重要な研究課題である続けることになるが、そのなかで、グローバル／ナショナルな力と地域コミュニティの内発的な力がせめぎ合う場所における、ローカルガバナンスのあり方が改めて問われている。

[文献]

- ABCジャパン、2015、「在日ブラジル人の自立と多文化共生を目指して」『自治体国際化フォーラム』304.
- 明石純一、2010、『入国管理政策——「1990年代体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版.
- 鯉坂学、2009、『都市移住者の社会学的研究』法律文化社.
- 池上重弘編、2001、『ブラジル人と国際化する地域社会——居住・教育・医療』明石書店.
- 移住連貧困プロジェクト編、2011、『日本で暮らす移住者の貧困 移住労働者と連帯する全国ネットワーク』.
- 李恵珍、2014、「制度化されつつある韓国の移民政策と、「選別／排除」の論理」『別冊 環』（特集：なぜ今、移民問題か）藤原書店.
- 小田切徳美、2014、『農山村は消滅しない』岩波書店.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人、2005『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・移民・ネットワーク』名古屋大学出版会.
- 嘉本伊都子、2008、『国際結婚論!? 現代編』法律文化社.

- 上林千恵子、2015、『外国人労働者受け入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会.
- 黒田由彦、2013『ローカリティの社会学——ネットワーク・集団・組織と行政』ハーベスト社.
- 洪郁女、2003、「台湾人家庭のなかの外国人労働者——仲介業者J.C.インタビュー記録」『接続』3号、ひつじ書房.
- 是川夕、2012、「日本における外国人の定住化についての社会階層論による分析——職業達成と世代間移動に焦点をあてて」(ESRI Discussion Paper Series No.283)、内閣府経済社会総合研究所.
- 周婉窈（濱島敦俊監訳、石川蒙・中西美貴・中村平訳）、2009=2013、『増補版図説・台湾の歴史』平凡社.
- 庄司博史、P.バックハウス、F.クルマス編、2009、『日本の言語景観』三元社.
- 鈴木和子、2006「移民適応の中範囲理論構築に向けて——在日・在米コリアンの比較」広田康生・町村敬志・田嶋淳子・渡戸一郎編『先端都市社会学の地平』ハーベスト社.
- 宣元錫、2013、「雇用許可制への転換と韓国の非

- 熟練外国人労働者政策」『国際問題』626号。
- 園部雅久、2001、「大都市社会論——分極化する都市？」東信堂。
- 田中重好・船橋晴俊・正村俊之編、2013、『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房。
- 谷富夫編、2002、「民族関係における結合と分離」ミネルヴァ書房。
- 丹野清人、2007、「越境する雇用システムと外国人労働者」東京大学出版会。
- 西尾勝、2013、『自治・分権再考』ぎょうせい。
- 広田康生、1997、「エスニシティと都市」有信堂。
- 増田寛也、2014、「地方消滅——東京一極集中が招く人口減少」中央公論新社。
- 町村敬志、1994、「『世界都市』東京の構造転換」東京大学出版会。
- 、1999、「グローバル化と都市——なぜイラン人は「たまり場」を作ったのか」奥田道大編『講座社会学4 都市』東京大学出版会。
- 松本康、1999「都市社会の構造変容」奥田道大編『講座社会学4 都市』東京大学出版会。
- 師岡康子、2013、「ヘイトスピーチとは何か」岩波書店。
- 労働政策研究・研修機構、2015、「主要国の外国人労働者受入れの動向——韓国」
- 矢作弘、2014、『縮小都市の挑戦』岩波書店。
- 山下祐介、2014、「地方消滅の罣——「増田レポート」と人口減少社会の正体」筑摩書房。
- 渡戸一郎、2006、「多文化都市のポテンシャルと課題」端信行・中牧弘允・NIRA編『都市空間を創造する』日本経済評論社。
- ほか編、2007、『在留特別許可と日本の移民政策——「移民選別」時代の到来』明石書店。
- 、2009、「インナーシティ自治体における「協働」政策の構築と課題——豊島区と新宿区のケーススタディ」『グローバル都市研究』2、立教大学グローバル都市研究所。
- 、2010、「外国人集住地域における「ローカルな公共性の再構築」が意味するもの——日系ブラジル人の集住団地の事例から」藤田弘夫編『東アジアにおける公共性の変容』慶應義塾大学出版会。
- 、2011a、「自治体・国の多文化共生政策の再構築に向けて」『都市住宅学』74号、都市住宅学会。
- 、2011b、「多文化社会におけるシティズンシップとコミュニティ」北脇保之編『「開かれた日本」の構想——移民受け入れと社会統合』ココ出版。
- 、2014、「東日本大震災と都市／地域社会学の課題——原発被災地／避難者の問題を中心に」『明星大学社会学研究紀要』34。
- 、近刊予定、「『編入モード』から見る日系ブラジル人の位置づけと第二世代の課題——リーマンショック後の外国人集住地域の事例調査を中心に」国立民族学博物館研究報告シリーズ『日本の移民言語はいま』（仮題）。
- 渡辺博顕、2011、「地方自治体における外国人の定住・就労支援への取組みに関する調査」JILPT調査シリーズNo87、労働政策研究・研修機構。
- Appadurai, A. 1996, *Modernity at Large : Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota (=2004、門田健一訳『さまよえる近代——グローバル化の文化研究』平凡社)
- Portes, Alejandro & Jozsef Borocz, 1989, "Contemporary Immigration: Theoretical Perspective on its Determinants and Modes of Incorporation." *International Migration Review*, 23(3), pp. 606-630.
- Portes, Alejandro and Ruben G. Rumbaut, 1996, *Immigrant America: A Portrait*,

University of California.

Portes, Alejandro and Ruben G. Rumbaut, 2001, *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation* (=村井忠敬訳『現代アメリカ移民二世代の研究——移民排斥と同化主義に代わる「第三の道」』明石書店、2014) .

Urry, J. 2000, *Sociology Beyond Societies : Mobilities for the twenty-first century* (=吉原直樹監訳『社会を越える社会学——移動・環境・シティズンシップ』法政大学出版局、2006).

【付記】

本稿は2015年4月24日、韓国地域社会学会（韓国・光州特別市、全南大学にて開催）のシンポジウム「ローカリティと地方分権」における同名の報告をもとに原稿化したものである。なお、このシンポジウムへの参加は、日本都市社会学会と韓国地域社会学会の学术交流の一環として行われた。両学会に感謝申し上げます。

（わたど いちろう・本学科教授）