

—現地調査報告—

「多文化共生」先進自治体の現在

—東海及び北関東の外国人集住自治体を訪問して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 小笠原 美喜

目 次

はじめに

I 「多文化共生」概念の萌芽と浸透

- 1 地方自治体における国際化政策の変遷—1990年代前半まで—
- 2 「多文化共生」概念の登場—1990年代後半以降—
- 3 世界金融危機を超えて—2008（平成20）年秋以降—

II 外国人集住自治体における多文化共生施策の現在

- 1 静岡県浜松市
- 2 愛知県豊橋市
- 3 愛知県
- 4 群馬県太田市
- 5 群馬県大泉町
- 6 小括

おわりに

要 旨

現在の日本では、制度上、単純労働者としての外国人の受入れも、永住を前提とした「移民」の受入れも行っていない。しかし、戦前から日本に居住していた旧植民地出身者及びその子孫に加え、1980年代以降アジア諸国や南米から流入した人々など、日本国内には多数の外国籍者又は外国にルーツを持つ人々が居住している。とりわけ1990年の改正入管法施行後は、南米日系人の流入が急増し、彼らの多くは国内の製造業が盛んな地域に集住した。外国人の急増とそれに起因する諸課題に直面した地方自治体は、行政情報の多言語化や外国人相談窓口の設置など様々な施策を講じてきた。この時期、日本社会に「多文化共生」の概念が普及しつつあり、自治体の外国人住民施策においてもこの枠組みが意識されるようになった。この度、先進的な外国人集住自治体として名高い浜松市、豊橋市、愛知県、太田市、大泉町の5自治体を訪問し、各自治体が積み重ねてきた多文化共生への取組と、世界金融危機以降の状況の変化について聞き取り調査を行ったので、ここにその結果を報告する。

はじめに

目下の深刻な人手不足への対応策としてだけでなく、人口減少という一層深刻な長期的課題への対応策としても、外国人労働者や「移民」の受入れが議論されている。日本政府は、単純労働者としての外国人の受入れに一貫して消極的な姿勢を採っており、永住を前提とした「移民」の受入れも認めていない⁽¹⁾。しかし、実態として、日本国内には単純労働に従事する外国人が多数居住しており、その一部は滞在が長期化し、定住化が進んでいる。

1980年代後半のバブル景気を背景に、南米日系人⁽²⁾や、査証免除等によるアジア諸国からの外国人の来日が増加し、その一部は事実上の単純労働者となった。この動向に拍車をかけたのが、平成元年法律第79号による「出入国管理及び難民認定法」(昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。)⁽³⁾改正である。同改正により、「身分又は地位に基づく在留資格」の1つとして「定住者」の在留資格が新設され、翌年の告示(平成2年法務省告示第132号)によって、日系2世の配偶者や日系3世がこの「定住者」に該当することが示された。「身分又は地位に基づく在留資格」には、ほかに「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」があり、いずれも国内での活動に制限がない。就労に関しても、単純労働を含め、どのような職種にも就労することができる⁽⁴⁾。この1989(平成元)年入管法改正(1990(平成2)年施行)を1つの契機として、ブラジルやペルーなど南米日系人の流入が急増し、国内の製造業が盛んな地域に集住した。

1980年代以降日本に定住するようになった外国人は、在日コリアンに代表されるような、第2次世界大戦終了前から日本に居住していた旧植民地出身の外国人及びその子孫との対比で、「ニューカマー(新来外国人)」と呼ばれる。ニューカマーが集住する自治体は、上述の改正入管法が施行された1990(平成2)年以降、外国人人口の急増とそれに起因する諸課題に直面した。そして、「外国人集住都市会議」(2001(平成13)年設立)や「多文化共生推進協議会」(2004(平成16)年設立)を立ち上げ、南米日系人が集住する自治体間のネットワークを構築し、情報共有や国への政策提言を行ってきた。この過程で、「多文化共生」という標語が徐々に地域社会に浸透した。

筆者は、2015(平成27)年1月、静岡県の浜松市役所及び浜松国際交流協会、愛知県の豊橋市役所及び愛知県庁、群馬県の太田市役所及び大泉町役場を訪問し、各自治体における「多文化共生」への取組について聞き取り調査を行った。いずれも製造業が盛んで、1990(平成2)年の改正入管法施行以降、南米日系人が急増した地域である。本稿では、まず「多文化共生」という標語が日本で普及するに至った経緯を概観した上で、訪問先自治体における「多文化共生」に関する最近の状況や施策を紹介し、最後に訪問先自治体の担当者らの話から浮かび上がった共通の課題をまとめる。なお、多文化共生施策に関しては、就労、教育、医療、社会保障等の各論分野が非常に重要ではあるが、今回は個別のテーマについて深掘りせず、主として総論(政策の枠組み)に焦点を当てて聞

(1) 永住を前提に入国が認められる外国人を「移民」と考えれば、日本はそのような意味での移民を制度上受け入れていない。出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号は、「永住者」としての活動を行うことを目的として上陸を申請することを認めていない。つまり、「永住者」の在留資格の取得は、既に他の在留資格により上陸して一定の実績のある者に限られる。

(2) かつて南米に渡った日系移民が、1980年代から深刻化した南米の経済的社会的混乱の影響を受けて日本に引き揚げるようになり、1980年代後半の日本のバブル景気によってその動きが加速した。

(3) いわゆるポツダム命令の1つとして公布されたもので、制定時の題名は「出入国管理令」であった。

(4) 他の法令によって外国人に対する制限がある場合を除く。

き取り調査を行った。

I 「多文化共生」概念の萌芽と浸透

「多文化共生」という、どことなく耳触りの良い言葉に聞覚えのある人は少なくないと思われるが、その意味について共通の理解はあるだろうか。「多文化共生」という言葉は、1990年代頃から草の根で使われるようになり、徐々に普及して、2006（平成18）年に総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定したのを機に全国の自治体に広まった。後述するように、1995（平成7）年の「多文化共生センター」設立に際して、また、2006（平成18）年の総務省の研究会報告書において、それぞれ一応の定義付けが行われているものの、学問上一致した定義があるわけではなく⁽⁵⁾、むしろこの言葉を「標語」として理解する向きが多いようである。以下に、「多文化共生」という標語が日本社会に登場し普及した背景を概観する。

1 地方自治体における国際化政策の変遷—1990年代前半まで—

(1) 「国際交流」の幕開け

1955（昭和30）年に長崎市とアメリカ・ミネソタ州のセントポール市との間で姉妹都市提携が結ばれたのを皮切りに、各都市は次々にアメリカを始めとする世界の都市と姉妹都市提携を結び、国際交流を行った。1970年代後半には、神奈川県長洲一二知事（当時）らによって「民際外交」が提唱されるようになり⁽⁶⁾、神奈川県はその推進機関として1977（昭和52）年に国際交流協会及び国際交流センターを設置した。これ以降、各地で国際交流協会や国際交流センターの設置が相次いだ。1980年代になると、姉妹都市交流の相手はアジア各都市にも広がり、多様化する。このような動きを踏まえ、旧自治省は、1980年代後半、自治体の国際交流に関する3つの指針を矢継ぎ早に策定し（1987（昭和62）年の「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」⁽⁷⁾、1988（昭和63）年

(5) 例えば、駒井洋『グローバル化時代の日本型多文化共生社会』明石書店、2006、p.128には、「『多文化共生社会』とは、『多文化主義』の理念にもとづいて組織される社会を意味している。」とある。また、近藤敦「なぜ移民政策なのか—移民の概念、入管政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義—」『移民政策研究』Vol.1、2009、p.12は、「多文化共生という場合は、…多文化主義的な統合政策を意味する。」と述べている。いずれの場合も、欧米の移民政策における社会統合政策の一環としての「多文化主義」の考え方と関連付けて説明がなされている。一方、樋口直人「『多文化共生』再考—ポスト共生に向けた試論—」『大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター年報』No.7、2009・2010、pp.5-9は、「多文化共生は、英訳するのが難しい日本独自の概念」であり、「概念規定に際して生物学から議論を持ち込んでおり…既存の移民・エスニシティ研究を参照したものではない」と、この語の概念規定に奇妙さがつきまとうことを指摘する。また、「多文化共生」に関する議論が、ともすれば「対等な関係の構築をうたいながら、在日南米日系人の圧倒的多数が非正規雇用にある状況を問題視しない」ことや、「外国人政策を政治的な意思決定に関わるものというよりは、行政による執行の問題とみなし、政治的な対立を隠蔽する」作用などを指摘しながら批判的に論じている。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—』（シリーズ 多文化・多言語主義の現在4）ココ出版、2011、p.34は、「『多文化共生』が日本で現場の実践から発展してきたものであることは評価に値する」としながらも、「筆者は、『多文化共生』が試練にさらされている大きな要因の1つは、政策概念としての『多文化共生』の理論構築が不十分なことに考えている。」と述べている。柏崎千佳子「自治体による多文化共生推進の課題」『なぜ今、移民問題か』（別冊環20）藤原書店、2014、p.210は、「現在『多文化共生施策』と呼ばれているものは、『外国人住民施策』とほぼ同義で」と述べている。

(6) 長洲一二「自治体の国際交流」長洲一二・坂本義和編著『自治体の国際交流—ひらかれた地方をめざして—』学陽書房、1983、pp.3-16；後藤仁「神奈川県—民際外交の展開—」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策—内なる国際化への取り組み—』明石書店、1997、pp.91-127。

の「国際交流のまちづくりのための指針」⁽⁸⁾、1989（平成元）年の「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」⁽⁹⁾、都道府県及び政令指定都市に通知した。

(2) 「国際交流」から「国際協力」へ

1990年代に入ると、バブル経済の崩壊による自治体財政の逼迫等により、姉妹都市提携数は次第に伸び悩むようになる。代わって、自治体の国際化政策として国際協力に関心が向けられるようになった⁽¹⁰⁾。旧自治省は、1995（平成7）年、都道府県及び政令指定都市が地域の国際協力施策に関する大綱を策定する指針として、「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」⁽¹¹⁾を策定したが、この中で「近年では、従来からの国際交流の実績を背景としつつ、互いの地域の発展のために地域レベルで協力し合うことが望ましいと考えられるようになってきており、「国際交流から国際協力へ」という新たな潮流が起き始めている」と述べている。

(3) 「内なる国際化」の視点

この間、1980年代以降、「内なる国際化」が意識されるようになる⁽¹²⁾。日本には、第2次世界大戦終了前から国内に居住していた旧植民地出身の人々及びその子孫を始めとする外国人が多数居住していたが、そのような外国人住民を対象とする施策に早くから着手していたのは大阪市や川崎市など一部の自治体に限られていた。ところが、1980年前後から顕著になったニューカマーの到来によって、国内に居住する外国人をどのようにして地域社会に受け入れるかという課題が各地で意識されるようになった。特に、1990（平成2）年の改正入管法施行を契機として南米日系人が急増した自治体では、彼らニューカマーの日本語能力や日本の文化・慣習に対する理解が不十分であることに由来する諸問題⁽¹³⁾や、子女の教育（不就学や中途退学など）、社会保障（社会保険未加入など）、労働環境（不安定雇用など）、住宅環境（民間の賃貸住宅における入居制限など）に関する問題が深刻化し、対応を迫られるようになる。ここにきて、自治体の国際化政策は新たな局面を迎えることになった。日本の外に目を向けた「国際交流」や「国際協力」から、域内に暮らす外国人にどう対応する

(7) 昭和62年3月17日 自治画第37号 <http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b8.pdf> なお本稿におけるインターネット情報は平成27年7月1日現在のものである。

(8) 昭和63年7月1日 自治画第97号 <http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b9.pdf>

(9) 平成元年2月14日 自治画第17号 <http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b1.pdf>

(10) 1980年代以降、欧州で地方自治体の国際協力を積極的に評価する動きがあり、それが日本にも波及し、1988（昭和63）年の旧自治省による自治体国際化協会（CLAIR）の設立、1990年代末から始まったODA政策における地方自治体の役割に関する議論、1999（平成11）年の旧国際協力事業団（JICA）の改組などを経て、地方自治体の国際協力を推進する体制が整備されてきた。地方自治体による国際協力の分野は広範に及ぶが、特に環境保全、産業技術、保健医療の分野が多く、活動内容としては、技術移転、人材育成、共同研究などが目立つ。詳細は、吉田均「自治体の国際協力」後藤一美ほか編著『日本の国際開発協力』（シリーズ国際開発第4巻）日本評論社、2005、pp.203-225を参照。

(11) 平成7年4月13日 自治国第5号 <http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b2.pdf>

(12) 例えば、初瀬龍平氏は、その編著書『内なる国際化』三嶺書房、1985、p.iiiで、「日本のなかの国際化を「内なる国際化」と呼ぶことにしたい」と述べている。また、昭和61年版外交青書（外務省編『わが外交の近況』30号、大蔵省印刷局、1986）p.8は、「…諸外国との交流、特にその受け入れにおいて一層の国際化を進めることが必要となっている。これらの根底にある外からの異質なものを受け入れるという意識の面における国際化、言わば「内なる国際化」が重要となっている。」と述べている。

(13) コミュニケーション不足により地域社会との間で軋轢や摩擦が生じたり、ゴミの出し方や生活の騒音などに関する住民間のトラブルが問題となったりした。また、日本語能力が十分でないために、日本の行政や地域に関わる情報や知識が不足し、外国人が必要な行政サービスを十分に受けることができないという問題も指摘された。

かという古くて新しい課題に政策の比重がシフトしていったのである。この課題は、徐々に「多文化共生」という言葉で表現されるようになる。

2 「多文化共生」概念の登場—1990年代後半以降—

(1) 民間レベル—「多文化共生センター」の発足—

1995（平成7）年1月17日、阪神・淡路大震災が発生し、日本人だけでなく多くの外国人が犠牲になった。避難所や仮設住宅での生活を余儀なくされた外国人もいた。一方、外国人を含むボランティアによって、必要な情報を多言語に翻訳して避難所に届けるなどの被災者支援活動が展開された。「外国人地震情報センター」は、阪神・淡路大震災の際、15か国語による電話相談やニュースレターの発行などを行った民間ボランティア団体である。同団体は、1999（平成11）年10月、阪神・淡路大震災での経験を基に、多言語での電話相談や通訳・相談員の派遣による「相談事業」などの活動を行う「多文化共生センター」として活動を発展させることになった⁽¹⁴⁾。多文化共生センターの設立趣意書には、「目的」の項に、「国籍、文化、言語などの違いを越え、互いを尊重する「多文化共生」の理念に基づき…」という定義が記載された⁽¹⁵⁾。「多文化共生」という言葉は、それ以前からも市民団体などの間で用いられてはいたが⁽¹⁶⁾、多文化共生センターの発足は、この言葉が世間に広く普及する1つの契機となった。

(2) 自治体レベル—「外国人集住都市会議」の創設—

2001（平成13）年5月7日、浜松市で「外国人集住都市会議」の第1回会議が開催された。同会議は、浜松市の北脇保之市長（当時）の呼びかけにより設置されたもので、南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市で構成され⁽¹⁷⁾、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換を行い、問題解決に積極的に取り組んでいくことを目的としている。同年10月19日、浜松市で開催された「外国人集住都市公開首長会議」において「浜松宣言及び提言」が採択され、同年11月30日には政府の関係省庁に対して申入れが行われた⁽¹⁸⁾。

「浜松宣言及び提言」は、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく」とうたっている⁽¹⁹⁾。また、特に「教育」、「社会保障」及び「外国人登録等諸手続き」のテーマを取り上げて、国、県及び関係機関等への提

(14) 田村太郎「多文化共生センター」『開発教育』No.41, 2000.2, p.75. なお、多文化共生センターは、現在、「多文化共生センター東京」、「多文化共生センター大阪」、「多文化共生センターきょうと」、「多文化共生センターひょうご」の4団体で活動している。<<http://www.tabunka.jp/>>

(15) 田村太郎ほか『多文化共生に関する現状およびJICAでの取り組み状況にかかる基礎分析』（平成18年度 独立行政法人国際協力機構客員研究員報告書）国際協力機構国際協力総合研修所調査研究グループ, 2007, p.13. <http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/kyakuin/pdf/200703_kus_01.pdf>

(16) 在日コリアンの多く居住する川崎市川崎区の住民組織が、地区に暮らす人たちの文化背景を尊重した「多文化共生の街づくり」を基本理念とする街づくりプランを川崎市に提出したことを報じた新聞記事として、「「ニュー下町を」とプラン おおひん地区、川崎市に提出」『朝日新聞』（神奈川版）1994.1.19.

(17) 会員都市数は、発足当初13都市、2015年4月1日現在26都市である。外国人集住都市会議「会員都市」<<http://www.shujutoshi.jp/member/index.htm>>

(18) この経緯を紹介したものとして、原田なほみ「外国人集住都市浜松における地域共生の取り組み」駒井洋監修・編著『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』（講座グローバル化する日本と移民問題 第Ⅱ期 第5巻）明石書店, 2004, pp.45-67.

言を行っている⁽²⁰⁾。

2004（平成16）年10月29日には、豊田市で開催された会議において「豊田宣言及び部会報告」が採択された。「豊田宣言」は、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会（多文化共生社会）の形成に向け…取り組んでいくことを宣言する」（傍点筆者）と、浜松宣言をなぞる形でうたいつつ、「真の共生社会」を「多文化共生社会」という言葉を用いて表現している。

外国人集住都市会議は、2001（平成13）年の創設以降、任期2年の座長都市を置き、毎年、全体会、幹事会、研修、首長会議を行い、国・県及び関係機関への提言等を検討している。また、2005（平成17）年以降は、3つの地域ブロック⁽²¹⁾に分かれて、それぞれテーマを設定し、調査研究を行っている。

(3) 国レベル—「多文化共生推進プラン」の策定—

「多文化共生」を指向する市民や自治体の動きが活発化する中、国もこの状況に無関心ではいられなくなった。総務省は、2005（平成17）年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、地方自治体における多文化共生の推進について検討を行った。同研究会は、2006（平成18）年3月、「多文化共生の推進に関する研究会報告書—地域における多文化共生の推進に向けて—」をとりまとめた。本報告書は、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」と定義している⁽²²⁾。本報告書を踏まえて、総務省は同月、「地域における多文化共生推進プラン」（以下「総務省プラン」という。）を策定した⁽²³⁾。これ以降、自治体レベルにおいて「多文化共生」が政策用語として定着することとなった。

総務省プランは、地域における多文化共生施策の基本的考え方として、①コミュニケーション支

(19) 浜松宣言においては、敢えて「多文化共生」という言葉を用いず、単に文化のみに焦点を合わせるのではなく、「健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成」を目指して「地域共生」という造語を用いたことが、北脇 前掲注(5), p.64 に示されている。

(20) 教育に関しては、「教育による人づくりが、外国人住民との共生社会実現に向けてのまちづくりの原点」との認識を示している。社会保障の分野では、医療保険未加入者の増加とそれに伴う外国人住民の健康問題、医療現場における高額医療費の未払いや医療通訳の問題、国民健康保険制度運営についての自治体間格差や保険料の滞納などの問題を挙げ、「外国人住民の基本的人権として、健康に係わる社会保障全般の見直しを、国レベルの政策として検討すべきである。」としている。なお、「外国人登録等諸手続き」については、外国人住民が行政サービスを受ける際の基本となる外国人登録制度に関して、日本人住民の登録システム、関係法律、諸制度との差異を極力少なくして等しく行政サービスを享受できるようにすべきであると提言されたが、これに関しては、2009（平成21）年の入管法改正及び住民基本台帳法改正（2012（平成24）年施行）により対応がなされた。

(21) 2015（平成27）年度においては、「群馬・東京・静岡ブロック」、「長野・岐阜・愛知ブロック」、「三重・滋賀・岡山ブロック」の3つの地域ブロックに分かれて活動している。外国人集住都市会議「外国人集住都市会議の組織」<<http://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm>>

(22) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書—地域における多文化共生の推進に向けて—」2006.3, p.5. <http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf>

(23) 平成18年3月27日 総行国第79号 <http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b6.pdf> なお、ほぼ同時期に発表された政府の外国人施策として、「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」による「生活者としての外国人」に関する総合的対応策（平成18年12月25日策定）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf>>がある。ここでは、外国人の増加、定住化が見込まれる中で、日本で働き、生活する外国人が「社会の一員として日本人と同様の公共サービスを受け生活できるような環境を整備しなければならない」と述べた上で、「外国人が暮らしやすい地域社会作り」、「外国人の子どもの教育の充実」、「外国人の労働環境の改善、社会保険の加入促進等」、「外国人の在留管理制度の見直し等」という4つの柱を立て、各項目につき具体的な対策を示している。

援、②生活支援、③多文化共生の地域づくり、④多文化共生施策の推進体制の整備という4項目を挙げ、各項目について具体的な施策を例示列挙している。総務省は、「地方公共団体においては、1980年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱として地域の国際化を推進し、旧自治省においても…地方公共団体における外国人の活動しやすいまちづくりを促した」ところであるが、「今後は「地域における多文化共生」を第3の柱として、地域の国際化を一層推し進めていくことが求められて」いるとした上で、地域の実情と特性を踏まえて、総務省プランを参考としつつ多文化共生の推進に係る指針・計画を策定するよう、都道府県及び政令指定都市に促した⁽²⁴⁾。

3 世界金融危機を超えて—2008（平成20）年秋以降—

(1) 南米日系人を取り巻く状況の変化

かつては「デカセギ」と呼ばれ、数年で本国に帰ると思われていた南米日系人であったが、時の経過とともに日本への定住化が進んだ。その多くは非正規、間接雇用の形態で就業しており、労働者派遣事業者や請負事業者が生活全般の面倒をみたため、日本語を使わず日本社会との関わりを持たなくとも生活が可能であり、長期にわたって日本に居住しながら日本語能力が不十分な者も多かった。

しかし、2008（平成20）年9月の米証券大手リーマン・ブラザーズ経営破綻（いわゆる「リーマンショック」）をきっかけに状況は一変する。このリーマンショックにより、国内外の需要は大幅に減少して雇用状況が悪化し、不安定雇用の状態にあった多くの日系人が職を失った。彼らは日本語能力が不十分であることなどから再就職が難しく、生活困難な状況に追い込まれる者が続出し、帰国者が相次いだ。経済的困窮から子女をブラジル人学校等に通わせることができなくなった者も多かった。2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災の影響もあり、国内の外国人登録者数は2008（平成20）年末をピークに減少に転じた。しかし、厳しい状況の中で日本にとどまった（とどまらざるを得なかった）者もあり、そのような外国人住民には日本への定住志向が強いことがうかがえる。

(2) 政府による日系定住外国人施策

このような情勢の下で、2009（平成21）年1月9日、内閣府に「定住外国人施策推進室」が設置された。また、同年3月27日、内閣府特命担当大臣及び関係府省庁局長等から構成される「日系定住外国人施策推進会議」が設置された。同会議は、景気悪化が定住外国人の生活に及ぼす影響の大きさを考慮して、定住外国人支援について対策をとりまとめることとし、同年4月16日、「定住外国人支援に関する対策の推進について」を発表した⁽²⁵⁾。ここでは、教育対策、雇用対策、住宅対策、防災・防犯対策、帰国支援等が打ち出された⁽²⁶⁾。

その後、2009（平成21）年9月の政権交代を挟んで、日系定住外国人施策推進会議は2010（平成22）年8月31日、「日系定住外国人施策に関する基本指針」（以下「基本指針」という。）を策定した⁽²⁷⁾。

(24) この総務省の政策に関して、北脇 前掲注(5), pp.50-51は、「「多文化共生」あるいは「社会統合」はもっぱら地方自治体の責務であるという誤解を助長する恐れもあることや、「その取り組みはあくまで自発的であるべき」で、「国が一定の方針を示し、全国一律に計画の策定・実施を求めるのは、課題の本質にそぐわないのではないかな」等の違和感を表明している。

(25) 定住外国人施策推進会議「定住外国人支援に関する対策の推進について」2009.4.16. <http://www8.cao.go.jp/teiju/suisin/pdf/taisaku_z.pdf>

基本指針は、「今後もこれらの人々の定住を認める以上、日本社会の一員として受け入れ、社会から排除されないようにするための施策を国の責任として講じていくことが必要である。」と国の責任を明記した上で、「国として、日系定住外国人を日本社会の一員として受け入れるための施策の基本指針を策定し、それを踏まえ取り組むべき施策内容を今後具体化していくこととする。」と述べている。また、施策の具体的な方向性として、①「日本語で生活できるために」、②「子どもを大切に育てていくために」、③「安定して働くために」、④「社会の中で困ったときのために」、⑤「お互いの文化を尊重するために」、という5項目を挙げ、各項目について必要な施策を提示している。この基本指針に基づき、日系定住外国人施策推進会議は、2011（平成23）年3月31日付けで「日系定住外国人施策に関する行動計画」を策定した⁽²⁸⁾。

(3) 外国人住民の住民基本台帳制度開始

外国人住民に適切な自治体サービスを提供するためには、その前提として、外国人の居住実態を自治体において把握する必要があるが、従前の制度の下ではそれが必ずしも容易ではなかった。従来、外国人の在留管理は、上陸許可や在留期間更新許可などの各種許可については入管法に基づき法務大臣が行い、在留期間中の在留状況の変更については「外国人登録法」（昭和27年法律第125号）に基づき市町村が把握することとなっていた。日本人住民への自治体サービスは「住民基本台帳」に基づいて行われるが、外国人住民に関しては、住民基本台帳とは記載事項の異なる「外国人登録」を基に自治体サービスを提供していたのである。しかし、南米日系人を始めとするニューカマーの中には、派遣など不安定な形態で就労しているため国内に安定した生活の基盤がなく、転職や転居を繰り返す者が多い。転職や転居に伴ってなされるべき外国人登録法上の手続（変更登録申請等）が行われない場合も多く、登録された居住地に実際には居住していないなど居住実態との乖離が多く見受けられた。また、日本人住民に関する情報と外国人住民に関する情報が異なる制度で把握されることから、国際結婚などにより日本人と外国人で構成される複数国籍世帯を把握しにくいという問題もあった。

2009（平成21）年7月8日、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」（平成21年法律第79号）が成立し、新しい在留管理制度が実施されることになった。これにより、外国人の在留管理と情報把握は法務大臣が一元的に行うこととなり、外国人登録法は廃止された⁽²⁹⁾。また、同日、「住民基本台帳法の一部を改正する法律」（平成21年法律第77号）が成立し、これによって中長期在留の外国人は住民基本台帳法の適用対象となった。両改正法は、2012（平成24）年7月9日から施行された。外国人集住都市会議は、2001（平成13）年の浜松宣言以来、日本人住民と外国人住民との

(26) 例えば、①教育対策の一環として、文部科学省が主体となり、「定住外国人の子どもの就学支援事業」を実施し、外国人集住都市等に「虹の架け橋教室」を設置し、ブラジル人等の子どもに、公立学校への円滑な転入を目指すための日本語指導や学習支援等を行うこと、②雇用対策の一環として、厚生労働省が主体となり、日本語能力を含めたスキルアップのための「就労準備研修」を行うこと、③帰国支援事業の一環として、厚生労働省が主体となり、帰国を希望する日系人離職者に対し、家族分も含めた帰国支援金を支給すること等が示された。

(27) 日系定住外国人施策推進会議「日系定住外国人施策に関する基本指針」2010.8.31。<<http://www8.cao.go.jp/teiju/guideline/pdf/fulltext.pdf>>

(28) 日系定住外国人施策推進会議「日系定住外国人施策に関する行動計画」2011.3.31。<<http://www8.cao.go.jp/teiju-portal/jpn/policy/pdf/fulltext-koudo.pdf>>

(29) 法定受託事務として市町村が交付していた「外国人登録証」に代わり、在留資格をもって中長期間在留する外国人に対して、基本的身分事項、在留資格や在留期間等を記載した「在留カード」を法務大臣が交付することになった。

登録システム及び関係する法律や諸制度の差異を極力少なくするよう国に要望しており、この改正でそれが実現したことになる⁽³⁰⁾。

II 外国人集住自治体における多文化共生施策の現在

2008（平成20）年9月に発生したリーマンショックを機に、国内の外国人人口は減少に転じた。これによって日本各地における「多文化共生」への取組には何らかの影響が及んだのだろうか。筆者は、この度、1990（平成2）年以降、南米日系人が集住するようになった東海地方と北関東の自治体を訪問し、各自治体における多文化共生施策をめぐる最近の状況について聞き取りを行った。以下にその概要を紹介する。なお、本稿の冒頭で述べたように、多文化共生施策に関しては、就労、教育、医療、社会保障等の各論分野が非常に重要ではあるが、今回は、各自治体において「多文化共生」を総論的に扱う部署を訪問し、主としてその部署が所管する業務に関して担当者から話を聞いた。自治体内部における「多文化共生」の担当の在り方としては、「国際交流」や「国際協力」を所管する、いわゆる国際関係の部署が、その業務の一環として「多文化共生」を所管する例（今回の訪問先では浜松市及び太田市がこのタイプに該当する。）もあれば、「多文化共生」の語を冠した部署が外国人住民に関わる施策の総括を担当する例（今回の訪問先では愛知県、豊橋市及び大泉町がこのタイプに該当する。）もある。

1 静岡県浜松市

(1) 外国人集住自治体としての浜松市の概要

浜松市は、静岡県西部に位置する政令指定都市であり、楽器産業、輸送機器産業、光電子技術産業などが盛んで、ヤマハ株式会社やスズキ株式会社など世界的な企業が多数立地している。本稿で取り上げる他の外国人集住自治体と同様、1990（平成2）年の改正入管法施行を機に、南米日系人が急激に増加した。2014（平成26）年4月1日現在の外国人人口は21,157人で、市総人口（810,847人）の2.61%を占める。国籍別に見ると、ブラジル（9,017人）が最も多く、ペルー（1,717人）と合わせて南米出身者が外国人全体の約5割を占める⁽³¹⁾。2008（平成20）年のピーク時には、外国人人口は33,000人を超え、そのうち約2万人がブラジルやペルーなど南米系の外国人であったが⁽³²⁾、リーマンショック以降、南米系の外国人人口は減少した。近年はフィリピンを始めとするアジア諸国出身の外国人住民の割合が増加しており、多国籍化の傾向が見受けられる。現在も市内に在留している南米系外国人住民には日本への定住志向が強い。2014（平成26）年に浜松市が実施した外国人住民の意識実態調査⁽³³⁾によれば、日本での通算滞在期間が15年以上と回答した者が44.3%、浜

⁽³⁰⁾ 外国人登録制度においては不法滞在者についても登録の対象となっていたが、新制度下においては対象とならないため、不法滞在者に対して従来提供してきた行政サービスを今後どのように行うのが課題となった。このほか、新しい在留管理制度に対しては、外国人に対する管理強化であるとの批判がある。例えば、丹羽雅雄「在留外国人管理の一元化と強化—新たな在留管理法制の問題点と課題—」『部落解放』615号、2009.6、pp.62-72など。

⁽³¹⁾ 浜松市企画調整部国際課『平成26年度浜松市の国際化施策の概要』2014、p.1。

⁽³²⁾ 法務省「第5回「第6次出入国管理政策懇談会」議事録」2013.10.4、p.7。<<http://www.moj.go.jp/content/000116023.pdf>>

⁽³³⁾ 浜松市企画調整部国際課『浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書』2014、p.18。<<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/kokusai/documents/2014report.pdf>> なお、浜松市は、1992（平成4）年度以降、3～4年に1度のペースで南米系外国人の生活や就労に関する実態調査を実施している。今回の調査では、初めて南米系以外の外国人住民をも調査の対象とした。

松での通算滞在期間が15年以上と回答した者が32.8%であり、回答者の中では長期滞在者の割合が高いことが分かる。

(2) 浜松市の多文化共生施策

浜松市役所における多文化共生の担当部署は、企画調整部国際課である。浜松市は、1991（平成3）年、市内の外国人人口の増加とほぼ時を同じくして、企画部内に「国際交流室」を設置した。1999（平成11）年には、これを「国際室」へ改称し、2003（平成15）年には「国際課」へ改称した。国際課は、多文化共生推進事業のほか、国際交流・協力事業などを担当している。

浜松市は、2001（平成13）年に当時の北脇保之市長が「外国人集住都市会議」の設立を呼びかけたことに象徴されるように、数ある外国人集住自治体の中でもとりわけ先進的な取組を行っている自治体として知られる。浜松市は、2013（平成25）年度から2017（平成29）年度にかけての5か年計画として「浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定した。これは、2011（平成23）年に策定された「第2次浜松市総合計画」の下に位置付けられる分野別計画の1つであり、「手を取り合い、ともに築くまち（協働）」、「多様性を生かして発展するまち（創造）」、「誰もが快適に暮らせるまち（安心）」という3つの柱から成る。従来の多文化共生施策の中心は外国人への支援であったが、浜松市の多文化共生都市ビジョンは、外国人の存在を積極的にとらえ、多様性を地域づくりに生かすという積極的なアプローチとして有識者からも注目されている⁽³⁴⁾。

浜松市の特徴的な取組の1つとして、2011（平成23）年度から開始された「外国人の子どもの不就業ゼロ作戦事業」（3か年計画）がある。外国人の子どもの就業状況の把握と不就業の解消、不就業を生まない仕組みの構築を目的としたもので、国際課と浜松市教育委員会による共同事業として、在浜松ブラジル総領事館、法務省、厚生労働省、静岡県、静岡県警などの関係機関から成る「浜松多文化共生事業実行委員会」を立ち上げて実施した。まず、市内の不就学者を把握するため、市内に住所を有する学齢期の外国人登録者の中から、公立・私立小中学校及び外国人学校の在籍者を除き、残った727人を推定不就学者として全戸訪問調査したところ、600人以上が出国や転出などにより浜松市に居住実態がないことが判明した⁽³⁵⁾。そして、学校にもNPO法人等が主催する学習支援教室にも通っておらず、帰国予定もない「完全不就業」の状態にあった16人について、不就業の原因を確認した。不就業の原因は、公立小中学校へ通うことに対する不安、経済的な問題、日本語能力の不足など家庭によって異なるため、各家庭の事情に応じて必要な支援をきめ細かく検討し、実施した。その結果、3年目の2013（平成25）年に不就業ゼロの状態を達成した。浜松市は、この取組により蓄積したノウハウを生かして、外国人の子どもの不就業を生み出さない仕組み「浜松モデル」⁽³⁶⁾を構築し、これを推進する体制を整備した。

⁽³⁴⁾ 法務省「第13回「第6次出入国管理政策懇談会」議事録」2014.9.29, p.6. <<http://www.moj.go.jp/content/001132201.pdf>>における山脇啓造明治大学教授意見など。

⁽³⁵⁾ 当時は外国人登録情報と居住実態との間に大幅な乖離があったためにこのような事態が起こり得た。2012（平成24）年7月以降、外国人住民が住民基本台帳制度に組み入れられることになり、このような乖離は改善された。現在は、学齢簿のデータに義務教育年齢の外国人の子どもの異動データを連動させ、これに外国人学校に在籍する子どものデータを加えることで、就学年齢にある外国人の子どもの就業状況を継続的に把握することが可能になった。

⁽³⁶⁾ 不就業を生まない仕組みとしての「浜松モデル」は、①転入時等の就業案内、②就業状況の継続的な把握、③就学に向けてのきめ細かな支援、④就学後の定着支援という4つの柱から成る。浜松多文化共生事業実行委員会『平成25年度浜松市外国人の子どもの就業促進事業報告書』2014, p.16.

(3) 浜松国際交流協会

浜松市には、多文化共生に関する拠点施設として、「浜松市多文化共生センター」と「浜松市外国人学習支援センター」がある。浜松市から両センターの業務を受託し、運営しているのは、浜松国際交流協会（Hamamatsu Foundation for International Communication and Exchange: HICE）である。HICEは、1982（昭和57）年に設立され、1991（平成3）年に財団法人に改組され、2010（平成22）年に公益財団法人へと移行して現在に至っている。

多文化共生センターは、前身の「浜松国際交流センター」⁽³⁷⁾を改組して2008（平成20）年7月に開設された。多文化共生コーディネーターなどの専門スタッフを配置し、外国人住民のための生活相談や母国語による情報提供を始め、地域における多文化共生のための取組や多様性を生かしたまちづくりを進めるための各種事業を展開している。例えば、「多様性を生かしたまちづくり」の一環として、外国にルーツを持ち日本で教育を受けた若者たちがグローバル人材として能力を発揮できる環境づくりを進めるため、「グローバル人材就職応援セミナー」を開催している。非常に優秀な外国人の若者がいるにもかかわらず、そのような人材の存在が企業にあまり知られていないため、外国人の若者と企業がお互いを知る機会を提供するものである。また、「防災・災害時多言語支援」として、地域の自治体と外国人コミュニティが参加する避難所運営訓練を実施している。防災は、日本人にとっても外国人にとっても切実なテーマであり、他の多文化共生関係のイベントと比較して、参加者の意欲がより高い傾向にある。防災訓練を契機として、日本人住民と外国人住民の相互理解が一層深まることが期待される。

外国人学習支援センターは、外国人住民の定住化や、リーマンショック後に職を失った外国人住民が再就職に向けて日本語を一定程度習得しなければならない事情等を踏まえ、2010（平成22）年1月に開設された。ここでは、外国人のための日本語教室、日本語ボランティア養成講座、外国人の支援に役立つポルトガル語の講座などを開催している。

2 愛知県豊橋市

(1) 外国人集住自治体としての豊橋市の概要

豊橋市は、愛知県南東部に位置し、日本の交通大動脈のほぼ中央に位置する中核市である。市の西側に位置する三河港は、国内外の自動車メーカーが集積する世界有数の国際自動車港湾である。2014（平成26）年4月1日現在の外国人人口は13,755人で、市総人口（378,530人）の3.63%を占める。国籍別に見ると、ブラジル（6,614人）が最も多く、外国人全体の48%を占める。ピーク時の2008（平成20）年には、外国人人口は20,428人で市総人口の5.32%を占め、そのうちブラジルは12,885人と外国人全体の63%を占めていた。リーマンショックの影響で外国人人口は減少に転じ、2014（平成26）年現在、ブラジル人人口はピーク時の半数近くにまで減少している。その一方で、近年増加しているのがフィリピン人（2014（平成26）年4月1日現在2,239人、対前年比8%増）である。

(2) 豊橋市の多文化共生施策

豊橋市は、2006（平成18）年に「平和・交流・共生の都市宣言」を行い、その実施に向けて2009（平成21）年に「平和・交流・共生の都市宣言推進計画」という5か年計画を策定した。また、その分野別行動計画として、同年、「豊橋市多文化共生推進計画」という5か年計画を策定した。現

⁽³⁷⁾ 浜松市国際交流センターは、1992（平成4）年4月、浜松駅前の複合ビル（フォルテビル（当時））7階に、外国人のための情報提供、生活相談、各種講座、交流の場として開設された。

在は、その後継の「豊橋市多文化共生推進計画 2014-2018」に沿って各種施策を展開している。同計画では、「多文化共生の意識づくり」、「元気な地域づくり」、「暮らしやすいまちづくり」、「夢を持てる社会づくり」という4つの基本目標を掲げ、目標ごとに現状と課題を整理し、今後取り組むべき施策の方針を明らかにしている。例えば、「夢を持てる社会づくり」という基本目標に関しては、「子どもの学習環境の充実」、「就業環境の改善・就業支援」という施策の方針を掲げ、具体的な多文化共生事業を実施している。

多文化共生に関する豊橋市役所の体制の変遷を概観すると、1999（平成11）年に国際交流室が設置され、2002（平成14）年にはこれが国際交流課へと改組された。同年、入国管理事務所、職業安定所、警察署、自治会、NPO・ボランティア団体などから構成される「豊橋市多文化共生推進協議会」が設置され、以後、多文化共生に関する検討を2年間にわたって行った。2006（平成18）年3月には総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、2008（平成20）年3月には愛知県が「あいち多文化共生推進プラン」を策定したことを受けて、豊橋市も2009（平成21）年3月、上述の「豊橋市多文化共生推進計画」を策定した。そして、2009（平成21）年度には、国際交流課が改組されて多文化共生・国際課が設置された。文化市民部多文化共生・国際課は、豊橋市多文化共生推進計画に基づき各部署が実施する事業の進捗状況を管理し、その情報を関係部署及び関係団体と共有している。また、国や県等の関係機関、企業、日本人住民、外国人住民、NPO・ボランティア団体、豊橋市国際交流協会などから構成される「豊橋市多文化共生推進連絡協議会」において、市の多文化共生推進施策の実施状況について情報共有を図っている。

外国人住民の支援に関しては様々な各論分野があるが、とりわけ①就業支援、②子どもの学習環境の整備、③外国人による日本語の習得は重要である。①については、就業は、外国人住民の生活基盤を支えるものであり、豊橋市としても、愛知県が策定主体となっている「外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための憲章」（後述）や、厚生労働省主催の日系人就労準備研修に協力したり、上述の豊橋市多文化共生推進連絡協議会を通じて民間企業等と情報共有を行ったことで、外国人の就労環境の改善と支援に努めている。②については、子どもたちは市の将来を担う人材であり、より良い就労へ繋げるためにも彼らの学習環境の整備は重要であることから、豊橋市では、外国人児童生徒教育相談事業の一環として、教育委員会に「外国人教育相談員」を16人配置し、市内小中学校において外国人の児童生徒や保護者に対し彼らの母国語で支援を行っている。③については、外国人が日本で暮らす上で言語の習得は切実な課題であるため、外国人住民による日本語の習得に向けて、市内のボランティア、国際交流協会、学校が尽力しており、市としても「やさしい日本語」⁽³⁸⁾の普及を図ることなどにより、外国人住民が日本語に触れる機会を増やすことを目指している。

なお、リーマンショック以降も日本に在留し続ける南米日系人に関しては、滞在が長期化しており、また、概して日本への定住志向が強いこともあって、市の長年にわたる多文化共生施策が一定の成果を上げている。例えば、同じ公営住宅⁽³⁹⁾に住む日本人（高齢者中心）と南米日系人（若い世代

(38) もととは、災害時において外国人が適切な行動をとれるよう、できるだけ早く正しい情報を提供することを目的として編み出された。これが、日常生活においても、外国人に限らず、子ども、高齢者、障害者にも配慮したコミュニケーション方法として普及しつつある。行政情報に関しても、外国語に翻訳しなくても、「やさしい日本語」に言い換えることで外国人住民に伝わる場合がある。

(39) 豊橋市内の県営市営の公営住宅には、多くの外国人が居住しており、中には外国人居住者の割合が5割近い公営住宅もある。

中心) とが協力しあって暮らすなど、外国人が日本の地域社会から支援を受けるだけでなく、地域社会の一員として行動する例も散見される。一方で、近年増加しているフィリピン人に関しては、滞在の歴史が浅く、南米系の外国人と比較すると未だその実態(彼らが日本で生活する上でどのような困難に直面しているのか等)を正確に把握しづらい。日本語能力が不十分なフィリピン人に対して、母国語であるタガログ語その他のフィリピンの言語で対応しようとしても⁽⁴⁰⁾、そのための人材の確保が難しいという問題もある。一口に「外国人住民」と言っても、その属する国や民族、宗教などによって、言語、習慣、気質が異なり、地域社会や自治体が直面する課題も異なる。

3 愛知県

(1) 外国人集住自治体としての愛知県の概要

愛知県は、今回の訪問先の中で唯一の広域自治体である。愛知県内の外国人人口は、2014(平成26)年6月末現在198,919人であり、都道府県中、東京都、大阪府に次ぎ第3位である。これは、県総人口(7,441,127人)の2.67%に当たる。県内には、豊橋市や豊田市に代表されるような外国人集住自治体がある一方で、外国人人口が総人口の1%に満たない自治体もある。国籍別に見ると、リーマンショック以降は減少傾向にあるもののブラジルが48,220人と最も多く、県の外国人総人口の24%を占める。愛知県内のブラジル人人口は、都道府県中随一である。これに、中国(46,174人)、韓国・朝鮮(35,584人)、フィリピン(28,372人)、ベトナム(7,821人)が続く。近年はフィリピン、ベトナムが増加しており、特にベトナムは、その半年前の平成25年末と比較して18.12%増と急増している。このように、外国人住民の国籍は多様化している。また、「永住者」⁽⁴¹⁾の在留資格を取得する者の増加傾向が続いており、定住化の傾向が見受けられる。一方、「定住者」や「日本人の配偶者等」は減少傾向にあり、これらの在留資格から、「永住者」の在留資格への変更が行われているのではないかと推察される。

(2) 愛知県の多文化共生施策

愛知県は、多文化共生の推進を所管する専門の部署として、2006(平成18)年4月に「多文化共生推進室」を地域振興部国際課内に設置した。2008(平成20)年3月には「あいち多文化共生推進プラン」という5か年の行動計画を策定し、現在は、その後継の「あいち多文化共生推進プラン2013-2017」(以下「愛知県プラン」という。)に沿って各種施策を展開している。愛知県プランは、多文化共生社会づくりに関する県の基本的な考え方や役割を明確にする指針としての性格と、施策を具体的かつ体系的に掲げる中期行動計画としての性格を合わせ持つ。重点施策として、県内での医療通訳システム(外国人患者に対応する医療機関が、電話通訳や通訳派遣を利用できる仕組み。医療関係団体、大学、県及び県内市町村が共同で設立した「あいち医療通訳システム推進協議会」が外部機関に運営を委託している。)の推進、災害時における多言語支援センター(外国人被災者に向けて多言語による災害情報の発信や避難所巡回などの支援を行う際の拠点)の設置などがある。多文化共生に関する施策の

(40) フィリピンは、公用語の1つである英語が広く通用する国であるが、全てのフィリピン人が十分な英会話能力を有しているわけではない。日本に滞在するフィリピン人には、同じく公用語のフィリピノ語(タガログ語)などフィリピン独自の言語で会話する人も多い。

(41) 「永住者」は、活動の範囲及び在留期間に制限がなく、入管法上最も安定した在留資格である。「永住者」の在留資格は、前掲注(1)で説明したとおり、他の在留資格により日本に上陸して一定の実績のある者に限って取得することができるもので、(再入国許可の場合を除き)上陸の際に取得できるものではない。

中でも、医療や防災は、市町村レベルでの対応には限界があり、広域自治体の取組が特に期待される分野である。

(3) 「多文化共生推進協議会」の活動等

2004（平成16）年3月、愛知県が提案者となって、南米日系人など外国人が集住する広域自治体等をメンバーとする「多文化共生推進協議会」が発足した。メンバーは、愛知県、群馬県、長野県、岐阜県、静岡県、三重県、滋賀県及び名古屋市であり、多文化共生推進協議会は、メンバー間での情報共有、国や関係機関に対する政策提言を行っている。多文化共生推進協議会の事務局は、発足以来、愛知県が務めている。上述のとおり、多文化共生推進協議会の発足に先立つこと3年、南米日系人の集住する基礎自治体をメンバーとする「外国人集住都市会議」が発足しており、そちらでも国等に対する政策提言を行っている。このように、自治体から政府への問題提起は多元的に行われている。

このほか、愛知県が主体的に関わった取組の例として、「外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための憲章」の策定を挙げることができる。2006（平成18）年に、東海3県1市（岐阜県、愛知県、三重県、名古屋市）の首長会議において、愛知県の神田真秋知事（当時）が外国人労働者のための憲章を提唱した。これを契機として、外国人労働者を取り巻く課題解決のため、東海3県1市は、地元経済団体と協力して、地域経済を支える外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための呼びかけを行うこととし、2008（平成20）年1月、その趣旨を憲章としてとりまとめた⁽⁴²⁾。これは全国の自治体で初めての取組であった。

4 群馬県太田市

(1) 外国人集住自治体としての太田市の概要

太田市は、群馬県の南東部に位置する北関東屈指の工業都市であり、今回のもう1つの訪問先でもある大泉町と隣接している。第2次世界大戦終了前は、域内に飛行場が建設され、また、隣接する大泉町に富士重工業株式会社の前身である中島飛行機の小泉製作所が開設されたことに伴い、軍需産業で栄えた。戦後は、富士重工業の群馬製作所を始めとする工場が立地し、企業城下町として発展した。2014（平成26）年3月末の外国人人口は7,738人で、市総人口（221,234人）の3.5%を占める。ピーク時の2009（平成21）年3月末の外国人人口は8,796人（市総人口の4%）であった。ところが、翌年、2010（平成22）年3月末には、リーマンショックの影響を受けて、7,753人（市総人口の3.5%）に減少し、以降は市総人口の3%台で推移している。国籍別に見るとブラジルが圧倒的に多く（2,619人）、外国人人口の33.8%を占める。また、ここ数年は、企業研修生や農業研修生として在住する中国を始めとするアジア人の増加が目立つ。

(2) 太田市の多文化共生施策

太田市は、多文化共生に関する総合的な計画こそ策定していないが、多文化共生に関係する諸々の施策について、企画部交流推進課を中心として庁内の関係部署が連携し、円滑化を図っている。交流推進課は、姉妹都市交流など市民の国際理解を促進する事業のほか、外国人住民に関する施策の総括を担当している。交流推進課では、外国人住民に関する施策として、多言語による市行政

⁽⁴²⁾ 「外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための憲章」2008.1.21. <<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000009/9997/kensho.pdf>>

報の発信、各種交流事業の実施などに加え、「外国人市民相談窓口」を設置して外国人住民の相談に対応している。この相談窓口は、1992（平成4）年に開設されて以来、市行政に関する外国人の相談にポルトガル語、スペイン語、中国語、英語の4か国語で対応してきた。開設当初の相談件数は年間300件程度であったが、現在では年間3,000件を超える。テーマ別に見ると、在留資格、税金、保育・児童に関する相談が特に多い。年間5,000件を超えたピーク時（2008（平成20）年度）と比較すれば、近年、相談件数は減少傾向にあるが、外国人住民に向けた情報提供の充実（一例として、外国人相談窓口での対応言語と同じ4か国語による市情報誌「太田インフォルマ」（月刊）の発行）がその一因と考えられる。

太田市では、ボランティア団体による外国人住民を対象とした日本語学習支援活動が盛んである。例えば、ボランティア団体「太田日本語教室あゆみの会」⁽⁴³⁾では、1年を3期に分け、各期週1回⁽⁴⁴⁾2時間のコースを設けて、ボランティア講師が日本語の授業を行っている。各期100人前後、多い時は150人以上が受講する。近年の受講生の国籍は、ベトナム、インドネシア、フィリピン、中国が多い。太田市では、このほか、ボランティア団体「虹の会」による日本語教室が定期的に開催されている。

太田市は、1991（平成3）年という早い段階から外国人児童生徒の学習支援に力を注いできた。具体的には、市内の小中学校区を8ブロックに分け、各ブロックに数校の外国人児童生徒指導教室を設置して、県から加配される担当教諭とともに、市で採用するバイリンガル教員⁽⁴⁵⁾と日本語指導助手⁽⁴⁶⁾がチームを組み、外国人児童生徒の習熟度に応じたきめ細かい指導を行っている。

5 群馬県大泉町

(1) 外国人集住自治体としての大泉町の概要

大泉町は、群馬県の東南に位置し、西から北にかけては太田市と隣接している。太田市と同様、北関東屈指の工業都市であり、域内には富士重工業や旧三洋電機株式会社（現パナソニック株式会社）の工場がある。太田市の項で述べたように、この地には第2次世界大戦終了前、中島飛行機小泉製作所が開設され、軍需産業で栄えた。戦後は米軍が駐留したが、1950年代には米軍施設や飛行場が返還され、その跡地に旧三洋電機を始めとする大企業の工場を誘致し、工業団地を造成するなどして県内有数の工業都市へと発展した。町の財政は豊かで、2011（平成23）年度まで35年間にわたって地方交付税不交付団体であり続けた⁽⁴⁷⁾。2014（平成26）年12月末現在の外国人人口は6,377人で、町の総人口（40,931人）の実に15.58%を占める、日本で最も外国人比率の高い自治体である。国籍別に見ると、ブラジル（3,986人）、ペルー（949人）合わせて4,935人で、南米出身者が外国人全体

(43) 1993（平成5）年に太田市と太田市国際交流協会が日本語講座を開催した際、ボランティアの講師を一般市民から募集した。その日本語講座講師の有志によって、1994（平成6）年にボランティア団体「あゆみの会」が結成された。

(44) 曜日別に「日曜クラス」、「火曜クラス」、「水曜クラス」がある。

(45) 日本語とポルトガル語等の双方の言語に堪能で、日本又はブラジル等の教員免許を持つ人材。外国人児童生徒の母国語を解しながら単独で指導できる指導者として各ブロックに配置されている。

(46) 日本語と外国人児童生徒の母国語（ポルトガル語、スペイン語、タガログ語、中国語のいずれか）に堪能な人材が各ブロックに配置され、指導支援、通訳、保護者への通知の翻訳を行っている。

(47) 2012（平成24）年度に交付団体に転じたが、その背景には、域内最大級の事業所である三洋電機の東京製作所が、パナソニックの子会社になったことに伴い事業規模を段階的に縮小し、町の歳入減につながったことがあると報じられている。「交付税不要 5年連続減 地方財政 厳しき増す 今年度55自治体に 税収減響く」『日本経済新聞』2012.7.24, 夕刊。

の約8割を占める。域内にはポルトガル語の看板を掲げた商店やレストランが目立つ。

大泉町に南米日系人が集住した背景には、1989（平成元）年、町内の中小企業が中心となって「東毛地区雇用安定促進協議会」を組織したことがある。当時、町内の多くの中小企業で人手不足が深刻化しており、外国人労働者に依存せざるを得ない状況であった。そのような折、1990（平成2）年に改正入管法が施行されて「定住者」の在留資格が設けられ、日系3世等が合法的かつ安定的に就労できることになり、大泉町の中小企業はこれに着目した。東毛地区雇用安定促進協議会は、会員企業による日系人の直接雇用を仲介したが、その際、外国人労働者を単なる労働力とみなすのではなく、生活者とみなして住宅の提供や生活必需品の貸与、生活相談窓口の設置等、細やかな配慮を行った。しかし、その後の景気低迷による労働力需要の減少、日系人の流入人口の増加、民間事業者による業務請負や人材派遣の進展など諸条件の変化を受け、1999（平成11）年に東毛地区雇用安定促進協議会は解散した⁽⁴⁸⁾。

当初は数年で帰国すると考えられていた日系人であったが、日本滞在は長期化する傾向にある⁽⁴⁹⁾。永住権を取得したり、一戸建てを購入したりする者も増えた。ピーク時の2009（平成21）年1月における外国人人口は7,087人で、町の総人口の16.8%に上った。リーマンショック後はなだらかに減少しているが、上述のとおり、今なお町の総人口の約15%を外国人が占めている。

(2) 大泉町の多文化共生施策

大泉町では、行政が外国人住民に正確な情報を伝えるため、行政窓口にはポルトガル語の通訳を配置している。防災ガイドブックや防災マップ、ごみカレンダーなどテーマ別の資料をポルトガル語で作成、配布し、毎月発行するポルトガル語の広報紙（「GARAPA（ガラッパ）」⁽⁵⁰⁾）では、日本語版広報紙の記事からの抜粋や、特に外国人住民に知らせたい内容を掲載するほか、年に数回特集号を組んで、日本の文化や慣習、防災や各種制度を分かりやすく紹介するなど、外国人住民への母国語による情報提供に努めている。また、域内の外国人店舗や外国人学校に役場の職員が出向き、各種制度や生活マナーなどを説明したり、外国人住民からの質問や意見などを聴取したりする「多文化共生懇談会」を年に数回開催している。

大泉町では、全国に先駆けて1990（平成2）年、町内の公立小学校に「日本語学級」を設置した。担当教員とポルトガル語などで指導する日本語指導助手が、日本語に不慣れな児童生徒に日本語や生活習慣の指導を行うものである。当初は、町内の3つの小学校に設置されたこの「日本語教室」は、その後、町内の全小中学校に開設されるに至った。

大泉町のユニークな取組に、「文化の通訳」登録事業がある。これは、外国人住民に「文化の通訳」

(48) 東毛地区雇用安定促進協議会の設立は、真下正一町長（当時）の発案であり、真下氏は外国人を単なる労働力としてではなく人権を保障されるべき生活者とみなしていた。協議会設立の経緯や活動の意義、解散に至る経緯の詳細については、小内透・酒井恵真編著『日系ブラジル人の定住化と地域社会—群馬県太田・大泉地区を事例として—』御茶の水書房、2001を参照。

(49) 加藤博恵「地方自治体と日系ブラジル人 関東、東海、関西 [1] 外国人集住率が15%を超える大泉町」三田千代子編著『グローバル化の中で生きるとは—日系ブラジル人のトランスナショナルな暮らし—』ぎょうせい、2011, pp.67-86によれば、大泉町が外国人を対象に1991（平成3）年11月に実施したアンケート調査では、日本での滞在予定期間について約70%の回答者が「3年未満」と回答し、「未定」と回答したのは11.0%であったが、2000（平成12）年11月に実施したアンケート調査では、「3年未満」と回答したのは18.6%で、「未定」が66%と前回より大幅に増えていた。

(50) GARAPA（ガラッパ）とは、ポルトガル語で「さとうきびのジュース」のこと。ブラジルでは手軽に入手できることから、容易なこと又は的確なことを意味する。同上, p.72.

として登録してもらい、行政情報、日本の習慣、文化などを各自の母国語で周囲に正しく伝えることを呼びかけるもので、2007（平成19）年からスタートした。日本語が堪能ではない外国人住民も参加できるのが特徴である。このほか、大泉町における特徴的な事例として、東日本大震災を機に発足した外国人ボランティアグループの活動（「We are with You」）がある。彼らは、東日本大震災の折、東北地方で炊き出し等の被災者支援を行い、その後も、利根川の河川敷清掃、防災訓練、炊き出し訓練、救命講習会などのボランティア活動を行っている。これらの活動は、『平成25年版犯罪白書』中の「多文化共生に向けた政府・地方公共団体の取組」という節⁽⁵¹⁾の中で、「コラム 地域社会の一員としての外国人住民の地域貢献・参加の活動例」として紹介された⁽⁵²⁾。

6 小括

今回訪問した全ての自治体において、リーマンショックの発生した2008（平成20）年を境に外国人人口は減少に転じた。それと前後して、ほぼ全ての自治体において、外国人人口に占めるフィリピンなどアジア出身の外国人の比率が上昇し、その結果、多国籍化の現象が起こっている。ブラジルを始めとする南米出身の外国人人口は、リーマンショック以降減少したものの、現在も引き続き在留している南米日系人には、総じて日本への定住志向が強いことも、ほぼ全ての自治体に共通して見受けられる傾向である。

1990（平成2）年以降に外国人人口が急増したことへの対応策として、訪問先のどの自治体も、①行政情報の多言語化、②行政窓口への通訳配置、③外国人の母国語による相談窓口の開設、④外国人の日本語習得に向けた支援、⑤外国人子女に対する学習支援などに取り組んできた。

①の具体例として、ゴミの分別収集に関する決まりをポルトガル語など外国人の母国語で説明し周知したことが挙げられる。このように、日本での生活のルールを外国人が理解できる言語で伝えることによって、地域社会で当初発生した混乱（ゴミ出しや騒音をめぐる日本人住民と外国人住民との摩擦など）はかなり解消されたことが各自治体の担当者の話からうかがえた。

これに対して、④及び⑤は、いずれも簡単に成果が出る類の課題ではない。④（外国人による日本語の習得）に関しては、訪問先の多くの担当者が、多文化共生施策の最重要課題と認識していた。外国人集住地域では、日本語を使わなくとも母国語だけで生活が成り立つ場合が多い⁽⁵³⁾。しかし、それは景気の良い時に限った話であることが、リーマンショックによって図らずも露呈した。非正規、間接雇用の形態で単純労働に従事する外国人の生活基盤は脆弱であり、ひとたび職を失うと、日本語能力が不十分な状態では再就職もままならない。各自治体は、市民団体と協力して定期的に日本語教室を開催するなど地道な努力を重ねているが、日本人が外国語を学ぶ場合を想定しても、一通りの会話や読み書きができるようになるためには膨大な時間と訓練が必要である。外国人の日本語習得という目的を達成するためには、こうした自治体や市民団体の地道な取組だけでは必ずしも十分ではないようにも思われる⁽⁵⁴⁾。なお、⑤（外国人子女の学習支援）に関して、外国人子女が日本の公立学校で学ぶためには、日本語で一応の日常会話ができる程度では足りず、学習用語を理解

51) 同白書では、外国人犯罪者や非行少年の社会復帰の受け皿となり得るものとして、地域社会における多文化共生の各種取組に着目している。

52) 法務総合研究所『平成25年版犯罪白書』p.318。

53) 前掲注(49)の大泉町におけるアンケート調査からも分かるとおり、日本での滞在が長期化している外国人自身も、必ずしも来日当初からそれ（滞在の長期化）を見越していたわけではない。だからこそ、日本語の習得にメリットを見いだせないまま時間が経過し、気が付いてみれば滞在は長期化しているのに日本語が身につけていない、という事態が起こり得るのであろう。

できるレベル⁽⁵⁵⁾の日本語能力が必要となる。

今回の訪問で印象的だったのは、どの自治体も、外国人住民を「要支援者」とみなすだけではなく、地域で活躍する「人材」ととらえていることであった。住民に占める外国人比率が高まれば高まるほど、外国人を支援の対象とのみとらえては地域コミュニティが立ち行かなくなるという事情がその背景にある。それが顕著に表れるのが、災害対策の局面である。非常時には、国籍を問わず、全住民が持てる能力を最大限に発揮して協力し、難局を乗り越えなくてはならない。日本人住民と外国人住民とが参加する防災訓練は、他の多文化共生関係のイベントと比較して参加者の意欲が特に高いという。防災訓練を機に住民の相互理解が深まり、防災以外の分野においても「多文化共生」が更に定着することが期待される。

おわりに

政府は、2014（平成26）年6月に発表した「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」において、「中長期的な外国人材の受入れの在り方については、移民政策と誤解されないように配慮し、かつ国民的なコンセンサスを形成しつつ、総合的な検討を進めていく。」⁽⁵⁶⁾としている。しかし、実態として、日本国内には単純労働に従事する外国人が多数居住し、その一部は滞在が長期化している。「移民」という言葉の定義をどうとらえるかにもよるが、これを広義にとらえた場合、日系人や日本人の配偶者など、日本にも事実上、「移民」が存在するとの指摘がある⁽⁵⁷⁾。彼らを「移民」と呼ぶかどうかはともかく、日本に入国した外国人は、短期滞在の場合を除いて、国内のいずれかの地域に居住し、そこで生活者となる。外国人受入れの方針を決定するのは国であるが、その影響は地域住民に及ぶ。なお、外国にルーツを持つ人々は、国内各地に、必ずしも集住という形ではなく、居住している。たとえ少人数でも、ある地域に外国人が居住する場合、そこには何らかの課題が潜んでおり、何らかの施策が必要とされている可能性がある。

今回の訪問先は、いずれも多文化共生施策の先進地として名高く、四半世紀にわたって実績を積み重ねてきた自治体である。その豊富な知見を糧としつつ、時々刻々と変化する状況に対応するため、自治体職員や地域の国際交流協会のスタッフは、多文化共生施策の最前線で日夜奮闘している。その真摯な姿勢と高い見識に敬意を表するとともに、業務繁忙の折、貴重な時間を割いて聞き取り調査にご協力いただいたことに、この場を借りて心から御礼申し上げる。

(おがさわら みき)

54) 川上深志「オーストラリアにおける言語教育について—ニューサウスウェールズ州を例に—」『自治体国際化フォーラム』No.272, 2012.6, pp.12-13. <http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/pdf_272/04_sp.pdf> によると、オーストラリア連邦政府は、成人の移民及び難民向けに最大500時間の英語習得のための無料プログラムを用意している。

55) 一例として、「直線AB上に点Qをとり…」という算数や数学の問題文の意味するところをイメージできるような能力。

56) 「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」2014.6.24, p.50. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunJP.pdf>>

57) 北脇 前掲注(5)は、国連文書(E/CN.3/1997/15/Add.1)で「移民」を「通常の居住地以外の国に移動し少なくとも12か月間当該国に居住する人のこと」と定義していることに着目し、このように広くとらえれば、「既に在住日系人などの定住化の進行により彼らを「移民」と呼びうる実態が生じてきている」と述べている(p.36)。