



地方自治体における多文化主義政策： 先進的な取り組み事例から

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 北海道教育大学 公開日: 2011-09-24 キーワード: 作成者: 中澤, 沙織, 大津, 和子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.32150/00005992

地方自治体における多文化主義政策

— 先進的な取り組み事例から —

中澤 沙織・大津 和子

北海道教育大学札幌校 国際理解教育研究室

The Multiculturalism Policies of Local Government

— A Case Study of Progressive Approach —

NAKAZAWA Saori and OTSU Kazuko

Department of Global Education, Sapporo Campus, Hokkaido University of Education

概 要

近年、日本に居住する外国人が急増したことで、地方自治体では、地域社会における外国人住民との共存が新たな課題となっている。本稿の目的は、先進的な多文化主義施策を実施している地方自治体4市を事例に、地方自治体が取り組むべき多文化主義政策を体系的・総合的に明らかにすることである。オールドカマーが集住している豊中市、箕面市では、人権を尊重する差別のないまちづくりを目指して人権教育や民族教育に積極的に取り組んでいる。また、ニューカマーが集住する磐田市、豊田市では、「多文化共生推進協議会」等を設置して、外国人住民の意見を市政へ柔軟に反映させ、関係機関と連携した支援体制を構築している。これらの調査結果を踏まえると、地方自治体は、外国人住民に対して労働、教育、医療、福祉等の総合的な生活支援、地域社会との連携、外国人住民が地域社会へ参画する仕組みづくりといった点について包括的に取り組み、バランス良く施策を実施することが重要であると言える。

問題と目的

近年、世界各地を結ぶ情報通信や運輸交通手段が発達したことで、人の国際移動が活発になり、日本でも国籍や民族、文化の異なる人々と接する機会が増えている。日本に居住する外国人が増加したことで、地方都市においても地域社会における外国人住民との共存が課題となっている。2006

年、総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定したことで、地方自治体では「国際交流」「国際協力」に続く第3の柱として「地域の国際化」を位置づけ、「地域における多文化共生」を本格的に進めていくこととなった。外国人住民を地域社会の構成員として受け入れ、日本人住民と同様の行政サービスを提供し、多文化共生の地域づくりを行うことが地方自治体における新たな

課題となったのである。

本研究の目的は、①地方自治体で取り組むべき多文化主義施策を体系的・総合的に考察すること、②今後、地方自治体がどのような多文化主義施策を展開することができるのか、その方向性と可能性を明らかにすること、③多文化共生の地域づくりを実現するために必要な地方自治体の具体的な施策を明らかにすることである。

研究方法

本稿では、先進的な多文化主義施策を実施している地方自治体4市を対象として、多文化主義施策の取り組み状況を調査し、施策の分析を行っている。調査対象とした地方自治体は、自治体別の外国人登録者数を参考に①外国人登録者数が多い、又は、総人口に占める外国人登録者の比率が高い、②多文化主義施策の推進に関する指針や計画を策定している、③特徴的な多文化主義施策を実施している、④対外的にも積極的に多文化主義施策に取り組んでいると評価されており、先行研究などで取り上げられている、という4つの条件に該当する市町村レベルの地方自治体（政令指定都市は除く。）を選定した。調査方法は、各地方自治体のウェブサイトに掲載されている情報を収集し、5つの視点（1）多文化共生推進体制の整備、（2）コミュニケーション支援、（3）生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災）、（4）多文化共生の地域づくり、（5）その他（施策の特徴と傾向）から、49項目について分析した。これらの分析項目は、総務省の「地域における多文化共生推進プラン」及びNPO法人多文化共生推進センター大阪の「多文化共生に関する自治体の取り組みの現況～地方自治体における多文化共生施策調査報告書～」（2007年）の調査項目を参考として設定した。

第1章 多文化主義とは何か

急速にグローバル化が発展した現代では、同一

国内に、異なる言語や生活様式を持った人々が共存するといったことが日常的に発生しており、外国人との共存は、私達にとっても身近な課題となっている。国境を越えた人の移動は、受け入れ国の文化を豊かにする反面、人種や民族、文化、経済的格差などの違いから紛争や対立といった深刻な社会問題を引き起こす要因となっている。同一国内に多民族・多文化が共存する社会では、人種や言語、生活様式の違いにより差別や偏見、文化摩擦が起りやすく、民族同士だけでなく、マジョリティとマイノリティの対立へと発展する場合もある。長い間、多くの先進国では、国民国家は一文化・一言語・一民族によって構成されるべきだとする「同化主義」的考えに基づいた国民統合政策が実施されてきた。しかし、文化の違いを強引に消去する「同化主義」的政策には、マイノリティの文化や言語を否定することで、彼らに不満を抱かせるという大きな欠陥があることから、多様性をそのまま認めながらも社会統合をうまく進めていくことができないかという視点から生み出されたのが多文化主義である。関根（関根、2006:pp41-42）によると「多文化社会化・多民族国家化の過程で摩擦・紛争を防ぎ、社会の安定的な統合のために考案されたのが多文化主義である」とも言える。要するに、政治的、社会的、経済的な側面から、文化や言語による不平等をなくして、社会的調和を保ちながら国民社会の統合を維持しようとしているのである。

梶田（梶田、1996:p67）は、「多文化主義」を「ひとつの社会の内部において複数の文化の共存を是とし、文化の共存がもたらすプラス面を積極的に評価しようとする主張ないしは運動をさす」と定義している。そして、「多文化主義」と類似した概念である「文化相対主義」と比較して、「多文化主義」は「共通の社会的空間の内部における複数の文化の共存を問題にするという点で、新たな課題がつけ加わっており、多文化主義社会の実現は、はるかに困難な課題」であるとしている。多文化主義は、ひとつの国内に複数の文化が共存することを前提としており、すべての文化を母文

化と同様に教育し、普及することは困難であることから、多文化主義政策における多様性の許容度が新たな課題と言える。

関根（関根，1996:p43）は、多文化主義のねらいを次のようにまとめている。

- ① 伝統文化・言語維持への公的補助
- ② マイノリティの潜在能力を發揮させるために、機会の平等と公用言語学習を奨励
- ③ エスニック・ゲッターやスラムの発生防止
- ④ 結果の平等を求める積極的差別是正措置の実施
- ⑤ 機会平等を妨げる人種的、文化的障害の克服
- ⑥ 多文化主義の経済的効用

多文化主義を導入して、マイノリティの伝統文化や言語を尊重することで、マイノリティの自尊心やアイデンティティを復活させることができ、その結果として、主流社会の文化や言語、生活様式等を学ぶことに積極的になり、もともと彼らが持っていた社会適応力が發揮されるようになる。同時に、受け入れ社会に対してより肯定的な感情を抱くようになり、そうすることで、社会的調和を生み出しながらも社会統合を進めることが可能になるという考え方が多文化主義である。

第2章 日本における多文化主義政策

第1節 外国人受け入れの歴史的経緯

① オールドカマー（在日韓国・朝鮮人）の現状と課題

1910年以降、日本が朝鮮半島を植民地支配したことで、朝鮮人には一方的に「日本国籍」が与えられた。多くの朝鮮人が、徴兵制等で日本へ強制的に連行され、その数は100万人ともいわれている。しかし、第二次世界大戦で日本が敗戦し、1952年に日本が独立国となると旧植民地出身者である朝鮮人は、「日本国籍」を喪失し、「外国人」とされた。朝鮮人の大部分は祖国である朝鮮に次々と帰還していったが、約60万人の朝鮮人は日本に残留して、在日韓国・朝鮮人として日本で生活することを選択した。日本政府により一方的に「外国

人」とされたこれらの人々は、長い間、日本に居住しているにも関わらず、社会保障・就職・教育など多くの場面において差別的な扱いを受けている。例えば、「外国人」とされたために国民年金や児童手当の支給対象外とされ、また、公務員の採用試験においても国籍要件により受験資格が得られないといった制限を受けている。近年、日本人との国際結婚等により在日韓国・朝鮮人の数は減少しつつある。しかし、このことは同時に韓国・朝鮮をルーツに持ちながらも日本国籍を取得している子どもたちが増加していることを意味しているのであり、在日韓国・朝鮮人に対する差別問題が解決したわけではない。このような2世・3世も含めた在日韓国・朝鮮人は、学校や社会において未だ差別的な扱いを受けることが多く、中には、「在日韓国・朝鮮人」であることを隠し、韓国名・日本名の二つの名前を使い分けながら日本で生活している人もいるのである。

② ニューカマー（日系人を中心とした外国人労働者等）の現状と課題

1970年代～1980年代にかけて、日本では高度経済成長による経済大国化とグローバリゼーションを背景に国際化が急速に進んでいった。日本企業の海外への進出や円高等による経済的要因も重なり、アジア諸国から日本へやってくる出稼ぎ労働者が急速に増加した。1989年、日本政府は国内における外国人雇用の拡大を受けて入管法を改正した。この改正で「定住」資格が新設され、日系人は活動制限のない在留資格を比較的容易に取得できるようになった。結果として、来日するブラジル・ペルーを中心とする日系南米人の外国人労働者が急増することになった。来日当初、これらのニューカマーの多くは日本に定住するつもりはなく、一時的に日本に出稼ぎにきているといった傾向が強かったため、日本政府も定住者とみなしていなかった。そのため、ニューカマーの抱える問題について、国や自治体などの行政機関が対応することはほとんどなく、市民団体が中心となって労働問題や医療相談などに応じていた。しかし、

ニューカマーの日本滞在は次第に長期化し、家族を祖国から呼び寄せて生活するようになっていった。1990年代後半になると、ニューカマーの中でも永住資格や日本国籍を取得する者や、日本人との国際結婚を選択する者が増加し、次第に日本への定住化が進んでいった。日本での生活が長期化するにつれ、文化や法律、制度の違いによる問題が顕在化するようになった。労働・医療や日本語、子どもの教育等の問題が深刻化してきたことで、地方自治体でもニューカマーである外国人を地域で生活する住民として受け止め、ようやく対策に取り組み始めたのである。

第2節 日本における多文化主義施策の取り組みの現状と役割

2009年末現在、日本に滞在している外国人登録者数は約218万人となっており、この20年で約1.4倍に増加している。外国人登録者の国籍または出身地は189ヶ国にわたっており、滞在する外国人の多国籍化が進んでいる。国別で比較すると、1970年代から増加を続けてきた中国が全体の31.1%を占め、680,518人で最上位となっている。以下、韓国・朝鮮(578,495人)、ブラジル(267,456人)、フィリピン(211,716人)、ペルー(57,464人)という構成になっている。

これまで日本政府における外国人に関する政策は、主に外国人労働者や在留管理の観点から取り組まれてきた。日本政府は、主に外国人の出入国の管理を担当しており、いったん入国した外国人を対象とする具体的な政策は、地域社会で行政サービスを直接住民へ提供する地方自治体まかせというのが実態であった。つまり、日本政府には、外国人の出入国や在留を「管理」する政策はあっても、在留外国人の人権保障や社会参加という観点に立った総合的な政策が欠けていたとも言える。

1980年代に入ると、日本に入国した外国人を地域社会へ定着させるための先進的な政策が複数の地方自治体によって実施され始めた。日本政府も、世界のグローバル化の流れを受けて「国際人権規約」や「人種差別撤廃条約」を次々と批准し、国

際社会における日本の地位の向上を目指して、「国際化」を時代のキーワードとして取り組み始めた。この時期に、日本政府は「外国人に対する施策の中心は地方自治体であり国はそれを支援する」という立場を示し、外国人を対象とする行政サービスは地方自治体の責務であると明確に位置づけている。自治省では、1995年「自治体国際協力推進政策大綱の策定に関する指針」を策定し、各都道府県及び政令都市に示している。この指針⁽¹⁾によると、地域における国際交流の意義と目的を「①地域アイデンティティの確立、②地域の活性化、③地域住民の意識改革、④相互理解の深化」としている。「国際交流を通じ、地域住民が異なった言語、生活、習慣、文化等を持つ人々と出会うことにより、自己の特性に目覚めると同時に、新しい発想をすることができるようになる。そうした人々により、産業、経済、情報、文化等の広範な分野で地域の活性化がもたらされることが期待される」としている。国際交流は「地域の活性化」をもたらすものであることから、日本政府は、「内なる国際化」という方針を打ち出したのである。しかし、「内なる国際化」は、観光客や一時的に滞在する外国人を対象にした施策であり、自治省では、労働者や生活者として地域で居住する外国人に対する認識は浅かったと言える。

2005年、総務省は「多文化共生の推進に関する研究会」を設置した。日本政府が、外国人を地域で生活する住民として位置づけ、多文化共生を掲げた組織を設置したのはこれが初めてであり、ようやく日本政府による多文化共生の推進にむけての取り組みが始まったと言える。この研究会の報告を踏まえ、総務省では2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、全国の地方自治体に多文化主義施策を総合的、かつ計画的に推進することを示唆した。この通達により、地方自治体では、「国際交流」「国際協力」に続く第3の柱として「地域の国際化」を位置づけ、「地域における多文化共生」を本格的に進めていくこととなったのである。

このプラン(総務省、2006)では、地域におけ

る多文化共生の推進に関する日本政府の役割は、「①外国人受け入れにかかわる基本的な考え方の提示、②日本語及び日本社会に関する学習機会の提供、③外国人住民の所在情報を迅速・的確に把握するシステムの構築、④外国人住民にかかわる各種制度の見直しの促進、⑤多文化共生に関する情報提供及び調査研究機能」にあるとしている。具体的には、「外国人を日本社会にどのように受け入れるかといった基本的な方針は、国において示されるべきであり、外国人が日本社会で定住するにあたって最低限必要となる日本語教育や日本社会に関する学習を実施することについても本来は国の責務である」としている。また、現在の外国人登録制度では実態との乖離があり、正確な外国人住民の所在情報の把握ができていないことから、外国人登録制度の見直しをはじめとした主要な制度改正の検討を進める必要性を指摘している。

次に、市町村を包括する広域の地方公共団体として設置されている都道府県の役割として、次の3点を指摘したい。第一に、市町村の境界を越えた広域的な課題への対応を行うことである。第二に、都道府県レベルで先進的な地方自治体の施策をモデル事業として取り上げ、自治体間で情報を共有し、ネットワークを形成することである。例えば、災害時に備えて、通訳ボランティアの育成や防災訓練を実施するといったことは、市町村が単独で行うのではなく、都道府県が中心となり広域的な連携をとりながら対応することが求められている。また、医療通訳・法廷通訳などの専門的な知識や高度な語学力を必要とする人材の育成や確保は、市町村レベルでは限界があることから都道府県での対応となる。第三に、大学やNPO、NGOなどの研究機関や民間団体と市町村が連携・協働を図るための場を設けるために働きかけることである。群馬県では、既に行政と大学が連携して多文化共生の地域づくりへの取り組みを実施している。県と外国人が集住する市町（伊勢崎市、太田市、大泉町）、および大学（群馬大学、群馬県女子大学）とが連携し、外国人住民と日本

人住民が参加できる交流事業や外国人住民を対象にした日本語教育の在り方等を検討し、多文化共生の地域づくりを目指して協働事業や調査研究などを行っている。このような大学や民間団体との広域的な連携の道を模索することも都道府県の重要な役割と言える。

最後に、市町村の重要な役割は、入国した外国人住民に直接、行政サービスを実施することである。日本に入国した外国人の受入主体は共に生活する地域社会であり、そこで行政サービスを提供する役割を担うのは、当然ながら市町村レベルの地方自治体である。市町村には、外国人住民も、地域社会を構成する住民であると位置づけ、日本人と同様の行政サービスを提供する役割がある。そして、労働・教育・医療・住宅といった外国人住民に関する問題に、各自治体が独自の施策を打ち出し個別に対応することが求められている。地域の特性や外国人住民のニーズを把握し、それらに柔軟に対応し、外国人住民に配慮した指針や計画を策定して、特色のある施策を展開することは市町村の重要な役割であると言える。

第3章 先進的な取り組み事例(I) ～オー ルドカマーを中心とした取り組み～

(1) 大阪府豊中市

第1節 豊中市の歴史的背景と現状

豊中市は、大阪北西部に位置する人口389,461人⁽²⁾（2010年4月1日現在）の都市である。市内には、大阪大学の教員や留学生、その家族といった学校関係者やビジネス関係者、日本人の配偶者など様々な背景を持った外国人が多く居住している。市内には、73ヶ国、4,918人の外国籍の人が生活しており、豊中市の人口に占める外国人登録者数の割合は、1.27%である。国籍別では、韓国・朝鮮籍が2,485人（外国籍全体の50.3%）と最も多く、次いで、中国籍1,215人（24.6%）であり、この2ヶ国で全体のほぼ75%を占めている。豊中市には、歴史的背景を持つ在日韓国・朝鮮人が多く居住しており、昭和30年代後半頃には市内在住

の韓国・朝鮮籍の人が、外国人登録者数の約85%を占めていたこともある地域である。現在では、日本で生まれた3世、4世の世代が在日韓国・朝鮮人の多数を占めるようになっている。

第2節 多文化主義施策の事例分析(施策の特徴)

豊中市の特徴として、次の2点を指摘したい。第一に、「人権擁護都市」を宣言しており「人権」を重視した施策を展開していることである。豊中市は人権擁護に対する意識が非常に高く、多文化主義施策も同和問題と同様に人権施策の一つとして位置づけている。2000年に策定した「国際施策推進基本方針」(豊中市, 2000:p22)には、「国際人権規約の内外人平等の原則が行政のあらゆる施策に生かされ総合行政として取り組むことが必要であり、外国人も市民である」といった外国人住民の人権尊重を第一の基本視点に置いている。外国人住民の権利を「人権」の視点から捉え、人種差別や人権侵害の一切ない社会づくりを目指すための施策に取り組んでいる。外国人住民に対しても、日本人住民と同様の行政サービスを提供するために、多言語対応の生活相談窓口、日本語学習支援、差別解消に向けた人権教育といった生活に密着した施策を実施している。また、業務分担による縦割り傾向が強い組織である市役所において外国人住民を対象とした相談窓口を一本化するなど、特に利用者である外国人住民の利便性に配慮している。

第二に、在日韓国・朝鮮人への民族教育を積極的に支援していることである。「豊中市国際化施策推進基本方針」において、「民族教育の推進」を掲げており、在日韓国・朝鮮人の児童・生徒への就学を支援している。豊中市では、在日韓国・朝鮮人の児童・生徒が自国の文化や言葉を学ぶことによって、自らのアイデンティティを強め、民族的自覚と誇りを養うことができると考えており、これらの事業を重視している。例えば、在日韓国・朝鮮人の児童・生徒を対象にした「ハギ・ハッキョ(夏期学校)」や「韓国・朝鮮ことばとあそびのつどい」を開催している。

豊中市の多文化主義施策は、オールドカマーが集住しているという地域性を反映して、「人権尊重」と「多文化共生」の二つの視点から、総合的に体系化された施策と言える。

第3節 今後の課題について

豊中市の多文化主義施策の今後の課題として、次の4点を指摘したい。第一に、外国人住民向けの情報を更に充実することである。豊中市では、多言語での情報提供に早くから取り組んでおり、「とよなか生活ガイドブック」や「広報とよなか」、「ごみの出し方」、「豊中市内地図」など多くの資料を多言語で発行している。しかし、「外国人市民会議」⁽³⁾で、「さらにわかりやすく読みやすい情報をより効果的に提供してほしい」との提言を受けた。文化や法律・制度の異なる日本で生活する外国人住民にとっては、市が提供している資料は理解しにくいものであり、情報量も十分ではないということを指摘されたのである。外国人住民のニーズにあった情報を提供することは非常に難しいが、利用者である外国人住民の視点で多言語化や情報の選定をすることが必要である。

第二に、外国人住民が地域社会へ参画する仕組みをつくることである。豊中市の施策では、総務省(総務省, 2006a:p5)が定義している「地域で生活する外国人を住民として捉え、地域社会の構成員として共に生きていく」という多文化共生の概念を反映した施策が少ない。そのため、今後は地方自治体が中心となり、外国人住民が地域社会に自ら参画し、異文化理解や国際交流活動に参加する機会を提供するなど、外国人住民が持つ文化や経験を生かすための仕組みづくりが必要である。

第三に、通院や健康診断など医療機関における言語サポートを制度化することである。市立豊中病院では診察科名や問診票を多言語で表記しているが、医療通訳の配置や通訳ボランティアの派遣といった言語支援は実施していない。外国人住民が安心して病院を訪れ、健康診断などを受診できるように言語面での支援体制の充実が必要である。

第四に、多文化主義施策の中心を担う市職員を始めとする日本人住民へ普及・啓発活動を実施することである。豊中市で発行している「多文化主義施策の報告書」(豊中市, 2009)によると、外国人住民を対象とした施策であるにもかかわらず、文化的な配慮が欠けていたり、もしくは、既存の施策をそのまま報告しているものがあり、担当課によって多文化主義施策への取り組みに温度差が見受けられた。そのため、市役所内で多文化共生の地域づくりや多文化主義施策の意義について研修を開催するなど、市職員の意識啓発を行うことが必要である。多文化主義施策は、外国人住民だけではなく、地域に居住する全ての住民を対象として実施することが前提であり、お互いの文化を尊重しながら共存する多文化共生社会の実現には、地域住民の理解と協力を得ることが不可欠である。そのために、市町村が関係機関と連携しながら、地域住民への普及・啓発活動を積極的に展開することが重要である。

(2) 大阪府箕面市

第1節 箕面市の歴史的背景と現状

箕面市は、大阪市のベッドタウンとして発展した人口128,902人⁽⁴⁾(2010年4月1日現在)の都市である。市内には、79ヶ国、2,187人の外国籍の人が生活しており、箕面市の人口に占める外国人登録者数の割合は、1.70%である。国籍別では、韓国・朝鮮籍が818人と最も多く、外国人登録者の約41%を占めている。続いて、中国籍271人(12.4%)、アメリカ籍94人(4.3%)、ベトナム籍61人(2.8%)となっている。豊中市と同様に、歴史的背景を持つ在日韓国・朝鮮人やその子孫であるオールドカマーが集住している地域である。また、大阪外国語大学や千里国際学園等に通学する留学生や教員など多様な背景を持つ外国人住民も多く居住している。

第2節 多文化主義施策の事例分析(施策の特徴)

箕面市の特徴として、次の2点を指摘したい。第一に、「箕面市人権宣言」に基づいて人権尊重

を重視しており、あらゆる差別のないまちづくりに取り組んでいることである。箕面市では、人権問題が発端となって、多文化主義施策への取り組みが始まった。「箕面市国際化推進計画」(箕面市, 2006:pp11-12)の基本目標にも「外国人住民の人権の尊重」があげられており、「外国人住民は日本人住民と同等の行政サービスの受け手である」という観点から、外国人住民を対象にした多言語による相談窓口の開設や情報提供、保健、福祉、医療など生活全般に対応した支援策を総合的に推進している。また、外国人住民の意見を市政に反映するシステムも構築している。さらに、外国人住民の人権を尊重するために、市内の幼稚園・保育所・学校等の教育機関で一貫した人権教育を実施している。1992年には「箕面市在日外国人教育の指針(在日韓国・朝鮮人教育からの出発)」を策定し、「箕面市在住韓国・朝鮮人親の会(トッキの会)」と協力して、在日韓国・朝鮮人の児童・生徒が民族語や民族文化を習得できるように支援している。

第二に、外国人住民のニーズに対応した具体的な事業が施策の中心として展開していることである。箕面市では、「外国人住民アンケート調査」や「みのお外国人市民ネットワーク会議」を活用して、外国人住民のニーズの把握に努めている。箕面市が実施した「外国人住民アンケート調査」では、外国人住民にとっての最重要課題は、多言語で身近な生活情報を入手することと医療・病院に関する問題であるという報告が出された。この結果を受けて、箕面市では、多言語化した行政情報を充実させることと医療通訳ボランティアの派遣を制度化することに重点をおいて取り組むことになった。その後、箕面市では市民団体と連携して、「みのお外国人医療サポートネット」を組織化し、医療機関へ通訳ボランティアを派遣する制度を構築しており、この事業は、地方自治体と市民団体が連携しながら、地域の人材を活用している非常に先進的な取り組みであると言える。

第3節 今後の課題について

箕面市の多文化主義施策の今後の課題として、次の2点を指摘したい。第一に、外国人住民への災害時対応を充実することである。箕面市では、英語版防災マップを作成したり、多言語による防災訓練を実施するなど防災対策にも積極的に取り組んでいる。また、(財)箕面市国際交流協会と連携して「みのお外国人市民ネットワーク会議」を組織し、災害時には外国人住民と連絡がとれる体制づくりを目指している。しかし、避難所の多言語表示や災害発生時の情報窓口は明確にされておらず、外国人住民への災害発生時の対策は十分とは言えない。災害時には、外国人住民は災害弱者となり、言語や生活習慣の違いに配慮した特別な対応が必要となるため、特に配慮した対策が必要である。箕面市の外国人登録者の半数以上はオールドカマー以外の人々であり、災害時に彼らが情報難民になる可能性も否定できない。そのため、言語や文化に配慮した特別な支援体制を整備することが急務である。箕面市では、通訳ボランティアを派遣する市民団体「みのお外国人医療サポートネット」があり、通訳・翻訳を行うことのできる人材を市が把握していることから、これらの団体と連携して災害ボランティアを養成することも一つの方法である。また、(財)箕面市国際交流協会では、外国人住民の日本語学習を支援する市民団体が多数活動しており、災害時に備えて、箕面市が中心となりこれらの関係機関と連携して、外国人住民を支援する体制を整えておくことが必要である。

第二に、外国人住民が地域社会へ参画する仕組みをつくることである。箕面市では、日本人住民と外国人住民の誰もが気軽に参加しやすい異文化交流会や相互理解を推進する国際交流事業の実施が少ない。多文化共生社会を形成するためには、外国人住民が自ら地域社会の一員として母文化や経験を発信し、地域住民と相互理解を深めることが重要であり、外国人住民が地域社会に参画する仕組みが必要である。

第4章 先進的な取り組み事例(Ⅱ) ～ニューカマーを中心とした取り組み～

(1) 静岡県磐田市

第1節 磐田市の歴史的背景と現状

磐田市は、静岡県西部に位置する人口166,918人⁽⁵⁾(2010年4月1日現在)の都市である。磐田市は、製造品出荷額が浜松市に次いで静岡県第2位の工業都市であり、自動車やオートバイ等の輸送用機器製造を中心とした工場が集積している。市内の多くの工場で、いわゆるニューカマーと呼ばれる南米日系人をはじめとした外国人労働者の受け入れを行っている。外国人労働者は磐田市にとって地域経済の発展を支える重要な存在であることから、地方自治体を中心となり、日本人住民と外国人住民との共生に早くから取り組み、先進的な施策を実施している自治体と言える。

市内には、8,027人の外国籍の人が生活しており、磐田市の人口に占める外国人登録者数の割合は4.6%と非常に高い。磐田市では外国人登録者数が1991年から2005年にかけて約7倍に増加している。国籍別では、ブラジル籍が5,711人と最も多く、外国人全体の約71.1%を占めている。次いで、中国籍722人(9.0%)、韓国・朝鮮籍120人(1.5%)、インドネシア籍241人(3.0%)、ペルー籍211人(2.6%)となっている。市内でも特に県営住宅や公団住宅がある東新町1丁目は外国人住民の集住地区となっており、この地域では外国人比率が53.5%にもなっており、日本人住民よりも多く居住している。

第2節 多文化主義施策の事例分析(施策の特徴)

磐田市の特徴として、次の3点を指摘したい。第一に、市民の声を市政へすぐに反映させることができ、外国人住民が安心して生活していくために必要な施策に重点的に取り組んでいることである。2004年、2005年には、外国人住民の生活実態を把握するために、市内に居住する南米日系人を対象にして大規模な意識調査を実施した。さらに、外国人住民の意見や要望を直接聞く機会として

「タウンミーティング」といった会議を開催したり、「磐田市多文化共生社会推進協議会」といった組織を設置している。このように磐田市では、地方自治体が外国人住民・日本人住民の意見を聞く機会を多く設定しており、そこで出された意見は「磐田市多文化共生推進プラン」にすぐに取り入れ、市の施策として実現するというように、磐田市は非常に柔軟な姿勢で市民の要望に対応している。外国人住民から要望があれば、その都度、必要に応じて事業の見直しを行っているため、年々事業数は増加し、2010年度には199事業にもなっている。

第二に、地方自治体が関係機関との連携体制を構築しており、それぞれの役割を明確にしながら多文化主義施策を実施していることである。磐田市では、これまでの取り組みから地方自治体と自治会、学校、民間企業、外国人学校、外国人住民、国際交流協会、市民団体等とのネットワークを構築しており、円滑に連携している。各関係機関における相互間の協力・連絡体制を整備していることで、地域が一丸となって、多文化共生の地域づくりという一つの目標に向かって取り組むことができている。また、これらの関係者が集い、外国人住民に関する課題を協議する場を多く設置していることも磐田市の特徴である。例えば、市役所内の連絡機関である「磐田市多文化共生社会推進庁内会議」や地方自治体と自治会、外国人住民、民間企業、磐田市国際交流協会から構成される「多文化共生社会推進協議会」、磐田市の自治会連合会が主催している「多文化共生取組推進地区会議」や「多文化共生自治会長情報懇談会」といった多くの機関が設立されており、多方面から外国人住民を支援している。

第三に、外国人児童・生徒への教育支援が充実していることである。磐田市では、市民から寄せられた外国人住民に関する相談や情報の中で、特に、子どもの問題について危惧する声が多かったことから、外国人児童・生徒の教育支援に重点をおいて取り組んでいる。市内には、外国人児童・生徒が多く居住しており、公立の小中学校33校の

内、29校に在籍している。磐田市では、外国人児童・生徒が円滑に公立学校へ転入することができるよう、各学校に初期支援教室や日本語教室を設置している。また、加配教員や外国人児童生徒支援員、外国人児童生徒相談員、JSLサポーターといった支援者が複数体制で学校に配置されており、日本語の習得や教科学習などの学校生活をサポートしている。しかしながら依然として、ニューカマーの子どもは不就学になる傾向が高く、大きな問題となっている。そのため、磐田市では不就学児童の居場所づくりに取り組んでおり、公立学校に在籍する児童・生徒だけではなく、市内に居住する外国人児童・生徒全員を対象にした施策を展開している。

第3節 今後の課題について

磐田市の多文化主義施策の今度の課題として、次の3点を指摘したい。第一に、外国人住民へ提供する多言語情報を充実することである。磐田市では、既に行政情報を多言語で提供しているが、翻訳している情報量が十分ではなく、外国人住民は限られた情報しか入手することができないといった状態が起こっている。市ホームページでも、多言語で情報の提供をしているが、限定された一部の情報となっている。英語版は、ポルトガル語版の情報よりも更に少なく、市の概要や観光情報にとどまっている。また、磐田市の取り組みは、外国人住民の大部分を占めるブラジル人を主な対象としているため、外国人登録者の二位以下である中国人やフィリピン人に対する配慮はあまりされていない。多文化共生の視点に立ち、外国人住民の国籍や在留形態の多様性に柔軟に対応しながら、外国人住民が必要とする施策を実施することが必要である。

第二に、外国人児童・生徒の教育支援を充実させることである。特に、不就学児童への支援が急務である。磐田市では、これまでも不就学児童の問題に積極的に取り組んできたことにより、不就学児童が増加する要因は単なる経済的な理由ではなく、子どもの教育に対する保護者の意識の低さ

が原因であることを明らかにしている。しかし、不就学児童の保護者との交渉は非常に困難な状況であり、外国人保護者へ子どもの教育の重要性について意識啓発を行うことが大きな課題となっている。また、外国人児童・生徒には、日本語や教科学習の支援が必要なケースが多いことから、これらの教育支援の充実が外国人住民からも要請されている。日本人住民だけが問題意識を持つのではなく、外国人住民が自ら問題を認識し、会議等へ参画して共に協力し合いながら取り組むことが不可欠であることから、磐田市では、これらの課題を解決するために、関係機関から構成する「外国人児童・生徒の教育に関わるネットワーク」を形成することを検討している。

第三に、外国人住民が地域社会に参画する仕組みをつくることである。磐田市の多文化主義施策は、外国人住民の受け入れ主体として、地域の役割に重点をおいた施策が多く展開されている。磐田市多文化共生推進協議会が提出した市への提言（磐田市、2007）でも、「行政と関係機関が連携して、外国人住民が日本人住民と同等の行政サービスを受けること」を目標にしており、生活相談会の開催や情報窓口の設置といった外国人住民を支援する施策があげられている。しかし、多文化共生の理念では、外国人住民は、支援される立場であると同時に地域社会を共に構成する立場であることがかけられている。外国人住民が地域活動へ積極的に参加し、地域社会の一員として活躍することのできるように地方自治体が支援することが必要である。

(2) 愛知県豊田市

第1節 豊田市の歴史的背景と現状

豊田市は、愛知県北部に位置する人口423,723人⁽⁶⁾（2010年5月1日現在）の都市である。豊田市は「自動車のまち」と呼ばれ、自動車を代表とする製造業を中心とした企業城下町であり、現在では製造品出荷額等で全国第一位の工業都市に発展している。市内の自動車関連工場では、日系南米人をはじめとする外国人労働者が多数働いて

おり、同時に、ビジネスや研修で年間30,000人以上の外国人が豊田市を訪れている。市内には79ヶ国、15,045人の外国籍の人が生活しており、市の人口に占める外国人登録者の割合は3.6%である。国籍別ではブラジル籍が6,833人と最も多く、外国人全体の45.4%を占めている。次いで中国籍2,992人(19.9%)、韓国・朝鮮籍1,501人(10.0%)、フィリピン籍1,276人(8.5%)、ペルー籍733人(4.9%)、ベトナム籍293人(2.0%)となっている。豊田市の外国人登録者数は、1990年から2009年の約20年間で約4倍に増加している。豊田市北部に位置する保見地区では、県営住宅、公団団地があることから1980年代後半から外国人の居住が始まり、現在では外国人住民の集住地区となっている。この地区では、外国人住民の居住率が50%を超えており、その9割がブラジル人であり、全国で一番の外国人集住率になっている。

第2節 多文化主義施策の事例分析(施策の特徴)

豊田市の特徴として、次の3点を指摘したい。第一に、市内に居住する外国人住民だけではなく、ビジネスや研修で豊田市を訪れる外国人来訪者も多文化主義施策の対象としていることである。豊田市は「世界に開かれた都市」を目指して、「多言語対応」「人材育成」「相互理解の促進」といった外国人を受け入れるための環境づくりに積極的に取り組んでいる。また、「豊田市国際化推進計画」（豊田市、2009）においても、豊田市のPRのために多言語での情報提供や外国人向け観光事業の実施をあげており、外国人来訪者への対応も視野にいたれた多文化主義政策を展開している。

第二に、多文化共生社会を支える「人づくり」に重点をおいていることである。豊田市では、市民を対象にした国際理解セミナーや多言語・多文化講座、日本語ボランティア養成講座、外国人災害サポートボランティア養成講座などを実施し、地域を支える人材の育成を重視している。豊田市では、2005年「愛・地球博」が開催された際に、地域をあげて参加国からの訪問団の受け入れを行った。このことがきっかけとなり、市民による

国際交流への関心が高まり草の根交流が盛んになっている。豊田市では、これらの国際交流活動を行っている市民団体や（財）豊田市国際交流協会、NPO、自治会などを通じて、多くの住民が市と協力しながら多文化共生の地域づくりを担っており、豊田市の多文化主義施策は、地域の豊かな人材に支えられている。

第三に、日本語学習の支援体制が充実していることである。来日間もない外国人児童・生徒には、市の予算で日本語指導員を学校へ派遣して、日本語の初期指導や生活指導を行っている。また、豊田市の支援を受けて、（財）豊田市国際交流協会やNPO法人子どもの国、NPO法人保見ヶ丘国際交流センターといった多くの団体が日本語教室を開設しており、外国人住民に広く利用されている。先進的な取り組み事例としては、豊田市が名古屋大学と連携して開発した「とよた日本語学習支援システム」があげられる。豊田市が独自で「とよた日本語学習支援ガイドライン」を策定し、日本語教室を開設するために必要な日本語教材やカリキュラムを開発したのである。民間企業や市民団体が日本語教室を開設する際には、豊田市が財政面で補助しており、日本語教育を全面的に支援している。更に、豊田市のホームページには、コンピューター教材を使って日本語を学習できる「とよた日本語eラーニング」を公開しており、外国人住民がどのような環境であっても日本語を学習できるように多様な支援体制を整備している。

第3節 今後の課題について

豊田市の多文化主義施策の今後の課題として、次の3点を指摘したい。第一に、外国人高齢者や外国人障害者を対象にして、多言語や生活習慣など文化に配慮した施策を実施することである。市内に居住する外国人住民の大部分は、外国人労働者として出稼ぎ目的で来日したニューカマーであり若年層が多いため、豊田市では、外国人高齢者や外国人障害者を対象とした施策が非常に少ない。しかし、今後、ニューカマーが日本に定住し、

長期居住することになれば、いずれ外国人高齢者に対する施策の必要性が増してくることが予想される。ニューカマーは、日本の年金や医療保険等の社会保障制度について知識や情報が不足しており、豊田市では、将来を見据えて外国人高齢者や外国人障害者に関する施策を充実させ、同時に日本の社会保障制度について外国人住民へ普及・啓発を努めることが必要である。

第二に、災害時における外国人被災者への対策を整備することである。災害時には、外国人住民は、高齢者や障害者と同じように災害弱者として位置づけられる。豊田市では、外国人住民向けに3ヶ国語で作成した「市民防災ガイドブック」や「洪水・地震ハザードマップ」を配布し、防災知識の周知に努め、また、外国人住民を対象に防災セミナーや豊田市外国人災害サポートボランティア養成講座を開催して災害に備えている。しかし、豊田市の外国人登録者数から考えると防災研修の開催回数は少なく、外国人住民への定期的な周知・啓発活動が必要である。特に、災害時には、外国人住民は情報不足により混乱しやすいことから、避難所の多言語表示や外国人被災者を対象とした相談窓口の設置、外国人住民の所在確認方法など、災害時を想定した万全の体制づくりが急務である。

第三に、現在は支援される立場の外国人住民が、地域社会に参画する仕組みをつくることである。多文化共生社会の実現には、外国人住民も多文化共生の主旨を理解し、自治会などの地域活動へ積極的に参加することが求められている。現在、豊田市では、外国人住民を地域社会へ受け入れる環境づくりに重点をおいて、日本語学習や生活支援を中心に取り組んでいる。今後、外国人住民の受け入れ体制が整備され、彼らの日本での生活基盤が安定すれば、外国人住民が自治会などの地域活動に参加することも可能になる。磐田市のように外国人住民が自ら地域の治安維持や防災に取り組む活動に参加すれば、外国人住民の意識も変化し、外国人住民の集住地区における深夜の騒音やゴミの分別といった生活マナーや治安の悪さといった

問題の解決へと繋げることができるのであり、日本人住民と外国人住民が協力して、地域活動に取り組むことで、多文化共生の地域を実現することができると言える。

第5章 地方自治体に取り組むべき多文化主義施策

第1節 オールドカマー・ニューカマーの集住都市の施策の特徴

オールドカマーが集住している都市の特徴として、次の4点を指摘したい。第一に、「人権」を重視した施策を展開していることである。豊中市は「人権擁護都市」を宣言しており、箕面市では「箕面市人権宣言」を採択して、両市とも外国人住民の人権尊重を施策の基本方針においている。豊中市では、人種差別や人権侵害の一切ない社会づくりを目指して、人権啓発活動や人権問題に関する学習会を開催している。1980年に「在日外国人教育基本方針」を策定し、在日韓国・朝鮮人児童・生徒の民族的自覚と誇りを培う教育や民族的偏見や差別の解消への啓発に取り組むなど、特に人権教育を重視している。箕面市でも、国籍や文化の違いによる差別だけではなくあらゆる差別がないまちづくりを目指して、幼稚園・保育所から一貫した人権教育を実施している。いずれの市でも、市職員採用試験の受験条件から国籍条項をいち早く撤廃しており、人権尊重の観点から外国人住民への偏見や差別の解消に取り組んでいる。

第二に、地方自治体が外国人住民の持つ文化や言語を尊重し、外国人住民が母国語や母文化を学ぶことを支援していることである。特に、在日韓国・朝鮮人児童・生徒を対象に、ハングルや韓国・朝鮮の民族文化を習得できるように支援している。豊中市では、在日韓国・朝鮮人児童・生徒が母文化を学ぶことができるように市の支援で「ハギ・ハッキョ（夏期学校）」や「韓国・朝鮮ことばとあそびのつどい」を開催している。箕面市では、「箕面市在日韓国・朝鮮人親の会（トッキの会）」と協力して、公立学校で在日韓国・朝

鮮人児童・生徒が韓国・朝鮮の文化を習得する機会を提供している。そのほかの国籍の外国人児童・生徒についても、保護者や学校、国際交流協会、教育センターと連携し、母国語や母文化を学ぶ機会を提供して民族教育を支援している。箕面市では、民族学校へ就学援助費の給付を行っており、財政的な支援もしている。

第三に、国民年金法により除外された在日外国人障害者と在日外国人高齢者の無年金者へ、市独自の予算で給付金を支給して財政的に援助していることである。豊中市では、外国人高齢者については月額10,000円、外国人障害者については月額36,000円を給付している。箕面市では在日外国人福祉金を設置して、豊中市と同額給付している。また、これらの無年金者に対する救済措置と制度の不備の早期解決を国へ要望している。

第四に、外国人住民が日本人住民と同様の行政サービスを受けることができるようにするため、行政情報の多言語化や医療・防災など生活全般に関する施策が充実していることである。豊中市では、「生活ガイドブック」をはじめ、「救急対応ブック」など多くの行政情報を多言語で提供している。箕面市では、特に医療に関する施策が充実しており、箕面市立病院では、多言語表記の診療案内を作成し、市の補助金で英語・中国語の通訳者を常駐させて診療時の医療通訳を行っている。また、市内の医療機関へも医療通訳ボランティアを派遣する制度があり、外国人住民が安心して医療機関を受診できるように整備している。防災については、外国人住民を対象に防災・救急セミナーを6カ国語で開催し、災害時にはFM放送を使って多言語で情報を提供できるようにしている。オールドカマーが集住する都市では、早くから行政情報の多言語化に取り組んできたことにより、多言語情報が多く蓄積され非常に充実した支援が行われている。

次に、ニューカマーが集住している都市の特徴として、次の4点を指摘したい。第一に外国人住民の意見を施策へ反映させる制度や会議を整備していることである。磐田市は「磐田市多文化共生

社会推進協議会」，豊田市は「多文化共生推進協議会」を設置している。これらの協議会は地方自治体だけではなく，警察，自治会，国際交流協会，NPO，商工会議所，民間企業，公立学校，外国人学校，外国人住民の代表といった外国人住民と関わりのある関係機関で構成されている。この会議では，市の多文化主義施策の方針や具体的な事業について検討し，政策についての提言や意見書を市へ提出している。さらに，いずれの市でも，市の多文化主義施策の指針となる「磐田市多文化共生推進プラン」「豊田市国際化推進計画」を策定する際に，外国人住民へアンケート調査やヒアリング調査を実施している。市ではこの調査結果を参考に，外国人住民が置かれている生活の実態と課題を明らかにし，市の重点施策を決定している。磐田市では，日本人住民を対象として，外国人住民に関するアンケート調査を実施し，日本人住民，外国人住民，双方からの意見を参考にしながら施策を展開している。

第二に，日本語学習の支援が充実していることである。外国人住民へのコミュニケーション支援は，市の重点施策に位置づけており，日本語学習を積極的に支援している。ニューカマーは日系人であっても日本語を話すことが出来ない人もおり，日本語の習得は外国人住民にとって大きな課題である。磐田市では，磐田国際交流協会へ委託して，レベル別の日本語教室を市内5カ所で開催している。その他にも多文化交流センターや市民団体が市の支援を受けて日本語教室を開設しており，希望する外国人住民が誰でも気軽に日本語を学習することができるように環境を整備している。豊田市では，(財)豊田市国際交流協会やNPO法人，外国人労働者を雇用する民間企業等の様々な団体が市の支援を受けて日本語教室を開設している。また，名古屋大学と連携して「とよた日本語学習支援システム」を開発し，更に，市ホームページには，コンピューター教材を使った「とよた日本語eラーニング」システムを公開するなど，外国人住民の日本語学習を多方面から支援している。多文化共生社会においては，来日間もな

い外国人住民へ初期の日本語学習を実施することは行政の責務であり，今後は市町村レベルの地方自治体が単独で取り組むのではなく，国や都道府県と連携して体系的な支援体制を構築する必要がある。

第三に，外国人児童・生徒の教育支援が充実していることである。来日間もないニューカマーの外国人児童・生徒は，経済的な事情で外国人学校へ通学することができず，また，日本の公立学校では文化や言語の違いにより孤立しがちであり，結果として，不就学になる傾向が強いといった問題を抱えている。そのため，磐田市では，初期支援教室や適応指導教室を設置して，外国人児童・生徒が日本の学校生活に円滑に適應できるように支援している。同時に，外国人児童・生徒支援員やJSLサポーターという日本語支援員を公立学校へ派遣して日本語の習得を支援している。多文化交流センターでは，外国人児童・生徒が放課後に自由に集まり，学校の宿題や教科を学習しながら安心して過ごすことのできる居場所を提供している。豊田市では，「ゆめの木教室」や「ことばの教室」という日本語の初期指導や学校の生活指導，宿題や教科学習を支援する教室を設置している。これらの市では，NPOや市民団体と連携しながら，外国人児童・生徒が最低限の教育を受けることができるように体制を整備し，不就学児童の問題解決に向けて取り組んでいる。

第四に，多文化共生社会の推進に向けて，地方自治体と国際交流協会，市民団体，自治会，高等教育機関等の関係機関がそれぞれの役割分担を明確にしながら，協力する体制を整備していることである。磐田市，豊田市では，国際交流協会と連携して，外国人住民を対象にした情報提供や相談窓口の運営，行政情報の多言語化や通訳ボランティアの養成を行っており，地方自治体と役割を分担しながら施策を実施している。総務省の多文化共生推進プランでも，国，都道府県，市町村，国際交流協会，民間企業等の関係機関との連携と役割の明確化を課題としてあげており，ニューカマーの集住する都市では，この課題解決に向けて

率先して取り組んでいる。多文化共生社会を実現するためには、特に地域社会における「人材育成」が重要であり、両市とも、多文化共生の理念や異文化理解を深めるために地域住民への普及・啓発活動を積極的に展開している。磐田市では、自治会連合会が外国人住民と顔の見える関係づくりに取り組んでおり、地震防災訓練や防犯パトロール等の地域活動を外国人住民と協働で実施している。さらに、自治会が中心となり、災害時には外国人住民の所在確認を行う体制を整備しており、地域住民の理解と協力を得ながら多くの地域活動を展開している。

第2節 地方自治体に取り組むべき多文化主義政策とはどのようなものか

これまでの事例研究を通して、今後、地方自治体が多文化主義施策を実施する際に、欠かすことができない3点が明らかとなった。

第一に、地方自治体が中心となり、外国人住民にとって暮らしやすい地域づくりに積極的に取り組むことである。外国人住民は文化や言語の違いにより、労働、教育、医療、福祉など多くの問題を抱えながら日本で居住している。そのため、地方自治体は、外国人住民が日本での生活に円滑に適應できるように総合的な生活支援を行うことが必要である。日本文化や日本語を学習する機会の提供、多言語での行政情報の提供や相談窓口の設置、医療通訳ボランティア、外国人児童・生徒への教育支援、多言語による防災訓練の実施など、外国人住民へ総合的な生活支援を行うことで、外国人住民が地域社会へ参加することを促し、より安定した多文化共生社会の構築へと繋げることができるのである。

第二に、地域社会が「多文化共生の地域づくり」について共通の認識を持ち、連携・協力することである。市町村が中心となり、国や都道府県をはじめとして、国際交流協会、民間企業、NPO、市民団体、大学、自治会などの外国人住民と関わりのある関係機関が連携し、各々が役割を果たすことができるようにネットワークを構築すること

が必要となる。そして、これらの関係機関が「お互いの文化の違いを認め合い、様々な文化的背景を持った人々が共存することができる多文化共生社会の実現」という共通の目標を持ち、地域が一丸となって取り組むことが重要である。磐田市では、自治会が外国人住民と協力して、防犯パトロールなどの地域活動を行って「顔の見える関係づくり」に取り組み、災害時には自治会が外国人住民の所在確認を行う体制を構築している。一方、豊田市では名古屋大学と連携して「とよた日本語学習システム」を開発し、このシステムを利用すれば、誰もが日本語教室を開設することができる制度を構築している。このように関係機関と連携することで、地方自治体だけでは実現することが難しかった事業を実施することができるのであり、地域社会との連携・協力が多文化共生社会の形成に重要な役割を果たすと言える。

第三に、外国人住民が地域社会へ参画する仕組みを形成するために、地方自治体が地域社会へ働きかけていくことである。本稿で取り上げた地方自治体では、外国人住民も地域社会を構成する住民であり、日本人と同等の行政サービスを受ける権利があると市の指針で位置づけており、行政情報の多言語化や日本語教室といった外国人住民が地域社会に適應するための支援策を中心に実施している。しかし、多文化共生社会においては外国人住民も自立し、地域社会へ自ら参画することが不可欠である。外国人住民が伝統的な舞踊や音楽、食などの母文化やそれぞれが持つ豊かな経験を地域社会へ発信することで、外国人住民の自尊心を高めることができると同時に、地域住民との相互理解が深まり、個性豊かで活気ある地域づくりに繋げることができるのである。

今後、日本において、不必要な文化摩擦を避けながら安定した多文化共生社会を構築するためには、地方自治体がこれらの点について包括的に取り組み、バランス良く施策を実施することが必要であると言える。

第3節 今後の課題

今後の課題として、次の3点を指摘したい。第一に、行政サービスを必要とする住民の視点で施策を展開していくことである。本稿の事例として取り上げた市でも、外国人住民を対象にして、行政情報や市ホームページを多言語で作成しているが、情報内容が十分ではない、もしくは、情報が更新されていないといったことが見受けられた。これらの市では、情報を必要とする外国人住民の視点で施策を実施していないことが原因で、このようなことが起こってしまったと考えられる。行政情報を多言語化する際には、その情報を必要とする外国人住民の意見を取り入れながら、①提供する情報を選別してから翻訳作業を行うこと、②文化的背景の異なる人でも理解できるように配慮すること、③利用者に誤解を与えないように最新の情報を提供することに留意することが必要である。特に、外国人住民を対象とした事業では、文化的な相違に留意し、誤解をあたえないように注意しなければならない。また、多文化主義施策は外国人住民を支援するだけでなく、地域住民に対しても異文化理解の機会を提供し、様々な文化や価値観に触れることで地域社会を豊かにするという一面も持っている。多文化主義施策は、多文化共生の地域づくりのために必要な施策であることを地域住民へ周知し、市民が主体となって施策を実施することが重要である。

第二に、地方自治体における財源を確保することである。世界の経済不況に伴い、不景気が続く日本では地方自治体の財政は非常に厳しく、財源を確保していくことは深刻な問題である。事例で取り上げた地方自治体の多文化主義施策に関する予算額は、豊中市では64,353,000円(2007年度)、箕面市では34,479,000円(2010年度)、磐田市では124,283,000円(2009年度)、豊田市の予算については不明であるが、各市とも多文化主義施策へ多額の予算措置を講じている。これらの地方自治体では多文化主義施策を重視していることから、多額の予算を確保し、先進的な施策を展開することが可能になっている。しかし、多くの地方自治

体では財政状況が厳しいことから、多文化共生社会の推進を目指して施策を実施するためには、国が補助金を交付するなど財政面での支援が必要である。

第三に、地方自治体の特性や地域性を多文化主義施策へ反映させていく方法を体系化することである。2006年に総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を示唆したことで、全国の地方自治体で多文化共生を推進する指針や計画の策定が始まった。しかし、総務省が参考プランを例示したことで、一部の地方自治体では、総務省の「多文化共生推進プラン」を踏襲し、ほぼ同じ内容で方針や施策を策定しており、地方自治体の方針や施策の決定方法に課題があると言わざるを得ない状況となっている。指針や計画を策定する際には、総務省が提示したすべての事業を踏襲するのではなく、地域性や特徴を反映しながら、地域で生活する外国人住民のニーズに沿った施策を展開することが必要となる。

日本では、外国人登録者数が年々増加しているにも関わらず、総合的・体系的に外国人住民に関する政策に取り組んでこなかった。しかし、地域における多文化共生社会は、既に、私たちにとって身近なものとなっており、地方自治体が、外国人住民に関する施策に積極的に取り組まなければならない時代となっている。日本政府は、少子高齢化による労働者不足を補うために外国人労働者を積極的に受け入れする方針を表明している。また、これまで消極的だった難民の受け入れにも前向きに対応することを検討しており、日本に居住する外国人住民は今後も増加することが予想される。日本国内においても、安定した多文化共生社会を形成することを目指して、日本の政策方針の方向性を見極める時代になっており、日本政府は、国内において不必要な文化的摩擦を避けるために、効果的な政策を展開することが求められている。

おわりに

本研究を通して、多文化主義施策の重要性を再認識することができた。同時に、地方自治体では難しいとされていた施策が、国際交流協会や市民団体、自治会、高等教育機関等との連携により実現している事例を分析し、地方自治体における施策により広い可能性を示すことができた。これらの先進的な地方自治体では、地域住民が外国人住民との共生の意義を理解し、地方自治体と連携して、自主的に外国人住民をサポートするボランティア活動等に積極的に参加している。『国籍や民族、文化の異なる人々とお互いの違いを認め合い共存する』という多文化共生の理念を地域社会へ普及させ、地方自治体と地域住民が協力することが、地方自治体の限界を越えた新たな多文化主義施策の展開には必要である。

【引用文献】

1. 磐田市 (2007) 「磐田市多文化共生推進プラン」, 磐田市ホームページ, PDF ファイル
2. 梶田孝道 (1996) 「多文化主義をめぐる論争点－概念の明確化のために」, 『エスニシティと多文化主義』 pp67-101, 同文館
3. 関根政美 (1996) 「国民国家と多文化主義」, 『エスニシティと多文化主義』 pp41-66, 同文館
4. 関根政美 (2006) 「多文化主義の到来」, 朝日選書
5. 総務省 (2006a) 「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むけて」, 総務省ホームページ, PDF ファイル
6. 総務省 (2006b) 「地域における多文化共生推進プランについて」総行国第79号, pp1-11, 総務省ホームページ, PDF ファイル
7. 豊中市 (2000) 「国際化施策推進基本方針－共に生きすすめる地域の国際化－」, 豊中市ホームページ, PDF ファイル
8. 豊田市 (2009) 「豊田市国際化推進計画」, 豊田市ホームページ, PDF ファイル
9. 箕面市 (2006) 「第2期箕面市国際化推進計画」, 箕面市ホームページ, PDF ファイル

【参考ウェブサイト】

- (1) 自治省 (1995) 「自治体国際協力推進政策大綱の策定に関する指針」自治国第5号
(出典) 総務省ホームページ: <http://www.soumu.go.jp>
- (2) 豊中市ホームページ: <http://www.city.toyonaka.osaka.jp>
・人口統計, 外国人市民向け情報
- (3) 豊中市ホームページ: <http://www.city.toyonaka.osaka.jp>
・外国人市民会議録
- (4) 箕面市ホームページ: <http://www.city.minoh.lg.jp/>
・人口・世帯数 (外国人登録による登録者数), 多文化共生社会の推進, みのお生活ガイド
- (5) 磐田市ホームページ: <http://www.city.iwata.shizuoka.jp/city>
・磐田市の人口 (外国人登録者数), 国際交流・多文化共生, 多文化共生の取り組み
- (6) 豊田市ホームページ: <http://www.city.toyohashi.aichi.jp/index.html>
・外国人統計 (豊田市外国人登録者数データ集 平成22年5月1日現在), 豊田市の人口, とよた日本語学習市支援システム, 外国人との共生に関する主な取り組み, 豊田市の教育国際化

(中澤 沙織 札幌校大学院生)

(大津 和子 札幌校教授)