

〈4〉地域コミュニティにおける 多文化共生の現状と課題 ー在住外国人の自助・共助・公助ー 市政研究センター 専門研究嘱託員 坂本 文子

1 はじめに

現在、国は外国人（労働者）の受入に消極的な姿勢を崩していない¹。だが、日本における外国籍住民はすでに210万人を超え、そのうち79万人の外国人が働いているともいわれる。外国にルーツをもつ者を含めるとその数はさらに増える。

東日本大震災や平成27年9月関東・東北豪雨により被災者となった在住外国人の様子は、私たちの暮らしのすぐ側に、かれらの暮らしもあることを広く知らしめた。

近年、マスコミでは在住外国人が地域に暮らす人々として語られる。地域コミュニティの形成・維持・回復に向けて、日本人住民がどのように在住外国人と向き合い学び合うのか、そして、どうすれば在住外国人が地域に関心をもち地域と関わっていけるのか、地域コミュニティにおける多文化共生²のあり方が問われている。

2 問題の所在と研究の目的

(1) 地域自治における「多数性」の意義

政策形成の場面で、地域コミュニティの形成・維持・回復を議論する際、問われるのは日本人住

民の主体的・能動的な地域活動である³。そこでは、在住外国人の主体的・能動的な地域参加が問われることはほとんどない⁴。問題が発生した限りにおいて、対応が求められる程度である。だが、在住外国人もまた住民であり、かれらの居住は永続的なものと認識する必要がある（北脇2011）。

本論は、社会が同一ではない複数の人間から構成されることを前提とする。これはアレント（1958=1994）の「多数性」の概念に依拠する。彼女は人間の3つの条件として労働（labor）、仕事（work）、活動（action）をあげる。中でも「活動」は、地球上には多数の人間がいるという「多数性」の事実に対応しており、政治はこの「多数性」にもとづく述べる⁵。つまり、地域自治を担う地域コミュニティはそもそも差異をもつ個々人が尊重される「多数性」を包含している。

(2) 宇都宮市の多文化共生施策

本市の在住外国人は、平成27年10月現在、8,181人⁶（人口比1.6%）で、在留資格別には永住者（38%）が最も多く、永住者を含む就労の制限のない在留資格保有者が6割を占める⁷。国籍別には中国、韓国・朝鮮、タイ、フィリピン、台湾、ブラジルの順に続く。

多文化共生施策は、国際交流プラザ（以下「プラザ」という）が所管課となり、「第2次宇都宮市

³ ただし、新自由主義的な「自発性」が「社会参加活動」に対し実質的に義務化したという批判的見方もある（渋谷2004）。

⁴ 横浜いちょう団地では、在住外国人の地域参加に対し積極的に取り組んでいるが全国でも珍しい。

⁵ 「活動actionとは、物あるいは事柄の介入なしに直接人と人との間で行なわれる唯一の活動力であり、多数性という人間の条件、すなわち、地球上に生き世界に住むのが一人の人間manではなく、多数の人間menであるという事実に対応している。たしかに人間の条件のすべての側面が多少とも政治に係わっている。しかしこの多数性こそ、全政治生活の条件であり、その必要条件であるばかりか、最大の条件である」（アレント1994、20）。

⁶ これは、平成27年10月現在、地区別人口でみると、瑞穂野地区（9,717人）、上河内地区（9,572人）に近く、富屋地区（4,041人）の約2倍、篠井地区（2,407人）の約4倍に匹敵する。

⁷ 日本人の配偶者等9%、定住者7%、特別永住者7%（本市住民基本台帳）。

¹ 技能実習生やEPAによる看護師・介護士候補生の受入れ、国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業があるが、基本的に単純労働の受入れは認めておらず、外国人労働者をめぐる課題は多い。

² 総務省は「多文化共生プラン」（平成18年）において多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、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」と定義する。ただし、政策用語としての「多文化共生」という言葉は現実のマジョリティとマイノリティの不平等な関係を覆い隠す恐れがあるとの指摘もある（金2011）。

国際化推進計画」(平成26年3月策定)が運用されている。平成21年には外国人相談窓口が設置され、多言語に対応した多文化共生ソーシャル・コーディネーター(以下「多文化SC」という)が配置された。平成27年度8人の多文化SCが雇用されている。このほかの主な取組として、定期的な外国人住民意識調査の実施や「やさしい日本語」の職員研修、国際理解講座事業、制度の網羅的な解説が書かれた『暮らしの便利帳』⁸など多言語資料の作成および在留カード登録窓口での配布を行っている。多文化共生事業の推進に充てられる予算は、震災以降の外国人人口の増加傾向とは裏腹に年々削減される方向にある。

また、教育委員会では外国人児童生徒教育の充実も図られてきた。現在、「第2次宇都宮市外国人児童生徒教育推進計画」(平成26年3月)が運用され、初期日本語教室⁹の設置や日本語指導講師の派遣(平成27年度現在、9言語16人)が実施されている。

全国的にみると、比較的早い時期から在住外国人に対する施策の充実が図られてきたといえる。しかし、プラザと教育委員会との情報共有等はほとんどない。プラザとまちづくりを所管するみんなでまちづくり課や市民活動センター・地区市民センター・地域コミュニティセンターなど(以下「地域行政機関」という)との関係も薄い¹⁰。プラザ職員が常駐する事務所は、指定管理者(NPO法人宇都宮市国際交流協会)が運営する交流スペース、そして、まちづくりを所管する課からも、物理的に切り離されており、顔の見える環境には

ない。

(3) 分析の枠組み—自助・共助・公助

在住外国人の多くは日本語を母語とせず、慣れない社会システムの中で、常に日本社会における自明に直面しながら暮らしている。しかし、在住外国人が何か問題を抱えた場合、それは個人的で特例的な問題、換言すれば自助で乗り越えるべき問題として対処されがちである。だが、かれらは、母語や文化背景が異なることからさまざまな場面で自助に制約を受ける。その意味において、共助や公助を日本人よりも必要とする人々である。

自助の問題として対応するだけでは、人口減少時代のグローバル化の下で、かれらの暮らしを支えることはもはやできない。問題を包括的に捉えるための体制整備が急務である。

本論では、在住外国人の現状と課題を自助、共助、公助の3つの領域に分けて整理する。そして、自助、共助、公助を下記のように定義する。「自助」とは、他者や地域から独立して自らの力で物事を判断し処理する個人とその家族の力。「共助」とは、個人が主体となりながらも家族やコミュニティなど属性の近い人々による相互の助け合いによる力。「公助」とは、自助と共助を前提としながら公共の福祉を担う政府・地方自治体による力である。

(4) 研究の目的

以上をふまえ、本研究は、「多数性」を前提とする地域コミュニティの形成・維持・回復を念頭に、本市の地域コミュニティにおける多文化共生の現状と課題を明らかにする。その際、在住外国人に焦点をあて、自助、共助、公助の3つの領域に分けて考察する。そして、特に在住外国人が主体的に参加する／できる地域コミュニティの実現という視座から、多文化共生推進に向けた政策の方向性を示す。

⁸ 『暮らしの便利帳』は6か国語(英語、中国語、ポルトガル語、スペイン語、韓国語、タイ語)がある。このほか、やさしい日本語と6か国語による市内地図、緊急時用の指し会話表、ゴミの分別表、外国人相談窓口の案内とあわせて転入時に配布している。

⁹ ここでは、外国人児童生徒が小・中学校の在籍学級で学ぶ前に必要に応じて集められ、日本語指導と適応指導が行われる。

¹⁰ ただし、プラザが地域行政機関と連携して実施する国際理解講座事業の利用実績は増加傾向にあるという。平成26年度は12講座、平成27年度は16講座実施されている。

3 研究の方法

調査は、自助、共助、公助に配慮し、本市における多文化共生の現状を広く把握することを目的に設計された¹¹。

主に自助、共助に関して、在住外国人、多文化S C¹²、地域住民（元自治会長）、清原地区国際交流協会、宇都宮市国際交流協会、ハローワーク外国人担当窓口、外国人を雇用する経営者、鹿沼市国際交流協会外国人相談員の計13人に、平成27年の7～12月に半構造化面接を行った。なお、聞き取りを行った多文化S C全員が本市業務以外の通訳業務を行っており、裁判所や医療現場などさまざまな現場に関わる。そのうち4人は、外国人児童生徒のための日本語指導講師の経験もあり、また日本に20年以上住む在住外国人でもある。

主に公助に関して、本市プラザ、鹿沼市市民部市民活動支援課、刈谷市市民活動部市民協働課を視察した。加えて、市内の在住外国人への対応状況および情報収集の現状把握を目的に、宇都宮市役所内にある14部局¹³中、内部管理業務を除く課相当の部署¹⁴および課相当の対市民窓口がある部署¹⁵に所属する全114の課相当の部署を対象に（ただし、プラザを除く）、7～8月上旬にかけてインターネット通信調査を行った（有効回答数81部署、

回答率71.1%。以下「庁内業務実績調査」という）。さらに、その調査結果に基づき39部署に聞き取り調査を行った。

以上の結果をふまえ、自助（第4章）、共助（第5章）、公助（第6章）の現状と課題を明らかにしたのち、鹿沼市の事例をあげ（第7章）、まとめと政策の方向（第8章）を示す。

4 自助の現状と課題

まず、主に多文化S Cの語りから、自助の現状と課題が断片的に明らかになった。

在住外国人が何か問題に対応する場面では、「わからないことなどはまず同国出身者に聞き、次に同じ会社の人に聞いているようだ。しかし、これらは間違った情報を得ていることが多い」という。さらに、複数の多文化S Cは、「日本人も外国人も相談窓口があることを知らない人は多いのではないか」、「『暮らしの便利帳』を見ている人は少ないのではないか」という。

納税の場面では、現収入に応じた納税の方法を相談するために仕事を休んで来庁した在住外国人に対して、職員が一方的に既定額の支払いを求める場面もあったという。このような場合、多文化S Cが間に入り、理由を聞きだすなど、双方の調整役となる¹⁶。医療の場面では、病院へ行く際、1回目は自分で行くことができる。だが、診断の内容を十分に理解できず不安になり、通訳を頼んで再度病院へ行くケースも少なくないという。その結果は単なる風邪の場合もある。

さらに、多文化S Cに寄せられる相談内容等の変化について、以前は内容の区分なく相談に来ていたが、今では専門的なことがわからない場合に相談に来ること、以前は学生のトラブルが多かつ

¹¹ 本論は報告書の抜粋であるため、調査データが一部本文中に反映されていないものがあることを断っておく。詳細は報告書を参照されたい。

¹² 英語、ポルトガル語、スペイン語、中国語、タイ語に対応。日本国籍2、ブラジル国籍2、中国国籍1、タイ国籍1、計6人。

¹³ 14部局とは、行政経営部、総合政策部、理財部、市民まちづくり部、保健福祉部、子ども部、環境部、経済部、建設部、都市整備部、消防本部、上下水道局、議会事務局、教育委員会を示す。

¹⁴ 上河内地域自治センターおよび河内自治センターは保健福祉課を除く3課を1課相当として換算、生活福祉第1課および生活福祉第2課は同じ業務内容であるため2課で1課相当として換算、消防本部は8課を1課相当として換算した。

¹⁵ 各施設に設置されている対市民窓口がある組織とは、市民活動センター（中央、東、西、南、北）、図書館（中央、東、南、上河内、河内）、保健福祉総務課の地域自治センター・地区市民センターに配置されている保健福祉相談担当窓口（上河内、河内、中央部、北西部、南部、東部）を意味する。したがって、保健福祉総務課は母数から除いた。

¹⁶ 同多文化S Cは、在住外国人が自ら通知等を読めることも大切だが、通知と一緒に必要なもの（印鑑など）を伝えることも大切だという。

たが、近年は離婚に伴うビザの更新など夫婦関係の問題が多いことなどが語られた。また、相談窓口の相談内容や利用頻度からは、エスニシティによって違いがみられるものもあった¹⁷。

本市が平成25年に実施した外国人住民意識調査（n=472）をみると、困った時の相談相手は（複数回答）、家族・親戚（265）が最も多い。ボランティア団体（17）や近所の人（19）を選んだ者は、県や市の相談窓口（42）よりも少ない。「相談する相手がいない」と回答した者も18人いた。多文化SCは「（在住外国人は）家族間、友人間、その中で得られた情報を基に相談に来る。相談窓口で聞いている限り地域とのつながりはない」、「日本人から相談窓口があることを教えられて来る人はほとんどいない」という。また、同調査で、日本語を学習している者の方法や場所は「ボランティアや支援団体の教室」の利用が最も少なかった。

以上のことから、在住外国人の自助を規定するファクターとして言語（特に漢字や専門用語）の役割は大きいことがわかった。しかし通訳のいる相談窓口の存在はそれを必要とする人々に伝わっていないことがわかる。さらに、居住期間が長期化し以前より自分で処理できることも増えていること、困った場合は主に家族や友人・同国出身者に相談していることがわかった。一見自助が強く働いている様にも見えるが、地域との関わりはほとんどなく、自助に頼らざるを得ない状況だともいえる。マイノリティである在住外国人の自助はさまざまな場面で制約を受け、マジョリティである日本人のそれより弱いといえる。

5 共助の現状と課題

（1）地域で「見えない」在住外国人

元自治会長は、「地域の外国人がどこにいいのかわからない。役所に聞いてもわからない。外国人の子どもが学校に来ている場合には（地域に外国人世帯があることが）わかるが、それ以外のことは学校に聞いてもわからない。地域住民も外国人との交流には関心がないから聞いてもまったくわからない。自分たちで（地域の外国人を）探さないと交流できない」という。

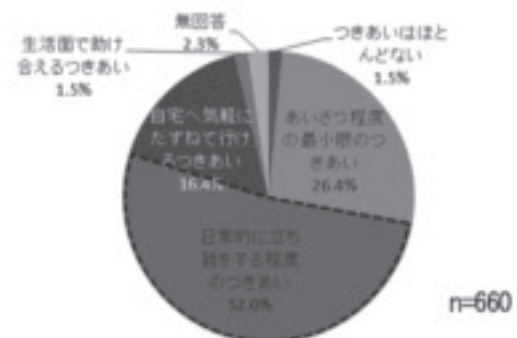


図1 日本人住民の近所づきあいの程度

出典：自治会調査（坂本2014）

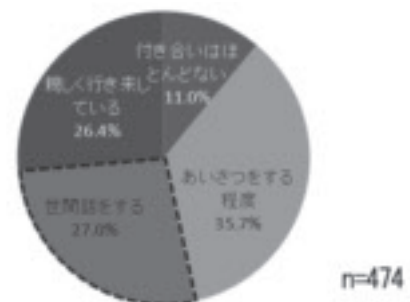


図2 在住外国人の近所づきあいの程度

平成25年度本市「外国人住民意識調査」から作成

筆者は過去4年間、市内の自治会長等地域のキーパーソンに話を聞く際、在住外国人の様子についても聞いてきた。その多くは、居住者がいる場合でも「いるようだがよくわからない」と答えた。

平成25年度に近隣住民との関係を調査した2つのデータがある（図1、図2）。選択項目が異なり正確な比較はできないが、「日常的に立ち話をす

¹⁷ タイ語の場合は大半がビザの更新と離婚や結婚などの家庭の問題、スペイン語の場合は近年多重債務に陥っている事例が複数みられるという。主にペルー人は、早くから永住傾向が強く永住権を取得し家を購入した人も多かったが、仕事不安定で返済に困り多重債務に陥るケースが増えているという。一方、中国語の場合は他の言語に比べ相談は少なく、漢字圏であるため読み書きに困ることが他の言語に比べ少ないことが要因としてあげられた。

る程度のつきあい」と「世間話をする」、いうなれば“つかず離れずの関係”は、在住外国人の割合の方が低い。多文化S Cは、在住外国人と地域のつながりについて、「交流している人としていない人にわかれる」という。

(2) 地域活動の事例：夏祭りの誤解

近所づきあいにおける「多数性」の確保がいかに難しいのかを示す事例がある。

市内に住む在住外国人が代表を務める団体が、約20年前から比較的在住外国人の多い地域で在住外国人の子どもの学習支援や母国文化の普及活動を行っている。その教室は情報交換や地域の交流の場として、地域の在住外国人の居場所になっており、平成25年度には内閣府特命担当大臣表彰を受賞した。この受賞の数年前、毎週学習支援教室を開くために借りていた自治会公民館が使用できなくなった。きっかけは、初めて招待された地域の夏祭りでの些細な誤解だった。

夏祭り当日、参加者に飲み物がふるまわれる様子を見ていた団体メンバーの外国人の子どもは、自分と家族や友人の分をもらって行こうとした。すると、自治会役員は、「外国人の」子どもが飲み物を独り占めしたと思い込み、激怒。団体メンバーは、その後夏祭りに参加できなくなっただけでなく、公民館も利用できなくなった。団体メンバーはこの時の様子を目に涙を浮かべながら語った。

現在、この団体の活動は、同じ地区にある別の自治会の公民館で行われている。その自治会の自治会長は海外赴任経験者である。

この出来事から、比較的外国人が多く住む地域でも、住民は在住外国人の個性性に目を向けることなく「外国人」という単一的な認識に容易に陥ることがわかる。もしこれが招かれた日本人の子どもだったらどうだろうか。これほど大きな問題にはならなかっただろう。地域コミュニティにおける多文化共生の醸成には、このような認識の齟

齟を住民自らが相互に調整できる力が必要となる。

(3) 緊急時・災害時対応

地域コミュニティにおける日々の関係形成の重要性が如実に示されるのは、緊急時・災害時の対応である。平成27年度より、「宇都宮市地域防災計画」の配慮者支援計画の対象者として、要介護者や障がい者などに並び、外国人が盛り込まれた。具体的な取組が急がれる¹⁸。

在住外国人の支援を行う清原地区国際交流会では、いち早く災害時対応マニュアルの作成を始めている。今後、自治会や民生委員、福祉協力員などに地域の在住外国人の居住の把握など情報提供を呼びかける予定だという。緊急連絡網を作成する過程では、プラザと地域行政機関の連絡系統が分断されているなどの課題もみえてきている。

6 公助の現状と課題

(1) 相談件数からみる全庁的対応の必要性

庁内業務実績調査によると、39部署が在住外国人に関わる相談等が「ある」と答え、それらは行政経営部と議会事務局を除く全ての部局に渡っていた。在住外国人への対応は、全庁的に必要であることが明らかになった。これに対し、相談等が「ない」と回答した42部署の中には、住民の地域活動の促進に関わる、みんなでまちづくり課や地区行政機関¹⁹、生涯学習課、図書館などが含まれた。

相談等の件数は、推計で1,020件²⁰。主に教育や

¹⁸ 現在、プラザの「緊急時対応要領」には、国際交流事業を目的とするイベント運営等を想定した対応についてしか明記されていない。ただし、避難所で使用する多言語の案内表示の準備はされており、今後は多言語での情報伝達等には限界があることを想定した「やさしい日本語」の活用などが検討されている。

¹⁹ ただし、本調査ではコミュニティセンターは対象外。

²⁰ ただし、いずれも正確な記録はなく、担当者等の記憶を頼りにした概数である。部局別に多い順に並べると、教育委員会(303)、保健福祉部(265)、市民まちづくり部(219)、消防本部(92)、子ども部(80)、建設部(25)、環境部(21)、経済部(6)、総合政策部(5)、都市整備部(2)、上下水道局(2)、理財部(件数不明)となる。

福祉（特に母子や教育の分野）、まちづくり、緊急時対応の分野が多い。平成26年度にプラザへ寄せられた相談件数（2,312）を加えると、在住外国人の相談等は、少なく見積もっても年間で3,000～4,000件となる。印鑑登録・戸籍受理件数・市町村在留関連事務各種届出申請（約4,000件）の事務対応を合わせると対応件数はさらに増える。

（2）窓口対応からみえる職員の多文化共生意識

相談等が「ある」と回答した39部署を対象に聞き取り調査を行ったところ、職員の外国人住民への対応の難しさや多文化共生に関する認識の低さが明らかになった。

まず言語に関して、大半の職員は「通訳が必要な場合は本人が通訳を伴うので問題ない」という。さらに、保険料滞納による差押え通知など重要な連絡が必要な場合も「日本人と同様の対応をしているので問題はない」という。

だが実態は必ずしもそうではない。多文化S Cによると、ある差し押さえの通知をもらった在住外国人は、通知内容を理解できず、多言語相談窓口が開かれる日を待たなければならなかった。その間に期日を迎え、結果的に（その人にとって）突如職員が家に押し入ることになった。多文化S Cは、「（通知受取人には）それまで分割して支払ってきたことが念頭にあり、差し押さえはショックだったと思う。少しでも職員が（多文化S Cに）相談してくれれば通訳が同行するなど適切な対応の仕方があったはずだ」という。これは在住外国人がたとえ日本語を話せても、日本語のみで「対応できる」あるいは「対応してよい」ということと同義ではないことを指摘している。

次に、職員の窓口対応方法に関して、差別とも受け取られかねない対応が散見された。

介護保険等を取り扱う窓口では、職員は悪気のない様子で「冗談で『国に帰ったら？』と言うのだ」という。日本に住み続けることを念頭に置く

べき介護の場面で「帰国しろ」という表現は差別だと受け取られても仕方がない。さらに、多文化S Cによると、相談者と一緒に保健関連の窓口へ行った際、一方的に不正受給の前例などをあげられ、職員の対応に外国人に対する嫌悪感（「外国人アレルギー」）を感じたという。

ある多文化S Cは、職員の態度が差別的な場合、「在住外国人を守らなければならない」ことに自らの役割を見出していた。

これら窓口対応の問題を職員の個人的な問題として捉えるだけでは不十分である。職員全員に多文化共生に対する正しい理解と学習の場が求められる。

（3）各種統計による状況把握の必要性

自治体が在住外国人に関するデータを蓄積し現状を正しく把握することは、市全体の多文化共生推進に重要であり、行政サービスの向上にもつながる。庁内事業実績調査では、本市の税収や支出に関わる主な行政サービスの外国人利用者・該当者等の各種統計データについて確認した。その結果、介護保険被保険者数、緊急搬送件数、奨学生数を除き、ほとんどの事業ですぐに確認できない状態にあることが明らかになった²¹。

在住外国人に関する各種統計データが即時に確認できない要因は、以下5つにまとめられる。第1に、日本人と同じ対応なのだから外国人だけの数を取り出せないことは問題ではないという職員の認識がある。第2に、算出は不可能ではないが作業が複雑で手間がかかる。第3に、把握はしているが紙媒体にしか記録がなく、手作業で数えなければならない。第4に、外国人（籍）かどうかの判断は名前からしかできず、数えることはできても正確な数にはならない。第5に、外国人登録

²¹ 奨学生数は数が小さかったためすぐに判明したが、通常は意識されていない数だった。

制度の廃止によりそれまで把握できていた事項が管理システム上の問題から把握できない状況になっている。これらの要因が複数重なっていた。

特に、外国人登録制度廃止に伴って現在把握ができなくなっている事項には注意が必要である²²。旧外国人登録情報を援用して推測できる情報が完全にわからなくなるのも時間の問題である。

表1 主な事例事項の統計的把握

統計的把握	主な事例項目
即時対応可	介護保険被保険者数 救急搬送件数 奨学生数
即時対応不可	課税対象者数 生活保護受給者数 介護保険受給者数 要介護認定者数 障がい手帳交付者数 医療費補助受給者数 国民健康保険加入者数 国民年金受給者数 児童手当・特別児童扶養手当・障がい児童福祉手当受給者数 児童扶養手当受給者数 保育園利用者数 市営住宅入居者数 特別支援教育就学奨励費受給者数 就学援助受給者数 「日本語指導講師」派遣対象者数

筆者作成

(4) 外国人児童生徒教育充実の重要性

平成27年度10月現在、公立小・中学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒は48校146人。日本語指導が必要な日本国籍児童生徒も年々増加している。

外国人の子どもには義務教育が適用されていないことから、外国人児童生徒教育が抱える課題は全国的に深刻である²³。教職課程に外国人児童生徒教育はなく、教育の中身は自治体や学校現場に委ねられるところも大きい。

日本語指導講師を経験する多文化S Cからは、「『(外国人児童生徒が) 日本語がわかる』ということで日本語指導講師は派遣されていないが、学校だけでなく地域でも問題を起こすケースがあった」など、現行の日本語指導と適応指導を中心とする外国人児童生徒教育のあり方の検討や地域との連携の必要性を示唆した。これらは国の問題も大きい。だが、自治体独自の基準を設けるなど²⁴、自治体が対応できることも少なくない。

さらに、日本語指導講師の派遣には保護者の支援という側面もある。外国人児童生徒の保護者が、母語ができる日本語指導講師の来校日に学校へ相談にくることも珍しくない。講師の派遣は1回2時間程度であるため、本来の目的である外国人児童生徒の指導に支障がないよう配慮しなければならず、時間内での対応は難しい。日本語指導講師の役割を再検討し事業の拡充が求められる。

(5) 在住外国人の高齢化への懸念

過去4年の年齢別人口推移では、本市における60歳以上の在日外国人人口は確実に増加している²⁵。またポルトガル語とスペイン語の多文化S Cは、「年金に入っていない人が多い」ことや、「現在50代後半から60代の人の話を聞いていると計画性がなく、怖い」、「母国へ帰国して生活できなかったら再来日して生活保護を申請できるかといった相談を受けたことがある」という²⁶。

現在、被保護外国人世帯の約2割が高齢を理由とする。その多くは韓国・朝鮮、中国残留邦人を中心とするいわゆるオールドカマーであるが、今

²⁴ 豊橋市は、「外国人児童生徒教育の手引き」を作成し、計画と共に、学校・学級経営、日本語指導、評価・進路など独自の基準等も示している。

²⁵ 平成24年453人、平成25年474人、平成26年511人、平成27年556人（いずれも12月末現在）。

²⁶ 認知症などの相談は聞かれなかったが介護を要するケースは確認された。また全国ではそれまで日本語に不自由しなかった外国人が認知症で母語しか理解できなくなるといったケースが出てきている。

²² 本調査では、外国人登録制度廃止が要因となって把握困難になっている項目として、保健福祉相談窓口における母子に関する相談件数、児童扶養手当受給者が確認された。

²³ たとえば、佐久間（2006）、宮島（2014）。

後はアジアや南米出身のニューカマーが高齢を理由に生活保護を必要とすることも想定される。

また、被保護外国人世帯の半数以上が単身世帯である。高齢福祉の部署からは「65歳で日本語を話せない方がひとり暮らしをすることは考えにくい」といった現状を楽観視する意見も聞かれた。

孤立死は、外国人世帯で起きてもおかしくない問題である。年金加入など在住外国人の高齢化を見越した早急な現状把握が必要である。

(6) 人材としての視点の欠如

在住外国人は支援される側だけの存在ではない。市内事業実績調査に基づく聞き取りでは、就農や起業に関する相談も確認された。加えて、多文化SCからは、「本国でジャーナリストとして活躍していた人が活躍できる仕事や場がない」ことや、「潜在するボランティア希望者は多い」と感じられること、「(ボランティアなどを希望しても) どうしたらいいのかわからない人は多いのではないか」といった声が聞かれた。

一方、外国住民意識調査では、日本人との交流について「日本人と一緒に、地域活動を行って積極的に交流をしたい」(複数回答)が23.7%を占め最も多い。在住外国人の地域行政機関への相談等の実績はなく、まちづくり支援センター(通称「まちびあ」)で数件の事例が確認されただけだった。「日本人と一緒に、地域活動を行って積極的に交流をしたい」者は2割程度だが、かれらが活躍できる場にうまくつながっていないようである。

7 鹿沼市の多文化共生施策

地域コミュニティにおける多文化共生の施策を考える上で、鹿沼市の取組が参考になる。

鹿沼市の在住外国人は、人口約10万に対し約千人(人口比約1%)と決して多くないが、多文化共生施策はすべての社会的弱者にやさしいまちづ

くりであるとの認識から取り組まれている。

全庁的な協議・調整組織(「鹿沼市多文化共生庁内委員会」)が設置されており、そこには教育委員会や消防本部も含まれる²⁷。多様な主体から構成される組織で計画が策定され(「かぬま多文化共生プラン」)、その中心となった人々が継続的に事業評価に携わる(「かぬま多文化共生推進プラン推進委員会」)。そのほか、全職員を対象に多文化共生についての研修が実施されるなど、全庁的かつ多様な人々が関わることのできる体制になっている。

拠点施設(鹿沼市多文化共生コミュニティセンター)は、本市と異なり、かぬま市民活動広場が見える場所に設置される。市民活動ひろばには若者からお年寄りまで常に人が行き交う空間になっている。この配置になって以来、相談窓口配置される外国人相談員(1人)の下に、以前の2倍近い相談が寄せられるようになった。特に地域の日本人からの外国人に関わる相談が増加したという²⁸。施設配置の変更により、在住外国人が「見える化」された結果、日本人への意識啓発にもつながっていると思われる。

このような刷新的な施策の背景として、担当課と外国人相談員の日常的な情報共有、全庁的な協議体制、多文化共生推進を担うグループがまちづくりを推進する部署に含まれること、中間支援組織を担う市民活動窓口と同じフロアで相談業務が実施されていることなどが考えられる。

加えて、鹿沼市職員は在住外国人を「外国籍市民」とよぶ。ここからも、在住外国人と一緒にまちを創るという高い意識が感じられた。

²⁷ 鹿沼市多文化共生庁内委員会の委員は、総務部、財務部、市民部、保健福祉部、経済部、都市建設部、環境部、都市建設部、水道部、教育委員会、消防本部の課長らからなる。

²⁸ また、市外や海外からの問合せも増えている。市外からの問合せ内容は、教育や制度について、誰に聞けばよいのかわからない場合が主だという。本市の在住外国人からの問い合わせもある。

²⁹ 「市民」には政治的主体という概念が含まれる。これを理解した使い分けかどうかは不明だが、在住外国人が社会の主体となりうるという発想をもっていることがうかがい知れる。

8 多文化共生施策のこれから

(1) 自助・共助・公助の現状と課題

明らかになった多文化共生の現状と課題を改めて整理すると次のようになる。

第1に自助の領域では、日本語が自助の大きな力になっていた³⁰。ただし、学習している者であっても、地域の支援団体等で学ぶ者は少なかった。また、窓口対応においては職員の差別や偏見を伴う対応がみられた。

相談の内容は、相談窓口ができた5、6年前に比べて専門性を必要とするものに絞られてきており、自助の力が増しているとも読み取れる。しかし、ひとり親家庭の増加や不安定な就労³¹、介護保険や年金など高齢化に伴う問題も出始めている。今後、自助の領域における問題は、容易に解決できないものになっていくことが懸念される。

第2に共助の領域においては、全体として在住外国人が地域の中で見えにくい存在であるということが大きな課題としてみてきた。自治会長や民生委員など地域コミュニティのキーパーソンであっても在住外国人に対する意識は低い。さらに地域の在住外国人を知る手段も少なく所在確認なども難しい。また、在住外国人にとって、周囲の住民と適度な距離感をもった関係形成は容易ではない。緊急時・災害時対応を視野に長期的な住民同士の関係構築へ向けた取組が必要である。

第3に公助の領域においては、本市は在住外国人に関して、即時に現状を確認できる統計的情報

の蓄積は皆無に近いこと、プラザと地域のまちづくりや教育を担う部署との情報共有など連携は弱く、全庁的な情報共有体制が必要であることが明らかになった。情報の収集・蓄積は、自治体行政サービスを進める上では不可欠で、それには永続的に本市に住み続ける住民であるという認識が必要である。そして、情報共有体制には、関連する部署が物理的に情報を共有しやすい配置が必要である。

(2) 個人・地域・行政をつなぐアクター

自助、共助、公助の整理からは、それらのつなぎ役となる多文化S Cの重要性が浮かび上がる。かれらは自助と共助を促し、補い、公助との橋渡し役や調整役になっていた。そして、在住外国人のよき理解者となりかれらの暮らしを支えていた。

地域コミュニティの形成・維持・回復には個人、地域、行政のつなぎ役となる中間支援の存在が重要である。多文化S Cだけでなく、主に日本人を対象にしてきた市民まちづくりセンターや地域行政機関、また地域日本語教室などもそのつなぎ役となりうる。さらに、そこに集まる情報や課題には政策立案にとって重要な視点が多く含まれており、全庁的に共有され施策に反映される仕組みが必要である。まずは、多文化S Cに蓄積された情報の共有化から始めなければならないだろう。

(3) 政策の方向性

以上をふまえ、在住外国人の主体的な地域コミュニティへの参加をどのように促進し、実現できるのかという視座から、地域コミュニティにおける多文化共生推進に向けた政策の方向性を示す。

1) 自助の領域

※ 地域日本語教室の充実など、在住外国人の日本語学習の機会を増やすことは、地域における住民の相互理解促進や在住外国人の居場所づくりに寄与することが期待できる。

³⁰ 子どもに関しては、母語保持の観点が重要であるため、必ずしも日本語学習が自助を高めるとはいえないことに留意しなければならない。

³¹ 平成27年度現在、被保護外国人世帯で最も多いのは、母子（ひとり親）世帯である。児童扶養手当受給者は、日本人の父親と外国人の母親の離婚を要因として申請するケースが多く、仕事に就けないなど、生活全般に問題を抱えているようだという。聞き取りを行った直前には、外国人からの相談が複数あった。また、有効求人倍率と就職率の推移は、日本人のそれと同じ傾向を示すが、常に日本人を下回り、就職率は15%を切ろうとしている。

- ❖ 本市がすでに蓄積する多言語化された情報を活用・周知し、利用の改善を図ることは在住外国人の自助を高め暮らしやすい環境をつくる。
- ❖ 住民票自動交付機や掲示物などの多言語化ならびに多言語医療問診アプリなどIT技術の積極的活用は、行政サービスの向上だけでなくこれらの自助を高めるために有効である。

2) 共助の領域

- ❖ 地縁活動従事者に対する異文化学習機会の拡充は、地域の過剰な摩擦を回避し、自助・共助による地域の課題解決につながる。
- ❖ コミュニティ・ガーデンなど在住外国人と地域の関係形成を目的とした新たな取組の創出は、時間をかけた関係構築の実現に有効である。
- ❖ 防災訓練や夏祭りなど地域活動への参加を在住外国人に積極的に働きかけることは、災害時への備えや顔の見える関係づくりになる。

3) 公助の領域

- ❖ 統計的データの蓄積と集積による現状把握は本市における問題発生予測や課題解決につながる。現状把握なしに行政施策の改善も解決もできない。早急に解決されるべき課題である。
 - ❖ プラザを主体とした全庁的な連絡・調整体制の強化は、地域コミュニティ形成・維持・回復にも重要な取組となる。
 - ❖ 職員の多文化共生に関する学習機会の創出は、「無自覚な」差別的対応をなくし、行政サービスの向上につながる。
 - ❖ 外国人の子どもの教育の充実、かれらの権利を保障するという意味だけでなく、日本社会を担う若者の人材育成として重要である。
- ## 4) 個人・地域・行政をつなぐアクター
- ❖ 多文化SCをはじめとする個人・地域・行政をつなぐアクターや在住外国人の意見を全庁的に共有し、施策につなげることは、政策全体の質の向上に不可欠である。
 - ❖ 在住外国人を対象とした人材育成は、地域活

動や市民活動の担い手を増やすだけでなく、新たな個人・地域・行政をつなぐ主体となる。

9 おわりに

今後、在住外国人の増加も想定されることから、早い段階で現状を把握し、深刻な社会問題³²を未然に防ぐことが必要である。その際、「制度としては外国人にも平等に開くが、かれらは少数で例外的存在であるから、その特殊性は考慮できない、しなくてよい、という前提」(宮島2003)を捨てなければならない。

私たちが「文化=国」というイメージを抜け出したとき、「異文化」は日本人を含めた個々人の差異への理解と寛容へとつながるだろう。在住外国人が暮らしやすい地域コミュニティは、高齢者や子どもなど社会的弱者にとっても住みよいまちになる。多文化共生施策は、地域コミュニティの形成・維持・回復の基礎へ向けた取組みである。

参考文献

- アレント, H. 1994, 『人間の条件』筑摩書房= Arendt, Hannah.1958, *The Human Condition*, Chicago:University of Chicago Press.
- 北脇保之, 2011, 「インターカルチャー政策に基づく自治体外国人政策のフレームワーク」『シリーズ多言語・多文化研究 地域 地域における越境的な「つながり」の創出に向けて—横浜市鶴見区にみる多文化共生の現状と課題』12, 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター, 76-86
- 金倫貞, 2011, 「多文化共生をどのように実現可能なものとするか—政策化のアプローチを考える」, 馬淵仁編著『「多文化共生」は可能か—教育における挑戦』勁草書房, 65-84
- 坂本文子, 2014, 「少子・超高齢社会に向けた地域コミュニティの形成・維持のあり方—単位自治会を中心にしたネットワークの現状と課題」『市政研究うつのみや』10, 45-54
- 佐久間孝正, 2006, 『外国人の子どもの不就学—異文化に開かれた教育とは』勁草書房
- 渋谷望, 2004, 「〈参加〉への封じ込めとしてのNPO—市民活動と新自由主義」『都市問題』95(8), 35-47
- 宮島喬, 2003, 『共に生きられる日本へ—外国人施策とその課題』有斐閣選書
- 宮島喬, 2014, 『外国人の子どもの教育—就学の現状と教育を受ける権利』東京大学出版会

³² たとえば1989年スカーフ事件, 2005年パリ郊外暴動事件。