

## 第2部

# 多文化共生の先行事例

第2部では、多文化共生の先行事例として、静岡県浜松市と群馬県大泉町の事例及び、日本に定住する外国人の実像と題して本研究会が大東文化大学で開催したシンポジウムについて報告している。

### 第3章 静岡県浜松市視察報告

- 1 浜松市の多文化共生に関する沿革
- 2 浜松市における多文化共生の取り組み事例（ヒアリング調査報告）
- 3 おわりに

### 第4章 群馬県大泉町における多文化共生施策と大泉町観光協会

- 1 はじめに
- 2 群馬県大泉町と外国人
- 3 大泉町における多文化共生施策
- 4 大泉町観光協会とその活動
- 5 大泉町観光協会の再評価ー多文化共生の担い手としての役割ー
- 6 おわりに

### 第5章 シンポジウム報告

開催日：平成30年9月19日（水）

会場：大東文化会館研修室

テーマ：日本社会における定住外国人の実像

- 1 群馬県大泉町におけるブラジル人コミュニティの実像
- 2 都内における印度人コミュニティの実像

### 第3章 静岡県浜松市視察報告

#### 1 浜松市の多文化共生に関する沿革

##### (1) 視察候補地とした理由

多文化共生に関する他自治体の取り組み事例の視察先については、板橋区との類似性（外国人住民の人口比や国籍、面積、産業、住環境等）や、多文化共生の取り組み事例の有効性などを踏まえ、候補の自治体を検討した。今回は、外国人住民が増加している板橋区において中長期的に必要な多文化共生施策の調査を目的に候補地の絞り込みを行った。

浜松市は1990年の「改正出入国管理及び難民認定法」の施行によりブラジルから来日した方が多く在住した経緯から、多文化共生の取り組みに関する経験やノウハウを持つと思われることや、2001年に「外国人集住都市公開首長会議」の第1回を開催するなど、全国的にみても多文化共生における取り組みをけん引している自治体でもあることから、視察先に選定した。

##### (2) 浜松市の歴史や外国人住民の現状

###### 【発展の歴史】

浜松市は静岡県の西部に位置し、北部が山間地帯、南部には平野地帯が広がっている。市内には天竜川が流れ、また、市内西部には有名な浜名湖もあり、自然に恵まれた豊かな都市であり、古くは、戦国時代に浜松城の城下町として発展し、江戸時代には東海道の浜松宿の宿場町として栄えた。

1900年代になりSUZUKIやHONDAなどの自動車メーカーの工場が置かれたこともあり、これらの産業で発展をしてきた側面もっている。なお、2005年7月に浜北市や天竜市などの近隣11市町村と合併、2007年4月には政令指定都市となり、現在は人口が80万を誇る国内有数の都市として発展をしている。

###### 【外国人住民の現状】

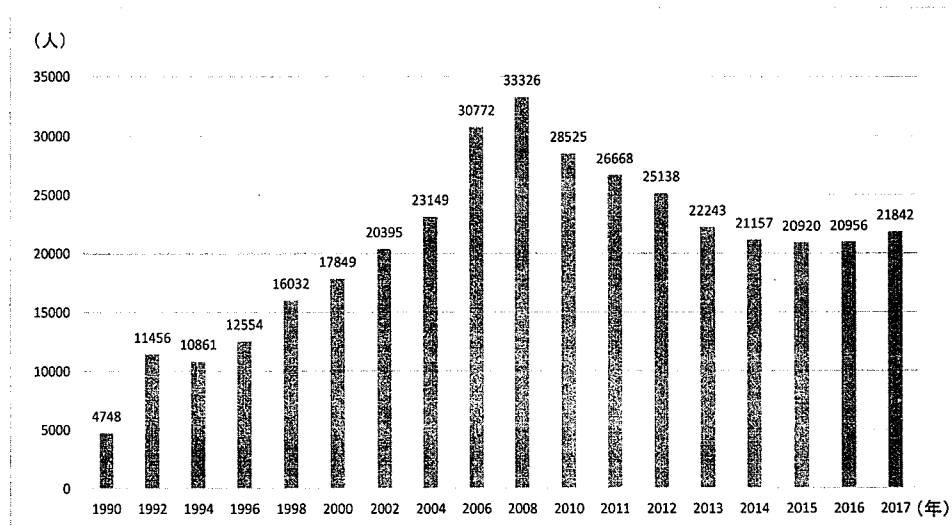
###### ① 外国人住民数の推移

図表1は浜松市における外国人住民の推移である。1990年の入管法改正（定住者の在留資格が設けられた）を機に外国人が増え始め、SUZUKI、HONDAの自動車工場などの製造業の従事者の来日もあり2008年まで増加傾向が続いた。

リーマンショックによる不況を背景に2008年を境に減少傾向となり、2011年の東日本大

震災の影響などもあり、2015年の20,920人まで減少したが、2016年からは再び増加に転じている。

図表1 浜松市における在留外国人の推移（各年3月31日現在）



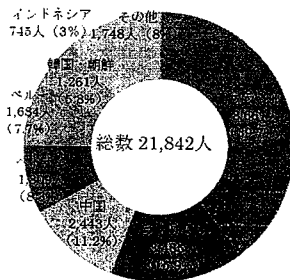
出典：浜松市国際交流協会 HP 浜松市についてのデータ・統計より作成

## ② 国籍別・在留資格別在留外国人の状況

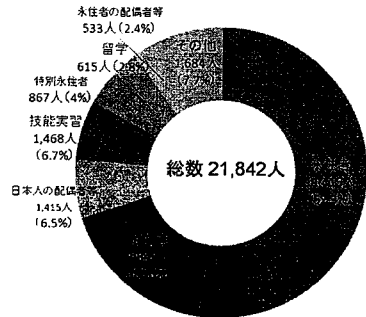
2017年の浜松市における外国人住民数は21,842人（図表1）であり、総人口806,407人の約2.7%を占めている。国籍別の状況は図表2のようになっている。ブラジルが最も多く8,667人、次いでフィリピン3,485人、中国2,443人、ベトナム1,809人、ペルー1,684人という状況であり、ブラジル人、ペルー人などの南米系が半数を占めている。在留資格別の状況は図表3のようになっており、永住者や定住者などの長期滞在可能な有資格者が約80%を占めているという特徴がある。

なお、近年の傾向としてはベトナムやフィリピンなどアジア系住民の増加が目立ち、2008年と2017年の国籍別人口の増加率を比較すると、フィリピンが114.9%、ベトナムが186.7%という状況となっている（図表4）。

図表 2 浜松市における国籍別外国人数



図表 3 浜松市における在留資格別外国人数



出典：図表 2・3ともに浜松市企画調整課作成「平成 29 年度国際課業務概要」より

図表 4 浜松市における国籍別外国人数推移（主な国籍を抜粋）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2008年比較の増加率
ブラジル	19461	18247	14959	13447	12268	9979	9017	8706	8454	8667	44.5%
フィリピン	3034	3213	3081	2968	3013	3066	3090	3224	3242	3485	114.9%
中国	3091	3336	3242	3188	3010	2868	2657	2483	2447	2443	79.0%
ペルー	2421	2370	2226	2132	2635	1796	1717	1675	1689	1684	69.6%
韓国または朝鮮 (2009年以降韓国)	1660	1526	1454	1411	1383	1320	1297	1245	1284	1261	76.0%
インドネシア	1025	998	808	718	667	611	654	663	695	745	72.7%
ベトナム	969	1011	1041	1048	1074	1084	1210	1313	1496	1809	186.7%

出典：浜松市国際交流協会 HP 浜松市についてのデータ・統計より作成

### ③ 外国人集住都市会議

浜松市を視察する要因の一つとなった「外国人集住都市会議」は、2001年に浜松市を中心に、外国人住民が多数居住する都市や地域の国際交流協会などにより設立された。外国人住民に対する行政の施策や活動に対する情報交換や、問題解決への取り組みを目的とし、必要に応じて、国、都道府県、関係機関への政策提言も行っている。

2017年度で会員都市が22都市あり、2001年の設立以来毎年開催され、2009年には外国人の雇用や教育などの課題を踏まえた外国人庁の設立、外国人の子どもの就学の義務化などを国に提言している。また、2016年には外国人材の受け入れが拡大していることを背景に、多文化共生に対する外国人政策を国において総合的に実施するため、改めて外国人庁の設立を

求めた。

## 2 浜松市における多文化共生の取り組み事例（ヒアリング調査報告）

今回の視察を、浜松市企画調整部国際課、浜松市多文化共生センター、浜松市外国人学習支援センターの3ヶ所に受け入れていただいた。1日で3ヶ所を回るという過密な日程ではあったが、大変貴重な話を伺うことができた。以下は、視察先でのヒアリングを基に、ホームページの情報や資料により内容を補足したものである。

### （1）浜松市企画調整部国際課

#### ① 浜松市多文化共生都市ビジョン

浜松市は2012年度に、これまでの外国人住民の支援中心の施策から発展し、外国人住民を地域社会の担い手として捉え、多様性を活かしたまちづくりを進める施策を推進するため、「浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定した。現在は、「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」の計画期間（2018年度～2022年度）に入っており、重点施策として、「外国人市民のまちづくりへの参画促進」、「次世代の育成・支援」、「多様性を活かした地域の活性化」などを掲げている。

推進している施策の中で、特に重要性、緊急性が高いと認識している点について確認したところ、市長が重視している点を踏まえて教育分野とし、力点を置いている就学促進の取り組みのほか、学齢期を過ぎた後のキャリア支援の必要性を挙げた。

外国人市民<sup>1</sup>については間接雇用（派遣・請負）の割合が35%<sup>2</sup>という状況であることから、外国にルーツを持つ若者に、職業意識の醸成や自らの将来を考えるための研修、就業に関する情報提供等のキャリア支援を行うとともに、定時制高校、地域コミュニティ、ハローワークなども連携し、社会参加を促すことが、次世代の育成という観点から重要と認識していた。

#### ② 外国人市民共生審議会

外国人住民の意見を行政に反映させると共に、外国人住民に係る施策や多文化共生に関する事項を外国人住民自ら調査審議することを目的に、2008年浜松市の附属機関として条例で設置している。現在は第5期（2017年7月～）。委員は10名で内8名は公募の外国人住民で構成されており、2年で8～10回開催し提言をまとめている。この提言は、浜松市多文化共生都市ビジョン（第2次含む）の策定過程にフィードバックされ、浜松市の多文化共生施策

の構築に反映されている。

### ③ 浜松ウェルカムパック

外国人住民に対し地域のルールの特啓発・周知を目的とし、転入時にウェルカムパック（就学、税金、ごみの出し方、防災、交通安全、自治体活動などに関する外国語版の冊子やチラシをまとめたもの）を配布しており、英語版とポルトガル語版がある。カナル・ハママツ（浜松市多言語情報サイト）などの外国人住民の生活を支援するサイトへアクセスするためのQRコードの情報も掲載されている。

このウェルカムパックの配付は2006年度から開始している。ヒアリングでは数値に基づいた効果は明確にはなかったが、転入時に確実な情報提供ができる点や、ごみの出し方や騒音など、生活に関する地域住民とのトラブル緩和などに効果を実感していた。

### ④ 外国人の子ども不就学ゼロ作戦事業

2011年度から力点をおいて実施している浜松市の特徴的な事業である。当初3か年は「外国人の子ども不就学の解消」「不就学を生まない仕組み『浜松モデル』の構築および全国発信」「『浜松モデル』を推進する体制の整備」の3つを大きな目的として掲げ取り組んだ。

事業の背景には、外国人の子ども不就学状況が把握されておらず、不就学者数が700人を超えると推定されていたことや、外国人住民の定住化が一層進展しており、外国人住民はまちづくりの重要なパートナーとして、外国人の子ども不就学の教育は、地域の重要な課題であるとの認識があった。なお、子ども不就学状況が把握されていない点については、外国人を在留管理の対象として情報管理していたこと（外国人登録制度）や、日本では法的に外国籍の子ども親に子どもを就学させる義務がないことを挙げていた。

具体的な事業展開として、市の住民登録を所管する部署や教育委員会、外国人学校などの関係機関と連携し、推定不就学者の全戸訪問により実態を把握し、その後は面談、情報提供、カウンセリングなどの就学支援を実施し、2013年度には不就学者が0名になり「不就学ゼロ宣言」を行った。この事業の成功に関して、ヒアリングでは、市長の強いリーダーシップを挙げていた。

2014年度以降、不就学を生まない「浜松モデル」の推進は、浜松市外国人学習支援センターにおいて浜松国際交流協会が担っており、実態調査や不就学者が判明した場合の就学支援を継続している。なお、この浜松市の事例は、2017年3月に総務省が発行した「多文化共生事例集」に優良な取り組みとして紹介されている。

## ⑤ 多文化共生の推進に向けた理解促進

多文化共生を推進するための職員育成として、2018年度より浜松市の窓口業務を中心とした職員に向けた「やさしい日本語」研修の実施を予定している。

また、多文化共生に向けた取組事例の共有や、共通する問題を解決するための自治会同士の情報交換及び意見交換の場として「地域共生自治会会議」を開催している。会議は外国人住民が集住している自治会を中心に30人程度で開催していたが、2018年度から地域を限定せずに周知したところ100人程から反応があった。ヒアリングでは、このような自治会の傾向について、浜松市内の様々な地域に外国人住民の居住が広がっており、自治会の関心が高まっているのではないかと認識していた。

### (2) 浜松市国際交流協会 (HICE)

#### ① 浜松市国際交流協会 (HICE) の組織について

浜松国際交流協会 (HICE) (以下、HICE という。)は、1982年に浜松市における国際交流事業、在住外国人住民の日常生活支援などを通し、浜松市を国際都市として発展させることを目的として任意団体として設立された。1991年に財団法人に組織改正、2010年に公益財団法人へと移行し現在に至っている。

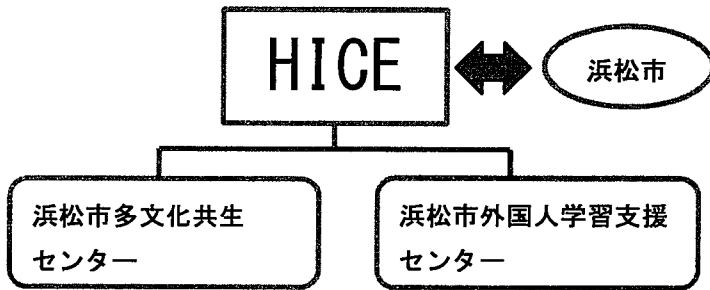
HICEは、浜松市における多文化共生事業の中心的な役割を担っており、事務局長1名、スタッフ15名、相談員4名で活動している。なお、スタッフには常勤の日系外国人も就いており、外国人住民の実情を理解できる職員が、事業の企画や運営、広報などを担当できる利点を強調していた。

HICEは「多様性を認め活かし合う、よりよい多文化共生社会の実現」と「世界の人々ともに生きる広い視野を持った人材育成」を使命に、活動の視点として、「行政の枠を超えた柔軟で迅速な取り組み」「外国人当事者の力・視点を活かす」「専門職としてコーディネート・支援・つなぐ」の3つを掲げている。

各種の事業は「浜松市多文化共生センター」及び「浜松市外国人学習支援センター」の運営(図表5)を通じて実施しており、浜松市からの受託事業の他に、自主事業として法律相談や行政書士相談などの相談事業や、国際交流のための外国語講座や外国語サロンなどの国際交流・理解のための外国語講座やイベントなどを開催している。

活動財源について、2016年の事業報告書では、浜松市などのから事業受託収益や補助金などが、経常収益全体の約87%を占めている<sup>3</sup>。また、HICEでは一般会員や賛助会員の募集を行っており、2015年3月末現在で一般会員が612名、賛助会員が98団体という状況である。

図表 5 浜松国際交流協会（HICE）の運営イメージ



出典：視察配布資料 HICE 事業概要と多文化共生のまちづくりの課題 8 頁

## ② 浜松市多文化共生センターの事業について

浜松市多文化共生センターは、HICE が浜松市から業務を受託し運営しており、主な活動分野として、「相談・情報提供」「地域共生」「多文化防災(多様な文化的背景を踏まえた防災関連事業の呼称と思われる)」「人材育成」「多様性を生かしたまちづくり」「多文化共生活動支援」の 6 分野の事業を展開している。

ヒアリングにより、相談事業に関して板橋区においても参考となる点が多いことと思われることから、相談事業の特徴に関して記載する。

浜松市多文化共生センターでは、多言語による生活相談を行うとともに、関係機関と連携したワンストップ相談を実施している(具体的な相談は以下のとおり)。なお、相談件数については、HICE が発行している 2016 年事業報告書の数値を引用した。

### ・多言語による生活相談

(ポルトガル語、英語、スペイン語、タガログ語、中国語) …6,096 件

### ・関係機関と連携したワンストップ相談コーナー

入国・在留手続き(入国管理局連携) …117 件

メンタルヘルス(浜松市精神保健福祉センター連携) …1,021 件

法律相談(静岡県弁護士会協力) …56 人

相談事業の中でもメンタルヘルスを重視している印象を受けた。ブラジル人心理学士を 2 名配置し、ポルトガル語でのメンタルヘルス相談及び精神科等への同行通訳を行っていた。相談内容については、家庭や職場の人間関係などの大人だけでなく、子ども学習困難、ゲー



ム依存、日本の文化や学校に適応できないなど、子どもに関する相談内容もあり、相談件数も2015年から1割増加し、継続相談が7割以上と年々ニーズが高まっているようである<sup>4</sup>。

なお、相談内容に関しては言語別の傾向がまとめられている(図表6)。

図表6 相談内容の各言語別傾向

■各言語別の傾向

ポルトガル語	自立支援医療受給者証の手続きや心理的な悩み、子どもの発達、言語聴覚士についての相談が目立った。ブラジル人の定住化が一層進んでいることを背景に、家の購入や年金手続きについての相談もあった。
スペイン語	奨学金、子どもの扶養手当、労災、交通事故、借金やクレジットカードについての相談などがあつた。相談者は主にペルー人。
タガログ語	昨年度に引き続き、パスポート更新その他大使館への各種届出の手続きの相談が多かったが、フィリピン人の若者からの悩みや子どもの予防接種、税金、保育園、学校の部活、離婚手続き、労災などについての相談もあった。
中国語	日本語教室の情報や日本人男性と結婚している中国人女性から夫婦関係の悩み事やそれと関連して遺産相続や子育てなどの相談があつた。
英語	英語圏やそれ以外の英語話者からの相談。資格外活動許可、日本語教室、難民申請、会社の立ち上げや訴訟のことなど、多国籍化に応じて幅広い分野での相談が寄せられた。
日本語	国際結婚、在留資格、運転免許証の切り替え、通訳の紹介などについてベトナム、パキスタン、モンゴル、台湾、ネパールなど多国籍な相談者からの相談。

出典：2017年8月公益財団法人浜松国際交流協会「平成28年度事業報告書」6頁

多文化共生センターの多文化共生事業に関する課題認識を確認したところ、「当センターの人材確保や育成」「事業が拡大、多様化していたため、国などの助成制度のさらなる活用」「心理カウンセリングの重要性」に関する内容が挙がった。特に、心理カウンセリングについては、慣れない環境からくる心理的不安を訴える外国人の大人・子どもが多く、長期的な支援が必要になると認識していた。また、在住外国人に関わる課題として、人が生きていく上で関わる全てのことに関係があるため、様々な機関との横断的な調整が必要となることから、コーディネイト機能の大切さを述べていた。

### (3) 浜松市外国人学習支援センター

#### ① 浜松市外国人学習支援センターの概要

浜松市における日本語学習・多文化共生の総合的な学習支援の拠点として2010年に開設した。施設は、2005年に浜松市と合併した雄踏町の町役場を改修利用し、1階部分を浜松市外国人学習支援センター、2階部分には南米系外国人学校「ムンド・デ・アレグリア学校」が入居している。

浜松市外国人学習支援センターの目的は、外国人の社会参加を支援し、多様な人材として地域で活躍することにある。具体的には、日本語の習得により、安定した就労を確保することや、保護者として学校生活に積極的に携わること、地域活動やボランティア活動に参加することを奨励し、支援している。

上記の目的に基づき、「日本語教室」「地域日本語学習支援」「外国につながる次世代学習支援」「日本語ボランティア養成講座」「多文化体験講座」「外国人支援者のためのポルトガル語講座」を実施している。

以下では、浜松市外国人学習支援センターの特徴的な事業について記載する。

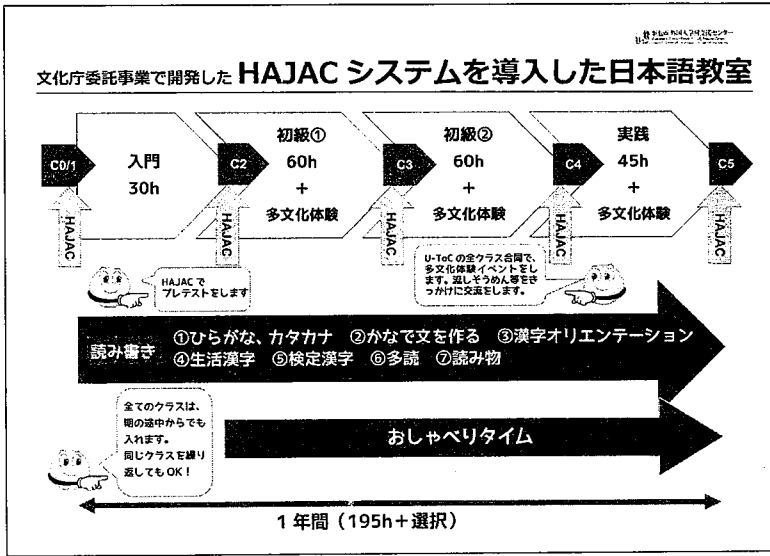
#### ② 日本語教室(無料)

日本語講座は基本的には入門から中級までの指導を行っており、特に充実しているのが初級クラスの講座であり、浜松市が文化庁委託事業で開発した日本語能力の判定システム(HAJACシステム<sup>5)</sup>)を導入している。

プログラムは、外国人住民の社会参加を念頭に置いた内容となっており、「入門」30時間、「初級①」60時間、「初級②」60時間、「実践」45時間と段階的に進んでいく。特徴は初級～実践の課程に「多文化体験(お花見などのレクリエーション)」や「おしゃべりタイム」という教室で学習した日本語を使って、日本人とおしゃべりする機会が組み込まれていることである(図表7)。また、日本語教室は年中開催し待機学習者を出さないこと、読み書きを支援し受講者の自律的な学習を促すなどの工夫をしている。

なお、おしゃべりタイムは、日本語ボランティア養成講座の修了生が企画運営しており、修了後の活動を前提としたボランティア養成講座が実施されている点も注目できる。

図表7 HAJAC システムを導入した日本語教室(モデル図)



出典：浜松市外国人学習支援センター提供資料

### ③ 次世代の学習支援

外国につながる次世代に対して、大きく二つの取り組みを行っている。一つは、【浜松市企画調整部国際課】で記述した、外国籍児童・生徒を対象とした「不就学ゼロ作戦」事業であり、もう一つは、高校卒業後など学齢期を過ぎた外国人住民に対する支援である。

「不就学ゼロ作戦」事業は既に説明しているため、学齢期を過ぎた外国人住民への支援事業について記載する。具体的には、10代後半で来日した者、外国人学校を卒業した者、義務教育を受けていない者、高校への進学が叶わなかった者に対して、日本語を初歩から学べる事業であり、若者が学び直すための機会となっている。

2016年度の実績としては、「若者のための日本語講座 入門・初級」として、2016年5月9日から7月29日まで（月曜日～金曜日）の全60回開催し、延べ数として846人が受講している<sup>6</sup>。

浜松市外国人学習支援センターの課題認識について確認したところ、大きく3つの点が挙げられた。一つ目は、日本語教室の開催日程に関して、平日の午前中に開催していることで参加者が限られてしまうため、今後は夜間や土曜日、日曜日の開催も検討していること。二つ目は、日本語学校の需要が高まり市内で日本語教師が不足していること。三つ目はボランテ

ニア人材について、今後の高齢化にともない担い手が不足する可能性があることについてである。

### 3 おわりに

浜松市の多文化共生に関する様々な取り組みに関する視察により、外国人住民の定住化が進むにつれ、生活の様々な面に対応した幅の広い支援が必要になってくるといった実態が見えてきた。

浜松市では、外国人住民の定住化が進み、既に2世・3世という世代が誕生している点を踏まえて、外国人住民に対する施策の方向性を各種の支援を継続させつつ、外国人住民がもつ能力を積極的に活かしていく、共生に向けた次世代育成を重視していた。

第197回国会にて成立した「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」により、今後は板橋区においても外国人住民の増加が予想され、新たな行政支援に関するニーズが発生する可能性がある。その際には、今回視察を行った浜松市がこれまで行ってきた取り組みや、定住化を見据えた支援の考え方が、外国人住民の支援施策を充実させるヒントとなるのではないかと考える。

視察日時 2018年3月28日

視察参加者 大東文化大学：加藤・川野・齋藤 板橋区：若梅・大谷・鎌田

視察場所 浜松市企画調整部国際課 佐藤課長・古橋副主幹・太田主任

浜松市多文化共生センター 加藤事務局長・松岡コーディネーター

浜松市外国人学習支援センター 太田センター長・鈴木コーディネーター

### 注

<sup>1</sup> 「浜松市多文化共生都市ビジョン」の表現を引用した。

<sup>2</sup> 「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」8頁、「外国人市民を取り巻く現状」による。

<sup>3</sup> 2017年8月公益財団法人浜松国際交流協会発行「平成28年度事業報告書」より算出した。

<sup>4</sup> メンタルヘルス相談の記載については、脚注3の資料10頁を参考にした。

- 
- <sup>5</sup> 浜松市が文化庁委託事業で開発した日本語能力の判定システム。既存の日本語運用能力判定システムに比べて、入門から初級段階の読む・聞く・話す・書くの4技能の習得をより細かく判定することが出来る。また、講座は1年を通じて開講されており、どの時期からも学習を始められる仕組みになっている。
- <sup>6</sup> 若者のための日本語教室の実績については、脚注3の資料20頁を参考にした。