

地域デザインフォーラム・ブックレット No.27

板橋区における多文化共生をめぐる現状と課題

大東文化大学・板橋区
地域デザインフォーラム

板橋区における多文化共生をめぐる現状と課題

目次

ブックレットの刊行にあたり	1
はじめに	3

第1部 定住外国人をめぐる行政サービスの現状

第1章 定住外国人に対する国の政策	9
第2章 板橋区における多文化共生の現状	25

第2部 多文化共生の先行事例

第3章 静岡県浜松市視察報告	42
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	54
第5章 シンポジウムの報告要旨	
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	73
2 都内における印度人コミュニティの実像	77

第3部 板橋区が多文化共生政策への提言

第6章 板橋区が多文化共生施策に必要な視点	83
第7章 入管法改正と地域社会－板橋区への示唆	89

エピローグ

「安心の居場所」を創出する板橋区と大学の共創	102
------------------------	-----

付属資料

I 活動経過	107
II 研究員名簿	109
III 執筆者一覧	110

ブックレットの刊行にあたり

<外国人との共生社会の実現に向けて>

日本で暮らす外国人の数が増加している。

外国人労働者の受け入れ拡大を目指す改正出入国管理法が 2019 年 4 月 1 日から施行され、新在留資格「特定技能」による外国人労働者の受け入れが始まる。日本政府は、労働力不足に悩む経済界の声を背に、実質的な移民の受け入れ解禁（移民政策の転換）に向けて舵を切ったようだ。

日本で働く外国人の数は、2018 年 10 月末時点で 146 万 463 人であった（2019 年 1 月 25 日厚生労働省発表）。前年同時期と比べて約 18 万人（前年比 14.2%）増えて、6 年連続で過去最多を更新し、この 5 年間で倍増している。これを在留資格別でみたとき、最も多いのは永住権を持つ外国人や日本人と結婚した外国人などの「永住者ら」の約 49 万 5,000 人で、前年同時期から 8.0%増加している。次いでアルバイトをする留学生などの「資格外活動」が約 34 万 3,000 人（15.7%増）、「外国人技能実習生」が約 30 万 8,000 人（19.7%増）と続き、それぞれ全体に占める割合が 2 割を超えている。このうち増加率が最も高かったのが「高度外国人材特定活動」の 36.5%増で、約 3 万 5,000 人である。建設需要の高まりの中で労働力不足が深刻化している建設業への従業に対し、特例で特定活動の在留資格を認めたことがその背景にあると考えられる。

さらに、国籍別でみると、前年同時期からの伸び率は 4.5%に留まっているが、やはり中国が約 38 万 9,000 人で最も多く、全体の 26.6%を占めている。ただ、増加が際立っているのは東南アジアで、ベトナムが 31.9%増、インドネシアが 21.1%増、ネパールが 18.0%増となっている。技能実習や資格外活動で働く人が多いようである。この 4 月から新たな在留資格が導入されると、アジア各国から日本にやって来る外国人労働者はさらに増加することが容易に予想されるので、日本で生活する外国人はますます増え、移民社会の到来が現実味をおびてこよう。

<第 8 期地域デザインフォーラムの研究について>

このような日本社会を背景に、第 8 期地域デザインフォーラム（大東文化大学・板橋区協働研究事業、2017 年 4 月～2019 年 3 月）は、「多文化共生社会の形成に関する調査研究」を研究テーマとし、23 区内で比較的定住外国人の多い板橋区をはじめ、新宿区、江戸川区、江東区などのほか、関東近辺や東海地方の自治体を主な調査対象地域として、外国人との

共生社会の実現に向けた地域の課題や地域政策、地域づくりについて調査研究（共同研究）を行ってきた。地域デザインフォーラムは、2000年5月に大東文化大学と板橋区とが地域連携協定を締結し、21世紀の新しい時代において克服すべき地域社会の課題に対し連携協力して取り組むために立ち上げた政策研究組織である。また地域デザインフォーラムは、毎期2か年を研究期間として統一した研究テーマを設定し、大東文化大学の教員と板橋区の職員とが協働して調査研究（共同研究）を行い、その研究成果を公表するとともに、それに基づき政策提言を行って、地域社会の活性と自立を図ることを目的とした取組みでもある。今期はその第8期であり、教員5名、職員5名の計10名が共同研究に参加し、先行事例の視察調査等も行いながら、精力的に活動を展開してきた。それも残すところ2か月余りとなり、共同研究の成果を取りまとめる時期となった。そして、第8期地域デザインフォーラムにおける共同研究の成果を取りまとめたものがこのブックレットNo.27『板橋区における多文化共生をめぐる現状と課題』である。各研究員は、この2年ほどの間本務に忙殺されながらも、それぞれの研究テーマに沿って懸命に調査研究を行ってきた。ここに改めて各研究員に対し感謝の意を表するとともに、これら共同研究の成果が外国人との共生社会の実現に向けた自治体政策の立案や課題の解決、さらには日本における移民社会の創造に些かでも役立って欲しいと切に願っている。

2019年1月

大東文化大学地域連携センター
所 長 中 村 年 春

はじめに 多文化共生に関する本研究の課題認識

1 研究目的

本研究は、日本に定住する外国人が増加しているという社会的背景を踏まえ、日本人、外国人という視点にとらわれず、同じ地域に暮らす一員として、それぞれの文化の違いを共に分かり合い、お互いに心地よく暮らしていける社会の実現を目的に、板橋区や国・他自治体の定住する外国人の現状等を調査し、多文化共生のあり方について研究していく。

「多文化共生」という言葉は、2006年3月に総務省より発行された「多文化共生の推進に関する研究会報告書」において「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。

この多文化共生の概念に基づくまちづくりの推進には、日本人をはじめ、日本人とは文化的背景が異なる様々な国籍の住民ニーズを踏まえた施策展開が求められることになる。しかし、近年は住民の価値観が多様化・複雑化傾向にあり、行政ニーズの把握が非常に難しくなっている。板橋区に定住している外国人についても、国籍や年齢、社会的立場など、置かれている状況により、行政ニーズは多様化する可能性が高い。

そこで、今回の研究では、今後の多文化共生施策をより効果的に推進するため、具体的に以下の点について掘り下げて調査を進めた。

- ・板橋区の定住している外国人の実態
- ・区が実施している多文化共生施策
- ・国や他の自治体が展開している多文化共生施策
- ・日本に定住する外国人や支援団体の実情
- ・今後の板橋区が多文化共生施策に必要な視点

研究を進めるにあたり、「定住する外国人」の定義と、その呼称について、研究員間での議論を踏まえ、本研究では次のように定義し呼称を用いる。

「定住する外国人」は、調査する際に外国人住民数や日本人住民数に対する外国人住民の割合などの統計データを用いることから、「自治体に住民登録をしている外国籍持っ者」とし、呼称は「外国人住民」を用いることを基本とする。

ただし、1章のように国の政策などを調査対象とする場合などは、日本に定住するという

意味から「定住外国人」を用いる場合もある。

なお、多文化共生に関する問題は、外国人住民の子孫（2世や3世）に関しても含まれることから、統計的には明確にならないが外国にルーツを持つ者も踏まえて研究を進めた点を補足する。

2 研究の背景（日本に定住する外国人の現状）

近年はグローバル化の進展により、人だけでなく、物や情報など様々なモノの移動が世界規模で活性化しており、日本においても外国人と接する機会が非常に増えている。

訪日外国人旅行者では、国が注力している観光施策の展開により、2018年12月19日の日本政府観光局（JNTO）報道資料では2018年の訪日外国人旅行者数が史上初めて3,000万人を超えた²。今後も、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控えていることから、増加傾向となることが予想される。

また、日本に定住する外国人についても、2018年3月27日の法務省入国管理局報道発表資料では、2017年末の在留外国人数は2,561,848人、前年末に比べ179,026人（7.5%）増加となり過去最高となった³。最新の状況では、総務省統計局が発表している人口推計（2018年12月20日）によると、2018年7月1日現在で総人口の約1.72%が外国人という計算になる⁴。

国籍別の状況は図表1となり、構成比では、中国、韓国、ベトナムの順になっているが、前年末の伸び率で見ると、ベトナムが前年末比で+31.2%の顕著な増加傾向を示している。また、表中に記載はないが、ネパール80,038人（前年末比+18.6%）、インドネシア49,982人（前年末比+16.6%）も高い伸びを示している。

図表1 在留カード等上の国籍・地域別の在留外国人数

人口順	国籍	人口	構成比	前年末比
1	中国	730,890人	28.5%	+5.1%
2	韓国	450,663人	17.6%	-0.5%
3	ベトナム	262,405人	10.2%	+31.2%
4	フィリピン	260,553人	10.2%	+6.9%
5	ブラジル	191,362人	7.5%	+5.8%

（出典：2018年3月27日法務省入国管理局報道資料より作成）

次に在留資格の状況は図表2となり、構成比では、高い方から、永住者、特別永住者、留学の順になっているが、前年末比の伸び率で見ると、技能実習 274,233 人（前年末比+20.0%）、技術・人文知識・国際業務 189,273 人（前年末比+17.5%）と顕著な増加傾向を示している。

図表2 在留資格別の在留外国人数

人口順	資格	人口	構成比	前年度末比
1	永住者	749,191人	29.2%	+3.0%
2	特別永住者	329,822人	12.9%	-2.7%
3	留学	311,505人	12.2%	+12.3%
4	技能実習	274,233人	10.7%	+20.0%
5	技術・人文知識・国際業務	189,273人	7.4%	+17.5%

（出典：2018年3月27日法務省入国管理局報道資料より作成）

図表3 在留外国人数の都道府県別

人口順	都道府県名	人口	構成比	前年度末比
1	東京都	537,502人	21.0%	+7.3%
2	愛知県	242,978人	9.5%	+8.3%
3	大阪府	228,474人	8.9%	+5.0%
4	神奈川県	204,487人	8.0%	+6.6%
5	埼玉県	167,245人	6.5%	+9.7%

（出典：2018年3月27日法務省入国管理局報道資料より作成）

最後に、在留外国人数の都道府県別の上位を確認すると、図表3のとおりとなり、東京都が537,502人（対前年末比36,628人（7.3%）増）で全国の21.0%を占めており、東京都の特別区である板橋区では、2017年4月1日現在の外国人人口は22,788人、人口構成比の約4.07%⁵という状況となっている。

日本で暮らす外国人の状況については、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、定住する外国人の数だけでなく、国籍や在留資格などが変化していくことが予想でき、今後もその動向に注視する必要がある。

あると言える。

このような社会的背景の中、板橋区では、日本人、外国人という視点にとらわれず、同じ地域に暮らす一員として、それぞれの文化の違いを理解し、お互いに心地よく暮らしていき地域社会の実現めざすべく、「板橋区多文化共生まちづくり推進計画2020」を策定している。

3 ブックレットの構成と各章の概要

本ブックレットは3部構成となっている。第1部は定住外国人をめぐる行政サービスの現状、第2部は多文化共生の先行事例、第3部は板橋区の多文化共生政策に関する提言をまとめている。なお、各章で論じている主な内容は以下のとおりである。

第1章では、日本に定住する外国人に対する国の政策を、日本における外国人の受け入れ体制、在住外国人への行政サービスの提供、新しい政策の試み、今後の課題という4つの視点から分析した。

第2章では、板橋区における外国人住民の推移や傾向、多文化共生に関する計画、多文化共生を所管する部署へのヒアリング、板橋区内で外国人住民を支援する団体へのヒアリング等により、板橋区の多文化共生の現状を分析した。

第3・4章では、近年の他自治体における多文化共生の取り組み事例として、静岡県浜松市や、群馬県大泉町の事例を取り上げる。この二つの自治体は、1990年の「改正出入国管理及び難民認定法」の施行により来日したブラジル出身者が増加したという経緯から、外国人住民に対する取り組みの歴史が長く、施策やまちづくりの参考として研究員が実際に訪問し調査した。

第5章では、日本に定住する外国人の実情として、当研究会（地域デザインフォーラム）で実施したシンポジウム（2018年9月19日、大東文化大学にて開催）にて講演を依頼した、都内に在住のインド人のプラニク・ヨゲンドラ氏と、群馬県大泉町でNPO法人を運営する、高野祥子氏の講演内容を要約した。

第6章では、今後の板橋区の多文化共生施策に必要な視点として、板橋区の多文化共生施策に影響を及ぼす社会環境の変化、多文化共生による「まちづくり」を実現していくうえで必要な具体的取り組みの方向性についてまとめた。

第7章では、「入管法改正と地域社会—板橋区への示唆」として、改正入管法（「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」）成立に伴う今後の外国人労働者に関する考察と、板橋区の多文化共生政策に関する川野教授の見解をまとめている。

本報告書の最後は川村名誉教授によるエピローグで締めくくりにしたい。川村氏はこれまで新宿区の多文化共生に関する様々な事業に貢献されてきた。また日本における定住外国人の誕生から生活の過ごし方に至るまでのライフサイクルという視点から研究を進められてきた。本報告書でも板橋区における定住外国人の存在を「異文化」として位置づけるのではなく、身近な存在であることを強調しており、板橋区民にとっても国際交流や異文化理解が重要であることを論じている。

注

¹ 目的については、板橋区発行「板橋区多文化まちづくり推進計画 2020」2頁の「1 計画策定の背景と目的」の表現を用いた。

² 日本政府観光局 2018年12月18日報道資料による。

URL「https://www.jnto.go.jp/jpn/news/press_releases/index.html」

³ 法務省入国管理局 2018年3月27日報道資料「平成29年末現在における在留外国人数について（確定値）」による。

URL「http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00073.html」

⁴ 総務省統計局 2018年12月20日公表 「人口推計（平成30年（2018年）7月確定値，平成30年（2018年）12月概算値）」による。

URL「<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>」

⁵ 板橋区発行「データ版“区” 資料編 平成29年度版区勢概要」による。

第1部

定住外国人をめぐる行政サービスの現状

第1部では、定住外国人をめぐる国の政策と板橋区における現状を分析している。

第1章 定住外国人に対する国の政策

- 1 日本における外国人の受け入れ体制
- 2 定住外国人への行政サービスの提供
- 3 新しい政策の試み
- 4 今後の課題

第2章 板橋区における多文化共生の現状

- 1 板橋区の外国人住民の状況
- 2 板橋区における多文化共生に関する計画
- 3 板橋区文化・国際交流課へのヒアリング報告
- 4 多文化共生を推進している団体の取り組み

第1章 定住外国人に対する国の政策

1 日本における外国人の受け入れ体制

(1) 日本を訪問する外国人のプロフィール

日本も含め多くの先進国では労働力不足や少子化対策を視野にいれて、国外から移民や労働者をどのように迎え入れるか、真剣な取り組みが展開されてきている。米国やカナダのような移民受け入れ国では歴史的にこれに取り組んできたが、ドイツやフランスなど基本的には移民受け入れを実施してこなかった国々も同じような試みが見られる。極東アジアの日本や韓国でも、近年では北米やヨーロッパと同じように外国人労働者の受け入れ、あるいはそれに類する政策を導入してきている。

最近の日本でも海外からの短期の旅行者も含め、きわめて多数の外国人の訪問や滞在が確認されている。平成29年度における外国人入国者数は2,742万8,782人（再入国者も含む）に達した。このうち、初めて入国した外国人（新規入国者）は2,509万2,020人おり、前年度より19.0%（399万9,045人）も増加している。他方、再入国者は233万6,762人で前年より9.9%（21万825人）の増加となっている¹。

外国人入国者のうち、国や地域を見ると、韓国（740万5,519人）、中国（576万1,064人）、台湾（435万1,147人）という3つの国が上位3位を占めている。ついで香港（212万5,925人）、米国（140万1,463人）と続く。全体に占める割合で見ると、上位4位までで71.6%を占めている。日本にとり、近隣のアジア諸国からの訪問客が大きな意味を持つことが理解できる。

さらに来日した外国人の性別や年齢を見ると、全体では女性が過半数を占め54.1%、男性が45.9%であり、女性が多いことが分かる。ついで年齢別にみると30歳代が多く全体の23.7%を占めている。ついで20歳代、40歳代、50歳代、20歳未満、60歳以上となる。いずれの年齢でも共通して女性が男性よりも多い。

訪日目的を見ると、「短期滞在」が多く全体で2,461万7,024人であり、この中では観光目的が一番多く2,218万9,951人、商用164万4,281人、親族訪問55万7,085人、文化・学術活動1万5,978人、その他20万9,729人と続く。また観光目的による訪問者のうち、韓国(29.0%)、中国(19.3%)、台湾(18.3%)、香港(9.3%)が上位4位を占めている。

(2) 入国管理局と在留資格

ところで本報告書での関心は短期滞在の観光客ではなく、一定の期間、仕事について滞在する人たちである。ごく簡単に外国人の日本における就労について、その仕組みについ

て紹介してみよう。中央官庁の中では法務省の「入国管理局」がこれを主に担当している。2018年度予算ではここに535億9,800万円が予算として配分されている。法務省の入国管理局長は総務課、入国在留課、審判課、警備課などを統括し、全国には8つの入国管理局（およびその管轄にある7つの支局と61の出張所）、また2つの入国管理センターが現場の窓口として業務を担当している。実際の業務を担当する入国管理官の総数は2018年度には4,870人あり、このうち入国管理官（3,142人）と入国警備官（1,444人）というポストが用意されている。訪日する外国人が増加していることもあり、入国管理局の職員数も近年では増員される傾向にある²。

外国人が日本へ入国する際、自国の有効なパスポートを保持し、かつ適切なビザなり在留資格を有することが必要である。ただし、日本政府が認めた国の国民に限り、ビザが免除され、一定期間、日本に滞在することが認められている。他方、出発前に現地の日本大使館なり領事館にビザを申請しておかないと入国が認められない国もある。そうした場合、滞在期間や就労できる仕事などを定めたものが「在留資格」と呼ばれて管理が行われている。

外国人が日本に入国して滞在する場合、おもに2つの理解の仕方がある。ひとつは毎年、新しく在留資格を得て入国する人たちで、いわば「フロー」という流入部分に該当する。入国にあたり、滞在期間や就労できる仕事などが規定されることになる。ついで一旦、入国してから一定期間、半年とか1年というように中長期的に滞在する可能性もできる。これが「ストック」に該当する部分である。2017年度末において、中長期滞在留者数は223万2,026人となり、これに特別永住者数32万9,822人を合計すると256万1,848人となる。これは日本の総人口数（1億2,671万人）に対して2.02%を占めるほどになっている。1985年度において、在留外国人数は日本人人口に対して0.70%程度であったが、その後の入管制度の変化も受けて、大きく増加していることを意味している³。

中長期在留者を出身国別に見るとどうなるだろうか。2017年度の場合、中国（73万0,890人）、韓国（45万0,663人）、ベトナム（26万2,405人）、フィリピン（26万553人）、そしてブラジル（19万1,362人）が上位5位を占めている。ブラジル出身者はリーマンショック以降、減少する傾向にあるが、フィリピンとベトナムが次第に増加する傾向にある。

加えて中長期在留者の特質を考えると、いわゆる「オールドカマー」と「ニューカマー」に区分して考えることが適切であろう。オールドカマーとは第二次世界大戦前から日本に海外（主に朝鮮半島や中国大陸、そして台湾など）から移住し、定住していた人々を指す。日本での就業機会を求めての移住がメインとされるが、第二次世界大戦が終了すると、状況は大きく変動した。例えば母国に帰還することもあり、また日本にそのまま定住した人々

もあったとされる。朝鮮半島が日本の敗戦により解放されると約 150 万人が帰国した⁴⁾。ただし、帰国しないで日本に留まった人々は約 50 万人と推定されている。日本に留まったオールドカマーの法的地位については、急激な変化が生まれている。駒井洋によれば、まずサンフランシスコ条約の調印（1951 年 9 月、発効は 1952 年 4 月）により、日本が独立を回復したことが重要なポイントとなる。具体的にはオールドカマーは 1952 年の法務省民事局長通達により日本の国籍を喪失するとされ、これ以後は「外国人」となり、在留管理の対象と転じた。そして出入国管理令や外国人登録法（1952 年施行）が主要な手がかりとして確立した。また「外国人」となった在日朝鮮人のうち、韓国の国籍を選んだ場合には「韓国国民」となるが、それを選択しない場合には「朝鮮籍」となり、朝鮮半島における分断国家の影が在日朝鮮人にも及ぼすことになった。

日本と韓国は 1965 年に日韓条約を結び、国交を正式に回復した。さらに両国間の様々な関係を整備する協定が結ばれて、より友好関係を深める対応がとられた。在日韓国人については「地位協定」が結ばれ、韓国籍を持つ者について「協定永住権」が認められた。在留管理の手段のひとつである指紋押捺の制度については批判的な意見が導入当初（1955 年）から多かったが、次第に緩和されるようになり、最終的には 1999 年には廃止されることになった。また 1982 年の出入国管理及び難民認定法により、朝鮮籍の者も「特例永住権」を取得することが可能となった。

さて在留資格とは具体的にどのようなものであろうか。図表 1 は 2013 年度から 2017 年度までの在留資格別に日本に在留している外国人数をまとめたものである。2017 年度において、多数ある在留資格のなかで数が多いのは永住者（74 万 9, 191 人）、特別永住者（32 万 9, 822 人）、留学生（31 万 1, 505 人）、技術・人文知識・国際業務（18 万 9, 273 人）、定住者（17 万 9, 834 人）、家族滞在（16 万 6, 561 人）、技能実習 2 号ロ（14 万 6, 729 人）日本人の配偶者等（14 万 839 人）、があげられる。技能実習には 1 号のイとロ、2 号のイとロ、そして 3 号のイとロという 6 つの在留資格が用意されており、これを合計すると 27 万 4, 233 人となり、在留資格の中では近年、増加しているものである。在留資格の大半は就労できる職種や滞在期間が限定されるものが一般的であるが、そうした制限がある程度、緩やかな資格にあたるものもある。それらは「身分又は地位に基づいて入国が許される」ものであり、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」がある。こうした用語だけでは分かりにくい、定住者は日系ブラジル人や日系ペルー人の子孫（2 世や 3 世）に該当する人たちを示し、ある程度、集団で日本へ移住してきた。本報告書でも紹介されている群馬県大泉町や静岡県浜松市の日系ブラジル人たちはこのカテゴリーに属する。

図表 1 : 在留の資格別在留外国人数の推移

在留の資格		(人)				
年		平成 25	26	27	28	29
総数		2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822	2,561,848
中長期在留者	教 授	7,735	7,565	7,651	7,463	7,403
	芸 術	432	409	433	438	426
	宗 教	4,570	4,528	4,397	4,428	4,402
	報 道	219	225	231	246	236
	高度専門職 1号イ			297	731	1,194
	高度専門職 1号ロ			1,144	2,813	6,046
	高度専門職 1号ハ			51	132	257
	高度専門職 2号			16	63	171
	経 営 ・ 管 理	13,439	15,184	18,109	21,877	24,033
	法 律 ・ 会 計 業 務	149	143	142	148	147
	医 療	534	695	1,015	1,342	1,653
	研 究	1,910	1,841	1,644	1,609	1,596
	教 育	10,076	10,141	10,670	11,159	11,524
	技術・人文知識・国際業務	115,357	122,794	137,706	161,124	189,273
	企 業 内 転 勤	15,218	15,378	15,465	15,772	16,486
	介 護					18
	興 行	1,662	1,967	1,869	2,187	2,094
	技 能	33,425	33,374	37,202	39,756	39,177
	技能実習 1号イ	3,683	4,371	4,815	4,943	5,971
	技能実習 1号ロ	57,997	73,145	87,070	97,642	118,101
	技能実習 2号イ	2,788	2,553	2,684	3,207	3,424
	技能実習 2号ロ	90,738	87,557	98,086	122,796	146,729
	技能実習 3号イ					0
	技能実習 3号ロ					8
	文 化 活 動	2,379	2,614	2,582	2,704	2,859
	留 学	193,073	214,525	246,679	277,331	311,505
	研 修	1,501	1,427	1,521	1,379	1,460
	家 族 滞 在	122,155	125,992	133,589	149,303	166,561
	特 定 活 動	22,673	28,001	37,175	47,039	64,776
	永 住 者	655,315	677,019	700,500	727,111	749,191
日本人の配偶者等	151,156	145,312	140,349	139,327	140,839	
永住者の配偶者等	24,649	27,066	28,939	30,972	34,632	
定 住 者	160,391	159,596	161,532	168,830	179,834	
特 別 永 住 者	373,221	358,409	348,626	338,950	329,822	

出典：法務省入国管理局、『平成 30 年度版 出入国管理』、平成 30 年 11 月、23 頁

最近の新しい在留資格として、いわゆるハイスキル、高学歴と考えられる資格（教授、芸術、経営・管理、法律・会計）という資格に加え、よりハイスキルの外国人を迎えるための新しい在留資格（高度専門職1号イ、ロ、ハ、および2号）を2015年に新設している。

（3） 難民の受け入れ

日本政府は難民条約をその当時、正式に批准をしていなかったが、ボートピープルとよばれるインドシナからの避難民を受け入る対応を1980年代初頭から取ることを余儀なくされた。ベトナム戦争は1973年1月のパリ協定の成立により終結し、米軍は1973年3月、南ベトナムから撤退した。その後、1975年4月には南ベトナムのサイゴンが北ベトナム軍の攻撃を受けて陥落した。これ以降、北ベトナムの共産主義体制への恐れから南ベトナムから避難民が流出し始めた。十分な準備の無いままでの国外脱出が多く、小さなボートに乗り込んでの脱出から「ボートピープル」と呼ばれ、日本にも1975年から彼らが漂着するようになった。ついでラオスとカンボジアでも政情が混乱し、同じように避難民が海外へ流出するようになった。日本政府は彼らを難民としてではなく「水難者」として受け入れることを認め、1978（昭和53）年4月の閣議了解でベトナム難民の受け入れを正式に決定した。当初はベトナム難民に限定していたが、のちにラオスやカンボジアからの難民も受け入れる態勢を整えた。インドシナ難民の受け入れ定住支援については、政府は1979年10月の閣議了解により方針を決め、アジア福祉教育財団に業務を委託することになった。また同財団には難民事業本部が設置され、兵庫県姫路市（定住促進センター）、神奈川県大和市（定住促進センター）、東京都品川区（国際救援センター）が設立された。

他方、難民条約については、日本政府は加入については消極的であったが、正式に加入する方向へと進むことになった⁵。実際には1981年10月、難民条約に加入、ついで難民条約議定書には1982年1月に加入した。さらにこれに平行する形で従来の「出入国管理令」を改正し、「出入国管理及び難民認定法」を制定し、外国人や難民の受け入れについての改革を進めた。例えば、難民条約において定められている難民保護を可能とするため、関連する法令の改正が行われた。例えば社会保障関係の法令（国民年金法、児童扶養手当法など）から国籍要件（日本人に対象を限るという要件）を撤廃した。この結果、初等教育、国民年金、児童扶養手当、健康保険などについて、難民は日本人と同じ待遇を受けることになった。また少し時間的には遡るが日本は1979年に国際人権規約を批准し、その結果、公営住宅への入居資格に定めていた国籍要件を廃止している。ニューカマーへの条件整備が国際的な要請もあり、進められたことになる。同時にこれがオールドカマーの人々への条件整備にもつながったことにも留意したい。ただし、1980年代以降、難民の受け入れに関しては他の

先進国と比べると少ないという批判が内外から指摘されていることも指摘しておく。

(4) ニューカマーの登場

1980年代以降、今度はニューカマーと呼ばれる外国人の地位が問題として登場してきた。まず日本政府は単純労働や肉体労働を提供するための外国人の入国を正式には認めていない。むしろ、一定のスキルや資格をもつ外国人を受け入れる、という原則のもとで在留管理を進めてきた。先に見たように、内外の変化を受けて、1980年代以降、日本は新しい方向へと進むことになった。

その代表例が技能実習生の制度である。1980年代以降になると、単純労働を担う人々が不足することになり、これを外国人によりカバーするような取り組みが行われるようになった。例えば、外国人研修制度というプログラムを1981年から開始している。さらにこれをレベル・アップする形で「技能実習制度」が1993(平成5)年に導入された⁶。これは日本が持つ技能を海外の若者に教えてその国の経済発展を支援することを目的とした。具体的には日本の専門家や技術者を海外に派遣して現地の若者に技能を教える、という方法ではなく、海外から彼らを日本へ招き、日本で技能を修得してもらう。日本では特定の技能だけでなく、日本語も学び語学力を高めてもらう。一定の期間、こうした訓練を受けて帰国すると母国での経済発展に貢献できる人材育成となるわけである。いわば海外から若者を招き、技術移転を日本国内で行うという考え方である。実際は労働力不足に悩む現場のニーズを満たすことになり、単純労働者を日本は認めないという政府の立場とは異なり、矛盾した制度となった。具体的には2年間の研修と実習を組み合わせ、座学なども重視する方向へ進んだ。さらに1997年からこれまでの合計2年間という上限も3年へと拡大された。2010年7月からは「技能実習1号及び2号」というプログラムへと再編された。まず在留資格として「技能実習」というカテゴリーが新しく導入された。ついで研修に該当する期間を「技能実習1号」、ついで実習に該当する期間を「技能実習2号」と2つの活動内容をより明確に区分した。1号から2号へ変更する場合、試験(技能検定基礎2級試験)に合格することが必要である。これまで研修期間において事実上、労働者として働いていても、労働条件や賃金などの点で実習生に不利となる事態が多く発生した。そこで2010年の改正により、技能実習1号(講習修了後)及び2号の期間になると、労働者として取り扱われることを明確にした。これにより、劣悪な労働条件の下での労働を改善することが可能となった。

2017年度における「技能実習1号」による新規入国者数の出身国を見ると、ベトナム(5万8,690人)、中国(3万4,072人)、フィリピン(1万2,923人)、インドネシア(9,581人)、タイ(4,449人)が上位5位を占めている。注目すべきはベトナムからの増加である。

2015年度には中国が一位(3万8,327人)でベトナムは2位(3万2,652人)であったのが、2016年からこれが逆転している。2014年度において、ベトナムからの技能実習1号による入国が7,449人であったのが、2016年度には約6倍の伸びを示していることになる⁷。

2017年11月からは「技能実習法」が施行され、在留期間を3年から5年へと期間を拡大した。1年目は技能実習1号、2年目から3年目は技能実習2号、4年目から5年目は技能実習3号とする。ただし、1号から2号に進むためには試験(基礎級、実技と学科)、2号から3号に進むためには3級試験(実技)を受けて合格することが必要である。2018年6月末のデータによれば、技能実習生は全国で約28万人も存在しているという。2018年秋に話題となった新しい在留資格(実施の時期は2019年4月から)はこれをさらに衣替えしたものである。

2 定住外国人への行政サービスの提供

(1) オールドカマーの場合

日本国籍の無い定住外国人に対して政府や自治体はどのような行政サービスを提供すべきであろうか。これに対する答えとして、定住外国人は法務省が定める在留資格をクリアし、一定の期間に限られるかもしれないが日本国内で働き、また税金を払い、通常の市民生活を送っている人たちと位置づけられる。したがって、日本国民とまったくすべて同じ行政サービスになるとは限らないが、一定のサービスを受けられるものと考えられる。これは彼ら自身の運動や活動から導き出された要求と関係するであろうし、人権の具体的内容を定めてきた国際的な人権条約から導き出される答えでもある。定住外国人の様々な運動についてここで触れる余裕はないが、人権条約の流れについて簡単に紹介しよう。

第二次世界大戦後、国連総会は1948年12月に「世界人権宣言」を採択し、普遍的な人権概念の意義が世界にむけて発せられた。人種差別や人種憎悪から悲惨な戦争が起きたと反省し、より普遍的な人権の必要性をこの宣言が内外に明確にしたのである。人権の尊重などは本来、各国の政府が努力して進めるべき課題であるが、国家の枠を超えてより普遍的なレベルでの人権を確立すべきことを人権宣言が提唱したことになる。しかし、人権宣言はあくまでも追求すべき目標や理念を掲げたもので、それを具体的に政策として進める権限についてはやや非力であった。より具体的な根拠なり手段が必要であった。

1966年12月16日、ニューヨークの国連総会で2つの文書が採択された。これは世界人権宣言の中身を具体化した文書であり、それらは「経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約」(A規約)と「市民的・政治的権利に関する国際規約」(B規約)である。B規約の

第2条によれば、これを締結した国は「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生又は他の地位による差別」をなくすことが求められることになった。より具体的には教育を受ける権利として、A規約第13条1項により、初等教育は義務でありかつ無償で提供されるべきであり、中等教育は無償で可能な限り多くの生徒に提供する責任を政府が負うことになった。日本人に対しては憲法（第26条）や教育基本法（第5条）が義務教育を国民に規定しているが、定住外国人の児童・生徒にはこのA規約の規定が適用される。したがって、定住外国人（日本の国籍を持たない）という理由で教育の提供を日本政府は拒否することが出来ないのである。日本政府は国際人権規約の批准に必ずしも積極的ではなかったが、1979年6月に批准し、国際社会のルールを尊重する決断をしている。

分野ごとに定住外国人（主にオールドカマー）に提供されてきた行政サービスについて紹介しよう⁸。まず労働者の権利を規定した法律（労働基準法、労災補償保険法、職業安定法など）には興味深いことに各種の労働法規が日本人にだけ適用される、というような条文となっていない。つまり日本国内で労働する場合、日本人か外国人かが明示されていない。このため外国人も日本人と同じような法の保護を受けられることになる。したがって労働に関しては定住外国人のために不利益を受ける、ということがないと思われる。

ついで医療（国民健康保険制度）については、1986年まで国籍要件があり、定住外国人は対象外であった。しかし、1986年以降、当時の厚生相は外国人登録を行い、かつ在留期間が1年以上の者または日本に1年以上滞在することが認められた者は国民健康保険に加入できるように変更した。このため、（実際には自治体により運用の差があると言われているが）国は国民健康保険を運用する地方自治体にそのむね指導するようになった。なお医療費を負担できない旅行中の外国人に対してはいくつかの都道府県に限られるが、「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」（明治32年法律第93号）により、費用を負担している。

のちに触れるように、これまで定住外国人が住む自治体は正確にその存在を把握することができなかった。国（法務省入国管理局）への在留届を行うことと、自治体（市町村）への住民登録が連動しておらず、自治体としては対応が困難であった。しかし2012年から外国人住民も「住民基本台帳制度」の対象として記載されることが可能となった。これにより、自治体が正確に外国人住民の居住事実を把握することができるという大きな変化が生まれた。国民健康保険への加入については、在留期間が1年以上あることが必要であったが、新しい住民基本台帳制度の導入により、3ヶ月を超えて日本に滞在する外国人は国民健康保険に加入できる（加入する）ように変更された⁹。なお国民健康保険に加入できる外国

人は3ヶ月以上滞在することが認められ、かつ「在留カード」を交付された中長期在留者になる。在留資格が「短期滞在」の者、職場での健康保険に加入している者、そして在留資格が「外交」の者などは国民健康保険に加入できないという条件もある。

国民年金については、1982年から国籍要件を廃止し、外国人登録を行っている者には強制的に適用することになった。これは難民条約を日本も加入し、批准したことによる変更である。厚生年金については被保険者には国籍要件はなく、外国人にも強制的に適用されることになっている。

日本に在留する外国籍の児童・生徒には義務教育の義務はない。しかし、希望すれば公立の小学校や中学校で学ぶことができる。また入学後、授業料の徴収はなく、かつ教科書の無償配布も受けられることになる。

公営住宅や公営住宅への入居について、建設省は1980年に日本国民と同じように永住者を受け入れるように関係機関への指導を開始した。また永住者以外の外国人も入居を認めるように指導をしている。

公務員については国家権力の行使に外国人が関わることを認めない、という原則から外国人の採用などは原則的に行われてこなかった。しかし国立大学の教員の採用については例外として認める立場へと変更した。具体的には「外国人教員任用特別措置法」や「研究交流促進法」などを制定し、外国人教員の受け入れを可能とした。地方公務員については医師や看護師などの技術的または専門的な業務であれば、公権力の行使に該当しないため、外国人の採用が認められるという原則を当事の自治省が1986年に明示した。これによりケースバイケースであるが自治体により外国籍の公務員が次第に採用されるようになってきた。

(2) ニューカマーの場合

ニューカマーが登場するのは1980年代後半からである。先に見たように、オールドカマーへの行政サービスの提供が1980年代までにはほぼ拡充し、整理されてきていた。そのためニューカマーはそれを基礎として更なる生活基盤の構築を求めた、ということになる。2つの難民受け入れセンターに集中していたインドシナ難民はそこでまとまったケアを受けていたと考えられる。他方、ニューカマーは出身国の多様であり、定住した地域も日本国内に散らばり、国よりは受け皿となった地方自治体が大きな責任を負うことになった。

この点で興味深い事例となるのが「外国人集住都市会議」というおもに日系ブラジル人が集住した自治体の対応である。これは2001年5月、浜松市の呼びかけにより、豊田市など13の自治体が賛同して外国人集住都市会議が発足した¹⁰。設立の目的はラテンアメリカからの日系人の受け入れについてどのように対応していくかを検討することにあつた。メ

ンバーは浜松市や豊橋市など主に中部地方の都市が多いが、関東地方からは群馬県の太田市なども加わった。その後、年ごとに会議を持ち回りで開催し、各都市が抱える政策課題について意見発表や検討が行われた。2005年、豊田市で開催された会議（開催は2004年）の成果（豊田宣言）をベースとして「規制改革要望書」を提出した。関係自治体の要望を集約し、中央官庁へ政策改革を要望したことになる。これについては中央官庁からも正式回答を得ることになり、次第に改革への動きが進むことになる。

ところで日系ブラジル人の受け入れをより積極的に行うことを表明し、様々な努力を行った自治体の代表例が静岡県浜松市である。本研究チームも浜松市役所や民間団体（浜松国際交流協会、HICE）を訪問し、具体的な試みを伺う機会を持った。本報告書にもそのヒアリングの結果がまとめられている。個人的に得た印象として、定住外国人の受け入れは日系ブラジル人をメインとするが、他の定住外国人についても積極的に支援していこうとする市役所の明確な意思であった。また市役所だけではなく、浜松国際交流協会という民間団体の役割分担が明確に組み立てられているように感じた。市長が選挙で別の人物に交代しても、前向きな定住外国人受け入れ体制が「後退しないというシステム作り」が重要な教訓であろうか¹¹。

ニューカマーという新しい定住外国人に対して、国はどのように対応したのだろうか。一般的な行政サービスの提供に関しては、オールドカマーの定住外国人に対して時間をかけて整備してきた。ニューカマーについては、旧来の対応だけで不十分であることが次第に明確になってきたので、国は内閣官房を中心として検討を進める体制を取った¹²。具体的には1988（昭和63）年に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」を設置した。この窓口の名称が示すように、対象は外国人労働者であり、かれらが抱える諸問題について検討する会議であった。この会議の構成メンバーは内閣官房副長官補（内政）を議長とし、内閣府の関係者、そして警察庁（刑事局組織犯罪対策部長）、総務省（大臣官房長）、法務省（入国管理局長）、外務省（領事局長）、厚生労働省（職業安定局長）などがメンバーとなった。検討課題として次の5つがあげられた。①外国人労働者の受け入れ体制、②外国人労働者の受け入れ要請、③外国人労働者受け入れ拡大に関する諸問題、④外国における事例、⑤外国人労働者の受け入れを拡大する場合のスケジュールや範囲。

その後、この会議は定住外国人が増加する傾向を受けて、2006年（平成18年）、労働者としてではなく、「生活者としての外国人」へと視点を切り換えた。2006年6月20日、中間整理をまとめ、今後の方向性を探った。ついで同年2月25日に『「生活者としての外国人」に関する総合的対応策』をまとめて公表した。これまでの一時滞在の労働者から、家族も同

伴していることから、教育や医療・福祉など多面的な関係を視野に入れた行政サービスの提供が求められてきたことを意味している。その後、定住外国人に向けて予算を獲得していくことが確定していく¹³。ちなみに2008年度予算案は8億2,000万円、2009年度予算案では25億3,000万円、2010年度予算案では28億3,000万円と計上されていく。2010年度予算では労働環境の改善や社会保険の加入促進などに多く計上され(24.6億円)、次いで外国人が暮らしやすい地域社会作りに2.4億円、そして外国人の子どもの教育改善に1.4億円が計上されている。その後、一定の予算がこれに充てられているが、やや減少傾向にある(2017年度予算では19.3億円)、これらの額が多いか少ないかの判断は別として、国が「生活者としての外国人」という領域で予算を求め、それを実施してきた実績はそれなりに大きな変化と指摘できよう。

ニューカマーである日系ブラジル人や日系ペルー人については、「定住者」という身分での入国を進めたことにより、その数が急増した、1988年度のブラジル人(日系ブラジル人だけではない)の在留者数は約4,000人程度であったが、2008(平成20)年にはおよそ31万人にも増加した。その結果、日系ブラジル人が集住する自治体ではいくつかの問題が生まれることになった。それぞれの自治体ごとに問題に取り組んだが、日本政府も2010(平成22)年8月には「日系定住外国人施策推進会議」を内閣府に設立した。政策課題について検討を重ね、2011年には「日系定住外国人施策に関する行動計画」を提示した。2008年のリーマンショックにより、日系ブラジル人も打撃を受けて、職を失う者も多数となった。彼らの一部はブラジルへ帰国する者もあったが、日本において引き続き定住する者もでてきた。そうした傾向を受けて、日系ブラジル人の日本語能力を高めること、就職活動をサポートすること、そして学齢期にある児童・生徒の教育をどのように支援するかが大きな課題となった。「日系定住外国人施策推進会議」が各省庁と連携しながら対応策を模索することになっていった。

旧自治省は2001年の中央官庁再編で総務省の一部として組み込まれた。そのため、地方公共団体の指揮・監督は総務省が担当している。定住外国人増加の傾向に対して、総務省はどのような対応を取ったのだろうか。2006年(平成18年)3月、総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を公表した。また都道府県や政令指定都市に対して共生プランを策定するように指示した。約10年後の2016年、優れた共生プランを提示した自治体などの実例をまとめた報告書を総務省は公表している。

定住外国人の児童・生徒が公立学校に入学することが多くなってきたが、日本語能力に欠けることが多く、これが重要な課題となってきた。そこで文部科学省の外局である文化

庁は日本語教育小委員会（文化審議会国語分科会の一部として設置）を2007年に設置した¹⁴。ここで日本語をどのように教えていくか、より体系的に検討することになった。諸外国での日本語教育は外務省の外郭団体である国際交流基金がこれまで実施したり支援してきたが、日本国内に定住する外国人児童・生徒の日本語教育について関心を持つことはなかった。2007年の決定は初めて取り組んだことを意味する。加えて文部科学省は外国人児童・生徒の教育についても関心を寄せて取り組みを開始した。

ところで日本の公立の小中学校で学ぶ外国人児童・生徒に対して日本語教育を行うことは新しい課題であり、容易なことではないように思われる。日本語教育小委員会の整理によれば、全体で11の課題が指摘されている。さらに11の課題は5つの分野に区分され、①日本語教育の推進体制（ビジョンや体制に関する合意形成）、②日本語教育の内容や方法（日本語能力の判定方法やカリキュラム）、③日本語教育に携わる人材育成（日本語教育の公的な資格や育成・研修など）、④日本語教育に関する調査・研究体制、⑤その他の課題となっている。基本的な課題として、外国人児童・生徒に日本語を教えることの必要性は高く合意を得られるとしても、実際に教えることのできる教員をこれまで国は育成してこなかったことにある。そのために民間団体のボランティアに依存する形で多くの場合、外国人の児童や生徒に日本語を教えてきた。国、都道府県、自治体の役割分担をどのように明確にしていくか、今後の大きな課題と思われる¹⁵。

2006年、外務省も定住外国人問題に関心を寄せることになり、シンポジウムを開催した。このシンポジウムは2009年まで5回ほど開催され、その後は国際移住機関（IOM）や都内の自治体などと共催で「外国人受け入れと社会統合のための国際ワークショップ」をほぼ毎年、開催してきた。いわば外務省の立場から定住外国人との共生をどのように検討するかが議論されていた¹⁶。

3 新しい政策の試み

（1） 在留管理の新しい制度

定住外国人との関係が深いのは地方自治体であるが、これまで彼らを正確にフォローする制度ではなかった。在留管理（在留資格や期間など）については、該当する外国人がまず法務省の地方入国管理局と地方自治体へ届け出をする必要があった。ただし、その外国人が他の自治体へ転居しても転出届を出す必要がなかったので、実態を把握することが事実上、困難であった。自治体が外国人へ行政情報を提供しようとしても、転居しているかどうか、正確に判別できなかったことによる。そこで自治体関係者からの要請もあり、2012年

7月には法改正（住民基本台帳の一部を改正する法律、施行は2012年7月9日から）を行い、日本人と同じように外国人も住民基本台帳に記載されることになった。これにより自治体が正確に外国人住民の動向をフォローできるようになった¹⁷。外国人住民も市役所などで住民票の写しを交付してもらうことが可能となり、利便性も高まった。またこれまでの「外国人登録証」に代わり「在留カード」が外国人に交付され、このカードには就労可否についての情報が記載されているので、本人にとっても、また雇用する側にとっても明確に判断ができることになった。この在留カードは入国時に在留資格が認められ、一定の期間の滞在が可能な外国人には交付されるものである（短期滞在の旅行者などには交付されない）。

そうした制度により、各自治体は正式な在留許可を得た外国人がどのぐらい居住しているかを知ることが可能となり、また出身国についても知ることが可能となっている。定住外国人の実態や行政サービスの提供についても、以前より細かくフォローできるようになったと言えよう。なおこれらのデータは各自治体が公開している情報提供のサイトから見るができる。

（2） 外国人労働者の雇用届け出制度

外国人が日本の企業や工場で働くことが近年ではごく普通のこととなってきた。そこで1993年から法改正（職業安定法施行規則第34条）を行い、外国人労働者を雇用する事業主はハローワークへそれを届け出ることになった。ただし、これは義務ではなく、あくまでの任意の届け出であった。1993（平成5）年度、この制度がスタートして最初の年度では9万6,528人の外国人労働者が確認されている（事業所数は1万1,624）。その後、より正確な雇用実態を知る必要が高まり、2007（平成19）年10月からこれが義務化された（雇用対策及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律）。一部の在留資格（特別永住者、及び外交、公用）を除き、短期のアルバイトも含めて、外国人を雇用している事業主はハローワークへ届け出を行うことが義務となった。かりに届け出の義務を怠ると30万円以下の罰金が科せられる。また事業主は外国人労働者に必ず雇用保険や社会保険に加入させる義務を負うことが確認された。これまでのように外国人労働者は日本人には「目に見えない存在」ではなく、公的に確認される存在となった次第である¹⁸。

2017年度のデータ（外国人雇用状況届出、2017年10月末）によれば、①専門的・技術的分野における外国人労働者数は約23万8000人、②身分に基づき在留する者は約45万9000人、③技能実習生は約25万8000人、④外国人看護師やワーホリなどの特定活動による者は約2万6000人、そして⑤留学生のアルバイト（資格外活動、勉学を阻害しない範囲での

労働で上限は1週間に28時間)は約29万7000人となっている¹⁹。全体を合計すると約127万9000人となる。これらのデータなどは厚生労働省のURLから確認することができる。

(3) ポイント制度の導入

単純労働ではなく、高学歴でハイスキルの外国人労働者を求める政策がまとめられ、2012年からその申請(受け付け)が開始された。これは「学術研究」、「高度専門・技術」、「経営・管理」という3つの分野に絞り、学歴、職歴、年収などを点数化して、より公平な観点から受け入れを進める、という制度である。これはすでにカナダや英国などでも導入されている制度であり、日本でもこれを開始した²⁰。ポイントを計算する場合、経営・管理の分野では学歴(博士号ないしは修士号取得者は20点、学士号取得者は10点)、職歴(10年以上なら25点、7年以上なら20点など)、年収(3000万円以上なら50点、2500万円以上なら40点など)により判定する。加えてボーナス点というものがあり、日本語能力試験1級にパスしていると10点が加算される。あるいは勤務先から役職者に任命されている場合、10点(代表取締役)なり5点(取締役)が加算される。合格点は70点以上であるが、年齢に応じて一定の年収があることも必要要件とされている。例えば40歳以上なら年収600万円以上であることが求められていた。

興味深いことに、高度人材に対しては、様々な優遇措置も用意された。例えば永住許可を受けるには原則として10年以上の在留事実が必要であるが、高度人材の場合、5年の実績があれば永住許可の申請が認められる。また高度人材の親を日本に呼び寄せることも(一定の条件を満たせば)認められている。

なお高度人材に該当する者には「特定活動」という在留資格が与えられてきたが、2014(平成26)年4月から新しい在留資格として、「高度専門職1号」と「高度専門職2号」が導入された。これにはいくつかの優遇措置がとられている。ただし、期待されたほどの申請者が少ないようで、ハイスキルの人材を獲得することは容易ではないことが多くの論者により指摘されている。

4 今後の課題

これまで簡単に日本における外国人の受け入れ体制について紹介してきた。オールドカマーについては極東アジアの冷戦構造が戦後も長く続き、その影響を受けてきた。しかし、1965年の日本と韓国との合意により、在日韓国人の法的地位については改善がなされた。その後、国際人権規約などの人権条約を日本も加入し、批准することでオールドカマーの諸権利も見直しがおこなわれた。その後、1980年代以降になると、インドシナ難民の受け

入れや労働力不足を解消する方法のひとつとして、研修生や実習生の制度などが導入されて、新しい局面へと進むことになった。ニューカマーの登場も日本各地により異なり、その対応も地域ごとに異なることになった。国よりも地方自治体や民間団体などが異なる対応を余儀なくされてきた。

定住外国人の受け入れについては、在留資格の見直しなどにより時代とともに変化を遂げてきた。しかし、その変化への対応については、国の消極的な姿勢が指摘されてきた。これからも自治体の要請や問題を国が理解し、自治体と協力体制を構築することが課題と思われる。

脚注

- 1 法務省入国管理局、『平成 30 年度版 出入国管理』、平成 30 年 11 月刊、2 頁。その他のデータに関しては白書の第 1 章（外国人の出入国の状況）から取った。
- 2 同白書、資料編 2（組織・体制の拡充）、および資料編 3（予算等）。
- 3 同白書、21 頁。
- 4 駒井洋、『移民社会学研究：実態分析と政策提言、1987-2016』、明石書店、2016 年、37-44 頁。
- 5 難民の受け入れに関する概略は外務省の URL から得た。www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin
- 6 技能実習制度の概略については上林千恵子の著書を参照した。『外国人労働者の受け入れと日本社会』、東京大学出版会、2015 年。また新しい技能実習法については法務省の URL を参照した。www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00014.html
- 7 法務省入国管理局、『平成 30 年度版 出入国管理』、資料編 5（統計）の表 7-1（147 頁）。
- 8 総務庁行政監察局編、『国際化時代 外国人をめぐる行政の現状と課題』、大蔵省印刷局、平成 4 年。この報告書は総務省の行政監察局が増加しつつあった定住外国人への行政サービスの実態を分析したものであり、労働関係施策、医療、年金、教育、住宅など多くの政策領域について取り上げている。
- 9 国民健康保険中央会（公益社団法人）の URL により確認した。www.kokuho.or.jp/summary/national_health_insurance.html また地方自治体での同じように新しい制度を紹介している。ここでは横須賀市役所のホームページを確認した「国民健康保険が適用される外国人の方」）。www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3070/g_info/20140118.html
- 10 外国人集住都市会議の URL の中で「関係資料」が詳しいデータなどをまとめている。www.shujutoshi.jp/siryo/index.htm
- 11 浜松市では市役所が問題解決への重要な役割を担い、企画調整部国際課が中心的な役割を果たして

いる。他方、浜松国際交流協会と国際課が共同して「多文化共生センター」と「浜松市外国人学習支援センター」を運営している。共生センターは各種のイベントを開催し、学習支援センターは日系ブラジル人への日本語教育などを担当している。市役所と民間団体の協力モデルと言える。

- 12 外国人労働者問題関係省庁連絡会議の URL は内閣府のサイトの中に設置されている。
www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/index.html
- 13 「生活者としての外国人」に関して配分されている予算については、上記の外国人労働者問題関係省庁連絡会議の URL から確認できる。
- 14 文化庁の URL には日本語教育についてのコーナーがあり、文化審議会国語分科会日本語教育小委員会や日本語教員養成研修など関連する情報や政策などが紹介されている。
www.bunka.go.jp/seisakukokugo_nihongo/kyouiku/index.html
- 15 西田憲史（文化庁文化部国語課長）、「平成 29 年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修、文化庁における日本語教育施策」（平成 29 年 7 月 4 日）にてこれが紹介されている（資料の 3 頁）。
www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kensyu/h29_hokoku/pdf/shisaku01.pdf
- 16 外務省の URL には「外交政策」のコーナーがあり、ここから「グローバル外交ネット」にアクセスできる。いくつかのテーマのうち、「在日外国人の社会統合」において各種情報が提供されている。
www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/symbiosis/index.html
- 17 総務省の URL の中の「外国人に係る住民基本台帳制度」に詳しく紹介されている。
www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c_gyousei/zairyuu/index.html
- 18 厚生労働省の URL の中の「外国人雇用状況の届出」において紹介されている。
www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/todokede/index.html
- 19 2017 年 10 月末の外国人労働者数については厚生労働省の URL の中の「日本で就労する外国人の 카테고리（総数 約 127.9 万人の内訳）」において紹介されている。
www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin16/category_html
- 20 法務省の URL の中の「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」に紹介されている。
www.immi.moj.go.jp/newimmiact_3

第2章 板橋区における多文化共生の現状

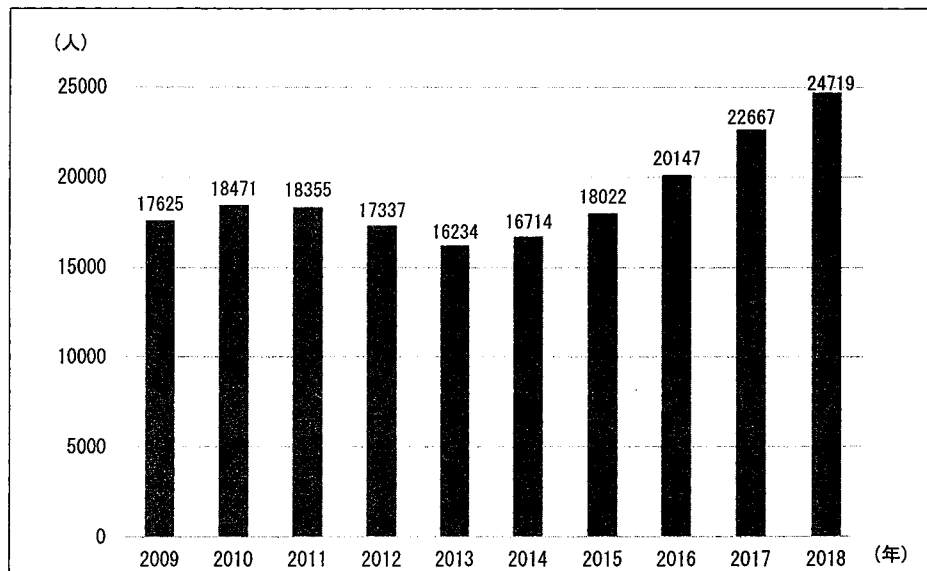
本章では、板橋区における外国人住民の実態について、定住外国人の推移や区が推進している多文化共生施策、及び外国人住民を支援している団体へのヒアリング等により分析していく。

1 板橋区の外国人住民の状況

(1) 板橋区の外国人住民数の推移

図表1は外国人住民数の推移を示したものである。近年では、2010年の18,471人をピークに減少傾向となったが2013年の16,234人を底に、2014年から再び増加傾向に転じ、2018年には24,719人となり、これは区の総人口(561,713人)の約4.4%となっている。

図表1 板橋区の外国人住民数の推移(数値は各年1月1日)



出典：「板橋区国際化の現況 2018年度」を基に作成

上記の板橋区における外国人住民数や増加率について、全国的な位置づけを確認する。日本の統計が閲覧できる政府統計ポータルサイト「e-Stat」から「在留外国人統計(旧登録外国人統計) / 在留外国人統計」を確認すると、2017年12月の板橋区の外国人住民数は、全国の市区町村比較で多い方から8番目という位置づけとなっている。

増加率に関しては、週刊東洋経済（2018.2.3）では、板橋区の外国人住民数の2012年末からの4年半の純増数は全国の自治体比較で多い方から9番目と分析している。なお、外国人住民数と増加率の自治体比較に関する分析は、それぞれの統計資料の根拠が不明であるため、あくまで傾向を捉える参考として紹介する。

（2）板橋区の外国人住民の国籍別状況

図表2は板橋区の外国人住民を国籍別に集計したものである。国籍別の状況としては、2018年集計値で、中国が13,253人（約53.6%）、と最も多く、次いで韓国・朝鮮が3,402人（約13.8%）、フィリピンが1,442人（約5.83%）の順となる。近年の傾向として顕著なのは、ベトナム・ネパール国籍の外国人住民の増加である。板橋区の外国人住民が再度増加に転じた2014年からの4年間で、ベトナムは約3.26倍、ネパールは約2.93倍の増加となっており、人口数が比較的近いフィリピンの約1.15倍と比べ、高い増加傾向となっている。

図表2 板橋区内外国籍住民数の状況（10年間の国籍別登録者推移。各年1月1日現在）
2018年1月1日現在の上位10ヶ国を記載

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
	中国	韓国・朝鮮	フィリピン	ベトナム	ネパール	台湾	ミャンマー	タイ	米国	フランス	その他	総数
2018年	13,253	3,402	1,442	1,421	1,024	883	329	294	289	211	2,171	24,719
2017年	12,157	3,220	1,386	1,238	826	859	281	277	309	176	1,938	22,667
2016年	10,625	3,122	1,333	1,037	640	760	240	259	295	170	1,666	20,147
2015年	9,483	3,086	1,307	635	469	632	191	250	271	162	1,536	18,022
2014年	8,875	3,112	1,255	436	349	480	181	251	249	143	1,383	16,714
2013年	8,865	3,240	1,282	185	261	293	160	259	238	101	1,350	16,234
2012年	9,690	3,549	1,363	122	195	中国 台湾	192	263	255	91	1,617	17,337
2011年	9,985	4,113	1,422	102	178		181	258	272	94	1,750	18,355
2010年	9,874	4,236	1,477	92	156		178	260	272	93	1,833	18,471
2009年	9,115	4,250	1,461	85	126		180	238	283	81	1,806	17,625

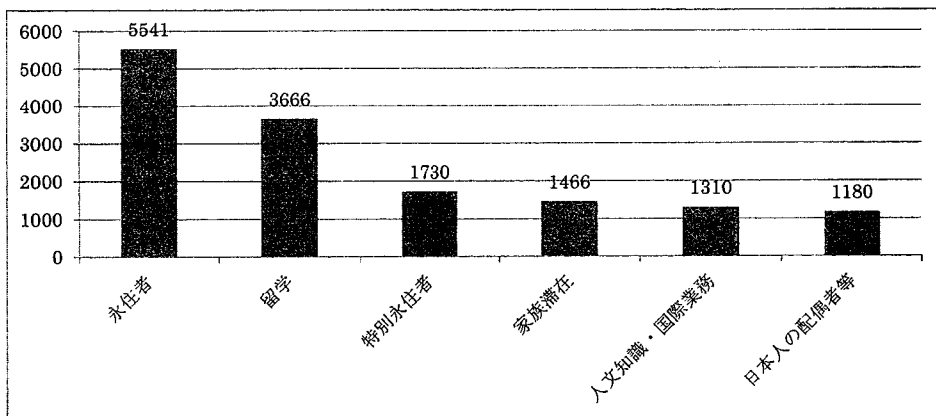
（単位：人）

出典：板橋区国際化の現況2018年度表1より

(3) 板橋区の外国人住民の在留資格別状況

図表3は、2015年3月発行の「第二次多文化共生まちづくり推進計画策定検討会報告書」から、板橋区の外国人住民の在留資格（2015年1月1日現在）のうち上位6資格をまとめたものである。図表1・2に比べ、集計データが若干古くなるが、板橋区の外国人住民は「永住者」と「留学」の在留資格が多い傾向がある。

図表3 板橋区の在留資格別外国人住民数（上位6資格を抜粋）



出典：「板橋区第二次多文化共生まちづくり推進計画策定検討会報告書」を基に作成

同報告書では、この「留学」の在留資格に関して、板橋区は池袋などの副都心にアクセスしやすく、都心に比べ家賃や物価が比較的安価であることから、板橋区が学生にも住みやすいまちとなっていること、外国人住民の年齢別割合（2015年1月1日）の1位が21～25歳であるという傾向が、在留資格「留学」に起因すると思われることの2点を指摘している。

(4) 外国人住民の意識について

板橋区が2015年3月に発行した、「板橋区多文化共生実態調査報告書」を基に、板橋区の外国人住民の意識について確認する。この報告書は、区内の外国人区民3,000人、日本人区民2,000人を対象に、地域生活や活動状況、区民ニーズ等について把握するために行ったアンケート調査をまとめたものである（回収率：外国人区民調査21.5%、日本人区民調査39.7%）。この調査は、(1)ことばについて、(2)災害や緊急時の対応について、(3)子育てや教育について、(4)地域での生活や活動について、(5)地域の外国人との共生につ

いて、(6) あなたご自身について と6分野の設問から構成されている。

調査結果を整理すると、以下のような傾向が読み取れる。

【定住意向（回答数 629）】

板橋区に何年住んでいるかという質問では、「1年以上5年未満」の割合が33.2%、「10年以上」が30.7%と10年以上板橋区内で生活する方が回答者の3割にのぼる。更に、今後どれくらい板橋区に住み続けたいかという質問には、「一生住み続けたい」「当分の間、住み続けたい」と回答した割合が、合わせて90.0%になることから、高い定住意向があると言える。

【日本語能力（回答数 629）】

有している日本語能力については、「よくできる」「まあまあできる」を合わせた割合として、話すことについては76.9%、読むことについては70.1%、書くことについては63.9%となっており、比較的高い日本語能力を有している方が多いと言える。また、日本語に関して困ることについては、「とくにない」39.1%が最も高い。なお、具体的な困りごととしては、「漢字の読み書き」32.3%、「役所、病院での説明の理解」30.2%となっていることから、日常のコミュニケーションでは困らないが、行政手続きや、病院等の専門的な説明には困る方がいると考えられる。

【地域生活（回答数 629）】

地域での付き合いについては、「国籍を問わずつきあいがある人がいるか」という質問に、「個人的なことについて相談できる人がいる」32.6%、「世間話をする人がいる」21.9%、「あいさつする程度の人がいる」28.9%、「つきあいがある人はいない」14.5%「無回答」2.1%となっており、地域で孤立している様子はあまりない。

地域活動への参加状況については、A「町会、自治会などの行事」、B「PTA、子ども会など」、C「お年寄り、障がい者支援」、D「趣味、文化、スポーツなど」、E「国際交流、国際協力など」の5つのカテゴリーから参加状況を質問しているが、どのカテゴリーも「参加していない」の回答が50%を超える状況となっている。

しかし、地域活動への参加意向は、「積極的に参加したい」11.8%、「機会があれば参加したい」63.3%という状況であることから、参加のきっかけをどう設けていくのか、情報提供をどのように行うのかという点について検討していく必要があると言える。

【災害対応や教育に関する行政ニーズ（回答数 629）】

外国人住民の定住化が進む中で、災害対応や教育は重要な行政サービスとなる。災害対策での板橋区へのニーズは、「おおいに望む」「どちらかといえば望む」の割合を合わせると、

「マニュアル等の配布」78.7%、「防災訓練」67.1%、「外国人を含む地域住民どうしの協力体制づくり」61.4%となっており、災害対策に対して関心を持っていると考えられる。一方で、避難場所の認知度については、「知らない」と回答した方が約30%いることから、更なる周知が必要であると言える。

地域で実施される防災訓練は、町会・自治会が主体となって行われるケースが多いことから、先に述べたように地域活動に参加していない割合が50%を超えていることも、参加が伸びない要因の一つではないかと考えられる。また、出身地によっては地震や大雨が起こるとどのような事態となるのかイメージできない場合もあると思われることから、情報発信のあり方についても検討することが必要と考える。

【教育（回答数183）】

教育に関しては、学校生活についての困りごととして、「学校からの通知や連絡が理解しにくい」19.1%、「子どもが日本の生活習慣を理解しにくい」5.6%、「子どもが授業内容を理解しにくい」9.0%、という回答となっている。学校教育は行政の非常に重要な役割であることから、回答の高低に関わらず、困っている方へのサポート体制については検討を続けていく必要があると言える。なお、教育に関しては回答数が183となっていることから、他の調査項目に比べ傾向値の信ぴょう性は低くなる点を補足する。

2 板橋区における多文化共生に関する計画

（1）多文化共生まちづくり推進計画の策定

板橋区の多文化共生に関する最初の計画は、総務省が2006年3月に発行した「多文化共生の推進に関する研究会報告書」で述べられている「多文化共生」の考え方を踏まえた、2011年3月に策定した「板橋区多文化共生まちづくり推進計画（2011年度～2015年度）」である。

この計画の策定背景としては、地域住民と外国人との間における言葉の違いによる意思疎通の難しさ、ごみの分別や騒音問題など文化・習慣の違いから生じる様々な問題、日本語の理解が十分でないことに起因する習熟度の課題をはじめとする教育上の対応など、外国人に対する新たな行政施策を迅速かつ効率的に展開していく必要性が高まっていた状況がある。

そこで、2009年に外国人のみならず地域住民の意識やニーズを把握するために「多文化共生実態調査」を実施するとともに、学識経験者や国際交流団体代表者、公募委員、区職員による「多文化まちづくり検討会」を設置した。2009年から2010年にかけて9回に及ぶ検討を重ね、2010年3月に、検討結果に基づき展開すべき施策を提言した「多文化まちづくり検討会報告書」を作成した。

このような検討を経て、外国人住民を「日本人住民と共に地域の経済を支え、まちづくりへ参画する重要な役割を担う存在」と捉え、すべての人が安心して暮らせるまちづくりの視点に立った施策を総合的に体系化し、計画的に進めていくことを目的として策定された計画が「多文化共生まちづくり推進計画」である。

(2) 多文化共生まちづくり推進計画2020の策定

多文化共生まちづくり推進計画に続く計画として、2016年3月に策定されたものが「多文化共生まちづくり推進計画2020（計画期間2016年度～2020年度）」である。

多文化共生まちづくり推進計画2020では、策定背景として、板橋区内の外国人住民の増加や、東日本大震災の発生や東京オリンピック・パラリンピックの開催決定など、外国人をめぐる環境も大きく変わっている点を述べている。

そこで、前計画（多文化共生まちづくり推進計画）は「ウェルカムパック」や「多言語リーフレット」などのコミュニケーション支援や、生活支援に関する事業など、一定の成果を上げてきたと総括するとともに、上記した環境の変化に対応することが多文化共生のさらなる実現に不可欠であるとして、以下の5点を具体的な課題として挙げている。

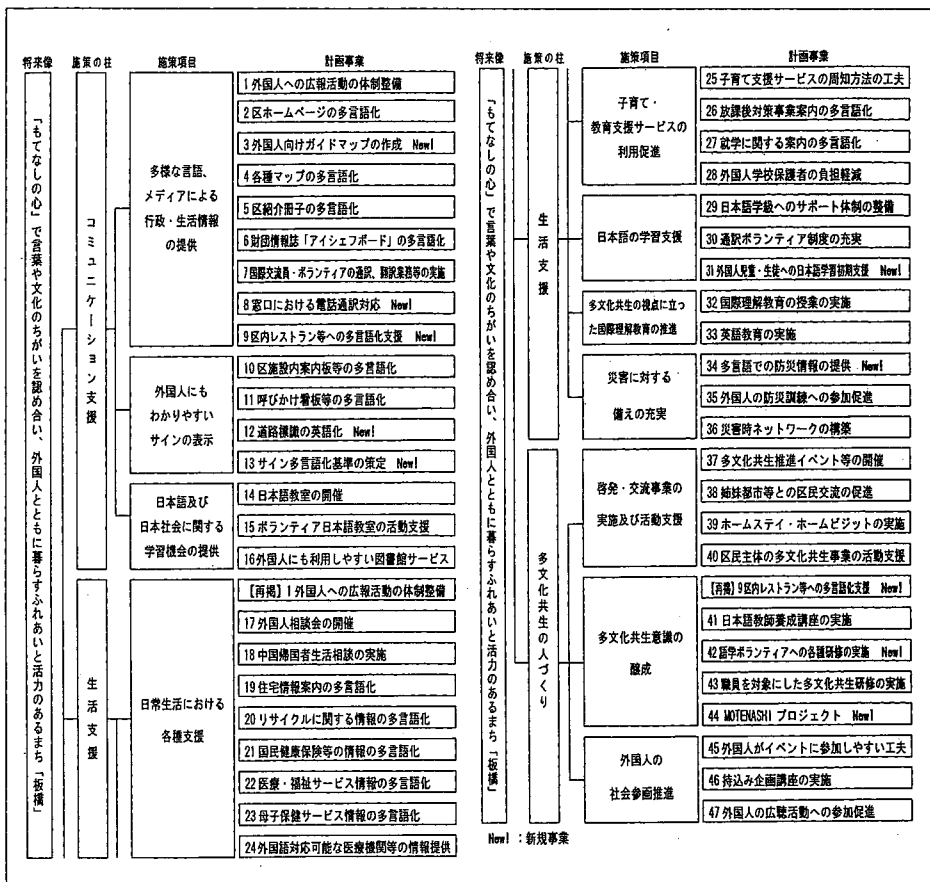
- ①外国人への情報周知方法と少数言語への対応
- ②外国人が日本語を学習する機会の拡充
- ③外国人のための相談体制の整備と国際理解教育の推進
- ④災害に備えた体制整備
- ⑤日本人を含むすべての住民を対象とした「多文化共生意識」の醸成

そして、上記5点の課題に対する方向性として以下の7点の施策展開を示している。

- ①多言語化推進と関係機関の連携強化
- ②ボランティアによる日本語教室の支援と活用
- ③継続的な相談体制の確立と国際理解教育の改善
- ④防災体制の実態把握と環境整備
- ⑤多文化共生意識醸成のための施策の実施、外国人が社会参画しやすい工夫
- ⑥多文化共生まちづくりを担う人材の育成
- ⑦東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会開催を契機とした施策の展開

こうした方向性をもとに定められた計画の体系は、図表4のとおりとなっており、コミュニケーション支援、生活支援、多文化共生の人づくりの3つの柱を掲げ、47の計画事業を位置づけ、進行管理を行っていくこととしている。

図表4 「多文化共生まちづくり推進計画2020」の体系図



出典：「板橋区多文化共生まちづくり推進計画2020 18・19頁」

3 板橋区文化・国際交流課へのヒアリング報告

これまでに、板橋区における外国人住民の現状や、板橋区の多文化共生を推進する計画（多文化共生まちづくり推進計画2020等）にいて述べてきた。ここからは、その計画の推進を担う、文化・国際交流課へのヒアリングを通じて、板橋区の多文化共生施策の現状と展望について、どのような認識を持っているか確認する。以下は、ヒアリング内容を基に、文化・国際交流課が発行している資料などで補足し記述する。

(1) 板橋区と文化・国際交流財団の関係

板橋区の多文化共生に関する取り組みは、文化・国際交流課がその推進役を担い、庁内及び関係団体等と調整しながら、多文化共生まちづくり推進計画を策定し、進行管理している。

計画に掲げている事業の多くを担っているのが、文化・国際交流財団（以下、財団という。）であり、板橋区からの委託又は補助を受け、板橋区と連携を密にしながら、地域住民の国際交流を図り、多文化共生を推進している。財団の特徴として、板橋区における地域文化の創造支援も使命としている点が挙げられ、国際交流の主な一つである文化交流を推進するにあたって強みとなっている。

例えば、「ホームビジット（国際交流事業）」という短期滞在事業のイベント性を高めるため、「日本趣味の集い」という、板橋の地域文化団体の協力を得て日本文化を鑑賞・体験する機会を創出するなど、効果的な事業連携が可能となる。なお、宿泊がないホームビジットは、ホームステイに比べて受け入れる側の負担や不安が軽減されるためか、ホストファミリーの増加につながっているとのことである。

(2) 文化・国際交流課の主な多文化共生事業

① ウェルカムパック

板橋区で新生活を開始する外国人住民に対し、行政手続きや防災情報などの情報を集約したウェルカムパックを多言語（日本語ルビ付き、英語、中国語、韓国語）で作成し、配付している。

配付箇所：戸籍住民課窓口、6区民事務所 配付数：年間約2,500部（4言語計）

② 多言語リーフレット（わたしの便利帳に準ずるリーフレット）

「わたしの便利帳（区の行政情報や相談窓口等を掲載している冊子）」の掲載内容を中心に、外国人住民にとって有益と思われる生活情報やサービスなどを掲載したリーフレットを多言語（日本語ルビ付き、英語、中国語、韓国語）で作成している。

※「わたしの便利帳」は2019-2020年版より「いたばしくらしガイド」と名称を変更するとともに、内容も新しくなっている。

配布箇所：戸籍住民課、6区民事務所 配布数：年間12,400部（4言語計）

③ 外国人住民の防災訓練への参加促進

外国人住民の防災訓練参加を促すため、外国人向けの財団情報誌「アイシェフボード」¹で総合防災訓練を周知したり、日本語学校の協力を得て参加を呼びかけたりしている。

また、年に1～2回、大東文化大学の協力を得て、留学生を対象とした防災訓練も実施している。

防災訓練参加外国人住民数：

2012年度 29名 2013年度 22名 2014年度 69名

④ 国際交流員・語学ボランティアによる通訳・翻訳

財団に委託し、財団の国際交流員又は、財団に登録している語学ボランティアによる区役所窓口等での通訳や行政文書の翻訳を実施している。

2017年実績

通訳：英語 31件、中国語 61件 翻訳：英語 70件、中国語 43件

(3) 現在重視している取り組みについて

① サイン²多言語化基準の策定

板橋区の設置する各種案内板などのサインについて多言語表記（日本語・英語・韓国語・中国語を基本とする）をする際の基準「サイン多言語化基準書（2017年3月策定）」を策定し、さらに「屋外案内標識デザインガイドライン（2019年3月策定予定）」を定めた。

屋外案内標識の整備については、2019年度から2020年度に開設が予定されている公共施設までの最寄り駅からの案内誘導を実現するため、「小豆沢公園」「赤塚地域」「中央図書館（板橋区平和公園内）」の3路線を優先整備路線に設定し、2019年度より着手する。

② 東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催を契機とした施策の展開

板橋区は、2005年にイタリアのボローニャ市と友好都市交流協定を締結し、交流を深めているイタリアとの連携に特に力を入れており、2018年にイタリアのナショナルバレーボールチームとのトレーニング協定を締結した。オリンピック競技期間中は、板橋区立小豆沢体育館（アリーナ、トレーニングジム、プールなど）を練習会場として使用する予定である。板橋区民に、世界トップレベルの選手達と交流する機会を創設することで、オリンピック・パラリンピックをより身近に感じてもらうとともに、板橋区の知名度アップにつながると考えている。

③ 国際理解教育の実施

国際理解教育にも力を入れており、財団は板橋区内の小・中学校、又は「あいキッズ」³からの要請に基づき外国人講師を派遣し、小中学生の文化交流や異文化理解を進め、多

文化共生意識の醸成を促進しており、今後も内容を充実させていきたいと考えている。

④ 日本語教室の充実

外国人住民が増加傾向にある中、日常的な日本語でのコミュニケーションが益々重要になっている。財団が実施している日本語教室の学習目標を文法理解から日常生活の具体的な場面や課題への対応力を高めるカリキュラムへ変更することを考えている。

(4) 多文化共生施策のニーズ把握や情報共有について

多文化共生施策のニーズ把握については、5年に1回、板橋区内の外国人住民3,000人、日本人2,000人を対象にアンケート調査を実地している（前回は2015年に実施）他、財団の様々な事業や活動を通じてニーズを把握している。

また、板橋区各課で持つ情報やニーズなどは、多文化共生まちづくり推進計画を毎年進行管理していく中で把握し、庁内に設置している関係課で構成された多文化共生まちづくり検討会議において共有している。なお、進捗状況は毎年、板橋区のホームページで公開しているほか、計画の中間年には「中間のまとめ」を庁議報告し、公開している。

(5) 多文化共生施策に関する課題認識について

国が推進している観光政策や東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催などにより、東京に注目や関心が集まっているという背景から、板橋区にも多くの外国人が訪れることが想定される。その外国人観光客などを迎え入れることに対する環境整備が未だ不十分ではないかとの認識である。

国籍による対応として、近年のベトナム国籍の住民増加にともない、戸籍住民課窓口では電話通訳にベトナム語を追加している一方、板橋区で最も多い中国人に対しては通訳者が不足しているという現状がある。今後、外国人が増えることで一層通訳者の需要が増えると思われ、さらに、少数言語への対応も課題と認識しているが、特に外国人に対する日本語学習支援策を拡充する必要があると考えている。

ヒアリングの中で、外国人住民による地域生活でのトラブルに関して確認したが、データ化や統計処理を行っていないため、他区との比較や件数の多寡について判断することは難しいという回答であった。

4 多文化共生を推進している団体の取組み

板橋区には2016年現在、108の国籍・地域出身の外国人住民が暮らしており⁴、主に国際交

流や外国人支援といった分野で活動している特定非営利活動法人⁵（以下、NPO という。）が 31 団体ある。それぞれの団体は、特定の国籍の人への支援をしているものから、外国人の労働問題や留学生支援などある分野に特化して支援するものまで活動目的が様々である。

このような板橋区の状況を踏まえたうえで、今回は、外国人と地域コミュニティという研究の趣旨に沿って、外国人住民が主体となって活動をしている民間団体の取組みをみていきたい。

特定非営利法人 ASIAN PEOPLE' S FRIENDSHIP SOCIETY は 1987 年 12 月に設立者がBangladesh 人留学生の苦勞を知ったことをきっかけに「共に助け合いながら生きる」ことを目的とした相互扶助組織として板橋区大山東町に設立された。2018 年 9 月、APFS の事務所を訪ね、代表である吉田真由美さんにお話しを伺った。以下、(1)～(5) の内容については、インタビューの要約をホームページで補ったものである。

(1) 特定非営利活動法人 ASIAN PEOPLE' S FRIENDSHIP SOCIETY とその取組み

特定非営利活動法人 ASIAN PEOPLE' S FRIENDSHIP SOCIETY（略称：APFS）は、1987 年に日本人と数名のBangladesh 人により設立された。当初はBangladesh 人を対象にサポート活動をしていたが、支援対象は次第にアジア全域へと広がっていった。

主な活動は外国人住民からの在留資格、生活、労働などの相談事業である。APFS の特徴は、相談に応じた情報提供にとどまらず、問題の解決まで寄り添いながら、相談から解決までをワンストップで完結する解決型の相談を行っている点である。

また、相談事業の他にも多文化共生理解のための文化交流イベントやシンポジウム、講座の実施など多岐にわたって活動している。

APFS の組織は、日本人の代表理事と理事兼相談役等 4 人に加え、Bangladesh、フィリピン、イラン、ビルマの 4 か国出身の在住外国人という役員構成となっている。活動資金は寄附金が半数を占め、次いで会費（約 31%）、助成金（約 17%）となっており、主に寄附と目的に賛同し協力するために入会した個人及び団体である協力会員⁶からの会費で運営している。現在までに 30 か国、3,800 人を超える人が協力会員となっており、2018 年 7 月現在、協力会員数は日本人と外国人を合わせて 3,886 人である。なお、外国人協力会員のうち、その 1/3 は既に帰国しており、実際に連絡を取り合える会員は 200 人程度である。外国人協力会員の国籍としてはBangladesh 人が最も多い。2010 年 7 月に法人格（特定非営利活動法人）を取得している。

(2) 相談事業を通して浮かび上がる外国人住民が抱える諸問題

はじめに APFS の相談事業について確認する。相談は来所、電話、メール等で受け付けている。基本的には来所による受付で、事前に電話予約が必要である。相談できる内容は、ビザに関すること（在留資格）、生活に関すること（教育、医療、税金、交通事故、その他トラブル）、労働に関すること（賃金未払い、労働災害、ハラスメントなど）とされており、外国人が日本で生活する上で直面する問題を網羅する形となっている。居住地による制限は設けていないが、実際に利用しているのは来所可能な東京都及びその周辺在住の外国人となっている。その出身国は 26 か国に及び、在留資格を問わず受け付けている。相談件数は年によってある程度のばらつきがみられるものの、年間でおよそ 1,000 件の相談を受け付けている。

① 相談内容の変化

設立当初より労働関係の相談が主であったが、現在は労災、解雇、賃金未払い、社内のいじめなどの労働問題が相談の半数を占めている。在留資格のある人からの主な相談内容は、在留資格の更新や変更、帰化、永住などである。最近では元支援者がビジネスを始めるケースなど経営者の支援や難民申請に関するものもある。相談者の属性は、年齢は 30 代、出身国はアフリカ、フィリピンやバングラデシュを中心としたアジア系、職業は廃棄物処理、工場、建設業などで、職場は板橋区外にあるとのことである。

昨今ベトナム人の増加が著しく、区内のベトナム人の数は 2007 年の 74 人から 2016 年には 1,037 人と 10 年間で約 14 倍に増加している⁷が、ベトナム人からの相談はほとんどない。これはベトナム人の大半は留学生であり、基本的に留学生を受け入れている学校には相談窓口が設置されているためと思われる。将来的にベトナム人の定住化が進んでいくにつれ、相談件数は増えると想定される。

② 情報提供におけるコミュニティの果たす役割

APFS のホームページを開くとトップページに相談事業についてのコンテンツが掲載されており、そこから受付方法に進むと 9 か国の多言語に翻訳されている。英語、中国語、韓国・朝鮮語、フランス語のほか、タガログ語、ビルマ語、ベンガル語（バングラデシュほか）、ウルドゥー語（パキスタンほか）、ペルシャ語（イランほか）といった言語が並び、南アジア圏の出身者に需要があることがわかる。また、ホームページ自体も上記の 9 言語からフランス語を除いた 8 か国語に対応している。しかしながら、インタビューによると相談者の多くは、ホームページを見て来所するというよりも、先に相談した知人などからの口コミにより APFS に相談をしているとのことである。このことは、身近な人から得る

情報や体験談は信頼性が高く、安心して相談できるということと推察される。こうした理由もあるためか、外国人住民に情報提供する際はコミュニティ誌などを活用し、情報を提供している。例えば、バングラデシュ人への情報は、日本に住むバングラデシュ人向けのコミュニティ誌に情報を掲載し、バングラデシュ人が経営する店に置くなどの工夫を行っている。

(3) 現場で学ぶ —人材の育成—

現在、相談員は代表と相談役の2人の役員とボランティアから育成した方や自営業の方など3人と合わせて5名在籍している。

ボランティアを経て相談員になる方が実務経験があるため望ましいが、学生や会社員などのボランティアは平日の昼に相談員として活動することが難しく、講座を通して2名のシニアボランティア（元教員等）を2年間かけて相談員へと育成し従事させている。併せて講座以外にも、相談員業務に関心のあるボランティアを募り、一定期間相談に同席して慣れてもらうという手法で育成している⁸。

外国人のボランティアもいるが、相談内容がプライバシーに関わり、同国人では話がしにくいという意見があり、APFSとしては、外国人には事務や通訳などのボランティアとして関わってもらうのが適切だと考えている。外国人が相談員として直接相談を受けることはないが、入管関係書類の作成やビザ申請の手続きなどで相談員をサポートしている。

相談員の育成は、座学と問題を解決していく過程で実践を通じて学ぶ方法をとっている。労働関係をはじめ在留資格や医療、税金など多岐にわたる相談内容をワンストップで対応しているため、マニュアルではなく現場で学ぶものが大きい。

問題解決の方法としては、相互扶助という考えに基づき、相談者と共に考え行動し、きめ細かな対応を基本に解決していくことをめざしており、相談員の増加が不可欠である。相談員は恒常的に不足しており、フルタイムで活動できるメンバーが更に4、5人確保できることが理想であり、外国人にもボランティアとして関わってもらえるとよい。

(4) NPO 法人の活動をめぐる課題と自治体への要望

NPO を運営・維持するうえで活動資金の確保は重要である。APFS の活動資金は2割弱が民間の基金や財団、自治体からの補助金や助成金で、残りの大部分は寄附金と協会会員からの会費に頼っている。自身のホームページ上でオンライン受付を行い寄附の拡充に努めているが、収益事業を持たないため自主事業収入に乏しく、活動資金不足が目下の課題となってお

り、公的な資金援助は、活動の継続に不可欠な収入源といえよう。

しかし、APFSにとって、現行の自治体の助成制度は必ずしも利用しやすいとはいえないようである。補助金や助成金の交付を受けるためには、申請書類の準備や申請手続き・報告書の作成などに労力を費やすため、少人数のスタッフにとって大きな負担となっており、本来業務である相談事業に影響が出ている。以上の理由から、自治体への要望の一つ目に利用しやすい助成金制度の創設（あるいは現行の助成制度の改正）が挙げられた。

また、自治体がNPOに通訳の斡旋を依頼する際は、交通費程度は支給しなければボランティアの方へ依頼しにくいいため、謝金をつけてほしいという要望も上がった。

その他にも、代表者の高齢化と後継者育成問題を全国のNPO同様に課題として認識している⁹。代表者が高齢化し引退を考えたとき、後継者がみつからず解散した団体もあるとのことである。

（５）板橋区の外国人住民

板橋区における外国人住民の地域でのトラブルについてAPFSで把握しているものは、区民ホールの使い方やバングラデシュのカレーの匂いが原因でトラブルになったことがあるという程度であった。

板橋区に住む利点として、東京23区の家賃相場を見てみると、独身者向けのワンルームでは23区中5番目、ファミリー層向けの3LDK～4DKでは23区中4番目に賃料が安く¹⁰、駅周辺の環境についても、駅の周辺にショッピングモールや商店街などの商業施設がある地域が多くあり生活しやすい環境といえる。また、交通の便についても、東武東上線、都営三田線、東京メトロ有楽町線、東京メトロ副都心線、JR埼京線を利用することができ、仕事や勉学のみならずショッピングや文化芸術施設へのアクセスが良く、外国人にとっても居住場所を選択する際の判断基準になっていると思われる。

これらのことから、今後も入管法改正に伴い、留学生や技能実習生などコミュニティに頼らず来日する人が増えると推測され、板橋区にも外国人が増加すると思われる。

【ヒアリングを終えて】

APFSの活動には、ボランティアや寄附、協会会員など様々なかたちで支援者が関わっている。その中には、かつて支援を受けていた外国人もおり、日本人が外国人を支援するだけでなく、外国人同士も支え合っていることがわかる。

入管法改正に伴って外国人労働者の受け入れが拡大すると、板橋区においても外国人住民

が増加すると予想され、これまで顕在化していなかった地域の問題が生じる可能性がある。同時に、外国人住民が直面する個別の問題についても増加するとみられ、外国人相談のニーズが高まるとともに多様化、複雑化するものと推測される。APFSに寄せられる相談も一層増加し、人手不足や資金不足に陥ることが考えられる。

しかし、相談者の増加は必ずしも悪い面ばかりではない。関係者を巻き込んだ活動を社会に向けて広く発信することにより、さらなる支援者を呼び込む契機となり、運営基盤がより強固になることが期待できるからである。APFSでは、相談者も一方的に支援を受けるのではなく支援者と共に活動しながら解決する方法をとっており、解決した後には被支援者が支援者となることが期待され、相談が増加するにつれ外国人の支援者も増えると予想される。

ここまで、NPO法人APFSを取り上げ、外国人住民が多文化共生の担い手になっている事例を検証してきた。多くのNPOは人材の確保や育成及び、会費、寄附金、本来事業からの対価収入、非本来事業からの対価収入、助成金、補助金、借入金、金利等の大きく8つに分類される収入源のいずれかを財源の基盤とするのではなく、いくつかの手法を組み合わせた資金の確保が課題となっている¹¹。

この収入源の多様化に関して、馬場 英朗、山内 直人 著「NPO法人の収入構造と成長パターン：全国データベースによる財務指標分析から」では、特定の財源に依存することによる自律性の喪失や財務リスクの増大に備えるために、収入源の多様化にも気を配ることが望ましいとされ、活動分野別にみると国際協力では収入規模に関わらず概ね継続的に多様性を維持・上昇させており、多様な財源をバランスよく確保しながら収入を増やしている様子がみられると論じている¹²。

行政は以上の点を勘案し、NPOの活動を後押しするという視点を持って施策を展開していく必要があると思われる。民間活力を十分に活かせる環境整備を推進することは、今後、板橋区が多文化共生施策を実施するうえで大きな意味を持つのではなかろうか。

注

¹ 国際交流事業や外国人住民に役立つ区政情報を中心に掲載した、「広報いたばし」に準ずる財団情報誌。

² 施設案内表示や看板等、誘導・案内のための表示物の総称。

³ 次代を担う子どもたちの健やかな成長と多様な体験を通じた豊かな人間形成を願って、地域コミュニティの基盤である学校内で、放課後子ども教室事業と放課後児童健全育成事業を一体型として運営する放課後対策事業として板橋区内全 51 区立小学校で実施している（板橋区ホームページより）。

⁴ 『板橋区多文化共生まちづくり推進計画 2020』、平成 28 年 3 月策定、52 頁。

⁵ 東京都 NPO 法人情報提供システムより「主たる事務所」が板橋区に所在し、国際協力分野で認証を受けている団体のうち直近の事業報告書から国際協力活動をしていると認められる団体数。

⁶ APFS の定款によれば、協力会員は（この法人の目的に賛同し協力するために入会した個人及び団体）と定義している。

⁷ 脚注 4 と同じ。

⁸ 2018 年 8 月 26 日現在、一時的にボランティアの受け入れを停止している。

⁹ 代表者の高齢化について、内閣府の「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」によると、認定・特例認定法人の代表者の年代は 70 代以上が 36.5% となっている。なお、後継者不足については認定・特例認定法人の 40.6% が課題であると回答しており、「人材の確保や教育」（69.1%）、「収入源の多様化」（67.4%）に次いで割合が高い。内閣府『平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査 報告書』、内閣府、平成 30 年 3 月、4 頁、10 頁。

¹⁰ 「HOME' S 東京 23 区の家賃相場情報

（<http://www.homes.co.jp/chintai/tokyo/23ku/city/price/>）より 2019 年 2 月 1 日時点の数値を参照した。

¹¹ 脚注 9 を参照されたい。

¹² NPO 法人の収入源の多様化については、以下の文献を参考にした。

馬場 英朗、山内 直人「NPO 法人の収入構造と成長パターン：全国データベースによる財務指標分析から」2011 年、『大阪大学経済学 Vol.60 No.4』52 頁-64 頁 Osaka University Knowledge Archive: OUKA

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】

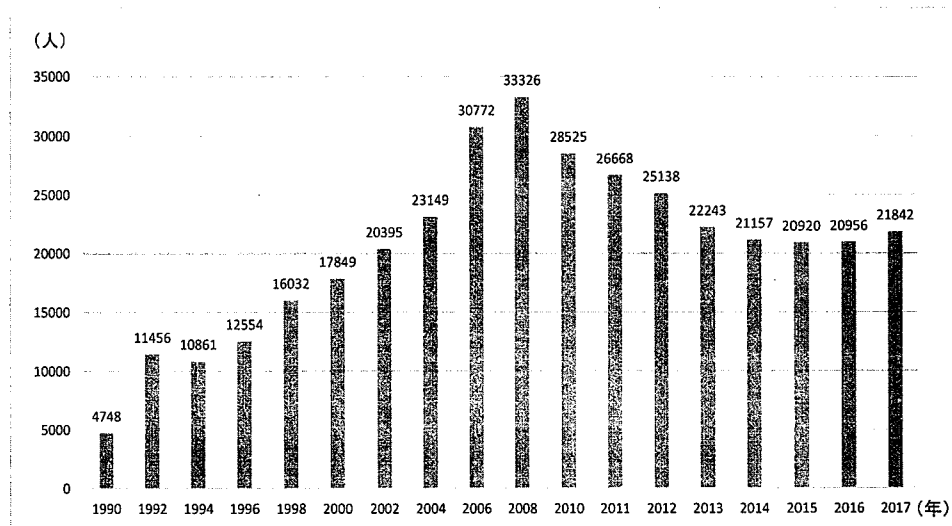
① 外国人住民数の推移

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）



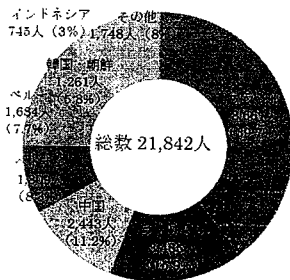
出典：浜松市国際交流協会 HP 浜松市についてのデータ・統計より作成

② 国籍別・在留資格別在留外国人の状況

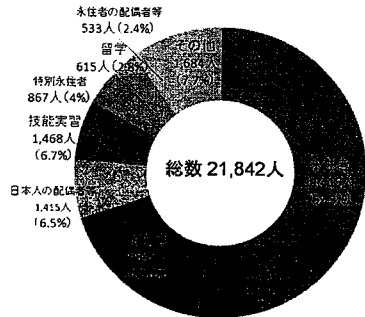
2017年の浜松市における外国人住民数は21,842人（図表1）であり、総人口806,407人の約2.7%を占めている。国籍別の状況は図表2のようになっている。ブラジルが最も多く8,667人、次いでフィリピン3,485人、中国2,443人、ベトナム1,809人、ペルー1,684人という状況であり、ブラジル人、ペルー人などの南米系が半数を占めている。在留資格別の状況は図表3のようになっており、永住者や定住者などの長期滞在可能な有資格者が約80%を占めているという特徴がある。

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¹については間接雇用（派遣・請負）の割合が35%²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 の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 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 の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 の親に子ども 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。

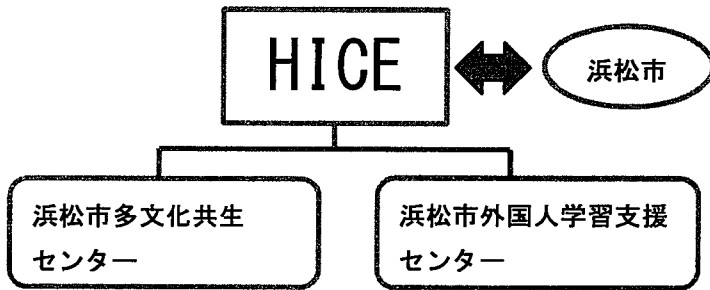
HICEは、浜松市における多文化共生事業の中心的な役割を担っており、事務局長1名、スタッフ15名、相談員4名で活動している。なお、スタッフには常勤の日系外国人も就いており、外国人住民の実情を理解できる職員が、事業の企画や運営、広報などを担当できる利点を強調していた。

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³。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⁴。

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つたが、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。

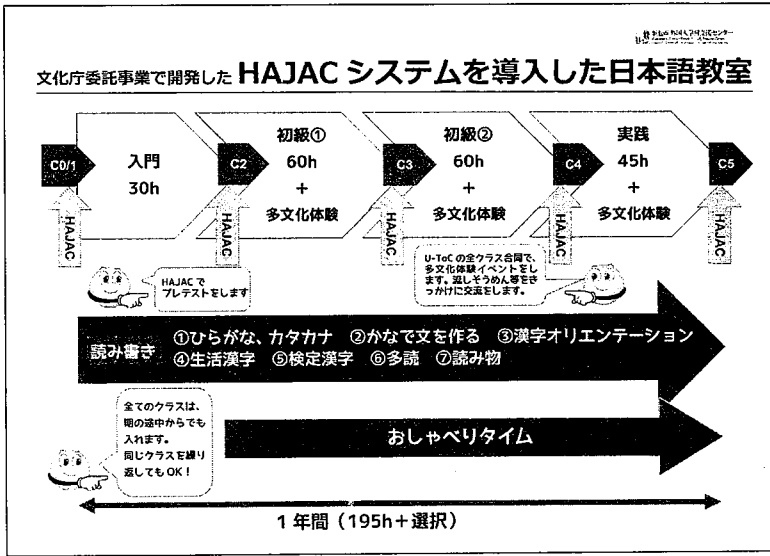
② 日本語教室(無料)

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⁵⁾)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⁶。

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

¹ 「浜松市多文化共生都市ビジョン」の表現を引用した。

² 「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。

³ 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。

⁴ 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。

-
- ⁵ 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。
- ⁶ 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。

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 多文化共生の担い手について考える

1 はじめに

群馬県大泉町は外国人集住都市として知られている。2017年9月には外国人住民の割合が町民人口の18パーセントを超え、地方紙でも大きく取り上げられた¹。とはいえ、それは全く新しい現象ではない。大泉町で外国人住民が急増したのは、1990年以降であり、2008年には16パーセントを超えた。国籍別にみると、当時からブラジル人住民が多数を占めた。こうしたことから、ここ10年間、同町では、ブラジル人住民の存在を資本として観光地化を目指し、「ブラジルタウン」という呼称を前面に押し出したブランド化が進められた²。こうした「ブラジルタウン」のブランド化については第4節で詳しく説明するが、簡単に言えば同町で生活するブラジル人住民が運営するブラジル料理のレストランや食材店、あるいはスポーツ施設などを観光地として全国に発信していく活動を指す。

ところで、この活動は大泉町観光協会が中心となって進めてきた。大泉町観光協会は、2007年に発足し、現在も活動を続けている。ただし、同協会がいわゆる多文化共生の担い手として評価されることは少なかった。同協会が推進する観光地のPRなどは、地域の経済振興を目的とする側面があるからである。同協会はあくまで観光促進を目的に作られてきた団体と見られてきた。

これまで多文化共生というと、外国人住民を地域社会の一員として受け入れていくという理念のもと、コミュニケーションのための通訳や生活相談、日本語の習得などを目的とする、いわゆる支援活動が推奨されてきた。そのなかで、多文化共生の担い手も、多文化共生施策を推進する地方自治体、あるいはボランティア活動を行う民間団体や民族学校など支援団体が想定されてきた。こうした文脈を考えれば、大泉町観光協会は、いわゆる多文化共生の担い手からはやや異なっているように見えたであろう。

しかしながら、大泉町観光協会の活動を精査していくと、その活動は外国人住民が地域住民として活躍することを促進するものであることがわかってきた。そこで、本稿では大泉町観光協会の活動について検討し、同協会が大泉町における多文化共生の担い手のひとつとなっていることを明らかにしたい。

また、本稿では大泉町における多文化共生に対する取り組みの変化についても指摘する。これまで大泉町における多文化共生では、ブラジル人住民を中心に論じられてきた。しかし、近年多国籍化が進み、大泉町役場も、大泉町観光協会も新たな対応を模索している。本

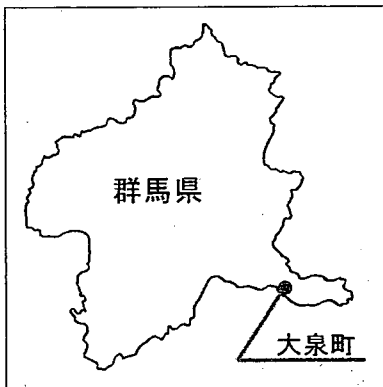
稿はそうした大泉町における変化と新たな対応についても言及する。

2 群馬県大泉町と外国人

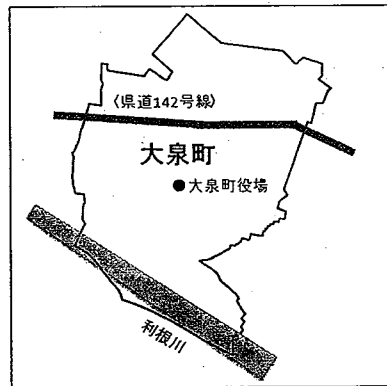
本章では大泉町と外国人住民の概況について確認する。

群馬県大泉町は県南部に位置する小都市である。北と西に太田市、東は邑楽郡邑楽町、そして南に利根川をはさんで埼玉県熊谷市に隣接する。人口は約4万人で、隣接する市町村のなかでも規模が小さい。一方で、町内には、国産家電メーカーや国産自動車メーカー、冷凍食品メーカーなどの工場が立地する県内有数の工業都市でもある。

図表1 群馬県における大泉町の位置



図表2 大泉町概略図



草山作図

また、同町は外国人比率が高いことで全国的に有名である。2017年9月には速報として、町内の外国人住民の登録者数が人口の18パーセントを超えたことが地元新聞などで報道された³。こうした大泉町における外国人住民の増加は、1989年の出入国管理および難民認定法の改正にさかのぼる。このとき、在留資格に「定住者」が加わり、大泉町でもその対象となった日系ブラジル人や日系ペルー人が急増した。当初はその多くが出稼ぎで、大泉町の工場などに勤務し、生活し始めた。

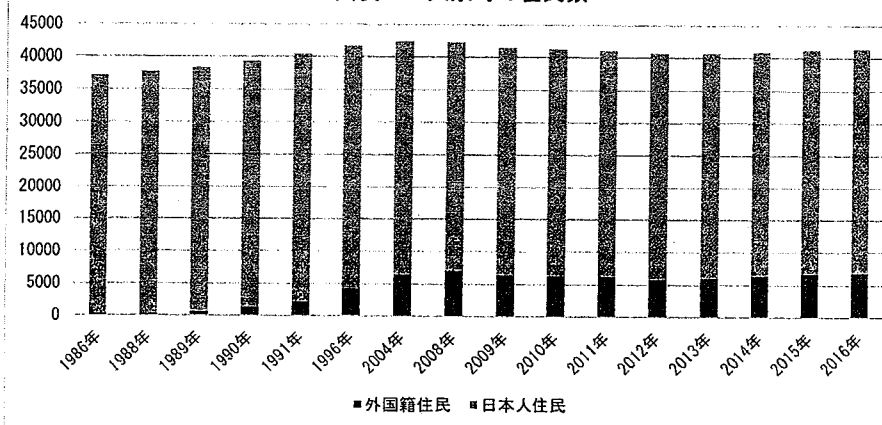
図表3は、大泉町における外国人住民数の増減を示している（なお、図表3、4で示される外国人数は外国籍住民数である）。

図表3からは、1990年以降外国人が急激に増加していることがわかる。1989年時点で、同町の外国人住民は623人であった。ところが、1990年にはその倍の1,315人となる。さらに翌年には2,166人まで増加し、5年後の1996年には4,000人を突破する。このとき外

国人住民は、町民の約10パーセンを占めるまでになっていた。その後も外国人住民の増加は続き、2008年には7,082人となった。

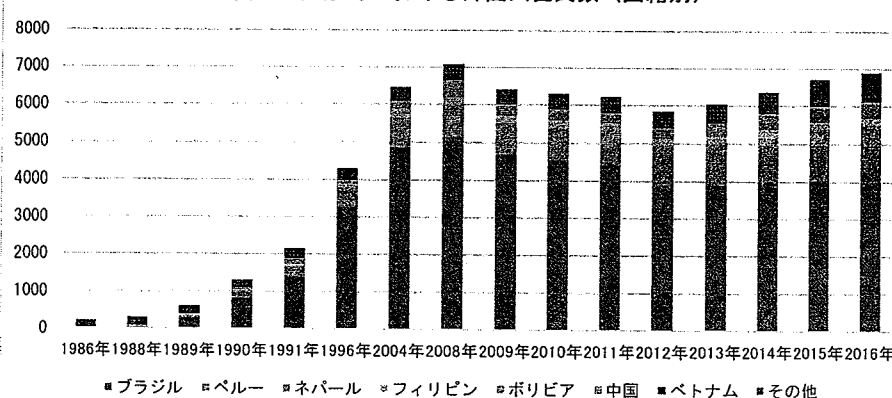
しかし、2009年以降は7,000人を割り、2012年は5,859人と、2000年代初期の状態まで戻ってしまった。これはリーマンショックと東日本大震災の影響によるところが大きい。2008年のリーマンショックによる不況の影響によって職を失ったことや、地震の揺れや原発に関する風評に恐怖心を掻き立てられたことなどから、帰国が相次いだからである。こうした状況が落ち着き、2013年以降は外国人住民が再び増加する傾向にある。2017年、同町の外国人住民は再び7,000人を突破した。

図表3 大泉町の住民数



大泉町観光協会提供資料に基づいて作成

図表4 大泉町における外国人住民数（国籍別）



同上の資料に基づいて作成

こうした外国人住民のうち、大きな割合を占めるのはブラジル人住民である。2008年までは大泉町の外国人住民の7割がブラジル国籍であった。これに対して、その他の外国人住民は比較的少数であった⁴。

このため、大泉町にはブラジル人住民のための衣食住に関するインフラストラクチャーが整っている。大泉町には、役場だけでなく、一般店舗でも日本語とポルトガル語の二言語で対応する場所が多い⁵。

たとえば、ブラジル人住民の求職については、ブラジル人が経営する人材派遣・業務請負会社が対応している。ブラジル人の経営する人材派遣・業務請負会社は、日本人雇用主との契約はもちろんだが、職場までの送迎バスの運行や住宅の斡旋なども業務として行っている。これによって、ブラジル人住民はたとえ日本語が十分に理解できなくても、職に就き、生活をはじめることができる。

それだけでなく、町内にはブラジル人が経営する商店やレストラン、あるいはスーパーマーケットが数多く開店している。接客はもちろんポルトガル語だが、メニューや商品などもポルトガル語表記となっている。ブラジル人住民はここで気兼ねなく故郷の味や食材、あるいは衣料などを手に入れることができるようになっている。

さらに、情報・教育分野に関する企業も多数ある。大泉町には、ポルトガル語でフリーペーパーなどの情報誌を出版する企業が店舗などを構えている⁶。しかも情報誌はレストランやスーパーマーケットなどに配布されており、手軽に手に取ることができる。また、教育分野では、ブラジル人学校⁷と呼ばれるブラジル教育省の認可を受けたポルトガル語による教育機関がある。大泉町周辺には、ブラジル人学校が4校存在する。これによって、ブラジル人住民はポルトガル語で情報を得たり、子どもにブラジルの教育を受けさせたりすることができるのである。

しかしながら、2008年以降、ブラジル人住民が外国人住民全体に占める割合は低下する傾向にある。2016年にはブラジル人住民の割合は6割程度までになり、代わってネパールやベトナム、そしてその他の外国籍を持つ住民が増加している。

つまり、大泉町では、2000年代にはブラジル人住民が圧倒的多数を占めたが、現在では多国籍化が進んでいる状況にある。

3 大泉町における多文化共生施策

大泉町は1990年代から外国人の受け入れに積極的であった。そのため、同町は国による多文化共生政策の推進以前から、外国人住民を支援する施策を行ってきた⁸。そして、現在

は「正しい情報を正しく伝え、正しく理解してもらおう」という理念の下、多文化共生施策に取り組んでいる。以下では、現在大泉町が取り組む多文化共生施策について確認する。

(1) 「正しい情報」を伝える

大泉町は、日本のルールを守り、日本の習慣を身につけてもらうことが外国人住民にとっても安全で快適な生活につながると考えている。そのため、ゴミ出しのマナーや納税への理解、子供の教育や日本語習得の必要性をポルトガル語による広報紙を発行・配布したり、説明会を開催したりするなど、様々な「伝える」取り組みを進めてきた⁹。

先にも示したとおり、町内の一般店舗ではポルトガル語での表記がなされ、フリーペーパーなどの情報誌も多数流通している。こうした対応は行政でも取り組まれており、大泉町役場では、ポルトガル語やスペイン語のできる通訳職員を窓口配置し、住民登録や福祉保健の手続きを中心に対応している。また、職員の手作りにより編集発行した二か国語の行政情報紙や、町の広報誌から記事を抜粋したポルトガル語版の広報誌を発行し、公共機関の窓口や小中学校の外国籍児童生徒に配布している¹⁰。その内容は保健センターでの予防接種や健診事業といった町の情報紙からの抜粋に加え、外国人に知らせたい事柄が掲載されている。この他、年に数回の特集号が発行され、日本の文化や習慣、各種制度や交通ルールなどを紹介している。

こうした多言語に対応するための取り組みである通訳は教育の現場にも配置されている。1990年10月には全国に先駆け、小学校で日本語学級を設置した。これは担当教員に加え、ポルトガル語などで指導する日本語指導助手が、個々の日本語習得状況に合わせた指導をおこなうというものである。

また、2007年4月には日本で生活するために必要な情報を発信する拠点として「多文化共生コミュニティセンター」を設置した。多文化共生コミュニティセンターには通訳を配置し、納税や保険といった行政制度の説明や、子供の教育相談をおこなっているほか、群馬県と共同制作したDVDによる日本での生活についての情報提供をおこなっている。

(2) 日本の習慣やマナーを知ってもらう

大泉町は年に数回「多文化共生懇談会」を開催している。この懇談会は日本で住むために必要な制度や地域情報を外国人住民に伝えるとともに、彼らから疑問に思うことや町づくりへの提案を聞くという、相互理解を深める試みによるものである。これは地域の役員・外国人住民・行政担当者の三者が互いに顔の見える関係を築くことを目的とした「三者懇

談会」が土台となっており、「三者懇談会」への外国人住民の参加が芳しくなく、外国人住民に地域コミュニティの一員としての意識をどのようにもってもらおうかという課題に対する取り組みであった。

近年、「多文化共生懇談会」ではブラジル人向けのスーパーマーケットを利用しての実施や、ブラジル人学校に通う子供を対象にした防災教室や交通安全教室といった「出張型」での取り組みをおこなっている。そのなかには子供の教育に関する進路指導もおこなわれている。「外国籍生徒進路説明会」では、外国人の保護者に対して日本での進学にかかる費用も示されるなど、より基本的な情報が提供されている。この成果として高校や大学に進学する外国籍の子供が増えているとされる。

これらの事業に加え、大泉町が近年取り組んでいるのが、外国人住民による外国人住民のための支援体制づくりである。2007年より開始された「文化の通訳登録事業」は、日本語が十分でなくてもできることは協力してやってもらうという考えのもと、母国語などで理解した情報を身近な外国人住民に母国語で広める取り組みである。これは、「文化の通訳」登録者が取得した大泉町からの情報を、家族や同僚、友人に正しく伝える役目を担ってもらうことを期待したものである。

さらに最近では同事業を発展させ、外国人住民が有事の際に支援者として活動できる体制づくりがはじめられている。大泉町では外国人ボランティア団体を育成するとともに、キーパーソンとなる外国人住民を探し、防災に関する情報提供や、防災訓練への参加につなげている。とくにボランティア活動の参加を促すため、大泉町では外国人住民に向けて、「地域の住民」として町行事やボランティア活動への参加を呼びかけている。ボランティアは有事に限らず河川の清掃など環境美化に関する活動もおこなっている。これらの活動は外国人住民と日本人住民が互いに顔を合わせる機会をつくっている。大泉町としてはこれにより住民の自立した多文化共生をおこなおうとしていると考えられる。

(3) キーパーソンの機能

大泉町の多文化共生のこうした取り組みを見ると、町は各施設に通訳を配置し、町の行政制度や日本文化を多言語化して発信してきたことがわかる。しかし、行政施設からの発信だけでは不十分であることがわかり、「多文化共生懇談会」をはじめとする「出張型」の文化発信を試みる。こうした互いに顔の見える関係を築く試みは一定の成果を上げたと思われるが、その反面、通訳がいなくてはコミュニケーションをとることができない外国人住民の割合も増加した。ここには母国語が未成熟なまま日本で暮らすようになったため、

日本語と母国語のどちらの言語能力も不十分である「ダブルリミテッド」の若者の増加現象もみられる。母国語でわかりやすく伝えようとしても、母国語の理解能力が高くないため行政の説明を理解できないという新たな課題が生じることとなる。

こうした課題へのアプローチと考えられるものがキーパーソンの存在だろう。先に示した「文化の通訳登録事業」は、日本語が十分でなくても外国人住民同士でできることは協力してやってもらうという取り組みである。外国人住民にとって「文化の通訳」は、日本文化やマナー・ルールに触れる貴重な機会であるが、その講師を務めるのは大泉町が声をかけた日本人住民である。つまり、制度やマナーをはじめに外国人住民に伝えるのは日本人住民である。これらの施策の目的は、日本人住民と外国人住民をつなぐ「橋渡し役」を作り出すことであろう。大泉町の施策として外国人の文化と日本文化（日本の生活）を結び、文化もしくは生活の通訳者（橋渡し役）を作り出すことを目的として取り組んでいることがわかる。言い換えれば、大泉町は、通訳をキーパーソンとして自立したコミュニティを作り上げることを試みているのである。

4 大泉町観光協会とその活動

以上のように、大泉町における多文化共生施策は、支援型からキーパーソンを通じた自立型の施策へと転換しつつある。このような外国人住民の主体的活動を促進とするような流れは、2000年前後から始まっていたとみられる。2000年頃からブラジル人住民のなかで、ブラジル人学校や NPO 法人などが設立され、徐々にコミュニティが形成されていった。そのなかで、一方的な支援から、外国人住民が主体的に活動する場が生れていったのである。

大泉町観光協会は、外国人住民とともに彼らが主体的に活動する場を作ってきた重要な団体のひとつである。同協会はその名の通り観光事業を推進する団体で、日本人住民が中心となって立ち上げられ、外国人住民と協働してさまざまな活動に従事してきた。本節では、まず大泉町観光協会の組織と活動について確認していく。

なお、本節で取り上げた内容は、大泉町観光協会事務局からの提供資料と同協会に対するインタビュー、そして同協会主催の各種イベントでの調査に基づいている。

(1) 沿革

大泉町観光協会は2007年に設立された。名称にあるとおり、大泉町における観光振興を目的としている。その所在地は、大泉町役場の向かいにある大泉町商工会内一角である。大泉町商工会は、同町の商店や工場などの経営者によって運営されている。

大泉町観光協会の活動は以下のようにしてはじまった。

大泉町は周辺地域と比較して面積約 18 平方キロメートルと小さく、特別な自然環境はない。そのうえ、町の歴史も浅く、歴史的建造物なども少ない。したがって、いわゆる観光資源には乏しいと考えられてきた。

そうしたなかで、ブラジル人住民の増加が大泉町に大きな特徴を与えることになった。1990 年代を通じてブラジル人住民を対象とするスーパーマーケットやレストランなどの施設が町の中心商店街で開店し、その景観が中華街などに通じるエスニックタウンの様相を伴うようになったのである。

こうした状況を踏まえ、ブラジル人住民を対象とする施設をまとめて「ブラジルタウン」と呼び、それを観光地としてプロモーション活動を行う団体として、大泉町観光協会が設立された。設立の母体となったのは、大泉町商工会である。設立時には、同会に所属する日本人住民が中心となって資金を出し合ったとされる。つまり、大泉町観光協会は民間団体として出発した。

以下で詳しく述べるが、その活動は、ブラジル文化に関するイベント興行、観光マップの作製、観光ツアーの運営及び調整、サンバダンサーの派遣、土産品の開発・販売・プロモーション、ブラジルレストランへの集客提案など、多岐にわたっている。

(2) 組織

大泉町観光協会は、会長 1 名、副会長若干名が置かれる。そのもとで、総務、事業部会、事務局が設けられている。事業部会は郷土・文化部会、広報部会、商品開発部会に分けられている。郷土・文化部会は、町内伝統行事の発信や提案などを行っている。広報部会はホームページ作成や観光マップなどの作製提案などに携わる。商品開発・販売部会は、土産品などの開発などを提案する。総務は、こうした部会の意見などを調整する。

これに対して、事務局は事業を遂行する立場にある。総務で調整された計画が承認されると、事務局が具体案を策定し、実行する。「ブラジルタウン」に関するイベント運営、観光マップやホームページ作成、ツアー引率、土産品のプロモーションなどは、事務局が調整・運営している。なお、現在、事務局には事務長 1 名、事務員 2 名が配置されている。

ただし、大泉カルナバルなど町内全体で行われるイベントでは、事務局が中心となって町役場と観光協会役員で実行員会を立ち上げ、開催計画を立てる。また、参加者が数万人規模のイベントなるので開催時には各部会からの増員もある。

また、同協会は基本的には日本人住民が中心となって立ち上げられた組織だが、外国人

住民も精力的に運営に携わっている。

(3) 資金

大泉町観光協会は当初、大泉町商工会の会員を中心に自己資金で始められた。やがて大泉町から補助金を得るようになり、現在は補助金と事業収益で運営されている。補助金については、大泉町の観光振興に関する予算から補助を受けている。ちなみに、2017年度の補助額は運営費の三分の二近くを占めた。また、事業収益については、イベント出店料からの利益のほか、会員年会費、町内ツアーガイド料などがある。

(4) 大泉町観光協会の活動—「ブラジルタウン」のブランド化

以上のような体制で、大泉町観光協会は、「ブラジルタウン」を目玉とした観光事業を推進している。

大泉町観光協会が最初に取り組んだのは、「大泉カルナバル」と呼ばれるイベントの開催である。同協会は、2007年、「大泉カルナバル」を計画し、「ブラジルタウン」のシンボルとして発信しはじめた。大泉カルナバルは、ポルトガル語の「carnaval」を日本語で表記して、「カルナバル」と名付けられているように、ブラジルのカーニバルを意識して計画された。そして、大泉カルナバルは、2017年まで毎年開催されてきた。2015年までは大泉町役場の北側に位置する三洋野球場（現 PANASONIC 野球場）で開催された。第2回までが屋内で、第3回からは野外ステージでサンバコンテストが開催された。「野外でサンバコンテスト」という点で、大泉カルナバルはブラジルのカーニバルに近づけられていった¹⁾。このなかで、大泉カルナバルは年を追うごとに知名度を高めていった。図表5に示しているように、第1回には、来場者は5,000人であったが、第6回には35,000人と7倍にも膨れ上がっている。

図表5 大泉カルナバルの概要と来場者数

	日程	時間	会場	天気	演目	来場数
第1回 2007年	9月30日(土)	11:00~17:00	三洋体育館	雨	サンバ他	5,000人
第2回 2008年	8月30日(土) 31日(日)	12:00~20:00 10:00~17:30	町民体育館	晴れ	サンバ他、移民100周年事業	8,000人
第3回 2009年	9月19日(土)	11:00~20:00	三洋野球場	小雨 あり	サンバコンテスト	8,000人
第4回 2010年	9月11日(土)	11:00~20:00	三洋野球場	晴れ	サンバコンテスト	10,000人
第5回 2011年	9月10日(土)	11:00~20:00	三洋野球場	晴れ	サンバコンテスト	20,000人
第6回 2012年	9月8日(土)	11:00~20:00	三洋野球場	晴れ	サンバコンテスト	35,000人
第7回 2013年	9月21日(土) 22日(日)	11:00~20:00	三洋野球場	晴れ	ブラジル音楽 ブラジルから演者を招聘	35,000人
第8回 2014年	9月13日(土)	11:00~20:00	三洋野球場	晴れ	サンバコンテスト	28,000人
第9回 2015年	9月12日(土)	11:00~20:00	三洋野球場	晴れ	サンバコンテスト	28,000人
第10回 2016年	11月6日(日)	11:00~20:00	文化むら	晴れ	サンバショー	12,000人
第11回 2017年	10月29日(日)	10:00~16:00	文化むら	雨	サンバショー インターナショナルフェスタ	2,500人

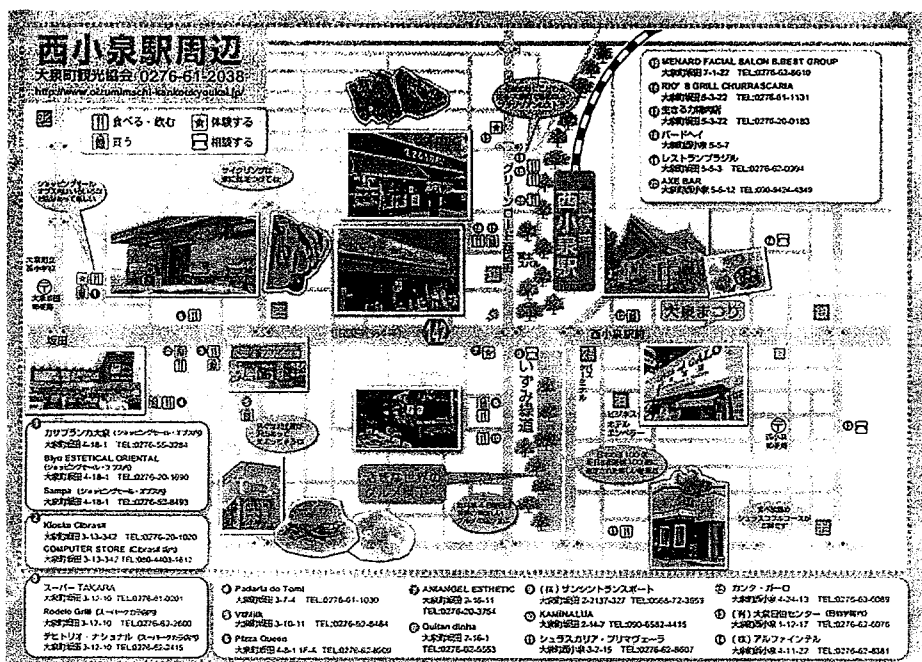
大泉町観光協会提供「大泉カルナバル実績報告」より作成

また、大泉町観光協会は、大泉カルナバルと同時期に、「ブラジルタウン」というブランドを強化する試みをもうひとつはじめています。同協会は、町内に点在するブラジルから輸入する食品や雑貨を販売するスーパーマーケットやブラジル料理レストランなどに呼び掛けて、観光マップを作成した。そして、観光マップと並行して、2009年からツアーガイド

をはじめた。ツアーガイドでは、観光客を観光マップにある店舗やブラジル人学校などの施設に案内している。ツアー中には、ガイドとしてブラジル人住民の事務局長が同行し、ポルトガル語講座なども提供している。

さらに、2010年からは「活きた世界のグルメ横丁」が開催されるようになった。活きた世界のグルメ横丁は、町内外の日本も含めたさまざまな屋台が出店するイベントで、多国籍料理を楽しめるだけでなく、多国籍ショーも売り物となっている。活きた世界のグルメ横丁は、毎月1回（年間7～11回。2018年度は8回）、大泉町の中心にあるいずみ緑道と呼ばれる野外施設で行われている。屋台では、ブラジル人住民によるブラジル料理に加え、ペルー人住民やトルコ人住民、もちろん日本人住民などによってそれぞれの国の料理が提供される。また、多国籍ショーは、ブラジル人ダンサーによるサンバショーをメインとして、ブラジル人が含まれるご当地アイドルによる歌とダンス、さらには日本人バンドの生演奏など、多彩なステージで盛り上げられている。

図表6 大泉町観光マップ（ブラジルタウンバージョン）



大泉町観光協会提供

加えて、大泉町観光協会は広報活動として都内で行われるイベントに出張して観光PRを行っている。その際にはブラジル人のサンバダンサーを同行させることもあり、「ブラジルタウン」としての魅力を発信することに尽力している。

このような大泉町観光協会が行ってきた大泉町を「ブラジルタウン」としてPRする戦略は、ある程度成功を収めた。大泉町は「ブラジルタウン」という呼称でメディアでもしばしば取り上げられている。

(5) 新たな試み

ところが、近年、町内の外国人住民の多国籍化が顕著となってきた（第2節を参照のこと）。2016年には50か国程度の外国人住民が登録されている。そのうち、とくにペルー人住民、ネパール人住民が増加傾向にある。

ペルー人住民はブラジル人住民同様、1990年から増え続け、2008年には850人になった。ただし、ブラジル人住民とは異なり、2008年以降も850人を維持し、さらに増加している。2016年にはペルー人住民は900人を超えている。

一方、ネパール人住民は、ここ近年急増している。2010年には27人であったのが、2016年には500人を超えた。

こうした新たな外国人住民の増加は、ブラジル人住民の増加時と同様に、町の景観に影響を与えている。ブラジルレストランなどが並んだ地区に、ブラジル人住民以外の外国人住民を対象とするような店舗が増加したのである。2017年1月に調査した際には、南アジア系の店舗が7件、中華系が3件、ペルー系が3件出店していた。ほとんどがレストランである。しかも、南アジア系の店舗のなかにはハラールを看板に表示する店舗もあった。さらに2018年にはその数が増えていると考えられる。

こうしたなかで、大泉町ではブラジル人住民だけでなく、さまざまな国籍の外国人住民の活動に目を向け、サポートする動きが活発化してきた。行政は、組織に改変を加えるなどして、明確に多国籍化に対応する姿勢をとるようになった。従来、外国人住民をケアする部署は、国際協働課国際協働係であったが、2018年4月から多文化協働課多文化協働係に名称が変更された。国と国の関係を示す「国際」ではなく、「多文化」という名称になったことから、町の姿勢がうかがえる。

こうした変化は大泉町観光協会の活動にも影響を与えている。

2017年の大泉カルナバルは、「インターナショナルフェスタ」と呼ばれるイベントをプログラムに組み込んで、実施された。大泉カルナバルは当然のことながらブラジル文化を前

面に押し出すイベントである。それまで大泉カルナバルでは出場グループのサンバショーを評価し、順位をつけるコンテスト、あるいはサンバショーを主体としてブラジル音楽のステージが行われていた。ところが、2017年にはインターナショナルフェスタとして、フラダンス¹²、ベリーダンス¹³、マリネラ¹⁴、ロシア舞踊¹⁵、インドネシア舞踊¹⁶、アイドルステージ¹⁷などが披露されたのである。このうち、とくに重要となるのはマリネラであろう。マリネラはペルーの伝統舞踊である。これを披露したのは、大泉町のペルー人住民が中心となるグループである。彼らは同町にダンススクールを構えている。つまり、大泉町観光協会は、ブラジル人住民以外の外国人住民の文化活動も観光事業に取り込み始めたのである。

ただし、インターナショナルフェスタには外国人住民の活動と一致しない部分もあった。フラダンスも、ロシア舞踊も、エイサーも、大泉町の大部分の外国人住民にとって伝統的な文化ではない。また、ベリーダンスやインドネシア舞踊については、基本的には日本人によるパフォーマンスであった。

それでもなお大泉町観光協会がこのような取り組みを行ったのは、事業の発展を見込んだことであろう。

実際に、2018年に入って、6月に開催された「活きな世界のグルメ横丁」はこれまで以上に多国籍・多文化的な雰囲気があった。それはここで初めてネパール人住民による歌と舞踊が披露されたことが大きい。約20分程度のパフォーマンスであったが、多数のネパール人住民が観覧する姿が見られた。また、同日にはペルー人住民によるマリネラも披露されている。やはりマリネラが披露される時間帯には、ペルー人住民の観覧者が増えていた¹⁸。

さらに、イベントだけでなく、最近では観光マップの刷新も図っている。これまでブラジル料理レストランやブラジル青果・用品を扱うスーパーマーケットを中心として作成されていた観光マップは、インド料理レストラン、ペルー料理レストランが含まれるものに変更された。

図表 7 第 10 回(2017 年)大泉町カルナバル・プログラム

大泉カルナバル演目 (() 内は演者)	インターナショナルフェスタフェスタ演目
会場：大泉町文化むら大ホール	会場：大泉町文化むら展示ホール
12:00 オープニング	10:30 フラダンス (Mahana Dance Studio)
12:20 サンバ (G.R.E.S da Toka)	10:50 ベリーダンス (ネスマベリーダンススクール)
12:55 ボイブンバ (Orgulho de Tamazonia)	11:10 アイドルショー (CoCoRoGakuEn B.J ハート)
13:20 休憩	11:30 マリネラ (CHINO TERRONES PERU DANCE SCHOOL)
14:00 フェレーヴォ Frevo	11:50 ロシア舞踊 (マトリョーシカ)
14:35 サンバ G.R.E.S da Liberdade	12:10 インドネシア舞踊 (スカンディ)
	12:30 フラダンス (Mahana Dance Studio)
	12:50 ベリーダンス (ネスマベリーダンススクール)
	13:20 サンバ (G.R.E.S da Toka)
	13:50 マリネラ (CHINO TERRONES PERU DANCE SCHOOL)
	14:10 未定
	14:30 ロシア舞踊 (マトリョーシカ)
	14:50 インドネシア舞踊 (スカンディ)
	15:15 エイサー (和楽)
	15:45 サンバ (G.R.E.S Liberdade)

当日配布パンフレットより作成

5 大泉町観光協会の再評価—多文化共生の担い手としての役割

以上で確認してきたとおり、大泉町観光協会の活動は、「ブラジルタウン」を中心とする観光事業やその PR 活動を中心としている。したがって、本来の業務は「多文化共生」ではない。しかし、現地調査などからは、外国人住民が大泉町観光協会の観光推進事業を通じて地域社会の一員として活躍している姿がうかがえた。そこで、本節では、外国人住民の地域での活躍において大泉町観光協会果たす役割を確認したい。

大泉町観光協会が手掛けるイベントで最大のものとなるのは、大泉カルナバルである。そもそもこの大泉カルナバルの開催自体が、外国人住民を地域住民として受け入れ、主体的活動することを促していると考えられる。すでに述べたように、大泉カルナバルは「ブラジルタウン」のシンボルとなる重要なイベントである。大泉町ではブラジル人住民が増加

した1990年代に町内自治会が一堂に会する夏祭り「大泉まつり」でサンバパレードが行われていた。当時、サンバパレードは好評を博し、町外から20万人もの人が集まったと言われる。ところが、スポンサー企業の撤退などで、2001年以降大泉まつりではサンバパレードが行われなくなってしまった。その一方で、ブラジル人住民だけのイベントなどもできていったが、日本人住民も含めて行われる大きなイベントは少なくなっていた。そのなかで、大泉カルナバルは、ブラジル人住民が日本人住民の前で自己表現できる場となったといえる。大泉カルナバルには同町のブラジル人住民を中心とするサンバチームが出演している。また、ある年には地元のブラジル人学校の生徒によるパフォーマンスも行われている。つまり、大泉カルナバルでは、外国人住民をイベントに参加させるという姿勢が貫かれているのである。

しかも、大泉カルナバルの開催には、外国人住民と日本人住民の両方が協力する必要がある。大泉カルナバルは最大で35,000人を集めるイベントとなっているため、町を挙げて開催しなければならないからである。大泉町観光協会はそのなかで非常に重要な役割を果たしている。同協会は外国人住民の参加を調整するだけでなく、日本人住民との交渉までも担っている。具体的には、同協会は外国人住民のイベント参加者や町役場などと折衝しながら実施計画を作り、当日も日本人住民や外国人住民を動員してイベントを運営している。すなわち、同協会は外国人住民と協働してイベントを作り出すだけでなく、彼らが日本人住民と協働する場も提供するという役割を担っているのである。

こうした役割は、活きな世界のグルメ横丁でも確認できる。上述した通り、活きな世界のグルメ横丁ではさまざまな国籍の屋台が出店し、そのなかでやはり多国籍ステージが繰り広げられている。当然、それは大泉町観光協会が屋台やパフォーマーと交渉しながら運営されている。それだけでなく、同協会は会場と会場周辺との調整にもあたっている。たとえば、ブラジルの太鼓パフォーマンスがあった際、周辺住民から事務局へ音量の問題で連絡があり、それに対処したという事例がある。

また、大泉町観光協会は、外国人住民が地域住民としての意識を高めることにも貢献していると考えられる。外国人住民が中心となってパフォーマンスを行う各種イベントでは当然、彼らが町のシンボルとなるが、観光マップやツアーもまた重要な媒体といえる。観光マップでは、大泉町の地図の中で外国人住民の店舗を取り上げて紹介されている。したがって、そこでは外国人住民が主役となる。加えて、町内ツアーでも、外国人住民のオーナーが大泉町で主体的に活躍していることを意識できるような場面もある。ツアー中に、彼らが観光客に対して自分の経験を語る機会が設けられているのである。これらによって、外

国人住民が大泉町の一員であるという意識が高めることは想像に難くない。

さらに、近年では、大泉町観光協会は新たにやってくる外国人住民が地域社会に参加するための窓口としても機能していると考えられる。前節で確認したように、近年、大泉町観光協会はブラジル人住民以外の外国人住民に対しても、さまざまなイベントでダンスや歌を披露できるよう、積極的に声をかけている。2017年にはペルー人住民によるマリネラ、2018年にはネパール人住民に各種イベントへの参加を呼び掛け、実際に国歌や伝統舞踊が披露された。もちろん、同協会が観光推進を目的としている以上、イベントの目玉としてネパール人住民やペルー人住民に目を向けるのは当然のことかもしれない。しかし、観光振興が目的だとしても、その地域に来たばかりの外国人住民を積極的に地域社会の活動に参加させようとする動きを伴っているのは事実である。つまり、同協会の活動は、外国人住民が地域社会に参加するきっかけを作っているといえる。

以上の活動を考えると、大泉町観光協会は確かに観光振興を目的とした団体ではあるが、事実上多文化共生の担い手として重要な役割を果たしているといえる。一般的に多文化共生では外国人を地域住民として受け入れることが望まれ、それに伴いさまざまな支援を行うことが想定されている。そのため、多文化共生の担い手という場合は、国際交流団体やNPOなどの非営利的な活動、とくに「支援」に関わる団体が中心に紹介されることが多い。一方、大泉町観光協会は、いわゆる支援団体ではない。観光を推進するという目的の中で、町の経済に貢献することが求められているからである。その意味では、大泉町観光協会と外国人住民の関係はビジネスに基づいているといえる。しかしながら、以上で確認してきたように、ビジネスといえども、そこには外国人住民をパートナーとしてともに事業を進めてきたという事実がある。それは外国人住民とともに地域社会を作り出そうとするあゆみに他ならない。そういった観点からすれば、大泉町観光協会の活動は、外国人を住民として受け入れるという多文化共生の理念を具現化しているといえる。だからこそ、大泉町観光協会は多文化共生の担い手として十分に評価できるのである。

6 おわりに

大泉町では1990年代に外国人住民が急増した。それに対して行政もさまざまな施策を展開してきた。そのなかで、2000年代以降、外国人住民と協働して街づくりをおこなう機運が生れてきた。大泉町観光協会はとくに大泉町をエスニックタウン、とくに「ブラジルタウン」としてPRして、観光地化をねらった。こうした試みはある程度まで成功した。少なくとも大泉町を「ブラジルタウン」として取り上げるメディアが増えてきた。しかしながら、

近年は大泉町の外国人住民の構成が変化し、ペルー人やネパール人住民も増加し、「ブラジルタウン」と呼べない状況も生まれてきている。これに対して、大泉町観光協会も多国籍、多文化をPR活動に盛り込むようになってきている。

ところで、こうした大泉町観光協会の活動は、従来観光地化を推進するものとして評価され、同協会が多文化共生の担い手として認識されることは少なかった。しかしながら、本稿では、同協会が多文化共生の担い手としてふさわしい団体であると指摘した。すでに確認してきたように、同協会の活動が観光推進を目的としながらも、外国人を地域住民として受け入れることにつながっているからである。

謝辞

本稿の執筆にあたり、資料提供やインタビューの機会を設けてくださった大泉町観光協会副会長の小野修一氏、事務局長の中山正樹氏、事務員の富樫ジュリアナ氏、大城ダイアナ氏に深く感謝申し上げます。

[付記]

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金による研究成果の一部である。

注

¹ 上毛新聞、「大泉町の外国人 初の18パーセント越え」、2017年9月13日

² 大泉町における観光地化とその影響については、以下の論文がある。

丸山奈穂、「外国人街の観光地と民族関係：群馬県大泉町のブラジル人街を例に」、『地域政策研究』、2014年、57-68頁

丸山奈穂、「日本住民からみた外国人街の観光地化：群馬県大泉町ブラジル人タウンを例に」、『観光研究』26(2)、2015年、107-115頁

³ 注3を参照されたい。

⁴ 2008年では、外国人住民のうち、ペルー人が約12パーセント、中国人が4.5パーセントを占めた。

⁵ 大泉町におけるブラジル人住民の生活空間については、以下の論考に基づいて記述している。

荻野太一、「外国人定住化が地域社会に与えた影響—群馬県大泉町の社会構造と空間編成から—」、2009年、東京工業大学社会理工学研究科修士論文（未刊行）

齋藤俊輔、「多文化共生の担い手を育てる—群馬県大泉町での日本語教育」、小泉康一・川村千鶴子編著『多文化「共創」社会入門 移民・難民とともに暮らし、互いに学ぶ社会』、2016年、慶應義塾大学出版会、34-45頁

⁶ 情報の分野では、次のような動きがあった。2000年代までは『インターナショナル・プレス International Press』や『トゥードウ・ベン Jornal Tudo Bem』などのポルトガル語週刊新聞が発行されており、ブラジル国内のニュースだけでなく、日本におけるブラジル人コミュニティの動向などを紹介していた。これらの新聞はやがて廃刊されたが、代わって『アウテルナチヴァ alternativa』などのポルトガル語のフリーペーパーが流通するようになった。それらは求人広告を中心としながらも、国内外の動向をコラムとして掲載している。しかも、現在ではこれらのフリーペーパーはインターネットでも閲覧が可能である。

⁷ ブラジル人学校は、基本的にはブラジル教育省の認可を受け、ブラジルの正規の学校として整備されている。そのため、カリキュラムはブラジルの教育基本法に沿って作られ、教員もブラジルの教員免許を持ち、教科書もブラジルから取り寄せている。ブラジル人学校は1990年代後半から開校され、2008年のピーク時には全国で90校以上となった。その後、2009年の経済危機や2011の震災を機に急激にその数を減らしている。

⁸ 大泉町における多文化共生施策については、以下の文献を参照されたい。

糸井昌信、「大泉町の外国人市民政策」、駒井洋編著、『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年、69-94頁

加藤博恵、「地方自治体と日系ブラジル人—関東、東海、関西 [一] 外国人集住率が一五%を超える大泉町」三田千代子編著、『グローバル化のなかで生きるとは—日系ブラジル人のトランスナショナルな暮らし』、上智大学出版、2011年、67-86頁

これらの他に施策については2018年8月3日、8月9日におこなったフィールドワーク調査を基にした。

⁹ 『広報おおいずみ』vol.882、2018年6月10日、7頁

¹⁰ 前出、加藤2011によれば、職員手作りの二か国語行政情報紙『くらしの便利手帳』は日本で最初の二か国語の行政情報紙とされている。また、町の広報誌から抜粋したポルトガル語版『グラッパ』はブラジルでは手軽に手に入る「さとうきびのジュース」を意味し、情報入手の手軽さの意を込めて発行しているようである。

- ¹¹ ブラジルのカーニバルは、日本で知られるリオのカーニバルだけでなく、サンパウロやサルヴァドルなどでも催され、それぞれの地域で特色がある。また、カーニバルでは、「サンバ・スクール escola de samba」と呼ばれるサンバ・グループのダンサーや山車が都市のメインストリートを行進するというイメージがあるが、リオなどでは会場が作られ、そこで行われている。しかも、サンバパレードはいわゆるコンテストとして位置づけられており、参加するサンバ・スクールのパフォーマンスには採点が付けられる。(イシ アンジェロ、『ブラジルを知るための56章』第2版、明石書店、2010年、67-71頁)
- ¹² フラダンスはポリネシアを発祥するダンスである。大泉カルナバルでパフォーマンスを行ったのは、群馬県や栃木県で活躍する日本人講師が中心となるダンサーである。
- ¹³ ベリーダンスは中東で生まれたダンスである。こちらもまた現地の日本人ダンサーによるパフォーマンスであった。パフォーマーは、群馬県高崎市を中心として北関東で活動している。
- ¹⁴ マリネラはペルーの伝統舞踊である。男性はタキシード、女性はドレスに身を包み、踊る。大泉カルナバルでマリネラを披露したのは、地元の日系ペルー人のダンススクールである。男女、小中学生から青年までがパフォーマンスを披露した。2名による演目や、10名が参加する演目があった。
- ¹⁵ ロシア舞踊は埼玉県在住のロシア人によるダンスである。
- ¹⁶ インドネシア舞踊は日本人によるパフォーマンスであった。
- ¹⁷ Bj ハートは大泉町のご当地アイドルである。Bj ハートには日系ブラジル人を含む5人で構成されている。グループのコンセプトは共生である。B はブラジル、j は日本、そしてブリッジとジョイントの頭文字を表現している。当日は日本語のオリジナル曲を披露した。
- ¹⁸ こうした動きは大泉町の主要な祭りにも影響を与えるようになっていく。2018年7月末にはインターナショナルフェスタが大泉町の夏祭り「大泉祭り」で開催された。そこではサンバやブラジル人歌手によるパフォーマンス、それからネパール人住民による伝統舞踊、ペルー人住民によるマリネラが披露されている。実際の会場には、とくにネパール人住民が多く集まり、インターナショナルフェスタを盛り上げている様子が見受けられた。

第5章 シンポジウムの報告要旨

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」

高野祥子

NPO 法人国際教育技術普及センター 理事長

<はじめに>

群馬県邑楽郡大泉町は外国籍住民が人口の約 18 パーセントを占める外国人集住地域である。高野祥子氏は 1958 年にブラジルに移住し、1990 年に帰国し、以来大泉町で翻訳業やブラジル人学校の経営などに携わってきた。本シンポジウムでは、大泉町におけるブラジル人コミュニティの実像というテーマのもとに、まず群馬県大泉町のブラジル国籍住民の現状として、大泉町の地理をふまえ、ブラジル国籍住民同士のつながりについて話し、次に高野氏がこれまで運営してきた NPO 法人大泉国際教育技術普及センターの活動と現状について言及された。本シンポジウムでは、高野氏と齋藤俊輔が対談しつつ議論を進めた。対談の内容は齋藤の責任でまとめた。

<大泉町のブラジル人>

群馬県大泉町は人口 41,914 人のうち、外国人住民が 7,604 人、約 18 パーセントを占める。そのうち、最も多いのがブラジル国籍住民で 4,146 人と、その半数を占めている。このようにブラジル国籍住民が多くなった背景には、大泉町がスバルやパナソニック（前 SANYO）などの企業城下町として発展してきたことがある。1980 年代後半から、大泉町では黒字倒産が起きるほど、労働者不足が深刻化していた。そこで、大泉町では、入管法改正によって日本で生活しやすくなった日系人、とくにその数が多かった日系ブラジル人を呼び込む動きがあった。町内の中小企業が集まって、東毛地区雇用安定促進協議会が組織され、日系ブラジル人を労働者として受け入れていったのである。こうした同協議会の活動に触発されて、大泉町のブラジル国籍住民は 1991 年には 1,300 人を超え、やがて 5,140 人（2008 年）に達した。そして、この間に大泉町ではブラジル国籍住民の定住化が起こっていると言われるようになった。ブラジル国籍住民のなかに家族を持ち、一軒家などを購入する人々が増えたためである。実際に定住傾向は顕著でブラジル国籍住民の人口は、ブラジルへの帰国支援が行われたリーマンショック後や、外国人の帰国が顕著となった東日本大震災後も 4,000 人を維持している。またブラジル国籍住民の増加の中で、大泉町は次第に外形的にも変化していく。これまで大泉町のメインストリートである県道 142 号線（旧国道 354 号線）沿いにはブラジル国

籍住民向けの施設や店舗が増え、ブラジルタウンと呼ばれるに至った。

そのなかで、ブラジル人住民はブラジル人コミュニティ、あるいは同国人同士のネットワークも発達していった。個別に見ていけば、大泉町にはブラジル人住民が集まる場として、人材派遣会社や教会、学校、ブラジルレストランなどがある。とくに、教会や学校などは相互扶助組織としても機能している。それぞれ100人以上の規模を集める大きな教会や学校もあり、家庭内の問題の解決にも力を貸す。しかし、教会も学校もそれぞれが独立した団体として機能しており、これらをつなぐ組織はあまりない。

とはいえ、ブラジル人住民が全く協力し合わないわけではない。むしろ相互扶助という意味では、お互いに手を差し伸べあってきた。むしろ、組織を作り、維持していくことはあまりうまくいかなかった、という言い方のほうが正しい。例えば、上下関係のあるような組織ではなく、ブラジル国籍住民の会社オーナーなどが集まるグループもある。BB会（ブラジルビジネス会）と呼ばれるグループである。毎月集まって食事をするのが目的で、数年にわたって継続されている。また、以下で言及するが、NPO 法人大泉国際教育技術普及センターも2001年から継続して、ブラジル人学校を中心に、地域のブラジル人住民や各団体をつなげる役割を果たしている。

<NPO 法人大泉国際教育技術普及センターの活動>

以上のような大泉町におけるブラジル人コミュニティの現状をふまえ、次に高野氏が立ち上げた NPO 法人大泉国際教育技術普及センターについて報告された（以下、「普及センター」とする）。

前述のように、大泉町のブラジル人住民の間ではさまざまな団体があるものの、団体をまとめるような組織は十分に育っていない。そのなかで、普及センターが果たす役割は大きい。

普及センターは、2001年、ブラジル人学校（在日ブラジル人に対して母国の教育制度に則って、ポルトガル語で授業を行う教育機関）を設立する母体として成立した組織である。ただし、その活動はすぐに地域のブラジル人学校をつなぐ組織へと変わった。

2002年には、普及センターが目指したブラジル人学校が「日伯学園」という形で設立されたからである。日伯学園は2003年にはブラジル教育省から認可され、同校で高等学校まで卒業すれば日本での大学進学も目指すことができるようになった。

こうしたなかで、普及センターは地域のブラジル人青少年を対象とした活動に軸足を移した。最も大きな活動は「ブラジル青少年フェスティバル」である。ブラジル青少年フェスティバルは、ブラジル人住民の犯罪抑止を目的に始められた。2000年代初頭、大泉町ではブラ

ジル人青少年の間のトラブルが問題視されることがあった。これに対して、普及センターは当時5校あった大泉町周辺のブラジル人学校と協力して、地域のブラジル人住民を対象とした、青少年の健全育成を訴えるイベントを計画し、ブラジル青少年フェスティバルとして開催した。2001年、第一回のブラジル青少年フェスティバルには300人以上が参加し、その成果も顕著であった。群馬県警の国際捜査室長からは、「未成年の犯罪が激減した」とその成果を認められた。

ブラジル青少年フェスティバルはその後、埼玉や長野など他県のブラジル人学校が参加するだけでなく、学齢期を過ぎたブラジル人青年まで取り込んでいった。これによって、フェスティバルは同世代のブラジル人学校の生徒のつながりだけでなく、さまざまな年齢のブラジル人住民をつなぎとめる役割を持つようになった。

また、フェスティバルが継続される中で、その役割はますます重要になっている。ブラジル人学校では同窓会の機能を持っていないが、フェスティバルがその機会となっているのである。ブラジル人学校に通っていた生徒が教師に再会し、近況を報告することもあるし、ときには進学について相談することもある。さらには、成人し、子を持つ中で再びフェスティバルに参加することも増えている。こうしたなかで、ブラジル人住民の結束が高まっていることは想像に難くない。

<コミュニティの課題>

普及センターの活動の中で、近年ブラジル人コミュニティでは母語習得について課題があることが明らかになってきている。近年、日本の学校に通うブラジル国籍の児童が増加している。そのなかで、一見、日本語を理解しているように見えて、実際には意味が分かっていないという生徒が生れている。漢字を書いたり、文章を声に出して読めたりするためである。また、日本の学校へ通う児童はポルトガル語を十分に習得していないケースもある。最悪の場合、両方の言語の発達が十分でないというケースもある。そのなかで、日本社会の要請として、日本語だけでなく、ポルトガル語が十分に操れる人材を求めている背景が生れてきている。これに対しては、バイリンガル教育を推進しながらも、とくにポルトガル語力の向上に力を入れる必要性があるという提言があった。

<多文化共生のための提言>

また、日本人住民とブラジル人コミュニティの共生については、高野氏から次のような見解が示された。多文化共生という観点からは互いを尊重することが重要であることは言うま

でもない。ただし、ブラジル人住民は、自治体が変わるというよりも、自分たちが日本社会に適応していくことを優先している。そもそもブラジルは、ヨーロッパ各地だけでなく、西アジアや東アジアから多くの移民があり、違う文化を尊重することには慣れているためである。日本人が変わることではなく、ブラジル人住民の多くは自分たちが適応していくことが重要だと認識している。

2 都内における印度人コミュニティの実像

プラニク・ヨゲンドラ(Pranik Yogendra)

Intellect Design Area 社・日本支社長

江戸川印度文化センター・設立及び運営

都内のインド系の銀行・金融関連企業に勤めるプラニク氏は、これまで金融や IT 関係の分野で貢献され、また江戸川区・西葛西の印度系コミュニティにおいて指導的役割を果たしておられる。我々はまず江戸川区・西葛西に注目したが、プラニク氏には都内にも焦点を広げ、歴史的な流れや日常生活、そして行政との関係についてご報告いただいた。本論はその要約である。なお「インド系」という言葉についてはプラニク氏の表記方法に従い、ここでは「印度系」を使うことにした。国としてのインドを意味する時には「インド」とした。

報告の内容としては、プラニク氏の自己紹介から始まり、印度と日本の歴史的関係ということについての興味深いイントロダクションがあった。ついで在日の印度人に関する統計的なデータ、来日から日本での生活、そして帰国までの流れをご紹介いただいた。ついで印度系の人々の日常生活をめぐる課題や行政との関係についてお話しいただいた。我々としては初めて耳にするような事例もあり、有意義な講演となった。以下、プラニク氏の報告の要約である（要約作成：加藤普章）。

<自己紹介>

印度西部のブネ市にある州立大学にて国際経済学を学び修士号を取得。また国際経営学と併せて情報技術を学び、また日本語の学習にも励んだ。国際交流基金のプログラムにより1年間、日本で日本語を学ぶ機会を得た。他にもフランスや中国などでも学ぶ機会を得ている。職歴としては自動車エンジン機器メーカー（2年）、日本の大手都市銀行（4年）、そしてIT企業などにも勤務してきた。現在は Intellect Design Area 社という会社の日本支社長を勤めている。来日してからは都内の自治会の役員を務め、江戸川印度文化センターを設立し運営している。また印度人コミュニティに関わり、ボランティアとして貢献してきた。2012年に日本国籍を取得し、将来は日本の子供たちにグローバルな教育を与える教育機関なり学校を設立して、人材の育成をしていきたいと願っている。

<日本と印度の関係>

長い歴史的な流れを見れば、仏教が6世紀に日本に伝わった時から両国の交流が始まっている。より近代的な意味での交流や外交関係は明治時代からと言えよう。20世紀の始まりには横浜に多くの印度人商売人が住んでいたが、1923年の関東大地震以降、多くが神戸に移り住んだ。第二次世界大戦では印度国民軍と日本軍が印度の独立を求めて協力する、というユニークな関係が成立した。さらに極東軍事裁判においてインド代表は日本の無罪を主張する意見書を提出し、他の国と異なる態度を取った。1949（昭和24）年にはネルー首相が両国の友好を深めるために象を日本に寄付したことは良く知られている。第二次世界大戦後、米ソ対立による冷戦構造のため、両国の関係はぎこちないものに変化した。また1998年には印度で核実験が行われ、印度と日本の関係が停滞した。

最近の動向としてはコンピュータの2000年問題に関してIT技術者の不足が懸念され、1990年代の後半に印度から多数のソフトウェア・エンジニアが来日した。さらに2006年以降、両国の首相が相互に訪問して関係を強化している。

<都内における印度人コミュニティの姿>

在日印度人数は約3万2000人であり、技術・人文知識という在留資格による印度人は約1万5000人、ついで留学生は約2000人、そして同伴して来日・滞在している家族は約8000人とされる。在日印度人の3分の1にあたる約1万1000人が都内に住んでいる。勤務地としてホワイトカラーなら大手町や新宿、品川、川崎や横浜が多い。居住地として以前は港区が多かったが、現在では江戸川区に多く住み（約30%）、江東区（17%）と続く。より低い家賃を求める場合には千葉、埼玉方面へと向う傾向が見られる。

1990年代の始まりには目黒区や港区に印度人は多く住んでいたが、1990年代後半から2000年問題対応のため印度人の来日が増えてきた。ただし、住宅の確保にあたり、各種の問題（保証人がいない、退室後にはカレー臭が残るなど）があり、困難な事態が生まれていた。しかし中野や行徳（千葉）では印度人の受入れを掲げる不動産業者が登場し、多数の定住が可能となった。さらにUR都市機構も外国人入居者の受入れを進めるため、仲介業者による受入れを2001年から開始した。この背景にはバブル期にはUR都市機構は高い家賃でより良質な物件を提供するようになったが、1LDKで10万円以上となると借り手が見つからない、という問題があった。そのため、外国人でも高額な物件を提供することとし、仲介業者を認めることになった次第である。この仲介業者は営業が出来て印度系の会社などに直接営業をし、その結果、江戸川区西葛西の清新町団地には印度人のソフトウェア・エンジニアが多く住むようになってきた。以降、URは仲介モデルを他団地へ拡充した。

<2つのタイプ>

来日している印度人には2つのタイプを想定することができる。ひとつはIT技術者で正規のルートで来日する。彼らは就業期間が当初から決まっており、3ヶ月から6ヶ月程度の滞在であれば単身で来日する。ただし半年以上の滞在であれば、家族を同伴しての来日となる（家族ビザの手続きなどで配偶者・子供が約3か月の遅れで来日）。さらに1年から3年という滞在期間がその後、どうなるかの分岐点となる。3年以上となると日本に永住する可能性もでてくる。ただし、子供の教育、印度に残る親の世話、日本社会への不適用などにより帰国することが多い。親にお見合い結婚を強いられ帰国するケースも少なくない。

他方、自営や技能（特に調理師）の場合、滞在期間を限定しておらず、単身で来日するが、人数はあまり多くない。むしろ印度人よりネパール人たちがレストランなどを開業している。ひとつの理由として、日本に滞在しているネパール人たちは相互に経済的に支援する制度（日本の無尽講に近い）により助け合うことで、レストランの開業などを積極的に進めているが、印度人はこの点で（相互支援も無く）やや消極的である。このためか、技能資格で就労している印度人は収入も一般的には低く、転職する可能性も大きい。他の職業を持つ印度人の来日はほとんどないと言えよう。近年、副業の形でITで働きながら飲食店などを経営する人もいる。また、調理人の場合は、印度・ネパールとも偽造書類（学校卒業証書や職業経験証書など）に基づきビザを取得するケースが非常に多い。

<印度人の日常生活>

都内では団地などの集合住宅に多く住んでいる。集合住宅が彼らに好まれるのは仲介業者が面倒な手続きを代行してくれること、敷金や礼金、仲介手数料などが高額にならないこと、また保証人が不要なことなどによる。また多くの印度人が住むことでコミュニティが作られていること、買い物が便利なことなども魅力のひとつである。家電・家具はリサイクルショップで購入したり、コミュニティのメンバー間の売買、あげもらいが多い。

しかし、印度人コミュニティが団地に定着することにより、ベランダで長電話、通路での大声での会話、子供の自由な行動、ゴミ分別に関する無関心、粗大ゴミの排出など日本人居住者に嫌われる行為があることも指摘すべきであろう。

印度人が日本で生活を送る上で重大な問題はないが、ベジタリアンには不都合が多い。また特定の香辛料などを印度から日本へ輸入できないため、質の低いもので代用することになる。子供の教育に関しては印度人学校に入れることが多いが授業料が高くて（8～9万円/月）、教育の質も評価できない。一般的なインタナショナル・スクールになると安く

ても授業料だけで 15 万円/月もかかる。高額な交通費、食事は別。日本の公立学校に入学させることは（言葉と長期的な進路の問題もあり）多くない。よって、教育は深刻な問題である。政府・役所の積極的な取り組みが必要。娯楽に関しては日本のテレビは（言葉の問題もあり）あまり楽しめるものではない。近年は印度のケーブルテレビに加入する人が多い。NHK は視聴料を印度人にも支払いを求めるが、日本語を理解できない者にとっては無駄な支出を強いられていると感じている。

都内においては出身地域ごとに組織が作られる傾向があり、インド全体をカバーするような組織は作られていない。たとえばタミル州の出身者は「タミル協会」、ケララ州出身者は「ケララ協会」というようになっている。さらに南部と北部、西部と東部では言葉も生活様式も大きく異なるため、インド全体をカバーするひとつの組織がなかなか成立しないし、機能しないという固有の問題もある。

<印度人社会と日本定住の課題>

技能資格で就労している場合、失業したりすると転職のすべもなく、途方に暮れることもある。また貯金も少ないため、インドへの帰国も難しくなる可能性が高い。さらにレストランなどの経営が不安定な場合、印度人調理師への給料の支払いが滞ったりする。給料不払いにどのように対応すべきか、調理師たちは困ることになる。

ホワイトカラー系の職場でも印度人と日本の行動様式が合わないことが多い。また昇給や役職の昇進も限られており、その結果、欧米やオセアニアへより良い職場を求めて転職していくことになる。長期的なキャリア形成を考えると、日本の職場は必ずしもプラスにならないと考えられる。

IT 関係の仕事で働く印度人の妻たちには、別の問題もある。例えば、インドであれば、子育ては親だけでなく祖父母も協力することが一般的であるが、日本は自分ひとりで子育てすることになる。この負担がきわめて大きいと言えよう。すると印度人の奥さんたちは自分のキャリアを捨てるしかない。

日本に存在する印度人組織は基本的に娯楽を中心として活動しており、出身地域の壁を超えて相互に助け合う、という組織ではない。この点で印度人コミュニティをサポートしていくような組織が求められている。祖父母が孫に神話などを通じて道徳・道徳や印度の歴史・文化を伝えるのが一般的だが、小さいころから日本に来る子供たちは文化に触れる機会を失う。

良い傾向としては、日本の企業や外資系企業が印度人を正規採用することが多くなった

点である。正規雇用で給料や身分が安定すれば、日本に長期滞在をして、家族を日本に呼んで生活を共に送ることが可能となる。さらに自分の子どもを日本の公立学校に入れたり、マイホームを購入したりと定住化の方向へ進むことができる。こうしたことから、印度系の定住者が増え、現在では約 6000 人が定住している。

<印度人と日本の政府や地方自治体との関係について>

日本の定住する外国人は共に日本の経済を支えていく「投資」と考えてはどうだろうか。そのため、外国人と日本人が住みやすい社会を作るべきと考えたい。また特定の外国人だけが住むような村（例えば印度人村）は避けるべきで、日本人と外国人の交流や相互理解ができるように努力を重ねる必要がある。自治会や地域の行事（祭やイベントなど）には外国人も参加して、コミュニケーションをとるように努めるべきである。

また企業には外国人労働者に対する安定した雇用の保障や給与水準の維持、アジア人にも敬意をもって接すること、研修制度の充実（日本人と外国人の双方）などを求めたい。最後になるが、行政に対しては次のようなことを期待したい（国や都道府県、市町村を含めて）。

- 来日した時点で（ゴミ出しの方法など）定住外国人に対して強制的に研修を行うこと
- 外国人の子供の保育や教育に関心を向けて欲しい
- 扶養家族の就業支援や言語の訓練プログラムを充実させて欲しい
- 医療環境を充実して欲しい
- 公共インフラや食品での英語表示を進めて欲しい
- ビザに関する改善を進めて欲しい（親の長期ビザ、ビザ手続き、永住ビザ審査の厳格化）
- 年金制度を改善して欲しい。日本で数年間に及び年金を払い込み、印度へ帰国すると、払い込んだ金額の半額以下しか払い戻されない。全額を払い戻すようにして欲しい。

第3部

板橋区が多文化共生政策に関する提言

第3部では、これまでの研究内容を踏まえ、今後の板橋区が多文化共生施策に必要な視点や、入管法改正に伴う板橋区の地域社会へ影響等についてまとめている。

第6章 板橋区が多文化共生政策に必要な視点

- 1 板橋区における今後の多文化共生施策構築の留意点
- 2 具体的取り組みに関する考察

第7章 入管法改正と地域社会—板橋区への示唆

- 1 はじめに
- 2 新制度提案の背景
- 3 国際労働力移動の観点から：施行時期の問題について
- 4 板橋区における多文化共生施策の必要性

第6章 板橋区の多文化共生政策に必要な視点

1 板橋区における今後の多文化共生施策構築の留意点

これまで進めてきた多文化共生に関する研究内容を踏まえ、本章では今後の板橋区における多文化共生施策に影響を及ぼすと予想される以下2点について検討する。

- ・在留資格の新設「特定技能」による外国人労働者の増加への対応
- ・外国人住民の定住化が進むことによる行政ニーズの変化（多様化）への対応

(1) 在留資格の新設「特定技能」による外国人労働者の増加

各メディアなどの報道によると、「特定技能」の資格新設により、初年で4万人、5年で最大34万人程度の外国人労働者の受け入れを想定しているが、新たに外国人労働者を受け入れるというよりも、「技能実習」を延長していくというイメージの制度改正であると思われる。

入国管理局の統計¹では、2017年における「技能実習1号」の在留資格による新規入国者数は127,671人であり、2016年と比べ21,553人(20.3%)増加している。内訳を確認すると、国籍・地域別では、ベトナムが58,690人と全体の46.0%を占めているとともに、2013年(10,130人)から約6倍に増加している。このような傾向を踏まえると、ベトナム人が増加している板橋区でも、「技能実習」や「特定技能」として滞在する外国人住民が今後増加すると予想される。

2章でまとめたように、現在の板橋区の外国人住民には、留学生が多くの割合を占めていることや、日本語能力が比較的高い(日本語の学習機会がある)という傾向があった。しかし、今後の外国人労働者が増加するという状況により、外国人住民が増加するという「量的な対応だけでなく、「労働者」という、これまで板橋区があまり経験していない、新たな層の発生という「質」的な対応が必要となる可能性を念頭に置く必要がある。

特に労働問題については、メディアなどでも取り上げられているように、不法就労や不法滞在、労働の処遇面や人権侵害など、様々な問題が発生する可能性がある。これらの問題がどの程度板橋区において顕在化するかは現段階では未知数である。

しかし、基礎的自治体として、今後増加が予想される外国人住民が生活に困窮しないよう、語学や生活、社会的孤立の防止などの各種支援や相談等について、以下の視点に関する検討の必要性を提示する。

- ・外国人住民への日本語学習機会

- ・近隣住民との生活に関するトラブルの早期解決（生活ルールの習得）
- ・労働に関する諸問題（雇用問題、人権侵害など）の相談機会
- ・行政機関での多言語対応、通訳体制の整備

（２）外国人住民の定住化が進むことによる行政ニーズの変化への対応

板橋区の統計データからは、板橋区の外国人住民は、留学生が多く、年齢構成も、21～30歳が約3割を占めている。その留学生の現状としては、2011年1月と2015年1月の在留資格者数を比較すると、「人文知識・国際業務」の資格を有する住民数が、1,274人（2011年）から1,310人（2015年）²と、大きな増加が見られないことから、卒業後は日本で就職するのではなく、帰国する留学生が多いと予想される。

一つの仮説として、現状では留学生として板橋区で暮らす層は、数年で入れ替わっており、長期的な定住化には至っていないと思われるが、今後の労働を前提として滞在する住民の増加により、板橋区で長期間暮らす外国人住民が多くなることが考えられる。

浜松市や大泉町など、既に外国人住民の定住化が進んでいる自治体の事例からは、定住化により、出産、子育て、教育、医療など、生活の様々な場面での行政ニーズが高まる（変化する）と予想される。「板橋区多文化共生実態調査報告書」によると、10年以上板橋区に居住している割合が、回答者の30.7%という結果となっているが、今後定住化の状況によって、行政ニーズの変化（多様化）に伴う課題が顕在化してくる可能性がある。

板橋区の多文化共生施策については「板橋区多文化共生まちづくり推進計画2020」において総合的に計画されている。それらの施策をより効果的に展開していくため、各事業の構築に関しては以下の視点を踏まえた検討の必要性を提示する。

- ・宗教や文化的背景を踏まえた、出産・乳幼児期・教育・災害時に関する支援
- ・外国人住民の社会参画への意識付け及び参加の機会
- ・多文化共生施策に関してより細かい行政ニーズの把握

ここまで、板橋区における多文化共生施策について、（１）在留資格の新設「特定技能」による外国人労働者の増加への対応、（２）外国人住民の定住化が進むことによる行政ニーズの変化（多様化）への対応として論じてきた。この２点における検討すべき課題をまとめると、（１）は、新たな外国人住民が地域で安心かつトラブルなく生活するために必要なこと。（２）は、外国人住民への効果的な行政サービスの提供として整理することができる。

これらは、当然並行して進めていくべき施策であるが、今回の研究を踏まえた板橋区の

多文化共生施策に影響を与えると予想される社会環境変化を考慮すると、(1)に対する施策を早急に検討し、(2)に対する施策は中長期的な視点に立って検討すべきことと思われる。

2 具体的取り組みに関する考察

上記でまとめた、今後の板橋区における多文化共生施策に必要な視点に基づき、具体的な取り組みについて考察する。

(1) 多言語対応

住民登録時の生活に必要な情報提供や通訳、情報やサインの多言語化など、既に板橋区が実施していることは多い。ここからは、来たる多文化共生施策へのニーズの高まりを見据え、実現可能性の高い方策という視点から検討する。

はじめに通訳の確保と窓口などでの職員の対応力向上(言語能力や文化的理解を含む)である。この方策には、時間を要することが予想されるため、問題が顕在化していない段階から、計画的な対応が求められる。特に、板橋区における外国人住民の増加傾向などを踏まえると、板橋区においては「ベトナム語」に対する準備を進めておくとともに、「やさしい日本語」の活用を検討したい。

今回の研究で視察した浜松市でも、「やさしい日本語」という難しい単語や表現を使わない日本語による窓口対応の研修を予定していた。外国人住民の定住化を前提とした場合、それほど複雑ではない情報提供や窓口対応は、「やさしい日本語」を活用することも選択肢の一つと成り得るのではないかと考える。

多言語化とは文字情報を様々な言語に翻訳して記載するイメージが強い。しかし、これまでと異なる文化圏で暮らすことを念頭に置いた場合、文字情報だけでは各種のルールやマナーの意図が理解できない場合もあると思われるとともに、パンフレット等では読まれない可能性もある。

この生活に関するルールを習得する必要性を、シンポジウムで講演していただいたブラニク氏は「来日した時点で強制的な研修を実施する」という形で語っていた(第5章参照)。自治体として住民に研修を強制することはできないが、外国人住民に生活に関するルールの理解を促すことは重要だと考える。

その手段の一つとして映像化を検討したい。例えば、ごみの分け方や出し方などは、文字情報より映像による解説の方が理解しやすいと思われる。パンフレット等の配付は継続しつつ、新たに生活を始める外国人住民が、生活に必要な知識を必要に応じて学習で

きる教材や機会を増やしていくことは必要だと考える。

(2) 支援ネットワークの構築と NPO 団体への活動支援

外国人住民に対する支援を、浜松市では NPO 団体等と連携し、相談者に合わせて案内をするというやり方で補完していた。制度の概要としては、浜松市多文化共生センターが生活全般に関する相談窓口を設け、内容に合わせて市内の NPO 団体等の紹介など、適切な支援を行うというものである（制度の概要は第3章を参照）。

浜松市の仕組みについて効果的であると感じた点は大きく二つある。一つ目は、相談窓口が分かりやすいということである。一般的に行政組織は業務によって所管部署が細かく分かれているため、窓口が分かりにくいという意見を聞くことがある。そのため、言語に不安を持つ外国人住民にとって相談窓口が1本化されていることは大きな安心感につながるのではないかと考える。

二つ目は、支援の幅が広がることである。行政だけでなく、NPO 団体やボランティア団体なども含めた案内ができることで、相談者の状況に合わせ、より適切だと思われる支援を提示できることは非常に効果的だと思われた。

板橋区において同様の仕組みを導入するかの是非は別にして、分かりやすい相談窓口や、相談者の状況に合わせて適切だと思われる支援がスムーズに案内できることは、板橋区が推進する「もてなしの心」による区政に合致するものであると考える。

そのような取り組みの足掛かりとして、NPO 団体やボランティア団体のネットワーク化の推進を考えたい。外国人に対する支援団体については、板橋区の多文化共生施策に関する計画を所管している文化・国際交流課だけでなく、日々の行政活動の中で複数の部署が、外国人住民の生活を支援できる団体に関する情報を持っていると思われる。

そのような外国人住民を支援する団体によるネットワークを構築し、定期的な会合を設け、意見交換や情報共有を進めることで、より効果的な外国人住民への支援が期待できる。

NPO 団体については、APFS へのヒアリングにより組織の運営資金に問題を抱えている状況が明らかとなった。あくまで、一つの団体の意見ではあるが、活動経費や、後継者、職員確保などに問題を抱える団体は他にも存在すると思われる。

そこで、別の形での NPO 団体の活動支援を考えたい。例えば、一定の活動実績がある団体を、板橋区民まつりなどのイベントへの出店や、板橋区内の企業へ紹介するなど、PR 機会という形で支援を行うことはできないだろうか。

知名度や活動内容に関する理解と認知度が高まれば、クラウドファンディングの手法の活用など、区民や企業の寄付が集まりやすくなる可能性があるとともに、興味を持った方が活動に参加するなど、活動の担い手を増やす効果も期待できる。

今後の外国人住民の増加を見据え、多文化共生による地域社会を実現していくためには、板橋区の行政サービスだけでは量的・質的に対応しきれない部分を補完する NPO 団体やボランティア団体等との連携が今まで以上に重要になると思われる。そのような団体の維持や育成に向け、板橋区が行うべき支援のあり方について、改めて検討する必要があると考える。

(3) 大東文化大学との連携

多文化共生まちづくり推進のための人材育成の必要性については、「板橋区多文化共生まちづくり推進計画 2020」でも述べられており、計画事業にもボランティアの養成や活用に関する内容が記載されている。

また、この計画における人材の育成には、区民一人ひとりに多文化共生の意識を啓発するという広義な意味も含んでおり、日本人へ向けた異なる文化の理解促進という視点も加味した事業（事業No.37 多文化共生推進イベント等の開催、事業No.39 ホームステイ・ホームビジットの実施 等）の実施を計画している。

このような人材の育成を板橋区内にある大学との連携により実施することはできないだろうか。例えば、本研究を共同で実施している大東文化大学は、アジア系の留学生が多く在籍し、言語や文化への対応に高いノウハウを有していることから、今後増加が見込まれるベトナムやネパール国籍を有する外国人住民を見据えたボランティア養成に即応できると想定される。

このボランティアの担い手として、いわゆるシルバー人材に注目したい。板橋区と大東文化大学が連携し、学習意欲や地域への貢献意識の高い高齢者に向け、ボランティア活動を念頭にした、多文化の理解や、語学に関する講座を開催することで、効果的なボランティア養成が可能になるとと思われる。

人材の育成とは別に、もう一つ多文化共生施策に関して大東文化大学との連携に期待したい取り組みがある。それは、外国人住民に対する行政ニーズの把握とその分析についてである。板橋区では、外国人住民の実態を把握するため、アンケート調査を行っているが、これまで述べたように、今後予想される板橋区の外国人住民の状況は、これまでと異なってくると予想される。この変化や変化に伴う行政ニーズを的確に把握していくため

に必要な調査項目の設定や結果分析及び行政施策への提言などに、様々な分野で活躍する研究者が多く在籍する大東文化大学と連携することで、より精度の高い調査研究が可能になると思われる。

以上、これまでの調査した内容を踏まえ、板橋区の多文化共生施策に必要な視点として、増加が予想される外国人住民への支援に関連した内容を中心に論じてきた。これは、新たに板橋区で生活を始める外国人住民をはじめ、既に居住している外国人が、板橋区で安心かつトラブルなく生活し、地域の一員としてのコミュニティー意識を持つことが、多文化共生のまちづくりに重要であるという認識からである。

そのためには、ホスト住民である日本人³についても、多文化共生に関する意識と理解を高めていくことが重要だと考える。東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控えている現状は、板橋区民の多文化共生意識を高める好機であると考えている。

注

¹ 平成30年版「出入国管理」より。

URL「http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan42.html」

² 在留資格の数は「板橋区多文化共生まちづくり推進計画」（平成23年3月）、「板橋区第二次多文化共生まちづくり推進計画策定検討会報告書」（平成27年3月）による。

³ 「ホスト住民である日本人」という表現は、「板橋区多文化共生まちづくり推進計画2020」11頁⑤より引用した。

第7章 入管法改正と地域社会—板橋区への示唆

1 はじめに

2018年末、国会ではいわゆる改正入管法(「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」)が成立し、2019年4月より施行されることになった。これにより、新たに在留資格が作られ、「一定の技能」をもつ外国人労働者が「特定技能1号」で5年まで、その後「特定技能2号」になれば無期限に日本で働くことが可能になる。政府は施行後4年間でこの制度を利用して34.5万人を受入れるという。この結果、外国人人口の増加もさることながら、年齢や出身国の構成も変化するだろう。外国人労働者の今後の動向はどのようになるだろうか。これまでの経過にかんがみて考察してゆきたい。

また、この変化に受け入れ先の自治体はどのように対応することになるだろうか。これまで政府は、外国人の受け入れ環境の整備については彼らが集住する自治体の努力に負うところが大きかった。今後は外国人との共生に取り組む自治体に政府予算を振り向ける方針ということだが、例えば板橋区のような、これまで多文化共生への積極的な対応が必要なかった自治体にとってはどのような変化があり得るだろうか。いわゆる日系人の集住地域における先進的な取り組みなども参照しながら検討してゆく。

本稿の要点は以下のようなものである。第一に今回の法改正は技能実習制度を補完するものとして、財界が十数年前から要請してきた外国人単純労働者の長期在留を可能にしたものである¹。第二にこの改正が、外国人労働者をめぐる国際労働市場において低下傾向にある日本の地位を向上させることはなく、送出国のシフトは阻止できないだろう。第三に、そうしたなか板橋区では、短期的には「特定技能1号労働者」と留学生の増大が見込まれるが、長期的には永住・帰化者といわゆる外国ルーツ人口の増大をふまえた多文化共生プラン作りが求められるようになる。その際には、日系ブラジル人を対象に多文化共生政策をリードしてきた浜松のような自治体の事例が参考になるだろう。

ところで本稿には、人によってはやや政治色が強いと感じられる表現があるかもしれない。しかしここに示された著者の見解は、あくまでも著者個人の研究にもとづく解釈・判断であり、今回共同研究をおこなった板橋区役所及びその職員の見解とは全く関係ないことをお断りしておく。共同研究への参加者各位には、長期にわたる研究会でのおつき合いを通じ、非常に参考になるご意見も賜り感謝の言葉もないが、ここでの記述内容にかんする責任の一切は著者個人に帰せられるものである。

2 新制度提案の背景

今回の入管法改正は2018年2月20日の経済財政諮問会議における安倍首相の発言²から始まったと考えられている(朝日新聞2018年4月18日朝刊など)。しかし実際にはそれよりもっと以前からの動きが浮上してきたものであることは、当日提出された法務省の報告資料が示している³。資料は①『第9次雇用対策基本計画』⁴、②『未来投資戦略2017』⁵、③日本商工会議所・東京商工会議所の要望⁶、④経団連(日本経済団体連合会)の2016年の提言⁷が背景にあるとしている。このうち①は、移民政策はとらず単純労働者の受入れには慎重を期するというもので、いわば「歯止め」に相当する。そして②は「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」(注5 p.101)という抽象的な方針しか示していない。したがって具体的な内容は中小企業と大企業の要望をそれぞれ代弁する③と④による提案に盛り込まれていた。

③・④の財界の要望とは詰まるところ、①には配慮しつつもそれに矛盾した改革、つまり単純労働者の受入れである。「非技術的分野の受け入れ制度」あるいは「一定の技能を有する(中略)外国人材」という言い回し(商工会議所は「中間技能人材」と呼んでいた)を使ってはいるが、実体的には現状で技能実習生を必要としている分野と他の人手不足の業種において、技能実習制度の終了者をより長期間、別の在留資格で受入れるという要望である。振り返るとこのような提案自体は決して新しいものではない。

(1) 2000年代から官民間でくり返し浮上していた受入れ枠の拡大

1993年に外国人研修制度が技能実習制度として再編された。その後、制度が軌道に乗ると、受入れ企業のなかには実習生がようやく日本での仕事に馴染んできたところで本国に帰すのは惜しいと考えるものが出てくる。本国の発展に寄与するために実習生が帰国するのが制度の趣旨ではあるが、再度研修生をゼロから育てる教育コストを考えれば、現時点で日本にいる外国人労働者には、日本に残ってほしいというのが本音だろう。

それを反映してか、入国管理局の『第二次出入国管理基本計画』(2000年)⁸はすでに「独立した在留資格の創設」を検討課題としている。また2003年の経団連の文書は、将来的に元研修生・技能実習生を、専門・技術分野のひとつである「技能」資格により受入れることを求めており⁹、2004年の「外国人受け入れ問題に関する提言」では従来の専門・技術分野に限らず、将来的に労働力不足になる分野で外国人労働者を受入れることを求めている。そして、入国管理局は2005年3月の『第三次出入国管理基本計画』で人口減少時代への対応として

「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」(p.12-13)と発表し、経団連も直後にこの方針転換を評価する旨の意見を出している。また経団連はその後更に具体的な提言も出している：

将来にわたり技能者が慢性的に不足すると予想される分野については、二国間協定の締結や労働需給テストの導入を前提に、一定の日本語能力や技能水準を満たす外国人材を、在留資格「技能」の拡充により受入れることが不可欠である¹⁰。

このように「一定の」技能をもつ「外国人材」といった、その後よく耳にする用語を用いて、「単純労働者」は受け入れないという政府方針を正面から否定することを避けつつも、技能実習の枠組みにこだわらず、より多職種においてより長期間、外国人労働者を受入れることを「早急に検討すべき」(同上)としている。もともと「技能」資格は外国料理の調理人など、熟練度は高くないが日本人と競合しない分野を対象としていたが、ここに日本人でもできるが、日本人が集まらないので競合もしない職種を含ませたかったということである。リーマンショックや東日本大震災による停滞を経たものの人手不足は深刻化し続け、財界もまた粘り強く外国人単純労働者の拡大・長期化を要請し続けた¹¹。

(2) 徐々に拡大してきた受入れ枠組み

そして政府は少しずつ、このような財界の要望を実現してきた。2009年には入管法を改正(翌年7月施行)して実習期間を延長するとともに日本語等の研修期間を短縮した。受入れ職種の拡大については、EPAによるインドネシア人看護師・介護福祉士候補者の受入れを2008年に始め、続いてフィリピン(2009年)、ベトナム(2014年)とも同様の協定を結んだ。更に2014年にはオリンピックのための時限措置として建設労働者をいわゆる「特定活動」¹²に含め、翌2015年4月から受入れを開始した。同年6月30日発表の『日本再興戦略改訂2015』では「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、中長期的な外国人材受入れの在りについて総合的かつ具体的な検討を進める」(p.81)と述べている¹³。これが『未来投資戦略2017』に引き継がれている。

経団連はこうした政府方針を歓迎し、製造業や建設・造船分野における外国人労働者を「社会基盤人材」、介護や家事支援分野の外国人労働者を「生活基盤人材」と呼んで¹⁴更なる受入れ促進を要請、政府は2016年11月の入管法改正(翌年9月1日施行)によって在留資格に「介護」を追加し、他の在留資格からの資格変更による在留延長への道を開いた。また同時

に成立した技能実習法¹⁵(翌2017年11月施行)により介護、自動車整備および各種漁業を実習職種に追加、また技能実習1・2・3号が設置され、実習の最長期間が3年だったものを5年にした。その結果、例えば建設業では日本での3年間の技能実習終了後、「特定活動」資格の「就労者」に移行して3年間、あるいは2017年からは「技能実習3号」の2年間も組み合わせ(本国帰国が義務付けられた期間もあるが)、都合最大8年間の滞在が可能になった¹⁶。

(3) 拡大効果に限界か

しかしいずれの方策も二国間協定が前提であり、受入数が急速に増大することはなかった。しかも建設分野に関しては一連の改革にもかかわらず、『未来投資戦略2017』が「現行制度では、... 来年度以降に入国して外国人建設就労者となる者が減少する恐れがある(p.100)としているように、その程度の開放では人手不足は解消する見込みがなかったのである。例えば2017年10月時点で「特定活動」資格で就労している外国人建設「就労者」の数は約3,000人で、建設分野に携わる全外国人約5万5千人の5%にすぎず、圧倒的多数は3万6千人あまり(66%)の技能実習生である(国交省資料)¹⁷。

介護・建設業以外の業種においても状況は類似している。これらには「特定活動」がなく、2017年から新設された「技能実習3号」資格のみが、通常の3年を超えて在留するための選択肢である(もちろん配偶者や留学生、あるいは「特定活動」ビザへの切替えなども可能性としてはあるが、その場合と同じ仕事を続ける可能性は低い)。この「技能実習3号」資格は始まったばかりで、現時点では実績は不透明だが、2018年9月19日付け法務省の速報値によると、2018年6月末時点の外国人技能実習生285,776人のうち、「技能実習3号」資格による滞在者は1,586人、0.55%に過ぎず、前年度の「技能実習2号」による在留者約15万人のうち1%しか3号資格に移行しなかったことになる¹⁸。新制度が実習生や監理団体に浸透するにつれて次第に移行者は増加すると見込まれるものの、3号資格取得には試験もあり、許可を受けた監理団体でないと取り扱うこともできないことから人手不足に素早く対応することは不可能だろう。

このような経緯を経て2018年6月15日発表の安倍内閣の『骨太方針2018』¹⁹は、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築」(p.26)し、そのための「新たな在留資格を創設する」(同上)としている。また同日発表の『未来投資戦略2018』²⁰においても「現行の専門的・技術的な外国人材の受入れ制度を拡充し... 一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材に関し、就労を目的とした新たな在留資格を創設する」(p.114)と述べてい

る。特に「一定の専門性・技能を有する外国人材」というところなど、経団連や日商・東商の要請をかなり汲み入れた結果といえるだろう。

3 国際労働力移動の観点から：施行時期の問題について

ここまで、外国人労働者受入の制度改革の要請が2018年よりもかなり前からあり、政府も受入れ枠を広げつつあったものの、効果が次第に限定的になりつつあったことを指摘した。確かに何らかの対応が必要だったろう。しかし今回の法改正は法案提出から両院で可決されるまでに約1ヶ月、その後わずか5ヶ月足らずで施行となる。このスピードはこの種の法改正にしては非常に短い。ここ数年間に実施された入管法改正は、いずれも今回に比べて小規模だったにもかかわらず審議期間は複数年度にわたり、さらに成立から施行まで1年ほど置いていた。政府側は景気拡大が続いて人手不足が深刻な状況にあると説明していたが、ここに来て人手不足がそこまで急速に深刻化したかどうかは分からない。著者は人手不足も事実ではあろうが、それ以外に以下の3つの理由があると推測している。

(1) 国際労働力市場での受入れ競争

第一に、外国人労働者をめぐる国際的な獲得競争を背景に、技能実習生への応募者の減少・質的低落の傾向があった。2014年に労働政策研究・研修機構(JILPT)によって実施された聞き取り調査²¹によれば、技能実習生受入れ企業のあいだでは「以前と比して実習生の応募が確実に減少し、さらにそれらが続く・加速化するのではないかという認識」、早晚「実習生が日本に来なくなるのではないか」との危惧(p. 317)が共有されている。また「現在受入れている実習生たちは、受入れを開始した初期の実習生たちに比べ」、「ひたむきさが無い、甘えがみえる」場合も増えている(p. 290)との指摘もあった。確かに、前述のように介護、建設にしても、技能実習3号にしても、長期滞在的な在留資格に移行する外国人労働者はわずかである。

日本で働く外国人労働者はリーマンショックの時期を除いて増加傾向にあるが、単純労働を担う技能実習生や留学生の出身国の構成は中国からベトナム、フィリピン、ネパール、インドネシア等にシフトしてきている。それは彼らの出身国の経済発展と、日本同様に外国人労働者を必要としている諸外国の存在が深く関係している²²。これを国際労働力移動の観点から理論的に考えるには、発展途上国の労働者が外国で労働しようとする諸要因をプッシュ(押出要因)、プル(吸引要因)、ハードル(移動コスト)の3つに区別して考えるとよい。

プッシュ要因とは送出国における経済的社会的状況が、受入国よりも相対的に劣悪な状態

にあり、労働力の一部が特に不利な状況に置かれている諸事情を指す。例えば所得の低さ、失業率の高さ、労働条件の悪さ、政治不安、教育水準の低さ、居住地域の状態や資産の分配などにより、自国より他国で多く稼げる見込みがあれば、一時的あるいは長期的に他国で働く動機が生じる。反対に、自国の発展によってこれらの相対格差が縮小すれば移動への動機は低下し、かつての日本のように移民送出が停止することもある。

これに対してプル要因は、受入国がそうした外国人労働者にオファーする所得の相対的な高さ、就業確率の高さ、労働条件の良さや社会保障の充実などである。渡航してすぐに仕事が見つかり、たくさん稼げるというのが最大のプル要因だが、かといって外国人労働者にあてがわれる仕事が苛烈だったり、特に危険な仕事であれば、高賃金でも見合わないということもありうる。

プッシュ要因とプル要因との差が労働力移動へのインセンティブを規定することに対し、両国間移動のハードルとなる要素は移動コストである。いくら二国間に賃金格差があっても、労働者がビザの取得や交通費を含むさまざまな渡航費用を賄えないようでは両国間の移動はできない。またハードルには渡航費用だけでなく、入国後の時間的・精神的コストも含む定着費用が含まれ、言語や文化、宗教の違いは定着費用を引き上げ、それらが類似していれば費用は下がる。受入れ社会・企業から見ても、自国民と外国人労働者の文化や習慣に大きな文化的差異がある場合は、「互いに」コストをかけて言語や習慣を伝えなければならないため、移動を阻害する要因となる。このような理由から、国際労働力移動は最貧国の最貧層からは発生しない。

二国間移動において、送出国の経済発展のプッシュ=プル要因と移動コスト要因の影響を考えると、労働力の送出は自国の経済発展がある程度のレベルに発達した国で発生するが、所得が受入国での期待所得と移動コストとの差に等しくなるところで移動は生じなくなる。その過程で、経済発展につれ移動コストが相対的に下がることによる押し上げ作用と、所得水準が上がることによる押し下げ作用が同時にたはらく。したがって、経済発展に伴いいち早く労働者の送出が始まるのは都市部上層からで、中間層や地方出身者、下層労働者の国際移動は遅れて増大し、移動停止直前に移動の利益を感じるのは最下層しかなくなると予測される。競合受入国の存在は、このプロセスを加速させる。

例えば日本において2008年頃から中国人の就労・留学目的の来日が減速しているのは、金融危機や震災の影響もあるが、主に中国の経済発展がプッシュ要因を低下させているのが最大の要因である。また同じ中国人労働者でも、出身地が沿海部から内陸部にシフトしており、教育的にも文化的にも定着コストが増大し、これが質の低下ととらえられ、他国出身者

への需要を喚起していると考えられる。

このような空際に、ベトナムやネパールからの技能実習生や留学生の流入が急速に増大し、出身国のシフトにつながっている。しかし、これら後発国の経済発展も進んでおり、またそれらの国は中国ほどの人口規模をもたないこともあり、また他の受入国も多くあることから、日本への出稼ぎ熱は早いうちに冷え込み、また次の送出国(おそらくミャンマーなどの東南アジア諸国)が台頭してくるだろう。このように単純労働者の日本への受入れにおいては、送出国と送出地域のシフトが重層的に起きており、モチベーション等の労働者の質も上下を繰り返している。

企業レベルで考えても、応募者が減少しているときに受入れ数を維持ないし増大させれば、選別メカニズムが働きにくくなる。応募者が多数いる「買い手市場」であれば、より高いモチベーションや能力をもつ労働者を試験で選別するなり、雇用打ち切りによって淘汰することもできる。しかし応募者が減って「売り手市場」となれば、たとえ質の低い労働者でも受入れねばならなくなる。聞き取り調査でかいま見られた実習生の「甘え」等のモチベーションの低下は、このような状況を反映している。

つまり今回の入管法改正の背景には、外国人労働者の量的減少と質の低下が同時進行しており、更にそれが外国人労働者をめぐる世界的な競争によって加速していることがある。言語ひとつをとっても英語が多く受入国で通用するのに比べ、日本語は日本でしか通用せず、学習コストに対する利益機会が少ないので、受入国間の競争で日本は不利な立場にいる。しかし送出国の経済発展を止めることは出来ないため、受入れ条件の改善や定着支援は量的減少の減速程度には作用するが質的低下の歯止めには効果がなく、送出国のシフトによって一時的に改善するほかないというのが実態である。

(2) 技能実習生「引きとめ」策としての新在留資格

第二に、この4月というタイミング自体にも意味があると推測される。4月は年度の始めでもあり、日本に在留する技能実習生や留学生もその後の滞在看通しが無ければ3月中に帰国することになる。実際に山下法務大臣が国会の質疑で「法案成立半年遅れれば数万人が帰国してしまう」と述べたことが記録されている²³。そのときの入国管理局長の説明では、2017年に「技能実習2号」に移行した実習生が8万6千人おり、19年度中に2年の滞在期限を終える予定となっているところ、その半分ほどの4万人余りを新資格「特定技能1号」によって在留させる「見込み」だという²⁴。

重要なのは、この「半分ほど」を新制度に移行させることについて、どうしても4月開始

でなければならないとの切迫感である。その背景には、現在のところ「技能実習2号」を終了（都合3年滞在）したのち帰国を希望する実習生が非常に多いという実態がある。すでに指摘したように、2017年11月より開始された「技能実習3号」への移行半年後の実績は、2018年6月末時点で2号実習生の1%にさえ達していない。3号への移行は少なくとも一ヶ月ほど一時帰国しての再入国となるうえ厳しい条件が課されるので移動コストが高く、その割には報酬が低いのが原因と思われる。

2018年12月末までの出入国管理統計の速報が発表されるのは2019年の3月か4月であり、ここで明らかになる「技能実習3号」設置1年後の実績もさほど多くはないだろう。この速報より前に「特定技能1号」への移行予定数がある程度確保できれば、「技能実習3号」の目論見違いを埋め合わせられるという目算があるのかもしれない。「特定技能1号」のオフターする滞在期間の条件が最長5年だったり、一定の転職可能性を与え、特定技能2号に進めば永住の可能性も開くなど、「技能実習3号」よりもやや好条件なもの、このような解釈に現実味を帯びさせている。

（3）政界と財界の関係

一部では、この性急さの理由は2019年の参議院選挙と憲法改正をにらんで、人手不足の中小企業に「貸し」を作っておきたいとの政権の思惑だったとの報道もある²⁵。ただし本稿で見た限りでは、中小企業を基盤とする商工会議所よりも大手企業中心の経団連のほうが長期にわたり出入国管理政策に口を挟んできたようなので、この両者が手を組んだところが大きいと思われる。大手企業の雇用は日本人が中心だが、下請けあるいは流通に関連して外食や宿泊業における人手不足=賃金コストが深刻化してきた影響があるのかもしれない。あるいは「働き方改革」をめぐって、入管法改正が取引材料になったのかもしれない。ただし、いずれも検証のすべがない憶測に過ぎない。

以上2節にわたって、今回の法改正の背景を探ってきた。筆者の懸念するのは今回の制度改革が、批判の多い技能実習制度の存続を前提にしており、仲介機関（技能実習生には「監理団体」、特定技能労働者には「登録支援機関」）その他の関連ビジネスへの規制が不透明なところである。制度が複雑化してさまざまな介在者が必要になり、結果的に中間コスト（ないしマージン）だけが増大し、外国人労働者の環境が良くならないのでは元も子もない。前述のように、外国人労働者の応募数を増やし・質を高めるにはプル要因である給与水準を上げ、待遇を改善するのが有効だが、受入れ企業の側にその余裕がないからこそ、入管法上の条件を緩和しようとしている可能性は高い。例えば経済同友会は他の財界団体とは一線を画

し、技能実習制度の廃止も視野に入れた、実習制度と新在留資格を接続させないような、外国人労働者受入れ制度の見直しを提言している²⁶。筆者もそのような方向性が望ましいと考えている。ただし、おそらく今後は海外から直接、特定技能資格で来日する労働者が増加して技能実習生を凌駕してゆくのではないだろうか。そうすれば技能実習制度は廃止せずとも、本来の趣旨で運営できるかもしれない。

4 板橋区における多文化共生施策の必要性

ここまでの議論では取り上げてこなかったが、外国人労働者受入れの現場である市区町村の多様性を抜きにしては、この問題を考えることはできない。各地の地域性や地場産業の特徴、そして自治体の共生政策は、流入外国人の出身地や定着のあり方をも大きく規定する。前述のプッシュ=プル理論でいうところのハードル=移動コストを左右し、流入者の量と質を規定するのである。いわゆる「多文化共生」政策も、このような目的意識のもと、地域の特長をふまえて効果的に実施する必要がある。

(1) 板橋区の特徴と今後の外国人居住者の動向

板橋区の北側は埼玉県境で、荒川・新河岸川沿いには工場地帯があり、素材その他大小の製造業や、運輸業の拠点がある。それらの中には技能実習生を受入れているところもある。一方、区域の南側は豊島区と接しており池袋の商業・飲食・宿泊業等を有する大規模経済圏の一部となっており、こちら側には中国人を中心にサービス労働に携わる外国人が居住している。これらの地域は、狭い範囲内の外国人居住者の比率でいえば外国人集住地域と呼べるほどだが、実際の生活圏はもっと広いため外国人が目立つほどの状況ではない。

区内のそれ以外の地域は大半が都心を勤務地とする労働者の居住地であり、地場には彼らやその家族向けの生活サービス産業が広がっている。板橋区居住外国人のうち非常に多くを占める「永住者」は、日本人と同様に都心に勤務あるいは地域の飲食その他の住民サービス業に従事しつつ、職業資格から永住資格に移行した居住者だと考えられる。また、そうした外国人の家族ないし日本人の家族となった外国籍住民が独立して永住者となるケースもあるだろう。

今回の法改正によって、板橋区内でも技能実習生から移行(ないし新規に来日)する「特定技能1号」労働者が増加すると予測される。製造業に加え建設、介護、外食、食品製造業などで働く外国人が増えることが見込まれる。また、大学・専門学校等に所属しながら働く留学生も増大傾向にあり、彼らが「特定技能1号」に移行することも考えられる。ただし、区内

北部工業地域での受入れ規模は小さく、ここでの劇的な変化の可能性は低い。

一方で、区南部は中国人の労働者と留学生を中心にアジア系外国人が集住しており、豊島区の外国人人口の分布を見ても、今後はベトナムやネパール、あるいはミャンマーからの留学生や「特定技能1号」労働者がそこに加わって14業種のうち都市型の業種に就いてゆくと予測される。前述の移民理論にもとづいて考えれば、中国人はより内陸部からの出稼ぎ労働者が新規にやってくる。池袋経済圏の外郭地域として、家賃等の生活費が比較的安い板橋区南部が、そうした新規流入者を受入れることになる。

板橋区内のそれ以外の地域において日本滞在の長い外国人はすでに定住化しており、集住を好むものはUR系の団地等に住むだろうし、そうでないものは区内全域に分散するだろう。集住に伴うトラブルは日本人住民と外国人住民のコミュニケーションの不足から生じるものが多く、新制度のもとで日本語能力の比較的低い外国人住民が増えれば、トラブルが増大する可能性もある。しかし逆に、語学能力やコミュニケーション能力の高い外国系住民が橋渡しとなれば、トラブル回避どころか、地域の生産性や居住環境を向上させるような変化につながる可能性もある。入国管理局とは異なり、自治体には入国を制限したり外国人を審査・選別したりする権限はないので、トラブルにその都度対処するのみでなくポジティブな効果を導くような施策を検討する必要がある。

(2) 外国人をめぐる地域間競争

改正入管法による外国人労働力導入策のもつ矛盾のひとつは、滞在可能期間を延長する一方で定住化(永住権取得)への道をわずかしか開いていないことである。長ければ(技能実習3年と特定技能5年で)8年ものあいだ家族の帯同を許さずに低賃金で労働させる一方で、いずれ本国に返す前提にもかかわらず日本語の習得や日本の習慣に従うことを求めるのは、外国人にとって大変なストレスで、移動コストを引き上げる。これでは応募者が減少して優秀な人材が他国に去ってしまい、トラブルを増加させるという悪循環に陥りかねない。更に自治体間でも同様に、優秀な外国人材をめぐる競争が高まることも予測される。これまでの議論を踏まえていくつかの提言を試みよう。

まず必要なのは、日系ブラジル人を対象に多文化共生政策をリードしてきた浜松市のような自治体の事例に学んで、定着・定住化を促進することである。日系人のいわゆる「定住者」と、板橋区に居住する外国人は入国当初の段階では在留資格からして異なる。しかし、前述のように板橋区においても長期的には「永住者」・帰化者が増大し、日本生まれの2世・3世の外国人や日本人との外国人との間に生まれた「外国系日本人」の増大も見込まれ

る。こうした国際化人材が区内に居住し、新規流入者の定着や日常生活について関与できるようにすれば、おのずと「共生」への道が開けていくだろう。彼らをリスクではなくチャンスとみなした施策が求められる。

また外国人住民に限らず、子育てや教育支援の充実によって、若くて働き盛りの家族を、板橋区に定住させるような施策も有効である。いわゆる「ただ乗り」は阻止しつつも、公共サービスを充実させることで、長期持続的な地域社会の形成を支援すべきである。例えば労働者送出国の都市との姉妹都市関係を築いて、他の受入自治体とは異なる特徴を出すことで、有能な国際人材を流入させ、日本人住民との生産的な交流を図ることも考えられる。池袋から見た郊外というような立地を生かした試み、例えばインターナショナルスクールを誘致するとか、アジア的国際文化施設を設置するなどの試みがあってもいい。

区政のリーダーシップには、区民人口のより多くの割合がアジア系の外国人ないし外国系日本人となってゆくことを前提とした明るいビジョンの提案を求めていきたい。板橋区でも、少子高齢化が進んで外国人の介護人材が増大するという光景のほうが現実味をおびている状況のなかで、あえてそこに埋没せず、他の地域との差異化を目指すことが重要である。「持続可能都市（SDGs）」という尺度からは、板橋区は首都圏でもトップクラスの先進区となった²⁷。「多文化共生」においても他をリードし、人種・民族・国籍その他の特性に関わらず、誰にとっても住みよい地域づくりを目指していきたい。

注

¹ 三大財界団体のうち、日本商工会議所（および東京商工会議所）、日本経済団体連合会は今回の改正を歓迎、経済同友会は批判的である（各団体のホームページを参照）。

² 「在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を進め、今年の夏に方向性を示したい」（平成30年第2回経済財政諮問会議議事要旨 p.9）。

³ 2018年2月20日 経済財政諮問会議「資料5」参照。

⁴ 労働省（当時）作成、1999年8月13日に閣議決定。

⁵ 首相官邸 未来投資会議2017年6月9日決定『未来投資戦略2017』

⁶ 日本商工会議所・東京商工会議所『専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見～新たな在留資格「中間技能人材」の創設を～』2018年4月26日

- ⁷ 経団連 2016 年 11 月 21 日『外国人材受入促進に向けた基本的考え方』
- ⁸ http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_000300-2_000300-2-2.html 以下、URL はすべて 2019 年 12 月下旬参照のもの。
- ⁹ 2003 年 11 月 14 日付「外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ」
(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/108/index.html>)
- ¹⁰ 経団連 2007 年 9 月 18 日「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」
- ¹¹ 例えば 2014 年 11 月 18 日発表の「第 5 次出入国管理基本計画策定に向けた意見」、2015 年 1 月 1 日の政策提言レポート『「豊かで活力ある日本」の再生－Innovation & Globalization－』など。ともに経団連 HP 参照。
- ¹² 「特定活動」は外交官等の家事使用人、アマチュアスポーツ選手及びその家族、インターンシップ、あるいは留学生の大学卒業後の就職活動期間などさまざまな業種にわたる。
- ¹³ この文章は、翌年 6 月 2 日発表の『日本再興戦略改訂 2016』では「中長期的な」とする部分が除かれて再掲されており、更に 2017 年 6 月 9 日の『未来投資戦略 2017』にも再登場している。
- ¹⁴ 注 7 参照。
- ¹⁵ 正式名称は「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」。
- ¹⁶ 国交省 HP「改正概要（特定活動の従事可能期間、帰国要件等）」
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk2_000084.html
- ¹⁷ <http://www.mlit.go.jp/common/001240470.pdf> および
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_mn2_000007.html
- ¹⁸ 法務省「平成 30 年 6 月末現在における在留外国人数について（速報値）」
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00076.html
- ¹⁹ https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf
- ²⁰ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf
- ²¹ 労働政策研究・研修機構 (JILPT) 2016 年 5 月『企業における外国人技能実習生の受入れに関する調査』（調査シリーズ No. 157）。本調査は大規模なアンケート調査（回収票数約 1 万件）の補完として 7 社に対して行われたものであり、必ずしも代表的な意見とは限らない。しかし、本文でも述べるようにある程度は実態を反映していると推測できる根拠がある。
- ²² 法務省出入国管理統計各年参照。とくに建設労働者については恵羅さとみ 2018 年『高齢化する転換期の労働社会と移民労働者—建設分野における日越間の越境的制度構築を事例に—』労働社会学研究 19 号
- ²³ 2018 年 11 月 15 日参議院法務委員会ならびに 16 日衆議院法務委員会における発言。
- ²⁴ のちに初年度の 2019 年度には 44～59%が技能実習生から特定技能 1 号への移行の見込みとの発言もあった（日経新聞 2018 年 11 月 21 日夕刊）。
- ²⁵ 週刊東洋経済 2019 年 1 月 12 日号 p. 38-39 ページ。

²⁶ 経済同友会 2019 年 1 月発表の『持続的成長に資する労働市場改革－ハイブリッド型雇用と外国人材の活躍推進に向けて舵をきる－』（同会ホームページ）

²⁷ 日本経済新聞 2019 年 1 月 22 日夕刊。

エピソード 「安心の居場所」を創出する板橋区と大学の協働共創

◆「安心の居場所」があちこちに点在する板橋区

日本政府は、労働力不足を補うために、外国人労働者を積極的に受け入れるという方向に政策転換しました。いま、何が必要か、どこから手をつけていいのか、板橋区の職員の方々と一緒にまちの表層からは見えにくい多文化空間を可視化し、多様性を活力に変えるヒントを発見してきました。

出入国管理行政が、労働力不足の補充に力点をおく「入口の議論」に終始せず、地域の構成員として活力となっている現実をもう少し丹念に見てみたい。どうやって所得格差・学歴格差・健康格差から生じる格差社会の分断を防いでいくのか。私はその実践の現場として、「安心の居場所」をご紹介します。

◆安心の居場所：板橋区立ボローニャ子ども絵本館

1088年創立の西欧最古の大学ボローニャ大学(Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)があることでも有名なボローニャは外国出身住民が最も多いイタリアの都市です。現在、外国出身移民が118,792人で、都市の人口の11,75%に当たります。

「いたばしボローニャ子ども絵本館」には北イタリアのボローニャ市から寄贈された世界約100か国、2万6千冊、70言語の絵本が所蔵されています。子どもたちの絵本の読み聞かせの部屋もあります。原書と翻訳絵本のコーナーでは、原書と翻訳を読み比べながら、文化の違いも発見できます。地域に住む外国にルーツをもつ子ども達に母語による読み聞かせ会が行われています。

内海和久館長によると1993年に世界の図書が板橋区に寄贈されるようになり、板橋区とボローニャ市は2005年に「友好都市交流協定」を締結しました。ボローニャ市と姉妹都市関係があるのは、浜松市と板橋区です。旧板橋第三小学校の建物の一部を利用した木の温もりが感じられる懐かしい雰囲気の本館で、子どもが寝転んだりできる部屋もあります。人間発達に重要な時期である幼児期に、異文化に対して寛容性と耐性を培う場所である、成長とともに異文化間トランスを周囲に広げることになります。小さな絵本館が、世界と連携している意義は、大きいですね。単に外国の図書を読めるというだけでなく、多文化意識を培っていているのです。母語による読書の恵みは、国を追われたり、孤絶され

た人々にとっていかに重要かを感じました。この図書館は、幼児期に多様性と寛容性を感じる「安心の居場所」となっています。

◆連携する公立図書館

2017年に放映された「ETV 特集 アイアムアライブラリアン～多国籍タウン大久保～」は、図書館という公共施設が多国籍の子どもたちにとって「安心の居場所」になっていることを紹介してくれました。図書館同志の輪が広がり、新宿区の大久保図書館館長が20か国語の本を集めて、読み聞かせの空間を創造しています。2018年10月に新宿区立大久保図書館をお訪ねして、米田雅朗館長にお話を伺いました。マスメディアが、大久保図書館を紹介したことによって、世界から図書・絵本の寄贈が増え、協力の輪が広がったそうです。

大久保図書館には23か国2367冊の外国語の本がありました。大人の本が1285冊、子ども本1079冊、紙芝居も3つです。

板橋区ポーロニヤ子ども絵本館の協力だけでなく、高麗博物館の協力を得て、子どもたちのための読み聞かせプログラムが実現しているのです。ペルシャ語、アラビア語、韓国語、中国語などのお話し会です。さらに近くのカイ日本語スクールや大久保小学校・幼稚園などの協力も多大です。母語と母文化を学ぶことが子どもたちのアイデンティティの確立に欠かせないのです。ボランティアの留学生にとっても、日本人の子ども達にとっても双方に偏見や差別意識を取り除き、共創意識に変えています。人間発達のプロセスには、偏見や閉鎖性を打破し、対話と交流が基本であり、さらには多文化共創型まちづくりを推進していくと感じています。

「安心の居場所」に着目すると教育的社会的な役割を担っていることが分かります。多文化教育とは、「自分自身の」偏見や差別意識に向き合い、共創意識に変えていく人間発達のプロセスです。偏見や閉鎖性を打破し、対話と交流が多文化共創型まちづくりを推進しています。国民のコンセンサスとは、そういった相互作用から培われるのではないのでしょうか。

テレビ番組が、多様性を丹念に浮き彫りにし、国籍重視から個性重視の視線で番組を制作放映していることは、教科書中心の学校教育では果たせなかった教育的役割を公共施設である図書館が担っています。「世界人権宣言」「子どもの権利条約」を知識として学ぶのではなく実践を通して愛他精神を培い、肌触りいい言葉や絵画事ではなく、生きる喜びを与えてくれるものです。マスメディアの果たす役割は、果たさなく大きいと思います。

◆多様性を生かす組織を創るダイバーシティ・マネジメント

板橋区の商店街や中小企業を調査してみると、多様性を生かす組織の在り方に挑戦してきたことが分かります。ダイバーシティ・マネジメントを志向する職場と多様な外国人を雇用の事例を今回、地域デザインフォーラムで学ぶことができました。板橋区の多数のエスニックレストランや雇用側の取り組みと外国人従業員との共創の在り方を発見できます。大事なことは、それぞれの個性を生かすことであり、職場もまた「安心の居場所」を創出しなければならない。多様な課題と向かい解決策を探ってきた蓄積を感じました。

◆NPO 法人 A P F S と期待される日本の難民政策

板橋区に拠点をおく N P O 法人 A P F S は、30 周年を迎えました。設立当初から外国人住民の様々な相談に親身になって対応し、解決型の活動を展開してきました。多文化家族の生活相談、日本語学習支援だけでなく、就職活動支援、職業訓練など自立を促進する地域における互助や共助、さらに「共創」の理念があります。包括的な支援活動だけでなく、日本社会における格差と貧困の連鎖にも苦慮しつつ、その間を埋めるような活動を展開してきました。情報格差（デジタルディバイド）解消のための講座をもち、介護福祉士の資格取得支援講座など地道な活動を続けてきました。筆者も国際シンポジウムに登壇して、パネルディスカッションに参加しました。産学協働や市民団体と大学・研究者の連携事業は多いのですが、外国人支援団体と大学が密接に連携、共創するプロジェクトを展開しています。非正規滞在者の法律相談など福祉の専門家とも協働してきたのです。2017 年日本の難民認定者数申請者数は 19,628 人と過去最多を記録しましたが、認定者数は 20 人に留まりました。難民申請中は社会保障など公的支援の対象からは外れています。同国出身の民族が特定の地域に集住し、家族や親族を日本へ呼び寄せながらコミュニティを形成していることなど、問題解決には、もう一つの視点、人間のライフサイクルという長期的視座も必要になってきます。

◆人間の普遍性「生」と「死」に直面する時

多文化社会は、人間の「生」と「死」に深く関わっています。人間の有限性と世代間サイクルを確認する時空を地域で共有できます。老人ホームや病室での他者との出会いや葬儀場や火葬場・墓地での吊いの空間も多様な人生観・死生観に包摂されています。筆者は、出入国管理政策が、人間の安全保障に根差し、協働し共創する社会に視野を広げることが、長期的展望を可能にすることを発見してきました。人はみんな違う人生を生きていますか

ら、「幸福」の指標は実に曖昧です。しかしながら、私たちは「生」と「死」に直面する経験を通して、異なる文化や他者への寛容性を確実に生み出しています。

国際医療と地域医療・看護の進展は、健康格差を防ぎ、安全で幸福度の高い長寿国家への道につながります。親密圏における信頼関係が社会的リスクを回避し、国際貢献に寄与する道を拓いているからです。ここでいう親密性（intimacy）は、愛情やケアの持続的な関係性であり、親密圏（intimate sphere）とは、一般に愛情や心遣いの流れる親密な関係性の領域を意味しています。

そこに生まれる共創価値が、公共圏における社会の分断を防ぐ相乗作用をもたらすのです。

日本政府は、外国人を地域の構成員として受け入れる姿勢を繰り返して述べています。2017年不登校・不就学を防ぐために、「義務教育機会確保法」が成立し、2018年は、夜間中学の増設に向ける年となりました。

総理大臣は、「若い頃、何らかの事情で学校に通えなかった皆さんには、夜間中学での学びの場を提供してまいります。」（平成30年1月22日）と、多様な学びの項目で言及しました。（第196回国会、内閣総理大臣施政方針演説）

平成30年2月2日の衆議院予算委員会で、岸田文雄氏が、「新宿区の成人式新成人の45.9%が外国籍の新成人」であることを強調しました。しかし日本国籍を持っている新成人が、実は海外育ちや外国にルーツをもつ若者が大勢いることも地域の市民代替や図書館の中から見えてきます。

「外国人を地域の構成員として受け入れる」日本政府の姿勢を反映して誰もが安心して暮らせる多文化共創社会に具体的な施策が必要です。共創の実践は、信頼関係を創出し、国、自治体、企業、大学、医療機関、市民セクターが協働して長寿社会を築く土台となるからです。

結語：

日本が幸福度の高い社会を目指していることを地域から世界に発信することは、幸福の連鎖に繋がります。基礎教育機会確保法、技能実習法といった新たな立法が、真に生かされるためには、日本政府が、共創社会を支えている草の根の人々の声に耳を傾け、適切なフォローアップが重要です。介護の在留資格を新設し、厚生労働省は、医療の国際化と医療通訳の養成にも積極的な取組みを始めようとしています。

格差の分断を防ぐためには多文化共創政策が必要です。東京オリンピック・パラリンピックを控えて、内発的な多文化「共創」の実践を評価し、法務省、外務省、経産省、文科

省、厚労省、内閣府の間に総合的調整を行う好機です。出入国管理政策と多文化共創政策が車の両輪となり、世界に幸福の連鎖を発信することは夢ではないと思います。

グローバリゼーションの常態化は、多国籍化、多言語化、流動性を捉えながらトランスカルチュラルリズムを学び合うライフスタイルを生み出しています。

多文化家族の変容を肌を感じつつ、日本人と外国人という二項対立からは自然に脱却し、あらゆる人のアクセスの平等を実現することが大切です。

基礎教育の機会、情報の共有、医療を受ける権利、居住や就労の機会にアクセスできない人びとの状況や制度の壁を可視化してきました。行政は、トランスナショナルな社会的位相を実証的に捉え、共生コストとエネルギーが、地域社会の未来を拓く「投資」と捉える視点を醸成することになります。

人の多様性を国籍に限定せず、広義に捉え、移民、難民、無国籍者、無戸籍者、しょうがい者、一人親家庭、LGBT、不登校・不就学、高齢者など引きこもりがちの人びとに注目してみると、共に生きるには、「安心の居場所」の創造が必要です。

自治体、企業、大学・教育機関、医療機関などが協働してまちづくりを推進し「共創価値」を共有することができます。差別・偏見・嫌悪をいかにして共創意識に変えていくのが問われています。多文化共創政策とは、無国籍者の窓口の設置、無国籍の防止、住民票の登録がない庇護申請者の子もたちへの支援、難民二世への国籍付与、外国にルーツをもつ子どもの統計調査など、具体的な制度的インフラです。家庭内の変容や日本国籍取得者の多様性を統計的に精査し、適切な投資も必要です。具体案を一元的に検討し、解決につなぐ多文化専門部署の必要性も生まれています。建設的で無理のない段階的な政策決定につなげるために、「安心の居場所」をつなぐ多文化共創の専門機関が格差社会の分断を防ぐ拠点となると確信しました。

(注1) 多文化教育 (multicultural education) とは、哲学的概念であり、教育的プロセスです。多くの文化を知識として学ぶことではありません。多文化教育は、平等 (equality) と公正 (equity) を峻別します。すなわち平等なアクセスは必ずしも公平 (fairness) を保障するとは限らないからです (多文化教育事典 : 233)。ここに社会統合政策の複雑さが込められています。

参考文献 : 星野まり子著『ポーロニャの大実験——都市を創る市民力』講談社・三推社

I 活動経過

2017年度

回	日	所	内容
1	8月9日(水) 16:00～17:30	大東文化会館研修室	全体会 ・今後の研究活動について
2	9月29日(金) 18:00～20:00	板橋区役所南館 人材育成センター	定例会 ・板橋区における多文化共生の現状確認 ・研究テーマの検討
3	12月15日(金) 18:00～20:00	大東文化会館研修室	定例会 ・研究テーマの設定 ・視察先の検討 ・ブックレットに関する検討
4	2月9日(金) 18:00～20:00	板橋区役所南館会議室	定例会 ・研究報告(加藤・川野) ・ブックレットに関する検討 ・視察先の検討
5	3月28日(水) 10:30～17:00	浜松市役所 財団法人浜松国際交流 協会(HICE) 浜松市外国人学習支援 センター	浜松市視察 ・浜松市における多文化共生施策 ・浜松国際交流協会の役割と活動 ・浜松市における外国人支援の活動

2018年度 活動経過

6	5月11日(金) 18:00~20:00	大東文化会館研修室	定例会 ・浜松市視察報告(視察参加研究員) ・ブックレットに関する検討 ・シンポジウム実施に関する検討
7	6月29日(金) 18:00~20:00	板橋区役所南館 人材育成センター	定例会 ・研究報告(若梅) ・ヒアリング調査に関する検討
8	7月30日(月) 18:00~20:00	大東文化会館研修室	定例会 ・研究報告(加藤)
9	8月9日(木)~ 20日(金)	大泉町役場 大泉町観光協会	大泉町視察(斎藤・草山) ・大泉町の多文化共生施策と大泉町観光協会の役割について
10	8月24日(金) 18:00~19:00	板橋区文化・国際交流 課長	ヒアリング調査 ・板橋区の多文化共生施策について
11	8月31日(金) 15:00~16:00	NPO法人 APFS 代表	ヒアリング調査 ・APFSの活動について
12	9月7日(金) 18:00~20:30	大東文化会館研修室	定例会 ・研究報告(鎌田・大谷)(斎藤・草山)
13	9月19日(水) 14:00~16:00	大東文化会館会議室	シンポジウム ・日本社会における定住外国人の実像
14	10月12日(金) 18:00~20:00	板橋区役所南館 人材育成センター	定例会 ・研究報告(若梅)
15	11月16日(金) 18:00~20:00	大東文化会館研修室	定例会 ・研究報告(川野・若梅)
16	12月14日(金) 19:00~21:00	江戸川区内	江戸川区視察 ・西葛西周辺の視察 ・ブックレット執筆に関する検討

※以降はブックレット執筆となる(進捗状況は電子データで適宜確認した)。

II 研究員名簿

2019年1月31日現在

大東文化大学

	氏名	所属	専門分野
1	加藤 普章	法学部政治学科 教授	比較政治学、北アメリカの政治
2	川野 幸男	社会学部社会学科 教授	世界経済の実態の社会学的分析
3	齋藤 俊輔	外国語学部英語学科 特任講師	ポルトガル語圏研究
4	川村 千鶴子	大東文化大学 名誉教授	多文化共生論と移民政策
5	草山 洋平	流通経済大学 教育学習支援センター専任所員	地域伝統の継承分析

東京都板橋区

	氏名	所属	職名	役職
1	水野 博史	教育委員会事務局生涯学習課長	事務	課長
2	若梅 賢治	総務部人事課人材育成係	事務	主任
3	原口 裕一郎	区民文化部地域振興課徳丸地域センター	事務	主任
4	鎌田 幸樹	健康生きがい部介護保険課施設整備・事業者指定係	事務	主任
5	大谷 麻実子	土木部工事課工務係	事務	主任

III 執筆者一覧

ブックレットの刊行にあたり	中村年春
はじめに	若梅賢治

第1部 定住外国人をめぐる行政サービスの現状

第1章 定住外国人に対する国の政策	加藤普章
第2章 板橋区における多文化共生の現状	原口裕一郎/鎌田幸樹/大谷麻実子

第2部 多文化共生の先行事例

第3章 静岡県浜松市視察報告	鎌田幸樹/若梅賢治
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	斎藤俊輔/草山洋平
第5章 シンポジウムの報告要旨	
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 報告/高野祥子 要約/斎藤俊輔	
2 都内における印度人コミュニティの実像 報告/ブラニク・ヨゲンドラ 要約/加藤普章	

第3部 板橋区の多文化共生政策への提言

第6章 板橋区の多文化共生政策に必要な視点	若梅賢治
第7章 入管法改正と地域社会—板橋区への示唆	川野幸男

エピローグ

「安心の居場所」を創出する板橋区と大学の協働共創	川村千鶴子
--------------------------------	-------

地域デザインフォーラム・ブックレット No. 27

板橋区における多文化共生をめぐる現状と課題

編集 大東文化大学・板橋区地域デザインフォーラム

発行者 大東文化大学地域連携センター

〒175-8571 東京都板橋区高島平 1-9-1

電話 03-5399-7350 FAX 03-5399-7850

URL: <http://www.daito.ac.jp/>

発行 2019年3月1日