

外国人労働者の定住化と「多文化共生」の推進*

— 地域社会政策の視点から —

小 林 甲 一

- I はじめに
- II 定住する外国人労働者の増加と地方自治体の対応
- III 美濃加茂市における外国人住民の現状と課題
- IV 美濃加茂市における多文化共生への取り組み
- V 多文化共生の推進と地域社会
— 「社会統合」に向けた地域社会政策の模索 —

I はじめに

法務省入国管理局の『外国人登録者統計』によると¹⁾、わが国の外国人登録者数（全国）は、2005年に初めて200万人を超え、2008年末には2,217,426人に達した。2008年9月の「リーマン・ショック」に端を発したグローバル規模の深刻な経済不況が、これまで多くの外国人労働者を雇用してきたわが国の企業にも大きな影響をあたえたことによって解雇や派遣契約の打ち切りを被る外国人労働者が急増し、出身地に帰らざるをえない者も続出したが、それでも外国人登録者数は増加の一途をたどっている。その結果、2008年末の外国人登録者数は、前年に比べ3.0%の増加、10年前に比べ705,310人（46.6%）の増加となっており、外国人登録者の全人口に占める割合は1.74%となっている。

国籍（出身地）別でみると、中国が、全体の29.6%で2005年以降はそれまでの韓国・朝鮮を抜いて最大の割合を占めており、その増加率ももっとも高い。フィリピンは、2004年末に「興業」資格登録者の激減により一旦減少に転じたが、その後ふたたび増加傾向にある。ブラジルとペルーは、1990年の入国管理法改正以降、日系人を中心に1990年代半ばから恒常的な増加を続け、外国人労働者の増加とその定住化を牽引してきたが、2008年後半以降一変して、ブラジルは前年に比べ4,385人（1.4%）減少した。ここ10年では、そのほかに、タイ、インドおよびインドネシアの増加が顕著である。

こうした外国人の増加は、グローバル化の進展および人口減少社会の到来を背景に外国人労働者の受入れ政策の転換を促す一方、不法就労問題や外国人による犯罪の増加などを懸念する動きも広げつつある。そうしたなか、外国人労働者の恒常的な増加は、当然のごとく、地域社会においてその“定住化”の進行と「外国人住民」の急増となって現れている。日本経済が現下の大不

* 本稿は、2007年度名古屋学院大学経済学部研究奨励金による研究成果の一部として公表したものである。

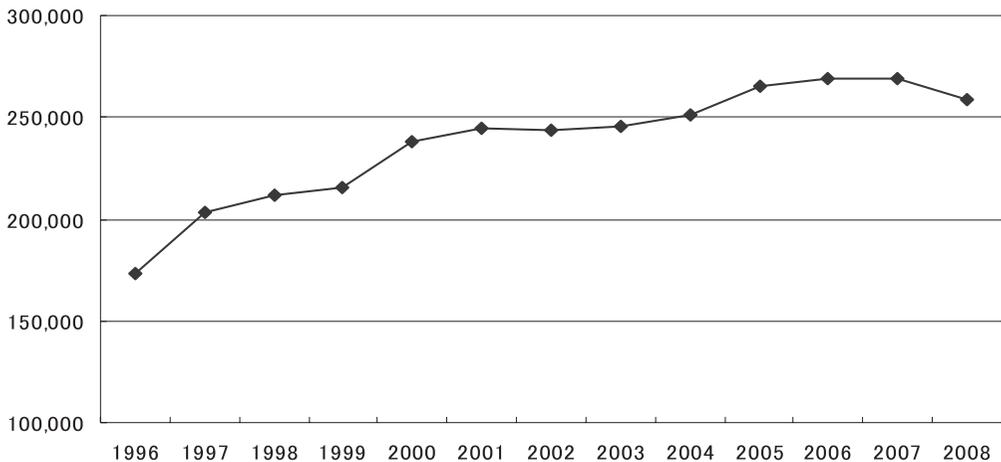
況からいつ回復できるかについては予断をゆるさないが、労働力不足時代の到来とそれともなう労働市場の趨勢を考えると、長期的には増加する外国人労働者の定住化がますます進行し、その労働生活の場としての地域社会がそれに対する対応を促進する必要が今後も高まってくることは確かである。

名古屋学院大学総合研究所「多文化共生研究会」は、2006年9月に、近年急激に外国人労働者の定住化が進行しつつある岐阜県美濃加茂市を訪問し、市役所・市民まちづくり推進課多文化共生係、国際交流協会ならびにブラジル友の会に対してヒアリング調査をおこなった²⁾。本稿では、その成果をもとに、外国人労働者の増加とその定住化を地域社会や地方自治体の立場からとらえ、美濃加茂市における外国人住民の実態と多文化共生の取り組みを紹介したのちに、改めて地域社会政策の視点から、今後、地域社会において多文化共生の推進をはかるうえでのその方向性や課題について考えてみたい。

II 定住する外国人労働者の増加と地方自治体の対応

1990年代以降の外国人登録者数の推移について³⁾、在留資格別にみると、「特別永住者」（いわゆる在日韓国・朝鮮人に適用される在留資格）が長期的な減少傾向にある一方、それ以外の「一般永住者」、ならびに「非永住者」のうち「日本人の配偶者等」や「定住者」、および「留学」・「家族滞在」・「研修」・「技術」・「技能」・「永住者の配偶者等」が恒常的に増加してきた。なかでも、「非永住者」のうちもっとも大きな割合を占めているのが「定住者」であり、図1がその推移を示したものである。2008年には、解雇や派遣契約の打ち切りにより帰国を余儀なくされる労働者が続出して減少したが、その数は、外国人登録者数の増大とともに増加し、2007年末時点で

図1 外国人登録者における「定住者」数の推移



(法務省入国管理局『外国人登録者統計』より筆者が作成)

268,836人に達し、外国人登録者全体の12.5%を占めている。この「定住者」のうち6割以上がブラジルやペルー出身の日系人であり、1990年代半ば以降、全国各地で外国人労働者の定住化を進行させた最大の要因がここにあることは明らかである。

都道府県別にみると、外国人登録者数をもっとも多いのはやはり東京都(402,432人)であり、全国の18.1%を占めている。以下は、愛知県(10.3%)、大阪府(9.6%)、神奈川県(7.8%)、埼玉県、千葉県、静岡県、兵庫県、岐阜県、茨城県の順で、これら上位10都府県で全国の70.7%を占めている。こうして外国人登録者が大都市圏に集中していることは言うまでもないが、その工業地帯周辺に点在する製造業の工場が立地する地域に偏在していることも大きな特徴である。外国人住民が急増した都市やその周辺地域には、外国人労働者の受け入れに積極的な企業の工場が立地し、またそこでは外国人労働者を取り扱う人材派遣会社が大きな役割を担っている場合がほとんどである。1990年代半ば以降、外国人労働者の定住化が急激に進行したのもほとんどがこうした地域である。

むしろ、外国人労働者の定住化が進行することによってさまざまな問題が発生し、政策的対応が求められるのは、そうした地域やそこを管轄する地方自治体である。人口がかなり多く、かつ外国人が分散して居住する大都市圏はまだしも、人口が比較的少ない地方都市や外国人の「集住」が際だつ地域では、地域社会と外国人住民とのあいだのトラブルが多発する一方、外国人住民を地域住民として受け入れ、呼び起こされる地域のさまざまな課題に対して明確な政策的対応をしようとする動きが出始めている。

たとえば、いわゆる「ニューカマー」と呼ばれる南米日系人を中心に外国人住民が多数居住する都市が、2001年に浜松市に集まり、「外国人集住都市会議」を設立した⁴⁾。この組織体は、「外国人住民に係わる施策や活動状況に関する情報交換をおこなうなかで、外国人住民に係わる様々な問題の解決に積極的に取り組み、外国人住民との地域共生を確立すること」を目的としたものである。2009年4月現在、【群馬県】伊勢崎市・太田市・大泉町、【長野県】上田市・飯田市、【岐阜県】大垣市・美濃加茂市・可児市、【静岡県】浜松市・富士市・磐田市・掛川市・袋井市・湖西市・菊川市、【愛知県】豊橋市・豊田市・西尾市・小牧市・知立市、【三重県】津市・四日市市・鈴鹿市・亀山市・伊賀市、【滋賀県】長浜市・甲賀市・湖南市の28都市がその会員となっている。ちなみに、2009年4月現在、浜松市には32,536人、豊橋市には19,715人、豊田市には16,439人、伊勢崎市には12,102人、鈴鹿市には10,205人の外国人登録者が住んでおり、大泉町(人口:42,015人)の外国人割合は16.6%、美濃加茂市(人口:55,398人)のそれは10.8%に達している。

この「外国人集住都市会議」は、その後も、①「外国人住民との地域共生の確立」をめざして新しい都市間連携を構築し、ならびに②そうした多様な問題に関する具体的な課題の解決に向け、政府や関係機関に対して積極的な政策提言をおこなうために積極的な活動を展開している。そして、これらは、2001年10月設立の際の「浜松宣言」や2004年10月の「豊田宣言—外国人住民とともに作る活力ある地域社会をめざして—」からはっきりと現れており、さらに2006年11月の「よっかいち宣言～未来を担うこどもたちのために～」や2008年11月の「みのかも宣言～すべての人が参加する地域づくり～」においてより深化し、発展しつつある。

こうしたなか、総務省は、2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、さらにこの研究会は、2006年3月に『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進～』を公表した⁵⁾。この報告書において研究会は、「地域における多文化共生」を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義し、「地域における多文化共生推進の必要性」(多文化共生そのものの価値)と「地方自治体が多文化共生施策を推進する意義」(多文化共生が地域にもたらす波及効果とその意味)を提示した。また、そうした視点から、とりわけ「外国人労働者対策や在留管理の観点からの検討だけでなく外国人住民を生活者・地域住民として認識する視点から“多文化共生の地域づくり”」を推進することの必要が強調され、そのための「多文化共生推進プログラム」として、「多文化共生施策の推進体制の整備」とともに①コミュニケーション支援[地域における情報の多言語化;日本語および日本社会を学習するための支援], ②生活支援[居住;教育;労働環境;医療・保健・福祉;防災], ③多文化共生の地域づくり[地域社会に対する意識啓発;外国人住民の自立と社会参画]が掲げられている。そして、この研究会の設置と報告書の公表を機に、多くの地方自治体で、「多文化共生」が、進行する外国人労働者の定住化に対する対応のキーワードとして用いられるようになったのである。

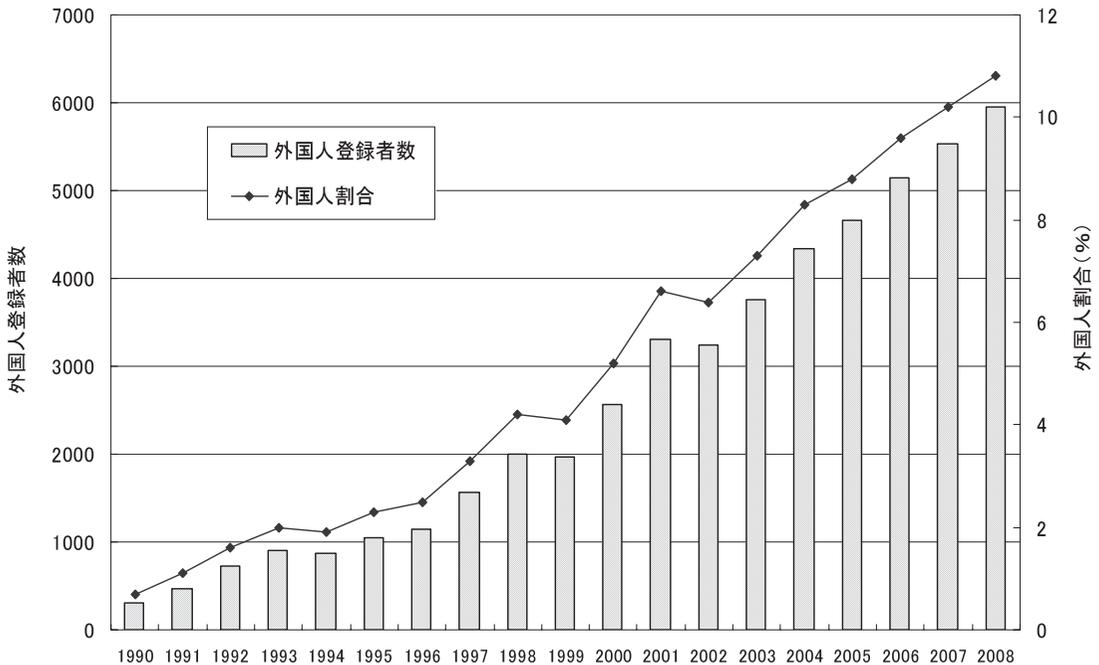
わが国で、この「多文化共生」という用語は、1990年代半ばに神奈川県や川崎市ならびに阪神・淡路大震災を体験した兵庫県や神戸市で、増加した外国人住民への対応に向けたスローガンとして草の根的に用いられ始めたようだが、そのことば本来の意味からすると、カナダやオーストラリア、さらに1980年代半ば以降のEU諸国で注目を集めてきた「多文化主義」(multiculturalism)の影響を受けながら、地域社会の現実や生活の場において「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」をめざしたものにちがいない。こうした多文化共生の取り組みと施策事業の展開が、地域社会で進行する外国人労働者の定住化への対応として、あるいはそれに起因する多様な問題に対する対策としてどういう方向に進みつつあるのかについて、外国人労働者受入れ政策の視点から、そして外国人住民をも包摂する新たな地域づくりの立場から見定めておく必要があるであろう。

Ⅲ 美濃加茂市における外国人住民の現状と問題

1 外国人登録者の推移と外国人労働者の定住化

美濃加茂市は、岐阜県南部の中央に位置し、江戸時代には中山道・太田宿の宿場町と木曾川の中継地点が隣接する交通の要衝として栄えた地域に、1954年、周辺いくつかの町村が合併して誕生したまちである⁶⁾。古くから、なだらかな台地を利用した果樹栽培が盛んであったが、1960年代に宅地開発や工場誘致に向けた土地開発・地域再開発が始まり、とりわけ1980年代以降の大規模な工場の立地によって東海経済圏の製造業を支える中核的な産業都市に発展した。さらに、2005年の東海環状自動車道の一部開通によってその利便性はますます向上したと考えら

図2 美濃加茂市における外国人登録者数と外国人割合の推移



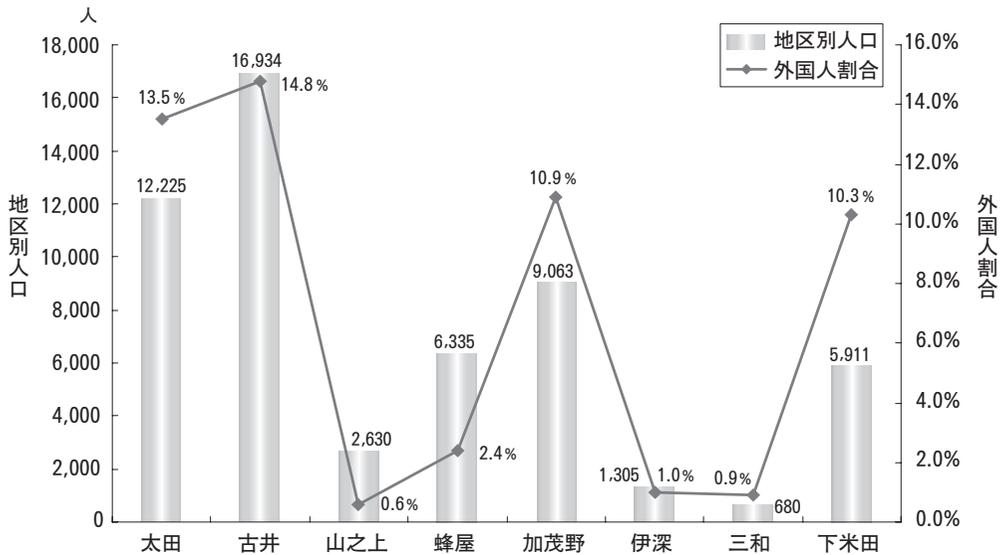
(美濃加茂市市民まちづくり課から提供されたデータおよび美濃加茂市『多文化共生推進プラン』[注7)を参照]5ページのデータより筆者が作成)

れる。また、それによってここ数年急激に工場立地の進んだ関市や以前から大きな工業団地を抱えた可児市など隣接する市町とともに、美濃加茂市が岐阜県中南部で1つの内陸型の製造業集積地域を構成しつつあるのも特徴的である。

2006年度の現地調査に美濃加茂市を選んだのは、名古屋学院大学瀬戸キャンパスから近く、アクセスしやすかったこともあるが、その時点で外国人登録者の総人口に占める割合が9.6% (2006年4月時点の総人口は53,550人) で、外国人集住都市会議のなかでも群馬県大泉町 (総人口：42,165人で外国人登録者の占める割合は15.8%) に次いで第2位であり、東海三県のなかでもっとも高いからでもあった。それほど人口の多くない岐阜県の地方都市で、人口の約1割が外国人住民であるという地域の実情はどのようなものか、さらにそこで「多文化共生」はどうなっているのか、という率直な疑問について詳しく知りたいと考えたのである。

美濃加茂市でも外国人登録者の数が増加しはじめたのは、やはり全国の動向と同様に1990年の入国管理法改正以降のことである。図2から明らかなように、外国人登録者数の増減だけを見ると、これまでの18年間のあいだに1994年・1999年・2002年だけは減少に転じたが、それ以外は継続的に増加してきた。1995年には1,000人を超え、1998年には2,000人を超え、その後いっそう増加した。外国人割合は、1990年には0.7%だったが、その10年後の2000年には5%を超えるまでになり、さらに調査時点の2006年の9.6%を経て、翌年にはついに10%を超え、2008年4月現在、外国人登録者数は5,949人で外国人割合は10.8%に達している。

図3 美濃加茂市の地区別人口と外国人割合



(美濃加茂市『多文化共生推進プラン』[注7]を参照) 7ページより筆者が作成)

2008年4月現在、外国人登録者の年代別構成をみると⁷⁾、20歳代～40歳代で全体の70%を占めており、外国人住民は全般的に若い。また、市全体でみると、20歳代の外国人割合は26.8%、30歳代のそれは14.7%、40歳代のそれは11.8%であり、若年層を中心にした外国人住民が美濃加茂市の労働力と社会的な活力を支えていることがわかる。国籍・出身国別にみると、ブラジルがもっとも多く3,706人で62.5%を占め、次いでフィリピンが1,397人で23.6%、中国が447人で7.5%となっている。現地調査時点の2006年4月に3,651人で全体の70.9%を占めていたブラジルは、2007年には3,766人と増加したが、上でみたように2008年には3,706人と減少し、その割合も62.5%と大きく低下した。その一方、フィリピンは、2006年：936人、2007年：1,084人、2008年：1,397人と急激に増加し、中国も、2006年：253人から2008年：447人へと増加し、その他のペルー・ヴェトナム・ルーマニアなども増加傾向にある。ブラジル出身者には永住者と定住者が多いことも勘案すると、国籍・出身国別にみて今後もブラジルが大勢を占めることには変わらないが、その一方で「外国人住民が多く外国人の住みやすいまち」として多様な外国人を集め、国籍・出身国が多様化しつつあることも明らかである。

図3は、2008年4月現在における地区別人口と外国人割合を示したものである。外国人割合をみると、古井地区が14.8%でもっとも高く、次いで太田地区(13.5%)、加茂野地区(10.9%)、下米田地区(10.3%)となっており、その他の地区と比べると、外国人居住の状況には地区によって大きな違いがあることがわかる。しかし、そのなかに外国人割合が突出して高い地域があるわけではなく、またそもそも人口の多い古井地区や太田地区をはじめ、これら4地区に全体の95%を超える外国人登録者が住んでいることを考えれば、外国人が居住する地域が市内のいくつかに

分散して偏在するが、市域全体では思ったほど集中していないというのがその実態とみてよいであろう。

2 外国人住民の急増をめぐる諸問題

外国人住民が急激に増加したことによって地域社会に発生する問題にはおそらくさまざまなものがあるにちがいない。全国的にも、また自治体レベルでも、地域政策的に十分に整理されているとはいえないのが現状である。ここでは、まず始めに、2006年9月に美濃加茂市でおこなった調査で入手した資料やヒアリングの結果をもとに、多文化共生の地域づくりという視点からいくつかの問題や課題をピックアップしておきたい⁸⁾。

- 1) まず第1に、もっとも大きな問題となるのが、自治会や地域コミュニティにおいて、ことばの問題によるコミュニケーションの困難さや不足、ことば、文化および慣習の違いによる相互の理解不足、さらにそこから広がる相互不信、そしてこれらが直接的・間接的な原因となって発生するさまざまなトラブルが増加し、拡大したことである。これらは、外国人や多言語・多文化環境に不慣れで、閉鎖的な日本の地域社会にとってかなり厳しい問題であると思われる。生活の場としての地域を考えると、多文化共生の地域づくりにとって最初の問題であるとともに、最大で最後の課題であるともいえるだろう。
- 2) 次に、外国人の転入者を受け入れる場合に地方行政的に問題となるのが、雇用され、定住した外国人家族の児童・生徒を義務教育の小・中学校でどのように受け入れるかである。この点では、日本の、しかも美濃加茂市のような地方都市の受け入れ態勢はかなり遅れおり、ヒアリング調査でもこうした教育の問題に関する指摘が多かった。とはいえ、美濃加茂市では行政も学校も地域の協力を得ながら何とか対応しているようだが、それでも急激な増加には追いついていけないのが実情のようだ。また、受け入れ態勢の不備だけでなく、子どもの教育に対する考え方の違いや経済的な理由から不就学や不登校の問題も広がっているという話だった。
- 3) 前面に出て問題視されているというわけではないが、地域生活を営む外国人住民に対する公共サービス提供や生活支援の不備があることは否定できない。もちろん、この点で、外国人住民だからといって“特別扱い”する必要はない。しかし、今後は、しだいに“多文化共生的な配慮”が求められるようになるにちがいない。日本では、日本人の目からみても、外国人に対して「変なところで気をつかすぎて、変なところに気をつかわない」という側面がある。文化や慣習の違い、さらには経済発展の程度や生活の豊かさの違いが公共サービス・生活支援のあり方に反映されている場合も多いし、何から何までグローバル・スタンダードというのも納得できないが、こうした面での多文化共生も、今後、自治体や地域社会の可能な範囲内で配慮されていく必要があるだろう。
- 4) 近年、美濃加茂市でも、居住実態がつかめない外国人や外国人住民の存在が問題になっているようだ。こうした外国人が、そのまま不法就労や不法滞在に直結すると考えるのは危険だが、外国人住民が急増し、外国人割合が高くなっていることが、そうした外国人が集まっ

てくることを助長しているのは確かであろう。こうした傾向は、多文化共生の地域づくりに水を差すことになりかねない。この問題に対して地域レベルで対策をとることはきわめてむずかしいが、とりわけさほど大きくない地方都市では、居住と生活を基本に外国人住民をしっかり巻き込んで多文化共生の地域づくりを進めているという雰囲気醸し出すことがもっとも重要な方策であると思われる。

あとでも取り上げる、2009年3月に策定された美濃加茂市『多文化共生推進プラン』の前半では、策定委員会がおこなったヒアリングやアンケート調査の結果、ならびに推進プランの施策体系を構築するうえで検討した問題の現状と課題が示されている。「公立小中学校の日本語教室」、「古井地区自治連合区長」および「ブラジル友の会」との懇談会では、現場の声として多くの具体的な問題や多様な意見が上がっている。また、アンケート調査の結果からは、外国人住民が急増したことに對して、事実として受け容れてともに暮らしやすい社会をつくりたいという気持ちをもちながら、彼らにどのように接し、多文化共生にどのように取り組んでいけばよいかについて戸惑いや不安を感じる地域住民の姿や思いをうかがい知ることができる⁹⁾。

また、この『多文化共生推進プラン』は、①通訳、翻訳、相談業務と情報提供、②居住、③子育て・教育、④就労・社会保障および⑤防災という5つに分けて「分野別の現状と課題」を整理し、現実の問題解決に向けた具体的な課題を提示する。①については、5名の国際交流員による対応の限界やただそれを増員する対処療法的な対策の問題が、②については、相談や問題が少ない反面、実態がつかみにくい点などが指摘されている。さらに、③については、小中学校における日本語指導や保育園など受け入れ態勢の整備が少しずつ進んでいる一方で、公立学校に通っていない子どもや民間託児施設の実態把握のむずかしさ、日本語指導態勢の整備、外国人学校の取り扱い問題、および成長する子どもの進路の問題など、問題状況がますます多様化し、複雑化しつつあることが浮き彫りにされている。そして、④については、雇用の不安定さによる社会的保障の不十分な点や生活上のリスクの大きさ、ならびに受入れ企業の法令遵守義務や社会的責任の問題も、⑤については、災害時に外国人住民を要援護者とみなすべきことやそれとともに外国人同士で支え合える仕組みづくりの必要が指摘されている¹⁰⁾。

IV 美濃加茂市における多文化共生への取り組み

1 多文化共生支援事業の展開と「ブラジル友の会」の活動

美濃加茂市で現地調査をおこなった2006年当時、市役所・市民まちづくり推進課多文化共生係から提示された資料や国際交流協会に対するヒアリング調査の結果からすると、「多文化共生支援事業」として以下のような諸施策がおこなわれていた。

1) 外国人住民施策への取り組みと多文化共生意識の向上

- ①「外国人集住都市会議」への参画
- ②外国人市民懇談会の開催：行政として外国人住民の考えや意見を聴取
- ③多文化共生シンポジウムの開催（国際交流協会と共催で）

2) 公共サービスにおける外国人住民に対する配慮

- ①市役所に国際交流相談員5名を配置：ブラジル人の生活支援のために
- ②月1回広報誌から抜粋した記事を掲載したポルトガル語の広報誌を作成
- ③英語とポルトガル語で市政ハンドブックを作成

3) 外国人児童・生徒に対する支援および教育支援

- ①共生教室「エスペランサ」：転住してきた児童・生徒に対する適応支援
- ②日本語指導講師の配置や派遣，日本語教室
- ③学校ホットラインの開設：学校教育課と派遣先企業の連携による緊急時対応
- ④不就学児童の調査
- ⑤放課後を利用した学習支援事業（CAED）：小3から中3までを対象

4) 外国人のための日本語教室

- ①ボランティアによる日本語教室「MINOKAMO日本語会話パートナーズ」で受け入れられることのできない外国人住民の日本語学習ニーズに対応
- ②国際交流協会を通じて日本語講師養成講座も実施

従来の「国際交流推進」事業から新たな「多文化共生」事業へ。現場の地方自治体や地域社会において、多文化共生への取り組みが本格化しつつあること、さらに、地域にはそういう方向に進まなければならない実態や問題があることを実感することができた。市役所担当者へのヒアリングでは、比較的小さな自治体であるにもかかわらず、市民や外国人住民の協力をうまく取り込みながらとにかく前向きに取り組んでいる様子をうかがい知ることができた。とりわけ、子どもや教育支援の問題にしっかり取り組んでいる点も印象に残った。教育・子育ての分野は、次世代育成が未来志向へとつながり、さらに「学ぶこと」と「教えること」が価値創造的なコミュニケーションを呼び起こすことで、多文化共生の地域づくりに向けた土俵として取りかかりやすいのだろう。また、美濃加茂国際交流協会へのヒアリングでは、行政とは異なる立場や視点から、日本人住民と外国人住民のあいだに入り、外国人住民の自律的な生活形成や自主的活動をうまく引き出しながら国際理解の向上や交流活動の拡大につとめている点に関心をもった。

多文化共生に対する市民参加、あるいは外国人住民の取り組みという意味で興味深かったのは、「ブラジル友の会」(New) SABの活動である。この「ブラジル友の会」は、2002年にブラジル人が日本の学校に通う外国籍児童・生徒をとりまく問題に協働して取り組むために結成した団体であり、自治会や学校、行政や派遣先企業およびブラジル人コミュニティの協力を得ながら、多文化共生の地域社会づくりをめざして活動を続けている。そのときの調査では、会長の金城エジウソン氏から自宅で直接お話をうかがうことができた。(New) SABの主な活動は以下のとおりである。会の中核となっているのは、ポルトガル語教室(約90名)とCAED(約40名)に通う子どもとその家族である。スタートは小学校に通う子どもの教育問題であったが、今後は、高校や大学への進学そして就職に関する支援へ、また定住化や永住権取得に備えて家族や外国人コミュニティに対する生活支援に関する分野にも活動を広げていきたいというお話だった。地域社

会において多文化共生への取り組みが進み、成熟していけばいくほど、こうした外国人住民の自主的な活動はますますその大切さを高めていくにちがいないと思った。

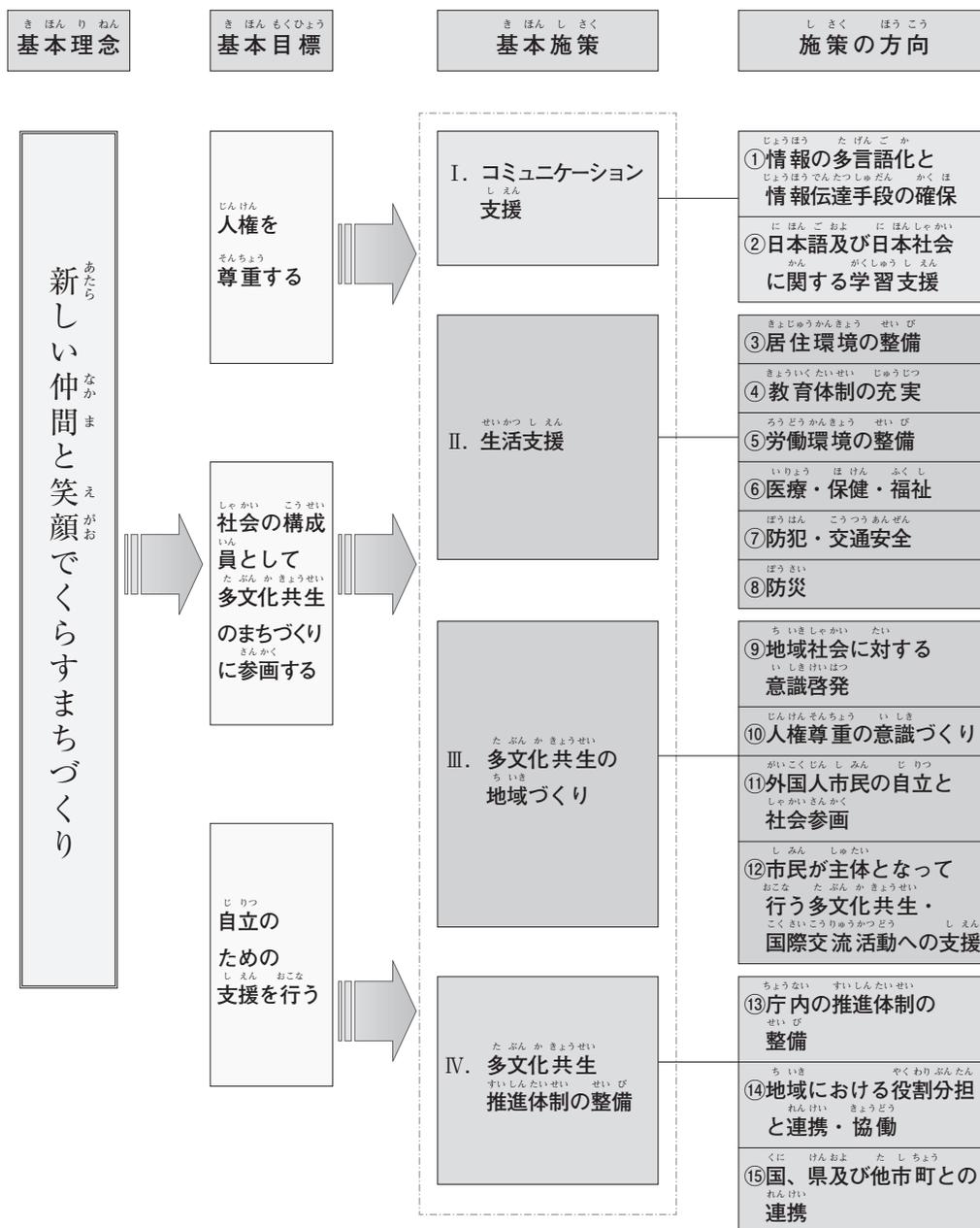
- A. ポルトガル語教室
(日本の学校に通うブラジル人の子ども達に対する母国語習得の支援)
- B. 学用品貸与プログラム
(保護者の負担軽減のため、不要になった学用品を回収して貸与)
- C. 進路相談・学校生活説明会
(就学前の外国人児童とその保護者に対してポルトガル語で説明)
(高校進学について「進路ガイド」を作成し、相談会を開催)
- D. ラジオ番組企画(可児市の「FMでんでん」でポルトガル語による情報番組を発信)
- E. 「高く羽ばたいて」企画(子ども達向けの職場・工場見学)
- F. 外国人児童・生徒放課後学習支援(CAED)
(行政・自治会、日本人ボランティアスタッフおよびブラジル系企業の協力により、美濃加茂市と可児市在住の子ども達に対して、週3回、送迎バスつきで国語や算数の学習支援をおこなっている)
- G. イベント：クリスマス会の開催や産業祭への参画

2 策定された『多文化共生推進プラン』(2009年3月)

Ⅲ-2の終わりでもふれた美濃加茂市『多文化共生推進プラン』は、その後の2007年7月から約1年間にわたりプラン策定委員会において検討・審議されたのち、2009年3月に公表された。その第3章で提示された「多文化共生推進プラン施策体系」は以下の図4のとおりである。ここでは、基本理念として「新しい仲間と笑顔でくらすまちづくり」が、3つの基本目標として「人権を尊重する」、「社会の構成員として多文化共生のまちづくりに参画する」および「自立のための支援を行う」を掲げられ、そのうえで総務省の『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進～』(2006年3月)で示された4つの柱：①コミュニケーション支援、②生活支援、③多文化共生の地域づくり、および④多文化共生推進体制の整備を、そのまま4つの基本施策に置き換え、基本施策ごとにいくつかの具体的な施策の方向が提示されている。

また、多文化共生を推進する担い手として、あるいは多文化共生の地域社会を実現する主体的な原動力として、A. 地域(自治会・NPO・市民・市議会・子供会など)、B. 経済界(企業・商店・メディア・商工会議所など)およびC. 行政(市・教育委員会・学校・保護者・県・国など)が、それぞれ分担した役割を果たし、かつ連携や協働をはかることの大切さが強調されている。そして、そのためにも、日本人住民と外国人住民が、互いに共生社会のパートナーとなり、さらに外国人市民もまちづくりに参画し、いっしょにそれを担うことができるよう工夫することが求められている¹¹⁾。こうして美濃加茂市は、その地域社会における多文化共生の推進に向けて、また一歩大きく踏み出したのである。

図4 美濃加茂市多文化共生推進プラン施策体系



(美濃加茂市『多文化共生推進プラン』[注7]を参照) 21 ページより)

ここで、こうした多文化共生の推進が、いわゆる「多文化主義」本来の理念にもとづいた政策

の一環であるとは認めがたい、という点について改めて確認しておくべきであろう。国家政策としての基本方針が不明確で、国家レベルでの承認と法的整備が不十分な多文化主義は、より深い国際交流の積極的な推進にとどまる可能性が高く、地方自治体レベルや地域社会ではなおさらそうなりがちである。しかし、その地域だからこそ、つまり外国人労働者の定住化が進み、外国人住民が急増した地域に、そうした単なる国際交流の推進に終始することのできない深刻な問題状況と解決していかなければならない多くの課題がのしかかっているのである。

V 多文化共生の推進と地域社会 — 「社会統合」に向けた地域社会政策の模索 —

美濃加茂市における現状や課題、ならびに多文化共生に向けた取り組みをみると、総務省の『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進～』が指し示すように、いま地域社会の外国人住民施策は、外国人集住都市を筆頭に、これまでの国際交流事業の拡充と対処療法的な対策の段階から新たな「多文化共生」へと転換する大きなうねりのなかにある。では、そうした展開のなかで、今後の地域社会における多文化共生の推進にとって何が大切なのであろうか。改めて、美濃加茂市の『多文化共生推進プラン』も準拠した、総務省の研究会による上記報告書が提示する下記の「推進プログラム」の要点を一瞥しただけでもいくつかの指摘ができる¹²⁾。

1) コミュニケーション支援

- ①地域における情報の多言語化：行政情報の多言語化、生活相談窓口の設置 etc.
- ②日本語および日本社会を学習するための支援：オリエンテーション etc.

2) 生活支援

- ①居住：多言語情報提供による居住支援、不動産業者への啓発 etc.
- ②教育：学習支援、不就学の子どもへの対応、進路指導・就職支援 etc.
- ③労働環境：ハローワーク・商工会議所等との連携による就業支援・就業環境の改善 etc.
- ④医療・保健・福祉：問診票の多言語表記、広域的な通訳派遣システムの構築 etc.
- ⑤防災：平時の防災教育・訓練、緊急時の災害情報伝達、防災計画への位置づけ etc.

3) 多文化共生の地域づくり

- ①地域社会に対する意識啓発：日本人住民の意識啓発、交流イベントの開催 etc.
- ②外国人住民の自立と社会参画：キーパーソンや外国人自助組織の育成 etc.

4) 多文化共生施策の推進体制の整備

- ①地方自治体の整備
- ②地域における各主体の役割分担と連携・協働
- ③国の役割、企業の役割の明確化

まず第1に、2) 生活支援における③労働環境と④医療・保健・福祉がどのように展開するか

が注目される。今日の日本のように経済的に豊かで福祉の充実した成熟社会においては、多文化共生という微妙なバランスのなかで、定住し受け入れられた外国人労働者とその家族が健全な状態で労働生活を営んでいるということがきわめて重要な意味をもってくる。「共生」は、本来、生活形成が困難に直面したときにより大きな意味をもってくるはずである。その意味で③労働環境と④医療・保健・福祉が、地域における多文化共生の推進にとって試金石となるにちがいない。第2に、3)の②にあるように外国人住民の自立と社会参画を見据えておくことが大切である。その方向への展開が呼び起こされないかぎり、地域社会に新たな価値を創造できる多文化共生の世界は拓かれないと言っても言いすぎではないだろう。第3に、外国人労働者を受け入れる派遣会社や派遣先企業・工場、あるいは請負企業の役割や責任をもっと明確にし、さらに必要であれば、それ相応の経済的負担を義務づけるべきである。外国人労働者の受け入れとそれがもたらす外国人住民の増加は、それなりの社会的コストをとまなうものであるということをもっと社会的に確認し合う必要があるだろう。

また、こうした急増する外国人住民の問題に対する地方自治体や地域社会の取り組みは、総務省研究会の報告書も示すように、その波及的・副次的な効果あるいは意味として地域社会の活性化や地域産業・経済の振興、地域住民の異文化理解力の向上や異文化コミュニケーション能力の高い次世代の育成、および多様な文化的背景をもつ住民が共生できるユニバーサルな地域社会の形成をもたらすと考えられる。地域社会政策の視点から、さらに踏み込んで深く考えると、異なる多様な文化との内なる直接的な接触と対決を呼び起こす多文化共生の地域社会づくりは、地域の社会的なものをより高め、地域のローカルな限界を超え、地域に新たな価値をもたらすかもしれない。

こうした点に関連して注目すべきなのは、美濃加茂市が、2009年度に策定する「第5次総合計画」(2010年度～2019年度)の主要な「政策」の1つとして「国籍や文化の違いに関係なく、共に暮らせるまちをつくる」を掲げ、その「施策」として「1. 外国人市民の定住環境の整備」と「2. 地域における共生社会づくり」を提示することであり、これによって美濃加茂市は、人口減少や少子高齢化に直面する地域社会において、協働するパートナーとして、かつ活力ある担い手として定住する外国人住民を受け入れ、彼ら彼女らと共生していく社会づくりを展開することとしたのである。また、こうした多文化共生の推進は、美濃加茂市を「中心市」に周辺地域を巻き込んだ「定住自立圏構想」のなかにも重要な政策分野として組み込まれている¹³⁾。

EU諸国では、1990年代以降、欧州委員会が外国人に関する新たな基本政策として「社会統合(integration)」を提唱したのを受けてさまざまな施策が展開された。これは、移民した外国人を含めた社会の安定(=社会統合)をはかるため、外国人が、社会の底辺に陥ることなく定住し生活するために必要な最低限の経済的・社会的諸条件を用意することを目的としたものであり、近年のEUにおける社会政策の分野では、外国人だけではなく、若年失業者、低所得者、ホームレスおよび障害者も含めて「社会的包摂(inclusion)」と表現されることも多い。こうした外国人住民に対するEUの社会統合政策は、それまで広がりつつあった「多文化主義」とかつての植民地主義にみられたような「同化(assimilation)」のあいだで繰り返される果てしない理念的

対立を回避し、一方で、「多文化主義」という国家レベルの政策理念だけでは解消されない、外国人住民が直面する経済的・社会的諸問題に対して定住する地域の中で生活の視点からアプローチすることとし、他方で、そのために、外国人固有の文化的価値と社会の「多文化」を受容し、かつ一定の経済的・社会的諸権利を承認しつつ、外国人住民に対してそのために必要な最低限の同化や社会参画を求めようとしたものである¹⁴⁾。

わが国ならびにその地域社会に、EU諸国の経験や方策をそのまま移すことに意味があるわけでもないし、そこで指し示された「社会統合」がわが国の政策が進むべき方向であるかどうかも定かではない。しかし、美濃加茂市が抱える課題やめざそうとする多文化共生の方向をみると、いま、わが国の地域社会や地方自治体が、その一部で、国家レベルでの外国人労働者受入れ政策を補完し、地域における国際交流の積極的な推進を超えていくために、「多文化共生」に向けた地域社会政策の新たな方向を提示する必要に迫られていることは明らかであろう。また、その際に、EUの社会統合政策が大いに参考になることも確かであろう。というのも、地域における多文化共生には、外国人住民と受け入れる地域の側の双方が、定住する外国人が直面する多様な問題に対して同じ地理的空間で共同の生活を営むという立場から対処しようとする態勢が不可欠だからであり、また、そのためには、外国人住民が持ち込む「多文化」の価値や彼ら・彼女らの経済的・社会的地位を一定の範囲で認めつつ、日本やその地域固有の文化に対する一定の同化やその社会への参画が必要だからである。わが国において、「社会統合」に向けた地域社会政策の模索はまだ緒に就いたばかりであるが、わが国の経済社会情勢を勘案すれば、21世紀前半の地域社会政策に、こうした多文化共生や「社会統合」がその大きな政策課題の1つとして横たわっているのはまちがいない。

注

- 1) 法務省入国管理局HPで公表された『外国人登録者統計』。外国人登録者に関する以下のデータはすべてこの統計による。
- 2) 名古屋学院大学総合研究所「多文化共生研究会」は、2006年度研究調査の1つとして2006年9月13日に岐阜県美濃加茂市を訪問し、市民まちづくり推進課多文化共生係、国際交流協会ならびにブラジル友の会にヒアリング調査をおこなった。その詳細については、小林甲一「急増する外国人住民と地域社会の“多文化共生”」、多文化共生研究会編『ともに生きる—2006年度 報告書』、名古屋学院大学総合研究所、2007年11月を参照。
- 3) 外国人登録者に関する以下のデータも、すべて法務省入国管理局HPで公表された『外国人登録者統計』による。
- 4) この「外国人集住都市会議」の概要については、当会議のHPを参照。この組織体に関する以下の記述も、すべてこのHPに掲載された資料やデータにもとづいている。
- 5) 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進～』2006年3月。その背景や骨子については、山脇啓造「多文化共生社会に向けて」、(財)自治研修会編『月刊・自治フォーラム 特集：多文化共生と地域社会』vol. 561 2006年6月号を参照。

外国人労働者の定住化と「多文化共生」の推進

- 6) 美濃加茂市の沿革や概要などについては、同市のHPを参照。
- 7) 美濃加茂市における外国人登録者に関する以下のデータは、すべて美濃加茂市『多文化共生推進プラン』（2009年3月）5～8ページを参照。なお、この『多文化共生推進プラン』は、美濃加茂市のHPからダウンロードして入手した。
- 8) 以下の内容は、注2)で紹介した現地調査の際に美濃加茂市市民まちづくり推進課多文化共生係から入手した資料およびそこでおこなったヒアリング調査の結果にもとづいている。
- 9) 美濃加茂市『多文化共生推進プラン』9～13ページを参照。
- 10) 美濃加茂市『多文化共生推進プラン』14～20ページを参照。
- 11) 美濃加茂市『多文化共生推進プラン』22～24ページを参照。
- 12) 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進～』11～46ページを参照。
- 13) 美濃加茂市HPにおける「第5次総合計画」ならびに「定住自立圏構想」の項を参照。
- 14) EUにおける外国人労働者受入れ政策や社会統合政策については、梶田孝道「多文化主義から社会的統合へ—欧州の移民政策の変容—」, (財)自治研修会編『月刊・自治フォーラム 特集：多文化共生と地域社会』, 井口泰「外国人の統合政策および社会保険加入のための基盤整備—EU等の調査から—」, 『季刊・社会保障研究』Vol. 43 No. 2, 2007年, および労働政策研究・研修機構編『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査—』(労働政策研究報告書No. 59), 2006年を参照。