

これからの多文化共生施策の立案に向けて

特定非営利活動法人多文化共生リソースセンター東海
代表理事 土井 佳彦



はじめに

平成17年度、総務省は「多文化共生の推進に関する研究会」を開催し、平成18年3月に「多文化共生推進プログラム」を取りまとめた。これをもとに、地方自治体において多文化共生の推進に関する指針を策定する際のガイドラインとするべく、「地域における多文化共生推進プラン」が策定され、地方自治体においては、同プラン等を参考としつつ、多文化共生の推進に係る指針・計画を策定し、多文化共生の推進を計画的かつ総合的に実施することが望ましいとした。その後、各自治体で指針・計画の策定が進み、様々な施策が展開されるようになった。時を同じくして、地域国際化協会では従来の「国際交流」、「国際協力」に加え「多文化共生」を事業の柱の一つに据え、自治体と連携し多文化共生施策の推進に努めるとともに、地域住民による草の根の活動を支えてきた。

こうして、阪神淡路大震災における外国人支援をきっかけに市民活動の一つとして広まった「多文化共生」は、現在、官民連携のもと各地域の実情に応じて様々な取り組みが行われている。しかし近年、リーマン・ショックに端を発する世界同時不況や東日本大震災、少子高齢化に伴う労働力人口の不足など、国境を越えた人の移動に影響を及ぼす様々な問題が起り、国内の外国人を取り巻く状況は大きく変化している。そうした背景を踏まえ、今後の多文化共生推進に取り組むうえで共有

しておきたい点を、筆者の私見として述べさせていただきます。

多文化共生の推進に関する指針・計画の策定状況

多文化共生施策の推進状況を測る一つの指標として、各自治体においてこれに係る指針および計画がどの程度策定されているのを見てみたい。

平成22年4月1日現在、多文化共生の推進に係る指針・計画を策定している自治体は、都道府県で44（策定率94%）、政令市で19（100%）、政令市を除く市で313（41%）、特別区で14（61%）となっており、町村を含め1,797の自治体全体では490（27%）となっている¹。ここでは、指針・計画の種類を「タイプ1. 多文化共生に関する指針・計画を単独で策定している」、「タイプ2. 国際化施策一般に関する指針・計画の中で多文化共生施策を含めている」、「タイプ3. 総合計画の中で多文化共生施策を含めている」の3つに分けており、タイプ1に限ってみれば策定率は全体のわずか3%、タイプ2と合わせても1割に満たない（表参照）。

ちなみに、同時期の男女共同参画に関する計画の策定状況²は、1,797の自治体のうち1,155（63.3%）、障害者計画の策定状況³は1,730（96.3%）となっている。男女共同参画基本計画が閣議決定されたのは平成12年、障害者基本法の制定は昭和45年に遡る。それぞれ、地

表 多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況（平成22年4月1日現在）

	都道府県	指定都市	市（指定都市を除く）	区	町	村	全体
自治体数	47	19	767	23	757	184	1797
タイプ1	12 (26%)	6 (32%)	27 (4%)	3 (13%)	0 (0%)	0 (0%)	48 (3%)
タイプ2	25 (53%)	12 (63%)	61 (8%)	3 (13%)	4 (1%)	1 (1%)	106 (6%)
タイプ3	7 (15%)	1 (5%)	225 (29%)	8 (35%)	85 (11%)	10 (5%)	336 (19%)
策定済（計）	44 (94%)	19 (100%)	313 (41%)	14 (61%)	89 (12%)	11 (6%)	490 (27%)

方自治体に対し関連する計画の策定を求めており、前者においては平成13年に「市町村男女共同参画計画の策定の手引き」が、後者は平成7年に「市町村障害者計画策定指針」が示されている。いずれも長期的な取り組みの中で進められてきたことであるが、在住外国人の数はこの20年で2倍と急増し、関連して様々な問題が発生していることから、それらに適切に対処するためにも、多文化共生の推進に係る指針・計画の策定を急ぐ必要があるだろう。

多文化共生施策の推進におけるポイント

筆者はこれまでに、都道府県、政令市、市区町村と、人口規模および立場や役割等、地域事情の異なる自治体において、多文化共生推進計画の策定に携わってきた。わずかな経験ではあるが、その過程で得られた気づきをもとに、筆者が多文化共生施策の推進において特に重要だと考える2つの点について詳しく述べたい。

(1) 住民構成の詳細把握と共有

本来、今後何をどうすべきかを考えるにあたっては、現時点で何がどのようになっているかを詳細に把握していることが前提である。当然のように聞こえるが、実際にはそうした前提がないままに議論が始まることもある。また多くの場合、普段の統計情報はもとより計画策定の基礎資料として事前に行われる調査においても、その実態把握が不十分または不適切であると感じる。

外国籍住民においては、まずその属性を明らかにする必要があるが、一般的に国籍や性別、年代、在留資格は別々にまとめられている。しかし、どの国籍の人が最も多いか、どの在

留資格を持つ人が何人いるかということがわかっただけでは、具体的な施策を検討することはできない。それぞれの調査結果をクロス集計し、さらに5年前、10年前、20年前の数値と比較することで、この間の推移を見ることが重要である。IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] 代表の川北秀人氏いわく、「調べるとは、『数える』、『比べる』、『尋ねる』、『探す』」である。このプロセスを踏むことによって、本当のニーズが徐々に浮かび上がってくる。

また、日本人住民であれば把握されていることが、外国籍住民において不明であることも少なくない。例えば、高校・大学進学率や就職状況などの進路に関すること、障害者手帳の交付状況や生活保護受給率などの福祉に関すること、出生率や乳児死亡率、乳幼児健診の受診率など母子保健に関することなどである。こうした実態は、まったく把握されていないわけではなく、公的機関によって取得された情報が国籍別や在留資格別に整理されておらず、必要なときに適切に情報が共有されない、または速やかに共有することが難しい状態にあるようだ。しかし、実態を把握していないということは、そこにどのような地域課題があるのかを見出そうとしないということであり、把握している情報に関係者と共有できる状態にしていないということは、課題解決に向けた連携・協働を行う準備ができていないということである。

これまで、外国籍住民に関する情報は、外国人登録法に基づき市区町村窓口での登録手続きを経て法務省が管理することとなっていたが、平成24年7月1日より新しい在留管理制度が施行され、住民基本台帳制度において

各自治体が登録・管理し、住民サービスへの活用が容易になった。外国人雇用状況等、引き続き国が管理する情報もあるが、可能な限り計画策定や事業実施に生かしていきたい。

一方、施策推進の担い手となりうる日本人住民側の実態把握も必要である⁴。当該地域において、各施策を推進するのに必要な専門性を持った人材がどのくらいいるのか、ボランティアとしてかかわれそうな人がどのくらいいるのかは、計画立案や策定後の事業実施のポイントの一つになる。特に、日本語学習支援や災害時の多言語情報提供等、市民のボランティア活動に依存しているものについては、後述するように今後はこれまでと同様の期待を持つことは難しいだろう。

平成24年8月、内閣官房に設置された「外国人との共生社会」実現検討会議は「中間的整理」を発表した。その中で、今後の検討課題として、「より実態に基づいた施策を実施するとともに、外国人を巡る状況についての国民の理解の促進を図るためにも、一層の現状把握のための各種調査の実施等を行い、必要なデータを蓄積するとともに、地方自治体や国民一般に広く情報提供することについて検討する」ことがあげられている。

こうした認識のもと、今後各自治体において日頃からできるだけ詳細に情報を収集・整理・共有し、そこから具体的な課題を見出し、解決に向けて取り組むことが重要である。

(2) 将来予測に基づいた予防策の検討・実施

筆者が直接および間接的に関わった計画策定において、基本的な考え方としては、「今起きている問題について、その要因（課題）を明らかにし、今後5～10年間でどのように解決するか」というものであった。それが一般的なのかはわからないが、これだけでは“傷口に絆創膏を貼る”ことを繰り返すだけで、今後も同じような傷を負う可能性を減らすことはできない。持ち金が許す限りモグラたたきゲームをしていては、いずれ疲弊し観客も台の前から離れていってしまう。すでに顕在化している課題の解決は、多文化共生社会の形成において必

要条件ではあるが、十分条件ではない。もう一つ、問題の発生および再発を防止するという視点からのアプローチが必要だ。

問題の発生を未然に防ぐために、または拡大を少しでも軽減するためには、「このままいくと10年後、20年後にどうなってしまうか」という将来予測が必要である。予測的中率を高めるには、(1)で述べたように、過去10～20年の推移や、近年の社会情勢、国内および諸外国の経済状況や人口問題などを考慮することだ。例えば、過去15年ぐらいはブラジル国籍の定住者資格を持つ30～40代の男性が増えていたが、ここ5年はやや下火になり、代わってフィリピン国籍の10代後半の増加率が高くなっている。そこには、2005年以降「興行」の在留資格認可が大幅に制限され、それまで中心だった20～30代の女性の入国数が減ったこと、日本人男性との間に生まれた子どもが20歳になる前に母国から呼び寄せる人が増えたこと、世界不況にもかかわらずフィリピン国内で海外への出稼ぎ者数が増加傾向にあることなどの要因があるのではないか。そうだとすれば、今後もしばらくはこの状況が続くだろうと推測される。これをもって、中学校に入学・編入する子どもや高校・大学進学を希望する子どもと保護者が増えるはずだ、という仮説を立ててみる。初期適応指導や進路進学ガイダンスの実施、語学サポーターや日本語指導者の育成・確保、進路説明資料の作成・翻訳が必要だと、ここでようやく具体的な事業が企画できるようになる。この思考プロセスに、実態調査に基づく具体的なかつ正確な数値や、現場で活動する支援者や外国人当事者の実感値が加われば、的中率はグッと上がる。

ニーズがわかったところで、次にその課題解決のための事業をどのように推進していくかを考えるのだが、その際、必要な期間適切なサービスを継続して提供し成果を出すための実現可能性を最大限にするために、どのような社会資源を活用すべきか検討する。来年度だけ、最初の1年間だけを考えるのではなく、目標とする状態を達成するまでの間、事

業の段階に応じた予算や人員の確保、ツールの開発、ノウハウの普及などを予め設定し、資源投入のポイントを押さえておくことが重要だ。例えば、「日本語教室の拡充」という事業計画については、外国籍住民の日本語力を最低限どのレベルまで引き上げるのかを設定した上で、そこに達していない人が現在何人いて5年間で何人まで減らすのか、そのためには日本語教室がいくつ必要で、ボランティアを何人養成しなければならないのかと考える。大事なところはそこから先だ。だれを講師に招いてどんな養成プログラムを立て、いつごろ実施するか、ではない。必要なノウハウを身に付け、ボランティアとして活動してくれるだろうと期待している人（主婦、大学生、定年退職者等）が、本当に必要な人数集まるのだろうか。今まではボランティアの募集に事欠くことはなかったかもしれないが、今後はそう簡単にはいかないだろう。地域によって事情は多少異なるが、一般的には少子高齢化が進み大学生の数は減っている。不況が続く中親からの仕送りが減りアルバイトの時間が増え、就職活動時期も前倒しになり、ボランティア活動をする時間の確保ができない。共働き世帯も年々増加し、母子家庭は急増している。仕事と子育ての両立に精一杯で、なかなか家族と過ごす以外の時間をもてない。唯一、シニア層の参加は期待できるが、課題解決に必要なだけの専門的なノウハウを身に付けてもらえる人は限られている。今後、だれが多文化共生施策推進の担い手となりうるのかを真剣に考え、できるだけ早く育成しなければならない。今、第一線で活躍している人のうち、10年後、20年後も同じように活動できている人はどのくらいいるだろうか。その人と同じレベルの人材を育成するのに、どのくらい時間がかかるだろうか。専門家との連携や次世代を担う人材の育成、ノウハウの共有、支援の仕組み構築・普及が急務である。

この他に、特定の地域で一定の期間行われた先進事例をモデルに、広く他地域で展開できるようにアレンジし、最終的には法制度化に

向けた働きかけをすることも大事だ。国主導のトップダウンにも一長一短あるが、これ以上、法的根拠がないままに担当者の思いやボランティアの熱意に依存した事業、補助金頼みの単年度事業が続くと、問題は解決されないうまま先送りになってしまい、後から手のつけようがなくなってしまう。必要な事業が当然のように行われており、そこに地域特性がプラスされている状態を目指したい。

おわりに

総務省が「多文化共生推進プログラム」をとりまとめてから早7年が過ぎた。この先、10年目を迎えるにあたって見直しが必要とされることだろう。その中で、地域社会の課題解決に取り組む人材の育成は、最も重要な施策となるだろう。次の10年で何をどこまで改善し、どのような地域社会を創るのか、具体的な目標を設定し、そこに向けて多様な担い手が連携・協働を中々それぞれの役割を果たすことで、多文化共生社会の形成を加速させていきたい。

- 1 総務省自治行政局国際室調べ
- 2 内閣府男女共同参画局「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（平成22年度）」より
- 3 内閣府「平成23年版障害者白書」より
- 4 近年、外国籍住民を多文化共生施策推進の担い手として育成するケースが増えており、総務省「多文化共生推進プログラム」においても「外国人の社会参加促進」として重要な取り組みの一つにあげられているが、ここではマジョリティという数の面において日本人支援者の重要性の観点から述べる。

著者略歴

土井 佳彦（どい・よしひこ）

広島市生まれ。大学や専門学校等で日本語教育に従事しながら、地域でのボランティア活動を通じて多文化共生に携わる。2008年、多文化共生分野の中間支援組織「多文化共生リソースセンター東海」の設立に参画し、翌年より現職。2009年からは（特活）多文化共生マネージャー全国協議会の理事も務める。