

# 《1》 国と地方自治体の多文化共生政策

はじめに

2018年12月、改正入管

法が成立し、政府は新たな外国人労働者受入れのための在留資格「特定技能」を創設し、介護、外食、建設など14業種で今後5年間に最大34万5千人を受け入れることとなった。併せて同月下旬には「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」をとりまとめた。2019年4月には、「特定技能」による外国人労働者の受入れが始まった。

新方針策定の背景には深刻な人手不足があり、外国人労働者が既に急増している現実がある。外国人労働者の数は東日本大震災の影響で2012年10月に前年から僅かに減少し、68万2千人となったが、そこから急増を始め、2018年10月末現在、約146万人となっている。在留外国人人数も2008年の世界金融危機と2011年の東日本大震災の影響で一時期減ったが、その後急増し、2019

年6月末現在、約283万人となり、日本の総人口の約2%を占めている。

政府は、2014年4月の経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議で「外国人材の活用」方針を打ち出した際に「移民政策と誤解されないように配慮」することを強調して以来、その姿勢を変えていない。今回も、「移民政策とは異なる」ことを強調し、外国人材の在留期間の上限を5年とし、家族の帯同は基本的に認めないという。

外国人受入れに関する政策は、どのような外国人の入国をどの程度の規模で認めるかに関わる「出入国管理政策」と、入国した外国人を支援し社会の構成員として受け入れる「多文化共生政策」に分かれる。後者は海外では「統合政策」とも呼ばれる。

2018年の改正入管法案を巡る国会審議では、新たに受け入れる外国人労働者を「移民」と呼ぶかどうか論争となった。その呼び方にかかわらず、新たな外国人労働者の受入れが成功する鍵は多文化共生政策にある。滞在が長期化すればするほど多文化共生政策のニーズは増し、短期の滞在だとしても就労・生活環境が良ければ外国人の満足度が上がると、社会との摩擦や軋轢が起きにくいからだ。

特定技能外国人に認められる在留期間は5年であるが、技能実習生の場合は、特定技能への移行が可能なので、合計で8年から10年の滞在が認められることになる。10年滞在する外国人を「移民」と呼ばないとしても、定住者であることは間違いない。日本は2008年をピークに人口減少が進み、特に生産年齢人口は今後40年間で2500万人以上の減少が見込まれている。長期的にみれば、外国人の更なる増加と定住化が進んでいく可能性が高い。人口減少を前提に社会のあり方を抜本的に見直し、女性や高齢者そして外国人も含めた多様な人々が活躍する新しい社会の形成が求められている。

## 1 1970～2000年代の取組

出入国管理政策は国（法務省）の所管だが、多文化共生政策は国と地方自治体が連携して取り組むべき分野である。だが日本では、多文化共生政策は主に外国人住民の多い自治体がこれまで担い、国の取組は大きく遅れてきた。

1970年代前半に当時の外国人住民の多数を占めていた在日コリアンの多い川崎市や大阪市といった自治体が、人権の観点から外国人住民施策に取り組み始めた。1980年代後半になると、新たな外国人労働者の受入れが進み、1990年の改正入管法施行によって、主に東海地方で南米出身の日系人を中心とする外国人が急増した。外国人が集住する公営住宅を中心に、ゴミ出し、騒音などのトラブルが起き、外国人の子どもが通う学校では、いじめや不就学などの問題も起きた。そうした自治体では、国際化の観点から多言語での情報提供や生活相談、日本語教室の支援、また学校での日本語指導体制の整備に取り組んだ。

1990年代に外国人労働者が急増した浜松市や愛知県豊田市、群馬県大泉町など13市町が、2001年5月に外国人集住都市会議を結成した。同年10月に「浜松宣言」を発表し、日本人住民と外国人住民が共生する社会づくりを宣言するとともに、国に外国人受入れ体制の整備を求めた。2004年3月には、愛知県、群馬県、岐阜県、静岡県、三重県及び名古屋市長が多文化共生推進協議会を立ち上げ、同様に国に対する提言活動を始めた。

執筆

山脇 啓造

明治大学国際日本学部教授

こうした自治体の動きを受けて、2006年3月、総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、全国の自治体に多文化共生を推進する指針や計画の策定を求めた。それ以降、そうした指針や計画を策定する自治体が増加した。同プランのもととなった総務省「多文化共生の推進に関する研究会」報告書には、「地域における多文化共生」が「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」と定義されている。

また、同プランが「生活者としての外国人」という観点で打ち出したことで、2006年12月には政府が一体となって外国人の生活環境を整備するため、『生活者としての外国人』に関する総合的対応策も策定された。日本政府が初めて策定した多文化共生（統合）政策の基本方針と言える。

2008年9月のリーマン・ショック以降、日本の景気は急速に悪化し、南米系日系人を中心とする外国人労働者の多くは解雇された。政府は2009年1月に内閣府に

定住外国人施策推進室を設置し、外国人労働者支援に取り組んだ。

## 2 2010年代の取組

2010年8月に日系定住外国人施策に関する基本指針を策定すると、それ以降、政府の取組は日系外国人に焦点を合わせたものとなった。一方、自治体の施策は、外国人を支援の対象とみる観点から外国人を地域づくりの担い手とみならず観点に次第に移っていった。これを筆者は「多文化共生2・0」（多文化共生の第2ステージ）と呼んでいる。その契機となったのが、

2012年1月に東京で開催された日韓欧多文化共生都市（インターカルチュラルシティ）サミットである。欧州からは、欧州評議会が多様性を活かした都市づくりを目指して始めたインターカルチュラルシティ・プログラムの会員都市であるリスボン市長（現ポルトガル首相）らが参加した。韓国からは水原市長らが参加し、日本からは、浜松市長、新宿区長、大田区長の3首長が参加した。サミットの最後に採択された東京宣言は、「文化的多様性を都市の活力、革新、創造、成長の

源泉とする」ことを謳っている。

一方、2010年代には、少子高齢化や人口減少が深刻な地方の小規模自治体においても、多文化共生の取組が進んだ。代表例が2013年に多文化共生プランを策定した広島県安芸高田市（人口約3万人）である。2018年に策定された同市の第2次プランでは、「移住・定住したくなる魅力的な地域づくり」を基本目標に掲げた。これは、多文化共生の観点に立った地方創生の取組と言える。2019年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」でも、「多文化共生の地域づくり」として、「新たな在留資格の創設を踏まえ、外国人材の地域への定着に向け、受入支援や共生支援を行う」ことが記されている。今後、安芸高田市のような自治体が増えていくだろう。

こうした2010年代の自治体の新しい動きを踏まえて、総務省は2017年3月に「多文化共生事例集」を策定し、「コミュニケーション支援」、「生活支援」、「多文化共生の地域づくり」に加え、「地域の活性化やグローバル化への貢献」という新た

な多文化共生施策の柱を提起している。さらに、2018年12月の入管法改正等を踏まえて、2019年10月に、新たな多文化共生推進プランの策定を目指した研究会を立ち上げた。

なお、2010年代の自治体のもう一つの新しい動きとして注目されるのは、外国人への偏見や差別に対する取組である。大阪市は2016年1月に全国に先駆けて「ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を策定した。世田谷区は2018年3月に「多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例」を策定した。同条例は、国籍や民族の違いを理由にした差別や性的少数者（LGBT）への差別的解消を目指し、苦情処理の仕組みを規定している。差別解消を目指した多文化共生の条例としては全国初であり、多文化共生と男女共同参画の両者を取り上げた条例としても全国初となる。東京都も2018年10月に「多様な性の理解」と「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組」の推進を目指した「オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」を制定している。

## 3 学校教育と多文化共生

多文化共生社会の形成のためには、様々な分野の取組を進める必要があるが、次世代の育成という中長期的な観点から重要なのが、学校教育分野の取組である。多文化共生に取り組む横浜市が特に力を入れている分野でもある。

文部科学省（文科省）によれば、2018年5月現在、日本の公立学校に在籍している外国人児童生徒は9万3133人である。そのうち、日本語指導が必要な外国籍児童生徒は4万485人（約43%）である。この数は、文科省が統計をとり始めた1991年の5万463人から、リーマン・ショック後に一次減少したものの、大きく増加している。加えて、日本語指導が必要な日本籍児童生徒も1万274人いる。日本語指導が必要な外国人児童生徒数の都道府県別内訳をみると、愛知県が突出して多く、神奈川県、東京都、静岡県が続く。1990年代以降の外国人児童生徒の増加に応じて、文科省は様々な対策をとってきた。日本語指導等に対応した教員の配置、外国人児童生徒担当の指導主事や教員等を対

象とした連絡協議会や日本語指導のための指導者養成研修会の開催、日本語初期指導と教科指導をつなげるJSSL(第二言語としての日本語)カリキュラム及び児童生徒の日本語能力を把握する仕組み(DLA)の開発、外国人児童生徒教育を推進するモデル地域の支援事業、外国人児童生徒教育を担う教員の養成・研修モデルプログラムの開発などである。また、各種教材・資料の作成にも力を入れている。特に、「外国人児童生徒受入の手引き」(2011年作成、2019年改訂)は、多文化共生の観点を取り入れており注目に値する。

さらに、2014年には、日本語指導が「特別の教育課程」に位置づけられることになり、2017年からは、課題に応じて特別に増員される加配定数に含まれていた日本語指導が児童生徒数に応じて自動的に決まる基礎定数に組み込まれ、安定的に教員が配置されるようになった。新学習指導要領(2017年3月公示)では、初めて、「特別な配慮を必要とする児童への指導」として、「日本語の習得に困難のある児童に対する日本語指導」が明記されたことも大きな前進と言える。

一方、外国人児童生徒の多い自治体では、独自に日本語指導等を担当する教員、非常勤講師、日本語指導協力者等の配置、担当教員や支援員等の連絡協議会や研修会の開催、拠点校・センター校や日本語指導教室、教育相談窓口の設置、各種教材・資料の作成などを行ってきた。外国人児童生徒教育の基本指針を定めているところも少なくない。地域のボランティアなど市民団体による外国人児童生徒の日本語や教科学習への支援活動も、これまで各地で活発に行われてきている。外国人児童生徒の教育のためには、学校を中心に、保護者、自治会・町内会や市民団体等が連携して、地域社会が一体となった取組が欠かせない。これらの取組が約30年続いてきたが、外国人児童生徒の受入体制はまだまだ十分に整備されていないと言いたい。日本語指導が必要な児童生徒の約2割が日本語指導等特別な指導を受けていないし、そもそも日本語指導が必要かどうか、日本語能力を測定せずに判断している場合が多いため、この割合は更に高い可能性がある。また、日本語指導を担当する教員が日本語教育の専門知識と経験を持っていないことも多い。

2018年度の文科省の調査で、日本語指導が必要な高校生の中途・進路状況が初めて明らかとなった。日本語指導が必要な高校生等の中途・進路状況については、全高校生等と比較すると中途退学率で7・4倍、就職者における非正規就職率で9・3倍、進学も就職もしていない者の率で2・7倍高くなった。また、進学率では全高校生等の6割程度となった。また、2019年度には、外国人の子どもへの不就業状況の調査も行い、義務教育諸学校、外国人学校等のいずれにも就学していないことが確認できた者1千人を含めて、不就業になっている可能性がある子どもは約2万人となることを公表した。住民登録手続の際に就学案内を行っていない自治体が16・3%、小中学校新入学相対の年齢の外国人の子どもがいる家庭に就学案内を送付していない自治体が37・3%となることも判明した。

こうした問題の根本的な原因は、国に外国人受入れのビジョンが欠けていることにある。前述のように、総務省は自治体に多文化共生を推進する指針・計画の策定や担当部署の設置を求めるプランを策定し、それを受け、指針・計画や部署を設置した自治体が増えてきている。一方、国には、多文化共生を推進する指針や計画も担当部署も存在しない。学校教育分野でも、多文化共生の観点に立った外国人児童生徒教育の指針を策定する自治体があっても、文科省にはそうした指針が存在しない。文科省が設置した「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議」の報告書(2016年6月)は、「これからの外国人児童生徒等教育にあたっての基本的な考え方」として、「多文化共生に基づく外国人児童生徒等教育」を掲げるとともに、「外国人児童生徒等教育における国の基本的な方針を示す」ことを求めている。更に言えば、これまで、外国人学校の存在等を理由に、外国人に就学の義務を課すことは適切ではないという国の姿勢に基本的な問題がある。

### 今後の課題

国はこれまで、グローバル化に対応すべく、外国からの高度人材や留学生の受入れを推進してきた。経済連携協定による看護師・介護福祉士候補者の受入れも進めてきた。2015年以降、国家戦略特区において家事や創業、農業分野の外国人材も受け入れている。また、第三国定住制度によって少数ながら難民も受け入れている。2017年9月に「介護」の在留資格を創設し、同年11月には技能実習法が施行され、実習期間を3年から5年に延長するなど、技能実習制度を拡充した。そして2019年4月に、「特定技能」外国人の受入れが始まった。

こうして、外国人の受入れは少しずつ拡大してきたが、前述のように、外国人受入れ全体の基本理念や政策の基本的方向性は定められていない。今こそ、自治体の取組を参考に、国は多文化共生社会のビジョンを描く必要がある。そして、国と自治体、企業や市民団体等が連携して、そうしたビジョンの実現に取り組むためには、多文化共生(社会統合)を推進する基本法の制定と担当組織の設置が不可欠である。

今回の総合的対応策には、多文化共生を推進する法律の制定が含まれていない。同法の目的は、多文化共生社会づくりの基本理念を定め、国や都道府県に基本計画の策定を

義務づけ、施策の推進体制を整備することにある。基本法を制定してこそ、国と自治体、企業や市民団体等との連携も進み、地域社会の取組がより効果的なものとなるだろう。国や自治体が連携して取り組む男女共同参画施策、障害者施策、高齢社会対策などには、施策を推進する基本法があり、同様に「多文化共生社会基本法」の制定が必要なのである。

国の担当組織としては、2019年4月に法務省の入国管理局を拡充して出入国在留管理庁を設置し、同省の総合調整機能の下、政府が一丸となって「外国人との共生社会の実現」に取り組んでいくこととなった。同庁は、出入国管理部と在留管理支援部からなり、後者に置かれた在留支援課が、外国人支援や共生施策を担うこととなっているが、法務省がこれまで取り組んできた出入国管理や在留管理に加え、「在留支援」に力を入れることができるか懸念される。

学校教育分野では、多文化共生教育基本指針の策定と学習指導要領への反映が必要である。さらに、教員養成課程における日本語教育や多文化共生に関する科目を拡充する

とともに、外国人児童生徒等教育を担当する教員の資格の設置が望まれる。また、外国人児童生徒に関する各種データを整備することも国の役割である。さらに、外国人児童生徒の教育を受ける権利を保障するためには、一定の要件を満たした外国人学校も学校教育法上の「学校」に相当すると位置付けた上で、外国人児童生徒も日本人児童生徒と同様に義務教育諸学校の対象であることを明確にすべきであろう。

一方、多文化共生社会の形成に向けた自治体の主な課題は以下の三点である。第一に、庁内に多文化共生の担当部署を定めるとともに、多文化共生の指針や計画を定めることである。第二に、多文化共生と人権や教育など庁内の担当部署間の連携を進めるとともに、市町村と都道府県そして行政と民間の連携に取り組むことである。そのためには、そうした連携をコーディネートする人材が必要である。第三に、多文化共生の地域づくりの成功事例をつくり、それを社会に発信することである。

多文化共生の地域づくりを進める上で鍵となるのは多文化共生の学校づくりである。

筆者が二つの著書（『多文化共生の学校づくりー横浜市いちよう小学校の挑戦』明石書店、2005年、『新多文化共生の学校づくりー横浜市の挑戦』明石書店、2019年）で紹介したように、横浜市には多文化共生の学校づくりの先進事例がある。多文化共生の学校づくりを進めるには、以下の三つの取組が重要である。

一つは、多文化共生の学校づくりを目指した校長のビジョンとリーダーシップである。近年、大学や一部の高校では、グローバル人材育成のために、多様な文化背景を持った人々と協働する教育実践への関心が高まっているが、そうした取組は、義務教育段階から始めてこそ効果があると言えよう。校長が多文化共生の理念を学校運営方針の中に位置付けることが重要である。

二つ目は、多文化共生の授業づくりである。まず、日本国民の中には、国際結婚や外国滞在などによって、多様な文化的背景を持つ人々がいることを児童生徒が理解することが大切である。そのためには、国語や社会の教材や授業内容の見直しが必要だろう。次に、市民的アイデンティ

ティ育成のための教育も重要である。国籍の如何にかかわらず、誰もが日本社会そして地域社会の構成員であることを学ぶ。その際、在日コリアンなど外国人の定住化について、歴史的な理解を深めることが必要だろう。地域社会の一員としてのアイデンティティを出発点に、地球市民的アイデンティティにも結びつけていきたい。さらに、エスニック・アイデンティティを保障する教育が必要である。

こうした教育は在日コリアンの多い関西の小中学校を中心に、長い間、実践されてきた。同じ言語と文化を学ぶことを望む児童生徒が、一定の人数に達した学校では、そうした児童生徒がその言語や文化を学ぶ機会を設けることが望ましい。さらに、運動会や学習発表会のような学校行事においても、多文化共生の観点を取り入れることが有効である。

新しい学習指導要領解説（2017年7月）では、「帰国児童や外国人児童、外国につながる児童と共に学ぶことを通じて、互いの長所や特性を認め、広い視野をもって異文化を理解し共に生きていく姿勢を育てるよう配慮することが大切である。」

（総則編115頁）、「外国人児童や外国につながる児童については、課外において当該国の言語や文化の学習の機会を設けることなどにも配慮することが大切である。」（総則編117頁）と述べられている。

三つ目は、学校と地域の連携である。日本語指導が必要な児童生徒の日本語教育そして教科学習の支援のためには、地域の日本語ボランティアの協力が欠かせない。学校ごとに、教職員と保護者と自治会・町内会や地域のボランティア団体からなる連絡会をつくり、日本語学習や教科学習として多文化共生教育の支援体制を整えることが重要である。また、学校が、保護者や地域住民に向けて、多文化共生の学校づくりに関する発信を行うことが望ましい。

\*本稿は山脇啓造「多文化共生の新时代へ」（『自治体国際化フォーラム』2019年1月号）を大幅に加筆修正したものである。