

一橋大学国際・公共政策大学院

群馬県の多文化状況への対応にむ けた取り組み

コンサルティングプロジェクト最終報告書

公共経済プログラム 修士2年
PM14E007
高橋龍太郎

2015/05/17

謝辞

今回の調査・研究を通して、群馬県生活文化スポーツ部 NPO・多文化共生推進課の井田智則氏には、ヒアリング先を紹介頂くとともに、意見交換を通じて貴重なご指摘を頂いた。また、伊勢崎市国際課係長 松本智弘氏、太田市企画部交流推進課 川上主任様、大泉町企画部国際協働課係長 小林勲氏、大泉町企画部国際協働課 篠原亮太氏には、それぞれの地域の実情や自治体の取組について大変詳細なご説明を頂いた。また、NPO 法 J コミュニケーション理事長 高橋清乃氏、同理事 本堂晴生氏には、現在の取り組みや将来の見通しについて大変丁寧な意見を頂戴した。また、群馬大学専任講師 山口和美氏には県職員として多文化共生に取り組んできた経験と共に、県と大学の連携の経緯について詳細にお話しいただいた。群馬大学 大学教育・学生支援機構教育基盤センター教授 結城恵氏には、外国人への対応が始まったばかりの教育現場の状況や、地域連携の在り方について示唆に富んだご指摘を頂いた。指導教官となってくださった、一橋大学山重慎二教授には、県へのご報告に向けて、的確なアドバイスを頂いた。以上の皆様に深く御礼を申し上げます。

目次

第1章	外国人との共生において生じる課題	5
第2章	政策提言	7
第1節	災害時外国人支援ボランティアから広がる地域のネットワークづくり	7
	～登録・運用の広域化と登録者増加に向けて～	7
第2節	外国人児童に対する教育の基盤整備支援	11
結論	国への提言	16
補論1	在留資格の変遷と各自治体等訪問の経緯	17
補論2	ヒアリングの詳細	21
第1節	伊勢崎市	21
第1項	伊勢崎市の外国人の現状—人口、国籍、児童の通学状況	21
第2項	外国人に対応する課が設置された経緯	22
第3項	医療機関の案内	23
第4項	外国人向け防災マップ、災害時外国人ボランティア	23
第5項	市と外国人定住者が意見を交えるチャンネル	24
第6項	外国人住民向け社会保障制度	24
第2節	太田市	25
第1項	太田市の外国人の現状	25
第2項	国際交流推進課設置の経緯	26
第3項	多文化共生に関する施策	26
第4項	外国人市民相談窓口	27
第5項	ボランティア団体との連携	28
第6項	ブラジル人学校への支援	28
第7項	行政機関同士の連携	28
第3節	大泉町	29
第1項	大泉町の外国人の現状	29
第2項	多文化共生施策が始まる経緯	30
第3項	情報伝達	30
第4節	NPO 法人 J コミュニケーションに対して	31
第1項	運営の自立性・持続性を確保するための工夫	31
第2項	利用者に対するきめ細かなサービスの実現について	31
第3項	行政との関係性	31
第5節	群馬大学事業担当者に対して	32

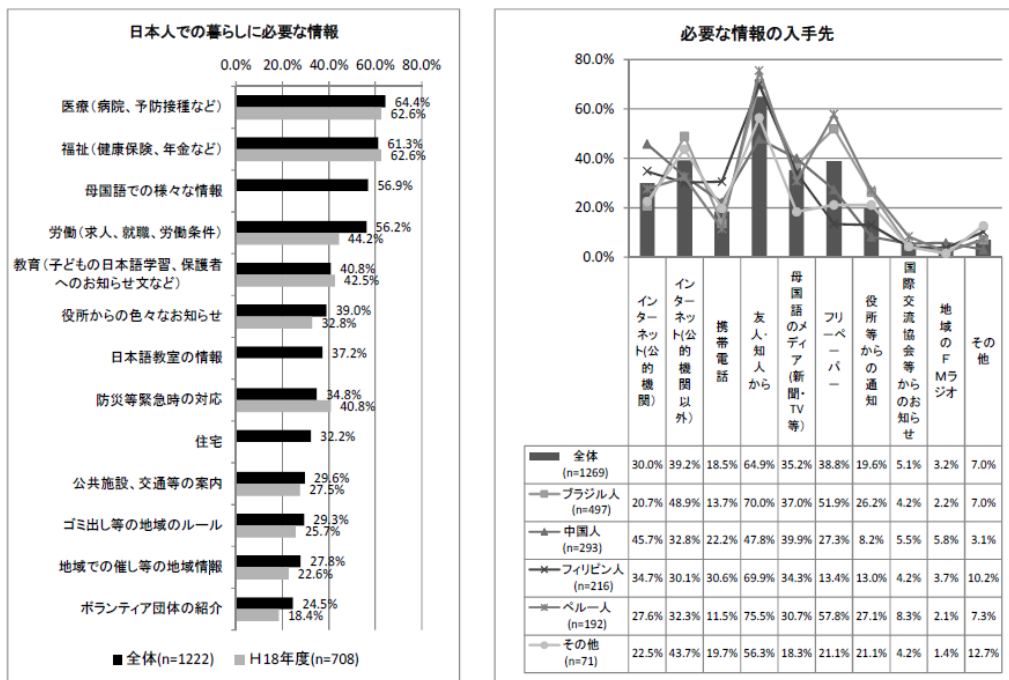
第1項 「多文化共生推進士」養成ユニット設立の経緯.....	32
文献目録	33

第1章 外国人との共生において生じる課題

外国人との「共生」が政府で検討されるようになって、10年余りが経とうとしている。2005年、総務省は多文化共生の推進に関する研究会を設置し、労働や在留管理とは異なる視点で外国人が多く暮らす自治体で生じる問題を捉えようとしてきた。外国人の増加が日本人の労働者の雇用を奪うのではないか、あるいは安全上、入国を認めるべき外国人はどのような属性をもつ者とするか、などの視点ではなく、すでに多くの外国人住民が暮らしている地域で、どのような体勢が整えられるべきかという実際的な問題に対して、国はどのような対応をとるべきかという議論が行われるようになったのである。

本稿では、1990年の入管法の改正以来、域内の外国人住民の割合が急速に増加し、20年

図1 定住外国人実態調査結果―必要とする情報について



出所) 群馬県 「定住外国人実態調査結果概要 外国籍県民に対する調査結果概要」

以上、外国人との共生という問題に直面してきた地域として、群馬県を取り上げる。群馬県の太田市、大泉町は、特に日系ブラジル人が集住している地域として知られている。特に大泉町は総人口の15%を外国人が占めており、学校や医療など、町民の暮らしを支える様々な場面で、多言語的な対応の必要性に迫られ、先進的な取り組みを行ってきた。

また、群馬県では2010年度、県内在住の外国籍県民および日本人住民を対象としたアンケート調査を行っている。それによると日本での暮らしで必要な情報として、医療や福祉、

教育をあげる回答が多くなっている。また、リーマンショックの影響が続いており、労働に対する不安は根強く、同調査では失業期間が12カ月以上である外国人が多いことが明らかとなり、厳しい雇用情勢を伝えていた。日本における暮らしが、このように不安定となっても、外国人の中ですぐに帰国という選択をする者は多くない。「今後も日本に住み続けたい」と回答した外国人が全体の7割を占めており、外国人県民の生活基盤の再建が行政にとって重要課題となっていた。

上記の調査結果から考えると、定住外国人は日本語能力などのハンディを抱え、通訳などのサービスを必要とし、自治体による一方的な支援の対象者として見なされてしまうかもしれない。しかし、今回、ヒアリングで伺った自治体で取り組まれていた事業は、支援対象者・社会的弱者として外国人を位置づけるのではなく、共に地域を支えていく存在として外国人を捉える「多文化共生」施策であった。医療や教育といったサービスを利用可能かどうかということは、外国人の生活の程度や地位に係る問題であるが、同時に彼らの人的資本に対する投資としても機能する。日本語の学習機会が十分に提供され、医療サービスの適切な利用を通じて労働市場におけるパフォーマンスが向上することは、受け入れ国である日本にとってメリットにつながる [Domenico de Palo, 2007]。特に、日系人の子孫は親日的な人材として成長し、日本と母国をつなぐ架け橋として活躍することが期待できる。しかし学齢期に十分な教育を受けることが出来なかったという事態になれば、将来的に日本に対してネガティブな感情を持って成長してしまう恐れもある。日系人の子弟に対する教育は、将来を見通した投資として認識し、国が戦略的に、積極的に取り組むべき分野と考えてもいいだろう。

さらに、最近では外国人の余暇の過ごし方に注目した研究も進んでいる。Domenicoらは、EUのデータを用い、外国人の余暇の過ごし方が受け入れ国における生活に適応する能力を示すという仮説に基づいて実証分析を行っている。それによれば、教育水準の高い外国人ほど近所の隣人ではなく、より広いコミュニティで人との交流を進めているという結果が出ている。こうしたコミュニティに積極的に関わることを促すことが、外国人と共に支える地域づくりにおいて、極めて重要である。

本稿では以上の観点から、自治体で取り組まれる教育に係る支援の取り組み、そして外国人も参加する活動として、災害時防災ボランティアに注目して政策提言を行う。各自治体に対して行ったヒアリングの具体的な内容については、補論を参照されたい。各分野の提言において、県内の取り組みがどのように行われているか（現状分析）、改善が期待できるポイントはないか（課題の整理）、について議論を行った上で、具体的な政策と参考になる先事例を紹介する。

第2章 政策提言

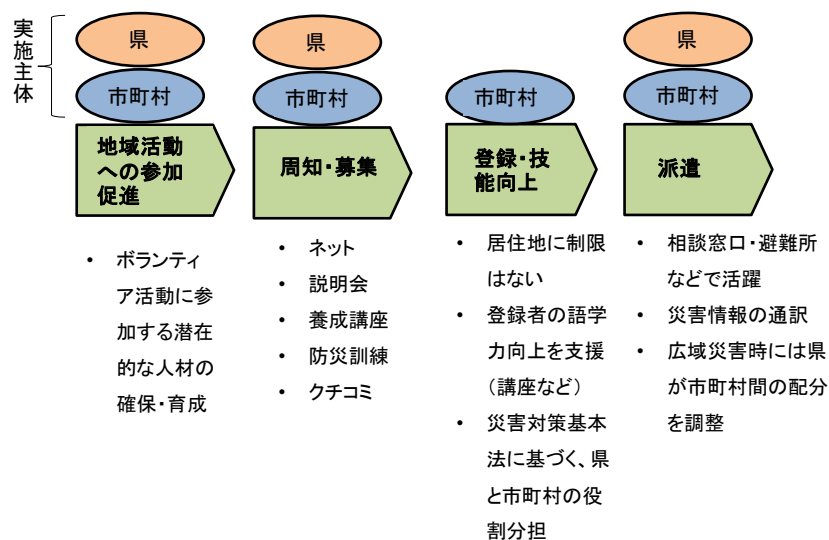
第1節 災害時外国人支援ボランティアから広がる地域のネットワークづくり ～登録・運用の広域化と登録者増加に向けて～

訪問した三市町の全てで、災害時における外国人支援を行うボランティアを登録・育成する取り組みが行われている。ボランティアの周知、募集、登録は基本的に市町村によって行われ、一部県が協力している段階もある。ボランティアの登録資格について市内在住を要件としないことで、登録者本人が被災して協力が困難であるとき、市外の登録者に連絡して外国人への支援を要請することが出来るようになってきている。事業は一つの市町村内で完結せず、域外へ、場合によっては県外へ広がりを見せるような取組となっている。このような広域行政については、各市町村が独自に行うよりも、都道府県が一括して募集・管理を行うことが望ましいと考えられる。ただし、外国人集住都市会議における協議により実現した都市間の災害時相互応援協定が存在する。また、有事における都道府県と市町村の役割分担を規定した災害対策基本法が定められており、基本法を前提とした改善が必要となる。

ボランティア登録を四段階に分けると以下のようなになる。そもそもこのような地域の活動に積極的にコミットしようとする人材が地域で増えてくる必要がある。大泉町が外国人に対して「文化の通訳」として認定する制度は、外国人定住者の地域の活動への理解を促進する機能も持っていると言えるだろう。災害時外国人支援ボランティアへの参加・登録を呼びかけるにあたって、そもそもこのような活動に市民がコミットしやすい土壌を整えることが必要である。次に、県や市町村が市民に対して周知活動が考えられる。そしてボランティアに興味をもった市民が近隣の自治体に応募し、自治体が市民を登録する。そして災害時に自治体が登録者に協力を要請する。複数の自治体に被害が及ぶ広域災害の場合、災害対策本部の置かれた県が自治体間の調整を行う。通訳ボランティアについても、県内の市町村間の調整を行う。さらに相互応援協定により、県外の集住都市で登録されているボランティアに協力を要請することが出来る。これにより、電話やネットを介して通訳などの支援を県外のボランティアに求めることが可能となる。

図 2 防災ボランティアの登録プロセス

災害時ボランティアの登録過程(現状)



市町村のヒアリングを通じて明らかになったのは、通訳ボランティアの不足と登録業務の重複である。登録者増加を困難にしている要因として考えられるのは、そもそも地域にこのようなボランティアへの登録に対して積極的な人材が十分いないのではないかという点と、災害時支援という責任の大きさに対する懸念である。自治体が周知活動を行っても、市民がボランティアに関心を示す土壌が整っていなければ登録者は集まらない。また、「有事の際の避難場所の支持」など、災害時における情報伝達は市民の生命にかかわる重大なものである。こうした情報の通訳・翻訳という業務にボランティアとして関わることは市民にとって、登録を躊躇わせる大きなハードルとなりうる。県内で最も多くの外国人定住者を抱える伊勢崎市に登録されているボランティアの人数は25名(平成27年2月時点)である。市内に設置される避難所の数を考えると、十分な数とは言えないであろう。登録者の不足は取り組むべき大きな課題といえる。

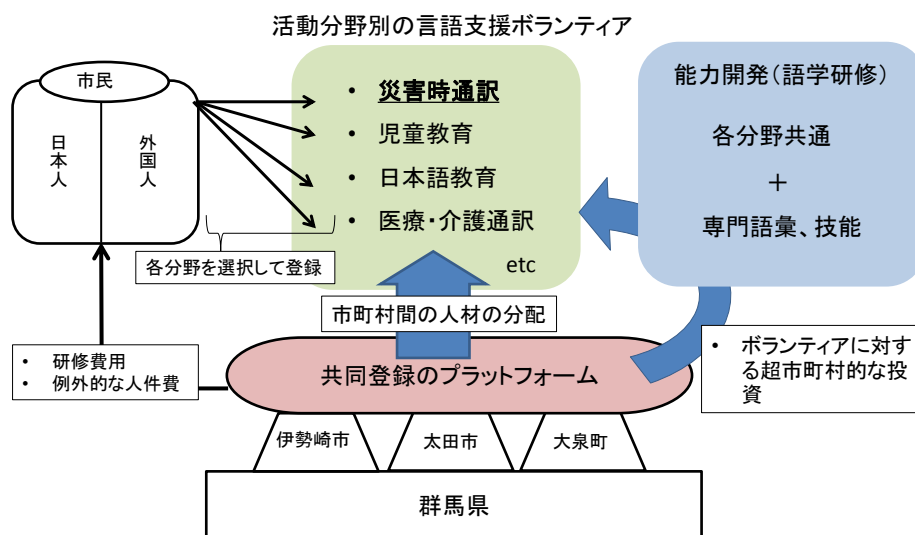
災害時通訳ボランティアという事業は一つの市町村の枠組みで完結するものではない。有事の際には登録していたボランティア本人も被災している可能性があり、登録者が一つの市内で限られていては活動できる人材が確保できないことが推測される。よってボランティアの登録要件に市内在住の制限はなく、日本語と外国語が使用でき通訳業務が可能な18歳以上の人であればよいという要件しかない。有事の際の貢献が可能であれば市外在住の人であっても積極的に登録すべき事業である。このような事業の広域性は県と市町村の連携を強く要請する。市外の住民に対して登録を呼びかけるためには、近隣の市町村との連携は欠かすことが出来ない。

一方、需要の大きい（市内に在住する外国人の多くが用いている）言語を話すことができるボランティアを十分確保できるかという問題もある。日本人の居住者が生活の必要性から、または教育課程を通じて英語以外の言語を学ぶ機会というのは多くないだろう。その意味で日本に長期滞在する外国人で日本語を話すことが出来る者を積極的に登録していく必要がある。日本語が話せないというだけで身体的なハンディのない外国人も災害弱者として認識されてしまうが、このような訓練を積むことでボランティアとして地域社会を共に支えていくことが期待されるのである。

取り組みの土台となるボランティア活動に積極的な人材の養成に関しては、日本人の住民に対する取り組みとしても困難であろう。改善には幼少期の教育を含めた長期的な取り組みが必要であると考えられる。一方、ボランティア参加における心理的なハードルを下げることについては、ボランティア事業の枠組みの拡大によって比較的短期で改善が期待できる。災害時における活動に限定されていることが、責任の重大さを市民に過剰に意識させ、協力を躊躇わせていると考えられるため、言語支援ボランティアを災害時に限定せず、教育や医療・介護、生活全般の通訳が必要となるシーンでの活躍が期待される包括的なボランティアとして募集するのである。登録する市民は各自が関心を持つ領域を選択し登録する。その領域のひとつに災害時の通訳を含めるのである。それぞれの分野でボランティアに対する需要は決して少なくないであろう。教育や医療など他の領域で活躍していた市民が災害時通訳へ参入してくることも期待できる。さらに人材の能力開発に必要な語学研修などには規模の経済性が存在すると考えられる。確かに領域によって専門的な語彙や能力が必要とされる事項も考えられるが、ボランティア活動のコアは通訳・翻訳を始めとした言語面でのサポートである。また、期待されるサポートの内容が市町村によって大きく異なるとも推察されない。ボランティアに向けた語学研修を効率的に行うためには、分野に拘らず、地域横断的・広域的に行うことが望ましい。

図 3 災害ボランティアを通じた広域連携の実現に向けて

災害時ボランティアの枠組み拡大



上図は災害時言語支援ボランティアを多面的な領域への活動へ拡大し、その運用を広域的に管理する枠組みを示したものである。災害時通訳に限らず、外国人に対する支援に関心のある人々から幅広くボランティアを募集する。その際、語学研修等の受講料を支援するなどのインセンティブを与えることが有効である。また、災害時や医療現場などにおける通訳には正確性や高度の負担・責任が伴うことが考えられる。特定の領域における活動については例外的に報酬を支給することも視野に入れるべきである。その際、ボランティアがその業務を担う能力を有しているかについても吟味する必要がある。募集するボランティアの裾野を広げることで、日本語教育や外国人児童の教育補助など緊急性の低いと考えられる分野で活躍していた人材の中から、災害時や医療通訳など高度の責任が伴う分野に関心をもつ人材が現れることも期待できる。

現在各市町村が行っている、災害時言語支援ボランティア（呼称は自治体により異なる）の登録業務及びボランティアを対象とした防災訓練などには、内容の重複が考えられる。もちろん地域の特性・需要にそくした取り組みが行われることが望ましいが、一般化可能な領域については広域的に訓練・講座の企画・実施を行っていくべきではないだろうか。市町村の垣根を越えた市民ボランティアの支援の枠組みを構築する際、一度このようなプラットフォームが整備されれば、関係する市町村、NPO などによって維持・改善・拡大が進んでいくと考えられる。事業の立ち上げ時点において、県庁が協力を行うことは有意義であると考えられる。

このような取り組みを具体化するにあたって、公益財団法人群馬県観光物産国際協会が

募集している国際交流ボランティア人材バンクにおいて、災害時言語支援ボランティアや医療・介護で期待される通訳の募集を拡大することが考えられる。そして協会と各市町村の連携を密に行い、市町村で登録されているボランティア人材を包括的に登録し、需要の多い市町村へ再配分すること、またボランティアに対する語学研修などの企画を広域的に行うことが望ましい。

県と市町村の共催にあたって、各行政単位の政府はどのような役割分担を果たすべきかという問題もある。有事の際にどの言語を話せるボランティアがどれだけ必要になるのかというサービスの需要の把握は各市町村が分析すべき課題である。そして市内に在住する外国人のうち日本語に堪能な者がボランティアの養成講座や説明会に参加するよう促すことも、市民との距離が近い市町村が取り組むべき課題であろう。外国人に対して日本語教育を行う NPO を通じてこうしたイベントの告知を行うことも有効である。また児童を持つ親は滞在期間が長く、単身世帯と比べ日本語を話せる可能性が高く、将来的にその地域に留まる可能性が高いと推察される。小中学校や各市の教育委員会を通じて就学児童を持つ外国人世帯に対してボランティアへの参加を要請することは、登録者の増加を図る上で有効であろう。しかし養成講座や説明会といった催しの開催をリードするのは県が担当するのが望ましい。特に集住地域以外に在住する市民も動員する必要から、県内の広域に対してこのような催しの開催を周知し登録者の参加を促すのは集住地域ではなく、広域行政を担当する県に比較優位がある。

しかしボランティア事業の全てが県に委ねられるのも望ましくない。現在集住都市間の連携によって、都道府県の枠を超えた集住都市間の災害時相互援助協定が実現している。住民に占める外国人の割合が高いという状況を共有し、情報交換を活発に行っている県外の自治体との連携は、市町村における外国人受け入れ態勢の発達にとって大きなメリットをもたらす取り組みである。

県と県内市町村の連携を規定する災害対策基本法の枠組みでは実現しない取り組みであるから、市町村による独自の災害対応は積極的に行われる必要がある。災害時通訳ボランティアの登録業務や平時の能力向上を図る講座の開設、県外集住都市との連携は市町村が取り組んでいくべきだろう。

第2節 外国人児童に対する教育の基盤整備支援

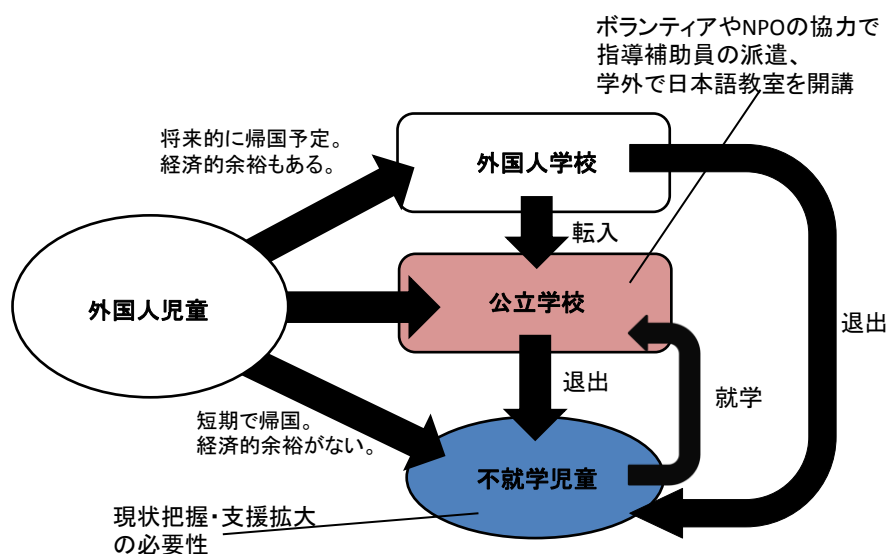
外国人の集住地域においては、その児童に対する教育が重要な課題となっている。出身国と日本では言語だけでなく、教育制度も異なっている。群馬県では外国人が集住する一部の市町村では教育現場において、多言語的な対応に取り組んでいる。

まず、日本の政府の見解として、外国人の子どもには、我が国の義務教育への就学義務はないが、効率の義務教育学校へ就学を希望する場合には、国際人権規約等も踏まえ、日本人児童生徒と同様に無償で受け入れ、教科書の無償配布及び就学援助を含め、日本人と

同一の機会を保障するとしている。このおかげで、子供をもつ外国人は、遠くない将来帰国する意思がある場合、自分の子どもを公立学校ではなく、母国のカリキュラムを踏襲した外国人学校へ通わせ、帰国後すぐに母国の学校へ適応できるよう準備をするという選択が可能である。ただしこのような外国人学校は日本の義務教育とは異なるため、教育費用は基本的に自己負担である。そのため、経済的な理由で公立学校を選択せざるをえない生徒がおり、両親の失業を機にそれまで通っていた外国人学校を退学し、公立学校へ転入する生徒も存在する。一方、義務教育課程に就学すべき年齢でありながら、いずれの教育機関にも就学しない児童も存在しており、彼らは不就学児童と呼ばれている。これは外国人児童の教育制度における深刻な問題であり、早急な対策が必要となっているが、義務教育ではない外国人学校に通学している児童が学校を辞めたか辞めていないか、については政府による把握が十分でない。

図 4 定住外国人の学校選択モデル

外国人児童の学校選択の枠組み



以下ではこうした外国人児童に対する教育が抱える問題について、群馬県及びピアリングを行った県内の自治体、NPO、大学においてどのような取り組みがなされているのか、そして取り組みにおける課題について整理・分析を行うとともに、県や国に対する政策提言について検討する。

日本の義務教育機関である公立学校において外国人児童に対応することは、教員にとって大きな負担となる。教員自身が学生時代に多言語状況に対応するノウハウを十分身に付けることが出来ておらず、群馬県大泉町のように町内人口の四分の一が外国人であるような地域では、教室に特別の配慮を必要とする外国人児童が多く、一人の教員が通常の授業

を進行することは難しい。このような状態に対して、群馬大学教育学部では平成 10 年度より、多言語状況に対応可能な教員の養成を行っている。また、NPO 法人 J コミュニケーションでは、「子ども日本語教室・未来塾」という形で、日本語での理解力が不足する外国人児童に対して、日本語で学校の授業についていけるように指導している。さらに同法人は県からの委託を受け、公立学校の各教室で教師の補助を行う補助員を派遣する事業にも取り組んでいた。地域の課題に取り組みリーダーシップを発揮する人材を輩出するという形で地域貢献をはかる群馬大学の事業は、多文化共生推進士養成プロジェクトにつながっている。また、平成 18 年度より、NPO 法人多言語教育研究所と群馬県の現国際課が協働し、外国人教育相談窓口設置事業が行われていた。これは、教育に悩みをもつ外国人児童の保護者に対する支援に焦点をあてた事業であり、相談の受け付けや日本語教室の開催を通じて保護者層の地域参加が図られた [群馬県生活文化部 NPO・ボランティア推進課, 平成 21 年]。また、太田市内の外国人学校においては学校の運営主体の調整により、日本における認可とブラジル政府から学校としての認可をともに受けているものがある。これは外国人を受け入れる取り組みが国内だけで完結するものではないことを示す事例である。

以上が群馬で行われている、外国人児童の教育基盤を整備する取り組みである。外国人児童と直接対峙する教育機関で深刻化した問題に対して、現場で対応が行われていく中で必要に応じて随時行政の支援が付け加えられていることが分かる。これは欧米のような国家としての移民政策や移民の受け入れ方針が示されないまま、移民政策とは言わないまでも一部の外国人の流入と定住化を招く入管法改正がなされたことの弊害と言えるだろう。また、外国人の出入国を管理しているのが国であることから、日本に長期滞在することが見込まれる外国人に対して日本語や日本社会に関する学習の機会を提供するのは国の責務であるという指摘も、多文化共生の推進に関する研究会によってなされているが、依然として国による抜本的な動きは見られず、地域に対応を委ねているのが現状である [総務省, 2006]。

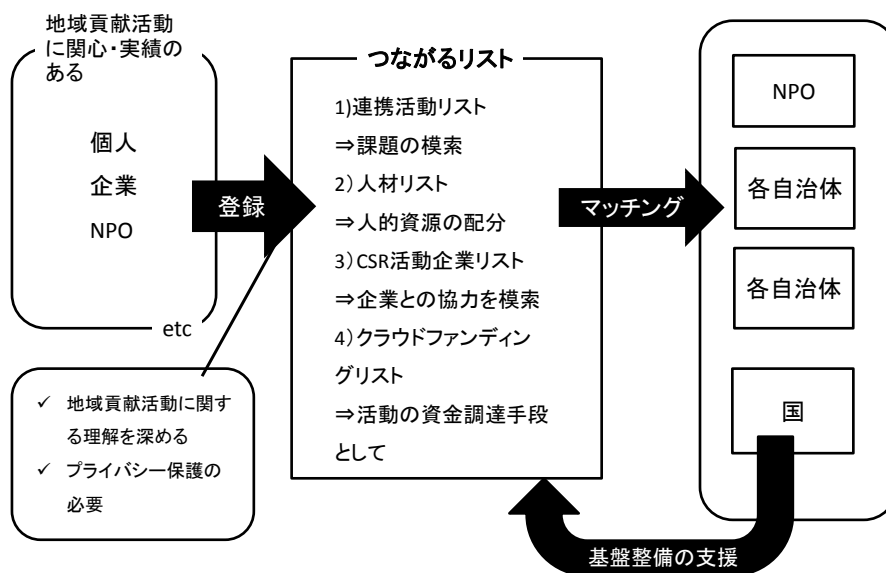
対応を迫られた地域が国による十分な支援を受けないまま、受け入れ体勢を整備してきた結果、根本的な解決に至っていないのが、外国人支援に携わる人的資源の不足という課題である。学校の授業についていくための日本語能力の補完という、安定的に供給されるべき教育が NPO などの学外の民間の法人に委託され、委託先の法人はボランティアによって人材を集め、寄付に頼って経営を行っている。公立学校へ通う外国人児童の日本語の学習機会の提供がこのような不安定な体勢で行われている状況は望ましくない。日本への入国と長期滞在の可否を判断しているのは国であり、諸外国（特に欧州）ではこのように長期滞在が見込まれる外国人が社会に適応するために、語学や文化などの学習する機会の提供を中央政府が行っている。日本も将来的には外国人の十分な語学学習機会の確保を国が責任をもって行うべきだろう。ただし、国による支援は財政的な側面となり具体的なオペレーションについては各自治体で整備を行っていくことになると考えられる。各地域で集住状況に大きな差がみられ、現在、各自治体や NPO が協働しながら外国人児童の教育体制

の整備を進めているところである。国はこのような制度に対し、確立に向けた支援を行うとともに、外国人児童を対象とした指導補助員の雇用などに対し経常的に財政支援を行うべきである。

県が支援していくべき取り組みとして、防災ボランティアで検討した人材バンクが参考になる。外国人児童の人数は小学校間で差が大きく、国籍も多岐にわたっている。公立学校で教員の補助を行う指導補助員等については、広域的に登録・派遣を管理し、配分を行うことが望ましい。児童の指導経験のある人材を広域的に募集することに関しては、現在、伊勢崎で取り組みが進んでいる「いせさき NPO 協議会 社会貢献ねっと」のような個人と NPO 団体をつなぐ取り組みが参考となるだろう。これは伊勢崎市内の NPO 間の連携やボランティア活動に取り組む団体・個人の活動を支援するものであるが、整備を進めている取り組みとして、「つながるリスト」というものがある。これは 1) NPO などの民間非営利団体が行政・企業・大学と連携した活動のリスト化、2) 専門能力を持ち地域で社会貢献活動への参加を希望する人のリスト化、3) 企業の CSR 活動のリスト化、4) 地域の社会貢献活動の資金調達手段となるクラウドファンディングのリスト化を行うものである。

図 5 県による支援対象となる取り組みの例

つながるリスト～イメージ図～

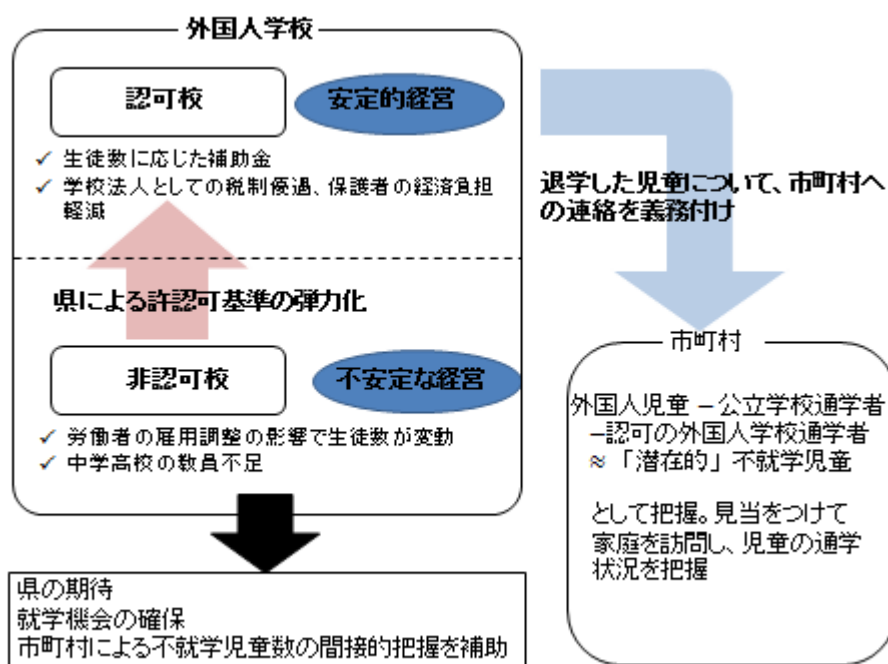


この情報を活用し、外国人児童の指導経験をもつ人材へアプローチし、指導補助員として行政が登用していくのは、政府にとってもメリットとなる。その前提としてこのような人材・企業 NPO・大学等のプラットフォームが整備され、十分な人的資源がそこに登録されていることが必要となる。したがって、事業のスタートアップとしてこのような情報のリスト化の基盤整備に対して「国」がバックアップを行い、確立した後は、政府も各地域

の団体も利用できる形にするのが望ましい。その際、伊勢崎市内に限らず、各都道府県と
 いった広域をカバーする情報リストとして整備を進めることが重要である。リストに登録
 を行う個人や企業にとっては、どのような地域貢献活動がこれまで行われてきたか、自分
 の専門的能力を活かすことが出来る活動があるか、などの情報を得ることが出来るため、
 こうした活動に参加する際の敷居を低くなることが期待される。一方、気を付けなければ
 いけない点として、登録されている情報の活用、とくに個人のプライバシーの保護が問題
 となる。人材リストは、人材を必要とする自治体担当者やNPOにとってとても有益な情報
 になる反面、個人の活動履歴等が含まれるため、利用できる主体を制限するか、情報提供
 の方向を一方向的にするなどの対策が考えられる。リストのデータ化に際して必要な資金面
 以外にこのような情報活用のガイドラインについて、国が果たす役割は大きい。

県と市町村が一丸となって取り組むべき課題としてもう一つ、不就学児童の問題に対処
 するため、外国人学校との連携を強める必要性が挙げられる。図8から分かるように、外
 国人児童の内、公立学校に通う生徒の数は把握できるが、それ以外の児童が外国人学校に
 通っているのか、あるいは不就学なのかという点が区別できていない。学齢期にありなが
 ら、教育課程に参加したくてもできない児童をなくす、または出ることを未然に防ぐ枠組
 みが整備されなくてはならない。外国人の家庭を訪問し、児童の通学状況を尋ねる、とい
 う取り組みが、市町村やNPOによって断続的に行われてきた経緯がある。市民の居住状況
 に詳しい市町村によるこのような取り組みは続けられていくべきであるが、個別の訪問を
 常に繰り返すことは大きな負担となる。訪問によって初めて就学状況を確認するのではな
 く、十分目途をつけて訪問することが出来るよう、外国人学校への通学状況を市町村が把

図 6 外国人学校との連携の在り方～弾力化と連絡義務の設定～



握できるような仕組みが必要である。そこで考えられるのが、外国人学校に対して、学校法人としての許認可を行う主体である県が、認可に伴う義務付けとして、生徒が退学した際に市町村の担当者に連絡し、公立学校への転入に向けた呼びかけを行えるようにすることである。図 10 のように、行政が少なくとも認可校との情報交換を行うことが出来ていれば、公立学校に通っている児童と「認可されている」外国人学校に通っている児童数については把握することが出来るようになる。外国人児童の就学状況を把握するためには、上記のいずれかに該当する児童を全外国人児童から除いたものが、不就学に陥る恐れが高い、またはすでに陥っている児童であると推測できる。外国人学校について非認可の学校が一律に不安定な就学環境にあると断ずることはできないが、認可を受けている学校は経営の安定性や施設の規模等について一定の基準を満たしていることから、非認可の学校に通学する児童がそうでない児童に比べて、不就学に陥るリスクが高いと推測することは誤りではないだろう。県は外国人学校の認可・学校法人化を進めると同時に、市町村への連絡を義務付けるような、外国人学校に対する規制を強めていくことが必要である。

結論 国への提言

外国人定住者の現状は地域によって様々である。どのような国籍・言語をもつ住民が集まっているのか、地域の産業との結びつき方や、外国人同士のコミュニティの発達の様子など、さまざまな要素が地域差を形作っており、基礎自治体はその地域のニーズに応じた政策をデザインする必要がある。その意味で外国人との共生は、極めてローカルな問題と言える。伊勢崎市で多文化共生に係る行政官に、以下のような指摘を頂いた。

外国人の居住割合の高い地域が集まり、課題の洗い出しや解決の方向性を議論する外国人集住都市会議を通じて、国や県に政策提言を行い、施策に反映されるよう働きかけることを現在進めている。国や県は施策の対応のみならず、外国人対策に特化した部署の充実を図っていくことが必要である。

地域の外国人への対応として自治体は、外国人支援 NPO や国際交流団体、外国人コミュニティ、行政区などと連携を図り、外国住民が地域の担い手になれるよう育成を進める必要がある。多文化共生施策に係る課題を施策に反映していくことが今後の方向性として考えられる。

定住化した外国人を支援が必要な弱者として捉えるのではなく、ともに地域を支える存在へ育てていくことを目標とする考え方があらわれている。既に 10 年を超える期間、日本で暮らしている外国人も市町村レベルでみると決して少なくない。言語や制度への理解に関してハンディキャップを抱えた支援の対象から、ともに地域社会を構成する存在として捉える多文化共生の視点が伊勢崎市の現場で形成されている。

そして防災と教育に関する現状分析と政策提言を踏まえて見えてきたことは、責任の所在が不明確であることに起因する問題である。災害時ボランティアに関しては、災害対策基本法や地域防災計画など、有事の際にどの地方公共団体に対策本部が置かれるのか、平時の際の都道府県と市町村の役割分担などが明確になっている。その結果として、市町村間の業務の重複や、人材バンクを整備している国際交流協会との連携の可能性など、具体的な施策を構想することが出来た。

一方、教育については、学齢期の外国人児童の就学が義務ではなく、対応すべき行政機関が明確にされていないことが不就学児童の人数の把握や、学習機会の適切な提供を困難にしていることが明らかとなった。特に、外国人学校に通学しているのか、不就学なのかを区別することが十分にできていなかった。教育委員会が中心となるのか、自治体の多文化共生を進める課が責任を持つのか明らかにし、少なくとも児童の就学状況について、日本の公立学校に通っているのか、外国人学校に通っているのか、あるいは不就学なのかを把握する必要がある。そのために、外国人学校に対する届出を促すことが重要である。将来的には、外国人児童を預かる全ての学校に対して、児童の通学状況を行政に届出ることを義務付けることが望ましい。非認可の法人に対してそこまでの行政指導を行うことの難しさを考慮し、今回の提言では、外国人学校の学校法人認可の要件弾力化と引き換えに、届出を義務付けるということにとどめた。しかし、長期的には全法人に対する届出の義務化が目標とされるべきである。行政と外国人学校の指導・支援の関係が構築されるためには、前提として、外国人児童の状況把握に対して責任を負う行政主体が明確にされなくてはならない。そして責任を負うべき行政機関に対して、業務の執行で必要となる政策手段・権限と財源を割り当てるべきである。

これは、防災、教育に限らず、それ以外の領域についても言えることである。外国人集住都市会議と国の意見交換など、各地域で抽出された課題、取り組みの先行事例を踏まえ、国が示すべきガイドラインとは、端的に言えば、最終的な責任を負う行政主体を明確にすることである。その上で官民連携や国際交流協会との協定、複数の行政機関同士の連携が構築されるのであり、民間や協会に対する窓口となる行政主体や責任の所在が明らかにされなくては、上記の連携は進まない。国は集住都市との意見交換を踏まえつつ、各地域の行政機関に対して、外国人向けの教育や医療などの各分野で果たすべき責任を明確にし、必要な予算・権限を割り当てるべきであろう。

補論 1 在留資格の変遷と各自治体等訪問の経緯

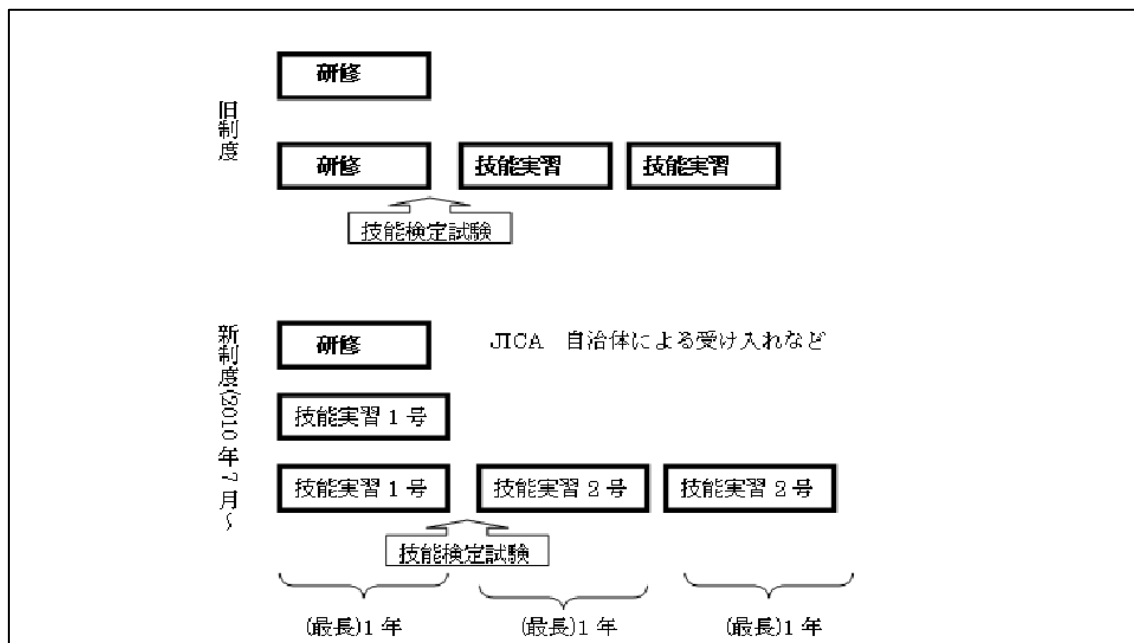
日本国内に長期滞在し、就労の自由が認められている在留資格として「定住者」というものがある。1990年の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正によってこの在

留資格が成立すると、日本の中小製造業が集中する地域で外国人、特に日系人が急増し、自治体を始めとした当該地域ではその対応に迫られた。日本で就労が可能な在留資格として研修生および技能実習生というものがある。入管法改正当時の日本国内で生じていた、中小企業の慢性的な労働力不足と関連させ、これらの改正は労働力不足に対応する移民政策として考えられることも多い。ここでは、これらの制度改正の経緯を整理するとともに、在留資格の違いについても比較を行う。

まず、研修生・技能実習生について整理する。1960年代頃、海外進出した日系企業が現地法人や取引関係にあった企業の社員を日本に呼び、関連する技術・技能・知識を国内の会社で習得させた後、現地の会社に戻った社員が習得した技術等を用いて活躍することが期待されるようになった。[衆議院調査局法務調査室, 2008]こうした日本企業の要請の高まりを受けて、1981年、入管法が改正され、留学生の一環として、外国人研修生を受け入れるための在留資格が創設された。これが、外国人研修生制度のルーツである。そして1990年6月に施行された改正入管法において、「研修」という在留資格の基準が明確にされた。同年8月には、研修生を受け入れるにあたって、企業が満たすべき基準が緩和され、中小企業でも外国人研修生を受け入れることが出来るようになった。さらに1993年、技能実習制度が創設されると、研修により一定水準以上の技術を身に付けた外国人は、研修終了後、研修を受けた機関と同じ期間において、雇用契約を結び、研修で身に付けた技術等をさらに実践的に習得することが出来るようになった。これによって研修と技能実習を合わせた滞在期間は、当初は2年間であったが、1997年に最長3年間に延長された。

そして2009年における入管法の改定とその翌年の技能実習制度の改定によって、研修と技能実習が切り離された。それまでは、「研修」の資格で入国させ、「技能検定試験」を経て在留資格を「特定活動」へ移行させ、労働者として受け入れてきた。この改定によって「研修」は1993年以前の形に戻り、期間が1年以内に限定され、受け入れ団体もJICA、地方自治体などに制限された。一方、技能実習制度は「技能実習」の在留資格を創設し、在留期間1年以内を「技能実習1号」とし、技能検定試験を経て「技能実習2号」となる。そして1回の更新で2年間の滞在が可能となるため、合計3年間の労働者としての在留が認められる [鳥居一平, 2011]。

図 7 研修・技能実習制度の 新旧比較

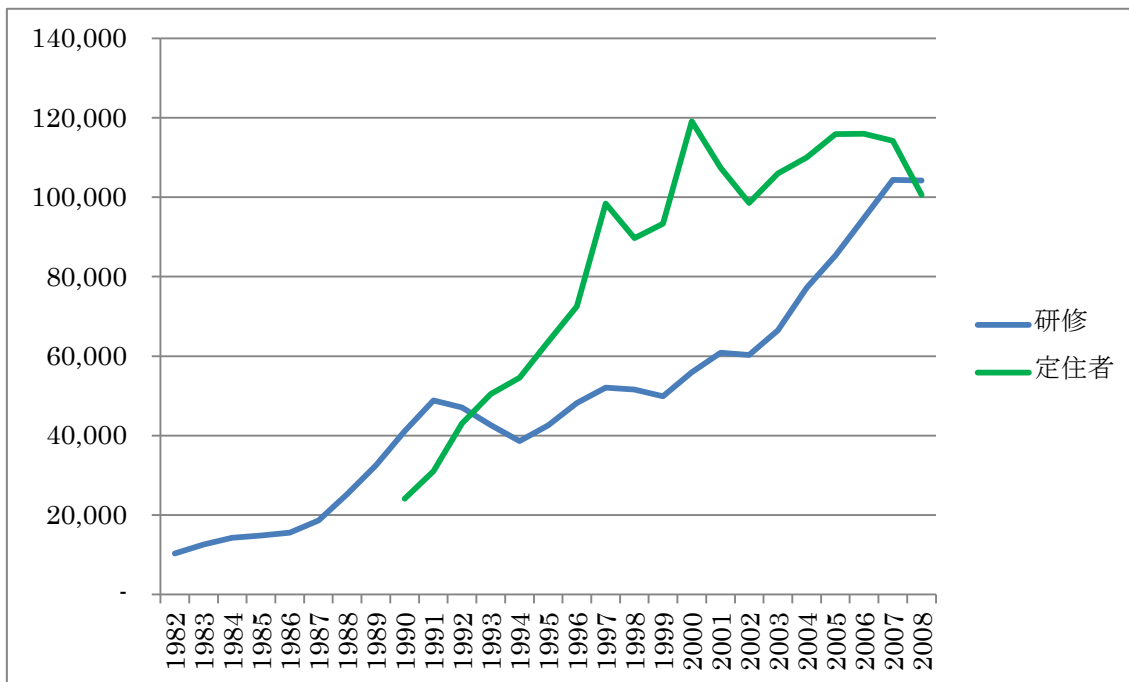


出所) 鳥居一平 「舵を切った外国人研修・技能実習制度」『移住労働と世界経済危機』明石書店 77 項より転載・作成

かつての研修制度が、留学生としての受け入れを隠れ蓑とした、企業による外国人単純労働者の受け入れ制度であったとするならば、改定後の技能実習制度は、期限付きの外国人単純労働者受け入れの合法化ととらえることが出来る。

一方、定住者は在留期間の更新手続きを必要とするが、上記の実習生のような最長 3 年といった制限は設けられていない。そして在留活動上の制限がないため、公序良俗の反する仕事以外はどのような職業にも就くことができる。以下は、研修生と定住者の入国者数を表したものであるが、資格の創設と共に入国者数は年々増加し、90 年代に日系人のデカセギブームと呼ばれる現象が生じていたことも納得できる。

図 8 研修生と定住者の入国者数



出所) 法務省 出入国管理統計

在留活動における制限がなく、更新により長期滞在が可能であるという点から、出稼ぎ目的で来日した日系人の滞在の長期化がさまざまな問題をもたらしてもいる。生活習慣の違いがもたらす近隣住民との摩擦がとりあげられることもある。ゴミの出し方などの日常的な情報については、翻訳された行政情報の伝達などにより徐々に解決しつつある。しかし、彼らの日本語能力が十分でないことが、教育や就労、防災、医療など生活の多様な局面で深刻な問題につながるケースもある。地域の具体的課題に対して行政がアプローチするためには、異なる行政単位の政府が適切な役割分担・連携を行うことが必要不可欠である。外国人の定住化の進行は、地域で外国人とともに暮らし、外国人と共に地域を支えていくための基盤を整備する必要性をもたらした。このような多文化共生の実現のためには、各行政単位の政府が適切に連携・役割分担を行わなくてはならない。県内で外国人住民の割合が高い、伊勢崎市・太田市・大泉町の3つの自治体を訪ね、取り組みの経緯や具体的な内容、事業の将来的な展望などについて質問・意見交換を行う。それを通じて自治体が、住民のニーズを反映したきめ細かなサービスの提供に成功しているのか否かについて、検証を試みる。

また、NPOのもつ特徴として、運営の自立性・持続性、そしてサービスのきめ細かさが挙げられる。これらの実現に向けた工夫とともに、助成金事業を通じて行政とのつながりが強いNPOであることに着目し、これからの官民連携の在り方についてヒアリングを行った。さらに、県と共同で事業に取り組む大学が事業を成立させた経緯、地域課題への取り

組み方に対する大学関係者としての視点について検討する。

補論2 ヒアリングの詳細

第1節 伊勢崎市

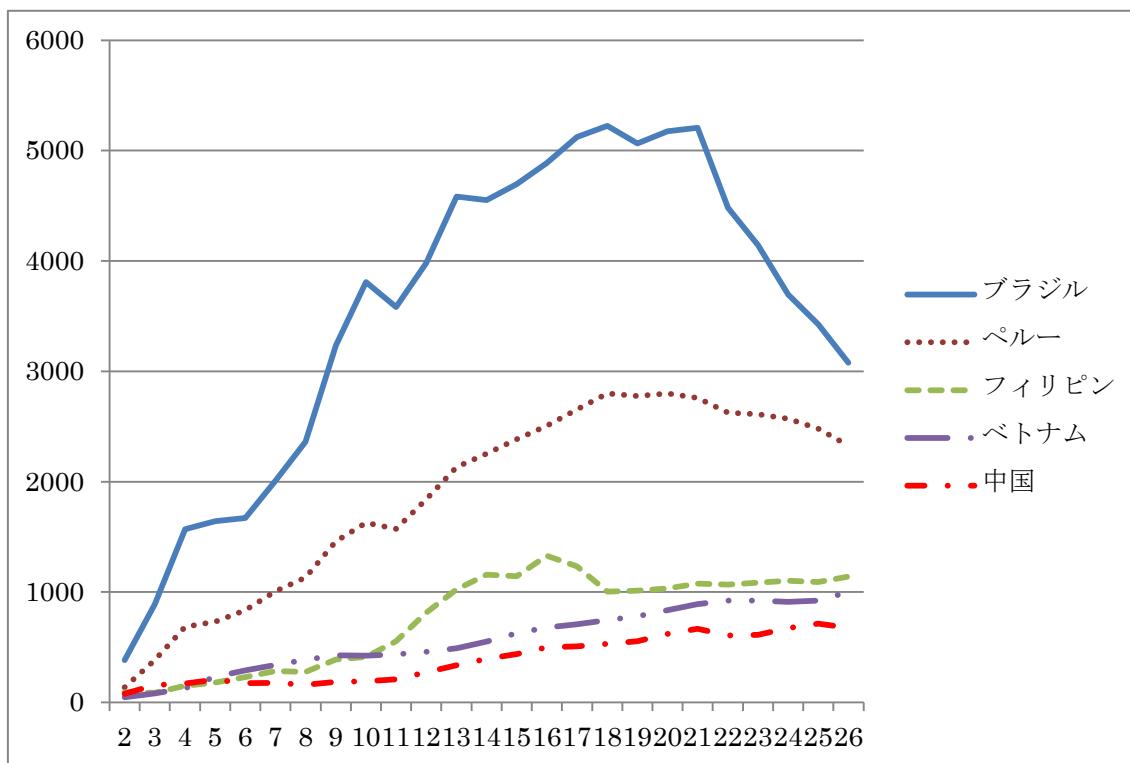
第1項 伊勢崎市の外国人の現状—人口、国籍、児童の通学状況

平成27年1月31日時点における伊勢崎市の外国人住民登録者数は10,122人(58か国)で、同市の全人口211,244人の約4.8%を占める。上位1,2位であるブラジルとペルーの合計は5,519人で全外国人数の54.5%を占めているが、以下フィリピン人1,204人、ベトナム人1,053人、中国(台湾含む)661人となっている。

以下の図より、入管法の改正以降、ブラジル籍の外国人はリーマンショック後の平成21年にピークを迎え、以降、減少が続いている。ブラジル人と同様、日系人として定住者の資格を有することが推測されるペルー人もほぼ同時期にピークを向かえ、減少傾向にある。一方、フィリピンやベトナムなどのアジア出身の外国人は増加傾向が続いている。伊勢崎市の外国人登録者の総数が、リーマンショック以降若干の減少傾向にあるが、1万人を大きく下回ることはないことから、伊勢崎市在住の外国人の多様化が進んでいるといえる。

また、子供の通学状況に着目すると、平成26年5月1日において、市内の公立幼稚園・小・中学校に通っている児童・生徒数は866人で、国籍別の上位5位はペルー、ブラジル、ベトナム、フィリピン、中国の順に多くなっていて、全体の外国人登録者数の順番と異なっている。ただし、市内に保育園・幼稚園・アフタースクールのような機能を兼ね備えた外国人の児童・生徒を預かる施設があるが、通学状況は把握していない。

図 9 伊勢崎市の国籍別外国人登録者数



出典) 伊勢崎市国際課より作成

第2項 外国人に対応する課が設置された経緯

平成 2 年から一貫して外国人の増加傾向が続き、外国人住民に関わる問題が深刻化したため、外国人対策に特化した担当部署の設置が必要となり、平成 16 年 4 月 1 日に国際化が設置された。

国際化が設置される以前は、国際業務は他の業務課によって対応されていた。秘書課で昭和 61 年 7 月に姉妹都市提携の調印が行われ、平成元年 11 月に友好都市提携の調印を行った。その後、行政課で平成 2 年 4 月より、外国人相談窓口事業を開始し、平成 11～14 年度まで生活環境課で実施し、平成 15 年度から市民活動課の所管になり、平成 16 年度から国際化の所管になり現在に至っている。

また、平成 15 年度から平成 14 年度まで国際交流事業と国際友好会館管理事業も所管し、平成 15 年度から市民活動課の所管になった。さらに市の職員が伊勢崎市国際交流協会の職員を兼ねており、市と協会の連携を円滑に進め、国際交流事業の効果的な運営に努めている。

第3項 医療機関の案内

医療機関と行政機関の連携は外国人向けのサービスを充実させる上で今後ますます重要になる分野と言える。医療通訳の派遣は、群馬県観光物産国際協会という県単位の組織によって実施されている。そのため、市が個別の病院と連携して事業に取り組むことや、特定の病院に対して支援を行うという連携は行われていない。

しかし、市内の医師会を通じた連携は実現している。医師会と市の「健康づくり課」が連携し、3歳児検診、1歳6か月検診、4か月検診といった検診を全ての市民に向けて行っている。検診の告知書類を外国語（スペイン語、ポルトガル語、ベトナム語）に翻訳する業務が、健康づくり課から国際課に依頼されており、これが市の国際課と医療機関の連携の現在の取組となっている。

第4項 外国人向け防災マップ、災害時外国人ボランティア

災害発生時、外国人は日本語の避難情報にアクセスできないゆえに、身体に障害がなくとも「災害弱者」として位置づけられてしまうことがある。そのため、外国人が理解できる形で災害情報を発信すること、そして外国人が有事の際、被災者のサポートが出来るようなボランティアの育成を進めることは、外国人と共に地域を支えていくために重要な取り組みである。伊勢崎市では平成25年より、外国人向けの防災マップを作成するとともに、平成26年より災害時外国人支援ボランティアを設置している。

災害時外国人支援ボランティアは広報によって公募され、高校生を除く18歳以上の、日本語から外国語、外国語から日本語への通訳・翻訳が出来る者と定められている。日本国籍を有していない者については、在留資格を有する者となっている。現在の登録者数は25名であり、英語、スペイン語、ポルトガル語、中国語、台湾語、ベトナム語、タガログ語、ドイツ語への対応が可能となっている。さらに、ボランティアの登録に市内在住は要件とされていない。これはたとえば伊勢崎が大規模な災害に見舞われたときに、ボランティア自身も被害を受け、他者への支援が困難な場合が想定される。このとき、市外の登録者によって避難所などで災害時通訳として外国人への支援が行われることが期待されているのである。同様な取り組みは、太田市、大泉町でも見られる。

ボランティアの参加者を拡大するため、年1回説明会を開催している。さらに、県と外国人が集住する自治体の共催で、災害時通訳ボランティア養成講座への参加を促し、ボランティアの能力向上と啓発を進めている。現在の25名の登録者はこの養成講座への参加者に市の職員が声をかけて登録をお願いした人々であり、公募という形で申請し、ボランティアとして登録された外国人の数は多くない。したがって、ボランティアの募集について今後の改革が求められるといえよう。

第5項 市と外国人定住者が意見を交えるチャンネル

平成2年の入国管理法改正以来、外国人の増加傾向が一貫して続き、外国人住民に関わる問題が多くなった。また、市民参加をキーワードに、審議会や市民会議など、市民の声を市政に反映させる機会を設ける動きが行政の内部で生じた。このような経緯で外国人住民の声を市政に反映させることを目的に、外国人共生会議が平成16年6月に成立された。

共生会議の設立で、漢字にルビを振る運動や外国人向け防災マップの作成、自治会を通じた外国人住民への防災訓練の周知の拡大が進められた。ただし、防災訓練の周知については自治会の担当者が外国人の居住実態を十分に把握できていなかったため、連絡がとれないという問題が生じ、取組みは継続されなかった。

外国人共生会議は平成26年3月31日をもって終了したが、それに替わる意見交換会として「伊勢崎市多文化共生推進懇話会」が平成26年6月より開催されるようになった。共生会議が市町の委嘱を受けた者しか参加できない定員20名の会議であったのに対し、懇話会は参加者を定めない自由参加形式の意見交換会であり、国際降雨流団体、日本語教育に携わるNPO法人、市民有志、元外国人共生会議委員などが参加し、外国人コミュニティとの連携などについて話し合いが行われた。参加者の拡大でさらに幅広い意見を吸い上げ政策へ反映させることが目標とされている。

外国人コミュニティとの連携は懇話会が実現したために議題に上がるようになったテーマである。行政の情報を外国人定住者に伝達するにあたって、コミュニティを通じた伝達は非常に効率的である。市の行政担当者は、外国人住民の居住実態について理解が十分でないため、登録されている住所を訪問しても、対象の外国人は既に引っ越してしまっているというケースが多い（これは不就学児童の把握を困難にする要因の一つである）。伊勢崎市の場合、国籍による差は存在するが、外国人住民同士のコミュニティが発達しており、コミュニティのリーダーを通じて様々な行政情報の伝達を行うことで、伝達に伴う事務コストを削減することが期待できる。

ただし、外国人住民の移動の頻度を考慮すると、特定のキーパーソンにこうした情報伝達の仲介を依存する構造は、必ずしも望ましくない。コミュニティに属する一人一人の外国人が転出しても、コミュニティが継続され、行政がコミュニティと連携できる仕組みを構築することが必要であると考えられる。

第6項 外国人住民向け社会保障制度

外国人同士のコミュニティとのつながりによって実現した取り組みとして、フィリピン人を対象とした「外国人向け社会保障制度説明会」がある。これはフィリピンコミュニティの代表者より、年金や国民健康保険についての説明会を開催したいとの申し出があり、

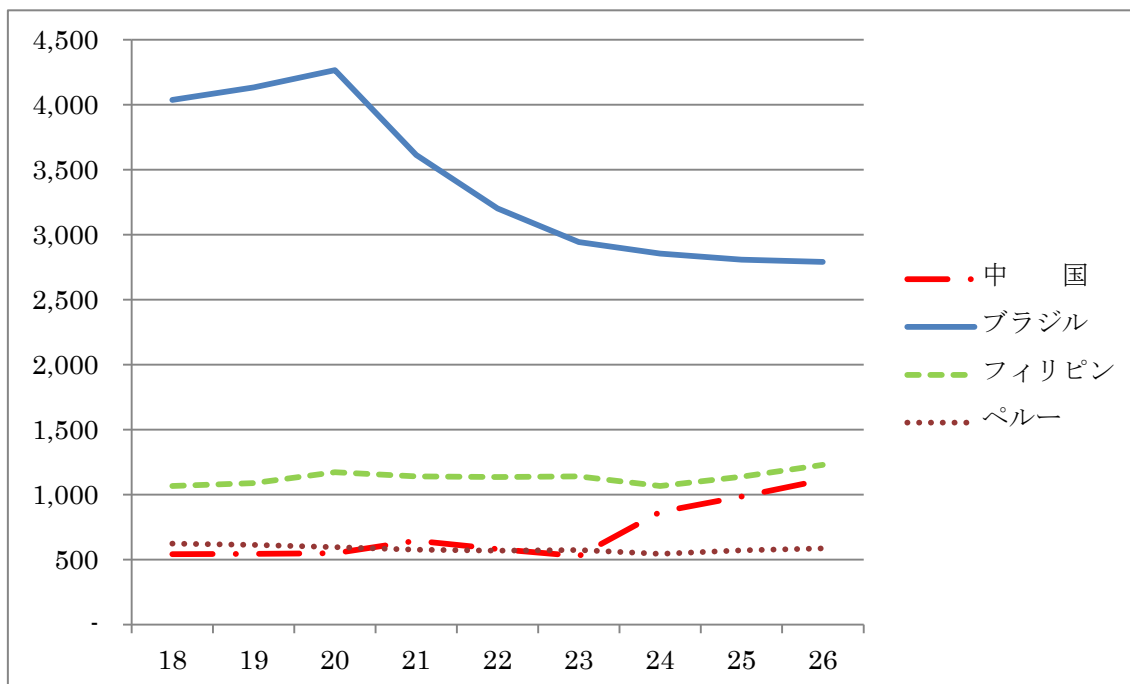
行政が対応したことで、実現した。年金等の担当課から国際課へ担当職員の派遣要請があり、コミュニティ代表者と国際課担当職員が連携して、説明文のタガログ語翻訳を行うとともに、通訳を交えて説明会を開催した。通訳の存在は大きく、参加者からの質問が活発に行われ、制度についての理解を広めることが出来たという。特に、日本と出身国とでは社会保障制度の仕組みがさまざまな点で異なっているため、日本で暮らすなかで、支払ってきた税金や保険料、年金が、給付に結びついているということへの理解が及んでいないという問題があったが、説明会を通じて制度の周知が実現した。無論、まだ市内に在住する外国人の全てに制度に対する理解が浸透したというわけではないが、今後、この説明会をベンチマークとして、広報活動が行われることが期待される。

第2節 太田市

第1項 太田市の外国人の現状

太田市に在住する外国人住民登録者の総数は、平成2年の入管法改正以来増加傾向が続いていたが、平成21年度のリーマンショックによる景気低迷を受けて減少傾向に転じた。しかし、平成26年より再び増加に転じている。国籍毎に見るとブラジル人は市内在住の外国人の最大多数を占めているが、リーマンショックを機に大きく減少し、減少の速度は低下しつつも、現在も減少が続いている。替わって台頭してきているのが、技能実習生や研修生として来日することが予想される中国人などのアジア系の外国人である。不況に対して帰国せずに日本に留まることを選択したブラジル人が生活基盤を再構築することが出来ているのかということは、生活保護の給付や外国人児童の教育環境と密接に関連するため、行政が注目すべき点である。

図 10 太田市の国籍別外国人登録者数



出典) 法務省 在留外国人統計より作成

また太田市教育委員会の調査によれば、平成 26 年 4 月 1 日時点で、太田市内の小・中・養護学校に通う外国人児童は 453 名である。これを国籍別で見ると、小中学校いずれにおいてもブラジルが多く、小学校に 138 名、中学校に 86 名が在籍し、いずれも全外国人児童生徒数の 50%に近い割合となっている。なお、太田市内には 2 校のブラジル人学校(伯人学校イーエーエス太田、エスコラ・パラレロ各種学校)があり、ブラジル政府の認可校であるとともに、群馬県による各種学校認可も受けている。

第 2 項 国際交流推進課設置の経緯

平成 4 年 1 月より正式な外国人市民窓口としてポルトガル語、中国語、英語で開設し、翻訳等の事業も始まった。当時は多文化共生という意識はなく、市民サービスの一環としてその都度各自治体の判断で対応が進められていた。

平成 18 年 4 月 1 日に企画課から改変され名称変更がなされ、国際交流推進課が設置された。以下では現在、太田市で行われている多文化共生に関する施策を取り上げる。

第 3 項 多文化共生に関する施策

太田市の広報誌(広報おおた)に掲載される記事の内、外国人にとって必要となる情報を抜粋して再編集した外国人向けの広報誌を発行している(ポルトガル語、スペイン語、英語、中国語に対応)。前者は月 3 回発行されており 10 ページ前後に及ぶボリュームの大きいものであるが、外国人向けの広報誌は毎月 1 号の発行でさらに重要な記事のみ抜粋した簡潔なものである。外国人向け広報誌の作成にあたっては、記事の選別から構成等の編集作業に至るまで全て市の職員で対応するため、大きな労力が投入されている。広報誌の頒布方法としては、新聞を取っている家庭には新聞と共に配られるほか、学校や保育園等で生徒を通じて家庭に配布されている。

また市役所内の各課で外国人へ向けた告知が必要となった情報について、国債かが各事業の担当課から依頼を受けて翻訳を行い、行政情報チラシを作成するという取り組みがある。ゴミの出し方や福祉医療に関する情報、国民健康保険に関する注意事項、予防接種の手引きなどがあり、ポルトガル語、スペイン語、英語、中国語に対応している。

さらに、税金や水道の利用法など、暮らしに係る基本的な情報についてホームページにおいて「くらしのガイド」として、上記の四言語に対応する形で情報発信を行っている。そしてどのような情報を外国人居住者に対して発信していくか、つまり、発信すべき情報の洗い出しについては、窓口における対応で明らかになった問題を解決するように随時対応するという形がとられている。

第 4 項 外国人市民相談窓口

平成 4 年度より、ポルトガル語、スペイン語、中国語、英語に対応できる外国人市民相談窓口が、市役所 1 階市民課の隣に設置された。それ以来、市役所の開庁状況に応じた変更が行われながら、日常的に利用可能な頻度で各言語に応じた窓口が対応している。以下の表で示す通り、主要な相談内容は、在留資格や税金に関するものである。リーマンショックの直後には就労に関する相談も増加している。住宅に関する相談件数も同様に平成 20 年度にピークを迎え、平成 23 年度以降、急激に減少している。その背景として考えられるのは東日本大震災であろう。市の職員の方の意見として、リーマンショック以降目の前の生活に対する不安から多くの外国人住民が帰国し、地震後は住む家を探すどころではなく、現状の生活基盤を再建することが先決であったのではないかという指摘もある。

表 1 太田市外国人相談窓口の相談件数

		在留資格等税金	住宅	健康保険・日常生活等	保育・児童教育	医療・健康	車・運転免許	就労	合計			
年度	15	977	633	466	427	370	288	215	119	113	65	3673
	16	1059	802	488	461	405	367	256	147	81	98	4164
	17	1090	1032	515	503	406	352	237	162	95	82	4474
	18	1136	1096	509	535	360	485	270	154	86	92	4723
	19	1061	1178	480	493	417	454	223	170	91	68	4635
	20	891	1257	540	516	696	502	362	256	88	216	5324
	21	736	1081	425	367	678	391	360	310	110	154	4612
	22	674	844	319	316	373	465	213	301	69	58	3632
	23	567	665	142	250	288	290	191	195	51	50	2689
	24	886	777	157	346	305	350	243	259	57	48	3428
	25	703	775	180	359	336	385	198	190	43	31	3200

出典) 太田市国際交流事業の概要より転載及び編集

第5項 ボランティア団体との連携

太田市では外国人を対象とした日本語教室で20年以上続いているものがあるが、これは無償の市民ボランティア団体によって運営が行われている。制度に対する理解や生活に関する不安を軽減する上で、日本語への理解を深めることは、外国人が日本で暮らすことの根幹をなす事項であると言える。外国人に対する支援の根幹といえる日本語の普及を市民ボランティアとの連携によって継続しているのが、太田市の特徴である。

第6項 ブラジル人学校への支援

公立の学校と比べて独自の運営を行っているため、各学校は個別に消防署や警察署と連絡をとって防災教室や交通安全教室を行っている。こうしたブラジル人学校の運営実態に対して、太田市はブラジル人学校と各種機関（警察署等）との間を取り持ち、防災教室等の開催支援を行った。

第7項 行政機関同士の連携

太田市も参加する外国人集住都市会議の成果として、都市間の災害時相互応援協定が成立したことが挙げられる。これは近隣の集住都市を含む大規模な被害を伴う災害が発生した際、外国人に対応した多言語の支援を行えないことが想定されるため、離れた集住都市と翻訳や通訳などに関して助け合えるような体制が構築された。なお、太田市においても災害時言語ボランティアを立ち上げている。太田市でもボランティアの要件を設定するに当たり、市内在住という要件は設けず、他地域からのボランティアも受け入れることで、災害への対応力を高めている。

災害時言語ボランティアは県内の複数の自治体で設置されていて、それぞれの市または町ごとに登録されている。有事の際、自治体間でボランティアの養成を行うことが想定されているが、県で登録した方が効率的なのではないかという考え方もできる。多文化共生

の取り組みは、地域ごとに蓄積されたノウハウを踏まえて国や都道府県などで必要な基盤の整備を行うことが望ましい。

こうした自治体間の横の連携を進めてきた外国人集住都市会議であったが、平成 27 年度 4 月から枠組みの拡大が行われた。これまではニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人市民が多数居住する都市等をもって構成される会議とされていたが、拡大以降では、日系人に限らず外国人の居住者が多い都市を対象とする形で変更された。日系人は少ないが外国人が多く居住する都市の加盟が期待され、集住都市会議の規模が拡大する。会議の規模を拡大することで、国への交渉力を強化することが目指されている。

第 3 節 大泉町

第 1 項 大泉町の外国人の現状

平成 2 年の入管法の改正を契機とした南米日系人の就労目的の流入により、大泉町の総人口は急激に増加し、平成 3 年 6 月に 4 万人を超えた。そして下表で示す通り、平成 8 年に外国人比率が 10%を超えて以来、リーマンショックなど経済的ショックの影響で微増減がありながらも、外国人比率は 15%前後で推移している。国籍別にみると、ブラジル、ペルー、中国、ネパール、フィリピン、ボリビアの順になっており、ブラジルだけで外国人居住者数の 61.8%を占めている。こうした状況に対応し、太田市における多文化共生施策はブラジル出身の外国人への対応が中心となっている。

表 2 大泉町の外国籍住民数の推移(抜粋)

	ブラジル	ペルー	ネパール	フィリピン	ボリビア	中国	韓国・朝鮮	その他	合計	総人口	外国人比率
昭和61年	0	0	0	25	0	6	160	31	222	37222	0.6
63年	36	0	0	35	1	14	161	65	312	37788	0.8
平成元年	277	51	0	49	0	26	151	69	623	38379	1.6
2年	821	175	0	62	0	46	149	62	1315	39351	3.3
3年	1382	289	0	64	31	130	153	117	2166	40470	5.4
8年	3273	521	1	113	21	68	147	159	4303	41746	10.3
16年	4864	787	25	212	94	99	119	272	6472	42378	15.3
18年	4926	839	26	145	92	340	108	320	6796	42096	16.1
20年	5140	857	30	157	119	348	106	325	7082	42295	16.7
21年	4676	844	27	170	112	194	106	293	6422	41469	15.5
22年	4547	850	46	174	122	173	104	311	6327	41289	15.3
23年	4419	855	82	188	125	137	107	324	6237	41099	15.2
24年	3920	860	165	187	139	144	99	345	5859	40716	14.4
25年	3911	883	207	190	185	169	100	409	6054	40759	14.9
26年	3986	949	243	205	175	242	106	471	6377	40931	15.6

出典) 大泉町提供資料より転載、編集

註) 各年とも 12 月 31 日時点の人口

第2項 多文化共生施策が始まる経緯

入管法改正の以前から大泉町では企業の進出が進み工業が発達していたが、中小企業の人手不足が深刻化していた。不法就労者本人だけでなく、その雇用主にも罰則規定を新設した改正入管法は、中小企業の経営者を悩ませた。しかし、日本社会との血縁を考慮した在留資格である定住者は、日本における活動や就労を制限しないというものであったため、中小企業の注目を集めた。また当時のブラジルは輸出不振であり経済の不安定化が深刻化していた。プッシュ・プル双方の要因が重なり、日系人の出稼ぎブームが生じた。

大泉町の中小企業が集まり、平成元年に結成された「東毛地区雇用安定促進協議会」は、協議会で日系人を直接雇用する形態をとり、他地域の出稼ぎの日系人が業務請負などの業者を介して就労していた状況と対照的である(協議会は平成11年4月に解散)。さらに平成2年度中に町内の小学校に日本語学級が設置され、各種手続きや制度の通訳を採用し、書類の翻訳もこの頃にはじめられた。大泉町では行政が速やかに対策をとったことが分かるが、他地域では外国人の流入が進み、問題が具体化した時点で施策が実行されてきた。大泉町の行政の初動の速さは目を見張るものがある。

また平成3年に外国人を対象に実施したアンケート調査では、「これからどのくらい日本に滞在するか?」という問に対し、「3年未満」と答えた者が約70%を占めていたのに対し、10年後の平成12年の調査では「3年未満」は全体の18.6%、「未定」という回答は66%と大幅に増加していた。2008年の金融危機の後も、帰国者が増加する一方で生活基盤が崩壊してもなお、日本に留まることを選択する外国人も少なくなかった。これは滞在が長期化する中で生じた地域との結びつきの強さを物語っており、ともに地域を支える存在として外国人を認識する多文化共生施策の重要性を行政は認識する必要がある。

第3項 情報伝達

行政情報など住民に確実に周知されなくてはならない情報を外国人に伝えるため、大泉町では、ポルトガル語通訳の設置やコミュニティセンターを設置する他、ポルトガル語による広報誌の発行などを通じて、行政情報の正確な伝達に努めている。

また、外国人に町の職員が直接意見交換を行う多文化共生懇話会が開催されている。町内の外国人店舗や外国人学校に出向き、行政に対する外国人のニーズを吸収する機会としても活用している。またこうした情報伝達と関連が強い取り組みとして「文化の通訳」事業がある。文化の通訳とは母語で正確な情報伝達を行うことが出来る外国人住民等の内、町に登録されたものであり、彼らを介して行政は町内の外国人に対し、必要な情報を効率よく伝達できるようになることを期待している。町内の外国人同士の繋がりを利用し、地

域のキーパーソンとして活躍してくれる人材を育成し、行政と外国人のコミュニティを結ぶ懸け橋となることが求められている。伊勢崎市が外国人コミュニティとの連携を重視していたように、多文化共生の現場では外国人同士の繋がり行政が協働することが求められている。

第4節 NPO 法人 J コミュニケーションに対して

第1項 運営の自立性・持続性を確保するための工夫

運営に係る行政からの支援は、一切受けていない。教室は子供の学外教育を主なターゲットとしているのではなく、日本で就労しており、日本語学習の必要性を認識している大人を対象とした講座が主要な活動となっている。外国人同士の口コミで利用者を拡大してきたが、仕事の都合で通学を続けられなくなる利用者が多い。大人向けの講座に高めの料金を設定し、子供向け教室は低料金で運営している。それ以外の経営資源の集め方として、寄付を集めること・ネットワークの構築に注力しており、クラウドファンディングの利用や情報発信のプラットフォーム（いせさき NPO 協議会 社会貢献ネット）の創設に取り組んでいる。この NPO 協議会では参加団体の活動実績をプールして発信することで、資金の使われ方を透明化することで、企業が寄付をしやすい環境を整備することを目指している。また、大学の市民講座とも連携し、個人がボランティアや NPO 活動に参加する際のきっかけを提供する場として将来的に機能することを期待している。

第2項 利用者に対するきめ細かなサービスの実現について

子供の教育支援としては、教科の内容を指導することよりも、「問題を読み解く」日本語能力の養成という視点で教育を実施。また子供と親を対象とした進学説明会を実施し、学習意欲の向上にも取り組む。外国人への指導という点では、外国人同士の教え合いにも着目しており、外国人コミュニティのリーダーに対して、日本語学院における日本語講座の受講の支援を行い、外国人が外国人に日本語を教わることができる環境の実現を目指している。

第3項 行政との関係性

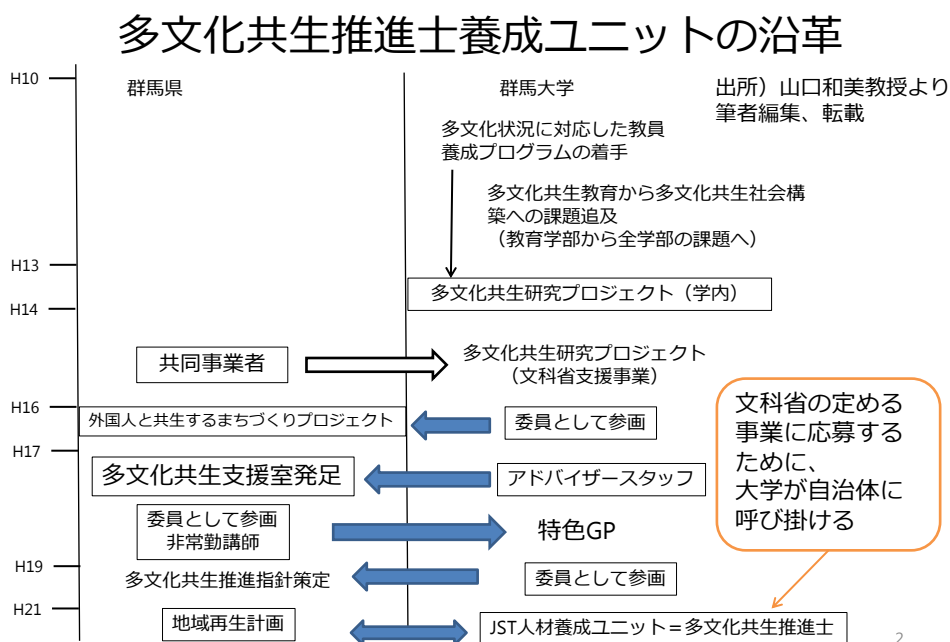
県内 2%の問題ではなく、日本人の問題として考える認識の転換が必要。日系人の児童は母国と日本をつなぐ架け橋として活躍する親日的存在に育つ可能性があるため、地域の振興戦略として外国人問題に取り組むのが望ましいのではないかと。現行の一年単位の助成金では取り組みが持続しない（緊急雇用創出基金事業）。小学校の教室に職員を派遣し、教師の補助として教室にいる外国人児童のサポートを行っているが、助成金の年限終了後は、現在の規模で事業を続けることは難しい。

第5節 群馬大学事業担当者に対して

第1項 「多文化共生推進士」養成ユニット設立の経緯

大泉町では外国人が住民の15%を占めるような現状になっていたにもかかわらず、外国人児童に対応する人材養成は県内の大学の教育学部で全く行われていなかった。平成10年度より、群馬大学教育学部にて、外国人児童の増加に対応する人材（教師）の養成プログラムに着手したことで群馬大学における多文化共生に対する取り組みがスタートする。取り組みが同大学の全学部を巻き込んだ取り組みへ発展するとともに、大学は情報提供者として県に協力を要請する。県におけるプロジェクトの委員として大学スタッフが参加し、タウンミーティングで大学における取り組みの説明などを行う。県と大学でこのような人材交流が行われた後、文部科学省の定めるJST人材養成ユニットに応募するために大学が自治体に協力を呼びかけ、「多文化共生推進士」養成ユニットが設立される。

図11 大学と県庁の連携の経緯



大学が果たす役割として、地域の課題解決にリーダーシップを発揮する人材を送り出すということに特に注力しているのが、この多文化共生推進士養成ユニットである。現在県内で民間企業の職位や公務員として活躍する社会人を対象に、県内の多文化状況に対応するためのノウハウを提供している。このような取り組みを通じて、県内の多様な団体で多文化状況に対応できる人材が増えるとともに、その人材が相互につながることで、地域全体の外国人の受け入れ態勢が整備されると考えるべきである。

文献目録

Domenico de Palo Faini, Alessandra Venturini Riccardo. (2007). The social Assimilation of Immigrants. The World Bank.

群馬県生活文化部 NPO・ボランティア推進課. (平成 21 年). 協働実践ハンドブック NPO と行政の業務に使える協働のススメ. 群馬県生活文化部 NPO・ボランティア推進課.

衆議院調査局法務調査室. (2008). 外国人研修・技能実習制度の現状と課題.

総務省. (2006). 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に向けて～.

鳥居一平. (2011). 舵を切った外国人研修・技能実習制度 『移住労働と世界的経済危機』.