中部圏における多文化共生のあり方

～重点課題「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」について～

2013年4月

公益財団法人 中部圏社会経済研究所

はじめに

公益財団法人中部圏社会経済研究所は、中部圏開発整備法に定める中部広域９県（富山、石川、福井、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀の各県）を対象区域として、既存産業の高度化や新産業の開拓といった産業振興策、社会資本のあり方やその活用といった地域整備に関わる調査研究など、さまざまな事業を行っています。

国土交通省が2009年８月に策定・公表した「中部圏広域地方計画」のなかで、「多文化共生先進圏づくりプロジェクト」は、中部圏のリーディングプロジェクトの一つに位置付けられています。それを受けて、当財団では「中部圏多文化共生先進圏づくり」研究会を2009年度に立ち上げ、中部圏における外国人住民との共生についての議論を深めてきました。

本格的な人口減少と世界でも類を見ない高齢化の急速な進展のなか、将来にわたって持続的な経済成長を実現するには、外国人材の受け入れや定着の取り組みが必要とされています。

1990年６月の改正入管法施行により、製造業が集積している中部圏では、多くの日系ブラジル人たちが流入しました。しかし、2008 年秋以降の世界的な金融危機により雇用情勢は大きく変化し、さらに2011年３月の東日本大震災の影響もあり、増加を続けてきた外国人登録者数は足下では減少に転じています。

こうした状況下、依然として日本にとどまっている外国人のなかには定住を決意した方々も多いとみられます。そして、定住化に加えて多国籍化も進み、地域が対応すべき課題も多様化してきています。そのため、多文化共生のあり方を検討するうえでは、まずは生活者としての外国人が抱えている諸問題に着目し、受け入れ体制や環境を整備することが重要と考えました。そして、中部圏の外国人住民、とりわけ日系ブラジル人に焦点を絞り、その現状と問題点を洗い出したうえで、彼らを今後の中部圏をともに担う人材として捉え、その重点課題として「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」を選定し、今回報告書としてとりまとめを行いました。

調査研究にあたりましては、座長である伊藤達雄三重大学名誉教授はじめ、委員のみなさまに多大なご協力をいただき、適切なアドバイスをいただきましたことを、ここに深く感謝申し上げます。

2013年４月

公益財団法人中部圏社会経済研究所

中部圏における多文化共生のあり方
～重点課題「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」について～

目　次

はじめに
第１章　日本で生活する外国人
１－１．日本を訪れる外国人……1
（１）外国人入国者数の推移……1
（２）在留資格別新規入国者数の推移……1
１－２．日本に在留する外国人……3
（１）外国人登録者数の推移……3
（２）外国人登録の新規登録と登録閉鎖件数の推移……3
（３）国籍別外国人登録者数の推移……4
（４）在留資格別外国人登録者数の推移……5
第２章　日本の「多文化共生」
２－１．国際化と多文化共生……6
（１）「国際化」とは……6
（２）「多文化共生」とは……6
２－２．日本の「多文化共生」の背景……7
（１）日本の人口の長期推移と構成の変化……7
（２）雇用の非正規化と外国人労働者……7
（３）外国人労働者の就労状況……8
第３章　中部圏の「多文化共生」
３－１．中部圏の外国人住民にみられる特徴……11
（１）中部圏の外国人登録者数……11
（２）中部圏の産業構造……12
（３）リーマンショックの中部経済への影響と外国人労働者の雇用……13
（４）日系ブラジル人と外国人労働者……14
（５）中部圏の「多文化共生」の特徴……16
（６）なぜ中部圏に「多文化共生社会」の構築が急がれるのか……18
３－２．中部圏の外国人住民の現状と問題点……19
３－３．なぜ「コミョニケーション」と「外国人の子どもの教育」が重要か……21
（１）「コミュニケーション」を重点課題とする理由……21
（２）「外国人の子どもの教育」を重点課題とする理由……21
第４章　重点課題「コミュニケーション」について
４－１．外国人住民とのコミュニケーション……23
（１）生活者としての外国人……23
（２）地域の日本語教室と国際交流協会……23
（３）外国人に対する日本語教育の状況……24
４－２．「コミュニケーション」に関する現状と課題……27
（１）日本語学習についての課題……27
（２）情報伝達についての課題……29

第５章　重点課題「外国人の子どもの教育」について
５－１.多様化する外国人の子どもと教育……30
（１）多様な教育制度……30
（２）外国人の子どもの多様性……31
５－２．外国人の子どもの就学状況……33
（１）外国人児童生徒数の推移……33
（２）日本語指導が必要な児童生徒……33
（３）中部圏における日本語指導が必要な外国人児童生徒……36
５－３.「外国人の子どもの教育」に関する分野別の現状と課題……37
（１）就学義務と不就学についての課題……37
（２）子どもと保護者が向き合うべき課題……45
（３）受け入れる学校と行政などに関する課題……47
第６章　課題解決に向けて
６－１．コミュニケーションについて……54
６－２．外国人の子どもの教育について……56
第７章　多文化共生に関する取り組み
７－１．外国人政策に関する国の主要な会議……60
（１）日系定住外国人施策推進会議……60
（２）「外国人との共生社会」実現検討会議……60
７－２．中部圏における先進的な取り組み事例……62
（１）広域的な取り組み事例……62
（２）各自治体の取り組み事例……63
おわりに
「中部圏多文化共生先進圏づくり研究会」委員名簿、研究会開催状況
最近の研究会における参加者の発言（抜粋）

【参考資料】

＜当財団機関誌「中部圏研究」寄稿　調査研究レポート　～中部圏の多文化共生先進圏づくり～＞

2010.06 vol.171「多文化共生をめぐるいくつかのキーワードと日本の状況」……73
2010.06 vol.171「外国籍住民を交えた地域防災のあり方 ～地域防災力の向上を可能にする
枠組みとは？～」……79
2010.09 vol.172「日本の『国際化』政策の変遷と多言語情報提供 ―『多文化共生』社会の
実現に向けて―」……87
2010.12 vol.173「多文化共生社会の法制度」……95
2011.09 vol.176「『生活者としての外国人』の日本語学習支援」……103
2011.09 vol.176「外国人の子どもの教育問題」……111
2012.09 vol.180「外国人児童生徒の学力保障をめざす『鈴鹿市日本語教育支援システム』の構築
～ＪＳＬバンドスケールの活用から　確かな学力の定着を目指して～」…117
2013.03 vol.182「新しい在留管理制度について」……125

第１章　日本で生活する外国人

１－１．日本を訪れる外国人

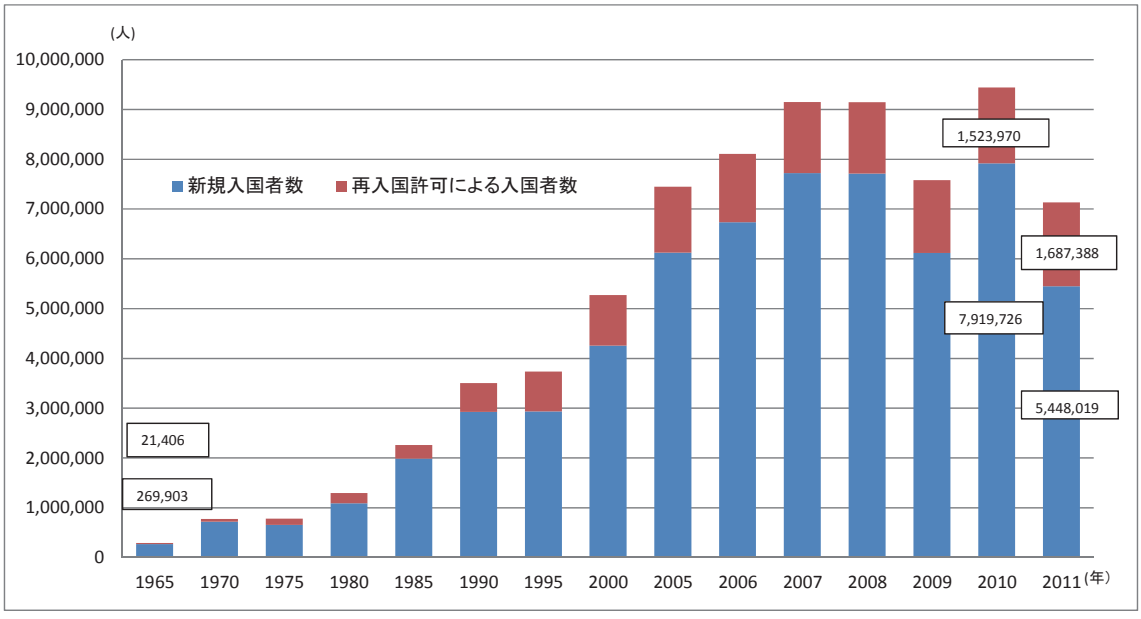
（１）外国人入国者数の推移

法務省入国管理局の「出入国管理統計」によれば、2011 年における外国人入国者数は 7, 135, 407 人であり、その内訳は新規入国者数 5, 448, 019 人、再入国許可による入国者数 1, 687, 388 人となっている（図 1-1）。再入国許可制度は、日本に在留する外国人がその在留期間内に一時外国に出国した際、再度入国する際の手続きを簡略化することを目的として設けられた制度であり、再入国した後は従前の在留資格・在留期間が継続しているものとして扱われる。入国者総数からこの再入国者数を差し引いたものが新規入国者数となる。すなわち、過去に来日した経験がある外国人も、再入国許可による入国でなければ、新規入国者数に計上されることとなる。

外国人入国者数は、ほぼ一貫して増加基調にあったが、2008 年 9 月のいわゆるリーマンショックを契機とした世界的な景気後退と、円高基調の継続、新型インフルエンザの発生などにより、観光やビジネスなどを目的とした来日を一時的に手控える傾向がみられ、2009 年に一度大きく落ち込んだ。

翌年、アジア地域の景気回復に加え、中国に対する観光査証の発行条件緩和措置もあり、いったんは回復したものの、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の影響などもあり、2011 年の新規入国者数は再度大幅に落ち込むこととなった。

（図 1-1）　外国人入国者数の推移



（資料）法務省「出入国管理統計」

（２）在留資格別新規入国者数の推移

在留資格別の外国人入国者数を検証するために、入国者総数ではなく、より実態に即した傾向を示す新規入国者数を用いることとする。

2011 年の新規入国者数は 5, 448, 019 人であるが、これを在留資格別（入国目的別）にみると、「短期滞在」が 5, 180, 962 人と最も多く、新規入国者全体の 95. 1%を占めている（表 1-1）。「短期滞在」は、観光や短期商用などを目的としたもので、入国時に 90 日以内の滞在期間が認められた在留資格である。この在留資格をもって在留する外国人は、就労活動に従事することができないことに加え、

比較的簡易な手続きにより入国を認められるため、他の在留資格への変更は原則できない（入管法第 20 条 3 項）。

「短期滞在」以外の在留資格で日本を訪れる外国人の割合は、新規入国者の 5%弱程度でしかない。さらに、2011 年には 267,057 人に落ち込んでおり、実数（延べ人数）でも減少傾向が続いている。内容をみると、「興行」の在留資格をもった外国人の減少が大きい。これは、2005 年 3 月と 2006 年 6 月の二度にわたり、在留資格「興行」の上陸許可基準に関する法務省令の改正が施行され、基準が厳格化された影響とみられる。また、「定住者」や「日本人の配偶者等」などの身分に基づく在留資格についても減少傾向が顕著となっている。一方で、「研修」や「技能実習」、「留学」などの在留資格をもった外国人の新規入国者は、中長期的には一貫した減少基調ではなく、リーマンショックや東日本大震災以前は増加基調にあった。

（表 1-1）　在留資格別新規入国者数の推移　（単位：人）

	2000年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
新規入国者数	4,256,403	6,120,709	6,733,585	7,721,258	7,711,828	6,119,394	7,919,726	5,448,019
短期滞在	3,910,624	5,748,380	6,407,833	7,384,510	7,367,277	5,822,719	7,632,536	5,180,962
構成比（%）	91.9%	93.9%	95.2%	95.6%	95.5%	95.2%	96.4%	95.1%
短期滞在以外	345,779	372,329	325,752	336,748	344,551	296,675	287,190	267,057
興行	103,264	99,342	48,249	38,855	34,994	31,170	28,612	26,112
身分に基づく在留資格	73,589	58,772	55,407	53,457	42,062	26,581	20,068	19,969
研修・技能実習	54,049	83,319	92,846	102,018	101,879	80,480	77,727	82,331
留学・就学	41,907	41,474	45,772	47,939	58,116	66,149	63,478	49,936

（資料）法務省「出入国管理統計」

（注）1.新規入国者の「身分に基づく在留資格」は、在留資格「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」の合計。

2.在留資格「技能実習」は2010年7月1日に創設された。

3.在留資格「留学」と「就学」は2010年7月1日に「留学」に一本化された。

１－２．日本に在留する外国人

（１）外国人登録者数(注1)の推移

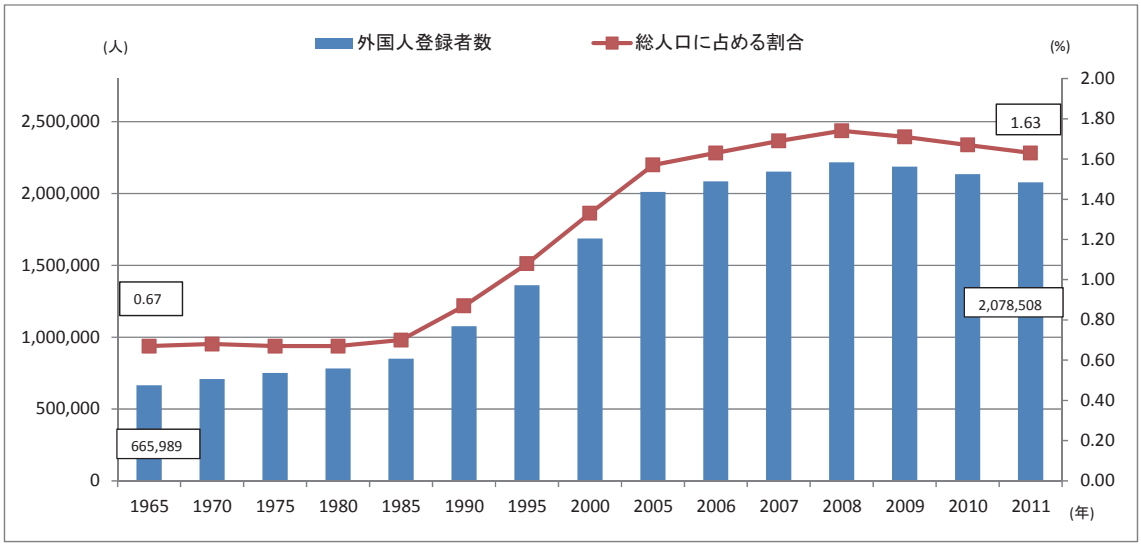
2012 年 7 月に外国人登録制度は廃止されたが、それ以前は、一般の入国の場合に、入国の日から 90 日以内に居住地の市区町村で外国人登録の申請を行うことが義務付けられていた。そして、入国する外国人の 9 割以上を占める「短期滞在」の在留資格をもって在留する外国人は、外国人登録を行うことなく出国してしまうことが大半であった。外国人登録者数は、日本に就労、勉学、同居などの目的をもって相当期間滞在し、地域社会で生活する外国人の在留状況を反映するものであった。

法務省入国管理局の「登録外国人統計」によれば、2011 年 12 月末現在の外国人登録者数は 2,078,508 人となっている（図 1-2）。外国人入国者数の推移と同様に、1990 年以降ほぼ一貫して増加していたが、2008 年をピークに 3 年連続で減少している。

また、総人口（総務省統計局発表の 2012 年 1 月 1 日現在概算値 1 億 2,733 万人）に占める割合は 1.63%となっており、これも 3 年連続の減少となっている。

注 1：「入管法及び入管特例法の一部を改正する法律」、ならびに「住民基本台帳の一部を改正する法律」が第 171 回国会で成立し、2009 年 7 月 15 日に公布された。施行は 2012 年 7 月 9 日であり、それに伴い外国人登録制度は廃止された。

（図 1-2）　外国人登録者数と日本の総人口に占める割合の推移



（資料）法務省「登録外国人統計」、総務省統計局「国勢調査」および「人口推計」

（注）1.「外国人登録者数」は、各年 12 月末現在の統計。

2.「総人口に占める割合」は、各年 10 月 1 日現在の人口（2011 年は 2012 年 1 日 1 日現在概算値）を基に算出。

（２）外国人登録の新規登録と登録閉鎖件数の推移

外国人登録者数の増減は、以下の大きく 3 つの要素によって左右される。また、外国人登録の新規登録件数と登録閉鎖件数の推移をみると、2009 年から閉鎖件数が新規登録を上回る状態が続いている（表 1-2）。

①入国者数と出国者数との差：新規に入国して在留資格を得る長期滞在者と、再入国許可を取らないで出国する単純出国者との差により、外国人登録者数は増減する。

②日本国内での外国人の出生数と死亡数の差

③日本国籍離脱・喪失者数と日本国籍取得者数との差

(表1-2)　外国人登録の新規登録数及び登録閉鎖数推移　(単位:件)

		2000年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
新規登録	総数	327,298	336,684	337,684	324,775	271,013	254,577	241,050
	入国	313,901	324,259	324,330	310,755	258,492	242,169	229,500
	出生	12,691	11,844	12,902	13,524	12,127	11,986	11,162
	日本国離脱・喪失	83	98	89	75	77	93	83
	その他	623	483	363	421	317	329	305
登録閉鎖	総数	220,219	312,655	263,495	262,999	305,575	296,289	296,749
	出国	196,475	290,352	240,680	241,936	282,083	274,271	276,368
	日本国籍取得	17,240	15,376	15,634	13,909	16,266	13,932	11,402
	死亡	5,806	5,938	6,168	6,115	6,188	6,686	6,541
	その他	698	989	1,013	1,039	1,038	1,400	2,438

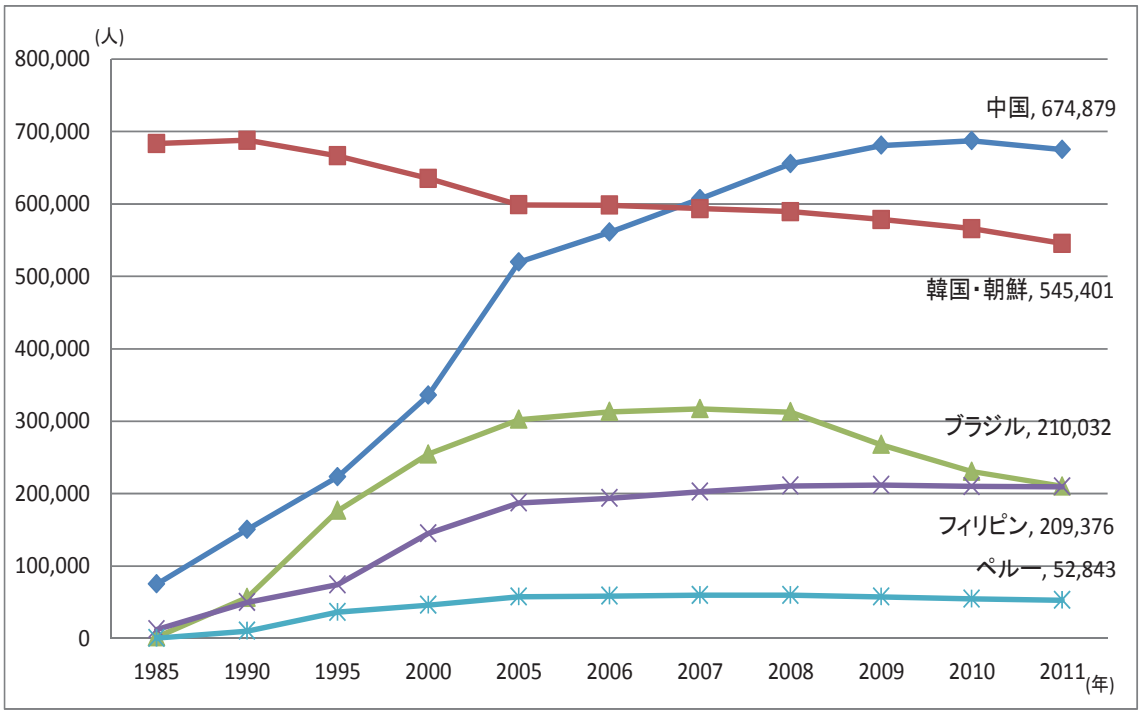
(資料)法務省入国管理局編「平成24年版　出入国管理」(白書)

(3) 国籍別外国人登録者数の推移

2011 年 12 月末現在の外国人登録者数を国籍別（出身地別）にみると、中国が 674,879 人で全体の 32.5%を占め、以下、韓国・朝鮮 545,401 人（26.2%)、ブラジル 210,032 人（10.1%)、フィリピン 209,376 人（10.1%)、ペルー52,843 人（2.5%）と続いている(図 1-3)。

また、年別の推移をみてみると、韓国・朝鮮は毎年一貫して減少している。その他の国は増加基調にあったが、最近になり一転して減少基調に転じている。2007 年にトップとなった中国は、それ以降も増加傾向が続いていたものの、2011 年末には減少した。その他では、ブラジルが 2007 年末をピークに、ペルーが 2008 年末をピークに、フィリピンが 2009 年末をピークに、足下それぞれ減少している。

(図 1-3)　国籍別外国人登録者数の推移



(資料)法務省「登録外国人統計」(各年 12 月末現在)

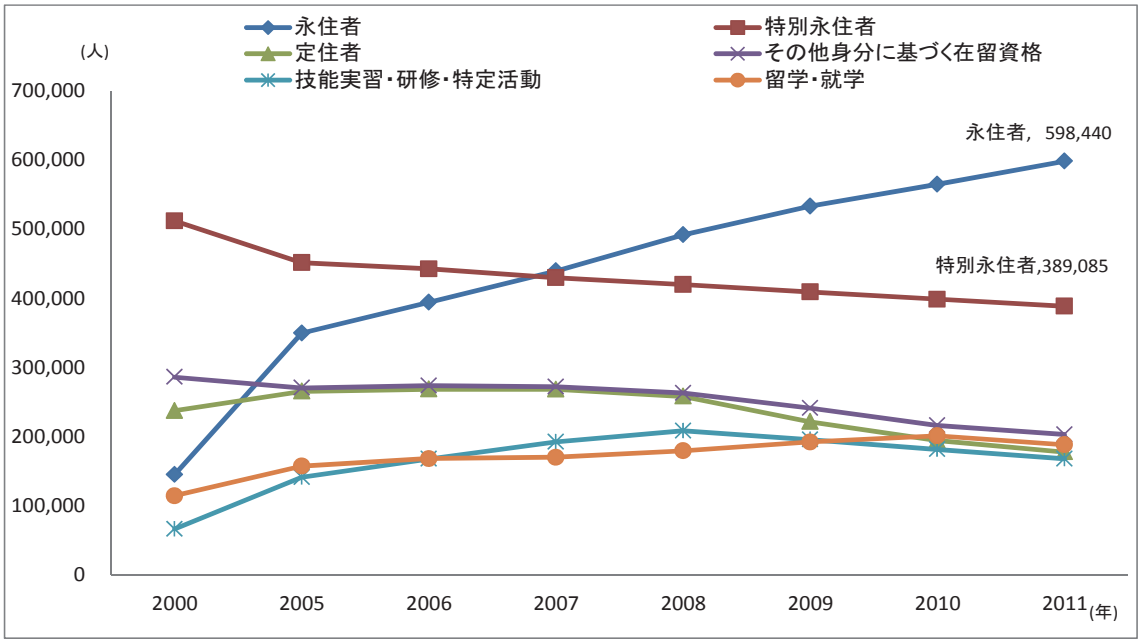
（４）在留資格別外国人登録者数の推移

2011 年 12 月末現在の外国人登録者数を在留資格別（目的別）にみると、「永住者」が 598,440 人で全体の 28.8%を占め、以下、「特別永住者」389,085 人（18.7%）、「留学」188,605 人（9.1%）、「日本人の配偶者等」181,617 人（8.7%）、「定住者」177,983 人（8.6%）と続いている（図 1-4）。在留資格「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」を合わせた「身分又は地位に基づく在留資格」が 979,687 人（47.1%）となっており、日本で活動に制限のない資格をもつ外国人が半数近くを占めている。

また、年別の推移をみてみると、足下は減少に転じた在留資格が大半であるなか、「永住者」の在留は増加を続けており、定住化が進展していることが読み取れる。

「永住者」の在留資格は、他の在留資格で日本に在留する外国人からの永住許可申請および出生や日本国離脱を理由とした在留資格の取得申請に対し、一定の要件を満たすと認められる場合に付与される。国籍別の永住許可件数をみると、中国、フィリピン、ブラジルなどが多く、2011 年の総数は 41,327 件となっている（表 1-3）。

（図 1-4）　在留資格別外国人登録者数の推移



（資料）法務省「登録外国人統計」（各年 12 月末現在）

（注）1.「その他身分に基づく在留資格」は、「永住者の配偶者等」と「日本人の配偶者等」の合計。

2. 在留資格「技能実習」は 2010 年 7 月 1 日に創設された。

3. 在留資格「留学」と「就学」は 2010 年 7 月 1 日に「留学」に一本化された。

（表1-3）　国籍（出身地）別永住許可件数の推移　（単位：件）

	2000年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
総数	30,745	51,538	60,509	57,806	53,818	47,898	41,327
中国	10,593	13,744	15,875	16,140	16,957	16,714	16,436
フィリピン	5,467	7,554	8,723	8,982	9,248	9,157	7,210
ブラジル	3,762	16,055	19,793	16,824	11,430	7,549	5,172
韓国・朝鮮	3,454	3,368	3,788	3,914	4,060	3,760	3,221
ペルー	2,323	2,878	3,241	2,783	2,389	1,756	1,335
その他	5,146	7,939	9,089	9,163	9,734	8,962	7,953

（資料）法務省入国管理局編「平成24年版　出入国管理」（白書）

第２章　日本の「多文化共生」

２－１．国際化と多文化共生

（１）「国際化」とは

従来、日本では「国際化」という言葉が頻繁に使用されていた。その「国際化」という言葉は、「単一民族からなる日本」に住む日本人にとって、「世界基準」に達するために必要なことであり、目指すべきものとして語られてきた。そして、日本において「国際化」といえば、「海外からの観光客の呼び込み」や「姉妹都市提携」、「留学生の受け入れ」などが主要なテーマであった。

また日本においては、国内に在住する外国人の比率が欧米諸国に比べて少なかったこともあり、これまで体系的な移民政策は不要とされてきた。しかしながら、その一方においてはグローバル化の進展とともに、「ニューカマー(注2)」を中心とする事実上の移民が着実に増加していた。前章でみたとおり、韓国・朝鮮をルーツとする「オールドカマー」の人数が漸減傾向にあるのに対し、中国・ブラジル・フィリピン系の外国人の数が 1990 年を境に急激に増加し、その結果として外国人登録者の総数も長期的にみれば大幅に増加したのである。

そうしたなか、1980 年代には、新たに日本にやってきた外国人により犯罪が増加したとする「負の国際化」論が唱えられた。美化されていた「国際化」について、負の側面が強調されたといえる。さらに、1990 年代には「内なる国際化」の必要性が語られるようになった。国際化は外国との交流だけではすまされなくなり、すでに各地域の内側に居住している外国人を地域住民がいかに受け入れていくかという議論がでてきたのである。

最近続いている異常事態、すなわちリーマンショック後の世界経済の低迷や東日本大震災などで、ここ数年の外国人登録者数は減少傾向に転じている。しかしそうした状況下でも、在留資格「永住者」を持つ外国人は増え続けている。我が国全体で、外国人住民との共生のあり方について真剣に検討する時期が来ているのではなかろうか。

注 2：一般的に 1970 年代以降に日本に移住することになった人々を指し、旧植民地時代からの在日韓国人・朝鮮人など「オールドカマー」と区別して使われる。

（２）「多文化共生」とは

最近、日本では国内の外国人住民との関係を表す言葉として「多文化共生」がしばしば使われる。「国際化」が「共生」という耳触りのよい言葉に置き換わったようである。

「多文化共生」とは、「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(注3)」を表現しているが、それは日本独自の言葉である。この「多文化共生」という言葉は、1995 年の阪神淡路大震災以降、多文化共生センターという外国人支援ＮＧＯの名とともに広がった草の根の言葉であるといわれている。ただし、日本で使用される「多文化共生」という概念は、地域における調和的な側面が強調されるあまり、現実にマイノリティ集団を取り囲む不平等や差異的な構造に踏み込むことがおろそかにされてしまうという危険性がある。さらに、マイノリティの権利を尊重することよりも、ホスト社会へのマイノリティの社会的統合や管理・統治を目的としたものに傾きがちであるという危険性も指摘されている。今後はこれら課題を踏まえ、日本型の「多文化共生」の概念自体を再考察し、「多文化共生」が向かう方向性を充分に検討したうえでの諸施策を講じていく必要があろう。

注 3：総務省 2006 年 3 月「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」より抜粋

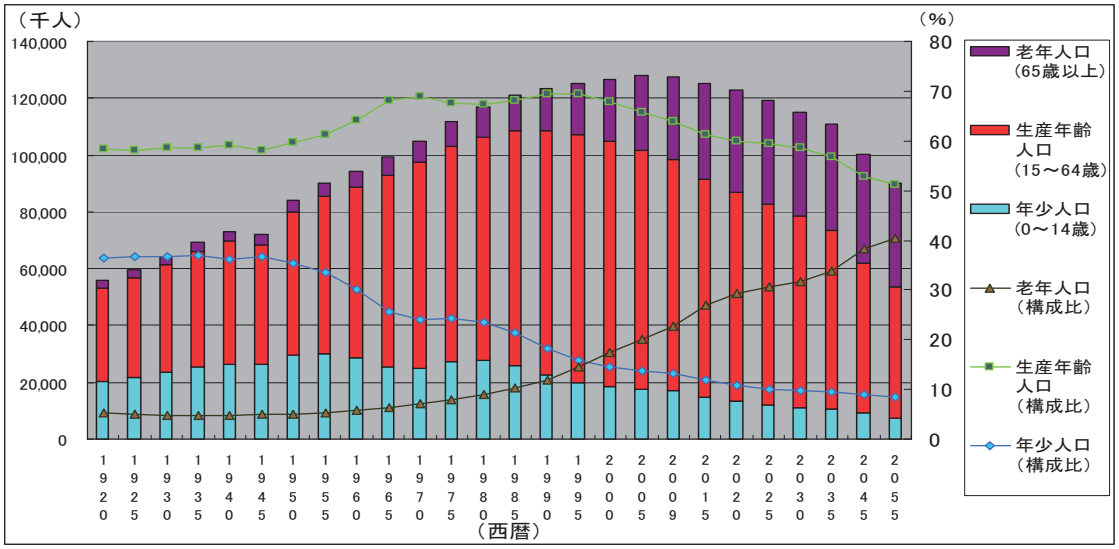
２－２．日本の「多文化共生」の背景

（１）日本の人口の長期推移と構成の変化

明治期以降の経済の発展、食糧事情の改善や、医療水準の向上により国民の生活が向上した結果、1920 年（大正 9 年）には 5, 596 万人だった日本の人口は増加を続け、2005 年（平成 17 年）時点で１億 2, 777 万人に達した。しかし、晩婚化、非婚化などの影響により出生率は年々低下し、今後は長期にわたり人口減少傾向が続くと予想されている。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（出生中位・死亡中位推計）によれば、日本の人口は 2055 年には 9, 000 万人を割り、そのままいくと 2105 年には 5, 000 万人を割り込むと推計されている（図 2-1）。

人口の内訳においても、日本の経済を支え生産・消費活動の中核となる生産年齢人口（15～64 歳）は、1995 年の 8, 716 万人をピークに減少しており、国内経済の停滞や需要減少の大きな要因になっている。生産年齢人口は今後も減少し続け、2055 年にはピーク時の半分近い 4, 600 万人弱にまで落ち込むと予想される。その一方で、1900 年代を通して全体の 1 割に過ぎなかった老年人口の比率は、急激な少子高齢化の進展とともに、2055 年には全人口の 4 割を占めると予想されている。このように、日本の人口構成は、質と量の両面において戦後の高度経済成長期とは大きく変化している。

（図 2-1）　　年齢別人口と構成比の推移



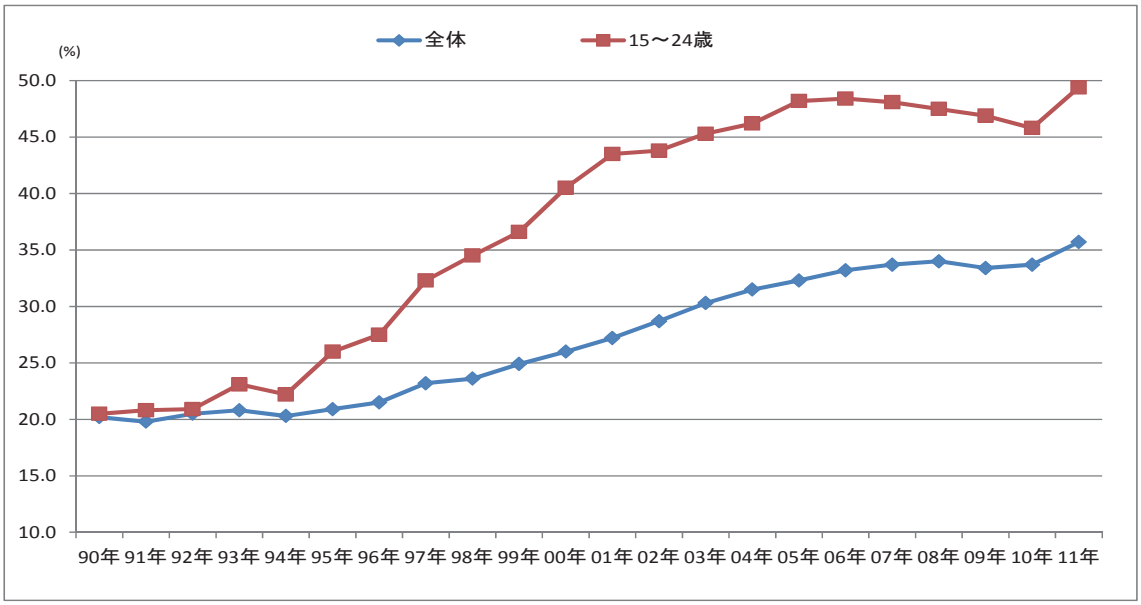
（資料）総務省統計局「日本の統計 2011」　将来人口は出生・死亡中位の推計

（２）雇用の非正規化と外国人労働者

長引く経済不況や円高に対応し、国際競争力を維持しつつ国内で企業が生き残るためには、一層のコスト削減が必要であった。そのため人件費（労務費を含む）の削減と雇用の弾力化を図る目的で、企業は一貫して派遣やパートなどの非正規労働者の採用を増加させてきた（図 2-2）。本来、固定費である人件費を変動費化しようとする動きである。その結果、新たに労働市場に参入しようとする若年層にしわ寄せがいき、2011 年では 24 歳以下の雇用者の約半分が非正規労働者となっている。

特に製造業（下請け）ではコスト低減のため人件費を削減する要求が強く、それを支える非正規労働者としてニューカマーの人々が製造業に従事していった。

（図 2-2）　　雇用者のなかで非正規の職員・従業員が占める割合（年齢階級別　役員を除く）



（資料）総務省統計局「労働力調査特別調査」（～2001 年）、「労働力調査」（2002 年～）

（注）2001 年までは毎年 2 月の計数　2002 年以降は毎年 1～3 月の平均、2011 年は 10～12 月の平均

（３）外国人労働者の就労状況

厚生労働省は、毎年外国人雇用の届出状況を公表している（表 2-1）。外国人雇用状況の届出制度は、雇用対策法に基づき、外国人労働者の雇用管理の改善や再就職支援などを目的とし、すべての事業主に、外国人労働者の雇入れ・離職時に、氏名、在留資格、在留期間などを確認し、厚生労働大臣（ハローワーク）へ届け出るよう義務付けている。それによれば、2012 年 10 月末時点で、外国人労働者は 682,450 人（うち派遣・請負は 169,057 人）となっている。これに不法滞在者も含め、外国人労働者の就労状況をイメージ図化したものが、（図 2-3）である。

日本の人口構成が大きく変化し生産年齢人口が減少するなかで、従来のように日本国内だけで必要な人材を確保することは困難になってきている。海外からの人材確保の流れはもう変えることはできず、外国人住民との共生を前提とする社会への移行は、もはや後戻りできないところまで来ているとみられる。

（表 2-1）　　外国人雇用事業所数および外国人労働者数の推移　　（単位：所、人）

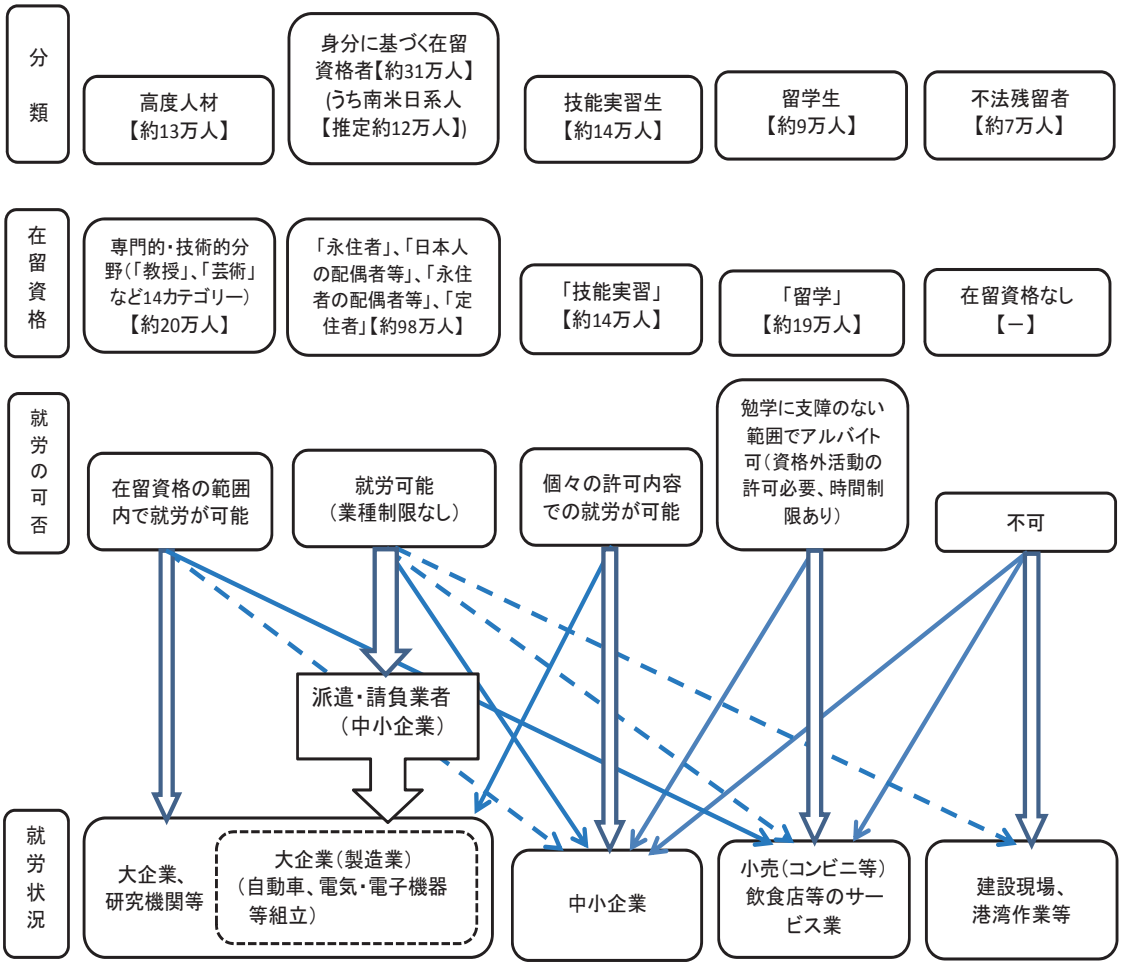
		2010年10月末		2011年10月末		2012年10月末	
			派遣・請負		派遣・請負		派遣・請負
事業所総数		108,760	18,830	116,561	18,134	119,731	16,304
外国人労働者総数		649,982	181,021	686,246	185,248	682,450	169,057
在留資格別	専門的・技術的分野の在留資格	110,586	24,562	120,888	26,238	124,259	24,919
	特定活動	123,342	14,987	5,939	866	6,763	1,049
	技能実習	11,026	1,406	130,116	15,274	134,228	14,674
	資格外活動	108,091	13,148	109,612	11,887	108,492	11,939
	身分に基づく在留資格	296,834	126,897	319,622	130,967	308,689	116,472
	うち永住者	136,982	50,809	154,010	55,712	156,883	52,657
	うち日本人の配偶者等	70,899	27,514	74,625	27,473	69,771	23,433
	うち定住者	83,817	46,664	84,943	45,598	75,438	37,943
	不明	103	21	69	16	19	4
国籍別	中国（香港等を含む）	287,105	45,762	297,199	45,146	296,388	41,991
	韓国	28,921	5,320	30,619	5,395	31,780	5,175
	フィリピン	61,710	21,634	70,301	24,132	72,867	23,645
	ベトナム	19,942	3,863	22,617	4,289	26,828	4,611
	ブラジル	116,363	70,034	116,839	68,854	101,891	57,035
	ペルー	23,360	11,848	25,036	12,430	23,267	11,163
	その他	112,581	22,560	123,635	25,002	129,429	25,437
産業別	製造業	259,362	66,584	265,330	66,143	260,988	59,743
	情報通信業	24,634	7,341	26,780	7,609	26,427	6,847
	卸売業、小売業	62,812	6,698	69,396	7,111	72,084	6,373
	宿泊業、飲食サービス業	72,289	6,361	74,845	4,906	75,158	5,206
	教育、学習支援業	44,531	4,285	47,375	5,166	48,075	5,113
	サービス業(他に分類されないもの)	83,746	62,614	89,446	66,025	85,352	59,755
	その他	102,608	27,138	113,074	28,288	114,366	26,020
都道府県別	東京都	154,610	32,524	167,998	35,827	176,978	36,688
	愛知県	78,723	30,756	84,157	32,826	80,712	28,832
	神奈川県	38,555	11,871	40,946	11,897	39,983	10,046
	静岡県	38,802	21,415	39,522	21,889	36,743	19,866
	大阪府	34,609	6,488	35,899	6,330	35,599	5,542

（資料）厚生労働省「外国人雇用の届出状況」

（注）1.「派遣・請負」欄は、各年 10 月末現在における①事業所のうち労働者派遣・請負事業を行っている事業所の数、②外国人労働者のうち労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者数を示す。

2. 産業別のデータは、日本標準産業分類(2007 年 11 月改訂)に対応している。

（図 2-3）　　外国人労働者の就労状況（イメージ）



（資料）法務省、厚生労働省、経済産業省資料により当財団作成

（注）1. 就労状況欄に向かう矢印はヒアリングなどに基づくイメージであり、統計数値に基づくものではない。

2. 分類ごとの人数は、厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（2012 年 10 月末現在）」、法務省「本邦における不法残留者数について（2012 年 1 月 1 日現在）」により、在留資格の人数は、法務省「登録外国人統計（2011 年 12 月末現在）」による。

3. 専門的・技術的分野の在留資格は、「教授」・「芸術」・「宗教」・「報道」・「投資・経営」・「法律・会計業務」・「医療」・「研究」・「教育」・「技術」・「人文知識・国際業務」・「企業内転勤」・「興行」・「技能」が該当する。

以上、第 1 章では日本で生活する外国人について、第 2 章では日本の「多文化共生」について簡単にその概要を整理した。ただ、日本の「多文化共生」については、その背景を概括するにとどめており、巻末の参考資料もご参照いただきたい。巻末には、これまでに開催した「中部圏多文化共生先進圏づくり研究会」において各委員や講師が講演し、当財団の機関誌「中部圏研究」に掲載した調査研究レポートを再掲している。

以降の第 3 章では、中部圏の「多文化共生」について、その特徴や課題などを検証する。

第３章　中部圏の「多文化共生」

３－１．中部圏の外国人住民にみられる特徴

（１）中部圏の外国人登録者数

中部圏には多くの外国人住民が居住している。外国人登録者数が総人口に占める割合は、中部 9 県では 2.2%となっており、全国平均の 1.6%を上回っている（表 3-1）。ただ、各県別にみてみると、東海 4 県（愛知・岐阜・三重・静岡）の同割合は高いものの、北陸 3 県（富山・石川・福井）は低く、中部圏のなかでも地域差が存在する。

また、国籍別の外国人登録者数をみると、全国平均ではブラジルの比率が 10.1%であるのに対し、中部 9 県では 29.5%と 3 倍近くなっている。これについては、北陸 3 県を含めた中部圏の全県で全国平均を上回っている。ブラジルは全国では第 3 位であるが、中部圏においてはトップである。

次に、在留資格別の外国人登録者数をみると、「定住者」の在留資格をもった外国人住民が中部 9 県では 15.1%と全国平均 8.6%を大きく上回っており、同様に「技能実習・研修・特定活動」の在留資格(3 つの資格の合計)をもった外国人住民も、北陸 3 県を中心に全国平均を大きく上回っている（表 3-2）。

（表 3-1）　中部 9 県の総人口と国籍別外国人登録者数（2011 年）　（単位：人）

	全国	中部9県計	富山県	石川県	福井県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県
総人口	128,057,352	21,743,798	1,093,247	1,169,788	806,314	2,152,449	2,080,773	3,765,007	7,410,719	1,854,724	1,410,777
外国人登録者数	2,078,508	471,408	13,729	10,783	12,176	33,717	47,375	82,184	200,696	45,312	25,436
中国	674,879	115,324	5,651	4,906	4,251	10,943	14,884	13,116	47,313	9,362	4,898
韓国・朝鮮	545,401	72,131	1,291	1,913	3,116	4,462	5,275	6,216	38,438	5,751	5,669
ブラジル	210,032	138,960	2,737	1,181	2,510	7,504	13,327	33,547	54,458	14,986	8,710
フィリピン	209,376	62,989	1,747	637	1,233	4,099	8,971	12,417	26,636	5,419	1,830
ペルー	52,843	19,932	46	67	83	683	945	5,445	7,582	3,389	1,692
ベトナム	44,690	10,293	236	509	157	425	980	2,111	4,388	1,021	466
タイ	42,750	7,854	113	158	188	2,217	336	1,143	2,123	1,375	201
外国人登録者数／総人口	1.6%	2.2%	1.3%	0.9%	1.5%	1.6%	2.3%	2.2%	2.7%	2.4%	1.8%
ブラジル／外国人登録者数	10.1%	29.5%	19.9%	11.0%	20.6%	22.3%	28.1%	40.8%	27.1%	33.1%	34.2%

(資料)総務省統計局「平成22年国勢調査(2010年10月)」、法務省「登録外国人統計表(2011年12月)」

（表 3-2）　中部 9 県の在留資格別外国人登録者数（2011 年）　（単位：人）

	全国	中部9県計	富山県	石川県	福井県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県
外国人登録者数	2,078,508	471,408	13,729	10,783	12,176	33,717	47,375	82,184	200,696	45,312	25,436
永住者	598,440	171,583	4,116	2,257	3,307	12,343	16,357	36,420	72,695	16,435	7,653
特別永住者	389,085	59,070	1,023	1,603	2,562	2,746	4,698	4,078	32,237	5,115	5,008
定住者	177,983	71,381	1,585	628	1,155	5,187	7,083	16,109	26,315	8,422	4,897
その他身分に基づく在留資格	203,264	48,504	1,463	825	1,109	5,525	4,255	9,396	19,123	4,000	2,808
専門的・技術的分野の在留資格	200,271	25,129	953	768	411	1,847	1,927	3,834	12,560	1,867	962
技能実習・研修・特定活動	168,133	55,548	3,255	2,401	2,979	3,647	9,930	6,839	17,202	6,865	2,430
留学	188,605	19,279	641	1,791	333	1,034	1,526	2,753	9,084	1,048	1,069
その他	152,727	20,914	693	510	320	1,388	1,599	2,755	11,480	1,560	609
定住者／外国人登録者数	8.6%	15.1%	11.5%	5.8%	9.5%	15.4%	15.0%	19.6%	13.1%	18.6%	19.3%
技能実習・研修・特定活動／外国人登録者数	8.1%	11.8%	23.7%	22.3%	24.5%	10.8%	21.0%	8.3%	8.6%	15.2%	9.6%

(資料)法務省「登録外国人統計表(2011年12月)」

(注)1.「その他身分に基づく在留資格」は、「永住者の配偶者等」と「日本人の配偶者等」の合計。

2.「専門的・技術的分野の在留資格」は、「教授」・「芸術」・「宗教」・「報道」・「投資・経営」・「法律・会計事務」・「医療」・「研究」・「教育」・「技術」・「人文知識・国際業務」・「企業内転勤」・「興行」・「技能」が該当する。

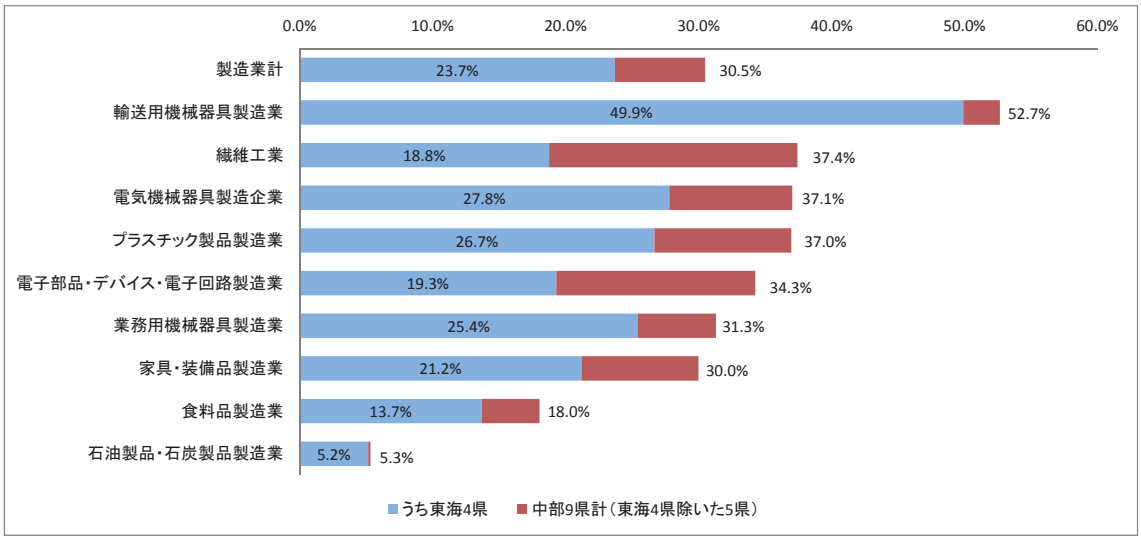
（２）中部圏の産業構造

中部圏の多文化共生の課題を考えるに際し、その背景となる中部圏の産業構造について少し触れておきたい。

中部圏の製造品出荷額の全国シェアは、製造業全体では30.5%を占めている（図3-1）。また、業種別にみてみると、輸送用機械器具製造業の全国シェアは中部圏で5割超（52.7%）であり、東海4県だけでも約5割（49.9%）を占めている。

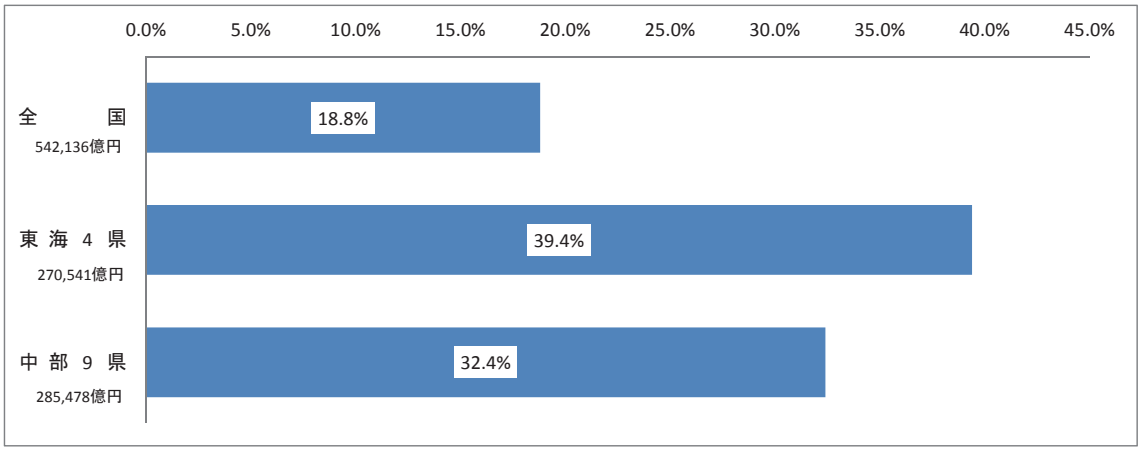
この地域は製造業、特に自動車関連産業の中心地である。東海4県の製造業の出荷額をみてみると、製造業全体に占める輸送用機械器具製造業の占める割合は、約4割（39.4%）となっている（図3-2）。全国平均である2割弱（18.8%）と比較すれば、いかにこの地域が自動車産業に依存しているかが理解できる。

（図3-1）　中部圏の製造品出荷額における業種別全国シェア



（資料）経済産業省「平成22年工業統計表（市区町村編データ）」

（図3-2）　製造業全体に占める輸送用機械器具製造業の製造品出荷額シェア



（資料）経済産業省「平成22年工業統計表（市区町村編データ）」

（３）リーマンショックの中部経済への影響と外国人労働者の雇用

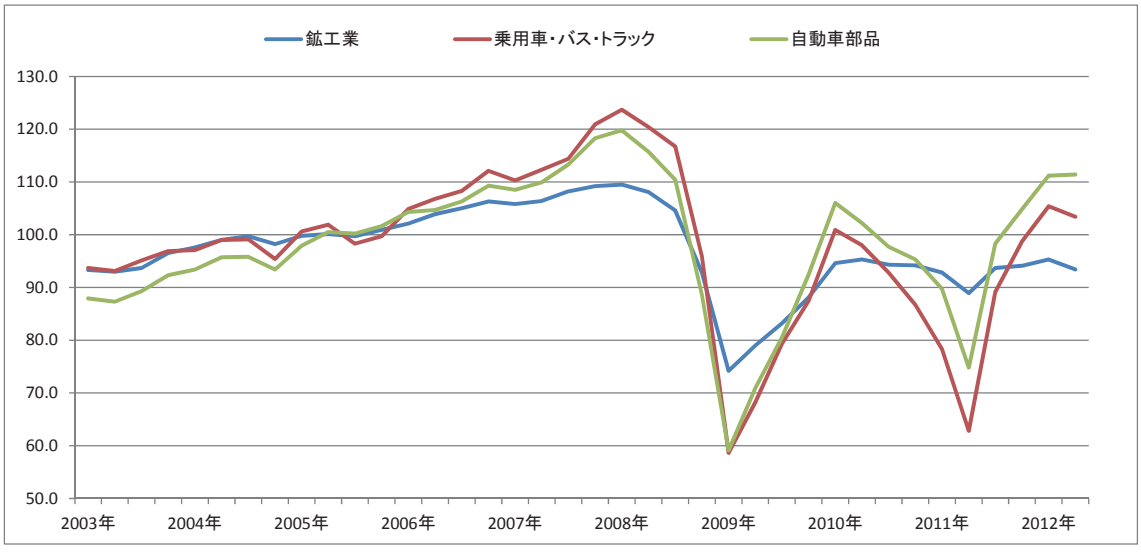
2008 年 9 月、米国の投資銀行の破綻に端を発したリーマンショックは、中部圏の経済、特にこの地域に就労する外国人労働者の雇用にも大きな影響を与えた。

（図 3-3）は、全国の鉱工業生産指数と中部圏に関係の深い自動車と自動車部品の生産指数を示している。自動車関係の生産指数はリーマンショック前、鉱工業全体の生産指数を大きく上回っており、自動車関連産業が他の産業に比べてより活発な生産活動を行っていたことを示している。中部圏、特に東海 4 県は、他地域と比べても好景気に沸いていたのである。逆にリーマンショック直後の自動車関係の生産指数は、鉱工業全体の指数よりも大きく落ち込んでいる。これは自動車関連産業が、他産業よりも深い景気の谷に突入したこと示している。自動車関連産業が主要産業である中部圏、特に東海 4 県の景気の谷は、他の地域と比べてもより深かったとみられる。その結果、この地域の外国人非正規労働者は、より厳しい雇用環境に晒されていた。厚生労働省が毎月調査している「非正規労働者の雇止め[注4]等の状況について」をみても、東海 4 県の「雇止め」の人数は他地域と比較して突出している（図 3-4）。

また、中部圏では、関東圏や関西圏に比べてサービス業などの第三次産業の割合が小さく、製造業以外の産業の雇用吸収力が小さいことも重なり、外国人労働者の再就職は困難を極めた。外国人労働者の雇用が社会問題化し、「雇止め」が新聞報道などでクローズアップされたのもこの時期であった。

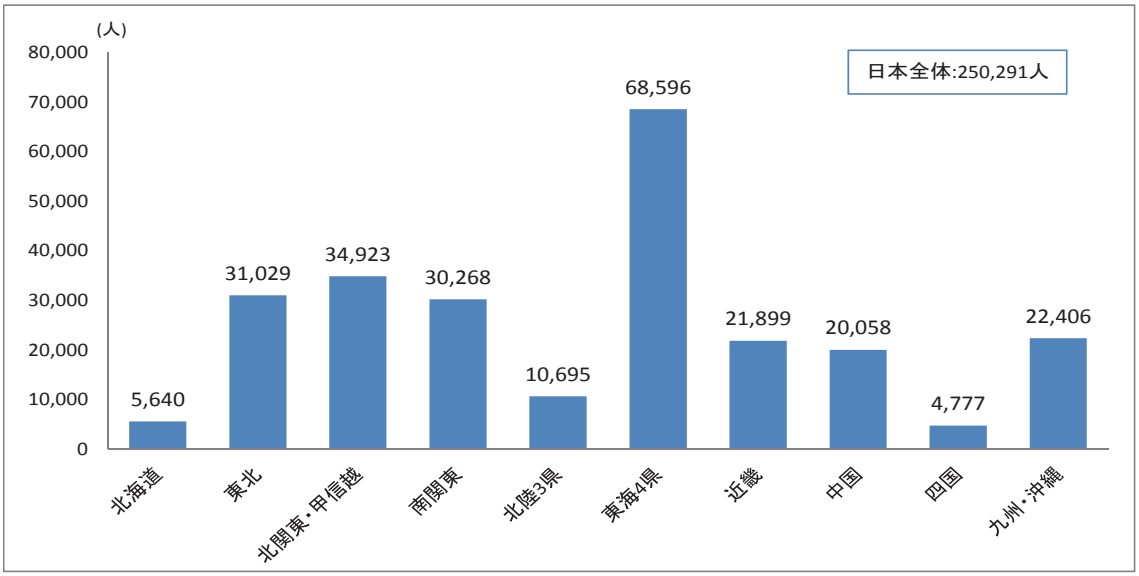
注 4：有期労働契約（期間を定めて締結された労働契約）にて、契約期間満了をもって契約を更新せず退職させること。

（図 3-3）　　鉱工業生産指数（季節調整済）四半期ごと



（資料）経済産業省（2005 年基準　2005 年＝100）

（図 3-4）　　地域ブロック別雇止めの状況



（資料）厚生労働省「非正規労働者の雇止め等の状況について」（2009 年 12 月報告・速報）

（注）2009 年 12 月 16 日時点での状況（2008 年 10 月からの累計）

（4）日系ブラジル人と外国人労働者

次に、中部圏に日系ブラジル人を中心とする外国人労働者が流入した経緯、ならびにここ数年の日系ブラジル人の入出国状況について振り返ってみたい。

ア．日系ブラジル人などの流入経緯

ブラジルは、1908 年の第 1 回移民以降 1973 年の最後の移民まで、約 25 万人の日本人が渡った国である。そして、日本からの移住者の多くはサンパウロ近郊に集中し、コーヒー園を中心にブラジルの農業を支え、その発展に尽力した。また、ブラジルの食習慣にない野菜を使った料理を紹介するなど、日本の文化を広めることにも貢献してきた。今では約 150 万人の日系人がブラジルで暮らしている。

その後、1980 年以降のブラジル経済は、急激なインフレが長期間にわたって進行した。それにより、多くの日系ブラジル人の生活は次第に苦しくなっていった。一方で、同じ時期の日本経済は急激な発展を遂げた。そして、自動車製造業の盛んな中部圏では労働力の不足が顕著になっていた。

そうしたタイミングで、1990 年 6 月に改正入管法が施行された。日本側としては日系人ならば日本語や日本の習慣に馴染みやすいことを期待し、日系人からすれば米国など他国に出稼ぎに行くよりも日本の方が有利な扱いを受けられると考えていたのであろう。日本・ブラジル双方の思惑が一致する形で、急激に日系ブラジル人の流入が増加した。改正入管法により、就労制限のない「定住者」という在留資格が新設され、ブラジルをはじめとする南米諸国の日系人の多くが来日した。そして、その多くは中部圏の自動車製造業に外国人労働者として流入するに至ったのである。その就労形態の多くは「派遣」と呼ばれる非正規労働者であり、3 年以内の短期滞在予定者がほとんどであった。「デカセギ：Decasségui」がポルトガル語となるなど大きな変化がみられ、ニューカマー時代の到来といわれた時代であった。

日系ブラジル人のデカセギ形態は、バブル経済崩壊前後で大きく変化した。バブル崩壊前は、単身で来日する 1 世、2 世が主体で、2～3 年の短期間滞在をして帰国する日系ブラジル人が多かった。しかし、バブル崩壊後には、家族ぐるみで来日する 3 世とその配偶者が主体となり、一時帰国を繰り返しつつ長期滞在する日系ブラジル人が多くなった。

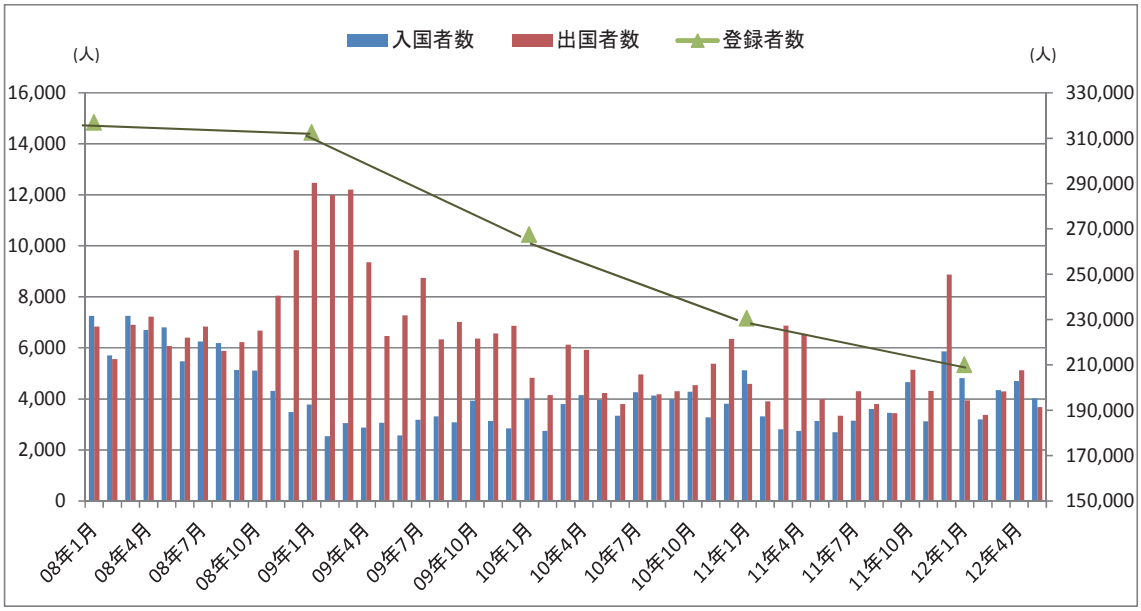
イ．リーマンショック後の日系ブラジル人の入出国状況

日本に滞在する日系ブラジル人は、バブル経済崩壊後も順調に増加してきたが、リーマンショックにより状況は一変した。リーマンショックが日本経済、とりわけ外国人労働者を多く雇用する中部圏の経済に与えた影響は大きく、多くの日系ブラジル人は帰国を余儀なくされた（図 3-5）。日系ブラジル人の大多数は、間接雇用の非正規派遣労働者であり、景気変動に合わせていつでも容易に解雇できる「調整弁」としての存在であった。

ただ、在留資格別の外国人登録者数の推移に着目すると、ブラジル人全体が減少するなかで、「永住者」の在留資格を持つブラジル人が、依然として増加していることがわかる（表 3-3）。バブル崩壊後に来日した中部圏の日系ブラジル人の多くは、家族ぐるみで来日したリピーター型のデカセギであり、中には日本で子どもが生まれたり、ローンで住宅を購入したりする人もいた。

失業で帰国を余儀なくされた日系ブラジル人は多かった。しかし、リーマンショックや東日本大震災後においても、帰国せず日本に在留する日系ブラジル人のなかには、子どもや生活のことなどを考え、日本に定住する決意を固めた人も多いとみられる。

（図 3-5）　リーマンショック後のブラジル人の入出国状況



（資料）法務省「出入国管理統計」、「登録外国人統計」（外国人登録者数は各年 12 月末時点）

（表 3-3）　ブラジル人の在留資格別外国人登録者数の推移　（単位：人）

		2006年	構成比	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	構成比
全国	ブラジル人	312,979	100.0%	316,967	312,582	267,456	230,552	210,032	100.0%
	うち定住者	153,141	48.9%	148,522	137,005	101,250	77,359	62,077	29.6%
	うち永住者	78,523	25.1%	94,358	110,267	116,228	117,760	119,748	57.0%
	その他	81,315	26.0%	74,087	65,310	49,978	35,433	28,207	13.4%
中部9県	ブラジル人	209,307	100.0%	214,322	210,203	175,107	151,065	138,960	100.0%
	うち定住者	106,169	50.7%	103,822	94,238	66,716	50,528	41,056	29.5%
	うち永住者	56,040	26.8%	67,933	79,602	82,023	82,408	83,311	60.0%
	その他	47,098	22.5%	42,567	36,363	26,368	18,129	14,593	10.5%

（資料）法務省「登録外国人統計」（各年 12 月末時点）

（５）中部圏の「多文化共生」の特徴

当財団では、関東圏、関西圏そして中部圏の行政、学校法人、ＮＰＯほか各種団体数ヶ所で外国人住民の現状と課題について聞き取り調査を進めてきた。その過程で判明した各地域の外国人住民の傾向をまとめたものが(表 3-4)である。

ア．中部圏

外国人住民の大半は、1990 年の入管法改正以降、中部圏に立地する工場の製造ラインの労働者として流入した人々であり、いわゆる「デカセギ」の日系人が多い。

ニューカマーの急増時期、中部圏の外国人派遣労働者については、派遣業者が通訳を手当てし、派遣業者が借り上げたマンションやアパートなどにその家族共々居住させるケースが多かった。そして、職場では同じ出身国の人々だけが集められた製造ラインで働き、１日を通して日本の慣習、言語を知らなくても生活していける環境下で過ごしていた。

また、愛知県豊田市にある保見地区の集合住宅のように、住民の約７割が外国籍の住民で占められる地区もある。そこに居住すれば、地域の店舗も外国語に対応している店舗が多く、日本語を知らなくてもほとんど困らない生活環境になっている。こうした外国人集住都市が、中部圏には多く存在する。

イ．関東圏

1980 年代以降、関東圏では、日本と海外の結びつきが強まるのに従って徐々に外国人住民が増加した。新宿区など外国人住民の比率が 10%を超える地区もあるが、外国人住民の生活圏は比較的分散している。外国人住民の就労先も多くの産業に分散しており（図 3-6)、日常で日本語を使用する機会も多く、一通りの日本語、英語を使える人が多い。中部圏とは異なり就労先も多様で、同じ出身国の人々のコミュニティ組織が強く、相互に再就職先の斡旋があるなど、就労先に困って行政に駆け込むケースは少ない。治安も安定しており、生活のしやすさから日本に定住を希望する人も多い。多文化共生の問題は中部圏ほど大きくはなく、一部の地域を除き、行政にとって施策のプライオリティは高くない。

ウ．関西圏

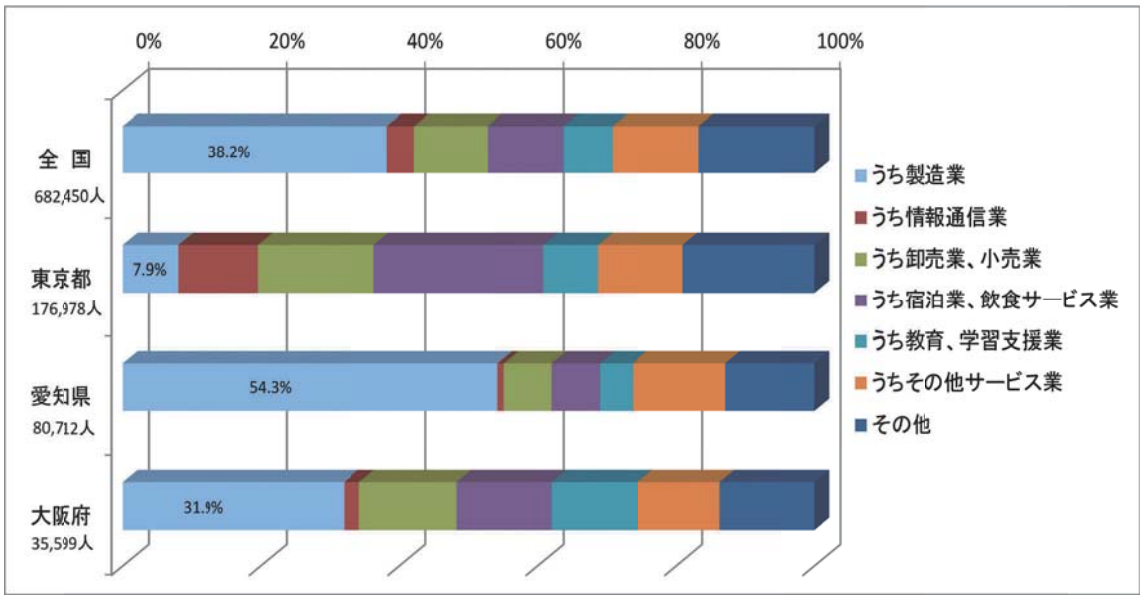
関西圏ではニューカマーの数は多くない。大阪府の外国人登録者数をみると、国籍別では「韓国・朝鮮」が、在留資格別では「特別永住者」が非常に多いことがわかる（図 3-7, 3-8)。関西圏の多文化共生の歴史は古く、その施策は在日コリアンに代表されるオールドカマーの人々に対する人権問題が中心となっている（外国人参政権、消防士や教員などの公務員の就業制限、差別問題など)。日本語能力は日本人とほぼ同じ程度であり、普通に生活していても日本人と区別がつかない人が多い。

（表 3-4）　　外国人住民の地域ごとの特徴

地域	ニューカマーの比率	職種	日本語能力	居住
中部	非常に高い	製造ライン	×	集住傾向
関東	中間	サービス業(飲食店他)	○	散在
関西	低い(オールドカマーが中心)	サービス業中心に多様な職種	◎	散在

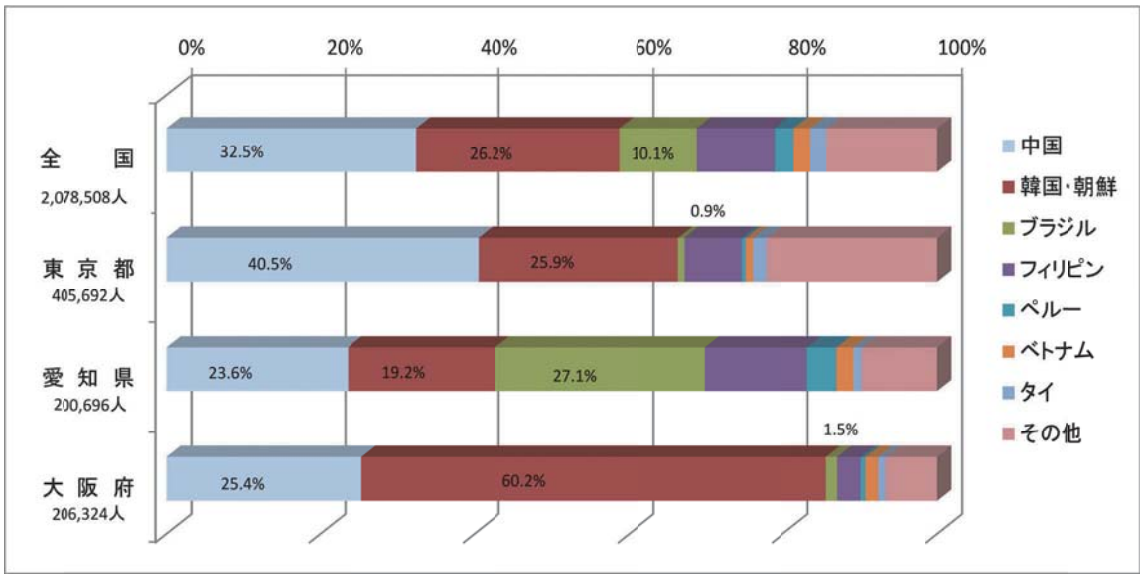
（注）関東・関西の一部の工業都市などでは、中部圏の集住都市と同じ傾向を示す地域もみられる（群馬県太田市ほか）

（図 3-6）　　3 都府県における産業別外国人労働者の構成比



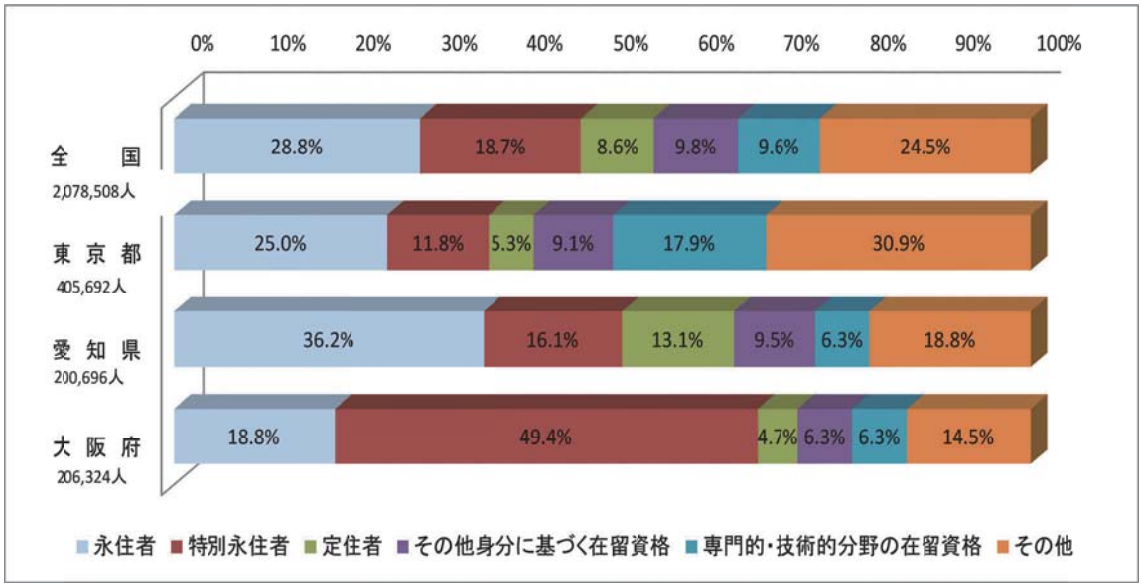
（資料）厚生労働省「外国人雇用の届出状況（平成 24 年 10 月末現在）」

（図 3-7）　　3 都府県における国籍別外国人登録者数の構成比（2011 年 12 月末現在）



（資料）法務省「登録外国人統計」

（図 3-8）　　3 都府県における在留資格外国人登録者数の構成比（2011 年 12 月末現在）



（資料）法務省「登録外国人統計」

（注）1.「その他身分に基づく在留資格」は、「永住者の配偶者等」と「日本人の配偶者等」の合計。

2.「専門的・技術的分野の在留資格」は、「教授」・「芸術」・「宗教」・「報道」・「投資・経営」・「法律・会計事務」・「医療」・「研究」・「教育」・「技術」・「人文知識・国際業務」・「企業内転勤」・「興行」・「技能」が該当する。

（6）なぜ中部圏に「多文化共生社会」の構築が急がれるのか

このように、外国人住民の実態は地域によってその性格が大きく異なっている。従って、地域の実情に応じた多文化共生施策を打ち立て、その地域の行政機関や関係者が取り組む必要がある。国の外国人政策は当然重要であり、整備されるべきと考えるが、現実問題として解決を迫られている課題が地域には存在する。特に中部圏の多文化共生施策は、以下の 3 点の理由により対応が急がれる。

①居住する外国人住民の数が多い（施策の対象者が多い）。

②地域の雇用情勢の急激な悪化に伴い、生活困窮に直面している外国人住民が多い（施策の緊急度が高い）。

③来日経緯、就労・居住形態に起因する日本社会への順応度の低さなど、自立のためには周囲のさまざまな支援が必要である（課題の質、解決に向けての施策が難しい）。

３－２．中部圏の外国人住民の現状と問題点

足下においても、在留資格「永住者」の資格をもつ外国人登録者数が依然として増加しているなど、外国人住民の定住化傾向が顕著になるなかで、単身者のみならず日本で家族を形成する人々や子どもを養育する人々も増加している。一時滞在者から地域の生活者へと外国人住民のライフスタイルは多様化してきており、特に日系ブラジル人などニューカマーの多い中部圏の外国人住民は、さまざまな問題点を抱えている。

当財団が実施したヒアリング調査により、中部圏の外国人住民が抱える問題点を以下の五つの分野に整理した(表 3-5)。

(表 3-5)　　中部圏の外国人住民の現状と問題点

現状と問題点(一部のみ例示)	主な要因
(1)コミュニケーション	
○日本語学習意欲と学習機会	
・長く日本にいても日本語が話せない	→日本語を学習できる施設等が少ない、 日本語を必要としない職場や地域コミュニティに生活している
○日系人労働者の日本語学習	
・地域や職場で日本語を使用しない、長時間労働で学習時間を確保できない	→日系人労働者が日本語習得のメリットを感じていない
○わかりやすい情報伝達	
・日常会話はできても、行政用語などが理解できない	→専門用語などがわかりにくい
(2)外国人の子どもの教育	
○就学義務と不就学	
・不就学の子どもがみられる	→外国人の保護者には子どもに日本の教育を受けさせる義務を課していない
○子どもと保護者（当事者側）	
・日本語と母語双方が年齢に応じたレベルに達していない（ﾀﾞﾌﾞﾙﾘﾐｯﾄﾞ）	→保護者が母語保持の重要性を理解していない
・保護者が日本の教育制度を理解していない	→日本の教育制度などを知る機会がない
○受入れる学校や行政等（受け入れ側）	
・日本語も授業もわからないまま放置されている外国人の子どもがいる	→行政・学校側の受け入れ体制が整備されていない
(3)雇用	
○雇用の安定、セーフティネット強化	
・製造業、中小企業への派遣労働者が大半であり、雇用が不安定	→外国人労働者の日本語能力が不十分のため、就職先が限定される （コミュニケーション能力の不足）
○雇用の適正化	
・健康保険、厚生年金、雇用保険等、社会保険の未加入が多い	→外国人労働者が社会保険制度等を理解していない （コミュニケーション能力の不足）
○職業キャリアの形成	
・就労のための職業訓練や資格取得支援が不十分	→就労支援体制や資格取得支援体制が整備されていない
(4)生活	
○医療・保健・福祉	
・母子保健や健康診断・健康相談、メンタルケア等が不十分	→日本語能力が不十分のため、相談できる相手がいない （コミュニケーション能力の不足）
○防災・防犯・交通安全対策	
・防災情報や災害時の情報取得が困難	→日本語能力が不十分のため、情報取得が困難 （コミュニケーション能力の不足）
○居住	
・離職退去者等の居住確保が困難	→外国人に対する入居支援体制が整備されていない
(5)地域との共生	
○地域社会との共生	
・騒音、ゴミの分別、駐車場マナー等生活習慣の違いによる軋轢	→日本語能力が不十分のため、地域住民と意思疎通の齟齬が起こる （コミュニケーション能力の不足）
○地域社会への参加	
・外国人住民の意見や要望が地域社会に反映されない	→日本語能力が不十分のため、意思表示が困難 （コミュニケーション能力の不足）
○地域格差	
・外国人の非集住地域での支援不足、孤立した外国人のケアが不十分	→外国人の非集住地域における支援体制が整備されていない

①コミュニケーションの分野

日本に長く住んでいても、日本語能力が不十分な外国人住民は存在する。加えて、日系ブラジル人などニューカマーのなかには、一定の地域に集住することにより、日本語を使用しなくても日常生活ができるような、地域社会と隔絶したコミュニティを形成しているケースもある。日本語によるコミュニケーションが困難な場合、地域や職場に溶け込めず、さまざまな場面で支障が生じることとなる。外国人住民が自立して地域で生活を営み、自立して職場で働くためには、日本語を習得することが重要である。

ただ、日本語を習得して日常会話程度のコミュニケーションがとれるようになったとしても、外国人住民に正確な情報が伝わらない場合も多い。教育、福祉、防犯や防災といった行政・生活情報は、誰もが安心・安全に暮らすためにも、極力多言語化したりわかりやすい日本語を用いたりして情報伝達する必要がある。

②外国人の子どもの教育の分野

外国人の保護者には、その子どもに日本の教育を受けさせる義務（就学義務）は課されていない。そのことが外国人の子どもに不就学をもたらす要因の一つとなっている。また、保護者が日本の教育制度を理解していないケースも多い。保護者は子どもの進路や人生にも大きな影響を及ぼすため、保護者に教育の重要性や日本の教育制度を理解させる仕組みを作っていく必要がある。

さらに、外国人児童生徒を受け入れる学校や行政の側にもさまざまな問題点がみられる。子どもの教育は、学齢期という時限性のある問題でもあり、将来の日本を担う次世代の育成といった意味でも解決を先延ばしにできない問題といえる。

③雇用の分野

日系ブラジル人などニューカマーの多くが、中小企業や製造業の派遣労働者となっており、雇用の不安定さや再就職の困難さに直面している。しかし、それらの大半は日本人にも起きている問題である。派遣労働は、働き方の多様化として肯定的に捉えることもできるが、「派遣切り」や「雇止め」などワーキングプア問題の温床ともいわれる。雇用の分野は、外国人労働者特有のものも確かに存在するが、派遣労働者の問題がより大きいのではないか。急増する中国人ほかの技能実習生制度の運用面などを除けば、外国人労働者自身がコミュニケーション能力を高めることにより解決可能な問題も少なくないと考える。

④生活の分野

生活の分野も、雇用と同様に日本人でも起こるものが多い。コミュニケーション能力や日本語能力を高めることにより、周囲の人間と円滑な意思疎通が可能となれば、多くの問題は解決されるとみられる。ただ、外国人住民が地域で生活するうえで最低限必要なルールや生活習慣を学ぶ機会と場が整備されることは必要であり、充実させていくべきと考える。

⑤地域との共生の分野

外国人住民は地域社会での交流機会が不足し孤立するケースが多く、地域住民との間で摩擦が生じることも少なくない。また、外国人住民の意見や要望が地域社会に届かないことも多い。生活の分野でも触れたが、地域住民との交流の場が整備されることが重要であり、そうした交流の場は相互理解を深める場所となり得る。現状では、地域の日本語教室がその場を担っていることが多い。

このように、中部圏の外国人住民にはさまざまな問題がみられる。特に、「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」は、中部圏の多文化共生先進圏づくりには避けて通れない課題である。

３－３．なぜ「コミョニケーション」と「外国人の子どもの教育」が重要か

（１）「コミュニケーション」を重点課題とする理由

ア．多文化共生とコミュニケーション

中部圏の外国人住民が抱えている問題点を、「コミュニケーション」・「子どもの教育」・「雇用」・「生活」・「地域との共生」の五つの分野に分類し整理した。これらすべての問題点の根源は、外国人住民との間で言葉が通じないこと・円滑な人間関係が築けないことであり、多文化共生を実現するうえでは、「コミュニケーション」の問題を解決することが極めて重要である。

多様な価値観が存在するなかで、自分と異なる文化、歴史や背景を持った人々と、それぞれが異なる考え方や意見を交換することにより、まったく新しい発想を生み出す可能性がある。多文化共生社会においては、そうした交流が困難な課題を解決する糸口になり得ることから、コミュニケーション能力を身につけ、育てていくことが重要となる。

イ．日本語学習とわかりやすい情報伝達

定住化傾向のみられる中部圏の外国人住民にとって、地域で生活を営むため、あるいは、自立した労働者として働くためには、日本語の習得は重要である。その意味で「コミュニケーション」の課題は、「日本語学習」の課題と言い換えても差し支えない。

地域や職場の日本語教室に通うことで、単に日本語を学ぶだけではなく、地域住民や職場の人々との交流や相互理解を生み出している外国人住民もみられる。しかし、日本に長年住んでいても日本語能力が十分でない外国人住民は少なくない。さらに、日系ブラジル人などニューカマーのなかには、一定の地域に集住することにより、日本語を使用しなくても日常生活ができるような、地域社会と隔絶したコミュニティを形成しているケースもある。地域でも職場でも日本語を使用しない。そのために地域住民との意思疎通が図れないし、交流も生まれないという状況に陥っている。

また、日常会話はできても行政用語などが理解できない外国人住民は多い。特に、難解な漢字などは、読み書きできる外国人住民のほうが少数ではないかとみられる。日本語を習得することは非常に重要ではあるが、誰もが安心・安全な生活を送るうえでは、わかりやすい日本語などを用いた情報伝達も重要である。行政用語や生活情報の「多言語化」や情報伝達手段の多様化も、日本語学習とともに「コミュニケーション」の課題を解決するために検討すべきものである。

（２）「外国人の子どもの教育」を重点課題とする理由

中部圏は外国人比率が比較的高く、外国人の子どもの人口も他の地域に比べて多い。そのため、子どもの教育を巡るさまざまな問題が起こっている。また、外国人の就学義務（子どもに教育を受けさせる義務）の問題や就学時期という時限性の問題など、単に「コミュニケーション」の問題としては解決できないものがある。切実にして喫緊の課題である「子どもの教育」について、「第３回中部圏多文化共生先進圏づくり研究会（2011 年 5 月 30 日開催）」において、各委員の間で以下のような主旨の議論が行われた。

＜第３回中部圏多文化共生先進圏づくり研究会（2011 年 5 月 30 日）での委員発言（抜粋）＞

○今日の研究会で話し合われた日系ブラジル人児童生徒の進学の問題は、切実にして緊急の課題である。放置したらあっという間に学習適齢期を過ぎてしまう。中部には中部の課題があり、やはりこの地域の関係機関が、この地域の教育のあり方を提言し実践していく必要がある。

○ここで考えなければならないのは二つの問題である。一つは、われわれは親に責任を負わせるべきではない。いちばん問題なのは帰国か定住かどっちつかずの状態であり、それを親の責任にして放置するのではなく、受け入れた側の責任としてわれわれ日本人が施策を講じて誘導する必要があ

る。もう一つは、50 年前のヨーロッパとは時代が違う。理想的にいえば、どちらかを学ぶのではなく母語と日本語の両方を学んでもらうのが基本と考える。仮に帰国するとしても、日本で暮らしたことを教育のなかに反映させる必要がある。繰り返しになるが、①親の責任にしない、②国際化時代における日本の将来を担える人材の育成を目指した教育を施す、この二つを考えなければならない。

○下部構造に取り込まれた外国人労働者と社会の現在の関係を変えていかなくてはならない。そのポイントは、高校入試特別枠の設置と、公立学校の教員採用試験に外国語能力が高い者を選考の対象に加えることである。今の現役の親世代の地位向上は難しいかもしれないが、日本生まれの外国人の子どもにはもっと上の学歴に進める道を用意する。そして、最終的にその外国人の子どもたちが、外国人労働者の地位向上に寄与できるようになればと考える。

○子どもの問題は待ったなしであり、子どもたちは成長してしまう。今在籍している子どもたちに何が必要なのか、就学年齢を超えてしまった若者の学び直しの場がないという現実もある。移民 2 世に対する教育問題も考えなくてはならない。日本の場合はそのような多様な子どもたちに対応できる施策が遅れている。まず、今ある制度を使って何ができるかを考える。全体の移民政策のなかで、教育の問題や受け入れの問題を考える。その二つにおいて、地域でできることを市レベル、県レベル、国レベルで何ができるか考える必要がある。いちばん大事なことは、子どもが自立できように、しかるべき時期に教育を受けることのできる仕組みを作ることである。

以上、第 3 章では、中部圏の外国人住民にみられる特徴ならびにその問題点を整理した。国も地方も財政難が叫ばれるなか、すべての分野について一律に支援策を講じることは現実的ではない。選択と集中こそが重要であり、当財団は「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」を中部圏が多文化共生先進圏となるために検討すべき重点課題に選定した。

以降の第 4 章、5 章では、重点課題とした「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」についてさらに詳しく検証し、第 6 章で課題解決に向けた方向性を検討することとする。

第４章　重点課題「コミュニケーション」について

４－１．外国人住民とのコミュニケーション

（１）生活者としての外国人

政府が設置した外国人労働者問題関係省庁連絡会議は、2006 年 12 月に「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」をとりまとめた。この用語は、それを契機に広まった。そして文化庁は、2007 年度から「『生活者としての外国人』のための日本語教室事業」を実施している。

「生活者としての外国人」は、誰もが持っている「生活」という側面に着目して、日本国内で日常的な生活を営むすべての外国人を対象としている。そのため、日系人や日本人の配偶者のような長期滞在の人々のほか、留学生や技能実習生など比較的短期滞在の外国人も含まれる。さまざまな在留資格や国籍、来日の経緯などの人々である。そのほか生活環境や日本語の使用環境も多様であり、農家に嫁いできて家族のなかでただ一人の日本語を話せない外国人である場合や、職場では日本語を話すけれども家庭では母語しか話さない外国人の場合もある。日本語の学習環境も異なっており、大学や日本語学校などの日本語教育実施機関で専門家による教育を受けている人、ボランティアの日本語教室に通う人、身近に日本語教室もなく日本語を教えてくれる知人・友人もいない人など一様ではない。

（２）地域の日本語教室と国際交流協会

日本語能力が不十分な外国人住民の日本語学習を支援する目的で、ボランティアが中心となって運営する日本語教室が各地域で作られてきた。 そうした日本語教室のなかには、地域の交流の場となっているケースもあり、日本語教室の講師が、学習者にとって相談相手になっている例もみられる。単に日本語を学習する場というだけでなく、情報収集や意見交換したりする場として、日本語教室は外国人住民にとって大きな役割を果たしている。

地域にある国際交流協会の多くは、日本語教室を運営している（表 4-1）。ただ、地域の交流の場となってはいるものの、十分な施設数や講座数があるとはいえず、運営自体のほか講師についてもボランティアに依存するケースが多い。また、日本語学習機会を持たない外国人住民に対し、ボランティアの日本語教室が効果的に配置されていないことも課題の一つといえる。ボランティアの日本語教室には、さまざまな人々がやってくるが、学習意欲の高い恵まれた人々のほうが日本語習得の機会を得ることは多い。集住地区の駅前型教室が中心であり、散在地区で孤立する学習困難者を救い切れていないケースも多いとみられる。日本語学習を望む外国人住民に対して、公的に学習機会を支援するシステムは、十分とはいえない状況にある。

（表 4-1）　　中部圏の地域国際化協会と日本語講座開設状況（日本語指導者の要請・育成を含む）

地域国際化協会名	事業名
(公財)とやま国際センター	外国人のための暮らしに役立つ日本語教室-YOMIKAKI広場　ほか
(財)石川県国際交流協会	外国人のための日本語教室　ほか
(財)福井県国際交流協会	日本語常設講座開催事業　ほか
(財)長野県国際交流推進協会	ー
(公財)岐阜県国際交流センター	日本語指導者育成支援事業
(公財)静岡県国際交流協会	外国人技能実習生を対象とした地域連携日本語支援事業　ほか
(公財)愛知県国際交流協会	あいち国際プラザ日本語教室　ほか
(公財)三重県国際交流財団	日本語支援ボランティア育成事業
(公財)滋賀県国際協会	外国にルーツ持つ子どもの日本語指導者養成講座　ほか
静岡市国際交流協会	日本語講座、日本語の教え方入門講座　ほか
(公財)浜松国際交流協会	日本語教室　日本語ボランティア養成講座　ほか
(公財)名古屋国際センター	NIC日本語の会、子ども日本語教室　ほか

（資料）地域国際化協会連絡協議会「平成 24 年度　地域国際化協会ダイレクトリー」

（３）外国人に対する日本語教育の状況

ア．日本語学習者数の推移

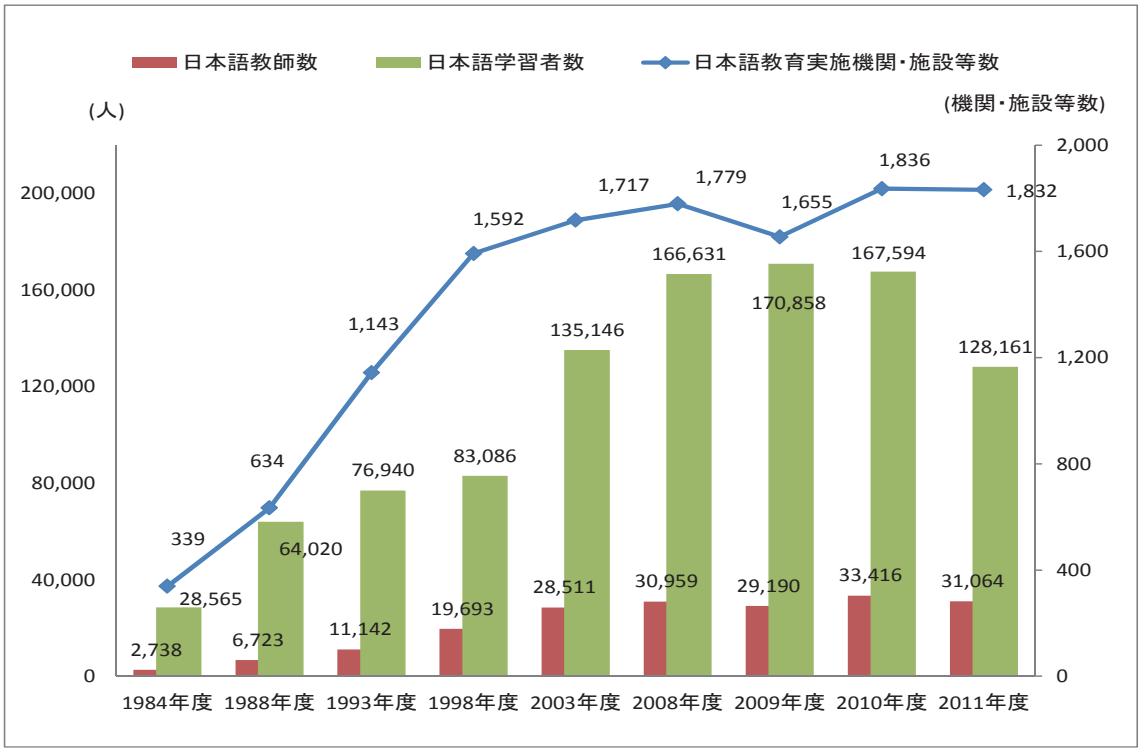
文化庁では、国内の外国人に対する日本語教育の現状を把握するため、1967 年以来毎年継続して「日本語教育実態調査」を実施している。それによれば、2011 年 11 月 1 日現在、国内における日本語教育の実施機関・施設等数は 1,832 施設・機関、日本語教師数は 31,064 人、日本語学習者数は 128,161 人となっている（表 4-2）。いずれもここ数年横ばい傾向であったが、東日本大震災などの影響もあり、2011 年度は減少している。特に日本語学習者の減少幅は突出して大きくなっている（図 4-1）。

（表 4-2）　国内における日本語教育の実施機関数・日本語教師数・日本語学習者数（2011 年 11 月 1 日現在）

	日本語教育実施機関・施設等数	日本語教師数（人）	日本語学習者数（人）
大学	420	4,636	39,448
短期大学	59	221	1,018
高等専門学校	49	91	333
小計（大学等機関）	528	4,949	40,799
一般の施設・団体	1,304	26,115	87,362
合計	1,832	31,064	128,161

（資料）文化庁「平成23年度　国内の日本語教育の概要」

（図 4-1）　国内における日本語教育実施機関数・日本語教師数・日本語学習者数の推移（各年度 11 月 1 日現在）



（資料）文化庁「国内の日本語教育の概要」

（ア）日本語教育実施機関・施設数

機関・施設の内訳は、一般の施設・団体が 1,304（71.2%）、大学等機関が 528（28.8%）となっている。一般の施設・団体のなかでは、法務省告示機関が 361（19.7%）と最も多く、次いで任意団体が 319（17.4%）、教育委員会が 201（11.0%）と続いている（表 4-3）。

（イ）日本語学習者数

日本語学習者数の出身地域別状況では、アジア地域が 104,204 人（81.3%）と最も多く、次いで南アメリカ地域が 7,672 人（6.0%）、ヨーロッパ地域が 5,380 人（4.2%）と続いている。

（表 4-3）　日本語教育実施機関および日本語学習者の内訳（出身地別）

	機関・施設等数	割合（%）		学習者数（人）	割合（%）
大学等機関	528	28.8%	アジア地域	104,204	81.3%
地方公共団体	84	4.6%	南アメリカ地域	7,672	6.0%
教育委員会	201	11.0%	ヨーロッパ地域	5,380	4.2%
国際交流協会	199	10.9%	北アメリカ地域	5,065	4.0%
法務省告示機関	361	19.7%	ロシア・NIS諸国	1,051	0.8%
その他法人	140	7.6%	大洋州	963	0.8%
その他任意団体	319	17.4%	アフリカ地域	862	0.7%
一般の施設・団体	1,304	71.2%	不明	2,964	2.3%
合計	1,832	100.0%	合計	128,161	100.0%

（資料）文化庁「国内の日本語教育の概要」（2011年11月1日現在）

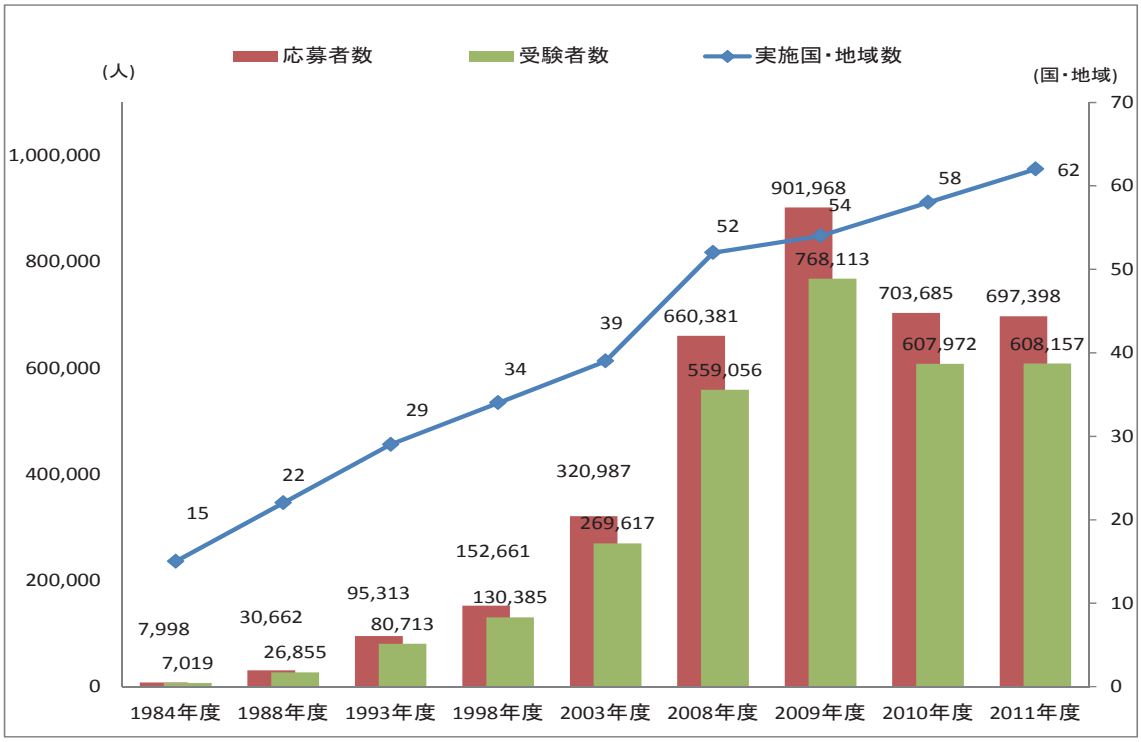
イ．日本語能力試験受験者数の推移

日本語能力試験は、日本国内および国外において、日本語を母語としない人の日本語能力を測定し認定する試験として、1984 年に開始された試験である。国内においては公益財団法人日本国際教育支援協会が、国外においては独立行政法人国際交流基金が実施しており、日本語能力の認定制度のうちの代表的なものである。たとえば、この試験の 1 級に合格している者には、2012 年 5 月 7 日から申請の受付が開始された「高度人材に対するポイント制による優遇制度[注 5)]」においてポイントが与えられる。

日本語学習者数と同様に、日本語能力試験の受験者数も 2009 年度をピークに足下は減少している（図 4-2）。しかし、実施国・地域数は一貫して増加しており、2011 年度は世界 62 の国・地域（238 都市）で実施された。年 1 回であった試験は、2009 年度から年 2 回実施されることになり、2011 年（年 2 回の合計）の応募者数は 697,398 人、受験者数は 608,157 人となっている。

注 5：「高度人材に対するポイント制による優遇制度」とは、現行の外国人受け入れの範囲内で、経済成長や新たな需要と雇用の創造に資することが期待される高度な能力や資質を有する外国人（＝高度人材）の受け入れを促進するため、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数に達した方を「高度人材外国人」と認定して、出入国管理上の優遇措置を講ずるもの（法務省ホームページより）。

(図 4-2)　　日本語能力試験の応募者数・受験者数・実施国数の推移



(資料) 日本語能力試験ホームページ より　　統計データ「過去の試験データ」

(注) 2009 年度以降は、年 2 回実施分の合計

４－２．「コミュニケーション」に関する現状と課題

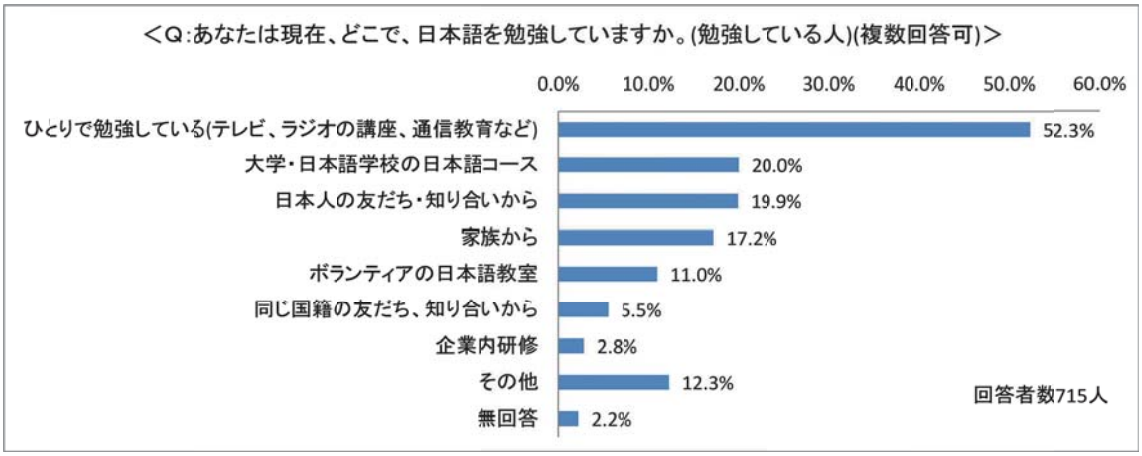
（１）日本語学習についての課題

ア．外国人住民の意識

日本で生活する以上、日本語のコミュニケーション能力が生活の質と密接に結びつくことになるため、日本語を学習したいと考える外国人住民は多いとみられる。しかし、留学生・研修生や一部のビジネスマンなど日本語教育実施機関に通う人を除き、その多くは体系的な日本語教育を受けることなく日本で生活している。

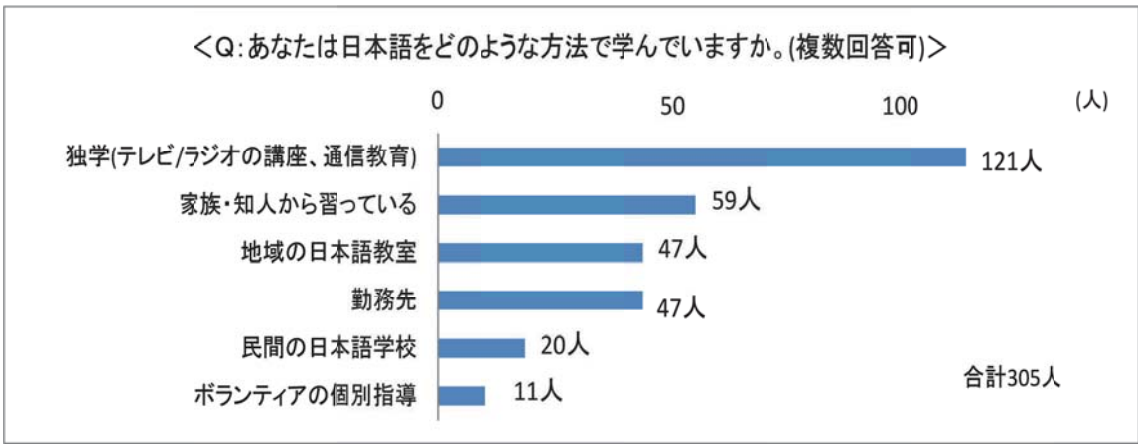
外国人住民のうち実際にどの程度が日本語を学習しているかについては不明だが、文化庁の統計では国内の日本語学習者数が 13 万人弱(2011 年 11 月 1 日現在)であり、外国人登録者数 207 万人強(2011 年 12 月末現在)と比較して多いとは言い難い。その要因については、明確に判断できないものの、いろいろな自治体が外国人市民アンケートや意識調査を実施しており、その調査結果から大まかな傾向が推察できる。各自治体によって地域性や特殊事情はあると思われるが、傾向として日本語能力は重要と回答しつつも、現在日本語を学んでいないとの回答が多い。その理由は、①時間がない、②お金がない、③学ぶ場所が少ない・場所を知らない、というものが多い。日本語を学ぶ場所や方法についても、独学(テレビ・ラジオの講座や通信教育など)や知人・友人・家族からといった回答が多く、日本語教室で学ぶといった回答はそれほど多くない(図 4-3, 4-4)。

(図 4-3)　名古屋市外国人市民アンケート調査(2010 年)「日本語能力と学習」より



(資料)名古屋市　「平成 22 年　名古屋市外国人市民アンケート調査　結果報告書」

(図 4-4)　岐阜県可児市外国人市民意識調査(2011 年)「日本語学習について」より



(資料)岐阜県可児市　「外国人市民 意識調査 結果報告書 2011」

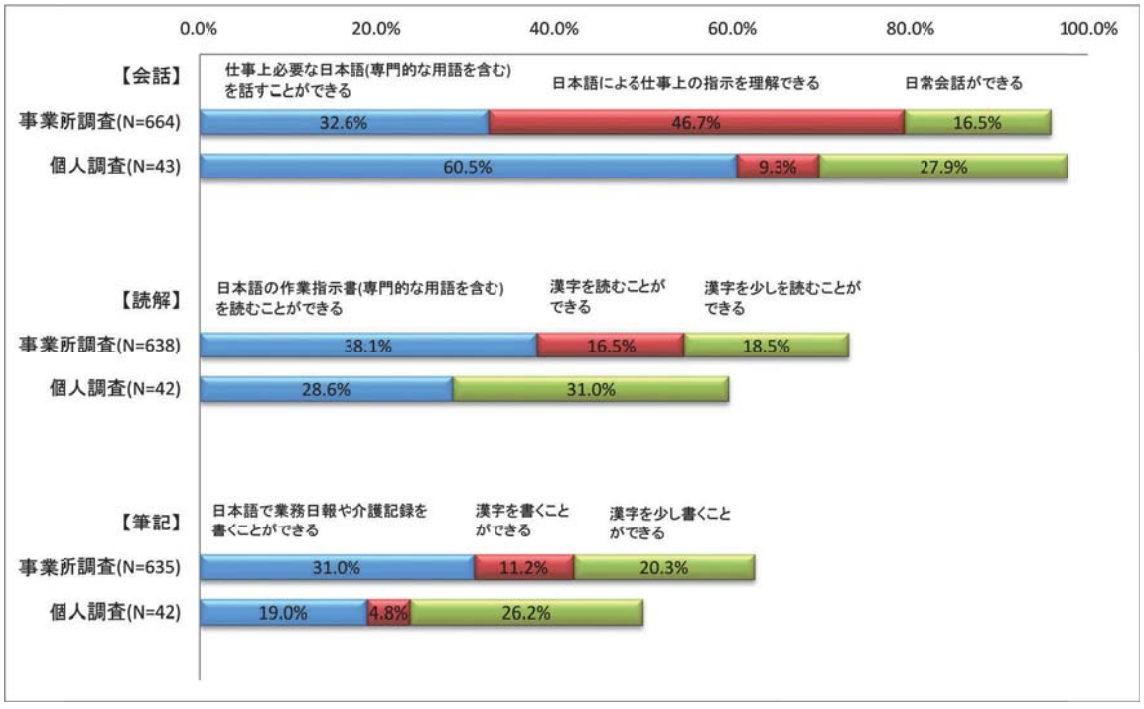
イ．日系人労働者の日本語学習

中部圏には日系人の集住地域が存在する。そうした集住地域においては、日本語を介した日本社会との関わりを持たなくても生活が可能であり、長期にわたって居住しながらも日本語能力が不十分な人がみられる。日本人との接触密度が高ければ、日本語を自然習得することも多いが、日系人労働者は接触密度が低い。さらに、製造業などでの派遣労働が多い日系人労働者は、仕事が始まれば長時間の労働時間に拘束されたり、より高い賃金を目指して職場や労働場所を移動したり、景気悪化による雇止めなど不安定な就労環境を余儀なくされ、安定した学習時間を確保できない。単純労働のみの職場では、日本語能力にインセンティブが働くわけでもなく、生活が安定していなければ、日本語学習どころではない。こうしてみてみると、日系人労働者は、日本語習得に大きな困難を抱えているといえる。日本語習得の意識づけを行い、就労に結びつく日本語学習支援を充実させていくことが必要である。

独立行政法人労働政策研究・研修機構の調査によれば、企業は日系人労働者に対し、高い日本語能力を要求している（図 4-5）。調査対象企業の 30%以上が、専門用語を含む日本語を話すことができ、専門用語を含むマニュアルを読むことができ、業務日報を書くことができる人材を求めている。日本語能力は就職において重要である。

またその一方で、企業が求める日本語能力と日系人労働者自身が自覚する日本語能力には、大きなギャップが存在していることも、その調査から読み取れる。日本語の会話能力においては、日系人労働者の 60.5%が専門用語を含む日本語を話すことができると自覚しているのに対し、筆記能力については 19.0%しか自覚していない。企業側は、会話同様に読解や筆記についても高い日本語能力を求めており、日系人が就職するためには日本語の読解能力や筆記能力を高めていく必要がある。

（図 4-5）　　事業所が求める日本語能力と日系人の日本語能力の比較



（資料）独立行政法人労働政策研究・研修機構「世界同時不況後の産業と人材の活用に関する調査・外国人労働者の働き方に関する調査」（2011 年 3 月）

（2）情報伝達についての課題

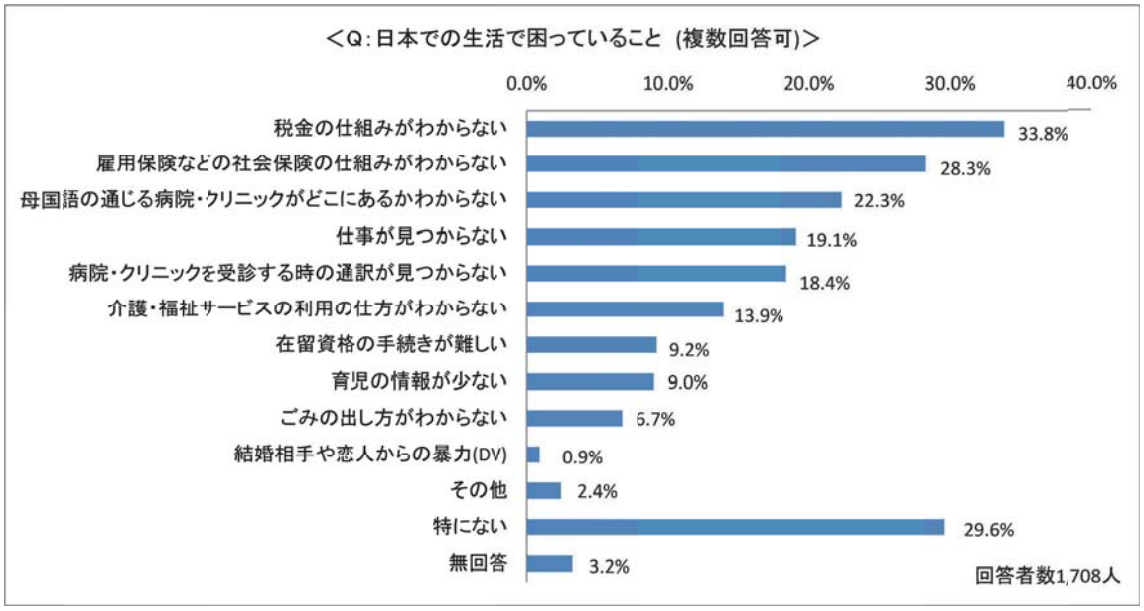
日本社会で生活していくためには、外国人住民も日本語を習得することが望まれる。しかし、日本語能力が不十分な外国人住民も存在している。来日直後の外国人住民や、他地域から転入して間もない外国人住民などが、日本語能力が不十分という理由だけで必要な情報を得られないケースもある。さらに、災害情報など緊急情報については、出身国の状況によって地震・津波など重要性が認識されにくいこともあり、正確な情報伝達が困難なことが多い。世界には、地震や津波がほとんど発生しない地域が存在する。そうした情報は、極力多言語で提供されるべきである。

しかし、すべての情報を多言語化することはコスト面からも困難とみられる。言語も文化的背景もさまざまな外国人住民に対し、情報の多言語化には限界がある。名古屋市の外国人市民アンケート調査によれば、日本の日常生活で困っていることで多いのは、税金の仕組みや社会保険の仕組み、病院の情報などとなっている（図 4-6）。防災・防犯など緊急性の高いもののほか、医療・保険・税制度など生活に密着する情報については、行政側も外国人住民が確実に理解できるような仕組みを考えるべきである。

行政が外国人住民に行政サービスや行政情報を提供する場合、ルビを振ったり、わかりやすい日本語を用いたりして、わかりやすい情報伝達に努めることも必要である。インターネットの普及やスマートフォンの利用拡大を踏まえ、多様なメディアを活用したり、外国人住民専用の相談窓口や通訳を配置したりと、必要に応じて情報伝達手段の多様化を図ることも重要である。愛知県では、「やさしい日本語(注6)」を広く普及するために、2013 年 2 月、スマートフォン用アプリ「やさしい日本語」を制作し無料配信を開始している。また、冊子版の「『やさしい日本語』の手引き～外国人に伝わる日本語～」も作成している。自治体のこうした取り組みについて、一層の充実と拡充が期待される。

注 6：普段使われている日本語を外国人にもわかるように配慮した、簡単な日本語のこと。

（図 4-6）　名古屋市外国人市民アンケート調査（2010 年）「住居と生活の困りごと」より



（資料）名古屋市　「平成 22 年　名古屋市外国人市民アンケート調査　結果報告書」

第５章　重点課題「外国人の子どもの教育」について

５－１．多様化する外国人の子どもと教育

（１）多様な教育制度

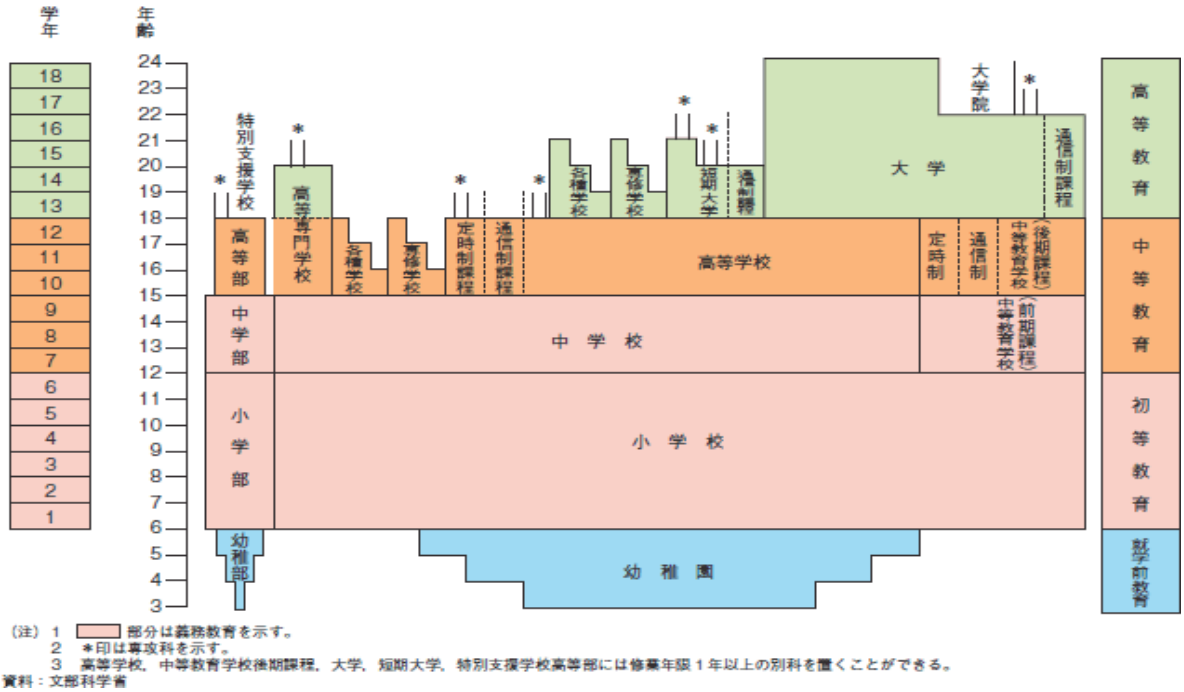
義務教育期間をはじめ教育制度や学校制度は世界各国で異なっており、アメリカでは州など地域によっても異なっている。たとえばブラジルでは、学校制度は9･3･4 制、義務教育期間は 6 歳～14 歳(1 学年～9 学年)、学校年度は 2 月 14 日～12 月 16 日となっている(表 5-1)。一方、日本の学校系統図は(図 5-1)のとおりであり、6 歳～15 歳までの 9 年間が義務教育の対象年齢である。国によって教育制度はさまざまであり、教育事情も家庭環境も違うということを理解し、外国人の子どもに対応する必要がある。

（表 5-1）　　ブラジル・ペルー・中国の教育制度の概要

国名	ブラジル連邦共和国 (2011年5月更新情報)	ペルー共和国 (2012年3月更新情報)	中華人民共和国 (2012年3月更新情報)
学校制度	9･3･4制	6･5･5制	6･3･3･4制(一部地域で5･4･3･4制)
義務教育期間	6歳～14歳(1学年～9学年)	6歳～16歳(小学1年～中学5年)	6歳～15歳(小学1年～初級中学3年)
学校年度	2月14日～12月16日	4月1日～3月31日	9月1日～7月中旬
学期制	2月から12月までに最低200日間授業があり、7月に21日間の休暇がある。	4学期制(1学期:4月上旬～5月中旬、2学期:5月下旬～7月下旬、3学期:8月上旬～10月上旬、4学期:10月下旬～12月下旬)	2学期制(1学期:9月1日～1月中旬、2学期:2月中旬～7月中旬)
就学年齢基準日	その年の7月31日までに満6歳になる者は、その年の2月20日に義務教育の第1学年に入学する。	その年の3月31日までに満6歳になる者は、同年の4月に入学する。	その年の8月31日までに満6歳になる者は、その年の9月1日に義務教育の第1学年に入学する。
就学前教育の概況	保育園(0～3歳)と幼稚園(4歳～6歳)から成る。連邦区の0歳～6歳までの就学率(09年)は36.8%である。中産階級は私立の保育園に子どもを預けることが可能。一方、低所得者層は無料の公立保育園に頼ることになる。	就学前教育は、幼稚園から義務付けられているが、実際には裕福な家庭の子弟しか通っていない。毎月の費用は、国公立の場合は無償あるいは少額で、私立の場合は概ね3万円程度必要である。	就学前教育は義務ではない。対象年齢は3歳～5歳。就園率は3歳で56.6%(2010年)。中国では共働きが一般的であり保育時間は長く、寄宿制(土･日曜日のみ帰宅)もある。

(資料)外務省ホームページより　「諸外国・地域の学校情報」

（図 5-1）　　日本の学校系統図



(資料)内閣府　「平成 23 年版　子ども・若者白書」　　(注)義務教育を示す部分は、図中の年齢 6 歳から 15 歳の部分。

（2）外国人の子どもの多様性

日本に居住する外国人登録者の国籍（出身地）の数は、2011 年 12 月末で 190（無国籍を除く）となっている（法務省「平成 23 年末現在における外国人登録者数について（速報値）」より）。そのうち子どもの国籍数は不明であるが、来日理由も在留資格も文化的背景も実に多様である。

鈴鹿市教育委員会によれば、2011 年 12 月 1 日現在、鈴鹿市内の公立小中学校に在籍する外国人児童生徒数は 634 人で、その国籍は 18 ヶ国とのことである。また、名古屋市教育委員会によれば、2011 年 5 月 1 日現在、名古屋市内の公立小中学校に在籍する外国人児童生徒のうち、日本語指導が必要な児童生徒は 1,278 人で、その使用言語は 37 言語とのことである。鈴鹿市と名古屋市を例に挙げただけでも、国籍も言語も非常に多様な子どもたちが、日本で教育を受けている現実がある。

多国籍かつ多言語の子どもたちに対する教育は、ケースバイケースで個別対応していく必要がある。父母の一方が外国人のため、日本語の理解が不自由な日本人の子どもや、逆に外国人ではありながら、日本で生まれ育ったため日本語が理解できる子どももいる。ある国の国籍を持っていたとしても、その国の言葉が話せない場合もある。

日本に滞在する外国籍の子どもだけが、支援を必要としているというわけではない。外国籍であっても日本で生まれ育った子ども、帰化して日本国籍を取得した子ども、父親または母親が日本人で日本国籍を持っている子ども、日本国籍であっても海外で長期滞在して帰国する子ども、二重国籍の子どもなど、事情も多様化してきており、生まれや国籍だけでは日本語指導やサポートが必要かどうか判別できなくなってきている[注 7]。また、日本国籍を持っていても、日本語にあまり接する機会がない場合は、日本語指導や教科の補助指導が必要となることもある。

注 7：このような外国にルーツをもつ子どもは、外国籍の子どもと同様の課題を抱えている場合がある。こうしたことも視野に入れ、本報告書では、「外国籍の子ども」や「外国籍住民」ではなく、「外国人の子ども」や「外国人住民」という呼称を用いている。

ア．日本における外国人の出生

外国人登録の新規登録件数をみると、出生によるものは 2011 年で 11,162 件となっている（表 5-2）。また、厚生労働省の「人口動態統計」によれば、2011 年の日本における父母ともに外国人の出生数は 9,281 人となっている（表 5-3）。近年、定住化傾向がみられるなかで、毎年 1 万人近くの「日本生まれの外国人の子ども」が存在している。そして、そのまま日本で育つケースも増えている。さらに、父母の一方が外国人である「日本人の子ども」も毎年 2 万人超出生している。

学校基本調査によれば、2012 年 5 月 1 日現在で日本の小学校に在籍する外国人児童は 40,699 人に過ぎず、日本で生まれ育った子どもの割合が大きくなっていると推測される。

（表 5-2）　外国人登録の新規登録数および登録閉鎖数推移　（単位：人）

		2000年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
新規登録	総数	327,298	336,684	337,684	324,775	271,013	254,577	241,050
	入国	313,901	324,259	324,330	310,755	258,492	242,169	229,500
	出生	12,691	11,844	12,902	13,524	12,127	11,986	11,162
	日本国離脱・喪失	83	98	89	75	77	93	83
	その他	623	483	363	421	317	329	305
登録閉鎖	総数	220,219	312,655	263,495	262,999	305,575	296,289	296,749
	出国	196,475	290,352	240,680	241,936	282,083	274,271	276,368
	日本国籍取得	17,240	15,376	15,634	13,909	16,266	13,932	11,402
	死亡	5,806	5,938	6,168	6,115	6,188	6,686	6,541
	その他	698	989	1,013	1,039	1,038	1,400	2,438

（資料）法務省入国管理局編「平成24年版　出入国管理」（白書）

（表 5-3）　父母・夫妻の国籍別ならびに日本における外国人の出生・婚姻・離婚数推移　（単位：人）

		2000年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
出生	父母の一方が外国	22,337	23,463	24,177	23,956	22,511	21,966	20,311
	父日本・母外国	13,396	14,040	14,474	13,782	12,707	11,990	10,922
	母日本・父外国	8,941	9,423	9,703	10,174	9,804	9,976	9,389
	父母ともに外国	9,839	9,394	10,570	11,114	9,918	10,166	9,281
婚姻	夫妻の一方が外国	36,263	44,701	40,272	36,969	34,393	30,207	25,934
	夫日本・妻外国	28,326	35,993	31,807	28,720	26,747	22,843	19,022
	妻日本・夫外国	7,937	8,708	8,465	8,249	7,646	7,364	6,912
	夫妻ともに外国	3,328	4,161	4,347	4,367	3,777	3,729	3,498
離婚	夫妻の一方が外国	12,367	17,102	18,220	18,774	19,404	18,968	17,832
	夫日本・妻外国	9,607	13,713	14,784	15,135	15,570	15,258	14,224
	妻日本・夫外国	2,760	3,389	3,436	3,639	3,834	3,710	3,608
	夫妻ともに外国	1,506	1,303	1,476	1,533	1,739	1,757	1,639

（資料）厚生労働省「人口動態統計」

イ．子どもの在留資格と呼び寄せの問題

入管法に定める在留資格は 27 種類あるが、このうち子どもについては、主として「家族滞在」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」、「永住者」が与えられる。在日韓国・朝鮮人の子どもについては、入管特例法に定める「特別永住者」という在留資格となる。これらのうち、子どもの日本語での教育において問題となるのは、「家族滞在」や「日本人の配偶者等」、「定住者」の場合が多い。「家族滞在」は、親が就労資格を持つ者の子どもに与えられる在留資格であるが、それだけに限られるものではなく、親が留学している場合にも意外に多くみられる。「日本人の配偶者等」と「定住者」は日系人の子どもに多くみられる。

また、日本人男性と外国人女性との国際結婚において、その子どもが問題を抱えているケースは多い。その夫婦の子どもが日本で生まれた場合は、母語保持の点では各家庭で使われる言語によって問題が生じることもあるが、日本語についてはそれほど大きな問題とはならない場合が多い。しかし、外国人女性が再婚のケースなどで、日本人男性と国際結婚する以前に子どもがいて、その子どもを祖父母などに預けて母国に残している場合には、深刻な問題となるケースがある。具体的には、日本での生活が安定してからその子どもを呼び寄せる場合が多いが、呼び寄せられた子どもは従来の生活とまったく異なった環境下に置かれる。長期間会っていない母親との関係は再構築が必要であろうし、母親だけではなく父親ともコミュニケーションがうまくとれず、学校ではまったく母語が通じない環境に置かれる。このように、外国人の子どもといっても、一括りにはできない多様な問題が存在する。

５－２．外国人の子どもの就学状況

（１）外国人児童生徒数の推移

「学校基本調査」（文部科学省）によれば、日本の学校（小・中・高等・中等教育・特別支援）に在籍する外国人児童生徒は、2012 年 5 月 1 日現在で 76,957 人（前年比▲1.4%）となっている（図 5-2）。学校種別の在籍者数をみると、小学校に 40,699 人（同▲2.2%）、中学校に 22,401 人（同▲1.7%）、高等学校に 12,889 人（同+0.7%）となっている。足下は減少傾向で推移しており、特に小学校に在籍する外国人児童は、2008 年秋のリーマンショック以降、4 年連続で減少している。

ただし、この調査は学校教育法上の学校と専修学校・各種学校を対象としており、私塾扱いとなっている多くの外国人学校は含まれていない。

（図 5-2）　日本の学校に在籍する外国人児童生徒数の推移

（資料）文部科学省「学校基本調査」（ 各年度 5 月 1 日現在）

（２）日本語指導が必要な児童生徒[注 8)]

外国人児童生徒のすべてが、日本語指導を必要としているわけではない。保護者の世代から長期間にわたって日本に在住している場合などは、日本語や日本文化をある程度理解しているとみられる。逆に日本国籍の児童生徒であっても、父母の一方どちらかが外国籍の場合や長期の海外生活を経て帰国した場合などは、日本語指導が必要なケースも少なくない。

文部科学省は、「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等の調査」を実施している。この調査は、日本の公立学校（小・中・高等・中等教育・特別支援）に在籍する児童生徒のうち、日本語指導が必要な外国人児童生徒および日本国籍の児童生徒について調査したものである。1990 年 6 月に「出入国管理及び難民認定法」の改正が施行されたことなどにより日系人を含む外国人の滞日が増加し、これらの外国人に同伴される子どもが増加したことを契機に 1991 年度から開始された。1991 年度から 1999 年度までは隔年、同年度から 2008 年度までは毎年度実施されていたが、2008 年度から再度隔年度実施となっている。調査内容に変更はないが、2010 年度までの「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等の調査」という調査名称から「外国人」が省かれ、日本国籍の児童生徒も含まれることが明確になった。

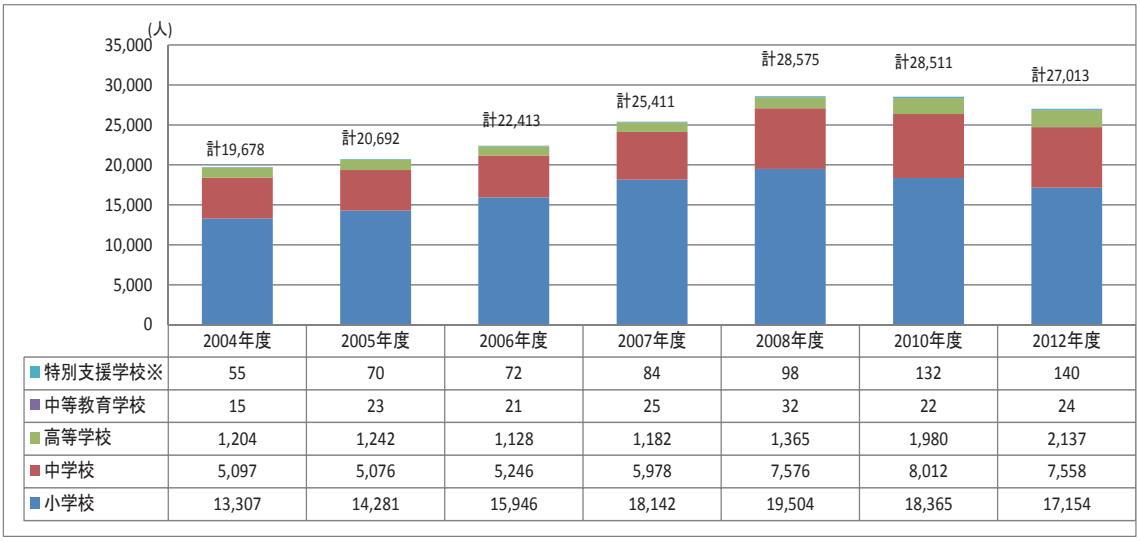
注 8：「日本語指導が必要な児童生徒」とは、「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒」および「日常会話ができても、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じており、日本語指導が必要な児童生徒」を指す。

ア．日本語指導が必要な外国人児童生徒数の推移

日本の公立学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、2012 年 5 月 1 日現在で 27,013 人(前回調査比▲5.3%)となっている(図5-3)。学校種別では、小学校に17,154人(同▲6.6%)、中学校に 7,558 人(同▲5.7%)、高等学校に 2,137 人(同+7.9%)となっており、小学校・中学校で減少したものの、高等学校では依然として増加している。

母語別では、ポルトガル語が8,848人(前回調査比▲6.6%)で最も多い(図5-4)。次いで中国語5,515人(同▲10.4%)、フィリピノ語 4,495 人(同+3.3%)、スペイン語 3,480 人(同▲1.9%)の順となっており、これらの 4 言語で全体の 82.7%を占めている。

(図 5-3)　　日本語指導が必要な外国人児童生徒数の推移（学校種別）



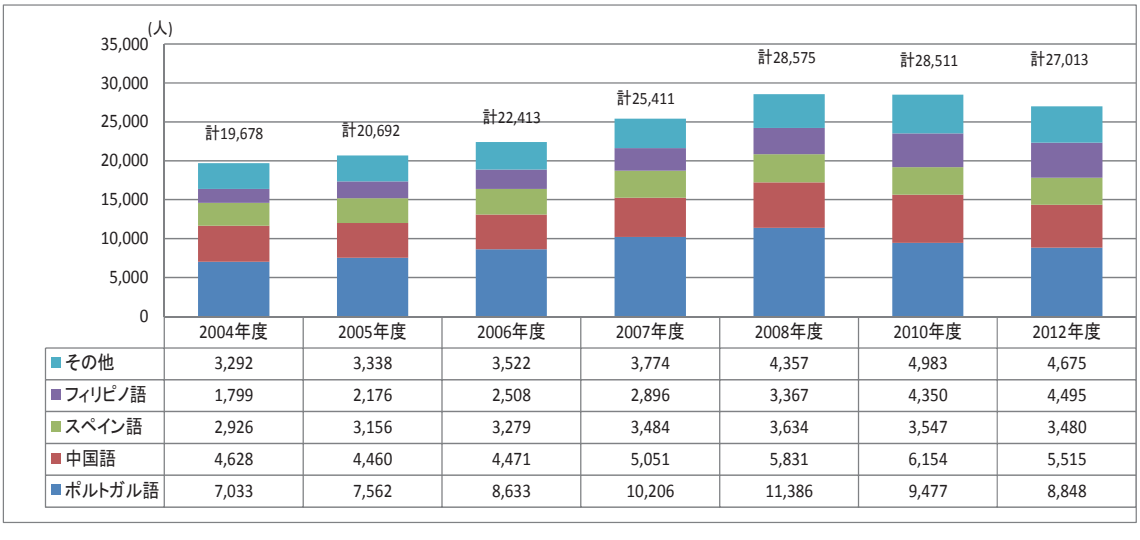
	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2010年度	2012年度
特別支援学校※	55	70	72	84	98	132	140
中等教育学校	15	23	21	25	32	22	24
高等学校	1,204	1,242	1,128	1,182	1,365	1,980	2,137
中学校	5,097	5,076	5,246	5,978	7,576	8,012	7,558
小学校	13,307	14,281	15,946	18,142	19,504	18,365	17,154

(資料)文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」

(注)1. 2010 年度までは各年度 9 月 1 日現在、2012 年度は 5 月 1 日現在。

2. 特別支援学校については、2006 年度以前においては盲・聾・養護学校であった。

(図 5-4)　　日本語指導が必要な外国人児童生徒数の推移（母語別）



	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2010年度	2012年度
その他	3,292	3,338	3,522	3,774	4,357	4,983	4,675
フィリピノ語	1,799	2,176	2,508	2,896	3,367	4,350	4,495
スペイン語	2,926	3,156	3,279	3,484	3,634	3,547	3,480
中国語	4,628	4,460	4,471	5,051	5,831	6,154	5,515
ポルトガル語	7,033	7,562	8,633	10,206	11,386	9,477	8,848

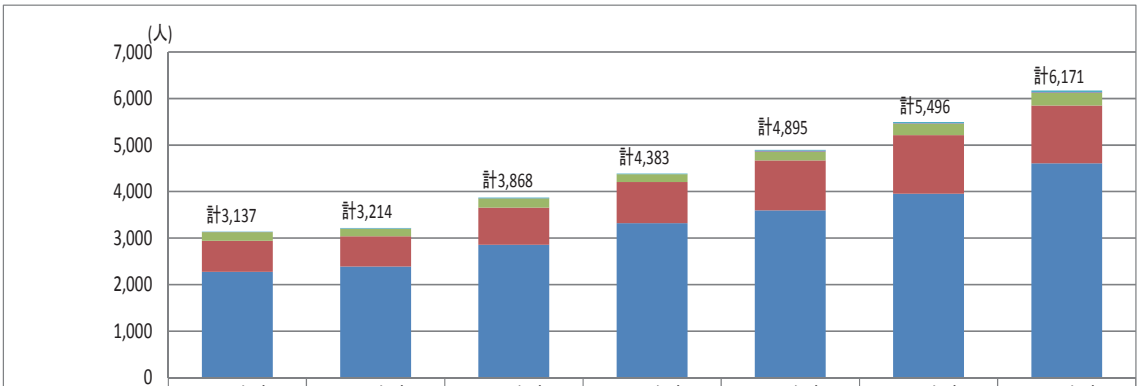
(資料)(注)　(図5-3)と同じ

イ．日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数の推移

日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は、2012年5月1日現在で6,171人（前回調査比+12.3%）となっている（図5-5）。学校種別では、小学校に4,609人（同+16.5%）、中学校に1,240人（同▲1.4%）、高等学校に273人（同+11.9%）となっている。また、日本語指導が必要な外国人児童生徒に比べて、帰国児童生徒の多い大都市近郊に多くみられる（表5-4）。

なお、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒とは、帰国児童生徒のほかに日本国籍を含む重国籍の場合や、保護者の国際結婚により家庭内言語が日本語以外の場合などが考えられる。

（図5-5）　日本語指導が必要な児童生徒数の推移



	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2010年度	2012年度
特別支援学校※	6	12	13	10	17	26	32
中等教育学校	5	5	5	0	16	13	17
高等学校	186	163	193	167	197	244	273
中学校	663	646	797	888	1,072	1,257	1,240
小学校	2,277	2,388	2,860	3,318	3,593	3,956	4,609

（資料）（注）（図5-3）と同じ

（表5-4）　都道府県別（上位）の日本語指導が必要な児童生徒数と学校数（2012年度）

		日本語指導が必要な外国人児童生徒					日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒		
		児童生徒数（人）合計（A）	学校数（校）合計（B）	1校あたり人数（A）/（B）（人）			児童生徒数（人）合計（A）	学校数（校）合計（B）	1校あたり人数（A）/（B）（人）
	合計	27,013	5,764	4.7		合計	6,171	2,525	2.4
1	愛知県	5,878	648	9.1	1	愛知県	1,113	265	4.2
2	神奈川県	2,863	517	5.5	2	東京都	816	336	2.4
3	静岡県	2,488	354	7.0	3	神奈川県	771	292	2.6
4	東京都	1,980	651	3.0	4	大阪府	479	174	2.8
5	大阪府	1,966	406	4.8	5	千葉県	398	181	2.2
6	三重県	1,700	221	7.7	6	静岡県	271	114	2.4
7	埼玉県	1,188	396	3.0	7	埼玉県	267	153	1.7
8	岐阜県	1,030	168	6.1	8	福岡県	181	66	2.7
9	滋賀県	975	147	6.6	9	茨城県	170	81	2.1
10	千葉県	950	343	2.8	10	三重県	165	65	2.5

（資料）文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」（2012年5月1日現在）

（３）中部圏における日本語指導が必要な外国人児童生徒

都道府県別に日本語指導が必要な外国人児童生徒数をみると、1位が愛知県、3位が静岡県、6位が三重県、8位が岐阜県、9位が滋賀県と中部圏の各県が上位にきている。特に、愛知県は2012年5月1日現在で5,878人と全体の21.8%を占めている(表5-5)。

中部圏における日本語指導が必要な外国人児童生徒数と学校数については、他地域と比較して児童生徒数が多いという点以外にも、以下のような特長がみられる。

①日系ブラジル人の子どもが多いことから、母語別にみるとポルトガル語が極めて多い。

②集住地域が多いことから、1校あたりの日本語指導が必要な外国人児童生徒数(児童生徒数を在籍する学校数で割った単純平均)が他の地域と比べて多い。

(表5-5)　　都道府県別・母語別の日本語指導が必要な外国人児童生徒数と学校数(2012年度)

		日本語指導が必要な外国人児童生徒数　(人)						構成比	ポルトガル語
		合計(A)	ポルトガル語(B)	中国語	フィリピノ語	スペイン語	その他	(%)	(A)/(B) (%)
	合計	27,013	8,848	5,515	4,495	3,480	4,675	100.0%	32.8%
1	愛知県	5,878	3,088	568	1,041	767	414	21.8%	52.5%
2	神奈川県	2,863	337	675	434	504	913	10.6%	11.8%
3	静岡県	2,488	1,516	77	362	346	187	9.2%	60.9%
4	東京都	1,980	15	921	405	57	582	7.3%	0.8%
5	大阪府	1,966	84	1,236	153	105	388	7.3%	4.3%
6	三重県	1,700	832	90	207	435	136	6.3%	48.9%
7	埼玉県	1,188	191	274	272	175	276	4.4%	16.1%
8	岐阜県	1,030	541	85	314	51	39	3.8%	52.5%
9	滋賀県	975	636	39	80	194	26	3.6%	65.2%
10	千葉県	950	55	274	246	131	244	3.5%	5.8%
47	鳥取県	6	0	1	3	0	2	0.02%	0.0%

(資料)文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」(2012年5月1日現在)

５－３．「外国人の子どもの教育」に関する分野別の現状と課題

（１）就学義務と不就学についての課題

ア．外国人と就学義務

日本国憲法、教育基本法、学校教育法などの規定により、日本国民には子どもの「教育を受ける権利」と保護者の「教育を受けさせる義務」が定められている。一方で、日本国籍を持たない保護者には就学義務が課せられていない。文部科学省が作成した「外国人児童生徒受入れの手引き」(2011年３月)では、以下のような記載がある。

「外国籍の保護者には、その子どもに日本の教育を受けさせる義務はありませんので、日本に在住する外国籍の子どもすべてが日本の学校に在籍するわけではありません。在日外国人学校やインターナショナル・スクールでの学習、ＩＴ技術や通信教育などの多様な形態での学習など、その保護者と子どもたちには教育に関して様々な選択が可能です。」

この手引きは、選択の自由に力点を置いた記載となっており、外国人の子どもが保護者の意思や家庭環境次第で教育を受けることができなくなる懸念については言及していない。あくまで、外国人の子どもが日本の公立小学校・中学校への就学を希望する場合には、これらの者を受け入れるという立場である。ただし、無償での受け入れが可能であり、必要な場合は財政的援助を受けることも可能となっている。外国人の子どもについても、授業料無料、教科書の無償給付、経済的困窮家庭への就学援助など日本人と同様な教育が提供される。文部科学省では、批准した国際人権規約における規定などを踏まえてこうした措置を講じていることから、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障しているとしている(表 5-6) 。外国人に就学義務を課すのではなく、希望する外国人への就学機会の保障を国に義務付けたものと解されている。

外国人の子どもに対し日本の学校への就学を強制することは、母国の価値観に基づいた教育の自由を侵害することと同義である。一方で、日本の公立小学校・中学校への就学を希望しない外国人子どもの教育は、その保護者の選択にすべて委ねられている。

(表 5-6)「全国規模の規制改革及び市場化テストを含む民間開放要望」に対する文部科学省からの再回答(一部抜粋)

要望主体名	具体的 要望内容	措置の概要（対応策）
外国人集住都市会議 座長　四日市市長 井上哲夫	わが国に９０日以上滞在する外国人の子どもについても、教育を受ける権利と義務を法令上明記するとともに、外国人の子どもの教育を義務的なものとするために必要な周辺環境の整備を行う。	①外国人の子どもについては、我が国が批准した「経済的、社会的、文化的権利に関する条約（国際人権規約Ａ規約）」及び「児童の権利に関する条約」等に基づき、各教育委員会に対し、希望する外国人子女については、日本人子女と同様に、公立小・中学校へ受け入れるよう指導しているところです。以上のことから、外国人については、保護者や子どもの希望等に応じ、教育の場を日本の学校や外国人学校等から選択できるようになっており、現状でも教育の機会の保障がされているところです。
再検討要請		措置の概要（対応策）
①集住都市会議は「外国人子女の教育機会が保障されていない」ということを現状として訴えているわけではない。 貴省のご回答によれば、外国人の子どもについては、「保護者や子どもの希望等に応じ、教育の場を日本の学校や外国人学校等から選択できるようになっている」とあるが、現在問題になっているのは、学校の選択ができない保護者や子どもが増加しているということである。保護者の就労場所の都合などで日本各地を移動し、または出入国を繰り返す中で、将来への展望も描けぬまま、その時々の環境に左右されながら断続的な教育環境にある子どもたちは、日本語、母語ともに理解が不十分な、いわゆるセミリンガルへの道を歩んでいく。日系人が定住化してきている昨今では、セミリンガルの子どもたちが、また自らの子どもを産み、教育の重要さを理解できずに悪循環に至っているというケースも増加しており、単に「教育の機会の保障がされている」といった受動的な構えでは、次代を担う子どもたちが将来の希望を持って生きていくことができなくなり、単に彼らの幸福が保障されないばかりでなく、治安の悪化も含めた重大な問題の発生につながる恐れも否定できない。以上のことにより、当方は「教育の義務化」の必要性を強く求めるものであるが、このことに関して貴省のご意見を伺いたい。	①我が国の義務教育は、我が国の国民の人格形成と国家・社会の形成者の育成を目的としたものであり、このような義務教育を外国人に対して強制することは実際的であると考えられません。

(資料)首相官邸ホームページより　　2006 年 1 月 17 日　内閣府規制改革・民間開放推進室　内閣府市場化テスト推進室

＜就学義務に関連する法律や条約などの抜粋（ご参考）＞

○日本国憲法

第二十六条
一　すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。
二　すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

○教育基本法（1947 年法律第 25 号）（抄）

第四条
一　すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならず、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

第五条
一　国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。
二　義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。

○「学校教育法」（1947年法律第26号）（抄）

第十六条
一　保護者（子に対して親権を行う者（親権を行う者のないときは、未成年後見人）をいう。以下同じ。）は、次条に定めるところにより、子に九年の普通教育を受けさせる義務を負う。

第十七条
一　保護者は、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを小学校又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う。ただし、子が、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまでに小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了しないときは、満十五歳に達した日の属する学年の終わり（それまでの間において当該課程を修了したときは、その修了した日の属する学年の終わり）までとする。
二　保護者は、子が小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務を負う。

○「世界人権宣言」（1948年第3回国連総会採択）

第二十六条

一　すべて人は、教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等の及び基礎的の段階においては、無償でなければならない。初等教育は、義務的でなければならない。技術教育及び職業教育は、一般に利用できるものでなければならず、また、高等教育は、能力に応じ、すべての者にひとしく開放されていなければならない。この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。

二　教育は、人格の完全な発展並びに人権及び基本的自由の尊重の強化を目的としなければならない。教育は、すべての国又は人種的若しくは宗教的集団の相互間の理解、寛容及び友好関係を増進し、かつ、平和の維持のため、国際連合の活動を促進するものでなければならない。

三　親は、子に与える教育の種類を選択する優先的権利を有する。

○「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（Ａ規約）」（1979年条約第6号）（抄）

第十三条

一　この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。

二　この規約の締約国は、一の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。

(a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のもの とすること。

(b) 種々の形態のなか等教育（技術的及び職業的中等教育を含む）は、すべての適当な方法

により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、

○「児童の権利に関する条約」（1994年条約第2号）（抄）

第二十八条

一　締約国は、教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的にかつ機会の平等を基礎として達成するため、特に、

(a) 教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。

(b) 種々の形態のなか等教育（一般教育及び職業教育を含む）の発展を奨励し、すべての児童に対し、これらのなか等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、たとえば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。

イ．外国人登録制度と就学状況

（ア）外国人登録制度の問題点

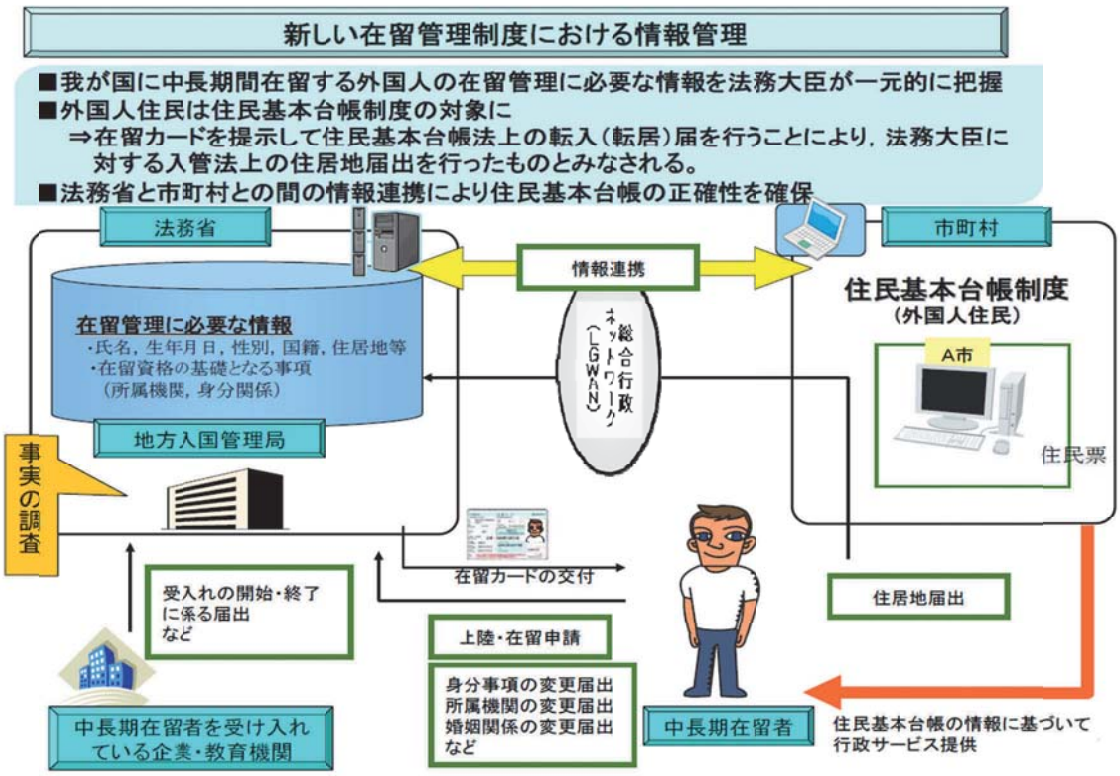
外国人に就学義務が課されていない法制度上の問題とともに、就学状況が把握できない要因として、「外国人登録制度」の問題がある。同制度は2012年7月に廃止されたが、それ以前は外国人の在留管理が、入管法(国の事務)と外国人登録法(市区町村の法定受託事務)により、二元的に管理されていた。在留管理のチェックが点の管理(入国審査時および在留期間の更新審査時)にとどまっており、その間の事項の変更が適切に把握されていなかったのである。

（イ）外国人登録制度の廃止と今後の見通し

外国人登録制度には上記のような問題点があり、外国人住民が外国人登録上の住所に住んでいないケースが多々あった。そのため、外国人児童生徒の就学状況も、居住状況と同様に実態把握が困難であった。こうしたなか、新しい在留管理制度が導入され、外国人登録制度は廃止されることとなった(図5-6)。

「入管法及び入管特例法の一部を改正する法律」、ならびに「住民基本台帳の一部を改正する法律」が第171回国会で成立し、2009年7月15日に公布された。施行は2012年7月9日であり、外国人住民にも住民票が作成されることとなった。これにより、これまで住民基本台帳法と外国人登録法の二つの別々の制度で把握していた複数国籍世帯についても、より正確に世帯構成を把握できるようになった。しかし一方で、在留資格がない人たちの情報を把握する行政機関がなくなるのではないかという懸念がある。そうした存在が地下へ潜ってしまうという懸念である。また、オーバーステイの子どもの受け入れについても悩ましい問題である。文部科学省は、引き続き従来どおり受け入れていく方針に変更はないとしているが、現場の自治体によって対応が異なる可能性もある。施行後の運用状況について、しっかり見極めていく必要がある。

(図5-6)　　新しい在留管理制度における情報管理



(資料)法務省ホームページより　「出入国管理行政の概況について　平成25年4月　法務省入国管理局」

ウ．外国人児童生徒と不就学

（ア）外国人登録者数と外国人児童生徒数

現在、多くの外国人集住地区の自治体などが、独自に不就学実態調査を行っている。総務省行政評価局は、2003 年 8 月 7 日付「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」により、「就学の案内等の徹底」などを文部科学省に対し通知した。総務省はその通知のなかで、正確な数は不明であるがと前置きしつつも、相当数の不就学者がいると推計している。要約すると、「在留外国人統計から推計した学齢相当の外国人子女は約 10 万 6 千人(2001 年末現在)で、義務教育諸学校に在籍している者は約 6 万 8 千人(2001 年 5 月 1 日現在)、各種学校として認可された外国人学校に在籍している者は約 2 万 6 千人となっていることから、これらの学校に在籍していない学齢相当の外国人子女は相当数になるとみられる」と指摘している。

足下の数字で比較しても、同様な傾向がみられる(表 5-7)。ただ、この比較は基準日自体が異なる。さらに、学校基本調査は外国人学校を対象としておらず、正確に学齢相当年齢で比較しているわけではない。しかし、5 歳から 14 歳までの外国人登録者数 117,672 人(2011 年 12 月末現在)に対し、学校基本調査による外国人児童生徒数は、小学校と中学校併せて 63,509 人(2012 年 5 月 1 日現在)に過ぎず、あまりにも差が大きい。そして、国勢調査による 5 歳から 14 歳までの外国人人口 96,237 人(2010 年 10 月 1 日現在)と比較しても、大きな差異が生じている。居住実態が正確に把握できない外国人登録制度の問題点もあることから、明確な人数は判明しないものの、不就学児童生徒が存在することは間違いない。

(表 5-7)　　外国人登録者数、国勢調査の外国人人口と外国人児童生徒数の違い　　(単位：人)

	2011.12.31		2010.10.1		2012.5.1		2012.5.1
外国人登録者数	2,078,058	国勢調査　外国人人口	1,648,037	外国人児童生徒数	-	日本語指導が必要な	-
うち5～14歳	117,672	うち5～14歳	96,237		63,509	外国人児童生徒数	24,840
うち5～9歳	58,393	うち5～9歳	47,293	うち小学校ほか	40,925	うち小学校ほか	17,223
うち10～14歳	59,279	うち10～14歳	48,944	うち中学校ほか	22,584	うち中学校ほか	7,617
(15～19歳)	(76,781)	(15～19歳)	(61,589)	(高等学校ほか)	(13,448)	(高等学校ほか)	(2,173)

(資料)法務省「登録外国人統計」、総務省「国勢調査」、文部科学省「学校基本調査」、「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」

(注)1.国勢調査は常駐する外国人のうち以下は除く ①外国政府の外交使節団・領事機関の構成員(随員を含む)及びその家族、②外国軍隊の軍人・軍属及びその家族

2.小学校ほかには、特別支援学校の小学部を含む

3.中学校ほかには、特別支援学校の中学部、中等教育学校の前期課程を含む

4.高等学校ほかには、特別支援学校の高等部、中等教育学校の後期課程を含む

（イ）文部科学省による不就学実態調査

文部科学省も、これまでに外国人の子どもの就学状況などに関する調査を実施してきた(表 5-8, 5-9)。まず、2005 年度から 2006 年度にかけて、「ニューカマー」が集住する中部圏など 12 の自治体(1 県 11 市)で不就学実態調査(「外国人の子どもの不就学実態調査」)が行われた。調査対象は、当該自治体に外国人登録されている者のうち義務教育の就学年齢にある子どもであり、その外国人登録上の居住地に戸別訪問やアンケート調査票を郵送するなどして調査された。さらに、2009 年度にも同様な調査(「外国人の子どもの就学状況等に関する調査」)が行われている。2009 年度「帰国・外国人児童生徒受入促進事業」の一環として、事業実施地域(59 府県・市)のうち、任意の地域(29 市)に対して実施しており、調査方法は前回と同様とされた。

2005 年度・2006 年度の調査では、外国人登録者数 9,889 人のうち不就学者は 112 人で全体の 1.1%であった。また、転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなくなった者が 1,732 人で 17.5%

を占めた。2009 年度の調査では、外国人登録者数 12,804 人のうち不就学者は 84 人で 0.7%であったが、転居・出国等が 2,753 人で 21.5%を占めた。不就学の児童生徒が存在することも極めて大きな問題であるが、国や自治体で「就学状況の把握ができていない」児童生徒の割合が、全体の 2 割強を占めることも問題である。ただ、外国人登録制度が廃止され、外国人住民も住民基本台帳に登録されることとなったため、今後は就学状況の把握が容易になる見通しである。

(表5-8)　外国人の子どもの不就学実態調査(対象:1県11市、2005年度 ・2006年度)　(単位:人)

	外国人登録者数	就学者数		不就学者数(注3)	転居・出国等(注4)
		公立学校等(注1)	外国人学校等(注2)		
合計	9,889	6,021(60.9%)	2,024(20.5%)	112(1.1%)	1,732(17.5%)

(表5-9)　外国人の子どもの就学状況等に関する調査(対象:29市、2009年度)　(単位:人)

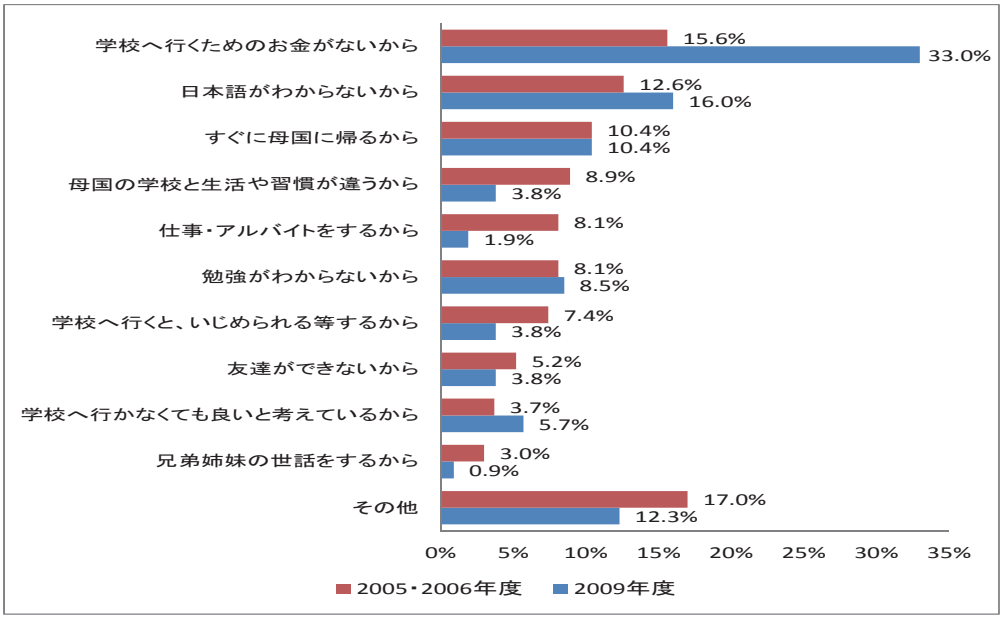
	外国人登録者数	就学者数		不就学者数(注3)	転居・出国等(注4)
		公立学校等(注1)	外国人学校等(注2)		
小学校	8,952	5,788(64.7%)	1,138(12.7%)	46(0.5%)	1,980(22.1%)
中学校	3,852	2,547(66.1%)	494(12.8%)	38(1.0%)	773(20.1%)
合計	12,804	8,335(65.1%)	1,632(12.7%)	84(0.7%)	2,753(21.5%)

(資料)(表5-8)(表5-9)とも文部科学省
(注1)公立学校等:国公私立小・中・特別支援学校(小中学部)、中等教育学校(前期課程)を指す。
(注2)外国人学校:我が国に居住する外国人を専ら対象として我が国の小学校、中学校等に相当する組織的な教育を行う施設を指す。
(注3)不就学者:公立学校等及び外国人学校などのいずれにも就学していない者を指す。
(注4)転居・出国等:転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなくなった者を指す。
(注5)(表5-8)対象の1県11市は、太田市・飯田市・美濃加茂市・掛川市・富士市・豊田市・岡崎市・四日市市・滋賀県・豊中市・神戸市・姫路市。
(注6)(表5-9)対象の29市は、結城市・宇都宮市・太田市・成田市・高岡市・射水市・小松市・越前市・長野市・伊那市・大垣市・美濃加茂市・袋井市・湖西市・岡崎市・豊田市・西尾市・伊賀市・松阪市・鈴鹿市・長浜市・湖南市・甲賀市・彦根市・八尾市・神戸市・姫路市・南あわじ市・高知市。

(ウ) 不就学の子どもの状況について

文部科学省の調査によれば、不就学である理由としては、「学校へ行くためのお金がないから」がいちばん多く、次いで「日本語がわからないから」、「すぐに母国に帰るから」となっている(図 5-7)。こうした不就学の背景には、不安定な生活基盤があることは間違いない。非正規雇用の派遣労働など親が不安定な労働環境のため、職を転々とすることが多い。頻繁に移動を繰り返すために転校などで教育に空白期間ができ、そして最後に不就学となるケースがある。また、子どもが学校に行かないことを深刻にとらえていない家庭や共働きの両親に代わって弟妹の世話をする家庭もある。その他にも、いじめや母国の学校との違いなど受け入れる学校側の問題もあり、さまざまな要因がある。

（図 5-7）　　文部科学省調査における「不就学の理由」について（複数回答）



（資料）文部科学省　　（表 5-8）（表 5-9）と同じ

（エ）定住外国人の子どもの就学支援事業について

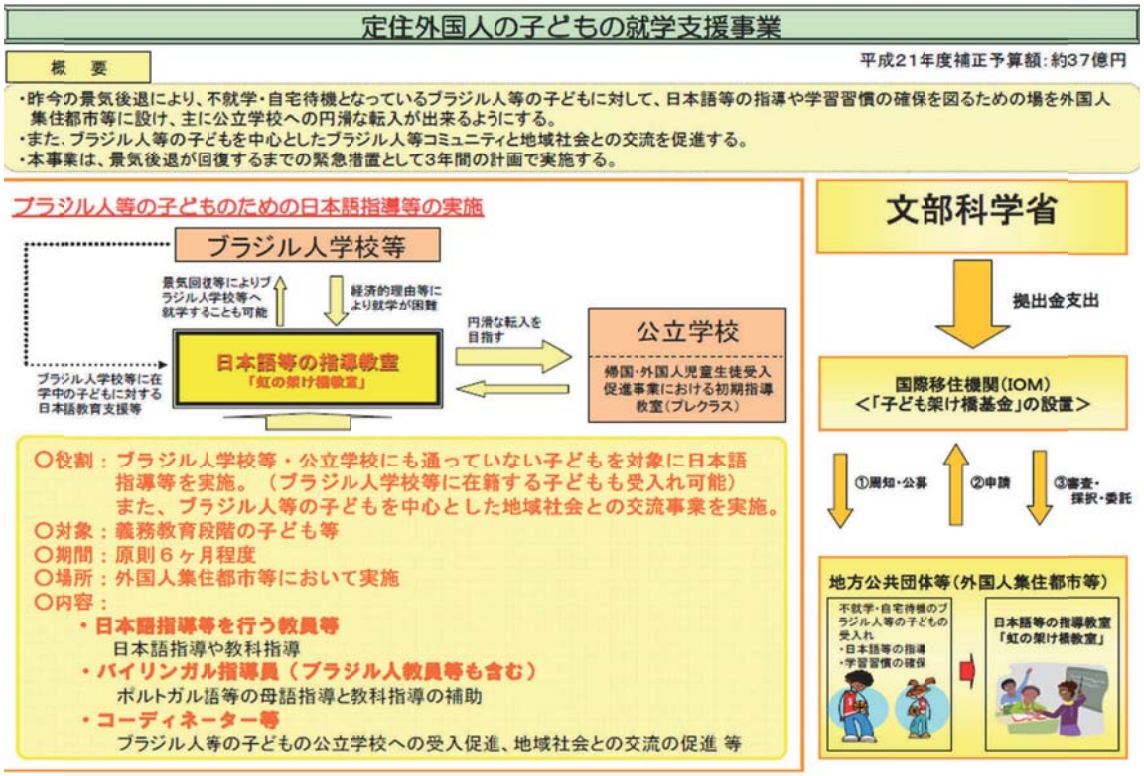
リーマンショックを契機とした世界経済の後退により、就学できない日系ブラジル人などの子どもの数が増加した。文部科学省は、2009 年度補正予算において、国際移住機関（ＩMO）に 37 億円の資金を拠出し、日本語などの指導や学習習慣の確保を図るための場である「虹の架け橋教室」を設けた。この「定住外国人の子どもの就学支援事業（虹の架け橋教室事業）」は、そうした不就学・自宅待機の子どもたちを公立学校などへ円滑に転入させるための事業である（図 5-8）。

「虹の架け橋教室」は、教育委員会、大学、ＮＰＯ、ブラジル人学校など多様な主体によって運営されている（表 5-10）。そして、各実施団体は就学の促進のために、①日本語能力試験の受験に挑戦させるといった具体的な目標を持たせる、②多様な子どもの実態に合わせたきめ細かい個別指導を行う、③まずは席につくことや集団生活をするといった学習習慣から指導するといった、さまざまな取り組みを行っている。

当初この事業は、緊急対策として 2009 年度から 3 年間実施される予定であった。しかし、政府の日系定住外国人施策推進会議（詳細は第 7 章参照）がまとめた「日系定住外国人施策に関する基本指針」（2010 年 8 月）および「日系定住外国人施策に関する行動計画」（2011 年 3 月）に、2012 年度以降の事業継続検討が盛り込まれ、地方自治体や実施団体などからも継続に向けた要望が多く寄せられたことから、2014 年度まで期限を延長し実施されることとなった。

外国人の子どもが多数在籍する中部圏の各地方自治体は、こうした就学支援策を積極的に活用することが求められる。そして、不就学実態を徹底的に調査するとともに、各自治体独自の就学支援策を充実させるべきである。そのためにも、各実施団体と保護者、小中学校や教育委員会など関係機関との連携を強化していくことが重要である。

（図 5-8）　「定住外国人の子どもの就学支援事業」の概要



（資料）文部科学省ホームページ

（表 5-10）　「定住外国人の子どもの就学支援事業」2013 年度実施団体一覧

都道府県	実施団体名	主な活動場所	実施団体名	主な活動場所
茨城県	NPO法人 国際社会貢献センター	常総市	−	−
栃木県	NPO法人 SAKU・ら	真岡市	−	−
群馬県	NPO法人 多言語教育研究所	伊勢崎市	−	−
東京都	NPO法人 多文化共生センター東京	荒川区	NPO法人 青少年自立援助センター(福生)	福生市
	NPO法人 青少年自立援助センター(清瀬)	清瀬市	−	−
神奈川県	社会福祉法人 青丘社※	横浜市	NPO法人 日本ペルー共生協会	大和市
岐阜県	美濃加茂市教育委員会	美濃加茂市	NPO法人 可児市国際交流協会	可児市
静岡県	NPO法人 ARACE	浜松市	NPO法人 日本インターネットスクール協会(焼津)	焼津市
	学校法人 ムンド・デ・アレグリア学校	浜松市	NPO法人 日本インターネットスクール協会(菊川)	菊川市
愛知県	学校法人 カンティーニョ学園	豊橋市	豊川市	豊川市
	NPO法人トルシーダ	豊田市	宗教法人 日本聖公会中部教区・名古屋学生青年センター	尾張旭市
	国立大学法人 愛知教育大学	豊明市	−	−
三重県	鈴鹿市教育委員会	鈴鹿市	−	−
滋賀県	NPO法人 外国籍住民自立就労協会	近江八幡市	−	−

（資料）文部科学省ホームページ「定住外国人の子どもの就学支援事業」の第6次公募結果について　以上21団体
（注）※はNPO法人 ABCジャパン、NPO法人 多文化共生教育ネットワークかながわとの共同申請

（2）子どもと保護者が向き合うべき課題

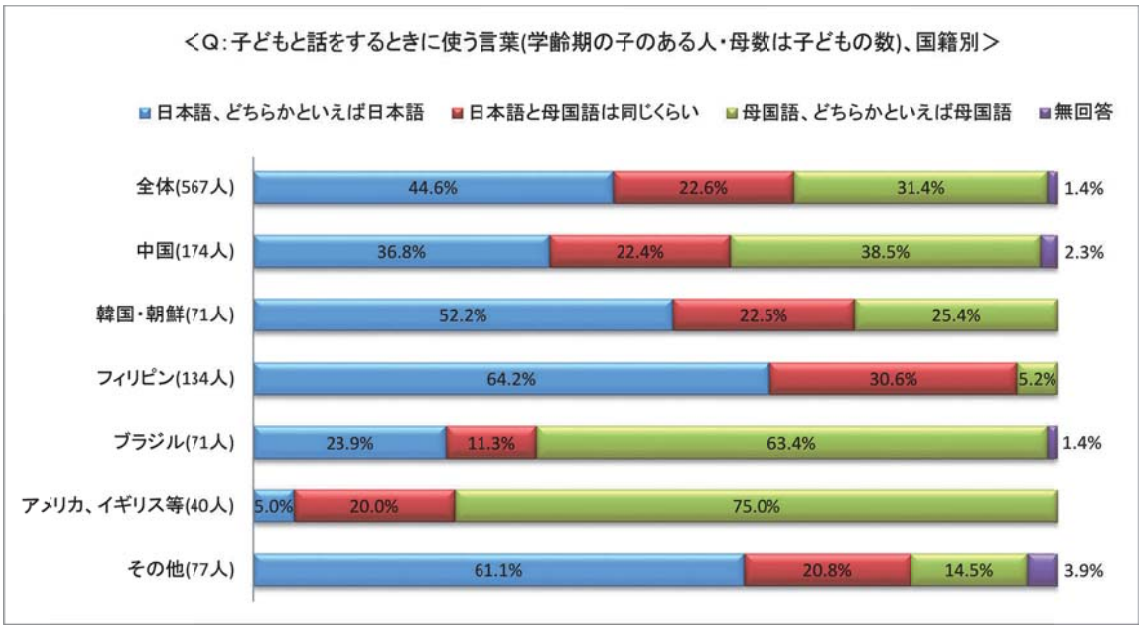
ア．母語保持について

名古屋市の外国人市民アンケート調査によれば、自宅で子どもと話をするときに使用する言葉は、「日本語あるいはどちらかといえば日本語」が 44.6%で、「日本語と母国語は同じくらい」が 22.6%、「母国語あるいはどちらかといえば母国語」が 31.4%となっている（図 5-9）。これは国籍によって違いが顕著である。ブラジル人の場合は、自宅で使用する言葉は母語が多数を占めており、母語保持にとってはよい環境にあるとみられる。

多様な背景を持つ外国人の子どもにとって、母語保持は重要な問題である。日本生まれの場合や幼少期に来日した場合などは、第二言語（日本語）の習得は比較的容易であると推測されるが、第一言語（母語）を忘れてしまう「母語喪失」の危険性がある。母語喪失は、家庭内でのコミュニケーションに支障をきたす恐れもあり、将来的に家庭の事情などで帰国した場合、再度母語の習得に時間をかける必要もでてくる。帰国予定の子どもには、帰国後の生活に不安を抱かせないようにするためにもしっかり母語教育を行うべきである。また、母語の習得が不完全な時期に来日した場合、どちらの言語も年齢相当のレベルに達していない状態「ダブルリミテッド」になる懸念もある。なかには、家庭の財政的な理由のみで、日本の公立学校へ通わせたまま母語教育をせずに放置する保護者もいる。子どもたちの言語習得が円滑に行われるよう、保護者は当然として、周囲の人間や教育関係者がこの問題に対して正しい認識を持って対応する必要がある。さらにいえば、学校、保育所、支援機関などは、母語によって親子がコミュニケーションできることの重要性を保護者にしっかり伝えることが大切である。

愛知県では、2013 年 4 月に、「母語教育サポートブック『ＫＯＴＯＢＡ』―家庭／コミュニティで育てる子どもの母語―」を作成している。これは、外国につながる子どもの保護者や支援者に向けて、母語教育の啓発と教室運営のノウハウを伝えることを目的としたもので、ポルトガル語、スペイン語、フィリピン語、中国語、韓国朝鮮語の各言語で作成されている。先進的な取り組みでもあり、こうした支援策のさらなる充実や拡充が望まれる。

（図 5-9）　名古屋市外国人市民アンケート調査（2010 年）における「子どもと話をするときに使う言葉」について



（資料）名古屋市　「平成 22 年　名古屋市外国人市民アンケート調査　結果報告書」

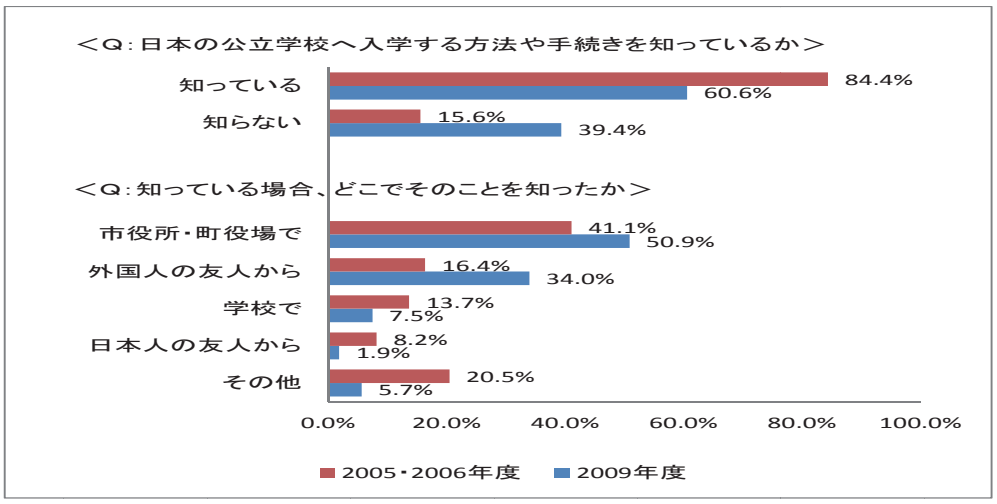
イ．保護者の理解、教育への関心

文部科学省の調査によれば、日本の公立学校への就学手続きを「知らない」と回答した保護者は、2005・2006 年度の調査で 15.6%、2009 年度調査では 39.4%に及んでいる（図 5-10, 5-11）。情報を得た場所・人は、「市役所・町役場で」がいちばん多く、次いで「外国人の友人から」となっている。また、就学手続きを知らない保護者は、日本の教育制度そのものを理解していないケースも多い。

名古屋市の外国人市民アンケート調査によれば、学校から十分なサポートを受けているとしている保護者が大半である。ただ、家庭内で母国語を使用してコミュニケーションをとっている保護者は、日本語を使用している保護者に比べて、満足度が低い傾向にある。

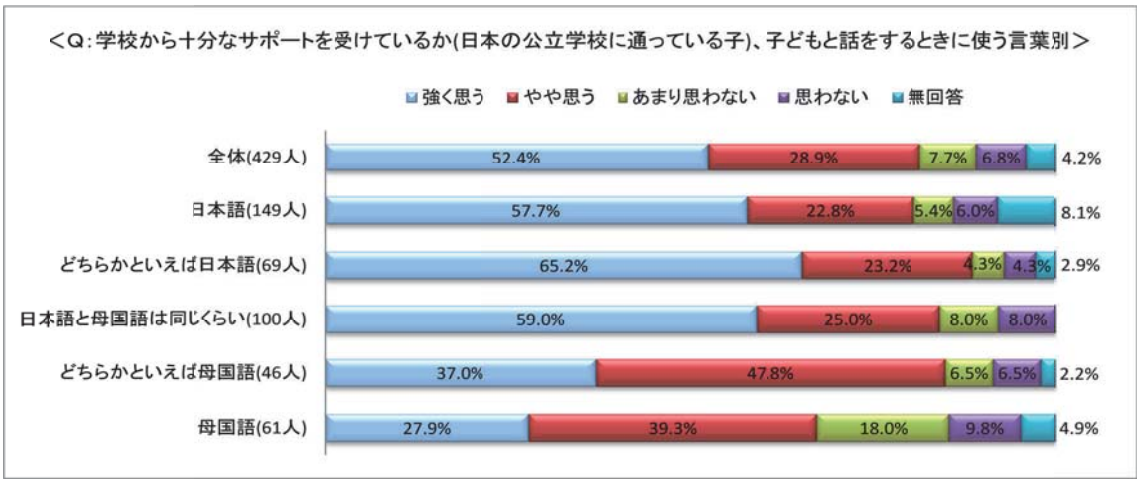
授業参観での懇談会など有益な情報が得られる場所でも、外国人の保護者は参加しないケースが多いため情報が伝わらない。また、会話はできても読み書きが苦手な保護者も多く、学校からの通知等の内容がわからないこともある。子どもの進路や人生にとって、保護者が教育の重要性や日本の教育制度を理解しているか否かは非常に重要な問題であり、理解させる仕組みを作っていくことが必要である。

（図 5-10）　　文部科学省調査における「就学手続き」について（複数回答）



（資料）文部科学省　　（表 5-8）（表 5-9）と同じ

（図 5-11）　　名古屋市外国人市民アンケート調査（2010 年）における「学校からのサポート」について



（資料）名古屋市　「平成 22 年　名古屋市外国人市民アンケート調査　結果報告書」

（3）受け入れる学校と行政などに関する課題

ア．就学前の時期（幼児教育・保育）

就学前の子どもの教育・保育については、0 歳～就学前の乳幼児は保育所が、3 歳～就学前の幼児は幼稚園が担っている。保育所は保育を目的とする児童福祉施設（所管官庁：厚生労働省）であり、幼稚園は就学前に通わせる教育施設（所管官庁：文部科学省）であり、根拠法が異なっている。

日本人の子どもだけでなく、外国人の子どもにとっても幼児期の教育・保育は重要である。中部圏に多い日系ブラジル人の場合、共働きが多いため、ブラジル人が経営する託児所と呼ばれる認可外の保育所に預けるケースが多い。託児所は認可保育所とは異なり、施設の広さや基準など定められておらず、保育士資格も必須ではない。ただ、開所時間が長く、各家庭の要望に応じてサポートしてもらえるため、料金が割高でも利用されている。

また、外国人集住地域の自治体のなかには、プレスクール事業を展開する自治体もある。文化的背景もさまざまな外国人の子どもが集団行動を経験し、鉛筆の持ち方や挨拶の仕方など極めて基本的なことを就学前に学んでおくことは、子どもだけでなく受け入れる小学校にとっても極めて有益である。

イ．義務教育の時期（小学校・中学校教育）

（ア）就学支援と受け入れ体制

a．就学案内

総務省は、「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」の結果に基づき、1996 年 12 月、文部科学省に対し外国人子女の円滑な受け入れの促進、受け入れ学校における教育指導の充実などについて勧告した。さらに、2003 年 8 月 7 日付「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」により、文部科学省に対し「就学の案内等の徹底」他を通知している（表 5-11）。

そうした経緯もあり、教育委員会によれば、すべての外国人児童生徒の学ぶ権利を保障するために、小学校新入学相当年齢の外国人児童を持つ保護者全員に就学案内を行う必要があるとされている。

（表5-11）　2003年8月7日付「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」（一部抜粋）

1 就学の案内等の徹底
学齢相当の外国人子女の公立の義務教育諸学校への受入れを推進する観点から、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語による就学案内の例文を就学ガイドブック等に掲載し、都道府県教育委員会（以下「県教委」という。）及び市町村教育委員会（以下「市教委」という。）に提供するとともに、県教委に対し、市教委に次の措置を講ずるよう助言すること。 (1)　中学校新入学相当年齢の外国人子女の保護者に対し、就学案内のきめ細かな発給を行うこと。 (2)　就学案内については、外国人の居住状況等をも踏まえつつ、英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語によるものも作成し発給すること。 (3)　学齢相当の外国人子女が転入した場合には、外国人登録窓口に対し市教委の編入学手続窓口を教示するよう要請し、その保護者に対する編入学の案内を積極的に行うこと。
2 就学援助制度の周知の的確化
学齢相当の外国人子女の公立の義務教育諸学校への受入れを推進する観点から、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語による就学援助制度の案内を就学ガイドブック等に掲載し、県教委及び市教委に提供するとともに、県教委に対し、市教委に次の措置を講ずるよう助言すること。 (1)　就学援助制度の周知については、新入学相当年齢の外国人子女及び学齢相当の外国人子女の保護者が入学を決定する前の適時に行うことにも配慮すること。 (2)　就学援助制度を説明する資料の作成に当たっては、外国人の居住状況等をも踏まえつつ、英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語を用いることにも配慮すること。
3 日本語指導体制が整備された学校への受入れ推進
外国人児童生徒に対する日本語指導の充実を図る観点から、外国人児童生徒の居住地の通学区域内に日本語指導体制が整備されている学校がない場合には、地域の実情に応じ、通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めることについて、市教委に対して周知すること。

（資料）総務省ホームページより

ｂ．就学相談

外国人の子どもの就学を促進するために､保護者が就学の希望を伝えに来るまで待つのではなく、各自治体が積極的に就学案内を行い必要な情報を提供することが重要である。そのために、外国人の子どもの就学相談のための窓口を設置したり、外国語の就学ガイドブックを作成・配布したりするなど就学相談を積極的に実施する自治体もある。こうした取り組みを推進・拡充させていく必要がある。

ｃ．受け入れ体制と連携

文部科学省の通知(注 9)に基づき、外国人の子どもの受け入れは、以下のような柔軟な対応をすることが望まれている。

①指定学校は現住所により決定されるのが基本であるが、日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めるなど、就学校の指定について柔軟に対応すること。

②編入する学年は年齢により決定されるのが基本であるが、該当の子どもの学力や日本語の力などを適宜判断し、下学年への編入を認めるなどの柔軟な対応をすること。

外国人児童生徒は、特定の学校に集中して在籍する場合より、地域内の複数の学校に分散して在籍している場合が多い。このような分散的な受け入れ状況となっている場合への対応として、拠点校(センター校)による受け入れを実施している市町村がある。通学区域制度の弾力的運用により、日本語指導体制が整備されている拠点校などへの通学を認めているもので、地域によってその対応もさまざまとみられる。それぞれの地域の実情に応じた受け入れ方策を工夫する必要がある。

また、進学や転校などの場合における学校間の連携も重要である。一般に、小学校から中学校へ進学する場合や他校に転校する場合などにおいては、転出元の学校の校長は指導要録の写しを作成し、転入先の学校の校長に送付することとされている。外国人児童生徒にも同様の措置がとられているとみられるが、学校生活や地域社会への適応、日本語の習得、教科の学習など配慮すべき事項は多い。

その他、外国人学校や日本語学校を運営するＮＰＯなどとの連携も必要な場合がある。外国人学校に通う外国人の子どもが日本の学校に進学や編入学する場合には、継続的な指導や情報連携が困難なことが予想される。学校や行政側がＮＰＯとの連携にも慣れていないケースが多い。

外国人の子どもの多様化は進んでいる。地域の事情もさまざまであり、受け入れする学校側の柔軟な対応が望まれている。そのためにも、教育委員会、学校、外国人学校、ＮＰＯなど関係機関がバラバラに対応することなく、協調し、連携することが重要である。

注 9：文部科学省初等中等教育局長が各都道府県教育委員会教育長等に発出した「外国人児童生徒教育の充実について(通知)」(2006 年 6 月 22 日付 18 文科初第 368 号)ならびに「定住外国人の子どもに対する緊急支援について(通知)」(2009 年 3 月 27 日付 20 文科初第 8083 号)。

（イ）適応指導と日本語指導の体制

ａ．適応指導（初期指導）

適応指導は、来日間もない外国人の子どもなど、日本語や日本文化に関する知識などがほとんどない子どもに対して、在籍学級に入る前に集中的に行われる指導である。日本の学校生活や社会生活を送るうえで最初に必要となる日本語や日本文化の習得を目指すもので、編入・転入時に最初に実施されることから初期指導（プレクラス）と呼ばれる。

ｂ．日本語指導

外国人の子どもの教育のなかでも、大きな比重を占めるのが日本語指導である。これは、初期指導型と教科指導型の２種類に大別される。初期指導型は適応指導の一環として行われるもので、教科指導型は教科の授業内容が理解できる日本語力の取得を目指す指導である。教科指導型の最も代表的なものは、文部科学省が推進しているＪＳＬカリキュラム（「Japanese as a second language：第二言語としての日本語」カリキュラム）によるものである。

児童生徒の学校教育においては、まず日本語指導が大切である。特に学習言語の理解において、日常会話で日本語にほぼ不自由しない子どもたちでさえも、つまずくことがある。学習言語とは、日常会話では使わない言葉や抽象的な概念、たとえば「下の円グラフと棒グラフについて、次の問いに答えなさい。」（下線の部分が学習言語）というように、教育現場で主に使用される言葉である。日常会話で「マル」を書いてと言われて理解できる子どもでも、授業で「円」と言われると分からなくなるのである。算数以外の教科でも、理科、社会は日常生活で使用しない日本語や抽象的な概念が使われることが多い。また、来日した際の年次が高いほど、日本語の教育に順応するのは困難になるとみられる。日本語能力が不十分なため、小学校へは通うことができても、中学校からの授業についていけず不登校になってしまうケースや引きこもりになってしまうケースは少なくない。

効果的な日本語指導を実現するためには、外国人児童生徒の日本語能力を適正に評価し、それに見合った指導や学習教材を与えることが大切である。その能力を評価する尺度、方法を確立しなければならないが、現状は現場の教員任せの状態となっている。また、学習教材も同様に現場任せとなっている。一見、普通に日本語を話せる子どもでも学習言語の語彙が不足していることなどあり、現場の教員も判断に迷うことになる。仮に判断できたとしてもその能力に合った教材を選択するためには、教材の知識を持ち合わせていなければならない。

ｃ．学校での指導体制

学校での指導の方式は、各地域によってその呼び方もさまざまであり、以下の方式以外にも存在している。いずれの方式にも一長一短があり、地域の実情に応じて指導体制が模索されている。ただし、指導体制がまったく整備されていない地域もあり、外国人の子どもの受け入れや指導のあり方を、在籍校の判断に任せている地域も少なくない。学校間格差や地域間格差が大きい点が課題といえる

①拠点校（センター校）受け入れ方式

外国人の子どもの編・転入学時に、区域外通学を認め、日本語指導教室や国際教室が設置されている学校（拠点校、センター校）を通学指定校にして受け入れる方式。

②拠点校（センター校）通級方式

外国人の子どもの編・転入学時に、現住所を学区とする学校（日本語指導教室や国際教室が設置されていない学校）で受け入れる。そして、子どもの適応指導や日本語指導などの必要に応じて、他学区にある拠点校（センター校）に通わせる方式。

③巡回指導（派遣）方式

拠点校通級方式と同様に、外国人の子どもの編・転入学時には、現住所を学区とする学校（日本語指導教室や国際教室が設置されていない学校）で受け入れる。そして、子どもの適応指導や日本

語指導などの必要に応じて、他学区にある拠点校や教育委員会などから日本語指導員や指導教員が在籍校に巡回(派遣)してきて指導する方式。

④適応指導教室(プレクラス)方式

外国人の子どもの編・転入学時に、現住所を学区とする学校で受け入れる。しかし、在籍校での円滑な受け入れを実現するために在籍校での指導に先立ち、地域内に別に設けられた適応指導教室に通わせ、適応指導(初期指導)を短期集中的に行う方式。

d．放課後学習支援

文部科学省は、2007 年度から厚生労働省と連携して「放課後子どもプラン」を推進している。これは、「放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)」(厚生労働省)と「放課後子ども教室推進事業」(文部科学省)を一体的あるいは連携して実施するというものである。「放課後児童クラブ」は、共働き家庭の児童(おおむね小学校 1〜3 年生)を対象として、放課後などに適切な遊びや生活の場を提供している。一方「放課後子ども教室」は、すべての子どもを対象として、小学校や公民館、児童館などを活用し、地域の人々の参画を得ながら学習やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動などの取り組みが実施されている。

こうした行政の支援とは別に、地域のボランティア団体やＮＰＯなどが主体となって、外国人の子どもに日本語や宿題を教える「放課後学習支援教室」と呼ばれる取り組みが行われている。

(ウ) 外国人児童生徒の指導にあたる教員や指導員等の養成・確保

a．加配制度

1958 年に、学級編成および教職員定数の標準について必要な事項を定めることにより義務教育水準の維持向上に資することを目的として、「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」(以下「義務標準法」という)が制定された。加配定数は、1969 年の義務標準法改正で制度化されたもので、1993 年度にティームティーチングによる指導、通級指導および日本語指導に係る加配定数が制度化されている。

教職員定数には、基礎定数と加配定数がある。基礎定数は、学級数などの客観的な指標に基づいて算定されるものである。一方、加配定数は、都道府県教育委委員会からの申請に基づいて毎年度の予算範囲内で必要な教職員数が確保されるものである。費用については、国が 1/3、都道府県が 2/3 負担となっている。加配定数は、国や都道府県の予算状況の影響を受けることから、計画的・安定的に教職員の採用・配置を行うことは困難である。また、市町村では独自に加配措置をとれないため、どうしても不足する場合は非正規の教職員を配置するほかない。

公立小中学校の設置者である各市町村教育委員会や学校現場の意向を踏まえて、必要な加配定数の確保・充実を図っていくことが重要とみられる。

b．非正規の教職員

近年、学校に配置される教職員のうち、臨時的任用職員や非常勤講師などのいわゆる非正規の教職員が増加する傾向にある(表 5-12)。これらの非正規教職員は、少人数指導など指導方法の改善などに重要な役割を担っている。また、外国人児童生徒の指導においても、加配教員だけでは手が足りないことが多く、市町村が独自の予算で非正規職員を雇用しているケースが多い。

重要な役割を担っている非正規の教職員ではあるが、以下のような課題が指摘されている。

①身分保障がされていないため、自活できない。プロフェッショナルが育たない。

②研修などによる中長期的な資質向上の取り組みが不十分である。

③単年度契約のため、ノウハウが蓄積されない。

④指導員、相談員、通訳など多数の人が関わっているが、責任分担・役割分担があいまいである。

⑤学校長や担任教師との連携がうまくいっていない。

(表 5-12)　　公立小・中学校の正規教員と非正規教員の推移　　(単位:人)

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
正規職員	596,915	596,738	595,798	593,681	591,002	588,794	557,343
臨時的任用(常勤講師)	48,339	48,540	50,696	53,180	56,813	59,150	58,282
非常勤講師(実数)	35,966	43,052	44,966	46,486	48,319	49,835	48,678
その他(再任用短時間勤務者等)	378	433	484	936	1,421	1,788	2,302

(資料)文部科学省　初等中等教育局財務課調べ

(注)※各年度5月1日現在の校長、副校長、主幹教諭、教諭、助教諭、講師、養護教諭、養護助教諭及び栄養教諭の数

※市町村費で任用されている教員を含む、産休代替者及び育児休業代替者を含む

※2011年度の数値には、岩手県、宮城県及び福島県の数値は含まれていない。

(エ) 進路指導・進路保障

学校基本調査によれば、高等学校などへの進学率は通信制を含めると 98%を超えている(表 5-13)。一方で、外国人の子どもあるいは日本語指導が必要な外国人生徒の高等学校などへの進学率は、それほど高くないと推測される。正式な統計がなく、進学率調査を実施している自治体もあるが、各自治体によって調査基準も統一されていないため正確に現状を把握できない。さらに、進学率が高い地域においても、日本人と比べて定時制への進学率が大幅に高いとみられる。

愛知県が発行する「外国につながる子どもたちの進路応援ガイドブック(2012 年 3 月)」では、外国人生徒自身の希望する進路と保護者が期待する進路が食い違っているというアンケート調査結果がみられる(表 5-14)。また、卒業後の進路を考えるにあたり、本人や保護者が必要な情報を有していないケースも十分想定される。多くの保護者は、さまざまな生活の場面で子どもが母語と日本語を使い分けている様子を見て、両方の言語力が十分育っていると誤認するケースが多い。しかし、そのような子どもにおいても、学力を形成していく言語レベルにどちらの言語も達していない場合がある。進学の時期になって初めて保護者が実態を認識するケースもある。

市町村のなかには、外国人児童生徒とその保護者を対象に地域内で合同の進路説明会を開催しており、多言語による説明や先輩の体験談なども含めて実施している場合もある。こうした取り組みは、進路に関するさまざまな情報をまとめて入手でき、出席した児童生徒・保護者と説明者や他の出席者との意見交換やネットワーク作りの場ともなり得ることから、非常に有益と考えられる。

定住化傾向がみられるなか、外国人の子どもの教育の目的は、単に日本語を習得させることではなく、自分で進路を切り拓いていけるだけの学力を習得させることである。進路指導や進路保障についても、中学校を卒業する時点で、多様な進路選択ができる学力を身につけさせなければならない。単に高等学校などへ進学させることだけを目的とするのではなく、生きていく力をいかに身につけさせるかが重要である。

(表 5-13)　　中学校・高等学校(全日制・定時制)卒業後の状況調査　　(単位:人)

	2007年3月		2008年3月		2009年3月		2010年3月		2011年3月	
中学校卒業者	1,213,709	100.0%	1,199,309	100.0%	1,188,032	100.0%	1,227,736	100.0%	1,176,923	100.0%
高等学校等進学者(注1)	1,185,789	97.7%	1,173,322	97.8%	1,163,336	97.9%	1,203,618	98.0%	1,156,158	98.2%
就職者	7,777	0.6%	7,331	0.6%	5,777	0.5%	4,979	0.4%	4,106	0.3%
高等学校(全日制・定時制)卒業者	1,147,159	100.0%	1,088,170	100.0%	1,063,581	100.0%	1,069,129	100.0%	1,061,564	100.0%
大学等進学者(注2)	587,393	51.2%	574,990	52.8%	573,037	53.9%	580,578	54.3%	571,694	53.9%
専修学校(専門課程)進学者	193,074	16.8%	167,010	15.3%	156,221	14.7%	170,182	15.9%	172,032	16.2%
就職者	211,108	18.4%	205,328	18.9%	192,361	18.1%	167,370	15.7%	172,323	16.2%

(資料)文部科学省「学校基本調査」

(注1)高等学校の通信制課程(本科)への進学者を含む　　(注2)大学、短期大学の通信教育部への進学者を含む

（表 5-14）卒業後の進路希望（日本の中学校・高等学校・ブラジル人学校に在籍する外国人生徒およびその保護者）

	日本の学校への進学	外国人学校への進学	母国の学校への進学	その他の国への進学	就職	未定・その他・未回答
日本の中学校（生徒）（227人）	84%	0.4%	3%	0.4%	2%	11%
日本の中学校（保護者）（212人）	86%	2%	3%	0%	1%	8%
ブラジル人学校中等部（生徒）（61人）	3%	16%	46%	7%	2%	26%
ブラジル人学校中等部（保護者）（61人）	2%	48%	16%	21%	0%	13%
日本の高校（生徒）（42人）	33%	—	10%	2%	31%	24%
日本の高校（保護者）（37人）	43%	—	16%	5%	11%	24%
ブラジル人学校高等部（生徒）（76人）	4%	—	55%	16%	3%	22%
ブラジル人学校高等部（保護者）（74人）	7%	—	65%	1%	1%	26%

（資料）愛知県「外国につながる子どもたちの進路応援ガイドブック」2012年3月発行
第1章　外国につながる子ども・保護者へのアンケート調査

（オ）外国人学校

外国人学校は、法令上特段の規定はないが、主に外国人児童生徒を対象とする教育施設を指している。そのうちインターナショナルスクールについては、主に英語により授業が行われる教育施設と捉えられている。外国人学校に通っても就学義務の履行とは認められない。ただし、二重国籍者については、「家庭事情等から客観的に将来外国の国籍を選択する可能性が強いと認められ、かつ、他に教育を受ける機会が確保されていると認められる事由があるとき」には、保護者と十分協議のうえ、就学義務の猶予または免除を認めることができるとされている（1984 年文部省通知）。

外国人学校の一部には、国際的な評価団体(注 10)の認定を受けているものや、大学入学資格との関係では、本国において、日本の高等学校に相当する学校の課程と同等の課程を有するものとして位置付けられているものもある。また、一部には、学校教育法第 83 条に基づく「各種学校」として都道府県知事の認可を受けているものもある。インターナショナルスクールやブラジル人学校のほか、朝鮮学校やフランス人学校、ドイツ人学校なども含めると、2011 年 5 月現在、127 校の外国人学校が各種学校として認可されている。

母国への帰国を前提とした外国人児童生徒は、外国人学校に通うケースも多い。しかし、外国人学校の多くは私塾扱いであり、公的支援の対象外となっている。さらに、外国人の子どもは各地域に幅広く分布しており、遠距離通学となるケースが多い。そのため、スクールバスや学校の車で送迎するなど学校独自の輸送手段で通学しているが、学割の対象にもならず、通学費や授業料負担は非常に重い。また、日本語の学習時間が不十分であるため、外国人学校の生徒が十分に日本語を習得できていないケースもある。そのため、仮に帰国せずに日本にとどまった場合、日本の公立学校を卒業した外国人児童生徒以上に日本社会への順応に苦しむことになる。

注 10：ＷＡＳＣ（ウエスタン・アソシエーション・オブ・スクールズ・アンド・カレッジズ）、ＡＣＳＩ（アソシエーション・オブ・クリスチャン・スクールズ・インターナショナル）、ＣＩＳ（カウンセル・オブ・インターナショナル・スクールズ）など（文部科学省ホームページより）

ａ．ブラジル人学校

ブラジル人学校は、1990 年に入管法が改正されて以後、日本に定住する日系ブラジル人が急増したことに伴って設置されるようになった。当初は各種学校に認可されていない教育施設のみであったが、各種学校となるブラジル人学校も増加し、2011 年 11 月時点で 12 校が各種学校となっている。文部科学省では無認可のブラジル人学校を含めた実態調査を実施しており、2011 年 5 月時点で 72 校のブラジル人学校が存在している。

ただ、2008 年秋のリーマンショック後の景気悪化に伴い、ブラジル人学校に通う児童生徒数が激減し、経営難で閉鎖する学校もでてきている。ブラジル人学校の大半は私塾扱いであることから、行政からの助成は期待できない。そのため、通学費の負担も重く、授業料などが割高に設定されるケースも多い。経営実態が不明な学校も多く、支援を受けられずに閉鎖する学校が増えてきている。

ウ．義務教育年齢を超過してしまった時期

不就学のまま義務教育年齢を超過してしまった子どもや、編入のタイミングが合わずに中学校を卒業していない外国人の子どもがいる。こうした子どもには学び直しの場が必要である。また、こうした子どもを受け入れする側としては、中学校卒業資格を持っているケースと持っていないケースに分けて課題を検討する必要がある。

（ア）中学校卒業資格を持っていないケース

中学校卒業資格を取得することが重要であり、取得するための支援策を検討する必要がある。進学や就職のためにも、あるいは中卒以上を要件とする理容師や調理師などの資格取得を容易にするためにも、中学校卒業資格を有することは重要である。具体的には、中学校卒業程度認定試験（中卒試験）の受験、中学校夜間学級（夜間中学校）への入学、超過年齢における中学校編入などのサポートが必要とみられる。

ａ．中学校卒業程度認定試験（中卒試験）

中学校卒業程度の学力があるかどうかを認定するために国が行う試験であり、合格した者には高等学校の入学資格が与えられる。試験科目は、中学校の国語・社会・数学・理科・外国語（英語）の 5 科目となっている。試験は 1 年に 1 回しかないが、1 回の試験ですべての試験科目を受験する必要はなく、翌年以降の試験では、合格した科目の受験は免除される。また、一定の要件を満たしているものについて一部の試験科目の免除があり、すべての受験者を対象にしたものと、外国籍等の受験者だけを対象にしたものがある。外国籍等の受験者だけを対象に、以下の特例措置がある。

①ふりがなを付けた問題冊子での受験

②技能審査の合格による国語の試験の免除（日本語能力試験「Ｎ２」以上に合格している者）

ｂ．中学校夜間学級（夜間中学校）

学校教育法第 1 条に定める学校（いわゆる 1 条校）ではないが、学齢（満 15 歳）を超えた義務教育未修了者に対して中学校教育を行うために夜間に開設される学級。公立夜間中学校は各都道府県すべてにはなく、全国でも数十校程度しかない。

ｃ．超過年齢における中学校編入

文部科学省の通知に基づき、下学年への編入を認めるなどの柔軟な対応をしている自治体もあるが、自治体や学校によっても対応はさまざまであるとみられる。

（イ）中学校卒業資格を持っているケース

高等学校などへ進学するためのサポート、あるいは就職するためのサポートが必要である。中学生の間であれば、高等学校などの情報取集も比較的容易に可能であり、就職担当の先生は親身に就職相談に乗ってくれる。しかし、いったん卒業してしまうと、サポートする行政の機関はなく、ＮＰＯやボランティア団体、地域の支援組織、ハローワークなどに頼るしか方法はないとみられる。また、高校進学後にドロップアウトした子どもについても、サポートする行政機関はないに等しい。ＮＰＯやボランティア団体、地域の支援組織を通じて、学び直しの場を提供することが重要である。

第６章　課題解決に向けて

６－１．コミュニケーションについて

コミュニケーション能力の捉え方にはさまざまあり、一様に定義できるものではない。ただ、いろいろな価値観や背景を持つ人々による集団において、相互理解を深め、人間関係やチームワークを形成しつつ、正解のない課題や経験したことのない問題について、合意形成や課題解決していくためには、コミュニケーション能力を育むことは極めて重要である。

外国人住民との共生を考えるのであれば、「コミュニケーション」の課題について、単に日本語学習の問題としてだけ捉えるのではなく、やはり地域や職場での交流や相互理解をキーワードとして考えるべきであろう。

①日本語学習についての課題と提言

【課題】

（日本語学習機会と学習意欲）

○日本語を学習したいと考える外国人住民は多いとみられるが、その多くは体系的な日本語教育を受けることなく日本で生活している。

○地域の日本語教室は、単に日本語を学習する場というだけでなく、情報収集や意見交換、交流の場として大きな役割を果たしている。しかし、運営自体も講師もボランティアに依存するケースが多く、公的に学習機会を支援するシステムが不十分である。

（日系人労働者）

○日系人労働者は、長時間労働や職場を転々とするなど不安定な就労環境を余儀なくされ、安定した学習時間を確保できない。また、単純労働のみの職場では日本語能力習得にインセンティブが働かず、特に、日本語の読解能力や筆記能力が不十分なケースが多い。

【提言】日本語教室などの更なる整備・拡充　〈解決主体：国・地方自治体・企業・ＮＰＯほか〉

外国人住民は、日本語能力の重要性を理解しつつも、実際に日本語を学習している人は少なく、学習していても独学で行っているケースが多い。自治体のアンケート調査によれば、外国人住民が日本語学習をしていない理由に、学ぶ場所が少ない・場所を知らないという回答なども多かった。

また、日本語教室の運営や講師は、ボランティアに依存していることが多い。そして、公的に学習機会を支援するシステムが不十分であるため、日本語学習機会を得られない外国人住民に対して、公平に支援するという仕組みにはなっていない。

・日本語教室を拡充・整備し、ＮＰＯなどへの支援策を検討する必要がある。

・日本語学習機会を保障するために、行政とＮＰＯなどとの連携を一層強化すべきである。

【提言】外国人住民に日本語習得の意識づけ徹底　〈解決主体：地方自治体・企業・ＮＰＯほか〉

日本語習得意識が低い日系人労働者であっても、日本語能力を高めて職場のなかで後任者の指導ができるようになれば、単純労働から抜け出し、能力を活かした職業に就ける可能性もでてくる。今後、多文化共生社会において企業が求めることは、多様なバックグランドを持つ人々との協働により、まったく新しい製品を作り出す、あるいは付加価値を生み出していくことではないだろうか。これは、外国人住民と地域住民との間でも同様である。地域に密着した日本語教室は、地域住民と外国人住民の交流の場となり得る。共感し相互理解が深まれば、日本語教室は地域住民にとっても気づきの場となり、メリットをもたらすものと考えられる。

・日本語の読解能力や筆記能力向上の重要性を外国人住民に認識させる必要がある。

・企業や地域、支援する人々にとって、外国人住民との交流がもたらすメリットについても、認識を深める必要がある。

②情報伝達についての課題と提言

【課題】
○日本語能力が不十分な外国人住民に対し、正確に情報伝達することは困難である。災害情報、防災・防犯など緊急性の高い情報だけでなく、医療・保険・税制度など生活に密着する情報についても、外国人住民が確実に理解できるような仕組みになっていない。

【提言】情報の多言語化・やさしい日本語化　〈解決主体：国・地方自治体ほか〉

日本に長年住んでいても日本語能力が十分でない外国人住民は少なくない。特に、日系ブラジル人などニューカマーのなかには、地域でも職場でも日本語を使用しない人がいる。また、日常会話はできても行政用語などが理解できない人は多い。誰もが安心・安全な生活を送るうえでは、緊急性の高い情報や生活に密着する情報などの多言語化やわかりやすい日本語（「やさしい日本語」）を用いた表記も重要である。特に、外国人が多様化してきた現在、多言語化の言語数には限界があり、「やさしい日本語」はそれを補うものとしてますます重要度が高まっている。さらに、インターネットの普及やスマートフォンの利用拡大を踏まえ、情報伝達手段の多様化も検討すべきである。

・防災・防犯など緊急性の高い情報や生活に密着した情報について、多言語化・「やさしい日本語」化を促進すべきである。

・インターネットや広報誌など多様なメディアを活用して情報提供する必要がある。

６－２．外国人の子どもの教育について

グローバル化が進展するなか、多くの外国人住民が日本の社会でともに生活しており、外国人の子どもの教育の充実を図ることが急務となっている。特に、高度外国人材が就労する国を選択するにあたっては、子どもの教育環境が整備されていることが重視されることを認識すべきである。

中部圏には、日本語指導が必要な外国人児童生徒が多く存在する。そして、中部圏には、地域の実情に合わせて試行錯誤を繰り返しながら先進的な取り組みをすでに実施している地域も多くみられる。定住化が進展するなか、「外国人の子どもの教育」については、将来の日本を担う人材を育成するという意味でも解決しなければならない課題である。

①就学義務と不就学についての課題と提言

【課題】

（就学義務）

○日本人のような就学義務がないため、外国人の子どもの教育は、その保護者の選択にすべて委ねられており、日本の公立小学校・中学校への就学を希望しないということも許されている。

（不就学）

○文部科学省や一部の地方自治体が外国人の子どもの不就学実態調査を実施しているものの、居住実態が正確に把握できない外国人登録制度の問題点もあり、不就学児童生徒の明確な人数や転出先などが把握されていない。

○外国人の子どもが不就学となる背景にはさまざまな要因があり、多様な子どもたちに対する就学支援策はまだ不十分である。

【提言】不就学実態調査の徹底と支援策の活用　〈解決主体：国・地方自治体ほか〉

外国人の保護者には、その子どもに日本の教育を受けさせる義務はない。ただし、子どもが教育を受ける権利は保障されるべきものであり、保護者や家庭の都合で不就学となっている子どもについては、放置せずに救済する必要がある。

就学状況が把握できない要因の一つであった外国人登録制度は、2012 年 7 月に廃止された。その影響についてしっかり見極めつつ、中部圏の各自治体においては、率先して徹底した不就学実態調査を実施し、不就学児童生徒の根絶を目指すことを期待したい。さらに、「定住外国人の子どもの就学支援事業(虹の架け橋教室事業)」など国の就学支援策を徹底的に活用するとともに、ＮＰＯなど支援事業の実施団体、保護者、小中学校や教育委員会など関係機関と連携を取りつつ、各自治体独自の就学支援策を充実させるべきである。

・不就学児童生徒をなくすために、国および各自治体が徹底した不就学調査を実施すべきである。

・「虹の架け橋教室事業」など国の就学支援策を積極的に活用するとともに、関係者と連携を取りつつ、各自治体独自の就学支援策も充実させるべきである。

②子どもと保護者が向き合うべき課題と提言（当事者側の課題と提言）

【課題】
（母語保持）
○外国人の子どもの母語喪失は、家庭内でのコミュニケーションに支障をきたす恐れがあり、帰国した場合に再度母語の習得に時間がかかることとなる。また、母語も日本語もどちらの言語も年齢相当のレベルに達していない「タブルリミテッド」になる懸念もある。しかしながら、母語保持の重要性について、正しい認識を持つ外国人の保護者が少ない。
（保護者の理解、教育への関心）
○外国人の保護者のなかには、子どもの教育に無関心な保護者や、日本の教育制度を理解していない保護者が多く存在する。

【提言】母語保持の重要性の理解徹底　〈解決主体：国・地方自治体・ＮＰＯほか〉

多様な背景を持つ外国人の子どもにとって、母語保持は重要な問題である。母語によって親子がコミュニケーションできることの重要性については、保護者のみならず周囲の人間や教育関係者も正しい認識を持って対応するべきである。そして、理解していない保護者に対しては、学校や保育所など教育機関が正しく伝えることも必要と考える。また、一部の自治体で取り組んでいる「母語教育サポートブック」の作成など母語教育の支援策について、推進・拡充を図っていく必要がある。

・外国人の保護者に、母語保持の重要性を正しく理解させる仕組みを作る必要がある。
・母語教育の支援策を推進・拡充させる必要がある。

【提言】保護者の理解、教育への関心向上　〈解決主体：国・地方自治体・ＮＰＯほか〉

外国人の保護者のなかには、教育の重要性や日本の教育制度について理解していない人も多いとみられる。保護者は子どもの進路や将来にも大きな影響を及ぼすことから、保護者には正しく理解してもらわなければならない。日本語能力が不十分な保護者にも理解できるように、教育の重要性や日本の教育制度について、多様な手段で情報提供すべきである。

・外国人の保護者に、日本の教育制度などを正しく理解させる仕組みを作る必要がある。

③受け入れる学校と行政などに関する課題と提言（受け入れ側の課題と提言）
③－１．就学前の時期について

【課題】
（就学前の時期）
○言語も文化的背景もさまざまな外国人の子どもたちが集団行動を経験し、挨拶の仕方など極めて基本的なことを就学前に学んでおくことは、子どもたちだけでなく受け入れる学校側にとっても極めて有効だが、就学前の子どもをサポートする場が不足している。

【提言】プレスクール事業の拡充　〈解決主体：地方自治体・ＮＰＯほか〉

日本人の子どもだけでなく、外国人の子どもにとっても幼児期の教育・保育は重要である。言語も文化的背景もさまざまな外国人の子どもたちが集団行動を経験し、挨拶の仕方など極めて基本的なことを就学前に学んでおくことは、子どもたちだけではなく受け入れる小学校にとっても極めて有効である。就学前の子どもをサポートする場として、プレスクール事業を実施する自治体も一部にはある。

・プレスクールの開設・拡充を進める必要がある。

③－２．義務教育の時期について

【課題】

（義務教育の時期）

〈就学支援と受け入れ体制、指導体制〉

○外国人の子どもの就学案内や就学相談についての取り組みや連携が不十分である。

○外国人児童生徒の受け入れ体制や指導体制については、学校や地域によってさまざまであり、まったく整備されていない地域や在籍校の判断にすべて任せている地域もある。そのため、学校間格差や地域間格差が大きい。

〈教員や指導員などの養成・確保〉

○外国人児童生徒の指導において、加配教員だけでは手が足りないことが多く、市町村が独自の予算で非正規の教職員を雇用しているケースもある。重要な役割を担っている非正規の教職員だが、単年度契約のためノウハウが蓄積されない、身分保障がなく自活できないなど、さまざまな問題を抱えている。

〈進路指導・進路保障〉

○正式な統計がなく現状を正確に把握できないが、外国人生徒の高等学校などへの進学率は日本人生徒と比べて低いとみられる。進学や日本語習得だけが教育の目的ではないが、自分で進路を切り拓いていけるだけの学力の習得も重要である。

〈外国人学校〉

○外国人学校の多くは私塾扱いであり、公的助成の対象外となっている。経営実態が不明な学校も多く、公的支援を受けられずに閉鎖する学校もある。

【提言】外国人の子どもの受け入れ・指導体制の整備　〈解決主体：国・地方自治体ほか〉

外国人の子どもの就学を促進するためには、保護者が就学の希望を伝えに来るまで待つのではなく、各自治体が積極的に就学案内を行い、必要な情報を提供すべきである。また、受け入れる学校側も、外国人の子どもの状況に応じて柔軟に対応すべきと考える。さらに、教育委員会、学校、外国人学校、ＮＰＯなど関係する組織は、十分連携して受け入れの対応をする必要がある。

外国人の子どもに対する受け入れ体制も指導体制も、地域の実情に応じてその方策を模索している現状である。特に指導体制は、現場や現場の教員任せとなっているケースが多い。

・小学校入学相当年齢の外国人児童を持つ保護者全員に対する就学案内を徹底すべきである。

・学校の柔軟な受け入れ対応と、関係組織が連携して受け入れを進める仕組みを作る必要がある。

・外国人の子どもの受け入れ体制とともに、指導体制についても整備する必要がある。

・受け入れ体制や指導体制について、学校間格差や地域間格差を極力是正する必要がある。

【提言】進路指導・進路保障の充実　〈解決主体：地方自治体・ＮＰＯほか〉

定住化が進展するなか、外国人の子どもの教育は、単に日本語や日本文化を習得させることが目的ではない。ともに日本社会を作っていく仲間として、彼らの夢や希望の実現を支援すること、将来の進路を自分で見つけ切り拓く学力を習得させることが目的である。進路指導や進路保障についても、単に進学させればよいのではなく、中学校の卒業時点で、多様な進路選択を可能にする学力を身につけさせなければならない。

・外国人の子どもに、将来の進路を自分で切り拓いていく力を身につけさせる指導が必要である。

【提言】外国人学校の実態把握と経営安定化支援　〈解決主体：国・地方自治体ほか〉

母国への帰国を前提とした外国人児童生徒は、外国人学校に通うケースも多い。また、中部圏は日系ブラジル人が多いため、ブラジル人学校も多くみられる。外国人学校の多くは私塾扱いであり、公的支援の対象外となっている。そのため、2008 年秋のリーマンショック後の景気悪化により、児童生徒数の激減などに見舞われ、ブラジル人学校のなかには閉鎖する学校もみられた。

・外国人学校の実態把握と経営安定化を支援する必要がある。

・各種学校・準学校法人化の促進に関する仕組みづくりとその継続的支援が必要である。

③－３．義務教育年齢を超過してしまった時期について

【課題】

（義務教育年齢を超過してしまった時期）

〈中学校卒業資格を持っていないケース〉

○中学校卒業資格を持っていない場合、進学は困難で就職も不利となる。理容師や調理師など中卒以上を要件とする資格取得も困難となる。

〈中学校卒業資格を持っているケース〉

○中学生であれば、高等学校への進学サポートも就職サポートも十分得られる。しかし、いったん中学校を卒業してしまうと、ＮＰＯやボランティア団体、地域の支援組織、ハローワークなどに頼るしか方法はなくなる。また、高校進学後にドロップアウトした子どもについても同様であり、学び直しの場は多くない。

【提言】中学校卒業資格の取得支援と学び直しの場提供〈解決主体：国・地方自治体・ＮＰＯほか〉

不就学のまま義務教育年齢を超過してしまった子どもや、編入のタイミングが合わずに中学校を卒業していない外国人の子どもが少なからず存在する。こうした子どもには最低限、中学校卒業資格を取得させることが重要である。また、高校進学後にドロップアウトしてしまった子どもなどは、学び直しの場が必要である。

・中学校卒業資格を取得するための支援と、学び直しの場を提供する必要がある。

以上、第 4 章、5 章では、中部圏の多文化共生先進圏づくりに向けての課題である、「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」について検証し、第 6 章で課題解決に向けた方策を検討してきた。ただ、すでに地域においては、現実に起こっているさまざまな問題や事象に対応するため、いろいろな主体が解決策を模索しつつ取り組んでいる。そして、そのなかには先進的な取り組みを実践している自治体、企業、ＮＰＯなども多く存在する。

次章では、多文化共生に関連する最近の国や自治体などの動きを整理し、中部圏における先進的な取り組み事例をみていくこととする。

第７章　多文化共生に関する取り組み

７－１．外国人政策に関する国の主要な会議

外国人政策は、外国人の出入国に関わる政策（出入国管理政策）と入国した外国人を社会の構成員として受け入れる政策（社会統合政策）から成る。我が国では、法務省が出入国管理政策を所管しているが、社会統合政策を所管する省庁はない。それは、主に外国人住民の多い自治体が担ってきたといってもよい。国レベルでは、1988 年に内閣官房に設置された「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」がある程度で、基本的には個別の事象に対応して関係省庁が対症療法的に対策をとってきた(表 7-1)。そうしたなか、近年になって外国人の受け入れや共生社会のあり方を検討する会議が立ち上がっている。以下では、外国人政策に関する国の主要な二つの会議を概括する。

（１）日系定住外国人施策推進会議（事務局：内閣府定住外国人施策推進室）

2008 年秋のリーマンショック後における経済危機の影響で、日系ブラジル人の多くは職を失い、再就職も難しく生活困難な状況に置かれた。生活の基盤のすべてを失った外国人も多く、そのような状況に対応するために、政府は 2009 年 1 月、内閣府に「定住外国人施策推進室」を設置した。そして、2009 年 1 月 30 日には「定住外国人支援に関する当面の対策について」を、同年 4 月 30 日には「定住外国人支援に関する対策の推進について」をとりまとめた。これらは緊急の方針であり、①教育対策、②雇用対策、③住宅対策、④帰国支援、⑤国内外における情報提供の五つの柱を当面の対策とした。「定住外国人の子どもの就学支援事業(虹の架け橋教室事業)」も、ここからスタートしている。

その後、帰国者の増加により外国人登録者数は減少したが、残った外国人の定住化傾向は顕著となり、政府は「当面の対策」ではなく、「抜本的な対策」を講じる必要性に迫られた。そして、2010 年 8 月 31 日、内閣府特命担当大臣（定住外国人施策）を議長とし、関係省副大臣などにより構成される「日系定住外国人施策推進会議」において、緊急の方針にとどまらない国の体系的・総合的な方針として、「日系定住外国人施策に関する基本指針」が策定された。基本指針では基本的な考え方として、「日本語能力が不十分である者が多い日系定住外国人を日本の社会の一員としてしっかりと受け入れ、社会から排除されないようにする」と明記し、今後取り組み・検討する施策の分野として、①日本語で生活できるために、②子どもを大切に育てるために、③安定して働くために、④社会のなかで困ったときのために、⑤お互いの文化を尊重するために、の五つが選定された。

この基本指針に基づいて各府省庁が検討を行い、2011 年 3 月 31 日には「日系定住外国人施策に関する行動計画」が日系定住外国人施策推進会議において策定された。この行動計画は 2011 年度から 3 年間の計画であり、3 年を目処に見直すとしている。

（２）「外国人との共生社会」実現検討会議（事務局：内閣官房）

上記の日系定住外国人施策推進会議の趣旨が、「日系定住外国人に関する施策について政府全体としての取り組みを推進するため」と限定的であるのに対し、「外国人との共生社会」実現検討会議では、「日本で生活する外国人との共生社会の実現に向けた環境整備に関する諸問題について、関係省庁の密接な連携の下に総合的な検討を進めるとともに、関連施策について政府全体の取り組みを推進するため」となっている。すなわち、日本にいる外国人全般を対象としている。そして、主な検討項目として、①外国人との共生社会のあり方（目指すべき共生社会のあり方）、②外国人との共生社会の実現に向けた環境整備（具体的方策）、③外国人の受け入れのあり方も含めた国民的議論の活性化、④その他、外国人との共生社会を実現するうえでの課題や留意点が挙げられている。

この会議は外国人労働者問題を担当する国務大臣を議長とし、関係府省庁の副大臣級で構成されており、2012 年 5 月 24 日に発足した。同年 8 月 27 日に「外国人との共生社会の実現に向けて（中間的整理）」をとりまとめたが、その中で、今後の検討課題などとして、外国人の受け入れのあり方については、国民的な議論を活性化し、国全体としての方策を検討していく必要があるとしている。

(表 7-1)　　多文化共生に関する年表(1951～2012 年)

年　月	外国人政策や多文化共生に関連する主な出来事
1951年　10月	出入国管理令の公布
1952年　4月	外国人登録法の公布
1979年　6月	国際人権規約の批准書を寄託
1981年　10月	難民の地位に関する条約(難民条約)に加盟
1987年　3月	自治省、「地方自治体における国際交流の在り方に関する指針」を策定
1988年　5月	内閣官房に外国人労働者問題関係省庁連絡会議を設置
6月	「雇用対策基本計画　第6次」が閣議決定される
7月	地域の国際化推進を目的に自治体国際化協会が設立
1989年　12月	出入国管理及び難民認定法の改正が国会で設立、公布される
1990年　6月	改正入管法施行、「定住者」の在留資格が創設される
1992年　5月	法務省、第1次出入国管理基本計画を策定
1993年　4月	外国人研修・技能実習制度が創設される
2000年　1月	小渕首相の諮問機関「21世紀日本の構想」懇談会が報告書を発表
3月	法務省、第2次出入国管理基本計画を策定
2001年　5月	外国人集住都市会議が発足
2004年　3月	多文化共生推進協議会が発足(群馬県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県及び名古屋市の5県1市)
4月	経団連が「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表
11月	東海三県一市知事市長会議(岐阜県、愛知県、三重県及び名古屋市)で「多文化共生社会づくり共同推進宣言」採択
2005年　3月	法務省、第3次出入国管理基本計画を策定
6月	総務省、「多文化共生の推進に関する研究会」を設置
	犯罪対策閣僚会議の下に「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」設置
2006年　3月	総務省、「地域における多文化共生推進プラン」を策定
12月	外国人労働者問題関係省庁連絡会議が「生活者としての外国人に関する総合的対策」をとりまとめる
2007年　7月	文部科学省、「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」設置
	文化庁、文化審議会国語分科会に日本語教育小委員会を設置
10月	厚生労働省、外国人の雇用状況の届出を義務化
2008年　1月	東海三県一市が「外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための憲章」策定
6月	自民党国家戦略本部・日本型移民国家への道PTが「人材開国！日本型移民国家への道」を発表
12月	経団連が「人口減少に対応した経済社会のあり方」を発表
	静岡県、「多文化共生推進基本条例」制定(2007年7月施行の宮城県に次いで全国2例目)
2009年　1月	内閣府、定住外国人施策推進室を設置
12月	文部科学省、「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」設置
2010年　3月	法務省、第4次出入国管理基本計画を策定
8月	日系定住外国人推進施策会議が「日系定住外国人施策に関する基本方針」を策定
2011年　3月	日系定住外国人推進施策会議が「日系定住外国人施策に関する行動計画」を策定
2012年　4月	文部科学省、「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議(第1回)」を開催
5月	関係省庁の副大臣級の会議として「外国人との共生社会」実現検討会議が発足
	法務省、高度人材に対するポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置制度を導入
7月	入管法改正に伴い、外国人登録制度が廃止。新たな在留管理制度へ移行。
8月	「外国人との共生社会」実現検討会議が「外国人との共生社会の実現に向けて(中間的整理)」をとりまとめる
10月	経済同友会が報告書「経済成長の実現に向けたグローバル人財市場の構築を目指す人財開国を」を公表
12月	総務省、「多文化共生の推進に関する研究会　報告書」を公表

７－２．中部圏における先進的な取り組み事例

外国人住民が集住する中部圏の自治体においては、他地域と連携して先進的かつ広域的な取り組みが行われてきた。そして、各自治体においても独自にさまざまな取り組みが行われている。

以下では広域的な取り組み事例と、「中部圏多文化共生先進圏づくり研究会」にオブザーバーとして参加していただいている愛知県、名古屋市、三重県、岐阜県の代表的な取り組み事例の一部について紹介したい。

（１）広域的な取り組み事例

ア．多文化共生推進協議会による取り組み

多文化共生推進協議会は、日系ブラジル人などの外国人住民が多数居住する愛知県、群馬県、長野県、岐阜県、静岡県、三重県、滋賀県および名古屋市が一致協力して、多文化共生社会の形成に向けて総合的かつ効果的な取り組みを進めることを目的として、2004 年 3 月に設置された（長野県は 2007 年度より、滋賀県は 2008 年度より参加）。組織体制としては、部局長レベルで組織される協議会があり、その下に課室長レベルの幹事会が設置され、事務局は愛知県地域振興部国際課多文化共生推進室が担当している。

主な活動としては、国への要望活動を年 2 回行っており、「多文化共生社会の推進に関する提言」を実施している。また 2012 年度は、独立行政法人国際協力機構（ＪＩＣＡ）受託事業として、草の根技術協力事業（地域提案型）「サンパウロ州におけるデカセギ帰国者及びびその子弟支援のための心理専門職等による支援体制の構築」を実施した。事業内容としては、心理専門知識を有するブラジル人を、2012 年度から 2014 年度までの 3 年間で延べ 6 名程度受け入れ、日本への出稼ぎ者およびその子どもたちの実態把握をするとともに、カウンセリングや地域ごとの課題研究を行っている。事業の目的は、サンパウロ州の心理専門職に外国人集住地域などの現状や子どもの実態などを把握してもらい、ブラジルへ帰国した子どもたちへのサポート体制を整えることである。また、研修員の受け入れ県においては、研修としてブラジル人児童生徒へのカウンセリング活動を行うことにより、学校への不適応やコミュニケーションなどに課題を抱えている子どもへの心のケアが期待でき、各県の多文化共生の推進に役立てている。2012 年度は、愛知県、三重県および滋賀県において、心理専門職研修員を各 1 名（計 3 名）、2012 年 9 月 4 日から 2012 年 12 月 4 日まで受け入れた。

イ．多文化共生社会づくり推進共同宣言

2004 年 11 月、名古屋市東区の徳川園で開催された東海三県一市知事市長会議（岐阜県、愛知県、三重県および名古屋市）で、「多文化共生社会づくり推進共同宣言」が採択された。宣言では、「在住外国人と日本人住民が互いの文化や考え方などを理解し、尊重するとともに、安心して快適に暮らすことのできる地域社会（多文化共生社会）の実現をめざして、住民、ＮＰＯ、企業、他の自治体等の協力を得ながら連携・協働して施策を進める」としている。

ウ．外国人労働者に関する憲章の普及推進

東海三県一市（岐阜県、愛知県、三重県および名古屋市）では 2008 年 1 月に、静岡県では 2012 年 2 月に、地元経済団体の協力を得て、「外国人労働者の適正雇用と日本社会への適応を促進するための憲章」を策定した。そして、憲章の更なる普及と、これからの外国人雇用と多文化共生の推進について考える機会として、企業関係者などを対象としたセミナーを毎年開催している。

（２）各自治体の取り組み事例

ア．愛知県の取り組み事例

〇ヒアリング日：2012 年 12 月 12 日(水)、15:00～16:00

〇ヒアリング先：愛知県地域振興部国際課多文化共生推進室

（ア）概要

愛知県では、外国人県民の増加や定住化の進展を踏まえ、2008 年 3 月に、「多文化共生社会の形成による豊かで活力ある地域づくり」を基本目標とする「あいち多文化共生推進プラン」を策定し、さまざまな施策を実施してきた。

「あいち多文化共生推進プラン」は 2013 年 3 月に計画期間が満了することから、外国人自身や学生など新たな担い手とともに、地域の発展や暮らしやすい社会づくりに資する施策を計画的かつ総合的に推進するため、新たに「あいち多文化共生推進プラン 2013 - 2017」を策定中である。

（イ）主な取り組み内容について

ａ．多文化共生の意識づくり

〇「あいち多文化共生作文コンクール」の実施

2009 年度から実施している事業であり、日本人、外国人を問わず、愛知県内在住の小中学生を対象に、「多文化共生」をテーマとする作文を募集し、広く一般県民に紹介している。2012 年度は応募が 475 点あり、年 1 回開催される「多文化共生フォーラムあいち」において、入賞者の表彰式を実施した。

ｂ．誰もが参加できる地域づくり

〇外国人県民あいち会議の開催

愛知県としてはいちばん初めに取り組んだ事業であり、2002 年度に開始して今年度で 11 年目になる。公募した外国人県民から直接意見や提案を聴き、県の施策に反映させることを目的としている。外国人県民 11 名で、会議を年 3 回実施し、ニュースレターを発行している（ポルトガル語、スペイン語、英語、中国語、韓国語で日本語を併記)。

ｃ．外国人県民も暮らしやすい地域づくり

〇日本語学習支援基金

地元経済界の協力のもと、2008 年 6 月に創設された「日本語学習支援基金」を活用し、外国人児童生徒の日本語学習を促進するための事業を実施している。公益財団法人愛知県国際交流協会が事務局を担い、ＮＰＯなどが開催する地域の日本語教室への助成や外国人学校での日本語教育を支援している。さまざまな主体が関わり合って立ち上げた事業であり、他にあまり例がない事業といえる。

〇「あいち医療通訳システム」の運営

外国人県民が安心して医療などを受けられるよう、地元大学と連携して養成した知識・スキルを持った医療通訳者を、医療機関や保健センターなどの依頼に応じて派遣している。また、緊急時や夜間などに即時対応できる電話通訳、紹介状などの翻訳サービスも提供している。本格的な稼働は 2012 年度からで、英語・中国語・ポルトガル語・スペイン語・フィリピン語・(電話通訳はハングルも）に対応している。

イ．名古屋市の取り組み事例

〇ヒアリング日：2012 年 12 月 14 日(金)、10:00〜11:00

〇ヒアリング先：名古屋市総務局企画部企画課、名古屋市市長室国際交流課

（ア）概要

2012 年 3 月に策定した「名古屋市多文化共生推進プラン」は、多文化共生の取り組みを総合的かつ体系的に推進するための指針として策定されたものである。このプランづくりのため、2011 年に市長室国際交流課に主幹のポストが設けられた。

「名古屋市多文化共生推進プラン」の計画期間は、2012 年度から 2016 年度までの 5 年間となっている。現在（2012 年 12 月時点）は、プランに示した施策方針を具体的施策に反映し、各施策の進行管理および評価を行い、多文化共生の着実な推進を図るために、プランと同様に 2016 年度までの 5 年間を対象とした「名古屋市多文化共生推進プラン実施計画（案）」を策定中である(2013 年 2 月策定)。

（イ）主な取り組み内容について（新規事業を中心にヒアリング）

ａ．外国人市民の自立と社会参画

〇外国人市民懇談会

外国人市民の現状および課題・ニーズを把握し、名古屋市が実施する多文化共生施策に対する意見を聴取し、施策に反映させるために 2012 年度から開始した。2012 年 9 月に第一回懇談会（外国人住民 6 名）を実施した(2013 年 2 月に第二回懇談会を、同年 3 月に第三回懇談会を実施)。

〇多文化共生推進モデル事業

名古屋市内全 16 区は、外国人市民の状況もさまざまであり、そのうち中区、港区、緑区の 3 区に集住傾向がみられる。各区において地域のニーズを踏まえた多文化共生関連事業を、企画運営に外国人市民が参加して実施し、他の区においても事業を拡大させていこうとしている。

各区から外国人市民が参加する事業計画を出してもらい、市がモデル事業として選定する。新規事業であり、2012 年度は 1 事業選定される予定(名東区が 2013 年 2 月に実施)で、2013 年度は 2 事業、最終の 2016 年度には 5 事業選定（累計 15 事業）まで拡大させる計画となっている。

〇名古屋留学生フレンドシップ事業

留学生を誘致するため、名古屋市内の大学と連携を図るとともに、奨学金の支給や留学生向けのウェブサイトやパンフレットを作成するという新規事業。奨学金を支給する留学生は、親善大使として市民との交流事業や外国人市民懇談会に参加する(2012 年 10 月より 1 名に支給)。

ｂ．地域社会に対する意識啓発

〇港区多文化共生推進協議会

港区に居住する外国人市民と地域住民の共生推進を目的として、2001 年に設立されたもの。地域住民、行政、その他関係機関を構成員とし、共生を推進するための協議・検討および情報交換を行っている。また、サッカー教室、就学ガイダンスなどの事業を実施している。協議会の事務局は港区役所まちづくり推進室に置かれている。

ウ．三重県の取り組み事例

〇ヒアリング日：2012 年 12 月 14 日(金)、16:00～17:00

〇ヒアリング先：三重県環境生活部多文化共生課

（ア）概要

2007 年 3 月、三重県の国際化施策の取り組み方向を明らかにし、具体的な取り組みを推進していくため、「三重県国際化推進指針」を策定した。そして、指針の具体的な取り組みを推進するため、2007 年に「三重県多文化共生推進会議」を設置し、コミュニケーションとネットワークをキーワードに市町やＮＰＯ、経済団体などの多様な主体と協働・連携を進めてきた。

「三重県国際化推進指針」の計画期間が 4 年間であったため、2011 年 3 月に「三重県国際化推進指針（第一次改訂)」を策定した。指針の計画期間は、2011 年度から 2014 年度の 4 年間となっている。

（イ）主な取り組み内容について

ａ．ネットワークの構築

〇多文化共生推進会議

三重県内の外国人市民、市町、ＮＰＯ、経済団体、学識経験者などが委員となり、三重県国際化推進指針に基づく事業の検証や課題分析などを行い、今後の施策に反映させている（年 3 回実施)。

〇三重県市町多文化共生ワーキング

外国人が集住する三重県内 11 市町で構成するワーキングを設置し､毎月情報交換を実施している。課題や情報の共有化を図るとともに、単なる情報交換だけではなく、行政窓口で活用する「指さし会話集」や「外国人の子どもに向けたキャリアガイド」などをワーキングで作成している。

ｂ．コミュニケーション施策

〇多言語ＨＰでの情報提供

「三重県情報提供ホームページ」で英語・ポルトガル語・スペイン語・日本語により、外国人住民向けに情報提供を実施している。自治会やＰＴＡの仕組みなどの地域社会参画に必要な情報を、ビデオ講座を制作しサイト上で提供するとともに、市町やＮＰＯなどが啓発や教育に活用できるようにしている。

ｃ．生活支援施策

〇キャリアガイドＤＶＤの普及

外国人の子どもが将来に夢が持てるよう、目標となるような先輩を紹介するＤＶＤを作成し、普及啓発に取り組んでいる。また、子どもの教育には親の理解が必要なことから、2011 年度に保護者向けＤＶＤを作成した。さらに、公立小中学校などの外国人児童生徒担当者や民生委員・児童委員の会議において説明会を実施している。

ｄ．多文化共生の地域づくり

〇日本語教師の受け入れ

ブラジルなどから日本語教師を研修生として受け入れ、県内の小中学校やブラジル人学校などで研修することにより指導の充実につなげている。従来は工場などへの研修生受け入れであったが、2010 年度から日本語教師を受け入れるようにした。公益財団法人三重県国際交流財団に事業を委託している。

エ．岐阜県の取り組み事例

〇ヒアリング日：2012 年 12 月 18 日(火)、15:00～16:00

〇ヒアリング先：岐阜県商工労働部観光交流推進局国際戦略推進課地域国際化係

（ア）概要

岐阜県は、県内の在住外国人を、地域社会を構成する「外国籍の県民」として認識し、「県民が互いの文化や考え方を尊重するとともに、安心して快適に暮らすことのできる地域社会（多文化共生社会)」の実現を目指すため、2007 年 2 月に「岐阜県多文化共生推進基本方針」を策定した。

「岐阜県多文化共生推進基本方針」は、岐阜県における多文化共生を推進するための目標と方向性を明らかにしたものであり、5 年経過した 2012 年 3 月に改定された。改定後の対象期間は、2012 年度から 2016 年度までの 5 年間となっている。

（イ）主な取り組み内容について

ａ．教育・労働

〇外国籍の子どもの進学支援

義務教育の就学年齢を超えて高等学校進学などを目指す外国籍の子どもを対象として、補習校的な進学支援教室を開設し、日本語指導、進学に必要な教科指導、受講準備、進路に関する相談・指導などを行っている。ＮＰＯ法人可児市国際交流協会やＮＰＯ法人ブラジル友の会に事業を委託している。

〇中小企業魅力発見バスツアーの実施

岐阜県内中小企業の現場を視察する「中小企業魅力発見バスツアー」を、外国人の若者を対象に実施している。

〇外国人青少年支援者連絡会議の設置

国・県・市・教育委員会・企業・ＮＰＯなど官民から成る会議を設置し、外国人の子どもの就労支援について検討している。中学校、高等学校卒業者の進路状況、就職も進学もしていない子どもの現状把握、課題整理、解決策の検討を行うもので、具体的には県立高校生を対象としたキャリア支援(インターンシッププログラムなど)を 2014 年度に事業化の予定である。

〇外国人労働者等受入企業連携推進会議の開催

2007 年度より、外国人労働者受入企業と行政との継続的な協力関係の構築を目的として毎年開催している。

ｂ．多文化共生の地域づくり

〇多文化共生推進員の設置

在住外国人と日本人が相互に理解し、ともに安心して暮らしていけるよう、地域における多文化共生推進のパイプ役として幅広く活躍する人材を「多文化共生推進員」として委嘱している。草の根レベルの活動を後押しするとともに、密接に情報交換することによって日本人コミュニティと外国人コミュニティの橋渡し役を担ってもらうことを目的としたもので、現在(2012 年 12 月時点)、30 名に委嘱している。

おわりに

日本に在留する外国人の数は、リーマンショックや東日本大震災の影響という特殊要因もあり、足下は減少している。しかし長期的にみれば、この 20 年間で約 100 万人から約 200 万人へほぼ倍増しており、将来的にもこの増加傾向は続くとみられる。また、日本での活動に制限のない「身分又は地位に基づく在留資格（特別永住者を除く）」で在留する外国人が、全体の半数近くを占めている。そのなかでも「永住者」の在留資格を持つ者が一貫して増加傾向にあり、定住化傾向は顕著である。そして、1990 年の入管法改正法の施行前後から増加した日系ブラジル人に加え、中国人などのアジア系の外国人住民が大きく増加し、国籍の多様化も進んでいる。

経済のボーダレス化やグローバル化により、国際間の人の移動も活発化している。今後、少子高齢化を見据えたとき、我が国経済の持続的成長や地域社会の維持発展のためには、外国人住民をリソースとして考え、大人も子どももすべての人が自分の能力を最大限に発揮し、活躍できる社会を作っていかなければならない。しかし現状では、外国人住民の多くが、コミュニケーションや子どもの教育などさまざまな課題を抱えてしまっている。まずはこうした状況を改善し、国際社会で開かれた国としての評価を得ることが重要である。そのためには、一時的には社会コストが増加するとしても、外国人住民の日本語学習を支援したり、外国人の子どもの教育を支援したりする施策を講ずる必要がある。それは、中長期的には社会コストの低下を促し、高度外国人材の獲得に結びつくものであり、ひいては我が国社会の安定と発展につながるものである。外国人住民が多数居住する中部圏において、先進的に多文化共生の社会を作っていくことは、単にこの地域の先行投資という意味だけではなく、我が国社会全体の発展に寄与すると考える。

本調査報告書では、各種統計データと自治体のアンケート調査に基づいて分析を行い、中部圏の外国人住民、とりわけ日系ブラジル人に焦点を絞り、彼らが抱える課題とその解決策を考察した。第 1 章では日本で生活する外国人について、第 2 章では日本の「多文化共生」について概括した。第 3 章では中部圏の「多文化共生」の特徴を検証するとともに、外国人住民の課題を整理したうえで二つの重点課題を選定した。そしてその重点課題のうち、「コミュニケーション」を第 4 章で、「外国人の子どもの教育」を第 5 章で、課題解決に向けて検討すべき事項を第 6 章で考察した。そして、第 7 章では多文化共生に関する国の主要な会議と自治体の取り組み事例の一部を紹介した。

「コミュニケーション」の課題では、外国人住民に対する日本語学習支援とわかりやすい情報伝達という視点で、「日本語教室などの更なる整備・拡充」と「情報の多言語化・やさしい日本語化」の必要性を提言した。そして、「外国人の子どもの教育」の課題については、①不就学と就学義務についての課題、②当事者側の課題、③受け入れ側の課題という 3 点に細分化し、①では「不就学実態調査の徹底と支援策の活用」など、②では「母語保持の重要性の理解徹底」など、③では「外国人の子どもの受け入れ・指導体制の整備」と「中学校卒業資格の取得支援と学び直しの場提供」などの必要性について提言した。

これらはすべて解決が急がれる課題であり、中部圏だけではなく、国全体の総合的な施策として検討されるべきものと考える。そして、引き続き多面的に検討されるべき重要課題でもある。第 7 章では、多文化共生に関連して、中部圏で広域的に行われている取り組みや自治体の取り組みの一端を紹介したが、先行する自治体の動きに比べて、国の動きは緩慢である。「外国人との共生社会」実現検討会議の中間的整理では、外国人の受け入れのあり方を「我が国の将来の形や我が国社会の在り方そのものに関わるこの問題について、国民的な議論を活性化し、国全体としての方策を検討していく必要がある」と総括している。早急な対応が望まれる。

「中部圏多文化共生先進圏づくり研究会」委員名簿

（敬称略、五十音順）

座長	伊藤　達雄	三重大学　名誉教授
	岡本　耕平	名古屋大学大学院　環境学研究科教授
	片岡　博美	近畿大学　経済学部准教授
	近藤　敦	名城大学　法学部教授
	佐藤　久美	金城学院大学　国際情報学部教授
	菅原　真	名古屋市立大学大学院　人間文化研究科准教授（2012 年 8 月より）

＜オブザーバー＞

中部地方整備局、中部経済産業局、愛知県、岐阜県、三重県、名古屋市ほか

研究会開催状況

（1）第１回研究会（2009 年 7 月 28 日）
ア．多文化共生の基礎知識について説明
イ．講義
〇岡本委員：多文化共生をめぐるいくつかのキーワードと日本の状況
〇片岡委員：外国籍住民を交えた地域防災のあり方

（2）第２回研究会（2010 年 2 月 9 日）
ア．事務局発表：関係団体をヒアリングした結果報告
イ．講義
〇近藤委員：多文化共生社会の法制度
〇佐藤委員：「多文化共生」施策と多言語での情報提供

（3）第３回研究会（2011 年 5 月 30 日）
ア．事務局発表：中部圏の外国籍住民の現状、多国籍住民が抱える課題の整理などを報告
イ．講義
〇松本 一子氏（愛知淑徳大学　非常勤講師）：外国人の子どもの教育問題
〇米勢 治子氏（愛知県立大学　非常勤講師）：「生活者としての外国人」の日本語学習支援

（4）第４回研究会（2012 年 6 月 25 日）
ア．事務局発表：重点課題「コミュニケーション」と「子どもの教育」について報告
イ．講義
〇杉谷　直美氏（鈴鹿市教育委員会　人権教育課　指導主事兼日本語教育コーディネーター）
：「鈴鹿市日本語教育支援システム」の構築

（5）第５回研究会（2012 年 10 月 15 日）
ア．事務局発表：これまでの調査研究について
イ．講義
〇菅原委員：新しい在留管理制度について

（6）第６回研究会（2013 年 4 月 24 日）
ア．事務局発表：報告書(案)について

最近の研究会における参加者の発言(抜粋)

＜第4回研究会＞
○コミュニケーション支援は、一般に、多言語による情報提供・対応と日本語学習支援の二つである。そして日本語教育は、コミュニケーション教育でもあることから、対象は外国人だけではなく日本人も対象となる。双方が歩み寄って共通の言語を創っていくという考え方である。そういったことが浸透していないと感じている。どんな人も一般的に日本語教育と聞くと、外国人に日本語を教え込むと思うが、それを現場でも変えていかなくてはならない。概念的な部分でも変わっていくことが大切である。日本人の一般市民が、外国人が共生するのを眺めているのではなく、自分たちが当事者としてその現場に参加していくような関係を作っていくことが多文化共生の政策である。

○子どもの教育については、「なぜ」の部分が必要である。なぜ外国の子どもたちに日本語を勉強してもらうのか、なぜ不就学を減らすことが必要なのかを考えたときに、そういった人たちも日本の中で活躍してもらうリソースであり、そのリソースを伸ばしていってもらうためにも、教育を受けてもらえる仕組みを考えるべきだと思う。

＜第5回研究会＞
○日本国籍を持っているけれども日本語ができないという問題は、景気低迷下で生活困難になり、義務教育ではあるけれど学力的に問題があるという問題と同様である。外国人だけの問題ではない。単に外国人というだけではなく、いろいろな人たちの多様性を見据えながら、その多様性を活かしていくという方向に時代は変わってきている。日本国籍を持っているけれどいろいろな問題があるということは、障がい者や生活困難者の問題とある意味同じように、われわれは考えていかなくてはならない。

○日系ブラジル人など外国籍の子どもは、日本に中長期滞在していても、日本の就学義務はないという問題がある。そこは、この地域は在日韓国・朝鮮人の歴史とは違う次元で考えて、そうした人たちに日本語だけではなく、高等教育をしないと日本の将来のためにもならないと考えるべきである。中長期的にコストを考えれば、ある時期に多少コストがかかっても教育をやっていくべきだと、この地域は主張すべきではないか。

○前回の研究会でも発言したが、外国人をリソースとして考えるということが必要である。リソースとして受け入れることによって、日本がどれくらい豊かになっていくかという経済面からのアプローチも必要である。また、外国人留学生が増えることで、地域の人たちがいろいろな国の文化や考え方に触れることができる。日本の経済成長にとって必要という面も大事だが、それだけではなく、文化と触れ合うことによる喜びといったものも考慮に入れていくとよい。

○現在は国籍条項や男女区別する条項もなく、障がい者雇用も常識になっている。多様な人材を活かして多国籍共生社会を作るには、外国人を対象とした(雇用促進)ガイドラインがあってもよいのではないか。つまり、外国籍を持っている、あるいは外国由来の人材を何%程度は入れたらどうかといったガイドラインである。多文化共生を考えるうえで、そうしたガイドラインを作成することが、地域社会にどのようにメリットがあるのか、あるいはどのような意味があるのか、そろそろ検討してもよい時期にきているのではないか。

○県や市など地方自治体の本体では難しいと思うが、外部委託する業務にそうしたガイドラインの話を絡めることは十分できると思う。たとえば、国際交流業務や就学サポート業務を委託する団体は、なるべく外国人を雇っている団体にするといったことである。

○「3.11」以降、今まで弱者と見做されてきた外国人が、必ずしもそうではないと認識されるようになった。外国人の若者たちが、同じ被災者である老人たちを助けているというニュースが届けられている。そうした意味では、外国人を適材適所に入れていく提案はそのとおりだと思う。

＜第6回研究会＞
○学習言語についてはこの報告書の中でも取り上げられているが、学力が身につかないことを本人の資質のせいにされてしまっていて、実は本人が本来身につけるべき0歳から6歳までの教育がおろそかにされている。母語も含めて見直されるべきではないかといわれており、小学校入学以降に発生する問題が、0歳から6歳までの保育・教育のあり方に原因があると見直されつつある。

○多文化共生という言葉に対して二つの批判というか議論がある。一つは、多文化共生という言葉を発したのがマジョリティ側ということである。外国人との調和という部分が突出し、本来議論すべき構造的不平等などが覆い隠されてしまう懸念がある。地域の調和も必要であるが、その反面、マクロ的な側面から外国人に関するさまざまなことを捉え直す必要がある。もう一つは、文化をどのように捉えるかということである。そのなかで、従来、多文化の「文化」とは、外国人が持つ文化という、ある種カテゴライズされたエスニシティをそのままもってきていた。しかし、それでは不十分である。中部圏の多文化共生で扱うメインターゲットは、日系ブラジル人である。母語教育と関わるが、日系といってもさまざまなエスニシティがあり、アイデンティティにも温度差がある。そうした一概にブラジル人として括れないものを、今後どう扱っていくか考えていく必要がある。

○国際化という言葉は最近あまり使われなくなり、多文化共生という言葉が使われるようになってきた。しかし、またここにきて、多文化共生のイメージが見えなくなってきている。日本人は一つの言葉に飛びついて、そうだそうだとなるが、すぐに忘れがちになる。せっかく多文化共生ということで、各地が取り組んでいるのであるから、しっかりと日本発のものとして根付かせていくという覚悟のほどをここで言うべきではないか。一時の流行になるような多文化共生ではいけないといったことを、もう一度ここで確認する必要があると思う。

○今回、重点的課題は「コミュニケーション」と「子どもの教育」ということで、その理由はこの報告書にも書いてある。今までの外国人問題は、ゴミ出し問題に始まり、災害弱者を救うといった、ある意味「対処」であった。しかし、「教育」の問題は次世代へつなぐという未来志向である。なぜこれらの重点課題を選んだのかというところでは、今後の日本のあり方も含めて、そういう課題にわれわれは取り組んでいるといったことを強調してほしい。

○「マルチカルチュラリズム(multiculturalism、多文化主義)」という概念を地域政策にどのように活かしていくのかは、引き続き、より多面的に検討されるべき重要課題である。

○2009年度にこの研究会を始めたときは、リーマンショックの直後で、失業した日系ブラジル人に無事に帰国してもらうことが大事な施策の一つであった。しかし、これからは東アジアの国々とより親密に付き合っていかなければならない。なぜブラジル人に焦点を当てたかという理由とともに、これまでの経験を活かして今後の対応に役立てたいといった主張も強く訴えていく必要がある。

参 考 資 料

本格的な人口減少と世界でも類を見ない高齢化の急速な進展のなか、将来にわたって持続的な経済成長を実現するには、外国人材の受入や定着の取り組みが必要とされています。特に中部圏は製造業を中心に外国籍労働者が急増し、市町村によっては、外国籍住民が１割を超えています。

ところが、2008年秋以降の世界的な金融危機により雇用情勢が大きく変化し、大量の外国籍労働者が職を失うことになりました。

当財団では、こうした状況時にこそ、中長期的な外国人材の受入を企業・自治体共に検討することが必要との考えから、当地域の多文化共生のあり方について調査研究を進めてきました。今回からその成果を数回に分けて掲載してまいります。

今号は、名古屋大学環境学研究科・岡本耕平教授による「多文化共生をめぐるいくつかのキーワードと日本の状況」、近畿大学経済学部・片岡博美准教授による「外国籍住民を交えた地域防災のあり方」の２編です。

多文化共生をめぐるいくつかのキーワードと日本の状況

名古屋大学環境学研究科 教授
岡本　耕平

2009年８月にタイのバンコクでアジア社会科学研究協議会連盟（The Association of Asian Social Science Research Councils: 略称AASSREC）第18回総会が開催された。AASSREC は、アジア17か国（オーストラリアを含む）の社会科学関連のアカデミーが参加する国際組織で、日本からは日本学術会議が加入している※1。

AASSREC第18回総会のテーマは、「グローバル化する世界における多文化主義：アジア・太平洋地域からの視点」であった。総会では、参加各国は、テーマに関するそれぞれの国の状況と社会科学的取り組みについて「国別報告（カントリー・ペーパー）」を発表する必要がある。日本学術会議では、その準備のために、2009年６月13日に公開講演会「グローバル化する世界における多文化主義：日本からの視点」を開催し、総論、法、経済、教育のそれぞれについて専門家に次のタイトルで講演をしていただき、議論した。

宮島　喬：「多文化共生」の問題と課題
－日本と西欧を視野に－
近藤　敦：日本在住外国人に関する法制度
井口　泰：日本における労働市場・労働力移動
佐久間孝正：「多文化共生」社会における教育のありかた

これらの講演の内容は、月刊「学術の動向」2009年12月号に掲載されており、インターネットでも読むことが出来る（http://www.h4.dion.ne.jp/~jssf/text/doukousp/2009-12.html）。

たまたま筆者は、AASSREC総会に向けて日本の「国別報告」の素案を作成することになり、上記の講演会の記録の他、いくつかの資料・データを参照した。本稿は、上記の講演会記録を読む上での基礎となる事項、および講演会では余り触れられなかった事項を、キーワードをいくつか挙げるという形で解説したい。

※１　AASSREC総会は隔年で開かれ、日本では第10回総会(1993年)が川崎市で、第17回総会（2007年）が名古屋市で開催された。総会のテーマは各回で異なるが、川崎市では「環境と持続可能な発展：社会科学的展望」、名古屋市では「アジアにおける経済発展と環境問題：社会科学からの展望」と、どちらも環境がテーマであった。名古屋総会では、国別報告の他、環境をテーマとしたシンポジウムがいくつか開催された。それらの内容は、伊藤達雄・戒能通厚編『アジアの経済発展と環境問題』明石書店として刊行されている。

1　同化／社会的統合／多文化主義

AASSREC 第18回総会の前年に、総会のテーマを決めるための理事会がバンコクで開かれた。総会を主催するタイの組織委員会は、テーマとして「Harmonization of Culture for Global Sustainability」を提案したが、理事の中から強い反対があり、結局「Multiculturalism in a Globalizing world: The Views from Asia Pacific（グローバル化する世界における多文化主義：アジア・太平洋地域からの視点）」に決まった。理事会に出席した小谷汪之氏（日本学術会議会員、東京都立大学名誉教授）に伺ったところでは、反対したのは、オーストラリアの代表とインドネシアの代表であり、彼らが問題にしたのは「Harmonization」という言葉であったようだ。「Harmonizationハーモナイゼーション」は、日本語に訳せば「調和」、中国語では「和諧」となる。これが「同化」と同じニュアンスをもつからダメだというのである。

このように、「多文化共生」をめぐっては、様々な用語があり、その意味するところや受け取り方も様々である。そこで、まず、いくつかの用語について最大公約数的な定義をしておきたい。

- 同化（assimilation）
  移民や少数民族が、多数派社会の言語や文化的価値を受け入れるとともに、自らの文化・言語を失っていく過程。
- 社会的統合（social integration）
  移民、外国人、少数民族に対し、彼らの独自文化の保持を認めたうえで、多数派社会のルールや価値の習得を要求する。
- 多文化主義（Multiculturalism）
  移民、外国人、少数民族も含めて諸集団の文化、言語、価値観などを対等と見なす。

社会的統合と同化の大きな違いは、それが政策としてなされる場合、少数派の文化的アイデンティティを認めるか否かにある。戦前の日本をはじめ、これまで多くの国・地域で、国内の先住民族や移民に対して、および植民地・占領地の住民に対して、主流派民族による同化政策が行われてきた。国内各地方の方言の使用を抑制し、共通語に統一しようとすることも、広い意味での同化政策である。一方、社会的統合政策は、近年ヨーロッパの多くの国で採用されており、特に外国人労働者の受け入れ国社会（ホスト社会）への適応と社会参加を促すために、ホスト社会で通用する権利と義務を外国人にもある程度認めようとする政策である。ただし、参政権や義務教育など、政治的社会的な権利と義務をどこまで認めるかについては、国によって考え方が異なる。

多文化主義は、1970年代のカナダ、オーストラリアで、それぞれ国内の激しい論争をへて政策として定められた。カナダは周知のように、多数派のイギリス系住民に対し、東部のケベック州を中心にフランス系住民がおり、それに対応して、二言語二文化主義政策が採られてきた。しかし、カナダ国内には先住民のイヌイットやアジアなどからの移民もおり、イギリス文化とフランス文化のみの二文化主義では、それらの人々を排除することになる。そこで、公用語は英語とフランス語のままで、言語以外の文化については様々な集団の文化を等しく尊重しようという二言語多文化主義が標榜されるようになった。

一方、オーストラリアは、長らく、国内のアボリジニなどの先住民に対しては、その文化的価値を否定して白人社会に同化させ、国外からの移民については白人のみに制限するという白豪主義政策(White Australia Policy)が採られてきた。しかし、1970年代に国論を二分する論争をへて、白豪主義と決別し、多文化主義を導入することになった。先に、AASSREC第18回総会のテーマについて、オーストラリアの代表が「調和」の代わりに「多文化主義」という言葉の使用を主張したことを紹介したが、オーストラリアの社会科学者には「多文化主義」という言葉に特別の思い入れがあると推測される。

2　多文化共生

最近はやりの「多文化共生」という言葉は、上記の「社会的統合」や「多文化主義」と異なり、日本で生まれた言葉である。起源は明確ではないが、おそらく1980年代に神奈川県川崎市の市民団体によって使われ出したのが最初であろう※2。

「多文化共生」という言葉が広く知れ渡るようになったのは、1990年代後半以降である。1995年の阪神大震災のとき、被災した外国人を支援するために市民団体によって「外国人地震情報センター」が設立され、その後、同センターは「多文化共生センター」へと名前を変えて、日本で暮らす外国人の支援活動を精力的に行ない、その活動がマスコミなどで紹介された。

このように、「多文化共生」は、草の根の市民活動で使われ始めた言葉であり、そのため明確な定義はなく、この言葉を使用する団体や個人の信条・都合によって、様々な意味で使われてきた。英語への定訳もなく、multicultural coexistence、multicultural living-together、multicultural conviviality、multicultural symbiosisなど様々な英語が充てられてきた。多文化共生を「多文化主義」と同義だと見なす人々はmulticulturalismと英訳した。

市民団体に「多文化共生」の語が浸透するに従い、行政機関も市町村・都道府県までは、徐々にこの言葉を使用するようになったが、国の機関は、「多文化共生」の語の使用を避けてきた感がある。国が公式の文書のタイトルに初めて「多文化共生」の語を用いたのは、総務省が2006年３月に出した「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」（英訳はResearch Report on the Promotion of Multicultural Coexistence）においてである。その中で、「地域における多文化共生」は、「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。

この定義の中の「対等な関係」というフレーズには、おそらく「多文化共生」の語を最初に使い始めた人々の思いが反映されている。しかし地方行政で推進されている施策の実際は、「自治体のレベルでは、「多文化共生」の名の下に、多言語表示、制度案内等の多言語翻訳、さらには医療通訳配置などが行われている。それはそれとして重要なことではある。だが、そこでは外国人を「助けるべき存在」とみる視点が強く働いてきた。対等な双方向的、相互的な文化の尊重とその保障という観点からすれば、限られた視点からの施策にとどまっている。」と宮島は指摘する（上記の講演会記録参照）。

3　日系人

表１は、日本における外国籍住民の国籍別人口数の推移を示したものである。第二次世界大戦終戦までは、大日本帝国の植民地政策の影響で、多くの朝鮮人・台湾人・中国人が現在の日本領域内に暮らしていた。戦後も、50万人以上の人々が日本に留まった。1980年代までの日本在住の外国籍住民のほとんどは、これらの人々やその子孫であった。

戦後の日本は、単純労働者の入国を禁ずる厳しい入国管理政策をとってきた。日本での在留資格を得るためには、出入国管理及び難民認定法（入管法）が定める専門的な職業に従事しなければな

※２「多文化共生に関する現状およびJICAでの取り組み状況にかかる基礎分析」((独)国際協力機構国際協力総合研修所, 2007年）によれば、「多文化共生という用語の起源は、神奈川県川崎市である。川崎市は在日韓国・朝鮮人が多く暮らす地域で、1970年代から国民健康保険への加入や市営住宅への入居に国籍による制限をなくしてきた。外国人との「共生」を施策の中に位置付け、市民による外国人住民支援の活動も活発に展開される中、1980年代からの新たな文化的背景を持つ外国人の増加で、「多文化」「多民族」の共生を意識するようになる。1993年１月に神奈川県で開催された「開発教育国際フォーラム」では、川崎市桜本地区へのフィールドワークが分科会のひとつとして開催されたが、この催しを案内した新聞記事 が、日本の新聞紙上で初めて「多文化共生」というキーワードが掲載されたものである。また同年末には、同じく川崎市のおおひん地区まちづくり協議会が「緑化、環境整備と多文化共生の街づくり」としてまちづくりのプランを作成し、川崎市へ提出している。(13頁)」
http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/kyakuin/200703_kus.html

表１　日本における外国籍住民の国籍別登録者数の推移（2008年の上位５か国）

年	総計	中国	韓国･朝鮮	ブラジル	フィリピン	ペルー	その他
1950	598,696	40,481	544,903	—	73	—	13,239
1970	708,458	51,481	614,202	891	932	134	40,818
1990	1,075,317	150,339	687,940	56,429	49,092	10,279	121,238
2000	1,686,444	335,575	635,269	254,394	144,871	46,171	270,164
2008	2,217,426	655,377	589,239	312,582	210,617	59,723	389,888

単位：人　　出典：法務省入国管理統計

らない。しかしバブル経済末期の1990年に、国内で不足する労働力を補うために､入管法を改正し、単純労働への就労が可能な特別ビザを日系人に対して発給できるようにした。そのため日本で働くためにブラジルやペルーなどからやって来る日系人が激増した。

日系人とは、かつて日本から海外に移住した人々の子孫である。日本は19世紀末から海外に多くの移民を送り出した。当初は北米やハワイへの移民が多かったが、1924年にアメリカが日本人の入国を禁止して以降は､主な移民先は南米となり、1973年に移民船が廃止されるまで、多くの日本人がブラジル、ペルーなどに渡り、農業に従事した。現在、彼らの子孫である日系人が、ブラジルに約140万人、アメリカに約100万人、フィリピンに15万人､ペルーに約８万人いると推定されている(㈶海外日系人協会資料)。

1990年の入管法の改定以降、国内経済が疲弊していたブラジルなど南米諸国から多くの日系人が日本に流入し、自動車産業などの下請け工場の労働者となった。自動車製造業が盛んな愛知県、静岡県、群馬県には、日系ブラジル人が集住する地区が出現した。たとえば、愛知県豊田市の保見団地では、ブラジル人を雇う請負業者が団地内の住宅を寮として使ったことなどがきっかけとなってブラジル人世帯が急増し、県営および公団の賃貸住宅約2,300戸のうちブラジル人世帯が６割を超えるに至った（2003年)。

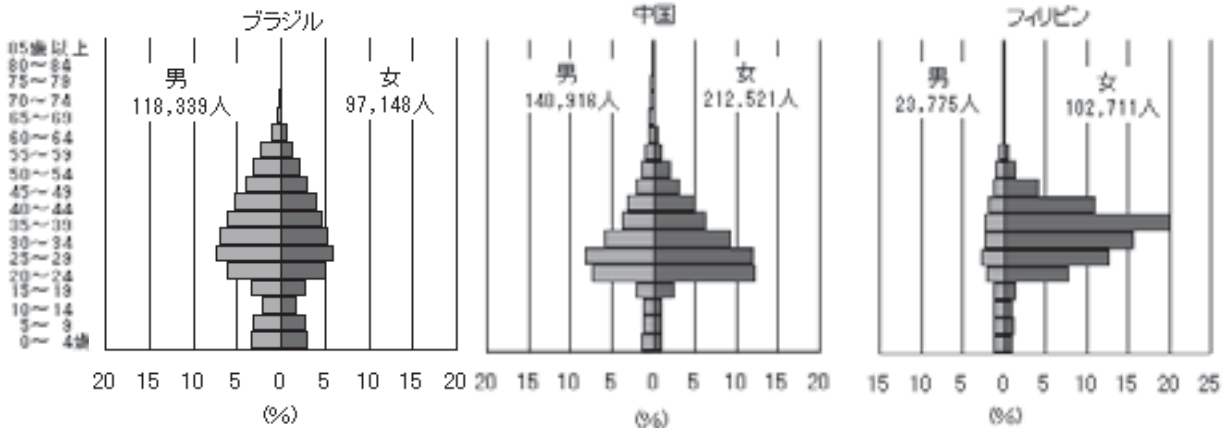
日系人は、一般に移動性向が高く、より条件の良い職場を求めて日本国内を移動する。リーマンショック以前に日本で最も景気の良かった東海地域には、多くの日系人が全国から移動してきた。その結果、2007年には、愛知県は大阪府を抜いて、東京都に次いで日本で２番目に外国籍住民の多い自治体になった。

４　移民の女性化

表１で、日系人であるブラジル人やペルー人のほかに1990年代に急増しているのは、中国人とフィリピン人である。図は、日本に在住するブラジル人、中国人、フィリピン人の人口ピラミッドである。これを見ると、ブラジル人の場合は、ブラジル人どうしの夫婦や家族で日本に暮らす人々が多いことがわかる。中国人の場合は、近年、留学や研修目的で来日する人が増加しており、20歳代の人口が多い。一方、フィリピン人の人口ピラミッドの大きな特徴は、女性の数が男性に比べて著しく多いことである。フィリピン人女性の年齢は30歳代前後に集中しており、また、彼女たちの在留資格の多くが、永住者や日本人の配偶者であることから、彼女たちの多くは日本人男性との結婚経験のある人々だと考えられる（図１)。

2006年の人口動態調査によれば、全国の１年間の婚姻件数約74万1,000件のうち、夫妻の一方が外国人である件数は約４万5,000件であった。つまり、国際結婚は、全婚姻の約６％を占めたことになる。そして、国際結婚４万5,000件のうち、夫が日本人、妻が外国人であるケースが３万6,000件と８割強を占める。さらに、夫が日本人、妻が外国人である場合の妻の国籍を見ると、１位がフィリピン、２位が中国でともに約１万2,000件、

図１　日本在住人口の国籍別人口ピラミッド（2005年国勢調査データ）



３位が韓国・朝鮮で約6,000件であった。因みに、妻が日本人、夫が外国人である場合の、夫の国籍の１位は韓国・朝鮮、２位はアメリカであった。日本国内の国際結婚で、夫が日本人、妻がフィリピン人であるケースが最も多い要因の１つに、いわゆるフィリピン・パブの存在がある。フィリピン・パブを媒介にして、日本人男性とフィリピン人女性が出会い、結婚に至るケースが多数あったと考えられる。

フィリピン政府は、国内の過剰労働力解消のために、フィリピン海外雇用庁（POEA）を中心に、国外への労働者移動政策を積極的に展開してきた。表２は、少しデータが古いが1987年におけるフィリピン人海外契約労働者の職種・性別の数を示したものである。これを見ると、海外で働くフィリピン人の主な職業は、男性は生産・建設労働、女性はサービス業であることがわかる。男性の生産・建設労働の多くは中東の産油国での就業であり、女性のサービス業の多くは、産油国やアジアの先進地域（香港・シンガポール）で従事する家政婦である。ところが、日本では、これらの職に就く者はほとんどいない。日本政府が、これらの職は単純労働だとして入国を認めていないためである。筆者はかつて、シンガポール国立大学の女性教員と雑談しているとき、「日本の少子化は、女性の就業と育児の両立が難しいことが一因」と話したところ、「なぜフィリピン人家政婦を雇わないのか？」と真顔で尋ねられた記憶がある。

日本は、家政婦としての就業を認めていないので、フィリピン人女性は、入管法で専門的職業と認定されるダンサーやシンガーとして来日し、興行ビザによって入国してきた。表２のエンターテイナーの女性のほとんどは、日本への出稼ぎ者であった。こうして、1980年代半ば以降、多数のフィリピン人女性が来日し、彼女たちは主として歓楽街のスナックやパブなどの風俗産業で働いてきた。名古屋の栄東地区や東京の錦糸町のように、一時期、フィリピン人エンターテイナーを売りに日本人男性客を集めるフィリピン・パブが多数立地する場所が出現した。しかし、アメリカ国務省の「人身売買報告書」の中で、日本のフィリピン・パブが買春の温床であると非難されたことなどにより、日本政府がフィリピン女性への「興行ビザ」の発行を厳格化したため、フィリピン女性の日本への入国者数は2004年をピークに減少した。

以上見てきたように、世界的に、家政婦や風俗産業従事者として働くために国境を移動する女性が増加した。この移動は、途上国から先進国への一方的な動きである。そして、国際結婚も、専ら、途上国出身の女性と先進国の男性との婚姻であり、国家間の経済格差やジェンダー・バイアスが強く働いている。とはいえ、国際結婚の増加は、結婚する本人たちだけでなく、親戚、友人、近隣に異文化理解の機会を与え、社会に「多文化共生」の精神をもたらす可能性も秘めている。

表2　職種・性別によるフィリピン人海外契約労働者数（1987年）

（単位：人）

職　業	合　計	男　性	女　性
専門・技術職	71,614	40,393	31,221
エンターティナー	33,924	2,345	31,579
管理職	1,503	1,372	131
聖職者	13,694	9,888	3,806
販売	3,722	1,773	1,949
サービス業	128,704	21,904	106,800
農業労働	2,215	2,202	13
生産・建設労働	126,853	121,911	4,942
合　計	382,229	201,788	180,441

資料：POEA年次報告

出典：阿部亮吾(2003)：フィリピン・パブ空間の形成とエスニシティをめぐる表象の社会的構築
―名古屋市栄ウォーク街を事例に―．人文地理 55(4), pp.1-23.

5　資源としての外国人

近年、外国人や少数民族がもつ文化的特徴を、まちづくりや地域活性化に活かそうとする試みが盛んになされるようになった。例えばカナダでは、多文化主義という言葉は、国の文化政策の規範としてだけでなく、都市の商業地区活性化にも使われる。トロント市のリトル・イタリーと呼ばれるイタリア人街は、かつては主流派のイギリス系住民からは否定的な目で見られていたが、1980年代後半当たりから、商業活性化、観光客誘致のための資源の一つと見なされ、同地区に住むイタリア系住民の人口が年々減少しているにもかかわらず、イタリア国旗やイタリアの地図をかたどった標識などが設置され、ライトアップされるようになった。こうした施策の根拠になったのが多文化主義であり、2006年からは多文化主義から多様性（Diversity）へとスローガンは変化した（清水沙耶香氏の未公開論文による）。

日本でも、エスニック･レストランの誘致から、中華街や沖縄タウンの整備、イタリア村のようなテーマ・パークの建設まで、様々な試みがなされている。しかし、多文化、多様性の表面的な味付けだけでは、持続的な活性化は望めない。

アメリカの経済地理学者・都市経営学者であるリチャード＝フロリダは、その著書『クリエイティブ資本論』（2008 年邦訳）において、都市経済の発展に不可欠なクリエイティブな人材を惹きつけ、動員する基礎的な条件として「寛容性」と「開放性」が重要であり、外国出身住民の割合は、「寛容性」を計る基準の１つであると述べている。彼が、こうした考えに至ったのは、2000年頃アメリカでIT産業やハイテク産業などの成長産業が集積する都市圏の特徴をつかむため、国勢調査の様々な指標を計算機に入れ統計分析した結果によっている。成長産業の集積度と最も相関が高かったのは、都市人口に占めるゲイ・カップルの割合であり、２番目が、作家、音楽家など芸術家の割合、３番目が外国生まれの人々の割合であった。ランキング上位の都市は、ゲイ、芸術家、外国人が直接ハイテク産業に携わっているから、成長産業が集積しているのではない。これらの人々を受け入れる「寛容」の雰囲気が都市にあり、そうした雰囲気は新しい産業に携わる人々にとっても魅力的なため、両者の間に相関関係が生まれたというわけである。

外国籍住民を交えた地域防災のあり方
～地域防災力の向上を可能にする枠組みとは？～

近畿大学経済学部 准教授
片岡　博美

1　はじめに

1990年の「出入国管理及び難民認定法」（以下「入管法」と略す）改正で、日系人２世・３世およびその家族には「日本人配偶者等」「定住者」という日本での活動制限のない在留資格が付与され、従来は違法であった単純労働への就業が可能になった。これにより国内の多くの地域で南米出身の日系人及びその家族が増加した。入管法改正以降の南米日系人及びその家族の多くは、東海地域をはじめとする製造業を主とした就業機会の多い地域に居住し、これらの地域では、家族滞在の増加や定住化が進んでいる。

入管法改正から20年目を迎える現在、経済情勢の悪化に伴う帰国者も一部増加はしたものの、国内の各地域における南米出身者の定住者あるいは市民としての存在は一層大きくなりつつある。本稿では、東海地域における重要な課題の１つである「外国籍住民を交えた地域防災のあり方」を「自助」「共助」「公助」という３つの枠組みから検討し、地域の防災力向上に対し外国籍住民が持つ可能性について考察していきたい。

2　外国籍住民の増加と受け入れ先の地域社会

1990年の入管法改正以降、国内では南米出身の日系人及びその家族が増加した。2008年12月末現在、日本に住むブラジル国籍保有者は、31万2,582人となっている。これらブラジル国籍保有者の居住にはかなりの地域的差異がみられる。ブラジル国籍保有者の居住先の推移を地域別にみると、入管法改正当初は、製造業関連の就業機会が多い北関東地域や東海地域における居住が進んだ。その後、農業や食品関連加工業といった業種への就業機会も増加したことから、その居住先は全国へと広がりをみせた（図１）。一方、2000年以降のブラジル国籍の外国人登録者数の推移を地域別にみると、東海地域への集住が進んでいる（図２）。

図１　都道府県別ブラジル人登録者数（2000年）及び登録者増減率（1996-2000）

（資料）㈶入管協会「在留外国人統計」より作成

図２　都道府県別ブラジル国籍登録者数（2007年）及び登録者増減率（2000-2007）

（資料）㈶入管協会「在留外国人統計」より作成

このようなことから、今後東海地域では、近年の集住傾向も踏まえつつ外国籍住民に対する諸施策を講じていく必要がある。

入管法改正以降、外国籍住民が多く居住するようになった地域では、行政機関窓口への通訳の配置や外国語版市報の発行・配布、多言語での生活情報パンフレットの作成・配布、また、ホームページ上での様々な生活情報の多言語での掲示など、外国籍住民に対する様々な施策やサービスが開始･拡充されてきた。近年では行政のみならず、日本人市民団体によるサービスや、ブラジル出身者が核となり発足した団体によるサービスも増加しつつある。また、自治体内だけでなく、「外国人集住都市会議」などをはじめとして外国籍住民が多く居住する自治体間でのネットワークも構築されるようになってきた。しかしながら、間接雇用という不安定な就業形態や労働災害といった労働問題、保険制度や医療、教育、言葉の問題など、外国籍住民や地域が抱える課題は根強く残る。また、昨年より続く製造業を中心とした経済情勢の悪化も、在日する外国籍住民の雇用や生活に大きな影響を与えることとなった。

３　外国籍住民と防災・災害情報

近年、東海地域では、東海地震に関する外国籍住民向けの防災･災害情報の提供が進みつつあり、各自治体では､「防災･災害に関するブックレット」や「災害ハザードマップ」などをはじめとした様々な刊行物が作成･配布される。中でも愛知県は､「多言語情報翻訳システム※1」（http://www.aia.pref.aichi.jp/mlis/）が整備されるなど、外国籍住民に対する防災・災害情報の提供という取り組みにおいて、先進的な地域となっている。

このような外国籍住民向けの防災・災害に関する施策・サービスは、従来外国籍住民が多く居住する自治体がそれぞれ行ってきたが、近年では国レベルで実施されることもある。財団法人自治体国際化協会では､2006年の「災害時語学サポーター育成のためのテキスト」の発行、2007年の「災害時多言語情報作成ツール」､「多言語表示シート」の発行など､国内の外国籍住民を対象とした防災･災害対策事業を行い、各行政機関に配布・周知を行っている。そこで本章では、外国籍住民向けの防災・災害情報が国内において様々な形で提供される中で、当事者である外国籍住民は防災・災害に対し、いかなる意識･経験を持っているのかを、片岡（2009）で用いたアンケート調査※2の結果から概観する。

調査対象となった外国籍住民は、その91.1％が東海地震の存在を知っており、また、それら地震への不安は70.5％が「ある」と回答した。なお、東海地震が起こった際の被害のイメージとしては、「建物が倒壊する」が最も多く42.9％、次いで「建物の一部が傾いたり､壊れたりする」となっており、多くのブラジル籍住民が、東海地震に対し、かなり激しい被害をイメージしていることがわかる。これら東海地震に対する激しい被害のイメージは、「地震が起こったとき、自分がとるべき手段は何か」という設問で、24.1％の人が「（建物の）外に出る」とし、「外に出ずに机の下に隠れる」という回答は66.1％にとどまったということにも関連する。

次に､避難場所の位置についての認識であるが、回答者の半数以上が避難場所の位置を知らず、位置を把握しており、かつ行くこともできる者はわずか３割にすぎない（図３）。この避難場所の位置に対する認知度を回答者の居住地別に見ると、名古屋市、豊田市に居住する回答者の間で高い。また、これら避難場所の位置の把握では、「地域の回覧板」や「日本語メディア」､「勤務先の日本人知人」など、日本人側から提供される日本語の情報が主な情報元となっている（図４）。

ハザードマップ※3に関しては回答者の８割近くが「知らない」と回答した（図５）。また､「ハザードマップを知っている」回答者でもマップの所持率は低く、「見たことはあるが持っていない」が半数を超える。「ハザードマップを見たことがある」とした回答者が見たマップの言語は、日本語がほとんどで、ポルトガル語版のマップを見た者

図３　避難場所に対する認識

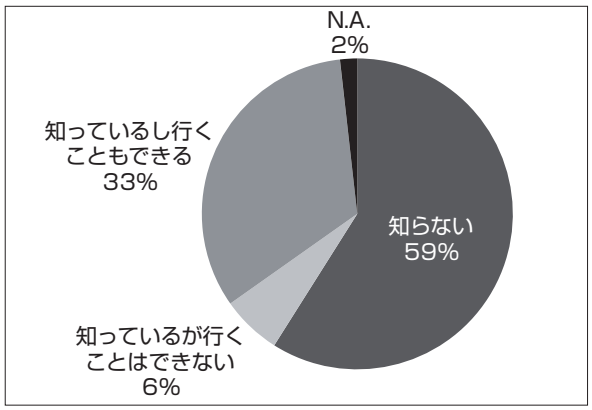


図４　避難場所の位置に関する情報の入手先

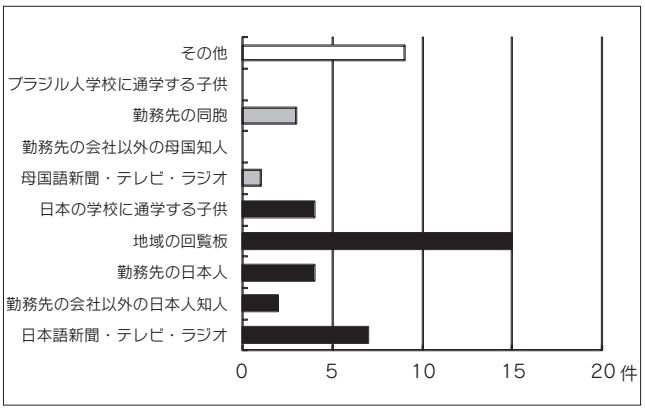


図５　ハザードマップに対する認識

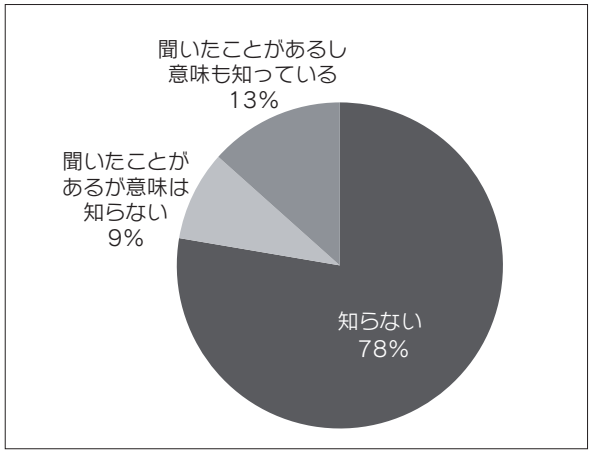
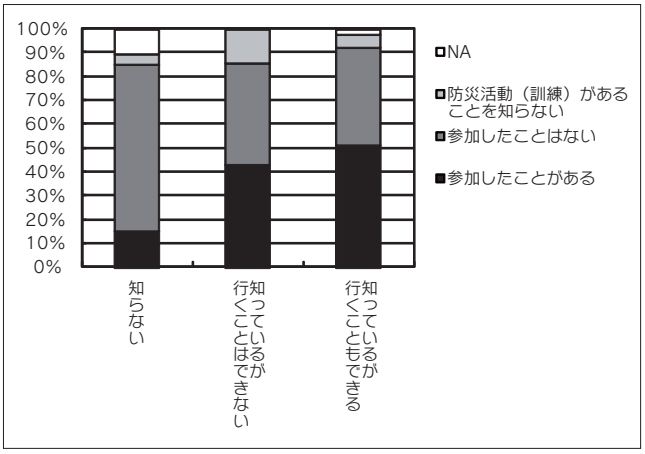


図６　防災活動（訓練）への参加と避難所の位置についての認識



は皆無である。近年、外国籍住民が居住する地域で発行されることが多くなった多言語でのハザードマップであるが、その周知度や有効性はあまり高くないことがうかがえる。なお、ハザードマップの入手先としては「日本人の知人」が最も多く、次いで「自治会」「会社」「行政機関」「子供が通う学校から」の順となる。

また、防災活動（訓練）に関しては、回答者の３割が参加経験を持っていた。防災活動（訓練）の経験と避難所の位置についての認識には相関があり、防災活動への参加経験者は、かなりの割合で避難場所の位置を把握していた（図６）。ただし参加した防災活動（訓練）の主催は、「勤務先の会社」が71.4％と最も多くを占め、「子供の通う学校」（11.4％）や「地域の自治会」（8.5％）は少ない。そのため、避難所の位置を把握している回答者の中には、日中（勤務時）における避難場所は知っていても、自宅付近の避難所は知らないケースがあることを考慮する必要がある。なお、防災活動（訓練）への参加経験は滞日年数とも相関があり、滞日年数が短いほど防災活動の参加経験を持つ者の割合は減る（図７）。しかしながら、本当に防災訓練が必要となるのは、災害や防災の知識がなく、居住先の地域コミュニティとまだあまり関わりのない滞日年数の短い外国籍住民である。防災活動への参加が契機となり、避難場所の

※１　多言語防災情報翻訳システムの詳細については、宮尾（2005）を参照のこと。
英語、韓国・朝鮮語、中国語、ポルトガル語、スペイン語による基礎的な情報（テンプレート）を瞬時に翻訳するシステム

※２　この調査は、名古屋大学大学院環境学研究科　岡本耕平教授と共同で行った。（調査期間：2006年12月～2007年３月。調査対象者：愛知県名古屋市・安城市・岡崎市・高浜市・知立市・豊田市・静岡県浜松市・磐田市・袋井市・静岡市・掛川市・御前崎市に居住するブラジル人住民112人）

※３　ハザードマップとは、洪水や津波、地震などの災害の危険度などを地図上で示したものを指す。

図７　防災活動への参加経験と滞日年数

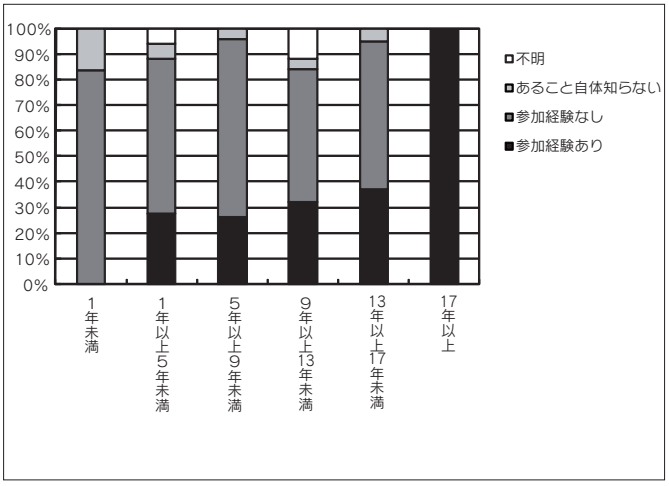
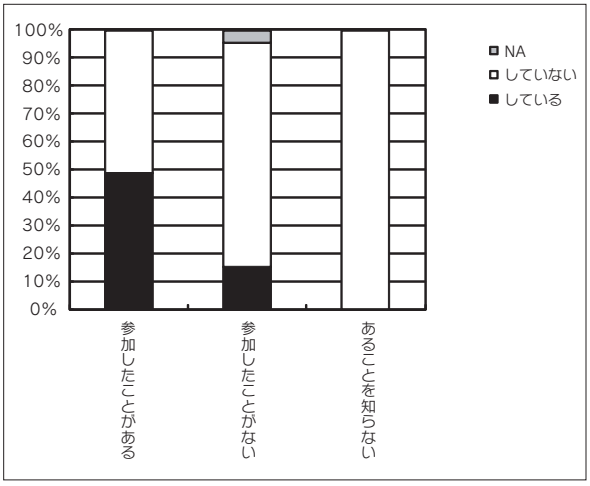


図８　防災活動（訓練）への参加と日常の防災対策

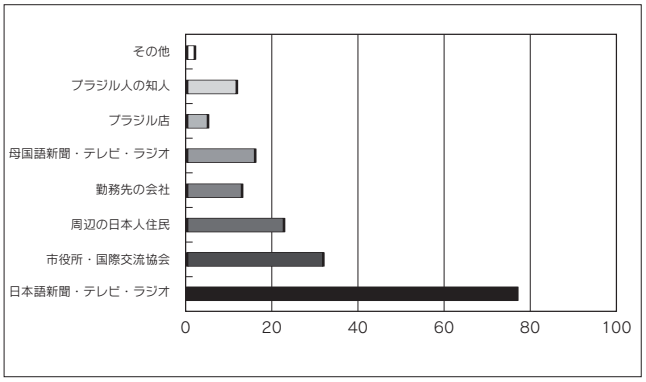


位置把握の重要性や日常生活における防災対策の必要性などを理解し、防災への関心が高まるケースは多い。そのためにも、今後行政側は、各地域における外国人登録の手続き時に、防災・災害情報の周知や防災活動への参加を促す仕組みを作っていくべきであろう。

日常の防災対策では、「対策を行っている」者は、24.1％にすぎなかった。日常の防災対策の実施と防災活動への参加には相関があり、日常の防災対策を実行していると回答した者は、その半数が防災活動（訓練）に参加した経験を持つ（図８）。ただし、自宅で行っている防災対策の内容としては、ほとんどが保存食品等などの用意にとどまっており、家具の固定は２件見られただけであった。

地震発生時の情報収集先に関する設問では、地震発生時には、回答者の多くが日本のメディアや行政機関・周辺の日本人住民などから情報収集を行うとした（図９）。そのため、今後は受入先の地域社会側でも、災害時に情報収集に来る外国籍住民へ円滑に情報を提供できるようなシステムを構築していく必要がある。なお、「地震発生時に日本人住民や行政に望むこと」という設問では、大規模な災害時に必要なものは、「近所の結合」や「団結」「協力」という回答が最も多くなった。

図９　大規模な地震が発生した際のブラジル籍住民の情報源



４　「地域の防災力向上」と外国籍住民〜「自助」「共助」「公助」という枠組みから〜

以上、増加する外国籍住民の持つ防災・災害に対する意識・経験を概観した。これらをふまえ以下では、外国籍住民を交えた「地域防災力の向上」について、防災力向上に不可欠な「自助」力、「共助」力、「公助」の枠組みの強化という３つの観点から検討する（図10）。

(1)　「自助」力の強化

災害時における自助力を強化するためには、防災・災害に関する情報入手が欠かせない。しかし現在、多くの地域では、防災・災害情報を記した出版物が日本語版は全戸配布であるにもかかわらず、外国語版に関しては行政機関を含めた関係機関の窓口に直接出向き入手しなくてはならないというシステムをとっている。しかも、設置窓口は

図10　地域防災力の向上に必要な要素

あまりに数が少なく、実際に外国籍住民が出向く機会も少ないため、情報提供という部分ではあまり機能していない。よって今後は、外国籍住民が多く利用する商業施設や医療施設・金融機関・外国人を多く雇用する企業やエスニック・ビジネス事業所といった地域の「エスニック・ネットワークの核となる場所」を取り込んだ情報設置・配布場所の拡大を試みるなど、外国籍住民に対する情報の配布先や周知経路も再検討する必要がある。

前述したとおり、大規模な災害が起きた際、外国籍住民が頼るのは日本側のメディア・行政・住民からの情報がほとんどである。そのため、外国籍住民が防災や災害に関わる情報を日本語で解釈する必要性は高い。今後は外国籍住民に対する日本語教育の中でも、防災・災害時に必要な語彙あるいは知識を提供していく必要がある。それと併せて、行政や地域の日本人住民は、日ごろから「頼られる側」としての役割を担っているということを心がけておく必要がある。外国籍住民が多い自治体では、防災や災害に関する刊行物や防災マップなどは可能な限り日本語と外国語の併記のものを作成し、日本人住民・外国籍住民を問わず全戸に配布するなどの工夫も必要であろう。

(2)「共助」力の強化

外国籍住民と地域の日本人住民との繋がりについてその現状をみる限り、密な地域コミュニティが形成されているわけではない。これは、外国籍住民の持つ就業（勤務先）主体の生活や言葉の壁という特質により、回覧板や市報配布といった形で地域の外国籍住民の間にコミュニティ内の情報が周知徹底されにくいことがその背景要因となっている。併せて、間接雇用という就業形態により短期間で移動する外国籍住民が多く、地域コミュニティにおいて外国人世帯の把握がなされていないことも課題としてあげられる。

とはいえ実際には、長く１つの地域に居住し、地域の外国籍住民のキーパーソンとなり得る人材も少なくない。近年、国内外における外国籍住民が多く居住する地域コミュニティの中では「中間支援組織」としての外国籍住民の活躍が注目されつつある（吉富 2009）。外国籍住民が多く居住する地域では、これらコミュニティのキーパーソンとなる外国籍住民を取り込んだ地域ネットワークの再構築を行っていく必要がある。そして、防災・災害情報の提供や防災訓練といった諸事業を、従来のように受入先の地域社会側から外国籍住民に提供するといった一方向からの流れで行うのではなく、企画段階から外国籍住民を取り込み、共同して作り上げていく必要がある。このような共同企画により、外国籍住民への防災訓練の周知が容易になり、防災活動への参加を促す仕組みが形作られ、地域コミュニティの「共助」の強化につながり、ひいては外国籍住民の「自助」部分の強化にもつながるのである。

なお、今回の調査ではあまり外国籍住民の間にいきわたっておらず、問題点としては浮上しなかった外国語版ハザードマップの内容であるが、今後はこれら地図の周知や配布方法の再検討とともに、地図の作成方法や記載内容も再検討していく必要がある。現状では、ハザードマップや防災マップなどの作成は、日本の地図を多言語に翻訳して終わりという形が非常に多い。しかしながら、これら地図を「読図」[※4]という部分から考えると、日本人住民用の基図をそのまま多言語に翻訳しただけでは、外国籍住民が読図できにくいという難点があげられている（文部科学省　2007）。

このように多言語での情報提供には、生活文化

をはじめとした背景の相違により、単なる翻訳だけにとどまらない様々な工夫が必要となってくる。地域コミュニティあるいは自治体は、今後、外国籍住民と日本人住民が共同で「防災マップ」を作る機会を設けることも考えていく必要がある。また、このような防災関連刊行物の作成にあたっての企画段階からの外国籍住民の取り込みは、作成後に最も重要となる配布・周知の徹底という部分にも少なからず寄与できると考えられる。

⑶ 「公助」の枠組み強化

従来、とりわけ「公助」という枠組みからの外国籍住民に対する施策やサービスは、主として行政や関連団体により実施されてきた。しかし、１日がほとんど企業生活で占められる外国籍住民の生活活動空間を見る限り、行政や関連団体からの施策・サービスの提供だけではその有効性に限りがあるというのが現状である。企業側は、これらの現状を把握した上で、今後は企業内防災という枠にとどまらず、雇用する外国人労働者に対し、それぞれの居住地コミュニティにまで還元できるような形での防災活動や、防災・災害情報の周知などを行い、「公助」の枠組みの強化に努めていく必要がある。また、日本人コミュニティ側からだけでは限界のある外国籍住民への情報伝達経路の構築や、防災・災害に関する地域コミュニティ事業への参加を促す仕組みづくりにおいては、外国籍住民関連団体や外国語メディア、領事館等が果たし得る役割も大きい。行政や地域コミュニティのみならず、これら関係団体や領事館、企業側は、地域防災力向上への責任の一端を担っていることを認識していく必要があろう。

このように、外国籍住民を交えた地域防災力向上に向けた「公助」の枠組みは、行政のみならず、企業・領事館・地域コミュニティ・NPOや関連団体、そして医療機関などとのネットワークにより形作られる。現在いくつかの地域では、同じ自治体の中で防災・災害部門と多文化共生部門との間で連携※5が保たれていないところもあり、これら地域内におけるネットワークの構築は至急の課題である。なお、現在作成されている多言語の情報ツールなども、この地域内ネットワークを活用し、多くの機関へ周知するとともに実際の訓練で活用する場を設けていく必要があろう。

なお、大規模な災害時には地域間の広域的なネットワークが必要となるため、全国レベルでのネットワーク構築も至急の課題である。現在は各自治体ごとに実施している医療や災害ボランティアの養成事業においても、今後は、自治体間・地域間での共同訓練といった事業も組み入れつつ、全国レベルでの広域的なネットワーク構築を進めていく必要がある。また、全国レベルでの広域ネットワークが構築されると、現在では類似した内容のものがそれぞれの自治体や関連団体で各々作られることも多い多言語での防災・災害・生活関連情報に関する冊子の作成などを共同で行うことも可能となる。そして、各自治体は、作成後に重要となってくる周知・配布・利用の部分により力を入れることが可能になるのである。

５　おわりに～どう救うのか？そして、どう活かすのか？

以上、外国籍住民を交えた地域の防災力の向上に必要な要件を、「自助」「共助」「公助」の３つの枠組みからみてきた。「地域の防災力を高める」ためには、一部の外国籍住民・高齢者・障害者といった災害弱者への取り組みや配慮が欠かせない。また、情報弱者を作らないための、防災・災害情報の伝達経路の再構築も重要である。しかし、今回最も強調しておきたいのは「外国籍住民＝災害弱者」とは限らないということ、そして、外国籍住民に対しては、従来のように災害弱者という枠組みで括るのではなく、それら外国籍住民の属性を考慮しながら地域防災の中における位置づけ

※４　外国籍住民の読図実験については、高井（2004）、文部科学省（2007）を参照のこと。
※５　防災・福祉・情報部局の連携と個人情報の共有化については、宇賀・鈴木（2007）を参照のこと。

や役割を再検討し、「地域の防災力」の向上に活かしていくべきであるということである。

確かに、外国籍住民の中には、言語の部分で災害時に大きなハンデを持つ者がいることは否めない。しかし、調査の中で「大規模な災害が起こった際に重要なことは『お互いの協力』」という言葉が多くの外国籍住民から発せられたように、彼らの中には、地域防災力向上に対する協力的・積極的な姿勢を持つ者も多い。このように、従来一概に「災害弱者」と捉えられていた外国籍住民は、今後は地域において災害弱者を救う側に移行し得る可能性も秘めているのである。その中では、一定以上の日本語能力を持つ外国籍住民に対し、「救う側」・「援助する側」という認識に基づいた防災活動を行うなど、今後は、各行政機関や地域コミュニティが、地域の防災力向上の大きな要素となる外国籍住民を含めた人的資源の育成に焦点を当てた事業展開を図る必要もあると思われる。

災害発生時には、地域コミュニティ成員がその国籍を問わず、互いの「協力」を必要とする機会も多くある。今後はこれら外国籍住民の持つ「協力」への意識を、従来のような災害弱者として「どう救う」という視点からのみではなく、「どう活かす」の視点からとらえ、外国籍住民を企画段階から交えつつ防災に関する事業を行うことで、また、これら「相互協力」への意識を外国籍住民・日本人住民を問わず全地域コミュニティ成員の中で周知・育成させることで、地域の防災力向上を図るシステムを作っていく必要がある。

災害に強い地域をつくるためには、防災・災害情報の周知徹底、防災訓練等の日常の防災活動への参加促進などから始まる「自助」力の強化、そして、外国籍住民の企画段階からの地域コミュニティ事業への参加、行政・企業・領事館・市民団体・地域コミュニティが一体となった地域ネットワークの再構築などによる「共助」力の強化、そして「公助」の枠組みの強化が不可欠となる。そして何よりも、これらの取り組みの過程で形成される、日常的な接触・交流の場の創出・拡充による地域コミュニティ内の繋がりの強化、それらが今後の地域防災力の向上を一層加速させるのである。

地域の防災力は、地域コミュニティがいかなる方向を目指すのか？を日ごろから住民が相互に考えていくところから生まれる。今後は、「自助」「共助」「公助」の枠組みが効率的に連動し合う、より安全な地域づくりを思索していく場をそれぞれの地域に設けていくことも、必要となってくるであろう。

参考文献

宇賀克也・鈴木康夫監修（2007）『地方分権11. 災害弱者の救援計画とプライバシー保護～先駆自治体に学ぶ防災・福祉・情報部局の連携と個人情報の管理・活用・共有化～』まちづくり資料シリーズ28，地域科学研究会.

片岡博美（2009）「外国籍住民に対する防災・再学情報の提供に関する一考察」『生駒経済論叢』７－１，pp.547－568.

財団法人入管協会（1991-2008）『在留外国人統計』財団法人入管協会.

高井寿文（2004）「日本の都市空間における日系ブラジル人の空間認知」，『地理学評論』77－8，pp.523－543.

宮尾　克（2005）「多言語防災情報翻訳システムについて」，『名古屋大学情報連携基盤センターニュース』４－３，pp.191－195.

文部科学省研究開発局（2007）『平成18年度防災研究成果普及事業．業績・住民のための地域ハザード受容最適化モデル創出事業報告書』文部科学省.

吉富志津代（2009）「多言語・多文化共生のまちづくり―阪神・淡路大震災で気づいた多用なマイノリティたちの活力」，宇田川妙子編『未来を拓く人文・社会科学14 〈市民の社会〉をつくる．多元的共生を求めて』pp.47-61．東信堂.

日本の「国際化」政策の変遷と多言語情報提供

―「多文化共生」社会の実現に向けて―

英文情報誌「アベニューズ」代表
愛知淑徳大学　非常勤講師
佐藤　久美

1．はじめに

21世紀に入ってから、日本社会において「多文化共生」という言葉が頻繁に使用されるようになった。筆者の居住する愛知県でも、かつては、「国際化」や「国際交流」をテーマとする会議やシンポジウムが頻繁に開催されていたが、近年、そのテーマは「多文化共生」へと変化し、外国人住民の増加への対応と社会のあり方についての議論へと変わった。社会の関心や議論のテーマがいつ、どのような背景で「国際化」および「国際交流」から「多文化共生」へと変化したのか、本稿において考察する。

さらに、1995年に発生した阪神・淡路大震災で日本語による情報を理解できない外国人が災害弱者となった事実を教訓とし、増加する外国人住民への「行政サービス」として、多言語による情報提供を行うことが「多文化共生」社会を実現する上で必要であることを論じ、筆者が開発に関わった、災害情報および生活情報の「多言語情報翻訳システム」（2007年に完成し、愛知県国際交流協会のウェブサイトに掲載）について説明をする。

2．「国際化」から「多文化共生」へ

旧自治省が1980年代から地方自治体に向けて出した指針のうち、「国際化」に関連したものをたどり、その背景を考察する。その上で、2006年に総務省が「多文化共生」に関する指針を出した議論の背景を検討する。

⑴　旧自治省が1980年代に出した指針とその背景

「国際化」を推進するための国際交流に関して、旧自治省は、地方自治体を対象にした指針を1980年代から2000年にかけて、以下のように次々と打ち出している。

1986年「国際交流プロジェクト構想」
1987年「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」
1988年「国際交流のまちづくりのための指針」
1989年「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」
1995年「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」
2000年「地域国際交流推進大綱及び自治体国際協力大綱における民間団体の位置づけについて」

1986年から1989年にかけて、国際交流に関する指針が毎年発表されているが、すでに、地方自治体レベルでは、一般市民も加わっての「国際交流」や「民際交流」[※1]が盛んに行われていた。むしろ、これらの指針は、国から地方自治体への後追いともとれる通達であった。中央集権的な発想で地方自治体を指導するという「上意下達」的な通達を出すにいたる背景には、外交を通じて諸外国を知っている政府に、国際交流に慣れていない地方自治体に対して指導を行うという意識がなかったであろうか。筆者が文献や資料を調べたところ、月刊『地方自治』[※2]に掲載された旧自治省（現総務省）の官僚たちによる文章は興味深いものであった。

そこには、当時、経済大国となった日本への風当たりがきつくなり、世界からバッシングを受ける日本の立場をなんとか改善したい、そのために市民レベルの国際交流を通して日本の善なる部分を世界に伝えたい、民間の国際交流にオブラート役になってもらいたい、という官僚たちの本音が述べられていた。また、1970年代から80年代にかけては、日本に到来したインドシナ難民の受け入れをめぐって、日本の閉鎖的な対応が非難されていた時期でもあった。

例えば、次のような記述がある。「より多くの外国青年が日本の地域を理解し、また地域の人びとも彼らと接することにより相互理解を深めることができ、ひいては、地域の国際化・活性化や国際社会において日本が一層深く理解されることを願う」(1986)、「日本を訪れる人は、日本語くらい勉強してくればよいのであって、そのようなサービスは必要でないという意見もあるかもしれない」が、「それでなくても、日本に対する風当たりが強い昨今の状況の下では、せめて日本を訪れる外国人に少しでも良い印象をもってもらおう、あたたかく迎えてあげようと努力する」ことが必要だとし、「そうでないと、四面楚歌の中で、日本がますます孤立してしまう恐れすらある」(1987) などと述べられている。

1980年代半ばから在留資格のない外国人労働者の急増によって新たな課題に直面している自治体や、1990年の入国管理法の改正以降、主に南米からの外国人労働者が増加して、その対応に苦慮している市町村があるにもかかわらず、1992年に掲載された「『国際交流のまち推進プロジェクト』について」では、「近年、観光だけでなく、学術、文化交流、留学、研修、商用等の目的で来日し、地方都市等に滞在する外国人が増加しているとのことである」として、「外国人と触れ合うこと」の意義について整理している。それによると、第1に「外国人、つまり異文化との触れ合いは、個人の行動様式、価値観を多様化させ、あるいは許容力を増大させ、アイデンティティの確立を促し、より豊かなくらしの実現に資する」ことになる。第2に「外国人との交流は、地域経済、社会に有用な情報やヒントを提供し、よりダイレクトに(東京などの大都市、またはマスメディアなどの中継機関を介さずに) 入手することにより、地域の競争力を高め、活性化を促すこととなる。また、歴史的、地理的、産業的に異なった、あるいは類似した地域同士が交流することにより、地域アイデンティティの形成にも資する」ことになる。第3に「国家を構成する一人ひとりの個人が、互いにより直接的に触れ合う機会が増加することは、国際関係がそれだけ厚みを増すということであり、このような交流チャンネルの多元化は、国際的な相互理解の一層の増進に資することとなる」としている。

ここでは、外国人は日本人の暮らしを豊かにしてくれるための「触れ合う」対象であり、更には、地域経済活性化のための「ヒント」をもたらしてくれる人々であり、国際関係の厚みを増してくれる人々であると想定されており、主に南米諸国からの外国人住民が増加している地域が直面している問題への言及は見られない。

その後、外国人住民がさらに増加するに伴い、1994年に掲載された「『国際交流のまち推進プロジェクト』について」では、在住外国人への情報提供という視点からの修正点が見られる。旧自治省が (財政措置として) 支援する活動に、「在住外国人支援型」を創設したことを説明。「外国人居住者が急増している団体が生じて」おり、「言語の違いによる意思疎通の困難さ、生活習慣や文化の違いなどからくる様々な問題が生じている」として、ごみの出し方など生活のルールに関する問題、外国人児童・生徒の教育等に関する問題、窓口業務の体制等の問題、健康保険の未加入などの問題がおきていることを記述。「このような事

※1 地方自治体や地域住民が主体となって海外の国々や地域と直接交流や協力をしよう、国際交流は国だけがおこなうものではないという「民際交流」は、1975年に当時の神奈川県の長洲知事の提唱から始まった。

※2 出版社:ぎょうせい。地方行政について、中央・地方・学会を通じて斯界の権威が当面する諸問題を説述した実務資料雑誌。

態は、多くの自治体にとっても過去に経験のないものであり、その対応に苦慮している状況にある」としている。

しかしながら、いまだに「国際交流」という枠組みのなかで地域に増加している外国人への対応を行うという認識であり、外国人を住民として認めたうえで行政サービスの対象とする考え方は明確には打ち出されておらず、優先順位としては低い位置にある。

⑵ 総務省の2004年からの重点施策と【多文化共生】に関する指針

総務省に変化が見られるのは、2004年に、次年度の重点施策として「多文化共生社会を目指した取組」の推進を掲げたことである。2005年６月に「多文化共生の推進に関する研究会」（座長：山脇啓造（明治大学教授））を設置し、地方自治体における多文化共生の推進について、初めて総合的・体系的に検討を行った。検討の結果、2006年に「多文化共生」を次のように指針として打ち出したが、そのなかでは、「外国人住民」という言葉を用いて、日本に「住民」として居住している外国人への施策および、その必要性について述べている。

2006年「多文化共生の推進に関する研究会報告書」
※外国人住民を生活者・地域住民として認識の上、地域において必要とされる具体的取組を提言。

2006年「多文化共生推進プログラム」の提言

2006年「地域における多文化共生推進プランについて」
※地方公共団体における多文化共生施策の推進に関する指針・計画の策定。
（多文化共生を地域の国際化の第３の柱として位置付け）

2007年「多文化共生の推進に関する研究会　報告書」

「多文化共生推進プログラム」は経済財政諮問会議で取り上げられ、在住外国人の生活環境整備に向けて省庁横断的な検討が始まった。そして同年12月には、「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が取りまとめられた。総務省が上記のように「多文化共生」という用語を使用して指針を発表することにより、外国人住民と日常的に接し様々な課題に直面している地方自治体と、霞ヶ関から見ている国の省庁とが「多文化共生」という一致点を言葉上は見出したのである。

⑶ 国際交流と多文化共生施策に関する中央集権から地方主権への動き

国が目標としての政策を掲げた上で、地方自治体に向けての「指針」を発表し、各地方自治体は、その指針に沿った計画をつくるのが一般的であるが、国際交流および多文化共生に関しては、必ずしもそうしたトップダウン的な関係のみでは説明できない。

例えば、前述したように、1980年代に旧自治省が「国際交流」に関する指針を発表したが、すでに国際交流は地方自治体レベルや地域住民が主体となって盛んに行われていた。明治以降、近代化を目指した日本の強大な中央集権政府は、政治・行政、経済、教育、軍事に至るまであらゆる面でリーダーシップをとり、地方自治体に対しても指導的な立場にあった。その指導があったからこそ、日本も経済大国と呼ばれるまでになったが、今度は、経済大国となったことで、他国からその閉鎖性が批判されるようになった。国は地方自治体の「国際交流」にその批判を和らげる役割としての期待もあって、国際交流に関する指針を発表したのである。

2000年代の「多文化共生」に関する指針に関しては、外国人住民の増加した地方自治体が、外国人集住都市会議[※3]などを通じて国に要望を行い、国の制度改革を後押しする力を発揮してきたことによって、国から指針が出されたと考えられる。

これらのことは、「外国」や「外国人」に関する施策に関しては中央集権から地方主権への動きを象徴しているとも考えられる。

３．阪神・淡路大震災と多言語情報翻訳システムの構築

1995年１月15日に阪神･淡路大震災は発生した。筆者は１月下旬にアメリカ人記者とともに神戸を訪れた。そこで見た光景はいまだに鮮明に覚えている。避難所となっていた小学校では、老人が寒風の吹きすさぶ出入り口で下駄箱の前に布団をしいて寝ており、被害のひどかった長田地区では、焼け跡の前で家族がうずくまっていた。すぐ隣の大阪市では、何事もなかったかのように、商店街を人々がにぎやかに行きかっていたというのに。

震災では、特に高齢者、乳幼児、障害者、旅行者などの「災害弱者」とよばれる人々が大きな影響を受け、救援や復興の中にあっても厳しい状況に置かれていた。当時、兵庫県に約10万人いたといわれる外国人も、日本語で出される情報を理解できない情報弱者であった。避難命令が出されたことも、避難所の場所も知らない人々が多かったのである。行政による外国人への情報提供が遅れた大きな理由のひとつには、情報を翻訳するのに時間がかかったことが挙げられる※4。

一方で、震災直後に外国人への情報提供を民間で行った団体がある。「外国人地震情報センター」であり、のべ15言語による電話相談やニュースレターの発行などにより、外国人被災者への支援を行った。このセンターは、後に「多文化共生センター」と名称を変更し、東京、京都、大阪、兵庫、広島で活動を行っている。

４．多言語情報翻訳システムの構築

阪神・淡路大震災後に、行政は日本語を理解しないニューカマーや、外国人観光客への多言語での情報提供の必要性についてより認識するようになり、災害情報が外国人にも広く行き渡るようにリーフレットなどを準備した。しかし、行政が用意した多言語の防災情報は、防災訓練への参加や、家具の転倒防止の方法などに関する情報で、いわば、ゴミの出し方や税金の払い方と同様に、日本で生活するうえでの心構えを伝授するものである。しかも、防災情報は一般にパンフレットの形で役場に置かれるだけで、外国人の手にあまり渡っていないのが現状である。

緊急時には被災地の人々に迅速に正確な情報を提供する必要がある。適切な情報があることで、外国人も混乱することなく、すみやかに避難することができる。また、誤った情報やうわさなどに振り回されることなく、地震後の津波などからの避難も可能となる。

情報を迅速に提供するひとつの方法が、テンプレートシステムの活用である。防災情報の多くは定型的であり、過去の災害時に必要とされた情報を分析して事前にテンプレートを用意し、多言語に正確に翻訳できるようにしておけば、発災時に最小限の情報（場所、時間等）をローマ字、漢字、数字等でテンプレートに付加するだけで、防災情報が公開できる。

そこで、筆者ら※5は、阪神・淡路大震災のおりに被災者に向けて出された情報を時系列的、分野別に280程度の文例にまとめ、さらに、外国人が必要とする33の文例を加えた上で、４カ国語（英語、ポルトガル語、中国語、ハングル）に翻訳するシステムを開発し、2003年に完成させた。地震災害で被災者が必要とする情報は、発災期、避難

※３ニューカマーと呼ばれる外国人住民の増加した地方自治体は、それぞれの現場で外国人支援施策を打ち出し推進してきた。これらの自治体が団結して、「外国人集住都市会議」が2001年に設立され、その後、2009年まで毎年会議が開催され、就労、教育、医療、社会保障など、法律や制度に起因する外国人に関わる諸問題について、国・県及び関係機関への提言や要望を出している。会員都市は南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する、群馬県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県（豊橋市、豊田市、小牧市、知立市）、三重県、滋賀県、岡山県の28都市（2010年４月１日現在）。参考：外国人集住都市会議ホームページ　http://www.shujutoshi.jp/index.html

※４震災直後の外国人の置かれた状況に関しては、「阪神大震災と外国人」（外国人地震情報センター、1996）に詳しい。

※５岡本耕平（名古屋大学大学院）、田中正造（トライデントコンピューター専門学校）、宮尾克（名古屋大学）、佐藤久美のコンソーシアムによって開発。

救援期、応急復旧期で異なるが、特に迅速な対応が必要とされる発災期での情報提供に重点を置いた。本システムは、当初名古屋大学災害対策室のウェブサイト上に掲載され、日本語による情報を翻訳して情報提供を行いたい人は誰でもがアクセス可能なものとして機能した。このシステムを利用すれば、一つひとつの情報を翻訳していくという手間や時間、人手を省くことが可能となる。その後、津波情報や発災前の予知情報などを加え、文例数を324に拡充した。

さらに、㈶愛知県国際交流協会（AIA）より委託を受け、それまでの「防災情報」の翻訳システムに「生活情報」を加えたものを開発し、翻訳言語としてスペイン語を追加し2007年に完成させた。そのシステムはAIAのウェブサイトにて公開されている。（http://www.aia.pref.aichi.jp/mlis/）

情報を提供する側になるのは、国際センターや国際交流協会、地方自治体、そして外国人が利用する各施設やコミュニティの担当者であることを想定して、システムの最初のページは日本語としてある。日常的に生活情報のバージョンが使われることにより、防災情報翻訳システムについても周知が進み、緊急時に利用されることが期待される。

5．多言語情報提供と多文化共生

多文化共生センターの前身が「外国人地震情報センター」であったことが端的にあらわしているように、外国人に緊急時の情報を多言語で伝えることが、すなわち、多文化共生社会の実現にむけての第一歩である。行政側も外国人住民の人権に立つ側も、外国人に伝えるべき内容のうち最も優先順位の高いものとして、生命に関わる緊急時の多言語での情報提供を挙げている。

緊急時に母国語で情報が提供されれば、外国人住民も迅速に避難等の行動をとることができる上に、自分達の存在そのものが公的な機関の視界に入っていることを確認できる。さらに、多言語での情報提供が行われることによって、日本人住民も地域にさまざまな言語を話す人々が居住していることを認識することができる。このように多言語での情報提供が、「多文化共生」社会実現に寄与するところは大きいと考えられる。その意味でも、自治体による外国人住民への行政サービスの一環としての「言語サービス」の充実が求められている。

6．おわりに：美化して語られた「国際化」と、「多文化共生」の今後

かつて、日本では、「国際化」という言葉が流行した。現在でも様々な文脈の中で頻繁に使用される。矢野暢（1986 p.3）は「『国際化』は、とかく安易に美化されがちである。しかし、それは危険である。」と警鐘をならし、「『国際化』が日本の不都合な膨張や利益追求の手段として意識されるとしたら、それは正当性をもたない議論だ。」と、「国益の恣意的な延長」としての国際化論を批判しつつ、国家を望ましいかたちのものに変えていくための国際化論の必要性を述べている。

矢野がその本を著した1980年代は、筆者が英文情報誌「アベニューズ」の編集・発行を始めたときである。名古屋には財団法人名古屋国際センターが設立され、「国際化」を考えるシンポジウムや「地域の国際化セミナー」なるものが頻繁に開催されていた。外国の都市と姉妹都市提携を結ぶ市町村が増加し、各地に国際交流協会が設置されるなど、まさに「国際化」ブームであった。

「国際化」は「単一民族からなる日本」に住む、いまだ非国際的な日本人にとって、「世界の基準」に達するために必要なことであり、目指すべきものとして語られ、議論されてきた。誰もが疑うことなく「国際化」は目標とされたが、その内容そのものは、各人各様であいまいなものであった。

そのばら色であるべき「国際化」に疑問符をつけたのが、1980年代のバブル景気による人手不足の中で、新たに日本にやってきた外国人が増加することによって犯罪も増加したとする「負の国際化」論である。また、外国の文化や習慣を持ち込んでくる外国人は欧米人たちばかりではなく、日

本で稼ぎたいとやってくる外国人労働者もいるという現実に、国際化とは必ずしも自分達が望んでいる方向にだけ進んでくれるわけではないことに気がついたのである。国際化は美化されて受け止められていたが、負の側面が見られると、美化してきた分だけ反作用の反応が起きたと考えられる。

1990年代には「内なる国際化」※6の必要性が言われるようになった。国際化は、ソトの社会との交流だけではすまされなくなり、すでに各地域の内側に居住している外国人を地域の住民がいかに受け入れていくかという議論が出てきたのである。2000年代に入ってからは「多文化共生」という言葉が一般的になってきた。

「国際化」が「共生」という耳ざわりのよい言葉に置き換わったようである。しかしながら、「国際化」があいまいなまま語られたことによって起きた反作用があったことを教訓として、多文化共生という言葉とその実体については、検証される仕組みが必要である。「多文化共生」は、一過性の流行現象であってはならないのである。その実体が曖昧なままで言葉だけが独り歩きすれば、人びとは各人各様のイメージで捉え、そのイメージとのギャップができたときに失望して、興味を失ってしまうのである。現実を見据え、多文化共生社会とはどのような社会なのか、なぜその実現が求められているのか、また、その実現のためにはどのような対策や施策、法整備が必要であるかということをしっかりと整理しないと、「多文化共生」も言葉だけで終わってしまう可能性がある。

2000年に国連人口部が「日本は95年の総人口を維持するためには2000年から2050年まで毎年約34万人、生産年齢人口を維持するためには毎年約65万人の移民を受け入れなければならない」とする内容の『補充移民（Replacement Migration)』を発表したこともあり、最近では、外国人住民との円滑な共生をすすめるための政策から一歩進んで「移民」という言葉を用いて、積極的な受け入れのための政策が語られるようになってきた。しかしながら、まだまだ国民の間での外国人受け入れに関する合意形成は不十分である。外国人を受け入れることによる将来の姿を、プラスの面、マイナスの面を含めた様々な側面から議論することが必要である。

ここで、国際交流は「国益」になるから推進しよう、という交流の本来の理念からはずれた中央官僚の発想があったことを繰り返し指摘しておきたい。もちろん外国人を受け入れるには、日本にとって利益になる方向で行われることが望ましいが、日本に居住し日本の未来を担うことになる外国人にとっての日本はどうあるべきか、という観点も忘れてはならないであろう。日本は成熟した多文化共生社会であると胸を張って言えるような社会システムが構築されているか、移民を受け入れるための日本人の心の準備は整っているか、など、その検証が必要である。彼らにとって住みやすく、住んでいることを誇りに思えるような社会を提供できるかどうか、という彼らの側に立った視点が不可欠である。さらに、移民の送り出し側となる国々や近隣諸国と良好な関係が築けるかどうかなど、日本国内だけを見た議論では不十分であろう。

日本人は、「ウチ」と「ソト」という概念で「日本人」と「外国人あるいはガイジン」と、二分法的な思考を長く行ってきた。しかし、阪神・淡路大震災の折に外国人の救済に向けて動き出した外国人地震情報センターやエスニックメディア、ボランティア団体などの民間の活動が「多文化共生」への動きとなったことは、その思考に変化が生まれてきている兆しであると考えたい。

最後に、史上稀に見る災害の中でこそ芽生えた友情や連帯の輪があったことを確認できる留学生の声を紹介する※7。「被災した日本人が秩序正し

※6 初瀬龍平は、外国との交流から生まれる「国際化」に対抗する概念として、1985年末に外国人をふくむ住民の立場からの「内なる国際化」の議論の必要性を唱えた。

※7「阪神・淡路大震災　その時留学生は」（鈴木編 1996）には、ポルトガルやベトナム、中国、韓国、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンなどからの留学生の声が収められている。

く、穏やかなのに感心しました。それで自分も落ち着きました。」（ベトナム　男34歳）「日本人も外国人も基本的に変わらないこと、本当に大事なときには人びとは親切で、助け合い、利己的でなくなることを知ることができた。日本は変わらなかったが、神戸は変わったと思う。人々が日常生活のことでなく、もっと大事なことに関心を持つようになったことは非常にいいと思う。」（ポルトガル　男26歳）「普段たとえ隣同士でもほとんどつき合いがないのを見て、日本人は互いに冷たいと思っていました。しかし地震後この考えは徹底的に崩れてしまいました。互いに助け合い、励ましあい、うそのように地震前の冷たい関係が吹き飛ばされ、いたる所に心温まる友情が満ち溢れていたのです。誇りを感じています。私は神戸が大好きになりました。」（中国　男34歳）（鈴木編、1996）。

参考文献

阿部守一

「国際交流のまちづくりについて」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1987年10月号。

落合直樹「『国際交流のまち推進プロジェクト』について」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1992年１月号。

外国人地震情報センター編

『阪神大震災と外国人』明石書店、1995年。

河原俊昭編著

『自治体の言語サービス　多言語社会への扉をひらく』春風社、2004年。

熊谷　弘

「変貌する地方公共団体の地域の国際化への対応」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1994年８月号。

駒井　洋

『国際化のなかの移民政策の課題―講座　グローバル化する日本と移民問題　第Ⅰ期 第１巻』明石書店、2002年。

鈴木正幸（編集）

『阪神・淡路大震災その時留学生は―神戸が好きになりました』川島書店、1996年８月。

高田幸生

「国際交流プロジェクト構想について」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1986年11月号。

千葉義弘

「国際化社会における地方行政手法のあり方に関する調査研究」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1999年５月号。

内貴　滋

「自治体国際化協会の設立と今後の展開」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1987年10月号。

長澤純一

「国際化時代と地方公共団体の対応」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1987年８月号。

初瀬龍平編

『内なる国際化』三嶺書房、1985年。

向田正博

「国際化推進自治体協議会の概要と今後の活動について」『月刊　地方自治』ぎょうせい、1987年２月号。

矢野　暢

『国際化の意味―いま「国家」を超えて』日本放送出版協会、1986年。

依光正哲編著

『日本の移民政策を考える―人口減少社会の課題』明石書店、2005年。

本格的な人口減少と世界でも類を見ない高齢化の急速な進展のなか、将来にわたって持続的な経済成長を実現するには、外国人材の受入や定着の取り組みが必要とされています。特に中部圏は製造業を中心に外国籍労働者が急増し、市町村によっては、外国籍住民が１割を超えています。

ところが、2008年秋以降の世界的な金融危機により雇用情勢が大きく変化し、大量の外国籍労働者が職を失うことになりました。

こうした最悪の状況時こそ、中長期的な外国人材の受入を企業・自治体が共に考える時期であると考え、当財団では当地域の多文化共生のあり方について様々な調査研究を進めてきました。

今回は、名城大学 近藤敦教授による「多文化共生社会の法制度」をご紹介いたします。

多文化共生社会の法制度

名城大学法学部教授　近　藤　　敦

1　はじめに

本稿は、欧米諸国と比べた日本の多文化共生政策に関する法制度の特徴を整理し、日本の現状の課題と将来の展望を考察するものである。第１に、これまでの体系的な多文化共生政策を不要としてきた要因と、今日、その見直しが必要とされる要因を探る。第２に、日本の法制度の課題を検討し、多文化共生政策の向かうべき方向について展望する。

移民と受入れ社会との関係は、理念上は、３通りの政策パターンがある。第１に、同化政策は、移民が受入れ社会の文化や制度に一方的に適応することを求める。他方、第２の分離政策は、移民の側も、受入れ社会の側も変化することなく、没交渉である。第３に、両者の中間としての統合政策は、双方向的である。そこでは、移民の側が受け入れ社会の文化や制度に適応するとともに、受入れ社会の側も移民に対応した形での文化や制度の変化をもたらしながら、移民の対等な社会参加を求める。多くの国では、かつては同化政策が採用されたが、今日では統合政策が採用されている。実際の政策上は、移民の文化の保持を尊重する政策の採用の程度によって、同化主義的なものから、多文化主義的なものまで、統合政策には幅がある。日本の多文化共生政策がめざすものは、多文化主義的な統合政策である。「統合」という日本語への抵抗が外国人やNGOには強く、同化主義的、管理主義的な意味合いがある言葉と受け取られているようである。他方、「共生」や「共生社会」という言葉は、国籍や民族にかぎらず、性別、年齢、障がい、性的指向など、さまざまに異なる人々の対等な社会参加を示す政策用語として、諸外国における「統合」と同じような意味合いで使われる日本語である[※1]。そもそも、「多文化共生」という言葉が新聞に登場するようになったのは、川崎の外国人団体においてであり、阪神淡路大震災以後、多文化共生センターというNGOの名とともに、各地の自治体の外国人住民施策のスローガンとして広まった、グラスルーツ（草の根）の用語であり、今後の政策展開しだいで、その意味が

※１　外務省のHPでは、在日外国人の社会統合（多文化共生）という用語が用いられ、内閣府の共生社会政策統括官のHPには、定住外国人施策が所掌事務として加えられている。

充填される政策用語である。

2　なぜ体系的な多文化共生政策を不要としてきたのか

⑴　移民の人口比率の少なさ

日本が体系的な政策を不要としてきた第１の理由は、移民（外国人または外国生まれの人）の人口比率の少なさに求めることができる。今日、世界の人口の約３％が移民であり、先進地域（すなわち、北米･オセアニアの伝統的な移民国家、ヨーロッパおよび日本）では、およそ人口の10％が移民である（UN Population Division, 2010）。日本の外国人登録者の人口比が２％未満であり、そのうち、日本生まれのコリアンが多いことも勘案すると、外国生まれの人の人口比も２％未満と思われる。

⑵　「移民国家」ではないという自己規定

第２の理由は、「移民国家」ではないという自己規定にある。「移民国家（immigration state）」という用語は、主に２通りの意味合いで理解される。第１に、入国時に永住を許可する「移民（immigrant）」を受け入れる国、第２に、入国時に永住を許可されなくても、一定の滞在期間の後に永住を許可されたり、帰化して国籍を取得したりする人を含めた「事実上の移民（migrant）」の多い国である。伝統的な移民国家は、第１の意味が強く意識され、生地主義であり、国籍取得が奨励されることもあって、外国人人口よりも外国生まれの人の統計が重要とされている。一方、ヨーロッパ諸国では、第２の意味の事実上の移民を中心に考えており、外国人の入国に関する入管政策と移民の社会参加に関する統合政策の両面を移民政策と呼んでいる。そしてこの両面の体系的な政策が必要だと認識されるようになると、外国人政策ではなく、移民政策という表現の方が適当だということになる。他方、日本では、第１の意味での「移民」を受け入れる国ではないという意味で、移民国家という自己認識をもっていないだけでなく、第２の意味での事実上の移民の割合も少ない。外国生まれの人の統計をとらないことは、体系的な統合政策の必要性を認識していないこととも関連する※2。

⑶　高度経済成長期の特殊要因とその後の変化

第３の理由は、高度経済成長の時代に外国人労働力を必要としなかったことも影響している。1973年の第１次オイルショック以前の高度経済成長の時代に、大量の労働移民を受け入れた欧米諸国に比べ、日本は受け入れを回避できた。1980年のいわゆる『入管白書』は、かつて日本が外国人の受け入れに消極的であった要因として、①「人口過密」、②「単一民族」という特殊性を指摘している。また、社会学者の分析によれば、高度経済成長の時代に、外国人労働者の流入を回避できた要因として、③農村部から都市部への「大規模な国内の人の移動」、④「オートメーション化」、⑤主婦のパートや学生アルバイトなどの「外部労働市場への依存」、⑥「長時間労働」が指摘された（梶田，1994）。

しかし、現在の日本では、②について、たとえば、1965年に0.4％であった国際結婚の比率が2006年には6.1％と増加している。③について、1960年には1,322万人であった日本の農林漁業就業人口は、2008年には264万人に減少している。⑥について、1960年に2,426時間であった日本の年間総実労働時間は、2005 年には1,988時間であり、イギリスやアメリカには近い状況にある（近藤，2010a）。以前、外国人労働者の導入を回避できたとされる社会基盤は、大きく変わった。

今日、多文化共生政策の必要性を認識させている要因として、２点を指摘しておこう。第１に、

※2　2009年の入管法等の改正に際して、外国人登録法を廃止し、外国人住民も住民登録する制度に2012年までに変わる。従来の外国人登録では「出生地」も登録事項であったのに対し、新たな住民登録では登録事項を簡素化し、登録事項からはずされたので、今後、外国生まれの統計をとることは困難になる。

法務官僚が最大の要因とみてきた①の人口過密が、人口減少の時代となって、政策転換を必要とする。日本の人口減少、とりわけ生産年齢人口の減少と高齢化率の高さ、出生率の低さは、突出している。もちろん、1995年の生産年齢人口を維持するためには、2050年まで日本は毎年、60万9,000人の移民を受け入れる必要があるとする国連人口部の補充移民の予測は（UN Population Division, 2000）、非現実的である。他方、生産性を高める産業構造の転換により生産年齢人口の減少の克服を可能とする議論も、一面的である。仮に生産人口の問題は克服できたとしても、社会保障費の財源を消費税に求める傾向を強めつつある日本にあって、消費人口の減少は、深刻な問題をもたらすことが予想される。

第２に、グローバル化における人権保障の必要性が指摘されうる。今日、国民のみが市民権を保障され、外国人は保障されないという伝統的な２分法は崩れ、国際的な人権条約が外国人の人権保障を向上させる一方で、難民申請者や正規の在留資格をもたない人々の人権保障のあり方は、どの国でも深刻な問題をかかえている。加えて、体系的な移民政策をもたない日本では、場当たり的に在留資格の趣旨に反し、抜け穴的に労働に従事している人々（日系人とその家族、研修・技能実習生など）の人権保障の問題も多い。これまで、移住労働者の権利条約を除き、国連の主要な人権条約を批准してきた日本政府は、個人通報制度※3 に関連する条約の批准を見合わせてきた。しかし、与党民主党のマニフェストでは、個人通報制度への加入を検討するとあり、自由権規約、社会権規約※4、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、人種差別撤廃条約および拷問等禁止条約の国内法制における重要性が高まる可能性がある。また、憲法の人権規定の外国人への保障は、「在留制度の枠内で与えられているにすぎない」とするマクリーン事件最高裁判決（1978・10・４民集32巻７号1223頁）以後、「権利の性質」により判断するものとされている。しかし、憲法よりも下位の入管法の規定を権利の判断基準とするよりも、人権諸条約の規定を判断基準とすることが今後は望まれる。

３　多文化共生政策をめぐる課題と展望

⑴　文化的権利

第１の課題は、憲法に文化的権利に関する規定が乏しい点である。しかし、憲法13条の幸福追求権において、自由権規約27条と同じく、民族的少数者の「文化を享有する権利」の保障を導いた二風谷事件判決（札幌地判1997年３月27日判時1598号33頁）もある。また、教育も文化的権利の問題のひとつであり、教育を受ける権利に関する政府答弁でも、憲法上は、「国民」の権利と解しながらも、「すべての者」の権利と定める社会権規約や「子どもの権利条約」を踏まえ、外国人生徒に「就学義務はないが、就学を希望する場合には無償で受入れる」方針である。ただしこの点、憲法と人権条約の整合的な解釈がなされていない問題がある。性質上、教育を受ける権利を外国人に憲法上も保障していると解すべきである。一方、人権条約上の義務の主体と内容は、国内のすべての者に初等教育を提供する義務である。その義務には、教育のアクセス可能性を保護する義務も含まれるというのが一般的意見である。他方、憲法上の義務の主体と内容は、親などの保護者が子どもを就学させる義務である。こうした義務を親に課すかどうかは国によりまちまちであり、憲法が国民にのみこの義務を課しても、人権条約とは矛盾しない。

外国人の権利の発展は、市民的権利、社会的権利のあとに政治的権利が問題となる（Hammar,

※３　個人通報制度とは、個人が直接、国際機関に人権侵害の救済を求める制度。当事国が条約中の個人通報条項を受諾宣言するか、条約にかかわる選択議定書の批准をしていることが制度を適用できる条件となる。

※４　2008年12月に国連総会は、社会権規約の個人通報制度に関する選択議定書を採択した。

1990)。さらに、マイノリティが完全な市民権を得るには、文化的権利も必要である（Castles & Davidson, 2000)。日本でも、第１期および第２期に、市民的権利および社会的権利の保障がすすみ、第３期および第４期に、政治的権利および文化的権利の保障の課題が意識されるようになってきた。日本の戦後の外国人法制は、４つの時期に区分され、それぞれの時期の基本方針と新たな権利課題を抽出するとつぎのように整理することができる。

第１期（1945－1979）は、「排除と差別と同化」の時代であり、市民的権利が中心課題であった。旧植民地の領土を放棄した1952年のサンフランシスコ平和条約に伴い、日本国籍を喪失した在日韓国・朝鮮・台湾人も、「外国人」として処遇され、多くの社会保障制度から排除された。「公権力の行使または公の意思の形成への参画」にたずさわる公務員の職を失わないためには、帰化により日本国籍を取得する必要があるとされた。当時の帰化手続は、日本的氏名に変えることを要求するなど、同化主義的な要素が強かった。雇用に関する国籍差別は、民間企業でも多く、1970年代には、就職差別裁判などを通じて、市民的権利（日本の憲法学でいうところの自由権、受益権、平等や幸福追求権）の幅が広がりはじめた。

第２期（1980－1989）は、「平等と国際化」の時代であり、社会的権利が中心課題であった。日本政府は、1979年の国際人権規約の批准および1981年の難民条約への加入に伴い、多くの社会保障関連の法律から国籍要件が撤廃された。

第３期（1990－2005）は、「定住と共生」の時代であり、政治的権利にも取り組みはじめる。1990年に施行された改正入管法は、日系人とその家族に、1991年の入管特例法は、旧植民地出身者とその子孫に、永住類似の資格を認めた。また、1998年に公表された永住許可の基準では、従来の20年ではなく、一般に10年の居住が目安とされ、日系二世は１年でよいとされた。2000年の法務省の第二次出入国管理基本計画では、「共生していく社会づくりに努めていく必要」を明記する。1995年に最高裁は、「永住者等」の地方選挙権を法律により認めることは憲法が禁止しておらず、立法政策の問題と判示した（1995・２・28民集49巻２号639頁)。1996年からは外国人会議、地方公務員の門戸開放、2002年からは条例に基づく住民投票への外国人の参加が各地で広がった。

第４期(2006－)は、「多文化共生」の時代といえ、文化的権利にも取り組みはじめる。2005年に人口減少が始まり、今後のグローバル化の進展も勘案すると、外国人住民の更なる増加が予想されるとして、2006年に総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、全国の都道府県や政令指定都市に、指針や計画の整備を求めた（総務省, 2006)。同プランにおける「コミュニケーション支援」は文化的権利、「生活支援」は社会権の保障の観点を含んでいる。「地域づくり」としての「社会参画」に参政権の保障が加えられていない点など、国の法改正が必要な問題は手付かずの状況にあるが、多くの自治体で計画が整備され、宮城県や静岡県では多文化共生推進条例も制定された。

⑵ 多文化共生の理念と法整備

第２の課題は、多文化共生の理念が不明確な点にある。総務省の「地域における多文化共生推進プラン」では、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、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「多文化共生の意義」の１つに掲げている。また、宮城県の「多文化共生の推進に関する条例」も、ほぼ同じ定義であり、「人権を尊重し」という表現が付加されている。両者は、憲法上の人権と並んで、国際的な人権条約の保障にも留意する旨を掲げている。これに対して、静岡県の「多文化共生推進基本条例」は、「外国人」と「日本人」の共生であり、民族ないし文化的背景の違いや、対等な地域社会の構成員や、国際的な人権保障への言及はみられない。実際、外国人住民施策の意味で多文化を枕詞として使い、多文化主義的な意味合いが抜け落ちる用語法も日本では珍しくない。

一方、総務省や宮城県の掲げる「多文化共生」の理念には、スウェーデンの多文化主義的な統合政策の３つの目標と共通する要素がある。まず、1)「互いの文化的差異を認め合い」の部分は、「選択の自由」の目標に対応し、マイノリティのメンバーが、社会制度を通じて、どの程度までその出身の文化的・言語的アイデンティティを保持・発展させるかを自ら選択する機会を提供する契機を含んでいる。ついで、2)「対等な関係を築こうとしながら」の部分は、「平等」の目標に対応し、移民が他の住民と同じ機会・権利・義務をもち、移民に他の住民と同じ条件で労働・住宅・社会福祉・教育を提供する目標を意味する。さらに、3)「地域社会の構成員として共に生きていく」の部分は、「協同」ないし「共生」の目標に対応し、移民・マイノリティ集団と多数派住民との間の協同の実現を意味する。この目標は、移民とその他の住民相互の寛容と連帯を含み、社会の発展のパートナーとして、移民が政治生活に積極的に参加する十分な機会が与えられ、独自の文化活動の機会が拡大され、外国人排斥や民族差別に抗して、協調的な民族関係を促進することも含みうる（近藤，2009）。

日本の現状では、自治体単独の政策として多文化共生政策が考えられており、国の法改正が必要な問題への取り組みが後回しにされている。しかし、今後、国の政策として、多文化共生政策に取り組む場合には、こうした政策への展開に必要な理念と推進体制が検討されるべきであろう。その際、憲法に文化的権利の規定が不足していることもあり、多文化共生社会基本法などの法令整備も必要である。

なお、日本の多文化共生政策は、カナダやオーストラリアなどの採用する多文化主義とは、背景事情において大きな違いがある。多文化主義政策の対象は、国民である（民族的）少数者の社会参加が中心課題である。これに対し、統合政策の対象は、民族的少数者を含みつつも、外国人の社会参加を中心課題としている。たとえば、カナダの研究者らによる1980年から2000年までの各国の多文化主義の政策の状況を点数化すると、表１のようになるという。しかし、表２と対比すると明らかなように、カナダなどの研究者による多文化主義政策の到達度の評価と、EU諸国を中心とした外国人の統合政策の到達度の評価とは大きく異なる（近藤，2010b）。

表１　多文化主義政策評点

	移民（８点満点）	ナショナル・マイノリティ（６点満点）	先住民（９点満点）
カナダ	7.5	4.5	7.5
オーストラリア	7.0	—	3.5
ニュージーランド	5.0	—	7.0
アメリカ	3.0	3.5	7.0
イギリス	5.0	2.5	—
オランダ	4.5	—	—
スウェーデン	3.0	—	1.5
フランス	2.0	0.5	—
ドイツ	0.5	—	—
日本	0.0	0.0	0.5

出典：Banting and Kymlicka（2006）、1980年から2000年までのデータによる。

(3) 政治参加・労働参加・家族呼び寄せ・永住許可・国籍制度の見直し

第３の課題は、政治参加・労働参加・家族呼び寄せ・永住許可・国籍制度の見直しである。近年、EUやカナダなどの各国の研究者・研究機関が協力している、移民統合政策指数の調査がある。表２は、主な国について６つの項目別に数量化している。EU市民以外の正規滞在外国人の権利保障を問題とするこの移民統合政策指数では、スウェーデンやオランダの方が、カナダのそれよりも高く評価されている点は、表１の多文化主義政策の評価項目の観点とは大きく異なるからである。日本の法制度の現状は、この移民統合政策指数に照らして、どのような評価になるのかは興味深い点である。

第１に、労働市場参加は、在留資格ごとに職種が制限され、看護士など出身国の資格が公正に評価されない問題がある。また、相対的に日本での国家公務員の門戸は、閉ざされている。一方、地方公務員に関しては、管理職への任用制限の問題

表2　移民統合政策指数　2007（項目別）

国	労働市場	家族結合	定　住	政治参加	国籍取得	差別禁止	総　合
スウェーデン	100	92	76	93	71	94	88
オ ラ ン ダ	70	59	66	80	51	81	68
カ　ナ　ダ	80	76	60	32	67	85	67
イ ギ リ ス	60	61	67	46	62	81	63
フ ラ ン ス	50	45	48	52	54	81	55
ド　イ　ツ	50	61	53	66	38	50	53

出典：（Niessen et al., 2007）

表3　外国人の地方参政権

（定住型）永住または一定期間の定住を条件	
スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、アイスランド、オランダ、アイルランド、リトアニア、スロバキア、ロシア、イスラエル	選挙権 と 被選挙権
ベルギー、ルクセンブルク、エストニア、スロベニア、ハンガリー	被選挙権はEU市民のみ
韓国、ニュージーランド	被選挙権は国民のみ
スイス、アメリカ、オーストラリア	一部の州や自治体
（互恵型）お互いの国だけで認め合う	
スペイン、ドイツ、フランス、イタリア、ギリシア、オーストリア、キプロス、チェコ、ラトビア、ポーランド、ブルガリア、ルーマニア	
（伝統型）旧植民地出身者にも認める	
イギリス、ポルトガル、マルタ、かなりの英連邦諸国	EU市民と一部の旧植民地

がある。ただし、2005年の最高裁判決の「想定の法理」は、従来の当然の法理とは違い、外国人の公務就任を禁止する意味合いはなく、自治体の裁量の幅を認めている（2005・１・26民集59巻１号128頁）。

第２に、家族呼び寄せについては、日本の入管法は家族呼び寄せの体系的なコンセプトがない問題がある。また、現行の配偶者と未成年の子が認められるだけでなく、将来的には、内縁関係さらには同性のパートナーの呼び寄せも課題である。出身国に扶養できる親族がいない場合の親の呼び寄せの制度化も必要である。

第３に、永住許可に必要な滞在期間が原則10年と長い日本は、低い評価になる。帰化の場合の原則５年と比べて整合性がない。なお、新たな入管法は、一般永住者にも再入国時に指紋押捺の義務を課し、指紋情報が一般犯罪捜査にも使用可能となるなど、プライバシー侵害のおそれが問題となっている。

第４に、政治参加では、一部の自治体では外国人の住民投票や諮問機関もみられる点は評価される。しかし、選挙権が認められていない点は低い評価となる。主な国の外国人の地方参政権については、表３のようになる。韓国が永住外国人の地方選挙権を認めたこともあり、近年の公明党案は、相互主義を要件としたが、相互主義の場合は、出身国差別の問題もあり、北欧４カ国、ベルギー、ルクセンブルクは、互恵型から定住型に移行した。

最近の地方選挙権の反対論は、日本に敵対する国の国籍を持つ永住外国人が選挙権を行使し、日本の安全が脅かされるという。しかし、この種の立論は、現実の人口比からも、先行する諸外国の経験からも、杞憂の域を出ない。外国人は敵、国民は味方という、友敵理論の二分法が背景にあるが、現実の人間は、地域、国、職場、学校など、多様な所属に伴う多様な利害関係と政治志向をそ

なえている。諸外国の調査結果からも、同じ国籍であっても、投票行動は多様である。むしろ、外国人の投票率の低さから、いかに社会参加をはかるのかが、諸外国での現実課題である（近藤, 2001）。

外国人地方参政権の賛成論は、社会統合ないし多文化共生社会を実現し、外国人の人権擁護と自尊心を高め、民主主義や公正な社会の連帯感を醸成するとともに、新しい市民権を承認し、自治体を活性化する点にある。

第５に、国籍制度については、届出（居住主義）と生地主義の導入と、重国籍（複数国籍）の容認が課題である。届出というのは、日本では、2008年の国籍法違憲判決（2008・６・４民集62巻６号1367頁）で問題となった認知や、国籍の再取得の場合に限られる。ヨーロッパ諸国では、その国で生まれ育った子が大人になった際、届出による国籍取得を認める国も多く、この場合は、居住主義、すなわち、長期間住所を有する国の国籍を取得すべきとする原理に基づく。

各国の出生による国籍取得の基準は、血統主義国と生地主義国の２つのモデルに大別されるが、折衷傾向にあり、生地主義国でも、血統主義の採用は一般的であり、親が国民か永住者の場合に生地主義を限定する国もある。また、血統主義国でも、移民の２世や３世の場合に生地主義を導入する傾向もある。

今日、国際法上、複数国籍を容認することは、国際法に反しないばかりか、逆に国際結婚で生まれた子どもの国籍選択義務の方が国際法の理念に反する。近年の複数国籍の増大要因として、冷戦の終焉、徴兵制の廃止、移民・国際結婚の増大、国際法の変化を挙げることができる。複数国籍の賛成論の根拠は、国の安定、移民の統合・安定した将来計画･人権擁護･複合的なアイデンティティへの対応に役立つ点にある。複数国籍への反対論として、日本では、忠誠の衝突、外交上の保護権の衝突、重婚などの身分関係の混乱が指摘されたが、「具体的に重国籍で何らかの問題が生じたという事例はない」というのが法務省の説明である※5。法務省によれば、これまで法務大臣が国籍法15条の催告を行なった例はない。催告手続の慎重な運用は、国籍の剥奪を禁ずる世界人権宣言を解釈指針として、憲法22条２項の「国籍離脱の自由」を解釈すれば、憲法上の要請とも思われる。

第６に、差別禁止法の存在しない点は、非常に低い評価となる。人権侵害救済の法制度が待たれる。

４　おわりに

多文化共生政策（統合政策）の対象は外国人に限らず、外国につながる子ども※6のデータが必要とされる。しかし、多くの国が、外国生まれの人や移民などの基本データを取りつつある中で※7、日本はまだなのは、日本の統合政策の乏しさを反映している。外国人や外国生まれの人などの就業率、進学率などの男女共同参画分野で一般的な基本データの収集が多文化共生政策でも必要である。各地の多文化共生政策関連の指針や計画において、「外国人市民」という用語で、日本国籍であっても外国文化を背景にもつ人を含める用語法も問題がある。民族的少数者や移民など、文化的権利の保障に適した用語の工夫が必要と思われる。

※５　衆議院法務委員会・2004年６月２日（房村精一法務省民事局長発言）。

※６　外国籍の子どもだけではなく、日本国籍取得者、二重国籍、移民、両親のいずれか一方が外国籍であった等、多文化・多民族な背景を持つ子どもを指す表現として使われている。

※７　たとえば、今日のスウェーデンでは、従来「移民（invandrare）」と呼んできた「外国生まれの人および外国人」のデータのほかに、母語教育の対象となる「外国の背景を有する人（utländsk bakgrund）」すなわち「外国生まれの人、および国内生まれで両親とも外国生まれの人」の統計が重要とされる。従来、外国人の統計を基本にしてきたドイツでも、最近では「移民の背景を有する人（Menschen mit Migrationshintergrund）」という、移民の２世なども含むデータを用いるようになっている。

参考文献

梶田孝道（1994）
外国人労働者と日本 日本放送出版協会.
近藤 敦（2001）
新版 外国人参政権と国籍 明石書店.
近藤 敦（2009）
移民・外国人・多文化共生 法律時報81（13）348-353.
近藤 敦（2010a）、
移民政策研究の意義と課題 社会言語科学12（2）3-17.
近藤 敦（2010b）、
多文化共生社会の意味するもの 国際人権21.
Banting, Keith and Kymlicka, Will eds.（2006）、
Multiculturalism and the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
Castles, Stephen and Davidson, Alastair（2000）、
Citizenship and Migration New York: Routledge.
Hammar, Tomas（1990）、
Democracy and the Nation State Aldershot: Avebury =近藤敦監訳（1997）、
永住市民と国民国家 明石書店.
Niessen, Jan, Huddleston, Thomas and Citron, Laura（2007）、
Migrant Integration Policy Index. Brussels: British Council and Migration Policy Group.
UN Population Division（2000）、
Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? New York:United Nations.
UN Population Division（2010）、
International Migrant Stock:The 2008 Revision. <http://esa.un.org/migration>（2010年９月２日）.

本格的な人口減少と世界でも類を見ない高齢化の急速な進展のなか、将来にわたって持続的な経済成長を実現するには、外国人人材の受け入れや定着に対する取り組みが必要とされています。特に中部圏は製造業を中心に外国籍労働者が急増し、市町村によっては、外国籍住民が１割を超えています。

ところが、2008年秋以降の世界的な金融危機により雇用情勢が大きく変化し、大量の外国籍労働者が職を失うことになりました。

今こそ、自治体や企業が中長期的な外国人人材の受け入れについて考える時期であり、当財団においても中部地域の多文化共生のあり方について様々な調査研究を進めてきました。

今回は、本年５月30日に当財団が開催した第３回中部圏多文化共生先進圏づくり研究会から、東海日本語ネットワーク 米勢治子氏による「生活者としての外国人の日本語学習支援」と、愛知淑徳大学 松本一子氏による「外国人の子どもの教育問題」を掲載いたします。

「生活者としての外国人」の日本語学習支援

東海日本語ネットワーク
米勢　治子

１．はじめに

1970年代の日本経済の発展に伴い、ビジネスパーソン、技術研修･実習生、外国人労働者と呼ばれる人々が来日する。1980年代は国際交流が謳われ、留学生や就学生、英語教師、短期滞在者が増え始める。また、海外への経済進出に伴い、海外子女教育や帰国子女教育が実施される。この時期はインドシナ難民の受け入れや日中国交正常化に伴う中国帰国者の受け入れも始まった。日本人の配偶者需要に伴うアジアからの女性も増え始めた。

1990年の出入国管理及び難民認定法の改定に伴い、自動車産業が盛んな東海地域に主にブラジルからの日系人が集住することになる。また、都市のグローバル化に伴い、中国籍やフィリピン籍も増え続けている。2008年のリーマンショック以降、生活基盤を無くした日系労働者は帰国した者も相当数に上るが、定住し続ける者も多く、彼らの日本社会への統合は大きな課題である。

本稿では、外国人住民の多様性を日本語習得の視点から整理し、「生活者としての外国人」に対する日本語学習支援のあり方を日系労働者に焦点を当てて論じ、受け入れ側の課題とその解決策を考える。

２．外国人住民の日本語学習の状況

（１）日本語教育の受け入れ状況

多様な新来外国人に対し、国が定住に必要な教育を保障しているのは中国帰国者とインドシナ難民だけであるが、その呼び寄せ家族は対象になっていない。留学生や技能実習生は日本語を学ぶことが前提の人たちであり、留学生には高度な日本語の習得をめざした教育が、技能実習生には職場で必要な初期教育が、受け入れ機関において行なわれている。また、高度人材であるビジネスパーソンやその家族らには、受け入れ機関が必要に応じて日本語学習機会を提供している。一方でこのような受け入れ機関がない、すなわち、個人として来日した日系労働者や外国人配偶者ら、海外では移民と呼ばれる人たちは日本語学習機会を得ることが難しい。

このような状況の中、日本語ができない外国人や、日本語学習機会に恵まれてはいても十分ではない人たちに対して立ち上がったのがボランティアである。在住外国人の大多数を占める移民と呼ばれるべき人々の日本語教育は、ボランティアに依存しているのが現状である。ボランティアによる日本語教室には、あらゆる層の人たちがやってくる。中には外国人登録の必要のない短期の滞在者も参加している。

（2）この地域の取り組み

この地域でのボランティアによる地域日本語教室の活動は、80年代後半の国際交流の波にのって始まった。1990年の出入国管理及び難民認定法の改定に伴う日系人の来日を見据えて、名古屋国際センターがいち早く日本語教室を立ち上げ、以後、国際交流協会主催の日本語教室が増え始めた。中には、同じ地域の人々による地域密着型の日本語教室もあるが、その数は少ない。教室開催と同時に、日本語ボランティア養成・研修なども、国際交流協会などの主催で行なわれるようになる。日本語教室の増加につれて、教育内容や運営についての情報交換・交流の必要性、また、学習者への教室情報提供の必要性を感じ、支援者・教室間のネットワークである東海日本語ネットワーク（TNN）が1994年に設立された。また、2000年には日本語支援の拠点となる日本語教育リソースルームが愛知県国際交流協会に設置される。このようなネットワークの設立やリソースルームの設置は、全国的にも注目を浴びることとなる。

（3）外国人住民と地域性

外国人住民の言語習得の状況は、就労形態や居住状況によって大きく異なる。まず、どのような人がどのような居住状況にあるのか、集住傾向を見ていこう。表1は、ステレオタイプではあるが、さまざまな外国人住民の居住地域と集住傾向をまとめたものである[1]。大都市の中心市街地には、サービス業に従事する中国籍やフィリピン籍の人々が集住している。名古屋の中心街もこの例に漏れない。高度人材に当たる人々は、都市の近郊にネットワークを築きながら散在している。大学などが多い文教地区を想像すればいいだろう。日系労働者は自動車産業や家電産業などの生産拠点周辺の団地などに集住する傾向にある。また、技能実習生は小規模産業の生産拠点に少人数で集住している。外国人配偶者は農村花嫁などと呼ばれることもあるが、都市部にも存在し、地域性がないと考えていいだろう。彼女らは孤立して散在している。

地域性は外国人住民にあるだけではなく、日本語支援者にも存在する。日本語ボランティアは高学歴の女性を中心に（最近では定年後の男性も増えている）、多くは大都市近郊に居住する人々であり、支援人材の層の厚さには偏在がみられる。日本語学習を必要とする人々の住む地域と支援人材の住む地域にはギャップがある。空間的なギャップだけではなく、学習に適した時間帯と支援しやすい時間帯にもギャップが存在する。日本語学習支援をボランティアに依存する限り、このようなギャップを埋めることは難しいであろう。

表1　外国人の居住状況の地域性

<table>
<tr><th></th><th>大都市圏</th><th>地方都市および中山間地</th></tr>
<tr><td rowspan="3">集住傾向
↓ ↑
散在傾向</td><td>中心市街型（中国籍•フィリピン籍）</td><td rowspan="2">生産拠点型（日系労働者）
（技能実習生）</td></tr>
<tr><td>都市近郊型（高度人材）</td></tr>
<tr><td colspan="2">非地域性型（配偶者・その他）</td></tr>
</table>

[1] 参考：『日本の地域社会における社会統合・多文化共生施策の現状』（「人口変動の新潮流への対処」第三分科会2009年度研究報告書）

（4）日本語習得の要因

日本に長く住んでいれば自然に日本語が習得できるだろうと考えるのは早計である。10年以上滞在していても、あいさつ程度の日本語しかできない人たちもいる。日本語を習得する人としない人にはどのような違いがあるのだろうか。生活環境（就労環境・居住環境）による要因（ａ、ｂ）と学習意欲にかかる要因（ｃ、ｄ、ｅ、ｆ）について考察を試みる。

ａ．日本人との接触の程度：就労環境や居住環境によって日本人との接触の程度が異なり、接触がない環境においては自然習得が望めない。サービス業に従事する都市型労働者は日本人との接触が極めて多いと考えられるが、飲食店のコックや洗い場、ホテルなどの客室の清掃などでは機会が限られる。実習生は小規模な職場であることから日本人と接触せざるを得ない。また、居住地域での集住傾向が高いほど日本語を必要としないコミュニティを形成し、日本人と接触する機会が減る。日系労働者は職場でも地域でも接触機会が皆無と言ってよいが、日本語ができなくても、職場の通訳や仲間に助けられて生活ができているのである。一方、日本人との接触が多い職場や近所の人とかかわらざるを得ない居住環境では、自然に話すことができるようになるが、読み書きはできるようにはならない。配偶者は地域でも家庭内でも日本語使用環境にある。日系労働者が送迎によって職場と住居を往復し、外の世界に触れることが極めて少ないのは、他の人々と大きく異なる点である。

ｂ．学習時間の有無・継続の難易：工場労働者は残業、休日出勤、日勤・夜勤の交代制などの就労環境におかれ、継続的な学習時間を確保することが難しい。日本語学習のための時間を確保するために職場の支援を得られることもない。この点は高度人材と呼ばれる人と大きく異なる。また、外国人配偶者は家族の理解がなければ教室に通いにくいと思われる。

ｃ．日本語の必要度：日本人と接触する環境になければ、日本語を必要と感じることはなく、学習意欲につながらない。したがって、ｃはａと同じになるはずだが、日本語のできない高度人材については日本人と接触する機会は多くても英語などでコミュニケーションがとれ、日本語の必要度は低い。そうであっても、日常的に接触する人がいれば、日本語でコミュニケーションができるようになりたいという学習意欲も生じている。

ｄ．滞在予定期間：短いより長いほうが学習意欲が高いと考えられるが、注目すべきは予定期間が定まっているか否かである。短くてもしっかりとした計画性を持っている者は学習意欲が高い。出稼ぎ志向の日系人が日本語を習得することなく定住し続ける場合は、学習意欲が芽生える可能性は極めて低い。

ｅ．生活の安定性：労働力の調整弁として使われる派遣労働者が多い日系人は不況によって生活が脅かされる。また、再就職が困難な点がサービス業に就く都市型労働者との違いである。生活が不安定では日本語学習どころではない。

ｆ．日本語能力の価値：日本に住む以上日本語ができたらと誰しも思うであろうが、職場で日本語能力が期待されなければ価値を感じることは少ない。ａやｃと類似の要因であるが、実習生においては日本語能力が帰国後の価値となっている。また、学習を応援する人が身近にいれば価値を見出すであろう。英語に堪能な外国人配偶者が、姑がつたない英語で一生懸命語りかけるのに感動して日本語を勉強しようと思ったという事例もある。このような周囲の歩み寄りも学習意欲につながると言えよう。

表２は外国人住民の典型的な例として以上をまとめたものであるが、日系労働者は日本語習得に係るどの要因においても好ましい状況にない。

表２　外国人の日本語習得とその要因

	a	b	c	d	e	f
都市型労働者	◎△	△	◎△	△	△	◎△
高度人材	○	◎	×	○	○	○
日系労働者	×	×	×	×	×	×
技能実習生	△	△	△	○	○	◎
配偶者	◎	○	◎	◎	○	◎

３．日系労働者の日本語学習の課題

（１）就労環境

前項で述べたように、日系労働者の多くは日本語習得にも学習にも適さない生活環境にあり、学習意欲につながる要因においても有効性に乏しい。日本語を学ぶ必要を感じないまま学ぶことのない人、学びたくても学べない人が存在し続け、日系労働者の日本語習得は進まない。このような人たちに日本語学習機会を提供するためには、まず、継続的な学習時間を確保する職場環境の改善が必要であり、さらには、職場において接触する場をつくる工夫や学習意欲につながる日本語のインセンティブがあることが望ましい。

（２）地域の課題

日本語ができない外国人住民は情報を得ることが難しく、生活ルールに不案内のため地域住民との摩擦を生んだり、社会システムに不案内で不利益をこうむったり、子どもの教育に十分対応できないなどの困難を抱えている。一方で、日本人住民の彼らへの態度は、「地域のルールを守らない人たち」への苦情がまずあり、時には嫌悪感や恐怖感を持つこともあり、関わりたくないという態度に陥りやすい。このような日本人住民の意識を変えるためには、まず、個人として知り合う場が必要であり、自治会活動や日本語教室は相互理解の場としても機能することが望まれる。

（３）地域日本語教室の課題

先に述べたように、学習者とボランティアの居住地域にはギャップが存在する。現状の日本語教室には学習者が集住する地域で開催される地域密着型教室は少なく、多くの学習者やボランティアのアクセスの利便性を考えた駅前型教室が中心である。そして、そのほとんどが従来の文型積み上げによる学校型日本語教育の内容・方法を前提とし、ボランティアにはそのための教授能力を要求することになる。しかしながら、学校型の教育内容・方法は、集中的に管理されたコースを前提としており、週１回程度の開催で、休まずに通うのが困難な学習者を含む地域日本語教室には適しているとは言えず、また、コミュニケーションを重視した近年の教授法の観点からも効果的な方法とは言えない。さらに、参加者の対等性・相互理解によって可能となる多文化共生や地域づくりの視点に欠けるものでもある。

４．「生活者としての外国人」のための日本語教育

（１）「生活者としての外国人」のための日本語教育事業

国内の日本語教育は文化庁が管轄しているが、平成19年度からは「生活者としての外国人」ということばを使用して、地域日本語教育を推進している。以下は事業募集の趣旨文である（下線は筆者による）。

経済のグローバル化が進展する中で、日本国内の定住外国人が増加している。これらの人々が地域社会の中で孤立することなく生活していくために必要な日本語能力を習得できるよう、各地の優れた取り組みを支援し、多文化共生社会の基盤づくりに資する。

「地域社会で孤立しない」ためには人間関係構築の学習活動がふさわしく、それによって外国人の社会参加を促すような日本語支援が求められている。また、「多文化共生社会の基盤づくり」となるためには、日本語教室に一人でも多くの日本人が参加し、日本人側の意識が変わることが望まれていると言えよう。

（2）外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発

文化庁からこの研究委託を受けた日本語教育学会では、その報告書で「生活者としての外国人」のための日本語教育システムを図1のように描いている。

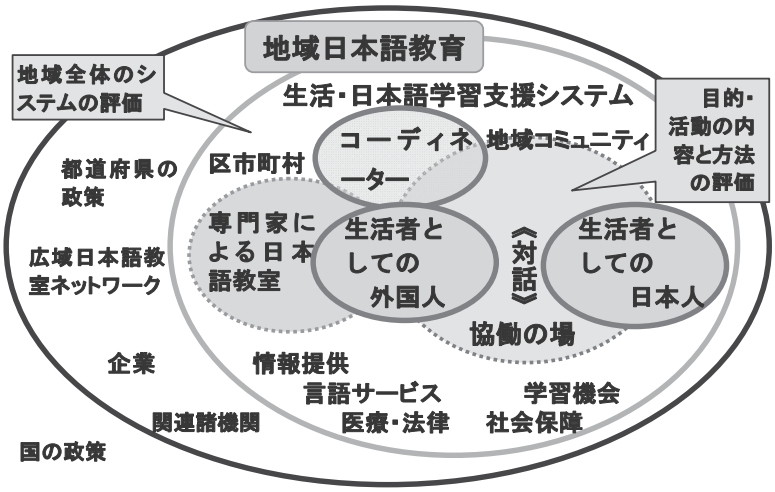


図1　地域日本語教育システム（日本語教育学会 2008，2009）

地域日本語教育とは、専門家による日本語教育保障が行なわれる一方、地域コミュニティにおける活動は「生活者としての外国人」と「生活者としての日本人」の対話による協働の場であるとし、ボランティア教室が目指すものを明らかにするとともに、コーディネーターの必要性を強調している。

日本語教育学会ではこの研究の流れを引き継ぎ、地域日本語教育を担う人材の育成事業に取組む「地域日本語教育人材育成プロジェクト（JIP）」を立ち上げ、生活者としての外国人の日本語学習環境づくりや、地域日本語教育に携わる専門家・コーディネーターの育成、日本語ボランティア活動の環境づくりをめざすとしている。

地域日本語教室の多くが、文化庁や学会が示すこのような視点を取り入れ、現状を打開し、外国人の社会参加と多文化共生社会の基盤づくりとなるような活動を実践することが望まれる。

（3）とよた日本語学習支援システム

豊田市では日系労働者を中心とした外国人住民への日本語支援の充実を目指した事業を名古屋大学留学生センターに委託し、「とよた日本語学習支援システム」の構築と運用を2007年より5年を試行期間として実施している。とよたシステムも文化庁や日本語教育学会と共通した考え方に立つが、地域コミュニティのみならず企業内にも日本語教室の設置を展開している。日本語教室の設置・運営、WEB教材

の提供、とよた日本語能力判定の 3 つからなるシステムを機能させるために、人材の育成、教材の開発、能力判定テストの開発を行い、そのガイドラインを公開している。この先進的な事例は地域日本語教育のモデルとして大きな影響力を持つであろう。

5.「やさしい日本語」の普及

外国人住民の日本語習得の課題や地域日本語教室のあり方について述べてきたが、地域日本語教育を日本語教室という場に限定せず、広く日本社会における接触場面に求めることも可能であろう。筆者は浜松市外国人市民共生審議会にかかわる機会を得たが、そこで外国人委員から出た情報伝達にかかわるいくつかの提言を紹介したい。

すべての外国人市民に対して広報文書などにおける母語対応を期待することはできない。
日本語学習は必要だが、漢字にルビをつけてほしい。
文書でも窓口対応でも、日本語能力が低い人にも理解できる「やさしい日本語」での対応が望ましい。

この日本社会への歩み寄りが見られる意見に対して、浜松市の対応はすばやかった。「やさしい日本語」翻訳システムの導入によるウェブページ「カナルハママツ」の設置、自治体職員向け「やさしい日本語」の研修を実施した。

「やさしい日本語」の普及が進めば、外国人の目標とする日本語のハードルが下がり、学習意欲につながる。外国人に対する日本語コミュニケーションの方法として、自治体職員のみならず、多くの市民にも「やさしい（優しい・易しい）日本語」の習得を啓発することで、住民同士の接触機会が増え、その結果、外国人の日本語習得も相互理解も促進され、多文化共生社会の実現が現実的なものとなろう。

6. まとめ

これまで述べてきた地域日本語教育の要件と効果を以下の 3 点に集約し、まとめとしたい（図 2 ）。

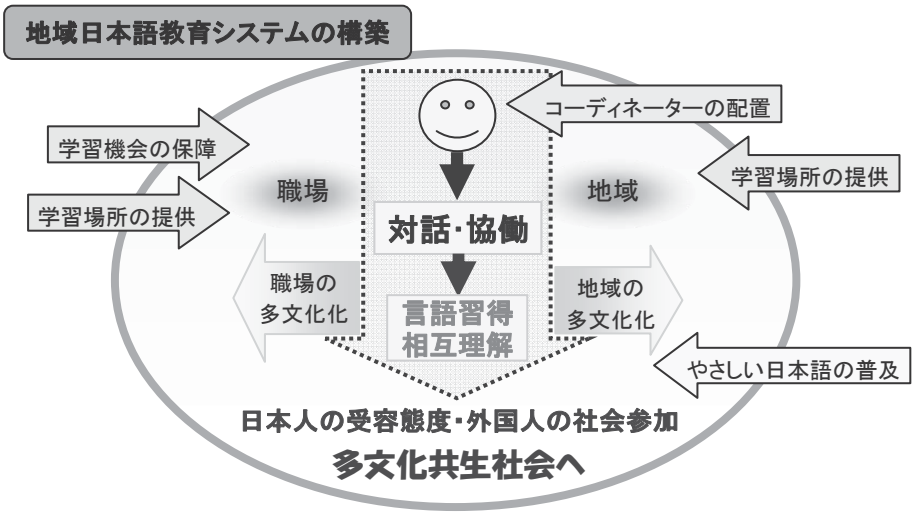


図 2　地域日本語教育の要件と効果

①　多文化共生社会の基盤づくりのための日本語教育とは、外国人と日本人の対話による双方の日本語

コミュニケーション能力の獲得と相互理解を促すものである。そのためには、ボランティア任せの教室運営を見直し、地域日本語教育システムの構築と専門職としてのコーディネーターの配置が必要である。

② 日系労働者は日本語習得を望めない労働環境と居住環境にある。彼らの日本語習得を促進するには、学習機会を保障するような就労形態が必要である。同時に、企業や地域コミュニティで少しでも接触機会が増えるような工夫や場づくりが必要である。企業内に日本語教室を設置することは大きな意味を持ち、日本語教室の活動が企業内で認知・理解されることが期待される。

③ 「やさしい日本語」の普及は、外国人の日本語学習意欲につながる。日本人が「やさしい日本語」を使用することで外国人とのコミュニケーション機会が増え、相互理解とコミュニケーション能力の習得が促進される。「やさしい日本語」使用への自治体職員や市民への啓発が必要である。

日本語教室は「やさしい日本語」を使ったコミュニケーションのトレーニングの場である。職場や地域にこのような場が提供されることによって職場や地域の「多文化」化が進み、それが社会全体に広がれば、日本人の外国人に対する受容態度が養成され、外国人の社会参加が容易になる。地域日本語教室には多文化共生社会の基盤づくりの拠点としての役割が期待される。

参考文献

石井恵理子（2010）「多文化共生社会形成のために日本語教育は何ができるか」『異文化間教育』32，異文化間教育学会，24-36.

尾﨑明人（2004）「地域型日本語教育の方法論的試案」小山悟・大友可能子・野原美和子編『言語と教育－日本語を対象として』くろしお出版，295-310.

豊田市（2010）『とよた日本語学習支援システム　ガイドライン』
http://www.toyota-j.com/misc/ja_report_14.pdf

名古屋大学（2008）『外国籍住民の日本語学習における実態等調査委託・調査報告書』
http://www.toyota-j.com/misc/ja_report_9.pdf

日本語教育学会（2008）『平成19年度文化庁日本語教育研究委託　外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発（「生活者としての外国人」のための日本語教育事業）－報告書』

日本語教育学会（2009）『平成20年度文化庁日本語教育研究委託　外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発（「生活者としての外国人」のための日本語教育事業）－報告書』

文化庁編（2004）『地域日本語学習支援の充実　共に育む地域社会の構築へ向けて』独立行政法人国立印刷局

山田泉（2002）「地域社会と日本語教育」細川英雄編『ことばと文化を結ぶ日本語教育』凡人社，118-135.

米勢治子（2002）「地域社会における日本語習得支援－愛知県における活動」『日本語学』22，明治書院，36-48.

米勢治子（2006）「地域日本語教室の現状と相互学習の可能性」『名古屋市立大学大学院人間文化研究科人間文化研究』第 6 号，105-119.

米勢治子（2008）「地域日本語活動のあるべき姿を求めて－日本語ボランティア養成の実践から－」『社会言語学』Ⅷ，「社会言語学」刊行会，77-89.

米勢治子（2010）「地域日本語教育における人材育成」『日本語教育』144号，日本語教育学会，61-72.

米勢治子（2011）「「やさしい日本語」の普及に向けて―自治体職員を対象とした研修を事例として―」『2011年日本語教育学会春季大会予稿集』281-282

外国人の子どもの教育問題

愛知淑徳大学非常勤講師
松本　一子

1．はじめに

出入国管理及び難民認定法が改定された翌年の1991年、文部省（現文部科学省）は初めて「日本語教育が必要な外国人児童生徒の受け入れ状況等に関する調査」を実施した。これまでの中国帰国者やインドシナ難民の家族に加えて、1990年の改定により「定住者」の在留資格を与えられた日系人が家族を伴って入国してきたことにより、日本語がわからない子どもたちが日本の公立小•中学校に急増したことが背景にある。その後、留学生の家族、国際結婚の家族なども増え続け、外国人の子どもの状況は多様化している。また、定住化が進み、日本生まれの子どもたちも多くなり、2008年秋のリーマン・ショック後も日本にとどまることを選んだ家族も多い。多様な背景をもつ外国人の子どもの教育について、どのような政策が施され、課題があるのかを、日本語指導が必要な外国人児童生徒が全国一多い愛知県の事例を中心にまとめてみたい。

2．外国人の子どもの状況

第１回目の調査の1991年９月現在、全国の公立小・中学校で日本語指導が必要な外国人児童生徒は、1,973校に5,463人であった。それから17年後の2008年には、5,819校に27,080人と大幅に増加し、さらに、高等学校や特別支援学校等を加えると、6,212校に28,575人となった[2]。母語別では、当初からポルトガル語、中国語、スペイン語の３言語で全体の7割以上を占めており、そのうちポルトガル語がもっとも多く、４割近くを占めている。

製造業が盛んな中部圏では、このポルトガル語を母語とする日系ブラジル人が圧倒的に多く（表１）、保護者が下請け孫請けの工場に非正規雇用労働者として就労しているのが特徴である。また、日本語が話せない保護者が多いという特徴もある。リーマン・ショック後、非正規雇用の外国人労働者は、真っ先に派遣切りの対象となり、帰国した日系ブラジル人家族も少なくない。

表１：都道府県別母語別児童生徒数の内訳[3]（2008年度）　（単位：人）

	ポルトガル語	中国語	スペイン語	その他	計
愛　知　県	3,728	489	750	877	5,844
静　岡　県	2,045	81	422	355	2,903
三　重　県	1,000	43	392	184	1,619
岐　阜　県	719	66	58	207	1,050
滋　賀　県	673	37	203	85	998
長　野　県	413	129	62	165	769

[2] 1991年からスタートした「日本語教育が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」は当初小•中学校だけであったが、1995年から高等学校や盲•聾・養護学校（現特別支援学校）も調査対象になった。また、2000年より「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」と名称が変更された。

[3] 出典：文部科学省
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/__icsFiles/afieldfile/2009/07/06/1279262_2_1.pdf

しかし、愛知県の公立小・中学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒数[4]（表２）の2008年から2009年の推移をみると、リーマン・ショック後、ブラジル人は減少したが、減少の幅は9.4％と少なく、中国人やフィリピン人が増加しているため、総数はほぼ横ばいであった。

表２：愛知県の母語別児童生徒数の内訳　（単位：人）

	ポルトガル語	中国語	スペイン語	フィリピノ語	その他	総　数
2008．9．1	3,830	537	791	842	416	6,416
2009．9．1	3,469	586	765	1,013	483	6,316
2010．9．1	3,300	616	775	1,185	510	6,386

一方、文部科学省の全国のブラジル人学校調査では、2008年12月１日から2009年２月２日の間に、児童生徒数が34.9％も減少したという報告（表３）があった。リーマン・ショック後、高額な授業料が払えず、ブラジル人学校に来なくなった理由は、本国に帰国、公立学校へ転入、他のブラジル人学校へ転校、不就学、自宅待機、不明などであった。

表３：ブラジル人学校数と児童生徒数[5]　（単位：校、人）

	ブラジル人学校数	回答校数（有効回答数）	基礎教育 小・中に相当	中等教育 高校に相当	児童生徒総数
2007.12．1	88	75	6,368	944	7,312
2008.12．1	90	58	4,406	637	5,043
2009．2．2	86	58	2,778	503	3,281
2009.12．1	74	73	3,503	635	4,138

帰国したのは、帰国時に困らないようにブラジル本国の教科書を使って、ポルトガル語で教育を受けていたブラジル人学校の子どもたちが圧倒的に多かった。しかし、公立学校では、親が失職しても日本に留まることを選択した家族が多いことも分かった。

豊田市教育委員会の2009年７月１日現在の調査によると、公立小・中学校に在籍する外国人児童生徒の51％が日本生まれで、75％が５年以上の滞在期間の子どもたちであるため、ポルトガル語ではなく、日本語が第一言語になっているのが実態である。

また、外国籍の母親が日本人と結婚して生まれた子ども、その母親と前夫との間に生まれて呼び寄せられた子ども、ブラジル人とフィリピン人との国際結婚のため３言語で生活する子どもなどもいて、外国にルーツをもつ子ども達の言語や文化背景は多様化が進んでいる。

[4] 愛知県教育委員会は、独自に外国籍に限らず日本語指導が必要な児童生徒数を調査している。同時期の文部科学省のデータは、日本語指導が必要な外国人児童生徒数であるため、愛知県の方がやや多い傾向がある。

[5] 2007年度～2009年度文部科学省国際課の「外国人教育に関する調査研究」より筆者作成

3．さまざまな受入れ施策

（1）外国人の子どもの教育に関する国の方針と施策

文部科学省初等中等教育局国際教育課は、2007年7月に「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」を設置し、2008年6月に「外国人児童生徒の充実方策について（報告）」[6]を取りまとめた。これは、日本語指導が必要な外国人児童生徒数の増加や外国人の滞在の長期化・定住化、外国人の子どもの不就学の問題などに対応して、公立学校における外国人児童生徒の教育の充実を図るため、今後5年間で取り組むべき施策を検討し、具体的な方針を提言したものである。

リーマン・ショック後は、文部科学省が2009年1月と3月に「定住外国人子ども緊急支援プラン」を取りまとめ、公立学校への受入れの円滑化方策として年齢相当の学年への受け入れだけでなく、下学年への編入を認めるなどの柔軟な対応や、ブラジル人学校等に通う子どもの就学支援事業などを進めた。

2010年5月には当時の中川正春文部科学副大臣が主宰する「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会（2009年12月設置）」が外国人の子どもの就学や留学生に対する日本語教育等に焦点を絞って、政策のポイントをまとめた[7]。この政策の進捗状況は、文部科学省のサイトで報告されている。具体的には、「入りやすい公立学校」を実現するための日本語指導の体制整備として、①教員等が適応指導や日本語指導を行っていく上で必要な指導内容や指導方法についてのガイドラインを作成（2011年3月に「外国人児童生徒受入れの手引き」を発行、全都道府県・市町村教育委員会等に配布したほか、文部科学省ウェブサイトにも掲載[8]）、②日本語能力の測定方法、および日本語能力のレベルに応じた指導法の開発（2012年度完成予定）、③教員等の資質向上に向けた研修の充実のため、教員研修マニュアルの開発（日本語初期指導、JSL[9]カリキュラムの活用法等）（2012年度完成予定）、④全国で公開されている多言語の教材や学校文書の検索サイトを公開し、情報提供[10]（2011年3月完成）、⑤不就学の子どもの公立学校への円滑な転入を促進する「虹の架け橋教室」事業の実施（2011年12月20日まで）などである。2011年3月の「日系定住外国人施策に関する行動計画」では、日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかりと受け入れ、社会から排除されないようにするため、「日系定住外国人施策に関する基本指針」（2010年8月策定）に掲げた施策を、「子どもを大切に育てていくために必要な施策」として具体化した。

外国人の子どもの就学状況等に関する調査は、今までに2回実施された。2005・2006年度の調査（1県11市）は、計9,889人の子どもの60.9%が公立小・中学校等に通い、外国人学校には20.5%、不就学は1.1%（112人）、不明が17.5%であることがわかった。2009年度の調査（29市）は、計12,521人の子どもの66.6%（8,334人）が公立小・中学校等に通い、外国人学校には12.3%（1,544人）、どちらにも通わず1日を自宅などで過ごす不就学は0.7%（85人）、登録上の住所に住んでおらず連絡がとれなかった子どもは20.4%（2,558人）であった。不就学と特定できた数が予想外に少なく、外国人登録した住所と現住所が不一致のため連絡が取れない不明者が非常に多いことが判明した。

---

[6] http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm
[7] 文部科学省の最新の報告は2011年5月10日付である。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/008/toushin/1306627.htm
[8] http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/002/1304668.htm
[9] JSL: Japanese as a Second Language（第二言語としての日本語）
[10]「かすたねっと」http://www.casta-net.jp/

（2）愛知県の施策

① 1992年度から日本語指導が必要な外国人児童生徒を指導する教員が配置されるようになったが、愛知県は、日本語指導を行う教員も全国一多く、2011年度は300人（全国では1,285人）の教員が配置されている。小学校の配置基準は、学校に日本語指導が必要な児童が10人以上いると１名、31人以上２名、51人以上３名、71人以上4名、91人以上５名であり、中学校の場合は、10人以上１名、21人以上２名、31人以上３名、41人以上４名である。

② 日本語指導を担当する教員は、ほとんどが未経験であるため、外国人児童生徒教育指導者研修会を年２回開催（事前研修はe-learningで実施）している。

③ 外国人児童生徒の母語が話せる指導協力者（７名）が学校を巡回し、通訳・翻訳、母語を活用した日本語指導などをしている。

④ 日本語が不十分なために進学の道が閉ざされることのないように、2002年度から県立高校４校で外国人生徒の高校入試特別枠が設置されている。外国籍で小学校第４学年以上に編入学した者、または第３学年以下に編入学し、特別な事情があると認められる者を対象に、国語、数学、英語の学力検査（問題にルビ付）と面接試験がある。

⑤ 2008年度からは公立学校教員採用選考試験に「外国語（ポルトガル語・スペイン語・中国語）が堪能な者を対象とした選考」が導入された。

⑥ どこの保育園にも幼稚園にも通わなかった不就園の子どもが小学校に入学したとき、５分と座っていられない、日本語が分からない、集団行動ができないなど、勉強以前のさまざまな不都合がありがちである。不就園の子どもも学校生活に戸惑わないように、小学校入学前の外国人の子どもの初期日本語指導・学校生活指導を３年間モデル事業として実施し、2009年にその成果を「プレスクール実施マニュアル」[11]として公開した。

⑦ 入学後も日本語が分からず、保護者が宿題を見ることができない家庭が多いため、放課後に地域で子どもたちの学習を支援する教室を後押しする「日本語学習支援基金」事業[12]を、2008年度から2012年度までの５年計画で実施している。2011年度で45団体64教室が活動している。また、県内の外国人学校11校に日本語指導者の派遣、日本語学習教材の給付、物品機器の提供などの支援もしており、この基金事業の教室で学び、日本語能力試験に合格すれば、受験料が助成される。

（3）各市の取り組み

外国人が集住している市（豊田市、豊橋市、知立市、西尾市、高浜市、刈谷市、小牧市、名古屋市）では、公立学校に編入したものの日本語能力がほとんどゼロの子どもたちを集めて、初期日本語教室を開設し、集中的に３ヶ月程度初期の日本語指導を実施している。初期日本語教室は、市の主催で集住地域の学校の空き教室に設置されており、市によって日程やカリキュラムなどに特徴があるが、集中的に効果的な指導ができるのが利点である。

さまざまな出身国の保護者や子どもが日本の教育制度を知らないまま、高校入試の時期を迎えると、入試があることを直前になるまで知らなかったり、入学金が払えなかったりする。学校任せでなく、市レベルで教育制度や進路指導の資料を多言語で用意して、進路ガイダンスを開催するところが増えている。（小牧市、豊田市、豊橋市、西尾市、蒲郡市）

---

[11] 全200ページがダウンロードできるhttp://www.pref.aichi.jp/0000028953.html

[12] 愛知県と公益財団法人愛知県国際交流協会が、地元経済界と協力して「日本語学習支援基金」を創設

4．外国人の子どもの教育における課題

1990年以降、国や地方自治体は外国人の子どもの受け入れに対してさまざまな取り組みをしてきたが、依然として課題は多い。

① 文部科学省は「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、公立の義務教育諸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。」「教科書の無償配付及び就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障。」と説明しているが、「就学義務はない」ことが、日本人と日本人以外を分けてしまい、安易に退学させてしまっている。

② 現在は日本語教育が無免許で行われている状態である。今後、日本語指導が必要な子どもたちへの教育を充実させるためには、教員養成課程に日本語教育や多文化共生に関する科目を必修とし、さらに日本語科を教職科目として認める必要がある。

③ 外国人学校の法的位置づけは各種学校であるが、ブラジル人学校の多くはまだ私塾である。安定した経営やよりよい教育環境のためにも、各種学校・準学校法人化のための認可基準を緩和する必要がある。全国のブラジル人学校74校のうち、各種学校は12校である（2011.5現在）。私塾は、税制の優遇措置がなく、授業料に消費税がつく。授業料に頼るブラジル人学校の経営基盤は弱く、授業料（25,000〜38,000円程度/月）のほか、送迎代、教科書代、制服代、食費などがあり、親の負担は重い。

④ 愛知県では、ブラジル人学校の基礎教育（中学校相当）を卒業しても、中学校卒業程度認定試験に合格しなければ、高校の入学資格はない。中学校卒業程度認定試験は5教科あり、高校入試の特別枠のような3教科という特別措置はないため、高校進学への挑戦を困難にしている。また、中学校を中退した過年齢の子どもも、高校進学のためには夜間中学校卒業か、中学校卒業程度認定試験合格が条件になるが、夜間中学校も全国に35校しかなく、制度の壁は厚い。

⑤ 母語の重要性を保護者や教師が理解していないと、日本生まれの場合や、4〜8歳くらいで母語の基礎作りがしっかりできていない時期に来日した場合、保育所や学校で長時間にわたって日本語づけになると、急速に母語を忘れてしまう。そして、日本語しかわからない（母語喪失）、あるいは、母語でも日本語でも読み書き能力が不十分（ダブルリミティッド）という状態になりやすい。また、日本語しかわからない子どもは、アイデンティティ確立の問題や、日本語が習得できない親とのコミュニケーションが十分にできないという問題も生ずる。

⑥ 生活言語（日常会話）は1〜2年で習得できるため、日常会話ができるようになると、授業がわかる日本語能力（学習言語）がまだ身についていない場合でも、日本人と同じで問題ないと考えられ、なんの支援も受けられないことが多い。テストの点が悪いのも本人の能力不足のせいにされるが、実際は漢字の意味もわからず、写して書いているだけ、意味も分からず暗記して読んでいるだけなのに、気づかれないままになっていることが多い。学習言語の習得には長期にわたる支援が必要である。（移住者の多いカナダの調査では学習言語を習得するのに5〜7年かかるとの報告がある）

⑦ 入学年齢や学年暦の違い、全日制と二部制・三部制との違い、落第・飛び級の有無、給食・掃除・校則の違いのような、教育制度や学校文化・習慣の違いに、不適応を起こす場合がある。

⑧ 国境を越えた移動や、国内での日本の学校とブラジル人学校の移動を安易に繰り返すことで教育が寸断され、年齢相応の学力が習得できなくなることが多い。

⑨ 特別支援が必要な子どもたちが増えているが、多言語環境で育ったことによることばの発達の遅れか、家庭や託児所の劣悪な教育環境によるものか、異文化不適応による問題か、発達障害に起因する

ものかなど、さまざまな原因が考えられ、判断が難しい。就学時健診以前の早期発見の機会がない場合もある。

参考文献

梶田正巳・松本一子編著（1997）『外国人児童生徒と共に学ぶ学校づくり』ナカニシヤ出版

新海英行・松本一子編著（2002）『在日外国人の教育保障 愛知のブラジル人を中心に』大学教育出版

中島和子（2001）『バイリンガル教育の方法―12歳までに親と教師ができること―』アルク

松本一子（2002）「外国人学校の動向」『東海地域の新来外国人学校（増補改訂版）』名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育社会学研究室

松本一子（2009）「外国人の子どもの教育と日本語指導』臼井智美編著『イチからはじめる 外国人の子どもの教育』教育開発研究所

松本一子（2010）「外国人の子どもの教育の現状と課題」『文部科学教育通信』2010 AUGUST No.249、ジ アース教育新社

松本一子（2010）「外国人の子どもへの支援施策について」『文部科学教育通信』2010 AUGUST No.250、ジ アース教育新社

1990年６月の改正入管法施行以降増加を続けてきた外国人登録者数は、2008年秋の世界的な金融危機や、2011年３月の東日本大震災の影響もあり、足下減少傾向にありますが、依然として中部圏には多くの日系ブラジル人をはじめとする外国人住民が居住しています。

当財団は、多文化共生のあり方を検討するうえで、定住化が進展する外国人住民に関わる諸問題について、受入れ体制と環境を整備することが重要と考え、さまざまな調査研究を進めてまいりました。

本年６月25日に開催した第４回「中部圏多文化共生先進圏づくり研究会」において、「外国人児童生徒の学力保障をめざす『鈴鹿市日本語教育支援システム』の構築」をテーマに鈴鹿市教育委員会の杉谷直美氏にご講演をいただきました。以下はその内容をとりまとめたものです。　（文責事務局）

外国人児童生徒の学力保障をめざす「鈴鹿市日本語教育支援システム」の構築

～ＪＳＬバンドスケールの活用から確かな学力の定着を目指して～

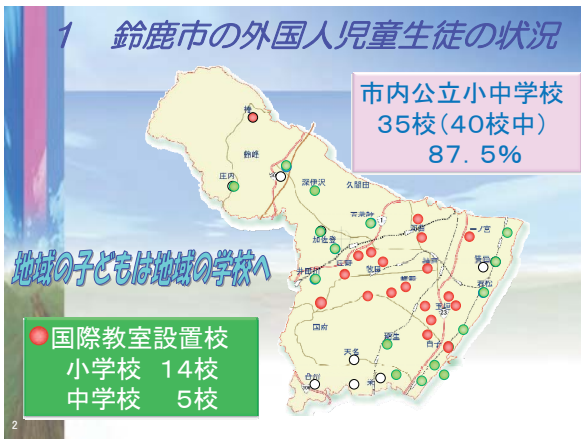
鈴鹿市教育委員会　人権教育課
杉谷　直美 氏

１．鈴鹿市の外国人児童生徒の状況

鈴鹿市では、「センター校受入れ方式」[注1]をとっておらず、地域の子どもは地域の学校で育てよう、地域の学校で学ばせようと考えています。鈴鹿市内には公立小中学校が40校ありますが、そのうちの35校（87.5%）に外国人児童生徒が在籍しています。外国人児童生徒が在籍している学校のうち、小学校14校、中学校５校に国際教室を設置しており、国際教室を設置していない学校には、今から説明させていただきます支援員を派遣しています。

（１）外国人児童生徒数の年度別国籍割合

2008年までは、ブラジル、ペルー、ボリビアなど南米系の子どもたちが多かったのですが、最近は、フィリピン、中国、インドネシア、ベトナム、ミャンマーなどアジアの子どもたちが増えてきました。2012年度では、21ケ国の子どもたちが鈴鹿市で学んでおり、非常に多国籍化してきています。この子どもたちへの支援も、鈴鹿市における課題



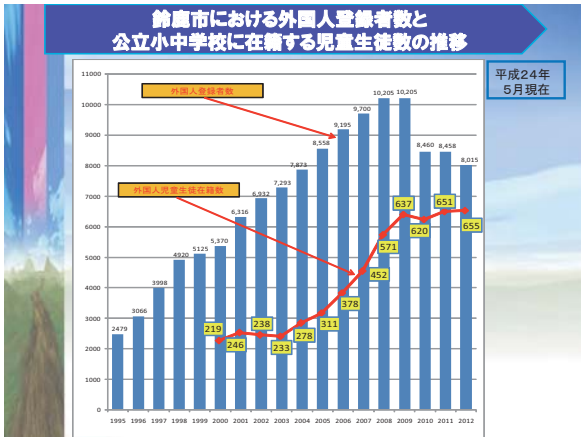
国籍	2008年 5月1日現在	2009年 5月1日現在	2010年 5月1日現在	2011年 5月1日現在	2012年 4月10日現在	割合
ブラジル	285	324	295	294	294	45.0%
ペルー	164	171	180	180	169	25.8%
フィリピン	49	59	66	76	78	11.9%
中国	11	12	17	23	25	3.8%
ボリビア	28	21	17	19	18	2.7%
インドネシア	5	8	9	7	11	1.7%
韓国	4	7	8	8	9	1.4%
ベトナム	0	1	1	4	8	1.2%
ミャンマー	0	0	0	5	6	0.9%
その他	25	34	27	38	37	5.6%
計	571	637	620	651	655	100.0%

※注１：センター校（拠点校）受入れ方式とは、外国人の子どもの編・転入学時に、区域外通学を認めて、日本語指導教室や国際教室が設置されている学校（センター校・拠点校）を通学指定校にして受入れる方式。

となっています。

（２）鈴鹿市における外国人登録者数と公立小中学校に在籍する児童生徒数の推移

鈴鹿市の外国人登録者数は、1995年から急増しましたが、リーマンショックにより2010年に一旦大きく落ち込みました。しかし、外国人児童生徒数は、大幅な減少はありませんでした。むしろ横這いか若干増加しています。2012年５月現在で、外国人児童生徒数は655名となっています。



２．鈴鹿市における外国人児童生徒の受入れ体制づくり

このように増加してきた子どもたちの受け入れ体制ですが、入ってきた当時は、どうしたらいいのか分からないというのが実際のところでした。当時の課題としては、以下の３点がありました。

①日常会話からとらえた日本語能力

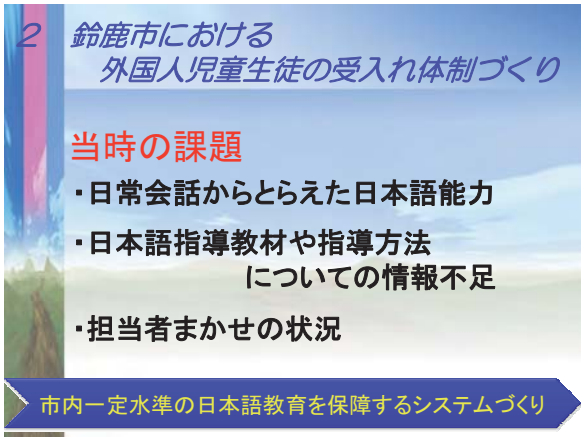
初期指導が終わってある程度の日本語が話せるようになってきた子どもや、コミュニケーションが取れるようになってきた子どもは、すぐにでも勉強についていけるのではないかと当時の指導者は考えていました。ところが、実際には成績に結びついていかないということがわかりました。

②日本語指導教材や指導方法についての情報不足

それぞれの学校で、どのような日本語指導教材を使ったらいいのかわからない、指導者もどのように指導したらよいかわからず、子どもの様子を見ながら手探りで指導していました。情報交換もままならず、学校も指導者も孤立した状態でした。

③担当者まかせの状況

学校の中では、子どもの教育は国際教室の担当者まかせの状況でした。在籍学級の担任は、外国人の子どもを国際教室に通わせますが、その子どもがどのような勉強をしているかわからない状況でした。それは、在籍学級の担任が、知ろうとしなかったことにも問題があったのではないかと思っています。つまり、当時は、子どもの学びの状況が把握できないという状況におかれていました。



（１）鈴鹿市教育振興基本計画

そのため、行政として「鈴鹿市教育振興基本計画」を策定しました。そのなかで、「多文化共生のまちづくりにつながる外国人児童生徒教育の推進」を、重点的に推進する教育施策「鈴鹿五策」[注2]の一つに位置付け、鈴鹿市内一定水準の日本語教育を保障するシステムづくりに取り組んでいます。

少子化が進むなか、外国人の受入れが課題となってきています。外国人が増えれば、その子どもた

ちも増えていきます。子どもたちは、自分で望んだわけでもないのに移動させられています。子どもたちの教育を、保障していく必要があると思います。

※注２：「鈴鹿五策」とは、①すべての子どもの学力保障、②夢を育むキャリアの形成、③多文化共生、④途切れのない特別支援、⑤地域ぐるみの教育環境づくり、という５つの視点の教育施策。

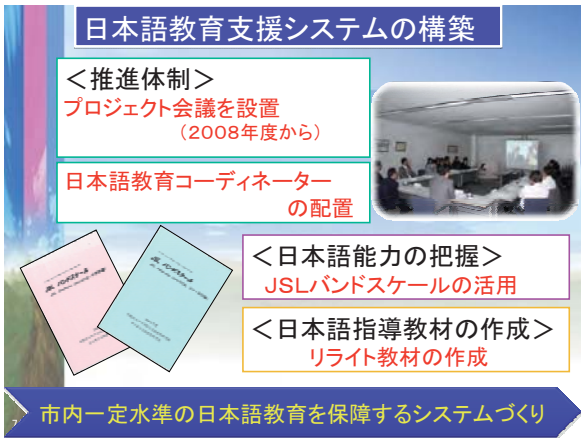
（２）日本語教育支援システムの構築

そのためには、日本語教育の支援システムをつくっていく必要があります。まず、2008年度から、推進体制を確立するためにプロジェクト会議を設置いたしました。このプロジェクト会議では、教育委員会各課の課長のほか、外国人児童生徒の在籍が多い公立小中学校の校長、鈴鹿市と提携した早稲田大学大学院日本語教育研究科の教授などに参加していただいて、取り組み方針について話し合いをしています。

そして、日本語教育コーディネーターを配置しました。日本語教育コーディネーターは、それぞれの学校へ出向き、子どもたちの日本語能力の確認や、学校の状況の確認をしながら，各校の日本語教育の推進について指導や助言を行っています。

さらに、課題となっていた子どもたちの日本語能力の把握については、早稲田大学大学院が開発した「ＪＳＬバンドスケール」[注3]を活用することとし、統一した日本語指導教材として、リライト教材を作成しました。

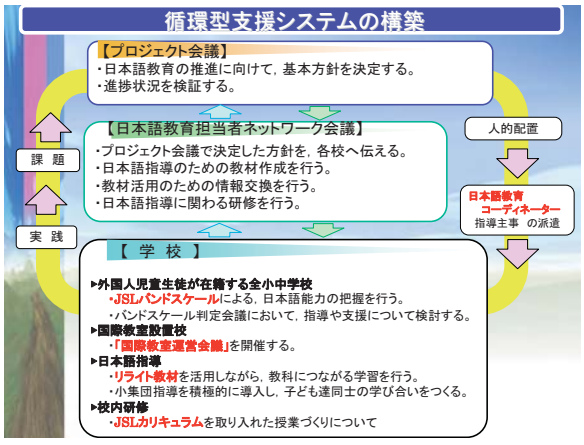
※注３：ＪＳＬバンドスケールは、日本語を第一言語としない（「Japanese as a Second Language：第二言語としての日本語」）児童生徒の日本語能力を把握するために開発された測定基準（「Band scales：ものさしの束」）。



（３）循環型支援システムの構築

まず、プロジェクト会議で、日本語教育の推進に向けての鈴鹿市の基本方針を決定しました。このプロジェクト会議は、進捗状況を検証する場でもあります。そこで決定された基本方針は、日本語教育担当者ネットワーク会議にて各校へ伝えられます。この日本語教育担当者ネットワーク会議では、日本語指導のための教材作成や情報交換、日本語指導に関わる研修も行われています。日本語教育担当者は、会議の内容をそれぞれの学校へ持ち帰ります。鈴鹿市では、外国人児童生徒が在籍する全小中学校において、ＪＳＬバンドスケールによる日本語能力の把握を実施しています。このバンドスケールの判定会議においては、子どもにどのような指導や支援が必要なのかなどについて検討しています。一方、国際教室設置校では、国際教室運営会議を開催して、国際教室の担当者が孤立しないように、学校全体の問題として国際教室をどのように運営していくのかについて話し合いをしています。また、リライト教材を活用した日本語指導やＪＳＬカリキュラムを取り入れた授業づくりの校内研修なども、各学校で行われています。

こうして学校で実施されたことや話し合われたことは、日本語教育担当者ネットワーク会議に持ち寄られ、その中の重要な課題についてはプロジェクト会議に挙げられます。プロジェクト会議が人的配置をして、日本語教育コーディネーターや指導主事を派遣するという一方通行のシステムではなく、各学校の課題が吸い上げられる循環型の支



援システムになっています。

（４）学校生活に適応するための支援体制

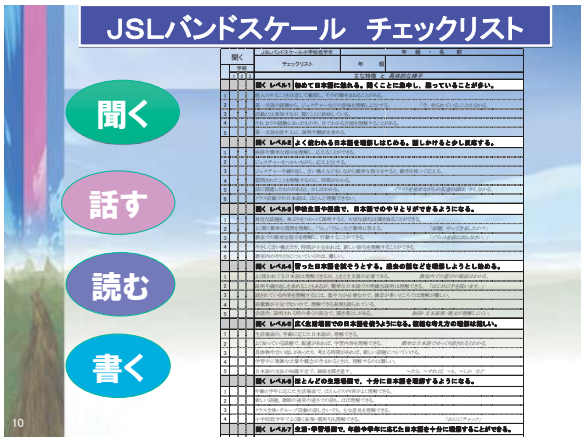
教育委員会の事務局には、ポルトガル語とスペイン語を話すことができる外国人児童生徒支援員が２名います。外国人児童生徒支援員については、外国人児童生徒の在籍が少ない学校に派遣しています。在籍が多い学校には、常駐の外国人教育指導助手を配置しています（全10名）。外国人教育指導助手もポルトガル語やスペイン語を話すことができます。

また、それぞれの学校に長期欠席の子どもや不就学の子どもがいないかどうかも含め、日本語教育コーディネーターが情報収集と指導者への支援に回っています。「あの子が学校に来ていない」、「あの子は最近日本語能力が上がってきた」など、子どもたちの顔が見える支援体制になっており、効果が上がっているのではないかと考えています。

（５）ＪＳＬバンドスケール

ア．ＪＳＬバンドスケール チェックリスト

「聞く」、「話す」、「読む」、「書く」の４領域について、担任教師だけではなく、その子どもひとりひとりに関わる専科の教員や養護教諭、学校長や管理職などを中心に、各々がチェックを実施します。そして、そのチェックリストを持ち寄って、判定会議を実施します。判定会議により、その子どもがどのような状況にあるのか、どのような言葉がわからないのかなどについて話し合っていきます。



イ．ＪＳＬバンドスケールの活用効果

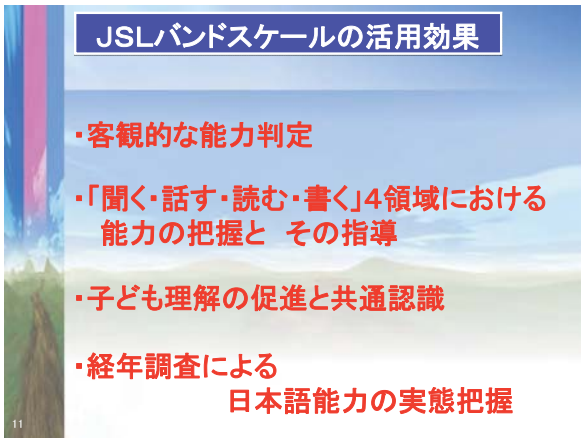
ＪＳＬバンドスケールを活用した効果としては、以下のようなものが挙げられます。

○関係者の話し合いにより、客観的な能力を把握できる。

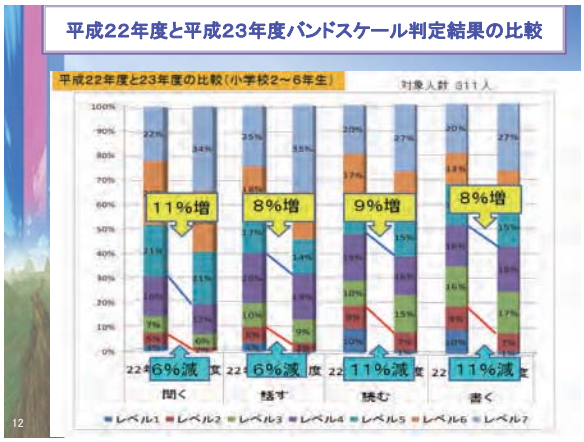
○「聞く・話す・読む・書く」の４領域において、その子どもの能力に合わせた支援・指導を学校全体で明確に決定できる。

○どのような支援が子どもに効果があったかを確認することができることで、家庭環境や友達の状況など、その子どもの背景を関係者全員が共通認識できる。

○経年調査により、日本語能力の実態把握が可能となる。



2010年度と2011年度とのバンドスケール判定結果の比較をみると、日本語がほとんどできないレベル１とレベル２の子どもは減っていることがわかります。逆に、在籍学級に戻す基準となるレベル５以上の子どもは増えています。



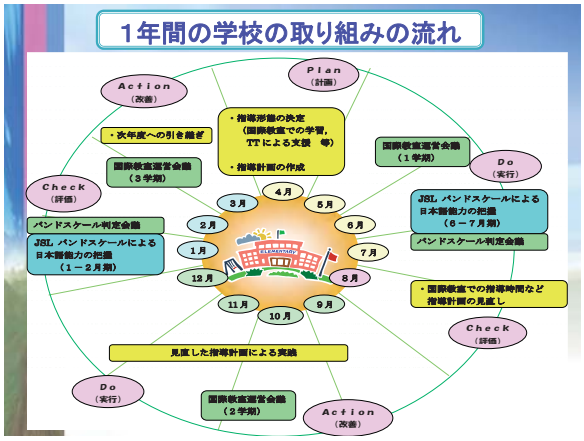
（6）リライト教材

たとえば、二年生の国語の教科書を例にしますと、「コンクリート」が「コン」と「クリート」といった具合に言葉の途中で改行されています。そのために、語彙が少ない子どもたちにとっては、どこで切って読めばいいのかわからないこととなります。子どもたちが音読しやすいように、要約リライト教材を開発しました。これは、難しい言葉を簡単な言葉に置き換えて、言葉の間にスペースを挟む「分かち書き」にしています。日本語のリズムを子どもたちが把握しやすいようにしています。

（7）１年間の学校の取り組みの流れ

まず、それぞれの学校で、どのような日本語教育を実施していくのかについて計画を立てます。１学期には国際教室運営会議を開催して、１学期の方針を立てます。６～７月にはＪＳＬバンドスケールによる日本語能力の把握を行います。ＪＳＬバンドスケールの活用は定着してきましたので、判定会議の判定結果については、昨年度からは年に１回のみ教育委員会へ報告すればよくなりました。ただし、学校独自の判断で年２回実施しているところもあります。

判定会議においては、子どもの指導方法の見直しが行われます。すべての取り組みが、PDCAサイクルにより実施されています。



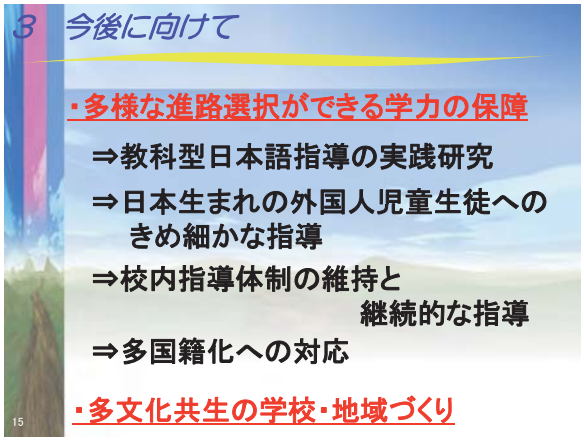
3．今後に向けて

昨年度94.6％であった鈴鹿市の外国人生徒の高校進学率が、今年度は100％になりました。しかしながら、すべての子どもが自分の学びたい高校へ進学できたか否かについては、課題だと考えています。もっと多様な進路選択ができるように、学力の保障をしていかなければならない、そのためには、どのような支援方法があるのかを研究していく必要があると考えています。

多様な進路選択が可能となる学力の保障のためには、教科の内容が理解できるような日本語指導を実践していく必要があります。そのために、教材の開発を進めています。また、日本生まれで日本育ちの外国人児童生徒が増えています。そうした子どもは、日常会話はできるけれども学習言語の習得には困難を示しているケースが多いため、細やかな指導が必要となります。校内指導体制の維持と継続的な指導も重要です。国際教室の担当者も２年ないし３年で異動します。担当者次第ではなく、校内体制として一定水準の教育が保たれるような継続的指導が必要です。多国籍化への対

応についても考えていかなければなりません。

多文化共生の学校・地域づくりのために、「鈴鹿型コミュニティスクール」という取り組みを実施しています。鈴鹿市内40校の小中学校すべてで取り組んでいます。地域全体で多文化共生について取り組み、その取り組み状況を学校からも発信していこうと考えています。



以　上

（研究会委員ならびに事務局との質疑応答）

委員：鈴鹿型コミュニティスクールは、どのようなものでしょうか。

杉谷：コミュニティスクールは国の事業で、地域も協力して子どもを育てていこうというシステムです。多様な価値観の子どもたちや保護者が増えてきましたので、多様な対応ができるように地域の方の力を借りながら子どもたちを育てていこうとする取り組みです。たとえば、学習ボランティアや「子どもの見守り隊」という登下校の見守りをするボランティアを導入したりして、安心・安全の面でも学習の面でも、協力して学校とともに子どもを育てていこうというシステムです。

委員：多国籍化が進んでいるということで、日本の子どもたちも、それぞれの子の出身国について関心を持つと思います。日本の子どもたちに、世界のいろいろな国のことを知ってもらうための仕組みはあるのでしょうか。

杉谷：鈴鹿市では、それぞれの学校に日本語教育の担当者がいますし、外国人児童生徒がいない学校にも、必ず多文化共生教育の担当者がいます。この教員を中心に、それぞれの学校で多文化共生教育の取り組みをしており、この担当者を年２回集めて教育委員会で研修会をしています。担当者は、それぞれの学校に持ち帰って、それぞれの学校に合った多文化共生の教育をしていると思います。

委員：各国から来た子どもたちが、自分の国の文化について語るような場面があると、いつも日本語を教えられるばかりの子どもたちにとって、自信に繋がっていくと思います。そのような取り組みはありますか。

杉谷：まさにおっしゃるとおりの取り組みをしています。たとえば、本年度、今まで外国人の子どもがまったくいなかった小学校に、ミャンマーからの難民の子どもたちを受け入れました。そこの学校では、地域ぐるみで多文化共生に取り組んでおり、民族衣装や食べ物の紹介もしていると聞いています。

委員：進学率が100％と驚異的ですが、他の地域でよく聞くのは70％程度です。もしかすると、公立で定員割れしている高校があってほとんどそこに入学するとか、中身としてどんな感じで100％なのでしょうか。

杉谷：三重県には県立飯野高校があり、ここには英語コミュニケーション科があります。日本語も教えてもらえますから、外国人の子どもたちは、まずそこへ殺到します。全日制の１次・２次募集が駄目なら定時制へとなります。そして、その他の定時制高校や全日制の私立高校、通信制の高校にも行っています。果たして、子どもたちが学びたいところへ行けているかどうかは、私たちの課題でもあります。

委員：国際教室のない学校に通っている外国人の子どもは、一般教室に入っていると思うのですが、学年編成は、年齢どおりに入れているのですか。

杉谷：年齢で入れています。

委員：その子どもたちは義務教育ではないので、日本語能力が低ければ、年齢に関わらず１年生に入れてもいいのではないでしょうか。法律上問題がありますか。

杉谷：法律上問題がないと思いますが、子どもの精神的な発達年齢もあります。そうした子どもの多くは母国で年齢相応の教育を受けた子どもでもあり、発達年齢に応じた学年に入れています。全国的にはわかりませんが、鈴鹿市ではそうしています。ただし、ミャンマーの難民の子どもたちについては、6年生の子どもを5年生で受け入れました。その他に、保護者の要望で中学2年生の子どもを中学1年生で受け入れることもありましたが、ごくまれなケースです。

事務局：鈴鹿市は不就学の子どもはいないのでしょうか。

杉谷：かつてはいましたが、3～4年前に教育委員会事務局の調査員が全戸訪問をして、実態を把握して、保護者に説明しました。また、近所の人たちによって学校なり教育委員会へ報告していただくことも定着しています。

事務局：ある市の場合ですと、不就学調査で全戸個別訪問をしたけれども、居住実態が不明の方がたくさんいたとのことでした。たとえば、他の市へ転出してしまったら、その市では調査できないと。外国人登録の方を対象として調査しているため、わからない方はどうしようもできないとのことでした。鈴鹿市ではその様なことはないのでしょうか。

杉谷：今のところ聞いていません。すべての子どもが学校に来ています。ただ、見つけた時にオーバー年齢の子どもたちや中学生の子どもは、すぐに学校へ通わすことは難しいので、「アクアレラ」[注4]という場所で少し学ばせてから学校へ行かせています。

※注4：日本語指導や教科指導、および保護者相談などを行い、公立学校などへの就学に向けた支援を行うところ。

委員：バンドスケールについて、小学校1年から6年まで使っているとのことですが、中学生用もあるのですか。学年によって内容は違うのですか。

杉谷：バンドスケールは3種類あります。小学1～2年の低学年用、3年～6年の中・高学年用、中学・高校生用の3種類です。高校は、三重県の範疇ですが、今後、三重県が導入するかどうかは把握していません。

委員：今使っているのは、鈴鹿市だけとのことですが、今後、広げていくことは考えていませんか。

杉谷：バンドスケールは、早稲田大学院が開発したものです。鈴鹿市と早稲田大学院が提携していますので、他市へ持ち出すことはできません。ただ、津市でも、同じような津市独自のバンドスケールを今年度から開発すると聞いています。鈴鹿市内の移動であれば、転校しても、バンドスケールのチェックリストによって、子どもの日本語レベルや学習状態がわかるようになっています。

委員：これは、大人の日本語能力を測るには使えないのでしょうか。

杉谷：年少者を対象としています。

委員：子どもたちのなかには、母国に帰る子どももいます。そのための母国語の教育はどうなっていますか。

杉谷：それは、悩みのひとつです。公立小中学校では、母国語で教育することは難しいです。指導助手や支援員が説明することはありますが、母国語の教育は、たとえば、鈴鹿市では人権教育センターがありますので、そこでポルトガル語やスペイン語の教育をしています。ただ、興味があってそこに行く子どもだけが対象となってしまいます。日本語で学習能力をつけてもらおうと考えています。

以　上

新しい在留管理制度について

名古屋市立大学大学院
人間文化研究科准教授　菅原　真

1990年６月の改正入管法施行以降増加を続けてきた外国人登録者数は、2008年秋の世界的な金融危機や、2011年３月の東日本大震災の影響もあり、足下では減少傾向にありますが、依然として中部圏には多くの日系ブラジル人をはじめとする外国人住民が居住しています。

当財団は、定住化が進展する外国人住民に関わる諸問題について、その受入れ環境の整備が重要と考え、多文化共生のあり方に関するさまざまな調査研究を進めてまいりました。

今回は、昨年10月15日に開催した第５回「中部圏多文化共生先進圏づくり研究会」において、名古屋市立大学准教授の菅原真氏より報告された「新しい在留管理制度について」を掲載いたします。

１．はじめに

本報告の目的は、第171回通常国会で可決・成立（2009年７月８日）し、同月15日に公布された「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」（平成21年法律79号。以下、「2009年改正入管法」とする。）によって導入された「新しい在留管理制度」について、その概要を紹介することにある。2009年改正入管法は、「留学」と「就学」の一本化、「技能実習」という新たな在留資格の創設、在留期間の上限の延長、「みなし再入国許可」制度の導入など、外国人の入国や滞在に関するさまざまな制度変更をもたらすものであるが、本報告で扱うのは、その中でも、従来の外国人の在留制度を抜本的に改革する「新しい在留管理制度」である。2009年改正入管法の「施行期日を定める政令」は2011年12月26日に公布され、「在留カード」の事前交付申請に係る規定は2012年１月13日から施行された。そして「新しい在留管理制度」に係る規定が同年７月９日から施行されることにより、2009年改正入管法は、成立から３年を経て全面施行されることになった。

２．新しい在留管理制度の概要

（１）新しい在留管理制度の目的

従来の外国人の在留制度は、入管法に基づく入国・在留関係の許可の手続と外国人登録法（昭和27年法律125号。以下、「外登法」とする。）に基づく外国人登録制度によって二元的に行われてきた。しかし、2009年改正入管法によって、法務大臣が外国人の在留管理を一元的、正確かつ継続的に把握することを可能とするものに変更された。この点が2009年改正入管法の一番の特徴であると

いうことができる。この新しい在留管理制度が導入されることにより、2012年７月９日をもって外登法が廃止され、外国人登録制度そのものがなくなるとともに、外国人住民は住民基本台帳法（昭和42年法律81号。以下、「住基法」とする。）の適用対象になった。2013年７月８日以降は、「住民基本台帳ネットワークシステム」の運用も開始されることになっている。

なぜ新しい在留管理制度は、外国人の入国・滞在の一元的管理の徹底を図る必要があったのであろうか。この点について、2010年３月発表の『第４次出入国管理基本計画』[1]は、「現行の制度では、法務大臣や市区町村による在留状況、とりわけ居住実態の把握が十分に行えず、適正な在留管理上の観点からも、外国人との共生社会の実現のために重要な各種サービスの円滑な提供の観点からも、さまざまな問題が生じることになった」と指摘している。そこで記された「さまざまな問題」とは何であったのか。

この点について、法務大臣の私的懇談会である「第５次出入国管理政策懇談会」が2010年１月に提出した『報告書－今後の出入国管理行政の在り方－』は、「現行制度の問題点として、①在留期間の途中において情報に変更があっても外国人が法務大臣に直接届け出る義務がないこと、②外国人登録制度においては、これを通じて把握した情報について法務大臣に調査を行う権限がないこと、③外国人登録法上の申請義務違反が入管法上の処分と結び付いていないことから、在留外国人の側から見て正確な届出をしなければならないことについての動機付けが弱いこと、④外国人登録制度においては、不法滞在者にも外国人登録証明書を交付しているため、不法滞在者の在留継続を容易にしていることなど」を挙げている[2]。

新しい在留管理制度は、直接的には上述の「さまざまな問題」を解消するために、従来、法務省入国管理局（国）が担っていた外国人の情報管理と地方公共団体（市区町村）が担っていた情報管理を一元化すること、いわば点と点で押さえていたものを国が線ないし面で押さえるようにすることに最大の意義があったということができる。

しかし、この新しい制度が誕生した背景には、2000年代以降の国際情勢の変化、とりわけ新たな犯罪対策に対応するために政府当局が打ち出してきたさまざまな提言と、外国人住民への行政サービス推進のために外国人集住都市会議を中心とする地方公共団体による政府への要望という、ベクトルの異なる二つの要請があったことを指摘しておかなければならない。

まず、政府当局の狙いとしては、テロ防止対策を中心とする外国人犯罪対策の強化がある。2001年「９・11」同時多発テロ事件の発生と、2002年に刑法犯認知件数が約285万件と７年連続で戦後最多を記録したことは、政府に新たな在留管理体制の構築を実現させる大きな要因となった。例えば、犯罪対策閣僚会議が2003年９月26日に提出した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」では、「特に、街頭犯罪や侵入犯罪の急増、凶悪な少年犯罪の多発、来日外国人犯罪の凶悪化・組織化と全国への拡散等が、治安水準の悪化を後押ししている。また、薬物・銃器犯罪のほか来日外国人犯罪の背後に暴力団等の内外の犯罪組織が暗躍するなど、組織犯罪の脅威も増大している」、と指摘した上で、外国人犯罪への対策として、特に「不法入国・不法滞在対策等の推進」が掲げられていた[3]。政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部が2004年12月10日に決定した「テロの未然防止に関する行動計画」では、「今後速やかに

[1] 「出入国管理基本計画」は、出入国の公正な管理を図るため、入管法61条の10に基づき、法務大臣が外国人の入国・在留管理に関する施策の基本となるべく定めるものである。

[2] 第５次出入国管理政策懇談会『報告書　今後の出入国管理行政の在り方』（2010年１月）36頁注１。

[3] 犯罪対策閣僚会議『犯罪に強い社会の実現のための行動計画ー「世界一安全な国、日本」の復活を目指してー』（2003年12月）には、「出入国管理に係る体制・施設・装備等の充実強化」、「不法滞在者の摘発強化と退去強制の効率化」、「外国人登録制度の運用の厳格化」、「在留資格取消し制度の新設」、「不法滞在外国人を減少させるための法整備」など、2009年改正入管法の新しい在留管理制度に直結する提案が明記されている。

講ずべきテロの未然防止対策」の第１項目に「入国審査時及び査証申請時における指紋採取等による入国審査の強化」、第２項目に「テロリストに対する入国規制」を掲げ、いずれも入管法改正の必要性を提起した。さらに2005年６月には犯罪対策閣僚会議の下に「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が置かれ、ここで初めて「在留管理」という2009年改正入管法で用いられることになる用語が使用され、同ワーキングチームは、法務省を含む関係省庁が外国人の在留情報の把握や在留管理の在り方を論じた「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」を活動方針にして、自らの活動を展開していった。さらに、内閣府内に設置された「規制改革・民間開放推進会議」（現在の「規制改革会議」の前身）においても、外国人の在留管理制度について議論が行われ、2006年12月の同会議の第３次答申では、在留外国人の入国後のチェック体制の強化などにつき、遅くとも2009年通常国会までに関係法案を提出することを求めていた。なお、すでに2009年改正入管法以前の法改正を通じて、さまざまな「在留管理」の諸施策が少しずつ制度化されてきている[4]。

他方で、新しい在留管理制度が導入された背景として、地方公共団体、とりわけ外国人集住都市会議の果たした役割も重要性を有している。2006年３月、総務省が発表した『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－』において、地方公共団体による国に対する要望事項の一つとして「外国人住民の所在情報を迅速・的確に把握するシステムの構築」が掲げられ、「現在、各地方自治体においては、現行制度を前提として外国人住民に対する取組が進められているが、既に各地方自治体は現行の諸制度にともなう様々な問題に直面している。特に、外国人住民の所在情報の的確かつ迅速な把握は、地方自治体による行政サービス提供の前提となるものであることから、早急な制度の改善が望まれる。現在の外国人登録制度には実態との乖離があり、正確な外国人住民の所在情報の把握ができていないという指摘が外国人集住都市会議など地方自治体からなされている。今後、国においては、このような地方自治体の意見も踏まえた上で、外国人登録制度の見直しなど所要の制度改正の検討を進める必要があると考えられる。その際には、地方自治体が外国人住民の所在情報を的確に把握することにより、外国人住民に適切に行政サービスが提供され、外国人住民の利便性が増すという視点を忘れてはならない」と指摘されていた。

（２）2009年改正入管法による「新しい在留管理制度」の要点

そこで次に、2009年改正入管法による「新しい在留管理制度」の内容について紹介する。第５次出入国管理政策懇談会『報告書－今後の出入国管理行政の在り方』によれば、「新たな在留管理制度は、法務大臣が外国人の在留状況をより正確に把握するための制度」であると明言した上で、この制度の特徴として次の４点を挙げている[5]。

第一に、2009年改正入管法によって新しく創設された「中長期滞在者」（入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人）に対し、「上陸許可や在留期間更新許可等の在留に係る許可に伴って氏名等の基本的身分特定事項、在留資格等を記載した在留カードを交付すること」である。そこでは、同懇談会の提言を踏まえ、①偽変造対策を講じてその信用性を保護するという観点から在留カードにＩＣチップを登載すること、②事業主が外国人を雇用するに際し、在留カードを見れば就労可能な外国人かどうか判断できるようにして不法就労の防止を図ること、③在留カード

[4] 例えば、1999年法改正による「不法在留罪」の新設（同法70条の２。2000年２月施行）、2004年法改正による全体収容主義の原則を崩した「出国命令」制度の新設（同法24条の３、55条の２～55条の６。同年12月施行）、2005年法改正による運送業者による「旅券等の確認義務」規定の新設（56条の２。同年12月施行）、2006年法改正による入国の際の「電磁的方式による個人識別情報（指紋、写真その他）提供の義務化」（６条３項。2007年11月施行）などである。

[5] 第５次出入国管理政策懇談会・前掲注（２）37頁注３。

の記載事項について、外国人の負担等にかんがみて、必要最小限にとどめること、④在留管理制度の実効性を担保するため、在留カードの不正利用行為等に対する罰則を整備すること、という諸点が盛り込まれた。

第二に、「中長期在留者が在留期間の途中に、一定の在留カードの記載事項その他の重要事項に変更があった場合には，法務大臣に届け出る義務を負わせていること」である。このうち、住居地の届出に関しては、在留管理の観点と市区町村が自らの区域内に住む住民を把握するという観点から住居地の届出が確実に履行される方策を検討すべきとした同懇談会の指摘を踏まえ、住居地の虚偽届出や届出義務違反を在留資格の取消事由とし、情報の正確性を確保するために法務大臣に調査権を与えるなどの方策が採られている。また、住居地以外の届出に関しては個人情報保護の要請も踏まえて検討することが適当であるとした同懇談会の指摘を踏まえ、「氏名、生年月日、性別、国籍・地域の基本的身分特定事項以外の項目について、例えば、所属機関の変更については、所属機関の存在が在留資格の基礎となっている外国人のみを対象とする」など、在留資格ごとの特性を踏まえて在留管理上の必要性を吟味した結果、届出事項が外国人登録制度と比べて大幅に少なくなった。

第三に、「中長期在留者の留学先、研修先等の所属機関から法務大臣に対して、所属する外国人に関する情報の提供がなされること」である。これは、外国人本人が、届け出た情報と照合するなどして外国人の在留情報を正確に把握するためのものである。また「法務大臣による情報の利用の在り方として、外国人本人からの届出情報と所属機関から提供された情報とを照合・分析し、さらに必要に応じて法務大臣の調査権限を行使するなどして、不法滞在者や偽装滞在者を発見し、退去強制手続や在留資格の取消手続に利用していくことが期待される。特に、今般、配偶者としての身分を有する者としての活動を継続して行わないことや、偽りその他の不正の手段により在留特別許可を受けたことを在留資格の取消事由に追加しており、これらを適切に用いていくことにより偽装滞在者対策に資することが期待される」としていた。

第四に、「新たな在留管理制度により外国人の在留状況を正確に把握できるようになったことから、在留期間の上限を3年から5年に伸長し，再入国許可制度の見直しを行うなど、適法に在留する外国人の利便性を向上させる措置を講じていること」である。これにより、「適法に在留する外国人の利便性は著しく向上し、外国人の円滑・適正な受入れの促進にもつながることが期待される」とされた。

以上のような内容を有する新しい在留管理制度に対しては、批判も展開されている。日本弁護士連合会「新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書」（2009年9月）は、「なぜに不法滞在者対策や外国人犯罪対策のために平穏に日本に在留する全ての中長期滞在の外国人（旧植民地出身者の特別永住者を除く。）の在留管理を強化しなければならないのか、立法の必要性を基礎付ける個別具体的な立法事実の有無が厳格に検討されなければならない」し、「目的を達成する手段としても、すべての中長期滞在の外国人を在留管理の強化の対象としていることなどについて、必要最小限のものといえるかについても厳格に検討されなければならない」と指摘し、新制度の導入そのものに対して批判を投げかけた。たしかに新しい在留管理制度は、永住者を含む日本に在留するすべての「中長期滞在者」の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握しようとするものであるから、日弁連が指摘するように、「プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障、外国人の差別的取扱いの禁止等の観点からの重大な問題点」を含んでいる。こうした指摘を踏まえ、2009年の入管法改正の際、衆議院法務委員会（同年6月19日）および参議院法務委員会（同年7月7日）は「附帯決議」を採択し、「永住者のうち特に我が国への定着性の高い者についての在留管理の在り方の検討に当たっては、その歴史的背景をも踏まえ、在留カードの常時携帯義務

及びその義務違反に対する刑事罰の在り方、在留カードの更新等の手続、再入国許可制度等を含め、在留管理全般について広範な検討を行うこと」など、政府が同法を施行するにあたっての格段の配慮義務を宣言した。

（3）住民基本台帳への登録

2012年7月9日、2009年改正入管法の施行と同時に「住民基本台帳法の一部を改正する法律」（平成21年法律77号。以下、「2009年改正住基法」とする。）も施行された。2009年改正住基法の目的は、これまで在留外国人の情報把握は外登法に基づいて市区町村がおこなっていたところ、新たな在留管理制度においては、日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を法務大臣が一元的に把握する制度となることから、同法を廃止し、これに対応して、すべての市区町村が在留外国人の正確な情報を把握して住民行政の基礎とするため、中長期在留者、特別永住者などわが国に合法的に滞在する外国人の台帳制度を整備しようとすることにあった。したがって、2009年改正住基法は、外登法の下での「外国人登録証明書」に代えて、「中長期滞在者」には常時携帯義務を有する「在留カード」を、特別永住者には提示義務を有する「特別永住者証明書」を発行することに加え、市区町村は、これまでの「外国人登録原票」に代えて、住民基本台帳に「外国人に係る住民票」を備え、外国人住民を住民基本台帳に登録することを主な内容としている。これによって、適法な外国人住民には住民票が交付されることになり、国際結婚であっても家族全員の住民票が交付されることになった。これまでの混合世帯から、国籍が異なる家族であっても単一世帯として法的に扱われることになったのである。

しかし、①外国人住民票の記載事項につき、「国籍の属する国における住所または居所」、「出生地」、「世帯を構成しない本邦にある父母及び配偶者の氏名・出生年月日・国籍」といった身分事項を「従前より各種サービスなどへの利活用の必要性は低い」として捨象したため、自らの「ルーツやアイデンティティ」が失われてしまうことへの懸念[6]や、②引越しの際に、今後は日本人同様、「転入届」・「転出届」の手続が必要となり、これを怠った場合には、住基法による行政罰（過料5万円）のほか、外国人にのみ入管特例法によって刑事罰20万円が科されることは不合理な差別にあたるのではないか[7]など、諸々の批判も当事者から提出されている。日弁連は、「戦後日本の外国人法制においては、これまで、入管法と外登法という外国人を管理することを主たる目的とする法律しか存在してこなかったものであり、このことに鑑みれば、外国人住民が地域社会の構成員として共に生きていくことができるようにするための条件整備として、市区町村に外国人台帳を整備する法律を制定すること自体は一定の前進である」と評価するとともに、「外国人台帳制度の整備は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの基礎となることを目的とするものであって、新たな在留管理制度との関係にとらわれるべきではなく、市区町村による住民行政の実現の観点から、すべての外国人住民の基本的人権を等しく保障するものとなるようあらためて構想されるべきである」と述べ、是正すべき問題点を指摘している[8]。

3．新しい在留管理制度の導入による在留資格の取消と非正規滞在者の処遇

（1）新しい在留管理制度による在留資格の取消

わが国に在留する外国人は、上陸時に決定された在留資格・在留期間の範囲内で自由に活動することが可能であり、仮にその期間中に一定の身分を喪失したとしても、在留期間内はそのままの在留資格でわが国に在留できるというのが原則であ

[6] 西山慶一「外国人住民を編入した住民票制度－その問題点と今後の課題」『法律時報』84巻12号（2012）45頁。
[7] 「新しい在留管理制度－Q&Aと解説」『人権と生活』35号（2012）76頁。
[8] 日弁連「新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書」（2009年2月19日）18頁。

る。しかし、偽りその他不正の手段によって在留資格を取得した場合には、一定の手続の下で在留資格を取り消すのが相当であるとして、2004年改正入管法は在留資格取消制度を新設していた。2009年改正入管法では、その取消事由を追加した。前者は、退去強制事由に連動する取消（入管法22条の４第１号～5号）であったが、後者では、退去強制事由に必ずしも連動しない取消（同法22条の４第６号～10号）を規定した。例えば、同法別表第１の在留資格をもつ者が、その在留資格の活動を継続して３ヶ月以上行わないで在留している場合、具体的には、留学生が大学から処分を受け、学籍のない状態が３ヶ月継続したような場合、取消の対象となる（同条６号)。また、「日本人の配偶者等」または「永住者の配偶者等」の在留資格をもつ者が、その身分を有する者としての活動を継続して６ヶ月以上行わないで在留している場合(同条７号)、上陸許可等によって新たに中長期滞在者になった者が住居地の届出をしなかった場合(同条８号)、中長期滞在者が、法務大臣に届出をした住居地から退去した場合に新住居地の届出をしなかった場合（同条９号)、中長期滞在者が、法務大臣に虚偽の住居地を届け出た場合（同条10号）に、在留資格取消となることを定めた。在留資格の取消は、対象となる外国人に著しい不利益を課すことになることから、当該外国人の手続的権利の保障はもちろんのこと、それぞれの個別事情を踏まえ、可能な限り抑制的な運用が行われるべきであると考えられる。

（２）非正規滞在者の「人権」と行政サービス

合法的に在留していた外国人において、滞在根拠が消滅した場合なども問題になる。配偶者の死亡や離婚による場合や留学許可が終了した場合など、資格取消後も日本に滞在する外国人は、超過滞在（オーバー・スティ）の状態にある「不法滞在者」であり、公法的地位を持たないため、違法な存在として退去強制の対象になる。今回の「新しい在留管理制度」の導入による最大の問題点は、基本的人権尊重の原則を憲法に謳うわが国にとって、行政担当者がこうした非正規滞在者への処遇をいかにするかという点にあるように思われる。

総務省・法務省が発表した『適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想』（2008年３月）および『外国人台帳制度に関する懇談会報告書』（同年12月）によれば、外国人台帳制度の対象となる外国人の範囲は、適法に在留する外国人のみで、不法滞在者は市区町村が一般的に行政サービスを行う対象とは位置づけられないとされ、また各種行政サービスへの活用など情報の正確性を確保するための措置を講じるとしている。

しかし、非正規滞在者であっても「人権」を有する。とりわけ難民の可能性があるとして一時的な上陸・許可を許された一時庇護上陸許可者（入管法22条の３）や仮滞在許可者（同法61条の２の４）は、難民条約などの国際人権法によって在留や法的地位の安定が求められている。さらに、在留資格がない子どもについては、子どもの権利条約（「児童の権利に関する条約」(1994年条約第２号)）によって特別な保護と権利が認められている。従来の外登法では、子どもが日本で生まれた場合、生後60日以内に登録申請をする義務があり、外国人登録原票に登録されていたが、外国人台帳から除外された場合、子どもの出生届が提出されたとしても、在留資格がないまま60日を過ぎれば同台帳から消除されることになる。これは子どもの権利条約７条の「子どもの登録の権利」に違反すると考えられる。また、教育を受ける権利についても、市区町村教育委員会は、1991年１月30日付文部省初等中等教育局長通知に基づき、就学年齢に達した子どもに対しては外国人登録原票によって就学案内を送付し、教育を受ける機会を与えていたが、これも外国人台帳から消除されれば、就学案内を送ることは極めて困難になる。これは国際人権Ａ規約 （「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（Ａ規約)」(1979年条約第６号)）13条２項、子どもの権利条約28条１項に反すると考えられる。さらに、医療・社会保障を受ける権利についても、これまでの行政実務においては、在留資格のない外国人であっても母子保健や予防

接種・結核予防・精神保健については適用対象になるとされてきたが、外国人台帳から消除されれば、当該外国人の居住地などを確認できず、これまで実施されてきた医療ができなくなる。これらは国際人権Ａ規約２条３項、子どもの権利条約26条１項に反するであろう。日弁連によれば、「外国人台帳に記載されないことが、外国人に保障される人権の享有を否定される根拠とはなりえないことも明らかである。したがって、仮に、万一、外国人台帳に掲載されない外国人がいるとしても、その者が教育や医療などの行政サービスの給付を求めてきたときは、国や自治体は、これらのサービスを給付し、教育や医療などを受ける権利を保障すべきであり、外国人台帳への搭載がないことを理由としてこれらサービスの給付を拒絶してはならない」と指摘されている[9]。

2009年改正入管法の施行にあわせて改正された在留特別許可のガイドラインでは、子どもが学校に通っている長期（10年以上）の非正規滞在者の家族のケース、入国管理局に自ら出頭したケース、日本に長期間滞在しているケースなどが積極的要素の例とされている[10]。国際人権法を尊重し、子どもの権利や家族の再結集権を保障しながら、柔軟で弾力的な在留特別許可の運用を通して、非正規滞在者の問題を解決することが強く望まれている。

【参考文献・資料】

①児玉晃一・関聡介・難波満編『コンメンタール出入国管理及び難民認定法2012』（現代人文社、2012）
②小畑郁ほか「特集：日本型移民政策の転換点？－2009年入管法改正をめぐって」『法律時報』84巻２号（2012）
③水上洋一郎「在留カード導入をめぐる一考察－入管行政は交流共生社会構想に役割を果たせるか」『移民政策研究』４号（2012）
④出入国管理法令研究会『ひと目でわかる外国人の入国・在留案内〔13訂版〕』（日本加除出版、2010）
⑤出入国管理法令研究会『入管法Ｑ＆Ａ〔改訂４版〕』（三協法規出版、2010）
⑥山田利行・中川 潤一・木川 和広・中本次昭・本針和幸 『新しい入管法－2009年改正の解説』（有斐閣、2010）
⑦山田鐐一・黒木忠正『よくわかる入管法〔第２版〕』（有斐閣、2010）
⑧草加道常「『新たな在留管理制度』は何をもたらすか－改定入管法の特徴と問題点」『移民政策研究』２号（2010）
⑨多賀谷一照ほか「特集：出入国管理・難民認定法の改正」『法律のひろば』62号（2009）
⑩旗手明ほか「特集：在留管理制度関連法案と日本の入管政策」『人権と生活』28号（2009）
⑪井口泰「改正入管法・住基法と外国人政策の展望」『ジュリスト』1386号（2009）
⑫法務省入国管理局　ＨＰ「新しい在留管理制度がスタート！」
URL http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/pdf/NewResidencyManagementSystem-(JA).pdf

[9] 日弁連「新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書」（2009年２月19日）19－21頁参照。
[10] 近藤敦「国際比較のなかの日本の移民法制」『法律時報』84巻12号（2012）21頁。

調査研究報告書『中部圏における多文化共生のあり方
～重点課題「コミュニケーション」と「外国人の子どもの教育」について～』

２０１３年４月

制作発行　公益財団法人中部圏社会経済研究所
担当：地域整備部　狛　弘太朗
〒460-0008　名古屋市中区栄 2-1-1　日土地名古屋ビル１５階
TEL：052-221-6421　FAX：052-231-2370
URL：http://www.criser.jp