

日本の針路、この考えはどうだ！

グローバル社会の展望と日本

『群馬県大泉町を事例とした日本人住民と外国人住民との
共生社会実現に向けた取り組み』

東京国際大学大学院 国際関係学研究所修士 2年

津村 瑞季

目次

1. はじめに	48
2. 日本の外国人政策について	49
2. 1. 出入国に関する政策の変遷	49
2. 1. 1. 出入国管理及び	49
難民法の制定と改正への経緯	49
2. 1. 2. 1980年代後半の日本の好景気と	50
非正規滞在者の増加	50
2. 1. 3. 1990年の入管法改正による	50
新たなニューカマーの登場	50
2. 1. 4. 2018年の入管法改正	52
2. 2. 在留外国人の社会統合に関する政策について	52
2. 2. 1. 総務省の多文化共生施策	52
2. 2. 2. 「地域における多文化共生推進プラン」	53
2. 3. 多文化共生社会の実現に向けた自治体の動き	54
3. 群馬県について	55
3. 1. 群馬県の多文化共生社会を	55
実現する上での課題	55
3. 2. 群馬県の多文化共生政策の変遷	57
3. 3. 群馬県の多文化共生施策の実情	58
4. 大泉町における受け入れ社会側の	59
異文化理解の促進	59
4. 1. 大泉町の概要とブラジル人	59
コミュニティの存在	59
4. 2. 大泉国際交流協会が生み出す日本人住民と	60
外国人住民のつながりの場	60
5. コロナ禍での今後の課題	61
6. 今後の日本に必要な「多文化共生」	61
終わりに	62
注	63
参考文献	63

梗概

日本は少子高齢化に伴う労働力不足の解消のために、政府は外国人労働者の受け入れに舵を切り、2020年6月時点での外国人労働者数は、172万人を超えている。このような現状から日本において、文化や言語が異なる外国人との共生社会を構築していくことは喫緊の課題であるが、政府は「移民政策をとらない」としており、出入国に関する政策より、在留外国人の社会統合に関する政策は遅れをとっていることが課題である。

本論文では、日本の出入国に関する政策と外国人の社会統合に関する政策の変遷を概観し、外国人住民が多く居住する群馬県を例に、多文化共生社会の課題と現実について論じた。政府は外国人労働者を一時的な人手不足を補うための労働者という視点から、長年在留外国人との社会統合に関する具体的な政策を制定せず、自治体任せにしてきた。日本の多文化共生政策は群馬県をはじめとした外国人集住地域がその先導を切り、自治体が主体となって様々な課題に対応してきた。特に多言語対応を充実させたことで、日本語のわからない外国人住民への情報提供や生活の課題を解決してきた。

群馬県は、1990年の入管法改正以降、多くの日系ブラジル人の定住地となり、自治体では多文化共生施策を講じ、多言語対応やホスト社会の理解に努めてきた。しかし、大泉

町では多言語化によって、日本語を必要としない生活が可能となり、ホスト社会との棲み分けが進み、日本人と外国人住民をそれぞれの言語で繋ぐ外国人キーパーソンのみが多文化共生社会構築の担い手となり、必然的に日本語が地域参加の壁となってしまっている。

群馬県大泉町のこのような状況において、大泉町を事例とした日本人住民と外国人住民との共生社会の実現に向けた取り組みとして、大泉国際交流協会による「多言語サロン」の取り組みを紹介した。この活動では、外国人住民は「教えられる側」だけではなく、母語や母文化を教える先生となる。日本語の能力に関係なく、言語や文化を教えあい、学びあう場が自ずと交流の場となる。このような取り組みによって、外国人住民が言葉の壁を乗り越えて地域参加が可能となり、多文化共生社会構築の草の根となるだろう。しかし、コロナ禍において、対面での活動継続は制限を伴う。継続が困難となる中で、オンラインによる活動を検討した。活動のオンライン化は、今まで参加が叶わなかった遠方の参加者や、仕事を理由に参加できなかった外国人労働者など新たな参加者が増えることを見込め、コロナ禍の新たな方法を提案する。

1. はじめに

日本の人口は減少を続けており、平成29年に国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の将来推計人口」によると、日本の人口は2055年に1億人を切ると予測されている。少子高齢化による日本の生産年齢人口の減少は、一部産業において労働力不足を招いており、外国人労働者を受け入れなければ日本の産業が維持できない状況にあると言える。

現在、日本に在留している外国人数は、288万5,904人^①、うち外国人労働者数は、172万4,328人である。新型コロナウイルスの感染拡大による入国、渡航制限の影響を受け、在留外国人数は前年比1.6%の減少であったが、外国人労働者数は、過去最高を記録した。外国人労働者数は、2009年にリーマンショックの影響を受けて減少したが、2010年からは毎年増加している。経済協力開発機構による3ヶ月以上の滞在予定で来日した外国人は、2018年には、51万9,683人で、ドイツ、アメリカ、スペインに次ぐ第4位であった。数字だけを見れば、日本は移民大国と言える状況である。

日本政府は、労働力不足の解消のため、2018年に単純労働として外国人労働者を受け入れる新たな在留資格を創設した。安倍首相はこの法案における国会の議論で、人手不足

解消のための労働力確保を前提とした外国人労働者受け入れ施策であるとし、一貫して移民政策とは異なると主張した。だが「我々は労働者を呼んだが、やってきたのは人間だった」というスイス人のマックス・フリツシュの言葉の通り、労働力として受け入れたならば、外国人との共生社会を構築していかなければならない。

しかし、出入国政策と社会統合政策が別々の省庁で行われている日本において、在留外国人が増加し、労働力として外国人労働者を受け入れていく中で、どのように共生社会を作っていくかが課題である。

本論文では、日本の外国人施策を概観した上で、1990年の入管法改正以降、工場労働者として多くの日系人を受け入れてきた群馬県の多文化共生政策の課題を指摘する。行政は、外国人住民の生活環境の整備に加えて、日本語能力が高く、日本人住民と外国人住民とをつなぐキーパーソンを育成して、このような人材の活躍によって、多文化共生社会を実現しようとする取り組みを続けている。だが問題は、行政による外国人キーパーソンへの依存が高いことであり、これが外国人住民の自立や社会参加を阻む可能性があることを指摘する。そして、外国人住民が、自らの日本語能力に関係なく地域参加できる場を提供し、日本人住民とのつながる場作りをしている群馬県大泉国際交流協会の取り組みの事例を紹介

する。そしてこの事例から、日本における多文化共生社会の実現に向けた展望について論じる。

2. 日本の外国人政策について

外国人政策には、出入国に関する政策と、在留外国人の社会統合に関する政策がある。前者は法務省が担当し、後者は総務省が担当する。2章では、出入国に関する政策の変遷と、在留外国人の社会統合に関する政策の変遷を確認する。

2.1. 出入国に関する政策の変遷

2.1.1. 出入国管理及び難民法の制定と改正への経緯

戦後、ヨーロッパ諸国を中心に、戦後復興のため労働移民を受け入れたが、日本は外国人の流入を制限してきた。戦後の日本では、国籍法、出入国管理令、外国人登録法が制定され、外国人の在留管理を徹底し、労働を目的とした外国人の流入を制限してきた。1950年の国籍法制定では、血縁原理を採用した。日本に在留していた旧植民地出身者は、日本国籍を所有していたため、国籍法では言及されなかった。しかし、サンフランシスコ平和条約締結後、朝鮮と台湾は日本の領土ではなくなることから、法務省は、日本に在住している旧植民地出身者が、1951年制定の出入国管理令の対象となり、日本国籍を喪失することを彼らに通達した。政府は、

一時的措置として、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する目入れに関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律」を制定し、在留許可のない旧植民地出身者が日本に在留できるようにした。しかし、この法律は1990年の入管法改正で旧植民地出身者が特別永住権の取得が許可されるまで効力を持つこととなったのである。

先述した背景を持ち、永住権を持つ旧植民地出身者をオールドカマーと呼ぶ。一方、70年代終わりから就労や留学、難民や国際結婚などの理由で来日した外国人をニューカマーと呼ぶ。

冷戦の影響による国際関係、政治、経済情勢の変化の波を受け、70年代以降から日本でも外国人を受け入れざるを得ない状況となり、ニューカマーが増加する。特にベトナム戦争で南ベトナム政府が無条件降伏し、1976年に南ベトナムと北ベトナムが合併したため、140万人以上のインドシナ難民が発生した。日本政府は当初、インドシナ難民を一時滞在者として受け入れたが、国際社会からの圧力を受け、1979年に定住を認めた。1981年には国際難民条約を批准し、1982年には出入国管理及び難民法を制定した。

2.1.2. 1980年代後半の日本の好景気と

非正規滞在者の増加

人が国境を超えて移動する理由の1つにプッシュ・プル要因が挙げられる。プッシュ要因は、人を移動させた要因、プル要因とは、人を移動先へ引き付ける要因のことである。80年代以降は、日本で非正規滞在者が増加していく。宮島・鈴木（2014）によると、彼らのプッシュ・プル要因は、プラザ合意がもたらした影響が大きく関係している。

1980年代後半、バンングラディッシュ、パキスタン、イランなどの国を中心に観光ビザで入国し、滞在期間を超過した不法滞在者が増えていく。これらの国から人が日本に移動するプッシュ要因は、プラザ合意を契機とした円高によるアジア諸国との賃金格差が拡大したこと、プル要因は、プラザ合意を契機に日本にもたらされたバブル経済期に、3K（きつい・きたない・きけん）を理由に、工業や重工業で人手不足となったことである。このような背景から日本では非正規滞在者が、日本の人手不足産業に不法就労者として従事し、1991年には30万人に達したと言われている。政府は当時から単純労働従事を目的とした外国人労働者の受け入れを認めておらず、表向きは非正規滞在による不法就労者、それを仲介するブローカーの取り締まりを強化する目的、裏の理由では、単純労働に従事する外国人を排除するために、199

0年に出入国管理及び難民法が改正された。

2.1.3. 1990年の入管法改正による

新たなニューカマーの登場

改正された入管法は、3つの特徴がある。1つ目にビザの簡素化によって、入国した外国人を把握し、不法就労者のビザ管理を厳格化したことである。2つ目に、専門職を中心に新しい在留資格が創設されたこと。そして3つ目は、この在留資格に新たに定住者が加えられたことである。この定住者は、日系三世とその配偶者、またその子どもに対して就労に制限のない在留資格を与えるというものである。定住者ビザの新設によって、ブラジルから日系人が日本に出稼ぎに来るようになった。その背景には、1980年代からブラジルでは政治的不安定によって経済が悪化し、失業者が大量発生したことが挙げられる。1988年末には4,159人だった在日ブラジル人だが、入管法が改正され、1990年末には、5万6,429人に増加している。

しかし、1990年の入管法改正で注目すべきは、「単純労働者の受け入れをしない」という基本方針が閣議決定されたにもかかわらず、不法労働者で補われていた単純労働の仕事に日系人で埋めようとしていることにある。1998年に閣議決定された「第6次雇用対策基本計画」の「国際化の進展

と外国人労働者問題への対応」において、政府は、単純労働者は日本の労働市場や経済、社会に影響を及ぼしかねないため、受け入れは認めないとしてきた。1990年の入管法改正では、14の在留資格に当たる専門的または技術的労働者以外の労働者を単純労働者とした結果、単純労働に従事する外国人をフロントドアから受け入れることができなくなってしまう。その結果、労働を目的としないビザで入国した人々を動員することになったのである。宮島・鈴木(2014)は、単純労働者を必要とする雇用主のニーズを満たしたのが、「血のつながりを根拠に入国を認められた日系南米人」、「国際貢献をテーマとする研修生技能実習生」と例を挙げ、サイドドアからの入国者の存在を指摘している。

2.1.4.2018年の入管法改正

日本政府は、日本の社会、経済の持続的な発展に向けて、外国人材の受け入れを進めていくことを決定した。2018年に安倍政権下で発表された「骨太の方針」²⁾では、日本の少子高齢化が進む中で、持続的な経済成長と財政再建を目指し、潜在成長率を引き上げる方策が示され、新たな外国人材の受け入れのため新たな在留資格を創設することが政策の柱となり、2018年の改正入管法で、新たに特定技能という資格が創設された。

特定技能ビザとは、国内で人手を確保できない14分野³⁾を特定産業分野として、この14分野に限り外国人の就労を認めるというものである。この分野は法務省令で定められており、今後労働力不足の産業と認められれば、新たな産業が追加されていくこととなる。特定技能ビザは1号と2号がある。1号では、家族の帯同は認められておらず、ビザの上限は5年に定められている。日本語能力は、日本語能力試験N4以上が求められている。このN4⁴⁾レベルとは、基本的な日本語を理解することができるレベルである。

特定技能ビザ2号は、特定技能ビザ1号の終了後に2号のビザに切り替えることが可能となっている。業種は、建設業、造船・船用工業の2種に限定される。家族の帯同が認められており、在留期限の上限はない。特定技能ビザを見ても、単純労働を認めていない日本で、一部の人手が足りない業種に限り外国人の労働を認め、それによって労働力を補うという1990年の入管法の定住者ビザの創設にみる日系人の受け入れと同じ構図であることが言える。望月(2019)は、「1990年前後から今まで全く変わっていないのは、「いわゆる単純労働者は受け入れない」というスタンスである。この政府の表向きのスタンスは低賃金・非熟練の領域で外国人労働者を雇用したい産業側のニーズとマッチせず、結果として増大したのが就労を目的としない在留資格を持つ「事実上の

外国人労働者」たちだった。」と述べている。この当時から、単純労働者が日本に永住することが、日本の雇用、経済、社会に影響を及ぼすと考えられ、外国人とともに暮らすことは検討の余地にないことがわかる。

次に外国人との共生社会実現に向けた社会統合政策を見ていく。

2.2. 在留外国人の社会統合に関する政策について

2.2.1. 総務省の多文化共生施策

日本において外国人との社会統合は、オールドカマーによる活動の貢献が大きい。旧植民地出身者である在日コリアンが永住資格を取得できるようになり、在日コリアンと日本人によって構成された市民グループが自治体に国籍差別の撤廃を求め、日本人と同等の扱いをするよう社会運動を起こしたのが大きな契機となっている。この社会運動を受け、多くの在日コリアンが居住する川崎市や大阪市では、在日コリアンの公営住宅の入居を認め、地方公務員として職員採用を開始するなどした。

その後、日本政府は中曽根内閣のもと日本の国際的地位向上を目指し、「内なる国際化」が推進される。自治省（現総務省）は、1980年代に地域の国際化を進める目的で、国際交流プロジェクト構想を発表し、国際交流や語学学習を目

的とした外国青年招致事業を開始した。地域住民の国際認識や国際理解の促進は、観光客や一時滞在者を念頭にしており、在日コリアンや地域に暮らす外国人との共生に向けた外国人施策は展開されなかった。

1990年の入管法改正以降も、在留外国人は増加していた一方で、出入国管理政策は行いが、外国人との共生については、国から社会統合に関する具体的な政策は打ち出されてこなかった。

外国人の社会統合に関する政策は、長年自治体任せになっており、入管法の改正によって外国人住民が増えた自治体を中心に生活支援や言語支援などを行っていた。しかし、2005年6月に総務省は、「多文化共生の推進に関する研究会」を設置した。これが国レベルでの多文化共生を謳う初めての組織となった。この研究会では、地域における多文化共生について、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを求め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域の社会的構成員として共に生きていくこと」と定義している。この研究会は2006年3月に各都道府県に「地域における多文化共生推進プラン」の策定を通知し、地方自治体が地域における多文化共生の推進を計画的かつ総合的に実施することをまとめた内容の報告書を発表した。

この報告書では在留外国人を地域の構成員と捉えていくこ

と、地域において国際交流や国際協力に加え、多文化共生も推進していくことなど、外国人問題が労働力の確保や地域の治安維持の観点から語られており、「生活者としての外国人」という視点が加わったことは、大きな転換と言える。

2.2.2. 「地域における多文化共生推進プラン」

「地域における多文化共生推進プラン」が策定された背景には、1990年の入管法改正に伴い、日系人をはじめ外国人住民が増加したことが大きく影響している。地域の国際化推進の柱であった「国際交流」と「国際協力」に加えて、「地域における多文化共生」の推進が必要だと認識し、外国住民を地域の一員として捉えるために策定された。地方自治体では、この多文化共生推進プランをガイドラインに、多文化共生推進指針が策定されていく。多文化共生推進に関わる指針や計画は、2018年の時点では、ほとんどの都道府県・政令指定都市で、策定されている。しかし市区町村の策定割合は44%と報告されており市区町村によって取り組みに差があるのが現状である。

そして「地域における多文化共生推進プラン」は、2006年の策定から14年が経過し、特定技能ビザの創設、在留外国人の増加と多国籍化、日本の気象災害の激甚化など、日本を取り巻く社会経済の変化を受け、2020年に改訂された。

以下は2006年の施策内容と改訂された施策をまとめた表である。これら施策を推進するために地方公共団体で体制を整備し、地域における各主体との連携や協働を行うとした。

表 「地域における多文化共生推進プラン」の2006年と2020年改訂版の内容変更一覧

施策内容	2006年	2020年
コミュニケーション支援	<ul style="list-style-type: none"> ・地域での情報の多言語化 ・日本語や日本社会に関する学習の支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ICTを活用した行政の多言語化 ・相談体制の整備 ・日本語教育の推進 ・生活オリエンテーションの実施
生活支援	<ul style="list-style-type: none"> 住居、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育機会の確保 ・適正な労働環境の確保 ・災害時の支援体制の整備 ・医療・保険サービスの提供 ・子ども・子育て及び福祉サービスの提供 ・住宅確保のための支援 ・感染症流行次における対応
多文化共生の地域づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・地域社会に対する意識啓発 ・外国人住民の自立と社会参画 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域社会に対する意識啓発 ・外国人住民の自立と社会参画
地域活性化の推進やグローバル化への対応	なし	<ul style="list-style-type: none"> 外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応 ・留学生の地域における就職促進

注：総務省、2020、「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」より筆者作成。

2.3. 多文化共生社会の実現に向けた自治体の動き

総務省の設置した「多文化共生の推進に関する研究会」では、地方自治体による多文化共生の計画的な推進が提言された。しかし、外国人住民が多い自治体では総務省が動くよりも前に、独自で多文化共生推進指針を策定している。2001年には、南米日系人の集住する自治体が共通の課題解決に向け取り組み、国や県に提言をすることを目的に外国人集住都市会議が発足。2005年3月には川崎市が「多文化共生社会推進指針」を策定。2005年4月には、群馬県が多文化共生支支援室を設置した。

外国人が集住する自治体では、2000年初頭から国が動くよりも前に、生活支援を中心として外国人住民との共生に向けた取り組みを行ってきた。この背景には、文化や習慣が異なるために、日々日本人と外国人住民との間に起こる生活上の問題を解決していく必要性があったからである。自治体では、外国人が社会地域のルールを守り、日本人住民に受け入れてもらうために、ゴミ捨てるのルールをはじめとした生活に必要な情報を掲載した多言語広報誌を発行した。また役所に通訳者を置き、日本語以外の言語でも手続きや相談に乗ることができるようにした。そして、日本語能力の高い外国人住民をキーパーソンとし、このような人材を発掘、育成し、地域の外国人コミュニティで共有してもらおうなど、自治体

は、試行錯誤を繰り返しながら、外国人住民が安心して暮らせるよう尽力した。

自治体が、日本語がわからなくても生活に必要な情報を日本語以外の言語で得ることのできる体制を整備することで、外国人との共生が成功しているように見える。しかし、生活に必要な情報を日本語以外の言語で得ることができても、それは必要最低限の情報に過ぎない。日本語がわからない外国人住民にとっては、キーパーソンを介しないと、自分の求めている情報を母語で得ることはできない。行政による多言語対応が進んでも、町のホームページをはじめ、外国人住民がアクセス可能な全ての情報が多言語化していなければ、日本語がわからない外国人住民にとって情報へのアクセスを阻んでいることになる。つまり、外国人住民が、日本語を学び、必要な情報を日本語で自ら得ることができるよう力をつけなければ、キーパーソンから独立し、自らの力で地域社会に参加し、地域で日本人とともに地域社会を作っていく仲間とはなれないのである。

外国人住民に対する日本語教育について、長年専門家ではなく、ボランティアによって行われてきた。そのため、安定的で質の高い日本語教育を提供することができていない。また外国人住民が集住する地域と散在する地域では、日本語教育提供機会に大きな差があることも報告されている⁶⁾。このよ

うな外国人住民に対する日本語教育提供体制整備の遅れは、在留外国人の日本語教育の実施について、国や自治体の責務が長年明確に示されなかったことにある。^⑦そしてこれは、永住を想定していない出入国政策と、社会統合政策が同時に行われなかったことに起因すると考えられる。

日本の外国人施策の問題点は、出入国に関する政策と社会統合に関する政策が別の省庁で行われていることである。そして法律の改正に伴い日本に住む外国人が増加していったにもかかわらず、社会統合に関する国の政策が長期に渡って欠けていた。現在も国として、外国人との社会統合に関する具体的なビジョンがないまま、国の出入国政策だけが先行している。外国人住民の増加により自治体は、外国人の社会統合政策の必要性に駆られた結果、独自に施策を展開した。それによって多文化共生施策は自治体によってばらつきがあり、統一性に欠け、国としての政策の柱がないことが、日本の外国人との社会統合政策をより難しくしていると考ええる。

3. 群馬県について

群馬県は、関東地方の北西部に位置し、人口はおよそ195万人^⑦である。市町村別の人口数を見ると、高崎市、前橋市、太田市、伊勢崎市、桐生市の順になっており、この5つの市

で県人口の64.1%を占めている。

群馬県に住む外国人は、61,461人^⑧で、群馬県の人口の3.1%を外国人住民が占めている。国籍別では、ブラジルが12,750人と一番多く、次いでベトナムが11,002人、フィリピンが7,766人となっている。在留資格別に見ると、永住者が20,026人と最も多く、次いで定住者、技能実習となつている。市町村別外国人住民数は、伊勢崎市が13,390人と最も多く、次に太田市、大泉町、前橋市、高崎市との順となっている。このような国籍や在留資格に関するデータから、群馬県には日系人が多く住んでいることがわかる。

日系人が群馬県に定住した背景には、1990年の入管法改正以降、定住者ビザで入国した日系人たちが、群馬県太田市、大泉町など、自動車関連産業が盛んな地域に定住したことが理由として挙げられる。そして外国人住民が多い群馬県太田市、大泉町は外国人集住都市会議の会員都市となっており、他の会員都市と協力し、外国人との共生を実現するための取り組みや、国への政策提言なども行なっている。

3.1. 群馬県の多文化共生政策の変遷

群馬県では、1987年に国際交流課を設置した。1990年には財団法人群馬県国際交流協会を設置し、「国際化推

進プラン」を策定することで、地域の国際化、国際交流の推進を進めてきた。

時期を同じくして、大泉町や太田市では日系人を工場労働者として受け入れ始める。外国人労働者の増加によって、行政では、役所での手続き、ゴミ捨てのルール、家族の帯同に伴う外国人住民の子どもの就学問題など、様々な問題に直面した。行政では、多言語での情報提供、役所での通訳者設置、日本語学習機会の提供や、外国籍児童に対する日本語学習支援など、外国人住民の生活環境の整備に取り組んできた。

群馬県では2004年に、「外国人と共生するまちづくりプロジェクト」を設置し、自治会や外国人住民、企業やNPOが集まり、外国人との共生の実現に向けた意見交換や現地調査が行われた。そして、知事に「県庁内に部局横断的な課題を検討・対応する部署を設置すべき」と提言をして、全国で初めて「多文化共生支援室」が設置された。2006年には、第13次群馬県総合計画「21世紀プラン」において、「多様な人々の共生を推進する」と掲げられ、多文化共生の地域づくりが積極的に行われた。

2007年には、「群馬県多文化共生推進指針」が策定された。「外国人住民の自立と社会参加を進めるための環境を整備する」こと、「県民の多文化共生への理解を深める」ことを政策の要とした。2012年に改定が行われ、改定版で

は、先の2つに加えて、「多文化共生を推進するための体制を整備する」という項目が加えられた。そして、前回の改定から5年が経過し、社会情勢の変化も踏まえ、「群馬県多文化共生推進指針」が改定されることとなり、2017年に「群馬県多文化共生推進会議」が設置された。

2018年に公表された最新の「群馬県多文化共生推進指針」では、基本目標に「外国人住民が持つ多様性を活かし誰もが参加・協働し安心して暮らせる活力ある社会の実現」を掲げている。施策目標は3つある。1つ目に「外国人が安心して暮らせるための幅広いサポートの提供」とし、医療や保健・福祉分野での情報提供や医療通訳の取り組み、日本語学習環境の整備や災害時への対応、多言語ややさしい日本語での情報提供の充実を目指す。2つ目は、「多様性を活かし、外国人が活躍できる環境づくり」とし、外国人児童生徒の学習支援、留学生、外国人キーパーソンなどの外国人材の活躍や育成支援、自治体やNPO、多文化共生推進士との連携によって協働できる体制作りに取り組むとしている。3つ目は「多様性を尊重し、日本人と外国人がともに支え合うための意識の醸成」とし、多文化共生の理解を深めるイベントの開催や、SNSを活用した情報発信などに取り組むとしている。

3.2. 群馬県の多文化共生社会を実現する上での課題

群馬県では、2018年の「群馬県多文化共生推進指針」改訂に伴って、日本人住民と外国人住民に対して、県民の多文化共生に関する意識や外国人住民のニーズを把握し、改訂版の内容に反映させることを目的に、アンケート調査⁹を行った。このアンケート調査の結果から、日本人住民と外国人住民との間に交流に対する意識の差があることがわかった。

この意識の差に関して、外国人住民に「日本人との交流についてどう思いますか¹⁰」という質問をしたところ、67%の人が積極的に交流したいと回答した。しかし日本人住民に「お住まいの地域では、外国人住民との関わりは深めるべきだと思いますか」という質問に、「積極的に深めていくほうが良い」と答えたのが13%、50%近くの人は「生活上必要最低限でよい」との回答だった。このアンケート結果を読み解いていくと、外国人住民の68%が「これからも今の地域で住み続けたい」と思っている。そのためには、地域社会に受け入れてもらい、日本人と良い関係を構築することが求められる。アンケートで、外国人住民の多くが日本人との積極的な交流をしたいと思う理由に、「これからもこの地域で生活していきたいから」と回答した人が最も多かったことから、日本人と友好的な関係を築き、地域の一員として受け入れられることの必要性を感じていることが伺える。

その一方、日本人住民は、外国人住民との関わりを深めるべきだと考える理由として、「外国人住民にも地域のルールを守ってもらいたいため」と回答した人が最も多かった。これを踏まえ、アンケート結果から、外国人住民が地域社会のルールを守り、トラブルなく生活を送るために、深い関係性の構築は必要なく、必要最低限の関わりで十分であると考えられていると読み取れる。

また群馬県民に対するアンケート結果から、外国人住民との関わりについて、交流活動への参加や外国人住民と付き合っている日本人は少数に限られていることがわかった。日本人に「外国人との付き合い」について質問した回答を見ると、「挨拶程度の付き合いのある人」が最も多かった。また外国人住民に対して、「近所に住む日本人との交流」について聞いた質問では、「日常的な挨拶程度」と答えた人が約6割であった。この結果から、友人や地域の一員としての関わりは少なく、やはり必要最低限の関わりしかないことがわかる。外国人住民に対して、「近所に住む日本人との交流機会」についての回答では、「日常的な挨拶」が最も多く、「地域の活動」と答えた人は、「日常的な挨拶」の回答数の半分であった。またこの質問を在留資格別に見ると、定住者や永住者でも地域の活動で日本人と交流の場があると答えた人は、少ないことから、地域の活動に参加する人は、日本語で日本人と

コミュニケーションを取ることができ、地域のキーパーソンとして活躍しうる外国人住民に限定されることが読み取れる。

群馬県の多文化共生施策では、外国人住民が地域社会の一員として活躍することで、群馬の多文化共生社会を実現していくようにするものである。しかし、アンケートの結果を讀み解くと、日本人とのコミュニケーションや地域の活動をする上で必要となる日本語が仕事の忙しさを理由に十分に学べていない人が多い。日本語が話せないことで地域の活動への参加ができない状況にあり、県の多文化共生施策と現実のずれが生じていることがわかった。

3.3. 群馬県の多文化共生施策の実情

2007年に策定された「群馬県多文化共生推進指針」では、政策の要である「外国人住民の自立と社会参加を進めるための環境を整備する」ため、多言語での行政サービスへの取り組みとして、多言語に翻訳した生活情報を提供することや、地域における日本語教室の設置、また外国籍児童・生徒への日本語支援などを進めた。それから、「県民の多文化共生への理解を深める」ため、県内各地でシンポジウムを開催した。ホスト社会と、外国人住民への双方への働きかけによって、多文化共生社会の実現に向けた取り組みが行われてきた。

しかし、2018年に公表されたアンケート結果から、群馬県の多文化共生施策が行き詰まりを見せているように感じ取れる。多言語対応体制を整備し、日本語がわからなくても生活できる環境にあることが、かえって主体的に社会参加できる外国人住民を日本語能力の高い人だけに限定しているのである。

多言語での情報提供について、行政機関が外国人住民に必要だと判断された情報だけが多言語翻訳され、マジヨリティー社会側が情報の取捨選択を行なっている。翻訳されていない活動やイベントに参加するには、暗黙に日本語で日本人とコミュニケーションが取れることが参加条件になっているのである。日本語のわかる外国人住民は、全ての情報にアクセスできることから、この参加条件をクリアし、日本人と出会う場があり、関係を構築していくことで、日本社会から受け入れられ、主体的に社会と関わりを持ち、社会参加していくことが可能となる。暗黙の参加条件である日本語が大きな壁となり、全ての外国人住民が主体的に社会参加できない状況にあると言える。

そして、その日本語学習についてであるが、群馬県では、「多文化共生推進指針」のもとで、日本語学習機会が提供されている。だがアンケートから、外国人住民が最も困っていることが日本語であったことから、十分に日本語教育ができてい

ない実態があるのではないだろうか。アンケートを見ると、8割もの外国人住民が日本語を学びたいと思っているが、うち5割は仕事が忙しくて、日本語教室に通えない実態である。在留資格によって、日本語教育を提供する機関が異なることもあるが、2019年に可決成立した日本語教育推進法では、在留外国人に対する日本語教育は、国、または自治体の責務と明確化されたことから、忙しくて学べないという人々に対しても、今後日本語教育を行なっていかなければならない。日本語能力が暗黙で日本社会参加条件となっているのならば、外国人住民それぞれの生活スタイルに合わせた学習機会を提供し、現在の「挨拶程度の交流」からレベルを上げて、地域社会の仲間としての積極的な交流へと変わっていくことが求められると考える。

そのためには、自治体が外国人キーパーソンへの依存度を低めていく必要があると考える。多言語で生活でき、外国人コミュニティが確立された社会において、日本語を学ぶ必要性を感じない人も存在する。具体的には、外国人労働者の家族、特に仕事をしていない妻や、その親などである。このような人々は、外国人コミュニティの中だけで人間関係が完結しているため、日本語を学ぶ必要性を見出せず、いつまでも日本語能力が低いままである。しかし、夫が病気になることや、何かの理由でお金が必要となった場合、災害時など、

日本語が必要となる場面はいくらでも考えられる。しかし、外国人キーパーソンさえいれば、情報を得ることもでき、生活には困らないため、日本語学習への動機には繋がらない。だが、このような人が日本社会への参加に最も遠いが、子育てや子どもの就学、介護など必要最低限以上の情報を必要とする人々であり、地域や日本社会と繋がっていないれば孤立する可能性のある人々である。このように学習動機が高まらないのは、外国人住民も、自治体も外国人キーパーソンの存在が大きい。多くの外国人住民にとっての障壁である日本語を、自治体も、外国人住民も、外国人キーパーソンに頼るばかりである。自治体による情報発信の工夫や努力、外国人住民側も自分で情報を得るための日本語学習の努力などが見られず、結果全ての外国人住民の主體的な社会参加による多文化共生社会の実現にはなっていない。では、日本語が上手に話せなくても、地域社会への参加や、自分の母語を生かして地域に関わることはできないのだろうか。

次の章では、群馬県大泉町の大泉国際交流協会の活動から、外国人住民の地域参加について紹介する。

4. 大泉町における受け入れ社会側の

異文化理解の促進

4.1. 大泉町の概要とブラジル人コミュニティの存在

群馬県の南東に位置する邑楽郡大泉町は、東に邑楽町、千代田町があり、面積は18.03km²である。大泉町にはパナソニックの工場や株式会社SUBARU関連工場などが立地しており、工業が盛んな町である。2020年12月時点で^①の総人口は41,718人、外国人人口は7,860人である。

1990年の入管法改正によって、大泉町では外国人住民が増加し、特にブラジル国籍の人が最も多い。1989年には277人だったブラジル国籍者が、1990年には821人と増加した。大泉町ではブラジル人コミュニティーが形成され、町にはポルトガル語で書かれた店の看板や、ブラジル料理の店も多い。町役場にはポルトガル語通訳が設置されている。ポルトガル語で書かれた町の広報誌も発行されている。このような町の様子や、行政によるポルトガル語対応からも、日本語が話せなくても、ブラジル人コミュニティーや外国人キーパーソンの力を借りれば、生活を送ることができる環境にあると言える。

「群馬県多文化共生推進指針（2018）」によると、大泉町で、在住地域で外国人住民との関わりは「積極的に深めるべき」と答えた人は、11.8%、「生活上必要最低限はしたほうがよい」と答えた日本人は56.5%、合わせて68.3%であった。外国人住民とよく顔を合わせると回答した人は約

8割であるが、外国人住民との交流活動に全く参加しない人は6割という結果であった。実際に大泉町に行ってみると、町には店の看板をはじめ、ポルトガル語があふれていた。ブラジル料理のレストランに入ると、ブラジルのポップミュージックが流れ、表示などは日本語とポルトガル語と併記されていた。生活を送る上でブラジル人の店の店員などは、日本語である程度のコミュニケーションが取れたとしても、近所に住む外国人がポルトガル語で話していたら、ポルトガル語がわからない日本人にとってはコミュニケーションが生まれる隙間もなく、交流も生まれまいだろうと感じた。

4.2. 大泉国際交流協会が生み出す日本人住民と

外国人住民のつながりの場

大泉町で、日本人住民と外国人住民との交流が生まれない状況において、大泉国際交流協会の活動はこの両者をつなぐ役割を果たしている。大泉国際交流協会は1995年に町内の国際交流促進のため、行政の支援のもと民間団体として設立された。町民全員が会員であるという理念のもと会員制度はとっていない。町からの補助金と協会の支援者からの賛助金で、日本語講座や多言語サロンなどの事業をボランティアにより行なっている。大泉国際協会では国籍を問わず、様々な講座を通し、交流の場を提供している。特徴的なのは多言

語サロンだ。毎週土曜日の午前中に外国人住民が自分の母語や母文化、料理などを参加者に教えるという場である。参加者は日本人に限らず、国籍を問わず誰でも参加することができる。外国人住民は支援される側だけではなく、自分の文化や言語を教えることを通して、日本語が上手でなくとも地域や活動に参加することができる。そして日本人住民は、近所に住む外国人住民の言語や文化を学ぶことを通して身近なところから異文化理解していくことが可能になる。このような場に参加する日本人住民が少数であっても、日本人住民と外国人住民が言語や文化を学ぶということを通してつながることができ、多文化共生社会を実現する土台を作っていくと考える。

5. コロナ禍での今後の課題

4章では、大泉町の大泉国際交流協会の取り組みを紹介した。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大や町独自の緊急事態宣言の発令などによって、対面での学習の場の提供や、イベントの開催が難しくなっている。新型コロナウイルスの流行を受け、2020年3月から6月まで日本語講座を中止していた。2021年1月現在は再開されているが、感染対策をしながら、このような場作りをどのように行なっていくかは、今後の大きな課題である。

しかし重要なことは、実施形式にこだわらなくとも、外国人住民と日本人住民がつながる場を無くさないということである。コロナ禍において、今後オンラインを用いた新たな方法での外国人住民と日本人がつながる場の提供は、さまざまな理由から今まで参加が難しかった外国人住民が、場所を問わず参加できるようになるだけでなく、オンラインという手軽さから新たに日本住民が気軽に参加できるようになるなど、コロナ禍での模索はつながりの輪を広げる可能性を秘めていると考える。

6. 今後の日本に必要な「多文化共生」

2020年1月にJICAが主催したASEAN6カ国の外国人労働者送り出し国側の制度や現状調査の報告フォーラム^①では、質の高い外国人労働者の確保競争が始まっていることが報告された。韓国や台湾でも人手不足が深刻化しており、外国人労働者の受け入れを始めたことから、近隣諸国との間で質の高い外国人労働力の確保競争が始まっていると見える。日本よりも遅れて外国人労働者を受け入れはじめた韓国では、外国人労働者に対する言語教育や受け入れに伴う社会保障制度などが整えられている。最近では、働き先として韓国を希望するも、韓国から選ばれなかった外国人人材が、他の選択肢として日本を選び、技能実習制度を利用して来日す

る構造も報告された。日本は2番目に選ばれる国となったのである。このことから、外国人人材が買い手市場から売り手市場に変化していることがわかる。

このフォーラムで、日本国際交流センターの毛受は、働く先に韓国を希望する者が増加した理由として、韓国の受け入れ制度では、外国人労働者の斡旋業者が入らないこと、韓国人と同等の給料が支払われること、外国人労働者の支援センターが全国に設置されていることを挙げ、「いい人材を欲しいのであれば、いい制度を作らないといけない」と述べた。韓国と比較すると、日本は社会統合政策が出入国管理政策よりも遅れをとっており、制度と実態の乖離が開いていることが問題である。

日本の経済力の維持に外国人労働者が必要ならば、外国人労働者から選ばれる国になるために実態を正確に把握し、社会統合政策をより充実して展開しなければならぬ。そしてそこに国の予算を使う以上、ホスト社会の一人一人が外国人労働者を「労働力」としてみなすのではなく、社会の一員として受け入れて、ともに社会を作っていく姿勢が必要である。そのため、国が主導して予算をつけ多文化共生施策を展開していくことが重要であり、今後の日本の発展にも大きく影響する問題である。

終わりに

日本の外国人施策は出入国に関する政策と社会統合に関する政策とが別々に進められた。国が、外国人の受け入れと同時に、社会統合政策を取らなかつたため、自治体の努力によって多文化共生政策が独自に行われてきた。移民国家になりにくいという日本政府の意向に反して、日本に定住する外国人はこの30年で大幅に増えた結果、社会統合政策と受け入れ社会の理解を進めていかなければならない。しかし、社会統合に必要な日本語教育の遅れは、外国人の社会参加できる人のできない人を分ける装置として機能し、多文化共生社会の構築を難しくする要因の一つとなっている。

しかし群馬県大泉町のように、日本人住民と外国人住民が言語や文化の学習を通して気軽につながる場を提供し続けることに、多文化共生社会を実現する可能性が秘められている。だが、新型コロナウイルス感染拡大によって、人が集まることに制限がある中で、どのように学習の場を提供していくことができるか今後の課題である。インターネットを使った学習の場は、デジタルネイティブを生み出す可能性がある一方で、様々な理由で参加できなかった外国人住民が参加できるようにする可能性もあり、コロナ禍での開催方法の模索は、新たな参加者を取り込むことができるかと考える。

注

- (1) 出入国在留管理庁「令和2年6月末現在における在留外国人数について」による。
- (2) 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2018」少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現」(骨太方針)による。
- (3) 建設業、造船、船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、介護、ビルクリーニング、農業、漁業、飲食品製造業、外食業、素材材産業、産業機械製造業、電子・電子機械関連産業の14業種となっている。
- (4) 日本語能力試験を主催する国際交流基金によるN4の認定目安によると、読む能力は、基本的な言葉や漢字を使って書かれた身近な話題について読んで理解することができ、聞く能力は、日常生活の場面でゆっくり話せば内容が理解できるレベルとされている。
- (5) 総務省自治行政局国際室「多文化共生の推進に関する研究会報告書2018(概要)」による。
- (6) 2019年9月7日(土)開催、文化庁主催、「令和元年度日本語教育大会東京大会文化庁における日本語教育施策」報告による。本報告の中で、平成29年度の調査では、日本語教室が開催されていない自治体に居住する外国人が約45万人存在すると報告された。
- (7) 2019年に「日本語教育推進法」が可決、成立した。この法律の成立によって初めて外国人や外国にルーツを持つ子どもたちに対する日本語教育に関する国、自治体、事業主の責任が示された。
- (8) 令和元年群馬県移動人口調査結果(年報)による。
- (9) 群馬県ホームページ、令和2年12月末時点の外国人住民の現状による。
https://www.pref.gunma.jp/04/c15g_00149.html (2021年2月20日閲覧) 調査期間は、平成28年7月～10月まで。調査対象は群馬県内在住の日本人住民と外国人住民(ブラジル、中国、フィリピン、ペルー、ベトナム)。回答人数は日本人住民が1,313人、外国人住民が1,115人であった。調査方法は日本人住民は質問表による回答、外国人住民は調査員による聞き取り調査を行った。
- (10) 「群馬県多文化共生推進指針」p.10
- (11) 大泉町「外国人人口表(過去データ)」による。

- (12) 2020年1月16日(木)開催、JICA主催、「技能実習生等を送り出す途上国」と「技能実習生等を受け入れる日本」がともに繁栄する道筋を―外国人材の各国制度をとりまく状況と課題に関するフォーラムの報告による。

参考文献

- ・大泉町、「大泉町資料」
- ・群馬県、2018、「群馬県多文化共生推進指針」
- ・群馬県、「定住外国人実態調査の結果について」
- ・出入国在留管理庁、2020、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策(令和2年度改訂)」、<http://www.moj.go.jp/isa/content/93005875.pdf> (2021年2月14日閲覧)
- ・総務省、2019、「多文化共生の推進に関する研究会報告書2018」
- ・総務省、2020、「地域における多文化共生推進プラン(改訂)」、https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf (2021年2月14日閲覧)
- ・内閣府、2018、「経済財政運営と改革の基本方針2018」少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現」(骨太方針)
- ・望月優大、2019、「ふたつの日本「移民国家の建前と現実」、講談社現代新書
- ・宮島喬・鈴木江理子、2014、「外国人労働者受け入れを問う」、岩波書店
- ・山口和美、2011、「群馬県の多文化共生を振り返って」、『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 no.12』、p.92-6、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- ・山脇啓造、2011、「第1章 日本における外国人政策の歴史的展開」、p.23-39、『多文化共生政策へのアプローチ』、近藤敦編著、明石書店
- ・渡戸一郎・井沢泰樹編著、2010、『多民族化社会・日本―多文化共生の社会的リアリティを問い直す』、明石書店