

# 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～

2006年3月

総務省

# 目次

はじめに	2
第1章 総論	
1. 外国人住民の現状	3
2. 外国人住民増加の背景	3
3. 地方自治体における外国人住民施策の推移	4
4. 外国人住民を取り巻く課題	4
5. 地域における多文化共生推進の必要性	5
6. 地方自治体が多文化共生施策を推進する意義	5
第2章 多文化共生推進プログラムの検討	
1. 検討にあたっての基本的考え方	
(1) 主な検討対象	6
(2) 政府における検討状況	9
(3) 本研究会における基本的考え方	10
2. コミュニケーション支援	
(1) 背景	11
(2) 地域における情報の多言語化	11
(3) 日本語および日本社会に関する学習の支援	14
3. 生活支援	
(1) 背景	16
(2) 居住	16
(3) 教育	18
(4) 労働環境	24
(5) 医療・保健・福祉	26
(6) 防災	28
(7) その他	31
4. 多文化共生の地域づくり	
(1) 背景	34
(2) 地域社会に対する意識啓発	34
(3) 外国人住民の自立と社会参画	36
5. 多文化共生施策の推進体制の整備	
(1) 背景	38
(2) 地方自治体の体制整備	38
(3) 地域における各主体の役割分担と連携・協働	40
(4) 国の役割、企業の役割の明確化	44
おわりに 今後の検討課題	
1. 防災ネットワークのあり方	47
2. 情報基盤整備のあり方	48
3. 地方自治体における施策推進体制のあり方	48

## はじめに

近年、日本の外国人住民の数は急増し、およそ200万人に達している。ところが、現行の国の各種制度は外国人受け入れに関する課題に十分対応していないため、住民サービスの直接の提供主体である地方自治体は様々な問題に直面している。また、現在は製造業等が盛んな地域における集住が顕著となっているが、今後、日本は人口減少時代を迎え、また、経済のグローバル化によって人の国際移動がさらに活発化すること等を勘案すると、外国人住民にかかわる課題は、近い将来において全国の地方自治体に共通のものとなることが予想される。

地域における多文化共生の推進については、これまでは外国人住民が集住する地域の地方自治体が必要に迫られて先進的な取組を行い、国に対して制度改正要望を行ってきたが、国の各省庁の対応は必ずしも十分なものとは言い難く、また、総合的・横断的対応に欠けていた側面は否定できない。国レベルの検討は、これまで主に外国人労働者政策あるいは在留管理の観点から行われてきたが、そうした観点からのみ捉えることは適当ではない。外国人住民もまた生活者であり、地域住民であることを認識し、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を、国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ていると言えよう。

地方自治体においては、1980年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱として地域の国際化を推進してきたが、前述のような地域社会の変化を勘案し、「多文化共生」を第3の柱として、地域の国際化を引き続き推し進めていくことが求められている。このような時宜をとらえ、総務省においては2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置した。

本研究会においては、地方自治体が地域における多文化共生を推進する上での課題と今後必要な取組について、「コミュニケーション支援」、「生活支援」および「多文化共生の地域づくり」の3つの観点から検討した。また、各自治体が多文化共生を推進する上で必要となる「多文化共生施策の推進体制の整備」について、考え方を整理した。各地方自治体においては、本研究会の検討結果であるこれらの「多文化共生推進プログラム」も参考としつつ、それぞれの置かれた状況に応じて地域における多文化共生の推進を図ることを期待したい。

なお、地域における多文化共生を推進していくためには、国が地方自治体の多文化共生への取組を積極的に支援すると同時に、外国人労働者の労働環境や、外国人児童生徒教育、外国人登録制度等、国の各制度の見直しが不可欠である。本研究会における検討にあたっては、外国人の受け入れに関して基本的な責任を有する国の責務、外国人労働者を雇用する企業の責務についてそれぞれ明確化し、検討課題の提起も行っている。地方自治体の意見も聴きつつ、今後早急に国における総合的・省庁横断的検討が進められることを望む。

## 第1章 総論

### 1. 外国人住民の現状

2004年末現在の外国人登録者数は197万3,747人で、日本の総人口の約1.6%を占める。外国人登録者数は、この10年で約46%増となった。このうち、活動内容に制限のない在留資格をもつ者が129万6,026人(うち特別永住者46万5,619人)で、実質的な移民とも呼べる。また、活動内容に制限のある在留資格者は67万7,721人となっている。一方、在留資格を有さないにもかかわらず、日本国内に滞在する外国人も少なくない。超過滞在者(不法残留者)は20万7,299人で、その多くは外国人登録を行っていない。

外国人登録者の人口比を都道府県別に見ると、東京都の約2.8%を筆頭に、愛知県、大阪府、静岡県、岐阜県、群馬県、三重県、京都府が2%を超える。さらに、市区町村別に見ると、約16%にのぼる群馬県大泉町をはじめ、東京都新宿区など10%に近い地方自治体もある。

なお、新たに日本国籍を取得する外国人も、最近では年間1万5,000人を超えている。

注) 外国人登録者数および超過滞在者数はいずれも法務省HP(<http://www.moj.go.jp/>)に掲載されている2004年末現在の統計値。

### 2. 外国人住民増加の背景

1970年代までは、日本の外国人住民の大半は在日韓国・朝鮮人、すなわち終戦前から引き続き日本に在留している朝鮮半島出身者およびその子孫であった。

しかし、1980年代以降、経済活動のグローバル化の進展によって国境を越えた人の移動が活発化した。政府による中国帰国者およびインドシナ難民の受入れや、「留学生受入れ10万人計画」による留学生の受入れなどもあり、日本における外国人住民の数は増加していった。

さらに、1990年に「出入国管理及び難民認定法(入管法)」改定により、日系南米人の来日が促進された。特にブラジル人の増加は著しく、愛知県・静岡県・群馬県等の製造業が盛んな地域においては、この15年あまりの間に、間接雇用の形態による受入れが進んでいる。また、アジアを中心とする国々からは、研修生・技能実習生の受入れが拡大している。このように外国人住民は、人口の伸びとともに、多国籍化が進んでいる。そして、このような経緯により1980年代から増加したいわゆる「ニューカマー」の中で定住化が進み、国際結婚も増え、永住資格や日本国籍を取得する者が増加していった。

今後、日本は本格的な少子高齢化の進展により、人口減少の時代を迎え、日本の労働力人口は大きく減少するものと思われる。一方、フィリピンとの経済連携協定(EPA)の交渉における看護師・介護福祉士の受入れの検討など、諸外国とのEPAを契機に日本の外国人受入れが進む可能性もある。こうした国内外の様々な要因によって、外国人住民の更なる増加が予想される。

### 3. 地方自治体における外国人住民施策の推移

地方自治体の外国人住民に関する取組は1970年代に始まったといえる。すなわち、1970年代に在日韓国・朝鮮人を対象とする施策に取り組む地方自治体が現れた。また、1980年代後半には、旧自治省が地域の国際化施策の一環として、「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」(1987年)、「国際交流のまちづくりのための指針」(1988年)および「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」(1989年)を策定し、地方自治体における外国人の活動しやすいまちづくりを促した。

1990年代になるとニューカマーの増加と定住化に対応した「内なる国際化」施策に取り組み始める地方自治体が現れた。1990年代末から2000年代の前半にかけては、一部の地方自治体において、外国人住民施策の体系化、総合化が進み、基本指針や基本計画がつくられるようになってきている。また、日系南米人を中心とする外国人が多数集住する市町が、2001年5月「外国人集住都市会議」を設立し、外国人住民施策について情報交換と国への提言活動を行いながら、地域で顕在化しつつある諸問題に取り組んでいる。

なお、外国人住民施策は主として外国人住民の多い地域で取り組まれ、外国人住民が少ない地域では取組が大きく遅れる傾向にある。また、地方自治体ではなく、国際交流協会が主に取り組んでいるところも少なくない。

### 4. 外国人住民を取り巻く課題

日本政府が1980年前後に「国際人権規約」を批准し、「難民の地位に関する条約」に加入したことによって、社会保障の分野を中心とする内外人平等が一定程度実現したものの、生活者としての外国人住民は、今日なお数多くの困難を抱えている。

外国人住民を取り巻く課題としては、まず言語の問題がある。特にニューカマーの中には日本語を理解できない人もおり、日本語によるコミュニケーションが困難なことによる様々な問題が生じている。文化や習慣等のちがいによる生活上の困難も大きい。さらに、日本の行政の仕組みや地域にかかわる情報や知識が不足しているために、日本人住民と同等の立場で行政サービスを受けることが困難なことも多い。

次に、外国人住民は定住化の傾向を示しているが、定住生活の上で必要となる基本的な条件が十分に日本の社会システムの中に整っていないことが問題としてあげられる。例えば、外国人住民の中には健康保険に未加入の者も多く、医療の問題が深刻である。また、在住外国人の増加によって外国人の子どもも増えており、教育現場では様々な課題が生じている。

その他にも、地域社会での交流機会が不足し孤立するという問題がある。また、地域社会において日本人住民と外国人住民との間に軋轢が生じることも少なくない。住居や仕事を探す外国人住民に対する差別の問題、在日韓国・朝鮮人における高齢者福祉や介護等社会保障の問題、外国にルーツを有する子どもたちのアイデンティティの問題や外国人住民の社会参画の問題も指摘されている。

以上のように、外国人住民の増加と定住化の進展に伴い、行政が直面する二

ズは多様化・複雑化しており、これまでの施策では十分とはいえない現状にある。

## 5．地域における多文化共生推進の必要性

外国人の定住化が進む現在、外国人を観光客や一時的滞在者としてのみならず、生活者・地域住民として認識する視点が日本社会には求められており、外国人住民への支援を総合的に行うと同時に、地域社会の構成員として社会参画を促す仕組みを構築することが重要である。すなわち、従来の外国人支援の視点を超えて、新しい地域社会のあり方として、国籍や民族のちがいを超えた「多文化共生の地域づくり」を進める必要性が増しているのである。

前述のように、今後、日本の総人口は急速に減少していくことが予想される。グローバル化の進展により、人の国際移動がますます活発になる中で、社会の活力を維持するためには、外国人を含めた全ての人々が能力を最大限に発揮できるような社会づくりが不可欠であり、地域において多文化共生を推進する必要性はより一層高まることとなる。

そこで、本研究会においては、地域における多文化共生を「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」と定義し、その推進について検討を行った。

なお、この定義からもわかるとおり、多文化共生を推進していくためには、日本人住民も外国人住民も共に地域社会を支える主体であるという認識をもつことが大切である。

## 6．地方自治体が多文化共生施策を推進する意義

外国人の出入国に関する行政は国の所管であり、外国人をどのような形態で日本社会に受け入れるかについての基本的なスタンスの決定は、国が第一義的な責務を有している。

しかし、いったん入国した外国人の地域社会への受入れ主体として、行政サービスを提供する役割を担うのは主として地方自治体であり、多文化共生施策の担い手として果たす役割は大きい。

地方自治体が多文化共生施策を推進することは、「国際人権規約」、「人種差別撤廃条約」等における外国人の人権尊重の趣旨に合致する。

また、世界に開かれた地域社会づくりを推進することによって、地域社会の活性化がもたらされ、地域産業・経済の振興につながる。

さらに、多文化共生のまちづくりを進めることで、地域住民の異文化理解力の向上や異文化コミュニケーション力に秀でた若い世代の育成を図ることも可能となる上に、多様な文化的背景をもつ住民が共生する地域社会の形成は、ユニバーサルデザインの視点からのまちづくりを推進することにもなる。

## 第2章 多文化共生推進プログラムの検討

### 1. 検討にあたっての基本的考え方

総論で見たように、中国帰国者、インドシナ難民の他、1990年の入管法改定により入国が容易となった日系南米人、日本人の配偶者である外国人などが近年急速に増加するとともに、滞在が長期化し、定住傾向を示している。これらのニューカマーは日本語によるコミュニケーションを十分にとることが困難な場合もあり、その対応がニューカマーの集住地域の市区町村における喫緊の課題となっている。

また、現在はまだ一部の地域における特別な課題と受けとめられている向きもあるが、今後のグローバル化および少子高齢化・人口減少によって、外国人労働者の増加は不可避との予測もあり、遠くない将来において外国人住民への対応は全国の地方自治体にとって共通の課題となることも予想される。

地方自治体における動きとしては、日系南米人の集住地域17市町により構成される「外国人集住都市会議」の活動が顕著である。また、外国人集住都市を抱える5県1政令市から構成される「多文化共生推進協議会」も県レベルでの活動を行っているほか、全国の都道府県の地域国際化担当部局の連絡組織である「国際交流推進協議会」が、外国人住民施策等の要望を国に対して行うなど、外国人住民施策は、既に一部の地方自治体のみならず、全国的な課題となりつつある。

そこで、本研究会は、このような現状と今後の見通しの中で、地方自治体が地域において多文化共生を推進するという観点から、そのための施策の体系(多文化共生推進プログラム)のあり方について検討した。その際の検討対象と検討にあたっての基本的な考え方を以下のように整理することとした。

#### (1) 主な検討対象

地方自治体による多文化共生の推進は、きわめて幅広い課題である。そのうち本研究会においては、前述したように、近年、ニューカマーの大幅な増加を受けて、地域で多くの課題が生じていることに注目した。そして、定住傾向にあるが日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民にかかわる課題を主な検討対象とし、その他の外国人住民および外国にルーツを有する日本国籍取得者も課題に応じ、視野に入れて検討することとした。

外国人が日本に入国し滞在するためには、入管法の規定により、在留資格が必要となる。在留資格には入管法第2条の2に基づいた27の分類があり、それぞれに活動できる内容または身分が定められているが、これらは「活動内容に制限がある在留資格者」と「活動内容に制限がない在留資格者」に分類される。また、入管特例法に基づき、在日韓国・朝鮮人等は、特別永住者として活動内容に制限のない法的地位を有する。

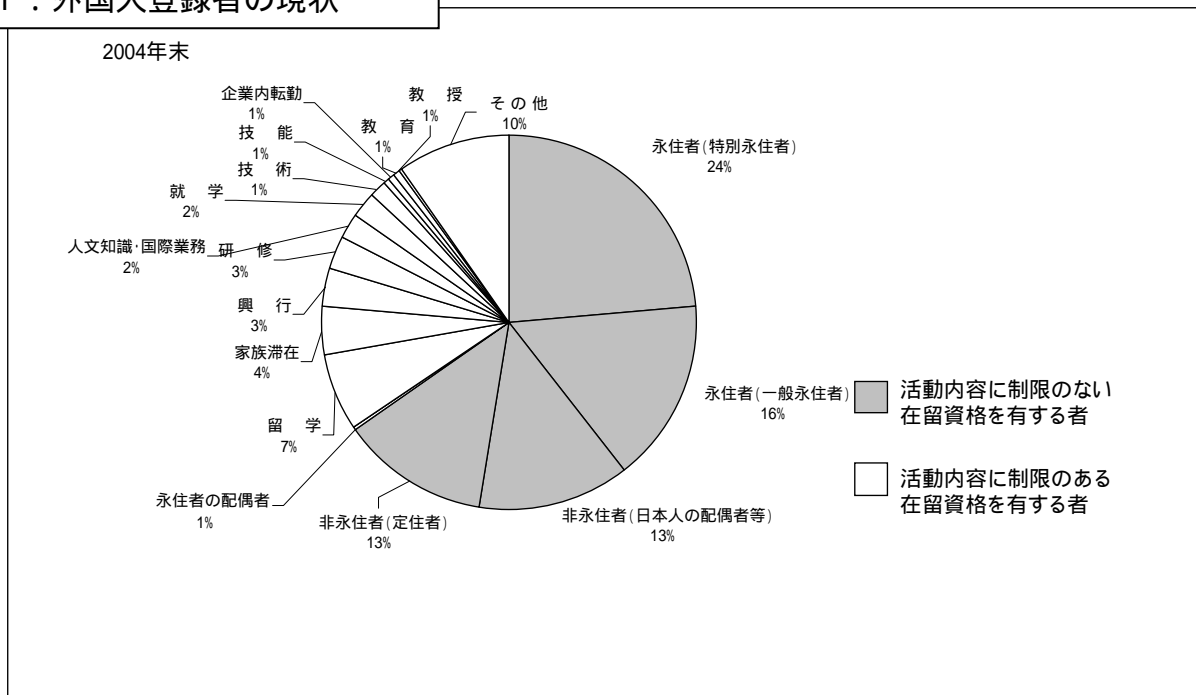
「活動内容に制限がある在留資格者」(67万7,721人、外国人登録者の34%(2004年末))については、留学生、研修生、企業内転勤者、専門技

術者などが含まれ、必ずしも日本での長期滞在や永住を予定していない場合が多い。しかし、日本語によるコミュニケーションが十分にできない者やそのまま定住・永住する者なども存在する点には留意する必要がある。

一方、「活動内容に制限がない在留資格者」(129万6,026人、外国人登録者の66%(2004年末))については、長期滞在の場合が多い。特別永住者を除いても、1990年の入管法改定により入国が容易になった日系南米人や、中国帰国者、インドシナ難民、日本人の配偶者である外国人などが近年急速に増加するとともに、永住資格の取得などにより定住傾向にある。これらの外国人住民の中には日本語によるコミュニケーションが十分にできない者が多数存在する。また、日本の社会システムに関する知識や理解が十分でない者も少なくない。なお、特別永住者のうち、特に高齢者については、日本語によるコミュニケーションが十分にできなかつたり、文化的な配慮を必要とする場合がある点に留意すべきである。

近年、定住化の進展に伴い、日本国籍を取得する外国人が増加している。また、国際結婚から生まれた者は国籍が日本籍であっても外国出身の親の文化的背景を持っている。このような外国にルーツを有する日本国籍取得者も、外国人住民と同様の課題を抱えている場合があることを付言する。

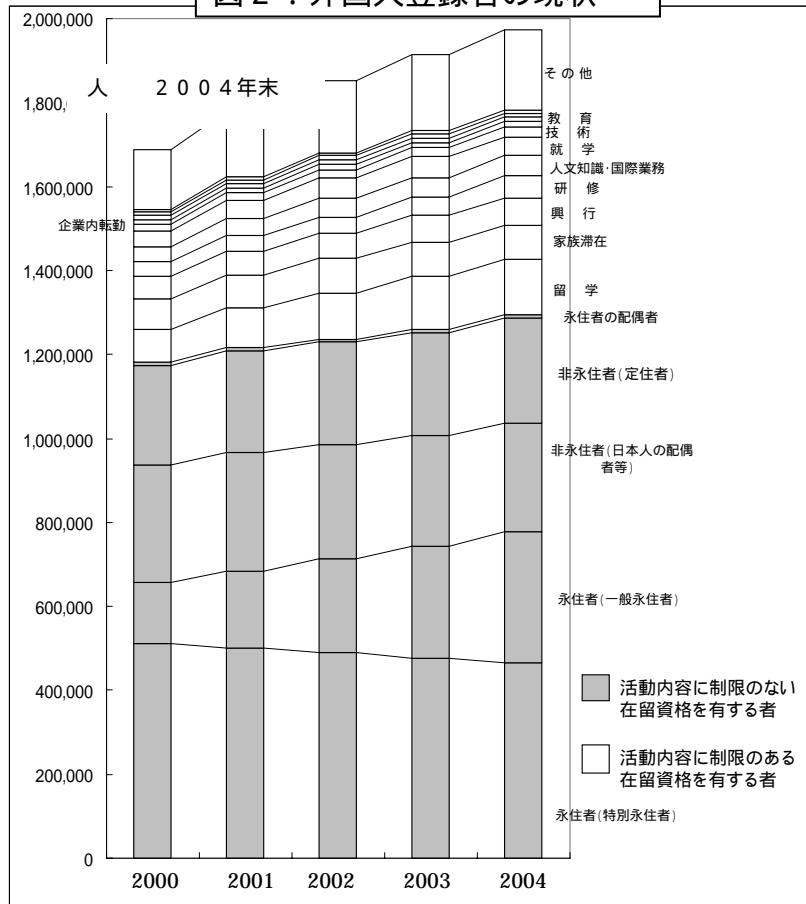
図1：外国人登録者の現状



出典：外国人登録者数は法務省HP (<http://www.moj.go.jp/>) に掲載されている2004年末現在の統計値。

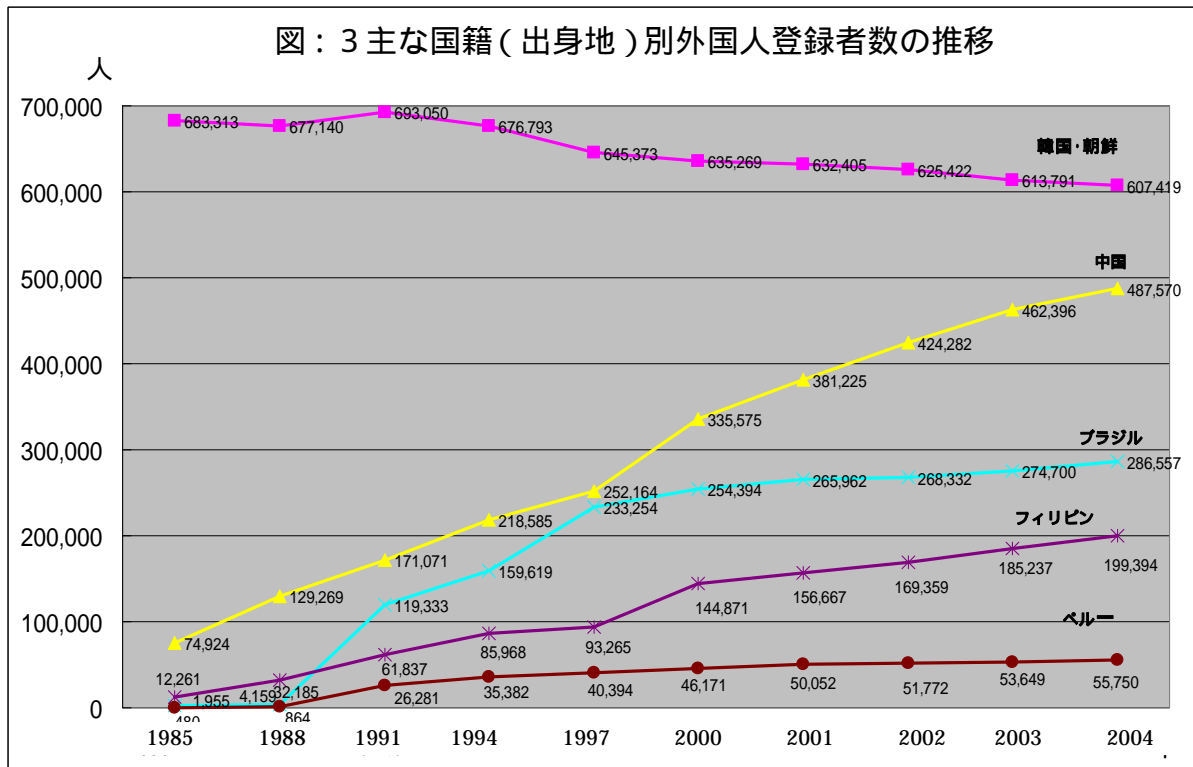


図 2 : 外国人登録者の現状



出典：外国人登録者数は法務省HP (<http://www.moj.go.jp/>) に掲載されている 2004年末現在の統計値。

図：3 主な国籍(出身地)別外国人登録者数の推移



出典：平成17年版 出入国管理(法務省入管局編) P33 をもとに作成

## (2) 政府における検討状況

政府においては、外国人問題について以下のような検討が行われている。

- ア．外国人労働者問題関係省庁連絡会議（内閣官房）（1988.5～）
  - 外国人労働者を中心とする外国人受け入れに関する諸問題を検討
- イ．難民対策連絡調整会議（内閣官房）（2002.8～）
  - 難民をめぐる諸問題について関係行政機関の連絡調整
- ウ．海外交流審議会（外国人問題部会）答申（外務省）（2004.10）
  - 「在日外国人の問題」、「外国人労働者受入問題」等について提言
- エ．経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（骨太の方針）」（2005.6）
  - 高度人材の受け入れ促進や、日本で就労する外国人が国内で十分その能力を発揮できるような環境整備について提言
- オ．犯罪対策閣僚会議幹事会（外国人の在留管理に関するWT）（内閣官房）（2005.7～）
  - 外国人の利便性の向上に配慮しつつ、外国人の在留に関する情報を正確に把握し、総合的に管理する仕組みの構築を検討
- カ．規制改革・民間開放推進会議 第二次答申（内閣府）（2005.12）
  - 在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化や雇用者に対する責任の明確化等の検討を提言
- キ．経済財政諮問会議（グローバル戦略（仮称））（2006年春目途）
  - 外国人の受け入れ問題についての検討を提言

以上のように、国レベルでも様々な検討がなされているが、現時点においては、日本の少子高齢社会・人口減少社会の到来を見据えた外国人労働力の活用の観点からの検討や、外国人の在留管理の観点からの検討が中心となっている。

また、居住、教育、福祉・医療、在留管理などの行政分野について、外国人集住都市会議等の地方自治体からの提言や規制改革要望等を踏まえ、それぞれの分野を所管する省庁で個別に検討が行われている状況である。

なお、経済界からも外国人労働力の活用の観点から提言が行われている。（日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」（2004.4）等）

### (3) 本研究会における基本的考え方

外国人住民も地方自治法上の「住民」であり、また、「国際人権規約」、「人種差別撤廃条約」等の要請から、基本的には日本人と同等の行政サービスを受けられるようにすることが求められる。

そこで、本研究会では、単に外国人労働者問題や在留管理といった観点から論じるのではなく、外国人を地域で生活する住民と捉え、「コミュニケーション支援」および「生活支援」について総合的・体系的に検討する。また、地域社会の構成員として共に生きていくという観点から、「多文化共生の地域づくり」について、さらに、これらの取組を実施するため、地域における「多文化共生の推進体制の整備」についても検討する。

これらの検討にあたっては、現行制度を前提とするが、政府においても制度改正等について検討が進められている現状を踏まえ、国の制度改正等を要する事項については、必要に応じて問題提起を行うこととする。

また、以下の検討は、これまで地域社会の現場において試行錯誤しながら取り組まれてきた地方自治体等における先行事例を踏まえたものであるが、各地方自治体においては、外国人登録者数、国籍など各地域における外国人住民の状況、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体における多文化共生への取組状況を勘案し、地域の実情に応じた多文化共生施策の推進に取り組むことを期待したい。

なお、特に外国人住民への対応に関しては、日常の相談業務や災害等緊急時への対応など、様々な面で、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体などが各地域において既の実績をあげて活動している現状を踏まえ、行政と民間が連携・協働して取り組むことが重要である。

## 2. コミュニケーション支援

### (1) 背景

前述のとおり、近年増加している日本語を母語としない外国人住民は、日々の生活において、近隣住民とのコミュニケーションが図れなかったり、各種行政サービスの利用や住民としての義務の履行に必要な情報が得られなかったりする場合がある。ここには、大別すると、次の2つの問題が含まれる。一つは、日本語運用能力にかかわるもの、もう一つは、日本の社会システムに関する知識や理解にかかわるものである。

そこで、こうしたコミュニケーション上の困難を抱える外国人住民を支援するため、「地域における情報の多言語化」および「日本語および日本社会に関する学習の支援」を体系的に検討する必要があると考えられる。

### (2) 地域における情報の多言語化

#### 今後必要な取組

日本語を十分に理解できない外国人住民に対しては、その滞在が短期であるか長期であるかにかかわらず、地域生活において必要となる情報を母国語で提供することが効果的である。

そのため、今後各地方自治体においては、地域の実情に応じて概ね以下のような取組を検討する必要がある。

#### A. 多様な言語、多様なメディアによる行政・生活情報の提供

地域における情報の多言語化として、まず必要となるのが、多様な言語・多様なメディアによる行政・生活情報の提供である。いくら熱心に外国人住民施策に取り組んでも、外国人住民への確に情報が伝わらないと意味がないことから、住民に提供される行政サービスや履行しなければならない義務の内容、地域社会で生活する上で必要となるルールや慣習、地域が主催するイベント等については、多様な言語・多様なメディアによる情報提供を行う。

多様な言語による情報提供にあたっては、各地方自治体の外国人住民の構成を勘案し、適切な言語による対応を行う必要がある。また、ふりがなをふる、理解しやすい表現に置き換えるなど、日本語での表記についても多様な住民の存在に配慮した工夫が求められる。

また、多様な言語による情報の提供に関しては、効果的な流通ルートを確保することが重要である。地方自治体の窓口のみならず、図書館や公民館のようなコミュニティ施設や、日本語教室などを通じた情報の提供が効果的である。

多様なメディアによる情報提供にあたっては、広報紙を始めとして、コ

コミュニティFMやエスニック・メディアの活用、インターネットや携帯電話の活用も有効である。

B．外国人住民の生活相談のための窓口の設置、専門家の養成

外国人住民が行政・生活情報を入手したり、地域生活で生じる様々な問題について相談できるよう、外国人住民の生活相談のための窓口や情報センターを設置する。また、外国人住民への対応を行う専門家を養成する。

C．NPO等との連携による多言語情報の提供

通訳ボランティアを育成するとともに、外国人住民への支援に取り組むNPOや外国人の自助組織等と連携の上、多様な言語による情報提供を推進する。また、通訳ボランティアの育成にも力を入れる。

D．地域の外国人住民の相談員等としての活用

外国人住民が地域生活で抱えている問題は、同じような文化的・社会的背景を有する外国人住民が一番理解できる立場にある。そこで、地域の外国人住民を相談員等として活用する。

E．JETプログラムの国際交流員(CIR)の活用等

地方自治体が外国語での相談や通訳・翻訳に応じることができる人材を独自に確保することが困難な場合もあるため、母国から日本語能力を有する人材を招聘し、JETプログラムの国際交流員(CIR)として多文化共生の分野に活用する。

取組事例

ア．地方自治体情報番組の放送(関西インターメディア株式会社(FM COCOLO))

阪神・淡路大震災を契機に、13言語で放送する外国語放送局を開局し、関西の地方自治体が“Local Government Information”と題して、多様な言語で情報提供番組を放送している。

イ．コミュニケーション・アシスタント(長野県)

県の相談機関(保健所や児童相談所)などにおいて、日本語が不自由な外国籍県民の相談を円滑に進めるため、通訳のできる市民を「コミュニケーション・アシスタント」として登録し派遣。

ウ．図書館での多様な言語によるサービスの推進(静岡市)

英語・中国語・ポルトガル語・韓国語の図書や日本語教育に関する図書、約40タイトルの雑誌・新聞(エスニック・メディア)を所蔵。

また、地元大学の学生と協力して外国人親子向けの外国語絵本のイベント等も開催。

エ．外国語広報のあり方に関する指針（横浜市）

外国人市民や外国人来訪者、外国企業などに対する広報について全庁的に定めた指針。外国人市民については、緊急事態への対応、生活相談に関する情報（保健・福祉・教育等）など、優先度の高い分野を具体的に定め、それらについて、積極的に外国語による広報を行うこととしている。

オ．「多言語情報提供ネットワーク」および「多言語相談窓口情報提供ネットワーク」の運用（愛知県、群馬県、長野県、岐阜県、静岡県、三重県、名古屋市）

6県内の市町村等において作成された多言語文書を愛知県がウェブページ上に集約し、これを市町村職員等が自由に利用できるシステムを2005年から運用。また、6県内の市町村等の多言語相談窓口を愛知県がウェブページ上に集約し、日本語、英語、ポルトガル語の3言語で広く住民に対して提供するシステムを2005年から運用。

カ．多言語生活情報センターの設置・運営（（財）神奈川県国際交流協会）

自治体やNGOが発行する多言語生活資料を継続的に収集するとともに、資料の作成・更新情報を、自治体等の関係機関に迅速に伝える仕組みを構築するため、「多言語生活情報センター」を2006年度に開設予定。収集した多言語生活資料の中で使用頻度の高い資料についてはデジタル化し、ITを活用して情報発信。

キ．JETプログラムの国際交流員（CIR）の多文化共生分野への活用（石川県小松市）

JETプログラムの国際交流員（CIR）を、外国人住民への窓口対応や地域における外国人住民への相談業務に配置。

地域における多文化共生事業促進委員会（（財）自治体国際化協会）

（財）自治体国際化協会では、2005年度に「地域における多文化共生事業促進委員会」を開催し、地方自治体や地域国際化協会が多文化共生施策を推進する上で役に立つツールの開発や教材の開発などを進めているところであり、特にコミュニケーション支援について、以下の2点を研究している。

1．外国人住民に対する行政からの情報伝達方策に関する調査研究

情報の送り手である地域国際化協会、情報伝達媒体であるエスニック・メディア、情報の受け手である外国人住民の情報入手方法等に関し、調査を実施し、地域国際化協会等による情報伝達方策を研究。

2．通信機器を利用した多言語対応通訳システムの開発に向けた調査研究

地域国際化協会の多言語対応業務の現状と課題を踏まえ、トリオフォンの活用やワンストップサービス等、通信機器を利用した通訳システムについて調査研究。

### (3) 日本語および日本社会に関する学習の支援

#### 今後必要な取組

ニューカマーが定住化傾向を示す中、外国人住民が地域社会で孤立することなく日本人と共に生活していくためには、日本語でのコミュニケーションを図ることができる能力を身につけることに加え、日本の社会や文化等について理解を深めていくことも必要である。このため、国および地方自治体において、以下のような取組を検討する必要がある。

#### 【地方自治体において検討すべき取組】

##### A．地域生活開始時におけるオリエンテーションの実施

外国人登録時等の機会を利用し、外国人が地域住民としての生活を開始してからできるだけ早い時期にオリエンテーションを実施し、行政情報や日本社会の習慣等について学習する機会を提供する。

##### B．日本語および日本社会に関する学習機会の提供

上記オリエンテーションの実施後も、外国人住民が継続的に日本語および日本社会を学習するための機会の提供を行う。

#### 【国において検討すべき取組】

##### A．日本語および日本社会に関する学習の支援

近年急増しているニューカマーは、滞在が結果として長期にわたることも少なくない。諸外国の中には、外国人の受入れに当たり、国レベルで語学、文化・歴史等のオリエンテーションを行っている国もある。例えばドイツでは、2004年に移住者法が制定され、外国人のためのドイツ語講座を国の財政的な負担により実施している。日本においても、地方自治体の取組に任せるだけでなく、出入国政策と連動した形での入国時および入国後の日本語および日本社会に関する学習支援施策のあり方を、国の責任において検討すべきである。

##### B．国の関係機関等のノウハウの活用

中国帰国者やインドシナ難民については、来日後、中国帰国者定着促進センター等の国の機関で日本語教育や社会適応のための生活指導等を受けるプログラムが実施されてきた。

こうしたセンター等には、日本に定住することになる日本語を母語としない人々に対する日本語教育のノウハウが蓄積されていることから、ニューカマーに対する日本語教育にも、今後これらの活用を検討すべきである。

### C. 永住許可取得時の日本語能力の考慮

近年は永住資格を取得する者が急増しているが、永住許可にあたっては、日本語によるコミュニケーション能力を考慮することについて検討する必要がある。その際には、高齢者等、日本語の習得が困難な状況にある申請者の存在にも留意する必要がある。

#### 取組事例

#### ア. 「国際共生サロン」における日本語学習支援（三重県四日市市）

集住地区における外国人児童生徒への日本語学習支援、生活相談、各種イベント等の実施。

#### イ. 日本語学習リソースセンター（長野県）

日本語ボランティア等が日本語教材を活用するとともに、副教材や補助教材を作成・分類し、こうした教材をさらに流通させる工夫をするなど、外国籍県民等の日本語指導および生活支援に関する情報交換のできるリソースセンターを県内に複数開設。

#### ウ. 生活オリエンテーションの実施（三重県）

外国人住民へ地域生活の基本的な情報やルールを話し言葉（ポルトガル語・スペイン語）で伝える「生活オリエンテーション」を、三重県の委託事業として三重県国際交流財団が県内の市町と連携・協働して実施。

#### 地域日本語教育支援事業（文化庁 2006年度新規事業）

##### 1. 人材育成

日本語ボランティア、地域日本語支援コーディネーターについて、地域の具体的なニーズに応じた内容の研修・講習を実施。

##### 2. 日本語教室設置運営

モデル的、先端的な日本語教室運営を企画する団体に事業を委嘱。

##### 3. 教材作成

市販の教材ではなく、地域の実情に沿った地域独自の教材を地域の人たちの手で作成企画する事業を委嘱。

##### 4. 連携推進事業

地域における多様な構成員からなる「検討委員会」を組織し、シンポジウムを開催する事業を委嘱。



### 3. 生活支援

#### (1) 背景

ニューカマーのうち、日系人の多くは、入管法上の「日本人の配偶者等」や「定住者」としての在留資格で来日するが、更新の手続きを行うことにより、引き続き滞在が可能なため、結果として長期滞在が見込まれることとなる。また、「永住者」の資格を取得することもできる。日本人と結婚して日本での生活を始める外国人や、日本の大学を卒業後日本で就職し、生活の基盤を日本に置く外国人も増えている。

このように、ニューカマーにはゆるやかな定住化の傾向が見られるが、居住、教育をはじめとして、地域において安定的に生活する上で、様々な困難に直面している場合がある。

そこで、外国人住民が地域において安心して生活を送ることができるよう、生活環境を整備し、定住化に伴う生活上の様々な課題に関して、総合的な支援を行うことが求められる。

#### (2) 居住

##### 今後必要な取組

公営住宅への外国人住民の入居については、そもそも入居者資格に国籍要件が付されているわけではなく、国土交通省からも外国人住民に対して可能な限り日本人住民と同様の入居資格を認めるよう通達が出されており、外国人住民の公営住宅入居者数は増加傾向にある。

また、旧都市基盤整備公団（現都市再生機構）の整備する賃貸住宅（いわゆる「公団住宅」）についても、ほぼ同様の状況である。一方、民間住宅については、外国人住民であることを理由とした入居の拒否事例が少なからず存在する。

このため、各地方自治体においては、地域の実情に応じて、以下のような取組を検討する必要がある。

##### A. 情報提供による居住支援、入居差別の解消

賃貸住宅の仲介を行う不動産業者に関する情報や、日本の住宅に関する慣習やシステム等に関する情報を、外国人住民へ多様な言語で提供するとともに、連帯保証人を紹介するなど、外国人住民の居住支援を行う。

また、入居差別で損害賠償が認められた判決などを紹介し、不動産業者への啓発活動を行う。

## B．住宅入居後のオリエンテーションの実施

家庭ゴミなどの一般廃棄物の取扱い等、地域における生活ルールを巡って、外国人住民と日本人住民との間にトラブルが発生する事例がある。このようなトラブルは、生活習慣のちがいに起因する場合が多いことから、地域のルール等を外国人住民に周知するオリエンテーションの仕組みを、自治会、NPO等と連携して構築する。

## C．自治会・町内会等を中心とする取組の推進

外国人住民が生活する上での地域社会の接点の一つとして、自治会・町内会や商店街等の地域団体がある。平常時・緊急時を問わず、自治会等が中心となって、NPO、NGO、その他の民間団体との連携を図りつつ、地域ぐるみで外国人住民を支えていくことが重要である。このため、自治会等への外国人住民の加入を促すとともに、外国人住民と自治会等が連絡を取れる仕組みづくりを推進する。

## D．外国人住民が集住する団地等における相談窓口の設置

公営住宅等集住している外国人住民は日本人住民との交流の機会も少なく、生活情報の入手が困難な場合がある。

このため、外国人住民への入居時の生活情報の提供や、生活相談に対応できる相談窓口を集住団地内に設置する。

### 取組事例

#### ア．外国人居住支援システム（神奈川県）

不動産業界団体、民族団体、各地域の国際交流協会、YMCA、かながわ外国人すまいサポートセンター、行政（神奈川県、横浜市、川崎市）の関連セクションが、外国人居住支援ネットワークを設置し、住宅関連各種マニュアルの多言語化や、多様な言語による相談窓口を設置。

#### イ．居住支援制度（川崎市）

外国人や高齢者・障害者等が住居を借りる際の保証会社のリスクの一部を川崎市が負担したり、滞納等の事故の際、住宅供給公社が間に入るという「入居保証システム」と、トラブル時の市や関連団体、ボランティア等による支援システムである「居住継続システム」を実施。

#### ウ．外国人集住地域ネットワーク（愛知県）

県の委託事業として、NPO法人と外国人集住地域の6つの自治会が連携して、ネットワークの構築を活用した意見交換会を実施することにより、ゴミ置き場の改善等、様々な問題の解決につなげ、集住地域での取組を他の地域へ情報発信しながら、多文化共生社会の構築を目指す。

## エ. 地区別三者懇談会(群馬県大泉町)

行政担当者、自治会役員、外国人住民三者の地区別懇談会を定期的に行い、町の施策、行事、自治会の仕組み、地域のルールなどについて周知するとともに、意見交換を行い、外国人住民の地域への定着を促進する。

### あんしん賃貸支援事業(国土交通省2006年度新規事業)

国土交通省では、民間賃貸住宅を活用して、高齢者、障害者、外国人等のいわゆる住宅弱者の住宅セーフティネットの構築を図ることを目的に、住宅弱者の入居を受け入れること等の一定の要件に合った民間賃貸住宅等(あんしん賃貸住宅)に関する登録制度を整備し、地方自治体、NPO、仲介業者等と連携して、住宅弱者の入居の円滑化と安心できる賃貸借関係の構築支援を行う予定。

## (3) 教育

### 今後必要な取組

日本は「国際人権規約」および「児童の権利に関する条約」を批准しており、後者には「初等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」とされている。このことを踏まえ、外国人児童生徒が公立義務教育諸学校への就学を希望すれば、日本人と同様に無償で受け入れることとしている。また、教育を受ける場として外国人学校を選択することも可能である。

しかし、現実には、ニューカマーの子どもの教育については、日本語習得の困難や不就学問題など、さまざまな課題が生じている。このため、今後は国、地方自治体および地域において、以下のような取組を検討する必要がある。

### 【地方自治体において検討すべき取組】

#### A. 学校入学時の就学案内や就学援助制度の多様な言語による情報提供

小中学校の入学や学校生活および就学援助制度、その他日本の学校制度全般について、入学の前段階から外国人住民が有効に活用できるよう、多様な言語で周知する。

#### B. 日本語の学習支援

外国人児童生徒に対する日本語の具体的な教授法については、多くの課題がある。

日本語を母語とせず、第二言語として学習するカリキュラム(JSL (Japanese as a Second Language) カリキュラム)については、地方自治体やNPO、NGO、その他の民間団体における取組を参考としつつ、

ようやく国において整備が始まった段階である。

また、日本語によるコミュニケーション能力を日常生活レベルで身につけた場合であっても、初等・中等教育における学習内容を理解することや、さらに高等教育を受けるために必要な日本語能力を習得し、学習内容を理解することは、公立学校における通常の実践のみでは困難な場合が多く、結果として、外国人住民の子どもへの高等教育への進学率は、日本人に比べ非常に低いのが実態である。

このため日本語による学習の効果を高めるために、加配教員の配置など正規の課程内での対応のほかに、ボランティア団体と連携した学習支援や母語による学習サポートなど課外での補習を行う。

#### C．地域ぐるみでの取組

ニューカマーの場合は、保護者の労働環境が不安定なために子どもとの対話も不足しがちであり、また子どもが日本語能力を向上させても保護者の日本語能力の向上の機会が乏しいことから、親子間のコミュニケーションギャップ、さらには、保護者と学校とのコミュニケーションギャップなどが課題となっている。

これらの課題への対応については、学校のみに対応を委ねるのではなく、NPO、NGO、自治会、企業等、地域ぐるみの取組を促進する。

#### D．不就学の子どもへの対応

学校に通っていない、または学校からドロップアウトした不就学の子どもの存在が社会的な問題となっている。

そこで、実態を把握した上で、外国人の子どもが未来への希望を持ち、その力を日本の地域社会においても最大限発揮できるような教育環境の整備を行い、不就学の子どもに対する取組を講じる。

#### E．進路指導および就職支援

教育分野については、義務教育課程が重視されがちであるが、進路指導および就職支援も重要である。そこで、外国人生徒が、将来を見据えて適切な進路を選択し、やりがいを感じる仕事につけるよう、外国人生徒の高校・大学進学への進路指導や就職支援に取り組む。

#### F．多文化共生の視点に立った国際理解教育の推進

国籍や民族のちがいかかわらず、誰もが日本社会そして地域社会の構成員であることを学ぶことが重要であり、すべての児童生徒を対象として、多文化共生の視点に立った国際理解教育を推進する。

#### G．外国人学校の法的地位の明確化

ブラジル人学校やペルー人学校等、ニューカマー向けの外国人学校は無認可施設であることが多く、財政的にも人間的にも厳しい状況におかれており、各種税制上の優遇措置、JR等の公共交通機関による通学定期の運賃割引等も受けられない状況にある。

各種学校および準学校法人の認可は都道府県知事の権限とされていることから、外国人学校の法的地位の明確化をはかるため、地域の実情に応じて、各種学校および準学校法人の認可基準の緩和について検討する。

#### H．幼児教育制度の周知および多文化対応

来日時期が学期の途中であったり、保護者が日本の幼稚園の制度を知らないことにより、就学前教育を受けていない外国人の子どもも少なくない。保育所とも連携しながら、情報提供に努める。また、言語、習慣面での配慮を行い、外国人の子どもの幼児教育に取り組む。

#### I．JETプログラムの国際交流員（CIR）の活用

既にいくつかの地方自治体においては、JETプログラムの国際交流員（CIR）を活用し、公立小中学校において外国人児童生徒の相談等を定期的に行う例もみられる。

活用の方法としては、外国人児童生徒の相談業務の他に、母語による補習ボランティアの育成や外国人学校のサポート等も考えられ、各地方自治体の状況に応じた弾力的な活用を図る。

（注）「両首脳は、JETプログラムが在日ブラジル人社会のために人的交流を促進する重要な事業であることを再確認した。この意味で、日本側は、在日ブラジル人社会、特にブラジル人子弟のために、JETプログラムへのブラジル人の参加を幅広くし、ブラジル人JET参加者を一層活用する可能性を探る意図を表明した。」

（2005年5月26日、日伯両首脳による「在日ブラジル人コミュニティに関する共同プログラム」）

### 【国において検討すべき取組】

#### A．基本的な考え方の提示

まず、国の責務として、すべての子どもに教育を受ける機会が実質的に保障されるように、外国人児童生徒の教育のあり方についての基本的な考え方を示す必要がある（例えば学習指導要領に外国人児童生徒教育を明確に位置づけるなど）。

あわせて、外国人児童生徒教育にかかわる国、都道府県、市区町村等の費用負担のあり方についても検討する必要がある。

## B．外国人児童生徒に対する日本語教育方法の確立

JSLカリキュラムの更なる開発・普及を行う。日本語教育を専門とする教員の養成、大学の教員養成課程における日本語教育関連科目や外国人児童生徒教育に関する科目の設置について検討する。

また、日本語教育方法の確立には、外国人に対する日本語教育のノウハウを有する関係機関（国際交流基金や文化庁など）の連携も必要である。

## C．不就学の子どもへの対応

全国的な実態把握を行った上で、不就学の子どもを減少させる方策を早急に講じることが必要である。また、在留資格付与・更新の要件として、子どもの就学を定めることの是非について、諸外国の事例も参考に検討する。

## D．外国人学校のあり方の検討

各種学校として認可された外国人学校への財政支援のあり方を、他の私学助成と比較しつつ検討する必要がある。中長期的には、外国人学校の法的位置づけのあり方について検討する必要もある。

## 取組事例

### ア．帰国・渡日児童生徒学校生活サポート事業（大阪府）

府内7ブロックにおけるブロック協議会を通じて、多様な言語による学校生活・進路ガイダンス・相談会の実施、多様な言語のホームページによる情報提供等を実施。また、サポート体制は、大阪府教育委員会、(NPO法人)関西国際交流団体協議会、各市町村の国際交流協会、NPO、教育委員会等が参加するネットワークが担っている。

### イ．子ども多文化共生センター（兵庫県）

すべての児童生徒が互いを尊重し合い、多様な文化的背景を持つ外国人児童生徒と共生する教育の取組や外国人児童生徒の自己実現の支援などを図る拠点として、2003年度に設置。外国人児童生徒にかかわる教育相談や学習教材・書籍等の展示・貸出、講師・ボランティア登録と人材バンクの整備等を実施。

### ウ．多文化共生教育支援事業(愛知県)

県内に在住する外国籍児童生徒の支援を行い、その教育・生活環境の改善を進めていくモデル体制づくりをめざして、教育・生活支援プロジェクト事業および外国籍児童生徒交流プロジェクトを、NPOや外国人学校から公募し、委託実施。

- エ.日本語の初期指導教室の設置と放課後学習支援事業(岐阜県美濃加茂市)  
入国・転入してきた外国人児童生徒(主にブラジル人)に対し、日本の文化や必要最小限の日本語などを集中的に教え、日本の学校生活にスムーズに適応できるよう、共生教室「エスペランサ」を2003年度に開設。さらに、2005年度からは、公民館を利用した放課後の学習支援事業を、市の委託事業としてブラジル人グループが実施。
- オ.外国人の子どもの教育環境実態調査(岐阜県可児市)  
2003・2004年度において厚生労働省委託の研究班やNPO等と協働して、就学年齢の子どものいる全家庭を訪問し、就学状況を3回にわたって把握。
- カ.不就学の解消に向けての支援(静岡県浜松市)  
2002年度から「外国人学習サポート(カナリーニョ)教室」を市内に4箇所設置し、不就学の子どもたちへの就学支援や就学している児童生徒への日本語とポルトガル語を使った学習指導およびポルトガル語の指導を行っている。
- キ.バイリンガル教員の配置(群馬県太田市)  
2004年度から、外国人児童生徒教育特区として、ブロック別集中校システムのもとで、日本語とポルトガル語のわかる教員を配置し、日本語の習得と主要教科の理解度の向上を目指したバイリンガル授業を実施して、ブラジル人児童生徒に対してきめ細やかな指導体制を整備。
- ク.日本語を母語としない児童の母語教室(新宿区大久保小学校)  
児童が日本の生活に慣れるにつれ生じる親子のコミュニケーションギャップを解消し、自分のルーツに誇りをもてる児童の育成を目指し、課外授業として母語教室を設置。2005年度はタイ語、韓国語、中国語のクラスを設置。
- ケ.ニューカマー対象の学校の各種学校および準学校法人認可(静岡県)  
静岡県では、各種学校の認可要件を緩和して、浜松市のペルー人学校「ムンド・デ・アレグリア」を各種学校に認可し、その設置団体を準学校法人に認可した。
- コ.外国人学校間の連携(兵庫県外国人学校協議会)  
1995年の阪神・淡路大震災を契機に、兵庫県下の外国人学校が、学校間の連携強化や課題共有化を目的に、また兵庫県が推進する「世界に開かれたまち」づくりに寄与することをめざして、「兵庫県外国人学校評議会」を設置した。

「帰国・外国人児童生徒支援体制モデル事業」、「不就学外国人児童生徒支援事業」  
(文部科学省 2006年度事業)

1. 帰国・外国人児童生徒支援体制モデル事業(新規)

公立学校における帰国・外国人児童生徒の受入体制の包括的な整備を行うため、地域にセンター校を認定し、当該センター校に母語のわかる指導協力者やコーディネーターの配置、日本語指導教室の設置等を行うとともに、域内の各学校にも巡回指導を行うことにより、地域における日本語指導、適応指導の充実を図る支援体制モデルの構築を行う。

2. 不就学外国人児童生徒支援事業

教育委員会及び学校が、外国人登録を行う市町村部局、民間企業などの関係機関と連携し、不就学の子どもたちの実態把握及び要因分析を行うとともに、これを踏まえた就学のための支援のあり方についての実践研究を行う。



#### (4) 労働環境

##### 今後必要な取組

日本人の配偶者等（日系2世を含む）や定住者（日系3世とその家族や難民として定住が認められたものなど）の在留資格で滞在する外国人住民は、日本での就労に制限がないことから、非熟練労働者として、間接雇用の形態で雇われている場合が多く、賃金・労働の問題や社会保険未加入などのために不安定な労働環境にあることが強く指摘されている。このため、国や地方自治体においては、以下のような取組を検討する必要がある。

##### 【地方自治体において検討すべき取組】

###### A．ハローワークとの連携による就業支援

外国人の就業機会を確保するため、地域のハローワークと連携して就業支援する。

###### B．商工会議所等との連携による就業環境の改善

地元の商工会議所などと連携して、地域の企業と協議の場を設け、社会保険への加入の促進等、外国人労働者の就業環境の改善を促す。

地域の企業に対しては、地域社会の構成員として、社会的責任を有していることが理解されるよう、啓発を行う。

###### C．外国人住民の起業支援

起業意欲のある外国人労働者が、地域経済の特徴や外国人の発想を活かした企業家として地域で活躍できるように、情報提供等、外国人住民の起業支援を行う。

##### 【国において検討すべき取組】

###### A．就業環境の改善

既に、外国人集住都市会議による国への提言でも指摘されているが、社会保険加入状況の改善、特に請負業者への指導体制の強化、外国人を雇用する事業者の実態把握、改正労働者派遣法の適切な運用による就業環境の改善などについて、国の責務として早急に対応すべきである。

B．外国人労働者の実態把握と失業対策

景気の変動で失業する外国人住民も存在するため、外国人労働者の実態把握と同時に、失業者の縮減に向けた取組を進める必要がある。

C．外国人住民の起業支援

外国人住民の中には起業意欲を持った者が少なからず存在するので、非熟練労働・間接雇用形態からの転換を促進するためにも、外国人住民の起業支援の方策を検討する必要がある。

取組事例

ア．ハローワークとの連携による就職支援（愛知県豊田市、愛知県豊橋市）

豊田市および豊橋市では、ハローワークが中心となって日系人就業支援連絡会議を開催し、失業した日系人若年者等の現状把握、就職関連情報などの収集を行い、具体的な支援内容を検討。

イ．外国人雇用事業主向けの広報の実施（愛知県豊橋市、静岡県湖西市）

豊橋市では、社会保険事務所の依頼により、市の広報誌および豊橋商工会議所の広報誌で、事業主あてに外国人労働者の社会保険加入手続きを呼びかける広報を実施。

また、湖西市では、窓口で外国人住民の就労状況・在留期間・家族構成等を確認、関係法令の写しを手渡し、事業主に社会保険への加入を働きかけるよう指導。

ウ．「外国人を雇用する場合の企業における留意事項」の制定（愛知県豊田市商工会議所）

商工会議所が傘下の2000企業に対し、直接雇用のみならず、業務請負業者の下で働く外国人労働者についても、適正な賃金・労働条件の確保や社会保険加入の徹底を図るために、ガイドラインを取りまとめて配布。

エ．外国人就労関係研究会の設置（静岡県浜松市）

外国人労働者を多数雇用する企業や地域経済団体・関係行政機関が連携し、外国人の就労に関する問題について協議を実施。

(5) 医療・保健・福祉

今後必要な取組

医療保険に加入していない外国人住民が医療機関で受診する際は、医療費が高額となるために医療費の未払いとなったり、重症になるまで受診しないために結果としてより高額な医療費が発生するなど、様々な問題が生じている。また、受診にあたっては医療通訳者が必要な場合があるが、医療通訳者の確保およびその費用を誰が負担するかについても課題となっている。

母子保健や感染症対策など保健の面でも同様に課題があり、さらに外国人住民の高齢化により、年金や介護の分野でも多様な言語や多文化の対応が必要となっている。

このように、医療・保健・福祉分野においても、言語や習慣等のちがいに配慮した行政サービスの提供が求められており、国や地方自治体においては、以下のような取組を検討する必要がある。

【地方自治体において検討すべき取組】

A．外国語対応可能な病院・薬局に関する情報提供

地域に外国語対応が可能な病院や薬局がある場合には、広報誌等において外国人住民への積極的な情報提供を行う。

B．医療問診票の多様な言語による表記

診療時の医療問診票等を多言語表記とし、外国人住民が診療時に安心して医療を受診できるようにする。

C．広域的な医療通訳者派遣システムの構築

広域的な医療通訳者派遣システムを構築し、外国人住民にかかわる医療通訳者のニーズと、広域に存在する医療通訳者にかかわる人的資源の効果的なマッチングを図る。

D．健康診断や健康相談の実施

外国人が多数居住する地域の健康診断や健康相談の実施に際しても、医療通訳者等を配置することとし、開催にあたっては多様な言語による広報を行う。

E．母子保健および保育における対応

日本で出産する外国人女性が増えているため、多様な言語による母子手帳の交付や助産制度の紹介、両親学級の開催などを行う。

また、外国人住民は共働き世帯も多く、来日直後から子どもを預けて就労するケースも多いことから、多様な言語による情報提供や保育での多文化対応を通して、保育を必要とする世帯への支援策を講じる。

#### F . 高齢者・障害者への対応

高齢の特別永住者等の中には日本語によるコミュニケーションが困難な人も存在する。介護保険分野や障害者福祉においても、介護制度の紹介やケアプラン作成時の通訳者派遣など、多様な言語による対応や文化的な配慮が求められる場合があることから、その対応方策を検討する。

### 【国において検討すべき取組】

#### A . 社会保険への加入の促進

既に、外国人集住都市会議による国への提言でも指摘されているように、外国人労働者の社会保険加入の実態を十分に把握の上、派遣元企業における社会保険加入状況の改善に向けて、働きかけを行うことが必要である。

また、地方自治体と連携して、受け入れ企業への働きかけを行うことも必要である。

#### B . 医療通訳者の育成および費用負担の問題

医療通訳に関しては、医療通訳者や医療通訳ボランティアの育成、医療通訳のシステム化の推進について検討する。現在は地方自治体が独自にモデル事業的に行っていることから表面化していない費用負担の問題についても、医療保険制度での対応の可能性を含め、広範な検討を行う必要がある。

#### C . 医療従事者や福祉関係者への研修の実施

診察等の際に必要な外国語や外国人住民の生活習慣、医療に対する考え方等について、医療従事者に対し研修する機会を設ける必要がある。また、福祉関係者に対しても同様の研修機会を設ける必要がある。

### 取組事例

#### ア . 外国人医療サポートプログラム（三重県国際交流財団）

医療通訳ボランティアのスキルアップ研修（ポルトガル語・スペイン語・中国語）や医療通訳者派遣パイロット事業、外国人医療情報の整備、健康相談会の実施等。

#### イ . 医療通訳派遣システム構築事業（神奈川県）

県内の協力病院から医療通訳者の派遣依頼を受け、医療通訳コーディネーターが最適な医療通訳スタッフを派遣。

ウ．医療通訳システムモデル事業（京都市国際交流協会）

市、国際交流協会およびNPO多文化共生センター・きょうとの3者共催により、通訳者を市内2病院に派遣または常駐。症状・病気の説明、手術の説明・付き添い、保険など事務書類の説明などを中国語または英語で対応。

エ．医療通訳ボランティア養成講座（埼玉県国際交流協会）

NGO、県医療社会事業協会、県、市保健所、および市国際交流協会の協力を得て、医療通訳研修を実施。

オ．在日コリアン高齢者向け生活支援事業（NPO法人京都コリアン生活センター・エルファ）

在日コリアン高齢者を対象に、ホームヘルパーの派遣やデイサービスなどの事業を運営し、利用者の文化的背景に配慮したサービスを提供している。デイサービスでは、ハンガルの歌を歌ったり、コリアン料理を楽しんだりすることができる。また、在日コリアン障害者支援、子育て支援なども行っている。

カ．外国人住民に対する保育支援（神奈川県愛川町）

親子の遊びと交流、親の悩みと相談の場として開設している「子育て支援センター」において、外国人住民に対する保育支援と交流を図ることを目的に、月1回通訳保育士を配置し、外国人住民へ参加を呼びかけている。

(6) 防災

今後必要な取組

外国人住民の中でも日本語によるコミュニケーションが困難な外国人住民は、災害発生時に特別な支援が必要となる「災害時要援護者」（いわゆる「災害弱者」）である。

現在のところ、地域防災計画や地域の防災体制等における外国人住民への対応の位置づけは必ずしも十分と言える状況にはない。このため、地方自治体においては、以下のような取組を検討する必要がある。

A．災害等への対応

ニューカマーを始めとする外国人住民の中には、地震などの災害を経験したことがない者も少なくない。文化・習慣のちがいから、大規模災害発生時の避難所における日本人住民とのトラブルも予想される。これらの課題に対応するためには、災害発生時の対応はもちろんのこと、平常時からの外国人住民に対する防災教育・訓練が重要である。

平常時からの外国人住民に対する防災教育・訓練や防災情報の提供を行

うにあたっては、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体、地域の自主防災組織などと連携を図る。

また、緊急時の対応としては、特に、多様な言語による各種気象警報の伝達や避難誘導の他、避難所における外国人住民の支援方策などを検討する必要がある。

また、これらの外国人住民向け防災対策を各地方自治体の地域防災計画に明確に位置づけた上で、大規模災害発生時に外国人被災者への対応を専門とする支援班を災害対策本部に設置するなど、効果的な対応が可能となる体制整備を行う。

#### B．緊急時の外国人住民の所在把握

災害弱者の所在情報の把握は、防災対策を行う上で不可欠であるため、外国人の所在情報について平常時から的確に把握しておく必要がある。

なお、現在の外国人登録制度には登録と実態の乖離が少なからずあることから、防災の観点から的確な情報を地方自治体が把握できるシステムの構築が求められる。

#### C．災害時の通訳ボランティアの育成・支援、連携・協働

災害発生時の外国人住民への対応に関しては、阪神・淡路大震災を契機にNPO、NGO、その他の民間団体の活動が盛んになり、その後多くの経験とノウハウの蓄積が進んでいる。そこで、今後は地方自治体における防災部門と外国人住民施策担当部門の連携をはじめとして、NPO、NGO、地域の自主防災組織など、多様な民間主体との連携・協働を図ることが効果的かつ現実的な対応として必要である。

防災対策は住民の国籍にかかわらず、地域住民の生命・身体・財産保護にかかわる緊要な課題であることから、災害弱者である外国人住民の防災にかかわる関係者間の地域内ネットワーク、地域間ネットワーク、さらには全国的なネットワークの構築により、実際の災害時に機能する防災体制の整備を早急に行う。

#### D．大規模災害時に備えた広域応援協定

東海地震や東南海・南海地震、首都直下地震等の大規模震災が発生すると、被災地以外の地域からの多数の通訳ボランティアが必要となることや、少数言語への対応の必要等を勘案し、地域国際化協会、NPO、NGO、その他の民間団体も含め、地方自治体の枠を超えた広域の応援協定を策定する。

#### E．災害時の外国人への情報伝達手段の多言語化、多様なメディアとの連携

災害発生時や事前の防災対策において、あらかじめ災害時に役立つ外国語表示シート等を準備するほか、ラジオ・テレビ等の既存メディアのデジタル化による多言語化や、ICTの活用、エスニック・メディアの活用など、多様なメディアとの連携の可能性を検討する。

## 取組事例

- ア．災害時における多言語情報のネットワークづくり（横浜市国際交流協会）  
災害時に役立つ外国語の表示シート表を出版し、被災した他の自治体の利用にも供する。
- イ．大使館との連携による震災対策セミナーの実施（東京消防庁）  
大使館での震災対策セミナーや応急救護訓練、防火・防災に関する講話会を開催。

### 東京都の取組事例～地域国際化推進検討委員会～

新潟県中越地震を契機に、東京都地域国際化推進検討委員会において、災害発生時に日本語で情報を得にくい外国人に対しどのように情報提供を行うかについて検討し、2005年7月に最終答申を発表。

#### 1．災害時に備えた平常時からの取組

平常時から、在住外国人向けメディア、外国人支援団体および都・市区町村が外国人への防災知識の普及やネットワーク整備に努めるよう要請。

#### 2．災害発生時の取組

災害発生時の対応について、発災直後から時系列に沿って4つのステップを想定し、外国人への情報提供のモデルケースを提示。

また、東京都災害対策本部には、在住外国人部を設置し（外国人災害時情報センター）、在住外国人部職員と語学登録職員が対策に従事する。

#### 3．災害時等緊急時の連携体制

都・市区町村を中心とした、在住外国人向けメディア、外国人支援団体、東京都防災（語学）ボランティアなどの災害時等緊急時の連携の考え方について提言。

前述の委員会においては、災害時の外国人住民支援について、以下の 2 点の開発を行っている。

1. 災害時における多言語情報提供のための支援ツール

地方自治体や国際交流協会の災害時の外国人住民対応のため、以下の IT 支援ツールを開発。

- (1) 災害時において避難所等で使用可能な「多言語表示シート作成ツール」
- (2) 音声メディアを通じて、災害用の告知や被災者への注意等を行うための「多言語音声情報作成ツール」
- (3) 携帯 Web サイトに、災害時の被害情報、生活情報、余震情報等を簡易に掲載することが可能な「携帯電話用多言語情報作成ツール」

2. 災害時に外国人を支援する人材の育成カリキュラム・教材の開発

通訳や翻訳を通じて、災害時に外国人を支援する人材（語学サポーター）を、地方自治体や国際交流協会等が育成するためのカリキュラム・テキストを作成。

(7) その他

今後必要な取組

その他にも、専門性の高い相談体制の整備や留学生支援など外国人住民を取り巻く課題は多岐にわたっている。

地方自治体においては、それぞれの地域における課題を的確に把握し、以下のような取組を検討する必要がある。

A. より専門性の高い相談体制の整備と人材育成

外国人住民に対しては、日本語によるコミュニケーション能力の課題に対応し、地域における安定的な生活を営むことが出来るよう、地方自治体や国際交流協会、民間ボランティア等が通訳相談業務を実施しているが、近時は法律や医療等の各分野における通訳相談業務の内容が高度化する傾向にあることから、各分野について、より専門性の高い相談体制を整備する。

最近「多文化ソーシャルワーカー」の育成に関心が集まっているが、より専門性の高い相談業務を行う能力を有する人材の育成が必要となる。また、このような相談員として、外国人住民を活用することも効果的である。

注) 多文化ソーシャルワーカーとは、外国人住民が抱える生活課題の解決に向けて、文化的背景のちがいを踏まえながら、ケースワークやコミュニティワークなどをおこなうことのできる人材をいう。



## B. 留学生支援

日本で学ぶ留学生は1983年の「留学生10万人受入計画」に基づき、着実に増加してきた。留学生は母国への帰国後は、日本と母国との橋渡し役として日本にとっては貴重なソフトパワーとなる可能性を有しており、地域における留学生支援施策は国家的観点からも極めて重要である。

また、留学生の中には、地域のまちづくりに参画する者や、定住して日本企業に就職したり起業したりする者も増えている。日本の大学を卒業した外国人は日本語能力に優れ、日本社会の理解も深く、多文化共生の地域づくりのキーパーソンとなる可能性を秘めているので、このような観点からの留学生支援を行う。

## 取組事例

### ア 東京外国人支援ネットワーク（東京都国際交流委員会）

東京都下の自治体、国際交流協会、NPO、ボランティアグループ40団体が連携し、在住外国人のための都内リレー専門家相談会を実施。ビザ・在留資格、国際結婚・離婚、事故などの法律相談、賃金・解雇などの労働についての相談、健康保険・失業保険・年金などの相談、教育や進学相談、買い物や契約のトラブル、住まいの困りごとなどに通訳ボランティアと専門家に対応する。

### イ 外国人のための「一日インフォメーションサービス」（大阪国際交流センター）

連絡会議を発足し、法律から医療や子育てまで、生活一般にかかる情報の提供および相談を行う。構成団体は大阪法務局や大阪入国管理局、大阪府等19団体であり、9ヶ国語で対応。

### ウ 「外国人こころの相談」事業（名古屋国際センター）

通訳を介さずに、英語、ポルトガル語、スペイン語、中国語、ハンゲルで心理カウンセラー（臨床心理士）が対面方式で相談を受ける。年間200件の相談。定住化が進むなか、精神のバランスを崩してしまう外国人相談者が多くなり、2003年度から開始。

### エ 留学生住宅探し同行通訳ボランティア「住まいるサポーター」、外国人留学生里親促進事業（宮城県国際交流協会）

外国人留学生が民間あるいは公営住宅に入居を希望する場合、物件見学や契約手続きに同行し、通訳者としてサポートをするボランティアを派遣。また、留学生が日本で生活していく中で抱く不安等の解消を目的として、留学生と県民のマッチングを実施する一方、その中で発生した疑問や不安に対して助言・指導。

オ．「あったか福岡」外国人学生支援プログラム（福岡国際交流協会）

福岡市、国際交流協会、市民や企業、地域団体等で「福岡外国人学生支援の会」を構成し、交流事業や情報提供、相談業務を通じて外国人学生を支援。

カ．留学生のまちづくり支援（立命館アジア太平洋大学）

学生や教授の約半数が外国人によって構成される立命館アジア太平洋大学では、市民への公開講座開催や留学生と住民の交流、留学生による温泉街や商店街での出店により、地域社会の国際化・活性化を図っている。

## 4. 多文化共生の地域づくり

### (1) 背景

前述の「コミュニケーション支援」および「生活支援」を地域において円滑に展開するためには、地域住民全体の多文化共生に関する理解が極めて重要な前提となる。

現実には、日系南米人を始めとする多くのニューカマーが日本の若年労働者が敬遠しがちな製造現場等で働き、地域経済を下支えする役割を担っており、また、日本人と同様の納税義務を負っている。このような現実を雇用者である地元企業や地域社会は直視し、地域における多文化共生の推進に協力することが求められる。

また、外国人住民との交流は、地域住民自らの異文化理解力の向上や地域社会の活性化にもつながる。このため、地域住民が多文化共生の意義を十分に理解することが重要である。

さらに、外国人住民が地域社会の中で孤立することがないように、日本語や日本社会に関する学習を支援し、自立を促すとともに、地域社会へ参画する仕組みを整備し、外国人住民がその能力を地域において最大限発揮できるような環境づくりが求められる。

なお、旧自治省通知「国際交流のまちづくりのための指針」(1988年)にも指摘されているとおり、日本人にとって住みやすいまちは、外国人にとっても住みやすく、また、外国人にとって住みやすいまちは、日本人にとっても住みやすいまちである。多文化共生の地域づくりにおいては、このような「ユニバーサルデザイン」の視点を取り入れる必要がある。

### (2) 地域社会に対する意識啓発

#### 今後必要な取組

地域における多文化共生の推進のためには、外国人住民に対して施策を講ずるのみならず、日本人住民側の多文化共生に関する意識啓発も重要である。国籍や文化のちがいにかかわらず、地域で共に生活する住民として、互いを理解することが必要不可欠なためである。

単に外国のことを知識として習得するような国際理解にとどまらず、文化や歴史のちがいについての理解を促し、地域社会の構成員として共に生きていくための多文化理解の努力が求められる。

このため、地方自治体においては地域の実情を踏まえて、以下のような取組を検討する必要がある。

A．地域住民等に対する多文化共生の啓発

日本人住民が外国人住民と共生していくために、住民や企業、NPO等を対象に、多文化共生の地域づくりについて啓発を行う。また、国際諸条約で保障された外国人の人権に関する学習や地域に多い外国人の言語を学ぶ機会を提供する。

B．多文化共生の拠点づくり

学校、図書館、公民館等において、地域と連携しながら、多文化共生の拠点として、教職員、保護者、そして地域住民に向けた啓発活動を行う。また、外国人の人権尊重の啓発や地域に多い外国人の言語を学ぶ機会を提供することも有益である。

C．多文化共生をテーマにした交流イベントの開催

外国人住民の母国の文化や日本の文化等を紹介する交流イベントを開催し、地域住民が交流する機会をもうける。

取組事例

ア．国際理解教育普及事業（福島県国際交流協会）

国際理解教育に携わる指導者向けの研修会や、地球市民をテーマにしたプログラムを学校において実施したり、国際理解講座に協力できる外国出身者の人材バンクを整備・運営。

イ．国際理解教育推進・地域国際人材派遣事業（大阪府国際交流財団）

教員を対象としたセミナーを開催し、学校とNGOおよびNPOとの連携を図るための啓発を実施するとともに、国際理解教育ボランティアを立ち上げ、地域の外国人学校で生徒と交流できる人を登録し、国際人材として派遣。

ウ．多文化共生まちづくり事業・フェイスプロジェクト（石川県金沢国際交流財団）

芸術文化を介した住民理解の促進を目的に、金沢に住む外国人市民（約70人）・日本人市民（約30人）の顔写真と、彼らの金沢に対する思いをインタビューしたものを「パネル」として展示するなどの事業を実施。

エ．多文化共生の学校づくり（横浜市立いちょう小学校）

学校・保護者・地域が連携して、国籍や民族の異なる子どもたちが、互いのちがいを認め合いながら共に学ぶ学校そして地域をめざしている。特に、学校と地域の自治会およびNPOの協働で、区役所の支援も受けながら、「多文化共生まちづくり懇談会」を開いたり、「多文化共生交流会」を開催している。

### (3) 外国人住民の自立と社会参画

#### 今後必要な取組

地域における多文化共生の推進のためには、日本人住民側の意識啓発と同時に、外国人住民側の地域住民としての自覚と自立も重要である。その上で、外国人住民が積極的に地域社会に参画することが、多文化共生の地域づくりには欠かせない。日本語および日本社会に関する学習支援を通じて自立への努力を促すとともに、外国人住民が地域社会に参画する機会を提供するために、地方自治体においては以下のような取組を検討する必要がある。

#### A．キーパーソン・ネットワーク・自助組織等の育成

外国人住民が、地域住民として主体的に地域で活動できるよう、地域の外国人コミュニティのキーパーソンとなるような人物や外国人住民のネットワーク、そして外国人住民の自助組織の育成を行う。地方自治体や国際交流協会等の様々な関係部署で外国人を活用することも有益である。

#### B．外国人住民の意見を地域の施策に反映させる仕組みの導入

審議会や委員会などの会議への外国人住民の参加を促進し、地方自治体の施策に外国人住民の意見を広く反映させる仕組みを構築する。

#### C．外国人住民の地域社会への参画

地域の実情に応じて適切な自立支援体制を整備すると同時に、外国人住民の地域社会（自治会、商店街、PTAなど）への参画を促進する。

#### D．地域社会に貢献する外国人住民の表彰制度

外国人住民の中には、様々な形で地域社会の構成員として活躍し、地元社会に貢献している人々もいることから、そのような活動を評価し、表彰する。

#### 取組事例

#### ア．「多文化共生シンポジウム」事業（岐阜県国際交流センター）

大垣市と美濃加茂市で、地域のブラジル人リーダーを集めた少人数のワークショップを開催し、ブラジル人コミュニティの課題について話し合った。さらに、可児市において日本語とポルトガル語の同時通訳を使ったシンポジウムを開催し、200名近いブラジル人と日本人がブラジル人の教育や地域参加について、率直な意見交換を行った。

イ．多文化共生地域づくりリーダー育成事業（福島県国際交流協会）

多文化共生に関する知識の習得や地域で活動を行うためのスキルアップを目的とした研修会の開催や、多文化共生先進スタディツアーや公開講座を実施。

ウ．外国人市民代表者会議（川崎市）

外国人市民の声を市政に反映させる仕組みとして、1996年、条例により設置。一般公募による応募者の中から選考された代表者は、テーマを自主的に決めて審議を行い、その結果を毎年市長に報告する。市長はその内容を議会に報告し、また、当該会議から出された提言については庁内会議で担当部局を決めて対応する。

エ．外国人の自助組織（ブラジル友の会、岐阜県美濃加茂市）

市内在住のブラジル人が、美濃加茂市のサポートも受けながら、2002年に設立。ブラジルの子どもたちが安心して勉強できるように、学習支援、学用品リサイクル、学校生活説明会、ポルトガル語教室など行っている。

## 5．多文化共生施策の推進体制の整備

### (1) 背景

地域における多文化共生の取組は、従前から地方自治体のみならず、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体など、多様な民間主体によって支えられてきた経緯がある。地方自治体において、今後、多文化共生施策を推進していくためには、これらの多様な民間主体との連携・協働を行いながら、その推進体制を整備することが重要である。

また、地域における多文化共生の推進にあたっては、国の役割や企業の役割を明確化することも必要である。

### (2) 地方自治体の体制整備

#### 今後必要な取組

#### A．多文化共生の推進を所管とする担当部署の設置

外国人住民にかかわる地方自治体の施策のうち、とりわけニューカマーに関する施策については、地域国際化の一環として国際化担当部局が担当していることが多い。一方、在日韓国・朝鮮人に関しては、人権担当部局が担当していることが多い。

しかし、多文化共生施策は、国際化や人権の枠組みを超えた課題であり、今後は、地域の実情に応じて多文化共生の推進を所管とする担当部署を庁内に設置することについて検討する必要がある。

また、多文化共生施策は地方自治体の内部組織の複数の部局にまたがって関係しているのが実態であり、地方自治体においても国の各省庁と同様に縦割りの対応が少なくなかったため、今後は外国人住民施策担当部局が中心となって、横断的な連絡調整を行い、各部局の連携が図られるようにすべきである。

#### B．指針・計画の策定

従前は各地方自治体の地域国際化推進計画の中において外国人住民施策が規定されている例が多かったが、近年は、外国人住民施策を総合的・体系的に一本化した単独の指針・計画を策定する地方自治体も出てきている。さらに、地域における多文化共生の推進に関する基本条例制定の動きも見られる。

地方自治体においてこのような指針・計画を策定することは、当該地方自治体としての基本方針の表明になるだけでなく、このことにより横断的・総合的な施策推進を行いやすくなる。また、指針・計画の策定過程において、住民ほか関係者が意見交換や意思疎通を図り、多文化共生への理解を深めることもできる。

今後は、地域の実情に応じて、多文化共生の推進のあり方を明確化することが求められる。

## 地方自治体における指針の策定状況について

総務省において、地方自治体における外国人住民にかかわる取組の指針等の策定状況について調査を実施したところ、116団体から回答を得た。調査結果の概要は以下のとおりである。

### 1. 多文化共生の推進に関する指針等 2 団体

- (1) 川崎市 多文化共生社会推進指針(2005)  
行政サービスの充実、多文化共生教育の推進、社会参加の促進、共生社会の形成、施策の推進体制の整備、を施策内容として掲げている。
- (2) 東京都立川市 多文化共生推進プラン(2005)  
多文化共生の意識づくりと推進、外国人市民などにも暮らしやすいまちづくり、さまざまな交流と連携による魅力ある地域社会の形成、外国人市民などの参加のしくみづくり、を基本目標とする。

### 2. 外国人住民施策に関する指針等 5 団体

- (1) 兵庫県 地域国際化推進基本指針(1994)  
国際理解・人権、交流、生活一般、保健・医療、公的年金、生活保護、労働、住宅、教育、行政への参画について、それぞれの現状・課題と解決に向けた推進方策を示す。
- (2) 大阪市 外国籍住民施策基本指針(1998)  
外国籍住民の人権の尊重、多文化共生社会の実現、地域社会への参加、外国籍住民施策の推進、を施策展開の柱に掲げている。
- (3) 兵庫県西宮市 外国人市民施策基本方針-共に生きるまちづくりをめざして-(1998)  
外国人市民の人権尊重(人権啓発活動の推進、差別をなくす教育の推進)、多文化共生の理解促進(相互理解の促進、文化交流の促進)、外国人にとって暮らしやすい環境づくり(広報・広聴の充実、生活に対する支援、地域交流の促進)を主要施策に掲げている。
- (4) 大阪府 在日外国人施策に関する指針(2002)  
人権尊重意識の高揚と啓発の充実、暮らし情報の提供と相談機能の充実、安心のための医療・保健・福祉サービス体制の充実、国際理解教育・在日外国人教育の充実、府政への参加促進、を施策推進の基本方策とする。
- (5) 大阪府東大阪市 外国籍住民施策基本指針(2003)  
行政サービスの充実、教育・文化の充実、行政の国際化、国際化推進の拠点整備、を方策として掲げている。

### 3. 国際化推進計画の一部に位置づけられている計画等 116 団体

- (1) 国際交流大綱/国際化推進大綱等  
10 団体
- (2) 総合計画/振興計画等  
30 団体
- (3) 国際化推進計画/国際交流計画等  
59 団体
- (4) 人権計画等  
3 団体
- (5) その他  
14 団体



## 取組事例

### ア 多文化共生支援室の設置（群馬県）

多文化共生に係る庁内の各部署の連携を図り、県内市町村の多文化共生への取組を支援するため、多文化共生支援室を2005年度に設置。同室においては、伊勢崎市、太田市、大泉町の担当課長や県内の大学の協働担当教員がスタッフとして参加している。

### イ 多文化共生社会推進指針の策定（川崎市）

内容については、前ページ参照。

### ウ 多文化共生推進プランの策定（東京都立川市）

内容については、前ページ参照。

## (3) 地域における各主体の役割分担と連携・協働

### 今後必要な取組

現在、地域における多文化共生の推進にかかわる取組は、都道府県、市区町村、地域国際化協会、NPO、NGO、その他の民間団体が互いに連携を図ることなく、独自に行っていることが少なくない。今後は、各地方自治体の実情を勘案した上で、地域における多文化共生の推進に効果的に取り組むことができるよう、各主体の役割分担と連携・協働について整理する必要がある。

### 【市区町村の役割】

#### A. 市区町村の役割

市区町村は、住民に最も近い基礎的自治体として、外国人住民に行政サービスを提供する主体である。このため、地域における多文化共生の推進にあたっては、最も重要な主体として位置づけられるべきものと考えられる。各市区町村の多文化共生施策は、外国人住民の国籍や集住状況等により様々であり、また、各市区町村の国際交流協会等、外国人住民にかかわる課題に取り組む団体との関係も一様ではない。

外国人住民にかかわる諸課題は、今のところ一部の市区町村に集中して顕在化しているが、今後のグローバル化および人口減少の時代にあっては、全国的な広がりが予想される。市区町村においては、地域の実情を踏まえつつ、また、都道府県との役割分担を明確にしながら、地域における多文化共生の推進に関する指針・計画を策定した上で、外国人住民を直接支援する主体としての取組が求められる。

## B．各主体の連携・協働

市区町村の部署間の連携や庁内横断体制を整備するとともに、市区町村の国際交流協会、地元企業、NPO、NGO、その他の民間団体など多様な主体との連携・協働を積極的に図る必要がある。このため、市区町村の外国人住民施策担当部局および国際交流協会が中心的な役割を担い、市区町村レベルでどのようなリソースが存在しているのかについて情報共有した上で、関係者が連携・協働を図るための協議の場を設けることを検討すべきである。

## 【都道府県の役割】

### A．都道府県の役割

都道府県は、市区町村を包括する広域の地方自治体として、市区町村の境界を超えた広域にわたる事務、各市区町村の調整に関する事務およびその規模または性質において一般の市区町村が処理することが適当でないと思われる事務を処理する主体である。このため、多文化共生施策の推進にあたっては、広域的な課題への対応、市区町村レベルでの多文化共生推進施策の支援、市区町村レベルでは対応できない分野の補完などが都道府県の責務となる。

各都道府県の多文化共生施策も、外国人住民の国籍や集住状況等により様々であり、また、各都道府県の国際交流協会等、外国人住民施策に取り組む団体との関係も一様ではない。

しかしながら、外国人住民の増加は、将来的には全国に広がることから、都道府県においても率先して都道府県レベルにおける多文化共生の推進に関する指針・計画を策定した上で、市区町村レベルの対応を促進することが望ましい。

その際、広域の地方自治体として、市区町村との役割分担を明確にしつつ、市区町村との情報共有の上、通訳者などの専門的人材育成やモデル事業の実施などの取組を推進すべきである。

### B．各主体の連携・協働

都道府県の部署間の連携や庁内横断体制を整備するとともに、都道府県の国際交流協会、地元企業、NPO、NGO、その他の民間団体、大学等との連携・協働を積極的に図る必要がある。このため、都道府県の外国人住民施策担当部局および国際交流協会が中心的な役割を担い、都道府県レベルでどのようなリソースが存在しているのかについて情報共有した上で、関係者が連携・協働を図るための協議の場を設けることを検討すべきである。

外国人が集住している地域においては、既に多文化共生の推進に取り組んでいる市区町村から都道府県に対しての働きかけが必要であり、逆に、外国人住民が分散している地域においては、市区町村の取組が遅れる傾向があるため、都道府県から市区町村への働きかけが必要であろう。

## 取組事例

### ア. 市町、大学との協働(群馬県)

県と外国人が集住する市町(伊勢崎市、太田市、大泉町)および大学(群馬大学、群馬県立女子大)がネットワークを形成し、集住団地における共生事業の実施、日本語教育のあり方や防災対策の検討、人材育成など、多文化共生の地域づくりを推進するため、協働して事業の実施や調査研究を実施。

### イ. 自治体の国際政策研究会(神奈川県)

県と県内市町村の連携により、地域の国際化に関する施策の充実・推進のため調査研究・情報交換を行うことを目的に1993年度に設置。各自治体は分担金を出し合って運営し、現在、県と県内36市町村が参加。年次報告書「サラダボウル」を発行。

### ウ. 多文化共生プロジェクト事業(愛知県)

2002年度、多文化共生モデル事業の企画案をNPO等から公募し、選定のうえ委託実施。翌2003年度には、県内のNPO・地域住民・市町村が互いに連携して実施するプロジェクト事業案を公募し、教育、医療、地域コミュニティの形成など、在住外国人の生活環境を整備する地域社会づくり事業を選定のうえ、委託実施。

### エ. 多文化共生推進協議会(愛知県豊田市)

市内の外国人住民にかかわる課題に関係する国、県および市の関係機関、企業、NPO、自治会等から構成される協議会を2000年度に設置。教育・青少年、保健・労働、コミュニティの3部会で、それぞれの課題について協議を行っている。

都道府県、市区町村、国際交流協会の役割分担の例示

	都道府県	市区町村	国際交流協会
基本的役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市区町村の境界を越えた広域的な課題への対応を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の実情を勘案し、外国人住民を直接支援する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治体とNPO等との橋渡しを行う</li> </ul>
具体的役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指針・計画の策定</li> <li>・県域全体に点在する社会資源（人材、NPO、教材等）の調査</li> <li>・広域通訳者派遣システムの構築と運用</li> <li>・大学等と連携した人材の開発</li> <li>・市区町村情報の共有化の仕組みづくり等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指針・計画の策定</li> <li>・外国人住民への相談業務</li> <li>・地域住民の交流機会の提供</li> <li>・学校とNPO等の連携促進</li> <li>・地域の関係団体のネットワーク化を図る等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体とNPO等の連携の仕組みづくりとモデル事例の広域的な普及（都道府県の協会）</li> <li>・多言語情報の収集と流通の仕組みづくり（都道府県の協会）</li> <li>・日本語教室や母語教室等の開催（市区町村の協会）</li> <li>・外国人住民に関する情報の収集と発信（市区町村の協会）</li> <li>・通訳者・翻訳人材の発掘（市区町村の協会）等</li> </ul>

注1) 上記の役割分担はあくまで一例であり、各地域においては、地域の実情を勘案して、適切な役割分担を行うことが望ましい。

注2) 国際交流協会がない地域においては、市区町村やNPO等がその役割を担うことが望ましい。

#### (4) 国の役割、企業の役割の明確化

地域における多文化共生の推進の主体は、地方自治体や地域で活動するNPO、NGO、その他の民間団体のみではなく、外国人に関する諸制度を所管する国や、外国人労働者を雇用して利益を得ている企業も、重要な役割を担わなければならない。本研究会は、国および企業にはそれぞれ以下のような役割を果たす責務があると考えます。

##### 【国の役割】

###### A．外国人受け入れにかかわる基本的考え方の提示

外国人の出入国に関する行政は国の専管事項であることから、外国人を日本社会にどのように受け入れるかといった基本的な考え方は、国において示されるべきである。

特に、今後、新たに外国人の受け入れを進める場合には、1990年の改定入管法の施行により地域社会において生じた諸課題を教訓として、外国人の出入国政策と国内の受け入れ体制の整備を一体のものとして、政策決定を行う必要がある。

###### B．日本語および日本社会に関する学習機会の提供

国が外国人の入国を決定（許可）する権限を専管的に有していることから、外国人が日本社会で定住するにあたって最低限必要となる日本語によるコミュニケーション能力の習得や、日本社会に関する学習を促すための施策を、長期滞在が予想される「定住者」や「日本人の配偶者」等の在留資格を有する者に対して入国初期段階において行うことは、本来は国の責務であると考えられる。

これまで中国帰国者やインドシナ難民等一部の場合を除いては、入国初期段階における国による対応はほとんど無く、外国人住民施策の多くは入国後、地方自治体に一方的に委ねられてきたのが実態である。

今後、外国人の受け入れを拡大しようとする場合には、日本語および日本社会に関する学習機会提供の責任の所在および外国人住民施策の国・地方自治体・企業間の費用負担のあり方も含め、再検討することが不可欠である。

なお、入国前の段階で日本語および日本社会に関する学習機会を提供する方策についても検討の余地がある。

###### C．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

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。

なお、迅速かつ的確な情報把握の観点から、外国人労働者の所在情報について雇用企業等から提供を受けることの是非などについて、個人情報保護に十分留意しつつ検討する必要がある。

#### D．外国人住民にかかわる各種制度の見直しの促進

これまで本報告書の各項目で指摘してきた事項についても地方自治体の意見を参考にしながら、各所管省庁において早急な制度・運用の改善を進める必要がある。また、制度・運用の改善を総合的・体系的に促進するという観点から、外国人住民を対象とした施策を省庁横断的に調整するような政府の体制整備についても検討する必要がある。

#### E．多文化共生に関する情報提供および調査研究機能

多文化共生に関する情報提供を地方自治体等に行い、地方自治体や関係者の活動を支援する全国レベルでのセンター機能も求められる。

また、多文化共生施策に関する内外の事例を調査し、多文化共生社会に関連した統計資料の収集と公開や、中長期的な提言のとりまとめなど、関係省庁の枠を越えて体系的・戦略的に多文化共生に関する政策を研究していくことも必要である。

### 【企業の役割】

#### A．企業の社会的責任（CSR）の履行

ニューカマーの多くは労働力として企業に雇用される者およびその家族であり、間接雇用の形態がとられることも多いが、実質的な雇用者である受け入れ企業には、地域の構成員としての社会的責任に加え、外国人労働者を雇用して利益を得ている企業としての社会的責任が存在する。国際標準化機構（ISO）によって企業の社会的責任の国際標準を定める動きもある。しかし、外国人労働者を雇用する企業には、このような社会的責任を十分に果たしていないという指摘がなされている。もとより企業の被雇用者は国籍の如何を問わず、企業にとっては重要な利害関係者（ステークホルダー）であることを認識する必要がある。

既に豊田市商工会議所の申し合わせ「外国人を雇用する場合の企業における留意事項」のような自発的な取組も一部に見られる。このような取組を参考として、地元の地方自治体や外国人住民にかかわるNPO、NGO、その他の民間団体との連携を図った上で、外国人労働者の社会保険への加

入促進など、企業側は社会的責任を誠実に履行するよう努めるべきである。

なお、このような企業の社会的責任（CSR）は、受入企業のみならず派遣元企業にも、また、企業の規模の大小を問わず、求められるものであることを指摘したい。

#### B．企業に求められる具体的対応

まず、企業はコンプライアンス（法令遵守）の観点から、労働関係法令等（労働基準法、最低賃金法、労働者派遣法、職業安定法、雇用保険法、健康保険法等）の遵守に努めるべきである。

次に、企業は地域社会における一構成員としての観点から、商工会議所等の地元経済団体や地方自治体、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体と連携し、外国人住民にかかわる諸問題の解決に努める責任がある。

さらに、外国人住民を交えた地域におけるイベントなどに、企業が協力するような事例は既に各地で見られるところであり、このような地域社会の一構成員としての地域貢献が積極的に行われることも期待される。

外国人労働者を多数雇用する複数の企業が協力して「多文化共生基金（仮称）」を作り、外国人住民の地域における生活を支援するNPOやNGOのような市民団体を財政的に援助するなど、今後、企業の果たす役割に期待したい。

## おわりに ～今後の検討課題～

本研究会の報告をまとめるにあたり、今後の多文化共生の推進にあたって取り組むべき重点課題として以下の3点を挙げることにする。これらの課題については、ひきつづき総務省において具体的な検討を進めることを求めたい。

### 1. 防災ネットワークのあり方

東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震をはじめとする大規模地震災害や近年多発する台風・豪雨災害等の風水害に備えるためにも、外国人住民に対する防災対策の充実は喫緊の課題となっている。

残念ながら、この研究会で議論されたように、外国人住民に対する自然災害に関する基本的な意識啓発や災害情報の的確な伝達、避難所生活の支援や安否情報の提供に関しては、必ずしも十分な対策が講じられていないのが現状である。

その一方で、災害時の外国人支援に関しては、阪神・淡路大震災以降、NPO、NGO、その他の民間団体などの民間支援組織が貴重な経験とノウハウを蓄積している。また、平常時の外国人相談業務に関しては、各地域の国際交流協会にもノウハウの蓄積がある。

このような現状に鑑み、災害時等の緊急時に外国人住民の生命・身体・財産を保護するために、官民の関係主体が連携した仕組みづくりを早急に講じることが求められる。

そのためには、第一に、都道府県、市区町村の行政内部における防災担当と外国人住民施策担当の連携をはじめ、国際交流協会、NPO、NGO、その他の民間団体が連携した地域内ネットワークを構築することが求められる。現状では必ずしも地域内における関係主体の連携が図られているとは言い難いことから、地域内ネットワークの構築にあたっては、まず地域内の各種リソースの現状を把握し、それぞれの連携体制を構築する必要がある。地域防災計画において外国人住民への防災対策について規定することも必要である。なお、そのような地域内ネットワークの調整機能を地域国際化協会が担うことが期待される。

第二に、災害発生時には被災地における支援体制以上に、被災地の周辺地域や全国レベルの支援体制が重要であることから、ブロック単位や全国レベルの外国人住民にかかわる災害救援ネットワークを構築することが求められる。現状ではNPO、NGO、その他の民間団体に依存するケースが多いが、そのような民間の活動がスムーズかつ効果的に実施できるようにするため、地域間の災害救援ネットワークを構築する必要がある。なお、地域間の災害救援ネットワークの構築にあたっては、地域国際化協会が、また、全国的な防災ネットワークの構築にあたっては地方自治体の共同組織である(財)自治体国際化協会が調整機能を果たすことが期待される。

今後、総務省、消防庁等が地域国際化協会や各地のNPO、NGO、その他の民間団体、(財)自治体国際化協会等と連携し、災害時において機能する外国人支援のための防災ネットワークの具体的なシステム構築の検討を行う必要がある。



## 2. 情報基盤整備のあり方

地域における多文化共生の推進に向けて、地方自治体が外国人住民に対する行政サービスの提供を適切に行うための前提として、第一に、外国人住民の所在情報を的確に把握することが求められる。

現行の外国人登録制度に関しては、地方自治体が外国人の所在情報を迅速かつ的確に把握をすることが困難であると指摘されている。

このような課題が生ずる要因として、以下のような点があげられる。

<外国人住民側の要因>

- ・ 外国人登録制度に関する知識が不足している
- ・ 外国人登録を行うメリットを認識していない

<行政側の要因>

- ・ 外国人登録に関するオリエンテーションの機会が十分でない
- ・ 本人申請が原則であり、情報の迅速かつ的確な把握に限界がある

外国人住民に対する行政サービス提供の前提として、地方自治体が外国人住民の情報を的確に把握できる制度の再構築を行うことは、情報基盤整備の必要条件であり、今後検討の必要がある。

第二に、外国人住民へのコミュニケーション支援・生活支援を促進するためには、行政情報・生活情報をはじめとする様々な情報を放送メディア、エスニックメディア、ICT等の多様なメディアを活用し、多様な言語での情報提供を進めることが求められる。

そこで、今後、総務省においては、(財)自治体国際化協会における取組や、公共放送を含む各種メディアとの連携等を通じて、地域における多様な言語による情報提供を進めるにあたっての具体的なシステムの検討を進める必要がある。

## 3. 地方自治体における施策推進体制のあり方

各地方自治体においては、それぞれの状況を勘案し、各地方自治体に求められる多文化共生施策を検討した上で、施策推進のための体制整備や多文化共生推進指針・計画の策定を進めることが必要である。

このために、総務省においては本研究会報告書を参考に多文化共生推進のための基本となる指針(「地域における多文化共生推進プラン(仮称)」)を策定し、各地方自治体における多文化共生推進指針・計画の策定に資することが求められる。

また、地域における多文化共生を推進するために、国と地方の役割分担を踏まえつつ、必要な財政措置のあり方について検討する必要がある。

さらに、地方自治体の多文化共生施策の調査研究、多言語情報提供のシステムや多文化共生推進指針・計画のデータベース化のような情報提供、防災ネットワークの構築支援などを国レベルにおいて実施する仕組みを検討する必要がある。

なお、今後、地域における多文化共生の推進を着実に支援していくため、総務省は地方自治体の国に対する様々な要望を集約し、そうした要望の実現に向けて関係省庁に働きかけることが期待される。

最後に、国において外国人住民にかかわる課題を総合的・省庁横断的に取り組

むための体制の整備を検討する必要があることを付言する。

## 多文化共生の推進に関する研究会 構成員名簿

(五十音順：敬称略)

座長	山脇 啓造	明治大学商学部教授
構成員	アンジェロ イシ	武蔵大学社会学部専任講師
	大野 慎一	(財)自治体国際化協会専務理事
	岡崎 久美代	四日市市市民文化部参事兼国際課長
	柏崎 千佳子	慶應義塾大学経済学部助教授
	孔 怡	F M C O C O L O プログラムスタッフDJ
	小山 紳一郎	(財)神奈川県国際交流協会企画情報課長
	齋藤 誠	愛川町総務部企画政策課長
	関根 千佳	(株)ユーディット代表取締役
	田村 太郎	特定非営利活動法人多文化共生センター理事
	山口 和美	群馬県新政策課多文化共生支援室長
	山崎 一樹	総務省自治行政局国際室長

### 開催状況

第1回 2005年 6月15日

今後の検討方針について

第2回 2005年 7月 8日

構成員発表

第3回 2005年 9月14日

日本経済団体連合会ヒアリング、構成員発表

第4回 2005年10月19日

文部科学省初等中等教育局国際教育課ヒアリング、構成員発表

第5回 2005年11月18日

東京都生活文化局文化振興部ヒアリング、構成員発表

第6回 2006年 1月25日

研究会報告書案について

第7回 2006年 2月24日

研究会報告書案について