

自治体における 多文化共生推進 プランのつくり方

—静岡県磐田市の事例を参考に—

静岡文化芸術大学文化政策学部教授

池上 重弘



静岡県磐田市では2007年3月に「磐田市多文化共生推進プラン」(以下磐田市プラン)を策定した。総務省が2006年3月に策定した「地域における多文化共生推進プラン」(以下総務省プラン)に基づくプランとしては静岡県内で初めてのプラン策定である。筆者は後述する磐田市多文化共生社会推進協議会の会長として、行政サイドとは異なる立場ながら磐田市プラン策定に深くかかわった。その経験を踏まえ、自治体レベルの多文化共生推進プランの具体例を紹介し、プランを策定する際の留意点について述べたい。

1 総務省プラン

旧自治省は「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)、そして「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、地方公共団体における外国人の活動しやすいまちづくりを促してきた。それを受け、地方公共団体では1980年代後半から“国際交流”と“国際協力”を柱とする地域の国際化を推進してきた。2006年の総務省プランは、“地域における多文化共生”を第3の柱として、地域の国際化を一層推し進めることを目的に、各都道府県および市区町村における多文化共生施策の推進に関

する指針・計画の策定に資するために定められたものである。

地方公共団体は、地域の実情と特性を踏まえ、総務省プランおよび2006年3月7日に公表された「多文化共生の推進に関する研究会報告書」等を参考に指針・計画を策定、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よう求められている。

総務省プランは、まず地域における多文化共生の意義として次の5点を挙げている。すなわち、(1)外国人住民の受け入れ主体としての地域、(2)外国人住民の人権保障、(3)地域の活性化、(4)住民の異文化理解力の向上、(5)ユニバーサルデザインのまちづくりである。そのうえで、地域における多文化共生施策の基本的考え方として、(1)コミュニケーション支援、(2)生活支援、(3)多文化共生の地域づくり、(4)多文化共生施策の推進体制の整備の4点を明示している。さらに、地域における多文化共生の推進に係る具体的な施策が列挙されている。しかしながら、ここで注意すべき点は、地域の特性、住民の理解、外国人住民の実情・ニーズ等を踏まえるよう強く求められている点である。したがって、総務省プランの枠組みを意識しつつ、地域の特性と実情をしっかりとモニタリングしたうえでプランを策定する必要がある。

(1) 磐田市の多文化共生施策の全体像については、月花慎二「市民とともに築く多文化共生のまちづくり—磐田市の取組」『ジュリスト』1350: 45-49 (2008) が手際よくまとめている。

2 磐田市の多文化共生施策⁽¹⁾

磐田市は輸送用機器製造を中心とする工業都市であり、製造品出荷額は浜松市に次いで静岡県下で第2位となっている。天竜川の東岸一帯に位置する磐田市、福田町、竜洋町、豊田町、豊岡村が合併し、2005年4月に現在の磐田市となった。磐田市プラン策定当時（2007年3月末）の総住民数は17万6000人、そのうち外国人登録者数は9631人であり、外国人比率は5.5%に達する⁽²⁾。市民の18人に1人が外国人ということになる。製造業分野において間接雇用で働く外国人が多く、ブラジル国籍者が外国人登録者数のほぼ8割を占める点に磐田市の特色がある。そのほかには、中国やインドネシアからの研修生・技能実習生、中国人をはじめとする留学生、そして定住型のフィリピン人、ペルー人が目立つ。また、市内でも県営住宅と都市機構住宅（旧公団住宅）が隣接する地区は、外国人比率がほぼ5割に達し、外国人集住地区となっている。他方、市内には民間アパートに住む外国人も多く、分散型の居住地区も見られる。

以下では、磐田市プラン策定に直接関連する多文化共生施策の展開について簡潔にまとめよう。

磐田市は2001年の設立当初から外国人集住都市会議に参加しているが、多文化共生に関する取り組みが本格化したのは、企画調整課内に共生社会推進室が担当部署として設置された2003年4月からである。それまでにも、1999年には外国人児童生徒相談員、2001年には市民課ポルトガル語通訳が配置されたが、外国人住民への対応や多文化共生施策の総合的な調整・推進が進むようになったのは同室の設置を契機としている。2003年度は、外国人共生社会推進連絡会と外国人共生社会推進

庁内連絡会が設置された。前者は日本人市民と市内在住外国人の相互理解を深め、共生社会の推進を図ることを目的に設置され、後者は係長クラスをメンバーに外国人市民への対応を組織的かつ円滑に進めることを目的に設置された。

翌2004年度、共生社会推進室は共生社会推進課に昇格し、課にポルトガル語通訳が配置された。前年度の外国人共生社会推進連絡会をより充実させる形で、多文化共生社会推進協議会（以下協議会）が設置された。20名の委員が施策の検討、関係機関との情報交換、連携事業を実施した。また、ブラジル人500人を対象とした実態調査が実施された。

さらに2005年度には新磐田市の誕生に伴い、共生社会推進課内に全国の市としては初めての多文化共生係が置かれた。筆者は2005年度から会長として協議会に加わっているが、協議会は地域、労働、教育の3つの部会に分かれて引き続き活発な議論を行い、年度末の2006年3月には市への要望を提言書としてまとめて市長に提出した。この年、主にブラジル人650世帯を対象とする実態調査が実施された。

2006年度には総務省プラン策定を受け、年度途中で磐田市多文化共生推進プラン策定委員会が設置された。これは助役を委員長、生活文化部長を副委員長、庁内関係部署の課長を委員とする17名からなる庁内委員会で、プランの審議と総合調整を図ることを目的としていた⁽³⁾。

3 磐田市プランの概要

磐田市プランは、4つの章と参考資料から構成される。第1章「磐田市の現状と課題」では、まず外国人登録データを基に外国人の

(2) 2008年9月末現在では、総人口17万6000人のうち、外国人登録者数は9936人で外国人比率は5.6%となっている。ブラジル国籍者が外国人登録者の76%を占める。

(3) もちろんこのほかにも磐田市では注目すべき施策を数多く展開している。たとえば、2004年度には、市内2カ所で外国人の子どもの学習支援、生活情報提供等を目的とする多文化交流子育て支援センター事業が開始され、翌2005年度には外国人集住団地の近くに同事業の専用施設として市民と行政の協働により多文化交流センターが完成した。また、2005年度には広報磐田ポルトガル語版の発行が始まり、ポルトガル語版生活ガイドブックも発行された。2006年度は外国人情報窓口が開設され、外国人登録時のオリエンテーション機能、相談機能が強化された。

現状と外国人増加の背景をまとめている。次に、主に2004年度と2005年度の実態調査を基に外国人増加に伴う主要な課題を整理している。さらに2005年度の磐田市市民意識調査から多文化共生をめぐる日本人市民の意識（の低さ）を明らかにし、続けて市の取り組みを時系列にまとめて記している。

第2章「多文化共生推進プランの考え方」では、趣旨、位置付け、期間、基本理念、策定の経緯が簡潔に記されている。趣旨の部分は総務省プランをほぼ踏襲しながら磐田市の特質も書き込んでいる。位置付けの部分では、このプランが磐田市の行政運営指針である「磐田市総合計画」に沿うものであり、他の関連計画とも整合を図りつつ、総務省プランに基づき磐田市の特性や実情を踏まえて策定されたと記されている。期間については2007年度を初年度とし2011年度までの5年間でプランを進めるが、必要に応じて見直すとも明記している。さらに「互いのちがいを認め合う多文化共生のまちづくり」という基本理念が提示されたうえで、策定の経緯が短くまとめられている。

第3章「多文化共生推進プランの内容」では、まず体系図が示される。基本理念の下、「I コミュニケーション支援」、「II 生活支援」、「III 多文化共生の地域づくり」、「IV 多文化共生の推進体制の整備」の4つの柱、14の基本施策が示され、その下には合計81項目の具体的施策があることが示される。施策の一覧では基本施策ごとに具体的な施策が列挙され、施策の方向性の部分ではそれぞれの具体的な施策について内容・方向性・目標などを明記したうえで、プラン対象年度中の工程表と所管課が記される。大きな4つの柱はごく一部の文言の違いを除けば、総務省プランが基本的考え方として示した4点をそのまま踏襲しているが、14の基本施策と81の具体的施策に

ついては磐田市の特性と実情が反映されている部分がある⁽⁴⁾。

磐田市プランの特色は、第4章「多文化共生推進プランの重点施策」にある。81の具体的施策のなかから、早急な対応が必要なもの、今後多文化共生を推進するうえで欠かせないもの、これまでの取り組みをさらに充実させたいものとして、次の8項目を重点施策として掲げた。すなわち、(1)外国人情報窓口の充実、(2)日本語を学習する機会の提供、(3)外国人の子どもの教育について保護者の意識啓発、(4)災害等への対応、(5)市民への多文化共生についての意識啓発、(6)多文化共生交流センターを拠点とした啓発活動、(7)外国人市民の地域社会への参画、そして(8)外国人の雇用にかかわる企業との連携である。これらの重点施策については、現状と課題を明らかにしたうえで5年後の到達目標を箇条書きで記し、5年間のうち前期（3年）と後期（2年）でどのように施策を展開するかについて見通しを定め、所管課を明記している。

4 プラン策定の舞台裏

磐田市プランは行政の担当部署が総務省プランを微修正して策定したものではない。市民の声を代弁する機関としての協議会が大きく関与した。協議会は、自治会連合会、商工会議所、企業、市教委・学校・保育所等の教育機関、国際交流協会、多文化交流センターの代表者から構成され、20名の委員が前述のように地域、労働、教育の3つの部会に分かれて協議した⁽⁵⁾。それぞれの部会には日本語能力の高い1名以上の外国人委員が含まれ、日本人側からの一方的意見だけでなく、外国人側の視点からの意見も数多く出された。会長が協議会全般の進行を担当する堅苦しい会議ではなく、全体での趣旨説明の後は部会に分かれて文字どおり活発な議論を行なった。割

(4) 磐田市プランの内容については以下の URL からダウンロードが可能である。http://www.city.iwata.shizuoka.jp/gov/33/go3306.html

16 (5) 2007年度からは地域と教育の2つの部会に分かれ、それぞれの部会に企業関係者が加わる形になった。これは「企業関係者とも直接的に踏み込んだ意見交換をしたい」という委員の考えを反映した変更である。

り当てた時間が過ぎても議論が止まず、部会討論の時間をほぼ毎回のよう延長した。リーダーシップと調整能力に長けた部会長が委員の意見をうまく引き出してくれたおかげである。また、各委員の考えを幅広く拾い上げる必要があるときは、くじ引きで分けた少人数グループでKJ法⁽⁶⁾を用いた意見の洗い出しも行なった。このように協議会は委員の意見や質問に事務局が応答する委員会的雰囲気ではなく、どちらかというとワークショップ的な雰囲気の間となった。

こうして討議された2005年度の意見を取りまとめ、協議会は2006年3月に「磐田市における多文化共生社会実現に向けての提言」を磐田市に提出した。この提言を盛り込み、また2004年度に旧磐田市、2005年度に新磐田市で実施した外国人実態調査の結果を踏まえ、総務省プランを鋳型として2006年度当初、共生社会推進課が磐田市プラン素案を作成した。

その後、2006年度前半で、庁内連絡会、協議会での内容検討、プラン策定委員会での検討、協議会の部会長連絡会による詳細検討、協議会での更なる内容検討を経て、中間案がまとまった。2006年12月に中間案に対するパブリックコメント、関係者意見聴取、各課内照会・ヒアリングを行い、2007年1月の部会長連絡会において最終案を詳細に検討した。こうして修正された最終案を2007年2月のプラン策定委員会で最終決定し、市長決裁を経て同年3月に磐田市プランが策定された。パブリックコメントでは、磐田市ホームページにも案を掲載し、部分的だが英語版とポルトガル語版も掲載した点を特記しておきたい。

5 プランのカスタマイズへ向けて

磐田市が静岡県内の他都市に先駆けてプランを策定したのは、直接的には協議会が活発

な議論の場として機能したことと庁内連絡会を通じて市役所内の意思統一が図られていたことが大きな要因であろう。しかし、それ以前の段階で、外国人集住地区での外国人市民を巻き込んだ自治会活動の展開や、外国人児童が多い小学校での熱意ある取り組みが進められていた点を忘れてはならない。

国レベルのプランの枠組みをそのままあてはめても、地域レベルのプランとして血の通ったものにはなりにくいだろう。磐田市の事例からわかるように、地域でのさまざまな取り組みの経験や外国人当事者の声が集約され、相互の意見交換を通じて発想の広がる場が必要である。磐田市の場合、ブラジル人を主たるターゲットとしてプランが策定されたが、中国人やフィリピン人に対する目配りがいささか不足していた点は認めざるを得ない。ユニバーサルデザインの視点に立てば、外国人住民の国籍や在留形態の多様性に対する配慮も肝要である。

著者略歴

池上 重弘 (いけがみ・しげひろ)

北海道大学大学院文学研究科修了。同大学院在籍中に文部省アジア諸国等派遣留学生としてインドネシア大学に留学(1990年～1991年)。1991年北海道大学助手、1996年静岡県立大短大部専任講師、2001年静岡文化芸術大学助教授を経て、2008年より現職。静岡県多文化共生推進会議委員、磐田市多文化共生社会推進協議会会長等も務める。

インドネシアでの文化人類学的研究と並んで、日本社会の多文化・多民族化に伴う地域の問題を実証的に研究。近年では多文化社会への関心から、オーストラリアのインドネシア人コミュニティにて現地調査を展開。

主な著作に、『ブラジル人と国際化する地域社会ー居住・教育・医療ー』(編著、明石書店)、『国際社会1 国際化する日本社会』(共著、東京大学出版会)がある。

(6) データをカードに記述し、カードをグループごとにまとめて図解し、論文等にまとめていく手法。