

筑波大学社会・国際学群国際総合学類
卒業論文

地方自治体における多文化共生政策の位置づけ
~千葉県東葛飾地域を事例に~

2018年1月

氏名：齋藤美桜

学籍番号：201410378

指導教員：関根久雄

目次

第1章 序論.....	1
1. 問題意識.....	1
2. 日本における在留外国人.....	4
(1)日本における在留外国人のデータ.....	4
(2)千葉県における在留外国人のデータ.....	7
3. 研究方法と章構成.....	9
第2章 多文化共生とはなにか.....	10
1. 多文化主義からの発展.....	10
2. 多文化共生.....	13
(1)多文化主義の影響.....	13
(2)定義の検討.....	14
第3章 多文化共生政策の背景と現状.....	23
1. 多文化共生政策の歴史的背景.....	23
(1)国際交流.....	23
(2)国際協力.....	25
(3)内なる国際化から多文化共生へ.....	25
(4)自治体の多文化共生への取り組み.....	28
(5)国の多文化共生への取り組み.....	28
2. 地域における多文化共生推進プラン.....	29
(1)主な政策ポイント.....	29
(2)地域における多文化共生推進プランの問題点.....	31
3. 多文化共生における視点の整理.....	32
第4章 千葉県東葛飾地域の多文化共生.....	34
1. 千葉県の多文化共生.....	34
2. 東葛飾地域の多文化共生.....	36

(1)東葛飾地域の特徴.....	36
(2)多文化共生計画の内容分析.....	38
(3)東葛飾地域の外国人関連政策.....	47
(4)東葛飾地域から考える多文化共生の問題点.....	51
第5章 結論.....	52
注.....	55
参考文献.....	60
SUMMARY.....	66
謝辞.....	68

図目次

図 1 在留外国人数の推移と総人口に占める割合の推移 ⁽⁹⁾	4
図 2 国籍別在留外国人の割合.....	5
図 3 在留資格別在留外国人の構成比.....	6
図 4 千葉県内の在留外国人数（2011 年までは外国人登録者数）の推移と県人口に占める割合.....	7
図 5 千葉県における国籍別在留外国人の割合.....	8
図 6 千葉県の社会移動の状況.....	8
図 7 東葛飾地域の地図.....	36
図 8 社会動態（2016 年 1 月 1 日～2017 年 1 月 1 日）.....	37
図 9 鎌ヶ谷市の計画の体系.....	39
図 10 我孫子市の計画の体系.....	40

表目次

表 1	東葛飾地域の在留外国人に関する表	38
表 2	我孫子市と鎌ヶ谷市の多文化共生計画の比較	43
表 3	東葛飾地域の外国人関連政策の分類①	48
表 4	東葛飾地域の外国人関連政策の分類②	49

第1章 序論

1. 問題意識

日本の出入国管理制度（日本への出入国や、国内在留に関する資格、不法入国等の罰則など）と難民に関する規定を定めている入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」とする）は、時代の変化に伴い様々な改正がなされている。例えば最近のものとしては、2016年に改正が行われ、新しく在留資格として「介護」が追加されることが決定している⁽¹⁾。それ以外にも、これまで技能実習制度⁽²⁾や高度人材ポイント制⁽³⁾などが時代の変化に伴い導入されてきた。そして、そのような入管法改正の影響もあり、日本を訪れる外国人や滞在する人の数は増加した。

また、在留外国人数が増加しただけでなく、その内訳も多様化している。近隣国である中国や韓国・朝鮮だけでなく、フィリピン、ブラジル等の多様な国籍の人々が日本に居住している。そして、このような在留外国人の増加や多国籍化に伴い、異なる文化的背景を持つ人々を尊重し、それに見合った社会を作り出していくことが求められるようになった。

その動きは海外から始まり、カナダやオーストラリアでは1970年代から“Multiculturalism”と呼ばれる政策が行われるようになった。この言葉は様々な形で訳されるが、日本では「多文化主義」という訳語が一般的である。これは民族や人種の多様性を尊重し、すべての人が平等に社会参加できるような国づくりを目指す考え方である。日本においても、多文化主義の考え方は「多文化共生」という表現を用いて、一部の政策に取り込まれている。岩淵は欧米諸国で多文化主義の終焉が語られている一方で、日本では多文化をめぐる議論がこれまで以上に盛んになり、「多文化共生」という言葉が中央省庁の政策議論に2005年にはじめて採用されるようになったと指摘する [岩淵 2010:11]。多文化共生の意味について、2006年に総務省は「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」と定義している [総務省 2006a:5]。

多文化共生という言葉は、実は国家に先駆けて地方自治体や民間団体が使い始めたものである。例えば、先進的な取り組みを行ってきた川崎市は1993年に「川崎新時代2010プラン」を策定した [加藤 2008:23]。これは長期構想として定めた「川崎市基本構想」に基づく

基本計画である。新しい時代状況の変化に対応しながら、21世紀における川崎市の都市像と、そこに至る道筋を明らかにしたものである⁽⁴⁾。阪神淡路大震災をきっかけに1995年に日本で全国的に多文化共生という言葉が使われ始めて〔山脇 2009:33〕から20年以上経過し、多文化共生政策に取り組む自治体は確実に増加している。2008年3月時点で165(9.2%)⁽⁵⁾の団体が多文化共生に関するプランを策定していたのに対し、2017年4月時点では789(44%)の団体が策定している⁽⁶⁾。たしかに、グローバル化が進み多国籍化した在留外国人に対応するため、多文化共生という考え方は役に立つだろう。しかし、「多文化共生」に対しては、研究者によって多くの批判が展開されてもいる。例えば、岩淵は「文化差異の承認の問題や多文化社会としての構想が社会全体の問題として十分に議論される段階を経ないまま、多文化共生という政策言説だけが語られるようになっていく」〔岩淵 2010:13〕と述べる。また樋口も、多文化共生の研究者が定義や概念の検討を避けて単なるキャッチフレーズとして使っていると指摘する〔樋口 2009:5〕。では、このような指摘があり、定義が十分に検討されていないとされる多文化共生は何を目指しているのだろうか。定義されている「多文化共生」の意味の由来が深く理解されずに、ただこの言葉をあいまいな意味として使用しているだけとなっていないだろうか。

そこで本稿では、「多文化共生」という言葉が、日本の外国人関連政策の中でどのような意味において用いられているのかについて検討することを目的とする。外国人関連政策は外国人の出入国の規制に関わる出入国政策と入国した外国人を社会の一員として受け入れる社会統合政策からなる。前者は、法務省入国管理局が所管する外国人の出入国及び在留の管理に関する政策を意味する。治安維持の観点からいかに外国人を管理するかという発想に立つ政策である。一方後者は、外国人を住民、あるいは社会の構成員とみなし、外国人の社会参加を推進するという視点に立つ政策である〔山脇 2009:31; 山脇・柏崎・近藤 2002:40〕。多文化共生政策は主に後者の問題について扱っているため、本稿での外国人関連政策は特に記述がない限り社会統合政策を指すものとする。そして、多文化共生に関する概念や特徴の分析を行ったうえで、多文化共生の成り立ちを日本の歴史的変遷とともに探り、日本の自治体における多文化共生政策の位置づけを考察する。その中で、多文化共生とは、外国人関連政策の中でどのような意味を持つものなのかを明らかにすることを目的とする。

在留外国人の特徴は地域によって異なり、それに伴い自治体の政策も個性が出る。本稿ではその一例として千葉県・東葛飾地域を中心として考察する。同地域は千葉県北西部に位置

し、交通の整備が進み、大規模な団地が存在する6市（野田市・流山市・柏市・我孫子市・松戸市・鎌ヶ谷市）から成り立っている。

本稿において、筆者が東葛飾地域に焦点を当てる理由は大きく3点ある。まず1点目は、この地域が都心に近いこともあり、在留外国人増加の見込みがあるからである。また、一方で地域内での少子高齢化が問題となっており、生産年齢人口の減少に伴い、今後さらに外国人受け入れや多文化共生が重要な施策となる可能性が高いことが挙げられる。2点目は、この地域の国籍別在留外国人をみたとき、日本全体の国籍別在留外国人の割合と比べ、特定の国籍の人が多いためにないためである。中国人の割合がほかの国籍の人と比べると圧倒的に多いのは事実だが、これは日本全体の傾向でもあり、多くの地域で同様の構成となっている。そして多文化共生や外国人関連政策の研究において多く取り上げられる地域は偏っている。例えば韓国人が多い新大久保、ブラジル人が多い群馬県大泉町や東海地域などである。中国人に関する研究についても新宿区や川崎市が中心である。たしかに、これらの地域は在留外国人数が多く、必要に迫られ外国人関連政策を先進的に取り組んできた地域であるため、研究対象として意義のある地域ではある。しかし、筆者はそれだけでは不十分であると考えている。例えば総務省は、「外国人住民の積極的な地域社会への参画は、外国人としての視点から地域が持つ新たな魅力の創出や、外部との積極的なつながりによる活性化など、地域産業・経済の振興につながる可能性も秘めている」〔総務省 2017:10〕と述べている。日本に在留する外国人は増加し、地方創生において外国人住民の役割は増していくと考えられる〔総務省 2017:9〕ため、これからの日本では特定の国籍の人が集住する一部の地域だけでなく、幅広い地域についても在留外国人との共生について考えることが重要になるととらえている。そして、3点目はこの地域が外国人関連政策に後発的に取り組んだ地域だからである。これらの地域はいずれも総務省が多文化共生プランを提出した後、本格的に在留外国人対策に取り組んだ地域である。そのため、政府の提示したプランが問題点も含めどのように反映されているのか、またどのようなオリジナル性があるのかを検討しやすいと考えたためである。

この地域の中で多文化共生政策に関する政策が存在する市は我孫子市（第三次我孫子市国際化推進基本方針）と鎌ヶ谷市（鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画）である。本稿ではこの2市で取り組まれている多文化共生に関する政策を中心に考察する。

2. 日本における在留外国人

(1)日本における在留外国人のデータ

2016年末における在留外国人は238万2,822人であり、前年末に比べ15万633人(6.7%)増加し、過去最高となった(図1)。うち中長期在留者数⁽⁷⁾は204万3,872人で、特別永住者数は33万8,950人である。1947年には63万9,368人であったが、1990年には100万人(107万5,317人)を超え、1998年に150万人(151万2,116人)、2005年には200万人(201万1,555人)を超えた⁽⁸⁾。このように在留外国人数は1947年から2016年の69年間で約3.7倍に増加した。

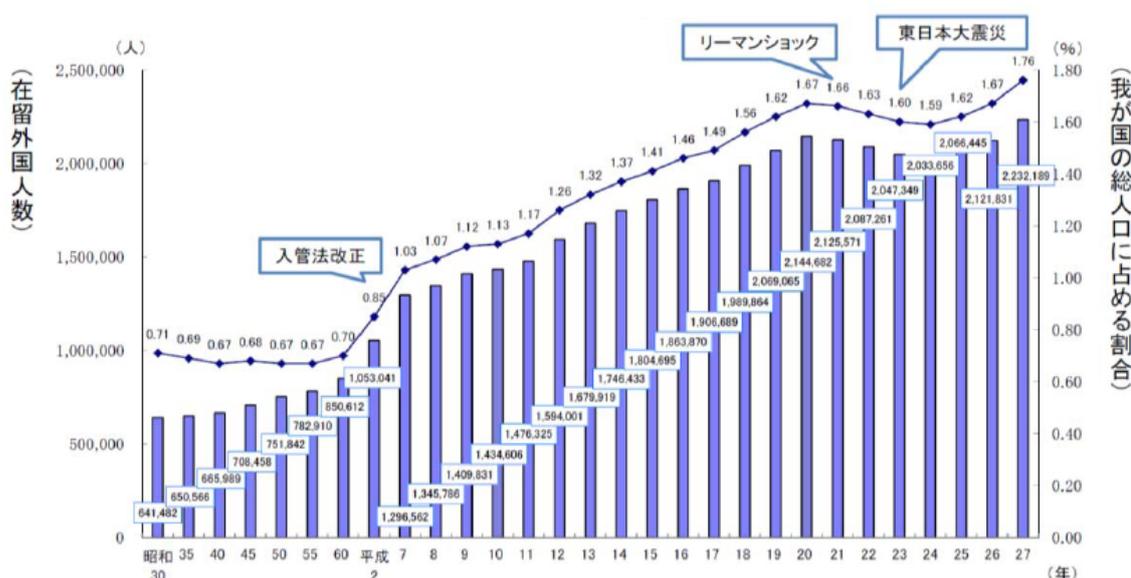


図1 在留外国人数の推移と総人口に占める割合の推移⁽⁹⁾

出典：「多文化共生事例集 2017～共に拓く地域の未来～」[法務省 2017:3]

図2は2016年末における国籍別在留外国人の割合を示している。国籍別にみると、中国人が71万人(29.2%)、韓国人が45万人(19.0%)、フィリピン人が25万人(10.2%)、ベトナム人が23万人(8.4%)、ブラジル人が18万人(7.6%)、ネパール人が7万人(2.8%)である。技能実習制度が導入された1993年における国籍別在留外国人の割合をみると、韓国・朝鮮人⁽¹⁰⁾が圧倒的に多く、51.7%を占めていた。続いて中国人が15.9%、ブラジル人が11.7%、フィリピン人が5.5%、アメリカ人3.2%、ペルー人2.5%、イギリス人0.92%、タイ人0.89%、ベトナム人0.58%であった。

国籍別の割合をみると日本から近いこともあり、アジア圏の中国や韓国出身の在留外国人が多いことが特徴として挙げられる。また、日本の植民地支配（1910-45年）に関係した歴史的経緯から、日本に在留する外国人は在日韓国・朝鮮人が最も多かった。しかし、2007年には中国人の数がそれを上回り、現在も中国人数が最も多い。そして先にも述べた入管法の改正により、ブラジル人等の就労が認められたため、中南米の国々からの人も上位に位置している。ブラジル人の割合が1993年と比べ減っているが、それは2008年のリーマンショックによる不景気にもとない、帰国した人が多かったことに起因する⁽¹¹⁾。また、技能実習制度が導入された1993年と比べると、技能実習制度利用者が多いベトナム人やフィリピン人の割合も高い⁽¹²⁾。

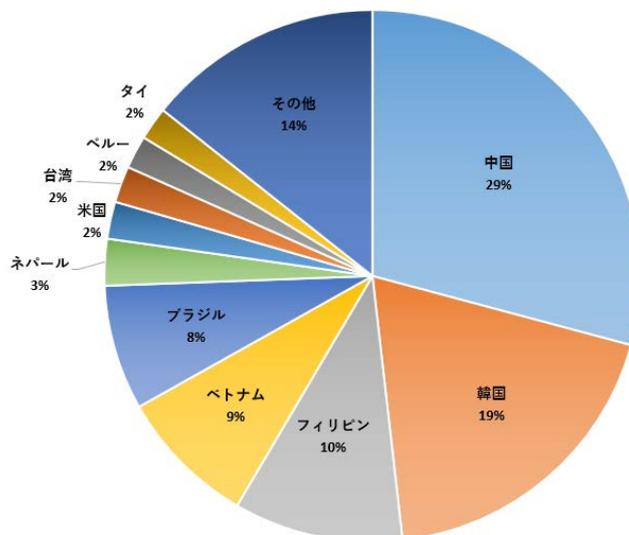


図2 国籍別在留外国人の割合

法務省データ⁽¹³⁾より筆者作成

在留資格別の内訳は図3のとおりである。在留資格とは、外国人が日本に在留する間、一定の活動を行うことができること、あるいは一定の身分または地位を有する者としての活動を行うことができることを示す、「入管法上の法的資格」[山田・黒木 2012:32-33]である。日本は「永住者」の在留資格を与えて入国を認める「移民」について、原則として認めていないことが特徴である。

外国人登録者中、最も多いのは永住者で、永住者と特別永住者⁽¹⁴⁾を合わせた構成比は44.7%である。そして非永住者でも、定住者が7.1%、日本人の配偶者等（配偶者、子ども、

養子)が5.8%である。また、図3にはないが、永住者の配偶者等は1.3%(3万972人)である。山脇は外国人の定住化の背景を「改正入管法の施行(1990年)によって急増した日系人労働者が簡易に永住資格を取得できることに加え、国際結婚の増大」[山脇 2009:31]の影響であるとしている。このように、永住者だけでなく、非永住者である定住者、日本人の配偶者、永住者の配属者等を合わせると、登録外国人の60%近くを占めることになる。在留外国人数が増えただけでなく、定住化が進んでいるということである。総務省は地域における多文化共生推進の必要性について、「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」[総務省 2006a:5]であると述べている。それゆえに、日本に永住する外国人が増える中で、在留外国人と「共に生きる」という意識が日本人に求められるようになってきた。

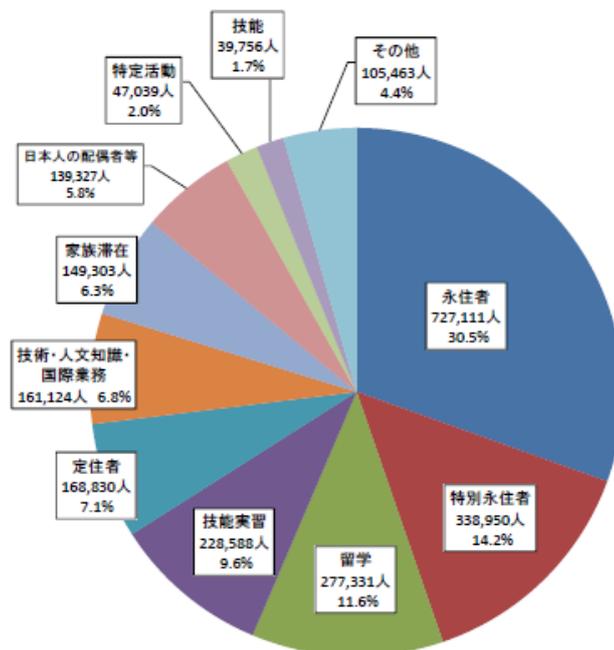


図3 在留資格別在留外国人の構成比

出典：「平成28年末現在における在留外国人数について(確定値)公表資料」

(2)千葉県における在留外国人のデータ

図4は千葉県内の在留外国人数の推移と県人口に占める割合を示している。2016年12月末日現在の千葉県における在留外国人数は13万710人である⁽¹⁵⁾。在留外国人は県人口の2.09%を占め、2015年末と比較すると10,478人(8.71%)増加した。グラフは全国平均と似たような形であり、2000年までは全国平均よりも在留外国人の割合が低かったが、2001年に抜き、2016年現在においては全国平均(1.67%)よりも高い。また、千葉県は47都道府県中6番目に在留外国人が多い地域である。

国籍別でみると、中国人が4万5,387人、フィリピン人が1万7,486人、韓国・朝鮮人が1万6,039人、ベトナム人が1万2,174人、タイ人が5,409人である(図5)。多くがアジア圏から来ていることがわかる。全国の割合と比べると、中国人の割合が高く、韓国・朝鮮(全国のデータでは「韓国」のみ)とフィリピンの順位が入れ替わっている。また、全国平均に比べ、タイの割合と順位が上がり、ブラジルのそれが下がっていることがわかる。

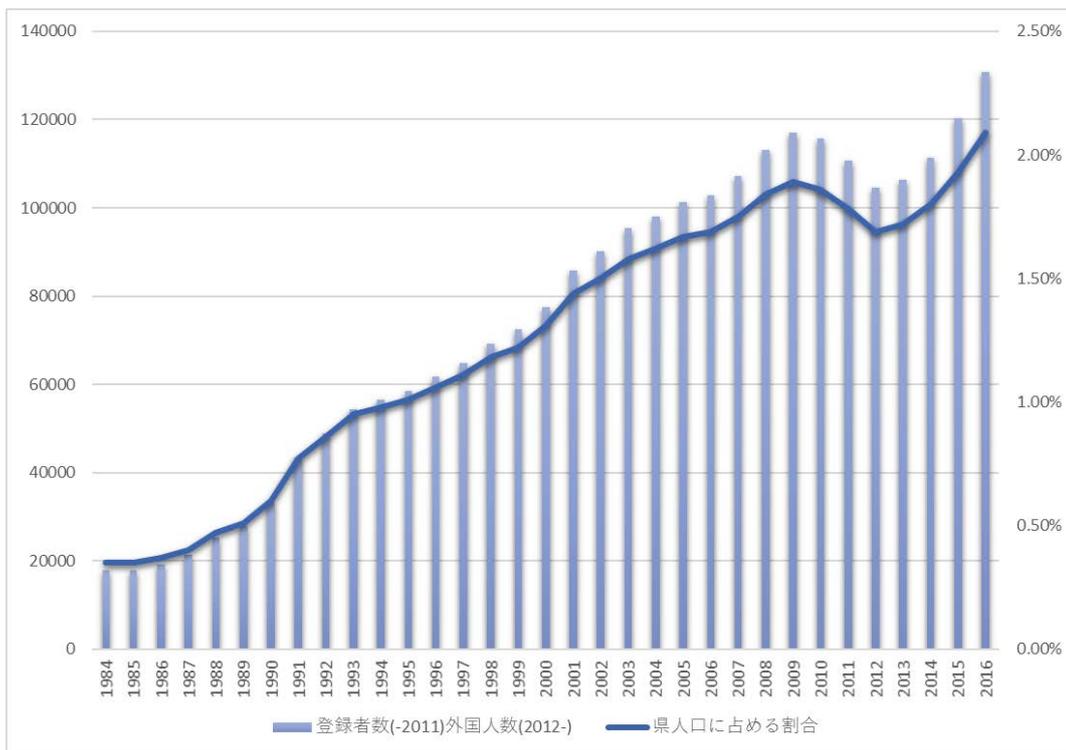


図4 千葉県内の在留外国人数(2011年までは外国人登録者数)の推移と県人口に占める割合

千葉県データ⁽¹⁶⁾より筆者作成

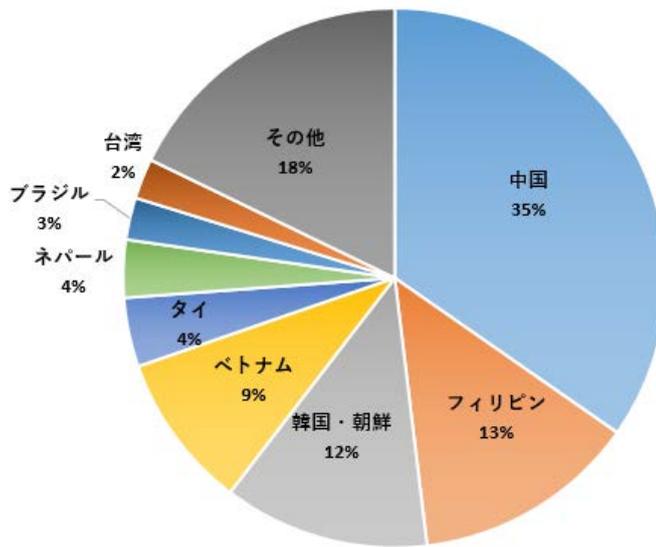


図 5 千葉県における国籍別在留外国人の割合

千葉県データ⁽¹⁷⁾より筆者作成

続く図 6 は千葉県における転入と転出による社会増減の状況を示している。千葉県に転入する人のうち、外国人の割合が最も高くなっている。千葉県において外国人の転入数が無視できない状態となっていることがわかる。

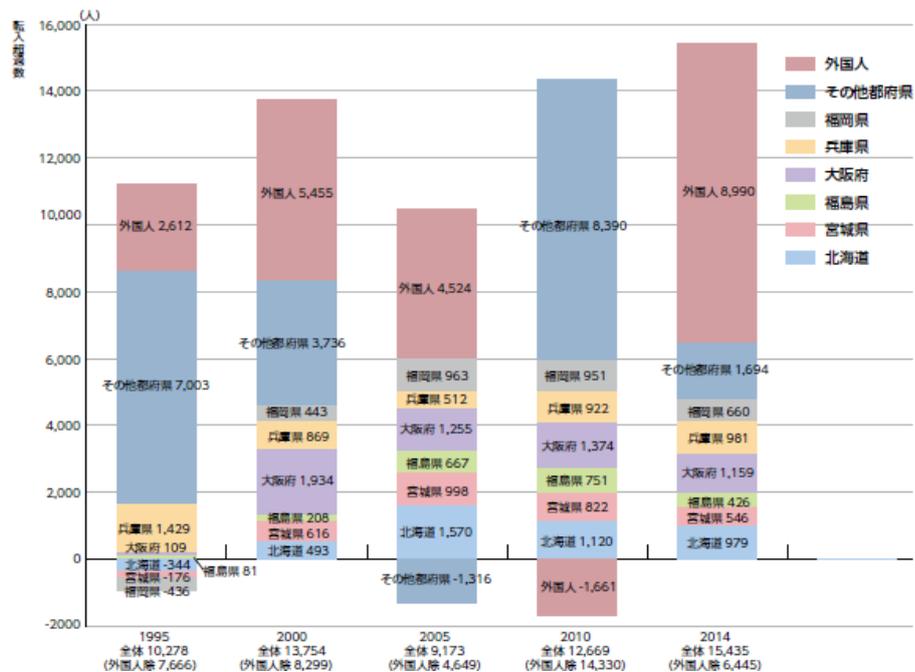


図 6 千葉県の社会移動の状況

出典：「千葉県人口ビジョン」

3. 研究方法と章構成

本稿は、多文化共生、ならびに外国人関連政策に関連する文献、ウェブサイト、統計資料、学術資料を通し研究を行う。また、鎌ヶ谷市と我孫子市を中心とした東葛飾地域の自治体の資料を分析し、多文化共生の特徴を考察する。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第2章ではこの論文の大きなテーマとなっている多文化共生について考察する。多文化共生という考え方はどのようにして生まれ、発展してきたのか。多文化共生の元となった多文化主義の考え方を示したうえで、多文化共生について考え、その問題点を探る。そして、第3章では日本において多文化共生がどのように発展してきたのかについて述べる。多文化共生は、日本でどのように生まれ、広まり発達してきたのか。日本の外国人関連政策の変遷を通して多文化共生政策に触れ、その中の重点的な政策について検討する。続く第4章では千葉県東葛飾地域を事例とし、実際にどのような多文化共生政策が取り組まれているのかを検討する。先にも述べたとおり、実際に多文化共生という言葉が使われている鎌ヶ谷市と我孫子市を中心として考察する。そして第5章で多文化共生の定義や東葛飾地域の事例を元に、日本における多文化共生政策の位置づけについて考察することで結論とする。

第2章 多文化共生とはなにか

本章では「多文化共生」概念の起源について述べるとともに、日本における多文化共生のあり方について述べる。そのうえで日本において用いられている多文化共生がどのような問題をはらんでいるのかについて考察する。

1. 多文化主義からの発展

日本で使われている多文化共生という用語は、外国で生まれた「多文化主義」の考え方に基づいている。多文化主義概念は1971年にカナダで登場した。当時のピエール・エリオット・トルドー首相が、多文化主義を政府の公式の政策にすることを議会で発表したことが始まりといわれている。カナダとオーストラリアは多文化主義の代表的存在としてよく挙げられる。それらの国々は「いずれも多数の人種・民族集団をかかえた移民国であり、かつ連邦制を採用する緩い形態の国家」[梶田 1996:68]である。また、どちらも国内外の問題に対応するために多文化主義政策を進めている。

多文化主義誕生の背景には、前提として同化主義の考え方が存在する。多文化主義はマジョリティがマイノリティに強制する同化主義の考え方に對抗する形で、誕生した。多文化主義には主流社会への参加のための、マイノリティの文化の保護や援助だけでなく、差別的な言動を罰することも含まれる。関根は、「多文化主義は政治的、社会的、経済的、文化・言語的不平等をなくそうとする、一種の国民統合あるいは社会統合イデオロギーである」[関根 1996:42]と指摘する。反発を生みやすい同化を求めるのではなく、発想を逆転し、多様性を認めつつ社会統合を求めるという視点から誕生した概念である。関根は多文化主義のねらいを以下のように示している [関根 1996:43]。

1. 移住者、先住民、周辺マイノリティの文化・言語を尊重し、彼らの自尊心を高めてホスト社会への適応力、意欲を引き出すこと（伝統文化・言語維持への公的補助）。
2. エスニック・マイノリティに対して、ホスト社会と主流社会の文化・言語の教育機会を拡大し、彼らの社会参加と機会の平等を達成すること（機会の平等と公用言語学習の奨励し、マイノリティの潜在能力を発揮させる）。

3. エスニック・マイノリティ集団と主流社会の人々との間だけではなく、エスニック・マイノリティ集団間の相互交流を積極的に進めること（エスニック・ゲッターやスラムの発生防止）。
4. 不利な立場に置かれやすいエスニック・マイノリティに対する各種援助、優遇措置の実施（結果の平等を求める積極的差別是正措置の実施）。
5. 主流社会の人々の異文化・異言語に対する寛容性を高めたり、優遇措置、援助に対する理解を深めると同時に、偏見、ステレオタイプ、差別意識などを打破すること（機会平等を防げる人種的、文化的障害の克服）。
6. 移住者の文化、言語、母国に対する知識を利用して、彼らの母国との貿易・投資関係の促進を求めること（多文化主義の経済的効用）。

このように多文化主義はマイノリティ集団の文化を尊重することで、社会参加の意欲を高め、主流社会への適応を促す。同化ではなく、協調を基調としたイデオロギーである。また、マイノリティの人々だけでなく、マジョリティも含めたすべての人々に対する政策であることも要点である。異文化に対する寛容性を育てたうえで、多文化社会に合わせた制度の必要性を示すことも目標の1つだからである。

しかし、多文化主義も万能というわけではなく、当然批判も存在する。まず、最大の問題は「多様性の許容幅」である [関根 1996:52]。一口に文化の多様性を認めるといっても、その範囲は広く、どの程度まで認めるかについての明確な指標はない。これが、多文化主義の定義が明確でない理由の1つとなる。また、文化に関して、特定の文化や思考からは到底受け入れることのできないようなものもある。文化間の妥協点を見つけることが困難な場合も多く、共通点を生み出せない可能性も考えられる。また、関根は多文化主義の定義に関して、次のように述べる。

また、多文化主義の定義のあいまい性に関連して、手段としての多文化主義なのか、目的としての多文化主義なのかが問題となる。それは、多文化主義が最終的な目標になっているのか、あるいは当面は多文化主義を強調するが、徐々に同化・融合社会へともっていくのかといった目的化、手段化の違いもはっきりしていないのである [関根 1996:56]。

多文化主義の分類に関する研究は多く存在し、その使われ方や意味も多岐にわたる。例えばカナダのように国内に複数の言語や宗教が存在する国においては、「多文化主義それ自体が、国家統合のためのシンボルとなっている」[梶田 1996: 69] という。一方、ドイツやフランスのような国民国家においては、「ともすると多文化主義は国家を解体し、国民を分裂させるものとして理解」[梶田 1996: 69] されやすくなっている。

後者に関しては、多文化主義に対する不安としてすでに表れている。多文化主義政策の下では、特定のマイノリティに対しての支出が行われるため、失業者や中流階級の人々の不安を高める危険がある。文化をめぐる問題よりも経済的な不平等と格差拡大の深刻化の影響もあり、多文化主義政策下の国民統合が批判的に考えられている側面もある。そのような社会的な不満が高まったことも影響し、ドイツのメルケル首相などが「多文化主義は失敗した」と発言した⁽¹⁸⁾。例えば駒井は、多文化主義を「移民や先住民などから構成される複数のエスニック集団の異なった文化を尊重しながらある国民文化を創出していこうとする試み」[駒井 2016:424] と定義した。そのうえで、多文化主義批判に多くみられる共通性について、多文化主義が究極のところそれぞれの文化が自己を絶対化して他から切断しようとする精神には必ず、その結果として国民国家には修復しがたい分裂が発生してしまうことであると述べる。さらに、このような分裂に対する方策としては、結局のところ多文化主義が西欧中心主義であるとして廃棄した、人類に普遍的な自由や平等あるいは人権などの理念のもとへと移民たちを再統合していくほかはないとの主張を指摘する [駒井 2016:424, 425, 672]。

また、岩淵は「ある集団内の同一性と集団間の差異が強調されることで、内部の差異や権力関係、あるいは集団外部との越境的な関係性への視点がないがしろにされがちになって、社会における多元的な対話の可能性が損なわれてしまう」[岩淵 2010:10] と指摘する。原も、文化を特定の相互排他的な集団と一体化させて、両者を相即不離のものとして捉えて実体化したうえで、それぞれの集団の成員によって共有されており不変である（べきだ）とする、本質主義的文化観があると述べる。こうした本質主義的文化観を前提にした多文化主義は、マイノリティ集団を特定の文化の枠に閉じ込め、ステレオタイプを再生産するという批判を述べる [原 2010:39]。

2. 多文化共生

(1)多文化主義の影響

日本では1980年代に「多文化主義」の考え方が導入された後、「多文化共生」というフレーズが誕生した。竹沢は、「『多文化共生』という言葉は、海外から輸入された『多文化主義』という言葉のなかの『多文化』とそれ以前から国内に存在していた『共生』という2つの言葉がつけられて生まれた和製語である」[竹沢 2011:3]と述べる。多文化共生が多文化主義から影響を受けたと考えられるのは、在留外国人の社会参加の意欲を高め、主流社会の適応を促した点である。それまでの日本は入管法という言葉からもわかるとおり、外国人は「管理」すべき対象であり⁽¹⁹⁾、外国人に関する政策も国際交流を中心に扱われていた。多文化共生の定義を生み出した山脇は、「国際交流」と「多文化共生」の違いを以下のように述べている。「国際交流」は外国からのゲストをいかに歓迎し、日本でよい経験をして本国に帰ってもらうかという発想に立っている場合が多い。しかし、外国人の定住化が進むにつれて、日本の国籍を取得する者(民族的マイノリティ)が増えており、「日本人」と「外国人」という二分法的な枠組みが現実的でなくなっている。そのため、「国際」よりも「多文化」というキーワードがふさわしく、在留外国人を住民と認め、地域の構成員として社会参加を促す仕組みづくりが求められる [山脇 2005:36]。このような点において、移民・難民など社会的マイノリティとの共存を志向する多文化主義政策の影響が認められる [渡戸 2009:182]。

しかし、多文化共生は多文化主義の影響を受けているが、欧米諸国の状況が日本にそのまま当てはまるわけではない。例えばポーリンは、オーストラリア、カナダ、アメリカなどで使われている多文化主義概念と、日本の多文化共生概念はかなり異なると指摘する [ポーリン 2014:55]。中でも大きな違いとして挙げられるのが、移民政策の有無である。日本では戦後一貫して移民政策を採用しておらず、在留外国人に対する取り組みは欧米諸国のそれとは異なる。例えば、日本における在留外国人登録者の人口比率や絶対数は、欧米諸国のそれと比べると低く、日本において在留外国人が社会的脅威になるまでの存在には至っていない。また、日本における外国人関連政策の議論も欧米に比べると盛んではなかった。国の維持のために多文化主義が採用された国の事例とは根本的に状況が異なるのである。そのため、「社会分裂を引き起こす」という多文化主義批判は日本では当てはまりにくい。また、深刻な外国人嫌いも広まっているわけではない⁽²⁰⁾などの違いがある。

(2)定義の検討

では、このように多文化主義に影響されて誕生した多文化共生は、どのような意味を持つ用語なのか。前述の総務省の定義では、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」[総務省 2006a:5]であると位置づけていた。この定義において、筆者が特に注目したい点は3つある。すなわち、①「文化的ちがい」の「文化」とは何を指すのか、②「対等な関係」とあるが、何をもって「対等」といえるのか、③「共に生きていくこと」つまり「共生」とはどのような状態なのかである。本節では以上の点について詳しく考察する。

1)文化のとらえ方

「文化」という言葉の示す範囲は明確に定まっておらず、それが多文化共生の定義をあいまいにする原因の1つとなっている。そこで、文化概念における問題点を指摘するとともに、多文化共生政策においてどの程度までが含まれ、文化とはどのような意味を持つものなのか考察する。

人類学者のタイラーは、「文化あるいは文明は、その広い民族誌的観念において、人間が社会の一員として獲得する、知識、信条、芸術、道徳、法律、慣習とその他のあらゆる能力や習性を含む、複雑な総体である」[Tylor 1871:1]と定義した。さらにポアズは、文化の違いとはその進化や発展の度合いによるものではなく、その社会の固有性に関わるものであり、ある文化を他の文化の基準に照らして「進んでいる」とか「遅れている」とみなしたり、「高い」とか「低い」などの判断をすることはできないと唱えた。このような態度はのちに「文化相対主義」と呼ばれるようになる[奥野 2014:33]。そしてギアーツは、「文化は象徴に表現される意味のパターンで、歴史的に伝承されるものであり、人間が生活に関する知識と態度を伝承し、永続させ、発展させるために用いる、象徴的な形式に表現され伝承される概念の体系とを表している」[ギアーツ 1987:148]と述べている。奥野はこの3者の文化の定義の共通点について、文化を生得的に備わっているものではなく、1つの社会の成員となることによって後天的に獲得されるものだとしてきた点を指摘する[奥野 2014:34]。いずれの定義からも、文化は広く包括的なものであると捉えることができる⁽²¹⁾。

岩淵は日本社会の構成員として多様な文化差異を持つ人々を包含する社会的な関係性の想像＝創造を促し、多文化社会として日本を構想するためには、文化をめぐる問いは根源的なものとして避けて通ることはできないと指摘する。その意味で、現在の多文化状況への批判的な取り組みには、文化をめぐる問いのより真剣な考察が求められていると述べる [岩淵 2010:14]。

では、多文化共生において「文化」はどのようにとらえられているのか。文化という言葉から比較的連想されやすいのが、3Fと呼ばれる、衣(Fashion)、食(Food)、祭り(Festival)である。そして竹沢は、「多文化共生における文化も、この3つのみに集約されがちである」 [竹沢 2011:5] と指摘する。しかし、先に述べた文化人類学における文化の定義を考えると、文化が示すのは3Fのみではない。文化の示す範囲は広く、その中には政治や経済的な観点が影響していることもあり、複雑な面も持ち合わせる。このような点が欠けることで、文化がただ単に手に取りやすいわかりやすいものとしてとらえられ、構造的差別や偏見を覆い隠してしまう。また、戴は日本において文化を考える際、日本人を基準として考えてしまいがちであると指摘する [戴 2003:45]。日本人はマジョリティであるため、世界に多く存在する民族の1つであるという視点が欠けることが多い。日本文化を自明なものにとらえ、それ自体を問題視しないまま他の文化を見てしまうのである。そのため、多数者の「文化」を少数者の「文化」に並列させ、多様性の尊重を唱えるなら、文化の政治性は隠蔽され、この間にある差別構造や「他者に対する支配の意志」が不問にされてしまう [竹沢 2011:5; 戴 2003:45]。

また、多く指摘される問題として、集団内の文化的多様性に対する視点の欠如が挙げられる。原は、多文化主義において多く批判されている本質主義的文化論を前提にした、多文化共生政策が進められつつあると指摘する。日本の多文化共生においては、例えば在日コリアンや外国にルーツを有する日本国籍者、あるいは無国籍者といった人々の存在はほとんど視野の外に置かれていて、「日本人」や「日本文化」の内的多様性や教会の流動性についても言及されることがない。「日本人」や「日本文化」の同質性・固定制・自明性を前提としたうえで、「私たち日本人」が「彼ら外国人＝ニューカマー⁽²²⁾」をどのように受け入れるのかという問いによって、多文化共生の理念が枠づけられているのであると述べる [原 2010:38-40]。また、齋藤はマジョリティとマイノリティの対立図式の中では、マジョリティ、あるいは、メインストリームの文化は、見えないものとなっていることが多々あると指摘す

る。見えないからこそ「ルール」という言葉に翻訳され、在留外国人が地域住民と異なる行為をすると、「ルール」からの逸脱として見られる。文化的相違としては理解されず、多文化共生の名のもとに、不平等な関係が再生産されてしまう [齋藤 2014:21-22]。

この多様性の視点の欠如はマイノリティにおいても当てはまりやすい。戴は、「文化」という言葉が使用される時は、文化が実体化され、また、集団内部の文化同質性が前提とされていることが多いと指摘する。少数派集団内部においても、集団の文化的シンボルが選択されたり創造されたりする過程では、現実にある集団内の文化的多様性は無視されがちとなり、この同質的文化のイメージは多数派日本人が持っているイメージと呼応し、それを追認してしまうと述べる [戴 2003:44]。集団ごとに特有の文化があるとしても、その中でも多様性が存在するため、簡単に一括りに考えることはできない。しかし、文化を語る際、集団内部の同質性を前提としてステレオタイプ化され、その文化の本質は共有され、不変であるという本質主義的文化観の考え方に基づく場合が多い。マイノリティとはいえ、その中にも個性は存在する。しかし、それらが見落とされがちになるのである。

このように、文化という言葉は問題を含んでいる。文化はわかりやすいイメージだけを抽出した、代表的な 3F だけを示すものではない。多文化共生を考える際に重要となるのは、日本文化を中心に置いて考えないことを意識することである。日本に暮らす外国人が考えなければならないのは、日本人だけではない。そこに住む多くの文化の異なる人々との共生が求められる。しかし、日本人を基準として考えてしまうと、同化や少数派への強制となってしまう危険性がある。はじめに示した文化人類学の定義からもわかるように、文化が示す範囲は広く、それぞれの民族が持つ文化だけでなく、職業や地域、性別等の様々な要因により影響され、その範囲は明確な定まりを持たず、変化を繰り返している。在留外国人との多文化共生を考えるうえで、文化は人間集団ごとにまとまりを持つと考えられがちであるが、簡単にひとまとめにできるものではない。簡単にひとまとめにしてしまった文化の中にも個人が存在し、変化することを忘れてはならない。

2)何をもって対等か

総務省の定義内では対等という言葉が使われている。この言葉は「対等な社会」といわないことからわかるように、社会の変遷原理を示す言葉ではない。そこで、「対等な関係」に最も近い用語である「平等」について詳しく考える [樋口 2009:6]。平等について考える際、

どのような点でそれを求めるのか考える必要がある。日本人にも在留外国人にも様々な事情の人が存在するため、それらの人々を一括りにして語るのは不可能である。平等にも様々な分類があり、よく知られている機会の平等のような「斉一的平等（イクオリティ）」にとどまらず、在留外国人がしばしば文化的・社会的ハンディの中にある事実を考慮した平等の補正が追求されなければならない」[宮島 2003:15]。多文化共生が目指す平等によってその対策は異なる。そして、この定義だけを検討したとき、ここにおいてどのような平等を目指しているのかがわかりづらくなっている。

ポーリンは「対等」がキーワードとなった事例を紹介している。湖南省の条例策定において、「対等」という表現が議論された。最終的に、条例は1つの法律なので、仮に「対等」という表現を使用すると、外国人参政権を要求する運動が利用する可能性があるとして指摘され、元の提案から「対等」という言葉が削除されたという事例を紹介している。そしてこの事例から条例に基本的人権を尊重すると明記していても、実質的に在留外国人を日本人と「対等」に考えることがいまだに難しいといえると指摘する[ポーリン 2014:58]。岩淵が、日本で制度化されているのは、異なる国籍・出自を有する人々をあくまでも一時滞在の労働力や外国人として受け入れながら、市民としての基本的な権利を保障しない「差別的排除（differential exclusion）」である[岩淵 2010:21]と指摘するなど、多文化共生概念における「対等」に関する取り組みは問題を含んでいる場合が多い。

3) 共生とは何か

共生という言葉は、一般的に良いイメージとして扱われる傾向にある。徐は「共生」という言葉は日本でもよく用いられてはいるが、必ずしもその内容が自覚的に検討されているとはいえず、きわめて漠然とした意味にしかとらえられていないと指摘する[徐 2000:7]。また清水も、「共生」という概念が必ずしも一般的に考えられているように自明なものではないのにも関わらず、「多文化共生」についての方法論は、「共生」という概念が所与であることを前提としてきたと指摘する[清水 2014:65]。本稿で扱う多文化共生において、在留外国人との共生について考えることが重要なポイントとなる。そこで、そのような共生について、問題点を提示する。

「共生」概念について山口は、「日本の『共生』には2つの語源的ルーツと7つの社会的ルーツがある」[山口 1997:18]と述べている。彼は語源的ルーツに関しては生物学におけ

る symbiosis をさし、「2種の生物がたがいに利益を得ながらともに生活すること」[山口 1997:18] を挙げている。生物学的な共生においては相利共生だけでなく、一方が利益を得る片利共生や、一方が利益を得て、もう一方が損失を被る寄生も含まれる。また、国語辞書まで含め、日本の現在の辞書類には反映されていないものの、語学的ルーツになっているものとして、浄土宗の「共生（ともいき）仏教会」（椎尾弁匡が創設者）を挙げている。他方、社会的ルーツについては以下のように述べている。

1. 「ノーマライゼーション」の議論から広がったもの。「障がい者や高齢者との共生」という意味で使われる。
2. 「共生」という考え方に日本文化の本質を見出そうとする、日本文化論的な発想⁽²³⁾。
3. 「国際化の時代」、「地域の時代」に対応しようとする経済界の動向。
 - a. 貿易摩擦対策からの発想。国際社会における孤立を招きかねないことに警告を發して「海外諸国との共生」の必要性を強調。
 - b. 「市場原理の限界の認識とそれへの対処」の必要性の強調⁽²⁴⁾。
 - c. 社会との共生、とりわけ地域社会との「共生」を目指す新しい企業理念としての「共生」理念⁽²⁵⁾。
 - d. 日本型世界企業の理念としての「共生」⁽²⁶⁾。
4. エコロジーからの発想。「自然と人間の共生」。
5. フェミニズムの立場からの「共生」概念。「男女共生社会」。
6. 国際化の時代における他国籍者との共生論⁽²⁷⁾。
7. 同一国籍者もしくは同一社会内における「多文化主義」の主張⁽²⁸⁾。

以上のように一口に共生といってもそのルーツはまちまちである。このような多様な共生のルーツを考えると、多文化共生における対象をマイノリティだけに限定するのではなく、もっと広くとらえるべきという指摘があり、その対象者の例として地域社会における障がい者、高齢者等の社会的弱者を挙げる場合もある [山根 2017:136; 竹沢 2009:93]。ポーションも日本の多文化共生が日本人と国籍や民族などの異なる人々に限定され、文化が重層的にとらえられておらず、これが多文化主義概念とかなり異なると指摘する。例えば移民国では文化を重層的にとらえているため、移民以外の多種多様なマイノリティ（女性、障がい者、

GLBT など) も含めて対等な生活を送ることが目標の1つとなる。しかし、日本の場合は、多文化共生社会推進政策の暗黙の目的はむしろ、在留外国人を日本社会に同化させる色合いが濃いと述べる [ポーリン 2014:55]。

社会的ルーツをみると、外国人との共生という考え方は比較的新しく登場したものであるといえる。清水は生物学的な視点からの「共生」が主として生物と生物との依存関係を理解すること、人間と環境との共存可能性を探ることが焦点となっていたと述べる。それに対し、社会科学的な視点からの「共生」は主に民族間や文化間という領域における主体同士の関係を理解する文脈で使われてきたと述べ、その背景に国際化の進展があると指摘する [清水 2014:69-70]。そして植田は、国際化という言葉の代わりに、新たに共生という言葉が登場したと考察する。「国際化」という言葉が消費され、内実が省みられることなく形骸化した。この「国際化」の衰退に従い「共生」が台頭したと指摘する。また、このような転換の理由として「ソ連邦崩壊による冷戦構造の消滅とそれに伴う国際秩序の再編成」と「目に見えて外見や言語の違う『外国人』が増加したこと」 [植田 2006:35-37] を挙げている。

また、多く指摘されていることとして、共生という言葉がたいていマジョリティの側から発信されているという主張がある。例えばハタノは、マイノリティの人々は望むと望まないに関わらず、マジョリティと共生しなければ生活できないため、あえて共生について考えなくともそれが前提となっていると指摘する。マイノリティが何かを求める際、共生というあいまいな言葉よりも具体的で明確な要求をすることが多い。例えば、「社会に参加したい」ではなく、「自分たちのこの権利を実現してほしい」や「侵害しないでほしい」というように、求めているものがわかりやすい [ハタノ 2006:56]。それをマジョリティが使う共生によって、覆い隠してしまうのである。そのため、皮肉なことに「共生」は「強制」されているとも考えられ、「多文化共生」は「多文化強制」とも読めるのである [清水 2014:76] という指摘が成り立つ。

戴は、「共生という概念が社会的不平等のコンテクストにおいてそれを是正するために用いられてきた」 [戴 2003:45] と指摘する。共生は排除や同化とは異なり、多様な背景を持つ者同士が認め合うというニュアンスが含まれる。それは、それまでの差別や同化政策を反省する意味合いが含まれる。竹沢は「多文化共生が、単一民族神話や社会の同化圧力に対抗する啓蒙的役割を果たしてきたことは、まず積極的に評価されるべきであろう」 [竹沢 2009:90] と述べる。多様性をポジティブにとらえ、在留外国人であっても「住民」であるという考え

方が受容されるようになったという点で良い影響を与えているのである。それでも、共生という言葉を使うことで、何か問題が解決したかのように錯覚してしまうことがある。しかし、実際には物事をあいまいなままにし、本来見るべきところを見えなくする可能性がある言葉だということを認識する必要がある。

4)多文化共生に代わる表現

多文化共生に対する問題点も、すでに述べたような「文化」「共生」という概念そのものに対する批判と似た点が多い。例えばマジョリティである日本人中心となって考えられているという指摘である。ハタノは「多文化共生」という言葉はマイノリティ、または社会的に弱い立場に置かれている人たちの側から発生した言葉ではない [ハタノ 2006:55] と指摘する。このような指摘もあり、多文化共生を違う言葉で表現すべきだという意見が存在する。その理由として、「多文化共生」を分解すると「多くの文化が共に生きる」となり、その言葉への違和感を覚えるためである。齋藤は多文化共生を英語に訳そうとすると、文化が主体となり、文化の担い手であるはずの「人」が見えなくなってしまうと主張する [齋藤 2014:17]。彼女は、「文化が共生する」と表現されるとき、その文化はあたかも厳然たる境界を持ち、ほかの文化とは明確に区別されるように捉えられる。多文化共生という言葉からは、そうしたはっきりとした境界を持った文化が、1つの社会の中に、多数、共にあるというように受け取ることができると述べる [齋藤 2014:17-18]。

栗本も、共生の問題を文化の問題に還元することは、それが生身の個々の人間の生き方に関することを見えにくくすると主張する。そして、日本における共生の問題の主要な側面の1つに、マジョリティである「日本人」とマイノリティである様々なエスニック集団の人々との関係であると述べ、多文化共生ではなく「多民族共生」という表現のほうが正確だと主張する [栗本 2016:77]。多民族共生は、多くの民族が共に生きるという意味となり、多くの文化と共に生きるという多文化共生よりも意味が伝わりやすい。佐竹は民族という用語にはアイデンティティの問題だけでなく、差別、権利の問題も関連してくるため、文化の方がやわらかい印象をうけやすいと述べる。しかし、それゆえに問題が見えにくくなると指摘している [佐竹 2011:33]。

また、多文化「共創」という表現もある。川村は多文化共創社会を「単に文化的多様性を尊重するだけでなく、移民、難民、無国籍者、障がい者、亡命者、母子家庭、LGBT など

社会的弱者の人生をかけがえのない人生にとらえ、教育や医療、情報に平等なアクセス権を保障し、隣人として相互に多文化共創能力を培って双方が発展していく幸福度の高い社会」[川村 2016:6]と定義する。多文化社会を「共に生きる」のではなく、「共に創る」という言葉にする点で、対等さがより表現されているといえる。

平沢や栗本は「未来共生」という言葉を推進する。「大阪大学未来共生イノベーター博士課程プログラム」のホームページのトップページに「新しい多文化共生社会とは」という欄があり、以下のように示されている⁽²⁹⁾。

国籍、民族、言語、宗教、性差、性的指向、病歴、障害歴、年齢差…

現在、「多文化」が示す属性はこれまでより多様なものへと変化しています。さらにグローバル化の名のもとに、多様な社会的背景を持った人々が様々な文脈の中で接触する機会が加速度的に増加しています。

このような背景のもとで、本プログラムは、他者と他者とが互いに認め合い、助け合い、高めあい、新たな価値や利益を生み出すことができる、創造的で発展的な共生社会を目指します。これまでの多文化共生が意味していた、互いが対等な関係を気づきながら1つのコミュニティに併存する、というレベルを超えた、新しい未来型共生モデルです。

平沢は、未来共生が「異質なものの相互作用を通じた相互変容と新たな価値の創造であることを明らかにし、とくにマジョリティとマイノリティの協働による人権や社会正義の実現を志向していることを強調」[平沢 2014:51]しているとする。栗本も、未来共生プログラムが構想するような共生はいまだ実現されていないが、閉塞的で排他的な雰囲気によしとせず、より開かれた、多種多様な他者を包摂していくような創造的な社会と人間同士の関係を、あるべき姿として想定している [栗本 2016:84;2014:4]。このように、多文化共生に代わる表現を使用する研究者も多い。それは多文化共生という言葉がもたらす、あいまいさとそれに伴い漠然とした印象の良さを避けるためであり、幅広い表現が使われている。

以上のように本章では、多文化共生の定義の検討を通して、多文化共生の問題点について探った。多文化共生は多文化主義から影響を受けた概念である。しかし、日本の在留外国人をめぐる環境は多文化主義が採用されている国とは異なる点が多い。在留外国人を住民と

して受け入れるという新しい視点を取り込まれたが、同時に多文化主義の問題点も引き継いでいる。例えばこの表現がもたらす定義の曖昧さや、マジョリティ側を中心として考え、文化を3Fに集約するという点である。そのほかにも多文化共生に関してどのような対等を目指しているのか、共生が漠然とした良いイメージとして使用されているだけではないかという指摘がある。そのため、多文化共生に代わる表現を使用すべきとする研究者も多い。

多文化主義については、その終焉が語られることが多い。しかし、日本において多文化共生がただ単に失敗したといわれるような状況にならないように、対策を進める必要がある。そこで続く第3章において、日本の多文化共生の現状を検討し、その問題点について考察する。

第3章 多文化共生政策の背景と現状

外国人は国の入管法に伴う政策により、日本国内に在留することが認められている。しかし、在留外国人はそれぞれの地域の住民として生活することとなり、問題に直面することがある。そしてその問題の解決のための政策は、多くは各自治体に任せられている。そこで本章では、多文化共生政策を検討するにあたって、その歴史の変遷をたどるとともに、日本でどのような政策が行われていたのかを検討する。

1. 多文化共生政策の歴史的背景

(1) 国際交流

日本の自治体は半世紀近く海外との交流に取り組んできた経験があり、地域の枠、国の枠を超えて海外との交流を始めた端緒となる活動が姉妹都市提携である [毛受 2016:52-53]。戦後の平和を草の根レベルで探ることを目的とし、長崎市と米国のセントポール市との連携がその最初であった⁽³⁰⁾。1989年に国が姉妹都市提携に対する特別交付税措置を実施したこともあり、姉妹都市提携数は増加し、交流相手がアジア各都市にも広がるなどその内訳も多様化する。姉妹都市交流は自治体の自発的な活動として始まった。そして、国際交流が盛んになり、国際化が地域の活性化において重要な意味を持つようになると、国も自治体独自の国際交流の動きに枠組みを与える形で、自治体における国際化政策を体系化していく。そして、その中心テーマは時代の変化に伴い推移していった [毛受 2016:57; 杉澤 2013:14]。

自治省（現総務省）は1980年代後半に、国際化政策における指針を策定した。1987年から3年間で中心となったテーマは「国際交流」である。1987年に「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年に「国際交流のまちづくりのための指針」、1989年に「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」をそれぞれ策定している。いずれもタイトルの中に「国際交流」という言葉が含まれていることから、この時期に国際交流が重要なポイントとなっていたことが読み取れる。例えば、「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」の中で、国際交流の意義を以下のように述べている。

現在、国際交流は転機を迎えており、従来の経済・政治的側面を中心とした国際交流から視野の広い、多様な交流が求められるに至っている。地域住民、民間団体、学術研究機関、企業そして地方公共団体を担い手とする地域レベルの国際交流は、新しい手法と発想の下に独自の分野を開くものであり、特に人的交流、文化交流、地域経済交流の面で、地域のニーズと創意に基づき、新しい展開をもたらすことが期待されている〔自治省 1987〕。

また、地方公共団体が国際交流を推進する意義は、「それによって世界に開かれた地域社会づくりを推進し、地域の活性化を図っていくことに位置づけられるべきである」としている〔自治省 1987〕。これは、「地域の活性化」と述べられているように、国際交流を通して、いかに自分たちの自治体に利益をもたらせるかという点が強調されており、地域が主役となっている。それは、掲げられている視点と目標にも表れており、6つの視点のうち4つが地域の利益をメインとしたものである。具体的には、「地域イメージを国際レベルで高揚させること」、「国際社会における地域アイデンティティを確立すること」、「これらを踏まえ、地域産業・経済の振興を図ること」、「地域にとって必要な情報を収集・提供すること」と示されている⁽³¹⁾。この文書内でも、国際化に対応した地域づくりという章において「外国人にとって暮らしやすい地域づくり」も述べられてはいるものの、記述量は少なく、内容も外国語案内板の設置、情報提供の整備にとどめられている。

続く1988年の「国際交流のまちづくりのための指針」では、在留外国人に関する記述が増え、国際交流のまちづくりの基本的方向内において、「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」と述べられている。さらに1989年の「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」においては、多文化共生政策につながる内容も記述されている。この指針は国際交流のためのガイドライン策定を各自治体に求めるものであり、この中に記述すべき内容が示されている。そして、その中の「外国人が活動しやすいまちづくり」という項目内で在留外国人に関して触れている。「地域社会において外国人の立場にたって、外国人にとっても暮らしやすく、活動しやすく、親しみやすいまちづくりを進めることは、地域社会の開放性を高め、活性化していくことにつながる」ととらえ、「交流機会の提供」、「情報提

供・相談機能の充実]、「公共サインの外国語表示」をガイドライン内に含めるよう提示している。

以上のように、1980年代後半は「国際交流」をテーマとしており、姉妹都市提携を通じた外国との交流が主となっていた。中でも国際交流を中心とした地域の活性化に重きが置かれていたことがわかる。

(2)国際協力

1990年代後半になると、バブル経済の崩壊による自治体財政の逼迫、姉妹都市交流の意義の問い直し⁽³²⁾等により、姉妹都市提携数は次第に伸び悩むようになる。代わって、自治体の国際化政策として国際協力に関心が向けられるようになった〔佐藤 2011:26-28; 小笠原 2015:112〕。それがよくわかるのが、1995年に策定された「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」である。その中で、「近年では、従来からの国際交流の実績を背景としつつ、互いの地域の発展のために地域レベルで協力し合うことが望ましいと考えられるようになってきており、『国際交流から国際協力へ』という新たな潮流が起き始めている」と述べられている。国際協力が重要な意味を持つと考えられるようになったのである。

また、文書内の国際協力の意義と理念において、「共生の精神」、「対等なパートナーシップ」、「多様なチャネルによる世界平和への貢献」、「人道的配慮」、「地域活性化等の効果」が挙げられている。共生や対等など、第2章でも触れた、多文化共生の定義に関連する項目も、この指針において登場している。また、今まで中心に置かれていた地域の活性化だけでなく、「柔軟で広範な国際関係を構築し、世界平和に大きく貢献する」など、広くとらえられている。内側の視点だけでなく、広く、国際交流について触れられていることが特徴である。

(3)内なる国際化から多文化共生へ

平沢は多文化共生への流れの1つとして、「国際化→内なる国際化／地域の国際化→多文化共生」の流れに関わるものを挙げる。日本の経済成長力や高い教育水準、ならびに社会の安定性に対する注目が高まる一方で、日本は関税障壁を設定して貿易の自由化に抵抗していった。他方、このような「外への国際化」の進展とともに、日本国内における在留外国人の地位や日本人との関係性のあり方が問われるようになり、「内なる国際化」という言葉が

生まれるとともに、「地域の国際化」が注目されるようになっていった〔平沢 2014:53〕。毛受は内なる国際化は、在留外国人を地域社会の一員として認識し、彼らの持つ課題に対してより積極的に対応しようという考え方であり、多文化共生の原点ともいえるものである〔毛受 2016:61〕と述べる。内なる国際化は、かつてより日本に在住していた旧植民地出身者とその子孫在の問題を解決することに重きが置かれていた。この取り組みは国に先駆けて地方自治体が行い始めた。しかし、この問題に取り組んだ自治体は多くなく、一部の自治体⁽³³⁾に限られていた。

もう1つは「多文化共生」が問題にしていることがらに関わるものである。具体的には日本社会のマイノリティ集団である在日コリアンなど「我々とは異なる彼ら」としてマジョリティから認識され、劣位な存在として扱われる諸集団の問題である。彼らの人権の確立と社会的包摂を求め続けた運動を「事実上の」多文化共生をめざす取り組みであったと指摘する〔平沢 2014:53〕。その後、ニューカマーの増加に伴い、国内の在留外国人をどのように地域社会に受け入れるかという課題が意識され始める。特に、1990年に入管法が改正され、日系南米人の在留が許可されるとその動きは活発になる。在留外国人が急増した自治体を中心に、発生している問題⁽³⁴⁾に取り組む自治体が増加した。このため、「日本の外に目を向けた『国際交流』や『国際協力』から、域内に暮らす外国人にどう対応するかという古くて新しい課題に政策の比重がシフトしていった」〔小笠原 2015:112-113〕のである。また、この言葉が使われた背景には、「姉妹都市交流のような自治体としての対外交流が盛んになり、そうした活動が国際化の活動と考えられていたことに対する一種の反発があり、地域の足元にこそ国際化の課題があるという意識があった」〔毛受 2016:61〕という指摘もある。

在留外国人が一部の地域だけでなく、全国において増加するにつれ、内なる国際化という言葉に代わり、「多文化共生」が用いられるようになる。多文化共生が主要新聞社の紙面に初めて登場したのは、1993年、川崎市で開催された開発教育国際フォーラムに関する記事が掲載された同年1月12日付の『毎日新聞』においてである。ただし、フォーラムの報告書には「多文化・多価値の共生」という表現はあるものの、「多文化共生」という表現は見いだせないため、意図的に使われたかは不明である〔竹沢 2011:3; 2009:89〕。それでも、同じ1993年に「川崎新時代2010プラン」を策定し、「多文化共生の街づくりの推進」の理念として掲げているため、1993年に公式に「多文化共生」という用語が川崎市で使用されたことはまちがいない〔加藤 2008:23; 栗本 2016:71〕。川崎市では日立就職差別裁判闘争⁽³⁵⁾を

きっかけに、在日2世や日本人の学生・市民の支援者らの地域運動が始まった。例えば1986年の「川崎市在日外国人教育基本方針」の制定は、川崎市との交渉により生まれた大きな成果である。在日朝鮮人も加わりながら施策が進められる中で、川崎市は「多文化共生」という言葉を使うようになった〔加藤 2008:16-23〕。栗本は、「ここで重要なことは、多文化共生における川崎市の先進性は、マイノリティとマジョリティの共闘と連帯による運動の結果勝ち取られたものであって、上から与えられたものではない」〔栗本 2016:72〕と述べる。

そして1990年代後半になると、多文化共生という言葉が全国的に使われるようになる。そのきっかけとなったのは、1995年に発生した阪神・淡路大震災である。この年が、のちに「ボランティア元年」といわれるようになったように、多くのボランティアが被災地に集まった。ポーリンは『多文化共生』と『ボランティア』の活動は実は切っても切れない関係にあり、日本では地域に根ざした多文化共生はボランティア活動によって支えられている〔ポーリン 2014:54〕と述べる。そして、その活動の中に被災者外国人の支援も含まれていた。その中の1つ、大阪で立ち上げられた民間ボランティア団体の「外国人地震情報センター」が改称され、「特定非営利活動法人多文化共生センター」として活動を発展させることになった⁽³⁶⁾。1995年に大阪、兵庫、京都、広島に拠点ができ、2000年には東京にも拠点ができるなど、活動範囲が広がった。

多文化共生センターの設立目的は、「国籍、文化、言語などの違いを越え、互いを尊重する『多文化共生』の理念に基づき、在日外国人と日本人の双方へ向けて『多文化共生』のための事業を創造し、実践すること」である。田村・北村・高柳は多文化共生について具体的に定義して明文化したものは、これが初めてであると指摘する。また、同センターが「多文化共生」を掲げた背景として、震災で被災した外国人への多言語による情報発信の経験、ボランティアとしても多くの外国人が参加した経験、地域社会が共生への舵を取らなければ、外国人支援だけでは本当の解決にならないという視点、の3つを挙げている。そして、「多文化共生」と既存の「外国人支援」の概念の違いを、在留外国人と日本人が「支援する側」と「される側」に分けるのではなく、共に影響を及ぼしあい、共に変化する関係として位置付けている点であるとしている〔田村・北村・高柳 2007:13-14〕。それまでの、単なる社会的弱者から、同じ地域に住む生活者として支えあうという考えが生まれた。そのような、双方向性という要素が加わったものが、多文化共生であるととらえられる。

(4)自治体の多文化共生への取り組み

2000年代に入ると、在留外国人が集住する自治体が中心となり、多文化共生が重要な施策としてとらえられるようになった。その中で、国に多くの提言を行ったという意味で重要な取り組みの1つに、2001年に初めて開催された「外国人集住都市会議」がある。

外国人集住都市会議は、日系ブラジル人を中心とした、在留外国人が多い地方自治体同士のネットワークの場として利用されている。毎年1回会議が開かれ、2001年の開催当時は13都市だった参加都市も、2017年4月現在において22都市に増加している⁽³⁷⁾。

1回目の会議において、在留外国人の定住化を前提とする「浜松宣言及び提言」がまとめられ、政府に提出された。その内容は、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とする真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく」[外国人集住都市会議 2001:2]である。また、この宣言内において、大きく「教育」、「社会保障」、「外国人登録等諸手続き」という3つに分けてそれぞれ提言を示している。

(5)国の多文化共生への取り組み

このような自治体の取り組みに遅れて、国も多文化共生に関わる取り組みを始めた。総務省は2005年に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、2006年3月に「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―」を取りまとめた。これにより、「多文化共生」という言葉が政策用語として広く使われるようになった。この報告書内で、多文化共生施策の基本的な考え方として「コミュニケーション支援」、「生活支援」、「多文化共生の地域づくり」、「多文化共生施策の推進体制の整備」を挙げている。

この報告書内において、「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⁽³⁸⁾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る」と述べている。ここからも、国の主な方針が変化したことがわかる。そして、この報告書に基づき、同じ3月に「地域における多文化共生推進プラン」が策定され、各自治体に対して多文化共生に関するプランの策定を求めた。

また、2009年1月、国は内閣府内に「定住外国人施策推進室」を設置し、「定住外国人支援に関する当面の対策について」を発表した。その中で世界的な景気後退（リーマンショック

ク) が、日本語で生活することが困難な定住外国人に対し、教育、雇用など様々な面で深刻な影響を与えていること。そして、そのような状況のため、関係省庁連携のもと必要な対策を速やかに講じるために本推進室を設置したと述べている [内閣府 2009:1]。日系在留外国人に関する記述が中心であるが、教育対策、雇用対策、住宅対策、情報提供について触れられている。また、定住外国人施策ポータルサイト (<http://www8.cao.go.jp/teiju-portal/jpn/index.html>) もあり、各種情報の提供を行っている。

2. 地域における多文化共生推進プラン

(1) 主な政策ポイント

このような歴史的な背景を踏まえ、現在の日本でどのような多文化共生政策が取り組まれているのかについて具体的に検討する。多文化共生政策において主なポイントとなっているのは、「多文化共生推進プラン」でも挙げられた、コミュニケーション支援、生活支援、多文化共生の地域づくり、多文化共生施策の推進体制の整備の4点である。それぞれについて、どのような政策が取り組まれているのかみておこう。

1) コミュニケーション支援

近年増加している日本語を母語としない在留外国人は、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とし、ここには日本語運用能力に関わる問題、日本の社会システムに関する知識や理解に関わる問題があると述べる [総務省 2006a:11]。そのため、コミュニケーション支援において重点政策となっているのが、「情報の多言語化」と、「日本語および日本に関する学習支援」である。具体例として多様なルートによる生活情報の多言語化、相談窓口の設置（在留外国人も相談員として活用）、日本語に関する学習機会の提供が示されている。

2) 生活支援

ニューカマーの定住化に伴い、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うえで、様々な困難に直面している場合がある。そのため、生活環境を整備し、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 [総務省 2006a:16] 生活支援

の内訳は多岐にわたる。本プランにおいては特に居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災面についての問題が記述されている。居住面に関することでは敷金や礼金をはじめとした日本特有の住慣習やごみの処理方法などの地域トラブルが挙げられる。また、外国人であるため入居を拒否される例もあり、不動産業者に対する啓発活動についても触れられている。教育に関しては在留外国人の子供はもちろん、学校側とコミュニケーションをとるべきその親に対するサポートも必要となる。また、いじめや不登校などの問題も発生しており、その問題は複雑化している。人口減少社会の日本において外国人労働者の存在は重要となっている。しかし、特に技能実習制度や研修制度で受け入れられた外国人の問題は多い。そして日本語能力の低さゆえに就職に支障をきたす場合が多い。そのため、ハローワークとの連携による就業支援等が示されている。医療関連については日常的に使用しない専門用語を理解するために通訳の存在が重要となる。また、災害時においては、外国人は情報収集の面で災害弱者となりやすい。このような有事の際にも対応できるような支援が必要となる。在留外国人に対する意識啓発や、緊急時の在留外国人の所在把握、災害時のボランティアの育成・支援について触れられている。

3)多文化共生の地域づくり

前述の「コミュニケーション支援」や「生活支援」に円滑に取り組むためには、地域住民全体の多文化共生に関する理解が重要な前提となる。そのため、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り、在留外国人が地域社会で孤立することがないような環境作りが求められる〔総務省 2006a:34〕。多文化共生を目指す際は在留外国人に対する支援だけでなく、地域の住民全体に対し意識を高めることが必要となる。そのためによく使われる手段が多文化共生啓発のためのイベントの開催である。また、在留外国人の自立を促すために自助組織の支援や意見募集などの、多文化共生の拠点づくりも行われている。

4)多文化共生施策の推進体制の整備

地域における多文化共生の取り組みは、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。地方自治体が政策を推進していくにあたり、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となる〔総務省 2017a:38〕。それぞれの主体が連携し合えるように、各主体の役割分担の明確化について触れられている。

(2)地域における多文化共生推進プランの問題点

この多文化共生推進プランに対する批判は多く存在する。飯笹は、従来の国レベルの議論がもっぱら在留外国人を「労働力」とした政策ないしは入国・在留管理に集中していたのに対して、本プランによって地方自治体における多文化共生が課題として提起されたことは意味があったとする。しかし、これはすでに先行している自治体の、主にニューカマーを対象とした定住支援施策を「多文化共生」として追認したものにすぎず、国家として日本社会が向かうべき多文化共生のビジョンを描いているわけではないと指摘する〔飯笹 2013:195〕。

齋藤は問題点を以下のように指摘する。まず、多文化共生に誰が含まれるかという点である。このプランにおいては日本国籍を持つ人々の間に多様な文化が存在することには触れられていないとする。また、言語に関しても、外国語を使い在留外国人が相談員となる相談窓口は設けられていることは多い。しかし、地域社会で在留外国人がコミュニケーションを行うのは日本語と想定されており、日本語の学習支援の機会を設けるように促している。一方、日本人住民側が、在留外国人とのコミュニケーションのために、外国語を学習・習得する機会の提供はプランには出てこない。政府は、地域社会に対して多文化共生を推進するように通達する一方で、国家レベルでは、在留外国人を徹底した管理の対象としているということである。また、国家レベルでの多文化共生施策が示されないまま、地域に多文化共生を丸投げしているようにも見受けられると指摘する〔齋藤 2014:19-20〕。また、渡戸も以下のように指摘する。このプラン内において多文化共生施策の第一義的な担い手は在留外国人を受け入れた地域社会であると述べ、中でも基礎自治体が果たす役割について記述されている。しかし、国際人権規約や人権差別撤廃条約等に基づく在留外国人の人権保障ということになると、自治体だけでは十全の対応は困難である。また、異文化理解の向上に関しても、自治体政策を支える国の政策理念の確立・強化や法制度上の改善が望まれる。また、コミュニケーション支援や生活支援においても自治体レベルの対応には限界があると指摘し、自治体の施策を支えるべき国の不十分な法制度整備の現状を不問に付したまま、自治体と地域社会に施策の展開を求めていると判断されても仕方ないだろうと指摘する。その後、2006年12月に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

対応策」を打ち出したが、国の責務として法制と基盤の整備の方向を示したうえで、こうした地域レベルの多文化共生施策の推進を唱えるべきであったと述べている〔渡戸 2009:181-182〕。

宮島は、在留外国人や外国につながる人々が固有の文化的要求やアイデンティティの担い手であるとはとらえられておらず、もっぱら日本社会・文化に適応すべき存在と位置づけられていると指摘する。言語、知識、経験に不十分な在留外国人が日本社会によりよく適応できるようにすることが眼目とされ、文化的承認、母文化の保持などはその視野の外に置かれている。また、マイノリティの社会的不利についての分析は不十分の感があり、市民権拡大の必要への言及もみられないと述べる〔宮島 2014:43-44〕。

このように多文化共生という政策用語を提示したのみで、具体的な内容が明確となっていないことが多文化共生推進プランの問題点として指摘されている。それまで先進的な取り組みを行ってきた自治体の内容を改めて提示することが主な内容となっており、新たに多文化共生に取り組む自治体への指標となるような、国としての方針を定めているわけではない。また、多文化共生概念を検討しているか、特に「文化」という言葉をどの程度広くとらえているのかという点に疑問が残る。

3. 多文化共生における視点の整理

以上のようなプランと多文化共生の定義に関する批判を踏まえ、筆者が多文化共生政策を分析するにあたり留意したい点は、以下のとおりである。まず、その対象は誰なのかという点である。多文化共生の定義でいう「国籍や民族などの異なる人々」とは誰を示しているのだろうか。そこには、マジョリティである日本人側に対する視点は存在するのか。また、それらの人々との「対等な関係」とは何なのか。それはどのような平等を目指しているものなのか。そして文化をどのようにとらえているのだろうか。そこでは3Fのようなわかりやすい側面だけが扱われているのではないか。そして、多文化共生政策はどの程度具体的に示されているのか。例えば、この言葉が不都合な状態を隠すだけのあいまいな言葉として使われていないだろうか。最後に、この政策が目指す「共生」とはどのようなものか。単に在留外国人に日本への適応を促すのみになっていないだろうか。

これらをまとめて多文化共生計画を「①コミュニケーション支援」「②生活支援」「③社会参加支援」「④日本人の意識啓発」「⑤行政に対する記述（多文化共生のための体制整備）」

「⑥その他（特徴的な項目）」から分析する。①と②は在留外国人が日本で生活しやすいようにするための視点である。①については具体的には、在留外国人が日本語を話せるようになるための政策である日本語教室と、在留外国人が各種情報を得やすいようにするための多言語化がある。②については、まず生活情報の提供がある。具体的な内容としては各種提出書類、居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災面等に関する情報の提供である。いずれも日本で生活するうえで必要となる情報である。そして相談窓口も挙げられる。在留外国人が相談できる場があるか、どのくらいの言語で対応しているのかがポイントとなる。また、定住している外国人だけでなく、留学生に対する支援も考えられる。③は在留外国人を日本社会に適応させる存在だけでなく、社会の一員として参加するという視点である。この在留外国人の社会参加支援が、多文化共生を考えるうえで最も重要な要素の1つである。なぜなら、すでに述べたように多文化共生はマイノリティの社会参加意欲を高め、主流社会の適応を促すという点において多文化主義の影響を受けたからである。また、それまでの国際交流や国際協力と異なり社会参加という視点が加わったのが「多文化共生」である。そのため、外国人関連政策の中でも、多文化共生政策は特に外国人の社会参加について触れる必要がある。具体的にはまず、日本人と交流できる場があるかである。そして特に重要な点は在留外国人の自立を促す取り組みの存在である。ただの文化交流だけでなく、その中に在留外国人が地域社会の一員として生活できるような支援があるかが重要な項目となる。④は多文化共生政策においてマジョリティ側である日本人の視点も含まれているかを検討する。具体的には外国文化や言語に対する理解を促進する取り組みがあるかである。そのような国際交流だけでなく、日本人のボランティア育成を通して、在留外国人支援の質を高める取り組みがあるか検討する。⑤は行政側の視点が多文化共生を担う側として意識され、記述があるか検討する。各団体との連携がとられているのか、また在留外国人支援体制を維持するための整備がされているかについて検討する。また、そのほか多文化共生に取り組んでいない地域においても、外国人関連政策においてこのような6つの項目が含まれているか検討する。

以上の点について留意しながら、続く章にて千葉県東葛飾地域の多文化共生政策の内容について検討する。

第4章 千葉県東葛飾地域の多文化共生

1. 千葉県の多文化共生

千葉県は総合計画として「次世代への飛躍 輝け！ちば元気プラン（以下、総合プラン）」（2017年10月12日決定・新計画）を公表している。この計画を参考に、千葉県においてどのように在留外国人をとらえているか示す。

総合プランは「暮らし満足度日本一」を目標に掲げ、千葉県を取り巻く時代背景と課題を10の視点から整理している。その1つに「経済・社会のグローバル化」という視点があり、その中の4番目に「多文化共生社会の実現」が掲げられている。その内容は以下のとおりである。

- ・本県に住む外国人数は、平成28年末現在で約13万人であり、この10年間で3割近くも増加し、県民の50人に1人が外国人という状況にあります。
- ・経済・社会のグローバル化の進展により、多国籍化や定住化も進むとともに、本県で学び、働く外国人も増加しており、異なる文化や価値観を相互に理解し、尊重しあいながら、共に生きていく社会を実現していくことが求められています。
- ・本県が活力ある地域社会を維持・発展させていくためには、地域社会の構成員として外国人県民の社会参加を進め、誰もが暮らしやすいと感じる地域づくりを目指していく必要があります〔千葉県 2017a:9〕。

この中には多文化共生の定義らしきものが載っている。総務省が掲げた定義と似たような表現ではあるが、異なる点といえば「対等」という言葉が抜けていること、「ちがいを認め合い」の部分が「相互に理解し、尊重」するに変わっていることである。また、「経済・社会のグローバル化」という視点の中に多文化共生の項目が入っていることも1つの特徴だろう。例えば、10の視点のほかの項目として「人口減少・人口高齢化」が挙げられている。その中では、人口の急激な減少の歯止めのために「魅力ある雇用の場の創出や安心して子どもを産み育てられる環境の整備などに取り組むとともに、高齢者の知識や技能・経験を生かした雇用の創出や、男性にも女性にもその人の意欲・能力を生かし働き続けられる環境

づくりなどの対応」[千葉県 2017a:5]と述べられている。しかし、人口減少対策としての在留外国人については述べられていないため、在留外国人を新たな生活者として受け入れる、いわゆる移民のような視点は少ないと考えられる。「価値化やライフスタイルの多様化」において「移住・定住の促進」という項目がある。しかし、その中でも県内の定着を目指したPR等が述べられているだけで、特に在留外国人に対する記述はない。

また、総合プラン内において3つの基本目標・目指す姿が掲げられており、その中の「経済の活性化と交流基盤の整備」の施策項目内に「国際都市として発展する CHIBA づくり」があり、主な取り組みの1つとして「国際交流、国際協力の活性化」、「外国人県民にも暮らしやすい県づくり」が挙げられている。「国際交流、国際協力の活性化」としては姉妹州・友好都市との国際交流の推進、開発途上国における国際協力の実施、海外に向けた本県の魅力等の情報発信、多様な文化を認め合う国際社会の担い手の育成が挙げられている。また、「外国人県民にも暮らしやすい県づくり」の内容は以下のとおりである。

外国人県民が、社会の一員として、安心して暮らし働くことのできる多文化共生社会の実現を目指し、医療・福祉、教育、防災、防犯・交通安全、住宅など生活に密着した分野での多言語での情報提供・相談対応等を充実させます。

また、外国人など日本語を母語としない児童生徒に対しては、外部人材による日本語指導体制の充実を図ります。

さらに、外国人が日本社会になじみ、安心して暮らせるよう、外国人集住地域の住民や関係機関・団体と連携を図りながら、積極的に防犯講話や交通安全指導等を実施します。

- ・外国人県民向けの多言語による情報提供と相談体制の充実
- ・外国人県民の地域社会への参加促進と支援体制整備
- ・外国人児童生徒等の受入体制の整備
- ・外国人集住地域総合対策の推進 [千葉県 2017a:136]

この記述は在留外国人が日本や千葉県の生活にいかになじめるようにするかというところに焦点がある。日本人側の視点は施策項目「世界に通じ未来支える人づくり」内にある、多

様な文化を認め合う国際社会の担い手の育成と、外国語教育の充実 [千葉県 2017a:121] に収まっている。

千葉県に居住する在留外国人に対する記述は以上の点にほぼまとめて記述されている。例えば施策項目の中に「互いに支えあい、安心して心豊かに暮らせる地域社会づくりの推進」がある。そこには互いに支える、安心して暮らすという千葉県が示す多文化共生の定義に近い表現が含まれている。地域の課題が複雑化し、大規模な自然災害が頻発する中、地域住民による日常的な支え合いの重要性について述べている [千葉県 2017a:88]。その対象として高齢者や障がい者の記述はあるものの、在留外国人への視点はない。

すでに提示した項目以外にも外国人に関する記述はあるものの、そのほとんどが東京オリンピックを中心とした外国人観光客についての記述であり、施策項目「くらしの安全・安心を実感できる社会づくり」内での「急増する訪日外国人等への対応」 [千葉県 2017a:62] が挙げられる。また、施策項目「文化とスポーツで輝く社会づくり」内において「東京オリンピック・パラリンピックを契機としたちばの文化力向上」がある。そこには、「障害のある人、高齢者、青少年、外国人等、国内外のあらゆる人々が観るだけではなく、文化の担い手として参加・交流できる文化事業を実施する」 [千葉県 2017a:93] と記述されている。オリンピックや文化に関することにおいては、その対象に在留外国人も明記されているのである。

2. 東葛飾地域の多文化共生

(1) 東葛飾地域の特徴

東葛飾地域は、千葉県の北西部に位置する6つの市：松戸市、野田市、柏市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市から成り立っている（図7）。北は利根川をはさんで茨城県、西は江戸川をはさんで埼玉県・東京都と隣接している。面積は379.35 km²で千葉県の総面積の7.4%ほどだが、人口は約145万人で千葉県の総人口の23.4%を占めており、県内でも都市化が進展している地域である⁽³⁹⁾。

総合プラン内においては、東葛飾地域と湾岸地域（千葉市、市川市、船橋市、習志野市、八千代市、浦安市）をま



図7 東葛飾地域の地図

千葉県ホームページ⁽⁴⁰⁾より引用

とめて「うるおいとにぎわいの都市空間の中で様々な世代が生き生きと活動する、創造と再生のまちづくりにチャレンジするゾーン」と記述されている。特に柏・流山地域については産業活動の拠点として特色あるまちづくりが進められてきたと述べる。また、人口が集積し、生産年齢人口の割合も比較的高く、千葉県をけん引する活力ある地域である。一方、首都東京に隣接し、早くから都市化が進んだため、高齢者数の大幅な増加等の影響で医療・福祉やまちづくり、防災・防犯の面に影響が生じ、地域の魅力や活力が低下することも懸念されると述べられている [千葉県 2017a:32-34]。

図 8 は東葛飾地域における社会動態⁽⁴¹⁾を示したものである。すべての地域で社会増となっていることがわかる。特に、野田市、我孫子市、鎌ヶ谷市においては日本人の増数よりも在留外国人の増数のほうが多い。また、表 1 は各市の国籍別在留外国人数と 54 市町中の県内順位を示している。いずれの市も県内で上位半分に位置づけされている。特に松戸市と柏市は在留外国人数も多く、県内で対策が必要な市である。興味深いのは、この中で多文化共生政策に取り組んでいる市の在留外国人数が 54 市中 20 位と 22 位だということである。2016 年 10 月時点で、この 6 市の中で多文化共生政策に取り組んでいるのは 2 市である。1 つは鎌ヶ谷市で 2015 年 3 月に「鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画」が策定されている。もう 1 つは我孫子市で 2010 年 7 月に「第三次我孫子市国際化推進基本方針」が策定されている。しかし、在留外国人数が多い松戸市、柏市では公式に多文化共生計画は策定されていない。

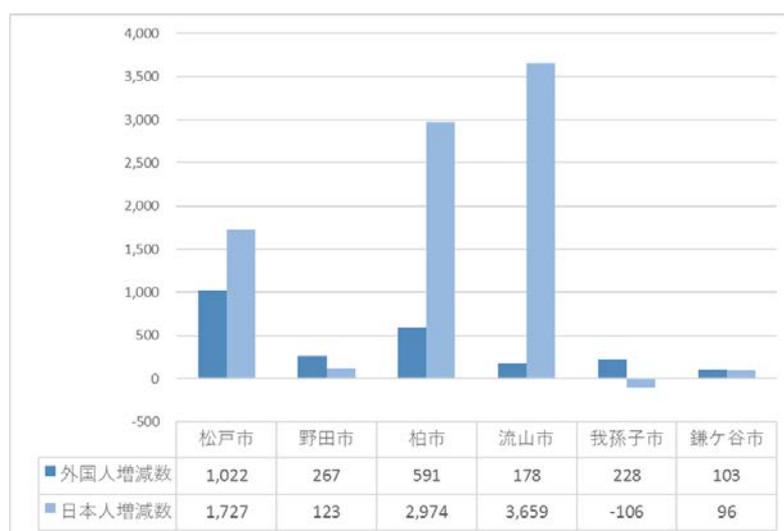


図 8 社会動態 (2016 年 1 月 1 日～2017 年 1 月 1 日)

千葉県データ⁽⁴²⁾より筆者作成

表 1 東葛飾地域の在留外国人に関する表

市名	総人口（人）	順位	外国人登録者数（人）	外国人割合（％）	登録者国籍第1位	同2位	同3位
					登録者数（人）	登録者数（人）	登録者数（人）
松戸市	486,503	4	14,120	2.90	中国	ベトナム	フィリピン
					5,998	2,039	1,653
野田市	153,228	12	2,416	1.58	フィリピン	中国	韓国・朝鮮
					587	507	170
柏市	417,857	5	7,368	1.76	中国	韓国・朝鮮	フィリピン
					2,734	1,035	837
流山市	180,248	14	2,058	1.14	中国	フィリピン	韓国・朝鮮
					668	321	302
我孫子市	131,365	20	1,750	1.33	中国	ベトナム	韓国・朝鮮
					548	252	218
鎌ヶ谷市	108,914	22	1,364	1.25	中国	フィリピン	韓国・朝鮮
					369	215	214

千葉県データ⁽⁴³⁾より筆者作成

(2)多文化共生計画の内容分析

本稿では各市の在留外国人に関する取り組みを「多文化共生」という視点から詳しく分析する。ここでは多文化共生計画を中心として、各行政が公表している施策や在留外国人に関する資料等から、筆者が抜粋した項目をもとに分析を加える。また、各市の国際交流協会も分析対象とする。国際交流協会とは、地域における国際化や在留外国人と日本人の交流を支援するための協会である。自治省は「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」において、地域レベルの国際交流においては民間部門が積極的に活動することが望まれると述べ、その例として国際交流協会を挙げている。そのため、国際交流協会も多文化共生を担う側ととらえ、それらが公表しているホームページや会報も検討する。

1)多文化共生計画内容

まず、主な分析対象となる鎌ヶ谷市と我孫子市の多文化共生計画の策定背景と各計画の立ち位置、大まかな構成について述べる。図9と図10はそれぞれ鎌ヶ谷市と我孫子市における計画の体系を示したものである。

鎌ヶ谷市は本計画の策定の背景として2010年に成田スカイアクセス⁽⁴⁴⁾が開通し、国際的な広域交流拠点としての機能が拡充したこと。また、同市は都心と国際空港の中間地点という立地で、2020年に東京オリンピック・パラリンピックの開催が決定したこともあり、今後さらに多くの外国人が市に訪れると想定している。外国人が増えていく中で多文化共生

社会の実現に向けた取り組みを積極的に進めていく必要があると述べている [鎌ヶ谷市 2015:1]。本計画は、基本構想の基本理念「人間尊重・市民生活優先」に基づく総合基本計画の分野別計画として位置づけられている [鎌ヶ谷市 2015:8]。「鎌ヶ谷市総合基本計画—かまがやレインボープラン 21—後期基本計画」における施策に「個人が尊重しあう多様な市民交流をつくります」と記述されている。さらにその中に「世界と結びつく国際化の促進」が挙げられ、施策のねらい（めざす姿）として市民による国際交流の活性化、国際平和への意識啓蒙と国際化への対応、外国人にも暮らしやすい鎌ヶ谷市が記述されている [鎌ヶ谷市 2010:69]。このようなねらいを達成するための部門計画として、多文化共生推進計画が策定された。そして基本目標を「国籍や文化の異なる人々がお互いを尊重しあい、地域の一員としてともに暮らす多文化共生社会の実現」と設定している [鎌ヶ谷市 2015:9]。鎌ヶ谷市の計画は、交流のきっかけづくり、国際化の意識づくり、暮らしやすい環境づくり、体制の整備の4つの分野に分かれており、それぞれについて主な施策と、具体的な施策メニューの例が表示されている。また、参考資料として多文化共生社会（国際化を含む）の推進のためのアンケート結果が示されている。

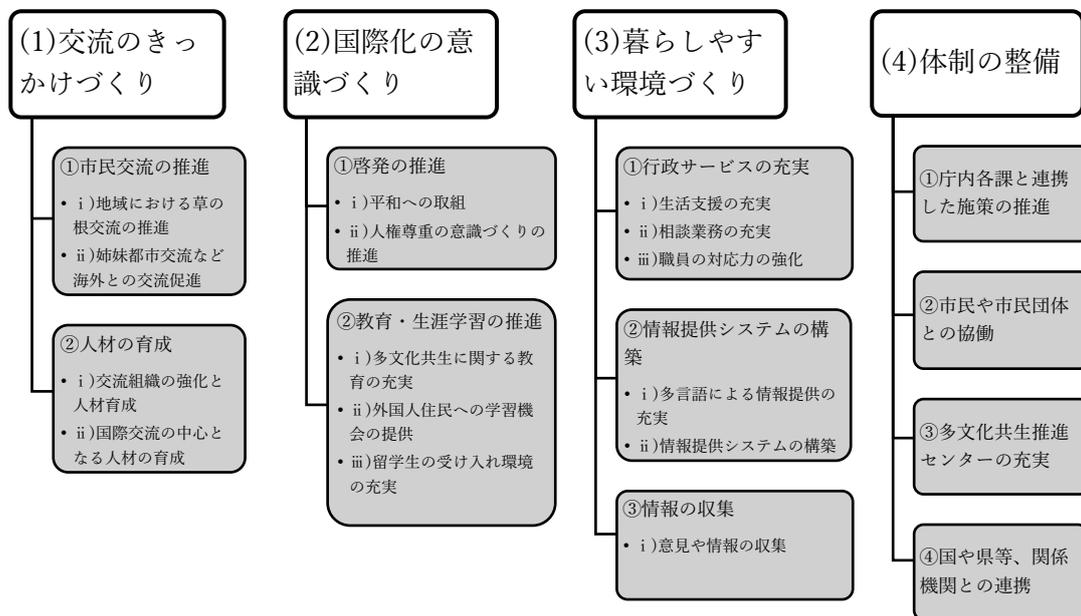


図9 鎌ヶ谷市の計画の体系

「鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画」より筆者作成

我孫子市の計画は国際化推進基本方針を多文化共生推進プランとしても位置付けている。その策定背景として経済のグローバル化や交通網の発達などにより、人や物、資金、情報など海外との交流は拡大し続けており、国内外の情報が入手し易くなっていること。また、2020年には、東京オリンピック・パラリンピックが開催されることから、国際交流の機会が一層増えることを挙げている。在留外国人のニーズを整理したうえで市が取り組むものと民間主体で実施したほうが効果的なものに分け、具体的な取り組み事例を示している〔我孫子市 2017:1〕。本方針は「第三次基本計画」内の「国際化への対応」と「外国人も暮らしやすいまちの実現」を目標とした政策である。この基本計画の施策の1つに「新たな国際化推進基本方針の策定」が挙げられている。その中で、地域の国際化を進めるため、2017年を初年度とする新たな基本方針を策定し、在留外国人との交流機会の充実、市民の国際性の向上や市内推進体制の整備などの取り組みを進めると記述されている〔我孫子市 2016:112〕。我孫子市の計画は大きく2つの分野に分かれており、(1)国際性を育む環境づくりの推進において、主に日本人側を対象とした記述がなされている。一方、(2)外国人も暮らしやすいまちづくりの推進において、主に在留外国人側を対象とした記述がなされている。また、活動主体として我孫子市国際交流協会(AIRA)などの市民主体団体の活動が大きな役割を果たしていると述べている。



図 10 我孫子市の計画の体系

「第三次国際化推進基本方針」より筆者作成

2)多文化共生の定義

まず、多文化共生という言葉が施策内に入っている我孫子市と鎌ヶ谷市の計画を検討する。各市の多文化共生の定義は以下のとおりである。鎌ヶ谷市の1つ目の定義は、計画策定の背景を述べる中で記述された文章であり、2つ目の定義は多文化共生推進センターを紹介する中で記述された文章である。

鎌ヶ谷市

外国人の方が増えていくなかで、お互いの文化を理解し合い、共に地域の一員として生活できる「多文化共生社会」の実現に向けた取組みを積極的に進めていく必要があります [鎌ヶ谷市 2015:1]。

国籍にとらわれず、日本人も外国人もお互いの文化を認め合い、共に地域の一員として生活することができる多文化共生社会を実現するための市の拠点施設です [鎌ヶ谷市 2015:7]

我孫子市

国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、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ような多文化共生の地域づくりにも取り組んできました [我孫子市 2017:5]。

筆者がこの定義において特徴的な記述ととらえる点は以下のとおりである。まず、互いの文化を理解し合う／認め合う対象者の記述である。我孫子市は「国籍や民族などの異なる人々」と示されている。これは総務省の定義と全く同じ表現であり、対象者がわかるようではない、あいまいな表現である。多文化共生は日本人と在留外国人だけでなく、異なる国籍を持つ在留外国人同士の交流も関係している。上記の記述はこの点が覆い隠されている。一方、鎌ヶ谷市の1つ目の定義は、その対象がさらに見えにくくなっている。対象者が在留外国人なのか、市民なのかを読み取りづらく、どちらともとることができる。鎌ヶ谷市の2つ目は対象者が「日本人も外国人も」と示されており、1つ目の定義よりは明確化されている。この3つの共通点として挙げられるのは、どの定義内にも「地域の一員／構成員」

という表現が含まれていることだろう。地域の一員として在留外国人をとらえるという視点は多文化共生の考えの柱の1つでもあり、その点ほどの定義においても取り込まれている。しかし、総務省の定義における「共に生きていく」という表現が我孫子市ではそのまま使われているのに対し、鎌ヶ谷市では「生活」という言葉に置き換えられている。共生という言葉がマジョリティ側の視点から生まれたものと考え、生活という言葉のほうがより在留外国人を地域住民として受け入れる姿勢を感じることができる。また、鎌ヶ谷市においては「対等」という表現が抜けていることもあり、総務省の定義から考えると我孫子市のほうが近い表現となっており、より総務省の影響を受けていると考えることができる。

3)計画内容の考察

では、実際の計画の内容において、多文化共生がどのように扱われているのだろうか。表2は鎌ヶ谷市と我孫子市の計画を第3章で示した6つの政策ポイントに分類したものである。それぞれの分類ごとに多文化共生政策を検討する。

①コミュニケーション支援

コミュニケーション支援は大きく日本語支援と、多言語化に分かれる。日本語支援に関しては、言語の問題が1つの大きな課題であることもあり、各市計画内において触れられている。鎌ヶ谷市は「外国人住民への学習の機会の提供」という項目があり、「日本語や生活習慣を学ぶ機会の提供」[鎌ヶ谷市 2015:17]が触れられている。我孫子市も「日本語学習機会の充実」という項目があり、「外国人のための日本語教室の充実」や「日本語教室受講者のニーズの把握」を民間の協力を得ながら、市主体で取り組むと述べられている[我孫子市 2017:28]。また、「日本語指導のための学校派遣の充実」等、日本語の指導者の視点も取り込まれている。

多言語化に関して鎌ヶ谷市は「多言語による情報提供の充実」という項目があり、在留外国人にもわかりやすい、やさしい日本語やルビつき日本語、多言語化の促進を図り、理解しやすい情報提供の工夫にも努めると示されている[鎌ヶ谷市 2015:19]。実際、計画内においても本編においてはすべての漢字とカタカナにルビがついており、在留外国人も読みやすいように工夫されている。ただし、日本人用の文章の上についているのみなので、在留外国人が理解できるかという面では疑問が残る。我孫子市も項目内では多言語化に関して触

れられていないが、例えば「ボランティア育成」の中に通訳・翻訳ボランティアについて触れられていたり、「生活情報等の提供充実」内において、「公共的サインの外国語併記」や「多言語ややさしい日本語による生活情報等の提供」が述べられている〔我孫子市 2017:27〕。

在留外国人の日本におけるコミュニケーションは大きな問題となりやすいため、内容についても深く触れられている。特に日本語に関しては日本語教室の開催だけでなく、教える側である日本人側の記述も含まれており、内容の充実がみられる。

表 2 我孫子市と鎌ヶ谷市の多文化共生計画の比較

		鎌ヶ谷市		我孫子市	
①コミュニケーション支援	日本語教室	○	日本語教室や日本の生活習慣を学ぶ講座の開催	○	外国人のための日本語教室の充実
	多言語化	○	各種行政情報の翻訳	○	公共サインの外国語併記、やさしい日本語
②生活支援	生活情報	○	防災・環境活動等への参加促進、子育てイベント	○	文化講座、災害時の外国人支援の検討
	相談窓口	○	相談業務の充実	○	外国人相談窓口の充実
	留学生	○	留学生の受け入れ環境の充実	×	
③社会参加支援	国際交流	○	日本文化体験会	○	国際交流まつり
	自立を促す取り組み	○	外国人住民の自治会加入の促進	△	地域参加のための情報提供
	参政権	×		×	
④日本人の意識啓発	異文化理解	○	多文化共生の学習の機会づくり	○	異文化理解講座の開催
	外国語学習	○	ALTによる英語教育	○	外国語講座、ALTの配置
	ボランティア育成	○	ボランティアの育成	○	日本語、通訳・翻訳ボランティアの育成
	国際交流（姉妹都市交流）	○	ワカタネとの交流	○	国際交流まつり、ホームステイの受け入れ
	人権に対する意識づくり	○	人権開発関連事業の開催	×	
⑤行政に対する記述（体制整備）	多文化共生施策の推進体制の整備	○	職員の対応力の強化	×	
	他団体との連携・協働	○	多文化共生推進連絡協議会に対する各種支援	○	交流団体のネットワークづくりへの支援
⑥その他（特徴的な項目）	経済・産業交流	○	観光ビジョンにおけるインバウンドの推進	×	
	平和への取り組み	○	終戦記念日等における平和関連事業	×	
	国際協力	×		○	国際協力活動への協力

「鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画」と「第三次国際化推進基本方針」を元に筆者作成

②生活支援

生活支援は細かく分けると、居住、教育等に分類されるが、各計画とも生活情報としてまとめて提示されている。鎌ヶ谷市は生活支援に関して「生活支援の充実」が述べられている。具体例として子育て、医療・福祉が述べられているものの、その記述量は少ない。我孫子市も「生活情報等の提供充実」について、「Living in Abiko」や「News Letter Abiko」において生活ルール等を在留外国人に理解してもらう取り組みを進めるとしている〔我孫子市 2017:27〕。しかし、それ以外には計画において各市とも具体的な内容には深く触れておらず、実際の内容がわかりづらい。

相談窓口に関しては「相談業務の充実」という項目において、「外国人住民の方から受ける相談の対応方法や、窓口等における通訳体制の整備」〔鎌ヶ谷市 2015:18〕を目指し、「職員の対応力の強化」も目標に掲げている。我孫子市も「外国人相談窓口の充実」に触れており、日常的な在留外国人への個別の対応に取り組むと記述されている。さらに鎌ヶ谷市は「留学生の受け入れ環境の充実」という項目があり、留学生の生活についても触れている。

この分野は計画だけをみても内容がはっきりしない。ただ、在留外国人の生活支援に関してはどちらの計画も大きな項目となっているため、重要な視点となっていることがわかる。

③社会参加支援

在留外国人の社会参加についての記述はあまり多いとはいえない。どちらの市も国際交流に関しては記述がなされている。鎌ヶ谷市は「地域における草の根交流の推進」という項目があり、「鎌ヶ谷市における日本人住民と外国人住民が主体的に交流を深め、お互いの文化に対する理解を促進する」〔鎌ヶ谷市 2015:10〕ための取り組みについて触れられている。その具体的な内容としては、日本文化の体験事業や在留外国人との交流イベント等祭りやイベントを通じた交流となっている。日本人主体だけでなく、「在住外国人が主催するお祭り等の交流イベント」に触れられているのは評価できるポイントだろう。我孫子市は主に在留外国人側を視点とした「外国人も暮らしやすいまちづくりの推進」内においては、国際交流について個別に記述されていない。一方、日本人側を視点とした「国際性を育む環境づくりの推進」においては「外国文化とのふれあいの推進」という項目がある。その中で、「外国人市民や留学生との交流の場や機会を創出し、多くの外国人市民が参加できるよう情報提供に努め、相互理解を推進」〔我孫子市 2017:22〕すると記述されている。

自立を促す取り組みについて我孫子市は「生活情報等の提供充実」内の「地域参加のための情報提供」とどまっており、あまり具体的な記述はみられない。一方鎌ヶ谷市は「外国人住民と地域のつながり」内で「外国人住民の方が地域との関わりを深め、日常の生活や災害時などのいざというときにお互いに助け合えるよう、地域のさまざまな活動に参加できるきっかけづくりを進めます」という記述があり、「自治会加入の促進」や「地域の防災・環境活動等への参加促進」が示されている [鎌ヶ谷市 2015:13-14]。

④日本人の意識啓発

日本人の意識啓発に関する記述は両市ともみられる。鎌ヶ谷市は、「国際交流の中心となる人材の育成」項目内に、「国際社会で活躍できる人材を育てるため、外国人による外国語教育や、子どもたちが海外の文化に親しめる機会の充実に努めます」[鎌ヶ谷市 2015:13]と記述されている。また、「多文化共生に関する教育の推進」項目内においても、「子どもや青少年など広く市民を対象に、多文化共生についての学習の機会を設け、多文化共生の意識を育てます」[鎌ヶ谷市 2015:16]と触れられている。さらに、「人権尊重の意識づくりの推進」という項目もあり、人権尊重の普及・啓発についても述べられている。一方我孫子市は、「国際理解・異文化理解の推進」の項目内において、「国際性豊かな人材を活用するなど、諸外国の文化や自然、歴史、習慣、宗教などを学ぶ機会をつくり、国際理解・異文化理解を推進していきます」[我孫子市 2017:23]と触れられている。そのほかにも「外国語学習機会の充実」や「ボランティアの育成」については1つの項目を丸ごと使い、記述している。特にボランティアについては、東京オリンピック・パラリンピック開催に向けた育成と、在留外国人も暮らしやすいまちづくりの推進に関する日本語学習支援ボランティア育成について述べている。

⑤行政関連

多文化共生推進体制の整備に関しては、我孫子市は計画内で触れられていないのに対し、鎌ヶ谷市は「体制の整備」という項目を丸ごと1つ使って記述されている。その中では各関係機関との連携の推進や、多文化共生センターの充実について示されている。また、そのほかにも「市民交流組織の強化と人材育成」や「交流団体のネットワーク」の項目において、多文化共生を担う職員の人材育成についても触れられている。他団体との連携に関しても、

「庁内各課と連携した施策の推進」や「市民や市民団体との協働」という項目があり、「自治会や教育関係、多文化共生関係団体など、様々な主体からご意見をいただく場として、多文化共生推進会議を設置します」[鎌ヶ谷市 2015:21]と述べられている。我孫子市も他団体との連携に関しては多く触れられている。策定背景において連携について述べられており、それぞれの項目内において役割分担が明記されている。また、「国際理解・異文化理解の推進」内でも「交流団体のネットワークづくりへの支援」が述べられている。

⑥その他

上に示した5つの項目に当てはまらないものとして、鎌ヶ谷市は「海外との経済・産業交流」、「海外の企業・人材の進出」についても記述されている。多文化共生だけでなく、国際交流や国際協力まで含め、広く在留外国人・外国関連の政策を扱っている。また、「平和への取組」という項目もある。我孫子市は国際化を推進する計画としての役割もあるため、その記述内に「国際協力活動への協力」が触れられている。

4)鎌ヶ谷市と我孫子市の多文化共生計画の特徴

鎌ヶ谷市は項目が多いこともあり、分類した6つの項目すべてについて広く触れられている。特に行政関連については大きな項目1つを使って述べられていることもあり、多文化共生施策の整備の取り組みに対して力を入れようとしていることがわかる。具体的な内容についてみると、交流という面に重きが置かれており、記述量が多い。姉妹都市との交流をはじめとして、地域における交流、経済・産業交流についても述べられている。そして、その具体的な内容はイベントを通したものがほとんどである。一方それと比べると生活支援や社会参加支援についての記述は多くない。

我孫子市は国際化推進のための基本方針を多文化共生推進プランとしても位置付けているため、多文化共生に関連する記述は多くない。1つの大きな項目として「外国人も暮らしやすいまちづくりの推進」については述べられており、在留外国人を住民として受け入れるという側面は取り入れられている。しかし、その記述量はあまり多くなく、その内訳も大半がコミュニケーション支援と生活支援であり、社会参加支援についての記述があまり見られない。

(3)東葛飾地域の外国人関連政策

多文化共生施策がある市とそうでない市との差はあるのか。東葛飾地域の 6 市の特徴について、主に外国人関連の政策・取り組みからみる。表 3 と表 4 は東葛飾地域の各市において、実際に取り組まれている外国人関連政策をまとめた表である。千葉県が発表している「平成 29 年度市町村国際化関連施策調査」をもとに、筆者が各市・団体のホームページ等で得た情報を加え分類した。在留外国人等数の環境が異なるため一概に比較することはできないが、どのような取り組みが行われているかという観点から検討する。

コミュニケーション支援と生活支援において多文化共生計画が存在する地域と、そうでない地域での差はあまり見られない。特に在留外国人が日本で暮らすうえで障害となる日本語については、どの市も日本語教室という形で取り組んでいる。それだけでなく、小中学校教育においても子どもに向けた日本語講座や支援を行っているところが多い。一部の地域では、日本人が行う英語スピーチだけでなく、在留外国人が行う日本語スピーチコンテストも開催されている。これらの取り組みは在留外国人が日本で生活するうえで最低限必要となる知識の 1 つでもあるため、多文化共生政策に取り組んでいるといえないと関わらず政策が行われている。また災害時の支援に関しても、2011 年に発生した東日本大震災後、その必要性の認識が高まったこともありすべての地域で取り組まれている。その内訳は、災害時の情報提供についてや防災訓練などがあり市によって異なるが、すべての市で必要な取り組みであるととらえられる。

表 3 東葛飾地域の外国人関連政策の分類①

			松戸市	野田市	柏市	流山市	我孫子市	鎌ヶ谷市	
	国際交流会		松戸市国際交流協会(MIEA)	野田市国際交流協会(NIA)	柏市国際交流協会(KIRA)	流山国際交流協会(NIFA)	我孫子市国際交流協会(AIRA)	鎌ヶ谷市国際交流協会(KIFA)	
	多文化共生プラン		×	×	×	×	第三次我孫子市国際化推進基本方針	鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画	
①コミュニケーション支援	日本語教室		初級日本語教室	日本語教室	日本語教室	日本語講座	外国人のための日本語教室(教会へ委託)(無料:コピー代のみ)	日本語講座	
			外国人日本語スピーチコンテスト		日本語教室		スピーチ大会(協会も)		
	多言語化	通訳・日本語ボランティア	○		○	○	○	○	
②生活支援	生活情報	生活ガイドブック	○	○	○	○	○		
		教育	外国人の子どものための勉強会(NPO法人)		外国籍児童生徒、帰国自動生徒日本語教育事業	日本語学習支援	小中学校日本語指導	日本語指導のための学校派遣事業	日本語指導員派遣事業
			外国籍・帰国子女日本語指導事業			外国人子女のための夏休み宿題支援			
	災害		松戸市災害時被災者宿泊支援事業	野田市地域防災計画外国人対策	防災マップの配布、災害時外国人サポーター養成講座	災害時の心構えHPで掲載 防災訓練	私の防災カード、外国人への情報提供	防災訓練	
		相談窓口		対面・電話、英語・中国語・タガログ語、スペイン語	外国人無料法律相談会	対面・電話、英語、中国語、スペイン語、韓国語	対面・電話、英語(他言語は相談に応じて)(交流協会に委託)	対面・電話、英語、中国語、韓国語、タイ語(協会に委託)	対面・電話、英語、中国語、韓国語、タガログ語
留学生		○(市立松戸高校)	ホームステイ		○	○			

行政主体の事業 国際交流会主体の事業

「平成 29 年度市町村国際化関連施策調査」より筆者作成

表 4 東葛飾地域の外国人関連政策の分類②

		松戸市	野田市	柏市	流山市	我孫子市	鎌ヶ谷市
	国際交流会	松戸市国際交流協会(MIEA)	野田市国際交流協会(NIA)	柏市国際交流協会(KIRA)	流山国際交流協会(NIFA)	我孫子市国際交流協会(AIRA)	鎌ヶ谷市国際交流協会(KIFA)
	多文化共生プラン	×	×	×	×	第三次我孫子市国際化推進基本方針	鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画
③社会参加支援	国際交流	まつど国際文化大使	七夕パレード	かしわde国際交流フェスタ、日本文化紹介イベント	フェスタ2017	あびこ国際交流まつり(協会も) 外国人のための文化講座、国際交流サロン	交流バスツアー KIFAパーティ
	自立を促す取り組み			(外国人が企画するイベント)			
④日本人の意識啓発	異文化理解	松戸市国際文化祭(市も)	国際交流フェスタ、国際理解教育への支援、外国料理教室	留学生による学校訪問事業	オランダ教室(協会へ委託)	あびこ国際交流まつり(協会も)	外国文化に親しむサロン
		国際理解推進事業		かしわde国際交流フェスタ、国際理解講座	国際交流サロン	異文化理解講座、国際理解教育への支援	外国家庭料理講習会・交流カフェ
	外国語学習	語学講座(英語)	外国語講座(英語、中国語、韓国語、タイ語)	外国語講座(英語、中国語、韓国語、スペイン語)	外国語講座(韓国語、中国語、スペイン語)	スピーチ大会(協会も) 外国語講座(英語、中国語、フランス語、韓国語、スペイン語)	英会話サロン、ハングル・中国語講座
	ボランティア育成	松戸市日本語ボランティア会	ボランティア養成講座			翻訳・通訳勉強会、日本語の教え方講座、日本語ボランティアレベルアップ講座	
国際交流(姉妹都市交流)	派遣	アメリカ、マレーシア、オーストラリア等	×	オーストラリア、中国、アメリカ	×	アメリカ、ノルウェー、フランス、イギリス等	×
	受け入れ	オーストラリア	×	オーストラリア、アメリカ	×	フィリピン、ハワイ、モンゴル等	ニュージーランド
人権に対する意識づくり							
⑤行政関連	多文化共生施策の推進体制の整備	多文化共生のまちづくりフォーラム INTERNARION AL PORTAL、 国際交流員		柏市国際交流センター			多文化共生センター(かまがやワールドプラザ)
	他団体との連携・協働	国際交流協会	国際交流協会	国際交流協会	国際交流協会	国際交流協会	国際交流協会
⑥特徴的な項目	経済・産業交流						
	平和への取り組み					核実験に対する抗議文、戦後70年記念誌	
	国際協力			JICAボランティアの講話		JICAボランティア事業	
	国際交流						

行政主体の事業 国際交流会主体の事業

「平成 29 年度市町村国際化関連施策調査」より筆者作成

在留外国人の社会参加という点においては多くが祭りなどのイベントを通して交流を図るという取り組みである。そのほかには日本の文化を紹介する活動が行われている。柏市では在留外国人が企画するイベントが開催されるが、そのほとんどは自国の文化（主に家庭料理）を紹介する内容にとどまっている。ここから在留外国人を「地域の一員」として受け入れるよりも、「文化」（特に 3F）を中心とした取り組みとなっていることがわかる。

日本人の多文化共生への意識啓発に関しては取り組んでいるところが多くみられる。特に日本人の異文化理解に力を入れていることがわかる。これまでも触れられている祭りなどのイベントだけではなく、国際理解のための個別講座が開かれているところが多い。交流場所を設け、そこで交流イベントを開催している。そのほか、表 3・4 に載っていない取り組みとして各国際交流協会が発行している会報誌が挙げられる。発行ペースは各団体によってまちまちだが、会報誌を通して取り組みの紹介やイベントのお知らせを行っている。

注目すべきは共生関連の取り組みである。多文化共生という言葉が公式に計画や方針として使用しているのは、鎌ヶ谷市と我孫子市の 2 市である。しかし、国際交流協会にまで目を向けると、柏市と松戸市の国際交流協会のホームページでこの言葉が使用されている。特に松戸市は、ホームページにある「INTERNATIONAL PORTAL」内の「国際化プロジェクト」内で「多文化共生事業」を紹介している⁽⁴⁵⁾。またこれは、ホームページのトップページに、外国人関連の情報をまとめて発信しているページへのリンクを貼っていることから、東葛飾地域において最も在留外国人が情報を得やすいサイトになっている。国際交流協会のホームページにおいて在留外国人向けの情報がまとまっているサイトは多いが、行政においてそのような取り組みを行っているところはない。また、在留外国人向けのページがあったとしても、そのほとんどが外国人登録法が廃止されたことに関連する記述である⁽⁴⁶⁾。

どの市も在留外国人に関する取り組みは「コミュニケーション支援」と「生活支援」に集中していることがわかる。行政と国際交流協会が協働で、役割を分けて取り組んでいるため、同協会が果たす役割は大きいといえる。しかしその分、国際交流協会に加入している人とそうでない人の差が生まれてしまうところが多い。例えば、会員外の人が情報を得る場合、各協会のホームページ等を訪れなければならない。その会員数もあまり多いとはいえ、閉鎖的な空間となっている。

(4)東葛飾地域から考える多文化共生の問題点

1 つ大きな問題として考えられるのは、「多文化共生」という言葉が行政側で使用されている地域と、そうでない地域の違いがあまりみられないことである。取り組まれている内容はほとんど同じである。特にコミュニケーション支援と生活支援にはあまり違いはみられない。また、多文化共生推進体制の整備に関していえば、在留外国人数が多いとはいえ、公式に多文化共生計画のない松戸市のほうが取り組みが進んでいるという現状がある。そしてそのほとんどが、いわゆる 3F に集約した文化交流が中心となっている。日本人に対する意識啓発のほとんどが祭りを通したものとなり、わかりやすい文化の側面が強調されている。それは社会参加支援についても同様のことがいえる。在留外国人が日本になじむための支援については取り組まれているが、在留外国人が社会参加をするための取り組みは不十分と考えられる。

そして、対象者が主体的に行動しないと情報が入ってこない状態となっていることも問題である。すでに触れたように協会に加入している人に対する取り組みが中心となっており、生活ガイドも市役所等の配布しているところに行かないと手に入らない状態である。各市・交流協会のホームページがあるものの、それも活動紹介がほとんどであり、在留外国人に対する情報紹介がわかりにくい。

このように各市の取り組みに大きな違いがみられず、対象者がある程度主体的に動かなければ情報が得られないことを踏まえると、多文化共生があまり深く考えられず、ただのおかざりとして使われているととらえられる。また多文化共生概念が含む問題点についてはあまり検討されず、具体的な記述や取り組みも一部の言語関連の政策と異文化交流関連のものに限られている。文化のわかりやすい側面だけみているという指摘がよく当てはまる。

第5章 結論

本稿は、日本の外国人関連政策の中で、「多文化共生」がどのような意味で用いられているかを検討することが目的であった。

第2章では多文化共生の概念や特徴について考察した。多文化共生はマイノリティの社会参加意欲を高め、主流社会の適応を促すという点において海外で生まれた多文化主義の影響を受け、日本でも広まった。この概念において重要なのは在留外国人をゲストではなく、地域の住民として認識し、彼らの社会参加を促す点である。

多文化共生はあいまいな表現であり、特に「文化」、「対等」、「共生」の意味が問題となりがちである。本来、包括的なものとして定義されていた文化が、外国人と関連することで3Fに集約されがちとなる。また、文化という言葉でひとまとめにすることで、マジョリティとマイノリティにそれぞれ存在するはずの多様性が見えにくくなってしまう可能性がある。

「対等」という言葉を使う際、それが誰と誰とのどのような対等を目指しているのかを示す必要があるが、多文化共生においてはそれが見えづらい。そして、ほとんどの場合、マジョリティが使う「共生」という言葉のあいまいさにより、マイノリティの求めているものを覆い隠してしまうこともある。このようなあいまいなイメージをもたらしてしまう「多文化共生」に代わる表現を提唱する研究者は多い。

第3章ではこのような多文化共生という言葉が日本に根付くまでの歴史的背景を探った。はじめは国際交流と国際協力が中心テーマだった日本も、ニューカマーの増加に伴い、国内の在留外国人の地域社会への受け入れという課題が意識され始める。その動きは一部の自治体から始まり、多文化共生が徐々に使われ始めるようになる。自治体の取り組みに遅れ国も取り組み始めると、多文化共生という政策用語が広く使われるようになった。そして国のプラン内容と多文化共生定義から、多文化共生において考えるべき視点を探り、大きく6つに分類した。それぞれコミュニケーション支援、生活支援、社会参加支援、日本人の意識啓発、行政に関する記述、その他特徴的な項目である。

そしてその視点をもとに第4章にて千葉県東葛飾地域の多文化共生について考察した。同地域は後発的に外国人関連政策に取り組んだ地域ということもあり、多文化共生の定義をはじめとして国のプランに影響を受けた部分が多い。そのため、その多くの問題点を踏襲

している。例えば、文化に関しては3Fを中心とした取り組みを行っている地域がほとんどで、誰とどのような対等を目指しているのか見えにくいところがある。また、6つに分類した政策ポイントのうち、一部の政策に偏っていることも明らかとなった。日本語・多言語化に関連するコミュニケーション支援と、在留外国人が日本で生活していくうえで必要となる生活支援については記述量も多く、内容が充実していた。また、日本人の意識啓発についても国際交流に関する内容がその多くを占めていたが、記述されていた。このことから、在留外国人を日本社会になじませるといった視点は取り込まれていることがわかる。しかし、在留外国人を「社会の一員」としてとらえる視点は弱い。それは社会参加支援の記述量が少なく、かつそのほとんどが祭りを通じた国際交流であったことから明らかとなった。在留外国人の社会適応は進められていても、社会参加意欲を高めるという点において多文化共生の特徴が盛り込まれていない。そしてこのような問題点は、多文化共生政策に取り組んでいるとしないに関わらず含まれているものであった。外国人関連政策から東葛飾地域を考察したとき、多文化共生施策のある地域とそうでない地域の差があまり見られなかったのである。

以上のことから、次のように考察できるだろう。すなわち、多文化共生政策が在留外国人の社会参加支援よりも、3Fを中心とした文化を主な内容とした取り組みとなっているということである。多文化共生政策は外国人関連政策の中でも、特に在留外国人の「社会参加」を意識して使われるべき用語である。それは、多文化共生により社会参加の視点が加わったことからいえるだろう。例えば、本稿で事例として挙げた鎌ヶ谷市と我孫子市の多文化共生の定義には「地域の一員／構成員」という記述が含まれている。そのため、在留外国人を地域住民として受け入れるという視点は存在するはずである。しかし、計画の内容や実際の取り組みを見たとき、そのような定義で触れられているような在留外国人の社会参加よりも、「多文化共生」に含まれている「文化」という言葉に引きずられているところが多い。在留外国人に関する取り組みは祭りや家庭料理紹介などの文化交流や異文化理解が中心となっているのである。そのため、日本の外国人関連政策の中で、社会参加の政策を特に取り入れるべき「多文化共生」が、3Fを中心とした「文化」に関する政策を中心として用いられていると結論づけられる。

多文化共生は問題を含んでおり、検討する必要がある概念である。しかし概念ばかりにとらわれていては、本来の重要な目的である在留外国人との共生が達成できなくなってしまう

う可能性がある。本稿では文献と各自治体が提示している資料をもとに分析・考察を進め、多文化共生概念と多文化共生施策について考えた。しかし、必ずしも行政の提示した基本計画どおりに政策が実行されるとは限らないため、実際の取り組みと異なる場合も考えられる。そのため、在留外国人との共生を調査するうえでは実際の取り組みについても検討することが必要となるだろう。今後の展望としては、より対象地域あるいは具体的政策を絞り込んだうえで、実際の取り組み内容の検討をすることが求められる。そのうえで、在留外国人が地域社会の一員として生活できるような取り組みの考察が考えられるだろう。多文化共生という言葉が今後も使われるにしろそうでないにしろ、在留外国人の役割が大きくなると考えられる日本で、より在留外国人と日本人を含む多くの人が暮らしやすい政策が取り組まれることに期待したい。

注

- (1)実際に施行されたのは2017年9月1日である。
- (2)技能実習制度とは外国人研修制度のことである。発展途上国の開発問題を支援するために海外の人材を日本で研修させ、その知識や技術を母国に持ち帰ってもらい、その国の技術水準を高めることをとおした国際貢献が目的である。
- (3)高度人材ポイント制とは、高度な専門知識や技術、経験を有する外国人（高度外国人材）の受け入れを促進するために始められた取り組みである。活動内容を「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれの特性に応じてポイントを設ける。そのポイントが一定に達した場合に出入国管理上の優遇措置を与え、高度外国人材の受け入れ促進を図ることを目的としている。
- (4)川崎市ホームページ
<http://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000023447.html>（2018年1月5日参照）より。
- (5)「多文化共生に関する指針・計画を単独で策定している」、「国際化施策一般に関する指針・計画の中で、多文化共生施策を含めている」、「総合計画の中で、多文化共生施策を含めている」を合わせた数を策定しているとみなし、示している。割合には未回答の団体は含まれていない。総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000400992.pdf（2018年1月5日参照）より。
- (6)割合には未回答の団体は含まれていない。総務省ホームページ
http://www.soumu.go.jp/main_content/000515451.pdf（2018年1月5日参照）より。
- (7)中長期在留者とは、入管法上の在留資格をもって日本に中長期間在留する外国人である。具体的には3か月以下の在留期間が決定された、短期滞在、外交または公用の在留資格が決定された、あるいはそれに準ずると認められた人、特別永住者以外を指す。
- (8)いずれのデータも、外国人登録令、外国人登録法に基づき登録された各年12月末日現在のもの。総務省統計局のデータ <http://www.stat.go.jp/data/chouki/02.htm>（2017年12月27日参照）より引用。
- (9)在留外国人数は各年12月末日現在の統計である。総人口に占める割合は各年10月1日現在の統計である。2011年末の統計までは、当時の外国人登録者数のうち、現行の出入国

管理及び難民認定法第 19 条の 3 に規定する「中長期在留者」に該当し得る在留資格を持って在留する者及び「特別永住者」の数である。平成 24 年末の統計からは、「中長期在留者」及び「特別永住者」の数である。

(10) 2011 年末の統計までは、朝鮮の表記がなされている者と韓国の表記がなされている者を合わせて「韓国・朝鮮」として計上していたが、2012 年末の統計からは、韓国の表記がなされている者と朝鮮の表記がなされている者を別々に計上している。

(11) 2008 年に 31 万 2582 人だったブラジル人は、2009 年には 26 万 7456 人に減少した(14.4% 減)。図 1 からわかるとおり、ブラジル人に限らず在留外国人数が減少した年であったが、ブラジル人数はその後も減り、現在の値となった。

(12) 受け入れ人数はベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、タイの順に多い。

(13) 「国籍・地域別 在留資格（在留目的）別 在留外国人」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001177523> (2017 年 12 月 27 日参照) より引用。

(14) 特別永住者とは 1991 年に施行された「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者の出入国管理に関する特例法（入管特例法）」により定められた在留資格を有する者を指す。戦時中に日本国民とされた在日韓国人・朝鮮人・台湾人たちで、戦後日本国籍を離脱したが、日本への定住などを考慮したうえで、永住を許可された人たちを示す。

(15) 平成 28 年 12 月末住民基本台帳による外国人数

<https://www.pref.chiba.lg.jp/kokusai/toukeidata/gaikokujinjinmin/28.html> (2017 年 12 月 16 日参照) より。

(16) 前掲注(15)

(17) 前掲注(15)。

(18) <http://www.bbc.com/news/world-europe-11559451> (2017 年 12 月 11 日参照) より

(19) 在留外国人を管理する視点がなくなったわけではなく、その問題について指摘する研究者も数多い。例えば岩淵は、9.11 後にメディアを通して危険な不審者＝外国人という言説が伝えられ、入国管理が厳格なものとなったと指摘する [岩淵 2010:12]。

(20) たしかに在日特権を許さない市民の会（在特会）のような外国人嫌悪を示す集団も存在するが、海外のそれと比べると激しくないととらえられる。

- (21)ただし、桑山はテイラーの著書には「低級部族 lower tribes」や「高級民族 higher nations」という言葉が使われているため、テイラーには相対的な文化観が欠如していたと指摘している [桑山 2006:210]。
- (22)日本の植民地支配を契機とし、戦前から日本に住む人々とその子孫をオールドカマーと表現するのに対し、1990年ごろから渡日した人々をニューカマーと呼ぶ。
- (23)例えば、日本の庭園や建築などに体现されている「自然との共生」に日本文化の神髄をみる立場がこれに当たる。
- (24)3.a で挙げた貿易摩擦の問題にとどまらず、もっと原理的に市場原理の問い直しをしようとするもの。
- (25)従業員によるボランティアの容認や環境問題への積極的な取り組みなど、「共生」の理念が意識され、社会への貢献の必要性が強調されている。
- (26)日本の企業の発展には、自分だけの儲けを考える「純資本主義的企業」、従業員のことも考える「運命共同体的な企業」、コミュニティのことも考え貢献する「ステークホルダーに尽くす企業」、外国や環境にも配慮する「真のグローバル企業」の4段階がある。そして、今や先進企業はこの第4段階を目指さなければならない [賀来・山口 1996]。
- (27)具体的には外国人（労働者）との「共生」を説き、在留外国人の地方参政権を主張する主張や運動。
- (28)カナダやオーストラリアなど異なるエスニック集団間での共生の問題として登場する。
- (29)大阪大学未来イノベーター博士課程プログラムホームページ
<http://www.respect.osaka-u.ac.jp/> (2017年12月20日参照)より。
- (30)当時は姉妹都市という言葉は使われておらず、「都市縁組」という言葉が使われていた。
- (31)ほかの2つは、「住民の国際認識・理解を養成すること」、「地域における行政主体として国際協力を行うこと」である。
- (32) 佐藤は、多くの自治体が姉妹都市交流はしているが、親善交流から抜け出せないため、これから外国の都市と交流を考えている自治体が減ったと指摘する [佐藤 2011:28]。
- (33)例えば、大阪市や川崎市などが取り組みを行っていた。政策は1970年代に始まり、「当初のその主な目的は『人権政策』であり、国籍のちがいによる不利益と民族差別が主要な問題であった」 [柏崎 2014:210]。

- (34)例えば、日本語能力の不足や日本文化・慣習への理解不足のため発生する問題への対処がある。具体的には、子供の教育、社会保障への加入、住民間トラブルなどが挙げられる。
- (35)日立就職差別裁判闘争とは、1970年に始まった大企業相手にはじめて民族差別を問うた裁判である。入社試験を受け採用通知を受け取った後、在日朝鮮人であることが判明し、採用取り消しを受けた男性が、民族差別にあたるため違法であると提訴した。1974年に原告側の全面勝訴により幕を閉じた [加藤 2008:16-19]。
- (36)認定 NPO 法人多文化共生センター東京ホームページ
http://tabunka.or.jp/about_mct/history/ (2017年12月9日参照) より。
- (37)外国人集住都市会議ホームページ
<http://www.shujutoshi.jp/index.html> (2017年12月9日参照) より。
- (38)文書内において、地域社会の変化について在留外国人数の急増、経済のグローバル化に伴う国際移動の活発化を挙げている。
- (39)千葉県ホームページ https://www.pref.chiba.lg.jp/kc-toukatsu/gaiyou.html#tmp_head_top
(2017年12月10日参照) より。
- (40)前掲注(39)。
- (41)ある一定期間内の人口変動を人口動態という。そのうち出生・死亡に伴う人口の動きを自然動態というのに対し、転入・転出に伴う人口の動きを社会動態という。
- (42)平成28年千葉県毎月常住人口調査報告(年報)
<http://www.pref.chiba.lg.jp/toukei/toukeidata/joujuu/nenpou/2016/index.html> (2017年12月20日参照) より。
- (43)登録者国籍別数は「平成28年12月末住民基本台帳による外国人数」
<https://www.pref.chiba.lg.jp/kokusai/toukeidata/gaikokujinjin/28.html> (2017年12月20日参照) より。総人口・外国人登録者数は「千葉県毎月常住人口調査月報(平成29年1月1日現在)」<http://www.pref.chiba.lg.jp/toukei/toukeidata/joujuu/geppou/2017/201701.html>
(2017年12月20日参照) より。
- (44)京成高砂駅～成田空港間の鉄道路線であり、正式名称は「京成成田空港線」である。日暮里駅から空港第2ビル駅までを最短36分で結ぶ路線である。京成電鉄ホームページ
http://www.keisei.co.jp/keisei/tetudou/skyliner/jp/ae_outline/index.php(2017年12月25日参照) より。

(45)松戸市ホームページ

<http://www.city.matsudo.chiba.jp/InternationalPortal/en/Internationalisation/index.html>（2017年12月27日参照）より。

(46) 2012年に入管法が改正され、新たな在留管理制度が開始された。従来の外国人登録が廃止され、在留外国人を新たに住民基本台帳の対象とし、在留カードが交付された。これに伴う変更点を掲示する記述である。

参考文献

我孫子市

2016 「第三次基本計画」

https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/keikauhoushin/sougoukeikaku/h14_33dai3ji/kihonkeikaku3.html (2018年1月7日参照)。

2017 「第三次国際化推進基本方針」

<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/keikauhoushin/shiminkatsudou/daisanjikokusaika.files/kokusaika.pdf> (2017年12月26日参照)。

飯笹佐代子

2013 「『多文化共生』という無難な安全地帯」伊豫谷登士翁編『移動という経験—日本における「移民」研究の課題』pp.185-209、有信堂高文社。

岩淵功一

2010 「多文化社会・日本における<文化>の問い」岩淵功一編『多文化社会の<文化>を問う 共生／コミュニティ／メディア』pp.9-34、青弓社。

植田晃次

2006 「『ことばの魔術』の落とし穴—消費される『共生』」植田晃次・山下仁編『「共生」の内実—批判的社会言語学からの問いかけ』pp.29-53、三元社。

Edward B. Tylor

1871 *Primitive Culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, art and custom*. London: J. Murray.

小笠原美喜

2015 「現地調査報告『多文化共生』先進自治体の現在：東海及び北関東の外国人集住自治体を訪問して」『レファレンス』65(8):109-126。

奥野克巳

2014 「人類の社会性と文化」内堀基光・奥野克巳編『改訂新版 文化人類学』pp.23-37、放送大学教育振興会。

外国人集住都市会議

2001 「浜松宣言及び提言」

<http://www.shujutoshi.jp/siryō/pdf/20011019hamamatsu.pdf>(2017年12月8日参照)。

賀来龍三郎・山口定

1996 「アジア・太平洋地域における平和と共生」『学術の動向』1(4):8-1。

ギアーツ、C.

1987 『文化の解釈学 I』吉田禎吾訳、岩波書店。(Clifford Geertz, 1973, *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York : Basic Books.)

梶田孝道

1996 「「多文化主義」をめぐる論争点—概念の明確化のために」初瀬龍平編『エスニシティと多文化主義』pp.67-101、同文館出版。

柏崎千佳子

2014 「自治体による多文化共生推進の課題」藤原良雄編『なぜ今、移民問題か』pp.209-217、藤原書店。

加藤千香子

2008 「序論『多文化共生』への道程と新自由主義の時代」崔勝久・加藤千香子編『日本における多文化共生とは何か—在日の経験から』pp.11-31、新曜社。

鎌ヶ谷市

2010 「鎌ヶ谷市総合基本計画—かまがやレインボープラン 21—後期基本計画」

<https://www.city.kamagaya.chiba.jp/sesaku/sougoukeikaku/kouki-kihonkeikaku/pdf/keikakusyo-all.pdf> (2018年1月7日参照)。

2015 「鎌ヶ谷市第二次多文化共生推進計画 (平成27年度～平成32年度)」

http://www.city.kamagaya.chiba.jp/sesaku/kokusai/2nd_tabunkakyousei/2ndtabunkakyousei.pdf (2017年12月26日参照)。

川村千鶴子

2016 「学びの多様性と多文化共創能力—親密圏と社会統合政策」小泉康一・川村千鶴子編『多文化「共創」社会入門—移民・難民とともに暮らし、互いに学ぶ社会へ』pp.2-12、慶應義塾大学出版。

桑山敬己

- 2006 「人類学のキーコンセプト 文化」山下晋司編『文化人類学入門—古典と現在をつなぐ 20 のモデル』 pp.208-219、弘文堂。

栗本英世

- 2014 「『未来共生学』創刊にあたって」『未来共生学』 1:3-5。
2016 「日本の多文化共生の限界と可能性」『未来共生学』 3:69-88。

駒井洋

- 2016 「移民社会学研究—実態文政と政策提言 1987-2016」明石書店。

齋藤千恵

- 2014 「多文化共生に関する一考察—不平等の再生産と文化の概念—」『鈴鹿大学紀要 Campana』 21:17-26。

佐竹眞明

- 2011 「東海地域の外国籍住民と多文化共生論」佐竹眞明編『在日外国人と多文化共生—地域コミュニティの視点から』 pp.15-45、明石書店。

佐藤智子

- 2011 「自治体の姉妹都市交流」明石書店。

自治省

- 1987 「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」
http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b8.pdf (2017年12月6日参照)。
1988 「国際交流のまちづくりのための指針」
http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b9.pdf (2017年12月6日参照)。
1989 「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」
http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b1.pdf (2017年12月6日参照)。
1995 「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」
http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b2.pdf (2017年12月6日参照)。

清水耕介

- 2014 「国際関係論における『共生思想』の系譜」権五定・齋藤文彦編『「多文化共生」を問い直す—グローバル化時代の可能性と限界』 pp.65-86、日本経済評論社。

杉澤経子

- 2013 「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』(17):12-35。

関根政美

- 1996 「国民国家と多文化主義」初瀬龍平編『エスニシティと多文化主義』pp.41-66、同文館出版。

総務省

- 2006a 「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～」
http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf (2017年12月8日参照)。
- 2006b 「地域における多文化共生推進プラン」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000400764.pdf (2017年12月9日参照)。
- 2017 「多文化共生事例集 2017～共に拓く地域の未来～」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000474104.pdf (2017年12月17日参照)。

徐龍達

- 2001 「[総論] 多文化共生社会への展望：定住外国人の市民的権利の獲得と今後の課題」
徐龍達・遠山淳・橋内武編『多文化共生社会への展望』pp.1-16、日本評論社。

戴エイカ

- 2003 「『多文化共生』とその可能性」『人権問題研究』(3):41-52。

竹沢泰子

- 2009 「序—多文化共生の現状と課題」『文化人類学』74(1):86-95。
- 2011 「移民研究から多文化共生を考える」日本移民学会編『移民研究と多文化共生』pp.1-17、御茶の水書房。

田村太郎・北村広美・高柳香代

- 2007 「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わる基礎分析」国際協力機構国際協力総合研修所。

千葉県

- 2016 「千葉県人口ビジョン」

<https://www.pref.chiba.lg.jp/seisaku/chihouseisei/documents/vision.pdf> (2017年12月26日参照)。

2017a 「次世代への飛躍 輝け！ちば元気プラン」

<http://www.pref.chiba.lg.jp/seisaku/sougou/documents/sinplan.pdf> (2017年12月20日参照)。

2017b 「平成29年度市町村国際化関連施策調査」

<https://www.pref.chiba.lg.jp/kokusai/kokusaikouryuu/kokusaishisaku/h29.html> (2017年12月21日参照)。

内閣府

2009 「定住外国人支援に関する当面の対策について」

http://www8.cao.go.jp/teiju/taisaku/pdf/taisaku_z.pdf (2017年12月28日参照)。

毛受敏浩

2016 「多文化共生の変遷と多文化パワー」毛受敏浩編『自治体がひらく日本の移民政策—人口減少時代の多文化共生への挑戦』pp.52-83、明石書店。

初瀬龍平

1996 「日本の国際化と多文化主義」初瀬龍平編『エスニシティと多文化主義』pp.205-230、同文館出版。

原知章

2010 「『多文化共生』をめぐる議論で、『文化』をどのように語るのか？」岩淵功一編『多文化社会の〈文化〉を問う 共生／コミュニティ／メディア』pp.35-62、青弓社。

樋口直人

2009 「『多文化共生』再考—ポスト共生に向けた試論—」『大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター年報』(7):3-10。

平沢安政

2014 「未来共生学の可能性と課題」『未来共生学』1:51-79。

法務省

2017 「平成28年末現在における在留外国人数について（確定値）公表資料」

<http://www.moj.go.jp/content/001233904.pdf> (平成29年11月29日参照)。

ポーリン・ケント

- 2014 「多文化共生政策が誰との『共生』を目指しているのか？」『国際文化研究』18:53-60。

宮島喬

- 2003 『共に生きられる日本へ』有斐閣。
2014 『多文化であることとは—新しい市民社会の条件』岩波書店。

山口定

- 1997 「『共生』とは何か？」『学術の動向』2(1):17-21。

山田籙一・黒木忠正

- 2012 『よくわかる入管法 第3版』有斐閣。

山根俊彦

- 2017 「『多文化共生』という言葉の生成と意味の変容—『多文化共生』を問い直す手がかりとして」『常盤台人間文化論叢』3(1):135-160。

山脇啓造

- 2005 「2005年は多文化共生元年？」『自治体国際化フォーラム』187:34-37。
2009 「多文化共生社会の形成に向けて」日本移民政策学会編『移民政策研究』(1):30-41。

山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦

- 2002 「社会統合の構築に向けて」明治大学商学研究所編『特別企画 21世紀商学のすすめ—総合的市場科学入門』85(1):39-49。

リリアン・テルミ・ハタノ

- 2006 「在日ブラジル人を取り巻く『多文化共生』の諸問題」植田晃次・山下仁編『「共生」の内実—批判的社会言語学からの問いかけ』pp.55-80、三元社

渡戸一郎

- 2009 「多文化共生推進プラン」川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編『移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生』pp.180-183、明石書店。

Summary

The position of Tabunka-kyosei policy in local government

~A case study of the Higashikatsushika area in Chiba Prefecture~

As the times change, the number of foreign residents have been increasing and their nationalities are also diversified. Therefore, it come to be necessary to respect people who have different cultural backgrounds, and to create the society which correspond to it. With the influence of “multiculturalism” born in abroad, “*tabunka-kyosei*” is spread in Japan. *Tabunka-kyosei* is defined as “to live together as a member of a local community, with people of different nationalities and ethnic groups recognizing each other’s cultural differences and building an equal relationship.” However, *tabunka-kyosei* has been criticized by many researchers. For example, it is pointed out that the *tabunka-kyosei* is not a word originated from the socially vulnerable. In this article, a case study if the *Higashikatsushika* area in *Chiba* Prefecture, we consider how the *tabunka-kyosei* policy is positioned in foreign-related policy.

We focused on the *tabunka-kyosei* policy of the *Kamagaya* city and *Abiko* city. As a result, we found the following points. First of all, the *tabunka-kyosei* plan had a lot of problems similar to the concept of *tabunka-kyosei*. For example, originally culture is an all-embracing definition. However, it is likely to be consolidated into the 3F (Foods, Fashions, and Festivals) by relating it to be foreigner.

And the word “symbiosis” brings an ambiguous image. In that plan, there were many descriptions about the support for Japanese communication and living in Japan. However, the viewpoint of the foreign resident as “a member of the society” is weak. Even if the policy for the adaptation to the Japanese society is advanced, raising the desire to participate in the society has not been achieved.

The *tabunka-kyosei* policy is a term that should be used in consideration of the "social participation" of the resident foreigner. However, when we considered the *Higashikatsushika* region from the foreign-related policy, there was little regional difference in the effort. Most of these areas were focused on culture rather than social participation of foreign residents. *Tabunka-kyosei* contains the word "culture." Therefore, it is thought that it is dragged to the word "culture", and it is used as a word centering on the culture.

From the above, *tabunka-kyosei* is a word without contents. It is necessary to carry out the policy that the resident foreigner can participate as a member of the society whether it expresses the name of *tabunka-kyosei* or not. Foreign policy will be important in the future.

謝辞

本稿の執筆にあたり多くの方々にお力添えをいただいた。まず、指導教員としてご指導をいただいた関根久雄教授に心から感謝する。文章の修正や内容に関する指摘など多くのアドバイスをしていただき、本稿を完成させることができた。提出が遅れるなどご迷惑をおかけする機会も多かったが、ご指導のおかげで本稿に足りないものもわかった。そのため、より深く文献調査ができ、本テーマについてより関心を持ち、知識を深めることができたと感じている。

また、共にゼミで学んだ先輩・後輩・同期にも感謝したい。テーマの変更等もあり、つたなくまとまっていないうゼミ内発表でありながら、根気よく意見をくださり、修正してくれた。また、私とは全く異なるテーマを扱うゼミ生も多かったため、様々な視点から本テーマを考えるきっかけともなった。ゼミでの学習を通し、多くを吸収することができ、私にとって良い学びの場とすることができた。私が大学生として成長する機会の一つにもなり、感謝している。

共に卒論執筆をした国際総合学類の友人にも感謝を示したい。友人と同じ空間で執筆することで、卒論に真摯に取り組むことができた。また共に食事をすることで良い息抜きともなった。友人のおかげで論文を最後まで完成させることができた。感謝したい。

最後に、私の学生生活を支えてくれた家族に感謝したい。特に明確にやりたいこともなく大学に進学した身であったが、私が興味を持ったことをのびのびとできる環境を整えてくれた。今こうして本稿を完成させ、大学生活を終えることができることに心から感謝する。

卒論のテーマに関して、私が大学生活内の活動を通し興味を抱いたテーマについて自分なりに研究することができたと感じている。内容が難しく、改めて勉強する機会も多かったが、興味関心を深めることができた。私が興味を抱いたテーマについてこのように深く研究できる機会がありよかったと感じる。

改めて、本稿の完成にあたり支えてくださった方々に感謝の意を表明し、本稿の執筆を終えさせていただきたい。