

筑波大学社会・国際学群国際総合学類

卒業論文

地域社会における多文化共生のあり方

—茨城県つくば市の事例から—

2025年1月

氏名：岩瀬 陽豊

学籍番号：202012052

指導教員：関根 久雄（井出 里咲子）

# 目次

第1章 序論.....	2
1. 問題意識・問題設定.....	2
2. 研究方法と章構成.....	6
第2章 日本における在留外国人.....	7
1. 在留外国人の概況.....	7
2. 国としての外国人受け入れ政策.....	9
第3章 日本における多文化共生.....	13
1. 多文化共生という用語.....	13
2. 多文化共生推進プランの策定.....	13
3. 多文化共生と多文化主義.....	16
4. 多文化共生の意義.....	18
5. 多文化共生の課題.....	20
第4章 地域社会における多文化共生.....	24
1. 地域社会における多文化共生施策の現状.....	24
2. 地域社会における多文化共生に関連する取り組みとそのパターン.....	25
3. 地域社会における多文化共生の担い手.....	30
第5章 つくば市における多文化共生.....	35
1. つくば市の沿革と人口動態.....	35
2. つくば市に居住する外国人住民の現状と課題.....	37
3. つくば市における多文化共生を支える活動資源と政策資源.....	41
4. つくば市における多文化共生に関する考察.....	56
第6章 結論.....	59
注.....	63
参考文献.....	67
Summary.....	77
謝辞.....	79

# 第1章 序論

## 1. 問題意識・問題設定

2024年6月、「出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律」（以下、改正入管法）が公布された。これにより、1993年に設立され、技能移転による国際貢献を目的として最長5年間開発途上国出身者を受け入れる技能実習制度に代わり、日本の人手不足分野における人材の育成や確保を目的とする育成労制度の創設が決定された。日本においてさらに深刻化する少子高齢化や人口減少による労働生産人口の減少に歯止めをかけること目的とする同法改正の影響により、今後日本に滞在する外国人のさらなる増加が見込まれる。

2023年末時点で、日本の在留外国人数は341万992人と、過去最高を記録した〔出入国在留管理庁 2024a〕。同時期である2023年10月時点の日本の総人口である1億2,435万2,000人〔統計局 2023〕をふまえると、日本の総人口の約2.7%を在留外国人が占めていることになる。2013年末時点の在留外国人数206万6,445人〔法務省 2014〕と比較すると、直近10年間で5割程度増加した。是川は、日本における中・長期的な国際人口移動転換を分析し、2065年には、外国籍人口、帰化人口、国際児人口を含めた移民的背景を有する人口が総人口の12.0%に上ることを指摘する〔是川 2018:13,21〕。さらに、現行の技能実習制度下では、2023年度末時点で、ベトナム、インドネシア、フィリピンなどの国々から40万4,556人の技能実習生を〔出入国在留管理庁 2024b〕、主に「建設関係」、「食品製造関係」、「機械・金属関係」、「農業関係」などで受け入れている〔外国人技能実習機構 2022〕。このように、少子高齢化が深刻化する日本において、在留外国人が日本の産業や社会を支える上で大きな存在感を示している。

このような外国人受け入れや外国人と日本人とが共に安心・安全に暮らせる社会の実現などにおいて頻繁に用いられるのが、「多文化共生」という用語である。多文化共生とは、1970年代にそれまで白人優遇政策をとっていたオーストラリアやカナダが政策として展開した「多文化主義」を起源とし、言葉自体は日本で作られた用語であるとされる〔田村・北村・高柳 2007:5〕。山脇とホワイトは、2006年に総務省

が策定した「地域における多文化共生推進プラン」において、多文化共生を地域の国際化の柱の一つとして位置づけたことが、地方自治体の政策用語として広く使わるようになつたきっかけであると指摘する〔山脇・ホワイト 2022:202〕。加えて、総務省が地域における多文化共生推進プランを策定するために設置した「多文化共生の推進に関する研究会」が、その報告書において、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ともに生きていくこと」〔総務省 2006a:5〕と定義し、ほとんどの地方自治体がこの定義に沿つた多文化共生プランを策定している<sup>(1)</sup>〔山脇・ホワイト 2022:202〕。

しかしながら、このような国や地方自治体による多文化共生施策の推進が図られる一方で、日本に暮らす在留外国人に対する差別や偏見の存在も指摘される。全国37市区に在留する18歳以上の外国人18,500名（有効回答者数4,252名）を対象とした「平成28年度法務省委託調査研究事業『外国人住民調査報告書』」は、過去5年間に日本で家を探した経験のある外国人2,044名のうち「外国人であることを理由に入居を断られた」経験のあるものが39.3%、過去5年間に日本で仕事を探したり、働いたりしたことのある外国人2,788名のうち「外国人であることを理由に就職を断られた」経験のあるものが25.0%、過去5年間に「外国人であることを理由に侮辱されるなど差別的なことを直接言われた」経験のあるもの（「よくある」「たまにある」と回答したものの合計）が29.8%であったことを明らかにした〔人権教育啓発推進センター 2017:22,28,37〕。また、同報告書によると、調査対象の在留外国人が、国や地方自治体が外国人に対する差別や偏見をなくすために取り組むべき課題として、60.9%が「外国人の文化や生活習慣の違いを認めてお互いを尊重することを積極的に啓発する」こと、53.0%が「地域社会の活動に外国人の参加を促すなど外国人と日本人との交流の機会を増やす」こと、45.4%が「日本人に外国人の法的地位や権利、生活状況等について、正確な知識を伝える」こと、などが必要であると回答したという〔人権教育啓発推進センター 2017:52〕。同様に、18歳以上の中・長期在留者及び特別永住者20,000名（有効回答者数6,154名）を対象とした「令和5年度出入国在留管理庁委託事業『令和5年度在留外国人に対する基礎調査報告書』」によると、「日本においてよりよい生活を送るために必要だと思う支援や取組等」として、全体の56.7%が「言語」、53.1%が「仕事」、43.7%が「人種差別・機会平等・個人尊

重」と回答していた〔サーベイリサーチセンター 2023:171〕。これらの調査によつては、日本で居住する在留外国人が、生活の中で一定の差別や偏見に晒された経験があること、そして彼らの多くがその現状を打開し、日本人と外国人とが相互を尊重しながら生活できる社会、いわゆる多文化共生社会の実現を求めていることが示された。ここで生じるのは、外国人受け入れ体制の整備・強化の重要性が叫ばれつつも、在留外国人に対する差別や偏見の存在がいまだに残る日本社会の中で、総務省の定義するような多文化共生や外国人受け入れに関する施策がいかに実践されているのか、また機能しているのかという疑問である。

そこで本稿では、日本における多文化共生のあり方について検討することを目的とする。まず、日本における多文化共生を議論する前提として、日本に在留する外国人の概況や増加のきっかけについて整理する。その上で、多文化共生という概念が、日本の在留外国人に関連する施策の中でいかに登場・拡大したのか、国家政策としての多文化共生の位置づけや多文化共生に関連する概念とともに明らかにする。次に、特に地域社会・地方自治体における多文化共生施策に焦点をあて、在留外国人の受け入れに係る現状や課題、今後の展望について考察する。そして最後に、茨城県つくば市における多文化共生施策の事例を用いながら、日本の地域社会における多文化共生の目指すべき姿、その実現に求められることなどを明らかにする。

本稿において、特に日本の地域社会に着目するのは、外国人受け入れの主体である地方自治体や地域社会の展開する多文化共生に係る取り組みを分析することで、日本における多文化共生の実像を分析することを試みるためである。総務省は「多文化共生の推進に関する研究会による報告書」において、「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」〔総務省 2006a:5〕なかで、「入国した外国人の受け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」

〔総務省 2006a:5〕ことを示している。さらに、徳田は、人口の減少や少子化によって地方における人手不足が深刻化した際、実効性を伴う有力な人口減少対策となるのは海外からの人材獲得であり、外国にルーツを持つ住民と共に地域の社会や産業を回す仕組みについて検討・整備することの重要性を指摘する〔徳田 2023:12〕。

また、在留外国人や在留外国人に対する施策は地方自治体の外国人受け入れや多文化共生に係る施策・プランなども多様であるが、本稿においては、一つの例として茨城県つくば市における多文化共生に関して考察する。

若山らは、地方自治体における多文化共生政策に関する先行研究の流れを 2 つに分類している [若山・俵・西村 2020:81]。ひとつは、外国人が集住する特定の都市・地域における多文化共生施策を扱った事例研究で、個々の地方自治体の有する独自の背景をもとに外国人が集住に至った経緯や、彼らを巡る課題とその対応としての多文化共生政策をまとめたものである [若山・俵・西村 2020:81]。もうひとつは、全国もしくは特定地域の多数の地方自治体を調査対象として多文化共生政策の実態を網羅的に調査・分析する研究で、多文化共生施策として外国人の抱える問題解決に対して具体的な取り組みを行っているか、またどのような理念を基に同政策を実施しているかについて考察したものである [若山・俵・西村 2020:81]。本稿は、茨城県つくば市の事例を事態的に取り上げるが、その際、この若山らの分類にしたがい、本稿を個々の地方自治体の有する独自背景をもとに外国人の集住に至った経緯や彼らを巡る課題、そしてその対応としての多文化共生施策をまとめる研究として位置づける。

つくば市は、茨城県南部に位置し、交通利便性が高いこと、研究学園都市として発展した経緯から、研究機関に勤める外国人研究者や筑波大学に留学する外国人が多いことなどの特徴を有している。本稿が同市に注目する理由は、主に 3 つある。第 1 に、先に挙げたように、少子高齢化や労働年齢人口の減少が深刻化する中で、さらなる外国人材、外国人労働者の受け入れやそれに伴う多文化共生に関連した施策が、今後地域社会・地方自治体において重要度を増すと考えられるためである。第 2 に、つくば市人口約 25 万人のうち外国人住民<sup>(2)</sup>が 1 万 2,500 人と、全体の約 5% を占めており、先述のように日本全体の外国人の割合である約 2.7% と比較しても高いことがわかる。このことから、日本全体の在留外国人人口が 12% を超えるといわれるなかで、日本の諸地域のなかでも将来の日本の姿に近く、多文化共生のこれから展望や課題に関する考察に適していると考えられるためである。また第 3 に、つくば市においては、145 の国・地域出身の外国人住民が生活し [つくば市 2023a:2]、多様な国・地域の出身者から構成されているという点である。多文化共生や外国人関連施策を他に先んじて展開してきた地方自治体の中には、中国人の多い埼玉県川口市、韓国人・朝鮮人の多い大阪市生野区、中国人や韓国人・朝鮮人の多い神奈川県川崎市、ブラジ

ルをはじめとする中南米系移民の多い愛知県などが挙げられ、それらの地方自治体を取り扱う先行研究は多い。しかし、これらの地域は特定の国や地域の人々が集住する地域である。今後さらに在留外国人が増加するにつれ、国内の様々な地域で生活する在留外国人も増加することが見込まれる。在留外国人が集住する特定の地域に限らず、在留外国人の受け入れ対応や多文化共生について考えることも重要であるといえる。

## 2. 研究方法と章構成

本稿は、多文化共生、及び在留外国人、日本の外国人受け入れに関する文献、日本に在留する外国人に関する政策・施策に関する文献、統計資料、ウェブサイト、学術資料などを通し、研究を行う。加えて、茨城県つくば市における外国人受け入れや多文化共生に係る施策に関する文献や、関連施策を所管するつくば市国際都市推進課の職員へのヒアリング調査（2024年12月実施）などから、地域社会における共生の現状を分析し、今後の展望を考察する。第2章では、日本における多文化共生を議論する前提として、日本における在留外国人の概況や社会的背景の変化に伴って、国としてどのように外国人を受け入れてきたのか、について整理する。第3章では、いかにして多文化共生という概念は登場し、歴史的な変遷を辿ったのか。そしてどのように多文化共生が国として位置づけられるのか、また、類似概念とされる統合や多文化主義との異同、日本の多文化共生施策の課題などを探る。その上で、第4章では、外国人受け入れの主体である地方自治体や地域社会における外国人受け入れの現状や彼らの直面する課題、多文化共生施策の現状について述べる。さらに第5章においては、先述の通り、茨城県つくば市を事例として、地方自治体や地域社会において実践される多文化共生施策の現況や課題を考察する。そして、第6章において多文化共生という概念やつくば市の事例を基礎とし、地域社会における多文化共生の今後の展望について考察することで結論とする。

## 第2章 日本における在留外国人

### 1. 在留外国人の概況

2023年末時点で、日本は195の国と地域から341万992人（前年末比33万5,779人増）の外国人を受け入れ、過去最高値を記録した〔出入国在留管理庁 2024a〕。在留資格<sup>(3)</sup>別では、永住者が最も多い90万2,203人で、特別永住者<sup>(4)</sup>27万7,664人と合わせると全体の32.8%を占め、次いで技能実習生が42万5,714人（11.9%）、技術・人文知識・国際業務が39万4,295人（11.0%）、留学が36万8,589人（10.3%）である〔出入国在留管理庁 2024a〕。出身国・地域別では、中国が最も多い82万1,838人（24.1%）、続いてベトナムが56万5,026人（16.6%）、韓国が41万156人（12.0%）、フィリピンが32万2,046人（9.4%）、ブラジルが21万1,840人（6.2%）、ネパールが17万6,330人（5.1%）、インドネシアが14万9,101人（4.3%）であり〔出入国在留管理庁 2024a〕、アジア圏や中南米圏出身者が多数を占めている。図1は、1955年から2020年にかけての在留外国人数の推移を示している。2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災などによる減少局面はあるものの、1955年にはわずか64万人ほどであったが、1980年代から大きく増加し始め、1990年には100万人、2007年には200万人を超えており、先に記した2023年末での在留外国人数約341万人と比較すると、1955年から2023年までの68年間で、約5.3倍に増加している。

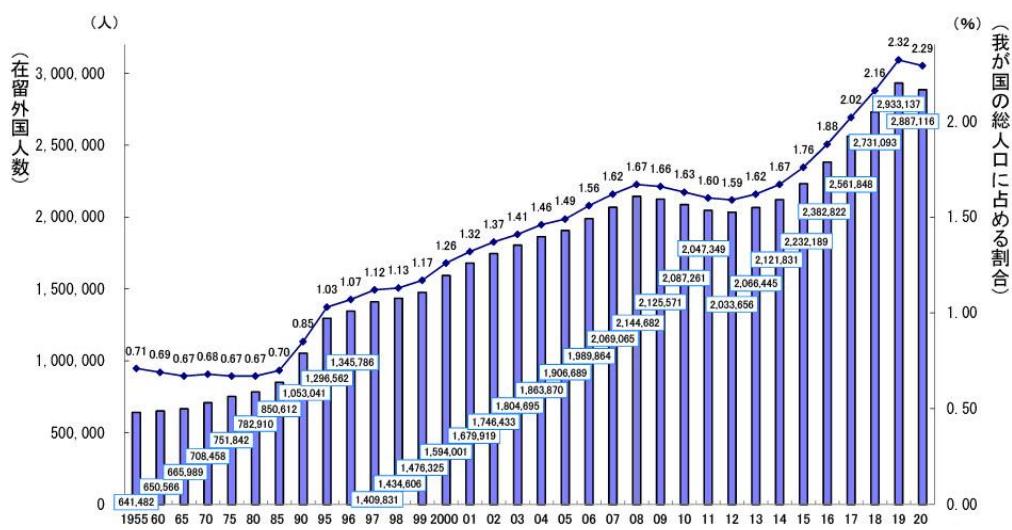


図1 在留外国人数と総人口に占める割合の推移

出典：「令和3年度多文化共生地域会議総務省説明資料」〔総務省 2021〕

加えて、図2は都道府県別の在留外国人数である。2023年末時点で、在留外国人数の多い順に、東京都（66万3,362人）、愛知県（31万845人）、大阪府（30万1,490人）、神奈川県（26万7,523人）、埼玉県（23万4,698人）、千葉県（20万4,091人）、兵庫県（13万1,756人）、静岡県（11万5,642人）、福岡県（9万9,695人）、茨城県（9万1,694人）である〔出入国在留管理庁 2024a〕。三大都市や製造業、農業の盛んな地域を中心に構成される上位10位の都府県に居住する在留外国人が日本全体の約7割を占めており、在留外国人が偏在していることを読み取ることができる。さらに、10年前の2013年と比較すると、全ての都道府県において居住する在留外国人数は増加している。

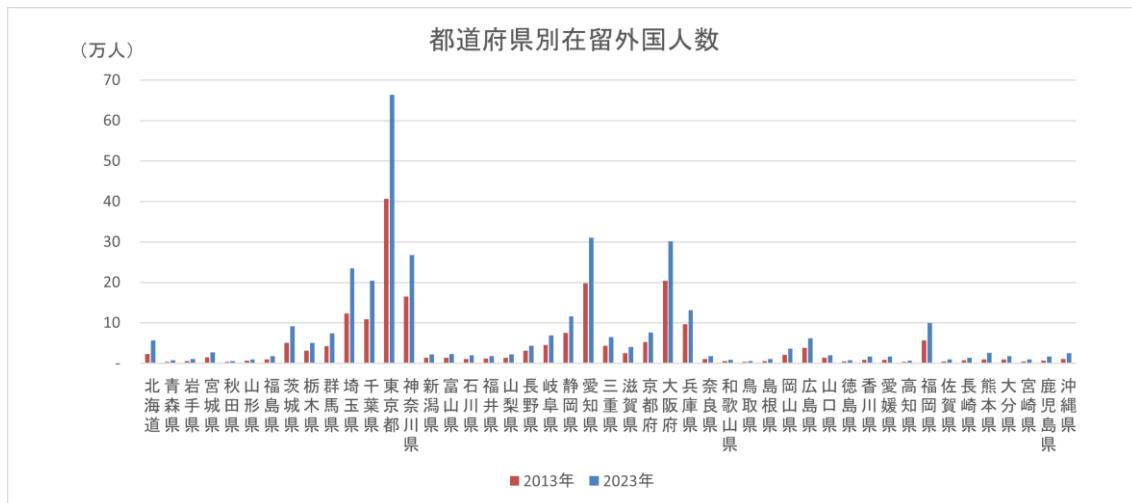


図2 都道府県別の在留外国人数

出典：「在留外国人統計」〔出入国在留管理庁 2013,2023〕より筆者作成

また、日本における在留外国人を示す言葉として、「オールドカマー」と「ニューカマー」がある〔金 2011:59〕。オールドカマーとは、第2次世界大戦以前から日本に移住し、戦後日本国籍を失った旧植民地出身者、主に在日韓国人・朝鮮人とその子孫や中国・台湾からの華僑とその子孫といった「特別永住者」のことである〔総務省 2006a:3; 金 2011:59,60; 山脇 2002:2,3〕。一方で、ニューカマーとは、1980年代以降、国際人権規約の批准・難民条約への加入によって政府が受け入れた中国帰国者やインドシナ難民や、1983年にはじまった「留学生受け入れ10万人計画」、1989年の改正入管法などを契機に増加した日系人や外国人労働者のことである〔総務省

2006a:3; 金 2011:59,60; 山脇 2002:2-3]。すなわち、日本における在留外国人は、来日し移住を始めた時期が、第二次世界大戦の前か後かの違いによって区別される。では、戦後増加し続ける在留外国人の受け入れに関して、日本ではどのような政策が展開されてきたのだろうか。

## 2. 国としての外国人受け入れ政策

日本における在留外国人に対する政策は、国の果たす役割が大きい出入国管理政策と、地方自治体の果たす役割が大きい多文化共生政策に区分することができる〔倉地・沼尾 2023:31,33〕。明石は、国としての外国人の受け入れを象徴する出入国管理、特に入国管理を「その制度を備える国の対外的な開放性や閉鎖性を写し出す鏡のようなもの」〔明石 2020:11〕と表現する。本節においては、地方自治体における多文化共生政策を述べる前提として、300万人を超えるに至った在留外国人数が、どのような出入国管理政策によって受け入れられるようになったのか、日本が対外的な開放性を確保するに至った経緯などとともに述べる。

出入国管理政策の歴史において、1990年に施行された改正出入国管理及び難民認定法（以下、改正入管法）は大きな転換点とされる。同改正施行前、1980年代までの日本において、在留外国人に関する政策は、治安維持を目的に戦後の在日外国人の多くを占めた韓国籍・朝鮮籍のいわゆるオールドカマー外国人をいかに管理するかという発想に基づいていたため、それは法務省入国管理局の所管する外国人の出入国および在留の管理に関する政策とみなされてきた〔山脇 2003:65〕。前節において述べたように、日本における在留外国人数が増加し始めたのは、1980年代からである。これは、海外における日本企業の存在感の増大や円高などの経済的要因によって、近隣のアジア諸国からの出稼ぎ労働者が急速に増加したためである〔山脇 2003:61〕。しかしながら、1966年8月の朝日新聞の記事では、政府が「人手不足が深刻になってきたにしても、外国人労働者受け入れを考えるのは時期尚早」〔神吉 2021:22〕であるとの議論を行ったことを確認できる。このように、1980年以前にも、労働力不足の深刻化が社会的課題と捉えられていた。労働力としての外国人の受け入れに関する議論が社会的に進んだ結果として、1988年に「第6次雇用対策基本計画」が策定され、「外国人労働者問題への対応」として次のような記述がなされている<sup>(5)</sup>。

今後、我が国においては、外国人労働者の受け入れについて、国際間の人的な交流の円滑化にも留意しつつ、我が国の労働市場や社会生活等に悪影響を及ぼすことなくこれを進めるなどの観点から検討することが必要である。この場合、専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、我が国経済社会の活性化、国際化に資するものもあるので、受け入れの範囲や基準を明確化しつつ、可能な限り受け入れる方向で対処する。これら外国人労働者の受け入れに関する諸問題については、各方面への影響を考慮しつつ、不法就労への効果的な対応策も含め、慎重かつ速やかに検討を行う。なお、その検討に際し、いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。

このように、外国人の受け入れに関して、日本の労働市場や社会生活などに悪い影響を与えない範囲であること、高度人材に限ること、単純労働者については慎重に検討することなど、限定的ではあるものの海外からの人材によって国内で深刻化しつつあった労働力不足問題の解消を目的に、外国人受け入れの拡大の必要性が提起された。この閣議決定を受け、翌年の1989年には改正入管法が公布、1990年には同法の施行がなされている。山脇は、1990年改正入管法が日系人労働者や外国人労働者が簡易な永住資格の取得を可能にし、日本の外国人定住化を促したことを探るが〔山脇2009:31〕、山本は、同改正に至った社会的背景を次のように説明する〔山本2024:48,49〕。

1980年代の日本では、製造業や建設業を中心として人手が不足し、産業界から外国人労働者受け入れ拡大を求める声が高まっていた。この時期に外国人労働者の受け入れをめぐる議論は活発化したもの、1988年の「第6次雇用対策基本計画」では、専門的・技術的労働者は積極的に受け入れ、いわゆる単純労働者は受け入れない、という方針が閣議決定された。この決定に基づいて1989年に入管法が改定されることにより、在留資格が27種類に再編成された。この体制は「90年体制」と呼ばれ、その後長い間維持されることとなる。

90年体制においては、在留資格が再編され、日系人が活動制限なく在留資格を取得することができる事が明文化され、1990年代を通じてブラジルなどの南米出身者が急増し、愛知県や静岡県、群馬県などの工場の多い特定地域に集住するようになった〔山脇 2003:61〕。実際に、第二次世界大戦後の在留外国人の90%超を占めていたオールドカマーが、1994年には50%を割るようになるなど〔山本 2024:49〕、在留外国人の出身国・地域別構成が大きく変化した。

90年体制以降、日本における在留外国人の受け入れ体制は大きく変化し、日本人と同様の労働待遇や行政サービスを受けられるような環境の整備が行われるようになった。1993年には「特定活動」の在留資格を活用して、研修後に実践的技術の習得を目的として、技能実習制度が導入された〔倉地・沼尾 2023:33〕。同制度は、1995年に、滞在期間が2年間に延長され、他の在留資格への変更や家族帶同などは認められないものの、1年間の研修の後、2年間の技能実習を行えるようになった〔指宿 2020:45〕。その後2009年の改正入管法によって、研修制度と技能実習制度とが分離されるとともに、最初の1年間の在留資格を技能実習1号、その後2年間が技能実習2号とする〔指宿 2020:45〕、「技能実習」という在留資格が創設され、その活動が労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令等の適用対象とされることになった〔倉地・沼尾 2023:33〕。さらに、2012年には外国人登録制度<sup>(6)</sup>の廃止に伴い、中・長期滞在者に対する在留カードの交付が行われるとともに、外国人住民に対する基礎的行政サービスを提供するための基盤となる制度の必要性が高まり、中・長期滞在者を住民基本台帳の適用対象とし、住民票を作成する基盤が整備された〔倉地・沼尾 2023:33〕。日本の労働力確保を目的に外国人受け入れが拡大された一方で、2014年の経済財政諮問会議ならびに産業競争力会議の「外国人材の活用」では、「移民政策を誤解されないよう配慮」することが記されるなど、外国人材の在留期限をおよそ3~5年とする期間限定かつ単身での就労が期待されていた〔倉地・沼尾 2023:33〕。このように、1990年における改正入管法の施行から、日本政府は、在留期間や在留資格に関しては限定的で、移民の受け入れとは捉えられないよう配慮しながらも、国内で深刻化する労働力不足の解消を目的として外国人の受け入れを段階的に拡大してきた。

このような90年体制下の日本の出入国管理政策は、2019年施行の改正入管法によって「2019年体制」という新たな段階へ移行し、いわゆるフロントドア<sup>(7)</sup>からの外国人労働者受け入れを拡大することとなった〔渡戸 2019:190〕。2019年改正入管法の

要点は、新たな在留資格「特定技能」<sup>(8)</sup>の創設と、法務省入国管理局の出入国在留管理局への格上げである〔浅川 2019:13〕。これにより、高度人材に限らない、いわゆる単純労働に従事する外国人の在留が可能となるとともに、通算 5 年間の特定技能 1 号での滞在後、一定の試験の合格者を対象とする特定技能 2 号では制限のない在留や家族帯同が認められ〔神吉 2021:23〕、現場で働く外国人労働者への日本定住への道筋の明確化や受け入れ体制の整備が図られた〔倉地・沼尾 2023:34〕。

是川は、日本社会が外国人労働者の受け入れを特に拡大せず、現在のままの受け入れ体制を維持したとしても、エスニシティの構成は多様化し、2065 年には移民的背景を有する人々が日本の総人口の 12% を占めるようになり、日本が移民国家として十分な量の移民を受け入れることになることを指摘する〔是川 2018:13,21,24〕。加えて、このような日本における在留外国人の受け入れ拡大の流れは、2024 年 6 月に公布された新たな改正入管法によって、技能実習制度に代わり、日本の人手不足分野における人材の育成や確保を目的とする育成就労制度の創設が決定されたことで、さらに加速すると考えられる。このように日本社会の将来が展望されるなか、外国にルーツを持つ人々、移民的背景を有する人々との共存・共生が社会的な課題となることは確実であり、日本の社会や産業において多様な役割を担う外国人の受け入れ体制を整備することは喫緊の課題である。

## 第3章 日本における多文化共生

### 1. 多文化共生という用語

多文化共生という用語は、1970年代にそれまで白人優遇政策を行っていたオーストラリアやカナダが政策として展開した「多文化主義」を起源とするが、日本独自で作られたものである〔田村・北村・高柳 2007:5〕。山脇は、多文化共生を“multicultural coliving”または“multicultural community building”、多文化共生社会を“multicultural society”と訳すが、日本独自の用語であることから英訳の難しい概念であることを指摘する〔山脇 2009:38〕。この語が初めて使われた時期は不明であるものの、1993年に川崎市の住民組織「おおひん地区街づくり協議会」が、「緑化、環境整備と多文化共生の街づくり」を進める再開発案をまとめたことを紹介する朝日新聞の記事を確認することができる〔山脇・ホワイト 2022:202〕。川崎市においては、地域社会に在住する在留外国人を地域社会の一員として認識し、彼らの持つ課題への積極的対応を国に先駆けて行われていた〔毛受 2016:61-63〕。このような施策は「内なる国際化」と呼ばれ、川崎市ではその名の下で、従前より暮らしていた在日韓国人をはじめとする市内の在留外国人に向けた国民健康保険の適用や、児童手当及び市営住宅入居資格の国籍条項の撤廃などが行われた〔毛受 2016:61-63〕。内なる国際化という表現は、1970年代から用いられ始め、地域の足元にこそ国際化の課題があるという意識のもと、当時盛んに行われた姉妹都市交流などの対外交流こそが国際化活動であるという社会の認識へのアンチテーゼとして誕生した〔毛受 2016:61〕。その後、1995年には、阪神・淡路大震災で被災した外国人を支援するボランティアが「多文化共生センター」を組織し、大阪から京都、神戸、東京などにも同名団体が設立されるなど、多文化共生という言葉が市民活動関係者で用いられるようになった〔山脇・ホワイト 2022:202〕。

### 2. 多文化共生推進プランの策定

では、多文化共生は国レベルでいかに位置づけられたのだろうか。国による「共生」という言葉の利用は1980年代から確認することができるものの〔神吉 2021:25〕、多文化共生の重要施策としての位置づけや実践は、地方自治体に遅れをとっていた。国

家としての多文化共生の施策としての位置づけを初めて行ったといわれるのが、1990年代の入管法改正以降に増加・多様化した在留外国人や、多文化共生に係る取り組みを実施する地方自治体の出現を受け、総務省が策定した「地域における多文化共生推進プラン」である。このような多文化共生施策を打ち出した背景には、2001年に浜松市において初めて開催された「外国人集住都市会議」の存在がある〔佐藤 2014:57〕。外国人集住都市会議は、増加し続ける在留外国人によって発生する問題への対応策を議論するべく、南米日系人をはじめとするニューカマー外国人が多数集住する静岡県浜松市や愛知県豊田市など13自治体の首長が集い、行われた。同会議において「浜松宣言及び提言」が採択され、国と自治体による情報共有の仕組みの整備を通じた外国人の権利・義務関係を確保する施策の実施、外国人の社会保険・雇用保険の適用・強化によるセーフティーネットの確立、外国人の子供の不就学問題の解決と中・高等教育進学における日本人との格差是正といった、3つの改革の必要性が訴えられた〔井口 2016:20,21〕。そしてそれによって「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した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していく」〔外国人集住都市会議 2001〕ことが示された。その後、同会議を構成する首長らが、総務省をはじめとする関係省庁へ提言を行ったことで、社会として取り組むべき課題として多文化共生が認識されるようになった。加えて、2004年3月には、外国人集住都市会議を構成する自治体を有する愛知県、群馬県、岐阜県、静岡県、および名古屋市が、「多文化共生推進協議会」を設立し、翌年には「多文化共生の推進に関する要望」という提言を国に対して行っている〔倉地・沼尾 2023:36〕。

このような地方自治体における提言を受けた上で策定された総務省の多文化共生推進プランにおいては、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しながら、地域社会の構成員としてともに生きていくこと」〔総務省 2006a:5〕と定義した上で、地域の国際化における「国際交流」と「国際協力」とに並ぶ<sup>(9)</sup>第3の柱として位置づけられた。それによって、現在ではほとんどの都道府県および政令指定都市で総務省の示したプランに沿った「多文化共生プラン」が策定されている〔山脇・ホワイト 2022:202〕。2005年6月に総務省が多文化共生の推進に関する研究会を開き、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や必要な取り組みについて初めて総合的・体系的に検討した〔佐

藤 2013:32] ことから、2005 年を日本における「多文化共生元年」とする研究者もいる [金 2011:76]。また、多文化共生推進に関する研究会の報告書においては、自治体の取り組むべき地域における多文化共生の推進に係る具体的な施策を、次のような観点から構成し、取り組み事例と共に紹介している。[総務省 2006a:11-46]。

①コミュニケーション支援

(1)地域における情報の多言語化、(2)日本語及び日本社会に関する学習支援

②生活支援

(1)居住、(2)教育、(3)労働環境、(4)医療・保険・福祉、(5)防災、(6)その他

③多文化共生の地域づくり

(1)地域社会に対する意識啓発、(2)外国人住民の自立と社会参画

④多文化共生施策の推進体制の整備

(1)地方公共団体の体制整備、(2)地域における各主体の役割分担と連携・協働

さらに、2006 年 3 月に都道府県・政令指定都市の外国人住民施策担当部局長に通達された「地域における多文化共生推進プランについて」では、「地域における多文化共生の意義」として、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、などが掲げられ [総務省 2006b:3]、外国人住民への対応のみならず、日本社会や地域住民の変容を促す、包括的・総合的な施策の実施について言及されている。また、同年 12 月に、内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が、「日本で働き、生活する外国人について、その待遇、生活環境等について一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境を整備しなければならない」[外国人労働者問題関係省庁連絡会議 2006:1] という意識のもと、暮らしやすい地域社会づくり、子供の教育の充実、労働環境の改善・社会保険の加入促進等、在留管理制度の見直し等の 4 つの柱を中心とした「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が策定されている。「生活者としての外国人」とは地域社会に根ざして生活し、家族や子供も帶同することを想定されることから、「労働者としての外国人」とは対をなす概念である [佐久間 2009:45]。地域社会・地方自治体で居住する在留外国人の実情が勘案されたことで、定住化する生活者として

の外国人の視点が取り入れられ、2000年代になってはじめて多文化共生は政策として明示された。このように、多文化共生は、地方自治体レベルから国レベルへと提言・要望がなされた上で、国レベルから地方自治体レベルへと改めて還元されたのである。したがって、井口が「わが国の『多文化共生』の理念は、カナダやオーストラリアから輸入された概念ではなく、地域に発する『草の根』的理念である」[井口 2016:21]と指摘するように、日本における多文化共生は、外国人受け入れに関する議論や社会的变化が勘案され、日本の地域社会・地方自治体において独自に実践されてきた施策・取り組みであると捉えられる。

### 3. 多文化共生と多文化主義

多文化共生と類似しており、混交される概念として、「社会統合（統合）」や「多文化主義」という概念がある。池上は、社会統合という概念に関して、多くの移民受け入れを行う欧州を引き合いに、外国人受け入れ政策は、外国人受け入れの量的・質的コントロールを行う出入国政策、受け入れ社会側への働きかけを含めた受け入れた外国人とその子孫への支援や対応を行う社会統合政策の2本柱で構成されており、日本における多文化共生政策はヨーロッパにおける社会統合政策とおおよそが一致すると指摘する [池上重弘 2020:93]。

他、近藤は、多文化主義が多文化共生とは異なる概念であると指摘する [近藤 2019:29]。多文化主義は、1971年にカナダ連邦政府のピエール・トルドー首相が多文化主義を宣言したことがはじまりであるとされる。この宣言に至った背景には、1960年代にフランス系住民が多数を占めるケベック州においてフランス系文化・経済の向上、社会保障の整備、教育の非宗教化などを求めた運動に対応するための英語・フランス語の公用語化を定めた二言語法に対する他の白人少数民族が反発したことがある [池上岳彦 2023:235]。これをふまえ、1982年には憲法改正、1988年にはカナダ多文化主義法制定が行われ、人種や出自、宗教、障害などに関わらず、カナダ社会の構成員の文化の保持・保全、共有・増進の自由などが明記されるとともに、政策としてケベック州問題や先住民問題、移民対応を焦点化して取り組むことが言及された [池上岳彦 2023:235,236]。その一方で、日本における多文化共生は、カナダやオーストラリアにおける多文化主義とは大きく異なる。宮島は、カナダやオーストラリアなど

における多文化主義が「主流文化とは異なる背景、特性をもった民族の存在およびその文化を、社会生活や教育の面で多少とも承認し、権利を認めることを含意してきた」  
[宮島 2009:12] ことをふまえ、日本における多文化共生が、その影響下で縛られた可能性を否定する。加えて、宮島は、日本における多文化化の認識のそもそもの展開として、1980 年代後半の中曾根康弘首相（当時）による「日本单一民族」発言への国際的批判と、それに呼応してアイヌ、沖縄、在日韓国人・朝鮮人が注目されたことがはじまりであると指摘する [宮島 2009:12,13]。单一民族国家言説は、戦後植民地を失った日本において日本文化が日本に住む日本人のみが理解できる特殊な文化として編み直されたこと、1960 年代以降に全国的に浸透した標準語やポピュラー・カルチャーの拡大によって日本人が相互に同質性を確認できるようになったことによって、日本人同士の同質性と他の人々とは異なる特殊性があたかも存在するかのように語られ、流行した [戴 2003:41,43,44]。その後、单一民族国家言説は、1970 年代に始まった少数民族による市民権運動や 1980 年代からの在留外国人の増加による社会的变化を経て、批判・解体され、それに代わる言説として多文化共生が認識され、主張されるようになった [戴 2003:44]。初めて多文化主義を政策化したカナダにおいては、国内外で発生していた異なる文化的・社会的な背景を有する人々の間で発生する諸問題へ対応することを目的として、多文化主義政策を開拓した。しかしながら、日本の多文化共生は、日本人が同質性や特殊性を有するとされていたものの、海外からの労働力確保としての外国人の受け入れが盛んに行われるようになり、国内で顕在化した課題への対応として始まったという違いがある。

近藤は、多文化共生と多文化主義の違いについて、理念と実務の 2 つの観点から次のように説明する [近藤 2019:43]。

第 1 に、理念上の違いがある。現実はともかく、理念上の多文化主義は、多数派の文化の存在を否定し、すべての文化を対等なものと考える。これに対して、ヨーロッパの統合政策は、多数派の文化の存在を前提としつつ、少数派の文化の保持にも配慮し、少数派は多数派の言語や法制度を習得する一方で、多数派社会の側も少数派の文化に寛容な法制度へと一定の変容をみせる双方向の過程ととらえている。日本の多文化共生政策も、多数派の文化の存在を前提としつつ、双方向の取り組みを理念上は問題とする。

第2に、実務上の違いがある。多文化主義は、母語教育や母文化の教育にも比較的熱心である。しかし、日本の多くの自治体の多文化共生政策は実務上、多文化の要素はもっぱら情報の多言語化であって、教育の点では日本語教育に重点が置かれ、一部の自治体を除き、一般には母語教育や母文化の教育には消極的である。

このように、日本における多文化共生政策は、外国人を受け入れる日本側の文化の存在を前提としながらも、移住する外国人の文化との相互作用の中で社会の変容を目指す点、もっぱら情報の多言語化や日本語教育を重点政策としている点において、多文化主義とは異なるのである。

#### 4. 多文化共生の意義

国や地方自治体による多文化共生施策は、戦前から生活していたオールドカマー外国人や国による出入国管理政策によって増加したニューカマー外国人を対象として進められている。山脇とホワイトは、多文化共生を、「社会的結束と帰属意識を推進するために多様なルーツを有する人々やコミュニティの間に肯定的なインターアクションを醸成しようとする原則と規範」である「インターナルチャラリズム」が、日本という地域の歴史や文脈に落とし込まれたものである、と説明する〔山脇・ホワイト 2022:194〕。このように、多文化共生とは、同一社会で暮らす多様な文化的・社会的背景を有する人々が、互いを認め、尊重し合いながらコミュニティとしてのつながりを強化することがその主たる目的である。竹沢は、日本社会における多文化共生が、日本人の他文化への意識の向上や外国にルーツを有する人々が自文化のアイデンティティを保持する一助となるとともに、単一民族神話や社会の同調圧力に対抗する啓蒙的役割を果たしてきたことを評価する〔竹沢 2009:90〕。山脇は、多文化共生社会が実現されることの意義を次のように示している〔山脇 2003:67〕。

##### ①人権の確立

多文化共生社会においては、国籍や民族に基づく差別がなく、誰もが一人の人間として尊重されると同時に、自らの存在に誇りを持つことができる。この

ような多文化共生社会を実現することにより、普遍的な人権の確立が図られる。

#### ②民主主義の成熟

政策・方針決定過程への外国人や民族的少数の参画は、この過程に社会の構成をより正確に反映させることで民主主義の全体的成熟を促す。〔後略〕

#### ③新たな価値の創造

多文化共生社会の形成により、国籍や民族にかかわらず、誰もが自らの選択により、個性や能力を発揮しながら、社会の様々な分野で活躍する機会が確保される。多様な文化的背景をもった人々が社会の様々な分野に参画することによって、新たな価値が創造され、人口減少下における持続可能で豊かな経済社会の構築が可能になる。

#### ④地球社会への貢献

〔前略〕人々のグローバルな移動がますます活発になり、多文化共生社会の形成は、全地球的な課題になろうとしている。日本は自ら多文化共生社会の形成を推進することにより、アジアを始めとする地球社会に貢献することができる。また、文化的な多様性を尊重する社会からは、異文化理解やコミュニケーション能力の優れた、地球社会を舞台に活躍する人材が生まれてくるに違いない。

なかでも、地域社会への貢献については、2020年に改定された総務省による「多文化共生推進プラン」において、外国人住民が支援を受ける側ではなく、地域社会に貢献する存在として言及されている〔山脇・ホワイト 2022:205〕。このことからも、日本の社会や地域を支えるパートナーとしての外国人住民の存在感の増大を伺える。加えて、山脇は、多文化共生社会の形成を進めない場合、在留外国人の子どもの不就学問題、健康保険未加入による医療問題、無年金問題、在留外国人と日本人との住み分けによる社会階層化、外国人と犯罪とを短絡的に結びつける警察広報やマスメディアの報道による偏見や差別の助長による社会的疎外など、在留外国人を取り巻く課題のさらなる発生や深刻化の可能性も指摘する〔山脇 2003:68〕。このように、日本社会において外国人住民が直面する様々な課題への対応を進め、多文化共生社会を実現することは急務である。しかしながら、日本における多文化共生はいまだその途上である。松尾は、多文化共生が実現された社会を「文化的な差異にかかわらず、だれもがあり

のままで生きられる社会」、「多文化が併存する情况のなかで、文化的に異なる構成員の間で公正や平等の理念が実現された社会」[松尾 2013:231]と定義した上で、このような取り組みは外国人集住地域においては進みつつあるものの、日本社会の現状はいまだ多文化共生とはほど遠い状況にあることを指摘する [松尾 2013:231]。では、日本における多文化共生の抱える課題にはどのようなものがあるのだろうか。

## 5. 多文化共生の課題

### (1) 日本人住民に向けた取り組みの少なさ

日本社会における多文化共生実現における課題のひとつに、外国人住民に対する生活一般に関する支援へと偏重していることである。毛受は、日本に居住する外国人住民は、生まれ育った環境とは異なる文化や社会のなかで課題に直面し、多様なニーズを有しているため、多くの自治体では多くのニーズを有する外国人住民をコミュニティの弱者として位置づける傾向があり、多文化共生に関する取り組みが彼らへの生活支援へと偏りがちであることを指摘する [毛受 2016:182]。加えて、外国人住民を弱者とみなすことで、彼らの持つ様々な可能性については認識されず、彼らのコミュニティ貢献を積極的に引き出すという視点が不十分で、そのための活動も行われていない [毛受 2016:183]。

また、池上重弘は、多文化共生政策の主な課題群として、労働政策（雇用対策や労働保険制度等）、社会保障政策（医療、年金、生活扶助、住宅保障等）、教育政策（子どもへの教育、大人への公用語習得教育等）、受け入れ社会側に対する政策（人権尊重や異文化理解促進等）の4つを挙げる [池上重弘 2020:93]。しかしながら、日本における多文化共生において、特に受け入れ社会側に対する取り組みは少ない。毛受は、この受け入れ社会側への取り組みとして、一般市民から外国人住民が地域で果たす役割や重要性に対する認識や理解を求める活動を挙げる [毛受 2016:183]。しかし、そのような活動が少ないと、行っていたとしても外国人住民の出身国の文化を紹介するような一般市民には浸透力の弱いイベントとなっていることで、一般市民にとって「多文化共生」は馴染みがなく、外国人住民との繋がりや認識は乏しくなる [毛受 2016:183]。また、この文化を紹介するイベントも、文化の極めて表面的で華やかな面、特に「外国人」の「衣 (fashion)」「食(food)」「祭 (festival)」の「3F」が提示

されるだけに留まっている〔竹沢 2009:91〕。これによって、提示される文化の一部について見た、聞いた、味わったという一過性の体験に終始してしまい、その文化に属する人々の社会やコンテクストの中での動態、特に社会における力関係に基づく位置づけやそれによって生じる生活上の問題などには学ぶ側の関心が至らないことが研究者たちによって指摘されている〔馬淵 2013:35〕。第1章において述べたような、日本社会で在留外国人が直面する差別や偏見の現状などにも表れているように、文化の一側面を取り上げて紹介するだけの活動を通して構造的な差別や偏見を解消することは極めて難しい。

さらに、竹沢は、2006年の多文化共生推進プランで定義された多文化共生に関して、「『多文化』の定義に含まれる『互いの』という特定集団の優位性を認めない本来の理念に反して、実態としては、日本人の中心性や優位性が揺らぐことはなく、その社会的特権が前提視される」ことを指摘する〔竹沢 2009:61〕。そのことで、日本社会のマジョリティである日本人住民が「透明」で規範的な存在とされ〔竹沢 2009:61〕、自分が日本人であることは「ふつう」のこととして、「無徴化」され、「不可視」となる〔塩原 2012:41,42〕。その反対に、外国にルーツを持つ人々や社会的に周縁化されている人々は「可視的」他者とみなされる〔竹沢 2009:61〕。松尾は、このような日本における中心集団や個人の有する規範を「日本人性」と呼び、それが「日本人/非日本人の差異のシステム」によって形成され、日本人のもつみえない文化実践、自分や他者や社会を見る視点、構造的な特権、などによって構成されることを示している〔松尾 2013:11〕。社会的な優位性を持つ人々は、自らの持つ特権や優位性に対して無自覚であることで「自分は優遇されていない」という認識のもと、「自分は『普通』で、特別ではない」や「自分は差別などしていないし、何も悪くない」と考えるようになる〔出口 2021:169〕。これにより、「マイノリティが変わればいい」と自らの変化を拒んだり、誤った差別認識のなかで「逆差別だ」とマイノリティを責めたりするような状況が発生する〔出口 2021:169〕。そして、マイノリティの人々は、いくら必死に努力をしようと、不平等なルールのなかで競争を強いられ、理不尽な差別にさらされ、貧困や社会的排除の状況に直面することとなる〔塩原 2012:42〕。

多文化共生施策として、この日本人性への対処を目指す取り組みを行わなければ、日本社会やマジョリティである日本人の有するルールや規範が社会で絶対視され、それらに従うことをマイノリティたる外国人に求めるという、非対称な多文化共生とな

りうるのである。松尾は、そのような日本人の持つ自文化中心主義の視点の克服、言い換えれば、日本人がその日本人性といかに向き合うか、を多文化共生社会の実現の中心的課題として位置づけ〔松尾 2013:231〕、日本人や日本社会の変容の重要性を指摘する。それに関する具体的な方策として、塩原は、「対話人」となることの重要性を指摘する〔塩原 2012:152〕。対話人とは、「この世界に自分と無関係な他者など存在しないという認識をもち、にもかかわらず自分の生きる現実とは異なる現実に生きる他者がいることを知り、そうした他者たちとの対話を試み、そこから自分の生き方を変えていける人々」のことである〔塩原 2012:152〕。塩原は、他者を対話可能な対象として認識し、個人が知識を活用しながら自らの共感の限界や制限を押し広げながら他者や社会を対話によって理解しようとする知的努力のことを「対話的想像力」と定義し、それが現代社会における排外主義・排外的思想の克服に必要不可欠であるとする〔塩原 2017:28,29,32,36〕。そしてこのような対話においては、仲の善し悪しでも、共通の言語を流暢に話せるか否かでもなく、自分たちが日常生活の仲で他者と「居場所」を共有しているという感覚が非常に重要となる〔塩原 2012:154〕。

## (2) 法整備の欠如

国家として多文化共生を推進する法律の整備がなされていないことも課題である。近藤は、「多文化共生施策は、自治体レベルの政策において用いられているにすぎず、国レベルの法改正が必要な命題に関する権利義務関係に踏み込んだ内容を含んでいない」〔近藤 2009:12〕ことを指摘する。先述の通り、日本における多文化共生に係る取り組みは地域社会における草の根的活動である。毛受は、自治体が国の指示なしに多文化共生施策を体系化したこと、地域社会の一員として外国人を受け入れてきたことを評価するとともに、その取り組みが、法律や条令に基づく自治体の活動の中にありながらも独自の裁量で自発的に行われてきた「異質な活動」であることを指摘する〔毛受 2016:182〕。このように、日本における多文化共生施策の実施やその中身は、地方自治体任せの状態となっている。また、総務省による多文化共生推進プランについても、文化的・社会的な違いを認め合うことが謳われているものの、それを法制度によって保障するというよりも、互いの心がけや尊重を促す程度に収まっている〔高谷 2021:70〕。このように、国全体として積極的に多文化共生の展開を推進するための法整備などが行われていないことで、いかに地域社会において草の根的に取り組みがな

されていても、多文化共生に係る取り組みは限定的なものとなる。この現状をふまえ、山脇とホワイトは、外国人住民との統合や共生を推進するための法律の整備や担当組織の設置によって、国と地方・地域社会との一貫性を担保し、国家と地方自治体の連携・協働を強化することの必要性を指摘する〔山脇・ホワイト 2022:205〕。

以上のように、日本の地域社会における多文化共生に係る現状としては、国として多文化共生を強力に推進するための法整備が行われていないこと、「コミュニティにおける弱者」とされる外国人住民への支援に偏重し、日本社会のマジョリティである日本人住民の構造的な特権や優位性を認識させるような取り組みが行われていないことなどの課題が見受けられる。そのため、地域社会における多文化共生は未だ実現の途上であり、それらの課題を解決するための取り組みを行うことが求められる。

以上のような課題やその解決のための取り組みに関する指摘に留意しつつ、次章や第5章においては、外国人住民の受け入れ主体である地域社会・地方自治体における多文化共生の現状を分析する。

## 第4章 地域社会における多文化共生

### 1. 地域社会における多文化共生施策の現状

これまで述べてきた通り、日本における外国人受け入れを担うのは地域社会・地方自治体である。地方自治法第10条には、第1項に「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」、第2項に「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受けける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」という規定がなされている。これは、地方自治体に生活の本拠である住所を有する外国人もその自治体の住民であること、そして住民たる外国人も地方自治体からの行政サービスを受ける権利と納税の義務を負うことを見ている〔宮地 2017:891,892〕。そのため、地方自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うもの」として、外国籍の人々や外国にルーツを有する人々を含めた住民へ対応することが求められる〔倉地・沼尾 2023:28〕。

地方行政にとって、外国人材の受け入れに関連する施策は、国の施策方針、世論、マジョリティ住民の感情などに左右されやすい纖細な課題であることから、多くの地域では国や世論の動向を伺いながら施策を行っている〔徳田 2019:9〕。そのため、いずれ社会の潮流が外国人材の積極的受け入れへと傾いた際には、既に発生している国内外の観光客・移住者の獲得競争と同様の状況が生じ、地方自治体や地域社会においては外国人材受け入れに対応するための知恵や、政策実行のための体力の有無が問われるようになる〔徳田 2019:9〕。したがって、今後、日本において少子高齢化などの問題がさらに深刻化すれば、多文化共生施策に代表されるような「外国人住民にとって暮らしやすい社会環境づくり」が地方自治体にとって極めて重要な課題となる。では、このような社会環境づくりに向けて、どれほどの地方自治体が多文化共生を取り組むべき施策として位置づけているのだろうか。

表1は、総務省が国内の1,788自治体を対象に実施した調査における、多文化共生関連の方針・計画等の策定状況を示している。2021年時点では、地方自治体のレベルや区分によって策定の状況に差はあるが、全体のおよそ半数が多文化共生を、単独の指針・計画として位置づけたり、国際化施策や総合計画において言及したりしている。

2009 年時点での多文化共生の推進に係る指針・計画を策定していた自治体は、1835 自治体中 426 自治体（23%）であった〔総務省 2009〕。このことと比較すると、指針・計画を策定している自治体は 2 倍以上に増加しており、日本社会における多文化共生の浸透を伺うことができる。

	都道府県	指定都市	市	区	町	村	計
策定している	47 (100%)	20 (100%)	565 (73%)	21 (91%)	226 (30%)	24 (13%)	903 (51%)
策定していない	0 (0%)	0 (0%)	207 (27%)	2 (9%)	517 (70%)	159 (87%)	885 (49%)

表 1 多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況（2021 年 4 月時点）

出典：「令和 3 年度多文化共生地域会議総務省説明資料」〔総務省 2021〕

## 2. 地域社会における多文化共生に関する取り組みとそのパターン

多文化共生に関する指針・計画を策定する地方自治体が全体の約半数を占めるなか、具体的にどのような取り組みがなされているのだろうか。2024 年、地方自治体における外国人材の受け入れ支援や多文化共生支援のための先導的な施策の実施状況を調査・分析することを目的として、内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局は国内全 1,788 の地方自治体に対するアンケート調査を実施した。表 2 は、都道府県と市区町村での外国人受け入れや多文化共生に関する施策の内容とその実施率を示している。都道府県と市区町村に共通して、「外国人相互の交流促進」、「情報の多言語化等」、「多文化共生に係る理解の醸成」に関する取り組みが多い傾向がある。その一方で、市区町村では「受入企業に関する支援」や「高度外国人材の受入・活躍促進」に関する取り組みが少ないとから、それらの推進は主に都道府県が担っている〔内閣官房 2024:7〕。

	都道府県 (n=43)	市区町村 (n=456)
外国人相互の交流促進や生活支援	90.7%	72.8%
情報の多言語化等	88.4%	79.2%
多文化共生に係る理解の醸成	88.4%	77.6%
受け入れ企業に対する支援	74.4%	24.3%
高度外国人材の受入れ・活動促進等	69.8%	10.3%
地域社会への参画	65.1%	41.4%
大学等との連携	51.2%	12.3%
支援者等とのネットワーク構築	46.5%	19.5%
コミュニティリーダーの発掘・育成	39.5%	17.1%
海外向け情報提供・発信	27.9%	5.3%
その他	23.3%	7.7%

表2 地方自治体における外国人材受け入れや多文化共生に関する施策の実施内容

出典：「地方創生に資する地方公共団体の外国人材受入関連施策等について」

[内閣官房 2024]

さらに、表3は、内閣官房の調査による、都道府県と市区町村での外国人受け入れや多文化共生に関連する施策における課題を示している。都道府県・市区町村に共通する課題としては、特に「財源の確保」、「コミュニケーション（言語の壁）」、「担当職員の不足」などが挙げられる。都道府県では「支援者の確保・育成」、「関係機関・関係部署との連携」、「外国人材の他地域への流出」が、市区町村では「外国人住民や関係機関・地域住民のニーズ把握」、「他の施策に比べ優先度が低い」、「制度や法令、先行事例等の知識不足」などが挙げられる。そのため、同調査においては、都道府県に対しては支援者の確保・育成や関係機関・部署との連携、外国人材の地域への定着に関するノウハウの共有、市区町村に対してはニーズの把握に関するノウハウや先行事例に関する情報の共有の必要性も指摘されている〔内閣官房 2024:11〕。

加えて、同調査によれば、外国人材の受け入れを推進する理由として、都道府県・市区町村共に「地域内の人手不足への対応」や「地域の活性化」と回答した割合が高

い一方で、都道府県では高度人材の確保による地域産業の振興等、市区町村では地域の外国人コミュニティの強化や多文化共生の理解促進等の担い手としてのニーズが高い傾向がある〔内閣官房 2024:7〕。このように外国人の受け入れに対する姿勢が都道府県と市区町村という自治体のレベル・区分によって異なっていることからも、異なる多文化共生に関する施策を実践したり、課題を抱えたりしていることは当然のことであるともいえる。

	都道府県 (n=47)	市 区 町 村 (n=1587)
財源の確保	66.0%	37.1%
支援者 の確保・育成	55.3%	26.1%
コミュニケーション（言語の壁）	53.2%	37.5%
関係機関・関係部署等との連携	46.8%	21.7%
担当職員の不足	44.7%	52.0%
関係機関・地域住民との連携	42.6%	28.5%
外国人材の他地域への転出	42.6%	3.5%
外国人住民のニーズや課題の把握	34.0%	59.5%
関係機関・地域住民のニーズや課題の把握	27.7%	51.8%
目標設定・成果の把握	27.7%	20.7%
施策の認知度	27.7%	10.2%
他の施策に比べ優先順位が低い	14.9%	34.5%
制度や法令、先行事例等の前提知識	8.5%	27.7%

表3 地方自治体における外国人材受け入れや多文化共生に係る課題

出典：「地方創生に資する地方公共団体の外国人材受入関連施策等について」

〔内閣官房 2024〕

加えて、地方自治体における多文化共生施策は、多様化する住民の実情に即したものとして実践されなければならないため〔杉澤 2013:26〕、地方自治体の区分だけではなく、地方自治体の特性・特徴や居住する外国人の生活状況などによっても、実施され

る施策や抱える課題は多様である。倉地と沼尾は、全国の地方自治体（回答自治体数61件、外国人住民数平均1万7,738名、外国人住民割合平均1.48%）に対して、様々な行政サービスにおける外国人への配慮や独自の対応等についてヒアリング・アンケート調査を行い、外国人住民のニーズや支援策をふまえ、地方自治体のパターンを以下のように示している〔倉地・沼尾 2023:77-80〕。

#### ①大都市自治体/多様な在留資格の住民が集住

オールドカマーやニューカマーが長く暮らしてきた大都市圏の自治体においては、すでに外国人住民への支援体制が構築されているところも少なくない。このような自治体では歴史的な支援のストックがあり、ワンストップ体制が構築される以前に各部署で多言語対応を図っているところもある。生活支援だけでなく、外国人住民の市民参加、地域交流の促進などコミュニティをいかに形成するかも課題になっている。一方で、所得水準が高く、首都圏の大企業等に勤務している長期滞在の外国人住民が多くいる自治体では、生活支援へのニーズは限定的であり、外国人児童生徒への教育支援ニーズが高いようである。また、財政力が比較的高い都市部の自治体の中で留学生や技能実習生等のようない定期限滞在する外国人住民が集住する自治体もある。彼らに対しては生活支援、医療情報提供支援、就労支援が求められる。

#### ②技能実習多/農林水産業

地方部の自治体をみていくと、農林水産業の担い手として一定年限で滞在する外国人住民（技能実習生等）が集住しているパターンもある。こうした地域では、実習生と地域住民とのつながりは必ずしも豊かではない。今日、消費者が生産プロセスの抱える社会的課題に目を向ける動きもあるなかで、実習生をはじめとする外国人住民の就労環境や生活環境を支える取組みを行うことが、産地ブランドに結びついていく可能性もある。外国人住民のニーズ把握や生活支援が考えられよう。

#### ③技能実習・特定技能など/製造業

製造業の担い手として一定年限で滞在する外国人住民が集住しているパターンがある。農業のケースと同様の支援体制の構築が求められる。製造業に関しては、景気悪化によって製造業の失業者が急増するため失業した外国人住民へ

の就労支援や生活支援などの対応も求められるだろう。

④定住者多/製造業

自動車産業などの製造業に従事する日系南米人の外国住民コミュニティのパターンである。この場合は〔中略〕長期的な視点に立った生活支援政策、子育て支援政策、就労支援政策を展開していく必要がある。

⑤専門職・特定技能等の就労/観光業

観光産業の担い手として一定年限で在留する外国人住民が集住しているパターンである。インバウンドが注目されるなかで、観光産業の担い手として外国人労働者が今後増えていくだろう。〔中略〕観光地自治体の経済・財政の持続可能性を見据えた自治体運営のなかで、外国人受け入れについて検討する必要がある。

⑥永住者・定住者/自営業など

地方都市などで、中古車販売や飲食業などの第三次産業に従事する自営業の外国人住民が多く集住するパターンである。子育てや教育、医療等での生活支援と併せて、不動産や税制などの専門知識を必要とする支援拡充が考えられよう。

⑦留学多/大学・専門学校

留学生が多く集住している地域もある。彼らの多くは日本語で学習しているため、多言語対応のニーズは必ずしも高くはないが、他方で大学や専門学校等と連携しながら、生活支援や就職支援に向けた体制を構築することが考えられる。

これらの分類以外にも、実際には多様なパターンが存在し、必ずしも自治体の特徴を整理しているわけではないものの、外国人住民に対する支援策は、地方自治体によって差異があり、在留資格・高齢化率などの集住パターン、外国人住民と地域の関わり、就業就学パターンなどの地域の文脈に即した支援体制が構築・実践されている〔倉地・沼尾 2023:80,81〕。

これまで述べてきたように、地方自治体における外国人受け入れや多文化共生に関する施策は、都道府県と市区町村という自治体の区分や、域内で居住する外国人住民の特性、生活状況、就労就学状況などによって異なり、それらに伴って行政や地域社

会のニーズや課題も様々である。複雑・多岐にわたり、かつ多言語・多文化に係る外国人受け入れや多文化共生に関連する課題の解決には、多文化化の問題の専門家や多言語対応が可能な人材が必要であることから、地方自治体単独での解決は困難であり、国や広域行政との連携・協働、市民の参加、民間との協働が求められる〔杉澤 2013:26〕。そのような連携・協働に関して、倉地と沼尾は、先の調査において、自治体の専門部署、国際交流協会、国際交流センター、社会福祉協議会、ボランティア団体などの様々な活動主体が複層的な外国人支援を実施していることを明らかにしている〔倉地・沼尾 2023:54〕。では、地域社会においてはどのような活動主体が多文化共生に係る施策・取り組みを担っているのだろうか。

### 3. 地域社会における多文化共生の担い手

徳田は、地域社会における外国人の受け入れとその定着、つまり地域社会における多国籍化・多文化化対応を推進するしくみについて、「どのようなアクター（活動主体）としてそれぞれの役割分担のもとに活動し、連携しているか」を示す「活動資源」と、「それらの活動を正当化（あるいは合法化）し権威づけるような社会政策がどの程度存在し、機能しているか」を示す「政策資源」の2つの要素によって説明することができるとする〔徳田 2023:18-22〕。

「活動資源」とは、地域社会における外国人受け入れやそれに伴って生じる地域の問題・トラブルなどの解消、彼らの新たな生活基盤の確立や地域社会への円滑な参加の促進のため、それぞれが分業的に役割や職責を担う活動主体のことである。それは、①行政（国・都道府県・市町村）、②地域国際化協会（国際交流協会などと呼称）、③企業・事業所（主として外国人の雇用主として関与）、④市民セクター（外国人支援を行う活動家、ボランティア、団体等）、⑤宗教セクター（外国人信者を多く抱える宗教団体やその施設）、⑥エスニックな集団・組織（同じ国・地域出身者が構成する互助的集団・団体）に分けられる〔徳田 2023:18,19〕。

行政（地方自治体）に関しては、人権・男女共同参画などの政策課題と一体的に多文化共生を担う多文化共生推進課、歴史的にオールドカマーへの対応を行ってきた自治体で設置される人権政策課、1980年代以降の自治体国際化の流れの中で設置された国際課などが、多文化共生に係る施策に取り組んでいる〔倉地・沼尾 2023:54〕。地方

自治体の中には、多文化共生コーディネーター講座を主催するなど、外国人住民支援の担い手を養成し、増やすための試みを行っているケースもある〔倉地・沼尾 2023:55〕。一方で、「多文化」や「外国人」などの名称を持つ専従の部署を持たず、市民・住民課や企画課の一部署として位置づけられていることで、十分な予算や人員が手配されていない自治体も多い〔徳田 2023:25〕。また、限られた財源による予算措置の制約、人事異動による言語能力や業務ノウハウを蓄積したスペシャリスト職員養成の難しさ、住民ニーズの優先、首長交代による政策変更など、行政組織の特性が関連課題への持続的対応を難しくするなどの課題も挙げられる〔徳田 2023:5〕。

地域国際化協会は、行政と市民の中間組織として、業務内容に合った能力や経験を有する専任・専従スタッフを長期雇用することができる〔徳田 2023:48〕。そのため、自治体に次ぐ多文化共生に関する取り組みの担い手として、姉妹都市交流や留学生交換などの国際交流、NPO 等を通じた新興国支援などの国際協力、多文化共生の 3 つの活動を担っている〔田村・北村・高柳 2007:20〕。外国人住民への主たる支援として、国際交流協会の多くは日本語教室を開き、ボランティアと学習希望者のマッチング支援や会場提供を実施している〔田村・北村・高柳 2007:20〕。その一方で、地方自治体からの資金面や・人事面での支援を受けているため行政組織と類似した組織・運営構造を有していること、日本政府の地域国際化政策の拡大に伴う所管業務の増加などから、慢性的に予算や人員が不足している協会も多い〔徳田 2023:48〕。また、日本語教室に関しても、外国人住民と地域社会との交流の場としては一定の役割を担っているものの、専門家による日本語教育が実践されている場所はごくわずかであり、日本語習得の場としての機能を十分果たしているとは言い難い〔田村・北村・高柳 2007:20,21〕。

企業・事業所、特に若年層の人口流出によって雇用の確保が難しい地方部の企業や事業所にとって、人件費が抑えられ、決定した実習先・居住地を変更することが認められない技能実習生が、確実な形で人手を確保する方法として重用されている〔徳田 2023:62〕。また田村らによれば、労働組合が、1980 年代のバブル景気による人手不足で増加した違法滞在者や 1990 年代に増加した日系人労働者らの労働者としての権利保護活動などをはじめとする支援を行ってきたという〔田村・北村・高柳 2007:20,21〕。

市民セクターの代表例としては、多文化共生センターや阪神・淡路大震災を機に発足した NPO や日系人が集住する東海地方を中心とする外国人児童・支援を実施する

NPO などが挙げられる [田村・北村・高柳 2007:21]。これらの活動目的は、「自発性・無償制・利他性」のボランティア三原則に基づき、社会的な認知や支援を得られるまでの間、孤立無援となりがちな困りごと・課題を有する当事者を支援することである [徳田・魁生 2023:109]。市民セクターにおいては、地方自治体のパートナーとして必要な問題解決能力とマネジメント能力を有する NPO は多くはないものの、NPO との協働を指針や条例で定め、推進を目指す自治体も多く、既存の日本語教室や小規模ボランティア団体でも地方自治体との協働によって組織的に支援にあたる NPO は今後増加する可能性が高い [田村・北村・高柳 2007:21]。一方で、市民セクターの活動は、在日コリアンの権利擁護運動に有志の日本人が加わる形ではじまりグローバル化による多様な外国人住民の地域社会への参入により拡大した経緯から、大都市や外国人集住都市には諸問題への対応やサポート活動の蓄積があるものの、地方部では日本語教育支援の運営を除き限定的であることが多い [徳田・魁生 2023:109]。

宗教セクターは、新しい環境による心理的負荷が高まる外国からの来住者にとって、心の安らぎを与える信仰を維持することへ需要は特に高い [徳田 2023:130]。加えて、宗教独自の視点から社会に対する批判的な立場から状況の改善のための活動に取り組んだり、宗教施設がエスニック・コミュニティや災害・不況時の助け合いにおける拠点となったりする場合もある [徳田 2023:130]。例えば、キリスト教ではカトリック系のインドシナ地域出身者や 1980 年代に増加した非合法滞在のフィリピン人、1990 年改正入管法施行に増加した日系ペルー人、プロテstant 系のオールドカマー・ニューカマー韓国人、イスラム教ではイランやパキスタン、バングラデシュ出身者、仏教ではタイ人、が対象となり [田村・北村・高柳 2007:2]、それぞれの宗教セクターにおいて支援が行われている。

エスニックな集団は、エスニック・コミュニティとも呼ばれ、基本的には共通の出身地、言語、文化的背景を有し、また往々にして共通の居住地域で生活する人々によって構成される社会的集団のことであり、その多くが政令指定都市や東海・北関東のいわゆる太平洋ベルトとその周辺地域に存在している [長谷部 2017:46-48]。エスニック・コミュニティは、日本での生活において母国語が日常的に使用できず生活上の必要最小限のコミュニケーションにも言語上の壁を抱える大部分の外国人住民にとって、仕事の紹介や生活上の相互扶助を円滑にする役割を担っている [魁生・高畠 2023:149]。一方で、日本語ができなくとも就ける仕事の情報が出回るなど、受け入れ先の

エスニック・グループが提供する支援によっては、不安定な雇用下で日本語の必要のない単純労働に就かなければならず、彼らの日本語学習意欲の低下、子供の教育への負の影響、社会上昇の困難化なども発生している〔長谷部 2017:49,50〕。さらに、コミュニティ内の同族意識が強ければ強いほど、その価値観と合わない人が排除されたり、本国社会の価値観や社会的地位が持ち込まれることで本国でも移住先でも社会的に弱い立場に置かれたりする傾向がある〔長谷部 2017:50〕。

また、「政策資源」とは、地域社会における多国籍化・多文化化への対応を必須課題や地域の持続的発展のための課題として明確に価値づけ・位置づけがなされているか、そしてその実行のための予算や人員配置の根拠となる政策やルールが整備されているかということであり、具体的には、言語面のバリアフリー化や多文化共生の地域づくりを目指すような明文化されたルール・政策が存在すること、自治体の首長や議員が多文化共生関連分野を推進していることなどが挙げられる〔徳田 2023:21,22〕。特に、自治体の首長や議員が多文化共生関連分野を推進しているかについては、2015年時点の住民基本台帳に50人以上の外国人住民を有する全国の基礎自治体(1282市区町村)を対象として地方自治体の多文化共生に関する調査を行った若山らが、「多文化共生政策をアジェンダとして設定することに積極的な首長が存在する地方自治体」であること、「地方議員が非公式に質問や相談を所管組織に持ち掛けることがあった地方自治体」であること、「多文化共生政策をアジェンダとして設定することに積極的な首長が存在し、首長や議員が他自治体へ多文化共生政策に関する視察を行ったことがある自治体」であることなどが、各種文書・案内などの多言語化、日本語習得支援、多国籍イベントの開催等の外国人との協働などの多文化共生政策の展開や充実化が図られる確率を向上させることを指摘している〔若山・俵・西村 2020:83,88-91〕。

以上のように、地域社会における多文化共生に関する施策・取り組みやそれらの推進は、活動資源たる自治体や国際交流協会などの様々な活動主体、政策資源たる多文化共生の明文化やそれを推進する首長・議員などによって支えられている。都道府県や市区町村などの抱える多文化共生に関する課題が、多言語対応から外国人住民の社会参画やマジョリティ住民への意識啓発などまで幅広い課題を射程としていることをふまえると、様々な課題を抱えつつも地域社会における外国人住民のニーズや課題を解決するべく、様々な活動主体が互いを補いながら地域社会における多文化共生を支えていることは、想像に難くない。次章においては、地方自治体の多文化共生施策

のパターンや活動資源・政策資源に関する指摘をふまえ、茨城県つくば市を事例として、地域社会における多文化共生の現状について捉えることを試みたい。

## 第5章 つくば市における多文化共生

### 1. つくば市の沿革と人口動態

#### (1) つくば市の沿革

つくば市は茨城県南部に位置し、1987年に大穂町・豊里町・谷田部町・桜村が合併して誕生した。その後1988年に筑波町、2002年に茎崎町を編入し、2007年には特例市に移行している。また、筑波地区を研究・学園都市の建設地区とする1963年の閣議了解を経て、1970年に公布・施行された筑波研究学園都市建設法に基づいて造られた研究学園都市としても、広く認知されている。市の面積は283.72km<sup>2</sup>であり、周辺には筑波山や霞ヶ浦など豊かな自然環境に恵まれ、市域の大部分は関東ローム層の平坦な台地である。また、近隣に東京国際空港や成田国際空港を有すること、市内と東京（秋葉原）とを接続するつくばエクスプレス線が運用されていることなどから、県内でも交通利便性の高い街として知られている。

早川によれば、筑波研究学園都市構想（以下、学園都市構想）は、過密対策と科学技術の振興・高等教育の充実を目的とし、総額3兆円をかけた国家的大規模事業であり、つくば市における地域開発が国家の威信をかけた先進的事業という強いイデオロギー性を有し、その開発には全国総合開発計画<sup>(10)</sup>を含む時代的文脈が反映されていた〔早川 2018:75-77〕。そのため、国土庁や大蔵省、茨城県、つくば市をはじめとして、住宅・都市整備公団（公益施設や公団住宅の建設等）や第三セクターの筑波新都市開発株式会社（商業ビルの建設等）など、多くの組織が連携して学園都市の造成を担った〔新しいつくばの歴史編集委員会 1995:35〕。また、早川が学園都市構想の歴史は移住の歴史であり、当時のつくば市が開発される側の地域社会の慣習的な文化と開発プロセスが持ち込んだ文化とが衝突するアリーナとなったと形容するように〔早川 2018:75,82〕、市外から多くの様々な文化的・社会的背景を有する人々が市内に移住するようになった。

早川は、このようなつくば市の沿革を、都市建設期、都市整備期、都市発展期という3つのステージに分類する〔早川 2018:76〕。

1963年～1980年の都市建設期では、主要交通網の整備を皮切りに急速な開発が進められ、1972年には研究施設に勤務する移住者の居住が開始され、翌年の1973年に

は東京教育大学を前身とする筑波大学が開学した〔早川 2018:77〕。その後も研究機関の移転や生活インフラの整備が進められ、閣議決定から 17 年後の 1980 年の気象研究所の移転によって、予定されていた研究機関の移転が完了した〔早川 2018:77〕。

1980 年～1998 年の都市整備期においては、1985 年に開催された「つくば万博’85」を契機として、首都圏とつくばをつなぐ交通網の整備や都市的なビル・デパートの建築が実施された〔早川 2018:79〕。万博が 2,000 万人の来場者を迎える大盛況を迎えたことで、茨城県や政府からの推奨という外発的な形で学園都市を構成する 6 つの町村の合併の機運が高まり、土地買収や建設への反対運動が行われていた墓崎村やすでに商店街や商業地を有していたために中心候補地から外された筑波町を除く、大穂町・豊里町・谷田部町・桜村の合併によって 1988 年につくば市が誕生した〔早川 2018:79,80〕。

1998 年～2005 年の都市発展期においては、つくば市の新たな将来像として、国交省とつくば市によって、世界的科学技術都市として「科学技術中枢拠点都市」、新たな交通インフラの整備による「広域自立都市圏中核都市」、自然と都市の調和を実現する「エコ・ライフ・モデル都市」、の 3 つの都市整備における基本目標が策定された〔早川 2018:80,81〕。都市発展期の最大の出来事であるつくばエクスプレスの開通とそれに伴う沿線開発によって、首都圏住民の移住を見込んだ住宅地や商業施設の建設が加速化されるとともに、沿線の自治体による駅前周辺区画と道路整備も開発を積極的に後押しした〔早川 2018:80-82〕。

このように、つくば市においては国家事業として大規模な地域開発によって段階的に交通網や社会インフラの整備・強化がなされてきた。したがって、つくば市は、山崎と金久保が「『筑波研究学園都市建設法』の公布により造られた特殊なニュータウンである」〔山崎・金久保 2010:132〕と形容するように、外発的な影響を大きく受けて発展を遂げてきた特殊性を有する自治体であるということがわかる。

## (2) つくば市の人口動態

次に、つくば市の人口動態を確認する。図 3 は、つくば市が作成する「統計つくば」による、平成 16（2004）年から令和 5 年（2023）年の市内男女別人口及び世帯数の推移（住民基本台帳による）を示している。2004 年には総人口 18 万 9,526 人（男性 9 万 7,328 人、女性 9 万 2,198 人）、世帯数 7 万 2,832 戸であったが、2023 年時点では

総人口 25 万 4,534 人（男性 12 万 9,526 人、女性 12 万 5,008 人）、世帯数 11 万 6,632 戸であり [つくば市 2024a:16]、市内の人口・世帯数はともに増加の一途をたどっている。

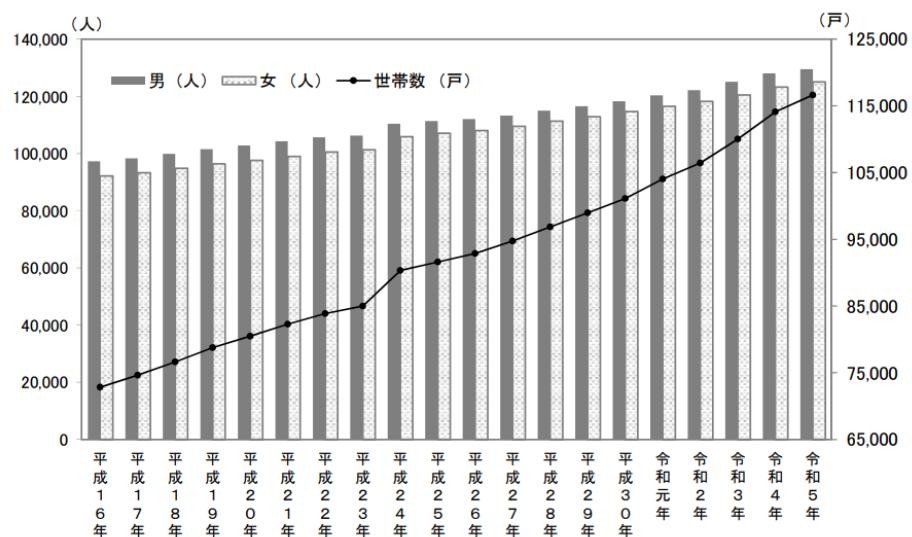


図 3 つくば市における男女別人口及び世帯数の推移（各年 10 月 1 日時点）

出典：「統計つくば」（つくば市 2024a）

また、市全域の高齢化率は 20.2% [つくば市 2023b] と、全国平均の 29.1% [内閣府 2024] よりも低い数値で推移している。さらに、中心地域・市街化区域の高齢化率は 11.0%（つくばエクスプレス沿線開発地区では 4.5%）と格段に低いが、郊外地域・市街化調整区域の高齢化率は 31.7% であり、高齢化の状況には地域間格差がある [つくば市 2023b]。

## 2. つくば市に居住する外国人住民の現状と課題

つくば市に居住する外国人住民の現状について確認する。山崎と金久保は、つくば市が国立研究機関や、教育機関、民間の研究・開発機関などの進出に伴う外国人研究者や研修生、留学生の受け入れを積極的に進めながら国際都市形成を行ってきたことを説明する [山崎・金久保 2010:132]。さらに、隣接の常総市や土浦市と同様に多くの工業団地を有することから、そこで働く外国人労働者なども含めた外国人住民に対

する生活支援の必要性の高まりも指摘している〔山崎・金久保 2010:132〕。実際、2023年10月1日現在、147の国と地域から1万2,602人に上り、同時期のつくば市の人口25万4,534人をふまえると、総人口の約5%、実に市民の20人に1人を外国人住民が占めていることとなる〔つくば市 2024a:35〕。また、出身国・地域別では、中国が最も多い3,615人(28.7%)、次いでベトナムが1,539人(12.2%)、韓国が874人(6.9%)、インドが812人(6.4%)、インドネシアが511人(4.1%)、フィリピンが506人(4.0%)、ブラジルが431人(3.4%)、スリランカが416人(3.3%)、台湾が322人(2.6%)、そして米国が272人(2.2%)であり〔つくば市 2024a:36〕、東アジア・東南アジアなどのアジア圏を中心に世界各地からの外国人住民が生活している。図4は、2008年から2022年におけるつくば市の外国人住民の人口の推移を示している。2011年の東日本大震災や2020年の新型コロナウイルスの流行などの減少局面を除いては、つくば市内に居住する外国人住民数、ならびに総人口に占める割合は、年々増加している。

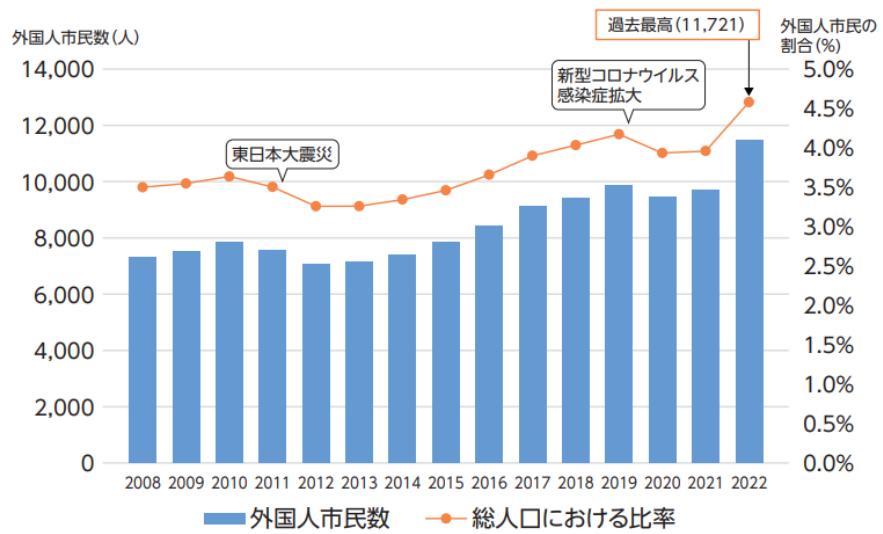


図4 つくば市における外国人住民数と総人口における割合（各年10月1日時点）

出典：「第2次つくば市グローバル化基本指針」〔つくば市 2023a〕

また、在留資格別では、2023年12月時点では、永住者が最も多い3,222名、次いで留学が2,848名、特定技能・技能実習が1,517名、技術・人文知識・国際業務が1,064名となっている〔出入国在留管理庁 2024c〕。加えて、筑波研究学園都市交流協議会は、

筑波研究学園都市にある研究機関を対象に、14日間以上滞在した外国人研究者数を定期的に調査している。2021年度の調査においては、筑波研究学園都市にある153機関のうち22機関で合計3,960名の受け入れが実施され、調査開始時の1988年度の1,803名と比較すると34年間で約2.2倍増加したことが示されている〔筑波研究学園都市交流協議会 2023:29,30〕。また、市内最大規模の国立大学である筑波大学においては、2023年には2,342人の留学生を受け入れており、これは日本の国公私立大学の中で8番目に多い〔日本学生支援機構 2023:11〕。筑波大学が、2003年に1,139名〔文部科学省 2003:11〕、2013年には1,744名〔日本学生支援機構 2015:11〕の留学生を受け入れていたことをふまえると、その数が年々増加していることがわかる。また澤田と松崎らは、筑波大学に留学する外国人留学生の母数の増加によって、必然的に子ども帯同で来日する留学生が増えていることも指摘する〔澤田・松崎・入山 2021:25〕。実際、2023年度時点で、つくば市の義務教育段階（私立含む）にある外国人児童生徒数は、小学校で400名（全県の16.7%）、中学校で135名（全県の13.2%）であり〔茨城県 2024:68,81〕、県内有数の外国人児童数を有している。

では、つくば市に居住する外国人住民はどのような課題やニーズを有しているのだろうか。つくば市は、「第2次つくば市グローバル化基本指針」の策定に際し、市に住民登録のある18歳以上の全外国人住民8,432名を対象として「2021年度 つくば市外国人市民意識調査」を実施し、同指針の補足説明資料として添えている。同調査への回答者の在留資格は多い順から、留学（37.1%）、永住者（23.8%）、技術・人文知識・国際業務（9.1%）などであり〔つくば市 2023c:7〕、先に挙げたつくば市全体の外国人住民の在留資格別割合とも概ね一致している。また、同調査は、外国人住民の家族構成に関する質問事項も複数設けており、51.2%が配偶者・パートナーと、34.1%が子どもと同居していること、36.4%が2人暮らし、29.7%が3人暮らし、23.4%が4人暮らしであることを明らかにした〔つくば市 2023c:11,13,14〕。つまり、市内に在住する外国人住民の多くは家族を帯同する形で市内に居住している。

生活の主要な部分を占める労働に関しては、回答した外国人住民の60%が働いており、雇用形態として最も多かったのは正社員の38.7%、次いで非正規雇用が26.7%、契約社員が18.0%、研修生・実習生が5.1%である〔つくば市 2023c:56,57,59〕。しかし、将来つくばで働きたいかという質問に対しては61.6%が働きたいと回答しているものの、「仕事を探す方法がわからない（11.7%）」、「日本語がある程度わからない」と

働けない（11.5%）」、「留学生のための就職情報が少ない（11.1%）」など〔つくば市 2023a:63,65〕、市内での就職・就労にあたって外国人住民の直面する困りごとも挙げられている。日本語の学習に関しても、全体の47%が「勉強している」、30%が「昔、勉強していた」、20%が「勉強していないが、これから勉強したい」と回答しており〔つくば市 2023c:36〕、大半の外国人住民が日本語学習の経験や意欲を有している。また日本語学習の受講場所としては、「大学の日本語講座」が最も多く、次いで「その他の日本語講座（オンライン）」、「つくば市国際交流協会の日本語講座」などが挙げられており〔つくば市 2023c:37〕、つくば市における日本語教育は公的機関を中心に支えられていることがわかる。

つくば市の生活環境に関する項目では、94%が住みやすい（「とても住みやすい」「住みやすい」の合計）と回答し、その理由として、「自然・公園が多い（13.6%）」、「東京へのアクセスがよい（10.0%）」、「治安がよい（9.7%）」を挙げるなど、自然と生活利便性を兼ね備えた田園都市としてのつくば市に魅力を感じる外国人住民が多いことがわかる〔つくば市 2023c:17,18〕。一方で、「買い物ができる店が少ない、遠い（19.5%）」、「飲食店が少ない（12.2%）」、「東京へのアクセスが悪い（10.4%）」、「仕事を見つけにくい（7.0%）」など地方都市ならではの理由から、住みにくさを感じる外国人住民がいることも明らかとなっている〔つくば市 2023c:19〕。また、「仕事を見つけにくい」に次いで多かったのが、「街並みや街の雰囲気がよくない（5.6%）」、「悩みや困りごとを相談できるところが少ない（5.4%）」、「つくばの人は閉鎖的である、外国人市民に優しくない（5.0%）」など、多文化共生社会の実現に向けての課題に結びつくような回答も集められている〔つくば市 2023c:19〕。このような課題がある一方、能力や経験を生かしてつくば市における地域活動やまちづくりへの参加の意欲がある外国人住民は60%存在し、「国際交流の活動をしたい（14.3%）」、「自分の国の文化や言葉を伝える活動をしたい（11.7%）」、「つくば市に居住する外国人の方々を助ける活動をしたい（9.9%）」、「地域のゴミ拾いやお祭りに参加したい（9.9%）」など〔つくば市 2023c:70〕、日本人住民とのつながりの形成や外国人住民同士の共助を志向する人々が多いことも明らかとなっている。しかし、地域活動やまちづくりに関しても、「活動に関する情報が少ない（19.1%）」、「参加の仕方が分からない（17.4%）」、「活動に誘われない（14.8%）」、「日本語が分からない（13.7%）」など〔つくば市 2023c:73〕も挙げられている。

以上のことから、つくば市には多様な国・地域から多くの外国人住民が生活しており、研究学園都市ならではの外国人研究者の滞在も多い。留学生なども含め外国人住民の大半は家族帶同で居住しているため、市内の小中学校においては数百人規模の外国人児童が在籍している。市内に居住する外国人住民の多くは、都市と自然を両立する田園都市としてのつくば市に魅力を感じ、住みやすいまちであると感じている。加えて、生まれ育ったものとは大きく異なる文化や社会の中で生活しながらも、地域社会への貢献を志向し、他者の役に立ちたいと考えている外国人住民も多く存在している。一方、悩みや困りごとを相談する先がないことや市の雰囲気・閉鎖性などに、住みにくさを感じる外国人住民も一定数存在している。生活や就職・就労に直結する日本語や社会的なつながりを形成しやすくするための地域活動に関して、ニーズが高いながらも実際に学習・参加を行っている割合は低く、日本語学習・地域活動に関する情報提供などにおける課題が示唆される。また、つくば市においては、多様な文化的・社会的背景を有し、ニーズや課題も様々に抱える外国人住民の現状をふまえ、外国人住民への対応や多文化共生の実現を推進するべく、2011年には「つくば市国際化基本指針」、2016年には「つくば市グローバル化基本方針」、2023年には「第2次つくば市グローバル化基本方針」が策定されている。

### 3. つくば市における多文化共生を支える活動資源と政策資源

本項においては、第4章にて取り上げた徳田らによる地域社会における多文化共生を支える活動資源や政策資源に関する分類を用いつつ、つくば市における多文化共生を支持し推進する活動主体についてまとめる。

#### (1) 活動資源

##### ① つくば市役所

つくば市役所の外国人受け入れに関連する取り組みで確認できる最も古いものは、2004年に当時の国際部門が行っていた外国語での広報誌発行や多言語対応可能な人材の配置による外国人住民への対応である<sup>(11)</sup>。また、2011年の国際化基本指針以前にも、市の総合計画において国際化やそれに関連する外国人住民への対応などについて言及されている<sup>(11)</sup>。

つくば市は、第2次つくば市グローバル化基本指針において、多文化共生社会の実現に向けた取り組みを以下のようにまとめている〔つくば市 2023:17〕。

つくば市ではこれまで、平成28年（2016年）度に策定した「つくば市グローバル化基本指針」に基づき、「世界が集い、世界に羽ばたくまちの創造」の基本理念の下、様々な施策に取り組んできました。特に、法務省の外国人受入環境整備交付金を活用し、20言語での対応を可能とした「つくば市外国人相談窓口<sup>(13)</sup>」の設置や8言語での外国語広報誌の発行、外国につながる子どもの日本語学習・就学支援等、外国人市民の生活支援を積極的行ってきたほか、市内小中学校での国際理解講座の開催や市民が参加可能な国際交流イベントの開催等を通じて、多文化共生社会への実現に取り組んできました。

つくば市における多文化共生に関連する施策は、主として市長公室国際都市推進課が担っている。同課は、課長、課長補佐、「多文化共生係（主として外国人住民の生活支援事業を担当）」の5名（うち2名が会計年度任用職員で英語・中国語の通訳を担当）と「交流・連携係（姉妹都市等海外都市との連携や国際交流事業を担当）」の2名、計9名によって構成されている<sup>(11)</sup>。

表4に示したように、国際都市推進課は、「①外国人生活支援事業」、「②多文化共生推進事業」、「③国際標準教育支援事業」、「④姉妹・友好都市等交流事業」の4つの業務を管轄している〔つくば市 2024b:154-156〕。国際都市推進課が行う外国人受け入れや多文化共生に関連する施策としては、①外国人生活支援と②多文化共生推進事業があてはまる。外国人住民に対しては、言語面でのバリアフリー化を主軸として、多くの通訳・翻訳支援や情報発信が行われている。特に、窓口対応に関しては、英語と中国語での対応が主であり、具体的な相談としては税金、出産・子育て（母子手帳の取得、保育所の入所等）、マイナンバーなどの手続き関連などが多く、必要に応じて市庁内の関係部署へ同行しての通訳支援や専門機関等へとつなげる役割などを担っている<sup>(11)</sup>。特筆すべきは、国際理解講座や国際交流活動などのマジョリティである日本人住民も対象とした施策を実践している点である。特に、国際理解講座は、「つくばスタイル」というつくば市独自の教育カリキュラムの一環として行われ、主に市内の小学校や中学校などで、筑波大学に在籍する留学生らを講師として、学級・学年単位での出

前講座が行われている<sup>(11)</sup>。その内容は、講師の出身の国・地域についての説明をふまえ、「学校」や「食事」などの身近なテーマを中心としたプレゼンテーションが行われている。小学生らは、自らの生活や文化との比較を通して、「日本の当たり前が当たり前でない」という気づきを得られるよう工夫がなされている<sup>(11)</sup>。また、同様の活動は、生涯学習講座や子育てフェスティバルなどでも行われ始めており、市内の日本人住民への意識啓発ならびに外国人住民との相互交流の場の創出に尽力されている<sup>(11)</sup>。

	概要	実績（2023 年度）
① 外 国 人 生 活 支 援 事 業	(1)外国人相談窓口の運営、来庁した外国人の通訳・案内 (2)市の発行する文書・冊子等の翻訳 (3)留学生交流員委託による 8 カ国語での外国語広報誌の発行(4)HP での多言語での情報発信	(1) 窓口対応・通訳数計 1,285 件(英語 968 件、中国語 119 件他) (2) 庁内文書の翻訳数計 200 件(英語 141 件、中国語 39 件他) (3) 広報誌発行計 15,835 部
② 多 文 化 共 生 推 進 事 業	(1)第 2 次つくば市グローバル化基本指針の推進 (2)児童生徒の異文化理解促進のための国際理解講座の実施 (3)国籍を超えた市民交流推進のためのイベント等の開催、外国にルーツを持つ子どもたちの日本語学習支援、外国人住民に向けた日本語、日本の文化・習慣に触れるイベントの開催	(1)アクションプランの策定。 (2)市立小中学校にて実施（計 2,023 名の参加）。 (3)国際交流協会主催にて大人向け・子ども向け日本語講座、進学ガイダンスを開催（計 2,040 名の参加）。子育て支援センターでの国際交流イベントの開催（計 131 名の参加）、留学生向け救命講座の実施、国際交流拠点の開所。

③ 国際標準教育支援事業	国際基準の教育プログラム実施校として認定を受けている各種学校(学校教育法第1条に定められた学校以外で日本の学校教育法に基づき学校教育に類する教育を行う学校)、国際バカロレア及びそれに準ずる国際基準の認定を受けた学校への支援。	外資系企業の事務所設置や外国籍IT人材の増加によるインターナショナルスクールへの入学希望者が増加。補助対象校のつくばインターナショナルスクールでは定員増加などの国際バカロレア基準の受入体制の確保が進められている。
④ 姉妹・友好都市等交流事業	行政間視察・意見交流や市民参加の交流事業の実施、市内各種機関と海外都市等による交流事業に伴う連携・協力、市の国際交流業に係る調整及び通訳、海外都市・機関等に向けた情報発信。	国際交流協会主催で中学生が韓国訪問、仏日本語補習校とのオンライン親子交流会の実施など、計67名の参加者を動員。他にも、姉妹・友好都市への訪問や企業のフェア出展など。

表4 国際都市推進課の担当する施策

出典：「主要施策の成果及び予算執行の実績報告書」[つくば市 2024b]

## ② つくば市国際交流協会

一般財団法人つくば市国際交流協会は、12名の役員（非常勤含む）と市から派遣された事務局長1名、総務課員6名（うち1名が市派遣研修職員）などから構成されている[つくば市国際交流協会 2024:1]。表5は2023年度に同協会が実施した事業・活動を示している[つくば市国際交流協会 2024:5]。

同協会は、国際交流事業としての「外国人生活支援事業」、「文化交流事業」、「情報収集・周知・ニーズ調査事業」と、旅券発給支援事業としての「旅券発給支援に関する事業」の4つの事業軸を基礎に活動を行っている[つくば市国際交流協会 2024:5]。同協会の担う事業において、外国人住民への支援や多文化共生の推進を支える上で特に重要な取り組みは、国際交流活動としてまとめられている3つの活動である。

## 国際交流事業

### A 外国人生活支援事業（対象：外国人）

- 1 日本語（大人向け）  
(ア) 日本語講座  
(イ) 日本語ボランティア講師入門講座
- 2 こども日本語・就学・進学支援  
(ア) こども日本語指導者研修会  
(イ) こども日本語勉強会（日本語学習相談）  
(ウ) 15歳から18歳までのこども日本語勉強会（新規）  
(エ) 小中学校就学・高校進学ガイダンス  
(オ) こども日本語支援プラットフォーム会議
- 3 医療通訳ボランティア派遣
- 4 メディカル英会話講座
- 5 やさしい日本語で防災講座
- 6 ウクライナ避難民支援事業

### B 文化交流事業（対象：日本人・外国人）

- 1 つくばフェスティバル（名称変更）
- 2 文化交流  
(ア) 世界お茶のみ話  
(イ) 日本・外国文化体験
- 3 姉妹友好都市交流（再開）
- 4 やさしい実践英会話（名称変更）
- 5 ボランティア募集・派遣  
(ア) 通訳・翻訳・ホームステイ・文化紹介  
(イ) 外国人生活サポート事業（新規）  
(ウ) ボランティア交流会
- 6 シティ・チャットカフェ

### C 情報収集・周知・ニーズ調査事業（対象：外国人・日本人）

- 1 ニーズ調査・広報（ホームページ・facebook・Link!発行）
- 2 多文化共生推進事業（新規）
- 3 10年記念事業
- 4 賛助会員募集

## 旅券発給支援事業

### D 旅券発給支援に関する事業（対象：日本人）

表5 つくば市国際交流協会の実施する事業・活動

出典：「2023年度 事業報告書」[つくば市国際交流協会 2024]

外国人生活支援事業においては、特に日本語教育や習学・進学ガイダンスに注力されている。日本語教育としては、日本語ボランティア講師（TIVONAの会）が教室の直接的運営を担い、オンラインでの大人向け日本語講座を開催し、全9クラスで年間274名（2023年度実績）の受講生が参加している。また、TIVONAの会による運営で、日本語講座を支える側であるボランティア育成のための講座・勉強会も開催して

いる。さらに、日本語指導を必要とする児童生徒への指導者育成のための研修会の開催や、NPO 法人リヴォルヴ学校教育研究所との連携による子ども日本語勉強会も定期的に開催し、71 回のクラスと 12 回の日本語力確認と保護者面談を実施している。その他の外国人生活支援事業としては、5 カ国語での就学・進学や日本語学習に関するガイダンス、医療通訳ボランティア派遣やメディカル英会話講座（延べ 63 名の参加）、優しい日本語での防災講座（80 名の参加）などを開催するなど、日本語教育や就学・進学などから医療、防災に至るまで、様々なテーマの支援事業を実施している。

次に、文化交流事業としては、つくばフェスティバルへの参加、「世界お茶のみ話」と題された母国や外国人支援活動の紹介事業（378 名の参加者）の実施、市内各種団体への通訳・翻訳ボランティアの派遣（通訳：17 件、翻訳：5 件）、日常生活における手続きなどを支援する外国人生活サポーター研修会なども実施している。

情報収集・周知・ニーズ調査事業としては、協会ホームページや SNS、ニュースレターなどによる情報発信、外国人による日本語スピーチ大会の開催、市民活動拠点における情報発信や地域活動・交流活動への参画を支援する多文化共生コーディネーター（ウクライナ人、韓国人、トルクメニスタン人）の配置などが行われている。

### ③ 日本語教室ボランティア

澤田らによれば、外国人研究者や留学生の子どもが多く在籍する研究学園地区の小中学校においては 1980 年代から保護者らを中心にボランティア団体が組織されてきたことを背景として、2021 年時点では 6 つの団体が日本語教室ボランティアを行っている〔澤田・松崎・入山 2021:26〕。具体的には、吾妻小学校・吾妻中学校では風の会、学園の森義務教育学校では学園の森日本語ボランティア、春日学園義務教育学校にでは春日学園日本語ボランティア、並木小学校では並木小学校 PTA 日本語ボランティアグループ、二宮小学校では結の会、松代小学校においては松代小学校日本語ボランティアグループであり〔澤田・松崎・入山 2021:27〕、学校単位で日本語ボランティアが実施されている。日本語指導が必要な児童生徒がいるがボランティア団体が存在しない場合は、つくば市教育局及び推進課が情報を集約し、市から業務委託を受ける「つくば市日本語指導ボランティアコーディネーター」が、児童生徒の日本語レベルを確認した上で指導計画を立て、ボランティアの派遣を差配している〔澤田・松崎・入山 2021:26〕。

#### ④ 筑波大学

先に述べたように市内最大の大学として、筑波大学は多くの留学生を受け入れている。筑波大学副学長（当時）のキャロライン・ベントンは、2021年に行われた第2次つくば市グローバル化基本指針策定懇親会において、筑波大学の留学生受け入れや日本人学生との交流、そして留学生の就職状況などについて以下のように述べている〔つくば市 2021a:4-6〕。

現在、筑波大学は、恐らく国立大学としてはナンバー2の留学生比率を誇っている。留学生に対するプログラムも充実させているところだが、〔中略〕そのきっかけ作りのため、日本人学生と留学生が様々な言語で会話できる場を作っている。なるべく、学生が主体で企画してもらっている。日本人学生にも、留学生にも積極的に働きかけている。〔中略〕そして、留学生の卒業後の話だが、留学生の中には、卒業後も日本に住みたいと思う方も多い。そのサポートのため、筑波大学では留学生向け就職フェアを行っている。〔後略〕

留学生が多く入学する9～10月にも「新入生歓迎会（以下、新歓）」を開いてもらうために、6年ほど前から日本人学生へ働きかけている。〔中略〕2019年には20団体ほどが秋に新歓を開いてくれた。交流のきっかけを積極的に作って、日本人学生の国際交流に関する認識を変えないと考えている。〔後略〕

大学内に、学生の就職サポートを行う「ダイバーシティ・アクセスピリティ・キャリアセンター（DACセンター）」という組織があり、外国人のための留学フェアを開催したり、説明会や面接の準備サポート等を行ったりしている。

このような、日本人学生と留学生との交流創出や留学生への就職支援などに加え、筑波大学は日本語教育や日本語教育人材の育成講座を実施している。日本語教育としては、留学生や外国人研究者の家族を対象として、1981年に「虹の会」というボランティア団体による日本語教室が行われている〔澤田・松崎・入山 2021:26〕。しかし、これは大学の公的支援という側面から留学生本人のみが対象であり、帶同家族への生活支援を含めた包括的支援の実施には至っていないという現状もある〔澤田・松崎・入山 2021:26〕。また、2019年度より、大学生を対象とする「日本語学習支援者養成」修了証プログラムと、学校関係者や市民ボランティアを対象とする筑波大学エクステ

ンションプログラム「子どもたちの日本語学習支援研修Ⅰ・Ⅱ」も実施され、学校教育現場での日本語教育専門人材不足の課題の解決が目指されている〔澤田・松崎・入山 2021:28〕。さらに、つくば市域内での連携強化を目的に、2019年4月に、教育委員会や国際交流協会、筑波大学、筑波学院大学、日本語支援ボランティアコーディネーターをメンバーとする「つくば日本語支援プラットフォーム」が設立されている〔澤田・松崎・入山 2021:29〕。このような連携の中で、先に挙げたような国際交流協会を中心に企画される活動の支援が実施され、教育委員会の派遣する日本語ボランティアとして筑波大学の学生がインターンシップとして加わる体制の整備も行われている〔澤田・松崎・入山 2021:29〕。

#### ⑤ 市内の企業・事業所等

在留資格別で3番目に多い特定技能・技能実習生に関して、山崎・金久保は、日系外国人労働規制緩和に伴って、市内に8つある工業団地（つくば北部工業団地、上大島工業団地、つくばテクノパーク大穂、つくばテクノパーク豊里、東工大研究団地、筑波西部工業団地、つくばリサーチパーク羽成、つくばテクノパーク桜）などにおいて、大手会社の下請け、孫請けなどで、関連会社の労働力不足を補うことを目的に外国人労働者の雇用が進められていることを指摘する〔山崎・金久保 2010:134〕。管見の限りでは、市内企業や事業所が具体的に行っている外国人住民支援や多文化共生関連の活動を見つけることができなかった。しかしながら、実習生については、特に農家や介護系への就労が多く、「外国人を雇用したいのだが、どのように雇用体制を整えればよいか」などの悩みを有する雇用側の事業主や、労働に関する悩みなどを抱える被雇用側の外国人住民からの市の窓口への相談なども多く、市が必要な支援を提供したり、支援を提供できる機関へつないだりすることもある<sup>(11)</sup>。また、前出の「つくば市外国人市民意識調査」においては、日本語の学習場所として、「職場」、「JICA（国際協力機構）」、「JICE（日本国際協力センター）」などが挙げられていることから、就労先の企業・事業所などが生活支援として日本語教育を提供していることが推察される〔つくば市 2023c:37,38〕。

他にも、30年を超える活動歴を有するつくば日中協会などのNPOも取り組みを行っている〔つくば市 2021b:9〕。同協会は、筑波大学大学院の留学生を講師とする中国

語講座を主催し、受講した会員は 2021 年時点で 1500 名を超え、語学の習得の場としてのみならず、市内に在住する外国人住民のおよそ 3 割を占める中国人住民と日本人住民との市民レベルの異文化交流の場として機能しているという [つくば市 2021b:9,10]。さらに、国際都市推進課職員によると、第 2 次つくば市グローバル化基本指針の策定時委員を務めた、つくばインターナショナルスクールの校長であるシェイニー・クロフォードがキーパーソンとなり、国籍や宗教などを問わずつくば市に居住する外国人住民が集うオンライン上のコミュニティ（Facebook）において、行政などからの情報をいち早く翻訳し、共有なども行われている<sup>(11)</sup>。さらに、市内にはイスラム教のモスクやタイ仏教の寺院なども存在している<sup>(11)</sup>。現時点ではつくば市との連携は弱く、市の広報誌の提供などに留まっているが、宗教セクターは「駆け込み寺」的性質を持ち、公的セクターでは担えない課題の解決につながる場合もあるため、市との連携・協働が模索されている<sup>(11)</sup>。

以上のような活動資源が、つくば市の多文化共生に係る取り組みを支え、推進する活動資源である。つくば市では、特に行政組織のつくば市と地域国際化協会であるつくば市国際協会を中心に、多文化共生に係る取り組みが実施されている。特に、日本での生活において必要不可欠である日本語の教育支援に関しては、つくば市・つくば市国際交流協会をはじめとして、地域内の小中学校や筑波大学でのボランティアなど、複層的な支援によって、日本語学習を必要とする外国人住民ができるだけ取りこぼすことのないような支援の仕組みが形成されている。また、生活一般に関わる諸手続や困りごとなどに関しては、その性質上、行政機関であるつくば市役所国際都市推進課が、相談窓口や通訳・翻訳サービスを提供することで、外国人住民を支援する体制が構築されている。

## （2）政策資源

### ① つくば市グローバル化基本指針

つくば市では「国際都市つくば」をキーワードに国際化に対応する事業が展開され、2011 年には「つくば市国際化基本指針」が策定された [つくば市 2015:5]。2016 年には、国際化基本指針の「多様な文化に出会い、理解し合える地域社会の創造」という理念に基づきつつ、より地球規模の広い視野をふまえた「つくば市グローバル化基本指針」が策定された [つくば市 2016:2]。「世界が集い、世界に羽ばたくまちの創造」

を基本理念とする同指針においては、表 6 が示すように「①多文化共生社会が実現するまち」、「②国際連携により、世界に羽ばたき、つながるまち」、「③グローバルな魅力の発信により、人や投資が集うまち」の 3 つを基本施策の推進による「住んでみたい 住み続けたい」まちの実現を目指すことが示されている [つくば市 2016:12]。つくば市における多文化共生の推進に関しては、①に言及されているように、外国人住民への生活支援や日本語教育の推進のみならず、日本人住民に向けた国際理解講座や多文化共生社会の意識啓発活動などの実施も図られるなど、市全体で取り組むべき課題として認識していることを読み取ることができる。

つくば市グローバル都市化基本指針は、2023 年には、変動するつくば市や国際社会の動向をふまえ、2023 年から 2032 年を推進期間とする「第 2 次つくば市グローバル化基本指針」に改訂された [つくば市 2023a:5]。同指針は、つくば市の最上位計画であり、「誰一人取り残さない」という「持続可能な開発目標」の基本的理念を基に策定された「つくば市未来構想・第 2 期つくば市戦略プラン（2020 年 3 月）」をはじめ、2018 年に策定された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策<sup>(12)</sup>」や 2006 年に初めて策定され 2020 年に改訂された「地域における多文化共生推進プラン」、2022 年に改訂された茨城県総合計画<sup>(13)</sup>に準拠し、策定されている [つくば市 2023a:5-8]。

<p>①多文化共生が実現するまち</p> <p>〈外国人を対象とした相互理解の形成〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人への生活支援の充実（国際交流員の配置、情報の多言語対応など）</li> <li>・日本語学習機会の充実</li> <li>・公立学校におけるグローバル化対応能力の強化</li> <li>・都市施設等のグローバル化対応の推進（案内板の外国語表記など）</li> <li>・国際交流イベントの推進（国際交流やスポーツ関連イベントなど）</li> <li>・関係機関、市民団体等との連携の強化</li> </ul> <p>〈市民を対象とした国際社会への適応能力の育成〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市民における多文化共生社会への意識啓発</li> <li>・地域コミュニティの活性化（外国人住民の参画意識の高揚など）</li> <li>・学校における国際教育の充実（外国人留学生による国際理解講座など）</li> <li>・市民における国際感覚の涵養（市報でのボランティア・寄付の発信など）</li> <li>・姉妹都市をいかした市民交流の促進</li> <li>・行政のグローバル化（市職員研修の実施や専門職員の配置など）</li> </ul>
<p>②国際連携により世界に羽ばたき、つながるまち</p> <p>〈世界とつながるネットワーク化の促進と人材育成〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・研究機関・大学・企業等との連携の強化、グローバル化教育の充実</li> </ul> <p>〈世界をフィールドとする経済活性化の推進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・グローバル MICE の誘致推進、企業の海外進出支援</li> </ul>
<p>③グローバルな魅力の発信により、人や投資が集うまち</p> <p>〈つくば市ならではのグローバルな魅力の発信〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・つくば市の魅力の国内外への PR・発信</li> </ul> <p>〈人や投資を呼び込みつくばの発展につなげる〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・産業、農業、企業誘致などのイベントの活用、インバウンドへの対応</li> </ul>

表6 つくば市グローバル化基本指針の施策体系

出典：「つくば市グローバル化基本指針」[つくば市 2016]

また、図5は、第2次つくば市グローバル化基本指針の設定する目標を示している。つくば市によれば、同市におけるグローバル化の最終目標は「外国人・日本人の区別なく全ての人にとって住みやすいグローバル都市」の形成であり〔つくば市2023a:40〕、ここでは異なる文化的・社会的な背景を有する人々が「つくば市民」としてつながり、その違いに関わらず安心安全に生活できる社会の実現が目指されている。このことからも、つくば市のグローバル化基本指針における最終目標は、2006年の総務省による多文化共生の定義である「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ともに生きていくこと」に準拠していることが推察できる。また、指針策定時点では、つくば市はフェーズ1の途上ではあるものの、2032年までの10年間でフェーズ3への到達が目標として設定されている〔つくば市 2023a:41〕。

加えて、表7は、第2次つくば市グローバル化基本指針の具体的な施策を示している。つくば市においては、「外国人・日本人の区別なく全ての人にとって住みやすいグローバル都市」の形成という目標を目指し、3つのテーマとそれらに付随する基本施策をもとに、「つくば市」「つくば市国際交流協会」「市民」「企業・事業所等」「大学研究機関等」「各種団体」などの「多様な担い手」が役割分担しつつ協働することが明記され〔つくば市 2023a:42〕、多文化共生社会の実現、グローバル都市化の推進が図られている。また、表7の3つのテーマのうちのひとつ、「2.国籍を問わず、市民が持ち味を生かして活躍できる環境に」において、外国人住民が、支援の対象ではなく、地域社会における「プレイヤー」として言及されている〔つくば市 2023a:42〕。これには、市としては、外国人住民を、お客様としてではなく、地域社会づくりにおける重要な「戦力」として位置づけることで、地域社会への参画や貢献を引き出す目的がある<sup>(11)</sup>。

このように、第4章における徳田の指摘の通り、明示されたルール・政策として、多言語対応や多文化共生の地域社会づくりを目指すこと、そして外国人住民を地域社会における重要な存在としての位置づけることなどは、多文化共生の推進において重要な役割を担う。つくば市においては、これまでの「つくば市国際化基本指針」「つくば市グローバル化基本指針」はもちろん、現行の「つくば市第2次グローバル化基本指針」が、指標として機能し、先述の活動主体の活動やそれらの連携・協働を円滑にする上で、重要な役割を担っていると考えられる。

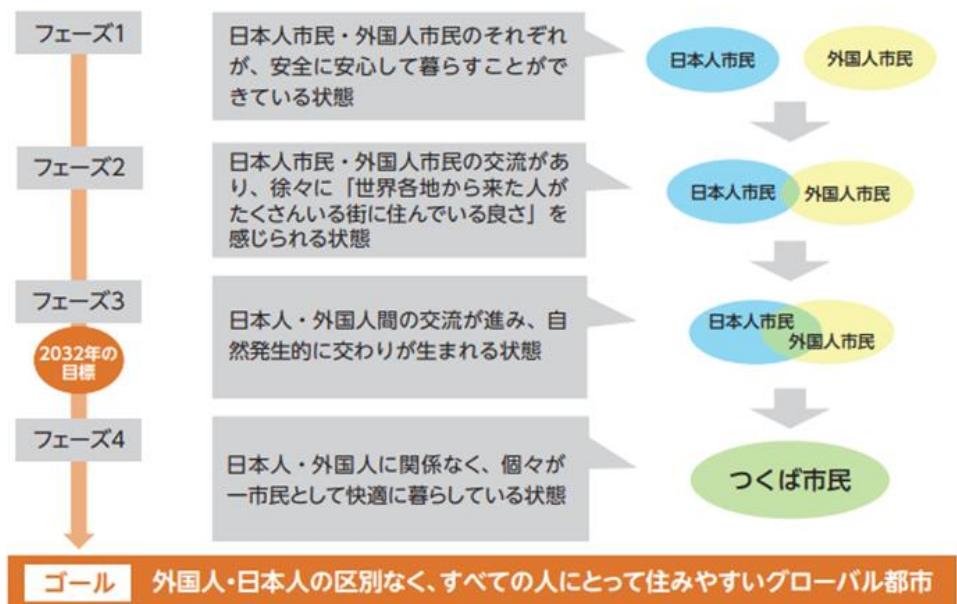


図5 つくば市のグローバル化に向けた過程と目標

出典：「第2次つくば市グローバル化基本指針」[つくば市 2023a]

1. 日本人も外国人も快適で安心安全に暮らせる環境に
(1)外国人市民への生活サポートの充実
(2)情報の多言語化と効果的な発信
(3)日本語学習をはじめ日本での生活に必要な学びの場の拡充
2. 国籍を問わず、市民が持ち味を生かして活躍できる環境に
(1)国際交流や国際理解の推進による多文化共生の実現
(2)地域とつながり活動したい外国人市民への支援
(3)国際交流拠点の整備と充実
3. 国内外との多様な連携・交流や国際社会へ向けた情報発信により、世界とつながる都市に
(1)国際連携・交流の促進による世界に向けたつくばの魅力・情報の発信
(2)市内での就労や事業活動を希望する外国人材や企業等の誘致
(3)市内企業の海外進出の支援

表7 第2次つくば市グローバル化基本指針の施策体系

出典：「第2次つくば市グローバル化基本指針」[つくば市 2023a]

## ② 首長・議員

徳田は、明文化されたルールや政策の他に、自治体の首長や議員が多文化共生関連分野を推進していること、などが、地域社会における多文化共生の推進を進める政策資源として挙げられる [徳田 2023:21,22]。現在のつくば市長、五十嵐立青は、つくば市の特性として「国内・国外の多様なルーツを持つ人材・文化が集まっていること」を挙げ、市として 2030 年に目指す未来像として「性別、国籍、年齢等を問わず、自身や他者の選択を尊重し合い多様性をいかす文化が地域に根付いている」ことを掲げていることを紹介している [五十嵐 2023:49]。

五十嵐は、2023 年 9 月のつくば市議会定例会において、市議会議員から、つくば市で多文化共生を推進していくことについての見解を質され、次のような答弁をしていた [つくば市議会 2023]。

つくば市に住む全ての人が、国籍であったり言語であったり文化的な背景等にかかわらず、互いの違いを認め合うということ、そこからお互いの理解を深めていく、そして地域の中に居場所をつくっていくということが、まず必要だと思っています。〔中略〕外国人にとって選択肢があるということ、当然、結果として日本人にとっての選択肢も増えていくと。〔中略〕まさにそれこそが多様性の力だと思っています。

このような五十嵐の多文化共生に関する姿勢はその公約にも現れており、公約事業として「日本語学習環境の充実等による海外出身者も住み続けたくなるまちづくり」を掲げている [つくば市 2023d:10]。その具体的な内容としては、つくば市国際交流協会における大人向け日本語講座の開設及び子ども向けの日本語学習支援・就学進学支援を実施するとともに、国際交流拠点を整備することで交流の場づくりや海外出身者の利便性向上を図ることであり [つくば市 2023d:10]、その進捗状況としては、先に挙げた国際都市推進課やつくば市国際交流協会の実績の通りである。また五十嵐は、3 期目市長選挙当選直後の 2024 年 12 月に行われた定例会議で所信表明を行い、新たな公約の土台となる考え方の一つとして次のように述べている [つくば市 2024c:2,3]。

全世代・全市民の幸せにつながる視点を持つことの重要性です。子育

て中のひと、高齢なひと、障害のあるひと、働いているひと、学んでいるひと、守られているひと、様々な世代の、様々なひと、みなが市民です。そして、それぞれの市民の幸せは、誰かを不幸せにはしません。私たちは対話し、ともに生きることができます。そのため、私の公約では子育ても教育も福祉も経済も、全ての分野が入っていますし、2期8年で、誰かを犠牲にすることなく幸せは実現できることを示してきました。今回も全世代・全市民の幸せを掲げていきます。

このように五十嵐は、文化的・社会的背景などに関わらず、つくば市内に在住するすべての市民が安心安全に暮らせる社会の実現を目指しており、これは図らずとも「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ともに生きていくこと」という多文化共生の定義に類似している。このことから、五十嵐は、政策資源たる首長として、積極的に多文化共生を推進する役割を担っていることを読み取ることができる。

また、つくば市議会においても、市内の外国人住民などに関連する議論や提案などが行われている。例えば、Webページ「つくば市議会会議録の検索と閲覧」上で、「外国人」は317件、「外国人児童/外国籍児童」は22件、「多文化共生」は27件と<sup>(15)</sup>、頻繁に議会で取り上げられている議題であることが推察される。また、つくば市議会員から構成される市議会内第3会派の「つくば・市民ネットワーク」は、2024年度予算編成に対する要望・政策提案として以下のように述べている〔つくば・市民ネットワーク 2023:8〕。

つくば市には中学生までの年齢で約1000人の外国につながる子どもが住んでいる。大人との違いは、自分の意思で来日したり、現在の（不自由な）状況を選んだりしているわけではない、という点です。子どもの4割弱は日本語の支援を必要としている。〔中略〕国際都市つくばとして、外国につながる児童生徒への支援が急務と考える。

また、この要望・政策提案では「外国につながる子どもの実態調査を行う」などの具体的な提案も添えられている。以上のように、つくば市においては、首長と市議会

の双方から、多文化共生や外国人住民に関する取り組みの推進が図られていることからも、つくば市グローバル化基本指針の存在も含めて、つくば市における政策資源は一定程度整っていることがわかる。

#### 4. つくば市における多文化共生に関する考察

つくば市に居住する外国人住民の概況やその対応を、第4章で示した倉地と沼尾による地方自治体の分類パターンにあてはめると、完全に一致するものはないものの、多様な在留資格を有する外国人住民の集う「大都市自治体」型が最も近いと考えられる。つくば市における外国人住民は、一定の年限滞在する研究者や留学生もいれば、永住資格保有者や実習生なども多い。研究学園都市として国内外から多くの移住者を受け入れてきたことを背景に、総務省による多文化共生に関する通達が出される以前の2004年には、当時のつくば市役所の国際部門がすでに国際化に係る取り組みを行っていることからも、外国人住民への対応の歴史的な蓄積も認められる。また、つくば市に居住する外国人住民は、中長期的に生活する場合が多く、出産・育児や税金などの生活一般に関する困りごと、就職・就労に直結する日本語学習などへの高いニーズを有している。

外国人住民の現況をふまえ、つくば市では、つくば市役所市長公室国際都市推進課、つくば市国際交流協会、日本語ボランティア、筑波大学などのアクターが、活動資源として多文化共生に係る取り組みとして外国人住民への生活支援や日本語教育などを実施している。加えて、これらのアクターの活動を裏付けたり、多文化共生を推進したりする政策資源として、日本人住民と外国人住民との共生を明示するつくば市グローバル化基本指針、首長や議員なども存在している。さらに、外国人の研究者や留学生を多く有してきたつくば市には、海外経験があったり、外国人住民との交流を志向したりする市民も多い<sup>(11)</sup>。これらの活動資源と政策資源の存在、そしてつくば市民の特性をふまえると、つくば市においては、多文化共生に係る施策・取り組みを推進する風土・環境は一定程度整っていることがわかる。

しかしながら、つくば市における多文化共生は実現の途上であり、課題も見受けられる。それらは、第4章で示した、「日本人住民に向けた取り組みの少なさ」と「法整備の欠如」という日本の地域社会における多文化共生の課題と重なる。

まず、日本人住民に向けた取り組みが少ないことがある。これを言い換えれば、つくば市において多文化共生に関連して行われる取り組みが、外国人住民を対象とするものに偏重しているということである。先述のように、つくば市では、行政、国際交流協会、筑波大学、日本語ボランティアなどが多文化共生に係る取り組みを担っている。しかし、これらの活動主体が実施する活動は、外国人住民の困りごとを解決するための通訳支援、情報の多言語発信、日本語教育の機会提供など、外国人住民が生活の中で直面する目前の課題への対応がほとんどである。日本人住民に向けた取り組みが行われていないわけではないものの、国際理解講座やなどの、3F を主とする文化交流活動へと収斂している。多文化共生施策の最前線にある国際都市推進課の職員は、

「多文化共生の理想は、外国人住民と日本人住民へのどちらにも等しく支援事業や意識啓発事業などを行うことが重要かもしれないが、課の対応としては、実際は外国人住民への対応が9割、日本人住民への支援が1割（国際理解講座やイベントなど）である」と述べる<sup>(16)</sup>。このように多文化共生に係る取り組みが外国人住民を対象とするものに偏重してしまう背景には、外国人住民の属性、文化的・社会的背景とニーズの多様化・複雑化などが要因としてある。先の職員によれば、以前はつくば市に居住する外国人住民は留学生や研究者がほとんどで、限られた期間の滞在であったため、日本語教育などのニーズは少なかった<sup>(11)</sup>。しかし、国の出入国管理政策の変化に伴い技能実習生などの外国人労働者の増加したこと、滞在の中・長期化や家族帶同での移住が増え、出身国・地域や文化的・社会的背景が多様化するとともに、進学・就学への対応や日本語教育へのニーズが高まっている<sup>(11)</sup>。このような変化により、結婚・妊娠出産時の生活支援、外国人児童の学習言語とコミュニケーション言語の乖離などの生活課題や、妊娠・出産とオーバーステイを同時に抱える外国人住民などへの対応も必要となっている<sup>(11)</sup>。このような課題に対応するべく外国人住民を多く有する自治体間での情報共有なども行われているもの<sup>(11)</sup>、先行事例がほとんどないような課題や悩みを抱えるケースも多く、限られた財源、人的・物的資源の中でその対応を行うのに手一杯となり、現場は外国人住民の抱えるニーズや課題の対応に追われている。

また、多文化共生に係る施策・取り組みが、外国人住民に限定されていることで、市内の小・中学校における国際理解講座などを除いては、つくば市のマジョリティを占める日本人住民に向けた取り組みの実践も進んでいない。このことは、第5章で取り上げた「2021年度 つくば市外国人市民意識調査」において、つくば市で生活する

外国人住民が、閉鎖性や社会的つながりの希薄さを感じていることにも表れているだろう。実際、国際都市推進課には、外国人住民を中心市域と比べると少ない郊外地域で生活する高齢者市民から、アジア系の技能実習生の集団を見て、「自転車で集団移動する外国人がいて何をしているかわからず怖い」という相談があったこともあるという。そのため市としても、市内で日本人住民と外国人住民との交流の場を創出し、言語の壁などを乗り越えながら市民同士の自発的な交流の促進に繋げていくことの重要性も認識されている<sup>(11)</sup>。そのため、第4章で示した、日本人住民が自らの構造的特権や優位性を自覚するような取り組み、具体的には、日本人住民と外国人住民とが同じ居場所を共有し、相互に関係し、対話する機会を創出することも必要となる。

また、国による多文化共生を推進する法律がないことがつくば市における多文化共生の推進を難しくしている側面もある。先に述べたように、つくば市においては、多様な文化的・社会的背景、在留資格を有する外国人住民が生活し、複雑かつ高度な課題やニーズを有している場合が多く、多文化共生を支える活動主体はその対応に追われている。他方で、国による出入国管理政策は、就労制度の条件緩和など外国人材の受け入れの拡大を図っており、地域社会で生活する外国人住民は年々増加している。しかしながら、現在の日本において、多文化共生を推進する法律の制定や法改正などは行われておらず、多文化共生に係る施策・取り組みの実施やその内容は、地方自治体任せの状態である。そのため、国と地域社会との一貫性を確保しながらの体制整備は図られていない。この課題に関しては、実際、国際都市推進課の職員も、多くの外国人住民が居住する自治体間での取り組み事例の共有を行いながら複雑化するニーズや課題への対応を行っているものの、「国による外国人受け入れ拡大に現場がついていけっていない」と語る<sup>(11)</sup>。以上のように、国による多文化共生社会の実現を強力に推進する法律が存在しないこと、また、その法律を根拠とする国と地域社会の一貫性を持った対応が行われないことで、つくば市においても多文化共生社会は実現の途上である。

## 第6章 結論

本稿は、日本の地域社会における多文化共生のあり方を明らかにすることを目的として、日本における在留外国人の概況、国による出入国管理政策、地域社会・地方自治体における多文化共生に係る施策・取り組みなどについて論じてきた。本章においては、これまでの内容を総括した上で、第1章にて提示した本稿における課題である、日本の地域社会における多文化共生の今後の展望を明らかにする。

第2章においては、現在に至るまでの日本における在留外国人の現況や、国としての出入国管理政策の変遷を探った。日本においては、2023年末時点で、アジア圏や中南米圏などをはじめとする195の国・地域から、340万人を超える在留外国人が生活している。日本が多くの在留外国人を有し、対外的な開放性を有するに至ったのは、製造業や建設業を中心に社会課題となりつつあった労働力不足を補うことを主目的に施行された1990年の改正入管法によって成立した「90年体制」によるところが大きい。90年体制下では、日本政府としては限定的な在留期間や在留資格のもと移民の受け入れと捉えられないように配慮されながらも、「特定活動」や「技能実習」などの新たな在留資格が創設され、ニューカマー外国人が大きく増加した。以降、日本における在留外国人数は増加の一途を辿り、いわゆる単純労働の外国人の在留や制限のない在留を可能にした2019年施行の改正入管法、2024年公布の改正入管法などの影響を鑑みると移民的背景を有する人口はこれまで以上に増加することが見込まれる。このように日本社会が展望されるなかで、移民的背景を有する人々との共存・共生は重要な社会課題となり、これまで以上にその解決が望まれる。

第3章においては、多文化共生という用語や多文化共生が日本社会で広く用いられるに至った歴史的経緯、そして多文化主義との異同などについて考察した。多文化共生は、中央政府に先んじて、主に外国人が集住していた地方自治体が草の根的に実践してきた施策・取り組みから始まった。また、日本における多文化共生政策が、混交される概念としての多文化主義との比較を通して、日本社会の文化の存在を前提としつつ、移住する外国人の文化との相互作用によって社会変容を目指す点、重点施策として情報の多言語化と日本語教育を実施している点などから、理念上も実務上も多文化主義とは異なる概念である。しかしながら、先行研究においては、「多文化共生社会の

実現を推進する法律の欠如」と「日本人住民に向けた取り組みの少なさ」が課題として挙げられ、日本における多文化共生社会の実現はいまだその途上であることが指摘された。

第4章においては、外国人受け入れの主体である地域社会・地方自治体で実践される多文化共生に係る施策・取り組みについて考察した。現状としては、地方自治体のおよそ半数が多文化共生の推進に係る指針や計画を策定し、都道府県や市区町村などの区分、居住する外国人住民の在留資格、就業就学のパターンなど、多様な外国人住民の実状に即した取り組みの実践が目指されている。しかしながら、多くの自治体は、財源の確保、外国人住民との言語の壁、対応可能な人材の不足などの課題を抱えているため、地方自治体のみで多文化共生を推し進めることは難しい。そのため、自治体に加え、地域国際化協会、企業・事業所、市民セクター、宗教セクター、エスニック・グループなどが、地域社会における多文化共生を推進する活動主体として相互補完的・複層的に外国人住民への支援などを実施している。また、多文化共生の推進を明文化するルール・政策やそれを推し進める首長や議員の存在も、多文化共生の推進において大きな役割を果たしている。

以上のような視点をもとに、第5章においては茨城県つくば市における多文化共生について考察した。筑波研究学園都市建設法によって造られた特殊なニュータウンである同市では、外国人の研究者や留学生など国内外から多くの移住者が受け入れられ、2023年時点では市内総人口の5%を占める外国人住民が生活している。総務省による多文化共生推進プランの策定の通達以前より外国人住民への対応が図られてきた同市では、在留資格も、抱えるニーズや課題も多様な外国人住民に対して、つくば市役所市長公室国際都市推進課、つくば市国際交流協会、筑波大学、日本語ボランティア団体などの活動主体が、日本語教育の機会提供や通訳・翻訳支援など、主に外国人住民が生活するなかで直面する目前の課題への対応が図られている。また、「つくば市第2次グローバル化基本指針」においては、外国人住民を地域社会におけるプレイヤーとして位置づけるとともに、「外国人・日本人の区別なく全ての人にとって住みやすいグローバル都市」という総務省による多文化共生の定義に近い目標が目指されている。加えて、首長や市議会議員も外国人住民が地域社会において担う役割や外国人住民を交えた地域社会づくりの重要性を認識し、積極性を持って多文化共生に係る施策・取り組みの推進に取り組んでいる。

その一方で、つくば市における多文化共生の実現は未だその途上にあり、「日本人住民に向けた取り組みの少なさ」と「法整備の欠如」などの課題を有している。つくば市では、国の出入国管理政策の変化に伴い、外国人住民の滞在の中・長期化や家族帶同の増加が進んでいる。それにより、外国人住民の抱えるニーズや課題も多様化・複雑化し、限られた人的・物的資源を外国人住民への生活支援や日本語教育へと割かざるを得ない状況が発生している。そのため、地域社会におけるマジョリティである日本人住民に対する取り組み、具体的には、多文化共生の実現には必須である、日本人住民が有する構造的特権や優位性を自覚・解消するための取り組みや、外国人住民との3Fに留まらない交流・対話の機会の創出などは見受けられなかった。また、国による多文化共生の推進を明文化した法律の欠如も、つくば市における多文化共生の推進の停滞を招いている。新たな在留資格の創設などの出入国管理政策によって海外人材の受け入れが進む一方、多文化共生に関する法制度の整備は行われていない。このために、国と地域社会・地方自治体との一貫性が担保されず、外国人住民への対応は自治体をはじめとする地域社会の活動主体の自助努力によって担われている。

以上、述べてきた内容から考察できることは、次の通りである。日本の地域社会で実践される多文化共生に係る施策・取り組みは、外国人住民の抱えるニーズや課題への対応に終始している。本来の多文化共生において目指されるべきは、日本人住民と外国人住民とが、互いの文化的・社会的な違いを乗り越え、対等な立場から協働して地域社会づくりに貢献することである。このことは、つくば市におけるグローバル化基本指針においても、異なる文化的・社会的背景を持つ人々が同じつくば市民として共生・協働する、「外国人・日本人の区別なく全ての人にとって住みやすいグローバル都市」の実現が最終目標として示されている。このような地域社会づくりのプロセスでは、日本社会の規範やルールに外国人住民が適応することなど、一方が一方に変容を求めるのではなく、日本人住民と外国人住民とが互いに変容することが重要となる。しかしながら、地域社会における多文化共生の現状としては、外国人住民への生活支援や日本語教育など、彼らが日本社会での生活に適応するための支援がほとんどである。国による出入国管理政策の変化に伴って、地域社会で生活する外国人住民は増加し続けており、外国人住民への支援や対応の増加や外国人住民の抱えるニーズや課題は複雑化している。そのため、多文化共生の現場においては外国人住民への生活支援や日本語教育などの対応に追われ、日本人住民に向けた取り組みはほとんど行われず、

行われていたとしても 3F を主とする文化交流事業に収斂している。したがって、日本における多文化共生は、本来の理念では日本人住民と外国人住民の双方の変容を促すことが必要不可欠であるものの、移住側の外国人住民が日本社会への適応できるような支援に留まるという施策・取り組みとして機能する非対称な施策・取り組みとして機能していると結論づけることができる。

非対称な多文化共生の現状の解決には、つくば市にもみられた課題である「法整備の欠如」と「日本人住民に向けた取り組みの少なさ」という課題の解決が必要である。法整備に関しては、国による多文化共生社会の実現を明文化し、強力に推し進める法律の整備が必要である。これによって、現状半数程度に収まっている自治体における多文化共生推進プランの策定をさらに促すとともに、国の出入国管理政策との整合性や歩調を担保しながら、国と地域社会・地方自治体が一貫性を持って取り組むことができると考えられる。さらに、法律の整備によっては、多文化共生に係る施策・取り組みやそれらを担う活動主体への予算の分配・計上などを容易にし、多くの自治体が抱える財源の確保の課題の解決につながることが考えられる。また、日本人住民に向けた取り組みの少なさという課題に関しては、異なる文化的・社会的背景を有する他者との対話によって、日本人住民が自身の有する日本人性（構造的特権や優位性）を自覚し、改めることを支援すること必要である。3F を主とする文化交流に留まらず、日本人住民と外国人住民が対話する機会を創出することは、互いの共感の限界を押し広げながら、地域社会という居場所を共有・構成する一員としてのつながりを構築する一助となることが考えられる。

少子高齢化が深刻化し、外国人材のさらなる受け入れが見込まれる日本社会において、異なる文化的・社会的背景を有する者同士が、その違いを乗り越え、地域社会を構成する一員として互いを認め合うことは、社会的分断を防ぐことにつながる。そのため、「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しながら、地域社会の構成員としてともに生きていく」という、社会的包摶と共に創・協働を基本とし、多様性を地域社会の発展ための力と捉える多文化共生の理念はこれからさらに大きな意義を有する。外国人住民への生活支援のみならず、日本人住民の変容を促すような取り組みや、国と地域社会が一貫性を持って多文化共生を推進する法制度の整備などが行われ、外国人住民と日本人住民とが共に安心・安全に暮らすことのできる社会が実現されることに期待したい。

## 注

- (1) 2018 年 4 月 1 日時点で、地方自治体における多文化共生に係る計画・指針の策定状況については、全体では約 46%、都道府県では約 96%、指定都市では 100%、市区町村では約 44%、外国人集住都市（群馬県太田市・大泉町、長野県上田市・飯田市、岐阜県美濃加茂市、静岡県浜松市、愛知県豊橋市・豊田市・小牧市、三重県津市・四日市市・鈴鹿市・亀山市・伊賀市、岡山県総社市）では 100%、となっている〔総務省 2018〕。
- (2) 外国人住民とは、日本国籍を有しない者のうち中・長期在留者、特別永住者、一時庇護許可者又は仮滞在許可者、出生による経過滞在者又は国籍喪失による経過滞在者である、自治体の区域内に住所を有する者を意味する。そのため、阿部は、外国人住民という表現は、中・長期在留者及び特別永住者を意味する在留外国人と比較して、より幅広い形で外国人を住民として認めていることを指摘する〔阿部 2020:90〕。
- (3) 外務省のホームページ(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/ssw/jp/overview/>)によると、在留資格とは、「外国人が日本で行うことができる活動等を類型化したるもので、法務省（出入国在留管理庁）が外国人に対する上陸審査・許可の際に付与する資格」のことである。
- (4) 特別永住者とは、1991 年 11 月施行の「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱したもの等の出入国管理に関する特例法（入管特例法）」の両法律によって定められた在留資格を有する者のことである。従前より日本で生活し、第二次世界大戦後に日本国籍から離脱した在日韓国人・朝鮮人・台湾人たちで、日本への定住の現状をふまえ、永住が許可された人々のことを示す。
- (5) 1988 年 6 月 17 日、外国人労働者の受け入れの方針を政策として示した第 6 次雇用対策基本計画は閣議決定された。
- (6) 明石によると、外国人登録とは、戦後長らく、外交官を除く外国人の居住や身分関係の把握のために市区町村で実施され、「在留カード」の導入に伴い廃止された制度であり、かつては指紋の登録が義務づけられ、違反者への罰則規定も存在したが 2000 年に全廃された〔明石 2020:20〕。また、小田川によると、外国人登録制度下

では、改正入管法が施行され外国人登録法が廃止された 2012 年 7 月まで、外国人は、90 日を超えて日本に滞在する場合、居住する市町村役場で身分事項を申告することで、市町村によって外国人登録原票が作成され、登録した外国人には日本での身分証として機能を果たす外国人登録者証明書が交付された [小田川 2013:23]。

- (7) 外国人受け入れに関連して、サイドドア（バックドア）からの受け入れがあるが、指宿によると、単純労働者を含めた労働力確保の手段として、オーバーステイ、日系人、研修・技能実習生や技能実習生などが受け入れられてきた [指宿 2020:45]。
- (8) 明石によると、特定技能とは、1 号と 2 号に分かれており、1 号では人手不足が深刻化する 14 職種において技能実習 2 号を終了した外国人や、技能および日本語試験を合格した外国人の雇用が可能であり、2 号では 2020 年時点では建設や造船・船用工業での就労のみが認められ、雇用が前提として滞在上限がなく、家族滞在も認められる場合がある [明石 2020:21]。
- (9) 総務省（当時の自治省）は、1989 年には「地域国際交流推進大綱」、1995 年には「自治体国際協力推進大綱」を発表し、多文化共生に先んじて重要政策としての位置づけを行っている [自治省 1989, 1995]。
- (10) 早川によれば、日本における地域開発は、国土総合開発法に基づく全国総合計画によって規定されてきた [早川 2018:60]。全国総合計画は、戦後復興のための国土開発計画として開始された後、重化学工業を中心とする社会資本整備政策が推進、高度経済成長を迎える中で顕在化した大規模工業都市における密集の問題などの解決を目的に策定された [早川 2018:60]。そのため、策定時の歴史的状況を反映した問題設定とそれらへの具体的対応によって構成されている [早川 2018:65]。例えば、1962 年の全国総合計画は、新たな産業拠点となる都市を選別し、工業を地方分散させることで、工業地帯における密集問題と既成工業地帯とそれ以外の地域との格差問題を解消するべく策定された [早川 2018:60, 61]。また、高度経済成長期の 1969 年の新全国総合計画は、1962 年の全国総合計画を踏襲・拡張した大規模開発プロジェクト方式による開発が目指されたものの、1973 年のオイルショックによる経済成長の停滞、従来の開発による地域生活の破壊や大規模工業地域の候補地での不法な土地ブローキングなど様々な課題が顕在化した [早川 2018:61, 62]。1977 年には、先の二つの計画見直しとして、第三次全国総合計画が策定、計画課題における環境問題の最上位化、新たな生活圏としての都市農山漁村を一体化する流域圏、

通勤通学圏、広域生活圏から構成される定住圏が構想されるとともに、地方自治体をその主体とすることも強調された〔早川 2018:62,63〕。1989 年には、大都市への人口や諸機能の集中を解消し、地域主導の多極分散型国土形成を推進することを目的として、定住と交流による地域活性化を基本課題とする第四次全国総合計画策定されたものの、世界都市戦略による東京都心の乱開発やそれによるバブル景気、地方のリゾート開発が、環境破壊や経営危機をもたらした〔早川 2018:63,64〕。そして 1999 年には、長期視点で計画構想をする 21 世紀のグランドデザインという名で第五次計画として策定、地域の選択と責任に基づき、国や自治体、企業、ボランティア、地域住民など、既存の社会資本、多様な活動主体による参加と連携を開発方式とした〔早川 2018:64,65〕。

- (11) つくば市役所市長公室国際都市推進課職員に対する聞き取りより(2024 年 12 月 19 日実施)。
- (12) 2018 年 12 月、外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議によって「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」が取りまとめられた。同対応策においては、新たな在留資格である「特定技能 1 号・2 号」の創設をふまえ、外国人材の受け入れ・共生のための取組を、強力かつ包括的に推進していく観点から策定された〔外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議 2018〕。具体的には、外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取（国民及び外国人の声を聞く仕組みづくりなど）、生活者としての外国人に対する支援（暮らしやすい地域社会づくり、地域における多文化共生の取組の促進・支援など）、外国人材の適正・円滑な受け入れの促進に向けた取組（悪質な仲介事業者等の排除、海外における日本語教育基盤の充実等、など）、新たな在留管理体制の構築（在留資格手続の円滑化・迅速化など）、を実施することで増加する在留外国人との共生社会の実現を着実に進めることができた〔外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議 2018〕。
- (13) 2022 年、茨城県は、「新しい豊かさ」「新しい安心安全」「新しい人材育成」「新しい夢・希望」の 4 つのチャレンジを柱とする「第 2 次茨城県総合計画—新しい茨城への挑戦（2022-2025）」を策定した。同計画においては、女性や若者、外国人などの多種多様な人材の個性と能力が十分に發揮できる環境の整備の重要性が指摘され、外国人材の雇用促進・就労環境の整備、多言語による情報の発信、国際理解教育の推進、日本語教育の充実、外国人児童生徒の支援体制の構築などが、外国人受

け入れや多文化共生に関する取り組みとして言及されている〔茨城県 2022〕。

- (14) つくば市外国人相談窓口は、日本政府より外国人受入環境整備交付金の交付決定を受け運営されている。この外国人受入環境整備交付金は、在留外国人が在留手続、雇用、医療、福祉、出産・子育て・子供の教育等の生活に係る適切な情報や相談場所に迅速に到達することができるよう情報提供及び相談対応を多言語で行うワンストップ型の相談窓口の設置・運営に取り組む地方公共団体を支援し、多文化共生社会の実現に資することを目的としている〔出入国在留管理庁 2023:5,7〕。
- (15) つくば市議会「会議録の検索と閲覧」より、  
[https://tsukuba.gijiroku.com/voices/g08v\\_search.asp](https://tsukuba.gijiroku.com/voices/g08v_search.asp) (2024年12月10日最終閲覧)。
- (16) 国際都市推進課の職員によると、正確な割合は定かではないものの、課の所管する業務の多くが外国人住民への生活支援が主となっており、市の外郭団体的位置づけにあるつくば市国際交流協会の実践する多文化共生に係る取り組みを含めても、外国人住民への対応が7割、日本人住民への対応が3割ほどに留まっている。

## 参考文献

阿部治子

2020 「自治体の外国人住民政策と社会保障」万城目正雄・川村千鶴子編『新しい多文化社会論－共に拓く共創・協働の時代』pp.83-98、東海大学出版部。

明石純一

2020 「入国管理とは何か－日本の政策展開と 2018 年入管法改正」万城目正雄・上村千鶴子編『新しい社会文化論－共に拓く共創・協働の時代』pp.11-23、東海大学出版部。

浅川晃広

2019 「入管法改正と日本の在留資格、永住権について」『生活協同組合研究』552:13-20。

新しきつばの歴史編集委員会

1995 「新しきつばの歴史（中学校社会科用副読本）」

出口真紀子

2021 「みえない〈特権〉を可視化するダイバーシティ教育とは？」岩渕功一編『多様性と対話－ダイバーシティ推進が見えなくするもの』pp.165-174、青弓社。

外国人技能実習機構

2022 「職種別 技能実習計画認定数（構成比）」、外国人技能実習機構、  
<https://www.otit.go.jp/files/user/toukei/r231002-1-4.pdf>（2024 年 11 月 10 日最終閲覧）。

外国人労働者問題関係省庁連絡会議

2006 「〈生活者としての外国人〉に関する総合的対応策」pp.1-11、内閣官房、  
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf>（2024 年 11 月 10 日最終閲覧）。

外国人集住都市会議

2001 「浜松宣言及び提言」、外国人集住都市会議、

<https://www.shujutoshi.jp/siryo/pdf/20011019hamamatsu.pdf> (2024年11月5日最終閲覧)。

#### 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議

2018 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」、内閣官房、  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html> (2024年12月8日最終閲覧)

#### 長谷部美佳

2016 「エスニック・コミュニティと行政の役割」 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.46-55、慶應義塾大学出版会。

#### 早川公

2018 「まちづくりのエスノグラフィー〈つくば〉を織り合わせる人類学的実践」、春風社。

#### 法務省

2014 「概説（在留外国人統計）」、法務省、  
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001342028.pdf> (2024年9月20日最終閲覧)。

#### 茨城県

2022 「第2次茨城県総合計画—新しい茨城への挑戦（2022-2025）」、茨城県、  
[https://www.pref.ibaraki.jp/kikaku/kikaku/seisaku/kikaku1-sogo/shinkeikaku/sokeishin/documents/2nd\\_sogokeikaku\\_sassi02.pdf](https://www.pref.ibaraki.jp/kikaku/kikaku/seisaku/kikaku1-sogo/shinkeikaku/sokeishin/documents/2nd_sogokeikaku_sassi02.pdf) (2024年12月3日最終閲覧)。

2024 「茨城の学校統計（学校基本調査結果報告書）」、茨城県、  
<https://www.pref.ibaraki.jp/kikaku/tokei/fukyu/tokei/betsu/kyoiku/gakuchou2023/documents/houkokusyo.pdf> (2024年12月3日最終閲覧)。

#### 指宿昭一

2020 「外国人労働者をめぐる政策課題」『日本労働研究雑誌』62:42-48。

#### 五十嵐立青

2023 「つくば市における多様性をいかした社会の推進」『表面と真空』66:49-51。

#### 井口泰

2016 「外国人労働者問題と社会政策—現状評価と新たな時代の展望—」『社会政策』8(1):8-28。

池上重弘

2020 「文化芸術活動を通じた多文化共生の取り組み」松本茂章編『文化で地域をデザインする—社会の課題と文化をつなぐ現場から』pp.92-106、学芸出版社。

池上岳彦

2023 「カナダの移民政策と財政—〈多文化主義〉の政策展開」沼尾波子・池上岳彦・池谷秀登・倉地真太郎・小島祥美・関聰介・関根未来編『多文化共生社会を支える自治体』pp.235-262、旬報社。

石田賢示

2019 「日本における移民の地位達成構造」是川夕編『移民・ディスパラ研究 8 人口問題と移民—日本の人口・階層構造はどう変わらるのか』pp.92-113、明石書店。

人権教育啓発推進センター

2017 「平成 28 年度法務省委託調査研究事業 外国人住民調査報告書—訂正版」、人権教育啓発推進センター。

自治省

1989 「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」、自治大臣官房企画室、[https://www.clair.or.jp/j/docs/regiongroup\\_h00.pdf](https://www.clair.or.jp/j/docs/regiongroup_h00.pdf) (2024 年 10 月 20 日最終閲覧)。

1995 「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針について」、自治大臣官房国際室、[https://www.clair.or.jp/j/docs/municipality\\_h07.pdf](https://www.clair.or.jp/j/docs/municipality_h07.pdf) (2024 年 10 月 20 日最終閲覧)。

魁生由美子・高畠幸

2023 「解説 6 エスニック・コミュニティ」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編『地方発多文化共生のしくみづくり』pp.149、晃洋書房。

閣議決定

1988 「第 6 次雇用対策基本計画」、閣議、  
<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/roudou>

[/520.pdf](#) (2024年11月10日最終閲覧)。

神吉宇一

- 2021 「共生社会を実現するための日本語教育とは」『社会言語科学』24(1):21-36。

金俞貞

- 2011 「地域社会における多文化共生の生成と展開、そして課題」『自治総研』392:59-82。

近藤敦

- 2009 「なぜ移民政策なのか 移民の概念、入館政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義」『移民政策研究』1:6-17。

- 2019 「多文化共生と人権—諸外国の〈移民〉と日本の〈外国人〉」、明石書店。

是川夕

- 2018 「日本における国際人口移動転換とその中長期的展望」『移民政策研究』10:13-28。

倉地真太郎・沼尾波子

- 2023 「外国人住民の増加と行政ニーズの多様化」沼尾波子・池上岳彦・池谷秀登・倉地真太郎・小島祥美・関聰介・関根未来編『多文化共生社会を支える自治体』pp.27-83、旬報社。

馬淵仁

- 2013 「多文化教育における政策的課題と葛藤」松尾知明編『多文化教育をデザインする—移民時代のモデル構築』pp.25-43、勁草書房。

松尾知明

- 2013 「日本における多文化教育の構築」、「多文化共生社会の実現に向けて」松尾知明編『多文化教育をデザインする—移民時代のモデル構築』pp.3-24,231-249、勁草書房。

毛受敏浩

- 2016 「自治体が開く日本の移民政策—人口減少時代の多文化共生への挑戦」、明石書店。

宮地毅

- 2017 「地方自治体と外国人住民—外国人政策について考える—」総務省編『地

方自治法施行 70 周年記念自治論文集』 pp.891-910。

宮島喬

- 2009 「〈多文化共生〉の問題と課題—日本と西欧を視野に—」『学術の動向』  
14(12):10-19。

文部科学省

- 2003 「留学生受入れの概況（平成 15 年版）」、文部科学省、  
[https://www.studyinjapan.go.jp/ja/\\_mt/2020/08/date2003z.pdf](https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/08/date2003z.pdf) (2024 年  
11 月 8 日最終閲覧)。

内閣府

- 2024 「令和 6 年版高齢社会白書」、内閣府、  
[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2024/zenbun/pdf/1s1s\\_01.pdf](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2024/zenbun/pdf/1s1s_01.pdf) (2024 年 11 月 10 日最終閲覧)。

内閣官房

- 2024 「地方創生に資する地方公共団体の外国人受入関連施策等について」、内閣  
官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局、  
[https://www.chisou.go.jp/sousei/about/gaikokujinzai/pdf/r5\\_gaikokujinzai\\_ukeire\\_gaiyou.pdf](https://www.chisou.go.jp/sousei/about/gaikokujinzai/pdf/r5_gaikokujinzai_ukeire_gaiyou.pdf) (2024 年 12 月 3 日最終閲覧)。

日本学生支援機構

- 2015 「平成 25 年度 協定等に基づく日本人学生留学状況調査結果」、日本学生支  
援機構、[https://www.studyinjapan.go.jp/ja/\\_mt/2020/08/date2013n.pdf](https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/08/date2013n.pdf)  
(2024 年 12 月 1 日最終閲覧)。
- 2023 「2023（令和 5）年度 外国人留学生在籍状況調査結果」、日本学生支援機  
構、[https://www.studyinjapan.go.jp/ja/\\_mt/2024/04/data2023z.pdf](https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2024/04/data2023z.pdf)  
(2024 年 12 月 1 日最終閲覧)。

小田川綾音

- 2013 「国籍・無国籍認定の現状と課題—改正入管法を踏まえて」『移民政策研  
究』 5:22-33。

佐久間孝正

- 2009 「〈多文化共生〉社会における教育のありかた」『学術の動向』 12:42-51。

佐藤久美

2013 「日本の国際化政策の進展に関する中央政府と地方自治体の関係性の変化—〈国際交流〉から〈多文化共生〉へ（上）」『金城学院大学論集 社会科学編』10(1):32-47。

2014 「日本の国際化政策の進展に関する中央政府と地方自治体の関係性の変化—〈国際交流〉から〈多文化共生〉へ（下）」『金城学院大学論集 社会科学編』10(2):56-70。

澤田浩子・松崎寛・入山美保

2021 「つくば市の外国人児童生徒日本語教育の課題と地域社会との教育連携」『グローバルコミュニケーションセンター 日本語教育論集』36:23-32。

塩原良和

2012 「共に生きる—多民族・多文化社会における対話」、弘文堂。

2017 「越境的想像力に向けて」 塩原良和・稻津秀樹編『社会的分断を越境する—他者と出会いなおす想像力』 pp.25-49、青弓社。

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ー」、総務省、  
[https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota\\_b5.pdf](https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf) (2024年10月20日最終閲覧)。

2006b 「地域における多文化共生推進プランについて」、総務省自治行政局国際室、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000770082.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000770082.pdf) (2024年10月20日最終閲覧)。

2009 「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況（全体）」、総務省自治行政局国際室、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000400986.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000400986.pdf) (2024年12月5日最終閲覧)。

2018 「地域における多文化共生の現状等について」、総務省、  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000580610.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000580610.pdf) (2024年9月27日最終閲覧)。

2021 「令和3年度 多文化共生地域会議 総務省説明資料」、総務省自治行政局国際室、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000794637.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000794637.pdf) (2024年

10月20日最終閲覧)。

杉澤絢子

2013 「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『多文化共生政策の実施者に求められる役割—多文化社会コーディネーターの必要性とあり方』 pp.13-35、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター。

サーベイリサーチセンター

2023 「令和5年度出入国在留管理庁委託事業 令和5年度在留外国人に対する基礎調査」、法務省。

出入国在留管理庁

2023 「一元的相談窓口設置・運営ハンドブック」、法務省出入国在留管理庁。

2024a 「令和5年末 公表資料（令和5年末現在における在留外国人数について）」、法務省出入国在留管理庁、

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001415139.pdf> (2024年9月27日最終閲覧)。

2024b 「外国人技能実習制度について」、法務省出入国在留管理庁・厚生労働省人材開発統括官、<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf> (2024年9月10日最終閲覧)。

2024c 「都道府県市区町村別 在留外国人」、法務省出入国在留管理庁、  
[https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei\\_ichiran\\_touroku.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html) (2024年9月27日最終閲覧)。

高谷幸

2021 「移民・多様性・民主主義—誰による、誰にとっての多文化共生か」岩渕功一編『多様性と対話—ダイバーシティ推進が見えなくするもの』 pp.68-92、青弓社。

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。

戴エイカ

2003 「〈多文化共生〉とその可能性」『大阪市立大学《人権問題研究》』3:41-52。

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る基礎分析」『平成 18 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員報告書』、国際協力機構国際協力総合研修所。

#### 徳田剛

2023 「日本の地方部の多国籍・多文化化の現状と課題」、「地域社会の多国籍化・多文化化対応におけるローカルガバナンス構造」、「解説 1 行政」、「解説 2 地域国際化協会」、「解説 3 企業・事業所」、「解説 5 宗教セクター」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編『地方発多文化共生のしくみづくり』 pp.1-15,18-25,48,62,130、晃洋書房。

#### 徳田剛・魁生由美子

2023 「解説 4 市民セクター」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編『地方発多文化共生のしくみづくり』 pp.109、晃洋書房。

#### 統計局

2023 「人口推計 2023 年 10 月 1 日現在（結果の概要）」、総務省統計局、  
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2023np/pdf/2023gaiyou.pdf> (2024 年 9 月 13 日最終閲覧)。

#### 筑波研究学園都市交流協議会

2023 「筑波研究学園都市一立地機関概要調査・外国人研究者等調査報告書」、筑波研究学園都市交流協議会。

#### つくば市

2015 「つくば市の社会情勢について（第 1 回つくば市まち・ひと・しごと創生有識者会議資料）」、つくば市役所、  
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/15/21shakajousei.pdf> (2024 年 12 月 12 日最終閲覧)。

2016 「つくば市グローバル化基本指針」、つくば市役所。

2021a 「会議録 第 2 次つくば市グローバル化基本指針策定懇話会（第 1 回）」、つくば市役所市民部市民活動課国際交流室、  
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/7/shishin1.pdf> (2024 年 12 月 24 日最終閲覧)。

2021b 「会議録 第 2 次つくば市グローバル化基本指針策定懇話会（第 2 回）」、

- つくば市役所市民部市民活動課国際交流室、  
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/7/shishin2.pdf>  
(2024年12月24日最終閲覧)。
- 2023a 「第2次つくば市グローバル化基本指針」、つくば市役所。
- 2023b 「つくば市の人口分布傾向と課題分析について－人口増加の現状から今後に向けて－」、つくば市役所都市計画部都市計画課、  
<https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/itoshisaisei/municipalities/download/activities/2023/tukubacity2023.pdf> (2024年12月10日最終閲覧)。
- 2023c 「〈別冊〉第2次つくば市グローバル化基本指針資料 2021年度つくば市外国人市民意識調査」、つくば市役所。
- 2023d 「市長公約事業のロードマップ 2020-2024〈2023改訂版〉」、つくば市役所政策イノベーション部企画経営課、  
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/177/No23.pdf>  
(2024年12月20日最終閲覧)。
- 2024a 「統計つくば」、つくば市役所。
- 2024b 「主要施策の成果及び予算執行の実績報告書」、つくば市役所、  
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/22/r5syuyousesaku.pdf> (2024年12月25日最終閲覧)。
- 2024c 「市長3期目の市政運営の所信（令和6年第2回定例会12月定例会議）」、つくば市役所、  
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/22/r5syuyousesaku.pdf> (2024年12月25日最終閲覧)。
- つくば市議会
- 2023 「令和5年9月つくば市議会定例会会議録」(3)、つくば市議会  
<https://tsukuba.gijiroku.com/voices/index.asp> (2024年12月24日最終閲覧)。
- つくば市国際交流協会
- 2024 「2023年度事業報告」、つくば市国際交流協会、  
<https://www.inter.or.jp/files/2023hokusho.pdf> (2024年12月25日最

終閲覧)。

つくば・市民ネットワーク

2023 「2024年度つくば市予算編成に対する要望・政策提案」、つくば市民ネットワーク、[https://tsukuba-net.jp/wp-content/uploads/2023/11/2024seisakuteian\\_tsukuba.pdf](https://tsukuba-net.jp/wp-content/uploads/2023/11/2024seisakuteian_tsukuba.pdf) (2024年12月25日最終閲覧)。

若山将美・俵希實・西村洋一

2020 「地方自治体による多文化共生政策の選択—首長や地方議員の行動および党派性が与える影響の検証」『移民政策研究』(12) pp.80-96。

渡戸一郎

2019 「〈多文化共生〉再考—〈多文化主義〉と〈インターナルチュラリズム〉の狭間で」『移民政策研究』11:188-207。

山本直子

2024 「〈多文化共生〉言説を問い合わせる」、明石書店。

山脇啓造

2002 「多文化共生社会の形成に向けて」『明治大学社会科学研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズ』5、全18頁。

2003 「日本における外国人政策の批判的考察—多文化共生社会の形成に向けて—」『明治大学社会科学研究所紀要』41(2):59-75。

2009 「多文化共生社会の形成に向けて」『移民政策研究』1:30-41。

山脇啓造・ボブ・W・ホワイト

2022 「第17章 欧州域外のインターナルチュラリズムと多文化共生」山脇啓造・上野貴彦編『多様性×まちづくり インターナルチュラル・シティ—欧洲・日本・韩国・豪州の実践から』pp.194-207、明石書店。

山崎由紀子・金久保紀子

2010 「つくば市在住外国人に対する日本語支援状況」『筑波学院大学紀要』5:131-140。

## Summary

### *Multicultural Co-living in the Japanese local societies: A case study of Tsukuba City*

After the revision of the Immigration Control and Refugee Recognition Act in 1990, the number of foreign nationals in Japan has been increasing and diversified. Thus, the necessity of developing the environment of Multicultural Co-living, widely known as "Tabunka-kyosei", has been one of the biggest topics in this society for decades. Prior to Central government of Japan, Multicultural Co-living began primarily as grass-roots initiatives by local societies, where foreign residents had settled. As for the status of Multicultural Co-living, about half of local governments in Japan have formulated and published plans or guidelines for its promotion, and such things as cultural exchange program, multilingualization of information and livelihood supports are being implemented. However, challenges such as securing financial resources, difficulties in communication, and a lack of human resources who can address these challenges have been raised in the survey conducted by the government of Japan. Besides, those initiatives and polices regarding Multicultural Co-living are specifically tailored in accordance with the conditions, which are becoming increasingly diverse, and needs of the foreign residents, those challenges faced in local societies vary. Also, those challenges are faced not only by local governments but also by various actors like regional internationalization association, employers of local businesses, civic sectors like volunteers, religious groups and ethnic groups. Those actors complementary provide necessary support for foreign residents in local societies creating multilayered supporting system. Additionally, rules, policies, leaders and council members affirmatively promoting Multicultural Co-living also play important roles in advancing the process.

This article examines the concept of Multicultural Co-living in Tsukuba City, Ibaraki prefecture. Tsukuba City is home to foreign residents who make up 5% of its population, including foreign researchers and students. In Tsukuba City, its municipality,

international association, University of Tsukuba and Japanese language volunteer groups promote Multicultural Co-living by providing supports for foreign residents. In addition, in the city's 2<sup>nd</sup> edition of Basic guidelines for Globalization, the goal of creating the "a global city that is livable for all, regardless of nationalities and ethnicities" which is seemingly close to the concept of Multicultural Co-living. Also, the mayor and the council members of Tsukuba City have been showing proactivity in advancing efforts to solve issues related to foreign residents and Multicultural Co-living. However, like other local governments in Japan, no significant practice and efforts in improving social participation of foreign residents or addressing the majority status of Japanese residents were observed.

Concludingly, in the near future, as this society gets more diversified with increasing number of foreign residents, it would be crucial for individuals from different cultural and social backgrounds to overcome their differences and recognize each other as the members of the same social communities. In this context, the philosophy of Multicultural Co-living which embraces the co-creation and social inclusion, and views diversity as the power becomes meaningfully important than ever. In order to realize the multicultural Co-living in Japan, it is necessary to establish the laws which clearly states and strongly promotes Multicultural Co-living with people of diverse cultural and social backgrounds including foreign residents to ensure integrity with immigration policies and consistency between the national government and local societies. Also, in the process of this community building, it is indispensable that neither side require the changes from other, meaning both Japanese residents and foreign residents need to make efforts mutually. By involving Japanese residents more with the initiatives and creating opportunities to share not only cultures but also values, emotions and perspectives through dialogue and interaction, Japanese residents are likely to explore their process of reconsidering social privilege and foreign residents are likely gain social connections.

## 謝辞

多くの方々からのお力添えによって、本稿を執筆することができた。この場をお借りして、お世話になった皆様に感謝の意を示したい。

まず初めに、本稿の執筆におけるご指導・ご鞭撻を賜るだけでなく、「開発と文化」論ゼミにて大変お世話になった関根久雄先生に心から感謝申し上げる。コロナ禍での大学入学により、対面での交流が制限されるなかで、関根先生のもとで学びを深められたことは私の大学生活の中で最高の経験であった。

また、関根ゼミの皆さんにも謝意を示したい。文化人類学への興味と溢れんばかりの文化への愛情を持つ皆さんと、様々なテーマについて語り合うなかで、新たなものの見方や思考を得ることができた。関根ゼミで得た学びやゼミ生の皆さんと過ごした時間は、研究だけでなく人生においてかけがえのないものとなった。

さらに、中間発表会や本稿の執筆に際し、多くのアドバイスをくださった井出里咲子先生、たくさんのご意見をくださった井出ゼミの皆さんにも感謝申し上げる。

そして、つくば市市長公室国際都市推進課の皆様も、ヒアリングの際には大変お世話になった。4月よりつくば市職員として働くことが待ちきれなく感じるほど、つくば市やつくば市民を愛する姿に強く感銘を受けた。私もいすれば、つくば市の多文化共生をさらに推し進めるべく国際都市推進課の皆様のように活躍したい。

最後に、大学生活を陰ながら支えてくれた家族には心から感謝したい。大学への入学や留学なども含め、家族からの理解と支援なしには私の大学生活は成り立たなかつた。これからは、恩に報いることができるよう精進する所存である。

改めて、本稿の執筆に際し、ご報恩を賜った皆様への感謝の意を示して、謝辞の結びとしたい。