

論文 3

外国人コミュニティとの共生

～これまでの経緯とこれからの期待～

一般財団法人ダイバーシティ研究所
代表理事

田村 太郎

はじめに

2019年4月に施行される改正入管法に関連し、2018年の後半は外国人受け入れについて賛成・反対の双方から様々な意見が飛び交った。近年の日本における外国人受け入れの議論は、バブル経済の80年代後半と、本格的な労働力不足が始まった2000年代後半にも高まったことがある。いずれも外国人受け入れの議論に正面から向き合うことを避け、日系人受け入れや技能実習生制度の受け入れ分野の拡大といった例外的な措置で乗り切ってきたのが実態だ。今回の議論も本来であれば、いよいよ本格化する日本の人口減少への処方箋のひとつとして、あるいはグローバル社会の現実をふまえた骨太の対応策とした議論が求められるところであったが、過去2回の議論と同様に、目の前の労働力不足を一時的にしのげればそれでよいというような空気が賛成・反対の双方に見られる状況となった。

マックス・フリッシュ¹の言葉を借りるまでもなく、私たちが受け入れようとしているのは「労働力」ではなく「人間」である。必要なときに都合よく労働力だけをつまみ食いしようという試みは、これまでも多くの国で失敗している。どれほど優秀な人間でも、社会とのつながりを断たれては生きてゆけない。たとえ他の国に移住することとなっても、出身地の文化や習慣を守りながら、できれば家族や友人とともに暮らしたいというのが人間であり、新しく働くまちにも自分たちの帰属意識を感じたり、物心両面で支えとなってくれるつながりを求めたくなるのは当然のことである。

海外で暮らす日本人も「日本人街」を形成し、日本レストランや日本人学校を建設したり、「県人会」を設立して互助活動を世界で展開したりしているように、日本で暮らす外国人もそれぞれの文化や習慣を保持し、互助的な活動を行う「コミュニティ」を形成する。当初は「デカセギ」と呼ばれ、90年代に急増した南米日系人たちも、自らの子どもをブラジル人学校に通わせ、大人になった子どもたちは日本で新たな家族を形成している。最長でも5年で帰国する技能実習生でも、例えばインドネシア人たちは各地でイスラム教の礼拝施設に通っているし、ベトナム人向けの料理店や食材店が全国に開店している。

受け入れ側がたとえ「労働力」としての側面のみに着目して門戸を開いたとしても、外国人の生活を支えるための「場」の存在が必要となり、そうした場を核にしたコミュニティが形成されていくのは必然的なことである。コミュニティの存在は、コミュニティを必要とする外国人当事者だけでなく、ホスト社会にも恩恵を与えている。幕末の開港以来、外国人が多く暮らしてきた神戸や横浜には、外国人が形成したコミュニティがいまも存在しており、学校や教会、墓地もある。外国人が世代を重ねてこれらのまちで生活することが、日本における国際都市としての神戸や横浜を存立させてきた。阪神・淡路大震災以降の様々な災害の場面でも、外国人のコミュニティは外国人の被災状況の把握や災害情報の提供で欠かせない存在であっただけで

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

なく、日本人被災者にも炊き出しや物資の提供を行うなど、地域の担い手としても活躍している。

本稿では、こうした外国人によって形成されるコミュニティを「外国人コミュニティ」と呼び、これまでの経緯や日本社会で果たしている機能について、外国人住民とホスト側である日本社会との両面から論点を整理し、これからの多文化共生社会の形成における課題と可能性について整理を試みる。本稿が「労働力」としての視点に偏りがちな日本の外国人受け入れの議論に少しでも影響を及ぼし、外国人とともに地域をつくろうという世論の形成に役立てば幸いである。

¹ MAX Frisch 『Öffentlichkeit als Partner』(1967) "Die schweizer Wirtschaft hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen." (スイス経済は労働者を呼んだのに、来たのは人間であった)

1. 外国人コミュニティとは何か

日本にはすでに様々な形態の「外国人コミュニティ」が存在している。「外国人コミュニティ」についての明確な定義はないが、筆者のこれまでの活動や研究をもとに、本稿では次の3つの要件を満たす集団として定義したい。

1つめは、「外国にルーツのある人たちによって構成され、運営されていること」である。たとえ構成員の多くが外国人で占められていても、日本人が主に意志決定している日本語教室や国際交流協会などの組織は含まない。また規約などが定められていなくても、ゆるやかに集団が形成されていれば、本稿では外国人コミュニティとしてとりあげる。2つめは、「構成員のために何らかのサービスが提供されていること」である。教育や医療といった公共性の高いサービスを提供しているところもあるが、本稿ではニュースレターの発行や定期的な会合の開催、非公式で不定期な情報の提供も含んでサービスととらえた。3つめは、「任意にコミュニティへの参加と退出が可能であること」である。大使館などが強制的に登録させるグループや、留学生全員が加入する大学の組織などは本稿では外国人コミュニティの範囲に含めないこととした。

日本で「コミュニティ」といえば、アメリカの社会学者マッキーヴァーが定型化した、地縁や血縁等の自然的結合による社会集団²としての類型が定着しており、同じ地域で暮らす人によって構成されるものとしてとらえがちだ。従って「外国人コミュニティ」も、同じ国の出身者のみで構成されるとか、同じ地域で暮らす外国人で構成されると考えがちだが、実際には同じ宗教や生活背景(留学生や日本人の配偶者など)を持つ外国人が、地域や出身地を越えてコミュニティを形成している場合も少なくない。マッキーヴァーは「コミュニティ」との対比として、共通の利害に基づき人為的につくられる組織を「アソシエーション」として分類したが、出身や宗教が同じ人たちで構成される場合は「コミュニティ」の要素が強いものの、共通の利害に基づいて人為的につくられている側面も強い。「自然結合的な社会集団としての共通の利害に基づいて人為的につくられた組織」という複雑な形成背景が存在していることから、外国人コミュニティは「アソシエイテッド・コミュニティ」(参加型の共同体)のひとつといえよう³。以後本稿では、「コミュニティ」について、地縁型のコミュニティを越えた「アソシエイテッド・コミュニティ」を含んで取り扱うこととする。

² Maclver, Robert Morrison 『Community』(1917) (中久郎・松本通晴監訳『コミュニティ』1975/復刊版・2009・ミネルヴァ書房)

³ 他のアソシエイテッドコミュニティの例として、障害者のコミュニティ、アレルギーや疾患をもつ当事者や支援者のグループ、性的マイノリティの会などがある

2. 外国人コミュニティの歴史と変遷

次に日本における「外国人コミュニティ」について、時系列に例を挙げ、外国人コミュニティの歴史的な背景や変遷について整理してみたい。

2-1 1980年代までの外国人コミュニティ

日本には古来より様々な人々が海外からやってきて、地域に定着し、コミュニティを形成してきた。古くは大和時代の「渡来人」や桃山時代の「南蛮人」、また幕末の開港以降は欧米諸国の外交官や貿易商が暮らした「居留地」と、その使用人として帯同した中国人、インド人が暮らす「雑居地」が各地に形成された。日露戦争や第一次大戦ではロシア人やドイツ人の捕虜が、その後も続く戦争の時代には朝鮮半島や中国大陸から多くの人々が来日を余儀なくされた。現在もある横浜や神戸などの中華街や、在日コリアンが多く暮らす地域には、同じ地域の出身者で構成されるコミュニティや、飲食や貿易など商売上の互助的な活動を目的とするもの、新たに来日する同胞への支援を目的とするものなど、多様な外国人コミュニティが存在している。



サッカーワールドカップの日韓共催が決まった頃の 코리아タウン（大阪市生野区御幸森商店街）の風景（1996年 田村撮影）

戦後の日本は1970年代の初めまで海外に移民を送り出す側にあった⁴が、高度経済成長を経た1980年代には事実上の外国人受け入れ国に転じる。1983年に難民条約に加盟することでベトナムやカンボジアなどインドシナからの難民の受け入れが始まり、また当時の厚生省による中国帰国者の受け入れ事業も本格化すると、特定の地域の市営住宅や雇用促進住宅への集住が見られるようになった。

また1990年まではビザなしでの入国が認められていたイラン、パキスタン、バングラデシュの3国から短期滞在で来日し、北関東の自動車工場等で就労する人々が増えた。休日に鉄道に乗って上野や代々木の公園に集まり、母国の食材や雑誌、国際電話用のテレホンカードを売買する姿が当時よく報道などでも紹介された。さらに飲食店・風俗店で働くフィリピンやタイからの女性たちが増え始め、それぞれにコミュニティが形成された。とくにフィリピンではカトリックの信徒が多く、カトリック教会を核に複数のフィリピン人コミュニティが存在している地域もある。

当時の外国人住民の日本での立場は、現在にもまして非常に脆弱であった。政府が受け入れを決めて処遇したはずのインドシナ難民や中国帰国者も、日本語の取得支援や就労へのサポートは充分とはいえなかった。さらにイラン・パキスタン・バングラデシュからの就労者は日本での滞在そのものが非正規であり、バブル経済の終焉で解雇や賃金の未払いも横行した。フィリピンやタイから

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

来た女性たちも厳しい状況に置かれており、仕事や住まいを失ったときにはコミュニティを頼りに友人・知人宅や宗教施設に避難したり、生活に必要な支援を受けたりしてきた。



フィリピン人コミュニティとNPOが共催で実施した健康診断会の様子
(1998年 田村撮影)

⁴ 外務省による公的な移民送り出しは、1972年のブラジルへの渡航まで続いた。

2-2 1990年代からリーマンショックまでの変遷

バブル経済による景気の活況と、非正規滞在者が30万人にもものぼる状況をふまえ、入管法を改正して外国人を受け入れようという議論が1980年代後半に活発化した。最終的には移民受け入れは時期尚早として、外国人の「いわゆる単純就労」は認めないとする閣議決定が下されたが、政府は1990年の改正入管法の施行と法務省令による入管法施行規則の改正で様々な例外措置を設け、人手不足解消を求める経済界からの期待に応えた。具体的には、当時経済が混乱していた南米から日系人を「ふるさと訪問」という名目で受け入れと就労を認め、「芸能人」として招聘してフィリピンパブなどの飲食店で働くことを認め、日本の高度な技術を学ぶ「研修生」として製造業などに従事することを認めた。

外国人人口の増加により、外国人を対象とした産業も存在感を増すようになる。当初は国際電話や海外送金を業とする企業を中心だったが、食材や雑誌など母国の商品を扱う店舗や貿易会社、さらには衛星放送で独自のチャンネルを持つエスニックメディアも登場し、外国人の生活に欠かせない社会インフラとなっていった。外国人を対象とする産業の興隆は、外国人コミュニティにも影響を与えた。ニュースレターへの広告掲載やイベントへの協賛などでコミュニティの活動を経済的に支え、また店舗やメディアを通してコミュニティの存在をより多くの潜在的なメンバーに知らせることもできるようになった。

一方、主要な外国人労働力が非正規就労から合法就労へ移行したことや、派遣法の改正などの影響もあって、外国人の雇用は人材派遣会社による仲介に大きく依存するようになった。派遣会社は就労先の紹介の他、住居の手配や健康保険、子どもの教育などの手続きも代行するようになり、従来の外国人コミュニティが担ってきた役割を代替し始めた。しかし、派遣会社に依存する生活は、

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

職を失うと住まいや教育の機会も失うこととなり、生活そのものに困窮する状況となる。とりわけリーマンショックで生じた混乱は、派遣会社への依存度が高かった南米日系人たちの生活を混乱に陥れることとなった。

こうした窮状のなかから立ち上がった外国人コミュニティもいくつか見られた。例えば岐阜県美濃加茂市の「ブラジル友の会」は、自らの子どもへの学習支援活動を機に立ち上がったコミュニティであるが、NPO 法人として組織化し、自治体からの委託を受けて生活相談や就労支援に乗り出した。自治体や国際交流協会なども、外国人コミュニティと連携し、生活支援や情報提供を行うようになった。



「ブラジル友の会」（岐阜県美濃加茂市）が主催する外国人向け交通安全教室の様子（2010年ブラジル友の会提供）

2-3 外国人の多様化とインターネット時代の外国人コミュニティ

1990年の改正入管法施行から一貫して増え続けてきた在留外国人数は、リーマンショックの影響で2009年に初めて減少し、さらに東日本大震災や原発事故の混乱で減少が続いた。しかし、失業してもなお日本に残り生活を続ける外国人住民も少なくなく、自治体などではこれまでの「出稼ぎ労働者」という認識を改め、「生活者としての外国人」として視点を置き換えて対応するようになると、外国人コミュニティへの期待はさらに高まっていった。在留外国人数も2013年からは再び増加に転じ、2015年からは過去最高を更新し続けている。

2010年代の外国人の状況は、「3つの多様化」にまとめられる。1つは「国籍の多様化」である。1990年以降増えてきたブラジルやペルーが占める割合は減少し、最近ではベトナムやネパールといった新たな国からの来日が急増している。国籍が異なるということは、文化や習慣も異なり、社会とのつながりにおいて配慮すべきことも多様になる。2つめは「在留形態の多様化」である。近年は「技能実習生」や「留学生」として来日する外国人が急増しているが、日系人として来日しリーマンショックを乗り越えて日本に留まるブラジル人やペルー人も暮らしている。以前ほど多くはなくなったが、配偶者として新たに来日するアジアからの女性はいまでも少なくない。出身地が同じでも在留形態がちがえば、直面する課題も異なる。3つめは「世代の多様化」である。在日コリアンや華僑だけでなく、1980年代に来日したフィリピン人女性たちももう孫がいる世代となっている。永住者資格を新たに取得する外国人は2000年代以降、毎年2～3万人で推移しているが、永住するということは、子どもや親の呼び寄せ、また本人の高齢化などで新たな課題に直面する。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

外国人の多様化は、外国人コミュニティの多様化も促す。日本の自治会に若い世代が加入しなくなっているのと同様に、古くからあるフィリピン人コミュニティでは最近担い手が不足しているという声も聴く。今後もさらに多様な在留資格で来日する外国人が増えることも予測され、これからの外国人コミュニティは出身地や血縁以外の共通の利害に基づいて形成される「アソシエーション」としての側面が強くなるのではないかと予想される。

さらにインターネット環境の整備やIT技術の発展、またLCCの増加によって、国際間の移動のハードルが大きく下がっており、国境を越えて働くこと、暮らすことの意味も変化しつつある。以前は手に入りにくかった母国の情報もインターネットですぐに、無料で手に入るようになると、同国人を経由してした母国の情報に触れることができなかった時代とは外国人コミュニティへの期待は大きく変化していく。

また海外の企業からインターネットで仕事の依頼を受け、受け取る報酬も本国から銀行を通じた送金ではなくネット上のポイントなどで対応できるような時代となってくると、「労働力」や「移民」の定義も揺らいでくる。外国人コミュニティも Facebook や Twitter 等のソーシャルメディアを活用し、メンバーが日本にいなくても活動に参加したり、日本社会とのコミュニケーションも幅が広がったりしている。



東京の留学生たちで組織する NPO 法人「永徳堂」の Facebook ページ

3. 外国人コミュニティの機能

次に外国人コミュニティが果たしている機能について、日本の高度経済成長期に見られたコミュニティ政策との比較から整理を試みる。

日本で「コミュニティ」という言葉が議論されるようになったのは、高度経済成長期以降のことである。1969年に国民生活審議会に設けられた「コミュニティ問題小委員会」の報告書では、農

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

村から都市への人口移動で新たな住民となった都市生活者たちが地縁組織を旨とする従来の地縁組織でカバーされてきたサービスから漏れたり、職住分離の進展で従来の地縁組織が機能しなくなったりしたことが、青少年の非行や子どもの教育、高齢者の孤立などが顕在化する背景にあると分析。こうした新しい都市住民の「コミュニティ不在」に関する問題を6点にまとめている（図表1）。またこれからのコミュニティは「自主性と責任を自覚した個人および家庭が生活の場を介して人間としての相互信頼の基盤の上に、各種の共通目標を実現するための集団」であり、「個人や家庭のみでは達成し得ない地域住民の様々な要求を展開する場として、取り残された階層を含め人間性の回復と真の自己実現をもたらすものである」としている。

図表1 高度経済成長期の日本での地域共同体の崩壊およびコミュニティの不在によって生じた問題

- ① 健全な余暇利用施設や相談相手がないままに非行化する青少年の増加、幼児の戸外活動における危険の増大
- ② 「鍵っ子」の増加による家庭内外でのしつけの機会の喪失
- ③ 退職後、家族からも離れ、孤独な余生をおくる老人の増大
- ④ 労働時間の短縮や家事労働の節減によって得た余暇を人間性の回復に活用できる余暇施設や活動の組織の不足
- ⑤ 公害や交通事故など地域生活をおびやかす障害の増大
- ⑥ 急病人が出た際などその処置に困る場合が多い

出典：国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員『コミュニティ生活の場における人間性の回復』（1969年9月29日）

* 主旨を損なわない範囲で文言は修正した

これらの問題は日本にきた外国人が抱えている問題とほぼ同じであり、当時の日本での地方から都市への人口移動をそのまま国境を越えた人の移動へ置き換えてみると、問題へのアプローチとしての外国人コミュニティの役割やホスト社会との関係性構築のためのヒントを見いだすことができる。

ここでは高度経済成長期の日本における地方から都市への人口流入期に見られたコミュニティ不在による問題と、その後の自治体などによって提供されたコミュニティ施策を参考にしながら、マズローの欲求5段階説⁵に沿って外国人コミュニティに期待されている機能を5つに分類し、機能毎に現状や今後への期待を整理する。

⁵ 人の行動における動機について欲求階層説や自己実現、至高経験などを研究して、「人間性心理学」を確立した。欲求5段階説は「人間は自己実現に向かって絶えず成長する生きものである」と仮定した上で、人間の基本的欲求を低次から、①生理的欲求（physiological need）、②安全の欲求（safety need）、③所属と愛の欲求（social need/love and belonging）、④承認の欲求（esteem）、⑤自己実現の欲求（self actualization）に分類したもの。A.H. マズロー『人間性の心理学』（小口忠彦訳 1987 産能大出版部）

3-1 危機的な状況へ対応する機能

言葉や制度、習慣が異なるなかでの生活は、本来本人が持つ能力が発揮できず、極度に脆弱性が高い状況となる。来日後や失業、災害などで危機的な状況に直面した同国出身者らに、衣食住への支援や情報提供、相談支援や緊急時のシェルターの提供といった活動を行う外国人コミュニティは多い。会費を集め、日本でいう「講」のような仕組みを持つコミュニティもある。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

リーマンショックや東日本大震災では、そうした外国人コミュニティの機能が数多く発揮され、地域を越えた連帯が各地で見られた。外国人による「防災リーダー」の育成や災害時の連絡網づくり、さらには自治体と連携した通訳ボランティアの登録や派遣を行う外国人コミュニティも存在しており、近年の相次ぐ災害を受け外国人の間でも防災への関心が高まっていることを感じさせる。

3-2 より良い暮らしへのニーズに対応する機能

来日し当面の生活が落ち着くと、より良い暮らしを求め転居や転職を考える外国人や、自動車や住宅を購入する外国人も現れる。また永住者資格を持つ外国人が在留外国人全体の4割を超える現状⁶となり、母国からの子どもや親の呼び寄せに加え、本人の高齢化に伴う福祉ニーズも多様化しまた増大している。

危機的な状況への対応は人道的な観点から自治体などでも取り組みが進んでいるが、外国人の経済的な安定やより良い暮らしへのニーズへの対応は、外国人コミュニティの機能として期待が高い項目といえる。具体的には、各地で散見されるようになった外国人コミュニティによる日本語教室やファイナンシャルプランナーを招いての生活設計のための研修会の開催、子どもの進学や自らの転職についての「先輩」外国人による相談会や経験談の共有といった取り組みが、さらに広がっていくことが期待されている。

⁶ 2018年6月末現在の在留外国人統計より。特別永住者326,190人と永住者759,139人の合計は在留外国人総数2,637,251人の41.2%にあたる。

3-3 帰属意識を確認し文化を保持する機能

インターネットの普及で母国の情報が簡単に手に入るようになったり、家族との連絡もテレビ電話が無料でできたりする時代になり、いわゆる「望郷の念」も変化しつつある。しかし自分の言語を話したり、子どもに承継したりする欲求や、馴染みの料理や雰囲気を味わうためにエスニックレストランに出かけたいという気持ちは、どれだけ技術が進化しても残り続ける。

母国で盛んなスポーツに身を興じたり民族舞踊や文化的な活動を披露したりする機会を提供することも、外国人コミュニティにとって重要な機能となっている。1970年代に日本の各地で「青少年会館」や「勤労者センター」が設置され、自治体やその外郭団体、また地域住民の手による様々な活動が展開されたが、外国人コミュニティの場合は教会やレストランなど日ごろから核になる施設を利用して、母国の独立記念日のパーティを開いたり、季節のイベントを開催したりしている。

3-4 ホスト社会による承認の対象となる機能

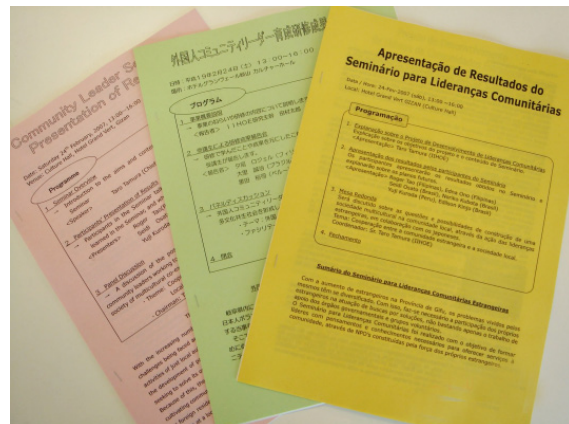
人は社会から承認されていると感じることで、不安から解放されより多くの能力を発揮することができる。ホスト社会の側からは、地域で暮らす外国人の存在を承認しているという意思表示を示すことが重要だが、日々の生活でひとりひとりの住民にその意思を伝えることとともに、集

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

団としての外国人コミュニティにも地域社会の様々な行事や協議の場への参画を促し、この地域社会の一員として受け入れていることを示していくことが必要であるが、ホスト社会からの呼びかけの対象として外国人コミュニティが存在していることも重要となる。

外国人コミュニティの存在は地域に外国人住民の存在や直面する課題を顕在化させ、ホスト社会側に課題の解決を促したり、ホスト社会と外国人との間にブリッジをかけたりする効果もある。

集団としての外国人コミュニティが形成されることで、支援の対象としての個の外国人から、ホスト社会と対等な関係を構築する対象としての外国人コミュニティへと進化していくイメージを、外国人の側とホスト社会の側の双方が持つことが重要だ。例えば、外国人コミュニティが地域のイベントなどに参画する機会を提供したり、異なるコミュニティのリーダーたちが集まって相互に課題を共有したり、リーダー育成のための研修を自治体が主催することで、外国人コミュニティ側には自らの存在を承認されていると感じられる機会を提供したり、まだコミュニティが形成されていないグループが他のコミュニティを見て自らもコミュニティを形成しようというモチベーションにつなげたりすることができる。



岐阜県が2006年度に開講した「外国人コミュニティリーダー養成研修」のチラシ（田村撮影）

3-5 地域の活性化やグローバル化へ貢献する機能

外国人コミュニティが自らの利益の追求の段階を越え、ホスト社会や出身国への貢献を通して地域全体の利益の実現に自らのコミュニティが力を発揮することが、マズローの欲求5段階説で最上位に位置する「自己実現の欲求」のコミュニティに置き換えた段階といえるだろう。また、日本が本格的な人口減少社会に突入しさらなる外国人受け入れや地球規模での持続可能な社会のあり方が問われているなか、外国人コミュニティが強みを活かして地域に貢献することへの期待も高まっている。

高度経済成長を経て地方出身の青少年や家族から孤立した高齢者、子育て中の女性たちが「コミュニティセンター」などで活動の場を獲得し、コミュニティを形成しながら地域で存在を承認されると、次にまちづくりや福祉、教育など分野別の総合計画や審議会の際に出席する機会を得、地域全体の利益のために活躍してきた。外国人コミュニティも同様にそうした段階的な成長イメージを描いていくことができれば、分断されることなく社会がまとまりをつくっていくことが可能となり、ひいては外国人コミュニティ自信の利益にもつながっていく。

4. ホスト社会に求められること

ここまでは主に外国人住民の視点から外国人コミュニティの経緯や機能を整理してきたが、次に

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

ホスト社会から見た外国人コミュニティへの関わりについて、福祉分野でのケースワークの手順である「調査」「診断」「処遇」の3つの視点から順にポイントを整理する。

4-1 外国人コミュニティの把握について（調査）

国籍や年代、在留形態の多様化が進展し、また数も増えている外国人住民の現状について、統計などから変化を把握するとともに、教会やレストランなど、外国人コミュニティの核となる施設を訪問し、潜在的なものも含む外国人コミュニティの全体像の把握に努めることが、自治体やNPOなどホスト社会側に求められる最初の一步となる。外国人を雇用する企業や留学生が在学する大学、外国人が多く暮らす地域の民生委員やマンションのオーナーなどに話を聴くことも有効だ。

外国人住民のニーズ把握のため、住民基本台帳のデータから抽出した名簿に郵送でアンケートを送る自治体が多いが、とくに外国人住民については日ごろから住民との間に信頼関係がある自治体でなければこの方法で正しくニーズを把握することは困難である。外国人住民からは、「いつも役所から届く中身のよくわからない封筒」がポストに入っていたら「封も開けない」という話をよく聴く⁷。地域の状況を正しく知るには、足で稼ぐしかない。それも1度だけ訪問するのではなく2度3度訪問し、信頼関係がある程度構築できて初めて、本当の様子が見えてくる。

地域全体で何人の、どんな国籍や在留資格の人が何人くらい暮らしているのかは、自治体が持つ住民基本台帳の情報でつかんでおきたい。2012年7月の改正入管法および改正住基法の施行で、以前の外国人登録制度は廃止され、外国人も市区町村に住民登録するようになった。外国人登録法の目的は「外国人の公正な管理」であり、自治体が住民サービスのために外国人登録データを活用することは、厳密には目的外使用となるので議会の承認が必要だったが、住民基本台帳法の目的は「住民の利便の増進」であり、自治体職員が外国人住民の利便の増進のため、地域のどんな国籍のどんな在留資格の外国人がどのあたりに暮らしているのかを把握して施策の参考とすることは、法の目的にもかなうものである⁸。また、雇用が不安定な外国人住民は日本人住民と比べると転居が多い。新規の来日も盛んになっており、半年に一度は住基データを確認し、地域で暮らす外国人の基礎的な統計を確認しておきたい。

さらにここ数年は、観光客向けの短期ビザの要件が緩和されており、住民登録の必要はないが地域に1～2ヶ月滞在している外国人も増えている。滞在先もいわゆる民泊施設で、外から見ただけでは一般の住居と変わらない場合もある。滞在が長期になればゴミも出るし、体調を崩すこともある。こうした民泊施設の管理に留学生や永住者がアルバイトや仕事として関わっていることも少なくない。外国人コミュニティの様子がわかれば、実態がつかみにくい訪日外国人の動向も見えてくる。どんな外国人がどんな生活を送っているのか、大まかな全体像を知っておくことが、多文化共生への第一歩である。

⁷ 2010年に筆者が関わった事例から。地域事情の似た2つの自治体で同じ内容のアンケートを外国人住民に郵送したところ、普段から多言語化した広報を定期的に郵送している自治体の方がアンケートの回答率が高い傾向が見られた。

⁸ 個人情報を省いた状態で、小学校区毎の国籍別・在留資格別の在留外国人数を自治体内の国際交流協会と共有している市（例：熊本市）もあるが、残念ながら実際の運用では、同じ役所の中でも部署が異なると個人情報保護に抵触するので外国人の住基データは開示できない、と拒否されてしまうという声を筆者はよく耳にする。

4-2 コミュニティを視野に入れた施策の検討（診断）

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

これまでの地域における外国人住民施策では、外国人を主に「支援の対象」とみなし、個の外国人への情報提供や相談支援を直接自治体や国際交流協会が実施することに主眼が置かれていた。そうした施策の必要性がゼロになることはないが、これからは「担い手としての外国人」という視点からも、外国人コミュニティとの連携・協働を施策に打ち出していく必要がある。地域で外国人コミュニティが前節で整理したような機能を発揮していけるよう、必要な施策を検討したい。

施策に求められる視点については、2006年3月に総務省国際室がとりまとめた「多文化共生推進プラン」が参考になる。同プランは多文化共生を「国籍や文化の異なる人々が互いのちがいを認めあい、対等な関係を築こうとしながらともに生きていくこと」と定義し、自治体が計画的・体系的に多文化共生の推進に取り組むことを促したものだ。施策の柱として「コミュニケーション支援」「生活支援」「地域づくり」の3つと、これらの施策を推進するための「推進体制の整備」のあわせて4つを示しており、自治体に多文化共生推進のための計画や指針、条例などの策定・制定を求めた。総務省がプランを通知して10年以上が経過し、多文化共生について総合計画や国際化指針等で言及している自治体は4割を超えている⁹。

施策の検討のプロセスも重要だ。地域のステークホルダーが策定プロセスに参画できるよう委員会などの検討の場を設置し、外国人コミュニティのリーダーやリーダーになる可能性のある外国人住民が参加できるよう、委員に就任してもらったりヒアリングの機会を設けたりする必要がある。このときに気をつけたいのは、外国人住民へのアプローチの方法である。日本語が堪能な外国人の「キーパーソン」を見つけ、自治体などが同国人への情報提供を託したり、外国人のニーズや意見の聴取を依頼したりすることがあるが、そうした行為は特定の個人の力を強くさせてコミュニティ内のバランスを崩すことがある。また窓口役を期待され続けることに疲れ、日本社会や外国人コミュニティとの関係を断ってしまうキーパーソンを筆者は少なからず見聞してきた。こうした行動は結果的にコミュニティ形成を阻害する要因となることもあり、注意が必要だ。

外国人住民による施策形成プロセスへの参加方法として、1990年代後半に各地で試みられた施策に「外国人住民代表者会議」がある。外国人への地方参政権が認められないなか、川崎市が1996年に条例で初めて設置を決め、その後各地で類似の施策が広がった¹⁰。川崎市の「外国人市民代表者会議」で第1期と2期の委員長を務め、長年、在日コリアンコミュニティのリーダー的存在だった李仁夏¹¹は、「それぞれの文化の個別の背景・現象・ニーズの理解が尊重されつつも、それが多文化を構成する社会に向かっては、普遍的次元の発信にならなくてはならない」とし、会議に出席する者は出身国の代表として自分のコミュニティの利益を誘導したり外国人の利益だけを追求したりするのではなく、川崎市全体の未来に資する施策について議論しようと呼びかけている¹²。

この会議は地方参政権のない外国人住民が市政に参画するための仕組みとして設置されたものであり、外国人コミュニティがこれまで逸失してきた利益を取り戻し、過去の清算を強く要求するという道もあったかも知れない。しかし李仁夏はそのような方向は目指さず、地域全体の利益を追求しようと呼びかけた。

こうした寛容と共生の思想を背景に持つ外国人コミュニティを対等なパートナーととらえ、協働する機会を創出することがホスト社会の側に強く求められているのだが、その川崎市でいまでも誤解と偏見に基づくヘイトスピーチが続いているのは残念な限りだ。共生社会の実現には、ホスト社会に正しい認識を広め、差別を解消するための施策も不可欠であり、ホスト社会と外国人コミュニティの双方がともに地域全体の未来に資する施策を検討しようという強い意志を示すことが重要である。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

⁹ 総務省国際室 2018 年 4 月調べ。

¹⁰ 都道府県では神奈川県、兵庫県など、政令市では京都市、神戸市、浜松市等が設置したが、条例による設置は川崎市のみで、他は要綱による設置となっている。

¹¹ 李仁夏（1925～2008）在日大韓基督教会川崎教会の牧師として長年、在日コリアン等が多く暮らす同市桜本地区で活動し、川崎市が全国に先駆けて公務員採用の国籍条項の撤廃したり、条例に基づく「外国人市民代表者会議」を設置するきっかけをつくった。

¹² 李仁夏「外国人市民との共生の街づくり - 川崎市外国人市民代表者会議の設置経緯とその意義」『中央大学政策文化総合研究所年報』4号（2000年）および2001年12月に筆者が大阪で同氏と出席した会合での会話より。

4-3 外国人コミュニティによる地域参画（処遇）

施策を実現するプロセスもまた、外国人コミュニティとの協働により実現されるのが理想的だ。アメリカやカナダ、オーストラリアといった伝統的な移民国家だけでなく、欧州各国でも外国人コミュニティに向けた施策を提供する現場では外国人コミュニティが活躍している場合が多い。例えば、自治体を実施する多言語での相談窓口の運営や、外国人住民を対象とした就労支援プログラムなどを、自治体から外国人コミュニティが運営する NPO 等へ委託して実施している事例は多い。さらに外国人コミュニティの出身者が寄付をしてそうした活動を下支えしているが、政府や自治体は優遇税制を整備して NPO 等への寄付を促しており、間接的にはあるが、自分たちに必要なサービスを提供する主体に選択して納税するような資金の流れとなっている。



サンフランシスコ市にある日系人向けデイケアセンターが主催するランチプログラムの案内板（1998年 田村撮影）

日本でも NPO 法の施行や公益法人制度改革により、市民が法人格を取得して自治体などと契約したり、寄付を集めたりしてサービス提供の担い手になることが容易になった。公的な施設の管理運営を民間の事業者へ委託する指定管理制度も各地の施設で広がっている。指定管理施設は全国で 8 万件近くになっており¹³、なかには外国人コミュニティが活動できる施設を指定管理施設として新たに自治体が整備する事例もある。

例えば神戸市は 1928 年に「国立移民収容所」として市内に建設され、ブラジルなどへ多くの移民を送り出してきた歴史的な建物を 2009 年に「移民ミュージアム機能」「在住外国人支援機能」「国際芸術交流機能」の 3 つの機能を持つ「海外移住と文化交流センター」として整備したが、神戸を中心に日系ブラジル人たちが組織する NPO 法人「関西ブラジル人コミュニティ」が他の 3 団体とともに指定管理者として運営に参画しており、「在住外国人支援機能」を担当している。自らの祖父母たちがブラジルへ出発する前に滞在した施設を活動拠点とすることで自らのルーツを感じ、また同じ場所で日本語やポルトガル語を学ぶ機会を提供することは意義深い。

¹³ 平成 27 年 4 月 1 日現在、全国で指定管理者制度が導入されている施設は 76,788 施設。総務省自治行政局行政経営支援室『公的施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』（平成 28 年 3 月）より。

5. ソーシャルキャピタルとしての外国人コミュニティ

本稿の最後に、これからの日本における多文化共生社会の形成と外国人コミュニティへの期待について、3つの視点からまとめる。

5-1 企業や大学とも連携した多様な担い手の育成

本格的な人口減少社会の到来により、人手不足に悩む企業が大量に外国人を雇用し、これまで外国人住民と縁のなかった地域がある日突然、外国人集住地区になる例が近年増加している。島根県出雲市や石川県小松市などでは、たった1つの工場に2,000～3,000人の外国人が人材派遣会社を通じて呼び寄せられ、就労している。北海道のオホーツク沿岸や広島や岡山の瀬戸内沿岸などでも、水産加工や造船業に技能実習生として中国やベトナム、インドネシアなどからの外国人が就労している。北海道ではこのほかにも、訪日外国人観光客向けのリゾート施設で働く外国人が住民の2割を超える自治体も出現している。

地方都市での数百、数千人規模での外国人の急増は、日本語教育や通訳の確保、子どもの教育や医療の面で体制整備が追いつかず、外国人住民にとって心許ない状況となる。また地域住民にも少なからず驚きと不安が生じることは避けられず、自治体は受け入れ企業やその企業と取引のあるメーカーや流通企業のCSR（企業の社会責任）担当者などとも連携して、外国人住民と日本人住民双方が安心して地域での暮らしを続けられるよう、必要な施策や予算措置を講じるべきだ。

2019年春からの改正入管法の施行に併せ政府は2018年末に「総合的対応策」として、全国100カ所での相談センターの開設や日本語教育の充実等、130を超える施策を示したが、実際には地域でそうした事業に従事できる人材が不足している。予算を急増しても、日本語教師や通訳は一朝一夕には増えない。自治体は地域の未来像をしっかり見据え、大学や受け入れ企業と連携しながら、多文化共生社会に必要な人材を5年、10年の時間をかけて育成するとともに、低賃金の非常勤嘱託職員といった不安定な身分ではなく、専門性を持つ人材として相応の待遇で採用し、地域の未来を持続可能なものとする体制を整えることが求められている。

人材の確保に際しては、日本人で語学が堪能な人に協力を仰ぐだけでなく、今後は日本語が堪能な外国人を「支援の担い手」ととらえ、外国人コミュニティと連携しながら、地域の課題を解決することが肝要だ。例えばベトナム語やネパール語のニーズが各地で高まっているが、ベトナム語やネパール語に堪能な日本人を探すのは至難の業だ。人口が増えているベトナム人やネパール人のなかから日本語に堪能な人を探すことや育てることを視野に入れ、企業や大学とも連携した外国人コミュニティとの新たな関係の構築を進めたい。

5-2 訪日外国人コミュニティとの相乗効果

災害による一時的な減少は見られるものの、2010年代に入ってから日本を訪れる外国人観光客は増え続けており、地域経済にとって見逃せない存在となっている。ビザ要件の緩和など日本側の努力も多少は寄与しているが、最も大きな増加の背景はアジアの経済成長であり、今後も堅調に伸びていくと推測される。観光客というと団体がバスで移動してホテルに宿泊するというイメージが強いかもしれないが、2017年に日本を訪れた外国人の71.4%が個人手配であり、団体ツアーに参加したのは19.5%と2割を切っている¹⁴。ウェブサイトから自分の言語で航空券を買い、世界中の

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

レンタカーや宿泊先も予約できる時代である。アパートを「民泊」し、1ヶ月滞在している旅行者も少なくない。

訪日外国人向けにサービスを提供している店舗や施設のスタッフも、外国人が多く就いている。筆者が先日、インタビューした留学生は、日本人から7軒の民泊施設の管理を委託され、予約や部屋、鍵の管理を行っていた。またある市の防災担当者によると、防火設備の点検に訪問する店舗で店員もオーナーも日本語がわからず、ときにはビルごと外国人が所有している物件もあり、点検がままならないことが増えているという。訪日外国人増加による経済効果への期待は高まっているが、日本社会にありながらその実態は正しく把握されているとはいえない。短期滞在のビザの期限のなかで訪日外国人向けのサービスに就労し、出入国を繰り返している外国人もいる¹⁵。開業の届け出も従業員の雇用や飲食店として必要な諸手続もしていない事業所は相当数あると見られ、このままでは日本社会とは隔離された存在となってしまうかねない。

訪日外国人による地域経済への影響を安定的で持続可能なものとしていくには、外国人コミュニティの存在は欠かせない。2001年の同時多発テロを機に、安全な観光先を探していたオーストラリア人から人気を得、現在は香港や中国、タイなどアジアからも多くの外国人観光客が訪れるようになった北海道のニセコ地区には、宿泊施設やレストランなどで働く従業員や家族など、1,000人を越える外国人が住民として暮らしている¹⁶。2011年にはニセコ町が閉園した保育園の施設を提供し、札幌にある北海道インターナショナルスクールの分校も開校した。さらにこの分校では、夏休みや春休みに日本人の子どもを対象とした1週間のサマースクールも実施し、観光ニーズをつかんでいる。筆者が2013年に訪問した際は、台湾人の子どもたちがサマースクールに参加していた。

従来、外国人学校への支援は多文化共生施策の一環として行われてきたが、観光ニーズにも対応することで新たな観光客を呼んだり、滞在期間の長期化や旅行中消費の増大にも貢献することもでき、学校経営の安定化も期待できる。多文化共生施策と訪日外国人施策を一体化し、外国人コミュニティと連携しながら新たな観光ニーズを掘り起こすことで、これまで単独では難しかった住民向けの医療通訳や日本語教育、地域生活のオリエンテーションなども施策や事業として展開できる可能性が広がる。地域で暮らす外国人コミュニティと訪日外国人取り巻くコミュニティの双方の課題を解決し、相乗効果を生み出す流れを期待したい。

¹⁴ 観光庁「訪日外国人消費動向調査」2018年8月より。日本を出国する訪日外国人（1年以上の滞在者、日本での居住者、日本に入国しないトランジット客、乗員を除く）を対象に行った聞き取り調査。

¹⁵ 旅行者として渡米し、ニューヨークやロサンゼルスのレストランで働く日本人も相当数存在するのと同じ構図である。

¹⁶ 法務省『在留外国人統計』2018年6月末現在より、倶知安町（871人）とニセコ町（286人）の合計。

5-3 地域の担い手としての認識の再共有

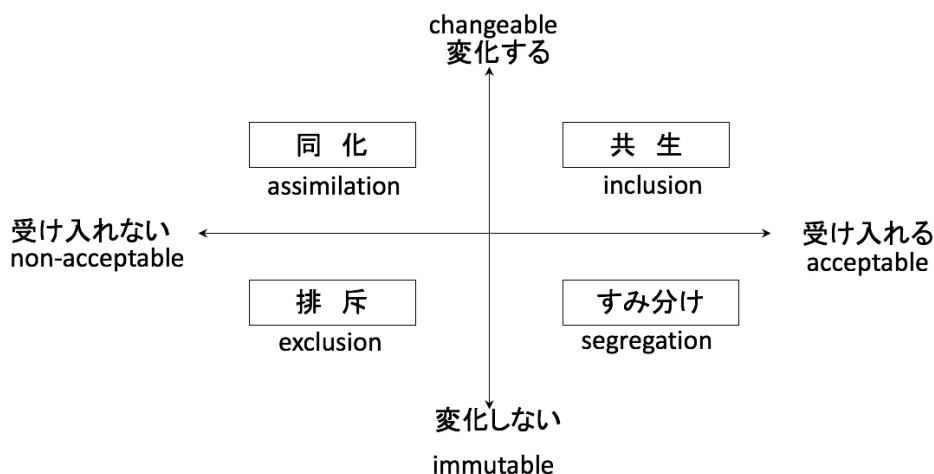
日本の人口減少がいよいよ本格化するなか、相対的に人口が若い外国人コミュニティの存在感は今後も増していくことが予測される。この傾向は外国人が集住する公営住宅で顕著である。日本の公営住宅はそもそも低所得者向けの保護的な施策として提供されている背景があり、生活保護世帯率も高く住民の自治によるコミュニティ形成は容易ではない。こうした地区ではすでに自治会やPTAの役員を務める外国人が登場しており、今後も増えてくものと思われる。これまでは外国人コミュニティのリーダーだった人が、これからは日本人を含む地域全体のリーダーとしても活躍していく姿が、今後日本の各地で見られるようになるだろう。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

地方では、例えば住職のなり手がいない寺や職人が少なくなった伝統産業などでも、外国人が後継者として職に就く事例が増えている。住職や職人となった外国人たちに話を聴くと、外国人が唱えるお経を「ありがたい」と言って聞いてくれる檀家の存在や、新しい商品の提案を聞き入れ役員にまで登用してくれる経営者の姿に本人たち自身が驚くほど、地域が彼らの存在を受け入れている様子がわかる。巷間言われている「日本では外国人は地域に受け入れられない」というのは、ただの先入観にすぎないのではないかさえと感じる。

外国人が増えることに対する漠然とした不安を払拭し、各地で芽生えている共生への事実をしっかりと受け止め、広く共有していくことが必要だろう。図表2は、ちがいとめぐる社会の対応について、ちがいを「受け入れる」か「受け入れない」か、またちがいを持つものが「変化する」と考えるか「変化しない」と考えるかの2つの軸で分類したものである。外国人は受け入れない、外国人は外国人として永遠に変化しないと考える社会は、この図で言う左下の「排斥」のポジションをとる。一方、外国人に日本人のように振る舞うことを求める社会は、左上の「同化」社会といえる。これまでの外国人受け入れは、この「同化」への期待を前提としたものだった。これからは右の上、「共生」を指向する取り組みへと視点を置き換える必要がある。ちがいを受け入れるだけでなく、ホスト社会も変化しながら、互いに暮らしやすい社会を形成していくという視点だ。これまでのありように固執しては、新しい人にチャンスが与えられないばかりか、社会そのものの持続が困難になる。外国人も地域の担い手であるという事実を、地域の構成員の多くが認識できるような機会を増やしていく必要がある。

図表2 ちがいをめぐる社会の対応



これからの過酷な人口変動の時代に生き残ることができるのは、外国人、日本人という垣根を越え、ともに地域の未来を創造していこうとする人に開かれた社会だけだ。そのなかで外国人コミュニティの存在は、グローバル社会と地域を結びながら未来を切り開く、社会の欠かさざるソーシャルキャピタルといえよう。

2019年春の改正入管法施行が大きな歴史的転換点になるかどうかは、外国人側の努力にのみ依存するのではなく、これまでの日本における外国人受け入れの歴史を改めてふりかえり、地域が外国人コミュニティとの良好な関係をしていこうという態度を示すかどうかにかかっている。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

参考文献

- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員『コミュニティ-生活の場における人間性の回復』(1969年9月)
- 外国人地震情報センター編著『阪神大震災と外国人』(明石書店、1996)
- 田村太郎『多民族社会ニッポンとボランティア活動』(明石書店、2000)
- 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書』(2006年3月)
- 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007』(2007年3月)
- 中野裕二『川崎市外国人市民代表者会議の10年：議事録から読み取れること』(駒澤法学 7-1、2007年9月)
- 吉富志津代『多文化共生社会と外国人コミュニティの力』(現代人文社、2008)
- 多文化共生キーワード事典編集委員会編『多文化共生キーワード事典 改訂版』(明石書店、2010)
- 近藤敦編著『多文化共生政策へのアプローチ』(明石書店、2011)
- 安里和晃編著『労働鎖国ニッポンの崩壊 人口減少社会の担い手はだれか』(ダイヤモンド社、2011)
- 駒井洋監修『東日本大震災と外国人移住者たち』(明石書店、2012)
- 熊本市国際交流振興事業団「2016 熊本地震外国人被災者支援活動報告書」(2016年10月)
- 田村太郎「多文化共生の時代における災害時対応」(『消防防災の科学 No.130 2017 秋季』、一般財団法人消防防災科学センター、2017年11月)