

第1章

第6回研究会講演・議事録 「グローバル化する地域における 社会的包摂とコミュニティ形成」

はじめに

2021年8月25日に開催した第6回研究会では、「グローバル化する地域における社会的包摂とコミュニティ形成」をテーマとして、日本において比較的早くから外国人住民が多く居住するようになり、地域社会のグローバル化に向き合ってきた地域の事例について、ゲスト講師より話題提供をいただき、外国人を含めたコミュニティ形成のあり方について議論を行うこととした。

1 話題提供「可児市の外国籍市民施策の取組み」

ゲスト講師：可児市市民部人づくり課 若尾真理氏

(1) 可児市の概要・可児市における「外国籍市民」の概要

岐阜県可児市は、名古屋圏のベッドタウンとして昭和40年代から住宅団地が造成されて人口が増加し、2021年4月1日現在で101,249人、そのうち外国人は7,880人、比率は約7.8%である。

可児市では多文化共生推進計画（第3期）において、可児市に住民票を置いている外国人の方を「外国籍市民」と統一している。行政サービスには国籍の違いによる差異はないが、多文化共生施策を推進する際など、対象者を明確にする必要があるときは、実数を把握できる「外国籍市民」と表記し、対象者が把握できない概念的な用語を行政用語では使わないこととしている。

平成2年の改正入管法の施行、平成5年の技能実習制度の創設により、可児市の外国籍市民が急激に増え、リーマンショックによって減少した時期もあったが、令和2年には8,073人と過去最高となった。国籍別では多い順にフィリピン、ブラジル、ベトナムとなっている。

市内北部に立地する大手企業の工場に近く、民間の集合住宅等が多い地区に、外国籍市民は多く住んでいる。年齢構成は、20代から40代が多くなっている。

(2) 教育支援・不就学ゼロへの取組み

外国籍の子どもの不就学が全国的な課題となり、2019年に文部科学省が初めて実施した全国調査では、不就学の可能性のある子どもは15.7%であった。可見市では、全国調査に先駆けて2003～4年に外国籍家庭の全戸を訪問する調査を実施し、当時6.8%の子どもが不就学の可能性があるという結果であった。

可見市では2005年に外国籍児童・生徒の学習保障事業を開始し、適応指導教室「ばら教室 KANI」を開設した。2020年度には「第2ばら教室 KANI」を開設している。

日本での就学経験がない児童・生徒は、原則として指定学校に学籍を置いたまま「ばら教室 KANI」へ通室し、「ばら教室 KANI」において日本の学校のルールや基礎的な日本語学習を身につけてから在籍校に戻る。市内の各小中学校・ばら教室 KANI・可見市国際交流協会の3つの機関が緊密に連携し、もし不登校になったとしても、国際交流協会が受皿として機能する。

(3) 「可見市多文化共生推進計画」

可見市では外国籍市民の増加を受け、2000年度に「可見市国際化施策大綱」を策定、可見市国際交流協会を設立したのを始めとして、2011年度からは約5年ごとに可見市多文化共生推進計画を策定し、現在は2020～2023年を期間とする第3次計画となっている。

第3次計画では、「Ⅰ言語における共生」「Ⅱ子どもの教育における共生」「Ⅲ暮らしにおける共生」「Ⅳ地域社会における共生」の4つを施策の柱として、様々な事業が推進されている。そのなかで重

点政策として「やさしい日本語の普及」と「災害時の情報伝達の充実」が挙げられている。

● 質疑応答

阿部委員：ばら教室 KANI の設置に至る経緯はどのようなものだったのだろうか？

若尾氏：外国籍市民が増え始めた当初は、ブラジル人が中心であり、ブラジル人学校が近隣にあったことからそこに通う子どもたちが多かったが、徐々に日本の公立学校への通学を希望する人が増えてきた。その際、日本の学校に入ったとしても言葉が分からず、習慣も違うなかで、子どもたちも困っていたが、現場の教員たちも困難に直面し、現場からの声を受けてばら教室 KANI が立ち上げられたという経緯がある。

卯月座長：ばら教室 KANI 以外に、外国籍の母親や、未就学児童への対応はどのようなものがあるのだろうか？

若尾氏：就学前の子どもやその親に対して言語・文化・生活習慣などを教えることは、国際交流協会が担っている。小さい子どもがいる母親は子どもと一緒に言語などを学ぶ機会があるが、父親は働くことが中心で学ぶ機会を持つことが難しく、社会人に対する教育支援はほとんど提供されていない。一方で、福祉や社会的支援を求めて市役所の窓口に来る人は多く、通訳の職員が対応にあたっている。この点は今後の課題と認識している。

阿部委員：外国籍の住民とのコミュニケーションの難しさとして、具体的にはどのようなことがあるだろうか？

若尾氏：生活習慣や価値観の違いによって、コミュニケーションが難しいことが多い。例えば新型コロナウイルスの感染予防のため、家族以外の会食を控えてくださいと呼びかけても、家族と捉える範囲が広かったり、宗教行事と一体で会食が習慣化していたりして、個別に丁寧なやり取りが必要な場面があった。

岡井委員：外国籍市民の就業の状況はどのようになっているのだろうか？

若尾氏：外国籍市民の多くは、派遣会社を通じて工場・事業所で勤務している。経済状況の変化によって派遣労働者の雇用は調整されてしまうため、不安定であり、正社員になることも一般的には難しい。今般のコロナ禍でも派遣を取りやめになってしまった人が多く発生したが、外国人住民の立場に立って支援する派遣会社も多い。

藤井委員：滞在が長期化し、定住していくなかで外国籍市民との「共生」にあたっては、地域に從前から暮らす日本人に対してのアプローチも必要なのではないだろうか？

若尾氏：外国籍市民の多くは、転入当初は勤務先が借り上げた住宅や、同国籍の人たちでまとまって集合住宅に居住するケースが多いが、長く居住し家庭を築くなかで一戸建ての住宅を購入する人も多くなっている。意識調査などでも、可児市に長く居住したいという意向も多いので、自治会への加入促進など、コミュニティの形成のために取り組まなければならない。

「外国籍市民」と国籍で定義しているが、日本人と結婚して日本国籍を取得したが言語の習得が不十分であるなど、単に国籍だけでは定義が難しい場面も増えている。

2 話題提供「包摂・統合・共生の概念整理と川口芝園団地における共生に向けた取組みについて」

ゲスト講師：東京大学大学院博士課程 圓山 王国氏

(1) 多文化共生の概念

(ア) 「多文化共生」の背景・使用されるようになった経緯

日本においては、1970～80年代にアイヌ民族や在日コリアンに

よる異議申し立て運動の文脈において、「共生」という概念が使われ始めた。また、阪神淡路大震災における被災外国人に対する支援のために「多文化共生センター」が設立されたことをきっかけとして、「多文化共生」という言葉が広がることとなった。また、コミュニティを研究対象としている社会学者からは地域社会の問題対応の文脈における「共生」の概念、異質な文化集団の間の距離・関係性について提示されている。

一方で行政・政府の立場からは、総務省（2006年）の「地域における多文化共生推進プラン」で「国籍や民族などの異なる人々が互いの文化差異を認め合い、対等な関係を築き合いながら地域社会の構成員として共に生きていく」ことと位置づけられている。また近年では、外国人住民を支援される側として捉えてきた従来の見方を超えて、外国人住民の多様性を資源として地域活性化のグローバル化に生かしていく視点が重要であるとも指摘されている。

（イ）共生をめぐる概念・海外の移民政策の展開

海外の移民政策においては、当初は短期的に滞在する一時的な労働者としての政策（ゲストワーカー政策）から始まり、受け入れコミュニティへの同化を想定する同化主義、あるいは多様な文化的な差異を認める多文化主義と展開してきたが、近年欧州評議会は文化的な多様性を都市の活力や革新につなげていくための政策としてインターカルチュラリズムを掲げ、平等性・多様性を尊重し、住民同士が交流を取りながら分断しないことを重要な原則として、政策・プログラムを展開している。この考え方は、日本の自治体の政策にも影響しつつある。

多文化共生に関する多様な考え方・アプローチは、問題の所在とアプローチの対象を、個人・コミュニティ・社会の3つの領域に分け、それぞれの組合せによって整理できる。例えば個人の問題を解

決するために個人の生活を支援する方法もあれば、コミュニティを支援する方法もあるだろう。

(2) 包摂・統合・共生の概念整理・国際比較

(ア) 「社会的包摂」と「社会的排除」

「社会的包摂」は「社会的排除」に対応する概念として、1970年代のフランスにおいて失業率の上昇を背景として生まれた。社会的排除とは、貧困に限られず、経済的、社会的、政治的、文化的生活に十分に参加できていない状態を指す。1980年代には欧州共同体において、1990年代にはILO（国際労働機関）において社会的排除⇔包摂の概念が政策に取り入れられ、排除の要因となる貧困や剥奪といった不利な条件を多角的に理解し、それを改善していくプロセスであり、目的として包摂は捉えられている。

(イ) 欧州における「統合」と米国における「同化」

「統合」は外国人に関わる文脈で使われることが多い。社会的統合について探求したフランスの社会学者デュルケムは、集合意識という社会全体をつなげるような意識が社会を統合し、社会的統合が無いとアノミー（無規範状態）や紛争に繋がるとしている。米国では移民の文脈で「同化」が使われることが多いが、特に欧州の「統合」は20世紀後半以降に非欧州系移民が増加してきたなかで、従来の社会との分断に対する危機感から使われるようになってきた。文化的同質性という暗黙の了解があり、民族コミュニティは積極的に評価されるものではない。また、欧州の福祉国家の伝統から不平等の克服が重要であり、教育や労働に着目されることが多い。

(ウ) 包摂・統合・共生の相対的な概念比較

包摂・統合・共生のいずれも、不利な立場にある人々が社会への

参加の条件を改善するプロセスであるとともに、その目的となる、改善された状態を指す概念である。それぞれに社会的側面、経済的側面、政治的側面、文化的側面があり、「包摂」は不利な状況の改善に特に着眼点がある。「統合」は主に欧州で使われ、少数派を主流派の社会にどのように組み込むかに着眼点があり、文化的側面での平等の視点はやや弱い。「共生」は主に日本で使われ、コミュニティが強調されるが、根本的な制度の変革に対する視点はやや弱い。

(3) 川口芝園団地における取組みについて

(ア) 川口芝園団地の概要・住民の特性

芝園団地は埼玉県川口市にある総戸数2,454戸、1978年竣工のUR賃貸住宅である。都心まで約40分と交通利便性が高い。

2015年に外国人住民の数が日本人住民の数を上回った。外国人住民の約9割が中国出身であり、その他は東南アジア、南アジア系である。日本人住民は高齢者が多いのに対して、外国人住民は20-30代の親とその子どもという世帯が多く、国籍だけでなく世代も異なる人たちが一つの団地に暮らしている。外国人住民は大学卒、大学院卒で技術者として働いている人が多く、ライフステージの変化によって転出する人も多いため、住民の入れ替わりが激しい。

文化、生活習慣の違いによってゴミ出しや生活音、香辛料のにおいなどをもとにトラブルが発生していたが、住民間で言葉が通じず、注意が出来ない状況であった。また団地でコミュニティがもともと希薄であったところに、言語の壁、ライフステージの違いがあり、日常的・継続的な住民間の間の接点を作ることも難しかった。

(イ) 活動のきっかけ・経緯

2014年時点で自治会の加入率が3割未満であったが、その年に30代の日本人住民(岡崎氏)が自治会役員に就任したことをきっかけ

に、自治会として外国人住民との交流の模索が始まった。「開かれた自治会構想」が立ち上げられ、地域内外の組織との協力関係の構築を通じて、住民間の交流促進や共助関係を築くための取組みが推進されることとなった。その一環として、2015年に外部の学生有志が「芝園かけはしプロジェクト」を設立し、自治会と連携しながらボランティア活動としてさまざまな活動を行ってきた。

(ウ) 芝園かけはしプロジェクトの活動内容

芝園かけはしプロジェクトは主に、文化や習慣の違いによるトラブルに対し、トラブルの元を小さくしようとする問題緩和アプローチと、住民間の接点不足による相互不理解に対し、第三者として接点を作ることを図る交流促進アプローチの2つのアプローチから活動をしている。

団体設立時に最初に取り組んだのが、外国人住民への誹謗中傷の落書きが書かれたベンチを、住民が参加して塗り直し、交流のシンボルにするという「落書き机直しプロジェクト」であった。その後はランチ会や太極拳など、定期的な交流イベントを中心に活動していたが、交流の促進だけでなく、生活トラブルに対応した取組みとして、2018年には外国人住民向けの生活案内パンフレットを作成した。

2019年度版では、もともと外国人住民向けとして作成したパンフレットを、団地住民全体に向けたものに改訂し、日本人住民にとっても関心を持ってもらい、また外国人住民に対する一方的な注意・要望にならないように、対等な関係づくりを目指している。

(エ) まちづくりの成果と課題

芝園かけはしプロジェクトの取組みの成果は、①住民間の接点創出と相互理解が深まったこと、②自治会役員に外国人住民が就任す

るなど地域社会への参加が増加したこと、③イベントやワークショップを通じて住民の生活を豊かにすること、④トラブルが減少したこと、⑤各種の賞を受賞したことで、従前はネガティブに語られることの多かった芝園団地のイメージが向上したことが挙げられる。

一方で課題としては、①交流イベント・ワークショップ参加者に偏りがあり、接点創出にも限界があること、②住民の入れ替わりがあることからトラブルがゼロになるわけではないこと、③文化や習慣の違いによるトラブルに限らず、住民の多様なニーズ・困りごとに対応するためには多様な主体との連携が必要になるということが挙げられる。

(オ) 住民間の接点創出のあり方

住民間の接点を創出することの価値として、相互理解や地域の担い手が増えることなどがあるが、住民の中には交流に関心がある人もいれば、交流に消極的な人もいる。そうした交流に対する態度の違いがある事を前提として、接点創出のあり方としては多様な関係性の選択肢を示す必要があるだろう。

(カ) 対話の場づくりのあり方

生活案内パンフレットづくりのワークショップの経験から、対話の場づくりにおける重要なポイントは、①多様な主体の参加促進、②対等な関係づくり、③安心できる環境づくり、④誰もが発言できる環境づくりの4つが挙げられる。

● 質疑応答

岡井委員：交流イベントやワークショップに参加する日本人住民はどのような属性の方が多いのだろうか？

圓山氏：交流イベントは延べ約1,000人程度、ワークショップは約80人程度の参加があり、ワークショップの方が比較的日本人の参加が多かったが、絶対数としては日本人の参加は多くない。日本人のほとんどが高齢であり、参加を促すためには工夫が必要であった。

卯月座長：「芝園かけはしプロジェクト」は学生によるボランティア活動であるが、今後継続していくための課題としてマンパワーと資金の問題があるのではないだろうか？

圓山氏：芝園かけはしプロジェクトでは多文化共生や地域コミュニティなどに関心を持った学生が継続的に加入しているが、学生ボランティアの活動は、卒業などによって入れ替わりがあるため、持続性の担保はされていない。

資金面では、2018年に自治会が「地球市民賞」を受賞した際に獲得した賞金を、プロジェクトの活動のために基金を作って活用したり、その他の賞に応募したりして得た賞金などもあるが、安定した収入源があるわけではない。活動のための経費は、全てこれらの資金から賄われており、学生が負担することはないが、謝礼や給与が発生することもない。

自治会では岡崎氏が中心となって多文化共生の活動に取り組んでいるが、日本人住民全体としては高齢化しており、活動的な人物が新たに出現している状況ではない。外国人住民のなかで、子育てなど多文化共生とは異なる文脈でコミュニティづくりの動きはあるようだが、コロナ禍で活動が難しい状況になってしまった。

阿部委員：欧州のインターカルチュラル・シティ・プログラムの定義にあるように、多様性を資源として捉えるという視点が重要であ

るが、芝園団地の場合はそのアウトカムをどのように捉えればよいだろうか？

圓山氏：日本人住民だけでは高齢化していたところに、若い外国人住民が入ってきたことで、自治会活動や祭りなどの地域活動が維持できるという、地域の新しい担い手として期待できる。また、地域外国人住民が多く住んでいることを「面白い」と感じて住み始める若い日本人も少数ながら見られる。

阿部委員：芝園かけはしプロジェクトの活動は、外国人住民・多文化共生という文脈によらずとも、一般的なまちづくりに対しても示唆があるのではないだろうか。

圓山氏：コミュニティにおける接点の創出のあり方、対等な立場でのコミュニケーションのあり方やアイデアなどは、外国人住民に限らず、ヒントが得られるのではないかと考えている。

3 ディスカッション

(1) 外国人住民と共生するコミュニティづくりのあり方について

卯月座長：現在日本で生活している外国人住民の多くは就労しており、一部は住宅を購入する人もいるなど、今後定住していく可能性は高いが、自治体としてはどのようにコミュニティを形成しているのだろうか？また、阿部委員からの指摘にあったように、外国籍の住民が多いことを多様性と捉え、それを強みとするという考え方はないのだろうか？

若尾氏：外国人としての生活の支援などは国際交流協会を中心としてボランティアなどが積極的に関わることが多いが、地域における課題はそれぞれが住んでいる地域で解決しなければならず、コミュニティの形成は不可欠であろう。出身国籍毎にまとまることができ

ればよいが、各国のなかでも地域ごとに国民性のようなものが異なることがあるなど、簡単に一つにまとめることは難しい。

日本人住民だけでは少子化、人口減少が進むのは明らかな状況であり、外国人の方々に今後も地域に留まっていただき、将来を担う市民となっていくための施策として、ばら教室 KANI のように子どもの教育に力を入れて取り組んでいる。

藤井委員：欧州では貧困層に対する生活支援が手厚く、子どもが多くいれば働かなくても生活できることから、それを目当てにした移民も多いため、政府・自治体としては支援に対する財政的負担感が強くなり、ひいては市民の感情として分断を招きやすい。それに対して日本では外国人の滞在は就労目的であることが前提であり、自治体の役割としてコミュニティ形成や子どもの教育に注力できるのが現状だろう。一方で滞在が長くなり、地域で教育を受けて大人になった外国にルーツを持つ人たちの、支援活動をするボランティア側に取り込むことも重要ではないだろうか。

若尾氏：外国人住民特有の事情は外国人でなければ理解が難しいこともあり、日本人のボランティアだけでなく、外国人のボランティアによる支援活動は重要である。可児市と隣接する美濃加茂市との間では相互に交流し、子育てや教育の支援などで外国人によるボランティア活動が活発である。

圓山氏：芝園団地の場合、生まれた時から、あるいは幼児期から日本にいる子どもが多いが、一方で小学校中学年前後で日本に来る子ども少なからずおり、彼らが日本語の習得に苦勞している様子をイベントなどで目にすることがある。親たちは高学歴の技術者で高収入の人が多いが、教育に関して全く問題がないかといえ、そうとも言い切れないように思われる。

(2) 包摂・統合・共生の概念に関する議論

岡井委員：日本ではこれまで（多文化）共生という概念で外国人住民と向き合ってきたが、これは外国人人口が欧米と比較して小さい状況でしか成立しないものではないか。現在働いている人も、失業してしまった時には日本語能力が不十分、日本で教育を受けていないという理由で再雇用が難しくなると思われる。コロナ禍が収束し、外国人人口が再び増加し、滞在が長期化する中で、失業する人が増えてきたとき、再雇用に対する支援などの包摂的な対策も重要になるだろう。

阿部委員：包摂や統合、共生という概念を議論するにあたって、多様性をどのように捉えるかということも重要である。共生のための要素として、作法（間合いや距離の取り方）が重要であると指摘されているが、これが成り立つためには最低限の共通の土俵が必要であり、単純に「みんな違って、みんないい」という事だけが多様性ではないだろう。

外国人住民が増えて、文化的なコンフリクトが生じたとき、欧州における文脈と日本における文脈の違いを踏まえた本質的な課題が何であるかの議論が無ければ、「多文化共生」や「社会的包摂」といった概念は「外国人と仲良くしましょう」、「外国人に作法やルールを教えましょう」という次元にとどまってしまう可能性がある。

都市・地域として外国人との共生を目指すとき、具体的な政策・ビジョンを描くにあたっては、先ほど指摘したように多様性を資源として捉えるという視点が重要になる。芝園団地に外国人が多いことを面白いと感じて新たに入ってくる住民の存在のように、創造性の源泉として多様性は重要な要素である。

藤井委員：「統合（インテグレーション）」は、日本語でも英語でも、主流の社会・文化に合わせるというニュアンスを強く含むため、使うことに抵抗感がある。「包摂（インクルージョン）」は、現実的に格差・

不平等がある状況において、それを解消して同じ立場にする必要性から、対象を外国人に限らず、重要な概念であるように思われる。

卯月座長：これまで日本の行政は「多文化共生」という言葉を使ってきたが、統合や包摂といった言葉と並べて使用するような場面はあるのだろうか？

若尾氏：可児市の行政計画などの中では、社会的包摂などの言葉は使われていないが、可児市文化創造センター「ala (アーラ)」で2021年3月まで館長を務めた衛 紀生氏は、文化創造センターを社会的包摂の拠点としていきたいという考え方で、これまで運営してきた。

卯月座長：「共生」は生物学で異なる生物種同士が相互に利益をもたらす関係を表すように、双方向性がある概念である。比較的フラットで曖昧な概念であるため日本でよく使われてきたが、一方で政策や法制度において何らかの権利を守るという場面では曖昧な概念では通用しないため、包摂や統合といった言葉を使う必要があるだろう。「包摂・統合・共生」などの概念の位置づけについては、これまでの議論も踏まえ、今後の研究会でも議論をしていきたい。