

[研究ノート]

# 共生のまちづくりに関する一考察

基礎自治体の外国人受入れの取り組みと災害対策に注目して

敬愛大学国際学部教授

水口 章

## I 問題の所在

今日の日本では、戦後の人口増加と経済活動の拡大の時代とは異なり、人口減少や高齢化とともに経済の縮小化がみられている。こうした社会を「縮減社会」ととらえて、多様な議論がなされている（例えば、金井 2019）。この縮減社会においては、税収入が減少し、政府や地方自治体の財源の希少性が高まることで、行政活動が制限されるようになると指摘されている（嶋田 2019）。一方、縮減社会では、高齢者のみの世帯や単身世帯の増加を背景に、福祉支援や災害対策などに新たな課題が生じている。これらに加え、2020年の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的大流行（パンデミック）により、さらなる課題が顕在化している。

これまでも近代社会は、機会の平等や自由な社会的移動により、労働と貯蓄による富裕への道を開きながらも、依然として階級や不平等を再生産していると指摘されてきた<sup>1)</sup>。さらに、今回のパンデミックでは、差異性が差別に結びつくという前近代的な意識が未だに消えていないことが顕在化した。この点は、とりわけアメリカ社会で注目されたが、日本社会も例外ではない。

このような特徴をもつ現代社会で、グローバル化の進展、自然破壊、地球温暖化への対応の遅れなどが引き起こすパンデミックや、激甚化する自然災害のような予見不可能または制御不可能な事態が起きるリスクが高まっている。そのリスクについて、ドイツの社会学者ウルリッヒ・ベックは、「誰もが危険にさらされている」と指摘し、地球規模の問題は「運命共同体」としての地球市民の自己認識を促進すると予見した（2002 = 2003: 32-33）。

しかし、現在のコロナ危機や、1995年の阪神淡路大震災、2011年の東日本大震災などの例をみても、高齢者、障がい者、貧困層、外国人などがより大きな危険にさらされ、被害を受けていることは明らかである<sup>2)</sup>。国民国家においては、こうした被害者への対応は公的資源で行われ、人間の尊厳の回復がはかられるものとされてきた。その前提が、日本社会が迎えている縮減社会において崩れ始めている。現在、政府が重視しているのは個人や世帯の自助であり、地域などでの共助であり、社会における支援の関係は「受け手」と「支え手」から「支え合い」へと向かう必要があるとされている（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 2017）。

このような支え合いの関係は、日常生活の中でつくられているのだろうか。そこでは、

若者／高齢者、健常者／障がい者、日本人／外国人というカテゴリ化による「境界」を低くする、または取り払い、地域の住民として共に支え合う、「生活としての共生」が求められる。つまり、行政活動の制限が高まっている中、住民が地方自治体と共に、生活としての共生が実現されるまちづくりに参加することが重要となる。

本稿の目的は、災害時の支え合いに結びつく生活としての共生を実現するための方途を、外国人住民に注目し、探ることである。コロナ危機により、2020年には在留外国人の数は前年よりもやや減少したものの<sup>3)</sup>、近年は増加傾向にある。外国人労働者の流入増が見込まれた2019年4月1日の改正入国管理法の施行を受けての基礎自治体の外国人受入れの取り組み状況を分析することで、共生のまちづくりに向けての具体的取り組みについて考察する。

本稿の構成は、まず、生活としての共生を考える土台となる共生の概念についての先行研究から分析視角を提示する(Ⅱ)。その上で、調査の概要(Ⅲ)、分析・考察(Ⅳ)について述べ、それを踏まえ、災害時の支え合いに結びつく共生のまちづくりのための具体的取り組みを提示する(Ⅴ)。

## Ⅱ 先行研究

### 1 共生概念

日本における共生という用語の学術論文での使用は、量的にみると1980年代後半頃から90年代に増大傾向を示す<sup>4)</sup>。また、質的な面では「共生社会」や「環境」のカテゴリでの使用が最も多かったが、2000年代には「エスニシティ」や「他者」に関するものが増加している(大黒屋 2016)。また、こうした共生についての人びとの社会認識に関し、アンケート調査から共生概念の意味の理解が社会問題をとらえる視野の広さや深さと関係していると指摘されている(坂口・岡本 2016)。

外国人とホスト住民など、差異性がある人びとの共生の条件や共生概念の精緻化、枠組みづくりの研究も進められている。例えば、都築くるみ(1998)は、共生の必要条件として「対等性」と「コミュニケーションがあること」を挙げている。

一方、小内透(1999; 2007)は、多様な形で定義されてきた共生概念を厳密化し、現実的な概念として把握できるものにするために、新たな視点として、「システム共生」と「生活共生」の区別を提示した。システム共生とは、「当該社会のシステムや制度が共生的に構成されている状態」(小内 1999: 135)である。また、生活共生とは、「差異性をもった人々同士が互いに差別や偏見を乗り越え、職場、地域、学校等において平等な立場で日常生活を営み、互いに共存している状態」(小内 1999: 137)である。小内は、この2つの共生は多様な形態をとり得るとする。例えば、生活共生では、「セグリゲーション(棲み分け)による生活共生」や「コミユナルな生活共生」を両極とするバリエーションが存在する。このうち理想的姿は、差異性をもった人々が互いに偏見なく、「対等な立場で、日常的にコミュニケーションをとり、新たな共同関係ができている状態」である「コミユナルな生活共生」とされている(小内 1999: 138)。

また、小内(2007)は、共生概念のさらなる討論・議論を深めるためには、①存在論としての共生、②規範論としての共生、③政策論としての共生、のどの観点で論じるかを明確にすることが必要だと指摘している。

なお、グローバル化の進展にともなう国際移民の増大を背景に、日本でも国際社会学の観点で、移民や移動の問題が取り上げられるようになる（小倉 1996）。外国人を対象とする研究では、共生の観点とは別の、集住地域の形成過程や国民国家への統合の観点での研究という流れもある（例えば、樋口 2005）。

一方、共生の変化のプロセスに注目して共生概念をとらえる立場もある。『共生の社会学——ナショナリズム、ケア、世代、社会意識』（岡本智周・丹治恭子編）では、共生を「人びとの認識水準での『社会的カテゴリーの更新』（丹治 2016: 267）と定義し、「男性／女性」「健常者／障がい者」「日本人／外国人」などのカテゴリーの組み直しに注目している。

以上の点を踏まえ、本稿では、2019年の「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（以下、「改正入管法」と表記）の施行後、半年程度経過した時点の基礎自治体の外国人住民を対象とする取り組みを領域とし、外国人との共生社会の実現<sup>5)</sup>に関連する諸項目が、どの程度実現されているかについて分析する。

分析においては、「システム共生」と「生活共生」の区別を取り入れる。外国人住民の増加により、基礎自治体は「システム共生」の状態の見直しを求められている。一方、地域の人びとの「生活共生」の状態も変化が迫られていると考えられる。こうした観点から、まず、施策・取り組みの状況を概観する。その上で、災害に関する取り組みに注目し、考察する。災害を取り上げるのは、それが生命、財産に加え、人間の尊厳に大きく関わる問題、すなわち「システム共生」と同時に「生活共生」にも関わるテーマだと考えるからである。

### Ⅲ 調査の概要

筆者は、2019年4月に改正入管法が施行されたことを受け、外国人との共生に関する取り組みについて、地方自治体を対象にアンケート調査を実施した。本節では、このうち、生活の現場である基礎自治体の調査結果をもとに、地方自治体の外国人住民への支援の現状を分析し、災害への備えとして必要な施策について考察する。

アンケート調査の概要は、以下のとおりである。

- ・実施期間：2019年9月にアンケートを郵送し、2020年1月まで返信を受け付けた
- ・郵送先：都道府県47、基礎自治体812（東京23区、全国789市）、合計859
- ・回答数：都道府県24、基礎自治体456、合計480
- ・アンケートの設問内容<sup>6)</sup>

質問1 2019年4月1日の改正出入国管理法の施行以降の受入れ状況（人数、出身国、在留資格など）の変化。

※「大きく変わった」「どちらかといえば変わった」「あまり変わっていない」「全く変わらない」のいずれか1つを選択。なお、「大きく変わった」「どちらかといえば変わった」を選択した場合は、具体的な変化を記述してもらった。

質問2 貴自治体の外国人受入れ施策・取り組みの現状。

※具体的項目は、「支援的活動分野」10項目、「共生推進活動分野」10項目とし（表1を参照）、各項目につき、「進んでいる」「ある程度進んでいる」「あまり進んでいない」「取り組んでいない」「わからない」のいずれか1つを選択。

表 1 質問2の具体的項目

Q2-1	支援的活動分野
Q2-1-1	多言語による情報提供
Q2-1-2	住民生活相談窓口の整備
Q2-1-3	来日直後の日本語・日本生活へのサポーターシステム
Q2-1-4	日本語教室への支援
Q2-1-5	日本社会に関する学習への支援(教室設置)
Q2-1-6	外国人の妊婦・乳幼児への支援
Q2-1-7	医療通訳体制の整備
Q2-1-8	外国に關係するこどもの就学・教育支援
Q2-1-9	就労・労務相談窓口の開設
Q2-1-10	外国人のための災害時の支援体制の整備(教育・訓練)
Q2-2	共生推進活動分野
Q2-2-1	外国人住民コミュニティの形成支援
Q2-2-2	外国人住民の行政サービスへの要望を取り入れるシステムの整備
Q2-2-3	外国人住民と日本人住民が交流するイベントの実施
Q2-2-4	共生に関する地域社会の意識啓発活動の実施
Q2-2-5	教育関係者を対象とする日本語教育・多文化共生の研究会の実施
Q2-2-6	外国人住民を対象とする多文化共生リーダーの育成
Q2-2-7	高校・大学との連携による多文化共生活動の実施
Q2-2-8	地域企業の外国人材の求人情報の提供
Q2-2-9	外国人向け就労支援セミナー・職場体験の実施
Q2-2-10	医療関係者と外国人住民との医療に関する情報交換会の開催

## Ⅳ 分析・考察

以下では、まず基礎自治体の外国人の受入れ状況の変化、受入れの施策・取り組みをみていく。その上で、災害対策に關係する項目を改めて取り上げる。

### 1 外国人の受入れの変化

質問1の改正入管法の施行(2019年4月1日)後、およそ半年を経た時点における、外国人の受入れ状況の変化に關係する回答の結果を表2に示した。変化があった(「大きく変わった」「どちらかといえば変わった」と回答した基礎自治体は15.8%であり、大半の基礎自治体では受入れ状況に変化はないと回答している<sup>7)</sup>。

表 2 改正出入国管理法の施行以降の変化に關係する回答結果

大きく変わった	どちらかといえば変わった	あまり変わっていない	全く変わらない	無回答	合計
6	66	310	69	5	456
(1.3%)	(14.5%)	(68.0%)	(15.1%)	(1.1%)	(100%)

変化があったと回答した基礎自治体は、具体的変化として、①ベトナム国籍者の増加、②技能実習生の増加を挙げている。

日本全体でみても、近年、在留外国人のうちベトナム国籍者が著しく増加しており、2014年末に比べ2019年末の人数が約4倍になっている。在留資格でみても、1993年に導入された技能実習制度に基づく研修・実習のための外国人のうち、ベトナム国籍者が過去5年間で急増している(出入国在留管理庁2020)<sup>8)</sup>。これに加え、ベトナムは特定技能外国人の送り出

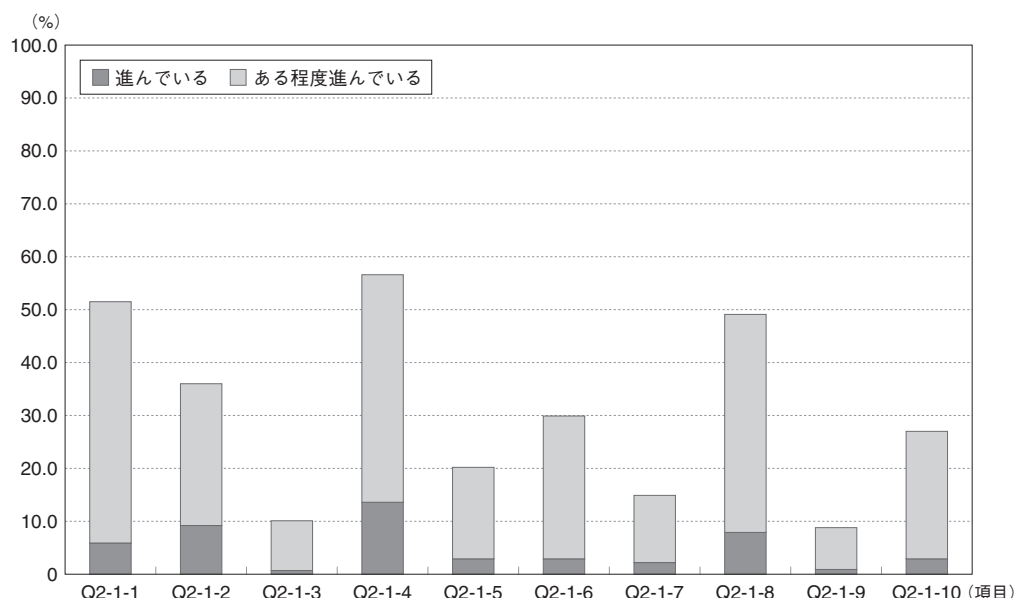
し・受入れに関する二国間の協力覚書を作成している国であることもベトナム国籍者の増加の要因のひとつといえる。2019年12月末日時点での人数はあまり多いとはいえないが、特定技能1号の在留資格をもつ在留外国人は1,621人で、うちベトナム国籍者が901人（56%）と最も多い（出入国在留管理庁 2021b）<sup>9)</sup>。

次に、基礎自治体の具体的施策・取り組み状況についてみていく。なお、基礎自治体の集計結果の一覧を本文末に提示する。

## 2 「支援的活動分野」の取り組み

まず、「支援的活動分野」の取り組み状況について分析する。図1は、同分野の10項目について、取り組みが進んでいる（「進んでいる」「ある程度進んでいる」の合計）と回答した基礎自治体の割合を示したものである。

図1 「支援的活動分野」の取り組み状況（「進んでいる」「ある程度進んでいる」の割合）



基礎自治体の取り組みが進んでいる上位3項目は、①「日本語教室への支援」（Q2-1-4）、②「多言語による情報提供」（Q2-1-1）、③「外国に関係することの就学・教育支援」（Q2-1-8）であり、いずれも、およそ半数程度の基礎自治体に取り組んでいると回答している。それぞれの割合は、Q2-1-4が56.6%（「進んでいる」13.6%、「ある程度進んでいる」43.0%）、Q2-1-1が51.5%（「進んでいる」5.9%、「ある程度進んでいる」45.6%）、Q2-1-8が、49.1%（「進んでいる」7.9%、「ある程度進んでいる」41.2%）である。

多くの基礎自治体が、「システム共生」の改善をはかるために取り組んでいるこれら3項目は、外国人材の受入れ・共生に関する関係関係会議（2018）が、2018年12月に決定した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、「総合的対応策」と表記）で、「生活者としての外国人」の観点で示された具体的施策である。また、基礎自治体が従来から継続的に取り組んできた施策でもある。

しかし、外国人は入国直後から地域の生活者になるという視点からは、「多言語による情報提供」のほか、「住民生活相談窓口の整備」（Q2-1-2）、「来日直後の日本語・日本生活へのサポーターシステム」（Q2-1-3）への取り組みが求められるだろう。なお、「総合的対応策」

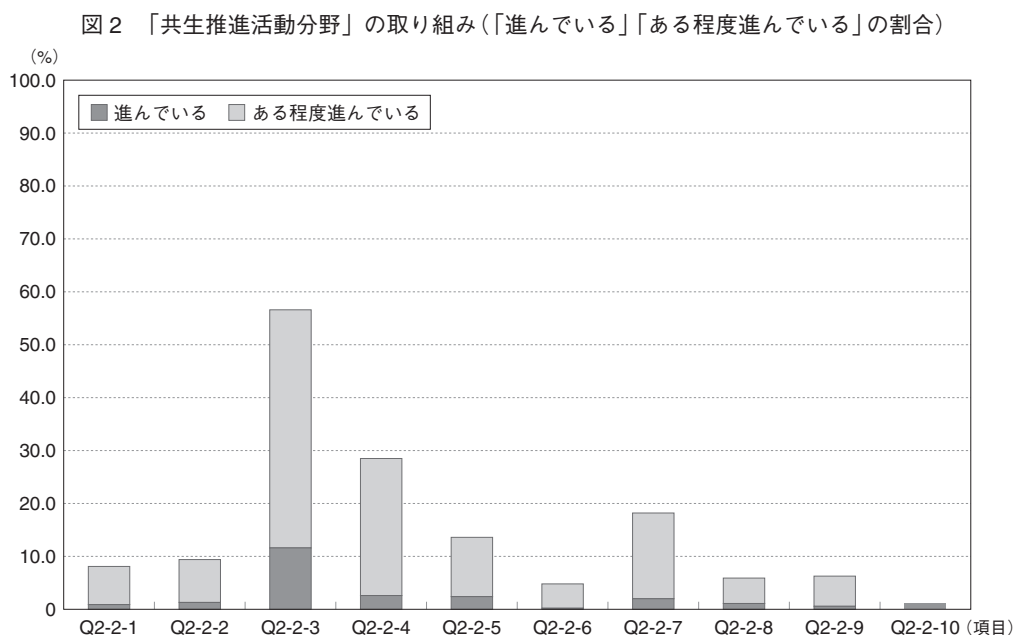
では、この視点に立って、行政・生活情報の提供や相談窓口を多言語化、一元化する体制の整備（仮称「多文化共生総合相談ワンストップセンター」）や、「自動音声翻訳プラットフォーム」（民間事業者を利用）の整備などの具体的施策が示されている。

また、日常生活で外国人の生命・健康に直接関係する項目である「医療通訳体制の整備」（Q2-1-7）の取り組みの遅れもみられている（調査結果では、「進んでいる」2.2%、「ある程度進んでいる」12.7%）。外国人の医療・保健機関への受診が増加していることもあり、「総合的対応策」では、サービス環境の改善を求めている。

「総合的対応策」は在留外国人の増加と、新たな在留資格での外国人の受入れ開始が迫る中、日本人住民と対等・平等な条件で行政・生活サービスを利用できる状態の「システム共生」、すなわち「オープンなシステム共生」（小内 1999）を目指すものといえる。この調査結果からは、基礎自治体の共生のシステムづくりは始まったばかりといえよう。

### 3 「共生推進活動分野」の取り組み

「共生推進活動分野」の10項目についても同様に、取り組みが進んでいる（「進んでいる」「ある程度進んでいる」の合計）と回答した基礎自治体の割合を図2に示した。



基礎自治体の取り組みが進んでいる上位3項目は、①「外国人住民と日本人住民が交流するイベントの実施」（Q2-2-3）、②「共生に関する地域社会の意識啓発活動の実施」（Q2-2-4）、③「高校・大学との連携による多文化共生活動の実施」（Q2-2-7）である。このうち、取り組みが進んでいるとの回答が半数を超えたのはQ2-2-3の56.6%（「進んでいる」11.6%、「ある程度進んでいる」45.0%）のみである。Q2-2-4は28.5%（「進んでいる」2.6%、「ある程度進んでいる」25.9%）、Q2-2-7は18.2%（「進んでいる」2.0%、「ある程度進んでいる」16.2%）であり、基礎自治体全体としてみれば取り組みはあまり進んでいないといえる。

基礎自治体が比較的取り組んでいる外国人住民との交流、知識啓蒙は、一般に、3F（フード、ファッション、フェスティバル）に関するテーマが多く、一過性のイベントになることもあるとの指摘がある（例えば、外務省・神奈川県ほか 2010）。外国人住民の母国文化の紹介、



日本文化の紹介に留まらず、同じ生活圏で暮らす外国人住民の日本での日常生活を知ることが念頭に、実施計画・過程でも参加者の一層のコミュニケーションが重要といえる。

支援的活動分野と比較すると、共生推進活動分野での取り組みが低調であることがわかる。また、後者では、活動に「取り組んでいない」と回答した基礎自治体が50%を超える項目が10項目中6項目あり、前者の3項目に比べて多くなっている（表3、表4参照）。共生推進活動分野で、基礎自治体が着手していない割合が高い項目は、人材育成（Q2-2-6）、医療関係（Q2-2-10）、就労（Q2-2-8およびQ2-2-9）であり、また、地域づくりへの参加を促す項目（Q2-2-1、Q2-2-2）も取り組んでいない自治体が多い。

2020年9月に公表された総務省の「地域における多文化共生推進プラン」の改訂では、『『新たな日常』の構築』を掲げ、外国人住民と日本人住民の交流やつながり、助け合いを充実するための環境整備を提言している（総務省 2020）。そこには、今後、地域の状況に応じた多様な「生活共生」の状態を生み出すために必要と思われる項目が示されている。しかし、基礎自治体の現状からすれば、その実現には人的、経済的負担が大きく、時間を要するといえる。

ただし、早急に取り組むべき項目もある。それは、災害対策である。

#### 4 外国人住民と災害対策

災害対策では、生命、財産、人間の尊厳を守る目的で、地域社会で外国人住民と日本人住民が対等な立場でコミュニケーションを行うことが重要となる。今回の調査では、支援的活動分野の3つ、および共生推進活動分野の1つ、計4つが関連項目と考えられる。

第1は、「外国人のための災害時の支援体制の整備（教育・訓練）」（Q2-1-10）である。取り組みが進んでいると回答した基礎自治体は、27.0%（「進んでいる」2.9%、「ある程度進んでいる」24.1%）と少ない。

第2は、「多言語による情報提供」（Q2-1-1）である。今回の調査では、災害に限定した設問になっているわけではないが、災害対策にも適応可能な項目といえよう。この項目は、前節の「支援的活動分野」でもみたように、半数以上（51.5%）の基礎自治体が、取り組みが進んでいると回答している。

第3は、「医療通訳体制の整備」（Q2-1-7）である。この項目も上記で確認したが、取り組みが進んでいる基礎自治体は15%に満たない。

そして第4は、「外国人住民を対象とする多文化共生リーダーの育成」（Q2-2-6）である。この調査項目は外国人コミュニティのリーダー育成について尋ねたものであるが、一部の基礎自治体では災害時のリーダーとなる人材育成に取り組んでおり、コミュニティ・リーダーと重なる場合もある（片岡 2017）。この項目に取り組んでいる基礎自治体は5%未満と極めて少ない。

以上の項目から、基礎自治体の災害支援への取り組みは立ち遅れており、「多言語による情報提供」に留まっている<sup>10)</sup>。

地震、津波、洪水など自然災害のリスクが高い日本で、288万5,904人（2020年6月末時点）の外国人住民が暮らしており、外国人が被災する可能性も増加している。2020年の「地域における多文化共生推進プラン」の改訂では、外国人被災者への情報伝達、多言語支援、感染症対策などの支援体制の整備が盛り込まれている。一方、外国人住民は支援対象者でもあるが、支援者にもなり得る。外国人住民の社会参加による災害への備えは、地域での

表 3 基礎自治体の「支援的活動分野」の取り組み状況

	進んでいる	ある程度 進んでいる	あまり 進んでいない	取り組んで いない	わからない	無回答	合計
Q2-1-1	27 (5.9%)	208 (45.6%)	195 (42.8%)	23 (5.0%)	1 (0.2%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-1-2	42 (9.2%)	122 (26.8%)	149 (32.7%)	131 (28.7%)	9 (2.0%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-1-3	3 (0.7%)	43 (9.4%)	130 (28.5%)	255 (55.9%)	22 (4.8%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-1-4	62 (13.6%)	196 (43.0%)	98 (21.5%)	90 (19.7%)	8 (1.8%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-1-5	13 (2.9%)	79 (17.3%)	110 (24.1%)	228 (50.0%)	23 (5.0%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-1-6	13 (2.9%)	123 (27.0%)	197 (43.2%)	91 (20.0%)	28 (6.1%)	4 (0.9%)	456 (100%)
Q2-1-7	10 (2.2%)	58 (12.7%)	122 (26.8%)	219 (48.0%)	45 (9.9%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-1-8	36 (7.9%)	188 (41.2%)	140 (30.7%)	63 (13.8%)	26 (5.7%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-1-9	4 (0.9%)	36 (7.9%)	127 (27.9%)	270 (59.2%)	17 (3.7%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-1-10	13 (2.9%)	110 (24.1%)	222 (48.7%)	101 (22.1%)	7 (1.5%)	3 (0.7%)	456 (100%)

表 4 基礎自治体の「共生推進活動分野」の取り組み状況

	進んでいる	ある程度 進んでいる	あまり 進んでいない	取り組んで いない	わからない	無回答	合計
Q2-2-1	4 (0.9%)	33 (7.2%)	124 (27.2%)	266 (58.3%)	27 (5.9%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-2-2	6 (1.3%)	37 (8.1%)	130 (28.5%)	260 (57.0%)	21 (4.6%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-2-3	53 (11.6%)	205 (45.0%)	114 (25.0%)	71 (15.6%)	11 (2.4%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-2-4	12 (2.6%)	118 (25.9%)	194 (42.5%)	116 (25.4%)	13 (2.9%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-2-5	11 (2.4%)	51 (11.2%)	116 (25.4%)	219 (48.0%)	56 (12.3%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-2-6	1 (0.2%)	21 (4.6%)	93 (20.4%)	317 (69.5%)	22 (4.8%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-2-7	9 (2.0%)	74 (16.2%)	120 (26.3%)	222 (48.7%)	29 (6.4%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-2-8	5 (1.1%)	22 (4.8%)	105 (23.0%)	274 (60.1%)	47 (10.3%)	3 (0.7%)	456 (100%)
Q2-2-9	3 (0.7%)	26 (5.7%)	89 (19.5%)	295 (64.7%)	41 (9.0%)	2 (0.4%)	456 (100%)
Q2-2-10	0 (0.0%)	5 (1.1%)	64 (14.0%)	310 (68.0%)	74 (16.2%)	3 (0.7%)	456 (100%)



生活の安心、安全のために、より重要になっている。基礎自治体の取り組みが進むことが急がれる。

## V 共生のまちづくりに向けて

本稿では、政府の受入れおよび外国人との共生に関する政策と、基礎自治体の取り組みの現実について、アンケート調査をもとに分析し考察してきた。最後に、外国人の受入れ政策のこれまでの経緯を概観した上で、共生のまちづくりに向けたひとつの取り組みを提示する。それは、前節でみたように基礎自治体の取り組みが進んでいない災害対策に関わるものである。

まず、外国人の増加をもたらした入国管理制度の変化を概観しておく。日本では1980年代後半の好景気の中、単純労働者の不足や不法就労の深刻化を背景に1989年に出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」と表記）が改正された（1990年施行）。この改正の中心は、不法就労対策や在留資格の整備であった。その一方、単純労働者の受入れは日本社会への影響が大きいとして立案されなかった（国会会議録検索システム）。

しかし、1990年5月24日、政府は法務大臣告示132号で日系人2世・3世とその配偶者および未成年の実子を、就労ができる「定住者」という在留資格で受入れることを周知した。この告示132号は、事前に国民的な議論や国民への十分な説明がなされなかったこともあり、「定住者」資格の外国人を受入れた基礎自治体では、教育や行政など新たな課題を抱えることになる（高橋2016）。

ニューカマーと呼ばれる南米系日系人を中心とする外国人住民の急増への対応として、都市を単位として外国人住民との共生を協議する「外国人集住都市会議」が2001年5月に設立され、教育、就労、外国人青年育成などの課題について協議を続けている（外国人集住都市会議2021）。また、総務省では2005年に「多文化共生の推進に関する研究会」を発足させ、2006年3月には「地域における多文化推進プランについて」を公表し、共生の考え方を示している。また、同年12月には、外国人労働者問題関係省庁連絡会議（以下、「連絡会議」と表記）が「生活者としての外国人」に関する総合的対策を公表した。それ以前の労働者不足を補うことを優先させ、生活の現場への影響の検討や、基礎自治体への周知の不足、遅れがもたらした問題への取り組みが、遅ればせながら始った。ただし、その取り組みの実質は、共生政策というよりも、国際移民論の観点での社会統合政策といえるだろう。

縮減社会である現在も、労働力不足が課題である。グローバル化が進展する中、この課題の解決のため、政府は2018年12月8日に改正入管法を成立させ（同月14日公布、翌年4月1日施行）、同月25日に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を公表した。その改正の前に、政府は、2010年7月1日に在留資格「技能実習制度」を創設、2017年11月には技能実習法を推進する上で、国などの責務（監理団体の許可、実習実施者の届出、技能実習計画の認定）を明確化した。これらを踏まえ、改正入管法で在留資格「特定技能制度」が創設された。

入管法および改正入管法とそれともなう政策は、産業界からの外国人材の受入れ要請や経済合理性を重視した政策といえる。一方、伝統文化や慣習などを異にする多数の人の受入れ現場となる地域社会は、さまざまな課題を抱えることになる。そのため、外国人住民との共生（多文化共生）が理想の社会像として掲げられたと考えられる。

しかし、本稿でみてきたように、基礎自治体ではその理想に向けた取り組みは大きく進んでいるとはいえず、とりわけ、人びとの生命、財産、人間の尊厳に直結する災害関連分野では遅れている。外国人住民と災害対策については、共生の2018年の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」、2020年の「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」では「災害時の支援体制の整備」が呈示されており、外国人住民も災害時の自助・共助の担い手として位置付けられている。その背景には、縮減社会である日本では、災害についても公助には限界があり、自助・共助の活性化が求められ<sup>11)</sup>、災害時の支え合いのために人びとを動員することが難しくなっていることがある。災害という非常事態時に外国人住民との共助を実現するためには、日常において「オープンなシステム共生」と「コミュニティな生活共生」の状態をつくっておくことが求められるだろう。

また、もうひとつの背景として、近年の多発する水害や大規模地震により災害対策の枠組みは見直しを迫られていることも挙げられる。この枠組み見直しのひとつとして、2013年6月に「災害対策基本法」が改正され、地区防災計画制度が創設された（2014年4月施行）。この制度では、地域コミュニティの防災活動を災害対策の中心に置き、地区の住民および事業者が対等な立場で熟議し、協働して防災計画を作成することが示されている。また、計画に基づく活動、定期的な計画の評価、見直しを行うことで、継続性・向上性をはかるとしている。この地区防災計画の作成では、地区の住民、NPO法人、福祉団体、事業者、学校などと基礎自治体との連携がみられている。このうちの地域住民には、外国人住民も含まれていることが望まれる。つまり、「外国人」／「日本人」というカテゴリを更新し、「地区住民」として防災・減災に取り組むのである。

「地区住民」として外国人住民が基礎自治体と連携することは「オープンなシステム共生」をつくりだすことに寄与すると考える。また、同じように災害リスクにさらされている地区の人びとが、対等・平等な立場で協働し、地区防災計画を作成することは「コミュニティな生活共生」を生み出すことになるだろう<sup>12)</sup>。

生命、財産、人間の尊厳に関わることであったとしても、外国人住民を共生のまちづくりのための協働に巻き込むことは簡単なことではない。今後の課題は、まちづくりの協働に外国人住民が参加している事例について調査し、そのことがどのような「生活共生」の状態を生み出しているのかについて研究を深めることである。

〔謝辞〕 アンケート調査にご協力賜った地方自治体のみなさまに、心より感謝申し上げます。

#### （注）

- 1) ブルデュー、ピエール（1979＝2020）は「文化資産」という概念を用いて個人の能力の向上と富との関係を分析し、国民国家における教育と階級が結びついていることを示した。
- 2) 災害弱者としての外国人という認識は、阪神淡路大震災時に生まれたと考えられる（和田 2007）。2011年に改正された災害対策基本法で、「災害弱者」は「避難行動要援護者」、「災害時要援護者」は「要配慮者」に整理された。
- 3) 出入国在留管理庁（2021a）によると、2020年6月末の在留外国人数は、288万5,904人（中国人27.3%、韓国人15.1%、ベトナム人14.6%ほか）で、2019年末に比べ4万7,233人（1.6%）減少した。
- 4) 2000年代には、この傾向は横ばいとなる（大黒屋 2016）。
- 5) 2012年5月に、政府は、『「外国人との共生社会」実現検討会議』を設置し、環境整備に関する諸問題について関係省庁の連権のもとで総合的な検討を始めた。なお、外国人との共生については、行政機関では「多文化共生」の用語が使用されていることが多い。

- 6) 項目内容は、公益財団法人日本国際交流センター（2018）の「多文化共生と外国人受入れについてのアンケート調査2017」の調査報告書を参考に、作成した。アンケート調査では、質問1、質問2のほか、質問2以外の施策・取り組みがあるか（質問3）、重点的施策・取り組みとその理由（質問4）、今後検討したい施策・取り組みとその理由（質問5）について記述してもらった。
- 7) なお、変化がないと回答した基礎自治体で、改正入管法施行後、住民登録をしている外国人住民の在留資格の変更の事例は、今のところみられていないとのコメントを記述したものもあった。
- 8) 2017年に「技能実習3号」の在留資格がつくられたため、2014年末と2019年末の単純比較はできないが、2014年末には3万4,039人であったベトナム国籍の技能実習生が、2019年末には21万8,727人に増加している（出入国在留管理庁2020）。
- 9) 2020年6月末時点では、特定技能1号資格者が5,950人、うちベトナム国籍者は3,500人と増加している（出入国在留管理庁2021b）。
- 10) ただし、アンケート調査では、指定都市・中核市・施行時特例市（回答数73）に限ってみれば、Q2-1-10の取り組みでは6割近くが（「進んでいる」12.3%、「ある程度進んでいる」45.2%）、Q2-1-1では約8割（「進んでいる」12.3%、「ある程度進んでいる」67.1%）が進んでいると回答している。しかし、Q2-1-7では約3割（「進んでいる」4.1%、「ある程度進んでいる」27.4%）、Q2-2-6では14%程度（「進んでいる」との回答はなし、「ある程度進んでいる」13.7%）に留まっている。
- 11) 『令和2年版 防災白書』（内閣府2020）でも、この点は指摘されている。
- 12) こうした地区防災計画づくりの場として、全国に1万4,281館（2018年）ある公民館を活用することも考えられるだろう。身近にある公民館を外国人住民にもより開かれたものにすることで、「オープンなシステム共生」と「コミユナルな生活共生」の持続可能性が高まるのではないだろうか。ただし、そのためには、「公民館の設置及び運営に関する基準」（文部科学省2003）の柔軟な運用が必要となる。

#### （文献）

- ベック、ウルリッヒ、2002、「言葉が失われるとき——テロと戦争について」『世界リスク社会論』島村賢一訳、平凡社、19-63。
- ブルデュー、ピエール、2020、『普及版 ディスタンクシオン——社会的判断力批判Ⅰ・Ⅱ』石井洋二郎訳、藤原書店。
- 外国人集住都市会議、2001、「外国人集住都市会議の概要」（2021年1月8日取得、<http://www.shujutoshi.jp/gaiyou/>）
- 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」首相官邸ホームページ（2021年1月7日取得、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf)）。
- 外務省・神奈川県・国際移住機関（IMO）、2010、「外国人を受け入れる地域社会の意識啓発に関する提言」外務省ホームページ（2021年1月7日取得、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/database/pdfs/foreign\\_teigen.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/database/pdfs/foreign_teigen.pdf)）。
- 樋口直人、2005、「エスニシティの社会学」梶田孝道編『新・国際社会学』名古屋大学出版会、24-42。
- 金井利之、2019、「合意形成という問題」、金井利之編『縮減社会の合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』第一法規、1-17。
- 片岡博美、2017、「地域防災の中の『外国人』——エスニシティ研究から『地域コミュニティ』を問い直すための一考察」『地理空間』9(3): 285-299。
- 小内透、1999、「共生概念の再検討と新たな視点——システム共生と生活共生」『北海道大学教育學部紀要』79: 123-144。
- 、2007、「外国人集住地域の現実と共生の視点」『調査と社会理論・研究報告書』23: 1-13。
- 国会会議録検索システム「第116回国会衆議院法務委員会第2号 平成元年11月10日」（2021年1月7日取得、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=111605206X00219891110&spkNum=2&current=1>）
- 公益財団法人日本国際交流センター、2018、「日本の地方自治体における多文化共生の現在と今後——多文化共生と外国人受け入れについてのアンケート調査2017 調査報告書」、（2019年7月31日取得、[http://www.jcie.or.jp/japan/wp/wp-content/uploads/2018/03/Survey-Report-2017\\_Original.pdf](http://www.jcie.or.jp/japan/wp/wp-content/uploads/2018/03/Survey-Report-2017_Original.pdf)）。
- 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部、2017、「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（2019年7月20日取得、[https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf)）。
- 文部科学省、2003、「公民館の設置及び運営に関する基準 平成15年6月6日 文部科学省告示第112号」（2021年1月10日取得、[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_1/08052911/1282447.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282447.htm)）。
- 内閣府、2020、『令和2年版 防災白書』。
- 大黒屋貴稔、2016、「戦後日本の社会学にみる学知の更新——『社会学評論』における『共生』言説の量的・質的変遷」、岡本智周・丹治恭子編『共生の社会学——ナショナリズム、ケア、世代、社会意識』太郎次郎社エディタス、

- 242-262.
- 小倉充夫、1996、「移民・移動の国際社会学」梶田孝道編『〈第2版〉国際社会学——国家を超える現象をどうとらえるか』名古屋大学出版会、68-89.
- 坂口真康・岡本智周、2016、「『共生』にかかわる社会意識の現状と構造」岡本智周・丹治恭子編『共生の社会学——ナショナリズム、ケア、世代、社会意識』太郎次郎社エディタス、224-241.
- 嶋田暁文、2019、「人口減少・経済縮小時代の合意形成——差異への着目」金井利之編『縮減社会の合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』第一法規、45-61.
- 出入国在留管理庁、2020、「在留外国人統計（旧登録外国人統計）統計表」（2021年2月13日取得、[http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei\\_ichiran\\_touroku.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html)）.
- 、2021a、「令和2年6月末現在における在留外国人数について」（2021年2月13日取得、[http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04\\_00018.html](http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04_00018.html)）.
- 、2021b、「特定技能在留外国人数の公表」（2021年2月13日取得、[http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html)）.
- 総務省、2020、「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」、（2020年1月30日取得、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000706218.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf)）.
- 高橋済、2016、「我が国の出入国管理及び難民認定法の沿革に関する一考察」『中央ロー・ジャーナル』12(4): 63-117.
- 丹治恭子、2016、「おわりに——共生の追求／追究のために」岡本智周・丹治恭子編『共生の社会学——ナショナリズム、ケア、世代、社会意識』太郎次郎社エディタス、267-269.
- 都築くるみ、1998、「エスニック・コミュニティの形成と『共生』——豊田市H団地の近年の展開から」『日本都市社会学会年報』16: 89-102.
- 和田清美、2007、「大都市における地方防災と災害弱者支援の現状と問題点——福祉コミュニティ形成の提案」『都市科学研究』1: 71-78.