

# 多文化共生施策と外国人のライフサイクル

北村 広美

はじめに .....	22
第1章 在留外国人の背景にあるもの .....	22
第1節 グローバル化と移民	
第2節 「外国人」とは	
第3節 さまざまな在留形態	
第4節 兵庫県における在留外国人の特徴	
第2章 地域における多文化共生の取り組み .....	29
第1節 多文化共生推進に関する取り組みの変遷	
第2節 地域における多文化共生推進プラン改訂のポイント	
第3章 ライフサイクル各時期に対する多文化共生の課題 .....	38
第1節 ライフサイクルにおける8つの発達段階	
第2節 ライフサイクルと多文化共生推進施策	
おわりに .....	44

## はじめに

日本における在留外国人数は2019年末で2,933,137人<sup>1</sup>を数え、過去最大となった。2008年のリーマン・ショック、2011年の東日本大震災、そして2020年の新型コロナウイルス感染症と、一時的に減少に転じることはあっても、今後も増加トレンドが続くことが予測される。また、永住者人口の増加<sup>2</sup>等による在留期間の長期化、新たな在留資格の創設、国籍・出身地の多様化等が要因となって、生活上の問題も複雑化し、さらに災害の多発や新興感染症の世界的流行といった、一地域にとどまらない新たな問題が顕在化することとなった。

このような背景のもと、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」が改訂されるなど、国や地方公共団体での取り組みは拡充している。

在留外国人に関する既存の課題提起は、「教育」「労働」「保健医療」といった分野・領域別の「縦割り」の側面が強い。しかし、ヒトの生活はそれらが一続きになったものであり、それぞれの問題が重なりあって具体的な「困りごと」として現れるのである。本稿ではそれらに「横串を刺す」べくライフサイクルごとの問題点を整理し、論考を加えたい。

## 第1章 在留外国人の背景にあるもの

### 第1節 グローバル化と移民

1970年代にはじまったグローバル化は、21世紀に入りますます加速している。人の移動も増加の一途をたどっており、2019年には移民人口は2億7,000万人、全世界の人口の約3.5%となっている<sup>3</sup>。アントニオ・グテーレス国連事務総長は、報告書『Making Migration Work for All<sup>4</sup>（移住の利益をすべての人に）』において「移住は世界全体に広がっている現実である」と述べ、「この分野で協力する必要性について議論する時期はすでに終わっており、それを管理することが、現代における国際協力の最も緊急かつ重要な課題の一つ」としている。日本は「移民」ではなく「外国人労働者」を受け入れているというロジックを用いているが、目的を問わず一定以上の期間<sup>5</sup>にわたり定住国を変更している人を移民と呼ぶことは国際的な共通理解であり、「在留外国人」は「移民」とほぼ同義と考えて差し支えないとい

1 出入国在留管理庁，令和元年末現在における在留外国人数について，2019。

[http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04\\_00003.html](http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04_00003.html)（2020年12月閲覧）

なお、2020年6月末では2,885,904人。

2 2000年12月末で145,336人、2019年12月末で793,164人と20年間で78.7%の増加となっている。

3 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, International Migrant Stock 2019。

<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

4 [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_en.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_en.pdf)（2020年12月閲覧）

5 概ね3か月を目安としていることが多い。日本でも海外に3か月以上滞在している者を在留邦人と定義している。

える。また2018年における外国人人口の流入は約52万人で、OECD加盟37か国中5番目に多く<sup>6</sup>、日本が移民受け入れ大国のひとつであることに議論の余地はないであろう。

移民の多くは経済活動（出稼ぎ）を目的としている。その要因は経済的な豊かさの追求、劣悪なガバナンスや深刻な貧困からの逃避といった送り出し国側の問題（プッシュ要因）、少子化等による労働力不足といった受け入れ国側の問題（プル要因）等が複雑に関与している。

移民の生み出す経済効果は決して少なくなく、収入の85%を受け入れ国で使い、残りの15%を母国に送金しているとされる。また2017年における移民の送金額はおよそ6,000億ドルに達しており、これは政府開発援助（ODA）総額の3倍に相当する。移民の48%を占める女性は、男性よりも収入の多くを母国に送金しているが、男性に比べて労働政策と雇用慣行面での制限が大きいため、その経済収入と社会貢献は制約を受けており、ジェンダーの平等、および、女性と女児のエンパワーメントの促進は喫緊の課題である。

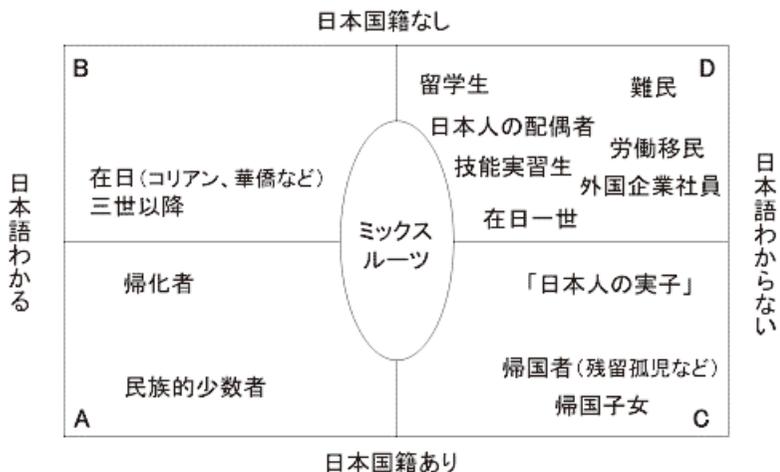
日本はすでに人口減少社会に突入し、社会経済の多くの部分を移民に依存している。

“Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.”（我々は労働力を呼んだが、やってきたのは人間だった。）1965年、スイスの作家であるMax Frischが言ったフレーズである。当時のヨーロッパの移民に対する意識が凝縮された一文であるが、50年以上たった現在でも、日本では似たような状況が続いている。すべての人の基本的人権を保障し、かつ安定した経済的利益を得るためには、単に一時的な労働力としてでなく、社会システムの構成要員としての移民のケアに本腰を入れて取り組まねばならない。

## 第2節 「外国人」とは

日本における外国人の定義は、法的には「日本の国籍を有しない者<sup>7</sup>」（出入国管理及び難民認定法、以下「入管法」）である。しかし、コミュニケーションの問題等は国籍のいかんを問わず、それまでの成育歴や所属するコミュニティによって決定づけられるものである。ここ

図1 日本に暮らすさまざまな背景をもった人々



6 OECD International Migration Database. <https://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm> (2020年12月閲覧)

7 出入国管理および難民認定法第2条2項。

では、法制度、文化習慣といった視点から外国人の定義を再整理する。

図1は、日本に暮らす人を「日本国籍の有無」と「日本語がわかるか否か」の2軸を用いて4象限にまとめたものである。図中のAは、「日本国籍があり、日本語がわかる」グループである。現在日本に暮らす人の大多数はここに属する。制度的な定義としては「日本人」となるが、民族として独自のアイデンティティをもつアイヌ<sup>8</sup>や琉球民族等が存在する。また、一定の要件を満たせば日本国籍を取得することができる（帰化<sup>9</sup>）ため、元々日本国籍がない人もこのグループに属することになる。Bは「日本国籍はないが、日本語はわかる」グループである。在日コリアンや華僑の三世以降の人は、親世代がすでに日本生まれであり、第一言語は日本語である。したがって、制度上は外国人であるが日常生活場面において「外国人」と意識されることは少ない。Cは「日本国籍はあるが、日本語がわからない」グループである。日本は国籍決定において血統主義をとっており、少なくとも両親の一方が日本国籍であれば、出生地にかかわらず日本国籍を選択できる。日本人の父（もしくは母）がおり外国で育った子どもは日本語を話す習慣がついておらず、日本で生活するにあたってコミュニケーションの問題が発生する。また日本人の両親から生まれていても、戦後の混乱の中で家族と一緒に帰国できず、中国の家庭での養育を経て、国交正常化後ようやく帰国が実現した中国残留者といった例もある。Dは「日本国籍がなく、日本語もわからない」グループである。一般的な「外国人」のイメージともっとも合致する人々であり、その属性も多種多様である。

これらのうち、BとDのグループは「制度としての外国人」、CとDのグループは「文化としての外国人」と考えることができる。前者に必要なものは法制度の整備や適切な運用であり、後者にはコミュニケーションの支援や異文化理解が必要とされる。もちろん、それぞれの立場は固定されるわけではなく、日本語習得や国籍取得（または離脱／喪失）によって属するグループが動く可能性が常にある。

それぞれのグループを第1世代として、異なったグループの人どうしが家族形成をすることで、両者の背景を引き継ぐ次の世代が誕生する。このグループは「ミックスルーツ」または「多文化ルーツ」等の名称で呼ばれている<sup>10</sup>。個々のおかれた環境により、国籍や日本語能力は異なるが、複数の背景を合わせもつという共通の特徴をもつことで1グループとしてまとめている。

### 第3節 さまざまな在留形態

8 2019年には「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律（アイヌ新法）」が成立し、アイヌが日本（北海道地域）の先住民族であることが法的に位置づけられた。

9 国籍法第4条「日本国民でない者は帰化によって、日本の国籍を取得することができる。」同第2項「帰化をするには、法務大臣の許可を得なければならない。」

10 「ハーフ」と呼ばれることもあるが、「半分（1に満たない）」という意味を含むこと、またそれぞれの背景の多様化によってより多くのルーツをもつ人もいることから、この呼称は用いない。

在留外国人の活動内容や身分・地位を規定するものは在留資格であり、活動内容にもとづく25種類、身分・地位にもとづく4種類を合わせた29種類<sup>11</sup>の在留資格が存在する。しかし在留資格は必ずしも本来の在留目的と合致していない場合もあることから、ここでは在留形態別に再分類し概説する。(図2)

外国人が日本に来る目的は様々だが、概ね就労、家族形成・統合、学術の3つに大別できる<sup>12</sup>。就労にはさらに期限・制限のないものと期限・制限があるものに分類できる。日本での就労を目的とした在留資格は主に高度な専門職を対象としたもので、単純労働に就こうとする場合には期限・制限のない在留資格を得る必要がある。具体的には「永住者」「定住者」といった在留資格が該当し、これらは活動目的でなく身分・地位を定めた在留資格であるため就労に制限がなく単純労働も可能というロジックである。いわゆる「就労ビザ」と呼ばれるものはこれにあたる。期限・制限のあるものとして、近年人数が大幅に増加しているのが「技能実習」である。技能実習の基本理念は「我が国で培われた技能、技術又は知識の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に寄与することを目的」とされているが<sup>13</sup>、人手不足の解消としての農林漁業や介護分野での雇用や、残業代の未払いや日常生活上の行動制限など、一部実際には理念とかけ離れている運用も散見され、国内外から批判の対象となっている。特に人材不足が深刻となっている介護分野では、該当する在留資格が年々拡充されている。その端緒となったのが2008年にインドネシアからの介護士候補生を受け入れた経済連携協定(EPA)である<sup>14</sup>。その後2017年9月には在留資格「介護」の新設、同年11月には技能実習としての受け入れ開始、さらに2019年には在留資格「特定技能」での受け入れを開始しており、今後もさらに受け入れ人数が増加すると考えられる。

家族形成・統合には結婚や家族の呼び寄せといった形態がある。在留資格上は「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」となる。なお配偶者「等」は実子または特別養子のことである。夫妻の一方が外国人の婚姻数は2006年の44,701組(日本での総婚姻数の6.1%)をピークに減少傾向にあり、2017年では21,457組(同3.5%)である<sup>15</sup>。家族呼び寄せは、かつて親など年長の親族の事例もあったが、現在では在留資格の取得が難しく、未成年の子が中心

11 出入国管理及び難民認定法第19条。

12 その他非自発的移動として、難民や人身売買被害者等がいるが、本稿では詳細は割愛する。

13 外国人技能実習機構、技能実習の基本理念。https://www.otit.go.jp/info\_seido/

14 2009年からはフィリピン、2014年からはベトナムからも人材受け入れを開始し、2019年8月末時点で累計6,447人の受け入れ実績がある。在留資格上は「特定活動」である。

厚生労働省、インドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れについて、2019。

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html (2020年12月閲覧)

15 厚生労働省、令和元年(2019)人口動態統計(確定数)の概況、2020。

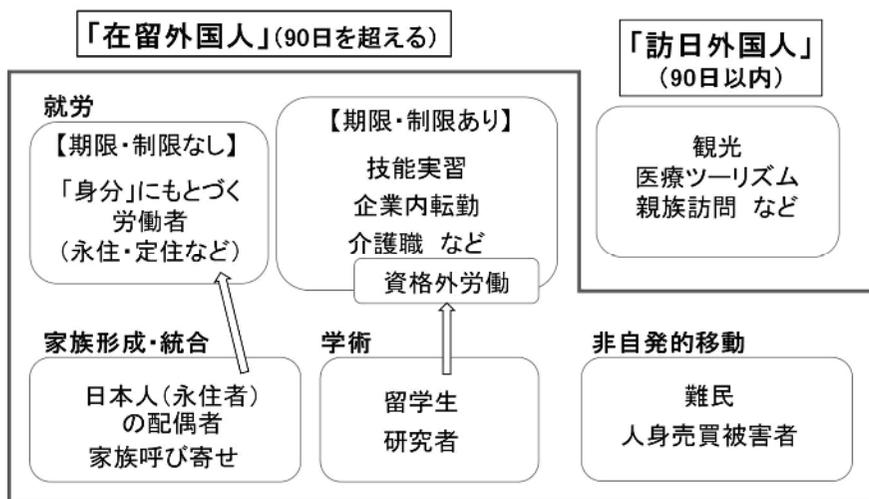
https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei19/index.html (2021年1月閲覧)

である。これらの在留資格は「永住」、「定住」同様活動に制限がないため、結果として労働市場に入ってきている。

学術目的は「留学」が主となる<sup>16</sup>。1983年に策定された「留学生10万人計画」は2003年に目標達成し、2008年には高度人材として日本での就業を見据えた「留学生30万人計画」が新たに策定され、人材確保としての留学生受け入れの方向性が明確になった。2019年5月現在の留学生数は312,214人となり、2020年を目途に留学生受入れ30万人を目指すという政府目標を達成した<sup>17</sup>。在学段階別の留学生数は、大学院、大学（学部）、短期大学、専修学校では一貫して増加しているが、日本語教育機関では2018年と比較して7.0%の減少となっている。これは、一部の日本語教育機関が週28時間認められている資格外活動（アルバイト）の制度の不正利用の温床となっているため、在留資格の審査が厳格化していることと関連があると考えられる。

在留日数が90日以内の訪日外国人の在留資格は「短期滞在」であり、住民基本台帳に掲載されないため、在留外国人には含まれない<sup>18</sup>。

図2 外国人が日本に来る目的



## 第4節 兵庫県における在留外国人の特徴

2019年12月末現在での兵庫県における在留外国人数は115,681人で、都道府県別の人数

16 かつて高等教育機関では「留学」、それ以外では「就学」と分類されていたが、2010年に「留学」に一本化された。

17 日本学生支援機構，2019（令和元）年度外国人留学生在籍状況調査結果，2020。  
<https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/zaiseki/data/2019.html>（2021年1月閲覧）

18 これらも含めた総数は「総在留外国人」として統計に掲載される。

としては全国第7位である。国籍・地域別の在留外国人数は表1のとおりである<sup>19</sup>。全国では中国（台湾含む）の人数が最大であるが、兵庫県では韓国・朝鮮がもっとも多い。これは特別永住者である在日コリアンの割合が高いことによるが、年々その数、割合とも減少傾向にある<sup>20</sup>。同様の傾向は滋賀県を除く近畿2府4県にもみられる<sup>21</sup>。ベトナム、ネパールの人数が大幅に増加しているのは全国的な傾向であるが、主に技能実習生および留学生の増加に伴うものである。加えて、ベトナムに関しては、姫路市にインドシナ難民の定住支援センターがあったこと、また神戸市長田区などで就業を受け入れる環境にあったことから、1980年代頃より多数のベトナム人が在留しているという特徴がある。

インドに関しては、1868年に神戸港が開港し、貿易業に従事するインド人が定着するようになった後、1923年の関東大震災で被災した人々が、当時神戸と並ぶ貿易港であった横浜から多く移動し、そのまま神戸のコミュニティに統合されたという独自の歴史がある<sup>22</sup>。その他の特徴としてブラジルの減少が目立つが、全国では2008年のリーマン・ショック後の減少から2015年には増加に転じている。中部地方などにいくつか集住県があり、同胞を頼って流出していったことが考えられる。

県内の地域別でさらに詳細なデータを見てみる。神戸、阪神南<sup>23</sup>、阪神北<sup>24</sup>、東播磨<sup>25</sup>、中播磨<sup>26</sup>地域では韓国がもっとも多く、北播磨<sup>27</sup>、西播磨<sup>28</sup>、但馬<sup>29</sup>、丹波<sup>30</sup>、淡路<sup>31</sup>ではベトナムがもっとも多い。いずれも技能実習生の増加に伴うものであるが、就業内容は北播磨および西播磨では製造業が中心であり、但馬、丹波、淡路では農業、漁業も含まれる。中国はいずれの地域でも1位ではないが、神戸、阪神南、阪神北、北播磨、但馬、丹波、淡路で2位となっている。フィリピンは全体では4位であるが、但馬、丹波では3位となっており、県中北部に集中している<sup>32</sup>。

---

19 2002年のデータは外国人登録者数。

20 ただし、毎年約4,000～5,000人程度の帰化許可者があること、日本人との結婚により出生した子は日本国籍を選択するケースが多いことを考慮する必要がある。

21 滋賀県でもっとも多い国籍はブラジルで9,209人（2019年末）である。

22 澤宗則他「グローバル化下のディアスポラ—在日インド人のネットワークとコミュニティ—」平成13年度～平成15年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究（C）（1））研究成果報告書，2004年，15-16頁。

23 尼崎市、西宮市、芦屋市。

24 伊丹市、宝塚市、川西市、三田市、猪名川町。

25 明石市、加古川市、高砂市、稲美町、播磨町。

26 姫路市、神河町、市川町、福崎町。

27 西脇市、三木市、小野市、加西市、加東市、多可町。

28 相生市、たつの市、赤穂市、宍粟市、太子町、上郡町、佐用町。

29 豊岡市、養父市、朝来市、香美町、新温泉町。

30 丹波篠山市、丹波市。

31 洲本市、淡路市、南あわじ市。

32 朝鮮、インドに係る市町村別の人員数は発表されていないためこのデータには含まれない。

表1 兵庫県在留外国人数（上位国）

	2002年12月	2019年12月	伸び率
<b>総数</b>	<b>102,529</b>	<b>115,681</b>	<b>12.8%</b>
韓国・朝鮮	62,407	41,206	▲34.0%
中国+台湾	18,992	26,821	41.2%
ベトナム	2,769	21,870	689.8%
フィリピン	2,926	5,168	76.6%
ブラジル	4,194	2,684	▲36.0%
米国	2,317	2,388	3.1%
ネパール	89	1,804	1927.0%
インドネシア	681	1,790	162.8%
インド	1,195	1,623	35.8%
タイ	515	1,039	101.7%

表2は、人数としては上位にはならないが、特に増加がみられる国籍である。ミャンマーは2019年に兵庫県社会福祉協議会が「ひょうご外国人介護実習支援センター」を開設し、同国からの技能実習生の受け入れを開始したことから、今後も介護を担う人材としてさらに増加すると考えられる。

表2 兵庫県で特に増加がみられる国籍

国籍	2002年12月	2019年12月	伸び率
ミャンマー	46	721	1467.4%
カンボジア	23	349	1417.4%
モンゴル	28	188	571.4%
シリア	9	156	1633.3%

特徴的なのはシリアで、これは以前から居住していた人がキーパーソンとなって移住者が増え続けている構造である。2011年から続く内戦のため帰国がかなわず、日本での家族形成が進んだ結果で、ほぼ全員が三木市およびその近辺に在住している。全国的にも珍しいケースである。その他、2020年に入り西脇市にアフリカ系の在留外国人が増加しているという情報を得ている。在留資格等の詳細は不明ながら、工業団地での派遣労働に従事しているとのことである。今後の動向に注視していきたい。

## 第2章 地域における多文化共生の取り組み

### 第1節 多文化共生推進に関する取り組みの変遷

#### 1. 自治体間連携による取り組み：外国人集住都市会議（2001年）

1980年代後半、バブル経済により製造業が活発化した一方、少子化に伴う労働力不足が深刻化した。1990年に施行された改正入管法に新たに創設された「定住者」（身分による在留資格で活動に制限がない）として、主にブラジル、ペルー等南米から多くの日系人二世、三世が来日し、ニューカマーと呼ばれた。彼（女）らは家族、親戚とともに同国人のコミュニティを形成し、団地などに「集住地域」が生まれた。ほどなく同地域に暮らす日本人住民との間で生活ルール等をめぐってトラブルが多発するようになり、自治体は急ごしらえの対応を余儀なくされた。やがて集住地域の自治体での連携がすすみ、2001年、13市町の首長による初の「外国人集住都市会議」が静岡県浜松市で開催され、「浜松宣言・提言」が採択された。そこでの提言内容は表3のとおりである<sup>33</sup>。

表3 浜松宣言・提言の内容

分野	内容
教育	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 公立学校の日本語等の指導体制の充実</li><li>・ 就学支援の充実</li></ul>
社会保障	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 医療保険制度の見直し</li><li>・ 外国人の労働環境整備</li></ul>
外国人登録等諸手続き	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 外国人登録制度の見直し</li></ul>

以後、教育や地域づくり、防災などを盛り込んだ提言を発信し、多くの先行事例も報告されてきた。

#### 2. 総務省主導の取り組み：地域における多文化共生推進プラン（2006年）（表4）

2006年には在留外国人数が200万人を突破し、さらなる少子化の加速とともに、外国人人口の拡がりにより顕在化した。それまでの集住都市中心の施策から、全国的な取り組み展開を推進すべく、総務省がより具体化・体系化した「地域における多文化共生プラン」を策定し、全国地方自治体に対して多文化共生の推進のための取り組みを実施するよう通知した<sup>34</sup>。「地域における多文化共生」を、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこ

33 外国人集住都市会議，浜松宣言および提言，2001。

<http://www.shujutoshi.jp/siryo/pdf/20011019hamamatsu.pdf>（2020年12月閲覧）

34 総務省，地域における多文化共生推進プランについて（通知），2006。

と」と再定義し、行政サービスを提供する役割を担う地方自治体が主な担い手となることを明言した。またその意義を、特定の課題解決や外国人に対する一方的・一時的救済策でなく、地域づくりや人権尊重、ユニバーサルデザインのまちづくりといった包摂的な観点から明示していることで、多文化共生を「外国（人）の問題」から「地域」の問題へと転換させた画期的プランである。基本的考え方として、①コミュニケーション支援、②生活支援、③多文化共生の地域づくりの3点を挙げ、これらを遂行するための多文化共生施策の推進体制の整備を付加した上で、それぞれに関する具体的施策を例示した。

表4 多文化共生推進プラン（2006年版）の内容

分野・領域	具体的施策内容	
①コミュニケーション支援	地域における情報の多言語化	<ul style="list-style-type: none"> <li>多様な言語、多様なメディアによる行政・生活情報の提供</li> <li>外国人住民の生活相談のための窓口の設置、専門家の養成</li> <li>NPO等との連携による多言語情報の提供</li> <li>地域の外国人住民の相談員等としての活用</li> </ul>
	日本語及び日本社会に関する学習支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域生活開始時におけるオリエンテーションの実施</li> <li>日本語および日本社会に関する学習機会の提供</li> </ul>
②生活支援	居住	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報提供による居住支援、入居差別の解消</li> <li>住宅入居後のオリエンテーションの実施</li> <li>自治会・町内会等を中心とする取組の推進</li> <li>外国人住民が集住する団地等における相談窓口の設置</li> </ul>
	教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校入学時の就学案内や就学援助制度の多様な言語による情報提供</li> <li>日本語の学習支援</li> <li>地域ぐるみの取組</li> <li>不就学の子どもへの対応</li> <li>進路指導および就職支援</li> <li>多文化共生の視点に立った国際理解教育の推進</li> <li>外国人学校の法的地位の明確化</li> <li>幼児教育制度の周知および多文化対応</li> </ul>
	労働環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>ハローワークとの連携による就業支援</li> <li>商工会議所等との連携による就業環境の改善</li> <li>外国人住民の起業支援</li> </ul>

②生活支援	医療・保健・福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国語対応可能な病院・薬局に関する情報提供</li> <li>・医療問診票の多様な言語による表記</li> <li>・広域的な医療通訳者派遣システムの構築</li> <li>・健康診断や健康相談の実施</li> <li>・母子保健および保育における対応</li> <li>・高齢者・障害者への対応</li> </ul>
	防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害等への対応</li> <li>・緊急時の外国人住民の所在把握</li> <li>・災害時の通訳ボランティアの育成・支援、連携・協働</li> <li>・大規模災害時に備えた広域応援協定</li> <li>・災害時の外国人への情報伝達手段の多言語化、多様なメディアとの連携</li> </ul>
	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・より専門性の高い相談体制の整備と人材育成</li> <li>・留学生支援</li> </ul>
③多文化共生の地域づくり	地域社会に対する意識啓発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民等に対する多文化共生の啓発</li> <li>・多文化共生の拠点づくり</li> <li>・多文化共生をテーマにした交流イベントの開催</li> </ul>
	外国人住民の自立と社会参画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・キーパーソン・ネットワーク・自助組織等の支援</li> <li>・外国人住民の意見を地域の施策に反映させる仕組みの導入</li> <li>・外国人住民の地域社会への参画</li> <li>・地域社会に貢献する外国人住民の表彰制度</li> </ul>

### 3. 外国人労働者受け入れの拡大に伴う取り組み：外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策

2008年の日－インドネシア経済連携協定の締結をきっかけ<sup>35</sup>に、外国人労働者の受け入れ職種が拡大された。2010年にはこれまで制度上にもみ存在した「技能実習」が正式な在留資格となり、2017年には制度の適正実施や技能実習生の保護を目的とした「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（技能実習法）」が施行された。さらに2019年4月には在留資格「特定技能」が新設され、特に労働力不足が深刻な14の産業分野<sup>36</sup>において、新たな外国人材の受け入れが可能となった。これまで高度の専門性を要

35 看護師、介護士の両職種について、一定期間の日本語研修の後、受け入れ施設（病院、介護施設）での就労および研修を経て、日本の国家試験を受験。3年以内に合格するとその後も引き続き同施設で就労を継続するが、不合格者は原則として帰国となる。2009年にはフィリピン、2014年にはベトナムと同様の協定が締結された。同協定はあくまで「二国間の経済活動の連携の強化」が目的であり、労働力不足への対応ではないという名目であった。

36 介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業の14種。公益財団法人国際人材協力機構、外国人技能実習制度とは <https://www.jitco.or.jp/ja/skill/>（2021年1月閲覧）

する分野に限って受け入れていた日本にとって、大きな転換点である。同時に、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が内閣官房を主導とする関係閣僚会議によって策定され、その中に環境整備として「生活者としての外国人に対する支援」の項目が設けられた<sup>37</sup>。内容は概ね「多文化共生推進プラン」を踏襲しているが、自治体ごとに行政・生活全般の情報提供・相談を多言語で行う一元的窓口（「多文化共生総合相談ワンストップセンター」）の創設といった新たな事業の構築や、日本語の習得について「学習支援」でなく「教育」という用語を使用し、日本語教育機関の質の確保に言及するなど、多言語対応と日本語教育の両方に力点を置いている等の特徴がみられる。

#### 4. 社会状況の変化に対応した新たな取り組み:地域における多文化共生推進プラン(改訂版) (表5)

2006年の多文化共生推進プランの策定以降、外国人住民をめぐる状況だけでなく、日本社会のあり方も大きく変容した。2015年には「誰ひとり取り残さない(No one will be left behind.)」をスローガンにした「持続可能な開発目標(SDGs)」が国連総会にて全会一致で採択され、多様性と包摂性の実現が全世界の共通目標となった。また、情報技術の急速な進展やスマートフォンの普及に伴い、翻訳通訳といった多言語環境への対応がユーザー自身で可能となりつつある。一方、気象災害の激甚化や今後予測される南海トラフ地震、首都直下地震の発生、また新型コロナウイルス感染症の拡大といったリスクが日常生活を脅かしている。

このような変化に対応すべく、2020年9月に「地域における多文化共生推進プラン」改訂版が策定・発表された<sup>38</sup>。

改訂にあたって、地域において多文化共生施策を推進する意義として以下の4点が確認された。

##### ①多様性と包摂性のある社会の実現による「新たな日常」の構築

全ての外国人住民を孤立させることなく、多様で包摂的な地域社会を構成する一員として受け入れていく。地域社会やコミュニティにおける交流や助け合いを促し、ポストコロナ時代の「新たな日常」の構築につながることを期待される。

##### ②外国人住民による地域の活性化やグローバル化への貢献

外国人住民が、主体的に、自らの強みや外国人独自の視点を活かして、地域の魅力を発信する担い手となる事例が現れつつある。これらとの連携・協働により地域の活性化やグローバル化に貢献することが期待される。

##### ③地域社会への外国人住民の積極的な参画と多様な担い手の確保

在留期間が無期限の「永住者」の人数が年々増加し、緩やかな定住化の傾向が見られる。

37 出入国管理庁, 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策(平成30年12月25日)  
[http://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/nyuukokukanri01\\_00140.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/nyuukokukanri01_00140.html) (2021年1月閲覧)

38 総務省, 地域における多文化共生推進プランの改訂について(通知), 2020.

また外国人住民の年齢構成が若く、外国人コミュニティや人口減少・少子高齢化が進む地域を支えている事例が現れつつあり、今後の地域社会を支える担い手となることが期待されるとともに、外国人住民のニーズを的確に捉えて、多文化共生施策の質の向上を図ることも期待される。

④受入れ環境の整備による都市部に集中しないかたちでの外国人材受入れの実現

今後、特定技能外国人の受け入れ増加をみすえて、外国人住民が地域においても十分な行政サービスを受けられる体制を整備するとともに、国や企業等との連携による環境整備を通じて、都市部に集中しないかたちでの外国人材の受入れ環境を整備することが必要である。

表5 多文化共生推進プラン（2020年改訂版）の内容

分野・領域	具体的施策内容	
①コミュニケーション支援	行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多言語・やさしい日本語、多様なメディアによる行政・生活情報の提供</li> <li>・外国人住民の生活相談のための窓口の設置</li> <li>・NPO等との連携による多言語情報の提供</li> <li>・地域の外国人住民を相談員等とする取組</li> </ul>
	日本語教育の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本語教育の推進</li> <li>・日本語教育の推進に係る体制の整備</li> </ul>
	生活オリエンテーションの実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活オリエンテーションの実施</li> <li>・日本社会に関する情報の提供</li> </ul>
②生活支援	教育機会の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修学状況の把握</li> <li>・就学に関する多言語による情報提供・就学案内</li> <li>・就学校・受入れ学年等の決定</li> <li>・日本語の学習支援</li> <li>・地域ぐるみの取組の促進</li> <li>・不就学の子供への対応</li> <li>・進路指導・キャリア教育</li> <li>・全ての児童生徒を対象とした多文化共生の考え方に基づく教育の推進</li> <li>・外国人学校を各種学校等として設置認可する際の要件審査の弾力的取扱い</li> <li>・幼児教育制度の周知・多文化対応</li> <li>・学齢を経過した外国人への配慮</li> </ul>
	適正な労働環境の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就業支援</li> <li>・就業環境の整備促進</li> <li>・起業支援</li> </ul>

②生活支援	災害時の支援体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人に関する防災対策の推進</li> <li>・多言語支援のための応援体制の整備</li> <li>・外国人住民の所在把握</li> <li>・自主防災組織等への外国人住民の参画促進</li> <li>・外国人被災者への多様な情報伝達手段の活用</li> <li>・外国人被災者への効果的な情報伝達体制の整備</li> <li>・避難所における外国人被災者の感染症対策</li> </ul>
	医療・保健サービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療機関における多言語対応</li> <li>・医療機関における文書等の多言語化</li> <li>・外国語対応可能な病院・薬局に関する情報提供</li> <li>・健康診断や健康相談における対応</li> </ul>
	子ども・子育て及び福祉サービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービスの利用促進</li> <li>・サービス提供時の多言語による支援</li> </ul>
	住宅確保のための支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人住民に対する公営住宅の供給</li> <li>・外国人住民に対する居住支援の推進</li> <li>・住宅入居後のオリエンテーションの実施</li> <li>・自治会・町内会等を中心とする取組の推進</li> <li>・外国人住民が集住する団地等における相談窓口の設置</li> </ul>
	感染症流行時における対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・感染症に関する多言語による情報提供及び相談対応</li> <li>・感染症対策における外国人の人権への配慮</li> </ul>
③意識啓発と社会参画支援	多文化共生の意識啓発・醸成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民等に対する多文化共生の意識啓発</li> <li>・不当な差別的言動の解消</li> <li>・多文化共生の場づくり</li> <li>・多文化共生をテーマにした交流イベントの開催</li> </ul>
	外国人住民の社会参画支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・キーパーソン・ネットワーク・自助組織等の支援</li> <li>・外国人住民の意見を地域の施策に反映させる仕組みの導入</li> <li>・外国人住民の地域社会への参画促進</li> <li>・地域社会に貢献する外国人住民の表彰</li> </ul>
④地域活性化の推進やグローバル化への対応	外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・優れた取組を行う事例や外国人住民の人材の発掘・情報収集</li> <li>・地域活性化の推進</li> <li>・グローバル化への対応</li> </ul>
	留学生の地域における就職促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・留学生の地域における就職促進</li> <li>・留学生に対する生活支援等</li> </ul>

## 第2節 地域における多文化共生推進プラン改訂のポイント

施策の柱となる分野・領域では、「多文化共生の地域づくり」の項目が「意識啓発と社会参画支援」と変更され、新たに「地域活性化の推進やグローバル化への対応」が設定された。グローバル化という言葉は2006年版では使われておらず、これは移民（外国人住民）の人権保障や保護に関する枠組みについて言及した「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト（移住グローバル・コンパクト）<sup>39</sup>」の採択により導入されたものである。以下、各項での2006年版からの変更点について検証したい。

### 1. コミュニケーション支援

コミュニケーション支援については、情報の多言語化のなかに「やさしい日本語」が含まれるようになった。「やさしい日本語」とは阪神・淡路大震災の発生時、被災者のなかに情報にたどりつけなかった外国人がいたことの反省から開発された、シンプルでわかりやすい表現を用いた日本語のことである。在留外国人の国籍・地域は195にわたり、多言語対応には限界があること、日本人にとっても理解がしやすいことから、研究・開発が進み、NHKのニュースサイトでも採用されている<sup>40</sup>。また多言語体制の整備において、ICTの活用にも言及している。これは人件費等の抑制につながるだけでなく、大規模災害や感染症発生時、通訳者をリスクから守るという点においても有効である。

「日本語教育の推進」は改訂で新たに設けられた施策である。2019年6月に施行された「日本語教育の推進に関する法律」に基づいて2020年6月には「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」が閣議決定されたことで、在留外国人を日本語教育の対象者と位置づけ、具体的な施策の必要性への裏付けができたためである。このようにコミュニケーションの媒介言語が多言語（外国語）から日本語へシフトしていくことによって、日本人住民との共通理解が進むことが期待される。一方、地域における日本語教育の担い手は、その多くが無償のボランティアに依存しており、体制の整備が課題である。

---

39 移住に関する国際的な文書。前例のない規模で人が移動する中、2016年9月の「難民および移住に関する国連サミット」における成果文書（ニューヨーク宣言）において、2018年に採択することが決定され、2018年12月19日、152か国の賛成をもって採択された。

日本は賛成の立場をとっている。

International Organization for Migration, Global Compact for Migration, 2018.

<https://www.iom.int/global-compact-migration>（2021年1月閲覧）

40 NHK, News Web Easy（やさしい日本語で書いたニュース）

<https://www3.nhk.or.jp/news/easy/>（2021年1月閲覧）

## 2. 生活支援

「教育」が最上位項目となり、教育内容だけでなく「機会の確保」に言及している。修学状況の把握の他、適切な教育環境の提供のための施策として、就学校や受け入れ学年（必要に応じて下学年への編入学）の決定や、学齢を超過した外国人に対して、公立中学校や夜間中学校で受け入れるといった柔軟な対応を求めている。また多文化共生の考え方に基づく教育は外国人を受け入れていない学校でも行うこととし、多文化共生をこれまでの「国際理解教育」から「シチズンシップ教育」と捉えなおしている。外国人学校の扱いについては、認可の権限は都道府県知事にあることから、地域の実情に応じて弾力的な扱いを配慮するとしている。2006年版では「認可基準の緩和」としていたが、ここは改訂によって曖昧になった印象である。就学年齢の児童・生徒に対しては多くの施策が立案された一方、幼児教育に関する記載は情報提供、言語・習慣面での配慮にとどまっている。

2006年に最上位項目であった「居住」は6番目となり、「入居差別の解消」という文言がなくなっている。2019年12月に「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」が施行され、外国人が「住宅確保要配慮者」と位置付けられたことで居住支援協議会の設立等による、より積極的な支援体制の構築をめざしている。しかし、入居差別は完全に解消したわけではなく、民間の不動産業者等に対して制度の周知が必要である。

「労働」については、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」に具体的施策が提示されており、2006年版との大きな違いはない。

「災害」は2006年では「防災」という項目であったが、東日本大震災等度重なる災害の経験から、被災時の対応や応援体制の整備等より踏み込んだ内容になっている。また、2006年時点では外国人は災害弱者として考えられていたが、改訂版では新たに「支援の担い手」としての防災リーダーの育成等、より主体的な地域活動への参画を促している。その背景には日本社会の高齢化があり、若年者が多い外国人による支援が必要とされるという現実がある。

「医療・保健」は2006年版では「医療・保健・福祉」として分類されていたが、新たに「子ども・子育ておよび福祉サービス」の項目が設定されたことで、2つの項目に再整理された。医療の分野では、その必要性和運用について議論されてきた多言語対応において、コミュニケーション支援同様ICTの活用が明記されている。また、既存の事業体とも連携し、広域的な医療通訳派遣システムの構築をめざしている。医療機関や薬局での対応については多言語化や情報提供があげられているが、地域保健に関しては集住地域での多言語対応となっているのみで、医療に比べて施策内容が少なく具体性にも乏しい。

「子ども・子育て及び福祉」では2006年版の「医療・保健・福祉」での母子保健の項目が移動してきており、対象者を外国人世帯だけでなく複数国籍世帯にも拡大している。福祉に関しては具体的な記述がなく、2006年版には記載されていた「高齢者・障害者への対応」が削除されている。在留の長期化に伴って今後外国人の高齢者からのニーズも予測されるこ

と、介護職に外国人が増加していることから、福祉の担い手として地域社会での活躍を促すしくみづくり等の施策が今後必要と考える。

「感染症流行時における対応」は改訂版で新たに設けられた項目である。その背景には新型コロナウイルス感染症の拡大があることは言うまでもないが、本件がなくてもグローバル化の対応として必然であることは強調しておきたい。多言語対応や情報提供だけでなく、外国人の人権保護が明記されているのは、情報やコミュニケーションにおいて脆弱な立場となりやすい外国人は、しばしばスティグマにさらされるためである。また感染症対策が他の施策と異なる点は、数々の行動制限<sup>41</sup>を伴う可能性があることである。この項目に関しては、在留外国人だけでなく、短期滞在の外国人も含めた対応も考慮する必要がある。

### 3. 意識啓発と社会参画支援

概ね2006年版の「多文化共生の地域づくり」の内容を踏襲しているが、新たに「不当な差別的言動の解消」が盛り込まれている。その背景として、2016年6月に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（ヘイトスピーチ解消法）」が施行されたことがある。前後していくつかの自治体<sup>42</sup>で地域ごとの特徴をふまえた条例も施行されている。

### 4. 地域活性化の推進やグローバル化への対応

地域と外国人を取り巻く状況変化に対応して新たに設定された項目である。少子化や若年人口の流出に伴い、維持自体が難しい自治体が現れるようになり、外国人を「住民」として定着を促す動きもみられ始めた<sup>43</sup>。もはや外国人は労働力としてのみでなく、地域の構成員として重要な存在になりつつある。そのための人材として、期限の定めのない雇用が可能な留学生の就職促進が具体的施策としてあげられている。

---

41 具体的には帰国困難や家族との分離、キャリアの中断など。

42 例として、大阪市「ヘイトスピーチへの対処に関する条例」（2016年）、東京都「オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」（2019年）、神戸市「外国人に対する不当な差別の解消と多文化共生社会の実現に関する条例」（2020年）、川崎市「差別のない人権尊重のまちづくり条例」（2020年）など。カッコ内はいずれも施行年。

43 広島県安芸高田市では、2010年代に入り独自の「多文化共生プラン」に基づいた外国人の受け入れ環境の整備を行い、定住促進に取り組んだ。

安芸高田市、多文化共生推進プラン，2013。 <https://www.akitakata.jp/ja/shisei/section/jinkentabunka/w314/> (2021年1月閲覧)

## 第3章 ライフサイクル各時期に対する多文化共生の課題

### 第1節 ライフサイクルにおける8つの発達段階

エリク・H・エリクソンはライフサイクル論といわれる心理社会的発達段階を提示した。人生には年代によって8つの段階があり、それぞれの段階において、心理社会的危機、言い換えれば、その発達段階固有の葛藤（ポジティブな力とネガティブな力の拮抗）が生じ、ポジティブな力が強く働くことで、「基本的強さ」と呼ばれる自我が得られるとした。これは一生を通じた連続的なものであり、その後の発達に影響し続ける<sup>44</sup>。各段階を形成する概念と、それぞれの課題について概説する。

#### 1. 乳児期

出生から1年までの時期。乳児自身が信頼できる人（母親または母親的な人）に出会うことで、自分や他者を十分に信頼できる「基本的信頼」を体験する。一方親の不在などで欲求が満たされない「基本的不信」に出会う時期でもある。ここで得られる基本的強さは「希望」である。

この時期は、保護者など特定の大人との継続的な関わりにおいて、愛されること、大切にされることで、情緒的な絆（愛着）が深まり情緒が安定し、人への信頼感をはぐくんでいくが、特にスキンシップは大きな役割を果たすと言われている。この基本的な信頼感を心の拠りどころとし、徐々に身近な人に働きかけ、行動範囲を広げていく。

#### 2. 幼児期初期

1歳から3歳ごろの時期。言語の獲得が急速におこり、自己主張が出てくる。自ら行動することで「自律性」をもつ一方、うまくいかない（いかないかもしれない）という「恥と疑惑」を同時に体験する。ここで得られる基本的強さは「意思」である。

身近な人や周囲の物、自然などの環境とかかわりを深め、興味・関心の対象を広げ、認識力や社会性を発達させていくとともに、食事や排泄、睡眠といった基本的な生活習慣を獲得していく時期である。

#### 3. 幼児期後期（遊戯期）

3歳から6歳ごろの時期。「あれもしたい、これもしたい」といった、自分で考え、行動する「自主性」がでてくる。また保護者からの規制や助言といった、自分とは異なる大人との関わりによって、その善悪の判断、安全・危険の判断（俗に言う、社会性やルール等）が

---

44 大野久「アイデンティティ概念再考」『教職研究』立教大学教職課程研究室, 第34号, 4頁.

育まれる。そこで思い通りにならないことや叱責・処罰を受けるのではという「罪悪感」も体験する。ここで得られる基本的強さは「目的（をもつこと）」である。

子ども同士で遊ぶことなどを通じ、自らと違う他者の存在や視点に気づき、自分の感情や意志を表現しながら、協同的な学びを通じ、十分な自己の発揮と他者の受容を経験していくことで、社会性の基盤を身に着けていく時期である。

#### 4. 学童期

6歳から13歳ごろの時期。主な生活の場は家庭から学校（同世代のコミュニティ）へ移っていき、他者とのかかわりや成績などの評価の中で自分の得意・不得意を感じとっていく。その中で積極性を活かしながら工夫や努力をし、目的を達成する。このときの原動力となるのが「勤勉性」である。一方、失敗や叱責、勉強や運動などでの敗北を通じて「劣等感」を体験する。これらを通じて基本的強さである「有能感（自己効力感）」を獲得する。

学校で知識や技能を身につけ、仲間との集団関係を育成する時期であり、学校での同年齢集団が、子どもの社会化の力を養う上で重要な存在となってくる。また大人の言うことを守る中で、善悪についての理解と判断ができるようになる。これらを通じて、集団や社会のルールを守る態度など、善悪の判断や規範意識の基礎が形成される。高学年になると、物事をある程度対象化して認識することができるようになり、抽象的な思考にも適応する。自分のことも客観的にとらえられるようになるが、一方、発達の個人差も顕著になる。身体も大きく成長し、自己肯定感を持ち始める時期であるが、人や環境によっては、自己に対する肯定的な意識を持たず、自尊感情の低下などにより劣等感を持つこともある。

#### 5. 思春期・青年期

13歳から22歳ごろの時期。この時期は第2次性徴や異性への関心、性的欲求の衝動といった様々な変化が多く起きる。また小学校時代とは異なる、より大きく、様々な地域や特性を持った同年代の集団の中で生活をするようになる時期でもあり、家族や学校といったコミュニティでの役割、相手にとっての自分の存在など、それぞれの場面で異なる役割を統合した自分（アイデンティティ、自我同一性）を形成していく。理想とする人に近づきたいと同様のふるまいをしたり（同一化）、その過程で失望を感じたりというプロセスを経て、本来の自分を獲得する。これが「同一性の確立」である。それに伴い、孤独や迷いといったネガティブな力による「同一性の拡散」も体験する。この時期の「確立」と「拡散」拮抗のプロセスは、これまでよりも大きな労力を要する複雑なものである。結果、自分の属するコミュニティ等への「忠誠心・帰属感」といった基本的強さを獲得する。

人間としての生き方を踏まえ、自らの個性や適性を探求する経験を通して、自己を見つめるとともに、社会の一員として他者と協力し、自立した生活を営む力を育む時期である。また自らの同一性を確立する過程において、その後の人生のあり方(キャリア)を選択していく。

## 6. 成人期初期（前成人期）

22歳から40歳ごろの時期。社会に出ていく時期であり、友人や恋人といった「親密」な関係性を構築する。一方、それらの関係性が壊れるのではないかとといった不安や、相手との価値観の相違などからくる「孤独」を感じることもある。親密な関係性の構築は、性的な関係や結婚といった社会的結びつきへとつながっていく。そして、基本的強さとしての「愛」を獲得する。

個としてのアイデンティティ（「自分の存在は何たるか」）に加え、関係性にもとづくアイデンティティ（「自分は誰のために存在するのか」）も形成される時期であり、職場や家族、地域社会との交流を保持し、発展させていく。属するコミュニティとしての家族は、自分が生まれ育った家族（定位家族）から自分（たち）がつくる家族（生殖家族）へと移行する。また社会生活を通じてキャリアの根幹となる価値観を確立させる時期である。

## 7. 成人期後期（成人期）

40歳～65歳ごろの時期。自分自身は確立され、変化が少なくなってくる時期である。自分中心から、次の世代（子どもや後輩など）の育成といったことに関心をもつようになる。またそのことを通じて、自身の成長と他者（後輩）からの信頼といった良い循環が生まれる。これを「世代性」と呼び、基本的強さとしての「世話（ケア）」の力が備わっていく。一方、次世代へのかかわりが希薄になると、「停滞」というネガティブな力が働き、頑固、融通が利かないなどと周囲から評される結果となる。

前半期はいわゆる「働き盛り」であり充実しているが、後半期になると体力・気力に低下がみられ始め、それまでの獲得的・上昇的变化から喪失や下降の変化へと転じるという時期となる。周囲との関係性にも変化が訪れ、家族間では子どもの自立に伴う親役割の終了や、自分自身の親の介護、社会生活では定年を迎えることで職場というコミュニティからも離れる。自己の有限性と発達可能性との葛藤を経て、より適応的な人生の在り方を再獲得していく時期である。

現代社会においては、シビアな労働環境や子育てに関する経済的・心理的負荷等、多様で過重なストレスに直面することも多い。

## 8. 老年期

65歳以降の時期。身体的機能には衰えがみられるが、それらを補うようにこれまでの経験や知識等が「統合」される、いわば人生の集大成の時期ともいえる。これは自分の身近なコミュニティだけでなく、より大きな世の中や人類全体といった視点に立っていることが特徴である。またそのような広い視野の中で、自分の死もやがて受容する。これを受け入れられないと、「絶望」というネガティブな力となる。

寿命が延びたことで、人生全体に占める老年期の期間は増えている。職業生活を終えるこ

とで、余暇活動や趣味、地域参加などを行い、新たなライフスタイルを獲得する良き機会ともなり得る。一方、収入の低下や親しい人との離別（主に死別）に伴う貧困や孤立の問題にも直面し、経済的・身体的・精神的サポートが必要となる。

## 第2節 ライフサイクルと多文化共生推進施策

多文化共生推進のための施策は、対象者の増加や多様化に伴い、基本的には拡充しているが、その考え方の基準となるのは課題領域である。ここでは、2020年に改訂された「地域における多文化共生推進プラン」で発表された施策をライフサイクルの各段階にあてはめてその充実度の検証を試みたい。

### 1. 乳児期

この時期に必要なものはもっとも手厚い庇護・保障による「絶対的安心感」であり、母子（親子）一体となった支援が必要である。「推進プラン」では「子ども・子育ておよび福祉サービスの提供」として母子健康手帳の多言語化や、サービスの必要な外国人住民の把握が明記されている。また複数国籍世帯にも言及し、子どもは日本国籍だが養育者が外国人であるというケースも想定している点は、より現実に即した対応といえる。一方、予防接種の時期や内容、保健師・助産師による家庭訪問など、それぞれの出身国との制度的ちがいに関する情報提供は具体化されていない。日本の母子保健制度は非常に充実しており、在留資格がなく社会保障の対象外になる家族でも利用可能である制度も限定的であるが存在する<sup>45</sup>。妊娠・出産を機会に日本社会とのつながりをもつ世帯もあり、早期に適切な支援につなげるためにもわかりやすい形での情報提供は重要である。また、地域での交流の場（子育てサークル等）の提供についての具体的施策は明記されていないが、孤立を防ぎその後の社会参画を促すためにも今後必要である。

### 2. 幼児期初期

家庭から地域へとかかわりが深くなっていく時期であり、自律的な行動や主張を行うようになる。また、意欲や自信、自立心、自制心、協調性や共感性といった「非認知能力」を養う時期でもある。この時期に関する施策の記述は少なく、保育における多文化対応のみとなっている。家庭のみに閉じこもらず、地域社会との交流の場をもつこと、またそのための多言語ツールや「やさしい日本語」の活用を保育者等に周知する必要がある。

---

45 母子健康手帳の交付、養育医療、法定予防接種、入院助産制度に関しては自治体判断で適用が可能である。「外国人の医療と福祉に関する質問主意書（2000年4月28日第147回国会質問第26号 参議院議員 大脇雅子）」より。

### 3. 幼児期後期

他者とのかかわりを通じて社会性を獲得しはじめる時期であり、幼児期初期同様、非認知能力の養成が重要である。施策には幼児教育制度の周知や言語・習慣面での配慮が記載されているが、具体性は乏しい。この時期の適切な介入が、その後の人生において学習のみならず就労や犯罪抑止などに影響を及ぼす<sup>46</sup>ことから、この時期に適した日本語・母語の学習や集団活動、地域全体での見守りや交流などを積極的に展開していくことが望ましい。また、集住地域でないところでは、外国人保護者どうしの交流のためのICTの活用なども望まれる。

### 4. 学童期

主な生活の場面が学校になり、学習や運動に対する努力を通じてさまざまな能力を身につける。改訂によりもっとも施策のボリュームが増加しており、さらに施策の筆頭にあげられている。内容も就学状況や受け入れ学年等の柔軟な対応、日本語学習支援のための加配、不就学への対応等当該年齢のすべての子どもに目が向けられている。学習の場として日本の学校だけでなく外国人学校も視野に入っているが、学習内容にまで踏み込んだものではない。また、1日の多くの時間を過ごす「生活の場」としての学校の位置づけに関する施策、例えば、学校給食での文化的配慮や学校保健については特に見当たらない。一部自治体やNPO等で実施されている母語（継承語<sup>47</sup>）教育も全国レベルの施策としては入っていない。

### 5. 思春期・青年期

心身ともに大きな変化を経験し、個としての核となるアイデンティティを確立させる時期である。学校での学習に関しては、教育施策として進路指導（高校等への進学）、学齢を超過した外国人への配慮といった施策があげられているが、高校等への進学後の支援は小中学校に比べて手薄な印象である。入学者選抜において外国人生徒を対象とした特別定員枠の設定を推進するとあるが、入学後の配慮についての記載はない。また、学習面以外での施策が存在しない。たとえばアイデンティティ確立のための居場所づくりや学校における就業支援、性行動の活発化に伴うリプロダクション（性と生殖）に関する理解促進はいずれもこの時期には重要であり、専門家やNPO等も含んだ施策が望まれる。

この時期に来日する留学生は年々増加していることから、留学生に対する施策が具体化している。就職支援や地域交流の場の提供があげられているが、これは日本で育った青年にも適用できる内容であり、「若者への支援」として包括的な施策とするのも一案である。

---

46 1960年代、米ミシガン州の低所得アフリカ系アメリカ人の子どもを無作為に抽出し、教育的プログラムを実施したグループと何もしなかったグループを40年間にわたり追跡し、学歴や収入、犯罪率などを比較した「ペリー就学前プロジェクト」等の研究がある。

47 家族とのコミュニケーションやルーツとなる文化の理解のための言語という概念。

## 6. 成人期初期（前成人期）

自己のキャリア形成を通じて帰属意識を醸成する時期である。就業だけでなく、起業支援についても言及しているが、現実には外国人の就業は日本語能力によって左右されることが多く、日本語教育施策の中に、就業にシフトした日本語学習のカリキュラム充実が必要である。また、技能実習の現場で多くの法令違反が発生しており<sup>48</sup>、人権保護のために基本的な労働法規や救済策についての情報提供を多言語で実施することは急務である。また、就職とともに日本語学習の機会（時間等）が制限されることが多いため、夜間やオンラインによる学習等、学習方法の選択肢を増やすとともに、それらに対応できる人材育成も必要である。地域生活では、家庭を築き子育てにかかわる年代でもあり、交流を通じて地域の担い手となれる機会提供が望まれる。

## 7. 成人期後期（成人期）

子育てや職場での後輩指導など、次世代の育成にかかわる時期であるが、この時期に特化した施策は特にみられない。また生活習慣病などのリスクが高くなる年齢であり、予防医療や健康診断の受診は本人の健康維持だけでなく、医療費の抑制にも効果的である。地域保健や産業保健の現場でも多言語対応等の施策が必要である。

## 8. 老年期

オールドカマーはもちろん、1980年代に来日したインドシナ難民や、ニューカマーといわれる日系ブラジル人にも高齢者は増加している。移住には健康状態が良好であることが必要であり、健康的なアドバンテージ、いわゆるヘルシー・マイグラント効果が働くとされているが、日本においては高齢者の死亡率はむしろ高く、中でも自殺による死亡が高い<sup>49</sup>ことは、この時期の発達課題が達成されていないことの証左のひとつである。安心して暮らせる地域環境を整えることは喫緊の課題である。しかし、高齢者に関する施策の記述は改訂版では削除されており、あらためての施策が必要である。

## 9. その他—ライフサイクル全体を通じた施策

災害や感染症等の不測の事態に関しては、国籍や世代を問わない施策として、迅速かつ正確な双方向での情報共有が必要である。いずれも施策に盛り込まれており、多言語対応の他、感染症においては人権への配慮にも言及している。災害に関しては関連の記述はないが、1923年の関東大震災以降、外国人に対する差別的な流言飛語は後を絶たず、SNS等の普及

48 「外国人技能実習生の実習実施者に対する平成30年の監督指導、送検等の状況」によると、70.4%の事業場で労働時間等の法令違反が認められた。[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_06106.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_06106.html) (2021年1月閲覧)

49 小堀栄子他「日本在住外国人の死亡率・示唆されたヘルシー・マイグラント効果」『日本公衆衛生雑誌』第64巻12号, 日本公衆衛生学会, 2017年.

により「拡散」の速度は早まる一方である。根底には理解不足が要因としてあり、これを反転させるための施策として、意識啓発と社会参画支援は今後さらに重要性を増すと考えられる。

## おわりに

日本は人口減少社会に突入し、社会を維持するための現実的な方策が必要とされている。そのためには生活場面を「縦割り」にするだけでなく、ライフサイクルの各時期に応じた横断的な施策や支援を考えることも有効である。しかし、来日目的や在留資格によって、日本での在留期間や年齢は一定でない。技能実習生のように初めから在留の上限や活動内容が定められており、地域住民としての意識を持つことが難しい場合や、親の結婚に伴う呼び寄せ等 100% 自発的とは言えない動機で来日する人々もいる。また、留学生家族のように、学習言語として母語または英語を優先させたい場合もある。個々にオーダーメイドした施策は現実問題として難しいが、どのような背景をもっていても、安全・安心に生活していけるユニバーサルな地域づくりを行うことがこれからの日本社会に欠かせない。そのためには、これまで以上に地域住民のコミットメントを促進し、上意下達だけでない支援システムに依拠した「多文化共生社会」としてのアイデンティティを形成していくことが必要である。