

多文化共生を考える

～誰一人取り残さない社会を目指して～

多文化共生社会の形成に向けて

明治大学 国際日本学部 教授 山脇 啓造

多文化共生時代の地域防災のあり方 ―外国人の社会参加の観点から―

桜美林大学 グローバル・コミュニケーション学群 准教授

一般社団法人多文化社会専門職機構 理事・事務局長 菊池 哲佳

多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手

神戸女子大学 健康福祉学部 社会福祉学科 准教授 川端 麗子

外国人労働者の受入れ

神戸大学大学院 国際協力研究科 准教授 斉藤 善久

外国にルーツをもつ子どもたちの教育支援

特定非営利活動法人青少年自立援助センター 定住外国人支援事業部 責任者 田中 宝紀

外国人の子育て家庭を支援する ―子どもの育つ権利の保障のために―

東洋大学 福祉社会デザイン学部 子ども支援学科 教授 内田 千春

大阪市生野区における多文化共生の取組み

大阪市生野区役所 まちづくり推進担当課長 川楠 政宏

【令和6年度公募論文 最優秀論文賞受賞論文】

自治体職員のかかりがいを促すしくみについての一考察

―公共サービス・モチベーションの視点から―

寝屋川市 総務部長 吉田 紀章

刊行にあたって

マッセOSAKA（おおさか市町村職員研修研究センターの愛称）は、平成7（1995）年に大阪府内市町村職員を対象とした広域的な研修研究機関として設立されました。マッセOSAKAでは、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一環として毎年、各界でご活躍の研究者、先達の方々から市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言をいただき、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA 研究紀要』を発行しています。

本年度は『多文化共生を考える ～誰一人取り残さない社会を目指して～』をテーマとして、7名の皆様にご執筆いただきました。

年齢、性別、障がいの有無、そして国籍や人種といった多様な個性を持つ人が安心して暮らすことのできるユニバーサル社会の実現は今日の社会にとって大きな目標の1つです。本年度の特集では様々な視点のうち、ルーツが外国にある人びととの共生を中心テーマとしています。経済、社会のグローバル化は進みましたが、日本はもともと四方が海に囲まれ、地続きでの国境がありません。そのためかどうかはわかりませんが、ややもすると外国人は“お客様”と捉えられてしまいます。近年のインバウンド拡大と訪日客の増加はそれでも良いのかもしれませんが、社会生活という観点からは共生が不可欠です。

特に、人口、労働力の減少が確実にようになってきている日本では、外国人労働者への期待は否応なく高まります。そしてその受入れに際しては、一時的、補填的な労働力としてではなく、外国人と一緒に社会生活を営むことができる環境作りが必要です。もちろん海外からの一時的な労働者の存在も重要ですが、日本を基盤として生活する外国人との共生なしには日本の経済社会は成り立たなくなっていくと考えられます。

本号で取り上げられている外国人との共生に向けての取組みや課題はどれも重要な論点です。施策とともに、意識の面でも、行政だけではなく住民を巻き込む取組みが今後一層重要になってくると思います。これからの自治体行政を考える議論において活用していただけることを祈っております。

最後になりましたが、ご多忙中にもかかわらず寄稿していただいた先生方に改めて御礼申し上げます。

令和7年3月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 林 宏 昭

目次

特集 多文化共生を考える

～誰一人取り残さない社会を目指して～

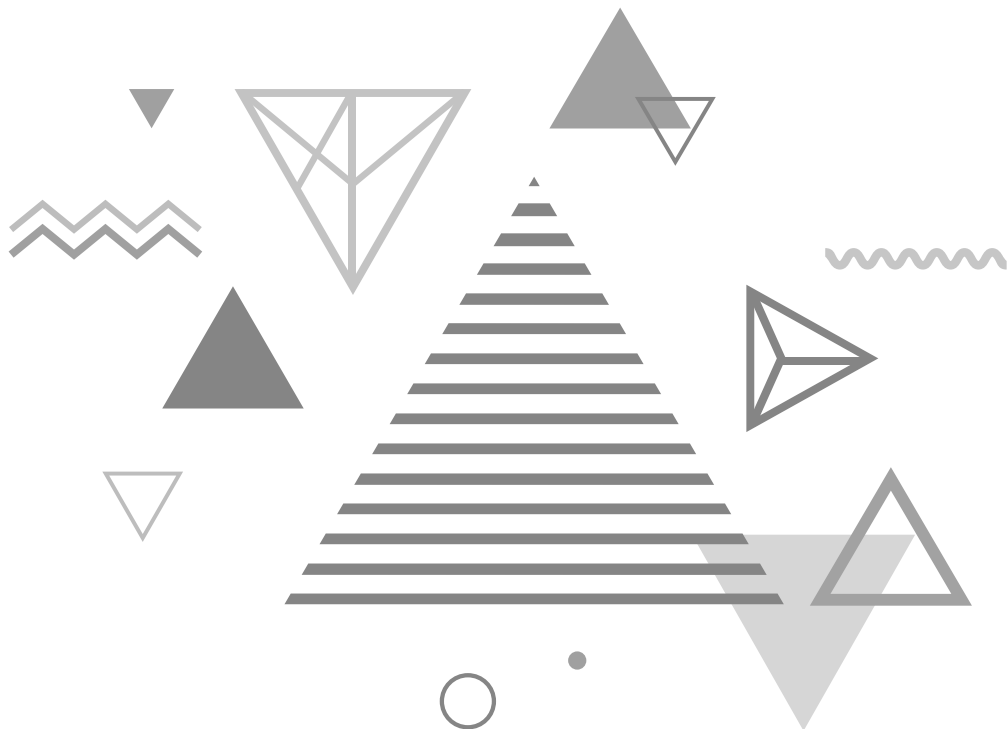
1. 多文化共生社会の形成に向けて	3
明治大学 国際日本学部 教授 山脇啓造	
2. 多文化共生時代の地域防災のあり方 —外国人の社会参加の観点から—	15
桜美林大学 グローバル・コミュニケーション学群 准教授/ 一般社団法人多文化社会専門職機構 理事・事務局長 菊池哲佳	
3. 多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手	25
神戸女子大学 健康福祉学部 社会福祉学科 准教授 川端麗子	
4. 外国人労働者の受入れ	41
神戸大学大学院 国際協力研究科 准教授 斉藤善久	
5. 外国にルーツをもつ子どもたちの教育支援	55
特定非営利活動法人青少年自立援助センター 定住外国人支援事業部 責任者 田中宝紀	
6. 外国人の子育て家庭を支援する —子どもの育つ権利の保障のために—	71
東洋大学 福祉社会デザイン学部 子ども支援学科 教授 内田千春	
7. 大阪市生野区における多文化共生の取組み	83
大阪市生野区役所 まちづくり推進担当課長 川楠政宏	
令和6年度公募論文 最優秀論文賞受賞論文 自治体職員のやりがいを促すしくみについての一考察 —公共サービス・モチベーションの視点から—	93
寝屋川市 総務部長 吉田紀章	
参考資料 これまでの研究紀要	113

研究紀要

特集

多文化共生を考える

～誰一人取り残さない社会を目指して～



多文化共生社会の形成に向けて

明治大学 国際日本学部 教授

山 脇 啓 造

【プロフィール】

東京大学法学部卒業、コロンビア大学国際・公共政策大学院修了。東京都多文化共生推進委員会委員長、群馬県多文化共生・共創推進会議会長、山形県多文化共生推進プラン策定委員会委員長、世田谷区多文化共生推進部会会長。総務省、法務省など国や愛知県、三重県鈴鹿市など地方自治体の多文化共生関連委員を歴任。英国オックスフォード大学日本研究所客員研究員（2012年度）、豪州クイーンズランド大学訪問研究員（2024年度）。

主編著に『インターカルチュラル・シティ ―欧州・日本・韓国・豪州の実践から』（明石書店、2022年）、『自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門』（欧州評議会、2021年）、『新多文化共生の学校づくり ―横浜市の挑戦』（明石書店、2019年）等。

多文化共生のまちづくりをテーマに掲げる明治大学のゼミでは、行政や企業、学校等と連携しながら、学生たちと一緒に地域実践に取り組んでいる。2021年に制作に協力したミュージック・ビデオ「やさしいせかい」は、学生たちが「やさしい日本語」をテーマにラップで歌い、再生回数7万回を超え、国内外から注目されている。

山脇啓造研究室：<https://yamawaki-keizo.o0o.jp/>

「やさしいせかい」：<https://www.youtube.com/watch?v=2fYxhoUwqAg>

日本政府は2014年6月に策定した「日本再興戦略」で「外国人材の活用」を打ち出して以来、外国人労働者の受入れに力を入れてきた¹。そして、2018年12月に入出国管理及び難民認定法（以下、「入管法」）を改正し、新たな在留資格「特定技能」を創設し、外国人労働者の本格的な受入れを始めた。当初、2019年度から5年間の受入れの見込み数を345,150人としていたが、コロナ禍の影響もあり、実際の受入れ数は見込み数を大きく下回った。「特定技能」には「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」を有する者を対象とする1号

¹ 「日本再興戦略改訂2014 - 未来への挑戦 -」（2014年6月24日）48-50頁。但し、「移民政策と誤解されないように配慮」することも明記され、それ以来、外国人材を積極的に活用するが、移民政策は否定するという政府の基本的スタンスが維持されてきた。

(在留期間が最大5年で家族滞在不可)と「熟練した技能」を有する者を対象とする2号(在留期間の上限がなく家族滞在が可能)があるが、今のところその大半は1号を有する²。当初、2号の対象は1号が対象とする14分野(その後3分野を統合して12分野に変更)のうち2分野に限定していたが、2023年6月の閣議決定で、2号の対象分野を11分野に拡大するとともに³、2024年3月の閣議決定で、2024年度から5年間の受入れの見込み数を82万人と再設定し、自動車運送業等4分野を追加し、1号の対象を16分野に拡大した⁴。そして、2024年6月に「技能実習」に代わる新たな在留資格として「育成就労」を創設する入管法改正が行われ、「育成就労」から「特定技能」へと在留資格を切り替えることで外国人労働者の定住化を可能とする新たな外国人労働者受入れ制度が2027年度に始まることとなった。

こうして、外国人住民を地域で受け入れ、共生社会を形成していくことが日本社会全体にとって重要な課題となっている。以下に、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、共に生きていく多文化共生社会の形成に向けた、国と地方自治体のこれまでの取組みを振り返り、今後の課題を示したい。特に、多文化共生の取組みが進んでいない市町村に焦点をあてる。

1 在日外国人の現状

2024年6月末現在、在留外国人数は3,588,956人で、過去最高を更新し、日本の総人口の約2.9%を占めている。この10年ほどの間、コロナ禍の影響を受けた2020年と2021年を除くと、右肩上がりに増えている。在留外国人数には、戦前から日本に居住する旧植民地出身者とその子孫からなる特別永住者277,664人が含まれている。

在留外国人数を在留資格別に見ると、特別永住者(7.7%)と一般永住者(25.1%)を合わせた永住者が全体の32.8%を占める。永住者及び日本人の配偶者等(4.2%)、定住者(6.2%)、永住者の配偶者等(1.5%)をあわせて1,603,879人(44.7%)は、在留活動や在留期間の制限がなく、実質的に「移民」といえる。一方、活動に制限のある在留資格の中では、技能実習

² 1号は251,594人、2号は153名である。出入国在留管理庁「令和6年6月末現在における在留外国人数について」(2024年10月18日)、参照。

³ 対象とならない介護分野については、すでに滞在期間の上限がなく、家族帯同が可能な「介護」の在留資格がある。

⁴ 出入国在留管理庁「特定技能の受入れ見込数の再設定及び対象分野等の追加について」(2024年3月29日閣議決定) <https://www.moj.go.jp/isa/applications/ssw/2024.03.29.kakugikettei.html>

(11.9%)が一番多く、技術・人文知識・国際業務(11.0%)、留学(10.3%)、家族滞在(7.9%)と続いている。

在留外国人数を国籍・地域別内訳で見ると、最も多いのは中国(844,187人)で全体の23.5%を占めている。以下、ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジル、ネパール、インドネシアの順となっている。この中で近年、大きく増加しているのはベトナム、ネパール、インドネシアである。

在留外国人を都道府県別内訳で見ると、最も多いのは東京都(701,955人)で全体の19.6%を占めている。以下、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県
の順となっている⁵。一方、外国人の総人口に占める割合を見ると、東京都(5.1%)や愛知県(4.3%)のように4%を超える都県がある一方で、東北地方を中心に1%に満たない県もある。

住民登録はしていないが、日本で暮らす外国人もいる。在留資格を得ながら、認められた在留期間を超えて滞在する超過滞在者(不法残留者)や最初から在留資格を持たない非正規入国者(不法入国者)である。2024年1月現在の超過滞在者は79,113人で、1993年5月の298,646人をピークに減少の一途をたどっていたが、2014年から再び増加し、2021年と2022年に減少したが、再び増加している。国籍別では、ベトナム、タイ、韓国、中国、フィリピン、インドネシアの順に多い。

2 国の外国人政策

外国人政策は、外国人の出入国に関する政策(出入国政策)と在住外国人の社会統合に関する政策(社会統合政策)に大きく分かれる。日本政府は、これまで「外国人政策」という用語を使ったことがない⁶。代わって用いられてきたのが、「出入国管理政策」である。すなわち、外国人政策=出入国政策で、社会統合政策が欠けていた。これは、外国人を管理の対象とみなし、日本社会の構成員とは認めず、外国人の定住化を前提とした政策をとってこなかったためである。その結果、地方自治体が多く役割を担ってきた。

一方、日本政府の外国人労働者政策は、1990年の改正入管法施行による日系

⁵ 以上、在留外国人数の内訳について、出入国在留管理庁「令和6年6月末現在における在留外国人数について」、参照。

⁶ 「外国人政策」と同義の用語として「移民政策」もあるが、2014年6月策定の「経済財政運営と改革の骨太方針」で「外国人材の活用は、移民政策ではない。」と記されて以来、現在までこの用語も用いられていない。

人労働者の受入れの本格化や1993年の技能実習制度の創設を第1ステージの開始とすれば、2019年の改正入管法施行によって、第2ステージに移ったと言える。

第1ステージで、自治体の多文化共生の取組みを支援してきたのは総務省だった。2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、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」多文化共生の地域づくりを全国の自治体に求めた。2006年12月には、内閣官房において『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、「生活者としての外国人」をキーワードに関係府省庁の取組みが進んだが、その後も地域の多文化共生を後押ししたのは総務省だった。特に重要なのが、総務省が法務省と連携して2012年7月に実現した外国人の住民基本台帳制度であり、外国人も住民であることが制度的に担保されたといえる。なお、総務省は2017年3月に全国の多文化共生の好事例を集めた「多文化共生事例集」を作成した。

第2ステージでは、2018年12月の入管法改正に伴い、内閣官房及び法務省において「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」）が策定され、法務省が国の施策の総合調整を担い、自治体の支援も行うこととなった。総合的対応策の目玉となったのが自治体の外国人住民向け一元的相談窓口の設置・運営を支援する外国人受入環境整備交付金事業である。また、2020年7月に、全国の相談窓口をサポートする外国人在留支援センターを都内に設置した。

総合的対応策は、策定後、ほぼ年一回のペースで改訂が行われてきている。また、2022年6月には、日本の「目指すべき共生社会のビジョン、その実現に向けて取り組むべき中長期的な課題及び具体的施策等を示す」ものとして、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」が策定された。

一方、第2ステージにおいても、総務省の多文化共生の取組みは続いている。入管法改正及び総合的対応策の策定を受けて、同省は2020年9月に「地域における多文化共生推進プラン」を改訂し、全国の自治体による更なる多文化共生の取組みを求めると共に、2021年8月に「多文化共生事例集（令和3年度版）」を作成した。

第2ステージが始まってまもなく、新型コロナウイルス感染症が世界に広がり、人の国際移動はほぼ全面的に停止し、特定技能制度による新たな外国人労働者受入れは開始後いきなりブレーキがかかったと言える。そして、技能実習

制度による受入れも停止した。感染症が拡大する中、出入国在留管理庁（以下、「入管庁」）は「外国人生活支援ポータルサイト」で同感染症関連の情報提供を行った。2020年7月に開設された外国人在留支援センターで同年9月に同感染症関連で困っている外国人に対する電話相談窓口を置き、多言語で相談に応じた。また、帰国困難者の在留資格変更を許可する措置を講じたほか、同感染症の影響により解雇された技能実習生等に対する雇用維持支援を実施した。一方、厚生労働省は、外国語対応ホームページの開設など同感染症に関する情報の多言語化に取り組んだ。また、外国人を雇用する事業所の雇用維持支援及び離職を余儀なくされた外国人に対する就職支援等のため、相談支援体制等を強化した。

世界的なコロナ禍の収束傾向を受け、2022年10月に外国人の新規入国制限の見直しがなされ、再び在留外国人は大きく増加している。そうした中で、技能実習制度の抜本的見直しが進んだ。1993年以来、日本における外国人労働者受入れの主たる仕組みとして機能してきた外国人技能実習制度は、途上国の人材育成という国際貢献の理念と、人手不足分野における低賃金労働者としての受入れという実態の乖離、そして労働者の搾取や人権侵害といった問題が長く国内外から批判されてきた。2016年には、技能実習の適正な実施と実習生の保護を謳った技能実習法も制定されたが、問題の抜本的改善には至らなかった。そして、2022年11月には、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に技能実習と特定技能の両制度を見直す有識者会議が設置され、2023年11月に最終報告書が提出された。そして、前述のように、2024年6月に入管法及び技能実習法が改正され、就労を通じた人材育成及び人材確保を目的とする「育成就労」の在留資格が創設された。

こうして、第2ステージに入り、外国人労働者の受入れ制度の整備は大きく進んだ。「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」という名称に示されるように、政府において出入国政策と社会統合政策は車の両輪という認識は共有されつつあると思われるが、社会統合政策の中心的課題は日本語教育の推進である。第2ステージにおいて、日本語教育推進法（2019年6月公布・施行）と日本語教育機関認定法（2023年6月公布、2024年4月施行）が制定された。前者は「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現」と「諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持発展」を目的に掲げている。また、後者は日本語教育機関のうち一定の要件を満たすものを認定し、日本語教員の国家資格を創設することを目的としている。同認定法に基づき、2024年11月には文部科

学大臣によって22の日本語教育機関が初めて認定された。また、同月に全国12か所で登録日本語教員試験も実施された⁷。

3 地方自治体の外国人施策

地方自治体の外国人住民施策が進んだのは、国よりも早く、1970年代以降である。当時、日本に暮らす外国人住民の多くは在日コリアンだった。1970年代中盤になると、在日コリアンの多い主に関西の自治体では、地域住民として日本人と平等な扱いを求める市民運動が活発となり、公営住宅への入居、児童手当の支給、地方公務員への採用を進めた⁸。一方、1980年代には外国人労働者が増え、1990年代に東海地方を中心に南米系日系人の定住化が進んだ。外国語での情報提供や相談を受け付ける自治体が増えたが、外国人が急増した公営住宅では、ゴミ出し、騒音、路上駐車などに関わる住民間のトラブルが起きた。外国人労働者が多く居住した愛知県ではブラジル人少年の殺害事件や県警機動隊が出動する事態も生じた。

こうした状況を受け、2000年代になると、外国人住民施策の担当部署を置き、総合的、体系的に施策を進める自治体が増えた⁹。その時のキーワードが「多文化共生」である。2005年3月には川崎市が多文化共生社会推進指針を策定した。また、同年9月には新宿区がしんじゅく多文化共生プラザを設置した。また、2007年7月には、宮城県が多文化共生社会の形成の推進に関する条例を全国に先駆けて制定した。

さらに、2010年代になると、浜松市や東京都のように、グローバル都市をめざして、外国人の活躍を推進する自治体が増えた。また、広島県安芸高田市（人口約2.6万人）のように、外国人の移住・定住を促進し、多文化共生に取り組む地方の小規模自治体も現れた。一方、2010年代前半に外国人へのヘイトスピーチが広がる中、大阪市や川崎市のようにヘイトスピーチそして外国人への偏見や差別の解消に取り組む自治体も増えた¹⁰。外国人支援を中心とする

⁷ 日本語教育機関認定法ポータル <https://www.nihongkoyouiku.mext.go.jp/top>

⁸ 山脇啓造「戦後日本の外国人政策と在日コリアンの社会運動」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』（ミネルヴァ書房、2001年）参照。

⁹ 2001年5月に外国人労働者の多い13市町が集まり、外国人集住都市会議（初代座長：浜松市）が設置された。

¹⁰ 大阪市は2016年1月に「ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を制定し、川崎市は2019年12月に「差別のない人権尊重のまちづくり条例」を制定した。後者は公共の場所で民族差別的な言動を繰り返した場合に刑事罰を科す全国初の条例である。

2000年代の取組みに対して、こうした新しい観点に立った取組みを、筆者は「多文化共生2.0」（バージョンアップした多文化共生）と呼んでいる。

2018年の入管法改正によって、国の外国人労働者政策が第2ステージに移行するタイミングにあわせて、新たな外国人労働者の受入れに取り組みつつ、多文化共生を推進する自治体が増えているのが近年の特徴と言える¹¹。

例えば、1990年の改正入管法施行以来、外国人労働者が急増し、2005年には全国に先駆けて、多文化共生担当部署を設置した群馬県は、2007年に「群馬県多文化共生推進指針」を策定し、2012年と2018年に改定していたが、2019年7月に就任した山本一太知事のもと、2020年3月に多文化共生・共創「群馬モデル」を公表し、2021年3月に多文化共生・共創推進条例、そして2022年3月に多文化共生・共創推進基本計画を策定した。同計画では、「外国人材に魅力的な『働く場』づくりの支援」や「外国人材に選ばれる機会の創出」といった目標が掲げられている。その中で、重点事業として始まったのが、外国人材を積極的に雇用し、活躍を推進している事業者を認証する「群馬県多文化共創カンパニー認証制度」である¹²。

一方、全国の都道府県で3番目に外国人住民が少ない高知県¹³でも、国が外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（2018年12月）を策定したのにあわせて、2019年1月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応会議」を設置し、国の総合的対応策に連動した共生施策の推進を検討するワーキングチームと外国人材確保・活躍戦略を検討するプロジェクトチームを設置した。2021年3月に策定した「外国人材確保・活躍戦略」は、「海外から優秀な人材を確保」、「県内における就労・相談体制の充実」、「地域の一員としての受入れ態勢の充実」の三本柱からなる。また、2022年3月には、「日本語教育の推進に関する基本的な方針」も策定した¹⁴。

高知県と同様に、東北地方の6県も外国人住民が少ないが、山形県¹⁵では吉

¹¹ 日本経済新聞が2023年10～11月に実施した全国首長アンケートでは、外国人労働者の受入れに6割以上の首長が受け入れたいと回答したという。「外国人受け入れ、人手不足で6割以上が積極的首長調査」『日本経済新聞』オンライン版、2024年2月25日。

¹² 群馬県の取り組みについては、群馬県「多文化共生・共創ポータルサイト」参照。
<https://www.pref.gunma.jp/site/tabunka/>

¹³ 2024年6月末現在、高知県の在留外国人数は6,379人で、県民に占める割合は1.0%である。出入国在留管理庁「令和6年6月末現在における在留外国人数について」（2024年10月）参照。

¹⁴ 高知県「外国人材受入れ・共生に関するポータルサイト」参照。<https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/2021122400132/> なお、外国人材の受入れ施策は商工労働部雇用労働政策課が、日本語教育を中心とする多文化共生施策は文化生活スポーツ部文化国際課が所管している。

¹⁵ 2024年6月末現在、山形県の在留外国人数は10,058人で、県民に占める割合は1.0%である。

村美栄子知事が2024年度を「多文化共生元年」とすることを2024年2月に宣言し、外国人材の確保に力を入れると同時に、多文化共生推進プランを策定することを予定している¹⁶。

4 国の課題

2008年9月の「リーマンショック」によって、日本経済が一気に縮小し、特に製造業で働く多くの外国人労働者が解雇されると、2009年1月には内閣府の共生社会政策統括官の下に「定住外国人施策推進室」が設置され、小淵優子少子化対策・男女共同参画担当大臣が担当大臣に任命された。同年4月には小淵大臣が議長を務める定住外国人施策推進会議も開催され、「定住外国人支援に関する対策の推進について」が決定された¹⁷。それ以来、内閣府が定住外国人施策の推進に必要な企画、立案及び総合調整を担ってきたが、2018年7月に外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議が設置され、「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」（閣議決定）により、法務省がそうした役割を担うこととなった。2009年4月に起ち上げられた「定住外国人施策ポータルサイト」も閉鎖され、入管庁による「外国人生活支援ポータルサイト」に引き継がれた¹⁸。こうして、法務省が「外国人の受入れ環境の整備に関する企画及び立案並びに総合調整を行うこととし、その司令塔的機能の下、関係府省が連携を強化し、地方公共団体とも協力しつつ、外国人の受入れ環境の整備を効果的・効率的に進める¹⁹」こととされたが、外国人集住都市会議など自治体からは、入管庁が「司令塔」の役割を果たしていないという批判の声が大きい。

前述の「ロードマップ」には細かい具体的施策が多数書かれていても、そうした施策を推進する体制整備に一切言及していない。体制整備とは、突き詰めれば法律と組織のことである。すなわち、多文化共生社会の形成を推進する基本法（以下、多文化共生社会基本法）の制定と多文化共生施策を推進する組織

¹⁶ 山形新聞「人手不足対策に外国人材の活用を強化」、2024年2月15日
https://www.yamagata-np.jp/news/202402/15/kj_2024021500375.php

¹⁷ 内閣府ホームページ：定住外国人施策推進室
https://www.cao.go.jp/minister/0809_y_obuchi/photo/2009-026.html
同室では、平成22年8月「日系定住外国人施策に関する基本方針」（2010年8月）と「日系定住外国人施策に関する行動計画」（2011年3月）も取りまとめた。

¹⁸ 出入国在留管理庁：外国人生活支援ポータルサイト
<https://www.moj.go.jp/isa/support/portal/index.html>

¹⁹ 「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」（2018年7月24日閣議決定）

の設置が必要である²⁰。

外国人集住都市会議は、2018年7月に「中長期的な外国人材の受入れ方針の明示及びそのための法律や制度などの環境整備を図ること」を求める意見書を内閣官房と法務省に提出し、同年11月には、法務省に、「外国人との共生に関する基本法を制定するとともに…外国人庁を設置すること」を求めた。同会議は、2021年4月にも多文化共生推進基本法の制定と外国人庁の内閣府への設置を求める提言書を提出した。

2019年8月に、全国20の指定都市からなる指定都市市長会も内閣官房と法務省に「共生の概念をはじめ、国・地方自治体・事業者等の役割分担、政策までを包括した、施策実施の根拠となる基本的法律を整備すること」、また、「共生社会の実現に向けては、政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を図ることを任務とする内閣府に、省庁横断的な司令塔機能を持つ組織を設置すること」を求める提言を提出した²¹。2020年7月に、7県1市からなる多文化共生推進協議会も「全ての外国人が日本社会に適応して生活できるようにするための施策に係る体系的・総合的な基本法を策定すること」を求める提言を提出した。

改正された入管法の第1条（目的）には、「出入国管理及び難民認定法は、本邦に入学し、又は本邦から出国する全ての人の出入国及び本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とする。」と書かれていて、「支援」も「共生」も一切入っていない。

筆者は、2002年以来、多文化共生社会基本法の制定を唱えてきた²²。多文化共生社会の形成に向けて、基本理念を定め、国や都道府県に基本計画の策定を義務づけ、施策の推進体制を整備することで、国、自治体、事業者、市民等がそれぞれの役割を果たし、連携・協働を進めるためには、多文化共生社会基本法の制定が必要である。

²⁰ 2018年12月改正の入管法第1条には、「出入国管理及び難民認定法は、本邦に入学し、又は本邦から出国する全ての人の出入国及び本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とする」と書かれていて、支援も共生も一切入っていない。

²¹ 2021年6月に横浜市も「外国人との共生社会の実現に向けた国と地方の責務を明確にするための基本法の整備」を国に求めた。

²² 山脇啓造「外国人政策－多文化共生へ基本法の制定を」『朝日新聞』2002年11月6日。

5 地方自治体の課題

自治体について重要な課題は以下のとおりである。第一に、国と同様、庁内の推進体制を整備することである。外国人施策の先進自治体では、必ず施策を担当する部署がある。外国人にかかわる行政は、就労、教育、居住、社会保障と多分野にまたがるので、そういった分野を担当する各部署の連絡調整を担うとともに企画立案を行う部署が必要である。また、関係部署が集まって定期的に情報・意見交換する庁内組織を設ける必要もあろう。そのためには、職員全体の問題意識を高めるための研修も欠かせない。第二に、市民と行政の協働を進める仕組みを作ることである。多文化共生にかかわる課題は、町内会・自治会、住民団体、行政、学校など地域社会が一体となって取り組む必要がある。昨今、様々な分野で市民と行政の協働の重要性が強調されているが、多文化共生の分野こそ重要である。なぜなら、実際に地域で生活するのは住民であり、行政がいくら多文化共生の意義を唱えても限界がある。むしろ行政主導の手法は、日本人住民の反発を招き、かえって外国人住民への偏見や差別を強めることにもなりかねない。第三に、学校と地域の連携を深めることである。外国人住民は地域の行事よりも学校行事への参加率が高い傾向がある。外国人の町内会・自治会への参加が進まず、地域でコミュニケーションがとれなくても、子ども同士のつながりをきっかけに、学校という場で外国人と日本人が出会うことが可能となる場合が多い。学校、特に地域により近い存在である小学校を多文化共生の地域づくりの拠点として活用すべきであろう²³。

最後に、特に多文化共生の取組みが進んでいない市町村に焦点をあてたい。これまででも外国人集住都市会議の会員都市である静岡県浜松市や愛知県豊田市、群馬県大泉町のように外国人住民の多い市町村はこの20年間、積極的に多文化共生に取り組んできたと言える。一方、外国人住民の少ない自治体の中には、人員も予算も限られ、多文化共生の指針や計画がないどころか、担当部署もなく、担当者もはっきりしない場合も少なくない。総務省は地域の国際化の一環として多文化共生を位置付けているが、そうした市町村では、国際化や国際交流の担当部署もないことが多いので、ダイバーシティ社会推進の一貫として多文化共生に取り組むのがよいだろう²⁴。

前述のように、入管庁が2019年に外国人受入環境整備交付金事業を始め、

²³ 山脇啓造・服部信雄編『新 多文化共生の学校づくり 一横浜市の挑戦』(明石書店、2019年)参照。

²⁴ ダイバーシティ施策の先進自治体として、三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課、大阪市民政局ダイバーシティ推進室等参照。

2024年4月現在、都道府県を含めて259自治体が交付を受け、一元的相談窓口を設置・運営している。全国の市町村は1,718あるが、これ以上、交付を受ける市町村を増やすのは現実的ではないだろう。そうすると、多文化共生が進んでいない市町村を支援する都道府県の役割が大きいといえる。

都道府県が多文化共生の取組みが進んでいない市町村を支援すべき主な分野としては、外国人相談に加え、日本語教育、担当職員の研修が考えられる。日本語教育の体制整備については、2019年度から文化庁（2024年度から文部科学省）の地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業によって、都道府県や政令市を中心に据えた体制整備ができつつある。一方、上述の入管庁の事業は都道府県、市町村それぞれが申請可能なので、都道府県と市町村の連携がとられずに相談体制が築かれていることが少なくない。

多文化共生を担当する行政職員の研修は、総務省の外郭団体である自治体国際化協会が主催する「多文化共生マネージャー養成研修」があり、2006年度以来、多文化共生分野の人材育成に貢献してきたと言ってよい²⁵。一方、東京都が2017年度に始めた「多文化共生コーディネーター研修」は、総合的に多文化共生にかかわる知識を習得するだけでなく、都内の区市町村に加え、国際交流協会や社会福祉協議会、市民団体などの職員も参加し、多様な多文化共生の担い手が顔の見える関係をつくることをめざした重要なプログラムである²⁶。国は、こうした研修を各道府県でも実施するように支援すべきであろう²⁷。

* 本稿は、拙稿「多文化共生社会にむけて 一国と地方自治体の施策を中心に 一」『地域づくり』2024年9月号に加筆したものである。

²⁵ 外国人相談員の育成に関しては、入管庁によって今年度から外国人支援コーディネーター養成研修が始まった。

https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/04_00076.html

²⁶ 同研修は当初、都と東京都国際交流委員会の共催で実施されたが、2021年4月から同委員会を東京都つながり創生財団が引継ぎ、都と同財団の共催で実施されている。

<https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/coordinator/yearly.html>

²⁷ その前提として、都道府県において、多文化共生施策の位置づけが明確になされ、担当部署が確立している必要があることは言うまでもない。

多文化共生時代の地域防災のあり方

—外国人の社会参加の観点から—

桜美林大学 グローバル・コミュニケーション学群 准教授／
一般社団法人多文化社会専門職機構 理事・事務局長

菊池 哲佳

【プロフィール】

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士後期課程単位取得退学。博士（政策・メディア）。

2000年に仙台国際交流協会（現在の仙台観光国際協会）に入職後、主に防災事業、外国人相談事業、地域日本語教育事業を担当し、仙台市における多文化共生の地域づくりに取り組む。2011年の東日本大震災では、仙台市が設置した「仙台市災害多言語支援センター」で避難所巡回やボランティアのコーディネーションに従事し、被災外国人の支援を行った。2017年に一般社団法人多文化社会専門職機構（TaSSK）の設立に参加。同機構で理事・事務局長を務め、多文化社会の問題解決に寄与する専門職の養成にも取り組んでいる。2024年4月より現職。その他、文部科学省地域日本語教育アドバイザー、自治体国際化協会（CLAIR）地域国際化推進アドバイザーを務める。

はじめに

近年、自然災害が頻発化・激甚化の傾向にある。2011年の東日本大震災以降も、関東・東北豪雨（2015年）、熊本地震（2016年）、大阪北部地震（2018年）、西日本豪雨（2018年）、北海道胆振東部地震（2018年）をはじめ、毎年のように各地で災害が発生している。そして2024年には1月1日に能登半島で最大震度7を観測する地震が発生した。同年9月には、奥能登地方を中心に記録的な豪雨災害に見舞われている。

また、日本の地域社会では外国人住民の増加・定住化に伴い、多文化化が進展している。東日本大震災や新型コロナウイルス感染症拡大の影響で一時的に減少した時期はあったものの、在留外国人数は右肩上がりに増加している。2024年6月末の在留外国人数は3,588,956人に上り、過去最高を更新している（出入国在留管理庁2024）。この増加傾向は将来的にも続く予想され、国立社会保障・人口問題研究所（2023）の推計では、2070年における外国人人口は総人口の10.8%にあたる939万人に上るとしている（国立社会保障・人口問題

研究所2023：55)。また、それらの外国人の国籍や在留資格も多様化しており、「外国人」といっても、さまざまな言語的・文化的背景を持つ人びとが日本で暮らしている。

さらに、日本国籍を有さない「外国人」の増加だけではなく、言語的・文化的背景を外国にもつ「日本人」も増加している。このことは、例えば、日本語指導が必要な児童生徒数の増加から見て取れる。文部科学省では公立小・中・高等学校等における日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等について隔年で調査を行っている。その2023年5月の調査によると、日本語指導が必要な児童生徒数は69,123人で前回調査より10,816人増加（18.6%増）している。その中で、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は11,405人に上り、前回調査より717人増加（6.7%増）している（文部科学省2024）。

このように、「外国人」だけではなく、「日本人」の言語的・文化的背景もまた多様化している。つまり、「日本人」「外国人」を問わず、日本社会で暮らす人びとの言語的・文化的背景は多様化していると言えよう。そして、そのような多文化化が進展する地域社会において、さまざまな言語的・文化的背景をもつ人びとの共生が、いま問われている。また、それらの地域社会では、頻発化・激甚化する自然災害にどのように向き合うのが重要な地域課題となっている。そこで本稿では、多文化共生時代の地域防災のあり方について考えてい。

災害時外国人支援の契機となった阪神・淡路大震災

はじめに、多文化社会における災害時対応について、これまでの歴史をひも解いていきたい。日本で災害時の外国人支援の必要性が社会的に認識されたのは、1995年の阪神・淡路大震災においてである¹。阪神・淡路大震災では、発災から3日目の1月19日に、兵庫県警が自治体に先駆けて「外国人相談コーナー」を開設し、英語、中国語、ハンゲル²、スペイン語による外国人県民の安否確認を中心とした24時間体制の相談を開始した。1月24日には、兵庫県国際交流協会が、通訳ボランティアの協力を得ながら、英語・日本語による「緊

¹ 災害時における外国人との共生を考えるうえで、1923年の関東大震災における朝鮮人等の殺傷事件を抜きには語ることができない（例えば、中央防災会議2009）。しかし、本稿は近年の外国人住民の増加・定住化に伴う地域防災における共助について扱うため、1995年の阪神・淡路大震災から概観する。

² ハンゲルは文字の名前であり、正しくは韓国語、朝鮮語などと表記されるものだと考えられるが、ここでは参考文献のまま表記する。

急外国人特別相談窓口」を開設するなど、公的機関が外国人支援に取り組んだ（兵庫県1996：77、外国人地震情報センター1996：125-146）。

その後、災害時の外国人支援は自治体の多文化共生政策における重要な課題として認識されるようになった。このことは、阪神・淡路大震災から10年が経った2005年に総務省が設置した「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書において、今後自治体に取り組むべき「多文化共生推進プログラム」の1つに「防災」が挙げられていることから見て取れる（総務省2006：28-31）。

また、阪神・淡路大震災では多くの市民がボランティアとして被災者を支援し、1995年は後に「ボランティア元年」と呼ばれるようになった³。外国人被災者に対しても市民による自発的な支援活動が行われ、今日でも活発に活動する市民団体が生まれている。例えば、被災地域へのNGOの活動を調整する組織として「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」が設立され、兵庫県や兵庫県国際交流協会がこれらのNGO団体と連携を図りながら、外国人県民に係る情報収集、通訳ボランティアの紹介、救援資材の提供などの支援を行った。また、外国人地震情報センター（後に「多文化共生センター」と改称）、兵庫県定住外国人生活復興センター、神戸YMCAクロスカルチュラルセンター、神戸YWCA学院などの団体が、被災外国人県民の受入れ、外国語による相談、情報提供、貸付金の支給などの支援活動を行った（兵庫県1996：78）。その他に、外国人被災者への情報提供を目的として1995年7月に「FMわいわい」が発足し、1996年1月にはコミュニティ放送局「エフエムわいわい」が開局している（日比野1999、吉富2008）。

このように、阪神・淡路大震災を契機として、災害時の外国人支援の必要性がクローズアップされ、災害時の外国人支援は自治体の多文化共生政策における重要な政策課題として認識されることとなった。また、多文化共生の推進を掲げる市民活動のすそ野が全国に拡大していくこととなった。

東日本大震災に見る外国人の地域防災への参加

阪神・淡路大震災以降も、日本各地でさまざまな災害を経験する中で、自治体を中心に災害時における外国人支援のための仕組みづくりが進められてきた。その中でも、2007年7月に発生した新潟県中越沖地震では、新潟県が「柏崎多

³ 被災地では震災直後の1年間で138万人、多い時で1日2万人が活動した。神戸新聞ウェブサイト「特集：阪神・淡路大震災」を参照。
<https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/>（2024年12月アクセス）

言語支援センター」を柏崎地域国際化協会内に設置し、関係機関と市民ボランティアの協力の下で被災外国人の支援活動が行われたことは、行政と市民の協働という点で特筆すべき取り組みである⁴。

2011年3月に発生した東日本大震災においても、行政と市民の協働による外国人被災者支援が行われた。筆者は2000年から20年以上にわたって宮城県仙台市に拠点を置く国際交流協会に勤務し、東日本大震災に際しては仙台市が設置した「仙台市災害多言語支援センター」（以下、センター）の運営に携わり、

主に避難所巡回や市民ボランティアのコーディネーションを担当した。センターの活動に参加したボランティアは、「仙台市災害時言語ボランティア」という制度⁵に登録する市民であり、その中でも、発災直後にセンターに参集したボランティアの多くは、仙台に暮らす外国人留学生であった。それらのボランティアは国際交流協会スタッ



東日本大震災発災から2日目の災害多言語支援センターでの活動（仙台観光国際協会提供）

フとともに多言語での災害情報の発信や相談対応に従事し、外国人被災者支援に取り組んだ⁶。当時、国外脱出を図る外国人を“flyjin”（飛び立つ人）と揶揄するような言葉も飛び交ったが⁷、センターでの支援活動には多くの外国人住民が参加していたことを強調したい。また、センターで活動する外国人留学生らには、福島第一原発事故の報道を知って帰国を求める家族や友人らの声に応えたいという思いと、被災地に残って活動を続けたい思いの間で悩み、苦しんでいる様子が見られた。外国人留学生はそのような複雑な事情を抱えていたが、彼らをはじめとするボランティアの協力なしにはセンターの運営はなしえなかったであろうと思われる。

また2011年10月からは、東日本大震災での経験を踏まえ、多文化共生の視点

⁴ 詳細は柏崎地域国際化協会（2007）を参照。

⁵ 制度の詳細については、仙台観光国際協会ウェブサイトを参照。

<https://int.sentia-sendai.jp/j/volunteer/disaster.html>（2024年12月アクセス）

⁶ 詳細については、仙台国際交流協会（2012）を参照。

⁷ 例えば、東洋経済新報社（2011）を参照。

から地域防災のあり方について検討するための対話プログラムを企画し、筆者がコーディネーターを務めて実施した。このプログラムには、自治体、自治会、外国人住民団体、市民活動団体、大学などさまざまな立場の人びとが参加した。プログラム開始当初には、多くの外国人が集まった避難所を運営した自治会役員より「外国人の対応に苦慮した」という率直な声が聞かれた。しかし対話を重ねる中で、その自治会役員から「これまで外国人を地域の『お客さん』扱いしていたように思う」という言葉が聞かれるようになった。これらの対話がきっかけとなり、翌年には外国人住民を交えた防災訓練が実施されるに至った。対話を通じて、外国人を地域の対等な住民として受け入れ、地域防災における共助の担い手として認識することの意義がプログラム参加者の間で共有されたのであった。

このように、東日本大震災における仙台市での取組みを通じては、外国人支援の担い手としての外国人の姿が見られた一方で、他方では地域防災への外国人の参加が重要な課題として浮かび上がった。

多文化共生時代の地域防災のあり方

東日本大震災以降も各地で自然災害が発生する中で、地域防災における外国人住民の参加も各地で見られるようになってきている。そのような取組みの1つとして、自治体や国際交流協会によって進められている外国人防災リーダーの育成プログラムが挙げられる⁸。それらのプログラムでは、地域に暮らす外国人が防災について学ぶとともに、災害時には彼らが外国人コミュニティへの情報伝達の担い手となることが期待されている。今後は、外国人防災リーダーやそのネットワークを、他の地域防災活動やネットワークと別に位置付けるのではなく、それぞれをどのように交錯させていくことができるかが課題になってくるだろう。

なお、2015年に仙台市で開催された「第3回国連防災世界会議」では、その成果文書として「仙台防災枠組2015-2030」が策定された。仙台防災枠組は2030年までの国際的な防災の取組み指針であり、その特徴として、①災害による死亡者の減少などの地球規模の目標が初めて設定されたこと、②防災の主流化、事前の防災投資、復興過程における「より良い復興 (Build Back Better)」などの新しい考え方が提示されたこと、③防災・減災での女性や子

⁸ 外国人防災リーダーについては、例えば岐阜県（2020）、総社市（2019）を参照。

ども、企業など多様なステークホルダーの役割が強調されたことが挙げられる（国連防災機関2015）。その中でもとりわけ、「ステークホルダーの役割」（国連防災機関2015：23-24）において移民の役割が強調されていることは、外国人の地域防災への参加が日本だけの課題ではなく、世界の課題として認識されていることが確認できるという意味で、特筆すべき点である。

(vi) Migrants contribute to the resilience of communities and societies, and their knowledge, skills and capacities can be useful in the design and implementation of disaster risk reduction; (United Nations Office for Disaster Risk Reduction2015: 23)

（日本語訳：(vi) 移民はコミュニティや社会の強靱化に貢献し、彼らの知識と技能、能力は災害リスク削減の実施や計画に際し有益となりうる。⁹⁾

ここまで概観してきたとおり、阪神・淡路大震災を契機に災害時の外国人支援の必要性が認識され、その後さまざまな災害を経験する中で、全国の自治体や国際交流協会が中心となって支援のための体制整備が進められてきた。それらの取組みが今後も重要であることに変わりはないが、多文化共生時代の地域防災では、新たな観点から取組みを進める段階に入っていると言えるだろう。それは、従来から取り組まれてきた「災害時にいかに外国人を救うか」という観点に留まらず、「災害時にいかに外国人と助け合うか」「地域社会で外国人と共助の関係を築くか」という観点からの地域防災である。

最後に、そのような地域防災に関する筆者の最近のささやかな実践として、カードゲームを用いたワークショップを紹介したい。筆者は「多文化防災ワークショップNICE!」という教材を制作し、各地の防災研修や地域日本語教室等でワークショップを実施している。ワー



北海道滝川市「たきかわにほんごひろば」でのワークショップ（2024年8月）

⁹⁾ 日本語訳は外務省（2015）による仮訳である。



多文化防災ワークショップNICE!の
「備えカード」

クシヨップでは参加者が基本的な防災知識を学ぶとともに、地域住民が相互理解を深めることや、地域の災害リスクを認識することを目的としている。参加者どうしが防災をテーマに対話することで、参加者は地域（地域に潜む災害リスクや災害の地域特性）について学び、また地域社会に暮らす人びとの多様性を知ることにつながっ

ている。そして、参加者が防災について協働的に学び合う（教え合う）ことで、防災が他人事ではなく、自分事として考えるきっかけとなっている。ワークショップには改善の余地があるものの、地域防災における「日本人」「外国人」の枠を超えた共助のあり方を探るための1つのツールとして有効であることを実感しており、引き続き取り組んでいきたいと考えている。

おわりに

本稿では、災害時の外国人支援について、その契機となった阪神・淡路大震災からの取組みを概観した。また、外国人の社会参加という観点から今後の地域防災のあり方について考察した。その上で、多文化共生時代の地域防災においては、「災害時にいかに外国人を救うか」という観点に留まらず、「災害時にいかに外国人と助け合うか」「地域社会で外国人と共助の関係を築くか」という観点から取り組む必要があることを述べた。

そして、そのような地域防災の実践として、各地で行われている外国人防災リーダー育成事業について紹介した。将来的には外国人防災リーダーとしての活動や、外国人防災リーダーどうしのネットワークが、既存の地域防災活動やネットワークと交錯することで、「日本人」「外国人」の枠を超えた共助のネットワークに発展していくことを期待したい。

また筆者もワークショップの実施などを通じて、地域住民が「日本人」「外国人」の枠を超えて相互理解を深め、その結果として地域住民の誰もが安全・安心に暮らすことができるような実践を目指していきたいと思う。

参考文献

- 外国人地震情報センター編（1996），『阪神大震災と外国人 ―「多文化共生社会」の現状と可能性』，明石書店
- 外務省（2015），「第3回国連防災世界会議における成果文書の採択」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/gic/page4_001062.html（2024年12月アクセス）
- 柏崎地域国際化協会（2007），「中越沖地震発生後全国各地からの協力のもと『柏崎多言語支援センター』を立ち上げました」，『（財）柏崎地域国際化協会ニュース第11号』
<https://www.kisnet.or.jp/~kokusai/upload/news11.pdf>（2024年12月アクセス）
- 岐阜県（2020），「令和2年度外国人防災リーダー育成講座を開催します（令和2年10月15日，岐阜県発表資料）」，岐阜県外国人活躍・共生社会推進課
<https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/212931.pdf>（2024年12月アクセス）
- 国立社会保障・人口問題研究所（2023），「日本の将来推計人口 ―令和3（2021）～令和52（2070）年―」
https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_ReportALLc.pdf（2024年12月アクセス）
- 出入国在留管理庁（2024），「令和6年6月末現在における在留外国人数について」
https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00047.html（2024年12月アクセス）
- 仙台国際交流協会（2012），『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書』
- 総社市（2019），「総社市の多文化共生事業と平成30年西日本豪雨災害時の対応について（2019年5月15日，総務省「多文化共生の推進に関する研究会（第5回）」発表資料）」，総社市役所国際市民生活部交流推進員係人権・まちづくり課
https://www.soumu.go.jp/main_content/000690893.pdf（2024年12月アクセス）
- 総務省（2006），「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～」
https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf（2024年12月アクセス）
- 中央防災会議（2009），「混乱による被害の拡大」，『1923関東大震災報告書 第2編』，pp.179-221
- 東洋経済新報社（2011），「外資系企業を悩ます「フライジン」、大震災と原発

- 事故で脱出外国人が続出、機能不全に」, 東洋経済オンライン2011年3月29日
<https://toyokeizai.net/articles/-/6568> (2024年12月アクセス)
- 日比野純一 (1999), 「地域社会に多様性を発信し続けて 一市民が生んだ多文化・他言語ラジオ局「FMわいわい」, 『都市政策』95, 神戸都市問題研究所, pp.96-108
- 兵庫県 (1996), 『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』, 兵庫県知事公室 消防防災課
- 文部科学省 (2024), 「「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査 (令和5年度)」の結果について」
https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421569_00006.htm (2024年12月アクセス)
- 吉富志津代 (2008), 『多文化共生社会と外国人コミュニティの力：ゲッター化しない自助組織は存在するか』, 現代人文社
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015), “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030”
<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030#> (2024年12月アクセス)

多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手

神戸女子大学 健康福祉学部 社会福祉学科 准教授

川 端 麗 子

【プロフィール】

大阪市立大学（現大阪公立大学）大学院生活科学研究科後期博士課程修了。博士（学術）。社会福祉士、精神保健福祉士。NPO法人「IKUNO・多文化ふらっと」理事。研究テーマは、多文化ソーシャルワークであり、外国ルーツの人々が集住する大阪市生野区を主な研究フィールドとして実証的研究に取り組んでいる。

今までの研究活動では、移民・民族的マイノリティを取り巻く環境、国内外の多文化ソーシャルワークの学術史を踏まえ、歴史的渡航歴をもつ在日コリアン高齢者が抱える福祉的課題を明らかにしてきた。現在は、多文化ソーシャルワークの諸活動、実態調査、施策提言に取り組んでいる。

近著は「大阪市生野区における「多文化共生のまちづくり拠点」に関わる検討—まちづくり活動に関わる実践者へのインタビュー調査を通して」『コミュニティ政策』19（2021年、共著）、「日本における多文化ソーシャルワーク論の研究—『外国ルーツ当事者』からの問い」大阪市立大学生活科学研究科博士学位論文（2023年）など。

1. はじめに

ソーシャルワークには、国際的な定義として「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義」がある。グローバル定義は、2014年、国際ソーシャルワーカー連盟及び国際ソーシャルワーク学校連盟により採択され、「ソーシャルワークは、社会変革と社会開発、社会的結束、及び人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問」であり、「生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける」とされている。つまり、ソーシャルワーカーとは、人々の生活相談に応じ、さまざまな社会資源を活用し、課題解決に向けて働きかける人たちのことを指す。

ソーシャルワークの源流は19世紀に遡り、イギリス、アメリカが主となって、実践・学問体系がつくられてきた。日本においては、ソーシャルワークと捉えられる歴史的な実践は行われてきたものの、学問体系としては戦後に発展期を迎えることになる。その後、1987年に、専門性をもつソーシャルワーク実践の

担い手として、国家資格の「社会福祉士」が制度化された。制度創設から40年に迫る中、2024年11月現在の資格登録者数は、30万6,654人（社会福祉振興・試験センター2024）であり、社会福祉士の社会的な認知度も高まってきている。社会福祉士には、「ソーシャルワーク専門職」としての役割が求められており（社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会2018）、生活相談に応じる専門職として、多様な人たちの相談支援に携わっている。当然に外国ルーツの人々への支援もその職務となる。

外国ルーツの人々への支援においては、その人口増加に伴い、2000年代に入り理論的基盤としての多文化ソーシャルワークが議論されるようになる。その後も日本は、人口減少による労働力不足がますます深刻化し、外国ルーツの人々の労働力を求めることになった。2024年現在、在留外国人の数は341万992人（出入国在留管理庁2024a）と過去最高を更新しており、今後も外国ルーツの人々の増加が見込まれている。

政府は、外国ルーツの人々の受入れに関して、2018年「出入国管理及び難民認定法」の改定に合わせて、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を発表した。この中で、外国ルーツの人々の生活における相談支援機関の設置を進めること、「外国人支援コーディネーター」の育成・認証等の制度が創設されることになった。

上記の背景から、本稿では、外国ルーツの人々を対象とするソーシャルワークである多文化ソーシャルワークの理論的動向を概観した上で、外国ルーツの人々への生活支援体制における専門的支援の担い手の養成についての課題を述べる。具体的には、政策として進められている「外国人支援コーディネーター」と、ソーシャルワーク専門職である「社会福祉士」の養成課程及び、それぞれの関係性を通して、多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手に求められることを考察する。

2. 多文化ソーシャルワークの理論的動向

日本における多文化ソーシャルワークに関連する最初の体系的な書籍の出版は、石河による著書『異文化間ソーシャルワーク —多文化共生社会をめざす新しい社会福祉実践—』（2003）である。その後、石河は『多文化ソーシャルワークの理論と実践 —外国人支援者に求められるスキルと役割—』（2012）において、異文化間ソーシャルワークを多文化ソーシャルワークと捉え直している。

石河は多文化ソーシャルワークの定義を「多様な文化的背景を持つクライアントに対するソーシャルワーク」、「クライアントとワーカーが異なる文化に属する援助関係において行われるソーシャルワーク」、「クライアントが自分の文化と異なる環境に移住、生活することにより生じる心理的・社会的問題に対応するソーシャルワーク」（石河2012：13）とし、多くの論者がこの定義を引用している。また、「エスニシティに配慮したソーシャルワーク」（門2016）、「多様性時代のソーシャルワーク」（ヴィラーク2018）、「多文化共生ソーシャルワーク」（添田2020）、「国際ソーシャルワーク」（木村2022）などの概念も提起されている（表1）。これらの概念はいずれも、外国ルーツの人々との共生を掲げているという点で共通している。一方で、多様性や多文化共生については、外国ルーツの人々との共生に限定するものではなく、この点においては国際的な動向とも重なっている。多文化共生についても、日本における政策的用語としての使用より広義に捉えられている。

また、ソーシャルワークと多文化ソーシャルワークの関連性について、門は「エスニシティに配慮したソーシャルワーク実践の充実を目指す『多文化ソーシャルワーク』の取組みは、現時点では『多文化』と『ソーシャルワーク』、双方の領域におけるこれまでの研究・実践の蓄積を統合化し『多文化ソーシャルワーク』として体系化する、模索の過程にある」（門2016：30）とし、「多様性を尊重したソーシャルワークの日本での充実には、エスニシティへの理解と配慮がより一層求められるようになる」（門2016：32）と述べている。ここでは、多文化ソーシャルワークの体系化が「ソーシャルワーク」の発展へつながるものであると捉えられている。

表1 日本における多文化ソーシャルワーク分野における定義

概念	年	論者	定義・重視されること
異文化間ソーシャルワーク	2003	石河久美子	[定義] クライアントとワーカーが異なる文化に属する援助関係において行われるソーシャルワーク、もしくは、クライアントが自分の文化と異なる環境に移住、生活することによって生じる心理的・社会的問題に対するソーシャルワーク (p11)
多文化ソーシャルワーク	2012	石河久美子	[定義] 「多様な文化的背景を持つクライアントに対するソーシャルワーク」「クライアントとワーカーが異なる文化に属する援助関係において行われるソーシャルワーク」「クライアントが自分の文化と異なる環境に移住、生活することによって生じる心理的・社会的問題に対応するソーシャルワーク」(p13)
エスニシティに配慮したソーシャルワーク	2016	門美由紀	自身の偏見・差別意識に常に向き合いながら、エスニシティに配慮したソーシャルワーク実践に必要な知識、技術を活用し、相手との信頼関係を構築しつつ、外国人支援関連の社会資源を含む多様な関連期間と協働し、クライアントとともに問題解決を目指していくことが求められる (p32) エスニシティへの焦点化は「多様性の尊重」において、日本では少数派であるがゆえに埋没しがちな、かつ、「外国人」としてひとくりにされがちな存在を、エスニシティや国籍による共通性を踏まえつつ、かつ一人ひとり個性を有する存在として捉える視点を獲得すること (p32-33)
多様性時代のソーシャルワーク	2018	ヴィラーグ・ヴィクトル	日本における文化的に多様な人々に対応できる能力、即ち文化的力量 (cultural competence) をもつソーシャルワーク専門職の存在が不可欠 (p213-214)
多文化共生ソーシャルワーク	2020	添田正揮	専門職養成教育において、多文化社会に求められる価値基準・知識・スキルを修得または習得することで多文化共生を推進するための実践を展開するソーシャルワーク (p41)
多文化コミュニティソーシャルワーク	2020	門美由紀	[定義] 地域・エスニック・多文化といった複層的なコミュニティを基盤に、一人ひとりを取り巻く環境を重視した支援を行う。その際に、多様な主体による支援活動やサービスの発見と新たな開発によりそれらを活用し、また、公的制度との関係調整やアドボカシーを通じ必要な政策的対応の実現を目指す。その実践は、移住生活に伴う心理・社会的問題を含むクライアントの生活支援ニーズに対し、支援者-被支援者間の多様な文化的背景への相互理解を深めつつ、ソーシャルワークの価値・知識・技術と、それらに含まれるカルチュラル・コンピテンス (多文化対応力) に基づいて行われる (p144)
国際ソーシャルワーク	2022	木村真理子	[定義] 国際諸機関 (IASSW (国際ソーシャルワーク教育連盟)、IFSW (国際ソーシャルワーカー連盟)、ICSW (国際社会福祉協議会)) が係る人権や移住問題に焦点化したグローバルな社会問題と政策課題、社会政策の比較、ソーシャルワーク実践を開発すること (p3)

地域福祉の分野においては、「多文化コミュニティソーシャルワーク」が提唱されている。他にも多文化共生の地域づくりを鍵概念とする研究（加藤・小澤2017；徳田ら2019；とよなか国際交流協会2019）や、今後の地域社会において「多文化共生地域福祉」（朝倉2017：247）の構築が必要とする論考もある。

多文化ソーシャルワークに関連する議論は活発化している傾向にあるものの、ソーシャルワーク全体の研究の中では、他分野と比べて相対的に少なく、ヴィラークは、日本における「文化の多様性に関する研究の少なさ」（ヴィラーク2018：70）の要因に「包括的な理論的枠組み」の不足（ヴィラーク2018：71）を指摘している。また、日本における多文化ソーシャルワークの理論的動向では、援助論及びソーシャルワーカーの身に着ける素養、また地域社会における外国ルーツの人々との暮らしが主たるテーマとされてきた。この傾向自体に特に反対があるわけではないものの、差別や抑圧の歴史的な背景への着眼も求められている。

2017年には日本ソーシャルワーカー連盟構成4団体及び社会福祉専門職団体協議会及び日本社会福祉教育学校連盟各団体の総会において「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義の日本における展開」が採択された。日本における展開では「ソーシャルワークは、差別や抑圧の歴史を認識し、多様な文化を尊重した実践を展開しながら、平和を希求する」、「ソーシャルワークは、人権を尊重し、年齢、性、障害の有無、宗教、国籍等にかかわらず、生活課題を有する人々がつながりを実感できる社会への変革と社会的包摂の実現に向けて関連する人々や組織と協働する」等、ようやく差別や歴史の認識等について言及される運びとなった。

筆者は、このような流れを受けて、多文化ソーシャルワークの再定義を試みており、多文化ソーシャルワークの定義を「歴史的認識を起点として、人権擁護、反差別・反抑圧を中核に据え、『外国ルーツ当事者』とともに『構造的不利』に働きかけ、多文化共生社会の構築に寄与できるソーシャルワーク」（川端2023：171）とした。再定義では、日本社会において、「移民」が長きにわたり存在してきたにも関わらず、彼らの生活課題が十分に議論されてこなかったことを表している。

3. 外国人向け相談窓口（一元的相談窓口）設置の背景

2018年7月、政府は新たな在留資格を創設することを踏まえ「外国人の受け入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」を閣議決定した。合わせて

「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」を設置し、「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」を抜本的に見直し、同12月、日本人と外国人が安全・安心して暮らせる社会の実現に寄与することを目的として「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を取りまとめた。その後、政府は中長期的な課題を調査し、2021年1月「外国人との共生社会の実現のための有識者会議」を開催し、有識者会議における意見書を基に、2026年度までを対象期間とした中長期的な課題及び具体的施策を示す「ロードマップ」を策定した（出入国在留管理庁2024b）。

「ロードマップ」では、外国人との共生社会のビジョンとして「①これからの日本社会を共につくる一員として外国人が包摂され、全ての人が安全に安心して暮らすことができる社会 ②様々な背景を持つ外国人を含む全ての人が社会に参加し、能力を最大限に発揮できる、多様性に富んだ活力ある社会 ③外国人を含め、全ての人がお互いに個人の尊厳と人権を尊重し、差別や偏見なく暮らすことができる社会」が掲げられた。また、これらを実現するための施策の4つの重点事項には「①円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教育等の取組 ②外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化 ③ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援 ④共生社会の基盤整備に向けた取組」が掲げられた。

この中の「②外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化」では「一元的相談窓口」の設置が進められることになった（FRESC2023：1-4；外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議2022：1-5）。財政的基盤は「外国人受入環境整備交付金」であり、2023年度末時点において、一元的相談窓口を運営している地方公共団体は、261団体となっている（出入国在留管理庁2024c）。

一元的相談窓口の設置の懸念点は、広域的な設置に留まる可能性や、「地方公共団体が運営する外国人向け相談窓口へ入管職員を相談員として派遣」（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議2022：12）されることである。これらのことにより、外国ルーツの人々が相談窓口にアクセスしづらくなる可能性がある。日本における外国ルーツの人々に対する政策は、出入国・在留管理に偏ってきたという背景がある。この点について「移民の社会参加と自己決定が困難となり、貧困と差別に苦しむこととなった」（大川2020：24）とする指摘がある。相談窓口の軸は生活相談であり、外国ルーツの人々が困りごとを抱えた時に、身近に相談できる相談支援体制が必要となる。

4. 相談窓口における外国人支援コーディネーター等の担い手

一元的相談窓口をはじめとする外国ルーツの人々の支援はどのような人材が担い手となるのか。この点について、政府は、必要な専門性を備えた人材が不足しているとし「①専門人材を育成する研修の実施 ②専門人材の認証制度の創設 ③専門人材等による適切な情報提供 ④専門人材による連携先の拡充」を実現するために、外国人支援コーディネーターの育成・認証制度等を創設した。

外国人支援コーディネーターの人材像は、「①複雑・複合的な生活上の困りごとを抱えた外国人相談者と信頼関係を構築し、当該相談者からの相談に応じ、問題状況の見極め、適切な支援プランの作成、状況に即した助言、連携先との連絡及び調整等の支援を行い、外国人相談者の理解を得ながら、解決まで導く。なお、他に相談対応者が配置されている場合は、それら他の相談対応者が担当する複雑・複合的な案件の対応に関して必要な助言及び指導を行う」、「②生活上の困りごとの発生を未然に防ぐとともに、困りごとが発生した場合に外国人が相談先へ円滑に到達できるよう、生活オリエンテーション等において、自身の参加又はそれらの実施者に対する事前の助言・指導により、あらかじめ日本の制度等の概要や出身国の制度等との違いを教示するとともに、困りごとが発生した場合の相談先等の周知・提供を行う」とされている。

また、外国人支援コーディネーターに必要な能力としては、「①外国人の在留状況を正確に把握する能力 ②異なる文化や価値観を理解する能力 ③外国人の複雑・複合的な相談内容に対して適切な解決まで導く能力 ④外国人を適切な支援へ円滑に繋げる能力」の4点が挙げられている。配置先については、FRESC及び外国人在留総合インフォメーションセンター並びに地方公共団体が運営する一元的相談窓口配置していくことが想定されている（総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会2023：16-23）。

外国人支援コーディネーターの養成は、2024年度から実施される運びとなり、養成研修の流れは、養成課程①、実践、養成課程②の3段階となっている。養成課程①では、5つの科目群から構成されるオンライン研修（60時間程度）があり、その後総合確認テストが実施される。テストの合格者のみが3ヶ月間の実践に進み課題レポートを提出する。続いて養成課程②において、他の受講生とのグループ討議や事例検討を行うという流れになっている（出入国在留管理庁2024d）。

総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会では、専門人材の社会輩出について、研修と国家資格化の2つが考えられるとしながらも、

養成研修に踏み切った理由として「早急に外国人支援コーディネーターを育成する必要がある」中で「国家資格化を短期的に実施することは困難である」とした。また、高度な専門人材の育成の必要性から、2023年度以降「国家資格化を見据えて中長期的な課題として検討していくことが適当」としている（総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会2023：26）。

一方、出入国在留管理庁以外の動きとしては、総務省が2018年より自治体職員による「多文化共生アドバイザー」の登録制度を開始している。2024年4月時点でアドバイザー数は87となっており、全ての都道府県にアドバイザーが登録されている（総務省：2024）。

また、地域における多文化共生を推進する「一般財団法人自治体国際化協会」では、外国人住民を支援の対象として見るだけでなく、新たな地域の力や対等なパートナーとして共に活動していくことも必要であるという現状を踏まえ、地域における多文化共生を推進するための専門研修の履修など、協会が指定する条件を満たした場合「多文化共生マネージャー」（2024年6月現在715名）として認定している（自治体国際化協会：2024）。

他にも多文化ソーシャルワークへの人材育成の取組みが進んでおり、愛知県では、2006年度から都道府県レベルでは初めての試みとして、「多文化ソーシャルワーカー養成講座」が実施され、2011年度まで6年間継続し、のちに事業が国際交流協会に委託された（石河2012：99；門2020：136）。北九州市には、政令指定都市で初めてとなる「多文化共生ソーシャルワーカー」が設置されている（北九州市2023）。

5. 社会福祉士養成カリキュラムと多文化ソーシャルワーク

続いて、ソーシャルワーク専門職である社会福祉士養成において、多文化ソーシャルワークに関する学びを深める機会がどのようにつくられているのかについて確認する。

社会福祉士の国家資格は、1987年「社会福祉士及び介護福祉士法」により創設され、2007年同法改正時に養成カリキュラムの充実が図られた。その後、2018年に社会保障審議会（福祉部会福祉人材確保専門委員会）の報告書「ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められる役割等について」（社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会2018）がまとめられ、2021年度より新カリキュラムによる専門職養成がスタートすることになった。

2021年度のカリキュラム改正では、地域共生社会の実現を推進し、新たな

3. 多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手

福祉ニーズに対応するために「養成カリキュラムの内容の充実」「実習及び演習の充実」「実習施設の範囲の見直し」が行われることになった（厚生労働省2020）。改正では、養成カリキュラムに初めて、多文化ソーシャルワークに関連する具体的な項目が取り入れられることになった。

具体的には、一般養成の23科目のうち、「社会学と社会システム」、「社会福祉の原理と政策」、「ソーシャルワークの基盤と専門職」、「地域福祉と包括的支援体制」の4科目において「想定される教育内容の例」に示されることになった。それぞれの科目では「エスニシティ」、「移民」、「マイノリティ」、「多文化共生」、「多様性の尊重」などがキーワードとしてあげられている（表2）。

表2 社会福祉士養成課程カリキュラムにおける「多文化」に関する事項

科目	教育に含むべき事項	想定される教育内容の例	
3社会学と社会システム (30)	②社会構造と変動	4グローバリゼーション	<ul style="list-style-type: none"> ・国境を超える移動（人・モノ・資本・情報等） ・<u>エスニシティ</u>、<u>移民</u>、<u>多文化</u>、<u>国籍</u> ・<u>グローバル・エイジング</u>
	③市民社会と公共性	3差別と偏見	<ul style="list-style-type: none"> ・ラベリング理論、逸脱 ・<u>マイノリティ（LGBT等を含む）</u> ・社会的排除、排斥
4社会福祉の原理と政策 (60)	⑧福祉政策の動向と課題	1福祉政策と包括的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法 ・地域包括ケアシステム ・地域共生社会 ・<u>多文化共生</u> ・持続可能性（SDGs）
6ソーシャルワークの基盤と専門職 (30)	③ソーシャルワークの基盤となる考え方	1ソーシャルワークの原理	<ul style="list-style-type: none"> ・社会正義 ・人権尊重 ・集団的責任 ・<u>多様性の尊重</u>
10地域福祉と包括的支援体制 (60)	④地域社会の変化と多様化・複雑化した地域生活課題	2地域社会の変化	<ul style="list-style-type: none"> ・世帯数、世帯構成 ・過疎化、都市化、地域間格差 ・<u>外国人住民の増加</u>
		3多様化・複雑化した地域生活課題の現状とニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・ひきこもり、ニート、8050問題、ダブルケア、依存症、<u>多文化共生</u>、自殺、災害等

出典：社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室（2020）より抜粋、下線は筆者

改正では、一般養成における総学習時間数1,200時間が維持された。旧養成課程では、多文化ソーシャルワークに関連する具体的なキーワードが盛り込ま

れていなかったことを考えると前進ではあるものの、外国ルーツの人々を支援する多文化ソーシャルワークを学ぶ機会ほんの一部にとどまっている。

また、多文化ソーシャルワークの教育の機会では「文化的コンピテンス」が重要視されていることにも触れておきたい。ソーシャルワーカーが異なる文化や多様性を理解し対応する能力（森2020：19）としての「文化的コンピテンス」を身に着けることは必要である。一方で、その前段階である「なぜ文化的コンピテンスが必要とされるのか」を学ぶことも重要である。松岡らは「文化的コンピテンシーが、ワーカーの移民文化の習得と理解を通して感受性を高めることだけであれば、多文化主義が抱えている問題を温存することになる。すなわち、社会構造や制度に既存する力関係や抑圧を無批判に永続することになる」（松岡ら2020：55）ことを指摘する。西崎は「ソーシャルワーカー自身が恩恵を受けている社会が、マイノリティの人権を保障していない、という自覚を持つことが必要」（西崎2020：191）と述べている。

従って、社会福祉士養成カリキュラムにおいては、多文化ソーシャルワークを学ぶ機会を創出するだけでなく、ソーシャルワーカーの自覚や自己認識をどのように育てていくのかも検討する必要がある。また、ソーシャルワーク教育では「国家資格をもつ社会福祉専門職の教育が現場のニーズとかけ離れている現状」（ヴィラゲ2018：217）が指摘されてきた。このような側面からも、多文化ソーシャルワークを学ぶ機会においては、「文化的コンピテンス」に加えて「差別・抑圧」の実態、「構造的不利」に働きかける「社会変革」についても学ぶことが求められる。

続いて、専門的支援の担い手としての外国人支援コーディネーターと、社会福祉士の関係性を確認する。日本社会福祉士会は、2022年当時、出入国在留管理庁に向けて「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ（案）」を「高く評価できる」とし「外国人総合支援コーディネーター」（仮称、後の「外国人支援コーディネーター」）に、「社会福祉士の積極的な活用を検討頂くようお願い」をしている（日本社会福祉士会2022：14）。

外国人支援コーディネーター養成研修の実施要領では、研修対象者には「外国人向けの相談窓口における相談対応者としての在職期間が1年以上、かつ従業日数が180日以上」の実務経験が必要とされている。そして、この実務経験が不要となる国家資格保有者に「社会福祉士、キャリアコンサルタント、キャリアコンサルティング技能士（1級・2級）、公認心理士、精神保健福祉士」が挙げられている（出入国在留管理庁2024e）。

これらから言えることは「外国人支援コーディネーター」及び「社会福祉士」の専門性の重なりを活かす道を探ることが必要ではないかということである。現状としては、日本社会福祉士会が社会福祉士の活用を「お願い」し、外国人支援コーディネーター養成研修では、社会福祉士の場合、実務経験が「不要」になる。しかし、このような観点だけではなく、それぞれの立場性の連携をさらに探ることが必要ではないだろうか。

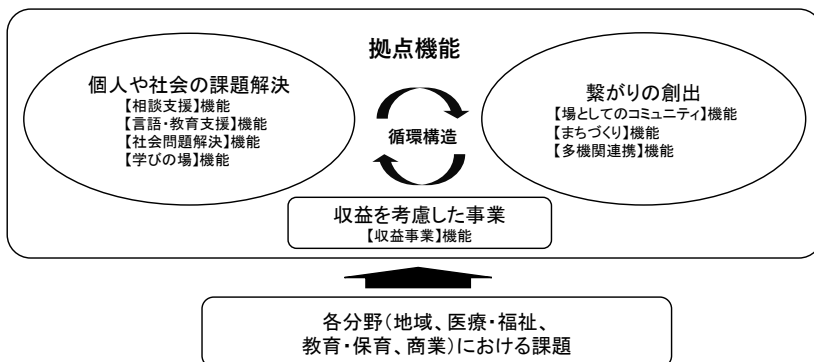
日本には既に30万人を超えるソーシャルワーク専門職である社会福祉士が誕生している。そのため、2026年度までに300名の「外国人支援コーディネーター」を確保しようとする（総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会2023：32-33）取組みに加えて、社会福祉士が積み上げ方式で専門知識を学ぶ機会を創設することなどで、外国ルーツの人々への専門的支援を担う道を考えていくことも必要となろう。

6. 相談支援拠点に求められる機能としての多文化ソーシャルワーク

ここで、相談支援拠点における多文化ソーシャルワーク実践として、筆者が活動に携わっているNPO法人「IKUNO・多文化ふらっと」の「多言語相談室～ともに～」の取組みに触れておく。

2020年に法人化された「IKUNO・多文化ふらっと」は、日本の都市部において外国ルーツの人々の比率が最も高い大阪市生野区の小学校跡地を活用し「多文化共生のまちづくり」に取り組んでいる。2024年度からは、「IKUNO・多文化ふらっと」の前身団体の実践における知見及び運営協議を重ねてきた結果、事業の柱となる「多言語相談室～ともに～」が開設される運びとなった。尚、「多文化共生のまちづくり」の拠点に求められる機能を検討するために、まちづくりに関わる実践者へのインタビュー調査を実施したところ、求められる拠点機能として、「個人や社会の課題解決」のための「相談支援機能」が挙げられた（図1）。

図1 外国ルーツ住民が抱えている課題と課題解決に必要な拠点機能



出典：川端麗子・ト田真一郎・森本宮仁子・金谷一郎（2021：154）を加工

多言語相談の基本理念は「1. ～個の尊重・エンパワメント～困りごとを支援し、人々と“ともに”生きる、2. ～地域の拠点～“共生のとりで”をつくる、3. ～仕組みづくり～“多文化共生のまち”をつくる」であり、相談支援体制としては、専門相談員、多文化ソーシャルワーカー、多言語相談員（ベトナム・中国・英語）、スーパーバイザーを配置している。相談対応件数は、窓口開設から半年あまりで約150件となっている。

外国ルーツの人々一人ひとりに会う場となる相談支援拠点においては、専門的支援を担う相談員のスキルはもちろんのこと、これら相談に対応するために、多機関連携をはじめとする既存の社会資源の活用、また、これに加えて、新たな社会資源をつくり出すこと、外国ルーツの人々とともに、まちづくりに参画することなど、個人の支援を出発点とした地域・社会への働きかけを重視するソーシャルワークの考え方を活用することが必要となる。

7. おわりに

本稿では、日本における多文化ソーシャルワークの理論的背景を概観し、外国ルーツの人々への生活支援体制における専門的支援の担い手の養成について課題を述べた。具体的には、「外国人支援コーディネーター」及び「社会福祉士」の養成課程、それぞれの関係性の考察、相談支援拠点における取組みについて述べた。

まとめとして、多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手について、今後の取組みとして求められることを下記2点に整理する。

3. 多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手

1点目は、専門的支援の担い手の養成について、さらなる議論を重ねることである。「外国人支援コーディネーター」の養成をスタートさせるという制度設計の段階で、ソーシャルワーク専門職である「社会福祉士」との専門性の重なりについて、もう少し踏み込んだ議論が必要であったのではないかと考えられる。

「外国人支援コーディネーター」は、外国ルーツの人々の支援をするにも関わらず、現状の養成カリキュラムではソーシャルワークの学びを十分に習得できる形になっておらず、「社会福祉士」の養成カリキュラムでは、外国ルーツの人々の支援について学ぶ機会が不足している。従って、専門職団体が職の領域拡大につながる「社会福祉士」の活用を政府に「お願い」したところで、高度な専門性をもつ即戦力として外国ルーツの人々の支援に携わるのは難しい。

一方で、2026年度までの目標値である「外国人支援コーディネーター」の300名程度の配置は、現状の在留外国人総数からすると、あまりに少ない。しかし、社会福祉士の登録者数は30万人を超えており、積み上げ方式で多文化ソーシャルワークを学ぶ機会が確保されれば、社会福祉士が、外国ルーツの人々への支援において活躍する道が開けるはずである。

2011年には、認定社会福祉士認証・認定機構が設立され、社会福祉士のキャリアアップ、実践力を認定する制度として民間資格として「認定社会福祉士」、「認定上級社会福祉士」の資格が創設されており、分野ごとの認定となる認定社会福祉士の「分野」に「地域社会・多文化分野」が設定されている（認定社会福祉士認証・認定機構2024）。このような積み上げ方式をより充実させることや、社会福祉士の養成カリキュラムをさらに改定することなどで、外国ルーツの人々への支援を学ぶ機会が確保されれば、社会福祉士の活躍が期待できると考えられる。

専門的支援の担い手の養成は急務であるにも関わらず、制度設計上「外国人支援コーディネーター」と「社会福祉士」が上手く融合していない点は、今後の検討課題とするべきであろう。他にも、外国ルーツの人々への専門的支援の担い手の仕組みが様々に創設されていることから、支援に携わる人同士の連携の場をつくっていくことも必要である。

2点目は、外国ルーツの人々の生活支援における理論的基盤として多文化ソーシャルワークを活用することである。多文化ソーシャルワークは、外国ルーツの人々の抱える生活課題が「見えにくい」状態に置かれてきたこと、生活課題の背景に、差別や抑圧の構造があることを重視する。また、ソーシャル

ワークは、一人の人への支援を出発点に地域、社会の課題に働きかけ、社会資源をつくり出すことに尽力する。こういったソーシャルワーク、多文化ソーシャルワークの考え方は支援の方向性を見出す手がかりとなる。

外国人支援コーディネーターが配置される一元的相談窓口はソーシャルワークを基盤とする相談支援の拡充とは文脈が異なっており、また、支援面が強調されると外国ルーツの人々とともにこれからの社会をつくっていく、といった視点を感じにくい。今後、多文化ソーシャルワークをさらに発展させること、外国ルーツの人々への支援の充実、外国ルーツの人々とともに社会をつくっていくための仕組みづくりが求められている。

参考文献

- 朝倉美江 (2017) 『多文化共生地域福祉への展望 —多文化共生コミュニティと日系ブラジル人』 高菅出版。
- FRESC (2023) 「一元的相談窓口設置・運営ハンドブック」
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001359743.pdf>,2024.1.15).
- 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 (2022) 「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001420460.pdf>,1.15).
- 石河久美子 (2003) 『異文化間ソーシャルワーク —多文化共生社会をめざす新しい社会福祉実践』 川島書店。
- 石河久美子 (2012) 『多文化ソーシャルワークの理論と実践 —外国人支援者に求められるスキルと役割』 明石書店。
- 自治体国際化協会 (2024) 「多文化共生マネージャーの情報」
(<http://clair.or.jp/j/multiculture/jiam/tabumane.html>,2024.12.30).
- 加藤博史・小澤亘編著 (2017) 『地域福祉のエンパワメント —協働がつむぐ共生と暮らしの思想』 晃洋書房。
- 門美由紀 (2016) 「エスニシティに配慮したソーシャルワーク実践 —充実に向けての取り組みと課題」『ソーシャルワーク研究』 42 (2), 95-101.
- 門美由紀 (2020) 「多文化コミュニティソーシャルワーク実践 —民間団体と地方自治体による外国人住民への生活支援からの展開」 三本松政之・朝倉美江編著『多文化福祉コミュニティ —外国人の人権をめぐる新たな地域福祉の課題』 誠信書房, 127-148.
- 川端麗子・ト田真一郎・森本宮仁子・金谷一郎 (2021) 「大阪市生野区におけ

- る『多文化共生のまちづくり拠点』に関わる検討 —まちづくり活動に関わる実践者へのインタビュー調査を通して』『コミュニティ政策』19, 137-161.
- 川端麗子 (2023) 「日本における多文化ソーシャルワーク論の研究 —『外国人ルーツ当事者』からの問い」大阪市立大学大学院生活科学研究科博士論文.
- 木村真理子 (2022) 「ソーシャルワークのグローバル定義が示す規範」木村真理子・小原眞知子・武田文編著『国際ソーシャルワークを知る —世界で活躍するための理論と実践』中央法規, 2-4.
- 北九州市 (2023) 「北九州市多文化共生ワンストップインフォメーションセンター」(<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/contents/01800249.html>, 2025.1.15).
- 厚生労働省 (2020) 「令和元年度社会福祉士養成課程における教育内容等の見直しについて」(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-yousei/index_00012.html, 2025.1.16).
- 松岡敦子・Issari Sasan・西部香歩 (2020) 「カナダにおける移民とソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』46 (1), 53-60.
- 森恭子 (2020) 「ソーシャルワークにおける文化的コンピテンス——オーストラリアの取り組み」『社会福祉』60, 19-31.
- 日本社会福祉士会 (2022) 「日本福祉士会NEWS」(<https://www.jacsw.or.jp/introduction/news/documents/205.pdf>, 2025.1.17), 14.
- 認定社会福祉士認証・認定機構 (2024) 「認定社会福祉士制度」(<https://www.jacsw.or.jp/ninteikikou/>, 2025.1.17).
- 西崎緑 (2020) 『ソーシャルワークはマイノリティをどう捉えてきたか』勁草書房.
- 大川昭博 (2020) 「移民 (外国人) の生活支援をめぐるソーシャルワーク実践の価値 —国内における移民政策の変遷と, 人権の観点からの検証」『ソーシャルワーク研究』46 (1), 17-26.
- 社会福祉振興・試験センター (2024) 「都道府県別登録者数・最新版」(https://www.sssc.or.jp/touroku/pdf/pdf_tourokusya_month_r611.pdf, 2024.01.15).
- 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会 (2018) 「ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められる役割等について」(<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan>

- Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000199560.pdf,2024.1.15).
- 社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室（2020）「社会福祉士養成課程の
カリキュラム（令和元年度改正）」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/000606419.pdf>,2025.1.16).
- 出入国在留管理庁（2024a）「令和5年末現在における在留外国人数について」
(https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00040.html,2024.1.15).
- 出入国在留管理庁（2024b）「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」
(https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00033.html,2024.1.15).
- 出入国在留管理庁（2024c）「令和5年度外国人受入れ環境整備交付金を活用した
地方公共団体における一元的窓口の現況について」
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001423857.pdf>,2025.1.15).
- 出入国在留管理庁（2024d）「外国人支援コーディネーター養成研修シラバス」
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001415647.pdf>,2024.12.30).
- 出入国在留管理庁（2024e）「令和6年度外国人支援コーディネーター養成研修
実施要領」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001417404.pdf>,2025.1.17).
- 添田正揮（2020）「多文化共生ソーシャルワークを展開できる専門職の養成教
育」『ソーシャルワーク研究』46（1）, 40-52.
- 総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会（2023）『総
合的な支援をコーディネートする人材の役割等について』
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001398442.pdf>,2024.12.30).
- 総務省（2024）「多文化共生の推進 多文化共生アドバイザー制度」
(https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html,2024.12.30).
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著（2019）『地方発外国人住民との地域づ
くり —多文化共生の現場から』晃洋書房.
- とよなか国際交流協会編（2019）『外国人と共生する地域づくり —大阪・豊
中の実践から見えてきたもの』牧里毎治監修, 明石書店.
- ヴィラーグヴィクトル（2018）『多様性時代のソーシャルワーク —外国人等
支援の専門職教育プログラム』中央法規.

外国人労働者の受入れ

神戸大学大学院 国際協力研究科 准教授

齊藤善久

【プロフィール】

専門は外国人労働法、ベトナム法。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学）。日本学術振興会特別研究員、北海道大学大学院法学研究科助手、同講師などを経て2009年から現職。

神戸移民連絡会（NGO）のメンバー、神戸移民ユニオン（合同労組）の執行委員長として在留外国人の支援活動を行っている。同連絡会が運営するSNS上の在留ベトナム人労働者母国語支援窓口の登録者は2025年2月現在で約7万7千人に達し、毎日多数の相談が寄せられている。ここ数年は、それらの相談への対応を中心とする在留ベトナム人支援が教育、研究、社会活動、生活のほぼ全てを占めている。ただし、外形的には部屋の隅でスマートフォンを叩いているだけなので、まったく映えず、家族の評価も低い。次の世代に少しでも良い社会を受け渡すために、自分にできることをやり続けたいと考えている。

はじめに

国内の人手不足が叫ばれて久しい。国は、業界の要請を受けて、外国人労働者の受け入れ拡大を進めている。しかし、そのような対策は、日本の経済社会にとってカンフル剤となる可能性もある一方で、延命措置のためのモルヒネとなるに過ぎないばかりか、むしろ重篤な副作用（労働市場の機能不全、技術革新の遅れ、少子化のさらなる深刻化など）をもたらす危険性すら否定できない。現在はまさにその分岐点にあり、慎重な対応が必要である。

いわゆる「失われた30年」は、雇用の非正規化が進められた30年でもあった。不安定な雇用のもとで労働者のキャリア形成はむしろ阻害され、使用従属関係は強化され、労働者は貧しさの中に留められてきた。そのような貧しさと将来への不安を背景に少子化が進み、15歳から64歳の人口は確かに減少を続けているが、同じく貧しさと将来への不安を背景に誰しもが労働市場に引き出され、労働力人口は過去30年で最高となっている¹。

¹ 総務省統計局「労働力調査」など参照。

現在叫ばれている人手不足は、いわゆる「103万円の壁」や「130万円の壁」といった制度的な障壁に加えて、地方の斜陽産業や不人気産業等への就労が上述のような貧しさや不安の解消につながっていないことや、労働条件や労働環境、生活環境が到底見合わないことによって生じている現象というべきである。したがって、本質的には労働条件や労働環境の改善により対応するしかない問題だが、そのような体力のない企業などの延命策として利用されてきたのが、育成スキームのもとで転職の自由を制限された非熟練外国人労働者の受入れ制度（研修制度や、その後の外国人技能実習制度）だった。

2024年6月、外国人技能実習制度を廃止して育成就労制度に置き換える法案が可決成立し、3年以内に施行される運びとなった。しかし、新制度もまた人材育成を掲げて転職の自由を制限するものであり、現行制度の問題状況を本質的に改善しうるかは疑問である。

本稿は、外国人技能実習制度がわが国の労働市場の健全な発展を阻害してきた様子を確認した上で、育成就労制度と一体的に運用される特定技能制度について転籍の自由の実質的な確保の観点から問題点を指摘し、育成就労制度の施行を見据えた運用の改善を訴えようとするものである。

1. 外国人労働者に関する制度の概観

1-1 労働法の適用

国内の事業所において就労する外国人労働者に対しては、その在留資格の有無・種別（後述）を問わず、各労働法規が適用される（昭63・1・26基発50号等）。国籍を理由とする労働条件差別は禁止されている（労基法3条）。しかし実際には、外国人労働者の雇用については以下のとおり多くの問題がある。

1-2 雇用をめぐる問題点

わが国における外国人労働者の雇用をめぐる問題点の第1は、特にいわゆる単純労働者（非熟練労働者）について、入国・在留・就労を認めていない一方で、現実には外国人技能実習制度や留学制度を通じて多数の労働者が入国し、就労していることである。労働者および使用者の双方がこのようないびつな受入れ形式に由来する不要なリスクやコストを負っており、特に労働者にその多くがシワよせられている。

問題点の第2は、特に上記の単純労働者について在留期間が制限されるとともに家族の帯同も許されず、いわば労働力の使い捨て政策となっていることで

ある。このことは労働者とその家族のQOLや将来設計に大きく影響するのみならず、例えば労災時の補償額について日本人労働者と異なる取扱いをすることの是非など、平等に関わる問題をも生じさせている。

問題点の第3は、2018年末の入管法改正により2019年4月から新しい在留資格「特定技能」のもとで比較的単純な（低熟練の）労働者にも労働者としての入国・在留・就労の道が開かれたが、その基本的な制度設計が上述の2つの問題点をほぼそのまま引き継ぐ内容となっていることである。

問題点の第4は、わが国の労働市場や産業に対する影響である。上述のように使い捨てられる外国人労働者が多数流入することで、日本人を含めた労働者全体の労働条件は不安定かつ低水準に抑えられ、それらの労働力への依存を深める各産業においては後継者の確保と育成が進まず、近い将来、わが国が外国人労働者から出稼ぎ先として選択されなくなった時点でそれらの産業自体が消滅する危険が指摘されている。

問題点の第5は、いわゆる不法滞在者や不法就労者の取扱いである。外形的には通常の労働者と同様に生活・就労していても、入管法違反の不法滞在や不法就労として摘発されれば退去強制の対象となり、またそれまでの期間について入管施設に身柄を拘束される場合がある。

1-3 在留資格の内訳

入管法は約30の在留資格を規定しているが、無期限かつ職種の制限なく就労できるのは「永住者」（および入管特例法の定める「特別永住者」）のみであり、日本人または「永住者」ないし「特別永住者」の配偶者・実子など、および「定住者」である難民などがそれぞれ認められた在留期間のもとで職種の制限なく就労を許されている他は、いずれの在留資格も在留期間と職種が制限され、またはそもそも就労が認められていない。例えば、在留資格「教授」であれば大学などでの研究・研究指導・教育に5年・3年・1年または3ヶ月従事することができる。また、「技術」であれば機械工学の技術者など自然科学分野の専門家がその専門領域で同様の期間就労することができる。これらの在留資格については、転職（就労先の変更）も可能であり、扶養家族を呼び寄せる手続きも規定されている。在留資格を更新して10年以上在留するなど一定の要件を満たせば永住権を申請することもできる。

これに対して、例えば在留資格「留学」は就労が認められていないが、「資格外活動許可」を得た者は一定の制限のもとでアルバイトに従事できる（1週

間28時間以内、長期休業期間は1日8時間以内。風俗関連業種は禁止)。扶養家族を呼び寄せる手続きも規定されている。なお、卒業後5年以上の就労期間と合わせて10年以上在留するなど一定の要件を満たせば永住権を申請することができる。

1-4 外国人技能実習制度

1989年の入管法改正を受けて、翌1990年から「団体監理型」(後述)の「研修」制度がスタートした。しかし、「研修生」には労働法が適用されず、その過酷な労働実態が問題となったことから、1993年、研修後の1年を「技能実習生」として労働法の適用のもとで就労させることとなり、1997年にこの実習期間が2年に延長された後、2009年の入管法改正で来日初年から全て「技能実習生」とする「外国人技能実習制度」に一元化され、2017年の外国人技能実習法のもとで対象職種や保護制度などが拡充されて現在に至っている。

「移民政策」および「単純労働力の受入れ政策」を否定する政権のもとで、外国人技能実習制度は「人材育成による技能移転を通じた開発途上国等の経済発展への貢献」という目的を掲げて設計・運用され、対象業務はポジティブ・リスト方式で規定されている(2024年9月末日現在で91職種167作業。ただし1年以内に帰国する場合はこの限りでない)。技能実習生は特定の職種・作業の経験者であることが前提とされ(前職要件)、その職種・作業についてのみ実習(就労)することができる。ただし前職要件については、外国人技能実習法の制定に際して送り出し国にほとんど経験者がいない「介護」が対象職種に加えられたことなどから、審査基準(外国での同種業務への従事の経験や当該技能実習に従事することを必要とする特別な事情の有無)の適用が緩和されている。

外国人技能実習制度は、わが国の企業等(受入企業)が現地法人などの労働者を直接受け入れる「企業単独型」と、受入企業が外国の「送り出し機関」およびわが国の事業協同組合など非営利の中間団体(監理団体)を通じて労働者を受け入れる「団体監理型」に大別される。いずれの場合も、労働者(技能実習生)と受入企業は労働契約を締結し、労働法が適用される。それぞれの類型について、2009年の改正入管法は来日初年の「1号」、試験を経て進む2年目～3年目の「2号」を定めていたが、外国人技能実習法において、2号修了前の試験等を経ていったん帰国後さらに2年、「優良な」監理団体・受入企業において実習(就労)を継続できる「3号」が追加された。ただし、実習期間満

了後（2号・3号修了時）は＜母国への技能移転＞という制度趣旨に則って出国しなければならず、永住権申請のための在留期間要件（10年）を満たさないため、永住権は申請できない。扶養家族などの呼び寄せも認められていない。

外国人技能実習法においては、制度の拡充とともに、制度の適正な実施や技能実習生保護の観点から以下のような制度内容が規定された。第1に、それまで届出制だった監理団体が許可制とされ、受入企業の届出と「技能実習計画」の認定も制度化された。第2に、人権侵害行為や不正行為などに対する罰則や技能実習生からの申告・相談手段などが整備された。第3に、受入企業の倒産などにおける受入企業変更の支援が規定された。第4に、以上を実現するための実施機関として、法務省・厚労省共管の認可法人「外国人技能実習機構」が新設された。また、国はあわせて各送り出し国との間で「二国間取り決め」の締結を進め、外国人技能実習制度に適合的な送り出しの実現を依頼している。

ただし実際には、外国人技能実習制度は制度趣旨である人材育成を通じた国際貢献の面で満足に機能していないことはもとより、ブローカーの介入や制度的な転職の困難などを背景に、外国人労働者（技能実習生）保護の観点から多くの問題を抱え、近年では年間1万人近くの「失踪者」を出しており、強制労働、人身取引などとして国内外から批判されている（米国務省「人身取引報告書」など）。

1-5 特定技能

2018年末、改正入管法案が可決・成立し、2019年4月から施行された。同法はそれまでの外国人労働者政策を大転換し、新たな在留資格「特定技能」のもとで、技能実習2号修了程度の比較的単純な（低熟練の）外国人労働者を積極的に受け入れようとするものである。

具体的には、通算5年間、それぞれの対象分野で原則として直接雇用（分野によって労働者派遣も可）により就労するが家族の帯同は認められない1号、および、業所管省庁が定める一定の試験などを経て1号から移行が可能な2号が規定された。在留資格「特定技能1号」の取得には日本語能力試験（N4相当）およびそれぞれの業種の技能試験に合格する必要があるが、技能実習2号ないし3号修了者がそのまま移行する場合には日本語能力試験および技能試験の両方が免除されている。外国人技能実習制度における監理団体と類似の機能を持つ「登録支援機関」が規定されたが、許可制ではなく届出制とされ、営利団体も可とされた。具体的な制度内容の大半が法案成立後の省令に委ねられ、

政府側が資料として提出したデータの根本的な誤りが指摘される中で、短時間の審議でいわゆる強行採決により可決されたことから、わが国の民主主義の観点からも将来に禍根を残すものとなった。

1-6 育成就労制度

2024年6月、上述の技能実習制度と特定技能制度をセットで再構築する法律案が可決、成立した。技能実習制度は3年以内に廃止され、「育成就労制度」に置き換えられることとなった（特定技能制度については大きな変更はなされなかった）。

育成就労制度は、技能実習制度から「国際貢献」の目的を外し、特定技能制度のもとで就労するための外国人材を確保・育成するための制度である。国際的な外国人材の獲得競争を有利に進める観点から、来日時には技能試験を課さず、日本語能力についてもN5相当の取得または講習の受講で可とした。在留期間3年の間に所定の技能試験および日本語能力試験N4相当に合格すれば、帰国することなくそのまま特定技能に移行できる（不合格の場合は再受験のために1年に限り在留を継続できる）。技能実習制度において人権侵害が指摘されてきた転籍制限については、法案策定作業の当初においてはこれを撤廃ないし大幅に緩和する案も検討されたが、結局、就労開始後1年ないし2年経過後、技能試験（基礎級レベル）およびN5相当の日本語能力試験に合格した場合にはじめて、同一業種の範囲内でのみ転籍を認めるという、極めて制限的な内容となった。家族の帯同についても、技能実習制度と同様に不可とされた。

1-7 誰のための「人材育成」か

上で見たとおり、育成就労制度においては、外国人技能実習制度が掲げる「国際貢献」の看板は実態に則して外されたが、「人材育成」という制度目的は形を変えて維持された。

「人材育成」を外国人単純労働者（非熟練労働者）の受入れ制度の目的に掲げるニーズは、受入れ側（国内の関係各界）にこそ存在する。具体的には、以下の5つの理由を指摘することができる。

第1に、「いわゆる単純労働者は受け入れない」という政府の建前のもとでも非熟練・低賃金の外国人労働者を受け入れることができるからである。

第2に、非熟練・低賃金を理由に家族の帯同を制限することで「いわゆる移民政策はとらない」という政府の立場を貫徹できるからである。

第3に、育成を理由に各人の職場や職種を限定することで外国人労働者の転籍や転職を制限し、人手不足の企業などにおける「人材確保」を実現できるからである。

第4に、育成される立場の外国人労働者の生活や受入れ先における育成プログラムのサポートなどを理由に、監理団体（育成就労制度では「監理支援機関」）が事実上の人材ビジネスを継続できるからである。

第5に、育成する側という立場を維持することで、アジア諸国におけるわが国の優位性を信じた関係者の優越感を満足させることができるからである。

2 具体的問題状況 —特定技能における転職の自由—

2-1 SNS相談窓口

昨今、技能実習生など外国人労働者の母国における経済発展や円安の影響により、わが国とそれらの国々との間の経済的な格差は急速に縮減されている。それでもなお彼・彼女らの大部分が劣悪な労働条件のもとで声を上げることなく就労していることと、その一方で技能実習生の「失踪」が多発していることには、共通の事情がある。すなわち、来日のために多額の借金を背負っていること、日本語が不自由なこと、在留期限が限られていること、労働組合や行政の対応が遅れていること、そして何より転職の自由が奪われていることである。そのため、労働条件の維持改善はもとより、使用者の違法行為に対する抵抗や告発、救済へのアクセスも困難な状態が続いている。

筆者は、在留外国人労働者の約半数を占めるベトナム人労働者を対象に、SNS上に母国語での相談窓口²を設け、労働組合（神戸移民ユニオン）として相談、支援活動を展開している。相談窓口の2025年2月現在の登録者数は約7万7千人で、在留ベトナム人の約13%、同労働者の約14%に相当する数となっている。この相談窓口には一日に約50件の相談が寄せられている。相談の内容はさまざまだが、その半数近くは、受入れ企業における低劣な労働条件や、賃金不払いなどの法令違反、日本人使用者ないし従業員による差別行為、暴力行為、そしてそのような状況を背景とする転籍の希望と、そのための退職や求職、出入国在留管理庁（以下、入管庁）への許可申請などに関するものである。

以下では、外国人労働者の転籍の自由の実質化という観点から、上述のSNS

² ベトナム語相談窓口：BAO VE QUYEN LOI NGUOI LAO DONG VIET TAI NHAT
(<https://www.facebook.com/groups/614948883679975/>)。

を用いた相談、支援活動などを通じて見えてきた諸問題を、行政機関が改善すべき運用上の問題を中心に考察する。育成就労制度についてはまだ始まっていないので具体的な相談事例は無いが、育成就労制度内での転籍に関しては現行の技能実習制度における（やむを得ない事由がある場合における）転籍に関する諸問題が参考になるし、育成就労から特定技能への移行に関しては同様に技能実習から特定技能への移行に際して発生している問題状況が参考になるだろう。本稿ではとくに、転籍の自由が前面に出され、あたかもあまり問題のない制度であるかのように今般の法改正に際しても本格的な議論がなされなかった特定技能制度について、転籍の障壁を中心的に取り上げる。

2-2 雇用契約の終了手続き

① 典型例

特定技能の外国人労働者が転職する際は、当然、従前の職場を退職することになるが、この退職に際して多くのトラブルが発生している。

筆者が前述のSNS相談窓口で対応した典型的なケースとしては、北海道の東端のある牧場で働いていたベトナム人女性からのSOSが挙げられる。技能実習生時代の3年間、同地の寒さに耐え続けていた彼女は、使用者に就労継続の意思を伝えて特定技能の在留資格を取得してもらった直後に、水面下でオンライン面接に合格していた内地の畜産農家への転籍のため1ヶ月後の日付をもって退職したい旨を申し出た。激昂した使用者は即日の解雇を申し渡し、その日のうちに宿舎から退去することを要求したが、外は吹雪の夜であり、最寄りの公共交通機関には徒歩で何時間もかかる。タクシーも無いが、すでに技能実習生ではない以上、監理団体や外国人技能実習機構も助けてくれない。結局、使用者と交渉して数日間の滞在を認めてもらえたが、本人の日本語能力も低いなかでの話し合いは困難を極めた。

② トラブルの原因としての「参考様式」

在留ベトナム人労働者の間では、日本では30日前に予告すれば理由にかかわらず退職することができるとの言説が非常に広範に、かつ根深く浸透している。「使用者との諍いを避けるため」に使用者と直接話し合わず内容証明郵便で退職届を送りつける方法を指南する者も多く、紛争の火に油を注ぐ結果を招来している。

しかし、在留期間を限られている特定技能外国人（1号）の雇用契約は有期契約である（技能実習生も同様であり、技術・人文知識・国際業務といった

在留資格で就労する者の多くについても然りである)。そして言うまでもなく、有期雇用契約を一方的に終了させられるのは、やむを得ない事情が存在する場合だけである（民法628条）。

在留ベトナム人労働者コミュニティにおける上述のような誤解の原因の一つは、使用者の解雇予告義務（30日以上前）を定める労働基準法20条1項の誤読である。しかし、同条同項が解雇手続きにおける使用者の義務を規定する（だけの）ものであることは文言上も明らかであり、その点を説明して誤解をただすことは比較的容易である。

これに対して、最大にしてもっとも厄介な原因は、彼・彼女ら自身との雇用契約に際して受入れ企業から示される雇用条件書が法務省の参考様式に準拠して作成されており、この参考様式自体に上述のような誤解を招く条項が含まれていることである。すなわち、「特定技能雇用条件書（参考様式第1-6号³）」は、「退職に関する事項」の「自己都合退職の手続」として、「退職する〇〇日前に社長・工場長等に届けること」との条項を置いている。そして、受入れ企業の多くが、解雇予告における自らの義務内容とのバランスを考慮してか、届出の期限を30日前までとする雇用条件書を作成して特定技能外国人（1号）に示している。

受入れ企業にしてみれば、参考様式に記載がある条項を削除することは躊躇われるので、やむを得ない事情がある場合でも30日前までに申し出てもらいたい（または、やむを得ない事情がない場合でも30日前までに申し出られれば検討する）程度の意味で数字を書き込んでいる場合が大半と思われる。しかし、特定技能外国人が、有期雇用契約の場合でも契約上30日前までに申し出れば事由を問わず退職する権利を有すると解釈してしまうのは無理のないことと言わなければならない。

いずれにせよ、外国人労働者政策の所管省庁によるミスリーディングな対応が、在留外国人コミュニティにおける「退職の自由」に関する誤った理解を醸成し、無用なトラブルの原因となっていることは大きな問題として指摘しておかなければならない。

³ <https://www.moj.go.jp/isa/content/001338942.pdf>

2-3 雇用契約の始期

① 典型例

特定技能制度における転籍手続きは煩雑を極める。同じ在留資格内での転籍とは言いながら、実際には新たに在留資格を取得し直すのと大差ない膨大な書類を入管庁に提出しなければならず、審査に数ヵ月かかる場合もある。しかし、従前の受入れ企業を退職後、新たな受入れ企業での就労が開始されるまでの期間、アルバイトは禁止されており、収入を絶たれた状態で、登録支援機関などに転籍手続きを依頼しつつ、転居し、生活を維持しながら待機しなければならない。そのこと自体が特定技能外国人において転籍を躊躇わせる大きな障壁となっているが、さらに問題なのは、入管庁から転籍の許可が出たからといって、ただちに新たな受入れ企業での就労が開始されるとは限らないということである。

典型例としては、前述のSNS相談窓口で相談が殺到した食品製造会社（以下、A社）における事案が挙げられる。SNS相談窓口で寄せられた相談内容を総合すると、100名近くの特特定技能ないし特定活動（特定技能への移行準備のための在留資格）のベトナム人労働者が、同社と雇用契約を締結し、同社が契約している登録支援機関の指示により契約上の就労開始日に間に合うよう従前の受入れ企業を退職して転居を済ませていたが、相当期間にわたって実際の雇用（就業）が開始されていなかったことがわかった。

それらのベトナム人労働者らが訴える苦境の内容は、①いつから就労できるのかわからないが、直接A社に問い合わせるすべがない。連絡先もわからないし、連絡することでA社の心証を害し、さらに就労開始が遅れたり、その後の待遇に影響が出ることが心配、②登録支援機関が住居の手配すらしてくれなかったため、自分で賃貸物件を探して入居するしかなかったが、契約時の条件により半年以内の転居には違約金が発生するため別の転籍先を探すこともできない、③登録支援機関が住居の手配をしてくれ、家賃や電気代などを一部補助してくれているが、いつまで続くかわからず、また、後日清算を求められるかもわからない、④職場となるはずの工場まで坂道が続くので高価な電動アシスト自転車を購入したが使う機会がない。転居費用や現在までの待機生活のために、これまでの貯金は使い果たした。アルバイトも禁止されており収入がないので友人から借金して暮らし毎日ややしと豆腐ばかり食べている、⑤ベトナムの家族は大きな会社と雇用契約を結べたことで安心し喜んでいる。仕送りができず迷惑をかけているが、心配させたくないで待機中だとは伝えられないで

いる、などというものだった。

そこで筆者は、報道機関と繋げるためにインタビューに応じてくれる当事者を募集し、個別に説得もしたが、誰一人として手を挙げない期間が1ヵ月以上続いた。説得に対して尻込みする当事者らの理由は、①A社は大企業であり、少数が声をあげても効果があると思えない、②A社の労働条件や労働環境は魅力的なので（福利厚生がしっかりしており、外国人差別もなく、衛生的で、商品にも自信を持って、残業が多いので高収入が期待できるなど、SNS上で同社の先輩たちが宣伝している）、3ヵ月程度待機させられても待つ価値がある、③A社に嫌われて自分や同じ登録支援機関の仲間の就労がさらに遅れると困る、④A社に嫌われて就労開始後に虐められたり残業を与えられないと困る、⑤告発したことによりA社が当局から外国人労働者の受入れを制限されると、結局自分の採用が取り消されるかもしれない。その場合、今まで待っていた意味がなくなるし、特定技能で働ける年限との関係で次の受入れ先を探すことは困難。また、一日も就労していないのに転籍することは手続き上も難しい。既存の外国人労働者も失職することになり申し訳ないし、恨みを買う可能性もある。⑥告発の結果、A社の企業イメージが低下して業績が悪化すると、苦勞して就労が開始されても残業が減るなどして自分たちの収入に影響するかもしれない、などというものだった。

A社は当初、待機中の当事者らとの話し合いの席において自らの正当性を主張するなど強気の姿勢を見せていたが、テレビ等での報道、国会議員による参議院法務委員会での質問などにより批判的な世論が喚起された結果、入管庁による転籍許可を得たのちも待機させられていた外国人労働者の就業開始と待機期間に対する休業手当の支給を表明した。

② トラブルの原因としての「参考様式」

A社が当初、自らの対応の適法性について自信を見せていたことには、それなりの理由がある。すなわち、特定技能外国人の受入れ企業が雇用契約に際して準拠する、法務省の作成にかかる「特定技能雇用契約書（参考様式第1－5号）⁴」の内容である。

同様式においては、①「雇用条件書に記載の雇用契約期間（雇用契約の始期と終期）は、実際の入国日又は許可日に伴って変更されるものとする。」（傍線筆者）との条項、および、②「本雇用契約は、乙（外国人労働者―筆者注）

⁴ <https://www.moj.go.jp/isa/content/001338941.pdf>

が、『特定技能一号』若しくは『特定技能二号』により本邦に入国して、又は
同在留資格への変更等を受けて、特定産業分野であって法務大臣が指定する
ものに属する法務省令で定める技能を有する業務に従事する活動を開始する時
点をもって効力を生じるものとす。」(傍線筆者)との条項が置かれている
(実際の記載順は逆)。

A社は、上記②の「業務に従事する活動を開始する時点」を、実際に就労が
開始された時点という意味であると解釈した上で、①雇用契約上の契約の始期
までに入管庁の許可が出なかったため就労開始の延期はやむを得なかったこと
(少なくともA社の過失ではない)、②その後に入管庁の許可が出た待機者の
就労開始時期については契約上も法律上もとくに規定がないこと、③予定の期
日に待機者らの就労を開始できなかったため、急遽他の労働者を雇用済みであ
ることなどを理由として、(前述の話し合いの場において)自らの正当性を主
張したわけである。

労働者保護の観点から通常の想像力をもって考察すれば容易に予見できるこ
のような事態が、特定技能制度の主務官庁たる法務省が作成した参考様式に
よって惹起されているという事実は重大である。在留外国人の取り締まりを旨
とする入管庁のみでは対応に限界があるということであれば、在留外国人の保
護を旨とする省庁横断的な機関の設置などの対策が検討されるべきだろう。

おわりに

2023年9月、極端な低価格で全国の学校や官公庁などの給食業務を落札して
シェアを伸ばしていた株式会社ホーユー(広島市)が経営破綻し、給食が提供
されなくなる事態が発生した。同社は、2016年にベトナム人技能実習生を月給
約1万6千円で働かせ、異議を唱えた技能実習生を広島空港から強制帰国させ
ようとした企業である。転職を制限された外国人労働者の立場につけ込むこ
のような企業が、価格を優先する官公庁の入札で競業他社を駆逐して労働市場の
健全な発展を阻害し、産業構造や市民生活を破壊している現状に注意が必要で
ある。

今後まず取り組まれるべきは、少なくともそれぞれの在留資格の制度的な制
約の範囲内で、外国人労働者の転職・転籍の自由を確実に最大限に実現す
ることである。そのためには、上述した各「参考様式」などの改訂はもとより、
ハローワークなどにおけるマッチング機能の向上、転籍のための手続きの簡素
化と迅速化、非自発的離職者に対する特別の在留資格の付与とアルバイトの許

4. 外国人労働者の受入れ

可、外国人労働者が住居を確保しやすくするための行政的な支援などが要となるだろう。

外国にルーツを持つ子どもたちの教育支援

特定非営利活動法人青少年自立援助センター 定住外国人支援事業部 責任者

田中宝紀

【プロフィール】

1979年東京都生まれ。16才で単身フィリピンのハイスクールに留学。フィリピンの子ども支援NGOを経て2010年より現職。海外にルーツを持つ子どもたちのための専門家による教育支援事業『YSCグローバル・スクール』を運営する他、日本語を母語としない若者の自立就労支援に取り組む。日本語の壁、いじめ、貧困など、こうした子どもや若者が直面する課題を社会化するために執筆や講演活動等積極的な情報発信を行っている。

<委員等の活動>

2019年6月～2020年3月 文部科学省「外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議」委員等歴任
 2021年5月～2023年3月 「中央教育審議会」臨時委員（初等中等教育分科会）
 2021年6月～2021年12月 専ら外国人の子供の教育を目的としている施設（いわゆる「外国人学校」）の保健衛生環境に係る有識者会議委員
 2022年9月～現在 認定NPO法人DXPアドバイザー
 2022年12月～現在 日本ユネスコ国内委員会委員

<主な執筆・講演>

『海外ルーツの子ども支援 言葉・文化・制度を超えて共生へ』単著、青弓社、2021年
 『在住外国人への日本語教育とやさしい日本語』寄稿、自治体国際化フォーラム395号、2022年9月

『人権を尊重した地域社会の形成』『外国人と人権』研修講師、公益財団法人全国市町村研修財団 市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）

ほか実績多数

1. 「外国にルーツを持つ子どもたち」の現在地

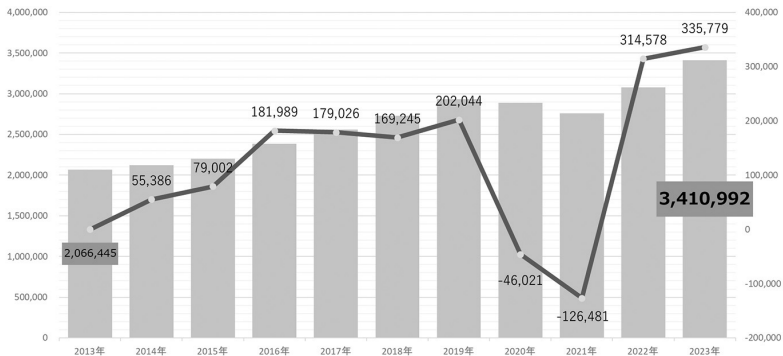
「外国にルーツを持つ子ども」という言葉には、明確な定義はなく、「国籍を問わず、両親またはそのどちらか一方が外国出身者」である子どもたちのことを表している。外国籍児童生徒だけでなく、いわゆる「ハーフ」「ダブル」といった複数のルーツや国籍を持つ子どもたち、何らかの事情により（一時的

に) 無国籍状況の子どもたちも含まれている。

「外国(海外)にルーツを持つ子ども」の他、「外国につながる子ども」、「ミックスルーツの子ども」といった表現や、言葉の状況に焦点を当てて「日本語を母語としない子ども」、「JSL (Japanese as Second Language : 日本語を第1言語としない子ども)」と言った表現なども見られるが、概ね同じ範囲の子どもたちのことを示している。未だに定義のみならず公式の呼称も定まっていない状況となっており、このこと自体が、子どもたちの日本社会における不安定な立ち位置を示している。

出入国在留管理庁「在留外国人統計」によれば、2023年12月末現在で、日本に暮らす在留外国人全体の数は341万人を超えている。(図1) 右肩上がり続けてきた在留外国人数は2020年~2021年の2か年の間のみ、コロナ禍の出入国規制により一時マイナスとなったものの、規制が緩和された2022年後半より大きく増加に転じ、2022年には前年比31万5千人増、2023年は同、33万5千人増となった。少子高齢化の危機感が急速に高まる中、政府による外国人人材受入れの流れが加速しており、今後も在留外国人数の「急増」とも言える状況は継続するとみられている。

図1 在留外国人数の推移および前年度比増加数(人)



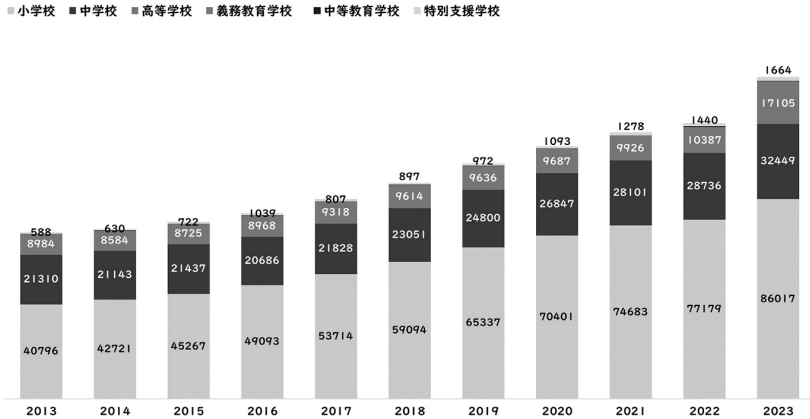
出典：「在留外国人統計」(出入国在留管理庁)より筆者作成

一方で外国籍の子どものデータを見ると、大人を含む全体の動きとはやや異なる傾向が見られる。図2は、文部科学省(以下、「文科省」という)「学校基本調査」による、公立学校に在籍している外国籍児童生徒数の推移であるが、こちらはコロナ禍の期間中もマイナスとなることはなく、わずかずつではあるが増加を続けていたことがわかった。これは、すでに一定数の外国籍児童生徒

5. 外国にルーツを持つ子どもたちの教育支援

が日本社会に定着しており、有事に左右されることのない外国ルーツ家族の生活の基盤がそこにあることによるものと推測されている。

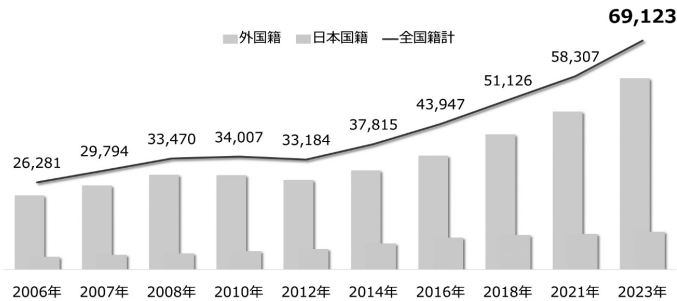
図2 公立学校に在籍している外国籍児童生徒数（文部科学省「学校基本調査」より）



上に見た学校基本調査等のデータは、外国籍を持つ者に限られた数字であるが、日本国籍者（帰化した者等含む）も含む外国にルーツを持つ子どもたちが、現在日本社会に何人存在しているかを明確に示す公的な数字は乏しい。子どもたちの実態をつかむ手がかりとしてよく引用されているのが、文部科学省が2年に1度、全自治体を対象に調査を実施している「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」（以下「日本語指導が必要な児童生徒調査」）である。この調査では、公立の学校に在籍する「日本語指導の必要性がある」と判断された児童生徒の数、国籍、母語、支援状況などを調べており、限定的ではあるものの、子どもたちの教育の課題の一端をつかむことができる貴重な資料となっている。

同調査によると、2024年12月時点最新版となっている令和5年度版において、全国の公立小学校、中学校、中等教育学校、高等学校、特別支援学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒は6万9千123人であった。（図3）約10年で1.8倍の増加となっており、在留外国人数の増加のトレンドと照らし合わせれば、今後もさらに増えていくことは想像に難くない。

図3 日本語指導が必要な児童生徒数の推移



【『日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査』の結果について』文部科学省より筆者作成

尚、「日本語指導が必要な児童生徒」とは、同調査において「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒、もしくは、日常会話ができていても学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じている児童生徒を指す」とされている。外国籍の児童生徒だけでなく、日本国籍の児童生徒でも日本語を母語とせず、日本語指導が必要な児童生徒が含まれている。一方、この「日本語指導が必要な児童生徒調査」には含まれない外国ルーツの子どもたちも多数いると見られており、実態のすべてを表しているわけではない点に留意が必要である。

「日本語指導が必要な児童生徒調査」に含まれない子どもたちとは、主に①公立学校に在籍していない児童生徒、②日本語指導が必要ではない（と判断された）外国ルーツの児童生徒などである。①については、私立学校や外国人学校の在籍の他、不就学状況にある子どもなどが含まれている。②については、日本生まれであったり幼少期に来日し、日本語の会話はネイティブな子どもに加え、「日本語指導が必要」である判断基準が定められていないため、本来であれば日本語力が十分ではない状況の児童生徒が学校判断等によりカウントされていないケースであったり、また、自治体が定める日本語指導時間数の上限まで指導を受けたため、その後は「日本語指導が必要な児童生徒」に含まれていないというケースもある。

「日本語指導が必要な児童生徒調査」には、このように調査対象自体の制約や自治体、学校により判断基準の揺らぎがあり、子どもの日本語教育におけるすべての実態やニーズを表しているわけではないことを再度強調しておきたい。同時に、近年では調査項目が大幅に追加されており、日本語指導が必要な児童

生徒という切り口から、学校内の彼らに対する支援体制や子どもたちの現状を様々な観点から捉えることができる包括的な調査となりつつあり、今後さらなる充実を期待したい。

2. 外国ルーツの子どもたちに立ちはだかる3つの壁

筆者は、2010年度より東京都福生市を拠点とした外国にルーツを持つ子どもたちのための専門家による教育支援事業「YSCグローバル・スクール」を運営している。小学1年生学齢以上の子どもから、高校進学を希望する10代（場合によっては20代）を対象として、日本語教育、学習支援それぞれの専門家によるサポートの他、多文化コーディネーターを通じた外国ルーツの子どもたちの教育環境整備（子どもの在籍校との連携、就学・進学支援、保護者サポートなど）を行っている。これまで、スクールでは都内の教室での対面支援だけでなく、2016年度より開始したオンライン授業を通じて全国各地から、4,000人以上の多様なルーツを持つ子どもたちをサポートしてきた。様々な背景や状況、環境に置かれた子どもたちを支える中で見えてきた、日本社会で暮らす外国ルーツの子どもたちが直面しやすい障壁を3つの分類で整理しているので以下に紹介したい。

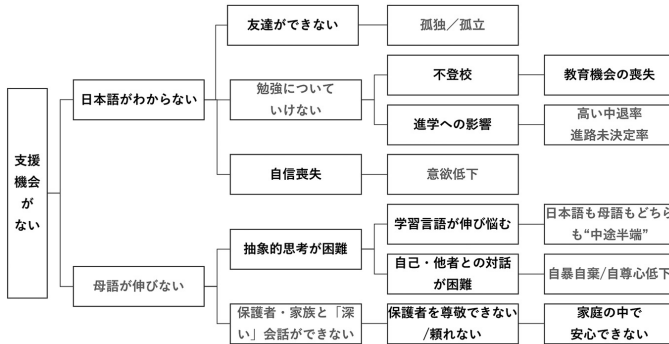
(ア) 第1の壁－言葉の壁

外国にルーツを持つ子どもたちの多くが、日本社会で驚くほど大変な状況に置かれており、長年、その課題についてはあまり知られてこなかったのであるが、近年、メディアによる報道等を通じて、こうした子どもたちが「日本語がわからず、学校で困っている」ということはよく知られるようになってきた。この、いわば「言葉の壁」が、子どもたちにとっての第1の壁である。

日本社会は、事実、圧倒的な「日本語社会」である。近年ではICT機器を活用したAI翻訳アプリ等の開発が進み、大人が生活上必要な情報や定型的なコミュニケーションはこうしたアプリを活用しても違和感なく行える場面が増えている。一方で、子どもたちは学校の中で、生きた日本語を使い即時的なコミュニケーションを図り、授業を受け、新たな知識をリアルタイムに習得していく必要があり、翻訳アプリだけでは対応しきれないのが現状である。しかしながら、前述の文科省による「日本語指導が必要な児童生徒」調査によれば、日本語がわからない状況にある児童生徒の内、約7,000人が学校で何の支援も受けることができない「無支援」の状態にあることが明らかとなっており、

ICTやAIと人の手による支援とを併用しながら速やかに支援を届ける体制の整備が急務である。

図4 言語の壁が外国ルーツの子どもたちに引き起こす状況と課題（筆者作成）



来日間もない外国ルーツの子どもが、学校で日本語がわからないにも関わらず適切なサポートを受けることができない結果、友達や先生との会話ができず孤立したり、授業がわからず、教室でただ座っているだけ、となってしまう。こうした状況に耐え切れずに、早々に学校から足が遠のき、不登校状況となる子どもも少なくないことは、支援団体からも報告が相次いでいるが、その正確な実態は把握されていない現状である。

通常、日本語の日常会話の習得には1～2年の時間が必要とされているが、学校の勉強等を理解するための「学習言語」としての日本語は、習得迄さらに5～7年の時間がかかると言われている。このため日本語がわからない間は新たな単元を学ぶことができず、学習の空白がどんどんと広がってしまう状況となるケースが少なくない。例えば小学5年生で来日した子どもが日常会話を習得するまで最短1年として、6年生になるころには友だちとのコミュニケーションが取れるようになるが、そこから学校の勉強が理解できるまでにはすでに中学校を卒業する年齢以上に達しており、高校入試には間に合わないといった事態に陥る。近年では、都道府県別に日本語を母語としない生徒の高校入試に特別の入試枠や合理的配慮を設ける取組みも広がってきており、一定の改善はみられているものの、進学率は未だ90%程度にとどまっており、全体の進学率が100%近い中で10ポイントの差が生まれている状況となっている。さらに、高校進学後の中退率は8.5%に上り、全体の1.1%を大きく上回っており、高校進学支援に加え、進学後の高校内での支援体制の充実が急がれている。（文科

省「日本語指導が必要な児童生徒調査」より)

来日直後の外国ルーツの子どもたちの状況は、一見して、ただその時「日本語がわからないだけ」と過小評価されることも少なくない。しかしその状況が長引けば、子どもたちのライフキャリアに大きな影響を与えかねない事態を引き起こす可能性があることを、周囲の大人たちは十分に知っておく必要があるが、子どもの日本語習得には、いまだ「子どもは柔軟だから、耳で聞けば日本語をすぐに話せるようになる」といった正確ではない理解が広まっており、適切な支援の必要性が認識されづらい一因ともなっている。

外国語(第2言語)を、耳で聞いて自然に習得できる年齢には限界があると言われており、筆者が支援してきた多数の子どもたちの状況とも符合するところである。その年齢はおよそ9歳~10歳程度であり、個人差はあるものの、概ね10代以降はいわゆる「音のシャワー」として日本語を聞き流すだけでは、上達しないケースも少なくないため、第2言語としての日本語を、文法を含めて体系的に学ぶ必要性が高い。学校内外で十分かつ適切な日本語支援を受けることができなかつた子どもたちの中には、日本語も母語も年齢相応の発達が阻害され、どちらも十分に運用することができない「ダブルリミテッド」(またはリミテッドバイリンガル)の状態に(一時的に)陥るケースも数多くみられている。

外国ルーツの子どもたちにとっての「言葉の壁」は、日本語習得だけに留まらない。一般に成人の日本語学習者であれば、日本語を学ぶにあたって、出身国等ですでに獲得済みの知識や情報、経験や母語の力が土台となり、外国語、第2言語である日本語の習得が進んでゆく。しかし、子どもの場合は、これら土台となる知識や母語の力は習得・発達途上の状況にあるため、成人と同じように学ぶことは適切ではない。特に注意しなくてはならないのがその子どもの母語の重要性である。母語とは、ここではその子どもの親(母親の言葉となることが多い)が自由に使える言語を指している。日本で生まれ育ったり、幼少期~概ね10歳未満で来日した子どもたちは、この母語の確立前に日本語を含む複数の言語環境で育つことになる。家庭では母語を使用し、一歩自宅の外に出ればすべてが日本語という環境下では、相対的に日本語に触れる機会がどうしても多くなってしまうため、母語の育ちが十分でなくなるケースも少なくない。その子や、その子がおかれた環境・状況次第では母語がまったくわからなくなる子どももいれば、母語を聞いて意図していることは理解できるものの、自らは母語を話すことができないというような状況になる子どももいる。場合に

よっては日本語が得意でない外国人保護者と子どもの間で共通語となる言葉がなく、コミュニケーションができない状況に陥るケースもある。ある家庭では、保護者がほとんど日本語がわからず、家庭内では母語のみが使用されていたが、子どもが大きくなるにつれ、子どもの言葉の力は日本語に偏り、母語が一切わからなくなった。このため、保護者と実子との間のやり取りは、翻訳アプリを使用し、必要最低限の情報しか交換していない状況であった。

母語の力は、抽象的な概念や学習言語の習得に不可欠であると言われているが、正確なことは明らかとなっていない。一方で、母語がまったく、あるいはほとんどわからず、日本語のモノリンガルとなった子どもたちに日本語の困りごとがないかという、必ずしもそうではないのである。これまで筆者が出会ってきた母語が喪失している状況の子どもたちの中には日本語の力自体も小学校低学年程度にとどまるようなケースが少なくなく、全国の支援団体からも同様の事例は相次いで報告されていることから、やはり母語の影響を軽視することはできないものと考えている。しかしながら、日本の、特に公教育においては母語の教育機会や母語で教育を受ける機会はほとんどないため、今後、子どもたちの母語の育ちをどのように社会的にサポートしていけるのかが、大きな課題となるものと思われる。具体的には、家庭や外国人コミュニティなどで母語の教育に取り組む機会を積極的に支援すると共に、「日本にいるのだから日本語で子育てするように」と言った誤ったアドバイスを外国人保護者に対してすることがないように、保育や幼児教育、義務教育段階の子どもに関わる関係者や支援者に周知していくことが求められる。

(イ) 第2の壁—制度の壁

主に、外国にルーツを持つ子どもたちの内、外国籍の子どもたちに高く立ちはだかるのが制度の壁である。日本社会における社会資源等へのアクセスが最も確保されているのは、日本国籍を持つ、日本語のネイティブスピーカーであるが、逆に日本国籍を持たず、日本語がわからない、在留資格が不安定な状況の方にとって最も制限されている。本来であれば、人権やそれに伴う社会的資源へのアクセスは国籍や在留資格や言語によって制約を受けるものではないが、実際にはこれらのバックグラウンドによって、日本での生活に大きな差が生じている。

外国籍の子どもたちに直接的に関わる制度としては、やはり教育にまつわるものが大きい、その中でも重要なのが義務教育への就学である。意外と知

5. 外国にルーツを持つ子どもたちの教育支援

られていないが、外国籍の子どもには就学の義務がなく、対象外となっている。しかし日本政府はいわゆる子どもの権利条約批准国であるため、外国籍の子どもであっても希望すれば日本国籍者と同等の教育機会を保障するという、恩恵的な受入れを行っている。このこと自体は一見すると子どもの学ぶ権利を保障しているように見え問題がないように思われるのだが、実際には運用上の課題が多く生じているのである。

表1 不就学の可能性がある子ども 2023年度

調査基礎日 =令和5年5月1日 n=1,714 単位:(人)	A 住民基本台帳上の人数	就学		不就学	出国・帰国 (予定含)	就学状況 確認 できず	その他	計	B 住民基本台帳上の人数との差
		① 義務教育諸学校に就学	② 外国人学校等に就学	③ ①、②のいずれにも就学していないことが確認できた子ども	④ 実態としてすでに転居・出国またはその予定であることが確認できた子ども	⑤ 案内の送付、家訪訪問、電話などにより確認を試みたが確認できなかった子ども	⑥ 日本の義務教育諸学校や外国人学校には就学していないが、母国等の学校のオンライン教育を要請している等		
小学生相当	106,540	90,789	7,462	641	2,673	4,701	15	106,281	259
中学生相当	44,155	36,450	3,531	329	1,160	2,498	14	43,982	173
合計	150,695	127,239	10,993	970	3,833	7,199	29	150,263	432

不就学 + 就学状況不明 + B = 8,601人

文部科学省総合教育政策局国際教育課、令和6年8月、『外国人の子供の就学状況等調査結果(確定値)概要』より筆者作成

表1は、文科省が令和6年8月に公表した「外国人の子供の就学状況等調査結果」より作成したものである。この調査は、外国籍の義務教育年齢の子どもにおける、その就学状況について、全自治体を対象に調べたものである。この調査が初めて行われたのは、実は、2019年と比較的最近になってのことである。第1回目の調査結果で明らかとなったのは、約2万人の外国籍の子どもたちが、どこで教育を受けているのかわからないのがわからない(就学状況不明)という衝撃の実態であった。これはメディアでもセンセーショナルに報じられていたため、記憶している方も少なくないであろう。この調査結果が示していたのは、いかに教育機会を「保障」していたとしても、実際に外国籍の子どもが教育を受けられているかどうかは別問題であるということであった。筆者が話を聞いたことがある自治体職員は、外国籍の子どもについては就学年齢の子どもが入学していないことがわかったとしても、就学を後押しするようなことはしていないと述べており、「義務教育の対象ではないこと」が、教育機会の保障の実効性を損なっていたという事実は重たいものであった。

この第1回調査結果を重く受け止めた文科省は、2020年7月、自治体に対し

て「学齢簿の編製にあたり全ての外国人の子供についても一体的に就学状況を管理・把握すること」「外国人学校等も含めた就学状況を把握すること」や外国人保護者への就学案内を徹底することなどを指針として提示するなど取組みを行った。

その結果、翌年には不就学の可能性がある外国籍の子どもの数は半減し続けており、外国人の子どもが急増している2023年度においても就学状況の把握は改善し続けている。

しかし今後、さらに外国籍の子どもたちの数が増加すれば、自治体の視野からこぼれ落ちてしまう子どもは増える可能性も十分に考えられる。外国ルーツの子どもが不就学に陥りやすいポイントとして指摘されているのは、一時帰国のタイミングでの手続き上の不備やトラブルによるものや、日本国内転居の段階で、転出先の自治体において手続きに困難があった場合、学校の受入れ体制の不備等によるもの、在留資格上の変更や不安定化があった場合などである。現在は社会的な認知度が高まってきたため、あまりこうした事例は聞かなくなったが、かつては自治体の窓口で子どもを学校に行かせたいと願い出た保護者に対して、担当職員が「学校では日本語を教えることができないので、どこかで日本語を学んで、日本語がわかるようになってから来てください」と案内するようなケースが珍しくなかった。地域には子どもが日本語を学べる場所がなく、長らく不就学の状況にあったが、人づてに筆者の運営するスクールのことを知りたどり着いたというようなケースもある。また、外国人コミュニティの中で、「日本の学校に行くと、外国人はいじめられる」というような噂を聞いた保護者が不安になり、子どもを長らく自宅に待機させていたというようなケースもある。

いずれも、自治体や学校の受入れ体制整備を図ると共に、子どもたちの教育機会を実効的に保障する観点から、積極的に就学を後押ししていくような取組みによって防止できるものであり、政府・自治体には継続的な取組みの改善と、きめ細やかな対応を求めたい。

この他にも、外国籍の子どもが直面する制度上の課題としては、在留資格に関わる問題を外すことができない。現在、日本で暮らしている外国籍の子どもたちの多くが、「定住者」や「日本人の配偶者等」といった、身分に基づく在留資格を持っている。これらの在留資格は就労上の制限がなく、アルバイトや就職にあたって日本人と同様に考えることができる。一方、子どもたちに一定の割合でみられる「家族滞在」の在留資格では、就労は原則として不可となっ

ており、働くためには「資格外活動許可」を得る必要がある。この資格外活動許可があったとしても、就労時間は1週間あたり28時間以下と定められており、アルバイトである分には問題ないが、フルタイムや正社員として働くことができないため、この「家族滞在」で高校まで進学した子どもの、その後の進路選択に大きな制約となってきた。このため、こうした子どもたちの中には、高校卒業後に働くことを選択する場合、泣く泣く家族と離れ帰国せざるをえなかったり、自立はできないが、週28時間以下のアルバイト生活を継続するかといった状況となっており、日本で育ってきた若者の未来に大きな障壁となってきた。しかし、2019年、家族滞在の子どもについて、一定の要件を満たした場合に就労制限のない「定住者」等の在留資格に変更可能となる緩和措置が取られ、状況は少しずつ改善に向かっている。このように、外国人人材の受入れ推進に伴って、子どもをめぐる制度上の壁は少しずつ変化・前進しつつあり、いち支援者としては率直に喜びを感じている。一方、難民状況等により非正規滞在の状態にある子どもなど、何らかの理由から教育機会にアクセスできない外国ルーツの子どもたちの存在を無視することはできず、今後も制度面や支援の取組みの改善、拡充が不可欠である。

(ウ) 第3の壁—心の壁

ここまで外国ルーツの子どもたちに立ちはだかる3つの壁の内、言葉の壁、制度の壁と、2つの壁について述べてきた。外国ルーツの子どもたちを取り巻く環境は少しずつ改善が見られており、学校内外での支援も充実し始めている。また、これまでは決して変わることがないと思われていた制度の壁も、実態に即した柔軟な取組みや、きめ細やかな対応の実現に向けて動き始めており、今後の進展に期待が持てる。一方、残る3つ目の壁としてあげたいのは、私たちマジョリティの「心の壁」である。外国ルーツの子どもたちがいくら日本語をネイティブ並みに話したり書いたりすることができるようになって、制度がいくら柔軟さを高めようとも、この「心の壁」だけは、最後まで残り続けるいわば「ラスボス」のようなものであり、マジョリティ側の変化がなければ決して崩れることはないものである。

ある中南米にルーツを持つ女子生徒は、小学校高学年で来日し、独学でネイティブ並みの日本語会話力と読み書きの力を習得し、さらに家庭学習で母語の力も年齢相応に獲得してきた努力家である。中学3年生になって筆者が運営するスクールに通うようになったが、通所するたびに、その日学校で起きたこと

や家族のこと、テレビ番組のことなどをとめどなく、よどみなくしゃべり続ける子どもであった。いわゆる「マシンガン・トーク」で授業の半分くらいは時間を使ってしまうのだが、彼女の会話の面白さやテンポの良い話術をみんな楽しみにしていた。

ある日、ウェブメディアの企画で筆者が彼女のインタビュー記事を書くこととなり、改めて面と向かって話しをする機会があった。そのインタビューの中で彼女がぼつりと「(学校では)私の声、聞いたことない人の方が多いと思う」とこぼしたことに、筆者は驚きを隠せなかった。それほど日本の語力があるにも関わらずなぜかと問うと、彼女は「学校では『間違えたらバカにされるかな』と思っちゃうんです。日本に来て、日本語を間違えて、何回も笑われた記憶があるから。それで話さなくなったんだと思う」と答えた。

実は彼女のように、日本語ができないことをバカにされた、笑われたという経験を持つ子どもは少なくない。中には「そんな日本語もわからないなんて、頭が悪いんだな」と言われ、傷ついた経験を話してくれた子どももいる。来日直後の日本語がまったくわからない時期にはあまりこうしたことは起こらないのだが、日本語がある程度できるようになり、「自分たち(日本人)」に近づけば近づくほど、些細な助詞の使い方や語彙の誤りなどの「違い」をあげつらわれるのである。それは言葉の問題にとどまらず、日本生まれ日本育ちの日本語ネイティブの外国ルーツの子どもであっても、見た目や家庭の食・生活文化、親が外国人であることなど、大小あらゆる「違い」がターゲットとなり、「いじり」やいじめ、差別的言動にさらされており、苦しくつらい経験となって積み重なった結果、中南米ルーツの彼女のように、「声を発しない」ことで自分を守る選択をしたり、学校に行くことをあきらめたり、時には強い怒りとなって自他を傷つけたりといった事態を引き起こしている。

筆者が外国ルーツの子どもたちから直接聞きたいじめ、差別的発言は、「国に帰れ」「肌の色が汚れていて気持ち悪い」「(日本国籍の外国ルーツの子どもに向けて)その顔で日本人はないだろう」といったようなものである。こうした発言は言われた子どもの心を大きく削ることは言うまでもないが、明確ないじめや差別として特定しやすいため、学校内でも問題として対処されやすい側面もある。一方、一見ただけではいじめや差別とは認識されづらいものの、確実に外国ルーツの子どもたちの心を削ってしまう言動もある。例えば、日本で生まれ育ち、日本語のモノリンガルとして育ってきたある外国ルーツの生徒が、学校の漢字のテストで得点が低かった際に、クラスメイトがその生徒に対

して「日本人じゃないから気にすることないよ！」と“なぐさめてくれた”ケースや、幼少期に日本で生活し始め、母語である英語を一度は忘れかけたものの、何時間も自宅学習するなどにより英語の力を獲得した生徒が、同級生から「“ハーフ”だから英語ができてうらやましい」と言われたケース、アフリカ諸国にルーツを持つ生徒が本当は運動が苦手であるにも関わらず、運動能力が高いと思いこまれ、体育の時間などで過剰な期待をかけられるケースなどがそれである。そのように発言したマジョリティ側の生徒にとっては、これらの言動が差別やいじめにあたるという認識が乏しいか、逆に「善意」のつもりでそのような言葉を投げかけていることもしばしばである。こうした無自覚の差別とも言われる言動は「マイクロ・アグレッション」と呼ばれている。

「マイクロ・アグレッション」とは、概ね「無意識の行動や言動に何気なく表れる、人種やジェンダー、性的指向など歴史的に疎外されてきたグループに対する差別や偏見」について表す言葉であり、上述の通り、悪気がないケースも少なくない。外国ルーツの子どもが日本で生まれ育ち、日本の文化や社会がアイデンティティのベースとなっているにも関わらず、見た目の違いから、繰り返し繰り返し「日本語が上手ですね」「お国はどちらですか」「納豆が食べられるなんてすごいですね」などと声をかけられるような経験が蓄積し、疲弊してしまう。その結果、自分は日本社会に居場所がない、日本人ではなく何人にもなれないと思い悩む一因となることも少なくない。

このようなことは、子どもたちに限ったことではない。年代や地域を問わず、日本社会全体に「心の壁」が存在しており、多様な背景を持つ人々にとっての生きづらさにつながっている。この心の壁を完全に取り除くことが、果たして可能であるのか。世界の移民受入れ先進国の事例を見てもその答えにたどり着くことは難しいように思えてしまうのだが、少しずつでも改善を目指していくことをあきらめてはならないだろう。そのための重要な鍵となるのが、次世代への教育であると、筆者は信じている。具体的な取組みとして参考になるのが、LGBTQに関わる支援者らによる「アライ (Ally)」の考え方である。「アライ」とは、もともと「味方」を意味する英語で、そこから転じて「LGBTQを理解・支援する人」として、LGBTQの社会的地位向上、平等の達成などに向け協力・協働している人のことを指している。例えば、外国ルーツの方に対して差別的な言葉、あるいはマイクロ・アグレッションをしている人を見かけた時などに、何らかの行動でマイノリティである外国ルーツの方に寄り添って味方となり行動できる人である。実際のリアル空間のアクションだけでなく、

オンライン署名活動や支援活動への寄付など、何らかの具体的な行動を通じて味方であろうとする人も含む。

ある社会や空間の中でマイノリティとして生きることは、常に何らかの不安と隣り合わせであることが少なくない。そうした場面においても、マイノリティの方が「いざ、誰かが自分を傷つけようとしても、必ず他のアライが守ってくれる」と信じられることが、まずは第一歩として重要なのではないだろうか。そのようなアライが次世代に一人でも多く育つよう、教育を通じた取組みが不可欠となるのではないだろうか。

4. おわりに

外国ルーツの子どもたちは、言葉の壁、制度の壁によりマジョリティである“日本人”の子どもと比べ、多くの困難に直面しやすい存在である。しかしながら、特に外国人入材受入れ方針の転換が行われた2018年、2019年以降はその子どもたちを含めた地域における外国人受入れ体制の整備が加速し始め、様々な点において改善が見られつつある。もちろん在住外国人比率の高低や歴史的経緯等により地域・自治体間の整備状況には格差が残りに続き、拡充と改善に向けての取組みを欠かすことはできないが、筆者または筆者よりずっと以前から外国ルーツの子どもやその家族の支援に取り組んできた支援者、関係者らから見れば、現在の状況は隔世の感があると言える。この現在地をスタート地点として、ひとりでも多くの方々に、外国ルーツの子どもやその家族を含む、多様な背景を持つ人々が生きやすい社会の実現に向けて、関心と関与をもっていただけるよう、今後も微力ながら力を尽くしていきたい。

参考文献

出入国在留管理庁『在留外国人統計』（2013年～2023年）

文部科学省『学校基本調査』（2013年～2023年）

文部科学省『「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等の関する調査」の結果について』（2006年～2023年）

文部科学省『外国人の子供の就学状況等調査結果（確定値）概要』（2021年～2024年）

文部科学省HP「就学事務Q&A：13. 外国人の子等の就学に関する手続について」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shugaku/detail/1422256.htm、最終閲覧2024年12月16日)

5. 外国にルーツを持つ子どもたちの教育支援

work with Pride HP 「LGBTQ+アライガイドブック」

(<https://workwithpride.jp/ally/>、最終閲覧2024年12月16日)

外国人の子育て家庭を支援する —子どもの育つ権利の保障のために—

東洋大学 福祉社会デザイン学部 子ども支援学科 教授

内 田 千 春

【プロフィール】

日本とアメリカで保育者として15年働いた後、オハイオ州立大学子ども発達学修士課程及び教育学博士課程修了（Ph.D.）。保育者・小学校教員養成の道へ。外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議委員、「外国人幼児受け入れにおける配慮について」編集協力者会議委員等。国立教育政策研究所幼児教育研究センター・フェロー。東洋大学福祉社会デザイン学部子ども支援学科教授。

1. 人生の始まりの100か月ビジョンの制定と日本で育つ子どもの権利

外国人の子育て家庭への支援を考えるにあたり、現在の日本の子どもに関わる施策について共通理解をしておきたい。日本は、国際条約である児童の権利条約を1994年に批准した。批准国として、その理念の実現はまだ途上であり、啓発活動や国内法整備が進んでいるところである。


2022（令和4）年6月に『こども基本法』が成立し、2023（令和5）年4月から施行され、こども家庭庁が発足した。『こども基本法』は、日本国憲法と国際連合児童の権利条約の実現をめざし、社会全体で取り組む方向性を示している。その第1条では、日本に住む全てのこどもが、自立した一人の人格として等しく健やかに成長することができる権利を擁護するために、社会全体としてこども施策に取り組み、総合的に推進することをめざすという目的を示している。従って、こども基本法では「すべてのこども」という文言を使用している。こども施策を行う6つの基本理念を、図1に示す。

「すべてのこども」が人権を持つ平等な存在であり、育てられ、愛され、保護される存在であると同時に、その年齢や発達に応じて自分の考えを伝え、相手に聞いてもらうことができ、その意見が尊重されるべき基本的人権を持つ存在である。欧米の多文化教育のテキストでは差別がおきる一般的な項目の中に、人種、民族、経済的状況と並んでAgismすなわち年齢による差別が含まれている。高齢者に対する偏見や固定観念（ステレオタイプ）と、子ども、特に乳幼

図1 こども家庭庁 こども基本法ホームページ

こども施策は、6つの基本理念をもとに行われます。

<p>1 すべてのこどもは大切にされ、 基本的な人権が守られ、差別されないこと。</p> <p>2 すべてのこどもは、大事に育てられ、 生活が守られ、愛され、保護される 権利が守られ、平等に教育を受けられること。</p> <p>3 年齢や発達 の程度により、 自分に直接関係することに意見を言えたり、 社会のさまざまな活動に参加できること。</p>	<p>4 すべてのこどもは年齢や発達 の程度に応じて、 意見が尊重され、こどもの今これからにとって 最もよいことが優先して考えられること。</p> <p>5 子育ては家庭を基本としながら、そのサポートが 十分に行われ、家庭で育つことが難しいこどもも、 家庭と同様の環境が確保されること。</p> <p>6 家庭や子育てに夢を持ち、 喜びを感じられる社会を つくること。</p>
--	--



(<https://www.cfa.go.jp/policies/kodomo-kihon/>)

児に対する偏見や弱者としての差別や決めつけにより、乳幼児も高齢者もDV被害を受けている状況が、実際に日本でも報告されている。保育現場や学校等での不適切な大人の対応も問題として取り上げられるようになり、子どもの基本的人権を尊重する意識が低いという社会全体の課題として議論されつつある。

言語化できない年齢でも子どもの意志や思いはあり、保護者や保育者のような身近な大人は、それらをくみとり代弁する立場にある。身近な大人が、子どもの「声」を聞き取り子どもが受け止められ愛されていると感じていることは、子どもが育つ上で必要な条件の一つである。

子どもの教育を受ける権利の中には、乳幼児期の教育も含まれる。まず子どもは、基本的な生活習慣の習得や人と人が一緒に気持ちよく過ごすための約束事などを日常的なやりとりの中から学んでいる。乳幼児期の教育・保育を提供する施設には幼稚園、保育所、こども園等があり、その保育内容のガイドラインには、幼稚園教育要領や保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領がある。3つの要領・指針の中で、乳幼児期の教育の目的や内容は共通化されている。すなわち、生活や遊びを通して子どもが主体的に周りの環境とかかわる中で多くのことを学ぶのだという共通理念がうたわれている。つまり、子どもがどこで乳幼児期の教育を受けていても、共通のねらいや方向性に向けた幼児期の教育が受けられなければならないと考えられているのだ。また、子どもを一緒に育てるパートナーとして、通園している子どもの保護者や地域の保護者への子育ての支援も含まれている。このように、乳幼児期に必要なとされる教育とは、早期からの英才教育や音楽等の特定のスキル訓練や教科教育的な

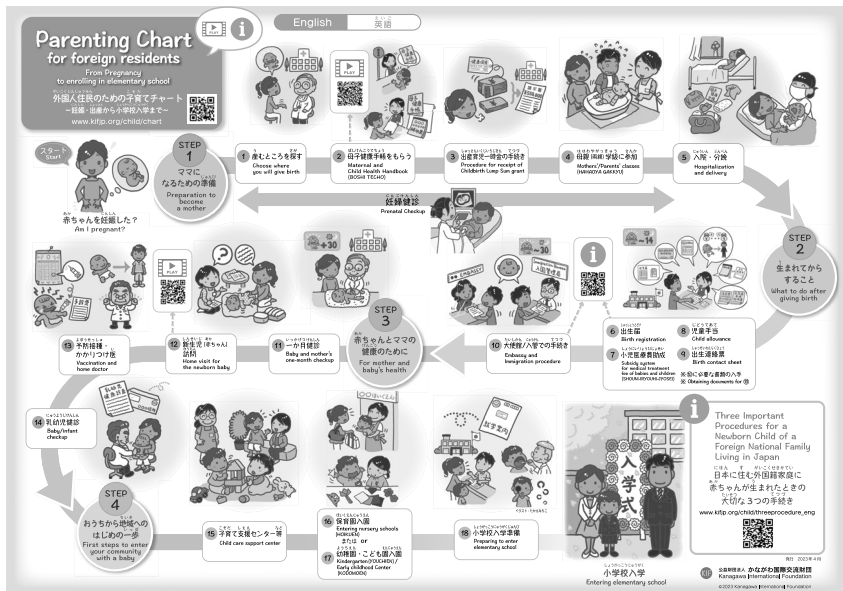
ものとは異なる理念に基づくものであることを踏まえて、乳幼児期の教育を受ける権利を考えていかなければならない。

2. 周産期から小学校入学までの子育て

図2に、「外国人住民のための子育てチャート—妊娠・出産から小学校入学まで—」を示す。これ以外に中国語やベトナム語、ネパール語、タガログ語など10言語で資料が作成されている。このチャートは、外国人住民のために作成されているが、すべての子育て家庭に共通する手続きがほとんどである。この図を支援者の側から見ると、周産期から始まる子育て支援がいくつも行われていることがわかる。かながわ国際交流財団のチャートに関連する資料には、支援者に向けて作成されているものもある。

さらに注目しておくべきは、子どもの成長に応じて必要な支援や環境が変化していくごとに、支援者が交代していく点である。母子手帳をもらう手続きは、母子保健にアクセスする入口である点で重要であるが、自治体によって窓口が異なっている。両親学級や母親学級などの親向けのクラスは医療施設や保健所

図2 外国人住民のための子育てチャート—妊娠・出産から小学校入学まで—
やさしい日本語版



(かながわ国際交流財団 2023)

で実施されることが多い。生後1か月からは、子どもは小児科で診療を受けるようになり医師が替わる。子どもと親が安定した関係を持つことができるように、生後4か月までに、すべての家庭に保健師または家庭支援員等が訪問する「こんにちは赤ちゃん事業（乳児家庭全戸訪問事業）」がある。これらの事業は、全ての母子にとってリスクが高い産後すぐの時期のチェック機能を果たし支援ネットワークにつなげる意義があるが、その後のフォローアップや、以降の乳児健診は違う支援者が担当することが多い。地域の保健所やかかりつけの小児科である。

こうした、支援者が交代していく現在の制度の中では支援に「切れ目」が生じる危険性がある。その子どもと家族のこれまでの生活背景を理解した支援のためには、継続した関わりを可能にするシステムが必要だと考えられている。国は、2017年から母子保健と児童福祉の両方の機能を備える切れ目のない支援をめざして『子育て世代包括支援センター』を各自治体に設置運営してきたところだが、2024年4月からは、『こども家庭センター』とし、現在制度の移行作業が進んでいるところである。2024年5月1日現在、全国で1,015か所設置され、今後全ての自治体で新たな制度に基づく支援体制の整備をめざしている。

例えば、自治体によっては母子手帳を子育て世代包括支援センターで配布し、同じセンターでプレパパ・プレママ教室を実施し、出産後もパパ・ママのための育児教室につながる取組みがされている。そして、子育てひろばを開催し、親子で遊んだり他の親子とかかわったりする機会を用意している。さらに、担当保健師や子育て支援員を決めて、少しでも継続した相談支援を行う体制を整える政策が進められている。

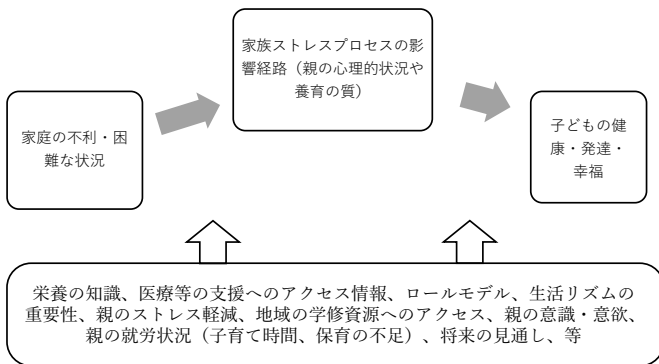
図2の一番下のラインには、入園と小学校への入学が描かれている。子どもの教育を受ける権利にかかわる幼稚園、保育所、こども園等については、待機児童問題が収束しつつある中で、3歳以上の幼児期の教育の部分について無償化が行われた。また、保育所等の保育料については世帯収入に応じて保育料が免除になる仕組みが元々ある。

しかし、こうした仕組みについて保護者はその都度情報取取をして理解しなければならない。園を探し入園手続きをするというステップは、どの家庭でも、負担感を感じる手続きになっているのが現状である。外国につながる家庭、特に言語や文化の違いが大きく日本語を十分に習得していない場合には、さらに困難が大きい。

3. 文化や言語が異なる環境での育児はなぜリスクが高くなるのか

リスクの高い時期や家庭背景は研究からある程度わかっている。OECD（2017）の報告書によれば環境の変化の大きい「切れ目」の時期には、文化的言語的マイノリティの子どもたちや社会経済的に不利な状況にある子どもたちは、より大きなリスクがあるという。特に、就学前教育、すなわち幼稚園、保育所、こども園等から小学校に進む際の環境の変化について、受け入れる小学校側の準備や配慮が必要であることが指摘されてきている。さらに他の接続期、家庭から園への移行や乳児保育施設から3歳以上の子どものための保育施設への移行、家族の引っ越しや就労環境の変化による転園などのリスクが高い時期に含まれる。

図3 不利・困難な状況にある家庭の子ども健康・発達・幸福に影響する2つの経路



(菅原, 2016, p.210を参考) (内田, 2021を修正)

菅原（2016）は社会経済的、文化的に困難な状況にある家庭は、親の心理的にストレスが高い状況にあることそのものや、仕事や経済的状況が望ましい養育環境を妨げるストレスとして働き、子どもの健康や発達、幸福度に影響を与える第1の経路に加えて、第1の経路の影響によって、様々な育児に関わる要因に影響を与えておりそれらの要素が第2の経路として子どもの育ちや子育ての状況に影響を与えると述べている。第2の経路の中には、保護者の栄養や衛生に関する知識、医療サービスへのアクセスの方法や医療費免除の仕組みに関する知識、図書館や児童館のような無料で使用できる学習資源を活用する力が家族にあるかなどの家庭外のリソースへのアクセスに関することが含まれる。こうした保護者のもつリソースは、生活リズムが子どもの育ちにおいて重要であるなどの知識や、就労状況に影響する。生活のゆとりや子育てのための時間

が十分にとれるか、生活や育児に対する親の意識・意欲、将来への見通しをどう考えるかが異なったりしてくるという。

しかしながら、外国につながる家庭なら常に困難な状況が発生し、著しく子どもの発達や健康、ウェル・ビーイング¹⁾に負の影響をもたらすわけではない。2つ目の経路で示される、『社会的な資源（リソース）』の存在によって、第1の経路の家族ストレスプロセスの影響を減らすことができると考えられている。住んでいる地域によって、サポート集団となる母国につながる人たちのコミュニティがある場合もある。宗教を同じくする人たちの寺院や教会、モスクを中心として、互助的な組織が存在する場合もあれば、地域に母語で相談する相手がいない場合もある。

また、カテゴリー分けによる思い込みの危険性も考えておく必要がある。言語的・文化的背景が多様な家庭の中には、経済的にゆとりがある世帯もあれば、長時間の労働や不安定な雇用状況にある世帯もある。周囲から思い込みで判断されることで、本当に必要な資源（リソース）につながらないこともある。日本社会や地域社会にある日本人を標準とする文化が思い込み、偏見につながり、図3全体のプロセスのリスクを増大させていると考えられる。

4. 当事者の声から考える支援のポイント

(1) 育児が大変な時期は、ある程度どの家族も共通する

外国人支援・多文化共生ネット（2022）では、トヨタ財団の助成を受けて、東海地方の支援団体ネットワークと研究者が協力して調査及び地域啓発活動を行った。筆者もこのプロジェクトチームの一員であった。このプロジェクトでの地域啓発活動とは、調査で得られた当事者や支援者のその地域からの声を報告する会を実施し、その報告を材料に、地域の人たちで話し合う機会を持つ活動を指す。啓発活動の中から、新たな地域の声が生まれていく循環をつくろうとした試みである。

調査から、外国ルーツの保護者が抱える悩みはユニバーサルであり、困ることが多い時期は同じであることがわかった。第一子の子どもの場合、存在する支援があることも知らないうちにその時期が過ぎていってしまうことがある。里帰り出産をすると、外国ルーツの保護者の里帰り期間は長くなることが多く、産院での支援のスタートから漏れがちになることもわかった。支援の存在を知らない保護者に、何かの手続きを期待するのは無理がある。地域が子育て家庭の存在に気づき、かかわる地域の力が今後ますます必要になる。

それでは、どういった時期に子育て家庭は困難感を感じるのだろうか。

妊娠がわかったとき、どこでいつどのような手続きをしたらいいのか、出産する産院をどのように探すか、里帰り出産の可能性を考えるのか、仕事をどうするのか、考えなければならないことがたくさんある。その時、母親が出産や育児についての知識が全くない状態であれば、まず「適切な情報」が必要である。情報を得る手段には言語が関わるのは言うまでもない。ホームページなどで自動翻訳機能がある場合も増えてきたが、途中でPDFファイルでの情報提供になったり、多言語ページのメンテナンスがされていかなかったりして、最新の情報に辿り着かないこともある。

子どもが1～2歳の時期は、子どもの成長が著しく、できる事がどんどん変化していき、遊び方や好きなことが変化していく。少しずつ行動半径が広がっていく時期で楽しみな反面目が離せないこともあり、落ち着いて家事をするのも大変である。外出するにはたくさんの子どもの荷物を持って出かけなければならない。子どもが2人以上になるとますます出かけるのが大変になることもある。この時期に、ある程度家族の育児参加が少ないと、母親の負担が大きくなる。

子どもの保育園やこども園、幼稚園を探す時にも、園探しと申し込み手続きは手間がかかる。制度が複雑で、希望する園に希望する時期に入園できるのが当たり前前の国から来日していると、戸惑いは大きい。一方で、日本では3歳以上の幼児期の教育が無償であったり、3才未満の保育は家族の所得や子どもの人数によっては保育料が無償になったりすることを知らずに、経済的な理由から就園を控える可能性もある。いつから日本語の環境に子どもを入れていくのか、母国語が通じる託児場所など選択肢がある地域では、悩む家族も多いと思われる。

(2) 「子育てはたいへんだけど、それほど困らなかった」のはどういう人たちか

調査では、日本での子育てについて一貫して肯定的な回答をした人たちもいる。その人たちの共通点は、

① 気軽に質問できる誰かが近くにいる

例) ・困らなかった、聞けばいい。

・友だちがいた。

- 日本人の職場の友だちがいろんな手続きを教えてくれたし手伝ってくれた。
- 手紙を職場にもっていけば誰かが読んでくれる

② 母語でのリソースがある（身近に子育てや医療の知識がある知り合いがいる等）

例) • ブラジルで看護師をしている姉に、相談をしていた。

- 自分は元保育者なので、小さい子どものことをある程度知っていた。
- 看護師だったので医療的なことはわかる。
- 母国に医者をしている親戚がいる。

③ わからないことがあれば、頼りにできる場所がある、自分から情報を探す力がある

例) • 「〇〇に行けば教えてくれる」（窓口、支援拠点、病院など）

- 行けば通訳の人がいるから、聞きに行くようにしている
- 病院の先生が、〇〇語の大事な単語を知っていていろいろ伝えてくれる
- もらった手紙をICT翻訳で読んでいる

③の頼りにできる場所は、母語コミュニティの場合もあるが、行政関係の窓口や子育て支援施設の名前を答えていた人たちもいた。自治体による差はあるものの、現在の行政サービスやNPO支援が機能し、活用されていることがわかる。また、それぞれの保護者の個性や家族の特徴も「困らなさ」に影響がある。元々不安が強いタイプなのか大らかなのか、自分にきょうだいがいて育児のイメージが持っているのか全くの初体験なのかによっても、育児をどう経験していくか違いが出てくるのだ。さらに、現在の家族の状況に肯定的な人たちでもあった。パートナーが子育てに協力的で心にゆとりがある協力者は、不安が少なく、また自分から情報を探す努力が自立的にできており、活用されていた。

(3) 孤立しやすい母親たち

子育てを主に担当することが多いのは母親である。仕事をしていない母親は、社会とのつながりが限定的になりがちである。調査では、日本人の父親との国

際結婚家庭の場合に、より母親が孤立していた。日本人との国際結婚であれば情報に困ることはないだろう、問題は少ないだろうと、支援者が考えている場合がある。しかし調査からは、国際結婚家庭の中から孤立しがちな声があくつも見られた。例えば以下のようなものである。

- ・保健師さんが家に来てくれたのは嬉しかった。けれども通訳がいなかったので、夫とたくさん話をしていただけ、私はどんな話をしたのか記憶がない。母子手帳は日本語だった。ポルトガル語のものがあつたのなら、それがほしかった。
- ・父親は仕事が忙しいので、普段の育児は自分が担当している。健診の時には一緒に行ってくれるので助かっている。普段は、1人なので父親の休みを待って外出する。
- ・母子手帳にタガログ語があると知らなかった。教えて欲しかった。
- ・父親がいないときで、自分は日本語があまりできないのだけれど、一生懸命伝えようとしてくれた。私の体のことを聞いてくれて、とても嬉しかった。

家族に日本語でのコミュニケーション力がある場合も含めて、母親、父親、子ども、それぞれの状況を捉えた支援が必要なことがわかる。育児が始まるまでに、外国につながる保護者に地域の友人ができているか、配偶者の家族から育児へのサポートがあるか、また母国あるいは母文化に近いコミュニティとつながれているかなどの個別の条件が不安感や孤立感に影響する。

サポートの文化差にも配慮が必要である。子育てに関する考え方は、国や家庭によって異なるものだが、日本の支援者が推薦しているやり方や配偶者の家族の考え方と、自分の母国のやり方が違う場合、何を大事にしたらいいのか不安に思うという声は多かった。自分のやり方を全面的に否定されているように感じたり、理由がわからないままやり方を変えろと言われても気持ちがついていかなかったりしているようだ。だとすれば、他の保護者や子育て経験者と気軽に話ができる機会を、どう用意していくとよいのか。得意な言語でのかかわりが持てる機会も必要な人もいるだろうし、日本人家族とのかかわりを求める人もいるだろう。

だとすれば、画一的な支援システムではなく、日本人保護者も含めて、地域全体で子育て家庭を緩やかに支える仕組みを考えていくことで、多様なニーズ

や特徴を持つ様々な家庭に寄り添うことができるのではないだろうか。

5. 家族が自律的に子育てを楽しめるように

(1) 地域力の向上をめざす

もう一度図3の、二次的プロセス、社会資源について考えてみる。社会資源の中には、育児に関する適切な「ロールモデル」の存在がある。また「栄養の知識」や「生活リズムの重要性」に代表される、適切な育児をするための知識を得ているか、あるいは得ることができるかといった点が含まれている。

子育て支援の原則に、エンパワメントがある。支援が手厚ければよいというものではなく、手厚すぎると親が依存し自分で考えて育児ができなくなるようなことがあってはならない。何が正しいかを伝えるだけの支援は、支援される側を受け身にし、予測不能な様々な出来事の中で、結果的に親が困難な状況に陥ってしまうと考えられている。親自身が考え選択できるような支援では、支援者は、地域の一員として家庭と一緒にその子を育てているパートナーであり、意見を正しいものとして押しつけることはない。

保護者同士がママ友やパパ友としてつながり合い、一緒に子どもと共に育っていくゆるやかなネットワークが、過去には日本の各地域に存在していた。そうしたネットワークを改めて地域でつくるには、おそらく過去のものとは違う様々な参加の仕方を許容するものである必要がある。参加する回数や、できごとを家族の状況に合わせて選択でき、その選択によって排除されたりしないような地域のつながりを構築できないだろうか。ゆるやかでオープンな関係性をもつコミュニティなら、海外ルーツの保護者も巻き込んでいくことができるのではないだろうか。

ゆるやかさと同時に、取りこぼさない必然性も支援には必要である。必ず子育て家庭が通過すべきポイント、出産、予防接種、乳幼児健診といった機会に情報提供に努め孤立させないことが保護者や子どもの国籍に関わらず必要である。その際、地域とつながることができる居場所となる可能性がある場所—赤ちゃん食堂、子ども食堂、子育てひろば、保育園や幼稚園の園庭解放と相談事業等—を、誰もが参加しやすい場所、いろいろな参加ができる場所にしていく必要がある。

地域とつながりながら育児をしている家庭は、次の世代の乳幼児を育てる家庭の支援者候補でもある。支援者と支援される者の関係を固定的なものにしない、参加した人もその場に貢献できるような工夫が求められる。

(2) 意図的な場づくり 子育てイベントと保護者への日本語教室を重ねる愛知県の試み

国内では、既に様々な取組みが行われている。多言語での広報、予約制や少人数制でのプログラムを用意する、通訳がいる時間を公表するなどの工夫をしている子育て支援施設がある。外国につながる保護者を含めた子育てサークルを立ち上げている例も各地にあり、自治体によってはそれを行政が支援している例もある。愛知県では、2018年に「多文化子育てサークル実施マニュアル」を公表し、参加しやすいイベントなどモデル事業を通して提案している。

紹介されている活動やイベントは地域に合わせて多様に実施されているが、以下のようなことが目指されている。

- 地域内のつながりへの、アクセスポイントを知る、つくる
- 外国ルーツの親が目標をもって、育児のために日本語を使おうと思うようになる
- 通訳のサポートから、自律的にコミュニケーションする力へつなげる

自分と似た背景を持つ人とかかわり経験を共有する機会と、地域に住む様々な家族とかかわる機会のどちらも必要であるため、必要な工夫をしながら、取組みが進められている。

(3) リスクの高い家庭をとりこぼさない地域のネットワークはすべての子どもたちを支える

リスクの高い家庭ほど、一般的なルートでの育児支援からこぼれ落ちていきやすい。機会を逃さないために、まず自治体への住民登録時に、その場で家族構成に合わせたサービスにつなげていく取組みができるだろう。例えば三重県のA市では、最初の窓口で手配した市の通訳と一緒に医療や保育、学校教育についての手続きをすることもあるという。また、市が提供するサービス以外の地域資源である、支援団体の連絡先や子ども食堂の場所などを積極的に紹介しているという。

外国につながる家族支援を考えると、それは、すべての子どもたちが、一人の人格として等しく健やかに成長することができる権利を保障する地域社会づくりにつながる。こども施策の6つの基本理念(図1)の実現に向けて、地域で取り組むことが未来につながっていくのではないだろうか。

注1) ウェル・ビーイングWellbeingは、身体的、精神的に健康で満足 of いく生活ができているとその人自身が感じているかどうかに関わる概念で、幸福Happinessよりも広い概念とされている。

引用・参考文献：

愛知県（2022）多文化子育てサロン設置促進事業

<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/tako-salon.html>

（2024年11月30日参照）

愛知県（2018）『多文化子育てサークル』実施マニュアル

<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/tabucircle-manual.html>

（2024年11月30日参照）

かながわ国際交流財団（2023）外国人住民のための子育てチャート —妊娠・出産から小学校入学まで— やさしい日本語版

https://www.kifjp.org/child/wp-content/uploads/2023/04/Japanese_2023_04.pdf（2024年11月30日参照）

外国人支援・多文化共生ネット（2022）「外国人住民への子育て支援白書 —支援者・保護者の声なき声を聴く—」（2020年度トヨタ財団助成事業D20-MG-0022報告書）

<https://www.toyotafound.or.jp/activity/publications/migration/20230214.html>（2024年8月30日参照）

こども家庭庁 こども基本法ホームページ

<https://www.cfa.go.jp/policies/kodomo-kihon/>

こども家庭庁 幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）

https://www.cfa.go.jp/policies/kodomo_sodachi（2024年11月30日参照）

菅原ますみ（2016）こどもの発達と貧困—低所得層の家族・生育環境と子どもへの影響，秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ編『貧困と保育 社会と福祉につなぎ、希望をつむぐ』かがわ出版，pp.159-220

内田千春（2021）就学前教育・保育の視点から教育格差を考える —言語文化的に多様な子どもたちと接続期の支援—，『異文化間教育』54，19-38.

大阪市生野区における多文化共生の取組み

大阪市生野区役所 まちづくり推進担当課長

川 楠 政 宏

【プロフィール】

平成9年4月大阪市役所入庁、阿倍野区役所に配属。以降、港湾局、全国市町村国際文化研修所派遣、総務局、教育委員会事務局を経て、令和4年4月より現職。

【導入・学校跡地活用に取り組む経緯】

大阪市生野区における多文化共生の取組みについて、学校跡地活用の点から述べる前に、まずは生野区の概要や特徴、学校跡地活用に取り組む経緯をご説明したい。

生野区¹は、区民の5人に1人が外国人住民であり、その国籍・地域は79にのぼっており、令和2年の国勢調査においても、生野区は全国の都市部で最も高い外国人人口割合であるという状況となっている。また、外国人住民のうち、約6割が韓国・朝鮮籍であるが、近年ではベトナム、ネパール等からの留学生や技能実習生が増加している。さらに、区内にある日本最大規模の大阪コリアタウンには、年間約200万人が訪れていることから、国際色豊かな“グローバルなまち”であると言える。

一方で、生野区の人口は、1960年代をピークに数十年にわたって減少が続いている。加えて、少子化・高齢化も進んでおり、2045年時点の推計では、区民の年少人口の割合は大阪市24区中23番目、高齢者人口の割合は24区中3番目と予測されている。

このような少子高齢化の急速な進行に伴い、区内の小中学校では昭和50年から74%もの児童が減り、区の西部地域の学校では単学級（1学年1クラス）の学年が多数を占める状況が続いてきたことから、子どもの教育環境の改善のため、生野区西部地域の12小学校・5中学校を4小学校・4中学校に再編する「生野

¹ 生野区役所HP <https://www.city.osaka.lg.jp/ikuno/index.html>

区西部地域学校再編整備計画²に取り組んできた。

そして、それにより生じる学校の跡地の取り扱いに関しては、本市の未利用地は原則、売却する方針であるところ、生野区西部地域は、木造の老朽住宅が密集する密集住宅市街地であり、もともと学校は、地域の避難所として重要な防災拠点であること、また、盆踊りなどのさまざまな地域行事が行われ、地域住民に愛されてきた地域コミュニティの拠点であることから、生野区西部地域の学校再編により生じる学校跡地は、売却せずに残すこととした。

しかしながら、いざという時の避難所や時折の地域行事だけで、普段から使用しなければ、施設や設備は傷んでいく。一方で、生野区役所が学校跡地を維持管理し、その費用を負担し続けることは、区の財政状況からは大変難しいことから、学校跡地を、防災拠点や地域コミュニティの拠点としての機能を確保しながら、まちの活性化に資する活用を行うことのできる民間事業者に貸し出し、日常の維持管理を行ってもらうこととした。³

【跡地活用事業】

こうして、生野区では、生野区西部地域の学校再編の取組みに合わせて学校跡地の活用に取り組むこととなった。そして、区の抱える課題や地域の懸念の解消とともに、これまでの学校の避難所機能は備えつつ、将来のまちの活性化につながる持続可能な学校跡地運営を含む一体的なまちづくりを、公民連携・市民協働で実現していくために、多くの市民からご意見をいただいて策定した「生野区西部地域の学校跡地を核としたまちづくり構想（以下、「まちづくり構想」という。）⁴の下、各学校跡地で事業者を求める条件等を地域住民から意見を聞く学校跡地検討会議や、学校跡地を活用する意向があるか市場に問うマーケットサウンディングなどの手続きを経て、各学校跡地の活用計画を策定したうえで、実際に学校跡地を活用する事業者を公募、選定してきた。

ここでは、御幸森小学校、生野小学校、林寺小学校の3校の跡地活用の状況について紹介するが、まず跡地活用事業者に対して共通して求める条件を述べる。まちづくり構想に基づく跡地活用の前提要件としては、パブリックマイ

² 生野区役所HP「教育環境の再編計画に関すること」

<https://www.city.osaka.lg.jp/ikuno/category/3366-3-11-0-0-0-0-0-0.html>

³ 生野区役所HP「リノベーションまちづくり」

<https://www.city.osaka.lg.jp/ikuno/category/3362-9-0-0-0-0-0-0-0.html>

⁴ 生野区役所HP「『生野区西部地域の学校跡地を核としたまちづくり構想』を策定しました」

<https://www.city.osaka.lg.jp/ikuno/page/0000470999.html>

ンドを持った活用とし、地域と緊密に連携し、地域貢献に資する地域コミュニティ機能を有するもの、としている。さらに、事業者に対して望まれる要件として、人々に居場所と持ち場を提供できる地域包摂的視点を有するもの、周辺エリアの特徴・文化を活かした様々な学びの機会や雇用の場の創出へとつながり、生野区ならではの教育・仕事・暮らしをまち全体で育てていく拠点となるもの、周辺エリアとのつながり・波及と地域活性化が見込めるもの、であることを求めている。

そのうえで、学校跡地検討会議において地域住民から聴取した意見等を踏まえて設定した、各跡地で特に望まれる要件は次のとおりである。

●御幸森小学校跡地

- ・多文化・多世代が共生できる場所とすること
- ・校区域ならではの文化を活かした、様々な学びの機会が得られる場所とすること

●生野小学校跡地

- ・校舎周辺エリアの特徴を活かし、エリアとのつながり・波及が見込める教育機関など様々な学びの場となるもの

●林寺小学校跡地

- ・地域と共存共栄し地域活性化に寄与する教育機関など様々な学びの場となるもの

【いくのコーライズパーク】

生野区の跡地活用事業において、最初に民間事業者による活用が始まったのが、御幸森小学校の跡地である。学校跡地活用事業者は、先述のまちづくり構想や、学校跡地検討会議で地域の意見を聞いてまとめた事業者に求める要件など、学校跡地活用計画に基づく活用案を提案することが公募の前提となっている。

公募による事業者選定の結果、生野区における多文化共生のまちづくり拠点の構築を通じて、誰もが暮らしやすい全国No.1のグローバルタウンを創ることを目指して、いくのコーライズパーク⁵を運営することを提案した、株式会社RETOWN⁶とNPO法人IKUNO・多文化ふらっと⁷からなる共同事業体が活用することとなった。

⁵ いくのコーライズパークHP <https://ikuno-park.jp/>

⁶ 株式会社RETOWN HP <http://retown.co.jp/>

⁷ NPO法人IKUNO・多文化ふらっとHP <https://www.ikunotabunkaflat.org/>

いくのコーライブズパーク（略称いくのパーク）という名称は、

コー（CO）『ともに』生きていくこと

ライブズ（LIVES）尊厳を持つ『人』であること

パーク（PARK）開かれた『場所』であること

という、日本人や外国人という枠組みではなく、誰もが住みやすいまちにした
いという、事業者の強い思いから生まれたものである。学校跡地で整備・実施
していくものは、食を中心とした複合施設であるが、飲食店だけではなく、イ
ベント・スポーツ・アートなどのほか、教育や福祉の機能を併せ持っている。

共同事業体は、2022年4月から御幸森小学校跡地で多文化共生のまちづくり
に向けて本格的に事業をスタートさせ、多文化共生・多世代交流、新しい学び
の「機会と場」を提供することを目指している。両者ともにいくのパーク内に
事務所を置いている。事業の内容によって実施主体は分かれるが、多文化共生
の取組みに関しては、IKUNO・多文化ふらっとが中心に担っている。

IKUNO・多文化ふらっとは、いくのパークで、自らの事務所等を外国ルー
ツの子どもたちへの学習支援や生活支援の場所として活用し、日本語指導や
母語でのサポートも行っている。具体的には、家庭環境の格差が教育格差につ
ながることで、貧困や外国ルーツの家庭の子どもたちの人生の選択肢を狭める
ことのないよう、子どもの可能性を伸ばす多様な学びの空間として、地域の子
どもたちが集まる場所となることを目指し、他のNPO法人とともに「学習サ
ポート教室DO-YA（どおや）」を開き、一人ひとりのレベルに合わせた教科
学習を、大学生や社会人等幅広い年代の方々々が講師となってサポートしている。

また「日本語学習サポートDO-MO（どーも）」を開催し、外国ルーツの子
どもの中でも特に日本語学習が必要な子どものためのプログラムとして、日本
語の基礎から教科学習のサポートまで専門性を持った講師、あるいは子どもた
ちの母語がわかる講師たちが、個別のニーズや希望に応じ指導にあたっている。

まちづくりに関しては、学校跡地を活用して外国ルーツの方と日本の文化
や人との出会いと交流を演出する空間―「いくの多文化クロッシングフェス
2022」を2022年10月30日(日)に初開催している。多文化の音楽、ダンスなどのス
テージ、飲食など多様な文化を通じて、出会いと交流の場を演出し、共同事業
体のもう一方の事業者であるRETOWNが中心となった、15ヶ国以上のフード
を集めた食の祭典、「いくの万国夜市」との同時開催で、約4,000人の地元住
民や外国人らが集まり、それ以降、定期的に開催している。

また、すぐ近くに位置する、年間200万人の来街者でにぎわう大阪コリアタ

ウン（御幸通商店街）との積極的な連携も模索している。

外国ルーツの方が、生野で学び、家族とともに暮らし育ち、生野で就職したり店や会社を経営するなど職を得て、生野で稼いで生活していけるような、仕事がちにある状態にすることが非常に重要である。そういった未来を見える化した状態が、いくの多文化クロッシングフェスやいくの万国夜市であると言える。開催の頻度を増やして、グローバルタウンを見える化した拠点として常設化することができれば、外国ルーツの方々の働く場所が確保できるなど、好循環が生まれることが期待される。

その他、IKUNO・多文化ふらっとは、保護者支援、支援者養成の取組みや、多言語相談窓口の設置、地域や大学との連携・協力など、多文化共生のセンターとしての活動や多文化イベントの実施など幅広い取組みを通じて、外国ルーツの子どもや市民の一人ひとりと丁寧な関係を紡ぎながら、多文化コミュニティとの関係性を深め、外国ルーツの人々の思いや生活の様子などを、さまざまな情報発信ツールを活用して伝えていくとしている。

【インターナショナルスクール・OWIS】

続いて、生野小学校と林寺小学校の跡地は、事業者公募の結果、両地ともインターナショナルスクールとして活用されている。

生野小学校跡地には、ワン・ワールド・インターナショナルスクール大阪（OWIS）⁸が開校した。OWISの運営母体は、シンガポールに本部を置き、世界各地でインターナショナルスクールを運営している。日本では、東京で20年弱、インターナショナルスクールを運営している実績を持ち、この度、大阪でも新規に開校したものである。

OWISは、事業コンセプトとして、子どもを中心に地域をつなぐ「グローバル発信基地いくの」を掲げ、インターナショナルスクール運営を通して豊かな地域の繋がりとグローバルなまちを創造するとしている。

生野区の多国籍・多様な文化は、他の地域にはない、生野区ならではの魅力と捉え、外国人に加え、周辺地域に暮らす高齢者、学生、子育て世帯、障がい者など、年齢や国籍などの違いを問わず誰もが気軽に集える場づくり、多様なコンテンツや場所の提供などを通して、あらゆる属性の人が気軽に足を運べるきっかけを作り、地域の方々の様々な活動を支援していく。これまでも、学校

⁸ ワン・ワールド・インターナショナルスクール大阪HP <https://owis.org/jp/ja/>

が地域コミュニティの拠点であったことから、もともとそのような素地があることを活かして、小学校跡地を、誰もが気軽に集える地域コミュニティの拠点にしていくことを提案している。

実際 の 取 組 み と し て は、 夏 祭 り や も ち つ き 大 会、 防 災 訓 練 と い っ た 地 域 行 事 に、 地 域 が OWIS の 教 職 員 や 生 徒 を 招 待 し た り、 OWIS の 卒 業 記 念 イ ベ ン ト で 地 域 住 民 も 参 加 可 能 な ラ イ ブ を 開 催 し た り、 学 校 行 事 に 地 域 住 民 が 出 演 し て 三 味 線 を 披 露 す る な ど し て い る。 こ の よ う に、 相 互 の 交 流 を 通 じ て、 イ ン タ ー ナ シ ョ ナ ル ス ク ー ル か ら 見 れ ば、 日 本 文 化 の 理 解、 地 域 住 民 や 地 域 の 学 校 か ら す れ ば、 外 国 文 化 の 理 解 を 促 進 し、 相 互 理 解 を 深 め て い る ほ か、 OWIS の 生 徒 の ク ラ ブ 活 動 で 行 っ て い る サ ッ カ ー ス ク ー ル な ど に 地 域 の こ ど も た ち の 参 加 も 募 っ て い る。 今 後 は、 OWIS が 主 催 す る イ ベ ン ト に 近 隣 の 小 学 校 を 招 待 し た り、 跡 地 が 地 域 の 避 難 所 で あ る こ と か ら 地 域 と の 合 同 避 難 訓 練 の 開 催 や、 近 隣 小 学 校 等 か ら 希 望 が あ れ ば 施 設 見 学 の 受 入 れ 等 も 積 極 的 に 取 り 組 む 考 え を 持 っ て お り、 様 々 な 機 会 を 通 じ て 交 流 を 図 ろ う と し て い る。

【インターナショナルスクール・AIS】

林寺小学校跡地は、アブロードインターナショナルスクール大阪校（AIS）⁹ が活用している。AISは、大阪市西区で20年ほどインターナショナルスクールを運営していたが、そこから林寺小学校跡地へ移転してきたものである。

AISは、事業提案において、「人と心がふれあい、文化が交わり、寛容な多様性を育む。それは、いきいきとした魅力のあるまちをつくり、そして世界へ繋がる懸け橋となる。多文化共生の草の根的な活動を推進（実践）するインターナショナルスクール」をコンセプトにしている。地域コミュニティ機能を確保し多文化共生社会の実現に貢献していくことを目指し、通学希望の児童や生徒等の子育て世代の家族が転入してくることが見込まれ、まちの活性化が期待できるとしている。また、近隣の学校との交流により、オールイングリッシュでのスポーツや授業体験など、様々な「学び」の機会を創出することも企図している。

さらには、国際バカロレア（IB）認定校として海外進学支援を推進するとともに、外国人が安心・快適に暮らせる社会インフラとしての役割を積極的に担い、生徒やその家族が、様々な形で世界各地に移動することで、生野区や大

⁹ アブロードインターナショナルスクール大阪校HP <https://osaka.abroadschools.jp/ja>

阪市の文化や魅力を理解した人々が世界中に拡がり、平和と交流の懸け橋となることが期待されるとしている。

多文化共生に関しては、AISの教育理念に「偏見を持たず、あらゆる文化を尊重する人の育成」を謳っており、他国の文化、日本や地域の文化への理解や尊重の念を養う良い機会であるとして、学校主催のイベントや近隣学校との交流を行うこととしている。生徒、保護者、スタッフが互いに尊重し合い、心を開いて交流することをモットーに、多文化共生を日常的に実践している。

具体的には、地域の夏祭りやもちつき大会等地域行事への参加や、AISの学校行事として、日本文化をはじめいろいろな国の文化を学ぶ「国際こども祭り」を開催し、たくさんの地域の方々が訪れたり、その際の舞台発表には、地域からもだんじり囃子やコーラスで出演があるなど、相互に交流を深めている。他には、生徒や卒業生対象の、英語を使って様々な活動を行い、自然に英語を学んでいくスクールに地域子どもたちが参加できるようにしている。また、地域のハロウィーンイベントにAIS子どもたちが参加したり、今後の地域との共催実施も検討するなど、学び合おうとする姿勢がうかがえる。避難所機能に関しては、学校が地域の避難所であるとの認識のもと、地域との防災訓練や地区防災計画等、地域との話し合いを進めていこうとしている。

OWIS、AISともに、生野区の学校跡地でインターナショナルスクールの運営を開始してから、まだ一年余り。また、日本の学校と同様、自校の生徒への教育活動が基本であることに違いはない。しかし、そこに我々は跡地活用事業者として、防災拠点、地域コミュニティの拠点を確保するとともに、地域の活性化、まちづくりにつながる持続可能な跡地活用を行うよう求めており、いずれの事業者も、その要件を満たす内容を提案し、事業実施にあたっては、その役割を自覚している。また、インターナショナルスクールがあることで、教職員や生徒の家庭が移住したり、インターナショナルスクールへの入学を考える外国人が移住することも見込まれる。人口が増えるとともに、多文化共生のまちづくりに寄与するものと考ええる。

【まとめ】

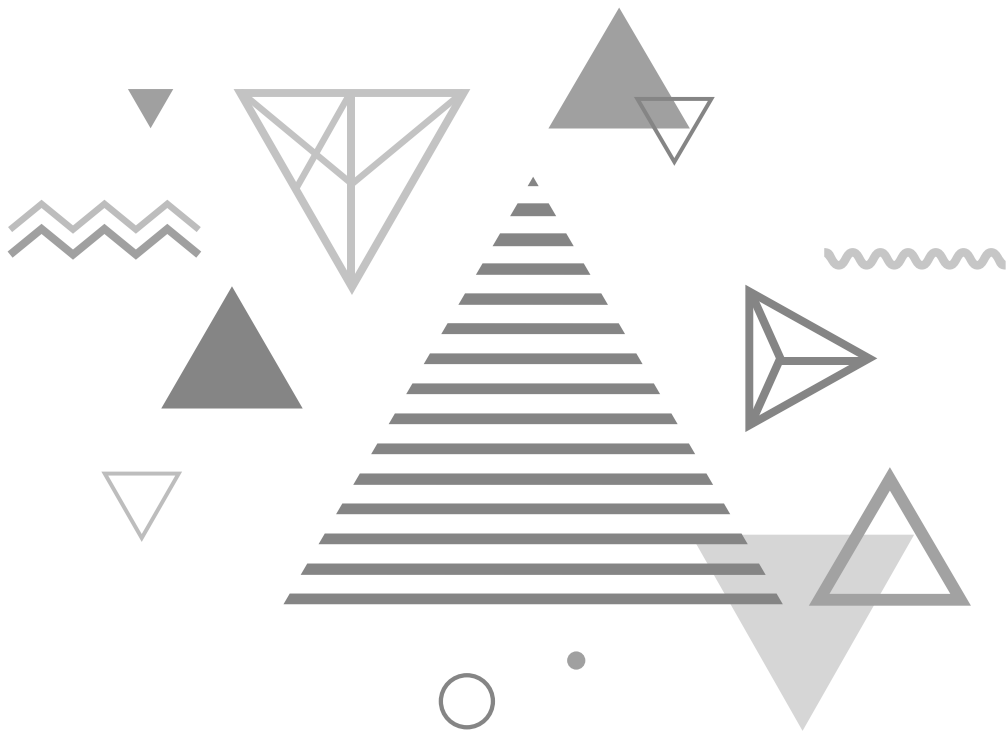
生野区役所では、関西沖繩文庫主宰の金城馨氏が提唱する「異和共生」のまちづくりに取り組んでいる。多文化共生と言っても、文化の壁を取り払うと強いほうが弱いほうを併合してしまうことになりかねない。そうではなく、異和

共生とは、壁は壁として残し、お互いの文化を尊重しながら、お互い一步を踏み出し、壁の間でできることを増やしていくという考え方である。

また、以前から「やさしい日本語」での情報発信や広報紙の多言語化に取り組んだり、増え続ける外国人住民の生活実態の調査も進めているところである。これらの取組みに加え、学校跡地活用事業において、いくのパークやインターナショナルスクールによる、外国人住民への支援、地域・学校行事等への相互の参加・協力など、様々な取組みが継続されていくことで、地域での相互理解がより一層広がりや深まりを見せる等、学校跡地を核としたまちづくり構想の実現、延いては、地域の活性化・まちづくり、多文化共生社会の実現に寄与することを期待している。

令和6年度公募論文

最優秀論文賞受賞論文



自治体職員のやりがいを促すしくみについての一考察 —公共サービス・モチベーションの視点から—

寝屋川市 総務部長

吉田 紀章

要旨

本研究の目的は、公共組織や公共的活動に関わる人が有する「社会のために」あるいは「他者援助のために」といった内発的動機づけである公共サービス・モチベーション（Public Service Motivation）の概念に着目し、職務の内容等がこのモチベーションにどのような影響を与えるかを明らかにすることである。その理由は、ワークモチベーションにおける職務特性モデルが公共サービス・モチベーションにも適用できるのであれば、自治体での人事施策の幅が広がると考えるからである。

本研究では、大阪府内のある自治体の職員18人を対象にグループインタビューを実施し、その調査データを分析することを通じて、以下のことを明らかにした。第一に、自治体職員の業務に対する市民等からのフィードバックが、公共サービス・モチベーションの向上につながる事が確認できた。第二に、市民をはじめとするステークホルダーに対して、公平性を確保したうえで正確な仕事を行い、その上で相手の納得を得るには、職員に高い専門性が必要である事が確認できた。第三に、職員の行っている業務が市民の利益にどのようにつながるかが不明瞭な場合は、公共サービス・モチベーションが低下することが確認できた。つまり、自治体においても組織目標の明確化や業務を効率的に行うための見直しなど、柔軟で本質的な課題解決型の組織経営が求められていることが分かった。

I. 本研究の目的

人材確保・育成の面で、地方自治体を取り巻く環境は年々厳しさを増している。公務員志願者数の減少だけでなく、急な離職者の増加に加え、高齢職員の在り方など、急速に課題が顕在化してきている。

一方で、日本の地方自治に関する研究に目を移せば、行政法や行政学の分野

で行政制度としての側面から様々に論じられてきた歴史がある。しかし、自治体組織における個人や集団の行動、態度の研究といった組織行動論の観点からの検証は、極めて少ない現状にある。

組織行動論の研究の中に、職務におけるモチベーションの研究としてワークモチベーションがある。働く人全てに関するモチベーションを対象とするものである。一方で、Perry and Wise (1990) により、公務従事者の利他的な行動の説明として、公共サービス・モチベーション (Public Service Motivation : PSM) が定義づけられた。日本でも2014年から公共サービス・モチベーション研究がなされるようになってきているが、その数はまだ少ない。

そこで、どのような要因が公共サービス・モチベーションを変動させるかについて、検証を行うこととする。検証に際しては、ワークモチベーション理論の主要理論である職務特性理論を基に、職務特性理論が公共サービス・モチベーションにも当てはまるのではないかという視点からアプローチを行う。

具体的には、本研究において、A市職員における公共サービス・モチベーションの状況を把握し、その分析から、自治体職員のやりがいをも促すしくみについて考察する。

なお、本研究は、筆者の個人的な研究であり、筆者の所属組織とは一切関係がなく、また所属組織の考え方を示すものではないことを申し添える。

II. 先行研究

1. ワークモチベーション (Work Motivation)

モチベーションとは、「目標に向かって努力し、その達成を目指そうとする心理的エネルギー」(鈴木・服部, 2019, p.19) のことである。そして、個人に内在するモチベーションを引き出すインセンティブ(誘因)は組織によって与えられる(伊丹・加護野, 2003)。泉澤(2014)は、「モチベーションは、そのありようを属人的な理由だけに帰結させられるものではなく、組織との関係において変化するもの」(泉澤, 2014, p.1) としている。

職務におけるモチベーションは、ワークモチベーションを指し、組織成員の職務行動や業績を規定する要素であることから、1920年代に実施されたホーソン研究以降、これまで多くの知見が蓄積されている。池田・森永(2017)は、ワークモチベーションの定義について「与えられた職務を精力的に遂行する、あるいは目標を達成するために頑張り続けるなど、組織の成員が何かに向けて行動しているダイナミックな状態を示す概念」(池田・森永, 2017, p.171) と

している。

2. 公共サービス・モチベーション

組織で働く個人のワークモチベーションの発揮が、パフォーマンスの向上、ひいては組織目標の達成につながるという点において、公共組織と私企業組織に違いはない。しかし、公共組織は、私企業組織とは異なるミッションを有している。その一例として、私企業組織は貨幣的利益を生み出すことが社会への貢献につながるが、公共組織はそうではない。私企業組織と公共組織は、行動原理において本質的に異なることは明らかである。

アメリカの研究者により私企業組織と公共組織についての比較研究が進められる中で、公共組織で働く公務従事者のワークモチベーションには、社会のためというような利他的な行動に従事することによって、個人の欲求が充足するという性質を有していることが明らかとなり、公共サービス・モチベーションという概念が生まれた。

公共サービス・モチベーションは、Perry and Wise (1990) により、「公共部門の組織や制度に本来のかつ独自に内在する動機づけに対応した個人の傾向」(Perry and Wise, 1990, p.368) と定義づけられた。公共サービス・モチベーション研究は、今日に至るまでの間に、欧米の研究者により著しい発展を遂げている。1990年代後半には、公私組織における労働者の報酬選好の比較分析を通じて、公務員に宿る本モチベーションの実在性を検証する研究が頻繁になされている。多くの研究が、民間労働者は高い給与や昇進といったインセンティブに相対的に強く動機づけられる一方、公務員は「社会への貢献」や「他者援助」といった要素により強く動機づけられることを明らかにしている。

そして、公共サービス・モチベーションの構成要素については、主なものとしてPerry (1996) の「政策決定の魅力」「公益へのコミットメント」「思いやり」「自己犠牲」からなる4次元モデルが支持されている。

3. ワークモチベーションと公共サービス・モチベーション

ここまでの内容から、ワークモチベーションと公共サービス・モチベーション研究の差異についてまとめる。

図1 ワークモチベーションと公共サービス・モチベーションの違い

ワークモチベーション	所属している組織が私企業組織であるか公共組織であるかに関係なく、働く人が有するモチベーション
公共サービス・モチベーション	公共組織や公共的活動に関わる人が有する「社会のために」あるいは「他者援助のために」という内発的動機づけ。他者志向のモチベーションであり、利他的な行動に従事することによって、個人的な欲求が充足する。 外発的動機づけによって公共サービス・モチベーションをコントロールしようとする、モチベーションを損なう可能性がある。

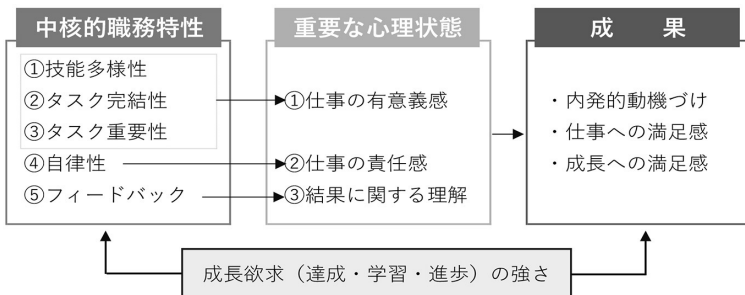
出所：筆者作成。

Ⅲ. 研究課題・仮説設定

本研究では、自治体の人事施策において、公共サービス・モチベーションを活用することを念頭に、自治体職員の業務経験が本モチベーションに与える影響を検証することとする。公務員の根幹ともいえる公共サービス・モチベーションが業務経験によって変化するのであれば、そのことを踏まえて人事施策を検討することが、組織全体のパフォーマンスに影響を及ぼすと考えるからである。

ワークモチベーションにおける先行研究では、職務の特徴が労働者の職務満足の高低に影響を与える重要な要因であることが確かめられている。図2で示す職務特性モデルを基にした職務特性理論では、技能多様性、タスク完結性、タスク重要性、自律性、フィードバックといった中核的職務次元とされる職務の特性が、労働者の内発的動機づけや職務満足を促進する要因であるとされている。水野（2020）は、公共サービス・モチベーションが高い公務員は、職務満足が促進されることを確認している。

図2 職務特性モデル



出所：鈴木・服部（2019）、p.46を基に筆者作成。

一方で、公共サービス・モチベーションがどのような要因の影響を受けるかについては、明らかになっていない。このため、例えば、職務特性理論の内容の一つである、中核的職務特性としてのタスク重要性が、重要な心理状態である仕事の有意義感につながり、そのことが成果として内発的動機づけになるという流れが、公共サービス・モチベーションに関しても同様に当てはまるとすれば、大変貴重な発見となる。公共サービス・モチベーションにも職務特性理論が適用できるかどうか、つまり、具体的な職務内容がどのように本モチベーションに影響を与えるかは、人事実務上で重要な視点となるため、次のとおり仮説の設定を行った。

仮説1：タスク重要性が高い業務は公共サービス・モチベーションを高くする。

仮説1-1：市民の役に立つと実感できる業務の経験が、公共サービス・モチベーションを高くする。

ワークモチベーションの場合のタスク重要性は、仕事そのものの重要性、特に組織にとっての重要性と考えるが、公共サービス・モチベーションにおいては、住民や社会の役に立つかどうか重要性の判断基準となる。このため、自治体職員の取り組んでいる仕事が、住民等の役に立つことが実感できるかどうかによって、本モチベーションを高めるのではないかと考えられる。

続いて、仮説2では、同じく職務特性理論の観点から、中核的職務特性であるフィードバックに関して、次のとおり仮説の設定を行った。

仮説2：フィードバックが公共サービス・モチベーションを変動させる。

仮説2-1：市民から感謝された経験が、公共サービス・モチベーションを上昇させる。

仮説2-2：市民対応に苦慮した経験が、公共サービス・モチベーションを下降させる。

職務特性理論では、フィードバックとして自らが取り組んだ仕事の成果を確認することが、重要な心理状態である結果に関する理解を得ることにつながり、内発的動機づけや仕事への満足などに結びつくとされている。自治体職員として行った業務の結果を市民の行動で確認することにより、自らの取組内容と市民の反応との関係が整理でき、仕事の意味が明確となる。このような場面において、社会のために、市民のために仕事をするというモチベーションである公

共サービス・モチベーションの変化を確認する趣旨である。

IV. 調査・実証

1. 調査・実証方法

(1) 使用するデータ

調査は、令和6年6月24日（月）から同年7月3日（水）までの間に実施した。調査手法は、フォーカス・グループ・インタビュー調査である。調査の概要は、図3のとおりである。

図3 調査の概要

調査対象者	業務への取組状況から、モチベーションが高いと判断されるA市職員18人。
フォーカス・グループ・インタビュー (1時間～1時間30分)	職場ごとに4グループを対象とする。半構造化インタビューを行う。 福祉部：4人 教育委員会事務局：4人 危機管理部：6人 経営企画部：4人

出所：筆者作成。

(2) 調査内容

グループインタビューは、半構造化インタビューとし、最短で1時間から最長で1時間30分までの間で実施した。

以下は、構造化インタビューの内容である。

- 1 A市職員になろうと思った理由はどのようなことでしょうか
- 2 業務の中で、社会や市民の役に立っていると実感した経験はありますか
- 3 社会や市民の役に立っているという実感があった場合、実感は継続しますか
- 4 業務の中で、「社会のために、市民のために」ということが、意味のないことだと感じた経験はありますか
- 5 職場の中で、事業や業務の目的を話し合う機会はありますか
- 6 同期などとの会話の中から、自分たちの仕事の社会的意義を感じたことはありますか

(3) 分析手法

インタビュー内容の分析については、データにおける意味の探索分析を行う手法として、佐藤（2008）による質的データ分析法を採用し、以下のプロセスのとおり進めた。第一に、録音データを逐語録としてテキストデータ化し、そのデータから公共サービス・モチベーションに関係する語を抽出した（セグメント化）。第二に、分析の最小単位としての定性的コードを割り当てた（オープン・コーディング）。第三に、それらをより抽象度が高い焦点的コードに置き換えた（焦点的コーディング）。第四に、それらの焦点的コードから、概念のカテゴリーを生成した。このプロセスにおいては、事例-コード・マトリックスを作成し、テキストデータとの往復を繰り返し、何度も修正を試みる中で、事例とコードの両方に目配りした分析に努めた。本稿では、一つのグループを対象としたグループインタビューを1事例とし、合計4事例を取り扱っている。最終的に作成された事例-コード・マトリックスは表1に示している。以下、定性的コードについては〔 〕、焦点的コードについては【 】, 概念のカテゴリーは< >で示す。

2. 分析結果

(1) グループインタビュー結果の説明

公共サービス・モチベーションの存在を踏まえ、自治体職員のやりがいをテーマに行ったグループインタビューについて、上記の方法で分析した結果、やりがいを促す事象として、<フィードバックを得る>、<専門性を身に付ける>、<組織経営として考える>の3つが概念のカテゴリーとして生成された。これらは、表2-1～表2-3に示すように13の定性的コードと6の焦点的コードから構成されているものである。なお、表2-1～表2-3では、焦点的コードの通し番号として、①～⑥の番号をふっている。また、根拠となるデータを抜粋して「 」内に示した。

以下、各概念のコードについての説明を行う。

表1 事例ーコード・マトリックス

グループ	フィードバックを得る	専門性を身に付ける	組織経営として考える
A	市民	法律・制度、市民への説明	役職
B	市民	法律・制度、市民への説明	庁内の役割分担、役職
C	市民、マスコミ	市民への説明	役職
D	市民	法律・制度、市民への説明	庁内の役割分担、役職

出所：筆者作成。

＜フィードバックを得る＞

この概念的カテゴリーは、【①市民】及び【②マスコミ】の2つの焦点的コードから生成した。自治体職員が取り組んだ成果についてフィードバックを受ける機会が最も多いのは、市民からである。この市民には、住民に加えて、地域活動等を行う団体や企業等を含んでいる。つまり、その地域で活動を行う全ての主体である。市民からの[感謝]や[期待]が様々な形で職員に届くことで、懸命に業務に取り組んでいる職員のモチベーションは上昇する。[叱責]の場合であっても、「反応があることが、何より私たちにはやりがいにつながっている」という発言にもみられるように、自らの取組を見直すとともに、次への創意工夫への足掛かりとなる。[使命感]については、職員の役割を認識するとともに、市民対応の際に何か自分にできることは無いかと考えるモチベーションである。そのような行動が、感謝や期待となって循環することがうかがえる。

もう一方の焦点的コードであるマスコミについては、発信力があり、発信後の市民の言動にも影響を与えるものである。社会的に注目度の高い案件であればあるほど発信の可能性は高く、[責任]は万が一にもよくない内容の発信につながらないように、日々の業務を着実に進めるという心持ちである。

表2-1 概念的カテゴリー及びコード

概念的カテゴリー	焦点的コード	定性的コード	根拠となるデータ（抜粋）
フィードバックを得る	①市民	<ul style="list-style-type: none"> ・感謝 ・期待 ・叱責 ・使命感 	「自分の中に、仕事をやり切った達成感があって、その上で感謝をされればモチベーションは上がる」 「反応があるってことが、何より私たちにやりがいにつながっている」 「解決してほしいという期待のもとに電話をかけてくる」 「感謝されるのは当たり前で、感謝されなくても頑張る」 「困っている市民がいれば、よい方法を伝えたいと思う」 「目の前の市民に必死に対応している」 「窓口に来た市民のために、何ができるかを考えながら仕事をしていた」 「市民は市に問い合わせるしか方法がなく、市がきっちりと答えるしかない」 「仕事を通して、人を救っているという自負がある」
	②マスコミ	<ul style="list-style-type: none"> ・責任 	「社会の期待を裏切ったらどうなるのだろうと考えてしまう」 「何でも解決しますというアピールがプレッシャーになる」

出所：筆者作成。

<専門性を身に付ける>

この概念的カテゴリーは、【③法律・制度】及び【④市民への説明】の2つの焦点的コードから生成した。

第一の焦点的コードである法律・制度は、多くの自治体職員の基礎となるものであり、これらに基づく適正な市民サービスの提供に努めることが基本である。一方で、法律や制度は難解で、短期間で習得できるものではなく、長い時間をかけて「学ぶ」必要がある。また、法律や制度の内容は非常に幅が広いいため、自分たちの担う部分や「役割」を明確に意識しておくことが肝要である。さらには、学びの継続には、「周囲の環境」の影響は大きい。

第二の焦点的コードである市民への説明は、実際に施策や事業を実施していくに当たり、最も重要な項目である。どんなに素晴らしい施策等であっても、自治体は住民の納得なしには施策を進めることができないのである。いかに複

雑な制度であっても、住民の「納得感」は、住民の満足感より重要であるとされている。

表2-2 概念的カテゴリー及びコード

概念的カテゴリー	焦点的コード	定性的コード	根拠となるデータ（抜粋）
専門性を身に付ける	③法律・制度	<ul style="list-style-type: none"> ・学び ・役割 ・周囲の環境 	<p>「市民にきっちりと対応するには、もっと勉強が必要だ」</p> <p>「法律や制度は、世の中みんなが一応納得しているものという前提があるので、それをバックに仕事をしている大きさや、自分なりの責任感につながる」</p> <p>「法律で、例えばここまでしかできないといったルールが決まっていて、それ以上のことをどうするかは課題であることを認識しているだけで、対応は変わる。」</p> <p>「法律が我々を守ってくれる部分もある、しかし、しっかり学んでいないと、そのことに気づかない」</p> <p>「がんばっていると思う人やすごいと思う先輩がいて、そうなりたいという気持ちがあった」</p> <p>「周りの環境が重要」</p>
	④市民への説明	<ul style="list-style-type: none"> ・納得感 	<p>「自分のやっていることを理解していて、納得しているならば、相手に何を言われても、自分なりの考えが固まっているならば、私はこういう考えだから間違っていないと言えるということにつながる」</p> <p>「同じ窓口に来た市民でも、対応する職員によってクオリティの差が出るので怖い」</p> <p>「市民の対応は平等であるべき」</p>

出所：筆者作成。

<組織経営として考える>

この概念的カテゴリーは、【⑤庁内の役割分担】及び【⑥役職】の2つの焦点的コードから生成した。

第一の焦点的コードである庁内の役割分担は、組織戦略が職員のやりがいにつながっていることを意味している。A市では、「管理部門と現場部門」は、市民との接触頻度が異なり、市民との接触が少ない管理部門の一般職において

は、「市民のために」というモチベーションを維持することが困難であるとの反応を示した。

第二の焦点的コードである役職は、役職に就くことで広がる裁量や責任感が、やりがいにつながっていることを意味している。役職者として「リスク」を受け入れながらも「責任」を全うし、市民に必要で喜ばれるサービスを提供していきたいとする考えである。そして「無駄な事務の排除」は、自治体の存在意義である市民の幸せのためのサービスの提供につながるとは思えない事務の実施は、非常にモチベーションを低下させるとの反応であった。

表2-3 概念的カテゴリー及びコード

概念的カテゴリー	焦点的コード	定性的コード	根拠となるデータ（抜粋）
組織経営として考える	⑤庁内の役割分担	・管理部門と現場部門	「上司の決裁は重い、企画してきたことも上の決裁が通らなければ前に進まない」 「自由に企画を提案できる場が欲しい」 「管理部門が市民に直接何かできることはない」 「管理部門は役所内のルールを守る部署なので、市民を感じるができない」 「取り組もうとしていることが本当に市民の役に立つのか、そのことに自分の中で折り合いがつかないと本気で取り組めない」 「管理部門でも市民に還元できる仕事をしたい」
	⑥役職	・リスク ・責任 ・無駄な事務の排除	「役職が上がるにつれて、リスクを考える割合が増加する」 「困難な仕事に立ち向かう使命感は、役職が変わると変化する」 「何かあった時に責任が取れないのではないかと思うぐらい、社会的な責任が重い感覚」 「市民の幸せにつながっているとは考えられない事務はやる気を低下させる」

出所：筆者作成。

(2) 結果の解釈

本研究でインタビューを選択した目的は、公共サービス・モチベーションとワークモチベーションが実際の職務場面でどのように異なるのか、あるいは

どのように関連しているのかを筆者なりに理解することである。この視点から、解釈を試みたい。

例えば、「目の前にいる市民に一生懸命サービスを提供した」という状況だけでは、この行動が公共サービス・モチベーションに基づくものであるかどうか判断できない。先行研究をレビューした結果から、アンケート調査のみで公共サービス・モチベーションの実態に迫るには限界があると判断した。先の事例では、民間企業においても「目の前の顧客に一生懸命サービスを提供する」であろう。

こうしたことから、グループインタビューでは、調査対象者に自由に発言してもらいつつ、適宜、「なぜそう思うのか」を確認しながら進めた。表2-1では、「窓口に来た市民のために、何ができるかを考えながら仕事をしていた」、「社会の期待」といった言葉が出ており、A市職員は、公務組織の役割や自らの役割を把握したうえで、社会制度を活用して市民サービスの提供に取り組んでいることが分かる。また、表2-2では、「市民の対応は平等であるべき」といった、公務の平等原則に関する言葉が出ている。これは、日本国憲法第14条第1項で規定されている法の下での平等を実現する考え方であり、公務員倫理としても重要な項目である。さらに、表2-3では、「市民の幸せにつながっているとは考えられない事務はやる気を低下させる」として、そういった無駄な事務を排除することがモチベーションの向上につながるという話があった。

グループインタビュー全体を通して、このような公共サービス・モチベーションを前提とした発言が随所に見られた。最初はワークモチベーションの話のように聞こえても、話を掘り下げていくことで、その根底にある意識に近づくことが可能となった。こうした手法により、自治体職員の職務上の行動には、直接的ではないにせよ、深い部分で公共サービス・モチベーションが強く関わっていることが明確となった。

3. 考察

前目で述べたとおり、自治体職員の行動と公共サービス・モチベーションには深い関係があることが分かった。では、この公共サービス・モチベーションはどのような性質を有するものであるのか、第Ⅲ節で設定した仮説を検証する形で考察を進める。

(1) 仮説1-1

仮説1-1は、市民の役に立つと実感できる業務の経験が、公共サービス・モチベーションに与える影響を検討したものである。

グループインタビューでは、「窓口に来た市民のために、何ができるかを考えながら仕事をしていた」、「仕事を通じて、人を救っているという自負がある」、「市民の幸せにつながっているとは考えられない事務はやる気を低下させる」といった発言があった。総じて、直接的に市民の役に立つ仕事が、重要度の高い仕事であると認識されていた。また、市民の役に立つ仕事は、楽ではないが公共サービス・モチベーションを高くすることが分かった。

よって、仮説1-1は、支持されたと考える。

(2) 仮説2-1及び仮説2-2

仮説2-1は、市民からの感謝というフィードバックが、公共サービス・モチベーションに与える影響について検討したものである。また、仮説2-2は、反対に、例えば苦情などの市民からの負のフィードバックがあり、その対応に苦慮した経験が本モチベーションに与える影響について検討したものである。

仮説2-1の感謝については、住民からの直接的な感謝を中心に検討を行った。グループインタビューでは、表2-1にあるとおり、市民からのフィードバックが良い内容の場合も、良くない内容の場合であっても、公共サービス・モチベーションの向上につながっていることが分かる。「自分の中で、仕事をやり切った達成感があって、その上で感謝をされればモチベーションは上がる」、「反応があるってことが、何より私たちにはやりがいにつながっている」といった言葉が聞かれた。インタビューの中で多くの賛同を得ていた意見として、「ただ単に感謝されてもモチベーションは上がらない」のであって、「職員が一生懸命取り組んだ結果に感謝してもらえると、非常に嬉しい」というものがあつた。職場でのモチベーションを考える際に、重要な示唆であると考え

以上から、仮説2-1については、支持されたと考える。

続いて、仮説2-2については、グループインタビューで出てきた発言として、市民からの指摘や苦情などがあつた場合に、「法律などでここまでしかできないと制限されている場合は、自分の責任ではないと気持ちを切り替えることができる部分がある」、「お役所的な対応で乗り切る」、「法律という世間で決められたルールに則って仕事をしているので、苦情を言う市民にとっても全て

マイナスの話ではないはず」といったものであった。この点について、理不尽な要求については、官僚制についての議論で出てくる没人格性や官僚制の逆機能に似た対応で、したたかに乗り切っていることが判明した。よって、仮説2-2は支持されなかった。

V. 結論

1. 結論及び本研究の実務的含意

本研究の目的は、一人一人の職員が最大限のパフォーマンスの発揮が求められる中で、「職員のやりがいを促すしくみを明らかにする」ことである。そのための視点として、公共サービス・モチベーションに着目している。

結論として、「やりがいを促すしくみ」については、「フィードバックを得る」「専門性を身に付ける」「組織経営として考える」の3項目が抽出された。

本研究の結果は、A市の組織経営及び人事施策について、以下のような含意があると考ええる。

第一に、ジョブローテーションの効果が明らかになったことである。本研究では、公共サービス・モチベーションの観点からすると、直接的な市民サービスを行わない部署では、モチベーションが低下することが示唆された。このため、市民と接する部署とそうでない部署の間の人事ローテーションを戦略的に行うことが、よりよい市民サービスの提供につながると考える。

また、フィードバックの内容を職員間で共有し、その意味を考える時間を創出することが重要である。そのため、市民からの感謝の声を確実にフィードバックすることで、公共サービス・モチベーションの向上を図りたいと考えている。具体的には、フィードバック情報を用いて職員をほめたたえるしくみの構築を検討したい。

第二に、社会の動きや業務に係る専門性を身に付ける学習機会の重要性が明らかになったことである。昨今の公務員志望者の減少により、より受験しやすい制度とするため、以前は実施していた専門試験を廃止している自治体が多くなっている。一方で、職員は、将来的に必要となる高度な専門性を身に付ける必要がある。各職場において、自ら学ぼうとする職員を応援する雰囲気づくりや、誰がどのような能力を有しているかを把握し、職場全体でその能力を活かすしくみづくりも大切である。

第三に、職員は組織の本来目的に敏感であることが明らかになったことである。自治体に課せられた任務の本質は、地方自治法第1条の2に規定されて

いるとおり「住民の福祉の増進を図ること」である。これはまさに、公共サービス・モチベーションが向かう先である。組織ミッションの達成に向け、公共サービス・モチベーションに着目した組織経営が必要であるといえる。組織の全体戦略を考える人材の育成や、職員からの組織変革に関する意見を受け取ることができる機能についての検討が必要である。

以上が本研究から得た実務的含意である。

図4 やりがいを促すしくみのポイント

フィードバック	専門性確保	組織経営
<p>市民やステークホルダーからのフィードバックが公共サービス・モチベーションを向上させる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人事ローテーションをきちんと行うことが、市民サービスの向上につながる。 ・フィードバックの共有とその意味を考える時間を創出する。 	<p>正解がない時代に市民の納得を得る行政を行うためには、専門性が重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自ら学ぼうとする職員を応援する職場の雰囲気づくりを行う。 ・誰がどのようなことができるのかを知り、職場全体で専門性を活用する。 	<p>「住民福祉の増進を図る」という自治体のミッションに合った組織経営ができているかを確認する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全体戦略を考える人材の育成に取り組む。 ・組織内からのフィードバックのしくみを作る。

出所：筆者作成。

2. 本研究の限界と課題

まずは、調査対象についてである。本研究の調査は、A市の中でもモチベーションが非常に高いと判断される職員を対象としている。このため、本研究の結果は、A市職員の平均を示すものではない。しかし、日頃から様々なことを真剣に考えて業務を進めているからこそ、インタビューで聞き取れた内容がたくさんあった。

また、本研究では18人のみを調査対象としたが、全職員の公共サービス・モチベーションを把握することができれば、人事施策に活用できる幅が広がる可能性がある。この点についても今後の検討課題としたい。

参考文献

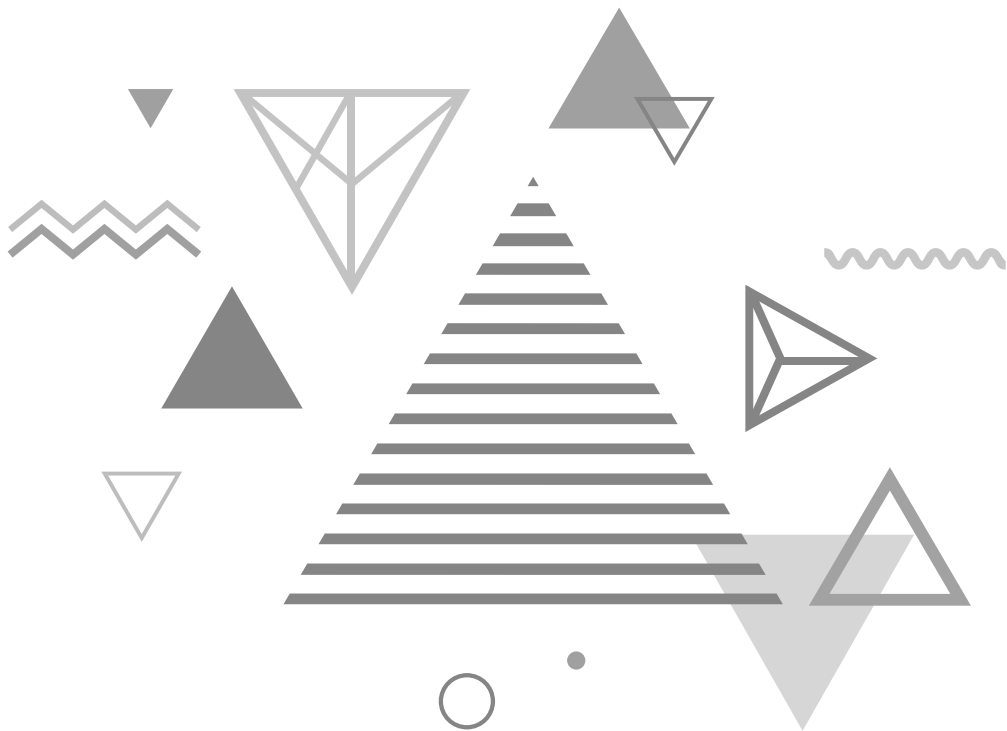
- 池田浩、森永雄太（2017）「我が国における多側面ワークモチベーション尺度の開発」『産業心理学研究』30（2）. 171-186.
- 泉澤佐江子（2014）「Public Service Motivation 研究の展開 一先行研究サーベイ」『早稲田政治公法研究』107. 1-14.

- 伊丹敬之、加護野忠男（2003）『ゼミナール経営学入門』第3版、日本経済新聞出版社。
- 稲継裕昭、大谷基道（2021）『職員減少時代の自治体人事戦略』、ぎょうせい。
- 入江容子（2020）『自治体組織の多元的分析 —機構改革をめぐる公共性と多様性の模索』、晃洋書房。
- S・ヴォーン、J・S・シューム、J・シナグブ（井下理監訳、田部井潤、柴原宜幸訳（1999）『グループ・インタビューの技法』、慶應義塾大学出版会。
- 大谷基道（2023）「地方公務員採用試験の現状と課題 —採用試験はこのままでよいのか」『自治体法務研究』72. 14-18.
- 大森彌編（1982）『自治体の経営と効率 —Ⅲ職員とリーダーシップ』、学陽書房。
- 大森彌（2015）『自治体職員再論 —人口減少時代を生き抜く』、ぎょうせい。
- 大森彌（2006）『官のシステム』、東京大学出版会。
- Kim et al. (2013). Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International and Addressing Issue of Measurement Invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (1), 19-102
- 佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法 —原理・方法・実践』、新曜社。
- 鈴木竜太（2018）『<はじめての経営学>経営組織論』、東洋経済新報社。
- 鈴木竜太、服部泰宏（2019）『組織行動 —組織の中の人間行動を探る』、有斐閣ストゥディア。
- 田井浩人（2017）「Public Service Motivation 研究の到達点と課題 —日本での研究始動に向けて」『九大法学』114. 162-212.
- 田井浩人（2022）「マネジメントの観点から考える自治体職員のモチベーション —Public Service Motivation 研究からの示唆」『自治大学校からの情報発信 Vol.27 令和4年9月』総務省
https://www.soumu.go.jp/main_content/000837708.pdf（閲覧日：2024-7-17）
- 田尾雅夫（1990）『行政サービスの組織と管理 —地方自治体における理論と実践』、木鐸社。
- 田尾雅夫編（2010）『よくわかる組織論』、ミネルヴァ書房。
- 田尾雅夫（2015）『公共マネジメント —組織論で読み解く地方公務員』、有斐閣ブックス。
- 田中豊治（1994）『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』、時潮社。

- 辻塚也 (2024) 「デジタル時代の人口減少社会において地方公務員として働く魅力を考える」『地方公務員月報』727. 2-14.
- 西尾勝 (2001) 『行政学〔新版〕』、有斐閣.
- 沼上幹 (2015) 『組織戦略の考え方 —企業経営の健全性のために』、筑摩書房.
- 畠山弘文 (1989) 『官僚制支配の日常構造』、鈴木製本所.
- 服部泰宏 (2023) 『組織行動論の考え方・使い方 —良質のエビデンスを手にするために』第2版、有斐閣.
- 林嶺那、深谷健、箕輪允智、中嶋茂雄、梶原静香 (2021) 「公共サービス動機づけ (Public Service Motivation) と職務満足度等との関連性に関する実証研究 —最小二乗回帰と分位点回帰による特別区職員データの分析」『年報行政研究』56. 165-188.
- 開本浩矢 (2014) 『入門 組織行動論』第2版、中央経済社.
- 平野光俊、江夏幾多郎 (2018) 『人事管理 —人と企業、ともに生きるために』、有斐閣.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1), 5-22
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2), 181-197
- Perry, J. L., Hondeghem, A. and Wise, L. R. (2010). Revisiting the Motivation Base of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 70 (5), 681-690
- Perry, J. L. and Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50 (3), 367-373
- 圓生和之 (2023) 「なぜ管理職を目指さないのか —採用試験の変容と昇進意欲」『自治体法務研究』72. 24-28.
- 水野和佳奈 (2020) 「公務員のPSM (Public Service Motivation) と職務満足度の分析」『地域創生』39. 29-44.
- 勇上和史、佐々木昇一 (2013) 「公務員の働き方と就業動機」『日本労働研究雑誌』637. 4-19.

参考資料

これまでの研究紀要



これまでの研究紀要（創刊号～第27号）

創刊号 特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
序	文	おおさか市町村職員研修研究センター 所長	米原淳七郎	
新しい時代の分権型行政システムへの転換		横浜国立大学 名誉教授	成田 頼明	
分権化における地方政府の基本戦略		立命館大学政策科学部 教授	伊藤 光利	
留保財源によるシビル・ミニマムの確保		近畿大学商経学部 教授	中井 英雄	
地方分権と地域福祉		奈良女子大学生活環境学部 助教授	木村 陽子	
まだ、市民に遠い地方分権		朝日新聞 編集委員	中村 征之	

第2号 特集：「広域行政」（平成11年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市町村合併 最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－		東洋大学法学部 教授	坂田 期雄	
行政規模を規定する要因		大阪大学大学院経済学研究科 教授	齊藤 慎	
広域行政の新展開		関西学院大学経済学部 教授	林 宜嗣	
循環型社会と広域行政		京都大学大学院経済学研究科 教授	植田 和弘	
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方		関西学院大学経済学研究科・産業研究所 教授	小西砂千夫	

第3号 特集：「住民と行政の協働」（平成12年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市民と行政のパートナーシップ		京都大学大学院経済学研究科 教授	田尾 雅夫	
分権時代－住民と行政の協働		中央大学経済学部 教授	佐々木信夫	
情報公開制度－住民と行政の協働の視点から－		大阪大学大学院法学研究科 教授	松井 茂記	
自治体とNPOの協働		特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事	世古 一穂	
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件		神戸新聞情報科学研究所 副所長	松本 誠	

第4号 特集：「21世紀の市町村行政」(平成13年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
21世紀の市町村財政		東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授 神野 直彦
市町村における行政評価の必要性和課題		関西学院大学産業研究所 教授 石原 俊彦
地域福祉における市町村行政を展望する ～問われるコーディネーター～		大阪大学大学院人間科学研究科 助教授 斉藤 弥生
市町村行政の実情と可能性～京都・滋賀の現場から～		京都新聞社会報道部・自治担当 記者 高田 敏司
変革の時代における自治体の基本戦略 ～分権 参加 経営 連携～(特別講演録)		神戸大学大学院法学研究科 教授 伊藤 光利

第5号 特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」(平成14年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
男女共同参画社会基本法と自治体条例		十文字学園女子大学 教授 橋本ヒロ子
ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題		お茶の水女子大学 教授 戒能 民江
「構造改革」と女性労働 ～世帯主義を超えた多頭型社会へむけて～		朝日新聞社東京本社 企画報道室 竹信三恵子
公務職場のセクハラ対策～相次ぐ二次被害が問うもの～		東京都中央労政事務所 金子 雅臣
市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方		八尾市職員グループ いんさいどうと
地方分権セミナー録：キーパーソンが語る ～創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり～		近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩

第6号 特集：「住民参画による合意形成にむけて」(平成15年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
地方分権時代の住民参画 ～参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営～		(有)苺コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
住民主体のまちづくりの取組みと実践 ～交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開～		近畿大学理工学部社会環境工学科 助教授 久 隆浩
住民投票制度の現況と制度設計の論点		(財)地方自治総合研究所 理事・主任研究員 辻山 幸宣
都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題		筑波大学社会学系 教授 大村謙二郎
		筑波大学博士課程社会学研究科・ 川崎市総合計画課題 専門調査員 小野 尋子
パブリック・コメントの現状と課題		横須賀市都市部都市計画課 主幹 出石 稔
市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 ～経験と展望にもとづく一考察～		豊中市政策推進部企画調整室 佐藤 徹

第7号 特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－		立正大学文学部社会学科 助教授	小宮	信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向		早稲田大学理工学部複合領域 教授	村山	武彦
バリアフリーとその新展開		近畿大学理工学部社会環境工学科 教授	三星	昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－		東京大学大学院教育学研究科・教育学部 同付属・学校臨床センター センター長	教授 汐見	稔幸
高齢者の安全・安心とは－年金、医療、介護を考える－		岡本クリニック院長 国際高齢者医療研究所 所長	岡本	祐三
市町村公募論文： 要綱行政の現状と課題－自治立法権の拡充を目指して－		岸和田市総務部総務管財課	藤島	光雄

第8号 特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－		同志社大学政策学部 学部長	真山	達志
評価の政策形成と経営への活用と課題－基本へ還れ－		筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授	古川	俊一
自治体職員の人材育成		千葉大学法経学部 教授・ 東京大学 名誉教授	大森	彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換		国際基督教大学社会科学科 教授	西尾	隆
地方財政の改革－地方行政は「黒字」なのか－		総務省地方財政審議会 会長	伊東	弘文
市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム		八尾市都市整備部交通対策課	南	昌則

第9号 特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
マッセOSAKAへの期待		大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長	齊藤	愼
分権時代、自治体職員の習得すべき能力と マッセOSAKAの関わり		(有) 龍谷大学コミュニティ研究所 代表取締役	浦野	秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修		龍谷大学法学部 教授	富野暉一	郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察		大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授	永田	潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ ¹⁾		大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長	齊藤	愼 他

第10号 特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
障害者自立支援法と自治体における障害者福祉施策		東洋大学ライフデザイン学部 生活支援学科 教授	北野	誠一
これからの地域福祉とコミュニティの活性化		桃山学院大学社会学部 助教授	松端	克文
次世代育成支援の推進と市町村の課題		大阪市立大学生活科学研究科 教授	山縣	文治
生活保護行政を考える		東京都立大学人文学部 教授	岡部	卓
2005年介護保険法改正の立法政策的評価		大阪大学大学院人間科学研究科 教授	堤	修三
福祉と自治体財政		奈良女子大学 名誉教授	澤井	勝
自治体病院だからこそ、変われる		徳島県病院事業管理者・坂出市立病院 名誉院長	塩谷	泰一
市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を 構築するための課題整理～		八尾市人権文化部文化振興課 主任	朴井	晃

第11号 特集：「くらしと交通～これからの交通まちづくり～」（平成20年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～		大阪大学大学院工学研究科 教授	新田	保次
市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み		大阪市立大学大学院工学研究科 教授	日野	泰雄
地域から育てる交通まちづくり		大阪大学大学院工学研究科 准教授	松村	暢彦
まちづくりを支える総合交通政策		神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授	土井	勉
地域公共交通を地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ		名古屋大学大学院環境学研究科 准教授	加藤	博和
子どもと交通問題		筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師	谷口	綾子
市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～		岸和田市法律問題研究会		

第12号 特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」
(平成21年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
廃棄物処理の現状と今後		京都大学地球環境大学院	教授	植田 和弘
ごみ有料化と「見える化」		東洋大学経済学部	教授	山谷 修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与		神戸山手大学現代社会学部環境文化学科	教授	中野加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－		NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー	理事	松岡 夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ		近畿大学経済学部総合経済政策学科	教授	坂田 裕輔
不法投棄対策の現状と課題		岩手大学人文社会科学部	准教授	笹尾 俊明
循環型社会の地球温暖化対策		独立行政法人国立環境研究所		橋本 征二

第13号 特集：「危機管理について考える」(平成22年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
地域防災計画の課題と展望～生ける計画をめざして～		板橋区総務部契約管財課	課長	鍵屋 一
新型インフルエンザ対策		新潟大学大学院医歯学総合研究科	教授	鈴木 宏
緊急対応時に必要な都市機能		関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長		河田 恵昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理		明治大学理工学部	准教授	山本 俊哉
市町村公募エッセイ： 【ブックトーク】 新しく自治体職員になったみなさんへ（福祉事務所編）		羽曳野市保健福祉部福祉総務課		細井 正人

第14号 特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

(平成23年3月発行)

テ マ	執 筆 者
自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授 大森 彌
二元代表制－その課題と展望－	株式会社野村総合研究所 顧問 増田 寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授 新川 達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授 駒林 良則
政策立案（議員立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長／ 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下 讓
自治を担う議会の権限強化 －住民自治を促進する議会に－	山梨学院大学法学部 教授 江藤 俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授 名取 良太
求められる議員職の姿 －受身の「られる」ではなく可能の「られる」－	東京大学大学院法政学政治学研究所 教授 金井 利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授 廣瀬 克哉
市町村公募論文： 就学援助制度の意義と市町村の役割 －今求められる就学援助制度の在り方とは－	摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋 徹之

第15号 特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年3月発行）

テ マ	執 筆 者
就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ	北海道大学大学院法学研究科 教授 宮本 太郎
生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授 新保 美香
障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授 朝日 雅也
若年者への就労支援 －次世代への就労支援は社会投資である－	NPO法人「育て上げ」ネット 理事長 工藤 啓
高齢者への就労支援	桜美林大学 名誉教授 瀬沼 克彰
母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink 理事長 新川てるえ
就労支援と地方自治体－地域雇用政策の進化の視点から	東京大学大学院経済学研究科 教授 佐口 和郎
市町村公募論文： 『ふるさと納税制度』の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課 小池 宜康

第16号 特集：「児童虐待防止への対策と支援」(平成25年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	子ども虐待の現状と課題	関西大学人間健康学部 教授	山縣	文治
	市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性	関西学院大学人間福祉学部 教授	才村	純
	要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～	流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科 教授	加藤	曜子
	児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること	種智院大学人文学部 助教	近棟	健二
	虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～	エンバワメント・センター 主宰	森田	ゆり
	自治体の事例(大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市) 子ども虐待防止と支援の課題-実践を通して感じること	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科 教授	柏女	霊峰
	市町村公募論文： 自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方 -情報公開手数料の一考察-	泉佐野市総務部総務課	道井	渉
	市町村公募エッセイ： 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト	貝塚市健康福祉部	兒玉	和憲

第17号 特集：「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」

(平成26年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	地方財政の健全化の中長期的展望と 税制抜本改革、地方消費税	総務省 大臣官房審議官(税務担当)	平嶋	彰英
	自治体財政指標に係る諸論点 -発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討-	有限責任監査法人トーマツ公認会計士 小室 将雄、大川 裕介		
	地方公営企業の財政既定の拡大とその意義、さらなる課題	関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部 教授	小西砂	千夫
	第三セクター再生のための公経営監査・診断	青山学院大学 名誉教授	鈴木	豊
	資産老朽化への対応	東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー	藤木	秀明
	実務者からのメッセージ-財政担当の仕事のやり方-	川西市 理事	松木	茂弘
	市町村公募エッセイ： 政策形成時代×図書館=未来をきりひらく！ ～情報収集力重アツプへの一提案～	吹田市	栗生	育美

第18号 特集：「都市再生～さらなる発展に向けて～」(平成27年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
人口減少と自治体財政		マッセOSAKA所長	齊藤	愼 (大阪学院大学大学院教授・ 大阪大学名誉教授)
自治体経営で人口流入を図る		一般財団法人地域開発研究所 主任研究員	牧瀬	稔
自治体の資金調達において今やるべきことは何か		地方公共団体金融機構 ファイナンス支援課 課長	浅野	正義
「新地方公会計改革」の概要と展望 -自治体改革のための財務書類の活用方法-		関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科 教授	稲沢	克祐
予算編成手法の見直し		専修大学経済学部 教授	町田	俊彦
県民経済計算から読み取る地域の経済指標		富山県経営管理部統計調査課 副主幹	南保	勇治
大都市圏の公共施設更新問題		日本大学経済学部 教授	中川	雅之
習志野市の公会計改革の実践例		千葉県習志野市 会計管理者	宮澤	正泰
市町村公募論文： 地方分権時代における文書管理の在り方について ～いかに保存文書を適切に管理していくか～		摂津市総務部総務課	菰原	知宏

第19号 特集：「防災行政を考える～来る南海トラフ巨大地震に備えて～」
(平成28年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定 ～近年の大震災に学ぶ～		跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授	鍵屋	一
自治体の情報インフラ整備～民間技術の利活用～		国立研究開発法人 防災科学技術研究所 理事長	林	春男
災害対策本部の運用と課題		明治大学 政治経済学部 教授	牛山久仁彦	
被災地支援～中長期間の支援方策～		大阪大学大学院 人間科学研究科 教授	渥美	公秀
外国人住民のための「やさしい日本語」		弘前大学大学院 地域社会研究科 教授	佐藤	和之
次世代へのメッセージ① ～時代は変わったか～		朝日新聞 東北復興取材センター長	仙台総局長 坪井ゆづる	
次世代へのメッセージ② ～阪神・淡路大震災の記憶～		神戸市消防局 警防部 警防課長	濱田	宗徳
市町村公募論文： 新たな公共図書館をめざす動向の考察と 公共図書館政策の課題		枚方市 教育委員会社会教育部 部長	中路	清

第20号 特集：「人口減少社会を豊かに生きる」(平成29年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
人口減少時代に向う日本の針路 ～「一億総活躍社会」の実現に向けて～		ニッセイ基礎研究所 社会研究部 主任研究員		土堤内昭雄
「これから」の家族政策－少子化対策からの転換－		増田社会保障研究所 代表	増田	雅暢
「これから」の男性の育児参画～父親の役割を考える～		大阪教育大学教育学部教員養成課程 家政教育講座 准教授	小崎	恭弘
「これから」の教育支援～未来への投資～		環太平洋大学 学長	大橋	節子
「これから」の婚活支援～若者の恋愛観からみる～		マーケティングライター/インフィニティ 代表取締役	牛窪	恵
「これから」の都市部と地方のライフスタイル 豊かな暮らしのあり方と、この国のゆくえ		首都大学東京 准教授	山下	祐介
人口減少社会での地域医療のあり方 ～医療・介護のシームレスな体制の構築に向けて～		八尾市立病院事務局 企画運営課 課長	朴井	晃

第21号 特集：「スポーツ活用戦略」(平成30年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
新しいスポーツ振興の可能性		早稲田大学 スポーツ科学学術院 教授	原田	宗彦
スポーツで地域を輝かす		一般財団法人 日本スポーツコミッション 理事長	木田	悟
スポーツ施設を核としたまちづくり 「スマート・ベニュー®」構想		株式会社 日本政策投資銀行 地域企画部	藤田	麻衣
運動・スポーツによる健康づくり支援のあり方 ～ヘルスプロモーションの視点から～		京都学園大学 健康医療学部 スポーツ学科 准教授	三宅	基子
スポーツ人材の育成		筑波大学 体育系 准教授	高橋	義雄
スポーツツーリズムによる地域活性化 －担い手としてのスポーツコミッションの考察－		近畿大学 経営学部 教授	高橋	一夫
泉南アナゴの復活に向けた養殖による地方創生の取組み		泉南市 市民生活環境部 参事	産業観光課 高山	淳

第22号 特集：「AI（人工知能）活用戦略」（平成31年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
AIで変わる日本の未来		関西大学 システム理工学部	教授	前田 裕
AIと働き方改革		慶応義塾大学 商学部	教授	山本 勲
AI面接官		株式会社タレントアンドアセスメント	代表取締役	山崎 俊明
AI時代の教育		一般社団法人 データサイエンス教育総合研究所	代表理事 研究所長	兼 CDO 中村 一也
自治体業務におけるAI活用の可能性		HIRO研究所	代表	廣川 聡美 (元横須賀市副市長)

第23号 特集：「子育て×α」（令和2年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
子育て政策の展望		大阪府立大学 人間社会システム科学研究科	教授	山野 則子
子育て×まちづくり～子どもが当たり前にいる社会～		東京都市大学 人間科学部 児童学科	准教授	松橋 圭子
子育て×防犯～子どもが安全・安心に暮らせる社会～		東京未来大学 こども心理学部	教授	出口 保行
子育て×母子支援～保護から自立への支援とは～		大阪市立大学大学院 生活科学研究科	特任准教授	中島 尚美
子育て×男女共同参画～夫婦・社会で支える～		大阪教育大学 教育学部 教員養成課程	准教授	小崎 恭弘
子育て×介護～ダブルケアのこれから～		一般社団法人 ダブルケアサポート	理事	植木 美子
子育て×虐待対策～手を挙げるその前に～		武庫川女子大学 文学部 心理・社会福祉学科	教授	倉石 哲也
いじめの重大事態に係る調査結果の公表に関する考察		八尾市 総務部 市政情報課	情報公開室	尾崎 洋之

第24号 特集：「ダイバーシティ・マネジメントの展望」（令和3年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	ダイバーシティ経営を支える5つの柱	中央大学大学院	戦略経営研究科 教授	佐藤 博樹
	女性活躍とワーク・ライフ・バランス	獨協大学	法学部 総合政策学科 教授	大谷 基道
	高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題	東京大学	先端科学技術研究センター 講師	檜 山 敦
	障がい者の職場定着に向けて求められる取組み	法政大学	現代福祉学部 教授	眞保 智子
	多様な性自認を認め合う職場づくり	特定非営利活動法人ReBit	代表理事	薬師 実芳
	外国人住民が活躍するまちづくり	明治学院大学	教養教育センター 准教授	長谷部美佳

第25号 特集：「社会福祉のこれから～“地域共生社会”の実現に向けて～」
（令和4年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか ～地域共生社会づくりの基盤となる、 包括的支援を巡っての一考察～	日本福祉大学	社会福祉学部 教授	田中 優
	超高齢化社会と世代間での共生の在り方	医療経済研究機構 前社会保障審議会	特別相談員・ 会長	西村 周三
	地域共生社会と障害のある人の暮らし ～市町村に求められる役割とは～	一般社団法人 全国手をつなぐ育成会連合会	常務理事兼事務局長	又村あおい
	子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて ～「子育て世代包括支援センター」を中心とした、 子育て支援体制の展望～	恵泉女学園大学	人間社会学部 国際社会学科 教授	高橋 睦子
	芦屋市における地域共生社会の実現に向けた地域づくりの取組 ～多様な主体との協働を目指して～	芦屋市福祉部	主幹・地域共生推進担当 課長	吉川 里香
	誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを 目指した「ユニバーサル就労」の取組み	社会福祉法人生活クラブ ユニバーサル就労支援	人事広報部 課長	鈴木 由美
	狭い道路の解消に資する助成制度に関する考察	摂津市	建設部 道路管理課 課長代理	黒田 尚志

第26号 特集：「広域連携～人口減少社会を見据えて～」(令和5年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
自治体の広域連携の新たな展開と防災 ～面と点の視点から～		明治大学 政治経済学部 教授		牛山久仁彦
技術職・専門職の確保育成の現状とこれから —専門人材の「共同活用」に向けた 自治体間協力の可能性—		東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授		松井 望
人口減少のまちづくりと広域連携		東京大学大学院 工学系研究科 都市工学専攻 准教授		瀬田 史彦
人口減少時代の広域インフラについて ～水道事業の広域化を中心に～		高崎経済大学 地域政策学部 地域政策学科 教授		岩崎 忠
広域連携の可能性 水道事業の一元的広域化を考える		明治大学 公共政策大学院 専任教授		木村 俊介

第27号 特集：「スマートシティ～持続可能な未来社会に向けて～」
(令和6年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
スマートシティ ～役割と今後の展望～		亜細亜大学 都市創造学部 教授	学部長	岡村 久和
ICT活用による新たな防災のかたち		特定非営利活動法人防災推進機構 理事長		鈴木 猛康
スマートシティにおける 妊娠・出産・子育て支援のこれから		株式会社Kids Public 代表取締役 小児科医		橋本 直也
ICT活用における教育の現状とこれから		一般社団法人ICT CONNECT21 東京工業大学 名誉教授	会長	赤堀 侃司
スマートシティに向けた交通計画の展望 ～欧州の「SUMP」を踏まえて～		関西大学 経済学部 教授		宇都宮浄人
スマートになる目的は何か？ —自治体DXとデジタル化における都市行政—		愛媛大学 法学部 准教授		太田 響子
「大阪スマートシティ戦略」が目指す新たなまちとは		大阪府スマートシティ戦略部戦略推進室 戦略企画課長		狩野 俊明

サマージャンボ・ハロウィンジャンボ宝くじは、
大阪府内で買ってほしいねん。



大阪の宝くじイメージキャラクター
「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「ハロウィンジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要 第28号

特集 多文化共生を考える

～誰一人取り残さない社会を目指して～

令和7年3月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
(マッセOSAKA)

〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43

大阪府新別館南館6階

T E L 06-6920-4565

F A X 06-6920-4561

H P <https://www.masse.or.jp/>

印 刷：川西軽印刷株式会社

T E L 06-6761-5768(代)



おおさか市町村職員研修研究センター