

多文化共生社会の構築に向けた自治体施策の評価⁽¹⁾

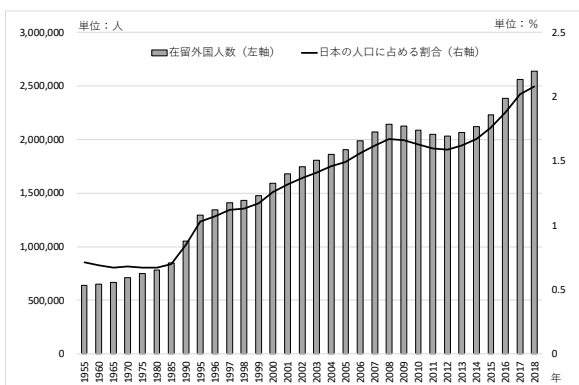
関西学院大学 経済学部 上村ゼミ 11 期生

在留外国人数が増加するなか、地方自治体の対応は急務である。その中で国は、地方自治体の対応策を示している。そこでは、多文化共生に係る指針・計画の策定が重要とされており、総務省の調査によれば 2018 年 4 月時点で半分弱の地方自治体が策定を終えている。本稿は、兵庫県内市町の多文化共生の構築に向けた施策について、市町へのアンケート調査より実態を把握した。兵庫県内市町では、指針・計画の策定が全国よりも遅れている可能性があり、指針・計画があっても成果指標を定めず、進捗管理主体も市町単独が多い。また、ノウハウ、人材、財源不足により、策定できない市町については、兵庫県によるサポートが必要ではないかと考えられる。

1 問題意識

2019 年度の兵庫自治学会の共通テーマが「外国人労働者の受け入れに向けて一地域社会の課題と対応」であることを受けて、兵庫県における多文化共生社会の構築に向けた地方自治体の施策に関する研究を始めることにした。

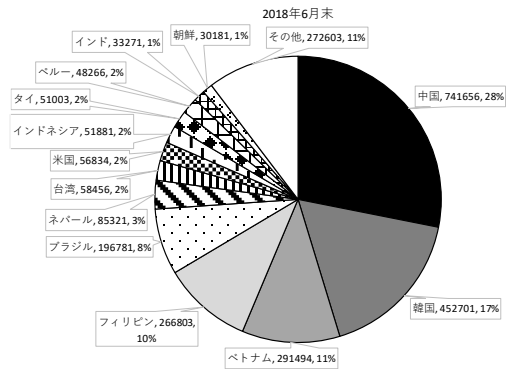
図 1 在留外国人数の推移



出所) 多文化共生の推進に関する研究会(2019)より引用。

図 1にあるように、在留外国人数は増加傾向にある。また、図 2にあるように在留外国人は多国籍化の傾向にある。これらは兵庫県も同様である。

図 2 国籍・地域別在留外国人の割合



出所) 多文化共生の推進に関する研究会(2019)より引用。

山脇(2006)によれば、多文化共生とは「国籍や民族などの異なる人々が、お互いの文化的ちがいを認めあい、対等な関係を築こうとしながら、共に生きてゆくこと」とされている。

また、山脇(2006)は、以下の3点も強調している。第一は、「多文化共生」は「多文化の共生」でないことである。人と人が共に生きるなのであって、文化の共生ではない、ということである。第二は、「多文化共生」と「国際交流」は異なり、外国人を地域社会の一員として認め、総合的な生活支援を行うことで、社会参加を促進することが重要である。第三は、「多文化共生」と「外国人支援」が混同されやすく、外国人支援は重要だが、外国人が日本の社会で自立することが目的でなければならないことが強調されている。

いずれの観点も非常に大切である。とりわけ、外国人の生活の場に近しい地方自治体、特に市区町村の対応が重要になる。

2 最近の国の動き

こういった背景から、国の動きも活発になっている。2019年6月の「骨太の方針2019」では、「第2章 Society5.0時代にふさわしい仕組みづくり」「5. 重要課題への取り組み」において、「外国人材の受入れとその環境整備」が示された。

「骨太の方針2019」に、地方自治体による多文化共生社会への対応が盛り込まれた背景には、それまでの法務省や総務省による活動があった。

まず、2018年12月に法務省「外国人材の受入・共生のための総合対応策」、2019年6月に法務省「外国人材の受入・共生のための総合的対応策の充実について」、2019年6月に経済財政諮問会議「骨太の方針2019」によって、地方自治体の対応策が示されている。

たとえば法務省の総合的対策によれば、「外国人との共生の必要性や意義について国民の幅広い理解が必要」「外国人にとって暮らしやすい地域社会づくり」「『多文化共生推進プラン』の普及」が、地方自治体の政策課題として特に重要だとされている。国は地方自治体に対して、「多文化共生推進プラン」の策定を通じ、多文化共生社会の構築に向けた体制の整備を進めようとしている。

次に、総務省の多文化共生の推進に関する研究会(2019)は、全国の地方自治体が、多文化共生に係る指針・計画を策定しているかどうかについて、アンケートによって調査を行っている。それによれば、2018年4月1日現在で、地方自治体全体で823団体(46%)が策定済みとなっている。

このように、地方自治体による多文化共生社会の構築に向けた取り組みは急務である。このことは、兵庫県においても同様である。

表1は、兵庫県内市町の在留外国人数のランキングを示している。2015年時点において、神戸市がもっとも多く、次いで尼崎市、姫路市、西宮市となっている。

表2は、兵庫県内市町の在留外国人割合のランキングを示している。割合でも、神戸市がもっとも多く、次いで尼崎市となっている。加東市や福

崎町、加西市がランキングに入っているのは、工場設備の存在が考えられる。

表1 兵庫県内市町の在留外国人数ランキング

順位	市町名	在留外国人数	人口に占める割合
1	神戸市	45,885人	2.98%
2	尼崎市	11,190人	2.47%
3	姫路市	10,419人	1.95%
4	西宮市	6,436人	1.32%
5	伊丹市	3,124人	1.59%

出所) 総務省『平成27年度国勢調査人口等基本集計結果市町村人口及び世帯数』、法務省『在留外国人統計』より作成。

表2 兵庫県内市町の在留外国人割合ランキング

順位	市町名	人口に占める割合
1	神戸市	2.98%
2	尼崎市	2.47%
3	加東市	2.37%
4	福崎町	2.16%
5	加西市	1.95%

出所) 総務省『平成27年度国勢調査人口等基本集計結果市町村人口及び世帯数』、法務省『在留外国人統計』より作成。

このように、兵庫県内市町においても、在留外国人数や割合の大きな市町があることから、多文化共生社会の構築に向けた取り組みは大切である。

本研究は以上の状況を踏まえて、兵庫県内の市町における多文化共生社会の構築に向けた取り組みについて、現状を把握し、その施策の評価を行うことを目的とする。

3 兵庫県内市町へのアンケート調査

多文化共生の推進に関する研究会(2019)は、全国の地方自治体による多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況についてアンケート調査を行ったが、兵庫県内市町の状況は不明である。

そこで筆者らは、兵庫県内市町の多文化共生への取り組み状況を把握するため、アンケート調査を実施した。なお、アンケートの作成においては、

公益財団法人日本国際交流センター(2018)と多文化共生の推進に関する研究会(2019)を参考にし、政策評価の観点から独自の項目を考慮した。

アンケートの設問内容は以下の通りである。

●セクション 1

- 1) 貴自治体の名前を教えてください。
- 2) 貴自治体で多文化共生を統括する担当課の名称を教えてください。
- 3) その担当課のお電話番号を教えてください。
- 4) 総務省は、2006年3月「地域における多文化共生推進プラン」にて、全国の地方自治体に対し、多文化共生の推進に係る指針・計画の策定をうながしております。これを踏まえて貴自治体では、多文化共生に関する指針・計画等を、策定されていますか（他の自治体との共同策定も含めて）。
 - ・策定済みである。⇒セクション 2)へ移動
 - ・策定していないが、策定の予定である。⇒セクション 5)へ移動
 - ・策定しておらず、策定の予定もない。⇒セクション 6)へ移動

●セクション 2) 指針・計画等を策定されている自治体にお訊きします。

- 1) その指針・計画等の名称を教えてください。
- 2) その指針・計画等は、インターネットで閲覧可能ですか。
 - ・閲覧可能である。 ・閲覧可能ではない。
- 3) その指針・計画等が、インターネットから閲覧可能である場合に、その URL を教えてください。（閲覧可能でない場合は、回答を飛ばしてください）
- 4) その指針・計画等には、何らかの成果指標が定められていますか。
 - ・成果指標が定められている。⇒セクション 3)へ移動
 - ・成果指標は定められていない。⇒セクション 4)へ移動

●セクション 3) 指針・計画等に成果指標を定められている貴自治体にお訊きします。

- 1) その成果指標はどのようなものですか。重要な指標を教えてください。（例：多文化共生社会に理解を示す住民の割合、日本人講師の人数、多文化共生社会に関わる NPO の数、・・・、のように句点「、」で区切って記入してください）
- 2) その成果指標の進捗管理を行う組織は、次のどれに該当しますか。（複数回答可能です）
 - ・担当課（行政）が進捗管理を行う。
 - ・外部有識者による審議会などが進捗管理を行う。
 - ・進捗管理を行う組織は存在しない。
- 3) その成果指標の進捗管理を行う組織の名前を教えてください。（そのような組織がない場合は「なし」と記入してください）
- 4) その成果指標の進捗管理の公表方法は、次のどれに該当しますか。（複数回答可能です）
 - ・進捗管理の状況はインターネットにて公開する。
 - ・進捗管理の状況はインターネットでは公表しない。
 - ・進捗管理の状況は報告書を作成して、報告書を公表する。
 - ・進捗管理の状況は報告書を作成するが、その報告書は公表しない。
 - ・公表方法については決まっていない。

⇒セクション 7)へ移動

●セクション 4) 指針・計画等に成果指標を定めていない貴自治体にお訊きします。

- 1) 貴自治体では、なぜ、成果指標を定めていないのでしょうか。その理由に該当する項目を選んでください。（複数選択可能です）
 - ・いまは成果指標を定めていないが、今後に定める予定である。
 - ・適当な成果指標を見いだすことができな

ったから。

・成果指標として使えるデータの取得が困難だから。

・そもそも成果指標を定めようという発想がなかったから。

・成果指標を定めることに抵抗があるから。

・特に理由はない。

⇒セクション7) へ移動

●セクション5) 指針・計画等の策定を予定されている貴自治体にお訊きします。

1) 今後、何年以内に策定されると考えられますか。

・1年以内 ・2年以内 ・3年以内

・策定予定だが、時期は未定である。

2) なぜ、いままで策定されなかったと考えられますか。(複数回答可能です)

・多文化共生の必要性を感じられなかったから。

・多文化共生に向けた機運が高まっていなかったから。

・外国人の住民がそれほど多くなかったから。

・策定の必要性は認識していたが、マンパワーや時間が足らなかったから。

・策定の必要性は認識していたが、ノウハウが足らなかったから。

・策定の必要性は認識していたが、財源が足らなかったから。

・兵庫県が「ひょうご多文化共生社会推進指針」を策定しており、それで十分だと認識していたから。

⇒セクション7) へ移動

●セクション6) 指針・計画等の策定の予定がない貴自治体にお訊きします。

1) なぜ、策定の予定がないのですか。(複数回答可能です)

・多文化共生の必要性を感じていないから。

・多文化共生に向けた機運が高まっていないから。

・外国人の住民がそれほど増えていないから。

・策定の必要性は認識しているが、マンパワーや時間が足りないから。

・策定の必要性は認識しているが、ノウハウが足りないから。

・策定の必要性は認識しているが、財源が足りないから。

・兵庫県が「ひょうご多文化共生社会推進指針」を策定しており、それで十分だから。

⇒セクション7) へ移動

●セクション7) 重点的に取り組んでいる多文化共生の事務事業について

1) 貴自治体が、多文化共生に関して、特に重点的に取り組んでいる事務事業の内容を教えてください。(複数回答可能です)

・地域における情報の多言語化(行政窓口、広報など)

・日本語や日本社会に関する学習支援

・居住に関する支援

・教育に関する支援

・労働に関する支援

・社会保障に関する支援

・防災に関する支援

・多文化共生に対する意識の啓発

・外国人住民の自立や社会参画

・特になし

2) 貴自治体の総合計画(総合計画がない場合、最上位の計画)には、多文化共生の推進に関する項目がありますか。

・多文化共生の推進に関する項目がある⇒セクション8) へ移動

・多文化共生の推進に関する項目がない⇒セクション9) へ移動

●セクション8) 総合計画(最上位の計画)と個々

の事務事業について

1) 貴自治体では、総合計画（最上位の計画）にある、目指すべき多文化共生社会を実現するために、個々の事務事業が整合的に実施されていますか。（複数回答可能です）

- ・個々の事務事業が整合的に実施されており、目指すべき多文化共生社会が実現できる。
- ・目指すべき多文化共生社会の実現のためには、まだ足りない事務事業がある。
- ・ある事務事業と他の事務事業が目指す成果に矛盾があり、全体の整合性がとれていない。
- ・すでに使命を終えた事務事業、無駄な事務事業が存在する。
- ・そもそも多文化共生に関する事務事業が存在しない。

2) 貴自治体による多文化共生社会の実現に向けた個々の事務事業には、成果指標が存在しますか。

- ・すべての事務事業に成果指標が存在する。
- ・ほとんどの事務事業に成果指標が存在する。
- ・ほぼ半分程度の事務事業に成果指標が存在する。
- ・ほとんどの事務事業に成果指標が存在しない。
- ・すべての事務事業に成果指標が存在しない。
- ・そもそも多文化共生に関する事務事業が存在しない。

⇒セクション9) へ移動

●セクション9)

ご回答ありがとうございました。最後に、本アンケートに関して、ご意見があれば記入してください。

このアンケートは、兵庫県内41市町に対して、複数のルートで回答のお願いをした。

まず、ウェブ上のアンケート回答フォームを作

成して、市町のウェブサイトの問い合わせフォームやメールアドレスより、フォームを送信して回答をお願いした。次に word 版アンケートも作成して、希望される市町には word 版をお送りした。

問い合わせフォームなどからの発信は 2019 年 7 月 10 日（水）に実施し、回答締め切りは 2019 年 7 月 31 日（水）に設定した。2019 年 7 月 18 日（木）の段階で、回答がない市町には、郵送版アンケートを郵送した。

以上の結果、41 市町のうち、36 市町から回答を得ることができた。回収率は 87.8%であった。

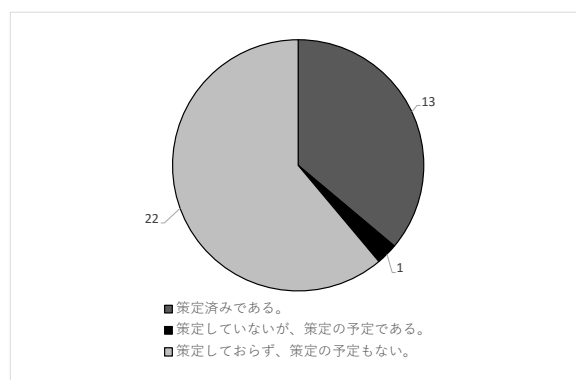
4 アンケート結果

アンケート結果の概要は以下の通りである。

第一に、図3にあるように、多文化共生の推進に係る指針・計画を策定済みである市町は 13（36.1%）、策定予定の市町が 1（2.8%）、策定しておらず予定もない市町が 22（61.1%）であった。

多文化共生の推進に関する研究会(2019)では全国平均で 46%が策定済みであり、兵庫県内市町は全国よりも取り組みが遅れている可能性がある。

図3 指針・計画を策定済みか否か

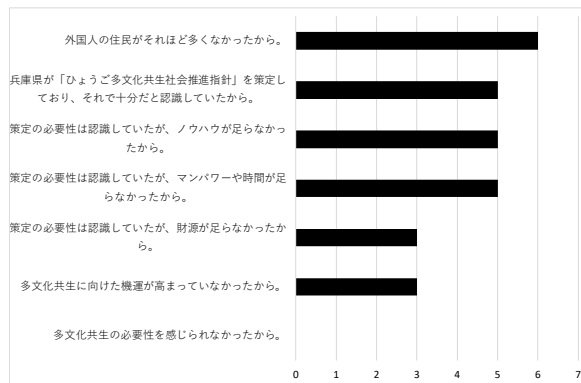


出所) 筆者ら作成。

ただし、策定済みとした 13 市町のなかには、総合計画を多文化共生の推進に係る指針・計画とした市町も多かった。総合計画は、多文化共生の推進に特化した計画とは言えないことから、総合計画を除いて集計すれば、神戸市、姫路市、三田

市、淡路市、朝来市の5市のみが特化した計画を策定済みであった²⁾。

図4 なぜ、多文化共生の推進に係る指針・計画を策定しないのか。



出所) 筆者ら作成。

第二に、指針・計画を策定していない22市町に、なぜ策定しないかを聞いたところ、図4にあるように、もっとも多い回答が「外国人の住民がそれほど多くない」であった。その次に、「兵庫県が『ひょうご多文化共生社会推進指針』を策定しており、それで十分だと認識」「策定の必要性は認識していたが、ノウハウ・マンパワーや時間・財源が足りない」が多かった。策定の必要性を認識する市町については、兵庫県として何らかの対応が必要だと思われる。

第三に、指針・計画を策定済みの13市町に、成果指標を定めているかを聞いたところ、宝塚市、小野市、加東市、相生市、朝来市、福崎町の6市町が、何らかの成果指標を定めていると回答した。

それ以外の7市町に、なぜ成果指標を定めないのかを聞いたところ、「データの取得が困難」「適当な成果指標が見いだせない」「そもそも成果指標を定める発想がなかった」「成果指標を定めるほど外国人がいない」といった回答を得た。なお、アンケートでは、成果指標を定めている6市町に、具体的な成果指標の事例も聞いている³⁾。

第四に、指針・計画を策定済みの13市町に、どのように指針・計画をマネジメントするのかを聞

いたところ、すべての市町が、計画の進捗管理は行政(担当課)が行うと回答した。すなわち、外部有識者などによる進捗管理は行われておらず、客観的な進捗管理に課題がある。指針・計画を運用するならば、どのように成果を実現するのか、マネジメントを考えることが重要だと考えられる。

5 むすび

本稿では、兵庫県内市町の多文化共生社会の構築に向けた取り組みの状況について、アンケート調査を行った。法務省「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」が、多文化共生の推進に係る指針・計画の策定を重視していることから、アンケート調査においては、多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況や運用状況に着目した。

本稿のアンケート調査の結果より、次のような結論を得た。兵庫県内市町では、多文化共生の推進に係る指針・計画の策定が全国よりも遅れている可能性がある。また、指針・計画があっても成果指標を定めず、進捗管理主体も市町単独のことが多い。そのため、ノウハウ、人材、財源不足により、策定できない市町については、兵庫県によるサポートが必要ではないかと考える。

<共同執筆者>村山寧梨・鯉江実莉・皆川晃輝・伊藤祥乃・箕浦瑞月・長谷川浩子・藤田普全・高井仁菜・糸川沙百合・矢野七瀬・有馬優美・吉田龍平・深見啓志・岩佐知寛・伊東里菜・笠中杏紗・松村和寿・岡田実紗・松原亘希・松本峻典・森海都・井上裕太・桶田涼介・池田沙弥

注

(1) 本研究を進めるにあたって、兵庫県内市町の多文化共生担当の方々に、アンケートに回答していただいたこと、ありがとうございました。この場を借りてお礼を申し上げます。また、本研究は、関西学院大学経済学部の上村敏之教授からの指導に加え、兵

庫自治学会の分科会コーディネーターの方からのアドバイスをもとに、適切に進めることができました。感謝いたします。

- (2) 多文化共生の推進に特化した計画・指針の具体例は以下の通りであった。神戸市「神戸市国際交流推進大綱」、姫路市「姫路市国際化推進大綱」、三田市「三田市多文化共生推進基本方針」、淡路市「淡路市人権まちづくり基本計画」、朝来市「朝来市多文化共生の推進」。
- (3) アンケート回答市町による成果指標の具体例は以下の通りであった。外国人住民数、国際交流・国内交流など多様な交流が推進されていると感じる市民の割合、日本語サロン受講者数、外国人日本語教室受講者数、外国人日本語教室指導ボランティア数、国際交流事業のボランティア参加者数、国際・文化センター利用率、国際交流事業参加者数、在住外国人支援等事業数、姉妹都市との行政情報交換数など。