

【論文】

# 地方自治体による外国人への生活支援提供の課題

—社会福祉における分権化の視点から—

門 美由紀\*

**要旨：**地域に暮らす外国人を生活者として位置付けての多文化共生施策には①外国人住民への生活支援と、②外国人住民と日本人住民がともに参加できる地域づくりという側面が必要とされる。それは極めて福祉的な課題であり、施策の展開に当たっては社会福祉における分権化の視点から、広域自治体による間接的条件整備機能と、基礎自治体による直接的援助提供機能および間接的条件整備機能の充実が求められる。埼玉県における多文化共生施策の現状は、①広域自治体としての埼玉県による間接的条件整備機能の進展、②基礎自治体としての市町村における間接的条件整備の先行、③埼玉県の外郭団体による間接的条件整備および、市町村自治体に求められる直接的援助提供の補完を担っていることが明らかになった。市町村は、地域で生活を営む外国人住民にとって最も身近な行政であり、直接的援助提供の充実必要性についてより一層の自覚化と、施策化が求められている。

**Key Words:** 多文化共生施策, 生活支援施策, 間接的条件整備機能, 直接的援助提供機能, 埼玉県

## I. はじめに

1990年の入国管理法改正以降、外国人住民の増加や滞在の長期化に伴い、地方自治体レベルの外国人関連施策はこれまでの国際交流や国際協力を中心とした国際化政策から、多言語での行政情報提供や相談窓口の設置など住民としての外国人向けの取り組み充実へと変化が見られる。加えて総務省が地方自治体に対し2006年に出した、多文化共生プラン策定を促す通達を背景に、近年では地方自治体の政策は多文化共生へと大きくシフトしつつある。多文化共生施策はこれまでの国際交流、国際協力の事業とは異なり、より一層の継続的、多面的な施策の展開を日常的なレベルで必要とする。それは外国人住民への生活支援の充実を必要とする福祉的な施策という側面を有しているために、向かい合い、寄り添って問題解決にあたっていくような直接支援が求められているからである。行政の各窓口においても、外国人を地域住民として位置付けての対応が重要になってくる。

---

2011年9月9日受付／2012年2月18日受理

\*立教大学兼任講師 E-mail: miyukikado@rikkyo.ac.jp

それに加えて、多文化共生施策では外国人住民の地域活動などへの参加の実現、マジョリティ側の日本人社会の変容も目標に位置付けられている。そのために、基礎自治体による環境整備の充実も求められる。基礎自治体である市町村と地域社会を基軸にした地域福祉型の展開がこれからの社会福祉には期待されていると古川は指摘し、「地域社会における人と人とのつながり、関係性を回復させ、再構築することを通じて、多様で複雑な社会的バルネラビリティ問題に対応するとともに、すべての人びとが、自立と共生、そして参加が求められるグローバル社会を生き、みずからと社会の福祉(ウェルビーイング)を実現しようとする主体的で能動的な存在として成長し、発展することを側面から支援すること」が求められるとする(古川 2008:109)。こうした地域福祉型社会福祉実現のための取り組みの一つとして、多文化共生社会実現のための施策を位置づけ、地域住民としての外国人に対する行政サービスの展開、なかでも基礎自治体としての市町村による直接支援と、多文化共生施策を地域で展開していくための広域自治体としての県による関係機関のネットワーキングや協働のあり方について検討が必要とされている。

## II. 課題と研究枠組み

山脇はかつて、日本の多くの自治体において外国人施策の充実や多文化共生の推進への関心は依然弱いと指摘した(山脇 2003)。しかし近年、それらの自治体においても、特定の在留資格、国籍に限らず、結婚、就労、出産、子育てなどを背景に滞在が長期化し、その時々を経済的、社会的状況に応じて定住者、永住者の資格を取得し定住化を志向していくケースが多くみられるようになってきている。ニューカマー外国人の滞在の長期化や定住化、家族形成、また国による多文化共生推進プラン策定の通達などにより、徐々にではあるが住民としての彼らへの関心が高まり、自治体の取り組みにも変化が見られつつある。また一方では少子高齢化の中で、今後の労働力不足という現実を否めないことから、外国人労働力がその不足分を埋める存在として注目されるようになってきている(中本 2009:32-7)。いまだ外国人登録者の少ない自治体においても、今後の外国人住民の増加は決して他人ごとではない。多文化共生施策を地域で具体的に展開するにあたっては、滞在の長期化するかれらを多様なライフサイクルを日本で経験し時には生活課題を抱え、その解決を模索する主体として、共に生活を営む生活者、外国人住民としてみなすことが必要とされる。

本論文は、外国人を地域住民としてみなすのならば、地域における対人レベルでの関係構築のみで良しとするのではなく、制度的な仕組みづくりをも行っていく必要があるとの立場に立つ。そして、日本で生活を営む中でライフサイクルの多様な時期において、生活支援ニーズを抱えることのある存在として、かれらを位置付ける。多文化共生社会の実現にあたっては①外国人住民の多様性への理解に基づく生活支援の充実および、②外国人住民と日本人住民がともに参加する地域づくりが、対等な人間関係の構築において必要とされ、制度的な基盤の構築もそこでは重要な役割を果たす。それは、地域福祉的な課題といえることができる。

その際、地域で暮らす外国人を住民として位置付け、サービス提供の対象とする根拠としては、地方自治法第 10 条「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」および第 10 条の2「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」ことがあげられる(駒井 2006:179-80 など)。

先にあげた山脇は、外国人施策に積極的に取り組んでいる自治体を、①人権型:在日コリアン

施策を中心に外国人施策の体系化を図っている自治体(大阪市, 大阪府), ②統合型: 在日コリアン施策とニューカマー施策の統合を試みながら, 外国人施策の体系化を図っている自治体(川崎市, 神奈川県), ③国際型: ニューカマー施策を中心に外国人施策の体系化を図っている自治体(浜松市, 愛知県)の三つに分けた(山脇 2003). そして, 取り上げたこれらの自治体を例外的な存在とし, 全国の大半の自治体は, 外国人施策の充実や多文化共生の推進への関心が依然弱いと指摘した. 外国人登録者数が 123,137 人(2010 年 12 月末現在)の埼玉県は, 東京都, 愛知県, 大阪府, 神奈川県に次いで 5 番目に位置する(法務省 2011)<sup>1)</sup>. 県内人口1)に対する割合は 1.72%と, その比率は全国平均の 1.67%に近い<sup>2)</sup>. 山脇の三類型からは外れるが, 一定の外国籍人口を有する自治体の一つである. 1993 年における県内の外国人登録者数は 56,180 人で, 人口の 0.85%を占めていた. 5 年後(1998 年)には 69,996 人と 1%を超え, 2004 年には 10 万人台にのった(埼玉県総合政策部国際課 2007:4, ぶぎん地域経済研究所 2008). 2008 年秋のリーマンショック以降もその数は増加を見せている. 北部の上里町, 本庄市, 神川町にはブラジル籍が多く, 隣接する群馬県太田市や大泉町の自動車関連工場などに勤務しているものも多い. 東京都や千葉県と接する東南部には, 中国籍やフィリピン籍を中心に多様な国籍の外国人が生活している. 外国人比率の高い市町村としてはこれらの地域に位置する東南部の蕨市(5.19%), 川口市(4.22%), 戸田市(3.65%), 北部の上里町(3.57%)などがあげられる<sup>3)</sup>. また 2010 年末には永住や定住などの在留資格を持つ者が 64.26%にのぼり, 滞在の長期化や定住化の傾向がうかがえる(法務省 2011)<sup>4)</sup>. 国籍数も 149 カ国にのぼる<sup>5)</sup>. 埼玉県全体として見た場合, 国籍や在留資格, 滞在期間, 家族構成などにおいて多様性を有する外国人住民が, 全体として分散して居住しているように思われるが, 県内を地域ごとに見るならば, それぞれ, 一定の特徴を有していることが以上のデータから窺われる. そのため, 多文化共生政策の推進において, 広域自治体としての県と, 地域ごとに異なる特徴を有する基礎自治体としての市町村とでは, 必要とされる施策の在り方, 求められる役割も異なってくることが考えられる.

そこで本論文では, 埼玉県の外国人施策に関わる文献資料の検討及び関連機関へのインタビューを通して得られた, 地方自治体における多文化共生施策の展開の現状についての情報及び知見を, 外国人への生活支援施策の展開における広域自治体としての県の役割と, 基礎自治体としての市町村の役割という社会福祉における分権化の視点に基づき分析し, 外国人住民への生活支援充実にあたっての課題を明らかにする. それは, 多文化共生の取り組みを始めつつある多くの自治体にも参考になるものと考えられる.

### Ⅲ. 研究の方法

本論文での調査データは, 日本学術振興会科学研究費補助金「移住生活者の生活支援と移民政策における福祉課題の位置づけに関する日韓比較研究」(基盤研究(B), 研究代表 三本松政之 研究課題番号 21330141)の一環として 2010 年度に実施した調査に基づくものであり, 筆者はリサーチアシスタントとして参加しインタビューを行った. 同調査の対象は, 埼玉県国際課職員(2010 年 8 月実施), (財)埼玉県国際交流協会幹部職員(2010 年 11 月実施), 多言語の外国人生活相談窓口設置市町村の担当者(2010 年 12 月から 2011 年 1 月, 相談窓口を受託している NPO のうち 1 団体については 2010 年 8 月に実施)である. 調査の目的は, 埼玉県内市町村の国際化政策実施状況の現状の概要把握と資料収集のための予備的な調査であり, 質問の自由度を確保するために半構造化法により 90 分を目安にインタビューを実施した.

外国人生活相談窓口への調査においては、インタビューガイドをもとに複数の対応者が自由に発話できるよう、①窓口開設経緯、②運営体制、③相談事例、④問題の背景の把握、⑤対応の流れ、⑥ネットワーク、⑦研修体制、⑧窓口の周知という項目を示して行った。1 市町村で複数の相談窓口を設置している場合には、より日常的に相談を展開しており、かつ市町村全体をカバーしている窓口を任意で一つ選んだ。聞き取りの対象は、担当行政職員および、外国語対応を行っている相談員の双方を、行政がNPOなどに相談窓口運営を委託している場合には、NPOの担当者とした。その結果、インタビュー対応者は市町村により1名から5名までと幅が見られた。インタビュー内容については団体ごとに記録をまとめたうえで、上記項目に従いカテゴライズし、一覧表を作成した。

また埼玉県と県内大学との連携による政策研究「外国人児童生徒に着目した多文化共生の社会づくりについて」(2011年度)(埼玉県県民生活部国際課多文化共生・NGO担当、立教大学コミュニティ福祉学部教授三本松政之)で、共同研究者として筆者が行った(財)埼玉県国際交流協会の「日本語を母語としない子どもと保護者の高校進学ガイダンス」及び「外国人総合相談センター埼玉」の担当者へのインタビュー調査の一部を参照している(いずれも2011年8月に実施)。

調査の実施にあたっては、事前に文書及び口頭でインタビューの趣旨について説明を行った。また外国人生活相談窓口への調査においては、本論文では記述しないがインタビューを通して個別事例などもあげられていることから、担当者および相談者のプライバシーの観点から日本社会福祉学会研究倫理指針に則り、市町村名、対応者名については匿名とする。

## IV. 埼玉県の国際化政策

### 1. 国際化政策の展開

本節ではまず、県の国際化政策の展開について概観する。

1997年に策定された『埼玉県長期ビジョン』では、地域の国際化に関わる記述がみられる(埼玉県計画調整課1997)。「第1章 時代の潮流とさいたま 2 時代の潮流 3 国際化の進展」ではまず、渡航者数、外国人登録者数、国際協力NGO数の増加や企業の海外進出など、埼玉県の国際化が進展する中、国際交流から国際協力、外国人の暮らしやすい環境作りとしての生活相談・情報提供など各種施策の充実が必要であると指摘する。そのうえで、「第4章 施策展開の基本方向 6 世界に開かれた交流社会づくり 3 外国人と共に生きる社会づくり」で、施策の基本方向を(1)外国人が暮らしやすい環境づくり、(2)外国人との連携協働による開かれた地域づくり、(3)定住外国人の行政参画の在り方についての研究を進めると、具体的に提示している。

この長期ビジョンに基づき2007年に出された『ゆとりとチャンスの埼玉プラン(埼玉県5か年計画)』では、「第3章 分野別施策 分野別2 人づくり・交流の分野 共に支え合う社会をつくる」において「多文化共生と国際交流・協力の推進」の施策を提示している(埼玉県2007)。具体的には「外国籍県民が地域の構成員として自立して生活できるように支援するとともに県民の国際理解を深め多文化共生を進めます。また、国際的視野を持つ人材や国際社会で通用する人材、国際交流・協力活動を担う人材を育成するとともにNGOなどと連携して様々な分野において国際交流・協力を進めます。」という目標を掲げている。

埼玉県における中長期的計画に基づく具体的な施策の展開は、国レベルでの国際交流・国際協力から多文化共生への施策の重点の変化を背景に、さらなる変化が見られた。総務省が2006年に出した地方自治体への多文化共生プラン策定を促す通達に沿う形で、埼玉県では『埼玉県

多文化共生推進プラン～日本人と外国人が共に進める地域づくりをめざして～』(以下、多文化共生プラン)を2007年に策定した。それ以前にも県レベルでの国際化政策指針は存在したものの、イベント的な国際交流や対外的な国際協力を柱に施策が展開されており、多文化共生はその一部分としての位置づけであった。そこで次に、多文化共生プランにそって県の施策を大きく2期に分けその特徴をまとめる。

#### 1) 国際交流・国際協力施策期(～2007年)

外国籍市民に対するこれまでの取り組み(表1参照)は外国人の暮らしやすい環境づくりに成果をあげてきたとして、多文化共生プランでは一定の評価をしている。そのうえで「近年の外国人住民の増加・定住化傾向に鑑みると、これまでのように外国人住民を単に支援の対象としてとらえるのではなく、地域社会の構成員としてとらえ、より積極的に施策展開を図り、安心・安全で活力ある社会づくりを行っていく必要がある」と今後の課題をまとめている。

#### 2) 多文化共生施策期(2008年～)

多文化共生プランでは、県が今後の目標とする多文化共生社会を「国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め合い、日本人と外国人が協働して地域社会を支える主体として、それぞれの能力を十分に発揮しながら共に生きる、安心・安全で活力ある社会」と定義する。基本的視点として「外国人住民の自覚を促し、自立を支援する」「日本人と外国人が協働して継続的に取り組む」「県全体で連携して進める」という3点をあげる。また、基本的方向として1. コミュニケーション支援(外国人住民の日本語学習を促進するとともに、多言語による情報提供を充実させる)、2. 多文化共生の地域づくり(日本人と外国人の相互理解を深め、協働による地域づくりを進める)、3. 生活支援(外国人住民が安心・安全に自立して生活できるよう支援する)を定めている。そのうえで、22本の施策を提示し(図1)具体的に63にわたる既存事業と今後の取組みを記述している。

表1 2007年までの、外国籍市民に対する県の取組み

多言語による 情報提供・ 相談等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・埼玉県暮らしのガイドの作成・配布(5言語)</li> <li>・県ホームページの多言語化(5言語)</li> <li>・「外国人ヘルプデスク」の設置(8言語)</li> <li>・専門的通訳ボランティア(法務・医療等)の養成・派遣</li> </ul>
教育、労働、住 居、防災等に關 する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人生徒を対象とする高校進学ガイダンスの実施</li> <li>・外国人留学生の就職支援</li> <li>・外国人の住居探しの支援(「外国人住まいサポート店」)</li> <li>・外国人も参加できる防災訓練情報の提供</li> </ul>
日本語学習支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人児童生徒の日本語学習の支援</li> <li>・日本語を指導するNGOの養成</li> <li>・「彩の国さいたま国際交流・協力ネットワーク」による市町村、県国際交流協会、NGOとの連携</li> </ul>
外国人の意見 聴取、日本人に 対する啓発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国籍県民県政モニターの設置</li> <li>・国際理解教育、人権教育の推進</li> <li>・彩の国国際貢献賞の授与</li> </ul>

埼玉県総合政策部国際課2007『埼玉県多文化共生推進プラン～日本人と外国人が共に進める地域づくりをめざして～』をもとに筆者作成。

## 2. 多文化共生における県の役割

広域自治体としての埼玉県の多文化共生に関わる役割については、以上の計画及びインタビューなどに基づき次のように整理することができる。

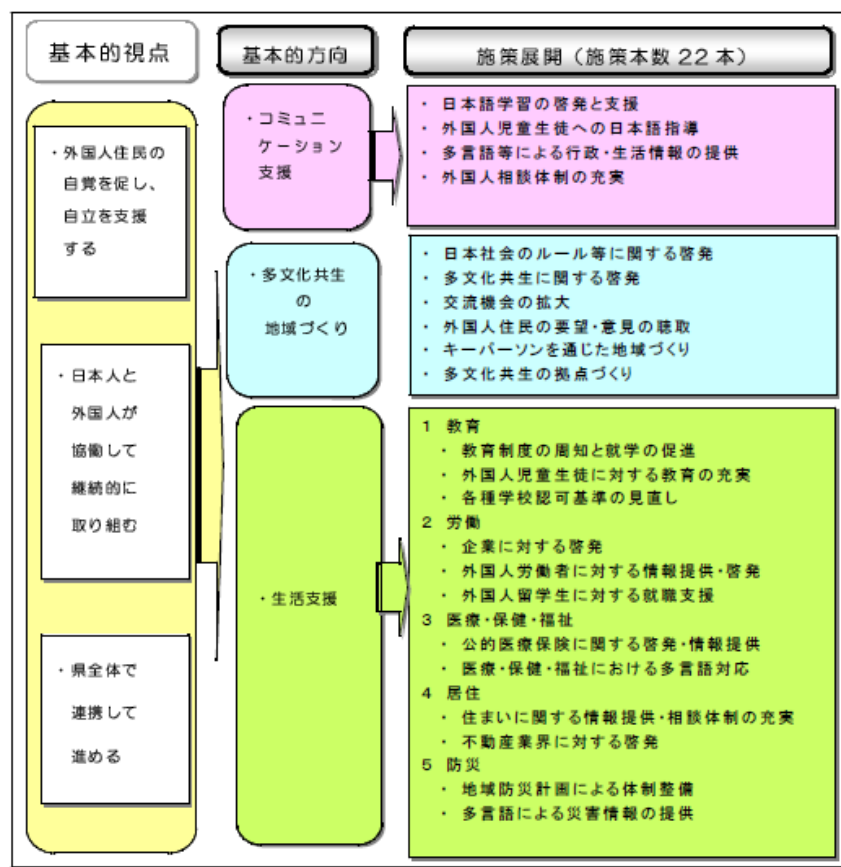
### 1) 庁内・市町村間の連絡・調整

埼玉県県民生活部国際課(以下、県国際課)は、外国人を取り巻く問題について庁内の各部課と連携しながら問題の共有化、解決を図り、多文化共生施策の展開にあたっての方針および方向性を提示しつつ、市町村が具体的な施策を展開するにあたって基盤の整備を進めている。

同時に広域自治体として、県内の基礎自治体である市町村との連携も行う立場にある。具体的には市町村連絡会議を年 3, 4 回地域別、またテーマ別(国際協力, 国際交流, 多文化共生)に行っている。こうした場では多文化共生推進プランなど政策についての説明や自治体やボランティア組織による地域での取り組み事例紹介などを行っている。

### 2) 関連機関のネットワーキング

県国際課が中心となって2008年度より、外国人相談窓口を運営する自治体、NGO、東京入国管理局などを参加団体とする「外国人相談ネットワーク」を立ち上げた。参加団体は徐々に増え、現在29団体<sup>6)</sup>が参加している。年に数回行う研修会では、外国人相談にかかわる問題共有、情報交換などを行っている。例えば2010年11月の研修会では大幅に変更する入国管理制度の変更点



埼玉県総合政策部国際課 2007 : 14

図1 埼玉県多文化共生推進プランの方向性

について講演が行われた。関連機関のネットワーキングに加え、外国人住民への支援にあたっての共通課題について、研修実施を通してネットワーク間での共通認識を構築する役割も、ここでは見られる。

### 3) 地域における多文化共生進展のためのキーパーソンの発掘

同じく2008年度から、地域住民を「多文化共生キーパーソン」として委嘱する取組も始めている。多文化共生の分野で活躍する日本人・外国人に委嘱し、外国人住民と県や市町村などとの橋渡しや地域の多文化共生の推進を目指すものである。具体的には①県や市町村などの行政情報を外国人住民へ伝達、②外国人住民に対し地域の生活ルールなどを伝達、③地域の外国人住民からの生活相談に応じる、④地域の外国人住民からの意見・要望などを県や市町村に伝達、⑤災害時における緊急情報の伝達及び外国人住民の安否確認などの協力といった活動を期待したもとなっている<sup>7)</sup>。多文化共生キーパーソンは、市町村自治体から県に対して地域で活躍している人を紹介する形となっており、国際交流や外国人支援にかかわるボランティア団体の活動従事者などが推薦されている。市町村外国人住民会議に参加している外国人などが多文化共生キーパーソンとなることで、外国人同士の支援の広がりも期待している。現在は県全域で180名(うち外国籍40名ほど)が委嘱されている。活動報告から見える具体的な生活支援事例は、病院への同行、行政制度についての相談対応、就業サポート、日本語教室の紹介など多岐にわたっているという。一方で、多文化共生キーパーソンという存在の、外国人を含む地域住民への周知という課題や、キーパーソンに求められる役割に関する研修の必要性も提起されている。

以上のように県国際課を中心とする広域地自体としての埼玉県による多文化共生の取り組みは、基礎自治体やNPO、地域などを対象とした連絡調整、ネットワーキング、情報共有、研修実施などといった具体的な形で徐々に進められつつある。

## V. 市町村の国際化施策

### 1. 市町村の外国人住民に対する施策の現状

次に、市町村における国際化政策のうち、地域で生活を営む外国人住民に対する外国人施策について、『平成22年度 埼玉縣市町村国際施策実施状況調査』を参照しつつ整理を行う(埼玉県県民生活部国際課2011)。(表2)。

埼玉県内の全64市町村で、国際交流・国際協力・多文化共生にかかわる施策について総合計画などで触れているのは50市町村になる。また、国際交流にかかわる基本計画は6市町村が、多文化共生に係る計画は6市町村(加えて5市町村が検討中)と、多文化共生の取り組みについての計画化、具体化はこれからといった状況にある。

国際課など専門担当組織を持つと回答しているのは5市町村<sup>8)</sup>にとどまる。また、必ずしも多文化共生を中心に位置付けているわけではないことが、名称より推察される。残りの多くの基礎自治体においても、国際施策を担当するのは生活課、総務課、秘書課、総合政策課、自治振興課など、市町村によってさまざまである。

「言葉の壁」への対応は、各市町村で外国人登録者数の多い国の言語をある程度反映させつつ、外国語広報として行政生活情報(34市町村)や医療機関情報(14市町村)を提供している。広報を作成しただけでは必要な情報が当事者に届くとは限らないことから、外国人登録者に対し

窓口で多言語の資料を配布したり(45 市町村)、ボランティアが行っている日本語教室についての情報を提供したり(39 市町村)している市町村もある。

また、情報を必要とする当事者に直接届ける機会としてオリエンテーションの開催(3 市町村)や、外国語などで相談できる窓口を設置(14 市町村)している市町村が見られる。

外国人比率が全国平均(1.67%)より高いのは17 市町村<sup>9)</sup>であるが、地域での多文化共生を主眼に置いた施策の展開は、外国人登録者の数や比率を反映しているわけではない。外国人登録者数の多い所や比率が高い所であっても、必ずしも積極的に施策が行われていないケースも見られる。これは、市町村の予算規模や施策の優先順位の問題、当事者のニーズの潜在化、一時的滞在者や交流の相手としての外国人という位置づけがいまだに優勢であることなどが一因として考えられる。

このように市町村の外国人施策の展開は、現時点では間接的な支援に重点が置かれている。しかし外国人は、居住する市町村で外国人登録を行い、税金を納め、必要に応じて行政サービスを利用することとなる。市町村は生活者としての外国人住民にとって最も身近な行政窓口であり、外国人住民が生活支援を必要としたときには市町村に支援を求めることが考えられる。そこで次節では、基礎自治体による生活支援の事例として多言語による外国人生活相談窓口の取り組みをあげる。

## 2. 市町村の外国人生活相談窓口による支援

埼玉県内で、日本語だけではなく多言語で対応する外国人生活相談窓口を開設しているのは14 市町村中 11 市町村であり、各市町村の外国人登録者数は 1.04%から 4.22%とさまざまである。各相談窓口の開設年は、入国管理法の改正が行われた 1990 年以降となっており、1990 年代前半に2市町村、2000 年代前半に 5 市町村、2000 年代後半に3市町村となっている(不明 1 市町村)。NPO が事業受託を行っているケースが2つあり(1 団体は 3 市町から受託)、比較的多数の言語での対応を行っている。これは団体として通訳・翻訳ボランティアを広く登録していることなどが背景にある。同様に、2010 年度から相談支援を開始した A 市でも、国際交流協会の通訳ボランティアとの協働という形をとっているため、特定の言語に限らない対応を行っている。その他の市町村については、各市町村で登録者数の多い言語を中心に 2, 3 言語を選択し、有期契約で相談員を雇用し、契約更新を行っている。英語担当者は、共通言語としての英語という位置づけにより、多様な国、言語圏の相談者に対応することが求められている。設置していない言語圏の

表 2 外国人住民の生活にかかわる取り組みの実施状況（埼玉県内 64 市町村自治体）

項目	国際交流基本計画	総合振興計画等	多文化共生に係る計画	確保対策			外国人安全 要保護者	国籍条項撤廃難種	国際交流員、外国人相談員	国際交流協会	外国語広報				外国人登録者への対応			ボランティア登録 窓口の連携	生活相談窓口の設置	日本語講座	多文化共生の啓発		NPO・NGOとの連携	国際関連事業	国際理解教育
				予防	応急						行政生活情報	医療機関情報	健康カレンダー	こみの出し方	窓口配布資料	日本語教室情報	オリエンテーション				住民向け	企業向け			
実施	8	90	8	48	45	10	35	13	27	34	14	5	39	45	39	3	31	42	14	48	23	2	23	28	51
検討中		2	5	3	3	19																			

埼玉県県民生活部国際課 2011 : 4-9 を参考に作成。



相談者に対しては、やさしい日本語で対応を行ったり、スペイン語話者の相談に比較的言語の近いポルトガル語担当者が対応するなど、臨機応変に対応を行っているケースが多くみられた。相談内容は、その時々の経済・社会的状況により変化が見られる。2008年秋のリーマンショックを背景に、2009年度には雇用や生活保護等、失業にかかわる相談が各市町村で多くみられた。2010年度には2009年に改正された入国管理法に関する問い合わせや、それに関連して在留資格の相談が多くみられるようになっている。市町村の相談窓口では比較的単発の相談が多く、多くても2、3回の来訪での対応が多い。

相談対応の特徴としては、いずれも、まずは相手の母語で話を聴くという、カウンセリング的な側面が重視されていることが多い。また、制度的な相談については行政窓口と同行して通訳的な役割を担うケースが多くみられた。NPOが受託しているケースでは、相談の場としてだけでなく情報センターとしての役割を担っている。基本的には電話、対面による相談対応であるが、相談員がボランティアな形で学校や裁判所、病院への同行を行っているケースもある。これは行政の役割を超えたものとして捉えられることも多く、どこまで対応するか、各相談窓口、相談員によって見解が分かれ、個々人の葛藤も見られた。NPOが受託している場合に特徴的なのが、行政の相談窓口における対応の枠とは別に、行政以外の機関(学校、裁判所など)への同行支援を、NPO独自の事業および活動としてボランティアな形で実施しやすい点である。また、市町村に設置されている国際交流協会に登録している通訳ボランティアなどとの連携によって、相談窓口では対応しきれない、当事者のニーズへの対応がなされているケースも見られた。

外国人生活相談窓口では、基本的にはその市内に在住・在学・在勤の者が対象となっている。場合によっては相談窓口が設けられていない隣市町村からの相談を受けることもあるが決して積極的に対応している状況にはない。そのため、外国人が生活ニーズを解消するにあたっての、行政サービスへのアクセス容易性には、市町村の多言語による多言語相談窓口設置の有無による格差が存在している。一方、市町村が相談事業を委託しているNPOでは、受託市町村以外の近隣市町村の住民からの相談にも、ボランティアな形で対応している状況がみられた。

専門相談については、1市が月に1回ずつ法律相談と在留資格関係相談を予約制で受け付け、通訳を手配している。決して件数は多くないが、常に一定程度のニーズがあるという。しかし、効率性や採算性の観点から一つの市町村が専門相談を単独で行うことの困難さがうかがえた。

以上より、多言語による市町村の外国人生活相談窓口では、日本で暮らす外国人住民がぶつかることが多いといわれる言葉の壁、心の壁、制度利用の壁に対し、相談員が母語で話を聞くことによって心理的安心、安定を与え、利用可能な行政サービスへと媒介し、場合によっては同行して通訳サポートも行うなどして対応している。基礎自治体における外国人住民への生活支援の充実にあたって外国人生活相談窓口は、市民としての外国人住民の顔が見える、またニーズが見える窓口として重要な役割を担っていることがうかがえる。

## VI. (財) 埼玉県国際交流協会の事業展開

### 1. 市町村による生活支援の代替

市町村の外国人生活相談窓口では対応できない言語や専門相談、相談窓口を開設していない日時、相談窓口を設置していない市町村などからの相談ニーズなどに対応する形で、県の外郭団体が設置している多言語相談窓口が重要な役割を担っている。県の外郭団体である(財)埼玉県国際交流協会(以下、県協会)は、県民レベルでの国際交流の促進を目的に1987年に財団

法人化された<sup>10)</sup>。埼玉県国際化政策の多文化共生への転換に伴い、外国人住民向けの事業を多様に展開している。2010年度の事業計画<sup>11)</sup>では、1. 在住外国人支援、2. 県民の国際理解の促進、3. それらの活動を支える NGO・ボランティアへの支援を政策課題に、具体的な公益事業を計画している。近年県協会が力を入れているのは、多文化共生施策に関わる在住外国人支援である。

2006年度に設置した外国人住民の生活相談に対応する外国人ヘルプデスクは、3年間で相談件数が1.7倍となった。2007年に策定された多文化共生プランに基づき、相談支援体制を拡充する形で外国人総合相談センター（以下、県相談センターとする）を設置し、ワンストップサービスとしての機能を充実させた。月曜から金曜まで8言語での電話相談、対面での相談対応、情報提供を実施している。また入国管理制度、労働問題、法律相談については、予約制により通訳をつけて、専門家との対面相談をおこなっている。当事者の相談に直接対応するだけでなく、通訳のいない市町村窓口から通訳や相談対応の依頼もみられる。地域で活動する外国人支援 NPO なども、マンパワーが限られていることから継続的な支援が必要なケースを自身の NPO で対応し、単発の相談などについては総合相談センターに電話をするようにつなげるケースがみられる。2010年度の相談項目別割合（カッコ内は 2009 年度）は、仕事・労働 12.4%（21.1%）、医療・福祉・年金 8.6%（15.3%）、在留資格・帰化 44.6%（15.2%）と、リーマンショックによる失業などの影響により仕事・労働についての相談が多かった 2009 年度に比べ、入国管理法改正にかかわる在留資格についての相談増加がみられる<sup>12)</sup>。

以上より県協会は、市町村の多文化共生施策の過渡的状況を支え、その役割を補完し、時には先導する役割を担っているという特徴がみられる。

## 2. 外国人住民の生活支援環境の整備事例

次に、県の外郭団体による外国人住民への生活支援事例として、県協会による外国につながる子どもの高校進学ガイダンス事業をあげる<sup>13)</sup>。

2002 年ごろから、成人対象の地域の日本語ボランティア教室では、地域の外国につながる子どもたちが抱える問題への意識の高まりがみられるようになっていた。2003 年にボランティアの有志らで開催された高校進学を目指す外国につながる若者のための高校進学ガイダンスを受ける形で、県協会は 2004 年に予算を計上し、埼玉県、県協会、市町村、市町村国際交流協会、NGO 参加団体からなる「彩の国さいたま国際交流・協力ネットワーク」に呼びかけ、3 か所で「日本語を母語としない子どもと保護者の高校進学ガイダンス」を行った。しかし 1 回の説明会を行っただけで外国につながる子どもたちの進学が容易になるわけではないというボランティアらの気づきに呼応する形で、各地域でボランタリーな日本語・学習支援団体の設立実現を後押しした。具体的には、会場確保や教材入手などにあたっての初期費用を県協会が負担するなどし、東西南北それぞれの地域で各一団体ずつが活動を開始した。それ以前から支援活動を行っていた西部地域での 2 団体を含め、現在、県協会のウェブサイトには「日本語を母語としない児童生徒のための日本語教室」として 19 団体が紹介されている。来日間もない子どもたちが高校進学を実現するには、日本語、日本語での教科学習、日本の教育制度についての知識、教育にかかる費用の用意、文化的背景も一要因とする両親との進学についての考え方の違いなど、多様な課題を一つ一つクリアしていく必要がある。そのための情報を得て、サポートしてくれる人や団体へとつなげていく場として、高校進学ガイダンスは大切な場となっており、また一方で、ボランティアや中学校、高等学校、教育委員会、県の奨学金担当窓口など、多様な関係機関のネットワークが構築されていく場ともなっている。県協会は中間支援組織として、外国人住民の生活支援充実にあたっての環境づ

くりを担っている。

## Ⅶ. 考察

ここまで、多文化共生社会の実現にあたって地方自治体に求められる、住民としての外国人への生活支援の施策の展開状況について、埼玉県の実態を事例として見てきた。そこで次に、住民としての外国人に対する埼玉県での生活支援の方策について、社会福祉における分権化の視点に立ち、直接的援助提供機能と間接的条件整備機能に分けて分析を行い、多文化共生社会の実現を目指すにあたっての課題を提起する。

2000年に、国と自治体の役割の見直しを目的とする「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、地方分権一括法)が施行されたが、日本では1980年代以降の福祉改革に伴い、社会福祉の分権化が他の行政領域よりも早く進められてきた。政府の役割転換において古川は、市町村の役割として直接的援助提供機能と間接的条件整備機能が、都道府県の役割として間接的条件整備機能が必要とされるとまとめている(古川 2006:187-8)。社会福祉は市民の生活の擁護と保障のためのインフラストラクチャーかつ、最後のセーフティネットであり、市町村には「櫛の歯的、縦割りのな施策を関連づけ、その隙間をうめる施策をみずから創設し、実施するなど、積極的計画的に地域住民の自立生活の支援、向上に努める」コミュニティオペイマム(地域社会最適水準)の実現が求められるとする(古川 2006:190)。一方都道府県には、国に対して都道府県の多様性、個別性を主張すると同時に、都道府県の内部において市町村間の多様性、個別性の尊重と市町村間の格差是正、一定水準の維持が求められることから、そのためのガイドラインの設定や施設の適切な配置、マンパワー確保の方策などリージョナルミニマム(広域社会最低限)の実現が求められるという(古川 2006:191)。こうした視点に沿うならば、在留資格、滞在目的の多様な外国人住民が分散して居住する地域において、生活者としての外国人住民への対応は、まず何よりも基礎自治体としての市町村が直接的対応を、間接的条件整備については都道府県がその役割を充実させていくことが求められる。

上記の視点から分析するならば、埼玉県における生活者としての外国人に対する多文化共生施策の現状は、①広域自治体としての埼玉県による間接的条件整備機能の進展:基礎自治体、NPO、地域などを対象とした連絡調整、ネットワークング、情報共有、研修実施など多文化共生を目指す間接的条件整備が徐々に進められつつあること、②基礎自治体としての市町村における間接的条件整備の先行:県内市町村においては、直接的援助提供に当たる外国人生活相談窓口などの設置、通訳ボランティアの登録などを行っているところもあるが、現時点では多言語情報の整備など間接的条件整備に重点が置かれていること、③広域自治体としての埼玉県の外郭団体による間接的条件整備および市町村自治体に求められる直接的援助提供の補完:県国際交流協会は、市町村の施策の過渡的状況を支え、その役割を補完する直接的援助提供機能と、ネットワークング、媒介調整、場や資源の提供といった間接的条件整備機能を担っていることに整理できる。

市町村では、国際交流、国際協力から外国人住民の生活支援へと、施策は徐々に方向転換しつつある。しかし、直接的援助提供の整備には遅れが見られる。具体的には外国人登録者へのオリエンテーション開催や登録ボランティアによる通訳サービス、多言語による生活相談対応の実施、日本語講座の開催などがみられた。現在、埼玉県内の市町村自治体で多言語による外国人相談窓口を開設しているのは11市町村、うち毎日の実施は2か所のみであった。また、NPOによ

る受託ケース以外では人的資源や予算の関係などから多くても4ヶ国語程度の対応となっており、多言語対応には限界があった。こうした市町村の現状をカバーする形で、県国際交流協会が運営する県相談センターは、当事者からの相談に対応するだけでなく、市町村窓口からの通訳対応や相談依頼も積極的に受けていた。

その背景には、これまでの国際交流、国際協力の流れに多文化共生政策が位置付けられていることから、日本で生活する外国人住民をどうしても外国人労働者、一時的滞在者としてとらえがちとなること、また3F(Food, Fashion, Festival)と俗に言われる文化交流や、単発的な講座やイベントの開催がまだまだ多く、日常的な住民同士の関係の構築にまで進むに至らない状況が見られる。滞在が比較的短期の場合は、日本滞在中に大きな問題が生じなければ、交流を通しての日本の知り合いづくりといったレベルでも、万一の場合の安心材料としては十分な精神的支えになったかもしれない。しかし、滞在が長期化しライフサイクルの多様な場面を日本で経験するようになってきている現在の外国人住民は、多様な生活課題を日本で経験していく可能性が高い。そのためライフサイクルの各段階において発生が予想される生活支援ニーズに対し、円滑に対応できるような施策が求められている。そうした間接的条件整備としての生活支援の事例として、県の国際交流協会による高校進学ガイダンスや外国につながる子どもの日本語・学習支援教室設立サポートをあげた。

多文化共生の実現を目指すにあたって、広域自治体としての県には間接的条件整備としてのネットワーキングの内実のより一層の充実が求められる。県の外郭団体としての国際交流協会には、今後も中間支援組織として市町村全体の国際化施策の展開を踏まえつつ、新たな課題についての間接的条件整備及び、市町村の補完としての直接的援助提供が期待される。基礎自治体としての市町村は、外国人住民が地域で生活を営むなかで最も身近な行政であり、直接的援助提供の必要性についてより一層の自覚化と、施策の具体化が求められている。市町村による直接的援助提供の充実にあたっては、市町村が部課内に設置したり、市町村から独立して活動展開をしている市町村国際交流協会にもまた、交流から共生への取り組みの転換に基づき今後より一層、生活支援にかかわる事業展開が期待される。

## VIII. おわりに

本論文は、住民としての外国人に対する地方自治体による生活支援の方策を整理し、社会福祉における分権化の視点に立ち直接的援助提供機能と間接的条件整備機能に分けて分析を行い、多文化共生社会の実現を目指すにあたっての課題を提起した。

ところで、外国人を生活者として位置づけ支援していく多文化共生の営みは、かれらが実際に居住し生活を営む地域レベルにおいては、民間セクターが中心となって先駆的な役割を担い、多様に活動展開してきた。日本で生活を営む中で生じる生活課題について、外国人住民は自助努力や親族、同国人のネットワークを活用して解決する傾向にあるが、自助努力には限界がある。生活課題の解決に必要とされる制度利用にあたって、言葉の壁を背景に情報や知識が不足している場合などがある。そうした中、1990年代半ばごろから増加してきた地域での日本語教室や外国人支援団体が、日常的な関わりの中で生活にかかわる悩みを聞き、アドバイスを行ったり、必要に応じて行政窓口などに同行するという実践を行ってきた。外国人が日本で生活を送る中で生じる困難に対し、かれらを生活者として位置づけ、ともに地域に暮らす住民として寄り添い、その生活に密着する形で長期的、継続的な支援、エンパワメントの営みを展開しているこうした団体は、

日本語教室や外国人支援団体等、埼玉県にも多数存在している。高校進学ガイダンスも元は、ボランティアな営みから生まれたものであった。ボランティア組織は、異質性を架橋するインターフェースとして、地域におけるソーシャルネットワークを構築し、外国人の生活を支える先導的な役割を担っている。一方で、外国人住民の生活支援ニーズの解決には、ボランティアな支援だけでは根本的な解決に至らないこともある。

本研究の課題に関わる実証研究の蓄積は少なく、本研究においても調査対象地とした埼玉県の実態把握は緒についたところである。地方自治体による外国人への生活支援提供の課題についての分析データは、サービス提供主体としての地方自治体もしくはサービス提供を受託している NPO へのインタビューに基づいたものとなっており、そこに本研究の限界がある。今後は、民間セクターおよび当事者である外国人住民などへの調査を行っていきたいと考える。そのうえで、政府セクターとしての広域自治体及び基礎自治体と、民間セクターとしてのボランティア組織の双方を視野に入れ、地域における外国人住民への包括的な生活支援充実にあたってのそれぞれの役割の明確化と協働のあり方について検討を進めていきたい。

#### 注

- 1) 法務省(2011b). 表番号10-99-03「都道府県別国籍(出身地)別外国人登録者」
- 2) 法務省(2011a).
- 3) 埼玉県県民生活部国際課調べ 2010年12月末.
- 4) 法務省(2011b). 表番号10-99-04-0「都道府県別在留資格(在留目的)別外国人登録者(総数)」より門が計算.
- 5) 法務省(2011b). 表番号10-99-03「都道府県別国籍(出身地)別外国人登録者」より門が計算.
- 6) 外国人生活相談窓口を運営する自治体(11市町村), NGO(6団体), 団体(4), 国等(6)など.  
(2010年11月現在. 外国人相談窓口ネットワーク研修での配布資料より)
- 7) 2011年8月埼玉県県民生活部国際課提供資料より.
- 8) さいたま市(国際課国際係), 川越市(文化振興課国際交流担当), 熊谷市(広報公聴課都市交流係), 川口市(かわぐち市民パートナーステーション国際化担当), 越谷市(秘書課秘書担当・国際交流グループ).
- 9) 埼玉県県民生活部国際課調べ 2010年12月末.
- 10) (財)埼玉県国際交流協会に行った2010年11月のインタビューより.
- 11) (財)埼玉県国際交流協会ウェブサイトの2010年度事業計画を参照した.  
<http://www.sia1.jp/about/jigyuu22.html> (閲覧日2011年2月21日)
- 12) (財)埼玉県国際交流協会提供資料「外国人総合相談センター埼玉の実績(2011年3月末現在実績)」より.
- 13) 2011年8月 (財)埼玉県国際交流協会インタビューより.

#### 引用文献

- ぶぎん地域経済研究所(2008)「調査レポート 埼玉県内における外国人定住者の現状と多文化共生社会の課題」『ぶぎんレポート』No.112, 21-25.  
<http://www.bugin-eri.co.jp/doc/r080603.pdf>(閲覧日 2011年9月5日)
- 古川孝順(2006)『社会福祉原論[第2版]』誠信書房.
- 古川孝順(2008)『社会福祉研究の新地平』有斐閣.
- 法務省(2011a)『平成22年末現在における外国人登録者統計について』  
<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukantourokusyatoukei110603.html>(閲覧日 2011年9月5日)
- 法務省(2011b)「登録外国人統計 統計表 2010」  
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001074828>(閲覧日 2011年9月5日)

- 駒井洋(2006)『グローバル化時代の日本型多文化共生社会』明石書店.
- 中本博皓(2009)「人口減少社会と移民(外国人労働者)受け入れ」川村・近藤・中本編『移民政  
策へのアプローチ ライフサイクルと多文化共生』明石書店, 28-39.
- 埼玉県(2007)『ゆとりとチャンスの埼玉プラン(埼玉県5か年計画)』.  
<http://www.pref.saitama.lg.jp/site/yutori-chance/> (閲覧日 2011年2月21日)
- 埼玉県計画調整課(1997)『埼玉県長期ビジョン 環境優先 生活重視ー21世紀の豊かな彩の国  
づくり』. <http://www.pref.saitama.lg.jp/page/chouki-vision.html#sec46> (閲覧日2011年2月21  
日)
- 埼玉県県民生活部国際課(2011)『平成22年度 埼玉縣市町村国際施策実施状況調査』.
- 埼玉県総合政策部国際課(2007)『埼玉県多文化共生推進プラン～日本人と外国人が共に進め  
る地域づくりをめざして～』. <http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/363348.pdf>  
(閲覧日 2011年2月21日)
- 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～』. [http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota\\_b5.pdf](http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf)(閲覧日 2011年2月21日)
- 山脇啓造(2003)『地方自治体の外国人施策に関する批判的考察』明治大学社会科学研究所.  
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~yamawaki/etc/jichitai.pdf>(閲覧日2011年2月21日)

# Issues for Providing Livelihood Supports to Foreign Residents by Local Governments

-From the Viewpoint of Decentralization of Social Welfare-

Miyuki KADO

In multicultural symbiotic measures, there are two sides such as "livelihood support to foreign residents" and "community building in which foreign residents and Japanese residents can both participate". They can be extremely understood as a welfare problem. From the viewpoint of decentralization of social welfare, they need to improve the role of indirectly improving multicultural symbiotic infrastructure by upper tier and the role of direct aid and indirectly improving multicultural symbiotic infrastructure by lower tiers. Multicultural symbiotic measures at Saitama prefecture are: a) the development of role of indirectly improving multicultural symbiotic infrastructure by Saitama prefecture as upper tier, b) the precedence of role of indirectly improving multicultural symbiotic infrastructure by lower tiers, c) the offer of indirectly improving multicultural symbiotic infrastructure and supplement of lower tiers direct aid by the affiliated organization of Saitama prefecture. Lower tiers are the closest governments for foreign residents, so they need to improve the role of direct aid.

Key Words: Multicultural symbiotic measures, Livelihood support measures,  
Role of indirectly improving multicultural symbiotic infrastructure,  
Role of direct aid, Saitama prefecture.