

## 本書をお読みいただくにあたって

本書は2001年5月から計3回、浜松で開催された「多文化セミナリオ東海」(日本財団主催、計6日間)の本プログラムと、11月に同じく浜松で開催された同成果発表会「そだてよう!私たちの多文化共生社会」(日本財団・(特活)浜松NPOネットワークセンター主催)でのプレゼンテーションとシンポジウムをもとに、「多文化セミナリオ東海」へ参加されなかった方々にも活用していただけるよう、新たに制作したものです。

本書は次のような場面を想定して作成しています。

- 1) 外国人支援NPO・ボランティア団体のスタッフ研修  
2~3年の実績を持つ中堅のスタッフ研修に最適です。  
日常の活動で直面する課題を想定してご活用下さい。
- 2) 大学や高等、社会教育等での行動演習  
具体的な地域の問題をテーマにすることで、机上の空論になりがちなボランティア論やNPOの行動演習に深みがまします。
- 3) 自治体やNPO支援センターでの「NPOマネジメント」セミナー  
NPO全般への支援の時代は終わったのではないのでしょうか。個別具体のテーマに焦点を絞ったマネジメントクラスの育成のモデルとして、本書をご活用下さい。

本書の構成は以下の通りです。活用される場面によって、必要な部分を選択してご利用下さい。第1章では、日本で暮らす外国人の増加とNPOによる取り組みの傾向と今後の課題について整理しています。すでに別の研修機会などを通して学習済みの場合は第2章からお読みいただいてもけっこうかと思います。

第2章では、見開き1ページごとにプログラム内容をまとめています。ワークシートや巻末の資料をご利用の上、90分程度で取り組んでいただけるようになっています。

第3章は、本プログラムを経た参加者による、具体的な事業提案を紹介していますので、第2章をテキストとして研修に取り組みられた場合の到達目標としてご参照ください。また、在住外国人の課題は年々変化しますので、新しい課題への問題提起となったシンポジウム(11月開催)の抄録を第3章の後半に、NPOと自治体との協働を中心とした最新の動向と今後への期待を第4章に、それぞれまとめ、補足としています。

本書をご活用いただいたの感想や、地域での取り組みについての提案、ご報告などございましたら、日本財団ボランティア支援部までご連絡下さい。連絡先は巻末にあります。

## 第1章

### 多文化共生社会の到来と私たちの役割

本文は、2001年11月9日に開催された「多文化セミナー東海・成果発表会 そだてよう！わたしたちの多文化共生社会」で発表された「プレビュー 多文化共生の進行と求められる施策について」のテーブル起し原稿に加筆したものです。

この10年間で、日本で暮らす外国人はどんな構成になっているのか、NPOへの注目が集まっているのはなぜか、といった基礎の部分について解説しています。

写真：第1回セミナーの参加者



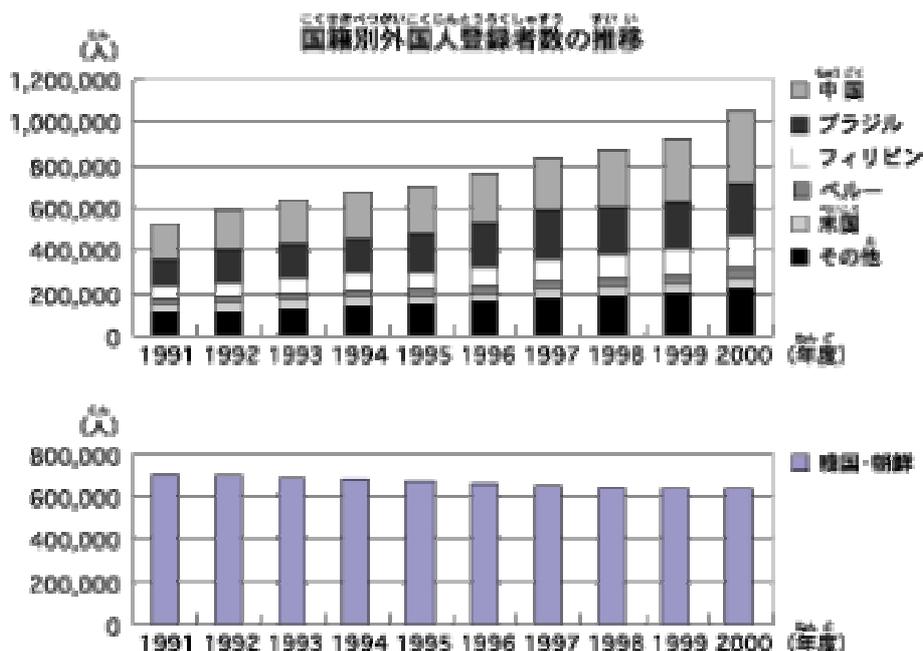
## 地域社会の新しい胎動

21世紀最初の年に、「多文化共生」をテーマに「NPO」が共生へのシナリオを提案することの意味をまとめておきたいと思います。それは、この10年間に私たちの地域に起こっている新しい動き、「地域社会の多様化・多文化化」と「市民社会の構築」という2つの胎動です。

まず、「地域社会の多様化・多文化化」についてみてみましょう。今、日本で暮らす外国人の方が急増しています。新聞やテレビでよく紹介されていますので、なんとなく、そうなんだろうなあという印象をお持ちの方が多いかと思いますが、実際はどのくらい増えているのでしょうか。

89年～98年までの10年間に、新しく日本にやってきて暮らすことになった人達は、外国人登録をしている人だけで3倍になっています。これは90年に「日系人受け入れ」の法務省通達があって、中南米からの日系人の来日が増えたためですが、その他の地域からも来日者は増え続けていまして、1990年代の10年間で見ても、韓国・朝鮮以外の国籍をもって、日本で外国人登録をしている人の数は2倍になっています。(図表1)外国人登録というのは、日本で90日以上滞在する人に義務づけられている制度ですので、この数字には観光客や一時滞在者は含まれていません。さらに、外国人登録をしないまま日本で暮らしている人も25万人以上いるといわれています。韓国・朝鮮籍の人も含めると、約200万人の人々が、日本以外の国籍をもって、日本に生活の本拠をおいて暮らしているということになります。「新しくやってきた外国人」のことを「ニューカマー」と呼ぶことがあります。本書でも、この表現を使うこととします。ニューカマーの大きな傾向として、「定住化」と「多様化」が見られるようになりました。後ほど詳しく触れますが、10年前までは、一時的な滞在者と思われてきた外国人が、いまでは日本での定住、さらには永住を指向しているということ、そしてその構成も、かつての「英語のできる留学生」という一般的なイメージとは異なり、アジアのみでなく、ブラジルやペルーといったさまざまな国から、年齢もライフスタイルもさまざまな人たちが来日し、すっかり多様化しています。

図表 1



多民族・多文化社会というのはアメリカやヨーロッパの話だと思ってきた日本人も、すでに地域社会が変貌していることを自覚しなければならなくなったというのが、この10年間の変化の1つ目です。

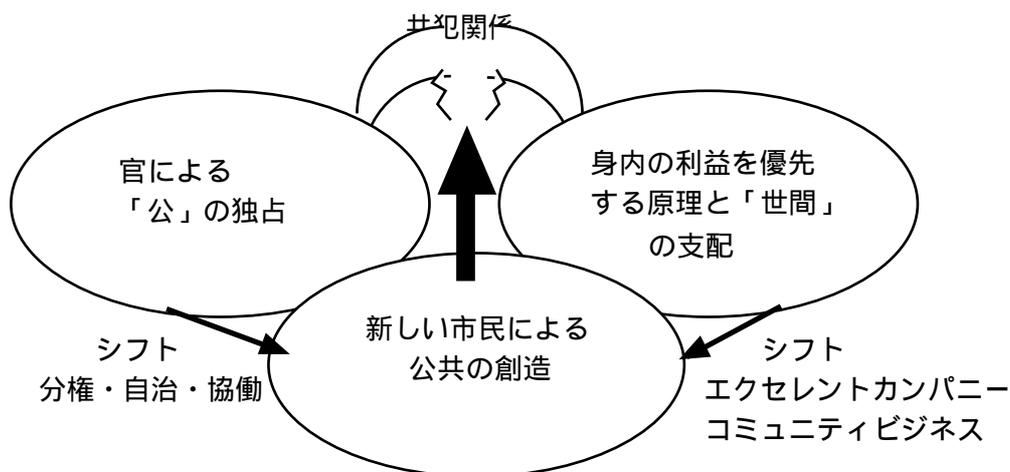
もう一つの動きは、NPO/NGO（民間非営利組織）の取り組みがこれまでも増して重要になったということです。とりわけ1995年の阪神・淡路大震災以降、ボランティアによる活躍に注目が集まり、1998年にはこうした市民活動に法人格を与えて責任の所在を明らかにし、契約行為などをスムーズにさせることでよりいっそうの役割を担ってもらおうという主旨で「特定非営利活動促進法」（NPO法）も制定されました。

阪神大震災で私たちは、地域社会に様々なニーズがあることを知りました。けれども、これに対応する担い手が不足していた。多様なニーズには自治体だけですべて対応することはできないのです。それぞれのニーズに特化して、専門性を深めて活動しているNPOがきめ細かな対応をしていくことが大事で、そうした団体が自治体と協働で多様なニーズに取り組んでいくことが、地域に安心と安全を生み出すのではないかと考えられるようになりました。NPO法の施行を前に、当時の経済企画庁は全国にどのくらいのNPOが存在しているかを調査し、その数を約8万と推測しています。2002年4月現在、NPOの法人格をもって活動している団体は6000を越えています。

これまでは地域の公共的課題は自治体をはじめとする「行政」がすべての責任を持つという考えから、いわば「独占」してきました。税を集めてあまねく平等に分配する行政の手法は、地域のニーズが一様であるとすれば効率よく機能するのですが、実際には少数者のニーズにはうまく機能しません。さらに、行政による公共の独占は、特定の業者や業界との癒着の構造も生み出してしまい、既得権にしがみついたあまり、新しいテーマにはなかなか予算が配分されずたなざらしになってしまいます。この硬直した地域社会の構造を変えるのが、NPOというシステムではないかといわれています。（図2）

いま、私たちが立っている21世紀の初めのこの時期は、こうした2つの胎動によって、日本の地域社会のあり方を根本から変わっていくターニングポイントといえましょう。

図表2 新しい市民による公共の概念図



（出典：「NPO/NGOが開く新しい市民社会」加藤哲夫  
『ボランティア国際年と人権・部落解放臨時号』2001年4月・解放出版社）

## 例外から原則へ

さて、日本で暮らす外国人の新しい動きについて、もう少し詳しくまとめておきましょう。先程外国人の方が増えている中で「定住化」と「多様化」の傾向があることを話しましたが、この2つについてです。

「定住化」の傾向は、1つは「日系人」としての受け入れによるものです。日本人の3世とその家族を就労制限のない「定住者」として受け容れることを政府がきめましたので、ブラジルやペルー、そして中国からの来日者が90年代に急増したのですが、「日系人」であることは年月が経っても変化しませんので、今後も1年又は3年ごとの更新をすれば、ずっと日本に暮らし続けることができる人々を、日本政府が招いた、ということになります。また、国際結婚の増加という流れも見逃せません。年間3万組が、日本国籍と外国籍の間で婚姻の届けをしています。いまは日本でも3組に1組は離婚する時代ですから、国勢結婚の増加が定住化と結びつくとは限らないかもしれませんが、留学や研修といった期間を限定された在留資格での滞在とは、性格がちがいます。さらに、日系人世帯や国際結婚世帯での出産、家族呼び呼び寄せによる人口増加も見られます。(図3)

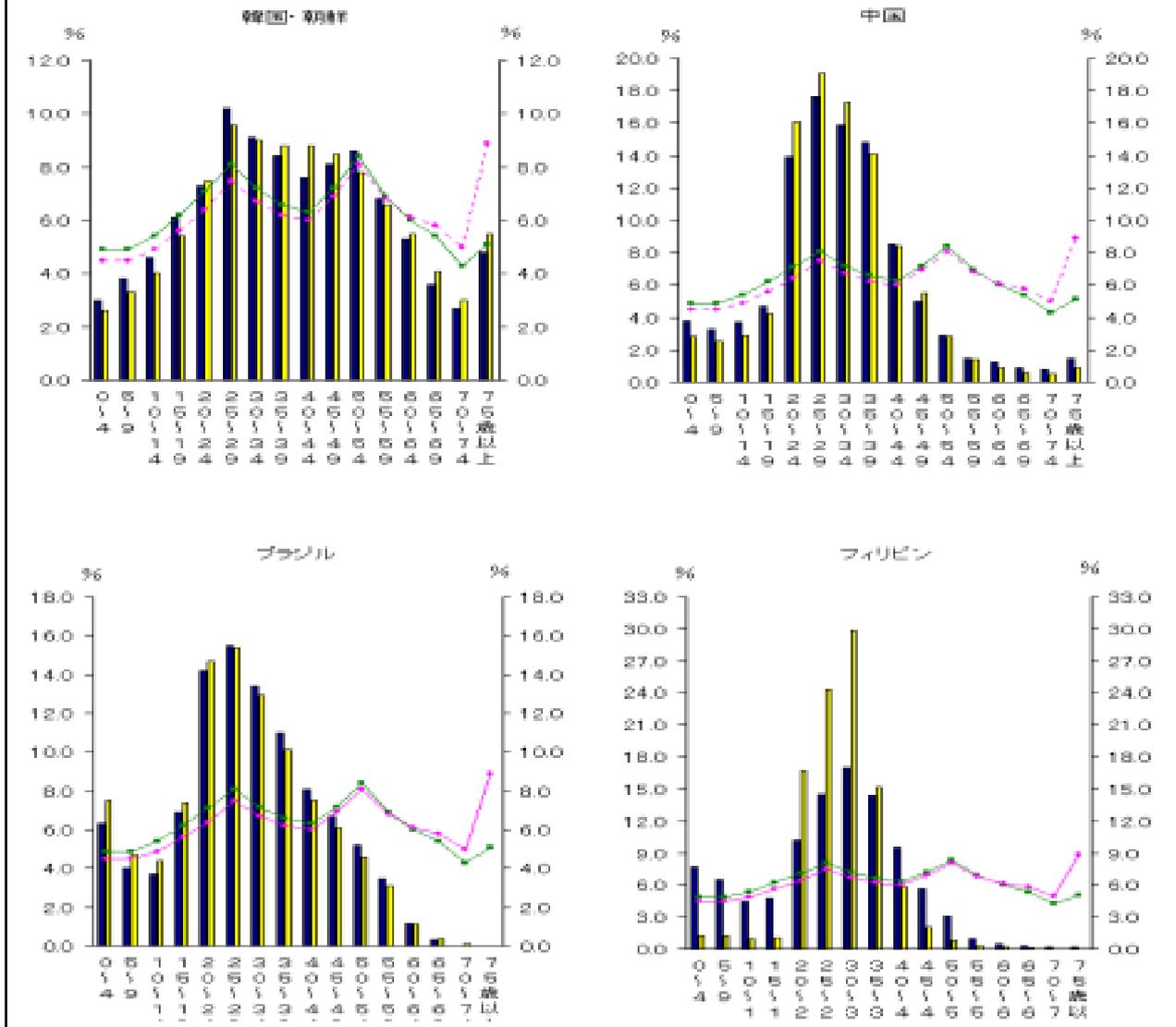
また、「永住者」資格の申請者数も急増しています。7年前後、日本でなんらかの在留資格で滞在してきた人々が、永住者の申請をし、許可されるケースも目立っています。2000年には永住許可者数が3万件を越え、新規の日本国籍取得者数(年間約5000人)を大きく上回っています。こうしたデータから、今後もニューカマーの定住化の傾向は続くであろうことは容易に推測されます。つまり「一時滞在者」ではなく、これからも地域で「定住する人たち」という前提で、自治体の施策やNPOの活動は目標を置いていかなければいけないということです。

「多様化」については2つの側面があります。1つは、「国籍の多様化」です。浜松のようにほとんどがブラジル人、ペルー人という地域もありますが、全国的に見ますと、国籍が多様になっています。南米出身のいわゆる日系人の方、それから中国から来日されている方、フィリピンの方も増えています。国籍が多様化しているということは、言語も文化も多様化するということです。まだまだ外国人と言うと英語というイメージがあると思いますが、そうではないということです。

もう1つの多様化の側面は「年齢の多様化」です。以前は「外国人労働者」という表現で、労働力としての受け入れが言われてきましたので、ニューカマーは20代、30代、40代の方が突出して多かったわけです。ところが、今、子どもの年代で増えが見られるのと全体的に幅が広がっているという傾向があります。最近では高齢者の呼び寄せも始まっています。高齢者のデイケアセンターからの通訳派遣依頼もきています。国籍や言語の多様化と年齢やライフスタイルの多様化、両方の側面があるということです。

「定住化」と「多様化」が進行していく中で、これからの外国人施策はどう捉えていけばいいのでしょうか。正直なところ、各地でこれまで取り組んでこられた施策は、「例外」、つまり「地域に存在しておられるけれども、非常に稀なこと」と考えられてきたように思います。財源措置も、既存の施策を何とか工夫して、例外的にやりくりしてきたのではないのでしょうか。ところが、今後もニューカマーは増え、多様化と定住化の途にあるのです。課題は労働者として直面する「緊急医療」と「労働問題」に限られない。「ゆりかごから墓場まで」、様々な分野での対応と施策が必要になっているのです。

図表3 主要国籍別・性別・年代別外国人登録者数と構成比（折れ線は日本全体の人口動態）



法務省ホームページ・報道資料より

あらゆる行政施策で、多言語であり、かつ多文化的な施策対応が必須になっているということです。こういう事態になりますと、外国から来られたお客様を迎えるという仕事がメインだった国際担当の部局で対応するということは、どうしても無理があります。例外措置から原則へ、外国人施策の置き直しが求められています。

### 地域戦略としての多文化共生

原則としての外国人施策への取り組みにまず必要なのは、基本指針の策定です。これはNPOも含めての課題といえますが、今までの外国人への取り組みは、問題が起きてからの後追い型がほとんどです。問題が起こった、さあどうしよう。外国人人口が増えた、さあどうしよう、という取り組みがほとんどであったのではないかと思います。これから必要なのは「戦略」です。私達が暮らしている

まちは5年後に多文化共生のまちにするのだ、という目標があって、それに向けて具体的な行動計画を作っていく。こういうスタイルの指針、方針が必要ではないかと思われま

す。多文化共生についてよく引き合いに出されるアメリカやオーストラリアでも、昔は激しい排斥をしていた時代がありました。それを70年代に多文化主義、多民族主義を政策として採用しました。それは政策を「選択」しているわけです。もともと移民の国だからうまくいった、とかいうことではなく、自分たちの地域をどうしていくのかをいうことを議論し、選択している。カナダは憲法まで改正して多文化主義を書き加えています。

日本の場合はどうでしょうか。おそらく、これから議論が始まるのではないかと思います。地域のあり方について、何かの戦略を打つとするならば、「多文化共生」という戦略が必要であると思われる。

多文化共生を指針とする場合、3つの方向性があると思われま

す。(図4) 1つはまず「基本的人権」の視点です。同じ住民としてそこに暮らしているのであれば、同じサービスが受けられて当然ではないかという考え方です。具体的には、まずコミュニケーションの手段として日本語をどうしていくか。また災害時、医療、福祉、司法の場で多言語できちっとサービスが受けられるのか。あるいは一般施策の中で今、緊急雇用対策とかIT講習会に予算がどんどん付いています。こうした施策は外国人住民にも目を向けているのかどうかということです。雇用対策が必要なものは、外国人住民も同じです。定住しているわけですから、例えば予算は人口比で割り振って、何%は緊急雇用対策予算から外国人を対象にしたプログラムに充てよう、という発想が必要だと思います。まずは不公平を是正していくことです。

2つ目が「力づけ」という発想です。人は元々、力を持っています。それがことばの壁や制度の壁、そして差別、偏見のこころの壁があって、力が出せない。「強い日本人が弱い外国人を助ける」という構造ではなくて、元々力を持っている人達が本来の力を発揮できる状況を作っていく、という考え方が力づけです。

3つ目が「地域社会の変化」です。外国人がたくさん住んでいる地区に行きますと、そこで語られている課題が、外国人の増加による問題ではなく、地域社会全体の課題であることに気がつきます。例えば「子どもたちが自己実現できない」というのは、外国人の子ども達に限ったことではないです。学校に行かない子どもたちが増えているのも同じだと思います。地域社会の問題としてどう位置付けていくのかという発想が必要です。まちづくりの視点の中に、多文化共生という視点をどう入れていくのか。外国人問題として切り分けるのではなく、地域社会全体の変化を起こしていくことが大切です。そのためにボランティア活動を軸として、地域社会と外国人住民との接点を作っていくことが有効でしょう。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>1.基本的人権：不公平の是正、機会の均等化<ul style="list-style-type: none"><li>・日本語習得の機会の保証</li><li>・多言語での環境づくり：災害時、医療、福祉、司法...</li></ul></li><li>2.文化的・民族的少数者の力づけ<ul style="list-style-type: none"><li>・母語・母文化の保護・継承</li><li>・文化選択の自由：自己表現、アイデンティティ</li></ul></li><li>3.地域社会の変化<ul style="list-style-type: none"><li>・異文化理解・多文化共生の視点</li><li>・ボランティア活動を軸とした「接点」づくり</li></ul></li></ul> |
|---|

図表4 多文化共生の3つの方向性

この3つの方向性を、地域社会が多文化共生へのステップを着実に歩んでいるかどうか評価する指針として使ってはどうかと思います。どこかが欠けていれば、それを満たしていく。それはNPOも同じで、後追い型のプログラムだけでは多文化共生社会は実現できません。基本的人権の視点と力づけ、地域社会の変化という3つの方向から、活動の点検をして、戦略として多文化共生を位置づけてほしいと思います。

### 誰が担い手になるのか？

国籍も言語も、文化も年齢もちがう外国人住民。同じ国籍でも来日一世か二世か、または三世かで、ニーズが異なります。多様なニーズに、誰が応えていけばよいのでしょうか。どれだけ財源があっても、1つのNPOや1つの自治体が全部対応していくのは無理です。多様な担い手が必要になってくるわけです。

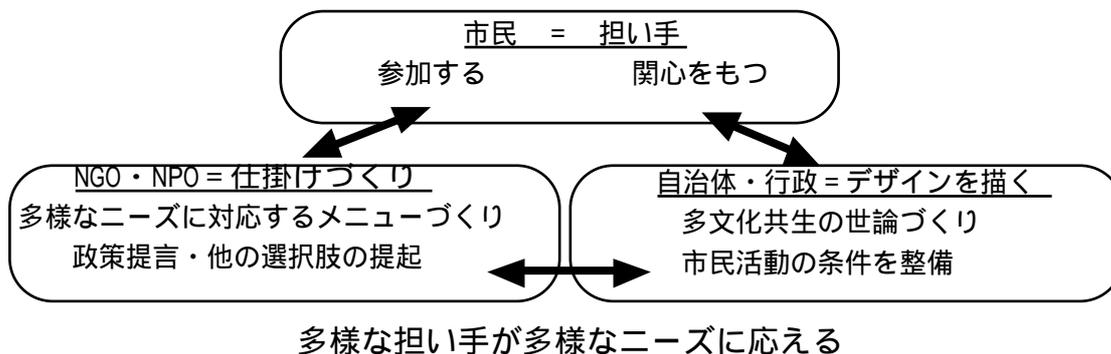
どういう人が担い手としてふさわしいか。まずは、ニーズの起こる現場に1番近い人達です。限りなく当事者に近い人達はその課題に取り組んでいくのが望ましいと思われれます。外国人施策であれば、外国人住民自身。青少年の課題であれば、課題に直面したことのある青少年やその家族こそが、ニーズをよく知っています。これからの市民社会は、サービスを受ける側から参加する側に、サービスを担う側に回っていくことになるでしょう。そういう発想の変化が必要だと思います。

NPOはこれまで、「市民の代表」として自治体へ施策の要求をおこなうことを得意としてきたかもしれませんが、専門性や当事者性を活かしてニーズにあったプログラムを行う「主体」として、その実力を発揮することが求められます。そのためには個別の施策に関して、きちっと評価をする目を持っていくことが大切です。まだまだ国際交流の分野での取り組みは、NPOも自治体も10年前のトレンド、「お客様としての外国人との交流」が主流です。それはそれで必要だと思いますが、本当に必要な施策は何かをいちばんよく知っている在住外国人自身やその周辺にいる市民こそがNPOを立ち上げ、地域に必要な施策を「セルフヘルプ」的な要素も交えながらしっかり展開していくことがNPOに求められてくるのではないかと思います。

これからの自治体の仕事は、直接施策をうつことよりも、専門性をもったNPOをそだてることやNPOと協働でのプログラムづくりの推進へと、シフトしていくのではないかと思います。自治体の最大の仕事は、地域のランドデザインを描くことです。先に述べましたような、地域に必要な戦略を打ち出すことが、自治体の仕事です。

これまでは市民団体が市の窓口を担当者を訪ね、「在住外国人がこういうことで困っているから、来年度予算を早く付けてくれ」という要求をして、それを直接実施するのがよい自治体の仕事だと捉えられてきたと思います。これからは自治体、行政の仕事はもっと大きなデザインを書く仕事に絞られていき、実施は協働型へと転換をしていくことになるでしょう。NPOのサービス供給力を自治体が購入するという方向も強まります。地域のニーズが多様なわけですから、ニーズに近い人が取り組むのが望ましいのです。(図表5)

図表5 多文化共生の担い手は誰か？



### 協働によるプログラムづくり

以上が、「地域社会の多様化・多文化化」と「市民社会の構築」という2つの胎動についてのまとめです。最後に、これからの課題について触れておきます。

まず、「NPOのマネジメント力の強化」が挙げられます。NPO法の施行とともに、法人格を持つ団体も増え、会計や組織運営面でのノウハウは広く共有されるようになりました。しかし、行政との協働を指向したり、市民参加の仕掛けづくりについては、まだまだ発展途上だといえましょう。

NPOは小さくてもいい活動をしていけばいいのだという声をよく聞きます。大きいことがいいことではないことはその通りだと思いますが、小さければいいとは限りません。地域社会を本当に変えていこうと思ったら、いかに広く、市民に参加しやすい活動にしていくか、また、専門性を深めていくかということは、避けて通れません。NPOの「O」は、「組織」(Organization)の「O」なのですが、おじさん、おばさんの「O」になっているところが少なくない。小人数で好きなことだけやる「ノン・プロフィット・オジサン」では、地域社会は変わらないのです。いかに地域社会の人を巻き込んで参加型の活動をしていくのかを、NPOは真剣に考えなければならないのではないでしょうか。

また、自治体、NPO双方で「協働のセンス」の共有が必要です。共生を生み出していくNPOがたくさん出てこないといけません。しかし今、そういう状況ではありません。NPOへの期待は大きいものの、実際は財政難で人材不足です。長期的な展望に立った活動ができているNPOは多くありません。では、自治体で全部めんどろを見るのかといえ、それは正解ではない。活動内容について評価の高い国際交流協会でも、市民活動が育ってきているにもかかわらず、直接型の事業展開を変えようとしなくて、かえって市民リーダーの成長を阻害していることもあります。「市民社会の構築」という新しい動きに学び、NPOと行政のパートナーシップを成就させていく人材が、双方に求められています。そのキーワードが「協働」ということになりますが、協働とは何か、については第2章に譲ることとしましょう。