

〜浜松市の経験から学ぶ〜

多文化共生社会づくりに向けた 地道な実践



浜松城公園に隣接する浜松市役所。浜松市は2007年に16番目の政令指定都市となった

外国人労働者の受け入れや対応にこれから向き合うという地域が多い中、道外に目を向けると、すでにその経験を積み重ねてきた自治体があります。その中でも、先駆的に多文化共生の地域社会づくりに取り組んできたのが、1990年代に南米系の外国人が流入した静岡県浜松市です。地域のものづくり産業を支えるためにやってきた外国人を市民として受け入れ、さらに全国に外国人集住都市会議の設立を呼びかけるなど、浜松市の幅広い地道な実践は、これから外国人を受け入れていこうという地域にとって、多くの示唆を与えてくれます。

浜松市における外国人への対応や多文化共生社会づくりの歩みを振り返ります。

法改正による日系人の急増

浜松市は静岡県西部に位置し、東に1級河川の天竜川、西にウナギの養殖で知られる浜名湖、北に南ア



ルプスの山並み、南に太平洋を望む、豊かな自然に囲まれた都市です。

浜松市は、徳川家康が29～45歳までを過ごしたまちでもあります。家康が駿府城に移った後の浜松城は、徳川家とゆかりの深い譜代大名が城主となり、幕府の要職についた人物が多いことから出世城と呼ばれています。

産業も世界で活躍しているものづくり企業が多数あります。ヤマハ(株)や(株)河合楽器製作所、ローランド(株)といった楽器産業、本田技研工業(株)やスズキ(株)といったオートバイや自動車などの輸送機器産業、さらに光技術や電子技術などの先端技術産業でも頭角を現している企業があり、東海地方でも有数の工業都市です。

浜松市は2005年に周辺の11市町村と合併し、岐阜県高山市に次いで全国2番目に広い1,558km²の市域面積を有するようになりました。これは道内で最も面積が広い北見市の1,427km²を上回る広さです。人口は802,728人、このうち在留外国人は24,433人で人口の約3%を占めています。中でもブラジル人が9,363人と最も多く(いずれも2019年4月1日現在)、地域の産業を支える存在になっています。

浜松市に外国人が流入するきっかけは、1990年の出入国管理及び難民認定法の改正施行です。この改正で、日系三世などを対象に、活動制限のない「定住者」という在留資格が設けられました。これ以降、自動車産業が盛んな地域で就労を目的とした南米、特にブラジルの日系人が増えていったのです。

その数はリーマンショックが起きた2008年まで増加を続け、ピーク時の在留外国人数は3万人を超えていました。

民と官による国際化への対応

こうした経緯から、浜松市では早い段階から国際化



市役所に併設されている中区役所の案内表示。英語とポルトガル語が併記されている

に向けた取り組みが始まりました。

また、浜松市では、国際交流事業を本格的に進めるため、1982年に浜松国際交流協会が設立されました。この協会は、公共と民間の協力のもとに浜松商工会議所の中に任意団体として組織されました。同協会では1983年から外国人向けの日本語講座を開設し、多言語による生活情報発信などを担ってきました。

1991年には財団法人浜松国際交流協会に改組し、この年には急増する日系ブラジル人に対応して、外国人の相談窓口を開設しました。さらに2010年には公益財団法人浜松国際交流協会となり、今も浜松市における国際化、多文化共生社会づくりのパートナーとして重要な役割を果たしています。

一方、浜松市は1991年に企画部内に国際交流室を新設し、翌年にJETプログラム(外国青年招致事業)による国際交流員(英語通訳者)を初めて配置しました。この年から浜松市に住んでいる外国人の実態調査も始まりました。この調査は3、4年に一度の間隔で実施されており、2018年度には8回目の調査を行っ

ています。調査結果からは、浜松市に在留する外国人の暮らしや意識などを読み取ることができ、課題を浮き彫りにすることで市の施策に反映させています。

1999年に国際交流室は国際室に改称され、2003年には国際課となりました。この間、ポルトガル語の通訳者の配置、静岡県内で初めての外国語版の広報誌（当初はポルトガル語のみ、2004年からは英語版が追加）の発行、外国人を対象にしたカウンセリングなど、急増する外国人に対してさまざまな支援事業を行ってきました。

世界都市化ビジョンで“共生”を位置付ける

こうした事業を進めるとともに、浜松市では2001年9月に「浜松市世界都市化ビジョン」を策定しています。このビジョンでは、それまでの在留外国人の施策を一歩進めて、日本人も外国人も同じ浜松市民であるという考え方を打ち出しました。また、その認識を共有し、互いの文化や価値観に対する理解を深める中で、安全で快適な地域社会を築くためのルールや仕組みを協力してつくっていくこと、権利の尊重と義務の遂行を基本にした、共生社会を実現していく方向を示しました。

このビジョンのもと、浜松市は「外国人市民会議」や「地域共生会議」をスタートさせます。

外国人市民会議は、外国人市民が市政に参加する場です。外国人市民にかかわるさまざまな問題を自らが協議し、具体的な解決策を提言してもらうというものです。この会議は、2008年に条例に基づく「浜松市外国人市民共生審議会」に発展的に解消され、現在も継続しています。

地域共生会議は、外国人が多く住む団地や地域で、自治会などとの地域団体と外国人市民のコミュニケーションを深めるために始まりました。この会議も「地

域共生自治会会議」と改称され、現在も引き続き実施しています。

市政や自治会と外国人市民との接点を創出するとともに、外国人市民に向けた情報発信も拡充していきます。

2004年に公式の多言語生活情報サイト「カナル・ハママツ」のホームページが開設されます。当初は英語とポルトガル語でしたが、2010年にはわかりやすい言葉で、漢字のよみがなも1クリックで表記される「やさしい日本語」版を、2013年にはタガログ語とスペイン語、中国語、2019年にはベトナム語が追加され、7カ国語で生活情報を得ることができるようになりました。

このサイトは年間20万ほどのアクセスがあり、外国語対応のホームページを検討している自治体にとって参考になります。中でも「やさしい日本語」は、簡易な表現で1文の構造を単純にするなどの工夫で、生活情報をわかりやすく発信しています。

外国人集住都市会議の設立と国の政策の変化

2001年の世界都市化ビジョンとともに、同年の大きな取り組みとして挙げられるのが「外国人集住都市会議」の設立です。これは、浜松市の呼びかけでニューカマー^{*1}と呼ばれる南米日系人を中心とする外国人市民が多く居住する都市が集まって構成されました。外国人市民にかかわる施策や活動などの情報交換を行い、地域における課題解決に取り組んでいくことを目的に設立され、国や都道府県、関係機関への政策提言などを行っています。

この年の10月には浜松市で「外国人集住都市公開首長会議」が開催され、「浜松宣言及び提言」を取りまとめ、政府の関係機関に対し教育、社会保障、外国人登録手続きについて、外国人定住者の存在を前提とし

※1 ニューカマー

1970年代ごろから日本に入国し、1990年の出入国管理及び難民認定法改正を契機に増えた日系人や外国人労働者のこと。これに対し、第二次世界大戦以前から日本に住んでいた朝鮮半島出身の人とその子孫、中国・台湾からの華僑とその子孫など「特別永住者」の人たちをオールドカマーと呼ぶ。

参考 浜松市における多文化共生社会づくり、外国人市民に向けた主な事業の歩み

年	月	内容
1982	12	公共と民間の連携で浜松商工会議所内に浜松国際交流協会が設立
1990	6	在留資格を再編した改正出入国管理及び難民認定法が施行
1991	6	浜松市企画部内に国際交流室が新設
	10	浜松国際交流協会を財団法人に改組
1992	4	浜松市国際交流センターを浜松駅前のビル内に開設
	7	国際交流室にJETプログラムによる国際交流員を配置
	7	外国人市民の意識実態調査開始（1993年に報告書刊行。以後3、4年に一回実施）
	10	自治省（現総務省）の「国際交流のまち推進プロジェクト」実施市町村の指定を受け、計画を策定
1994	11	「世界に開かれたまち」自治大臣（現総務大臣）表彰を受賞
1995	6	文化庁地域日本語教育事業モデル地域の指定を受け、実施計画を策定
1997	4	国際交流室にポルトガル語の通訳者を配置
1998	9	静岡県内で初めてポルトガル語の広報誌を発行
1999	4	国際交流室を国際室に改称
2000	6	9カ国10人のメンバーで外国人市民会議発足。2001年3月に初めての提言書を浜松市に提出
2001	5	外国人市民が多く住む13都市などで外国人集住都市会議を設立。第1回会議を浜松市で開催
	9	浜松市世界都市化ビジョンを策定
	10	浜松国際シンポジウムを開催し、その一環として外国人集住都市公開首長会議を開催
	—	外国人市民を対象にしたカウンセリング事業がスタート
	—	自治会などの地域団体と外国人市民のコミュニケーションを深めるための地域共生会議（現在は地域共生自治会会議）がスタート
2003	1	都市・自治体連合（UCLG）の前身である国際地方自治体連合（IULA）に加盟（同連合は国際的な地方自治体の連合組織）
	4	国際室を国際課へ改称
	10	全国最多のブラジル人居住のまちの特性を生かし「フェスタ・サンバ」の開催がスタート。当初はフェスティバル方式だったが2011年からはコンテスト方式に変更
2004	4	英語とポルトガル語による外国人向けの公式生活情報発信サイト「カナル・ハママツ」ホームページ開設
	7	英語版の広報誌の発行を開始
2005	1	総務大臣表彰「地域づくり国際化部門」を受賞
	—	外国人学校の運営を支援する外国人学校運営費補助金（現在は外国人学校教育事業費補助金）の交付開始
	3	総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定
2006	8	転入する外国人市民を対象に就学や税金、ゴミの出し方、自治会活動などに関する外国語版の冊子やチラシをまとめた「ウェルカムバック」の配布を開始
2008	7	浜松市国際交流センターを浜松市多文化共生センターへ改称
	8	外国人市民会議を条例に基づく外国人市民共生審議会に発展的に解消。第1回会議開催
2009	4	法務省入国管理局との連携で入国・在留手続き相談コーナーを多文化共生センター内に設置。全国で新宿区とさいたま市の3カ所のみ
	—	外国人児童・生徒の教科書購入費補助金交付開始。上限1万円で購入費の1/3を補助
	—	外国人学校日本語教師派遣事業を開始
2010	1	浜松市外国人学習支援センターを市内西区に開設
	7	メンタルヘルス相談を多文化共生センター内で開始
	10	都市・自治体連合アジア太平洋支部（UCLG ASPAC）コンGRES2010浜松を開催
	12	財団法人浜松国際交流協会が公益財団法人へ移行
	—	カナル・ハママツホームページに「やさしい日本語」追加
2011	5	外国人の子どもの不登校ゼロ作戦事業開始
2012	8	多文化共生都市・浜松の実現を目指して商工会議所や自治会連合会、在浜松ブラジル総領事館など12の機関・団体が参画する浜松市多文化共生推進協議会が発足。初会合開催
	10	日韓欧多文化共生都市サミット2012浜松を開催
2013	2	浜松市多文化共生センター・浜松国際交流協会をギャラリーやホール、会議室などがある複合施設内に移転
	3	浜松市多文化共生都市ビジョンを策定
	10	カナル・ハママツホームページにタガログ語、スペイン語、中国語（簡体字）を追加
2014	3	浜松市国際戦略プランを策定
	6	都市・自治体連合アジア太平洋支部（UCLG ASPAC）執行理事会2014浜松を開催
	3	（公財）浜松国際交流協会と浜松市が「浜松市災害時多言語支援センターの設置及び運営に関する協定」を締結
2015	12	外国人集住都市会議はままつ2015を開催
	—	定住外国人の子どもの就学促進事業を開始
2016	—	外国にルーツを持つ青少年のキャリア支援事業を開始
2017	10	世界30カ国、130以上の都市が参加し、多文化共生推進を目指すインターカルチュラル・シティ（ICC）ネットワークにアジアの都市として初めて参加。インターカルチュラル・シティと多様性を生かしたまちづくり2017浜松を開催
2018	3	第2次浜松市多文化共生都市ビジョンを策定
	6	市役所窓口などでタブレット端末を使った多言語通訳サービスを試験導入。2019年度から本格的に導入
	11	多文化共生社会づくりに尽力し、優れた先駆的・継続的な活動をしている団体や個人に贈る第1回はままつ多文化共生活動表彰授賞式。11件の応募から6件を表彰
2019	2	第2次浜松市国際戦略プラン策定
	7	多文化共生総合相談ワンストップセンター開設に伴う記念セレモニーを開催（相談窓口の拡充）
	7	カナル・ハママツホームページにベトナム語を追加

※浜松市提供資料をもとに作成

た政策を形成することを求めました。

この会議は今も継続していますが、2012年に外国人登録制度^{*2}が廃止され、在留外国人が日本人と同じ住民基本台帳で管理されるようになるなど、国の政策に一定の変化をもたらしています。

一方、2006年に総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を策定しています。ここで初めて国が、「多文化共生」という考え方を打ち出しました。地域における国際化は、それまで国際交流と国際協力がうたわれてきましたが、第三の柱として「多文化共生」が掲げられ、自治体の中で認識されるようになっていきました。

早くから外国人との共生社会づくりを目指してきた浜松市の取り組みの一端が、国の政策に影響を与えたといえるのではないのでしょうか。

外国人市民の多国籍化が進む

浜松市で増加を続けてきた外国人市民も2008年のリーマンショックを機に減少に転じ、2014～16年はいずれも21,000人を切るようになりました。

2013年3月、浜松市では施策の指針となる「浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定し、「協働」「創造」「安心」の三つの柱を掲げました。このビジョンは2017年度で計画期間を終えたことから、2018年3月には「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定し、「相互の理解と尊重のもと、創造と成長を続ける、ともに築く多文化共生都市」を将来像として掲げました。翌年には「第2次浜松市国際戦略プラン」がつくられ、産業・観光、音楽、多文化共生の三つを重点分野として掲げました。また、国際的なネットワークを通じた海外の都市との関係強化など、多文化共生を目指す国内の都市から世界の都市へと、その連携は広がっています。

浜松市の外国人市民数は、2017年からまた増加に転じていますが、それでもピークの8割程度です。2019年に入管法が改正され、新たに「特定技能」の在留資格が得られるようになりました。浜松市の外国人市民もブラジル人などの南米系に加えて、フィリピンやベトナムなどアジア圏の国籍を持つ人たちが増え、多国籍化するようになっていきます。

そこで、近年はタブレット端末による多言語通訳などを導入して対応しています。また、国籍や母国語を問わず、より多くの人に伝達ができる「やさしい日本語」を市役所内でより積極的に活用していきこうと、2018年度に職員向けの研修を実施し、やさしい日本語活用の手引書を作成。これを外国人市民の窓口業務で活用しています。

浜松市の外国語対応職員は、今では国際課のほか市民税課、収納対策課、スポーツ振興課、住宅課、区役所、保健所、児童相談所、教育委員会などの窓口配置されています。これまでの長い経験をもとに、ICTと人材を融合させて多国籍化にも対応しているのです。

多文化共生社会づくりは官民の協働で

現在、浜松市では二つの拠点を中心にさまざまな多文化共生推進事業が行われています。

一つは、1992年に「浜松市国際交流センター」として開設し、2008年に改称した「浜松市多文化共生センター」です。ここでは入国管理局と連携した入国・在留手続き相談のほか、外国人のいろいろな相談に応じています。例えば、ワンストップ相談は7カ国語で対応が可能で、いろいろな相談が1カ所でできる窓口です。外国人市民のためのメンタルヘルス相談や無料法律・行政書士相談など、困ったときに駆け込むことができ、外国人市民に安心を提供しています。

近年は、災害を想定した情報提供や通訳人材の育成、

※2 外国人登録制度

市町村と特別区で作成されていた外国人住民に関する記録。2012年に制度が廃止され、現在は在留カードとなり、外国人も住民基本台帳で管理されるようになった。



ギャラリーやホール、会議室などが入っている複合ビルの中にある多文化共生センター

ネットワーク強化なども重要なテーマです。センターには多言語でまとめられた「地震防災ガイドブック」も置かれていて、きめ細かな対応がなされています。

もう一つは2010年に開設した「浜松市外国人学習支援センター」です。このセンターの事業の柱は、外国人のための日本語教室、日本語ボランティア養成講座、異文化を学ぶ多文化体験、支援者のためのポルトガル語教室です。

日本語教室は、日本人の配偶者等、永住者、永住者の配偶者、定住者の在留資格を持つ外国人を対象に無料で開催されています。1990年の法改正の在留資格でやってきた外国人市民は単純労働者も多く、工場のライン作業であれば日本語能力がなくても困らないため、今も日本語を理解しない人がいます。そこで、生活に必要な日本語を身につけてもらおうと開設されたものです。

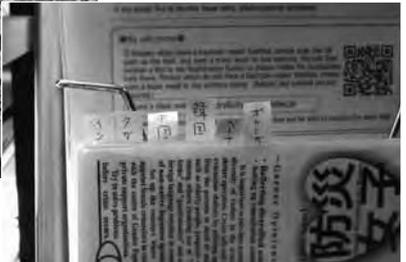
このセンターは、市町村合併した雄踏町^{ゆうとう}の旧庁舎を利用して開設されました。開設後はイベント開催などを通じて地域住民との交流が進み、日本人と外国人の市民が触れ合う施設となっています。

二つのセンターはいずれも浜松国際交流協会が運営を担っており、浜松市における多文化共生社会づくりの重要なパートナーとして活躍しています。

このほか浜松市内では、NPOなどの支援団体が主催する日本語教室がたくさん開催されています。情報発信を含めて、それらの核に浜松国際交流協会があり、官と民が協働で外国人市民に向き合ってきているのです。



チラシやパンフレット、リーフレットなどは多言語で準備されている



外国人市民の児童や生徒への教育支援

大人向けの日本語教室は外国人学習支援センターが担う一方で、子どもたちへの教育支援も重要なテーマです。母国語による生活情報提供に加えて、教育施策も徐々に充実していくようになっています。

外国人学校は日本の枠組みでは私塾として扱われて



多文化共生センターの入国・在留手続き相談コーナー

しまします。しかし、浜松市では外国人学校も国内の義務教育学校と変わりはないという認識のもと、2005年から、市内にある外国人学校に教育事業補助金を交付しています。

2009年からは、外国人学校の教科書購入補助金交付も始まりました。市内の外国人学校に通う児童や生徒で教科書を購入する就学年齢の児童・生徒の保護者に、子ども一人当たり1万円を上限に教科書購入費の3分の1を補助しています。

2011年からは、外国人の子どもの不就学ゼロ作戦を実施しています。外国人市民の中には、生活環境が不安定で子どもの就学を見送る親もいます。この作戦では、就学状況を把握し、不就学の家庭面談を行い、就学を促すための支援をしています。また、就学前の子どもたちを対象に、公立学校や外国人学校などの教育機関の就学につなげるための情報提供や就学相談などの支援も行っています。

外国人も日本人と同じ生活者

浜松市における多文化共生社会づくりは、30年の蓄積があります。外国人を日本人と同じ生活者として捉え、どのような施策が必要なのかを見極めて取り組んできた歴史でもあります。そこからは、支援という視点から、外国人市民とともに地域で生きるパートナーとして、またこれからの地域づくりを担う人材として認識していった流れが見てとれます。

多文化が共生する社会では、外国にルーツを持つ人たちの独自の視点を生かした新しい取り組みや発想が生まれ、それが地域の活性化につながっていく可能性があります。

浜松市に住んでいるブラジル人の中には、すでに社会人に成長した二世世代がいて、日本の大学を卒業し、大手企業や通関士などで活躍している人もいます。そ

こで、こうした人たちのサクセスストーリーを発信したり、就学や進学に関する情報提供など、外国人市民のキャリア支援も施策の一つになっています。

2018年からは、先駆的・継続的に取り組んできた団体や個人に贈る多文化共生活動表彰もスタートしました。ポルトガル語の免許取得講習の実施や日系ブラジル人教官がいる自動車学校、ブラジルの食品を取り扱うスーパーマーケットの経営者など、受賞者の顔ぶれからは、外国人市民の暮らしやすさを地道に提供してきた草の根活動の積み重ねが感じられます。

国際課の佐藤宏明課長は、これから外国人に向き合うためには「労働者としてではなく生活者として向き合うことが大切です。言語と子どもの教育の問題も欠かせない要素。外国人の皆さんにはできる限りの支援をしなければなりません、一方で外国人の皆さんが活躍できる場の環境づくりも視野に入れて取り組んでいくべきだと思います」と言います。

8回を数えた2018年度に実施された外国人市民の意識や実態を探る調査では、以前から指摘されていた外国人市民の定住化が改めて確認されたことと同時に、日本人市民が日々の暮らしの中で多文化共生を感じるところにまでは至っていないことが示されました。外国人が集住する地域に住んでいなかったり、職場に外国人がいない場合は外国人との接触機会が少なく、外国人市民への関心が低いのです。

これからの多文化共生社会づくりに向けては、外国人への対応だけでなく、日本人に対しても地域における意義や将来に向けたビジョンを示していくことが求められているといえるでしょう。