

第1章

外国人住民とは

- 1 国境を越える多様な人々
- 2 受入れる地域社会の多様性と資源
- 3 共生のための仕組みづくり
- 4 受入れる地域が留意すること

第2章

各分野の取組みと課題

- 1 生活
- 2 日本語教育
- 3 教育
- 4 就労
- 5 医療・保健・メンタルヘルス
- 6 福祉と年金
- 7 防災

# 外国人住民との共生 ハンドブック

～受入れの基本姿勢と取り組み事例集～



# 外国人住民との 共生のあり方を みなさんと一緒に考えます。

誰一人取り残さない包摂的で住みやすい地域社会をつくること。そのために、地域住民として一緒に暮らしている外国人住民と共生すること。共生は、外国人住民が増加の一途を辿る現代の日本社会にとって喫緊の課題の一つです。外国出身の働き手が特定の地域に集住するだけの時代は過ぎ、今や日本の各地で、多様な文化的背景を持つ外国人住民が暮らしています。

そこでは、外国から日本を目指す人々の受入れが模索され、地域それぞれの特性を活かした共生のための環境づくりが進められています。外国人住民が少子高齢化の進む地域を支える重要な役割を果たしている例も増えています。地域の中で、外国人住民と共生する道を一緒に考えませんか。お互いを支え合える関係を構築し、その互恵的な関係の中で安心して生きていくこと。それが、本書の考える共生です。



## はじめに 〈このハンドブックについて〉

### 1 背景と目的

国境を越える人の移動が活発化している時代の中で、日本もまた、その新しい人の流れの影響を大きく受けている国です。外国人住民の増減は政策・法制度や産業の労働需要に左右されるものの、歯止めがかからない少子化が人手不足を深刻化させる一方、就労に携わる外国人住民が増え続けているのが日本の現状です。

〈図表0-1〉 笹川平和財団の国際人口移動分野の取り組み



国籍に関わらず私たちが暮らす地域社会は、異なる文化的な背景を持つ人々に対していかに向かい合い、どのように共生を進めていけるのでしょうか。同じ地域に生きる住民として接し、つながるために、何が求められているのでしょうか。これは、今日の日本が直面している重要な問いであり、将来長きにわたり優先的に取り組まれるべき課題です。

笹川平和財団では、人の国際的な移動が活発化する時代の日本社会のあり方を、長らく模索してきました。

15年を超えるこの歴史の中で私たちが出会ったのは、就労や教育の現場で、また日常的な生活の中で、外国人住民のために心を砕く自治体の職員や市民社会組織のスタッフ、企業の経営者や従業員、学校の教員、地域住民、そして彼らの思いと期待に懸命に応えようとする当事者、すなわち外国人住民でした。

今後の日本社会では、外国人住民が学び、働き、暮らすことがいっそう日常化することが予測されます。とはいえ、近年にわかに外国人住民が増えてきた自治体や、外国人住民の受入れに不慣れな、そして不安を抱える地域社会も多くあります。こうした地域で共生を実現するために、何かできることはないのでしょうか。このような課題認識に基づき、自治体の担当者や地域社会の支援者の参考になればとの願いを込めて、このハンドブックは制作されました。

留意したいのは、次の3点です。第一に、外国人住民の属性や法的地位の多様性です。日本での就労を通じて母国の家計を支える一時的な働き手もいれば、留学を経て自らのキャリアを長期的に伸ばそうとする人々もいます。現在の日本では、紛争や政変などから逃れた難民・避難民も増えています。なおこのハンドブックでは、「外国人住民」を、外国生まれおよび日本生まれであっても海外にルーツを持つ人々の両方を含む用語として使用しています。

第二に、受入れる地域社会の特性や課題も一様ではありません。日本には、外国人住民の集住地もあれば、そうではない非集住地（散在地）もあります。また、都市部と地方農村部では、自治体としての予算や人員の規模が異なります。大学やNPO等（支援団体など）、各種公的施設など、さまざまな地域社会の資源の有無や多寡も違います。ここでいう「地域社会の資源」は、人がニーズ充足のために用いることのできる、制度、機関、資金、技術、知識等の総称です。そしてこれらの前提を踏まえると、外国人住民との共生を目指すうえで、唯一絶対のかたち～地域モデル～をあらかじめ想定することは困難です。

第三に、しかし確かに言えるのは、ホスト社会に暮らす人々は、不和ではなく調和を、軋轢ではなく相互理解を求めているということです。そしてこれは単なる要請に留まらず、日本の各地で試されている現実でもあります。

### 2 基本的な考え方

先述の通り、このハンドブックは、自治体の担当者や地域社会の支援者の参考になればとの願いを込めて、制作されました。自治体はなぜ外国人住民との共生に業務として取り組むのでしょうか。例えば地方自治法第10条第2項は「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。」と定めています。住民基本台帳法第1条（目的）には「この法律は（中略）もつて住民の利便を増進するとともに、国および地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とする。」とあります。つまり自治体は日本人と外国人を問わず、地域住民として行政サービスを提供しています。

地方自治体における外国人住民の特徴や地域の事情がさまざまであることはすでに述べた通りです。したがって、ホスト社会の対応も固定的なものではありえず、このハンドブックは、どの地域にとっても最善かつ最適な制度設計の方法を示すものではありません。一方で、外国人住民の受入れへの基本的姿勢や共に暮らすための環境整備のあり方には共通項も多く、このハンドブックは、とりわけ非集住地域での活動事例も複数紹介しています。いろいろな実践を組み合わせ、工夫を重ねることで、みなさんの暮らす地域にとってより適合的なモデルを作りだせるはずです。

また、このハンドブックは、外国人住民の増加に伴いホスト社会が直面しうる個別具体的な課題への実務的な回答を提供するものでもありません。旅行者から永住者まで、来日から帰国まで、出生から終末期まで、異なるステージにいる人々の多様な支援ニーズや課題解決の手段を理解することは理想ですが、まずは共生のために活用できる制度や地域のリソースに通じることが重要です。未経験で想定外の出来事は、文化的多様性を増す地域社会のトラブルシューティング能力、ひいては受容能力を向上させる契機でもあります。

### 3 ハンドブックの読み方

このハンドブックは、(図表0-2) のとおり構成されています。

外国人住民の来日の経緯や背景、ライフステージはさまざまです(第1章1)。こうした事情とともに、受入れる地域の性格も一様ではありません(同2)。この点を踏まえつつ、外国人住民との共生を進めるための仕組みづくりとその基本的な手順(同3)について、いくつかの留意点(同4)とともに理解を深めましょう。

ホスト社会と外国人住民の間には、生活、日本語教育、教育、就労、保健医療とメンタルヘルス、福祉と年金、防災に至るまで(第2章1~7)、多様な接点があります。(図表0-3)は、外国人住民との共生を進めるうえで重要と思われるこうしたテーマと、関連する地域社会の資源を、ハンドブックの内容にあわせて表したものです。まず住民を中心に置いて各テーマが囲み、その周りに、複数のテーマに対して横断的に関わる自治体など行政機関、企業、国際交流協会、NPO・ボランティア、エスニック・コミュニティ等を記載しています。加えて、特定の課題に関わることが多い施設や人を、その外縁に並べています。また、外国人の雇用先の事業主や従業員が彼らを地域社会につなぐ活動を個別に展開することもあり、ハンドブックにおいても紹介しています。なお、組織や人々の共生への関わり方は地域によって異なり、(図表0-3)はすべての資源を網羅的に示したものではありません。

もちろんこうした資源の有無や活用にかかわらず、最初は、地域社会と外国人住民の間で言語や習慣の違いから戸惑いや誤解、時には軋轢が生じるかもしれません。しかしそうした課題を克服しようとする双方の学びが、地域住民全体にとっての暮らしやすさ、生きやすさにつながります。

ハンドブックでは、繰り返し述べている通り、日本に暮らす外国人住民と彼らが抱える課題が多様であること、そして自治体や地域社会における共生への意識や体制、具体的な対応には違いが

あることを共通の了解としています。一方で、共生をめぐる課題と対応には類似性やパターンもみられます。もちろんこうした認識は、このハンドブックに固有のものではなく、既存の調査や研究の知見にもとづくものです。

ハンドブック巻末の「資料編」には、地域での共生を進めるための体制や環境を整える方法、共生に向けたニーズの種類や取り組みの段階を確認する仕方、支援の担い手を把握しアクター間の連携を促す工夫などを知るのに役に立つ資料を記しているの、ぜひ参考にしてみてください。みなさんが暮らす地域に活用できる実践例が多く含まれていると思います。

ハンドブックでも、テーマに沿って事例 **case** や情報 **column** を紹介しています。「資料編」とあわせて、共生の仕組みや取り組みを考える材料としてご活用ください。ハンドブックで **case** として取り上げている27の事例は、目次の後にリストを掲載しています。さらに自治体の現場担当のみなさんが、状況の近い自治体を探しやすくするよう、各事例で取り上げた自治体の人口、外国人住民比率、主な産業や、連携するアクターの種類について第1章2の(図表1-4)に記載しています。あわせてご参照ください。

#### (図表0-2) 本書の構成

#### はじめに

#### 第1章 外国人住民とは

- 1 国境を越える多様な人々
- 2 受入れる地域社会の多様性と資源
- 3 共生のための仕組みづくり
- 4 受入れる地域が留意すること

#### 第2章 各分野の課題と取り組み

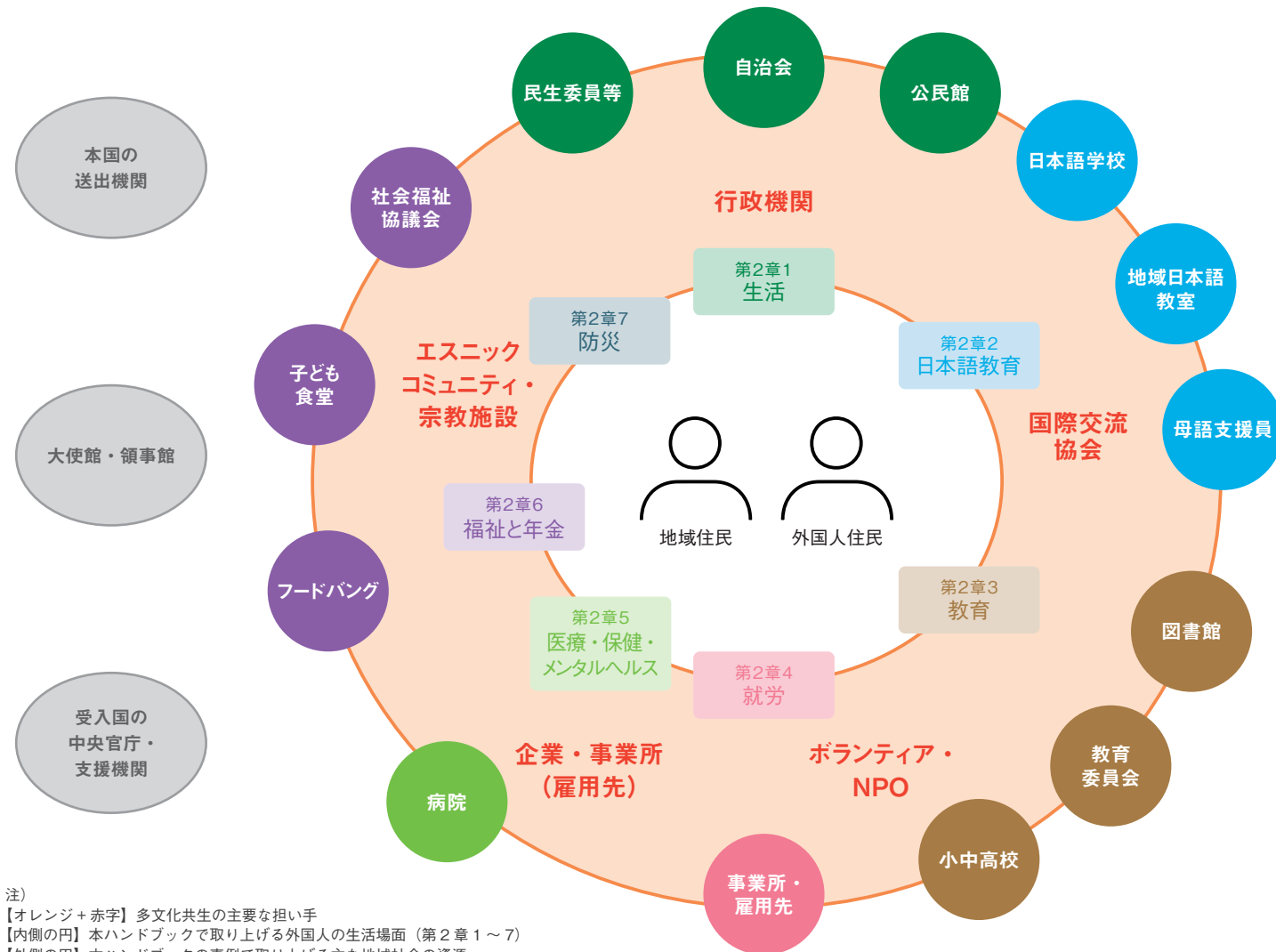
- 1 生活
- 2 日本語教育
- 3 教育
- 4 就労
- 5 医療・保健・メンタルヘルス
- 6 福祉と年金
- 7 防災

#### おわりに

#### 資料編

(図表0-3) 活用可能な地域社会の資源と主な担い手

## 活用可能な地域社会の資源と主な担い手



注)  
 【オレンジ+赤字】 多文化共生の主要な担い手  
 【内側の円】 本ハンドブックで取り上げる外国人の生活場面(第2章1~7)  
 【外側の円】 本ハンドブックの事例で取り上げる主な地域社会の資源  
 【欄外(グレー)】 地域外の資源

## 目次

はじめに ~このハンドブックについて~

1.背景と目的	2
2.基本的な考え方	3
3.ハンドブックの読み方	4

目次	7
----	---

## 第1章 外国人住民とは

### 1 国境を越える多様な人々

(1)人の国際的な移動の背景と多様な外国人住民	16
(2)在留資格の基礎知識	18
<b>column 1</b> 外国人受入れの背景や取り組みの違い:欧州と日本との比較	19

### 2 受入れる地域社会の多様性と資源

(1)地域社会が置かれている環境	20
(2)地域社会の資源の活用	20
(3)このハンドブックで紹介する事例について	22
①人口5万人未満の市区町村の事例	
②人口5万人以上の市区町村の事例	
③都道府県の事例	
④企業、NPO、学会の事例	

## 第2章 各分野の課題と取り組み

### 3 共生のための仕組みづくり

(1) 基礎自治体における調整や連携のはじめ方	26
① 入口づくり～外国人住民との接点の確保	
② 体制づくり～地域の関係機関・団体との連携	
③ ニーズ把握～基礎自治体におけるアンケート調査	
④ 施策化～アクションプランの策定と予算の確保	
⑤ 参画促進～住民会議や協議会等への外国人住民の参加	
(2) 都道府県による調整や連携(広域連携の活用)	31
(3) 運用上の要点:外国人住民の困りごとへの対応	32
① 相談対応と初動のポイント	
② 関係者間の連携とコーディネーション	
③ 情報の取り扱い	
<b>column 2</b> 多文化共生の新たな担い手	35

### 4 受入れる地域社会が留意すること

(1) 在留資格によって異なる「来日前後の情報・研修」の違い	36
(2) エスニック・コミュニティとの連携	37
<b>column 3</b> 来日前・新規渡航者への生活オリエンテーション	38
(3) 外国人住民が直面し得る困難、人権への配慮、多文化対応力	39
(4) ヘイトスピーチを助長しない	41

### 1 生活

(1) 生活ガイドブック、生活オリエンテーション、相談窓口	44
(2) 地域社会とのつながり	46

### 2 日本語教育

(1) 日本語教育への注目	50
(2) 「日本語教育の参照枠」と「地域日本語教育の在り方」	50
(3) メゾレベルの日本語教育の専門性とは	53
(4) 地域日本語教室の立ち上げ	55

### 3 教育

(1) 外国ルーツの子どもの教育	60
(2) 小・中学校教育における教育の現状と課題	61
(3) 小・中学校教育の取り組みの・実践例	62
<b>column 4</b> 外国ルーツの子どもが未来を築くための新しい日本語教材の開発	64
(4) 高等学校における教育の現状と課題	65
(5) 高等学校における取り組み・実践例	65
① 高校進学支援と高校入試の特別定員枠の設置	
② 日本語指導・学習支援の充実に向けた取り組み	
③ 地域で文化的多様性を発揮する機会を創出	
<b>column 5</b> ある高校教員の声:通訳ボランティアにどう関わってもらえばいい?	68
<b>column 6</b> ある高校教員の声:生涯学習の場を!	69

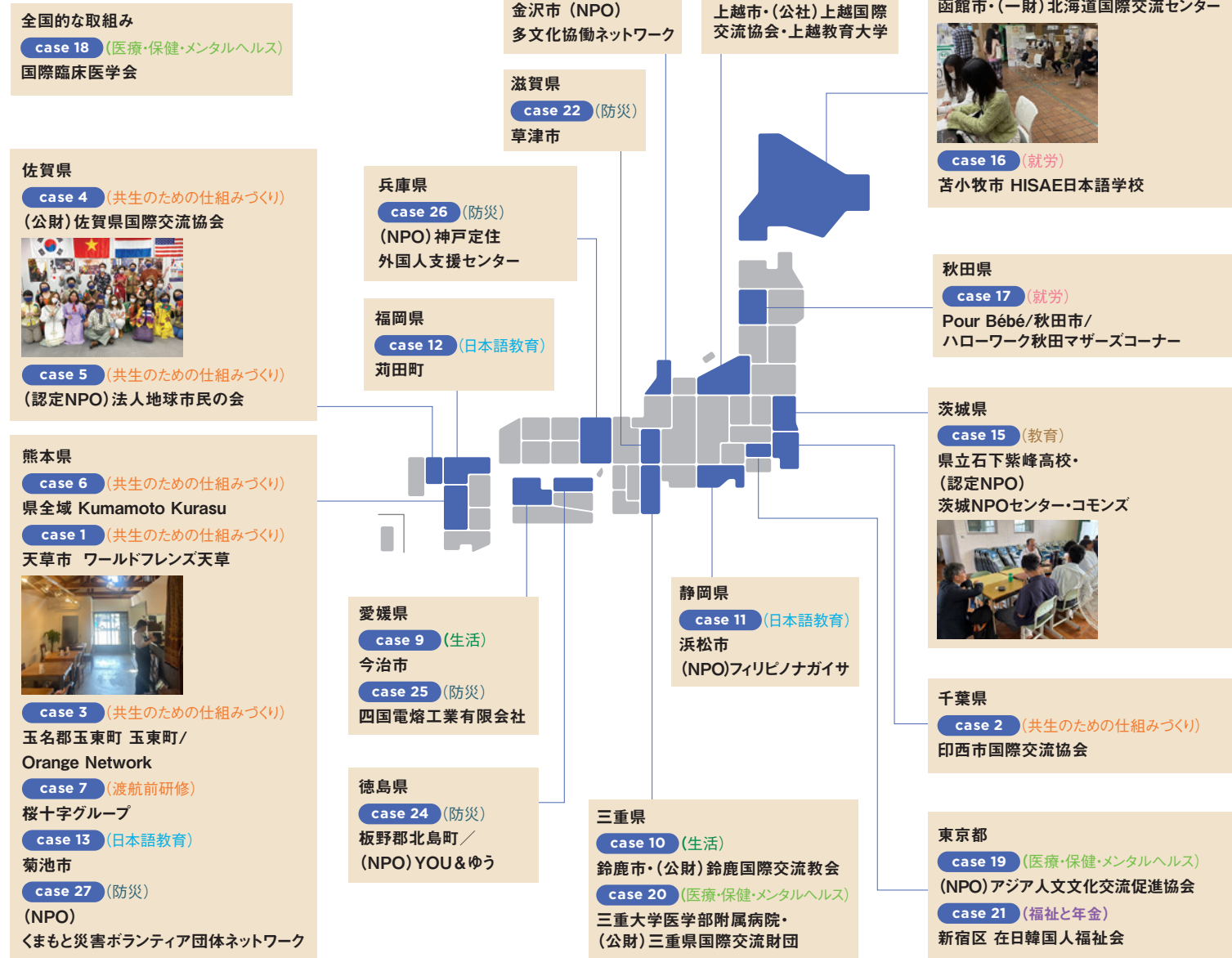
(6) 宗教・文化的配慮が必要な児童生徒への対応(ムスリム児童生徒の例)	69
① 日本国内のムスリム児童生徒の状況	
② 配慮事項と対応例	
(7) 帰国後の教育システムへの接続・再統合	71
<b>4 就労</b>	
(1) 日本で働く外国人労働者の急増	72
<i>column 7</i> 多文化の介護職員がもたらすイノベーション	74
(2) ビジネスと人権	77
(3) 就労におけるムスリムへの配慮について	78
(4) 帰国後の再統合	79
<i>column 8</i> 帰国後の再統合～ベトナムの元技能実習生の例	80
<b>5 医療・保健・メンタルヘルス</b>	
(1) 現状と課題～コミュニケーションと異文化理解～	82
(2) 多言語対応を含む医療現場でのコミュニケーション支援の取り組み	83
(3) 母子保健と支援方法	85
① 妊婦健診	
② 家族計画・避妊	
③ 不妊症	
④ 人工妊娠中絶	
⑤ 子どもの予防接種	
(4) メンタルヘルス	87
(5) ムスリムの方たちの保健医療とメンタルヘルス	88

<b>6 福祉と年金</b>	
(1) 社会福祉	90
(2) 社会保険	92
① 脱退一時金	
② 海外で受給する	
③ 社会保障協定	
<b>7 防災</b>	
(1) 現状と課題	94
① 災害時外国人支援の始まり	
② 多文化防災への展開	
(2) 取り組みの具体例	96
<b>おわりに</b>	102

## 資料編

情報・仕組み・取り組みの例～活用できるリソース	104
監修・執筆者一覧	116

(図表0-4) 事例マップ



(図表0-5) 事例リスト

No.	掲載頁	分野	事例のタイトル	自治体名	団体名
1	29	基礎自治体 - 調整・連携	地域ニーズを数値と声で把握し、日本語教室と相談窓口を行政事業化した取り組み	熊本県天草市	ワールドフレンズ天草
2	30	基礎自治体 - 調整・連携	外国人保護者の安心の場づくりとニーズ把握を両立する挑戦	千葉県印西市	印西市国際交流協会
3	30	基礎自治体 - 調整・連携	ウクライナ避難民の受入れから始まる、小さな町が挑戦する持続可能な取り組み	熊本県玉名郡玉東町	玉東町 / Orange Network
4	31	都道府県-広域連携	国際交流協会からの県内施設への通訳派遣と多言語情報発信	佐賀県	(公財)佐賀県国際交流協会
5	33	支援者コーディネーション	災害時の多言語情報発信と避難民支援ネットワーク形成	佐賀県	(認定NPO)地球市民の会
6	34	支援者コーディネーション	企業・行政・外国人コミュニティが協働し、熊本で暮らし続けるための仕組みづくり	熊本県	Kumamoto Kurasu
7	37	受け入れ留意点	企業による日本語と介護実技の渡航前研修	熊本県	桜十字グループ
8	45	生活	函館市における外国人住民受入れの取り組み	北海道函館市	函館市・(一財)北海道国際交流センター
9	47	生活	自治会活動から触発される地域への貢献	愛媛県今治市	今治市
10	48	生活	日本人も外国人も、誰もが安心して活躍できる多文化共生のまちづくりに向けて	三重県鈴鹿市	鈴鹿市・(公財)鈴鹿国際交流協会
11	55	日本語教育	組織づくりモデルとしてのメゾの取り組み	静岡県浜松市	(NPO)フィリピンナガイサ
12	56	日本語教育	コーディネーションモデルとしてのメゾの取り組み	福岡県苅田町	苅田町
13	57	日本語教育	公共図書館から始まる日本語教室	熊本県菊池市	菊池市
14	62	教育	地域の教育委員会・学校・国際交流協会・大学の連携による学びの質を保つ仕組みづくり	新潟県上越市	上越市・(公社)上越国際交流協会・上越教育大学
15	66	教育	多文化共生の環境構築と地域の課題解決に向けた取り組み	茨城県	県立石下紫峰高校・(認定NPO)茨城NPOセンター・commons
16	75	就労	飲食店が日本語学校を経営～就職を目指す外国人を支援	北海道苫小牧市	HISAE日本語学校
17	76	就労	子育て関連部署とNPO、ハローワークの連携による仕事復帰支援	秋田県秋田市	Pour Bébé / 秋田市 / ハローワーク秋田マザーズコーナー
18	84	医療・保健・メンタルヘルス	日本国際看護師 (NiNA) の活動	大阪府	国際臨床医学会
19	84	医療・保健・メンタルヘルス	医療分野の先駆的な支援の試み① おとなりさん・ファミリーフレンド・プログラム (OFF)	東京都	(NPO)アジア人文文化交流促進協会
20	85	医療・保健・メンタルヘルス	医療分野の先駆的な支援の試み② 国際交流財団と大学病院の連携による医療通訳派遣	三重県	三重大学医学部附属病院・(公財)三重県国際交流財団
21	91	福祉と年金	高齢化への対応 ～外国人材に選ばれる国になるために	東京都新宿区	在日韓国人福祉会
22	97	防災	自治体による外国人機能別消防団と多言語版防災ガイドブックの作成	滋賀県草津市	草津市
23	97	防災	NPOによる被災者のニーズに応じたきめ細やかな支援	石川県金沢市	(NPO)多文化協働ネットワーク
24	98	防災	官民連携による「重層的支援体制整備事業」を活用した地域防災	徳島県板野郡北島町	北島町 / (NPO)YOU & ゆう
25	98	防災	企業による社内外国人自主防災組織の結成と地域防災への参加	愛媛県今治市	四国電熔工業有限会社
26	99	防災	阪神・淡路大震災を振り返る～外国人支援の視点から～	兵庫県神戸市	(NPO)神戸定住外国人支援センター
27	101	防災	外国人を災害弱者にしないために ～	熊本県	(NPO)くまもと災害ボランティア団体ネットワーク

## 図表目録

No.	図表No.	名称	章・節・項
1	0-1	笹川平和財団の国際人口移動分野の取り組み	はじめに 1.
2	0-2	本書の構成	はじめに 3.
3	0-3	活用可能な地域社会の資源と主な担い手	はじめに 3.
4	0-4	事例マップ	はじめに 3.
5	0-5	事例リスト	はじめに 3.
6	1-1	国別在留外国人数の推移	第1章1. (1)
7	1-2	資格別在留外国人の推移	第1章1. (1)
8	1-3	在留資格一覧表	第1章1. (2)
9	1-4	このハンドブックで取り上げる事例における自治体の基礎情報と連携先	第1章2. (3)
10	1-5	共生の枠組み	第1章3. (1)
11	1-6	コーディネーションのポイント	第1章3. (3)
12	1-7	在留資格ごとの来日時の研修の有無	第1章4. (1)
13	1-8	憎悪のピラミッド	第1章4. (4)
14	2-1	日本語教育推進のための施策	第2章2. (1)
15	2-2	日本語教育の参照枠の理念	第2章2. (2)
16	2-3	生活 Can do 一覧による提示の例	第2章2. (2)
17	2-4	地域日本語教育の在り方における日本語教育プログラムの目的・目標	第2章2. (2)
18	2-5	日本語教育の参照枠における全体的な尺度(抜粋)	第2章2. (2)
19	2-6	日本語教育における関係機関のつながり	第2章2. (3)
20	2-7	外国ルーツの児童生徒のための教育施策	第2章3. (1)
21	2-8	日本語指導が必要な高校生等の中退・進路状況	第2章3. (1)
22	2-9	在留資格別外国人労働者数の推移	第2章4. (1)
23	2-10	外国人材の勤労意欲の維持・向上のための取り組み例	第2章4. (1)
24	2-11	通訳の種類および利点と欠点	第2章5. (1)
25	2-12	社会保障協定の基本的内容	第2章6. (2)
26	2-13	被災ベトナム人の避難場所	第2章7. (2)

# 第1章

## 外国人住民とは

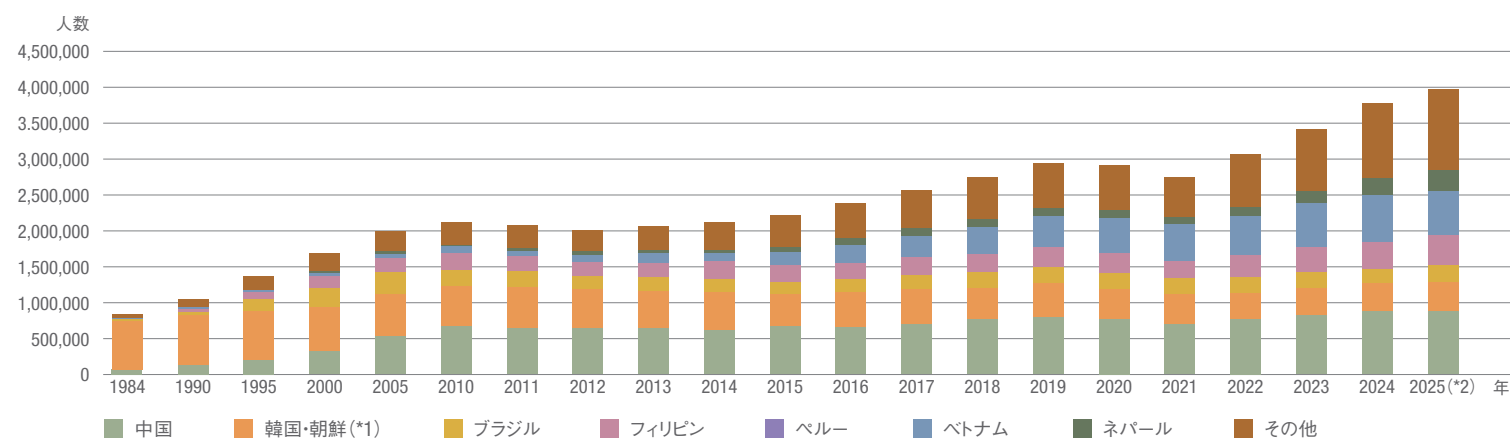
# 1 国境を越える多様な人々

## (1) 人の国際的な移動の背景と多様な外国人住民

人の移動の動機や目的はさまざまです。ある人は、教育や仕事などのよりよい機会を求めて移動し、またある人は、結婚や家族との統合のために移動します。自然災害、戦争、迫害や人権侵害などから逃れるために移動を余儀なくされる人たちも多くいます。その数は増え続け、世界全体で約3億人に達しています。

この傾向は日本にも当てはまり、在留外国人数は一貫して増加しています（図表1-1）。その増減は送出国および受入国双方の経済・社会状況や政策の影響を受けます。

(図表1-1) 国別在留外国人数の推移



出所：出入国在留管理庁「在留外国人統計」より作成

注1) 韓国・朝鮮は、2015年度統計からそれぞれ「韓国」、「朝鮮」と分けられた。本表では、2015年以降は韓国のみ数字としている。

注2) 2025年は6月末時点の数値

戦後の日本で長らく外国人住民を代表してきたのは、1952年のサンフランシスコ講和条約発効とともに日本国籍を喪失した在日韓国・朝鮮の方々とその子孫、すなわち在日コリアンです。彼らは、1991年の入管特例法（日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法）により特別永住者として日本に暮らしています。

1970年代のインドシナ政変はボートピープル、すなわちインドシナ難民を日本が受入れる契機となりました。高度経済成長を経た1980年代の日本は、製造業や建設業などの分野での人手不足や円高を背景として、出稼ぎ目的の外国人の来日が増

えました。1990年の入管法（出入国管理及び難民認定法）の改正による在留資格「定住者」の新設を機に南米系日系人の日本での就労が本格化し、彼らの定住化も進みました。「研修・技能実習制度」を通じてアジア出身の外国人労働者の数が増えていくのも1990年代のことです。

技能実習制度については、2010年施行の改正入管法で在留資格「技能実習」として制度化されました。2019年施行の改正入管法では、在留資格「特定技能」が創設されました。現在、介護、外食、建設、農業など人材不足が深刻な16分野に門戸を開いており、最長5年間の在留を認める1号と、家族の帯同や在留期間の更新が可能な2号が設けられています。2025年6月末時点での在留外国人数は約396万人であり、過去最高を更新しました（図表1-2）。

動機や目的が多様であるように、受入国政府が、彼らに付与する法的地位も同様ではありません。日本では日本国籍を持たない人の法的地位を「在留資格」と呼び、約30種類に分類されています（在日米軍関係者は除きます）。(2)でも触れますが、学ぶための在留資格や、働くための在留資格など複数のカテゴリーがある中で、日本に暮らす外国人住民で最も多い在留資格は「永住者」です。

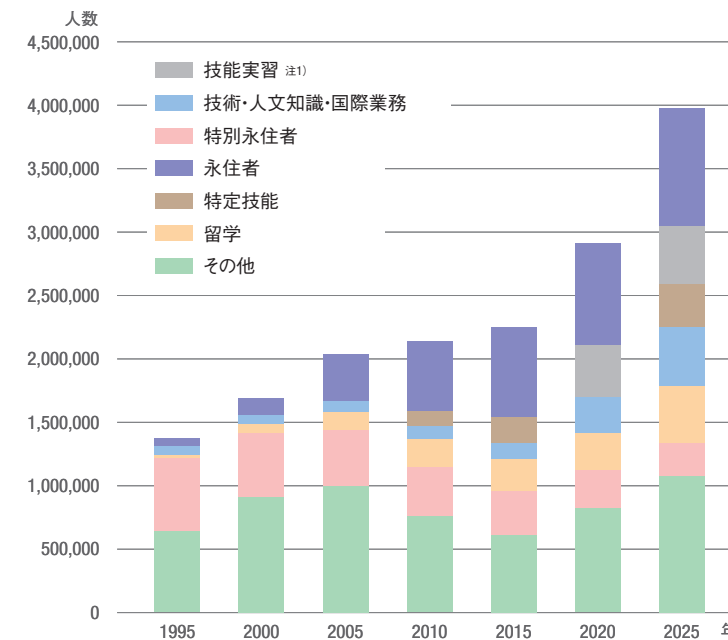
動機や目的、在留資格の多様性に加えて、移動する人々は、来日する以前から個人としてのアイデンティティや属性を有しています。人種、国籍、宗教、言語、ジェンダー、年齢、職業、政治的信条、性的指向・性自認、障害の有無などが、それぞれのアイデンティティや属性を形成します。

上に述べた多様性は、受入れ側や支援者側の状況にも当てはまります。地域やセクターによって、支援者の役割や特徴が異なるということです。そのため、ホスト社会が外国人住民の多

様性や多様なニーズを理解することと同様に、外国人住民側も、支援現場の状況や支援者の立場・役割を知ることが重要です。その相互理解は、地域社会の多文化化に伴う課題解決と共生の実現に寄与することでしょう。

第2章では、具体的なテーマや課題について、さまざまな現場での経験をもとに、グッドプラクティスを紹介します。これらの事例に加えて、みなさんが関わっている個々の外国人住民やエスニック・コミュニティ、そして地域社会の双方に意識を向けることで、共生社会に向けた協働のあり方を考えてみましょう。

(図表1-2) 資格別在留外国人数の推移



出所) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」より作成

注1) 技能実習生の人数については2010年以降のみ。

## (2) 在留資格の基礎知識

在留資格とは、先述のとおり、外国人が日本に滞在して活動することを日本政府が法的に許可する制度で、入管法に基づいて定められています。日本で暮らす外国人住民に付与される主要な在留資格は、(図表1-3)のとおり、大きく4つに分類されます。青色の「就労が認められる在留資格(「就労系」)では、「技能実習」(2027年の育成就労制度の新設に伴い廃止予定)や「特定技能」、「技術・人文知識・国際業務」は、それぞれに認められる就労活動の範囲が定められています。緑色の「身分・地位に基づく在留資格(「身分・地位系」)は、活動内容の

制限は課されません。ただし、日本人の配偶者等や永住者の配偶者等の在留資格を持つ方が離婚をした場合、離婚後も日本で在留を希望する際は在留資格の変更申請が必要になります。オレンジ色の「就労が認められない在留資格」のうち、「留学」や「家族滞在」で日本での就労を希望する場合は、「資格外活動許可」を得ることで、原則として週28時間以内で就労することができます。これらの申請は居住地を管轄する地方出入国在留管理官署で行います。

日本に3か月以上滞在する在留資格を持つ人には在留カードが交付されます(特別永住者や在留資格「外交」、「公用」を除く)。在留カードには氏名・生年月日・性別・国籍・地域・住所・在留資格・在留期間・就労の可否などが記載されており、適法に在留していることを示す証明書としての性格を有します。16歳以上の人は在留カードの携行が求められ、記載事項に変更が生じた場合は出入国在留管理庁に届出が必要です。住所を変更した時には市区町村への届出が必要です。外国籍の新生児については、出生届に加えて在留資格の取得手続き、大使館・領事館を通じた出身国への届出が必要です。出生届を受け付ける窓口でその旨を保護者に案内しておくといでしょう。

(図表1-3) 在留資格一覧表

### 在留資格一覧表



就労が認められる在留資格(活動制限あり)	
在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族
教授	大学教授等
技術	作曲家、画家、作家等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等
高度専門職	ポイント制による高度人材
経営・管理	企業等の経営者、管理者等
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等
医療	医師、歯科医師、看護師等
研究	政府関係機関や企業等の研究者等
教育	高等学校、中学校等の語学教師等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者
介護	介護福祉士
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等
特定技能	特定産業分野(注1)の各業務従事者
技能実習	技能実習生

(注1) 介護、ビロウクリーニング、工業製品製造業、建設、造船・船渠工業、自動車整備、航空、通信、自動車運送業、鉄道、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業、林業、木材産業(令和5年3月29日閣議決定)  
出所) 出入国在留管理庁

身分・地位に基づく在留資格(活動制限なし)	
在留資格	該当例
永住者	永住許可を受けた者
日本人の配偶者等	日本人の配偶者・妻子・特別異子
永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している異子
定住者	日系3世、外国人配偶者の連れ子等

就労の可否は指定される活動によるもの	
在留資格	該当例
特定活動	外交官等の家事従事者、ワーキングホリデー等

就労が認められない在留資格(注2)	
在留資格	該当例
文化活動	日本文化の研究者等
短期滞在	観光客、会議参加者等
留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
研修	研修生
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子

(注2) 定住者等を除く場合は、一定の範囲内で就労が認められる。

## column 1

### 外国人受入れの背景や取り組みの違い: 欧州と日本との比較

日本の総人口に占める在留外国人数割合は3.21%(2025年6月末時点)です。2023年4月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口 令和5年推計」では、2070年に日本の総人口は約8,700万人となり、そのうち約10.8%が外国人になると推計されています。

こうした情報を受けて、不安を感じる向きもあるようです。一方で、OECD加盟国における外国人人口割合の平均は2024年で14.7%であり、上記の2070年の日本の推計よりも約3%高くなっています。すでに移民を受入れている国々の経験から、日本は学び、よりよい受入れを模索することが可能です。外国の事例から学ぶ際に、外国人割合だけで論じたり、「外国人」と一括りに扱ったりすると、対応すべき課題や方策が見えにくくなるおそれがあります。外国人受入れの状況は、国・地域ごとの歴史や政策によって異なるため、それらに着目することで、外国人受入れに関する各国の知見をより効果的に取り入れることができます。

外国人人口割合が18.2%のドイツは、第二次世界大戦後の復興期に労働力不足を補うため、イタリア、トルコ、ギリシャなどと二国間協定を結び、「ガストアルバイター」と呼ばれる出稼ぎ労働者を受入れてきました。多くの出稼ぎ労働者はその後もドイツに定住しています。また、アラブの春やシリア内戦などを背景とする2015年の難民危機では、多くの難民を受入れました。ド

イツでは、ガストアルバイターとその子どもたちの社会統合が不十分だったという反省から、2005年以降、語学講習(通常600時間)とドイツの憲法・法律・歴史・文化を学ぶオリエンテーション(100時間)を組み合わせた「統合コース」を実施しています。

フランスは特に第二次世界大戦後の復興期に北アフリカや南欧から労働者を積極的に受入れました。1974年のオイルショック後は労働移民を停止しましたが、人道的配慮から「家族呼び寄せ」を認めたため、移民は「一時的な労働力」から「定住者」へと変化しました。フランスは「共和国的統合」を基本理念とし、出身民族や宗教に基づく共同体主義を排し、すべての移民にフランス共和国の価値観(とくに世俗主義=ライシテ)への順応を求めます。移民の子どもはフランス語教育を通じて「市民」として育成され、教育制度が社会統合の中核を担っています。一方で、宗教・文化的多様性との摩擦が生じやすく、とくにイスラム系移民との間で緊張が高まっています。また、移民を郊外に集住させる政策が教育・雇用・治安面の格差固定化につながり、若者の高い失業率、移民二世・三世の失業や貧困などの問題が生じ、社会統合の課題が議論されています。2024年1月公布の新移民法は、「厳格化」と「労働力確保」のバランスを探る内容となっています。

このように、各国における外国人住民の構成や共生への取り組みは国ごとに異なります。

「外国人住民が増えること自体が問題である」と捉えるのではなく、各地域で暮らしている外国人住民に適した国の施策や自治体の取り組みを検討することで、日本人住民と外国人住民の双方にとってよりよい関係を築けるのではないのでしょうか。このことを、本ガイドブックの実践例を通して考えていきたいと思います。

## 2 受入れる地域社会の多様性と資源

### (1) 地域社会が置かれている環境

外国人住民と同様に、彼らを受入れている自治体・地域社会の状況も一概ではありません。自治体規模、人口や財政状況、地域の産業、在留資格の構成、歴史的経緯など、さまざまな要素が受入れの環境に影響しており、また、取り組むべき課題も多岐に渡ります。在留資格をもとに、二つの就労型（非専門職／専門職）、留学生型、定住・永住型、ミックス型の五つに分けて考えてみましょう。

単身かつ数年の滞在期間が多い、技能実習や特定技能の在留資格で滞在する外国人住民の数が多く、地方部が日本には多くあります。この就労型（非専門職）では、地域と外国人住民の関係が希薄になりやすいため、両者のつながりを作りニーズを把握することが求められます。地方部でも、都市、農村部、漁村部などでは利用できる資源も異なりますが、地域の企業や経済界がまちづくりのパートナーとなることが期待できます。

関係の希薄さについては、留学生を相対的に多く受入れている自治体、すなわち留学生型にも同じことが言えるでしょう。したがって、地域住民との交流の機会を増やす試みも有効です。また、大学など教育機関に所属する留学生にとっては、所属先から生活やコミュニケーション上の支援を得やすい環境にいます。近年は、自治体や企業との連携による就労支援も増えています。

技術・人文知識・国際業務等の家族帯同が可能な就労資格者の割合が高い地域社会もあります。この就労型（専門職）で

は、外国籍児童の教育について考える必要が生じやすいといえます。家族の社会参加を促す支援も望まれます。

日本には定住者や永住者が多く暮らす地域もあります。特別永住者である在日コリアンや来日時期が比較的早い南米系日系人が外国人住民の多数を占める地域では特に、高齢者福祉という支援ニーズが顕著です。定住者や永住者は就労に制限がないために自営業者も多く、そのような事業所を含むエスニック・コミュニティの相互扶助とネットワークは、共生支援を充実させるうえでも有用です。

多様な在留資格を有する外国人住民が暮らしている大都市はミックス型です。大都市では、自治体や地域国際化協会（国際交流協会）、NPOなどにより支援体制を比較的充実させやすい環境にあります。しかし暮らしている外国人住民の数が多くその属性がさまざまである分、児童生徒への教育支援から高齢者福祉まで支援ニーズも細分化されています。

### (2) 地域社会の資源の活用

「はじめに」で示した以下の図表0-3は、地域社会の資源と各節との関係を表したものです。その周りに置かれているのは、共生のための地域社会の資源の提供者です。自治体、国際交流協会、企業、NPOやボランティア団体、大学を含む教育機関、宗教施設やエスニック・コミュニティなど立場はさまざまですが、地域に固有のニーズの把握とともに、それぞれの役割を理解し、共生のため連携体制を整えることが求められます。また、外国人住民をめぐる課題

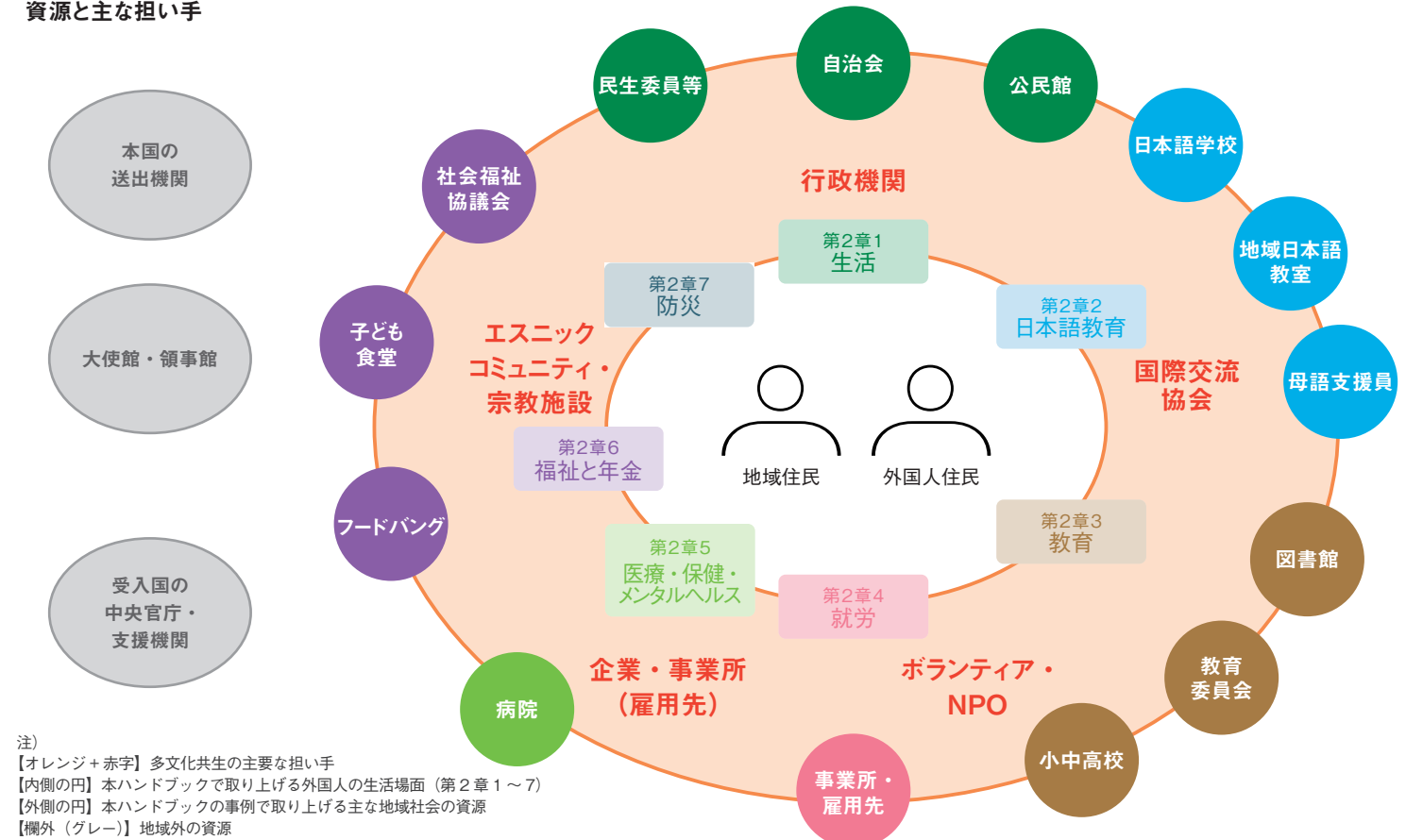
は、日本人と同様に、生活、教育、就労、社会参加など多岐にわたり、ライフステージに応じて変わりうるため、支援の担い手の間での効率的な分業や協業が望まれます。

自治体においては、共生施策に携わる部署や人員の規模、年間に投入できる予算額、多文化共生推進プランなどの策定状況、共生に対する首長や議会の姿勢などにより、共生のための対応の

範囲や大きさが異なります。地域に資源が限られている場合は、都道府県や近接自治体との広域連携により支援を展開する可能性を考えましょう。

このハンドブックでも、地域社会の資源を活用するための考え方や取り組み方、そして実際に試みられている複数の事例を紹介しています。

(図表0-3)  
活用可能な地域社会の資源と主な担い手



### (3) このハンドブックで紹介する事例について

このハンドブックで紹介する27の事例を概観すると、以下のとおりです。それぞれの事例が、その地域のもつ資源（NPOや自治会、企業等）を生かした取り組みとなっています。

#### ①人口5万人未満の市区町村の事例

2025年12月時点で市区町村の国際交流協会を持たず、NPOや市民社会組織、企業と連携している事例は、熊本県玉名郡玉東町 **case 3** です。玉東町は隣接する玉名市のNPOとの連携から、玉東町民との連携を深めました。福岡県荊田町 **case 12** は町内の外国人住民に技能実習、特定技能等の在留資格で働く人たちが多くことから、地元の企業の参加を得て、荊田町多文化共生推進協議会を設立し、取り組みを進めています。徳島県板野郡北島町 **case 24** は、町の外国人住民に、技能実習、永住者、留学生等多様な在留資格の人たちがいる状況で、町と地元NPOが連携を進めている事例ですが、2024年に北島町国際交流協会が設立されています。市の図書館から日本語教室の活動を立ち上げたのが、熊本県菊池市 **case 13** です。

#### ②人口5万人以上の市区町村の事例

自治体と国際交流協会の連携に基づく事例は、千葉県印西市 **case 2**、北海道函館市 **case 8**、三重県鈴鹿市 **case 10**、滋賀県草津市 **case 22** です。印西市国際交流協会は、増えつつある技術・人文知識・国際業務の労働者の家族滞在の資格で在留する外国人住民の子どもおよび保護者のための活動を始めています。小・中学校教育について、市教育委員会、国際交流協会、大学との連携に始まり、国の制度を活用して外部の専門

家を招いたのが新潟県上越市の事例です **case 14**。

NPOの活動を基に市区町村と連携している事例は、熊本県天草市のワールドフレンズ天草 **case 1**、静岡県浜松市のフィリピンナガイサ **case 11**、東京都新宿区の在日韓国人福祉会 **case 21** が挙げられます。

市と地元企業や自治会との連携事例が、愛媛県今治市 **case 9** **case 25** です。地元企業の活動を基に市区町村と連携している事例が北海道苫小牧市のHISAE日本語学校 **case 16** です。

#### ③都道府県の事例

県が国際交流協会との連携で県内施設への通訳派遣と多言語情報発信を行っているのが、（公財）佐賀県国際交流協会 **case 4** です。また、佐賀県ではNPOとの連携によりウクライナ避難民の受入れや災害時の調整を県、佐賀市、NPOと効果的に行っています。その事例が（認定NPO）地球市民の会 **case 5** です。県とNPOの連携による災害時の調整から、平時からの外国人住民との関係づくりを行っているのが、（NPO）くまもと災害ボランティア団体ネットワーク **case 27** です。

教育分野では、高校教育では地域ボランティアやNPOとの連携で効果的な活動を進める学校を、県が大学との連携を含めてサポートをしたり、県内の他の学校に広める取り組みをしています **case 15**。

県国際交流協会による医療通訳の配置の事例が、三重県立大学医学部附属病院・（公財）三重県国際交流財団 **case 20** です。

外国人材に選ばれる県となることを目指して、産業界、行政と外国人コミュニティのネットワークを形成している事例が、Kumamoto Kurasu **case 6** です。

#### ④企業、NPO、学会の事例

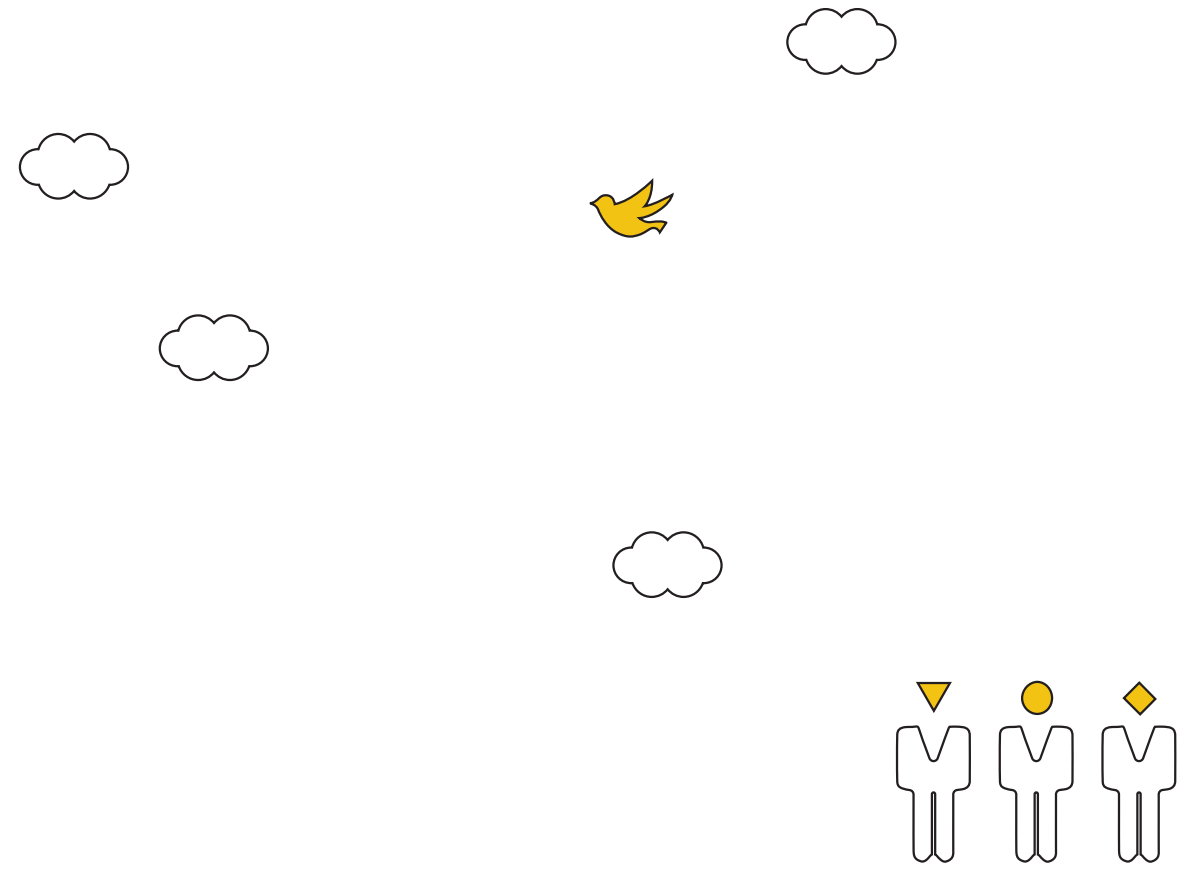
このハンドブックでは、企業やNPO、学会の活動が地域社会に貢献している事例も掲載しています。企業が現地に人材育成のための学校を設立した例が桜十字グループ **case 7** です。都市部でNPOがつなぐ、気軽に相談できる関係づくりの事例が（NPO）アジア人文文化交流促進協会 **case 17**、災害時の外国人被災者支援の取り組みが（NPO）多文化協働ネットワーク **case 22**、外国人当事者の力を生かす取り組みが（NPO）神戸定住外国人支援センター **case 25** です。外国人患者等および受入れ医療機関の双方に資する専門家育成のための、学会による自主的な資格づくりの取り組みが国際臨床医学会 **case 19** です。



(図表1-4) このハンドブックで取り上げる事例における自治体の基礎情報と連携先

No.	分野	自治体名	人口	外国人 住民比率	主な産業	団体名	連携先					
							自治体	国際交 流協会	NPO	大学	企業	EC*
1	基礎自治体-調整・連携	熊本県天草市	7万人	0.9%	水産業	ワールドフレンズ天草	○		○			
2	基礎自治体-調整・連携	千葉県印西市	11万人	3.3%	水産業	印西市国際交流協会	○	○				
3	基礎自治体-調整・連携	熊本県玉名郡玉東町	5千人	1.3%	農業	玉東町/Orange Network	○		○			
4	都道府県-広域連携	佐賀県	78万人	1.5%	農・水産業・ 製造業	(公財)佐賀県国際交流協会	○	○				
5	支援者コーディネーション	佐賀県	78万人	1.5%	農・水産業・ 製造業	(認定NPO)地球市民の会	○		○			
6	支援者コーディネーション	熊本県	168万人	1.8%	製造業、農業	Kumamoto Kurasu	○	○	○		○	
7	受け入れ留意点	熊本県	168万人	1.8%	製造業、農業	桜十字グループ					○	
8	生活	北海道函館市	23万人	0.9%	製造業	函館市・(一財)北海道国際交流センター	○	○	○			
9	生活	愛媛県今治市	15万人	3.0%	製造業	今治市	○					○
10	生活	三重県鈴鹿市	19万人	5.5%	製造業	鈴鹿市	○	○				○
11	日本語教育	静岡県浜松市	78万人	3.8%	製造業	(NPO)フィリピノナガイサ		○				○
12	日本語教育	福岡県苅田町	3.7万人	4.2%	製造業	苅田町	○				○	
13	日本語教育	熊本県菊池市	4.6万人	3.3%	農林業	菊池市	○					
14	教育	新潟県上越市	17万人	1.4%	製造業	上越市・(公社)上越国際交流協会・ 上越教育大学	○	○		○		
15	教育	茨城県	279万人	3.8%	製造業	県立石下紫峰高校・ (認定NPO)茨城NPOセンター・ commons	○		○	○	○	○
16	就労	北海道苫小牧市	16万人	1.0%	製造業	HISAE日本語学校	○			○	○	
17	就労	秋田県秋田市	29万人	0.6%	製造業	Pour Bébé/秋田県秋田市/ ハローワーク秋田マザーズコーナー	○		○			
18	医療・保健・メンタルヘルス	大阪府	877万人	4.1%	サービス業、 製造業	国際臨床医学会			○			
19	医療・保健・メンタルヘルス	東京都	1,428万人	5.4%	サービス業	(NPO)アジア人文文化交流促進協会			○			
20	医療・保健・メンタルヘルス	三重県	169万人	4.1%	製造業	三重大学医学部附属病院・ (公財)三重県国際交流財団		○		○		
21	福祉と年金	東京都新宿区	35万人	14.4%	サービス業	在日韓国人福祉会			○			
22	防災	滋賀県草津市	14万人	2.7%	製造業	草津市	○	○				○
23	防災	石川県金沢市	45万人	1.6%	製造業	(NPO)多文化協働ネットワーク			○			
24	防災	徳島県板野郡北島町	2.4万人	0.7%	製造業	北島町/(NPO)YOU & ゆう	○		○			
25	防災	愛媛県今治市	15万人	3.0%	製造業	四国電熔工業株式会社	○				○	○
26	防災	兵庫県神戸市	148万人	4.3%	製造業	(NPO)神戸定住外国人支援センター	○		○			○
27	防災	熊本県	168万人	1.8%	製造業、農業	(NPO)くまもと災害ボランティア 団体ネットワーク	○		○			

注) 人口は、各自治体の2025年12月時点のデータによる。 EC\*) エスニック・コミュニティ



# 3 共生のための仕組みづくり

## (1) 基礎自治体における調整や連携のはじめ方

本項では、外国人住民の増加に伴い生じる生活課題（日本語、就労、教育、医療、子育て、福祉、防災等）に対して、基礎自治体が役所内外の関係者と連携し、取り組みを単発の支援にとどめず「仕組み」として継続できる体制を整えるための進め方を整理します。地域の状況（在留資格の構成、産業、外国人住民の居住形態、担い手の有無等）により最適解は異なりますが、基本の手順は共通しています。

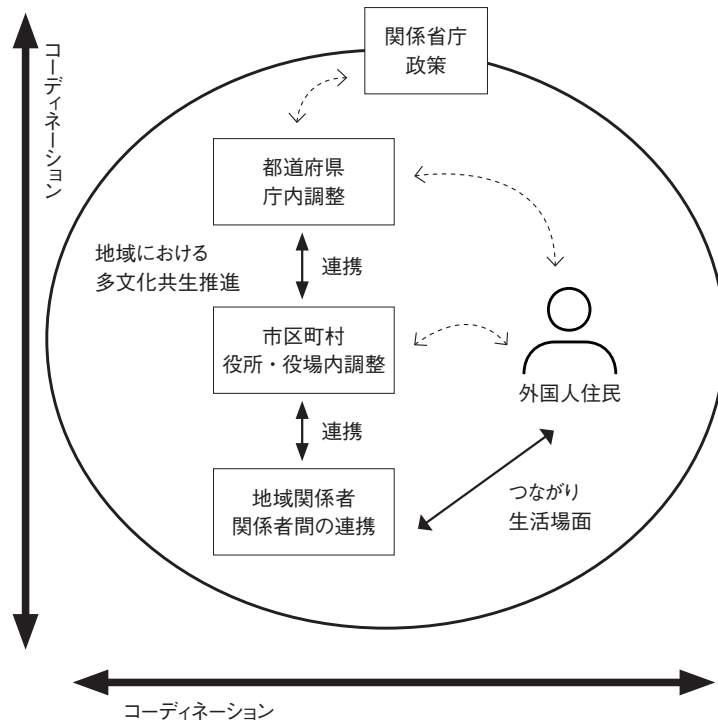
なぜ多文化共生の体制づくりに、役所内外での調整・連携が必要なのでしょう。まず、外国人住民の生活課題は一つの制度や一つの所管だけでは完結しない点があげられます。複合的な課題に対応するには、所管を越えて情報をつなぎ、制度の隙間を埋める取り組みが不可欠です。さらに、多くの場合、外国人住民は既存制度の対象者として想定されていません。そのため、さまざまなすり合わせが必要となり、ここでも横断的な対応が求められます。

また、外国人住民には情報を発信するだけでは十分に届きません。一方で、地域の生活圏にはさまざまなつながりがあり、行政が活用できる資源が存在しています。これらを活かすことで、国や都道府県の計画や方針を地域の現場で機能させることができます。

（図表1-5）に示すコーディネーションとは、単に役割や動きを揃えることではありません。目的に応じて役割を設計し、関

係性を築き、さまざまな連携を結びつけて、全体が機能する仕組みを作ることです。多文化共生を推進する人や部署には、情報・関係性・資源を縦横につなぐコーディネーターとしての機能が期待されます。

（図表1-5）共生の枠組み



## ① 入口づくり～外国人住民との接点の確保

外国人住民が地域に暮らしていても、困りごとやニーズが自治体に届きにくい場合があります。まずは、平時から自治体に情報が戻ってくる「接点（入口）」を複数確保し、必要な時に相談・支援につながる導線を整えておくことが重要です。

### 接点づくりの例（自治体を取り得る手段）

- 自治会長等、地域の関係者（自治会・民生委員等）や、外国人従業員を受入れている企業等からのヒアリング
- 役所窓口における多言語対応、やさしい日本語の活用
- 地域のお祭りや、料理教室等、公民館等のイベントへの外国人住民の参加呼びかけ
- 地域の防災訓練への外国人住民の参加呼びかけ(P.98 **case 24** 防災「官民連携の取り組み事例」徳島県北島町の例を参照)
- カフェやイベントなど、外国人住民が参加できる機会づくり

既存の地域資源に目を向け、外国人住民を受入れている企業や地域の方々、そして外国人住民当事者の意見を聞く機会を作っていくことが重要です。

## ② 体制づくり～地域の関係機関・団体との連携

外国人住民の生活課題は、日本語学習、教育、就労、医療、子育て、福祉、防災など複数分野にまたがります。個別の団体や支援者が、それぞれの関心領域（例：日本語学習支援）で外国人住民とつながっている場合でも、課題が複合化すると、適切な支援につながらず孤立を招くおそれがあります。自治体が関係者の「つなぎ役」を担い、情報共有と協業の場を整えることが有効です。

地域に外国人住民が増えるにつれて、市民団体やボランティアなど、外国人住民に関わる人々のグループが生まれてきます。地域によっては、これら支援者が既に長年活動を行っているところも少なくありません。自治体が積極的に各団体の活動情報の共有や交流の場を作ることで、困りごとを抱えた外国人住民が新たな問題を抱えるたびに支援組織をまた一から探して疲れ果てたり、場合によっては諦めて引きこもってしまったりすることを防ぐことができます。

連携することが望ましい団体はP6の（図表0-3）「活用可能な地域社会の資源と主な担い手」を参考に、地域の実情に応じて整理します。国際交流協会や外国人相談窓口等に事務局機能を一部手伝ってもらいながら、民間団体、NPO、自治会、民生委員等と連携することにより、スムーズな連携体制を取りやすくなります。

（例）東京都新宿区では、区の多文化共生の拠点であるしんじゅく多文化共生プラザにおいて、年5回程度、多文化共生に関わる団体が情報交換を行う連絡会を開催しています。そこでは、区や各団体から近況報告を行うのですが、多文化共生に関わる団体が各団体の活動を知り、自分たちの分野外の相談を受けた時に「あの団体に相談してみよう」というきっかけとなったり、新たな連携を生み出す場となったりしています。

## ③ ニーズ把握～基礎自治体におけるアンケート調査

地域の日本人住民、外国人住民へのアンケート調査を行っている自治体はさまざまあり、インターネット上でもアンケート用紙およびその結果報告書を見ることができます。接点づくり

や関係者連携で得られる情報と合わせてアンケート結果を活用することで、課題の可視化や施策の優先順位づけが行いやすくなります。

(例) 愛媛県今治市は、「共に暮らす住民としてお互いを理解し、多様性を生かしながら、誰もが参画できる社会の実現に向けて、住みたいまちとして選ばれ、住み続けたいと思える多文化共生のまちをめざす」という基本理念の下、2025年4月1日に多文化・共生推進室を立ち上げ、市民団体や受入れ企業へのヒアリングと、市内の自治会長・副会長へのアンケートを実施しました。市内には約4,400人の外国人住民がおり、そのうち3,200人が技能実習と特定技能という状況の下、これらの外国人住民の生活上の問題点が聞こえてこないという課題意識から、同年7月に外国人住民の生活実態、ニーズ、そして多文化共生社会への意識を多角的に把握することを目的として、外国人住民への全数アンケートを実施しました。

その結果、80%以上の外国人住民が日本人との交流を希望しており、日常生活では大きな困りごとはなく、不安なことは保健医療と防災であり、90%以上がスマートフォンを持っているため、スマートフォンを活用したブッシュ型情報配信が可能であることがわかりました。アンケート結果の分析を基に、2025年度内に多文化共生推進プランが策定される予定です。

#### ④ 施策化～アクションプランの策定と予算の確保

基本理念の下に基本方針を立て、施策体系を作っていきます。アクションプランの策定と同時に、事業化のため予算折衝を

行っていきます。

自治体の中には、「外国人住民」と特別に切り出して施策を行うのではなく、「地域社会を構成する住民」として包摂し、子ども支援や障害者、高齢者の支援の枠で、外国人住民について積極的に関わっていく方法を取っているところもあります。

(例) 徳島県北島町では、厚生労働省事業の「重層的支援体制整備事業」の仕組みを活用し、外国人住民を担当する特定の部署を置くのではなく、健康保険課、総務課、危機管理課、社会福祉課および地域のNPOと(公財)徳島県国際交流協会が連携して、通常の活動の中で、外国人住民に限定せず、複数の困難を抱える住民にスムーズに支援を行っています。具体的には、失業等により収入が減ったが生活保護受給にまでは至らない家庭で、地域とのつながりが希薄で孤独感が強いケースや、精神疾患を抱える親と発達障がいのある子どもが同居しており、家庭内での支援が行き届かないといった状況に対して、どのような課題であっても、まずは相談を受け止め、他課と調整して支援をつなぐ体制を整備しています。個人単位ではなく世帯全体を見ることで、家族間の相互作用や影響も考慮した支援が可能になりました。

また、地域のつながりを生かして、地域住民やボランティアとの交流の場へ参加できるよう支援し、「役割」や「居場所」をつくる取り組みを心がけています。一方で、複数の課が関わることで「主課」がどこになるのかわからなくなってしまうという課題が生じたため、連携とコミュニケーションは不可欠です。

(参考) 沖縄県庁では、交流推進課が事務局となり、県庁内の各部署に計画を作成してもらい、各部署の計画をまと

め、有識者の意見やパブリックコメントを反映しながらアクションプランを策定しています。

#### ⑤ 参画促進～住民会議や協議会等への外国人住民の参加

多文化共生社会の実現を目指して、外国人住民の意見を反映したまちづくりを進めるために、住民会議に外国人住民の参加を得たり、外国人住民会議を開催したりしている市区町村もあります。川崎市、神戸市、岡山市、豊橋市、福井県越前市、東京都八王子市、神奈川県、三重県などで取り組まれています。外国人住民の意見を聞くだけでなく、行政の考え方を伝えたり、共に施策を策定する過程で、相互の理解が深まっていく効果があります。

#### case 1

#### 熊本県天草市

#### 地域ニーズを数値と声で把握し、日本語教室と相談窓口を行政事業化した取り組み

ワールドフレンズ天草は、熊本県天草市にある任意団体で、お互いの国籍・文化を尊重し合うことのできる多文化共生の考えを広め、そのネットワークづくりを行うことを目的として活動しています。2013年に天草市の交流事業で知り合ったボランティア通訳6名が団体を作りました。

天草で暮らす外国人住民(主に女性)と交流イベントを開催するようになりました。信頼関係を作る中で生活上の困りごとを聞くようになりました。ニーズが見えてきたことから民間の助成金を活用し、困りごとが解決し問題がより明らかになるよ

うに、日本語教室を開いて困りごとにも対応できるようにしました。実績をカウントして積み重ね、2年間の実績を事例と共に行政に提示し、「日本語教室や相談窓口が必要です」と働きかけました。改めて行政がニーズ調査を行い、多文化共生推進事業という名称で日本語教室と相談窓口が2016年にスタートしました。

現在は、4つの事業のほか、県内で外国人住民の相談窓口を開設している他団体と共に月1回の情報共有会議(オンライン)を開催し、市町や外国人技能実習機構、県のワンストップセンターなどもメンバーになって情報共有を行っています。



新たに運営を開始したクロスロードカフェ。多様な人々が集まる活動の拠点となっている。

## case 2

千葉県印西市

### 外国人保護者の安心の場づくりと ニーズ把握を両立する挑戦

千葉県印西市は、近年急激に外国人住民が増えてきていますが、外国人住民は以前から市内に住んでおり、印西市国際交流協会が2001年から活動を行っています。外国人のための無料相談や、日本語・英語・中国語・韓国語の語学講座、交流活動、国際理解教育のための講師派遣などを行っています。

2024年9月より、外国ルーツの子どもたちのための活動を日本語教室以外にも展開すべく、まずニーズを知り悩みごとを聞く場を作るため、「牧の原グリーンカフェ」と称する子どもたちの保護者のグループを立ち上げました。このカフェは、お茶を飲みながらお話しする機会として1か月に1回開催しています。初回は母親1人の参加から始まりましたが、参加者数は少ないながらも徐々に広がり、同じ経験を持つ保護者同士が意見交換をする安心できる場所になっています。

## case 3

熊本県玉名郡玉東町

### ウクライナ避難民の受入れから始まる、 小さな町が挑戦する持続可能な取り組み

人口約5,200人の玉東町ぎょくとうまちは、熊本県で面積が3番目に小さい市町村です。2022年にロシアによるウクライナへの軍事侵攻が始まった時、町長自ら「自分たちにも何かできないか」と考えました。玉東町は、明治10年に西南戦争の激戦地となったところ。時代が変わっても、同じように戦禍に苦しむ

人々への思いが募りました。役場の職員に元 JICA 海外協力隊員がいたことから、具体的な受入れプロジェクトが始動しました。長らく難民支援を行っていた玉名市の NPO と協力し、官民連携の Orange Network が立ち上がりました。

このプロジェクトでは、これまでに6世帯17人を受入れた実績があります。玉東町の特徴は、自然が豊かで住居となる町営住宅が広いことです。生活圏がコンパクトに収まり、子育て支援と高齢者福祉が充実しています。ウクライナ避難民の受入れにあたり、最も重視したのは住民の理解と、ミスマッチを防ぐための避難民の日本に対する理解でした。プロジェクトメンバーは、広報紙で知らせるだけでなく住民説明会も開き、受入れ方針や支援の内容、配慮してほしいことなどを伝えました。また、学校での多文化教室開催のほか、病院、ハローワークなどにも説明を行い、理解の醸成に努めました。その結果、町が一丸となって受入れに協力しています。地元企業の協力もあり、就労を希望する避難民は全員就職することができました。

今では受入れのフェーズが終わり、定住に向けて新たな課題も見えてきています。子どもの教育などを理由に帰国した家族もあります。しかし玉東町では、避難民受入れをきっかけに、外国人住民が住みやすい多文化共生の町に焦点をシフトし、新しいコミュニティづくりに取り組んでいます。熊本市へのアクセスが良好なこともあり、転入者が転出者を上回る状態が続いています。町の人は新しく来る人たちに慣れていて、新たに地域で暮らし始める人たちに優しい町になっています。

## (2) 都道府県による調整や連携(広域連携の活用)

教員研修や通訳派遣、広域の災害対応等、基礎自治体単独では実施が難しい事業については、都道府県の支援を得ることで実施可能性が高まります。ここでは、都道府県による調整・連携の活用例を整理します。

外国人住民の日々の生活に関わる施策は市区町村が行うことが多いですが、市区町村レベルでは取り組むことが難しい事業(例:教員研修や通訳派遣)を都道府県が行ったり、県内における市区町村間での取り組みにおける格差の縮小に向けて知見や人材の共有を主導したりするなどの役割を、都道府県は果たすことができます。

茨城県教育委員会は、外国人生徒への指導の知見を持つ外国人生徒支援相談員といわれる教員を県内2校の重点校に1人ずつ配置し、その2名の教員が、外国人生徒の多い5つの支援校を巡回支援する体制を取っています。

さらに、対応が難しいケースの事例を個人情報の取り扱いに留意した上で都道府県内で共有することにより、よりニーズに沿った的確な支援を行うことができます。熊本県では、県内で外国人住民の相談窓口を開いている市町村および相談窓口実施団体が、ケースについて共有する会議を月1回開いています。また、千葉県や茨城県等では、毎年、県主催の災害時外国人支援人材の養成講座を県内市町と協働で開催しており、市町単独では実施が難しい事業の実施を支援しています。愛知県では、「多文化共生推進プラン」策定の際に県内市町から複数の職員に検討会議の委員として参画してもらおうとともに、市町が同様のプランを策定する際には県職員が検討委員に加わるなど、相互に連携・協力をしています。

## case 4

佐賀県

### 国際交流協会からの 県内施設への通訳派遣と多言語情報発信

(公財)佐賀県国際交流協会は、県内で暮らす外国人住民が増える中、多文化共生の地域づくりに積極的に取り組んでいます。学校や病院への通訳派遣や、外国人住民のための生活相談、やさしい日本語の普及啓発、地域の情報や災害に関する多言語情報発信など、多彩な活動を行っています。

日頃の活動では、教育委員会と外国籍児童に関する情報共有会議を定期的に開催し、また、社会福祉協議会や弁護士会、行政書士会、フードバンクとは協定を結び、スクールソーシャルワーカーなどとも連携しています。

ひとたび大きな災害が起こると、佐賀県国際交流協会は県の多文化共生さが推進課と協力して佐賀県災害多言語支援センターを運営します。センターは災害や避難などに関する情報を Facebook、Web サイト、LINE などを通じて9言語で発信します。また、外国人住民からの相談を24時間、24言語で受け付けます。センターの指揮命令系統は県と共に一本化され、協会理事長がセンター長になるなど、役割が明確に定められています。県と協会の職員による地域割があり、Google スプレッドシートなどを利用して外国人住民の安否確認や情報収集を行います。

職員の数は決して多くはありませんが、行政や専門家、多様な人々と連携することで幅広い活動を生み出し、県全体の外国人住民支援を担っています。



佐賀県国際交流プラザ



(公財) 佐賀県国際交流協会関係者（職員、県国際交流員、外国人協力者等）

### (3) 運用上の要点:外国人住民の困りごとへの対応

#### ①相談対応と初動のポイント

外国人住民への支援では、自治体としての体制整備や災害などを想定した対策づくりなど、公的な政策や枠組みを策定することがありますが、一人ひとりの地域住民への対応として、国際交流協会やNPO、病院や学校が関わる場合もあります。

地域で暮らす外国人住民は、生活の中で何らかの困りごとに直面するかもしれません。通常、そのような相談は最も身近な人に寄せられます。職場の世話役の人かもしれないし、日本語の先生かもしれません。最初に情報をキャッチした人が自分だけで解決することは難しいと感じた時は、一人で抱え込まず、外国人相談員や公的機関に相談するようにします。一般に外国人住民の困りごとは、言葉の壁や制度の狭間にあることで、小さな困りごとでも複雑化してしまう場合があります。

#### ②関係者間の連携とコーディネーション

困りごとの解決に複数の関係者が関わる時は、互いに協力し、同じ目的・方向に向かって進んでいくことが大切です。各自の役割を明確にし、支援の重複や漏れが生じないように留意しましょう。

多文化共生の地域づくりでは、多くの場合において現場でのサポートが必要になります。当事者と直接関わって状況を確認し、情報提供や同行支援を行うだけでなく、外国人住民の声を地域活動にフィードバックする役割も担う人々です。地域のキーパーソンを見つけておくことも、コーディネーションを円滑に進める上で有用です。

それぞれの個別の困りごとは、同じ問題に起因する構造的課

題であるかもしれません。日頃から課題解決の事例を関係者間で共有できる仕組み（定期的なネットワーク会議など）があるとよいでしょう。

#### ③情報の取り扱い

必要な情報のアップデートは、なるべく関係者全員に行い、同じタイミングで同じ情報を得られるようにします。一方で、個人情報の取り扱いには細心の注意が必要です。法令遵守はもちろんですが、個人情報の漏えいやプライバシーの侵害が生じないように、関係者間で取り扱いのルールを確認したり、必要に応じて秘密保持に関する同意書などを用意したりしてください。情報を共有する範囲やレベルを決める、会議体ごとにルール化するなどの方法もあります。

支援のためとはいえ、自分が知らないところで複数の関係者が自分について情報共有していたことが分かると、当事者は不快な思いをするかもしれません。自分が言っていないことを相手が知っているのはなぜかと疑問が湧き、不信感や警戒心が生じます。結果的に支援にマイナスの影響を与える可能性もあるので、注意してください。

通訳を入れる時はジェンダーにも配慮し、女性には女性の通訳に依頼することが望ましいと言えます。例えば、予期せぬ妊娠やDVなどジェンダーにかかわる問題では、文化や宗教との関係で考え方・価値観に男女差がある場合もあります。友人・同国人など身近な支援者は、行政機関ではできない部分を補ってくれる重要なステークホルダーであり、当事者の心を癒す存在でもありますが、職務上の情報保護の義務を負わないことから、個人の話がコミュニティ内で噂として広まってしまうことがあります。支援者は、秘密保持と情報漏えいのリスクに十分

に留意し、コミュニティ通訳を利用する時は必ず事前に当事者の了承を得るようにしてください。

#### (図表1-6) コーディネーションのポイント

- 役割分担と接続
- 目的の共有
- 関係者の合意
- 情報共有
  - ▶ 秘密保持（レベルごとの共有）
  - ▶ 変化への対応と情報の同期（関係者が同じ情報を持っていること）

#### case 5 佐賀県

#### 災害時の多言語情報発信と避難民支援ネットワーク形成

（認定NPO）地球市民の会は、1983年に佐賀県で設立されました。地域活動を通じて世界の平和と親善に貢献し、地域社会の発展にも寄与することを目的として、国際協力、国際交流、国内事業に取り組んでいます。国際協力では主にミャンマーをフィールドとして、農業や環境問題に取り組んできました。しかし、国際化が進む昨今では、海外で展開する活動が地域支援に役立つこともあります。2021年8月の豪雨災害では、少数派の外国人住民（ミャンマー、タイ、スリランカ）に向けて災害情報を多言語で発信しました。その後、外国人住民からの聞き取りを基に水害ガイドブックを作成し、災害が起きた後に具体的に何をすればよいのか（罹災証明取得方法や支援物資、災

害ごみなど)を多言語でまとめています。

長期にわたる活動から培った地域のネットワークを生かし、災害時にはニーズの聞き取りや物資の輸送、ボランティアの受入れ調整など、民間ならではの活動をしてきました。2022年にウクライナ避難民受入れの際には、官民連携で行う SAGA Ukeire Network～ウクライナひまわりプロジェクト～の事務局になりました。活発な活動を展開する他の市民団体と連携しつつ、県や市町など行政とも支援策を調整し、避難民の生活を「ワンストップ」で支えるサービスを実施しています。

#### case 6 熊本県

##### 企業・行政・外国人コミュニティが協働し、熊本で暮らし続けるための仕組みづくり

Kumamoto Kurasuは、熊本の社会・経済の発展に不可欠となっている外国人材を巡り発生している諸課題を踏まえ、労働・生活環境の改善を通じて適正な外国人材の受入れを実現し、世界の人々、とりわけ外国人材から信頼され選ばれる熊本を目指して設立された、産業界、行政と外国人コミュニティのネットワークです。始まりは県内の人手不足への危機感でした。『九州経済白書2024』によると、2030年に予測される熊本県の手不足は推計6.5万人ですが、「将来も熊本に暮らし、働き続けたい」と考えている外国人住民は47%にとどまっています。

このような状況の中、2022年頃から、課題意識を共有する地元企業数社や外国人コミュニティのキーパーソンたちと、県庁やJICAデスク熊本、多文化共生関係者数名が「定期的に課

題を共有する場を作ろう」と、2か月に一度ほど会合を持ち始めたのが Kumamoto Kurasuの始まりです。当初ひと桁だった参加者が会合を重ねるうちに次第に増加し、さまざまなアクターがそろっていることで効率的な議論・活動ができることが次第にわかってきたため、当時のメンバーたちの投票で「熊本で共に学び、暮らす(class/kurasu)」という意味を込めて Kumamoto Kurasuを名乗ることになりました。

調査をしたところ、多くの課題が浮かび上がってきました。例えば、「仕事・生活条件が聞いていた話と違う」「最低限のルールが守られているか不安」「今後のキャリアアップが見通せない」「身のまわりに頼れる、相談できる日本人がいない」「地域コミュニティと関係づくりができない」「日本語、熊本弁が難しい」「家探しが難しい」「熊本を知る、楽しむ機会がないまま終わってしまう」「交通ルール、マナー、やり方が違う」「交通手段がない」「地震、水害が起こったらどうしたらいい?」などでした。

現在は、(1)情報交換・議論・提言、(2)コラボレーション支援、(3)次世代を担う産業人材づくり、(4)県外とのネットワーキングの4つの機能を Kumamoto Kurasuは果たしています。現在は加盟団体も増え、農業、建設業、土木業、外国人材紹介業、人材募集会社、不動産業、企画制作会社、自動車学校、医療・福祉サービス、観光業などの企業、多くの国籍の多数の外国人コミュニティ、協同組合や教育機関、行政書士事務所、法律事務所、NPO、社会福祉法人、日本語教師グループなど多様で多数の団体や個人が参加しています。外国人従業員受入れに関する、あるいは来日する外国人住民の生活インフラが Kumamoto Kurasuでほぼそろおうという状況になってきています。

## column 2

### 多文化共生の新たな担い手

近年、多文化共生社会づくりにおける新たな担い手として注目されているのが、「地域おこし協力隊」や「地域プロジェクトマネージャー」、「集落支援員」といった肩書きを持つ方々です。いずれも総務省による制度で、活動期間中はもちろんのこと、制度によっては募集時から任期終了後の起業等にかかる経費等についても特別交付税措置を受けられます。

地域おこし協力隊は、都市部から過疎化の進む地域に移住した協力隊員が自治体の委嘱を受けて最長3年間、地域の問題解決や活性化のための活動に携わります。総務省によれば、約70%が任期終了後もその地域に定住しているそうです。2023年度の隊員数は7,200人で、2026年度までに10,000人まで増やすことが目標となっています。活動内容は幅広く、農業や水産業、医療・福祉、観光、教育などさまざま、その中に「多文化共生の地域づくり」が含まれます。具体的には、外国人住民と日本人住民の交流の場づくりや、外国人住民への日本語教育等があります。

香川県小豆島町では、2022～2024年度に委嘱した地域おこし協力隊員の一人が国の補助金を活用し、それまで島内になかった日本語教室を開設しました。任期終了後には一般社団法人を立ち上げ、町からの委託を受けて教室を運営しています。また、この隊員が中心となって、全国各地で多文化共生事業を担う地域おこし協力隊員のネットワークを形成し、定期的にオンラインでの情報交換会等を開催しています。

地域プロジェクトマネージャーは、2022年度から始まった比較的新しい制度で、最長3年間、市町村が実施する地域活性化のための重要プロジェクトをマネジメントします。2023年度には88市町村で91名が活躍していますが、中には地域おこし協力隊から移行している人が少なくないようです。ここでも、外国人住民への相談対応や日本語学習支援等に取り組んでいる人がいます。

集落支援員は、過疎地域等の集落の維持・活性化のため、地域の実情に詳しく集落対策の推進に関してノウハウを有する人材が、集落の巡回・状況把握、住民同士の話し合いの促進等を通じて、具体的な取り組みやその取り組み主体となる地域運営組織などのサポートを行います。2023年度には2,214人が活動されていて、そのうちの5%程度は前職が地域おこし協力隊です。集落支援員には制度上の任期が定められていないことから(受入れ自治体や担当事業によっては任期が定められている)、中長期的な担い手となる可能性もあります。

外国人散在地域では、多文化共生に関する専門人材が不足していたり、最初から専門人材を長期雇用することが難しかったりします。そうした場合には、これらの制度を活用し、他地域から一時的に人材と財源を確保し、多文化共生の地域づくりの基盤整備を試みることができます。さらに、そうした人材に地域に定住してもらうことができれば、その後も地域づくりの担い手として大いに期待されることでしょう。

# 4 受入れる地域が留意すること

## (1) 在留資格によって異なる「来日前後の情報・研修」の違い

外国人住民が来日するまでに得られる情報や研修の機会は、在留資格や送出国側の制度、受入れ側（企業等）の体制によって異なります。自治体としては、住民が地域の制度やサービスに円滑にアクセスできるよう、まずは「来日前後にどのようなオリエンテーションや支援スキームがあるか（またはないか）」を把握しておくことが重要です。

例えば、技能実習や特定技能では、制度上、受入れ機関（監理団体、受入れ企業、登録支援機関等）を通じて、一定の説明・手続支援やオリエンテーションが行われる場合があります。一方、技術・人文知識・国際業務（いわゆる技人国）、留学、家族滞在、定住者については、受入れ先（企業・大学等）や個別事情により来日前後の情報提供に差が生じやすく、地域での生活が始まった後に初めて制度や手続を知るケースも想定されます。

在留資格別の来日前・来日後に参加できる研修・オリエンテーションの有無については、以下の（図表1-7）のとおりです。渡航前に渡航先（日本の制度、生活ルール、相談先等）について具体的な情報を得ることは、来日後の生活上のつまずきを減らすことにつながります。事前に十分な情報が得られない場合でも、来日直後や転入後の適切なタイミングで情報が届けば、住民として地域で安心して生活を始めやすくなります。自治体は、関係機関と連携し、情報が届きにくい層にも確実に届く導線（窓口、学校・医療等の接点、通訳、やさしい日本語、多言語媒体等）を整備していくことが求められます。

（図表1-7）在留資格ごとの来日時の研修の有無

	技能実習	特定技能	技術・人文・国際	留学	家族滞在	定住者 (第三国 定住難)	定住者 (左記以外)
渡航前 研修の 有無	○	○	△	△		○	

注）笹川平和財団の調査による。  
○：制度上または受入れ先の運用として研修・オリエンテーションの機会が比較的確保されやすい  
△：受入れ先等により実施状況に差がある（機会が十分でない場合もある）

## case 7 熊本県 企業による日本語と介護実技の渡航前研修

少子高齢化に伴う人手不足は介護分野では特に顕著であり、介護人材は熊本県だけでも2040年に9,000人以上の不足が生じると推計されています。

桜十字グループでは、現在の外国人介護人材の受入れにあたり、(1) 初期費用、送出国機関、監理団体、登録支援機関、制度等が複雑で「安心・安全なルートが分かりにくい」こと、(2) 日本語能力、専門用語、介護技術等を職場だけで体系的に育成することは難しいこと、(3) 母国語テキストの活用や実務者研修・介護福祉士などのスキルアップ機会へのニーズがあること、といった課題に対応するため、フィリピン（2016年）およびミャンマー（2023年）に日本語学校を設立し、介護実技クラスも開校しました。介護人材を年間200人、調理等の職種を含めると年間400～500人を目標に育成を行っています。

現地で学び、介護人材として受入れた現場からは、想像以上の活躍と職場の活性化等の効果も報告されています。

## (2) エスニック・コミュニティとの連携

外国人住民の中には、言語や文化、宗教等を共有する人々とつながり、情報共有や相互扶助を行っている場合があります。このようなつながりは「エスニック・コミュニティ（以下、「コミュニティ」）」と呼ばれることがあります。コミュニティは、外国人住民にとっての重要な地域資源であると同時に、自治体にとっても、住民の声や課題を把握し、地域参加や協働につなげるための接点になり得ます。

コミュニティは、一定の地域にまとまって形成されることもあれば、遠く離れていてもオンライン等でネットワークとして機能している場合もあります。民族を超えて宗教施設を基盤とするコミュニティもあり、一人が複数のコミュニティに属している場合もあります。

自治体としては、外国人住民と直接つながりにくい状況（例：情報が届きにくい層への周知、災害時の情報伝達や安否確認、生活上の困りごとの把握等）において、コミュニティのキーパーソンが大きな役割を果たす可能性があることを踏まえ、地域の実情を確認していくことが有効です。

一方で、外国人住民のコミュニティとの距離の取り方は人によって異なります。出身国や来日の背景によっては、同国人と距離を置きたい人、コミュニティに属さない人もいます。「同じ国（民族）だから安心」といった前提で決めつけず、本人の意向に配慮して関わり方を設計することが重要です。

### 先輩から後輩へ：地域の中で経験が共有される仕組み

地域には、来日後に一定期間生活し、仕事や地域活動を通じて経験を蓄積している外国人住民もいます。こうした「経験の

ある住民」が、新たに来た住民に生活上のポイント（職場で使う日本語、手続、地域の慣習等）を伝えることで、本人の安心感が高まり、地域への定着にもつながる場合があります。

自治体としては、こうした住民同士の経験共有を特定の個人の善意に委ねるのではなく、関係機関（企業、学校、国際交流協会、NPO等）と連携しながら、交流の場、相談導線、情報提供の場として整備していくことが、共生の地域づくりの一部となります。

（例）熊本市にある株式会社 ARIAKE では、外国人技術者が複数名雇用されています。新しく採用された人は、在籍期間が長く経験のある外国人住民の先輩から、会社で使う日本語や、日本の職場で求められる挨拶・マナー、社外取引先との関わり方などを学びながら、安心して働くことができます。

### column 3

## 来日前・新規渡航者への生活オリエンテーション

来日前後の情報提供が十分でない在留資格（例：家族滞在等）もあるため、自治体としては、関係機関と連携して、生活情報・相談先情報が届く仕組みを検討することが重要です。ここでは、エスニック・コミュニティと支援機関が協働してオリエンテーションを実施した事例として、笹川平和財団の取り組みを紹介します。

笹川平和財団は、日本国内の在住フィリピン人および日本人支援者によるエスニック・コミュニティのグループ「架け橋」とともに、『日本で暮らす若者のためのガイド』を2020年度に作成しました。同ガイドブックは、在外フィリピン人委員会（CFO）が実施する“Migration Advocacy and Media Awards”の2021年ノンフィクション・ガイドブック部門で選出されています。

2024年からは、（NPO）国際活動市民中心（CINGA）とも協働し、外国人住民当事者の目線から「当事者が日本の生活において必要とする情報」を届けるオリエンテーションを、エスニック・コミュニティ主導で実施しています。周知に当たってはCFOの協力を得るほか、（NPO）JFCネットワーク、フィリピン日系人リーガルサポートセンター等の関係機関とも連携しています。実施に当たっては、在京フィリピン大使館・領事館とも連携し、困りごとがあった際の相談窓口等も周知しています。現在は、ネパールコミュニティおよびウズベキス

タンコミュニティとも連携して展開されています。

このように、当事者コミュニティと公的機関・関係機関が連携して生活オリエンテーションを設計することは、来日直後の不安を減らし、必要な情報へのアクセスを確保するうえで有効です。自治体としても、地域の実情に応じて、コミュニティや関係機関と役割分担しながら、住民に情報が確実に届く仕組みを検討するとよいでしょう。



フィリピン・コミュニティ主導で作成された『日本で暮らす若者のためのガイド』

### (3) 外国人住民が直面し得る困難、人権への配慮、多文化対応力

外国人住民は、社会的な少数派であることや、制度・言語・慣行の違いにより、生活のある場面で不利を感じたり、必要な情報やサービスにたどり着きにくかったりすることがあります。これは「外国人住民が一律に弱い立場にある」という意味ではなく、制度や環境との関係で困難が生じやすい構造があるということです。自治体は、国籍を問わず住民が必要な情報・制度にアクセスできるよう、窓口対応や情報提供の工夫を積み重ねることが重要です。

まず、法制度に起因する点を考えていきましょう。日本への来日者は、取得した在留資格によって、アクセスできる住居、医療、金融などの生活インフラや公共サービス、社会保障、保障される権利や、就労の制限等が異なる場合があります。また、多くの場合、滞在期限が定められています。外国人の滞在は、職業や教育機関のほか、配偶者や家族といった身分に基づいているため、当人に非がなくても在留資格を失ったり、更新ができなくなったりする可能性があります。例えば、病気などで仕事や学校に通えなくなったり、配偶者と離別・死別したり、会社や学校などが何らかの事情で在留資格の保証ができなくなる場合などがあります。

また、来日の経緯が困難を生み出している場合があります。日本で仕事をする人の中には、母国に残した家族の大黒柱として働き、稼いだお金を遠く離れた家族の生活費、学費、医療費に充てるために仕送りをしている人がいます。来日前に仲介や渡航準備にかかる費用を賄うために抱えた借金の返済に充てながら生活している人もいます。

そのような状況のもとでは、職場や学校での不当な扱い、家

庭内暴力などに直面しても、声を上げることで在留資格を失うことや、その影響を恐れることは想像に難くありません。特に、必要な情報や相談先にアクセスしにくい場合には、泣き寝入りしてしまうかもしれません。

来日前に経験した紛争や迫害、極度の貧困、来日の過程で起きた搾取や人身取引の被害、家族の離散などのトラウマ（心的外傷）を抱えている人もいます。さらに、障害を持つ女性、宗教的・民族的マイノリティの家族の子ども、性的マイノリティの低賃金労働者といったように、「外国人」であることのみ起因しない重層的な差別や抑圧の対象となる可能性があります。こうした状況は「交差性（インターセクショナリティ）」の観点から説明されることもあります。また、同僚や近隣住民などの無意識の偏見に基づく言葉や行動（マイクロアグレッション）を日常的に経験しながら暮らしている人もいます。こうした不安や生きづらさが、長期にわたり心身面に影響を及ぼすこともあります。

したがって、多様な住民に適切な情報提供・相談対応を行うためには、属性、経験、在留資格等に関わる個々の状況や立場への理解が不可欠です。もちろんこれは容易なことではありません。私たちはそれぞれ、生まれ育った環境や文化に由来する価値観を持っており、無意識的にもさまざまな判断を行っているからです。そのため、異なる環境で生まれ育ち異なる価値観を持つ人に対する理解と解釈も無自覚に行われることがあり、それが表出した時に差別や偏見になってしまうことがあります。そんなつもりはなかったのに傷つけてしまった——これは、窓口対応を含む日常の場面でも起こり得ることです。

無意識を完全にコントロールすることは難しいとして、私たちはどうすればよいのでしょうか。対処方法の一つとして、

「多文化対応力（カルチュラル・コンピタンス）」が鍵になる場合があります。これは、文化的背景の異なる相手を理解し、その価値、態度、信仰などを尊重すること、そのための知識・態度・スキルのセットです。外国人住民に対しては、受入れ地域の基本ルールや規範を分かりやすく共有するとともに、「〇〇人だから、△△教徒だから」というように属性で相手を決めつけないことが、よりよい関係性の構築につながります。難しく考える必要はありません。相手の意見を聞くこと、丁寧に接すること、きちんと説明することなどが多文化対応力を高めることに役立ちます。

その際には、どれほど親密な関係を築けたとしても、地域の制度や言語へのアクセスという点で、自治体職員や支援に関わる側が相対的に優位になり得るといふ非対称性を意識する必要があります。日本語を話せる、ルールや制度が分かる、在留許可を得る必要がないなど、状況の違いは、思わぬところで圧力となることがあります。変えられるものではありませんが、その非対称性を意識しておくことが重要です。

#### (4) ヘイトスピーチを助長しない

「憎悪のピラミッド」というよく知られた概念があります。これは、マイノリティに対する先入観や偏見が、不当な差別を生み出し、暴行や殺人、さらにはジェノサイド（集団虐殺）に至ることに警鐘を鳴らすものです。すなわち、人を心理的に傷つける言動や、ネット上での根拠が乏しい心ない一言が、犯罪を構成する差別行為、時には物理的な攻撃へと発展する可能性を認識すべきです。

日本では、2016年に「ヘイトスピーチ解消法」（正式名：本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律）が施行され、その後、川崎市や大阪府においては反差別を趣旨とした条例が定められています。また、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」を根拠として、「人権教育・啓発に関する基本計画（第二次）」において、「インターネット上の人権侵害」や「ヘイトスピーチ」が人権課題として整理・位置づけられています。

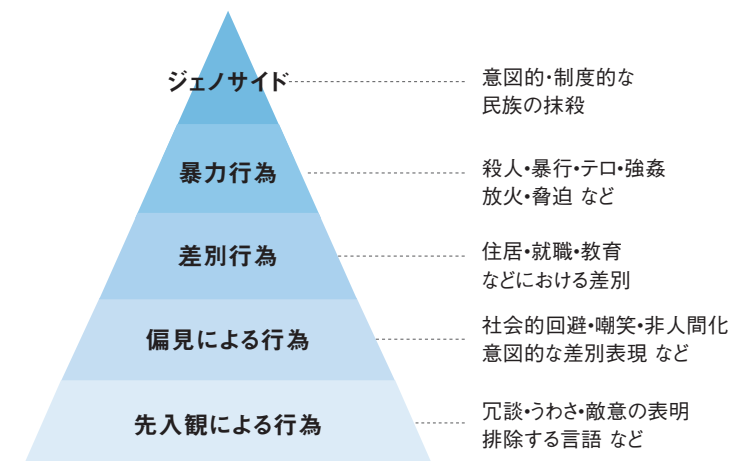
ネット上で深刻化しているヘイトの要素を持つ中傷や誹謗については、今後さらなる法的な整備が進むことが予想されますが、組織や地域レベルでの取り組みも可能です。例えば、海外において効果が見られた反差別の取り組みも参考になるでしょう（CLAIR「反うわさ戦略のつくりかた（Antirumours Handbook 2018）日本語ダイジェスト版」）。

すべての前提として、私たちには、マイノリティに対する排外的な言動を助長しない毅然とした態度が求められます。法務省は、「自分と異なる属性を有する者を排斥するような言動は、すべての人々が個人として尊重される社会にはふさわしくありません。ヘイトスピーチは、あってはならないのです。」とい

う見解を示しています（法務省「ヘイトスピーチに関する裁判例」）。

自治体としては、住民一人ひとりが安心して暮らせる地域づくりの観点から、差別的言動や排外的な「うわさ」を放置しない姿勢を明確にし、関係機関（学校、地域団体、企業、警察・人権機関等）と連携しながら、相談対応、啓発、情報発信に取り組むことが重要です。

（図表1-8）憎悪のピラミッド



出典：Dialogue for People 「『憎悪のピラミッド』という概念図について」



## 第2章

### 各分野の 課題と取り組み

# 1 生活

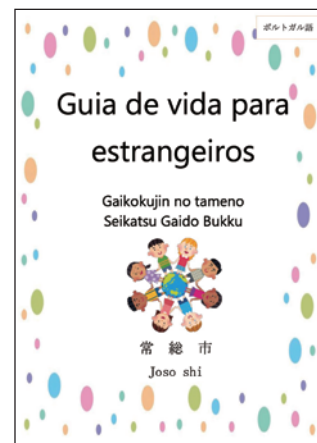
## (1) 生活ガイドブック、生活オリエンテーション、相談窓口

新たに暮らし始める外国人住民にとっては、住居の確保、住民登録や児童手当等各種手当の申請、ごみ廃棄のルールなど、母国と異なる点が多くあります。それらをまとめた生活ガイドブックを作成し、住民登録の際に役所の窓口で配布している自治体も少なくありません。また、生活オリエンテーション動画を制作し、市区町村のウェブサイトで公開している自治体もあります。

自治体が独自にガイドブック等を作成していない場合は、出入国在留管理庁の「生活・就労ガイドブック」([https://www.moj.go.jp/isa/support/portal/guidebook\\_all.html](https://www.moj.go.jp/isa/support/portal/guidebook_all.html))を参照することをおすすめします。同ガイドブックは、在留手続や市区町村での手続、雇用・労働、出産・子育て、教育、医療、年金・福祉、税金、交通、緊急・災害、住居、日常生活におけるルール・習慣など幅広いテーマをカバーし、ポルトガル語、フィリピン語、ベトナム語、ネパール語等18言語で閲覧できます。



生活オリエンテーション動画 出典：出入国在留管理庁ホームページ  
URL: [https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04\\_00078.html](https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00078.html)



外国人のための生活ガイドブック (茨城県常総市、ポルトガル語)

また、出入国在留管理庁のサイトには、生活オリエンテーション動画が17言語で掲載されており、動画から上記の情報を得られます。([https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04\\_00078.html](https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00078.html))

言語の対応について、集住地域を中心に、多言語対応できる自治体や国際交流協会が増えています。しかし、すべての言語に対応することは現実的ではないため、翻訳ツールの活用や、近隣自治体・国際交流協会のネットワーク構築が有効です。一方で、手続き上、正確な翻訳が必要な場合や、機械では対応しにくい繊細な相談が生じることもあるため、翻訳ツールだけに頼らず、通訳のための予算をある程度確保することが必要です。また、各分野の専門家についても、近隣地域のネットワークを構築しておくとい良いでしょう。

生活情報の提供や、行政手続きのサポート、地域活動への参加相談など、多目的な相談窓口を多言語で設置している自治体もあります。近隣の自治体に相談窓口がない場合には、NPOや出入国在留管理庁の外国人在留支援センター（FRESC）の相談窓口にも相談することも可能です。ただし、言語や文化の壁により、必要な情報にアクセスできず孤立してしまうケースもあります。職場や学校、近所などの日常的な人間関係の中で困りごとを相談しやすい環境を作ることが重要です。

## case 8 北海道函館市 函館市における外国人住民受入れの取り組み

函館市は人口234,169人（2025年7月現在）のうち、外国人住民が約2,000人暮らしています。外国人住民が函館市に転入すると、市の取り組みとして、まず生活情報を多言語で発信します。ごみの出し方、子育て、健康、税金の仕組み、部屋の借り方など、生活に欠かせない情報をまとめたガイドブックを作成し、住民登録の際に市民部にて、新たに住民となる外国人には必ず配布しています。さらに、動画による情報発信も行い、視覚的に理解しやすく工夫をしています。また、市内の大学や一般の外国人を対象に、年2回生活オリエンテーションを実施し、地域で安心して暮らせるよう支援しています。ガイドブックの多言語化は、市が作成した内容の翻訳部分を、市内の国際交流事業を行う（一財）北海道国際交流センター（HIF）に委託して行っています。

何かお困りごとが生じた外国人住民向けには、函館市は2019年9月から外国人生活相談窓口を設置し、HIFが受託して運営を担っています。これは、日本政府が進める外国人材受入れの取り組みの一環として、自治体に設置を促してきた一元的相談窓口（多言語対応の生活相談窓口）の設置・運営を支援するための外国人受入環境整備交付金に基づくものです。窓口には中国、台湾、マレーシアなど多様な国籍のスタッフが常駐し、三者通訳電話や映像通訳サービス、ポケトークなどの多言語対応機材を活用して相談に応じています。相談内容は、離婚や子どもの学校、日本語学習、医療機関の予約、職場の悩み、交流希望、さらには日本の贈答習慣に関する質問など、地域社会と

の交流に前向きな相談まで幅広く、特に中国語圏からの相談が多いことが特徴です。一方で、技能実習生からの相談はほとんど見られず、定住外国人の生活課題が中心となっています。

外国ルーツの子どもたちと日本の子どもたち、あるいは大人同士の交流の機会や居場所も提供しています。毎週開催しているこども食堂には外国ルーツの子どもたちも参加しており、食事を共にすることで日常的な相談や交流が自然に生まれる居場所となっています。また、外国人向けに日本文化を紹介する講座や、日本人向けに海外文化や料理を体験する講座を行うことで、相互理解を促進し、多文化共生の基盤を育てています。

今後は、自治体の地域共生担当や包括支援センター、社会福祉協議会のソーシャルワーカー、フードバンク、こども食堂、学習支援団体などとの連携に加えて、国際交流団体による多言語サポートを組み合わせることで、生活支援から社会参加まで切れ目のないプラットフォームの仕組みを構築できると考えられます。函館市は外国人が多い地域ではありませんが、定住する外国人が増えつつある状況に対応するため、多文化共生を実現する仕組みづくりが今後ますます重要になります。



市役所でのマイナンバーカード作成手続き

## (2) 地域社会とのつながり

地域の日本人住民の中には、「外国人住民も、同国人だけで固まらず、日本社会に溶け込む努力をしてほしい」と考える方は一定程度います。一方で、外国人住民の側から、一人で日本人の地域社会に入っていくのは容易なことではありません。転居や転職など、新しい環境で人間関係を築くことは、国籍を問わず誰にとってもエネルギーを要することです。言葉や文化の異なる環境であれば、そのハードルはさらに高くなります。したがって、地域社会の側からきっかけや機会を作っていくことは、外国人住民との共生を目指す上でとても重要なことです。

## case 9 愛媛県今治市

### 自治会活動から触発される地域への貢献

愛媛県今治市吉海地区には、20年ほど前から造船業に従事する外国人住民が徐々に増加し、2026年1月現在、地区の全住民2,668人のうち、フィリピンやベトナムからの外国人住民が313人住んでいます。地域の少子高齢化が進む中で、外国人住民は地域活動の重要な担い手となっています。

外国人住民が増え始めた初期は、騒音や生活習慣の違いによる摩擦がありました。そのような中でも外国人住民のメンバーを15人ずつ自治会の集いに招き、春祭りや秋祭りに招待していくうちに、地域の清掃活動や防災活動にも参加してくれるようになりました。外国人の自主防災組織も立ち上げました。

2025年11月には、同地区で30年ぶりとなる「防災運動会」が開催されました。当日はあいにくの雨模様にも関わらず、会場となった小学校の体育館には500名もの住民が集まりました。そのうち、約200名が外国人住民でした。館内には10か国の国旗が掲揚され、日本語・英語・ベトナム語の3言語でアナウンスがされました。国別対抗戦や多国籍チームによる競技などが多数行われ、会場は終始大変な熱気に包まれていました。

参加した外国人住民からは、「島に来て今日がいちばん楽しかった」、「また来年も参加したい」といった感想が聞かれました。また日本人住民も「いろんな国の人と交流できてよかった」、「今度町内で見かけたら声をかけてみたい」と言います。

自治会長は「この地域は、あの子らがいないと回らない」と言います。現在新しく取り組んでいるのが、農家の高齢化に伴い放置されていた菜園を外国人住民に活用してもらうなどの、

地域資源の有効利用です。ごみ捨ては継続的な問題であり、問題がないわけではありませんが、本人たちの所属企業に協力してもらう部分もあります。愛媛県の「外国人地域リーダー養成講座」に参加してもらいながら、地元への愛着を持つ外国人地域リーダーの育成に取り組んでいます。

case 10 三重県鈴鹿市

日本人も外国人も、誰もが安心して活躍できる多文化共生のまちづくりに向けて

三重県鈴鹿市は、人口約19万人のうち約5%にあたる10,758人（2026年2月末時点）の外国人住民が暮らす、多文化共生が身近なまちです。製造業を中心に受入れが進み、現在ではブラジル、ペルー、ベトナムなど60を超える国・地域の人々が生活しています。近年は定住化が進み、子育てや地域活動など、日常の交流も広がりつつあります。一方で、地域参加や日本語学習、行政手続など、言葉や文化の違いによる課題も見られるようになりました。こうした背景から、鈴鹿市では、日本人も外国人も地域の一員として活躍できるよう、多文化共生の取り組みを進めています。

① 地域の理解促進と関係づくり

地域の理解を深めることを第一歩とし、地域や学校などでの出前講座を実施しています。講座では、国籍別人口や外国人人口の推移などのデータを示しながら、外国人が地域を支える重要な担い手であることを伝え、共に暮らす意義を共有しています。

② 多言語・やさしい日本語による窓口対応および情報発信

庁舎内にはポルトガル語・スペイン語通訳職員を配置し、通訳タブレットや三者電話通訳サービスを併用することで、多国籍化に柔軟に対応しています。これにより、「伝わらない」「わからない」といった不安を軽減し、外国人が一人で悩まない環境づくりを進めています。

また、情報発信では、Facebook「Amigo Suzuka」で生活情報をポルトガル語・スペイン語・やさしい日本語で提供するほか、Instagram「やさしいにほんご ずずか【公式】」では、やさ

しい日本語の使い方や日本文化などを発信し、日本人にも「伝える力」を考えるきっかけとしています。

③ 庁内連携による全庁的な推進体制

2024年3月に、多文化共生の方向性と施策を示す「鈴鹿市多文化共生推進計画」を策定しました。教育、子育て、福祉、防災、雇用など多分野にわたる31の施策を整理し、うち6項目を重点施策として位置づけています。重点施策には、「事業所における日本語教育の推進」や「多様な防災情報伝達手段の活用」など、喫緊の課題に対応する取り組みを掲げています。

④ 鈴鹿国際交流協会の取り組み

鈴鹿市と連携して多文化共生の推進に取り組む（公財）鈴鹿国際交流協会では、毎年、「国際交流フェスタわいわい春まつり」を開催しています。さまざまな異文化体験ができる本イベントは、当日の交流に留まらず、国が違うパフォーマー同士の横のつながりができ、コラボレーションして出演するようになったり、地域で行われる他の行事への出演につながったりと、交流の「きっかけづくり」の役割も担っています。また、会場には、各国の屋台が並び、多彩な料理を通して外国の文化に興味を持つきっかけにもなっています。実行委員には、外国ルーツの方も参加し、力を合わせてイベントを作り上げています。自らの文化を発信し、共に祭りを作り上げることで、地域に暮らす人々の新しいつながりが生まれています。

このように鈴鹿市では、多文化共生を全庁的かつ関係機関と連携して推進しています。外国人施策を個別の課題としてではなく、あらゆる分野に関わる横断的な施策として位置づけ、地域住民の声を丁寧に聞きながら、地域の実情に合った取り組みを一つひとつ積み重ねています。これからも、誰もが安心して活躍できる多文化共生のまちづくりに向け、着実に取り組みを進めていきます。

地域内での共生社会実現に向け、日本人住民と外国人住民とで協働して実施している鈴鹿国際交流フェスタわいわい春まつり



屋台での民芸品や食べ物の販売



ステージでのパフォーマンス



たくさんの方が参加

# 2 日本語教育

## (1) 日本語教育への注目

日本の多くの地域で外国人住民の増加がみられる中、日本語教育・学習の機会の拡充が求められています。政策的背景を振り返ると、2018年に出入国管理および難民認定法が改正され、創設された在留資格特定技能では、一定の要件を満たすことによって、家族の帯同が認められるようになりますとともに、在留期限の更新に制限がなくなりました。また、その他の在留資格で来日する外国人労働者も増加しており、今後は帯同家族も含めてますます増加すると考えられます。

外国人住民の増加に伴い、日本語教育に関する制度整備も進んでいます。2019年に日本語教育の推進に関する法律が公布・施行されました。この法律によって、日本語教育の目的が明確になり、国内だけでなく海外も視野に入れ、「共生社会の実現に資すること」や「諸外国との交流と友好関係を促進すること」が目的として示されました。また、国、地方公共団体、外国人を雇用している事業主の三者が責任主体として日本語教育を進めていくことが明確にされました。同法では、学ぶ対象を「我が国に居住する外国人」としています。日本語教育を行うことを考えると確かに外国人住民が対象となりますが、共生社会の実現を考えるならば、もう一方の当事者である日本人住民も学び変化していかなければなりません。

この法律を踏まえ、日本語教育を具体的にどのように進めていくかという指針も、下記のとおり示されるようになりました。国のマクロな日本語教育政策は、予算面で十分とは言えないな

がらも、着実に進められており、「体制整備」ということばで地方公共団体や特定の地域における取り組みの推進を今まさに図ろうとしている段階であると言えます。

### (図表2-1) 日本語教育推進のための施策

#### 【施策の進め方】

日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針（令和2年6月閣議決定）

#### 【日本語教育の具体的な内容等】

- 日本語教育の参照枠（報告）
- 地域における日本語教育の在り方について（報告）

#### 【国内の日本語教育に対する支援】

- 地域日本語教育における総合的な体制づくり推進事業（補助金）

## (2) 「日本語教育の参照枠」と「地域日本語教育の在り方」

「日本語教育の参照枠（報告）（「参照枠」）」は、日本語教育の目標や内容、評価についての枠組みを示したものです。欧州言語共通参照枠（以下 CEFR）を理論的な背景とし、「日本語教育の質の向上を通して共生社会の実現に寄与する」ことを目的として作成・提示されました。参照枠には三つの理念があり（図表2-2）、これらはいずれも CEFRの考えを参考にしたものです。参照枠の理念を噛み砕いて説明すると、まず、ことばを学ぶことと使うことを切り離さず、学びながら使い、使いな

がら学ぶということを前提にしようということです。また、実際に何ができるようになるのか、そのできるようになることが、学習者自身の人生にどう関わるのか、またどのように社会参加につながるのかを大切にしようということです。

参照枠では、具体的な日本語学習の目標を熟達度として表すとともに、一般的に Can do と呼ばれる「言語能力記述文（Can do statements、以下 CDS）」の例として掲載しています。目標とする日本語能力の熟達度は CEFR に従って、基礎的な A1 から熟達レベルの C2 までの 6 段階で示されています。また、外国人住民が生活する上で直面するであろう場面・状況を想定して、約 300 の CDS を例示し、さらに分野別の CDS の一つとして「生活 Can do」が示されています（図表2-3）。

### (図表2-3) 生活 Can do 一覧による提示の例

No.	言語活動	言語活動	レベル	Can do	事例1	事例2
1	読むこと	世情を把握するために読むこと	B1	適切な医療機関を選ぶために、病院のサイトなどの、ある程度長い文章に目を通して、診療科目や診療内容など、必要な情報を探し出すことができる。	適切な医療機関の選択をする	選択する病院を知る
2	発表	長く一人で話す: 経験談	B1	体調が悪く、医療相談窓口で電話したときに、相談員に自分の症状や症状の変化について、順序だてて説明することができる。	適切な医療機関の選択をする	症状の変化を説明する
3	読むこと	世情を把握するために読むこと	A1	健康診断や定期検診などで指定された病院のホームページにアクセスし、診察日や時間を確認することができる。	適切な医療機関の選択をする	開院時間を確認する
4	やり取り	店や公共機関でやりとりをする	A2	電話で病院や歯医者予約をするとき、ゆっくりとはっきり話されれば、名前や電話番号、日時、診察理由など病院のスタッフの質問に答えることができる。	適切な医療機関の選択をする	予約を申し込む

### (図表2-2) 日本語教育の参照枠の理念

#### 1 日本語学習者を社会的な存在として捉える

単に「言語を学ぶ者」ではなく、「新たに学んだ言語を用いて社会に参加し、より良い人生を歩もうとする社会的存在」である。言語の習得は、それ自体が目的ではなく、より深く社会に参加し、多くの場面で自分らしさを発揮できるようになるための手段

#### 2 言語を使って「できること」に注目する

社会の中で日本語学習者が自身の言語能力をより生かしていくために、言語知識を持っていることよりも、その知識を使って何ができるかに注目

#### 3 多様な日本語使用を尊重する

各人にとって必要な言語活動が何か、その活動をどの程度遂行できることが必要か等、目標設定を個別に行うことを重視する。母語話者が使用する日本語の在り方を必ずしも学ぶべき規範、最終的なゴールとはしない

「地域における日本語教育の在り方について（報告）（以下「在り方」）」は、まさにタイトルの通り、地域における日本語教育（以下「地域日本語教育」）をどのような考え方でどのように進めていくかを示したものです。地域日本語教育の目的と目標を以下のように示しています（図表2-4）。

（図表2-4）地域日本語教育の在り方における日本語教育プログラムの目的・目標

目的	言語・文化の相互尊重を前提としながら、「生活者としての外国人」が <b>自立した言語使用者</b> として日本語で意思疎通を図り生活できるようになること
目標	日本語を使って以下の事柄ができるようにすることを目標とする <ul style="list-style-type: none"> <li>● 健康かつ安全に生活を送ることができるようにすること</li> <li>● 自立した生活を送ることができるようにすること</li> <li>● 相互理解を図り、社会の一員として生活を送ることができるようにすること</li> <li>● 文化的な生活を送ることができるようにすること</li> </ul>

ここで言われている「自立した言語使用者」とは、参照枠の「全体的な尺度」（6段階）で示されている日本語能力の熟達度のうち3段階目と4段階目を表す語です。地域では、ひとまずB1レベルを目指すことを当面のゴールとして取り組むことが求められています（図表2-5）。

（図表2-5）日本語教育の参照枠における全体的な尺度（抜粋）

自立した言語使用者	B2	自分の専門分野の技術的な議論も含めて、具体的な話題でも抽象的な話題でも複雑なテキストの主要な内容を理解できる。お互いに緊張しないで熟達した日本語話者とやり取りができるくらい流ちょうかつ自然である。かなり広汎な範囲の話題について、明確で詳細なテキストを作ることができ、様々な選択肢について長所や短所を示しながら自己の視点を説明できる。
	B1	仕事、学校、娯楽でふだん出会うような身近な話題について、共通語による話し方であれば、主要点を理解できる。その言葉が話されている地域を旅行しているときに起こりそうな、大抵の事態に対処することができる。身近で個人的にも関心のある話題について、単純な方法で結び付けられた、脈絡のあるテキストを作ることができる。経験、出来事、夢、希望、野心を説明し、意見や計画の理由、説明を短く述べることができる。
基礎段階の言語使用者	A2	ごく基本的な個人情報や家族情報、買い物、近所、仕事など、直接的関係がある領域に関する、よく使われる文や表現が理解できる。簡単に日常的な範囲なら、身近で日常の事柄についての情報交換に応じることができる。自分の背景や身の周りの状況や、直接的な必要性のある領域の事柄を簡単な言葉で説明できる。
	A1	具体的な欲求を満足させるための、よく使われる日常的表现と基本的な言い回しは理解し、用いることもできる。自分や他人を紹介することができ、どこに住んでいるか、誰と知り合いか、持ち物などの個人的情報について、質問をしたり、答えたりできる。もし、相手がゆっくり、はっきりと話して、助け舟を出してくれるなら簡単なやり取りをすることができる。

出所：「日本語教育の参照枠」（文化審議会国語分科会、2021よりA1～B2を抜き書き）

また目標を見るとわかるように、健康で、自立し、社会の一員として、文化的な生活が送れるようにするという、人々がしあわせに生きていくことの基本的な価値を目指すことが明記されています。

外国人住民が日本語を学ぶことを通して共生社会の実現を目指すということは、ことばを用いて人々がよい関係性を構築し、自分らしく生きていくということです。地域における日本語教育では、近年、対話を通して住民同士の関係性を創っていく取り組みが増えています。共生社会の実現のためには、日本人・外国人に関わらず社会を構成するメンバーが、相互に信頼関係を構築し、相互に尊重できるようになる必要があります。そのために、ことばを交わす関係、お互いにやりとりできる関係をつくっていくことに地域全体・組織全体で取り組むことが大切です。

地域の日本語教育では、参照枠に掲載されているCDS例を参考に、日本語を用いて行う具体的な活動目標を考えるとよいでしょう。例えば、「人が元気かどうかを聞き、近況を聞いて、反応することができる」「興味のある話題の日常的なことなら短い会話に参加できる」といったCDSを参考にしつつ、学習者と一緒に学びの目標を立て、どんな活動を行うかを一緒に考えていくとよいでしょう。ただし、ここで一つ大切な留意点があります。CDS一つひとつは、あくまで具体的な活動目標の例であり、これをクリアすること自体が最終的な目標ではないということです。最終的な目標は、人々がしあわせに生きていくことの実現であり、CDSの達成だけで喜んでいるわけにはいきません。そのことを常に念頭に置いて日本語教育を行うことが大切です。

### （3）メゾレベルの日本語教育の専門性とは

ここまで述べたことを言語教育政策的な観点から整理すると、国（マクロ）、地域や組織（メゾ）、教室の具体的な活動（ミクロ）という三つの階層で考えることができます。マクロな法や制度設計の動きは、不十分とはいえ進んでいますし、注目もされています。また、ミクロな学習活動の取り組みをどのように行うのかについては、日本語教育の世界に諸々の知見があります。またミクロ部分は、多くの日本語教育関係者の興味関心の中心でもあります。CDSの達成は、ミクロな学習活動の一環として捉えられますが、それだけではありません。その地域をどのようにしていきたいのか、日本語教育を地域で行うことがその地域にどのような価値をもたらすのかというメゾレベルの視点で日本語教育を考える人も必要です。個別具体のCDSをクリアすることだけが学習の目的・目標になってしまい、社会との繋がりのないままに日本語教育が行われることを乗り越えていく必要があると思います。ミクロとマクロをつなぐメゾ、地域社会や組織のあり方のレベルでの取り組みを充実させることが、今まさに地域の日本語教育で求められていることです。

本節の二つの事例でも紹介していますが、メゾレベルの専門性には持続可能な組織づくりと関係者をつなぐコーディネーションがあります。地域の日本語教育は長らく住民の善意によるボランティアによって担われてきました。しかし近年では、全国的に支援者の不足と高齢化が課題とされています。日本社会全体で高齢化が進み、労働力不足の状態にある現在、そしてこれからの社会で、ボランティアを担える若年層が大幅に増えることは考えづらいでしょう。そのような社会状況下、地域日本語教育を充実させ持続可能な形にするには、取り組みを仕事

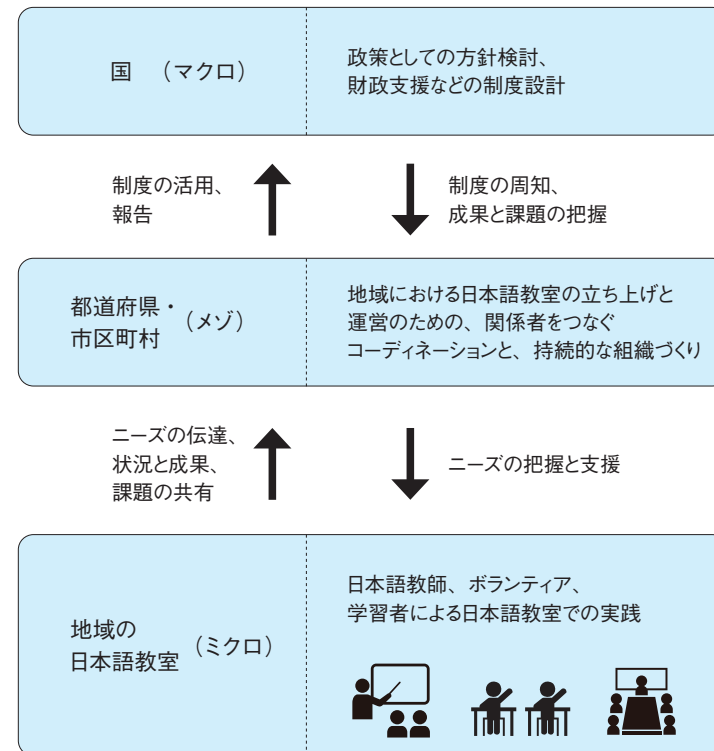
化・事業化していく必要があります。行政機関のなかで、または行政に近い立場で、あるいは民間の立場で、支援の事業化を進めてそれが「仕事」となるよう、持続可能な運営体制をつくりだすメゾレベルの日本語教育の専門家が求められているのです。これは「組織づくりの専門性」と言えるでしょう。

また、外国人住民を取り巻く社会的課題は多岐にわたります。教育、就労、保健医療、社会福祉など、さまざまな分野に課題はまたがり、これらすべての課題にことばの問題が関係してきます。したがって、課題解決を図るには、関係者間の有機的な連携を通して、ことば・コミュニケーションの課題を解決するという視点が必要となります。例えば事例12で触れているように、就労現場でのことば・コミュニケーションの課題を解決するには、職場の協力が不可欠です。職場の協力を得て、そこで働く外国人がさらに日本語を学び、使いたいと思うような仕掛けを考えていくためにも、コーディネーターの力量が求められます。これは「関係各所のコーディネーションモデルの専門性」と言えるでしょう。組織づくりモデルもコーディネーションモデルも、日本語教育が社会において担うべき新たな価値を創出するという点では共通しています。個人がことばを学び、身につけるといった視点から、ことばの学びを通して新たな価値を見出す共生社会を目指していくことこそ、これからの地域日本語教育に携わる人の専門性として求められるものです。

最後に、私たちが外国語を学びたい・使いたいと思うのはどんな時でしょうか。または逆に学びたくない・使いたくないと思うのはどんな時でしょうか。自分の不十分な外国語を相手が共感的に聞いてくれることで、ずいぶん勇気づけられるはずです。また、自分の話に興味を持って耳を傾けてくれることで、もっと話したいと思うこともあるでしょう。外国人住民と地域

の住民が、寛容かつ共感的な意識を持つことで、あたたかい地域や職場をつくっていくことが、共生社会の実現にもつながっていくはずで、地域の日本語教育はその入口として存在しているのです。日本語教育は、外国人住民だけの課題ではなく、地域の側の「伝え方・関わり方」も含めて、共に地域で学び合う取り組みとして捉えることが重要です。

（図表2-6）日本語教育における関係機関のつながり



#### (4) 地域日本語教室の立ち上げ

これまで日本語教室がなかった地域で、日本語を学びたい、という外国人住民の方たちが現れ、地域で新しく日本語教室を立ち上げる際には文部科学省が日本語教室立ち上げの促進のために発行する『日本語教室立ち上げハンドブック』が参考になります。

まず、学びたい、という人たちに対して、日本語教師と、学習者の会話や学習をサポートする日本語学習支援者（ボランティアさんなど）を探す際に、地域の国際交流協会やNPO、多文化共生マネージャーが既に人脈を持っているかもしれない。熊本県では、日本語教師を見つけるのが容易ではないため、Kumamoto Kurasu（P.34参照）が県内日本語教師のリストを作成しようとしています。

立ち上げに当たって、文部科学省の「地域日本語教育スタートアッププログラム」による支援を受けて、地域日本語教育アドバイザーの助言・指導を受けながらプログラムを立ち上げる例も多く創出されており、各自治体において参考にすることもできます。

よい実践事例については、『地域日本語教室の総合的な体制づくり推進事業 事例報告書』が参考になります。

続く3つのケースは、こうした国による財政支援を受けていない事例も含みますが、地域の団体や企業と連携し、地域のリソースを活用した例です。NPO法人フィリピンナガイサは、静岡県浜松市の助成を浜松市国際交流協会（HICE）経由で受けています。福岡県荊田町は、町と企業が時間をかけて話し合い、必要な資金を出し合って運営しています。熊本県菊池市は、市の図書館で試験的に活動を始め、それを事業化しました。同じ課題意識を持つ人々がつながることで活動を少しずつ作り上げてきた事例です。

#### case 11 静岡県浜松市 組織づくりモデルとしてのメゾの取り組み

（NPO）フィリピンナガイサ（フィリピン語で「フィリピン人が一つになって頑張ろう」を意味する）は、フィリピンのエスニック・コミュニティの日本語教室として始めました。従来、フィリピン人やフィリピンにルーツのある人たちを主たる対象者としていましたが、外国人住民の多様化により、現在は他の国・地域出身者に対する支援も行っています。外国人が一定数以上増加すると、エスニック・コミュニティを形成するために集住する傾向があるのは周知の事実です。人々の生活の利便性等を考えると、集住自体はごく一般的な現象で否定されるものではありません。しかし、集住によって特定の閉じたエスニック・コミュニティができ、日本社会との分断が起きてしまうことは懸念される点です。フィリピンナガイサの現在の取り組みは、集住によって特定のエスニック・コミュニティの人たちと日本社会の接点が希薄にならないようにすること、「あそこは日本語が通じない人が多い」という地域ができないようにすることを目指しています。

フィリピンナガイサの取り組みは、「移住者への教育支援」「地域コミュニティ創造」「地域人材育成」という三つの事業の方向性として整理できます。「移住者への教育支援」は、ある程度学習の目的や将来像が明確な対象者に向けたものです。就労支援や就学支援がこれに該当し、職業訓練校、日本語学校、国際交流協会など地域の関連団体と連携しながら支援に取り組んでいます。「地域コミュニティ創造」は、地域住民の交流を生み出す取り組みです。多様な人たちがさまざまな活動を一緒

に行い、そこでことばを交わし交流を深めることで、地域社会の人のつながりを生み出していくことを目指しています。「地域人材育成」は、これらの取り組みを進められる専門人材を育成することを目指しており、現在支援を受けている若者たちが次の支援者になることも視野に入れて取り組んでいます。

フィリピンナガイサは、外国人が地域社会で生きていく上での「窓口」であり、「居場所」であり、「出口」として存在しています。生活や学習の面で困りごとを抱える住民の実態を把握し、彼／彼女たちが社会参加を十全に果たしていくために、地域にどのような取り組みやつながりがあればよいのかを考えながら、行政やその他の専門団体との連携・協力の仕組みづくりを進めています。また、支援の仕組みづくりの一環として、「有償化」にも取り組んでいます。全国各地で「ボランティアの高齢化」「ボランティア不足」が言われています。フィリピンナガイサは、持続可能な運営体制を地域につくっていくために地域の日本語教育を有償化し、次世代の支援者が支援活動を仕事として成り立たせられるように取り組んでいます。

フィリピンナガイサの取り組みを一言で言うなら、持続可能な運営体制をどのようにつくっていくかに腐心しているということだと思います。参加者が担い手として関わっていくことも有償化も、いずれも共生社会実現のための、持続可能な運営体制の構築と維持に関わっています。このような仕組みづくりのためには、関係各所との連携に加えて、メゾレベルでの組織・事業運営の専門性が求められると言えるでしょう。日本語教育の専門性の議論を、ミクロな学習活動に関するものからメゾの専門性へと拡張する必要があると言えます。

## case 12 福岡県苅田町 コーディネーションモデルとしてのメゾの取り組み

福岡県苅田町には工場で働く外国人住民が増加しており、その外国人向けに2023年度から町役場が主体となって日本語教室を開設しました。苅田町は県北部の北九州市に隣接しており、大規模な港湾や空港があることなどから、多くの工場が稼働している地域で、外国人労働者は貴重な働き手となっています。各企業とも、作業マニュアルの翻訳や日本語と従業員の母語の両方ができるハブとなる人を配置することなどで、業務を行う上での言語的な問題はほとんど発生しないということです。しかし一方で、職場に外国人が増えることで、職場内での従業員相互のコミュニケーションが十分に行えなくなり、職場環境として望ましい形にはなっていないという課題が、近年顕在化し始めていました。そこで、役場のコーディネーターが中心となり、対話的な地域の日本語教室を開設することが、職場でのコミュニケーションの改善に寄与できるのではないかと考え、役場主導で教室開設に動き出しました。

教室の運営は町役場が行っていますが、運営のあり方については企業関係者なども交えた推進協議会で協議をしながら進めています。役場の担当職員は、教室開設前に各企業を回って、外国人材の参加への協力（会社としての後押し）を頼んだのですが、各企業の担当者たちは「うちの従業員は日本語なんか学ばないよ、職場でも一切日本語話さないし」という反応でした。職場での外国人材は、日本語を学ばない、日本語を話さない、積極的に日本語でコミュニケーションを取らない存在と認識されていたようです。しかし、実際に日本語教室を開設する

と、外国人材たちが日本語を学びたいと思っていたことが明らかになりました。これには、企業の担当者も驚いたそうです。

苅田町の日本語教室は、1コース13回で設定されています。13回の授業が一区切りとなっていますが、次のコースでも同じように学び続けることができます。教室は週1回2時間開催されており、学習者は町内工場の外国人材です。教室では、学習活動の全体をマネジメントする日本語の先生が1名おり、それ以外に対話の相手になったり学習のサポートを行ったりする支援者が数名（見学时は4名）います。日本語の先生は遠方に住んでいるため、コース開始の1回目と最後の回以外はオンラインで授業を行い、教室にいる役場職員や支援者が具体的な学習活動のサポートを行っています。

日本語教室を開設して以降、明らかに職場のコミュニケーションが変わったそうです。日本語教室への参加は、外国人材が日本語を話すことへの自信につながっているようです。もともと来日前に日本語を多少学んでいたこともあり、その蓄積を発揮できるようになったのです。また外国人材が積極的にコミュニケーションをとり始めたことにより、企業の担当者が外国人材を見る目が変わり、職場で他の日本人従業員も含め、従業員同士による日本語での会話が少しずつ増えてきているそうです。これらの効果は職場環境の改善と従業員の定着に必ずつながっていくでしょう。本事例の成功には、町役場のコーディネーターのつなぐ力、説得する力と熱意が大きく影響していると言えます。

## case 13 熊本県菊池市 公共図書館から始まる日本語教室

熊本県菊池市の外国人数は、2025年12月31日時点で、1,585人。菊池市の総人口の約3%を占めており、総数・人口比共に熊本県内でも上位の数字です。技能実習生や特定技能などの外国人住民は増加傾向にあります。

このような現状を踏まえて、菊池市立図書館ではさまざまな多文化サービスに取り組んでいます。特に力を入れているのが、「にほんご教室」。開催のきっかけは、一人の技能実習生の「日本語を学びたい」という声です。図書館としてその思いに応えたい、「受け皿を作ろう」ということで、企業への訪問や、多文化サービスの先進地である天草市への視察を行い、手探りの状態で2020年に「にほんご教室」をスタートさせました。企業や技能実習生へのアンケートで、コミュニケーションの難しさや、文化・習慣の違いに困っているということがわかりました。そこで、「にほんご教室」の目的を継続的な日本語学習の場所とその時間の確保としました。3学期制とし、年間30回、日曜日14時からの開催としました。「参加できて楽しかった」と、笑顔で帰る参加者が新たな参加者を呼び、少しずつ「にほんご教室」は菊池市に浸透してきました。同時に、お互いの文化に触れる・日本語での交流をメインとした「にほんごカフェ」や、外国人が中心となってイベントの計画運営を行う「せいかいかいぎ」にも取り組みました。現在「せいかいかいぎ」は、図書館の手を離れて、さまざまな人を巻き込みながら、活動が広がっています。

今年で「にほんご教室」が始まって6年目。参加者のニーズ

も多様化し、さらに新たな課題も出てきました。その1つは、教室における日本語力のレベルに差が出てきていることです。そのため、2025年度から初心者と上級者にレベルを分けて「にほんご教室」を開催しています。

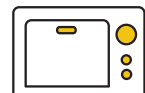
「多文化共生」と聞いて、壮大なイメージを持つ人も多いかもしれませんが、しかし菊池市立図書館で行っていることは、国籍問わず目の前の市民を大切に、地道な行動の積み重ねです。これからも企業をはじめ、日本人ボランティアなど外部協力のもと、より外国人に寄り添った「にほんご教室」を展開していきます。



にほんご教室



外国語書籍のコーナー



# 3 教育

## (1) 外国ルーツの子どもの教育

外国人住民の家族である子ども（以下、外国ルーツの子ども／児童／生徒）の教育も重要な社会的課題となっています。異文化適応、日本語指導、教科学習支援に関し、文部科学省の施策として状況調査や教材開発、教員研修などが実施されてきました（図表2-7）。学校現場では、日本語指導が取り出し指導や入り込み支援などの形で行われ、2014年には、日本語指導を「特別の教育課程」として編成・実施できるよう、制度化が進みました。

2010年代までは教育施策の対象は小中学校（初等教育、前期中等教育）が中心でしたが、2023年度には、高等学校（後期中等教育）においても上記制度が整いました。高等学校においても、外国ルーツの生徒が直面する課題の解決に向けた制度・環境整備に向けた取り組みが本格化したと言えます。

### 【図表2-7】 外国ルーツの児童生徒のための教育施策

- 外国人児童生徒受入の手引き
- 高等学校における外国人生徒等の受入の手引き

### 【学校教育における指針】

- 特別の教育課程
- 「個別の指導計画」作成参考資料

### 【学校での評価に関する施策】

- 学校教育における JSL カリキュラムの開発
- 外国人児童生徒のための JSL 対話型アセスメント DLA

### 【教員養成関連プログラム】

- 外国人児童生徒等教育アドバイザー派遣
- 外国人児童生徒のための就学ガイドブック

### 【総合支援策】

- 「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」

出所：文部科学省「令和5年度 日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査結果について」より作成

高等学校の対応の緊急性は、文部科学省「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」（2023年度）の結果からも窺えます。高等学校への進学は、全公立中学校の進学率99％に比べ、日本語指導が必要な生徒の進学率は90％と、10％近い開きがあり、顕著な差が生じています。さらに公立高に通う日本語指導が必要な高校生の中退率は8.5％と、全公立高校生の1％に比べ、8倍以上です。しかも、前回2021年度調査の6.7％から高まり、深刻さが増しています（図表2-8）。高校に入学できたとしても、学業が続けられず在籍途中で修学を断念している生徒が少なくないということです。卒業後の大学や専門学校などへの進学率も、全高校生が75％であるのに対し、46.6％と30％近く低くなっています。また、卒業後の非正規就職率も、全高校生は3.1％ですが、日本語指導が必要な高校生の実に約4割が非正規雇用であるという現実があります。これは本人にとって不利益であることはもちろん、日本社会にとっては、将来の担い手を育成できずにいることを意味します。

### 【図表2-8】 日本語指導が必要な高校生等の中退・進路状況

	中途退学率		進学率		非正規就職率		進学も就職もしていない者の率	
	2023年度	2021年度	2023年度	2021年度	2023年度	2021年度	2023年度	2021年度
日本語指導が必要な高校生等 (特別支援学校の高等部を除く)	8.5 %	6.7 %	46.6 %	51.8 %	38.6 %	39.0 %	11.8 %	13.5 %
全高校生等 (特別支援学校の高等部を除く)	1.1 %	1.0 %	75.0 %	73.4 %	3.1 %	3.3 %	6.5 %	6.4 %

出典：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に関する調査』令和5年度調査結果」より作成

## (2) 小・中学校における教育の現状と課題

外国ルーツの子どもの教育では、異文化適応、日常的なコミュニケーション、教科などの学習への参加、アイデンティティの形成、社会参加による自己実現やキャリアの形成等が課題となっています。その達成には、子どものライフコースを捉え、学びの連続性を保障することが要諦となります。日本への移動の前後で、家庭と学校との間で、また、学校の日本語教室と在籍学級間で、さらには幼・小・中・高等学校間で、言語・文化や制度の違いから学びが分節化・分断する恐れがあります。そのため、それぞれの場で学んだことが結び合わされ・統合した形で発達していくように、学習環境を提供し支援することが求められます。特に、学齢期の子どもの場合には、来日前の学習経験や母語の発達が来日後の成長・発達に大きく影響します。年齢的な発達の状況によって異文化適応・言語習得の仕方も異なります。近年は日本生まれの子どもも多数を占めるようになっており、年齢、滞日期間、学習経験、そして家庭の教育環境といった、個々の違い・多様性に応じて、その特性や経験が活きるように教育・支援することが重要になります。

各自自治体では、教育委員会、管理職、学級担任、日本語指導担当教員がそれぞれに役割を持って体制を整える努力をしています。しかし、その整備の状況は、外国ルーツ、あるいは日本語指導が必要な児童生徒の在籍数に大きく左右されます。先に示した文部科学省調査では、在籍校の約70％は1～4人の少数在籍校ですが、50人以上の学校も100校以上存在します。愛知県、神奈川県、東京都、大阪府と5,000人を超える都府県に対し、東北、九州、四国、中国地方の多くの県は100人未満です。この局在化とその数に基づく施策決定によって、子どもの指導・支援には地域

間にも、学校間にも格差が生じています。学校の組織的指導体制の有無、日本語あるいは国際学級の設置、教員の配置（いわゆる加配）、教育委員会による日本語指導員・母語支援員の派遣、来日後の集中指導教室（プレクラス）の開設等に関しても、教員や指導員等を対象とする研修、通訳・翻訳者の言語数、そして、外国人住民への地域支援、福祉・医療面のサービスの違いも、教育・支援の質、量に違いを生んでいます。中には、人的配置が全くなく、学級担任や管理職が、たまたま空いた時間に指導を行うという現場もあります。この格差が眼下の大きな問題となっています。この解決策として、地域支援との連携が模索されています。学校の論理で、不足部分を補完するためだけに地域支援を利用するのではなく、地域の支援者が主体的な教育・支援の担い手として参画できるコミュニティを構築することが期待されます。それは、子どもたちの社会的成長の環境づくりともなります。

日本語教育に目を向ければ、日常のおしゃべりの力（生活言語能力）から、教科等の学習に参加する力（学習言語能力）まで段階的に育成しつつ、学校生活・社会生活、そして、将来の社会参画を志向して自律的に学ぶ力が身につくようにすることがねらいとなります。そのためには、日本の学校生活や社会生活を円滑に送るための行動と口頭コミュニケーションの力、基盤となる日本語の基礎的な知識・技能、文章の読み書きの力、内容（教科等）と日本語の統合学習により、学習参加のための日本語の力を高めることが重要です。それには、指導内容をプログラム化し、組み合わせでコース設計するなど、計画的な指導が必要です。

その実現には、担当する者の専門性の育成が課題になっています。現状、教員養成段階では外国人児童生徒等教育・日本語指導に関して学ぶ機会はほとんどなく、教員・支援者対象の研修も十分とは言えません。しかも、担当教員は短期間で交代する場合は

多く、専門性を高めることも難しい状況です。また、学校における日本語指導に関しては、学習指導要領に当たるものがないため、教育内容・方法、進度等の決定は担当者に委ねられますが、暗中模索といった状態です。子どもの「できない」ことに目が奪われ、「文字・語彙・文法」の知識を覚えさせることに偏向する状況も見られます。覚えさせるだけでなく生活や学習で遭遇する問題・課題を解決する過程で日本語を使いながら、周囲と関係を構築したり、思考し・創造したりする力として運用する力を高める学習とその学習環境をデザインすることが期待されます。

※担当者の資質・能力に関しては、「豆の木」カモデルが参考になります。文部科学省「外国人児童生徒等教育を担う教員の養成・研修モデルプログラム開発事業」（2017～2019年度）（<https://mo-mo-pro.com/>）

### (3) 小・中学校の取り組み・実践例

散在地域では、多くの教育課題を抱える中、日本語指導に予算を確保しにくい状況があります。こうした状況下で、市教育委員会（以下、市教委）、国際交流協会（以下、協会）、大学で組織および担当者間で連携を図りながら仕組みづくりに取り組むところもあります。以下、新潟県上越市の取り組みを紹介します。

#### case 14 新潟県上越市

##### 地域の教育委員会・学校・国際交流協会・大学の連携による学びの質を保つ仕組みづくり

新潟県上越市では、組織間および担当者間の連携により、外国につながる文化的言語的に多様な子どもたちの学びを支える仕組みが少しずつ整えられてきました。現在、組織間の連携として、国立大学法人上越教育大学と（公社）上越国際交流協会の連絡会（2010年度）、上越市における日本語指導に関する事業への予算措置（2020年度）、教育委員会と国際交流協会と大学の連携連絡会（2023年度）、教育委員会による日本語支援対象の児童生徒が在籍する学校間および担当者の連絡会（2025年度）が設置されています。

このような連携体制には、市の教育委員会（以下、市教委）、国際交流協会（以下、協会）、大学に問題意識を持ち、実働する者がいたこと、そこに外部の専門家の協力を得られたことがあります。

まず、2010年度に、大学と協会の間で連携連絡会の覚書を締結しました。当時は、「日本語指導が必要な子どもたち」の来日の背景は、再婚による国際結婚や日系人労働者の親への帯同によるもので、居住地域も市内に点在していました※。協会では学校へ日本語講師を派遣して日本語支援を行っていました。子どもたちが来日して数年経ち、教科等の授業の理解と参加への困難が見られるようになって、当時、日本語講師には対応できませんでした。そこへ、大学に子どもの日本語教育を専門とする教員の着任を機に、協会の担当者と課題を共有し、市教委の協力を得て、大学では教員養成および地域貢献として、教科と日本語の統合学習による支援を課外で行うことになりまし

た。大学、協会、学校で子どもの学びを共有し、支援方法の研修等も行ってきました。教員志望の学生や留学生等が参加し、学生にとっても教育経験の場となっています。可能な限り子どもの母語や家族と使う家庭言語や、またこれまでに培ってきた知識や経験とつなぎながら支援方法を工夫しています。組織間での連携連絡会の設置、事業化および予算化により、長期的・継続的な運営が可能となっています。

次に、2020年度からの市教委を軸とした事業整備・予算措置と連絡会の設置の動きには、以前より市教委、協会、大学の各担当者が日本語指導支援体制について課題を共有しており、教育長へ申し入れたこと、国会では2019年に「日本語教育の推進に関する法律」が成立したこと、文部科学省では外国人児童生徒等教育アドバイザー派遣事業が始まったことがあります。これらの一連の動きの中で土台が作られました。

文科省の事業は、さまざまな教育課題を抱える中で日本語教育には予算が確保できないという散在地域ならではの状況下で国の事業として外部の専門家の協力を得ることができ、大きな影響力がありました。第1回（2019年度）は体制づくりをテーマに学校管理職および行政職員を対象に実施しました。協議会の設置の重要性が示唆され、後述の連携連絡会の設置につながりました。

第2回（2020年度）は日本語の初期プログラムについて、地域の実情を踏まえた初期指導プログラムの構想が具体的に教示されたことにより、プログラム作成に動き出し、実施に至りました。その後、日本語支援員や講師、教員等により、誰が担当になっても取り出し授業等で参考にできるよう日本語と教科を統合した学習活動案を作成しました。日本語講師には学校教員の経験者が増え、教科と日本語の両方の視点を取り入れやすくなっています。

先述の連携連絡会は、2023年度に設置され、市教委（学校）、協会、大学が月に1回、情報共有や意見交換、研修の企画や体制等について話し合う場となっています。市教委は行政として体制をつくり、協会はその委託を受けて、加配教員のいない学校に日本語講師を派遣しています。学校や保護者等からも個別の相談にも応じています。大学は、外国人児童生徒等の日本語教育を専門とする教員等がアドバイザーとなり、共に課題解決に取り組んでいます。その後、2025年には、日本語支援対象の児童生徒が在籍する学校に対する連絡会が設置され、学校間、担当者間の連携および研修の場が設けられています。また、市教委では学校向けに受け入れに関するハンドブックを作成し、市の多文化共生課では保護者向けに学校の仕組み等に関するハンドブックを作成しました。連携の中で、課題を共有し対応してきたことが凝縮されています。市教委が行政として連携連絡会という場を設けることによって課題が共有され、対応を検討し、方策が取られるという好循環が数年かけて生まれています。上越市では、市教委、学校、協会、大学が連携しながら進めてきました。その過程では、組織内外での担当者の実働と共に、国の施策により専門家の招聘が可能となり、多くの教育関係者に研修会で課題が共有されたこと、その後研修内容に立ち返りながら、話し合いを重ねて進めてきたことが背景にあると思います。徐々に共に取り組んでくれる仲間も増えました。関係機関と連携して、中長期的な見通しを持って、人材を確保するとともに、担当者が変わっても、一定の質の指導や支援が実施できるような仕組みづくりに取り組んでいます。

※2018年度までは日本語指導支援の対象児童は例年約20名でしたが、2022年度以降は約60名に増加しています。2017年の大企業の誘致に伴う外国人従業員の雇用が進み、近隣の地域では集住化傾向にあります。

## 外国ルーツの子どもが未来を築くための新しい日本語教材の開発

(公財)日本財団は、外国ルーツの子どもが、小中学校の取り出し授業を中心とする多様な支援現場において効果的に日本語を学び、自分の思いを言葉にできるよう、福岡市教育委員会と協働し、新たな音声付きデジタル日本語教材を開発しています。

近年、日本語指導が必要な公立学校の子どもは急増し、約7万人(令和5年度)となっています。全国的に指導体制の自治体間格差が広がる中、子どもが楽しみながら日本語を学ぶための質・量ともに充実した教材の開発が望まれており、地域を問わず教育機会を保障する効果的な学習システムの提供や、専門性を持つ人材の不足時の現場対応等が課題となっています。

そこで日本財団では、来日した子どもがいち早く友達を作り、学校教育に定着するためには、受け入れ段階における速やかで発達段階に即した日本語学習環境の提供が重要だと考え、支援体制に依存せずに活用可能なカリキュラム・教材・指導案が一体となった教材を開発しています。

本教材の特徴は、冒険漫画をコンテンツの核として活用し、物語・世界観・キャラクターを通じて、子どもの興味・関心を高める点です。カリキュラムは「はじめる(21課)」、「すすむ(12章60課)」、「ふかめる(8章32課)」の3つのパートに分かれ、学習の初期段階では学校生活で不可欠な基本表現を覚えてやり取りを行うことを目指し、徐々に日本語で表

現できることを広げながら、教科学習に参加できる日本語の力の獲得への橋渡しを目指す構成となっています。

開発は東京学芸大学の米本和弘准教授の監修のもと、支援現場を熟知する多くの専門家や学校教員等と連携しながら、行っています。本協働により、子どもたちが学校や地域で本当に必要とする日本語の力を身につけられる実用性の高い教材が生まれています。

2027年4月には音声付きデジタルビューワー機能を備えた特設サイトが完成予定であり、ダウンロード機能(印刷用PDF、編集用パワーポイント)を含めて無償で公開されます。この教材開発および普及活動によって、外国ルーツの子どもが学校や身の回りの生活で豊かな人間関係を構築したり、楽しみながら学習に取り組めたりするための環境づくりを目指しています。



## (4) 高等学校における教育の現状と課題

外国にルーツをもつ生徒が義務教育段階修了後は、高等学校への進学等の進路の選択の保障が、そして、高等学校進学後は、高等教育段階への接続や就労等で、本人の希望に沿ったキャリアの形成をいかに支援していくかが教育課題となっています。以下では、「高校への入り口」に関わる、高校入試に関わる支援(実践例①)、「高校での修学」にあたる学習支援、多文化共生の取り組み(実践例②およびケース)、そして、「高校からの出口」に関わる、高校卒業から就職・大学進学(実践例③)の支援について、各地の実践例を紹介します。

## (5) 高等学校における取り組み・実践例

### ① 高校進学支援と高校入試の特別定員枠の設置

「入り口」に関する支援として、各地で外国ルーツをもつ生徒を対象に、高校進学ガイダンスが実施されています。ガイダンスでは、進学先となる高校の授業や卒業後の進路に関し、自分たちと背景を共有する「先輩」たちの高校受験の経験や勉強の工夫を聞いたり、進路選択を相談したりする機会等が提供されています。例えば、北海道函館市などでは、地域コミュニティのボランティアが高等学校入試に向けた出願書類の作成を支援する活動も行われています。

また、中学校と高校が連携して支援を行う例も見られます。神奈川県横浜市や大阪府大阪市などでは、中・高が連携して保護者と生徒への高校生活に関する説明会を開いています。工夫として、個別ブースを設置して質問に応じる場を設けています。また、高校教員が中学校を訪問し、学校の説明を行う事例もあります。

高等学校の入試の制度に関しては、神奈川県や大阪府など全国26都府県(2024年度現在)で、高校入試において外国にルーツをもつ生徒を対象とした特別な入試を行っています。外国籍生徒等の特別定員枠の設置や、受験に際し試験科目の軽減や問題文へのルビ振りなどの特別措置が行われています。

### ② 日本語指導・学習支援の充実に向けた取り組み

小中学校に比べ、外国人生徒等教育や日本語指導についての施策のスタートが遅れていた高等学校ですが、日本語指導が必要な生徒が在籍する高等学校では、日本語指導体制の整備と、日本語および教科学習支援の質的向上を目指した取り組みが始まっています。茨城県では、生徒の受け入れ、特別の教育課程としての日本語指導の導入、および学校内の日本語指導体制の組織的整備、さらには、地域の外国人支援NPO団体や大学等との連携を進めています。

多様性に対する寛容な環境を創り包摂を実現するには、学校全体での意識的な啓発や具体的な取り組みが求められます。三重県では母語支援員を配置し、クラスにおける生徒の母国・母文化に関わる活動を通じて外国ルーツをもつ生徒の長所を引き出し、高い自己効力感を育む実践が行われています。三重県立飯野高等学校では、スピーチやプレゼンテーションの授業にも力を入れています。その結果、中学校時代に学習の難しさや人間関係で辛い思いをしてきた生徒や友達が少なかった生徒が明るく自分を表現できるようになったケースもあります。

### ③ 地域で文化的多様性を発揮する機会を創出

インターンシップを契機に、生徒がもてる力を発揮し、その文化的多様性を強みに活動する姿も見られます。例として、まず、笹川平和財団の『【開催報告】「新人流時代における多文化共生社

会に向けた多様な教育のあり方について』から紹介します。(認定NPO)カタリバが群馬県との連携協定の下で、県内企業の協力を得て実施した、高校生のインターンシップ(多文化共創担い手育成事業「Rootsインターン」)です。

外国ルーツの高校生が、地域企業でインターンシップを行う機会を創るには、関係者の連携や企業内での理解促進などの工夫が求められます。学校教員が通常勤務の傍らでその仕組みづくりをするには難しさもあります。群馬県は、この課題に対し、県内企業に外国ルーツの生徒のインターンの受入協力を呼びかけるとともに、カタリバがこれまで培ってきた知見を活かして学校と企業をつなぐことで、仕組みを整えました。この企業でのインターンで、生徒は学校で見せるのとは違った一面を発揮したそうです。

外国ルーツの生徒が学校外の活動に参加している様子からは、学校の中では捉えきれない力に気づかされることがあります。例えば、広い視野、寛容性、可能性を探る力、決断力、コミュニケーションの力、そして、人に手を差し伸べる姿勢などです。まさに、卒業後に共生社会の一員として羽ばたいていくときに求められる力です。地域社会での活動では、生徒たちのこうした力が発揮され、周囲に認められることがよくあります。それは、彼らが持つ力を企業や地域社会に知ってもらうチャンスでもあります。外国ルーツの生徒の力を、社会の次世代を担う存在だという点に目を向けて多面的に評価するとともに、その力が引き出される社会参加の場を創ることが重要です。

また、外国ルーツの生徒は、母語や母文化という文化的・言語的資源を有していますが、それを地域社会で活かす機会を設けることも期待されます。次に、茨城県立石下紫峰高校が実施したキャリア教育で、外国にルーツをもつ生徒が母語の力を強みに、地域課題の解決に貢献した例を紹介します。

## case 15 茨城県

### 多文化共生の環境構築と 地域の課題解決に向けた取り組み

茨城県では2024年度より外国人支援における重点校(2校)と支援校(5校)という学校間の支援の枠組みを作っており、重点校で外国人支援相談員を担う教員が支援校を回ってサポートしています。

重点校の1校である茨城県立石下紫峰高校は、1年次の定員160人のうち40人を外国人特例選抜で受け入れており、共通選抜で入ってくる外国籍生徒も含めて全体の3割が外国籍、2024年4月9日時点で19国籍(日本国籍および二重国籍含む)の生徒が集まっています。

石下紫峰高校の1年次の授業の多くは1クラスを2つに分けた取り出し授業やチームティーチングで行っており、丁寧に指導しています。また、ムスリムの生徒からの要望に応じて、お祈りの部屋を整備しました。その他、(認定NPO)茨城NPOセンター・コモンズと相談し、外国ルーツの生徒相互で情報交換をしたり助け合ったりできるような「コミュニティ」があったら良いのではないかと考え、使用頻度が下がっていた視聴覚室を整備して昼食時に開放するようにしました。すると、パキスタンやインド、スリランカ、フィリピン、ガーナなどの外国籍だけではなく、日本人も集まる多文化な空間になりました。

石下紫峰高校では、地元の企業と連携して職業体験を行っています。1年次で3日間のインターンシップを行い、2年次はデュアルシステムで水曜日の5・6時間目に近隣企業で就業体験を行っています。そのインターンシップの中で地域課題を発見し、取り組む活動も行っています。生徒がインターンシップ

で行った幼稚園や保育園で、先生が外国籍園児とのコミュニケーションに課題を抱え、携帯電話の通訳アプリや通訳機器では必ずしも園児に適した言葉が出てこなかったり、機器を持ち歩けなかったりしていることがわかったのです。そのため、幼稚園で使いそうな言葉を校内の生徒たちで9か国語に翻訳したテキストを作成したところ、幼稚園教諭からは、「保育所で使いそうな言葉をよく考えてくれている」、「話しかけた子どもがより耳を傾けるような姿になった」、「教員がポルトガル語を話そうとする姿を見て、保護者がうれしい様子だった」と好評でした。この活動は、茨城県のIBARAKIドリームパスAWARDで2022年度の総合グランプリを獲得しました。活動メンバーの1人は、卒業後、コモンズに就職し、学校内での通訳として活動することによって、後輩たちのロールモデルともなっています。

この他、外国ルーツの生徒の母国での文化習慣と日本のルールとがうまく合わない場合に、コミュニティリーダーに来校してもらい、お話しいただくという活動を行い、関わりもつくり始めています。さらに、日本語教育における筑波大学や(一財)日本国際協力センター(JICE)の支援、常総市との地域連携など、学校を支えるコミュニティが広がりつつあります。



視聴覚室を使ったお祈りのスペース



昼食時に外国ルーツの生徒が集うコミュニティ



column 5

## 高校教員の声:通訳ボランティアに どう関わってもらえばいい?

外国ルーツの生徒や保護者とのコミュニケーションでは通訳ボランティアの力を借りることも多く、大きな助けとなっています。しかし、教員から「ボランティアが関わって良い範囲の線引きが難しい」、「本当は学校の中であった出来事などを共有した方が良いと思うが、個人情報保護の観点からは伝えていいのか迷う」という声を聞くことがあります。

関わる範囲や共有する情報について、教育の目的とそのため配慮と、通訳者の立場との両面から考える必要があります。教育活動の目的によって、どのような時にどのように通訳を依頼するか判断する必要があります。例えば、授業の中での入り込み支援においては、通訳してほしい場面と、生徒が自分で考え、自分で解決してほしい場面があると考えられます。自律的に学び、批判的に考える力を高めるためには、ことばの力を育むことが非常に重要です。外国ルーツの生徒には、家庭で使っている母語の力も活かしつつ、日本語で考え表現する力をも高めたいところです。日本語で自力で解決することを目的とする局面と、日本語の力に配慮して、母語で支援し学習参加を促したい局面で、通訳者の関わり方は違います。授業の前後に少しでも通訳の方と話し合える時間を取って、生徒のことばの力が今どのような状況なのか、どんな時に通訳が必要なのかについて共通の認識を作ることが重要です。

情報共有については、通訳者の方が教育委員会によって公的に雇用されている通訳者であれば、生徒に関する情報を共有して、的確に通訳できるようにします。一方、あくまでボランティアという立場の方の場合には、教員・学校には生徒の個人情報には守秘義務がありますので、共有することができない情報も出てきます。教育に深く関わっていただくには、通訳者を公的に位置づけ、指導・支援にとって必要な情報を共有できるようにすることが重要だと考えられます。

先に述べたように、ボランティアの通訳者の方は大きな役割を果たしています。教員と生徒の関係性においては、成績を評価する立場の教員に対し、生徒は弱みを見せたくないという思いを抱くこともあります。そうした状況では、ボランティア通訳者の方を通じて得られる生徒の本音や素顔が、指導の方向や対応の仕方を決定する上で、非常に重要になっています。



column 6

## 高校教員の声:生涯学習の場を!

「中学校卒業後は高校へ、高校卒業後は大学へ」という単線的な進路選択だけでなく、個々の背景やタイミングに合わせた多様なキャリア形成が尊重される社会を創る必要があると、次のように語る教員もいます。

15歳で来日したが、中学3年生ではなく中学2年生に入り、過年齢で高校へ入学してくる生徒がいますが、学齢通りに編入した生徒よりも日本語力がしっかり身につく、その後の進路も選択の幅が増えたというケースも少なくありません。何年生に入るかは、学校や保護者の判断と聞いています。反対に中学3年生の12月などに来日して、そのままの日本語の実力で高校入試を受けなければならない生徒は高校に入ってから授業についていけず、辛い思いをしている場合が多いです。

同様に大学進学についても同じことが言えます。文部科学省が取っているデータは高校卒業時の外国人生徒の進路だけですが、高校生の中には、卒業して1~2年働いて自分でお金を貯めてから、または日本人と同じように浪人して学力をつけてから日本の大学へ進学する生徒もいます。

追跡調査のデータはありませんが、「ストレートで大学に進学することだけが正解」というような風潮は変わっても良いのではないのでしょうか。学力的、金銭的に十分な力を貯めてから大学進学という選択をすることに大きな意味があることは、日本人についても言えることです。

## (6) 宗教・文化的配慮が必要な 児童生徒への対応(ムスリム児童生徒の例)

児童生徒の宗教・文化的背景によっては、食事の制限や断食月(ラマダーン)、礼拝、服装や身体に対する考え方の違いがあり、日本の学校で一般的に行われている教育活動に参加することが難しいケースがあります。その場合、給食、体育や音楽の授業、校外活動などで配慮と調整が必要となりますが、一律に行えばよいというものではありません。本人・保護者の意向や家庭の信仰実践の違いを踏まえた個別の確認と合意形成が重要です。ここでは、調整必要な状況が生じやすいムスリムの児童生徒を例に取り上げ、学校・自治体が留意すべき点を整理します。

### ①日本国内のムスリム児童生徒の状況

ムスリムの子どもは、イスラーム法上で大人の位置づけとなるバリフ(第二次性徴)までに信仰の基礎を習得することが重視されます。そのため、小学校入学の頃から、アラビア語の読み書き、クルアーン読誦、礼拝の所作、断食の練習などの宗教教育を始めることが重要となります。

日本で暮らすムスリムの子どもの学びの場としては、フォーマル教育として、①一条校に位置づけられる公・私立学校、②ムスリムの人々によって設立された学校(以下、イスラーム学校)があり、これに加えて、ノンフォーマル教育として③モスクを中心に行われるイスラーム教育があります。モスクでの教育は、平日の放課後や週末に行われることが多く、基本的な信仰行為を身につけると同時に、ムスリムとしてのアイデンティティを育む場として重要な意味を持ちます。

現在、ムスリムの子どもは点在しているため、1つの公立学校

どもたちの教育についても、常に視野に入れておくことが求められます。非正規滞在であっても、教育機会確保法や子どもの権利条約により、就学の機会が確保されるべきだとされています。しかし、実際には、自治体には出入国管理局への通報義務があるため、親は公立学校への就学手続きを行いにくい状況があります。その結果として不就学になっている子どもたちが一定数存在すると考えられます。いかなる状況においても、社会的存在として生きるための権利である学習権を保障し、子どもたちが就学できるように、地域社会で支えていくことが重要です。

h) 進路：  
イスラームも学べる学校への進学希望の有無など、保護者・本人の意向を確認する。思春期以降、男女の距離感を懸念する保護者もいるため、席配置等で配慮が必要となる場合がある。

対応例を紹介しましたが、国籍も信仰のあり方も異なるため、「ムスリムの子ども」と一括りにせず、多様性を考慮することが重要です。つまり、ステレオタイプ化・集団化して理解するのではなく、それぞれの子どもの特性として捉えることの大切さに、留意しましょう。

### (7) 帰国後の教育システムへの接続・再統合

親に伴い日本に移住した子どもたちの中には、親の仕事等の理由で再び帰国する子どもも、第三の国に移動する子どももいます。国際移動は親の都合や判断によるもので、子どもは従わざるを得ない状況にあります。教育者・支援者としては、子どもの尊厳や社会的権利が保障されるように、最大限考慮することが期待されます。例えば、就学期の子どもについては、移動が原因で学校での学習が途切れることがないようにする仕組みが必要です。日本での就学歴を証明できなければ、入学を断られたり、学年を大きく下げられたりすることがあります。それを極力防ぐために、日本での教育状況に関する書類を作成（所定の用紙がある場合はそれを利用して）提出し、就学歴の認定を受けられる可能性を高めるようにしましょう。こうした手続きを丁寧に行うことで、子どもの帰国後・移動後の就学の道を広げ・拓くことができます。

なお、今回は詳しくは取り上げられませんが、非正規滞在の子

- b) スカーフの着用（女子）：  
着用を希望する／しないは家庭により異なるため、本人・保護者の意向を確認し、可能な範囲で要望に応える。野外活動等で安全面の懸念がある場合は事前に相談する。
- c) 教科学習（国語・社会・体育・音楽・家庭科等）：  
国語・社会で「神様」等の表現が出る場合は、日本の習わしとして説明する。神社・寺の訪問が含まれる学習活動では保護者に確認し、必要に応じて校内待機等の対応をとる例もある。体育では更衣場所の配慮や、水泳で上下ラッシュガード着用を認める例がある。音楽について宗教上の訴えがある場合は、同席しつつ別課題を与える等の対応がみられる。家庭科では豚肉等の扱い、調理実習の食材の工夫が必要となることがある。
- d) 校外での特別活動（遠足・合宿・修学旅行等）：  
事前に食事メニューを相談し、研修先で提供可能なものを調整する／代替品を準備する。礼拝場所が必要な場合は未使用空間を確保する。入浴時間を個別に設定する、神社・仏閣等の訪問は事前に確認する例もある。
- e) 断食月（ラマダーン）：  
日の出から日没まで飲食を控える期間には、体育や運動会等で体調に配慮する。
- f) 礼拝スペース：  
要望がある場合、空き教室等を活用して礼拝場所を確保する例がある。
- g) 金曜礼拝（男子）：  
近隣モスクで昼前後に礼拝を行う必要がある場合、早退・遅刻を認める例がある。

に1人から数名程度が在籍していることが多いと考えられます。そのため現状として、教員が、個々に子どもからニーズを聴き取り、可能な範囲で対応するというケースが多く見られます。ただし、自治体によっては学校で円滑に受け入れるためのハンドブックやウェブサイトを準備しているところも見られるようになっています（宮城県国際化協会（2022）『教育現場におけるイスラーム圏児童・生徒の受入に関する事例集』、かながわ国際交流財団ウェブサイト「イスラームの子どもたちを理解するために」など）。

日本国内にイスラーム学校は9校設立されています（2025年3月時点）。いずれの学校もイスラーム教育とアラビア語教育を行いつつ、日本社会への適応を考えて日本語教育や非宗教科目の教育にも力を入れています。海外留学を視野に入れ、国際ケンブリッジ教育修了資格や米国で認証されているカリキュラムを導入する学校もあります。また、日本人の子どもとの交流や、公立学校の教員とムスリムの子どもとの橋渡しなどに取り組む例もみられます。

### ② 配慮事項と対応例

公立学校で必要とされる主な対応は、a) 給食、b) スカーフの着用、c) 教科学習（国語、社会、体育、音楽、家庭科など）、d) 校外での特別活動（遠足・合宿等）、e) 断食月（ラマダーン）、f) 礼拝スペース、g) 金曜礼拝（男子）、h) 進路などです。

#### <ムスリムの子どもへの対応例>

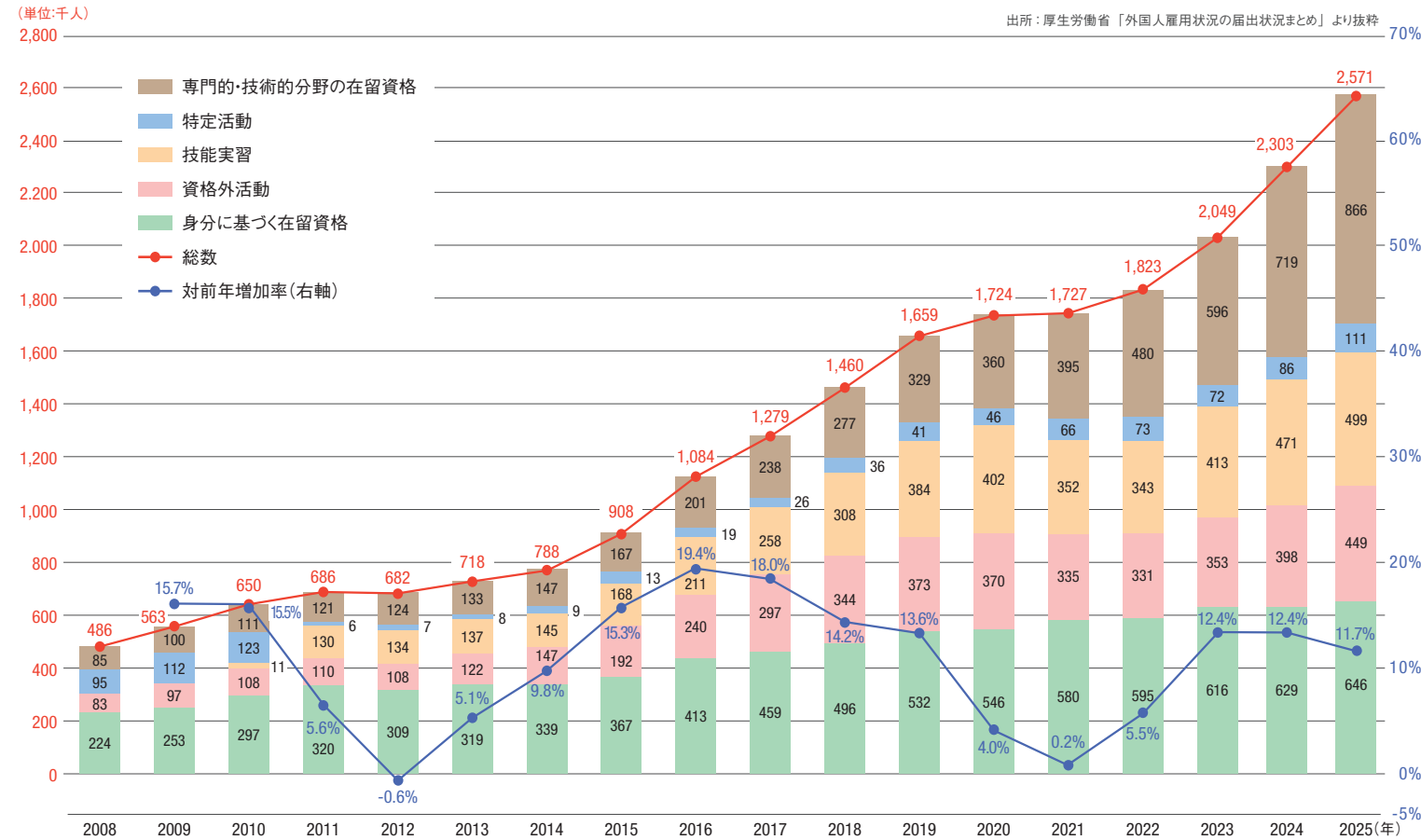
- a) 給食：  
自治体・学校側でハラール食の一律対応が難しい場合、献立を事前共有し、食べられる／食べられないものを確認する。不足分は弁当持参とする、必要に応じて保護者が弁当を届ける等の工夫がみられる。

# 4 就労

## (1) 日本で働く外国人労働者の急増

日本で働く外国人労働者の数は増え続けています（図表2-9）。人手不足は全国的な傾向ですが、労働供給の制約が大きい地域で

（図表2-9）在留資格別外国人労働者数の推移



は、外国人材に頼る場が地域経済を支える不可欠な存在として、その役割を拡大させていくことでしょう。したがって、企業と外国人材の間に有効な関係を築くことが肝要です。また、地域社会としても、外国人材の定着を意識した取り組みが求められるでしょう。

制度的には、従来の「高度人材」（図表2-9の「専門的・技術的分野の在留資格」）と、技能実習など「非高度人材」の2つの区分に整理されてきましたが、近年、新たな変化が生じています。具体的には、「特定技能制度」の導入により、外国人材がスキルを磨き、キャリアアップする「梯子」が用意されました。この制度を利用すると、技能実習生などの非高度人材も、特定技能を経て高度人材へと進むことが可能です。高度人材となると永住資格の取得や家族の呼び寄せも視野に入り、より長く日本で生活し、働くことができるようになります。

日本で働ける外国人は、就労目的で来日した外国人に限られません。例えば、すでに日本で働いている外国人が家族を日本に呼び寄せることも可能です。ただし、在留資格が「家族滞在」の配偶者が日本で働く場合には「資格外活動」の許可が必要で、週28時間以内という制限があります。この28時間という決まりは、留学生のアルバイトにも当てはまります。

外国人材を雇う企業は、経験を積んだ外国人材に長く留まってほしい、と考えるところが少なくありません。本人たちが日本で安心して長く働けるようにするには、受入れ企業や事業体が明確なキャリアパスを提示し、生活支援を提供することで、外国人材の就労意欲を維持し、高めることが求められます。具体的には、図表2-10のような取り組みがあります。

（図表2-10）外国人材の勤労意欲の維持・向上のための取り組み例

スキルアップの支援	本人のキャリア展望を尊重し、社内研修や日本語教育プログラムを通じて能力開発の機会を提供する
資格取得のサポート	業務に関連する国家資格などの取得を支援し、キャリアアップを後押しすることで、将来への見通しを広げる
指導者の育成	多様な人材を育成指導できる人材を育て、マネジメントスキルを向上させる
多様なライフスタイルへの対応	例えば、出産や子育てへの対応、配偶者の呼び寄せ、宗教的な配慮など、外国人労働者が安心して生活を営めるような環境を整えることが求められる

こうした取り組みが望まれる一方で、働く人にとって、一つの企業に留まることは当たり前ではありません。転職の自由は外国人材を含むすべての労働者にとって重要な権利だからです。一方で、地方の雇用者からは転職を認めると「都会へ人材が流出してしまう」という懸念が挙がっています。この後に述べる「ビジネスと人権」という観点からも、外国人労働者だからという理由で自由を制限することはできず、受入れる地域全体で転職の自由を尊重しながら、外国人材の定着を促進することが求められます。

### ●柔軟な働き方の提供：

一時帰国や休暇が取得しやすいような仕組みづくりは、長期滞在者にとって魅力的に映ります。労働環境の整備に加え、家族・友人や本人の故郷とのつながりに配慮することは重要です。

### ●家族の呼び寄せと支援：

多言語対応の教育プログラムの提供など、家族と一緒に暮らせる環境を整える。

### ●生活環境の整備：

地域社会との交流や生活サポートを充実させ、教育・就労・コミュニティにおいて孤立させない。

こうした取り組みによって、安心して働き続けられる環境を作ることが重要です。



## 多文化の介護職員がもたらすイノベーション

外国人労働者は単に人口の減少を補うための人材ではありません。異なる文化や社会背景、価値観が、新たな発想を生み出すイノベーターの担い手でもあります。介護の分野でも多くの人材が海外から入ってきています。中には3年間の就労の中で介護福祉士の国家資格を取得した人もいます。Aさんは2013年にインドネシアから来日し、介護の仕事が楽しくて仕方がないと言います。

彼は日々認知症ケアに従事していますが、「認知症の方は、世界一信頼できる存在です」と断言します。どんな相談にも乗ってくれ、秘密を守ってくれるからです。認知症のある人との関係性をポジティブに捉え、一人一人の方が大切に

されていることを尊重することが認知症ケアのコツだと言います。「認知症の患者様は、物事をどんなに忘れても、若い時の習慣は一部残っていて、大切にされていることが多々あります」。彼が対応する入居者の一人は毎朝眉を整えることが大変重要でした。しかし、高齢になるとそれも難しくなり、それが社会との関係を遮断する要因だったのです。彼は、『高齢者を敬う』という自身の文化的背景から、入居者が大切にしてきた習慣に敏感に気づき、自ら練習して眉を描く手助けを始め、入居者の尊厳と自信を取り戻すきっかけを作りました。これはマニュアルを超えたケアの質の向上であり、現場に新たな視点をもたらしました。

彼は介護の専門性を、「人生を充実させるプロの仕事」と断言します。介護という職業の誇りと意義を簡潔に表現したフレーズですが、入居者にとっても残された時間を最高の質で飾れるというのは素晴らしいことです。私たちの営みに国境はありませんが、多様な人々が織りなす介護の中に、新たなイノベーションも生まれるのでしょうか。



Aさんと施設入居者の方々

### case 16 北海道苫小牧市

#### 飲食店が日本語学校を運営～ 就職を目指す外国人を支援

苫小牧市を拠点に回転寿司店などを展開する株式会社久恵比寿は、2023年4月に「HISAE日本語学校北海道とまこまい校」を開設しました。在留資格特定技能1号（外食産業分野）の取得を目指すコースを設け、苫小牧市や北海道内での就職を支援しています。社長の畑中氏は、「外食産業としては、地域の人口減少はお客様も働き手も減る」との考えから、商工会議所を通じて苫小牧市に日本語学校の設立を要望し、約3年にわたり提言を続けました。しかし、自治体としては直ちに組み込む状況ではないとの回答を受けたため、自社で日本語学校を設立する決断に至りました。畑中社長は自ら日本語教師養成講座に通い、教師の資格を取得しています。

すべてがゼロからのスタートとなった日本語学校の運営を任された五十嵐啓子校長は、卒業後に企業で活躍できる人材の育成を重視し、ビジネス日本語を取り入れた日本語教育に取り組んでいます。現在は、学生への生活オリエンテーションや生活指導に加え、就職サポートにも力を入れており、企業の合同説明会や企業見学などを通じて、就職後を見据えた支援を行っています。また、普段は地域の方々が日本語学校に入る機会が少ないことから、オープンキャンパスとして学校を開放し、学生が主体となって地域の方々と交流する機会を設けています。そのほか、地域の自動車学校でのドライバー体験などの体験学習も積極的に取り入れています。現在の生徒数では日本語学校として大きな利益を上げることは難しいものの、卒業後に学生が社会で活躍することを願って社長が設立した学校であることが

ら、五十嵐校長は運営面について大きな不安を感じることはないと話しています。

日本語学校での取り組みとは別に、五十嵐校長自らが運営する（一社）北海道多文化共生NETを通じて、多文化共生の推進に取り組んでいます。同法人では、外国人と日本人が地域で共に暮らしていくための基盤づくりを目的に、苫小牧市の外国人向けに「みんなの生活ガイドブック」を作成しました。また、災害時に外国人と日本人が互いに助け合える関係を築くことを目指し、市の担当課や救急・消防隊、警察署、出入国在留管理庁、北海道国際交流・協力総合センター、大学、JICA北海道などと連携した避難所体験も実施しました。さらに、食やスポーツを通じて交流を促す取り組みとして、外国人と日本人と一緒に参加するスケート大会や100人バーベキューを開催し、いずれも好評を得ました。加えて、179の市町村を有する北海道では、地域の状況に関わらず外国人が暮らしていることから、外国人の社会参画を支える地域コミュニティづくりに、JICAのNGO提案型プログラムを活用して取り組んでいます。

## 子育て関連部署とNPO、ハローワークの連携による仕事復帰支援

Pour Bébé（プール・ベベ）は、外国人住民を含む秋田県民を対象に（1）妊産婦および乳幼児に対する支援や情報提供、（2）子育てに関する悩みや不安を軽減するための講座開催、（3）父親の育児参加の啓発を行うことを目的に設立された市民団体です。2021年から、やさしい日本語と外国語通訳付きの子育て支援講座を開催し、2023年の秋田豪雨の際には秋田県央地域子育て支援ネットワークとして被災家庭向け託児補助事業を実施しました。

「やさしい日本語と外国語で学ぶ仕事＆入園準備クラス」では、秋田市子ども育成課とハローワークと3者で連携し、これから仕事を探し、子どもを保育園に預けて仕事復帰をしようという外国ルーツの親たちを対象に、実際に働き始めるまでに必要な一連の情報提供を行っています。

ハローワーク秋田マザーズコーナーからは、外国人住民の方はその在留資格に応じて就業が可能であるため、在留資格ごとの情報を確認する必要があること、応募の際には日本語での会話や読み書きのレベルを伝える必要があること、就職活動のステップとしてまず自分の働ける時間帯や希望条件・自分の強みを整理した上で応募先を選ぶこと、面接でよく聞かれる質問などが紹介されます。

秋田市子ども育成課からは、教育・保育施設の種類、支給認定の種類、保育所を利用できる人と利用可能な期間、入所手続き、保育料、延長保育や休日保育、病児・病後児保育などが紹介されます。

Pour Bébéからは、子どもとの分離不安や、子どもを保育園に預け始めてからの各家庭の新しい生活リズムの作り方・準備の仕方、卒乳・離乳やトラブル発生時の対応方法などが説明されます。

市民団体、市役所とハローワークの3者が共に情報提供を行うことにより、外国人の親が仕事探しや、保育園の申請や利用、保育園に子どもを預けながら働くうえで必要な心構えや準備についての情報を一連の流れとして得られることで、実際のイメージが湧き、困った時にどこに相談に行くと良いのかも知ることができます。

## (2) ビジネスと人権

「ビジネスと人権」の考え方はすべての労働者に当てはまりますが、外国人労働者に対しても同様であり、今後は一層の重視が求められます。近年は、人権の遵守が企業間の取引でも重要視されています。例えば、外国人労働者を含む労働者の労働条件のあり方、差別の排除、社会的保護の確保、生活支援の提供は、企業が担うべき責任となっています。例えば、外国人だからという理由で低い賃金を支給することは、同等報酬要件に反することになります。周辺的な業務のみに従事させたり、不適切な斡旋を黙認すること、さらには数年で帰国する技能実習生であっても妊娠した女性が産前産後休暇を希望した際には断ることはできません。

こうした考え方は、2011年に国連で採択された「ビジネスと人権に関する指導原則（UNGP）」に基づいています。この指導原則は、第一に「人権を保護する国家の義務」、第二に「人権を尊重する企業の責任」、第三に「救済へのアクセス」という三つの柱から構成されています。企業の責任については、以下のことを記しています。

### ● 企業の人権を尊重する責任

企業は、自社のビジネス活動やサプライチェーン全体で労働者の人権を守る責任があります。これには、人権デューデリジェンス（人権に関するリスク調査）の実施が含まれます。例えば、職場での不公平な扱いや差別、強制労働、賃金未払いなどの問題を見つけ出し、それを防いだり減らしたりするための対策をとることです。外国人労働者が人権を尊重された環境で働くことは、本人たちの健康や安全、そして生活の質に直接関わる大切なことです。

### ● 被害救済へのアクセス

企業は、外国人労働者が自社の活動によって被害を受けた場合

に、適切なサポートを提供する責任があります。これは、外国人労働者が自分の権利が侵害されたと感じた時に、正当な申し立てを行える仕組みを設けることです。また、企業は苦情に対しては適切に処理する仕組みを整える必要があります。外国人労働者が不当な扱いを報告する際に、不利益を被ることなく事実を伝えられる公正な環境を作り、迅速で公平な対応を行うことが求められます。具体例として、社内に「外国人労働者専用のホットライン」や「苦情相談窓口」を設けることが挙げられます。

日本では、入管法に基づき「不法」と判断された時、すべてを本人の責に帰すことが難しい場合でも、その負の影響は本人のみならず他の家族構成員にも広がります。例えば、子どもが教育を受ける権利も事実上剥奪される場合があり、外国人住民の社会的排除を深めてしまいます。「ビジネスと人権」では、国籍や在留資格に関わらず、すべての人々のさまざまな権利を保障することになっています。

外国人労働者の人権を尊重する企業活動は、企業の成長に直接的に結びつきます。労働条件の改善は、外国人労働者の満足度や仕事へのモチベーションを向上させ、生産性も高くなります。適切な労働環境を提供することは離職率の低下につながり、長期的な人材確保を可能にします。また、企業による人権の遵守は、法的リスクを回避し、生産コストの節約にもつながります。ブランドイメージの失墜を避けるためにも、権利の保護は企業の持続可能性に不可欠です。

人権を尊重する企業は、環境・社会・ガバナンス（ESG）投資の対象となることが期待され、新しいビジネスチャンスの創出にもつながります。特に、外国人労働者の権利保護に積極的な企業は、ESG投資家からの評価を得やすく、サステナブルな成長を遂げる可能性が高まります。

### (3) 就労におけるムスリムへの配慮について

総務省中部管区行政評価局（2017）は、中部地方6県で外国人ムスリム従業員を多く雇用する20件の事業所等を調査し、受入れの取り組みの好事例を紹介しています。主な例として、次のような工夫が挙げられます。

- 食事：社員食堂でのハラール食メニューの提供、メニュー選択のための原材料表示
- 礼拝：未使用室・休憩室・会議室等の既存施設を礼拝室として活用、礼拝前に手足を洗うための水道設備の設置
- 断食月（ラマダーン）：体調不良や脱水症状等に周囲が注意し、希望があれば昼夜交代の勤務シフトを夜勤に変更
- 金曜日の集団礼拝：近隣礼拝所へ向かうための途中外出を認める

また、関連資料では、上記に加えて、女性のスカーフ着用への理解、挨拶の場面で異性間の握手を避ける傾向があることの周知なども挙げられています。これらは、技能実習生や特定技能で就労する方が多い職場で課題になりやすい点と重なります。

在日ムスリム人口は推計約35万人で、そのうち外国籍ムスリムが84%、日本国籍ムスリムは16%とされています（店田2024）。外国籍ムスリムの国籍は、インドネシア（約23万人）が最も多く、バングラデシュ（約4万人）、パキスタン（約3万人）などが続くとされています（2025年6月末現在）。また、インドネシア人の在留資格では技能実習48%、特定技能30%の2つで78%を占めています。こうした状況から、在日ムス

リムといえば、技能実習・特定技能で就労するインドネシア出身者を想起しがちですが、実際には背景は多様です。

外国籍ムスリムの場合、職種・業種、職場環境、居住地域、在留期間、日本語能力に加え、在留資格、国籍、年齢・性別、使用言語等によって、困難を感じる場面は異なります。これらの事情と重なる形で宗教に関連した課題が現れることもあります。出身地域、家族、個人による価値観の違いも影響します。困難の原因が複層的である以上、解決も一筋縄ではいかず、ある人への配慮が他の人には当てはまらないこともあります。したがって、個別の事情を確認しながら、過不足のない対応を検討することが重要です。

また、ニューカマー第2世代のムスリムの若者の就労をめぐる問題は深刻であるにも関わらず、十分に注目されていません。例えば、日本語指導が必要な高校生の卒業後の非正規就職率は38.6%と高く、全高校生（3.1%）の10倍です（文部科学省2024）。背景には複層的な事情があり、（1）仕事や就職に関する情報不足・情報アクセスの難しさ、（2）若者自身が将来を考える機会や支援の不足、（3）雇用側の根強い就職差別（特に国籍、人種・民族、宗教による差別）と若者側の諦観、（4）高校教員や保護者の偏見や無理解・無関心、（5）ハローワークや学校斡旋といった公的制度の機能不全が挙げられます。とりわけ、ハローワークが外国人の求職活動において十分に機能していない現状は深刻です。

ニューカマー第2世代の若者が求職経路から排除される現状の打開が喫緊の課題です。高校教員、保護者、スクールソーシャルワーカー、教育相談員、母語相談員、ハローワーク職員、NPO、地域の日本語教室等、複数のステークホルダーが連携し、若者を支える仕組みづくりが求められます。

### (4) 帰国後の再統合

日本で働く外国人材は、本人の意思により帰国することがあります。帰国を前提に来日と日本での就労が認められる、といった法的制約もあります。

こうした制度を利用して日本に来る方々には、日本で得られた経験や技能を帰国後に生かして新たなチャンスをつかむ人もいます。他方、こうした経験や技能を生かす仕事につけず、帰国後に安定したキャリアを確立することが難しい場合もあります。帰国後は一時的に家族との時間を楽しむものの、その後すぐに他国での就労を検討する人も少なくありません。日本での就労経験は他国でも評価されるといわれています。しかし、現状ではパスポートの押印は残るとしても、日本でどのような就労をしたのかは履歴として残らないのが実情です。どのようなスキルを獲得したのかといった情報を英語で記載した就労認定証明書等が発行されるようになれば、日本での経験が次のステップにも生かされるでしょう。

また、第三国での就労ではなく、出身国での再統合を促進するために、在外日本企業による就労機会の提供など、日本国内で培った学びを活かすためのネットワーク構築や就労機会の提供も有効だと考えられます。具体的には、在外日本企業による就職フェアやウェビナーの開催、帰国者向けのオンライン求人情報の提供などが挙げられます。さらに、現地で日本企業の支援窓口を設置し、就労に関する相談やスキルアップのための研修プログラムを提供することで、帰国者が現地の職場にスムーズに適応できるようサポートする体制の整備も、将来的には検討が必要かもしれません。

一方で、技能実習制度には高額な斡旋料や失踪の問題があり、

同様の問題は在留資格「興行」、特定技能、留学でも発生しています。興行では未払い賃金や性的搾取が多く見られ、留学においては奨学金と称して授業料の負担を一時的に肩代わりしてくれる日本のアルバイト先への借金返済に苦勞しているケースが多くあります。帰国者の生活の再建に対するケアにも配慮が求められるということです。

こうした現状を考えると、受入国および出身国双方にまたがり、人の移動に伴う課題を共通して論ずる場を作ることが非常に重要です。

その際、出身国側のアクターの参加が欠かせません。帰国後も本人の経済的上昇に移転可能な技能習得を促す仕組みの強化や、出身国側で帰国者人材が備えるポテンシャルの評価やマッチング機会の創出を促し、帰国者の生活の安定度を高める仕組みづくりも、共生を実現するための重要な一要素と言えるでしょう。



column 8

## 帰国後の再統合～ ベトナムの元技能実習生の例

2025年6月末の滞日ベトナム人の在留外国人数は660,483人を数えます。特に多いのは「技能実習」(198,417人)と「特定技能」(148,486人)です。

技能実習制度は2027年4月から育成就労制度へと移行する予定です。育成就労制度は、育成就労(3年)後、特定技能1号(5年)で就労できる技能の習得を目標としています。育成就労と特定技能1号を合わせると8年間、日本で生活することになります。これは「一時的」とは呼べない長い期間です。地方自治体が、地域に暮らす住民として、本人たちと今まで以上に関わろうとする姿勢が必要とされます。

特定技能制度では、制度改正により、特定技能2号では、家族の帯同が認められ、一定年数を経過すると永住許可申請もできるようになります。しかしながら、特定技能2号へ移行するには、日本語能力(多くの分野でN3相当)が必要で、分野ごとに定められた技能試験に合格する必要があります。また、結婚・出産・親の介護などのライフステージの変化により、ベトナム人自身が希望して帰国する場合があります。つまり、特定技能1号までで帰国するケースが多く想定されます。8年という期間は長く、日本での就労経験を、帰国後に役立ててもらうためには何が必要かを受入れ側も考えるべきではないでしょうか。

2023年・2024年にベトナムにて40名の元技能実習生

にインタビュー調査を行った結果(研究者:加藤丈太郎、研究名称:COVID19は移民と出身国にいかなる影響を与えたかー持続可能な国際移動に向けて)、40名は技能実習をきっかけとして経済的な階層を上昇移動した方と、帰国後、停滞している方に分かれます。

まず経済的な階層を上昇移動した方を見ていきます。第一に、職業上の「技能」を移転した例が存在します。ベトナムで元々縫製業に従事していた女性Aさん(女性、ゲアン省在住)が、日本でも縫製業の技能実習に従事し、ベトナムに帰国後、自らのオーダーメイドの洋品店を開き成功している例があります。Aさんは技能実習先の様子を以下のように説明します。

**「三つの生産ラインがあって、その内の二つが背広を作る専用ライン。もう一つが小ロットで、毎回デザインや設計が変わるお客さんのための服を作る。私はそっちのグループに回された。(中略)実は最初に向こう(日本)に行つて、『背広じゃない、毎回業務も変わる、服を作る工程があるじゃん、私はそっちに行けたらいいのになあ』と夢見てた。そしてそっちに移ることができて嬉しかった。」**

Aさんは、多品目を生産するラインに入ったことで、縫製に関わる技能を幅広く身につけました。また、部長が「なんでもわかる人」で、「色々教えてもらった」と言います。

元技能実習生Bさん(男性、ホーチミン市在住)を起点にベトナム進出を果たした企業の例もあります。Bさんはセメント

の販売やエクステリア(玄関周り)商品の設置を行う会社で技能実習を行いました。3年の技能実習のうち、2年半はカーポートの組み立てに従事し、残り半年は営業に同行することで、営業のノウハウを身につけました。技能実習から間もなくして、2019年4月から5年間、ベトナム拠点の社長として、5人の従業員を雇い会社を運営しています。ホーチミン市周辺の富裕層向けに、カーポートの販売・組み立てを行い、これまでに約40セットを販売実績があると言います。日本の社長は「とても優しい」と言います。良好な関係を築いている様子がうかがわれます。

経済的な階層の上昇移動の第二は大学進学です。技能実習での貯金を元に、ベトナムの大学の日本語学科、歯学部、法学部などに進学をしています。本人たちは大学卒業後・在学中に観光ガイド、オンライン日本語教師、歯科クリニックの経営などの仕事に従事しています。例えば、ハノイ外国語大学日本語学部に進学し、オンライン日本語教師としても働いているCさん(女性・ハノイ市郊外在住)は、日本で働いているベトナム人を相手に日本語を教えています。「自分の失敗した経験も語ることでリアリティがあって皆さんも共感してもらえ、評判が良くなったんです」と、自身の技能実習経験が日本語指導に役立っている様子を語ります。

経済的な階層の上昇移動の第三は、日本語能力を活かしての就職です。送り出し機関の日本語教師、募集担当として就労している例があります。また、大卒の学歴がある元技能実習生は、日系企業専属の通訳、リーダー層として日本人駐在員とベトナム現地労働者をつなぎ、現地労働者よりも高

い収入を得ています。

一方で、母国に帰国後、停滞している例が多く見られました。技能実習とは関係ない職でワーカー(一般従業員)として働いている例があります。ミルクティー屋、カフェなどの小規模事業に挑戦するも失敗している例もあります。本人たちに共通するのは、技能実習中、雇用主の暴力的な言動や人権侵害に直面し、職場を離れざるを得なかったなど、適切な就労環境が保障されていなかった点です。

経済的な階層を上昇移動している方と停滞している方を分けていたのは、日本にいる間の日本人との関わり方にありました。前述のCさんはインタビューの最後に以下のように述べました。

**「円安で稼げなくなるから行かないというのは出稼ぎの人だけです。そうじゃなく日本とベトナムの間に生まれる仕事、例えばビジネス関連や工業等、日本の首相がベトナムに何度も訪れるくらい関係性が良くなっているんです。なので日本は魅力的じゃない、円安だというのは少し極端なことであつて、長期的に見れば両国の間に立つことができればいろんな仕事出来るはずでそこは変わらないです。」**

注) Cさんの発言部分は(一財)自治体国際化協会「多文化共生ポータルサイト」内のコラム「外国人就労の現実ーベトナム人の視点から」(2024年5月)からの引用です。

# 5 医療・保健・メンタルヘルス

## (1) 現状と課題～コミュニケーションと異文化理解～

訪日および在留外国人数の増加に伴い、医療分野では、さまざまな課題が顕在化しています。文化の違い、薬剤の違い、医療費の支払いなどがありますが、最大の課題は言語・コミュニケーションに関するものです。これらの障壁は、医療機関を受診する前の情報収集やアクセスを困難にするだけでなく、受診時における症状の伝達や治療方針の理解を妨げ、安全な医療提供そのものを阻害する要因となります。

外国人医療では英語の使用が期待されることもありますが、在住外国人の多くは英語を母語としておらず、英語だけでは十分に対応できません。外国人の中には、日本の医療制度に不慣

れな場合、適切な医療機関や診療科の選択、受診前の準備が分からず困難を感じる人もいます。また、言葉の壁により症状を正確に伝えることが難しく、適切な診断や支援につながりにくいケースもあります。

受診後でも医療者とのコミュニケーションが成立しない場合、症状の把握が不十分となり、疾患の悪化を招くリスクがあります。日本語がある程度分かる人に日本語で対応する場合には、やさしい日本語の使用など、言葉の使い方に配慮が必要です。また、「具合はどうですか？／調子はどうですか？」や「問題ないです／大丈夫です／順調です」など、内容が似ていても異なる言葉を用いると、相手を困惑させる可能性があります。

外国人の患者さんと医療者のコミュニケーションのうえでは、

医療通訳者の同席や電話通訳の利用が理想的ですが、準備が整わない場合が多く、現状では日本語が理解できる家族や友人に頼らざるを得ないケースが一般的です。しかし、家族、友人の通訳は誤訳やプライバシーの保護についてなど、通訳の質や倫理、継続性に懸念があります。コミュニケーション手段においては、それぞれの利点と欠点を理解したうえで利用を検討しておきましょう。

異文化理解に関する課題もあります。文化や宗教にもとづく信念や慣習が原因で、医療現場では戸惑いやトラブルが発生することがあります。例えば、医師の性別の希望、診察時に触れてはいけない身体部位の制限、お祈りの時間や食事制限への配慮などがあげられます。健康維持のうえで影響がなければ多様な文化的背景や価値観を尊重すべきですが、施設のルールや健康に作用する場合には、話し合いを通じて解決する必要があります。

医療費の支払いに関する課題もあります。国民皆保険を利用できる場合、日本人と同じように診察費の一部負担で受診が可能ですが、自費診療の場合や就労・生活状況により、また、母国との医療費の違いが大きい場合に、支払いが困難になるケースがあります。さらに、日本の医療機関では、受診・治療方法や費用負担（自費／公費）が母国と異なる場合が多く、戸惑いを感じる人がいます。また、医療者が高い社会的地位にある国の出身者は、医療者への相談を躊躇することがあり、医療機関へのアクセスを控えるケースも見られます。日本の医療制度の活用方法に関する情報が十分に届いていないために、必要な医療が受けられない場合があるのです。

## (2) 多言語対応を含む医療現場でのコミュニケーション支援の取り組み

言語・コミュニケーションの障壁は連鎖的に課題を誘発するため、軽減に向けてさまざまな取り組みが進められてきました。例えば日本政府は、2011年に「外国人患者受入れ医療機関認証制度（JMIP）」を創設し、「医療機関向けマニュアル」も策定しました。JMIPの認証医療機関は、2026年1月現在67施設あります（[一財]日本医療教育財団、外国人患者受入れ医療機関認証制度）。これらの医療機関は、外国人の受入れ体制が整備されているため、施設を検索して受診を勧めることも有効な支援となりえます。2014年には「医療機関における外国人患者受入れ環境整備事業」を開始し、医療通訳育成カリキュラムの制定、医療通訳テキストの発行、多言語対応資料の標準化などを進めました。2018年には「外国人患者の受入環境整備に関する研究」が実施され、「地方自治体のための外国人患者受入環境整備に関するマニュアル」が整備されました。さらに、2019年には「地域における外国人患者受入れ体制のモデル構築事業」が始まり、多言語化モデルシステムの検証など画期的な取り組みが行われました。具体例として、2020年東京オリンピックでは「多言語対応の取組報告書 一東京2020大会に向けて一」にまとめられています。こうした取り組みにより、多言語資料の作成、電話や同行通訳の活用、通訳翻訳アプリの導入が促進されました。また、「やさしい日本語」が多文化共生社会の共通言語として周知され、外国人医療への対応にも活用されています。政府・地方公共団体の取り組みに加えて、地域レベルで、外国人医療におけるコミュニケーション上の課題を解決するための試みがなされています。（P104「資料編」参照）

(図表2-11) 通訳の種類および利点と欠点

	通訳者による同行通訳	通訳者による電話通訳	多言語通訳アプリによる通訳	パソコンによる多言語通訳	紙媒体による多言語通訳
利点	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 患者の理解度の確認が可能</li> <li>● 場面や状況に合わせた臨機応変な対応</li> <li>● 安心感がある</li> <li>● 患者からの利用評価高い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 迅速</li> <li>● 利用したいときに利用可能</li> <li>● 通訳者の移動時間を解決</li> <li>● 通訳者の確保が困難な遠隔地域で有用</li> <li>● 感染症などの場面で有用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 24時間使用可能</li> <li>● 個人々での所有が可能</li> <li>● 多言語での対応が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 24時間使用可能</li> <li>● ランニングコストは安価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簡便</li> <li>● 24時間使用可能</li> <li>● 個人々での所有が可能</li> <li>● 多言語での対応が可能</li> </ul>
欠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通訳者のレベルが統一されていない</li> <li>● 時間、曜日に制限がある</li> <li>● 利用料に差がある</li> <li>● 少数言語は対応困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通訳者のレベルが統一されていない</li> <li>● 状況が見えないため得られる情報が少ない</li> <li>● 文書の説明や動作指示に伴う説明には向かない</li> <li>● 利用料、機材が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 使用場面に制限がある（複雑な内容などは使用できない）</li> <li>● コンテンツの更新にコストがかかる</li> <li>● 利用機材が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 設置場所が必要</li> <li>● 正確さが低い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 使用場面に制限がある（複雑な内容などは使用できない）</li> <li>● 頻繁な更新が困難</li> </ul>

出所：中村・南谷（2013）、多文化共生センターきょうと（2013）を基に、筆者作成

case 18 大阪府

医療施設内における日本国際看護師 (NiNA) の活動

日本国際看護師 (Nippon International Nursing Administrator : NiNA) 認定制度は、国際臨床医学会が認定している制度で、2019年から開始しています。日本の看護師免許を有し、実務経験が5年以上、養成研修を受けて認定試験に合格することが条件です。NiNAの基本的役割は、単なる通訳・翻訳業務に留まらず、医療施設内の多職種と連携し、外国人患者が安全・安心な医療を享受できるよう文化的ギャップの橋渡しの支援を担うこと、および、患者の「自己決定」を支援すること、外部の国際医療コーディネートサービス事業者や医療通訳者とのコーディネートを行うことなどがあります。認定者の数がまだ少ないですが、NiNAとして活動している看護職はウェブサイトに掲載されています。りんくう総合医療センターに勤務するNiNAの土井智恵子さんの活動は、院内では、多言語リソースの作成と整理、人材育成を担当し、地域では外国人に対する苦手意識を解消するための研修などを提供しています。土井さんは、「外国人医療に関しての課題に対して支援の準備があります。まずは問い合わせをし、相談してください。困っている場所から声を上げていただき、NiNAを有効活用してほしい」と述べています。

case 19 東京都

医療分野の先駆的な支援の試み①  
おとなりさん・ファミリーフレンド・プログラム (OFF)

(NPO) アジア人文文化交流促進協会 (JII) は、日本人ボランティア (おとなりさん) とペアを組み、一対一の交流を通じて、日本での生活に慣れ、地域や文化、習慣になじみやすくなるためのコミュニケーションサポートプログラム「おとなりさん・ファミリーフレンド・プログラム (OFF)」を展開しています。マッチングをして、お話し会を経てペアになります。ペアになったら6か月継続し、プログラム終了後は双方の交流を続けるか意思確認をして、その後 OFFの支援はなくなり、普通の友人関係になっていきます。「いつでも、どこでも、気軽に知りたいことを聞ける」のが OFFの良い点です。OFFによって日本人と話すことに自信がついて就職につながったり、子育てのちょっとした疑問が解消できたりということもあります。いずれは外国人自身も自然に「おとなりさん」になっていくことを目指しています。JIIの事務局長を務める楊 森さんは、「OFFのようなプロジェクトをはじめなくてもできることとしては、まずは多文化共生についての研修会を企画し、外国人支援ボランティアに興味のある人を募るという方法があります。そこでキーパーソンとなる人を探し、外国人が質問できるような人材を増やしていくということがよいと思います」と述べています。

case 20 三重県

医療分野の先駆的な支援の試み②  
大学病院と国際交流財団の連携による医療通訳派遣

2002年に三重県に医療通訳の検討会が設置され、医療通訳事業がスタートしました。その後三重県国際交流財団 (MIEF) が医療通訳者の育成、派遣事業を行い、そのなかの一人であるワキモト隆子さん (ポルトガル語担当) が2009年に大学法人三重大学医学部附属病院に日本で初めてのフルタイムの医療通訳者として採用されました。その後、スペイン語担当者も雇用され、院内の通訳を担当しているだけでなく、医療通訳者との協働についての研修も行っています。院内では、ポケットクや MELONなどの通訳機器を活用しており、2019年からは、スペイン語、ポルトガル語以外について遠隔通訳のシステムも導入しています。附属病院のワキモトさんは、「外国人が医療にアクセスしやすくするための支援は、病院に持参するものや診察費用などを事前に把握できるように多言語で提示するとともに、相談可能な窓口を紹介するとよいと思います」と述べています。また、MIEFの宇藤美帆さんからは、以下のようなアドバイスをいただきました。「医療通訳者の育成や派遣システムを構築するのは時間を要するため、医療通訳を導入する場合は、まずは医療通訳会社への委託からスタートすることもあり得ると思います。外国人からの相談で医療は2番目に多く、内容は医療通訳者がいるかどうかの確認です。三重県に医療通訳者がいることを知って引っ越してきた人もいます。それは安心して過ごせること、日本人と同じ医療が受けられるということが理由です。これからは外国人に選ばれる地域にしていくことが大切です。そのことにより人が集まり地域が発展していきます」。

(3) 母子保健と支援方法

医療通訳の依頼は、産婦人科からの依頼が圧倒的に多いとされています。産婦人科では、母子という二つの命を同時に扱う必要があることや、妊婦健康診査 (以下、妊婦健診) における追加検査や出産費用が自費負担となること、日本人であっても訴訟が発生しやすい領域であることなどの理由から、言葉や文化の異なる外国人患者においては、より丁寧な説明と同意のプロセスが重要とされています。ここでは、産婦人科に関連する状況と支援方法について説明します。

① 妊婦健診

妊婦健診の適切な間隔や回数については、十分なエビデンスはありません (National Institute for Health and Care Excellence, 2021)。妊婦健診の回数は国によって異なりますが、日本では厚生労働省の通達より14回程度が推奨されています (厚生労働省:妊婦に対する健康診査についての望ましい基準)。母子の健康を維持し、異常を早期に発見するためには定期的な受診が必要ですが、十分に理解が得られない場合、受診につながらない可能性があります。また、母子健康手帳には重要な記録が記載されることや、補助券があるため、これらが交付されることについての理解も必要です。これらについては、7言語での説明動画が公開されています。さらに、10言語で提供されている母子健康手帳とリーフレット、そして現場での課題を調査して作成された「ママと赤ちゃんのサポートシリーズ」という18言語の冊子も利用可能です。これらを支援ツールとしてぜひご活用ください。

ますが、異なる文化・言語の環境はその適応を一層難しくします。また、収入の減少や社会的地位の低下、家族や親しい友人と離れ心を許せる相手が失われた状況などが、心の病を生み出し、DVやアルコール依存などに発展することがあります。人によっては、心の不調が身体の問題として表出されることもあります。眠れない、食欲がないなど、いつもと違う症状に気付いたら、早い段階で支援につながることを望ましいと言えます。本人が口にしなくても、コミュニティの関係者や周囲の支援者が察知できる可能性があります。

精神科診療へのアクセスは支援者にとってもハードルが高いものです。異変を感じても、単に落ち込んでいるだけなのか、急迫性が高くすぐに治療が必要なのかは簡単にはわかりません。すべての医療機関が外国人の精神科診療に理解があるとは言えず、通訳がいないと、診療してもらえないこともあります。病院の予約が取れたとしても、日本の病院の手続きや診療プロセスがわからない時は、同行支援が必要になります。医療機関も、言語や文化の違いから、診療のなかで外国人患者から口頭で情報を得ることは容易ではなく、時間もかかります。

精神科医療を必要とする人が適切なタイミングで治療を受けられるようにするために、地域で体制を整えることも有効です。病院では文書をやさしい日本語または多言語で事前に準備し、精神保健に関する制度についても多言語で情報提供するようにします。厚生労働省のウェブサイトでは、多言語の間診票や説明文書を公開しているので、活用してみてください。外国人患者のために医療機関や支援機関ができることとしては、やさしい日本語の利用、多言語での間診票、制度説明書、同意書、薬剤に関する情報・説明の用意などがあります。

メンタルヘルスの課題を抱える人の支援は医療機関で完結す

なるため、他国と比較して高額な場合が多いです。さらに、すべての産婦人科で中絶を行っているということではないため、医療機関を探す必要があります。

#### ⑤ 子どもの予防接種

住民登録がある場合は、定期接種を受けることができます。接種時期になると「予防接種のお知らせ」が届きますが、日本語で記載されているため、内容に気が付かないことがあります。予防接種の方法は国によって異なるため、接種の必要性に加えて、定期接種と任意接種の違いについても説明することが必要です。在留資格のない外国人も定期的予防接種を受けることができます（予防接種法5条1項、同法施行令1条3）。予防接種には国籍要件がなく、在留資格の有無に関わらず受けることができます。ただし、外国人が自ら自治体に申し出て、自治体側がその居住地を一定の方法で確認することができた場合に限り（日本弁護士連合会（2016）非正規滞在外国人に対する行政サービス）。日本の予防接種のスケジュールなどについては、多言語化された資料が用意されていますので、巻末のリンク集を活用してください。

### (4) メンタルヘルス

新たに日本で暮らし始めた外国人住民は環境の変化による大きなストレスに直面することがあります。本人に特有のストレスや変化にさらされ、移動の前またはその途中で暴力や危険を経験したり、トラウマとなる出来事に遭遇している可能性もあるからです。新しい地で暮らす時は誰でも適応に時間がかかり

ため、医療機関での通訳には、コミュニティ内の知人や友人ではなく、医療通訳者を依頼することが必要です。治療方法としては、人工授精などの一般不妊治療と、体外受精や顕微授精などの生殖補助医療に分けられます。生殖補助医療は一般的に高額ですが、2022年4月から保険適用となりました。国籍に制限はありませんが、住民票などの書類が必要となる場合があるため、事前に各自治体への問い合わせが必要です。また、日本の社会保障については情報収集が難しいことも多いため、支援がスムーズに行えるように、これらの情報を適切に伝えていくことが重要です。

#### ④ 人工妊娠中絶

予期せぬ妊娠でも、出産を選択する人もいれば、人工妊娠中絶（以下、中絶）を選択する人もいます。また、妊娠しているかもしれないと感じつつ、妊娠について迷い、葛藤している人もいます。相談できる窓口として、「にんしん SOS」が全国に設置されています。ただし、多言語には対応していないため、通訳者を介する必要があります。中絶に関する情報は、アクセスが難しい場合がありますので、以下に説明します。日本では中絶が可能な時期は妊娠22週未満とされています。妊娠早期の中絶方法としては、経口中絶薬、搔把法、吸引法があり、妊娠の時期によって方法が異なります。経口中絶薬については、2023年4月に日本で承認されました。これは一つめの薬を妊娠9週0日以内に医師の前で内服する必要があり、36～48時間以内に再度医療機関を受診して二つめの薬をその施設内で内服することが求められます。また、妊娠12週以降の妊娠中期の中絶方法は、腔錠の陣痛促進剤による経腔分娩となります。中絶は方法により手続きや費用が異なります。費用は全額自費と

#### ② 家族計画・避妊

出産後の退院前には、助産師または看護師から説明があります。しかし、文化的背景や宗教的な理由により、避妊方法などについてオープンに話すことに居心地の悪さを感じる人もいます。個人の価値観を尊重し、安心して相談できる環境づくりが求められます。避妊方法については、日本では行われていない方法に関する質問を受ける可能性があります。例えば、避妊パッチ（張替えをするシート剤）、皮下埋め込み型（インプラント）避妊薬、プロゲステロン注射などは日本では許可されていません。特に、皮下埋め込み型避妊薬については、入れ替えや抜去の相談を受けることがあるものの、抜去は対応している医療機関を紹介できる可能性はありますが、入れ替えは対応できません。また、日本ではピルの処方には受診が必要で、避妊目的の場合は自費となるため、受診の必要性や頻度、費用についての説明が求められます。

さらに、緊急避妊薬という内服薬もあります。この薬は予期せぬ妊娠を防ぐためのもので、性交後に内服します。日本では医師の処方箋が必要であり、費用も自費負担となるため高額です。ただし、2023年から全国の一部の薬局で試験的に販売が開始され、処方箋なしでも購入できる場合もあります。薬局の場所については、巻末のサイトから確認できます。（P104「資料編」参照）

#### ③ 不妊症

不妊症の場合、特に文化的に多産であったり、家族が多いことが推奨されるコミュニティでは、肩身が狭い思いをしたり、辛い経験をしている人もいます。また、不妊治療を受けていることを知られたくないと希望する人も少なくありません。その

るものではなく、生活支援も大きな役割を占めます。入退院に係る支援、退院後の生活支援など、地域で支える制度にスムーズにつながることが重要です。服薬指導や買い物同行などに訪問看護制度を利用できることもあります。自治体によっては、在留資格がない人も自立支援医療制度の精神通院を利用できます。利用できる制度があるのに支援が途切れてしまわないように、地域の関係機関と医療機関が連携できるようにしてください。

地域でケアできる体制を構築するには、地域リソースの把握、多職種連携・NPOなどとの連携、情報共有の体制整備（会議体の設置など）、医療機関向け相談窓口の設置、やさしい日本語をコンテンツとする、コメディカルを含む医療従事者向け研修などが求められます。医療従事者として当事者を雇用することや通訳の遠隔システムの活用なども有効な対策です。

地域にエスニック・コミュニティがあれば、そのコミュニティとのつながりを意識しましょう。新しい居住地先での地域への帰属意識、食や住居、仕事、安全などが確保されることは、精神的に良い影響を与えます。一方、元々の文化的帰属に起因する強いスティグマがある場合には、自分の状況そのものが受入れ難いかもしれません。その場合には、精神科医療につなぐ際に細心の注意が必要です。また、ヘイトスピーチなど、いわゆる外国人排斥運動や、外国人を蔑視する言動に遭遇すると心に傷を負います。国籍や文化に関わらず、安心できる居場所と人とのつながりは心の健康の基盤です。医療はもちろん大切ですが、孤立を防ぎ、社会的な包摂を進めることで、当事者が本来持っている回復力を発揮し、地域社会で再び活躍できるようになることが期待されます。

### (5) ムスリムの方たちの保健医療とメンタルヘルス

現代の日本社会では、多様な背景を持つ外国人ムスリムと向き合う地域社会の一員として暮らす場面が着実に増えています。共に暮らす隣人としてのムスリムの方たちへの配慮を考える時、まず大切なのは、多様性への理解です。「ムスリム」と一口に言っても、出身国や宗派、育った環境、社会的地位、さらには在留資格の違いまで、異なる背景を持つ多様な人たちが含まれています。また、「ムスリム」は外国人ばかりではありません。外国にルーツを持つ親を持ちながら日本で生まれ育ち、日本国籍を持つムスリムもいますし、非ムスリムの家庭で育った日本人で改宗した人もいます。さらに、日本には、イスラームの多数派の宗派から「異端」とされてしまう少数派に属するムスリムも生活しています。

同じイスラームという宗教を共有していても、宗教的戒律の守り方は人によってさまざまで、生活習慣も一様ではありません。人によって信仰の深さが異なるだけでなく、同じ人でも、人生の節目や病気・怪我、妊娠・出産などをきっかけに宗教への向き合い方が変わることもあります。また、イスラームは家庭で日常生活を営みながら戒律を守る宗教なので、普通のムスリムはイスラームに関する専門教育を受けているわけでも、戒律のすべてに詳しいわけでもありません。このような一般の信者は、何かに迷った時にイスラーム法学者の見解などを参考にすることもありますが、その解釈は宗派や専門家によって異なります。

多様なムスリムを一括りにしたルールで対応しようとする時、時に個人の尊厳や意思を見落としてしまう危険もあります。したがって、医療現場の対応でも、画一的なルールよりも個人ご

との事情に配慮した対応が大切です。また、イスラームには、他に選択肢がない場合や緊急性が高い場合は宗教の規範を守ることより人命救助が優先されるというルールがあります。したがって、何がなんでも、ハラールでない医薬品や異性間接触を回避するという規範の遵守が強制されるわけではなく、交渉可能な部分も多いと考えられます。こうした柔軟さは、日本の医療現場でも、もっと知られてよいポイントです。もちろん、個人の信仰のあり方が最終的な判断基準になるため、医療従事者と患者双方の納得と合意が不可欠です。

一方、メンタルヘルスに関しては、まず、言語の壁があって日本語・英語を話すことが難しい方への対応が難しいという状況があります。これに加えて、患者側では心療内科や精神科を受診することに対する忌避感という心理的なハードル、医療者側では宗教的背景への不理解・知識不足などがあり、ムスリムにとって他の診療科の受診よりも一層ハードルが高いところがあります。

何より大切なのは、良好な相互コミュニケーションの構築です。「ムスリム対応」のルールなどについて考えることも大事ですが、十分なコミュニケーションが取れていない状況を改善する方が優先されるべきです。日本語が母語でない人には医療通訳を入れて、お互いが正確に理解する努力が不可欠です。また、医療者側が患者さんの意向をしっかりと聞くだけでなく、患者さん側に日本の医療文化や医療制度について知ってもらう機会を作ることも必要です。異なる文化や、特に医療習慣に不慣れな外国人のムスリム患者にとって、日本の医療現場は不安を伴う場所になることもあります。「なぜその手技・治療が必要なのか」「何に配慮できるのか」「どんなことは対応が難しいのか」などを丁寧に説明し、対話を通じて共有し、双方が納得

したうえで治療を進める姿勢こそが、多様性時代の医療に求められるものです。

## 6 福祉と年金

日本で暮らす外国人住民は、在留資格に基づいて住民登録が可能になり、住民登録がある人は、さまざまな社会保障制度を利用することができます。福祉や保険制度は、日本人にとっても難しいものですが、当事者が母国にない制度を理解することは一層難しく、手続も困難になります。必要な制度を利用するには、誰もが制度にアクセスできるよう、多言語での情報提供や伴走型の支援がますます重要になります。

### (1) 社会福祉

日本の社会福祉制度は、自らの力で主体的に生活を営むことが難しい時に必要な援助を行うという考え方のもと、本人の選択・意思決定によってさまざまな福祉サービスを利用できるようになっています。想定される対象は、障害者、高齢者、児童・母子、困窮者などですが、昨今は、領域をまたぐ、あるいは制度の狭間に落ちてしまいがちな人のために横断的な支援制度が構築されています。在留資格や言語の壁などにより、外国人住民は制度の狭間に置かれやすく、複雑・複合的な課題に直面するケースが少なくありません。多くの機関は連携して支援できるので、困った時は、まずはどこかの窓口で相談してみてください。

制度の利用は住民登録が基本ですが、在留資格を問わず利用可能な場合があります。例えば、児童福祉法には国籍要件がなく、外国人にも適用されます。したがって、虐待からの児童の保護や福祉施設への措置に在留資格が要件になることはありま

せん。女性のDV保護も同様です。ただし、法的に利用可能な制度であっても、実際の利用にはさまざまな制約が立ちまわることもあります。言葉や文化の違いが入所を阻んだり、家族滞在や特定活動など就労制限がある在留資格で生活保護の対象とならない場合には、可否判断が分かれることがあります。置かれている状況によって一律に可能・不可能となるわけではなく、相談の記録を残すこと自体が重要である場合もあります。

在留資格の種類や期限によって利用できない制度は、生活保護、福祉資金の貸付などです。自治体による違いもあるので、確認が必要です。

一時的な生活困窮のために支援サービスを利用しようとする時は、直近の雇用契約や給与明細の提出が必要となる場合もあります。これらの書類がそろわないと、実質的な受給資格があっても申請できません。日本語の書類はその重要性が伝わりにくく、誤って破棄されてしまうリスクがあります。労働に関する書類は大切なものとして、一定期間保管しておくよう助言することも必要です。

### case 21 東京都新宿区

#### 高齢化への対応～外国人材に選ばれる国になるために

新宿区は東京都のなかで外国人住民の割合が最も高く、特に在日コリアンの高齢化が進んでいる自治体です。新宿区は東京都のなかでも外国人住民の割合が高い自治体であり、日本人と同様に在留外国人の高齢化も進んでいます。在留外国人の高齢化率は2021年に7%を超え、特に韓国・朝鮮籍の高齢化率は31%に達しています。彼ら・彼女らのような、日本の経済発展に長年貢献してきた人々が安心して老後を迎えられる国に、日本はなっているのでしょうか。

自治体から支援を受けることが可能なはずなのに相談に行かず諦めてしまい、いつの間にか孤立してしまう韓国・朝鮮籍の高齢者が多くいることがわかり、在日韓国人福祉会が設立されました。複合的な生活課題、介護や医療など多様化するニーズに対応するには、行政と連携しながら生活支援の拠点づくりが必要であると考えたのです。

在日韓国人福祉会は、外国籍ケアマネジャー、社会福祉士、介護福祉士、福祉領域の教育関係者などが集まり、生活相談や各種書類の翻訳、通訳・同行支援、緊急支援などの個別支援活動や、定期見守りなど認知症高齢者の支援、フレイル予防や食支援活動、日本語学習支援など居場所づくり、会員同士のネットワークづくり、オモニ（母）の韓国料理教室などの地域福祉活動を行っています。新型コロナウイルス感染症の流行によって社会の動きが止まった時は、情報を十分に取れないことや漠然とした不安感もあり、地域の高齢者からの相談が増えました。

支援対象となる高齢の方の背景はさまざまで、1980年代に

来日したニューカマー、日本人との国際結婚、在日韓国・朝鮮人で日本語しか話せない方もいます。高齢化に伴って母語がえりが表れて母語での支援や介護が必要になる方もいますが、帰国を望んだとしても、40年前後日本で暮らしている間に母国の韓国社会も様変わりし、人間関係の多くが日本にある中で家族の縁が切れてしまうと、今さら帰国しても暮らしていけない方もいます。日本の高齢者施設に入居しても言葉や文化の壁から望むケアを受けられず、施設内でも孤立してしまう例もあり、ここには、そのような相談も寄せられます。

寄付金や助成金、補助金を受けて活動しているものの、会の維持運営は大変です。地域で暮らす在日韓国人高齢者のニーズに応えようとしても、居場所を求めて遠方からも同胞の人たちがやってきます。しかし、制度上の事業として実施する場合には、利用者さんの居住地や介護保険上の等級によって細かな条件があり、困っている人なら「誰でも」という理念とは合致しません。

解決できない課題はありますが、代表の金さんは「今は発信することが使命」と言います。制度の狭間に落ちてしまう人や孤立する高齢者は、社会全体の課題と言えます。「コミュニケーションできない人はケアできない」という現状を打破するために、多様な取り組みが求められています。



## (2) 社会保険

社会保険には、医療、年金、介護、雇用、労災保険の5つがあり、医療保険は健康保険や国民健康保険などの各種健康保険、年金には厚生年金保険や国民年金があります。

国民健康保険、介護保険、国民年金は住民登録があることで加入でき、労働保険は日本人と同様に適用されます。社会保険の加入は外国人住民であっても任意ではなく、義務となります。

国民健康保険料の納付が難しい時は、市区町村役場で納付相談を行ってください。減免や猶予、分割納付が認められる場合があります。手続をしないまま滞納してしまうと延滞金が発生したり、差押さえが行われる場合があります。

国民年金の支払いが困難な場合には、所得に応じて免除の手続を行うことができます。免除には4分の1、半額、4分の3、全額免除があります。免除の期間も資格期間に算定され、年金額にも反映されます。反映される金額は、免除の種類に応じて計算されます。

保険料の納付状況は、在留期間の更新や永住・帰化申請の審査において重要な要素となります。手続をすれば免除や猶予が認められる可能性があるため、将来の安定した生活設計のためにも、支払いが困難な時は放置せず、役所や年金事務所で相談し、免除や猶予などの必要な手続を行ってください。

公的年金の受給資格期間は10年で、受給額は納付月数と納付した金額によって異なります。給付の種類には、障害年金、遺族年金、老齢年金の3種類があります。日本の年金制度については、日本年金機構のウェブサイトにて外国人向けのページがあり、14か国語に翻訳されています（日本年金機構 外国人のみなさまへ 国民年金のご案内）。

外国人住民の方が母国に帰る際の年金の扱いを以下に説明します。

### ① 脱退一時金

脱退一時金は、外国人の方が母国へ帰る時に、支払った年金保険料の一部が払い戻しされる制度です。帰国後2年以内に手続した場合に支給されます。支給条件は以下のとおりです。

- 日本国籍を有しない
- 年金の加入期間が6か月以上10年未満（保険料未納期間は除く）
- 障害年金を受ける権利を持っていない、過去に持ったことがない
- 日本に住所がない
- 社会保険の資格を喪失してから2年が経過していない

脱退一時金の支給額は、国民年金と厚生年金とで計算方法が異なり、被保険者であった期間によっても異なります。個別の支給金額については、日本年金機構などのウェブサイトを確認するか、最寄りの年金事務所に相談してください。

受給申請にあたり、注意することがあります。

- 一時金を受け取る時は所得税が源泉徴収され、残金が振り込まれます。
- 帰国後に一時金を受け取ると、脱退一時金を請求する以前のすべての期間が年金加入期間ではなくなってしまうため、将来日本で年金を受け取る可能性がある場合や、帰国する国が社会保障協定国で、年金加入期間を通算する場合には、

事前によく確認してください。

- 日本にまだ住所がある時は申請できません。転出届を提出した後で、請求するようにしてください。

### ② 海外で受給する

外国人の方は日本から住所がなくなると、国民年金には加入できません。ただし、受給資格期間を満たしていれば、帰国後に海外からでも年金の請求手続および受給ができます。10年の受給資格期間には免除や合算の期間も含まれ、確定した受給権は海外に転出して消失しません。海外で年金を受け取るには手続が必要です。詳細は、日本年金機構のウェブサイトなどで確認してください。

### ③ 社会保障協定

人々の国境を越える活動が活発になり海外で働く機会が増えると、滞在国内と出身国の両方の法律が適用されることがあります。年金については、滞在国内および出身国の法律に従って社会保障制度への加入が求められることがあり、2つの国で二重に年金を支払うことや、一定期間年金を納めても加入期間が要件を満たさず受給することができない「掛け捨て」になってしまう問題が起こり得ます。そのため、日本は次に示す国と個別に二国間協定を結び、それらの国とは「保険料二重負担の防止」、「年金加入期間の通算」の措置が取られています。2024年4月1日現在、日本と協定を締結する国は23カ国ですが、協定の内容については各国で特有の取り扱いもあります。詳細は、日本年金機構のウェブサイトまたは協定国の社会保障制度に関する情報を確認してください。

(図表2-12) 社会保障協定の基本的内容

二重負担の防止	相手国の企業から派遣される被用者および自営業者は、原則として就労する国の社会保障制度のみに加入し、自国での社会保障制度への加入は免除されます。ただし、海外で働く期間が短期（5年以内）の場合は、例外的に引き続き自国の年金への加入を継続することができます。
年金加入期間の通算	自国および滞在国内で年金を支払った期間が通算されます。ただし、ある月に両国で二重に支払っていた場合は1ヶ月として計算され、期間は二重に計算されません。日本では老齢年金の受給は10年間の加入が要件となるため、通算で10年以上の加入期間がある場合には受給権が発生します。受給額は、日本で支払った受給額に相応します。

社会保障協定締結国

ドイツ、イギリス、韓国、アメリカ、ベルギー、フランス、カナダ、オーストラリア、オランダ、チェコ、スペイン、アイルランド、ブラジル、スイス、ハンガリー、インド、ルクセンブルク、フィリピン、スロバキア、中国、フィンランド、スウェーデン、イタリア

※イギリス、韓国、中国、イタリアとの協定は「保険料二重負担の防止」のみ。

# 7 防災

## (1) 現状と課題

### ①災害時外国人支援の始まり

現代の日本における大規模災害発生時において、被災外国人への支援活動に大きな注目が集まったのは、1995年1月17日に起きた阪神淡路大震災が最初と言えるでしょう。発災直後の混乱の最中、言葉や文化等の違いに不安を募らせる外国人被災者の様子を目にした市民が通訳や翻訳等の支援活動を開始し、5日後には有志による外国人地震情報センターが発足しました。

外国人地震情報センターは、その活動を続ける中で、日本人から外国人へという一方的な支援ではなく、国籍や言語等の違いを超えた助け合いであることを実感し、同年10月より「多文化共生センター」と改称して活動を展開していくことになりました。当時、事務局長を務めていた田村太郎氏は、メディアを通じて次のように伝えています。

「震災をきっかけに、ボランティアも住民も外国人も、さまざまな文化的背景を認めながら共に生きる『多文化共生』という社会を考え始めている。昨年十月にセンターの名称を『多文化共生センター』に変更したのも、この考えによる。神戸では、これまでの均質的な社会にはなかった、異なるものを尊重し、そして受容できる社会のモデルをつくりたい。」(1996年2月16日 中日新聞夕刊「阪神大震災と外国人」)

一般財団法人ダイバーシティ研究所が運営するウェブサイト

「外国人地震情報センター資料集」に当時の活動記録等が掲載されていますので、ぜひ一度ご覧ください。

ここでの経験が生かされたのが、2007年7月16日に起きた新潟県中越沖地震での「柏崎災害多言語支援センター」における活動です。発災から2日後、新潟県は最も被害の大きかった柏崎市内に、被災外国人の支援拠点として同センターを立ち上げました。そこに全国の自治体や国際交流協会、NPO等の有志が集い、8月1日の閉所まで2週間にわたる活動を展開しました。前述の「外国人地震情報センター」はボランティアによる民設民営の活動でしたが、柏崎では初めて公設の支援センターとなりました。こちらについては、現在もインターネット上で多くの記録等を目にすることができます。

柏崎での取り組みをもとに、(一財)自治体国際化協会(以下、「CLAIR」とする。)は2009年に『災害多言語支援センター設置運営マニュアル』をまとめました。ここで、公的機関が災害時外国人支援に取り組むべき意義について、次のように述べられています。

「支援が必要な外国人住民に対して情報を多言語で提供することは、日本人住民と同様に 情報を享受する『安心』と、それと共に、母国語を見る・聞くことで得る『安心』を届ける一つ的手段として有効であり、多文化共生社会を構築する上で必要な支援であるといえます。」(p.2)

このマニュアルは、2011年の東日本大震災や2016年の熊本

地震等、各地で起きた大規模災害の経験を踏まえて何度か改訂され、現在は『防災・減災のための多言語支援の手引き 2023』としてCLAIRのウェブサイトに掲載されています。ここでは、自治体や国際交流協会等の公的機関が、平常時と災害発生後に取り組むべき事柄が整理されていますので、関係者には一読を強くおすすめします。

災害時には、外国人住民が日本社会で暮らしを営む中で直面する「言葉の壁」や「制度の壁」、「心の壁」などが顕在化する一方で、本人たちが持つ「共助の力」や「多言語能力」が地域を救う場面も見られます。普段は外国人住民と接点のない人も避難所で隣同士になったりしますし、り災証明書の取得などで多くの外国人住民が自治体の窓口を訪れたりします。そうした場でコミュニケーショントラブルが生じたりしないように、日頃から障壁が低くなるような環境づくりや顔の見える関係づくりが必要です。



避難所での多言語表示 (2015年茨城県常総市)

### ②多文化防災への展開

2011年の東日本大震災では、外国人住民が被災者支援活動に主体的に取り組む姿が多くのメディアで報道されました。(財)仙台国際交流協会(現・[公財]仙台国際観光協会)では、当時の状況を踏まえて「多文化防災」と表現しています。

#### 〈多文化防災〉とは?

- 「多文化共生」の視点にたった地域防災。
- 外国人といった国籍や文化の異なる人々を一概に「要援護者」としてとらえるのではなく、むしろ地域の担い手として考え、実践する地域防災。
- 多様な担い手の協働による安全・安心な地域づくり。

(財)仙台国際交流協会「多文化防災」の協働モデルづくり報告書より

ここでは、日頃の防災事業や災害発生後の支援活動における「担い手としての外国人」に着目し、言語面だけでなく地理的・宗教的・世代的に多様な文化の違い等にも配慮した取り組みの重要性が指摘されています。ここにこそ、日本と母国の両方の言語や文化に通じた外国人住民の力が発揮されるのです。近年では、各地で「外国人防災リーダー」や「外国人防災アドバイザー」などの呼称で、災害時対応の担い手としての外国人住民の育成に取り組む自治体が増えています。

また、2018年12月に政府が「外国人受入れ・共生のための総合的対応策」を示して以降、関係省庁による防災関連施策においても、被災外国人への対応が進められています。特に、気象庁による「Multilingual Information on Disaster Risk Reduction」や「多言語辞書データ」(いずれも15言語)に代表されるような多言語での防災気象情報等の提供が充実してい

る点や、観光庁による外国人旅行者向け災害時情報提供アプリ「Safety tips」、CLAIRによる「災害時多言語表示シート」といったICTツールの開発が進んでいることから、外国語や異文化理解にそれほど通じていない人でも、基本的な対応が容易になっています。



外国人コミュニティによる炊き出しの様子 (2016年熊本県熊本市)



翻訳アプリを活用した情報伝達訓練の様子 (2024年長野県)

## (2) 取り組みの具体例

年々、日本在住の外国人が増加しているとはいえ、災害時にもとより平常時においても、自治体が外国人住民に特化した十分な支援体制を構築することは容易ではありません。そうした地域では、住民組織であるNPO等が大きな役割を果たします。また、地域では誰もが被災者になってしまう可能性があります。NPOの活動は行政区をまたいで広域に行われることが少なくないため、近隣地域も含めて日頃からつながりを持つことが官民双方にとってプラスになります。外国人支援に限ったことではありませんが、自組織だけでは担いきれない部分を補い合う関係性を構築していくことが重要です。ここでは、自治体主導の取り組みとして滋賀県草津市の事例を、NPOとの連携による取り組みとして石川県金沢市の事例を、人口規模の大きくない自治体で、国籍を問わず、住民の一人である外国人にも目を向け、彼らを地域防災の輪に巻き込む取り組みとして、徳島県板野郡北島町の事例を、企業から地域防災への参加の取り組みとして愛媛県今治市の事例を以下にご紹介します。

### case 22 滋賀県草津市

#### 自治体による外国人機能別消防団と多言語版防災ガイドブックの作成

滋賀県草津市危機管理課は、2015年に全国初となる「外国人機能別消防団」を発足させました。そのきっかけとなったのは、2013年に同課が作成した多言語版防災ガイドブックを外国人住民に周知するための活動として、市国際交流協会の協力を得て留学生を対象とした防災教室を行ったことです。この時、参加した留学生の中に母国語に加えて英語や日本語に堪能な人がいたことから、本人たちが中心となって、まだ日本語が不得手な外国人をサポートできるだけでなく、地域の防災力を高める新たな戦力になるのではないかと気づきました。そして、消防本部付の外国人機能別消防団を創設し、語学力に長けた留学生数名を団員として任命しました。平常時は外国人住民への防災啓発活動等に取り組み、災害時には多言語での情報発信や通訳・翻訳等被災者の支援活動を行います。

毎年1～2名の入れ替わりがあり、また現在は定住者中心の構成となっていますが、この継続した取り組みは2022年度に内閣総理大臣賞を受賞するなど、大きな注目を浴びています。また、2024年7月には神奈川県愛川町で「多言語機能別消防団」が発足し、同年度内には大阪府泉佐野市で「外国人消防分団（仮称）」の設置が検討されるなど、他地域でも同様の取り組みが展開され、今後ますます地域防災の担い手としての外国人住民の活躍が期待されています。

### case 23 石川県金沢市

#### NPOによる被災者のニーズに応じたきめ細やかな支援

石川県金沢市を拠点に活動する（NPO）多文化協働ネットワークでは、2024年の元日に起きた「令和6年能登半島地震」において、珠洲市を中心に被災外国人支援活動に取り組んでいます。

外国人口比率が1%程度である奥能登地域では、自治体において外国人住民に特化した支援を行うことが困難な状態にありました。そうした中このネットワークでは、震災前からつながりのあった珠洲市の外国人からのSOSを受け、1月6日に現地を訪問して状況を確認しました。そこから食糧支援や大使館による各種支援物資の提供を仲介し、精神的なケアにも取り組みました。また、少し落ち着いてからはイスラム教徒の被災者のためにバスツアーを組んでモスクやハラールフード店のある街まで行き、お祈りや買い物をするなど、被災者のニーズに応じたきめ細やかな支援を行っています。

## 兵庫県神戸市

## case 26

阪神・淡路大震災を振り返る  
～ 外国人支援の視点から～

## ① 阪神・淡路大震災時の外国人被災者の背景

1995年1月17日に起きた阪神・淡路大震災は、10市10町に暮らす約8万人の外国籍者をも襲いました。古くからの外国人集住地域である神戸市などに大きな被害を及ぼし、9か国174人の外国人が犠牲となりました。震災直後の認知死亡者数（5,479人）を見ると、外国人死亡者の割合が高いと言えます。1994年末の日本の在留外国人総数は135万4,011人で、現在の40%程度でした。

被災者は概ね3つのカテゴリーに分かれます。a) 神戸開港時からの歴史を持つ華僑や、朝鮮植民地支配を背景として移動してきた在日コリアンなど世代を重ねて暮らしてきた人々、b) 永住が想定されるが来日歴が比較的短く言葉や文化の壁が高いベトナム難民と呼び寄せ家族、および中国残留邦人帰国者、日系南米人など、c) 一定期間在留して帰国することが前提の留学生など。これらの被災者は、経済的困窮や社会での差別や偏見などの共通課題もあったものの、日本語でのコミュニケーションや読み書き能力、高齢化、コミュニティとしての活動などの点では必ずしも一様ではなく、課題も異なりました。

外国人の死亡率を高めた社会的要因は、居住地域の住宅密集度と強度・脆弱性が関係します。それらは概ね世帯の経済状況によって決まり、例外的事例は比較的堅牢な公営住宅への入居でした。人的被害を抑えるためには老朽化した住宅の改修、住宅密集地域の解消、高齢者や留学生、不安定雇用によって経済

れますが、国内外を問わず新たに地域で暮らし始める人々が地域に溶け込み、地元住民と共に安全・安心な暮らしを営んでいくためには、両者をつなぐ仲介役としての企業の役割に大きな期待が寄せられます。

## 愛媛県今治市

## case 25

企業による社内外国人自主防災組織の  
結成と地域防災への参加

愛媛県今治市内には複数の有人離島がありますが、その一つである大島には約5,000人が暮らしており、そのうちの約300人が外国人住民です。高齢化が進むこの地域では、若い外国人労働者が地元産業における貴重な戦力となっていますが、近年では地域活動にも積極的に参加しており、特に地域防災の担い手としての活躍が期待されています。

船の骨格である「船体ブロック」の製造を行う四国電熔工業有限会社は、全従業員125名中約70名が技能実習や特定技能の在留資格を持つベトナム人です。同社は地域の環境美化活動などを通じて自治会とのつながりを持ち、また、市と災害に強い地域づくり応援協定を締結して地域防災にも協力しています。以前、会社の近くで火災があった際には、外国人材も協力して家財の運び出し等を行ったことがありました。こうした経緯もあり、自治会からの要請を受けて社内に外国人自主防災組織を結成することになりました。日頃は自治会等が実施する消火訓練や避難訓練に参加したり、災害時に「要支援者」となる高齢者等に対する支援の担い手として登録をしたりもしています。中には、愛媛県が実施する「外国人材地域リーダー養成講座」を受講し、防災に限らずさまざまな地域活動に参加している人もいます。

こうした取り組みは、地域住民や行政から歓迎されるだけでなく、外国人材にとっても地域への愛着を高め、一人の社会人としての誇りを持つことにもなります。今後、特定技能2号になり、家族の呼び寄せを希望する人も増えてくることが予想さ

## 徳島県板野郡北島町

## case 24

官民連携による  
「重層的支援体制整備事業」を活用した地域防災

徳島県板野郡北島町健康保険課では、重層的支援体制整備事業に、地元の(NPO)YOU&ゆうと連携し、取り組んでいます。

NPO活動のなかで出会った外国人住民が、避難所の場所や防災訓練の情報が十分に届いていなかった現状に気づき、2023年10月に一緒に町の防災訓練に参加しました。そこで、受入れ側となった町職員も改めて外国人住民の存在を認識し、出身国によっては地震が起こらないことから防災知識に差があることなどに気がつきました。これをきっかけに、外国人住民らに災害への備えに関する講座を開いたり、地元住民とつながる機会を設けたりしました。2024年11月には、町の防災訓練の一環として地元の高校生と一緒に「外国系住民防災訓練ツアー」を企画し、ハザードマップの確認や避難体験、AEDを使った救命救急にも挑戦しました。

人口規模の大きな自治体や外国人口比率の高い自治体では、国際課や多文化共生課といった専門部署があったり、外郭団体としての国際交流協会などが外国人住民施策の中心となったりする場合がありますが、それらは全国的に見ると稀なケースと言えます。地方自治法の第10条2には、「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。」とあります。北島町のように、国籍を問わず、自治体やNPOが福祉に取り組む中で、住民の一人である外国人にも目を向け、本人たちを地域防災の輪に巻き込み、共に備えていくことは、今後の多文化共生のまちづくりの重要なポイントになるでしょう。

的余裕のない人々に安価で堅牢な住宅を提供することが本質的には必要です。震災の結果として多く供給された復興住宅や区画整理事業、防災公園設置などは、インナーシティに暮らす日本人も含めた防災力を高めることとなりました。

## ②外国人被災者への支援

被災直後の外国人住民への支援は自助およびその周辺での支援から始まり、コミュニティや地域での共助、自治体や国による外国人の事情を踏まえた公助を、当事者・支援者が要望や協働を通じて作っていきました。

自助は、在日歴がそれほど長くないベトナム人被災者や留学生らにはハードルが高く、また、在住歴の長い在日コリアンでも高齢女性などは非識字者も多く、自ら情報を入手し適切な支援を受けることは困難でした。そんな中、ベトナム人被災者が本来の指定避難所（学校や体育館等）ではない児童公園にテント村を作り、ベトナム語の通じる空間を作りました。その公園に日本人ボランティアが支援に入ったことも、一種の共助と言えるかもしれません。共助では、華僑総会や在日コリアンの民団・総連といった民族組織が、民族学校施設や組織の会館・支部などを活用して自民族の枠を超えた支援を展開しました。一方、公助では、日本語だけの情報提供やコミュニティの絆を無視した抽選での仮設住宅入居、圧倒的に住宅が不足する中での外国人入居差別への無策などの課題が明らかとなりました。それに対して、支援者は地道な努力を積み重ねながら日常と非日常の外国人支援を進めてきました。そのなかで考え感じたことは、「日常にないものを非日常で生み出すことはできない」ということでした。

〔図表2-13〕被災ベトナム人の避難場所

避難場所	避難数
南駒栄公園	130人
鷹取中学校	64人
新湊川公園（および神楽小学校）	35人
姫路定住促進センター	20人（194人転出）
南落合小学校	11人
須佐野中学校	4人
帰国者	130人
<b>合計</b>	<b>394人（194人転出）</b>

## ③今につながる阪神・淡路大震災の教訓

この経験から今に伝えられることは、「当事者」の力を活かすということです。通訳や翻訳を行う時も、正しい認知と信頼がなくては有効なツールとなり得ません。コミュニティで信頼されるキーパーソンと共に言葉の壁に取り組むことが肝要です。同じ国籍の人でも留学生と難民、宗教の違いや民族の違いによって日常使うSNSや閲覧する情報サイトは異なります。（NPO）神戸定住外国人支援センター（Kobe Foreigners Friendship Center 略称：KFC）は、ベトナム人コミュニティのなかにある北部、中部、南部出身者の緊密さの違いや仏教徒、キリスト教徒の信仰と聖職者の影響まで踏まえてキーパーソンとの連携を進めました。その経験は、ウクライナ避難民など新たに日本で暮らす人たちへの防災の取り組みでも活かされています。

気候変動などにより災害のリスクが高まる今日、在留外国人をも含む防災を社会が準備するために、外国人当事者の参加と活躍が必須となっています。

## ④ボーダーを超える共生社会づくり

震災の時に設立された2つの外国人支援組織、被災ベトナム人救援連絡会と兵庫県定住外国人生活復興センターが1997年に統合され、KFCとなりました。当初の活動は相談、日本語学習支援、在日コリアン高齢者支援（訪問や食事会）などでしたが、やがて外国ルーツの子どもへの学習・進学支援、研修、調査・研究、提言なども加わりました。2020年からは廃校となった小学校の一角に整備された国際交流拠点ふたば国際プラザの運営も受託し、国籍や民族を超えた協働の共生社会づくりを進めています。

KFCは、役員もスタッフもほぼ半数が外国ルーツです。多文化とは他文化でもあり、他者との葛藤でもあります。日々困難に接しながら、それを乗り越える過程で得られる豊かさや公正さは、共生の種を生み出すものであると感じます。昨今「多文化共生」という言葉が多用されています。しかしこれまでの経験から、本質的に考えるべき課題としてマジョリティ（日本人）とマイノリティ（外国ルーツの人）との非対称性があると思います。多文化共生事業は戦前からの在留者を含めオールドカマーや2世なども対象なのか、対象者と見られる留学生、技能実習生らは事業を認識しているのかという疑問がありました。2022年度の調査では、どのグループも「多文化共生」事業を認知していないという結果でしたが、その一方で事業を好意的に受け止め評価していました。

現在、KFCと神戸市、（公財）神戸国際コミュニティセンターは、「響き合う『多文化共生』」づくりのための意見交換会を定期的に開催しています。一方通行になりがちな「多文化共生」ではなく、相互発信と協働にもとづく先駆的な「共生」モデル事業を提示したいと考えています。

case 27 熊本県  
外国人を災害弱者にしないために ～

2017年に設立された（NPO）くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）は、災害支援と持続可能な復旧・復興のコーディネーションを行う団体です。2016年4月に熊本地震（本震）が発生した直後の19日夜、現地入りしていた全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の呼びかけで、内閣府、行政、NPO／NGOが参加する連携会議が開催されました。これが「火の国会議」の始まりです。当時は毎晩開催され、昼間避難所などを回った人たちが戻って情報を共有する貴重な場になっていました。約3ヶ月が過ぎ、発災後の「非日常」から復興へとフェーズが変わる中で、地元関係機関の連携と支援のノウハウを維持して復興に役立てる必要性を感じた関係者が集まり、KVOADが設立されました。この時に培われた広範なネットワークと膨大な支援の記録は、その後の豪雨災害でも生かされました。

さまざまな支援の経験を積んできた今、当時を振り返ると、代表の樋口さんは「外国人への支援が届かなかった」と言います。「外国人の避難状況が把握できなかった。被災者のなかの外国人対応が十分にできなかった。」という課題意識から、平時の今こそ、外国人支援のための連携強化に取り組んでいます。災害時に有効に機能するためには日頃の関係性が大切と考え、地域の外国人住民やエスニック・コミュニティとの意見交換会を定期的に実施しています。たくさんの経験があるからこそ足りないものが見える、見えている課題に今、取り組む。KVOADの活動は、大規模災害を経験していない地域にとっても、多くの示唆を与えるものです。

## おわりに

このハンドブックは、冒頭にも触れましたが、国境を越える人の移動が活性化している時代、そして日本が置かれている現在の状況を意識してまとめられました。日本といっても、私たちの暮らしは地域に根差しており、海外に出自を持つ外国人住民の暮らしもまた、地域の中にあります。その地域において望ましい共生を構想し、実現するために、何をすべきでしょうか。そして、何ができるのでしょうか。

政府のレベルでは、2019年に出入国在留管理庁が新設され、「在留支援」という分野でも役割を果たそうとしています。その前年には「外国人の受入れ・共生のための総合的対応策」（現在の「外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策」）が策定され、その後も改訂されて今に至ります。また2025年7月には「外国人との秩序ある共生社会推進室」が発足しています。共生社会の実現という課題に向き合い、解決していくために、環境が異なる地域社会を後押しする政府の役割はいっそう重要なものとなるでしょう。

地域社会レベルでは、このハンドブックで再三述べてきたとおり、地域性に即した構想を練り、取り組みを進めていくことが求められます。とはいえ、自治体によるニーズ調査、共生のための地域資源の確認やネットワーク化、外

国人住民との協業の範囲を増やしていくといった必要性は共通しています。外国人住民自身が参加し、活躍して共生を推進する場、そのための育成の機会を創出していくことが期待されます。

個人レベルでいえば、このハンドブックでは、支援者が備えるべき多文化対応力（カルチュラル・コンピテンス）という概念に触れました。この能力や資質は、支援者に限らず、多文化化が進む社会において私たち一人一人が積極的に身に着きたいリテラシーでもあります。一方の外国人住民にとっても日本社会への適応力が求められ、その両者の歩み寄りにより共生が相乗的に進むことが期待されます。共生のかたちは地域の特色と事情に応じてさまざまであり、地域社会が共生へと向かう過程もそれぞれ異なっても不思議ではありません。一方で、安心・安全で暮らしやすく、信頼と活力に満ちた地域社会を創りあげていくことは、国籍や出自にかかわらず、日本社会に生きる私たちの中で合意できる共通の目標ではないでしょうか。

本ハンドブックが、その目標の実現の一助になることを願っています。

## 資料編

## 情報・仕組み・取り組みの例～

### 活用できるリソース

「地域における多文化共生の取り組みに活用できるリソース」をまとめました。右記のQRコードにアクセスしてご活用ください。

#### URL

##### 資料編

資料編：情報・仕組み・取り組みの例～  
活用できるリソース



<https://www.spf.org/gender/publications/20260617.html>

### 参考書籍（全般）

No.	書籍名	著者、出版社、出版年
1	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	徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子 編著、晃洋書房、2019年
2	地方発 多文化共生のしくみづくり	徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子 編著、晃洋書房、2023年
3	多文化共生社会を支える自治体 外国人住民のニーズに向き合う行政体制と財源保障	沼尾波子・池上岳彦・池谷秀登・倉地真太郎・ 小島祥美・関聡介・関根未来著、旬報社、2023年
4	外国人住民の生活相談Q&A～子育て・教育から医療・福祉まで～	杉田昌平・石田久編著、ぎょうせい、2020年
5	外国人の医療・福祉・社会保障 相談ハンドブック	(NPO) 移住者と連帯する全国ネットワーク編、明石書店、2019年
6	いっしょに考える外国人支援－関わり・つながり・協働する	南野奈津子編著、明石書店、2020年

### 第1章

No.	件名	出所
1	在留管理制度、在留カード、在留カードの更新・再交付・失効・返納、 所属機関による届出関係	在留管理制度 Q&A よくある質問
2	多文化共生ツールライブラリー	(一財)自治体国際化協会
3	当事者用の相談窓口	法務省 困ったときの問合せ先
4	地域おこし協力隊	総務省「地域おこし協力隊」
5	集落支援員	総務省「集落支援員」
6	東京都多文化共生ポータルサイト	(公財)東京都つながり創生活財団
7	児童教育・日本語教育等に関するリンク集	(NPO)ひろだい多文化リソースルーム

### 第2章1 生活

No.	件名	出所
1	外国人生活支援ポータルサイト 生活・就労ガイドブック	出入国在留管理庁
2	ワークキャンパー	(NPO) NICE(日本国際ワークキャンプセンター)
3	外国人入居円滑化支援のご案内	日本賃貸住宅管理協会
4	日常生活：ゴミ出し、電気・ガス・水道、銀行口座、税金等の関する外国人向け情報	(公財)茨城県国際交流協会
5	札幌市における国際化の状況	札幌市

### 第2章2 日本語教育

No.	件名	出所
1	地域における日本語教育施策について	文部科学省／令和7年3月3日
2	外国人材の受入れ・共生のための地域日本語教育推進事業 地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業	文化庁
3	「日本語教育の参照枠」(概要)	文化庁／文化審議会令和3年10月まとめ
4	「日本語教育の参照枠」の活用に向けた情報提供	文部科学省
5	日本語教育 施策情報	文部科学省
6	「日本語教育の参照枠」を活用した教育モデル開発・普及事業	文部科学省
7	NEWS 日本語教育コンテンツ共有システム	文部科学省総合教育政策局日本語教育課
8	「日本語教育の参照枠」報告、「日本語教育の参照枠」報告 (令和3年10月)、「日本語教育の参照枠」Can do一覧(14言語)、 「日本語教育の参照枠」の概要、生活Can do一覧 等	文部科学省総合教育政策局日本語教育課
9	都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修	文部科学省
10	都道府県・政令指定都市日本語教育担当課長連絡会議	文部科学省
11	日本語教育実態調査	文部科学省
12	日本語教室立ち上げハンドブック	文化庁
13	「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容・ 方法の充実 (カリキュラム案, ガイドブック, 教材例集, 日本語能力評価, 指導力評価, ハンドブック)	文化庁
14	「生活者としての外国人」のための日本語学習サイト つながるひろがる にほんごでのくらし」	文部科学省総合教育政策局日本語教育課
15	『いろいろ 生活の日本語』	(独法)国際交流基金日本語国際センター
16	「まるごとサイト」	(独法)国際交流基金日本語国際センター
17	日本語学習ポータルサイト「NIHONGO eな」	(独法)国際交流基金関西国際センター
18	『はじめまして にほん』	文部科学省
19	『にほんごえじてん』	文部科学省
20	『技能実習生のための日本語「みどり」』	JITCO日本語教材ひろば ※教材等の利用のためには、はじめに登録が必要です。

21	みえこさんの日本語 など	(公財)三重県国際交流財団
22	『日本語指導ハンドブック』	東京都教育委員会
23	外国人児童(がいこくじんじどう)・生徒用日本語指導(せいとよ)にほんごしどう)テキスト「たのしいがっこう」	東京都教育委員会
24	『外国人児童生徒等への日本語指導について』	文部科学省
25	外国人児童生徒等支援教材等の紹介	愛知教育大学外国人児童生徒支援リソースルーム
24	『外国人児童生徒等への日本語指導について』	文部科学省
25	外国人児童生徒等支援教材等の紹介	愛知教育大学外国人児童生徒支援リソースルーム
26	はじめての日本語とクラスの仲間づくり	静岡県教育委員会
27	はじめの500語	(社福)さぼうと21
28	エリンが挑戦!にほんごできます	(独法)国際交流基金 日本語国際センター
29	マルチメディア「にほんごをまなぼう」Ver.1.1	日本語指導教材研究会
30	外国につながる子どもたちのための教材	東京外国語大学 多言語・多文化教育共生センター
29	マルチメディア「にほんごをまなぼう」Ver.1.1	日本語指導教材研究会
30	外国につながる子どもたちのための教材	東京外国語大学 多言語多文化共生センター
31	静岡県対話交流型初期日本語教材「はじめまして!日本語」	静岡県
32	にほんごたどく	(NPO)多言語多読
33	きいてまねしてはなして ―「わたしたちが語る」20のエピソード―	大阪府
34	NHK やさしいことばニュース NEWS WEB EASY	NHK
No.	書籍名	著者、出版社、出版年
1	多文化共生の地域日本語教室をめざして/居場所づくりと参加型学習教材	CINGA地域日本語実践研究会編、松柏社、2018年
2	海外ルーツの子ども支援 言葉・文化・制度を超えて共生へ	田中宝紀著、青弓社、2021年
3	現代日本語教育ハンドブック	(公社)日本語教育学会 監修、大修館書店、2025年

## 第2章3 教育

### 参考書籍

No.	書籍名	著者、出版社、出版年
1	外国人の子ども白書【第3版】 権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から	荒牧重人他編、明石書店、2026年
2	Q&Aでわかる外国につながる子どもの就学支援	小島祥美編著、明石書店、2021年
3	外国人児童生徒のための支援ガイドブック ―ライフコースによりそって―	齋藤ひろみ・今澤悌・内田紀子・花島健司著、凡人社、2011年
4	外国人の子どもへの学習支援	齋藤ひろみ編著、金子書房、2022年
5	事例でみる 外国人幼児等と保護者を支える保育	(公財)全国幼児教育研究協会著、チャイルド本社、2025年
6	地域で取り組む 外国人の子育て支援 ～自治体・関係機関連携の課題と実践～	南野奈津子編集代表、ぎょうせい、2022年
7	外国につながる若者とつくる多文化共生の未来 ―協働によるエンパワメントとアドボカシー―	徳永智子・角田仁・海老原周子 編著、明石書店、2023年
8	外国人生徒と共に歩む大阪の高校 ―学校文化の変容と卒業生のライフコース	山本晃輔・榎井緑 編著、明石書店、2023年
9	新 多文化共生の学校づくり―横浜市の挑戦	山脇啓造・服部信雄 編著、明石出版、2019年
10	日本語を学ぶ子どもたちを育む「鈴鹿モデル」 ―多文化共生をめざす鈴鹿市+早稲田大学協働プロジェクト	川上郁雄編著、明石書店、2021年
11	外国につながる子どもの日本語教育	西川朋美編、くろしお出版、2022年

### 関連Webサイト

#### (1) 文部科学省 関連サイト

No.	件名	出所
1	「CLARINETへようこそ」 在外教育、帰国・外国人児童生徒教育等に関するホームページ	文部科学省
2	「かすたねっと」 外国につながるある児童・生徒の学習を支援する情報検索サイト	文部科学省
3	外国人児童生徒教育の充実方策について(報告)	文部科学省
4	『外国人児童生徒受入れの手引き(改訂版)』	文部科学省
5	『外国人児童生徒のための就学ガイドブック』	文部科学省
6	『外国人幼児等の受入れにおける配慮について』	文部科学省
7	文部科学省高等学校における日本語指導体制整備事業 『高等学校における外国人生徒等の受入の手引』	東京学芸大学
8	文部科学省高等学校における日本語指導体制整備事 『高等学校の日本語指導・学習支援のためのガイドライン』	東京学芸大学
9	文化的言語的に多様な背景を持つ外国人児童生徒等のためのことばの 発達と習得のものさし(略称「ことばの力のものさし」)	文部科学省

10	文化的言語的に多様な背景を持つ外国人児童生徒等のための対話型アセスメントDLA	文部科学省
11	学校教育におけるJSLカリキュラム 小学生編・中学生編	文部科学省
12	文部科学省「外国人児童生徒等教育を担う教員の養成・研修モデルプログラム開発事業」(2017～2019年度)	(公社)日本語教育学会
13	外国人児童生徒等教育に関する動画コンテンツについて ・外国人児童生徒等教育に関する研修用動画について ・外国人児童・保護者向け動画「はじめまして! 今日からともだち」「おしえて! 日本の小学校」について	文部科学省

## (2) 地方自治体の受入れ手引等

No.	件名	出所
1	日本語指導推進ガイドライン	東京都教育委員会
2	保育園・幼稚園での外国につながる園児・保護者受け入れガイドブック	(公財)かながわ国際交流財団
3	日本語指導が必要な児童生徒受入の手引	横浜市教育委員会
4	プレスクール実施マニュアルの作成・普及	愛知県
5	相談員のための多文化ハンドブックー子どもの教育編ー	(公財)愛知県交流協会
6	外国人児童生徒支援 リソースルーム	愛知教育大学
7	外国人児童生徒教育資料	豊橋市教育委員会
8	外国人のための生活ガイド:学校へ行く・日本語を勉強する	(公財)東京都つながり創生活財団

## (3) 進路・キャリア支援

No.	件名	出所
1	高等学校キャリア教育の手引き(文部科学省ホームページ)	文部科学省
2	高等学校卒業後に日本での就労を希望する方へ(出入国在留管理庁ホームページ)	出入国在留管理庁
3	都道府県立高校(市立高校の一部を含む)の外国人生徒及び中国帰国生徒等への2025年度高校入試特別措置等について	中国帰国者支援・交流センター
4	2025年度高校進学進路ガイダンス 各地の情報	中国帰国者支援・交流センター
5	多文化多言語の生徒に対する公立高校入試での特別措置と特別入学枠に関する全国データ集	東京外国語大学
6	外国につながる生徒のための進路選択ブックレット	大阪府
7	外国につながる受験生のための大学・専門学校一覧	(NPO)多文化共生教育ネットワークかながわ(ME-net)
8	外国につながる生徒の進路相談	兵庫県在日外国人教育研究研究会
9	ROOTSプロジェクト 外国にルーツをもつ高校生と企業がともに学ぶキャリアプログラム	(認定NPO)カタリバ
10	支援が必要な方へのお問合せ先(相談・進学・勉強)	(社福)さぼうと21

## (4) 日本語の教材・指導方法

No.	件名	出所
1	日本語に通じない児童生徒へのマルチメディアデイズ教科書の提供について	(公財)日本障害者リハビリテーション協会 情報センター
2	NHK for School 多文化多言語な子どもたちとどう学ぶ? 学習支援のツールボックス	NHK
3	みんなの教材	(独法)国際交流基金 日本語国際センター
4	エリンが挑戦 日本語できます	(独法)国際交流基金
5	外国につながる生徒への指導ハンドブック	東京都教育委員会
6	JYL Project こどもの日本語ライブラリー	文部科学省
7	外国人児童(がいこくじんじどう)・生徒用日本語指導(せいとよようにほんごじどう)テキスト「たのしいがっこう」	東京都
8	たのしい1年生(幼児用)1年生になるまえに入学の手引き(保護者用)	愛知県
9	がっこうのことば	西尾市
10	(絵本)ええぞ、カルロス デジタルブック	大阪市生涯学習情報提供システム
11	にほんごワークブック 日本の歴史(上・下)	豊橋市教育委員会
12	MIEF発行教材一覧(みえこさんのにほんごシリーズ)	(公財)三重国際交流財団
13	用例付学習語彙6000語	(認定NPO)日本語・教科学習支援ネット
14	特別支援教育のための教材	(NPO)特別支援教育デザイン研究会

## (5) 多言語教材、母語教育

No.	件名	出所
1	母語教育サポートブック『KOTOBA』ー家庭/コミュニティで育てる子どもの母語ー	愛知県
2	彩と武蔵の学習帳	埼玉県教育委員会
3	楽しい学校	大和市教育委員会
4	算数6カ国語対訳集	川崎市教育センター
5	ステップアップワーク(数学)	調布市教育委員会
6	外国人生徒のための社会科補助教材	姫路獨協大学
7	中学教科単語帳	宇都宮大学 多文化公共圏センター
8	中学数学学習用語集	(NPO)多文化共生センター東京
9	母語教材ダウンロード	(公財)兵庫県国際交流協会
10	多言語動画絵本	多言語絵本の会RAINBOW
11	はじめよう!母語学習	ワールドキッズコミュニティ

(6) 進学・進路相談ができる窓口リスト

No.	都道府県	団体名
1	北海道	・札幌子ども日本語クラブ
2	青森県	・(NPO)みちのく国際日本語教育センター
3	岩手県	・いわて*多文化子ども教室むつみっこらぶ (連絡先:cunjing@gmail.com)
4	宮城県	・外国人の子ども・サポートの会
5	山形県	・山形子ども日本語サポートネット (連絡先:changjie_723@yahoo.co.jp)
6	秋田県	・のしろ日本語学習会
7	福島県	・こおりやま日本語教室
8	茨城県	・(認定NPO)茨城NPOセンター・コモンズ グローバルセンター
9	栃木県	・宇都宮大学 国際学部附属多文化公共圏センター
10	群馬県	・(NPO)Gコミュニティ
11	埼玉県	・青少年多文化学びのサポート(ESMY)
12	千葉県	・(認定NPO)外国人の子どものための勉強会 ・(NPO)多文化フリースクールちば
13	東京都	・(NPO)みんなのおうち ・(NPO)青少年自立援助センター YSCグローバルスクール ・首都圏中国帰国者支援・交流センター ・(社福)さばうと21 ・(NPO)多文化共生センター東京
14	神奈川県	・神奈川県立地球市民かながわプラザ あーすぶらざ外国人教育相談 ・(NPO)多文化共生教育ネットワークかながわ(ME-Net) ・多文化まちづくり工房 ・(NPO)在日外国人教育生活相談センター・信愛塾
15	新潟県	・りてらこや新潟
16	富山県	・(NPO)アレッセ高岡 ・子どもラーニングサポート北陸
17	石川県	・金沢子どもスタディサポート
18	山梨県	・山梨外国人 인권 ネットワーク・オアシス
19	長野県	・松本市子ども日本語教育センター([NPO]中信多文化共生ネットワーク)
20	岐阜県	・(NPO)可児市国際交流協会
21	静岡県	・(NPO)ARACE ・(NPO)フィリピンナガイサ ・(公財)浜松国際交流協会(HICE) ・(一社)磐田国際交流協会
22	愛知県	・(NPO)フロンティアとよはし ・(公財)名古屋国際センター海外児童生徒教育相談 ・(社福)せんねん村多文化ルームKIBOU ・(NPO)トルシーダ
23	三重県	・(NPO)愛伝舎 ・(NPO)伊賀の伝丸
24	滋賀県	・湖南市国際協会 ・(公財)近江八幡市国際協会 ・(社福)近江八幡市社会福祉協議会ワールドアミーゴクラブ
25	大阪府	・Minami子ども教室 ・(NPO)おおさか子ども多文化センター ・(公財)とよなか国際交流協会

26	兵庫県	・(NPO)神戸定住外国人支援センター(KFC)
27	奈良県	・奈良県外国人教育研究会
28	広島県	・こどものひろばヤッチャル ・ワールド・キッズ・ネットワーク (連絡先:mitiyo7370@gmail.com)
29	徳島県	・JTMとくしま日本語ネットワーク
30	香川県	・香川まるがめ子どもにほんごひろば
31	福岡県	・(公財)福岡YWCA ・(NPO)ともに生きる街ふくおかの会
32	佐賀県	・佐賀県日本語学習支援“カスタネット”
33	長崎県	・みんなで暮らす凸凹ひろば
34	熊本県	・(NPO)外国から来た子ども支援ネットくまもと ・(一財)熊本市国際交流振興事業団
35	大分県	・多文化に生きる子どもネットワーク大分
36	宮崎県	・みやざき外国人サポートセンター([公財]宮崎県国際交流協会)
37	沖縄県	・沖縄県子ども日本語教育研究会

(7) 宗教・文化的配慮が必要な児童生徒への対応

No.	件名	出所
1	教育現場におけるイスラム圏児童・生徒の受入に関する事例集	(公財)宮城県国際化協会(MIA)
2	イスラームの子どもたちを理解するために	(公財)かながわ国際交流財団
3	富山に住むムスリムのための中学校入学・編入ガイド	富山県
No.	書籍名	著者、出版社、出版年
1	日本で暮らすムスリムの子どもたちの教育——イスラームを学ぶ・生きる・継承する	服部美奈監修、内田直義・千田沙也加・中島悠介・見原礼子・松本麻人編、明石書店、2025年

## 第2章4 就労

### (1) 就労全般

No.	件名	出所
1	生活・就労ガイドブック	出入国在留管理庁
2	しごとのための日本語コース	(一財)日本国際協力センター
3	外国人労働者向け相談機関	厚生労働省
4	外国人の子どもに向けたキャリアガイド(職業案内)	三重県
5	きりひらけ! 私たちの未来	富山県
6	宗教的配慮を要する外国人の受入環境整備等に関する調査 ——ムスリムを中心として——の結果	総務省中部管区行政評価局(2017)

### (2) 職場における妊娠・出産・育児休業・介護休業等

No.	件名	出所
1	やむを得ない理由により技能実習を中断した場合の 再開手続き改正に係る周知及び妊娠・出産等を理由とした 不利益取扱いの禁止の徹底について	出入国在留管理庁・厚生労働省・外国人技能実習機構
2	監理団体・実習実施者向けリーフレット	外国人技能実習機構
3	技能実習生向けリーフレット	外国人技能実習機構
4	技能実習生が妊娠した場合の基本フロー	法務省
5	外国人技能実習機構への届出等について(Q&A)	法務省
6	職場における妊娠・出産・育児休業・介護休業等に関する ハラスメント対策やセクシュアルハラスメント対策	厚生労働省都道府県労働局雇用環境・均等部
7	妊娠・出産をサポートする女性にやさしい職場づくりナビ	厚生労働省委託 母性健康管理サイト

## 第2章5 医療・保健・メンタルヘルス

### (1) 通訳および翻訳(対面、オンラインなど)の整備

No.	件名	出所
1	医療通訳の派遣	(NPO) MICかながわ
2	遠隔医療通訳『アムダ通訳ライン』	(NPO) AMDA国際医療情報センター
3	医療通訳派遣団体リスト(日/英)	(一社)全国医療通訳者協会
4	希少言語に対応した遠隔通訳	厚生労働省
5	VoiceTra(アプリ)	総務省
6	多言語翻訳技術を活用した民間企業の製品・サービス事例	(国研)情報通信研究機構(NICT)
7	総務省の多言語音声翻訳技術への取組状況	総務省
8	あいち医療通訳システム	愛知県
9	多言語問診票等の作成について	岩手県
10	(国研)情報通信研究機構(NICT)の多言語翻訳技術を活用した民 間企業の製品・サービス事例	(国研)情報通信研究機構(NICT)
No.	書籍名	著者、出版社、出版年
1	在日外国人の健康支援と医療通訳 誰一人取り残さないために	李節子編著、杏林書院、2018年
2	外国人診療で困るコトバとおカネの問題	増井伸高著、羊土社、2019年

### (2) やさしい日本語の活用

No.	件名	出所
1	在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン	出入国管理庁・文化庁
2	別冊 やさしい日本語 書き換え例	出入国管理庁・文化庁
3	やさしい日本語書き換えツール	出入国管理庁・文化庁
4	在留支援のための やさしい日本語ガイドライン 話し言葉のポイント	話し言葉のやさしい日本語の活用促進に関する会議
5	やさしい日本語でコミュニケーション ～外国人にわかりやすく情報を伝えるには～	(公財)かながわ国際交流財団
6	やさしい日本語の手引き-外国人に伝わる日本語-	愛知県
7	やさしい日本語をつかみましょう! 外国人とのコミュニケーション術	(一財)自治体国際化協会大阪支部
8	やさしい日本語語彙集	横浜市
9	NEWS WEB EASY やさしいことばニュース	NHK

<注意点>

やさしい日本語は、コミュニケーション手段として、多くの自治体で使用を推進しています。ファーストコンタクトを躊躇することなく、日本語で話しかけてもよいという意識をもってみましょう。しかし、「すべての外国人にやさしい日本語を使用しましょう」ということではありません。それぞれの日本語レベルの確認が必要です。日本語が得意な人にわざわざやさしい日本語を使うとわかりにくくなってしまう場合もあります。また、やさしい日本語は、子どもへの対応とは異なるという理解も忘れないようにしましょう。

### (3) 多言語による資料の作成

No.	件名	出所
1	多言語医療問診票	(NPO)国際交流ハーティ港南台・(公財)かながわ国際交流財団
2	医療機関用外国人ハンドブック	群馬県医師会
3	メディカルハンドブック	(公財)茨城県国際交流協会
4	外国人のための医療ガイドブック	京都府
5	外国人向け多言語説明資料 一覧	厚生労働省
6	外国人患者受入に関する多言語フォーマット例	経済産業省
7	多言語版医療窓口対応シート	(公財)新潟県国際交流協会
8	発達障害について書かれた外国語パンフレット	国立障害者リハビリテーションセンター

<注意点>

多言語資料は万能ではありません。翻訳された資料は日本語より情報量が少ないこともあります。また、出身国との制度などの違いによって、単に翻訳されているだけでは理解が難しい場合があることも理解しておきましょう。特に1～5は受診の前に外国人の皆さんにも役立ちます。

### (4) 医療機関のリストやマニュアルの整備

No.	件名	出所
1	外国人患者を受け入れる医療機関の情報を取りまとめたリスト	厚生労働省
2	遠日本を安心して旅をしていただくために	Japan National Tourism Organization
3	外国人患者の受入参考書	経済産業省
4	外国人患者受け入れ医療機関認証制度：認証医療機関一覧	(一財)日本医療教育財団
5	「医療機関における外国人旅行者及び在留外国人受入れ体制等の実態調査 2017年」	厚生労働省
6	世界の医療事情	外務省
7	病院のための外国人患者の参考書	経済産業省
8	医薬品情報ナビ	(一財)日本医薬情報センター
9	くすりのしおり	(一社)くすりの適正使用協議会
10	訪日外国人医療ガイドライン	(一社)日本臨床救急医学会 総務委員会 東京オリンピック・パラリンピックに係る救急災害医療体制のための小委員会

### (5) 妊娠、出産、家族計画

No.	件名	出所
1	日本の子育て2:母子手帳ってなあに?(7言語)	(公財)かながわ国際交流財団 外国人住民子育て支援事業
2	母子健康手帳多言語版(10言語)	こども家庭庁 母子健康手帳情報支援サイト
3	ママと赤ちゃんのサポートシリーズ(18言語)	多文化医療サービス研究会(RASC)

4	緊急避妊薬の調剤が対応可能な薬局及び薬剤師の一覧	厚生労働省
5	不妊治療における取組(日本語)	こども家庭庁
6	全国のにんしんSOS相談窓口(日本語)	(一社)全国妊娠SOSネットワーク
7	中絶薬について相談できる病院(日本語)	ノルディックファーマージャパン株式会社

### (6) 子どもの予防接種

No.	件名	出所
1	多言語版予防接種スケジュール	KNOW★VPD!
2	外国語版「予防接種と子どもの健康 2024年度版」	(公財)予防接種リサーチセンター

### (7) メンタルヘルス

No.	件名	出所
1	外国人向け多言語説明資料(問診票を含む)	厚生労働省
2	入院告知等多言語様式	東京都立松沢病院
3	異文化の環境で心の問題を抱える人を支援する医師、心理士、医療福祉関係者などが所属する学会の活動や研修情報の紹介	多文化間精神医学会

## 第2章6 福祉と年金

No.	件名	出所
1	外国語相談の対応言語やスケジュールなど	よりそいホットライン(〔一社〕社会的包摂サポートセンター)
2	DV相談+(11言語) DVに関する多言語相談(電話およびチャット)	DV相談+(〔一社〕社会的包摂サポートセンター)
3	外国人のみなさまへ 国民年金(こくみんねんきん)のご案内(ごあんない)	日本年金機構
4	社会保障協定に関する概要説明、協定発行国の情報など	日本年金機構
No.	書籍名	著者、出版社、出版年
1	多文化ソーシャルワーク 滞日外国人支援の実践事例から学ぶ	日本社会福祉士会編、中央法規、2012年

## 第2章7 防災

No.	件名	出所
1	外国人地震情報センター資料集	(一財)ダイバーシティ研究所
2	災害時に必要な情報	(一財)自治体国際化協会
3	行政・国際交流協会による『多文化共生』 地域サービスに係る実態調査(ダウンロード可)	(NPO)神戸定住外国人支援センター(KFC)
4	地域をつなぐ「多文化共生」社会のWebサイト	(NPO)神戸定住外国人支援センター(KFC) ばいゆー

## 監修・執筆者一覧

【**全体監修**】

明石 純一　　筑波大学 人文社会系 教授
石川 美絵子　社会福祉法人 日本国際社会事業団 常務理事
土井 佳彦　　(NPO)多文化共生リソースセンター東海 代表理事
長縄 真吾　　公益財団法人 笹川平和財団 社会イノベーショングループ 長代理
岩品 雅子　　公益財団法人 笹川平和財団 社会イノベーショングループ 研究員

【はじめに】 【おわりに】

明石 純一

### 第1章 外国人住民とは

【1. 国境を超える多様な人々】

林 茉莉子　　Executive Director , Southeast and East Asian Centre (SEEAC) ((1)項)
岩品 雅子　　((1) (2)項、コラム1)

【2. 受入れる地域社会の多様性と資源】

明石 純一　　((1) (2)項)
長縄 真吾　　((2)項)
岩品 雅子　　((3)項)

【3. 共生のための仕組みづくり】

岩品 雅子　　((1) (2)項、ケース1〜6)
石川 美絵子　((3)項)
土井 佳彦　　(コラム2)

【4. 受入れる地域社会が留意すること】

岩品 雅子　　((1)項、コラム3、ケース7)
石川 美絵子　((2)項)
林 茉莉子　　((3)項)

### 第2章 各分野の課題と取り組み

【1. 生活】

岩品 雅子　　(本文)
池田 誠　　一般財団法人 北海道国際交流センター 事務局長(ケース8)
土井 佳彦　　(ケース9)
川出 薫平　　公益財団法人 鈴鹿国際交流協会　主任(ケース10)

【2. 日本語教育】

神吉 宇一　　武蔵野大学 学外学修推進センター長・グローバル学部 日本語コミュニケーション学科 教授(本文、ケース11,12)
岩品 雅子　　(ケース13)

【3. 教育】

齋藤 ひろみ　東京学芸大学教育学部 教授(3監修、(1)〜(3)、(5)項)
原 瑞穂　　東京学芸大学教育学部 准教授(ケース14)
神谷 圭市　経営企画広報部 ソーシャルイノベーション推進チームリーダー(コラム4)
人見 泰弘　武蔵大学社会学部 教授((4)、(5) 項)
岩品 雅子　((5)項、ケース15、コラム5, 6)
服部 美奈　名古屋大学大学院教育発達科学研究科 教授((6)項)
安里 和晃　京都大学大学院文学研究科 准教授((7)項)

【4. 就労】

安里 和晃　　((1) (2) (4)項、コラム7)
岩品 雅子　　(ケース16, 17)
福田 友子　　千葉大学大学院国際学術研究院 准教授((3)項)
加藤 丈太郎　明治学院大学社会学部社会福祉学科 准教授(コラム8)

【5. 医療・保健・メンタルヘルス】

五十嵐 ゆかり　聖路加国際大学大学院看護学研究科 教授((1)〜(3)項、ケース18~20)
石川 美絵子　　((4)項)
細谷 幸子　　国際医療福祉大学成田看護学部教授　((5)項)

【6. 福祉と年金】

石川 美絵子　(本文、ケース21)

【7. 防災】

土井 佳彦　　(本文、ケース22〜25)
金 宣吉　　(NPO)神戸定住外国人支援センター 理事長(ケース26)
岩品 雅子　　(ケース27)

【監修協力】

人見 泰弘　　武蔵大学社会学部 教授(第2章4 就労)
矢崎 理恵　　社会福祉法人 さぼうとにじゅういち 学習支援室チーフコーディネーター(第2章2 日本語教育)

【協力】(五十音順)

愛媛県今治市、大阪市外国人教育研究協議会、(公財) 大阪国際交流センター、沖縄県、(NPO) 沖縄NGOセンター、 JICAデスク熊本、 JICAデスク佐賀、 JICA 北海道、 JICA苫小牧デスク、多文化ネットワークふふ! 沖縄、那覇市若狭公民館、三重県鈴鹿市

崔　玉瑤　　筑波大学大学院 人文社会ビジネス科学学術院 人文社会科学研究群 国際日本研究学位プログラム(事例マップ、資料編作成)

田中 雅子　　上智大学総合グローバル学部 教授

新居みどり　(NPO)国際活動市民中心(CINGA)

デブコタ・ハリ　熊本大学大学院人文社会科学研究部助教

## 外国人住民との共生 ハンドブック

発行者　公益財団法人 笹川平和財団
〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル
TEL. 03-5157-5430 FAX. 03-5157-5420
https://www.spf.org/

発行　　2026年4月

制作　　ノート株式会社

デザイン　三宅 理子

印刷　　協和印刷工業株式会社

ISBN　978-4-88404-372-8

© THE SASAKAWA PEACE FOUNDATION, 2026

許可なく転載を禁ず