

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

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



実施年	事業名	事業概要
2008～2010年	人口変動の新潮流への対処	外国人労働者受入れの制度設計を提言
2011～2013年	難民受入政策の調査と提言	難民受入れの制度改善を提言
2014～2016年	よりよい難民受入れに向けて	難民定住の課題別実証とガイドブック発行
2019～2021年	国際移住の包括的情報発信	アジアの移住労働の課題を整理
2022～2026年	新人流時代の共生社会モデル構築	地域レベルの自助共助の仕組みづくりの実証と発信

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で、ぜひ参考にしてみてください。みなさんが暮らす地域に応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

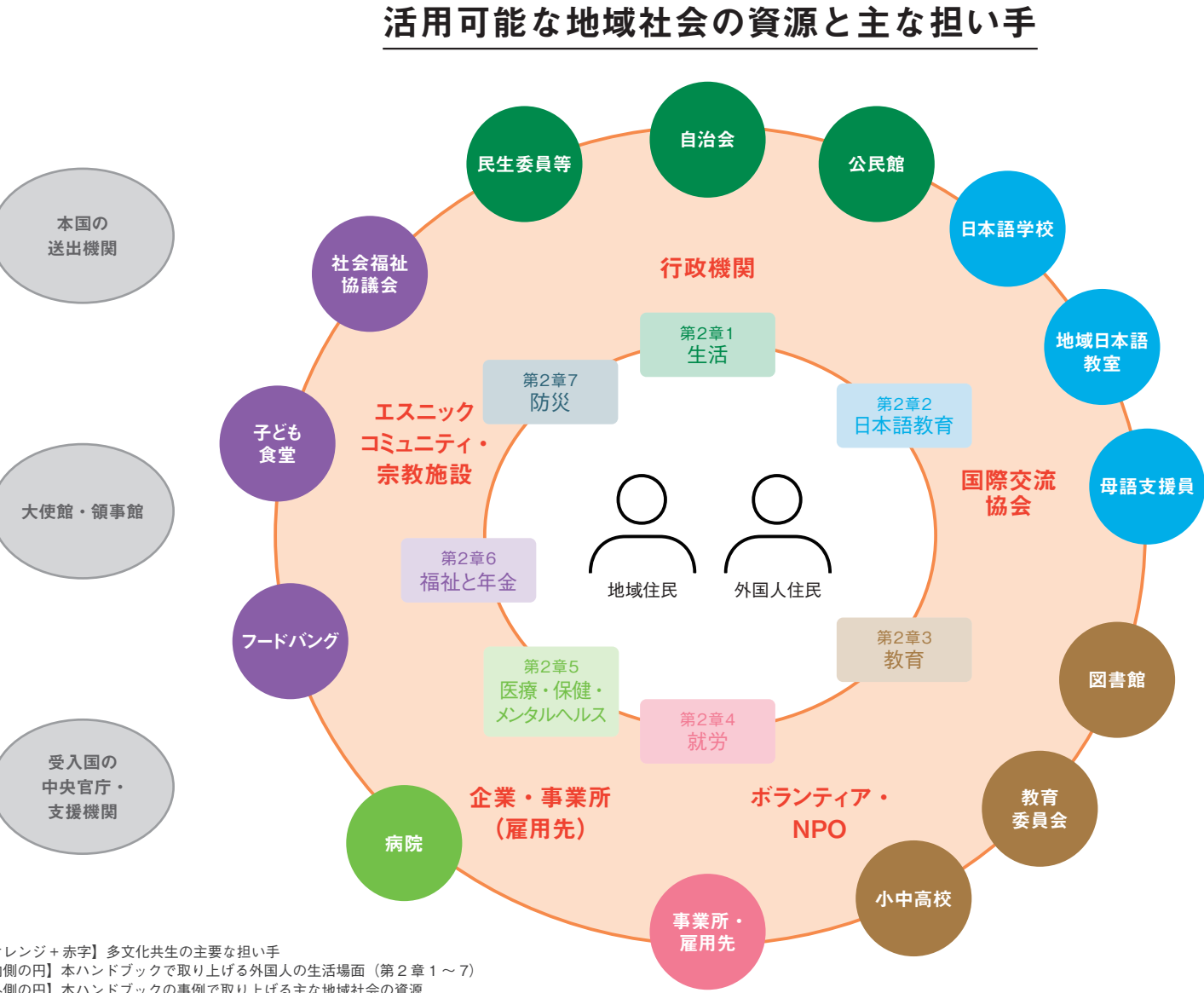
第 2 章 各分野の課題と取り組み

- 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



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
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	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	

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	
column 2 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
column 3 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

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	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・実践例	62
column 4 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	
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？	68
column 6 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
4 就労	
(1) 日本で働く外国人労働者の急増	72
column 7 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
column 8 帰国後の再統合～ベトナムの元技能実習生の例	80
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～	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

6 福祉と年金	
(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	
7 防災	
(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
おわりに	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

全国的な取組み

case 18 (医療・保健・メンタルヘルス)

国際臨床医学会

佐賀県

case 4 (共生のための仕組みづくり)

(公財)佐賀県国際交流協会



case 5 (共生のための仕組みづくり)

(認定NPO)地球市民の会

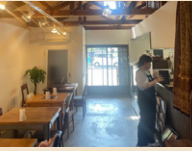
熊本県

case 6 (共生のための仕組みづくり)

県全域 Kumamoto Kurasu

case 1 (共生のための仕組みづくり)

天草市 ワールドフレンズ天草



case 3 (共生のための仕組みづくり)

玉名郡玉東町 玉東町/
Orange Network

case 7 (渡航前研修)

桜十字グループ

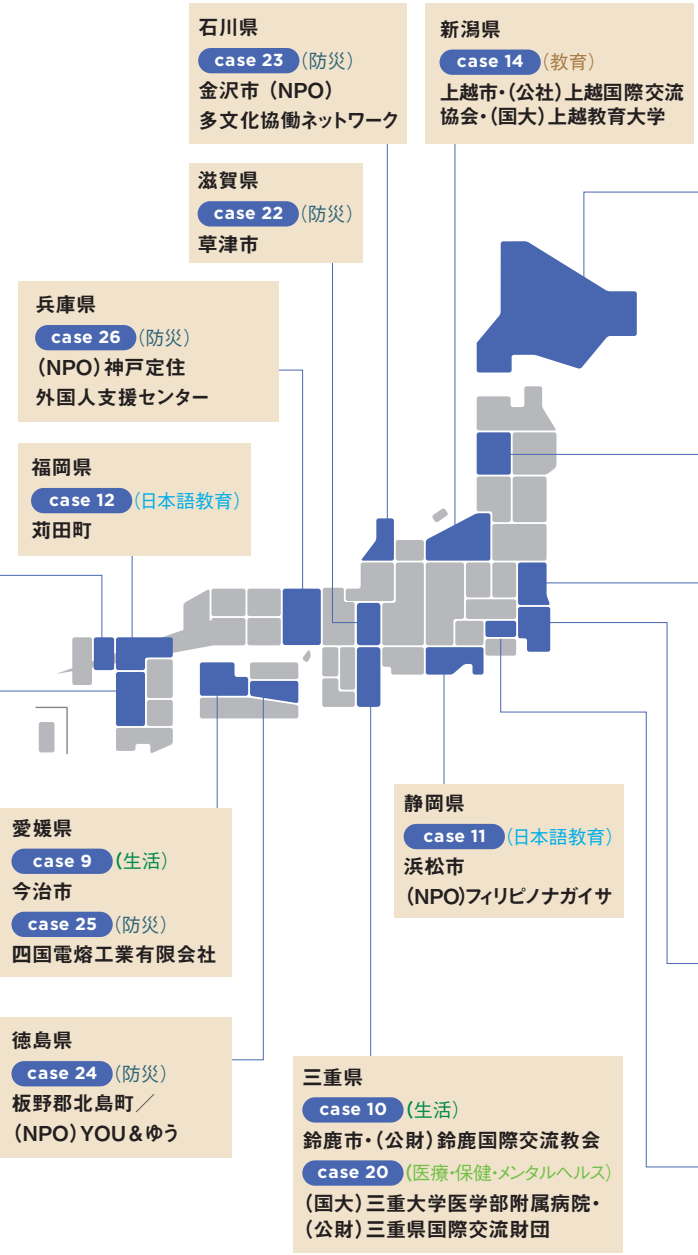
case 13 (日本語教育)

菊池市

case 27 (防災)

(NPO)

くまもと災害ボランティア団体ネットワーク



北海道

case 8 (生活)

函館市・(一財)北海道国際交流センター



case 16 (就労)

苫小牧市 HISAE日本語学校

秋田県

case 17 (就労)

Pour Bébé/秋田市/
ハローワーク秋田マザーズコーナー

茨城県

case 15 (教育)

県立石下紫峰高校・

(認定NPO)

茨城NPOセンター・コモンズ



千葉県

case 2 (共生のための仕組みづくり)

印西市国際交流協会

東京都

case 19 (医療・保健・メンタルヘルス)

(NPO)アジア人文化交流促進協会

case 21 (福祉と年金)

新宿区 在日韓国人福祉会

(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	福岡県荏田町	荏田町
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・(国大)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・コモンズ
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(OFP)	東京都	(NPO)アジア人文化交流促進協会
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 大学病院と国際交流財団の連携による医療通訳派遣	三重県	(国大)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