

## 第3章

---

# 外国人が活躍できる地域をつくる上で期待する 役割と課題

各調査研究項目を通じた検討の結果、自治体が「外国人住民が地域の担い手になるために必要な取組」を実施する上で様々な課題があることが明らかとなった。本章では、外国人住民の活躍をどのような場面で期待するのか、また活躍を促す上で自治体にどのような課題があるのかを整理する。

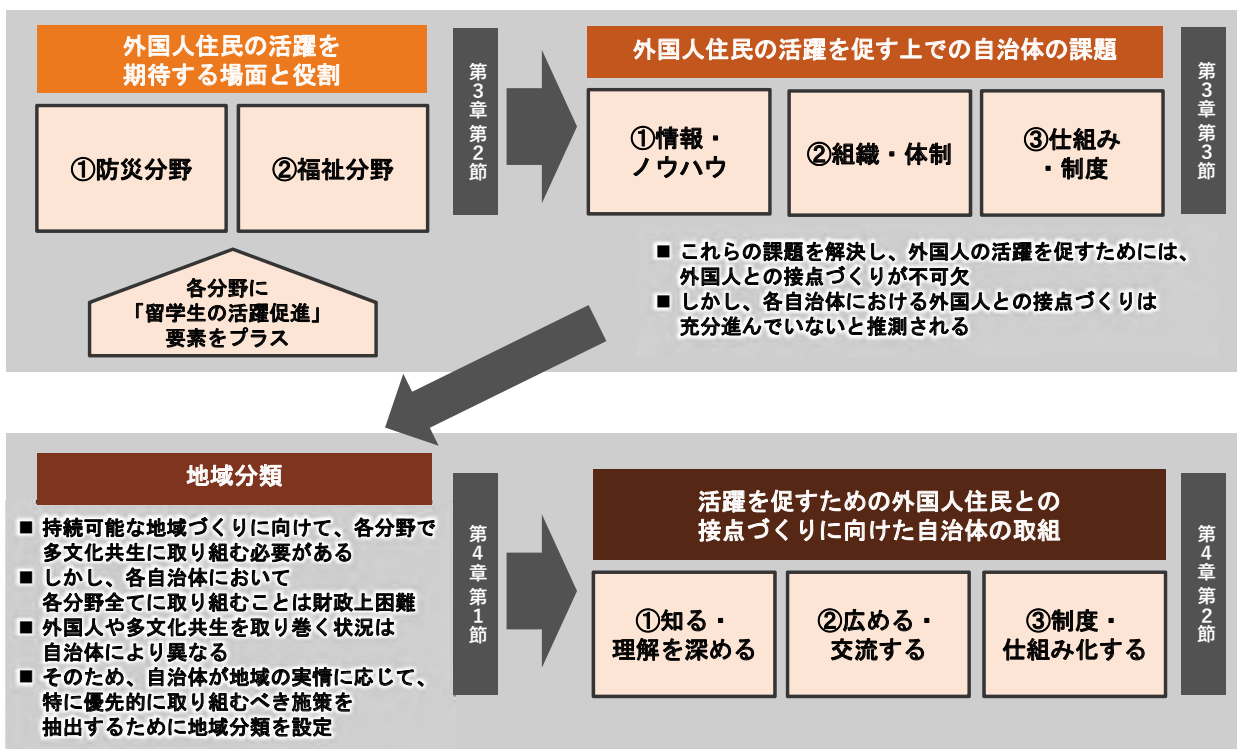
## 第1節 これまでのまとめと第3・4章の構成

冒頭に触れたように、本調査研究において重視しているのは「外国人住民が地域の担い手になるために必要な取組」である。第1章では、日本の国力維持・向上のために外国人材の受入れ環境を整備することが必要であることや、様々な主体において多文化共生の取組が実施されていること等について触れた。そして第2章では、留学生が地域に定着し活躍するための仕組みづくりの事例等について例示した。しかし、多摩・島しょ地域自治体アンケート結果では、今後多文化共生施策を推進する予定があると答えた自治体は半数に満たず、また、事例視察の対象事例のような、外国人住民の活躍を促進するための取組はさらに少なかった。外国人住民の活躍を促すためには、自治体がそもそも活躍の担い手となり得る外国人住民を把握できていないという問題があることから、これらの課題を解決するに先立って、外国人との接点づくりが不可欠となる。

そこで、まずは外国人住民の活躍を期待する主な場面と役割を例示した上で（第3章第2節）、そのような活躍を促す上での課題を整理する（第3章第3節）。次に第4章では、本章で整理した内容を踏まえつつ、活躍を促すための外国人住民との接点づくりに向けた自治体の取組をまとめる（第4章第1節）。

なお、防災、福祉、留学生の3分野における取組は、持続可能な地域づくりに向けて、どの自治体においても進める必要があるが、各分野全てに取り組むことは人員面及び財政上の懸念がある。さらに、多摩・島しょ地域自治体アンケート結果等からもわかるとおり、外国人や多文化共生を取り巻く状況も市町村により異なることから、導入としての接点づくりの取組を進める上でのアプローチの仕方が異なるものと考えられる。そのため、市町村が各地域の実情に応じたアプローチを検討できるよう、地域分類を設定した（第4章第2節）。各市町村においては、本地域分類をもとに、第4章第2節の取組を、実施可能な取組から段階的に展開していくことが期待される。

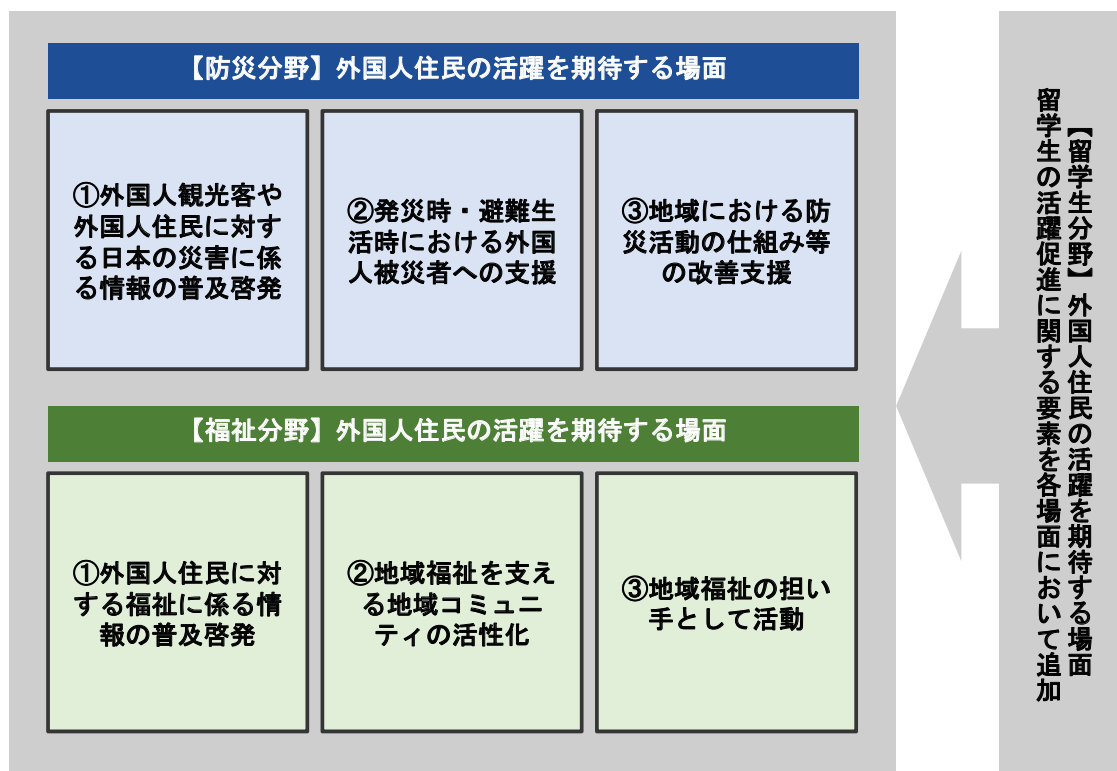
図表 44 第3・4章の構成



## 第2節 外国人住民の活躍を期待する場面と役割

まず本節では、各自治体において、どのような場面で、どのような役割で外国人の活躍が期待できるかといった例を整理する。この整理により、各自治体において外国人住民が活躍する場面を具体的に想定することが可能となり、活躍促進に向けた取組の土壌となることが期待される。

図表 45 各分野における外国人住民の活躍を期待する場面



## 1. 防災分野における外国人住民の活躍を期待する場面と役割

### (1)外国人観光客や外国人住民に対する日本の災害に係る情報の普及啓発

#### <準備>

#### ■ 外国人を対象とした防災情報の多言語化及び内容の質・量の向上に係る支援

発災時に外国人住民や外国人観光客が迅速に避難行動をとることができるよう、情報を翻訳するだけでなく、外国人の視点から、外国人を対象とした防災情報発信について支援する。支援内容としては、地域の案内板や掲示板、広報誌、ホームページなどの防災情報の内容や発信方法に関する改善策の提案、改善策の実施に協力することなどが挙げられる。

#### ■ 外国人向け防災イベントの企画

言語面に不安がある等の理由により、地域の防災訓練への参加が難しい外国人住民が存在する。そのような外国人住民を対象とした多言語での防災訓練や救命講習などを、地域住民や自治体とともに企画する。

#### <普及啓発>

#### ■ 外国人を対象とした災害対策に関する知識の普及啓発

日本の災害に関する知識や、地域の防災情報の収集方法など、災害対策に関する方法を普及啓発する。普及啓発の手法としては、所属する外国人コミュニティにおける勉強会の開催等が挙げられる。

#### ■ 防災に関する活動の担い手として地域参加

地域の防災訓練や外国人住民向け防災イベント等への外国人住民の参加を呼び掛ける。また、訓練時、外国人参加者に対し、訓練の内容等の通訳や、訓練における講師としての情報提供、消防団への所属といった活動を行う。

### (2)発災時・避難生活時における外国人被災者への支援

#### <コミュニケーションの仲介>

#### ■ 外国人被災者に対する災害情報の多言語化・伝達

外国人被災者に対し、防災無線等の日本語の情報を咀嚼して伝えることで、避難所までの安全な避難や避難所生活を支援する。

#### ■ 外国人被災者と日本人被災者・避難所運営者等との仲介

外国人被災者に対し、避難所での生活ルールについて情報提供する。併せて、日本人被災者及び避難所運営者に対し、文化的・宗教的観点等から外国人被災者が必要とする配慮を伝える。このような仲介を通じて、外国人と日本人の双方が安全・安心に避難生活を送ることができるよう、情報伝達・意思疎通の支援を行う。

#### ■ 外国人被災者と自治体の仲介

外国人被災者は、言語や文化・習慣の違いから避難所での生活において暮らしにくさを感じるため、自宅あるいは宗教施設等、指定避難所以外で避難生活を送るような場合も想定される。こうした場合、自治体等の支援が行き届かないおそれがあるため、外国人被災者に対し声かけ等の支援を行うとともに、状況を自治体に伝達することで公的支援を広く届けるための支援を行う。

### <直接的な支援>

#### ■ 外国人被災者等の避難に係る直接的な支援

被災者の中には、日本語に不慣れな外国人住民及び外国人観光客が含まれる可能性が高い。そこで、外国人住民自身が防災ボランティアや消防団員として、避難誘導等を直接的に支援することで、外国人被災者の安心につなげる。

#### ■ 避難所運営に係る直接的な支援

避難所運営にあたり、炊き出し等の作業に従事する人手が不足することが想定される。この時、外国人住民自身が作業に従事し、外国人被災者を直接的に支援することで、外国人被災者の安心につなげる。また、例えばムスリムに対する炊き出しでのハラール対応や避難所における男女の生活空間分離等、文化的・宗教的観点からの確かな配慮を実行することも期待される。

## (3)地域における防災活動の仕組み等の改善支援

#### ■ 外国人防災に関する自治体施策への意見具申

防災計画や避難所運営計画等、自治体の防災施策において、外国人の視点から意見を提示する。具体的には、施策検討時や見直し時において、外国人への配慮の観点から追加すべき事項や留意すべき事項等についての意見が期待される。

#### ■ 自治体と外国人コミュニティの仲介

自治体単独では、自治体と外国人コミュニティとの連携を構築することは難しい。そのため、仲介役として自治体と外国人コミュニティの中心人物との間に入り、両者の情報共有、連絡・相談等が円滑に行われるよう支援する。

## 2. 福祉分野における外国人住民の活躍を期待する場面と役割

### (1)外国人住民に対する福祉に係る情報の普及啓発

#### ■ 自治体の福祉に関する情報の多言語化及び質・量の向上に係る支援

外国人住民が必要な福祉サービスを利用できるよう、情報を翻訳するだけでなく、外国人の視点から、福祉に係る外国人を対象とした情報発信について支援する。支援内容としては、地域の案内板や掲示板、広報誌、ホームページなどの福祉に関する情報の内容や発信方法に関する改善策の提案、改善策の実施に協力するなどが挙げられる。

#### ■ 外国人住民に対する福祉に係る情報発信

外国人コミュニティでつながっている外国人住民や、その周囲の外国人住民に対し、認知度の低い福祉制度やその申請方法等、福祉に係る情報を周知する。

### (2)地域福祉を支える地域コミュニティの活性化

#### <外国人住民による共助>

#### ■ 子育てにおける外国人住民の共助のためのコミュニティ形成

外国人ママ同士の集まりなど、子育てにおける外国人住民の共助を目的とした新たなコミュニティの形成や、既存のコミュニティ活用等の活動を通じて、地域福祉を支える担い手となる。

### ■ 高齢者福祉における外国人住民の共助のためのコミュニティ形成

前記同様に介護に関する外国人住民の活動を、高齢者福祉における介護予防や健康増進を目的として行う。

#### <外国人・日本人コミュニティ間の連携>

### ■ 外国人コミュニティと日本人コミュニティの交流機会創出

介護や子育てなど、テーマの共通する外国人コミュニティと日本人コミュニティの交流の場を設ける。交流により相互理解を醸成し、地域コミュニティを活性化させる。

### ■ 外国人住民の地域活動に関する日本人住民への普及啓発

外国人住民が地域活動を行うことに対して、日本人住民の理解が不足している場合があると推測される。そのため、外国人住民と日本人住民の間に立ち、外国人住民が地域活動の担い手として活動することのメリットや効果等について広める。

## (3)地域福祉の担い手として活動

#### <一般的な地域福祉の担い手としての活動>

### ■ 外国人住民を福祉制度につなげる支援

周囲で生活に課題を抱えている外国人住民がいる場合に声をかけ、必要に応じて福祉制度の窓口につなぐ。外国人同士の支援により、言語的なコミュニケーションや文化的背景への理解の質が向上すること等が期待される。

### ■ 地域のボランティア活動への参加

地域で行われているボランティア活動に参加する。これにより、地域課題の解決に協力するだけでなく、ボランティア活動を通じて日本人住民との交流機会を創出することで、日本人住民の外国人に対する理解を醸成する効果が期待できる。

#### <専門的な地域福祉の担い手としての活動>

### ■ 専門人材として地域福祉の担い手となる

専門的な知識を有する介護人材や、オーペア制度におけるナニー<sup>16</sup>及びベビーシッターとして活動する。日本社会における人材不足解消の一助となるだけでなく、外国人住民の専門人材としての活躍が、世界各国に対する日本のPRになり、「外国人も働きやすい国」としての評価を高めることが可能となる。

<sup>16</sup> 世界各国で実施されている、主に若者を対象とした留学プログラムの1つ。留学生はホストファミリーの子どもたちの世話をすることで、無償でホームステイ先に滞在することができる。国によって制度が異なるが、国によってはベビーシッターとしての報酬を得ることも可能である。(株式会社日本オーペア情報センター、<http://www.worldaupairinJapan.net/naviin/whatis.html>、2018年12月3日確認)

## 第3節 外国人住民の活躍を促す上での自治体の課題

前節では、外国人住民の活躍を期待する場面と役割について、分野ごとに例示した。本節では、前節で例示したような活躍を促す際、自治体においてどのような課題があり得るかを整理する。想定される課題は、図表 46のとおり、「情報・ノウハウ」「組織・体制」「仕組み・制度」の3つの観点で分類される。

図表 46 外国人住民の活躍を促す上での自治体の課題

【各分野共通】外国人住民の活躍を促す上での自治体の課題		
①情報・ノウハウ	②組織・体制	③仕組み・制度
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 情報の多言語化</li> <li>■ 外国人住民が必要としている施策や配慮事項の把握・整理</li> <li>■ 外国人住民を地域住民及び地域の担い手として受け入れることへの理解醸成</li> <li>■ 人材育成に必要な知識・ノウハウ等の蓄積</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ キーパーソンとなる複数の外国人住民の発掘や育成、行政とのつながりの構築</li> <li>■ 庁内外の連携体制の構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 外国人住民の地域活動に対する意欲を喚起する仕組みづくり</li> <li>■ スキルのある外国人住民が活躍するための仕組みづくり</li> <li>■ 外国人住民の共助に対する支援</li> </ul>

### (1)情報・ノウハウ

基礎自治体は住民にとって最も近い行政主体として、地域に関する様々な情報を発信している。外国人住民が地域で活躍するためにはその地域の情報を得る必要があるが、自治体からの情報が理解できない場合は、外国人住民の地域活動に対する障壁となる。このような事態を避けるため、まずは外国人住民に対し、適切に情報を届けることが重要となる。また、それらに関するノウハウの蓄積も課題となる。

#### ■ 情報の多言語化

P. 36において紹介した外国人住民のヒアリング結果等において、外国人住民からの情報の多言語化に対するニーズは多い。実際、本調査研究で取り上げた3分野をはじめ、情報の多言語化に取り組んでいる自治体は比較的多い(P. 54)。取り組むことができていない自治体においては、情報の多言語化を行う専門人材の不足や、多文化共生施策に関する予算や人員を確保できないことが課題であると推測される(1年目調査報告書 P. 49)。

#### ■ 外国人住民が必要としている施策や配慮事項の把握・整理

多摩・島しょ地域では、多くの自治体が外国人住民に対するニーズ調査を実施しておらず、今後も実施予定のない自治体が多いことが明らかとなった(P. 50)。政策根拠となるような、外国人住民が必要としている施策や配慮事項について、把握や整理が不十分な自治体が多いと推測される。また、社会調査の実施においては、大学等専門機関との連携が有効であるという指摘が有識者からあったが(P. 57)、取組のために庁外の団体との連携を図ることへの課題を感じている自治体も多く(1年目調査報告書 P. 49)、取組が進んでいないと推測される。

### ■ 外国人住民を地域住民及び地域の担い手として受け入れることへの理解醸成

多摩・島しょ地域では、外国人との関わりを望まない声も多く、外国人住民と地域活動を行いたいという声は依然少ない（P. 33）。また、日本人に対する普及啓発に取り組む自治体も少ない（P. 113・116・119・122）。そのため、外国人住民を地域住民及び地域の担い手として受け入れることについて、日本人住民への理解を醸成しなければ、地域におけるトラブルが増加するおそれがある。

### ■ 人材育成に必要な知識・ノウハウ等の蓄積

多文化共生分野の問題に対応する場合においては、専門的な知識が求められることも多い。しかし、各自治体では多文化共生に係る専門人材を雇用している例は少なく（1年目調査報告書 P. 47）、雇用していても少人数であると推測され、専門人材以外の職員に対して保有する知識・ノウハウを伝える機会が少ないと考えられる。また、専門ではない一般職員で対応する場合も、専門性の不足や人事異動の影響等により、同様に知識・ノウハウの蓄積が難しい。そのため、多文化共生の取組を進める上で必要な知識・ノウハウが庁内に広がらない・蓄積できないという状況になっている可能性がある。同様に、地域で活躍する日本人住民及び外国人住民のノウハウの蓄積も課題となる。

## (2)組織・体制

自治体が認識している課題として、予算・人員の確保や、庁内での理解促進及び人材の育成等、体制面に関する課題が多く挙げられた（1年目調査報告書 P. 49）。様々な場面で、また継続して活躍を促すためには、活躍を促すという視点を組織として持ち続ける必要がある。そのためには、庁内の組織体制が課題となる。

### ■ キーパーソンとなる複数の外国人住民の発掘や育成、行政とのつながりの構築

WGにおいて、外国人住民とのつながりを構築する上で、キーパーソンとなる外国人住民をハブとすることの有効性が指摘された。また、こうしたキーパーソンとしての外国人との関係を複数構築しておくことで、行政としての公平性を担保する一助となることも指摘された（P. 65）。しかし、各自治体における庁外との連携は、進んでいないのが現状である（P. 50、1年目調査報告書 P. 49）。そのため、キーパーソンとなり得る外国人住民の発掘や育成、行政とのつながりの構築がそもそも難しいと予想される。

### ■ 庁内外の連携体制の構築

多文化共生施策は、すべての分野に関わるため、庁内において所管課だけでなく、部署横断的な連携を構築することが必要である。多文化共生施策における関連部署には、本調査研究において対象としている防災や福祉、留学生担当のみならず、保険年金や障害者福祉、産業観光や市民相談等、様々な部署が存在する。所管課が中心となり、これらの部署と情報共有や施策検討を行う場を設置することが有効である。しかし、取組の必要性を感じていない、優先度が高いと認識できていない等の理由により、積極的に取り組むことができていない自治体や今後の実施予定がない自治体が多い（P. 50、1年目調査報告書 P. 49・50）。また、庁外との連携体制を構築することも重要である。特に他自治体や、域内又は近隣の外国人支援団体との連携は、外国人住民の支援において必要な取組である。しかし庁内連携同様、取り組むことができていない自治体が多い（P. 50、1年目調査報告書 P. 49）。



### (3) 仕組み・制度

---

前述したように、活躍を促すという視点を組織として持ち続けるためには、仕組みや制度を構築し、業務に組み込むことも有効である。その際、仕組み・制度に落とし込む内容が課題となる。

#### ■ 外国人住民の地域活動に対する意欲を喚起する仕組みづくり

1年目調査研究において実施した多摩・島しょ地域に在住の外国人住民アンケートでは、地域活動に参加できない特別な理由がないにもかかわらず、「地域活動について知らない・きっかけがない・方法がわからない」といった理由で参加しない回答者が37.2%であった（1年目調査報告書 P. 69）。そのため、単に地域活動への参加を促すだけでなく、参加するメリットが感じられ、気軽に参加できる仕組みを整備することが重要である。しかし、外国人住民が地域活動に参加するための取組が進んでいない現状にあり（P. 50）、その理由としては「多文化共生施策を推進する予定かない」自治体が多いことや（P. 50）、「外国人に地域社会の担い手としての役割を期待している」自治体が少ないこと（1年目調査報告書 P. 52・54）等が理由として考えられる。

#### ■ スキルのある外国人住民が活躍するための仕組みづくり

既に地域には、様々なスキルを有する外国人住民がいると想定される。入管法の改正の影響もあり、様々なスキルを生かして地域で働く外国人は今後も増加する見込みである。事例視察でも、留学生が地域で働くことにより、人手不足の解消に寄与するだけでなく、外国人の視点を取り入れることで、今まで地元の人が気付かなかった魅力を再発見することにつながるという指摘があった（P. 62）。しかし、外国人の地域での就労や起業の支援を重視している自治体はなく（1年目調査報告書 P. 52）、高度人材や留学生等、活躍しうる人材が増えることを期待する自治体も少ない（1年目調査報告書 P. 54）。これは、多文化共生施策全般の推進が進んでいないなか、外国人住民のスキルを生かして活躍するために必要な仕組みを検討するまでの段階に至っていないためだと推測される。

#### ■ 外国人住民の共助に対する支援

WGにおいて、外国人コミュニティのつながりづくりやピアサポートなど、当事者同士のコミュニケーションは、外国人住民が暮らしやすい地域づくりに向けて必要な取組であるとの意見が挙げられた（P. 65）。公助の仕組みを整備するのみならず、円滑な共助を支援する仕組みも整備する必要がある。特に本調査研究において対象としている防災分野及び福祉分野では重要な取組である。例えば事例視察においても、災害時における宗教施設間のネットワークを活用した支援活動の報告があり、宗教施設等、コミュニティの核を通じた防災施策が有効であることが明らかとなった（P. 59）。しかし、こうした外国人住民の共助に対する事業に取り組んでいる自治体は少なかった（1年目調査報告書 P. 47）。これは前述のとおり、外国人住民のニーズを把握できていないことが要因と考えられる。