

第1章 計画の策定に当たって

1 策定の背景

1 外国人住民の増加

わが国では、戦前・戦後を通じて、在住外国人は朝鮮半島の出身者とその子孫が大半を占めており、この傾向は1970年代まで続きました。しかし、1980年代に入ると、文化・経済・IT（情報技術）・スポーツの進展に加え、政府による中国残留孤児・訪日肉親探しの開始、インドシナ難民の受け入れ、「留学生受け入れ10万人計画」の実施、「国際人権規約」の批准、「難民の地位に関する条約（難民条約）」の加入などにより、着実に在住外国人数は増加してきました。その後、1990（平成2）年には「出入国管理及び難民認定法（入管法）」が改正され在留資格が再編されると、外国人研修制度・技能実習制度が広く知られるようになり、製造業が盛んな地域を中心に日系南米人、とりわけ日系ブラジル人の来日が増加しました。この現象に合わせ、在留資格も短期滞在から定住化へと移り変わり、無期限で在留期間の更新不要な「永住者」や、法務大臣が個々に在留期間を指定する「定住者」が増加し、ニューカマー¹と呼ばれる外国人が増えつつあります。

このような中で、わが国の外国人登録者数は、国際化の進展に伴って急激に増加し、2005（平成17）年末に200万人を超え、2010（平成22）年末現在には約213万4,000人に達しました。2011（平成23）年の東日本大震災後、しばらくは短期滞在の外国人は減少していましたが、おおむね外国人登録者数の割合は増えつつあり、外国人に対する施策は全国的な課題と考えられています。特に、少子高齢化がいつそう進む国内において、人口減少に伴う労働力不足が見込まれます。中でも、フィリピンやインドネシアとの経済連携協定（EPA）を開始することで、看護師や介護福祉士の受け入れが進むものと思われます。また、第三国定住制度によるミャンマー難民の受け入れなど、人道的な見地からの対策による外国人増加が予測されます。

2 外国人住民をめぐる課題

このように、国境を越えたヒト・モノ・カネの交流がますます活発化し、市民一人一人が身近な地域で外国人住民と接する機会が増えてきました。生活者としての外国人住民は、多くの困難を抱えています。

とりわけ、言葉の違いが大きな問題となっています。外国人住民の多くは日本語を理解できず、日本人と同様の行政サービスを受け取ることが難しい状況

¹ニューカマー 1980年代以降に来日し、定住した外国人を指す。日系人の子孫（3世まで）は、法令に基づき定住ビザが簡単に発給されるため、ブラジルなど南米出身者を中心に多くの人が来日している。

です。また文化や習慣の違いから、医療、子育て、教育、介護、居住、労働などの分野でも課題が生じています。さらに生活の場となる地域コミュニティーへ参加する機会も乏しく、緊急時の支援体制などの将来不安も懸念されます。

3 多文化共生を推進する必要性

外国人住民をめぐる課題を解決するには、定住化の進む外国人住民が「地域住民の一員」「生活者」として位置づけられ、積極的に地域づくりに参画できる仕組みを築くことが重要です。そのためには、日本人の意識啓発を進めるとともに外国人住民の地域住民としての自覚を促すことが強く求められます。

1980年代から進めてきた「国際交流」「国際協力」に加え、今後は、外国人を一時的な滞在者としてではなく、地域で共に暮らしていく住民の一員として意識する必要があります。本計画では、このような視点に立った施策を「多文化共生」と呼びます。

4 国と地方自治体の役割分担

外国人の出入国に関する行政や、外国人にまつわる外交・軍事問題は国の管轄事項です。とりわけ、外国人をどのような形態で日本国内に受け入れるかといった在留資格の決定と、それに付随する労働者問題は、国が国際・国内情勢など諸般の事情を鑑みて決定すべき内容です。

しかし、一度正式に入国し、定住を希望する外国人が地域社会の住民となるには、地方自治体はその受け入れ主体として、多文化共生施策の旗振り役を務める必要が生じます。特に、住民と直接触れ合う機会の多い市町村は、地域の民間・公益団体、自治会、企業、学校などと連携・協働して多文化共生施策を推進していく必要があります。

5 住民基本台帳法の一部改正

日本に入国・在留する外国人が年々増加していることを背景に、日本人と同様に、市町村が外国人住民に対し基礎的行政サービスを提供する制度を構築する必要性が高まってきました。これを受けて、外国人住民についても、住民基本台帳法の適用対象となることに加え、外国人住民の利便増進や市町村などの行政の合理化を図ることを趣旨とした「住民基本台帳法の一部を改正する法律」が第171回国会で成立し、2009（平成21）年7月15日に公布されました。この法律は、2012（平成24）年7月9日から施行され、今後は外国人住民にも住民票が作成され、日本人住民と同じように行政サービスが受けられるようになります。

2 策定の経緯

1 計画策定にかかる国・県の動向

国（総務省）は、従来の国際交流と国際協力を柱として地域の国際化を推進してきましたが、多文化共生社会の実現を目指して、2005（平成 17）年 6 月、総務省内に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置しました。その後、同研究会は報告書を 2006（平成 18）年 3 月、2007（平成 19）年 3 月に相次いで発表し、多文化共生について地方自治体が取り組むべき課題を示しました。

埼玉県では、2007（平成 19）年度に有識者で構成される「埼玉県多文化共生検討委員会」を設置し、外国人県民との共生の在り方を検討しました。この検討結果を踏まえ、同年 12 月に「埼玉県多文化共生推進プラン」を策定しました。

2 市における計画策定の経緯

市では、1993（平成 5）年に上尾市国際交流推進計画を、続く 2002（平成 14）年に改訂版の同推進計画をそれぞれ策定し、①上尾市国際交流協会（AGA）²の設立②外国籍（人）市民のための相談窓口（ハローコーナー）³の拡充③外国語指導助手（ALT）⁴派遣校の拡大¹など、国際交流と国際協力を核としたさまざまな施策を実施してきました。しかし、「国際交流」から「多文化共生」へ向けた流れの中で、国や県の多文化共生についての取り組みや、2011（平成 23）年に策定された「第 5 次上尾市総合計画」の方針を受け、2011（平成 23）年度末で改訂版の上尾市国際交流推進計画の計画期間が終了する時期に合わせて今後 10 年間の計画期間とする「上尾市多文化共生推進計画」を策定することになりました。

策定に当たっては、2011（平成 23）年 4 月に有識者や各団体の代表者などで構成された「上尾市多文化共生推進計画策定委員会」、外国人市民や国際交流団体関係者で構成された「上尾市多文化共生推進計画策定市民会議」、市役所若手職員で構成された「上尾市多文化共生推進計画策定プロジェクト・チーム」の三つの組織（資料編を参照）を設置して、前計画の進捗状況を検証・評価しつつ、「多文化共生社会の実現」に向けた施策について約 1 年間の検討を重ねました。

²上尾市国際交流協会（AGA） 「上尾市民の地球市民としての意識の向上を図るとともに、国際交流に関わる個人及び団体の連絡調整並びに援助、そして市内在住の外国籍（人）市民との交流並びに基本的人権の尊重（AGA 規約から）」を目的として 1996（平成 8）年 6 月に発足。呼称は「アガ」。

³外国籍（人）市民のための相談窓口（ハローコーナー） 市役所では毎週月曜日に、4 カ国（英・中国・スペイン・ポルトガル）語で外国人市民からの相談を受け付けている。

⁴外国語指導助手（ALT） 児童・生徒の英語発音や国際理解教育の向上を目的として、市教育委員会を通じて各小・中学校に配置され、日本人教師の授業を補助している。