

〈調査報告〉

自治体における外国人住民施策の現状と課題

——都道府県および政令市を対象とした2つの施策調査より——

田 村 太 郎

I は じ め に

自治体による外国人住民施策は地域間格差が大きく、暮らしている場所や時期によって、保証される権利に大きなちがいが生じている。本稿では、そうした現状を可視化することを試みた2つの調査結果について報告するとともに、自治体における外国人住民施策の現状と課題について考察するものである。

2つの調査とは、「都道府県および政令市における多文化共生施策調査」（以下「多文化共生施策調査」）と「都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査」（以下「ダイバーシティ度調査」）で、いずれも筆者が代表を務める組織において調査し、発表した。本稿では、まず「多文化共生施策調査」に基づいた自治体間比較や、施策分野別の取り組み状況の比較を通じた外国人住民施策の現状をまとめる。次に「ダイバーシティ度調査」の結果から、外国人住民施策と他のマイノリティ対象施策との取り組み状況の差とその背景を考察する。

これら2つの調査を踏まえ、今後の自治体における外国人住民施策の課題について論じること、自治体に未だ横たわる「法の壁」「心の溝」の所在を明らかにし、課題解決の糸口をいくつか拾い出してみたい。

II 自治体における外国人住民施策の現状

1. 「多文化共生施策調査」の概要

本調査は、自治体における多文化共生推進のための環境整備の現況を明らかにすることと、今後の自治体やNPOによる多文化共生社会形成への基礎資料として活用されることを目的とし、「多文化共生センター」¹⁾が実施した。概要は下記の通りである。

1) 「多文化共生センター」は1995年10月に発足し、2001年に特定非営利活動法人の認証を取得。5つの事務所を有する法人であったが、2006年4月から事務所ごとに独立したため、調査開始時点での調査主体は「多文化共生センター」であるが、調査が完了した時点では事業は「多文化共生センター大阪」が引き継いだ。

(1) 調査の手順と調査時期

調査項目の検討や調査票の作成は2005年4月より行った。調査はまず、対象自治体のウェブサイトや広報資料を閲覧し、施策の取り組み状況を拾い出して所定の書式にとりまとめた。調査は2005年10月から2006年1月まで実施した。調査結果を当該自治体に送付して確認を依頼し、2006年2月までに随時回答を得た。

(2) 調査対象

調査開始時点（2005年10月）における全国61の都道府県及び政令市（教育委員会、当該自治体の国際交流協会等の活動を含む）における多文化共生関連施策を対象とした。確認依頼に回答があったのは61自治体で、回答率は95%だった。

(3) 調査項目

調査を行った施策は「施策の方向性」「教育」「生活支援」「情報提供」の4つ分野、16の項目である。これら16の項目について、施策の内容をおおむね5段階で評価し、数値で示した。分野別の調査項目と評価基準は第1表から第4表に掲げたとおりである。

2. 自治体の外国人住民施策の傾向について

自治体別の調査結果については調査報告書で詳細を紹介しているが、本稿では都道府県および政令市における外国人住民施策の傾向について、(1) 施策分野別の取り組み状況、(2) 地域別の取り組み状況、(3) 外国人住民比率との関連、の3つの視点からの分析結果を紹介する。

(1) 施策分野別の取り組み状況について

4つの施策分野における自治体ごとの評点を合計し、分布状況を比較したところ、自治体間の格差が施策分野によって異なることがわかった。第1図から第4図は施策分野ごとに各項目での評点を合計し、合計得点ごとに自治体数の分布をグラフにしたものである。「施策の方向性」（第1図）、「生活支援」（第3図）、「情報提供」（第4図）ではおおむね、中央値で自治体数が多くなる傾向となっているのに対し、「教育」（第2図）では0点から20点まで拡散している。最も地域間格差があってはならないはずの教育分野において、他の施策分野よりも格差が大きいということは、自治体施策を考える上で看過できない状況である。

(2) 地域別の取り組み状況について

自治体ごとの調査結果を元に、「北海道・東北」「関東」「中部」「近畿」「中国・四国」「九州・沖縄」の6つの地域に分類し、地域ごとに項目別の評点を集計し平均したのが、第5図である。全体的には、関東、中部、近畿地域が高く、北海道・東北、中国・四国、九州・沖縄地域が低い傾向があるが、項目ごとにみると地域ごとに評点の傾向に差が見られる。

(3) 外国人住民比率との関連

第6図は調査対象とした61自治体全体の散布図である。大まかな傾向としては、外国人登録者比率が高まれば、施策の評点合計も高まる傾向が見て取れる。しかし、第7図と第8図のように、評点合計40点を境にしてやや傾向が異なっている。

第1表 多文化共生施策調査における「施策の方向性」に関する調査項目と評価基準

項目名	評点	評価基準
外国人住民施策の指針や条例の設置	5	外国人住民施策や多文化共生をテーマにした固有の基本条例や指針，基本計画が設置されていて，外国人市民が策定に参加している。
	4	外国人住民施策や多文化共生をテーマにした固有の基本条例や指針，基本計画が設置されている。
	3	国際交流大綱・人権指針などに部分的に言及されている。
	2	行政全体の総合計画の中で言及されている。
	1	市長答弁や協会設置の際の趣意書に基づいて実施している。
	0	確認できず。
外国人住民が施策形成に参画するための制度	5	条例により設置された会議があり，委員は一部または全部公募で選ばれている。
	4	要綱等により設置された会議があり，委員の全部が公募で選ばれている。
	3	要綱等により設置された会議があり，委員の一部が公募で選ばれている。
	2	要綱等により設置された会議があり，委員は担当部局から指名される。
	1	学識経験者等による有識者会議がある。
	0	確認できず。
外国人住民担当部署	5	外国人住民施策担当が「課」以上で固有に設置されている。
	4	外国人住民施策担当が「係」級で固有に設置されている。
	3	他の業務との兼務で，「課」以上で設置されている。
	2	他の業務との兼務で，「係」級で設置されている。
	1	国際交流の担当部局はあるが，外国人住民施策担当はみられない。
	0	確認できず。
自治体職員の国籍条項	5	すべての職種で採用に国籍条項がなく，採用の実績がある。
	4	すべての職種で採用に国籍条項がない。
	3	消防職・警察官にのみ採用に国籍条項がある。
	2	公権力を行使する業務や役職には国籍条項がある。
	1	外国籍の採用は特定の職務に限られる。
	0	確認できず。
多文化共生に関するNPOとのパートナーシップ	5	多文化共生施策について，公募提案型の委託事業を実施している。
	4	相談事業や日本語事業で，NPOとのネットワークがある。
	3	NPOやボランティア活動への助成や会場利用の補助がある。
	2	多言語による情報提供でNPOの相談窓口や活動が紹介されている。
	1	相談窓口一覧などでNPOの窓口が紹介されている（日本語のみ）。
	0	確認できず。

（出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成）

第2表 多文化共生施策調査における「教育」に関する調査項目と評価基準

項目名	評点	評価基準
外国人住民に対する教育の指針	5	外国人住民の教育に関わる指針が設定されていて、推進する部署が設置されており、専属の職員がいる。
	4	特に独立した指針は設定されていないが、外国人住民教育について担当する部署があり、専属の職員がいる。
	3	外国人住民に関わる教育について、兼務で担当する部署があり、要請に従って、対処している。
	2	外国人住民に関わる指針の中で、教育についても言及されている。
	1	外国人住民教育に関わる指針を現在策定中である。
	0	確認できず。
外国人児童生徒に関わる教職員の支援体制	5	外国人・帰国児童生徒などに対する指導要項などに従って、行政主催による研修会などを、定期的に開催したり、県外の視察や研修を積極的に推進している。相談を受け付ける窓口もある。
	4	外国人・帰国児童生徒などに対する指導要項などに従って、教師等が独自に主催する研修会などへの支援を行っている。
	3	県外の視察や研修へ参加する制度はあるが、独自の対策はない。
	2	教職員からの相談を受け付ける窓口がある。
	1	研修会などの開催は奨励はしているが、独自の対策はない。
	0	確認できず。
小・中学校における特別指導	5	必要に応じて、通訳を派遣する制度や、日本語、教科などの特別指導、母語・母文化、生活相談などの特別指導を行なう制度がある。
	4	必要に応じて、通訳を派遣する制度があり、日本語、教科などの特別指導も行なっている。
	3	必要に応じて、教員、通訳などを派遣する特別な制度がある。
	2	特別な施策はないが、相談を受ける窓口はある。
	1	教育現場に対して対策を奨励しているが、自治体としての特別な施策はない。
	0	確認できず。
公立高等学校進学に関わる配慮	5	多言語による進路説明・相談会などを主催または NPO 等と共催で開催している。入試に関して特別な措置がある。
	4	入試に関して、特別な措置がある。
	3	多言語による進路説明・相談会を主催または NPO 等と共催で開催している。
	2	高校入試に関して、相談を受け付ける窓口がある。
	1	必要な施策は、各学校に一任されており、配慮を指導している。
	0	確認できず。

（出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成）

第3表 多文化共生施策調査における「生活支援」に関する調査項目と評価基準

項 目 名	評点	評 価 基 準
日本語によるコミュニケーションが困難な住民に対するサポート体制	5	地域の特性に応じた言語をカバーした、通訳人や支援者を独自に育成し、ニーズに応じて派遣等を行なっている。
	4	通訳人や支援者を独自に育成し、ニーズに応じて派遣等を行なっている。
	3	通訳人や支援者の育成および派遣を地域の団体に委託している。またはかかる団体に対して助成を行なっている。
	2	育成または派遣いずれかのみを行なっている。
	1	登録制度のみを有している。
	0	確認できない。
日本語習得支援	5	行政主催による日本語教室を開催し、かつボランティア等による日本語教室の支援を行ない、日常生活に十分なレベルの日本語習得を保障している。
	4	行政主催による日本語教室の開催またはボランティア等による日本語教室の開催を支援しており、日常生活に十分なレベルの日本語習得を保障している。
	3	行政主催による日本語教室の開催またはボランティア等による日本語教室の開催を支援している。
	2	ボランティア等による日本語教室の開催を支援している。
	1	ボランティア等による日本語教室の開催についての情報を提供している。
	0	確認できず。
住宅問題に対する取り組み	5	多言語の相談窓口など、住宅問題に特化したシステムがある。
	3	住宅問題に対する日本語の相談窓口があり、必要時通訳手配などで連携できる。または、外国人相談窓口で住宅問題にも対応できる体制をとっている。
	2	住宅問題の相談窓口はあるが、多言語での対応はしていない。
	1	特定の外国人（留学生など）に対する取り組みがある。
	0	取り組みは存在しない。または確認できない。
外国人無年金者に対する支援のための制度	5	高齢者、障害者ともに制度があり、現行の年金支給額と同等の金額である。
	3	高齢者、障害者ともに制度があるが、現行の年金支給額を下回る。
	1	高齢者、障害者いずれかに対する制度がある。
	0	制度が存在しない。または確認できない。

（出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月に筆者が作成）

第4表 多文化共生施策調査における「情報提供」に関する調査項目と評価基準

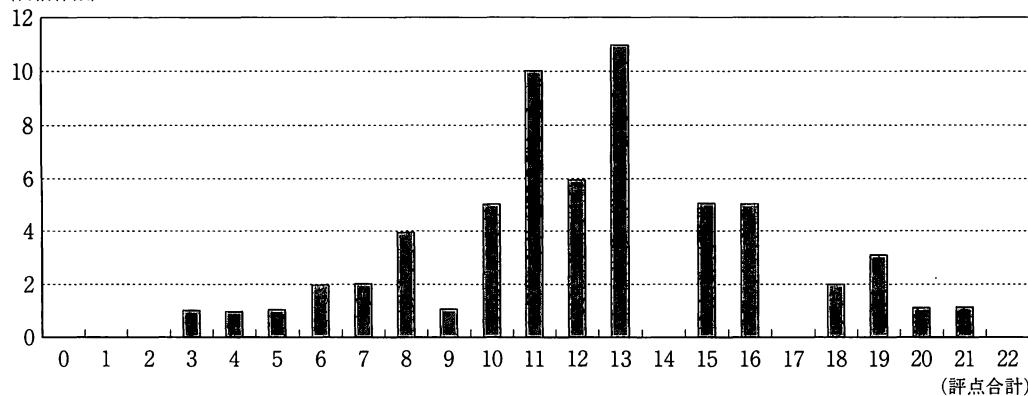
項目名	評点	評価基準
外国人住民向けの生活情報の提供	5	地域特性*に配慮した複数の言語（原則として3言語以上）および理解しやすいように工夫した日本語（ルビなど）で提供されている。
	4	地域特性に配慮した複数の言語および日本語で提供されている。
	3	地域特性と関連の薄い言語および日本語で提供されている。
	2	多言語のみ、または日本語と1～2の言語で提供されている。
	1	日本語のみで提供されている。
	0	情報がない。または確認できない。
外国人住民に対する災害対応の取り組み		下記の施策1つについて1点として、確認できた項目数を点数とした。 ・災害対策本部で外国人対応を担当する部署がある。 ・災害時に多言語情報提供を行なうための組織やルールを取り決めている。 ・外国人を対象とした防災訓練を年1回以上実施している。 ・災害発生時に多言語で情報を提供する通訳翻訳ボランティア制度がある。 ・災害発生時に多言語で情報を提供するサイトが自治体または関連団体のホームページに用意されている。
外国人住民を対象とした相談窓口の設置	5	地域特性に配慮した多言語（原則として3言語以上）での相談窓口が開設されている。
	4	多言語での相談窓口が開設されている。
	3	1～2の言語で相談窓口が開設されている。
	2	定期的に多言語対応の臨時的相談窓口を開設している。
	1	日本語のみで相談窓口を開設している。
	0	窓口はない。または確認できない。

*「地域特性」とは、地域における外国人登録者の国籍や在留資格などから、ニーズの高い言語を確認して判断した。例えば住民に中国語使用者が多いにもかかわらず、情報が英語のみで提供されている場合は、地域特性への配慮がないと判断した。

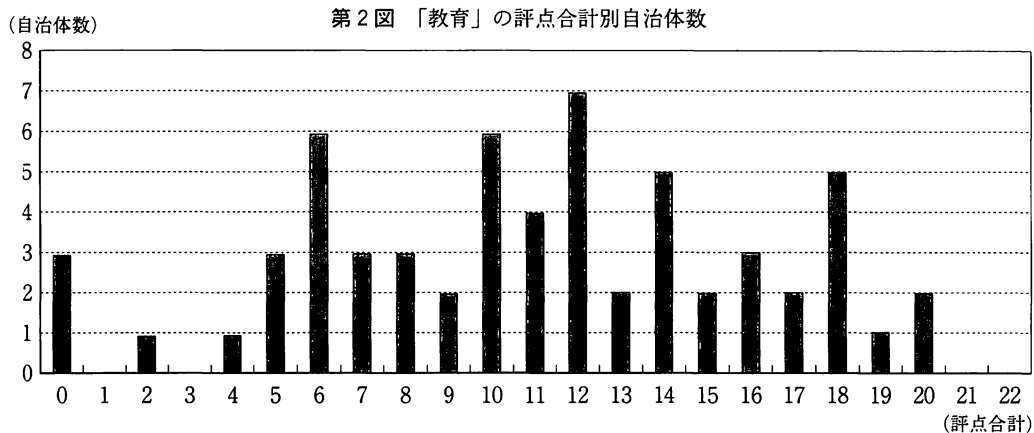
（出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成）

（自治体数）

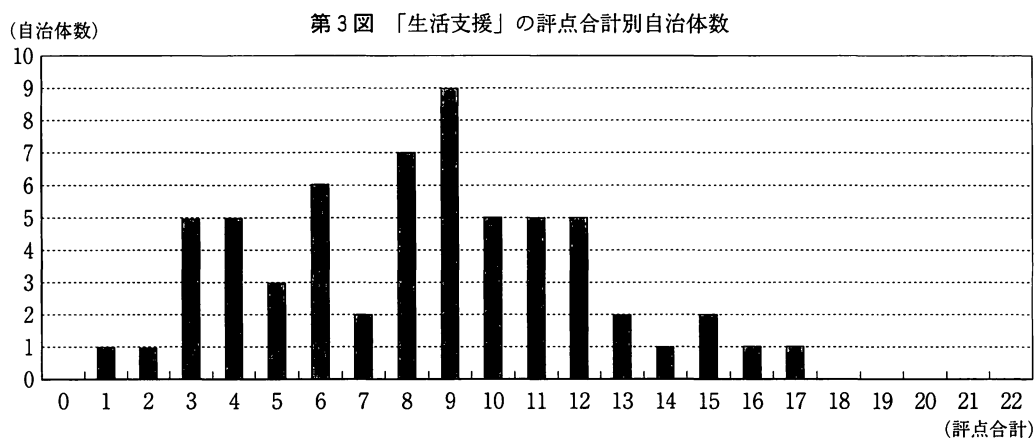
第1図 「施策の方向性」の評点合計別自治体数



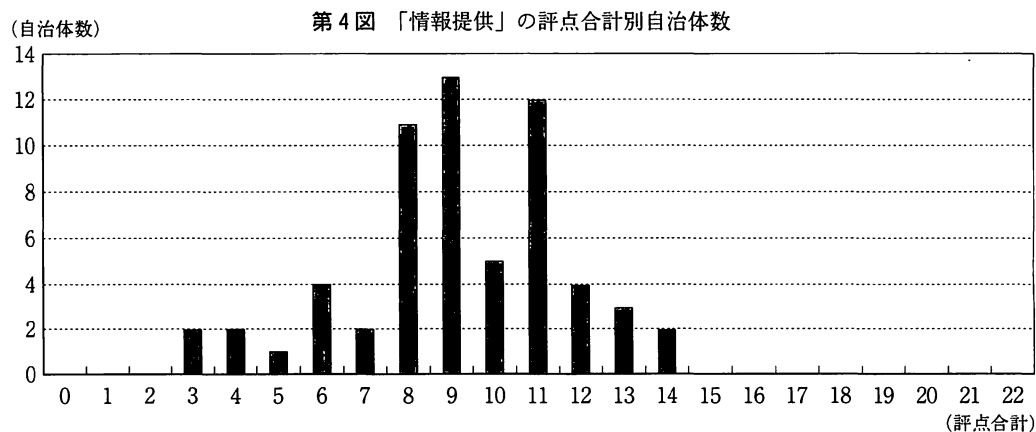
（出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成）



(出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成)



(出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成)



(出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成)

第5図 地域別・項目別の評点平均一覧

	項目番号	全 体	北海道・東北	関 東	中 部	近 畿	中国・四国	九州・沖縄	最高点と最低点の差
施策の方向性	1. 基本方針	3.10	3.00	3.08	2.91	3.89	3.10	2.70	1.19
	2. 参 画	1.31	1.22	2.50	1.18	1.56	0.70	0.50	2.00
	3. 担当部署	2.85	2.78	2.83	3.36	3.22	2.70	2.20	1.16
	4. 国籍条項	1.72	1.56	1.67	1.64	2.11	1.80	1.60	0.56
	5. パートナースhip	3.20	3.67	3.08	3.91	4.00	2.20	2.40	1.80
教育	6. 教育指針	2.05	1.44	2.83	2.18	2.89	1.90	0.90	1.99
	7. 教員支援	2.95	2.11	3.67	4.36	3.89	1.40	2.00	2.96
	8. 特別指導	3.16	2.56	3.58	4.18	4.00	3.00	1.50	2.68
	9. 進路保障	2.74	2.56	3.75	3.27	3.33	1.50	1.80	2.25
生活支援	10. 通訳制度	2.44	2.78	3.00	2.64	3.11	2.10	1.00	2.00
	11. 日本語支援	2.77	1.78	2.58	3.18	3.11	3.10	2.80	1.40
	12. 住宅支援	2.13	1.33	2.83	2.18	3.11	1.60	1.60	1.50
	13. 無年金対策	0.98	0.67	1.33	0.73	2.11	0.50	0.60	1.61
情報提供	14. 生活情報	3.75	4.11	4.08	3.91	4.56	3.40	2.50	2.06
	15. 災害時対応	1.52	1.67	1.58	1.91	1.56	1.10	1.30	0.81
	16. 相談窓口	3.89	3.56	4.42	4.36	4.22	3.50	3.10	1.32

黒塗り白抜きは、項目内で地域別最低点、太枠太字は同最高点を示す。

出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月

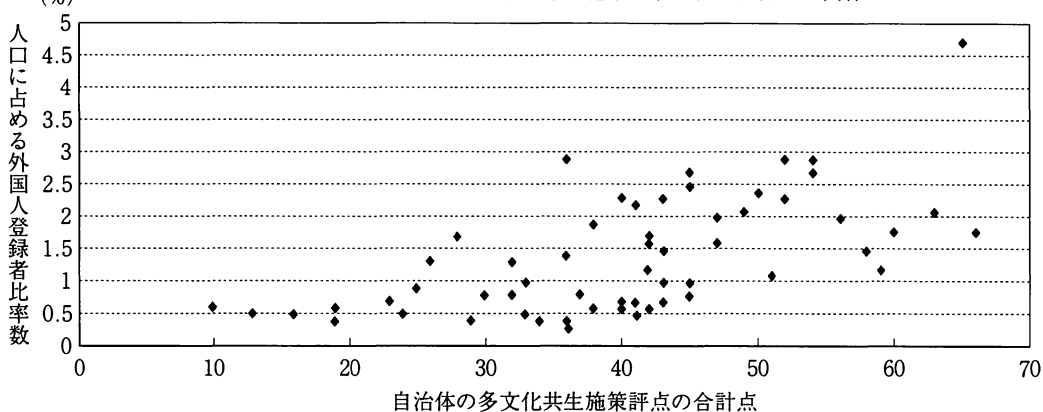
評点合計が40点以下のグループでは、外国人登録者比率が高まれば施策の評点合計も高まる傾向が見られるが、評点合計が41点以上のグループでは、外国人登録者比率が群を抜いて高い1自治体を除くと、外国人登録者比率が高いことと合計評点が高いことに相関関係は見られないことがわかる。外国人住民の比率が低いことは、多文化共生施策の推進に着手しないことの理由にはならないといえる。

III 自治体における「ダイバーシティ度」と外国人住民施策

1. 「ダイバーシティ度調査」の概要

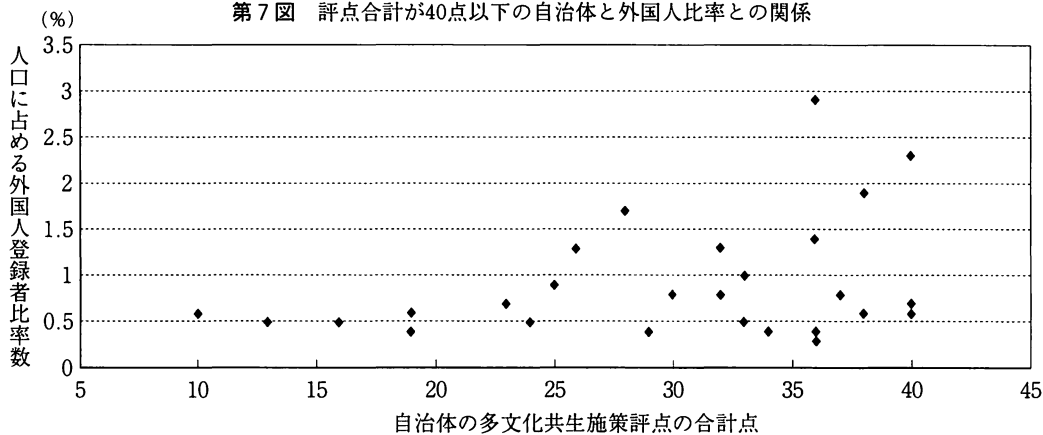
本調査は、ダイバーシティ（人的多様性）に配慮した社会のあり方への関心の高まりを受けて、自治体において求められる「ダイバーシティ」に関する現在の取り組みを俯瞰し、今後のさらなる取り組みを促すことをねらいとして行なった。調査は「多文化共生施策調査」を参考に設計し、当該自治体の施策を点数化することで地域間格差や施策間の取り組み状況の違いを明らかにすることを試みた。また「人を雇用する事業所としての自治体」という観点から、多様性を重視した職員の任用・登用と研修の実施状況についても調査した。概要は下記の通りである。

第6図 人口に占める外国人登録者比率と施策の取り組み状況との関係



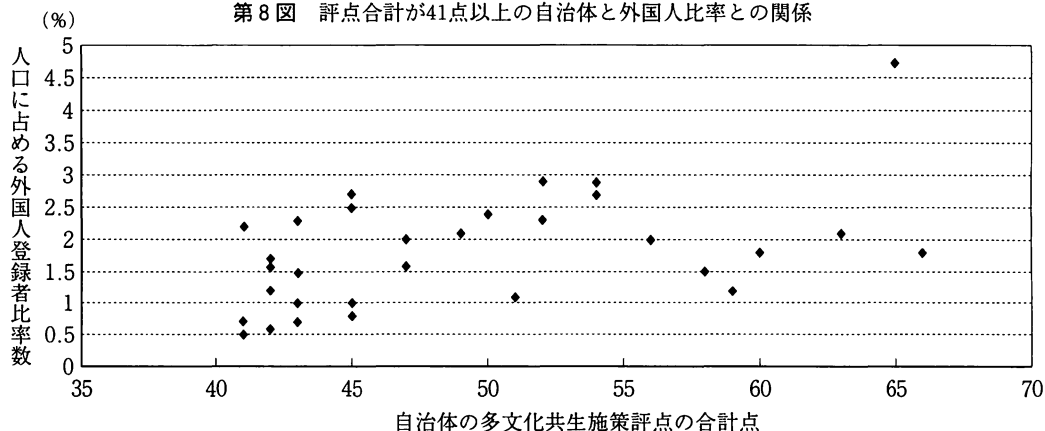
(出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成)

第7図 評点合計が40点以下の自治体と外国人比率との関係



(出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成)

第8図 評点合計が41点以上の自治体と外国人比率との関係



(出典：多文化共生センター『都道府県および政令市における多文化共生施策調査』多文化共生センター，2006年3月を元に筆者が作成)

(1) 調査の手順と調査時期

各自治体のウェブサイトの情報を参考に、情報を整理し、項目ごとに評点をつけて情報をとりまとめた。調査対象とする施策の基準日は、2007年10月1日とした。また人事に関する情報は、各自治体が発表している「平成18年度（2006年度）人事行政の運営に関する状況」から得た。調査結果を2007年12月から2008年1月に調査対象自治体に送付した。自治体からの回答を踏まえて結果の分析および評価を行い、2008年10月に調査結果を発表した。

(2) 調査対象

調査開始時点（2007年10月）における全国64の都道府県及び政令市を対象とした。確認依頼に回答があったのは45自治体で、回答率は70.3%だった。

(3) 調査項目

調査は、多様性を重視した職員の任用・登用と研修の実施状況を評価する「職員編」、施策や方針等の決定過程への多様な住民の参画状況を評価する「審議会・懇話会・委員会等編」、ダイバーシティ分野の施策を進めるための根拠法令の有無を評価する「施策編」の3つの分野において行った。

分野別の調査項目と評価基準は第5表から第7表に掲げたとおりである。

2. ダイバーシティ施策と外国人住民施策

本稿ではダイバーシティ度調査の詳細についての紹介は差し控えるが、以下、外国人住民施策と関連する調査結果として、(1) 分野別の施策の取り組み状況と外国人施策の特徴、(2) 地域別評点の多文化共生施策調査との比較、の2点について紹介する。

(1) 分野別の施策の状況と外国人施策の特徴

「女性」「障がい者」「外国人」の3つの分野における評点と標準偏差を比較したところ、第8表の通りとなった。平均評点では「外国人」分野が最も低い結果であった。最も取り組みが進んでいる「女性」分野を100として計算した場合、調査対象の自治体全体で「外国人」は43.5となり、「障がい者」分野と比べても遅れが顕著である。

標準偏差は評点のばらつきが多いと値が高くなるが、「外国人」分野は政令市でも都道府県でも高くなっていることがわかった。「外国人」分野における自治体間の施策取り組み状況のばらつきは、「女性」や「障がい者」分野と比較しても大きい。この背景には、「女性」分野では男女雇用機会均等法や男女共同参画社会基本法が、「障がい者」分野では障がい者基本法や障がい者の法定雇用率の定めがあることなどが、取り組みを促す要因として存在している一方、「外国人」分野には同様の法制度が整備されていないことがあると推測できる。

また、「女性」分野での取り組みが進んでいれば「外国人」分野でも取り組みが進んでいるといえるかといった、分野別に相関関係が見られるかについても分析を試みたが、とくに強い相関関係が認められる分野はなかった。相関係数（類似性の度合いを示す）とは、数値が1に近いほど2つの確率変数の値に正の相関があり、-1に近ければ負の相関があるとされている。また、

第5表 ダイバーシティ度調査における「多様性を重視した職員の任用・登用と研修の実施状況」に関する調査項目と評価基準

項目名	評点	評価基準
在籍人数	+1	女性の在籍職員数を公表している
	+1	障害者の在籍職員数を公表している
	+1	外国人の在籍職員数を公表している
	0	上記のいずれも公表していない
採用人数	+1	女性の採用数を公表している
	+1	障害者の採用数を公表している
	+1	外国人の採用数を公表している
	0	上記のいずれも公表していない
管理職人数	+1	女性の管理職数を公表している
	+1	障害者の管理職数を公表している
	+1	外国人の管理職数を公表している
	0	上記のいずれも公表していない
「女性」に関する研修	+1	当事者である職員を対象に、当事者向けの研修を実施している
	+1	一部の職員を対象に、研修を実施している
	+1	管理職・指導者層の職員を対象に、研修を実施している
	0	上記のいずれも不明
「障がい者」に関する研修	+1	当事者である職員を対象に、当事者向けの研修を実施している
	+1	一部の職員を対象に、研修を実施している
	+1	管理職・指導者層の職員を対象に、研修を実施している
	0	上記のいずれも不明
「外国人」に関する研修	+1	当事者である職員を対象に、当事者向けの研修を実施している
	+1	一部の職員を対象に、研修を実施している
	+1	管理職・指導者層の職員を対象に、研修を実施している
	0	上記のいずれも不明
「子ども・青少年」に関する研修	+1	当事者である職員を対象に、当事者向けの研修を実施している
	+1	一部の職員を対象に、研修を実施している
	+1	管理職・指導者層の職員を対象に、研修を実施している
	0	上記のいずれも不明

(出典：ダイバーシティ研究所『都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所，2008年10月を元に筆者が作成)

第6表 ダイバーシティ度調査における「施策や方針等の決定過程への多様な住民の参画」に関する調査項目と評価基準

項目名	評点	評価基準
「女性」分野	3	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を達成している。
	2	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を設定しているが、達成度は不明である
	1	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定はしていないが、一部の審議会で、委員として登用するしくみはある。
	0	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定をしておらず、委員として登用するしくみも確認できない。
「障がい者」分野	3	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を達成している。
	2	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を設定しているが、達成度は不明である
	1	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定はしていないが、一部の審議会で、委員として登用するしくみはある。
	0	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定をしておらず、委員として登用するしくみも確認できない。
「外国人」分野	3	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を達成している。
	2	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を設定しているが、達成度は不明である
	1	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定はしていないが、一部の審議会で、委員として登用するしくみはある。
	0	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定をしておらず、委員として登用するしくみも確認できない。
「子ども・青少年」分野	3	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を達成している。
	2	基本計画や推進プランの中で数値目標を設定しており、対象となる全ての審議会で、目標値を設定しているが、達成度は不明である
	1	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定はしていないが、一部の審議会で、委員として登用するしくみはある。
	0	基本計画や推進プランの中で数値目標の設定をしておらず、委員として登用するしくみも確認できない。

（出典：ダイバーシティ研究所『都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所，2008年10月を元に筆者が作成）

第7表 ダイバーシティ度調査における「ダイバーシティ分野の施策を進めるための根拠法令の有無」に関する調査項目と評価基準

項 目 名	評点	評 価 基 準
「女性」分野	4	条例と基本計画がともに策定されている。
	3	条例または基本計画のどちらが策定されている。
	2	策定に向けて準備中である。
	1	首長の公約や基本方針には掲げられている。
「障がい者」分野	4	条例と基本計画がともに策定されている。
	3	条例または基本計画のどちらが策定されている。
	2	策定に向けて準備中である。
	1	首長の公約や基本方針には掲げられている。
「外国人」分野	4	条例と基本計画がともに策定されている。
	3	条例または基本計画のどちらが策定されている。
	2	策定に向けて準備中である。
	1	首長の公約や基本方針には掲げられている。
「子ども・青少年」分野	4	条例と基本計画がともに策定されている。
	3	条例または基本計画のどちらが策定されている。
	2	策定に向けて準備中である。
	1	首長の公約や基本方針には掲げられている。

(出典：ダイバーシティ研究所『都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所，2008年10月を元に筆者が作成)

第8表 ダイバーシティ度調査における「女性」「障がい者」「外国人」の分野別評点平均と標準偏差

	総 合 点	女 性	障がい者	外 国 人
満点	50	13	13	13
調査対象の全自治体	27.93	10.57	7.02	4.80
政令市	29.33	10.93	7.53	6.13
都道府県	27.21	10.38	6.69	4.10
女性を100とした場合の評点				
調査対象の全自治体		100	66.6	43.5
政令市		100	66.8	53.7
都道府県		100	64.8	43.5
標準偏差				
政令市の標準偏差	3.98	1.06	1.45	1.86
都道府県の標準偏差	3.89	0.93	1.34	2.37

(出典：ダイバーシティ研究所『都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所，2008年10月，36ページを元に筆者が作成)

第9表 ダイバーシティ度調査における施策分野間の相関関係関数

	総 合 計	女 性	障 害 者	外 国 人
総 合 計	1			
女 性	0.71	1		
障 が い 者	0.80	0.52	1	
外 国 人	0.76	0.43	0.52	1

（出典：ダイバーシティ研究所『都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所，2008年10月，39 ページを元に筆者が作成）

第10表 ダイバーシティ度調査における地域別・項目別評点平均の比較

	満 点	全 体 均	北海道 東 北	関 東	中 部	近 畿	中 国 国	九 州 縄
総 合 計	50	27.71	26.13	28.40	28.65	29.29	30.40	28.25
女 性（小計）		10.57	10.63	10.40	10.65	11.17	11.60	10.54
障 害 者（小計）		7.02	6.25	7.50	7.85	7.29	7.90	7.25
外 国 人（小計）		4.57	5.63	5.20	4.70	4.04	5.30	5.46
青少年・子ども（小計）		3.68	3.50	3.80	3.40	3.46	4.00	3.36
人 権（小計）		1.91	0.13	1.50	2.25	3.58	1.60	1.64
1. 職 員 編（合計）	18	10.25	10.50	10.20	11.35	11.54	12.30	11.11
女 性		4.43	4.63	4.50	4.55	5.04	4.80	4.46
障 害 者		3.20	2.88	3.20	3.95	3.75	3.90	3.21
外 国 人		2.66	3.00	2.50	3.05	3.00	3.60	3.43
2. 審 議 会 編（合計）	12	3.32	3.13	3.80	3.15	2.83	4.70	3.25
2-1 女 性	3	2.16	2.00	2.00	2.10	2.13	2.80	2.07
2-2 障 害 者	3	0.55	0.50	0.80	0.70	0.13	0.70	0.79
2-3 外 国 人	3	0.48	0.50	0.70	0.35	0.46	0.70	0.39
2-4 子 ども・青少年	3	0.14	0.13	0.30	0.00	0.13	0.50	0.00
3. 施 策 編（合計）	20	14.14	12.50	14.40	14.15	14.92	13.40	13.89
3-1 女 性	4	3.98	4.00	3.90	4.00	4.00	4.00	4.00
3-2 障 害 者	4	3.27	2.88	3.50	3.20	3.42	3.30	3.25
3-3 外 国 人	4	1.43	2.13	2.00	1.30	0.58	1.00	1.64
3-4 子 ども・青少年	4	3.55	3.38	3.50	3.40	3.33	3.50	3.36
3-5 人権・その他	4	1.91	0.13	1.50	2.25	3.58	1.60	1.64

太枠で囲んである評点が最も高く、「白抜き文字」が最も低い（最下位）地域である。

（出典：ダイバーシティ研究所『都道府県・政令指定都市におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所，2008年10月，39ページ）

相関係数の値が0.3以下は「無相関」、0.7以上が「強い相関がある」とされている。第9表はそれらの相関関数を示したものであるが、「無相関」とも「強い相関関係がある」ともいえない結果であった。

(2) 地域別評点の多文化共生施策調査との比較

本調査においても「多文化共生施策調査」と同様に、地域別の評点平均の比較を試みた。結果は第10表の通りであったが、「多文化共生施策調査」での調査結果と施策の取り組み状況に異なる傾向が見られた。総合計では、「中国・四国」が最も評点が高く、続いて、「近畿」「九州・沖縄」となっており、「西高東低」の傾向が見られる。「多文化共生施策調査」では「中国・四国」「九州・沖縄」は取り組みが遅れており傾向が見られたが、その他のダイバーシティ関連施策は他地域と比べて進んでいる。

IV お わ り に

2つの調査から指摘できることは、自治体による外国人住民施策の推進を妨げているのは、依然として「法の壁」と「心の溝」の2つの要因が大きいという点である。「法の壁」では、外国人施策には根拠法令がないことが、「女性」「障がい者」分野と比べて施策が遅れていることの背景にあると推測される。一方、多文化共生施策調査で見られた教育分野での地域間格差のように、法制度上の違いは存在しないにもかかわらず取り組み姿勢に差が見られるのは、首長や議会、施策担当者の関心が、外国人分野に向いていないことが背景にあると思われる。こうした「心の溝」を自治体施策のレベルで解消していくことが、日本における多文化共生社会形成の第1歩である。

1980年代の在日外国人の実態を元に、田中宏先生が記された著書『在日外国人』は、副題が「法の壁・心の溝」であった。在日コリアンや留学生、アジアからの出稼ぎ労働者が中心であった時期に解決できないまま残されたこの壁と溝が、新たに永住者資格を取得する外国人が年間4～5万人を超える2000年代になっても、厳然と存在し続けている状況は問題である。次の20年のうちにどこまで解消できるか、研究と実践を深めたい。

(受付 2009年1月26日)