



Title	地域における多文化共生政策の比較分析：大阪市と豊橋市の事例から見る「共生」と「人権」の捉え方
Author(s)	陳, 凱歎
Citation	言語文化共同研究プロジェクト. 2025, 2024, p. 3-15
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/102289">https://doi.org/10.18910/102289</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 地域における多文化共生政策の比較分析 — 大阪市と豊橋市の事例から見る「共生」と「人権」の捉え方 —

陳 凱歛

## 1. はじめに

近年、日本は国内の労働力不足を補うために外国人の受け入れを進めてきた。2024年1月時点の在留外国人の数は332万3,374人であり、これは日本の総人口の2.66%に相当する<sup>1</sup>。それに対して、日本政府は移民政策を取らないと言い続けながら、外国人の増加に伴い、入国後の社会統合を目指す多文化共生施策が次々と策定されている（近藤, 2009）。たとえば、総務省は2006年に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、2020年にはその改訂版を公表している。また、法務省も2022年に「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を発表した。こうした国による施策の提唱を受け、地方自治体においても独自の多文化共生政策の策定が進められている。実際、令和6年8月に総務省自治行政局国際室が実施した「地方公共団体における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」<sup>2</sup>に関する調査によれば、全国47都道府県すべてが、それぞれの地域の実情に応じた多文化共生政策を策定しているという。しかしながら、在留外国人の数は増加の一途をたどっているだけでなく、その出身国やルーツ、生活状況も一層多様化しており、自治体による政策が直ちに地域外国人住民に対する適切な支援につながっているとは限らない。こうした状況を踏まえれば、各地方自治体が國の方針を参照しながらも、地域の実情に即した施策を策定するにあたり、外国人住民を取り巻く多様かつ複雑な課題への対応が喫緊の課題であると考えられる。

このような背景を踏まえ、本稿では、国が提唱する多文化共生政策を受けて、地域レベルにおいて多文化共生政策がいかに展開されているのかに着目する。地域政策全体を網羅的に扱うことは困難であるため、先行研究の知見を参考しつつ、大阪市および豊橋市を事例として取り上げ、両市の政策文書における「多文化共生社会」の定義、基本的視点、具体的施策の構成に注目し、比較分析を行う。そのうえで、「共生」と「人権」の捉え方における共通点と相違点を明らかにし、地域における多文化共生政策の展開に見られる特徴を考察することとする。

<sup>1</sup> 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和6年1月1日現在）」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000959267.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000959267.pdf)（最終閲覧日 2025年5月10日）

<sup>2</sup> 総務省「地方公共団体における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000984202.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000984202.pdf)（最終閲覧日 2025年5月10日）

## 2. 先行研究

従来、多文化共生にまつわる多様な研究がなされている。「多文化共生」が社会の発展のために推進するべきよきものとして議論されているものが多くある。一方で、「共生」という言葉の使い方、実際の施策に潜む問題点などに注目した批判的な研究もある。まず、「共生」という言葉とその使用に関して、植田（2011）やハタノ（2011）による指摘が見られる。植田（2011）は、「国際化」や「共生」ということばの使用において、そのことばを使うことだけで終着点に至り、何かが変わったと思って満足してしまうかのように、「ことばの魔術」の落とし穴にはまってしまう危険性を指摘した。さらに、ハタノ（2011:55-56）は、「マイノリティや社会的に弱い立場に置かれている人にとって、マジョリティとの共生は、好むと好まざるとにかかわらず、常に直面せざるを得ない「前提」である」と指摘している。これらの指摘は、「多文化共生」という言葉の使用が誰にとってもよいもののように、耳に心地よく聞こえるものであるが、その表面の心地よさの下に隠れているマジョリティとマイノリティの不公平な関係といった問題を突き止めたものと言えよう。

このような概念的な問題を具体的な政策の文脈において考察した研究としては、高谷（2021）が挙げられる。高谷は、総務省による「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」（総務省、2020）（以下、総務省プラン）および、各自治体における移民を対象とした会議や政治参加の取り組みを分析対象とし、「誰による、誰にとっての多文化共生か」という問い合わせを検討した。そこでは、多様性に言及した総務省プランの多文化共生において、地域の維持や活性化の手段としての側面が強調されればされるほど、脆弱な位置に置かれた移民の人権保障という観点は後景に退いていくと分析し、「移民にとっての多文化共生」と「地域にとっての多文化共生」が異なるものでありうることを指摘した。

さらに、地域レベル、すなわち具体的な地方自治体における多文化共生の現状や課題を扱った先行研究も、数多く蓄積されてきた。たとえば、井澤・上山（2019）は、東京23区における多文化共生政策の現状と課題について考察し、小野寺（2023）は、東北地方における移民との共生に見られる優位性および脆弱性を分析している。また、早川・上山（2023）は、大阪市における多文化共生政策の課題と今後の展望について論じている。蕭・城所ほか（2017）は、愛知県豊橋市における多文化共生事業について、ヒアリングを中心に行政側及び民間団体による実施事業の現状について考察を行った。これらの研究では、行政機関、民間団体、日本人住民、外国人住民といった多様なアクターに注目し、それぞれの地域における多文化共生のあり方が探究されている。採用されている研究手法も多様であり、たとえば、井澤・上山（2019）は行政機関を対象としたアンケート調査を、早川・上山（2023）と蕭・城所ほか（2017）は行政機関や民間団体へのインタビュー調査を、小野寺（2023）は文献調査をそれぞれ用いており、地

域特性に基づく事例研究として有意義な知見を提供している。これらの研究で示された知見については、次章において各地域の施策概要を紹介する中で、適宜参照する。もっとも、これらの研究はいずれも特定地域に焦点を当てているため、他地域との比較を通じて共通点や相違点を明らかにすることは難しく、全国的な傾向や構造的な課題を導き出すには限界がある点も否定できない。そこで本稿では、先行研究においても研究対象として提示されている、大阪市と豊橋市という外国人受け入れの経緯が異なる二地域を取り上げ、批判的社会言語学<sup>3</sup>の観点から、両市における多文化共生政策の施策言説を比較分析する。それにより、地域レベルにおける多文化共生政策の展開に見られる特徴や構造的なパターンに関する初期的な知見を明らかにし、今後の多文化共生政策の在り方を考察するための視座を提示することを目的とする。

### 3. 研究対象地域・施策の概要

本稿では、前章で述べたように、大阪府大阪市および愛知県豊橋市を対象地域とし、それらが策定した多文化共生政策の共生概念の捉え方や施策の方向性を比較して分析する。あわせて、地域の実情に即した施策であるかどうかを検討するために、国レベルの施策として位置づけられる総務省プランを適宜比較対象として取り上げる。以下では、先行研究および行政資料に基づき、対象地域における外国人受け入れの経緯と、多文化共生施策の策定に至る背景について簡潔に概観する。

#### 3.1 大阪府大阪市：「大阪市多文化共生指針」

大阪市は、いわゆる「オールドカマー」と「ニューカマー」が共に居住する地域として広く知られている。オールドカマーとは、主に戦前から戦後の混乱期にかけて日本に移住し、現在は「特別永住者」の在留資格を有する韓国・朝鮮籍、台湾籍などの人々およびその子孫を指す。一方、ニューカマーは、1980年代以降の出入国管理制度の改正を背景に入国した外国人住民であり、「留学」「技術・人文知識・国際業務」「技能実習」など、さまざまな在留資格を有する多国籍の人々が含まれる。

大阪市における外国人住民の形成には、こうした人の移動の歴史と制度的変化が深く関わっている。1948年に始まった済州島四・三事件における弾圧から逃れ、多くの朝鮮半島出身者が大阪市の生野区、東成区、西成区などに移住し、現在もこれらの地域には韓国・朝鮮籍の住民が多く集住している。その後、1980年代からはアジア諸国を中心とした出稼ぎ労働者が増加し、

<sup>3</sup> 山下(2003)は批判的社会言語学の特徴を、日常生活と密接に結びつく言語使用、言語生活、および言語研究一般を対象とし、言語権の理論、差別の社会理論、クリティカル・ディスコース・アナリシスを理論的基盤とし、テキスト解釈・アンケート・インタビュー・参与的観察によって、現実の問題とその解決方法を説明し、批判の対象と批判それ自体に対する問題意識を明確化することとまとめた。本稿はその議論を参照し、批判的社会言語学の観点を探る。

2008年に政府が掲げた「留学生30万人計画」や、2010年の在留資格制度の改正（「就学」資格の「留学」への一本化、および技能実習制度の導入）によって、留学生や技能実習生の受け入れが本格化した。さらに、2012年の外国人登録法および入管法の改正は、外国人の受け入れ体制に大きな転換をもたらし、現在の多様な外国人居住者層の形成に寄与している。こうした背景のもと、2024年12月末現在、大阪市内には160の国・地域を出身とする外国人住民が189,281人居住しており、これは市全体人口の約6.8%を占め、人口・比率ともに政令指定都市の中で最多となっている（大阪市, 2024: 1）。このように外国人住民の数が継続的に増加している一方で、外国人同士でコミュニティが形成されることにより、行政との接点が乏しいまま、内部でのトラブルが深刻化し、犯罪に発展するケースも報告されている。その結果、治安上の問題や日本社会からの分断・孤立を招く懸念が指摘されている（早川・上山, 2023: 38）。

このような状況を踏まえ、大阪市では、多様な出自をもつ外国人住民の存在に対応するための施策が段階的に導入されてきた。1998年3月には「大阪市外国籍住民施策基本指針」が策定され、2004年3月にはその改定が行われた上で、外国籍住民に対する各種施策が推進された。その後、施策の枠組みは「外国籍住民施策」から「多文化共生施策」へと移行し、2020年12月には「大阪市多文化共生指針」が策定された。さらに、2024年11月には同指針の改訂が行われ、外国人市民の一層の多様化に対応した施策が展開されつつあると考えられる。次章においては、2024年改訂版「大阪市多文化共生指針」（以降、大阪市指針）<sup>4</sup>を分析対象とする。

### 3.2 愛知県豊橋市・「豊橋市多文化共生推進計画2024-2028」

愛知県豊橋市は、日系ブラジル人の集住地域として全国的に知られている。1990年の出入国管理及び難民認定法の改正により、日系人の日本国内での就労が可能となったことを契機に、豊橋市における外国人住民数は急増した。とりわけブラジル国籍者の増加が顕著であり、2009年時点では外国人住民に占めるブラジル人の割合が約62.5%に達し、浜松市に次いで日系ブラジル人の多い都市となっている<sup>5</sup>。その後も外国人住民数は増加を続け、2024年12月末時点では21,528人に達し、市の総人口に占める割合は約5.9%に上っている<sup>6</sup>。現在、国籍・地域別では、ブラジル、フィリピン、ベトナム、中国、韓国・朝鮮、ペルー、インドネシアなど多国籍化が進んでおり、豊橋市における外国人住民層の多様性は一層顕著となっている。また、年齢構成を見ると、20~39歳が多数を占めており、就労可能年齢層の比率が高い点も特徴である（豊

<sup>4</sup> 大阪市ホームページ「大阪市多文化共生指針」

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000523/523890/202411itibukaitai.pdf>（最終閲覧日 2025年5月10日）

<sup>5</sup> 豊橋市ホームページ「豊橋市多文化共生推進計画」

<https://www.city.toyohashi.lg.jp/secure/16434/kyoseikeikaku.pdf>（最終閲覧日 2025年5月10日）

<sup>6</sup> 豊橋市ホームページ「外国人住民国籍別人員調査表 愛知県豊橋市」

[https://www.city.toyohashi.lg.jp/secure/19902/kokuseki\\_R06\\_12-1.pdf](https://www.city.toyohashi.lg.jp/secure/19902/kokuseki_R06_12-1.pdf)（最終閲覧日 2025年5月10日）

橋市, 2024: 10)。

こうした外国人住民の増加と構成の変化を受けて、豊橋市は2006年に「平和・交流・共生の都市宣言」を公表し、その理念の実現に向けて、2009年には「平和・交流・共生の都市宣言推進基本計画」を策定した。同年には、その共生分野における具体的な行動計画として「豊橋市多文化共生推進計画（2009～2013年度）」が策定されている。その後、外国人市民の構成における変化を受けて、2014年には「豊橋市多文化共生推進計画2014～2018」が策定された。現在は、「豊橋市多文化共生推進計画2024～2028」が策定されており、外国人住民の定住支援および地域社会との共生促進に向けた施策が継続的に展開されている。このような市による積極的な政策推進に加え、外国人市民団体による主体的な活動や、市とNPO法人ABTとの連携といった取り組みも見られることから、先行研究においては、日本における先進的な事例として高く評価されている（蕭・城所ほか, 2017）。ただし、それと同時に、「豊橋市において最も人口が多い外国人市民であるブラジル人でも、差別や偏見により教育問題や就労問題に苦しむことがあるため、その他少数派の外国人市民は更に厳しい立場に立たされていることが容易に想像できる」という課題も報告されている（同上: 61）。次章においては、「豊橋市多文化共生推進計画2024～2028」<sup>7</sup>（以降、豊橋市計画）を分析対象とする。

ここまで、大阪市および豊橋市における外国人受け入れの経緯と施策の策定背景を概観した結果、両市に共通する課題として、外国人住民の増加および多様化に伴い、地域社会との関係構築や人権保障が重要な論点となっていることが明らかとなった。次章では、両市の政策文書における「多文化共生（社会）」の定義、基本的視点、具体的施策の構成に着目し、それぞれの共生概念の捉え方および施策の方向性を分析する。とりわけ、「多様性」や「人権」といったキーワードがどのように位置づけられているのかに注目し、両市の施策言説の特徴を比較して検討していく。

## 4. 分析

### 4.1 大阪市指針の分析

まず、「大阪市多文化共生指針」の第2節「II 指針の基本的な考え方」に記載された「目標」と「基本視点」に着目する。最初に、「目標」において示された「多文化共生社会」の定義を、総務省プランにおける定義と比較し（表1参照、アンダーラインは筆者による、以下同様）、大阪市指針において特徴のあるいは充実している点を考える。

<sup>7</sup> 豊橋市ホームページ「豊橋市多文化共生推進計画2024～2028」

<https://www.city.toyohashi.lg.jp/secure/109372/%E8%B1%8A%E6%A9%8B%E5%B8%82%E5%A4%9A%E6%96%87%E5%8C%96%E5%85%B1%E7%94%9F%E6%8E%A8%E9%80%B2%E8%A8%88%E7%94%BB2024%E3%83%BC2028.pdf>（最終閲覧日2025年5月10日）

表1 総務省プランおよび大阪市指針における「多文化共生社会」の定義

総務省プラン (p.5)
国籍などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく
「大阪市多文化共生指針」(p.27)
「多文化共生社会」とは、多様な価値観や文化を認め、国籍や民族、障がい、性別・性自認・性的指向や出身などの違いを理由として <u>社会的不利益を被ることがなく</u> 、一人ひとりが個人として尊重され、相互に対等な関係を築き、その持てる能力を十分発揮しつつ自己実現をめざして、社会参加できる創造的で豊かな社会です。本指針では前指針の考え方を継承し、引き続き「多文化共生社会」の実現をめざします。

まず、多文化共生の「対象」に関する記述においては、総務省プランと大阪市指針の間に一定の差異が認められる。総務省プランにおける定義では、「国籍などの異なる人々」とされており、対象範囲は比較的限定的である。一方、大阪市指針では、「国籍や民族、障がい、性別・性自認・性的指向や出身の違い」といった複数の社会的属性が列挙されており、国籍に限定されない多様な背景をもつ人々を多文化共生の対象として明確に位置づけている点が特徴的である。また、「社会的不利益を被ることがなく、一人ひとりが個人として尊重され」との記述からは、個人の権利や尊重に重きを置く姿勢が読み取れる。特に、「一人ひとり」や「個人」といった語の使用により、共生の対象を一括りの集団としてではなく、個として捉える視点が強調されていることが注目される。さらに、「持てる能力を十分発揮しつつ自己実現し」という表現では、個人の能力発揮と自己実現の可能性が示唆されており、続く「社会参加できる創造的で豊かな社会」という記述とあわせて、個人から社会へという関係性が描かれている構成となっている。これらの点から、大阪市指針における多文化共生社会の定義は、総務省プランの定義を踏まえつつも、共生の対象範囲をより包括的に捉え、個人の権利や価値を重視する視点を取り入れていることが明らかとなる。

次に、「大阪市多文化共生指針」第2節「II 指針の基本的な考え方」において、「目標」に続いて示されている「基本視点」に着目する。以下に、「基本視点」の内容を表2に整理する。

表2「大阪市多文化共生指針」「II 指針の基本的な考え方」「基本視点」(p.27-28)

<p>(1) 外国につながる市民の人権尊重</p> <p>大阪市には、歴史的経緯を有する韓国・朝鮮籍の住民をはじめ、多くの外国につながる市民が居住しており、従前から外国につながる市民に対する施策を<u>人権課題（人権保障）</u>と捉え取り組んできました。しかしながら、未だ外国につながる市民に対する差別や偏見、嫌悪や憎悪が解消されている訳ではありません。</p> <p>国際人権規約の内外人平等の原則及び日本が批准している国際人権諸条約の趣旨を踏まえ、様々な国籍や民族、文化的な背景をもつ人々が相互理解を深め、互いの存在を認め合い、<u>外国につながる市民の人権が保障され、差別や人権侵害を受けることがない人権に根ざしたまちづくり</u>を進めます。</p>
--

**(2) 誰もが安全に安心して暮らせる**

大阪で生活する外国につながる市民が、地域の一員として日本人とともに安全に安心して生活するために、身近な生活に関する情報をしっかりと提供します。

また、サービスを提供する際は言葉の壁や生活習慣等の違いに配慮し、外国につながる市民が行政サービスを実質的に利用することができるよう環境整備に努めます。

本市の施策や事業の全てにわたり、常に外国につながる市民に対する視点を持ち、外国につながる市民が、安全に安心して生活することができるよう、デジタル技術の活用も念頭に入れながら施策の推進に努めます。

**(3) 多様な価値観や文化の尊重**

外国につながる市民の多様な文化が日本の文化と同じく尊重され、アイデンティティを肯定される環境を整備するとともに、大阪に暮らす全ての人びとが互いに尊重しながらともに自分らしく生きることができます。

**(4) 多様性を魅力あるまちづくりにつなげる**

外国につながる市民は支援されるだけの存在ではなく、地域の一員として大阪をともにつくる担い手でもあります。外国につながる市民がもたらす多様性を、活力あふれる魅力あるまちづくりにつなげます。

また、外国につながる市民だけでなく、大阪に暮らす全ての人々が、さらに魅力ある大阪にするために、自分自身の人権意識や多様性尊重の意識を振り返る機会の提供など、お互いの文化を尊重し合い協働する意識をもってもらえるよう取り組むとともに、実際に協働できる環境づくりを行います。

これらにより、外国につながる市民が本来持つ能力を十分に発揮し、地域の一員として主体的に地域活動や市政に参画しやすい環境づくりや、外国につながる市民の意見をまちづくりに活かすことが可能となります。

大阪市指針においては、4つの基本視点が提示されている。まず、「(1) 外国につながる市民の人権尊重」に関しては、「外国につながる市民の人権が保障され、差別や人権侵害を受けることがない人権に根ざしたまちづくりを進めます」との記述において、「人権」という語が3回繰り返し用いられている。このことから、人権がまちづくりにおける重要な課題の一つとして明確に位置づけられていることが確認される。次に、「(2) 誰もが安全に安心して暮らせる」では、「身近な生活に関する情報をしっかりと提供します」や「行政サービスを実質的に利用することができるよう環境整備に努めます」といった記述を通じて、情報提供や行政サービスへのアクセス保障が重視されていることが示されている。また、「(3) 多様な価値観や文化の尊重」では、「アイデンティティを肯定される環境を整備する」および「自分らしく生きることができるまちをめざします」といった表現から、まちづくりにおいて個人の文化的背景や価値観の多様性に配慮する姿勢がうかがえる。特に、「アイデンティティ」や「自分らしく」といった語の使用により、一人ひとりの文化的多様性の尊重が重視されていることが明確である。さらに、「(4) 多様性を魅力あるまちづくりにつなげる」では、「外国につながる市民は支援されるだけの存在ではなく、地域の一員として大阪をともにつくる担い手でもあります」と記されており、外国につながる市民が地域社会の構成員として能動的に関与する存在として描かれている。加えて、「外国につながる市民だけでなく、大阪に暮らすすべての人々が、自分自身の人権意識や多様性尊重の意識を振り返る」との記述を通じて、多文化共生の主体が特定の集団に限定されず、

市民全体に広がっていることが確認される。とりわけ「自分自身」という語の使用により、市民一人ひとりが主体的に力を発揮し、多文化共生のまちづくりに積極的に関与することが期待されていることが読み取れる。

ここまででは、大阪市指針における多文化共生の定義および基本視点には、「一人ひとり」や「自己実現」といった表現が多用されており、個人の多様性、権利や主体性を中心に据えた視点が強調されていることが確認された。これにより、共生の理念が人権と結びつけて描かれている点が本指針の特徴であると言える。次に、このような特徴をふまえ、大阪市指針第3節「III 多文化共生施策の具体的な方向性」に注目し、具体的施策の構成と展開を検討する。

表3 総務省プランと大阪市指針における施策との対応関係

総務省プラン	大阪市指針
(1) コミュニケーション支援 ①行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備 ②日本語教育の推進 ③生活オリエンテーションの実施	1 多様な言語・手段による情報提供、相談対応の充実 (具体的な項目を略す) 2 日本語教育の充実 (具体的な項目を略す)
(2) 生活支援 ①教育機会の確保 ②適正な労働環境の確保 ③災害時の支援体制の整備 ④医療・保健サービスの提供 ⑤子ども・子育て及び福祉サービスの提供 ⑥住宅確保のための支援 ⑦感染症流行時における対応	3 外国につながる児童生徒への支援の充実 (1) 多文化共生教育の推進 (2) 母語・母文化(継承語・継承文化を含む)の保障のための取組 (3) 日本語指導などの学習支援の充実 (4) 保護者・家庭への支援 (5) 中学校夜間学級 4 災害に対する備えの推進 (具体的な項目を略す) 5 健康で安心して生活できる環境づくり (具体的な項目を略す)
(3) 意識啓発と社会参画支援 (具体的な項目を略す) (4) 地域活性化の推進やグローバル化への対応 (具体的な項目を略す)	6 多文化共生の地域づくり (具体的な項目を略す)

表3は、総務省プランと大阪市指針における施策との対応関係を整理したものである。全体的に、大阪市指針は総務省プランの基本的な施策項目を踏まえつつ、それらをより詳細かつ具体的な形で展開している点が特徴とされる。たとえば、総務省プランの「(1) コミュニケーション支援」に該当する内容は、大阪市指針では「1 多様な言語・手段による情報提供、相談対応の充実」および「2 日本語教育の充実」に細分化されている。また、総務省プランの「(2) 生活支援」の各項目については、大阪市指針において以下のように展開されている。「①教育機会の確保」に対応する施策としては、「3 外国につながる児童生徒への支援の充実」が掲げられており、その中には、(1) 多文化共生教育の推進、(3) 日本語指導等の学習支援の充実、(4) 保護者・家庭への支援、(5) 中学校夜間学級の設置などが含まれている。

特筆すべき点として、「3 外国につながる児童生徒への支援の充実」に含まれる「(2) 母語・

母文化（継承語・継承文化を含む）の保障のための取組」は、総務省プランには見られない内容であり、大阪市指針独自の施策として位置づけられている。この点は、同市における歴史的経緯、特に「特別永住者」の在留資格を有する韓国・朝鮮籍の、いわゆる「オールドカマー」が一定数在住しているという地域的特性と関連していると考えられる。これらの住民の子孫が日本の学校教育を受ける際、日本語中心の教育により母語の継承が困難になる可能性があるとの懸念が背景にある。このような文脈において、「母語・母文化の保障」を明確に施策として掲げている点は、大阪市指針が多文化共生の推進において、個人のルーツや文化的背景の多様性への配慮を重視していることを示すものと解釈される。

## 4.2 豊橋市計画の分析

はじめに、大阪市指針に対する分析と同様に、まず豊橋市計画における多文化共生社会の定義（表4参照）に着目し、その特徴を検討する。

表4 豊橋市計画における多文化共生社会の定義

「豊橋市多文化共生推進計画 2024-2028」(p.19)
<p><u>互いの国籍や文化を認め合い、誰もが安心して元気に暮らせるまちづくり</u> <u>国籍や民族・文化の違いを多様性に満ちた地域特性として活用し、異なる価値観や異文化をすべての市民が理解し、尊重し合いながらその豊かさを共有し、日本人市民も外国人市民も分け隔てなく地域とともに暮らす「豊橋市民」として捉える「多文化共生社会」の実現を目指します。</u></p>

豊橋市計画においても、「多様性」という概念が用いられており、この点においては大阪市指針と共通している。ただし、両者の言説における表現の傾向には違いが見られる。大阪市指針では、「一人ひとり」や「個人」「自己実現」など、個人の権利や主体性を強調する語が多用されていたのに対し、豊橋市計画では、「国籍や民族・文化の違いを多様性に満ちた地域特性」や「すべての市民が理解し、尊重し合いながらその豊かさを共有し」「地域にともに暮らす」「豊橋市民」など、地域社会という全体やその内部における協働の意義を強調する表現が相対的に多く用いられている。この点から、豊橋市計画は、個別の主体よりも、地域という枠組みの中での共生を重視する傾向がうかがえる。

次に、大阪市指針における「基本視点」に対応する内容として、豊橋市計画における「施策の方針」に注目する。豊橋市計画の「施策の方針」では、「多文化共生理解の促進」「生活環境整備の推進」「活力ある社会づくりの推進」に加え、新たな視点として「日本語教育の推進」が盛り込まれている点が特徴的である。「多文化共生理解の促進」に関しては、大阪市と同様に「人権」という概念への言及が見られ、「人権尊重の意識づくり」が目標として掲げられている。この部分において「共生」および「人権」がどのように記述されているかに注目し、その意味

づけを検討したい（図1参照）。

施策の方針1 多文化共生理解の促進		10 デジタルマーケティング	10 デジタルマーケティング
1－1 人権尊重の意識づくり			
目標値			
指標名	現行値（2022）	目標値（2028）	
外国人市民が増加することを好意的に感じる市民の割合	55.8%	60.0%	

※市民意識調査による。

図1 「人権尊重の意識づくり」に関する目標値（豊橋市計画,p.21）

<2022年度(令和4年度)市民意識調査「地域に外国人市民が増加することをどう感じるか」についての回答>

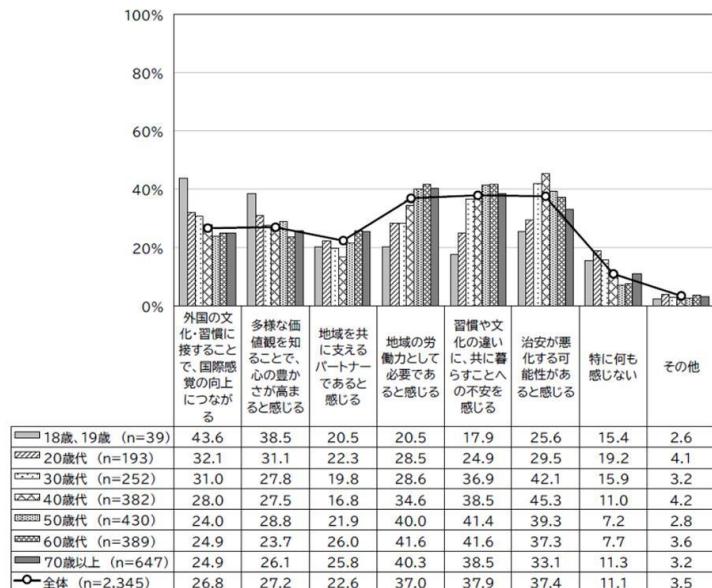


図2 「人権尊重の意識づくり」に関する市民意識調査（豊橋市計画,p.22）

まず、図1に示されているように、「人権尊重の意識づくり」の目標値として、「外国人市民が増加することを好意的に感じる市民の割合」が設定されている。「現行値」と「目標値」も併せて提示されており、図1の左下に記載された「市民意識調査による」という説明からは、この割合の実態を把握するために市民調査が実施されていることが確認できる。豊橋市計画において提示されたその調査内容について、以下で具体的に見ていく（図2参照）。調査項目には、「外国の文化・習慣に接することで、国際感覚の向上につながる」「多様な価値観を知ることで、心の豊かさが高まる」「地域の労働力として必要であると感じる」など、外国人市民の存在が日本人市民や地域社会にもたらす利益に関する項目が含まれている。一方で、「習慣や文化の違い

に、共に暮らすことへの不安を感じる」「治安が悪化する可能性があると感じる」「特に何も感じない」といった否定的または中立的な意識を問う設問も設けられている。これらの設問は一見すると、外国人市民に対する受容意識を測定することを目的としているように見えるが、全体としては、外国人市民の存在が地域社会や日本人住民にとってどのような利点やリスクをもたらすのかという、「地域主体の視点」に基づいて構成されていると解釈できる。このような調査設計は、「人権尊重の意識づくり」として掲げられている目標と、必ずしも直接的に結びつくものではない。むしろ、人権の尊重が、外国人市民の「有用性」や「無害性」といった要素によって正当化される枠組みが、潜在的に内在している可能性も否定できない。すなわち、外国人市民の存在が地域社会の発展や住民の利益に資するものとしてのみ捉えられる場合、共生に対する理解が、個々の多様性や権利といった観点に基づくものではなく、功利的・機能的な枠組みによって形成されるおそれがある。この点については、今後の共生施策のあり方を検討する上で重要な視座となるのではないかと考えられる。

## 5. 考察と結語

本稿では、大阪市および豊橋市における多文化共生施策を比較して検討し、それぞれの政策文書における「多文化共生（社会）」の定義、基本視点などに着目して分析を行ってきた。その結果、両市における共生概念の捉え方や施策の方向性には共通点と相違点が見られ、特に「多様性」や「人権」の概念に対するアプローチの違いが明らかとなった。

大阪市では、「一人ひとり」や「自己実現」といった語に象徴されるように、個人の多様性や主体性を重視する姿勢が全体を通じて一貫しており、共生の理念が個別の市民の権利や多様性の尊重を軸として構想されている。一方、豊橋市においては、「地域とともに暮らす」「豊橋市民」といった表現に見られるように、共生の主体が個人よりも「地域」という総体として捉えられる傾向が確認された。これらの違いは、共生を「個人の多様性を尊重する構造」として強調するのか、あるいは「地域全体の調和と協働を重視する枠組み」として構築するのかという、基本的な視点の差異を反映していると考えられる。

また、「人権」の扱いについても、その意味づけや政策での捉え方は一様ではない。大阪市では、人権を個人に内在する基本的権利として強調し、それに基づいたまちづくりの構想が示されている。他方、豊橋市では、「外国人市民が増加することを好意的に感じる市民の割合」といった意識調査項目に象徴されるように、人権が市民意識の形成や地域の安定・発展の手段として位置づけられている側面も確認された。このように、人権概念が「個人の権利保護」として理解されるのか、それとも「地域の統合のための条件」として機能するのかは、両市の外国人住民受け入れの歴史的経緯や構成の違いなど、地域社会に固有の歴史的・社会的文脈に規定されている可能性がある。大阪市は、オールドカマーとニューカマーが共存する複層的な外国人

集住地域として、長年にわたり人権課題としての施策に取り組んできた背景をもつ。一方、豊橋市は、1990年代以降の日系ブラジル人の受け入れを契機に、多国籍化が急速に進行するなかで、共生を地域全体の理解と協働の枠組みのなかで実現しようとする傾向が強く見られる。本稿の比較分析は、このような外国人受け入れの経緯の違いを踏まえ、地域における多文化共生政策が単に国の方針の地域的反映にとどまるのではなく、地域固有の歴史的文脈や社会構造に応じて、異なる理念や言説として具体化されていることを示している点に意義がある。その意味で、今後の多文化共生政策を考えるにあたっては、それぞれの地域において、「個」と「地域」のバランスをいかに構築するか、また「人権」という概念がどのような理念的枠組みに基づいて用いられているかを問い合わせ直す視点が不可欠であろう。

今後の課題として、「多様性を認めること」が直ちに「人権の尊重」に結びつくとは限らない点についても、慎重に考えていく必要があると考えられる。多様性の容認が、制度的・文化的な共存の実現を意味する場合であっても、それが個々人の権利の尊重や保障に直結するとは限らない。とりわけ、多様性が「理解すべき対象」や「地域への貢献が期待される存在」として認識されるにとどまる場合、他者の価値を条件付きで受け入れるに過ぎない枠組みにとどまる可能性がある。したがって、「多様性の承認」と「人権の保障」との関係、ならびに共生の理念と政策実装とのあいだに生じるギャップを可視化することは、今後、多文化共生の実現に向けた議論を深化させるうえで重要な課題であると考えられる。

## 参考文献

- 植田晃次 (2011) 「『ことばの魔術』の落とし穴—消費される『共生』」植田晃次・山下仁編著『『共生』の内実一批判的社会言語学からの問いかけ』三元社, pp.29-53.
- 高谷幸 (2021) 「移民・多様性・民主主義—誰による、誰にとっての多文化共生か」岩渕功一編著『多様性との対話—ダイバーシティ推進が見えなくするもの』青弓社, pp.68-92.
- 近藤敦 (2009) 「なぜ移民政策なのか—移民の概念、入管政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義」『移民政策研究』第1号, pp.6-17.
- ハタノ、リリアン・テルミ (2011) 「在日ブラジル人を取り巻く『多文化共生』の諸問題」植田晃次・山下仁編著『『共生』の内実一批判的社会言語学からの問いかけ』三元社, pp.55-80.
- 井澤和貴・上山肇 (2019) 「東京23区における多文化共生政策に関する現状と課題についての一考察—行政に対するアンケート調査を通して」『地域イノベーション』第10巻, pp.17-26.
- 小野寺修 (2023) 「移民との共生についての一考察：外国人散在地域としての東北地方の脆弱性と優位性」『佛大社会学』第47巻, pp.12-25.
- 早川諒・上山肇 (2023) 「大阪市における多文化共生政策の課題と今後のあり方に関する考察」『地域イノベーション』第15巻, pp.35-40.

蕭閎偉・城所哲夫・瀬田史彦・佐藤遼・李度潤（2017）「外国人集住都市における多文化共生のまちづくりの現状と課題に関する一考察—愛知県豊橋市の南米系外国人市民向けの行政と市民団体による多文化共生事業を中心に」『公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集』52(1), pp.55-62.

山下仁（2003）「批判的社会言語学のための予備的考察」『批判的社会言語学の諸相』山下仁・植田晃次・義永（大平）未央子著、大阪大学言語文化部・大阪大学大学院言語文化研究, pp.1-15.

## 参考資料

大阪市（2024）「大阪市多文化共生指針」

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000523/523890/202411itibukaitei.pdf>（最終閲覧日 2025年5月10日）

総務省（2020）「地域における多文化共生推進プラン(改訂)」

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000718717.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000718717.pdf)（最終閲覧日 2025年5月10日）

豊橋市（2024）「豊橋市多文化共生推進計画 2024－2028」

<https://www.city.toyohashi.lg.jp/secure/109372/%E8%B1%8A%E6%A9%8B%E5%B8%82%E5%A4%9A%E6%96%87%E5%8C%96%E5%85%B1%E7%94%9F%E6%8E%A8%E9%80%B2%E8%A8%88%E7%94%BB2024%E3%83%BC2028.pdf>（最終閲覧日 2025年5月10日）