

大阪市における多文化共生の実態に関する一考察

-大阪市 24 区アンケート調査から-

発表部門—細分類 7都市計画 4地区とコミュニティ

正会員 ○ 早川 諒^{*1} 正会員 上山 肇^{*2}多文化共生 グローバル社会 外国人住民
情報発信 持続可能 大阪市

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

近年、日本各地において外国人住民が増加傾向にあり、2021年6月の外国人住民数は約282万3,565人に上る¹⁾。現在の入国管理法の前進となる出入国管理令策定が1951年にポツダム政令として公布されて以降、1982年の改正時に法律の効力を与えられたことにより、現在の入国管理法が策定された。

以降、日本政府はフランスに倣って1983年に21世紀初期までに留学生10万人受け入れを目指し計画を策定した。それをきっかけに出稼ぎや留学生が増加し始め、1990年からは出入国管理及び難民認定法の改定されたことにより中南米からの日系人が増加した。

更に1993年には、新たに技能実習制度が制度化されたことにより在留資格の多様化が進み、2008年に政府が「留学生30万人計画」を打ち出して以降、多国籍化が進んでいった。

大阪市では、韓国・朝鮮籍の住民が多く居住していることからそのような住民の権利、人権を保障するという意味合いから、1998年に大阪市外国籍住民施策基本指針が策定された。

2000年代に入ると外国籍も多様化され、2004年には指針が改訂された。2000年代後半から2010年代後半にかけて「住民基本台帳法」を始めとし、外国人住民に関する国の制度が大きく変更されたことの影響を受け、2019年12月の外国人住民の数は145,857人となった。

大阪市は2020年2月に現行の、大阪市多文化共生指針を策定し、多方面から外国人住民への支援を目標に掲げ取り組み始めている。現在、グローバル化が加速している我が国では、更に、地域住民と外国人住民との間で共存・共生が求められている。

そこで本研究では、大阪市における外国人住民に対して区の取り組みにおける今後のあり方について明らかに

することを目的とする。

本研究で大阪市を事例とする理由は次の3点である。

①大阪市は2010年以降、短期間に急激に外国人人口が増加し、国籍の多様化が進んだことにより各区において外国人住民との共存が非常に重要であるということ ②各区における多文化共生に関する取り組み実態を明らかにすることで多様化されたグローバル社会における一つのモデルを示すことができると考えられるため ③大阪市は、非常に多くの区から構成されており各区において多文化共生政策に特徴がみられると考えられるため

1-2 研究の方法

本研究では、2022年8月末に大阪市24区の自治体に対して多文化共生に関するアンケート調査を行った。その上で2022年12月中旬に大阪市の専門学校に通う学生を対象に情報発信に関するアンケートを行った。その結果を踏まえ大阪国際交流センター職員に留学生への情報発信についてインタビューを行った。

2. 研究対象地域（大阪市24区）の概要

大阪市には、朝鮮半島で1948年から1958年にかけて勃発した済州島四・三事件の弾圧から逃れるため朝鮮半島の住人が生野区や東成区、西成区を中心に多く移住してきたことから現在も韓国・朝鮮籍の住民が多く在住している。

1980年代から1990年代に入ると、出稼ぎを目的とした外国人は中国や朝鮮半島のみならず、アジア諸国等からの労働者たちも増加した。2008年に政府が「留学生30万人計画」を打ち出したことに伴い、2010年に日本語教育機関に在籍する学生向けの在留資格が「就学」から「留学」の資格に変更されたことにより、日本語教育機関に通う学生にも週28時間の資格外活動が認められ、アジア諸国等から留学生が増加した（表1）。大阪市の特徴として中央区や浪速区、東成区、生野区、阿倍野区、西成区

は比較的外国人比率が高く、近年増加傾向にある留学生、は中央区近辺及び南部に集住している傾向がみられる。

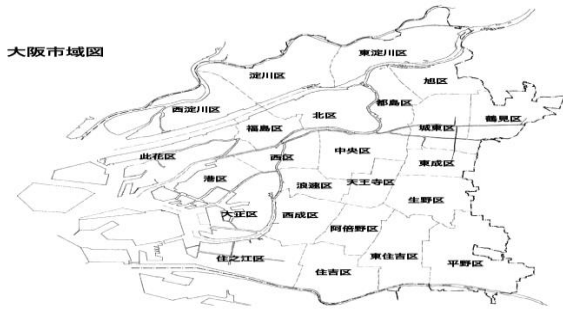


図1 大阪市24区の位置 (出典:大阪市都市整備局HPより)

表1 大阪市における韓国・朝鮮籍の住民と留学生

(単位:人,%)

区名	韓国・朝鮮籍人 (人) 割合 (%)	留学生人口(人) 割合 (%)	外国人人口(人) 割合 (%)	総人口 (人)
北区	1,786 (1.3%)	473 (8.5%)	5,581 (4.1%)	135,398
都島区	1,046 (1.0%)	419 (13.1%)	3,204 (3.0%)	105,066
福島区	632 (0.8%)	46 (2.8%)	1,650 (2.3%)	78,517
此花区	613 (0.9%)	109 (5.4%)	2,003 (3.0%)	65,343
中央区	2,514 (2.3%)	850 (9.9%)	8,545 (7.8%)	109,377
西区	1,103 (1.1%)	567 (12.9%)	4,405 (4.2%)	104,348
港区	632 (0.8%)	238 (7.8%)	3,036 (3.8%)	79,241
大正区	478 (0.8%)	63 (3.7%)	1,691 (2.6%)	62,961
天王寺区	2,265 (2.8%)	437 (9.4%)	4,640 (5.7%)	80,702
浪速区	1,777 (2.5%)	1,893 (21.7%)	8,732 (12.1%)	71,739
西淀川区	1,305 (1.3%)	245 (5.5%)	4,453 (4.5%)	97,056
淀川区	2,114 (1.2%)	1,171 (16.1%)	7,290 (4.0%)	180,468
東淀川区	2,203 (1.3%)	1,164 (17.4%)	6,694 (3.9%)	170,835
東成区	4,491 (5.3%)	441 (6.5%)	6,774 (8.0%)	84,244
生野区	19,619 (12.7%)	1,795 (6.8%)	26,256 (20.9%)	125,160
旭区	993 (1.1%)	147 (7.0%)	2,113 (2.3%)	89,497
城東区	2,238 (1.3%)	364 (7.3%)	4,960 (5.5%)	169,876
鶴見区	1,012 (0.9%)	14 (0.7%)	2,055 (1.8%)	112,408
阿倍野区	1,076 (1.0%)	507 (16.0%)	3,168 (2.8%)	111,018
住之江区	1,187 (1.0%)	183 (4.3%)	4,235 (3.5%)	118,560
住吉区	1,683 (1.1%)	469 (11.1%)	4,234 (2.7%)	151,477
東住吉区	1,542 (1.2%)	352 (9.3%)	3,767 (2.8%)	130,937
平野区	3,721 (1.9%)	303 (3.8%)	8,078 (4.2%)	191,115
西成区	3,464 (3.3%)	2,076 (20.3%)	10,208 (9.7%)	104,334

令和3年度3月末日(年度末)大阪市外国人住民区別在留資格別人口より⁽²⁾(筆者作成)

3. 調査結果

3-1 大阪市多文化共生指針の達成評価

大阪市多文化共生指針は以下6つの大きな枠組みに基づいて構成されている。①多様な言語・手段による情報提供、相談窓口の充実:目標達成に向けて進んでいる傾向にある区の特徴として、大阪市南部に位置する区が多く、留学生及び外国人住民比率が比較的高い。②日本語教育の充実:目標達成に向けて進んでいる傾向にある区の特徴として、近年留学生増加している区である。しかし、全体的にみると進んでいない区が多かった。③外国につながる児童生徒への支援の充実:目標達成に向けて進んでいる傾向にある区の特徴として、外国人住民比率が高い区であることがみられる。更に、韓国・朝鮮籍の住民が多く在住する地域において特に進んでいる。④防災に対する備えの推進:目標達成に向けて進んでいる傾向にある区の特徴として、韓国・朝鮮籍の住民と留学生比率が高い区が比較的多いことから、長年からの基盤づくりができてきているように考えられる。また、この項目に関しては比較的多くの区で取り組みがなされているという特徴がみられる。⑤健康で安心して生活できる環境づくり:区全体を通して進んでいない傾向がみられる。一方で外国人比率が高い区においては一部進んでいる傾向もみられる。⑥多文化共生の地域づくり:区全体を通して目標達成に向けて進んでいない傾向がみられる一方で、進んでいる傾向にあると捉えている区も一定数ある。進んでいる区の特徴としては、外国人比率が高い区である。

3-2 大阪市における情報発信コンテンツ

大阪市各24区が情報提供の手段として用いているコンテンツについては、以下の項目が確認できた。

①情報発信手段:大阪市24区において使用しているコンテンツについて、区のホームページ(21区)、SNS(19区)、広報紙(16区)が多く区において使用されている(表2)。②SNSを活用した情報発信:大阪市24区中、19区がSNSを積極的に用いて情報発信をしているという回答が得られた。中でも、Facebookが最も多く18区が使用している。次にTwitterが19区、LINEが14区、Instagramが4区であった。

各区において情報発信のコンテンツとしてSNSを活用している区が多く、且つTwitterを活用して情報発信をしている区が多いことが明らかになった。

3-3 大阪市における防災に関する情報発信

大阪市指針の項目の中で掲げられている「災害時の情報提供の充実」については比較的、外国人が集住している南部側の区において目標達成に向けて進んでいる傾向があることが分かった(表2)。大阪市24区の防災政策の実態については、以下の4点が確認できた。①大阪市は行政区であるが区によって独自に防災政策が進んでいる区とそうでない区が存在するという事 ②外国人の集

住比率（韓国・朝鮮籍の住民、留学生）が高い区においては、防災情報提供に力点を置いている区が多いこと
③区民に対しては区のホームページや広報紙、SNS など

表2 災害時の情報提供の充実

区名	1進んで いない	2あまり進 んでいない	3どちらと もいえない	4やや進 んでいる	5進んで いる	未回答	情報発信とし て活用してい るコンテンツ
北区				○			⑦⑧
都島区				○			④⑦⑧⑩
福島区			○				①⑦⑧⑩町 内等での各 種案内配架
此花区	○						④⑥⑦⑧
中央区				○			⑦⑧
西区			○				④⑦⑧
港区			○				
大正区			○				④⑤⑥⑦⑧
天王寺区				○			⑦
浪速区				○			④⑤⑦⑧⑩ 自治体の回 覧板
西淀川区		○					④⑤⑦⑧⑩
淀川区				○			④⑤⑥⑦⑧ ⑩⑬広報版
東淀川区			○				⑦
東成区				○			④⑦⑧
生野区				○			④⑤⑥⑦⑧
旭区		○					
城東区				○			④⑤⑦⑧⑩
鶴見区		○					④⑦⑧
阿倍野区			○				①④⑦⑧⑨ ⑩⑪⑫⑬町 内放送、 チラシ
住之江区			○				④⑦⑧⑩
住吉区					○		④⑤⑥⑦⑧
東住吉区					○		
平野区					○		④⑦⑧
西成区			○				④⑤⑥⑦⑧
合計	1区	3区	8区	9区	1区	2区	
割合	4.1%	12.5%	33.3%	37.5%	4.1%	8.3%	

※①電話②Eメール③Fax④広報紙⑤自治会の掲示板⑥自治体の回覧板⑦区のホームページ⑧SNS⑨テレビ⑩ラジオ⑪動画配信サービス⑫町内放送⑬その他（筆者作成）

を中心に情報発信を行っており、区によって情報発信として使用しているツールが異なること ④大阪市のホームページで、各区の水害マップを英語、中国語、韓国語の3か国語で多言語化して掲載し印刷物として大阪国際交流センターに配架している。（危機管理室ではTwitterで英語、中国語、韓国語の3か国語で情報発信）。

3-4 教育機関との交流状況

大阪市24区に対して教育機関との交流の有無を調査したところ、半数の区で教育機関との交流があることが分かった。その内訳をみると、小学校と中学校との交流が最も多く、専門学校や短期大学、大学、日本語学校との交流が少なかった。またコロナ以前の2018年の留学生の内訳によると日本語教育機関に90,079人が在籍し、専修学校、高等専門学校、短大、大学、大学院の中でも最も多い。2021年にはコロナの影響で日本語教育機関の入国が制限されたため、大学と専修学校に留学生が多く在籍している³。要因の一つとして、専修学校卒業後に他の専修学校に進学するケースがある。

3-5 留学生の防災教育実施の実態

大阪市内にある専門学校に通う留学生208人を対象に日本語学校で防災教育として避難訓練を受けたことがあるかについてアンケート調査を実施したところ、避難訓練を受けたことがない学生が一定数存在した。また、区役所のSNSを見たことがあるかについてアンケート調査したところ約半数が「見たことがない」と回答した。

更に、大阪国際交流センターの情報を見たことあるか留学生148人に行ったアンケート調査では見たことがない学生数が圧倒的に多く、「大阪国際交流センターに行ったことがない」と回答した学生が全体の90%以上である。

この結果から日本語教育機関において防災教育が徹底されていないことから留学生は災害弱者になりやすいといえる。また、大阪国際交流センターには防災に関する情報を多言語化して配架しているものの留学生のセンター活用に関する課題がみられる。

3-6 新型コロナウイルス拡大に伴う外国人住民に対する支援・情報提供

新型コロナウイルス感染症対策として、各区が外国人住民に対する支援・情報提供を行っている。全体的に力点を置いていることは、多言語化による情報提供に関する取り組みであり、外国人住民比率が高い区においては、比較的複数の支援を行っている傾向がある。今後の課題としては、多言語発信するだけでなく、発信内容が分かりやすく外国人住民に届いているか確認することである。

新型コロナウイルス拡大に伴い、ワクチン接種や感染後の対処方法に関する制度が常に更新されてきた。このような情報を届けきるためには、区役所と地域の医療機関、保健所、教育機関が連携して常に情報を共有しながら対処にあたる関係づくりが必要である。

4. 調査より得られた知見

本調査から大阪市における多文化共生に関する以下 4 つの実態が明らかになった。

(1) 大阪市多文化共生指針の達成評価から得られた目標達成度と外国人住民人口との関係性

本調査より大阪市は行政区でありながら、外国人住民比率が高い区と低い区では大阪市多文化共生指針に関する取り組みについての達成度に差があることが確認できた。特徴として、戦後に移住してきた歴史的経緯を有する韓国・朝鮮籍の住民や近年増加している留学生が比較的多い区では積極的に取り組んでいる傾向がみられた。

(2) 各区によって情報発信ツールが異なる

区によって情報発信として活用しているツールが異なっていることが確認できた。中でも広報紙と SNS に力点をおいて情報発信をしている区が多いことが明らかになった。

(3) 日本語学校や専門学校との交流が乏しい

小学校や中学校においては交流を行っている区が比較的多く、大学においては少数存在した。しかし、外国人が多く在籍している日本語学校や専門学校との交流の乏しさが確認できた。

(4) 留学生の防災知識に関する格差

防災情報の提供は各区において力点を置いて行っている区が多くみられたが、日本語教育機関において防災に関する教育を受けていない留学生も一定数存在することから防災知識において格差が生じていることが確認できた。また、外国人住民に対して多言語で防災情報を提供している大阪国際交流センターの認知及び活用率も低いことが確認できた。

5. 大阪市における今後の課題

本研究では、大阪市の各自治体に対してアンケート調査を実施することで、現在、大阪市が抱えている多文化共生に関する課題として以下の 3 つ明らかになった。

(1) 外国人住民への情報発信不足

今回の調査での外国人住民比率が高い区と意識が低い区において大阪市多文化共生指針に関する達成度が異なり、政策実態を明らかにすることができた。中でも情報発信方法に課題があり、自治体からの一方的な情報発信で終わらせることなく、地域分析を行い外国人住民のニーズに合わせて情報を届けさせることが今後求められる。

(2) 日本語教育機関等での防災訓練の必要性

日本語教育機関において防災教育による避難訓練が義務化されていないことから、避難訓練の実施については各日本語学校に任されている。そのため、避難訓練を経験したことない留学生がいる。その結果、防災知識において格差を生んでしまい、防災知識がないまま震災にあってしまうケースが少なくない。区と日本語学校が連携し情報共有した上で大阪国際交流センターに足を運んでもらうシステムづくりが必要である。

(3) 区と教育機関との連携の強化

本調査から区と日本語教育機関及び専門学校との連携進んでいないことが明らかになった。近年増加傾向にある留学生が最初に通う機関が日本語教育機関であることが多いことから区が積極的に日本語教育機関に対して情報のアプローチを行い、教育現場は留学生に対してしっかりと情報伝達を行っていくことが求められる。

6. おわりに

本研究では、大阪市多文化共生指針の達成評価及び情報発信の視点で大阪市を事例とし考察を行った。大阪市では近年、外国人住民が増加傾向にあるなか、各区において情報発信が課題となっている。外国人住民の声を聞きキャッチアップすることが重要である。

自治体や協力団体、教育機関と連携し、地域観察を行い地域のニーズに合わせた持続可能な情報発信サービスを行っていくことが求められる。

参考・引用文献

1) 総務省

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00017.html

2) 大阪市住民基本台帳人口・外国人人口

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000006893.html>

3) 2021（令和 3）年度外国人留学生在籍状況調査結果 | 外国人留学生在籍状況調査 | 留学生に関する調査 | 日本留学情報サイト Study in Japan

*法政大学大学院 政策創造研究科 修士課程 大学院生

* Hosei Graduate School of Regional Policy Design, Master's Program, Graduate Student

**法政大学大学院 政策創造研究科 教授

**Hosei Graduate school of Regional Policy Design, Prof., Dr. Eng., Ph.D.

博士(工学), 博士(政策学)