

日本の地方都市における社会統合政策の比較分析

——ローカル・シティズンシップと社会的結束を手がかりに

小林 智 株式会社ジャパンインターナショナル総合研究所

キーワード：ローカル・シティズンシップ，社会統合政策，承認と政治参加

本論では各自治体のローカル・シティズンシップとしての社会統合政策に着目し，その実質的な権利やサービスの付与に向けた取組がどのように位置づけられ，展開されているのかを自治体間の比較の中で分析している。

各種政策の推進により，社会統合や社会包摂が進められ，さらには外国人の帰属意識や集合的アイデンティティを高め社会的結束の強化へとつながっていく。このことは「移民統合指標（MIPEX）」をはじめ，MC2CMにおける政策報告書などにおいても言及されており，社会統合政策を推し進めていくことの必要性やその効用が明らかになっている。

こうした枠組みを前提にしながら自治体間の比較においては，MC2CMの報告書を参照に「承認と政治参加」「包摂」「ケア」を政策の分類視点として，各自治体の「多文化共生推進プラン」などに掲載する施策内容をもとに分類し，数量化して評価・検証を行っている。各プランの評価，さらに他の指標も加えて分析を行った結果，「包摂」「ケア」それぞれと「承認と政治参加」に相互関係がみられるとともに，外国人人口や在留資格も各自治体の政策や権利付与に影響していると考えられる。

1 はじめに

本論では日本における地方自治体間での比較を通じて，多文化共生に関する政策的な特徴を明らかにしていく。

日本の地域社会に住む外国人においては，一時滞在者のメンタリティとして経済的動機や短期滞在であることにより，地域社会への関心が低かったり，参加につながらなかったりすること（Tsuda, 2006a: 279-280）が指摘されている。こうした状況に対して，ソラノとハドルストン（Solano and Huddleston）は社会統合政策が外国人の帰属意識や信頼を向上させ，その解決の糸口になることを示唆している。「移民統合政策指標（MIPEX）2020」によると，移民統合政策を推し進めることは，移民及びホスト社会の相互に影響し，一般市民と移民の間での積極的な態度や交流を高めるとも

に、移民の帰属意識をはじめ、幸福感や信頼感を高めるといった好循環を生み、移民自身の積極的な態度の発展が見込まれる (Solano and Huddleston, 2020 : 17) という。この言及は国レベルに対するものであるが、これを地域に置き換えたとしても十分に該当し、参照できる内容だといえよう。

このように社会統合政策を整備し進めていくことは、移民の統合や社会化にもつながっていく手がかかりにもなると考えられるため、この論点に着目しながら本論では日本における社会統合政策に焦点をあて、外国人市民へのローカル・シティズンシップに対してどのようなアプローチがなされているのかを明らかにしていく。

ローカル・シティズンシップとは、「地方政府や組織によって、地域コミュニティにおいて登録された成員としての移民への基礎的な社会政治的な権利やサービス」(Tsuda, 2006b : 7) とされている。この定義を踏まえ筆者は、国の出入国管理に基づくシティズンシップとは異なり、地域生活の観点からサービスや権利へのつながりだけでなく、地域に住む人と人のつながりの実践やアイデンティティを含む広義な概念として、ローカル・シティズンシップを「つながる権利」と位置づけている (小林, 2022)。本論ではこのローカル・シティズンシップのうち、自治体の社会統合政策に基づくサービスや権利へのつながりの側面に着目し、ローカル・シティズンシップを生み出す政策を分析することで、本論の目的にアプローチしていく。分析にあたっては、この分野における各自治体の方針や政策の根底をなす「多文化共生推進プラン」をもとに、各自治体が社会統合政策としてどのような取組を講じようとしているのかを比較・検証していく。

比較・検証をするにあたり、客観的な評価が可能となるよう、分析視点や指標などを設定する必要がある。評価指標としてMIPEXがあげられるが、MIPEXは法制度の整備をはじめ、家族の呼び寄せ、国籍取得なども指標項目となっており、地域や都市における社会統合政策への適用が困難であり、別の分析視点が必要である^{*1}。また、準拠枠として国が策定した「地域における多文化共生推進プラン」を参照することも考えられるが、MIPEXにおける「統合なき受け入れ」といった日本への評価を加味すると、国内視点にとどまらず、さらに幅広い視野からアプローチする必要がある^{*2}。そこで地域の社会統合政策を促進する地中海都市間移民プロジェクト (Mediterranean City to City Migration : MC2CM) を参照し、評価項目を設ける。このプロジェクトでは、ローカル・シティズンシップとして包摂的な政策や社会の構築、承認や帰属意識の向上などに基づく社会的結束の強化にも論点が及んでおり、本論において非常に参考になるプロジェクトである。こうしたプロジェクトでの議論や考え方を先行研究・事例として参照しながら、日本の地域における社会統合政策の特性を明らかにしていく。

2 社会的結束とローカル・シティズンシップ

Nagai (2020) はMIPEXを参照し、日本の地方自治体の社会統合政策の特徴を分析しているが、その中でMIPEXを地域レベルに据えて分析する困難を指摘している (Nagai, 2020)。近藤や山脇も、MIPEXによる日本への評価を真摯に受け止めつつ、留意点を示している (近藤, 2012 ; Kondo and Yamawaki, 2014)。

こうした研究での論調も踏まえ、地域における社会統合政策の比較では、MC2CMでのローカル・シティズンシップの視点を活用して分析を試みることにする。まずはMC2CMの概要をみてみよう。

MC2CMは、ウィーンにあるICMPD (International Centre for Migration Policy Development) をはじめ、UCLG (United Cities and Local Governments) や UN-Habitat などの共同・後援により進められているプロジェクトである。主に、地中海を挟む南北の都市間が連携し、相互の対話や学習による事例や政策を学んだり、知の集積、さらにはこれらをもとに実践を行ったりすることを通じて、都市における権利に基づく移民ガバナンスの改善に貢献していくことを目的としている^{*3}。このプロジェクトは移民のポテンシャルをもとに、さらに開かれ、包摂的な都市へと発展させていくことをねらいとして、地方政府をはじめとする各アクターの連携・協働の促進や情報共有、能力向上などのためのプログラムの構築を目的としている。移民の文化的多様性を都市の強みや発展の源泉などとしてポジティブにとらえていくMC2CMの観点は、インターカルチュラル・シティ・プログラム (Intercultural Cities [ICC] Programme) と相通じるといえる。

MC2CMを通じて都市のリーダーや公務員、地域、国、そして国際的な学際的専門家たちが、移民の基本的なサービスや人権へのアクセスを含む、都市の移民ガバナンスについての議論を行うとともに、その中からともに学び、改善に貢献していけるよう、取り組んでいる。こうしたねらいや目的のもとMC2CMでは、移民ガバナンスに関する提言や事例共有の場として、社会的結束やローカル・シティズンシップなどの各テーマをもとにした学習会が開催されている。

次項では大きな枠組みとなる社会的結束に関する議論を整理しつつ、MC2CMにおいて議論されているローカル・シティズンシップの内容や要素を整理していく。

(1) 社会的結束の概念化をめぐる議論

社会的結束は、社会的調和が失われた瞬間の結束の確立を試みるために使われている用語であり、メコアとブサリ (Mekoa and Busari) (2018) によれば、社会的結束は帰属意識を構築するための能力を意味し、その焦点は、各市民をガバナンスに包含することや周縁性を縮小することによって機会の平等性を保障する社会への関わりや能力に向いている (Mekoa and Busari, 2018 : 113) という。また社会的結束は参加の形式や政党、労働組合や他の政府機関などを含む他の代表的な機関の正当性といった基本的な民主主義的实践に関連して説明され、近代の複数的で自由民主的世界において、権力や資源へのアクセスをめぐる闘争を解決するための社会の能力として解釈されている (Mekoa and Busari, 2018 : 113) という。

社会的結束はローカル・シティズンシップとして実質的な権利やサービスを付与していく中で、機会の平等性や移民の参加を促すとともに、移民の集合的アイデンティティや帰属意識を高め、相互のつながりを強化していくことを意味し、また社会的な軋轢や葛藤を緩和し、抑制していく社会的な能力といえる。こうした観点から、ローカル・シティズンシップと社会的結束は一体的に語られる必要性があり、ローカル・シティズンシップを付与し、社会的結束といった状況や能力を生み出し、高めていくことは地域の役割としてとらえることができる。

社会的結束について国連は、「社会内での断裂及び分断がないことや、分断をマネジメントする能力。結束的な社会は帰属意識を生み出し、信頼を促進し、排除や周縁化と戦い、メンバーに上向きの可動性の機会を提供する」(UN, 2016: 21)としている。その背景には、社会的排除をなくすために社会的統合や社会的包摂を進め、社会的結束を促進していくといったフローがある。換言すれば、社会的結束をめざし実現していくために、社会統合ないし、社会的包摂を進めていく必要があると解釈できる。

社会的結束の特性・要素に関してジェーン・ジェンソン (Jane Jenson) の論は、多くの論者に引用されており示唆的である。ジェンソンはフランス、カナダ、OECD、そしてローマのクラブにおける公式または準公式文書を評価し、社会的結束の概念の唯一の定義が困難であることを示しつつ、共通する5つの要素として「帰属」「包摂」「参加」「承認」「正当性」を位置づけている (Jenson, 1998: 15-17; Jenson, 2002: 143-144)。

坪田 (2012) はジェンソンらの論を参照しながら、社会的結束とシティズンシップに言及している。坪田は「対等にそのまま尊重された上で、葛藤が起きた場合には、そのすべての集団の協議の下に合意できる点を探りあい、その合意できる点において新しい価値をつくりだしていく。その新たな共有価値の下で互いにつながり合うこと」(坪田, 2012: 48) を社会的結束として位置づけている。こうした社会の実現に向けて求められるシティズンシップとしては、「マイノリティをはじめとするさまざまな差異、すなわち『深い多様性の尊重』を前提として捉える見方や価値観を持ち、対話や合意に基づく、それぞれの集団が必要とする個別の対応を通して共生を図る態度、意欲、スキル、そしてそれらのことの必要性の認識を持つ」(坪田, 2012: 48) こととして言及している。

麻野 (2021) は、先述の国連が示す社会的結束と社会的統合及び社会的包摂の関係図を参照しながら、日本の自治体における外国人住民の社会的統合・包摂のあり方を論じている。坪田の論とも類似しており、麻野は外国人住民とホスト・コミュニティの双方向の関係性や合意形成、さらには対等な立場での協働が進められていくことの必要性を論じている。また、「外国人住民とホスト・コミュニティの関係は彼らの存在をコミュニティが認知し肯定するだけでなく、社会的統合・包摂への基盤が提供され、また一方で外国人住民が社会的価値観や習慣、言語等を取得し、コミュニティが彼らのメンバーシップを承認していく双方向のプロセス」の必要性、さらに自治体においては「外国人住民とコミュニティが双方向に作用し合い、新しいメンバーを迎えたコミュニティ自身が変容しながら社会的結束を強化していく」といったプロセスを施策としてデザインしていくことの必要性を提起している (麻野, 2021: 53)。

麻野の論は社会的結束に向けた自治体施策のデザイン化に主眼が置かれているが、その実現すべき社会像として、コミュニティ内での参加・承認、双方の信頼関係や対等な立場での協働関係などによる社会的結束の強化としても解釈することができる。

坪田や麻野の論のように、地域が進める政策の先として社会的結束の強化を見据えていく必要がある、そのプロセスとして社会参加をはじめ、基本的なサービスや権利の付与といった社会統合政策が位置づけられる。すなわち、地域の社会的結束を強化・形成していく流れの中で、ローカル・シティズンシップは検討されていく必要がある。MC2CMでは、2021年にローカル・シティズン

シップをテーマにしたピア・ラーニング・イベントがゲルノーブルで開催され、各都市の実践事例の紹介とともに、ローカル・シティズンシップの論点整理が行われている。ここで整理されたローカル・シティズンシップも基礎的なサービスや権利の保障だけでなく、包摂の観点から参加促進や承認、帰属意識やアイデンティティの強化、対等な立場での協働などを進めていくことが示唆されており、社会的結束も含んでいるといえる。次項ではこの報告書での論点を整理し、その後に日本の自治体でのローカル・シティズンシップとしての社会統合政策についてみていくことにしよう。

(2) MC2CMにおけるローカル・シティズンシップの構成要素と分類

ローカル・シティズンシップは、都市への居住に基づく基本的なサービスへのアクセスや権利の享受といった実質的なシティズンシップとして特徴を持っている。このピア・ラーニング・イベントの報告書においても、「居住に基づいて権利へのアクセスを許可し、国内または国際レベルで付与された権利へのアクセスを促進し、可能な場合は地域の行動を通じて権利のギャップを埋める」(ICPMD, MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR eds., 2021: 10)とローカル・シティズンシップを特徴づけている。ローカル・シティズンシップは都市との関連が深く、同報告書においても「移民は都市での日々の生活や住民との相互行為に基づき事実上の『市民』になり、都市は帰属や相互のアイデンティティの意識が個人的に、また集合的に獲得される場」(ICPMD, MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR eds., 2021: 10)として言及されている。そしてこのプロジェクトでは、ローカル・シティズンシップとして地域の視点(地域の政策施行者)から共生、共有されたアイデンティティや帰属に関する変革的な概念を確立しながら、地位にかかわらずすべての都市住民が社会的包摂や人権にアクセスできる道筋を誘発する包括的なビジョンを提案しようとしている(ICPMD, MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR eds., 2021: 10)。こうした枠組みや構想の中で、ローカル・シティズンシップは社会的結束を見据え、社会的包摂を進めることとして解釈することが可能だといえる。

報告書において包摂は、「都市生活における帰属意識や(社会的、政治的、文化的、経済的もしくは公共空間の慣習の観点いずれにおいても)完全な参加を強化すること」(ICPMD, MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR eds., 2021: 3)として理解されている。こうした中、包摂的なローカル・シティズンシップとして「基本的サービスへのアクセス」「政治的参加」「帰属の意識」「人権や非差別」「集合的記憶や異文化性」「法的地位」の6つの要素が提示される一方、「承認と政治参加(Recognition and political participation)」「包摂: コミュニティや都市アイデンティティの共有された意識^{*4}(Inclusion: Shared sense of community and urban identity)」「ケア: 人権、アクセスや差別禁止(Care: Human Rights, access and non-discrimination)」としても集約されている(MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR eds., 2021: 9-13)。これらは上記の6つの要素を包含する分類として理解できる。

MC2CMが示すローカル・シティズンシップの要素は、各都市間の実践事例を基にした分類としてみなすことができることから、本論ではこれらの分類をローカル・シティズンシップに関連する視点として採用することにする。しかし、これらの視点に基づく枠組みは提示されているが、

1970年代以前 (第1期：人権型)	1980年代～2008年 (第2期：国際型)	2009年以降から現在 (第3期：活力維持型)
戦前・戦後からの 日本在住の特別永住	定住・永住外国人 研修生・実習生、留学生	EPA 経済連携協定による 看護師・介護福祉士候補 高度人材・留学生 技能実習や特定技能
【該当する主な外国人の国籍】 韓国・朝鮮籍、中国籍 等 【政策が求められる社会背景】 ・在日外国人の人権の尊重 ・生活支援	【該当する主な外国人の国籍】 ブラジル籍、ペルー籍、 フィリピン籍、中国籍 等 【政策が求められる社会背景】 ・労働力の確保 ・日本の国内外の国際化	【該当する主な外国人の国籍】 ベトナム籍、インドネシア籍、 ネパール籍、フィリピン籍 等 【政策が求められる社会背景】 ・労働力・人材の確保 ・地域創生（地方の活力維持・向上） ・グローバルな競争への対応

図1 年代区分にみる外国人の受け入れ形態

出典：「人権型」「国際型」の分類と名称は山脇（2011）を引用。期間区分は山下（2016）を参照。表は筆者が作成。

MIPEXのように権威づけされた指標としては確立されていないため、分析・分類の視点としてとらえ、この分類の下位レベルの評価項目を設定していく。

3 地域における社会統合政策の整理と分析

(1) 地方自治体の区分と選定

ローカル・シティズンシップに関する取組及びプログラムを整理・比較するにあたっては、各地方自治体が策定している「多文化共生推進プラン（方針）」ないし「国際化推進計画」を活用する。そのほか、関連施策として「人権施策推進計画」「男女共同参画推進計画」を参照することにする。地方自治体の選定にあたっては、外国人の受け入れや外国人の必要性が高くなった年代区分を一つの軸に据え、上記の分類区分に即して自治体をピックアップした（図1）^{*5}。

第3期の分類名は、リーマンショックや東日本大震災を機に外国籍者の構成が変わってくる中^{*6}、これまで主流となっていた国籍とは異なる国籍の「外国人材」の受け入れに転換し、日本社会の経済活動を維持していく観点から「活力維持型」とした。現在も含めこの間、地方を中心とした人口減少や少子高齢化の進行、経済の停滞といった状況を打開し日本社会の活力を維持するために、特定の産業分野における人手不足の解消、優秀な人材や高度人材の確保が進められている。その結果、国籍や受け入れ職種の多様化、地方部での受け入れの拡大など、これまで以上に様相が多元化・多極化しているといえる。

なお、取得できる資料の関係上、自治体の選定はいく分恣意的になっており、その点に留意して分析を行っている（表1）。

表1 各自治体の外国人比率、主要な国籍及び在留資格

	自治体名	人口	外国人人口 (外国人比率)	主要な国籍	上位の主な在留資格
第1期群	神奈川県 川崎市	1,540,953 人	45,757 人 (2.97%)	中国, 韓国, フィリピン, ベトナム, ネパール	永住者, 技人国 [*] , 特別永住者, 家族滞在, 留学
	京都府 京都市	1,395,594 人	44,365 人 (3.18%)	韓国, 中国, ベトナム, フィリピン, 米国	特別永住者, 留学, 永住者, 技人国, 家族滞在
	大阪府 八尾市	264,313 人	7,906 人 (2.99%)	韓国, ベトナム, 中国, フィリピン, ネパール	永住者, 特別永住者, 技能実習 [*] , 定住者, 技人国
	兵庫県 神戸市	1,521,079 人	48,711 人 (3.20%)	韓国, 中国, ベトナム, ネパール, フィリピン	特別永住者, 永住者, 留学, 家族滞在, 技人国
	広島県 広島市	1,191,680 人	19,791 人 (1.66%)	中国, 韓国, ベトナム, フィリピン, ブラジル	永住者, 特別永住者, 技能実習, 技人国, 留学
	福岡県 北九州市	939,822 人	13,380 人 (1.42%)	韓国, ベトナム, 中国, ネパール, フィリピン	特別永住者, 永住者, 留学, 技能実習, 技人国
第2期群	埼玉県 川口市 [*]	607,322 人	38,962 人 (6.42%)	中国, ベトナム, 韓国, フィリピン, ネパール	永住者, 技人国, 家族滞在, 留学, 特定活動
	静岡県 浜松市	797,300 人	26,107 人 (3.27%)	ブラジル, フィリピン, ベトナム, 中国, 韓国	永住者, 定住者, 技能実習, 日本人の配偶者等, 技人国
	三重県 四日市市	310,319 人	10,512 人 (3.39%)	ブラジル, ベトナム, 中国, 韓国, フィリピン	永住者, 定住者, 特別永住者, 技能実習, 技人国
	愛知県 豊橋市	373,615 人	18,939 人 (5.07%)	ブラジル, フィリピン, 中国, ベトナム, 韓国	永住者, 定住者, 技能実習, 日本人の配偶者等, 特別永住者
	岐阜県 可児市	101,121 人	8,164 人 (8.07%)	フィリピン, ブラジル, ベトナム, 中国, 韓国	永住者, 定住者, 技能実習, 日本人の配偶者等, 永住者の配偶者等
	長野県 飯田市	98,795 人	2,182 人 (2.21%)	中国, フィリピン, ブラジル, ベトナム, 韓国	永住者, 技能実習, 定住者, 日本人の配偶者等, 永住者の配偶者等
第3期群	鳥取県 鳥取市	185,081 人	1,488 人 (0.80%)	ベトナム, 中国, 韓国, フィリピン, インドネシア	技能実習, 永住者, 特別永住者, 留学, 技人国
	島根県 松江市	199,827 人	1,526 人 (0.76%)	中国, ベトナム, フィリピン, 韓国, 米国	永住者, 技能実習, 留学, 特別永住者, 技人国
	岩手県 釜石市	31,738 人	255 人 (0.80%)	ベトナム, フィリピン, 中国, 米国, 韓国	技能実習, 特定活動, 永住者, 家族滞在, 日本人の配偶者等
	島根県 雲南市	36,696 人	217 人 (0.59%)	ベトナム, 中国, フィリピン, 韓国, 米国	技能実習, 永住者, 特別永住者, 特定活動, 教育
	京都府 京丹後市	53,090 人	453 人 (0.85%)	ベトナム, フィリピン, 韓国, 中国, ネパール	永住者, 技能実習, 特別永住者, 技人国, 特定活動
	兵庫県 豊岡市	79,308 人	836 人 (1.05%)	ベトナム, フィリピン, 中国, 韓国, インドネシア	技能実習, 永住者, 技人国, 定住者, 日本人の配偶者等

※技人国は、「技術・人文知識・国際業務」の略。

※川口市はもともとオールドカマーの在日コリアンが多い自治体であったが、1980年代以降の中国人を中心としたニューカマーの来訪による外国人の増加のほうが目撃されるため、第2期群に位置づけた。他の自治体も同様に、多文化共生及び国際化に関する政策が着目されはじめた背景に比重を置き、分類している場合もある。

出典：各市町住民基本台帳及び出入国在留管理庁在留外国人統計（2021年6月末及び7月1日）をもとに作成。

(2) 分析視点

分析視点は、MC2CMの報告者において整理された内容をはじめ、一部MIPEXやNagaiの論文を基に個別項目を整理した（表2）。なお、この個別項目はMIPEXのように検討・検証され、権威づけされた指標というよりもあくまで筆者が自治体間の比較を試みるために設けた個別項目であることは強調しておく。この分析視点に基づき、計画への施策の掲載状況を基に点数化し、項目ご

表2 「承認と政治参加」「包摂」「ケア」の個別項目一覧

区 分	個別項目
承認と政治参加	・地域アイデンティティ 外国人と日本人との会話や交流の機会、地域活動や政治的な参加機会 ・開発協力 外国人と日本人との協働によるまちづくりや活動 ・包摂的な公共空間 外国人の相談や情報交換、交流の場、機会の構築 ・歴史的記憶 モニュメントをはじめ、移民に関する展示・記憶化 ・外国人評議会 外国人市民会議などの外国人の政治参加に関する会議体の設立 ・草の根的組織への支援 外国人市民団体の設立支援・活動支援 ・参加型民主主義 ロビー活動、オンブズマン、会議体への参加や意見聴取・政策提言の機会
包摂 コミュニティや都市 アイデンティティの 共有された意識	・ガイダンスと認識の向上 市民生活の案内及び生活に関するオリエンテーション、日本での生活に関する情報や案内の提供 ・文化的アプローチ スポーツや文化行事などの交流機会 ・積極的な語り 外国人の貢献・能力、活躍を伝えたり、表彰や公表したりする機会 ・言語のまなび 日本語教室、言語を学ぶ機会の提供、子どもへの日本語学習機会の提供 ・労働市場へのアクセス 職業訓練、公民及び学校等を含めた就労の相談・情報提供、労働環境の整備・改善に向けた企業への啓発、就業に関する企業への働きかけ ・社会ネットワークの育成 人材育成、自治会・地域組織への加入促進 ・教育へのアクセス 就学児童の把握・入学奨励、進路相談、多言語支援、補講や日本語学習、不就学児への支援、親子間や保護者と学校のコミュニケーションギャップ等の課題への対応、教員研修 ・多様性を顧みるための学校カリキュラム 国際理解・多文化共生に関する教育、外国人の自国のアイデンティティを育む学習支援、自国語学習の支援
ケア 人権、アクセスと 差別禁止	・差別の禁止に向けた制度 差別の禁止に関する条例制定、差別解消や人権に関する計画と推進、取組 ・行政職員へのトレーニング やさしい日本語の学習、人権・差別解消や多文化共生に関する職員研修 ・ジェンダーの主流化 ジェンダーを踏まえた政策・施策の展開 ・包摂的な行政（管理） 行政による相談、外国人市民への情報提供、相談員やコーディネータの配置、やさしい日本語や多言語対応 ・基礎的なサービスへのアクセス 保健医療福祉、防災、住宅等に関するサービス提供・情報提供・多言語支援 ・地域居住カード 住民基本台帳以外に独自の居住カードの発行及び登録 ・拡大された社会的サービス 基礎的なサービスに加え、多言語支援、通訳や相談、情報提供

出典：MC2CM等の項目を踏まえ、筆者が作成

との点数を明らかにする。点数は、各個別項目において未実施（記載がない、未実施、実施の有無がわからない）を0点、施策・取組の記載はないが、「間接的な方向性のみ記載、または他の計画での記載で補完」「取組の記載があるが内容が薄い」を2.5点、「計画への取組の記載がある」を4点、「計画への取組に関する記載があり、国以上の記載及び自治体独自の取組がある」を5点としている^{*7}。この分析においては、あくまで計画書への記載や取組の方針を分析の着眼点にしており、政策・施策の実施状況やその質的な評価には及んでいないことは留意点としておく。その一方、政策評価における判定者の恣意的な視点の排除の困難さを近藤（2012）が指摘しているが、その点は本論においても完全に払拭できない現状があると考えている。しかし、その点は政策・施策の実施状況ではなく、計画への記述の有無に着目することによりある程度の視点の客観性を担保し、分類・整理を行うことができていると考えている。

ハンマー（Hammar, 1990）は、外国人の権利が国民の権利とは異なる発展段階をたどり、最終的に「政治的権利」が承認されることを3つのゲートをもとに示している（Hammar, 1990 : 21）が、このことは地域でも該当するといえる。MIPEXの指標の考え方をはじめ、MC2CMのローカル・シティズンシップや社会的結束の議論からも「承認と政治参加」が「包摂」や「ケア」と並列な関係というよりも、深度のある何らかの段階的な関係であることが推測される。そのようにとらえ、地域の社会統合政策においても外国人の政治参加は、最終的に保障される権利として位置づけられるといった仮説のもと、「承認と政治参加」「包摂」「ケア」の関係性を明らかにしていく必要がある。

こうした関係性を踏まえ、「承認と政治参加」がどのような枠組みにおいて促進されていくのかも分析していく必要があろう。その枠組みとしては、主に外国人比率の多さや在留資格があげられる。特に地方自治体の財政を考慮すると、政策立案・実行の観点から多数の市民ニーズや需要に基づき必要な政策に財源が配分されるといえる。塚谷が指摘しているように、地域における少子高齢化や人口減少を背景に外国人による労働力はより一層必要となっており、社会統合政策が充実してきている一方、地域における財政的な負担や不足は否めない事実となっている（Tsukatani, 2019 : 22-23）。この点を加味すると、多文化共生の推進に対する財政的な限界がある中、外国人や長期滞在の外国人が多い地域のほうが、外国人の権利の拡充が図られていると考えられる。こうした観点も第2の視点として仮説に位置づけ、分析・検証してみよう。

(3) 分析の結果

(a) 承認と政治参加

「承認と政治参加」では、「包摂」「ケア」に比べ全体的にどの自治体でも点数が低く、点数のつき方にも自治体間でばらつきがあり、政策としての未成熟さと自治体間での政策の方向性に相違がみられる（表3）。最高得点は可見市の3.84点、次いで川崎市が3.76点と3点台となっている。特に自助組織への支援（「草の根的組織への支援」）に対しては、各自治体での記述においてばらつきがみられるとともに、「歴史的記憶」についての直接的な記述は各自治体において皆無である。第1期群のように外国人の受け入れが早い自治体、また外国人数が多い自治体のほうが外国人市民会議をはじめとする外国人の政治的な参加を促進している傾向がある。第3期群に該当する自治体は、この項

表3 「承認と政治参加」の各スコア

	地域 アイデン ティティ	開発協力	包摂的な 公共空間	歴史的 記憶	外国人 評議会	草の根的 組織への 支援	参加型 民主主義	平 均
川崎市	3.8	2.5	5.0	0.0	5.0	5.0	5.0	3.76
京都市	3.0	4.0	5.0	0.0	5.0	0.0	4.0	3.00
八尾市	2.9	2.5	2.5	0.0	5.0	0.0	4.0	2.41
神戸市	2.9	4.0	5.0	0.0	5.0	4.0	2.5	3.34
広島市	2.1	0.0	4.0	0.0	4.0	0.0	4.0	2.01
北九州市	3.5	4.0	0.0	0.0	5.0	2.5	4.0	2.71
川口市	1.8	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.61
浜松市	4.5	4.0	5.0	0.0	5.0	5.0	2.5	3.71
四日市市	3.3	4.0	5.0	0.0	5.0	0.0	4.0	3.04
豊橋市	2.9	2.5	2.5	0.0	5.0	0.0	4.0	2.41
可見市	3.9	4.0	5.0	0.0	5.0	5.0	4.0	3.84
飯田市	2.6	4.0	2.5	2.5	0.0	4.0	2.5	2.59
鳥取市	1.9	2.5	2.5	0.0	0.0	0.0	4.0	1.56
松江市	1.6	2.5	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.94
釜石市	1.6	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.59
雲南市	1.9	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	1.20
京丹後市	2.2	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	1.24
豊岡市	1.8	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.61

目に関する施策の整備が不十分であることがうかがえる。

第2期群では可見市、浜松市の点数が高い一方、川口市は極端に点数が低く、点数にばらつきがみられる。これは川口市を除く自治体が、現在もしくは過去において外国人集住都市会議に参加していたことに起因すると考えられる。この会議体において情報や課題、事例などが共有され、各自自治体の政策にも反映されてきた結果とも見受けられる。一方、川口市は首都圏近郊のベッドタウンであり、在留資格も技能入国、家族滞在、留学、特定活動などが多く、東海地方を中心とした都市とは異なる傾向がみられる。「包摂」も同様であるが、こうした居住する外国人の傾向も結果に影響していると考えられる。

(b) 包摂

「包摂」では全体的に点数が高い傾向にあり、生活の案内に関する「ガイダンスと認識の向上」、日本語を学ぶ機会としての「言語のまなび」、自治会への加入促進や人材の育成に関する「社会ネットワークの育成」、教育を受ける権利に関連する「教育へのアクセス」は各自自治体で高い点数となっており、参加の手段やきっかけをつくるといった包摂を中心とした施策に傾注していることがうかがえる（表4）。一方、活躍している外国人市民を表彰したり、活動を紹介したりする「積極的な語り口」では、浜松市以外は明確な記述はなく、点数に差が出ている。そのほかのばらつきとしては、外国籍の子どもたちに対する母語学習やアイデンティティをはぐくむためのカリ

表4 「包摂」の各スコア

	ガイダンスと認識の向上	文化的アプローチ	積極的な語り口	言語のまなび	労働市場へのアクセス	社会ネットワークの育成	教育へのアクセス	多様性を考慮した学校カリキュラム	平均
川崎市	5.0	4.0	0.0	5.0	4.0	5.0	5.0	5.0	4.13
京都市	4.0	4.0	0.0	5.0	4.0	4.0	5.0	5.0	3.88
八尾市	5.0	4.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.25
神戸市	5.0	5.0	0.0	5.0	4.0	0.0	4.0	5.0	3.50
広島市	5.0	2.5	0.0	4.0	2.5	4.0	4.0	5.0	3.38
北九州市	4.0	4.0	0.0	5.0	4.0	5.0	4.0	2.5	3.56
川口市	5.0	2.5	2.5	5.0	0.0	5.0	4.0	2.5	3.31
浜松市	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.00
四日市市	5.0	5.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	2.5	4.06
豊橋市	5.0	4.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	2.5	3.94
可児市	5.0	4.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.0	4.13
飯田市	5.0	2.5	0.0	5.0	4.0	5.0	5.0	2.5	3.63
鳥取市	5.0	4.0	0.0	2.5	5.0	2.5	4.0	2.5	3.19
松江市	4.0	4.0	0.0	5.0	5.0	5.0	4.0	2.5	3.69
釜石市	4.0	5.0	0.0	2.5	0.0	4.0	4.0	2.5	2.75
雲南市	0.0	2.5	0.0	4.0	2.5	4.0	2.5	2.5	2.25
京丹後市	5.0	4.0	2.5	5.0	5.0	2.5	2.5	4.0	3.81
豊岡市	4.0	5.0	0.0	5.0	4.0	5.0	4.0	4.0	3.88

キュラムなどへの記述に差がみられている。

(c) ケア

「ケア」では第1期群に分類される自治体において4点台を超えており、点数が他の自治体に比べ高くなっている(表5)。特に、川崎市、広島市では「差別の禁止に向けた制度」「ジェンダーの主流化」に対する点数が高く、それぞれ人権に関連した条例や取組が充実していたり、ジェンダーに関しても他計画での補完だけでなく、DVに関する施策が当該計画に設けられたりするなど、他の自治体に比べ人権に関する視点がより強く打ち出されている。国の計画同様に各自治体においては、外国人市民への多言語による情報提供をはじめ、相談窓口の設置、通訳や多文化コーディネータの配置など、外国人市民への基礎的なサービス提供や権利へのアクセスがより円滑に行われるようにするための窓口や人員の配置などが施策として位置づけられている。基礎的なサービスとして、保健・医療・福祉に関するサービスへの多言語対応やサービスを受けられるようにするための取組も各自治体で進められている。防災に関する取組もこれまでの国における政策や近年の多発する災害状況を踏まえ、記載がされている。

表5 「ケア」の各スコア

	差別の禁止 に向けた 制度	行政職員 へのトレ ーニング	ジェンダー の主流化	包摂的な 行政	基礎的な サービスへ のアクセス	地域居住 カード	拡大された 社会的 サービス	平 均
川崎市	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	2.5	5.0	4.64
京都市	4.0	5.0	2.5	5.0	4.0	2.5	4.5	3.93
八尾市	4.0	5.0	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	4.14
神戸市	5.0	2.5	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	3.93
広島市	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	2.5	5.0	4.64
北九州市	4.0	5.0	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	4.14
川口市	2.5	4.0	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	3.79
浜松市	2.5	2.5	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	3.57
四日市市	2.5	5.0	4.0	5.0	5.0	2.5	5.0	4.14
豊橋市	2.5	4.0	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	3.79
可見市	4.0	2.5	2.5	5.0	5.0	2.5	5.0	3.79
飯田市	2.5	5.0	2.5	5.0	4.0	2.5	4.5	3.71
鳥取市	2.5	5.0	2.5	5.0	4.0	2.5	4.5	3.71
松江市	4.0	2.5	2.5	5.0	4.0	2.5	4.5	3.57
釜石市	0.0	2.5	0.0	5.0	2.5	2.5	3.8	2.33
雲南市	2.5	4.0	2.5	5.0	2.5	2.5	3.8	3.26
京丹後市	2.5	0.0	2.5	4.0	4.0	2.5	4.0	2.79
豊岡市	2.5	0.0	2.5	4.0	4.0	2.5	4.0	2.79

(4) 各分析視点を基にした結果の整理

(a) 「承認と政治参加」「包摂」「ケア」の関連性について

ハンマーの論でも言及されるように、ローカルも含めたシティズンシップは、権利における段階的な関係がみてとれる。この視点を持って、「承認と政治参加」「包摂」「ケア」の各自治体の平均点を分布図に落とし込んでみた(図2・表6)。外国人の受け入れ時期別に結果をみると、オールドカマーを中心とした外国人が多い第1期群では、一部わずかに「包摂」よりである自治体もあるものの、傾向的に「ケア」を中心とした施策に傾注していることがうかがえる。東海圏を中心としたニューカマーの受け入れが進んできた第2期群は、包摂分野での施策を中心に展開していることがうかがえる。山陰地方などの過疎地にあたる自治体で、技能実習や特定技能、留学生などが比較的多く、またプラン策定において後発的な自治体群となる第3期群では、第1期群、第2期群に比べ、包摂分野、ケア分野ともに点数は低くなっている。その一方、第3期群のうち国の計画に準じて記載している自治体は、比較的点数が高くなっていることも考えられ、その点に留意する必要がある。そのほか計画策定の留意点としては、住民参画により住民が納得できる計画をつくること(西野, 2020: 75)や、「政策の総合化」「内部化の信頼」「人材育成・活用」(松井, 2020: 89-95)の観点から職員参画の必要性などがある。これらは計画への民意や地域の実情の反映、計画の実行性の担保のために必要な取組と解釈できる。竹沢(2009)は多文化共生における行政施策の立案プロセスが短期間で行われることや、有識者へのアライバイづくりのような意見聴取といった形式的な行為にジレ

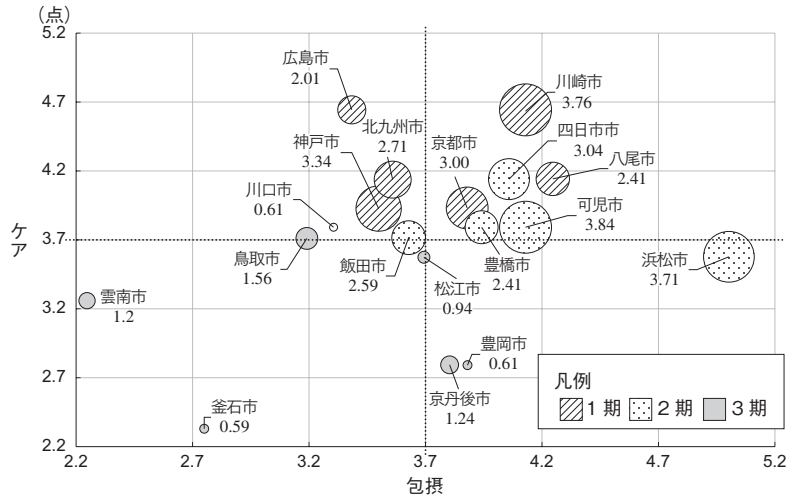


図2 「承認と政治参加」「包摂」「ケア」にみる各スコアの分布図

表6 各群にみる「承認と政治参加」「包摂」「ケア」の平均スコア

	承認と政治参加	包摂	ケア
第1期群	2.87	3.78	4.24
第2期群	2.70	4.01	3.80
第3期群	1.02	3.26	3.07
全体平均	2.20	3.68	3.70

ンマを感じている（竹沢，2009：93）。この点は筆者の経験上からも感じることであり，希有なケースといえるが，計画を通していくためにできない施策を多々盛り込み計画内容をよりよくみせたり，逆に実行性を優先しすぎ，現行の取組やできることしか盛り込まなかったりする計画もある。行政文書特有の書きぶりも実態との乖離を生む一因として考えられる。

一方，川崎市，浜松市，可児市のように，包摂分野ないしケア分野の点数が高い自治体のほうが，承認と政治参加分野の点数が比較的高くなっている傾向がある。この点について2分野間の相関をみると，「承認と政治参加」と「包摂」は $r_s=0.62$ であり，「承認と政治参加」と「ケア」は $r_s=0.59$ と比較的相関がみられる。一方，「包摂」と「ケア」間では $r_s=0.29$ となっているが，偏相関でみると疑似相関となっており，相関はみられない。こうした点からも自治体により「包摂」「ケア」どちらかに施策の比重が偏る傾向がある一方，これらの施策に注力している自治体のほうが「承認や政治参加」に関する施策の充実を図っていこうとする傾向が読み取れる。また，「包摂」や「ケア」に対する施策を通じて，外国人市民に対し寛容な自治体になっていくことが推察される。

近年の日本における自治体の政策は国の傾向も踏まえ，外国人の社会参加に視点を置いた「包摂」を推進しようとする視点が強くなってきているが，今後の傾向として，こうした「包摂」をはじめ，社会的な権利を保障する「ケア」を進める中で，「承認や政治参加」に関する政策も進んでいく可能性がある。しかし，前2者に比べ，「承認と政治参加」はより点数が低くなっている。特に，第3

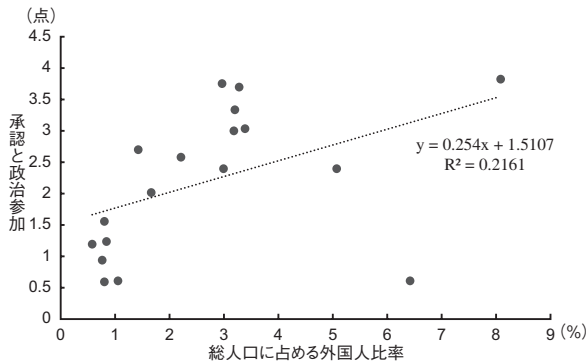


図3 総人口に占める外国人比率と「承認と政治参加」

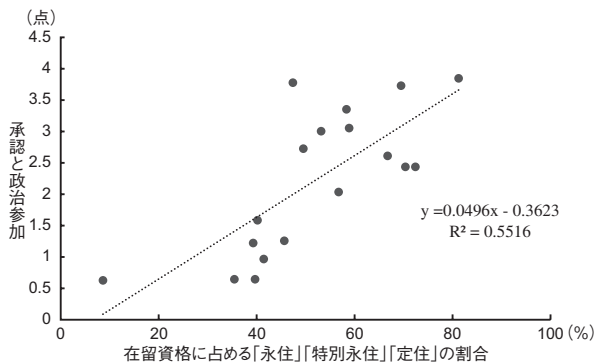


図4 在留資格（永住＋特別永住＋定住）と「承認と政治参加」

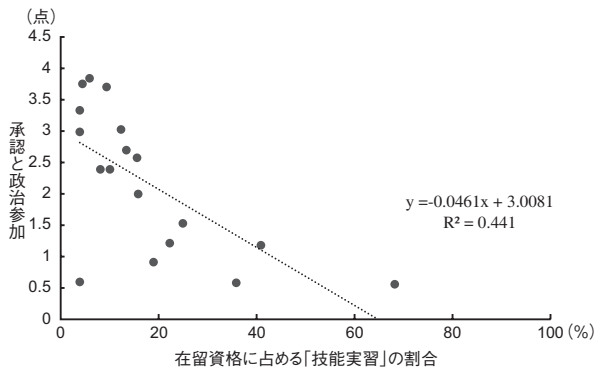


図5 在留資格（技能実習）と「承認と政治参加」

期群にあたる後発的な自治体群では、外国人市民の評議会や団体への活動支援といった視点での点数が低くなっている。このことは自治体の総人口に占める外国人比率などとも関係していることがうかがえる。

(b)「承認と政治参加」と在留資格等の関係性

「承認と政治参加」は自治体間で点数に差がみられ、この分野をどの程度権利として付与していくかが自治体間でも分かれているといえる。こうした自治体間の差に影響する要因を外国人人口比率及び在留資格に着目して分析してみよう。

総人口に占める外国人比率と「承認と政治参加」の各自治体の点数を回帰分析によりみてみると、緩やかな正の相関はあるものの、有意な結果はみられない(図3)。特に外れ値となるような結果もあり、この影響が大きいものと考えられる^{*8}。こうした影響を除いた場合、重相関決定係数も変わってくることから、外国人人口の多少も「承認と政治参加」に対する政策・施策に影響することが考えられる。

続いて在留資格の長期滞在と短期滞在に着目し、全在留資格に占める「永住」「特別永住」「定住」の割合及び「技能実習」の割合と、「承認と政治参加」を比較してみた(図4・5)。前者の回帰分析

では、重相関決定係数は0.5516で説明力は若干低いといえるかもしれないが、 $r=0.74$ と強い相関はみられ、有意な結果もみられている。一方、後者の重相関決定係数は0.441、 $r=0.66$ とやや強い相関はみられており、有意な結果もみられている。つまり、永住や定住といった長期滞在の外国人が多い自治体のほうが「承認や政治参加」に対する政策的志向や寛容性をもった政策が行われていることが考えられるのである。

外国人人口比率の高さや在留資格において、長期滞在の外国人が多い自治体のほうが、政治的参加などのローカル・シティズンシップを付与する幅がより広いということがいえる。こうした権利を外国人市民が実際に享受し、実践に至っているのかは十分に論証できていないが、制度設計の段階では、外国人や長期滞在の外国人が多い自治体のほうが、少なからず政策において市政への参加や民主主義的参加なども視野に入れていることがうかがえる。一方、技能実習をはじめとする一時滞在の外国人に対する権利をどこまで拡大していくのかは、今後、自治体間での検討が必要な分野であるといえよう。こうした外国人の市政への参加や承認をどこまで認め、どのような政策が展開されるのかは、今後も注視していく必要がある。

4 おわりに

本論では各自治体のローカル・シティズンシップについて社会統合政策に着目し、その実質的な権利やサービスの付与に向けた取組がどのように位置づけられ、展開されているのかを自治体間の比較の中で分析してきた。

分析視点の設定に向け、社会的結束に関する論考と併せてMC2CMに着目し、「承認と政治参加」「包摂」「ケア」といったローカル・シティズンシップの視点や枠組みを参照することにした。この3区分とともに、外国人の受け入れや政策を講じはじめた時期に応じて第1期群から第3期群に自治体を分類し、その視点も含め分析を行った。

第1期群から第3期群において、それぞれ比重は異なるものの「包摂」「ケア」の点数が高く、これらの分野を中心に政策が形成されている一方、「承認と政治参加」は前2者に比べ、相対的に点数は低くなっている。これらの政策・施策においては整備が不十分もしくはこの分野まで視野に入っていない自治体が多いといえる。こうした観点やハンマーの論を踏まえると、社会参加への環境整備、基礎的なサービスや権利の保障がまず進められていき、さらにその先に「承認や政治参加」といった地域への帰属意識や民主的な参加につながっていくことがうかがえる。すなわち、自治体間での政策方針・視点は異なるものの、「包摂」や「ケア」を切り口にして政策・施策を推し進めることで、「承認や政治参加」に、そしてその後の社会的結束への強化にもつながっていく可能性がある。さらに在留資格の長期滞在者または、短期滞在者のいずれが多いのかによっても自治体間の政策形成は影響を受ける。今後の政策形成において、定住・永住資格の外国人が多い自治体ではこの権利におけるさらなる享受や実践が問われる一方、短期滞在の外国人が多い自治体では、今後の長期滞在への移行も想定した政策の発展と権利の付与が課題である。

各自治体において「承認と政治参加」の政策はさらなる成熟が必要であり、特に外国人の自助組織への支援、民主的な参加、外国人と日本人との相互関係の構築と協働など、政策的な判断や財源も加味しつつ、充実が望まれる。

本論の最後にICCとMC2CMに関して言及したい。本論ではMC2CMが示すローカル・シティズンシップの視点や日本における外国人の受け入れの年代区分を設け、分析することにより自治体間での政策的傾向を示した。例えば、ICCに関わりのある浜松市と神戸市をみると、前者が「包摂」

に、後者が「ケア」に偏る傾向が見受けられる。一方、ICC指数とMC2CMに基づくスコア結果を比較すると、結果での相違が目につく。確かに本論で示した得点のうち、プラン上で確認できる各自治体が注力している取組は点数が高く、ICC指数とも概ね合致しているが、ICC指数は広範な分野に対して政策の実施側面から評価を行っているため、その点で相違が生じている。また浜松市と神戸市のICC指数では、浜松市（2017年結果）は「言語」「教育」「公共空間」「公共サービス」「ビジネス・労働市場」「政治参加」「仲裁」で、神戸市は浜松市の結果に加えて「市の関与」「メディア・広報」「新来者の歓迎」「異文化対応力」でICCサンプル平均よりも評価が低くなっている。「教育」において浜松市は「不就学ゼロ作戦」などを行っているが、外国にルーツを持つ教員が少ないことで評価が低くなっている。そのほか、類似した要因や地方参政権が認められていないこと、取組自体が未整備・未実施なども低評価の要因になっている（近藤，2022：10-11；山脇・上野，2021：25-27）。このように比較対象となる都市の相違も評価結果に影響しているといえる。こうした点を踏まえると、今後、実践的側面からのアプローチをはじめ、MC2CMとICCプログラムや、ICCと多文化共生の関係性へのアプローチも必要である。これらは今後の課題として次の論考に委ねたい。

- *1 Nagai は、日本の地域間及び国と地域の統合政策の相違を分析している。その際にMIPEXを用いているが、MIPEXが移民の政治参加、国籍取得、家族の呼び寄せ、永住に比重を置いている半面、地域の政策はその点を扱っていないことを指摘している（Nagai, 2020：21）。Nagaiの論考ではMIPEXに項目を合わせつつも、項目を一部減らしたり、読み替えたりしながら設定している観があり、MIPEXを地域の政策にそのまま当て込み、分析することは少々困難であると考えられる。
- *2 自治体間の社会統合政策を比較する指標にはインターカルチュラル・シティ指数（ICC指数）がある。ICCのネットワークには2022年時点で約160都市が参加しており、日本では浜松市と加盟検討中の神戸市があげられる。ICC指数は、主に政策の実施状況や都市の状況などを問う12項目90設問のアンケートを通じて把握される。この指数は政策の成果・効果の評価というよりも、都市間や過去との比較により現在の当該都市の立ち位置をはじめ、課題や今後必要な政策、ベンチマーク対象などを明らかにする相互学習ツールとなっている（Council of Europe, “The Intercultural City Index 2019 -A Methodological Overview,” <https://rm.coe.int/the-intercultural-city-index-2019-a-methodological-overview/16809074ab>, November 16, 2022）。この政策や指数は本論で考慮していくべきであるが、都市像の達成や政策の深度が各自治体の志向や方針に依拠する点も大きく、この指数を用いて各自治体を客観的に評価することは困難であると考えられるため、本論では参考までに留める。
- *3 ICMPD, “MC2CM”, (<https://www.icmpd.org/our-work/projects/mc2cm>, August 20, 2022)
- *4 分野としての「包摂」は、レポート内で言及されるそのほかの「包摂的」や「社会的包摂」と若干異なる概念としてとらえている。分野としての「包摂」は参加の促進や機会の提供といった観点が強く、帰属意識の強化などはその結果としてとらえる必要があると筆者は考えている。
- *5 各プランは継続的に改定され、第3期群の背景に対応した政策も含まれていくことが考えられるが、収集資料の関係上、本論では各自治体の政策の変遷までは追えていない。この観点の分析は別の機会に委ねたい。
- *6 山下はこの転換期を「ポスト中国」と呼び、中国籍者の増加が停滞し、新たな活力としてベトナムやネパールからの留学生や技能実習生が着目されはじめた時期としている（山下，2016：257-258）。
- *7 点数を4段階にしていることについては、計画書の記載レベルが各自治体により統一されていないことに関連している。実施を同点数にすることで、各自治体の取組の濃淡や独自性が点数に反映されないことを加味し、4点と5点を設け、差が出るようにした。

*8 実際の結果は $r=0.46$ であるが、分散及び回帰係数の P 値は 0.05 を若干上回っている。川口市のデータを除外した場合、重相関決定係数は 0.54, $r=0.74$ であり、回帰係数も有意な結果が得られているが、どこまでを外れ値とすべきか定かではないため、参考までに留める。

《参考文献》

- ・愛知県豊橋市, 2019『豊橋市多文化共生推進計画 (2019-2023)』愛知県豊橋市
- ・麻野篤, 2021「外国人住民の社会的統合・包摂にかかる自治体施策と国際協力の実践知」『自治体学』34 巻 2 号, 52～55 頁
- ・岩手県釜石市, 2021『釜石市多文化共生推進プラン』岩手県釜石市
- ・大阪府八尾市, 2021『第2次八尾市多文化共生推進計画』大阪府八尾市
- ・神奈川県川崎市, 2015『川崎市多文化共生社会推進指針——共に生きる地域社会をめざして 2015 (平成 27) 年 10 月〔改訂版〕』神奈川県川崎市
- ・岐阜県可児市, 2020『可児市多文化共生推進計画 (第3期)』岐阜県可児市
- ・京都府京丹後市, 2018『第2次京丹後市多文化共生推進プラン』京都府京丹後市
- ・京都府京都市, 2021『京都市国際都市ビジョン』京都府京都市
- ・小林智, 2022「『つながる権利』としてのローカル・シティズンシップ——日本の地域におけるシティズンシップの議論から」『都市文化研究』24 号, 90～104 頁
- ・近藤敦, 2012「移民統合政策指数 (MIPEX) と日本の法的課題」『名城法学』62 巻 1 号, 77～107 頁
- ・近藤敦, 2022「移民統合政策指数 (MIPEX) 等にもみる日本の課題と展望」『移民政策研究』14 号, 9～22 頁
- ・埼玉県川口市, 2018『第2次川口市多文化共生指針』埼玉県川口市
- ・静岡県浜松市, 2018『第2次浜松市多文化共生都市ビジョン』静岡県浜松市
- ・島根県雲南市, 2020『雲南市多文化共生推進プラン』島根県雲南市
- ・島根県松江市, 2021『松江市多文化共生推進プラン』島根県松江市
- ・竹沢泰子, 2009「多文化共生の現状と課題」『文化人類学』74 巻 1 号, 86～95 頁
- ・坪田益美, 2012「多文化共生に向けて社会科が育成すべきシティズンシップの検討——『社会的結束』の概念を手がかりに」『東北学院大学教養学部論集』162 号, 31～49 頁
- ・鳥取県鳥取市, 2021『鳥取市多文化共生推進プラン』鳥取県鳥取市
- ・長野県飯田市, 2021『飯田市多文化共生社会推進計画』長野県飯田市
- ・西野毅朗, 2020「総合計画における住民参加の現状と課題——市と町村の違いに注目して」松井望・荒木一男編『自治体計画の特性および地方分権改革以降の変化と現状』東京大学社会科学研究所, 75～88 頁
- ・兵庫県神戸市, 2016『神戸市国際交流推進大綱』兵庫県神戸市
- ・兵庫県豊岡市, 2021『多文化共生推進プラン』兵庫県豊岡市
- ・広島県広島市, 2014『広島市多文化共生のまちづくり推進指針 (改訂版)』広島県広島市
- ・福岡県北九州市, 2016『北九州市国際政策推進大綱 2016』福岡県北九州市
- ・松井望, 2020「自治体計画策定への職員参加と人材・活用」松井望・荒木一男編『自治体計画の特性および地方分権改革以降の変化と現状』東京大学社会科学研究所, 89～113 頁
- ・三重県四日市市, 2016『多文化共生推進プラン』三重県四日市市
- ・山下清海, 2016「増加・多様化する在留外国人——『ポスト中国』の新段階の変化に着目して」『地理空間』9 巻 3 号, 249～265 頁
- ・山脇啓造, 2011「日本における外国人政策の歴史的展開」近藤敦編『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店, 22～39 頁
- ・山脇啓造・上野貴彦, 2021『自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門』欧州評議会
- ・Council of Europe, n. d., “The Intercultural City Index 2019 -A Methodological Overview,” (<https://rm.coe.int/the-intercultural-city-index-2019-a-methodological-overview/16809074ab>, November 16, 2022)
- ・Hammar, T., 1990, *Democracy and the Nation State*, Avebury [=1999, 近藤敦監訳『永住市民と国民国家——定住外国人の政治参加』明石書店].
- ・ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), n. d., “MC2CM”, (<https://www.icmpd>).

org/our-work/projects/mc2cm, August 20, 2022)

- ICMPD, MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR (eds.), 2021, *Inclusive Local Citizenship: Fostering the Right to the City for All, A Thematic Learning Report*, ICMPD.
- Jenson, J., 1998, Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research, *CPRN Study* No.F03, Canadian Policy Research Networks Inc.
- Jenson, J., 2002, Identifying the Links: Social Cohesion and Culture, *Canadian Journal of Communication* 27(2-3), pp. 141-151.
- Kondo, A. and Yamawaki, K., 2014, MIPEX and Japan: Findings and Reflections, *OMNES: The Journal of Multicultural Society* 4(2), pp. 59-80.
- MC2CM, UCLG Learning, UCLG-CSIPDHR (eds.), 2021, *Local Citizenship and Migration: Fostering the Right to the City for All, UCLG Peer Learning Note #28*, ICMPD.
- Mekoa, I. and Busari, D., 2018, Social Cohesion: Its Meaning and Complexities, *Journal of Social Sciences* 14(1), pp.107-115.
- Nagai, N., 2020, Local-level Integration Policies in Japan: Exploring Municipal Measures through the MIPEX, *IRiS Working Paper Series* 42, pp. 3-37.
- Solano, G. and Huddleston, T., 2020, *Migrant Integration Policy Index 2020*, (<https://www.mipex.eu>, <https://mipex.eu/download-pdf>, April 14, 2022)
- Tsuda, T., 2006a, The Limits of Local Citizenship and Activism in Japan and Other Recent Countries of Immigration, in Tsuda, T. (ed.), *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, Lexington Books, pp. 273-293.
- Tsuda, T., 2006b, Localities and the Struggle for Immigrant Rights: The Significance of Local Citizenship in Recent Countries of Immigration, in Tsuda, T. (ed.), *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, Lexington Books, pp. 3-36.
- Tsukatani, F., 2019, Municipal Migrant Worker Policy and Fiscal System in Japan, *Osaka University of Economics Working Paper Series*, 2018-7, pp. 1-25.
- United Nations, 2016, *Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development, Report on the World Social Situation 2016*, United Nations.

Comparative Analysis of Social Integration Policy in Japanese Cities: Using Local Citizenship and Social Cohesion as Guides

KOBAYASHI Satoshi

Japan International Institute, Inc.

Key Words: local citizenship, social integration, recognition and political participation

In this paper, I attempt to clarify how measures for basic socio-political rights and services for foreigners as “local citizenship” are situated and deployed, comparing policies of multicultural coexistence among municipalities in Japan. Documents like “Migrant Integration Policy Index (MIPEX)” and the thematic reports of “Mediterranean City to City Migration (MC2CM)” indicate the relationship between social integration and inclusion, foreigners’ local city identities, and strengthening social cohesion. Based on these premises, I score and quantify each policy based on a comparison of multicultural coexistence policies, while referring to “The plan of multicultural coexistence” of each municipality. I classify each policy from the perspective of “Recognition and political participation”, “Inclusion” and “care”, while referring to the thematic reports of MC2CM. The results of an analysis focusing on “Recognition and political participation” show it has the lowest score among the three categories, but this score correlates to the score of “inclusion” or “care.” In addition, it is considered related to the large number of foreigners and long-term stays of foreign legal residents.