

[論 文]

## 外国人材の受け入れと共生の施策についての考察

—大分県内の「総合戦略」における「多文化共生」への言及と相互参照の分析から—

Reasoning in local policies on the hosting of foreign workers: Insights from the analysis of references to *tabunka kyosei* in Oita's local policies and their cross-references

光 野 百 代

Mitsuno Momoyo

### 要旨

本稿は、「地方創生」と「多文化共生」という2つの政策課題が、地方政策レベルでどのように融合されているのかを検討し、外国人材受け入れに関連した地方の施策が持つ論理を考察する。分析に用いるのは①2019年に国の「まちひとしごと創生本部」が策定した「総合戦略」、②国の施策を受けて2020年に大分県と大分県内の17の市町の自治体が策定した施策の公式文書、そして③大分県が作成した「大分県外国人材の受け入れ・共生のための対応策」である(②の文書は「総合戦略」、「人口ビジョン」、「まちひとしごと創生人口ビジョン」等様々なタイトルが付けられているが、本稿では総称して「総合戦略」と呼ぶ)。本稿は、県内の各自治体が施策の中で言及する「多文化共生」の意味付けのパターンを抽出し、外国人への認識が地方の施策レベルで複数存在し、各自治体の「総合戦略」を補完する手段として言及される傾向があることに注目する。さらに「多文化共生」が「総合戦略」の補完となる傾向について分析を発展させるために、M.アーチャー(1996)の文化変容の分析モデルを援用して大分県の「地域包括ケアシステムの構築」施策を具体的に検討する。分析から上記の施策が各市町村の「地域共生社会」の実現を枠づける施策であるだけでなく、システム構築のための外国人介護人材の受け入れは人材獲得競争を伴い、「共生」と「競争」という矛盾した論理を内包することを指摘する。考察から、人材不足から再生産労働の担い手として外国人を受け入れる政策の下で、住民、労働者としての外国人を捉えなおす上での課題を本稿は論じる。

キーワード：多文化共生、地方創生、人材獲得競争、必要かつ矛盾した関係

### 1. はじめに

外国人材の受け入れや外国人住民の増加と関連して外国人との共生に対する関心、認識が広まりつつある。その広がり、外国人住民が一定の人口を構成する「集住地域」だけでなく、「集住」が顕著ではない「非集住地域」(徳田 2016)からも覗える。筆者が暮らす大分県でも多言語による外国人への情報提供、日常生活の支援、市民との交流イベント等様々な活動が行政やボランティア団体等によって行われている。日本における「多文化

共生」という取り組みは地方自治体、地域の市民団体、ボランティア等が中心となり協働しながら草の根レベルで展開されてきた（岩淵 2010）。そのような草の根支援・協働のネットワークは多文化共生のガバナンスを形成する要素と言えるのかもしれない。一方で、どのようなガバナンスの形成が望ましいのかという問題は政策の分野でその基盤が整備される（三重野 2018）。

本稿は「地方創生」と「多文化共生」という2つの政策課題が、地方政策レベルでどのように融合されているのかを検討し、外国人材受け入れに関連した地方の施策が持つ論理を考察する。分析に用いるのは①2019年に国の「まちひとしごと創生本部」が策定した「総合戦略」、②国の施策を受けて2020年に大分県と大分県内の17の市町の自治体が策定した施策の公式文書、そして③大分県が作成した「大分県外国人材の受入れ・共生のための対応策」である。本稿は、県内の各自治体が施策の中で言及する「多文化共生」の意味付けのパターンを抽出し、外国人への認識が地方の施策レベルで複数存在し、各自治体の「総合戦略」を補完する手段として言及される傾向があることに注目する。さらに「多文化共生」が「総合戦略」の補完となる傾向について分析を発展させるために、M.アーチャー（1996）の文化変容の分析モデルを援用して大分県の「地域包括ケアシステムの構築」施策を具体的に検討する。分析から上記の施策が各市町村の「地域共生社会」の実現を枠づける施策であるだけでなく、システム構築のための外国人介護人材の受け入れは人材獲得競争を伴い、「共生」と「競争」という矛盾した論理を内包することを指摘する。考察から、人材不足から再生産労働の担い手として外国人を受け入れる政策の下で、住民、労働者としての外国人を捉えなおす上での課題を本稿は論じる。

本稿でカギカッコを付けた表現は、特定の文書や政策等の文脈において用いられる表現として扱う。

## 2. 「地方創生」と「多文化共生」

本稿では各自治体の「総合戦略」を検討するが、このような施策が策定される背景をはじめに確認したい。「総合戦略」は、長期的な国家戦略である「地方創生」に関して策定することが促されている、地方自治体の中長期の到達目標を設定した施策である。「地方創生」とは「東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持すること」（内閣官房、内閣府）を指し、都市と地方との間の人口の是正と経済活力の維持という構造的な課題に取り組むものである。国が示すこれらの課題に対して各地方自治体は「総合戦略」を策定することが促されている。それは5年間の「基本目標」とさらに細分化した目標を自治体毎に設定するもので、第1期の策定は2015年に行われている。第1期の「総合戦略」は事実上、国の補助金獲得の競争に参加するための制度として地域産業論、経済地理学研究の分野で批判的に論じられている（城戸 2016, 中澤 2016）。例えば、財政的課題を抱える地方自治体が交付金獲得のために「下からの取り組み」を「創生」せざるを得ないという、国と地方との上下関係構造を連想させる実態が報告される（郷 2019, 城戸 2016, 中澤 2016）。第1期では東京に本社を置くコンサルタント会社に「戦略」の策定を委託し、国が喜びそうな内容を短期間で作る自治体もあったという（郷 2019）。構造的な課題への取り組みは長い時間を必要とすると考えられるが、「総合戦略」で立てた目標はその達成度を測ることが期

待されているために、自治体は短期的に達成可能な取り組みに終始しやすいという問題も挙げられる（郷 2019, 森川 2020）。

一方で「多文化共生」という用語は総務省によると、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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こと」と定義される（総務省 2006）。多文化共生を論じる研究では、行政が推進する「多分化共生」が既存の集団の範囲内で文化の多様性を容認するという、共生の問題意識に欠ける施策に留まり、「国際化」施策が文化的イベントとして取り込まれる傾向も報告される（原 2010, 渡戸 2008）。その結果、地域社会におけるマジョリティの既得権益が維持され、経済的、社会的不平等という外国人が直面する構造的課題が文化を強調する「多文化共生」によって覆い隠されてきたことが批判的に指摘されてきた（岩淵 2010, 高橋 2015, 原 2010）。

本稿は2020年以降に公表された第2期の大分県内の「総合戦略」を検討する。地方自治体に基本方針を示す国の第2期の施策には「外国人」「外国人材」と「多文化共生」という用語が登場するからだ。これらの用語は「多様な人材の活躍を推進する」と「誰もが活躍する地域社会の推進」という新しく追加された2つの「横断的な目標」の中で用いられる。特に「外国人材」は社会的、経済的に活躍する人材として位置付けられ、住民、労働者としての外国人との共生が地域づくりの要素として国レベルの施策で認識されている。

本稿は外国人材の受け入れの背景として認識される人口減少や労働力不足等の構造的課題に対して、従来の「多文化共生」の発想がどの程度関連付けられているのかを地方自治体の施策から分析する。従来の「多文化共生」は異文化理解の講座や市民との交流イベントといった形で「非集住地域」の自治体にも普及しており、一方、「総合戦略」は人口規模の維持、都市への一極集中の是正など構造的課題に対して各地方自治体が主体的に取り組む施策とされている。

### 3. 分析の概要

本稿は大分県と県内の18の市町村の各ホームページで公開されている「総合戦略」の文書について質的分析を行い、分析のテーマを抽出した。まず、国の「総合戦略」に新しく登場する3つのキーワード（外国人材、外国人、多文化共生）を最初のコードとして設定し、なぜそのような言及をするのか、どのような背景でそうしているのか、という点に注目しながら各自自治体の文書のコーディングを行った。大分県姫島村の第2期の文書は村のホームページ上で見当たらず、姫島村はこの時点で分析の対象から外された。コードが付けられた文書内の箇所や前後の文脈を確認しながらコーディングは進められた。そしてコーディングのパターンを詳細に検討しながらコードは集約された。最初の段階では50以上のコードが作成された。この段階のコーディングが終わると、自治体の「総合戦略」において「多文化共生」が言及されるパターンを4つ同定し、18の自治体を4つの言及のパターンに分類した。

情報の整理に用いたのは質的研究支援ソフトNVivo12である。NVivoは用紙や付箋紙を使ってテキストのコーディングをまとめる手法と同様の作業がパソコン上で可能になるだけでなく、元のテキストの状態を保ったままでコーディングを行うことが出来る。また、

テキスト検索の結果にコードを付けたり、コードの行列を作成してコーディングのパターンを検討する等、分析を支援する機能を持つ。

次のコードの集約作業は最初のコーディングで4つに分類された自治体の文書を検討する中で、4つのパターンに収まらないテーマ「地域包括ケアシステムの構築と外国人材」が登場したため、このテーマに注目して行われた。このテーマが見られる文書とそうでない文書とを見分けるために、NVivoの「マトリックスコーディングクエリ」、「クラスター分析」という2つの機能を用いて、複数のコードが同一の文書内でコーディングされるパターン、そして、どのコードが共通の文書に付けられたコードとしてグループ化できるのかを視覚的に確認した。この分析で「地域包括ケアシステムの構築と外国人材」というテーマの下でグループ化できるコード群を検討しただけでなく、他のコードも集約し、5つのテーマ（地域包括ケアシステム構築と外国人材、文化と人材の2つの多文化共生、人口減少、再生産労働の支援と人材確保、地域の事情）を設定した。加えて、データの分析から登場した「地域包括ケアシステムの構築と外国人材」というテーマから「総合戦略」と「多文化共生」との関係という疑問が発生し、この疑問を中心に3つのテーマ（地域包括ケアシステム構築と外国人材、共生の構築、地域の外国人の認識、）へとさらに集約された。最終的には「総合戦略」と「多文化共生」との関係を探ることで分析の統合を図った。図1はコーディングの流れをまとめたものである。また、自治体による「多文化共生」への言及の分析をまとめたものを付録に示す。

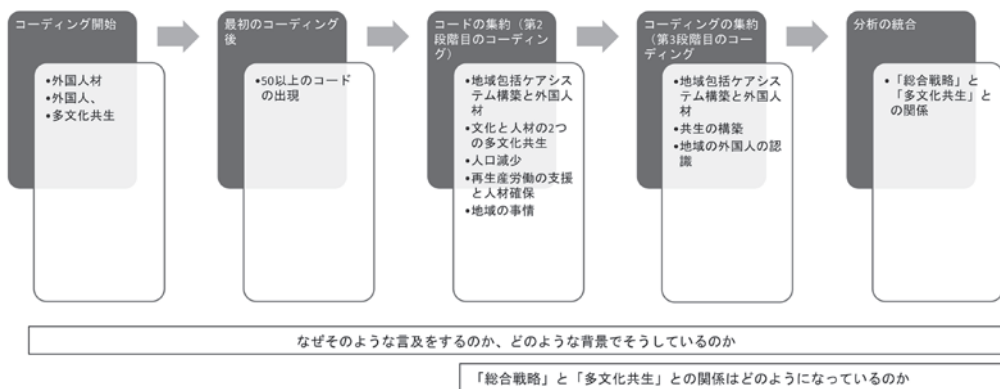


図1 本研究でのコーディングの流れ（筆者作成）

#### 4. 「総合戦略」における「多文化共生」への4つの言及のパターン

本稿は、2つの視点（A. 「地方創生」に関連した「多文化共生」の施策があるのか、そしてB. これまでの「多文化共生」に関する取り組みがあるのか）から4つの「多文化共生」への言及のパターンを抽出した。具体的には、①外国人材受け入れと関連付けた言及、②「総合戦略」と地域での外国人の認識との混合、③地域で認識される外国人を「戦略」とする言及、④外国人に関する言及なし、という4つのパターンである。図2は4つのパターン別に分類された自治体を示す。

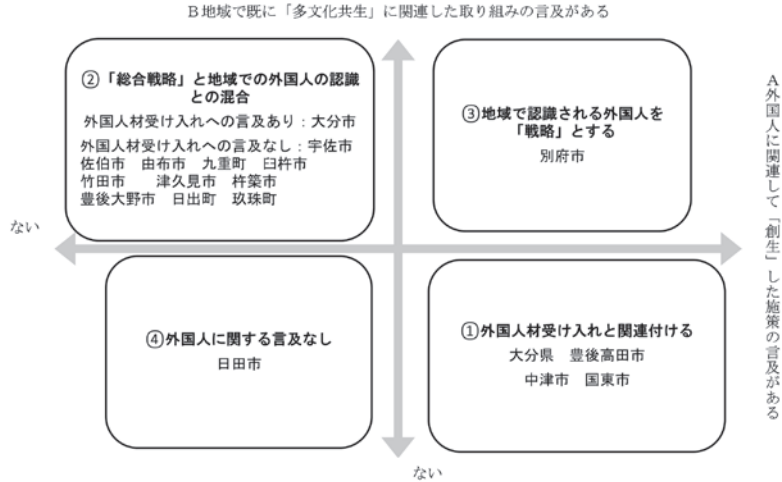


図2 自治体による「多文化共生」への言及のパターン（筆者作成）

#### ①外国人材受け入れと関連付ける

先ず、検討した自治体の「総合戦略」には「多文化共生」を外国人住民・労働者との共生として言及するものがある。本稿では大分県、豊後高田市、中津市、国東市が当てはまる。しかし、どの自治体も同じ「多文化共生」の発想を持つのではなく、各自治体が「創生」する施策と関連して言及がなされる。

大分県の「総合戦略」は介護、農業、観光という3つの分野を外国人を受け入れる産業として挙げ、その文脈の中で外国人との共生に言及される。特に介護に関しては図3に示すように、現在大分県内で働く外国人の規模が比較的小さい分野である。にもかかわらず、介護分野での外国人の受け入れが特に推進されるのは介護人材不足・労働力不足という現状に対応するためだけとは考えにくい。具体的には、これから「創生」される「戦略」として県が掲げる「地域包括ケアシステムの構築」の施策の中で「外国人介護人材の養成と円滑な受け入れ」が言及されており、むしろ外国人材受け入れは「地域創生」の課題に応える県の戦略の一部となっていることが示唆される。

一方、豊後高田市、中津市については、既に外国人労働者の存在が地域社会の現状として認識されており、その中で外国人労働者との共生の必要性が示される。大分県が2019年に公開した「大分県外国人材の受入れ・共生のための対応策」に記載の統計資料からは、豊後高田市は県内で別府市に次いで人口に対する外国人の数が多く、増加もしていることが示される。その中でも技能実習生の割合が高い。中津市は県内で最も多くの技能実習生を受け入れている自治体である。これらの現状は両市の「総合戦略」の中でも言及されており、「多文化共生」は外国人労働者への支援と共生を意味するだけでなく、「地域経済の維持・発展」という課題とつながっている。同様に、国東市においても外国人労働者の受け入れは「人口減少」「高齢化」「地域経済のさらなる衰退」という同市が認識する「負のスパイラル」と無関係ではない。国東市の文書には「多文化共生」という用語が登場しないが、市が掲げる「基本目標 ③安定した雇用の創出」を説明する節において外国人の雇用推進の具体的取り組みと数値目標が挙げられている。

このように、外国人材について言及をする大分県と3つの自治体との間で外国人労働者を受け入れる意味が、「創生」へ向けた戦略の一部なのか、地域経済維持のための手段なのかという点で異なる。

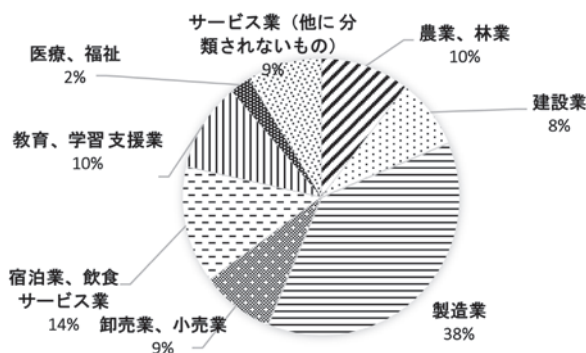


図3 大分県内の産業別外国人労働者の割合（2019年10月現在）  
（2019年の大分労働局の資料を基に筆者が作成）

## ②「総合戦略」と地域での外国人の認識との混合

地方の構造的課題へ取り組む「総合戦略」の施策に、地域独自の外国人の認識が混合された施策もある。まず、文化を問題にした従来の「多文化共生」の考えが反映されていると思われる施策がある。本稿では大分市（外国人との「イベント」、「触れ合い」）、宇佐市（「友好・姉妹都市」との交流）が相当する。例えば大分市は「いつまでも住み続けたいまちをつくる」という基本目標を総合戦略で設定し、その中で「外国にルーツを持つ人々も暮らしやすいまちづくり」が挙げられる。しかしその具体的な取り組みは国際理解を促す「イベント」の開催や、外国人との「触れ合い」、「市民間の交流機会」が挙げられ、外国人の経済的、社会的課題に直接的に向き合う施策は紹介されない。例えば同市の「雇用とにぎわいの創出」という施策では、外国人材の受入れの促進について言及され、そのための地域の関係機関との連携や環境整備等の対策が記載される。一方で外国人の支援に関しては従来の「異文化体験」や「相互交流」が具体案として提案されるに留まる。

その他の自治体では、外国人材受け入れが「総合戦略」で言及されていないが、地域社会で認識される外国人の姿（観光客、留学生、農業研修生、ALT、転入者等）、または海外とのつながり（友好・姉妹都市、観光客、留学生）に言及した施策が提示される。本稿が検討した自治体の多くがこの言及のパターンに当てはまる。これらで認識される外国人は、過去に是まで経験した国際交流や地域の外国人住民の姿を反映したものであると考えられる。

つまり、このグループに属する「総合戦略」は、過去に是まで経験された外国人との関りや取り組みをこれから「創生」する地域づくりの施策の中で紹介するという特徴がある。既に地域に存在する外国人や「多文化共生」の取り組みは、これから迎え入れる外国人や「創生」する取り組みよりも認識、イメージしやすく、施策に具体的に取り込みやすいという理由が考えられる。言い換えれば、前述の①に属する自治体のように地域の構造

的課題と関連して、あるいは地域の課題そのものとして外国人との共生が認識されていないことを示唆する。

### ③地域で認識される外国人を「戦略」とする

一方で、現存する外国人に関する地域の取り組みを「創生」の「戦略」として位置付ける自治体もある。本稿では別府市の例がある。まず、別府市は「現場主義のもと、できることからすぐに実行することなどを基本姿勢として取り組む」ことを施策の考え方として掲げる。そして、県内でも外国人観光客や留学生を多く迎える自治体である現状に触れながら「多様性に富み、それを快く受け入れる市民の受容性」を同市の「資源・強み」として挙げる。

「できることから」という別府市の発想は、既に達成を見込んだ消極的な施策ではなく、同市の地域経済の活性化の具体的戦略の基盤となる考えである。別府市が設定する4つの基本目標の一つは「基本目標2」の「多様性と受容性をいかして、別府に新しいひとの流れをつくり、受け入れる」であるが、この目標は「基本目標1」の「資源（ひと・温泉）をいかして新たな価値を創り、儲かる別府に進化する」とつながっている。前者の目標は留学生や外国人観光客等との共生という同市の「資源・強み」を活かした目標である。これを現存する国際化施策として留ませるのではなく、「新たな価値を創り」という後者の地域経済活性化の施策とつなげることで国が設定する「多様な人材の活躍を推進する」という目標に沿った施策として提案されている。例えば、別府市は観光と共に「医療・介護サービス業」または「医療・福祉産業」を主要産業として同定し、同市に「来れば健康で幸福な時間を過ごせるというまち」という「目指す姿」が「基本目標2」の「多様性と受容性」を活かす目標として掲げられる。この「戦略」から外国人とは従来の観光客と留学生だけに留まらず、これから「創生」する「医療・福祉産業」で活躍する外国人へと広げられる可能性も示唆される。

### ④外国人に関する言及なし

最後に、外国人に関する言及が全くない「戦略」を検討する。本稿では、日田市の例が挙げられる。子育て支援、若者の雇用、移住促進等、労働力人口の維持に関する取り組みが同市の基本目標として取り上げられている。しかし、そこには「外国人材」や「多文化共生」といった用語が登場しないだけでなく、「国際交流」のような以前から地方自治体で推進されてきたと思われる外国人に関する取り組みへの言及もない。前述した県の統計資料によると同市には一定数の外国人住民がおり、その内の4割弱を技能実習生が占める。次節で検討する「大分県外国人材の受け入れ・共生のための対応」という県が作成する文書には、日本語教室や市民との交流イベントという同市の取り組みが紹介されている。しかし、日田市が「喫緊の課題である人口減少問題」に取り組むために策定した「総合戦略」にはそうした取り組みや、外国人住民、労働者に関する課題は含まれていない。

以上、「総合戦略」における「多文化共生」に関する言及の4つのパターンを抽出し、各自治体の文書で示される「多文化共生」の意味や認識を検討してきた。この分析から2つのことが観察される。まず、県の施策は国の政策にある程度沿って「外国人材」や「多文化共生」に言及がなされる一方で、市町レベルの自治体が言及する「多文化共生」は国

の施策に沿って一律的に意味付けられるわけではないことが示唆される。しかし、それは自治体が国の施策を否定、無視しているのではなく、むしろ、市町村の自治体は国よりも県と協働しながら地域づくりを展開する立場にあることが理由の一つとして考えられる。加えて、市町村の「総合戦略」は県と同時期に公表されたため、本稿が検討した市町の「総合戦略」は県の施策に沿った施策を展開する以前の、各自治体で認識される地域内の課題を反映したものと考えられる。

分析から得られるもう一つの観察は、各自治体で言及される「多文化共生」への様々な意味付けや認識がありながらも、その意味や認識は地域の課題や戦略の延長線上に位置づけられることが4つのどのパターンからも示唆されることである。言い換えれば、市町の「総合戦略」施策における外国人との共生は、各自治体が「創生」する取り組みを補完する「戦略」の一部として言及されており、外国人との共生自体が地域の構造的課題として取り上げられているわけではない。

つまり、各自治体で外国人との共生が多様に認識されながらも、施策における「総合戦略」と「多文化共生」との関係は、前者が後者よりも優先される傾向が分析から示唆される。その理由として少なくとも2つが考えられる。まず、多様性は既存の集団の範囲内で容認されるという先行研究で批判的に論じられてきた「多文化共生」の言説構造が影響を及ぼしているのかもしれない。また、「地方創生」論で批判される国と地方との関係、さらには県と市町村との関係構造の中でそのような傾向が形成されるのかもしれない。そこで次節では文化システムと社会関係との相互作用から創発される文化変容を検討するM.アーチャーの分析モデル（Archer, 1996）を用いて、「総合戦略」が「多文化共生」よりも優先される傾向が、県と市町村との協働関係においてどのように施策として継続または修正されるのかを考察する。そのために、県と県内の市町村が協働関係をもつことを前提にした大分県の施策「大分県外国人材受入れ・共生のための対応策」を検討する。

## 5. 人材獲得競争と共生の矛盾が与える影響

まず、大分県の「総合戦略」で示される「大分県外国人材受入れ・共生」とは「外国人労働者等の受入環境整備」を主に指し、介護と農業が受け入れの分野として特定されている（p.10）。特に介護については「高齢者の活躍と地域包括ケアシステムの構築」（以下、「地域包括ケアシステムの構築」）という施策の下で「外国人介護人材の養成と円滑な受け入れ、職場定着に向けた研修」（p.8）および「外国人材の受入・活躍促進」（p.10）が明記されている。また、このような外国人労働者受け入れの環境整備は「市町村等との連携」（p.10）によって行われることが記載されている。さらに、この「戦略」に関連して「大分県外国人材の受入れ・共生のための対応策」（以下、「対応策」）が2019年、そしてその改訂版が2020年に作成されている。この節では、①県の「総合戦略」で言及される外国人介護人材に関連して「対応策」で紹介される対策、②「対応策」における県の「地域包括ケアシステムの構築」への言及、③市町村の自治体の「総合戦略」での「地域包括ケアシステムの構築」への言及について施策間の相互の参照を検討しながら分析を進める。

まず、前述した様に外国人の県内での就労先として介護分野は現在は比較的小さい。また、市町レベルの「総合戦略」で外国人の介護人材に直接言及した施策は見当たらない。にもかかわらず、大分県は、高齢者、女性、移住者と共に外国人を活用して介護人材を育



成することを目標の一つとして掲げる (p.8)。このことから「地域包括ケアシステムの構築」が現在の介護需要に応えるためだけでなく、人口集中の是正と経済規模の維持という「地域創生」の課題に応えようとする県が「創生」する重点的な施策の一つであることが示唆される。経済地理学者の中澤 (2016) は「地方創生」という国の政策が「東京圏を国民経済推進のエンジンとして、地方圏を子育てと高齢者医療・介護というケアの空間として、それぞれ純化することに行き着く」(中澤, 2016, 13) と主張し、政策の意図する目的と意図せざる結果との関係に注目を向ける。本稿の分析では、別府市が中澤 (2016) の懸念を具体化するような都市と地方の人口再配置を示唆する施策を公表している。別府市の施策では「医療・福祉産業」が地域の高齢者だけでなく、「新しい人の流れをつくり、受け入れる」分野として提案される。また、人口集中是正へ対応する策としては、若者が働きやすい地域社会を作ることではなく、「産業人材の育成・確保」として若者を育て、高齢者を受け入れるという施策が提示され、同市は自らを人口の再生産の担い手と位置付けていることが伺える。

しかし、福祉とは「福祉産業」のようにサービスを生産する分野、職業のみを指すのではない。福祉がシステムとして機能する場合、人々の暮らしへの支援の分配、消費の管理、運営、調整の仕組みを持つことになる (武川 2006)。特に、「地域包括ケアシステム」は福祉の様々な分野を調整するための「統合的な提供システム」としてだけでなく、「地域での生活を望み、何らかの支援を必要とする全ての人を支える『普遍的なシステム』」として特徴づけられる (荒木, 2019, 39)。特に2015年からは「地域包括ケアシステム」は「地域共生社会」を実現するための「システム」「仕組み」としてその意義が厚生労働省によって拡大されている (荒木 2019, 厚生労働省 2015)。言い換えれば、「地域包括ケアシステムの構築」が行きつく目標は、外国人も含めた地域に暮らし活動する全ての人々を取り込んだ共生のシステムの構築であると考えることが出来る。

一方で大分県の「地域包括ケアシステムの構築」施策では、外国人は「介護人材の確保」という課題の中で養成し、受け入れる人材として登場する。この前提は、受け入れた外国人との共生についての県の対策に影響を及ぼすと考えられる。県の「対応策」(2019, 2020) は、「働き手不足」と「地域間・企業間における人材の獲得競争」を背景に、「県と市町村が足並みをそろえ、企業等が必要とする外国人材を適正に受け入れ、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる地域社会を実現することを目的」とする施策として作られた (p.1)。その具体策は以下の6つのテーマにまとめられる。「(1) 暮らしやすい地域社会づくり、(2) 生活サービス環境の改善等、(3) 円滑なコミュニケーションの実現、(4) 外国人児童生徒の教育等の充実、(5) 留学生の就職等の支援、(6) 外国人材の適正・円滑な受け入れの促進に向けた取組」である (pp.2-3)。これらに加えて、市町村の様々な取組も「対応策」で紹介され、2020年の改訂版には進捗状況を把握しながら、対応策をフォローアップしていくことが記載されている。この中で「(6) 外国人材の適正・円滑な受け入れの促進に向けた取組」に関しては最も多くの対応策が紹介されている。しかし、その全てが受け入れ環境の整備、企業との連携、企業のニーズの把握に関するものであり、「対応策」は外国人材を受け入れる側に向けられる。外国人のニーズに応える対策は、多言語での情報提供や、「日本語教室」、「異文化理解・多文化共生の県民啓発」など文化を問題にした現存する施策に終始する。要するに、「対応策」は受け入れ企業側のニーズに

応える共生施策となっている。これは、外国人を労働者として受け入れる前提が「働き手不足」と「地域間・企業間における人材の獲得競争」への対応であるため、外国人との共生の以前にこのような課題を克服することが優先されることを反映するものと考えられる。

ここまでの分析から、外国人材の受け入れには人材不足と人材獲得競争と「地域包括ケアシステムの構築」という施策間の関係があることが示唆される。この分析を各市町自治体の「地域共生社会」施策と共に検討すると、「地域包括ケアシステムの構築」は「地域共生社会」実現の前提にもなっていることが示唆される。つまり、大分県が推進する外国人介護人材の養成と受け入れは、「地域共生社会」を実現するのに必要な「地域包括ケアシステムの構築」に向けられている。

このように、大分県の「地域包括ケアシステムの構築」と「対応策」、および各自治体の「地域共生社会」に関する施策という3つの施策間の言及、相互参照を検討すると、市町村の「地域共生社会」を実現するために県は外国人の「人材獲得競争」の整備を行うという図式が浮かび上がる。しかし、「地域共生社会」施策が持つ共生と「人材獲得競争」が持つ競争という2つの論理は互いに補完的というよりは矛盾している（三重野 2018）。このことは「住民相互の支え合い」を強調した「地域共生社会」を大分県をはじめ、市町の自治体が目指す一方で、「地域包括ケアシステムの構築」に貢献する外国人材は競争の中で獲得される存在として施策で分けて考えられていることから示唆される。その結果、外国人材は「地域共生社会」の普遍的福祉の享受者、参加者として「対応策」で示されていない。

さらに「共生」と「競争」は矛盾を成すだけではない。「地域包括ケアシステムの構築」は大分県の「外国人材受け入れ」の前提となる支配的な施策であり、必要な施策である。つまり、必要かつ矛盾した論理が外国人の受け入れと共生という課題の中に内包される。そして、その矛盾の解消のされ方は一定の傾向をもって施策の展開に影響を及ぼすと考えられる（Archer 1996）。支配的な施策と追従した施策とが矛盾の論理を内包しており、かつ、矛盾を形成する要素が分離できない場合において、施策が維持、継続されているとすれば、それは矛盾をさらけ出す動きが支配的な施策を支持する主体によって抑制されていることを反映していると考えられる（Archer 1996）。具体的には、「県と市町村が足並みをそろえ」ることが期待される協働関係の中での「外国人材受け入れ」は、地域社会におけるマジョリティの既得権益の維持という是まで批判的に議論されてきた「多文化共生」の構造が再生産される可能性が考えられる。

一方で、県と市町村との関係に協働ではなく対立、協働しない関係が生じる時、矛盾を内包した施策を修正する動きが登場する可能性も考えられる。前節で検討したように、「多文化共生」の意味付けは各自治体の「総合戦略」で主体的に行われており、外国人材の受け入れに言及しない「戦略」をもつ自治体も複数ある。例えば日出町は外国人との共生を「地域共生社会」の中に位置付ける。今後の県との連携の中で同町の「地域包括ケアシステムの充実」に外国人介護人材が入ってくると、外国人労働者との共生が同町の政策レベルで議論されるかもしれない。

## おわりに

介護人材不足の背景から外国人介護人材を受け入れるという考えは今や国内で普及しつつあり、それに伴って、異文化交流に留まらない住民、労働者としての外国人との共生という視点も広がりつつある。本稿は第2期の大分県内の「総合戦略」を検討し、「多文化共生」に関する施策が各自治体の戦略でどのように言及されているかの分析を行った。人材不足から外国人労働者を受け入れるという理屈を持った政策から、住民としての外国人との共生を目指す施策が地方自治体の政策レベルで誕生するわけではないことが分析から示唆される。

まず、「多文化共生」が各自治体の「総合戦略」レベルでは「戦略」を補完するものとして多様に意味付けられ、外国人との共生を裏付ける施策として確立されていない。さらに、「多文化共生」より「総合戦略」が優先されるという傾向が観察される。さらに本稿は県の「地域包括ケアシステムの構築」に関連した施策を検討し、県と市町村との協働関係の下で上記の傾向が保持されるのか、修正されるのかを施策が持つ論理から考察した。分析からは、外国人の受け入れと共生という課題が共生と競争という矛盾を内包し、国と地方、都市と地方、県と市町村という複数の関係構造の中で施策化され展開されていくことが考えられる。少なくとも本稿が検討した施策からは、「地域共生社会」が持つ共生の論理と「外国人材」がもつ競争の論理とが必要かつ矛盾した関係を成して外国人材の受け入れと共生を枠付け、外国人が「地域共生社会」の議論からは見えにくい存在として位置付けられていることが示唆される。

「非集住地域」には人口減少と経済衰退の課題に直面する地方都市がある。これらの地域で外国人労働者を受け入れることは、地方の課題と関連しており、人材獲得競争と外国人との共生とがどのように共存するのかは、これからの展開を観察する時間が必要である。その中で文化システムと社会関係との相互作用の分析モデルを用いた本稿の分析は観察の視点を提供できる。しかしこれは外国人の受け入れと共生のガバナンスが成り行き次第であることを意味するわけではない。成り行き次第では、「日本人と外国人が安心して安全に暮らせる地域社会を実現する」施策の本当の創生は見えてこないだろう。むしろ、「地方創生」に沿うだけではない「多文化共生」施策の誕生が外国人との共生に対する自治体の問題意識と議論の継続、展開にあるという創生の視点を本稿は施策の分析から確認したい。

## 参考文献

- Margaret Archer. 1996. Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- 荒木 剛. 2019. 「地域包括ケアシステム構築に向けた政策展開と課題」『西南女学院大学紀要』23巻 37～46頁
- 岩淵 功一. 2010. 「多文化社会・日本における『文化』の問い」岩淵功一編著『多文化社会の〈文化〉を問う——共生／コミュニティ／メディア』青弓社, 9～34頁
- 城戸 宏史. 2016. 「『地方創生』政策の問題と今後の市町村合併の可能性 ——一村一品運動のインプリケーションを踏まえて——」『経済地理学年報』, 62巻4号 306～323頁
- 郷 達也. 2019. 「『地方創生』では防げない人口流出 九州の自治体、独自性に課題」2019年12月22

- 日西日本新聞<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/570279/>. (2020年11月21日アクセス)
- 厚生労働省. 2015. 『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』厚生労働省
- 総務省. 2006. 『多文化共生の推進に関する研究会報告書』総務省.
- 高橋 典史. 2015. 「現代日本の『多文化共生』と宗教—今後に向けた研究動向の検討—」東洋大学社会科学部紀要 52巻2号73～85頁
- 武川 正吾. 2006. 「福祉社会のガバナンス グローバルとローカル」『福祉社会学研究』2006巻3号 48～66頁
- 徳田 剛. 2016. 「『多文化社会・日本』の現況」徳田剛, 二階堂裕子, 魁生由美子編著『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題—結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から』創風社出版 7～32頁
- 内閣官房、内閣府. 『内閣官房・内閣府 総合サイト みんなで育てる地域のチカラ地方創生』内閣官房、内閣府 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/> (2020年11月21日アクセス)
- 中澤 高志. 2016. 「『地方創生』の目的論」『経済地理学年報』62巻4号285～305頁
- 原 知章. 2010. 「『多文化共生』をめぐる議論で、『文化』をどのように語るのか？」岩淵功一編著『多文化社会の〈文化〉を問う—共生／コミュニティ／メディア』青弓社35～62頁
- 三重野 卓. 2018. 「共生システムの論理と分析視角：『生活の質』およびガバナンスとの関連で」『応用社会学』60巻135～146頁
- 森川 洋. 2020. 「地方創生政策とその問題点」『人文地理』72巻3号299～315頁
- 渡戸 一郎. 2008. 「通常行政に編入される東京の外国人政策：保守化する東京都と豊島区の政策動向を中心に」『グローバル都市研究』1巻9～28頁

## 付記

本研究は科学研究費若手研究（研究者代表：光野百代、課題番号20K1371）による研究成果の一部である。

## 付 録

## 「多文化共生」への言及の分析のまとめ（筆者作成）

	「多様な人材」として言及される人	「外国人」の意味	「多文化共生」への言及	「多文化共生」の意味	「地域共生社会」への言及	「地域包括ケアシステム」への言及
国	若者、高齢者、女性、障害者、外国人	観光客、外国人材、特定技能外国人、留学生、	あり	外国人材に対する積極的な受入支援や共生支援地方公共団体における外国人材の活躍を促進	あり	あり
大分県	高齢者、女性、障害者、移住者、地域おこし協力隊員、外国人、地域公共交通を支える人材	介護人材、労働者、留学生、技能実習生、観光客、外国人材	あり	外国人労働者の受け入れ環境整備	あり	あり
豊後高田市	障がい者や生活困窮者、女性、高齢者、外国人	技能実習生、外国人材、外国人労働者	外国人との共生へあり。	外国人労働者の受け入れ環境整備	なし	あり
中津市	言及なし	技能実習生、観光客、居住者	あり	地域の生活者である外国人技能実習生と地域住民との日常生活レベルでの相互理解、コミュニティづくり	なし	あり
国東市	高齢者、女性、外国人	外国人材、旅行者	なし		なし	なし
大分市	言及なし	外国人材	あり	人権教育・啓発と国際理解教育の推進等を目的とする講座やイベントの開催 外国にルーツを持つ人にも快適な環境づくり	なし	あり
宇佐市	高齢者、女性	観光客 労働者	あり	友好・姉妹都市との交流	あり	あり
佐伯市	参照あり、特定なし	観光客	なし		あり	あり
津久見市	言及なし	言及なし	なし		なし	なし
由布市	高齢者、女性	観光客	なし		なし	なし
九重町	言及なし	転入者	なし		あり	なし
臼杵市	国と県の施策の参照あり	観光客	なし		なし	なし
竹田市	言及はあるが、特定なし	観光客	なし		あり	あり
杵築市	言及なし	観光客 ALT	なし		あり	なし
豊後大野市	言及なし	外国人研修生	なし		なし	あり
日出町	若者・女性・高齢者・障がい者・外国人	言及はあるが、特定されない。	あり	「地域共生社会」の中に外国人を位置付ける	あり	あり
玖珠町	高齢者、女性、障害者	言及なし	なし		なし	なし
別府市	言及はあるが、特定されない	労働者、留学生、観光客	あり	外国人観光客や留学生など国際性、多様性に富んだ地域づくり	なし	なし
日田市	言及なし	言及なし	なし		なし	なし