資料No.１

伊賀市多文化共生指針（中間案）

【目次】

はじめに　・・・Ｐ１
第１章．指針の概要　・・・Ｐ２
第２章．伊賀市の現状と課題　・・・Ｐ３
第３章．指針の基本理念　・・・Ｐ１３
第４章．多文化共生指針の取組基本方針及び施策　・・・Ｐ１４

はじめに

伊賀市においては、1990（平成２）年の出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という。）改正から南米系外国人を中心に外国人住民が増え始め、国籍の多様化が進みました。現在、４０か国以上の国籍や外国にルーツ[1]を持つ人々が住み、在留期間の長期化や永住、定住化が進んでいます。令和２年３月末現在では、外国人住民の比率が６．３％と県内有数の高い比率となっており、子どもから大人まで幅広い年代層において国際色が豊かになっています。

少子高齢化の進む今日において、外国人住民は単に地域の労働力不足を補う存在だけではなく、社会の一員として重要なファクター[2]であることを認識し、地域社会全体で受け入れ多文化共生の気運をより一層醸成していかなければなりません。

これまで当市では、外国人住民に対し多言語での情報提供や相談業務を充実させ、多文化共生センターやホームページの開設、多言語版情報誌の発行などのサービスの提供を積極的に行い、外国人住民が安心し暮らせるよう各施策を実施してきました。

しかしながら、外国人住民の滞在の長期化や定住化、日本で生まれ育った外国にルーツをもつ子どもの増加、家族の高齢化など新たな傾向や幅広い課題がみられるようになり、行政施策だけでは解決できないことが増えてきました。

国、県、地方自治体においては、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（ヘイトスピーチ解消法）」（平成 28（2016）年６月施行）や日本語教育の推進に関する法律」（令和元（2019）年６月施行）といった外国人住民に関連する法律等が制定されるなど、「持続可能な開発目標（SDGs）[3]の理念である「誰一人取り残さない」、持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現が求められています。

地域の課題は時代とともに複雑多岐になり山積するなか外国人住民との繋がりを深めることが必要であり、連携・協働して地域を活性化するためには、地域も住民も多様な文化を認め、尊重する姿勢が求められています。

こうした課題解決に向け市民、地域、企業、各種団体、行政が一丸となり、市民の目線に立った取組を推進するため、伊賀市多文化共生指針（以下、「指針」という。）を策定し、だれもが住みよさを実感できる自立と共生のまちづくりをめざします。

---

[1]外国にルーツをもつとは、日本国籍を持っているが家族が外国出身者である場合、又は外国での生活が長く、外国文化の影響を強くうけているなど。

[2]factor ある現象や結果を生ずる要因、要素、因子をさす。

[3]持続可能な開発目標（SDGs）：2015 年から 2030 年までに、貧困や飢餓、エネルギー、気候変動、平和的社会など、持続可能な開発のために達成すべき 17 の目標と 169 のターゲットからなる。

第１章 指針の概要

（１）指針の位置づけ

この指針は、「伊賀市自治基本条例」（以下、「自治基本条例」という。）、「伊賀市総合計画」（以下、「総合計画」という。）や「人権施策総合計画」に示されている多文化共生施策とともに「国籍や文化の違いを認め共生を実現」に向け、市民、住民自治協議会、各種団体、行政など「オール伊賀市」で取り組むための基本的な考え方を示すものです。

指針の策定においては、令和２年（2020 年）に総務省が改訂した「地域における多文化共生推進プラン」及び SDGs の観点を取り入れるとともに、本市の総合計画など、他の行政計画の内容と整合を図りました。

また、本市の現状や課題を反映するとともに、幅広く市民の意見や要望も尊重し反映しました。

この指針は社会情勢の急激な変化に応じて柔軟に対応するものであり、国等の動向にも注視しながら必要に応じて見直しを行うこととし、指針策定後は、指針に定める目標を達成するため、「（仮称）伊賀市多文化共生推進プラン」を別に定めます。

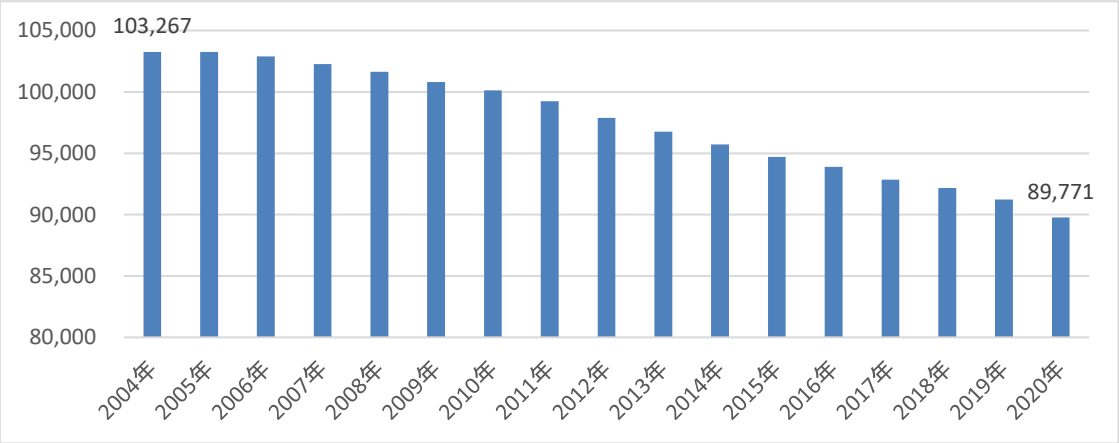
第２章　伊賀市の現状と課題

（１）伊賀市の現状

①人口の現状

伊賀市の人口は、2020 年 12 月末現在 89,771 人であり、そのうち外国籍の住民は 5,575 人です。市町村合併時（2004 年）は、総人口 103,267 人でしたが、約 13,500 人減少しています。うち日本人の数は、14,864 人減っており年間約 900 人減っていることになります。

図表１　伊賀市総人口の推移（人）

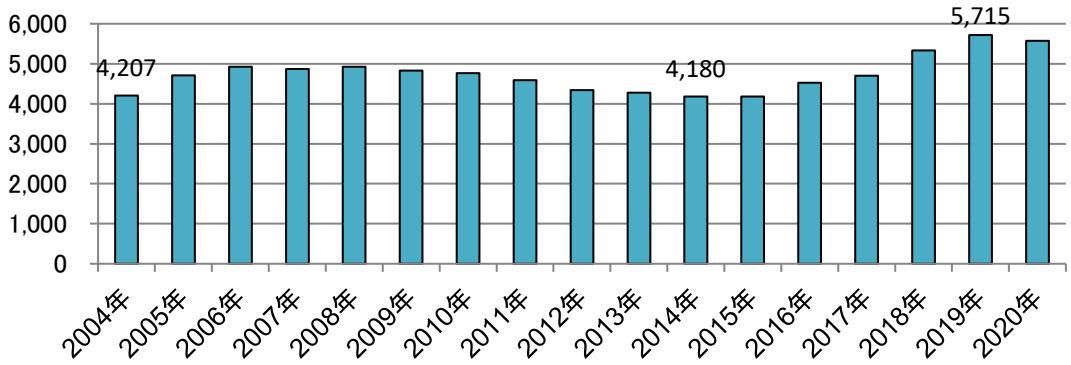


（出典：伊賀市人口推移）

②在住外国人の現状

全体の約 40%がブラジル人で、1990 年の入管法改正後から南米系日系人の転入が急増しました。2008 年のリーマンショックの影響もあり、一時的に減少しましたが 2015 年以降増加に転じています。

図表２　外国人人口の推移



（出典：三重県外国人住民数（外国人登録者数））

③国籍別の推移

最近の傾向としてはベトナムの伸びが著しく全体約 20%を占めており、現在第２位となっています。国籍では、43 か国の外国人住民が在住しており、国籍数の増加や構成の変化が表れてきています。

図表３
2020 年国籍別人口（上位５か国）

	国籍	2020 年末	割合
1	ブラジル	2,190	39.30%
2	ベトナム	1,073	19.30%
3	中国	560	10.00%
4	ペルー	419	7.50%
5	フィリピン	410	7.40%
	全 43 か国	5,575	

図表４
2006 年国籍別人口（上位５か国）

	国籍	2006 年末	割合
1	ブラジル	2,739	55.70%
2	中国	902	18.30%
3	ペルー	426	8.70%
4	韓国・朝鮮	411	8.40%
5	タイ	117	2.40%
	全 34 か国	4,922	

（資料：市民生活課）

④地区別人口

地区別では、外国人住民の約 80%が上野地区に住んでおり、外国人比率も 7.8%と高くなっています。外国人世帯と複数世帯数の合計は 3,899 世帯で外国人を含む世帯が約 10%あります。単身世帯が多い特徴に加え、複数世帯では外国にルーツがある夫婦や親子で国籍が違うといった世帯内の多国籍化も進んでいることが分かります。

図表５　地区別人口構成（人）

地区別 2020 年 12 月末	地区別 外国人集住率	外国人 比率	外国人	日本人	合計
上野地区	80.6%	7.8%	4,496	52,820	57,316
伊賀地区	8.5%	5.0%	473	9,000	9,473
島ヶ原地区	0.3%	0.9%	19	2,079	2,098
阿山地区	5.4%	4.5%	300	6,429	6,729
大山田地区	2.2%	2.5%	121	4,763	4,884
青山地区	3.0%	1.8%	166	9,124	9,290
合　計	100%	6.2%	5,575	84,215	89,790

（出典：伊賀市人口推移）

図表６　地区別世帯数の内訳（世帯）

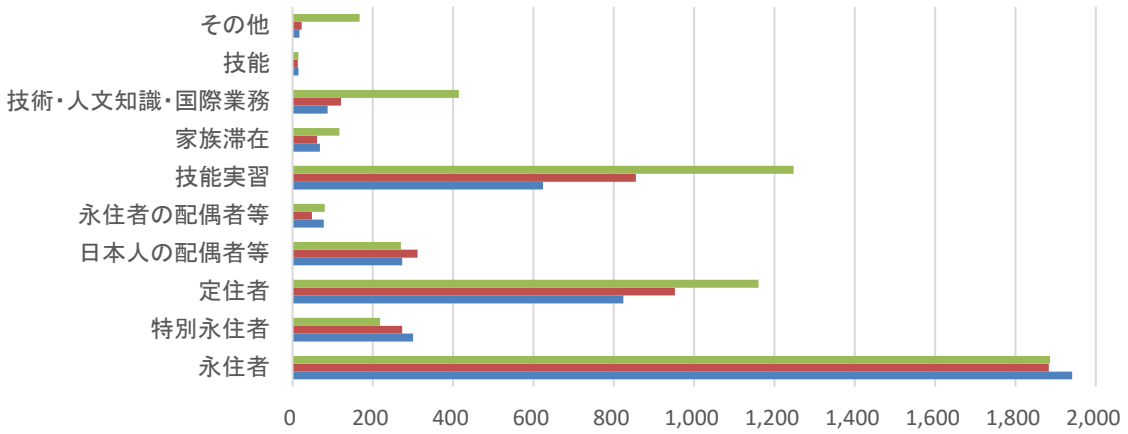
世帯数 2020 年 12 月末	日本人	外国人+複数	世帯数計
上野地区	23, 855	3, 095	26, 950
伊賀地区	3, 665	376	4, 041
島ヶ原地区	797	14	811
阿山地区	2, 499	215	2, 714
大山田地区	1, 890	81	1, 971
青山地区	4, 015	118	4, 133
合計	36, 721	3, 899	40, 620

（資料：住民基本台帳）

⑤在留資格別外国人数

当市においては、身分による在留資格の永住者及び定住者の数が比較的多い傾向にあります。近年の労働市場の需要の高まりから、技能実習の数が増え 2014 年と比べ２倍に増えています。

図表７　在留資格別人口の推移（人）



	永住者	特別永住者	定住者	日本人の配偶者等	永住者の配偶者等	技能実習	家族滞在	技術・人文知識・国際業務	技能	その他
2020年	1,886	218	1,160	270	80	1,248	117	414	15	167
2017年	1,883	273	952	311	48	855	61	121	13	23
2014年	1,941	300	824	273	78	624	68	87	15	17

2020年　2017年　2014年

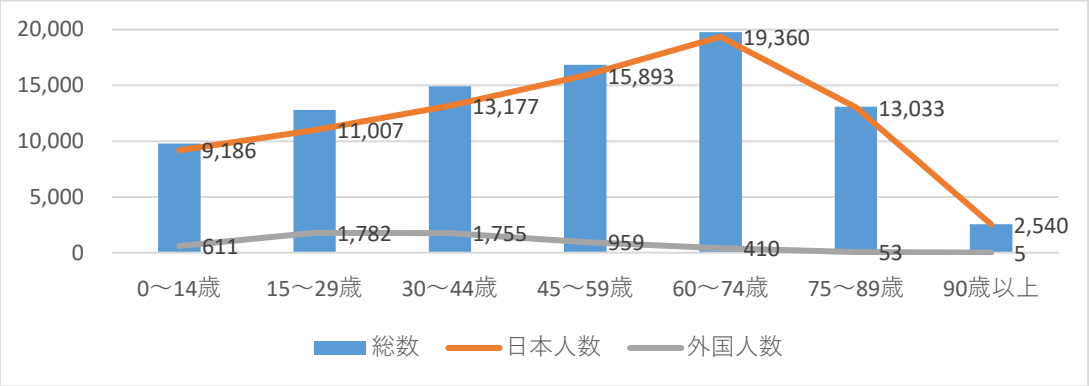
（住民基本台帳:各年 12 月末時点）

⑥年齢階層別人口

図表８の年齢階層別人口からは、少子高齢化の傾向が顕著に現れています。

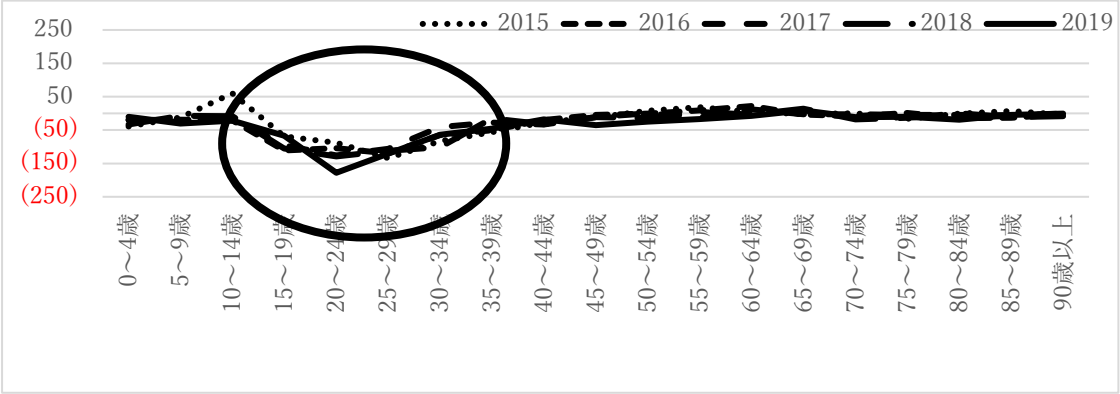
また、図表９では日本人の 15 歳以上 44 歳以下は転出が多く、図表 10 では外国人は転入が多いことでこの年齢層の均衡が保たれているのが分かります。

図表８　年齢階層別人口（人）

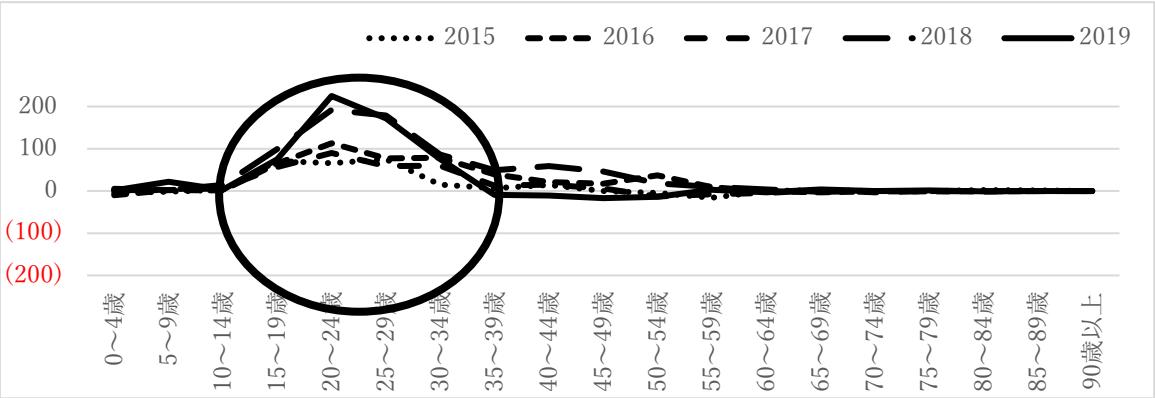


（住民基本台帳：2020 年 12 月末時点）

図表９　年齢階層別の人口移動の状況（日本人）



図表 10　年齢階層別の人口移動の状況（外国人）



（出典：伊賀市人口ビジョン）

（２）これまでの取組み

伊賀市では、これまでも外国人への市民相談、国際交流協会と連携した交流事業、小中学生を中心とした外国にルーツをもつ子どもたちの学習支援など、様々な取組みを進めてきました。

また、外国人住民協議会での提言をふまえ、2016（平成 28）年には、「伊賀市多文化共生センター」を開所し、日本人住民への啓発交流事業をはじめ外国人住民の自主的な活動や生活問題の解決支援などを行っています。日本語が分からないことで情報格差が生じ、外国人住民の生活に不利益が生じないよう生活に必要な情報を 5 か国語（ポルトガル語、スペイン語、ベトナム語、中国語、英語）及びやさしい日本語に翻訳し、多文化共生センターのホームページやフェイスブックなどでも随時発信しています。

さらに、伊賀市では定期的な「やさしい日本語」研修を行うなど多言語に頼らない方法でのコミュニケーションの実践を積極的に行っています。

（３）多様性の方向性

国においては、令和元年度「日本語教育の推進に関する法律」が制定され、「日本語教育の推進に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び事業主の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定その他の日本語教育の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより日本語教育の推進に関する施策を総合的に推進」することとしています。

当市においても、令和３年度に「自治基本条例」第３条第１項の基本理念を市民一人ひとりの人権が保障され、部落差別をはじめとするあらゆる差別のない、互いに多様性を認めあう、人権文化あふれる地域を形成する」に改正し、多様性をいかしたまちづくりを推進することとしています。

（４）今後の課題

①全体課題

永住・定住する外国人が増え、さまざまな年齢層において各ライフステージの中で必要とされる課題に取り組んでいかなくてはなりません。SDGs の観点からも日本人住民と外国人住民が互いを認めあう、偏見や差別のない社会づくりが求められています。

「総合計画」のＲ1 年度伊賀市まちづくりアンケート(市民意識調査)の結果では、多文化共生施策の満足度は、49.3%で市民参画度は 31.6%でした。市民の回答から施策に対する関心や参画度が高いとは言えない状況であることから、多文化共生の意識が定着するよう引き続き啓発を推進していく必要があります。

②人口に関する課題

市町村合併後の人口推移（図表１）を見てみると、毎年人口が減少しています。特に日本人の減少が著しく少子高齢化の傾向が顕著で、生産年齢人口の落ち込みが読み取れます。総人口は外国人住民数の増加により、緩やかな減少となっていますが、安定した人口の維持が課題となっています。転出者の減少を抑制し、移住者を増やすためにも魅力ある選ばれるまちづくりを進めていかなければなりません。

図表 11　伊賀市の年齢３区分人口の推移（人）

	2005 （H17）	2010 （H22）	2015 （H27）	2020 （R2）
年少人口 （0～14 歳）	13,356	12,478	11,276	9,924
生産年齢人口 （15～64 歳）	64,488	61,080	54,652	50,484
老年人口 （65 歳以上）	25,383	26,730	28,919	29,689

（出典:伊賀市人口ビジョン）

③生活に関する課題

外国人住民の生活においては、日本国民と同様の行政サービスが提供されるものと国家間の取り決めなどにより違うものがあります。そういった背景を考慮して市の相談窓口では図表 12 のとおり多種多様な相談が寄せられています。

年間約 10,000 件の相談を対面や電話で受けており、コロナ禍の中、より多くの住民に窓口の存在を周知し、問題を抱え込まない体制づくりが求められています。

特に言葉が通じないことで情報が届かなかったり、取り残されることのないよう、行政だけでなく地域社会からの支援も必要です。

また、地域の自治会組織を知らない外国人住民は約６割を占めており（2019 年度伊賀市外国人住民アンケート調査報告書）、地域との関わりが日本人より希薄な傾向にあります。市内に住み続ける外国人住民には、社会の一員として地域活動へ参加し支援される側だけでなく主体的に地域社会に関わり活躍することも期待されており、地域活動への参加機会の拡大に取り組む必要があります。

より安全安心で豊かな生活を築くためには、国籍を超えて、自助、共助ができる市民間でもつながりを広めていくことが必要です。

図表 12　2020 年度伊賀市一元的相談窓口の相談件数

相談内容	入管手続	雇用･労働	社会保険･年金	税金	医療	出産･子育て	教育
件　数	676	748	2,241	550	472	530	298
相談内容	日本語学習	防災･災害	住宅	身分関係	交通･運転免許	通訳･翻訳	その他
件　数	8	1	245	1,095	66	87	2,286

＊2 月末現在：合計 9,303 件、行政書類の翻訳：79 件、他課業務の通訳同行：118 件

（資料：市民生活課）

④労働環境に関する課題

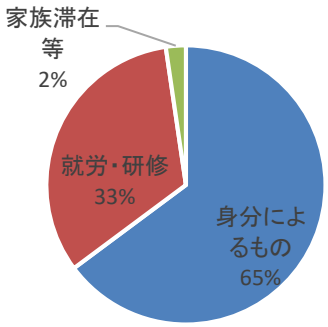
ｉ）在留資格

外国人が日本に住み市民サービスを受けるためには、住民基本台帳法に定める在留資格の取得と住民登録が必要です。さらに、仕事をする場合には就労が可能な在留資格が必要です。当市の外国人住民は身分による資格（永住者、特別永住者、定住者、日本人の配偶者等）によるものが最も多く全体の約 65%を占め、就労目的又は研修目的（教育、技術・人文・知識・技能実習など）は、約 33%、家族滞在者等は約２%となっており、様々な分野で就労し、地域経済の担い手となっています。

身分による在留資格を持つ子どもの割合も高く、日本人と同様に労働力や地域活動の担い手となるよう将来を見据えた就労支援やキャリア教育などを行い、地域に根ざした人材育成を図らなくてはなりません。

また、2019 年には表６のとおり新たな在留資格が導入されていますが、業種のほか、協定先の相手国の調整など随時更新されており、今後アジアを中心とした転入者の多国籍化が進むことが予想されます。特定技能２号は、家族の帯同が可能であるため労働者の受け入れのみならず、帯同する家族の対応が必要となり、在留期間の長期化や定住化が進むことも予測されることから、中長期的な視野にたって多文化共生の推進をしていかなければなりません。

図表 13　外国人住民の在留資格別分類



【身分によるもの】 日本人の配偶者等、特別永住者、永住者、永住者の配偶者、定住者

【就労・研修】 技術・人文知識・国際業務、技能、技能実習、特定技能など職業によるもの

【家族滞在等】 家族滞在、留学など

（市民生活課：2020 年 12 月末時点）

図表 14　特定技能在留資格の分類

新たな在留資格	対象となる職種	備　考
特定技能１号	介護/ビルクリーニング/素形材産業/産業機械製造業/電気・電子情報関連産業/建設/造船・舶用工業/自動車整備/航空/宿泊/農業/飲食料品製造業/外食業	在留期間:1年，6か月又は4か月ごとの更新，通算で上限5年まで ○ 家族の帯同:基本的に認めない ○ 受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象
特定技能２号	建設/造船・舶用工業	在留期間:3年，1年又は6か月ごとの更新 ○ 家族の帯同:要件を満たせば可能 ○ 受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象外

（出入国管理庁資料をもとに作成改）

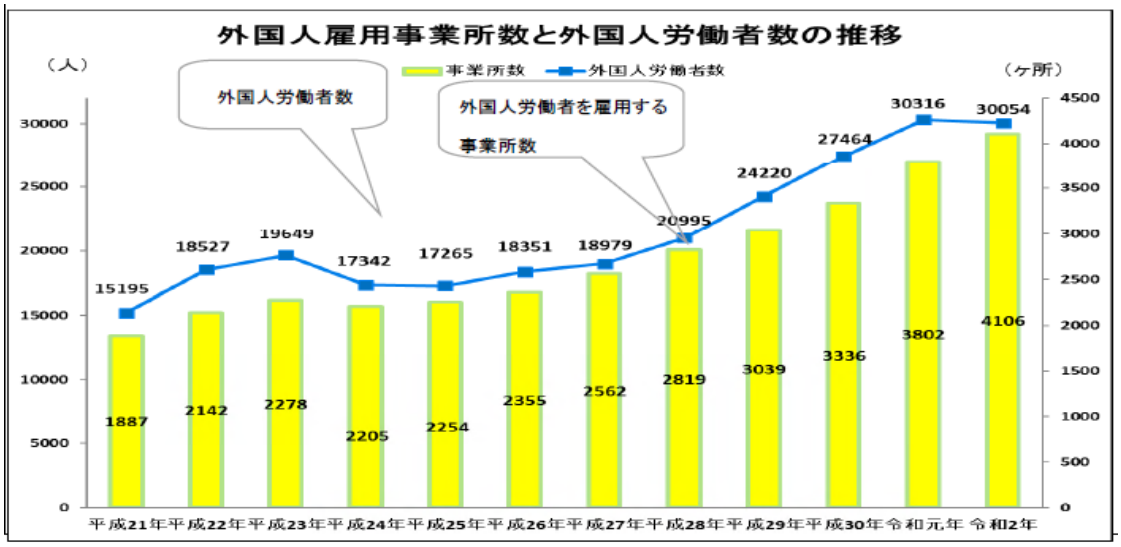
ⅱ）仕事と住環境

外国人住民の生活にとって、課題となっているが雇用の安定です。外国人が安心して就労できる適正な労働環境等を確保し、外国人労働者が日本の社会制度や雇用制度を正しく理解することが必要です。そのためには、国が示す「外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組」を促進しなければなりません。

市外から雇用を受け入れる際には、住宅確保が難しい外国人等が公営住宅や民間賃貸住宅に円滑に入居できるよう支援する必要があります。

一方、住宅購入者が増加しているなか、文化の違いによるトラブルも発生していることから、居住後の自治会加入や周辺住民との円滑な交流が課題となっています。

図表 15　三重県内の外国人雇用の状況



（出典:令和2年 10 月末現在:三重県労働局統計資料）

⑤医療・保健・福祉に関する課題

外国人住民の中には、日本の社会保障制度に対する知識がないため、健康保険や年金が未加入または未納となり本来受けることができる地域の保健・福祉サービスを受けられないことがあります。

また、日本語が出来ないことで、医療や福祉サービスについての意思の疎通が図れない場合もあり、問題を抱えたまま社会から孤立してしまう懸念もあります。

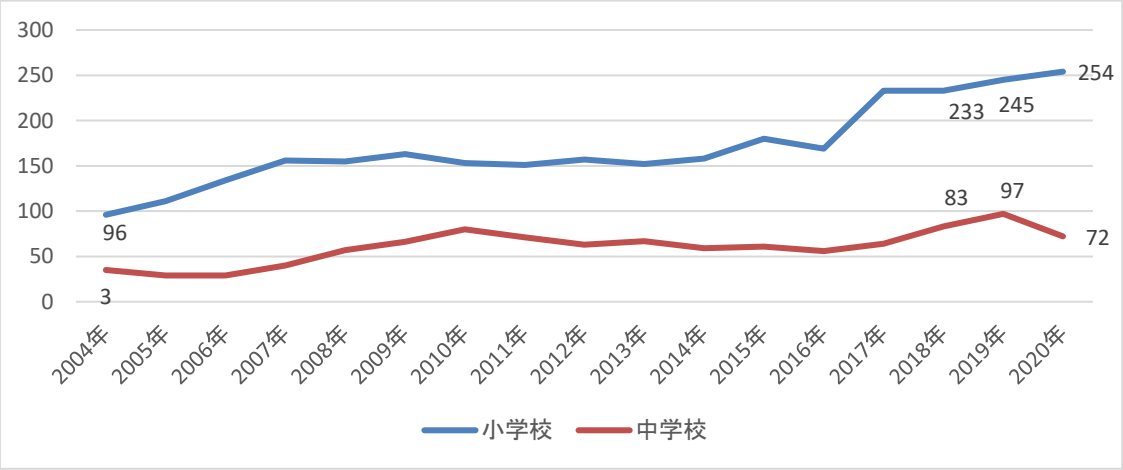
そういったことから医療、年金、健康保険、福祉など社会保障に関する多言語での情報提供やサービスの円滑な利用促進、社会保障の加入促進などの啓発に努める必要があります。

⑥教育に関する課題

教育分野においては、外国籍の保護者が母国との教育制度の違いに戸惑ったり、子どもが日本語を理解できないため、日本の学校生活になじめなかったり、学習意欲を持てないといった課題があります。家で日本語を使用しない家庭もあり、小中学校では日本語指導を必要とする児童生徒の割合も高くなっています。学校では、人権学習の中で多文化共生への理解を深め、誰もが夢を育める環境づくりを進めていかなければなりません。そのため、外国にルーツを持つ子どもたちへの日本語指導と就学、進学支援の充実、アイデンティティの継承など幅広い取り組みが必要となっています。

また、社会のグローバル化が進む中、外国にルーツを持つことで多様な文化や価値観を理解し、複数の言語を話せるといった強みを生かした人材活用も期待されます。

図表 16　伊賀市の日本語指導が必要な児童生徒数の推移（人）



（資料：学校教育課　各年５月１日現在）

⑦防災・災害に関する課題

外国人市民は災害が発生した際、日本語が十分にできないことによる情報不足、文化の違いや災害経験の少なさなどによる不安や誤解など、外国人特有の困難に直面することが予想されます。そのため、「やさしい日本語」での対応や多様なメディアを活用して防災情報を発信するなどの支援が必要です。防災意識の醸成には、平時からの情報提供と防災訓練への参加を推進し、共に支援や受援ができる環境づくりが急務となっています。地域で行われている防犯パトロールや防犯組織等にも外国人住民が参加し、市民全員で安心できる地域づくりに向けた取組が必要となっています。

⑧感染症流行時の対応に関する課題

感染症予防拡大に関する情報については、知識不足や誤情報により人権が侵害される恐れもあることから、情報の取扱いには十分注意し、必要な情報は多言語で提供するなど体制の整備を進めなくてはなりません。

（５）推進体制

市を取り巻く国際社会の状況等を踏まえ、より効率的・効果的に多文化社会を実現するために、これからの伊賀市の将来像に向けた新たな多文化共生施策の推進体制や関係機関・団体との連携のあり方についても検討を進めていかなければなりません。

第３章　指針の基本理念

（１）基本理念

互いの文化背景や多様性を認め合い、住みよさが実感できる多文化共生社会

（２）目標

伊賀市の多文化共生の基本理念を実現するための目標を次のとおり設定します。

①伊賀市がめざす多文化共生の将来像に向かって多様な文化的背景の住民が、互いの文化を尊重するとともに、正しい人権意識に基づく、差別や偏見のない環境のもとで、地域社会を一緒に築いていきます。

②「持続可能な開発目標（SDGs）」の理念である「誰一人取り残さない」、持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現の視点とともに市民、住民自治協議会、各種団体、行政などオール伊賀市で取り組みます。

伊賀市がめざす多文化共生社会の基本指針

①コミュニケーション支援
・多くの外国人住民が伊賀市に愛着を感じ、地域にも溶け込んでいる。

②生活支援
・すべての市民が国籍や文化背景に関係なく、日常的に会話や交流ができ、地域において互いに助け合える関係になっている。

③多文化共生の地域づくり
・外国人住民の暮らしを支える活動が多様な主体により活発に行われている。

④推進体制の整備とグローバル化への対応
・ダイバーシティ社会が実現されている。

指針と SDGs との関連

第４章　多文化共生指針の取組基本方針及び施策

（１）指針４つの基本方針

基本方針の目標を達成するには、市民、地域、企業、各種団体、行政などがともに連携し、推進していかなければなりません。互いの社会的役割、組織の強み、特性を生かした協力体制のもと、施策を推進していきます。

①コミュニケーション支援

外国人住民が地域社会の一員として様々な活動に参加し貢献できるように、日本語及び日本社会に関する学習支援を行います。また、日本人住民と外国人住民が日常的に交流を持てるよう、異文化交流を含めた事業をとおして互いへの理解と尊重できる意識の醸成を図ります。

②生活支援

言語や文化の違いによる生活上の不便や不安を解消できるように、多言語（やさしい日本語を含む）での情報提供や日本語学習の支援をはじめとした、生活全般にわたっての支援を行います。また誰もが安心して暮らせるようそれぞれの分野が連携しサービスの充実に努めます。

③多文化共生の地域づくり

また、多文化共生の意識づくりを推進することにより、外国人等への偏見や差別の解消をめざすため、誰もが参加しやすい、多様な文化についての理解を深める機会をつくります。

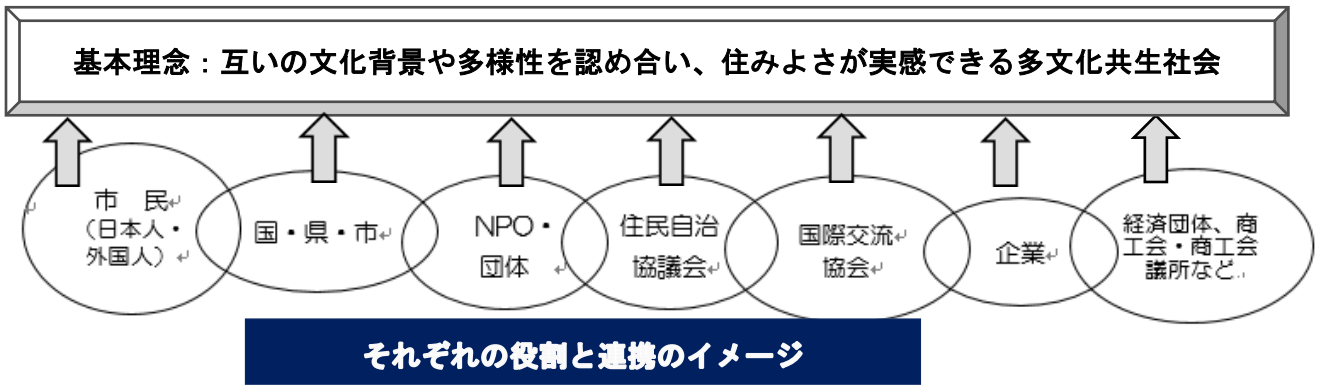
外国人自らが地域課題を捉え、参画する機会をつくります。

④ 推進体制の整備とグローバル化への対応

高度人材の確保や多分野におけるグローバル化を視野に入れ多文化共生の取り組みを横断的に推進するため市民、住民自治協議会、NPO、企業、福祉、経済団体などの各種団体、行政等での推進体制の整備を行います。

（２）伊賀市多文化共生指針体系図

基本理念	基本方針	基本施策
互いの文化背景や多様性を認め合い、住みよさが実感できる多文化共生社会	①コミュニケーション支援	①日本語学習機会の提供及び日本語教室の実施・運営に対する支援 ②やさしい日本語や翻訳アプリなどの普及 ③国籍や言語を超えてコミュニケーションできるイベント等の実施 ④日本文化及び多様な文化を受け入れる意識の醸成 ⑤外国人住民や子どもが気軽に立ち寄れる居場所づくり　など
	②生活支援	①外国人住民がワンストップで相談や情報を得られる場の提供 ②子どもに対する日本語学習の充実 ③災害時・感染症拡大に備えた外国人住民への対応態勢の整備 （地域や事業所と連携した災害時、緊急時の対応方向の確立など） ④学校教育における多文化共生に関わる国際理解教育の推進 ⑤生活基盤（居住、教育、労働、医療・保健・福祉、防災・交通・防犯）に係る是正 ⑥自立を目的とした支援（生活ルールや自助、共助、受助力の育成）　など
	③多文化共生の地域づくり	①外国人の社会参画と市政参画の促進・支援 ②多様性を生かした地域づくり ③多文化共生・国際交流活動団体の支援 ④行政等と外国人コミュニティとの接点になる人材の確保（連絡、情報周知、困りごとの把握など） ⑤不当な差別的取扱いへの対応　　など
	④推進体制の整備とグローバル化への対応	①庁内組織の整備 ②関係機関等との連携 ③ボランティア団体の支援 ④高度人材の活用及び育成　　など



それぞれの役割と連携のイメージ