

第2節 行政境界を超えた 連携・協働の一場面としての 「外国人相談」



関 聡介

東京外国語大学特任研究員
成蹊大学法科大学院客員教授
弁護士

1. はじめに

本センターの研究班のひとつである「渡戸・関班」においては、大きな研究テーマとして、①「地方自治体における行政区を超えた連携・協働の在り方を検討すること」を掲げ、さらにその一場面として、②「外国人相談の現場から多文化社会に向けて制度上の問題を検討すること」を副次的なテーマとして掲げている。私は、弁護士登録直後から一貫して外国人法律相談の相談担当や運営に関与してきたことから、必然的に②のテーマを主として担当することとなった。

渡戸・関班では、班発足当初の議論の結果、「連携」「ネットワーク」「市民性」「コーディネーター」「求められる人材の専門性」を共通の着目点として意識しつつ上記①②のテーマの検討を行うこととし、調査フィールドとしては、東京都町田市と神奈川県相模原市という都県境を挟みつつ隣接する2都市を選択した。

上記②のテーマに関する現段階までの調査・検討結果については、本書にも収録されたプレフォーラムおよび全国フォーラムにおける私の発言・報告内容として収録されていることから、重複を避けるために、ここでは、改めて上記②の「外国人相談」を切り口として、「町田・相模原」をフィールドに「行政区を超えた連携・協働の在り方」を検討する意味について確認しておきたい。

2. 研究の「切り口」としての「外国人相談」の位置づけ

(1) 各地の「外国人相談」の多様性とその発生原因

まず、「外国人相談」が、渡戸・関班の眼目である「行政区を超えた連携・協働」を追求する際の切り口としてどのような意味を持っているのか、ということをおさらいしておこうと思う。

■ 「外国人相談」に見られる多様な形態

①実施主体	都道府県市区町村／国際交流協会／弁護士会／NGO
②対象利用者	外国籍（含・無国籍）の人／日本語を理解できない人／国際結婚や国際取引、外国人の雇用などを通じて外国籍の人とのかわりを持つに至った日本人
③対応相談内容	法律問題／税務問題／医療・社会保障問題／教育問題／その他生活問題、身の上相談的なもの
④スタッフ	相談員／通訳／専門家（弁護士、司法書士、行政書士、社会保険労務士、税理士、医師など）
⑤設置形態	常設／臨時（巡回、持ち回り）
⑥相談料金/時間	有料／無料 30分／45分／1時間

■ 「外国人相談」の実施者側から見た解決困難な問題の例

①相談内容	入管問題、国籍問題、準拠法・管轄問題、言語的・文化的・制度的ギャップの問題など、相談実施に当たって特殊な知識や配慮が必要な場合が多い ⇒対応できる専門家や相談員の確保が困難
②通訳	日本語を解さない相談者が多く、通訳体制を整える必要性が高い ⇒通訳（とりわけ少数言語）と通訳料予算の確保が困難
③広報	外国人相談を必要とする人に対して、相談の実施について告知・広報する手段の選択が難しい ⇒従来型のメディアでは伝わらず、エスニック・メディアなどを活用しなければ広報の成果が上がらない。
④来所	交通手段を持たない人、交通機関をうまく利用できない人、在留資格がないために職務質問を受けることが怖くて外出できない人などが相談者に多い ⇒相談場所の設定に際して相当程度の工夫が必要、多言語での案内が必要

そもそも「外国人相談」という言葉を何気なく使っているものの、その看板を掲げて実施されている相談にはさまざまな種類・形態があり、正確に定義するのは難しい（前ページ上段の表参照）。

このような外国人相談の多様性は、利用者の側からすれば、確かに、多種多様なサービスを受けられるというメリットにつながるといえなくはない。むしろ、どこに行けばいかなるサービスが受けられるのかという点に関する情報が錯綜し、利用しにくいというデメリットの方が大きいのではないだろうか。

逆に、なぜこれほどの多様性が出現するに至ったのかという理由を相談実施者側の視点から見ると、そこには、外国人相談特有の困難な問題が影響しているといえることができる。つまり、各実施者とも大変な苦労をしながら、何とかそれぞれが実施可能な範囲での相談を順次少しずつ実現してきた結果が現状の多様性を生んだと思われるのである。

(2) 利用者から見て分かりやすく、かつ充実した「外国人相談」の実現方法

以上に述べてきた現状を踏まえるならば、利用者から見て分かりやすく充実した外国人相談を実現するためには、前ページ下段の表に挙げたような問題点を解決する必要があると思われる。しかし、その解決は——国が本格的な解決に乗り出せばともかく——容易ではない。

ひとつの効率的・現実的かつ効果的な解決方法が、相談のネットワーク化、すなわち連携・協働であろう。すなわち、異なる相談実施主体が知恵・ノウハウを出し合い、人員や費用を効率的に分担することによって、これらの問題の解決は現実の解決に一步近づくことができると思われるのである。

前節の杉澤報告にもある通り、例えば東京では、「東京外国人支援ネットワーク」を結成し、各地持ち回りで統一方式のリレー相談会を実施することにより、各実施者の負担を軽減しつつ、地域的格差のない利用しやすい外国人相談の実現が模索されているところであり、ひとつの現実的な問題解決方法として注目すべきであると考ええる。

このように、外国人相談の効果的実施方法の模索が、行政境界を超えた連携・協働という渡戸・関班の研究テーマと密接な関係を有していることは間違いないといえそうである。

3. 研究の「フィールド」としての「町田・相模原」の位置づけ

次に、研究対象のフィールドについて述べるならば、町田市と相模原市は、い

■ 町田／相模原の外国人相談体制の概要

	町田市		相模原市	
市民相談	◎常設・分野別		◎常設・分野別	
外国人相談	◎常設一般（生活）相談	◎定例（年3回） 専門家相談	◎常設一般相談 ◎常設法律相談	
実施主体	町田国際交流センター（町田市文化・国際交流財団）		相模原市	さがみはら国際交流 ラウンジ（カラバオ ・相模原、葦の会 などNGO）
場所 交通	町田市民フォーラム 町田駅徒歩5分		市役所市民相談 課相模原駅徒歩 15分	さがみはら国際交流 ラウンジ淵野辺駅 徒歩3分
日程	・週2（木土） ・各2h＝週計4h	2月、6月、9月に開催。 うち1回は東京都の リレー相談として実施。 〈都内で年17回〉 2回は独自＝内容は同一 14～16時＝各2時間	【一般】 ・中＝週1×6h ・西＋ポ週1×6h ・英 月1×6h 【法律】 ・月1×2h30	
通訳体制	◎英仏独西中韓タイ		◎中西＝ポ英	
通訳処遇	ボランティア		（外国人相談員兼 務）非常勤特別職	
相談員	国際交流センター所属ボ ランティア ＝50人程度登録（含・ 行政書士）2人体制での 相談対応が多い	左に加え、弁・行・社労・ 人権擁護委・保健士・ 保育士等	外国人相談員 ＋月1弁護士	
予約制	なし	あり （飛び込みも可）	【一】なし 【法】要予約	
相談者数	2006年 95人 2005年 198人 2004年 286人	2007年 3回 （2、6、9月）で 計相談者数＝50人	2006年 321人 ＋電話101人 2005年 370人 ＋電話134人	2006年 185人 2005年 143人 2004年 208人
相談数		（統計あり）	（統計あり）	
住所		（統計あり）		
国籍		（統計あり）		（統計あり）
言語		（統計あり）	（統計あり）	
性別		（統計あり）		
年齢		（統計あり）		
在留資格		（統計あり）		
相談分野		（統計あり）	（統計あり）	（統計あり）

ずれも所属する都県では一番端に位置し、地域の中核都市であるという点で類似する。特に旧津久井郡地域〈次のページの地図で城山／津久井／相模湖／藤野町と表示されている部分〉を除いた旧相模原市域に限ってみれば、町田市と面積・人口などに関して相当程度の共通性を見いだすことが可能である。

しかしながら、両市の間にはあくまでも都県境が存在し、また、工場は相模原市域の方に多く存在していること、相模原市に隣接する大和市にはインドシナ難民の定住支援施設がかつて置かれていたことなどの事情から、両市の国籍別外国人登録人口構成は意外なほど大きく異なり、その結果として、外国人相談体制も全く異なった体制で実施されるに至っている。また、町田市は東京都に属していることから、前述の「都内リレー専門家相談会」のメンバーにも組み込まれているのに対して、相模原市はそのようなネットワークの一員ではないという点で差異がある。

このように隣接していながらも、全くといっていいほど異なった外国人相談体制を形成するに至った両市を、検討対象フィールドとして比較するとともに、そこでの行政境界を超えた連携・協働の可能性を模索することには、多くの意義を見いだすことができよう。

4. 町田・相模原の外国人相談の連携可能性

(1) 町田・相模原の外国人相談の概況

町田と相模原の外国人相談の概況に関しては左表に整理した通りであり、フォーラムでも報告したのでそちらをご参照いただきたい。

この表からも一目瞭然であるが、町田市と相模原市の外国人相談の実施形態や対応サービス内容は大きく異なっており、相互の強みを生かして連携・協働するメリットは大きいものと思われる。

(2) 町田・相模原の外国人相談「施設」の地理的關係

少し観点を変えて、地理的な位置関係を見ると、町田国際交流センター（次ページ地図の◎印）は小田急線＋JR横浜線町田駅から徒歩5分程度、相模原市役所はJR横浜線相模原駅から徒歩15分程度、さがみはら国際交流ラウンジ（同★印）はJR横浜線淵野辺駅から徒歩3分程度の場所にそれぞれ位置しているが、町田市と相模原市の行政境界が入り組んでいることから、どちらの住民がどの場所にアクセスしてもおかしくない位置関係にある。3カ所の相談施設は、JR横浜線に沿って、しかも町田市と相模原市の境界に沿う形で南北に並んでおり、相互

の交通の便も悪くない。したがって、スタッフや相談者の移動も比較的容易である。

また、相模原市のうち特に小田急沿線に出やすい相模大野などの住民は、むしろ町田国際交流センターの方がアクセスしやすいという事情もあって、連携・協働するメリットは公共交通網と地理的位置関係を勘案しても小さくないといえよう。



(3) 町田・相模原の外国人相談「スタッフ」の相互関係

26 ページの表からも明らかな通り、町田と相模原を比較すると、それぞれ対応している言語（通訳）や相談内容（専門家）も異なっており、その重なり合いは意外なほど少ない。

したがって、町田と相模原が連携・協働することは、スタッフ（相談員、通訳、専門家）の配置という面でも重複することはなく、むしろ効率的な相互補完関係が実現できるものと思われる。なお、当然のことながら、これらの人員に関して、町田と相模原で相互に派遣するなどして共有化するメリットもまた大きいといえるべきである。

(4) 町田・相模原の外国人相談「実施日」の相互関係

26 ページの表にある通り、町田と相模原の現状の相談の実施日は特に重複しているという形にはなく、相互に相談者を取り合うような関係にはない。ただ、中長期的に見れば、連携・協働が深まった段階で、町田と相模原の関係がいわば前述のリレー相談会の持ち回り自治体メンバーの関係のように日程の相互調整がなされ、例えば、毎週月曜日は町田国際交流センター、金曜日は相模原市役所、というような形で実施日の整理がなされれば、利用者は直近の実施日か、直近の場所かを勘案しながら選択できることになり、サービス強化につながると思われる。

5. まとめ

4 町田／相模原の相談連携の可能性とメリット／デメリット

- ・合同実施の利点と可能性
- ・各自実施+案内等のみ協力の利点と可能性
- ・実施の試行可能性

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ○スタッフ、ボランティア、専門家の交流と共通化 ○宣伝等共通化、重複調整によりコスト削減 ○実施回数の増進効果 ○ノウハウの共通化による効率向上とレベルアップ ○ノウハウの維持継承拡大 ○リレー相談ネットワークの拡充 ○サービスの地域格差の解消、シームレス化
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ×個性の喪失 ×地域性の喪失 ×対応の硬直化、画一化 ×現場の混乱、カルチャーの抵触
検討課題	<ul style="list-style-type: none"> ・方式 ・時期 ・場所 ・予算 ・スタッフ ・対象

以上のように、今後の希望的観測を述べてきたが、当然ながら当事者あつての問題であり、また、連携・協働に際してデメリットもないとはいえない。できる部分から試行を重ねつつ、当事者（実施者および利用者）の意見を踏まえながら本格的な連携・協働の可能性を探りたいと考えているところである。

1年後に一步前進した状況をご報告できることを願っている（そして、長期的には、東京都と神奈川県、その他の都道府県にまで行政境界を大胆に乗り越えた連携・協働が実現できれば——などと野望を抱いているところである）。

さまざまなご意見をいただければ幸いです。