
—はじめに—

外国人受け入れ施策としての外国人 相談の位置づけと連携・協働の必要性



北脇保之

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター長

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターでは、日本における多言語・多文化状況に関し、経済、法律、教育、医療、行政など各分野の第一線で活躍している研究者と実践者が協働して分野横断的、総合的、包括的な研究に取り組んでいる。この研究では、「研究」と「実践」を切り離すことなく、研究者と実践者の協働研究を進めること、研究成果を現場に還元し、多言語・多文化社会が抱える諸問題の解決に寄与できる「非収奪型」の実践的な研究を目指すことを基本方針としている。

研究は2007年度から、5つの班に分かれて推進されてきた。その研究班のひとつである「渡戸・関班」（渡戸一郎明星大学教授、関聡介弁護士・成蹊大学法科大学院客員教授を特任研究員とする班）では、東京都町田市および神奈川県相模原市を実践研究地域として、外国人相談などの事業を、市区町村境界および都道府県境界を超えた地域の連携により推進する可能性を探求した。その過程で、専門家による外国人支援組織として、東京都内で市区町村を超えた外国人相談活動などを展開している「東京外国人支援ネットワーク」を対象として、その連携・協働による取り組みの実態に関する調査を行った。渡戸・関班の協働実践研究の過程については、すでに「シリーズ多言語・多文化協働実践研究」の1冊である「越境する市民活動～外国人相談の現場から～行政区を超えた連携——東

京都町田市・神奈川県相模原市——」として刊行されている¹⁾。このたびは、「東京外国人支援ネットワーク」の活動が、その広域性や市民・専門家・行政の連携などの点において、全国各地域の外国人相談事業に示唆を与えるところが多いことから、同ネットワークに関するアンケート結果と分析も含めて、主に東京都内で展開されてきた外国人相談の「経緯と展望」「言葉・文化」「法律」「こころ」「自治体の政策」に関する論考を加え、「シリーズ多言語・多文化協働実践研究」の別冊としたところである。

外国人相談事業は、外国人に対する基礎的な行政サービスのひとつとして、1990年代以降の新たな外国人受け入れの状況の中で、比較的早く、また多くの地域において実施されてきているが、この事業そのものについての調査や考察はあまり目につくことがないのが実情である。この小冊子が、多言語・多文化社会の課題に取り組む各地域の人々にとって、外国人相談事業について改めて考え、よりよい在り方を見いだすきっかけとなれば幸いである。

自治体の外国人施策の経緯と課題

ここで簡単に戦後の地方自治体の外国人受け入れ施策の流れを振り返ってみよう（外国人相談に関する地方自治体の政策について、詳しくは本冊の渡戸一郎氏の稿を参照していただきたい）。

70年代まで地方自治体の外国人政策の中心は、在日韓国・朝鮮人の権利保障にかかわるものだった。80年代に入るとアジアからの出稼ぎ労働者の流入、インドシナ難民の受け入れがあり、さらに、90年代に入ると90年の出入国管理及び難民認定法（入管法）改正施行を契機として、南米からの日系人が急増し、研修・技能実習生や「日本人の配偶者等」などとして来日する、主としてアジアからの外国人も急増した。これらの動きの中で、80年代の地方自治体の国際関係の政策は国際交流に重点が置かれたが、外国人が急増した一部の自治体では、基礎的な行政サービスの展開が待ったなしの課題となり、外国人に対する外国語情報提供、窓口への通訳配置などとともに、外国人相談が重要な施策として取り組まれた。

1) 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター編、2008、『シリーズ 多言語・多文化協働実践研究3【渡戸・関班】07年度活動 越境する市民活動～外国人相談の現場から～行政区を超えた連携——東京都町田市・神奈川県相模原市——』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センタ

2000年代に入るとニューカマー外国人がさらに増加したのみならず、滞在期間の長期化、定住化の傾向が現れ、医療・社会保障、住宅、教育、地域生活など外国人受け入れにかかわる問題がますます深刻化してきた。当時筆者は、ブラジル人が全国で最も多く住む静岡県浜松市の市長を務めていたが、これらの問題の解決は決して単独の地方自治体の努力でなし得るものではなく、同様な問題に直面している自治体の連携・協働により国を動かすことが不可欠であることを痛感した。そのため、ニューカマー外国人が急増した東海および北関東の地方自治体に呼びかけ、01年に「外国人集住都市会議」を結成した。以後、同会議は教育、社会保障、外国人登録などの分野で国に対し根本的な政策対応を求めて、活発な提言活動を続けている。また、「多文化共生」が地方自治体の在住外国人政策の旗印とされ、在住外国人政策に関する条例・指針の制定、外国につながる子どもたちの教育支援、日本語習得支援、生活情報の提供、住宅支援、在住外国人のための災害対策、外国人相談などに積極的に取り組む自治体も増加してきた。

しかしながら、08年秋のいわゆる「リーマン・ショック」以来の世界同時不況の影響で非正規労働者の大量解雇が続き、大半が派遣・請負などの間接雇用であった日系人などの外国人労働者は真っ先に解雇されるという厳しい状況が生じている。日系人たちの中には帰国を余儀なくされた人々も多く、帰国を望まない、あるいは帰国できない人々の中には再就職の見通しが立たない人も多い。地方自治体は、急きょ外国人に対する雇用・住宅など総合的な相談窓口の設置、外国人向けの日本語教室や職業訓練の提供、公営住宅の提供、地方自治体関連の職の提供などの施策を実施しているが、在住外国人の生活確保のために有効かつ十分な施策になり得ていないのが現状である。

外国人相談の現状と展望

以上のような地域における外国人受け入れ施策の歴史の中で、外国人相談は常に基本的かつ重要な施策の地位を占めてきており、現下の外国人労働者大量解雇の厳しい状況において改めてその重要性が浮き彫りになっている。地方自治体の外国人相談事業の実施状況については、(特活)多文化共生センターの『多文化共生に関する自治体の取り組みの現状～地方自治体における多文化共生施策調査報告書～』(07年3月)によれば、調査対象とされた都道府県および政令指定都市のうち2県を除くすべての自治体(自治体が関与する国際交流協会が実施する場合を含む)において相談窓口の設置が確認されている²⁾。もっとも多いところで10言語、少ないところでも2言語で対応できる状況である。ただし、同報告

書は、相談窓口といっても、問題解決に至るまで対応しているところから単に情報提供で終わっているところまでその実情は千差万別であり、相談窓口の設置にあたっては、バイリンガルの人材を登用するだけではなく、在住外国人の生活上の諸問題を学ぶとともに、対話・面接技法など窓口業務に必要な技術習得まで担保するシステムを確立するべきだと指摘している。

筆者は、日本の地方自治体が「多文化共生」の標語の下に推進してきた外国人受け入れ施策は、ドイツなどのヨーロッパ諸国や韓国などで形成されてきた「社会統合政策」としてとらえるべきものと考えている。「社会統合政策」とは、「外国人の社会的底辺化（marginalization）を防止あるいは阻止する過程」であり、外国人あるいは移民を受け入れる国の中に、ホスト社会と交わらない、外国人あるいは移民による並行社会が生まれることを防止し、社会の統合を維持しようという政策である。そして、社会的底辺化の防止という目的から、主要言語（日本でいえば日本語）教育、第二世代教育、雇用法規の遵守・適正化、社会保障の実質的な適用などの個別施策が導き出されてくる。こうした中で、外国につながる子どもの教育支援や日本語習得支援などの施策が在住外国人に一般的に適用される、または適用されるべき制度やシステムの改革という、いわばマクロの施策であるのに対し、外国人相談は、個々の在住外国人が直面する問題の解決を目指すミクロの施策といえることができる。また、在住外国人にかかわる一般施策と外国人相談との間には、後者によって提起された課題が前者の施策の改革につながり、また、前者の改革が後者の課題の解決につながるなど、相互作用と相互の補完関係がある。

外国人相談を通じた新たな社会構築を

このように、外国人相談を社会統合政策の重要な一環として位置づけると、外国人相談の実施にあたって最も重要なことが、在住外国人本人や外国人コミュニティ、ホスト社会の市民、専門家、行政などの連携・協働であることが理解できるだろう。なぜならば、外国人相談は、在住外国人とホスト社会が最も切実な問題をめぐって交わる場であり、地域社会の構成員が、在住外国人とホスト社会という二項対立を超えて真剣に問題解決に取り組むことこそ、在住外国人とホス

2) (特活) 多文化共生センター都道府県および政令市における多文化共生施策調査チーム、2008、『多文化共生に関する自治体の取り組みの現状～地方自治体における多文化共生施策調査報告書～』多文化共生センター都道府県および政令市における多文化共生施策調査チーム

ト社会の相互の変化によって新しい社会を実現するという社会統合政策の目標実現に不可欠だからである。

また、こうした連携・協働は、現在、日本でも普及しつつある社会改革の理念である「社会関係資本（Social Capital）」の形成ととらえることができる。「社会関係資本」とは、信頼、規範、ネットワークなどの社会的仕組みのことであり、多言語・多文化化に伴う課題解決が究極的には社会を開かれたものに改革することである以上、社会を改革する「社会関係資本」の形成なくして課題解決はあり得ない。外国人相談においては、日本語と外国語の双方に通じた人材のみならず、法律、教育、雇用、保健・医療、心理などの専門家や関連施策を担当する行政組織などの間に信頼に基づくネットワークを形成する必要がある。特に、世界同時不況の中での格差や貧困の広がりにより市場原理のみで社会的課題の解決はできないことが明らかになった今、生活保護、公的住宅、公教育など、政府の担う公共的な生活維持機能の重要性を再認識し、ネットワークの中に行政組織を正しく位置づけていくことが重要である。

本センターが果たすべきこと

本センターは、教育、研究と並んで社会連携を活動の柱としており、「東京外国人支援ネットワーク」の外国人相談活動に教職員・大学院生が語学ボランティアとして参加している。これこそ、世界 26 言語の教育・研究を推進し、言語の専門家を多数擁する本学にふさわしい社会連携活動である。通常の実践者にとっては、日常の仕事をこなしながら、その活動を対象として、調査し、考察を加え、その知見を提示することは、時間的にもスタッフや資金の面でも難しいことである。本センターはこのようなことのできる貴重な立場にあることを認識し、外国人相談について実践、研究の両面から取り組んでいる。この小冊子が全国の実践者や研究者に少しでもお役に立てれば幸いである。

北脇保之（きたわき・やすゆき）

1952年、静岡県生まれ。74年東京大学法学部卒業、自治省入省、95年退職。96年衆議院議員に当選、99年辞職。同年浜松市長に当選し、2007年退職（2期）。全国で最もブラジル人の多い都市の市長として多文化共生を推進。01年には「外国人集住都市会議」の創設を提唱し、同会議のリーダーとして政府に対する提言活動などを積極的に展開した。07年11月から本学多言語・多文化教育研究センターの専任教授を務める。08年4月よりセンター長に就任。