

第2章 自治体の外国人施策と公民協働



ソン・ウォンソク（宣元錫）

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターフェロー
中央大学兼任講師

1. はじめに

本稿は、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの協働実践研究の一つとして、2007・2008年の2年間、東京都町田市と神奈川県相模原市を対象に自治体の外国人施策と市民活動の行政区域を越える連携と協働をテーマに行った調査をまとめたものである。だが、この調査は研究とともにもう一つの目的があった。行政区域を越える連携と協働の実態を調べるとともに、連携と協働を「実践」することである。「実践」には、両自治体間、自治体と市民（実質、市民団体とほぼ同義である）、市民間、そしてこれに参画した研究者グループと両市の自治体や市民の間も含まれる。なぜこのような実践研究を行ったのかについては、同センターの資料に委ねるが（東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター2008）、ここではひとまずこの研究グループの活動には、現時点で日本の地域社会における外国人関連施策と市民活動には連携と協働が必要ではないか、という問題意識があったと筆者は考える。むろんこの認識に町田市と相模原市に連携と協働を必要とする特別な事情がある、または他の地域に比べ連携と協働がうまくいかないなどを意味するものではないことを断っておきたい。

以下では当研究グループが調査研究活動を通して得た、両市の外国人の状況と、

自治体の外国人施策や市民活動について整理し、それを踏まえ、自治体と市民の連携と協働、そしてその「実践」について吟味することにした。

2. 町田市と相模原市の外国人の状況

町田市と相模原市は東京都内陸南部の突起部分が神奈川県北部に入り込む形状で接している（図1）。町田市は東京の新宿と30分前後で結ぶ交通の利便性から30年ほど前から大規模に団地が造成された経緯から郊外型ベッドタウンとして人口が急増し、1970年に20万人だった市の人口は2004年に40万人を超えた。中心地である町田駅はJR横浜線と小田急小田原線が交差する交通の要であり、駅周辺には複数の百貨店をはじめとする大商業地が形成されている。相模原市は内陸工業都市として、また首都圏のベッドタウンとして発展し、2006年、2007年に津久井郡4町と合併し、2009年4月現在人口71万人を超え、2010年には政令指定都市を目指している。町田駅の隣駅である相模大野駅は小田急小田原線と

国土地理院承認 平14総第 第149号



図1 町田市と相模原市の位置

小田急江ノ島線の分枝点として相模原の中心地をなしている。このように両市は入れ込んだ地形、合わせて100万を超える人口、そしてターミナル駅を有する二つの鉄道路線でつながり、東京都と神奈川県の間境を挟みながら一つの生活圏を形成している。

両市は全国的にみると外国人が多い地域に属するが、集住地とはいええない。図2の通り、両市の住民のうち外国人登録者が占める比率は全国平均を下回っている。しかし外国人は大都市や製造業が盛んな雇用機会が多い一部に集住する傾向があるために、そのような地域を除けば市町村レベルでは平均的水準であろう。直近のデータでは、町田市が総人口414,291人に外国人登録者5,502人で外国人比率1.33（2008年12月1日現在）、相模原市が総人口710,336人に外国人登録者11,263人で同比率1.59（2009年3月31日現在）と増加傾向が続いている。

ところが、両市における外国人の国籍別・在留資格別分布には違いがある。町田市は韓国・朝鮮籍の特別永住者と中国人、そして米国、カナダ、英国などの欧米系が相模原市に比べて相対的に多い。それに比べると相模原はフィリピン人とブラジルやペルーのような南米出身の日系人などが多く居住していることが分かる。在留資格別にみると、目立った差はないものの、町田市は留学生が多く、相模原市は上記の国籍別分布を反映するように定住者や日本人の配偶者等が相対的に多い。このような外国人登録者の内訳は両市の特徴を表している。客観的なデータは示されないが、ヒアリングの過程で、両市の市民から町田市より相模原市の

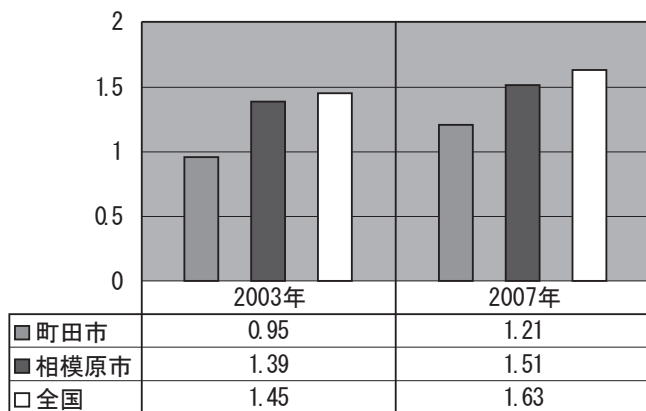


図2 町田市・相模原市の総人口に占める外国人登録者の比率の推移（％）

不動産賃料が1～2割安いという話がよく聞かれた。都心へのアクセスの良さから、町田市に都心に職場をもつ専門職外国人が多く居住していると推測される。一方、相模原には周辺の製造業関係の工場が多いことから日系人の定住者が多いことが特徴と言える。

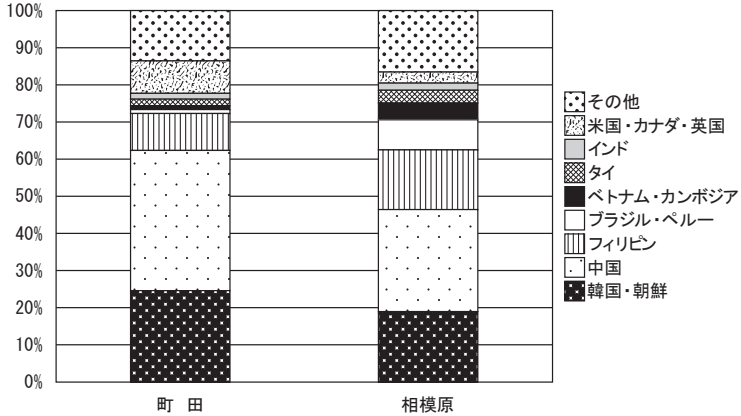


図3 町田市と相模原市の国籍別外国人登録者の比率 (2007年)

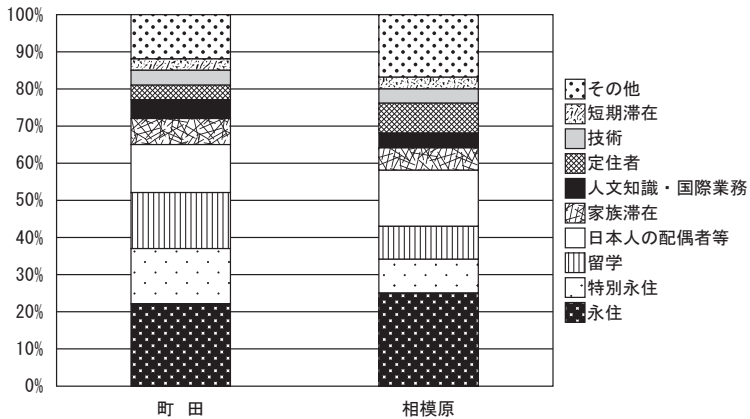


図4 町田市と相模原市の在留資格別外国人登録者の比率 (2007年)

残念ながら両市の外国人住民の属性（国籍、在留資格、職業、年齢層、家族構成など）に関する詳細な調査はできなかつたために、外国人の状況と自治体の外国人施策と市民活動の関連性について、ここで明確な因果関係を論ずることはできない。だが両市の自治体と市民団体を対象に行ったヒアリングでは、その関連性を垣間見ることができた。たとえば、町田市で外国人に日本語を教えるボランティア・グループの方によると、近年日本語教室に中国人のIT技術者が増えたという。仕事では英語でコミュニケーションをとることが多いが、会社には日本語プログラムがないために、居住地のボランティア・グループに生活日本語を学ぶようである。こうした実態は、専門技術者を積極的に受け入れようとする国の外国人労働者受け入れ政策の下で、中国人IT技術者の移入が目立つ昨今の状況を反映していると思われる¹⁾。ところが、これらの技術者たちは滞在期間が短く、1、2年で帰国したり他の地域に移動したりする例が多く日本語を学び続ける例が少ないという。

また、両市の外国につながる児童生徒の状況にもその特徴が表れている。表1のとおり、町田市には外国籍児童生徒が140人で外国人登録者対比2.84%と、相模原の同440人、4.14%に比べて少ない。町田市の日本語支援が必要な児童生徒も26人と少ないが、町田市教育委員会でのヒアリングによると、日本語支援対象になっている児童生徒数の変動が激しく、2006年度の10人から2007年度には26人に急増し、対応に困難をきたしたという。こうした町田市の現状は、上記の中国人IT技術者の流動性ととも注目すべきである。外国人の流動性に関しては派遣や請負など非典型的な雇用形態が一般的な日系人を題材に「顔の見えない定住化」が指摘されてきたが、専門職技術者にも同様の現象が観察される証言である。

両市を比較してみると、外国人登録者では相模原市が町田市の約2倍だが、外国籍児童生徒は約3倍、日本語支援対象児童生徒は約4倍になっている。これら

表1 町田市と相模原市の外国籍児童生徒の状況

	町田市（2007年）	相模原市（2008年）
外国人登録者（A）	4,938人	10,633人
小中学校在籍外国人児童生徒（B）	140人	440人（小314、中126）
日本語支援学級設置校	なし	14校
日本語支援児童生徒	26人（小23、中3）	108人（小74、中34）
外国人児童生徒比率（B/A）	2.84%	4.14%

のデータには私立学校や外国人学校に在籍している児童生徒が含まれておらず断言はできないが、外国籍児童生徒、日本語支援が必要な児童生徒ともに、町田市が「分散型」というならば、相模原市は「集住型」の特徴が帯びていると言える。

3. 自治体の外国人施策の展開

当研究グループの一員である渡戸（2007）は自治体の外国人政策の歴史を以下の3期に区分する。

- ・第1期：「応急的対策期」1980年代末～1990年代前半、「短期滞在型」政策が中心であるが、「地域国際化」から徐々に「内なる国際化」に転換していく。
- ・第2期：「外国人住民政策体系化模索期」1990年代半ば～1990年代後半、外国人住民の「支援」と同時に「参画」を図り、市民団体等との「協働」が始まる。
- ・第3期：「多文化共生政策期」2000年代、一部の自治体で地域統合政策の展開が始まる。

ところが、この展開過程は日本のすべての自治体に当てはまるわけではなく、いち早く外国人施策に取り組んだ川崎市のような先駆的な自治体や「外国人集住都市会議」の会員自治体のように「問題」が顕在化した地域で先行している。町田市や相模原市をこの外国人政策の段階的展開に照らした場合、どのように位置づけられるだろうか。

筆者は、当研究グループの1年目の活動報告のなかで、両市の外国人関連施策に関する政策指針について、以下のように検討を行った（ソン2008）。相模原市は1994年、「世界に開かれた地域社会」を中心テーマにすえた「さがみはら国際プラン」という外国人政策指針を発表した。この指針は1990年代、当時中央政府が「地域国際化の推進」政策を推し進めた結果、全国的なブームになった地域国際化の連続線上にあるもので、外に向けた地域社会の国際化を進めることに主眼をおくものといえる。ところが、近年日本の地域社会は外国人の持続的な増加に伴いさまざまな「内部」の課題に直面するようになり、「内なる国際化」が課題と浮上した。相模原市ではこのような環境変化を考慮し、「多文化共生」を中心テーマとする指針の改訂作業が進行している。一方、町田市の場合は、自治体行政が外国人施策に関する方針や指針を策定したことがない。指針策定の予定はしているが、現時点で具体的な動きはまだ見られない。町田市の国際化と外国人支援活動を行っている公設の中間支援団体である町田国際交流センターが「町田国際交

流センター・ビジョン」を2006年5月に策定し、行政の内部で問題を提起し議論を触発している段階にある。

このような両市の外国人関連の政策指針を上記の段階論に照らしてみると、相模原市は第2期と第3期が同時進行しているといえようが、町田市はどれにも当てはまらない。両市とも、浜松市や豊田市のような外国人の劇的な増加による「問題」の噴出を経験しておらず、現場の必要に迫られて外国人政策を展開したとは言いがたい。しかし非集住地とはいえ、外国人住民の着実な増加に伴う生活者としての一般的な行政サービスの需要に加え、外国人特異の課題も徐々に浮上してきた。中でも外国人住民が日本語を十分活用できないことに起因する問題（たとえば、地域住民とコミュニケーションが図れない、あるいは行政サービスを利用できないなど）と、外国につながる子どもの教育に関する問題は、他の地域と同様に町田市と相模原市でも当面の緊急課題といえる。実際に両市とも部分的ではあるが、自治体と市民が連携してこのような課題に協働で取り組んでいる。

4. 外国につながる子どもに対する教育支援—公民協働の典型的な事例—

町田市と相模原市で自治体と市民が連携して行う外国人支援関連事業のうち、もっとも典型的な事例の一つに、外国につながる子どもに対する教育支援がある。町田市の外国につながる子どもの教育支援は教育委員会と外国人向けに日本語を教えるボランティア・グループが協働体制を組んで児童生徒の日本語教育を行っている（図5）。まず日本語教育支援が必要な児童生徒が入学・編入すると、在籍校の校長は町田市教育センターに支援者の派遣を依頼する。依頼を受けた教育センターは、町田ボランティアセンターを経由して「町田にほんごスクールネット」に支援者の派遣を要請する。「町田にほんごスクールネット」は90年代半ばから町田市教育センターの依頼を受けて、市内の外国人向け日本語教室でボランティア活動を行っている市民グループによって立ち上げられた。支援者派遣要請を受けた「町田にほんごスクールネット」は登録ボランティアの中から適任者を選考して児童生徒の在籍校に派遣する。支援者には教育センターから1時間当たり千円の謝金が支払われる「有償ボランティア」システムである。

相模原市における外国につながる子どもの教育支援は学校での日本語教育は教育委員会が主導的な役割を果たし、追加的な日本語教育と教科学習支援は市民ボランティア・グループによって行われている。相模原市の日本語教育支援体制は、市内小中学14校に設置されている国際教室における正規教員による指導、教育委員会が非常勤講師を雇用して行う日本語巡回指導、児童生徒の母語ができる日

本人や外国人が担う日本語指導等協力者制度からなっている。その内、前の二つは完全に教育委員会によって行われるが、日本語指導等協力者制度は日本語ができる外国人や支援対象の子どもの母語ができる日本人が、学習支援とともに子どもたちの学校生活の不安を和らげ「適応」を助ける役割も担っている。また協力者は市内で学習支援を行う市民団体とつながりを持っている方が多く、子どもたちと市民ボランティアをつなぐ役割もある。

相模原市の支援体制は町田市に比べると公教育の場での教育支援が「充実」しているといえるが、このような違いは両市の外国人の状況の差と関係がある。上述したように、町田市は「分散型」で一校当たり支援を要する児童生徒が少なく、また児童生徒数も変動が激しく教育委員会で非常勤講師を雇用するなど安定した教育支援体制を組みにくい事情がある。さらに町田市の場合、学級設置や教員配置の権限を持つ東京都の国際学級の設置基準が一校当たり外国籍児童生徒10人以上とする（神奈川県は5人以上）ことも公的支援体制を整えにくい原因の一つである。流動的な外国人の状況と外国につながる児童生徒に対する厳しい公的教育支援の条件が市民との協働を余儀なくさせる、皮肉な実態を生み出したともいえる。

ところが、外国につながる児童生徒の教育支援は学校における日本語教育支援

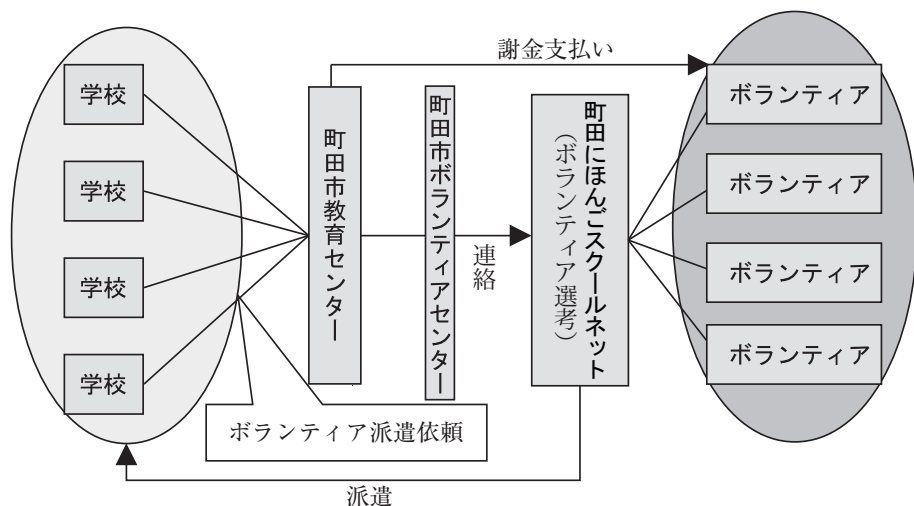


図5 町田市の外国につながる子どもに対する日本語教育支援の流れ

だけではまかないきれない。学校での日本語教育支援は生活日本語や基礎日本語の習得にとどまり、漢語で表す高度な概念の習得と子どもたちの特性に合わせた学力向上につなげるための学習支援にはとうてい及ばない。さらに公立学校の現場で母語による教科学習の支援が皆無に近い状況は、子どもたちが学習困難に陥る要因の一つでもある。当研究グループがヒアリングを行った国際学級や市民団体が行う学習支援活動に参加している児童生徒から、「漢字が難しい」、「勉強に追いつけない」などの「学習困難」状態を確認できた。このような「学習困難」や「低学力」は、「日本語を唯一の授業言語として用い」、「差異を認めない形式的平等教育」を行う日本的な教育システムによって作り出されたとする大田(2005)の指摘は妥当であろう。

こうした状況の中で、「不足している」日本語学習と教科学習はほぼ両市の市民ボランティアが担っている。両市には複数の市民団体がこのような状況に置かれている児童生徒のための学習支援を行っているが、その団体に対するヒアリングでは、学校外の学習機会を利用する子どもたちは「両親が子どもの勉強に関心が高い」、「学習意欲が高い」子ではないかという意見が聞かれた。学校内の教育支援に見られる自治体と市民の協働は、学校外の教育支援では市民活動が「動員」される「分業」に代替されていると言えよう。

興味深い事実としては、市民団体の学習支援は行政区域にとらわれずボランティアの市民と児童生徒が自身の都合（場所や言語など）に合わせて越境していることである。学校教育でカバーできない学習支援を学校外の市民と子どもの「ガンバリ」に任せている現状を改善するためには、公的教育システムの再考はもちろん、さらなる連携と協働が待たされる。

5. 連携と協働の「実践」に向けて

町田市と相模原市は行政区域こそ違うものの、両市の地域住民は同じ生活圏を形成している。当研究グループのヒアリング過程で出会った自治体の職員や市民団体のボランティアには住居と職場・活動地域が両市を交差する例も少なくなかった。両市の住民に占める外国人住民の比率に大差はないが、その属性には若干の違いが確認できる。その違いがそれぞれの自治体の外国人施策にどのように影響したかは明言できないが、自治体の政策指針の策定と公民協働の事例として取り上げた外国につながる児童生徒の学習支援の姿には、違いが鮮明に浮かびあがった。一方、町田市と相模原市を対象に行った当研究班の協働実践研究では「広域連携」をテーマと定めていたが、自治体レベルでの連携協働の事例は発見でき

なかった。しかし外国につながる児童生徒の学習支援においては同一生活圏を形成している実情を反映するように、人は違和感なく行き来し、連携と協働は制度より人が先行している。

筆者は07年度活動の報告に、連携と協働の必要性と可能性について、乏しい支援資源の合理的な配分と、外国人施策のばらつきを是正し質の向上を図る、という現実的な見方を提示した（ソン2008）。この現実的な見方は現時点においても有効と思われるが、ここで最後に連携と協働の「実践」について若干の吟味を加え、本稿をくくりたい。

駒井（2004）は、外国人住民の日本社会からの疎外や人権の侵害は主として国家権力と民間企業によって引き起こされたとし、それを是正しうる行為主体になりうる条件として非国家組織と非営利組織であることをあげ、日本の現実から自治体とNPO（市民団体と同義に解される）にその役割を求めている。この主張は、日本の移民政策の歴史と法理からはもちろん、外国人移住者に対する国の統合政策が確立されていない現状を勘案すると、自ずと導き出される結論であろう。上記の外国人政策の展開に関する渡戸の時期区分で言えば、第3期以降、自治体による国に対する問題提起が表面化し（集住都市会議はその好例である）、市民によって国や民間企業に「問題」の是正を求める動きが見られるようになった。つまり自治体と市民は地域社会において外国人と多文化に日常的に接し、国の政策不在に起因する諸問題に日々遭遇する同様の条件におかれた当事者となりつつある。

しかし、今回取り上げた町田市と相模原市のような外国人住民が全住民の1.5%前後の地域において、政治参加が閉ざされ当事者としての外国人の声が届きにくい状況の中で、自治体と市民が連携して外国人施策に積極的に取り組むことは容易ではない。自治体の外国人施策は、安定性と持続性の高い制度化が遅れ、首長の交代や担当職員の異動によって対応が変わってしまうヒト（人）への依存性が高いともいわれる。その一方で、町田市と相模原市の事例で確認できたように、市民団体の活動は行政区域にとらえられない。こうみると、外国人施策をめぐる連携と協働は自治体より市民団体、または組織より人によって「実践」される可能性が高く、それが自治体の施策に反映されるスパイラルになるかもしれない。

「多文化共生社会」を政策概念としてだけでなく、『個人』としての生き方とともに社会システムや文化を問い直す視点を内在させた社会ビジョン」（渡戸2006）として取るならば、「多文化共生」には「運動」として「実践的」意味を

も含んでいる。そしてその「実践」の主体は、現時点における国の政策展開を見る限り、自治体と市民に求めるほかなく、両者の連携と協働を問いつける理由はまさにここにある。

[注]

¹ 大半がIT技術者で占める在留資格「技術」の国籍別新規入国者をみると、2001年に約3割だった中国人が2007年には5割を超え、入国者総数とともに、全体に占める割合も増加している（法務省「出入国管理統計」より）。

[参考文献]

- 大田晴雄, 2005, 「日本的モノカルチャリズムと学習困難」宮島喬・大田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育』東京大学出版会。
- 駒井洋, 2004, 「自治体の政策とNPOの活動の成果と課題」駒井洋編著『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店。
- ソン・ウォンソク, 2008, 「外国人施策をめぐる地方自治体間の広域連携と協働」『越境する市民活動～外国人相談の現場から～』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター。
- 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター, 2008, 『時はいま、「協働実践研究」はじめの一步——非収奪型研究と社会参加——』
- 渡戸一郎, 2006, 「多文化都市論の展開と課題—その社会的な位相と政策理念をめぐって—」『明星大学社会学研究紀要』26号。
- 渡戸一郎, 2007, 「多文化共生社会の課題と自治体政策」『国際文化研修』55号, 全国市町村国際文化研修所。