

総説 多文化社会における「つながり」の重要性と自治体政策の役割



塩原良和

東京外国語大学特任研究員
慶應義塾大学法学部准教授

はじめに——パターナリズムとエンパワメント

1990年代以降、経済・社会的状況や出入国管理政策の変化にともない、日本社会のニューカマー外国人住民は急増した。その結果、外国人登録者数は1990年末の約108万人から、2009年末には約219万人となった¹。それは依然として全人口の約1.7%に過ぎないが、外国人住民は大都市部や工業地域等に集住する傾向があり、外国人住民増加の社会的影響が顕在化している地域も多い。そうした状況に対処するため、地方自治体は医療・保健、雇用環境、社会保障・福祉、情報流通、言語、子どもの教育といった外国人住民の生活課題に対処する行政サービスを展開している。こうして自治体・市民活動主導で進められてきた日本の外国人住民支援施策は、ニューカマー外国人を日本語能力や必要な生活情報へのアクセスが不足しており、多様な生活課題を自力で解決することが困難な社会的弱者と想定し支援してきた。だが、その意図せざる結果として「困っている、かわいそうな外国人を助けてあげる」というパターナリズムのまなざしが存在していたことも否めない。

もちろん、多文化共生概念に潜むパターナリズムの問題性は従来から認識されていた。その結果、2000年代に進められた多文化共生の概念規定をめぐる議論

では、外国人を日本人と対等な住民として受け入れて社会参加を促すエンパワーメントの側面が強調されるようになった。こうした議論において影響力をもったのが、総務省が2006年に公表した『多文化共生の推進に関する研究会報告書』である。英語圏の「多文化主義」論に精通した社会学者らも作成に加わったこの報告書では、地域における「多文化共生」を「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」と定義した²。総務省はこの報告書に基づき「地域における多文化共生推進プラン」を策定し地方自治体の取り組みを促した。こうして多くの自治体で多文化共生施策に関する指針が策定されることになった。

1 世界経済危機と「バックラッシュ」の気配

2008年の世界金融危機以降、製造業で働く南米日系人派遣労働者が「派遣切り」に遭う様子がマスメディアで報道されるなど、外国人住民の困窮が社会問題となった。そのため政府は2009年1月に内閣府に定住外国人施策推進室を設置し、同年4月には定住外国人施策推進会議が1. 教育対策、2. 雇用対策、3. 住宅対策、4. 防災・防犯対策、5. 帰国支援、6. 国内外における情報提供、7. 推進体制の整備といった支援策をまとめた³。このうち教育対策では文部科学省が国際移住機関に委託し「定住外国人の子どもの就学支援事業」が開始されたほか、外国人児童生徒等に対する日本語指導等に対応した教員の加配のための予算が計上された。また雇用対策では政府の緊急雇用創出事業のなかに外国人離職者支援が位置づけられたほか、ハローワークへの通訳の配置、定住外国人への向け研修の充実などが実施された。また厚生労働省は2009・10年度に、帰国を希望する日系人離職者22,403人とその家族に対して帰国支援金を支給し、うち20,194人の出国を確認した⁴。帰国支援事業については批判もあったが、政府が不況によって困窮している多くの外国人住民の存在を認識し支援しようとしたこと自体は評価できる。

だがこうした「緊急」の議論では、外国人住民を社会的弱者とみなして救済するパターンリズムが再び強調される。そのうえ「緊急」の状況ではパターンリズムに対する「バックラッシュ（反動）」が発生しやすい。「派遣切り」がまず日本人非正規雇用労働者の危機として認識されたように、2000年代後半の日本社会では日本人住民のあいだに社会的格差の拡大や雇用の不安定化などに対する不安が拡大した。こうした状況において、外国人住民に対する支援は「日本人ですら苦勞しているのに、なぜ外国人をことさら特別扱いして支援する必要があるの

か」という批判に直面しがちである。この「逆差別」の論理は、多文化主義的な考え方に基づいて移民・外国人支援政策を実施している先進諸国では頻繁に見られる⁵。日本でも、同和対策に対する反発⁶や草の根の保守による在日外国人批判などに類似の状況が観察される。

バックラッシュとは特定の経済状況下にもみ起こる一時的な現象ではない。ウルリッヒ・ベックが看破したように、我々の生きるグローバリゼーションの時代は地球規模のあらゆるリスクによって人生の予測不可能性が高まる「リスク社会」である⁷。こうしたリスクは人々の生活や自己の存在意義に対する不安を高める⁸。

バックラッシュとは、特定のマイノリティの人々をこうした不安の元凶であると「悪魔化⁹」して攻撃することで己の不安を鎮めようとする行為であり、グローバリゼーションの拡大と不可分に結び付いているのだ。日本でも外国人住民支援施策の根拠としての「困っている、かわいそうな外国人を助けてあげる」という論理に対する批判が高まる事態が十分想定される。その際、外国人住民支援を正当化するパターンリズム以外の論理がなければ、外国人住民支援施策全体が否定されてしまうだろう。「この経済状況のなか、日本人ですら苦勞しているのに、なぜ外国人をことさら特別扱いして支援する必要があるのか」というバックラッシュの主張に対して外国人住民支援政策をどのように正当化しうるのかを、改めて考えてみる重要性がここにある。

2 「日本人」と「外国人」の二項対立的思考の問題性

世界経済危機は、従来の「多文化共生」概念の限界も露呈させることになった。当時メディアでさかんに報道された日系人労働者の「派遣切り」の問題は偶然起こったものではなく、日本の労働市場における外国人労働者の位置づけの変化を反映している。戦後日本の経済成長を支えた日本的雇用慣行は、大企業において正規労働者を新卒一括採用して企業内訓練によって養成し、年功制の給与体系によって定年まで雇用し続けるモデルであった。しかし中小企業間では労働者の転職率が高く、大企業からの労働者の移動の受け皿にもなっていた反面、中小企業から大企業への入職経路は閉ざされているという二重構造があった¹⁰。さらに大企業においても、正規雇用者の労働市場の外側にはパートタイマーやアルバイト、日雇い労働者、業務請負業といった非正規雇用の労働市場が存在し、労働力需要の増減などに対応して人件費を抑制する役割を果たしてきた¹¹。

多くの外国人労働者は恒常的な人手不足に悩む中小零細企業で働いたり、製造

業やその下請け、孫請けで請負・派遣労働者として働くことで日本の労働市場に参入した。なかでも 1980 年代末から増加した日系人の多くは業務請負労働者として働き、そして規制緩和以後は派遣労働者として働いた¹²。ただしこの時期、外国人労働者は 3K 職種における日本人労働者の不足を補完していたため、日本人労働者と直接競合することは少なかった。だがバブル崩壊以後、大企業も不景気での生き残りのために人件費を厳しく抑制するようになると、失業や採用抑制などで正社員の割合は減少して非正規雇用労働者が急増した。その結果、3K 職種にも再び日本人労働者が参入するようになった。ただし、外国人労働力への需要そのものがなくなったわけではなかった。状況の変化に対応して安価な労働力を確保するためには、選択肢が多様であったほうが企業にとっては好都合だからである。こうして「日本人が 3K 職場に戻るのと同時に、日本企業が外国人労働者を活用する仕方も変化してきた。バブル期まで人手不足の解消手段として用いられていたものが、労働市場に戻ってきた日本人をも含めた選択肢の一つになったのである」¹³。その結果、日本人非正規労働者と外国人労働者は同じ労働市場のなかで競合するようになった。

いっぽう世界経済危機が改めて示したのは、企業が危機的状況に陥った場合、日本人であろうと外国人であろうと非正規労働者は真っ先に切り捨てられるという現実である。確かに外国人労働者のほうがより不利で脆弱な状況にあるとはいえ、企業からみればそれは程度の差でしかない。グローバル市場における競争の激化がもたらす企業へのコスト削減圧力は、非正規労働市場で働く日本人と外国人の両方に影響を及ぼしている。この「日本人と外国人の両方が困っている」という状況こそが、従来の多文化共生が強調してきたエンパワーメントの論理の正当性を揺るがす。パターンリズムを乗り越えようと多文化共生論が強調してきたエンパワーメントの論理も、「日本人」と「外国人」を厳然と区別し、前者を「マジョリティ＝社会的強者」、後者を「マイノリティ＝社会的弱者」として二項対立的にカテゴリー化する前提をパターンリズムと共有しているからだ。この前提ゆえ、エンパワーメントの論理もまた「日本政府は外国人への支援よりも日本人への支援を優先するべきだ。なぜならば日本は主権国家であり、有権者は日本人ではなく日本人なのだから」というナショナリズムに正当化されたバックラッシュの主張に対して十分な説得力をもって反論しえない。多文化共生・外国人住民支援政策の根柢を確立していくためには、「日本人」と「外国人」を二項対立的にとらえる視点そのものを問い直し、乗り越えていく必要があるのだ。ただしそれは「外国人」を「日本人」に同化させることではなく、「外国人」がある特

定の差異にもとづいて「日本人」から区別され、社会のなかでより劣位に位置付けられていくプロセスに目を向けるということである。

3 「日本人と同じに見える子ども」への支援

「日本人」と「外国人」の二項対立的発想を乗り越えた多文化共生概念について考察するために、「外国につながる子ども」に注目してみる。移住者とはそもそも複数の文化を生きるハイブリッドな存在であるが、とりわけ子どもたちは成長の過程で親から継承した文化要素と自分が育った社会の支配的文化のあいだで揺れ動きながら育っていく。しかし現代の日本においては、そうした状況は子どもたちの進路や人生展望にとってかならずしも有益には働かない。たとえば外国につながる子どもの学習意欲や学力達成は、親の収入、転職、日本語能力や教育に対する意欲、日本の教育制度に関する情報の多寡など家庭の要因に大きく影響される¹⁴。

筆者は横浜市鶴見区における外国につながる子どもたちへの学習支援活動に大学生とともに参加し、継続的な観察を行ってきた¹⁵。こうした活動はエスニシティも滞日年数も多様な子どもたちを対象としている。ここで注目したいのは、日本で生まれたり幼少期に渡日し、親の母語より日本語のほうが流暢であるのにもかかわらず学習支援を必要とする子どもが数多く存在することである¹⁶。もちろん、新渡日の子どもは日常生活言語を比較的短期間で習得するが、学習で使用する言語の習得には時間がかかり、その結果学力が低迷する傾向があることは良く知られている¹⁷。だが日本で生まれ育った子どもに関してはこうした説明は適用しにくい。事情に精通していない日本人からみれば、こうした子どもは「日本語を不自由なく話せるのだから、日本人と同じ」に見えてしまう¹⁸。なぜ「日本人と同じに見える」低学力の子どもに支援が必要なのかという疑問に、日本人と外国人の二項対立にとらわれていては答えることができない。

こうした「日本人と同じに見える子ども」の低学力は、家庭の経済状況および言語・文化・教育資本の観点から説明できる。筆者が観察した事例では、低学力に悩むニューカマー外国人の子どもの親の職業は低賃金・不安定職種に遍在している。そうした家庭では両親が夜遅くまで働いていて子どもの世話が不十分であったり、再婚した外国人親の連れ子であったり、親とのあいだにコミュニケーションの困難やアイデンティティの葛藤を抱えている事例も多い。こうした複雑な家庭環境で多感な時期を過ごす子どもが、学習意欲を維持するのは容易ではない。また親が日本語で絵本を読み聞かせたり小学校の宿題の手伝いができないこ

とも、外国につながる子どもたちにとっては不利となる。高校受験期になると、日本の受験制度に関する情報が親に伝わっていなかったり、子どもがどの学校を目指すことが望ましく、そのために親がどのように子どもに接し、どのような準備をさせればよいのかといった、日本の「受験文化」のハビトゥスを親が保持していないのは、子どもの受験勉強や学習意欲にとって不利である¹⁹。つまりこうした家庭では、親たちの母語・母文化を日本の教育制度における子どもの学力達成に有利な資本に転換できないというミスマッチが生じている。

4 社会関係資本としての「つながり」

また学習支援の現場でしばしば指摘されるのが、外国につながる子どもたちにとっての「ロールモデル」の不在である²⁰。子どもたちの周囲には、日本の高等教育に進学した経験のある年長者は非常に少ない。その結果、子どもたちは進路や将来についての具体的なイメージをもちにくく、それが学習意欲の停滞につながっている。それゆえ外国につながる子どもたちと身近に交流し、彼・彼女たちが将来へのビジョンを形成する際にメンターの役割を果たす大学生や若い社会人の存在が貴重になる。筆者の関与した聞き取りや参与観察においても、多くの支援者がこうしたメンターの重要性を指摘した。支援者たちのあいだでは、子どもたちと同じ境遇を経験した外国生まれの（できれば同じエスニシティの）若者が大学に進学して安定した職業に就き、子どもたちのメンターになることを望む声が大きかった。ただし現状では、無料・低額ボランティアの学習支援教室に通う子どもの家庭は低所得・不安定所得である場合が多く、その出身者で大学に進学し、日本人学生と同じ経路で就職できる者は少ない。

他方、筆者が大学生とともに鶴見区や隣接する川崎市川崎区で行った実践では、学習支援教室で外国につながる子どもを指導するボランティアやアルバイトの「日本人」大学生もメンターになりうることが観察された。外国につながる子どもたちは、たとえ日本で生まれたり日本語が流暢であったとしても、日本の大学に通った経験をもつ人と知り合う機会が少ない。したがって子どもたちと「日本人」大学生との「つながり」の形成を促すことは、子どもたちが自分の人生の可能性を実現していくうえで重要な経路となりうる。

こうしたつながりの形成は、子どもたちが活用しうる社会関係資本（social capital）の創出と言い換えることもできる²¹。ロバート・パットナムは社会関係資本を「結束型」と「橋渡し型」に区別する。前者は集団の構成員内部の互酬性を強化する傾向があるのに対し、後者は外部資源との連携や情報の交流を促進し、

人々のあいだにより広い範囲でのアイデンティティ・互酬性をもたらす²²。ロールモデルの例でいうと、同胞のメンターは結束型・橋渡し型の双方の側面を持ちうるのに対し、日本人大学生のメンターは橋渡し型の社会関係資本を強化する。結束型社会関係資本は同胞を団結させ、外国につながる子どもの居場所を形成し、自尊心の回復やアイデンティティの安定をもたらす²³。これが重要なのは言うまでもないが、日本社会とのつながりを十分にもてずに狭い人脈や人生展望のなかで生きることを余議なくされている子どもたちにとって、橋渡し型社会関係資本も日本社会で生きる自らの人生の意味を肯定的に解釈し、ライフチャンスを広げていくために不可欠である。それゆえ支援においては団結型が生み出す「内へのつながり」と橋渡し型がもたらす「外へのつながり」を同時に促進していくことが重要である。

5 社会的包摂という共通の課題

以上のような分析は特に目新しいものではない²⁴。だがここで強調したいのは、親の母語の問題は別としても、家庭における経済・文化資本の不足やミスマッチはエスニック・マイノリティではない子どもにも起こりうることである。実際、それらは近年の日本の学力格差の拡大の要因とされる²⁵。たとえば荻谷剛彦は現代日本の児童生徒たちのあいだで「やる気」と「努力」における階層間格差が拡大しており、なおかつ社会的下層家庭の児童生徒のあいだで、将来について考えてあくせく勉強することを止めることが自己肯定につながる傾向（インセンティブ・ディバイド）が見られると分析する²⁶。学力格差は学歴をつうじた社会階層の固定化に直結することで、日本における「社会的排除²⁷」の拡大という問題の一端を形成する²⁸。つまりそれは外国人住民に特有どころか、まさに日本社会全体が直面する問題なのである。それゆえ家庭において十分な経済・教育・社会関係資本を提供されない外国につながる子どもへの支援は、同様の境遇にある「日本人」の子どもへの支援の延長線上に位置付けられなければならない。そのためには佐藤郡衛も主張するように、日本語の習得や試験対策にとどまらない「学力の多面性」に注目した学習支援のあり方を構想する必要がある²⁹。その際、文化・教育資本の不利を補填するだけの経済的資源に恵まれない家庭環境から生じる不利を補う社会関係資本の形成を支援することは重要である。

もちろん、外国人家庭は日本人に比べて弱い立場に置かれる確率が高いため、問題を集中的に抱え込みやすい。また親が日本語を母語としないということは、とりわけ低所得家庭の子どもたちの学力達成にいつそう不利な状況をもたらしが

ちである。しかしそれはあくまでも程度の差である。親の経済・文化資本の影響によって学力達成の面で不利な立場に立たされる子どもは、外国人であろうが日本人であろうが、自分では変えようのない要因によって自己の人生における可能性を阻まれているという意味で社会的排除の状態に置かれているのだ。外国につながる子どもへの支援は、あらゆる国籍や文化的背景、所得や階層の人々が、孤立や貧困、社会的排除に苦しむことなく、自らの人生における潜在能力を發揮できる機会を公正に享受する社会を目指す取り組みの一環でなければならない。

おわりに——外国人住民支援政策の根拠と役割

こうして「日本人ですら苦勞しているのに、なぜ外国人をことさら特別扱いして支援する必要があるのか」という問いに対するひとつの答えが明らかになる。それは、マジョリティである日本人とマイノリティである外国人は社会的包摂の実現という共通の課題を有しており、外国人住民の問題に取り組むことなくしてその課題は達成しえないということである。社会全体の抱える問題を集中的に被りやすい立場に置かれたマイノリティが包摂される社会をつくることは、同じ社会に生きるマジョリティの人々の社会的包摂をより確固たるものにするのだ。自治体政策は、「日本人」／支援者と「外国人」／当事者という二項対立的思考から脱却し、両者に共通の課題としての社会的包摂の達成に向けた政策を構想すべきである。そのためには、「外国人」であるがゆえに「日本人」にたいして従属的な位置に置かれがちな社会構造を直視する必要がある。とりわけ医療、教育、医療分野等における不平等・不利益の是正は、住民の相互扶助に委ねることができない行政の責任であることは再認識されなければならない。そのうえで、外国人を含めたあらゆる住民が社会において等しく主体性を發揮し、自己の可能性を実現するチャンスを得るために、自治体政策が地域における「つながり」の形成を積極的に促進することは重要である。社会関係資本の形成は、自治体の外国人住民支援政策の確かな基盤となりうるのである。

[注]

¹ 法務省入国管理局報道発表資料

(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00005.html 2010年8月20日アクセス)。ただし外国人登録者数は前年末に比べて約3万人減少し、特に後述する帰国支援事業が行われたブラジル国籍・ペルー国籍といった日系人の減少が顕著である。

² 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書』、2006年、5ページ。

³ 「定住外国人支援に関する対策の推進について」(平成21年4月16日 定住外国人施策推進会議)

- 4 内閣府ウェブサイトより (<http://www8.cao.go.jp/teiju/suisin/jokyo.html> 2010年8月25日アクセス)。
- 5 人々をこうしたバックラッシュに駆り立てる過程の精神的な解釈として、以下を参照。ガッサン・ハージ (保莉実・塩原良和訳) 『ホワイト・ネイション——ネオ・ナショナリズム批判』平凡社、2003年。ガッサン・ハージ (塩原良和訳) 『希望の分配メカニズム——パラノイア・ナショナリズム批判』御茶の水書房、2008年。
- 6 鍋島祥郎『ハイスクールウォーズⅡ 見えざる階層的な不平等』解放出版社、2003年、8-11ページ。
- 7 ウルリッヒ・ベック (東廉・伊藤美登里訳) 『危険社会』法政大学出版局、1998年。
- 8 ジョック・ヤング (青木秀男他訳) 『排除型社会——後期近代における犯罪・雇用・差異』洛北出版、2007年、48-49ページ。
- 9 同右、281ページ。
- 10 田端博邦『グローバリゼーションと労働世界の変容——労使関係の国際比較』旬報社、2007年、283-284ページ。
- 11 梶田孝道ほか『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会、2005年、163-185ページ。
- 12 同右書、164-166ページ。
- 13 同右書、66-71ページ。
- 14 宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育——不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会、2005年、8-9ページ。
- 15 筆者は鶴見区の外国人住民支援団体の協力のもと、2009年度からこうした試みを行っている。大学のゼミや演習として定期的に学習支援教室に通い、大学生が子どもたちに勉強を教えている様子を観察し、教室を運営するスタッフやボランティアへのインタビューを行う。人手が足りないときは筆者自身が子どもたちに勉強を教えることもある。実施期間や日数は年度によって異なるが、2010年度は年間約4か月、およそ週1～週2回(1回約2～3時間)程度である。
- 16 横浜市鶴見区にある公立小学校には、そうした子どもたちが多数在籍している。
- 17 太田晴雄「日本のモノカルチュラリズムと学習困難」宮島・太田前掲書、61ページ。
- 18 筆者は2008年度から2010年度にかけて、教員として毎年約10人～30人の大学生を横浜市・川崎市の外国人児童生徒への学習サポートに送り出してきた。参加後の振り返りでは、学生からは「かれらは日本語も話せるし、日本人と変わらないのではないか」という感想が必ずといって良いほど聞かれた。
- 19 筆者がフィールドワークを行った団体を含め、東京都や神奈川県などの外国人住民支援団体が外国人の親を対象にした中学・高校受験ガイダンスを実施している。そのいくつかには筆者も参加したことがあるが、単純に学校の偏差値や試験方式を伝えればよいわけではない。たとえばある支援者によれば、生徒の進路を決めるための学校での三者面談の際、日本人の親であれば理解可能であろう教師の物言いの微妙なニュアンスを外国人の親が理解できず、その結果子どもの学力や適性に合わない学校を受験させてしまう場合があるという。
- 20 たとえば田房由起子「子どもたちの教育におけるモデルの不在——ベトナム出身者を中心に」宮島・太田前掲書、155-169ページを参照。
- 21 社会関係資本はさまざまなアプローチから研究されているが、代表的論者であるパットナムは社会

関係資本を「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」と、リンは「人々が何らかの行為を行うためにアクセスし活用する社会的ネットワークに埋め込まれた資源」と定義する。ロバート・D・バットナム（柴内康文訳）『孤独なボウリング——米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006年、14ページ。ナン・リン（筒井淳也ほか訳）『ソーシャル・キャピタル——社会構造と行為の理論』ミネルヴァ書房、2008年、32ページ。

²² バットナム前掲書、19-20ページ。

²³ 同右。

²⁴ 太田前掲論文を参照。

²⁵ 鍋島前掲書、34-63ページ。荻谷剛彦『階層化日本と教育危機——不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂、2001年。

²⁶ 荻谷前掲書、211ページ。

²⁷ 岩田正美は社会的排除を、「それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会の諸活動への『参加』の欠如」であり、「様々な不利の複合的な経験」として個々人の人生のなかで多様な形であらわれる「排除のプロセス」であり、とりわけ空間的・制度的な排除という特徴をもつと述べる。岩田正美『社会的排除——参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣、2008年、20-32ページ。

²⁸ 荻谷前掲書、221ページ。

²⁹ 佐藤郡衛『異文化間教育——文化間移動と子どもの教育』明石書店、2010年、165-172ページ。