

# 内なる国際化に向けた 生活保障システムの再編

社会学部附属研究所 特別推進プロジェクト成果報告書

野沢慎司

藤川 賢

元森絵里子

坂口 緑

編



# 内なる国際化に向けた 生活保障システムの再編

社会学部附属研究所 特別推進プロジェクト成果報告書



# 目 次

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編 社会学部附属研究所・特別推進プロジェクト成果報告書

野沢慎司・藤川賢・元森絵里子・坂口緑 編

[序章]	国内の多文化状況に焦点化した特別推進プロジェクト発足の経緯と展開	野沢慎司	1
[1章]	外国につながる子どもたちとその家族への支援実践の展開と課題 —東アジアでの比較研究に向けて—	藤川 賢・野沢慎司	9
[2章]	義務教育諸学校における外国人児童生徒の受け入れをめぐる教育施策の変遷 —ニューカマーが増加する1990年代以降に焦点をあてて—	高倉誠一	27
[3章]	外国人児童生徒の教育的支援 —豊橋市における初期支援校『みらい』の取り組みを中心に—	高倉誠一・鬼頭美江	35
[4章]	夏季集中学習支援教室の効果測定 —明治学院大学「内なる国際化プロジェクト」—	浅川達人	49
[5章]	移民女性の保健医療サービス利用の経験 —交差性を切り口にした課題の探求—	阿部貴美子	63
[6章]	地域における医療通訳の活用の進展と院内通訳の導入 —三重県国際交流財団による先進的取り組みと多文化共生指針の影響—	阿部貴美子	79
[7章]	生涯学習・社会教育事業と多文化共生施策が交差する時 —大阪府大阪市の場合—	坂口 緑	95
[8章]	在日外国人をめぐる環境格差の歴史と課題 —川崎市の多文化共生地域形成と川崎公害から—	藤川 賢	109
[9章]	在日外国人問題の同時代性と地域性 —川崎市・京都市・大阪市の地域福祉と学校教育—	元森絵里子	123
[10章]	異質な他者へのサポートから展開する性的マイノリティへのサポート	石原英樹	145
[11章]	韓国・台湾・シンガポールにおける女性移民と家族形成 —日本への示唆—	野沢慎司・金成 垣・米澤 旦	153
	初出情報一覧		175
	著者紹介		176



## 国内の多文化状況に焦点化した 特別推進プロジェクト発足の経緯と展開

野 沢 慎 司

### 1 「内なる国際化」に対応した人材の育成プロジェクトからの展開

明治学院大学社会学部附属研究所では、2017年度から2019年度の3年間にわたって「内なる国際化に向けた生活保障システムの再編」と題する共同研究プロジェクト(「特別推進プロジェクト」)を展開した。日本国内の在留外国人数は増え続けており、出身国の多様化も進んでいる(法務省 2018)。事実上の「移民」である外国ルーツの住民が多数暮らすようになった日本社会の多文化化の進行過程と、それを多数派集団の内側から日本社会を眺め続けているいわゆる「日本人」住民の認識およびそれを反映した国家レベルの政策の不備(欠如)との間にある溝—そこに何が生じているのか。この問いをめぐって、多様な領域を専門とする社会学・社会福祉学の研究者が連携・協働することによって、支援ニーズおよび政策課題を再発見できるのではないかと考えて、この共同研究プロジェクトは始動した。しかし、それは突然出現したのではなく、偶然ながらそれを導いた序章的な展開がある。本章ではその経緯を紹介し、この研究プロジェクトの背景と展開過程を明らかにしておきたい。

### 2 教学改革プロジェクトとしての「内なる国際化」の始動

明治学院大学の共通教育を担う教養教育センター側からの提案を受けるかたちで、社会学部

と同センターは2015年度から「『内なる国際化』に対応した人材の育成」プロジェクト(学内の通称「内なる国際化」プロジェクト)に取り組むことになった。2014年度に学内募集があった「教学改革支援制度タイプC: 本学のグローバル化を牽引するプロジェクト」に応募してその一つとして採択されたからである。これは、本学では珍しい複数部局による共同事業であり、2015年度から2017年度までの3年間にわたる成果が大学当局からも評価され、2018年度からは「学長プロジェクト」として全学的な展開を目指している。

これまでの成果は、5冊の書籍として出版されている(明治学院大学教養教育センター・社会学部編 2016, 2017, 2018; 明治学院大学「『内なる国際化』に対応した人材の育成」プロジェクト編 2019, 2021)。このプロジェクトの特色は、本学が(そして多くの他大学が)これまで力を入れてきた英語教育や海外留学の促進によってグローバル人材を育成する方向とは逆向きの人材育成にある。そのねらいは、日本国内に暮らす外国につながる多様な人たちの現実とその支援について学ぶ機会を提供し、国際化した日本国内で活躍できる人材を養成することにある(高桑 2016)。そしてそれは本学の教育理念に深く根ざした教育実践でもある(永野 2016)<sup>(1)</sup>。

この人材育成プロジェクトは、①教員による学び(研究会活動)、②正課外の活動(イベント)

を通した教育、③正課(授業)による教育、の三側面が相互に連動するかたちで展開してきた。第一に、③の正課カリキュラムの設定に向けて、プロジェクトメンバーである教員自身が、改めて本テーマに関する学びに取り組む必要があった。プロジェクトは、この分野を専門領域とする教員集団が始めたわけではないからである。初年度である2015年度は、とりわけこの点に焦点をあてた活動が展開された。当時、関連テーマの本学共通科目担当非常勤講師でもあった長谷部美佳氏(現在、本学教養教育センター准教授)の案内による2度の「いちょう団地訪問」(横浜市・大和市)など支援現場でのフィールドワークが行われた。また、難民など外国につながる子どもたちのための「集中学習支援教室」開催(後述)で協力いただくことになる矢崎理恵氏(社会福祉法人さぼうと21)をはじめ、次年度以降に関連正課授業の担当講師をお引き受けいただくことになる宣元錫氏(中央大学)、岩田一成氏(聖心女子大学)を明学での研究会にお招きして、それぞれの実践・研究について学ぶ機会を得た(明治学院大学教養教育センター・社会学部編 2016)。翌2016年度も、M重松スティーブン氏(スタンフォード大学)、高橋清樹氏(NPO法人多文化共生教育ネットワークかながわ)を招いて継続的に研究会活動を展開した(明治学院大学教養教育センター・社会学部編2017参照)。

第二に、これと並行した②正課外活動を通した教育機会の提供として、学生・一般向けの一連のイベントを開催した。鈴木江理子氏(国士舘大学)、長谷部美佳氏(東京外国語大学[当時])、松野勝民氏(MICかながわ理事長)をゲストに招いた2015年度のシンポジウム(明治学院大学教養教育センター・社会学部編 2016: 第2章)、および徳永智子氏(慶應義塾大学)、上田崇仁氏(愛知教育大学)、田中宝紀氏(NPO法人 青少年自立援助センター)を招いた2016年

度のシンポジウムがその代表的なものである(明治学院大学教養教育センター・社会学部編 2017: 第3部参照)。2回のシンポジウムは、教員と学生の双方が日本における多文化社会化の進行を具体的に理解する機会となった。とくに、多文化ルーツの子どもたちが学校および学校外でどのような困難を経験し、どのような支援が展開されているか、あるいは医療の現場で何が必要とされ、どのような支援システムが作り出されてきたのかなどの先進的な個別事例について知識を共有する機会となった。

このようなシンポジウム開催による実践・研究報告に基づく理解の深化と共有は、これらと並行して2015-2016年度に開催された一連のドキュメンタリー映画上映会・講演会での学びによって側面から補完された。日本で育った多様な外国ルーツの若者たちが登場して自らの体験を語る映画『Roots of many colors』(監督: 宮ヶ迫ナンシー理沙/2008年)の2度の上映会では、それぞれ当事者である監督と出演者の一人が上映後の講演で映画公開後の人生展開などを聞かせくださった。浜松市の日系ブラジル人の若者たちが直面する人生の選択の難しさを描いた映画『孤独なツバメたち デカセギの子どもに生まれて』(監督: 津村公博/2011年)および『A Escolha デカセギ第2世代の母2人の選択』(監督: 津村公博/2015年)の上映会でも、上映後に監督の津村氏(浜松学院大学教授)から制作の現場から見てきたいくつもの発見について語っていただいた。映画『ハーフ』(監督: 西倉めぐみ・高木ララ/2013年)の上映会後には、出演者の1人で、いわゆる「ハーフ/ダブル」の当事者で、ミュージシャンとしても活躍する矢野デイビット氏が、自らの生育過程とアイデンティティの変遷を率直に語ってくださった(矢野氏の講演内容は、明治学院大学教養教育センター・社会学部編 2017: 第2部に収録)。



多様な若者世代の発言によって構成されるこれらのドキュメンタリー映像作品群は、日本で育つニューカマー移民の子どもたちがすでに成人して日本で数多く暮らしていること、彼ら／彼女らはもはや孤立した存在ではなく、ゆるやかに連帯しながらその独自の経験を共有し、支え合う場を手に入れていることに気づかされる。それは同時に、当事者以外の日本の多数派住民に対して、自らのアイデンティティのあり方とその変遷についての認識を、自らの言葉で発信するメディアを獲得しつつあることを意味している<sup>(2)</sup>。

第三に、『「内なる国際化」に対応した人材の育成」プロジェクトでは、教養教育センターが提供する共通科目および社会学部の専門科目として、上記目的に資する正課授業群を整備して提供することになった。「2018年度開講科目」に関して言えば、共通科目9科目、社会学部の専門科目5科目である。このうち、「ボランティア実践指導」という通年授業では、夏季休暇中に白金キャンパスで開催される難民など外国につながる子どもたちを対象とした「集中学習支援教室」に学習支援ボランティアとして参加することが履修学生に義務づけられている<sup>(3)</sup>。講義科目で学ぶだけでなく、支援実践の経験から学ぶ機会を設けたことが本プロジェクトの特長である。学生の学びの成果を可視化するために、この科目以外の上記開講科目から12単位以上を修得した学生には「多文化共生サポーター」を認証し、それに加えて「ボランティア実践指導」の単位を修得した学生には「多文化共生ファシリテーター」の認証を行うという認定書発行の制度も設立した<sup>(4)</sup>。

### 3 「三位一体」の協働による支援実践と学びが可視化するもの

教学改革としての「内なる国際化」プロジェ

クトのユニークな成果は、その展開過程で、社会福祉法人(さほうと21)、一般財団法人(ファーストリテイリング財団)、大学(明治学院大学)という性格の異なる団体による「三位一体」の協働を実現させた点にもっとも顕著に表れている(浅川 2018)。さらに言えば、学外にある外部団体による支援現場に学生が足を運んで学ぶことが一般的な「サービスマーケティング」と呼ばれるが、社会参画型の教育手法を大学のキャンパス内で具現化している点にもそのユニークさがある(野沢 2017)。難民の子どもたちが一定期間大学キャンパスに通い、学習支援を受ける傍らで、大学生たちが子どもたちに寄り添い、学習を応援する立場を経験するという構図になっている点である。学習支援教室の運営は、学外団体であるさほうと21が担い、その運営資金をファーストリテイリング財団が提供し、学びの空間と側面の支援者としての学生ボランティアの提供を明治学院大学が担当している。この三者のうちいずれが欠けてもこのような独特な場は成立しえない。そして、このような場で学生ボランティアとして参加する大学生たちが得る気づきや視野の広がりには、講義や文献からの学びとは異質なレベルの独自性がある<sup>(5)</sup>。

教室に通う子どもたちにとってもその場は独自性をもっている。日頃それぞれ異なる学校に少数者として通学している難民の子どもたちが、それぞれの出身文化や移動の経歴・経緯は異なるとしても、日本社会における状況を共通項として「居場所」を共有することの意味が学生たちにも、教員たちにも徐々に見えてきた(野沢 2017; 浅川 2018)。直面する進路問題(進学や就職)の困難さがどのようなものであり、どのような支援が必要とされているかを理解することは簡単ではない。教員として関わってきた筆者(野沢)にも、その困難さの中に子どもたちの家族状況(親子関係など)が複雑に絡み合って

いることが理解されてきた。と同時に日本の教育制度が外国につながる子どもとその家族状況をうまく取り込めずに、画一的で硬直的な制度のままである状況が、おぼろげながら見えてきた。そのような理解にいたる上でも、インドシナ難民支援から長年の支援実績を積み上げているさばうと21のような支援団体との協働が大きく貢献している(野沢 2017; 浅川 2018)。

#### 4 研究プロジェクトとしての「内なる国際化」 —分断化する制度の領域横断的検討

上記の正課および正課外の教学プロジェクトの展開は、第一義的には、学生向けに企画・設定されたものだが、それを推進した結果、予期せぬ変化が生まれた。その変化とは、このプロジェクトに関わりをもった社会学部教員に気づきの共有をもたらし、学びのプラットフォームが形成されたことである。参加する社会学部の教員が次第に増えるにしたがい、子ども、教育、家族、エスニシティ、医療、生涯学習、コミュニティ、コミュニケーション、対人関係、障害者福祉、児童福祉、特別支援教育、社会保障、就労支援などの異なる研究テーマを追究してきた学部内の教員の多くが、多様な切り口から共同研究を行う余地やそのメリットが大きいという共通認識を持つに至った。これが社会学部付属研究所・特別推進プロジェクトの起ち上げにつながったのである。

しかし、国際移民の受け入れ問題は、すでに長年にわたる論争の歴史があり、多様な視角から研究が積み重ねられてきた。私たちが新たに貢献できる独自の領域は残されているのだろうか、という疑問は残っている。この研究プロジェクトの初年度(2017年度)の活動は、この問いへの回答を探索が試みられた1年間だったと言える。そして、「移民」を論じることが忌避され、国レベルの「移民政策」が不在である日本社会

にあって(小井土・上林 2018)、日本社会に育つ子どもたち、暮らしている家族や個人が社会の制度にうまく組み入れられていないことが困難を生み出しており、その困難に対して個別ばらばらの制度的対応がなされている実態にさらに目を向けるべきであることが見えてきた。一方、制度の不完全性や不在と進行する現実の間で困難な子どもや家族を支援する実践を展開しているのは政府ではなく、民間団体やそれと連携する地方自治体であることも浮かび上がってきた。

初年度(2017年度)に国内外の研究者などを招いて開催した7回の研究会活動(シンポジウム講演を含む)や京都市・横浜市の関連施設訪問のフィールドワークから見えてきた日本の現状と課題を素描しようとした初期の成果が本書1章と2章である。この時期に、いくつかのサブテーマが浮かび上がり、関心あるメンバーのグルーピングが自動生成した。しかし、調査活動ユニットを相互排他的なサブグループというかたちに明確に分割せずに、適宜関心あるメンバーが調査活動に参加できる柔軟な形態にしたことで、関心や知見が部分的に共有される組織体になった。そして、それがこのプロジェクトの重要な強みとなった。

その強みは、国内調査だけでなく、初年度の韓国調査を皮切りとした東アジアの近隣社会でのフィールドワークでも最大化された。ソウル市とその近郊を中心として、多文化家族や労働者への支援を行う施設などを訪れた。その初年度成果は、本書未収録の米澤・金(2019)としてまとめられ、その知見の重要な部分が本書11章に織り込まれている。しかし、同行した他の多くのメンバーも日本国内の状況や政策の特徴を、相対化して理解する視点を獲得したと言えるだろう。

それに続く2年間も、より小さなグループに

分化しつつ、随時追加メンバーをともなったフィールドワークが展開した。京都市、大阪市、川崎市、豊橋市、三重県などへと調査フィールドを開拓・拡張し、地域社会の現在進行形の動向に加えて歴史的な背景が掘り起こされていった。各メンバーの既存の研究関心とリンクし展開した2018年度の成果が4章、5章であり、2019年度の成果が3章、6章、10章である。

一方、東アジアの近隣社会との比較調査は、2年目(2018年度)に台湾(台北市とその近郊)の関連施設を訪れ、現地の研究者らとの研究交流の機会を得た。翌2019年度(2020年2月)には、シンガポール調査の準備が進んでいたが、新型コロナウイルス感染拡大のために直前に中止せざるをえなかったのが残念である。実現できなかったシンガポール調査は、現地在住日本人ジャーナリストへのオンラインインタビューや東京を訪れた家族支援団体スタッフへの予備インタビューなどによって代替された(本書11章)。

以上が本来の3年度(2017-2019年度)にわたるこの特別推進プロジェクトの概要であるが、2019年度に終了した後もプロジェクトのサブグループ・レベルおよび個人レベルの調査研究は継続し、最新の成果として本書に収録されている(7章、8章、9章)。

## 5 東アジアにおける政策の多様性と多文化社会・日本の位置づけ

このように、明治学院大学の学内で展開した教育上の新しい取り組み「『内なる国際化』に対応した人材育成プロジェクト」が偶発的な起点となって、当時本学社会学部に所属していた異なる専門領域を持つ教員／研究者がゆるやかな研究チームを編成した。そして、多文化社会日本の現状と行く末について、大きな見取り図を手に入れようと試みたのがこの特別推進プロ

ジェクト(共同研究組織)である。一学部内での共同研究がますます困難になっていると見られる現在、このような研究上の多分野共同が生まれたことは特筆に値するだろう。

その成果の詳細については、本書に収録した各章をご覧いただきたい。ただし、その全体像をどのように意味づけるかを組織的に検討することが未達成の課題である。3年間のプロジェクト終了後の2020年度にも合計7回のオンライン研究会を開催し、これまでの成果を共有し、その意味を議論してきたが、総合的な考察にまでは至れなかった。それは、まがりなりにもこの特進プロジェクトの代表を務めた私の力不足によるところが大きい。とりわけ十分な議論ができないまま残されているのは、メンバーの関心にしたがっていくつかの地域社会をターゲットにしたテーマ別の分析が、韓国、台湾(と幻のシンガポール)との違いを多様な現場から探り当てようとした比較社会論的な(かなり乱暴な)試みと、どのように結びつくのかという課題である。ここでは、筆者のあくまで個人的な、そして仮説的なアイディアを、各論を先取りするかたちで提示して序章の結びとしたい<sup>(6)</sup>。

本書11章で論じたように、韓国、台湾、シンガポールについての比較分析からは次のような点が見えてきた。第一に、労働力不足を補うために、制度改革と政策展開によって、海外の人材を積極的に導入した点は、これら3つの社会および日本社会におおむね共通している。しかし、その政策への舵の切り方には3つの社会(および日本を含めた4つの社会)の間に多様性がある。韓国のように、労働力人口の流入が増え続ける状況を追認するかたちで、移民の受け入れに関する法制度を整え、合法的に移民労働者を受け入れ、その適応の過程で生じる問題への対処を政策として打ち出してきた社会もある。それに対してシンガポールのように、高度人材を

移民として積極的に受け入れる一方で、非熟練労働者(女性家事労働者を含む)については長期的・永続的な定着を容認しない方針を貫く社会もある。

人口の少子化、未婚化、高齢化などの人口学的変化を背景とした結婚移民の位置づけについては、さらに大きな差異が見られる。韓国と台湾は、結婚移民を積極的に受け入れて、さらにその家族の適応を支援する政策を政府が主導してきた。一方、シンガポールでは、結婚移民を公的に奨励している形跡が見られず、民間仲介業者経由の女性結婚移民の人権問題などへの介入政策もあまりなされていない。逆説的なことだが、単一民族イデオロギーの強かった韓国が政府レベルの多文化政策を推進したのに対して、多文化主義の理念に基づいて国家システムを築いてきたシンガポールでは(高度人材を除く)新たな移民の受け入れやその支援に政府の関心が向かわないように見える。この逆説の解明を含めて、こうした東アジアの3つの社会の間に、なぜこのような差異が生じたのかという問いは今後の課題として残されている。

こうした東アジアの社会の多様性を日本の状況に重ね合わせてみると、何が言えるだろうか。各社会の状況や歴史的文脈の詳細を抜きに比較することはあまりに乱暴だが、いくつか着目すべき点がある。

第一に、日本社会も、結婚率の低下と離婚率の上昇、少子化、高齢化など、東アジアの近隣社会と共通する人口学的変化を経験し、東南アジアやブラジルなどの日系人など新しい人口流入を経験した。そうしたニューカマー人口への社会的対応は、それ以前からの在日韓国・朝鮮人支援の団体やその居住自治体の動きと連動したり(例えば、川崎市についての元森・坂口[2020]の分析を参照)、あるいはまったく独立に多文化共生への新規取り組みが生まれたりし

ながら、多くの地域社会で自治体行政と民間の団体が連携を作る動きが重層的に展開してきた。ここには、韓国や台湾の社会における動きに近いものがある。ミクロからメゾレベルの地域的な組織による対応が日本社会にも歴史的に積み上げられてきた。

しかし第二に、国レベルの政策の欠如が、とりわけ韓国や台湾との比較によって明瞭になった。日本政府が、「移民」の現実を直視して全体的な現実認識に基づいた「移民政策」を論じることを避けつつけていることが、決定的に大きな違いをもたらしているという疑いが深まった(本書1章参照)。現場のニーズに対応する組織化は地域レベルで多様に起こっているが、それが国レベルの領域横断的な移民政策不在のために、例えば医療制度への接続が困難となり、解決が遠ざかる。小井土・上林(2018)が、「移民政策の断片化」や「移民政策論議の『タコソボ化』のリスク」が増大し、「各領域を俯瞰することの困難化」が進行していると論じたことがこれにあたる。この点では、先行する韓国・台湾の政策展開から学ぶことは多い。一方、多文化主義に基づきながら能力主義的なシステムとしての社会を構築することに成功してきたようにみえるシンガポールに、新たな移民の適応を支援する政策的枠組が欠如していることと、日本の状況とには共通点がありそうにも思えてくる。

落合(2013)は、東アジア諸国における家事労働者の受け入れの差異に関連して、次のように論じる。「圧縮された近代」を経験して不断の変化を受け入れてきた他の東アジア社会に比較して、先んじて近代化(近代家族の成立)を達成した日本は、「1960年代のシステムを堅持し、社会の根底からの変容に直面しても、数多くの側面において変化に抵抗している」と(本書11章に引用)。もしそうなら、この点が移民に関



するマクロな政策の欠如と関連している可能性がある。

例えば、多文化家族の離婚・再婚の経験率の高さが推測されているが(本書1章)、移民の子ども世代にとって、その社会の家族(離婚)制度の硬直性がその困難の大きさに影響を及ぼさだろう。他の東アジア社会に比べて、日本では1960年代の家族、教育、社会福祉、医療などのシステムが社会の根底からの変容に抵抗しているとしたら、単に移民政策の不在というだけでなく、時代遅れになった制度の集合的効果として、外国ルーツの子どもたちのみならず、日本ルーツの子どもたちにとっての育ちが難しい状況を放置している可能性がある。

韓国や台湾でのフィールドワーク、とくに台湾での研究者との交流からは、ターゲットにしたこれらの社会が置かれている国際的な政治・経済的位置に関する危機意識や緊張感が日本に比較して格段に強いことに改めて気づかされた。日本社会は、アジアの近隣諸社会よりも早い時期に近代国家の体制を築き始め、敗戦後にアメリカの強力な政治的介入と軍事的な傘の下で国家体制に関わる法制度を作りかえ、経済的豊かさを達成した記憶を共有している。その歴史的記憶が、国内に自閉的・自足的な空気の醸成を促し、視野狭窄に陥らせているのではない。言わば、ある種の慢心のために、新たなグローバルな論点(例えば、移民・難民や子どもの人権をめぐる議論)に対応した社会のグランドデザインを描き、国内の諸制度を更新することが不能になっているのではない。そのような疑問が脳裏を去来するようになった。

私たちは、日本の多文化状況を探索する共同研究を入口として、おもにメゾレベル(自治体や支援団体の動き)に焦点化して日本社会の動向を追ってきた。それをアジアの近隣諸社会の状況と比較検討することで、政策の「断片化」

や「タコツボ化」のリスクが日本社会全体に根深く浸透していることを再確認したと言えるのかもしれない。当初の予想よりも、出口を見つけることがはるかに困難な課題を発掘してしまった、という印象を拭い去れない。

#### 【注】

- (1) 社会福祉学科生の学びにとってこのプロジェクトがもつ意義については大瀧(2016)を参照。また、社会学科生が抱いた疑問に答えるかたちでこのプロジェクトのねらいや意義を論じたものとして、高桑ほか(2018)がある。
- (2) 2017年度のシンポジウムは、日本の居住経験が長い多文化ルーツの若者が登壇し、その思いを多様な参加者と共有し、語り合う設定で開催された(明治学院大学教養教育センター・社会学部編 2018:第2部参照)。また、紹介した映画『Roots of many colors』と同様に当事者的な立場から制作されたドキュメンタリー映像作品には、『移動する「家族」』(監督:大橋香奈/2018年)がある。
- (3) 2016年度から始まった夏季休暇中の白金キャンパスでの難民の子どもたち対象「集中学習支援教室」への学生ボランティア参加は、当初は課外活動として所属学部を問わずに参加学生の募集を行い実施された。2017年度からは「ボランティア実践指導」授業の一環として実施されるようになったが、2018年度は履修学生が少なかったことから、全学部から参加学生を募集したため、課外活動として参加する学生もあった。また、同様の学習支援教室は、2017年および2018年の3月下旬から4月上旬にかけての春季休暇中にも開催され、それはすべて課外活動として学生ボランティアを募集して行われた。つまり、現在のところ、夏季(おもに正課)と春季(正課外)というかたちで学生のボランティア参加機会が設定されている。
- (4) 2017年度には、初めて社会学部の学生5名がこの認証を受けた(うち「多文化共生ファシリテーター」が4名)。こうした認証のシステムを含むカリキュラム制度に関する情報、正課外のイベントの予告・報告、関連のニュースについては、『「内なる国際化」に対応した人材の育成」プロジェクトのウェブサイト

照〔<https://internal-il8n-meijigakuin.org>〕。

- (5) 野沢(2017)は、ボランティアとして学習支援教室に参加した学生たちの「振り返りシート」の記述内容の分析を試みている。
- (6) 以下の記述は、野沢ほか(2021)の野沢担当執筆部分(44および5)を加筆修正したものである。

#### 【文献】

- 浅川達人, 2018, 「財団・社会福祉法人・大学の三位一体で運営する集中学習支援教室」吉成勝男・水上徹男編『移政策と多文化コミュニティへの道のり—APFSの外国人住民支援活動の軌跡』現代人文社, 105-115.
- 法務省, 2018, 「平成29年末現在における在留外国人数について(確定値)」法務省ウェブサイト『報道発表資料』(法務省入国管理局／平成30年3月27日)  
〔[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00073.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00073.html)〕
- 小井土彰宏・上林千恵子, 2018, 「特集『日本社会と国際移民—受け入れ論争30年後の現実』」によせて『社会学評論』68(4), 日本社会学会, 468-478.
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編, 2016, 『もうひとつのグローバリゼーション—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版.
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編, 2017, 『外国につながる子どもたちと教育—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版.
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編, 2018, 『多文化共生を学び合う 配慮と偏見のはざま—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版.
- 明治学院大学『「内なる国際化」に対応した人材の育成』プロジェクト編, 2019, 『多様な人の学びの保障—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版.
- 明治学院大学『「内なる国際化」に対応した人材の育成』プロジェクト編, 2021, 『多文化共生社会で何を目指すのか—「内なる国際化」を持続可能な社会の観点から考える』かんよう出版.
- 元森絵里子・坂口緑, 2020, 「川崎市における在日外国人施策と地域実践—文化共生の先進地域の

成り立ちと現在』『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』50: 167-183.

- 永野茂洋, 2016, 「明治学院大学はなぜ『内なる国際化』に関心を向けるのか—キリスト教主義大学の教育課題としての『内なる国際化』」明治学院大学教養教育センター・社会学部編, 『もうひとつのグローバリゼーション—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版, 28-35.
- 野沢慎司, 2017, 「難民の子どもたちのための夏休み集中学習支援教室—大学キャンパス内で学生が支援に関わる試み」明治学院大学教養教育センター・社会学部(編)『外国につながる子どもたちと教育—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版, 31-48.
- 野沢慎司, 2019, 「ステップファミリーが直面する困難の社会的源泉—制度と現実の狭間にある家族支援」『ケース研究』334: 33-53.
- 野沢慎司・藤川賢・安井大輔・金成垣・米澤旦, 2021, 「多文化共生に向けた生活保障のシステム再編—日本と東アジア社会の取り組み」『明治学院大学社会学部付属研究所年報』51: 173-189.
- 落合恵美子, 2013, 「東アジアの低出生率と家族主義—半圧縮近代としての日本」落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成—アジア近代からの問い』京都大学学術出版会, 67-97.
- 大瀧敦子, 2016, 『「内なる国際化」と社会福祉』明治学院大学教養教育センター・社会学部編, 『もうひとつのグローバリゼーション—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版, 20-27.
- 高桑光徳, 2016, 「『内なる国際化』に対応した人材育成の重要性」明治学院大学教養教育センター・社会学部編, 『もうひとつのグローバリゼーション—「内なる国際化」に対応した人材の育成』かんよう出版, 9-12.
- 高桑光徳・大瀧敦子・浅川達人・福嶋康介, 2018, 「【鼎談】『内なる国際化プロジェクト』って何?」『Socially』26, 明治学院大学社会学・社会福祉学会, 21-31.
- 米澤旦・金成垣, 2019, 「韓国における外国からの移住者への支援組織の現状—ヒアリング調査をもとにして」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』49: 219-230.

# 外国につながる子どもたちとその家族への 支援実践の展開と課題 —東アジアでの比較研究に向けて—

藤 川 賢 ・ 野 沢 慎 司

## 1 分断された問題を俯瞰するために—共同研究のめざすもの

日本社会学会誌『社会学評論』(68巻4号／2018年3月発行)は、「日本社会と国際移民—受け入れ論争30年後の現実」と題する特集を組んでいる。その序論において小井土・上林(2018)は、日本では「移民」や「移民政策」という概念が排除されており、「国際協力」、「労働力不足」、「女性活躍」などの個別の論理によって「移民政策」が基礎づけられていると論じる。そうした個別政策に関わる行政機関や業界団体などが「持続的に移民フローを拡大していく」一方で、「移民政策の断片化」や「移民政策論議の『タコツボ化』のリスク」が増大し、「各領域を俯瞰することの困難化」が進行している現状に対して強い警鐘を鳴らしている(小井土・上林2018)。

日本政府が、「移民」の現実を直視して全体的な現実認識に基づいた「移民政策」を論じることを避けつづけ、個別のニーズとその正当化に基づいて政策決定する傾向は、その後もむしろ加速してさえいる。2018年6月15日に発表された政府の「経済財政運営と改革の基本方針2018」によれば、中小企業などの人手不足の深刻化への対応として、新たな外国人人材の受け入れのために、就労目的の在留資格を新規創設し(ただし、在留期間の上限は5年、基本的に

家族の帯同を認めない)、出入国管理および難民認定法を改正する方針である(内閣府2018)。

こうした日本社会の制度的状況下において、社会学部教員の多様な専門性と方法論的視角を有機的に組み合わせて社会制度や政策の全体像を論じることのメリットは大きい。さらに、東アジアの隣国、韓国が異なる政策的道筋を辿ったこととの比較の視点を導入することによって、多様な個別領域の差異を俯瞰して評価することが可能になる。本稿では、日本社会の多文化化の状況、とくに外国につながる子どもたちとその家族の状況を概観した上で、共同研究プロジェクトの初年度における探索的な共同研究の成果を振り返ってみたい。

## 2 外国につながる子どもたちとその家族の概要

オールドタイマーの在日外国人は100年以上にわたって世代継承をしてきた。だが、多くの差別を含めた歴史的経緯によって、その「子どもたち」の教育が日本社会の全国的課題になることはほとんどなく、文科省が「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」を開始したのは1991年度からである。本節では、外国につながる子どもたちへの支援の背景について、外国につながる子どもたちがどのように増え、また、多様化してきたのか、統計などから確認していく。

## 2-1 在留外国人の増加と多様化

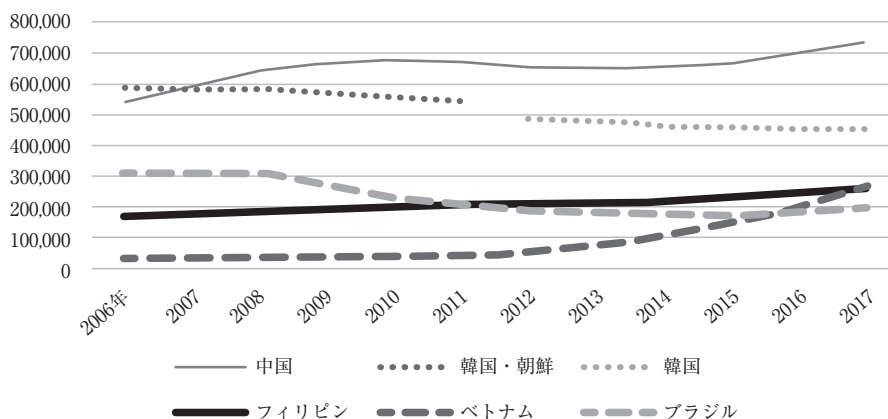
法務省によると、2017年末時点の在留外国人数は256万1,848人で、前年末から17万9,026人(7.5%)増えて、過去最高になった<sup>(1)</sup>。「外国人登録令」が公布・施行された1947年の外国人登録者数は70万8,458人で、86%を「韓国・朝鮮」籍が占めていた(61万4,202人)。この人数と割合は長く続いていたが、1980年代に入ると徐々に在留外国人が増え始め、1990年には100万人を突破、2005年には200万人を超えた。リーマンショックや東日本大震災などによる一時的な減少があったものの、2012年以降は明確な増加傾向が続いている<sup>(2)</sup>。

在留外国人増加の最大の要因は、外国からの労働力移入である。これは1980年代から現在まで一貫しており、国籍・地域別に見ると、1990年以降まず急増したのは「日系ブラジル人」であったが、日本の経済停滞などによって減少し、それに代わって、中国や東南アジアからの来日者が増えており、近年は「技能実習制度」などの改変も相次ぎ、急速に多様化が進んでいる(図1参照)。

数の上では労働者より少ないが、在留外国人

が増えたもう一つの重要な動きとして農村部の嫁不足解消に向けた国際結婚がある。1985年に山形県朝日町が全国に先駆けて行政主導による国際結婚のあっせんを行い、その「成功」から全国に「朝日町方式」が波及した(松本・秋武1994:154)。過疎化対策・後継者不足対策としての国際結婚は、多様な議論を呼び、現在の視点から見ても重要な指摘もあった。だが現実には、行政主導から民間主導へ、農村部から都市部へと、あっせん型の国際結婚は拡大し、論争はかみ合わないまま終息し、問題も生まれた(同上:154-155)。今日では全国どこでも国際結婚カップルを見ることは珍しくない<sup>(3)</sup>。

他方、日本に住む外国人の社会的受け入れの施策は遅れ続けてきた。韓国・朝鮮籍の人たちが今なお様々な差別にさらされていることは言うまでもない。1990年代に急増したブラジル、ペルーの日系人についても、「急場しのぎの出入国管理だけの政策で、社会統合政策は視野になかったため、日系人の集住地域ではさまざまな社会問題が発生し」(藤巻2016:72)、地方自治体がその矢面に立たされて(同上:73)、地域のNPOやボランティア団体などに対応にあ



出典「在留外国人統計(旧登録外国人統計)」

注、2011年までは「外国人登録者」のうち中長期在留者および特別永住者

2011年までは「朝鮮」と「韓国」を合わせて計上されていた。

図1 在留外国人推移(2017年12月時点の上位5か国)(単位・人)



## 外国につながる子どもたちとその家族への支援実践の展開と課題

たっている。

たとえば山形県の農村部における国際結婚では、山形大学医学部の桑山紀彦医師(精神科)が、家出、失踪、離婚、家庭内暴力、家庭内争議など様々な問題が起きている現状から、「何の対策もなしのままでは、いつか大きな事故、事件が起こることは必至であろう」と提言し、1990年代初頭から相談室の設置などが始まっている(安藤2009:32、松本・秋武1994:155)。「外国人配偶者定住の成功例」と言われる山形県戸沢村では、村が主導で国際結婚を進めたのは1989年のみであるが、その理由の一つは「外国人配偶者への対策が次の大きな仕事として持ち上

がったためである」(安藤2009:31,36)。同村などでは、日本語教室など外国人配偶者本人を対象とする取り組みだけでなく、多文化交流と相互理解のために拡大家族、学校、地域をあげた取り組みを早くから開始しており、その歴史的成果などについては今後とも確認していきたい。

### 2-2 国際結婚・離婚と外国につながる子どもたちの多様性

日本における国際結婚・離婚の年次推移を表1に示した。これを見ると、国際結婚は男女とも1980年代後半に急上昇して、2005年頃にピー

表1 夫妻の国籍別にみた婚姻・離婚件数の年次推移

	昭和50年	55年	60年	平成2年	4年	7年	12年	17年	22年	27年	28年
〈婚姻件数〉											
総数	941 628	774 702	735 850	722 138		791 888	798 138	714 265	700 214	635 156	620 531
夫日本・妻外国	3 222	4 386	7 738	20 026		20 787	28 326	33 116	22 843	14 809	14 851
妻日本・夫外国	2 823	2 875	4 443	5 600		6 940	7 937	8 365	7 364	6 167	6 329
夫日本・妻外国	3 222	4 386	7 738	20 026		20 787	28 326	33 116	22 843	14 809	14 851
妻の国籍											
韓国・朝鮮	1 994	2 458	3 622	8 940		4 521	6 214	6 066	3 664	2 268	2 031
中国	574	912	1 766	3 614		5 174	9 884	11 644	10 162	5 730	5 526
フィリピン	…	…	…	…		7 188	7 519	10 242	5 212	3 070	3 371
米国	152	178	254	260		198	202	177	223	199	246
妻日本・夫外国	2 823	2 875	4 443	5 600		6 940	7 937	8 365	7 364	6 167	6 329
夫の国籍											
韓国・朝鮮	1 554	1 651	2 525	2 721		2 842	2 509	2 087	1 982	1 566	1 627
中国	243	194	380	708		769	878	1 015	910	748	790
フィリピン	…	…	…	…		52	109	187	138	167	151
米国	631	625	876	1 091		1 303	1 483	1 551	1 329	1 127	1 059
〈離婚件数〉											
総数					179 191	199 016	264 246	261 917	251 378	226 215	216 798
夫日本・妻外国					6 174	6 153	9 607	12 430	15 258	10 440	9 782
妻日本・夫外国					1 542	1 839	2 760	3 259	3 710	3 235	3 163
夫日本・妻外国					6 174	6 153	9 607	12 430	15 258	10 440	9 782
妻の国籍											
韓国・朝鮮					3 591	2 582	2 555	2 555	2 560	1 450	1 313
中国					1 163	1 486	2 918	4 363	5 762	3 884	3 602
フィリピン					988	1 456	2 816	3 485	4 630	3 200	2 989
米国					75	53	68	76	74	67	58
妻日本・夫外国					1 542	1 839	2 760	3 259	3 710	3 235	3 163
夫の国籍											
韓国・朝鮮					956	939	1 113	971	977	791	747
中国					148	198	369	492	632	488	471
フィリピン					33	43	66	86	119	127	143
米国					203	299	385	398	397	390	382

出典 「人口動態統計」(厚生労働省)

クを迎え、近年は減少傾向にあることなどが分かる<sup>(4)</sup>。

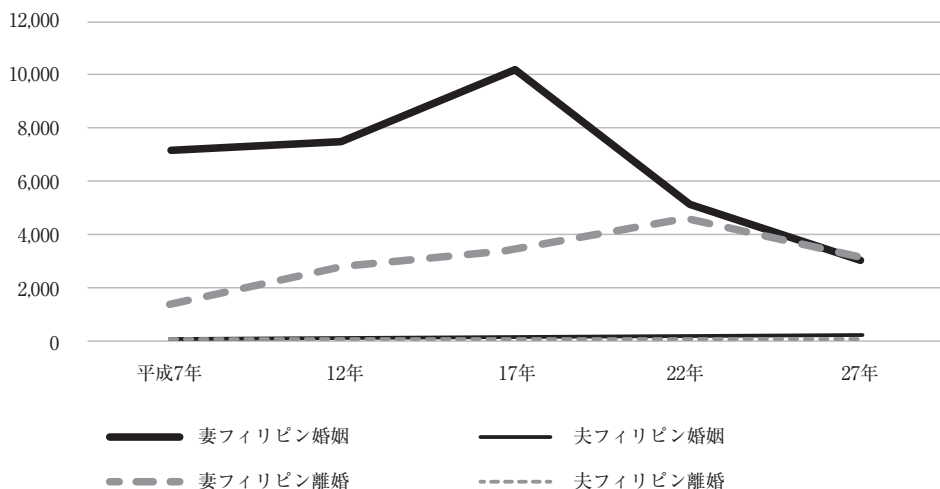
男女別にみると、一貫して「夫日本籍・妻外国籍」の数が多く、時期による上下動もより大きい。配偶者の国籍も、「妻日本籍・夫外国籍」では順位変動が少ないのに対して、「妻外国籍」については大きく入れ替わる。もともと人口動態統計が日本で役所に提出されたケースのみを対象にしているため限定的ではあるが、日本の国際結婚が、とりわけ「夫日本籍」に場合において社会経済的な動向を反映しがちであることをうかがわせる。

同様に、国際離婚においても、「夫日本籍・妻外国籍」の方が数の上でも多く、时期的な変動も激しく、かつ、配偶者の国籍による差も顕著である。ここでは、「日本籍男性・フィリピン籍女性」のカップルにおける変動が大きく、最近では離婚件数が婚姻件数を上回っていること、したがってひとり親世帯やステップファミリーなど子どもたちの家庭状況も多様化が予想されることを確認しておきたい(図2)。

高谷ほかは、国勢調査の詳細な分析を通じて外国につながる人びとの統計状況を継続して

示している。その2010年国勢調査の分析から、「外国につながる子ども」を両親の国籍別に見ると、以下の組み合わせの子どもの数が多いことが分かる<sup>(5)</sup>。一つは、韓国・朝鮮もしくは中国につながる子どもであり、両親とも同国籍である場合とどちらかが日本籍である場合の両方がある。ここにはいわゆるオールドタイマーとニューカマーの両方が含まれ、歴史的経緯を考えると子どもの平均年齢は比較的高いと推測される。第二に、ブラジル籍同士・ペルー籍同士のカップルの間の子どもの数であり、ここでは片方の親が日本籍のケースは少ない。第三に、フィリピン籍妻・日本籍夫と同居する子どもであり、2005年国勢調査と2010年調査との間で、両親とも韓国・朝鮮籍の子どもなどの数を抜いている。さらに、母子家庭においても、近年フィリピン籍母の世帯数が急上昇している(高谷ほか2015a：41-42)。

このうち、子どもの日本語支援の必要性を顕在化させるきっかけになったのは、日系ブラジル人・ペルー人の家族である。労働力としてのみ期待された日系ブラジル人・ペルー人については、日本語が話せなくても工場などでの単純



出典 『人口動態統計』(厚生労働省)

図2 日本人とフィリピン人との間の婚姻・離婚件数推移 (単位・件)

労働に支障がなければよいとばかりに、社会的支援はほとんどなかった。成人の労働者の日本語支援については企業任せ、本人任せの傾向が今日も続いている。一方、政府の予期に反して定住化が進み、呼び寄せられた子どもが日本の学校に通い始めることで、学校での課題が可視化されてきた。1992年に文科省は、日本語教育を必要とする児童生徒が一定数在籍する学校に日本語指導の担当教員を配置する特例加算措置を開始した(牛田2014: 14-15)。日本語教育方法などの実践的研究も、ブラジル人・ペルー人の集住地区が多い東海地方などを中心に進んだ。

ブラジル・ペルーにつながる子どもたちも来日時の年齢などによって主な使用言語が違ってくるが、フィリピンなどにつながる子どもたちの状況は、より多様である。大家族では、母の結婚時から「日本の家族」として、日本語だけで生活する例が多い。それに対して、同じように日本で生まれ日本人として育っていても、父しか身近に日本語を話す人がいない環境では日本語学習も容易ではなく、親子や夫婦の関係の変化による影響も大きい。それが言語だけの問題ではないことは後述の通りである。さらに、フィリピンで生まれ育ったが母親の来日や再婚にともなって来日した場合、日本人の父親との間に生まれたが母の離婚などによって一時的にフィリピンで生活していた場合などは、状況がより多様になる。中国とかかわる子どもの場合は、両親の結婚経緯や生活状況などによって、やはり多様である。

多様であり、分散していることは、協同して制度的に対応することの難しさにつながる。比較的集合性の高い地域のオールドタイマーの人たちは自国文化にかかわる独自の学校をつくってきた。ブラジル人のための教育機関は、存在するが、制度的にも財政的にもより小規模なものである。フィリピンにつながる子どもたちの

ための学校は、耳にしない。ただ、その中で、独自の相互支援も行われてきた。

## 2-3 経済的な状況と相互的な支援

外国につながる子どもの多様化は、家族への支援の重要性を高めている。地理的に離れていても相互扶助的なコミュニティはあり得て、近年では情報機器も発達して直接対面できなくてもコミュニケーションは可能である。フィリピン女性のネットワークはその典型とも言え、エスニックコミュニティと行政との連携についても、フィリピン人コミュニティがもっとも積極的に生活の課題に坎する取り組みを行っている」と指摘される(長谷部2016: 51)。

フィリピン女性の相互支援が盛んな理由はいくつか考えられる。結婚・出産・育児に携わる人が多く支援や情報を必要とすること、母国でも家族や地域の助け合い文化があり、それが来日経緯にもかかわること、教会が人間関係をつなぐ役割を果たし得ること、来日後も母国の家族とのつながりを大事にする人が多いこと、などである。

その中でも社会的・経済的な不安定性は、支援コミュニティの必要性を高める重要な要素だろう。先述のように在日フィリピン女性の離婚数は多く、このことは本人や子どもの国籍や在留資格とも密接にかかわっている。

離婚率の高さは、夫婦双方の経済状況をも反映している。高谷ほか(2015b)によると、日本国籍男性と結婚しているフィリピン籍女性の就業率は、2005年の38.1%から2010年には44.3%と6ポイント程度上昇しており、その内訳では「家事のほか仕事」が20.1%を占め、日本における女性の一般的な就労パターンと類似している(高谷ほか2015b: 94)。ただし、職業別では、日本国籍同士の夫婦においてはホワイトカラー世帯が多いのに対して、「フィリピン籍妻の夫

は、生産工程17.1%、輸送・機械運転12.4%、建設・採掘12.5%とブルーカラー色が多い。」(同上：97)。また、妻がフィリピン籍の日本籍夫は失業率が高くて、持ち家率が低いことも、「日本籍夫と外国籍妻の国際結婚世帯の脆弱な家計状況を一定程度、反映している」と指摘される(同上：98)。さらに、母子世帯では、日本籍母のホワイトカラー職が42.5%を占めるのに対して、「フィリピン籍はホワイトカラー職5.1%に対しブルーカラー職が63.7%」で、失業率も高い(同上：105)。こうした事情もコミュニティによる相互支援が求められる一面である。

ただし、小規模で、金銭や情報などの資源をもたない自主支援コミュニティには弱点も多い。インドシナ難民が来日後に形成した「移民コミュニティ」について調査した長谷部(2010)は、インドシナ難民コミュニティが日本語力を必要としない仕事の紹介などの役割を果たしている一方で、紹介できる仕事の間が限定的でジェンダー差などを残しており、たとえば子育て中の就労などに関して必ずしも適切な支援や情報を与えていないと指摘する(長谷部2010：11-12)。こうした傾向は、浜松市の日系ブラジル人エスニックコミュニティにおける就職情報などにも共通する(長谷部2016：49)。

母親の社会経済的状況は子どもの教育環境の一部にもなる。同じく国勢調査から国籍と教育との関係を調べた高谷ほか(2015a)は、フィリピン籍とブラジル籍では、17歳時点での在学者数の割合が、日本籍に比べて26～30ポイント低く、他国籍に比べても顕著だと指摘する。フィリピン籍では16歳から17歳にかけて14%程度が中退しているとみられ、ただし、この格差は2000年に比べると大幅に縮まっている(高谷ほか2015a：52)。そこには、本人の努力だけでなく周囲の支援が持つ意味も大きいと考えられる。

### 3 社会的な自己実現に向けた支援と文化の相互尊重

外国につながる子どもたちが増加、多様化するとともに、その学習支援の必要性が顕在化してきた。同時に、その支援のあり方も問われることになる。それについては試行錯誤が続いているが、プロジェクト初年度の調査から見えてきたのは、子どもの多様な可能性を育てるためには、日本語指導などの学習補助だけでは足りないことであった。母親や家族を含めた支援が求められ、その支援の根底にあるのは多様な文化を尊重することである。本節では学習と家族、支援と相互敬意との関係を見ていく。

#### 3-1 外国につながる子どもたちの社会参加と自己実現

スポーツ選手や実業家など多くの有名人が韓国・朝鮮、中国・台湾などにルーツをもつことは知られており、国籍や名前をめぐる葛藤が伝えられる例も少なくない。そうした事例は、各種の差別を受けながらも個人の能力が認められやすい分野では成功できることを示す。だが、それは、いわゆる在日の子どもたちにとって選択の余地が少なく、自分の希望に沿って将来を選ぶのではなく、限られた範囲でしか社会参加できないことの結果でもある。

川崎ふれあい館職員の金迅野は、1960～70年代の自分たちの青少年期をふりかえって、次のように述べる。

「ニューカマーの若者たちを見ていると、少し似たような気になることがあります。何かというと、ハンドルのアソビがないのです。例えば医者や弁護士と言っていた者が、あっという間にヤクザになるわけです。考えてみたら当時は、先生になれるわけじゃない、普通に銀行とか日本の会社に就職なんかできないわけで、選択肢がなかったのです。…『これは勝てない。



勝つためにはどうするのか』といった、得も言われぬ怒りのようなものを持っていた気がします。』(金2013: 49-50)

外国につながる子どもたちが多様化する現在では、ある意味で、事態は深刻さを増しているとも言える。経済的に厳しい家庭が多いことは当時も今も同じとしても、経済成長期に比べて格差社会と言われる今日では社会的格差がより固定されやすい<sup>(6)</sup>。オールドタイマーの人たちは学校や組織をつくり、近隣の日本社会との関係を考え、行政などとの交渉も行ってきたが、ニューカマーの子どもたちにはそうした歴史的な保護も薄く、日本語の不利は学習の不利にも直結する。それは、親世代が置かれた不利を継承したものである。日系の南米人の場合、来日から20年たっても日本語力向上のためのサポートがないために派遣社員などに固定化されてしまう。こうした困難が、外国籍住民にたいする日本社会の偏見ともつながっていると、長谷部は指摘する。

「たとえ長期在住者であっても、社会の底辺ににいるということになれば、外国人についての施策の多くは、社会的弱者に対する支援策になりがちである。『外国人は能力のある人材』という見方は生まれにくく、『外国人は支援の必要な問題のある人たち』ととらえられがちになる。『外国人はいつまでたっても社会のコストである』という偏った認識が強まることになる。』(長谷部2016: 199)

こうした認識のもとでは、外国につながる子どもの学習支援も拡大されにくく、子どもたちの社会参加の意志も育ちにくい。何らかの能力や出会いなどに恵まれた人たちは専門分野あるいは自営業などで成功できるが、多くの子どもたちは単純労働などに携わるか<sup>(7)</sup>、あるいはより流動性の高い状況に置かれてしまうことになる。外国につながる子どもたちの社会参加と自

己実現の可能性を高めるためには、日本語指導の域を超えた対応が求められる。

### 3-2 言語と発達に関する社会の課題

2015年2月、川崎市の多摩川河川敷で中学一年生の少年が殺害される事件が起き、一週間後に容疑者として3人の少年が逮捕された。そのうち、主犯格とされた少年を含む2人がフィリピンにつながるルーツを持っていたことは、外国につながる子どもたちを支える活動をしていた人たちにも衝撃を与えた。事件をきっかけとして、京都市地域・多文化交流ネットワークサロンは、「外国につながる子どものことばとところ」と題するシンポジウムを開催し、報告書にまとめている(京都市地域・多文化交流ネットワークサロン2016)。その企画にかかわった世界人権問題研究センターの内田晴子は「まえがき」で次のように書く。

「人は、『ことば』なくして考えることはできません。考える言語をもてないというのは、恐ろしいことです。…他人の行動の背景にある気持ちを推し量るにもことばが必要で、それができなければ、何をされるのかわからず、ただただ不安で怖いだけです。』(同上: 4)

「子どもは母語を忘れ親子の意思疎通ができない、長く離れて暮らした後の親子の再統合の難しさ、家庭内での暴力、不十分な日本語教育。地域固有の、あるいはその家庭固有の事情があったにしても、外国につながる子どもの支援関係者にとっては、既視感のある、むしろ『よく聞く話』ではないでしょうか。教育を通じた移民の社会的包摂にあまり成果をあげてこなかった日本の社会では、同じような『生きづらさ』を抱える子ども・若者は、決して少なくありません。』(同上: 7)

このシンポジウムでは、母語による母親とのコミュニケーションが精神的安定や自己肯定感

につながる可能性など、「こころ」を育てることがテーマになった。そこから見えてくるのは、外国につながる母子の関係は、当事者やその家族だけの課題ではなく、むしろ、日本社会のあり方こそが問われていることである。日本社会では同質化が求められ、とりわけ日本人男性と結婚した東南アジアの女性にたいする圧力は強い。そこには文化的な偏見もある<sup>(8)</sup>。母親の母語が英語や中国語などの場合は、子どもを両国語で育てる例が珍しくないが、タガログ語の場合はその割合が減り、フィリピン内の方言を子どもに教える例は稀だという。

母語をもちながら来日後は日本語で生活する子どもは、日本語の学習言語能力は低く、他方、母語も幼児期のまま止まることにもなりかねない。また、子どもは日本語で勉強していくが、母の日本語学習は初期でとまっているので、学校・教育関係のことが分からず、それが母子関係に悪影響を及ぼすこともある。

どの言語を用いるかはオールドタイマーの人たちとその子孫にとっても重要な課題であり続けてきたが、東南アジアからのニューカマーの母親とその子どもの場合には、エスニックコミュニティも小さく、また、経済的基盤の弱さ、夫婦間の力関係などの影響もあって、より顕在的な問題になってきたと考えられる。支援の現場では、ホスト社会として他国の文化をどう受け入れていくかという課題と、家庭内のこととされがちだった教育や親子関係に外部からかわっていくという課題が、ともに実践、試行錯誤されている。それは、家庭と社会の両方において、外の文化をいかに尊重し得るかという問いでもある。

### 3-3 文化の相互尊重をいかに広げるか

上記のシンポジウム「外国につながる子どものことばとこころ」で講演した京都市立春日丘

中学校日本語教室の中山美紀子は、母語による母子の会話の重要性とともに、少人数グループで話し合いながら学習することの効果を強調する。それらは、日本語習得の助けになる以上に、アイデンティティや自己肯定感を確立することで成長を助けるという。

「子ども同士で学び合うことを通して、言語能力だけでなく、それと一緒に認知能力や考える力も修得していきます。…たくさんのコミュニケーションの中から言葉を学んだ子は、本当に気持ちが豊かですし、相手のことを思いやることができます。」(同上：19)

同じく、ブラジルにつながる子どもたちの教育について研究する牛田千鶴は、小学校時代に母語による教科教育を受けた時間が長い子どもほど高校段階での学業成績が高くなり、とくに、受け入れ社会の主流言語を話す子どもと言語マイノリティの子どもが同じ教室で両言語を用いて学習する「双方向イマージョン式バイリンガル教育」では両方の子どもが高水準の複数言語能力を獲得できると指摘している(牛田2014：36)。

上記した山形県戸沢村などのように多文化社会の先駆けとなったところでは、外国につながる人だけでなく、家族や地域を対象とした試みをすでに実践している。京都市地域・多文化交流ネットワークサロンは、京都市東九条に位置している。この地区は、社会的に差別を受けやすい人たちが集まる地域で、在日韓国・朝鮮人も多かった。その子どもたちも多く通っていた希望の家カトリック保育園では、1982年に「共に生きる喜び」という言葉で多文化共生の方針を明文化したという(京都市地域・多文化交流ネットワークサロン2013：7)。その活動はさまざまに展開しているが、本報告にとって重要な特徴として、次の2点を挙げることができる。一つは、韓国・朝鮮と日本との文化交流を活発

化するだけではなく、積極的にいろいろな国の人との触れ合いを増やしているところである。広く外部にも働きかけて、いろいろな国の人にボランティアとして年間を通して参加してもらっている。もう一つは、多文化交流ネットワークサロンなどとも連携して地域全体での活動を重視し、高齢者や障害をもつ子どもなどがともに参加していく姿勢である<sup>(9)</sup>。希望の家保育園職員の金光敏は、次のように述べる。

「民族や国籍に限らず、障害を持ったり、病気を持っていたり、色々な社会的な立場があります。多文化共生保育は、それぞれの違いを認めあって、一人一人が抱えるしんどさに気付いて、認められる関係を作ることです。」(同上：19)

こうした姿勢は、フィリピンなど多くの国につながる人たちを呼ぶことにもなり、多文化交流ネットワークサロンは、フィリピン人のお母さんたちが集まる場にもなっている。このような形で外国につながる子どもたちの成長・教育と、家族や地域の助け合いとが、広がっていく成果について確認することは、本研究プロジェクトの目的の一つである。より多くの困りごとを共有し、支え合おうとする姿勢は、外国とのつながり方が多様化し、複雑化する現代において、その困難・差別・格差を固定化させないためにも重要だと考えられる。

付言になるが、1970年代に在日二世の母親たちを中心に組織化された地域活動を母体に、1988年から川崎市の委託事業として展開されている「川崎ふれあい館」でも、知的障害をもつ子どもたちが地域で活躍できるための共生事業、フィリピンにつながる子どもたちとのサークル活動など、同様の展開が見られる(三浦2013：99)。そこでも、「民族差別をなくす」目的が「日本の地域社会を開く」事業に直結している(同上：100)。

## 4 家族への支援と東アジアでの比較研究の可能性

2017年度の本プロジェクトでは、韓国での調査を実施した<sup>(10)</sup>。文化的背景の似た国の先進事例からは大きな刺激を受けた。ここでは、多文化家族支援について韓国調査から得られた発見を簡単に紹介する。

### 4-1 韓国の多文化家族政策と外国につながる子ども

韓国は、1990年には外国人居住者が4万人しかいなかったというが、2000年代に急速に多文化化が進み、2016年には在住外国人数が200万人を超えた。これは総人口の約4%に相当する。日本の在留外国人数は256万人余(2017年度末)なので、人数としてはほぼ同じ、総人口に対する割合は約2倍、ということになる。増加の理由は日本と似ており、婚姻数減少・少子高齢化と、労働力の不足である。

2004年には非熟練外国人労働者を有期契約の正規労働者として政府の管理下で受け入れる「雇用許可制」が導入され、「こうした外国人労働者政策の大転換により、非熟練外国人労働者は、2005年の17万3,549人から、2011年1月現在、50万8,649人へと急増した」(春木2014：18)。ただし、日本と同様に韓国でも非熟練労働者は短期滞在を前提としているため、人数の上では多いが、支援とくに家族支援の対象としては国際結婚に関するものが中心となっているようである。

国際結婚の増加も、ほぼ同じ2000年代初めから始まった。韓国統計庁(2016年1月1日)によると、2005年には4万2,356件(総婚姻件数の13.5%)に達している。とくに農村部男性の結婚難解消のために民間業者が介在する国際結婚が増加した。現在、全体としての結婚総数が減り28万件程度になる中、国際結婚の割合が13%

を占めるようになっていく。結婚移民者の性別集計結果では、女性が25万3,791人と、全体の83.1%を占めており、比較的高齢で初婚の男性と、比較的若く再婚の東南アジア女性との婚姻が、こうした国際結婚の典型イメージになる<sup>(11)</sup>。

国際離婚の件数および総離婚件数に占める割合も2004年から急増し始め、2011年には1万1,495件(全離婚件数の10.1%)に達した。その後は減少傾向に転じたものの、高い水準で推移している(金2017: 14-15)。結婚・離婚にともなう国籍をめぐる法制度や差別・偏見との関係も日本と似ている<sup>(12)</sup>。

こうした中で、韓国では2008年に多文化家族支援法が制定され、各地に多文化家族支援センターが設立されるようになった。金賢美(2011)によると、「多文化家族」という言葉は、もともと華僑家族、脱北者家族、移住労働者家族などを指す言葉として一部で使われてきたが、2002年に市民団体などが「混血児」を「多文化家族二世」と呼ぶように国家人権委員会に要求したことによって市民社会に広がった。しかし、2006年に韓国政府が多文化家族政策を打ち立てた際、「多文化家族」とは韓国籍をもつものと外国人との合法的婚姻を通じてつくられた家族と定義され、それ以外の多文化家族は排除の対象になった<sup>(13)</sup>。

政府主導の「多文化教育」も韓国社会への同化を助けるための語学教育・文化教育に偏っており、市民団体等による韓国人の文化的視野を広げるために結婚移住者たちを講師として韓国人を教育するプログラムなどとは葛藤しているという(金2011: 74-75)。ただし、結婚した女性の国内在住期間が長期化するにつれて、その支援プログラムも変わりつつあるようだ。韓国語学習や文化の違いによる葛藤から、子どもの養育と経済問題へのニーズが高まり、支援策も、韓国語学習を通じた社会統合策に重心が移って

いる。

社会統合策が重視される理由の一つは、初期に来韓した外国人の多くが、中国、ロシア、北朝鮮などからの朝鮮族だったことにかかわるという<sup>(14)</sup>。もう一つの大きな理由として、日本と重なるが、家族モデルの重視がある。韓国では2003年に国家的に家族・家庭生活を支援するための「健康家庭基本法」が成立した(2005年施行)。「健康家庭」への関心の高まりの背景として、ケア労働など「社会的資本としての家庭の重要性」の再認識などとともに、「子どものいない家族、ひとり親家族、共働き家族、単独世帯、祖父母孫家族、国際結婚家族などの広がりから、多様性を包摂することが求められている」点が挙げられる(倉元2016: 25)。同法によって健康家庭支援センターは、「離婚後のひとり親家族の支援と離婚前の相談、そして離婚に至らないための家族支援を目的として」おり、「やはり夫婦と子どもからなる家族をモデルにしている」。そして、多文化家族支援センターは健康家庭支援センターと併設される形で設置されることが多い(野依2013: 152)。その意味で、韓国の多文化支援は、家族政策とも深くかかわっている。たとえば、次のように主張される。

「国際結婚は外国人政策を超える視点も必要である。家族は社会の基礎単位として後世を生き育てる、経済学的に言えば代替性のない人間の再生産を担う。社会的な視点にたてば社会の存続・継承に直結する社会の営みの基盤といえる。その基礎部分に、地域によっては3割が外国人で言葉の障害があり、生活文化が異なるならば、再生産構造に大きな問題をきたすことは容易に想像できる。2000年以降韓国社会が経験している国際結婚の急増は『外国人問題』を超える社会の基盤を揺るがす再生産構造の危機でもある。そういう意味で韓国政府が結婚移住者の市民的権利の保障を外国人政策と社会統合の



主要課題と取り上げるのは当然の帰着といえる。』(宣2007:5)

在留外国人への支援は、労働、人権、生活など多様な側面にかかわり、韓国でも多くの活動が展開されている。以下の事例紹介でも触れられているように、複数機関の連携も重要な特徴だろう。とは言え、やはり韓国における、外国につながる子どもとその母への支援の中心は「多文化家族支援」だと思われる。そこで、ここでは、2018年3月にわれわれが行った韓国調査のうち、二つの多文化家族支援センターについて紹介したい。一つはソウル市内、もう一つは郊外の工業地域である。

#### 4-2 多文化家族支援の事例—ソウル永登浦区多文化家族支援センター

永登浦区は、ソウル市を横断する漢江の南側に位置する。近隣の九老区などと併せてソウル市南西部は、全国でも最も外国人人口が多い地域である。永登浦区にも約20万世帯の多文化家族があるといい、人口に占める外国人割合は10%以上にのぼる。これは東京都新宿区と同程度である。

永登浦区多文化家族支援センターは、2008年、永登浦区総合福祉館に設立され、併設の健康家庭支援センターと一緒に事業を進めている。民間財団の運営であるが公共の性格が強く、事業経費はソウル市からの支出と企業からの協賛金などで賄われている。積極的な活動が評価されて、全国の家族支援センターの拠点にも指定され、2015年からはソウル市全体の事業統括も行っている。たとえばソウル市での就労博覧会などのイベントも手掛ける。そのため、職員数も両センターあわせて30名ほどで、一般的な多文化家族支援センターの数倍である<sup>(15)</sup>。

登録している人の数は4千～5千人ほどで、圧倒的に女性が多い。中国、ベトナムなどを中

心に、出身国は多岐にわたる。センターでは、中国語、ベトナム語、モンゴル語、ロシア語、タイ語について専門の通訳者を雇用している。ただし、出身国による違いは重視しておらず、研修・学習のクラスなどは各国合同、センター内で使用する言語はハングルに統一されている<sup>(16)</sup>。

事業内容は、通訳補助、ケース相談、教育、就労支援、子育て支援、ひとり親世帯支援などのほか、研究活動、保育園・学校・企業との協力事業など、多岐にわたっている。柱となるのは、保育などの子育て支援と、ハングル語研修などの学習を含めた就労支援である。

いずれも、外部のいろいろな機関と協力して、多様な事業を展開していることが特徴である。たとえば、小学校では、5カ国のブースを設置して、それぞれの国のことを説明したり、物を買ったり、一緒に食べたり、というイベントを行った。子どもたちだけでなく先生たちも多文化への理解が深いとは限らないので、その両方にたいする働きかけにもなっている。

また、企業との連携としては、寄付や就労などの直接的なもののほか、化粧品会社からの協力を得て就労支援の一環として化粧の仕方やネイルケアを学ぶなど、きめ細かい取り組みもある。大規模な企業連携の例としては就労博覧会がある。ソウル市庁地下で30ぐらいの企業が集合した合同説明会である。

ここからは印象を交えての記述になるが、永登浦区多文化家族支援センターの事業では就労支援が大きな位置を占めており、また、職業や職種についても多様性が模索されているようである。外国から嫁いできた主婦が生計を支える役割を担っている場合もあり、ニーズも高いのだと感じられた。就労の内容も、家事や介護、工場労働など比較的低賃金のもののほか、言語能力を活かした銀行窓口や化粧品販売での仕事などへと広がっている<sup>(17)</sup>。また、協同組合に

よる起業の支援も行っているという。少額ずつ共同出資による組合で、通訳・翻訳や、食堂・販売などを行う仕組みである。もちろん簡単ではなく、就職も個人起業もできないときの代替という側面もあるようだが、複数の不利な条件を抱えつつも積極的な可能性が追求されていることが感じられた。

#### 4-3 安山グローバル多文化センターと多文化家族支援

京畿道安山市はソウルから約30km南西に位置し、郊外住宅地および工業地域として発展してきた。人口約75万人のうち8万人ほどが外国人で、韓国で代表的な外国人の集住地域である<sup>(18)</sup>。以前に鉾山があったことなどから労働者が多くを占めるが、結婚移民者も、韓国籍取得者を含めて1万2千人ほどいるという。ニュータウンのような高層マンションが並ぶ一角に安山グローバル多文化センターが建っている。2013年設立の立派な建物には、安山市多文化家族支援センター、安山グローバル青少年センター、京畿道外国人権支援センターの3機関が入っており、多文化家族支援センターの委託運営のもとで一緒に仕事をしている。

安山市多文化家族支援センターの会員は7,500人ほどで結婚移住者の女性とその家族がほとんどを占めている。韓国語教育を基本事業として、現在11クラスを開講しているほか、来館できない人・子どもへの訪問教育も行っている。その他、社会統合プログラムとして、就労教育、ボランティア教育、セルフヘルプ、相談事業などが行われている。

説明では「地域社会と共にする」というビジョンにかかわる連携が強調された。一つには、地域住民との関係でありワールドフェスティバルやリサイクルマーケットといったイベントを通じて住民参加、一緒に活動に力を入れている。

また、行政的にも、外国にかかわる諸機関がうまく連携できるような仕組みづくりに力が入れている。たとえば、生活保護などの経済支援は住民センターが主に行うことになる。

印象的だったのは、教育面での充実である。一つには「二重言語家族と環境助成事業」として、子どもが二言語を学べるように、本人だけでなく家族への働きかけも行っている。また、子どもの韓国語修得に関する言語発達支援事業でも5名の専門家が対応している。もう一つは、安山グローバル青少年センターの事業になるが、成長の途中で韓国に移ってきた子どもなどへの包括的な支援である<sup>(19)</sup>。韓国語や韓国社会に関する教育によって就学を支援するとともに、学校に適合しない子どもには高卒認定試験を受験できるようフリースクールも運営している。館内にはパソコン室、調理実習室、音楽室なども整備されている。

安山グローバル多文化センターは、三つのセンターに区分されているわけではなく、図書コーナーなど共用されている部屋も多い。1階には市民誰でも利用できるカフェもあり、乳児から大人まで多様な人が集うセンターであることが分かった。

#### 4-4 外国につながる子どもの家族支援の社会比較に向けて

外国につながる子どもに関する日本と韓国の違いとして、春木育美は次のように述べている。

「外国とつながる子どもの教育をめぐる問題の当事者が、日韓で大きく異なる点である。日本では主にニューカマーの子どもたち、とりわけ日系ブラジル人の子弟の不就学、学校生活への不適応、不登校、中退率の高さや日本の高校への進学率の低さが問題にされることが多い。これに対し、韓国で喫緊の課題となっているのは、国際結婚家庭の子どもの教育問題であり、

国際結婚家庭の子どもの言語能力の不足や学習の遅れ、こうした子どもたちに向けられる差別や偏見、いじめなどが深刻な社会問題としてとらえられている。一方、日本ではこれまで国際結婚家庭の子どもの教育問題に関心が向けられたことはほとんどなく、韓国では外国籍の両親を持つ子どもたちの教育問題は等閑視されている。」(春木2014: 23)

この指摘は現在にもあてはまるものの、安山グローバル多文化センターや、京都市地域・多文化交流ネットワークサロンでの活動に見られるように、この数年は取りくみの範囲が広がってきている。それは今後も続くと思われる。たとえば日本でも、1990年代にブラジルやフィリピンから来日した親をもつ子どもが、現在では育児の時期を迎えつつある。この人たちが安定した家庭基盤をもっているとは限らないので、家族全体への支援は、より必要性を増すだろう。こうした際、国を挙げて多文化家族の社会統合策を具体化してきた韓国の経験は貴重な先例になる。とくに、移民女性への就労支援が、学習支援、技能講習、子育て支援などと連携していることは特徴的である。また、安山グローバル多文化センターなどでは、母と子が同じセンターで支援を受けられる可能性もあり、子育てしながら自分も韓国語などを学べる。今後の日本で国を挙げて体系的な支援のしくみをつくる際に、参考にできるものは多いはずである。

関連して、より重要だと思われるのは受け入れ側の意識である。韓国も日本も、同質性の高い社会を志向する傾向が強く、移民女性や外国人労働者への偏見は根強い。それは、国際結婚家庭における葛藤の大きな原因でもあり(金2017: 23)、外国につながる子どもの二言語学習や多文化共生を妨げる要因にもなっている。また、両国とも性別役割を強調しがちな家族観があり、介護や経済面などで課題をかかえる家

族ほど主婦・母親への負担が大きくなる傾向がある<sup>(20)</sup>。そこでの負担の集中を軽減するためには、当事者家族の外でも広く関心と関係を共有できる状況が求められる。「普通」を定型化し、支援制度を社会的コストとみなす認識のもとでは、困っている人が二重三重に差別されやすいからである。先に述べた川崎や京都で支援する人たちの言葉にあるように、外国とのつながりだけでなく、いろいろな人たちと触れ合うことを重視し、「しんどさに気付いて、認め合う関係になる」ことが多文化共生として求められる。必ずしも簡単なことではないからこそ、共通の文化的背景をもつアジア各国における多様な取りくみを学び合う意味は大きいだろう。

## 5 子ども・家族支援の拡大のために—制度と現実の間隙

子ども・家族・教育・支援実践などのキーワードに沿って、日本社会の概況、いくつかの地域でのフィールドワークから浮かび上がった論点、支援拠点のいくつかを訪問した韓国でのフィールドワークなどから浮かび上がる日韓の差異について論じてきた。本稿1節で取り上げた小井土・上林(2018)の国レベルの体系的な移民政策の不在と「移民政策の断片化」や「移民政策論議のタコツボ化」に話を戻そう。2017年度の本プロジェクトの成果は、増加する外国ルーツの子どもたちへの支援は日本の体系的な移民政策の不在と進行する現実との間隙において、多様な民間団体(社会福祉法人やNPO法人など)がときに地方自治体などと連携しながら、個別的な努力が展開されてきたことを確認したことである。それは、本研究プロジェクトの起ち上げの基盤を用意した「『内なる国際化』に対応した人材の育成」プロジェクトの諸活動、とりわけ、さばうと21および柳井正財団(現在はファーストリテイリング財団)と明治学院

大学の連携によって白金キャンパスで開催してきた「集中学習支援教室」の取り組みにも通じることであった。

ただし、外国につながる子どもたちの直面する困難には多様性がある。本稿2-2で論じたように、近年急増しているフィリピン籍母親の子どもたち(その多くが日本籍の父親を持つ)が国境を越える移動のみならず、家族の再編をより多く経験していることが、進学状況などの適応におけるリスク要因になっている可能性がある。樋口・稲葉(2018)は、フィリピン国籍などの子どもたちの高等教育への進学率が相対的に低いことから、アメリカ同様に、移民集団ごとに異なる文化変容が生じると見る「分節化した同化」(Portes and Rumbaut 2001=2014)が日本でも生じている可能性を示唆している。フィリピン系母親の子どもたち(額賀2012)、フィリピン系母親たちの子育て困難事例(南野2016)を分析した質的調査研究においても、離婚・再婚を経験するケースが目立つ<sup>(21)</sup>。

統計的なデータでは、いわゆる「ひとり親家族」だけが注目され、親の再婚後の家族、ステップファミリー経験が子どもたちの適応に与える影響については無視されがちである。ステップファミリーそのものが社会的に見えにくい家族であり、その複雑さは理解されにくい(野沢2016)。野沢(2019)は、ステップファミリーの現実が社会制度に組み込まれておらず、多数派の家族を前提にした諸制度に取り囲まれていることが困難をもたらす側面を強調している。樋口・稲葉(2018)は、ニューカマー第二世代が大学進学に直面する時代に入っていること、しかし日本の教育制度(大学入試制度など)が増大する移民集団の子どもたちの存在を十分に組み込んでいないことを批判的に指摘している。そして、そうした子どもたちが特別入試など現制度下の「間隙」を縫って困難な進学の突破口を見

いだしている現状を析出して見せる。外国につながる子どもたちの家族の多くが経験する困難は、たとえば親の再婚を経験した子どものいる家族の困難と同型的な問題、つまり「不完全な制度」問題の、しかもその多重化の中で生じている可能性がある。その意味で、子どもたちの教育達成などにおける良好な適応を導く要因を探る上では、子どもたち個人、親子関係、家族の内部状況を微細に分析していただくだけではなく、それを取り巻く家族や教育などに関わる大きな制度のあり方、とくに移民や難民の存在が制度に組み込まれている程度との関連から再検討していくことがきわめて重要である。

そうした観点から、社会制度と現実のギャップや間隙に注目し、その狭間で子どもたちや家族の困難に対応している支援団体の現場について、今後さらに調査と分析を進める必要がある。その際に具体的な焦点となりそうなのは、①保育・幼児教育を含めた学校などの公的な教育制度のあり方を問う視点から中学などでの自主夜間学級、学習支援教室などを運営する支援団体の展開を追うこと、②各移民集団や地域ごとに、家族やコミュニティ・ネットワークの特徴を比較研究すること、③(複数)言語能力と(学業に限らない)子どもの成長・アイデンティティの変遷との関係を社会的に捉え直すこと、④多様な学習支援を受けた子どもたちの進学・就労・結婚など、その後のライフコースを生活史的に考察すること、⑤そうした知見を東アジアの他国の状況と比較して評価すること、などが挙げられるだろう。

#### 【注】

- (1) 法務省入国管理局報道資料、  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00073.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00073.html)
- (2) 外国人労働者の受け入れ拡大に向け、安倍政権が最長5年の在留を認める新たな在留資格



- の創設へ動き出した(朝日新聞2018.8.14)
- (3) 阪神淡路大震災では多数の韓国・朝鮮人が被災し、関連する支援活動も多数見られた。そこで、多文化の情報交流に携わる団体が東日本大震災の後に東北の津波被災地を訪問したところ、外国出身者は多数いるものの日本の家庭の一員として復旧活動や避難者支援に携わっている例が多く、多文化多言語の支援ニーズはあまり出てこなかったという。
  - (4) 国際結婚のピークは2006年で、それ以降は減少が続いている。ただし、2014年には減少幅が大きく縮小した(渡辺2016: 24)
  - (5) 詳細については、高谷幸氏などによる一連の研究を参照されたい(高谷2015a: 41)。
  - (6) 学習支援でも、居場所として通ってはくもの勉強はしたくない中学生を学習に向けさせることが最初の課題で、高校受験を控えてようやく勉強し、合格しても退学してしまう割合が高いことも課題とのことである(川崎ふれあい館でのヒアリングによる)。
  - (7) フィリピンの文化では家族の助け合いが重視され、日本に住むフィリピン女性も本国の家族に送金している場合が少なくない。母親思いのよい子が、母に負担をかけて進学するより、アルバイトでもよいから早く仕事をして、自分でも送金したいと考えることもあるという(額賀美紗子先生のご教示による。2018年2月22日)。
  - (8) 日本人男性と結婚するフィリピン女性の学歴は相対的に高く、大卒・短大卒が多いという。失業率の高いフィリピンでは学歴がないと就職しにくく、中でも来日して家族を支える送金をするのは家族内で選ばれた存在であることが多いからである。だが、日本社会の偏見はそうした点も認識せず、両国の文化的差異について差別的になりがちである(額賀美紗子先生のご教示による。2018年2月22日)。
  - (9) 民族や国籍にかぎらず、いろいろな「多文化」の共生をはかることは、「内なる国際化」にも通じると考えられる。この言葉は、現在は日本語や雇用の課題として注目されているが、たとえば高齢者福祉の「内なる国際化」が求められる日は遠くないだろう。現在、65歳以上の在日外国人の80%以上を韓国・朝鮮籍の人が占め、高齢女性を中心に老人医療・福祉の課題が大きくなっている(李2014: 8)。今後、中国籍、フィリピン籍、ブラジル籍などの人たちがそれに続くと推測できる。それについて、それぞれの国籍などに分けて考えていては混乱が生じるので、老人医療・福祉全体の枠組みとして外国籍の人に対応できる制度が望まれることになる。
  - (10) 初年度にもかかわらず質量ともに充実した調査ができたのは、金成垣先生のおかげである。
  - (11) 平澤大学社会福祉学科教授で同大学多文化家族センター長のシン・ウンジュ先生のご教示による。
  - (12) 韓国でも外国人には国際結婚後に一定期間が過ぎないと国籍が与えられない。シン先生によると、それは民間業者の介在によるトラブルの原因ともかわかり、結婚にあたり夫側家族が選択の優位を持つことにもつながる。ただし、離婚理由が外国人本人にないと証明できれば国籍付与されるケースもあり、それをめぐる争いも生じるという。
  - (13) その後、2008年の「多文化家族支援法」では帰化した者と韓国国民との結婚家族が含まれるなど、「多文化家族」の範囲は拡大している(佐竹ほか2017: 18-19)。
  - (14) いわゆる「脱北者」を含めた多国籍の同胞との複雑な関係については、今後とも確認の必要がある。その他、韓国と日本の違いとして、統一教会の合同結婚式、徴兵制との関係なども耳にした。
  - (15) 全国的にソーシャルワーカーとして定められた多文化家族支援センターに比べて、健康家庭支援センターの職員給与は3割ほど低い。これは不公平でもあり、職員の勤続にとっても妨げになる。永登浦のセンターではその改善要求にも力を入れており、財政が豊かなソウル市では同一水準化に向けた手当が実現しつつある。ただ、全国的な課題は残るという。
  - (16) 出身国間で対立することはないが、個人間の相性が合わない例はある。複数の国から一人ずつのイベントを行ったこともあるが、めめるとそれぞれの自国語が出て混乱した。ハンゲルに言語を統一したのはそうした経験によるものでもある。
  - (17) ソウルで訪問したCafe O Asiaは、社会的協同組合第一号として結婚移民女性などを支援しているが、大手企業と提携したカフェの理由の一つに、子どもたちにとって「お母さんが

- いいところで働いている」というイメージを挙げている。その背景には日本の場合と同じく、外国につながる子どもが交友関係・母子関係で抱える、いじめなどの課題がある(2018年3月13日＝ただし筆者らは参加できなかったヒアリングの記録を参照している)。
- (18) 地下鉄安山駅前には大きな多文化街があり、商業地・観光地としての賑わいも感じられた。ただ、多文化家族支援センターの主な利用者は多文化街の居住者ではないとのことなので、ここでは記さない。
- (19) 安山グローバル青少年センターでは認定されていない人を含めて難民の子どもへの支援も行っている。現在、98名の子どもとその家族がかかわっている。2013年には19家庭だったものが急増中だという。
- (20) たとえば、福島原発事故時の避難にともなう離職・転職の割合には明確な男女差が見られた(藤川2015)。1984年にインドのボパール事故の後でも、それまで外出すら自由にできなかった女性たちが、働けなくなった夫や父の代わりに家族を支えなければならなくなり、職場では、女性であり被害者であり貧しい低階層者であるがために受ける差別と闘わざるを得なくなった(藤川2016)。
- (21) フィリピン籍の母親の場合だけでなく、韓国籍の母親の連れ子を日本に呼び寄せ、再婚した日本人夫とともに暮らす経験をした子どもの事例報告もある(李2017)。国境を越えて移動する家族が、離婚・再婚などの大きな家族変化を経験する傾向についてはさらに検討の余地がある。
- 【参考文献】
- 安藤純子, 2009, 「農村部における外国人配偶者と地域社会」『GEMC Journal』1: 26-41.
- 牛田千鶴編, 2014, 『南米につながる子どもたちと教育』行路社
- 京都市地域・多文化交流ネットワークサロン, 2013, 『多文化社会を生きる』
- 京都市地域・多文化交流ネットワークサロン, 2016, 『多文化社会を生きるⅡ』
- 金愛慶, 2017, 「韓国における国際結婚の増加と支援政策」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』54-1: 13-28.
- 金賢美, 2011, 「韓国における多文化主義と文化的市民権」『学術の動向』2011-1: 74-77.
- 金迅野, 2013, 「多文化共生社会の現実と課題」京都市地域・多文化交流ネットワークサロン『多文化社会を生きる』: 39-61.
- 倉元綾子, 2016, 「韓国における家族・家庭生活支援としての健康家庭基本法の展開と成果」『家政学原論研究』50: 22-29.
- 小井土彰宏・上林千恵子, 2018, 「特集『日本社会と国際移民—受け入れ論争30年後の現実』によって」『社会学評論』68(4): 468-478.
- 佐竹眞明・金愛慶編著, 2017, 『国際結婚と多文化共生—多文化家族の支援にむけて』明石書店
- 宣元錫, 2007, 「韓国の移住外国人と外国人政策の展開」『情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究Discussion Paper No.7』: 1-16.
- 高谷幸ほか, 2015a, 「2010年国勢調査にみる外国人の教育—外国人青少年の家庭背景・進学・結婚」『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』39: 36-56.
- 高谷幸ほか, 2015b, 「2010年国勢調査にみる在日外国人女性の結婚と仕事・住居」岡山大学大学院社会文化科学研究科『文化共生学研究』14: 89-107.
- 内閣府, 2018, 「経済財政運営と改革の基本方針2018」〔<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html>〕(2018年10月2日取得)
- 額賀美紗子, 2012, 「トランスナショナルな家族の再編と教育意識—フィリピン系ニューカマーを事例に」『和光大学現代人間学部紀要』5: 7-22.
- 野沢慎司, 2016, 「ステップファミリーは『家族』なのか」『家族療法研究』33(2): 178-183.
- 野沢慎司, 2019, 「ステップファミリーが直面する困難の社会的源泉—制度と現実の狭間にある家族支援」『ケース研究』334: 33-53.
- 野依智子, 2013, 「韓国における多文化家族支援の課題と可能性」『NWEC実践研究』3: 148-162.
- 長谷部美佳, 2010, 「結婚移民に対する移民ネットワークと移民コミュニティの役割」『社会学論考』31: 1-27.
- 長谷部美佳ほか編, 2016, 『多文化社会読本』東京外国語大学出版社
- 春木育美, 2014, 「日本と韓国における外国人政策と多文化共生」『東洋英和大学院紀要』10: 17-27.
- 樋口直人・稲葉奈々子, 2018, 「間隙を縫う—ニュー

- カマー第二世代の大学進学』『社会学評論』68 (4): 567-583.
- 藤川賢, 2015, 「福島原発事故による避難住民の生活と地域再生への方向性 —浪江町による住民アンケート(2012年6月実施)二次分析報告」『研究所年報』45: 43-60.
- 藤川賢, 2016, 「『生きる権利のために闘う—チンガリ・トラストの案内』—インド・ボパール事件における被害女性たちの闘争」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』146: 149-171.
- 藤永サユリ, 2014, 「やっと見つけた「居場所」」牛田編: 217-226.
- 藤巻秀樹, 2016, 「日本の移民・難民政策」, 小泉康一・川村千鶴子編著『多文化「共創」社会入門—移民・難民とともに暮らし、互いに学ぶ社会へ』慶應義塾大学出版会: 69-81.
- 松本邦彦・秋武邦佳, 1994, 「国際結婚と地域社会—山形県での住民意識調査から(その1)」『法政論叢』1: 126-160.
- 南野奈津子, 2016, 「移住外国人女性における国際離婚と子育てに関する研究」『法政大学大学院紀要』76: 61-75.
- 宮崎幸江, 2014, 「神奈川県在住のラテン語系の子どもたちの言語環境と言語意識」牛田編: 45-68.
- 三浦知人, 2013, 「地域社会の多文化に向けて—川崎市ふれあい館の取り組みを通じて」『社会福祉研究』118: 97-104.
- 李節子, 2004, 「在日外国人の保健医療」『国際保健医療』18-1: 7-12.
- 李善姫, 2017, 「東北の日韓国際結婚家庭と多文化の子どもたち—母語、アイデンティティ、文化間移動をめぐる」, 佐竹真明・金愛慶編『国際結婚と多文化共生—多文化家族の支援にむけて』明石書店: 201-218.
- 渡辺幸倫, 2016, 「家族の変化を知る—多文化な家族と地域社会」, 小泉康一・川村千鶴子編著『多文化「共創」社会入門—移民・難民とともに暮らし、互いに学ぶ社会へ』慶應義塾大学出版会: 23-33.
- Portes, A. and Rumbaut, R. G., 2001, *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkley, CA: University of California Press. (=2014, 村井忠政訳『現代アメリカ移民第二世代の研究—移民排斥と同化主義に代わる「第三の道」』明石書店.)

【付記】

本稿は、「1、5」を野沢が、「2、3、4」を藤川が担当して草稿を書き、互いに読み合わせて調整した。なお、調整と修正の際に、阿部貴美子氏のご助力を得た。記して感謝したい。





# 義務教育諸学校における外国人児童生徒の 受け入れをめぐる教育施策の変遷 —ニューカマーが増加する1990年代以降に焦点をあてて—

高 倉 誠 一

## 1 はじめに

近年、不登校や外国につながる人など、十分な教育機会が得られにくい、あるいは、得られなかった人びとに対する国の教育施策の整備が進みつつある。

これらの人びとを受け止める公的な教育の場としては、中学校夜間学級(以下、「夜間中学」)があげられる。夜間中学は、戦後の混乱期中で、生活困窮などのために、昼間に就労や家事手伝いを余儀なくされた子どもたちの学びの場として設置されたものであるが、現在、夜間中学が支える対象は多様である。学齢期の不登校の子ども他、かつて不登校であった人(「形式卒業者」ともいう)、なんらかの理由・事情により、義務教育を修了していない「義務教育未修了者」、すでに義務教育を終えたが、夜間中学での学び直しを希望する「入学希望既卒者」、さらに、「外国籍の者」である。現在の夜間中学は、生徒のほとんどが学齢超過者である。日本国籍を持たない生徒が全体の8割を占めており、外国籍の青年・成人にとって貴重な学びの場になっている。2017年の文部科学省の調査によれば、夜間中学は8都道府県25市区に31校設置。生徒数は1687名である<sup>(1)</sup>。

この夜間中学について、国は長らくその存在を消極的にとらえる姿勢を続けてきた。夜間学級が設置・運営される法的根拠は、「学校教育

法施行令」第25条5号の「二部授業を行おうとするとき」が、現行法における唯一の規定である。法令上は、市町村教育委員会の裁量により二部授業(夜間学級)を実施できる仕組みとなっているが、夜間学級に関するその他の規定が存在しないため、設置される具体的な要件や基準、また夜間学級そのものの明確な定義はまだない状態である<sup>(2)</sup>。

一方、学齢期の外国につながる子どもの教育については、日本国籍のない外国人については就学義務を課していない。しかし、その保護する子どもを公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、これらの者を受け入れることとしており、受け入れた後の取り扱いについては、授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本国籍の児童生徒と同様に扱うことになっている<sup>(3)(4)</sup>。

これら、不登校や外国につながる人は増加の一途をたどっている。文部科学省は、病気その他の理由がなく、年間に30日以上学校を欠席したことを「不登校」とするが、この不登校の子どもは20年間12万人前後で推移しており減少する気配を見せない。80年代中期から子どもの数が減少し続けていることを踏まえると、実質上の増加である。2016年度の文部科学省の調査によれば、小中学校合せて13万4398人であり、さらにこの4年連続で急増している<sup>(5)</sup>。

外国につながる人については、1990年の改正出入国管理及び難民認定法(以下、「1990年改正入管法」)の施行により、多様な国から人びとが日本に移り住むようになった。いわゆる「新渡日外国人」・「ニューカマー」(以下、「ニューカマー」)の増加である。総務省調査では、日本における在留外国人(観光などの短期滞在を除く)は、2016年末で238万人となっており、過去20年の間におよそ100万人増えた<sup>(6)</sup>。2016年の文部科学省調査によれば、高等学校も含む公立学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒は、日本国籍・外国籍の別にかかわらず4万3497人、在籍している学校数は1万631校である。日本語指導が必要な児童生徒は10年間で1.7倍増している<sup>(7)</sup>。なお、日本語指導の必要性の判断については、各学校長の判断によるものなので、「子どもはそのうち話せるようになる」という思い込みや「おしゃべりが上手だから、日本語は大丈夫」という解釈や判断もある<sup>(8)</sup>ことを含めれば、日本語指導が必要な子どもの割合はさらに増えると考えられる。

これらの不登校や外国人につながる人などの教育的支援は、長らく民間の努力にもゆだねられてきたが、2000年代に入ってから、これら十分な教育機会を得られなかった人びとに対する教育機会の提供をはじめとする教育施策を打ち出すようになる。

不登校や外国につながる人の教育を受け止めてきた夜間中学については、2016年に「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」を制定、これまでの姿勢を転換し、地方公共団体に夜間中学の設置を促すようになった。一方、義務教育諸学校で行われている外国につながる子どもを対象とする日本語指導については教育課程外であったが、2014年に学校教育法施行規則を一部改正し、日本語指導を教育課程に位置づけた。

これは、当然、夜間中学も含まれる。教育課程に位置づけるということは、実質に学校教育の内実にも直結する。この改正を受け、2016年に改訂された小学校学習指導要領において、「特別な配慮を必要とする児童の指導」として、「日本語の習得に困難のある児童」「不登校児童」<sup>(9)</sup>、中学校学習指導要領では、それらに加え、「夜間その他の特別の時間に授業を行う課程について学齢期を経過した者」<sup>(10)</sup>について、新設でその取り扱いを加えた。

これらの動きは、ようやく国が本腰をあげて不登校や外国につながる人の教育的支援に取り組もうとする姿勢の現れとともとらえることができる。

この2000年代初頭は、学校制度の多様化・柔軟化が試行された時期<sup>(11)</sup>でもある。関連の施策に限ってみても、2003年には不登校や、LD・ADHD等の発達障害のある子どもを対象とする「NPO法人立学校特区制度」の実施、2004年に不登校の子どもを対象とする教育課程の特例を認める「構造改革特区不登校特例制度」の実施(2005年に「不登校特例制度」として全国展開)などが見られる。

本稿では、外国につながる人の教育のあり方について検討する資料とするために、学齢期の外国につながる子どもの教育施策、特に、義務教育諸学校における受け入れと日本語指導に絞り、その背景と変遷について整理する。対象の時期としては、ニューカマーが増加する1990年前後から、2014年の日本語指導の教育課程の位置づけまでの時期とする。

## 2 義務教育諸学校での受け入れとその変遷

1990年の改正入管法以前の義務教育諸学校での外国につながる子どもの受け入れについては、1965年のいわゆる「日韓基本条約」に基づき、文部省は「日本国に居住する大韓民国国民

の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定における教育関係事項の実施」を通達。学齢期の在日コリアンの子どもを対象に受け入れを行っていた。1979年に、国は国連で採択された国際条約である「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(以下、「国際人権規約」)を批准。これにより、外国人の保護者がその子どもの公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、日本人と同様に無償の教育が受けられる機会を保障することが義務づけられた。しかし、当該の保護者に対して就学案内等の周知を徹底しないなど、その受け入れには消極的であった。1991年、いわゆる「日韓覚書」を踏まえ、文部省は、市教育委員会は就学予定の在日コリアンに就学案内を発給することとし、あわせて在日コリアン以外の外国人についても準じた扱いとするよう教育委員会に指導した<sup>(12)</sup>。

国は、長らく外国につながる子どもの義務教育諸学校での受け入れに及び腰の姿勢であったが、1990年改正入管法施行以後のニューカマーの増加を背景に、2000年代に入ると、受け入れだけでなく、実質的な教育的対応について矢継ぎ早に策を進めるようになる。

2003年に総務省行政評価局は、「外国人児童生徒等教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」を示す。この通知は、公立の義務教育諸学校の受け入れ推進を図る観点から1979年の「国際人権規約」を踏まえつつ、「就学案内等の徹底」「就学援助制度の周知」「日本語指導体制が整備された学校への受入れ促進」を文部科学省に求めた。これを受け、文部科学省は、2005年に7言語による「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」を作成・配付した。

翌年2006年に文部科学省は、「不就学等の新たな課題」に対応するために、「外国人児童生徒教育の充実について」を通知した。この通知

では、「外国人の子どもの就学手続きの際に、居住地の確認を行う場合には、外国人登録証明書による確認に限らず、居住地の確認に関して、一定の信頼が得られると判断できる書類による確認とするなど、柔軟な対応を行うこと」とされ<sup>(13)</sup>、従前の就学手続き事務から見れば、極めて柔軟的といえる措置が図られている。これを小島(2015)は、「外国人登録のない子どもについても就学が可能であることを国が初めて明文化するという、画期的な通知」とする<sup>(14)</sup>。

2007年文部科学省は、「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」を設置する。設置の趣旨として、「我が国の公立学校に就学する外国人児童生徒は、7万人を超えている。このうち、日本語指導が必要な外国人児童生徒は、2万人を超え、その数は年々増加する傾向にある。このような状況の中、小・中学校における外国人児童生徒の受入体制の整備や日本語指導・適応指導の充実を図ることが急務となっている。また、外国人の子どもへの効果的な就学支援や学校、行政機関、企業、NPO団体との連携による取組も重要性を増している」として、総合的に外国人児童生徒教育の充実方策について検討するとした<sup>(15)</sup>。同検討会は、翌年2008年に「外国人児童生徒教育の充実方策について(報告)」を提言。検討の背景として、「日本語指導が必要な外国人児童生徒数の増加」、「外国人の子どもの不就学の問題」、「外国人の滞在の長期化・定住化」をあげ、今後5年間で国・地方公共団体等が取り組むべき施策と方針を示す。その骨子は、「就学支援」、「適応指導・日本語指導」、「地域における外国人児童生徒等の教育の推進」であった。「適応指導・日本語指導」では、「初期指導教室の普及」、「JSL(第二言語としての日本語)」、「日本語能力の測定方法や総合的な日本語指導のガイドラインの開発」、「日本語指導に対応した教員の必要な

定数の改善と学校への配置の推進」等、各学校で日本語教育を展開する上での骨格や教員配置をはじめとする条件整備について提言がなされた<sup>(16)</sup>。

1990年改正入管法の施行以来、国内の在留外国人は、増加の一途をたどっていた。1990年の時点では106万人であったが、2007年の時点までに215万人にまでに増え続けていた。しかし、この2008年を境に減少に向かう。世界的経済危機の発生である。経済危機は、外国につながる人の教育のありようにも影響を及ぼすことになる。

### 3 経済危機とその影響

2008年9月に世界規模の金融危機、いわゆる「リーマンショック」が起こる。外国人学校に通っていたブラジル人などの子どもたちが授業料を払えずに、不就学や自宅待機になる状況が生じた。ブラジル人学校を例にとれば、2008年6月に1万1429人の児童生徒が在籍していたが、翌年の2009年6月には4380人に激減した。この1年だけで約6割の子どもがブラジルへ帰国、日本の学校へ転校、自宅待機(不就学)などの状況に置かれた。学校数についても、2008年11月から2010年2月までの16ヶ月間で18校が学校閉鎖に追い込まれた<sup>(17)</sup>。

文部科学省は、緊急救済措置として、公立学校や外国人学校に転入できるようにすることを目的に、地域の公民館等で日本語等の指導を行う「定住外国人の子どもの就学支援事業(通称、「虹の架け橋事業」)」を創設した(2009年度～2014年度)。

進む経済悪化を受けて、日系定住外国人が帰国し、出国者が入国者数を上回るようになったことを受け、内閣府は、2009年3月に「日系定住外国人施策推進会議」を立ち上げ、2010年8月に「日系定住外国人施策に関する基本指針(以

下、「基本指針」)」を示す。この基本指針では、日系外国人の国外流出を「日本社会の一員として受け入れる体制が完全には整っていなかったことが、今回のような状況を招いた」と述べ、「単に定住を認めるだけに留まらず、日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかりと受け入れていくべきであり、そのための方策を考える必要がある」とした上で、主に雇用と教育について提言を行った。教育については、「日本に定住し、日本社会に受け入れられるためには、日本社会におけるコミュニケーション手段である日本語をしっかりと習得することが必要」として、国で取り組む施策として、「弾力的なカリキュラム編成など、制度面の検討も含め、受入体制の整備を行う」とした<sup>(18)</sup>。

「日系定住外国人施策推進会議」の設立のそもそもの趣旨は、「厳しい雇用情勢の下で困難な状況に置かれている日系定住外国人の支援」であったが<sup>(19)</sup>、「基本指針」を見れば、国内経済に貢献する労働人材の確保・定着の意図も含んでいることがわかる。「日系定住外国人の子どもが日本社会の一員として受け入れられていくためには、子どもに対する教育をしっかりと行っていくことが重要であり、そのために保護者に『学校に通わせる』意識付けを行うことが必要である」などの記述には、外国人に国家への適応・同調を求める意図もあることがうかがえる。一方、この「基本指針」を境に、学校教育の内実といえる「教育課程」の具体的検討の動きにつながっていく。

文部科学省は2009年12月に、「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」を設置、2010年5月にこの懇談会の意見を踏まえ「文部科学省の政策のポイント」を示す<sup>(20)</sup>。経済危機によって生じた問題を踏まえつつ、「喫緊の課題として、日系人等のいわゆるニューカマーと呼ばれる外国人の子どもの就学や留学生に対



する日本語教育等について」焦点を絞って政策のポイントを取りまとめる。ポイントとして示されたのは、①「入しやすい公立学校」の実現、②学校外における学習支援、③外国人学校における教育体制の整備、④留学生に対する日本語教育や就職支援、⑤更に検討を要する課題、の5点である。基本指針で触れられた「弾力的なカリキュラム編成」については、筆頭に掲げられた①の「入しやすい公立学校」の中でも取りあげられた。

このように、外国にルーツにある人の子どもの教育は、子どもの権利保障の観点だけでなく、労働人材の確保と日本への適応の観点もない交ぜにしながら、日本語教育の教育課程の位置づけに進んでいく。なお、経済危機の影響でその数を減らした在留外国人は、その後の経済的回復もあり、2012年を境に再び増加に転ずる。

#### 4 日本語教育の教育課程の位置づけと「特別の教育課程」

2010年11月、文部科学省に「日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実のための検討会」が設置され、「公立学校における日本語指導が必要な児童生徒に対する教育の充実の喫緊の課題」とし、主に日本語指導の指導体制・指導形態について検討が行われる<sup>(21)</sup>。翌年2011年6月に同検討会は、日本語指導を教育課程に位置づける方向を示す<sup>(22)</sup>。

「教育課程に位置づける」とは、端的に言えば、「学校教育の一環として、各学校が責任をもってその教育にあたる」ということでもある。当時、各学校で行われる日本語指導については、何の法的根拠もないまま行われていた。すなわち、「するもしないも教育委員会次第、学校次第の単なるサービスの域を出なかった」<sup>(23)</sup>。正規の授業として位置づけられていないために「誰がやってもよい、何をやってもよい、どう

やってもよい」というような状況に置かれていた」<sup>(24)</sup>。指導計画の作成や学習評価の実施は求められておらず、指導の内容や方法、実施体制（指導者の身分、指導時間、指導場所等）は学校や地域によって大きな違いがあった。また、特定の地域や都市だけでなく、全国的に外国籍の子どもが散在する傾向も出てきていた。こうしたことから、日本語指導の経験を持たない地域も含め、全国的に同水準の指導をどのように確保するかが課題となっていた<sup>(25)</sup>。

一方、当該の子どもたちにとっても、必ずしも十分な日本語指導を受けられるわけではなく、また、本人・家族の負担も少なくなかった。小中学校等の学習内容は、学習指導要領によって規定されている。そこで、主に日本語指導は、在籍学級で授業を受ける当該の子どものおそばについてサポートする「入り込み指導」と、子どもの在籍学級とは別の場（自校だけでなく、他校や公民館や教育センター等の学校外施設）で行われる「取り出し指導」の2形態で行われる。前者は、教育課程内に含まれるが、あくまでも授業内のサポートであり、多くの場合はそれのみでは不足する。後者は、教育課程外の「課外活動」の位置づけであり、子どもにとっては、放課後等に課外授業を受けるための負担も生じていた。

2012年4月には、文部科学省設置の「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議」に引き継がれ、2013年5月、同会議は「日本語が必要な児童生徒に対する指導の在り方について（審議のまとめ）」（以下、「審議のまとめ」）を示す。同会議は、日本語で学校生活や学習に参加できるよう、日本語指導を教育課程に位置づけて実施可能とするよう提言。その方法として「各教科等の授業時数に替えて日本語教育を行う時間を設けることを可能とするため、現行の教育課程の基準によら

ない『特別の教育課程』を編成・実施することができるようになることが適切」とした<sup>(26)</sup>。

これを受け、国は、2014年に学校教育法施行規則を改正。義務教育諸学校で、日本語の習得に困難がある児童生徒に対し、日本語の能力に応じた特別の指導を行うための特別の教育課程の編成・実施を可能にした。課題であった、日本語教育をめぐる指導の内容・方法や実施体制等の制度的整備が図られたわけである。

この「特別の教育課程」は、そもそも「特別支援教育」の指導形態である「通級による指導」が参考にされた。これは、小中学校の通常学級に在籍する障害のある子どもに対して、各教科等の授業は通常の学級で行いつつ、障害に応じた特別の指導を「通級指導教室」といった特別

の場で行うものである。この「特別の教育課程」は、他校で受けた授業でも、自校で行った授業と見なすことや、特別の指導を、小・中学校の教育課程に加えるか、または、一部に替えることが可能になる。

「審議のまとめ」が示した「「特別の教育課程」による日本語指導(案)」を図1に示す。「日本語指導」は、在籍する学校内の別教室で行う「取り出し指導」が原則である。指導を受ける児童生徒の日本語能力は、同年齢の子どもであっても、全く理解できない段階から、日常会話は流ちょうでも学級での学習には不十分な段階などと極めて個人差が大きい。個別的に特別な場での指導が求められるが、この性質をもつ指導形態で先行していたのが特別支援教育の「通級に

(Ⅰ) 指導の内容

児童生徒が学校教育において各教科その他の教育活動に、日本語で参加できることを目的とする指導。

※ 学校生活を送るために必要な日本語を身に付けるための指導も含まれる。

(Ⅱ) 指導の対象とする児童生徒

小学校、中学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の小学部及び中学部に在籍する日本語指導が必要な児童生徒。

※指導の要否は校長が判断。

(Ⅲ) 指導者

①日本語指導担当教員(主たる指導者): 教員免許を有する教員(常勤・非常勤講師を含む)

②日本語指導補助者: 日本語指導や教科指導等の補助を行う支援者、子供の母語がわかる支援者

※ ②日本語指導補助者は必置ではない。

(Ⅳ) 授業時数

年間10 単位時間から280 単位時間までを標準とする。

※ 1 授業時数の1 単位時間は、学校教育法施行規則別表に定める小・中学校等の1 単位時間(45分又は50 分)に準じるものとする。

※ 2 なお、児童生徒の実態に応じて特別の必要がある場合に年間280 単位時間を超えて指導することを妨げるものではない。

(Ⅴ) 指導の形態及び場所

・児童生徒の在籍する学校における「取り出し指導」

・他校における指導

※ただし、学校に空き教室がない場合や地理的条件等により学校内に当該指導を行う場所を設けることが困難である場合など、やむを得ない事情がある場合には、一定の要件の下、例外的に、学校外施設における指導も認めることとする。

(Ⅵ) 指導計画の作成及び学習評価の実施

図1 「特別の教育課程」による日本語指導(案)

による指導」であった。

## 5 まとめに代えて

国は、戦後長らく外国につながる子どもの義務教育諸学校での受け入れに関して消極的姿勢であった。しかし、「国際人権規約」をはじめとする国際的な人権意識の高まりを背景に、徐々に受け入れを拡げるようになる。1990年改正入管法の施行によるニューカマーの急増を受け、2000年代に入ると、日本語指導も含めて矢継ぎ早に施策を打ち出すようになる。2008年の世界的経済危機では、外国人の国外流出を受け、労働人材の安定的確保・定着の意図も含み、学校教育にその役割を期待する側面も見られた。国は未だ外国籍の子どもの就学を法的に保障していないが、日本語教育を教育課程に位置づけるなど、教育制度・体制の充実を図るようになった。

最後に、外国につながる子どもと学校教育に関連して、課題点の一つあげたい。学校とは、単に知識・技能等を習得する学習の場だけでない。「生活の場」としての側面をもつ。学校は一つの小社会である。子どもは「学習者」でもあり「生活者」でもある。多様な子どもそれぞれが、「主体的生活者」としてあることが教育的価値の一つであり、教育で追究すべきことの一つである。子どもそれぞれに、仲間と共に自身の思いと力を発揮することが子どもの根源的なニーズであり、そのニーズは、外国にルーツのある子どもだけでなく不登校の子どもも含み、全ての子どもに連続している。

日本語指導の充実、外国につながる子どもを「主体的生活者」とする側面もあるが、日本語習得の補完で済む話ではない。社会を担う市民として位置づくためにも、学校をいかに、自分が生きる場と思える場にするかが問われている。学校という「小社会」で、当該の子どもが

脇に追いやられることなく、どの子どもも活躍できるような授業や活動、状況をどうつくっていくかが、これから求められてくると考える。

## 【文献】

- (1) 文部科学省(2017),『平成29年度夜間中学等に関する実態調査』。
- (2) 学びリンク編集・発行(2003),『制度を知る』『実態を知り、拡げよう！ 全国夜間中学ガイド』, pp.68-72.
- (3) 文部科学省教育局(2018),「夜間中学をめぐる現状と平成29年度夜間中学等に関する実態調査」『中等教育資料』平成30年4月号。
- (4) 小島祥美(2015),「特別の教育課程導入と外国人児童生徒の教育」『移民政策研究』第7号。
- (5) 文部科学省(2017),『平成28年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査(速報値)の概要』([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/29/10/1397646.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/10/1397646.htm)) 2018.9.10閲覧。
- (6) 「在留外国人最多238万人…永住者20年で10倍」『毎日新聞』(<https://mainichi.jp/articles/20170318/k00/00m/040/047000c>) 2018.9.10閲覧。
- (7) 文部科学省(2017),『日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成28年度)の結果について』([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/29/06/1386753.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/1386753.htm)) 2018.9.13閲覧。
- (8) 中川祐治、足立祐子、内海由美子、土屋千尋、松岡洋子(2015),「外国人散在地域における「特別の教育課程」による日本語指導」『福島大学地域創造』(26)2. pp.49-61.
- (9) 文部科学省(2017),『小学校学習指導要領 比較対照表』([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/1384661.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1384661.htm)) 2018.9.15閲覧。
- (10) 文部科学省(2017),『中学校学習指導要領 比較対照表』([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/1384661.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1384661.htm)) 2018.9.15閲覧。
- (11) 前川喜平(2018),「個人か国家か」『面従服背』毎日新聞出版, pp139-142.
- (12) 文部省初等中等教育局長(1991),『日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施について(通知)』。

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編

- (13) 文部科学省初等中等局長(2006),『外国人児童生徒教育の充実について(通知)』.
- (14) 前掲書(4).
- (15) 文部科学省初等中等局長(2007),『初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会について』.
- (16) 初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会(2008),『外国人児童生徒教育の充実方策について(報告)』.
- (17) 小島祥美(2010),「経済不況で苦境にあるブラジル学校の実態—「ブラジル人学校等の準学校法人設立・各種学校認可の課題」研究から」『自治体国際化フォーラム』6月号, pp.16-18.
- (18) 日系定住外国人施策推進会議(2010),『日系定住外国人施策に関する基本指針』.
- (19) 内閣官房長官(2009),『日系定住外国人施策推進会議の開催について』.
- (20) 文部科学省(2010),『「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」の意見を踏まえた文部科学省の政策のポイント』.
- (21) 文部科学省初等中等教育局長(2010),『日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実のための検討会設置要項』.
- (22) 日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実のための検討会(2011),『日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実に向けた今後の方向性について』.
- (23) 佐久間孝正(2014),「はじめに」『多文化教育の充実に向けて』勁草書房, pp. i -viii.
- (24) 前掲書(8).
- (25) 「日本語指導を「特別の教育課程」に 外国籍児童生徒の増加に対応—文部科学省」『内外教育』(6257), p.7.
- (26) 日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議(2013),『日本語指導が必要な児童生徒に対する指導の在り方について(審議のまとめ)』.



## 外国人児童生徒の教育的支援 —豊橋市における初期支援校「みらい」の取り組みを中心に—

高 倉 誠 一 ・ 鬼 頭 美 江

### はじめに

日本における外国人の数は1980年以降から増加傾向となり、1990年にいわゆる入管法が改正されたことを契機に、多様な国々から外国人が日本に移り住むようになった。日系ブラジル人などの「ニューカマー」と呼ばれる外国人は、国内の人手不足や産業構造の変化を背景に、産業界にとって使い勝手のよい労働力として急速に増加し、2019年末の在留外国人数は、293万3,173人と過去最高となった<sup>(1)</sup>。

増加する外国人を受け、外国人が集住する自治体から多文化共生施策の具体化が始まったが、同時に、外国人の子どもの教育について関心が高まるようになった。これら外国人の子どもについて、文部科学省では「日本語指導が必要な児童生徒」の観点から把握を行っているが、2018年5月の時点で5万7,759人となり、10年間で1.5倍になった<sup>(2)</sup>。

文部科学省は、2014年に学校教育法施行規則を改正し、義務教育諸学校において日本語指導を「特別の教育課程」として位置づけた。これにより、それまで法的根拠がなかった日本語指導の制度的裏付けを図ったわけである。2019年4月には、文部科学大臣が中央教育審議会に向けて「新しい時代の初等中等教育の在り方」を諮問した。およそ2030年前後の学習指導要領改正を見越した動きとなるが、その柱の一つに「増加する外国人児童生徒等への教育の在り方」を

盛り込んだ<sup>(3)</sup>。

2019年に再び入管法が改正され、今後5年間でおよそ35万人の外国人労働者の受け入れが見込まれている。少子高齢化により生産年齢人口が確実に減る中、外国人労働者とその家族の定住化を見越した多文化共生の在り方が問われており、外国人児童生徒の教育的支援は重要かつ喫緊の課題でもある。

一方、当該の児童生徒を受け止める教育現場はどのような課題を抱え、どう対応しようとしているのか。本研究では、国内屈指の外国人集住都市である豊橋市の取り組みに着目し、取り組みの背景や実情に迫るべく、文献に加え関係者への調査を行ったものである。

豊橋市は、国内でも比較的早期に、外国人児童生徒への教育的支援を開始した自治体であるが、2018年度からは全国に先駆け、中学校年齢の当該生徒を対象として集中的に教育的支援を行う初期支援校「みらい」を開設した。本稿では、先駆的取り組みである初期支援校「みらい」に焦点をあて、開設の背景や取り組みについて調査し、外国人児童生徒の教育的支援の課題について検討することを目的とする。関係者への聞き取りなどの調査日と調査対象は表1の通りである。

なお、本稿における「外国人」の表記については、日本国籍を有しない人のみでなく、すでに日本国籍を取得している外国出身の人や外国

表 1 調査日及び調査対象

調査日	調査対象
2019.3.7	学校法人豊橋インターナショナルアカデミー ブラジル人学校「カンティーニョ」
2019.3.8	豊橋市初期支援校「みらい東」(豊橋市立豊岡中学校内)
2020.1.28	豊橋市初期支援校「みらい東」(豊橋市立豊岡中学校内)
2020.2.17	豊橋市教育委員会学校教育課(豊橋市役所内) 豊橋市市民協創部多文化共生・国際課(豊橋市役所内) 豊橋市初期支援校「みらい西」(豊橋市立羽田中学校内)

にルーツのある人を含めて用いることとする。加えて「児童」は小学校年齢の子どもを、「生徒」は中学校年齢の子どもを示すこととする。

## 1 豊橋市における外国人と外国人児童生徒の状況

### (1) 外国人の状況

豊橋市は、日本屈指の外国人集住都市である。2019年4月1日時点での総人口37万6,187人に対し、外国人登録者数1万7,601人である<sup>(4)</sup>。市内の総人口のうち外国人の割合は4.7%である。

同市における外国人の数は、1970年代までは戦前からの歴史的経緯を背景に、韓国・朝鮮国籍などの「特別永住者」を中心に3千人台で推移していた。しかし、1980年代後半から製造業を中心とする労働力不足が深刻化し、主として近隣アジア諸国からの不法就労者が増加した<sup>(5)</sup>。

1990年に「出入国管理及び難民認定法」が改正(以下、「1990年入管法改正」と略す)されると、日系人やその家族の就労が合法化され、活動制限のない在留資格の取得が可能になった。外国人労働者の雇用需要が高まり、「1990年入管法改正」以降、ブラジルなど南米諸国から来日する外国人が急増した<sup>(6)</sup>。

出身国の内訳は、2019年4月の時点で、多い順にブラジル44.9%、フィリピン20.9%、中国8.3%、韓国・朝鮮7.6%となっており、ブラジル出身者が多くを占める地域となっている。1990年時点ではわずか752人にすぎなかった日系ブ

ラジル人は、2008年に1万2,885人まで増加した。この年「リーマンショック」が生じ、景気後退の影響を受け、多くのブラジル人等が帰国したことによって減少に転じる。2015年で下げ止まり、その後は再び増加傾向にある<sup>(7)</sup>。

### (2) 外国人と産業

同市の「多文化共生・国際課」及び「学校教育課」への聞き取りによれば、豊橋市は、自動車関連産業が盛んな地域に位置しており、同市周辺の田原市には「トヨタ」関連工場、静岡県湖西市には「ヤマハ」や「スズキ」の関連工場などがある。豊橋市には自動車会社が経営する工場はないが、隣接地域の工場に派遣される外国人労働者が多く居住し、自動車産業の下請けや孫請け会社に勤務している。

こうした外国人労働者は、産業現場にとって「雇用の調整弁」でもある。自動車の生産量は時期によって異なり、近年では、部品を長期的に在庫せずに、そのつど作るようになったこともあり、生産量の増減に応じて外国人が雇われていることが多い。市内には、人材派遣業者が多くあり、工場で働く外国人労働者を斡旋している。

外国人は、県営・市営の特定の団地に集住する傾向があるため、その地区の小・中学校には、自ずと外国人児童生徒が増える。また、市内の人材派遣業者のなかにはブラジルに拠点をもち、労働力のニーズに応じてブラジルから日

## 外国人児童生徒の教育的支援

系人を集めて企業等に送り込むため、年度途中であっても、仕事があればそのつど、親の都合で来日するとのことであった。

このように、外国から来日する子どもは時期を問わないこと。外国人の保護者は生活基盤が安定せずかつ流動的であること。外国人が特定の地区に集住していること。これらの状況は、教育支援体制整備にも困難を及ぼしている。

### (3) 豊橋市の外国人児童生徒

2018年5月の時点で、豊橋市内の小・中学校の児童生徒は、3万1,492人である。その内、外国人児童生徒は1,838人であり、その割合は5.8%である。市内に設置されている小学校52校中43校(83%)、中学校22校中21校(95%)に外国人児童生徒が在籍している(表2)<sup>(8)</sup>。一方、外国人が集住する地区では、外国人児童生徒が2割を越える学校もある。ここでは、学区の狭い小学校を例に表3に示す<sup>(9)</sup>。

外国人児童生徒1,838人の内、外国籍の者は1,287人(70%)であり、日本国籍を取得した者は551人(30%)である。前者の内訳は、ブラジル

59.1%、フィリピン24.0%であり、この2カ国の出身者で8割を越える。

文部科学省は、外国人児童生徒について「日本語指導が必要な児童生徒」の観点からも統計をとっているが、豊橋市の統計では1,838人中1,461人である。外国人児童生徒のおよそ8割に日本語指導が必要であると認識されている<sup>(10)</sup>。

## 2 豊橋市の教育的支援の取り組み

### (1) 「1990年入管法改正」とその対応

豊橋市は「1990年入管法改正」の翌年、1991年4月に「外国人児童・生徒の指導検討委員会」を設置した。この委員会は、「日本語、母語指導に関わる問題点を把握し、指導の指針を示すとともに、問題解決への行政措置要求の答申を行う」機関である。この機関がイニシアチブをとり、外国人児童生徒への教育的支援策を開始している(表4)。

当時の記録によると、「当市には、特別大きな企業はないが人材派遣会社が20社ほどもあり契約社員として中小企業に働く外国人が急増している。市内の外国人児童生徒も平成4年を境

表2 豊橋市内の小・中学校に在籍する外国人児童・生徒の状況

学校種別	在籍校(%)	児童・生徒数	内、外国人児童・生徒数(%)
小学校	52校中43校(83%)	21,019人	1,264人(6.0%)
中学校	22校中21校(95%)	10,473人	574人(5.5%)
計		31,492人	1,838人(5.8%)

出典：豊橋市教育委員会『平成31年度豊橋市の外国人児童生徒教育』より筆者作成

表3 外国人児童・生徒が多く在籍する豊橋市内の小学校

学校名	児童数	内、外国人児童数(%)
岩田小学校	824人	184人(22.3%)
多米小学校	747人	144人(19.3%)
汐田小学校	484人	99人(20.5%)
飯村小学校	731人	79人(10.8%)
岩西小学校	532人	69人(13.0%)
中野小学校	417人	58人(14.0%)

出典：総務省『豊橋市における多文化共生の取り組みについて』

表4 1990年代初頭の主な外国人児童生徒への取り組み

開始年度	施策・事業	内容
1991	外国籍児童・生徒の指導協力者の派遣	指導協力者4名による巡回相談。4名の内、1名はポルトガル語を指導し、他の3名は日本語を指導する。年間130日程度指導に当たる。
1992	教育相談員の派遣	市教育委員会の担当者1名が、外国人子女教育担当の教員への巡回教育相談に当たる。
	外国籍児童・生徒の指導者研修会	学期1回開催し、指導法研究、指導教材などの情報交換。
	「国際学級」開設	加配教員のいる中学校に置く。本人及び保護者の希望があれば国際学級のある区域外の中学校への進学も認めている。入級希望は1年ごとに更新する。

出典：梶田・松本・加賀澤『外国人児童・生徒と共に学ぶ学校づくり』より筆者作成

に増加の一途をたどり、平成8年度で310人前後が在籍し、その在籍校も全学校の65%にものぼる<sup>(11)</sup>とある。

## (2) 外国人児童生徒の支援体制

外国人の子どもの教育的支援に関して、豊橋市では、主に学齢期段階の子どもの対応を「学校教育課」が、幼児期と中学校卒業後の子どもの対応を「多文化共生・国際課」が担当している。来日して間もない外国人家族への就学支援から、学齢期を終えての生涯教育を含めると、国際交流協会やNPO等民間団体の取り組みも含まれ、その領域は広い。そこで、本節では、学齢期の児童生徒の教育的支援について、人的体制を中心に述べる。

外国人児童生徒の教育をめぐるのは、教育相談、編転入時の支援といった「保護者への相談活動」に加え、児童生徒に直接に関わる学級担任や日本語指導教員などの「教員への支援体制」が欠かせない(表5)。いずれも、通訳や文書作成も含め、言語や文化に応じた人材が必要となる。

そこで市教育委員会では、市役所に設置の「外国人児童生徒相談コーナー」、特定の小・中学校に設置される日本語指導の場である「国際教室」、後に触れる「初期支援校」などに、それぞれの担当者や教員を言語的にサポートするバ

イリンガルの人材を配置し、巡回訪問などをして専門的なサポートをする相談員を配置している<sup>(12)</sup>。

2019年時点の外国人児童生徒に関わる人的体制を表6に示す。豊橋市では、国・県の制度をフル活用するとともに、さらに市独自の制度を設けて体制整備を図っている。これら、人的体制整備は容易ではなさそうである。市学校教育課での聞き取りでは、「外国人支援のための相談員の設置規程は、国の基準だと外国人児童生徒18人に1人の基準。愛知県はそれが10人に1人の基準。豊橋市はこの愛知県の基準を活用するとともに、嘱託職員分を0.5人とカウントするなどして人員を増やしている」とのことである。予算が限られる中、求められる体制を整えるために運用面での苦労が伺える。

## 3 初期支援校「みらい」設立の背景

外国から日本の小学校に編入する児童は、国の事業である「虹の架け橋事業」を受託しているブラジル人学校「カンティーニョ」で2ヶ月間の日本語の初期指導を受けることができる(ただし、2019年度に事業終了)。その後は、当該児童が在籍する学校に「登録バイリンガル」を10～40時間派遣し、担当教員の補助や支援を行ってきた。

表5 豊橋市教育委員会の支援内容

<ul style="list-style-type: none"> <li>◆在籍校への支援 <ul style="list-style-type: none"> <li>・通訳／翻訳</li> <li>・初期生活適応支援</li> <li>・日本語指導</li> <li>・教科指導の支援</li> <li>・母語による教育相談</li> <li>・国際教室担当者への助言・支援</li> </ul> </li> <li>◆外国人児童生徒相談コーナーでの相談</li> <li>◆関わる人材のコーディネート</li> <li>◆日本語指導カリキュラムや教材の研究・開発</li> </ul>	など
---	----

出典：豊橋市教育委員会『外国人児童生徒教育の手引き』を基に筆者作成

表6 豊橋市の外国人児童生徒に関わる人的体制

主体	内訳	配置状況等
県	日本語教育適応学級担当教員の加配	小学校23校54名。中学校13校40名。 日本語教育が必要な児童生徒の在籍数に応じて配置。
	語学相談員の派遣	ポルトガル語・スペイン語対応の相談員を県から派遣。
市	外国人児童生徒教育相談員	市嘱託員22名。その内、学校を巡回訪問する「巡回相談員」が13名。学校に在駐する「常駐相談員」8名。なお、前者の「巡回相談員」は、日本語の指導法に関する助言・支援を行う「日本語教育相談員(8名)」と母語による日本語指導をサポートする「バイリンガル相談員(5名)」で構成される。
	外国人児童生徒対応スクールアシスタント(SA)	5名。日本語指導適応学級の担当教員を言語面からサポート。
	登録バイリンガル(TB)	26名。有償ボランティア。7言語に対応。

出典：豊橋市『平成31年度豊橋市の外国人児童生徒教育』より筆者作成

中学校については、虹の架け橋事業による初期支援はないものの、編入してきた生徒の在籍学校に「登録バイリンガル」を派遣し、適応指導や日本語指導も含め、当該生徒や担当教員の支援を行ってきた。

一方、当該児童生徒の増加に学校の受け入れ体制が限界に達していた。また、指導上の課題もあった。本章では、これらの状況について、聞き取りと資料をもとに述べる。

望者全員が入れないこともあり、2019年度は待機者が発生することもあった。また、小・中学校への「登録バイリンガル」の派遣についても、年度途中で予算が空になるという事態が発生することもあったとのことである。財政面での限界もあるが、外国人児童生徒は時期を問わずに来日するので予算の見通しがつきにくいという、外国人をめぐる特有の課題もあるだろう。

## (2) 学校での受け入れの限界

### (1) 支援体制の逼迫

まず、編入する児童生徒に支援体制が追いついていかない事態が生じていた。学校教育課担当者の聞き取りでは、ブラジル人学校での日本語初期指導は15名が定員であり、定員に対し希

外国の学校から編入した児童生徒は、在籍学校で登録バイリンガルの派遣などを受け、一定期間、適応指導や日本語指導の初期支援が行われる。また、特定の学校に設置された日本語教育適応学級(国際教室)で日本語指導を受けるこ



ともできる。しかし、国際教室が設置されている学校は限られており、急増する外国人児童生徒を受け入れる学校及び教員に限界が生じていた。初期支援校「みらい」の設立に関わった豊橋市教育委員会の築樋博子氏は、次のように述べている<sup>(13)</sup>。

国際教室のある中学校は、全22校中12校です。ところが、このところの外国人児童生徒の急激な増加で、各校で対応するには限度をこえた感がありました。特に中学校の指導については、日本語という言語指導の観点が必要です。学校が対応に苦慮していることもあり、集中的に日本語を教えたほうが子どもにもいいし、先生方の負担も軽減されるし、費用対効果を考えてもよいということではじまりました。

### (3) 指導上の課題

国際教室での外国人児童生徒への日本語指導等においても指導上の課題があった。前述の築樋氏は次のように述べる<sup>(14)</sup>。

従来のやり方ですと、各中学校に編入したばかりの生徒は、一日に2時間くらい『取り出し』といって、在籍学級から国際教室に行き、そこで初歩的な日本語を学びます。そして、残りの時間は在籍学級に戻って日本人の生徒と一緒に、日本語で行われる教科の授業を受けていました。学校にも指導時間のキャバがあるので、日本語指導の時間数はその程度が限度でした。それでは、在籍学級に戻ると、日本語でされる教科の説明がわからないから、頭の中でスイッチを切ってしまう感じなのです。その後、また『取り出し』指導で日本語を教えようとしても、30分くらい起き上がってこないの

です。古いパソコンではないのですが、立ち上がるまでに時間がかかって、やっと頭も口も耳も日本語に慣れてきたところでチャイムがなり、授業が終わってしまう。そして、在籍学級に戻ると、再び電源を切ってしまう。それがくり返され、いつまでたっても日本語を覚えることができないという感じでした。

対応する教員側においても指導上で困難を抱えていた。学校教育課での聞き取りでは次のような言及があった。

中学校の教員は担当教科の専門性を磨いてきました。しかし、その専門ではなく、国際教室担当になると日本語指導などを求められますが、ある程度、言語教育の感覚がないと難しいです。当該の生徒が増える中で、教員たちが国際教室で指導を行えなくなってきました。研修をしようにも、一度の研修では不足、回数を重ねる必要があります。それ以上の支援の持続が難しくなりました。教員に対する日本語支援などを個別で行ってきましたが、教員も巡回相談員などによるサポートもキャバを超えそうでしたので、支援校設置が待ったなしの状態でした。

増加する外国人児童生徒を受けて、受け入れ側の限界や支援体制の逼迫という条件整備上の課題もあったが、指導上の課題も抱えていた。そこで、まずは、中学校年齢の当該生徒を対象に、日本語指導と適応指導を集中的に行うことにしたのが、2018年4月の初期支援校「みらい」設立の背景である。「みらい東」の担当である松波良宏氏は、初期支援校の意義について次のように述べる<sup>(15)</sup>。

これまで、外国から直接日本にやってきた生徒に対して、各校苦心して時間割を組んできましたが、極端な場合、1日1時間は取り出し指導するが、後の5時間はサポートできないため、自主勉強もしくは自己の学びに任せるというケースも見られました。ここ「みらい」では、月曜日から木曜日までの4日間、1日5時間の集中支援を8週間行います。日本語、数学、英語を中心に学び方、その活用の仕方を学びます。母語の土台がしっかりしている中学生の伸び幅には目を見張るものがあります。

#### 4 初期支援校「みらい」の現状と取り組み

前述の通り豊橋市では、外国人生徒へ日本語指導や日本での適応指導を集中的に行うことを目的に、2018年4月、豊岡中学校内に初期支援校「みらい」が設置された。本章では、豊橋市内に開設された初期支援校みらいの現状と取り組みについて、資料及び関係者への聞き取りをもとに報告する。

なお、初期支援校みらいは、開設翌年の2019年4月に羽田中学校内に市内2番目の初期支援校となる「みらい西」が設置されたことで、前者が「みらい東」と改名された。本稿では、両校を区別する場合には「みらい東」「みらい西」、共通する内容について述べる際には「みらい」と表記する。また、2020年度から「初期支援校」の名称は、「初期支援コース」に改称されている。

#### (1) 対象生徒

初期支援校みらいにおける指導対象は、「海外から帰国した生徒や外国人生徒、その他主たる家庭内言語が外国語であるなど日本語以外を使用する生活歴がある生徒のうち、日本の学校に初めて編入する日本語がわからない生徒」<sup>(16)</sup>とされている。なお、2014年に文部科学省から公布された「学校教育法施行規則の一部を改正する省令」により、日本語能力に応じた特別の指導が教育課程による指導と認められるようになったため、来日して日本国籍を取得した生徒も指導の対象となっている。

2018年4月の開設後、みらい東への通級生徒の延べ人数を国籍・学年別に表7に示す<sup>(17)</sup>。国籍別ではブラジルが圧倒的に多く、学年別では大部分が中学1年及び中学2年であることが分かる。後述の通り、各生徒は市内の公立中学校に在籍しているのだが、これまで市内22の中学校のうち、13校に在籍する生徒がみらい東へ通級してきている。

#### (2) 運営体制と予算

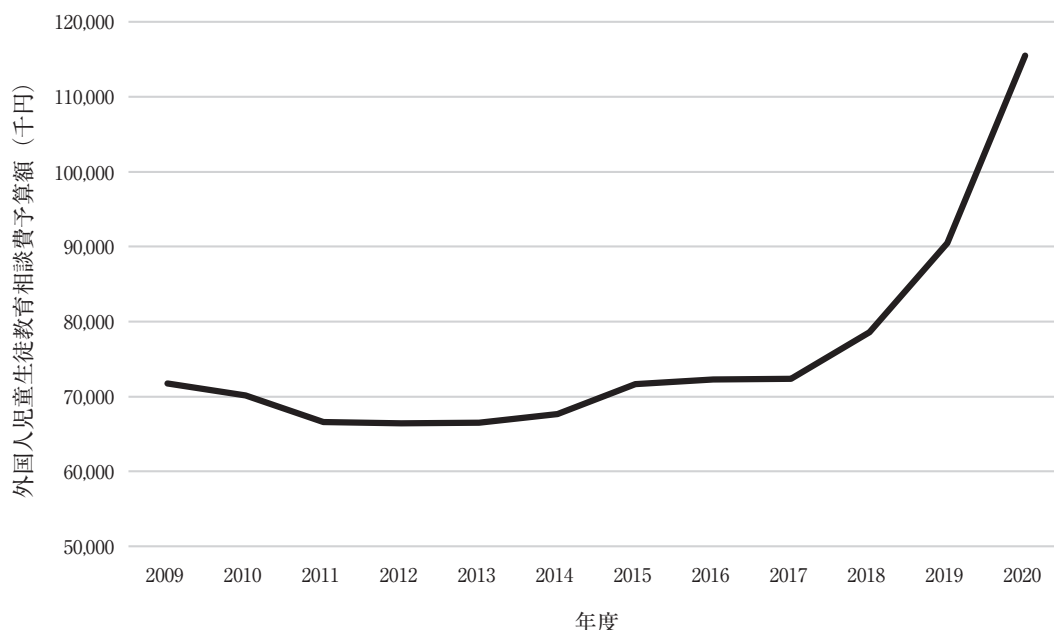
みらい各校の担当者は、コーディネーター1名、専任教員2名、ポルトガル語やタガログ語等を母語とするバイリンガル教育相談員2名の計5名で構成される。基本的には、専任教員とコーディネーターが授業を担当し、授業内で日本語がわからない部分などを、バイリンガル教育相談員が生徒に個別についてサポートを行う

表7 「みらい東」に通級した生徒の国籍・学年別のべ人数(2018/4/9～2019/3/8)

国籍	中学1年	中学2年	中学3年	合計
ブラジル	15	16	0	31
フィリピン	5	4	4	13
中国	0	0	1	1
日本	0	0	1	1
合計	20	20	6	46

出典：初期支援校みらい『初期支援校「みらい」の活動紹介』

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編



出典：『豊橋市予算説明書(一般会計)』(平成21年度版～令和2年度版)より  
筆者作成 (<https://www.city.toyohashi.lg.jp/8815.htm> 2020年9月10日閲覧)

図1 豊橋市の「外国人児童生徒教育相談」に関する予算の年度別変遷

という体制で運営されている。

初期支援校の新設・増設に伴い、ここ数年、外国人児童生徒の教育支援に対する予算が急速に増加している。2009年度から2020年度までの「外国人生徒児童教育相談」に対する予算額を図1にまとめた<sup>(18)</sup>。みらい東が新設された2018年度からの急速な増額が見てとれる。みらい東が新設された2018年度は前年度比8.5%増、みらい西が増設された2019年度は前年度比15.2%増、小学生対象の外国人児童初期支援コース「きぼう」が開設された2020年度には、さらに前年度比27.6%増の11,549万円となっている<sup>(19)</sup>。

### (3) 指導の実際

初期支援校みらいでの活動は、日本語教育を中心とした10週間のプログラムである。生徒は月曜から木曜にみらいへ通い、金曜は在籍校で

ある公立中学校へ通う。なお、2018年開設時は8週間のプログラムであったが、翌年度より10週間のプログラムとなっている。

みらいでは2週間おきに新たな生徒が入り一緒に学ぶため、授業は、初期から後期の生徒が同時に学ぶ全体指導と、個々の力に合わせてグループ分けを行ったうえで状況に応じて指導を行っている<sup>(20)</sup>。全体指導では、先に通い始めている生徒が新入生に教えることによって自分の成長を感じたり、新入生が先輩の姿を見て学んだり、10週間という短い期間ながらも、それぞれの経験を活かせるような工夫がなされている。

日本語教育には、みらい東とみらい西で共通したオリジナル教材『みらいの日本語』を使用している<sup>(21)</sup>。学期ごとにPDCA-Iサイクルが成立するよう、プログラム初年度の2018年度に作成され、その後も改訂が行われている。1学期

を例にとると、まず4～7月には、初期支援校開設前から国際教室などで使用してきた教材をコーディネーターが中心になって取りまとめてワークシートを作成し(Plan)、作成された教材を使って授業を実施する(Do)。ワークシートを整理して1学期中に修了した生徒へ夏休み用ワークシートとして配布する(Check)。授業における生徒の様子や学習内容の定着度を受けて、教材の改訂を行う(Action-Improvement)。この改訂版教材を用いて、2学期のPDCA-Iサイクルへと移行する。開設当時8週間という短期間のプログラムであることを利用し、作成からの1年間で2度の改訂作業が行われた。

みらいにおける学習指導の目的は、在籍校へスムーズに適應するため、日本語指導のみならず、授業に必要な学習用語などの知識、学校生活に必要な学習習慣や生活習慣を身につけることである。したがって、みらいでの指導は日本語教育にとどまらない。例えば、数学や英語などのつまずきやすい科目における学習用語(「約分」「通分」「主語」「動詞」など)の習得、他の生徒とのアクティビティを通じた教科内容の理解など、指導範囲は多岐にわたる。授業ノートの取り方や宿題の提出など、学習習慣が定着するような指導も行われている。母国において家庭学習の習慣がなかった生徒も多く、在籍校への移行を考えるうえで、毎日の宿題提出を求めている<sup>(22)</sup>。数学、英語、日本語、生活日記、漢字ノート、漢字・ひらがなテキストが毎日の宿題として出され、生徒たちは毎日おおむね2時間程度の家庭学習をしているという。来日直後は、宿題をすることに慣れていない生徒も少なくないが、先に通級している他の生徒を見て学び、徐々に慣れてくるそうだ。

さらに、日本語指導をもとに、生活適應へつなげる試みも行われている。みらいのプログラム前半では、基本的な日本語とともに「サバイ

バル日本語」という、日本の学校で生活していく上で必要となる単語や表現を学ぶ<sup>(23)</sup>。例えば、日本語学習として、教員の演技を見て「痛い」という単語を学んだあと、全身の絵を用いて身体部位をあらわす単語を覚えてうえて、「頭が痛いです。」といった文を学ぶ。そしてその授業時間の最後には、学校で頭が痛くなった時には保健室へ行く、という生活指導へとつなげるのである。

みらいのもう1つの特徴として挙げられるのは、実技科目への橋渡しである。母国では実技科目を経験していない生徒が多い。具体的には、陸上など道具や設備が不要なものは経験のある生徒の方が多い一方で、鉄棒、跳び箱、裁縫や調理といった、道具が必要となる内容は、学習経験のない通級生徒がほとんどである<sup>(24)</sup>。こうした現状にもかかわらず、実技科目はみらい修了後の国際教室では特別指導の対象となりにくい。みらいでは、昼休みに実施するレクリエーションの時間に、かるたや折り紙など日本文化の体験に加え、裁縫や料理、縄跳びやラジオ体操などを通して、家庭科や体育などの実技科目への橋渡しとなるような活動を組み込んでいる<sup>(25)</sup>。みらい修了後、実技科目のある日に休みがちになり(水泳の授業がより顕著だそうだ)、その後の不登校につながる可能性もあることを考えると、通常は軽視されがちな実技科目への支援というのも重要であるといえる。

みらいでの学習の集大成として、プログラムを修了する全生徒が修了式においてスライドを使用した日本語スピーチを行う<sup>(26)</sup>。『マイヒストリー』と題して、自己のこれまでの経験、日本と母国の学校の違い、みらいで学んだこと、今後在籍校へ通うことに対する期待など、生徒たちが伝えたいことをまずは母語で作文する。母語での作文も十分に書けない生徒がいるため、構成などについてバイリンガル相談員が添

削指導を行う。バイリンガル相談員の支援のもと、コーディネーターが日本語作文の草稿を作成し、生徒がそれを確認する。発表内容は、漢字交じりの手書きの作文として卒業文集としてまとめられる。日本語の長めの文章を他の生徒や保護者の前で発表することによって、生徒の自信につながり、在籍校でがんばろうという決意につながるのである。

#### (4) 在籍校への適応支援

プログラム修了後、みらいへ通級する生徒が在籍校(学級)(以下、「在籍校」と略す)へ「ソフトランディング」するため、生徒たちは、毎週金曜に在籍校へ通う。週一度の登校を通じて、クラスの一員である意識づくりやクラスでの仲間づくりを促進する。この節では、みらいの生徒が在籍校へ適応するための支援策を紹介する。

生徒たちが在籍校への登校日を楽しく有意義に過ごし、より深い学びを得るために、みらいでは十分な事前準備を行っている。まず、毎週月曜にコーディネーターが在籍校へ金曜の時間割確認を依頼し、在籍校は水曜までにみらいへ時間割の内容を送付する<sup>(27)</sup>。水曜の夕方には、各生徒の金曜の時間割を板書しておく。その時に在籍しているすべての生徒の人数分となるため、10人以上の時間割が一覧として板書されることもある。生徒は木曜の1時間目に、自分の時間割や持ち物を「生徒日誌」に書き写し、説明を受ける。板書の内容も各生徒の日本語レベルに合わせて、ひらがなと漢字を使い分けている。

在籍校への登校日には、毎回「Mission Possible」という課題があり、「自己紹介をする」、「在籍学級で前後左右の席の人の名前を聞く」、「図書室に行って本を借りる」といった、それまでに学んだ日本語によるコミュニケー

ションを通じて、他の生徒や教員との関係構築を促進する課題が出される<sup>(28)</sup>。中でも、「部活動の見学に行って、活動日と時間を尋ねる」など、在籍校での居場所づくりや入部のきっかけづくりを兼ねて、在籍校へスムーズに適応できるよう支援する課題が多い点が注目に値する。このような課題を行いながら、在籍校へ通ううちに、在籍校への本格移行を楽しみに感じる生徒も多いという。

みらいへの通級中、在籍校では、時間割や各生徒の日本語習得レベルに応じて、国際教室における「取り出し指導」を受ける。国際教室での指導は、みらい修了後も継続されるため、国際教室への早い段階からの適応も、在籍校内での居場所づくりとして重要である。

みらいの生徒が在籍校へ登校する金曜には、みらいの教員やバイリンガル相談員が、在籍校へ付き添いや巡回を行っている。各生徒の在籍校での様子を見学したうえで、国際教室担当教員と打ち合わせを行い、担任との連絡を密に行っている。巡回の中でみらいの卒業生に会うことも多く、みらいを巣立った子どもたちの成長を見られるようだ。

#### (5) 生徒が抱える困難

日本語を十分に習得する前に来日することになった生徒たちが、少なからず困難を抱えていることは想像に難くない。実際、みらいに通う生徒たちは、来日前から様々な不安を感じていることが多い。両親とは一緒に来日できることが多いとはいえ、例えば、祖父母やペットと離れなければいけないなど、来日によってこれまでの母国での生活を断ち切られることによる不安が強い。さらに来日後、親が職場でいじめや差別を受けたという話を聞いて、不安が増幅する。言葉が十分に通じない環境で、「日本の学校ではいじめがある」という話を耳にする



と、余計に不安になる。みらいでの授業に対して不安を感じて、入学を遅らせたがる子どもも少なからずいるようだ。こうした不安は、みらいの生徒アンケートの結果にも表れている<sup>(29)</sup>。アンケートに参加した25名のうち、22名(88%)が「日本の中学校に入ることに不安があった」と回答している。その不安の主な理由は、「日本語がわからない」(20名、80%)、続いて「勉強がわからない」(11名、44%)、「学校のルールがわからない」(10名、40%)となっている。

こうした不安を抱えながらも、実際にみらいに通い始めてみると、そこには様々なバックグラウンドを持った子どもたちがいるため、お互いの状況を理解したうえで尊重し、受け入れようとする雰囲気があるという。こうした個人として受け入れられる経験が、来日後、在籍校へ通い始める前にみらいを経る重要な意義の一つなのかもしれない。生徒アンケートの結果でも、みらいで勉強することで当初の不安が「解消できて、安心した」「まあまあ解消できた」生徒が合わせて21名(84%)となっており、みらいへの通級が不安解消に貢献しているといえるだろう。

母国を離れる不安や日本の中学校入学に対する不安以外にも、リストカット傾向、発達障害、家族問題など、様々な困難を抱えた子どもが少なくないため、来日後の支援も一筋縄ではいかないことが多いという。外国にルーツがあるというだけでなく、LGBTであったり、発達障害があったりと、別の側面でもマイノリティであることもある。特に最近では、発達障害があるのかどうかかわからない子どもたちへの対応に苦慮する場合があるようだ。日本語が十分に理解できない子どもたちに対して日本語で発達検査や知能検査を行っても、正確に診断できるのかどうかかわからない。母語の通訳を介しても、言語が異なるので、回答が言語体系の違いによ

るものなのか、本当に理解できないのかの判断が難しい。母語の検査を使って対応できれば良いが、実際にそこまで対応できる人は、ポルトガル語バイリンガルの1名しかいないのが現状である。みらいへ通う生徒たちに、学校生活以外の支援が必要であると判断した場合には、他部署へと連携して支援することもある。例えば、経済的な困難を抱える家庭には就学援助や子育て支援の担当、精神的に不安定になった子どもにはカウンセラーとつなげることもある。各生徒は、あくまでも公立中学校に在籍しているので、こうした連携は、在籍校の判断や了解を得たうえで行うことになっている。

みらいへ通い始める生徒は、母国での不就学時期や小学校での留年経験がある子どもも少なくないため、日本語能力だけでなく、基礎学力の低さが日本の中学校への適応に困難をもたらしているケースも多い。例えば、みらいでの指導開始時に実施した数学のプレイスメントテストでは、小1段階が15%、小2段階22%、小3段階20%、小4段階27%であり、84%の生徒が小学校段階の算数の習得ができていないことが明らかになった<sup>(30)</sup>。

このように、来日間もない生徒にとって、言語の習得や日本文化・習慣への適応以外にも支援の対象とすべき課題が存在する。

## (6) 卒業後の進路支援

外国にルーツを持つ子どもたちに対して、日本の学校生活に関する説明を行うガイダンスの中で、重要なトピックのひとつが、進路指導だという。毎年夏に、市教育委員会の主催で進路ガイダンスを行い、卒業後にどのような進路があるのか、それぞれの受験方法についてなど、日本語とともに、ポルトガル語、スペイン語、英語、タガログ語、中国語に翻訳された資料<sup>(31)</sup>をもとに説明される。その後、各学校で独自に

進路説明会や保護者会が実施される。

高等学校の入試においては、全国で外国人選抜者推薦入試が実施されており、小学4年生以降に来日した生徒は、この制度を利用した受験が可能である。この制度により入学した生徒には、高校1年目に通訳と通常教員による日本語指導や教科指導などの取り出し指導が行われる。ただし、豊橋市内在住の生徒がこの制度で受験できる対象校は2校(県立豊橋西高等学校総合学科、県立豊川工業高等学校工業科)に限られている。先述の築樋氏は以下のように述べる。

文部科学省が公開している日本語指導が必要な生徒の年度別人数を見ると、愛知県内で1学年820人ぐらいいるにもかかわらず、この入試制度で合格する生徒は30人程度です。言語の支援が必要な生徒を対象とする制度ですが、要支援のすべての生徒が利用できるわけではありません。つまり、募集枠が少なすぎるため、今後、入試制度の見直しが必要だと思います。

しかし、豊橋市における外国人生徒の進学実績は高い。豊橋市学校教育課への聞き取りによると、2019年度は85%、2020年度は90%以上が公立高等学校へ進学したという。なかでも定時制高校である豊橋市立高等学校は、1日4時間の授業で卒業まで4年間のカリキュラムを基本としており(特別講座という補習を受けることで、3年での卒業も可能)、昼間課程と夜間課程から自分に合った授業時間を選択できることもあって、進学する外国人生徒も多い<sup>(32)</sup>。外国人として来日し、教員になった人もいて、生徒たちのロールモデルとなっているとのことである。

## おわりに

国内屈指の外国人集住都市である豊橋市における外国人児童生徒の教育的支援について、特に、全国でも先駆的取り組みである初期支援校「みらい」について、資料及び関係者への聞き取りにより述べてきた。

支援の対象となる当該の児童生徒の状況は、非常に多様であった。本調査では、①来日する児童生徒は時期を問わないこと、②児童生徒の家庭は生活基盤も含め不安定であること、③特定の地区に集住していること、④母国の教育環境や教育課程により、同年齢であっても学習経験が様々であること、⑤同様に、学校習慣や生活習慣も多様であること、⑥家族問題や発達障害、精神的不安など様々な困難を抱えている児童生徒が少なくないことなどが見られた。

抱えている困難が多様で、かつ重複しているということは、個別的で手厚い支援が必要になるが、教育委員会や学校のリソースは、ニーズに対して十分ではない。支援は、当該の児童生徒だけでなく、受け入れる在籍学級の担任や国際教室の担当にも必要となる。豊橋市では、児童生徒の母語に合わせたバイリンガルの相談員や教員をサポートする巡回相談員などを配置していたが、増加する児童生徒を前に、支援体制が逼迫する事態となった。

在籍校・教員の負担の一方、学校や教員の個別の努力では、児童生徒の側もなかなか日本語が身に付かないという課題も生じていた。これらの課題解決に向けて、10週間の期間に集中して初期支援する場を設けたのが、初期支援校「みらい」設立の背景である。

豊橋市の抱える課題は、外国人が集住する他の自治体においても同様であろう。初期支援校「みらい」が開設された2018年度には、教育関係者やメディアからの注目を集め、この1年間だけで、文部科学省や市内外の教育委員会関係者、

小・中学校の教職員、大学に所属する研究者、新聞などのメディア関係者が、計50件近く視察に訪れている。それだけ注目を集めている取り組みであると言えるだろう。初期支援校みらいの取り組みは、教育資源・体制づくりの面からも、教育的効果の面からも早期から成果を上げており、これからの外国人児童生徒の教育的支援のモデルになると考えられる。

中学校卒業後の進路支援にも課題がある。前述の通り、現段階で豊橋市内在住の外国人生徒が、外国人選抜試験によって受験可能な高校は、2校にとどまっており、より充実した支援が必要である。実際、隣接する岐阜県では、第一次選抜試験において、外国人生徒を対象とした特別の入試選抜が、県内すべての全日制高等学校において実施されている<sup>(33)</sup>。当然、受け入れられる高校における支援体制の確立が必要であるが、支援を必要としている生徒に支援が行き届くよう、高校との連携が必要となるであろう。

最後に、本研究における研究上の課題について述べる。本研究は、みらいの各校及び市役所への訪問・聞き取りから、豊橋市における初期支援校の取り組みを支援提供者の視点から明らかにした。今後の支援策を検討するうえでは、少なくとも以下の3つの異なる視点からの調査が有用であろう。

第一に、初期支援校へ通う生徒たちを受け入れる在籍校側の対応や課題に関する調査である。初期支援校卒業後、在籍校への適応がうまくいくかどうかは、在籍校での受け入れ体制に大きく委ねられている。例えば、在籍校への登校日に生徒たちの様子を参観すること等により、在籍校の生徒や教員がみらいの生徒とどのように関わっているのか、明らかにできるだろう。

第二に、みらいへ通う生徒を通級開始時から中学卒業後まで追っていく縦断調査である。個

別の生徒を継続的に調査することにより、日本語を含む学力的な変化のみならず、心理的な適応に関するより精緻なプロセスを明らかにし、今後の支援策の検討に貢献できると考えられる。

第三に、2020年度に豊橋市に設立された小学校初期支援コース「きぼう」でのカリキュラムや対応に関する調査を通じて、対象児童生徒の年齢によって必要な支援を比較検討することも重要であろう。多くの自治体で小中学生に対して同時に日本語教育支援が実施されている中、児童生徒の年齢や学年によって有効な支援策に差異が見られれば、それぞれの年代に適した支援を提供する重要性が明らかになると考えられる。

## 追記

- ・調査にご協力いただいた関係各位に心よりお礼申し上げます。なお、本論文における聞き取り調査にもとづく記述や表現に関する責任は、すべて執筆者が負うことを明記します。
- ・本論文の執筆は、高倉が「はじめに」から3章まで、鬼頭が4章から「おわりに」までを担当した。ただし、互いの草稿をもとに相互に加除修正を加えている。

## 【引用文献】

- (1) 総務省「令和元年末現在における在留外国人数について」([http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00003.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html)). 2020.9.13閲覧。
- (2) 文部科学省初等中等教育局国際教育課「外国人児童生徒等の教育の現状と課題 平成30年度都道府県・市町村等日本語教育担当者研修」([https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo\\_nihongo/kyoiku/todofuken\\_kenshu/h30-hokoku/pdf/r1408310\\_04.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/h30-hokoku/pdf/r1408310_04.pdf)). 2020.9.13閲覧。
- (3) 文部科学大臣『新しい時代の初等中等教育の在り方について』, 2019年。
- (4) 豊橋市『豊橋市の総人口及び外国人市民人口

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編

- の推移』, 2020年2月学校教育課訪問時配付資料.
- (5) 豊橋市『豊橋市多文化共生推進計画』, 2009年.
- (6) 前掲(4).
- (7) 前掲(4).
- (8) 豊橋市『平成31年度豊橋市の外国人児童生徒教育』, 2020年2月学校教育課訪問時配付資料.
- (9) 総務省「豊橋市における多文化共生の取り組みについて(H30.9.10ヒアリング結果)」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000590345.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000590345.pdf)). 2019.8.31閲覧.
- (10) 前掲(8).
- (11) 梶田正巳、松本一子、加賀澤泰明『外国人児童・生徒と共に学ぶ学校づくり』ナカニシヤ出版, 1997年.
- (12) 豊橋市教育委員会『外国人児童生徒教育の手引き』, 2014年.
- (13) 綿引淑美「日本語指導の新たな取り組み—豊橋市初期支援コース「みらい」について築樋博子先生に聞く」『子ども図書館』164号, 東京子ども図書館, 2020年.
- (14) 前掲(13).
- (15) 「初期支援校みらい」『教育とよはし』151号, 2018年.
- (16) 豊橋市教育委員会学校教育課『初期支援校みらいQ&A』平成31年4月改訂版, 2019年.
- (17) 初期支援校みらい『初期支援校「みらい」の活動紹介』, 2019年3月みらい東訪問時配布資料.
- (18) 豊橋市『予算説明書(一般会計)』平成21年度版～令和2年度版, (<https://www.city.toyohashi.lg.jp/8815.htm>). 2020.9.10閲覧.
- (19) 前掲(18).
- (20) 前掲(17).
- (21) 築樋博子『初期支援校「みらい」1年目の記録』, 2019年.
- (22) 前掲(21).
- (23) 前掲(21).
- (24) 築樋博子『「みらい東」の生徒12人に聞きました!』2020年1月みらい東訪問時配付資料.
- (25) 前掲(21).
- (26) 前掲(21).
- (27) 前掲(21).
- (28) 前掲(21).
- (29) 前掲(21).
- (30) 前掲(21).
- (31) 豊橋市教育委員会学校教育課『進路関係資料』(<http://www.gaikoku.toyohashi.ed.jp/sinro/indexshinro.html>). 2020.9.7閲覧.
- (32) 豊橋市教育委員会『令和元年度進路の手引き』(<http://www.gaikoku.toyohashi.ed.jp/sinro/2019shinro/2019tebiki/2019.jp.tebiki.pdf>). 2020.9.7閲覧.
- (33) 岐阜県教育委員会『令和2年度岐阜県立高等学校入学者選抜要項』([https://www.pref.gifu.lg.jp/kyoiku/gakko-kyoiku/gakko-nyushi/17782/index.data/R2\\_honbun.pdf](https://www.pref.gifu.lg.jp/kyoiku/gakko-kyoiku/gakko-nyushi/17782/index.data/R2_honbun.pdf)). 2020.9.16閲覧.



## 夏季集中学習支援教室の効果測定 —明治学院大学「内なる国際化プロジェクト」—

浅 川 達 人

### 1 目的

#### (1) 明治学院大学「内なる国際化プロジェクト」の概要

2018年6月末現在の在留外国人数は、263万7,251人で、前年度末に比べ7万5,403人(2.9%)増加となり過去最高であった<sup>(1)</sup>。日本社会で暮らしている外国籍の人びとおよび外国につながる人びとと共生してゆくことが、今日の日本社会においては不可避の社会現象となっている。日本国内が国際化した今日、この「内なる国際化」に対応できる人材を育成することが肝要であり、それを目指したのが明治学院大学の「内なる国際化プロジェクト」(以下、「内なる国際化PJ」と記載する)である。明治学院大学では、社会学部と教養教育センターが共同して「内なる国際化PJ」を2015年より運営しており、活動を開始した2015年から今日まで、「研究活動」「啓発・教育活動」「教育プログラム整備」「支援実践活動」「広報活動」「自己評価」の6分野にわたる活動を行ってきた<sup>(2)</sup>。

教育プログラム整備の一環として、2017年度より多文化共生サポーター／ファシリテーター認証制度を開始した。内なる国際化PJの趣旨に合致する既存の科目をピックアップすることにより学びのガイドラインを整備し、それらの科目の中から12単位以上を修得した学生を、自己申告により「多文化共生サポーター」として認証する。それに加えて、「ボランティア実践

指導」の単位を修得した場合、「多文化共生ファシリテーター」として認証するという制度も同時に開始した。春学期に「ボランティア実践指導」を受講した学生が、夏休み期間中に実施される集中学習支援教室にボランティアとして参加することによって支援活動を実施し、その振り返りを秋学期の「ボランティア実践指導」受講を通して行うのである。教室での学びに加えて、集中学習支援教室での支援活動において実践するという学習経験を修めた学生を「多文化共生ファシリテーター」として認証することとしたのである。

#### (2) 財団・社会福祉法人・大学の三位一体で運営する集中学習支援教室

内なる国際化PJでは、2015年度より支援実践活動を行うための場の模索を開始した。その過程で、幸運な偶然から社会福祉法人「さぼうとにじゅういち」(以下、「さぼうと21」と記載する)の存在を知ることとなり、内なる国際化PJの事業展開に対する支援をいただく関係を構築することができた<sup>(3)</sup>。

さぼうと21の学習支援コーディネーターの矢崎理恵氏より、2016年4月上旬に、難民など外国にルーツをもつ子どもたちを対象に夏季休暇中の大学の教室を使って集中的に学習支援室を開催できないかという提案をいただいた。さらに幸運なことに、さぼうと21には、集中学



習支援教室を行うために必要な資金が、一般財団法人柳井正財団から提供されることとなった。

こうして、さぼうと21という社会福祉法人が行う小・中・高校生のための「集中学習支援教室」を、財団からの資金援助により、明治学院大学白金キャンパス内の教室を使って、明学生の実践的学びの場のひとつとして開催することができるようになった。2019年9月現在で、5回の開催を行なった<sup>(4)</sup>。

### (3) 効果測定

集中学習支援教室の運営主体であるさぼうと21も、資金提供を行なっている柳井正財団も、そして場所とボランティア学生を提供している明治学院大学としても、この集中学習支援教室が果たして子どもたちの学力向上に寄与しているのか、そして子どもたちの今後の社会的地位達成に対しても寄与し得るのかについて、Evidence Basedで検証することが望まれていた。そこで第3回集中学習支援教室(2017年7～8月開催)から集中学習支援教室の効果測定を開始することとなった。これまで第3回、第4回、第5回の集中学習支援教室において質問紙調査が行われたが、現段階で利用できるデータは第3回のものである。

本研究の目的は、第3回集中学習支援教室において実施された質問紙調査のデータを分析することにより、財団・NPO・大学の三位一体で取り組んだ集中学習支援教室が、難民小・中・高校生の学力および学習意欲向上に対してどの程度の寄与を成し得たかを分析することにある。

## 2 方法

第3回集中学習支援教室は、2018年7月27日、30日、8月2日、6日、13日から15日に開催された。参加した子どもは35名であった。教室に

参加した全ての子どもたちに対して、教室の初日と最終日<sup>(5)</sup>に調査票<sup>(6)</sup>を用いた調査を実施した。初日調査の回答者は35名、最終日調査の回答者は25名、初日と最終日の両調査をともに回答した子どもは24名であった。

データの入力は外部業者に委託した。調査票には整理番号が記入されており、整理番号と子どもたちを一致させる名簿は、さぼうと21のみが管理する体制をとり、入力を担当した外部業者および分析者が子どもたちを特定することができないようにした。この方法により、同じ子どもの教室の前後のデータを比較分析することが可能となる<sup>(7)</sup>。

初日に用いた調査票の質問項目は、以下の通りであった。

- 問1：学校に対する適応度
- 問2：成績に対する自己評価
- 問3：学習に対する意識
- 問4：友人数
- 問5：家庭学習時間
- 問6：進学意向
- 問7：将来に対する意見
- 問8：心理的健康状態(児童版抑うつ指標：DSRS-Cの9項目のうち5項目)
- 問9：勉強で頑張りたいこと(自由記述)
- 問10：属性項目

教室実施前後を比較できるように最終日に用いた調査票を設計した。質問項目は、以下の通りである。

- 問1：主観的健康
- 問2：学習に対する意識
- 問3：友人数
- 問4：家庭学習時間
- 問5：進学意向

# 夏季集中学習支援教室の効果測定

問6：将来に対する意見

問7：心理的健康状態(児童版抑うつ指標：  
DSRS-Cの9項目のうち5項目)

問8：勉強で頑張りたいこと(自由記述)

問9：学習支援教室で楽しかったこと(自由記述)

問10：学習支援教室でいやだったこと(自由記述)

問11：進学意向および将来の仕事に対する考えが変わったか(自由記述)

なお、心理的健康状態については、家計経済研究所が2008年6月に行った「現代核家族調査」<sup>(8)</sup>において用いられた児童版抑うつ指標(DSRS-C：9項目)のうち5項目を採用し、それぞれについて3段階で尋ねた。このことにより、首都圏で暮らす子どもたちと学習支援教室に通った子どもたちの心理的健康状態を比較することができる。また、初日と最終日の結果を比較することにより、学習支援教室に通うことが子どもたちの心理的健康状態に与える影響を分析することとした。

## 3 結果

### (1) 教室初日の調査結果

#### 【問1：学校に対する適応度】

本教室に参加した児童・生徒の88.2%<sup>(9)</sup>が授業を熱心に聞いていると回答し、88.2%が先生のいうことを聞き守ると回答していることから、本教室に参加した児童・生徒は学校文化に対して従順であり、馴染もうとしていることが示唆される。しかしながら、学校に遅刻することが多いと回答したものが17.7%おり、学校に行くのが嫌だと思うものも23.5%いたことから、学校文化に馴染むことに困難を抱えている児童・生徒も2割程度存在することが示唆される。

#### 授業を熱心に聞いているか(Q1\_1)

出現値	度数	確率 (%)	有効度数	有効確率	累積確率
そう思う	13	37.14	13	38.24	38.24
まあそう思う	17	48.57	17	50.00	88.24
あまりそう思わない	3	8.57	3	8.82	97.06
そう思わない	1	2.86	1	2.94	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

#### 先生の言うことを聞き守るか(Q1\_2)

出現値	度数	確率 (%)	有効度数	有効確率	累積確率
そう思う	19	54.29	19	55.88	55.88
まあそう思う	11	31.43	11	32.35	88.24
あまりそう思わない	4	11.43	4	11.76	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

#### 学校に遅刻することが多いか(Q1\_3)

出現値	度数	確率 (%)	有効度数	有効確率	累積確率
まあそう思う	6	17.14	6	17.65	17.65
あまりそう思わない	10	28.57	10	29.41	47.06
そう思わない	18	51.43	18	52.94	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

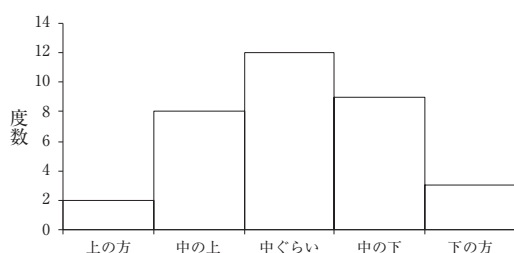
#### 学校に行くのが嫌だと思うか(Q1\_4)

出現値	度数	確率 (%)	有効度数	有効確率	累積確率
そう思う	3	8.57	3	8.82	8.82
まあそう思う	5	14.29	5	14.71	23.53
あまりそう思わない	15	42.86	15	44.12	67.65
そう思わない	11	31.43	11	32.35	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

#### 【問2：成績に対する自己評価】

学校での成績に対する自己評価は、正規分布に近い分布を示しており、中ぐらいが35.3%と最も多かった。上の方および中の上と回答したものは29.3%であったのに対して、中の下および下の方と回答したものは35.2%とやや高い比率を示していた。クラスの中で、真ん中より下の方の成績と評価している児童・

生徒が1/3以上存在しているので、学習に困難を感じている児童・生徒が少なくないことがわかる。



### 【問3：学習に対する意識】

「寝る時間を減らしてまで良い成績をとらなくてもよい」という意見に対して肯定的なものは41.2%であり、「勉強が嫌だと感じることはあるか」という問いに対して肯定的なものは54.6%であった。学習に対する意識はほぼ二分されているが、これが何によるものかは(性別によるのか、小学生・中学生・高校生という学校種別によるのか)は、さらなる分析を経ないと一概には言えない。

寝る時間を減らしてまで良い成績をとらなくてもよい(Q3\_1)

出現値	度数	確率 (%)	有効度数	有効確率	累積確率
そう思う	5	14.29	5	14.71	14.71
まあそう思う	9	25.71	9	26.47	41.18
あまりそう思わない	15	42.86	15	44.12	85.29
そう思わない	5	14.29	5	14.71	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

勉強が嫌だと感じる (Q3\_2)

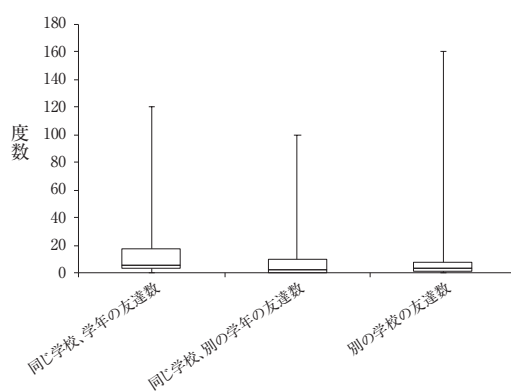
出現値	度数	確率 (%)	有効度数	有効確率	累積確率
そう思う	6	17.14	6	18.18	18.18
まあそう思う	12	34.29	12	36.36	54.55
あまりそう思わない	12	34.29	12	36.36	90.91
そう思わない	3	8.57	3	9.09	100.00
欠損値	2	5.71			
合計	35	100	33	100	

### 【問4：友人数】

調査では「よく一緒に遊んだり、おしゃべりをしたりする友だちは何人くらいいますか」と尋ねている。「同じ学校の同じ学年」「同じ学校の別の学年」「別の学校に通っている人」と3種類のネットワークについて尋ねた結果は、下のグラフの通りであった。グラフは箱ひげ図であり、箱の中心線が中央値を示しており、箱の幅が回答者の半数の回答を示し、ヒゲは最小値と最大値を示している。

「同じ学校の同じ学年」については、最小値が0人、最大値が120人であった。中央値は6名。回答者の半数は3.5人から18人を挙げていた。「同じ学校の別の学年」については、最小値が0人、最大値が100人であった。中央値は3名。回答者の半数は1人から10人を挙げていた。「別の学校に通っている人」については、最小値が0人、最大値が160人であった。中央値は3.5名。回答者の半数は1.3人から7.8人を挙げていた。

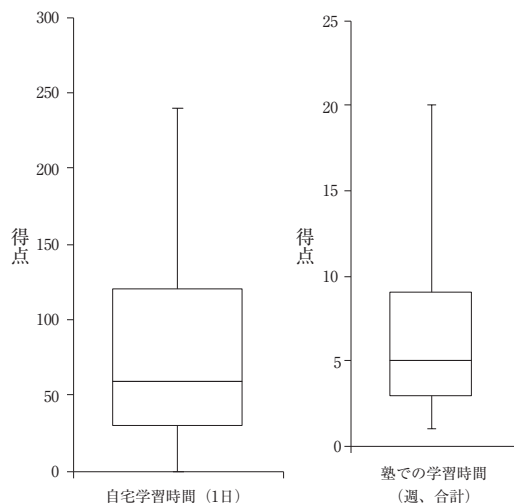
このように分布が偏っているので、中央値と回答者の半数の傾向を読み解くと、同じ学校の同じ学年の友人が多く、6名前後の友人がいることがわかる。



### 【問5：家庭学習時間】

自宅での1日の学習時間を尋ねたところ、中央値は60分、回答者の50%は30分から120分と

回答していた。塾に通っていると答えた児童・生徒は9名であり、週合計の学習時間は中央値が5時間、回答者の50%は3時間から9時間と回答していた。



### 【問6：進学意向】

進学希望を尋ねたところ、大学までと回答したものが最も多かった(55.9%)。ただし、高校までと回答したものとまだわからないと回答したものがそれぞれ10%程度存在しており、進学希望を明瞭に固めていない児童・生徒も少ないことがわかる。

進学希望 (Q6)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
高校まで	4	11.43	4	11.76	11.76
専門学校まで	2	5.71	2	5.88	17.65
高専・短大まで	1	2.86	1	2.94	20.59
大学まで	19	54.29	19	55.88	76.47
大学院まで	4	11.43	4	11.76	88.24
まだわからない	4	11.43	4	11.76	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

### 【問7：将来に対する意見】

その一方で、「大学を出ないとよい仕事に就けない」という意見を肯定するものは73.5%と

多い。問6で見た通り、大学までの進学を希望しているのは55.9%であったことを考え合わせると、大学進学すべきとは考えるものの、難しいかもしれないと考えている児童・生徒が少なからず存在することが示唆される。「がんばって働かなくても暮らしていける」と楽観的に考えているものは14.7%と少数派であり、「希望する学校や会社に入れないかもしれない。不安だ」と回答したものは64.7%を占めており、将来に対して不安を感じている児童・生徒が少なくないことがわかる。

大学を出ないとよい仕事につけない (Q7\_1)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	11	31.43	11	32.35	32.35
まあそう思う	14	40.00	14	41.18	73.53
あまりそう思わない	6	17.14	6	17.65	91.18
そう思わない	3	8.57	3	8.82	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

がんばって働かなくても暮らしていける (Q7\_2)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	1	2.86	1	2.94	2.94
まあそう思う	4	11.43	4	11.76	14.71
あまりそう思わない	17	48.57	17	50.00	64.71
そう思わない	12	34.29	12	35.29	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

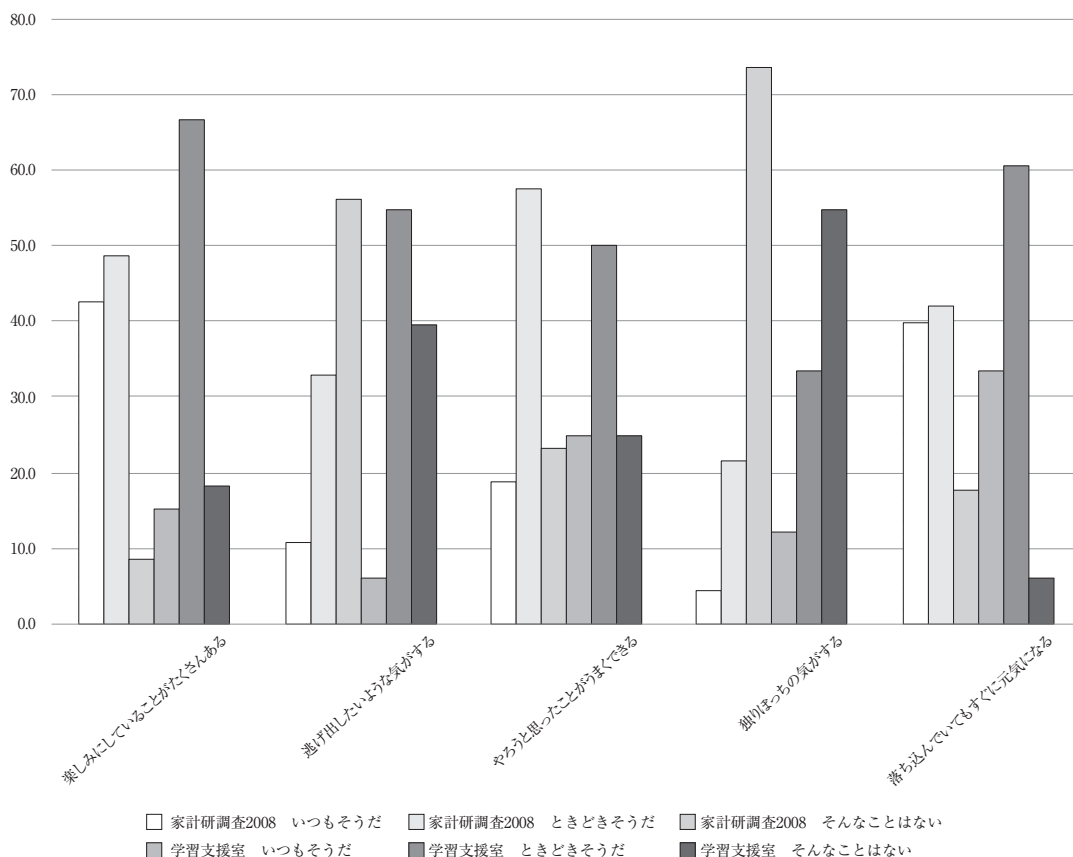
希望する学校や会社に入れないかも、不安 (Q7\_3)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	8	22.86	8	23.53	23.53
まあそう思う	14	40.00	14	41.18	64.71
あまりそう思わない	8	22.86	8	23.53	88.24
そう思わない	4	11.43	4	11.76	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

### 【問8：心理的健康状態】

心理的健康状態については、家計経済研究所が2008年6月に行った「現代核家族調査」にお

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編



いて用いられた児童版抑うつ指標(DSRS-C) 9項目のうち5項目を採用し、それぞれについて3段階で尋ねた。家計研調査と学習支援室調査の結果を、棒グラフに示した。

6本の棒グラフのうち、左から3本が家計研調査の結果を、残りの3本が学習支援室調査の結果を示している。この一週間の気持ちについて「楽しみにしていることがたくさんある」について、「いつもそうだ」と回答した子どもの割合は、家計研調査では42.5%であったのに対して、学習支援室調査では15.2%と28ポイントも低い値を示していた。「逃げ出したいような気がする」について、「そんなことはない」と回答した子どもの割合は、家計研調査では56.0%であったのに対して、学習支援室調査では39.4%と17ポイント低い値をしめしていた。

「やろうと思ったことがうまくできる」については、両調査の結果に大きな差はなかった。「独りぼっちの気がする」については、「そんなことはない」と回答した子どもの割合は、家計研調査では73.4%であったのに対して、学習支援室調査では54.6%と18ポイント低い値をしめしていた。「落ち込んでいてもすぐに元気になる」については、「そんなことはない」と回答した子どもの割合は、家計研調査では17.6%であったのに対して、学習支援室調査では6.1%と12ポイント低い値をしめしていた。

このように、首都圏で暮らしている子どもたちよりも、学習支援室に参加した子どもたちの方が、抑うつ傾向が高く、心理的健康状態が悪いことがわかった。



# 夏季集中学習支援教室の効果測定

## 【問9：勉強で頑張りたいこと(自由記述)】

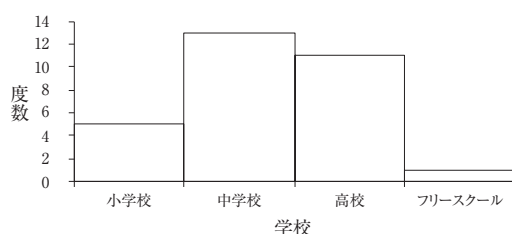
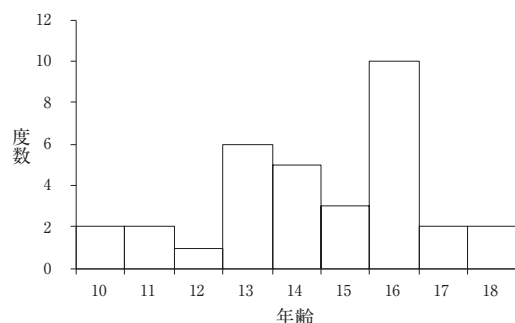
「勉強で頑張りたいこと」を自由記述にて尋ねた。無回答を除く全ての記述(29ケース)を対象としてアフターコーディングを試みた<sup>(10)</sup>。「理科」「社会」「国語」「数学」「英語」のように具体的に教科名を挙げた記述には「教科」というコードを付与し、「不登校でおくれた分をとりもどしたい」「自分が入りたい大学に入るために一生懸命に勉強したい」「とにかく社会人として、最低限のことはできるようにしたい」といった記述に対しては、「目標」というコードを付与した。1名分の記述の中に「教科」と「目標」の両方のコードが振られることもあるので、コードは複数回答となる。

コードについて集計した結果、「教科」は23ケース、「目標」は11ケースであった。すなわち、「理科」「社会」「国語」「数学」「英語」のように、勉強で頑張りたい教科を答えるケースがほとんどであったことがわかる。初日の段階で、自らの学習について目標設定がなされていたのは約1/3程度であった。

## 【問10：属性項目】

### 性別(Q10\_1)

出現値	度数	確率(%)	有効度数	有効確率	累積確率
男	12	34.29	12	36.36	36.36
女	21	60.00	21	63.64	100.00
欠損値	2	5.71			
合計	35	100	33	100	



### 部活動加入(Q10\_4)

出現値	度数	確率(%)	有効度数	有効確率	累積確率
入っていない	12	34.29	12	36.36	36.36
入っている	21	60.00	21	63.64	100.00
欠損値	2	5.71			
合計	35	100	33	100	

### 宗教(Q10\_5)

出現値	度数	確率(%)	有効度数	有効確率	累積確率
キリスト教	17	48.57	17	51.52	51.52
イスラム教	7	20.00	7	21.21	72.73
仏教	4	11.43	4	12.12	84.85
それ以外の宗教	1	2.86	1	3.03	87.88
信仰している宗教はない	3	8.57	3	9.09	96.97
回答しません	1	2.86	1	3.03	100.00
欠損値	2	5.71			
合計	35	100	33	100	

### 親との会話で用いる言語：本人(Q10\_7YOU)

出現値	度数	確率(%)	有効度数	有効確率	累積確率
日本語	10	28.57	10	35.71	35.71
日本語以外	10	28.57	10	35.71	71.43
両方	8	22.86	8	28.57	100.00
欠損値	7	20.00			
合計	35	100	28	100	

### 親との会話で用いる言語：親(Q10\_7PAMA)

出現値	度数	確率(%)	有効度数	有効確率	累積確率
日本語	1	2.86	1	3.03	3.03
日本語以外	17	48.57	17	51.52	54.55
両方	15	42.86	15	45.45	100.00
欠損値	2	5.71			
合計	35	100	33	100	

### きょうだいの会話に用いる言語：本人(Q10\_8YOU)

出現値	度数	確率(%)	有効度数	有効確率	累積確率
日本語	12	34.29	12	44.44	44.44
日本語以外	8	22.86	8	29.63	74.07
両方	7	20.00	7	25.93	100.00
欠損値	8	22.86			
合計	35	100	27	100	

会話に用いる言語について尋ねた。親と会話する場合の本人の言語については、日本語、日本語以外、両方がそれぞれ約1/3ずつであった。親との会話における親の言語については、日本語以外と両方が97%を占めていた。きょうだいとの会話については、日本語が44.4%と高い値を示していた。児童・生徒は、学校では日本語を用い、自宅においてはきょうだいとは日本語で話すものの、親とは日本語以外の言語を交えて話しているという状況にあることがわかる。

主観的健康 (Q10\_10)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
よい	15	42.86	15	44.12	44.12
まあよい	8	22.86	8	23.53	67.65
ふつう	8	22.86	8	23.53	91.18
あまりよくない	2	5.71	2	5.88	97.06
よくない	1	2.86	1	2.94	100.00
欠損値	1	2.86			
合計	35	100	34	100	

本人の健康状態について尋ねたところ、67.7%が「よい」「まあよい」と回答していた。この設問に「あまりよくない」「よくない」と回答する状態で学習支援室に来室する児童・生徒は少ないと考えられることから、当然の結果と考えられる。

## (2) 教室最終日の調査結果

### 【問1：主観的健康】

主観的健康については、「よい」という回答が減少し、「まあよい」が増加した。「よい」と「まあよい」の合計は76.0%で初日調査より約8ポイント増加した。

後：主観的健康 (Q1AF)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
よい	8	22.86	8	32.00	32.00
まあよい	11	31.43	11	44.00	76.00
ふつう	5	14.29	5	20.00	96.00
あまりよくない	1	2.86	1	4.00	100.00
欠損値	10	28.57			
合計	35	100	25	100	

### 【問2：学習に対する意識】

「寝る時間を減らしてまでよい成績をとらなくてもよい」という意見に対して肯定的な回答の比率は40.0%と初日調査からほぼ変わらないが、「勉強が嫌だなと感じる」は54.6%から72.0%へと17.4ポイントも増加した。学校の授業は座っていればやり過ごすことができるものの、学習支援教室の少人数授業ではそうはいかない。そのことも影響しているものと推測される。

後：寝る時間を減らしてまでよい成績をとらなくてもよい (Q2\_1AF)

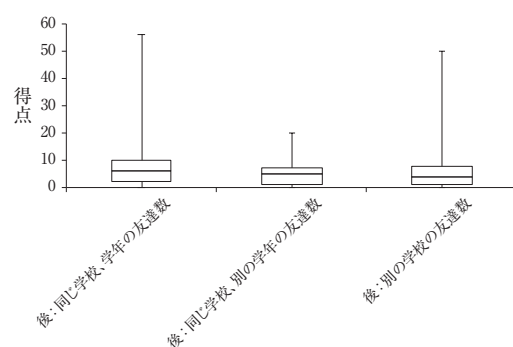
出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	2	5.71	2	8.00	8.00
まあそう思う	8	22.86	8	32.00	40.00
あまりそう思わない	9	25.71	9	36.00	76.00
そう思わない	6	17.14	6	24.00	100.00
欠損値	10	28.57			
合計	35	100	25	100	

後：勉強が嫌だなと感じる (Q2\_2AF)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	4	11.43	4	16.00	16.00
まあそう思う	14	40.00	14	56.00	72.00
あまりそう思わない	5	14.29	5	20.00	92.00
そう思わない	2	5.71	2	8.00	100.00
欠損値	10	28.57			
合計	35	100	25	100	

### 【問3：友人数】

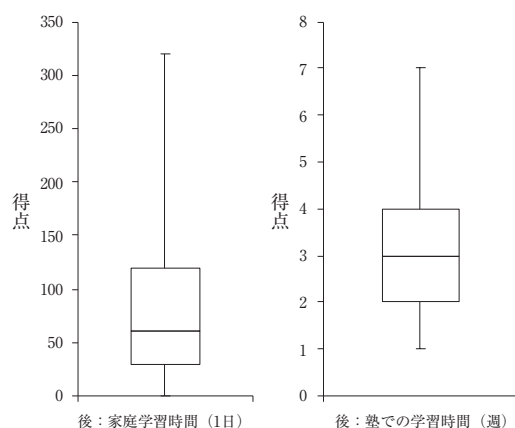
友人数については、中央値が「同じ学校学年の友人数」が6人、「同じ学校別の学年の友人数」が5人、「別の学校の友人数」が4人で、初日調



査とほとんど変化がなかった。学習支援室に通うことによって、新たな友人が増えることを期待していたが、数字に表れるほどではなかった。

#### 【問４：家庭学習時間】

家庭での学習時間は、初日調査とはほぼ同じ結果であり、中央値は60分、回答者の50%は30分から120分と回答していた。塾に通っていると答えた児童・生徒は5名であり、週合計の学習時間は中央値が3時間、回答者の50%は2時間から4時間と回答していた。昼間のほとんどの時間を学習支援室に費やしていたのだから、塾での学習時間が減少するのは当然のことだろう。



#### 【問５：進学意向】

大学まで進学を希望する回答者は56.0%であり、初日調査とほぼ同じであった。

##### 後：進学希望 (Q5AF)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
高校まで	2	5.71	2	8.00	8.00
専門学校まで	2	5.71	2	8.00	16.00
高専・短大まで	1	2.86	1	4.00	20.00
大学まで	14	40.00	14	56.00	76.00
大学院まで	5	14.29	5	20.00	96.00
まだわからない	1	2.86	1	4.00	100.00
欠損値	10	28.57			
合計	35	100	25	100	

#### 【問６：将来に対する意見】

「大学を出ないとよい仕事に就けない」という意見を肯定するものは79.2%と、初日の結果と比較すると約6ポイント増加している。「がんばって働かなくても暮らしていける」と楽観的に考えているものは8.0%と少数派であり、「希望する学校や会社に入れないかもしれない。不安だ」と回答したものは64.0%と初日の結果と同程度であり、将来に対して不安を感じている児童・生徒が初日と同様に少なくないことがわかる。

##### 後：大学を出ないとよい仕事につけない (Q6\_1AF)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	10	28.57	10	41.67	41.67
まあそう思う	9	25.71	9	37.50	79.17
あまりそう思わない	5	14.29	5	20.83	100.00
欠損値	11	31.43			
合計	35	100	24	100	

##### 後：頑張って働かなくても普通に暮らせる (Q6\_2AF)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	1	2.86	1	4.00	4.00
まあそう思う	1	2.86	1	4.00	8.00
あまりそう思わない	12	34.29	12	48.00	56.00
そう思わない	11	31.43	11	44.00	100.00
欠損値	10	28.57			
合計	35	100	25	100	

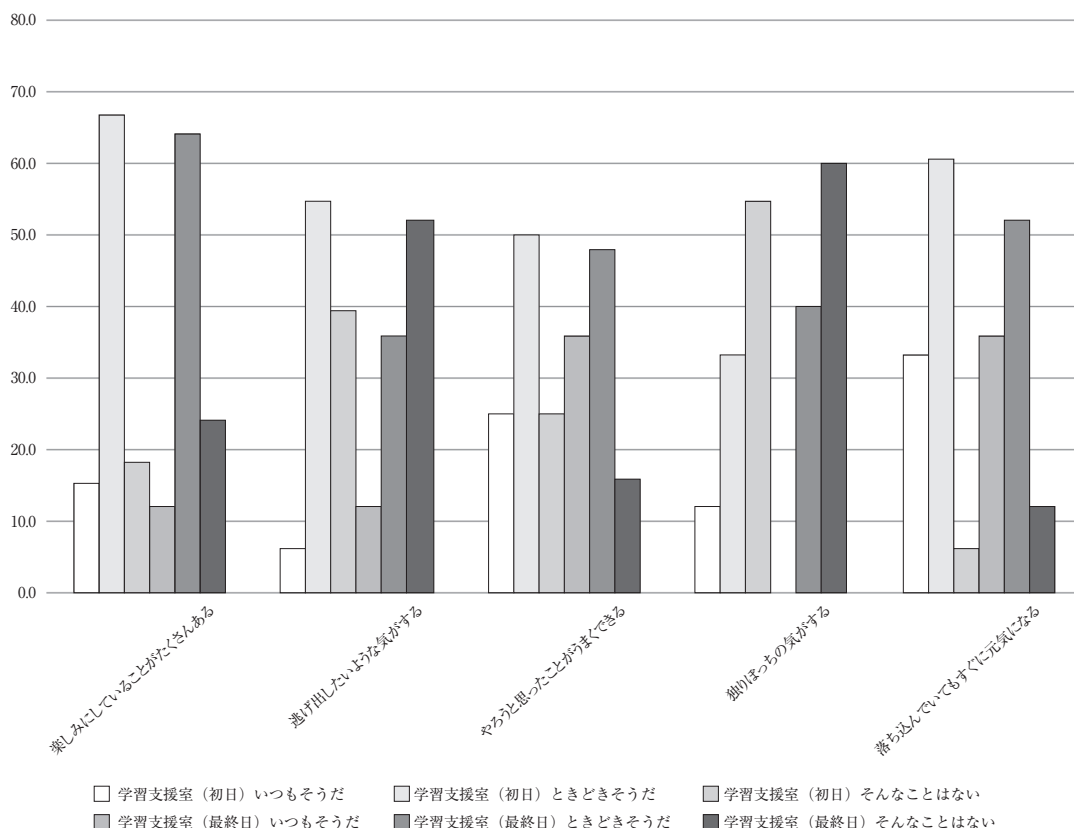
##### 後：希望する学校や会社に入れないかも、不安 (Q6\_3AF)

出現値	度数	確率 (%)	有効 度数	有効 確率	累積 確率
そう思う	3	8.57	3	12.00	12.00
まあそう思う	13	37.14	13	52.00	64.00
あまりそう思わない	5	14.29	5	20.00	84.00
そう思わない	4	11.43	4	16.00	100.00
欠損値	10	28.57			
合計	35	100	25	100	

#### 【問７：心理的健康状態】

児童版抑うつ指標 (DSRS-C) 9項目のうちの5項目についても、初日と最終日の両方の調査で尋ねた。6本の棒グラフのうち左側3本が初

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編



日調査の結果を、右側6本が最終日調査の結果を示している。

「楽しみにしていることがたくさんある」については、初日と最終日で大きな差はみられなかった。「逃げ出したいような気がする」については、「ときどきそうだ」と回答した子どもの割合が、初日が54.6%であったのに対して、最終日は36.0%と19ポイント減少した。「やろうと思ったことがうまくできる」については、「いつもそうだ」と回答した子どもの割合が、初日が25.0%、最終日が36.0%と11ポイント高い値を示していた。「独りぼっちの気がする」については、「いつもそうだ」と回答した子どもの割合が初日は12.1%であったのに対して、最終日には0%であった。「落ち込んでいてもすぐに元気になる」と回答した子どもの割合は初日と

最終日では大きな差はみられなかった。

このように、5項目中3項目からは、抑うつ傾向が減少したことが示された。

### 【問8：勉強で頑張りたいこと（自由記述）】

「勉強で頑張りたいこと」を自由記述にて尋ねた。初日の回答と同様に、無回答を除く全ての記述(21ケース)を対象としてアフターコーディングを試みた。付与したコードは、初日の回答と同様に「教科」と「目標」である。コードについて集計した結果、「教科」は11ケース、「目標」は12ケースであった。自らの学習について目標設定がみられる記述が、回答者の半数を占めるようになった。「つうやくしゃになりたいので英語や日本語などの言語をもっと勉強したい」「毎日コツコツやるようにしたい」「将

来自分の道が多くなるように、たくさん勉強したい」といった自分なりの目標設定が垣間見られる記述が増加した。

【問9：学習支援教室で楽しかったこと(自由記述)】

「学習支援教室で楽しかったこと」を自由記述によって尋ねた。無回答を除く全ての記述(25ケース)を対象としてアフターコーディングを試みた。付与したコードは、「教育機能」「大学生との触れ合い」「ネットワーキング機能」「その他の楽しみ」の4種類であった。「教育機能」として分類された記述は、「先生たちとしゃべることができて、自分の意見をいいやすくなった」「先生たちから色々な学習方法とかを聞いてよかった」「勉強する意味がわかり、少し勉強が好きになったことが嬉しかった」などである。「大学生との触れ合い」として分類された記述は、「大学生と色々なお話をしてもっと大学のことを知れた」である。「ネットワーキング機能」として分類された記述は、「友達とおしゃべりしたり、あそんだりして楽しかった」「自分と同じ宗教の人とかとお話ししたりすること」「学校では会えない友達にあえること」などである。「その他の楽しみ」として分類された記述は、「ワークなどの終わりが見えた時など」「すべて楽しかったです」などである。

コードを集計した結果、教育機能：13ケース、大学生との触れ合い：2ケース、ネットワーキング機能：11ケース、その他の楽しみ：5ケースであり、学習支援室が持つ教育機能を評価する記述が多く、それとほぼ同程度、ネットワーキング機能を評価する記述も多かった。

【問10：学習支援教室でいやだったこと(自由記述)】

これについては、「特にない」という記述が大半であった。ただし、2名からは「駅からちょっと遠すぎた」「家からの距離が遠く、行

きにくい」「お金がかかる」という意見も寄せられた。

【問11：進学意向および将来の仕事に対する考えが変わったか(自由記述)】

無回答を除く全ての記述(24ケース)を対象としてアフターコーディングを試みた。付与したコードは、「深化した」「継続」「変化なし」であった。「とにかく今はやるべきことを頑張り、たくさん悩んで進路を決めることがいいと分かりました」「大学で勉強しているので、大学ってこんな感じなんだ、て分かりました」「考えが変わったというより、自分が何をしたいのかが明確になった」といった記述は「深化した」とコードした。「変わらなかった」「とくにない」「わからない」という記述は「変化なし」としてコードした。「私の考えや意志は変わることありません」「変わってません！ずっとつうやくしゃになりたいと思いました！」などの記述は「継続」とコードした。

コードを集計した結果、深化した：10ケース、継続：4ケース、変化なし：10ケースであった。進学意向や将来の仕事に対する考えが深まった、あるいは維持できているというケースが14ケースと半数以上を占めていたものの、変化なし・わからないというケースも10ケースと少なかった。

#### 4 考察

これまでの分析結果から得られた知見を以下にまとめておきたい。

- ① 本教室に参加した子どもたちの多くは、学校文化に対して自己評価としては、従順であり、馴染もうとしていると評価している。しかしながら実態としては馴染むことは難しく、そのことが心理的健康状態を悪くしている可能性が示された。



- ② 「大学を出ないとよい仕事に就けない」という意見を肯定するものが7割程度存在するものの、大学までの進学を希望しているものは6割弱である。大学進学すべきとは考えるものの、それが進学希望に直接結びついていないわけではないことが示唆される。また、将来に対して不安を感じているものは7割弱存在していた。難民小中学生の学習を支援し、人生を切り拓く知力・能力を磨くための支援の必要性が示された。
- ③ 学習支援室に通うことによって、友人数が値として増加したわけではない。しかしながら、「自分と同じ宗教の人とかとお話したりすること」「学校では会えない友達にあえること」を、学習支援教室で楽しかったこととして挙げた子どもが多かったことから、学習支援室がもつネットワーキング機能も重要であることが示された。
- ④ 抑うつ傾向について、初日調査と最終日調査を比較した結果、抑うつ傾向が減少した。このことから、学習支援室が子どもたちにとって、ひとつの居場所となり心理的健康状態を良好に保つ機能を果たしていることが示唆された。
- ⑤ 勉強で頑張りたいことを自由記述によって尋ねたところ、初日調査と比べて最終日調査では、自分なりの目標設定が垣間見られる記述が増加していた。このことから、学習支援教室に参加することによって、学習の目標設定ができるようになった児童・生徒が増加したことが示された。

本研究の目的は、財団・NPO・大学の三位一体で取り組んだ集中学習支援教室が、難民小・中・高生の学力および学習意欲向上に対してどの程度の寄与を成し得たかを測定することであった。調査の結果、学習支援教室に参加す

ることによって、自らの学習目標の設定ができるようになった児童・生徒が増加したという教育効果があったことがわかった。また、学校文化に馴染みたいと望むものの、実態としては馴染めず困難を抱える児童・生徒が少なくない現状において、学習支援教室が貴重なネットワーキング機能を提供できることも示された。

集中学習支援教室は、期間限定の教室である。したがって、その教育機能とネットワーキング機能には、持続性がない。自らの学習目標の設定ができるようになった児童・生徒の目標を叶える仕組みを、そして学習支援教室でできたつながりを後の生活においても維持できる仕組みを、どのように構築していくか。これらの点は、今後の課題としたい。

#### 【参考文献】

- 浅川達人、2018、「財団・社会福祉法人・大学の三位一体で運営する集中学習支援教室」、吉成勝男・水上徹男編『移民政策と多文化コミュニティへの道のり：APFSの外国人住民支援活動の軌跡』、現代人文社、pp.105-115
- 家計経済研究所編、2009、『現代核家族のすがた―首都圏の夫婦・親子・家計』家計経済研究所
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編、2016、『もうひとつのグローバルゼーション―「内なる国際化」に対応した人材の育成』、かんよう出版
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編、2017、『外国につながる子どもたちと教育―「内なる国際化」に対応した人材の育成』、かんよう出版
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編、2018、『多文化共生を学び合う 配慮と偏見のはざま―「内なる国際化」に対応した人材の育成』、かんよう出版
- 明治学院大学教養教育センター・社会学部編、2019、『多様な人の学びの保障―「内なる国際化」に対応した人材の育成』、かんよう出版
- 野沢慎司、2017、「難民の子どもたちのための夏休み学習支援教室―大学キャンパス内で学生が支援に関わる試み」、明治学院大学教養教育セ

## 夏季集中学習支援教室の効果測定

ンター・社会学部編、2017、『外国につながる子どもたちと教育―「内なる国際化」に対応した人材の育成』、かんよう出版、pp.31-50

### 【注】

- (1) 法務省WEBサイトより。[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00076.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00076.html) (2019.9.16閲覧)
- (2) 活動の詳細については、プロジェクトが刊行した4点のブックレットおよび浅川(2018)を参照されたい。
- (3) この間の経緯については、野沢(2017: 31-50)に詳細にまとめられている。
- (4) 第1回は2016年8月、第2回は2017年3月、第3回は2017年7～8月、第4回は2019年3月、そして第5回は2019年8月に開催した。
- (5) 児童・生徒によっては、教室の初日から参加しなかったものも存在する。そこで、当該児童・生徒が教室に参加した初日を、ここでは「初日」とすることとした。同様に、事情によって教

室の最終日まで参加できなかった児童・生徒に対しては、当該児童・生徒の最終日を「最終日」とした。

- (6) 日本語の読み書きができない児童生徒もいたため、英語、フランス語、ビルマ語、ベトナム語に翻訳した調査票も用意した。
- (7) ただし、今回は最終日調査の回答者が25名と少なく、また小学生から高校生までを含んでいるため、対応サンプルの検定は行わなかった。
- (8) 調査対象者は、首都30km圏内(自治体の役所が東京駅から半径30km圏内か否かで判明)に在住する、妻の年齢が35～49歳の核家族世帯における、妻とその夫、および小学4年生～高校3年生までに該当する範囲内の長子1人であった。
- (9) 「そう思う」と「まあそう思う」の合計。以下の集計においても同様にまとめている。
- (10) コーディングとカウントにはMAXQDAを用いた。



## 移民女性の保健医療サービス利用の経験 —交差性を切り口にした課題の探求—

阿 部 貴美子

### 1 はじめに

日本に暮らす「外国人」(「在留外国人」)<sup>(1)</sup>の数は、2018年末に273万人(法務省 2019)に達した。同年12月の出入国管理及び難民認定法の改定により新たな在留資格が創設されたこともあり、今後も「外国人」、つまり移民の数は、増え続けることが見込まれる。新たに創設された在留資格の中には、家族の帯同が認められる資格もある。人数が増えているだけでなく、出身国などによる多様化が進み(法務省 2019)、在留資格の増加は、同じ国からの移民の間でも多様化が進むだろう<sup>(2)</sup>。移民も含めて誰もが「人種、宗教、政治的信念又は経済的若しくは社会的条件の差別なしに」健康であることが基本的人権である(WHO：世界保健機関憲章)から、全ての人に保健医療サービスの保障が必要だ。

保健医療サービスの利用には、病気の治療や予防、発見をおこない、健康の回復や増進、あるは維持することも目的に含まれる。移民が保健医療サービスを必要十分に安心して利用でき、健康である状態は、移民先の社会への移民の統合が進展する場であり、また、統合の進展を測り得る重要なドメインのひとつである(Ager and Strang 2008)ためである。統合の意味するものについては、移民政策があり、移民や難民の受け入れが日本よりもはるかに多い欧米の国々でも議論が定まっていない(Phillimore 2012)が、本稿での統合は、移民と

受け入れ先の社会の両者がともに変化し、適合していく双方向性を備えたものとして扱い、移民に対して一方的に適合を求める同化とは異なる(Strang, Baillot and Mignard 2018)。

国内の移民の保健医療サービスの利用については、これまで、医療サービス利用の際に言葉が通じないことが、大きな問題として指摘された(沢田 2015, 中嶋・大木 2015)。これについて、地方公共団体は、総務省の2006年の「地域における多文化共生プラン」に基づいて、「外国人」が安心して医療サービスを利用できるように言語面を中心とする整備を進めてきた(李 2018a)。厚生労働省は、2014年以降、医療通訳の活用に関する研究やモデル事業を実施し、本稿執筆時の2019年9月時点では資格認証の実用化にむけた研究を進めている<sup>(3)</sup>。また、一部の地域では、地方公共団体が設立に協力した国際交流や国際化を推進する財団法人やNPOが、ボランティア通訳や医療通訳の派遣を行い、医療機関が医療通訳の設置を行ってきた。上記の法改定に伴い、「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」が閣議決定され、医療分野では、医療サービスの現場での多言語対応を進める施策を主に実施することになった(外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 2018：6-7)。

日本に暮らす273万人の「外国人」のうち女性は約140万人で、男性よりも8万人近く多い

(法務省 2019)。女性は、病気以外にも、妊娠と出産、また子どもの病気などで保健医療サービスを利用することが多い。実際、外国人女性の出産数は年間2万件にのぼる(李 2018b)。保健医療の現場からは、たとえば、ある宗教の移民女性は、医療施設に行く時には必ず夫<sup>(4)</sup>の同行が必要である、あるいは、診察の場で夫が通訳する場合に、医師に対する女性の質問を、夫が取捨選択して通訳するという報告(かながわ国際交流財団 2019；シェア＝国際保健協力市民の会 2019)があった。これらは、ジェンダーと深く関わっている事柄に見える。移民女性たちは、必要な保健医療サービスを安心して利用できているだろうか。移民女性は、ジェンダーだけではなく、人種、経済的階級、エスニシティなど社会的階級という属性も備えている。そのため、それぞれの分類による不公平だけでなく、それらがマトリックス的に交差することからの不平等(交差性)に直面する(Yuval-Davis 2006；McCall 2005；Truong 2019)が、このことは、移民女性が保健医療サービスを安心して利用することに、どのように影響しているのだろうか。

## 2 本稿の目的

本稿では、移民女性が、ジェンダーと人種、エスニシティなどの交差性による複合的な不平等を受けることを切り口として、結婚を通じて日本に住むようになった移民女性の保健医療サービスの利用の経験から、移民女性が保健医療サービスを利用する際の課題を探った。本稿は、著者が2019年に行った移民女性の保健医療サービスの利用の経験に関する研究の一部である。

## 3 先行研究

移民女性は、ジェンダーだけではなく、人種、経済的階級、エスニシティなど社会的階級

によっても分類され、個人レベルでそれぞれの分類による不公平だけでなく、属性がマトリックス的に交差することにより、複合的で複雑な不公平や差別を経験する(Yuval-Davis 2006；McCall 2005；Truong 2018)。さらに、女性は、保健医療サービスを利用する場合には、パターンリズムで特徴づけられる医師と患者の関係に組み込まれる。自分の子どもが病気になれば、患者である子どもの利益の代弁者となることから、やはりこの患者の立場に立つ。パターンリズムは、医師は専門的で知識や技術を豊富に備えている一方で、患者はそれらを持たず、さらには病気によって自己決定能力が落ちているとみなす。また、このような非対称的な力関係に基づいて、医師は患者にとって最良の治療法を選択し、実施し、患者は、それに従順に従うものと位置づける(Falkum and Førde 2001)。1980年代から患者の医師に対する力は、インフォームドコンセントの普及に伴い、相対的に強まったという主張がある(Falkum and Førde 2001)。しかし、性差別的で女性への抑圧の強い社会では、女性の知識は少なく、理性と自己決定能力が劣っているという見方が根強く、これは上記の「患者」の特性と合致するため、女性は病気になって医者にかかると、パターンリズムの対象である「患者」になりやすい。それによって、いっそう女性の力が弱めらる(Sherwin 1992=1998)。

日本における国際結婚の数自体と全結婚数における割合は、2006年までは伸び続け、夫が日本人で妻が外国人である結婚数は3万6千件に迫ったが、その後、減少に転じている(厚生労働省 2017：26)。本稿では、結婚を通じて来日した移民女性を、便宜的に3つのグループに分ける。配偶者としての役割を担うことを期待されて、いわば結婚を目的として来日する女性(「結婚移民」)と、労働や留学を目的として来日



したが、日本人男性と結婚して居住を続ける女性、さらに結婚も労働も目的ではなく、日本人男性と結婚した結果として、来日し、居住することになる女性である。

結婚移民が目されたのは、1980年代後半から東北地方などの農村における嫁不足対策として、農村の独身男性の海外お見合いツアーなどを通じて、フィリピンや中国などから女性が花嫁として来日し、それがマスコミで広く報道されたことによる(安藤 1988)。研究面では、これらの女性は、現代の日本女性が回避する農村社会の強固な家父長制に組み入れられた犠牲者や、それを維持する者であると指摘する研究が先行し、続いて犠牲者としての位置づけを批判し、女性たちが獲得した経済面での自立性や経済的な資源管理能力に見られるエージェンシーを指摘する研究がなされた(高谷 2018)。また、「興行」資格という在留資格で来日したものの、実際にはパブなどの飲食業等で男性を接客する女性が日本人男性と結婚した事例についてエージェンシーを見出そうとする各種研究もある(齋藤・ルアンケーオ 2011)。

日本人男性と結婚し、来日した移民女性の在留資格(「日本人の配偶者」)は、「結婚移民」であろうと、結婚した結果の来日であろうと、永住許可申請をして永住者の資格を得る前には、夫が身元保証人となることが求められ、また、在留資格更新を複数回行う必要があるため(高谷 2018)、ジェンダーによる力関係が強化され、女性側が不利益を被りやすい。移民女性がこの身元保証人に関する制度の十分な情報を知らない場合、例えば、夫からのDVを受けていても、夫から逃げることや離婚することができない状態に陥ることがある(シェア＝国際保健協力市民の会 2019)。

移民女性の保健医療サービスの利用について、移民女性のジェンダー、人種、エスニシティ

などの属性からもたらされる交差性を踏まえた研究は、今後の進展を待ちたい。

医療側ではなく、移民女性の側の認識や経験を調査した研究は少なく、かつ、その中では妊娠や出産、育児に関する利用を対象とするものがほとんどである。サービス利用上の課題は、日本の保健医療サービス(システム)が理解できない(橋本ほか 2011; 植村ほか 2012)と医師の説明が分からないこと(林・森 2002; 植村ほか 2012)が指摘された。ブラジル出身の妊産婦は、自分の日本語レベルからは通訳が必要と認識し、医療通訳を利用していた(植村ほか 2012)。日本人との日本語での意思疎通に困難がある男女の移民の患者グループでは、医療通訳を利用することで医師からの説明を適切に理解できたと認識していた(濱井ほか 2018)。

## 4 方法

### (1) 調査および分析方法

結婚の結果として来日した移民女性に対して、本人あるいは子どもが保健医療サービスを受けた際の経験について、インタビュー調査(深層)を2019年8月に実施した。インタビュー実施前に、研究とインタビューデータの取り扱い(匿名性とプライバシーの保護など)について説明し、同意を得た。インタビューは、英語と日本語で1時間半から2時間弱行い、許可を得て録音した。録音データをテープ起こしして、コーディングし(Nvivo使用)、分析した。本研究は、明治学院大学社会学部社会学科の研究倫理委員会の倫理審査を経て、許可を得ている。

### (2) 調査者対象者

インタビューの対象者の人数は4名で、結婚により来日した外国人の女性で、東京近郊の住宅地と工業団地、農地が混在する地域の複数の市にバラバラに住んでいる。本人の特定を避け

表 1 調査協力者の属性

名前	年齢	出身国	来日した年	学歴	職業(全員パート)	夫の年齢	夫の職業	夫の親との同居	子どもの数
A	40歳代後半	中南米	1990年代後半	大学卒業	事務	60歳代前半	会社員	有り(母、3年前まで)	1
B	50歳代前半	フィリピン	1990年代後半	大学卒業	清掃	50歳代後半	会社員	無し	1
C	40歳代前半	フィリピン	2000年代前半	大学卒業	販売	50歳代後半	会社員	有り(両親)	2
D	40歳代後半	フィリピン	2000年代前半	大学卒業相当の専門学校	介護	40歳代後半*	会社員	無し	2

注：\*夫は「日系人」。

るために、各自をアルファベットで表し、個人の属性は限定的に公開する(表1)。彼女たちのうち3人の夫が日本人で、1人は日本人移民の子孫である「日系人」で、この夫の在留資格は定住者である。夫たちは全員会社員である。結婚により来日することになったが、移住のための手段として国際結婚したのではなく、夫とは出身国で知り合い、夫が帰国あるいは来日することに伴い、日本に来ることになった。最短でも10年以上、日本に住んでいる。学歴は、出身国の大学卒、またはそれに相当する学歴を持っている<sup>(5)</sup>。全員がパートとして働いている。

## 5 調査結果

### (1) ジェンダーによる医療サービスへのアクセスの制限

外国人の女性が、日本人の夫の親と同居していて、夫あるいは義理の親が、「嫁」である外国人女性の保健医療サービスへのアクセスと資源を管理している場合、女性の保健医療サービスへのアクセスが制限されていたり、女性がどこでどのような治療を受けたいかという自己決定とその実現が十分にできない状態になっていた。

Aさんは40歳代後半の南米の出身で、1990年代の後半に、出身国に今の夫が出張してきて知

り合い、結婚して来日した。日本には来たくなかった。来日時、日本語はまったくできなかった。自宅周辺には、英語を話す人もいなかったため、「絶望的な気持ち」だったという。来日してから30年近く義理の母と同居していたが、義理の母は、Aさんが外国人であることを否定的に捉えていて、そのために、Aさんは、義理の母から様々な行動を制限され、それに従っていた。

義理の母は、わたしに、「家の中にいてくださいね、近所を歩きまわらないでくださいね、皆があなたを見るのだから。あなたは違うのだからね。」と言いました。(冬の)ある日は、「今日は、家に人が来るから、あなたは、こたつの中に隠れていて、出てこないでください」と言いました。彼女は、誰かが私を見るのが嫌だったのです。(Aさん)

行動の制限は、Aさんが緊急の対応を要する病気になった時に、事態に悪影響を及ぼした。

義理の母は、救急車を呼ぶと、サイレンの音などで近所の住民に迷惑をかけるため、急病の場合でも救急車は呼んではいけ

ない<sup>(6)</sup>と以前から言っていました。わたしには、それは理解できなかったのですが、義理の母が言うことなので従いました。実際、二度、救急車を呼びたい時がありましたが、使いませんでした。一度目の時は、夫の車で病院に行きましたが、そこでは、救急車で来ないと診察しないと断られました。しかし、ちょうどその時、救急車がその病院に患者を運んできて下ろしたので、その救急車で別の病院に行くことが出来ました。(Aさん)

二度目の時は、Aさんが、前の週に手術を受けたところから、突然、自宅で大出血した時だった。Aさんは、救急車を呼ぶことができなかったため、出社した夫に連絡し、夫の帰宅を待ち、夫の車で一般外来に行き、順番待ちすることになった。この間も出血が続き、順番が来て診察室に入ってすぐに、Aさんは、貧血で倒れてしまった。その後、緊急手術になり、Aさんのその時の容態は、実は一刻を争うものだったことが分かった。

## (2) 夫や義理の親が決定する

移民女性が医師からの説明の内容が十分に分からない場合、治療法は、夫や義理の両親、義理の母が決定しても、女性は、これらの人々との力関係の中において、決定に異議を唱えることができず、女性の望んでいたものとは異なる治療が行われていた。また、説明の内容が十分に分からない場合でも、女性自らが医師の言うことに従った方がいいと考えて、言われたとおりの治療を受けていたこともあった。

Bさんは、50歳代になったばかりで、出身国で大学を卒業後に、出身国に仕事で来た日本人の夫と出会い、1990年代後半に結婚して来日し

た。義理の母と同居したことは、ない。自宅のある市から沿線主要駅まで通勤し、宿泊施設で清掃の仕事をしている。Bさんは、本人によれば日本語は、まあまあできる。友人たちもそれを認めており、自分よりも日本語ができない同じ国の出身の女性の友人から頼まれて、医療施設に同行したり、友人から病気について相談のような話を聞く機会が何度もあった。

Bさんの友人には、東北地方の農家の男性との結婚により来日した女性がいた。Bさんは、この女性が乳がんにかかり、見舞いに行った時の話をした。この女性は、乳がんの転移が起きて、三度の手術をしたが、その後、亡くなった。病院と治療方法は、彼女の夫と義理の両親がすべて決めていた。日頃から、家計は、義理の母が管理していて、医療費を含めて彼女に自由にできる金銭はなかった。医師とのやりとりでは、彼女が外国人であることや彼女の日本語のレベルが、さらに彼女の自己決定に影響をしていた。

彼女は、病院と治療方法を変えたいと本当に望んでいました。でも、医師や病院、治療法を決めるのは、夫と義理の両親でした。彼女はコントロールされていた……。私は彼女に聞いたのです。「医者と話をした？ 医者とコミュニケーションできるの？」「うん、いくらかは。でも、私が外国人だから、私は差別のようなものを感じたの。特に、私が彼らの話している用語が分からなかった時に。私は、(こういう時に)ふさわしい複雑な日本語は話せないし」。(Bさん)

Bさんには、もう一人日本人と結婚していて、乳がんにかかり、手術を受けた友人がいた。Bさんによると、この女性は、体調不良のために食が進まない時も、夫が家計を管理していた

めに食べられそうなものは買えずに、結果的に食事が減った。公的な医療通訳サービスも料金面から使えなかった。

### (3) 女性への説明の軽視

移民女性は、ジェンダーによる抑圧と孤独による心理社会的ストレスのために体調を崩すことがあった。そのために医療施設を利用する際に、そこでもジェンダーと、外国人で言葉が不自由なことに関連する問題に直面する。日本人の夫が同行すると、医師が夫とだけ、それも非常に短時間、会話する。この場合、移民女性は、夫が通訳した医師の説明の言葉そのものは理解できても、どういう病気なのか、あるいはどうしてその治療をするか理解できず、治療内容は適切なのか判断できず不安に思っていた。

Aさんは、救急車を呼ぶことが出来ずに大変な体験をする前に、同居している義理の母に行動を管理され、言葉もあまり出来ない状況で、心身に不調を抱えた。Aさんは、それはストレスによるものだったと話した。

その時は、気分が悪く、悲しく、孤独を感じた……。いろいろな(出来)事もあった。それで医者に行ったのですが……。 (Aさん)

微熱があり、軽い風邪のような症状が出たため、夫と一緒にいった近所の診療所では、医師と夫の間で、「彼女は頭痛がしています。熱もあります」、「分かりました。分かりました」、というとても短く簡単な会話がなされただけで、医師からは、Aさんには何の質問もなく、触診も聴診などもなく、粉薬が処方された。薬の説明もなかった。このため、そのことに納得がいかず、また、薬を飲むのは不安だったが、薬を飲んだ。薬を飲むと少しはよくなるが、薬

を飲み終わりしばらくすると、以前と同じ状態に戻った。これが繰り返し起きた約4か月の間、何度か夫とこの診療所に行き、医師と夫の同じような会話がなされ、同じと思われる薬が処方された。Aさんは不安を感じながらも、なすすべもなく、結局、薬を飲みつづけた。

### (4) 外国人に対する差別的対応

移民女性たちは、保健医療サービスを利用した際に、彼女たちが外国人であることにより、差別的とも言える対応を受けていた。

Cさんは、40代前半で、来日したのは10年ほど前である。出身国の大都市で生まれ育ち、大学卒業後は、家族の経営する会社で働いていた。出身国に、今の日本人の夫が働きに来た時に出会い、結婚した。夫との会話は、現在まで英語で行っている。結婚後5年間は出身国に住んでいた。その間に子どもが生まれたが、夫が日本に帰国することになり、子どもとともに来日した。

来日した時、日本語はまったく話せず、今でも日本語はうまく話せない。来日後からずっと義理の両親と同居している。同居は、最初の3年間はとても大変で、「だから、自分は強くなった」(Cさん)。出身国では、夫婦が夫の親と同居することはほとんどない。

来日時、子どもは1歳で、いつも病気がちであったため、子どもを診療所によく連れて行った。どこの医療施設にいく場合でも、初回は夫が同行したが、緊急時を除いて、2回目以降はいつも自分ひとりで連れていった。「かかりつけ医」のように行く診療所と、その診療所が休みの日だけ、必要があれば行く診療所があった。

……その頃、わたしは、子どもがまだ小さく、(私はよく医者)に質問しました。……子どものことがすごく心配だったか



ら、いつも質問していた。(Cさん)

後者の診療所での経験をCさんは、話してくれた。Cさんはここの医師には片言の日本語で会話した。

わたしは日本に来てから、日本では、患者が診察室に入って、3分後には出てくるのをいつも見ました。(診察は)すごく簡単で、患者は質問しません。医者が何かを言って、薬を処方して、それで終わりです。……(その診療所の先生は)多分よい先生だと思いますが、話すことが本当に好きでいいです。(Cさん)

そう言ってCさんは、筆者から上半身を横に向けて、パソコンのスクリーンを見ながら指を動かしてキーボードを打つふりをした。その医師がCさんと顔を合わせずに、スクリーンを見ながらキーボードを打つ様子のマネである。Cさんは、医師の言葉の部分は、日本語で再現した。

(先生は、)「はい、次、はい、次」(とわたしに次々に尋ねながら、パソコンで)何かを書きます。そこで、わたしが(先生に)質問を始めると、「オーケー、薬、薬」といつも言いました。(Cさん)

Cさんは、「薬、薬」のところで、筆者の方でも、「スクリーン」の方でもない方を向いた。Cさんは、「薬、薬」とは、「あちらに行きなさい、薬を出す所へ行きなさい、薬を出す所へ行きなさい」という指示であったから、質問せずに診察室を出たという。

Cさんは、これと同じ経験を何度かして、この医師には説明が理解できなくとも質問するこ

とはやめ、また、出身国では、患者は、医師に自分の病気や身体の状態について何でも質問でき、親も、自分の子どもの病気に関して同じことができるが、日本では、医師には、質問しないことにしたという。これは、夫やその他の人に言われたからではなく、自分でそう決めたという。

インタビューした移民女性全員が、これまで受けた診察は、時間がとても短かったと指摘した。また、Aさんと、Cさん、Dさんの3人が、自分の出身国と違い、聴診、触診、打診、また、まぶたの裏の血管のチェックのいずれもない診察ばかりを経験した結果、日本ではそういう診断法はしないものと理解していた。

Aさんは、患者の身体に触る各種診断法が自分に行われないことについて、自分が外国人だから、差別され、身体に触る各種診断法が行われないのではないかと考えている。

その医者は、わたしを診たくないのです。わたしに触りたくないのです。わたしは、もちろん日本語ができないし、医者はわたしには触りたくないし、……

知り合いの外国人も言っていました。「日本人の医者は、外国人には触らない。何故だか分からないけれど。でも、たぶん、自信があまりないためか」。(Aさん)

Dさんは、大学病院で重たい病気ではないのにMRIなどの先端技術を採用した医療機器による検査を何度か経験した。それらを通じて、日本では診断にそのような医療機器が多く使われるという認識を持つようになったものの、聴診、触診、打診など患者に触れる診断法がない診察には疑問を呈していた。

何故、患者の身体に触っての診断法が全



然ないのですか？わたしは、医者は、患者から(身体に触る診断からも)の情報も使って、診断できるものと考えます。(Dさん)

Aさんは、医療関係者に、自分では当然と考えた要望を伝えて、嫌がられり、叱られたりした経験がある。Aさんが、手術後に自宅にいた時に大量に出血したから救急車を呼ぼうとしたが、義理の母から止められたため、自家用車で一般外来に行き、外来で順番待ちをすることになった件は上記した。Aさんは、外来の窓口で、大量の出血が続いていて、緊急なので早く診てほしいという要望を、夫が日本語で、自分は片言の日本語で何度か伝えた。しかし、看護師から強い口調で、「みんなここで待っているのだから、待ってください」と「それは緊急ではありません、ここで待ってください」「待ってください」と言われ、仕方なく待ち続けた。診察の順番が来て、診察室に入ったところで、手術を担当した医師から英語で「前の時に、自分がすべてきれいに(手術)したのだから、あなたは具合が悪いわけがない。外国人はみんなうるさい」と言われた。Aさんは、この言葉に非常に大きなショックを受けた。同時に、Aさんは貧血のために気を失った。ストレッチャーに乗せられた後に、看護師がAさんが大量に出血していることを見つけ、緊急手術を受けることになったが、出血が多く、一時、危険な状況に陥ってしまった。

##### (5) 「はい、わかりました」

Dさんも、医者に、質問したり、自分の疑問や要望を伝えると嫌がられることを恐れて、それらを伝えることなく、医師の決定を受け入れる経験をしてきた。Dさんは、現在40歳代前半である。大学で理科系の資格を取り、来日前にはそれを活かして公務員として働いていた。夫

について来るとはいえ、公務員を辞めてまで、言葉も出来ず、職業を見つけるのも大変そうな日本に来るのはとても嫌だった。夫から2年遅れて、子どもと共に来日した時は、大きく落胆していたが、もともと勉強好きだったため、日本語を独学で勉強した。子どもが小学校に入学すると、自宅で子どもと一緒に日本語を勉強した。日本で生活するには、日本語の習得が必須と考えている。Dさんが、周囲の外国人女性に比べ日本語がかなり出来るようになり、また、大学卒で理系の知識もあり、インターネットで調べることも出来るため、これまでに外国人女性から病気について相談を受けることも多かったそう。そういうDさんが、自分の知識に基づいて、医者に質問したい事や要望があった時でも、そういうことは避けて、医師の決定にしたがっていた。

Dさんに加えAさんの二人は、医者による診断結果と治療方法(日本語でも片言の英語まじりの日本語でも)の説明が短い場合、言葉そのものは理解できても、どういう病気なのか、どうしてその治療をするか、その治療をすると症状や自分の身体がどうなるのか十分には説明されないことを多く経験した。また、自分に行われる治療方法が極端な治療ではないかと不安になった。身体に関わることで以外では、入院期間を伝えられたときに、入院の間に子どもを誰がみとるか、入院費はどのくらいになり、支払いが出来るのか不安になったこともあるという。また、医師の決定に従いたくないこともあった。治療法や入院期間の説明は、もう決定したことのように断定的に言われることが多かった。また、Aさん、Cさん、Dさんは、質問や要望があっても医師に尋ねたり、伝えたりすると嫌がられると考え、出身国にいた時のように質問をしたり、要望を伝えることはやめて、医師の指示に従うようにしているという。Dさんによる

と、Dさんに相談してきた外国人女性たちも、同じような状況の場合は、「はい、分かりました」と医師に言っているようだ。

#### (6) 困難の軽減

インタビューに回答した女性たちは、医師に、質問したり、理解できていないことや要望を伝えることなく、また、医師の選択した治療や入院に関することに従いたくないときでも、「はい、分かりました」、つまり、「理解しました」、もしくは、「それに従います」と言わざるを得ない経験をしていた。しかし、医師の決定にただ従順に従うだけではなかった。別の場面では、自分や子どものために、工夫して情報を得たり、技術を使って、または友人から協力を得ることで、病気による、あるいは病気をめぐる困難な状況を軽減していた。

Cさんは医者質問する代わりに、病気についてはインターネットで調べ、薬については効果や効能、自動車の運転中に眠気が起きないかなどの自分にとって重要なことは、薬局や診療所や病院の受付で確認する。また、問診票や検査についても質問するという。これらの場所のスタッフは、自分の質問に答えてくれることが、質問してみた経験から分かったという。

また、自分は、日本の文化を完全ではないが学んだから、質問は日本語で行い、質問に答えてもらえるような言葉を選び、ていねいな表現で、「日本語ができないことは本当に申し訳ない」という気持ちを込めて質問をしてきた。そうすると、ほとんどの人は丁寧に対応してくれた。

Cさんは、医師に質問することはやめて、自分や家族の病気について、自分が分からないことを、インターネットを使って時間をかけて詳しく調べるといふ。また、DさんとDさんの友人は、スマートフォンが普及した後からは、日本語の問診票を書く時に、スマートフォンのア

プリを使い、日本語を調べることが出来るようになったため、楽になり、喜んだという。Dさんは、スマートフォンで病気に関する情報を集めたり、それを友人同士でシェアしている。

#### (7) 大きな支援となった医師

Cさんは、医師から質問に答えることを拒否されたが、同時期に別の診療所を「かかりつけ」のようにしていて、その診療所のE医師とは、まったく異なる経験をしていた。そこでは、Cさんは、英語と片言の日本語で会話していた。医師は英語を少し話すことができたという。

医師は、Cさんが日本語がほとんど出来ないことに配慮し、説明の時には、辞書を引いては英語を示すことを繰り返した。Cさんから質問にも時間をかけて親切、丁寧に、対応してくれた。Cさんは、

E先生は、いつも私を助けようと努力してくれた。

と言い、さらにこう続けた。

私が行くと、E先生はいつも辞書と医学書を出してきて(私の質問に答えて)、例えば、(E医師が日本語で)「風邪ひいている」と言ったときに、私が「風邪ひいている」というのは分かりませんと言うと、E先生は頭を振って私に微笑んで、辞書を引いて、医学書で探して、そのページを私に示しました。私が「ああ、分かりました」と言って、さらに「先生、子どもは40度も熱が出ましたが、なぜですか」と尋ねると、先生はまた、辞書と医学書に(該当する言葉を求めて)戻りました。……当時、とてもよくしてもらいました、親切で……。

E先生のことはとても、とても良い先生として思い出します。

最初は夫とその診療所に行ったけれど、その後は、赤ん坊を自転車に乗せて、いつもひとりで行きました。日本語はできなかったけれど、子どものことが心配だったので、ねばり強く質問していた……。 (Cさん)

E医師の診療所は、いつも多くの患者で混んでいて待ち時間も長かったが、Cさんは納得のいく診察が受けられるため通っていた。しかし、最初に訪問した時点で、E医師は年齢がすでに高く、数年後に閉業した。

義理の母の言いつけのために救急車を呼べずに外来で長時間待った上に、看護師や医師との会話においてショッキングな経験をしたAさんも、第一子を産んだ後に、看護師(話の内容からは、実際には保健師も含まれていたと推測される)とのやりとりにおいては、とても親切にされた経験を思い出した。看護師が、出身国の看護師とは違い、とても親切でやさしく、「リラックスしてください」、「気をつけてください」と言ってくれ、食べものについて細かいことを丁寧に教えてくれた。また、Aさんは、救急車の事件の後で、海外留学経験があり、英語が通じる別の開業医にかかったところ、その医師はとても親切だった。

Dさんにも、これまでに説明が十分理解できない時に、Dさんが理解できるように説明に努力してくれた医師や看護師もいたという。

## 6 考察とまとめ

移民女性は、ジェンダーや人種、エスニシティによりもたらされる交差性(Yuval-Davis 2006; McCall 2005; Truong 2019)により、保健医療サービスへのアクセスや利用、自己決定が制限されるなどの不平等を経験していた。交差性に

よって、心理社会面の健康問題が引き起こされることもあり、療養も制限を受けていた。

### (1) ジェンダーと外国人差別

Aさんは、義理の母から救急車の利用の禁止、つまり、ジェンダーにより保健医療サービスへのアクセスの制限を経験した。ほかに、移民であるために、すなわち日本では「外国人」であるために差別的対応も経験した。医師からも「外国人は、みんなうるさい」と言われた。他の時は日本語であるのに、その時だけが英語で話された。これについて、Aさんは、自分に分かるようにわざわざ英語で話したと解釈していた。このことと医師の発言内容からは、医師に差別感情があったように、また、早く診てほしいと要望をしたAさんを黙らせようとする強い意思があったように理解される。要望したこと自体を罰している面もあるだろう。この言葉自体が衝撃的であるが、これが言われた時に、Aさんの容態が緊急の対応を要していたことを考慮すると、この言葉はAさんの心身に大きなダメージを与えたことは疑いがない。

Cさんは、住まいの近所の診療所で、診察中にずっとパソコンの方を向いてキーボードを打ち続けた医師に質問したところ、医師から「薬、薬」と日本語で言われ、診察室から出て薬を扱う場所に行くように促された、という経験があった。同様の場面では、医師は、日本人の患者にはこのような言い方は、ほほしなないと考えられるため、外国人へ差別的な対応とも解釈できる。Cさんが、この体験の後に、この医師にも他の医師にも質問しなくなったことは、大きく言えば、差別的対応が保健医療サービスの一部をあきらめさせたことになる。

内科の診察の中で、聴診や触診など身体に触っての診断がなかった経験は、移民女性たちには、否定的に受け取られていた。また、移民

の間にある「日本人医師は、外国人だから身体に触らない」という言説が紹介された。このことは、他の移民も身体に触らない診断の経験をした可能性と、それを差別的と解釈している可能性が示唆された。

日本人の夫や義理の母あるいは義理の両親が、移民女性の保健医療サービスへのアクセスを制限したり、治療法を決定していた。夫や義理の親の力が強い場合、片言レベルの日本語は話せるが、複雑な会話は分からない移民女性は、病気の診断結果や治療についての医師による説明を十分に理解できないことも手伝い、夫や義理の親の決定に対しては抵抗できず、結果的にその決定に従っていた。また、日本人の夫や義理の親が、家計をすべて管理し、移民女性が自分の治療や療養に必要な費用を持っていない場合にも、移民女性は、自分の意思にそぐわない治療を受けたり、療養を行う状況になったと考えられる。それは、表面的には移民女性が、夫や義理の親の言うことをきく、すなおで従順なよい嫁(高谷 2018)を体現しているように見えてしまうだろう。

ジェンダーによる抑圧を受けて、日本語の能力が不十分で社会的に孤立している場合には、心理社会面の健康に影響も出ていた。

## (2) 医師の説明に対する移民女性の理解と同意

医師と患者の力関係と医師のパターンリズム(Falkum and Førde 2001)の影響下に、移民女性が置かれたために、要望や質問を伝えずに、また、医師に嫌がられたくない気持ちもあり、医師が選択した治療法や検査を受けるしかなくなり、日本語で「はい、分かりました」という言葉を口にしていった。それが、医師の言うことを理解したと見做されて(宇賀ほか 2001)、同意したものと受け取られていた。あるいは移民

女性が理解と合意を意味する行動(質問しない、疑問や要望を伝えないなど)を取っていた。

また、医師が、移民女性は「外国人で、女性だから」という属性に基づく差別的な考え方から、日本人の夫やその親が決めたことが、患者の移民女性の意思であるという扱いをしたことが推察される。そこには、外国人は、めんどろな、あるいは劣っている、扱いにくいもの、雑な扱いをしてもいいというような見方があった可能性がある。

移民女性自身も、医師とのコミュニケーションにおいて、日本語で「はい、分かりました」と言ってしまうていた。そこには、女性が複雑な日本語は分からないし、要望は適格に伝えられないという自分の日本語レベルの引け目により無力化(Phillimore 2016)され、「もう、それでいい」という諦めのような気持ちに陥ったと理解される。

日本人の夫や親が関わっていない場合や、外国人への差別が特に強くない場合でも、移民女性たちが「はい、分かりました」と言った後に、医師からは、移民女性が医師の説明内容を本当に理解したか、あるいは同意したどうかの確認はなかったようである。理解の確認は、交差性による不平等な扱いを受けている女性のエンパワーメントにつながる可能性がある。また、医療者側にとっては、インフォームド・コンセントが実質的に適切に実施されるという、保健医療サービス提供上の目標達成に貢献する可能性がある。

## (3) 保健医療サービス利用による家父長制から影響の増大

Bさんによれば、二人の友人が、乳がんの治療法の選択や療養の仕方をその夫や義理の親に決定され、自分の意思とは違う治療を受けたり、療養をしていた。二人の内、一人は農村に



「結婚移民」として来日した女性であるが、この友人の経験について、本研究は、家父長制の強く残る農村部の地域社会の構造に組入れられた「嫁」であることの当然の帰結として解釈せず、女性の無力さの強調は意図していない。むしろ、以下の事柄が、この状態を作りだした可能性がある。それは、女性たちが重い病気にかかり、保健医療サービスを使い、複雑な治療と、おそらくそのための高額な費用も必要になったこと、また、自分の日本語能力では、医師との会話には対応できなかったことである。その他に、家父長制の強い地域では、医師や医療関係者も、日本語もよくできない移民女性ではなく、その「ダンナさん」や「お姑さん」が言っているとおりにしておけば間違いはない、それで移民女性も納得するだろうと考えることも否定できない。女性たちの日本語の理解の状態の確認(宇賀ほか 2001)と、意思の確認は、医療関係者からはあまり重要視されなかったのではないかと推察される。

#### (4) 交差性と保健医療サービスのシステムと制度からの影響

Bさんのもう一人の友人のように、移民女性には、たとえ医師からの説明を理解するために医療通訳を使った方がよいかもしれないと意識していても、自分では自由に使えるお金を持たず、夫は費用を払ってくれないため、通訳を利用できない可能性があるだろう。しかし、ボランティアの通訳や医療通訳派遣を比較的安価で実施しているNPOの通訳であれば、経済的に不利な状況の移民女性でも利用の可能性は高まる。

本研究は、医療サービスを提供する側の経験を調査していない。また、女性たちの医療サービス利用の経験における保健医療サービスのシステムのあり様や制度的枠組みからの影響を調

査していない。しかし、それらの影響として、例えば、以下の可能性を推測することは難しくない。医療機関では、患者数が多いために一人あたりの診察時間が短くなっていた可能性、医師による患者への説明(薬の説明も含めて)に対する保険診療点数が、説明が十分に行われるためのインセンティブにはなっていなかった可能性である。そして、これらのことが、移民女性の上記の経験(医師が質問に答えなかった、触診や聴診、打診などが行われなかった)につながったと解釈することも可能ではある。それらを含む医療サービスのシステムのあり様や制度的枠組みの影響からは、移民に対してマジョリティーである「日本人」の患者も影響を受けている可能性が高い。しかし、受ける影響とその結果としての不平等は、「日本人」と移民女性ではインパクトが異なる。なぜならば、移民女性には不平等の交差性に晒され、本研究から明らかにされたような複合的な不平等を経験するからである。

#### (5) 日本語能力と「自己決定」

調査結果は、移民女性たちの日本語能力が、大きな課題であることを示した。しかし、言葉の問題は、単純に彼女たちの日本語能力が医師の説明の理解や自己決定に「不十分」な点ではなかった。彼女たちは、交差性による不平等を受け、医師と患者との力関係の中で、パターナリズムにおける彼女たちの患者としての特徴が、ジェンダーのために強化された(Sherwin 1992=1998)。このような状態からは、保健医療サービス利用上の移民女性の日本語能力の「不十分」さの問題性は、誰が彼女たちの病気への対応を決めるかによって異なることが示唆される。決めるのは誰か—彼女たち自身か、夫か、義理の親か、あるいは医師か。これらの他者が決める場合には、彼女たちの日本語能力の



「不十分」さは、他者にはさほど問題視されなかったことが推察される。

移民女性たちは、交差性による不平等を経験する一方で、医療関係者から、親切で丁寧な対応も経験していた。医師の中には、移民女性に対して、辞書を引きながら忍耐づよく、親切に対応をした高齢の医師がいたが、その対応は、専門職としての対応と、移民で女性で、母親でもあるという患者の立場に配慮する属人性によるものもあったろうと推察される。その配慮は、交差性への敏感さの現われと言えるだろう。

## (6) 移民女性たちの実践

インタビューした移民女性たちは、医師との力関係の中で質問を拒まれたり、自分の病気の状態や治療法が、医師からの説明(主に日本語による)では分からないため、自己決定ができないという状況に陥っていた。しかし、何もせずにその状況に留まっていたわけではなく、自分の知りたい情報と自己決定につながるような情報を入手するために行動していた。Cさんは、医療施設において、どの職種のスタッフ(医療職および事務職)ならば、自分の質問に答えてくれるかを経験から把握して、そのスタッフに質問し、回答を得ていた。その際、Cさんは、日本に関する文化的知識(Ager and Strang 2008)も意識して利用していた。移民女性たちは、インタビューした人も、その友人<sup>(7)</sup>もある時期からインターネットやスマートフォンを通じて、保健医療に関する情報を入手していた。スマートフォンを使って移民女性同士の情報交換も行われていた。これらによってエンパワーメントされ、保健医療サービスを利用する際に、夫や義理の親、医師との力関係において、以前よりも優位な立場にあるはずで、多少なりとも自己決定しやすくなったのではないかと。また、医師に対する質問や要望を行う可能性が高まっ

たのではないかと。

インタビュー対象者全員が、医師やその他の医療関係者とのコミュニケーションにおいて、日本語のみではなく、英語を交えたことは、意思疎通のレベルが高まり、言葉の問題の多少なりとも軽減につながったと考えられる。また、彼女たちの日本語能力の向上は、エンパワーメントにつながることに言を俟たない。

## 7 終わりに

本稿では、日本国内の移民女性の保健医療サービスの利用の経験について、移民女性の交差性を切り口として探った。ジェンダー構造から生じた移民女性に対する不平等が、他の属性による不平等とともに、交差性を構成し、移民女性の保健医療サービスの利用に困難が生じていた。移民女性のエンパワーメントと、彼女たちが保健医療サービスを安心して利用できるようになるには、女性の側の経験やニーズの調査研究にもとづく、交差性に配慮した取り組みが求められている。

移民女性のジェンダーやエスニシティに基づく社会資本については、保健医療サービスを利用した際の経験をそのまま本稿では記載しているが、その詳細および機能などには触れていない。本稿では、女性の実践を明らかにしたが、その後押しとなった可能性が高いと考えられる社会資本については、別稿で論じたい。

### 【注】

- (1) 本節では、行政文書上に「外国人」と表記されている場合は、そのまま使用する。
- (2) Vertovec(Vertovec 2007)によれば、‘superiversity’という状態である。
- (3) 一方、国際臨床医学会は同学会が認定する「医療通訳士」認定制度の認定講習会等の重要活動を、2019年度後半開始した。
- (4) 本稿では、「夫」は同居しているパートナーを

意味している。法律面での婚姻状況は加味していない。インタビュー回答者が英語でhusbandと言った場合は、日本語訳は夫にした。

- (5) インタビュー内容を記述する際に、個人の特定やプライバシーの開示を避けるために、内容の理解と解釈に支障がない範囲で、発言者を特定しない箇所を含む。
- (6) 救急車を呼んではいけないという制限は、この移民女性(Aさん)にだけかけられたようで、後年、制限を出した義理の母本人が急病になった時には、自分のために救急車を呼ぶようにAさんに指示した。
- (7) Bさんの話に出た二人のインターネットの利用状況は、確認していない。

## 【文献】

- Ager, A. and Strang, A. 'Understanding Integration: A Conceptual Framework', *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 2008, pp.166-191.
- 安藤純子「農村部における外国人配偶者と地域社会—山形県戸沢村を事例として」『アジアの花嫁の迎え方』社説, 朝日新聞, 1988年4月11日朝刊, p.5.
- Falkum, E. and Førde, R., Paternalism, patient autonomy, and moral deliberation in the physician-patient relationship Attitudes among Norwegian physicians, *Social Science and Medicine*, 52(2), 2001, pp.239-248.
- 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議, 「『外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策』(平成30年12月25日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定)」.
- 法務省『平成30年末現在における在留外国人数について』[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00081.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00081.html) 2019年7月12日閲覧.
- 公益財団法人かながわ国際交流財団「外国人子育て支援フォーラム2019」2019年8月24日, 横浜市.
- 厚生労働省『平成26年版厚生労働白書』, 2014年.
- 厚生労働省『平成28年度人口動態統計特殊報告「婚姻に関する統計」の概況』, 2017年.
- 濱井妙子・永田文子・石川真・大野直子・西川浩昭『外国人患者・医療者・通訳者間におけるリスク・コミュニケーションに関する実証研究 2107年度実施報告書』科学研究費助成事業, 2018年, <https://kaken.nii.ac.jp/ja/report/KAKENHI-PROJECT-16K15307/16K153072017hokoku/> 2019年8月7日閲覧.
- 橋本秀実・伊藤 薫・山路由実子・佐々木由香・村嶋正幸・柳澤理子「在日外国人女性の日本での妊娠・出産・育児の困難とそれを乗り越える方略」*国際保健医療*26(4), 2011年, pp.281-293.
- 林麻衣子・森淑江「外国人妊産婦の外来診療に対するニーズ調査」*群馬保健学紀要*23, 2002年, pp.101-108.
- 李節子「乳児家庭全戸訪問事業における医療通訳の必要性」『チャイルドヘルス』21(1), 2018年a, pp.26-28.
- 李節子「第1章 1.在日外国人の健康支援言論」pp.2-43. 李節子編『在日外国人の健康支援と医療通訳 誰一人取り残さないために』杏林書院, 2018年b, pp.2-43.
- McCall, L., 'The complexity of intersectionality', *Signs: Journal of women in culture and society*, 30(3), 2005, pp.1771-1800.
- 中嶋知世・大木秀一「外国人住民における健康課題の文献レビュー」*石川看護雑誌*12, 2015年, pp.93-104.
- (認定)特定非営利活動法人シェア＝国際保健協力市民の会「シェア在日外国人支援事業報告会 2019 ネパール人コミュニティと地域との連携を通じて守る母と子の健康」2019年5月12日, 東京都.
- (認定)特定非営利活動法人シェア＝国際保健協力市民の会, 「2019 DVと在日外国人」[https://share.or.jp/health/knowledge/health\\_of\\_migrant\\_in\\_japan/dv.html](https://share.or.jp/health/knowledge/health_of_migrant_in_japan/dv.html) 2019年8月14日閲覧.
- Phillimore, J., Implementing integration in the UK: lessons for integration theory, policy and practice, *The Policy Press*, 2012, pp.1-21.
- Phillimore, J., Migrant maternity in an era of superdiversity: New migrants' access to, and experience of, antenatal care in the West Midlands, UK, *Social Science & Medicine*, 148, 2016, pp. 152-159.
- 齋藤百合子・パタヤ・ルアンケーオ「『外国籍女性とその子ども達の社会包摂—福岡県のフィリピン人およびタイ人女性の多文化共生—』

- KFAW 調査研究報告書, Vol.2010-3, 2011年.
- 沢田貴志「外国人労働者の健康問題の背景と新たな取り組み」『労働の科学』70(12), 2015年, pp.22-25.
- Susan, S., 1992, *NO LONGER PATIENT*, Philadelphia: Temple University Press. (岡田雅勝・服部健司・松岡悦子訳『もう患者でいるのはよそう—フェミニスト倫理とヘルスケア』勁草書房, 1998年.
- Strang, A., Baillot, H. and Mignard, E., 'I want to participate.' transition experiences of new refugees in Glasgow, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (44)2, 2018, pp.197-214.
- 高谷幸「現代日本におけるジェンダー構造と国際結婚女性のシティズンシップ」安里和晃編『国際移動と親密圏: ケア・結婚・セックス(変容する親密圏—公共圏)』京都大学学術出版会, 2018年, pp.49-78.
- 特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編『外国人の医療・福祉・社会保障 相談ハンドブック』明石書店, 2019年.
- Truong, TD., *Securitizing Borders in EU*. 国際女性学会・国際ジェンダー学会40周年記念誌, 2017-2018, 国際ジェンダー学会, 2019年, pp.43-57.
- 植村直子・マルティネス真喜子・畑下博世「在日ブラジル人妊産婦の日常生活と保健医療ニーズ妊婦健診・家庭訪問でのフィールドワークより」日本公衆衛生雑誌59(10), 2012年, pp.762-770.
- 宇野賀津子・内海眞・沢田貴志・岩本エリーサ・吉崎和彦「日本における, 在日外国人HIV感染者の医療状況と問題点」日本エイズ学会誌3, 2001年, pp. 72-81.
- Vertovec, S, Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 2007, pp.1024-1054.
- Yuval-Davis, N., Intersectionality and Feminist Politics, *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 2006, pp.193-209.



## 地域における医療通訳の活用の進展と院内通訳の導入 —三重県国際交流財団による先進的取り組みと多文化共生指針の影響—

阿 部 貴美子

### 1. はじめに

日本において外国人<sup>(1)</sup>の保健医療サービスへのアクセスには、言葉の問題が大きな障害となっている。医療現場では、専門的な知識のない人や利害関係者による通訳のために外国人の患者に不利益が生じ、外国人の患者と医療スタッフの間に誤解が生じている(宇野ほか 2001：李 2018：阿部 2020他)。研究論文において、医療通訳がトピックとして増えてきた時期は、2010年前後(飯田 2011：永田ほか 2010)と考えられるが、国による医療通訳の養成と資格制度の整備は遅れ、その間、NPOや地方自治体の国際交流協会、民間の通訳派遣会社や語学学校などの様々な団体が、独自に養成カリキュラムを作成して実施、なかには資格を設けて試験を行う組織もあった。ようやく2017年度に厚生労働省が育成カリキュラムの基準を公表し、医療通訳の認定を行う学会も作られ、その学会が検定／認定試験を行う「試験実施団体」を2019年11月に認定した。

明治学院大学社会学部附属研究所では、外国人が安心して利用できる保健医療サービスについてのシンポジウムを2018年に開催し、公立病院において先駆的に医療通訳を院内に設置した滋賀県の公立甲賀病院の事例について、設置をけん引した同病院の元院長の井田健氏が経験と課題を講演した(井田 2020)。課題には、臨床現場とは異なり、病院の経営事務局からは医療

通訳のニーズが見えにくい、また医療通訳の継続的な知識の向上が必要という点が含まれた。

ニーズが見えにくいにも関わらず、外国人の集住する地域を抱える三重県では、県の外郭団体である三重県国際交流財団(以下、MIEFと表記する)により医療通訳の派遣が行われ(中村 2012)、県内の複数の病院に医療通訳がいる<sup>(2)</sup>点、また、単なる派遣ではなく、研修も行っていることに注目した。多文化共生<sup>(3)</sup>の方針や施策の実施状況は、地方自治体ごとに大きく異なり、それは外国人住民の数や全住民に対する割合、産業構造だけに影響されるものではない(渡辺 2009、鈴木 2018)。では、三重県において医療通訳の研修や派遣事業の普及拡大をもたらした要因は何か、課題は何か、多文化共生施策の取り組みとどのように関わっているのか。また、医療通訳の研修や派遣が県を中心に進むような三重県において、技能実習生と関係者に対して結核に関する健康教育を行うという先進的な実践があったが、それは、保健医療分野の多文化共生施策の取り組みにおいて、どのような意義を持つのか。さらに調査から明らかにされた課題は、他の多文化共生事業にもみられるのか。本稿では、特別推進プロジェクトの中の三重県を対象にしたチームにおいて、筆者がこれらの点を探った結果を報告する。



## 2. 調査方法

### 関係者に対するインタビューと公的機関の報告書を含む文献調査

インタビューは、三重県内で、戦略的に選択した機関に対して、インタビューガイドを用いて、探究的インタビューを行った(表1)。

## 3. 結果

### (1) 三重県の外国人人口と多文化共生社会を推進する指針

三重県自体は、経済において製造業の比重が高く、なかでも電子部品とデバイスに集積があり、1事業者あたりの製造品出荷額は2017年には全国2位で、一人当たりの県民所得は2019年に全国で6位と豊かな県である(三重県戦略企画部 2020, P.28)。

1990年の出入国管理及び難民認定法(入管法)改正以降、三重県の外国籍の人口は、在留資格では「身分に基づき在留する者」(ブラジルなどからのいわゆる「日系人」はここに含まれる)

に属する外国人労働者によって急激に増加し、1990年の11,988人から2000年には32,457人と約3倍になった(三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課多文化共生班：以下では多文化共生班と表記する。2020 ページなし)。2001年には、「外国人集住都市会議」が発足し、三重県では鈴鹿市と四日市が発足時からのメンバーである。その後、伊賀市、津市、亀山市が加盟している。

外国人の人口は、2008年のリーマンショックまで伸び続け(約53,000人)、翌年に大きく減少した。その後も減少が続いたが、2014年に増加に転じた。近年は技能実習生の増加(三重県情報提供ホームページ 2019)が著しい。2018年10月末時点では50,612人、内訳は、ブラジル人が最大数の12,879人であった。続いて中国、フィリピン、ベトナムがそれぞれ数千人と、出身国が集中している。県の総人口における外国人住民の割合は、全国第4位となった(多文化共生班 2020 ページなし)。2018年11月には外国人

表1 インタビュー先

第1回 2019年6月
27日 ・保健医療部薬務感染症対策課感染症対策班 28日 ・三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課多文化共生班 ・公益財団法人三重県国際交流財団
第2回 2019年11月
20日 ・社会福祉法人鈴鹿市社会福祉協議会 ・鈴鹿市地域振興部市民対話課外国人交流室 21日 ・国際交流財団の研修を受けた医療通訳 匿名 22日 ・四日市市市民文化部市民生活課多文化共生推進室 多文化共生モデル地区 ・桑名保健所
第3回 2020年1月
24日 ・公益財団法人鈴鹿国際交流協会 ・同交流協会で活動する外国人住民グループ

注：本人の特定を避けるため、医療通訳の通訳言語及び他の属性を明かさない。

労働者の数と雇用している事業所の数は過去最高になった(厚生労働省三重労働局 2019 P.2)。

三重県では、2007年に「三重県国際化推進指針」を、2011年にこの指針の改訂版(2011年から2015年対象)を策定した。2012年には、多文化共生社会づくりも含む、県の10年間の長期戦略計画である「みえ県民力ビジョン」も策定した。2016年に、「三重県多文化共生社会づくり指針」(2016～2019年対象)が策定され、本研究が三重県で現地調査を実施した2019年は、新たな指針策定の年であった。

「三重県多文化共生社会づくり指針」の内容は、多文化共生班から見ると、内容が具体性に乏しく、外国人の人口比率の高い愛知県や静岡県に比較するとページ数も少ないという(多文化共生班 インタビュー)。筆者が調べてみると、上記の指針は全体で23ページで、その前の「三重県国際化推進指針(第一次改訂)」の成果と残された課題が約1ページに書かれている。本稿が考察する医療通訳については、その育成は、広域で対処すべき問題として県が取り組み、環境生活部(多文化共生担当)が担当することが示され、県の医療保健部の担当は、外国人の医療保険の加入の促進と多言語対応が可能な医療施設の情報提供である(三重県 2016)。

筆者の訪問時(2019年6月)には、多文化共生班は、新たな指針策定のために県の多文化共生施策の現状把握中であった。新指針は、入管法の改正により、「特定技能」の在留資格の外国人が県内で家族と暮らすことを前提にしている。県庁内では外国人支援については、これまで縦割りが強く、他部局が何をしているかも分からなかったが、今後は連携して総合的な対策を行う予定で、部局横断的な会議を立ち上げ、各部局の事業をまとめた。県議会では新指針策定のために時限付きの委員会を設置した。新指針では、県の重要な役割は、多文化共生社会の

推進に資する人材育成やモデル事業の実施(市町によるモデル的事业への支援を含む)である(多文化共生班 インタビュー)。

## (2) 三重県国際交流財団(MIEF)の医療通訳に関連する事業

MIEFの医療通訳に関連する事業は2002年に始まり、地方公共団体の出資による国際化のための国際交流協会の間でも取り組みが早い。総務省の「多文化共生推進プラン」より前であり、総務省自治体国際化協会(クレア)から、自治体の国際化協会による医療通訳派遣制度の早期の事例として他の4県1市の例とともに2007年に紹介されている(クレア 2005)<sup>(4)</sup>。なお、地方自治体とNPOの協働による、医療通訳の養成／研修と派遣の早期の事例としては、2001年からの神奈川県と京都市の医療通訳派遣事業がある。NPOは、それぞれ特定非営利活動法人リソースかながわ(MICかながわ)と多文化共生センターきょうと他である。MIEFの事業も含めてこれら3つの事業では、質の面に留意して、単に医療通訳を依頼に対応して派遣するのではなく、医療通訳を養成／研修し、派遣する方式である。

2002年以前に、MIEFにはすでに医療機関や患者から医療現場への通訳の派遣の依頼があった。MIEFには、外国人を支援する通訳ボランティアが登録済みであったが、それらの通訳は医療通訳として専門的な訓練を受けておらず、また通訳自身の身を守るための賠償責任の保険に加入していないことから、MIEFは医療の現場へは派遣していなかった。しかし、病院やクリニック、外国人患者から派遣依頼の声が高まる一方で、患者の子どもが通訳するために正確に情報が伝わらない事例や子どもの通学への支障、インフォームドコンセントの問題も表面化した(MIEF インタビュー)。県内からも医療通

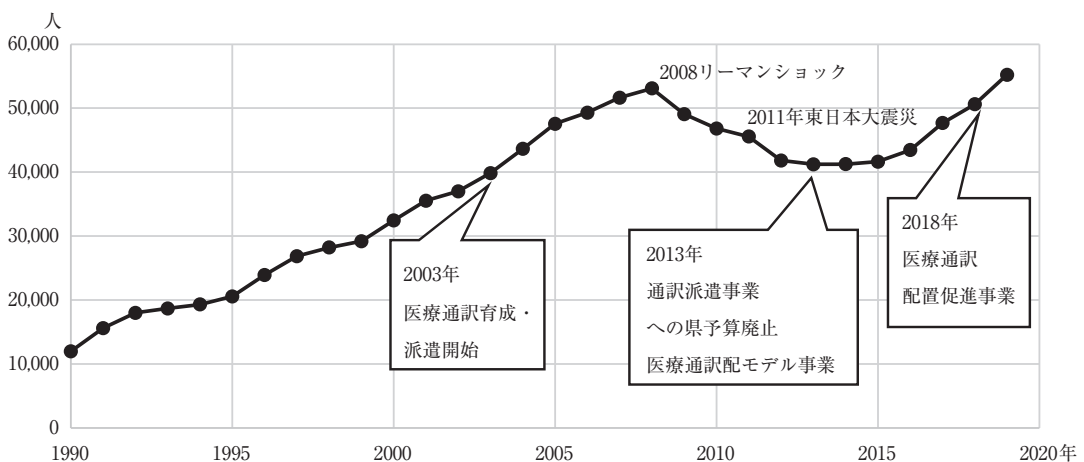
訳の関連事業は、広域事業として県が(MIEFを通じて)行ってほしいという希望が出されていた(鈴鹿市地域振興部市民対話課外国人交流室：以下では鈴鹿市外国人交流室と表記する。インタビュー)。専門の医療通訳ではない、家族を含めた周囲の人による通訳についての問題は、医療通訳を派遣している他の団体やNGOからも指摘されてきた(永田ほか 2010、シェア 2016)。三重県の外国人の人口増加の推移とMIEFの医療通訳関連事業の展開を図に示した(図1)。

MIEFは外国人が医療サービスを利用する際の課題を整理し、さらに医療通訳を養成して派遣する仕組みを作ることになった(MIEFインタビュー)。

医療通訳関連の事業開始の際にMIEFの担当者は、それまでは外国人の医療問題は行政、市民団体、医療機関等が個々の立場で対処してきたが、医療問題は該当関係者が官民と複雑に構成されていることを踏まえ、各機関が連携を取りながら、包括的に対応することが必要である(クレア 2005)と考えた。そこで、2002年に県から委託事業(多文化共生担当部署の予算)として検討会を設置して、外国人の医療サービス利

用の全体を支援するための課題を検討することにした。検討会委員には、県内で医療サービスの提供に携わる医師会や歯科医師会、薬剤師会という職能団体や、大学医学部、県内の職業安定所(厚生労働省の組織)の外国人雇用管理アドバイザー、県庁の保健分野と国際分野の担当部局、さらには外国人を対象とする日本語教室を行っているNPOなど<sup>(5)</sup>を含めた(MIEF インタビュー)。

この検討会では、外国人が医療機関に受診する際の課題を「言葉」、「保険の未加入による問題」、「外国人への情報提供」の3分野に整理した。医療通訳については、育成と派遣、啓発セミナーという3つの活動をパッケージとして実施することとなり、アクションプランを作成した。また、通訳の料金は2時間で2,000円とプラス500円の交通費と定めた(クレア 2005)。医療通訳事業の実施以前に、多文化共生班が、県の医療保健部に医療通訳関連業務を担当するように働きかけたが、医療保健部は担当せず、多文化共生班が担当することになった。検討会に参加していた医療職の職能団体や大学病院の理事などは、外国人は自分の医療機関には来てい



出典：三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課「外国人住民数(外国人登録者数)について」から作成

図1 三重県の外国人の人口増加の推移とMIEFの医療通訳関連事業

ないという見解であり、県の医療保健部も(医療施設は)全く困っていない、あるいは困ったという声は届いていないという見解が述べられた。2002年度には検討会の開催と医療通訳の研修を行った。2003年度の派遣依頼は1件もなかった(MIEF インタビュー)。

### 1) 医療通訳の研修

通訳研修では、初期に導入された言語に、新たにニーズが出てきた言語が追加されてきたが、その予算は必ずしも県予算(MIEFへの委託事業)ではなく、財団の予算(自主事業)や、それに外部からの助成金を加えたものであった。2003年からは県からの委託事業として、ポルトガル語の研修が開始した。その後、スペイン語と中国語が追加された。ポルトガル語とスペイン語はスキルアップ編も実施する。研修を受講するには選抜試験があり、2018年度の試験倍率は約2倍になった。受講者は、受講後に三重県内で医療通訳として活動する意思があることが、受講の条件である(MIEF インタビュー)。

この間、2011年から2013年度までは、県の予算ではなくMIEFの自主事業としてフィリピン語の研修が実施された(MIEF インタビュー)。2014年度にはMIEFが公益財団法人になった。(この後の一時期、県から委託事業と自主事業が並列し、フィリピン語の研修も県の委託事業として実施された(MIEF 2015))。翌年には中国語が追加された。自主事業(「医療パートナー養成講座」)としては、英語と中国語の研修を実施した(MIEF 2015)。フィリピン語と英語の研修には、自治体国際化協会から助成金を受けている。2019年度からは、アジア出身の外国人が増えたことに伴って、ベトナム語とネパール語、インドネシア語が追加された(MIEF インタビュー)。

## 2) 医療通訳の派遣<sup>6)</sup>事業と試験的「配置」事業

### ① 事業の初期の展開

医療通訳の派遣事業は、依頼に応じて派遣するという方式で、2003年に開始(ポルトガル語)して以降、三重県に次々と異なる国からの多数の外国人が入って来るにつれて、言語の数が増え続け、この論文の調査時点では5言語(ポルトガル語、スペイン語、フィリピン語、中国語、英語)であった。2003年に開始した県からのMIEFへの委託事業の「医療通訳派遣制度」では、ポルトガル語とスペイン語の通訳を医療機関か患者からの依頼により利用者料金負担で派遣していた。2011年からは財団の自主事業としてフィリピン語の通訳の派遣を開始した。さらに2013年からは県の委託事業の「医療通訳派遣制度」を引き継ぎ、ポルトガル語とスペイン語の医療通訳の派遣を開始した。翌年には、中国語と英語通訳の派遣を追加した。依頼する医療機関が、医療通訳を医師の医療行為を補助する者として位置づけて、医師の医療賠償責任保険に含めることを義務づけている。

2002年以降、研修を受けた後に医療通訳(ポルトガル語とスペイン語)として登録する人の数は増えた(2012年に102名)が、派遣開始の2003年から2012年までの間、派遣の実績は10件から30件と少なかった<sup>7)</sup>(MIEF インタビュー)。また、県内では、2009年に県内の唯一の大学医学部付属病院である三重大学病院が医療通訳1名の院内への配置を開始した。これからは、三重県全体でも医療通訳のニーズが少ないように見えるが、MIEFには外国人の住民と医療現場からは、引き続きニーズが届いていた。MIEFは派遣件数が低い理由を検討し、1)医療通訳は依頼を受けて派遣されるのではなく、いつも病院にすることが重要、2)派遣依頼の手続きも好まれていないことを把握した



(MIEF インタビュー)。また、登録している医療通訳が他の仕事も持っているために派遣依頼が来た時に対応できない事態が起きた(全国知事会 2019)。

他方で、医療通訳の派遣を利用者(患者と施設)の負担金なしで行った神奈川県とNPOによる協働事業では、派遣実績が大きく伸びて(MIEF 2019)、1年間の派遣件数は692件であった(クレア 2005 ページなし)。

## ② 県の委託による派遣事業の終了

県からのMIEFへの委託事業の「医療通訳派遣制度」は、2013年に県の予算がつかなくなり、終了した。MIEFでは県の委託事業として行っていたポルトガル語とスペイン語の通訳派遣を自主事業として行うことで継続した。全国的に1990年代終わりから都道府県では行財政改革が強化され、都道府県に所属していた国際交流協会など各種協会(外郭団体)の公益法人化や補助金の削減が行われ、採算性の重視が導入された。三重県も行財政改革を進めてきたが、2013年3月に出された「三重県外郭団体等改革方針」の中でMIEFへの県予算による委託事業と補助金の削減が明確に打ち出され、県からの医療通訳関連業務と外国人への多言語対応の委託や補助金は、廃止や削減された(三重県総務部 2013)。医療通訳養成研修以外の事業でも、県から委託されて、早い段階から続いていた日本語指導ボランティアの育成と多言語の相談窓口事業(ワンストップ)は2016年3月に予算がつかなくなり廃止になった。相談窓口事業は、通訳派遣事業と同様に財団の自主事業として継続したが、規模を縮小せざるを得なかった対応言語を8から4に、相談時間も削減した(多文化共生班 インタビュー)。

これらの事業の廃止は、外国人の人口がすでに増加に転じた後の時期であり、多文化共生推

進に対する県の将来的な見通しが十分ではなかったかのようにも見える(多文化共生班 インタビュー)。さらに当時の県の経済状況を調べると、これ以前の2014年に好転のきざしがあり、鉱工業生産指数も上昇を開始していた(三重県戦略企画部 2020)。

2019年の本研究で調査を実施した時点では、県からMIEFへの補助金はなく、MIEFが実施している県の事業は競争入札により獲得した事業であり、民間の通訳会社と競争して取った事業もある。しかし、これらの県の対応により、MIEFの経営は大変厳しい状態である(MIEF インタビュー)。

多文化共生の大きな図を描いて、外国人個人が生まれてから、高齢化して、亡くなるまでのサービスを縦割りではなく、途切れなくしていくようにしたいが、(それは)厳しい(MIEF インタビュー)。

## ③ 「医療通訳配置モデル事業」

上記のように2013年に県の派遣事業は終了したが、MIEFの医療通訳派遣件数の伸び悩み状況は2013年に転機を迎える。MIEFは、国の緊急雇用創出事業を活用して「医療通訳配置モデル事業」を実施し、事業予算からポルトガル語とスペイン語の合計5人の医療通訳の報酬を支払い、県内の病院(国立と公立、私立)と保健センター(合計10施設)に施設ごとに曜日を決めて配置したところ、利用件数が大幅に伸び、最長配置期間11か月間で合計2,205件に達した<sup>(8)</sup>。この結果、配置先の5つの施設への医療通訳の継続的配置が決まった。背景には、現場の医療スタッフからの配置継続を希望する強い声があった(MIEF インタビュー)。通訳配置の費用(報酬等)は医療施設が負担し、利用した患者の支払いはない形式になった(多文化共生班 2015)。



この試験的配置の以前にMIEFは、派遣件数の伸び悩みについて調査し、検討会を開催していた。それによると、病院の予算作成や決定を担当する医事課や総務課では、医療通訳に対するニーズの認識は、かなり低かった。1)外国人患者は来院していないという認識を持つ関係者もいた<sup>(9)</sup>。また、2)一度通訳を配置すると、それを中止することがサービス低下に見えるため配置しない、3)通訳の配置は、外国人の患者の増加を招いて、診療代の未払いが増えるという意見もあった(MIEF インタビュー)。これら3点は、滋賀県の公立甲賀病院における医療通訳導入について病院事務局が持った意見と一致する(井田 2020)。

試験的配置後に医療通訳を継続配置した医療施設は、以下の6つの施設(名称は当時のもの)である。

県立総合医療センター	市立四日市病院
鈴鹿中央総合病院	鈴鹿市保健センター
三重大学付属病院	桑名東医療センター

#### ④ 医療通訳配置促進事業

2018年には、再び医療通訳の試験的配置事業が、県の委託事業として実施された。MIEFは、この事業と前の配置モデル事業を通じて、県内の市の中で全人口に対する外国人住民の割合の高い3つの市の医療施設に医療通訳が配置されることを目指した。ポルトガル語とスペイン語、中国語の通訳を3つの医療機関に試験的に配置した。MIEFによって配置された通訳のスーパーバイズも実施された<sup>(10)</sup>。現場の医療スタッフからは継続希望があったが、正式な配置には至らなかった。

スーパーバイズは、MIEFの医療通訳関連事業に開始当初から関与しているブラジル人医師が行った。この医師は、この事業以外において

もMIEFの医療通訳からの問い合わせに親切に対応している(医療通訳 インタビュー)。

#### 3) 医療通訳の報酬

2018年の試験的配置事業においては、ある病院が配置希望したものの、病院側が想定した医療通訳の報酬が低すぎたために実現しなかった。医療通訳の給与の設定は、医療通訳には他の医療職と違い、国家資格がないため、施設側は、資格のある医師や薬剤師などよりは安く設定するが、それ以外については何を基準にするか決定が難しい(MIEF インタビュー)。配置を希望した病院から医療通訳に払う予定の時給が、850円程度であったため、当時のMIEFの支払い基準である2時間3,000円程度とは乖離があり、この点で折り合いがつかず、配置は実現しなかった(MIEF インタビュー)。2018年の10月1日からの国の最低賃金法に基づく三重県の最低賃金は1時間あたり846円(厚生労働省 三重県労働局 2018)であるから、病院の示した850円はほぼ最低賃金である。医療通訳の業務への評価がかなり低いと言える。この額は、他県の事例との比較からも低いと言えるだろう。14年前の2004年の時点で神奈川県とNPOとの協働の医療通訳派遣事業では、派遣される医療通訳への謝礼は、時間給800円の他に交通費1,000円／1回が事業費から払われている。また、2005年時点でMIEFが医療通訳への支払いを交通・日当相当費用額(2,500円)の個人支払いを想定していた(MIEF インタビュー)。

試験的な配置事業で提示された報酬の背景には、「医療通訳の仕事はボランティアとして、あるいは低い報酬で行われるべき」という考え方があるためであると、インタビューに答えた医療通訳は自分や他の通訳の経験から認識している。医療通訳の中には、勤務先の病院から「医療通訳ボランティア」という名札を手渡された

人もいる。しかし、医療通訳には常に「勉強」が必要であるため、自分で勉強を続け、MIEFのブラッシュアップ研修も受けている。病院勤務の医療通訳は通訳の仕事のみ行い、通訳の仕事がない時は何もしていないわけではない。インタビューをした医療通訳は、通訳をしている時間以外には日本語の文書や案内を外国語に翻訳する仕事をしていた(医療通訳者 インタビュー)。また、これは鈴鹿市の市民対話課に配置されている一般の外国語通訳も同様(鈴鹿市外国人交流室 インタビュー)である。つまり、医療通訳の仕事はボランティアの域を超えている。

しかし、現状の医療通訳者の報酬は、同様の外国語能力を持つ人が他分野の通訳的な仕事から得られる報酬に比較すると低いため、転職者が出るという。県内では、携帯電話会社などの外国人次第の必要な業種に転職すれば、医療通訳よりも相当に高い報酬を得ることが出来る。家族のいる男性は、医療通訳よりも高い報酬を求めて他の職種に転職してしまう傾向にあり、少ない時間しか働けない女性が、報酬が低い状態でも働き続けている場合が多いという(医療通訳者 インタビュー)。

三重県からMIEFに委託されていたワンストップ相談窓口事業は、2016年(第2次三重県財政改革開始年)に廃止されたが、MIEFが自主事業として対応言語を半数にして実施してきた(スペイン語とポルトガル語、フィリピン語、英語による対応)。それが、2018年12月の技能実習生制度の「特定技能」資格の新設に対応して国が設けた補助金(県が事業予算の2分の1負担、それにマッチングした額を国が補助)を得て、2019年8月に県からMIEFの委託事業として復活した。しかし、県がこれに充当した予算規模では国の補助金を加えて倍額にしても、上記4言語による相談対応しかできなかった。結果として「特定技能」の資格の外国人への対

応として重要性の高い言語である、ベトナム語とネパール語、インドネシア語、タイ語は窓口対応ではなく、民間通訳による電話での対応になった(多文化共生班 インタビュー)。

#### 4) 啓発セミナー

MIEFの医療通訳事業のパッケージには、研修と派遣の他に、啓発セミナーが含まれる。外国人の医療サービス利用の課題について啓発的なセミナーを2005年から医療ソーシャルワーカーなどを対象に開催してきた。情報交換とネットワークづくりも目標としている。セミナーの後援は、県内の医師会や歯科医師会、看護師会、保健師協議会、病院協会、医療関係者の教育機関などが行ってきた。

#### (3) 外国人向けの結核予防のための教育活動

医療通訳の配置の拡大に時間を要している間に、三重県内では外国人技能実習生の受け入れ数が増加した。技能実習生は、劣悪な環境での労働や長時間労働に従事していることが多く、健康保険に加入しているものの、本人の希望どおりに医療施設において受診できているかが懸念される(沢田 2015)。日本では、結核は高齢者に患者が多いが、新規登録結核患者の中に外国出生患者が占める割合は、2014年から2019年の5年間で約2倍に増加して10%を超え、若年層(20～29歳)では70%が外国出生の患者であった(内村 2019 P.5)。技能実習生の送り出し国の中には、WHOによって結核高蔓延国と分類される国<sup>(11)</sup>が複数含まれている。

結核は治療に時間がかかり、薬を確実に飲み続けることが治癒を左右する。複数の治療薬に耐性を持つ「多剤耐性結核」は治療が困難であり、感染の予防が特に重要である。2018年には、多剤耐性結核患者の新規登録において、外国出生患者は半数を超え、外国出生者の結核への

対応は重要性が増している(河津 2017)。また、結核高蔓延国からの多剤耐性結核患者の流入も課題である(内村 2019 P.6)。

三重県内では、2016年に桑名保健所の管内(桑名市やいなべ市の他に5町<sup>(12)</sup>)において、3名の技能実習生が多剤耐性結核を発病した。桑名保健所は、発症した人や接触者への定められた対応に加え、技能実習生とその受け入れ先の事業者に対して健康教育を実施した。この健康教育は、2018年に全国の結核対策の中心的な団体である公益財団法人結核予防会による専門家向け講習会において発表され、同会の機関誌「複十字」にも掲載され、広く知られた。そこで、医療通訳関連事業を早くから開始した三重県では、外国人向けの保健医療分野事業として、この経験から何が見えてくるのか考察した。

桑名保健所管内では、外国人の人口比率が10%前後で推移している(表2)。全体の新規登録患者数も外国出生者の数も少ない(2015年はゼロ)が、外国出生者の数の割合は2016年以降3年間は10%を越えている。人口10万人あたりの罹患率は、2014年以降の5年間は、管内も三重県も全国平均よりも低い(表2)。結核患者の

新規登録自体が都市部に多く、多剤耐性結核の発生は、国内で年間50~60件であるという背景から、多剤耐性菌結核の3名の発生は、桑名保健所では「衝撃的」(桑名保健所 インタビュー)であったという。技能実習生は、来日前に結核について検査したはずであるが、来日後に発症した。治療ができる病院に限られる中、地域内での感染リスクが生じた。桑名保健所では、感染拡大を防ぐために、また結核に関する啓発活動として、技能実習生と受け入れ先の協同組合に対して健康教育を行った。その中では、罹患した技能実習生の継続的な服薬と受診の重要性を協同組合に対して説明し、支援を求めた(2017、2018年度実施)。健康教育では、協同組合の従業員が通訳をした(桑名保健所 インタビュー)。

この健康教育について、外国人向けのサービスとしての意義という観点から分析してみる。この健康教育は、法律で実施が地方自治体に義務づけられた事業ではなく、自主事業であることから、桑名保健所が地域における結核対策を担う専門性と技術を備えた中心的な組織<sup>(13)</sup>として実施を図り、地域として取り組む結核対策

表2 三重県と桑名保健所管内の結核の発生状況

	2014	2015	2016	2017	2018
管内人口	68,559	69,988	71,491	72,750	73,922
外国人人口	6,391	6,533	7,088	7,818	8,615
結核					
県内新規登録患者	237	244	241	219	198
管内新規登録患者 A	43	44	56	31	29
外国の出生者患者 B	6	0	6	5	3
Aに対するBの割合(%)	14.0	0.0	10.7	16.1	10.3
罹患率人口10万人あたり					
全国	15.4	14.4	13.9	13.3	12.3
三重県	13.0	13.4	13.3	12.2	11.1
管内	15.2	15.5	19.7	10.9	10.2

出典：野口昌靖 2019 「外国人技能実習生を対象とした結核対策について」, P.2-4.

への国の補助金を獲得して行った<sup>(14)</sup>積極的な事業と位置づけられるだろう。

桑名保健所によれば、2000年代初頭と比較すると、実習生の健康問題や、その社会的影響について受け入れ先の事業者の意識が変わり、「病気になったら帰国」、「病人が出たら、すぐに代わりをあてがう」という対応ではなく、実習生は結核治療後に受け入れ先で働けるようにはなってきた。しかし、桑名保健所は、実習生の健康問題には、保健所のような行政が主体として取り組むのではなく、受け入れ先が結核などの特別な病気の重大性を理解し、責任事項である定期健康診断の実施を徹底し、予防により主体的に取り組むべきであると考えている。具体的には、保健所が、各事業者向けに健康教育的な事業をするのではなく、事業所側が集団として健康教育の場を設けるなどの対応をするのが望ましい(桑名保健所 インタビュー)。なお、桑名保健所が健康教育を実施した2018年には、厚生労働省健康局結核感染症課が、実習生の受け入れ先の企業と協同組合等の監理団体などが実習生の結核の罹患について配慮することを依頼している(外国人技能実習機構 2018)。

桑名保健所の積極的な対応と事業者への要望が確認されたが、県の医療保健部の外国人向けサービスへの取組みは、あまり積極的ではないことが伺われた。県医療保健部は、インタビューでは、外国人の結核について、他県と比較して特別なことをしているわけでないと話している。桑名の事業は、他の保健所の結核対策と同じように地域特性を反映したものであり、結果的に外国人向けになっているのであり、高齢者の患者の多い地域では高齢者向けの対策を行っている。桑名の事例には多剤耐性という特性があったため、それも反映している。少ない支出で実施できる内容であり、国の補助金も出る。また、議会の決裁が必要な予算規模では

なかったため、桑名保健所管内の意向が実現につながった。桑名以外の保健所でも、鈴鹿保健所などでは外国人向けの対策として啓発チラシを多言語化しているという(医療保健部 インタビュー)。

医療保健部からは、一般的に事業所内の健康教育や、技能実習生の健康の問題は、国(厚生労働省)の労働局の所轄事項となるのではないかという考えが述べられた。これは、労働安全衛生法と労働安全衛生規則、技能実習制度を基準にした考えと理解できる。また、外国人労働者の受診上での言葉の問題は、受け入れ企業の通訳が対応しているので、現状では大きな問題はないという認識である。

医療保健部として事業において特に外国人向けに対応をしているというわけではなく、例えば、事業の開始時に国の補助金がついた等の経緯があった上で、現在の外国人向け事業が存在しているとのことである。結核とHIV/AIDSの相談などについてMIEFに医療通訳を依頼する事業がある。部内では、外国人の保険への未加入問題を医務国保課が、外国人の介護分野への就労支援を地域医療課が担当している(日本語学習への資金支援)。外国人関連の感染症が現在、流行していないため、外国人向けに何か対策が必要な状況ではないという考えが、述べられた。医療保健部では、母子保健分野の実施主体は市町村であるため、特に外国人向けの事業は把握していないが、外国人への対応の際に、三重県国際交流財団の医療通訳を派遣することはある。しかし、子どもの親のどちらかが、あるいは家族の誰かがある程度の日本語が分かれば、母子保健活動の話は通じると考えている(医療保健部 インタビュー)。

このインタビュー結果を受けて、三重県では外国人向けの結核対策をどのように位置づけているのか、他の集住地域とは違いがあるのかを



探った。桑名保健所が外国人向けの結核の健康教育を行った年の前年の2017年には、三重県の結核の新規登録患者の内、11.4%が外国出生者であった(三重県医療保健部 2019)。以下では、この割合を基準にして、三重県以外の外国人の集住地域における外国人向けの結核対策を比較してみる。同じ東海地方に属する静岡県は、2008年当時の県総人口に対する外国人割合は2.7%(静岡県 2008 ページなし)で、三重県では2.8%であった。同年の人口10万人あたりの罹患率は、静岡県が16.4%三重県が17.3%であった(厚生労働省 2008 P.10)。両県のこれらの数値は類似している。静岡県が2008年に策定した結核予防計画(対象期間5年間)では、外国人向けの健康診断の促進のために通訳の配置や多言語による情報提供を県内の各地域の発生動向を勘案して行うことを含めている(静岡県 2008)。2005年を開始年とする三重県の第一次結核対策基本計画は、筆者は入手できなかったため、同計画における外国人対応は確認できなかったが、2015年から2024年を対象として三重県医療保健部が策定した「第二次結核対策基本計画」(2018年4月に発行)では、三重県では高齢者と外国人への結核対策が重要と記述されている(三重県保健医療部 2018)。また、2016年の桑名保健管内での多剤耐性結核の発生との関係は不明だが、筆者が調べると、2017年以降、三重県の県予算の「当初予算の各事業概要」においては、医療保健部予算の結核対策費の説明には、「高危険群」の内訳の「(高齢者、施設等)」の括弧内に「外国人」という文字が入り、2020年には括弧の外に「高齢者や外国人に対して正しい知識の普及啓発を行い」と記述された(三重県総務部財政課 2016、2017、2018、2019、2020 ページなし)。これらの点から、三重県においても外国人への結核対策が重要であることが分かり、保健医療部の認識とは対照的にも見える。

#### (4) 社会福祉協議会の外国人への支援の拡大と縮小、他の組織との連携

次に、集住地域の市の社会福祉協議会(以下、社協)が、外国人への福祉面でのニーズを社協の独自の地域福祉活動計画に反映させ、さらに外国人のグループづくりと活動を、同市の国際交流協会と連携して支援している(鈴鹿市社協インタビュー)事例を紹介する。社協による外国人へのサービス提供は、あまり例がない。また、この事例は外国人の保健医療サービスについての事例ではないが、医療通訳事業や結核対策に見られたように、現場レベルとその上部の組織の間で外国人のニーズへの対応ぶりの違いと「縦割り」(多文化共生班 インタビュー)的な状況が認められた。

鈴鹿市は、三重県の中でも外国人住民の人口が多く、市全体の人口の中に占める外国人の割合が高い。2019年現在では、外国人の人口は8,658人であり、外国人の比率は5.5%と、四日市市と津市に次いで県内第3位であり、外国人の中ではブラジル人が多い(多文化共生班 2020)。「外国人集住都市会議」の設立時からのメンバーであり、鈴鹿市役所には、外国人相談室が設けられ、ポルトガル語とスペイン語の2名の通訳が勤務している。また、2019年には、国の補助金を活用して、インターネットを利用した24時間の多言語通訳サービスを導入した(鈴鹿市役所外国人室 インタビュー)。

鈴鹿市社協の外国人向けの事業の開始は、2008年のリーマンショック後に外国人の多くが失業した際に、日本人向けの介護分野への就労支援の講座に通訳をつけるなどして外国人向けの講座として実施したことである。さらに、鈴鹿市社協は、独自に策定している地域福祉活動計画の第2次計画(開始年度:2010年)の策定に向けて、2009年から、外国人の困りごとを明らかにする検討会を設置した。検討会からは、雇



用の不安定さなど<sup>(15)</sup>や、医療サービスについての理解と情報の不足が問題として指摘された。指摘された問題のうち、3つの問題領域(雇用、日本語、地域とのつながり)が上記の「計画」の対象領域となった。2010年に、この検討会が「計画」を推進するための外国人を含めた市民グループ「鈴とも」に発展した。社協は、現在まで続く「鈴とも」への支援に加え、外国人同士が、生活の中で困りごとを話す場づくりをしてきた。そこから子育てサロン「FUNFUN」ができて、最近の来日者も含めた外国人の親たちが活動している(鈴鹿市社協 インタビュー)。また、子どもたちは、鈴鹿市のいわゆる外郭団体である鈴鹿市国際交流協会が主催する外国人の子ども向けの学習支援活動に参加し、親たちはそのボランティアをしている(FUNFUNメンバー インタビュー)。社協の外国人を対象とした活動は、成果を上げてきたと考えられる。鈴鹿市国際交流協会は、教育や防災、その他の面でも社協が支援してきたこれらのグループと関わり、活動を支援している。

しかし、鈴鹿市社協では、第3次の地域福祉活動計画(2016年から2019年度対象)では多文化共生的な活動への注力は比重が下げられた。今後もさら比重が下げられる見込みである(鈴鹿市社協 インタビュー)。

鈴鹿市役所には通訳の配置のような外国人への積極的取り組みが見られる。しかし、外国人向け事業における鈴鹿市社協および国際交流協会との連携は、ほとんどない(鈴鹿市社協、同市国際交流協会、同市外国人交流室 それぞれ個別にインタビュー)。

#### 4. 考察

MIEFの医療通訳の試験的配置事業のデザインは、配置を通じて、現場でのニーズを明確化、視覚化した、また、現場の医療スタッフがニ

ーズを体感したという優れた点があった。医療通訳の質の管理も取り入れたことが、配置先の保健医療施設の信頼を得て、事業の発展的展開につながったと考えられる。

通訳関連事業の開始当初に設置された検討会に、医師会や歯科医師会など県内の医療と保健サービスの多方面に関わる重要な団体と医療通訳の専門家が参加した(MIEF インタビュー)。その結果、参加者の間に外国人の医療サービスの利用上の課題と、医療通訳の必要性和重要性の認識の共有が徐々に進んだのではないかと。また、この検討会の持つ専門性は、制度面の発展にも寄与したと考えられる。

MIEFが組織として医療通訳へのニーズや実態を把握しやすい立場にあったと考えられる。ひとつは、県に完全には属していないという立場が、MIEFが保健医療施設や現場スタッフのニーズ(MIEF インタビュー)や意見を把握しやすくしたものと考えられる。外国人のニーズの把握については、MIEFが日本語指導ボランティアの育成をはじめ、医療通訳事業以外にも各種の外国人向け事業を行い、外国人や外国人向けの社会福祉サービスに関わる団体や個人との接点があったことが寄与しただろう。一方でMIEFの県とのつながりからは、県内の保健医療施設や市からの信頼を得やすく、ニーズを把握できる利点があったと言える。

また、行政とは異なり、定期的な人事異動がなく、同じ職員が事業を長期にわたり継続して担当できたことにより、知識と経験が蓄積されたこと、職員が専門性を持つことにより、事業の発展と県予算の削減や廃止という困難に対処することができたと考えられる。同様のことが、鈴鹿市社協や国際交流協会についても言える。

MIEFの医療通訳研修や派遣事業をはじめとして外国人向けの社会福祉分野の事業への予算の削減や事業廃止が、ニーズの存在にも拘わら

ず行われてきた。この実態は、地方自治体の外国人向けの社会福祉サービスやそれへの動機は、地域の外国人住民の人口や全住民数における割合、また地域の財政状態などに明確な関係がない(渡辺 2009：鈴木 2019：阿部 2020)ことを示唆している。同時に、外国人向けの行政の社会福祉サービスは、容易に規模縮小や廃止になることもMIEFの医療通訳派遣事業などの経験から示された。

この要因のひとつには、現場の最前線では外国人のニーズへの対応に迫られていても、行政の上部の組織では、外国人の切迫したニーズや現場の対応が十分に把握されていないことが考えられる。これに加えて、三重県の場合のように、財政改革が厳しく進められる状況では、外国人向けの事業には予算の削減や事業の廃止が起き得る。国の移民政策の裏付けがない地方自治体の多文化共生の指針は微力で、これに抗するのは難しいだろう。三重県の場合は、多文化共生指針内容の不十分さも要因のひとつと言える。

桑名保健所による技能実習生の多剤耐性結核に関する健康教育は、予算規模が現場レベルの権限のみで可能な範囲だった。このように現場の権限で実施できる外国人向け社会福祉サービスは、現場から見て適切に実施できているのであれば、現場とその上部組織(県)の双方にとって効率性などの点で「都合がいい」対応である。しかし、このような事業の場合、上部(県)や外部(この事例では技能実習生受け入れ側)には現場の実態や要望(希望)が把握されにくい。結果的に、「上部」や「外部」の関与が必要な、基本的あるいは構造的に事業に影響している事項や問題への対応は難しいだろう。

現場と県の間での、医療通訳の制度づくりや普及、あるいは結核対策への対応や関心の違い(MIEF インタビュー、桑名保健所 インタ

ビュー、三重県医療保健部 インタビュー)は、三重県の外国人支援サービスにおける「縦割り」(多文化共生班 インタビュー)的な部分の表出とも理解できる。結核対策が基本的に保健所の所轄事項であることを考慮しても、他の地方自治体の対応と比較をすると、この指摘は妥当性を持ち得るだろう。鈴鹿市における鈴鹿市社協と鈴鹿市国際交流協会、鈴鹿市役所の外国人対応部署の連携状態からも縦割りの状況が見い出された。

## 5. 調査の限界と今後の展開

本研究では、医療通訳を中心にして、サービスの提供側を主に調査し、サービスを受ける側への調査は限定的であった。医療通訳については、サービスを受ける側への調査は、患者のプライバシーと医療現場という重大性の高い場に関わるために期間の短い本研究では行えなかったが、今後の研究では行いたい。文献調査では、組織により情報公開のレベルに差があり、制限となった。本稿には含めなかったが、鈴鹿市の外国人の子育てサロンのメンバーへのインタビューでは、子どもの健康や教育について、多文化共生を推進する行政側からは見えにくく、対処しづらいが重要な困りごとが語られ、今後はそのような困りごとについて研究を深めたい。

## 6. 結論

外国人の保健医療サービスへのアクセスの鍵となる医療通訳研修と派遣、保健医療施設への配置が、三重県国際交流財団では、財団による医療通訳関連事業のデザインや、試験的配置事業などの工夫が、医療関係者や行政が外国人のニーズや医療通訳の重要性について認識を高めたことにより進展した。しかし、その過程では、外国人の集住地域を抱える県でありながらも、

関連事業の県による委託事業の廃止、後には財団自体への補助金の廃止など財政運営面で厳しい状況にさらされ、県の多文化共生指針の影響力の危うさが浮かび上がった。技能実習生に対する結核対策についても同様に、県の多文化共生指針の浸透が懸念される事態が示唆された。また、医療通訳と結核対策に関しては行政の縦割りの問題も提示された。外国人向けの重要と考えられる事業の存続の危うさと縦割りの問題は、鈴鹿市の3つの団体の事例にも認められた。

#### 【注】

- (1) 本稿では、日本に在留する外国人を便宜的に外国人と表記する。
- (2) MIEF <http://www.mief.or.jp/index.html> 2018年5月14日閲覧。
- (3) 本研究では、多文化共生の定義は、総務省の「多文化共生に関する研究会報告書」による「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」とする。総務省「多文化共生に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」2006年3月。
- (4) (財)宮城県国際交流協会、(財)埼玉県国際交流協会、(財)香川県交流協会、(財)京都市国際交流協会)。このうち、京都市国際交流協会の事業は別所に記載したとおりNPOとの協働事業である。自治体国際化協会 2005『多文化共生社会に向けた調査報告書』(平成17年3月発行)。
- (5) 三重県医師会理事、同理事、三重県薬剤師会常務理事、三重県歯科医師会常務理事、三重県看護大学助教授、四日市／津職業安定所外国人雇用管理アドバイザー、在名古屋ブラジル領事館医療相談医、特定非営利活動法人フロンティアとよはし代表、三重県健康福祉部医療チーム、県国際チーム、財団法人MIEF事務局長(クレア 2005 ページなし)
- (6) 2018年9月までは保健医療機関と患者の派遣依頼に対応していたが、2018年10月以降は医療機関の依頼のみに対応している。
- (7) 2005年には、派遣の数が伸びない理由について検討が行われた(MIEF インタビュー)。
- (8) 施設ごとに、毎週の配置日数と配置期間も異なる。
- (9) 初診時に国籍を確認していなかったためと推察できる。2018年からは保険証の本人確認のために在留カードの提示が求められるようになった。
- (10) 実際にブラジル人医師による医療通訳の活動の評価も実施された(MIEF インタビュー)。
- (11) 結核高蔓延国は30か国で、アジアの国では、インド、中国、インドネシア、フィリピン、パキスタン、バングラデシュ、カンボジア、ミャンマー、ベトナム、タイなどが含まれる。
- (12) 桑名郡木曾岬町、員弁郡東員町、三重郡菰野町、同郡朝日町、同郡川越町。
- (13) 「地域の医療と介護を知るために一わかりやすい医療と介護の制度・政策」第23回 保健所と地域保健法』『厚生指針』第65巻第7号2018年7月。
- (14) 結核対策は、地域性があるための国の補助金事業(感染症対策特別促進事業、旧名：結核対策特別推進事業)を外国人という枠組みで実施した(桑名保健所 インタビュー)。
- (15) その他の課題は、生活上のマナーやルールの違い、学校と職場におけるいじめであった。

#### 【文献】

- 阿部貴美子 2020「移民女性の保健医療サービス利用の経験—交差性を切り口にした課題の探求—」『明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報』50：185-199。
- 飯田奈美子 2011「在住外国人および医療観光目的の訪日外国人に対する医療通訳の現状と課題」『立命館人間科学研究』23：47-57。
- 井田 健 2020「公立病院における医療通訳設置の経験」阿部貴美子「[シンポジウム報告]内なる国際化の視点から—外国につながる人々が安心して使える保健医療サービス—保健医療従事者へのNGOによる支援活動と病院での医療通訳設置」『明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報』50：144-150。
- 外国人技能実習機構 2018「技能実習生に対する健康診断(結核関係について)(依頼)」。
- クレア(自治体国際化協会) 2005『多文化共生社会に向けた調査報告書』。
- 河津里沙 2017「輸入感染症としての結核」『病原

- 微生物検出情報』38:234-235.
- 厚生労働省 2008『平成20年度結核登録者情報調査年報集計結果(概況)』.
- 厚生労働省三重労働局 2018「三重県内の最低賃金」<https://jsite.mhlw.go.jp/mie-roudoukyoku/content/contents/000391746.pdf> 2020年7月23日閲覧.
- , 2019 プレスリリース 三重県内の外国人労働者数は届出義務化以降、過去最高を更新—三重県内の「外国人雇用状況」(平成29年10月末現在)の届出状況—.
- 百五総合研究所 2020『三重県経済のあらまし2020』.
- 三重県 2016『三重県多文化共生社会づくり指針～異なる文化的背景を生かして一緒に築く地域社会を目指して』.
- 三重県医療保健部 2018『第二次結核対策基本計画』
- 三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課 2008「外国人住民数(外国人登録者数)について」<https://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000124976.pdf> 2020年7月18日閲覧.
- , 2020 <https://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/m0011500242.htm> 2020年7月18日閲覧.
- 三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課多文化共生班 2020「R1外国人住民数調査結果詳細資料 資料編:三重県内の外国人住民の状況について」<https://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000875214.pdf> 2020年7月18日閲覧.
- 三重県環境生活部多文化共生課 2015「三重県における医療通訳者配置の取り組み～地方都市のモデル構築をめざして～現場から」『自治体国際化フォーラム』September (311)26-27.
- 三重県国際交流財団 2015「平成27年度事業報告」.
- 三重県国際交流財団. 情報公開. (公財)三重県国際交流財団の財務等に関する資料. <http://www.mief.or.jp/jp/outline.html>
- 三重県情報提供ホームページMieInfo. <https://mieinfo.com/ja/jouhou/sumai/gaikokujin-juumin-mie/index.html> 2020年7月18日閲覧.
- 三重県戦略企画部 2020『三重県のあらまし』.
- 三重県総務部行政改革推進課 2013『三重県外郭団体等改革方針』.
- 三重県総務部財政課 2016『平成28年度当初予算の各事業概要健康福祉部』.
- , 2017『平成29年度当初予算の各事業概要健康福祉部』.
- , 2018『平成30年度当初予算の各事業概要健康福祉部』.
- , 2019『令和元年度当初予算の各事業概要健康福祉部』.
- , 2020『令和2年度当初予算の各事業概要健康福祉部』.
- 中村安秀 2012「総論 医療通訳士: コミュニケーションを支援する専門職」『自治体国際化フォーラム』Oct.: 2-6.
- 永田文子・濱井妙子・菅田勝也 2010「在日ブラジル人が医療サービスを利用する時のにわか通訳者に関する課題」『国際保健医療』25(3): 161-169.
- 野口昌靖 2019「外国人技能実習生を対象とした結核対策について」.
- 李節子 2018「乳児家庭全戸訪問事業における医療通訳の必要性」『チャイルドヘルス』21: 26-28.
- シェア(認定)特定非営利活動法人シェア=国際保健協力市民の会、『東京都国際交流協会ニュースレターえすばす』2015年11月号.
- 沢田貴志 2015「外国人労働者の健康問題の背景と新たな取り組み」『労働の科学』70(12)22-25.
- 静岡県 2008『外国人登録国籍別市町村別人員調査』.
- 静岡県 2008『結核予防計画』.
- 鈴木江理子 2019「移民/外国人受入れをめぐる自治体のジレンマ—移民/外国人は人口危機の救世主となりうるか?」『別冊環 開かれた移民社会へ』2019年4月: 65-82.
- 内村和広 2019「結核統計2019を読む—低蔓延国化は近づいてきたか—」『複十字』388(9): 4-6.
- 宇野賀津子・内海眞・沢田貴志・岩本エリーサ・吉崎和彦 2001「日本における在日外国人HIV感染者の医療状況と問題点」『日本エイズ学会誌』3: 72-81.
- 渡辺博顕 2009「外国人労働者の雇用実態と就業・生活支援に関する調査」『調査シリーズ No.61 外国人労働者の雇用実態と就業・生活支援に関する調査』101-122, 独立行政法人労働政策研究・研修機構.
- 全国知事会先進政策バンク先進政策創造会議. 「医療通訳配置三重県モデル」<http://www.nga.gr.jp/app/seisaku/details/4774> 2020年7月19日閲覧.

【謝辞】

貴重な時間を割いてインタビューに応じて下さった方々に感謝申し上げます。なお本論文における聞き取り調査にもとづく記述や表現に関する責任はすべて執筆者が追うことを明記します。



## 生涯学習・社会教育事業と多文化共生施策が交差する時 —大阪府大阪市の場合—

坂 口 緑

### 1. 問題の所在

日本では、多様な外国人に関わる課題を「地域」が丸抱えしてきた。国家として移住労働者の定住化を直視しないままに移民政策の策定を回避している日本社会では、多様な外国人を包摂する役割を地域社会が担っているからである(高谷 2019)。実際に、地域によって外国籍住民を取り巻く事情が異なるため、課題に対する優先度も一様ではない(川村・近藤・中本 2009)。そのため、外国籍住民を取り巻く問題についての調査研究は、外国人定住者が多い自治体を中心に、労働、社会福祉、ジェンダー、法、教育といった各領域についてのケーススタディが重ねられてきた。

生涯学習論および社会教育学の領域においても同様である。在留資格が見直された入管法改正と国際識字年が重なった1990年以降、多文化共生は重要な研究課題とされてきたものの、多文化共生に関連する社会教育・生涯学習行政の課題についても、事例研究が中心をなしてきた(矢野 2007; 岩崎 2018; 渡辺 2019)。

他方で、多岐にわたる課題を「地域」が受け止めてきた背景には、地方自治体が長年にわたり、在日韓国・朝鮮人に対する差別問題等に丁寧に対応することによって培ってきた施策の方法論があることがわかってきた(元森・坂口 2020; 2021)。さらにそれは地域によっては、国の施策として推進されてきた同和対策事業の

終了(2002年)とも関連している。また、それとは異なるチャンネルとして、冷戦期に発達した姉妹都市間交流のスキームが冷戦終結後に国際協力あるいは国際交流という形で外国人を取り巻く課題を引き受けてきた。さらに、それぞれのチャンネル間には、生活上の課題を共有しながら発達してきた自助グループやそれを支援するNPOやNGOの活動領域が広がり、結果的に当事者と支援者等関係者および行政を有機的につなぐ役割を果たし、現在も草の根的に多文化共生の施策の前線を担っている<sup>(1)</sup>。

複数のアクターが錯綜する多文化共生施策の領域について、日本社会の傾向を総合的に論じることが筆者の能力では困難である。そのため本論文で目指すのは、まずは地域を限定し、現在まで複数の領域において行われてきた施策を整理することである。本論文が目的としているのは、次の2点である。第一に、1990年以前に遡り、主に生涯学習・社会教育行政の領域においてどのような施策が、外国籍住民を包摂してきたのかを、地域を限定して記述することである。本論文では、人権教育の長い歴史を持ち、いわゆる識字・日本語教育を軸に生涯学習・社会教育行政においても多くの取り組みを行ってきた大阪府大阪市を取り上げる。第二に、大阪市の施策を現在までたどり、オールドカマーへの対応がどのようにニューカマーの外国籍住民への対応につながっているのかという点を明ら

かにすることである。

一般に、日本における外国人や海外につながる子どもたちを取り巻く教育施策の研究は、社会運動研究の一環として取り組まれてきた。そのため、地域の実践を報告する調査研究も、当事者もしくは当事者を分野ごとに支援する団体の観点からの考察である場合が多い。本論文では、そのような社会運動の成果の詳細には立ち入ることはできないが、行政の施策の変遷をたどることで、どのような対応がなされてきたのかを整理し、制度や施策の時間的変遷のなかで何が結果的に継承されているのかを確認する。社会運動によって明らかにされた多様な問題点のなかから、行政が結果的に取り組んだ施策のみを取り上げるのは、外国籍住民の抱える多様な課題の射程からするとほんの一部にしかならないかもしれない。けれども、現在の多文化共生に関する施策が、その展開の責任主体も、取り組む課題の優先順位も曖昧なものになる傾向にあるなかであって、現在まで何が、どのような理由で取り組まれてきたのかを記述することには一定の意味があると思われる。

本論文の構成は次のとおりである。最初に、大阪市における外国籍住民の現状を確認した後(1)、大阪市の生涯学習・社会教育行政の歴史

における同和問題と在日韓国・朝鮮人問題の重なりを確認し(2)、大阪市の生涯学習・社会教育行政における多文化共生施策を概観する(3)。その上で、これらの施策が地域で取り組まれてきた意味について考察する<sup>(2)</sup>。

## 2. 大阪市の概要

大阪市は、大阪府中部に位置し、24の行政区から成る政令指定都市である。市の西側は大阪湾に接し、市域にも多数の河川や堀を有している。古くから日本とアジアを中心とする海外諸国との交流の窓口だった大阪は、特に朝鮮半島との文化的な関わりが深い。人口は約276万人で、大阪市内には143の国や地域を出身とする全市民のうちの約5.3%に当たる144,123人の外国籍住民が居住している(2020年12月末現在)。これは日本の政令指定都市のなかにおいても最も高い数字である。在留資格は、人数の多い順に、特別永住者(全体の約34%)、永住者(全体の約18.5%)、留学(全体の約15.3%)となっており、特別永住者、永住者、定住者、日本人の配偶者、永住者の配偶者という恒常的な在留が認められる在留資格をもつ人が全体の6割を超えている(大阪市 2020:9)。出身国別では、韓国及び朝鮮が約6万人と最も多く、次いで中国、

表1 聞き取り先一覧(大阪関連)<sup>(3)</sup>

2019/01/29	Minamiこども教室A氏(学習支援教室の運営とその背景について)
2019/01/30	大阪市民局ダイバーシティ推進室B氏、C氏、D氏、E氏(多文化共生施策について)
2019/01/30	特定非営利活動法人コリアNGOセンターA氏(近年の在日韓国・朝鮮人問題について)
2019/01/30	特定非営利活動法人クロスベイズF氏(大阪市生野区の歴史と現在について)
2020/10/23	特定非営利活動法人クロスベイズF氏(大阪市生野区の多文化共生の新たな動きについて)
2020/10/30	大阪市教育委員会D氏、G氏、H氏(大阪市学校教育における外国籍住民の教育の取り組みについて)
2021/03/08	元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏(大阪市社会教育行政における外国籍住民問題の取り組みについて)
2021/03/12	RINK(すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク)J氏、E氏、K氏(外国籍住民の教育問題に関する全国の動きと大阪府の動きの連関について)
2021/03/16	公益社団法人全国人権教育研究協議会L氏(同和教育および人権教育について)

ベトナム、フィリピン、ネパールである。24区のうち外国籍住民が多く住んでいるのは、浪速区、東成区、生野区、西成区となっている<sup>(4)</sup>。なかでも東成区と生野区は韓国・朝鮮人が数多く住む地域として知られている。

大阪市東成区と生野区が日本でも有数のコリアンタウンとなった背景には、1923年、大阪と済州島間の定期航路が就航したことがある。大阪市では、明治時代から市街地周辺に紡績工場が建設され紡績産業の中心地となっていた。その後、鉄道が敷かれ、各種製造業が盛になると、日清戦争(1894-1895年)の頃には「東洋のマンチェスター」と呼ばれる工業都市として発展し、済州島からも定期便で来航する労働者が流入し、猪飼野地区(現在の東成区と生野区)に移り住んだ(杉原 1998)<sup>(5)</sup>。近年ではベトナムやネパールなどから新たに来日する外国籍住民も増えている。

大阪市には多くの外国籍住民が暮らしてきた長い歴史があるものの、外国籍住民の実態調査等に着手したのは、1989年に自治省(当時)により国の方針(地域国際交流推進大綱の策定に関する指針)が示された後になってからである<sup>(6)</sup>。1994年11月に外国籍住民施策有識者会議が設置され、1997年に「大阪市国際化推進基本指針」により策定され、そのなかで日本語教育の充実を含めた総合的な国際化施策が提案され、1998年3月に「大阪市外国籍住民施策基本指針」が策定される。

ここには、外国籍住民の人権の尊重、多文化共生社会の実現、地域社会への参加という三つの柱が記された。一つ目の柱に外国籍住民の人権の尊重が記されたのは、大阪市では「人権というと、同和問題への対応」という意味であり、「互いに認め合う」といった意味で人権という考え方に外国籍住民が含まれるとの考え方によるという。二つ目の多文化共生社会の実現は、

外国籍住民の不利な状況を改善することが柱とされた。さらに、三つ目の地域社会への参加は、地方参政権をも視野に入れつつも、実際には日常生活を送る地域社会への参画を支援するという意味が込められていた<sup>(7)</sup>。

「大阪市外国籍住民施策基本指針」は2004年に改定されている。これは2020年9月にさらに改定され「大阪市多文化共生指針」として策定された。「大阪市多文化共生指針」は、外国籍住民だけではなく、日本に国籍があっても外国にルーツをもつ住民の増加を受けて、外国につながる市民も対象に含むもので、「多様な言語・手段による情報提供、相談対応の充実」、「日本語教育の充実」、「外国につながる児童生徒への支援の充実」、「災害に対する備えの推進」、「健康で安心して生活できる環境づくり」、「多文化共生の地域づくり」という基本的な方向性が記されている。ここには、生活保障から災害時の対応、留学生への支援、地域づくりへの参加など多様な観点が含まれる<sup>(8)</sup>。ただし、大阪市の場合も、歴史的に多くの外国人住民との共生を継続してきた川崎市や京都市と同様、外国籍住民に対する包括的な施策の前段階に、教育領域における数多くの議論が重ねられてきた<sup>(9)</sup>。その一部は、平成13(2001)年に在日外国人教育の基本理念とその具現化を図るための「在日外国人教育基本方針」として反映された<sup>(10)</sup>。以下では広義の教育領域としての生涯学習・社会教育行政における外国籍住民に対する施策を中心に、これまでの経緯を概観する。

### 3. 生涯学習・社会教育行政のなかの同和行政と外国籍住民に対する施策との重なり

#### 3-1 社会教育行政と同和行政

社会教育は、歴史的に、公教育の周縁に置かれた人々を包摂する機会として機能してきた。明治期に学制が敷かれ、義務教育期間が延長さ

れるなど学校教育が徐々に整備されてもなお、さまざまな事情で義務教育を受ける機会が限られ、不十分なまま留め置かれた人々がいた。第二次世界大戦後の社会においても、社会教育行政が対象とする成人たちは多様な背景をもつ青年や成人たちだった。

大阪市の社会教育行政の歴史を振り返ると、外国籍住民に対する施策より先に同和行政が多様な背景をもつ人々を包摂していたことがわかる。京都市での「オールロマンス事件」(1951年)の翌年、大阪市では、大阪日本紡績での差別による部落出身女工の集団帰郷(1952年)、大阪市立W中学校での差別事件(1952年)を契機に、同和対策のあり方が問われることとなり、翌年1953(昭和28)年2月に「大阪市同和事業促進協議会」が結成された(西口 2019: 7)。その後、1956(昭和31)年民政局を主とする地区改善事業が展開される。地区改善事業とは、住宅環境を改善するとの名目のもとに住居の移転や土木工事を伴う長期の事業であるが、社会教育行政のなかでは「新生活運動」という生活改善、例えば集会時間の励行・簡素化・合理化、街の美化を促す啓発に関わる事業としても展開された(西口 2019: 27)。

1965(昭和40)年、国の同和対策審議会答申を受け、大阪市は、本格的に同和行政に取り組むための行政機構として、全国に先駆け「同和対策部」を新設した。また翌年1966(昭和41)年には「大阪市同和教育基本方針」を策定し、1970(昭和45)年には同和地区における社会教育の諸条件を整備するために同和地区解放会館条例を制定し、解放会館への社会教育主事の配置を実現した(西口 2019: 29)<sup>(11)</sup>。

大阪市同和教育基本方針の策定後、具体的には次のような事業が展開された。まずは、識字学級が実現した。大阪市における識字学級は、被差別部落の部落解放運動のなかで1960年代

半ばから興ってきた運動が始まりである(田中 2008: 6)。そのなかで、すでにX地区で「輪読会」として始められていた識字学級が市の事業の一環として取り組まれるようになった。1966(昭和41)年にはY地区、Z地区においても市の事業として識字学級が実現した。さらにそれらの地区において、「職業育成、成人講座、部落問題講演会、婦人リーダー講習会」といった別の事業も展開されるようになる(西口 2019: 32)。

当初は、民生福祉事業として取り組まれてきた同和対策が、1960年代以降、教育事業として取り組まれるようになった背景には、度重なる差別事象があった。1968(昭和43)年10月の「大阪市同和対策審議会答申」で、同和地区の社会教育の重要性について言及され、「住民の自主的・組織的な活動の組織化に努めるため、社会教育主事の体制を整備し、市民館を社会同和教育の拠点として社会教育主事を常駐させる」と提言されたことから、「昭和44年10月に、9月に採用した3名の社会教育主事補をX、Y、Z市民館に配置」したという(西口 2019: 53; 匿名化は引用者による)<sup>(12)</sup>。いずれも当初は「同和社会教育指導員」、「教育相談員」、「婦人相談員」として配置された指導員や社会教育主事が教室の運営に関わっていた。12の同和地区における識字学級は、このような指導員によって献身的に支えられていたという<sup>(13)</sup>。

### 3-2 国際識字年と識字・日本語の学習

同和地区で熱心に取り組まれた識字学級は、やがて外国籍住民たちにとっても重要な場になっていく。実際には、自主的な識字・日本語の学習のニーズは高く、公立中学校での夜間学級のほかに、民間にも数多くの試みがあった。朝鮮通信使の研究者でもある辛基秀氏が主宰する「青丘文化ホール」で行われていた、岩井好子による自主夜間中学「麦豆教室」は、よく知



られた例である(岩井 1990)<sup>(14)</sup>。また、夜間中学のなかった生野区で地元の有志によって1977年に始められた生野オモニハッキョは、日本での先駆けとなった例だった。このような各地での実践、すなわち同和地区における識字学級、公立中学校での夜間学級、民間の自主夜間中学や識字教室で、識字・日本語学習を必要とする多様な人々が集っていた。そしてこれらの教室につながる学習者や支援者が一つにまとまったきっかけになったのが、1990年の国際識字年だった(国際識字年推進中央実行委員会 1991)<sup>(15)</sup>。

国際識字年は、国連によって定められた国際年の一つで、1990年当時、日本でも各地で数々のプログラムが開催された。この国際識字年とそれに続く国際識字の10年をめぐる日本での動きの端緒となったのが、大阪府および大阪市だった。なかでも、大阪府・大阪市の社会教育関係者を中心に企画され実施された一連のイベントは、その企画過程で組織された「国際識字年推進大阪連絡会」が大きな役割を果たした。ここには、大阪において識字教育に関わっていた多様な関係者が集まった<sup>(16)</sup>。

大阪連絡会が中心となって開催されたのが、前年の講演会である。1989年8月31日、ブラジルの教育学者パウロ・フレイレを招聘しての講演会が開催された。「1990年国際識字年キャンペーン、すべてのひとに文字を」というテーマのもとに約800名が参加したという(国際識字年推進中央実行委員会 1991)。全国でも「国際識字年推進中央実行委員会」が組織され、国際識字年は全国的な取り組みとなった。中央と大阪とそれぞれの委員会に加盟する団体は、同和問題に取り組む部落解放同盟のような団体から、各地で識字教育に携わっていた夜間中学や教職員組合といった民間の教室や公立学校の関係者、そして在日韓国・朝鮮人の差別問題や教育問題に取り組む団体が一堂に会するというまれ

な機会となった。

さらに、識字問題という共通する課題のもとに集まった関係者たちの動きを、その後の生涯学習・社会教育行政につなげていったのが、第一に、大阪府・大阪市の援助によって実現した「よみかき交流会(よみかきこうりゅうかい)」、第二に、公的な識字学級としては同和地区以外で初となる北市民教養ルームでの「よみかき茶屋」の開設、そして第三に「大阪市識字施策推進指針」の策定である。

まず、「よみかき交流会(よみかきこうりゅうかい)」は、大阪府・大阪市教育局の援助によって、国際識字年推進大阪連絡会が1990年度から現在まで継続している会である。毎年1回、大阪府や大阪市内の識字学級や夜間中学、日本語教室で学ぶ人たちが一同に会してお互いの経験や思いを共有するために、識字作品を発表したり、分科会で交流するもので、1990年代には700名規模で開催されていた(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000: 140-141)。

次に、「よみかき茶屋」は、大阪市教育局が新たに設置した教室である(柴田 2016: 90-106)。平成2(1990)年の国際識字年を契機に、同和地区以外に居住する人に向け、同年5月から成人学校の一つの講座として開催された「にほんごよみかき」をルーツとしている。当初は12回講座と限られた回数・期間で、夜間中学の先生などのボランティア講師の協力を得て、7人の学習者と7人の講師でスタートした。その後、増え続けるニーズに応えるために、北市民教養ルームでは通年の教室として拡充し、名称も「よみかき茶屋」と改称し、夜間のみならず昼間にも教室を開催するようになった(西口 2019: 79-80)<sup>(17)</sup>。これがその後、社会教育施設における日本語教室の開設につながっていく(西口 2019: 104)。

最後に、「大阪市識字施策推進指針」は、平



成5(1993)年に策定された市の識字施策のガイドラインである。これは、「だれもが人間として尊重され、だれもがいきいきと暮らし、だれもが楽しく学ぶ」ことを目指して制定された。識字とは「単に文字を操作する力に止まるものではなく、社会の主体的な構成員として、その社会自身をより良いものへと作り変えていけるような、一連の知識、資質、技能、態度、能力、これらを身につけていく取組の総体」と定義された<sup>(18)</sup>。

このように大阪市では、国際識字年を契機に多様な識字・日本語学習活動が展開された。

### 3-3 多様な学習機会のなかの識字・日本語学習

同和対策事業として運営されていた識字学級が、公式に地区外の住民や外国籍住民にも開かれた場となっていくのは、1999年、識字学級が同和対策事業から一般施策事業となってからである(田中 2008: 7)。

1999年1月に大阪市は、「大阪市識字学級・日本語読み書き教室等実態調査」を実施した。この調査は、「従来からの識字施策の蓄積を生かしつつ、多文化共生社会に向けての地域における日本語交流を通じた国際理解・国際交流のあり方を検討し、ひいては識字・日本語教育をトータルにとらえる大阪市の地域識字・日本語教育推進体制の検討を図る」ことを目的としていた。実際には、教室が実施されている施設の系統別に三つの部会が設定され、学習者像、学習者のニーズ、学習内容、教室運営方法、学習支援者の類型について、質問紙とヒアリングとで丁寧な調査がなされている。このときに判明しているのは、12の識字学級に学ぶ328名の登録者数のうち、韓国および朝鮮国籍の人が11%、その他の日本以外の国籍の人が5%在籍していたことである(田中 2008: 8)。そしてそ

の内容を細かく見ると、地域によっては、中国からの帰国・来日者が多く、中国語による日本語教室が開催されたり、あるいは中国、タイ、韓国・朝鮮、メキシコ、モロッコ、アルゼンチン、ネパールなど多国籍にわたる人が通う教室では、1対1もしくは1対2の個人指導が取り入れられるなど、その地域のニーズに合わせてそれぞれに展開されていることだった(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000: 81-83)。さらに、学習者のニーズに合わせるといっても、学習支援者がそれまで行ってきた方法が、識字教室のフォーマットにのっとったものなのか、それとも日本語学習のフォーマットにのっとったものなのかによって、学習目的も学習内容も変化する。結局、日本語学習には、日本語を一から学ぶことを目的とする「基礎日本語学習」と、日本社会での生活力を重視する「地域日本語学習」、そして話し言葉には困らないが非識字状態にある人に向けた「資格や職業を指向した日本語学習」があり、「従来の日本語学習においてはこの区別が曖昧だったため、混乱」が見られ(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000: 143)、どのような識字・日本語教室を開催するのかという点に関しては、「各識字学級現場で教室の在り方を巡って迷走と思える状態」<sup>(19)</sup>が続いていた。

現在、大阪市教育委員会の資料によると、大阪市の識字・日本語教室には三つの類型がある(2019年)。第一に、識字学級(20教室、8区)である。これは現在も、「差別や貧困、歴史的経緯などにより学習機会を得られなかった人や、新たな渡日者や外国籍住民など、様々な理由により、読み書きや日本語の会話等に不自由している人々の実生活に即した多様な基礎的ニーズに応える開かれた成人基礎教育の場」である。第二に、地域識字・日本語交流教室(15教室、14区)である。これは、「地域に身近な小学校を

活用した生涯学習ルーム事業の一環として、地域住民どうしの交流を中心とした、文字のよみかきや日本語学習支援の場。様々な人に開かれた教室として、市民ボランティアが地域・異文化理解のための相互学習を行う」ものである。第三に、社会教育施設モデル教室である。これは、「市内の識字・日本語学習支援のモデル教室として、開設。多様な学習ニーズに応えるため、実験的・先進的な取り組みや教材・プログラムの開発・ボランティア研修の企画等を行っている」ものである。

ただし、大阪市地域日本語教育推進委員会の報告書(2000年)によると、大阪市の識字・日本語教室の類型はさらに複雑なものである。少なくとも、義務教育未修了者を対象とする中学校夜間学級という学校教育の領域のほかにも、公的社会教育のなかに、(1)前出の「よみかき茶屋」を含む社会教育施設識字・日本語教室、(2)2000年以降文化庁委託研究事業をきっかけに整備された生涯学習ルーム地域識字・日本語交流教室、(3)同和対策事業における識字学級の流れをくみ「識字は人間が人間としての自らを解放していく営みである」(大阪市識字施策推進指針)という共通認識を引き継ぐ解放会館識字学級(のちに青少年会館識字学級)、(4)その他の生涯学習関連施設で地域のニーズに応じて開催されることになった識字・日本語教室がある。これらに加えて、大阪YWCAが中国帰国者向けに開催している日本語教室や、公益財団法人大阪国際交流センターが主宰する各種の日本語教室、現在はキリスト教系の民間コミュニティセンターである聖和社会館で開催されている生野オモニハッキョ、前出の麦豆教室といった、民間の識字日本語教室がある(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000:142、図2「大阪市識字・日本語学習システム」；田中 2008:19、図1「大阪市内の識字・日本語の学習機会」参照)。

また現在のところ、大阪市内で公的社会教育として実施されている識字・日本語教室は、市内24区中21区に43教室である<sup>(20)</sup>。広域性の強い、社会教育施設での教室と一部の民間の識字日本語教室のほかは、地域密着度の高い教室が展開されていることこそが、大阪市における識字・日本語教室の大きな特徴となっている(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000:143-145)。ただし、それぞれの教室で行われている学習内容やその目的までは、学習者本人にはわからない。「差別という社会意識・構造の問題を背景とした学習者個人の心理(感情等)や意識(考え方等)の側面に向き合う」識字学級で行われてきた学習と、「一人ひとりの学習者の家族問題や異文化間コミュニケーションの問題、また就労やビザといった社会生活上の排除といった具体的な文化・社会的課題を扱うことが多い」地域の日本語学習では、学習の目的や内容に大きな相違があり、大阪市における識字・日本語の学習機会をどのように位置づけ直せるのかという課題が残されている(田中 2008:31-33)<sup>(21)</sup>。

#### 4. 生涯学習・社会教育行政と多文化共生

##### 4-1 「生涯学習大阪計画」における外国籍住民対象事業

大阪市における識字・日本語教室は、各地域における必要性に基づき、取り組まれてきた。入管法の改正と国際識字年の他にも生涯学習振興法の制定が重なった1990年以降は、大阪市の社会教育・生涯学習施策にはより普遍的な二つの観点が組み込まれるようになる。一つは、生涯学習計画のなかに外国籍住民の存在を当初から想定し人間尊重の考え方を取り入れてきたこと、もう一つは、識字・日本語教室も含めた成人教育という観点を取り入れたことである。

大阪市では平成4(1992)年から、現在まで3次にわたる生涯学習計画を策定してきた。現在

第3次計画が延長され、2022年度から第4次の計画の実施期間になる<sup>(22)</sup>。この間、生涯学習大阪計画において、生涯学習の理解をめぐっては、次のような変遷が見られる。

第1次生涯学習大阪計画(1992-2005年)は、「基本的人権、自由、民主主義、ノーマライゼーション等の人間尊重の考え方を基本として、一人ひとりが人生のあらゆる段階や場面において、できる限り自己実現をめざし、自己に適した手段・方法を選んで、自ら進んで行う自己教育活動であるとともに、学習者がその成果を社会に広げ、よりよい社会への変革を担っていくことができるための学習」と記した。第2次生涯学習大阪計画(2006-2017年)は、前計画を継承するとともに、「市民一人ひとりが身近な問題について主体的に考え、ともに解決に当たるという、自律し連帯する力である『市民力』<sup>(23)</sup>を獲得するための学習」とされている<sup>(24)</sup>。第3次ではさらに、「人口減少、少子高齢化、地域コミュニティの変化など、さまざまな変化が見られる社会状況の中で、市民が主体的にかつ継続して生涯学習活動をつづけていくために、『市民同士が交流を図り協働する中で、連携による新たな学習や価値を創造していく取組』を生涯学習の考え方に加え」と記されている(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018: 2)。

第2次から第3次に改訂される間に、大阪市の外国籍住民が2006年には77,935世帯(122,548人)だったのに対し2015年には86,687世帯(121,073人)と、世帯数が増加していることが指摘され、また「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」(2016年)が制定されていることが記された。たしかに、計画のなかに外国籍住民に向けた新たな取り組みが記されているわけではないものの、施策の基本的な方向について、「孤

立化」のリスクが高い人々に「社会的包摂の視点をもって、情報発信、学習機会の提供を行う」ことが記され、また「市民や企業、市職員に対して、一人ひとりの人権を尊重し差別のない共生社会づくりのための啓発及び学習機会の提供」を行うことが記された(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018: 18-20)。

本計画のなかで外国籍住民を主な対象とする事業として注目に値するのが、「成人基礎教育の機会・場の充実」という項目である(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018: 20)。必ずしも外国籍住民だけではなく、「さまざまな理由から日本語の読み書き、会話等に不自由している方々」が対象である。ここには、識字・日本語学習だけではない内容、すなわち「読み・書き・計算・コンピュータ操作」をはじめとして「社会のなかで成人が課題に対応しつつ生きるための基礎力」を培うような教育の必要性が示されている。成人基礎教育については注記にて「狭義には成人の識字、計算、母語とは別の当地の言語、さらにコンピュータなどを含めてのコミュニケーション能力の形成を意味するが、広義には成人として義務教育段階以上の学力を備え、人間らしい生活を営み、社会に働きかけ得る能力の獲得のための教育」と解説される。例えば、平成31(2019)年に策定された東京都の教育振興基本計画「東京都教育ビジョン第4次」や横浜生涯学習指針といった、他の自治体の類似の計画の内容と比べても、対象そして事業内容の明確さが際立っており、成人基礎教育に関する理解もEUにおける理解と同様の内容である<sup>(25)</sup>。実際の現場では、けっして簡単ではなく、学習者および学習支援者にとっても成人基礎教育の内実については共通しているわけではないものの、本計画において成人教育として取り組まれる識字・日本語教室の意味が明確に示されている点は特筆できる。

#### 4-2 「多文化共生指針」における生涯学習・社会教育関連事業

1998年3月に策定された「大阪市外国籍住民施策基本指針」は、2004年に一度改定されたのち、2020年9月にさらに改定され「大阪市多文化共生指針」となった。「大阪市多文化共生指針」は、令和2(2020)年度から4(2022)年度をカバーする行動計画(2020年)とともに、現在の大阪市における多文化共生施策のガイドラインとなっている。ここに記されている生涯学習・社会教育関連の施策を見ることで、広義の教育領域の施策の方向性を整理する。

「大阪市多文化共生指針」は、六つの基本的な方向性のもとに、取り組みの方針が示されている。この六つの方向性のもとに作成された3年間の行動計画も同時に策定された。このなかの生涯学習・社会教育関連事業には、大きく分けて三つの分野がある。第一に、日本語教育および母語支援の充実に関わる事業であり、第二に、子どもの保護者に対する事業であり、第三に、社会参加・参画を実現するまちづくりに関わる事業である。

第一の教育および母語支援の充実に関わる事業としては、教育委員会事務局による外国語資料の収集がある。これは中央図書館にける国際理解教育および在住外国人のニーズに応える事業である。また、教育委員会事務局による「識字推進事業」識字・日本語教室の開催ほか関連する識字・日本語教室事業のほか、経済戦略局(大阪国際交流センター)による日本語学習支援事業がある(大阪市 2020b: 2-6)。

第二の子どもの保護者に対する事業としては、教育委員会事務局による「外国からの児童生徒の受け入れ・共生のための教育推進事業」がある。これは大阪市内4カ所に共生支援拠点を設置し、各拠点にコーディネーターを配置する事業<sup>(26)</sup>であるほか、「学校や保護者から

の様々な相談に応じる多文化共生教育相談ルーム」の相談機能を充実させるための事業である。さらに、中央区では「保護者等の困りごと相談事業(中央区多文化共生のまちづくり推進事業)」を2020年度から新規に立ち上げ、学校園で当たり前とされる行事、ルール、連絡等の困りごとを抱えている保護者を支援する事業である(大阪市 2020b: 7-11)。

第三の社会参加・参画を実現するまちづくりに関わる事業としては、東淀川区の「防災をテーマとした地域連携課題解決型学習」、経済戦略局による「外国人留学生との連携拡大及び企業支援」<sup>(27)</sup>、港区による「多文化カフェ」、生野区による「『やさしい日本語』から、つながろう」、経済戦略局(大阪国際交流センター)による「多文化共生社会を担う外国人住民サポート」、「ボランティア育成・活用事業」、「NPO等とのネットワーク連携事業」がある(大阪市 2020b: 15-29)。

このほかにも学校教育とも重なる領域で、教育委員会事務局による外国籍の生徒に対する「進路指導の充実」、義務教育未修了または実質的に十分な教育を受けられないまま中学校を卒業した人に対する「中学校夜間学級における教育の充実」、国際クラブ等の取り組みを含む「国際理解教育推進事業」、経済戦略局(大阪国際交流センター)による「学校及び各区と連携した青少年国際理解出前講座」も、広義の教育領域における大阪市の幅広い多文化共生事業に該当する。

#### 5. 考察

大阪市の生涯学習・社会教育行政と多文化共生施策がどのように交差するのかという点を、市の施策の経緯を中心に概観した。大阪市の生涯学習・社会教育行政としては識字・日本語教室がそのほとんどだったとの見方もできる<sup>(28)</sup>。



けれどもその背後には、同和地区における識字学級の経験が継承された地域密着型の教室展開、国際識字年をきっかけに拡充された識字・日本語教室の豊かな広がり、また現在においてはそれが「成人基礎教育の機会・場の充実」(生涯学習大阪計画)という国際社会における理解と同等の水準での取り組みにつながっていることがわかった。

大阪市の生涯学習・社会教育行政における「地域」は、三層に渡る「学習圏」が整備されてきたことで成立している。これは、平成4(1992)年に策定された第1次の「生涯学習大阪計画」で示された仕組みで、徒歩や自転車の範囲で行き来できる範囲の学校施設を利用した「生涯学習ルーム」のある地域と、それよりも広い区域の「市民学習センター」のあるターミナル、さらに全市をカバーする「総合生涯学習センター」のある広域という三つの区分を指す。その後、これは小学校区、区域、広域の三区分に改定されたが、現在も市民に最も身近な日常生活圏としての学習圏が「地域」であることが共有されている。この点が、施設中心の生涯学習・社会教育行政を可能にしてきた。

ただし、施設中心の、地域密着型の生涯学習・社会教育行政を大阪市のよう大都市で今後も維持していくことは容易ではない。大阪市の外国籍住民は、たしかに恒常的な在留が認められる在留資格をもつ人が全体の約6割ではあるものの、彼らが長期間、一定の場所に居住するとは限らず、再開発が進む都市部においては開発が進むたびに地域住民も入れ替わる<sup>(29)</sup>。地域はつねに作られる必要がある。今後も増え続ける外国籍住民を含む多様な人々を包摂する地域を成立させるためには、豊かで多様な識字・日本語教室に加えて、人々の社会参加・参画を実現する地域づくり・まちづくりに関わる領域の重要性が増すものと思われる<sup>(30)</sup>。

# 【注】

- (1) 2005(平成17)年に設置された「多文化共生の推進に関する研究会」(総務省)の提言を受けて2006(平成18)年に策定された「地域における多文化共生推進プラン」以降も、国においては2018(平成30)年閣議決定された「外国人の受け入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」が示され、そのなかに「生活者としての外国人に対する支援」が盛り込まれ、「多文化共生総合相談ワンストップセンター」の設置等が提言された。2019(令和元)年に「多文化共生の推進に関する研究会」(総務省)が再始動し、2020(令和2)年「多文化共生の推進に関する研究会報告書：地域における多文化共生の更なる推進に向けて」が刊行された。
- (2) 本論文は、JSPS科研費 18K02317および、社会学部の元森絵里子、藤川賢とともに行ってきた一般プロジェクト研究「在日外国人等を対象とする教育・生活支援施策の展開と現代的課題」(2020年度)の成果の一部である。なお、大阪市に関しては、特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた生活保障システムの再編」(2017-2019年度)で実施した聞き取り調査の記録も参照している。ただし本論文は、生涯学習・社会教育行政を中心に記述する内容であるため、調査研究で行われたすべての聞き取り調査の結果を反映しているわけではない。
- (3) 貴重なお時間をいただいた皆様に心より御礼申し上げます。なお本論文における聞き取り調査にもとづく記述や表現に関する責任はすべて執筆者が負うことを明記します。
- (4) 大阪市民局「大阪市の外国人住民数等統計のページ」, <https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000431477.html>, 2021/8/13 accessed.
- (5) 「明治二〇年代になると、市街地周辺に紡績工場が次々と建つようになり、大阪は紡績産業の中心地となった。日清戦争のころには、大阪は「東洋のマンチェスター」と呼ばれるようになった」『大阪市の歴史』(大阪市史編纂所編 1994: 258-259)。
- (6) 外国籍住民に関する研究会の設置は、平成2(1990)年の在日韓国・朝鮮人関連団体からの要望が直接のきっかけだった(大阪市民局ダイバーシティ推進室B氏への2019/01/30の聞き取りによる)。



- (7) 大阪市民局ダイバーシティ推進室B氏への2019/01/30の聞き取りによる。
- (8) 大阪市民局ダイバーシティ推進室B氏への2019/01/30の聞き取りによる。
- (9) この教育領域にとって最も重要なのは民族学級をめぐる動きである。大阪市においても、1930年代から自主的に夜間小学校といった形式で朝鮮語の授業が行われた事実を経て、1948年の阪神教育闘争につながる動きがあった。1949年の朝鮮人学校・改組閉鎖命令後、激しい差別の状況を経験しながら、1950年代には朝鮮学校を整備しようとする動き、公立学校での民族学級設置の動きなどが見られた。大阪市では小中学校の教員による大阪市外国人子弟教育問題研究協議会(1965年)が発足し、1970年には大阪市学校教育指針で在日外国人教育の推進が言及されるなど、公立学校における取り組みも進んでいる(特定非営利活動法人コリアNGOセンターA氏への2019/01/30の聞き取り；大阪市教育委員会D氏、G氏、H氏への2020/10/30の聞き取り；RINK J氏、E氏、K氏への2021/03/12の聞き取り；公益社団法人全国人権教育研究協議会L氏への2021/03/16の聞き取りによる)。ただし本論文では、生涯学習・社会教育行政を中心とするため、大阪市における民族学級の動きと公立学校の連動については十分に記述することができなかった。
- (10) 当時、別団体で活動していたA氏は、大阪市教育委員会とともに、従来の「大阪市学校教育指針」ではなく「方針」を策定することが重要だと考え何度も協議を重ねた(特定非営利活動法人コリアNGOセンターA氏への2019/01/30の聞き取りによる)。
- (11) なお、当初、市民館に配置された社会教育主事は青少年教育支援者であったが、同対審答申後の昭和44年には現行の社会教育主事制度の下での社会教育主事が配置されるようになった。
- (12) 大阪市の同和地区における市民館については、名称と位置づけが何度も変更されている。社会福祉法に基づく「隣保館」に当たる「市民館」を1963(昭和38)年から2年かけて同和地区のうち六地区に建設していたが、1965(昭和40)年の大阪市地区改善対策審議会より「同和地区隣保館(市民館)の建設運営に関する中間報告」が提出されるとともに、「市同和对策審議会答申」が出されたことで、市民館は「部落解放の拠点としての解放会館」へと報告が変わった。2000(平成12)年4月からは、「解放会館」は「人権文化センター」と解消し、その運営を「社団法人大阪市同和事業促進協議会」が受託することになった(西口 2019: 39)。
- (13) 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事 I 氏への2021/03/08の聞き取りによる。
- (14) 麦豆教室の名称は、朝鮮の書堂(寺子屋)において村の長老が男子にのみ読み書きを教えていたがその謝礼が「麦ひと握りでも豆一合でも、何でもよかった」ことに由来する(岩井 1989)。
- (15) 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事 I 氏への2021/03/08の聞き取りによる。
- (16) 加盟団体(1990年9月1日時点)は、近畿夜間中学校連絡協議会大阪部会、民族差別と闘う大阪連絡協議会、麦豆教室(自主夜間中学校)、大阪府教職員組合、日本の学校に在籍する朝鮮人児童生徒の教育を考える会、部落解放同盟大阪府連合会ほか、17団体だった(内山 1991: 3-4)。
- (17) 平成14(2002)年以降は、総合生涯学習センターの開館にともない「よみかき茶屋」も活動拠点を総合生涯学習センターに移している。現在は毎週木曜日の10時から12時、「日本に住んでいる外国人や日本人の中で、日常生活や就職などのために、基礎的な日本語の会話やよみかきの学習が必要な人たち」を主な対象とし、また中学校夜間学級卒業生が、卒業後の学び場としても参加できる教室として運営されている(識字・日本語センターHP, <https://call-jsl.jp/class/o-kitaku/>, 2021/8/18 accessed.)。
- (18) 大阪市教育委員会事務局生涯学習担当作成資料(令和元年9月17日)を参照(<https://www.city.osaka.lg.jp/joto/cmsfiles/contents/0000481/481119/kodomotoujitsu3.pdf>, 2021/8/18 accessed.)。
- (19) 「対象者の視点で見れば、在日韓国・朝鮮籍の方が多く参加している社会教育施設識字学級モデル教室、旧同和地区の非識字者が多く参加している青少年会館識字学級、そして釜ヶ崎の元野宿生活者が多く参加している『もじろう会』(民間の識字・日本語教室の例＝引用者注)では、それぞれ雰囲気も取り組みも異

- なっている。また、同じ枠組み、対象である青少年会館識字学級の12学級を見ても、(中略)漢字の書き取りをしている人もいれば、生立ちを綴っている人、パソコンでの文書作成をしている人等、個人々によって違った取り組みがなされているのである」(田中 2008 : 18-19)。
- (20) 大阪市教育委員会事務局生涯学習部生涯学習担当の「識字・日本語教室一覧」による(<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000467220.html>, 2021/8/19 accessed.)。
- (21) 民間ユネスコ機関が運営する日本語教室「びわこ日本語ネットワーク・長浜ユネスコ協会日本語教室」を調査した今西幸蔵は、日本語教室が社会教育・成人教育の領域につながる必要課題であるとして、情報提供だけでなく、「学習相談できるような生涯学習推進体制が求められ、その内容もインフォメーション機能の拡充だけでなく、学習相談に至るレファレンス機能やカウンセリング機能の整備が必要」と指摘している(今西 2003 : 32)。
- (22) 大阪市HP「第3次「生涯学習大阪計画～ひと・まち・まなびをつなぐ生涯学習～」の期間延長及び計画の修正版について」参照(<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000531973.html>, 2021/8/19 accessed.)。
- (23) 第2次計画では、「自分たちでものごとを決め、社会的な課題に対してはともに解決に当たるという市民一人ひとりの、自律し連帯する力」と定義、第3次計画では、市民力の概念を拡張し、「自分たちでものごとを決め、社会的な課題に対してはともに解決に当たるという市民一人ひとりの、自律し連帯する力。さらには、市民同士が交流を図り協働する中で、連携による新たな学習や価値を創造していく力」と定義している(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018 : 2)。
- (24) 第2次計画では、「識字学級」、「地域識字・日本語交流教室」やボランティア養成などの識字施策をふまえて「大阪市識字施策推進指針」(平成5年、1993年策定)を改訂し、総合的な施策の推進と非識字者のエンパワメントを図ることが重要だとの記述がある(大阪市生涯学習推進会議, 2006 : 33)。
- (25) 筆者が研究対象としてきたEU加盟国であるデンマークも、2018年一般成人教育法が策定され、義務教育と同等かそれ以上の成人基礎教育が全国に29ある公立の成人教育センター(Voksenuddannelsescentre : VUC)で提供されている。外国人のためのデンマーク語講座はデンマーク言語センター(De Dansk Sprogcentre)に連なる各種の語学学校によって提供されるが、一般成人教育は、移民や難民として学齢期を過ぎたあとデンマークに定住することになった18歳以上の成人が、職業教育のコースに進学する前提となる基礎教育を受ける機会となっている(デンマーク子ども教育省HP, <https://eng.uvm.dk/>, 2021/8/19 accessed.)。
- (26) 本論文では詳細に立ち入ることができなかったが、大阪市教育委員会でのヒアリングの際に、この事業が実現するまでに多くの調査研究および実践の積み重ねがあることをご教示いただいた(大阪市教育委員会D氏、G氏、H氏への2020/10/30の聞き取りによる)。
- (27) ただし2021年度、2022年度は休止(大阪市2020b : 22)。
- (28) 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏への2021/03/08の聞き取りによる。
- (29) ただし同和政策と地域との関係を研究する矢野によると、戦後日本型社会保障システムは、『『ほんとうに支援を必要とする人』のための社会政策ではなく、その実、地域を経済的に活性化させるための資源投下による『まちづくり』であったため、『『ほんとうに支援を必要とする人』が地域に取り残され続けるという構造』にあるという(矢野 2016 : 234)。
- (30) 生野区で多文化共生のまちづくりに長くかわるF氏によると、生野のまちは「多国籍、多民族のまちに大きく変わろうとしている過渡期」にあり、さまざまな人がそのままで「自然に生きていけるような、そういうまち」をどのようにつくるといいかという観点から特定非営利活動法人IKUNO・多文化ふらっとが形成されるなど、新しい動きが見られるという(特定非営利活動法人クロスバイズF氏への2020/10/23の聞き取りによる)。

#### 【参考文献】

今西幸蔵, 2003, 「国際交流機関におけるリテラシー学習の現状と課題」『生涯学習社会における『地球市民』の育成と『共生のまち』づくりに

- 関する実証的研究』(平成11-12年度科学研究費補助金研究成果報告書) 研究代表者米田伸次), pp.21-33.
- 岩井好子, 1989, 「オモニたちが日本語をまなぶ: 私設識字学級『麦豆教室』」 国際識字年推進大阪連絡会ニュース『あ・い・う・え・お』, 国際識字年推進大阪連絡会, pp.4-5.
- 岩井好子, 1990, 「大阪識字学級『麦豆教室』」『教育評論』519号, pp.39-41.
- 岩崎正吾編著, 2018, 『多文化・多民族共生時代の世界の生涯学習』学文社.
- 大阪市, 1998, 「大阪市外国籍住民施策基本指針」.
- 大阪市, 2004, 「大阪市外国籍住民施策基本指針」.
- 大阪市, 2020a, 「大阪市多文化共生指針」.
- 大阪市, 2020b, 「大阪市多文化共生指針行動計画(令和2年～4年度)」.
- 大阪市史編纂所編, 1994, 『大阪市の歴史』創元社.
- 大阪市生涯学習推進会議, 2006, 『生涯学習大阪計画: 自律と協働の生涯学習社会をめざして』, 大阪市教育委員会.
- 大阪市地域日本語教育推進委員会, 2000, 『多文化・多民族共生社会における地域識字・日本語学習活動: 大阪市地域日本語教育事業報告書』, 大阪市教育委員会.
- 川村千鶴子・近藤敦・中本博皓, 2009, 『移民政策へのアプローチ』明石書店.
- 国際識字年推進中央実行委員会, 1991, 『識字と人権: 国際識字年と日本の課題』, 解放出版社.
- 柴田亨, 2016, 「なぜ識字・日本語学習なのか: よみかき茶屋の歩みから」『部落解放研究』205号, pp.90-106.
- 「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議, 2018, 『生涯学習大阪計画: ひと・まち・まなびをつなぐ生涯学習』, 大阪市教育委員会.
- 杉原達, 1998, 『越境する民: 近代大阪の朝鮮人史研究』新幹社.
- 高谷幸福著, 2019, 『移民政策とは何か』人文書院.
- 田中聡, 2008, 「地域社会の生涯学習の基礎としての『識字』のあり方を考える」大阪市立大学『人権問題研究』第8号, pp.5-40.
- 西口良彦, 2019, 『大阪市の社会教育: 70年の歩み』私家版.
- 元森絵里子・坂口緑, 2020, 「川崎市における在日外国人施策と地域実践——多文化共生の先進地域の成り立ちと現在」明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報第50号, pp.159-175.
- 元森絵里子・坂口緑, 2021, 「京都市における在日外国人教育と地域福祉——潮流の併存から地域・多文化交流ネットワークへ」明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報第51号, pp.191-212.
- 矢野泉, 2007, 『多文化共生と生涯学習』明石書店.
- 矢野亮, 2016, 『しかし、誰が、どのように、分配してきたのか』洛北出版.
- 渡辺幸倫編著, 2019, 『多文化社会の社会教育』明石書店.



## 在日外国人をめぐる環境格差の歴史と課題 —川崎市の多文化共生地域形成と川崎公害から—

藤 川 賢

### 1. 居住をめぐる差別

居住を含めた生活環境は日常生活において大きな位置を占めており、生命身体に影響を与えることも多いにもかかわらず、必ずしも重視されるわけではない。とくに経済的な余裕がない場合は、こうした傾向が強まる。そして、居住地の選択に関する制限が社会問題として取りあげられることも少なく、どこに住むかは個人的事象としてみられがちである。

他方で、居住地やその環境は外部からも見えるため、居住環境と地域差別が結びつきやすく、その関係はときに循環を生む。工場や廃棄物関連施設の近くなど居住に適さない土地には被差別的な状況に置かれた人が集住しやすく、そうした地域の治安や衛生は後回しにされる。外部からはそれらを総合してその地域を危険視し、住環境の悪さがあたかも居住者の責任であるかのように、改善に無関心になる。

これらを受けて、社会問題としても居住環境と差別との関係が注目されるのは遅く、アメリカ南部で環境問題と人種差別との重なりを「環境人種差別」だと批判する運動が大きくなったのは1980年代後半である。公民権運動が進んで参政権や教育機会などをめぐる差別から環境へと目を向けられるようになったのと、有害廃棄物問題などを受けて地域環境への社会的関心が高まったことの相乗的な結果とされる。その後、環境正義の追求は理論的にも運動としても大き

く広がった。その展開の速さは、認識されにくい差別状況が世界的に、かつ多様に、存在していたことを示唆する。

在日韓国・朝鮮人の住環境もその一つであり、その劣悪さは集住地が形成され始めた当初から明らかで、隠されもしなかったが注目されてもこなかった。居住に関する差別は、労働、教育などにおける過酷な状況の背後におかれがちで、また、経済状況などとの関係もあって当然視されてきた一面がある。居住環境のなかでも、衛生、ライフライン、住居の狭さなどの条件に比べて大気汚染、騒音、振動などの被害は軽視されがちだった。たとえば川崎市における集住地区は京浜工業地帯と並行して形成された仮小屋のようなところから始まった。工場に隣接する集住地区では川崎公害の影響もきわめて激甚だったが、それはほとんど無視されてきた。このことは、在日韓国・朝鮮人に関して今日も全国的に残る差別や格差にもかかわり、また、技能実習生などとして近來日する人たちの居住生活環境の問題を見直すためにも、一つの手がかりになり得るのではないだろうか。

見えているのに見えない差別と格差にどう対応することが可能なのか。本稿は、まだその答えの入り口にも達していないが、川崎市における在日韓国・朝鮮人集住地区と公害・環境問題との関連から考察しようとするものである。

以下、2では、アメリカの人種差別と住環境



の関係について触れながら、環境正義論における居住の意味を考察する。続く3では、1960～1970年代の川崎を中心に在日韓国・朝鮮人の集住地域に目を向ける。一部は京浜工業地帯に接するこの地区は川崎公害の中心部に位置する。だが、その住宅と周囲の環境の悪さは明らかで差別の対象にもされながら、改善は遅れた。4では、具体的な課題にまで踏み込むことはできないが、ニューカマーの人たちの住環境・生活環境にも触れつつ、現在の在日外国人にかかわる正義の課題を考えたい。

## 2. 環境正義への運動における居住と地域

### 2-1. 環境差別における地域の重要性

環境正義は、環境に関する受益と受苦の配分について正義の観点から問う実践的・理論的な動きであり、現在も多様な展開が続いている。配分にかかわる対象は、気候正義の主張が示すように南北格差の問題や未来世代の人たちを視野に入れるもの、あるいは生態学的な観点から示される人間以外の世界に関するものなどに広がる。正義のあり方についても結果としての配分だけでなく、その配分をめぐる過程や、何が尊重されて何が無視されたかをめぐる認知のあり方が問われる (Schlosberg 2007)。

こうした理論的展開の一方で、環境正義の運動の発端である環境人種差別、すなわち有色人種などの集住地域に有害物などが集積するという問題は根深く残る。それは地域選定における差別性を誰がどのように証明するかという問いに深くかわる。

環境人種差別に対抗する運動の契機として知られるのは1982年にノース・カロライナ州で起きたウォーレン・カウンティ事件である。スーパーファンド法にもとづいて回収したPCB汚染土壌の埋め立て地として州政府が選んだのがウォーレン郡のアフトン地区だった。この地区

では地下水の水位が高く周辺には井戸水を使用する世帯が多いにもかかわらず、多数の候補のなかからアフトンが選定されたのは黒人の集住地域を狙い撃ちするものと強い反対運動が起きたが、州政府は計画を強行し、最後には搬入を阻止しようと道路に横たわるなどして抗議する人たち数百人を逮捕する事態にまでいった。この事件を契機に、人種分布と危険施設との重なりを示す事例が全米各地から集まり、他の人種や先住民あるいは国内外の草の根環境運動とも連携して、環境正義運動として展開した。

1994年には当時のクリントン大統領が環境正義に関する大統領令に署名し<sup>(1)</sup>、環境正義は法的にも守られることになった。だが、マイノリティや貧困層の集住地区への有害物関連施設集中を防げるようになったといっても、現実の問題解決はそれほど簡単ではない。

たとえば、社会経済的な事情から先住民自治組織がそうした施設の誘致を求めざるを得ない状況や(石山 2004)、知識や情報をめぐる格差など残る。環境差別は歴史的に形成されてきたもので、その歴史的条件を変えることは難しい。たとえば、ユタ州で核廃棄物関連施設の受け入れを決めたゴシュート族は、暴力や伝染病などによって土地も人も奪われ(石山 2004: 111)、戦時下では情報も発言権も与えられないままに核開発などに用いられた(同書: 124)。選択肢が少なく面積も大きく減らされた状態にある自分たちの土地を守るために、施設の受け入れはやむを得ない選択と考えられたが、州政府や一部の先住民から反対を受け、厳しい状態が続く(石山 2020)。

### 2-2. 集住地域の形成と不可視化

環境人種差別に関する動きは1970年前後に環境への関心が高まる以前から存在した。たとえば、1967年には、アフリカ系アメリカ人居住地

の真ん中、小学校のすぐ隣にあったごみ埋め立て地で8歳のアフリカ系の女の子が溺れたことをきっかけに、アフリカ系が多いテキサス南大学で暴動が起き、警官隊と衝突している。だが、それらは政府や環境活動家などからは無視され、環境人種差別への抗議が公民権運動として組織化されるのは上記の通りウォーレン・カウンティ事件以後である(Bullard 1993: 327-328)。

環境正義論を牽引する社会学者R・ブラードは、こうした歴史に関連して、集住地域がつけられていく過程がすでに差別を含むことを強調する。第一に、アフリカ系アメリカ人にとっては白人に比べて自宅を所有すること自体が難しく、たとえば同じ中流階級の収入層の場合、白人は74%が自宅を所有しているのにたいしてアフリカ系では59%に過ぎない。また、売主の偏見などがあるためアフリカ系はお金があっても健康度の高い地域に移り住める訳ではない(Bullard 1993: 322-323)。結果として地理的条件の悪い土地に集住地区が形成され、インフラ整備の遅れや環境の悪化などが相互循環的に進む。

そうした結果「不可視の(invisible)」とブラードが題したヒューストンのようにアフリカ系の多い南部の大都市では、雇用、教育、住宅や会社の所有、健康ケア、法、福祉、政治、そして空間的環境においても制度化された人種差別が存在し、この多重的な隔離によって白人と黒人はお互いに見ることも少なくなっている(Bullard 1987: 10)。みえない状況のなかで、危険で特別な地域が放置されることになる。

ヒューストンでは都市の盛衰の過程で分離が強化されたが、新しい街でも同じことが生じた。1940年代にプルトニウム製造工場が建設されたワシントン州ハンフォードでは、ほとんどゼロの状態から現在では人口数万人の街リッチラン

ドが政府によってつくられた。その歴史を追ったK・ブラウンは、「連邦住宅局の手引き書は、いったん望ましくない要素—在留少数派ととくにアフリカ系アメリカ人—が“侵入”したら、これらの地区は危険地帯となり、価値が下がると説明している」と紹介している(ブラウン 2016: 228)。働き手として有色人種たちも求められたが、新設されたモデル的な住宅都市は完全に管理されており、そこに住めたのは許可された白人エリート層だけである。周辺の既存の地域でも意図的な排除があり、マイノリティの人たちが住める場所は結果として、それ以前からアフリカ系の人たちが住んでいた「危険地帯」にかぎられた。ブラウンは、明確な差別があることによってかえって、リッチランドに住む白人の大半が世論調査では「黒人は公正に扱われていると思う」と答え、公正な雇用や居住法に賛成していたと述べる(同上: 230)。21世紀に入っても白人の中流階級が支配的存在であり続けた地域では黒人などがいなかったがゆえに、人種などを明確な理由として居住や雇用が拒絶されることもなく、近隣のマイノリティ集住地区における犯罪、貧困、失業、人種問題から切り離されていた(同上: 231)。

### 2-3. 移民と居住

移民も、環境差別にかかわる劣悪な住環境に置かれがちな存在である。K・エリクソンは、環境汚染などの近代的災害を考察する著書のなかで、フロリダ州南部のイモカリーに形成されたハイチ移民コミュニティを取りあげている。そこで信用金庫の存在としてみんなの貯金を預かっていた店が倒産したことが「災害」のトピックだが、ある意味ではその「災害」事件以上に移民たちの居住環境の劣悪さが印象的であり、それが預金喪失の被害を拡大する要因にもつながっている。

農業の崩壊による生活困窮のためにハイチから海を越えてイモカリーにたどり着いた移民たちは、余力があれば合衆国を北上してよい職場を探し、そうでなければこの町にとどまって近隣の農場などで働く。移民労働者の住居は、ごくわずかな例外を除けば、複合施設内のアパート、トレーラーが少しあるくらいで、「ほとんどの住宅は「スラム」というのが正しいだろう。家賃は、私が訪問していた時期には月額160ドルから800ドルの間と言われていた。いずれにしても、この場所から考えると高い」(Erikson 1994: 78)。

その特徴は、第一に部屋が狭く、第二に衛生状態などがきわめて悪く、第三に、にもかかわらず家賃が高いことである。ある例では、10フィート四方の一部屋に月160ドル支払っている。「そこは、泥だらけで茶色くなり、長年の汗で悪臭を放つベッドがぎりぎり入るくらいで」、熱源も調理器具も水道もなく、小屋の土台を食い荒らしているシロアリへの対策もされていない。狭くて高家賃の部屋を複数の家族でシェアすることも多く、歩けるスペースがないためにベッドから床に下りることもない幼児もあり、子どもの発育にも影響を与えている。地域の住宅基準からもまったく外れた状態が移民労働者の住居として放置され、衛生なども改善されないことについて、エリクソンは次のように指摘する。

「これらすべてには冷たい悪循環がある。借り主の側から見れば、壊れていて虫やネズミがはびこる部屋をちゃんとする理由がないし、ほとんどの農場で長時間労働をしなければならず、また、同居人もあまりに多いので、汚濁の沼に引きずり込まれてしまう。家主の中には多少親切な望みをもってこのビジネスを始める人もいるが、“あの人たちは”は物件を大事にしないし、人間についても場所についても清潔に

保とうという感覚がないのだと考えるようになる。貧困で外国語を話す汚れた外国人への疑いがこうした偏見を拡大する。」(ibid.: 80-81)

移民労働者は元からの住民にとって外部の存在であり、問題も人もカテゴリーに押し込めることによって、自分たちとの関わりで考える必要も認められないのである。

これは、移民集住地域に環境人種差別的な状況が生まれやすく、環境差別が改善されにくい理由を示すものでもある。1910年代から1950年前後にかけて形成された在日韓国・朝鮮人コミュニティが置かれた状況もこれに通じるものがあるのではないだろうか。

### 3. 在日韓国・朝鮮人コミュニティにおける環境の問題

#### 3-1. 川崎における集住地域の形成

川崎市の在日韓国・朝鮮人集住地域として知られる「おおひん地区」は京浜工業地帯に隣接する。その一角にあたる池上町は、最初に工業地帯を形成した日本鋼管(1912年成立、現「JFEスチール」)の敷地境界部にあり、建設労働などにあたった人たちの仮設的な住居から始まったという。戦前からの集住地区であるが、終戦後に、仮小屋など不良住宅が多く、また、池上町には空き地も残っていたことから日本人も含めて困窮する人たちが集まってきたものである(樋口 2002: 65, 74)。環境が悪く一般の人が住まない場所だからこそ、困窮した人が集まりやすかったと言えるだろう。現在でも狭く入り組んだ路地などにその面影をみることができる。

池上町の面積はかぎられているが、近隣の桜本、大島、浜町も在日韓国・朝鮮人の多い地域として知られ、「おおひん地区」は4地区の総称にあたる。戦前は同じ町内会に日本人住宅と朝鮮人住宅とが区分されていたが、戦後になる

と混住が進んだという(同上:65)。工場直下での大気汚染は言うまでもない。

「おおひん地区は神奈川県内で、川崎市内で最も住宅条件の悪い地域の一つであった。こうした住宅条件に加えて日本鋼管、火力発電所をはじめとする煤煙は深刻であり、注意しないと洗濯物は黒くってしまうというほど大気汚染の真中に位置していた。大気・住宅環境からみても他の地域より条件が悪い地域であったと断言できよう。」(同上)。

1945年8月時点で神奈川県内には約6万人の朝鮮人が住んでいたが(今里 2009:163)、そのうち約8千人が川崎市に住み、市内人口の約4%を占めていた<sup>(2)</sup>。その数は一時減るが、朝鮮戦争や工場地帯の復興などで1950年代からは再び増加に転じ、1960年代から近年まで韓国・朝鮮籍の人は概ね9千人前後で推移する。工業地帯に隣接したとは言えその工場が主な働き場所になったわけではなく、中小規模の商工業が職業の中心であり、とくに飲食関係と金属などの回収業が多かった。変動する戦後史の影響も受けやすく、現在でも、生まれてから住み続けている人が多い一方で、流動性と多様性もあわせもつようだ。

「(1945年の終戦時に)戦争作業に従事した人は完全失業になるわけですね。…情報も何もないときに人間どうするかというと、頭のいい朝鮮人のところに集まるんですね。集住地域っていうのはそういう(感じで)1945年の時代に確実に全国に散らばってた朝鮮人が、集住地域が受け皿になって情報センターのような役割を果たしたんですね。…いろんな所で働かされた人たちが、周りは日本人ばかりだと口封じのために殺されるんじゃないかという恐怖心を持って逃げて川崎に来る人たちもいらっしやうと、そんな感じですね。ここは朝鮮人がたくさんいますからね。逆に日本人が大変な思いを

したというふうに(も町内会の人から聞いている。)」<sup>(3)</sup>。

### 3-2. 川崎の大気汚染と被害状況

おおひん地区の韓国・朝鮮人人口が再び増加し始めた1950年代は、川崎の大気汚染公害が激化していく時期に重なる。川崎市の記録によると、1950年に「市民からの大気汚染に対する苦情が増加」、1955年に「有害ガスやばい煙の人体や農作物への被害発生」、「市民から市議会へ、日本鋼管などへの煤煙防止を請願」、同年「川崎市公害防止対策特別委員会設置」となる(川崎市 2017:53)。

他の工業地帯も同様、1950年代から60年代にかけて、個別的な対応はみられるものの全体としては増産とともに被害拡大が続いていく。全国的な大気汚染対策が動き出すのは1960年代末からである。当時のこの地域について、1970年秋に朝日新聞の地域面は「煤煙下の朝鮮人」と題する連載記事の冒頭部で次のように紹介している。

「世界第3位の生産力を支える京浜工業地帯。その中心、川崎市の工場群のすぐそばに“朝鮮人村”がある。戦前、この工業地帯がまだ形成期の頃「安い労働力」として使われた人たちが住んだ。しかし、かつてない繁栄を続けるいまの企業からは相手にされない。しかも「日本一の大気汚染」をともに受けながら文句もいわない。いや、いえない。「公害告発時代」にもこのいわぬのはなぜなのか。それぞれの生活のなかにいくつかの理由がみられた。」(朝日新聞 1970.9.29 神奈川版)。

翌日の第2回には次のように被害の状況が紹介されている。少し長いが引用しておこう。

「ノドがつまる。タンがからんだ。はげしくせき込む。息ができなくなって目がさめた。油アセが流れ、心臓はこわれそうだ。キョ・トク



さん(64歳)の一日はこの発作で始まる。…(中略)…この6日、病院が「認定公害病」の手続きをとってくれた。市内の朝鮮人第一号だ。これで、ぜんそくと気管支炎だけは無料で治療してもらえる。「病院で、あんたは公害で病気になったのよと言われるまで気づかなかった。持病だとばかり思ってた。家内や息子の病気も公害かもしれない」。キョさんが公害と気づいたときはもう遅かったのだ。

村はずれに住むソウ・ショウさん(63歳)は、ここに住んで36年になる。いつも目をしょぼつかせている。慢性の心臓弁膜症、気管支炎、胃病をおして去年までスクラップを集めていた。ところがこの冬以来病状がぐっと悪化して働けない。すぐ裏に日本鋼管の鉄カス捨て場がある。溶鉱炉から取り出したばかりの赤いノロが夜中も貨車で運ばれてくる。ムツとする生暖かいガスがいつも家のなかにただよう。ソウさん宅も鋼管所有地。「人の土地だから文句はいえなかった。市にいてもムダだと思った。そのうちにこんな大病になっちまった」。金属に彫った表札が半年もたない。アンテナも半年でダメ。いまは一チャンネルしかうつらない。日雇保険も夏で切れた。「認定公害病」の申請をしたが、「公害が原因だと証明できない」と認めてくれない。違法の場所にいるものはだめなんだろうか。「こんなに弱くなったんだから私はいつ死んでもいい。でも息子や孫にはまじな空気をすわせたい」。(朝日新聞 1970.9.30 神奈川版)。

この記事を読んでくださった方は、学生としてこの地区で教育支援などをしていた当時の様子を次のように語る。

「夕方、日本鋼管の溶鉱炉の鉄粉がおっこってくるのが夕日に当たるときらきらしてすごくきれいで「夕日がきれいじゃないか」って(言ったら)、地元の小学生に「何ばかなこと言ってるの、あちは東の空でしょう、夕焼けじゃな

いじゃない」。(と返された)。日本鋼管の溶鉱炉の炎の光と、鉄粉のきらきらできれいに見えただけであって、…その頃の池上町に住んでた人なんかが言うんですけど、午前中、部屋を掃除してきれいにしていって、お昼食べて買い物行って帰ってき(たら)、畳がもう汚れてるという、こういうのが当たり前だったという、洗濯物は外に干せなかったですね。』<sup>(4)</sup>

この言葉のように激しい汚染が「当たり前」として20年以上続いた理由は、この連載記事も示唆している。第4回には川崎朝鮮初級学校の子どもの半分が喉の炎症をもち、公害地域の同校に通う生徒が減りつつあり、子どもの作文に「外で遊べない、工場はない方がいい」と書かれる実態を示すものの、連載の後半第5回以降は、総連と民団との対立や国籍の問題などに主題が移っている。当時の状況では、公害よりも政治・経済的な状況の方が重視されていたことがうかがえる。

生活環境が経済的事情より軽視されがちなのは、一般的な傾向である。足尾や水俣をはじめとする公害の歴史でも、医療費負担や労働の制限などの経済的な支障が生じて、被害者自身が健康被害を被害として認識できない状態があった。こうした「被害の潜在化」は、貧困・職業・地域などの差別・格差と結びついて生じやすい。在日韓国・朝鮮人の場合には法的な制約によって、意識的にも「自制」が進んだのであろう。1969年に提訴された大阪国際空港訴訟に関しても、空港を「不法占拠」している在日韓国・朝鮮人の集住地域は運動参加を断念し、防音工事なども受けられないまま、耐え難い騒音に晒されつづけたことが指摘される(金菱 2008: 103)。原爆被災後の広島市基町における貧困地域の住宅改良事業などでも在日韓国・朝鮮人が取り残されていく経過が見られた。



### 3-3. 居住環境への見方と差別との連動性

上記の通り、環境被害は社会経済的な要因に左右されるため被害規模と反公害運動とが比例的に連動するわけではない。公害ぜんそくなどの認定制度が始まると認定患者数は急速に増えたが<sup>(5)</sup>、それによって全国的に住民運動が盛り上がったとは言いがたい。工業都市では排煙などが繁栄の印とされた風潮が残り、公害の指摘がありながら公健法大気汚染地域の指定を受けなかった都市もある(渡辺 2017)。その後、補償救済や総量規制などによる環境改善が進んだこともあって、全国的関心も1970年代半ばから低下していく。

川崎公害訴訟は1982年に提訴された。大気汚染のピークからはやや遅く、汚染改善が進んだという企業側の主張を国が受け入れる形で公健法による大気汚染疾患の新規認定が打ち切りになる(1988年3月打ち切り)ことへの抗議をこめた政治的な理由も含まれている。また、工場からの硫酸酸化物だけでなく、窒素酸化物を中心とする道路公害への抗議も重要で、環境規制やまちづくりのあり方も問われた。重篤な健康被害がなくてもアメニティ(住環境)の改善は必要だという認識が広まりつつある時期でもあった。川崎公害訴訟と並び、西淀川、千葉、水島(倉敷)など全国各地で大気汚染訴訟が行われているが、後の東京大気汚染訴訟を含めて、これらへの社会的認知は四日市公害訴訟に比べて低い。

こうした背景的事情もあって、青丘社主催による公害学習会の記録がふれあい館の資料室に残っているものの、川崎公害原告団に参加した韓国・朝鮮人はごく少数にとどまる。そのこと自体は不思議ではないが、「全く人間の生存に適していない」住環境が社会・経済的な地位の低さとともにこの地域を疎外させ、それが親から子へと受け継がれていく構造が(金 2003 :

203)、外からも当然視されていたことは確認しておきたい。

京都市南部における住宅改善事業が進行する過程でも、同和地区などでの対策が進んでも在日韓国・朝鮮人の集住地域でもある東九条は「行政からも既存の社会運動からも放置され続けた」(山本 2009 : 62)。同和対策事業特別措置法(1969年)などにもとづく事業においては、「同和地区とは異なりスラムの住民の中には社会的紐帯は存在しない」という一面的な理解があり(山本 2020 : 48)、「同和地区=部落/スラム=在日という認識構図が行政によって作り出され、住民(運動)もまたその認識を再生産してきた」(同上 : 161)と指摘される。

地域差別と民族差別が連動することによって、住環境が問題として顕在化した後も、貧困と差別が世代継承される構造が残り、かつ、その責任を当事者に負わせる状況があったということである。川崎の桜本(おおひん地区)や京都の東九条では、それを根本から変えていこうとする地域的な活動が成り立ち、「多文化共生社会」をめざすものになっていったと考えられる<sup>(6)</sup>。

## 4. 地域社会活動と多文化教育との接点が示すもの

### 4-1. 成育環境としての地域社会への視点

集団としての在日韓国・朝鮮人たちの運動としてもっとも重要視されていたのは、言うまでもなく民族的な課題である。「その歴史性により、集団としての在日韓国・朝鮮人は常に政治的存在であり、その教育に関しても、一定の政治的・思想的課題と不可分に結びついて語られて」いた(岸田 2003 : 58)。そのなかで、ちょうど全国的に公害問題が大きくなる1970年前後に、民族的アイデンティティを重視した活動から、日本のなかで生きていくための活動への展開が見られた。筆者には専門外で踏み込むこと

はできないが、それは担い手の中心が在日1世から2世に移ることにともなう動きとも言え、差別の継承が明らかになるなかで3世にあたる子どもたちの育成環境の改善が求められた面も大きいようだ。

おおひん地区では、1969年に在日大韓基督教会川崎教会が無認可の桜本保育園を開設した。全国的な保育園の不足が背景にあり、入園児は韓国・朝鮮人7人と日本人27人だったという(川崎市ふれあい館・桜本こども文化センター編2018:77)。その保育園を充実させるために教会から独立した組織として「青丘社」がつけられ、1973年に社会福祉法人の認可を受けた。これらの組織が、幼い子どもが国籍によって隔てられることのない地域をつくる活動の基盤になる。保育園が青丘社の基盤になったわけではないが、青丘社は差別に取り巻かれて生きていかなければならない子どもたちがつぶされないような実践的な活動を地域や学校を通じて行っていく。その後、桜本の小中学校とも連携して、「本名を呼び名乗る」呼びかけや民族クラスの設置、また、日本人の子どもに向けた差別をしない・許さない教育などが進められた。

1970年から、国籍を理由に就職採用を取り消された在日2世の学生を支援する「日立人権問題」が展開され、川崎の韓国・朝鮮人と日本人学生などとの連携の契機にもなった。その中心にいて、後に「ふれあい館」設立に深く関わる裴重度(2代目ふれあい館館長)は、民族運動の転機となった1970年代初めの日立人権問題への取り組みを次のように1世から批判されたという。

「「そもそも日本の会社に職を求めて行くということ自体が間違いなのだ」と。それは、日本人になりたい、つまり「同化」ということを考えていることで、要するに民族心のない輩がやることなのだ」という批判をずい分受けました。

しかし、日本で生れ育った私たちにとっては、そのような民族団体に職を求めて行くチャンスよりは、日本の企業に職を求めていかざるを得ない状況にあったわけです。

学校教育のなかでこういう事はいけない事だと教わった事が、世の中に出て行ってみたらたくさんあって、その一つが就職差別でした」<sup>(7)</sup>。

この述懐は在日韓国・朝鮮人の活動の変化を示すとともに、日本社会への問いかけにもつながっている。実際に、日立人権問題の後、国籍条項の撤廃や指紋押捺拒否運動など、日本政府の在日外国人政策に向けた議論が進み、川崎市行政も活発な動きを見せていく<sup>(8)</sup>。

全国に向けた展開の一方で、地域における成育・生活環境として青丘社は地域の障害者福祉などにも手を広げ、1982年9月、「青少年会館設立第一次統一要望書」を提出している。この要望の実現が「川崎市ふれあい館」である。

#### 4-2. 多文化共生への進展と地域社会

川崎公害訴訟の提訴が1982年3月であり時期は重なるが、上記の通り、ふれあい館設立と反公害運動とは、ほとんど連動せず、それぞれに展開した。とは言え、その奥には民族教育・地域社会教育の課題と環境への視点とのかかわりを見ることができる。一つには、青丘社やふれあい館がつくられていくにあたっての行政の動きは革新市政の時代と重なり、その背景には公害問題も大きかった(元森・坂口 2020, 元森 2022など)。伊藤三郎市長は「青い空、白い雲」をキャッチフレーズに公害対策を訴えて1971年に初当選しており、公害や福祉などの重視は青丘社による「地域で人間らしく生きる」ための青少年会館要求に応えやすかった。1983年から川崎市助役をつとめ、1989年に伊藤市政を継いだ高橋清市長の業績をふりかえる書籍のなかで裴重度は次のように書いている。

「この地で生まれ育ってこの地で死んでいくだろう住民としての意識、市民意識があつた時代に台頭してきたということだろうと思います。そうしたわれわれの思いを受け止めてくれた川崎市の行政マンがいた。」「(高橋市政が川崎に遺したもの」編纂委員会編 2017: 157)。

関連して、子どもの成育環境という認識が生活環境への見方を変えた点が挙げられる。大気汚染の改善が進んでいたこともあって公害が主題になることは少なかったとはいえ<sup>(9)</sup>、安全面や衛生面を含めた住環境改善への取り組みは進み、そこでも青丘社と地域との協力が見られた。これは、「だれもが力いっぱい生きていくために」という標語や「多文化共生」の考え方につながっていく<sup>(10)</sup>。

川崎における多文化共生社会への取り組みは今日も続いており、そこには新しい要素の流入と構造的な循環とが混在する。

前者から見ていくと、おおひん地区や川崎市における地域をあげての取り組みは、他者への関心を共有する基盤を求めるものだった。「ふれあい館」は、在日韓国・朝鮮人と日本人の無関係・無関心にもとづく「共存」を揺るがすもので、ふれあい館の設立にあたっても下記のような経緯で開館が1年延期されたという。

「しかし、町内会側から「地元では差別問題はない。それなのに市が『ふれあい』を強調すると、今まで我々が差別していたようにもとれる。平和な町を壊し、寝た子を起こすようなものだ。百人のうち二、三人は差別経験があるかも知れないが、行政はもっと大きな目でとらえ、小さなものは包み込むべきだ」という声が出て、議論はスタートラインに逆戻り(した)」(朝日新聞 1987.6.30 川崎版)。

こうした声にもかかわらず設立が可能だったのは社会教育行政などにたずさわる市の職員や地域住民などの後押しがあったからである。環

境問題には住居や大気などの物理的環境だけでなく景観や文化などのアメニティも含まれるが、格差・差別が強い地域では良好なアメニティは保ちにくい。それに対して、ふれあい館などがめざしてきたのは他者への関心と関係を大事にすることだと言えるかもしれない。

多文化共生に向けたこうした地域・自治体の姿勢は近年の「ヘイト・デモ」のターゲットにされた。それについて、ふれあい館を含む『川崎』を詳しく描いた磯部涼は、ヘイト・デモへの抗議活動を続けてきた人の次のような言葉を紹介している

「桜本の人たちが掲げる“共に生きよう”という言葉も最初はぬるいと思ったんですよ。レイシストを罵倒してきたカウンターとしては。ただ、バックグラウンドを考えたらゴツイ話で。散々、差別をしてきたヤツらにも、「差別をやめて“共に生きよう”」と言うんですから」(磯部 2017: 87)。

障害者福祉や地域活動への活動展開とかかわって、ふれあい館設立などには川崎市行政のなかでも社会教育分野からの後押しがあり、ふれあい館は、在日1世の高齢者向け識字教室や、ハングル語講座などの年代を越えた社会教育事業の場にもなった。こうした活動は、後に川崎市北部で技術・ビジネス系などの在日外国人が増えていく際の日本語教室や文化交流などにも影響を与えた(元森・坂口 2020, 坂口 2022)。

他方で、ふれあい館などから生まれた多文化共生の地域社会が全国的に展開されたとは言えない。不可視化と無関心による差別や貧困の再生産は現在も残っているように見える。

#### 4-3. 不可視化をめぐる課題と地域社会の意味

多文化共生社会への動きにもかかわらず国籍や民族をめぐる差別・格差の課題が残る理由は多いが、根本的課題として指摘されるのは無関

心という差別である。

たとえば、『団地と移民』で安田浩一は、川口市の芝園団地や豊田市の保見団地をはじめとするいくつかの外国人集住団地を取りあげているが、そこで描かれる経緯には共通点が際立つ。多くは都市近郊に位置する大規模団地で、高齢化と転出が続くところに、比較的安価で国籍を問われることなく入居できると外国人居住者が増加し、それにつれて日本人居住者との対立が表面化する。その後、橋渡しとなる人たちによって交流などが生まれてくと双方の誤解もとけていって「お互い同じ人間」という人が増えてくるのだが、それでハッピーエンドを迎えられる訳ではない。末尾近くでは、失業したブラジル人たちへの「一日派遣村」にボランティア参加した保見住宅住民の次のような言葉が紹介されている。

「でも、問題がすべて解決されたわけではないのです。ブラジル人に対する偏見を持った人はまだ多い。失業者が少なくなったといっても、相変わらずに不安定雇用の人ばかりでしょう。そうしたことも影響するのか、教育からドロップアウトする子どもも少なくありません。こうしたときだからこそ、一緒に地域を盛り上げていくチャンスとも思えるのですが、相互理解が進んでいるとはいいい難い。無関心の壁は厚いですよ、やはり」(安田 2019: 238-239)。

在日韓国・朝鮮人が集住し、互いの共通性と人的なつながりが濃く、日本人の隣人たちとも顔の見える関係がつくりやすかった東九条やおおひん地区に比べて、団地の在日外国人は出自や職業なども多様で、生活における近所付き合いの必要性も少ない。それは日本人居住者にとっても同様である。同じことは団地にかぎらず全国的にも言えて、不可視化と無関心が困難・差別とその再生産をもたらすリスクは、1970～80年代の川崎・京都より現在の方が増している

のかもしれない。

ふれあい館に関しても1990年代初めからフィリピンなどからの移住者が増えはじめ、貧困、学習困難、DVなど可視化しにくい子どもの課題が今もあるという。

「2000年ぐらいになって僕ら、ふれあい館、ちょうどフィリピン人の子が高校を諦めるという現実が出てきて、…「待てよ、これ昔、俺がやってたことじゃないか、在日相手によ」とか言って。…社会は大きく変わったようだけど何も変わってへんな。在日韓国朝鮮人の歴史をきちっと日本社会が向き合っていれば、もう少し新しく国境を越えてきた人たちが早くに、もうちょっと楽な状況が生まれたんじゃないかみたいな議論をしていくと、私らは在日韓国朝鮮人の民族差別をなくす活動は、新しく国境を越えてきた人ときちとつながりながら、日本の地域社会を本当の意味での多文化社会にしていこうために、私たち青丘社が果たすべき役割って非常に大きいんじゃないかっていう問題の整理をしているんですね。」<sup>(11)</sup>。

駅前の繁華街や工場地帯を抱える川崎区では日本語ができなくても働ける場所はある。そのためにニューカマーの人たちも集まるのだが、かつてのおおひん地区のような集住とは異なりアパートなどは散在する。フィリピンとの往来を含めた移動も頻繁で、言語の問題もあって困難を抱える人と出会うことも少なくなっている。昔のような絶対的貧困が見られなくなった反面で、困難を抱える人たちに「出会う」こともより難しくなった。その意味で外国にかかわる子どもたちの状況が改善されたと見てよいのかは、現場で取り組んでいる方にとっても簡単には答えられないようだ。

「全体としては昔より今のほうが良くなっていると思いますし。ただ、よくいう見えない貧困っていうか、貧困を発見するのは難しいっ



ていうなかから、いろんな人たちが関わんなきゃっていうふうに変化をしたことによって、むしろそういう困難な状況にある子どもたちに対して社会の光が当たってきた。把握できるようになってきたからこそ、新しく見えてきたところってというのはあるのかなって。…貧困の連鎖を完全に断ち切るって、本当に難しいなっていうことを実感してますよね。」<sup>(12)</sup>。

たまたま同じ地域に住んでいるだけの隣人たちに、こうした困難に気づくことを求めるのは無理がある。行政の相談窓口があっても、そこに到達できる子どもはかぎられている。そのなかで、見えない貧困などを発見する存在としても「ふれあい館」がもつ意味は大きく、それを組織化し支えてきた川崎市の取り組みは特筆に値し<sup>(13)</sup>、その経験に学ぶべき点は多い。それがなぜ可能だったのかを見直すとともに、それを個別の経験に終わらせないための考察も求められるだろう。

## 5. 不可視と共生の間での地域社会

環境への注目は異なる人の中で共有し得る課題として語られることもあるが、その範囲の規模にかかわらず、その被害も受け止め方も同じではない。それについて無関心の差別性を重視することは、より厳しい位置にあるマイノリティの人が深刻な被害を受けても他人事になってしまう現状への注意を含むものだろう。在日韓国・朝鮮人を含む移民は「不法」居住や在留許可などで法的にも弱く、訴えの声をあげることが困難である。したがって、その人たちが劣悪な環境におかれる状態を改善するためには、それを誰がどう支援していくのかが問われることになる。

公害・環境問題は、広い範囲に共通する問題という性質を持ちながらも、同じ課題のもとでの連帯をもたらしものにはならなかった。環境

被害自体が経済的な事柄などに比べて軽視されやすく、また、被害にかかわる不均等性が強いこと、したがって被害者運動が産業界などからの攻撃を受ける可能性もあり、それが被害者間の分断につながる例も見られることなど、公害の歴史に共通する事情もそこには見られる。他方、環境に関しても在日韓国・朝鮮人などが悪条件に置かれることを当然とする風潮の根強さも確認すべきだろう。

この点で、多文化共生社会への動きが多く「子ども」から始まっていることは示唆的である。たとえば来日外国人の言語学習は、ブラジルから呼び寄せられた子どもたちが転校した学校などから取り組みが始まり、拡大していった。その親の日本語は本人と勤務先企業に任せられるため、多くは仕事などに必要なレベルにとどまり、子どもが親と他の日本人との間で通訳する例も珍しくないという。

京都や大阪では同和教育ともかかわる形で在日韓国・朝鮮人の子どもに関する教育の課題が教員間でも共有された。また、1990年代の中京地区でブラジルなどから来日した人たちの日本語学習が注目されていったのも、転入学してきた児童・生徒が多い地区の小中学校だった。学校は教員と子どもが1対1で接する場であり、子どもが抱える課題を見つけやすい。目の前で困っている子どもに向けてどうするか、という思いは、この課題にかかわる教職員の多くが経験した出発点だったようだ<sup>(14)</sup>。その子どもの学力と可能性を伸ばすことと、教室全体での民族的課題や人権についての学習とがつながって、学校内外の教員間あるいは教育委員会・自治体などで共有されていき、時間をかけて、多文化共生教育へと展開した<sup>(15)</sup>。もともとが個別のものであるため、その取り組みも学校ごと、地域ごとに多様である。

2006年に総務省が公表した『多文化共生の推



進に関する研究会報告書』が「地域における多文化共生の推進に向けて」という副題をとまうように、多文化共生の推進主体として学校を含めた地域社会が重視されるのは、この意味で当然とも言える。学校や地域は、外国人の生活の場として顔の見える関係をつくりやすく、今後の多様化の進展にもきめ細かく対応しやすい。だが、地域社会が推進した成果を広く共有するしくみがなければ全体的な差別と格差が継続し、不可視化を再発するのではないだろうか。

在日韓国・朝鮮人の居住環境をめぐる歴史は、外国人にとって地域が外部との間で二層の壁になる可能性を示唆する。一つは地域社会の中で外国人の被害や困窮が当事者責任であるかのように当然視される状態であり、これは一般的に言えることでもあるが、集住地域では互いの認知や交流が生まれやすいとは言え、それが広がらないかぎり固定化された格差は打ち破りにくい。もう一つは、エスニックタウンなどの地域社会そのものが特別視され、差別される状態である。極端な例として京都駅の東では、1964年の東京オリンピックや1970年の大阪万博のときに新幹線の線路横から高いベニヤ板を打ち付けて東九条の街を見えなくしてしまったという(朴2015:160)。これは在日外国人が置かれた状況にかぎらず、地域やカテゴリーの全体を特別なものとして認識してそれ以上に踏みこまない姿勢によって、顔の見える個人が隠されて差別的状況が継続しやすくなる<sup>(16)</sup>。

したがって、多文化共生社会の形成にはこの両方の障壁を打破する必要がある。地域や学校などの単位で先進的な事例が展開されても、それが「おおひん地区」や川崎市などの特徴によるものと整理されてしまえば、全体的には広がらない。もちろん人種構成や生活状況は地域ごとに異なるので全国で同じ施策を取る必要はないが、その多様な経験を学ぶことで課題と対応

を理解し、蓄積していく意味は、社会全体にかかわるのではないだろうか。

#### 【注】

- (1) Executive Order 12898 “Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations.”
- (2) 川崎市内での元川崎市職員A氏からの聴き取り(2018年11月19日)による。
- (3) 川崎市ふれあい館、青丘社B氏からの聴き取り(2018年9月10日)による。
- (4) 注2と同じ。
- (5) 川崎市の公害病認定は1969年の市による特別措置に始まり、公健法が施行された1974年からは国の制度に移行している。在日韓国・朝鮮人を含めた被認定者総数は6,012人である。
- (6) 東九条は、在日韓国・朝鮮人と日本人が混在的に住んでいたが、国籍条項によって公営住宅に入れなかった人たちなどが崇仁地区や他地域からも移り住んでくることによって南へと住宅地区が広がり、南へ行くほど在日韓国・朝鮮人の割合が高かった(山本 2009:62)。同和対策からの在日韓国・朝鮮人の排除と、その後の住宅改良への住民運動、さらに現在に続く「地域・多文化交流ネットワーク事業」などの経緯も興味深い。触れる余裕がない。山本崇記氏の一連の研究などを参照されたい(山本 2020 他)。
- (7) 裴重度(1995)『企業と人権—だれもが力いっぱい生きていくために』(日立製作所人権問題社内研修会講演録)より引用。
- (8) 川崎における民族教育、多文化教育は、学校・教育委員会や社会教育などによる取り組みも含めて展開していく。革新市政や自治研究との関係を含めた過程については元森・坂口2020などを参照。
- (9) 川崎公害訴訟における原告とコンビナート企業との間での和解が成立した1996年から国、神奈川県、川崎市もかかわる地域環境再生への動きが具体化する。それはエコタウンプロジェクトなど多様な広がりを見せ、川崎市南部に重点があったことは間違いないが、それとおおひん地区での地域社会活動との直接的なつながりは見えない。また、道路・自動車公害に関する大気汚染改善にも遅れが指摘さ

- れている(永井 1999, 永井他編 2002)。
- (10) 「多文化共生」という言葉が最初に使われたのは、桜本地区での1993年に地域づくり提言だといわれる(朝日新聞 1993.12.17 神奈川版、栗本 2016 : 71-72、脇坂 2016 : 91)。
  - (11) 注3と同じ。
  - (12) 川崎市ふれあい館、青丘社C氏からの聴き取り(2019年5月24日)による。
  - (13) 京都市、大阪市など管見のかぎりでもそれぞれ独自の経緯があり、それぞれ興味深い。自治体による地域の拠点として「京都市 地域・多文化交流ネットワークセンター」は川崎市ふれあい館と共通するが、設立経緯や活動内容にはそれぞれの独自性がある。大阪市など他地域については筆者の理解がおよんでいない。
  - (14) 筆者がこの点を印象づけられたのは京都市教育委員会で指導主事の先生からうかがったお話によってであるが(2019年12月6日)、その後の他地域でのヒアリングでも共通している(元森・坂口 2021, 元森 2022 参照)。
  - (15) 教員組織などでの全国的な研究交流と情報交換は行われている。抱えている課題の特徴もあるのか、先行研究も地域ごとの事例を中心にしたものが多い。横断的な視覚への意識をもった事例研究の例として、元森・坂口(2020, 2021)、坂口(2022)、元森(2022)。
  - (16) 柳美里の小説『JR上野駅公園口』には、行幸啓にあわせた「特別清掃」に触れられている。清掃の際には立ち入り禁止の時間とホームレスの人たちがコヤや荷物を置く場所が細かく指定され、不法占拠の黙認を暗示している。ただし、単なる黙認と許容ではなく、オリンピックにあわせた追放では清掃の間に立ち入り禁止の柵や花壇が新たに設置されて、ホームレスの人たちが路頭に迷うこと、それが分かっているにもかかわらず従わざるを得ないことも描かれる(柳 2017[2014]:138-143)。ホームレスの人たちと外国からの移住者で状況と立場は異なるが、連続性と重なりがある。
- 磯部涼 2017『ルポ川崎』サイゾー。  
今里幸子 2009「神奈川における在日朝鮮人の民族教育——一九四五～四九年を中心に」『在日朝鮮人史研究』39 : 163-190。  
金菱清 2008『生きられた法の社会学—伊丹空港「不法占拠」はなぜ補償されたのか』新曜社。  
川崎市 2017『「環境パートナーシップかわさき」第8期活動報告書』川崎市環境局。  
川崎市ふれあい館・桜本文化センター編・発行 2018『だれもが力いっぱい生きていくために—川崎市ふれあい館30年事業報告書(1988～2017)』。  
岸田由美 2003「在日韓国・朝鮮人教育にみる「公」の境界とその移動」『教育学研究』70-3 : 58-69。  
金侖貞 2003「在日外国人による地域の「学習空間」の創造」佐藤一子編『生涯学習がつくる公共空間』柏書房 : 201-215。  
栗本英世 2016「日本の多文化共生の限界と可能性」『未来共生学』3 : 69-88。  
坂口緑 2022「生涯学習・社会教育行政と多文化共生施策が交差する時—大阪府大阪市の場合」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』52(近刊)。  
「高橋市政が川崎に遺したもの」編纂委員会編2017『高橋市政が川崎に遺したものの1989-2001—パブル崩壊の試練の中で』川崎地方自治研究センター。  
永井進 1999「川崎市における地域環境再生」『環境社会学研究』5 : 5-20。  
永井進・寺西俊一・除本理史編著 2002『環境再生—川崎から公害地域の再生を考える』有斐閣。  
樋口雄一 2002「川崎市おおひん地区朝鮮人の生活状況——一九五五年前後を中心に」『海峡』20 : 60-81。  
ブラウン、ケイト 2016 [2013]『ブルートピア』講談社。  
朴実 2015「「在日」の京都」『抗路』1 : 160-167。  
元森絵里子 2022「在日外国人問題の同時代性と地域性—川崎市・京都市・大阪市の地域福祉と学校教育—」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』159(近刊)。  
元森絵里子・坂口緑 2020「川崎市における在日外国人施策と地域実践—多文化共生の先進地域の成り立ちと現在」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』50 : 167-183。  
元森絵里子・坂口緑 2021「京都市における在日外

# 【参考文献】

- 石山徳子 2004『米国先住民民族と核廃棄物—環境正義をめぐる闘争』明石書店。  
石山徳子 2020『「犠牲区域」のアメリカ—核開発と先住民民族』岩波書店。

- 国人教育と地域福祉—潮流の併存から地域・多文化交流ネットワークへ』『明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報』51: 191-212.
- 安田浩一 2019『団地と移民—課題最先端「空間」の闘い』角川書店.
- 山本崇記 2009『「不法占拠地域」における住民運動の条件—京都市東九条を事例に』『日本都市社会学学会年報』27: 61-76.
- 山本崇記 2020『住民運動と行政権力のエスノグラフィ—差別と住民主体をめぐる〈京都論〉』晃洋書房.
- 柳美里 2017 [2014]『JR上野駅公園口』河出文庫.
- 脇坂紀行 2016『「共生」の源流を訪ねて—在日コリアンの社会運動と実践から』『未来共生学』3:89-107.
- 渡辺伸一 2017『大分市大気汚染公害と新産業都市開発—大気汚染被害はいかに否定されたか』藤川賢・渡辺伸一・堀畑まなみ『公害・環境問題の放置構造と解決過程』東信堂 73-114.
- Bullard, R., 1987, *Invisible Houston: The Black Experience in Boom and Bust*, Texas A & M University Press.
- Bullard, R., 1993, *Race and Environmental Justice in the United States*, *Yale Journal of International Law* 18-1: 319-335.
- Erikson, Kai, 1994, *A New Species of Trouble: The Human Experience of Modern Disasters*, W. W. Norton & company.
- Schlosberg, David, 2007, *Defining Environmental Justice*, Oxford University Press.

【付記】

本稿の中心となる川崎市での調査は、明治学院大学社会学部附属研究所特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた生活保障システムの再編」(2017-2019年度、代表：野沢慎司)および一般プロジェクト「在日外国人等を対象とする教育・生活支援施策の展開と現代的課題」(2020年度、坂口緑、元森絵里子)に参加して行ったものである。関係の皆さまに深く感謝申し上げたい。また、補充調査や考察に関しては、日本学術振興会科研費(19H04341、19H00614、19H01573)による研究成果の一部でもある。

## 在日外国人問題の同時代性と地域性 —川崎市・京都市・大阪市の地域福祉と学校教育—

元 森 絵里子

### はじめに

2021年8月、「多様性と調和」を基本コンセプトの一つに掲げたオリンピック・パラリンピック東京2020大会が1年遅れで行われた。ここでいう「多様性」には、性の多様性、障害などと並んでルーツの多様性が想定されている。今や、外国にルーツを持つ日本人や日本国籍ではないが日本に暮らす住民がいることは広く知られ、差別を撤廃し、人権を尊重した、インクルーシブな社会を目指すべきことは公的な価値となっている。しかし、今もって認識不足が指摘され、差別事件が繰り返し問題となる状況であり、近過去を見ても、外国ルーツの住民が多く住む地域以外では、そのような社会問題が存在するという事実すら認識されづかったといえるのではないだろうか。

1970、80年代ごろの日本の「外国人問題」は、在日韓国朝鮮人の差別と人権をめぐる諸問題だった。それに対応したのは、集住地域の諸アクターであった。その様相は、同時代的な背景や全国的な運動の連帯を背景とする同一性と、地域ごとの資源やアクターに由来する差異とが交錯するものといえる。しかし、このような動きは、集住地域以外にはほとんど知られてこなかったことも事実である。

「多文化共生」という言葉が人口に膾炙し始めたのは1990年代後半であるが<sup>(1)</sup>、ナショナルレベルの多文化共生施策が動き出すのは、2006

年3月の総務省「地域における多文化共生推進に関する研究会報告書—地域における多文化共生推進プランについて」ごろからである<sup>(2)</sup>。同時期に、「生活者としての外国人」という概念が提案された。「移民」を公的に認めない入管政策を前提にしつつ、実態として増える定住外国人に対しては、入国管理・在留管理や不法就労を含む労働問題の視点とは別に、生活圏における生活支援や成人の識字や日本語学習の保障、学齢期の子どもをめぐる公教育における民族的アイデンティティの保障と将来的な社会経済的地位の保障につながる学力保障・進路保障などに包摂していこうという機運が生まれたのである。これはつまり、具体的な支援は、子どもを含む弱者の生活圏である「地域」、すなわちそこにすでに存在する公私の資源とアクターに依存する構造になっているということである。

では、各「地域」は、これまで、どのように在日韓国朝鮮人の問題に対応し、その先に、現代、すなわち、「多文化共生」「多様性と調和」がナショナルレベルで掲げられつつ実際の支援は「地域」に委ねられている時代を、どう迎えているのだろうか。本稿は、地域における在日外国人をめぐる地域福祉と子どもの教育をめぐる公私の実践・施策の歴史を、時代的な共通性と地域ごとの差異の双方に注目して記録するのである。それらを通して、在日外国人の生活



## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編

実態や支援の実践が他地域に知られづらい構図があったとしたらそれはいかなるものか、また、その構図に近年変化があったのかを検討する素材を提供したい。

続く第1章では、各地に共通する時代背景として、おおまかな歴史的な流れを確認する。そのうえで、第2～4章では、在日韓国朝鮮人の集住地域を抱え、各種運動や実践の場として代表的な川崎市・京都市・大阪市の3市の聞き取り・視察調査の結果を、第1章で記した時代ごとに報告する。具体的には、大人を対象とする地域福祉(生活支援や成人教育を含むこととする)と学齢期の子どもをめぐる公教育での実践・施策の展開関係を、それをめぐる市民運動や行政の対応も含めて、3市の差異に注目して大まかに描き出す。その際、在日韓国朝鮮人問題を積極的に主題化していく論理・アクターに加え、その周囲のそうでない論理・アクターにも注目

していく。

この3市調査は、明治学院大学社会学部付属研究所特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた生活保障システムの再編」(2017～2019年度、代表:野沢慎司)および一般プロジェクト「在日外国人等を対象とする教育・生活支援施策の展開と現代的課題」(2020年度、代表:坂口緑)の一環として、坂口緑・藤川賢と共同で行ったものである。この3市は、「多文化共生」の誕生の地である川崎(桜本)と、多文化を掲げた地域福祉で有名な京都(東九条)、桁外れの在日韓国朝鮮出身者を抱え教育実践で著名な大阪(生野)をまず選んだものであり、中華系オールドカマーを多く抱える横浜市や神戸市、ニューカマー労働者の大量流入を経験した中京圏や北関東などの事例も加えて議論を広げうことを書き添えておく。

聞き取り調査先一覧は表のとおりである<sup>(3)</sup>。

表 聞き取り調査先<sup>(4)</sup>

<b>川崎関係</b>	
2018/02/28	神奈川県立地球市民かながわプラザ(あーすぷらざ)聞き取り(神奈川県の外外国人市民の現状と活動の概要について)
2018/09/10	川崎市ふれあい館・青丘社A氏聞き取り(活動の経緯と現状について)
2018/09/10	川崎市民文化局人権・男女共同参画室外国人市民施策担当聞き取り(各政策の経緯と現状について)
2018/11/19	元川崎市職員B氏聞き取り(1996外国人市民会議制定経緯について)
2018/12/13	元校長・市教育委員会指導主事C氏聞き取り(1998外国人教育方針改定経緯について)
2019/04/17	川崎市外国人市民施策担当専門調査員D氏聞き取り(2015多文化共生社会推進指針改訂について)
2019/04/26	川崎地方自治研究センター研究員E氏聞き取り(革新自治体の影響について)
2019/05/26	川崎市ふれあい館職員F氏聞き取り(ニューカマー支援と現状について)
2019/07/12	元市教組役員・元ふれあい館職員G氏聞き取り(1980年代の教組・市・ふれあい館の関係について)
2019/07/26	川崎市国際交流センター職員聞き取り(在日外国人施策・実践の現状について)
2019/07/26	川崎市教育委員会学校教育部指導課特別支援教育担当電話聞き取り(児童支援コーディネーター制度概要および外国ルーツの児童生徒支援の現状について)
2019/07/29	元川崎市教員組合役員H氏聞き取り(教育現場および教組の関わりについて)
2019/09/24	川崎市健康福祉局地域包括ケア推進室／川崎区役所地域みまもり支援センター地域ケア推進課電話聞き取り(川崎市地域包括ケアにおける外国人支援の位置づけについて確認)
2021/01/21	全国外国人教育研究協議会I氏・J氏オンライン聞き取り(全外教の歴史について、神奈川県・川崎市の外国人教育運動について)
2021/09/15	川崎市教育委員会事務局教育政策室人権・多文化共生教育担当聞き取り(学校教育における在日外国人教育の歴史と現在について)
<b>京都関係</b>	
2018/01/25	京都YWCA多言語電話相談・支援活動APT担当者レクチャー(活動概要について)
2018/01/25	希望の家A氏レクチャー(東九条・40番地の歴史について)



## 在日外国人問題の同時代性と地域性

- 2018/01/25 京都市地域・多文化交流ネットワークサロンB氏レクチャー(サロン事業の概要について)  
 2018/01/25 NPO法人東九条まちづくりサポートセンター(まめもやし)C氏レクチャー(東松ノ木町地区(40番地)の歴史と現状について)  
 2019/01/28 京都市教育委員会学校指導課指導主事D氏・E氏ほか聞き取り(京都市の在日外国人教育の歴史的経緯と外国人教育の基本方針について)  
 2019/01/28 希望の家A氏聞き取り(希望の家の活動と東九条の歴史について詳細確認)  
 2019/01/28 民族講師F氏聞き取り(京都市の民族教育の歴史について)  
 2019/01/29 希望の家カトリック保育園保育士G氏レクチャー(多文化保育について)  
 2019/01/29 京都市国際課推進室聞き取り(京都市の外国人住民の現状および国際交流・多文化共生施策の歴史と現状について)  
 2019/12/06 希望の家H氏聞き取り(東九条のまちづくりの歴史と現在の動きについて)  
 2019/12/06 京都市教育委員会学校指導課指導主事D氏聞き取り(京都市における同和・外国人教育の実態について)  
 2019/12/06 元民族講師・土曜コリア教室講師I氏聞き取り(京都市の民族学級の歴史について)  
 2019/01/28 京都市国際交流協会聞き取り(在日外国人施策・実践の歴史と現状について)  
 2019/01/29 京都市地域・多文化交流ネットワークサロンB氏聞き取り(京都市の在日外国人支援の歴史とサロン事業について)  
 2019/01/30 京都府国際センター聞き取り(京都府と京都市の在日外国人支援について)  
 2020/10/07 オモニハッキョ等ボランティア経験者J氏オンライン聞き取り(京都における在日コリアンの運動支援について)  
 2020/10/09 伏見青少年活動センター聞き取り(多文化共生事業および京都市の外国ルーツの若者支援について)  
 2021/02/08 全国外国人教育研究協議会K氏オンライン聞き取り(全外教・全外教京都の歴史について、京都市の外国人教育運動について)

### 大阪関係

- 2019/01/29 コリアNGOセンターMinamiこども教室A氏レクチャー(学習支援教室の運営とその背景について)  
 2019/01/30 大阪市市民局ダイバーシティ推進室B氏、C氏、大阪市教育委員会事務局指導部指導主事D氏、大阪国際交流センターE氏聞き取り(大阪市の多文化共生施策について)  
 2019/01/30 特定非営利法人コリアNGOセンターA氏聞き取り(近年の在日韓国朝鮮人問題について)  
 2019/01/30 コリアNGOセンターおよびクロスベイズF氏まちあるきレクチャー(大阪市生野区の歴史と現在について)  
 2020/10/23 クロスベイズF氏オンライン聞き取り(大阪市生野区における多文化共生ネットワークの新たな動きについて)  
 2020/10/30 大阪市教育委員会事務局指導部人権・国際理解教育担当指導主事D氏、大阪市教育センター指導主事・市人教事務局G氏、同指導主事・市同教事務局H氏聞き取り(大阪市学校教育における外国籍住民の教育の取り組みについて)  
 2021/03/08 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏レクチャー(大阪市社会教育行政における外国籍住民問題の取り組みについて)  
 2021/03/12 RINK(すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク)J氏、大阪国際交流センターE氏、学習支援室主催K氏オンライン聞き取り(外国籍住民の教育問題に関する全国の動きと大阪府の動きの連関について)  
 2021/03/16 全国人権教育研究協議会L氏オンラインレクチャー(同和教育および人権教育について)  
 2021/09/07-8 元全国同和教育研究協議会M氏電話聞き取り(大阪市の同和教育と外国人教育の継承関係について)  
 2021/10/01 大阪国際交流センターE氏、N氏聞き取り(在日外国人施策・実践の歴史と現状について)

### その他

- 2020/01/10 ダイバーシティ研究所X氏レクチャー(多文化共生の歴史とダイバーシティ概念への展開について)

## 1 おおまかな時代区分

### ——在日韓国朝鮮人問題から多文化共生へ？

#### (1) 前史

敗戦直後の時期の在日韓国朝鮮人住民の実態

史については、郷土史家を含む歴史学者による  
 解明によりわずかにわかっている程度である。

日本の敗戦による解放と日本国籍の剥奪、朝鮮  
 戦争と祖国の分断という混乱のなかでの、在日

本朝鮮人総联合会と在日本大韓民国民団につながる民族団体の対立や、民族教育をめぐる日本政府を相手とする闘争についてはよく知られているが、その陰で貧困と無教育のなかで集住地域に取り残された住民も少なくない。そこでは、キリスト教会などによる医療支援や保育所設置等の地域福祉が展開されていたと考えられる<sup>(5)</sup>。

学校教育では、1948年のいわゆる朝鮮学校閉鎖令に端を発する「4.24阪神教育闘争」を経て、自治体と朝鮮人団体との間の覚書による民族学級や公立朝鮮人学校が設立される。しかし、1959年からの朝鮮民主主義人民共和国への帰国事業による朝鮮学校の隆盛もあり、民族学級はやがて各地で消滅・形骸化していく(中島1981; マキー 2012)。

そもそもの就学という面では、日本国憲法および教育基本法は、現在に至るまで外国籍住民の教育権を明記しておらず、日本政府が就学を保障する義務もないままであった。加えて、国民教育の枠組みが強い時代、左派も含め、朝鮮人児童生徒を日本の学校で教育することについては積極的には考えられてこなかった(成1997)。日本教職員組合においても、1960年代に、不就学、低学力、差別といった現場の問題に挑むより、民族学校への就学を後押しするという政治的な議論が優越していく(孫・片田 2016)。1965年以降は、小澤有作氏提唱の「民族学校の門まで」が日本教職員組合の在日朝鮮人教育の方針となっている。

## (2) 1970~1980年代

在日韓国朝鮮人の人権諸問題が、一部地域の問題とはいえ明確に社会問題化するのは、1970年前後から80年代である。1965年の日韓基本条約締結時の日韓法的地位協定(永住権の付与)を経て、定住を前提とする二世の成人・子育て期

に至り、日本社会に対する差別反対闘争や子どもの教育権の訴えが展開されるようになる。政治、経済、教育、福祉が交錯する多様な運動と実践が、集住地域と広域ネットワークを媒介としながら相互に連動しつつ展開される。

一方には、1970年提訴(74年判決)の日立就職差別裁判などに始まる就職差別に対する糾弾闘争、公務員等の国籍条項撤廃運動、指紋押捺拒否運動等の差別反対運動がある。民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)のような広域ネットワークと、オモニハッキョ(一世の識字学級)などの地域福祉・社会教育実践とを結びつけながら<sup>(6)</sup>、在日韓国朝鮮人と日本人とによって展開されていく<sup>(7)</sup>。ナショナルレベルの施策が限られたなか、地方自治体側(市民部局や社会教育部局)がどの程度応答するかはケースバイケースであるが、革新自治体の一部は率先して応答していった。

他方では、民族学校とは別に、日本の公教育内における民族教育と学力保障も重要なテーマとなる。出自を理由にした学校現場における差別に加え、高校進学が当たり前となった日本社会において、低い進学率が問題となり、学校現場での「荒れ」も顕在化していた。これらに対応することが学校現場でも重要と認識されていた(倉石 2001)。具体的には、民族アイデンティティの保障のための民族学級の設立を要求する運動と、日本人の側の啓蒙を含んだ「本名を呼び名乗る」ことを目指した教育実践、学力保障・進路保障の徹底の試みとが、PTAや教員研究会、教職員組合運動、教育委員会といった人の重なる諸アクターの対立や連携を含みつつ展開されていく。1979年には、大阪部落解放センターにて、全国在日朝鮮人教育研究協議会が設立されており、各地の同様の教員の研究組織がネットワーク化していく。また、差別反対闘争とも結びつきつつ、自治体側に民族教育と

反差別教育の保障を盛り込んだ「外国人教育方針」の制定を要求する運動も展開されていった。これらの動きに教育委員会がどこまで関与したかや、地域福祉の実践との交流関係がどこまであったかは地域差がある。

### (3) 1990～2000年代

この先に、1990年の入管法改正前後から、ニューカマー(新渡日外国人)が問題となってくる。中京圏のように、比較的新たな問題としてこれに対応していくことになる地域がある一方で<sup>(8)</sup>、在日韓国朝鮮人をめぐる諸問題に対応してきた地域では、地域福祉や教育現場、市民運動等の諸アクターが、すでに培った制度・実践や人的ネットワークの延長線上に、地域に流入するニューカマーに対応していくことになる。

在日韓国朝鮮人をめぐるでは、1991年に三世以降の法的地位を確認する「日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書」が締結されて一定程度状況が改善される一方で、日本国籍を取得したり日本人と「国際結婚」をしたりする人も増え、三世、四世の時代の新たな活動が模索されていく。既存の運動が一定の成果をあげると同時に、要求型の運動の限界も自覚され始める。1995年の「戦後50年」も一つの節目となっている。著名な団体が活動を終えたり、活動目的をニューカマー支援を含むなど新たなものに変更したりという展開が見られる。

行政側で当初ニューカマーに対応したのは、社会教育施設や、1980年代後半から焦点化する「国際交流」や「内なる国際化」を担うセクションであった。外郭団体である国際交流協会などが、対応していくことになる。やがて、市民・人権部局や教育委員会も、実態調査を行ったり、外国籍住民の参画する代表者会議や有識者懇話会を組織したりして、ニーズを把握し市政に反映させる仕組みを模索するようになる。子ども

の教育や進路保障、差別問題、医療や法的地位などを含む生活支援に加え、日本育ちの在日韓国朝鮮人では問題とならない日本語学習が、大人でも子どもでも重要な課題となり始める。自治体により時期が前後するが、1990年代後半以降になると、国際化に関する市政方針文書に「内なる国際化」や「多文化共生」がうたわれたり、より明確に「外国人」や「多文化」を掲げた指針・プラン等が出されたりするようになってくる。

### (4) 現代

冒頭で述べた2006年以降、ようやくナショナルレベルの「多文化共生」施策が公式にスタートすることになる。学校教育では、2003年、総務省が文部科学省に「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知—公立義務教育諸学校への受入れ推進を中心として」を通知、文部科学省は、2007年から検討を開始し、2010年代に入って、就学や日本語学習を保障するための体制整備が進んでいく<sup>(9)</sup>。2018年の入管法改正により外国人住民の増加が見込まれるなか、近年は各自治体で新制度の導入や予算措置が進んでいる。

こうした施策は、原則として各地方自治体を通じて具体化されることを想定したものであり、その実装方法は、これまでに各地域が培ってきた経験の上に、各都道府県・市区町村ごとに模索されることとなっている。一方で、公私ともに1970、80年代を知る関係者の世代交代の時期に来ており、運動や実践の継承、再編が各地で課題となっている。国が公的価値として掲げる「多文化」「多様性」を既存の遺産とどう結びつけていくかで、各地で様々な動きが生じている。

以下では、これらの大まかな同時代的な流れを背景に、各地でどのように在日外国人問題をめぐる実践や施策の展開があったのかを、アク

ターの協働関係と言説資源や理念に注意しつつ見ていく。

## 2 川崎市の場合

### ——地域福祉・差別反対運動・市政の呼応

#### (1) 前史

市域が南北に長い川崎市では、南側臨海部工業地帯に明治末期から朝鮮人が流入している。軍需産業が活発化する日中戦争以降集住が進み、戦後も工業地帯を求めてさらに集まっている(三国 1999)。川崎区のおおひん地区(桜本、大島、浜町、池上町)が集住地域として知られ、商工業に従事しつつ「不良住宅」に居住していたこと(樋口 2000)、公立小学校の分校として公立民族学校が存在したがすぐに消滅していることが知られている(マキー 2012)。

#### (2) 1970～80年代

川崎市の在日外国人問題の今に残る物語の出発点は、1970年前後である。桜本の在日大韓基督教会川崎教会が、1969年桜本保育園を無認可保育園として設立する。韓国朝鮮人のみを対象としたものではなく、生活困難層の多い同地域の地域福祉の一環と考えられる。1973年に社会福祉法人青丘社が設立され、翌年、保育園は社会福祉法人青丘社桜本保育園となる(川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018: 77)。

この青丘社が、1970年に発生した日立就職差別事件の裁判闘争(結審 1974)、さらにはその先の対行政の差別反対闘争や外国人教育方針要求運動の拠点となっていく(1986年に民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)結成)。これらの活動に参加したのは、教会関係者に加え、保育園の保護者や青丘社でボランティアをしていた学生、べ平連等をきっかけで外国人問題に出会った学生などの、在日韓国朝鮮人・日本人双方の若い世代であった。

川崎市の特徴は、市がこれに呼応したところにある。1971年、川崎市では、公害問題等を背景に革新市政(伊藤三郎市長、1971～89)が誕生する。1974年の市営住宅入居資格の国籍条項撤廃および児童手当の全面支給を求める要望書の内容を翌年承認、1985年には、各都市に先立ち、「法も規則も人間愛を超えるものではない」として「指紋押捺拒否者告発せず」を宣言する。運動に加わった若者たちが市職員に採用されていったことも含め、地域福祉、市民運動の重なり、さらに市政が重なっていくのである<sup>(10)</sup>。

このうねりは、子どもの教育をめぐる運動にも反映されている。桜本保育園が本名使用や民族保育の実践を始めるが、就学後の公教育でも民族教育と反差別教育を行わないとアイデンティティと差別の問題は解消しないと、1982年に、住民側団体が「日本の学校に在籍する在日韓国・朝鮮人生徒に関する要望書」を提出する(星野 2005: 60)。教育委員会の社会教育畑の職員たちが中心となってこれに応答し、1986年に「川崎市在日外国人教育基本方針―主として在日韓国・朝鮮人教育」が制定される。1993年には、学校現場への理念の実装のための、『外国人教育推進資料Q&Aともに生きる』も作成されている。

さらに、1988年には、市の社会教育施設として、川崎市ふれあい館・桜本こども文化センターが設立され、青丘社に運営委託される。このふれあい館を拠点に、児童館、識字学級、学童保育、障害児支援、一世の高齢者サークルなど、在日韓国朝鮮人にとどまらない弱者への生活支援・地域福祉が展開されることになる。また、ふれあい館は、おおひん地区のまちづくりの拠点にもなっている。

このように、川崎市の1970～80年代は、公私の多様なアクターが桜本(青丘社、ふれあい館)を結節点に重なりうねりとなり、在日韓国朝鮮



人の人権諸問題への市政の応答を引き出していった成功物語として見るができる。これは、次に見る京都などとはずいぶん異なった、革新市政の時代が見せる物語である。

ただ、南北に長く地域の特徴が異なる川崎市において、この南部の桜本近隣の「成功」がどこまでの広がりをもつかは留保が必要である。目の前の人々とその問題と向き合う福祉や教育の関係者にとって、在日韓国朝鮮人の差別や生活・教育保障の問題は、どうしても桜本近隣の問題と映るだろう。学校教育でいえば、教職員組合(川教組)や市県教育政策は、高津区(現宮前区の区域)で起きた金属バット殺人事件(1980)や、隣接する横浜市の浮浪者襲撃殺人事件(1982～1983)、いじめや非行などの「教育荒廃」を受けての「下からの、市民合意の教育改革運動」に重点があり(森山 1993; 川崎市教職員組合編 1998)、この時期に外国人教育問題は主要課題として浮上していない(元森・坂口 2020: 171)。

他方で中北部に目を向ければ、後のニューカマー支援の源流となる実践が見られる。1982年には市教育委員会が中原市民館に夜間学級や社会人学級を開設し、それが後に日本語学習のための識字学級へと展開する(元森・坂口 2020: 175)。学校教育では、1970年代から帰国子女の教育が問題として浮上し、日本語回復教室(通級)が設置されている。1978年には市教員の教育研究会として海外帰国子女教育研究協議会(現在の外国語・国際教育研究会)が創設されており、来日する外国人の子女や南部中心の在日韓国朝鮮人の諸問題への対応も扱うようになりながら現代まで続いている(川崎市教育委員会人権・多文化共生教育担当聞き取りより)<sup>(11)</sup>。

### (3) 1990～2000年代

その後、1980年代後半から、川崎駅周辺部や

臨海地域にフィリピン人などのニューカマー外国人が増えてくる。そこで、貧困や差別、子どもの学力や進路などの在日韓国朝鮮人でも生じた諸問題が、繰り返されることになる。

ふれあい館を拠点とする地域福祉実践は、これに、在日韓国朝鮮人の経験をもとに対応していく。「多文化社会を築くために在日コリアンが中心となって、新しく国境を越えてきた人の社会参加を進める」という新しい「理屈」を組み直していった(川崎A氏聞き取りより)。この過程で生み出されるのが「多文化共生」という語である。

市政も革新市政が続く(高橋清市長、1989～2001)、多くの制度を生み出していく。高橋市政の川崎は、政治学者や社会学者などの学識経験者をアドバイザーとして迎え、調査やワークショップが繰り返されるなど、参加型地方自治の実験場の様相を呈している。在日外国人関係での一つの重要な成果は、1996年に導入された、市長への政策提言を旨とする外国人市民代表者会議(事務局は人権・男女共同参画室)である。同年には、市職員の国籍条項も撤廃されている。もう一つの成果が「川崎市在日外国人教育基本方針」の改訂である。ニューカマーを視野に入れて、1998年に「川崎市在日外国人教育基本方針―多文化共生の社会を目指して―」へと改定された。

これを見ると、在日外国人の問題をめぐる、多様なアクターのうねりが成果を生み出した延長線上に「多文化共生」のイメージが花開いたとも見える。しかし、より細かく見れば、ふれあい館周囲の地域福祉や市民運動と、川崎市の試みは、一枚岩のものではない。例えば、在日外国人教育基本方針の改訂を主導した教育委員会社会教育関係者は、「在日韓国・朝鮮人」を副題から外すことについて、ふれあい館に慎重に申し入れたという(川崎C氏聞き取りより)。



1997年には、青丘社が行っていた民族文化講師ふれあい事業を市の事業にし、地域特性に応じた「民族文化」を学校教育に取り入れている。つまり、ニューカマーの急増への対応という時代のムードのなか、地域福祉と市政はそれぞれに応答し、その際に、以前の時代の運動と市政の成果がそれぞれ様々に用いられ、必要に応じて連携したという構図のほうが実態に近いように思われる。

さらに、ニューカマーの流入は南部だけには限られない。市北部に居住(散住)する相対的に裕福な層も含め、日本語や家庭内暴力、法律上や教育上の諸問題を抱えた外国籍住民は少なくない。その対応を担ったのが、1994年開館の国際交流センターが主催する日本語講座や外国人相談窓口であった。「在日韓国朝鮮人問題から多文化共生へ」という流れとは別に、日本語学習の体系化など、先進的な仕組みが整備されている(元森・坂口 2020: 175-176)。学校教育でも日本語回復教室の後継である日本語教室や日本語指導等協力者制度が1990年代初頭に整備されている。

#### (4) 現代

川崎の革新市政は、2001年に阿部孝夫市長(2001~2013)に交代して終焉を迎える。頻繁な職員異動と民間委託の風潮のなかで、地域福祉と市民運動と市政が呼応しあった時代の遺産はすり減らされていく(元森・坂口 2020)。2005年、「川崎市多文化共生社会推進指針」が、前市長時代からの有識者主導で出されるが、その後、川崎市の多文化共生施策は停滞傾向になる。外国人市民代表者会議は形骸化傾向になり、自治の理念の内実が問われている。ふれあい館は2006年に指定管理者制度へと移行し、青丘社は指定管理者となると同時に、学童保育等の様々な事業を受託し、桜本近隣以外へのアウトリー

チ活動も含めて多角的な地域福祉を展開するようになるが、市民運動という点では「方針」「指針」を成文化させた先が見えづらくなっている。むしろ、対抗運動であったはずの諸活動は、ヘイトスピーチ・ヘイトデモに対する防戦を迫られている。国際交流センターも指定管理制度に移行するが、集住地域がなく、運動化しづらいニューカマーに対してアウトリーチも含めて積極的施策を打ちづらい状況にある。

ただ、2010年代の後半に入って、新たな世代による新たな動きも見受けられる。福田紀彦市長(2013~)の2期目のマニフェストは「多様性こそ可能性」である。現代日本の時代のキーワードである「多様性」は、人種・障がい・性別・LGBTQなど、良くも悪くも幅広いマイノリティ、さらにはマジョリティの連帯も視野に入れられる概念ともいえる。ふれあい館の実践でも、「貧困」などより包括的な概念に依拠しながら、生活支援・学習支援のための予算と正統性を調達している(川崎F氏聞き取りより)。川崎市は、「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」(2015)を策定して、ナショナルレベルの地域包括ケア(2014~)を高年齢者以外に応用するスキームをつくっているが、その網に外国人住民が取り込まれる。学校においても、日本語支援の拡充整備が進む一方で<sup>(12)</sup>、ナショナルレベルの特別支援教育コーディネーター制度を応用した「児童支援コーディネーター」(2012に実験校、2017から全市小学校に配置)を制度化し、外国ルーツの児童生徒も対象としている(川崎市教育委員会特別支援教育担当聞き取りより)。

このように、「外国人」のみではなく、より広い対象設定をされた生活支援・教育支援の一角に外国人も位置づけるという形で、地域福祉と教育保障の実態を確保しようとする動きがあることは注目されるべきだろう。対抗型の市民

運動として、「韓国朝鮮人」「外国人」の差別撤廃や権利要求を全面に押し出すと、それに対応した市の応答を引き出す可能性がある一方で、外部からは特定地域の問題として注目されない恐れや、類似した問題が連帯できない恐れもある。もちろん、それぞれに差異のある対象と問題を一般的な語彙でどこまで発見できるかは批判的な検証が必要であるが、市民運動が指針・方針や成文化させた先が見えづらくなか、新たな世代の新たな戦略として見守られるべきであろう。桜本近隣の物語を離れて多様な外国とつながりのある人々への支援にまで視野を広げれば、決して浅くはない歴史を持つ諸アクターが各地にいる。

一方、ナショナルレベルの外国人関連施策が動き出すなかで、外国人特有の問題に対する施策も進んでいる。2015年には人権・男女共同参画室主導で「川崎市多文化共生社会推進指針」が改定され、将来的な施策の裏付けとなるような4つの重点課題を盛り込んでいる。2019年には、法務省主導のワンストップ型相談窓口設置の流れの中で、国際交流センターがニューカマーの相談体制を再構築している。ヘイトスピーチに関しても、「差別のない人権尊重まちづくり条例」が2019年に制定されるなど、対応が行われている。

このような現代の新たな枠組みと新たな世代によって進む動きは、地域福祉、市民運動、市政が呼応するなかでそう見えたような「在日韓国朝鮮人問題から多文化共生へ」という物語が一度霧散しかかった先に、その物語の周囲にすでにあった資源とアクターをつなぐ形で展開されているといえる。外国人問題にしてもマイノリティや差別の問題にしても、地域と民間の活用を旨とする形でナショナルレベルの施策が進んでいるが、その川崎流の流用が始まっている。

### 3 京都市の場合

#### ——地域福祉と学校教育の並走

##### (1) 前史

京都市の在日韓国朝鮮人が関係する生活支援や教育実践の中心地は、京都駅南側の東九条である。同地は、戦前期に繊維・染色業や鉄道等建設のための土木関係で朝鮮人を含む労働者が流入し、「不良住宅地区」と行政に認知されていた(京都市国際交流協会編 1994; 宇野 2001)。戦後、闇市にバラックが増加し「スラム」の様相を呈する。

そこで支援に入るのが、カトリック教会関係者が設立した希望の家である。1959年に建設(1960年に東九条岩本町に移転)された同施設は、布教とは切り離し、医療や食糧支援、保育や学習支援を展開する。2代目所長が地域住民と施設の共同運営という方針を立て、希望の家は地域に根差した活動となっていく(希望の家創立50周年世話人会編 2010; 山本 2020)。1965年に児童センターと学童保育、1967年に保育園などが設立されていく。ただし、この地域の住民は、被差別部落出身者や朝鮮人を含む生活困窮者であり、希望の家の諸活動も朝鮮人のみをターゲットとしたものではなかった。

希望の家とは別の動向として、関西地域で特に顕著な事象として注目すべきは、公立学校への民族学級の設置である。先述のとおり、1948年の阪神教育闘争を経て、正課外に朝鮮語と朝鮮文化の学習を行う覚書民族学級が各地にできるようになるが、京都市では課外方式に対する抗議活動が行われる。その結果、1953年に市独自の「朝鮮人のための特別教育実施要項」(覚書)が交わされ、市内に朝鮮人のみの特別学級編成1校、抽出方式6校、課外方式2校が正式設置される(中島 1981; 松下 2020)。覚書という不安定な基盤ながら、正課内に正式設置されたところに特徴がある。

この後の東九条地域の在日韓国朝鮮人問題の歴史は、同和対策との緊張関係をはらんだ関係のなかで展開することになる。東七条崇仁地区を舞台とした小説の内容が問題となったオール・ロマンス事件(1951)を経て、ナショナルレベルの同和対策事業特別措置法(1969)にはるかに先立ち、京都市は同和対策を進めていった。属地属人主義に基づく対象地域の網掛けにより、実際には多様な住民が混住していたはずの駅周辺地域において、崇仁は「改良」され、東九条は「スラム」状態のまま取り残された。

学校教育においても、1964年に「同和教育方針」が出されるが、朝鮮人児童生徒は視野に入っていない。後述するように、京都市教育において、この同和教育方針以降、「学力保障なくして子どもの人権尊重はない」という市教育の理念が、現代の外国人を含む多様な児童生徒の指導にまで受け継がれているが、当時のターゲットは被差別部落出身者のみであった。結果として、被差別部落出身者の就学が進み、高校進学率も上昇するなか、朝鮮人児童生徒は、わずかに陶化中学校の河合俊治教諭の個人的実践が記録されているのみで(河合 1962)、取り残されることになる。民族学級も、他地域同様1960年代にかけて衰退していく。北朝鮮への帰国事業、日韓国交回復に加え、染色業不況で、公立学校内の民族学級に通う児童生徒が減り、市内民族学級は3校に減少(うち2校が東九条)したうえ、事実上課外化、朝鮮総連に派遣を依頼する形の民族講師と当該学校教員との交流も途絶えがちになっていく(元森・坂口 2021: 198)。

## (2) 1970～80年代

このような同和行政が先行することがもたらす緊張関係が、広域的な市民運動の時代に至っても続くのが京都の特徴である。それが、在日韓国朝鮮人の差別反対闘争と多様な層への地域

福祉とが順接的に結びついて展開した川崎とは違う展開をもたらしていく。

京都にも市民運動の波は訪れる。1970年代には、韓国学園移転問題に端を発して、日本人と在日韓国朝鮮人が共闘し外国人教育方針策定を求める運動が展開する(原野 1993; 磯田 2015)。希望の家や大韓教会関係者も関わり、民闘連のような広域ネットワークとも連携があったという。京都在日韓国・朝鮮人生徒の教育を考える会(1976設立)などを通じ、学生運動家やキリスト者の若者もつながり、学生たちは後に市職員や教員になっていったという(京都 K氏聞き取りより)。また、オモニハッキョや大韓教会信者の関係者に指紋押捺拒否者もいたという(京都 J氏聞き取りより)。

ただ、東九条という地域の問題は、在日韓国朝鮮人の問題というよりは、「スラム対策」「生活改善」「まちづくり」という文脈での試行錯誤に特徴づけられる。外国籍住民の待遇の問題について市の応答があったわけでもなく、川崎市のような地域福祉と市民運動が連動したかのようなわかりやすい「成功」は見られない。

京都市も革新市政の時代となるが、同和行政との緊張関係のなかで、行政側の「不作為」(希望の家創立50周年世話人会編2010: 14)ともいえる状態が続くことになる。富井清市長(1967～71)が、同和行政から取り残された東九条に目を向けたが、実態調査のうえで「東九条地区社会福祉パイロットプラン(未定稿)」(1971)が提出されたところで市長が変わる。船橋求己市長(1971～81)時代には、東九条は同和地区に準ずる行政施策の網をかけられることになる。1972年、「京都市生活館条例」が施行され、「四ヶ町」(東岩本町、南岩本町、北河原町、南河原町)が福祉地区の指定を受けて、隣保館に準ずる生活館の実務を希望の家が担う。ただし、「貸し館と来館による相談のみを事業とした同館は充



分な機能を果たせぬままであったと言える」(希望の家創立50周年世話人会編2010:14)と評価される状態で、福祉地区指定も外れた高瀬川沿いの「不法占拠地帯」(松ノ木町40番地、行政側呼称は「〇番地」)も残ることになる。住民も、「希望の家、町内会、地域青年、住民運動団体の関係は複雑であり、一言で説明し切れるものではない」(同書:12)というように、地域の上の世代と若い世代、支援に入った革新系の若者たちの間で衝突・分裂が繰り返された。

1980年代になって、アパート火災を機に諸アクターが再度まとまり、まちづくりが進みだす。町内会長、希望の家、学識者、市議会議員などによって構成される東九条改善対策委員会が結成され、行政側も東九条改善対策協議会を設置して応答する。クッション役になったのが、希望の家関係者と京都キリスト者現場研修委員会の研修で東九条に入った若者たち(研修活動は1982~97、1987年に東九条キリスト者地域活動協議会(HEAT)を結成)であった。中断期を経て、東九条を守る会が1990年に市長に請願を提出、1994年から2004年にかけて、四ヶ町や40番地に市営住宅が建設され、改善事業が終了する。

この市政と運動と地域が衝突や離合集散を繰り返しながら進む「改善」の物語で、在日韓国朝鮮人は前面には出てこない。もちろん、地域福祉は脈々と続いており、1978年に在日大韓教会京都南部教会がオモニハッキョ(一世のための識字学級)を開催、1982年には希望の家カトリック保育園が基本方針に「共に生きる」を明記している。これらがきっかけでこの地域に関わった在日・日本人双方の若者も少なくない。ただ、同地域に居住する様々な弱者のなかで外国人問題のみが強調されることはなく、川崎のような明解な物語にはならなかった。

学校教育での外国人教育も、市民運動の成果というよりは、京都市教育委員会主導という形

で展開する。京都在日韓国・朝鮮人生徒の教育を考える会との交渉の場を一つの勉強の場としつつ、1978年、教育委員会と教員と運動団体からなる外国人教育研究推進委員会が設置される。1979年、「外国人教育推進に関する実態調査」を実施、1981年、推進委員会が「外国人教育の基本方針(試案)」を策定することになる。さらに、この推進委員会が、教員の研究組織である外国人教育研究会に発展的に解消され、学習指導要領細案『京都スタンダード』にも外国人教育に関わる項目が追加される。このような教育委員会を中心とする公的な動きを支えたのは、同和教育に由来する「ひとりひとりを徹底的に大切にする」「人権教育の基本は学力保障である」という理念である(京都市教育委員会学校指導課聞き取りより)。さらに、試案から10年経過後の1992年には、京都市教育委員会の文書として、「京都市立学校外国人教育方針―主として在日韓国・朝鮮人に対する民族差別をなくす教育の推進について」が制定されている。

このように学習指導要領細案や研究会レベルで市の学校教育に外国人教育が制度化されたことは、特筆に値する。一方で、実態としての現場の教育実践とどこまで連動したかは留保が必要である。同時期、東九条地域の陶化小では外国人教育の校内教育と、民族学級の中興が生じている(金 2006、2008; 磯田 2015)。しかし、属人的な要素も強く、市内での広がりも、希望の家との連携も志ある職員個人との関係にとどまった(京都 I 氏、K 氏聞き取りより)。また、共産党系が主流という京都の組合事情において、同和行政との緊張関係があるなか、外国人教育問題に関心を持つ教員(社会党系)は教員組織のマイノリティであった(京都 K 氏聞き取りより)。その一部の教員たちが、次章で見る大阪の実践などを参照しつつ、本名を呼び名乗る教育を展開することになる。1992年には、全国

在日朝鮮人教育研究協議会京都(全朝教京都)が結成されている。

以上のように、同和との緊張関係と継承関係が錯綜するなかで、東九条地域の外国人にとどまらない地域福祉と「生活改善」、広域の外国人差別糾弾闘争、外国人教育方針要求運動、教育委員会による外国人教育の制度化、教員の教育実践等が重なりきらずに展開されているのが京都市の特徴である。川崎市も人と場所の重なり度合いがたまたま高かっただけともいえるが、それが多文化共生への一続きの動きのように物語化されやすい程度のつながりはあった。それに対して京都市の場合は、先行研究において東九条の生活改善・まちづくりの研究と学校教育の試みの研究がほとんど交差しないことに象徴されているように、両者の重なりは限定的である。

### (3) 1990～2000年代

ニューカマーの時代になっても、留学生は多くとも重工業地帯を持たない京都では、目立って社会問題化はせず、行政の外国人施策への着手も後手であった。当初、市内に散住するニューカマーのニーズに対応したのは、民間のグループであった。京都YWCAの多言語電話相談APT(Asian People Together)(1991～)がかなり早くから対応している。医療通訳派遣・研修に特化した多文化共生センターきょうと(1998～)の活動も比較的早い方である。

市としては、1993年「新京都市基本計画」以降、主として在日韓国朝鮮人との共生を意味する「内なる国際化」の枠組みで対応が始まる。1995年、国際交流室が国際化推進室へと名称変更され、1997年に「共生のまち・京都」を掲げた「京都市国際化推進大綱」が策定される。1998年には、外国籍市民施策懇話会という有識者の意見交換の会議体が発足し、市職員の国籍

要件緩和(2001)、医療通訳派遣事業(2004)、外国籍市民行政サービス利用等通訳・相談事業(2007)等の実現へと結びついていった。

1989年開館の京都市国際交流会館(kokoka)も、「内なる国際化」の担い手となる。当初は、在日韓国朝鮮人を想定していたが、市の施策が動き出した開館10周年以降、「多文化・異文化を尊重しながら共生できる社会の構築」を事業コンセプトに掲げ、通訳派遣や国際理解プログラムを展開している。

学校教育では、1992年の「京都市立学校外国人教育方針」の副題が「主として在日韓国・朝鮮人に対する民族差別をなくす教育の推進について」であったように、全国的なニューカマー問題に目を向けつつも、京都の外国人は「主として」在日韓国・朝鮮人であるという認識が続いた。1990年代半ばには、伏見区の中国帰国児童生徒集住地域などで外国人教育が意識され始めたというが(京都E氏聞き取りより)、ニューカマー児童生徒の教育支援は公式には位置づいていなかったといえる。とはいえ、1999年の教育方針説明文書『指導の重点』、2002年の人権教育検討委員会・京都市教育委員会『《学校における》人権教育をすすめるにあたって(平成14年5月)』に外国人教育が並ぶことにつながり、人権教育の一翼として同和とともに外国人教育が位置づけられることになる。

### (4) 現代

京都市においてニューカマーを含む外国人支援に弾みがつくのは、2006年以降、ナショナルレベルの動きがあってからである。「地域における多文化共生推進プランについて」とその後の通知を受け、京都市は2008年に「多文化が息づくまち・京都」を掲げた「京都市国際化推進プラン—多文化が息づくまちを目指して」を制定する。ここで明確に、「外国籍市民をはじめ



とするすべての人々が暮らしやすく、活躍できるまちづくりの推進」が掲げられる。

教育においても、2007年に実態調査が行われ、2009年「外国人教育の充実に向けた取組の推進について(通知)」が出される。2010年の「〈学校における〉人権教育をすすめるにあたって(平成22年3月)」において、アイデンティティ保障、日本語指導、学力・進路保障、多文化共生意識の涵養が教育目標に掲げられることになる。2014年からは、文部科学省の通知を受け、日本語指導や母語支援員、多言語進路ガイダンスなど、矢継ぎ早に外国ルーツの児童生徒への施策が展開されている。なお、この陰で、2009年に全国でもめずらしかった抽出方式の民族学級制度が終了している。課外クラブ形式のコリアみんぞく教室とされたほか、土曜コリア教室やその他のエスニシティを含む自由参加型の民族教室も開講されている<sup>(13)</sup>。

最後に、個別の試みがなかなか大きなうねりとならなかった京都市において、2010年代以降、ナショナルレベルの施策に後押しされた「多文化」というキーワードで、ようやく諸アクターの連携が進みつつある点を指摘しておきたい。東九条では、1993年にコリアルーツの祭り、東九条マダンがスタートする。必ずしも韓国朝鮮人のみのものではなく、むしろ、朝鮮人、部落出身者、高齢者、障害者等の「弱者」の連帯をうたう形で、「生活改善」が途についた東九条らしい祭りとして始まる(朴 2007)。2002年に、希望の家カトリック保育園が、園児減少の打開策として「多文化共生保育」を掲げることで、APTとの協働などがスタートする。

こういった流れの延長線上に、エスニシティの問題にとどまらない「幅広い多文化共生」の実践が実を結ぼうとしている。きっかけは、同和对策事業の終了(2002)と、それに伴う生活館条例の廃止(2011)である。市地域福祉課の提案

に希望の家が応答する形で、公募型プロポーザルに基づく「京都市地域・多文化交流ネットワーク促進事業(サロン事業)」の受託が始まる。「外国人」が人を結びつけるキーワードにはならず、多様なアクターの「共生」に試行錯誤した京都市だからこそ、「幅広い多文化共生」「交流」「ネットワーク」である。

このサロン事業により、これまで交流が少なかった、京都市内の諸活動が結びつきを強めている。APT、京都市国際交流会館、民族講師、在日韓国朝鮮人の支援団体、ニューカマーの当事者団体を含む各種活動に加え、障害や薬物依存問題など多様な問題に取り組むアクターが文字通り交流するようになったのである。これに影響された京都市が、崇仁・東九条を含む地域の再開発のための「京都駅東南部エリア活性化方針」(2017)にこれを採用し、芸術家との交流も含めてさらなる展開が進んでいる。

つまり、同和問題との緊張関係のなか、「在日外国人」および「韓国朝鮮人」といったキーワードのみでの連帯には至らなかった京都市において、ナショナルレベルの動向を背景に、既存の地域の語彙とは切り離された「多文化」が、幅広い連帯のための言説資源としてネットワーキングを促進し始めた。これまでわずかな重なりと交流に限定されていた諸アクターの長い歴史の末に、「交流」「ネットワーク」が進み始めたといえる。

## 4 大阪市の場合

### ——解放教育の伝統と断片的な支援

#### (1) 前史

大阪市の場合、生野区がコリアルーツの住民が多い地域として有名だが、「集住地域」という表現がふさわしくないほど、市内に広く韓国朝鮮ルーツの住民が居住している。加えて、大阪府や東大阪市、高槻市、豊中市などの近隣市

とのネットワークのなかで運動や施策が動いており、大阪市だけを取り上げることの限界はあらかじめ指摘しておく。

「東洋のマンチェスター」と呼ばれ都市化・工業化が進む大阪に朝鮮系住民が増えるのは、特に1923年に大阪－済州島間の定期航路が就航してからである。猪飼野と呼ばれる生野区や東成区、さらには隣接する東大阪市に多く流入している。1930年に鶴橋の御幸森商店街の裏通りに朝鮮市場が発生し、1940年代には大阪の人口の1割が朝鮮半島出身者だったといわれている(杉原 1998；孫・高 2018)。

戦後の生野を含む大阪市域の在日韓国朝鮮人の地域福祉、生活支援の前史は現時点でほとんど言説化されていない。在日韓国朝鮮人の数が多く居住地も広範囲に渡ることが大きいだろう。加えて、象徴である生野は市場として活気があり、差別や偏見、不十分な教育や社会保障といった問題はあっても、「スラム」と名指されてしまうようなレベルでの支援対象ではなかったことも関係するだろう。川崎市の青丘社やふれあい館、京都市の希望の家のような、歴史を俯瞰できる施設がないことも大きい。「大阪では地域に支援に入るという発想はなかった」との言葉も聞いた(大阪F氏聞き取りより)。

公教育においては、1948年阪神教育闘争からの覚書民族学級制定の過程で、1949年に大阪府が府内小中33校に課外方式の覚書民族学級を制定しているが、他県の例にもれず、1950、60年代には設置校の減少・形骸化が進み、1970年ごろには3分の1の10校に減っている(民族教育促進協議会編 1995：9)。一方、1950年代には、後に大阪市の外国人教育問題の理論的・実践的バックボーンとなる、同和教育(解放教育)が他の関西地域より遅れて組織化される<sup>(14)</sup>。市内で繰り返される差別事件を背景に、1955年に、教員の研究組織、大阪市同和教育研究会が発足

し、これが数年後、大阪市同和教育研究協議会(市同教)となっていく。

## (2) 1970～80年代

大阪市において、1960年代後半以降、在日韓国朝鮮人を対象とした運動や実践が動き始める。その背後にあるのは、一つは指紋押捺拒否や国籍条項撤廃要求等を含む、全国的な差別反対闘争の機運である。もう一つ重要なのが、目の前の差別事案の多さと、それに対応する際の部落解放運動や同和行政の影響である。京都とは異なり、大阪の場合、同和行政が在日外国人問題にも理念と諸アクターの連携モデルを提供する形となっている。

大阪市の同和対策は、1965年の国の「同和対策審議会答申」を受け、一気に展開する。1966年には「大阪市同和教育方針」、1968年には「大阪市同和対策審議会答申」が出されている。1969年の同和対策事業特別措置法以降、1970年には「同和地区解放会館条例」が制定された。

地域福祉・成人教育という点では、この同和事業に由来する社会教育や、夜間中学が、一世を中心とする在日韓国朝鮮人の受け皿となった。大阪市では、部落解放運動のなかで始まった1960年代の識字運動の影響を受けつつ、同和対策事業として解放会館で識字学級が、1960年代に4地区開設、1970年代に8地区開設と、合計12地区で実施された(田中 2008；大阪I氏聞き取りより)。この識字学級が在日韓国朝鮮人を含む外国籍住民にとっても重要な場となっていた<sup>(15)</sup>。同様に、部落解放同盟や教職員組合などの運動により一時期衰退した夜間中学が増加し始めるが、関西で行政に認可された夜間中学の第一号である天王寺中学夜間学級(1969～)も、生野のオモニたちを含む識字・学習のニーズを吸収してきた。後に、夜間中学修了者向けに、元教諭が開設した私設識字学級「麦豆

教室」(1986～2006)へとつながっている。また、これらとは少し異なったルーツを持つ実践として1977年に、聖和教会が生野でオモニハッキョをスタートさせているが、ここに夜間中学や後述の公立学校に在籍する朝鮮人子弟の教育を考える会の教師たちも参加するなど、人的ネットワークが形成されている。

学校教育においても、1970年前後に、民族学級設立と外国人教育運動の大きな動きが起きていく。大阪市では、1972年の「学校教育指針」で全国に先駆けて「外国人子弟教育(在日朝鮮人教育)」が明記され、1974年には「民族的自覚と誇りをたかめる」ために「本名を使用する指導」を徹底することが盛り込まれる(田村2008)。同和教育の教本『人間』を参考に、市外教が外国人教育の教本『サラム』(「人間」の意味)を作成し、市内小中高全校に外国人教育主担者が配置され、「本名を呼び名の教育」<sup>(16)</sup>が推進されることになる。

この流れを支えたのが、同和で培われた教育行政と現場のネットワークである。同対審前後の部落解放運動と対行政交渉の活発な時代を経て、就労や住居をめぐる問題で、解放同盟と大阪市民局に強い関係があった。そして、矢田教育差別事件(1969)<sup>(17)</sup>を契機に、教育問題の重要性が浮上する。大阪市教育委員会が全面バックアップし、市同教が理論的・人的バックボーンとなりながら、教職員組合、解放同盟、地域住民が協働し、糾弾闘争を行った。現場教員が教育委員会に異動する教職員組織の特徴もあり、こうして反差別教育実践・行政の体制が整っていった(大阪市教育委員会人権・国際理解教育担当聞き取りより)。

そこに、1971年に大阪市外国人子弟教育問題研究協議会(市外協)の差別文書事件<sup>(18)</sup>が発生する。市同教や民族団体が運動し、1972年に全同教参加者らが中軸となり大阪市外国人教育研

究協議会(再生市外教)が発足する。すべての小中高教職員が参加し、市もバックアップする教育委員会の調査研究を受託する研究会となった(大阪市外国人教育研究協議会編 1986；稲垣2001；田村 2008；大阪M氏・大阪市教育委員会人権・国際理解教育担当聞き取りより)。

こういった土台の上に、府費覚書民族学級とは別の、民族学級設立の動きが展開される。1972年、全校区が同和地区となっている長橋小学校において、児童会選挙に本名で立候補した5年生児童が、被差別部落出身者に提供される課外の学力補充教室から疎外されていることを訴えた。これに教員や地域の保護者らが賛同する中で、教員の寄付により民族講師を招聘する手弁当の課外クラブとして民族学級(民族クラブ)がつくられ、公立学校に在籍する朝鮮人子弟の教育を考える会が結成された(朴編 2008；大阪M氏・大阪市教育委員会人権・国際理解教育担当聞き取りより)。同様の民族学級設立の動きは市内そして府内他地域へと展開していく(民族教育促進協議会編 1995)。

同じ時期、大阪市・府で、二世世代の動きとしての公立学校での民族学級存続運動が興隆する。1980年に、韓国民主化をめぐる問題のなかで在日韓国政治犯救援会も結成されたほか、民闘連などの日本社会に対する差別反対闘争に身を投じていく者も現れるが、民族学級存続運動は、日本社会を変える運動というよりは目の前の差別で苦しむ子どもたちのための運動であることに特徴がある(大阪F氏聞き取りより)。1976年、民族学級合同サマーキャンプに関わる二世・三世の青年リーダーたちが「民族学級のともしびを守ろうとする運動」を始め、民族講師の後任配置をめぐって運動を展開する。これが、1986年に「民族学級の灯を消すな」を掲げた民族教育促進協議会(民促協)へとつながっていく<sup>(19)</sup>。民促協はさらに、72年型民族学級の

予算措置要求(1972年当時の確認書の内容の確認闘争)を行っていく。これは、1991年に日韓外相覚書に基づく文部省教育局長通知により民族学級の保障が公的に認められたこともあり、1992年に大阪市民族クラブ技術指導者招聘事業として予算措置がなされる形で実を結ぶことになった。

「大阪には(京都の希望の家のような)核となるようなセンターはない。運動は、切羽詰まって自生的に出てきているから」「生野区はそれぞれがそれぞれでやっている」(大阪F氏聞き取りより)というように、在日韓国朝鮮人の人口規模の大きい大阪市では、個別の差別事件や生活支援ごとにアクターが重なりつつ多様な活動が現れては消えていると考えられる。そのなかで、社会教育・学校教育において解放教育の影響も受けながら、行政側と現場教員と保護者・地域の人々、民族講師といったアクターが結びつき、民族学級の再興と、公教育における外国人教育の制度化が進んだことは特筆に値する。

同時に、1980年代には、新たな胎動も見られる。民族文化を取り戻すことを目的とした生野民族文化祭が1983年にスタートしており(～2002)、全国的な民族祭りマダン(「広場」の意味)の先駆けとなっている(金 1985)。また、一世の祖国の対立に運動した政治的活動とも、二世の日本社会の差別を糾弾する民闘連や部落解放運動の知恵を借りた運動とも距離をとったワンコリアフェスティバルも1985年から始まっている(鄭 2005)。同時期、朝鮮市場周囲にコリアタウン構想がスタートし、1993年に現在の位置に大阪生野コリアタウンが誕生した。このように、支援や運動とは異なった文化実践が生じている。

### (3) 1990～2000年代

大都市大阪にはニューカマーもかなりの数流

入している。ミナミの歓楽街を抱える中央区や浪速区、港湾部の西淀川区、在日韓国朝鮮人の歴史がある生野区、西成区、平野区等が有名である。しかし一方で、帰化や日本人との結婚で統計上は減っていても、コリアルーツの住民の多さが大阪の特徴である。

その結果というべきか、当事者が運動化・団体化しづらいニューカマーにおいて、同和対策・解放運動および在日韓国朝鮮人支援・運動のアクターとノウハウが合流する点に大阪市の特徴がある。行政の施策が動き出す1990年代初頭以前は、ニューカマーの問題に応答できるのは在日韓国朝鮮人の支援団体であった。たとえば、在日韓国政治犯救援会は、1987年の韓国民主化を受けてニューカマーを含めた人権問題の支援を行う在日韓国民主人権協議会へと発展的解消をしている。また、移住労働者の個別の問題の救援は、在日韓国朝鮮人支援者たちを含む小規模グループが乱立している状態であったが、労働組合と弁護士の呼びかけで、1991年にRINK(すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク)としてネットワーキングすることになった(RINK聞き取りより)。ここには在日韓国朝鮮人支援や部落解放運動を経験したアクターも関わっている。

他方で、他地域同様、「国際交流」の枠組みでの大阪国際交流センター(1987～)の日本語教育や生活相談も始まっている。また、同和事業、夜間中学、自主運営の3ルーツの識字学級が国際識字年(1990)でつながり、さらに同和地区以外へと展開する。市教育委員会設立の北市民教養ルームの「よみかき茶屋」(1990～)など、日本語や識字の教室が増えていく(坂口 2022; 大阪I氏聞き取りより)。

市が明確に在日外国人問題に取り組むのは、1990年代初頭からである。全庁的研究会や有識者の調査研究会議を経て、在日韓国朝鮮人に加



え、新渡日外国人対応の必要性が認識される。1994年に外国籍を含む有識者の会議体である大阪市外国籍住民施策有識者会議が開催され、1998年「大阪市外国籍住民施策基本指針」が策定される。同指針は2004年に見直され、「新渡日の外国籍住民」の増加に照準をあて、同和問題を参考にしつつ、①共生社会の実現、②基本的人権の保障、③社会参加の推進を明記している。また、関連するものとして、「大阪市国際化推進基本方針」(1998→2002・2007改訂)や、「大阪市人権行政基本方針」(1999)が出されている。

公教育においては、1992年の大阪市民族クラブ技術指導者招聘事業で民族学級が増加したこともあり、2001年に「在日外国人教育基本方針―多文化共生の教育を目指して」が制定されている。1995年より民促協が策定要求運動を行い、外国籍住民施策有識者会議、「外国籍住民施策基本指針」(1998)、「大阪市人権教育基本方針」(1999)を待ち、民族学級・民族クラブとその指導に当たる民族講師の役割を明確にする必要性で市教組・民族講師会・市教委が合意し、作業部会の検討を経て、「共生社会の実現」を掲げた同文書が制定された。「学校教育指針」への在日外国人教育の組み込みの早さに比べ、教育方針の制定は他地域と比べて極めて遅い。とはいえ、本名を呼び名乗る教育の重要性や地域間格差・学校間格差の是正が盛り込まれた内容は、運動当事者からも評価されるものであった(金2001)。

ニューカマーについては、1992年に新渡日児童生徒の初期日本語指導が予算化されている。さらに、2007年には国際理解教育推進事業として、在日韓国朝鮮人の民族クラブを多様なエスニシティに応用した国際クラブが発足する(民族クラブは発展的解消をされる)<sup>(20)</sup>。ニューカマー独自の問題である生活言語としての日本語習得に焦点が当たると同時に、それにとどまら

ず、母語・母文化の保障とそれによるアイデンティティの保障という民族学級由来の理念が織り込まれたといえる。

こうして、新たな対象者の登場に既存の資源を応用する形での対応が進むが、その過程で、在日韓国朝鮮人の運動でも変化が訪れる。三世、四世の時代となり、すでに一世時代の祖国志向の政治的活動も、二世時代の日本社会を相手どった差別反対闘争も生活実態と合わないという発想が出ていたが、1980年代にスタートした複数の活動も既存の活動に限界を感じるようになり、解散や再構築をする時期に入るのである。そのなかで、民族運動団体が統合されるという極めてめずらしいことが起きる。民促協(2003解散)の文化部門として組織された民族教育文化センターと在日韓国民主人権協議会とワンコリアフェスティバルが統合し、2004年に、コリアNGOセンターが設立されたのである。同センターは、在日コリアンの民族教育を受ける権利を含む外国人の人権確保、多文化共生社会の実現、南北統一と東アジア共同体の構築に寄与するという目的を掲げ、各種の支援活動や運動のネットワーキング、教育・啓発活動を行っている。

#### (4) 現代

2000年前後に大きく外国人施策が動いた大阪市において、2000年代後半以降のナショナルレベルが動き出したあとの市の動きは鈍い<sup>(21)</sup>。大きく動くのは、2018年の入管法改正に関わるナショナルレベルの動きをにらんだ時期である。多文化共生施策推進本部会議(2019～)が中心となって、2020年に「外国籍住民施策基本方針」(2004)を改訂した「大阪市多文化共生指針」を策定している。リーマンショックによる停滞を経て、2010年代後半からニューカマー住民が増加したことに対応しているという。名称変更

は「外国につながる市民」を広く対象に含めるためであり、「多文化共生社会の実現」を目標に人権尊重や多様性を掲げ、「安全・安心着実な行政サービスの提供」「外国につながる児童生徒への支援」「地域の担い手としての外国につながる市民」に取り組んでいる<sup>(22)</sup>。この一面を占める教育では、多文化共生施策推進本部会議作成の「外国につながる児童生徒への支援に関わる現状と課題」(2019)に基づき、「日本語指導の保障」「母語・母文化の保障」「多文化共生教育の推進」の3本柱での施策が進んでいる<sup>(23)</sup>。

この間、コリアNGOセンターやRINKに出入りするキーパーソンたちは、新たな実践を展開している。著名なのが、2013年に開設されたMinamiこども教室であろう。ミナミの歓楽街の中にある南小学校は、在籍児童の約5割が外国籍児童である(金 2019: 12)。ここでの母子心中未遂事件(子どものみ亡くなった)をきっかけに、同和教育実践の経験豊富な校長と既存の中間支援団体のキーパーソンたちがつながった。民族教育に力を入れてきたコリアNGOセンターのA氏が実行委員長となる形で、社会福祉協議会の子ども・子育てプラザ主催事業として、優先度の高い家庭の児童生徒を対象とした夜間学習支援教室が始まり、学習支援と、親を含む生活支援を行い、学校と連携している。

また、注目されるべきは、地域に支援に入るという発想が希薄だった生野で、地域をテーマとした動きがあることである。コリアNGOセンターに参画している三世のF氏が、民族文化やアイデンティティでは語れない貧困等の問題があると、地域のニューカマーの学習支援を行う団体クロスベイズを2017年に立ち上げ、「多文化のまちづくり」「学習支援」「体験活動」を柱に活動を始める。さらに地域で活動していた聖和保育園や御幸森小学校の退職者たちと意気

投合し、2019年にIKUNO・多文化ふらっとを立ち上げ、生野多文化共生センター(仮称)の設立を目指すに至っている。

大阪市は、外国人住民の規模の大きさからネットワーキングの難しさが常に課題となってきた。同和対策事業も終了し、同和行政下で形成された連携モデルを知る世代がほぼ皆退職年齢を迎えつつある現在、「多文化共生」や「地域」という発想が新たなネットワークをつむごうとしている。そこに、良くも悪くも入管法改正などのナショナルレベルの施策に伴う言説資源と予算措置が寄与している。

### おわりに

以上、3市の地域福祉と子どもの学校教育を中心に見てきた。ナショナルレベルの施策が欠如し、法的・制度的側面も含めて差別・排除が当たり前だった時代を経て、1970、80年代ごろに在日韓国朝鮮人を対象とする地域福祉や市民運動が動き始める。

3市をしてみるだけで、川崎市のように、地理的に限られた地域で地域福祉実践と市民運動と革新市政の応答が重なり、在日韓国朝鮮人施策が次々と打たれ、その先にニューカマーを含めた「多文化共生」の物語がつむがれるというのは、必ずしも一般的ではないことが見えてくる。川崎市でも、全市に目を向ければこの物語は必ずしも一般化できず、むしろ地域ごとの取り組みの一類型として、この流れが位置づくことになる。京都市では、同和行政との緊張関係のなかで、そもそも「外国人」というテーマでは運動がまとまりづらい状況があった。一方で学校教育では、全国的にも稀有な正課内に設定された覚書民族学級の中興と、同和教育由来の理念と実践の応用で、地理的・実践的広がりには限定的ながら、とにもかくにも外国人教育が公教育に制度化された。大阪市ではむしろ、ナショ

ナルレベルの施策に由来する同和対策事業と部落解放運動が培った理念と連携モデルを受け継ぐ形で、学校教育を中心に施策化が進んでいたが、人口規模の大きさもあり、個別の支援実践はネットワークしづらく、地域が活動対象／舞台にはならない状況にあった。

さらに、こういった在日韓国朝鮮人をめぐって形成された諸アクターや理念・制度といった地域の資源が「多文化共生」といえるようなニューカマー支援にスムーズにつながったのかというと、一概にそうとはいえない。ニューカマーの支援は、個別の福祉系団体のほか、同和対策事業や在日韓国朝鮮人支援団体に加え、内なる国際化・国際交流の枠で国際交流協会などがそれぞれに対応することになる。川崎市では、集住地域近隣では、在日韓国朝鮮人支援の諸アクターがこれに乗り出すことで、その経験を生かした「多文化共生のまちづくり」を語ることができた。ただ、散住傾向のある北部の実践はまた別にあった。さらに「多文化共生」が一度失速したのち、現在より、広い概念でのネットワークも模索されている。京都市は、多様なアクターが、ナショナルレベルの「多文化」論を流用した「幅広い多文化共生」概念で、ここ10年でつながっている。大阪市は、そもそも諸アクターが乱立する傾向にあったところに、近年ようやくネットワークの機運が生じ、多様な歴史を持つ活動主体が「多文化共生」「地域」の概念でつながりつつある。

こうしてみると、ナショナルレベルの施策が不在のなか、「在日外国人問題」を運動のレトリックとして掲げることの難しさも浮かび上がる。自治体の外国人施策に反映されて一定の成果をあげた場合も、集住地域以外に広がりを持ちづらい傾向があったり、そもそも地域に多様な住民がいる中で「在日外国人問題」を掲げることに慎重な地域もある。同和関連の理念や連

携の蓄積がその空白を埋める場合もあれば、それにも慎重な場合もある。このようななか、「多文化共生」がナショナルレベルの文書に登場すると、むしろそれがネットワークの理念ともなり始める。ただ、その過程でも、エスニシティ以外の要素も含めた「地域」「幅広い多文化共生」「特別支援」「貧困」「人権」など、幅広い文化を認め、社会経済的に人々を包摂していくための表象に可能性が探られている。

多くの人々の努力にもかかわらず、近年にいたるまで、「在日韓国朝鮮人問題」なり「在日外国人問題」なりが、広く「日本社会の問題」と見なされづらかったのは、このような不可視化の構図によるところがあるようにも思われる。このような歴史の先に、現代は、マジョリティを安全地帯に置くのでも、マイノリティ間の分断を煽るのでもなく、同時にそれぞれに固有の問題を捨象しないで問題を共有していけるような、柔軟で強度の概念が模索されている時代といえる。

日本の在日外国人支援の歴史は、同時代的な流れを背景としながらも、地域ごとに異なった形で展開してきた。個別地域あるいは個別領域の研究とは別に、それぞれを比較し俯瞰するような研究が、未来を考えるうえでも必要ではないだろうか。本稿が見た3市の事例は、あくまでもその端緒にすぎない。

#### 【注】

- (1) 1993年の神奈川県川崎市の「おおひん地区まちづくり協議会」の提言に「多文化共生のまちづくり」という表現が登場するのが初出と推測され、その後、1995年10月に阪神大震災を機に発足した「多文化共生センター」が活動理念に掲げて全国に広まった(田村 2016: 24)。
- (2) ニューカマー急増のなか、外国人集住都市会議(2001～、注8参照)が、「多文化共生の形成」を掲げた影響も大きいという(田村 2016: 24)。
- (3) 川崎市調査については元森・坂口(2020)で、

京都市調査については元森・坂口(2021)で報告済みであるので、詳細はそちらを参考にされたい。大阪市の調査については、社会教育については坂口(2022)を参照されたい。その他の大阪調査報告は、本稿が初出である。聞き取り先の仮名アルファベットが重複しているが、各市ごとに別人である。既発表原稿との参照関係を明確にするため変更はせず、本稿では都市名を付して記す。

- (4) 貴重なお時間をいただいた皆様に心より御礼申し上げます。なお本論文における聞き取り調査にもとづく記述や表現に関する責任はすべて執筆者が負うことを明記します。
- (5) 調査地では、京都市東九条の希望の家が有名である。
- (6) 国籍主義の社会保障制度から零れ落ちた一世の高齢者福祉や無年金問題への対応も、こういった場で行われていく。
- (7) このような定住志向の運動に、韓国の民主化運動と連動した、政治犯釈放運動など祖国志向の運動とそのネットワークが交錯する。
- (8) 2001年、浜松市の呼びかけで外国人集住都市会議が開かれ、加盟都市を増減させながら今に至っている。
- (9) 各地でそれ以前から日本語指導等のための教員加配などが行われてきたが、「国際理解教育」の枠組みで対応するなどしてきたところが多い。2007年、文部科学省で「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」設置、翌年「外国人児童生徒教育の充実について(報告)」が出され、ナショナルレベルの施策がスタートする。多言語就学ガイドや、『外国人児童生徒受け入れの手引き』(2011)などが出され、2010年代半ば以降は、文部科学省「学校教育法施行規則の一部を改正する省令等の施行について(通知)」などが、各地の就学促進や日本語指導の充実のための施策を下支えしていくことになる。2020年には、「外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」が策定されている。
- (10) 市役所内部も、1985年に一般社団法人川崎地方自治研究センターを設立して、職員研修と職員よりの政策提案を積極的に行うなど、労組との関係も含めて協働ムードであった(元森・坂口 2020 : 170-171)。
- (11) 川崎区桜本中・桜本小・東桜本小が1984年か

ら「ふれあい教育」を行うなど、在日韓国朝鮮人児童生徒と向き合う教員の実践が展開される(星野 2005 : 108-115、川崎市ふれあい館・桜本文化センター編 2018:80)。全市で見れば、研究会や公開授業を通じて、帰国子女教育や外国人教育など、それぞれの地域特性に応じた実践に取り組む教員と交流・情報交換がなされてきた(川崎市教育委員会人権・多文化共生教育担当聞き取りより)。在日韓国朝鮮人教育の実践が全市に広がったというより、地域特性に応じた実践が複数立ち上がり、交流していたというほうが正確であろう。

- (12) 学校教育では、日本語指導が必要な児童生徒が5名以上いる学校に、日本語指導を行うための国際教室の設置が進められている。2020年度以降は、児童生徒の母語が話せて日本語の初期段階を支援する支援員を一定時間配置すると共に、日本語指導が必要な児童生徒が4名以下の学校にも非常勤講師の派遣を行うなど施策の充実が図られている(川崎市教育委員会人権・多文化共生教育担当聞き取りより)。
- (13) 民族学級促進の観点から見たら明らかな後退であるが、時流を考えたときに評価は単一ではないだろう。少なくとも、歴史上没交渉の時期の長かった市教委と民族講師が、この交渉の過程で顔の見える関係になるなど(元森・坂口 2021 : 208)、副産物も生まれている点は記憶される必要がある。
- (14) 大阪における同和・解放教育と在日韓国朝鮮人教育の継承関係については、稲垣(2001)を参照のこと。部落差別と闘い、生活自律、低学力克服による「解放への自覚」を掲げる理論が、同様にして「民族的自覚」を高める実践につらなるのではないかとい指摘されている。
- (15) 1993年時点で、府内7市10校1,800人の在籍生のうち、1,100名(60%)が在日韓国朝鮮人、特に一世であったという(民族教育促進協議会編 1995 : 63)。
- (16) 大阪市教育関係者の聞き取りでは必ずというほど、「呼び」が先に来ることを強調いただく。日本人生徒の理解(「呼び」)があって初めて、外国人児童生徒のアイデンティティが保障される(「名のる」)という実践なのである。このような考え方の背後には、先述のとおり部落民としての自覚を呼びかける解放教育の思



- 想があるという。
- (17) 市教組の役員立候補文書に同和事業に関する差別的な認識が記されていた事件。
  - (18) 市外協は、東成区・生野区の中学校校長による研究会であったが、外国人生徒の怠学や荒れを当人の問題と批判的に見る報告書『外国子弟の実態と問題点』を発行した。
  - (19) 1978年、公立小中学校の韓国朝鮮人教諭が民族教育をすすめる会を結成。1984年の在日韓国・朝鮮人大学教職員懇親会主催「在日韓国・朝鮮人児童・生徒に民族教育の保障を求めるシンポジウム」の実行委員会が1985年に府教委に要望書を提出する。この実行委員会が発展的解消をしたのが民促協である(民族教育促進協議会編 1995)。なお、1985～86年には、民族学級の存続を求める会が教組や全国朝鮮人教育研究協議会(全朝教)らの日本人教職員と共闘する形で、府費覚書民族学級の民族講師の後任配置を求める運動を展開する。解放教育から続くネットワークが継承されていたことがわかる。
  - (20) 大阪A氏は、民族クラブ推進を担ってきた立場からすると「政治的妥協」だと述べていた(聞き取りより)。
  - (21) 関淳一市長時代(2003～2007)の同和関連不祥事で、行政と解放同盟と組合が連携して展開してきた人権施策が停滞したという見方や、維新の会が与党となるなかで人権施策への感度が低いという見解を調査中繰り返し耳にした。実際、たとえば市人教(大阪市人権教育研究協議会、市同教の名称変更)も市外教も教育委員会の研究委託を受けなくなり、任意団体化しているなどの影響は見られる。一方で、同和対策事業が終了するなか、人権部局自体が大きく縮小を迫られることはなく、それ以前からの施策は続いていたという見方も可能である。
  - (22) 「大阪市多文化共生指針に基づく主な取り組み」  
<https://www.city.osaka.lg.jp/templates/chonaikaigi2/cmsfiles/contents/0000533/533982/siryo3.pdf>(2021/09/02アクセス)
  - (23) 「日本語指導の保障」として、2020年度から、中部地方の初期支援校などに学んだ「プレクラス」を日本語指導員コーディネーター、プレクラスコーディネーター、母語支援員コーディネーターを配置した4つの共生支援拠点

で展開している。2021年度以降は、「母語・母文化の保障」は、国際クラブを拡充する形で実装し、「多文化共生教育の推進」は、大阪大学未来共創センターと協定を結んで展開を考えているとのことである(大阪市教育委員会人権・国際理解教育担当聞き取りより)。

#### 【参考文献】

- 鄭甲寿 2005『〈ワンコリア〉風雲録—在日コリアンたちの挑戦』岩波ブックレット。
- 原野司郎 1993「『京都市立外国人教育方針』策定までのあゆみ」全朝教京都編・発行『在日のいま—京都発』, pp.50-58.
- 樋口雄一 2000「川崎市おおひん地区朝鮮人の生活状況—一九五五年前後を中心に」『海峡』20: 60-81.
- 星野修美 2005『自治体の変革と在日コリアン—共生の施策づくりとその苦悩』明石書店。
- 稲垣有一 2001「共生を育む学校教育を展望する—大阪市における《在日韓国・朝鮮人教育》実践史から」大阪教育大学附属教育実践総合センター『教育実践研究』1: 1-21
- 磯田三津子 2015「1980年代初頭における在日コリアンを対象とした外国人教育の特質—「外国人教育の基本方針(試案)」(1981年)と京都市立陶化小学校の校内研究」『埼玉大学紀要教育学部』64(2): 157-169.
- 河合俊治 1962「民族教育の視点—京都市陶化中学校の実践」『部落』155: 87-91.
- 川崎市ふれあい館・桜本文化センター編・発行 2018『だれもが力いっぱい生きていくために—川崎市ふれあい館30年事業報告書('88~'17)』。
- 川崎市教職員組合編・発行 1998『川教組50年の歩み』。
- 希望の家創立50周年世話人会編 2010『地域と共に50年—希望の家創立50周年記念誌』社会福祉法人カトリック教徒司教区カリタス会・地域福祉センター希望の家。
- 金兌恩 2006「公立学校における在日韓国・朝鮮人教育の位置に関する社会学的考察—大阪と京都における「民族学級」の事例から」『京都社会学年報』14: 21-41.
- 金兌恩 2008「在日韓国・朝鮮人児童のアイデンティティとポジショナリティ—京都市立小学校における「民族学級」を事例に」『京都社会学年報』

- 16：1-20.
- 金徳煥 1985「民族のマダン(広場)―生野民族文化祭」『月刊社会教育』29：29-3.
- 金光敏 2001「「大阪市在日外国人教育基本方針」の評価点と課題―共生社会の実現は民族教育の保障から」大阪市政調査会編『市政研究』133：74-80.
- 金光敏 2019『大阪ミナミの子どもたち―歓楽街で暮らす親と子を支える夜間教室の日々』彩流社.
- 京都市国際交流協会編・発行 1994『京都に生きる在日韓国・朝鮮人』.
- 倉石一郎 2001「マイノリティ教育における〈包摂〉原理の再検討：1970年前後の大阪市における在日朝鮮人教育をめぐる「言説の交代劇」から」『教育社会学研究』69：43-63
- コリアNGOセンター編・発行 2014『コリアNGOセンター―設立10周年記念誌』.
- マキー智子 2012「公立朝鮮人学校の開設―戦後在日朝鮮人教育に対する公費支出の一様態」『日本の教育史学』50：45-57.
- 松下佳弘 2020『朝鮮人学校のこどもたち―戦後在日朝鮮人教育行政の展開』六花出版.
- 三国恵子 1999「在日韓国・朝鮮人の集住に関する研究―川崎南部地域を例として」『人口学研究』25：70-73.
- 民族教育促進協議会編・発行 1995『すべての同胞に民族教育を―民促協10年史』.
- 元森絵里子・坂口緑 2020「川崎市における在日外国人施策と地域実践―多文化共生の先進地域の成り立ちと現在」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』50：159-175.
- 元森絵里子・坂口緑 2021「京都市における在日外国人教育と地域福祉―潮流の併存から地域・多文化交流ネットワークへ」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』51：191-212.
- 森山定雄 1993『生涯学習と地域教育改革』エイデル研究所.
- 中島智子 1981「在日朝鮮人教育における民族学級の位置と性格」『京都大学教育学部紀要』27：117-127.
- 大阪市外国人教育研究協議会編・発行 1986『市外教再発足十五周年記念誌(その一)』.
- 大阪市外国人教育研究協議会編・発行 2011『つむごう未来へ―響きあう子どもたちを育む～：大阪市外国人教育研究協議会40周年記念誌』.
- 朴正恵編著 2008『この子らに民族の心を―大阪の学校文化と民族学級』新幹社.
- 朴実 2007「東九条 いま むかし―東九条マダンに託す願い」世界人権問題センター編・発行『講座・人権ゆかりの地をたずねて 2006年度講演録』, pp.165-184.
- 坂口緑 2022「生涯学習・社会教育行政と多文化共生施策が交差する時―大阪府大阪市の場合」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』52：3-15.
- 成玖美 1997「国民教育論における民族観―その限界と今日的意義」『東京大学大学院教育学研究科紀要』37：341-349.
- 孫・片田晶 2016「1960年代の日教組教研の在日朝鮮人教育論―「在日朝鮮人教育」の変容」『社会学評論』67(3)：385-301.
- 孫ミギョン・高正子 2018「日本における在日外国人の非営利組織活動に関する一考察―コリアNGOセンターを事例に」『コリアン・スタディーズ』6：42-59.
- 杉原達 1998『越境する民：近代大阪の朝鮮人史研究』新幹社.
- 田村孝 2008「在日外国人教育基本方針策定に向けた道のり」朴編『この子らに民族の心を』, pp.163-172.
- 田村太郎 2016「多文化共生社会の形成とダイバーシティ社会への期待」『ガバナンス』186：23-25
- 田中聡 2008「地域社会の生涯学習の基礎としての『識字』のあり方を考える」大阪市立大学『人権問題研究』8：5-40.
- 宇野豊 2001「京都東九条における朝鮮人の集住過程(一)」『世界人権問題研究センター研究紀要』6：43-80.
- 山本崇記 2020『住民運動と行政権力のエスノグラフィ―差別と住民主体をめぐる〈京都論〉』晃洋書房.

# 異質な他者へのサポートから展開する 性的マイノリティへのサポート —大阪府のNPO調査より—

石 原 英 樹

## 1 問題の所在

本報告は、特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた社会保障システムの再編」のサブテーマ「外国人とダイバーシティ」にあたる報告である。このプロジェクトで大阪や京都、大分などの行政やNPOへの取材を通じて、既存の社会問題(外国人問題、被差別部落問題、女性問題など)と、性的マイノリティ問題等の重なりや協働について、支援団体を訪問しながらまとめた。本稿では大阪の「虹色ダイバーシティ」を取り上げる。

地方行政において「多文化共生」という概念が「ダイバーシティ」に変わっていく事情とその意味については、本プロジェクトの京都府および神奈川県川崎市に関する研究に詳しい(坂口・元森 2019)。セクシャル・マイノリティが社会問題の対象として可視化されたのはここ10年に過ぎない。セクシャル・マイノリティの直面するさまざまな問題が可視化されはじめた2010年代にいくつかのNPOが成立したが、それらが既存のジェンダー、女性問題や、外国人問題、被差別部落問題などに対する公的制度やNPOなどの共助的組織とどのように関係していたのかを明らかにするのが目的である。

この報告で例として取り上げる「虹色ダイバーシティ」のなりたちには、従来の多文化共生やダイバーシティで扱われてきた対象に、い

つどのように性的マイノリティが加わり、その重なりによどのような意味があるのかのヒントがあった。

さらにこれまでの石原の研究では、「ジェンダー観」「異質な他者への寛容性」など、ダイバーシティという枠組みで扱われてきた既存の社会問題への意識が、セクシャル・マイノリティへの寛容性とどう関わるのかに関して明らかにしてきた。

もしも社会意識という観点で、これら以前からの社会問題への意識と性的マイノリティという新しい問題に対する意識が関連しているとすれば、それが正負どちらであっても、今後の社会政策等に資する知見が得られると思われる。

## 2 ジェンダー観・異質な他者への寛容性と、性的マイノリティへの寛容性

### (1) 性的マイノリティへの寛容性研究

筆者は、2010年以降の性的マイノリティを巡る社会意識、社会環境の変化について研究していた(石原 2012、石原 2017)。そこから見えてきたことは、性的マイノリティに対する寛容性に異質な他者への寛容意識が関与していること、そして、2010年ごろまでの性的マイノリティに関する統計的研究のほとんどは欧米のものであるということである。先行研究のうち、どのような属性や環境にある人が同性愛<sup>(1)</sup>への寛容

性が高いかを示した研究を整理してみる。

調査年、人口学的変数(性、年齢、居住地)、社会経済的変数(教育水準、職業、収入など)に加えて、社会意識の変化も性的マイノリティへの寛容性意識に関係があることが示されてきた。関連する社会意識には以下の4つが含まれる。①ジェンダー対称的な役割意識、②脱標準的な家族(離婚、同棲、婚外出生など)の肯定、③宗教へのコミット、④異質な他者(外国人など)への寛容性である(石原 2012)。

このうち、本プロジェクトに関わるのは①と④である。①のジェンダー役割意識について先行研究では性別役割分業意識が性的マイノリティへの寛容性と負の関係を示しているとされる(Kite and Whitley 1996)。これについては性別役割を肯定する人ほど、性別役割から逸脱している同性愛に否定的な感覚をもつからであると説明されている。

④の異質な他者への寛容性は、同性愛に対する寛容性が、異質な他者一般に対する寛容性の一部と見なせるという仮説である。先行研究では都市部での寛容性の高さについて、異質な他者(外国人など)との接触が多いことが理由として挙げられることがある(小林・池田 2008)。石原(2012)でも、外国人労働者への寛容性は、同性愛への寛容性と相関を示していた。またイングルハートは、大学教育が多様性を認めるリベラルな考えを促すことを指摘している(Inglehart [1977=1978])。つまり、高学歴層で同性愛への寛容性が観察されるとすれば、それは異質な立場一般に対する許容的な態度に起因しているかもしれない。専門職・管理職での寛容性の高さについても、管理的職業従事者がダイバーシティー・マネジメントの有効性を認識しているならば、異質な立場を尊重する動機につながる可能性がある。しかし石原(2012)では、女性については管理職・専門職と同性愛へ

の寛容性は関連が見られなかったが、男性では管理職・専門職が同性愛への寛容性とむしろ負の関係を示しており、日本の職場におけるマネジメント領域において同性愛への不寛容さが懸念される結果であった。

本調査では性的マイノリティに対するサポート活動の成立過程や課題の聞き取りを行ったが、その際、上記のような量的調査で示された知見が活動の展開を説明する可能性を検討した。具体的には以下のような点である。

- (1) 「ジェンダー対称的な意識」が高いこと、あるいは「異質な他者への寛容性」が高いことは、「性的マイノリティへの寛容性」の高さと関連しているかという点。
- (2) 「多文化共生」「ダイバーシティ」のもとで従来の外国人の人権政策や、歴史の長い被差別部落の人権政策などが、遅れて登場した性的マイノリティの人権政策やNPO活動に対して有利な資源となっているのではないかという点、である。

## (2) 日本での量的調査の分析結果

上記仮説設定にいたった背景として、同性愛への寛容性の関連変数を検証した石原(2012)の結果を要約しておきたい。使用したのは「世界価値観調査」の日本版「世界価値観調査」(1981年、1990年、1995年、2000年、2005年の5回分)である。なお、同性愛に関する10段階の寛容性は具体的には以下のように訳ねられている。「次のそれぞれについてあなたはどのように思いますか。全く正しい(認められる)と思いますか、それとも全く間違っている(認められない)と思いますか。下記の見出しの番号を使ってお答え下さい」との間に続き、「同性愛」のほか「仕事に関連してワイロを受け取る」「売春」「妊娠中



絶」「離婚」といった項目がならび、それぞれについて1(全く間違っている(認められない))から10(全く正しい(認められる))までのいずれかの数値で評価するという形式になっている。日本語の調査票では5と6の間に線が引かれており、容認傾向と非容認傾向の境の目安となっている。

「ジェンダー対称的な意識」は「母親が働いていても、働いていない母親と同じように温かくてしっかりした母子関係を築くことができる」「一般的に、男性の方が女性より政治の指導者として適している」「大学教育は女子より男子にとって重要である」に関する4段階の回答(強く賛成～強く反対)について、得点が高いほどジェンダー対称的になるよう0から3を与え、「わからない」には1.5を与えた上で、3つの得点を合計して指標化した。

### 1) ジェンダー対称性：女性の場合

調査年、出生コーホートに加え、居住地、本人の学歴、職業といった社会経済変数のみを投入している社会経済モデルに、「ジェンダー対称的な意識」を加えたところ、仮説では時代効果が弱まることが予想されたが、調査年ダミーの係数の大きさがやや小さくなっているが、時代効果を相殺するほどには影響していなかった。むしろ、大卒者の効果が消滅しており、大卒者における寛容性の高さは、一定程度、「ジェンダー対称的な意識」で説明できることがわかった。

### 2) ジェンダー対称性：男性の場合

社会経済モデルに「ジェンダー対称的な意識」変数を投入すると、1%未満の水準でプラスの有意な関係を示した。また仮説で予想されたとおり、調査年の効果が弱くなった。2000年以降の男性の寛容性の拡大が、一部「ジェンダー対

称的意識の高まり」で説明することができることが示唆された。

ジェンダー対称意識を統制すると、学歴については高卒を底とするU字パターンを示していることを意味する。なお、女性の寛容性が男性よりも高いことについても、ジェンダー対称的な意識である程度説明されるであろうというのが仮説の一つであった。ジェンダー変数の投入により、男女ともに調査年の係数が変化しているが、むしろ男性における変化のほうははっきりしており、必ずしも女性の寛容性にのみ関連しているとは言えない結果が示されている。

## 3) 異質な他者への寛容性

最後に「異質な他者への寛容性」(外国人受け入れ)変数を投入したモデルの結果について述べると、大卒者の効果が消えており、仮説で予想されたとおり、大卒者における寛容性の高さの一部は異質な他者への寛容性の一環として説明できる可能性を示唆するものであった。

まとめると、男女差と時代効果には「ジェンダー対称的な意識」が作用し、居住地、学歴、職業の効果は「異質な他者への寛容性」によってある程度説明される。

このほか、石原(2017)では、地域ブロックごとの同性愛に対する寛容性の差異を分析したが、その中で、首都圏を含む関東では寛容性が高く、東北では寛容性が低いといった地域差が観察された。近畿地方は中庸に位置する。こうした地域で、人権やダイバーシティに関する考え方、サポート活動がどのように展開してきたのかを、NPO活動の聞き取り調査から明らかにしていく。

## 3 事例研究

### (1) 虹色ダイバーシティ

「虹色ダイバーシティ」は、性的マイノリティ

もいきいきと働ける職場環境づくりをめざす大阪府他に事務所を持つ特定非営利活動法人(NPO法人)である。2013年に法人化され2019年現在は代表を含め常勤スタッフ5名体制である。主な業績はLGBTと職場に関する社会教育事業(企業、行政、一般向け講演など)である。受託事業として淀川区LGBT支援事業、大阪府啓発冊子などがある。企業との共同調査としては、「トイレに関する調査」(LIXIL)、「アライを増やす取り組みに関する調査」(JT)、「LGBTと子育てに関する調査」(TENGA)などがある。出版として『職場におけるLGBT・SOGI入門』がある。

虹色ダイバーシティの理事長である村木真紀氏にお話をうかがった。(2019.01.29)

——他の性的マイノリティ関連NPOと比べて早い時期から活動を始めたきっかけを聞かせてください。

2012年に活動を始めたころはNPOではありませんでした。そのときに一般財団法人ダイバーシティ研究所に相談にいったのです。1995年の阪神淡路大震災の時に在日外国人の支援をやっていたところが母体となって、今は大阪の十三(じゅうそう)にあります。田村太郎さんはLGBTの方と結構接点があって、震災の時に語学のボランティアで入ってくれた方がゲイの方だったとか、いろいろ縁がありました。

そして田村さんから、LGBTを対象とするというのはいい活動だからNPOにしてやってみたら?とそそのかされて(笑)そこから始まっています。

村木氏はダイバーシティ研究所の理事でもあ

るので、両者が密接な関係にあることは明らかだが、ダイバーシティ研究所の一部として独立したのではなく、先行する異業種から、NPO運営のノウハウを伝えてもらったということである。

——ダイバーシティ研究所で、日本にいる外国人の方とLGBTに共通性を感じたということですが。

在日外国人の方の話を聞いたら、例えば中国人の人って、見た目が日本人とそんなに変わらないけれども、コミュニケーションなどで孤立するところがあって、LGBTと似ているなと思ったんですね。マイノリティのイシューというところで共感するところもあって。

設立当初は、ダイバーシティ研究所の中に(虹色ダイバーシティの元組織を)間借りしていたんです。そこでは多文化の子どもたちの学習支援教室とかをすぐそばでやってました。そこでシェアオフィスをしていたので、必然的にダイバーシティになった。本棚にLGBTのものを置いておくと子どもたちが自然に手に取る。このようないろいろな種類の複数のNPOが同じオフィスにいることのメリットに気づいたのです。

——大阪のいわゆる低所得層にふれることも影響を与えたということですか?

十三って新大阪に近いところですけど、割と下町で、酔っぱらったおちゃんが駅前にあたむろしているようなところで。事務所まで歩く百メートルちょっとの間にいろいろな社会問題がみられる素晴らしい街で

す。現在の事務所のあるような小ざれいな町ではない。

実は現在の事務所も定時制高校支援NPOのD×Pさんや、ホームレス支援のNPOもあったり、それらとも連携しています。新公益連盟にも加わっています。これはLGBTの問題が、それ以外の 이슈、社会問題(不登校とか、発達障がいとか)と複合する場合、より辛くなるのですね。なので他の 이슈をやっている人たちにLGBTの視点をインプットしていきたいなと思います。アドボカシーについて他のLGBTに学びたいとも思っています。

つまり村木氏によれば、性的マイノリティと貧困など複合的な問題を抱える人たちが少なくないのであり、一つのNPOでの解決が難しい場合は、他の専門の組織との共働が必要になる。

——行政に関しても同様でしょうか。

LGBTって今、所轄省庁がよくわからない状況になっていますが、縦割りにしてはいけない 이슈かなと思うので、内閣府とかでやるべきではないかと思っています。

——性的マイノリティの居場所づくりについては、いわゆるアライも来られるように窓口は拓いているのですか。

LGBTだという一つの属性はそれはそれで置いておき、人生で色々なつながりをもつことがセーフティネットになると思うので、そういう意味ではLGBTだけに閉じないほうがかえっていいと思っています。な

ので、コミュニティスペースは“こんな人も来てもいいよ”としつこく例示しているのはそういう意味です。「当事者じゃないんですけど」とか「よくわかんないけど自分みたいな人が行ってもいいんですか？」と安心しない人がいるので。ホームページにはそういうノウハウを詰めています。

——なぜ西日本とくに大阪から性的マイノリティの運動の勢いに火が付いたのでしょうか。

大阪市の職員さんって人権意識が高い。障がい者の 이슈とか外国人の 이슈とかそことの繋がりで話すと、すごく理解・共感をしてくれたんですよ。こうした土壌があったからこそ受け入れられたのかなと思っています。

——具体的に出会いがあったのですか。

実は、LGBTのサポートが広がった背景には、私は被差別部落問題の組織があると思っています。高野山で関西の部落問題の組織(部落解放・人権研究所)の年に一度の集会に2013年に呼ばれて講演をしました。ここあたりから人権問題の団体が、LGBTに気づき始めたと思います。「アイユ」(人権教育研究推進センター)をみると、全国の催しがでているんですが、部落関係の講演会よりLGBTの方が多いいっちゃう？ていうくらい。

元々部落関係のことをやっていた団体が、ぱらぱら見ると結構LGBTのことをやっているんですよ。そして部落とか人権教育の団体であってLGBTのNPOになかったのが、組織力なんです。そこで部落

問題の人たちが築いていたネットワークがあって、それにうまく乗ったというのものもあると思います。

大阪の事例以外にも、部落差別や外国人、就業者における社会的排除といった人権問題を扱っていた活動が性的マイノリティの受け入れに展開する事例があり、今後その活動の特性や課題などを論じていきたい<sup>(3)</sup>。

#### 4 まとめ

量的調査から性的マイノリティに対する寛容性に、ジェンダー役割意識の否定や異質な他者への寛容性が関係することが示されていた。また地域的な特徴としては、近畿地方は全国平均よりはやや寛容性が高い状態で推移している。こうした知見を踏まえ、大阪の人権問題活動に関わる専門家に話を伺う機会を得た。

インタビューでは、異質な他者へのサポート組織(外国人、被差別部落)があり、行政では人権問題のカテゴリーで把握されていたのだが、それらがあったからこそ、性的マイノリティの問題が可視化することができたのであり、またサポート体制をつくるのに手助けになったのだということが明らかになった。こうした制度と社会意識の繋がりについては今後の考察をまきたい。

今回の調査では、人権問題活動の蓄積が、性的マイノリティサポートに援用されるケースを確認することができた。日本では歴史も拠点も限られている性的マイノリティのサポートを発展させるためには、こうした既存の人権問題活動とうまく連携していくことが有用であることを示唆するものである。なお、今回の調査では、ジェンダー役割に関係する活動や意識と性的マイノリティサポートとの関連性は必ずしも明らかになっていない。今後こうした視点での取り

組みにも着目し、性的マイノリティをとりまく環境への関わりを探っていきたい。

#### 【注】

- (1) 世界価値観調査のデータは、性的マイノリティ一般ではなく「同性愛homosexuality」のみを変数としているという限界がある。
- (2) 2019年のインタビュー内では、LGBTという言葉を使っている。近年はLGBTQあるいはSOGIという呼び方が一般的になっている。この報告では性的マイノリティで統一した。
- (3) 大阪以外の行政における性的マイノリティの受け皿の例の一つあげてみよう。大分県の場合は、大分県生活環境部人権・同和対策課である。発行している「心ひらいて」は県の広報誌の人権啓発コラムで、そのバックナンバー集VI(2019)は、40頁のうち、「オリンピックと『LGBT』」「ソジハラって知っていますか」「(啓発冊子)リンゴの色～LGBTを知っていますか?～」など、8頁が性的マイノリティを扱っている。人権問題という軸のうえに、被差別部落、ハンセン病、高齢者、障がい者、外国人、犯罪被害者とその家族、性的マイノリティが並ぶ。横断的な組織でなくても、従来の人権問題関連の制度や組織で可能なことは意外にもあるかもしれない。こうした組織は当事者団体や教育行政などなかなか繋がりにくいところを繋げるというメリットがあるという。

今野晴貴(NPO法人POSSE代表・ブラック企業対策プロジェクト共同代表)らは、セクシャル・マイノリティの労働問題について、50代の労働組合員に20代のセクシャル・マイノリティが相談をしづらいという状況があることを指摘する。どうすればよいかという問いに対して、一つの方法は、すでに皆が知っている別の似たような問題にからめて説明をするのがよいと提案している。例えば部落問題や民族差別である。これらの問題については50代の労組員でも注意深く対応をしてきた歴史がある。トランスジェンダーの履歴書問題は、被差別部落問題で長く話題になってきたものである、というふうなのである(宮井・今野・大賀 2020)。



【文献】

- Cherlin, Andrew J., 2012, "The growing diversity of two-parent families: Challenges for Family Law," Mesha Garrison and Elizabeth S. Scott eds. *Marriage at The Crossroads*, Cambridge University Press.
- 石原英樹 2012「日本における同性愛に対する寛容性の拡大：『世界価値観調査』から探るメカニズム」『*関連社会科学研究*』(22)：23-41.
- 石原英樹 2017「性的マイノリティをめぐる地域環境：『世界価値観調査』による地域差分析と地域NPOの取り組み」『*明治学院大学社会学・社会福祉学研究*』(147)：1-20.
- Inglehart, Ronald, 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press. = 1978 三宅一郎他(訳)『*静かなる革命：政治意識と行動様式の変化*』東洋経済新報社.
- 小林哲郎・池田謙一 2008「PCによるメール利用が社会的寛容性に及ぼす効果：異質な他者とのコミュニケーションの媒介効果に注目して」『*社会心理学研究*』24：120-130.
- 宮井麻由子・今野晴貴・大賀一樹, 2020, 「シンポジウム LGBTQ+ /セクシャルマイノリティの労働問題は解決できる！」NPO法人POSSE.
- 元森絵里子・坂口緑 2020「川崎市における在日外国人施策と地域実践—多文化共生の先進地域の成り立ちと現在—」『*明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報*』(50)：167-183.
- 虹色ダイバーシティ・国際基督教大学ジェンダー研究センター 2020『*niji VOICE 2019報告書*』特定非営利法人虹色ダイバーシティ・国際基督教大学ジェンダー研究センター.
- 田村太郎 2019「多文化共生からダイバーシティへ：これまでの取り組みと今後の展望」明治学院大学社会学部附属研究所・特進プロジェクト勉強会(講演2020.01.10).
- Kite, Mary E. and Bernard E. Whitley Jr. (1996) "Sex Differences in Attitudes toward Homosexual Persons, Behaviors, and Civil Rights: A Meta-Analysis," *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22 (4): 336-353.
- 大分県生活環境部人権・同和対策課 2019「人権啓発コラムバックナンバー集Ⅵ 心ひらいて」平成31年3月
- 大分県生活環境部人権・同和対策課 2018「大分県人権啓発冊子当事者インタビュー集 同じ空の下 ～15人からのメッセージ～」

【インタビュー】

村木真紀「認定NPO法人虹色ダイバーシティ代表」(インタビュー場所 2019.01.29 虹色ダイバーシティ大阪オフィス)

【謝辞】

この研究は、社会学部附属研究所・特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた社会保障システムの再編」およびJSPS科研費JP19K12617「性的マイノリティをめぐる寛容性と不可視性—社会意識と居場所の社会学的考察」の助成を受けたものです。



## 韓国・台湾・シンガポールにおける女性移民と家族形成 —日本への示唆を求めて—

野 沢 慎 司 ・ 金 成 垣 ・ 米 澤 旦

### 1. 問題の設定—東アジアにおける移民の家族形成と次世代支援政策の比較研究

明治学院大学社会学部附属研究所の特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた生活保障システムの再編」の研究グループでは、2017年度から2019年度の3年間にわたって、外国ルーツの住民が増加する日本社会において、このテーマの国内の多様な研究者や支援活動の現場に関わる方々の経験や見解から学ぶ機会を設け、その現場に足を運ぶかたちで共同調査研究を重ねてきた。とくに日本社会に一定の定着・定住を経験し、家族形成し、子どもを養育する多様な背景の親たちとその子どもたちが直面する独自の困難に目を向け、その支援をいかに促進するかという政策的課題に日本社会が直面しているという認識を深めた。

その過程で、研究グループのメンバーが保有している個人的ネットワークを活用して、東アジアの社会を調査対象に含めるというアイデアが浮上した。多文化化の状況とそれへの対応を日本との比較の視点から、東アジアの社会について概観する現地調査をこのプロジェクトの研究計画に含めた。具体的には、韓国、台湾、シンガポールの3つの社会をターゲットと定め、その多文化状況と支援政策的な対応を探ることにした。2018年3月に韓国(ソウル市とその近郊)、2019年3月に台湾(台北市とその近郊)、2020年2月にシンガポールを、数日間訪

問する短期共同現地調査を計画した。ただし、シンガポール調査については、新型コロナウイルス感染拡大のために直前に中止となった。シンガポール調査に関しては、訪問調査に代わる調査(現地在住日本人ジャーナリストへのオンラインインタビューや東京を訪れた家族支援団体スタッフへの予備インタビューなど)および文献リサーチによって補うこととした。

とりあげた東アジアの3つの社会は(本稿ではシンガポールも広い意味での東アジアの社会に含める)、1980年代に「アジアの奇跡」と呼ばれた高度経済成長を遂げ、NIES(「四頭の虎」と呼ばれたグループに含まれている(もう一つは香港))。日本とこれらの東アジアの4つの社会は、極端な少子化、晩婚化、未婚化、国際結婚(越境結婚)の増加、離婚率の上昇、高齢人口比率の上昇など、共通の人口学的変化を経験しつつある(落合2013)。こうした人口構成の転換は、国内の労働力人口の不足をもたらし、海外からの労働力導入のニーズを生じさせる。その意味で、社会の多文化化を促す共通の社会的背景を多かれ少なかれ共有しているのが日本を含むこれらの東アジア社会だと言える。

一方、落合(2013)は、シンガポール、台湾、韓国などの東アジア社会においては、近代化による第一の人口転換(出生率低下)から第二の人口転換(出生率低下)が連続して起こっている点で、「圧縮された近代」の期間圧縮の程度に日

本との違いがある(その点、日本は「半圧縮近代」である)と主張する。そして、「より強度に『圧縮された近代』を経験した他の東アジア社会では、家族の名の下にグローバル市場を利用する自由主義的家族主義の路線を選択した」と述べる(落合2013: 94)。その結果としてシンガポールや台湾で一般化している外国からの家事労働者雇用が日本にはほとんど存在しないことに関連づけて、次のように述べる。

日本は、1960年代のシステムを堅持し、社会の根底からの変容に直面しても、数多くの側面において変化に抵抗している。日本は、その「半圧縮近代」において、ようやくヨーロッパの「第一の近代」に類似した構造を創り出した。しかしながら、それを成熟させる十分な時間を持たず、変化する状況に対応した新たなシステムを再構築することもなかった。

これとは対照的に、他の東アジア社会は、日本よりもさらに限られた時間で「圧縮された近代」という条件のもと、わずかな安定に至ることもなく、不断の変化を続けてきた。例えば、近代初期においては、家事労働者を雇用するということは、普通の習慣であった。その集団的記憶がまだ失われないうちに、日本以外の東アジアでは、外国籍の家事労働者の受け入れが始まった。しかし日本の場合、近代になって構築されたプライバシーが障害物として機能したのである。(落合 2013 : 93)

このような観点は、家事労働者の導入に限らず、日本社会と他の東アジア社会との間の移民政策全体、あるいはそれ以外の政策、例えば家族政策の差異として指摘できるかもしれない。一つの重要な仮説である。しかし同時に、韓国、

台湾、シンガポールを含む東アジアの社会の間にも、多文化政策に重要な差が存在する可能性がある。今回の調査では、上記3つの社会に見られる、女性移民とその次世代の状況に焦点化し、彼女たちとその子どもたちに対する政策に関わる情報を収集し、可能な範囲でその多様性を明らかにしようとした。その比較検討の結果を仮説的に提示し、日本社会の政策検討のための材料を提供するのが本稿の目的である。以下、韓国、台湾、シンガポールの順に、それぞれの社会における女性移民を中心とした受け入れの状況、移民に関する制度、受け入れた移民に対する支援の状況を概観し、その特徴を析出してみたい。

## 2. 韓国における政策展開と支援の趨勢

### (1) 外国人受け入れをめぐる法制度・政策の展開

#### ① 外国人労働者

韓国では、1987年の民主化とそれ以降の労働運動の活性化にしたがい、主に大企業を中心に労働者の賃金が上昇し、大企業と中小企業の格差が拡大するなか、労働力の不足問題が顕在化した。1986年のアジア競技大会や1988年のオリンピック開催そして1989年の海外旅行の自由化といった国内の状況と冷戦時代の終焉といった国際的な環境変化を背景にしながら、1990年代に入ってから、労働力不足問題を解決するために外国人労働者を受け入れるための政策が展開されるようになった<sup>(1)</sup>。

1991年に海外に投資している企業のみを対象として外国人労働者の受け入れを許可した「海外投資企業研修制度」が始まったが、1993年には全ての企業を対象とした「産業研修制度」が導入された。1998年には、研修後の外国人労働者に1年間の就労を許可する「研修就業制度」が導入された。これらの制度の展開のなかで、1990年代を通じて、主に3K業種の中小企業を



中心に、東南アジアの国・地域から多くの労働者が受け入れられた。

一方、以上の東南アジア諸国・地域からの外国人労働者受け入れとは別のルートで、1980年代半ばから、同胞とされる在中朝鮮族(以下、朝鮮族)が国内に流入することとなった<sup>(2)</sup>。1984年から親族訪問が徐々に始まり、1992年には中韓国交正常化により、親族がいない朝鮮族でも観光を目的とした短期ビザなどで入国することができるようになった。当時の中国と韓国の経済格差を背景に韓国での就職を希望する朝鮮族が絶えず、短期ビザで入国し、そのまま不法滞在しながら建設業やサービス業などで働く人々が増加した。

不法滞在を管理する目的で、2002年には「産業管理制度」が導入され、在中の朝鮮族とともに、在旧ソ連地域の高麗人に対して、6種のサービス業(飲食業、ビジネスサポートサービス、社会福祉サービス、掃除、看護、家事)で最長3年間の就業を公式に認めるようになった。これにより、労働力不足の低賃金のサービス業に朝鮮族の就業が大きく増える結果となった。その後、2004年には建設業、2005年には製造業、農畜産業、漁業へと就業可能な業種が段階的に拡大されるにつれ、その数はさらに増えていった。

2004年には、「雇用許可制」<sup>(3)</sup>という新しい制度による外国人労働者の受け入れが開始され、2007年にはそれまでの「産業研修制度」および「研修就業制度」が廃止された。この「雇用許可制」が、現在にもつづく外国人労働者の受け入れの基本的な仕組みとなっている。

同制度は、「国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府(雇用労働部)から雇用許可書を付与されて、合法的に外国人労働者を雇用できる制度」として、国内の雇用機会の保護と3K業種などの中小企業の労働力不足を同時に解決することを目的としている。中身を見ると、「一

般雇用許可制」と韓国系外国人労働者(在外同胞)を対象とする「特別雇用制度」という2種類からなっている。「一般雇用許可制」はベトナムやフィリピンなど16カ国政府との間で二国間協定を締結し、毎年、韓国政府が外国人労働者の受け入れ人数枠(クォータ)を決めて導入する制度である。その対象は、中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業の5業種である。「特別雇用許可制」は中国や旧ソ連地域など11カ国の韓国系外国人(在外同胞)を対象とし、サービス業など38業種が含まれている。「一般雇用許可制」とは違ってクォータ管理はせず総在留規模で管理を行っている。

## ② 結婚移民者

外国人労働者の受け入れとは別の経路で、2000年代に入って国際結婚を通じた結婚移民者が急増した。国際結婚による結婚移民者の受け入れは、農村男性の未婚問題を解決するために1980年代に始まった「農村青年結婚奨励キャンペーン」まで遡る。当初、言語・文化の面で同質的であるという理由から、朝鮮族との国際結婚が多く、それが1992年の中韓国交正常化によってさらに増えていった。2000年代に入ると、それに加え、ベトナムやタイおよびフィリピンなどの東南アジア諸国・地域の女性との結婚が増えるようになった。それにともない国際結婚の件数も持続的に増えていった(ハン・ゴンス／ソル・ドンフン 2006)。

その背景には、自治体によって積極的に進められた国際結婚奨励の政策があった。農村男性に限らず、経済的な理由などにより結婚から周辺化された男性の未婚問題が都市部でも深刻化したからである。とくに2000年代初頭以降、少子高齢化が深刻な社会問題となり、人口減少や高齢化に悩む自治体では、たとえば、2006年の慶尚南道「未婚中年男性婚姻事業支援条例」に

代表的にみられるように、金銭的な支援によって国際結婚を奨励する政策が積極的に推進されることとなった。実際に多くの自治体で、結婚費用の半分に相当する金額を個人に支給する条例を施行することとなり、これが、外国人に対する拒否感をもつ男性にとっても国際結婚を選択する要因となったとされる(馬 2011: 201)。

国際結婚は、主に自治体と仲介業者の連携を通じて行われている。自治体の国際結婚奨励策の実施によって、仲介業者の数も大きく増加してきたが、そのなかには、人身売買に近いかたちでの結婚や虚偽情報の提供、金銭的搾取などの悪質な業者も少なくなく、そのため、国際結婚の弊害が指摘されることがしばしばあった。それとともに、結婚後の異文化間の衝突や摩擦、とくに農村社会における家父長的な夫婦関係や家族関係のなかで妻であり嫁である外国人女性への暴力や虐待の問題、言語の違いによるコミュニケーションの困難などの問題も顕在化した。そのようななか、政府による仲介業者や国際結婚の規制が行われるようになった<sup>(4)</sup>(ソル・ドンフンほか 2017)。

2007年の「結婚仲介業の管理に関する法律」の制定と2012年の改正を通じて、国際結婚仲介業者を「申告制」から「登録制」へと変更したり、登録のための資本金の要件を強化したりするかたちで、仲介業者に対する規制を進めた。また2011年には国際結婚をする人に対する「国際結婚案内プログラム」の履修を義務化し、2014年には「結婚移民者を対象とする韓国語能力テスト」を導入することで、国際結婚の弊害を改善するための措置も取られた。

このような規制や措置にともない、全国の国際結婚の仲介業が減少し、それとともに2000年代半ばをピークに、国際結婚の件数も減少傾向に転じた。しかし後にみるように、減少傾向に転じたとはいえ、国内の結婚移民者の数は増え

つづけているのが現状である。

次節では、韓国における外国人の現況を概観した後、主に結婚移民者に焦点をおいた支援政策および活動の展開を紹介する。

## (2) 支援政策の展開と課題

### ① 外国人の現状

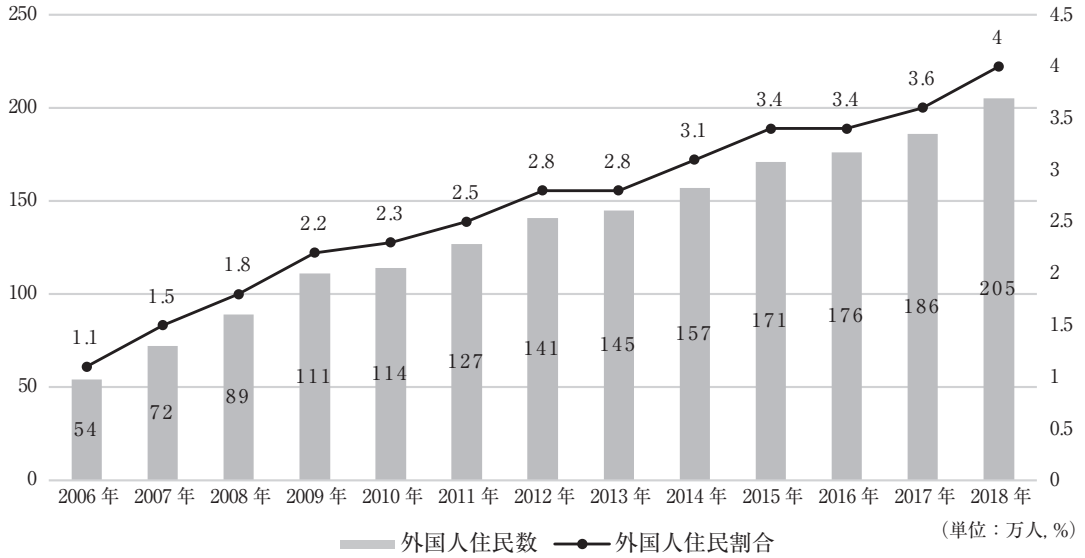
行政安全部の調査によれば(行政安全部 2018)、2018年現在、韓国国内に居住する外国人は、205万4,621人である。図1にみられるように、外国人に関する調査が始まった2006年(53万6,627人)に比べて、3.8倍も増加しており、総人口に占める割合は、2006年の1.1%から2018年の4.0%まで増加している。韓国国内に居住する外国人の内訳に関する詳細は表1と表2を参照されたい。

なお、結婚移民者の現状と関連して、全体の結婚件数に占める国際結婚の割合の推移を示しているのが図2である。1993年に1.6%に過ぎなかった国際結婚の割合が、2006年には13.5%へとピークに達した。その後は減少傾向に転じ、2015年には7.0%まで下がる。しかし、2016年以降はふたたび増加傾向となり、2019年には9.9%を記録している。2010年代後半の増加傾向は、東南アジア諸国・地域における「韓流ブーム」の影響が大きいとされる。ちなみに、女性結婚移民者の割合を国籍別でみると、2010年までは、朝鮮族を含む中国国籍がもっとも多かったが、2011年にはベトナムが中国を追い越し、2019年現在、全体の37.9%を占め第1位となっている。その次は、中国20.6%、タイ11.6%、日本5.1%、フィリピン4.6%、アメリカ3.4%、カンボジア2.4%の順である。

### ③ 支援政策の展開—多文化家族支援法と多文化家族支援センターを中心に

外国人とくに結婚移民者の増加とともに、上

韓国・台湾・シンガポールにおける女性移民と家族形成



資料: 行政安全部(2018)

図1 韓国における外国人住民の推移(2006~2018年)

表1 韓国の外国人住民現況(2018年)

(単位: 人, %)

外国人住民			国籍未取得者						国籍 取得者	外国人 住民 子女
合計	男性	女性	合計	外国人 労働者	結婚 移民者	留学生	外国国 籍同胞	その他 外国人		
2,054,621	1,098,135	956,486	1,651,561	528,063	166,882	142,757	296,023	517,836	176,915	226,145
(100.0)	(53.4)	(46.6)	(80.4)						(8.6)	(11.0)

資料: 行政安全部(2018)

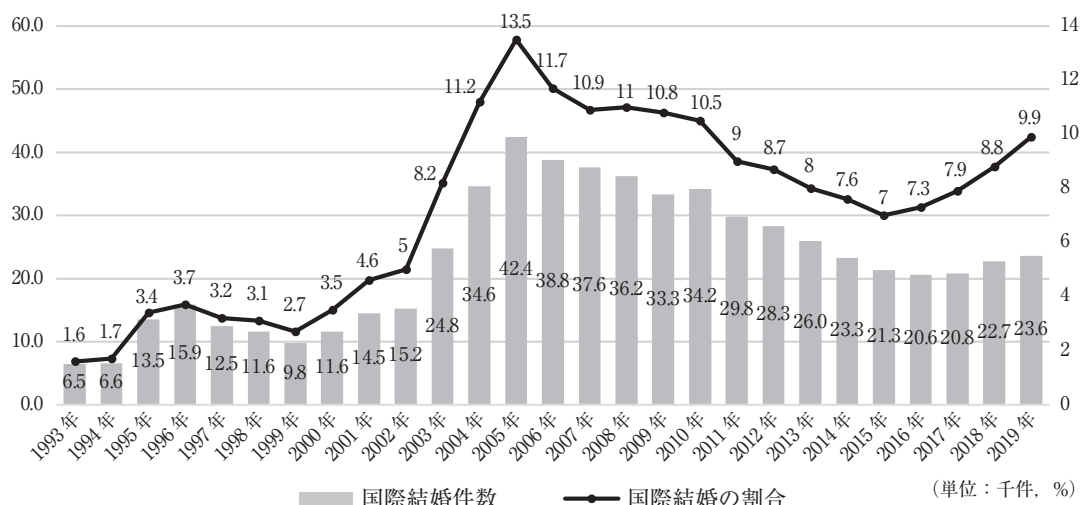
表2 韓国における国籍別の外国人住民現況(国籍未取得者のみ、2018年)

(単位: 人, %)

順位	国籍	人数(割合)	順位	国籍	人数(割合)	順位	国籍	人数(割合)
1	朝鮮族(中国)	531,263(32.2)	10	ネパール	37,346(2.3)	19	カナダ	13,602(0.8)
2	中国	215,367(13.0)	11	モンゴル	32,704(2.0)	20	バングラデシュ	13,555(0.8)
3	ベトナム	169,177(10.2)	12	ミャンマー	25,874(1.6)	21	パキスタン	10,550(0.6)
4	タイ	151,104(9.1)	13	カザフスタン	25,850(1.6)	22	キルギスタン	5,263(0.3)
5	アメリカ	66,003(4.0)	14	スリランカ	24,727(1.5)	23	マレーシア	5,249(0.3)
6	ウズベキスタン	57,998(3.5)	15	ロシア(韓国系)	18,936(1.1)	24	イギリス	3,767(0.3)
7	フィリピン	47,532(2.9)	16	日本	18,801(1.1)	25	東ティモール	1,974(0.1)
8	カンボジア	45,114(2.7)	17	ロシア	18,615(1.1)	26	ラオス	985(0.1)
9	インドネシア	38,890(2.4)	18	台湾	13,798(0.8)	その他		57,557(3.5)
						合計		1,651,561(100.0)

資料: 行政安全部(2018)

# 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編



資料：統計庁(2020)から作成

図2 韓国における国際結婚件数と割合の推移(1993～2019年)

で述べた悪質な仲介業者の問題や異なる文化および言語によるコミュニケーションの困難、家庭内暴力や虐待に加え、家庭内での子どもの教育や学校でのいじめ問題等々、さまざまな社会問題が登場し、それに対する政策的な対応が求められるようになった。とくに、上記のように2000年代に入って、深刻な少子高齢化が重要な社会問題と認識され、その解決策の1つとして結婚移民に対する社会的な関心が高まった(ソル・ドンフンほか 2009；ソル・ドンフン 2013)。

このような状況のなかで、結婚移民者が抱えているさまざまな問題に対応するための政府による公的な支援がスタートした。2006年に大統領直属の貧富格差・差別是正委員会と教育人的資源部および外交通商部などの12の部署が共同で「女性結婚移民者家族の社会統合支援対策」を発表し、結婚移民者への支援に取り組むこととなった。同年に、支援の担い手として「結婚移民者家族支援センター」が全国に21ヶ所設置された。2007年には「在韓外国人処遇法」<sup>(5)</sup>、そして2008年には「多文化家族支援法」<sup>(6)</sup>が施行され、法的根拠をもって結婚移民者とその

家族に対する支援が展開されるようになった。2008年の「多文化家族支援法」により、結婚移民者家族支援センターが「多文化家族支援センター」<sup>(7)</sup>へと名称変更された。

多文化家族支援センターは、2018年現在、全国に235ある自治体のうち218カ所に設置され、さまざまな支援事業を実施している。支援事業の主な内容としては、韓国語教室、韓国社会の理解のための教育、子どもの教育への支援、家族および個人に対する相談、結婚移民者への就労支援などがあげられる。支援活動の具体的な内容に関しては、後に事例紹介で取り上げる。

多文化家族支援センターの他に、韓国の地域福祉の拠点組織である総合社会福祉館(2018年現在、全国に465カ所)でも、外国人とその家族の生活および就労支援のためのプログラムを開発し展開している。それ以外にも、外国人労働者センターや外国人労働者相談所、外国人住民支援センターや外国人福祉センターなどが設置され、またさまざまな社会的企業や社会的協同組合が全国各地で外国人とその家族のための多様な支援サービスを行っている<sup>(8)</sup>。



なお、2009年には、多文化家族支援法に依拠して、「多文化家族政策委員会」(委員長：国務総理)が設置され、多文化家族の支援に関する基本計画やその施行計画を策定・推進されることとなった。同委員会を中心に、2010年から「第1次多文化家族政策基本計画(2010～2012年)」、2013年からは「第2次多文化家族支援政策基本計画(2013～2017年)」、2018年からは「第3次多文化家族支援政策基本計画(2018～2022年)」が策定され、この計画に基づいて多文化家族への支援政策が行われてきている。第1次計画が主に結婚移民者の韓国社会での迅速かつ順調な定着と適応および安定的な家族関係の形成に重点がおかれていたとすれば、第2次計画では、子どもの成長にともない子どもへの教育支援および学校生活支援が重要な課題となった。第3次計画では、結婚移民者の持続的な増加や在留期間の長期化にともない、結婚移民者の人権問題の改善が以前より重視されるとともに、就労支援のような社会および経済参加の支援が中心課題として盛り込まれるようになった。

以上をふまえ次節では、結婚移民者とその家族に対する支援活動の主な担い手である多文化家族支援センターとして、永登浦多文化家族支援センターの事例を取り上げ、支援活動の内容を紹介する。紹介の内容は、2018年3月13～16日に行った現地調査と関連資料に基づくものである(米澤・金 2018)。

### (3) 事例にみる支援の特徴と課題—永登浦(ヨンドゥンポ)区多文化家族支援センター

#### ① 設立および活動の経緯

韓国における外国人の多くはソウルとその周辺の京畿道で暮らしている。ソウル市では、同センターが位置する永登浦区の隣の九老(クロ)区にもっとも多いが、2000年代半ば以降、九老区の都市再開発事業によって家賃が高騰し、そ

の影響で多くの外国人がその隣の永登浦区に移住することとなった。そこで、2007年に「多様な家族の最強パートナー」というスローガンを掲げ、外国人とその家族を支援するために本センターが開設された。設立主体は永登浦区であり、女性家族部の支援を受けて社会福祉法人の大韓仏教曹溪宗社会福祉財団が委託運営している。

最初は、「結婚移住者支援センター」という名称で、主に外国人に対する結婚式および新婚旅行を支援することからスタートした。外国人との結婚カップルが低所得層であるケースが多く、経済的理由から結婚式と新婚旅行ができないことが多かったことがその背景にある。その後、上記の多文化家族支援法の制定にともなうて、2008年に現在の「多文化家族支援センター」へ名称変更し、結婚移住者とその家族を対象として、地域社会での定着および生活安定のためのさまざまな支援事業を活発に行っている。

#### ② 主な事業および課題

永登浦区多文化家族支援センターは、運営支援部、事業1チーム、事業2チーム、事業3チーム、拠点センターから構成されており、それぞれの部署で以下のような役割分担のなかで支援事業を行っている。

運営支援部では、主に総務や会計、人事など、センターの全般的な運営と管理にかかわる業務を行っている。事業1チームでは、主に結婚移住者およびその家族に対する相談およびケースマネジメントを行いながら経済的および教育(主に言語教育)的支援を行っている。事業2チームでは、主に結婚移住女性に対する就労支援を行っており、事業3チームでは、主に家庭や地域での暮らしのトラブルの解消および子育てなどの生活の面での支援を行っている。拠点センターでは、ソウル市の他の多文化家族支援センターとのネットワーク形成や情報交換、

モニタリングやフィードバックなど拠点機関としての業務を行っている。

以上のように、同センターでは、結婚移住者とその家族に対して、多種多様な事業を行っているが、そのなかで近年もっとも力を入れているのが、結婚移住女性への就労支援である。その背景としては、韓国で結婚移住がピークに達した2000年代半ばから10年以上の時間を経ており、出産と子育てがある程度一段落したところで、結婚移住女性の就労に対するニーズが増えてきたことがある。

就労支援の詳細としては、就職を希望する人に対して、就業博覧会の開催などを通じて求職相談および情報提供を行い、そして、実際の就職に向けて、履歴書作成指導および添削、模擬面接、各種資格（観光通訳案内資格、貿易事務員資格、出産ヘルパー資格、情報技術資格など）のための教育を実施している。このような就労支援を通じて、実際多くの結婚移住者が就職に成功している。主な職種としては、外国語教育、翻訳、免税店の販売、レストランの料理、銀行（主に両替窓口）、大使館の事務など、母国語を活用した仕事が多い。

以上のような事業展開のなかでこれまで、在住外国人としてもっとも多いながらも支援が少なかったのが中国人であった。なぜなら、中国人のなかでは朝鮮族の人が多く、言語能力の不足に起因した生活および就労問題が少なかったからである。しかしながら近年、韓国での生活期間が長くなるなか、言語問題だけでは還元できない文化や生活習慣、また子どもの教育や職場でのトラブルなど多様な問題が認識されることとなり、それに対する支援が重要な課題として浮かび上がっている。

#### （４）韓国に特徴的な傾向

以上をふまえ、韓国における外国人の受け入

れおよび支援政策と支援活動の展開にみられる特徴的な点を指摘すると以下の通りである。

第1に、急速な少子高齢化や人口減少との関連で、結婚移民者の受け入れが奨励されてきた側面が強く、そのため、家族形成と生活を支援する政策が積極的に展開されている。その支援政策は、他者としての外国人に対する政策というより、その外国人を「韓国社会の一構成員」として包摂することを目的とするものであるといえる。

第2に、そのため、支援政策の中身を見ると、結婚移民者本人の地域社会での定着への支援はもちろん、就労支援のような雇用政策、子育てを含む家族政策、子どもの学習支援を目的とした教育政策、さらに、韓国人と結婚移民者およびその子どもからなる、いわゆる「多文化家族」を受け入れる体制を構築するための地域社会づくり政策など、非常に広範かつ多様な支援が行われている。

第3に、外国人労働者に関していえば、高度人材の受け入れも行われているが、3K業種の中小企業における労働力不足問題を解決するために外国人労働者の受け入れが積極的に進められた側面が強い。そのため、外国人労働者のうち高度人材より非熟練・低賃金の外国人労働者の受け入れが圧倒的に多い。その外国人労働者には言語や文化などを要因から朝鮮族（を含む中国人）が多いが、近年、中国と韓国の経済格差の縮小にともない、東南アジア国・地域からの受け入れが大きく増えている。

### 3. 台湾における政策展開と支援の趨勢—結婚移民を中心に

#### （１）結婚移民にかかわる政策と法制度

##### ① 移民政策の基本的性格

台湾における移民は大きく分ければ、結婚移民と労働移民（経済移民）に区別される。労働移

民は「就業服務法」の規定に基づき、結婚移民はいくつかの法律に管轄が分かれる。一方で、大陸人やマカオ、香港を除くと「入出国及移民法」による。外国人移民のなかでも、労働移民は1980年代後半から東南アジアからの労働力の確保を試みてきた。

多民族社会である台湾ではさまざまな民族的ルーツの人々が生活しており、多文化社会という基盤がある。一方で、1980年代から増加してきた労働移民や結婚移民は新移民と呼ばれ、新しい対応が必要とされた。

このような新移民に対する移民政策の基本理念には、「集団の質」(population quality)という概念が重要な考え方としてある(Wang 2011)。台湾における「集団の質」を保つために、経済移民も結婚移民に関しても「高い質」が求められ、高技能の人材がとくに優先されてきた。併せて、何らかの理由で学業が遅れる結婚移民の子どもが「質の悪い人口」であると考えられることもあり、質を保つために結婚移民の子どもへの教育支援がなされるという背景もある(ウ 2010)。

本節では「入出国及移民法」に基づく、大陸人やマカオ、香港以外からの結婚移民への動向や対応支援策を中心に据える。これは結婚移民が労働移民と異なって永続的な滞在が可能であり、子どもを作ることや市民権が与えられることが認められるなど、より長期的な対応が必要となるためである。実際に各種の教育政策や統合政策は経済移民ではなく、結婚移民が対象に置かれている(許 2016)<sup>(9)</sup>。

## ② 移民に関する政策

東南アジア出身の結婚移民にかかわる法は「入出国及移民法」であるが、これは、成立時点では台湾から外国に結婚などで移動する送り出しを想定した法律であった。しかし、1990年

以降に東南アジア等からの結婚移民の受け入れが増加することによって2004年に改正がなされ、結婚移民の受け入れに関する整備がなされた。

2000年代以降の結婚移民にかかわる政策は、市民運動の働き掛けもあり、基本的には結婚移民の社会的権利を拡充する方向に変化している(Chen 2017)。具体的には、2005年には営利目的の結婚仲介業者の禁止<sup>(10)</sup>、2008年には、移民女性への経済的証明の緩和、2011年には、就労許可の緩和や、ドメスティックバイオレンスなどの理由のために、台湾籍の子どものいる結婚移民の帰化申請が認められた。このように2000年代以降、結婚移民に対して、社会権の拡充の流れが見られる。その一方で、Chenは、現状においても、①無国籍になるリスク(台湾国籍を取得することには旧国の国籍を喪失する必要があるが、詐偽などが認められた場合、台湾国籍も失われる)、②家族再会にともなう制約(未成年の子どもがいる場合に、台湾に滞在できるが権利は制約される)、③通訳サービスの不足(通訳サービスの能力の不足と規制の不均一性)、④結婚移民のスティグマ化(とくに子どもを育てる能力と献身が不足していると考えられやすい)という課題があることを指摘している(Chen 2017)。

## (2) 結婚移民の状況と社会問題

### ① 結婚移民の状況

先にもみたとおり、台湾における国際結婚の割合は高い。ウ(2010)によれば、2009年には総結婚数の18.6%が国際結婚であった(大陸人・マカオ人を含む)。大陸人・マカオ人を除く、結婚移民女性の多くは東南アジア出身である。結婚移民の累計数(国別・男女別)を示したものが表3である。ベトナム出身者の割合が最も高く、インドネシア出身者が続く。また、国際結

表3 台湾の2020年6月までの結婚移民の延べ人数

	合計	男性	女性
合計	192,792	22,418	170,374
ベトナム	110,038	2,091	107,947
インドネシア	30,615	740	29,875
タイ	9,216	2,978	6,238
フィリピン	10,227	729	9,498
カンボジア	4,339	8	4,860
日本	5,240	2,380	2,860
韓国	1,828	693	1,145
その他	21,279	12,799	8,480

出典：台湾内政部移民局HPより取得・作成

婚では、台湾人男性と外国人女性の組み合わせが多く、とりわけ東南アジア出身者では女性の割合が高いことが見て取れる。

結婚移民は晩婚化、未婚化と少子高齢化と関連しており、2000年代以降様々な法政策が整備されてきた。とくに女性配偶者不足が主要な結婚移民増加の要因であり、このことは東アジア社会に共通しているが、台湾では、国際結婚は広く見られる現象である。大陸本土やマカオ出身者を含めると、2000年代初頭には、10人に1人が国際結婚だった時期もあった(ウ 2010)。現在でも、7%程度である(表4)。中国本土やマカオからの移動も含めて結婚者総数が減少するなかで、2000年代前半に一度減少したが、その後、再度ゆるやかな増加を見せており、東南アジア出身者の割合は高い。このような傾向は韓国の傾向とも一致しているように見受けられる。

表4 台湾における結婚人数とその内訳

年	合計	台湾籍	中国本土・マカオ	合計	東南アジア	その他
2001年	341,030	294,828	26,797	19,405	17,512	1,893
2005年	282,280	253,853	14,619	13,808	11,454	2,354
2010年	277,638	256,137	13,332	8,169	5,212	2,957
2015年	308,692	288,704	10,455	9,533	6,252	3,281
2019年	269,048	247,832	8,329	12,887	9,007	3,880

出典：台湾内政部HPより取得・作成

### ③ 何が課題とされているか

結婚移民の受け入れは、歴史的に見れば、韓国と同様に、農村から都市に広がるという経緯があった。当初は、経済的には発展しておらず、男性にとって配偶者を見つけることが困難な農村地域での国際結婚が目立った(ウ 2010)。

現在でも、女性結婚移民と台湾人男性の結婚では、男性配偶者の社会的地位が高くなく、結婚移民女性のおかれる生活環境は好ましいものでないとの指摘もなされる(Wang 2011: 187; ウ 2010)。例えば、台湾人男性の勤労収入は低く、学歴という点では、結婚移民女性だけではなく、大卒割合が低いなど、台湾人男性の学歴も低い傾向がある。結婚移民が上昇婚か否かを検討した横田は、台湾を含めた東アジアでは結婚を目的とした移動による上昇婚は西洋諸国に比すと妥当しないと指摘する(横田 2008)。また、結婚移民女性は、家庭内外の社会関係が脆弱であり、配偶者からの深刻なDVに悩まされる結婚移民女性も少なくなく(宮本 2013)、民間団体の活動や政府による対策が見られている。また、結婚移民で子どもを持つ女性は、異なる文化で養育するという課題に直面し、子どもの育児への深刻な悩みを抱えやすい<sup>(11)</sup>。

実際に幸福感の規定要因を示した研究では経済的側面では収入や雇用の有無が、高い幸福感に影響する傾向が指摘されている(Li and Yang 2020)。この研究では、専門職へのアクセスなど様々なネットワークを利用できる方



が、幸福感を感じやすいという傾向にあり、周囲の環境が親しみやすく、親切であると感じているかが幸福感を高める関係にあると指摘されている。このような結果は様々なサポートネットワークや置かれる環境のなかでの周囲の影響が結婚移民女性の生活に影響を与える可能性を示唆している。

### (3) 結婚移民や第二世代への支援

#### ① 結婚移民への語学的支援

台湾政府の語学的支援、結婚移民女性や子どもたちが、言語的文化的障壁によって不利な立場にある状況を改善するために「言語学習コース」が1995年に設置されたことが出発点にある(ウ 2010)。また、台湾政府は、外国人配偶者が子どもの発達に不利を与えることを危惧していたことも指摘される(許 2016: 163)。このような学習支援への注力は、「集団の質」の概念と関連していると考えられる。結婚移民女性やその子どもたちを教育・支援する仕組みは1999年代以降充実していった。

結婚移民女性や子どもたちの教育や支援は、内政部と教育部が所管している。許(2016)によれば、教育部は地方自治体や民間団体を通じて、「成人基本教育クラス」(識字教育)、「小中学校付属の補習学校」(基本教育・学歴取得)、「家庭教育センター」(多文化教育・家庭教育)、「コミュニティカレッジ」(識字教育・成人教育)、「新移民学習センター」(識字教育・成人教育)、「内政部では生活適応クラス」(識字教育・成人教育)を整備している。

このなかでも「成人基本教育クラス」は、外国人配偶者向けの識字教育を行うものであり、2010年時点で1,200クラスが開講され、小中学校の教員免許を所持している者が講師を務める。また、「小中学校付属の補習学校」も「学齢を超過したが義務教育を受けたことがない国

民に教育を受ける機会を提供するため」に整備されているものであるが、結婚移民女性を対象に含む。外国人配偶者で小学校の補習学校に在籍しているものは、2011年時点で1万2,000人を超える。このように全国レベルで語学教育を含む社会教育が導入されていることが台湾の統合政策の特徴であろう。

#### ② 台湾新住民家庭成長協会へのヒアリング

民間団体が結婚移民女性や第二世代の子どもたちへ支援することも行われている。本プロジェクトの研究グループが2019年3月に実施した台湾での現地調査では、「台湾新住民家庭成長協会」へのヒアリングを行った。

「台湾新住民家庭成長協会」は、5名程度のスタッフで運営されている非営利組織である。6カ国語での相談や支援に対応している(ベトナム語、インドネシア語、フィリピン語(タガログ語)、タイ語、英語、ミャンマー語)。とくに結婚移民女性へのICTの支援や社会福祉制度などの利用にあたっての同行サービス、子どもへの支援を行っている。相談内容は家庭問題(配偶者とのコミュニケーショントラブル、文化的相違)、経済問題、ビザ等に関する問題が多い。

子どもへの支援では、台湾への文化適応にともなって、爆風期、調整期、成熟期が区別でき、時期にあった対応が必要になるという。子どもが抱える問題のなかでは、言語的な問題、生活への適応の問題、親との関係の問題がとくに大きいと言う。台湾で養育されている子どもばかりではなく、離別や死別などの問題があって送り出し国の実家で生活している子どもへのケアを行っているケースもある。このような場合、教育を受ける内容が十分ではないため補足的な情報提供が必要になる。

また、台湾での教育は競争の程度が高いため、学習についていけないこともある。親の出

身国の言語を学ぶようなプログラムも用意されている。これは親の出身国の文化を尊重するという意味もあるが、両国の言語を習得することによって、子どもたちのキャリア形成に貢献することが期待されている。

#### (4) 台湾に特徴的な傾向

とくに東南アジアからの結婚移民に焦点化して、政策の動向や現状、教育支援を以上では検討した。少子化を背景として、結婚移民がある程度、戦略的に受け入れられたことが見てとれる。また、語学教育支援や第二世代への行政・民間のサポートも、既存の学校教育制度も含める形で、全国的に整備されている。

新移民の受け入れや支援政策の整備には、複数の文献が指摘するように「集団の質」という理念が関連しているように見受けられる。ここから見て取れるのは東アジア諸国でみられるような生産主義的な理念が、翻って、教育や統合政策を支えている様子である。ただし、市民団体等の政府への働きかけや支援活動が重要な役割を果たしていることもヒアリングや論文からは読み取れることにも注意が必要であろう。

### 4. シンガポールにおける政策展開と支援の趨勢—家事労働者と結婚移民を中心に

#### (1) 移民の受け入れに関する政策の展開

シンガポールは、中華系(住民人口構成比率約75%)、マレー系(10%台)、インド系(10%未満)を主なエスニック集団とする多民族・多公用語の都市国家であり、移民社会である。2019年のシンガポールの総人口570.3万人の内訳は、350.1万人の市民(Singapore Citizens, 61.4%)と52.5万人の永住権取得外国人=永住者(Singapore Permanent Residents, 9.2%)から成る合計402.6万人の住民(Singapore Residents)のほかに、167.7万人の永住権を持たない外

国人(Non-Residents, 29.4%)が含まれている(Department of Statistics, Singapore 2020)。シンガポール市民(国籍者)ではない外国人が人口の4割弱を占める。海外からの移動者を含む人口の多様性の程度が、韓国、台湾、日本などの東アジア社会と比較すると並外れている。

明石(2020)によれば、シンガポールは、人手不足の解消のために移住労働者を導入する試行錯誤の歴史が長く、自国の経済社会の利益追求を明瞭に戦略的に組み込んだ「洗練」された仕組み(制度)を構築し、厳密に運用している国家である。そして、家事労働者を含む外国人労働者の処遇(後述)についての国際的批判を受けつつもそれに対応できている背景には、事実上の一党専制の都市国家による社会的統制の強さがある。その結果として、現在のシンガポールは、東アジア・東南アジアの中でもとりわけ外国人労働者への依存が高く、外国からの労働者を政策的に受け入れている「アジアの先進事例」として広く認知されている(明石 2020: 4章)。

1998年の『シンガポール競争力白書』に明記された「自国民の潜在性を最大に発揮させると同時に、外国出身の人材に対するシンガポールの吸引力を増強する」という政府方針が象徴的に示すように、外国からの人材受け入れの動向は、国内の人材活用に関わる積極的な政策展開と密接な関連を持ちながら進行してきた(明石 2020: 5章)。決まり文句のように「人材だけが資源」と言われる小国家シンガポールの政府は、国家の経済的発展に貢献できる人材の効率的な養成を目標にした、能力主義的な教育改革を行ってきた。それは、二言語教育や複線型教育制度の導入などを通じて、高度な能力を身につけた人材を質的にも量的にも確保するためのシステム(メリトクラシー)の構築であった(シム 2020; 田村 2016; 中野 2020)。

それと対応するかたちで1999年に導入された

のが、高収入の高度人材(高学歴・有資格者)の海外からの受け入れ枠であるPパス・Qパス(現在はemploymentパス／永住権申請可)とRパス(労働許可)、さらに2004年に設けられた中間的なSパスという複数トラックの海外人材誘致制度である(明石 2020: 5章)。海外の高度な人材と、国内労働市場で不足する非熟練労働者の補充を、差別化しつつ同時に実現するための方策である。

国内の高度人材確保という点では、能力主義的な教育システム構築の過程で、女性の人材活用を政府が積極的に進めたことによって、男性と同等かそれ以上の女性の高学歴化が実現し、日本に比較すれば高い女性就業率や女性管理職率が達成されてきた(田村 2016; 中野 2020)。同時にそれは、「トーナメント競争マインドセット」と呼ばれる、勝ち続けなければならない心性が浸透する社会の成立を意味している(シム 2020)。

そして、現在のシンガポールは、未婚化、晩婚化、少子化、離婚率上昇に直面している。それ以前は女性の職場進出を促進して子ども数を抑制するスローガンを掲げていた政府も、1980年代以降は結婚・出産を奨励する積極政策(男女の出会い支援や出産奨励金)だけでなく、女性たちの(伝統的)家族役割の価値を強調するようになった(シム 2020; 田村 2016; 中野 2020)。厳しい教育達成競争や職業的地位達成競争のなかで母親となった高学歴女性にとって、子どもの教育コストの大きさと教育(支援)役割の大きさに対応するための解決策として、外国人家事労働者の雇用が(5世帯に1世帯と言われるほど)広範に普及した側面がある(田村 2016; 明石 2020: 4章)。

シンガポールが、外国人家事労働者の受け入れを開始したのは1978年である。当初より建設業・製造業の労働力不足を直接補填する男性労働者、およびシンガポール女性の高学歴化にともなう就労促進のために家事労働を補填する女性労働者の導入という二本立て政策の一翼であった(安里 2013)。

2018年の統計では、永住権を持たずに就労許可(Work Permit)によって働く外国人労働者の比率は建設業(74%)、製造業(50%)に続いて、家事労働を含むサービス業(29%)が高い(明石 2020: 4章)。2019年末の時点で、シンガポールには、就労許可を持つ外国人家事労働者が26万1,800人存在し、2014年(22万2,500人)と比較すると5年間で約18%増加している。その間に建設業では同様の外国人労働者が約10%減少して29万3,300人となり、家事労働者の数がそれを追い越しそうな気配である(Ministry of Manpower, Singapore 2020)。一方で政府は、雇用税率を需給状況にあわせて変動させて、家事労働者数を制御している(明石 2020: 4章; 安里 2013)。

このような就労許可を得て働くフィリピンやインドネシアなどからの女性家事労働者は、基本的にシンガポールに定着させないような措置が取られ、その意味で彼女らの生活の基盤はきわめて脆弱である。相対的に賃金水準が低く、労働時間や休日を定めた雇用法の適用外である。シンガポールでの結婚や家族の呼び寄せが認められず、定期的な検査で妊娠が判明すれば国外退去となる。シンガポールの永住権・国籍も取得できない。そのため、雇用者による身体的・性的虐待の被害が1990年代に社会問題になり、インドネシアやフィリピンの大使館の支援活動、TWC2などのNGOによる支援活動が展開されているという(明石 2020: 4章; 田村 2016)。

## (2) 女性移民とその家族形成の状況

日本では、女性家事労働者の雇用経験について中間層に広く共有された常識が存在しない<sup>(12)</sup>。

シンガポールに滞在し、実際に子育てと家事労働者雇用を経験した日本人ジャーナリストの中野(2018)は、外国人女性家事労働者をめぐる現状に上述のような問題があることを認めつつも、「メイド文化」が浸透したこの国の子育て環境を、日本の状況と比較して肯定的に評価している。シンガポール政府が家事労働者の受け入れ態勢を政策的に整備してきたこの「文化」について、「何でもかんでも母親自身に要求しがちな日本に比べれば、メイドを雇える文化がシンガポールにおける『仕事と育児の両立』を成り立たせる大きな柱になっていることは間違いない」と述べる。シンガポールの働く母親たちにとって生活のスタイルの中に意図的に埋め込まれたシステムの合理性が、日本からの滞在者にも実感されている。ただし、そうした社会システム内の合理的なニーズに引き寄せられて、制約が大きく(家族形成して定住する可能性の排除)、リスクもともなう(虐待などの被害からの保護が脆弱)移住労働を選択する女性たちがどのような社会的世界(関係ネットワーク)の中に生きているのかは雇用者(シンガポール市民)には可視化されにくい。

シンガポールの女性外国人家事労働者たちの親密性な関係(恋愛関係や性関係)に関する多数のケースを長年にわたって繰り返しインタビュー調査した上野(2018)によれば、彼女たちは、(ときに不幸な結婚からの離脱を目的とする場合を含めて)夫や子どもを母国に残し、経済的な資源獲得のために家事労働を選択してシンガポールに滞在している。そして、滞在先であるシンガポールでも、一時的なボーイフレンドや同性パートナーとの性愛的関係が形成されている事例を報告している。結果的に妊娠や離別に終わるケースも少なくない。しかし、そうした関係は、母国の「家族」関係に比較して必ずしも脆く浅い関係ではないと上野は論じる。シ

ンガポールで暮らす男性のガールフレンドであり、契約妻や内縁の妻、同性愛のパートナーであることには特別な意味が生まれる。母国の「家族」とは分かち合うことのできない、滞在先での労働・生活上の困難に関する共通理解や感情のつながりが生じ、独自の価値を帯びていることを例証している。その中には、シンガポール政府による定着阻止政策の裂け目をすり抜けるようにして、カップル関係を結婚へと発展させた例もある。そうした親密な関係をめぐる彼女たちの戦略的な行動がシンガポールあるいは第三国への長期的な移住を引き起こすこともある(上野 2018)。

これらの事例が織り成す親密な関係の世界は、監督責任者でもある雇用者には見えない(見せない)世界となっている。それは、外国人家事労働者が、とりわけ携帯電話によるコミュニケーションを多用して作り上げる相互交渉のネットワーク・コミュニティである。そしてそれは、滞在先での生き残りを賭け、母国における経済的・社会的地位の転換への通路を目指して、親密な関係に至る交渉の世界でもある(上野 2018)。

家事労働という有償の再生産労働に対して、無償の再生産労働の担い手として仲介業者などを経由したいわゆる結婚移民については、公的な統計にはその数が表れない。ただし、シンガポール市民(国籍保持者)と非市民との組み合わせによる国際結婚(transnational marriage)に関する統計は公開されている(表5)。2018年の結婚総数2万7,007件のなかで、シンガポール市民とそれ以外のカテゴリーとの組み合わせは8,391件で実に31.1%を占める(総数には、市民以外のカテゴリー同士の結婚を含むが、これを総数から除けば35.5%となる)。外国籍者との結婚比率は、韓国、台湾などと比較して非常に高い。このうち夫がシンガポール市民で妻が外国



人(Non-Resident)という組み合わせが4,650件(17.2%)であり、その数は過去10年間に8%ほど減少しているものの大きな変化はない(The Strategy Group in the Prime Minister's Office 2019: 23)。このカテゴリーには、仲介業者経由の結婚移民が含まれると推測されるが、正確な数字はわからない。またそこには、上述の外国人家事労働者の結婚が一定程度含まれている可能性がある。

シンガポールの下層結婚移民(周辺の開発途上国出身の低学歴女性)9人の離婚経験に焦点を定めたQuah(2020)のインタビュー調査は、結婚後に子どもを持ち、元夫との間で離婚手続き過程と離婚後の子どもの監護権や養育をめぐる多様な苦闘の軌跡を描き出している。結婚移民女性たちは、言語能力、現地知識、経済的資源の不足という点で多重に脆弱な立場に置かれているため、シンガポール市民である夫との不均衡な勢力関係の下で結婚生活を営む(Yeoh et al. [2013] の事例分析からも同様の知見が導かれている)。婚姻関係の危機に直面すると、さらに弱い立場に追い込まれやすい。結婚当初3

年間は離婚が認められにくい制度であること、夫が妻の国内滞在資格のスポンサーとなっているため夫の判断次第で妻が国外退去に追い込まれる(が市民である子どもは連れて帰国できない)こと、それによって離婚手続き(シンガポールでは裁判所での手続きを経ないと離婚許可が出ない)において妻である母親が子どもの監護について十分な主張ができなくなる可能性など、制度的に連鎖的に不利な状況に置かれるからである。

Quah(2020)は、このよう状況に追い込まれて子どもを夫の下に残して母国に戻らざるを得なかったケースを紹介している。ただし、このケースでも再度仲介ルートを使って別のシンガポール男性と再婚し、滞在許可を得てシンガポールで子どもとの定期的な面会交流を実現していた。また、ACMI(Archdiocesan Commission for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People)というNPOにつながったことが重要な転機となり、居場所と弁護士支援を得られたことで交渉の好転がもたらされた。このような民間の支援が得られて初めて公的な

表5 シンガポールにおける新郎・新婦の居住資格の組み合わせ別の新規結婚件数

新郎	新婦	2008年	2013年	2017年	2018年
新規結婚総数		24,596	26,254	28,212	27,007
市民(Citizen)	市民(Citizen)	12,906	13,276	15,981	15,241
市民(Citizen)	永住者(PR)	1,345	1,348	1,467	1,395
永住者(PR)	市民(Citizen)	714	678	667	684
市民(Citizen)	外国人(NR)	5,015	5,007	4,663	4,650
外国人(NR)	市民(Citizen)	1,062	1,533	1,639	1,662
永住者(PR)	永住者(PR)	842	660	583	515
永住者(PR)	外国人(NR)	1,035	933	765	703
外国人(NR)	永住者(PR)	580	603	583	542
外国人(NR)	外国人(NR)	1,097	2,216	1,864	1,615
シンガポール市民の結婚数 (少なくとも夫妻の一方がシンガポール市民である結婚)		21,042	21,842	24,417	23,632

出所: Department of Statistics, Singapore  
The Strategy Group in the Prime Minister's Office (2019: 23)

手続きで正当な権利を獲得できることになったのだが、多くの結婚移民女性たちはこのような支援の存在を知ることさえ難しい。国際離婚家族は、一般的な離婚家族あるいは国際結婚家族とは、いくつかの点で異なっており、より複雑で多様な軌跡を描くことが示唆されている。国際結婚の離婚率は市民同士の結婚の場合よりも高いことから、国際離婚とその後の親子関係などを民間団体がどのように支援していくかが課題となっている(Ng 2015)。

### (3) 女性移民とその子どもたちへの支援事例

2020年2月末に予定していた本プロジェクトのシンガポール調査計画が、コロナウイルス感染拡大のため中止となり、予定していた現地でのデータ収集ができなかった。そこで、それに代えて関連する独自調査情報をここに記したい。2018年4月、シンガポールのマレー系コミュニティで女性・子ども・家族支援を展開するNPO、PPIS Vista Sakinahの一部門であるCentre for Remarriages and Stepfamilies(再婚・ステップファミリーセンター)のソーシャルワーカー、サリハ・ラシディ氏(後にセンター長代理)が明治学院大学の社会学部附属研究所を来訪する機会があった。その際、本プロジェクトメンバーを中心として本学部の8名がお話をうかがった<sup>(13)</sup>。

マレー系コミュニティで再婚は増加傾向にあり、結婚の1/3が再婚、結婚の1/2が離婚に至ると言われており、PPISのなかのこのセンターは、その支援を行うセンターとして2011年に開設された部門である(おそらく世界的にも希少なセンターだと思われる)。ステップファミリーは、マレー系コミュニティでは当たり前存在し、否定的なイメージはないという(前センター長による調査報告、Faroo [2012] 参照)。2時間ほどのワークショップや個別セッ

ション(カウンセリング)などを行っている。一方、2008年から2009年に政府の指示があり、他のエスニック・コミュニティ(中国系、インド系)のために再婚を控えたカップルのためのプログラムを始めたが、参加者が少なく継続していない。

ラシディ氏の目にも、シンガポールで国際結婚が増加していると見える。高学歴の女性は欧州系外国人と、低学歴の男性はマレーシア、ベトナム、中国などの出身の外国人と結婚するケースが目立ち、全体として国際結婚は多いと言う(上述のデータも参照)。また、Short Time Visit Pass(短期滞在許可)を得るための偽装結婚も見られると指摘する。経済的困難や家庭内暴力のケースについては、ソーシャルワークの専門機関に橋渡ししている。国際結婚のステップファミリーも増えているので、2016年にそうした家族を対象としたプログラムも始めた。ただし、参加者は中流家庭が多いという(上述のように下層の外国人女性たちのアクセスの難しさを示唆している)。

なお、PPISの財源については、すべての非営利組織に政府からの補助金に関わっており、シンガポールにはNPOはあるがNGOはない、と述べる。この団体もプログラムごとに政府の異なる省や部門から補助を受けて運営されている。

### (4) シンガポールに特徴的な傾向

家族に関しては家事労働者雇用促進政策に典型的に見られるように、シンガポール政府は、家族内の相互扶助や自助を強調する家族主義的な政策を打ち出してきた。政府の公的機関が家族の支援を行うのではなく、PPISの運営のような家族支援の民間団体(NPO)が支援の最前線を担う形態が社会に定着している印象を受ける。ただし、それがもっとも支援を必要とする

個人(子どもを含む)や家族に届いているかどうかはまた別の問題である。

ラシディ氏の活動紹介を聞く限りでは、政府と連動しながら、シンガポール市民の家族のニーズに対応したサービス提供という意味では、(日本の状況と比較しても)柔軟で先端的な活動を展開しているように見える。とりわけ、離婚・再婚率の高いマレー系コミュニティのステップファミリーに特化した支援活動にシンガポール政府が財政的支援をしている点に、国家独立した1960年代後半から1970年代に確立された、シンガポールの「分離してもなお平等」の理念に基づく多文化主義(Yeoh et al. 2013)が反映されているように見える。

シンガポールには中国系・マレー系・インド系・その他という構成によるCMIOモデルと呼ばれる国家創設期の人種構成モデルが根づいている。それに基づき、各エスニック・コミュニティの独自性を尊重する多人種主義・多文化主義・多言語主義・多宗教主義にメリトクラシーを加えた(4Ms+M)の論理に基づき経済国家主義の社会システムが構築されてきた。しかし例えば、積極的な管理的・介入的な政策によって受け入れを拡大してきた外国人家事労働者には基本的に永住を認めず、労働力の提供者として短期的な入れ替えを前提とした制度の対象であり、多文化主義の枠組の外に置かれてきた(Yeoh et al. 2013)。

上野(2018)が例証しているように、彼女たちは単なる犠牲者ではなく、主体的行為者という側面を持っている。シンガポールの研究者たち(Yeung and Mu 2020; Quah 2020)も述べるように、単なる犠牲者でも主体的行為者(agent)でもなく、制度的制約の下で希少資源(社会的ネットワークなど)を最大限駆使した戦略を展開しつつ、シンガポール社会に居場所を獲得するために悪戦苦闘していると見るべきかもしれ

ない。その結果として、一部の人権擁護的なNPOの活動やアドボカシーへとつながり、家事労働者の人権侵害状況が徐々に社会問題化されてきた(Yeoh et al. 2013)。

それに比較すると、シンガポールでも潜在的に増大してきたと見られる東南アジアなどからの仲介業者を通じた結婚移民は社会的に可視化されず、政策的な対象とされてこなかった。Yeoh et al.(2013)は、社会の経済的ニーズへの対応策だった家事労働者受け入れとは異なり、結婚移民(外国人花嫁)の受け入れは私的な領域の問題とみなされ、経済政策を重視する政府の政策課題に含められてこなかったと指摘する。多文化主義とメリトクラシーに基づく教育立国・シンガポールにとって、結婚移民という社会階層的に下層に属する女性たちとシンガポール男性との間に生まれる子どもたちの教育支援が政策的視野から漏れていることは、きわめて興味深い社会的矛盾のように見える。

## 5. 韓国・台湾・シンガポールの比較の試みと日本の位置づけ

我々の調査は、現地での情報収集と文献リサーチの両面において、体系的とはいいがたく、また各訪問(予定)地での調査の深度や角度においてもばらつきがある。したがって、その比較検討も厳密な分析というよりはゆるやかな仮説の提示に近いものにならざるをえない。にもかかわらず、いくつかの興味深い知見を得られた。

第一に、外国人家事労働者の導入に関して、シンガポール(および台湾)は政府主導で積極的に受け入れてきたが、韓国については(朝鮮族の家事労働者を受け入れた時期があったものの)必ずしも積極的ではない。シンガポールについては、女性の教育達成と社会的・職業的な役割の政策的な強調とセットになった家事労働者の海外からの導入政策が採られたことが

大きな要因になっている。冒頭で引用した落合(2013)が言うように、日本の場合は、先行して訪れた高度経済成長期に定着した家庭生活スタイル(プライバシーの尊重)や近代家族的なジェンダー役割(女性の家庭内役割の重視)が外国人家事労働者の導入の障害になっている可能性がある。一方で、対象とした3つの社会の間にも差があり、この点では韓国は日本にやや近く、台湾とシンガポールが近い位置にある。

第二に、結婚移民の位置づけについても、日本を含む4つの東アジア社会にはバリエーションが見られる。韓国と台湾は、結婚移民を積極的に受け入れてきた。韓国では、自治体が仲介業者と連携して、結婚相手が見つかりにくい男性の国際結婚を奨励してきた。仲介業者や受け入れ家族内の人権問題に対して、政府が法律(2007年の「在韓外国人処遇法」、2008年の「多文化家族支援法」)を制定し、積極的に弊害緩和のために介入してきた。台湾でも「入出国の移民法」の改正(2004年)によって移民受け入れ制度を整備し、営利目的の結婚仲介業者の排除や家庭内暴力など移民女性の人権問題に対処するために政府が介入している。その点で、韓国と台湾は近い位置にある。

一方、シンガポールでは、結婚移民を公的に奨励している形跡が見られず、民間仲介業者経由の女性結婚移民の人権問題への介入政策も積極的にはなされていない。新たな結婚の約3分の1を占める国際結婚のなかでも最大カテゴリーであるシンガポールの男性市民と外国人女性との結婚が毎年5,000件程度誕生していることからそれが推測される。また、最近の希少な質的研究などからは、女性結婚移民の結婚・離婚・再婚とその子どもたちの育ちに、大きな苦悩が存在することが推測される。しかし、NPOによる支援も最近まで限定的であった。台湾の移民政策の基本に「集団の質」があ

り、それゆえに学業の遅れが危惧される結婚移民の子どもへの教育支援が成されていた。しかし、質の高い人材育成のための教育システムにおける競争圧力が強いという点で類似するシンガポールでは、外国からの労働力導入における選別的なシステムのみが際立ち、新しい結婚移民とその子どもたちの教育を支援することに政策的な視線が向かわない点に差異が見られる。

第三に、この点と関連して、いわゆる新しい移民が形成する多文化家族とその子どもたちに対する支援のあり方にも多様性が見られる点を改めて強調したい。しかも、その多様性が、それぞれの社会における民族性の伝統(単一民族イデオロギーに対する多民族主義)などによって説明しにくい関係にあることも重要な発見である。先ほど述べたように、日本は、韓国や台湾のような国レベルの移民関連法や支援政策が不在である点で、両国と大きく異なる。実質的な結婚移民の存在が小さくないのに、公的な政策方針のなかにその存在が可視化されていない点で、日本はむしろシンガポールに近い位置にある。この点、「日本は、1960年代のシステムを堅持し、社会の根底からの変容に直面しても、数多くの側面において変化に抵抗している」という落合(2013)の指摘が妥当しそうである。しかし、シンガポールとの類似性はまた別の要因から説明されなければならない。

シンガポールは1965年のマレーシアからの独立時から多民族構成(CMIOモデル)であり、4Ms+Mを原則として社会制度を構築してきた。それとは文脈が異なるが、台湾も近代化以前からの多民族国家と認識されている。しかし、この両国の結婚移民とその家族へのアプローチは大きく異なっている。一方、韓国と日本は、単一民族国家というイメージの浸透が強いとみられる点で共通しているが、移民政策の点で両国の政策・法制度レベルの差は大きい。ここ



にはある種のねじれ現象が起きているように見えるが、その説明は簡単ではない。

シンガポールと韓国との対比については、Yeoh et al.(2013)が興味深い議論を提示している。韓国のように従来文化的に同質的であると考えられてきた社会の結婚移民女性たちは(結局は韓国社会の規範やかたちに同化すべきと期待されているのだとしても)、少なくとも建前としての「多文化主義」を社会にもたらす重要な存在になってきた。一方、シンガポールのように既存の多人種主義・多文化主義の枠組が確立された社会では、結婚移民女性たちが自分たちやその子どもたちのためだけに特別に言語支援をしてほしいとは要求しにくい、と言うのだ<sup>(14)</sup>。既存の多人種・多民族・多文化主義に基づく社会構造が新しい多様性を拒みやすいという逆説的な仮説は興味深い。ただし、それ以外に考慮すべき変数がいくつか紛れ込んでいるようにも思える。

こうした新たな仮説のさらなる検証は、本稿の守備範囲を超える。こうした知見を前提にして、日本の現状を分析し、あるべき政策展開を模索することが、今後の大きな課題として残されている。

#### 【注】

- (1) 韓国における外国人労働者受け入れ政策の変遷と概要については、春木(2010)、盧(2012)、野村(2019)に詳しい。
- (2) 朝鮮族の韓国国内流入に関しては、春木(2010)や呉(2019)を参照されたい。
- (3) 雇用許可制についての詳細は、佐野(2017)や労働政策研究・研修機構(2018)および宣(2013)を参照されたい。
- (4) 国際結婚仲介業者に対する規制に関しては、田淵(2008)や金(2017)に紹介されている。
- (5) 「韓外国人処遇法」に関しては、白井(2008a)に詳しい。
- (6) 「多文化家族支援法」に関しては、白井(2008b)に詳しい。

- (7) 「多文化家族支援センター」に関しては、野衣(2013)に詳しい。
- (8) これらの組織や団体による多文化家族支援の実践については、岩間(2016)や米澤・金(2018)にいくつかの事例が紹介されている。
- (9) 許のインタビュー調査によれば移民統合政策は経済移民を対象とするのではないと台湾の国会議員は述べたという(許 2016)。
- (10) 国立政治大学の林氏への、インタビューでは、結婚仲介業は禁止された結果、一方でグレイゾーンでの活動(地下化している)という意見も聞かれた。また、経済移民も含めて仲介業に頼る仕組み自体が欧州などとは異なる台湾の特徴であると指摘している。
- (11) 一方で、ヒアリングのなかでは、国立台北大学のWen-shan Yang氏からサーベイ調査研究の成果として、配偶者の経済的地位は著しく低いわけではないこと(結婚に対する満足度も高い。学歴や収入は、標準的な台湾人カップルとの間で差がないということが指摘されている)や、DVの割合が顕著に高いという調査結果も示されているという。また、仲介業者を利用する割合はさほど高くなく、姉妹関係などのインフォーマルの関係を利用する傾向がある。完全な人身売買的な「配偶者を買う」ケースも増えている(子どもができて生活上の困難に陥ることが大きい)ことも指摘された。
- (12) 長谷部(2016)は、日本では女性の就業が中途半端に進み、家事労働の外注化が広く浸透しなかったと述べる。その上で、エンターティナーとして来日したフィリピンの女性を日本人男性の結婚相手(無償家事労働者)として受け入れたことで、定住を成し遂げつつあるフィリピン女性の有償家事労働者化を政府が最近になって推進している動向について論じ、家事労働者の人種化と女性の分断化を促進することに警鐘を鳴らしている。シンガポールでは、同様のことが、かなり以前から大規模な政策として進行したように見える。ただし、後述するように、家事労働者としての外国人女性と配偶者としての外国人女性をまったく分離した枠組で政策的に扱ってきたところにシンガポールの特徴がある。
- (13) 以下は、当日参加したプロジェクトメンバーの坂口緑教授が作成した記録に主に依拠して再構成した報告である。坂口教授に感謝する。

- (14) この点、上述のように、既存のエスニック・マイノリティであるマレー系コミュニティの家族支援NPOの活動対象のなかに新しい国際結婚の家族が混入してくるというのが数少ない選択肢なのかもしれない。

【参考文献】

- 明石純一 (2020) 『人の国際移動は管理されうるのか—移民をめぐる秩序形成とガバナンス構築』 ミネルヴァ書房。
- 安里和晃 (2013) 「家族ケアの担い手として組み込まれる外国人家事労働者—香港・台湾・シンガポールを事例として」 落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成—アジアの近代からの問い』 京都大学学術出版会, 201-241.
- Chen, Jun-Hong, (2017), "Marriage Immigrants in Taiwan," FOCUS December 2017, 90, [<https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section3/2017/12/marriage-immigrants-in-taiwan.html>] (2020年11月13日閲覧)
- Department of Statistics, Singapore (2020), "Population and Population Structure," [<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>] (2020年 9 月 7 日閲覧)。
- Faroo, Fazlinda, (2012), *Remarriage in the Malay Community: An Exploration of Perceptions, Expectations and Adjustment to Stepfamily Living*, Singapore: PPIS (Singapore Muslim Women's Association).
- 行政安全部 (2018) 『2018年地方自治団体外国住民現況』 行政安全部(ハングル文献)。
- ハン・ゴンス／ソル・ドンフン (2006) 『結婚仲介業者の実態調査および管理方案研究』 保険福祉部(ハングル文献)。
- 春木育美 (2010) 「韓国の外国人労働者政策の展開とその背景」『人文・社会科学論集』 28 : 93-105.
- 長谷部美佳 (2016) 「外国人家事代行スタッフの導入とその背景—日本女性の社会進出が「有償外国人労働者」を導入しなかったことから考える」『家計経済研究』 109 : 37-44.
- 岩間暁子 (2016) 「韓国における多文化家族支援の実践——韓国移住女性人権センターとフォルゲ総合社会福祉館の活動を通して」『応用社会学研究』 58 : 341-355.
- 呉泰成 (2019) 「韓国の外国人労働者運動と朝鮮族——2000年代半ばまでの組織化と運動を中心に」『アジア太平洋レビュー2019』 : 2-17.
- 金愛慶 (2017) 「韓国における国際結婚の増加と支援政策」『名古屋学院大学論集 社会科学編』 54(1) : 13-28.
- 許之威 (2016) 『移民政策の形成と言語教育——日本と台湾の事例から考える』 明石書店。
- Li, C. H., and W. Yang, (2020), "Happiness of Female Immigrants in Cross-Border Marriages in Taiwan," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-21.
- 馬兪貞 (2011) 「韓国の都市と農村における国際結婚の比較研究——全羅南道における二つの地域を中心に」『立命館国際研究』 23(3) : 201-223.
- Ministry of Manpower, Singapore (2020), "Foreign workforce numbers," [<https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>] (2020年 9 月 7 日閲覧)。
- 宮本義信 (2013) 「台湾の新移民DV被害女性へのソーシャルワーク」『同志社女子大学学術研究年報』 64 : 53-69.
- 中野円佳 (2018) 「『海外駐在員が住みやすい国』 1位のシンガポールから見ると、東京の子育てのしにくさ」『Yahoo! Japanニュース』(2018年 6 月 6 日), [<https://news.yahoo.co.jp/byline/nakanomadoka/20180606-00082821/>] (2020年 11月13日閲覧)。
- 中野円佳 (2020) 「メリトクラシーと家族主義の矛盾—シンガポールにおける女性活躍の研究動向から」『東京大学大学院教育学研究科紀要』 59 : 13-22.
- Ng, Guat Tin, (2015), "Literature Review on Transnational Marriages," unpublished manuscript.
- 盧相永 (2012) 「韓国における外国人労働者政策展開の焦点と多文化社会の模索」『大阪産業大学論集 人文・社会科学編』 15 : 19-39.
- 野村敦子 (2019) 「韓国における外国人材政策——共生社会に向け試行錯誤する取り組み」『JRIレビュー』 10(71) : 139-158.
- 野依智子 (2013) 「韓国における多文化家族支援の課題と可能性——政策・システム・支援プログラム」『NWEC実践研究』 3 : 148-162.

- 落合恵美子 (2013)「東アジアの低出生率と家族主義—半圧縮近代としての日本」落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成—アジア近代からの問い』京都大学学術出版会, 67-97.
- Quah, Sharon Ee Ling, (2020) “Transnational divorces in Singapore: experiences of low-income divorced marriage migrant women,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(14): 3040-3058.
- 労働政策研究・研修機構 (2018)『諸外国における外国人材受入制度——非高度人材の位置づけ』(JILTP資料シリーズ).
- 佐野孝治 (2017)「韓国の『雇用許可制』にみる日本へのインプリケーション」『日本製作金融公庫論集』37: 77-90.
- ソル・ドンフン(2013)「多文化家族政策と変化、それにとまなう仏教界の役割」『仏教社会福祉研究』14: 64-89(ハングル文献).
- ソル・ドンフン／ソ・ムンヒ／イ・サムシク／キム・ミョンア (2009)『多文化家族の中長期展望および対策研究——多文化家族の将来人口推計および社会・経済的効果分析を中心に』保険福祉家族部(ハングル文献).
- ソル・ドンフン／ハン・ゴンス／パク・スンヨン／シム・ギョンソプ (2017)『2017年国際結婚仲介業の実態調査研究』女性家族部(ハングル文献).
- シム チュン・キャット (2020)「シンガポールにおける複線型教育がもたらす少子化への影響——『トーナメント競争マインドセット』とその罫」『家族社会学研究』32(2): 187-199.
- 白井京 (2008a)「在韓外国人処遇基本法——外国人の社会統合と多文化共生」『外国の立法』235: 135-145.
- 白井京 (2008b)「韓国の多文化家族支援法——外国人統合政策の一環として」『外国の立法』238: 153-157.
- 宣元錫 (2006)「韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換——『雇用許可制』の導入:『研究生』から『労働者』へ」情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究Discussion Paper No.2.
- 宣元錫 (2013)「雇用許可制への転換と韓国の熟練外国人労働者政策」『国際問題』626: 18-31.
- 田渕知子 (2008)「多文化家族——増加する女性結婚移民者の地域社会適応支援」『自治体国際化フォーラム』224: 2-6.
- 田上智宜, 2010,「新移民政策の形成と展開」佐藤幸人編『台湾総合研究Ⅲ 社会の求心力と遠心力』アジア経済研究所, 51-64.
- 田上智宜, 2012,「多文化主義言説における新移民問題」沼崎一郎・佐藤幸人編『交錯する台湾社会』アジア経済研究所, 175-207.
- 田村慶子 (2016)「教育制度」／「女性の社会進出と出生率の低下」／「外国人家事労働者」田村慶子編『シンガポールを知るための65章』(第4版)明石書店, 155-159, 185-193.
- The Strategy Group in the Prime Minister's Office, Singapore (2019), *Population in Brief 2019*. [<https://www.strategygroup.gov.sg/files/media-centre/publications/population-in-brief-2019.pdf>] (2020年9月18日閲覧).
- 統計庁 (2020)『2019年婚姻・離婚統計』統計庁(ハングル文献).
- 上野加代子 (2018)「ラブ・ゲイン—シンガポールの住み込み外国人家事労働者にみる親密性の変容」安里和見編『国際移動と親密圏—ケア・結婚・セックス』京都大学学術出版会, 219-245.
- Wang, H. Z., (2011), “Immigration Trends and Policy Changes in Taiwan,” *Asian and Pacific Migration Journal*, 20(2): 169-194.
- ウインシン, 2010,「台湾における結婚移民女性に関する動向と支援策」『東京大学大学院教育学研究科紀要』50: 23-33.
- 横田祥子, 2008,「グローバル・ハイパガミー?—台湾に嫁いだベトナム人女性の事例から」『異文化コミュニケーション研究』20: 79-110.
- Yeoh, Brenda S. A., Lengb, Chee Heng, and Dung, Vu Thi Kieu, (2013), “Commercially Arranged Marriage and the Negotiation of Citizenship Rights among Vietnamese Marriage Migrants in Multiracial Singapore,” *Asian Ethnicity*, 14 (2): 139-156.
- Yeung, Wei-Jun Jean, and Zheng Mu, (2020), “Migration and marriage in Asian contexts,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46, (14): 2863-2879.
- 米澤旦・金成垣 (2018)「韓国における外国からの移住者への支援組織の現状——ヒアリング調査をもとにして」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』49: 219-230.

【付記】

本稿は、1 節・4 節・5 節を野沢が、2 節を金が、3 節を米澤が担当して草稿を書き、全員で読み合わせて調整した。



## 【初出情報一覧】

### 序章／野沢慎司

「国内の多文化状況に焦点化した特別推進プロジェクト発足の経緯と展望」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』49号、187-192頁、2019年3月(ただし、大幅に加筆修正)。

### 1章／藤川賢・野沢慎司

「外国につながる子どもたちとその家族への支援実践の展開と課題 ―東アジアでの比較研究に向けて―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』49号、193-209頁、2019年3月。

### 2章／高倉誠一

「義務教育諸学校における外国人児童生徒の受け入れをめぐる教育施策の変遷 ―ニューカマーが増加する1990年代以降に焦点をあてて―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』49号、211-218頁、2019年3月。

### 3章／高倉誠一・鬼頭美江

「外国人児童生徒の教育的支援 ―豊橋市における初期支援校『みらい』の取り組みを中心に―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』51号、213-226頁、2021年2月。

### 4章／浅川達人

「夏季集中学習支援教室の効果測定」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』50号、153-165頁、2020年2月。

### 5章／阿部貴美子

「移民女性の保健医療サービス利用の経験 ―交差性を切り口にした課題の探求―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』50号、185-199頁、2020年2月。

### 6章／阿部貴美子

「地域における医療通訳の活用と院内通訳の導入 ―三重県国際交流財団による先進的取り組みと多文化共生指針の影響―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』51号、227-241頁、2021年2月。

### 7章／坂口 緑

「生涯学習・社会教育事業と多文化共生施策が交差する時 ―大阪府大阪市の場合―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』52号、3-15頁、2022年2月。

### 8章／藤川 賢

「在日外国人をめぐる環境格差の歴史と課題 ―川崎市の多文化共生地域形成と川崎公害から―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』52号、27-40頁、2022年2月。

### 9章／元森絵里子

「在日外国人問題の同時代性と地域性 ―川崎市・京都市・大阪市の地域福祉と学校教育―」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』159号、1-38頁、2022年2月。

### 10章／石原英樹

「異質な他者へのサポートから展開する性的マイノリティへのサポート」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』51号、243-249頁、2021年2月。

### 11章／野沢慎司・金成垣・米澤旦

「韓国・台湾・シンガポールにおける女性移民と家族形成 ―日本への示唆―」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』51号、251-272頁、2021年2月。

## 著者紹介 掲載順(執筆担当章)

野沢 慎司	明治学院大学 社会学部 教授(序章、1章、11章)
藤川 賢	明治学院大学 社会学部 教授(1章、8章)
高倉 誠一	明治学院大学 社会学部 准教授(2章、3章)
鬼頭 美江	明治学院大学 社会学部 准教授(3章)
浅川 達人	早稲田大学 人間科学学術院 教授(4章)
阿部貴美子	実践女子大学 非常勤講師(5章、6章)
坂口 緑	明治学院大学 社会学部 教授(7章)
元森絵里子	明治学院大学 社会学部 教授(9章)
石原 英樹	明治学院大学 社会学部 教授(10章)
金 成垣	東京大学大学院 人文社会系研究科 准教授(11章)
米澤 旦	明治学院大学 社会学部 准教授(11章)

---

## 内なる国際化に向けた生活保障システムの再編

社会学部付属研究所 特別推進プロジェクト成果報告書

---

発行日	2022年 3 月 1 日
編 者	野沢慎司 藤川 賢 元森絵里子 坂口 緑
発行者	<b>明治学院大学社会学部付属研究所</b> <b>特別推進プロジェクト2017-2019</b> 〒108-8636 東京都港区白金台 1 - 2 - 37 TEL 03-5421-5204
製作者	相和印刷株式会社 〒135-0004 東京都江東区森下 1 - 8 - 4 TEL 03-3631-0044

---

# 内なる国際化に向けた 生活保障システムの再編

社会学部付属研究所 特別推進プロジェクト成果報告書

野沢慎司・藤川 賢・元森絵里子・坂口 緑 編

