

日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所
『日本福祉大学社会福祉論集』第107号 2002年8月

滞日外国人支援プログラムの開発に向けて

— 飯田市の事例から —

石河 久美子

はじめに

近年、日本に居住する外国人の数の増加はめざましい。法務省入国管理局の統計によると、外国人登録者数は、1989年におよそ98万人であったが、10年後の1999年には約55万人に増加しており、これは日本の総人口の1.13%にあたる⁽¹⁾。これらの外国人の増加において、特に顕著なことは、従来の在日韓国・朝鮮人のオールドカマーに加えて、フィリピン、中国、ブラジルなどからのニューカマーが増加していること、一過性の滞在者ではなく長期滞在者、定住者が増加していることである。つまり、地域の生活者としての外国人居住者が増加している。このような現象の中で、多文化共生社会という言葉も私たちの日常生活に浸透しつつある。しかし、多文化共生社会という言葉は先行しても、外国人居住者を地域住民の一員として受け入れる環境は、まだ日本の地域社会に築かれているとは言い難い。日本社会の外国人の問題への対応をみても、外国人が日本に同化するように変容させることをもって適応となすというのが、まだまだ一般的ではないだろうか。しかし、外国人が暮らしやすい社会であるためには、外国人にばかり日本への適応を迫るのではなく、私たち日本社会側も変わっていく必要がある。

このような異なる文化からやってきた生活者をソーシャルワークの視点から支援する手法は、多民族・多文化社会であるアメリカ・カナダにおいて開発されており、先行研究も豊富である⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾。しかしながら、日本では、増加する外国人生活者に対するソーシャルワーク支援の取り組みはいまだ体系づけられているとはいえず、先行研究も限られている。実証的研究として、筆者が近年関わった研究としては、神奈川県在住のフィリピン、韓国、ラテンアメリカからの移住女性に対する実態調査⁽⁶⁾、日本福祉大学とフィリピン国立大学が共同で行った長野県飯田市の日本人と結婚したフィリピン人妻に対する生活問題調査がある⁽⁷⁾。双方の調査結果に共通することとして、当事者が日本語力の不足を生活適応上、最も困難なものとしていること、日本の地域社会側の日本語主体のサービスに対する認知度が低いこと、多言語によるサービスを強く望んでいることが明らかになった。しかし、日本の地域社会側のサービスが不十分であることはわかっていても支援体制側にどのような問題があるのか、どうすれば改善できるかまでは、研究を進展させ

るに至らなかった。

本研究は、筆者らの行った前述の 2 つの調査研究の延長に位置づくものである。フィリピン人妻の調査で筆者が関わった長野県飯田市をフィールドとして再び選定し、当地で外国人支援を行う多分野の現場の実践者と日本福祉大学の研究者が協働して研究会を設立した。研究の目的は、飯田市定住の外国人の抱える問題、および支援体制の現状と問題の把握と分析を行い、今後の飯田の外国人支援体制の改善に向けて提言を行うことである。研究方法には、近年開発途上国の開発現場で活用されている「参加型地域社会開発」の手法を用いた。

本論文は、第一に、「参加型地域社会開発」理論の手法・分析枠組みとそれに基づく研究の展開方針について論じ、第二に、この理論に即して実施された研究会の運営方法、研究経過について述べる。第三に、飯田市における研究結果の分析を行うとともに、外国人支援において先駆的取り組みを実践している神奈川県川崎市の分析結果との比較検討を試みる。最後に分析を踏まえて飯田市における外国人支援体制の改善に向けて提言を行う。

本研究の舞台である飯田市は、総人口 10 万人であるが、そのうち外国人登録者はおよそ 2,800 人、人口の 2.65% を占めており⁽⁸⁾、前述の全国平均比率の 2 倍以上である。この地域の外国人登録は、過去 10 年余りの間に 10 倍を超え、急速な国際化が進んでいる。国籍別に外国人登録者を見ると、ブラジル、中国、フィリピンの順に多い。また、飯田市伊那地方が、全国で最も多くの満蒙開拓団を送り出した経緯から、中国帰国者が多いことが一つの特色といえる。

このような内なる国際化の状況に、飯田市の地域社会側の受け入れ体制は追いついていない。中国帰国者の状況で例をあげれば、行政が実態を把握しきれないため、帰国者家族の中には、乳幼児検診や予防接種の通知が届かず、適切な医療サービスを受けられない子どもたちもいる。医療サービスの情報提供が日本語だけであるため、サービス内容が当事者に理解されない、また、せっかく保健所の検診に訪れても、通訳を介さないと検診が成り立たない場合も多い。通訳の数は圧倒的に不足しており、通訳間の組織作りや連携もまだ行われていない。外国人を支える資源や組織がないため、医療の面のみならず様々な生活問題に直面する外国人は数多いと推定される。

．「参加型地域社会開発」理論の枠組みおよび研究の展開方針

日本社会における外国人居住者の増加にともない、多文化共生社会への変容の必要性はうたわれるようになったが、それを具現化するための方法論やシステムはまだ明確ではない。行政による外国人相談窓口は増加しても、外国人にそのサービスの存在が伝わってはず十分機能していない、そもそも外国人のニーズが明確に理解されていないため、サービスの内容とニーズが噛み合わない、支援活動は、一部の熱意ある行政職員やボランティアなどの個人によって支えられ、それぞれが連携、組織化して地域全体で取り組みを展開するシステムが形成されていない、といった実情がみられる。

このような状況を改善していくための方法論の枠組みとして、本研究では、「参加型地域社

会開発」理論をその手法と分析の枠組みの拠り所とした。「参加型地域社会開発」とは、大濱(2001)によれば、「地域住民のみならず地域行政、開発支援団体、地域企業等が生活上の諸問題を地域の固有性を踏まえながら協議共同を通して解決してゆくものであり、そうしたプロセスを通して地域社会全体の問題解決を巡る社会的能力の形成とそれを支える組織的な連携メカニズムを構築してゆくことを目指す」⁽⁹⁾ ものである。本研究では、研究会活動を展開する上で、参加型手法の基本である「社会的準備(意識化・組織化)手法」と、問題およびその背景の分析枠組みとして、「地域社会システムの構造機能分析」を取り入れた。特に事例報告とマトリックス分析を通して、各研究会メンバーがそれぞれの外国人支援活動の経験を共有し、問題への共通認識を形成する「意識化」を重視した。

「参加型地域社会開発」理論の状況分析の枠組みにおける2つの基本軸として、「資源・組織・規範」という生活活動の3要素と、地域社会システムがある。「資源・組織・規範」の中で最も重要とされるのが、活動の主体となる「組織」である。大濱(1997)は、「『資源』は所詮資源であって、それを目的の達成に向けて分離統合し、利用管理してゆく主体としての『組織』がなければ何者を生み出す事はあたわない。更に、組織には目的達成にむけてその活動を方向づけ、構成員の行動を律してゆく『規範』というものが必要である。この適切な『規範』を伴わない組織は、どれだけ豊富な資源を手にしても本来の活動を維持し目的を達成する事は期待できない」としている⁽¹⁰⁾。

地域社会システムは、家庭・地域コミュニティ・地域行政・地域市場の4つのサブシステムから構成され、機能すると定義づけられる。それぞれのサブシステムは地域によって多様であり、その組み合わせが地域の固有性を形成する。従って、表出する生活問題は同じでもその背景は異なり、問題解決の方法もその地域性にかなった多様性を持つ必要がある。

「参加型地域社会開発」では、状況により問題の所在やその問題の背景が明確になったら、具体的なアクションプランの作成を行う。アクションプランは優先順位を設定しながら作成される。優先順位の留意点としては、1) 問題の緊急性、2) 活動のアプローチ(個別の問題解決か地域全体か)、3) 時間的要因(短期対応か中長期的か)、4) 質・量的配置(量的充足で対応可能か、制度や価値観の質的変革を伴うか)があげられる。アクションプランは一つに限らず複数のプランが平行して実施されることもあり、地域社会システムの固有性や支援組織・団体の経験・力量といった状況によって決定される。本研究では、アクションプランに即して提言を行った。

・ 研究会の展開過程

研究メンバーの構成

研究メンバーは、「地域社会開発」、「精神医学」、「ソーシャルワーク」を専門とする研究者と飯田市の外国人支援に関わる行政職員、市民から構成された。飯田市のメンバーは、外国人との関わりに基づいて、1) 外国籍児童の教育に関わる教員や地域の日本語教室の活動を行う教育

ループ, 2) 保健婦や看護婦からなる医療・保健グループ, 3) 税務課, 外国人登録窓口, 国際交流協会, 保健厚生課などの行政職員グループに分類される。

研究方法

前述の「参加型地域社会開発」の手法を用いた。研究会の前半は、飯田市側のメンバーの事例報告を中心に実施し、様々な問題ならびに解決方法に関する共通認識の形成をはかり、各団体・組織間の連携の状況に関する検討を進めた。後半期においては、前半期の成果を踏まえ、新たにマトリックスを導入して、外国人当事者と支援団体・組織の問題およびその背景要因を構造機能的な視点から総合的に分析し、飯田市全体としての外国人支援への活動の方向性を定めていった。また、マトリックスによる整理の作業と平行して、外国人支援の先駆的な取り組みをしている 2 つの都市、川崎市と山形市への聞き取り調査を行った。研究会は、1999 年 5 月から 2000 年 8 月にかけて計 11 回行われた。

研究の経過

1) 事例報告

飯田市側のメンバーから、各自の現場の状況を踏まえて 10 の事例報告がなされた。各メンバーが関わる外国人の問題とその対応の仕方を報告することによって、問題の共有化、および問題解決方法の共有化、ネットワーク化が図られた。事例報告から見出された多様な課題の中で主だったものは、以下の通りである。

言葉の障壁

外国人を支援する上で日本語がネックになる実態が、特に個別に外国人を支援する立場のメンバーの事例から明らかになった。教育現場からは、教員が親に働きかけようとしても、学校とのコミュニケーションが上手くいかない現状が、医療・保健の現場からは、治療をめぐるコミュニケーションの難しさが研究会に共有された。

外国人家族の世代間格差

子どもは日本の学校に通い、日本語と日本文化を吸収していくが、親の方は母国の言語と文化の中で生活している場合が多い。その結果として子どもが学校で問題があっても、親が対応できない、子どもが親の通訳をする、子どもと親のコミュニケーション・ギャップが広がるなどの問題が外国人家族の間に起きていることが認識された。

滞日外国人の多様性

主に中国、ブラジル、フィリピンからの外国人の事例が報告されたが、その内容から外国人の抱える問題、サポートシステムのあり方、移住動機が文化によって異なることが明らかになった。滞日外国人には、言語・文化の違いから生じる生活困難という共通の問題があるが、文化の固有性を踏まえた支援も重要であることが指摘された。

日本側の支援体制の困難さ

日本側の支援体制がシステムとして不十分であり、1 職員やボランティア個人の能力や努力に負っている現状が事例報告を通して示された。個人ではなく、組織として支援していく体制作りの必要性が認識された。

飯田市の固有性

中国帰国者の問題は、報告の中で繰り返し浮上してきた。満蒙開拓団を数多く送り出した歴史的背景、中国帰国者の人数の多さ、帰国者を地域で支えていく必要性が指摘された。

2) マトリックスによる整理

マトリックス作成の背景

表1のマトリックスは、滞日外国人とそれを取り巻く地域社会との相関関係を要素項目別に具体的に提起し、より効果的な支援対策を構築するためのものである。「資源・組織・規範」の3要素と、地域社会システムの考え方に基づき、マトリックスを運用して状況分析を行う手法は、「参加型地域社会開発」の分野で行われている⁽¹¹⁾。この先行例を踏まえ、滞日外国人と支援体制の状況分析の枠組みとして応用するために、表1のマトリックスを作成した。「参加型地域社会開発」では、地域社会の状況分析は行うが、「精神医学」や「ソーシャルワーク」で重要視される、そこに生活する個人・家族の性格や能力等の状況分析までは行わない。そこで、共同研究者

表1 状況分析の枠組としてのマトリックス

← 外国人 →			← 外国人を支援する組織主体 →							
個人	家族	主体	近所 (町内会)	学校	病院	保健所	公民館	市役所	NGO	企業
		能力・ 性格	資源							
		関係	組織							
		価値観	方針・ モラル							
		問題								

3名の「地域開発」、「精神医学」、「ソーシャルワーク」の専門性を生かし、統合的に状況分析を行うため、地域社会の状況分析の要素項目に、さらに滞日外国人個人および家庭に関する要素項目を加えることにした。

マトリックスの構造

マトリックスでは、横軸に外国人個人・家族の外国人主体と、外国人を支援する組織主体を配置し、縦軸に「資源」「組織」「規範」の3要素を配置した。外国人個人・家族に関しては、その文脈に馴染みやすいように、「資源」「組織」「規範」の3要素を「能力・性格」「関係」「価値観」と表現することにした。外国人を支援する組織主体についても、「規範」は、「方針・モラル」に変更した。

外国人主体側のコラムについては、個人・家族それぞれの「能力・性格」「関係」「価値観」に関する不足・問題を記入するように配置した。外国人を支援する組織主体側のコラムについても、それぞれの組織主体の「資源」「組織」「方針・モラル」の不足・問題点を記入できるようにした。一番下段のコラムには、外国人主体側全般の問題と、組織主体側全般の問題をそれぞれ記入し、上段の各要素との関係性を把握できるようにした。

個別マトリックス

まず外国人支援に関わる飯田市の各メンバーが、個別にマトリックスを作成する作業を行った。最初にマトリックス下段の外国人主体側全般の問題設定と、組織主体側の全般の問題設定を行い、次にその問題に関連して、自分の所属する組織主体の「資源」「組織」「規範」に関する不足・問題点を記入していった。さらに、他の組織主体について、これは、予測の範囲であるが、同じく「資源」「組織」「規範」の不足・問題点を記入してコラムを埋めた。予測の立たないコラムに関しては空白にした。

グループマトリックス

研究会メンバーを分野別に保健婦・看護婦からなる「医療・保健グループ」、公民館職員、日本語教室ボランティアメンバー、小学校教員による「教育グループ」、飯田市役所行政職員を中心とした「支援グループ」に分類し、同グループメンバー同志で各自で記入した個別マトリックスを共有した。次に、グループ別で「資源」「組織」「方針・モラル」の3要素について、グループメンバーが個別のマトリックスに記入していた項目のうち、共通なものを抽出し、グループとしてのマトリックスを作成した(表2, 3, 4)。

全体マトリックス

個別マトリックスからグループマトリックスを作成した要領で、各グループ共通の項目を抽出し、全体マトリックスを作成した(表5)。このマトリックスを踏まえて、研究会ではアクションプランの策定に向けた協議を行った。その内容に関しては、の提言部分で述べる。なお、グループマトリックス、全体マトリックスともにグループメンバーが抽出した項目に筆者が若干の整理を加えている。

表2 「医療・保健グループ」のマトリックス

個人	家族	主体	近所	学校	病院	保健所	公民館	市役所	NGO	企業
<ul style="list-style-type: none"> • 文盲の人が多くいる • 日本語が少ししか分からない • 病気が重くなる段階まで利用しない 	<ul style="list-style-type: none"> • 日本語が出来ない • 日本語能力の差違で親子関係が逆転する 	<p>能力・性格</p> <p>資源</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 楽しく交流する機会がない • 外国人の存在や、困っている内容を知らない 		<ul style="list-style-type: none"> • パンフレットは産科だけのもので、全体のものが無い • 用意したマニュアルでは通じない • 文章情報だけでは不十分 • 医療通訳が出来る人材が少ない • 通訳を頼む予算がない • 通訳の出来る人材情報がない • カウンセラーが少ない 	<ul style="list-style-type: none"> • 通訳経費がない 	<ul style="list-style-type: none"> • 交流を支援する(人、もの、金)機会がない • 異文化理解の情報が少ない 	<ul style="list-style-type: none"> • 住民票を持たない人の情報を持っていない • 広い意味での外国人向けソーシャルワーカーが少ない • 共通の通訳がない 		
<ul style="list-style-type: none"> • 病院の使い方が異なる • 情報が決定的に不足している • 民生委員、主任児童委員の仕組みを知らない • コミュニケーションの相手が極端に少ない 	<ul style="list-style-type: none"> • 組合に加入していない • 地域社会の仕組みに無縁 	<p>関係</p> <p>組織</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 民生委員、主任児童委員が機能していない • 日本人と外国人がつかない 		<ul style="list-style-type: none"> • 通訳派遣の仕組みがない • 保健婦と病院の日常的連携システムがない • 個別の問題を相談する人間関係やネットワークがない • 相談の仕組みの存在を知らない 	<ul style="list-style-type: none"> • 民生委員との連携が充分でない 		<ul style="list-style-type: none"> • 外国人に対しては、従来の仕組みが通用しない 		
<ul style="list-style-type: none"> • 医療について価値観が違う 	<ul style="list-style-type: none"> • 文化、価値観の違いを情報として持つ量が圧倒的に少ない 	<p>価値観</p> <p>方針・モラル</p>			<ul style="list-style-type: none"> • 外国人に対する医療方針がない 		<ul style="list-style-type: none"> • 違いを押し通す傾向がある • 異文化理解教育がまだ重視されていない 	<ul style="list-style-type: none"> • 外国人のことが問題とされていない 		
<ul style="list-style-type: none"> • 日本の保健・医療の活用がわからない 		<p>問題</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 地域社会で共生の関係が結べない • 言葉が通じず、適切な治療が出来ない • 文化の違いや言葉の壁で、保健指導が食い違っている • 子どもの発達状況が判断できない 							

表3 「支援グループ」のマトリックス

個人	家族	主体	近所	学校	病院	保健所	公民館	市役所	NGO	企業
<ul style="list-style-type: none"> 日本語が話せない 生活習慣がわからない 税について理解していない 学習言語が理解できない 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語が話せない 必要に迫られないと、外国人登録をしない 家族メンバー間の日本語修得度が違う どんな手続きが必要かわからない 	<p>能力・性格</p>	<ul style="list-style-type: none"> 情報は日本語のみである 近所の外国人の存在を知らない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人登録をしていないと入学案内が出ない 専門教師がいない ELT（英語助手）しかない 	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格がないと保険証が発行されない 外国語を話すスタッフが不足 英語での案内がない 		<ul style="list-style-type: none"> 市民サークルが少ない 地域の支援体制が不足 公民館の利用が少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ホームページによる情報発信が得意から人権が伝わらない 外国人登録の重要性を伝えることが出来ない 外国人雇用の企業に知って税金についての広報が不足している 生活全般の案内、困った時の英語のヘルプがない ガイドブックや通訳案内の予約がない 国際交流、国際係、通訳スタッフが少ない 	<ul style="list-style-type: none"> 不法滞在について救うケースが多い 	<ul style="list-style-type: none"> 不況時には求人がない 外国人の税に對して勉強不足 異動が激しいので特別徴収をしとくはない 特別徴収を行わない 不法滞在者は雇基本的には雇用できない
<ul style="list-style-type: none"> 相談するところを知らない 外国人同士で相談して情報をとる 人間関係が広められない 外国人に関する情報を知らない 	<ul style="list-style-type: none"> 行政には相談しづらい 近所との関わりを持たない 家族メンバー間のコミュニケーションが乏しい 	<p>関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> 外国人に対して無関心である 隣組に加入する外国人は少ない 不法滞在とわかると拒否反応 				<ul style="list-style-type: none"> 自治会、社会福祉協議会のボランティアの連携が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 他部署との連携がない 	<ul style="list-style-type: none"> 独自の活動である 	
<ul style="list-style-type: none"> 自文化と日本の文化の価値観の違いに戸惑う 日本に永住したいと思っていない 	<ul style="list-style-type: none"> 家族で共有した価値観がバラバラ 	<p>方針・モラル</p>	<ul style="list-style-type: none"> 国際交流と「協力」「支援」は実生活と別物と考えている 郷に入ったら郷に従え 	<ul style="list-style-type: none"> 目的、目標が明確でない 外国人登録があることが前提 			<ul style="list-style-type: none"> 地域で暮らす生活者と視点を互いに持つべき 	<ul style="list-style-type: none"> 「市」としての方針が未定（市民の自由のままに任せている） 行政として積極的にかない。行政よりもNPO的な組織が動くように選さかっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ノウハウ不足なので深く関われない 	<ul style="list-style-type: none"> 地域社会の一員としてより労働力としてみる 外国人と日本人を同等に待遇する必要はない
<ul style="list-style-type: none"> 楽しいだけでは物足りない 不法滞在者は強制退去への不安がある 		<p>問題</p>	<ul style="list-style-type: none"> 外国人にたいする支援体制が確立していない 							

表4 「教育グループ」のマトリックス

個人	家族	主体	近所	学校	病院	保健所	公民館	市役所	NGO	企業
<ul style="list-style-type: none"> 日本語が話せない 大切なことは母国語でしかわからない 日本語学習は苦手 経済的ゆとりがない 交流事業には関心がない 日本語教室があっても学ぶ余裕がない 	<ul style="list-style-type: none"> 子どもは母国語を話せない 親は日本語を話せない 	<p>能力・性格</p> <p>資源</p>	<ul style="list-style-type: none"> 外国語が話せない 日本語の通じる人を介さない 	<ul style="list-style-type: none"> 母国語教育のカリキュラムがない 日本語指導員外に取り組み余裕がない 2カ国語で学べない 通信連絡網が通じない PTA加入の意味、会費の支払いが説明できない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国語対応のパンフレットがない 対応できる現状が伝わっていない 通訳がない 外国人患者への母国語の対応が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 通知は出すが、理解能力のチェックがない 	<ul style="list-style-type: none"> 支援者の育成・発掘が不十分 学習者に適したテキストがない 学習者のための託児サービスがない 駐車場がない 母国語を学ぶ場がない 子どもが母国語を学ぶ教室がない 	<ul style="list-style-type: none"> 通訳では対応できない 日本語教室の情報を把握していない 	<ul style="list-style-type: none"> 個人の能力の範囲でしかない(時間・技術・人数) 夜間の希望者に応じられない 十分な活動のためのお金がない 会場がない 指導者の能力が足りない 必要なときにすぐ対応できない 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語指導、生活相談等に金銭的援助がない 外国人労働者の日本語指導が不十分 日本語講師が不十分 働く人の生活面のケアが十分なされない
<ul style="list-style-type: none"> 「教室」を離れると、関わる場、機会を持っていない 	<ul style="list-style-type: none"> 親と子のコミュニケーションセッションギャップ 親と子が接する時間がない 	<p>関係</p> <p>組織</p>	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民としての関係が薄い 外国人を受け入れる組織がない 課題としてより重い負担になってしまう 外国人との交流の機会が少ない 検定所でのコミュニケーションが少ない 質問に答えられない 	<ul style="list-style-type: none"> 学校のネットワークが不十分 PTAを通じた関係づくりが必要 				<ul style="list-style-type: none"> 外国人サービースネックポイントが確立していない 他の部課のサービスタについて案内できず各部署をたらい回し 	<ul style="list-style-type: none"> 交流目的は外部に理解されにくい 日本語教室との連携が不足 学校等との連携が不足 	<ul style="list-style-type: none"> 派遣会社がすべて言葉や、トラブルの解決をする 学校との連絡が不十分
<ul style="list-style-type: none"> 参加しなくてもいいと言っている 日常会話以上を求めない 週1回では大したことではない 親にたいする服従、またはあきらめ 	<ul style="list-style-type: none"> 母国語は必要ない 	<p>価値観</p> <p>方針・モラル</p>	<ul style="list-style-type: none"> 外国人は自分と違う人 外国人は日本の習慣になれない 	<ul style="list-style-type: none"> PTAに加入することが当然 面倒だから、言葉が通じないから、関わりたくない 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語が話せて当たり前 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語が話せて当たり前 		<ul style="list-style-type: none"> 来る人を拒まず、去る人を追わず 家族の問題に踏み込めない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人の問題に関わる余裕はない 言葉がわからない 日本人労働者との格差大 もともと日本語ができれば 	
<ul style="list-style-type: none"> 母国での専門職業が生かせない 文化、価値観の違いを認めあつた上で関わり方でない 外国人が来つたり交流できる場所がない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人たちに対する理解、対応がなされていない 日本語を学びたいという外国人に十分な学習支援がされていない 	<p>問題</p>								

． 結果分析

1) 飯田市のマトリックス分析の結果から

グループマトリックス

「資源」に関しては、すべてのグループにおいて、自分の組織主体およびその他の組織主体共通して、「資源」部分に関する項目が「組織」「方針・モラル」の項目に比べ際立って多いことがあげられる。これは、大濱（2001）が、組織活動において「資源」の側面ばかりが重視され、「組織」や「規範」の重要性が見落とされがちであると指摘するように⁽¹²⁾、活動者の発想が「資源」側面に傾斜していることの反映であると考察される。また、研究会のメンバーが具体的な資源部分の業務に関わる者が多いこと、外部の組織に関しては、具体的なプログラムの部分は見えやすくても、組織の構造や方針までは掌握しかねることも関連すると考えられる。

「組織」に関しては、各グループとも、他の組織との連携の不足を認識していること、グループにより、相互関連性のある「組織」に違いのあることが明らかになった。例えば、表 2、「医療・保健グループ」をみると、学校、NGO、企業のコラムの空白が多く、これらの組織主体との関係が希薄であると推定される。表 3、「支援グループ」では、医療・保健関連組織のコラムに空白が多い。表 4、「教育グループ」は、全組織にまたがってコラムが記入されており、すべての組織主体についてある程度の状況把握がされている。「教育グループ」が他のグループと比較して、他の組織との繋がりがあるのは、これらの組織主体が公民館、ボランティアグループなど地域に根ざした活動を行う性格のものであることと関係すると考えられる。自分の組織主体がどの組織と連携しているか・していないかを認識し、それはなぜかを解明するとともに、地域全体として外国人を支援できるように統合的なネットワークの形成が必要である。

「方針・モラル」に関しては、各グループとも自分の組織主体が、外国人に対する方針を持っていない、もしくは不明であるとし、他の組織主体の「方針・モラル」に関しても同様の認識を持っている。この「方針・モラル」に関しては、全体マトリックスの部分でより詳しく述べることにする。

全体マトリックス

全体マトリックスから浮上してきた問題を、縦、横、斜めに捉えて問題分析を行うと、外国人を支援する側の構造的な問題と、外国人の抱える問題の関連性が見えてくる。外国人側の日本語「能力」が不足していることは、組織主体側の外国人支援の「方針・モラル」の欠如と関連している。外国人に対する「方針」が定まっていないため、外国人支援を行う担当部署としての「組織」が育っておらず、結果として多言語サービスや日本語教育プログラム等の資源が不足する。仮にそれらの資源が存在しても、「組織」の方針として貫かれたものでないため、対症療法的なものになり、十分機能しないことも考えられる。また、外国人側の「関係」が、外国人同志の連携に重点が置かれていることは、組織主体側の「組織」の担当部署およびネットワークの欠如と

表5 全体マトリックス

外国人	主体		外国人を支援する組織主体 (統合)
日本語力の不足 母国語維持の困難	能力・ 性格	資源	外国語による情報提供の不足 日本語学習の機会提供の不足 人材・財源の不足
外国人同士の連携が重視 日本の地域社会での関わりが不足	関 係	組 織	外国人支援を扱う中心的な部署がない 外国人を支援する組織同士の連携がない
日本の文化と自文化の価値観の葛藤	価 値 観	方 針 ・ モ ラ ル	外国人が市民であるという意識が低い 外国人の問題に対応しようという方針そのものがない

表裏一体である。日本人側に外国人に対して働きかける担当部署や、組織同志の連携がなければ、外国人側の相互扶助システムが当事者間で強化されるのは必然だろう。

このように「資源」「組織」「方針・モラル」の3要素には相互関連性があり、「方針・モラル」の欠如が、「組織」や「資源」が機能しないことや不足することに繋がるのである。飯田市の支援体制側には、「外国人も地域住民であり、日本人住民と共に地域サービスの対象者である」という意識が不足していることが反映されている。外国人側は日本社会に生活しながらも疎外されており、日本語能力を獲得する機会も地域サービスを楽しむための情報も得ることができない。しかしながら、この状況は今まで殆ど存在しなかった外国人の急速な増加という実態に、地域社会側の意識が追いつかないという点で、飯田市のみならず他の多くの日本の地域社会に共通した現象であろう。多文化共生時代という言葉は先行しても、外国人との共生の意識もメカニズムも立ち後れている日本社会全体の問題でもある。この状況をいかに変えていくかということの参考として、外国人も住民であるという施策のもとに、先駆的取り組みを行う川崎の状況に触れてみたい。

2) マトリックス分析枠組みを踏まえた川崎市との比較

川崎市は、戦前から居住するオールドカマーの在日・韓国朝鮮人とフィリピン、ブラジル、中国などからのニューカマーが共生している地域であり、外国人市民代表者会議をはじめとして、外国人施策の積極的取り組みが全国的に知られている。その背景には、長年の在日・韓国朝鮮人の当事者運動とそれを支援する日本人の活動、労働組合運動の積み重ねがある。

川崎の在日韓国・朝鮮人のコミュニティづくりの基礎となる活動は、1969年、在日大韓キリスト教川崎教会の教会堂を開放しての桜本保育園の開設に端を発する。この保育園の存在が日本人地域住民との接点となり、在日と日本人児童の共同保育が開始され、在日園児の民族名の本名を名乗る運動展開が行われた。翌1970年には、在日韓国人青年が就職差別を裁判所に提訴、韓

表 6 川崎市のマトリックス

主体	外国人を支援する組織主体
資源	多文化共生の拠点施設としての「ふれあい館」 多国語による情報提供 日本語教室 一般市民向け多文化共生講座 民族差別に関する市職員向け研修
組織	外国人支援を行う中心的部署（市民人権男女共同参画室）がある 中心的部署と他の部署の連携がある 外国人の声を市政に反映する外国人市民代表者会議がある
方針・モラル	外国人も市民である 外国人市民施策は人権優先の市政の 1 つである

国教会の人たちがこの運動支援に関わったことが、保育を中心とする地域活動に大きなインパクトを与えることになった。1972 年には、当事者運動の突き上げにより、国民健康保健の全外国人への適用が、川崎市独自の施策として実施された。1974 年、一当事者の児童手当と市営住宅の国籍条項を撤廃してほしいという要望をきっかけに、自治体に対する差別撤廃運動が開始されるようになる。当事者から国籍条項の差別が次々に指摘され、それを市が撤廃するという繰り返しの中で、行政の「後追い」姿勢が批判され、自治体としての自主的な外国人市民施策の確立が求められるようになった。また、市職員労働組合においても、在日問題の解決に向けての活動が展開された。1988 年には、7 年越しの建設運動を経て、全国初の試みである日本人と韓国・朝鮮人をはじめとする外国人市民が相互にふれあう拠点施設、「ふれあい館」が設置されている⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾。

本研究では、飯田市の状況との比較・検討のため、川崎市の職員への聞き取り、および川崎市の外国人支援の取り組みに関する資料・文献の⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾読み込みを行った。その結果をマトリックスの分析枠組みに落とし込んで整理したものが、表 6 である。

川崎市は、外国人も市民であるという「方針・モラル」が、「組織」、「資源」に貫かれて機能している一例といえる。「組織」においては、外国人支援を行う中心部局があっても、そこに外国人問題をゲッター化させてしまうのではなく、他の部局における外国人支援を調整、推進していく働きをしていることに有効性があると考えられる。「資源」に関しては、外国人個人が変容して日本に適応してもらうためのプログラムだけではなく、日本社会側を変容させる試みとして、一般市民の意識を高める多文化共生講座や、市職員の意識を促す研修、外国人と日本人が相互理解・交流をはかる「ふれあい館」などが整えられており、これは「方針・モラル」と直結している。飯田においては、日本人側の「組織」と外国人側の「組織」の連携の無さが、マトリック

スから指摘されたが、川崎の場合は、外国人市民代表者会議を通して外国人の声を市政に反映させるチャンネルが設けられている。

川崎市の外国人も川崎市民であるという「方針・モラル」は、在日・韓国朝鮮人当事者と、当事者をとりまく日本人が、行政を突き上げて獲得してきた指針であり、また、当事者と日本人が運動を通して地域社会に形成してきた意識である。桜本保育園という「資源」を発端として当事者と日本人との間に繋がりができ、「組織」が形成され、運動が活発化し、独自の外国人施策を可能ならしめるまでに「方針・モラル」が形成・強化されるに至った。現在の川崎市の支援体制は、「方針・モラル」の元に、「組織」や「資源」が機能しているように見えるが、元々はこの「方針・モラル」はボトムアップの過程で形成されてきたのである。その「方針・モラル」の元に新たな「組織」や「資源」が生み出され、機能している。「資源」「組織」「方針・モラル」の3要素が相互強化される一例といえよう。

飯田では、ニューカマーを中心とした外国人との共生の歴史は新しい。川崎の外国人支援体制は、むろん飯田にそのまま当てはまるものではなく、飯田の地域の固有性を活かした支援のあり方が求められる。しかし、先行事例として参考となる点は多いと考えられる。

．外国人支援体制の改善に向けての提言

ここでは、グループマトリックスおよび全体マトリックスから抽出された課題を基に、「資源」、「組織」、「方針・モラル」の側面から、飯田の外国人支援体制の改善に向けての提言をまとめた。

1. 「資源」側面における提言

1) 日本語教室の充実化

事例報告にも示されたように、日本語が不自由であることから生じる問題や生活上の不便は大きい。言葉が通じないことは、日本社会からの孤立を招く。外国人の人たちが、精神的・社会的に自立していく力を身につけていくためには、日本語能力の獲得が欠かせない。日本語教室では、単に語学力を高めるだけでなく、日本の生活に密着した知識や情報を提供することも重要だろう。日本語教室を充実させるためには、人的資源、資金を組織的にどのように確保していくかが、課題である。

2) 広報の充実化

行政サービスや保健・医療・福祉サービスの内容を外国人に情報提供するための工夫が必要である。内容に関しては、1) 多言語の広報・パンフレットを作成する、多言語を揃えることが困難であれば、ルビをふる、ひらがなのものを作成する、2) 既に各支援組織で蓄積したものを共有し、連携して充実化を図る、3) 他の地域の先行的な自治体やNGOが作成したものを了承を得て、活用することが考えられる。配布方法については、外国人が情報を得やすいように、公的機関だけではなく、教会、日本語教室、外国人自助組織、ボランティアグループなど外国人の集

まりやすい場所に配る配慮が求められる。

3) 通訳の人材共有・拡充

研究会では、通訳が不足しているため支援が困難である状況が、様々な支援組織から提起された。通訳として単に言語を伝達できるだけでなく、相談業務も行える人材の必要性も指摘された。現存の登録通訳を中心として、ネットワーク作りやトレーニングが必要であるが、これを中心的に行う、日本人側の担当組織・部署の存在が必須である。

4) 多様な問題に対応する相談窓口の設置

外国人の滞在の長期化に伴い、外国人の抱える問題も多様化している。生活一般、保健・医療・福祉サービスや法律、在留資格などに関する具体的な情報提供相談だけでなく、外国人家族の世代間格差や、国際結婚家族の夫婦問題など、家族問題に対応するサービスが必要になるだろう。ソーシャルワークやカウンセリングの知識や技術を導入したより専門のサービスが求められることになり、3) の通訳の人材確保とトレーニングと併せて検討課題である。

2. 「組織」側面における提言

1) 問題事例の検討会のネットワーク

研究会での事例報告やマトリックス分析の作業を通して形成されてきた研究会メンバーのネットワークを生かして個別の問題事例を持ち寄り、情報交換することは、外国人支援組織同志の協力により問題ケースの課題解決を進展させることに繋がる。1 組織の 1 個人が深刻な問題を丸抱えすることを予防することにもなる。

2) 外国人支援組織の連携強化のネットワーク

川崎市の場合は、市民局人権男女共同参画室が中心的部局として他の組織との調整、連絡を行っている。飯田市においても、中心となる部署を設定し、そこが他の諸組織との調整や、他の諸組織の啓発を行う支援システムが求められる。支援システムを構築していく上では、職員同志の個人レベルだけでなく、組織レベルで連携していく必要がある。ある特定の職員によって組織が支えられるのではなく、その個人が転属になっても組織で同等の支援を続けることができる仕組みを作ることが望ましい。

3) 外国人当事者組織と日本人側の支援組織の連携

当事者の声を支援に反映させていくためには、当事者の参加が欠かせない。何らかの形で当事者が参加できる機会を形成していく必要がある。長期的には外国人市民代表者会議のような当事者の声を市政に生かすシステムの構築が望まれる。

3. 「方針・モラル」側面における提言

1) 組織としての理解を高める

「組織」側面の 2) と関連してくるが、特定の職員の理解によって支えられる支援にとどまるのではなく、組織として外国人支援を行う理解が浸透していく仕組みが必要である。あらかじめ

意識の高い職員が他の職員に働きかける、例えば「組織」側面で形成されたネットワークを活用して、当事者グループを自分の所属組織に招き、情報交換を行い、相互理解や交流を図るなどの工夫が考えられる。また、行政職員、保健・医療・福祉専門職者等に対して、研修を行い、異文化理解を促すなど、職員の意識を変えていくことも重要である。

2) 市民の意識を高める

多文化共生社会を形成していくためには、外国人支援に関わる職員の意識が変容するだけでなく、一般の人々が少しでも異なる文化・習慣を理解し、多様な価値観を受け入れていくようになることが大切である。一般市民に対する多文化共生講座、外国人当事者と日本人が相互交流する機会の設置、異文化の妻や嫁を迎えた日本人家族メンバーの理解を促す講座や交流会が考えられる。

3) 滞日外国人の意識を高める

滞日外国人側も日本の文化、習慣、価値観に対する理解を深め、日本の地域社会に関わり、参加していけるようになることが望まれる。日本社会で自立する力をつけていくための日本語教室、外国人と日本人の相互交流の場の設定のみならず、日本の文化や風習に関する外国人向け異文化理解講座、日本の医療や法律、公的サービスシステムに関するセミナーなどが考えられる。これらの講座は、日本人だけで作り上げるのではなく、外国人当事者も参加して、一緒に作り上げていく姿勢が必要である。

まとめと今後の課題

本研究では、研究者グループと現場実践者との研究会活動を行い、研究会前半期に事例報告を通して各メンバーの活動状況を共有し意識化をはかり、後半期に個別・グループ・全体マトリックスを通して、「資源」「組織」「方針・モラル」の3要素に着目し、お互いの活動の相互関連性を把握しながら、問題およびその背景の構造機能分析を行った。

分析結果からは、飯田市においては、外国人を市民とする「方針・モラル」がないこと、よって、外国人を支援する「組織」としての中心部局や組織間の連携がないこと、支援プログラムやサービス、人材、財源などの「資源」が不足していることが明らかになった。この状況は、飯田市の急速な外国人の増加に地域社会の意識が追いついていない現象を反映するものであるが、これは日本社会全般に共通した現象といえる。したがって、この意識をどう変革するかは、日本社会全体の普遍的な問題でもある。研究会でのアクションプランに基づいた飯田市への提言を示したが、この内容は、外国人を市民とする施策が定まっていない他の地域にも共通する部分があると考えられる。

飯田市との比較・検討地域として選択した川崎市は、外国人施策の先進自治体である。外国人も市民であるという「方針・モラル」の元に、外国人を支援する「組織」としての中心部局が存在し、組織間の連携や外国人市民代表者会議が機能しており、日本人側の意識改革も含めた多様

なプログラム、サービスなどの「資源」を有している。しかしながら、この「方針・モラル」は、長年の在日韓国・朝鮮人当事者と日本人の「組織」化、運動によって市を突き上げ、獲得したものであることを忘れてはならない。「方針・モラル」がなければ、「組織」や「資源」は機能しないが、この3要素の相互強化によって状況が変容していくことも事実である。

本研究では、マトリックス分析において、組織主体側に関しては、殆どの組織主体に研究会メンバーの誰かが属しており、当事者として組織主体を分析することができた。しかし、外国人側に関しては、メンバーはすべて日本人支援者であったため、コラムの項目内容および各項目内容の関連性は、日本人側の経験的な予測の範囲にとどまっている。外国人当事者自身が考える「能力・性格」「関係」「価値観」、外国人を支援する組織主体側の「資源」「組織」「方針・モラル」の問題や関連性は知ることができなかった。したがって、当初の研究目的である、「飯田市定住の外国人の抱える問題、および支援体制の現状と問題の把握、分析を行い、今後の支援体制の改善に向けて提言を行う」ことは達成したものの、それは、あくまでも日本人支援者からみた外国人の問題および支援体制の現状と問題の把握、分析である。当事者が参画した研究を行うことが、今後の課題の一つである。

謝 辞

本研究にご協力頂いた飯田市の方々、および川崎市職員の方々、研究会運営のご指導・ご助言を頂いた本学の大濱裕助教授に心からお礼を申し上げます。

注・文献

- (1) 法務省入国管理局 (2001), 平成 12 年版在留外国人統計
- (2) Green, J.W. (1982), *Cultural Awareness in the Human Services*, Prentice-Hall.
- (3) Devore, W. & Schlesinger, E.G. (1991), *Ethnic-Sensitive Social Work Practice*. Merril.
- (4) Lum, D. (1992), *Social Work Practice & People of Color: A Process-Stage Approach*. Brooks / Cole.
- (5) Mokuau, N. (1991), *Handbook of Social Services for Asian and Pacific Islanders*. Greenwood.
- (6) 石河久美子 (1998), 「滞日外国人女性を支援するソーシャルサービスの必要性 フィリピン, ラテンアメリカ, コリアン女性に対する質的調査の結果から」, 『日本福祉大学紀要』99号, pp.49 - 65.
- (7) 石河久美子 (2000), 「滞日外国人に対する社会福祉援助プログラムの開発に向けて - 定住化するフィリピン人妻の生活問題から見えてきたもの」, 『滞日外国人の福祉と人権問題に対する社会福祉援助プログラムの開発: 平成 9 - 10 年度文部省科学研究費補助金研究成果報告書』, pp.94 - 103.
- (8) 平成 12 年 9 月における, 飯田市役所市民課戸籍住民係, 国籍別外国人登録人口による。
- (9) 大濱裕 (2001), 「研究会活動の展開方針と分析の枠組」, 『滞日外国人を支援する社会福祉援助プログラムの開発に関する研究: 日本福祉大学福祉社会開発研究所プロジェクト研究成果報告書』, pp.17 - 21.
- (10) 大濱裕 (1999), 「参加型地域社会開発と農村社会組織 村落活性化に向けて」 「インドネシア・スラウエシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究報告書」, 国際協力事業団, pp.13 - 32.
- (11) 大濱裕 (1995), 「参加型プロジェクトにおける NGO の位置付け及び活動事例報告」, 「国際協力にお

- ける JICA と NGO の連携に関する基礎研究報告書」, 国際協力事業団, pp12 - 30.
- (12) 前掲書 (9).
 - (13) 伊藤長和 (1997), 「在日韓国・朝鮮人の経験に立つ総合的外国人市民政策」 駒井洋編 『自治体の外国人政策』, 明石書店, pp.33 - 57.
 - (14) 山田貴夫(1998), 「川崎における外国人との共生の街づくりの胎動」 『都市問題』 第 89 号 6 巻, pp.53 - 66.
 - (15) 前掲書 (12).
 - (16) 前掲書 (13).
 - (17) 1998 年度川崎市外国人市民代表者会議年次報告 (1999), 川崎市市民局人権・男女共同参画室.
 - (18) 1997 年度川崎市外国人市民代表者会議年次報告 (1998), 川崎市市民局人権・共生推進担当.
 - (19) 川崎市外国人市民代表者会議調査研究報告書 (答申) 川崎らしい外国人市民の市政参加の仕組みづくりを (1996), 川崎市外国人市民代表者会議調査研究委員会.