

上田市における協働実践研究の 意義・成果・課題

—上田市の立場から



保科隆夫

上田市市民生活部市民課長

はじめに

「日本(ひのもと)一の兵(つわもの)」として戦国武将一の人気を誇る真田幸村で知られる長野県上田市は、平成の大合併により2006年3月に近隣の3町村と合併し、人口16万人余の新上田市としてスタートを切った。県都の長野市とリゾート地軽井沢のほぼ中間に位置し、長野新幹線を利用すると東京から1時間20分ほどで到着する。

産業面では、疎開していた軍需工場等を核として、戦後は電気・機械をはじめピストンやブレーキといった自動車関連機器の製造が隆盛を極め、最近まで製造品出荷額は県内1位の座を誇っていた。

外国人登録者数は、1985年には432人(うち韓国・朝鮮が320人)であったが、出入国管理及び難民認定法の改正があった90年以降に急増し、2000年には5,000人、ピークの05年には6,300人を超えた。また、製造業のまちの特徴として、急増した大部分を南米系外国人が占め、殊にブラジル国籍住民の割合は50%を超えていた(外国人登録者数等は、合併前の4市町村の合計)。

しかし、この05年以来、生産現場の海外移転など産業構造の変化に伴い外国人登録者数も漸減していた折に、突然の世界経済不況が追い討ちをかけた。上田

市の外国人登録者数は急減し、10年12月末時点では4,066人と、ピーク時に比べ約2,300人の大幅な減少をみている。減少した大部分は急増時と同じく南米系外国人、殊にブラジル国籍の住民が占めていた。

一方、国内の多くの外国人集住都市がそうであるように、当市においても永住資格取得者が増加するなど、定住化の傾向が顕著となり、外国籍市民の地域社会との共生は、現実の、しかも喫緊の課題となってきた。

加えて、親世代の定住化は、直接的に子どもたちの定住に結びつくことから、彼等「第二世代」は、必然的に将来の“まちづくりの担い手”になっていくのである。事実、09年度に実施した上田市に在住する外国籍市民の実態調査「外国人と日本人が共に暮らす“上田市”のまちづくりに関するアンケート調査」において、「上田市は住みやすい」「上田市に住み続けたい」という回答が相当数を占め、大人世代の定住意識は極めて高いことが分かった。10年度における小中学校在籍児童生徒数は250人を超え、さらに就学前の子どもたちも約250人が登録されている現状は、これを如実に物語っているといえよう。

ここまでは、上田市の市勢とこれを背景とした外国人登録者数の急増、急減の背景、さらに今後への課題を概観してきたが、次からは、4年間の2つのステージにわたる東京外国語大学との協働実践研究の意義・成果を振り返り、上田市の多文化共生施策における今後の展開を考えてみたい。

1 第1ステージを振り返る

第1ステージの活動は、『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 2 共生社会に向けた協働のモデルを目指して—長野県上田市 在住外国人支援から見えてきた課題と展望—』、『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 7 共生社会に向けた協働のモデルづくり—長野県上田市、企業・日系ブラジル人家族の調査から見えてきた二世代育成の視点—』及び『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 10 共生のまちづくりに向けた地域日本語教育プログラム—長野県上田市と東京都足立区の実践から—』に詳しいので、ここでは概要紹介にとどめる。

(1) 調査への同行から見えてきたもの

上田市が、急増する外国籍市民への対応や支援に本格的に取り組もうとしていた06年度に、ブラジル人児童向け教材の開発への協力という縁から、教育委員会と東京外国語大学との協働はスタートした。

翌07年度、上田市は同大の呼掛けに応じて、外国籍市民への支援を担当する

市民課職員が本協働実践研究に加わり、ブラジル人家庭や企業へのヒアリング調査に同行した。

ブラジル人家庭への調査に同行した堀之内テレーザ文子（秘書課嘱託を経て、当時は市民課の任期付職員。現在は、教育委員会嘱託の外国籍児童支援専門員として在籍中）は、当時からブラジル人コミュニティとのつなぎ役、相談役というキーパーソンであったが、心理学の専門家である阿部特任研究員の通訳をすることにより、おぼろげながら感じていた親、子ども双方の心の悩みと解決しなければならない課題、そして今後に向けた自らの立ち位置が確認できたと述べている。この経験は堀之内に、「第二世代育成」の具体的行動に向けて積極的に取り組ませる“引き鉄”となった。

また、企業へのヒアリング調査に同行した担当係長の小山博一は、一般行政職員では通常知ることのできない本音、例えば、外国人労働者雇用に対しては決してマイナス志向ではなく、熟練技術の継承を期待する対象であったり、“求める人材”であれば国籍は問わないという企業らしい考え方を聞くことができたことと述べている。このように、担当する職員個人は、専門家の調査に同行することで“門前の小僧経を読む”的なメリットを感じていた。

さらに、東京で開催されたプレフォーラムには、教育長をはじめとした行政職員、小学校長、企業の人事担当者、自治会役員を務める日系ブラジル人、日本語ボランティアなど、立場の異なる大勢の関係者がパネリストとして参加し、上田市における取り組みの現状や悩みなどを報告した。

上田市が多文化共生分野における実践研究の場にデビューしたことをきっかけに、自らの地域の課題を認識するとともに、多くの研究者、実践者との交流により、おぼろげながらも将来への展望が開けてきた時期であった。

(2) 地元開催のプレフォーラムで「第二世代育成」の提言

2年目を迎えた08年度は、フィールドである上田市でプレフォーラムが開催されるなど、エポックメイキングな年であった。

このフォーラムの目玉は、研究チームから政策提言がなされたことである。阿部特任研究員と臨床心理士である石塚フェローの発表では、「第二世代」の子どもたちを取り巻く諸問題から、外国籍市民とその子どもたちの心の悩みを浮き立たせ、正面から向き合う施策へのヒントとして「第二世代育成プログラム」の提案とともに、「居場所づくり」の概念が俎上に上った。

井上特任研究員からは、世界同時不況と地域の外国人雇用の現状から、多文化

共生社会の形成に向けて、上田市でも外国籍の子どもたちの将来における雇用が確保されることの重要性を説いた「第二世代育成プログラム」の提案がなされた。それぞれに研究の対象分野は異なっているが、外国籍市民の「第二世代育成」こそが今後の施策展開のキーワードであることが明確になった。

加えて、多言語・多文化教育研究センターの副センター長である伊東祐郎教授からは、パネルディスカッションのなかで、“参加型学習”の手法による地域日本語教室運営の有効性について説明された。日本語ボランティア養成に係る「入門講座」「ステップアップ講座」は、前年の07年度から「日本語チーム」の全面的協力により開催されていたが、参加型学習による人間関係づくりという、言わば“目からウロコ”的な実践が語られ、参加者からは大きな反響があった。

上田市の母袋創一市長は、コメンテーターとしてパネルディスカッションに参加し、「誰がどのような役割を担うのか。地域、企業、行政、ボランティア、あらゆる皆さんが共通したステージに上がって考える必要がある。第二世代育成の問題、地域日本語教育等さまざまな提案をいただいたが、我々も大いに発想の転換を図って努力していかなければならない。上田市は総合計画において、外国籍市民を支援し多文化共生社会を目指す」と明確に謳っており、未来を見据えて多文化共生のまちづくりを進めていきたい」として、地域を構成するさまざまな市民との協働と豊かな発想の必要性など、多文化共生のまちづくりに向けて熱く語った。

このように第1ステージの2年目は、現行の施策の基本となった「第二世代育成」が提言され、「居場所づくり」の概念が俎上に上ったことが大きな成果であった。この2つのキーワードは、関係者の課題認識を明確にさせるとともに、政策形成能力が問われる行政職員を鼓舞するには十分なものであり、加えて、多文化共生社会の形成を目指すトップの明確な姿勢を示すことにより、上田市の多文化共生施策はさらに高みを求めてギアをチェンジすることとなった。

2 第2ステージを振り返る

(1) 行政職員から提案した実態調査

筆者は、09年4月の異動により現職に就くこととなったが、時あたかも、前年後半のリーマンショックに起因する世界同時不況の真っただ中であつた。市民課の外国人総合相談窓口は、国の緊急雇用創出事業により2人を臨時雇用し、バイリンガル職員4人の相談体制を取るなど万全を図った。しかし、日に日に失業者や雇用保険の受給を満了した者が続出し、外国人登録事務を兼ねる窓口は、公

営住宅の斡旋、市県民税や国民健康保険税の延納、そして生活保護などの相談者であふれることとなった。

また、この時期は、国の支援制度を利用した帰国者に加え、近い将来の再入国を見越した自費による帰国者も相当数にのぼったものと思われる。さらに、国内でも、仕事を求めて異動を繰り返す外国籍住民の状況が見て取れた。再入国許可制度に則った帰国者に加え、仕事を求めた国内の異動先で登録手続きをしていない者が、百人いや千人単位でいるらしい。つまり、現在上田市に住む外国人が、いったい何人いるのか分からないといった混乱状態が暫く続いたのであった。

東京外国語大学との関係は、第1ステージの2年間で終わることなく、09年度からさらに2年間継続されることとなった。第2ステージでは、過去2年間の実績と現場に裏打ちされた経験とも相俟って、担当係長の小山と筆者も研究協力員から協働実践研究の研究員に名を連ねることとなった。

4月に小山が第1回合同研究会に出向き、第1ステージの成果を踏まえた「上田チーム」の新たな研究が始まった。内容は、外国につながる子どもの心の相談、日本語ボランティア研修、子どもの居場所づくりの3つの実践を企業や市民団体との連携を通して行う。また、親子間のコミュニケーションギャップから起こる子どもたちの心の問題、地域日本語教室の場の機能との連環、活動をつなげ協働を促すコーディネーターの役割を観点に研究を進め、「居場所」を課題解決のキーワードとした日本語教育プログラムのあり方を検討する。採用理論は、「居場所感尺度」「実践コミュニティ」などというものであった。また、前年に引き続きプレフォーラムを上田市で開催することとなった。

着任してわずか3週間、報告を受けた筆者は素人なりの感覚でもがいた。研究の継続性という観点は理解できるが、今この時期に上田市が欲しいのはこれではない。定住化傾向が進んでいる反面、外国籍市民の生活基盤は大きく揺らいでいるのだ。中長期を見据え積み上げてきた従来の施策を展開していくことは、今の上田市にとって最良の選択であるのか。もっと言えば、前年に提言された内容は、状況が変わったかもしれない今、本当に必要とされるのか。外国籍市民が、地域住民として“困っていること”“行政に望むこと”“将来設計（日本に、上田市に留まるつもりか。つまり定住化）”等の本音が正確に反映されるような調査が必要ではないか。さすれば、これを基礎とした行政サービスの制度設計が可能となる。生きた課題は常に現場にあり、理論と実践の融合が求められている。最新の実態調査から導き出されるものを、第2ステージの研究の基礎として欲しい・・・と考えるに至り、生意気にも初めて出席した5月末の上田チームの研究会でぶち上

げたのである。

提案してみたなら何のことはない。「第二世代育成」は大前提となるし、心のケア、日本語教育・学力保障はキャリアデザイン支援につながるものであり、課題性に即した具体的な議論が必要だ。しかし、その前提として“彼等はどうのように上田市に留まるのか。彼等に何が必要とされるか”等の調査は必要であるとの理解を得て、第2ステージ初年度に実態調査を実施することがすぐさま決定した。

この後、アンケート項目の精査に多くの時間を費やしはしたものの、上田チームの総力を挙げて検討を重ね、最終的には400を超えるサンプル数を確保するに至ったのである。

予想されたことではあったが、定住化傾向、それも上田市で定住したいという傾向は強く、故に、第1ステージにおける提言、つまり「第二世代育成」を最大のキーワードとして再認識するに至った。筆者たちは、今後もブレずに自信を持って施策の方向性を堅持していこうと結論付けたのである。

この実態調査の結果は、前年に引き続き上田市で開催されたプレフォーラム及び全国フォーラムにおいて報告された。なお、調査の詳細は巻末の資料を参照されたい。

(2) 第二世代育成に向けた実践へ

緊急の実態調査とこの分析を終了した上田チームは、翌10年度に、「居場所づくり」という第2ステージ本来の研究テーマに向かうこととなった。しかし、心理学の専門領域に入っていくなかで、“門前の小僧”たらんと必死に喰らいついていったが、門外漢である行政職員にとってはつらいものとなった。結果、この専門分野で上田市職員の力が発揮できたのは、市内の地域日本語教室におけるボランティアと参加者のアンケート調査を実施することに限られた。

一方、地域日本語教室のボランティアを育成するための「入門講座」は3年(3回)を経過し、一定の成果を挙げつつあったものの、第1ステージで提言のあった「第二世代育成」に向けた具体的な施策のスタートが切れていない、という悩みを抱えていた。そして、この課題は、講座運営に深く関わってきた日本語チームと筆者たちの間で共通のものとなっていた。

堀之内は、この年の4月からは教育委員会学校教育課の嘱託として、市民課との兼務となっていた。上田市在住が長いこともあって経験知も豊富であるが、第1ステージにおけるブラジル人家族への面接の通訳を務めて以来、大局的な意味で「第二世代育成」は彼女のライフワークといえるものになっていた。こうした

ことから、当事者である外国籍の母親たちを含む関係者が中心となって、“外国につながる子ども”たちを支援するボランティアを拡大していけるような仕組みづくりについて模索していた。

また、5月の異動により初めて多文化共生分野を担当することとなった清水嘉永は、筆者に代わって上田チームの研究会に参加するとともに、メンバーが被る日本語チームとも頻繁に接することとなった。さらに東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターによる「多文化社会専門人材養成講座」を受講することが決定しており、新しい血が新しい発想を展開しようとしていた。

日本語チームを中心に、堀之内、清水が加わって検討されてきた“新しい枠組み”の地域ボランティア養成案について報告を受けた筆者は、「魅力的な計画だが、この地味な講座に市民は参加してくれるだろうか」と感想を述べたことを覚えている。ところがこの心配は杞憂に終わり、ふたを開けてみれば、市外を含め定員をはるかに超える50人もの申し込みをいただいたのであった。

本講座の詳細は、山辺論考および清水論考に詳述されていることから割愛するが、機も熟しつつあったことに加え、きっと日本語チームとともにこの計画を作り上げた職員の感性や資質も向上していたのだと思う。

また、第2ステージにおける主要な研究テーマである「居場所づくり」において、上田市の地域日本語教室から回収したアンケート結果は、ボランティア、受講者いずれの「居場所感」とも他の各地に比べ最も高いものとなった。全国フォーラムでこの結果に触れた石塚は、その要因は“不確実”としたが、上田市の日本語ボランティアは「ステップアップ講座」はもとより、相当なベテランが「入門講座」にも顔を見せてくれた。そして、参加型学習の手法に驚き、興味を持ち、実践してくれた。また、上田市の複数の職員は、毎週土曜日に開催する講座の運営者であるとともに、一受講者としても参加した。さらに、日系ブラジル人などの当事者が、講座参加者に“生の声”を伝え交流を図ってきたことが「居場所感」の高い要因であろうと推測するのは、臆し過ぎだろうか。

「第二世代育成」に関する具体的な施策がスタートしたことは、関係者の努力に尽きるが、いずれにしても第1ステージから脈々と続いてきた協働実践研究の成果が、フィールドである上田市の現場に結実したことは大きな意味を持つものであった。

3 2つのステージ、4年間の取り組みの成果

(1) 施策推進の拠り所となる理論の確立と共有、信頼関係

“現場の課題は待ったなし”と、ある外国人集住都市の首長がブログで語っているという話を聞き、我が意を得たりと感じた“現場”関係者も多いだろう。各ステージの振り返りでも触れてきたところであるが、行政が欲しているのは、施策推進の拠り所となる“実践に耐えうる理論”である。

今回の4年間にわたる協働実践研究の成果は、まず、今の上田市の現場に最も必要な戦略的な提言がなされたことであった。それも、心理的な側面から、経済的な側面から、日本語教育的な側面からダイナミックにとらえたものであったからこそ、“住民福祉の向上”という総合行政を担う自治体にとって、直接的に“役立つ”ものとなった。

また、緊急実態調査の実施など、現場を熟知する行政職員の提案を十分に理解し取り上げてくれたことから、研究に参加する筆者たちにも一種の高揚感と達成感があった。まさに“協働”となったことから、“現場で実践に生かされてこそ研究の意味がある”と考える行政職員にとって、この意識を共有できたことは大きな喜びであった。こうして、上田チームを構成する気鋭の研究者・実践者と筆者たち上田市の関係者との間には、“篤い信頼関係”が築かれることとなった。

(2) マンパワーが求められるなかで、職員等の資質向上

行政の継続性といっても、これを支える職員は一般的に数年のサイクルで異動する。詰まるところ、現場には常にマンパワーが求められている。筆者も多文化共生の分野は全く初めてであり、当初の数か月間は面喰ってばかりであった。今も2年目の駆け出しであり、この論考を記載していること自体恥ずかしい限りである。しかし、現実に即した的確な理論が示され、のめり込める環境が整えば、行政マンは“期待される存在”に成長していくのである。

この協働実践研究は、これらの環境を与えてくれる願ってもない機会となった。直接的に参加した一人二人に限らず、この陰では職員をはじめとした多くの関係者が間接的に上田チームと関わってきた。筆者は、この4年間の経験が関係者全ての資質を向上させてくれたと認識している。

(3) 具体的な施策への反映と明るい希望

第1ステージでは、心理の専門家と経済の専門家から、それぞれの視点による「第二世代の育成」が提言され、おぼろげながらも今後の施策推進における方向性が見えたが、既にこの時点から日本語チームの全面的協力を得て「日本語ボランティア養成講座」は始まっていたのである。そして、第2ステージではこれ

から発展した形で、「外国につながる子どもサポートボランティア入門講座」が開催されることとなった。

日本語ボランティアの増加に加え、参加型学習の理念を踏まえたスキルアップがなされ、さらに、「第二世代育成」への理解と支援の輪が広まったことは、今後の上田市の施策展開に向けて明るい希望が持てるものとなっていった。

(4) 協働実践研究の成果を上田市から全国に発信

上田市は、8県28都市によって構成される「外国人集住都市会議」に05年度から参加している。年に数回開催される長野・愛知ブロック会議の意見交換の際には、本協働実践研究の成果も何度か報告してきている。

また、母袋市長は、09年度に開催された文部科学副大臣主宰の「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」に、外国人集住都市会議会員都市の首長として参加を要請され、「第二世代育成」とこれに係る「キャリアデザイン支援」を力強く提言した。

筆者も、同様に外国人集住都市会議会員都市の担当課長として内閣府定住外国人施策推進室による「定住外国人施策の現状と課題に関する有識者ヒアリング」に、同会議座長都市である群馬県太田市の担当課長とともに数回参加し、市長と同じく「第二世代育成」の重要性を中心に意見を申し上げてきた。

4 上田市における多文化共生社会の形成に向けて

(1) 「第二世代育成」が施策の柱

第1ステージ2年目（08年度）の提言である「第二世代育成」を、上田市ではその後、施策の柱に据えて取り組んできている。10年度には、前述の「外国につながる子どもサポートボランティア入門講座」に加え、発足間もない上田市多文化共生推進協会の学習部会においても、“外国につながる子ども”への「夏休み帳支援」などが行われ、「第二世代育成」は多文化共生を推進する関係者にとって共通の理念となっている。

(2) 教育委員会との連携

開設当時は画期的であった児童生徒対象の集中日本語教室「虹のかけはし」は、一定の成果を挙げてきたものの、これだけでは不十分なことも明らかになってきた。現在、堀之内は教育委員会学校教育課の担当者とともに学校を巡回し、最も人数が多いポルトガル語あるいはスペイン語圏の児童生徒に母語で話せる安心感

を与えながら、児童生徒の悩みを直接聞き、アドバイスし、さらに教師への助言に加え保護者とのパイプ作りにも取り組んでいる。

かつては、それぞれの分野で、今起こっていることを解決するだけで精一杯であった市民課と学校教育課であるが、今や「第二世代育成」を切り口に、行政において多文化共生施策推進の両翼を担う存在として連携している。行政においても“第2ステージ”が始まっているのだ。

(3) 一定の道筋とさらなる推進

“理論と実践の融合”のなかで、課題解決の多くは今後に委ねられている。上田市単独では実現困難なものも多いが、行政の継続性という観点からも、協働実践研究によって一定の道筋が示されたことに感謝したい。現在、12年度から4年間の「上田市総合計画 後期基本計画」を策定中であるが、多文化共生分野においては、「第二世代育成」を施策の柱として盛り込む予定である。

上田市多文化共生推進協会という新たな中間支援組織は発足して間もないが、市民協働の態勢も整いつつある。10年度は、地域に飛び出して「多文化共生の集い」を開催するなど、今後の市民理解の方向性も探った。

一方、未だ厳しい経済状況が続くなかで、「第二世代育成プログラム」を着実に推進するためには企業の理解を得ることが不可欠であることから、企業との連携について、外国人集住都市会議においても声高に提言し続けている。

高いハードルほど、越えたときの喜びは大きいものとなる。筆者たちは、東京外国語大学、そして多くの研究者・実践者との協働実践研究で得られた4年間の成果を糧に、今後とも多くの仲間と、上田市における多文化共生社会の形成に向けて着実に前進していきたいと思っている。

おわりに

『上田チームこぼれ話』

その1「タフで研究に貪欲で、濃密な人間関係」

第2ステージにおける緊急実態調査が決定し、これに対応するための上田チームの合宿が、枕草子にも登場する名湯別所温泉で行われた際のこぼれ話である。

既に上田市が作成した原案をもとに、相当な議論がE-mailでやり取りされていたのだが、百戦錬磨の研究者・実践者の集まりだけに議論も百出。早めにチェックインしたにもかかわらず、“ひと風呂”もなく、さらに夕食が済むや否や再び協議が始まった。夜11時を回ってもひたすら協議は続き、長針が6の位置を指

した頃によく水入りとなった。

翌朝になって尋ねると、全員がひと風呂浴びたようなことを言っていたが、男性の一人ぐらいのそれは嘘だったかもしれない。そして、朝食後すぐに協議が再開され、ちょっとした休憩時間にも関連するさまざまな打合せが行われていた。メンバーの“タフ”さと“研究に貪欲”な姿、そして、これを支える“濃密な人間関係”に筆者もはまってしまった。

その2「いつでもどこでも、タフで貪欲」

次は、09年度のプレフォーラムが上田市で開催された際のこぼれ話である。終了後、宿泊場所であったホテルで開催されたレセプションは、北協保之センター長、母袋市長も出席し賑やかなものとなった。

会食が終わり、筆者たち地元関係者は引き上げたが、“タフ”で“研究に貪欲”な上田チームの打合せは、秋の夜長、ロビーの明かりを求めて3階から2階へ、さらに1階へと移動を繰り返し深夜まで続けられた。

その3「ああ、協働実践。その“意味”を体感」

最後のこぼれ話は、筆者たち上田市側にあった。第2ステージの上田チーム第1回研究会の席上、筆者から緊急の実態調査を提案し、賛同いただいたことは前述のとおりである。

筆者は、大学という性格上スタッフは充実しており、また、意欲あふれる大学院生が研鑽を積むために、各種調査は積極的に関わってくれるものと“勝手な妄想”を抱いていた。故

に、研究会に同行した小山とさほどの打合せも行わないまま、筆者から実態調査を提案してしまった。この時点から小山の口数は少なくなり、表情もやや硬くなっていったような気はしていたのだが……。

研究会終了後の夜10時過ぎ、帰りの新幹線もなくなりホテル



合宿での上田チームメンバー

に向かう道すがら、小山が筆者に語ったことは衝撃的であった。「課長が提案したあの調査ですが、配布・回収・集計などの“力仕事”は、ほとんど上田市でやることになると思います」とのこと。筆者は、「えっ、そうなの？」と絶句した。気を取り直して、「“課題は常に現場にある”し、協働実践研究を張っている限り上田市側のメリットが見出せないのも困る。我々が苦勞してこそ信頼関係も生まれようというもの。頑張ろうよ」と言ってはみたものの、筆者自身が前向きになるまで暫くの時間を必要とした。

400件を超える有効回答を得るのに、市民課の職員はたいへんな思いで成し遂げてくれたが、自らが自らのフィールドで行った実態調査への思いも深く、今後とも、ここから導き出される施策は地に足が着いたものになるであろう。・・・ということで、まさに協働実践研究の“意味”を体感したというエピソードで閉じさせていただきたい。