

上田市の多文化共生施策と協働実践研究

—行政職員の実践



小山博一

上田市市民生活部市民課課長補佐

はじめに

2006年の秋、教育委員会から一本の電話が入った。東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの高橋正明センター長（当時。現 東京外国語大学名誉教授）が上田市の教育長に面会するので、筆者も同席してもらえないかとのことであった。上田市教育委員会と東京外大が在日外国人児童のための教材で協力関係にあることは知っていたが、なぜ同席を求められるのか不思議に思いながら行ってみると、筆者に対しては「教育委員会はもとより外国人担当部局とも協力関係を深めていきたい」と言われたと記憶している。この出来事は、その後の「協働実践研究プログラム」につながる序章であった。

翌年の春、協働実践研究プログラムの上田チーム¹のメンバーが上田市を訪問し、実質的な協働実践研究が始まるのだが、筆者は、この研究に最初から最後まで関わった上田市側の唯一の関係者である。

本冊は第2ステージの報告を主とするが、本稿では、筆者のこの貴重な立場から、協働実践研究が上田市にとってどのような意味を持ち、上田市の施策にどう影響したのか述べてみたい。

1 上田市の多文化共生施策の概観

上田市の施策については、『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』の2と7に詳細な記述があるので²、ここでは上田市の施策に筆者がどう関わったのかという視点から簡単に振り返ってみたい。

上田市が本格的に外国人施策に取り組んだのは、06年4月からで、それは、筆者が市民課に新しく作られた外国人担当係長というポストに着任した時でもある。当時、外国人登録者数は増加を続けており、市行政としても組織的な対応を迫られていた。

着任時に上司からは、外国人施策について協議する組織の立ち上げと、外国人集住都市会議³に参加するよう指示があった。外国人集住都市会議については座長都市の四日市市に連絡を取ることで道筋はできたが、組織の立ち上げは何から始めればよいのか全く見当もつかなかった。当時は、上田市が長野県内の市町村の中で最も外国人登録者数が多いことすら知らなかったのである。

そこで、現状把握から始めた。まず、市の職員で外国人相談を担当していた日系ブラジル人へのヒアリングを行い、おおよその状況を把握した。そこで得た情報から主な派遣会社30社をピックアップし、一社ずつ調査を行った。派遣社員としての外国人労働者の生の様子を知りたかったからである。ほどなく、外国人集住都市会議への参加が正式に認められ、各都市や集住都市会議アドバイザー⁴からも多くの貴重な情報を得ることができた。「多文化共生」の概念もそのひとつで、その後の上田市の外国人施策の基本となる。

各方面へのヒアリングや情報収集から見てきた課題は、日本語(コミュニケーション)、子どもの教育、社会保障(制度)、不安定な雇用などであった。これらの課題は、現在も主要な課題のままである。特に雇用は生活に直結し、すべての課題に優先するが、現在の上田市の経済情勢は他地域に比べ回復が鈍く、不安定な状況が続いている。

着任して半年後、紆余曲折の末、外国人施策について協議する組織としての「上田市外国籍市民支援会議」をようやく立ち上げることができた。国、県の機関や民間の団体などに加え、企業13社が参加しているのが大きな特徴である。この企業の参加を実現するまでが最も困難な作業で、参加の回答を得られるまで何度も訪問を繰り返した。そして、この時の苦労が後の協働実践研究の企業調査において役立つことになる。また、上田市が協働実践研究の相手として選ばれた理由のひとつは、この企業を巻き込んだ国内的にも珍しい組織があったからだと聞いている⁵。

この会議がまず実施したのは、現状把握のための実態調査であった⁶。この調査結果を基礎資料とし、総務省の多文化共生プランをモデルとした「上田市多文化共生のまちづくり推進指針」を策定した。次に、この指針に基づき参加各団体が具体的に実施する内容についてまとめた「上田市多文化共生のまちづくり推進計画」を作成した。

この指針と計画では、施策の実施機関であり中間支援組織としての機能を持つ新組織を設立することになっていた。そしてほぼ1年の期間をかけ、「上田市外国籍市民支援会議」の参加団体の多くが新組織へ移行する形で、09年12月、「上田市多文化共生推進協会（AMU⁷）」を設立し、現在に至っている。この新組織立ち上げに際し、多言語・多文化教育研究センターのプログラムコーディネーターにも助言を求め、中間支援組織の形を作り上げていった。

2 協働実践研究のはじまり

2007年5月、上田チームが上田市との協働実践研究を開始するにあたり、市長と教育長を表敬訪問した。その時の説明では、上田市にとってもメリットとなるような「非収奪型」の研究であることが強調された。

担当者としては、収奪型ではないと言いながら協働研究による業務への負担がどの程度になるのかという一抹の不安を抱えながらの船出だった。協働で行うからには、上田市にとってもメリットが得られるよう、我々からも大学側に要望していこうと考えていた。

第1ステージでは、上田市の職員は研究協力者であったので、筆者は研究会に出席することはなかった。逆に、研究チームが調査を行うため頻繁に上田市を訪れた。調査に当たっては、事前に相手先との日程等の調整と、当日は両者をつなぐため同行する必要がある。一方、市民課の仕事として、「上田市多文化共生のまちづくり推進指針」に続いて「上田市多文化共生のまちづくり推進計画」を年内に策定しなければならなかった。

この年に行われた上田チームの2種類の調査の概要と結果は、『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』の2と7に詳しく書かれているので、ここでは、この調査に筆者がどのように関わり、結果をどう受け止めたのか述べてみたい。

ひとつは、企業への調査で、地域と企業の連携のあり方を調べるため、延べ3日間、企業7社と商工会議所の合計8カ所へ訪問調査を行った。調査対象の企業は、上田市外国籍市民支援会議の参加企業の中から選んだ⁸。いずれの企業も協

力的だったのは、今まで培った人脈と研究チームに日本経済団体連合会の肩書を持つメンバーがいたからかもしれない。次に訪問する企業へ向かう車内では、今調査が済んだ企業に対するメンバーの率直な感想や意見が交わされ、この時間も筆者にとっては有意義なものであった。

調査時に、「企業の外国人への最大の協力は雇用である」と言った企業もあったが、今、その企業は外国人の雇用をしていない。別の企業の役員は、「上田（日本）にいる外国人を追い出すようなことをしてはいけない。今、彼らに冷たい仕打ちをしたなら、将来の労働力不足のとき助けてくれる外国人はいなくなってしまうだろう」と我々に語った。既に退職してしまったこの役員は、今は何を思うのだろうか。

翌08年、研究チームは再度企業への調査を行った。これは、リーマンショック後の上田市の企業の状態を確認するためであったが、当初調査を受け入れる企業はなく、交渉は難航した。前回調査したどの企業も、経営の立て直しに必死だったからである。ようやく調査が許された2社へ同行したが、状況は厳しく外国人は工場内にいなかった。その中で僅かに光が見えたのは、ある企業が、中小企業には若い人材がなかなか就職しないが、優秀な人材であれば日系人の二世帯も含めて考えたいと言ってくれたことである。

もう1つの調査は、外国につながる子どもとその家族ならびに子どもを取巻く環境に関する調査で、ブラジル人家族へのヒアリングを行った。この調査は、計2回4日間かけて行われた。また、これとは別に「ブラジル田舎まつり⁹」において「こころの相談」を開催し、このデータも活用された。

この時、筆者はプライバシーを考慮し同席しなかったが、通訳として調査に同席した日系ブラジル人の上田市職員の報告によると、ブラジル人家族が日本に居続けるか帰国するか「揺れている」ことが最大の問題だとのことであった。

これらの状況と収集データから、07年の全国フォーラムの発表ならびに『シリーズ多言語・多文化協働実践研究2』では、企業を巡る現状分析、定住と帰国の狭間に揺れ動く状態が引き起こすさまざまな課題への懸念と「二世帯の子どもたち」のアイデンティティの確立と支援の必要性について報告された。

この年の秋に上田市で開催されたプレフォーラムで発表されたのが、上田市にとって協働実践研究の成果といえる、「二世帯育成プログラム」と「コミュニケーション・キャリアデザイン・こころの支援からなる上田モデルの構築」の提言である。折しも、このプレフォーラムが開催されていた9月15日にリーマンブラザーズが破綻し、世界同時不況に発展した。ハローワークに外国人が溢れ、雇用



全国フォーラムのパネリストとして発言する母袋市長

保険切れが迫った外国人は、帰国か否かの決断を迫られた。最終的に日本に残ることを決めた外国人の定住志向は強く、その第二世代となるともはや帰国に対する思いは希薄だとも聞く。このような状況に至った今だからこそ、上田チームの提言の妥当性と重要性がさらに増したと言えるのではないだろうか。

この提言を受けて、「第二世代の育成（キャリアデザインを含む）支援」、「コミュニケーション支援」、「こころの支援」は上田市の基本施策として位置付けられているが、これらは上田市のみならず外国人が集住している地域において、重要なキーワードとなり得るはずである。

3 上田市の提案で実施した外国人実態調査

第1ステージが始まる時、東京外大からは2年間限定のプログラムだと言われていた。しかし、08年度が終わる間際に、協働実践研究を更に2年間継続したいとの申し出があった。第2ステージにつなげる価値があると判断されたのであろう。日本語ボランティアの養成講座など今まで協力を得られていた事業の継続性を考慮すると、再び協働関係が得られることは上田市にとって大きなメリットがあり、ありがたい申し出であった。

第2ステージでは、チームが再編成され、教育、日本語教育の専門家が加わった。このステージからは上田市の職員も研究員として研究会に参加することになり、東京で行われる研究会に上田市からは常時2名出席した。

この協働実践研究の素晴らしさのひとつに、その柔軟性がある。研究の方向性に合致するのであれば、方法の変化に柔軟に対応した。第1回の研究会において当初の計画にない実態調査を上田市が提案したことに即座に対応したのもその一例である。

(1) 外国人実態調査の経緯と内容

外国人実態調査を提案した理由は、07年に行った実態調査の時とは経済環境が劇的に変化したことで、外国人住民の意識や動向にどのような変化があるのか

明確にし、上田市の施策に役立てたいという意図があった。

前述の通り、研究会はこの申し出に柔軟に対応し、調査の趣旨を「2008年後半からの経済不況による外国人の雇用環境の変化がもたらす外国人住民への影響について、雇用、日本語教育、こどもの教育、地域参加、の視点から実態を明らかにする」と定め、質問項目の選定と文案の作成を始めた。それぞれの専門的立場からぜひ入れ込んでほしいと提案された質問項目もあり、回答者の負担を考慮し50問を目安に優先度を議論しながら質問項目が決められていった。また、質問の仕方や翻訳しやすい言葉づかひも、研究チームメンバーの経験の中から工夫が加えられた。

意外だったのは、調査票を翻訳する段階で東京外大ではできないと言われたことである。当然協力してもらえるものと期待し、8言語程度の翻訳を予定していたが、結局、上田市側の予算で翻訳するため4言語に限定せざるを得なかった。東京外大としては、ボランティアでの対応は困難との事情があったのだろう。

上田市在住の18歳以上の外国人を対象としたこの調査は、7月の暑い時期に約2週間かけて行われた。調査方法は、面接や学校経由など確実に回収できる方法を優先した。回答者は、南米日系人がほとんどを占めているが（P.104「4回答者の属性」参照）、上田市の外国人登録者の国籍では多い順に、ブラジル、中国、韓国・朝鮮、ペルー、その他となっている。中国は研修生と留学生が多く、韓国・朝鮮は特別永住者が多いことから、この調査は定住化傾向の強いニューカマーに対する実態調査とも言える。

(2) 調査結果から見えてきたもの

集計結果は、本冊資料編に収録したのでご覧いただきたいが、回収した422人の回答を集計して、上田市の関係者は驚いた。「上田市に住み続けたい」と答えた人が57%で（図1）、しかも73%の人が「上田市は住みやすい」（P.60図2）と答えていたのである。当時、ハローワーク上田管内の有効求人倍率は長野県内最低の0.28倍で、日本人の失業者も就職が難しい状況の中、失業した外国人がハローワークに溢れていた。「仕事に就いていない」外国人が65%もいる中で（図

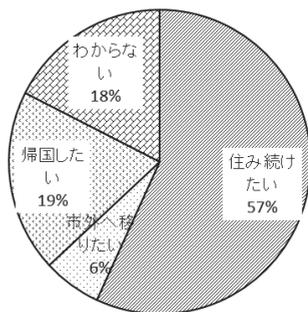


図1 上田市に住み続けたいか

3)、生活に不安を覚えながらも、上田市に住み続けたいと考える外国人が多いという結果だったのである。住みやすい理由として挙げられていたのは、コンパクトシティとしての便利さや相談体制など行政の対応の良さなどである (P.105 ③参照)。「行政の対応」として思い当たるのは、外国人相談窓口において丁寧な対応を心掛けてきたことや、公立学校における「虹のかけはし」教室¹⁰である。また、上田地域は、比較的早い時期から外国人が集住し、市民が外国人を特に意識しない風土も培われてきたことが、このような結果につながったのかもしれない。市長は09年のプレフォーラムと全国フォーラムで次のように言っている。「外国人が住みやすいまちづくりは、我々日本人にとっても住みやすいまちづくりにつながる」。

もうひとつ上田市の関係者に意外だったのは、地域日本語教室の存在を45%の外国人が知らなかったことである (図4)。情報を「伝える」努力はして来たつもりだったが、「伝わる」ことが少なかったということになる。情報伝達の難しさを痛感した。また、「知っているが参加しない」理由として44%が「時間が合わない」と答えている (P.108 No17)。ボランティアの都合と、学びたい外国人の都合が合わない事情も見えた。

子どもに「受けさせたい教育レベル」については、88%が「大学」までと答えている (図5)。しかし、高校進学率は

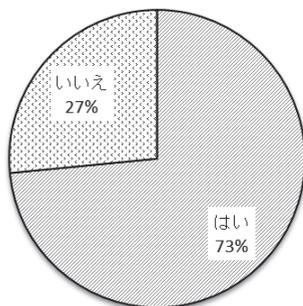


図2 上田市は住みやすいか

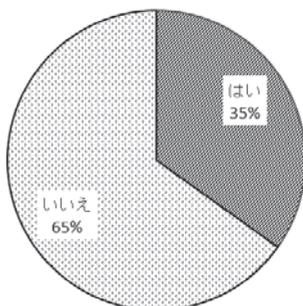


図3 仕事に就いているか

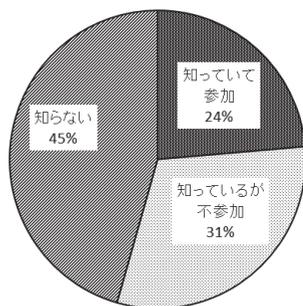


図4 日本語教室を知っているか

73.7%で¹¹、そのうち大学に進学できるのは2割程度と推計される¹²。親たちは、進学に関わる困難な点として、学費や子どもの日本語レベル（学力）を挙げているのは重要だ（P.110 No30）。08年に提言された第二世代の育成とそのキャリアデザインのためには、親世代の教育観も大事だとよく言われるが、彼らも学歴を望みながら、さまざまな事情により達成できない状況にあるようだ。

「子どもに必要な場所」として、「日本語や勉強をサポートする場」が約半数、「母語で遊んだり勉強できる場」、「悩みを相談できる場」も比率は多かった（図6）。先の教育レベルとこの設問は第二世代の育成を視野に入れて問うたものであり、協働実践研究における上田市の施策の方向性を示したと言える。

4 調査から実践研究へ

2009年後半の協働実践研究は、「多文化共生」を実現する「場」としての地域日本語教室と、第二世代育成の場づくりを研究の中心に置くことになった。そして、議論の中から「居場所」がキーワードとして登場してくるのだが、次第に専門的な内容になっていき、大学の難解な講義を聞いている一学生の心境に近いものがあつた。

10年度の研究会は、「協働型居場所づくり尺度」の開発に専念することになる。研究会は、「協働型居場所」等の理論と「尺度」を測る質問項目の作成に多くの時間を費やした。筆者もこの議論に加わろうと努力する日々であった。この調査の試案ができたところで、各日本語教室に実施し検証を行うことになった。

上田市の日本語教室にこの調査を実施したところ、結果は他地域の日本語教室より日本語ボランティアも学習者も「居場所感」の強いものとなった（石塚論考参照）。このことは、日本語チーム¹³が4年にわたって上田市に関わっていたこ

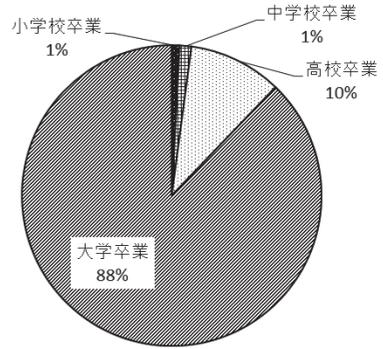


図5 受けさせたい教育レベル

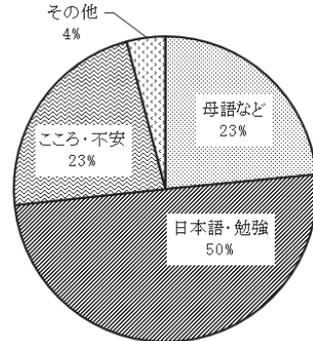


図6 子どもに必要な場所

とと無縁ではないと考えられる。ただ、気心の知れた日本語ボランティアに「居場所感」について直接聞いてみると、日本語教室に行くのはむしろ義務感の方が強いと述べていたことが印象的だった。

(1) 第二世代育成のための「居場所」づくり

09年に上田市で行われたプレフォーラムで、上田市の中学校の講師が、子どもの教育を考えると、家庭生活に不安がないことが重要だと述べている。両親の不安は子どもに直接響き、授業態度に如実に出るそうである¹⁴。この点は、07年の調査報告でも触れられている¹⁵。この事実を踏まえたうえで、第二世代の育成について述べることにする。

第1ステージで提言された「第二世代育成」という概念は上田市にとってコミュニケーション支援と並ぶ重要な施策として位置付けられた。その後の、市長の発言や議会答弁、総合計画、また上田市多文化共生推進協会の基本計画などあらゆる場面でこのキーワードは使われることになる。

第二世代育成の柱のひとつは学力保障で、少なくとも高校を卒業できる学力が必要である。そのためには、学習言語が理解できる日本語能力と学習を補助する体制が必要である。また、義務教育年齢を超えた子どもたちが高校進学を目指す仕組みも必要である。

これらは、第二世代育成のための「居場所」として、一部の日本語教室とボランティアによる新たな取り組みが始まっている。今後は、子どもが歩いて通える距離内での「居場所」づくりと、学校との協力関係の構築を進めていきたいと考えている。

(2) 多文化共生を実現する地域日本語教室づくり

上田市の日本語教室は現在7教室あり、いずれもボランティアにより運営されている。当初、日本語教室はそれぞれ個性があるがゆえに、個々に活動していた。そこで、一緒に日本語教室のあり方を検討しようと呼びかけ「上田日本語ネットワーク」という組織が生まれた。話し合いの中から、ボランティアの高齢化、運営費の補助、教え方の講習などの要望が出された。これに対し、翌年には、人材育成のための日本語ボランティア養成講座と経験者向けのステップアップ講座を開催し、経済的には教室の消耗品への支援を行うことで要望に応えた。

この日本語ボランティア養成講座とステップアップ講座は、同じ協働実践研究プログラムの日本語チームの協力を仰ぎ、カリキュラムの作成や講師の選定とい

う重要な部分のアドバイスを受けた。日本語に関して素人の我々にとって、恐らく国内でもトップレベルの講師陣により最先端の講座を開催できたのは、協働実践研究の関係があってこそである。

協働実践研究との関わりの中で、日本語ボランティア養成講座はその影響を受けながら進化してきた。その年、その講座ごとに、組み込まれる要素が変わっていった。講座の講師は協働実践研究のメンバーが多かったことから、筆者もほとんどの講座に同席し、新しい手法としての「参加型学習」を学び、ある時は日本語教室の立ち上げを目指し、ある時はことばとところの関係について考えた。

本年度開催された講座は、今まで実施してきた日本語ボランティアの養成ではなく、「外国につながる子どもサポートボランティア入門講座」という名称の、第二世代育成と子どもたちの「居場所づくり」を念頭に置いた講座となった。

現在、この講座から新たなボランティアグループが生まれ活動を開始したところである。「居場所づくり」を基本コンセプトとするこのグループの活動の内容は、清水論考 (P.74-80) で報告される。

日本語教室のあり方はさまざまだとは思うが、すべての講座に参加する中で、日本語教室はこうあるべきだというひとつの形が筆者の中に生まれてきた。そんな折、上田市内の日本語教室を見直してみると、その理想に近い教室があることに気が付いた。その教室は、日本語習得はもちろんのこと、外国籍の児童生徒の学習支援、親が日本語を学習している間の子どもの保育兼学習、高校を目指す子どもの支援、母語を生かしたボランティアの活用など、実に多くのことを日本語教室という枠組みの中で行っている。多種多様な活動は、普段培っている地域の人のネットワークも駆使しながら行っているもの、これらをひとつの日本語教室が行うことの負担はいかばかりかと思う。しかし、それをやってのけている教室がここにある。この教室が目指す目標は、「障がいの有無、国籍の違いなどに関わらず、地域の一住民として互いに学びあい、支えあえる地域づくりをしていく」となっている。団体の名称を日本語教室と称しているのに、目標に日本語という表現がない。このことが、この教室の幅広い活動を物語っている。

(3) 「共生社会に向けたモデル」と「多文化共生に向けての居場所」

この協働実践研究が終わるに当たり、ここでは、筆者の立場から、上田市において第1ステージのテーマに沿って求められた「共生社会に向けたモデル」はどうなったのか、また、第2ステージになって追求された「多文化共生に向けての居場所」は上田市でどうなったのか、簡潔に検証してみたい。

「共生社会に向けたモデル」は、第1ステージの終わりに、研究班から「第二世代育成プログラム」と「コミュニケーション・キャリアデザイン・こころの支援からなる上田モデルの構築」の提言が出され、その「モデル」の理論が示されたと言える。ただ、それを上田市の中で実践モデルとして作り上げることがまだできていない。これは、我々に残された宿題である。第2ステージの「多文化共生に向けての居場所」については、地域日本語教室や子どもの「居場所」づくりを目指して新たに立ち上がったグループがその答えとなることを期待している。

おわりに

冒頭で述べたように、筆者はこの協働実践研究プログラムが始まる前から東京外大との関係を持ち続けて来た。それは別の見方をすれば、東京外大に対して上田市が一貫した対応を継続し、安定した関係を築いてきたといえる。

個人的には、第2ステージから参加した研究会においては、個性豊かな第一線級の方々との議論や雑談を通じて、新たな考え方や理論を会得することができ、筆者自身の貴重な経験となった。

上田市は、この協働実践研究によって施策の方向性とその根拠を得た。今後は、上田モデルとして着実な実践を行い、成果を上げていきたいと考えている。

最後に、このような機会を与えていただいた東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの皆様、ならびに素晴らしい経験をさせていただいた上田チームのメンバーに感謝したい。

[注]

¹ 協働実践研究プログラムではいくつかの研究班もしくはチームに分かれて活動が行われたが、上田市が参加した班もしくはチームの通称名。巻末資料「協働実践研究プログラム」展開図 (P.126) 参照。

² 『シリーズ多言語・多文化協働実践研究2 阿部・井上班07年度活動 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-』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、2008年。

『シリーズ多言語・多文化協働実践研究7 阿部・井上班08年度活動 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第二世代育成の視点』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、2009年。

³ ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等により構成され、外国人住民に係わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつあるさまざまな問題の解決に積極的に取り組むこと目的として設立された組織。

- ⁴ 外国人集住都市会議はアドバイザーを3名委嘱しており、そのうち、明治大学の山脇啓造教授に指導を仰ぎ、多くのアドバイスを受けた。
- ⁵ 豊田市や磐田市に同様の組織がある。
- ⁶ 「上田市の外国籍市民に関する調査」2007年
- ⁷ AMU : Association for Multicultural community building of Ueda
- ⁸ 製造業5社と派遣会社2社
- ⁹ ブラジルの農村等で行われる収穫祭FESTA CAIPIRAを上田市版として行うもの。毎年9月上旬に開催される。
- ¹⁰ 入国や転入により公立学校に籍を置く子どもたちが、日本語や日本文化に慣れるための教室。最長6カ月で終了し本来の学校に戻る。
- ¹¹ 学校教育課調査「中学校卒業後の進路状況(2010年3月)」より。
- ¹² 上田地域の高校や教育関係者への聞き取りによる。
- ¹³ 協働実践研究プログラムの「地域日本語研究班」の通称名。
- ¹⁴ 前出『シリーズ多言語・多文化協働実践研究7』44-47ページ。
- ¹⁵ 前出『シリーズ多言語・多文化協働実践研究2』107-110ページ。