

行政学演習 A レポート

在日外国人に対する行政サービスの課題

石原佳菜子 菅原径子

1. はじめに

統計によると、2001年末現在、在日外国人の人口はおよそ200万人。その内訳は、外国人登録者数、約177万8千人、オーバーステイの外国人約22万4千人を合わせたものだ。10年前の統計に比べ、50万人以上増えている。この数字だけを見ても、今までに比べ在日外国人の人々が身近になってきていることは明らかである。また、このように、不法就労者も含め日本において、外国人労働者は大きな労力となっていることは紛れもない事実である。日本の外国人労働者の歴史はそもそも、若年労働において国内での労働力不足が顕著になった1970年代に端を発すると言える。1980年代に入ってから、外国人労働者数の増加が顕著に表れだすようになった。その時代的な増加の背景として、円高、そして、石油危機の影響を挙げることができる。急激な円高により、わが国と不法就労外国人の本国との著しい経済格差、賃金格差の存在ができ、日本での労働へのメリットが急激に増していった。不法就労外国人の本国における雇用事情の悪化、貧困、従来の出稼ぎ先の中東石油産油国の原油価格下落による不況もこの円高と複合し日本への労働者が増加した要因である。

<在日外国人労働者 (= 在日外国人住民) にまつわる問題> (短期的な問題) 外国人労働者が働く労働環境についての問題がある。外国人労働者の仕事は単純労働・低賃金なものがほとんどであり、日本人が嫌う3K(きつい、きたない、きけん)の仕事が多く、労働条件そのものに日本人と大きな差がある。雇用者にとっては安価な労力と言うことができるのだろうが、労働者の人権を侵害していると言えるだろう。住居の問題もある。外国人であることで住居が探しにくく、費用も高くなってしまい、ただでさえ、安い賃金により一層負担をかけることとなる。労働災害に対する保証の問題は不法入国就労者にとって大きい。労災補償保険法の給付を受けられるが、労働基準監督所が入国管理局に通報する恐れがあることから利用できない。医療保険に関する短期的な問題としては、未登録労働者は保険に加入することができなく、多額の医療費を必要としてしまう。仮に、保険に加入できるとしても、高額な保険料を払わなくてはならず、多くの労働者は保険加入をしていない。生活保護の一種である医療保護も当然受けにくい状況だ。この短期的な問題に関して、大泉町の例を挙げて調べてみたい。

(長期的な問題) 定住する外国人労働者への取り組みである。これは、経済や、政

治に限らず文化・社会問題も含む多面的な広がりのある問題である。家族の呼び寄せと定住化においては、日本という国は、給料が安価で生活にかかる費用が高いことを考慮すると人権に配慮した生活を保証することは難しい。子供の教育問題も重要な問題であり、受け入れ国の日本側に社会的コストが多く必要となるという問題も生じる。二重労働市場、Segmentation（職業的区分化）が起こってしまう危険性もはらんでいる。以上のような、長期・短期に大別できる様々な問題に対し、どのような対策を取るべきなのであろうか。「単純労働者」を含むすべての外国人労働者の合法的受け入れとそのための法制度の整備し、すべての在留外国人労働者に「特別在留」を認めることがなされなければならない。具体的には、外国人労働者のための公共職業紹介所の設置、職業選択の自由の保障、医療、労働、生活相談の窓口の設置もそれに準じ法制化し、これら労働者の権利にかかわるすべての法の適用と、その実施の保証がなされていなくてはならない。この長期的な問題に関して、在日外国人児童の教育問題から検証していく。

このように、私たちは身近に在日外国人の人々と接する機会が増えた。しかし、実際のところ、彼らがどのようにして日本で暮らしているのか、よく見えてこなかった部分が多い。そこで、今回、二つの例を参考に行政サービスという点に絞り、在日外国人の人々の暮らしを追った。その中で、見えてきた課題を考えたい。

2. (A) 群馬県・大泉町を例にして

私が外国人労働者と聞いて、まず思い浮かべるのは群馬県の大泉町だ。私自身、群馬県出身ということもあるが、リトルブラジルとして、2002年のサッカーワールドカップ開催期間にはよくテレビなどでも取り上げられていた。リトルブラジルというその名の通りに、大泉町は全体の人口42494人のうち、6255人(14.7%)が外国人の住民である。この14.7%のほとんどはブラジルをはじめとする南米からきた人々だ。群馬県の調査によれば、大泉町は群馬県の中で、人口に対する外国人の住民の比率が第一位となっている。そのため、今や大泉町は、日系人向けの商店の密集やイベントなどにより、日本全国の日系人から注目されるようになってきている。例えば、1991年から大泉まつりの恒例となったサンバ・カーニバルは、今や夏の風物詩として、全国の日系人はもちろん、日本人の間でも親しまれている。また、大泉町には、富士重工や三洋電機など、工場がたくさんあるため、外国人労働者の労働力は重要である。貴重な労働力を提供し、消費力を生み出すブラジル人の人々は、大泉町の活力の源泉と言っても過言ではないところまできている。

<大泉町役場の行政サービス>

大泉町役場の企画部に国際政策課という部署がある。この課で主に在日外国人労働者などの人々が大泉町で暮らしていくための大まかな政策(方針)をつくり、それをもとに、

福祉部・生活環境部などで細かいサービスを行っている。具体例を挙げると、住民課 外国人登録証明書の交付（外国人登録証明書交付期間指定書を持参した本人、または16歳以上）国際政策課 外国人の生活相談業務（ポルトガル語）学校教育課 外国籍児童および生徒の転校相談（転校手続きはできない）生活環境部住民課 町民窓口が常設されており、外国人の住民からの相談に常時対応してくれる。言語は日本語が話せなくても相談できるよう、ポルトガル語とスペイン語のできる職員が対応する。群馬県の各市町村にも、このような外国人向けの相談窓口は設置されているが、常時対応してくれるのは大泉町だけである。

<国際政策課への問い合わせから>より具体的な内容を調べるため、大泉町役場、国際政策課へ、電話で問い合わせをした。

質問 1. 国際政策課が行っているサービスとは？

2. 課題はあるか？

回答 1. 国際政策課の主なサービスは情報提供。大泉町の広報誌を月二回発行している。今、大泉町の外国人住民の人口6200人のうち、90パーセントがブラジル系の住民なので、その広報誌をポルトガル語に翻訳している。その翻訳した広報誌は3000部発行され、町内の病院、小・中学校、保育園、銀行、ブラジルの食品などを扱うスーパーマーケットなどに置いている。広報誌を読みたい人は、自由に持ち帰ることができる。

また、大泉町には4つの小学校と、3つの中学校があるが、そのすべての学校に日本語学級があり、外国人の生徒を積極的に受け入れている。

2. サービスの課題に関しては、様々なものがあるが、その一例として、やはり、外国人住民と一般住民との連帯の薄さが上げられる。国際政策課では、地域3者懇談会というものを開いている。この3者とは、自治会の人(一般住民)、行政、外国人住民で、集まって集会を開き、親睦を深めようとするものだが、参加率がとても悪く、外国人住民に関しては、ほんのわずかしかなかったということだ。

また、生活のマナーの違いも挙げられる。外国人住民は夜によく大勢で集まってパーティーを開いたりしているのだが、真夜中に騒音をたてている、などとして、一般住民の反発を買っている。その結果、衝突が起きることもあるという。このように、文化の違いがお互いに否定的に捉えられていることが、大きな問題であり、解決すべき課題だ。

<在日外国人住民と一般住民の交流は？（大泉町のケース）>

・ 日本語とポルトガル語による日本伝統音楽レクチャーコンサート

大泉町にある、大泉町文化村大ホールで行われたコンサート。日本音楽国際交流会が、日本伝統音楽を在日外国人の方々へ紹介するため開催しているレクチャーコンサート。日系ブラジル人が多く在住している大泉町で、ポルトガル語と日本語の両方で解説を行いなが

ら進められる。内容は、在日外国人が日本の伝統音楽に親しめるよう、楽器実演などのワークショップと、二カ国語による解説を交えた箏・三味線・尺八など日本の伝統音楽のレクチャーコンサートを行うもので、出演は、各分野で一流の演奏家が出演する。出演者及び関係各機関の協力により、ブラジル人をはじめとする在日外国人と学生は無料で来場できる。(通常1000円)

2.(B) 在日外国人児童の教育に関する問題

日本に来る外国人労働者の増加に伴い、外国人児童数も増えてきており、彼らは母国とはまったく違う日本の環境で様々な問題を抱えて生きている。日本語ができないことで学校生活にとけこめなかったり、授業についていけず自分に自信がなくなったり、日本で進学や就職をする場合は日本語能力が不十分であるために希望の高校や会社に入れないということがある。また逆に母語が話せないと、日本語を勉強する暇のない親とコミュニケーションがとれなくなったり、帰国したときに苦労することになる。子供たちは学校などの外の世界では日本語・日本文化、家庭などの内の世界では母語・母国文化で生活しなければならない、二つの言葉・文化の間をさまよっている。このような環境で生きている子供たちであるが、教育の場である学校は外国人の子供たちにどんな教育をしているのだろうか。今回は学校を中心に在日外国人の教育に関する問題を考えてみた。

< 行政サービスについて >

行政サービスのひとつの例として、自分が住んでいる栃木県の教育委員会義務教育課が行っているものを取りあげてみた。栃木県は工業団地にブラジル人が多いためか、主にポルトガル語圏の子供たちに対する行政サービスを行っている。外国語や外国語文化の理解を図り、外国人児童生徒教育に対応した教員の資質や能力の向上を図るために県内の大学などに教師を派遣する「ポルトガル語等の習得のための内地留学」や、外国人生徒の就学の受け入れの中心となり教育の研究や実践を行う「外国人児童生徒教育拠点校」を、一年間の期間で指定している(現在 小学校 27 校、中学校 11 校)。また学校面や生活面の適応等に関して外国人生徒や保護者からの教育相談を行ったり、必要に応じて教育の活動指等への指導を行う外国人生徒の主要な母語をひとつ以上理解できるものを一年間学校に派遣する「外国人児童生徒等の教育相談事業」がある。

< 学校について >

大きな視野で見れば行政のサービスとも言える学校の外国人児童に対する教育はどんなことを行っているのか調べてみた。児童がはやく日本語習得でき日本の生活になじめるように日本語教室を設置している学校が多く、普段は日本人と同じクラスにいるが、生徒はとりだし授業として決まった時間や放課後にこの日本語教室に通っている。また子供だけではなく親に対しても、重要な学校の書類を相手の母国語に訳したり、児童の教育や進学や日本の学校について理解を深めてもらうために保護者会を開いたりしている。このようなことを行い学校側は積極的に問題に取り組もうと頑張っているが、抱える問題も多いと思

われる。

日本語教室の担当 必ずしも希望ではなく日本語教育、外国人児童の母国語の知識が少ない教師が担当になる場合もあり、受け持ってからそれらの知識を身につけねばならない。経験を積みだんだん熟練の日本語教室教師になっていくのだが、担当期間が短かくて知識がみにつかなかったり、長く携わり外国人子女の教育に精通したとしても転任先の学校では担当にならずせつかくの能力がいかせないこともあり非常にもったいない。また学校によっては、日本人の普通学級をもつには指導力不足の教師や、家庭に事情があり時間が無い教師を担当にすることもあるという。

教師に対するサポートについて 複雑な環境で育ち、言葉と心の問題を抱えている外国人児童を受け持つ教師には精神的にも体力的にも大きな負担があるだろう。教師にとって、悩みをわかちあったり、通訳などができ子供とのコミュニケーションをうまくはかれたい、外国人児童の教育に精通している外部協力者がいるかないかでは負担はだいぶ違うだろう。協力者がいれば心のよりどころもあるが、何もかも一人でやっている場合は教師にかかる負担ははかりしれない。また日本語教室の担当以外にほかの校務があるかないかでも教師の負担はだいぶ違い、ない場合は日本語教室の準備に専念できよりよい教育が行えるだろう。

親とのコミュニケーションについて 異文化を持つ親とのコミュニケーションは難しく、言葉だけではなく教育に対する考え方の違いが問題になる。日本と相手の国との教育制度が違うのはもちろんだし、親によっては教育を重要視していなく子供が学校に行かず勉強していなくても平気で、進学にもあまり関心のない人もいる。お互いの理解を深めようと思えば保護者会を開いても、仕事で来れなかったり、来る気のない親もいるので参加率は悪いこともある。日本に住んでいるのだからといって日本の教育制度・教師の考えを押し付けてはいけませんが、教育を受ける機会を子供たちに与え教育を受ける必要性があるかどうか自分で考えさせることは必要である。親とどのようにコミュニケーションをとり、どのように親、子供、教師の三者が納得した教育を行うかが問題である。

このように、子供だけではなく教師も様々な問題を抱えて、日々葛藤しながら教育に携わっている。しかし、教師が持つのは苦しさや大変さだけではない。私は関東で外国人児童教育に携わっている先生のお話を聞く機会があったが、その方は、いろいろな問題はあるがこういう教育に携わることで嬉しさや喜びもたくさんあるし貴重な経験だとおっしゃっていた。きっとそういう教師はたくさんいるだろうし、そういう方がたくさんいれば外国人児童の教育はよい方向に発展していくのではないかと思う。

課題

(A) 一般住民と在日外国人住民の交流の場を設けないと、交流がない。これが私が一番感じたことだ。大泉町だけに関わらず、在日外国人の方たちが働く職場は、同じような在

日外国人労働者ばかりで、地域住民とのかかわりが薄い事が多い。また、住んでいる地域も集中しているため、大泉町の例にあるように、文化の違いから衝突が起きたり、集会など交流の場を設けても、参加率が悪いなど、住民同士の関係がよくなるらない。

その原因として、考えられることは、

短期間の就労ビザで入国した人々は、すぐに母国に帰ってしまう人が多い。

在日外国人でコミュニティーを作っていて、一般住民には入り込みにくい。ということが考えられる。

それに対し、行政は、大泉町の例にあるように、チラシを作って意識を高める方法を取るなどしているが、紙媒体のチラシで、しかも、自由に持っていくタイプのチラシでは、持っていこうとする人のみに限られてしまい、すべての住民まで意識が広まらないではないだろうか。また、生活習慣や文化の違いによる衝突解消に関しても、どこまで行政が踏み込んでいいのか、難しい局面もある。

(B) 今回調べてみて、外国人児童に対する教育はまだ進んでないという感じを受けた。もちろん教育委員会などの行政機関、学校それぞれ対策を設けてはいるのだが、行政機関と学校のつながり、学校同士のつながりが弱いと思うのでもっと強くすべきだと思う。つながりが強くなりお互いの意見が反映されれば全体的に外国人児童に対する教育は進歩するのではないだろうか。個人が頑張っているがなかなか進まないし、つながりがないと転任先で能力が生かせないなど(上記)培ったことがうまく循環しなかったりする。大きな施策をだす行政と実際に外国人児童と接する教師たちが上下関係ではなく対等な関係になりもっと歩み寄れるようなシステムにし、よりよい教育を考えていくべきである。

また教育の現場でも、(A)と同様に文化の違いからの衝突は多い。上記でものべたが、生活習慣や文化の違いは教育問題にも大きく影響し、その違いから教師と親の考えがかみあわなかったり、生徒もなかなか日本の学校にとけこめなかったりする。子供たちに大きい影響力を与える親は同じ国出身のものが多い職場と家の往復で日本人と交流する場がないため、日本文化を知る機会が少ない。

3. 対策

これらの課題に共通して言える事は、一般住民(行政も含め)と外国人住民の意識の差である。外国人住民の人々は、工業団地など、働いている工場近辺に住んで、外国人住民のコミュニティーを作ってしまうことが多い。このような問題を解決する方法は各地で摸索されているが、特に進んでいる静岡県浜松市を取り上げたい。

外国人集住都市会議とは、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市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をもって構成し、外国人市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様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として また、外国人市民に係わる諸課題は

広範かつ多岐にわたるとともに、就労、教育、医療、社会保障など、法律や制度に起因するものも多いことから、必要に応じて首長会議を開催し、国・県及び関係機関への提言や連携した取り組みを検討していく。これは、日本人（NPOなども含む）が主に活動している。

その他に、浜松市外国人市民会議というものが設置されている。これは、浜松市に住む外国人住民、10人が代表となり、教育や地域ルール、文化交流などについて話し合っている。また、市長や行政担当者との意見交換会も開かれている。これは、地域にすむ外国人住民が自主的に地域に参加していこうという姿勢を示すことで、一般住民へのアピールもあると思う。また、行政側の対応も押し付けるものではなく、外国人住民の自主的な動きをサポートしていくというものなので、外国人住民の意見が反映されやすいと思う。

教育に関しても、労働者の問題に関しても、行政が枠組みを作り、それに外国人住民を当てはめようとするのではなく、浜松市のように外国人住民が自主的に参加していけるような環境を作ることが重要だ。例えば、行政に自分たちの意見が言えるという情報を広く公開したり、行政と外国人住民の掛け橋となるような人材を育てることが挙げられる。行政にしても、行政担当者が地域ルールを作っても、外国人住民に伝わらないことがある。そうなる前に、地域ルール（ゴミの出し方、学校の制度など）を決める際、外国人住民の代表者と意見交換をするなど、開かれた行政サービスに転換していく必要がある。

4.まとめ

今回在日外国人問題について調べてきたが、その中で感じたことは、まだまだ在日外国人に対する意識が低いということだ。行政機関に「国際」と銘打った機関（部署）があっても、外国人住民の意見が生かしきれていないし、実際の現状把握が不十分なのではないか、と疑問が残った。

また、外国人住民に関しても、日本社会に対する理解を深めようとしていない人がいるのも現状だ。このような両者がうまく日本社会で共存していくためには、もう少し時間を要するのではないだろうか。在日外国人を巡る問題は今始まったばかりだ。