

外国籍住民の生活課題への臨床福祉的アプローチ

—外国人労働者集住都市にみる複合的多問題をめぐって—

A clinical social work approach to living issues of foreign residents

門 美由紀 三本松 政之

Miyuki Kado Masayuki Sanbonmatsu

<Abstract>

The aim of this paper is to clarify the necessity of a supportive approach to the latent phenomena of social welfare. There are difficulties in cities where foreign residents are concentrating and living. They can't make an adequate living without using social services such as education, housing, medical care etc. But they need to live "socially" here in Japan. To tackle these issues, we need a life support approach. We examined foreign workers' lives in their respective cities where they have potential living difficulties. We need to understand the cause of living difficulties which appear in specific regions as a result of various factors. The concept of social exclusion is effective in understanding the structure of such a city. It reveals the importance of participation and access to work, education, residence, politics and administrative services. To overcome collective living difficulties in the area, we need to build a community by mutual collaboration. In that community, there is a place for mutual voluntary effort by individuals, associations or organizations. People don't exclude each other even if they have different backgrounds.

Key words: foreign residents, social exclusion, citizenship, clinical social work approach

1. 課題の所在

本稿の目的は、地域内に独自の課題が存在することについてはすでに社会的認知を受けていいる地域にもかかわらず、従来の公的・制度的な社会福祉の枠組みの課題を超えるものとして、政策的な課題とは十分に社会的な認知をされていない、いわば潜在的事象への福祉的な観点からの支援アプローチの必要性を明らかにすることを課題とするものである。ここではその検討を課題の顕在化しつつある基礎自治体における外国人労働者の集住化を事例に検討する。宮島喬は、「日本のように今や相当の外国人人口を持ち、また増加をみながら、国家としてそのことの認知のメッセージを発することなく、彼らの権利実現や地位向上への政策的努力を特には

行わない国がある」と述べる（宮島2004, p.56）。

厚生労働省職業安定局は2004年1月より「外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会」（以下、「ありかた研究会」）を開催した。この研究会は、日系人労働者等の非熟練労働に従事する外国人が増加するなかで、外国人労働者の多様化、長期化、定住化の傾向の現れ、またその就労や生活をめぐる様々な問題の発生などを踏まえ、外国人労働者に対する適正な雇用管理が行われることの必要性という観点から設置されている。興味深いのは、研究会の検討課題（案）における外国人労働者に係る問題点の「家族と共に集住する外国人の増加」の項で「近年、長期間に渡り^{ママ}家族を伴い日本に集住する外国人は増加してきており、福利厚生面、地域での生活、社会保障など当初想定していなかった問題が表面化してきており、家族を含め外国人労働者が就労していく上で、行政（生活面）、企業（福利厚生面）が果たすべき役割が増加してきている」との指摘がある点である。この検討課題について、研究会報告書をめぐっての第7回研究会の討議において、議事録によるとある委員の課題認識に対する意見に対して事務局（外国人雇用対策課）が「課題を指摘するのは可能なのかもしれません、問題は、指摘してどうするのかと問われたときに我々としてできること、できないこと、すなわち教育面や生活の面など、いろいろご指摘を伺ったわけですが、そういうところで『課題がある』と言いつ放していいのかというところも多分にあるのではないかということです。当初の目的を考えたときに、わりと絞り込んでまとめたということはあります。」と述べている。さらに委員の課題認識として次の発言を見ておきたい。「定住化、集住地域と言ってもいいのですが、ここでも議論がありましたが、外国人の方が再入国を繰り返すことによって日本に滞在する期間が長くなっているということでは、社会保険料の問題について、是非、触れておく必要があるだろうということと併せて、子どもの教育の問題についても日本語教育を含めて掲げておく必要があるだろうと思います。住宅問題については、地方公共団体を含めて、団地・県営住宅・市営住宅等については、通達が出されていて外国人の方が住むようになっていますが、まだまだ開かれた日本の社会にはなっていませんので、課題提起が必要と考えています。先ほど申し上げた内容については地域コミュニティの関係を皆さん心配されていることだと思いますので、ごみ出しのことだけではなくさまざまなおところで、軋轢が生まれているということについては、日本語の問題が最大の課題でしょうし、日本の慣習のことについてご存じないということが、大きな課題になっているかと思います。課題を提起しておく必要があるのではないかと考えています。」¹⁾

外国人労働者が日本社会のなかで暮らしていくためには、社会的に生きていく必要がある。後にみると、教育、住宅、医療などの諸サービスを利用しなければ、十分な社会生活は営めない。このことが、かれらへの支援において生活福祉的視点にたった取り組みが必要な理由

1) 厚生労働省Webサイトより (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/other.html#syokuan>)

である。生活福祉とは「公的領域（＝政府）、市場のいずれとも異なり、生活者＝市民の生活の共同関係の中に主体的・自発的に生み出された生活問題解決の方策を総称するもの」（朝倉2002, p.6）である。本研究は、この意味での生活課題に対する生活福祉的視点にたった支援の可能性を探求するものである。具体的な生活課題への支援では民間団体による支援が大きな比重を持ち、公的な支援は不十分で、生活福祉の視点の確立が求められている。この地域にみられる公的・制度的な社会福祉の枠組みに収まらない生活課題を明らかにし、その支援のあり方を探ることが課題である。

なお、本研究は、三本松を代表とする2005年度～2008年度にわたる科学研究費補助金「複合的多問題地域にみる社会的排除の構造理解とその生活福祉支援に関する比較地域研究」（基盤研究（C））に基づくものである。

2. 集住化の動向

日本における外国人登録者数は2004年末現在、197万3,747人を数え過去最高記録を更新し続けている²⁾。これは日本の総人口1億2,768万7,000人³⁾の1.55パーセントにあたる。

中でもブラジル籍は、1989年から1991年末に大幅な増加を見せた。そして近年にいたっても、1998年を除き毎年増加を続けており、2004年末には2003年末に比べ「11,857人（4.3パーセント）増の28万6,557人」（法務省入国管理局2005, p.2）となっている。また、外国人登録者全体に対するブラジル籍の構成比については1996年末以降「14パーセントから15パーセント台で推移している」（ibid. p.2）という。

外国人登録者数のうち「ブラジルが大きな割合を占めているのは、第1位が静岡県で50.3パーセント、以下、滋賀県44.2パーセント、三重県43.6パーセント、長野県40.9パーセントの順で、反対に割合が最も小さいのは、高知県と長崎県の0.6パーセントである。」（ibid. p.4）また、外国人登録者数の人数を見た場合にブラジル籍が多い県は、愛知県、静岡県、三重県、長野県、岐阜県の順となっており、東海圏が目立つ⁴⁾。この背景には、自動車や電機産業を中心とした大企業や製造業の下請け企業が東海圏に集中していることがあげられる。それらの企業において生産に必要とされる労働力の不足を、1990年の入国管理法改正以降、「定住者」という在留資格を持つ日系三世らをはじめとする日系人が担ってきたという経緯がある。

これらブラジル人労働者の多い市町では外国人集住都市会議を2001年より開催してきた。その目的は設立趣意によると「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

2) 法務省入国管理局（2005）『平成16年末現在における外国人登録者統計について』(p.1)
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/050617-1/050617-1-1.pdf>) より

3) 総務省統計局「平成16年10月1日現在推計人口」(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2004np/#05K16-a>)

4) 法務省入国管理局（op. cit. 資料1-1）

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設立」され、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」、「こうした諸活動を通して、分権時代の新しい都市間連携を構築し、今後の我が国の諸都市における国際化に必要不可欠な外国人市民との地域共生の確立を目指していく」とされている⁵⁾。2005年4月1日現在の数字で見ると、現在17市町から構成されるそれら集住都市において、外国人登録者数は多い市町で大泉町15.5%、美濃加茂市の8.8%、湖西市7.1%となっており、少ない市町でも富士市2.0%、四日市市2.8%となっている⁶⁾。これは先にあげた日本における外国人登録者1.55%に比べれば格段に高い比率である。

外国人労働者は外国人集住都市において、地域の経済基盤を支える上で無視することのできない役割を果たしている。しかしながらシティズンシップを持たない外国人労働者は、教育や医療等さまざまな機会へのアクセスが容易でない状況にある。こういった状況のもとで、外国人集住都市会議では都市間の連携に努めつつ、外国人労働者が地域で生活していくなかで生じる課題にいかにして対応していくか、継続的な検討と政府への働きかけを行っている。

3. 外国人労働者を捉える視点

日本における外国人労働者についてその現状や課題について扱った文献はかなりの数に上るが、小内ら（2001）⁷⁾は外国人労働者研究について、①国際的な視点、ないしグローバルな視点から、わが国の外国人労働者問題の特質を浮き彫りにしようとする研究、②外国人労働者自身を対象にした調査結果にもとづいて、急増する外国人労働者の特性を明らかにしようとする研究、③外国人に対する諸制度や自治体の外国人政策に関する研究、④外国人労働者とその子どもに対する教育のあり方に焦点をすえた研究に分類をしている。それらの研究の多くは「国家の枠を越えて移動を繰り返す外国人労働者自身の属性の解明を中心に、それを受け入れる制度・政策、さらに教育のあり方に議論が集中してきた」という。しかし近年では⑤特定の地域社会を対象として、外国人労働者の流入・増加・定住化が地域社会に与える影響について、外国人だけではなく、ホスト住民をも対象にして、実証的に検討する試みが見られるとする。そ

5) 浜松市Webサイトより
(<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/admin/plan/policy/kokusai/conferenceindex.html>)

6) 財団法人四日市市国際交流協会 Webサイトより
(<http://www.miesc.ne.jp/yia/shujutoshi/sub03.html>)

2005年4月1日現在の参加市町は、群馬県太田市、大泉町、長野県飯田市、上田市、岐阜県大垣市、美濃加茂市、可児市、静岡県浜松市、富士市、磐田市、湖西市、愛知県豊橋市、岡崎市、豊田市、三重県四日市市、鈴鹿市、伊賀市

7) 小内透「序章 課題と方法」(pp.3-22)

して「その多くは、外国人労働者の急増によるホスト住民との交流、対立、葛藤などの現状を把握しながら、地域社会における共生の展望と課題を明らかにしようとしている点に大きな特徴」があり、「地域社会における共生のあり方が、1つの重要な論点」となっていることを指摘し、そこに「多くの地域社会がやがて抱えざるをえない問題を先取りする形で検討する意義」があるとする。

小内らは、日系ブラジル人を中心とした外国人労働者とホスト社会・ホスト住民との関わり方と、それを通じたホスト社会・ホスト住民の変化に焦点をあわせた分析をするにあたり、地域社会を機構的システムと労働－生活世界から構成されるものとして把握し、外国人労働者とホスト住民双方の多様性に留意しながら、両者の関わり方を検討することを試みており、以上を労働－生活世界の視点としている。

梶田ら（2005）⁸⁾は、「経済」と「社会」の相克の視点から分析を行っている。まず、「市場の規制に対する国家の無策が、移民コミュニティの失敗を生み出したことを確認」し、「政府の失敗」を補ってきた地方自治体の対応も「国際化」の延長としての外国人政策であり問題解決を生み出すにいたらず、「『共生』を掲げる議論は、結果的に同化主義と変わらず、排除に与する言説さえ生み出してしま」い、「根本的な解決の道筋を示すことはできない」とする。そして、それらの検討をもとに「現在支配的な『顔の見えない定住化』を帰結する均衡から、より人間の発達に寄与する均衡に至るための条件を提示する」として、「政治経済的な平等と社会文化的な相違の維持が目標」となる『統合』というキーワードを提示し、そのためには「ブラジル人の基本的権利とコミュニティの強化をセットで進め、最低水準の保証と社会的資本の蓄積が今日のそれとは別の均衡を生み出す可能性を示唆」しているという。しかし、そこには経路依存性が働いていることから、現状の行動パターンを変えるには、国家が移住過程に介入し、より望ましい均衡を作り出す必要があるとする。

以上に見るよう、外国人労働者集住地域の問題を理解するためには、地域に居住する外国人労働者の生活構造を把握すること、それらを地域社会におけるホスト住民との関係を通して捉えなおすこと、経済的・政治的な側面におけるより大きな構造が抱える問題点について把握することが必要であると分かる。

さらにわれわれは、外国人労働者を生活者として位置づけた上で、彼らの生活課題の解決に取り組むアプローチの可能性を探りたい。

4. 生活課題分析の視点の必要性

外国人労働者をめぐる問題の特質は、第1に、それが労働問題から派生しているという点であり、第2に、地域性をともなった集合的な現象として見られる点である。具体的には、日系

8) 梶田孝道「第11章 共生から統合へ ——権利保障と移民コミュニティの相互強化に向けて—」(pp.285-305)

人が非常に多く、一部地域に集住し、働いているという状況である。第3に、集住化に伴い生じる生活課題は複合的な構造を持つという点である。

これらの点において、労働力の需要サイドからすれば、かれらは「外国人労働者」としてたち現れるが、かれらは同時に「生活者」でもある。生活は「人びとがその生命と活力を維持・再生産しようとする営みであり、そこには人びと自身の生命と活力の維持・再生産の営みとつぎの世代を産み育てるという生命と活力の世代的な維持・再生産の営みが含まれている」ものである（古川 2005, p.52）。そして生活者は「何よりも労働力（労働能力）の所有者として把握され」るが、「生理的、人格的、社会的などの多様な生活ニーズと多様な能力（活力）をもち、それゆえにその生活は、生活者の多様な生活ニーズを充足し、その生命と多様な能力を維持再生産する営みとして把握されなければならない」のである（古川 2002, p.96）。

外国人労働者を労働者としてみるか、生活者としてみるかということに関わる点で興味深い認識を示しているものがみられる。

日本経済団体連合会の産業問題委員会・雇用委員会による「外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ——多様性のダイナミズムを実現するために『人材開国』を——」（2003年11月14日）では、秩序ある受け入れに向け共通する重要課題の整理について論じるなかで、「1990年の入管法改正以降、外国人の入国・在留は大幅に拡大したが、それに対応して国が総合的な施策を推進したとは必ずしもいえず、外国人が実際に居住し就労する土地の地方自治体が対処療法治的に問題解決にあたらざるを得ない状況にある。外国人に対する社会保険の不備、居住環境の悪さなど日本側の問題に加え、在留資格外での就労、子女教育や日本語習得への努力不足、地域コミュニティとの摩擦など、外国人側に起因する問題も含め、その対応は地方自治体に委ねられているのである。」⁹⁾ とその認識を示している。

外国人集住都市会議などでの認識にも、雇用管理に関わる側面だけではなく、地域生活に関わり、とくに家族を伴う生活を契機としての、子どもに関わる問題、教育の問題、医療保険、社会保険などの労働環境の整備が必要であるという認識がみられる。2001年に出された集住都市会議の浜松宣言では、「定住化が進む外国人住民は、同じ地域で共に生活し、地域経済を支える大きな力となっているとともに、多様な文化の共存がもたらす新しい地域文化やまちづくりの重要なパートナーであるとの認識に立ち、すべての住民の総意と協力の基に、安全で快適な地域社会を築く地域共生のためのルールやシステムを確立していかなければならない。」としている。

外国人労働者として認識する場合にみられるのは、かれらが日本に生活基盤を持たず、日本語面でも課題を持ち、日本での生活文化になじまずに、地域生活における地域住民とのコンフリクトを生じさせる存在としてのものであるといえる。そしてこのような認識のもとに基礎自

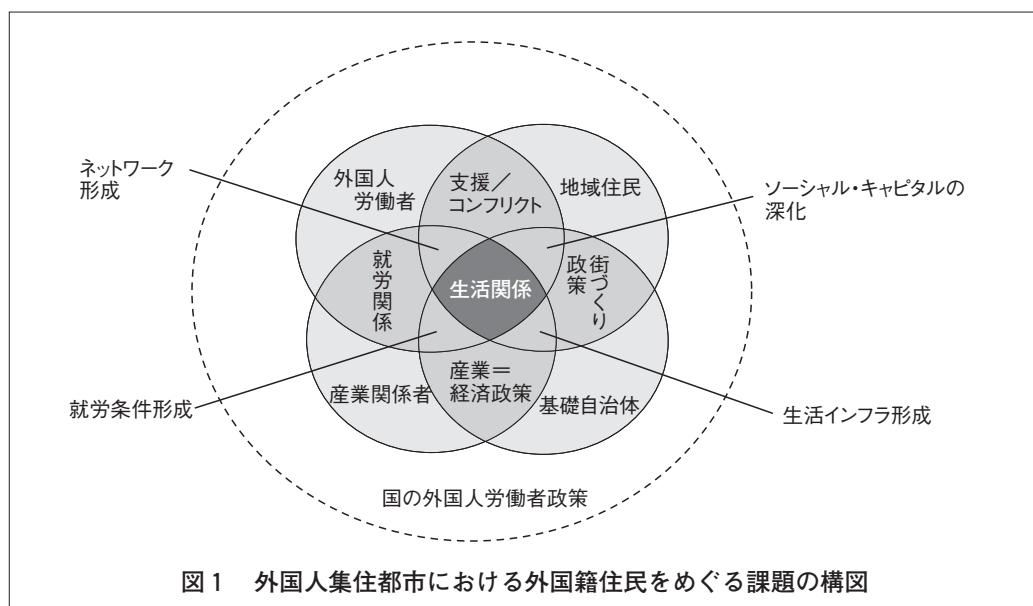
9) (社) 日本経済団体連合会 Web サイトより (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/108/>)

治体は、地域住民から日常生活場面でのトラブルに対しての適切な対処を求められている。外国人労働者をどのように受け入れていくか、基礎自治体の姿勢と、当該地域の住民の受け入れの姿勢が、大きく外国人労働者の生活関係を規定していく。

5. 外国人労働者をめぐる課題の構図

外国人集住都市における外国人労働者をめぐる課題の構図は、図1に示したように外国人労働者、地域住民、基礎自治体、産業関係者という主体間の相互連関のもとに示すことができる。産業関係者と外国人労働者の間には、就労関係が存在し、外国人労働者の当該地域での居住の契機を作り出している。しかし、そのことが定住化につながるわけではなく、短期／一時滞在型労働者としての側面が外国人労働者をめぐる問題の一側面を形成している。外国人労働者と地域住民の間には、一方で、生活習慣の相違などから生じるコンフリクト関係がみられ、他方で、ボランティア、NPOなどの活動を通した地域住民からの支援関係が見られる。外国人労働者と地域住民との関係の調整などに当たるのが基礎自治体である。地域の経済的基盤のあり方に関わる産業関係者（企業）と基礎自治体との間には、外国人労働者の受け入れにあたって、産業＝経済政策的な施策による支援・協力関係や、雇用管理への指導などがみられる。

外国人労働者をめぐる生活関係は諸主体間の関係を基盤に形成されている。生活関係の基盤となるものが、その地域に生活する人びとに内面化された価値規範、行動、意識などと関わるソーシャル・キャピタル、人びとの日常生活を支える住宅、医療、教育などの生活インフラストラクチャー、外国人労働者としての就労条件、日常的な社会関係などと関わるネットワークである。



生活者としての外国人労働者は、生活を維持するための社会的資源の利用可能性をこれらの生活基盤の下に探り、既存の社会的資源の活用が困難であれば、集住による消費や教育をめぐる一定の量的なニーズを背景に専用のスーパーや、学校などといった生活インフラストラクチャーをみずから整備することもある。しかし、それは同時に、その地域内での異質性を高めることにもなり、外国人労働者が集住する地域におけるコンフリクトにつながることになる。

6. 外国人労働者から外国籍住民へ

外国人労働者は、短期の一時的な労働力として日本社会にたち現れたが、その後の就労環境の変化のもとに長期滞在／定住化が進行しつつある。労働力の供給者としてたち現れた外国人労働者を受け入れた集住地域の住民の、かれらへの認識のあり方についてここで検討しておくこととする。

図2は、縦軸に外国人労働者を受け入れる地域のソーシャル・キャピタルの高低をおき、横軸に、基礎自治体のかれらへの取り組み姿勢を置いたものである。

ソーシャル・キャピタルとはパットナムによれば、人々の調和のとれた行動を促進することによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴とされるもの（Putnam 1993, p.167）であり、当該地域に生活する人びとに内面化された価値規範、行動、意識などと関わるものと考える。ここでは、このソーシャル・キャピタルを外国人労働者へのまなざし（労働者観）を探る手がかりとする。すなわち、外国人労働者に関わってはソーシャル・キャピタルが高い場合にはかれらの存在を、地域の産業＝経済を維持していくのに欠かせない労働力とみなすだけではなく、生活者として位置づけ、逆に低い場合には、その認

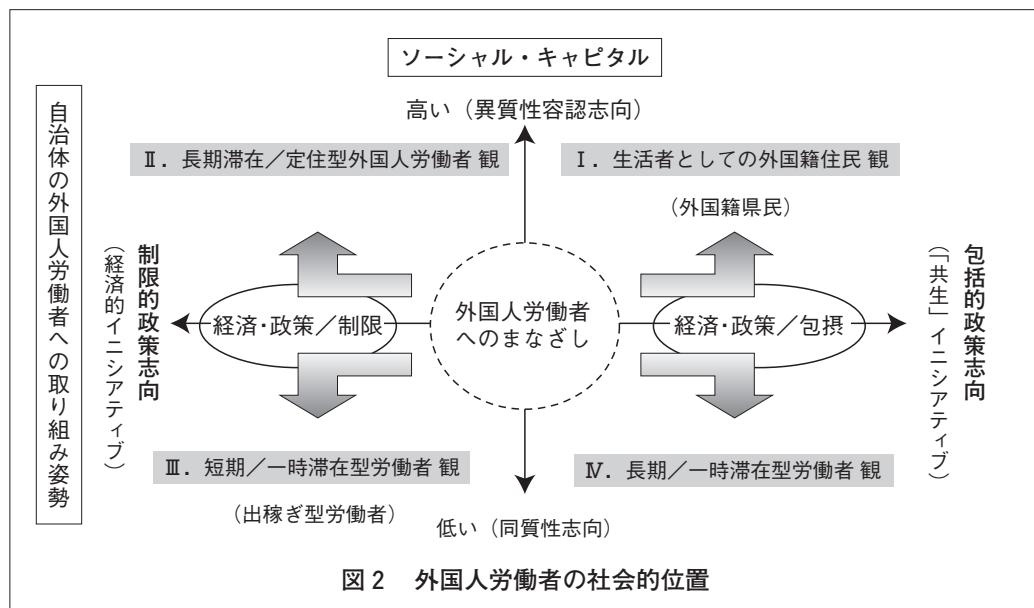


図2 外国人労働者の社会的位置

識はあくまでも労働力としてのものにとどまると考える。縦軸は、地域住民が、外国人労働者の存在を容認するのか、逆に同質性を保つことを志向し、排除には及ばなくても地域の安定を図るのか、という社会的な基盤のあり方に関わるものである。

横軸は、外国人労働者の集住する地域の基礎自治体の取り組みの姿勢に着目したものである。この軸では、基礎自治体がみずからの地域の産業＝経済政策を進める上で、外国人労働者の受け入れを経済的な側面に限定することを志向するか（経済的イニシアティブ）、その地域での生活の営みを共にする住民としてみなし、生活者としての外国人労働者とかれらを位置づけるか（「共生」イニシアティブ）に関わるものである。

基礎自治体が、外国人労働者をめぐる政策課題を経済的側面に関わる限りでの政策に制限している場合には、かれらに関わる生活インフラストラクチャーの整備は限られたものになる。そしてこの政策の取り組み姿勢は、ソーシャル・キャピタルとは相互規定的な関係にあるが、制限的な政策志向のもとでは、異質性を容認する志向性が高くてもそこでの外国人労働者は、長期滞在／定住型外国人労働者として位置づく（Ⅱ）。また同質性志向が強い地域では、いわゆる出稼ぎ型の労働者として短期／一時滞在型労働者としてみなされ、生活者としての側面が大幅に切り捨てられる恐れがある（Ⅲ）。

これにたいして、外国人労働者を外国籍ではあるが地域経済を支える大事な扱い手であり、納税などの義務を負う存在であると基礎自治体が考えるときに、かれらは外国籍住民として位置づけられる。そして、外国人労働者のニーズに自治体として応えていくこうとする包摂的な政策志向のあり方をとる基礎自治体のもとでは、異質性を容認する志向性がみられるときに「外国籍県民」などの表現に示されるような、同じ構成員としてのまなざしが期待でき、外国人労働者は生活者としての外国籍住民と位置づけられる（Ⅰ）。しかし、行政が同じ包摂的政策を採っていても、同質性志向が高い地域では、外国人労働者は行政的には外国籍住民として位置づけられたとしても、近隣ベースでは外国人労働者（労働力）としての位置づけにとどまる（Ⅳ）。

7. 生活課題への臨床福祉的アプローチ

当初は、出稼ぎ型の労働者として地域にたち現れた外国人労働者は、バブル崩壊以降、残業が減少するなど就労環境が変化するなかで、収入が減少しその分滞在期間が長期化するようになってきた。そのような状況の変化は、かれらの就労のあり方だけではなく生活のあり方にも影響を及ぼした。長期の日本への滞在はかれらの家族との関係にも影響を与え、離婚や家庭崩壊などにつながるので、家族を呼び寄せたり、日本で結婚生活を始めたりする人びとが多くなってきた。しかし、家族の呼び寄せは、日本での生活費の増加となりさらに滞在を長期化させた。そこにかれらの労働者から生活者への変化が生じる。一方で生活者としてのかれらは、たとえば住宅、子どもの教育、家族の医療サービス利用というニーズを持つようになる。他方で労働者である彼らの就労については、実際には日本への滞在は長期化するがその勤務先など

は、派遣契約、業務請負契約を交わしている業者の都合により3カ月、半年という単位、時には1カ月単位で変わっていく。また請負という形で働く女性も増え、そのため不就学の子どもが家に残されるというような問題もみられる。だがかれらにとって日本に滞在する目的は労働である。厳しい就労条件のもと、日々の生活を送るなかで生じるさまざまなニーズに向き合う余裕もなく、また実際にも地域とのかかわりを持つ余裕はない。

地域住民は、かれらとの地域での生活のなかでのごみ出し、夜間の騒音、違法駐車などの生活マナー、生活習慣、文化の違いからくるトラブルや保育園や学校での子どもの問題などをきっかけに、不信感を抱いたりすることも多い。これらの集住にともなう生活をめぐる諸課題にたいして基礎自治体では、子どもの抱える不就学、言葉、青少年の居場所にたいする取り組み、生活支援としての日本語通訳や生活相談などの窓口対応の工夫、国際交流協会など関係諸機関との連携などの取り組みが多く行われている。これらの取り組みは、外国人労働者が日常生活を送るなかで生活者として生きるときに生じるニーズに関わるものであり、その意味で生活課題への取り組みであるといえる。

生活課題はそのままのかたちでは解決すべき共通の社会的課題として認識されることはない。解決の必要性が社会のなかで争点化し、社会的な解決の必要性についての合意が形成されたとき、公共政策の課題として認識されることになる（古川1997, p.259）とされるように、集住地域に見られる政策的な取り組みのためには、社会的な合意形成が必要となる。しかし、外国人労働者としてのかれらは、上述したように地域社会との関係形成の場や機会は、乏しい。かれらの生活課題を集住地域の住民が共有するためには、何らかの接点を増やしていく必要がある。われわれは生活のなかから生じるさまざまなニーズに基づく生活課題にたいして、関係諸主体が当事者の立場に立って理解し解決に取組むという臨床的な視点と、また当事者自身による生活課題の解決の取り組みへの関わりとが重要であると考え、このような生活課題の解決へのアプローチの仕方を臨床福祉的アプローチと呼ぶことにする。

外国人労働者をめぐる生活課題の解決主体は、受け入れの基礎自治体に一義的にあるのではなく多様な主体がそこに考えられる。ここで生活福祉の定義を再度引くならばそれは「公的領域（＝政府）、市場のいずれとも異なり、生活者＝市民の生活の共同関係の中に主体的・自発的に生み出された生活問題解決の方策を総称するもの」とされる。生活福祉の視点に立つならば、生活者＝市民としての共同関係のなかに生活課題の解決が図られる。そして生活福祉の担い手が生活者＝市民であるとするならば、外国人労働者が同じ市民として、社会的にその存在を位置づけられるかが、地域住民との共同関係をなす解決主体となりうるかに関わる。同じ市民としての認知を得られたとき、まさにそのときに「外国人労働者」は「外国籍住民」となり、生活課題を抱える当事者であると同時に、課題を解決する主体ともなる。

では、そのような協働の可能性は具体的にはどのように開かれていくのだろうか？　臨床福祉的アプローチの可能性を地域の実践活動の検討を通して探りたい。

8. 基礎自治体の取り組み—その現状

外国人集住都市会議は、労働、コミュニティ、教育の3部会を設けて集住都市の抱える問題について議論、検討および課題解決のための取り組みを行ってきた。外国人集住都市会議が2004年に採択した「豊田宣言」¹⁰⁾の部会報告に上げられた主な取り組みを、重なりもあるが図1で示した就労条件形成、生活インフラ形成、ネットワーク形成、ソーシャル・キャピタルの深化ごとに分類し、その課題をあげて基礎自治体の取り組みについてみることにする。

(1) 就労条件形成

基礎自治体が中心となって産業関係者、外国人労働者に働きかけて取り組んでいるケースが多い。主に、外国人労働者の雇用・労働条件の確保と改善を主眼に取り組みがなされている。例えば「地域の経営者団体を通じた外国人労働者の雇用・労働条件の確保（豊田市）」や「自治体における外国人労働者の社会保険未加入防止の取り組み強化（豊橋市、湖西市）」といったもの、若年者を対象とした「ハローワークとの連携による日系人青年の就職支援（豊橋市、豊田市）」などがある。また外国人の就労条件について検討を行うためのネットワークとして「外国人就労関係研究会（企業、地域経済団体・行政機関）（浜松市）」や「外国人雇用企業等連絡協議会（外国人雇用企業、警察、行政）（美濃加茂市）」も見られる。

(2) 生活インフラ形成

日本語、住宅、子育て、教育、保険、医療といった生活インフラ形成においては、基礎自治体が中心となっているケースが多い。地域住民のボランティアが主体となり、その活動に基礎自治体がサポートを行うケースも見られる。産業関係者の関わりは、現在のところあまり見られない。

日本で生活を送る上でのベースとなる日本語については「国際共生サロン（四日市市）」「日本語教室（大泉町、浜松市、飯田市、豊田市）」、「地域における日本語学習支援（豊田市、豊橋市）」などが挙げられる。「防災訓練・情報提供（大泉町、四日市市、豊田市、磐田市）」も、生活していくうえで必要な知識の提供を実現するという意味で重要な役割を持っているといえよう。「外国人カウンセリング事業（浜松市、豊田市）」も不安を抱え孤立しがちな外国人労働者が相談できる場所として重要な役割を担っている。

子育て、教育については「子育て支援（磐田市）」や「日本語指導を必要とする子どもたちへの支援（美濃加茂市、四日市市、上野市）」、「NPO・ボランティアによる外国人及び児童の日本語教室、学習サポートと自立支援（豊橋市、豊田市、鈴鹿市、大垣市、四日市市）」「外国人の子どもの教育環境実態調査（可児市、美濃加茂市、大垣市）」、「不就学の解消に向けての支援（浜松市、豊田市、富士市、上野市）」、「外国人児童生徒教育特区による指導体制（太田市）」、「外国人学校の認可基準の緩和（浜松市）」といった数多くの取り組みがなされている。（1）に

10) 豊田市webサイトより (<http://www.city.toyota.aichi.jp/kokusaikasuisinjigyou/03.pdf>)

見られるように医療・保険へのアクセスを保障するための保険制度への加入取り組みもあげられる。

(3) ネットワーク形成

ネットワーク構築による生活基盤の形成がここでは挙げられる。外国人労働者による「外国人の自助組織の設立（豊橋市、鈴鹿市、浜松市）」や「外国人住民による自助組織（大泉町、浜松市、四日市市、豊橋市）」といった活動だけではなく、地域を単位とした問題解決のための「外国人市民会議（浜松市）」や「地域共生会議（大泉町、浜松市、四日市市）」、子どもの課題解決のための「教育委員会・学校との連携による外国人の子どもたちの就職支援（豊橋市）」などがあげられる。(1)にも挙げたように産業関係者が関わってのネットワーク構築も見られるが、基本的には当事者である外国人労働者や基礎自治体が中心となって行われている。

(4) ソーシャル・キャピタルの深化

基礎自治体やボランティア団体などによる草の根の取り組みが、外国人労働者を住民として捉え、かれらの生活課題を解決するような動きへとつながっていく。「国際文化理解のイベント等（大泉町、浜松市、飯田市、豊田市、磐田市）」は、地域に住む外国人労働者を身近な存在として多くの地域住民に認知してもらうには欠かせない試みといえる。また、(3)にも挙げたような、外国人市民会議などは、かれらを住民として捉え、そのかれらが抱える生活課題がどのようなものであり、いかにして解決していくのかといった、外国人労働者に対するインクルージョンの試みといえる。

外国人集住都市会議参加都市において産業関係者は、それほど積極的とはいえないものの、それでも自治体や住民と連携しての課題解決への取り組みを行ってはいる。そして基礎自治体は、外国人労働者を外国籍ではあるが地域経済を支え、かつ納税などの住民としての義務を負う大事な担い手として捉えている。そのため、以上に見るように、かれらを外国籍住民として捉え、そのニーズに自治体として応えていくこうとする包摂的な政策志向がとられている。地域住民においても、ボランティアやNPO活動により外国人労働者の日本語や教育、生活を支えようとする、異質性を容認する志向性が見られる。

9. 基礎自治体の取り組み—その限界

先に見てきたように、外国人集住都市会議参加各都市においては、基礎自治体としての様々な取り組みが、日系ブラジル人を中心とする外国人労働者に対して行なわれている。

先に挙げた「豊田宣言」においては、前述のようにそれぞれの参加都市における外国人労働者の抱える課題に対する取り組みについて提示した上で、自治体の取り組みでは限界のある事項について、国への要望として取りまとめている。

まず労働面については、(1) 改正労働者派遣法の効果的な実施、(2) 日系人に対する就業支援事業の改善と順次拡大、(3) 滞在の長期化している外国人の社会保険加入に関する取り組み、

の3点について緊急性の高いものとして提言をしている。

次にコミュニティ部会では、(1) 外国人登録制度の見直しとして①適切な行政サービスの提供を可能とすべく、現行制度の見直しを行うこと、②外国人登録制度と住民基本台帳制度の一元化を図ること、の2点を、(2) 外国人に関する総合的な政策推進体制の整備として①外国人に関する政策の総合調整組織を内閣府に設置すること、②外国人に関する政策を一元化する省庁を創設すること、の2点を挙げている。

最後に教育部会では、(1) 教育体制の整備について、(2) 不就学について、(3) 外国人学校の支援について、をあげている。

このような提言の背景には、次のような基礎自治体の抱える限界がある。前述したあり方研究会¹¹⁾において豊田市社会部専門監の正木健之氏は豊田市における課題のうち「外国人の労働環境に関する課題は、市が直接取組むのが困難な面が非常にある」とし、国の制度の問題や、企業の受け入れ態勢についての対応の必要性を述べている。また外国人労働者の「就労状態が直接生活環境、コミュニティ、子どもの教育問題と直結してきます。就労、教育、青少年問題、生活環境、コミュニティについては、一体として対策を講じていく必要があり、私のほうも時間もかかり市の対応も限界が生じてきます」とし、各省庁の横の連携を訴えている。なお、豊田宣言においては「日本経済団体連合会が取りまとめた『外国人受け入れ問題に関する提言』（2004年4月）の新たな外国人就労管理制度の導入、子弟教育の充実及び外国人政策を総合的に調整・立案する政府機関の設置について支持するとともに、経済界との連携を強化し、外国人住民に係わる課題の早期打開をめざす」として、産業界との連携の姿勢を示している。

一方で、同あり方会議において、財団法人豊田市国際交流協会事務局長の倉橋靖俊氏は、外国人労働者の居住する地域コミュニティの問題について「自治会そのものが、その団地では崩壊寸前と言いますか、半分以上の方が自治会に入っていますので会費も少ないですし、残りの方が自治会の活動をやっていくことになり、それでごみ出しの問題などでは豊田市の場合、ごみ出しの日に当番制で、ごみがきちんと出されているかどうか監視するような制度になっていて、それが結局、日本人だけがやっている。そういう不満がかなり溜まっていて、なかなか地域との触れ合いというのが少なく、非常に問題」だと述べている。これはつまり外国人労働者だけではなく、マジョリティである日本人も含め地域コミュニティのあり方そのものを問い合わせすことの必要性の指摘ともいえる。

正木氏は、現在、豊田市の外国人労働者に関わる事業の費用は2億5,000万円ほどにのぼることを指摘し、「今後とも継続していくには、これぐらいの予算が必要」だという認識を示すと同時に、「企業は企業で取り組んでいる部分、費用を出している部分もありますので、民間まで合わせると、それ以上」になると指摘している。基礎自治体単独ですべてを担うのではな

11) 第3回外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会（平成16年2月2日）

（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/02/txt/s0202-4.txt>）

く、「国は国、県は県でお願いしながら、また企業は企業の責任を果たしていくと同時に、市も必要な予算を付けて実行していきますよという形で、推進」をはかっている。またもう一点難しいこととして指摘されているのが団地のなかに住む外国人労働者の職場の所在である。例えば、倉橋氏によると豊田市内の外国人労働者が集住する団地において、かれらの3分の2は周辺の市町村まで働きに行っている。またその逆の、市内への流入も想定できることから、広域の連携、取り組みが要請されることになる。

県行政の場合には外国人労働者が多い市と少ない市があるなか、外国人労働者にばかりお金をかけるのはなぜかという不公平感を市民が訴えるなど、バランスの問題も生じてくる。このような公平性という名のもとに外国人労働者に対する施策が限定されるなか、保険や年金、教育、外国人登録制度など、根本的な国の制度を変えたり、産業界全体への働きかけなしにはできないことが多数ある。これらに対して、各基礎自治体は外国人集住都市会議というネットワークを組織し、合同で提言をすることにより、対応実現の必要性を強く提示しているといえる。

10. 草の根の取り組み—生活福祉視点

基礎自治体レベルの取り組みには限界があり、提言として国に対して改善の要望を挙げつても、現実にはまだ国レベルの政策として保障されていない外国人労働者の生活課題にたいして、外国人労働者と同じ地域に住む外国籍の住民として捉え、かれらの生活を支えているのは、地域におけるボランティアやNPOなどをはじめとする草の根の活動である。

例えば各地域には基礎自治体の外郭団体として、もしくは市民の立ち上げた団体を行政が補助する形で国際交流協会が活動を行っているケースが多い。国際交流協会では、国際理解や日本語教室、外国籍児童の教育支援、住民の多様な生活相談への対応など、さまざまな取り組みを行っている。美濃加茂国際交流協会は公設民営の協会として1991年に設立、姉妹都市交流から現在では在住外国人支援へとその活動をシフトしつつある。そういう支援を果たしてボランティアが担うべきなのか、行政が本来担うものではないのかといったジレンマを抱えつつも、市と連携しながら地域のなかで外国人労働者が根付いていくための具体的支援の模索を行っている。同じく公設民営の可児市国際交流協会では、外国籍児童の教育に焦点を当て外国人支援に取り組んでいるが、事業としては語学学習、日本語教育、市民国際化、文化交流、海外交流・協力事業、広報事業と多岐にわたる¹²⁾。

また、当事者団体も外国人労働者と地域住民とを結ぶ重要な役割を担っている。美濃加茂市、可児市を中心に活動するブラジル友の会は、行政や各国際交流協会と連携して、外国籍の子どもたちの学習支援や学用品リサイクル、高校進路相談会をはじめラジオ番組の提供や情報誌発行などを行っている。長時間労働のなか、帰国が前提であるうちは当事者による活動は限定さ

12) 『可児市国際交流協会 第6回定期総会資料』(2005. 4. 27) より

れるかもしれないが、今後長期滞在化が進み、子どもの成長や労働者の高齢化、一戸建て購入などが進むにつれて、顕在化していく生活課題に取り組む団体は増えていく可能性がある。

豊田市H団地では、多数の草の根の団体が、日本語教室や学習支援などに取り組んでいる。また団地内における自治会も、日本人と外国人労働者との間のコミュニケーションが円滑に進むよう、地域での問題解決に努力を重ねている。

以上のように外国人集住都市参加会議参加各都市において、生活福祉的視点に立った支援は着実に見られ、育っている。そして、ソーシャル・キャピタルの醸成にも重要な役割を果たしつつある。多様な属性をもつ人びとが互いに排除することなくボランタリーな集団・組織を担い手としつつ、相互支援の場としてのコミュニティを形成することが目指されているといえよう。

基礎自治体において外国人労働者は、地域に欠かせない労働力であり、生活の場面でも消費者として無視できない存在となっている。さらに、かれらは今後の少子高齢化社会における基礎自治体にとっては財政基盤にも影響をおよぼす存在である。したがって外国人集住都市の基礎自治体のなかには、外国人労働者を外国籍住民として位置づけようという政策的判断をとるところもみられる。だが外国籍住民としてかれらを位置づける基礎自治体においてもかれらに対するさまざまな施策は、基本的には産業＝経済的施策の決定と無関係に成立するものではない。

ここに外国人労働者を、外国籍住民として位置づけ、生活福祉的アプローチをとることの意義を見出すことができる。外国人労働者の生活課題が公共課題として認識されるのは、産業＝経済政策との関わりにおいてその必要性や政策としての有効性が認められる場合になりがちである。だが、外国籍住民であるかれらにたいしシティズンシップの存在を前提にした場合には、かれらの生活課題は公共課題へと位置づけられる可能性をもつてゐる。その可能性を現実化させるためには、生活福祉視点にたった当事者としての外国籍住民を含めた地域住民をはじめとする関係諸主体による草の根の活動の取り組みが欠くことができないのである。

本研究は、外国人労働者の集住都市にみられる潜在的な生活課題の検討を通して、それらへの生活福祉的視点からの支援のあり方について検討してきた。特定地域に集中した生活課題は諸要因の複合的相互作用の結果として生じているものであるとの理解に立っている。そして、今後の課題として複合的な構造の解明があるが、それには就業、教育、居住、政治・地域への参加、移動や行政サービスへのアクセスの困難に着目した社会的排除（social exclusion）という観点から試みることが有効であると考える。この視点は社会的参画機会の剥奪が生活困難を促進するという観点に立つものである。複合的多問題地域における集合的生活困難の克服には、多様な属性を持つ人びとが互いに排除することなくボランタリーな個人ないし集団・組織を相互に担い手としながら、試行錯誤を繰り返しつつ相互支援の場としてのコミュニティを形成し、新たな可能性を探求することが求められている。

<参考文献>

- 朝倉美江『生活福祉と生活協同組合福祉——福祉NPOの可能性』同時代社, 2002年
- 古川孝順『社会福祉原論（第2版）』誠信書房, 2005年
- 古川孝順『社会福祉学』誠信書房, 2002年
- 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣, 1997年
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会, 2005年
- 宮島 喬『ヨーロッパ市民の誕生——開かれたシティズンシップへ——』岩波新書, 2004年
- 小内 透・酒井恵真編『日系ブラジル人の定住化と地域社会—群馬県太田・大泉地区を事例として』御茶の水書房, 2001年
- Putnam R.D. (1992) "Making Democracy work : Civic Traditions in Modern Italy", Princeton, UK (=パットナム R.D著 河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民構造』NTT出版, 2001年)
- *執筆分担：門美由紀（東洋大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻博士後期課程）：1, 2, 3,
8, 9, 10
三本松政之（コミュニティ福祉学部）：1, 4, 5, 6, 7, 10