

## 在留外国人に対する支援の現状と課題

### Present State and Issues on Supporting Foreign Residents

|               |                |
|---------------|----------------|
| 浅井 貴也         | 小杉 直美          |
| Takaya ASAI   | Naomi KOSUGI   |
| 佐々木 邦子        | 伏見 千悦子         |
| Kuniko SASAKI | Chieko FUSHIMI |

#### I はじめに

平成22年度から2年間にわたって進めてきた北方圏学術情報センタープロジェクト研究では「北海道に居住する外国人の学習に対する支援のありかた」を研究課題として、北海道の在留外国人の4割以上を占める札幌市を中心に、情報提供、幼児と小学生への支援の実態、成人の言語学習、そして諸外国の言語支援について調査を行った。札幌市に居住する外国人の在留資格は留学が約2割と最も多く、定住者が非常に少ないこと、そして国籍ではアジア圏がほぼ8割を占めることが特徴である。他の政令指定都市と比較すると市の総人口に占める外国人登録者数は0.5%と低いにもかかわらず、自治体や支援団体、ボランティアが発信する情報が届いていないことや、さまざまな支援が提供されながら必要としている外国人が十分にその機会を得られていない実態も見えてきた。

以上の研究成果を踏まえ、本稿では国内の外国人集住地域での先進的な取り組みや課題について、実地調査や言語学習教材の開発を含む研究を進めることにした。そのために、次の4つの視点から本稿を論じたい。

1. 外国人生活者のための情報共有に向けた支援について
2. 定住外国人の子どもの日本語指導
3. 在住外国人の就労に対する支援
4. 多文化共生保育の取り組み

#### II 外国人生活者のための情報共有に向けた支援について

##### 国際化から多文化化へ

これまで日本では国際化というキーワードのもと、主に日本人の視点に立った国際交流が推進されてきた。北海道に居住する外国人の大半は、短期在留者であったことも影響しており、その中では日本人と外国人という線引きがなされていた。しかし、北海道に居住する外国人登

録者数が増加した中で、短期から長期在留者や定住者（永住者）の割合が増加し、従来の構図が変化し始めた。1990年代からは、国際化から多文化共生へと意識の変化が始まり、従来の日本人と外国人の関係から、外国人も札幌市に居住する生活者としての視点が定着し始め、外国人が地域社会に参画できる支援へと変わりつつある<sup>1</sup>。

地域における外国人支援については、2006年に総務省は「地域における多文化共生推進プラン」<sup>2</sup>を策定し、地域における多文化共生の基本方針が示されたことにより、全国の地方自治体やNPOによって取り組みが本格化した。外国人が生活者として暮らしやすいまちづくりを構築する上で必要となる支援として、①コミュニケーション支援（情報の他言語化、学習支援）、②生活支援（居住、教育、労働環境、保健・医療・福祉、防災）③多文化共生の地域づくり（日本人住民の意識啓発、外国人住民の自立と社会参画）の3分野を具体的に提示している。これを受けて、これを受けて、北海道では札幌国際プラザが「つながる」、「ふれる」、「知らせる」の3つの事業方針を示し、それぞれに取り組みをおこなっている<sup>3</sup>。

### 情報の発信から共有へ

特に札幌国際プラザの3つの事業方針の一つである「知らせる」では、主に札幌市のお知らせや国際プラザやボランティアグループによる各種勉強会やイベント等の情報をホームページやニュースレター（札幌多言語ニュース、札幌子育てニュース、イベント・日本文化の3種類）を多言語で発信している。また、札幌市で生活するために有用な情報は、「外国籍市民のための札幌生活情報」<sup>4</sup>というホームページで提供している。その他にも、多文化共生シンポジウム（2012年度は計3回実施）を通して外国子女の児童教育や日本語教育などがテーマとして取り上げられ、外国人生活者の支援の現状と課題をきっかけに日本人に対する意識啓発に力を入れている。

僭越ながら筆者も外国人を配偶者に持つ立場であり、2005年より外国人が北海道で暮らし上での生活支援に関する様々な情報収集をおこなってきた。外国人が日常生活に困難を感じるのは、まずは日本語の語学力である。札幌には外国人を対象とした日本語教育を無償（またはそれに近い）で提供しているボランティアグループが10以上ある。そこでは留学生から主婦、大学研究員やサラリーマンなど様々な立場の外国人が集まり、彼らの日本語力のレベルも千差万別である。このような日本語教室では、語学学習以外にも外国人として同じ境遇の者同士での情報交換やネットワーク作りにも一役かっており、我々も多くの外国人の方々と知り合うことができた。

第二に就労に関する悩みがある。北海道における就労に関する情報は、主にハローワーク、北海道労働局外国人労働者相談コーナー、国際プラザ内の掲示板などで収集することになる。または、日本全国の外国人を対象に情報提供をしているホームページ<sup>5</sup>などが活用されている。求人情報は、ほとんどが本州を占め、北海道は少ないのであるが、その多くは母語と日本語を活用した語学レッスンや通翻訳に関する業務であった。

行政や民間のボランティアグループなどが各々発信する情報は、主に生活に必要な情報（受付窓口の連絡先、基本的な説明など）を提供しているが、その多くは概要に留まり、詳細を説明する別のホームページへのリンクが貼付けられているケースが多く、リンク先では日本語のページのみで多言語では提供されていない、リンクが繋がっていないページも見受けられた。また、制度や手順など予め仕組みが定まったことは、ある程度は自分で対処可能であるが、例えば日々の暮らしの中で生じる疑問については、知人や友人、ボランティアグループからというケースが多い。そのような状況を考慮して、情報が外国人生活者の間で共有（情報発信の双方向性）されることの可能性を考えてきた。つまり、外国人生活者が共通で抱く悩みや問題に対する回答をそれぞれが個々に探すのではなく、同じ国や地域、文化・宗教の人々が共有することで、今後、同じような状況に置かれた人々の役に立つような仕組みがあると良いのではないかと考えた。

北海道における外国人登録者数は、2011年で22,075人であり、その数はこの20年で2倍以上増加した<sup>6</sup>。居住地分布においては、その大多数は札幌市を占めるが、道内各地の広範囲に及んでいる。このように広い範囲である場合、札幌市や函館市などの都市部では比較的コミュニティが形成されやすいが、地方においては難しい。一つの方策として、ICT技術、特にインターネットによる情報共有のスピードと効果に着目した。従来のホームページによる情報発信は継続しつつも、ソーシャルメディア（SNS）等の活用を付加したコミュニティの形成により、物理的な距離に制限されない情報共有の枠組みを考えていきたい。また、SNS利用者増加のシステム作りを国内外の取り組みも研究する。

### III 定住外国人の子どもの日本語指導

#### 1. 「多文化共生」

先プロジェクトにおいては、外国人に対する言語支援のあり方を考察するに先立ち、「多文化共生」の長い歴史を抱える諸外国の例にならうために、移民を多く抱える諸外国の「言語支援」の先例にあたった。「多文化共生」という言葉は、我が国においては、1990年代前半に一部で用いられるようになり、1990年代後半には、広範囲の人々に用いられるようになった。同時に「多文化共生」を包含する様々な概念が生まれてきたといわれている。語句の概念は多義的に捉えられながら、その必要性から多文化共生事業の推進が国の施策としてなされてきた。制度的改革がなされることによって、「多文化共生」に対する施策が整備され、システム化されてきたことは間違いない。しかしながら、制度化されるということは、一方で標準化されることでもある。多様な人々を対象にした場合、個々の事例に対しておしなべて十分な施策であるかという点、決してそうではないことが浮き彫りになってきた。とりわけ教育の場面で、日本側からの施策は、それらを受ける側にとっては、どのような施策として受け止められているのであろうか。このような疑問に先立ち、現時点まで日本が整備してきた「多文化共生」にかかる施策のうち、と

りわけ日本語指導が加速的に進む状況や、国としての方針等を本章では整理するものである。

## 2. 「定住外国人の子どもの教育等」の基本方針

「定住外国人の子どもの教育等」については、公立学校、公立以外の外国人学校、学校外という3つの枠組みで整理される。1990年出入国管理に関する法令改正が行われ、就労制限のない定住の在留資格で日本に居住するブラジル人等が急増したことによって、2008年以降、不安定な雇用形態で就労する日系人の雇用、住居、子どもの教育等の課題が顕在化した。2009年12月「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」が設置され、2010年5月19日には「『定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会』の意見を踏まえた文部科学省の政策のポイント」として、いわゆるニューカマーと呼ばれる外国人の子どもの就学や留学生に対する日本語教育に焦点を絞って指針が示された。

基本方針の一つとして、「日本語指導の充実を図る」ことは当然のことながら、学校に「入りやすい環境を整備する」制度の検討が示された。これは、「日本での滞在の長期化・定住化傾向」を踏まえてのことである。定住外国人の子どもたちは、公立学校と外国人学校のいずれかで教育を受けているが、その選択は子どもや保護者の判断に委ねられている。就学機会を確保するために「入りやすい公立学校」を目標に、「日本語指導、適応支援、進路指導等の受入れ体制の整備」があげられた。また、外国人学校に向けては、「充実した教育内容の提供を目的に各種学校や準学校法人化を促進する」とされた。指導にかかる国の施策が浸透しやすい構図が求められたといえる。

また、「学校外における日本語指導の学習支援」の促進に関する一文がある。従前より、集住地域を中心にボランティアや地域活動による支援が大きいが、基本方針においても、学校外の支援に頼らざるを得ない実情があらわれており、2009年度予算で「虹の架け橋教室」事業が開始された。生活に即した指導に係る様々な側面から学校外の指導に占める割合の高いことが、明らかといえる。

## 3. 日本語指導の体制の整備

基本方針にある「入りやすい公立学校」を実現するための施策として、第一にあげられているのが「日本語指導の体制の整備」である。「日本語指導と教科指導を統合した指導方法（JSLカリキュラム）の普及、日本語指導等におけるガイドラインの作成、日本語能力の測定方法、教員研修マニュアルの開発」があげられている。

日本語指導については、集住地域における地方自治体を中心となって進められてきた指導のノウハウや教材の蓄積といった優れたものの情報や経験を共有しようとするものである。また、外国人児童に対して日本語指導を行う教員については、日本語指導を必要とする児童生徒に対して、「きめ細かな教科指導の充実を図る」ことができるように、「今後の学級編成及び計画的な教職員定数の改善に関する検討」の中で、教員の加配定数の拡充がなされ、制度としての基

準の検討がなされることとされた。日本語指導に関わる人材育成の点では、適応指導に加えて日本語指導等に関するガイドラインの作成、日本語能力の測定方法の開発等があげられており、それらの周知と情報の共有化の方針が示された。同時に大学等で日本語指導能力の向上をはかるべく手立てが検討された。各域に分散されている指導にかかる情報の蓄積を国レベルで集約し、さらに必要な機関や地域に情報を発信していく指導体制の整備がしめされたものである。

#### 4. JSLカリキュラム

次に、日本語を第一言語（母語）としない日本語を第二言語とする子どもたちへのJSL（Japanese as Second Language）カリキュラムの開発の基本構想について整理する<sup>7</sup>。「日本語を母語としない子どものための学習支援（小学校編）」では、日常的な会話はある程度できるが、学習活動への参加が難しい子どもたちに対して、学習活動に日本語で参加するための力（＝学習言語力）の育成を目指して、日本語指導と教科指導を統合した形で実施するものとある。学習項目を固定した順序で配置するのではなく、生活背景、学習歴、日本語の力、発達段階等の多様な子どもたちの実態に応じて、教師自身が柔軟にカリキュラムを組み立てることを支援するとある。子どもの理解を促すよう、直接体験等に基づいた学習を重視し、子どもたちが理解しやすい日本語を使い、表現することを特色としている。

日本語を母語としない子どもたちの最近の傾向としては、日常会話は成立するが、母語における思考形成が未形成の年齢のうちに来日したことによって、思考や論理形成の困難さが目立つ児童生徒が増加しているとされる。概念としての理解がないところへ、日本語による概念説明を行っても、理解に結び付くことの困難さがある。思考形成が整った段階での来日とでは、概念の理解度に差違が生ずるとある。彼らに保護者の言語と、日本語の両方の原語習得を強いことは、おそらく相当な負担に違いない。

このように環境に差異のある子どもたちの個々に応じた日本語指導を行うには、一定の判断基準が求められた。そこで、早稲田大学の川上教授と鈴鹿市による共同プロジェクトの成果として、JSLバンドスケール<sup>7</sup>が開発され、個々のレベルに応じた適切な指導が行われる指標とされた。一般的に日本語力というと漢字やひらがななどの日常での読み書き能力をイメージしがちであるが、日常の日本語力に支障がないからといって、学習言語能力が十分とはいえないと指摘されている。すなわち、日常会話が成立したからといって、その言語を用いて、多様な学習を行えるかはイコールではないのである。JSLバンドスケールは、個々の日本語レベルに即した非常に詳細な判断基準として開発された。JSLバンドスケール開発以降、これらに基づいたJSLカリキュラムの展開がはかられている。

#### 5. 日本語指導者養成研修

上記カリキュラムの整備とともに、「日本語指導が必要な児童生徒」等の増加等を踏まえ、これら児童の能力を的確に判断し、適応指導、日本語指導を適切に行う人材が求められた。

独立行政法人教育研修センターにおいて「外国人児童生徒等に対する日本語指導指導者研修」<sup>8</sup>が実施されている。関係機関と連携し、受入れ体制を整備する等、学校全体できめ細かな対応をはかることが求められる。それらに必要な知識等を修得し、各地域において研修内容を踏まえた研修の講師等としての活動や各学校への指導・助言等が行われることが目的であり、現在は、一定職位以上のものに限定されている。平成24年度は「管理者コース」「日本語指導者コース」が2日間の日程で開催された。①外国人児童生徒等に対する日本語指導等について経験を有する小学校、中学校、高等学校、中等教育学校並びに特別支援学校等の主幹教諭、指導教諭及び教諭がその受講要件となっている。各地域・学校において、研修の成果を活用して、外国人児童生徒等の教育の中心的役割を担うことができる者と限定されている。

今後は、これら受講者の限定に加えて、各地域における成果の活用等について、実態把握が必要と考えられる。

以上、「多文化共生」の再確認とともに、定住外国人の子どもの日本語指導について、学校、JSLカリキュラム、日本語指導者育成等、整理をした。

2010年3月「多文化共生の推進に関する意見交換会報告書」、同年3月「外国人児童生徒受入れの手引き」がまとめられた。また、2012年には「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議」が開始されるなど、施策は加速度的であり、指導の必要性が高まっていることが理解できる。また、従前教育課程に含まれていなかった日本語の学習について、2013年にも学校教育施行規則を改正し、日本語指導を正式に授業化する動きが発表された。一方で、定住外国人の子どもの対象としたこの施策の裏にある、不就学の子どもの現実と、彼らを取り残されることのない施策を望むものである。子どもたちを取り巻く環境、外国人児童の実態は、変容が予想されるが、先に述べた施策としての様々な指針に基づき、「きめ細かな」適正な支援がなされるべく、日本語指導や支援を受ける側の視点を忘れることなく、支援体制の確立の過程を今後も注目していきたい。

## IV 在住外国人の就労に対する支援

### 1. ニューカマーの在留

日本に在住している外国人の中では、第二次世界大戦前後に日本国民として徴用あるいは経済難民として来日した在日韓国人と、1980年代以降に来日し定住した外国人を指すニューカマーに大きく分けられる。

ニューカマーとしては、ブラジルなど南アメリカの出身者が圧倒的だ。法令により定住ビザが比較的容易に発給される3世までの日系人子孫が、日本に在住する外国人の中では最多である。それらの人々の多くは、観光ビザで来日しビザの期限が切れるまで働き、そこで得たお金を祖国の家族に仕送りをする。中には、期限を過ぎても無届けで滞在を続け就労する者もあり、また、

不法滞在者として摘発され強制送還になる場合もあり、滞在に関する深刻な問題が多発している。就労を目的とした在留特別許可を得るために、地方入国管理局に出頭する者も少なくない。

日本に送り出す方のブラジル日系人社会の視点からは、受け入れる日本とは異なる問題点も発生している。それは、日本に向かう多くが若い世代であることである。日系人社会の中心となるような世代が日本に渡り、短い年数で帰国する保証はない。通常、短期の出稼ぎとのとらえ方が多かったが、最近では日本の在留年数が長期にわたることから、「引き揚げ」ともいわれるようになっており、当の日系人社会の年代構成が不規則になるとの問題点として受け止められている。ニューカマーの集住地域としては、全国的に広がりはあるものの、製造業の盛んな愛知県、静岡県、群馬県などが代表的な地域であり、総人口に占める割合も多い。

多くの都府県あるいは自治体では、多文化共生の見地から在住する外国人へさまざまな支援をしている。その中でも、ここでは就労に対する支援について取り上げたい

## 2. 在留外国人に対する就労支援の事例

日本に在住する外国人が就労を果たすためには、日本語の会得がその前提として必要である。この項では、就労と日本語の学習を結び付けた支援を実施した岐阜県K市の事例をあげる。

### 1) 岐阜県K市、外国人就労支援の事例

K市は、岐阜県中南部に位置する人口10万人弱の都市である。愛知県と隣接しており、1970年代より名古屋市のベッドタウンとして発展した。自動車産業が中心的な産業であり、自動車部品の下請工場が多数であることから、就労を目的とした外国人が相当数在住し、外国人登録者数は人口の8%を超える。そのため、K市では、在住外国人に対する多方面からの支援として、特定非営利組織である国際交流協会を指定管理者として当てており、当協会では、多文化共生センター“フレビア”を運営している。

次は、当協会が2010年度に外国人に対する支援として実施した、施策支援事業の事例である<sup>9</sup>。

【事業名】 在住外国人の就労支援 ～仕事のための日本語指導～

【事業のポイント】

2008年の急激な経済不況に遭遇した折に、日本に残る決断をした人々が、この地域で安定した生活をするには、地域で必要とされる質の高い人材とならなければならない。そのため、就労現場に必要な資格等も必要であるが、少なくとも基本的な仕事の現場で使う日本語の習得をしておくことが肝要である。したがって、働き場所になるような職場を中心に、物作り現場や介護・福祉施設、コンビニ、レストランなどサービス業務等の職場で使われる実用日本語の習得指導を計画した。

【事業実施の背景】

一般の外国人向け日本語学習の場と違って、就労現場で具体的で細やかな特殊な日本語の

指導は十分できていなかった。特に、2008年末からの経済状況下ではハローワークでの求人も、日本語が十分できなければ狭き門となる状況であった。

#### 【事業の目的】

在住外国人が日本で就労していくために、前述の職場を選んで、日常的に使われる実用的な日本語を習得してもらう。

#### 【実施内容】

対象者：日本語習得に意欲のある在住外国人

期 間：2010年5月～2011年3月（分野別に6期に分けて実施）

時 間：木曜日と金曜日の夜間19：00～21：00，全78回156時間以上実施

参加者：68人（日系ブラジル人，ペルー人，中国人等）

講 座：仕事現場に関係した講座項目として下記のように実施

##### ①一般の製造現場の職場に必要な日本語

期 間：5月20日～9月30日 19回実施，参加者16人

##### ②介護施設現場に必要な日本語

期 間：5月21日～9月24日 18回実施，参加者8人

## 2) 事例の考察

この事例を見ると、2008年のリーマンショックが、日本に在住する外国人に、いかに生活の危機を与えたことが想像に難くない。不況の波に洗われた経済社会では、破綻を回避するために、それまで安価な賃金で雇用できるものとして重宝していた外国人従業員を解雇せざるを得なかった企業が多い。このとき、日本国は、在住外国人に片道切符を支給した。帰国のための旅費を約30万円渡したが、再入国は保障されたものではなく、日本での就労の場を失った外国人は、やむなく日本を離れた。しかし、事例にあるように、解雇された後もそのままK市に残った外国人もいた。それは、祖国に帰っても就労のあてがないからだったのであろう。そのように追い詰められた外国人に、K市では就労とそのための前提となる日本語学習の機会を準備したのである。

実際にK市国際交流協会では、この事例のみではなく多くのプログラムを組み、外国人の支援に当たっている。

## 3. 支援の課題

この研究の一環として、ニューカマーの集住地域である岐阜県K市と愛知県の2市を訪問し、当地での外国人に対する支援についてお話を伺った。各々の市により特徴的な点はあるものの、比較的共通項が多いように思える。面談の中から、特筆すべき点について触れたい。

どの市でも、誠意をもって丁寧に外国人の支援に当たっていることが看守された。プログラ



ムの策定や実施についても、きめ細かく外国人のニーズを知り、それに合致するような配慮がなされている。そのような状況であるためか、多くの外国人が受講し、それぞれの仕事や生活に役立っていることがわかった。その一方で、当然のことではあるが課題も山積している。ここでは紙面の関係で、就業について一部の紹介にとどめる。

就業について、多くの問題があるのは想像に難くないが、このたび着目したのは、働く人々の大多数が期間工としての派遣労働者であるということだ。外国人労働者の中にも、専門的な技術や知識をもち、企業にとってなくてはならない存在の労働者もいるが、それは、ごく一握りであり、景気の緩衝材としての位置づけである場合が多い。そこにはリーマンショック後の帰国政策により本国へ帰国した人々のほとんどが該当する。そのため、就業が不安定にならざるを得ず、雇止めをされれば、その地で他の職業に就くような基盤がないのである。それは、日本語の習熟度合いも関連してくる。そのためリーマンショック後は、特に、日本語の必要性が高まった。日本語ができなくても目先の仕事に就くケースもあった。成人の場合は、入国前に日本語を学習してくるケースは少ないため、雇止めにあった場合、また、転職を余儀なくされる場合は、まず日本語が大きな壁となっただけだ。したがって、各市で実施されている成人向けの日本語教室は、かなり盛況で多くの希望がある。また、外国人を雇う企業との関連も考慮しなければならない。市により、企業への支援もあるが、外国人労働者のほとんどが、派遣労働者であり直接雇用ではないため、行政の支援が外国人労働者に行きわたっているとは言い難い。中には、外国人労働者の能力により、正規雇用に登用される場合もないわけではないが、きわめて僅少であるのが実情だ。

このことと関連して外国人の子どもたちのことも考えなくてはならない。なぜなら、親が入国してから日本で生まれた子どもが、将来の就業につながるような学習環境が整備されているとは言い難いからである。在留外国人の子どもが、日本の小学校や中学校に通学していない場合、高校進学が困難になるが、これは、外国語を主体とする学校が、日本の義務教育機関として認められていないことを主な理由として起こっている問題である。この背景には、親が何年かのちには本国に帰国するため、子どもに本国の言語で学習をさせるという事情が存在する。そのような状況下で、外国人の青少年に、生活に満足感を与えるような仕事が順調にあるわけではなく、あてのないフリーターにならざるを得ない状況が発生している。また、仕事に就いたとしても、親と同様に派遣労働であり、将来的な不安を抱えたままの状態であることが明白だ。さらに深刻なのは、フリーターにも派遣労働者にもなれず、何もすることがない状況も一部の青少年に見られることだ。

以上のような事情に対して、訪問をした各々の市ではさまざまなプログラムを組んで、青少年の支援策を講じている。ある市では、児童の学習支援に力を入れており、外国人の不就学児童がいないところもある。K市の例であるが、初期指導や国際学級などの学習支援を行い、外国人の子どもが高校への進学を果たしている。また、職業観を養うためのプログラムも用意されており、手厚い支援が感じられた。高校に入学をした後も、日本語や教科の補習に通わせ、

力をつけさせるようなこととしており、内定を受けた場合は、その青年が協会に来るたび、心がまえを話すなど、外国人の学習や就労に対する支援に尽力している。しかし、抜本的な解決に何が必要かと問うたところ、機関の代表者は、制度としての義務教育に含めることであると答えた。しごく尤もなことであるが、現実的に実現は容易ではないだろう。そこに向けてどのような道筋があるのか、今後の研究に引き継ぎたい。

#### 4. まとめ

現在の日本社会の高校進学率は98%であり、中学校卒業後のほとんどの青少年が高校へ進学をしている。ところが、この度訪問をした市では、外国人の高校進学率が、およそ75%、80%ほどと、日本全体に比較してかなり低い値である。これが意味することを重要視しなければならないのではないだろうか。北海道と愛知県や岐阜県の在住外国人の状況が異なるのは、愛知県や岐阜県の場合、就労のために入国している外国人がほとんどであり、その人口が圧倒的に多いということである。在住外国人の集住地域の協議会も作られており、さまざまな支援の取り組みがなされている。

在住外国人にとって、就労が個々の生活に安定感を与えるような状況になることを願っている。それは、在住外国人の就労問題は、成人だけのことではなく、その子どもたちにも大きな影響を与え、社会的再生産が繰り返されているからである。共生社会の意味をあらためて考えたい。

## V 多文化共生保育の取り組み

### 1. 外国人保育

平成20（2008）年に日本保育協会が行った保育の国際化に関する調査<sup>10</sup>によると、全国103自治体のうち50自治体の公立保育所1,647か所6,185人、私立保育所1,662か所6,123人、計3,397か所で外国人保育が実施され、13,337人が入所している。平成11（1999）年の調査で16,739人であった外国人児童数は9年後に2割減少となった。にもかかわらず集住地域の増加率は大きく、外国人児童数を把握している自治体の中では愛知県と名古屋市が最も多く、両方の合計数は1,000人の増加となっている。

国籍別では4,322名のブラジルが抜きん出て多い。平成2（1990）年に出入国管理及び難民認定法が改正されたことは、ニューカマーと呼ばれる外国人が増加する大きな要因となった。外国人児童が多い背景として、平成11（1999）年に在日外国人、外国人労働者、研究・留学の順であったのが、9年後には就労、研究・教育・留学、在日外国人と変化が見られた。前述の調査の中で、103自治体のうち外国人保育についてのガイドラインがある自治体は2か所のみで大阪市と東大阪市であった。しかし、それ以外に保育上の配慮や福祉的、経済的な配慮を行っている自治体もあり、案内やチラシ、必要な書類の翻訳や通訳の配置のほか、研修、保育

士等の加配，宗教上禁止されている食べ物の除去食・代替食の提供など，独自の取り組みが報告されている。

外国人保育の問題点，課題については半数弱の45自治体からの記述が得られ，意思疎通が十分にできないこと，そのために子どもの成長に影響が生じること，食習慣や文化の違いによる困難，トラブルや緊急時の不安，通訳や保育士の不足などが挙げられた。9年前の調査でも同様の指摘があったにもかかわらず，依然として解決に至っていないことが伺える。

この調査で，北海道は保育所に入所している外国人児童数を「把握している」，人数は31名と回答しているのに対し，札幌市は「全く把握していない」と答えている。しかし，筆者の札幌市子ども未来局への聴き取り調査<sup>11</sup>によると，平成23（2011）年4月現在で208名の在籍が確認されている。また調査の対象として，両親共に外国籍の子のみが児童数に反映されている場合があると指摘されており，父母のどちらかが外国人，日本に帰化した人，主に養育する人が外国につながる人も含むと，さらに多くなると推察される。つまり，外国人保育という視点では，多様な背景を持つ外国につながる子どもの保育の全体像が見えているわけではないことが分かる。

## 2. 多文化共生への歩み

山脇（2006）によると、「多文化共生」という言葉が初めて新聞に掲載されたのが平成5（1993）年1月12日の毎日新聞であった。その後，平成7（1995）年1月の阪神淡路大震災時に設立された被災外国人支援のための「外国人地震情報センター」が同年10月に「特定非営利活動法人多文化共生センター」<sup>12</sup>へと発展改称し，大阪，兵庫，京都，広島（現在は閉鎖）で学習支援や多文化共生の啓蒙活動を進めている。ここでは国籍だけでは判断できない多様な背景を持つ子ども達を「外国にルーツを持つ子ども」と表記している。ニューカマーが急増した13市町（浜松市，豊田市，太田市，大泉町など）では平成13（2001）年に，外国人集住都市会議を設立し，同会議によって「地域共生」についての浜松宣言及び提言が採択された。日本人と外国人が互いを理解し，地域で共生することや，課題の解決に積極的に取り組むことが示されている。2年後に「外国人との共生に関する基本法制研究会」が「多文化共生社会基本法案」を発表し，内閣府に「多文化共生推進本部」の設置や基本計画の策定，関連法の整備などを求めている。平成17（2005）年には総務省が，「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し，翌年に同会が報告書を提出した。それに基づいて総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を公表し，都道府県・政令都市に通知，管内の市区町村にも伝達されるに至った。このようにして，「国籍や民族などの異なる人々が，互いの文化的ちがいを認め合い，対等な関係を築こうとしながら，地域社会の構成員として共に生きていくこと」<sup>13</sup>という「多文化共生」の理念が広まってきたのである。

多文化共生に関して母子の問題を取り上げた研究では，平成元年（1989）年の厚生省厚生省心身障害研究報告書「在日外国人の母子保健の現状と対策に関する研究—新宿区における在日

外国人の現状から一」が最初であるといわれ、「外国人の福祉や保健の諸施策は甚だおくれて」おり、「母子保健の問題はとくに妊娠、出産、育児の過程で深刻」「本テーマに関しては従来まとまった研究はみられない」と指摘した。以降、調査研究が進み、在日外国人の親子を支援する活動も各地で広まってきた。平成13（2001）年、多文化子育てネットワークの「多文化子育て調査報告書」では、これまでのような「在日外国人」を対象とするのではなく、「多文化」というフィールドで捉える必要性を唱え、11カ国語、12種類の調査票による実態調査が行われた。

### 3. 多文化共生の保育

#### 1) 保育所保育指針における多文化共生の概念

保育所の生活の中では、どのような多文化保育が求められているのであろうか。平成20（2008）年に改定された保育所保育指針の領域「人間関係」において、「⑭外国人など、自分とは異なる文化を持った人に親しみを持つ」ことが明記されている。保育所保育指針解説書でも「異なる文化を持つ人々の存在は近年、ますます身近に」なり、「保育所においても多くの多国籍の子どもや様々な文化を持つ子どもたちが、一緒に生活」するようになった。「子どもが一人一人の違いを認めながら、共に過ごすことを楽しめるように」保育士等が配慮や援助することが求められている。また、「さまざまな国の遊びや歌などを取り入れたり、地球儀や世界地図を置いたり、簡単な外国語の言葉を紹介していくことも、子どもが様々な文化に親しむ上で大切なこと」であると具体的な内容について記載されている。そして、保育士は異なる文化を持つ人との関わり、すなわち多文化共生の保育を「子どもや保護者と共に実践していきたい」と今後への期待を込めて結んでいる。

そこで、保育の重要な柱として多文化共生を行ってきた保育園の事例に触れたい。

#### 2) 京都・希望の家カトリック保育園の取り組み

1967年に在日コリアンの集住地である京都市南区東九条で開園した希望の家カトリック保育園は、国際化社会の中で不安定な在留資格で生活する外国人の人々とその文化の違いを認め、理解する精神を保育理念としている。1980年代に、全園児の3割がコリアン児童だったことや、地域の中での差別・偏見の根深さや複雑さを感じたことを機に、ハンゲルによる挨拶や歌、遊びのほか、コリアン料理の給食を日常的に取り入れ、本名・民族名を呼び合うなど「他者が大切にしているもの（こと）を尊重する」<sup>14</sup> 保育を実践してきた。平成5（1993）年から同保育園が中心となって、多文化共生の市民主体の祭り「東九条マダン（広場）」が開催されるようになり、その後平成14（2002）年からは、京都YWCA「ASIAN PEOPLE TOGETHER（APT）」と連携し、各国出身者が月2回、年間を通して保育に参加する「多文化共生保育」を始めた。日本、コリア、タイ、中国、スリランカなど、当時在籍していた子ども達の文化を保育につなげることで、そして「ひとりひとり違うことが認められ、ひとりひとりが尊重し合い、愛し合う中でつながっていく社会を目指す」ことが、その目的であった。これまでにタイ、フィリピン、中国、ロシア、インドネシア、フィンラ

ンド、シリア、フランスと8カ国から講師が招かれ、子ども達は言葉を学んだり、各国の料理を作ったり、民族衣装を着るなどの交流が行われている。

平成24（2012）年現在も全園児のうち3割が外国にルーツを持つ子ども達で、アジア圏が多い。そのため、保育室には写真1のように、よく使用する身体部位を訳し、発音も付記した掲示物や、歌の歌詞を多言語で表記する（写真2・3・4）などの配慮が見られる。また、保護者へのお便りには、写真5のように全ての漢字に平仮名が振られている。

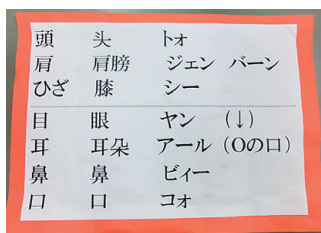


写真1 身体部位を翻訳した掲示物

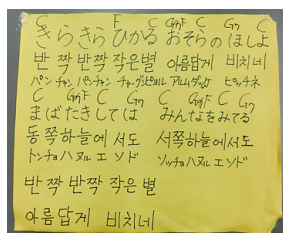


写真2 歌詞カード「きらきらぼし」

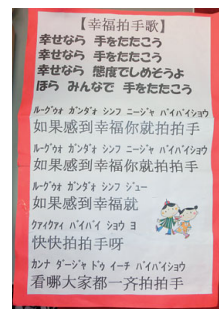


写真3 歌詞カード「幸せなら手をたたこう」

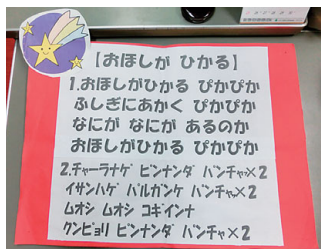


写真4 歌詞カード「おほしがひかる」

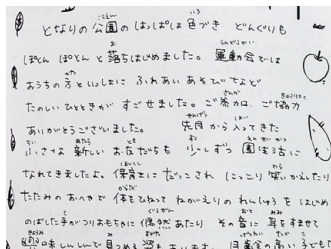


写真5 園便り

平成22（2010）年からは、職員間だけでなく、保護者や姉妹園、地域社会と連携し、多文化共生保育の意義を確認し、深めていくために多文化共生保育委員を置いた。「多文化共生保育とは、民族や国籍の違いを認めることのみならず、障がいや病気、社会的なさまざまな立場の人との違いを認め合い、ひとりひとりの抱えるしんどさに気づき、受け止めること」である。この実現のためには、地域を超えた包括的な取り組みが必要であると考え、京都市多文化施策懇話会へ職員が参加することで各機関との連携を図っている。

### 3) 京都市の多文化共生教育・保育

京都市は、平成4（1992）年に、「すべての児童・生徒に、民族や国籍の違いを認め、相互の主体性を尊重し、共に生きる国際協調の精神を養う」ことなどを目標として掲げ、その実現に向けた取組内容や推進体制などを定めた「京都市立学校外国人教育方針一主として在日韓国・朝鮮人に対する民族差別をなくす教育の推進について」を策定した。在日外国人の集住都市であるがゆえに、早期から多文化共生の施策が始まっているといえよう。また、多様な国籍や文化的背景をもつ市民がお互いを尊重し、また一人一人が地域の中で活躍できるように、多文化共生社会を目指し、平成20（2008）年12月に「国際化推進プラン」を策

定した。この一環として、京都市多文化施策懇話会を設置し、外国籍の人だけでなく、外国にルーツをもつ全ての人（日本国籍取得者、日本人との国際結婚により生まれた子、中国帰国者等）が暮らしやすいまちづくりについて、議論を進めている。

なお、母子保健、福祉に関しては、京都市保健福祉局が4か国語（英語、中国語、スペイン語、ポルトガル語）に翻訳された「保育所ガイドブック」を配布、そのほか、市のホームページでは、京都市・財団法人京都市国際交流協会が発行する「医療・母子保健に関するQ&A方式のガイドブック」（英語版、中国語版、ハングル版、スペイン語版の4種類 各日本語併記）、「外国籍市民行政サービス利用等通訳・相談事業」などの情報提供を行っている。

#### 4. 多文化共生の課題

これまで見てきたように、多文化共生保育に関して多くの調査研究が行われ、実態把握と課題が明らかになってきた。しかしながら、平成19（2007）年京都市外国籍市民意識・実態調査報告書<sup>15</sup>の中に次のような記述が見られる。

- ① 母国の言葉・文化に関する教育の希望は、5割以上がそれを望んでいること。
- ② オールドカマーの本名使用について、地域・近所においては「以前から名のっていない」が5割弱、職場・学校においては「名のっていない」が6割弱、一貫して本名を名のっている人は地域、職場等の両方で2割にとどまること。
- ③ 外国籍市民施策については「差別や偏見がなくなるよう啓発を進める」「国籍や民族の違いを理解しあえる教育を学校で行う」「日本語や日本の文化を学べる機会をつくる」などに高い要望があること。

多文化共生社会を目指してさまざまな取り組みがなされ、社会が変化している中でも、依然としてオールドカマーの人々が本名を名のれない差別や偏見が根強く残っていることや、相互理解を深められるような学校教育を求める声が多いことが分かる。学校教育は勿論のこと、保育・幼児教育の段階でも、より一層の多文化共生の視点が求められるのではないだろうか。

—「日本語が話せない（中略）外国籍の方の声も汲み上げ」て、「文章にルビを振る、日付の表記に年号だけでなく西暦も使用する、といった小さな取組が大事だ」—京都市多文化施策懇話会ニュースレター No. 1<sup>16</sup>に掲載された懇話会委員の言葉である。

## VI 結 論

本稿では、在留外国人に対する支援の状況について、4つの視点から見てきた。次はその概要である。

IIでは、在留外国人に対する情報提供について言及した。北海道を例にとれば、札幌や函館などの都市部では比較的コミュニティが形成されやすいが、地方で暮らす外国人生活者にとっては、情報収集が困難に違いない。その解決策として考えられているのは、ITC技術の中でも

特に、インターネットによる情報共有である。従来のホームページによる情報発信を継続しながら、ソーシャルメディア等の活用により、遠隔地であっても情報共有が可能な枠組の構築について、今後さらに検討をしたい。

Ⅲでは、定住外国人の子どもに対する教育に関して、国の施策である基本方針を整理した。なかでも公立学校、ブラジル人学校等の外国人学校、学校外における日本語指導、JSLカリキュラムの開発や指導者育成等、指導体制の整備について確認した。今後は、学校教育における日本語学習の正課化と不就学外国人児童を含めた日本語教育体制に着目して継続研究していきたい。

Ⅳでは、在留外国人の就労とその前提となる日本語学習の機会について、主に事例を紹介した。外国人のすべての人々が、来日前に抱いていた希望に満ちた生活をしているわけではなく、中には、劣悪の待遇で働き、人権もままならないような人々もいるのである。現在の日本では、特に製造業において外国人の労働力がきわめて重要な位置を占めているが、経営の悪化により、解雇の憂き目に合う者もいる。

Ⅴでは、多文化共生保育の取り組みについて、一つは「外国人保育」「保育の国際化」という考え方から、「多文化」として保育に関する問題も捉えられ、調査研究が進んできたこと、二つ目に、早期から「多文化共生保育」の実践をしている保育園の事例、最後に、以上を概観した多文化保育の今後の課題について述べた。今後は、多文化共生保育を行う上での具体的な活動や教材について調査、研究を進めたい。

同じ地域で多種の文化を有する人間が、この地で就労し生活することを、我々日本人はどのようにとらえる必要があるのか。いかなる場合も我が国の国民と同様な対応であるかという点については、いまだ課題が残っているであろう。しかし、日本に在住する外国人に対して、成人にも子どもにも何らかの支援を多くの自治体で様々に実施している。また、市民レベルでも、分け隔てなく外国人と過ごす国民が多数存在する。その根本には、多文化共生という考え方が流れており、我々は、他の文化を重んじ、ともに生活をする人々と、平和な日常を築く責務を有している。そこに生きる人間として、共生社会の意味を理解し、進むことが肝要ではないだろうか。

1. 本稿の研究は、平成24年度本学北方圏学術情報センターの助成を受けています。
2. 聞き取りをした諸機関の皆様に感謝を申し上げます。

#### 本稿の担当

- |      |       |
|------|-------|
| I, V | 伏見千悦子 |
| II   | 浅井 貴也 |
| III  | 小杉 直美 |

## IV, VI 佐々木邦子

## 【参考文献】

1. 多文化共生キーワード事典編集委員会編「多文化共生キーワード事典 改訂版」明石書店, 2010
2. 山脇啓造「多文化共生社会に向けて」自治研修協会編『月刊 自治フォーラム』通巻561, 2006年6月
3. 厚生省厚生省心身障害研究報告書  
<http://www.niph.go.jp/wadai/mhlw/1989/h0107053.pdf>
4. 京都市国際化推進プラン  
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/cmsfiles/contents/0000074/74488/chapter3-3.pdf>
5. 多文化子育てネットワーク「多文化子育て調査報告書」平成13年9月
6. 厚生労働白書 各年版

## 【注】

- <sup>1</sup> 札幌国際プラザ主催「多文化共生シンポジウム～日本語で創ろう 多文化共生都市・札幌の未来～」(2013年2月24日開催)
- <sup>2</sup> 総務省「地域における多文化共生推進プラン」:  
[http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota\\_b6.pdf](http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b6.pdf)
- <sup>3</sup> 札幌国際プラザ ホームページ：<http://www.plaza-sapporo.or.jp>
- <sup>4</sup> 札幌国際プラザ「外国籍市民のための札幌生活情報」 サイト：  
[http://www.plaza-sapporo.or.jp/plaza\\_sapporolife/](http://www.plaza-sapporo.or.jp/plaza_sapporolife/)
- <sup>5</sup> Gaijin Pot - 国内最大の外国人向け日本の生活・仕事・遊びの情報サイト：  
<http://www.gaijinpot.com>
- <sup>6</sup> 法務省入国管理局「平成22年末現在における外国人登録者統計」
- <sup>7</sup> CLARINETへようこそ(海外子女教育, 帰国・外国人児童生徒教育等に関するホームページ)  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/main7\\_a2.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/main7_a2.htm)
- <sup>8</sup> 文部科学省「外国人児童生徒教育の充実方策について(報告)」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm)
- <sup>9</sup> 自治体国際化協会 多文化共生事業事例集  
<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryou/jigyo-genre.html>
- <sup>10</sup> 社会福祉法人 日本保育協会「保育の国際化に関する調査研究報告書(平成20年度)」



- 11 浅井貴也・加藤隆・小杉直美・佐々木邦子・伏見千悦子「北海道に居住する外国人の学習に対する支援のありかた」北翔大学生涯学習システム学部研究紀要第12号 2012 p50
- 12 多文化共生センター <http://www.tabunka.jp/>
- 13 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」2006年3月 p5
- 14 希望の家職員・ボランティア養成講座資料 2011年6月10日
- 15 京都市総務局国際課推進室「京都市外国籍市民意識・実態調査報告書」平成19年12月  
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/cmsfiles/contents/0000031/31528/digest.pdf>
- 16 京都市総合企画局国際課推進室 京都市多文化施策懇話会事務局「京都市多文化施策懇話会ニュースレター No.1」2010年  
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/comsfiles/contents /0000087/87864/letter.01.pdf>