

69. 基礎自治体からアプローチする外国人労働者長期定住化時代における多文化共生社会の実践知

東京都立大学 大学院人文科学研究科 教授 丹野 清人

概要

本企画研究はタイトルにもあるように外国人支援を実際に行っている教育支援、社会支援、法支援の実際の現場で共通の理解事項として用いられている知識（暗黙知）を「実践知」として定義し、各現場において行われている実践知を把握すること、そしてこの実践知を可能な限り当該現場以外の関係者にも理解できるものとして捉え直し、それを行政に伝達することで、下からの外国人支援を公的なものにしていく社会実験を研究者と実践に関わる非営利団体、および学校教育の場で行った。

当初計画では日本への労働力の供給地であるネパール等への外国人労働者のリクルーティング場所での実践知も把握する予定であったが、研究開始後まもなく COVID19 の世界的流行とこれに伴う国境封鎖が長く続く事態になってしまった。この関係で、海外での調査研究については大幅に縮小せざるを得なかった。海外調査としては、1) 日本就労後に帰国した日系ブラジル人の現地での雇用への接続の際にどのような実践知が活用されているのか、2) ブラジルに帰国した日系人に対して現地においていかなる司法支援が行われていてそこではどのような実践知が用いられているのかという二点に絞った形での研究となった。

背景および目的

2020年（令和2年）に日本語教育推進法が制定、即日施行され、地域日本語政策が各地で確実に進み始めている。渡日してきた外国人子弟への教育だけでなく、親世代の就労支援のための日本語教育、地域で生活者として生きていくために必要な日本語教育などが、多角的にパイロット自治体を選定した上で、徐々にプログラム化されてきた。

多様な形で進められている外国人受入れのための日本語教育プログラムではあるが、現状は日本語教育政策が始まったばかりであることもあって公的支援があることもあり、外国人受入れに関する取り組みが各地でばらばらに行われており、外国人支援に関する知識の標準化も行われていない。中長期的に見ると、国からの支援は段階的に縮小され、県または基礎自治体単位でこの政策を行なっていくことが期待されていることを鑑みるならば、各地でさまざまな異なる取り組みが行われているにせよ、一定の政策効果をもたらす実践が行われるようなガバナンスが必要になる。このガバナンスを可能にする知識は、各地での取り組みが、異なる経緯で始まった多様な実践であるからこそ、上から目線で統治するようなものではなく、すでに行われている各地・各現場で用いられている知識を積み上げる形で形成しなくてはならない。そのための基礎となる実践知を現実の外国人支援の各現場に即して把握することが目的である。

方法

本調査研究は、NPO 組織、学校、司法支援といった実際に外国人支援を行っている実践の場で用いられている暗黙知を知ることから始まる。暗黙知は当事者にとっては知っていて当然のことであるので、特に実践を行なっ

ていく際にマニュアル化されて文書にされているわけでもないものである。ある意味、外部の者がそこに関わることによって、外部の者がその存在に気づく時に客観的に明らかになってくる性質のものだ。このような性格のある実践における暗黙知を知るために、本研究では研究者とそれに率いられた学生が各現場に入り込み、実践家たちが行なっていく活動に加わりながら、そこでの暗黙知を一つずつ記録していく方法をとった。

外国人支援の現場にクライアントとなる外国人は、どちらかと言えば社会的弱者に分類される人々となる。彼・彼女の抱えるさまざまな問題が問題となるのは、その問題を解決するだけのリソースを当事者たちが持たないからだ。本研究では、課題のある人々への支援を記録するために、リソースのない人々へは、場合によってはこちらでリソース用意し、それを活用する実践の場を形成することで実際の支援の機会を増やした。リソースの提供の一つは、高校で用いる外国人支援に必要な教科書、参考書、辞書等の購入であり、COVID19 時での学校が閉鎖されている期間に行われていたオンラインでの学校教育を可能にする貸出用 iPad の購入がある。

外国人支援は、個々人の具体的な困難な状況に直接つながっていることから、個々人のケースの残し方やそのケースから得られたデータに基づいて研究を公表していく際には、十分に個人情報に配慮しなくてはならない。本調査研究では、共同研究者に名を連ねている弁護士にリーガルチェックをしてもらい、その上で公表した。

結果および考察

思っていた以上に、現場における実践知にも地域間の違いが大きかった。一例を示すと、外国人支援の先進地域としては川崎市と浜松市は同じように知られている。しかし、この二都市で行われている外国人子弟への日本語教育支援は真逆と言っても良いほど異なるものであった。川崎市での外国人子弟への日本語教育支援は、もっぱらかつての県立高校の教員たちが行なっている「認定 NPO 法人多文化共生教育ネットワークかながわ」に大きく依存するものであり、川崎市が関わるウエイトが極めて低い。他方、浜松市での外国人子弟への日本語教育支援は、浜松市企画調整部国際課が複数年にわたる全体の計画を立て予算配置をし、市のたてた計画を外郭団体である浜松国際交流協会が現場をコントロールしながら実施していくという形をとる。言ってみれば、川崎市での活動が民間主導であるのに対して、浜松市の外国人支援は行政主導となるのだ。加えて、浜松市は外国人の居住割合の多い基礎自治体と「外国人集住都市会議」を構成し、国に直接働きかける機会を年に一回持っており、このことによって国に対しても一定の働きかけが行えることで、さまざまな実践活動における問題点を国にも伝えている。

このように記述してしまうと、行政主導の浜松市で行われている諸実践活動の方が優れているように思えるかもしれないが、実際の活動におけるパフォーマンスを見ると、川崎市での諸実践が決して劣っているわけではない。中学校、高校の段階で関わった外国につながる子への支援を大学生になっても継続し、さらにその子たちの就職活動にまで関わるという点では、行政の認めた範囲外での動きがどうしても遅くなってしまいう行政主導による受け入れではできない支援の広さを確保し、被支援者にかかる暗黙知を長期にわたって共有している姿が明らかになった。

日本就労後に帰国した者への就労支援に関するブラジル調査では、もちろん日本からの帰国後にうまく適応できないでいる者が少なからず存在している。しかし、反対に日本でドロップアウトしてしまった子どもで帰国後のブラジル社会にうまく適応し、日本に居続けた場合よりも良い状況なのではないか、と思われる事例に思っていた以上に遭遇した。これは、日本が長期の経済停滞に喘いでいるのとは対照的に、ブラジルは 2000 年以降で最低賃金が 3 倍以上に上昇した社会になっているように、社会全体に成長の影響が生まれていることに関係していると思われる。日本に労働力供給を行っている国の多くがブラジルのように急速に経済発展する国々であることも考えると、日本に外国人親に連れてこられた子は日本にいる方がいい、と考えがちになってしまうが、外国人である人々の個人の幸福という観点からすると、帰国の選択肢をネガティブにだけ捉えることも間違いだということに気づかせられた。

本研究の今後の展望

今回の研究では、外国人支援の現場での実践知に着目し、その活用の仕方を研究した。上記に書いたように、川崎市と浜松市という外国人居中の多い政令指定都市の間でも支援をめぐる位置付けは大きく異なっている。暗黙知としての実践知を把握し、それを場所を変えて活用しようとしても、支援を行う現場の置かれた立ち位置が異なる以上は、全く同じように活用することはできないが、自分のところでできていないことも他所ではできている場合に、具体的に何を・何ができればそれができるようになるのかのヒントに実践知を知ることがなることがわかった。

暗黙知を明らかにするためには、新しい教材や新しい道具が加わった時に、これまでのやり方からの変更が生まれて、当事者にとって「なぜ今までとは違うのか」ということを言語化しなくてはならなくなる。この時に暗黙知が明らかになる。ただ活動に参加し記述していただくだけでは暗黙知を記述することは難しい。三菱財団助成研究では、この新しい変化を起こす部分に支出することが認められていたので、さまざまな暗黙知を短期に見つけ出せたと思う。使用制限の多い研究費の場合であると、これが難しかったであろうと思っている。

本研究では支援の現場における実践知の記録・把握の方法を獲得することには成功したが、それを他所で実践していくためにはどれだけの費用・コストがかかるのかまでは追求しきれなかった。この点を新たに計測する研究計画をトヨタ財団の特定課題「外国人材の受け入れと日本社会」に応募し、採択された。研究期間は2025年5月からの2年間である。この期間を用いて、三菱財団助成研究でやり残したことを完成させる予定である。

(完)

発表論文

- 1) TANNO Kiyoto, 2024, *Foreigners' Rights in Japan*, Trans Pacific Press. 総 288 頁
- 2) 丹野清人、2023、『外国人の人権の社会学---偽装査証、少年非行、LGBTそしてヘイト』増補普及板、吉田書店、総 384 頁。
- 3) 丹野清人、2023、「日本における移民・外国人問題の現状と課題」岸政彦・稲場圭信・丹野清人編『岩波講座社会学第三巻 宗教・エスニシティ』岩波書店、257-278 頁。
- 4) 丹野清人、2023、「「顔の見える」外国籍住民支援へ」関礼子編『語り継ぐ経験の居場所---排除と構築のオラリティ』新曜社、135-155 頁。
- 5) 丹野清人、2024、「育成就労制度の創設・運用は、入管法にとって新しい時代の到来をもたらす」『労働法律旬報』第 2067 号、14-20 頁。
- 6) TANNO Kiyoto, 2024, "A Conexao do Apoio ao Ensino em Escolas de Publicas de Ensino Medio com o Futuro de Filhos de Estrangeiros", *Simposio Internacional do CIATE Educacao Profissionalizante e Capacitacao dos Brasileiros no Japao*, Centro de Informacao e Apoio ao Trabalhador no Exterior, Pp.97-118.
- 7) 丹野清人、2024、「「外国人技能実習制度」は廃止されたのか? ---育成就労制度との接続から考える」『労働法律旬報』第 2053 号、17-21 頁。
- 8) 丹野清人、2024、「学習支援が広げる『外国につながる子ども』のケイパビリティ---在留資格が子どもたちの将来を奪うことをどこまで許容するのか」『貧困研究』第 32 巻 91-99 頁。
- 9) Tanno Kiyoto, 2022, "Reexamination of 'the Amendment of the Immigration Act in 2018 : Evaluation of "Specific Skills" as A New Status of Residence and Limits on Acceptance of Foreigners in Japan" , *Journal of Migration and Social Integration*, Vol.7 No.1, pp5-30.
- 10) 丹野清人、2021、「外国籍住民の受け入れと基礎自治体」『住民と自治』698 号、15-18 頁。
- 11) 丹野清人、2021、「2018 年『入管法改正』再審---新たな在留資格『特定技能』の評価と日本の外国人受入れの限界」『労働法律旬報』1977 号、6-14 頁。
- 12) 丹野清人、2020、「多文化共生と外国人の健康福祉」『公衆衛生』84 巻 6 号、382-387 頁。
- 13) 丹野清人、2020、「地方から始まる外国人の新しい受入れ」『移民政策研究』12 巻、49-64 頁。