

外国人住民の生活相談と官民の対応

中野克彦

1. はじめに

近年の外国人住民の急増や、彼らの滞日長期化・定住化の傾向は、これまでの日本社会にとってまったく新しい事態といえる。2000年末における外国人登録者数は168万人を超え、日本の総人口の1.3%となった。

こうしたなか、自治体のレベルにおいて、外国人住民との共生に向けた多くの取り組みが行なわれるようになった。一方、民間のボランティア・グループにおいても、多言語による生活相談窓口が増加するなど、さまざまな試みが見受けられるようになった。このことは、行政にとどまらず、民間の役割がますます重要になってきていることを意味する。

このように、外国人住民との共生に向けた取り組みは、官民双方にわたって広がりを見せしており、それ自体は大きな変化といえる。しかし、こうした対応が効率的・効果的に行なわれているか否かについては、相当数の実証調査をもとに考察する必要がある。

本稿では、官民の外国人支援に関するデータに基づき、この点について分析を行なう。まず、外国人支援NGO「多文化共生センター」¹⁾で収集された1,760件の「生活相談事例データ」(対象期間：1995年1月～1999年3月)から、外国人と日本人の共生を阻む要因(「共生阻害要因」)の現状と民間の対応を考察する。多文化共生センターの生活相談事業では、外国人相談者に対し、国籍・地域、母語、滞日期間、在留資格、問題発生場面などについて聞き取りを行なっている。また、相談を1つ1つ質的に検証し、生活相談事例データを分類している。

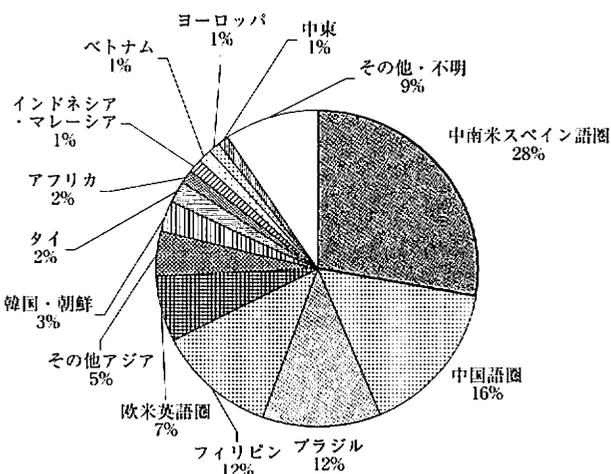
本稿では次に、自治体の外国人施策の現状を確認し、民間の対応と比較を行なう。そしてこうした考察をもとに、外国人支援における官民の関係が、共

生阻害要因を克服する上で効率的・効果的か否かを考察する。最後に以上の点をふまえ、共生阻害要因への取り組みに向けて、本来どのような官民の在り方が求められるのかを検討する²⁾。

2. NGOにおける外国人相談者の基本的データ

本稿をはじめにあたり、多文化共生センターの生活相談事例から、共生阻害要因の考察を行なう。そのためにまず、分析対象となる外国人相談者の基本的属性を示す。第1に、相談者の出身国・地域を集計したものを図1に示した。これによると、アジア地域が40%、中南米地域が40%と、この2つの地域だけで全体の80%を占めている。相談者の出身地をより詳しくみると、中南米スペイン語圏(28%)を筆頭に、中国語圏(16%)、ブラジル(12%)、フィリピン(12%)、欧米英語圏(7%)の順となっている。つまり、スペイン語、中国語、ポルトガル語、タガログ語の話者が多数を占めることが分かる(「欧米英語圏」の割合は極めて低く、全体の1割以下に過ぎない)。

図1 相談者の出身国・地域 n = 1,760



参考として図2に、法務省統計による外国人登録者の国籍の内訳を示す。これによると、最も数が多いのは韓国・朝鮮である(40%)。続いて、中国(19%)、ブラジル(14%)、フィリピン(7%)、ペルー(3%)、米国(3%)となっている。この2つの統計を比較すると、多文化共生センターの統計の方が、中南米スペイン語圏で25%、フィリピンで5%上回る一方、(旧米外国人を多く含む)韓国・朝鮮の割合が低いことが理解される。

第2に、図1と関連して、相談者の在留資格(ビザ)の内訳を、図3に示した。また参考として図4に、法務省統計による在留資格の内訳を示す。これらの図によると、多文化共生センターの方が、「(在留資格)なし」で13%上回っている(本稿では、在留資格を持たない人々や、在留期限が過ぎても日本に滞在する人々を「オーバーステイ」³⁾と表記している)。また、多文化共生センターの統計では、「日本人・永住者の配偶者等」⁴⁾、「定住者」⁵⁾、「就労」⁶⁾、

「留学・就学」が、法務省統計よりそれぞれ上回っている。特に、「留学・就学」の比率は、法務省統計よりも10%以上高い(この項目のなかで特に多いのは「就学生」である。後述するように、彼らの多くは中国語圏出身者である)。逆に、多文化共生センターの相談者のなかで「永住者」の割合がかなり低いことが分かる。

第3に、外国人相談者の滞日期間を図5に示した。これによると、「半年以上から10年まで」の滞在者がほとんどを占めている。つまりこれらの人々は、1980年代後半以降に来日した外国人住民ということになる。

以上の統計をまとめると、相談者の圧倒的多数はアジア・中南米地域の出身であること、また彼らの多くは就労目的で来日した労働者、日本人・永住者の配偶者、留学生・就学生など、いわゆる「新来外国人」⁵⁾であることが理解される。

図2 国籍別外国人登録者(法務省統計)

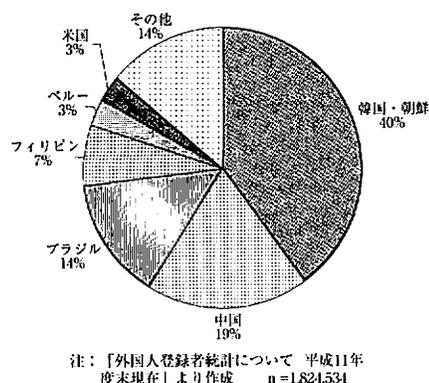


図4 在留資格の種類(法務省統計)

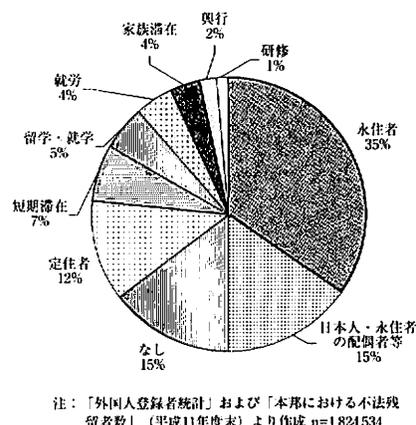


図3 在留資格の種類 n = 888 (多文化共生センター統計)

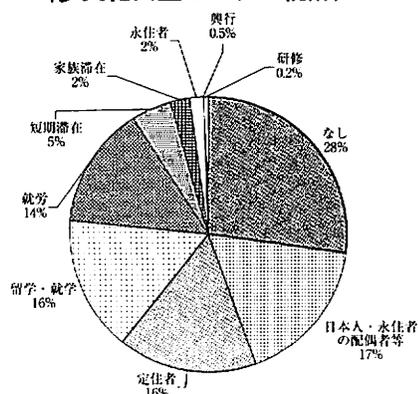
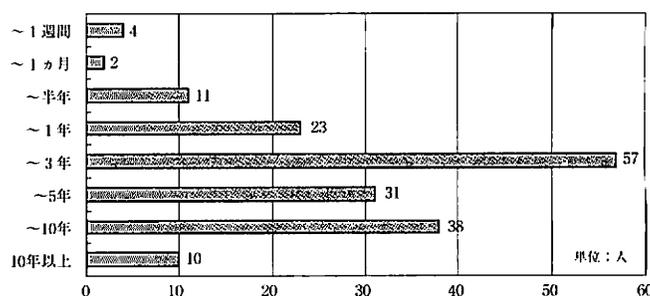


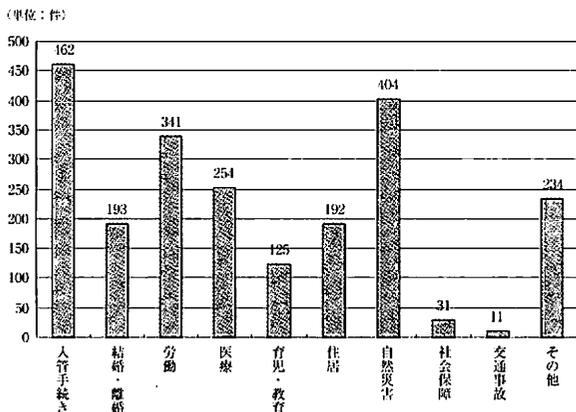
図5 相談者の滞日期間 n = 176



3. 相談内容の分析

それでは、こうした人々は日本でどのような問題に直面し、NGOに相談を寄せるのであろうか。図6は、1,760件の相談事例を「問題発生場面」別に分類したものである。問題発生場面とは、外国人住民が問題に直面した「生活の場面」を意味し、「入管手続き」「結婚・離婚」「労働」「医療」「育児・教育」「住居」「自然災害」「社会保障」「交通事故」などに分類される。相談者が直面している問題には、単純に1つの要因からなる事例もあれば、複数の要因によって構成される「複合事例」も認められる。この図では、このような複合事例の存在により、問題発生場面の延べ総数は、2,247件となっている⁶⁾。

図6 問題発生場面 n = 2,247



ここで、主要な問題発生場面について説明する。はじめに、問題発生場面で最多を占めるのは、「入管手続き」である(462件)。これは、在留資格に関する相談と、入管によるオーバーステイの摘発に関する相談とに大きく分けることができる。オーバーステイの摘発に関する相談は、相談事例として深刻なものが多い。しかし実数でみた場合、特に多いのは前者の「在留資格に関する相談」である。

「在留資格に関する相談」とは、主に「在留資格の更新・変更・取得」に関する相談のことである。外国人住民は、通常、各々の所属(就労・就学先など)や、法的地位(日本人の配偶者など)の変化に伴い、在留資格の変更手続きが課せられることになっている。しかし、法的地位が変化した後の状態に適合する在留資格が存在しなければ、合法的に在留

を続けることは困難となる。すなわち、永住者を除く多くの外国人住民にとって、職を失うか離婚することは「在留資格を失う」ことに直結する。したがって、この「入管手続き」に関する相談は、「労働」や「結婚・離婚」といった他の相談と重複する可能性が非常に高い⁷⁾。

この「入管手続き」の次に多いのは、「(自然災害)の項目を「非日常的な相談項目」として除外すれば)「労働」に関する事例である(341件)。こうした問題は、1980年代、外国人住民が主に「外国人労働者」として認識されていた頃から増加していた、いわば古典的な相談事例といえる。しかし現在に至っても、彼らをめぐる就労環境には問題が山積している。

第3に、「医療」に関する相談事例が254件にのぼっている。ここには、治療費の負担など経済的な問題や、母語で対応可能な病院の問い合わせが含まれている⁸⁾。

第4に、「結婚・離婚」の相談が193件に達している。これには、結婚や離婚に関する「手続きの問い合わせ」や、手続きに必要な書類の翻訳依頼などが含まれている。外国人住民が日本で結婚(もしくは離婚)し、在留資格の変更手続きなどを行なう際には、当事者自らが、婚姻要件や離婚要件を満たしていることを文書で明らかにしなければならない。しかしこれらの手続きは、多くの外国人住民にとって極めて複雑なうえ、相談者の法的地位により手続きの方法が異なるケースもある。こうした問題もあり、相談者はもちろん、依頼を受けたNGOの側にも、粘り強い取り組みが必要とされることになる⁹⁾。

以上のデータと関連して、国籍(出身地域)別に問題発生場面を分類したものを図7に示す。この統計は、相談者の出身地と相談内容の相関関係を明らかにする上で有効なデータといえる。これによると、(相談者のなかで最多を占める)中南米スペイン語圏出身者とブラジル人の主な相談は、「入管手続き」、「労働」、「医療」に集約されることが分かる¹⁰⁾。中南米出身者の「労働」の相談(合計163件)が群を抜いて多いのは、彼らのなかに低賃金の労働集約的産業に従事する人々が多く、近年の不況の影響で解

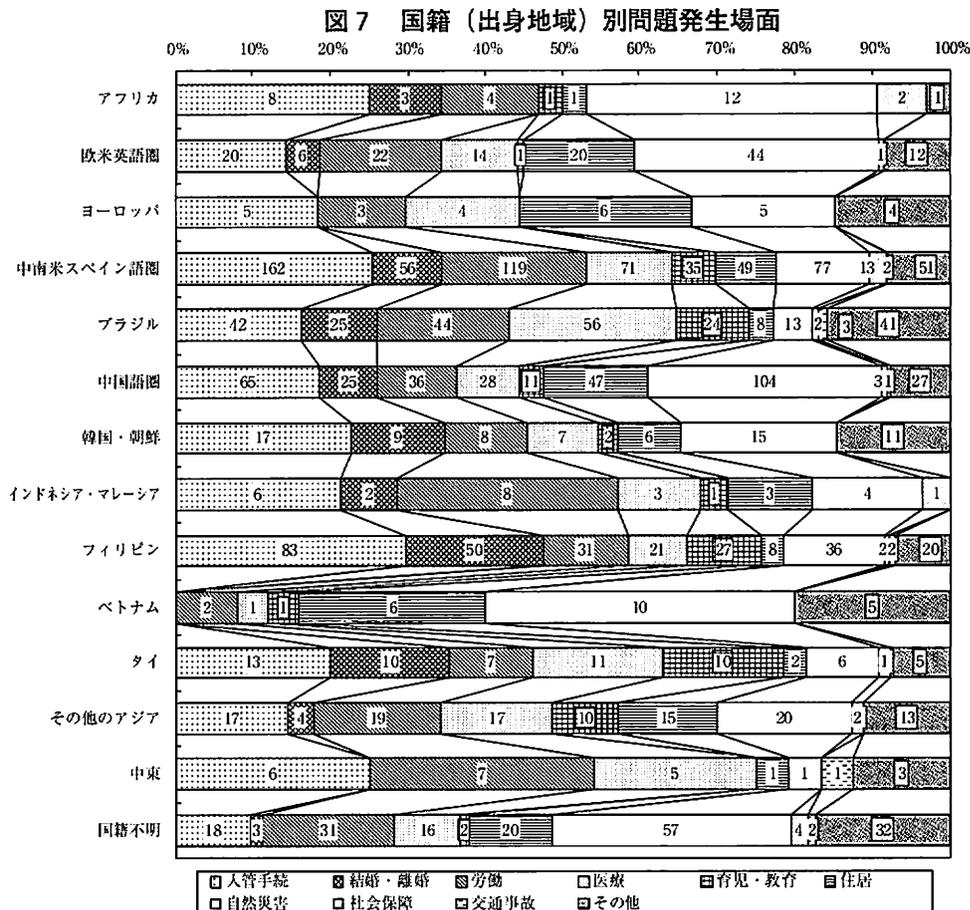
雇や労働条件の切り下げが頻発しているからである。そして、こうした不安定な就労環境にある人々の相談内容は、解雇や転職に伴う在留資格の変更など、「入管手続き」の相談（中南米出身者の合計で204件）と重なるケースが多い¹¹⁾。また、中南米出身者の相談のなかで「医療」（合計127件）が他を圧倒して多いのも、いわゆる「3K」職場で厳しい労働に従事する彼らが、労働災害に頻繁に直面しているからである（つまり、彼らの「医療」に関する相談には、「労働」の問題と重なる事例が少なくない）。

一方、フィリピン人相談者の場合、「結婚・離婚」の比率が極めて高いことが注目される（50件）。これは、日本人男性と結婚するフィリピン人女性が多いことを反映している。なお、「結婚・離婚」の内訳をみると、「結婚」に関する相談は3分の1程度である。他の相談は、「離婚」やそれに伴う在留手続きの問い合わせで占められている。前述のように、外国人住民が日本で離婚する場合、在留資格の変更

手続きを行なう必要がある。しかし、離婚後の法的地位に適合する在留資格がなければ、退去強制の対象となる。ただしこのような場合であっても、人道的な配慮から特別に在留が許可されることがある（これを「在留特別許可」という）。この在留特別許可に関する問い合わせは、近年増加する傾向にあり、特にフィリピン人の場合に顕著である¹²⁾。こうした事情もあり、フィリピン人相談者の場合、「結婚・離婚」に伴って「入管手続き」の相談もそれだけ多くなっている（83件）。

また、中国語圏出身者に関しても、「入管手続き」に関する相談が多い（65件）。実は、中国語圏出身者のなかには就学生が多く含まれている。主に日本語学校に通う就学生は、日本語学校を修了した後に大学や専門学校に進学できなければ、帰国あるいはオーバーステイとして日本に滞在する道を選択しなければならない。そうした背景もあり、在留資格についてNGOに相談をもちかけるケースが多い。

さらに、就学生の「労働」問題についても深刻な



状況が伺える。1980年代後半、日本で労働力が不足していた頃には、日本語学校で学ぶ就学生の資格外就労が多く見られた。こうした現実に対し、入管は就学生の新規入国と日本国内での就労について、極めて厳しい制限を課すこととなった¹³⁾。しかし、就学生のなかで奨学金を受けている者はごく少数に過ぎず、全般的に彼らの生活は厳しい状態にある。そのため、ほとんどの就学生は何らかのかたちでアルバイトに頼らざるを得ない¹⁴⁾。現在、就学生の数が減ったとはいえ、こうした問題は基本的に解決されていない¹⁵⁾。

以上のように、相談者のなかで大きな割合を占める中南米スペイン語圏出身者、中国語圏出身者、ブラジル人、フィリピン人の相談内容は、主に「入管手続き」、「労働」、「医療」、「結婚・離婚」に集約されることが理解される。

4. 共生阻害要因の分析

これまでに、外国人相談者の基本的属性や問題発生場面について考察を行ってきた。次に、本稿の中心ともいえる共生阻害要因の分析に進む。本稿では、外国人住民との共生を阻害する要因を、①<ことばのカベ>、②<制度のカベ>、③<こころのカベ>に分類し、それらを共生阻害要因と命名している。

はじめに、<ことばのカベ>とは、①外国人の言語運用能力の不足、②言語補助者（通訳者・翻訳者）の不足、が原因となって共生を阻害していると考えられる要因である。①の場合、公的機関から提供される情報にアクセスしようとしても、それらを理解する上で必要となる言語運用能力が限られているために、当該情報の理解・活用が妨げられているケースが多い。また②の場合には、外国人住民が何らかの問題に直面した際に、言語補助者の支援が得られないことによって、問題解決が困難になっていることが少なくない。

次に<制度のカベ>とは、①外国人住民が必要とする行政制度そのものの不足、②外国人住民が理解可能な言語による広報活動の不足、③広報の不足や公共機関に対する外国人住民の警戒感などによる公

的サービス・制度の（消極的・積極的）不利用、が原因と考えられる共生阻害要因である。②は、行政の各言語による広報が不足しているために、現在ある制度が活用できないことを指す（「各言語による広報の不足」）。また③の場合は、広報が不十分であったり、在留資格がないことなどを理由に、一部に行政機関を避ける傾向があることから、結果として問題を抱える外国人住民が、必要とする公的サービス・制度を十分に利用していない状態を意味する。

ここで注意されるのは、<ことばのカベ>の①と<制度のカベ>の②は関連性が強く、表裏一体の関係に近いということである。ただし、これら2つの共生阻害要因は常に「同じ問題」としてダブルカウントされているわけではなく、稀に他の要因と結びつくケースがある。

たとえば、新来外国人が日本のアパートに住むとき、彼らの日本語運用能力の限定性は大家との交渉時に大きな障害となるが、それ以上に、敷金や礼金など「文化・習慣の相違」により、両者に緊張が生じ、共生阻害要因が生み出されるケースが存在する。このような事例は、<ことばのカベ>と（後述する）<こころのカベ>が重なった事例と認識することが可能となる。このように、<ことばのカベ>の①と<制度のカベ>の②の関連性は強いが、完全に同質の問題ではない。

最後に<こころのカベ>とは、①外国人住民が日本人との共生を図る上で障害となる、日本人による「偏見・差別意識」、②周囲の日本人に違和感をもたらす外国人住民の行動・対応を生み出す「文化・習慣の相違」、を指す。

以上の方法で、1,760件の相談事例を共生阻害要因別に分類したものが、図8である（なお、問題発生場面の統計と同様、複数の共生阻害要因を含む事例が存在するため、図8の延べ総数は2,191件となっている¹⁶⁾）。

この図によれば、相談事例のなかで、共生阻害要因の圧倒的多数は<ことばのカベ>と<制度のカベ>に集約されることが明らかとなる。実際、それぞれの共生阻害要因を総数で比較すると、<ことばのカベ>968件、<制度のカベ>1,040件、<こころのカベ>183件となる。

また、この統計からもう1つ指摘できるのは、前述の<ことばのカベ>の①(782件)と<制度のカベ>の②・③(789件)のなかで、複合事例が群を抜いて多いことである。そして、両者をその強い関連性から1つの問題として捉えれば、<ことばのカベ・制度のカベ>は2,008件となり、<こころのカベ>の183件とは約11倍の格差が認められる。

さらにこのことは、時系列的な分析によっても裏付けることができる。図9は、相談事例のなかから、共生阻害要因の構成比率の変化を時系列的に示したものである。相談者の滞日期間が半年までの共生阻害要因の推移は、実数が少ないので参考になるとは言えないが、少なくとも「半年以上から10年まで」の共生阻害要因の推移は、一定以上のサンプルがあるので検討の対象になる。そしてこの推移に、先の

11:1という比率を組み入れた場合、図8の全体的な傾向に大きな矛盾はないといえる¹⁷⁾。

これは、外国人住民との共生を促す制度が存在しても、前述の2つの要因(<ことばのカベ>の①と、<制度のカベ>の②・③)が重なり、結果的に制度の適用から除外されている外国人住民が極めて多いことを示唆している。

なお、図8と図9を理解する上で、1つ注意すべき点がある。それは、前述した共生阻害要因の定義では、<制度のカベ>を3項目に分類しているが、図8・9では、<制度のカベ>の項目は2つしかない(「制度の不足」と「広報の不足」)ことである。これは「広報の不足」が、<制度のカベ>の②と③を統合して表記したものである。これに関して、若干の解説を行なう。

図8 共生阻害要因 n = 2,191

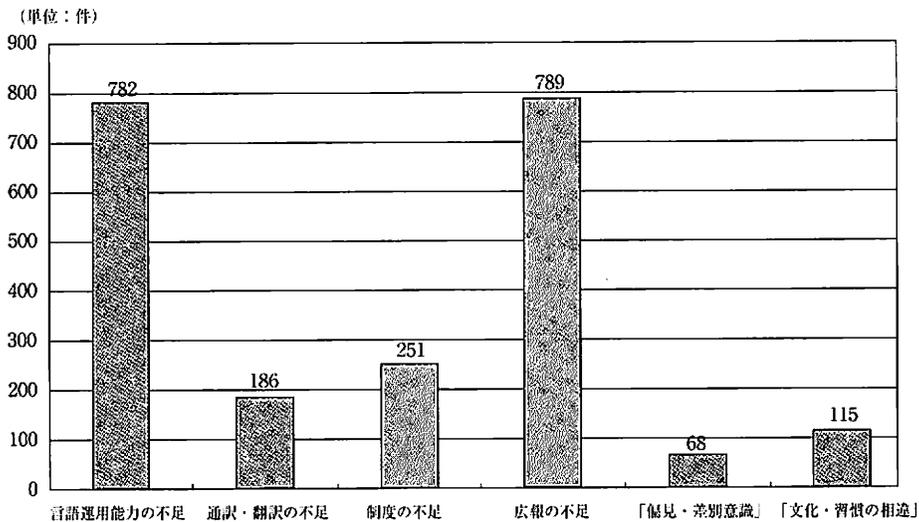
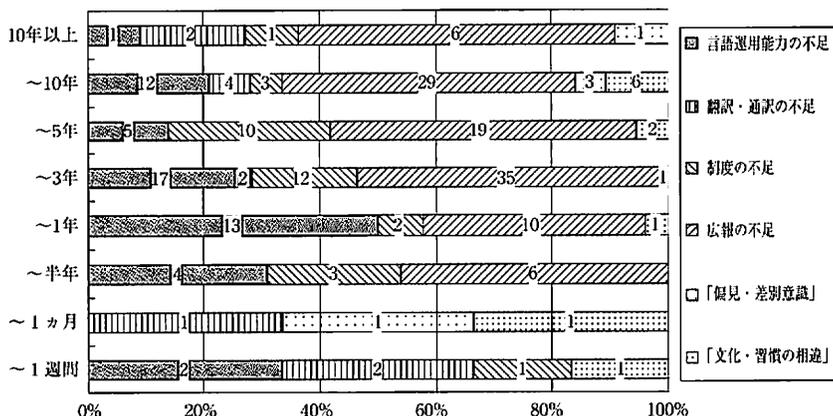


図9 滞日期間と共生阻害要因 n = 219



もともと、先の定義において「制度のカベ」の②と③を個別に記した理由は、それによって適切な対応策の優先度を導くことが可能になるからである。たとえば、「制度のカベ」の②の比率が大きければ、「各言語による広報の充実」が求められ、逆に「制度のカベ」の③の比率が大きければ、広報活動の量的充実や行政窓口の「親しみやすさ」が求められることになる。しかし、こうしたメリットがあるにもかかわらず、本稿でこのように細分化した分類を示さなかったのには、以下の理由がある。

まず、生活相談事例から「制度のカベ」の②と③を分類するには、相談者がNGOに相談を持ちかけた経緯を把握する必要がある。つまり、a) 相談者は最初に公的機関から情報を得ようとしたが、「各言語による広報の不足」のために情報を得られず、かわりにNGOに問い合わせたのか、それともb) 相談者本人に十分な日本語運用能力がありながら、公的機関の対応を敬遠してNGOに直接相談を持ちかけたのか（あるいは広報の量的不足によって、相談者がNGOに相談したのか）、という経緯を確認する必要がある。そして、a) の場合は「制度のカベ」の②に該当し、b) の場合は「制度のカベ」の③に該当することになる。

しかし本調査では、こうした「相談者の経緯」について十分なデータを収集していない。それは、多文化共生センターの相談窓口の事業目的は、本来外国人相談者の生活問題を解決することであり、「どのような経緯で多文化共生センターに来たのか」という問題の解決に関連性が薄い項目について、十分

な聞き取りを行なうことができなかったためである¹⁸⁾。よって、細分化のメリットを意識しながらも、ここでは「制度のカベ」の②と③を個別に表記していないのである。

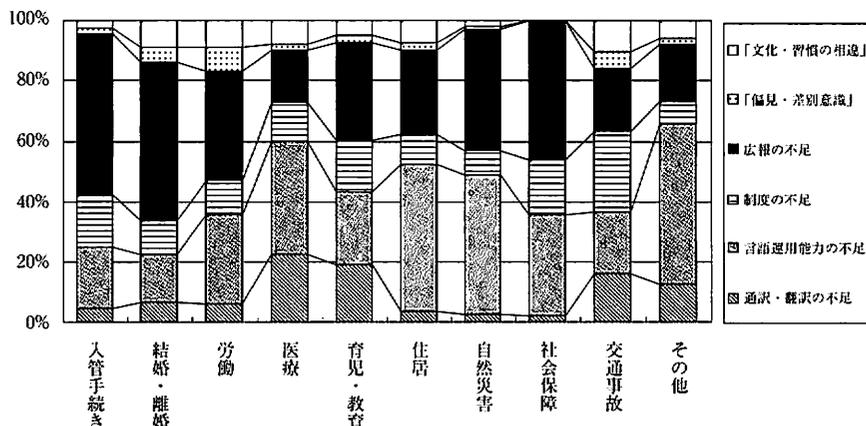
しかし、現場での経験と、前述した「ことばのカベ」の①と「制度のカベ」の②の関連性の強さから、「制度のカベ」の②と③のうち、その圧倒的多数は「制度のカベ」の②（各言語による広報の不足）に集約されると指摘できる。また、いかに統合した数値とはいえ、「ことばのカベ」と「制度のカベ」の複合事例が、相談事例の大半を占めることには、何らかわりがない。

それでは、(図6で言及した) それぞれの問題発生場面において、共生阻害要因の内訳はどのようなになっているのであろうか。ここで、相談事例のなかから、問題発生場面を共生阻害要因別に集計したものを図10に示す。

この統計によると、最も主要な問題発生場面である「入管手続き」において、「制度のカベ」、とりわけ「広報の不足」が圧倒的多数を占めていることが分かる。これには、中南米出身の労働者などが、解雇・転職に伴う在留資格の手続きを行なう際に、必要な情報を母語で得られず、NGOに相談した事例が数多く含まれている。また、「結婚・離婚」の場合も、「広報の不足」の割合が極めて大きい。この場合も、フィリピン人などが結婚・離婚の手続きを行なう際に、在留資格に関する情報を母語で得られず、NGOに相談を持ちかけたケースが多い。

そして「医療」の相談に関しても、相談者の母語

図10 問題発生場面と共生阻害要因



で対応が可能な医療機関の紹介や、医療機関への通訳派遣依頼など、言語上の問題が大きな割合を占めている。特に、母語で対応可能な病院に関する「広報の不足」は、外国人住民の「病院離れ」を助長しており、その結果、病院へ担ぎ込まれた時には、病状が取り返しのつかない段階に達していた事例が少なくない¹⁹⁾。

以上の通り、主要な問題発生場面であり、他の問題と結び付きやすい「入管手続き」などで、「広報の不足」(特に「各言語による広報の不足」といった<制度のカベ>が圧倒的多数を占めることが顕著なように、外国人住民をとりまく問題には、行政の政策において解決が求められる事柄が極めて多くなっている。さらに前述のように、<制度のカベ>の事例の多くが<ことばのカベ>と複合している事実を考慮すれば、その克服のために必要となる公的政策は、外国人住民の理解できる言語による広報の充実(「各言語による広報の充実」となる²⁰⁾。とりわけ、共生阻害要因に直面している外国人住民のなかに、スペイン語をはじめ、中国語、ポルトガル語、タガログ語話者が多いことを考えれば、これらの言語による広報の重要性は、相当なものである。

5. 官民の対応

これまでに、NGOの統計をもとに共生阻害要因の全体的傾向を明らかにし、「行政の各言語による広報の不足」を指摘してきた。ただ、全体的な傾向を把握できたとしても、具体的に問題の所在を明らかにすることなしには、適切な改善策を導くことは困難である。そこで次に、実際に自治体が行なっている「各言語による広報」について、(行政側の統計を含む)各資料を用いて検討を加え、それを踏まえ官民の対応を考察する。

自治体の「各言語による広報」の詳細については、(財)大阪府市町村振興協会によって行われた調査が参考になる。同協会は、近畿地方の326市町村を対象に「近畿地方の自治体外国人施策アンケート」を実施し、210市町村から回答を得ている。これは、当事者である行政の調査ということもあり、回答率は64.4%と、この種の調査としては最も高い²¹⁾。

同調査によると、当該地域に居住する外国人住民を対象に「外国語版生活ガイドブック」を「作成した」と答えた自治体は、全体の14.8%である。同様に、「外国語版タウンマップ」の作成(23.8%)、「外国語版広報紙」の作成(5.2%)、そして「その他の外国語版媒体」の作成(26.2%)となっており、いずれも3割以下である。さらに、「公共施設や各種誘導サインに外国語表示もひらがな表示もない」が71.4%、「外国人住民向けの日本語講座」を「実施していない」が79.1%と高い数値を示している。

そして注目されるのは、外国人住民の生活に直接かかわる「外国語での生活相談窓口の設置状況」である。同調査によれば、「外国人向けの相談窓口」を「開設していない」自治体は、85.7%に達している。このようなデータを、前述の共生阻害要因の統計と比較した場合、自治体の言語対応は量的にみて限定的と言わざるを得ない。

さらに、こうした言語対応の限定性は、ニーズの観点からも指摘することができる。図11は、「近畿地方の自治体外国人施策アンケート」から、自治体による外国語冊子(生活ガイド、タウンマップ、広報紙など)の作成状況をまとめたものである。これによると、外国語で冊子を作成している場合の使用言語の内訳は、英語(114件)、中国語(40件)、ポルトガル語(29件)、ハンゲル(28件)、スペイン語(11件)、その他(8件)となっている。英語で情報提供が行なわれているケースが圧倒的に多く、スペイン語の割合は英語の1割以下に過ぎない。

つまりこの統計から、自治体による外国人住民への言語対応は「英語中心型」であり、図1の解説で示したような、共生阻害要因に直面している外国人住民の母語の内訳(スペイン語を筆頭に、中国語、ポルトガル語、タガログ語)と、大幅に異なっていることが理解される。このことは、「行政の各言語による広報」は量的に限られているだけでなく、ニーズと異なっていることをも意味している。そして、こうした行政の対応は、民間の対応にも大きな影響を及ぼすことになる。

官の民への影響については、複数の統計を比較することで、明らかにすることができる。すなわち、行政の情報提供は英語中心型という統計に加え、

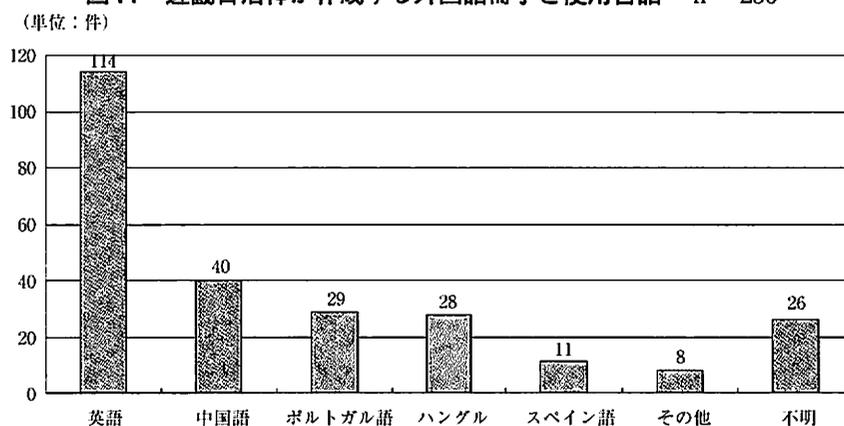
「外国人向けの相談窓口」を開設していない自治体が85%以上という既述のデータを考慮すれば、自治体によって提供される情報を母語で受け取ることのできない多くの外国人住民が、情報を求めてNGOの相談窓口に通じる、という構図が浮かび上がってくる。これを別の角度から考察すれば、自治体の「各言語による広報」が限定的であるために、結果的にNGOは行政の「下請け」の役割を担っているといえる。

実際、NGOは相談窓口において、ニーズは最大でも行政では対応が限定的な中南米の言語による対応の拡充を試みている。しかし民間団体の側にも、人材や資金に限界があるため、こうした問題への対応が必ずしも充実しているとは限らない。ここで、図12を参照していただきたい。これは、多文化共

生センターが相談時に使用した言語の内訳を示したものである。この統計で注意されるのは、外国人住民の相談に対し、日本語による対応が圧倒的に多いことである。逆に、ニーズが最大であるスペイン語対応の割合は、日本語の半分以下に過ぎない。また、中国語、ポルトガル語、タガログ語による対応も、日本語に比べてそれぞれ極めて低い。

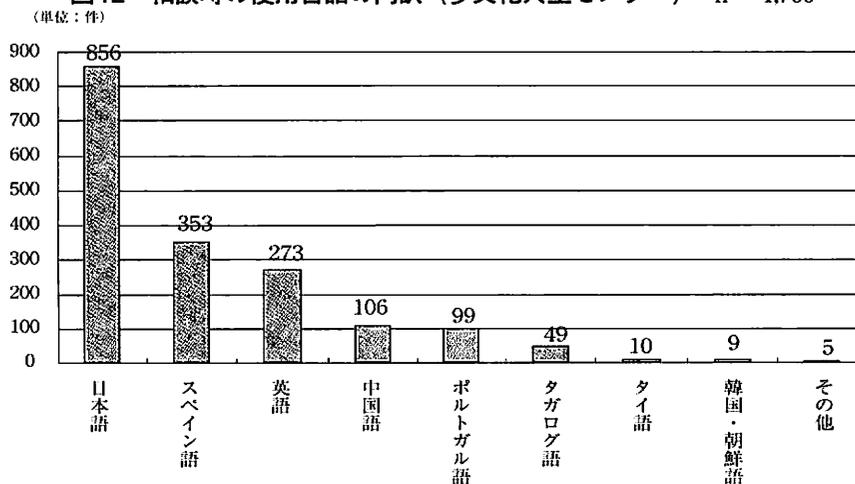
これは、実はNGOで言語補助者（通訳者・翻訳者）の人材が限られているために、主に日本語で対応する職員が、外国人住民の相談に取り組んでいることを反映している。すなわち本来であれば、相談者の母語による対応が求められるのだが、担当の通訳者や翻訳者を確保する財源に限りがあるため、やむを得ず日本語で対応しているケースが少なくない。こうした財源や人材の限定性は、多くの外国人

図11 近畿自治体が作成する外国語冊子と使用言語 n = 256



出典：大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター・共同研究「国際交流」チーム編「わたしのまちの外国人-自治体の外国人住民施策について考える」（1998）より筆者作成。

図12 相談時の使用言語の内訳（多文化共生センター） n = 1,760



支援NGOが直面している問題でもある。NGOは行政の「各言語による広報の不足」を補おうと試みているにもかかわらず、実際には相談者のニーズに十分に追いついていないのである。

前述のように、共生阻害要因のなかで、「行政の各言語による広報の不足」をはじめとする〈制度のカベ〉（およびそれと複合した〈ことばのカベ〉）の割合は極めて大きい。このことは、外国人住民をめぐり諸問題の改善には行政の対応が不可欠であることを意味する。しかし、そもそも行政の取り組みが不十分な状態では、民間の対応の効力も限定されたものにならざるを得ないのである。もちろんこうした官民の関係のままでは、共生阻害要因への取り組みが効率的・効果的に行なわれないのは明らかである。この結果、公的機関や民間団体から十分な対応を受けることができず、問題を放置せざるを得ない外国人住民が増加することは容易に理解される。

6. おわりに

近年、外国人住民との共生に向けた取り組みにおいて、民間ボランティアの役割や機能が評価されている。たとえば、行政は基本的に対象者を限定しないかわりに、一律のサービスを提供するという特徴がある。それに対し民間ボランティアは、対象者を限定して柔軟な活動を自主的に行なうことができる。

一方、NGO自身もこうした特徴を意識した活動を試みるようになった。特に外国人支援団体は、共生阻害要因のなかで〈ことばのカベ〉への対応を自らの活動分野として重視してきた。この背景には、行政で改善が求められる部分が多い「ことば・制度の問題」よりも、柔軟な対応を必要とする「ことばの問題」の方が民間独自の特徴を生かせるという認識が、NGOの間で高まってきたからにはほかならない。またこれまで、民間ボランティアの〈ことばのカベ〉への取り組みに大きな期待がかけられてきたことも、こうした傾向を促したと考えられる²⁾。

しかし現実には、本稿で指摘したように、共生阻害要因の取り組みにおいて、民間は行政の「下請け化」の状況にあり、本来行政で解決が求められる部

分の多い「各言語による広報」への対応に、ほとんどの労力を割かなければならなくなっている。しかも民間は、財源や人材の制限から、それらの問題に対して必ずしも十分に対応できているわけではない。またこのなかで、民間が重視する〈ことばのカベ〉への対応も、大幅に制限されている可能性が否定できないのである。このことは、民間ボランティア独自の可能性や役割を考える上でも、極めて大きな問題を含んでいる。

こうした現実を克服するために何よりも重要となるのは、行政の政策において解決が求められる事柄（本稿の問題にあてはめていえば、少なくとも「各言語による広報」の充実）に対し、行政が主体的に取り組むことにほかならない。共生阻害要因への対応については、行政の対応が充実してこそ、はじめて民間独自の可能性が発揮されるのである。

このように、官民の特徴が最大限発揮される組み合わせを実現することが、共生阻害要因への効率的・効果的な取り組みを可能にする必須条件といえる。

注

- 1) 特定非営利活動法人「多文化共生センター」は、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の直後、「外国人地震情報センター」として発足し、15言語による電話相談やニュースレターの発行など、外国人被災者への支援を実施した。同年10月、同センターは「多文化共生センター」と名称を変更し、多言語での電話相談、外国人を対象とする健康診断、学校への通訳派遣、外国人によるメディア制作の支援、セミナーの開催、調査研究活動などを行なっている。多文化共生センターは主に近畿地方で運営されていることもあり、相談者の70%以上は近畿2府4県（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県、滋賀県、和歌山県）に居住している。よって、本稿の調査の対象は、主にこの地域となることを補足しておく。
- 2) 本稿は、[阿部・中野, 2001]の調査（筆者は主に資料収集と政策分析を担当）の一部に、大幅な加筆・修正を施し、新たな分析を加えたものである。阿部敦氏からは、本稿の執筆も含め有益なアドバイスをいただいた。また、NGOに関する統計・資料は、[多文化共生センター, 1999]の調査で収集された資料に、加筆・再編集を行なったものである。なお筆者はこの調査に参加している。田辺徹氏、多文化共生センターの中村満寿央氏には、これまで多大なご協力をいただいた。この場を借りて感謝の意を申し

- 上げます。
- 3) 多文化共生センターの統計において「(在留資格)なし」の比率が高いのは、在留資格のない人々が、強制送還を恐れて公的機関の対応を敬遠し、民間団体に相談をもちかける傾向が強いことを反映している。なおこれらの人々は、入管統計では「不法残留者」と表記されていることを付け加えておく。
 - 4) 本稿では、在留資格の種類として「就労」という言葉を使用している。これは、「人文知識・国際業務」、「技術」、「技能」、「企業内転勤」、「教授」などの総称である。
 - 5) 本稿では、「新来外国人」と「旧来外国人」という言葉を使用している。「新来外国人」とは、主に1970年代以降に来日した人々を意味している。それに対し「旧来外国人」とは、旧植民地（朝鮮半島、台湾など）の出身者とその子孫を指す。つまり、「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国の間の協定の実施に伴う出入国管理特別法」（昭和40年法律第146号）による協定永住者、特別永住者である。
 - 6) 複合事例と認められるのは、外国人住民からの相談において、問題の背景に複数の要因が存在することが、客観的にみて明らかな場合である。そうした場合、問題の主要因を特定するため、問題発生場面を最大2つまで限定して抽出している。なお図6では、「自然災害」の事例が極めて多い。これは、阪神・淡路大震災の直後から相談事例が収集されたためである。この震災に関する相談は、外国人住民をめぐる相談事例としては「非日常的」といえるため、本稿では直接の考察対象としていない。しかし本稿に対し、「自然災害」の相談事例が多いために、後に述べる共生阻害要因の分析結果が「特殊なもの」に変化したのではないかとという指摘があり得るかもしれない。こうした指摘に対して、1999年度に多文化共生センターが取り扱った841件の相談事例をもとに、共生阻害要因に関する実態調査が再度行なわれた（この年の調査では、「自然災害」はゼロであった）。その結果、本稿の分析内容と同様の結論が導き出された（これについては、別稿を準備している）。つまり、「自然災害」の相談事例は、本稿の分析結果の妥当性に何ら影響を及ぼすものではないことが判明したことを補足しておく。
 - 7) 実際にNGOに寄せられた相談事例のなかから、「入管手続き」と「労働」の複合事例を3つ紹介しておく。①外国人男性が就労先の工場で事故に会い、指を骨折・切断して働くことができなくなった。その後、会社から解雇を告げられた。相談者は、まだ日本で働きたいと希望しているが、会社の協力がなくては在留期間の延長が困難なため、困ってNGOに相談を持ちかけた。その後、この相談者はNGOのアドバイスを受け、会社と交渉したが、在留資格の件については解決することができなかった。②相談者はフィリピン人女性で、就労が可能な在留資格で滞在している。相談者は、将来独立して自営業を営むことを希望しているが、そのことを現在の就労先に話したところ、事業主が怒り出し「入管に行ってビザを取り消す」と言い始めた。出勤のたびに「フィリピンに帰す」とか「もう来るな」と言われるので、その後出勤できなくなった。この後相談者は、NGOのアドバイスを受けながら再び会社と交渉し、結局独立して開業することができた。現在、相談者は「永住者」の在留資格で日本に居住している。③相談者はフィリピン人女性で、オーバーステイの状態にある。かつてスナックで働いていたが、「仕事があまりにきついため」着の身着のまま逃亡してしまった。しかし、相談者のパスポートは事業主が管理していた。そのため、パスポートの返却を求めようと、もとの雇用主に電話したが応じられず、後にスナックが倒産して連絡が取れなくなった。この相談に対しNGOは、相談者が遠方ということもあり、地元の労働組合を紹介することにした。その後、問題が解決されたか否かは把握できていない。
 - 8) なお、医療の問題で、オーバーステイからの相談は34件にのぼったが、うち13件は解決に至っていない。実際にはオーバーステイでも、労災保険、母子手帳の交付、救急救命センターに搬送された場合の治療費など、適用可能な医療制度は存在している。しかし、在留資格がないことによる相談者の警戒心や、言語上のコミュニケーション・ギャップが大きな壁となって、公的機関だけでなく、NGOですら正確な情報を伝えられない場合が多い。
 - 9) やや特殊なケースであるが、「結婚」に関して実際に次の相談事例があった。相談者は、海外で知り合った男性と、数年の遠距離交際の末に結婚を決めた日本人女性である。彼女は、「短期滞在」の資格で男性を日本に呼び寄せ、婚姻届を役所へ提出した。ところが男性の出身国に日本国大使館がないため、手続き上の問題で婚姻の受理が長期間遅れ、相談者が困ってNGOにアドバイスを求めた、というものである。その後、男性は「短期滞在」を更新し続け、婚姻届の受理を日本で待つことにした。結局、彼らの結婚は正式に認められ、男性は「日本人の配偶者等」の在留資格を取得し、現在も日本に居住している。
 - 10) 中南米スペイン語圏出身者の「入管手続き」の相談については、とりわけペルー人の事例が多い。この背景に、①いわゆる「偽日系」と呼ばれる人々が多いこと、②「正規の」日系人の場合、入管手続きに必要な書類が、「ペルーの戦時の混乱により不備」なため、査証が更新されない事例が続出していること、などの事情がある。
 - 11) 中南米出身者の場合、「労働」と「入管手続き」の複合事例のなかで最近目立つのは、派遣会社をめぐるトラブルである。派遣会社は、外国人住民を雇うことで発生する固有の問題（特に、労働習慣の違いによって発生する問題）の解決に寄与するため、派遣先の企業や工場にとっては便利な存在である。しかし一方、これらの派遣会社は、外国人労働者の「生活の根幹」ともいえるパスポートを管理することが多く、両者間で容易に「支配-被支配」の関係が生じやすい。そこにトラブルが発生する原因がある。
 - 12) たとえば、1999年度に多文化共生センターで取り

- 扱った相談事例（841件）のなかで、在留特別許可についての問い合わせは89件にのぼり、全体の1割以上を占めるようになった。ここで、在留特別許可に関する実際の相談事例を2つ紹介する。①相談者はフィリピン出身の女性で、数年間オーバーステイの状態になっているが、ある日本人男性との結婚を希望している。相談者はNGOと相談のうえ、入管に出頭して、後に在留特別許可を申請することにした。結局、後に在留特別許可が出されたため、相談者は現在でも日本に滞在している。②相談者はフィリピン出身の女性。オーバーステイの状態にあるが、日系2世のブラジル人男性と同居し、2人の間に2歳の子どもがいる。この相談者は、NGOと相談した結果、在留特別許可を申請する選択を行い、様々な手続きを経た末、結局認められることになった。現在でも、子どもとともに日本に在留している。
- 13) 入管は、改定入管法の施行に際して、就学生のアルバイトには入管の許可が必要であるとし、労働時間を1日4時間以内に制限した。また、入管は1994年に「日本語就学生の今後の受け入れ方針」を公表し、(就学に必要な)経費の自己負担能力と日本語習得のための基礎学力について、厳しく審査することにした(こうした措置によって、現在では就学生の新規入国者数は減少している)。
- 14) 東京都生活文化局の調査によると、就学生のなかで奨学金を受けている者は3%に過ぎず、一般的に就学生の生活が厳しい状態にある。そのため、アルバイトをしている学生は6割以上にのぼっているという。ちなみに、同調査の統計から、就学生の平均的就労時間を推定すると、週当たり35時間強、(週6日就労に換算した場合)1日当たり6時間弱になる(参考文献:東京都生活文化局『留学生・就学生の生活に関する実態調査報告書』1992年)。
- 15) また「労働」に加え、「住居」に関する相談が(他の地域と比べて)例外的に多いのも、就学生の生活の厳しさを反映している。この「住居」の相談には、家賃や、敷金・礼金に関する問い合わせが多く含まれている。つまり、彼らが日本のアパートに住むとき、大家との交渉時に、家賃、敷金・礼金といった日本独特の賃貸契約に関する慣行(後述する〈こころの壁〉の説明を参照)をめぐってトラブルが生じることが多い(なお、こうしたトラブルは、言語上の障壁から生じるコミュニケーション・ギャップによって増幅されることがある)。
- 16) 複合事例の場合、問題を構成している主要因を特定するため、1つの相談事例のなかで取り上げる共生阻害要因は、最大2つまでに限定している。
- 17) 共生阻害要因に関する先行研究については、[多文化共生センター、1999]がある。この先行研究では、外国人住民が直面する諸問題は、来日当初の〈ことばのカベ〉を経て、次いで〈制度のカベ〉、最終的には〈こころのカベ〉へと「その比重が移行してゆく」となっている。そして、〈ことばのカベ〉や〈制度のカベ〉以上に、〈こころのカベ〉が大きな問題として捉えられている。しかし、本稿の分析で示したように、NGOに寄せられる相談事例には、〈こ

とばのカベ〉と〈制度のカベ〉の複合事例が極めて多いのが現状である。

- 18) 一般的に相談窓口では、問題の解決には直接関係が薄いと思われる項目について、相談者に必要以上に聞き取りを行なうことを控えるケースが多い。なぜなら、実際の相談事業では、短時間で相談者との信頼関係を構築しなければならず、「根掘り葉掘り聞く」という印象を与えては、相談者からの信頼を得ることが困難になるからである。
- 19) 「医療」における言語上の問題は、中南米出身者の場合、特に深刻といえる。実際、ブラジル人の医療に関する相談事例のなかで、言語上の問題を原因とするものは89%にも及ぶ。中南米スペイン語圏出身者の場合も、言語上の問題を原因とする事例は、75%に及んでいる。
- 20) なお、言語上の問題を克服する手段として、公的機関から提供される情報を理解する上で必要となる外国人住民の言語運用能力(特に日本語運用能力)を向上させる政策も考えられる。こうした施策の現状については、[阿部・中野、2001]を参照。
- 21) この調査は、近畿2府4県(大阪府、京都府、滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県)の自治体を対象に調査を行なっている(調査期間は1997年8月～9月)。一方、前述のように、多文化共生センターの相談者の圧倒的多数も、この地域に居住している。すなわち、外国人住民の問題に対する官民の現状を確認するために、これらの統計を比較することは、地理的に整合性があるといえる。なお、「近畿地方の自治体外国人施策アンケート」の結果は、[大阪府市町村振興協会、1998]にまとめられている(また、[高畑幸、2001]も参照のこと)。このほか同様の調査として、[関西情報センター、1999]などがある。
- 22) 詳細については、[阿部・中野、2001]を参照。

参考文献

- ・阿部敦、中野克彦(共著)。2001。『外国人住民の生活相談とボランティア——実証的ボランティア論の構築に向けて』ぎょうせい。
- ・伊豫谷登士翁、杉原達(編)。1996。『講座外国人定住問題1 日本社会と移民』明石書店。
- ・(財)関西情報センター。1999。『近畿の市町村 第5号—地域と多文化共生』。
- ・共同研究「国際交流」チーム(編)。1998。『わたしのまちの外国人：自治体の外国人住民施策について考える』(財)大阪府市町村振興協会。
- ・共同研究「国際交流」チーム(編)。1999。『外国人住民施策の具体化』(財)大阪府市町村振興協会。
- ・駒井洋(編)。1994。『外国人労働者問題資料集成(上・下)』明石書店。
- ・駒井洋(編)。1995。『外国人定住問題資料集成』明石書店。
- ・駒井洋、渡戸一郎(編)。1997。『自治体の外国人施策：内なる国際化への取り組み』明石書店。

- ・駒井洋（編）。1998。『新来・定住外国人資料集成』明石書店。
- ・駒井洋。1999。『日本の外国人移民』明石書店。
- ・自治大臣官房国際室。1997。「自治体による地域国際化施策の流れと今後の展望」『自治体国際化フォーラム』1997年9月号。
- ・大学英語教育学会（JACET）言語政策研究会（編）。2000。「日本の地方自治体における言語サービスに関する研究——「21世紀多言語社会への助走」」
- ・高畑幸。2001。「近畿地方における自治体の外国人住民施策——地域類型の視点から」『日本都市社会学年報19号』2001年7月。
- ・多文化共生センター（編）。1999。「生活相談情報に基づく外国人住民のライフヒストリーの調査」
- ・浜松市国際交流室。1997。「新たな共生社会の構築に

- 向けて：日系人生活実態・意識調査96報告書」
- ・法務省入国管理局。2000。「平成11年度末現在における外国人登録者統計」
- ・法務省入国管理局。2000。「本邦における不法残留者の数について」
- ・藤井幸之助。1998。「多言語情報サービスの現段階——「情報弱者」をつくらないために」『世界人権問題研究センター 研究紀要第3号』, 1998年3月。
- ・渡戸一郎（編）。1996。「講座外国人定住問題4 自治体政策の展開とNGO」明石書店。

付記：本稿で紹介した「相談事例」の出所は、特に記さない限り「多文化共生センター」である。