

# 外国籍児童・生徒を対象とした教育支援施策の存続条件

## —愛知県西尾市の事例から—

愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科  
松宮 朝

### 0. はじめに

本稿は 2013 年 12 月 14 日に開催された移民政務学会冬季大会（於静岡文化芸術大学）のシンポジウムにおける報告をもとにしている。シンポジウムのテーマは、「日系ブラジル人移住第 2 世代の未来を考える」であり、筆者は、愛知県西尾市の事例分析をもとに、リーマンショック後のブラジル人住民の減少によってブラジル人コミュニティが縮小し、多文化共生施策が後退していく中で、ブラジル人移住第 2 世代にとっての中心的な課題である教育支援をどのように継続させ、展開していくことが可能か、その条件と政策的課題を探ることを課題とした。

もっとも、報告時から論文執筆時までには、状況が大きく変わっている。2014 年度から、西尾市の単独事業である外国籍児童・生徒を対象とした教室（「外国にルーツをもつ子どもに対する就学支援事業」多文化共生教室きぼう）の委託先が、G 会から別の社会福祉法人に変わったのである<sup>(1)</sup>。そのため、本稿を公開することを躊躇したが、近年の移民をめぐる議論の高まりの中で、地方自治体レベルの教育支援施策がどのように存続したのかという点は重要な課題であり、この課題を考える上で、西尾市において外国籍児童・生徒の教育施策が市の単独事業として存続したことの記録を残すことは重要と考えた。本稿では教育実践の内容ではなく、施策化のプロセスに焦点を絞り検討していくこととしたい。

### 1. リーマンショック後の動向から

#### 1-1. ブラジル人コミュニティをめぐって

ブラジル人コミュニティをめぐるとの動向を考える上で、何よりも大きな転換点となったのは、2008 年秋からの経済不況である。日本で暮らす多くのブラジル人が失業し、帰国者が続出したことによってその人口も大幅に減少した（樋口, 2010, 2011a）。こうした人口減少にともない、ブラジル人コミュニティも大きく変化した。

移民コミュニティとは、冠婚葬祭、教育や子育て、余暇や社交といった場面で、受け入れ社会とは異なるニーズに対応できる「移民特有のニーズに基づく制度が発達した社会空間」（梶田・丹野・樋口, 2005:80）であり、その強弱は、宗教、メディア、同窓会、商工会、同郷会、学校、民族団体などの社会制度への参加状況により測定される（同上:96）。であるならば、ブラジル人住民の人口減少に伴う社会制度自体の減少は、移民コミュニティとしてのブラジル人コミュニティの縮小に結びつくことになる。なかでもブラジル人学校の閉校など、教育をめぐる分野では大きな影響が見られたのである。

#### 1-2. 西尾市の事例の概要

この点に関して筆者は、リーマンショック直後の愛知県西尾市における 2 つの県営住宅を基盤としたブラジル人コミュニティの分析を行った（松宮, 2010b, 2012b）。この 2 つの団地を基盤にしたブラジル人コミュニティについて見ていくと、経済不況前の 2007 年前後、団地に居住するブラジル人の中心メンバーが、市内に住宅を購入して移り住むことが相次ぎ、中心メンバーが抜けることで、団地での様々な行事や地域活動も頻繁には行われなくなっていた。しかし、団地から転居した後もネットワークは維持され、集住団地を基盤としたブラジル人コミュニティが一定程度機能していた（松宮, 2010b）。

こうした状況の中でリーマンショックが起きたわけだが、2009年4月に実施した調査では、A団地に居住していた39世帯の外国籍世帯のうち、25世帯に失業者が認められた。それに対して、食品関係などそれほど景気の影響を受けなかった業種でのアルバイトの紹介が進むなど、団地を基盤にしたブラジル籍住民のコミュニティが一定の役割を果たしていた。しかし、ブラジル籍住民主導の活動が縮小することによって、特に教育面では、ブラジル人学校への就学の困難や、地域のボランティアで作り上げてきた学習支援教室存続の危機といった問題が生じたのである。

もっとも、その後の展開を見ると、ブラジル人コミュニティの機能が弱まったものの、団地の自治会を中心とした連携により、教育支援の取り組みは継続された（松宮，2010b，2012a）。これはどのような要因によるものなのだろうか。

本稿では、その後のブラジル人コミュニティの状況と教育支援の展開について考えてみたい。まずは、ブラジル人コミュニティの変容と教育支援が最重要課題として浮かび上がってくる状況について確認しておこう。

## 2. ブラジル人居住の動向と教育支援という課題

### 2-1. ブラジル人居住の動向

上述の通りリーマンショックの影響は、ブラジル人人口の減少という形で現れている。国内で最多のブラジル人居住県であった愛知県でも、2007年をピークに3万人以上という大幅な減少を記録している（表1）。

表1：愛知県の外国籍住民人口の推移

|                | 2000    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ブラジル           | 47,561  | 71,004  | 76,297  | 80,401  | 79,156  | 67,162  | 58,606  | 54,458  | 50,529  | 48,730  |
| 中国             | 15,831  | 30,532  | 35,522  | 41,605  | 46,167  | 47,099  | 47,454  | 47,313  | 46,949  | 46,680  |
| 韓国・朝鮮          | 47,788  | 43,434  | 42,922  | 42,252  | 41,598  | 40,643  | 39,502  | 38,438  | 37,404  | 36,569  |
| フィリピン          | 10,764  | 19,771  | 21,844  | 24,065  | 25,829  | 25,923  | 26,185  | 26,636  | 26,246  | 27,519  |
| ペルー            | 5,017   | 7,532   | 7,957   | 8,292   | 8,542   | 8,067   | 7,706   | 7,582   | 7,217   | 7,279   |
| 合計             | 139,540 | 194,648 | 208,514 | 222,184 | 228,432 | 214,816 | 204,836 | 200,696 | 195,970 | 197,808 |
| 出所：愛知県国際交流協会調べ |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |

ここで問題となるのは、帰国者、および帰国を強いられる層の実態把握とともに、どのような層が滞在を選択するのか、その層の中心的生活課題を把握することであろう。この点に関して樋口直人は、入管データの分析から、若年層が最も多く帰国した一方で、就学年齢の子どもがいる層で帰国が難しくなる傾向を明らかにした（樋口，2011a:147-9）。

筆者も、愛知県内にある人材派遣会社の外国人労働者調査から、貯金や母国への仕送り、ブラジルでの不動産を所有しているといった経済的な条件が整えばブラジルに帰国する傾向が見られ、逆に日本で子どもが居住している場合は日本での居住志向が高まることを確認した（松宮，2012c）。

このような傾向は、本稿で検討する西尾市での調査からも見てとることができる。西尾市教育委員会が2012年に実施した、西尾市在住の0～6歳の子どもを持つ外国にルーツをもつ保護者に対する意識調査（配布数250、回収数168）では、「日本にながく住む気持ち」に対して「あり」が77%、「なし」7%、「わからない」17%となっていたのである<sup>(2)</sup>。

### 2-2. 教育支援という課題

以上の調査結果から明らかになるのは、就学年齢の子どもがいる層では帰国が難しく、日本での居住を選択する可能性が高まるということである。

ここからは、当然のことながら、教育支援が最重要課題として浮かび上がってくる。この教育支援という課題は、これまでも重要な課題として位置づけられてきたテーマであり、

近年では外国籍の子どもの「社会的排除」、「貧困」という視点からも議論されている（宮島，2013）。

ここで注意したいのは、ブラジル籍の子ども特有の教育課題が見られることだ。特に重要なのは、ブラジル人については、他の国籍と比較して、高校進学率の低さが目立っている点である（樋口，2011b）。これは、親が不安定な派遣労働に就いていることや、移動の多さ、家庭環境の不安定性などにより、子どもの進学に影響を及ぼすためであるとされる（樋口，2011b:40）。リーマンショックによる諸影響は、こうした状況をさらに悪化させたと容易に予想することができ、実際に、その後の様々な実証研究からも明らかにされている（明石編著，2011）。

では、ブラジル人人口の減少とコミュニティ機能の縮小が進む中で、教育支援をどのようなプロセスで充実させていくことができたのか。この課題に対して、本稿では、教育支援施策を市の単独事業として実現した西尾市を事例に、施策化のプロセスと、実現を可能にした条件について検討したい。

### 3. 西尾市の事例から

#### 3-1. 西尾市における外国籍住民の教育支援とリーマンショックの影響

表2：西尾市国籍別外国籍住民数の推移（2013年は合併前の旧西尾市域）

| 国籍     | 2001  |        | 2004  |        | 2007  |        | 2010  |        | 2013  |        |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|        | 度数    | %      | 度数    | %      | 度数    | %      | 度数    | %      | 度数    | %      |
| ブラジル   | 1,586 | 60.4%  | 2,075 | 56.5%  | 3,086 | 59.7%  | 2,611 | 52.3%  | 2,534 | 44.5%  |
| フィリピン  | 61    | 2.3%   | 180   | 4.9%   | 310   | 6.0%   | 452   | 9.1%   | 772   | 13.6%  |
| 中国     | 103   | 3.9%   | 169   | 4.6%   | 324   | 6.3%   | 599   | 12.0%  | 763   | 13.4%  |
| インドネシア | 15    | 0.6%   | 140   | 3.8%   | 223   | 4.3%   | 183   | 3.7%   | 375   | 6.6%   |
| ペルー    | 227   | 8.6%   | 303   | 8.2%   | 359   | 6.9%   | 402   | 8.1%   | 375   | 6.6%   |
| ベトナム   | 3     | 0.1%   | 168   | 4.6%   | 227   | 4.4%   | 219   | 4.4%   | 343   | 6.0%   |
| 韓国・朝鮮  | 450   | 17.1%  | 416   | 11.3%  | 355   | 6.9%   | 329   | 6.6%   | 326   | 5.7%   |
| その他    | 181   | 6.9%   | 224   | 6.1%   | 287   | 5.6%   | 195   | 3.9%   | 209   | 3.7%   |
| 合計     | 2,626 | 100.0% | 3,675 | 100.0% | 5,171 | 100.0% | 4,990 | 100.0% | 5,697 | 100.0% |

出所：西尾市市民協働課資料

西尾市では、ブラジル人を中心とした外国籍住民の集住が進んでいた県営A団地、B団地を基盤にブラジル人コミュニティが形成され、複数のボランティアな教育支援活動が展開されていた。これらの団地ではポルトガル語教室、日本語教室や、学習支援教室が、ブラジル人保護者のネットワークと日本人のボランティアを中心に運営されていたのである（松宮，2005；浅田，2007）。定住を選択する傾向が高い層が相対的に多かった両団地の住民では、日本での進学と、それを実現するための教育支援への期待が強く見られたことがその活動基盤形成の背景にあった<sup>(3)</sup>。

ちょうどこの時期の2006年に、総務省より「地域における多文化共生推進プラン」が打ち出されたこともあり、地方自治体レベルで多文化共生推進プランの策定が進み、少なくとも形式的には外国人も「生活者」、「地域住民」として位置づけられ、「地域社会の構成員として共に生きていくこと」が目指されるようになっていた。

特にニューカマー外国籍住民の集住地域においては、外国人集住都市会議加盟団体を中心に、積極的な多文化共生施策の展開が見られた（松宮・山本，2009）。愛知県においても（山本，2011）、西尾市においても（松宮，2012a）、外国籍の子どもたちへの地域的教育支援の実践が自治体の施策に取り入れられる動きが進みつつあったのである。

しかし、リーマンショック後の経済不況に伴い、中心メンバーの帰国、転出が続き、団地でのブラジル人コミュニティを基盤とした教育支援活動の継続が困難となった。これは他の地域においても同様である。リーマンショック後の多くの調査研究において、ブラジル人コミュニティの縮小と多文化共生施策の停滞が報告されていた（松宮，2010b）。「積み重ねられてきた施策が水泡に帰したような感覚をもった」というある教育行政担当者の語りは、当時の状況をよく示すものだろう（山本，2011:34）。

### 3-2. リーマンショック後の対応

こうした困難に対して、西尾市ではブラジル人コミュニティと団地の自治会、そして自治会を基盤にした外国籍住民の支援組織である G 会の活動により、教育支援は継続されていく（松宮，2010b）。

G 会は、A 団地自治会の活動を母体に、外国籍住民支援活動を市内全域に展開させることを目的として 2001 年に結成された。2014 年 10 月の時点で会員数約 50 名となっている。活動内容としては、①外国籍住民をめぐる地域での生活支援、②外国籍の子どもたちの教育支援の 2 つを柱とし、団地レベルにとどまらず、市内全域の多様な外国籍住民のニーズにこたえることを目指すものである。

この G 会が、リーマンショック後の危機に際して諸団体と連携をうながすことで、教育支援の取り組みを模索していった。保育園でのプレスクールと A 団地自治会との連携により教室が継続し、B 団地の日本語教室が不就学の外国籍の子どもたちへの支援に発展させたのである。このように、居住地の自治会や支援団体と情報を共有し、他の組織との連携を強化することによって、ブラジル人コミュニティの縮小をカバーしたのである。そして、こうした動きは市の教育支援施策にもつながっていった。

具体的に見ていくと、2008 年からは「西尾市多文化子育て支援事業」（西尾市単独事業）として保育園在園児保護者向け日本語教室（毎週土曜日、1 か月 1,000 円）、外国人児童保護者への就学説明会、プレスクールが開始された。これは社会福祉法人せんねん村に委託され、外国人児童の在籍率の高い民間保育所に、専任スタッフとして外国人児童コーディネーターを配置して、子育て・教育機関及び多文化共生に関わる関係機関等と連携して、主に就学前外国人児童がいる家庭を対象にした子育て事業を推進している（須磨，2009）。この事業は 2014 年現在でも継続されている。

これとは別に、2009 年度には、公立保育園への臨時職員の配置や、「不登校・不就学児童特別支援事業」が実施された。後者は、予算の 1/2 以上を失業者の雇用にあてることが条件である 2009 年度「愛知県ふるさと雇用再生特別基金事業」を活用し、就学支援事業、不就学実態調査と、市内の小中学校に編入・転入・在籍している日本語指導が必要な児童・生徒を対象とした「早期適応教室」を開設した事業である。

さらに、2009 年 8 月からは、就学のための学習支援教室「グリーン・ステーション」が開設された。これは、小中学校に不就学・不登校の児童・生徒、保育園・幼稚園に未就園の就学前児童を対象とした就学準備のための日本語指導・学習支援を目的としたものである。この事業は緊急雇用創出事業の補助を受けたもので、2010 年度約 1,400 万円、2011 年度約 1,500 万円の予算となっていた。この事業の成果として、2009 年度、2010 年度ともに、不就園・不就学の児童・生徒 9 人が公立小学校、公立中学校に就学することにつながった。

さらに、2011 年には愛知県の緊急雇用創出事業による、15 歳以上の外国にルーツをもつ子どもたちを対象とした支援教室「バテリアセリエ」も単年度で実施された（約 2,700 万円）。このように、経済不況に際して G 会を中心とした地域の連携強化によって教育支援を持続させ、緊急雇用創出事業の補助金を活用することにより、不況前の段階よりも、教育支援の取り組みを充実させていくことが可能となったのである。

### 3-3. 緊急雇用創出事業予算の期限切れへの対応

もともと、これらは国、愛知県の補助金を利用したものであり、西尾市の単独事業ではない。そのため原則 2011 年度まで、3 年間という事業の期限があり、継続性の面で問題があった。実際に、緊急雇用創出事業の予算が切れることで打ち切られた教育支援事業も多い。また、市が単独で実施する事業の場合、外国人の子どものみを対象とすることが困難であるという問題も指摘されていた(4)。

西尾市でも、2012 年度からは学習支援教室「グリーン・ステーション」、および 15 歳以上の外国にルーツをもつ子どもたちを対象とした支援教室「バテリアセリエ」の緊急雇用創出事業の予算が切れることは決定していた。しかし、その存続の理由については後述するが、この 2 つの事業を統合する形で、「外国にルーツをもつ子どもに対する就学支援事業」多文化共生教室きぼうとして、事業継続が実現したのである。この事業は G 会に委託され、不就学の子ども、保育園、幼稚園に通っていない子どもに対して学習支援が行われている。このように緊急雇用創出関連の補助金がなくなった 2012 年度以降も市の単独事業（年間約 1,000 万円の予算）とすることができたのである。

このきぼう教室は、外国籍住民が集住する 2 つの団地から歩いて通うことができる場所にある、人材派遣会社の寮の一室を利用（家賃月額 5 万円）している。この地区は、2013 年 11 月現在で、それぞれ外国籍世帯 41 世帯、24 世帯で、全世帯に占める比率が約 5 割の A 団地、B 団地がある。また、この校区にある公立小学校は、2013 年度 7 月時点で、704 名が在籍し、うち外国籍 53 名、要日本語指導 38 名となっており、市内で最も外国籍の子どもが居住している地区の中心にある。

このように、教室の場所は A 団地に近接する人材派遣会社の社員寮に設置されたわけだが、これは自治会や、自治会ベースの支援組織、行政だけでなく、地元の人材派遣会社との連携が G 会を中心に成立していたことが大きい。G 会会長が、社員寮建設や駐車場造成にあたって地域との関係調整を行うなど、強いネットワークがあったのである（松宮、2012a）。

なお、「外国にルーツをもつ子どもに対する就学支援事業」多文化共生教室きぼうの概要は以下の通りである。

表 3：きぼう教室の時間割（2013 年度）

|         |                |
|---------|----------------|
| 10～12 時 | 過年齢教室          |
| 13～15 時 | 不就学教室          |
| 16～18 時 | 小学生放課後学習支援     |
| 18～20 時 | 中学生・高校生放課後学習支援 |

表 4：きぼう教室在籍人数

|          |     | 2012.5 | 2012.12 | 2013.5 | 2013.7 |
|----------|-----|--------|---------|--------|--------|
| 不就園・不就学  | 不就園 | 1      | 1       | 0      | 1      |
|          | 小学生 | 2      | 3       | 1      | 1      |
|          | 中学生 | 0      | 2       | 0      | 1      |
| アフタースクール | 小学生 | 16     | 17      | 19     | 38     |
|          | 中学生 | 9      | 15      | 9      | 19     |
| 高校生・過年齢  | 高校生 | 5      | 3       | 3      | 6      |
|          | 過年齢 | 4      | 5       | 3      | 4      |

過年齢教室は、義務教育年齢を超えた外国籍の若者を対象とした教室であり、不就学教

室は、義務教育年齢ではあるが、学校に通っていない子どもたちを対象としている。月曜から金曜は下記の外国にルーツをもつ子どもを対象とした教室を、スタッフ 6 名で運営している。スタッフはすべて有償で、元教員、元保育士、国際交流関係の活動経験者を中心に運営され、2012～2013 年度の実績は表 4 の通りである。

2011 年度、2012 年度とも、高校進学者が数名あり、2013 年に入り在籍数は増加傾向にある。教室では、対象となる児童・生徒それぞれの課題に合わせた教材が用意され、スタッフによる個別指導が基本である。また、有償スタッフとともに、外国籍の子どもの保護者が有償の通訳として参加し、大学、専門学校に進学した外国籍の青年による有償のボランティア制度も採用されている。

このきぼう教室を含め、西尾市全体では、以下の教育支援事業が 2013 年度まで継続している（表 5、表 6）。

表 5：西尾市外国にルーツを持つ子どもに対する教育支援事業（2013 年度）

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 就学前児童に対するプレスクール(初期指導教室)  | 毎週1回1時間程度、日本語、ポルトガル語ができる外国人児童コーディネーターが子ども在籍園に巡回 |
| 小中学校児童生徒に対する早期適応教室       | 市内の小中学校に編入、在籍している日本語が不自由な児童生徒を対象に概ね3ヶ月の指導       |
| 5～18 歳の子どものための多文化共生教室きぼう | 就学支援のための言語、生活、学習指導                              |

表 6：西尾市外国にルーツを持つ子どもに対する教育支援人員（2013 年度）

| 職名                       | 人数 |
|--------------------------|----|
| 保育園児・幼稚園児対象のポルトガル語通訳     | 3  |
| 公立小・中学校外国人児童生徒教育指導アドバイザー | 3  |
| 公立小・中学校ポルトガル語通訳者         | 3  |

このように、西尾市では外国籍児童・生徒に対する教育支援が、緊急雇用創出事業予算の期限切れ以降も存続することになったのである。

## 4. 教育支援施策存続を可能にした条件

### 4-1. 地域の政治的回路

多文化共生施策が進みつつあった時期に起きたリーマンショックによる不況とブラジル人コミュニティの縮小、さらに不況に伴う財政難が深刻化する中で、西尾市では、どのように市の単独事業として教育支援施策を維持することができたのだろうか。

西尾市自体は、2000 年代に入り、各種翻訳や、通訳の配置、2004 年から外国人住民に関連する 17 部署の連携強化や、市教育委員会によるバイリンガル指導協力者の増員を実施し、外国人集住都市会議には 2006 年度から正式参加している（2010 年に脱退）。このように多文化共生施策が徐々に進められてきてはいたが、単独事業による独自の予算化が進んだ背景には、地域からの働きかけ、特にその政治的な回路の存在がある。

教育支援を含む、外国籍住民施策を進める政治的な回路がどのように形成されたのか。このような形で自治体施策を大きく変える役割を果たした要因は大きく 2 つあると思われる。

第 1 に、G 会の会員構成の工夫である。町内会関係者、会長を含む団地の自治会関係者、民生委員、自主防災会関係者、外国籍住民のリーダーだけでなく、日本語指導ボランティア、市内のまちづくり NPO 理事長、および外国人労働者の支援団体代表で地区労代表、人材派遣会社担当者、筆者を含む大学関係者が参加している。2012 年度までは地元選出の市議会議員 2 名（自民党と公明党）が顧問となっていた。隔月で開催される定例会には、

市の企画課、市民協働課、地区の小学校、中学校の担当者、西尾警察署の担当者もオブザーバーとして参加していることも、会の活動が市の施策に影響を与えることにつながったと考えられる。

第2に、より直接的には、2001年以降ほぼ毎年G会から西尾市長宛に提出される提言・要望書の存在を指摘することができる。この提言・要望書はG会だけでなく、町内会・自治会長、および地区コミュニティ推進協議会会長との連名で提出されており、一市民団体ではなく、団地自治会、町内会という地域ベースの合意形成の上で提出されたものであるがゆえに、「住民代表」による要望として市も無視することができず、市の取り組みを大きく変えることになったのである（松宮，2012a）。

< 要望・提言書の内容 >

#### ● 2011年度

- ① 学習支援教室の継続
- ② 外国人児童生徒教育アドバイザーの労働環境の充実化
- ③ 学校での「取り出し授業」や「入り込み授業」の改善
- ④ 教員に対する啓発活動の必要
- ⑤ 外国籍児童生徒担当者会議の充実化
- ⑥ 早期適応教室の充実化
- ⑦ 進学説明会の周知の徹底と学校による協力

#### ● 2012年度

- ① 「きぼう教室」の継続
- ② プレスクール・過年齢の外国籍生徒の対応・アフタースクールの充実化
- ③ 外国人児童生徒教育アドバイザーの労働環境の充実化
- ④ 学校での「取り出し授業」や「入り込み授業」の改善
- ⑤ 教員に対する啓発活動の必要
- ⑥ 外国籍児童生徒担当者会議の充実化
- ⑦ 早期適応教室の充実化
- ⑧ 進学説明会の周知の徹底と学校による協力
- ⑨ 多文化共生推進プランの策定

#### ● 2013年度

- ① 「きぼう教室」の継続
- ② 保育所の対応、プレススクール・過年齢の外国籍生徒の対応・アフタースクールの充実
- ③ 外国人児童生徒教育アドバイザーの労働環境の充実
- ④ 学校での「取り出し授業」や「入り込み授業」の改善
- ⑤ 現職教員への啓発・スキルアップ
- ⑥ 早期適応教室の適正活用
- ⑦ 進学説明会の周知の徹底と学校による協力、外国人保護者が参加しやすい環境作り
- ⑧ 外国人市民も含む防災対策の充実、外国人市民の地域参加の促進
- ⑨ 市民病院への通訳配置・院内案内の多言語表記
- ⑩ 地域での多言語案内の充実
- ⑪ 多文化共生推進プランの策定

上述の通り、2011年度には7項目すべて、2012年度は9項目中8項目、2013年度は9項目中7項目（網掛け部分）で、教育支援に関連する要望が出されているように、その内

容の大半が教育支援に関する項目であることがわかる。こうした要望・提言書により施策が進み、教育支援が市の多文化共生施策の中心となったのである。

以上の点から、教育支援を継続する条件として、自治会との連携強化を基盤としてブラジル人コミュニティが補完され、地域の諸団体と連携しつつ施策につなげていくプロセスの重要性が明らかになったと思われる。

#### 4-2. 「子ども」および外国籍の若い住民層への期待

では、こうしたG会を中心とした地域ベースの合意形成はどのように形成されたのだろうか。この点について、筆者はG会、地域自治会のリーダー層が外国籍住民支援体制を構築するために生み出したレトリックに注目してきた（松宮，2008，2012b，2013）。以下ではそのプロセスの要点を示しておきたい。

A団地は2007年度まで愛知県内で最も外国籍世帯の比率が高い団地であり、1990年代後半から、住宅のルール、ゴミ出しのルールのポルトガル語翻訳が実施されてきた。その詳細は、松宮（2012b，2013）にゆずるが、翻訳係という自治会の役を新たに設け、翻訳ができるブラジル籍住民にその役を担ってもらうことによって実現した点が注目される。自治会役員の構成についても工夫されていて、副会長、駐車場係、各棟班長などの役員に必ず1名以上外国籍住民が就く体制づくりを整えていった。このようなプロセスを経て、外国籍住民が参加する地域活動が見られるようになったのである。外国籍住民は団地での様々な活動に携わるだけでなく、役員としての活動も進み、2007年度からはペルー籍の自治会長誕生している。一方、B団地でも、2002年からは自治会の副会長をブラジル籍住民が担う組織づくりが進められ、2012年からはブラジル籍住民が自治会長となった。

この地域で外国籍住民の地域参画が進んだ要因として、外国籍住民の増加に向き合った日本人のリーダー層が築き上げてきた、様々な対立を超える地域的合意形成のレトリックを指摘することができる。以下に見ていくレトリックは、いずれも外国籍住民に対する排他的な動きが認められたときに反論する際のレトリックとして生み出されたものだ。

まずは、「自治会・町内会の一員としての外国人」という位置付けのもと、外国籍住民を自治会、町内会の一員として受け入れ、会費納入を前提として、「会費を払うからには地域の一員である」というレトリックによって、排斥の対象にすべきではないとした。このロジックをベースにして、「防災」と「子ども」によるレトリックが多く用いられている。「防災」を強調するレトリックは、「地震が起きたら、日本人だろうと外国人だろうと同じ問題が生じるから、地域の中で仲良くしていくべきだ」という語りとして表明されるものである。また、「共生の取り組みは子どもたちのため」、「大人はともかく子ども同士は仲良くできる」というように、「子ども」を強調するレトリックも用いられていた。どちらのレトリックもあえて「外国人」というカテゴリー化を避け、外国籍住民とともにコミュニティを強化することを訴えるものだ。このように、外国籍の「子ども」を含む若い世代への期待のレトリックが多く用いられている点からすると、ここに地域の合意形成を導きやすい要素があると考えられる。

さらに、近年は次のような語りが見られる。「B住宅は65歳以上が半分。町内で頼りになるのは外国の子。うちは12班のうち5班で外国人が班長、半分は母子世帯と高齢者。高齢化によって、若い人は外国人と母子家庭ばかりになる。外国人の若い子にできる限り引っ張ってもらいたい」<sup>(5)</sup>。「絶対に外国人の防災の問題は外せない。要援護者ではなく、どのように支援者になってもらえるかが課題」<sup>(6)</sup>。「自分たちがオタスケマンではなく、仲間にしていこうというのがある。大震災のようなことがあると、日本人は高齢化してはだめ。外国人が担い手。防災だけじゃなく、清掃も。いろいろやってくれる担い手の中心になってもらっている」<sup>(7)</sup>。これらは、高齢化や、福祉的対応が進む公営住宅の居住者層をめぐる課題に対して、外国籍住民の参加に期待を寄せるものである。これまでも西尾市



の県営住宅では、外国籍住民が役員になる体制が作られてきたわけだが、さらに一歩進んで、自治活動をすすめるための中心的役割を期待している。防災、そして、今後の地域の自治のために、外国籍の「子ども」を含む若い層が期待されているのだ。

#### 4-3. 地域的合意による実践の限界とそれを超える実践の可能性

もともと、このような地域をベースのレトリックの重要性を確認しつつも、技能実習生など定住すると見なされない外国人はここでの「外国籍住民」のカテゴリーに入ることはない。また、外国人をめぐる権利保障の試金石とも言える「非正規滞在者」に対しても「住民」とは認められていないという決定的な限界があることも指摘しておく必要がある（松宮，2012a）。その限界を十分認識しておく必要はあるが、ここでの地域ベースのレトリックは、定住する層が多い「日系ブラジル人移住第2世代」だけでなく、教育支援施策となる過程で、外国籍の子どもたち全般に拡大される可能性を持っている。その展開可能性の一端を見ておきたい。

近年、愛知県では日系南米人<sup>(8)</sup>から技能実習生等への置き換えが進み、多国籍化が進んでいる（細川，2013）。先に見たきぼう教室はブラジル籍の子どもが過半数を占めるが、多国籍化が年々進みつつある。

こうした状況に対して、2013年9月に行われた校区の小学校のフェスタでは、インドネシア、ベトナム、ブラジル、パラグアイ、フィリピン5カ国のきぼう教室在籍生徒の保護者による文化紹介が行われた。さらに、土曜の午前中は、別のボランティア団体が、ポルトガル語教室（無料）、ポルトガル語、インドネシア語での相談会（有料）をスタートさせた。こうした活動の展開は、外国籍の子どもたちの多国籍化に対応したものであり、定住をしない外国籍の子どもたちにも開かれたものとなっている。ここからは、「住民」に限定されない、幅広い外国にルーツをもつ子どもに対する教育支援への展開可能性を見ることができるのではないだろうか。

### 5. まとめにかえて

以上見てきた西尾市の事例からは、ブラジル人コミュニティが縮小する状況の中で、教育支援の取り組み、その施策化が、集住地域の自治会活動を基盤とした諸団体との連携という回路を通して維持され、自治体の事業として継続・発展したことが明らかとなった。

この知見の持つ意味をさらに追求するためには、他の集住地域との比較が不可欠となる。この点からすれば、静岡県磐田市における地域ベースの合意形成から施策化に至るプロセスは、本稿との関連性において重要である。磐田市における調査からは、自治会をベースにした教育支援への要望が、市の「多文化交流センター」開設に結び付いたことが報告されている（池上編，2009；渡戸，2011）。こうした事例との比較が今後の課題と言える。その際、本稿でも見てきたように、自治会、NPO、自治体、およびそのネットワーク化の状況などの点から、教育支援が進む地域の多様なバリエーションをとらえていくことに留意する必要があるだろう（山口，2011）。

最後に、地域ベースの実践が、地方自治体レベルの制度改変だけでなく、国レベルの政策につながっていく可能性について考えてみたい。これまで、医療・福祉、就職、居住保障といった基本的人権保障において、市町村レベルの対応が国の取り組みに先行し、外国籍住民の住民投票への参加、地方公務員への外国籍住民の採用、公営住宅入居の国籍要件撤廃のように地方自治体が国に先行して取り組みを進めてきたものが多い（松宮・山本，2009）。本稿で見てきたような自治体の教育支援施策が国レベルの政策変容につながっていくのか。その道筋をいかに描き出すことができるかが、「日系ブラジル人移住第2世代の未来」を考える上での重要な課題と言えるだろう。

< 付記 >

本稿は、JSPS 科研費 25590128 の助成を受けたものである。

<注>

- (1)筆者は、2001年から西尾市の県営A団地を中心に、関係者への聞き取り調査、日本語ボランティア、会議の書記、事務作業などを行いつつ、様々な調査を組み合わせる形で参加型のフィールドワークを継続している(2010a, 2012a, 2012b)。2013年度にはG会の事務局として関与し、そこでの経験から本稿のもととなった報告原稿を用意した。もっとも、西尾市の教育支援事業に対して、十分な事務局としての貢献ができなかった点がある。この実践にかかわる参加型のフィールドワークをめぐる問題については、反省的に振り返る必要があるため、別稿を用意したい。
- (2)「地域の国際化セミナーinにしお2013」(2013年2月10日、於鶴城ふれあいセンター)での市担当者の配付資料。なお、最近では、静岡県浜松市の外国籍住民調査でも、定住化傾向が指摘されている(浜松市企画調整部国際課編, 2014)。
- (3)この点と関連して、西尾市教育委員会は2007年に公立中学校に通う外国籍児童生徒の保護者を対象とした調査(配布数78、回収数50)を行っている。ここでは、「日本の高校への進学希望」が85%を占めていた。その一方で「日本の高校へ進学について詳しい情報を知っていますか」という質問に対しては、「知っている」8%、「少しは知っている」52%、「全く知らない」40%という結果となり、進学情報の不足、特に早い段階での進学・進路に関する情報提供が課題となっていた。
- (4)2010年4月3日、西尾市担当者からの聞き取り。
- (5)2011年2月20日、G会定例会での県営B住宅自治会長の発言。
- (6)2011年5月22日、G会定例会での西尾市県営住宅自治会長兼西尾市災害ボランティア会議役員の発言。
- (7)2011年6月4日、G会定例会での県営B住宅自治会長の発言。
- (8)本稿ではブラジル人コミュニティを中心としているため、西尾市のペルー人コミュニティについては取り上げていない。ここでは、本稿と関連する動きを補足しておきたい。毎年3月に西尾市内の公民館で開催されるお祭りでは、ペルー籍住民の会から無償でペルー料理を提供してもらっていた。しかし、2009年3月には、市内の持ち家に居住していたペルー籍住民のリーダーも2008年12月に失業することで、ペルー料理の提供自体がむつかしくなり、西尾市内のペルー料理店から提供してもらうことになった。その一方で、市内の公民館でペルー籍住民主導のもと実施していたスペイン語教室や宗教活動も2009年度からは行われなくなっていたが、2011年には復活している。この活動のリーダーであるペルー人男性は、失業後、8トントラック、フォークリフトの免許をとり、リサイクル業を営むことで経済的基盤を維持したためである。なお、専門学校に通っていた長女、大学に通う次女は、きぼう教室で有償のボランティアをしている(2013年8月3日の聞き取り)。

<文献>

- 明石純一編著, 2011, 『移住労働と世界的経済危機』明石書店.
- 浅田秀子, 2007, 「外国籍児童への教育」『言語と文化』16:99-116.
- 池上重弘編, 2009, 『静岡県磐田市における多文化共生』.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 2005, 『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会.
- 須磨珠樹, 2009, 「西尾市多文化子育て支援事業」『自治体国際化フォーラム』240:21-24.
- 浜松市企画調整部国際課編, 2014, 『浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書』.
- 樋口直人, 2010, 「経済危機と在日ブラジル人」『大原社会問題研究所雑誌』622:50-66.
- 樋口直人, 2011a, 「経済危機後の在日南米人人口の推移」『徳島大学社会科学研究』24:139-157
- 樋口直人, 2011b, 「高校進学をめぐる国籍間格差」『解放教育』41(10):36-43.
- 細川潔, 2013, 「名古屋圏における外国人労働者の雇用」塩見治人・梅原浩次郎編著『名古屋経済圏のグローバル化対応』晃洋書房.
- 松宮朝, 2005, 『「ニューカマー」の子どものたちへの地域教育支援』『愛知県立大学文学部論集(社会福祉学科編)』53:169-186.

- 松宮朝, 2010a, 「これはなんのための調査なのか」『社会と調査』 4:19-25.
- 松宮朝, 2010b, 「経済不況下におけるブラジル人コミュニティの可能性」『社会福祉研究』 12:33-40.
- 松宮朝, 2012a, 「地域ベースの共生論は外国人の社会参加に届くのか?」『理論と動態』 5:43-59.
- 松宮朝, 2012b, 「共住文化——団地住民はいかに外国人を受け入れたのか?」山泰幸・足立重和編著『現代文化のフィールドワーク入門』ミネルヴァ書房.
- 松宮朝, 2012c, 「経済不況下におけるブラジル人の生活状況と今後の展望」『JICA 横浜海外移住資料館研究紀要』 6:21-33.
- 松宮朝, 2013, 「地域から多文化共生を考えることの意味」『共生の文化研究』 8:76-83.
- 松宮朝・山本かほり, 2009, 「地方自治体における外国籍住民統合政策」『多文化共生研究年報』 6:1-21.
- 宮島喬, 2013, 「外国人の子どもにみる三重の剥奪状況」『大原社会問題研究所雑誌』 657:3-18.
- 山口博史, 2011, 「ニューカマー日経南米人支援活動に関する地域間比較枠組み形成に向けて」『東海社会学会年報』 3:43-54.
- 山本かほり, 2011, 「『多文化共生施策』が見落としてきたもの」『JICA 横浜海外移住資料館研究紀要』 5:33-44.
- 渡戸一郎, 2011, 「多文化社会におけるシティズンシップとコミュニティ」北脇保之編『「開かれた日本」の構想』ココ出版.