

外国人住民の社会的孤立と地域共生

—地域コミュニティを基盤とした社会サービスの可能性—

藤井えりの (岐阜協立大学経済学部)

キーワード: 外国人住民, 社会的孤立, 社会サービス, 自治体, 地域コミュニティ

はじめに

経済社会構造の変化を背景に、社会的な繋がりの弱い人々が増加し、社会的孤立という現象とそれにかかわる問題が顕在化している。とりわけ、孤立死、介護殺人、児童虐待、育児放棄、ひきこもりなどは、深刻な社会的孤立に伴う重大な問題である。さらに、外国からの流入者の増加の一方で、外国にルーツをもつ人々の社会的孤立は深刻であり、外国人技能実習生の失踪や子どもの不就学といったかたちで問題が表面化している。「社会的孤立」については明確な定義がないが、一般的には、客観的にみて家族や地域コミュニティとの繋がりがなく、社会に居場所がない状態という定義や意味合いで使用されている。定量的に「社会的孤立」状態を測る研究もみられるものの、それぞれ操作的定義が設定されており明確な基準があるわけではないが¹、厚生労働省の研究班は、2021年5月に、社会的に孤立しているとみられる人が推計で18歳人口の12%をしめると発表した²。日本はかつてから、OECD諸国の中でも最も社会的孤立状態にある人々の割合が高いことが指摘されており³、「社会的排除」の視角や「ソーシャル・キャピタル」の視角に基づく研究をはじめとして、社会学、経済学、政治学、社会政策、社会福祉など様々な分野において研究が行われてきた⁴。また、日本の場合、労働市場や社会保障制度からの排除による経済的困窮と社会的孤立の関係性が強いことが特徴であり、政策的にも、「社会的排除」に対抗する概念である「社会的包摂」に関する議論が行われ、社会保障分野を中心とした政策が展開されてきた⁵。具体的には、2014年の「介護予防・日常生活支援総合事業」の創設、2015年の生活困窮者自立支援制度創設、2016年に厚生労働省が改革のコンセプトとして掲げた「地域共生社会」とそのための社会福祉法一部改正、2021年の内閣府への「孤独・孤立対策担当室」の設置などである。こうした近年の政策については、生活困窮者自立支援事業の制度設計や「地域共生社会」のコンセプトに如実に表れているように、「社会的包摂」の場としての「地域」の役割が強調されていることが特徴である。つまり、世帯構造の変容や雇用環境の劣化をはじめとした経済社会構造の変化を背景に、国家的な個別保障の限界として顕在化した現象ともいえる社会的孤立に対し、コミュニティ政策のあり方が模索されているといえるだろう。

こうした日本における社会的孤立の実態と政策動向、研究動向をふまえ、本稿では社会的孤立について社会サービスとの関係を分析し、対応策のあり方を検討する。したがって、社会的孤立については、「社会サービスの不足によって、社会の構成員としての自尊感情を喪失し社会との繋がりが弱い、もしくはない状態」としてとらえる。また、本稿では、福祉や教育などに係るサービスを社会サービスと総称する。その範囲は図表1のようにまとめることができる。社会サービスについて一般的な用語である公共サービス(行政サービス)としないのは、その供給主体の中には独立行政法人等の公共部門の外郭団体(準公共部門)や社会福祉法人のような民間事業者を含むからである。また、概念を明確にするために、社会サービスに

はその供給のためのハードにあたる公共施設を含めない。さらに、サービスにはいわゆる対人サービスとともに生活扶助のような給付も含めている。以上をまとめれば、社会サービスとは、公共・準公共・民間部門によって行われる対人サービスおよび給付のための事業といえる。

図表 1 社会サービスの範囲

	社会サービス	公共サービス（行政サービス）	公共施設
供給主体	公共+準公共+民間	公共+準公共	公共+準公共
サービス内容	対人サービス+給付	対人サービス+給付	ハード

出所：日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告および公共サービス基本法等を元に筆者作成。

社会的孤立に対する社会サービスのあり方に関しては、財政学、地方財政論においては、社会的孤立の背景にある社会サービスの不足や財源について個別の制度を対象とした分析や、井手英策（2019）に代表されるような社会的孤立も含め拡大する貧困と格差に対する社会サービスのあり方に関する政策論もみられる⁶。代表的な研究である井手英策（2019）においては、コミュニティへの丸投げ回避のための「公」の責任論とセットにした「公・共・私」のベストミックスを通じたプラットフォームの形成が必要であると示し、ベーシックサービスの給付拡大を前提に、「よりよい生」の実現をめざし「共」や「私」の領域で個別ニーズを解消するために地域コミュニティの機能の強化が必要であること、さらに、その核となるソーシャル・ワーカーの育成、財源の確保に「公」が責任をもつことの重要性が主張されている⁷。つまり、社会サービスのあり方を検討するうえで、地域コミュニティの機能をどう高めるかが重要な論点になっているといえる。

社会サービスの供給において地域コミュニティの機能をどのように高めるかということを検討するうえで、財政学、地方財政論における理論研究の動向が重要な手がかりを示している。堀場勇夫（2010）、森裕之（2012）において、多くの国において、財の性質としては私的財に分類される医療、教育、福祉等が、公共部門によって供給されており、価値財とよばれてきたこと、さらに、理論上は中央政府が担うべき役割とされている所得再分配機能が、実際には「公的に供給されている私的財」の供給を通じて地方政府によって担われていることが指摘されてきた⁸。こうした理論と現実の乖離に対し、森裕之（2017）においては理論の再構築が試みられた。森裕之（2017）は、メリット財（価値財）がコミュニティを強く体現した概念であることを示したうえで、サンデルの共同体主義の議論を検証し、メリット財供給を通じて自治体がコミュニティの維持・強化を進めるための様々な公共政策を正当化する根拠が存在することを指摘している⁹。そのうえで、森裕之（2017）においては、現代の地方財政論の哲学的基礎を地方財政論の共同体主義から再構築すべきことが示され、財政の4つ目の機能として「自治育成機能」が提起された。

そこで、本稿では、森裕之（2017）で示されたメリット財供給に関する理論に依拠し、地域コミュニティを基盤とした社会サービスを自治体が供給することの意味と可能性を実態から探ることを通じて、社会サービスの意味とあり方を考察する。先述したように、社会的孤立は頻繁に指摘されるような独居高齢者に限らず、ひとり親世帯や生活困窮世帯など様々な対象において生じている。本稿では、社会サービスの不足が大きく、なおかつ制度や文化を背景に地域コミュニティとの繋がりが希薄となりやすいために、深刻な社会的孤立が生じている外国人住民に焦点をあて、社会サービスの不足とそれに対する地域コミュニティを基盤とした取り組みを分析することを通じて、社会サービスのあり方について自治体と地域コミュニティが果たしうる役割を検討する。なお、図表 2 に示した範囲を「外国人住民」として議論する。外国からの流入者によって支えられている日本の経済社会の現状、欧米では「サンクチュアリシティ」として不法移民も含め移民を社会に包摂することを目指す自治体の取り組みがみられることをふまえれば¹⁰、在留資

なお、図表 2 に示したように、本稿で扱う「外国人住民」と比較すると、在留外国人統計はその範囲が狭いが、在留資格別に把握するために、図表 3 においては、便宜上、在留外国人統計の数値と在留資格をもたない不法残留者の推計値を用いて、その推移を把握する。図表 3 をみればわかるように、在留外国人数は、2008 年のリーマンショック後に急減したが、2010 年代半ば以降は急増傾向に転じ、コロナ感染拡大の直前にあたる 2019 年末には過去最多の 293 万 3137 人と総人口の約 2.3% に達した。なお、近年の急増傾向の特徴として注視すべきは、2010 年代初頭に在留外国人の約半分をしめていた「身分又は地位」を在留資格とする外国人の増加傾向が緩やかであるのに対し、「専門・技術」といった高度人材、実質的には単純労働を担っている「技能実習」や、違法な長時間労働の実態も含むと指摘されている「留学」を在留資格とする人々の顕著な増加である¹¹。とりわけ「技能実習」については 2014～2019 年の 5 年間に約 2.5 倍の水準まで増加し、2019 年には 40 万 4422 人に達した。後に詳述するが、近年の外国人技能実習生（以下、「技能実習生」）の増加傾向は、人口減少に伴う日本の構造的な労働力不足を背景とする制度運用によるものであり、技能実習生の増加が農業、林業、卸売・小売業、製造業といった産業、とりわけ中小・零細企業の人材確保において重要な役割を果たしてきた。

そのために、これまでにみられたような大都市圏や特定の自治体における外国人住民の増加のみならず、地方圏の多くの自治体における外国人住民の増加という現象をもたらしている¹²。また、経緯は後述するが、2019 年度より新たな在留資格として創設された「特定技能」は、2020 年度はコロナ禍の影響もあり 5950 人とどまっているが、今後、技能実習生からの移行も含めて政策的な増加が見込まれている。さらに、こうした外国人労働者の増加に伴い、外国人の子ども（「住民基本台帳に記載された学齢相当の外国人の子ども」）の増加も著しく、12 万 3830 人（2019 年 5 月）に達している¹³。

1.2 日本の外国人受け入れ政策の動向

在留外国人の増加の背景には、経済社会構造の変化と日本の外国人労働者の受け入れ政策の展開がある¹⁴。1980 年代半ばの円高とバブル経済に伴う労働力不足を背景として、1990 年の出入国管理法（以下、「入管法」）改正によって「定住者」という新たな在留資格が創設された。「単純労働としての受け入れではない」という建前のもとに日系南米人らの受入政策がとられ、日系南米人らが雇用調整機能を担ってきた。しかし、2008 年の世界同時不況の際に、失業した日系南米人らに支援という建前のもとで政府が帰国を促したことも、1990 年の入管法改正が雇用調整としての受け入れのための法改正であったことの証左である。

そして、2009 年には再び入管法改正を行い、技能実習生の在留資格が「研修」から「技能実習」に変更され「労働者」として労働法上の保護の対象とされたが、日系南米人の労働市場にかわる労働力供給システムとして、外国人技能実習生制度（以下、「技能実習生制度」）の合法的かつ積極的な活用が進められた¹⁵。技能実習生制度は、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力する国際貢献を目的とした制度であるとされているが、あくまでこれは建前であり、実態としては単純労働者の受け入れであることが数多くの専門家や研究者から批判されてきた¹⁶。しかし、2010 年代前半から労働力不足が深刻化した流通、飲食、介護、農林水産、建設、繊維といった業種において「もっとも都合のよい労働力」¹⁷として、技能実習生制度が積極的に活用されるようになった。さらに、その制度設計ゆえに、悪質な監理団体と「送り出し機関」による搾取ともいえる「技能実習生ビジネス」が横行し、劣悪な労働環境、日本語教育や生活支援の不足にとまらず深刻な人権侵害が行われてきた。

こうした実態に対する NGO 団体や国際社会からの批判の影響もあり、2017 年には「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」が制定され、同年 11 月から新たな技能実習制度が施行され、「外国人技能実習機構」が実習生からの相談に応じ転籍先の調整も含む支援を実施することとなった。

詳細は後述するが、この新制度によって実習生の保護が適切に行われない一方で、技能実習生制度の拡大も行われた。つまり、技能実習生制度は度重なる批判も背景として制度改革が繰り返されてきたとはいえ、所管官庁による監督指導の不十分という事実上の政府の黙認によって、低賃金労働力の供給システムとして機能してきたといえる。

そして、技能実習生制度の活用による労働力不足への対応の延長線上において、2018年に入管法改正が行われ2019年度より新たな在留資格として「特定技能」が創設された。さらに「特定技能1号」が対象とする介護、外食をはじめとする14業種別の見込み数として「技能実習」からの在留資格の変更も含めて5年間で約34万5000人という数値が示された。なお、受入見込み数が最も多い分野は介護(6万人)、それに次ぐ分野が外食業(5万3000人)である¹⁸。つまり、2018年の入管法改正は「フロントドア」からの単純労働力の受け入れであり、深刻な労働力不足に直面する日本の経済社会にとって大きな政策転換といえる¹⁹。

しかしながら、日本政府は2018年の入管法改正について「未来投資戦略2017」や「経済財政諮問会議2018」等で度々「移民政策ではない」ことを強調してきた²⁰。一方で、入管法改正にあわせて、2018年12月には、2006年の『生活者としての外国人』に関する総合的対応策以来の外国人人材の受け入れに関する政府の方針として、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（以下、「総合的対応策」）」がだされた。理念としては外国人との共生社会の実現が掲げられ、具体的な政策の方向性として、外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組と外国人との共生社会の実現に向けた環境整備の推進を掲げ、2018年度補正予算、2019年度予算としてあわせて約211億円が措置された。実際に「総合的対応策」の「I基本的考え方」においては、「政府としては、条約難民や第三国定住難民を含め、在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し安心して生活することができる環境を全力で整備していく」とされた。しかし、これは「移民政策ではない」という政府の方針とは明らかに矛盾しており、実効性のある策が講じられるとは想定しにくい。また、2019年6月には議員立法により「日本語教育の推進に関する法律」（以下、「日本語教育推進法」）が成立し、外国人への日本語教育が国の責務とされた²¹。これまでの自治体任せ、ボランティア任せともいえる日本語教育の実態からすれば画期的な法律制定であり、自治体がこの法律を根拠に日本語教育環境の整備を行いやすくなるという期待もできるが、実効性については、必要な予算措置と地域コミュニティとの連携も含めて、自治体による施策展開に依存する部分が大い。

このような政策の経緯からも、今後さらに外国人住民が増加することは明らかである。加えて、労働力不足が著しい産業への対応を目的とした外国人労働者受け入れ政策の動向、近年の人口減少に対する地方創生政策の文脈で外国人労働力の受け入れを積極的に推進する小規模自治体の出現をふまえれば、これまでとは異なり、全国各地で外国人労働者とその家族が増加することが予測される。つまり、それぞれの地域において、外国人住民と共生する地域をいかにつくっていくことができるかが問われているのである。

2. 自治体における多文化共生施策の概況

2.1 1990年代以降の自治体における多文化共生施策の展開

前章でのべたように、国は一貫して「移民政策ではない」ということを前提に、出入国管理政策に終始し、外国人住民の社会統合にかかわる政策については自治体や地域コミュニティに任せてきた。そのため外国人住民に対する政策的な対応は著しく欠如しており、様々なかたちで外国人住民の社会的孤立に伴う課題が表面化してきた。そうした実態に対し、外国人住民に関する課題に取り組んできた自治体を中心に「外国人集住都市会議」²²が2001年に結成され、子どもの学校教育、日本語教育体制、地域における雇

用の安定に関わる施策の充実について、地方交付税措置に関する要望も含めて国に対する提言活動がおこなわれてきた。

こうした提言の影響も受け、2006年には総務省によって「地域における多文化共生推進プラン」（以下、「総務省プラン」）の策定が周知された。「総務省プラン」においては、地域における様々な主体との連携による多文化共生施策の推進体制の整備が求められた。具体的には、①コミュニケーション支援（地域における情報の多言語化、日本語及び日本社会に関する学習の支援、②生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災）③多文化共生の地域づくり（地域社会に対する意識啓発、外国人住民の自立と社会参画）の実現といった内容が示された。つまり、現在もその不足が課題となっている施策について、この段階ですでにその必要性が示されていたのである。しかしながら、多くの自治体において、外国人住民に対する施策は容易に進展しなかった。その一方で、2010年代以降、先述したような外国人受け入れ政策を背景に外国人住民の増加と散在化が進んだのである。

そして、2019年度から始まった政府の外国人労働者受け入れ拡大政策にあわせて、2018年には、2006年の「総務省プラン」を継承するかたちで「総合的対応策」が示された。これまでの施策と異なる特徴的な施策として、在留外国人等の生活に関する相談に原則11言語で一元的な相談窓口として対応する「多文化共生総合相談ワンストップセンター」（以下、「ワンストップセンター」）の設置、生活のための日本語の標準的なカリキュラム等をふまえた日本語教育が自治体に求められたことがあげられる。しかしながら、このような「総合的対応策」については、権利の保障のための法的整備や差別や格差の現実に対する実効的な対応は示されておらず、「移民政策ではない」ゆえの、不十分な取り組みであると指摘されている²³。

図表4 総務省「地域における多文化共生推進プラン」の概要（2020年）

施策の分類	具体的な施策内容
① コミュニケーション支援	行政・生活情報の多言語化（ICTを活用）、相談体制の整備、日本語教育の推進、生活オリエンテーションの実施
② 生活支援	教育機会の確保、適正な労働環境の確保、災害時の支援体制の整備、医療・保健サービスの提供、子ども・子育て及び福祉サービスの提供、住宅確保のための支援、感染症流行時における対応
③ 意識啓発と社会参画支援	多文化共生の意識啓発・醸成、外国人住民の社会参画支援
④ 地域活性化の推進やグローバル化への対応	外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応、留学生の地域における就職促進

出所：総務省「地域における多文化共生推進プラン」（2020年）をもとに作成。

さらに、外国人労働者の受入拡大としての入管法改正に伴って、2020年に図表4のように、総務省プランも改訂されたが、2006年の「多文化共生推進プラン」との大きな相違は、地域における経済社会の担い手としての側面が強調されたことである。この点は、国による第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2019年12月）の目標のひとつに、「地域における多文化共生の推進」が盛り込まれていることから、労働力不足にとどまらない地域社会における担い手不足が色濃く反映されており、小規模自治体において外国人住民の増加が政策的に急速にすすむ可能性がうかがえる。また、改訂の背景として「多様性・包摂性のある社会実現」も強調されているものの、2006年のプラン策定段階から、外国人住民を社会に包摂するための生活支援や意識啓発と社会参画支援の必要性が掲げられてきたが容易に進んでいない現状をふまえれば、実態に即した施策の展開を楽観視することはできない。

2.2 自治体における「多文化共生に関する指針・計画」の策定状況

自治体の多文化共生施策の状況について、客観的にその推進の程度を把握するための一つの指標として、「多文化共生に関する指針・計画」の策定状況がある。図表2は、2021年4月現在の都道府県、市区町村1788団体の「多文化共生に関する指針・計画」の策定状況を示したものである。

図表5 自治体における「多文化共生に関する指針・計画」の策定状況（2021年4月現在）

策定状況	団体数	割合
多文化共生に関する指針・計画を単独で策定している	129	7%
国際化施策一般に関する指針・計画の中に多文化共生施策を含めている	89	5%
総合計画の中に多文化共生施策を含めている	685	38%
策定していないが、今後策定の予定がある	62	3%
策定しておらず、今後も策定の予定はない	823	46%
全自治体数	1788	100%

出所：総務省「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」2021年をもとに作成。

2018年に「総合的対応」が示されて以降、単独計画を策定する自治体がやや増加したとはいえ、図表5に示したように、2021年4月の段階で「多文化共生に関する指針・計画を単独で策定している」自治体は約7%にすぎない。総務省の資料では「策定率」は約50%（903団体）とされているが、そのうちの大部分をしめる774団体は単独計画の策定ではなく、総合計画もしくは国際化施策一般に関する指針・計画に多文化共生施策を含めている団体である。さらに、全自治体の約46%にあたる823団体が「策定しておらず、今後策定の予定はない」と回答している。こうした状況は、2006年より「総務省プラン」に基づいて進められた多文化共生に関する指針・計画の策定が自治体において容易には進まなかったことを示している。

そこで、「多文化共生に関する指針・計画」の策定が自治体において容易に進まなかった背景を把握する。まず、総務省による都道府県、指定都市及び外国人比率の高い572市区町村を対象とした調査によれば、「計画・指針等の策定を予定していない理由」として、半数以上の自治体が、実施体制（「担当部署の体制の確保」）の不足と、必要性に関する認識（「必要性」、「策定の機運・要望」）を主な理由として回答している²⁴。また、株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所による都道府県、指定都市及び外国人比率の高い572市区町村を対象とした調査においても、「多文化共生推進に必要と考える要因」として、半数以上の自治体の実施体制の問題（「民間団体との連携」「庁内関係部署の理解・協力」と「財源」）をあげている²⁵。

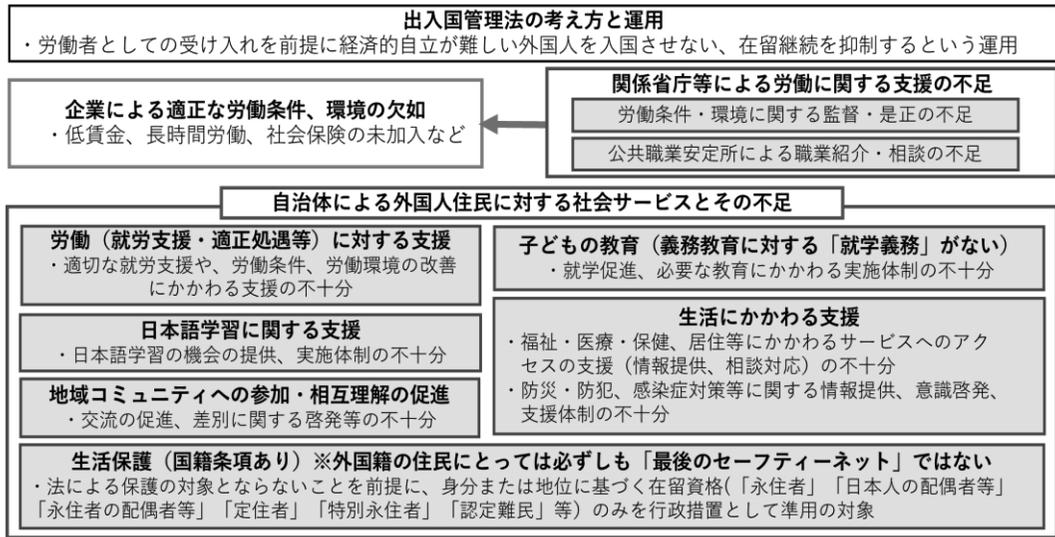
つまり、多くの自治体において一般財源が縮小傾向にある状況において、外国人に関する施策の根拠法もなく、庁内、民間団体との連携を含めて実施体制が不十分、なおかつ住民の理解が得られない状態で限られた一般財源を外国人住民に対する施策に充当することは容易ではないといえる。もちろん、「総合的対応策」と多文化共生プラン改訂にあわせ、新たな補助事業の実施や地方財政措置も行われているが、多くの自治体で実態に合った実効性のある政策が積極的に展開されるとは考えにくい。

3. 外国人住民の社会的孤立と社会サービス

3.1 外国人住民に対する社会サービスの概況

こうした日本の外国人受け入れ政策と自治体における多文化共生施策の概況をふまえ、本章では外国人住民の社会的孤立と社会サービスの不足の実態について焦点をあてる。まず、外国人住民に対する社会サービスの状況について概観すれば、図表6のとおりである。

図表 6 外国人住民に対する社会サービスとその不足



出所：自治体の多文化共生政策に関する指針、支援団体へのヒアリング調査をもとに報告者作成。

入管法は労働者としての受け入れを前提としているために、基本的に経済的自立が困難な外国人については入国させない、在留継続を抑制するという運用がなされている。そして、そうした立場におかれた外国人労働者に対し、企業は適正な労働条件や環境を確保しない傾向にあるものの、関係省庁の監督や是正が不足しており、なおかつ職業紹介や相談についても十分な支援がされていない。さらに、自治体においても、子どもの教育、労働環境、日本語学習、生活にかかわる様々な支援、地域コミュニティへの参加や相互理解の促進といった社会サービスが不足している。もちろん、多くの社会サービスが形式的には外国人住民を対象としているが、日本語教育の欠如や情報提供の不足によってアクセスが難しいことを含め外国人住民は実質的に社会サービスから排除されている。実態は後述するが、日本国憲法第 26 条第 2 項に基づき、外国籍の子どもについては就学義務の対象ではないという解釈のもと、その保護者には義務を課さないという運用がおこなわれてきたために教育からの排除はとりわけ深刻である。加えて、しばしば指摘される生活保護制度の国籍条項の問題²⁶によって、とりわけ外国籍の住民にとっては必ずしも生活保護制度が「最後のセーフティーネット」として機能するわけではない。

そこで、外国人住民に対する社会サービスの不足について、多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体（単独で多文化共生に関する計画を策定している、もしくは総合計画もしくは国際化施策一般に関する指針・計画に多文化共生施策を含めている団体）、すなわち、相対的に多文化共生施策について力を入れているといえる自治体の取り組みの概況を把握する。図表 7 と 8 は、多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体において、重点的に取り組んでいる分野と課題として認識されている分野についてそれぞれ示したものである。これらを見れば、重点的に取り組んでいる分野についてはやや傾向がみられるものの、注視すべき点は、居住や労働環境、医療・保健、福祉に関する支援についてはほとんど重点が置かれていないことである。また、多くの分野が課題として認識されている一方で、居住と労働環境に関する支援については、都道府県においては一定程度認識されているものの、ほとんどの基礎自治体においては課題とすら認識されていないといえる。つまり、相対的に多文化共生施策を重視している自治体においても、居住や労働については自治体に取り組むべき課題として認識されておらず、重点がおかれていない傾向にある。

図表 7 多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体が重点的に取り組んでいる分野

	都道府県 (45 団体)	指定都市 (20 団体)	市区町村 (356 団体)
地域における情報の多言語化	11	3	86
日本語及び日本社会に関する学習支援	2	1	50
居住に関する支援	1	0	4
教育に関する支援	5	2	41
労働環境に関する支援	0	0	1
医療・保健・福祉に関する支援	3	0	4
防災に関する支援	12	3	25
居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災以外の生活支援	5	2	3
地域社会に対する意識啓発	5	5	50
外国人住民の自立と社会参画	3	0	16
その他	0	0	4

注1：アンケートの調査対象団体は536団体。内訳は①都道府県（47団体）②指定都市（20団体）③中核市（54団体）、④その他「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018年1月1日現在）において「外国人住民数の上位100団体」又は「外国人住民の割合が全国平均以上の団体」に該当する市区町村（281団体）の計402団体と①～④のほか任意に回答のあった市町村134団体。アンケートの回答については複数回答可。

出所：総務省自治行政局国際室「多文化共生に関するアンケート調査結果」2019年1月をもとに作成。

図表 8 多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体が現在課題と認識している分野

	都道府県 (45 団体)	指定都市 (20 団体)	市区町村 (356 団体)
地域における情報の多言語化	32	17	198
日本語及び日本社会に関する学習支援	35	15	145
居住に関する支援	13	5	42
教育に関する支援	27	10	130
労働環境に関する支援	22	8	49
医療・保健・福祉に関する支援	31	14	101
防災に関する支援	40	15	232
地域社会に対する意識啓発	25	14	124
外国人住民の自立と社会参画	20	12	108
その他	4	3	16

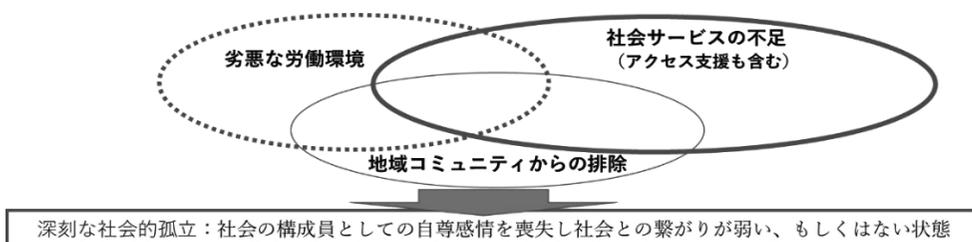
注1：アンケートの調査対象団体は536団体。内訳は①都道府県（47団体）②指定都市（20団体）③中核市（54団体）、④その他「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018年1月1日現在）において「外国人住民数の上位100団体」又は「外国人住民の割合が全国平均以上の団体」に該当する市区町村（281団体）の計402団体と①～④のほか任意に回答のあった市町村134団体。アンケートの回答については複数回答可。

出所：総務省自治行政局国際室「多文化共生に関するアンケート調査結果」2019年1月をもとに作成。

3.2 外国人住民に対する社会サービスの不足と社会的孤立

このような外国人住民に対する社会サービスの概況をふまえ、以下では、外国人住民の社会的孤立に焦点をあて、そうした現象と社会サービスとの関係について検討をおこなう。

図表 9 外国人住民の社会的孤立と社会サービスの不足



出所：筆者作成

図表9に示したように、まず、外国人労働者は、入管法やそれに基づく制度を背景とした立場の弱さや、日本語能力ゆえに劣悪な労働環境を強いられる傾向が強い。それにもかかわらず、労働にかかわる社会サービスが不足しているために、労働を通じた社会参加が十分にできないうえに、そもそも異質性ゆえに排除されがちな地域コミュニティからも疎外される傾向にある。社会的包摂に関する議論や政策においては、帰属や社会関係において労働参加がすべてではないことを前提としつつも、その重要性が否定されてきたわけではなく、むしろ重要視されてきた²⁷。また、Sandel, M. J. (2020) は、ヘーゲルとデュルケームの議論を検討し、それらが「労働は最高の条件が整えば、社会を統合する活動、承認の場、共通善に貢献する義務をたてる方法となる」と主張していることを指摘している²⁸。つまり、労働を通じた社会参加によって自尊感情が醸成され、地域コミュニティへの参加意識が高まり、結果的に連帯が強まることを前提とすれば、外国人住民を地域コミュニティに包摂していくためには、労働に関する支援は日本人以上に重要な社会サービスであり、さらに実態と照らしてもその不足は深刻な課題である。

次に、外国人住民は、異質性ゆえに地域コミュニティから排除されがちであるにもかかわらず、子どもに対する教育にかかわる社会サービスが不足しているために地域コミュニティからも排除され、将来の労働を通じた社会参加も阻まれている傾向にある。子どもに対する教育については、社会的包摂の議論においても、広井良典(2006)や宮本みち子(2012)をはじめ「人生前半の社会保障」としてその重要性が強調されてきたように、社会参加のための基礎的条件である²⁹。また、デューイは「コミュニティ共同社会すなわち社会集団が、絶え間ない自己更新を通して自己を維持するということ、そして、この自己更新は、その集団の未成熟な成員が教育を通して成長することによって行なわれる³⁰」とし、共同体において共有されているさまざま知識や慣習をまだ共有していない存在、すなわち「未成熟な成員」の典型として子どもに対する教育の重要性とあり方を論じている。さらに、デューイによれば、学校は子供たちが自発的な社会生活を営む小社会である³¹。このような議論をふまれば、外国にルーツをもつ子どもは、年齢だけでなく、その環境ゆえに様々な知識や慣習を共有していない存在であることから、共同体において教育を通じた成長がより重要な存在であるといえるだろう。そして、外国にルーツをもつ子どもを社会的に包摂していくためには、公教育は言語や教科の学習という狭義の意味における教育にとどまらず、市民性を育てるという点で重要な役割をもつといえる。日本学術会議地域研究委員会多文化共生分科会による提言において、現在の在留外国人のうちの5割以上の定住・永住化が予想され、その7割程度の外国人が将来的に日本の住民、市民になっていくことが推定されるとし、その中には現在18歳未満の子ども人口が30万人程度を含まれると推定され対応が急務であると主張されていることも、同様の観点に基づく指摘であろう³²。

このように、外国人住民を社会に包摂していくうえで、労働と教育に関する社会サービスはきわめて重要であり、実際に、その不足が外国人住民の深刻な社会的孤立をうみだしている。そこで、次節以降では、労働と教育に関する社会サービスの不足とそれに伴う社会的孤立の実態に注目する。

3.3 外国人労働者の労働環境にかかわる支援の不足と社会的孤立

3.3.1 外国人労働者の深刻な社会的孤立

外国人労働者は、一般的に悪質な条件のもとでの労働を強いられる傾向にある。とりわけ、身分や地位に基づく在留資格のない外国人労働者は、在留資格の継続のために雇用する企業との関係を保とうとすることや、経済的自立が困難になると在留資格の更新の際に不利益となる場合があるため、労働にかかわる問題が顕在化しにくい。実際に、先述したような日本の外国人労働者の受け入れ政策の動向を背景とした労働にかかわる支援の不足が、技能実習生の深刻な社会的孤立を招いている。2017年に技能実習法が整備

されたが、監理団体と実習生の支援契約には規制が及びにくいといった技術的な問題だけでなく、そもそも経営環境ゆえに安価な労働力を求める事業者、仲介する監理団体と送り出し機関の存在といった制度に内在する問題に伴い、法定定以降も労働基準関係法令の違反率は依然として70%をこえている³⁵。さらに、技能実習生については、労働環境の劣悪さとどまらず、暴力、ハラスメント、サービス残業、パスポートを取り上げて移動ができなくなる等の深刻な人権侵害が生じている。

こうした実態を前提とすれば「失踪」という表現は適切ではないが³⁴、技能実習生の増加とともに「失踪」が増加している。2012年から2019年の9年間に4万人をこえる実習生が「失踪」しており³⁵、2017年～2018年にかけて法務省によって実施された「失踪技能実習生」（5218人分）に係る実習実施機関（4280機関）を対象とした調査に基づけば、調査が実施できた4743人分（3897機関）の約20%にあたる937人に残業時間等不正、最割増賃金不払い、低賃金違反、契約賃金違反、不当な外出制限、暴行等の不正行為等の疑いが認められた³⁶。さらに、深刻な問題として「失踪」することもままならないまま、自殺、過労に伴う病死、実習中の事故による死亡といった本意な死に至る技能実習生も少なくない³⁷。また、深刻な社会的孤立が問題を深め技能実習生が犯罪の被害者や犯罪者となったケースもあり、「銚子事件」や「江田島中国人研修生8人殺傷事件」、「ベトナム人実習生乳児死体遺棄事件」はその象徴的な例である。

3.3.2 外国人労働者の労働環境にかかわる支援の不足

こうした技能実習生をはじめとする外国人労働者の劣悪な労働環境の直接的な原因は、雇用する企業にあるが、その背景には所管省庁の監督・是正の不足がある。2019年4～9月に発生した技能実習生の「失踪」（行方不明事案）3639件のうち、発生から少なくとも6か月が経過した2020年3月末時点で、そのうちの20%に関して、法務省及び厚生労働省が所管する外国人技能実習機構が受け入れ企業の労働環境等を調べる現地検査をしていなかったことはその象徴である³⁸。さらに、こうした所管官庁による監督の不足だけでなく、自治体においても外国人労働者の労働環境に関して積極的な対応が行われているとはいえない。

図表10 多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体における労働環境に関する支援の状況

	都道府県 (45 団体)	指定都市 (20 団体)	市区町村 (356 団体)	合計 (421 団体)
労働環境に関する支援に重点的に取り組んでいる団体	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.0%)	1 (0.0%)
ハローワークとの連携による就業支援に取り組んでいる団体	7 (15.6%)	5 (25.0%)	40 (11.2%)	52 (12.4%)
商工会議所等との連携による就業環境の改善に取り組んでいる団体	6 (13.0%)	2 (10.0%)	19 (5.3%)	27 (6.4%)
外国人住民の起業支援に取り組んでいる団体	7 (15.6%)	4 (20.0%)	20 (5.6%)	31 (7.4%)
労働環境に関する支援を課題と認識している団体	22 (48.9%)	8 (40.0%)	49 (13.8%)	79 (18.8%)

注1：なお、本調査の調査対象団体は536団体。内訳は①都道府県（47団体）②指定都市（20団体）③中核市（54団体）、④その他「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018年1月1日現在）において「外国人住民数の上位100団体」又は「外国人住民の割合が全国平均以上の団体」に該当する市区町村（281団体）の計402団体と①～④のほか任意に回答のあった市町村134団体。

出所：総務省自治行政局国際室「多文化共生に関するアンケート調査結果」2019年1月をもとに作成。

図表10は、多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体における労働に関する施策の状況に注目したものである。これをみれば、「労働環境に関する支援」について重点的に取り組んでいる団体は指針等策定済み自治体（421団体）のうち1団体のみであり、「商工会議所等との連携による就業環境の改善」に取り組

んでいる自治体も、都道府県、指定都市においても限られ、市区町村に関しては約5%である。また、「ハローワークとの連携による就業支援」や「外国人住民の起業支援」に取り組んでいる自治体もごく一部に過ぎない。しかしながら「現在課題として認識している分野」として、「労働環境に関する支援」をあげている自治体は、都道府県、指定都市についても半分に満たず、市区町村についてはわずか14%程度である。

外国人労働者の労働環境については、外国人労働者を雇用する企業の法令順守について監督をおこなう所管省庁の責任が大きいとはいえ、その役割が十分に果たされないであろうことを自治体も認識している。実際に、共同通信が1788自治体を対象に2018年11月～2019年1月に実施したアンケートによれば、雇用主らに求められる生活支援や日本人と同等以上の報酬水準といった外国人の適正処遇に関して、実現可能性に悲観的な回答（「確保できない懸念がある」12%、「どちらかといえば確保できない懸念がある」35%）が47%と、実現可能性に楽観的な回答（「確保できる」2%、「どちらかといえば確保できる」18%）を上回る結果であった³⁹。また、自治体には技能実習生の保護が義務付けられているが、朝日新聞による住民に定める技能実習生の割合が高い100自治体の首長を対象としたアンケートによれば、実習生の保護ための基礎データとなる実習生の人数を「把握していない」と答えた自治体が42%に上り、うち約7割にあたる30自治体が「受け入れは企業などに任せているので把握する必要がない」と回答している⁴⁰。

つまり、受け入れ企業の不正行為は、所管官庁による監督の不足と自治体による社会サービスの不足によって看過されてきたのである。外国人労働者の雇用事業所の約60%が従業員30人未満の事業所であることから⁴¹、受け入れ企業の多くが人材確保と経営にかかわる課題を抱えている状況が推測できる。しかしながら、そうした中小企業に対する適切な労働環境を確保するための支援や労働環境の是正が適切に行われないことによって、低賃金の労働力が確保されてきたのである。また、就労に関する支援の実施も限られることから、とりわけ就労阻害要因を抱える低熟練の外国人労働者にとっての支援はきわめて不足していると考えられる⁴²。

こうした実態に対しては、1992年に結成された「特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク（移住連）」による労働運動や支援をはじめ、支援団体による活動がおこなわれてきた⁴³。また、技能実習生についても、法律の専門家を中心に労働問題や人権侵害に関する権利擁護に関する支援が行われてきた。しかし、外国人労働者のおかれた不利な立場や日本語能力の問題から、支援団体に繋がるケースは一部であり、なおかつ地域コミュニティにおいてもその存在が認識されにくいために問題は顕在化しにくい。さらに、近年は都市部だけでなく、地域産業の労働力確保が困難化を背景に、地方創生政策として外国人受け入れを推進する自治体の出現もみられる⁴⁴。今後はこうした傾向が加速すると考えられるが、自治体が労働力としての受け入れを推進する一方で、雇用する中小企業との連携も含め、外国人労働者の労働にかかわる社会サービスの供給を怠れば、ますます問題は拡大することが懸念される。

3.4 外国にルーツをもつ子どもに対する教育の不足と社会的孤立

3.4.1 外国にルーツをもつ子どもの深刻な社会的孤立

文部科学省（以下、「文科省」）の調査によれば、公立学校における日本語指導が必要な児童生徒数は5万1126人（2018年度）と、2008～2018年度の10年間に約1.5倍増加しており、「日本語指導が必要な外国籍の児童生徒」が在籍する学校数は7753校、自治体数は830団体にも及ぶ⁴⁵。一方で、2019年に文科省によって初めて実施された不就学に関する調査（2019年度）によれば、「住民基本台帳に記載された学齢相当の外国人の子ども」（12万3830人）の約16%にあたる1万9471人が、国公私立校や外国人学校などに在籍していない不就学の可能性がある⁴⁶。また、就学していた場合にも看過することができない実態がみられる。

具体的には、公立学校における「日本語指導が必要な児童・生徒」の約20%にあたる約8300人程度が何らかのかたちの特別の指導を受けることができていない⁴⁷。また、外国人住民が多い25自治体を対象に文科省が実施した調査（2020年度）に基づくと、公立小中学校に通う外国籍の子どもの約6.5%が特別支援学級に在籍しており、これは、調査対象自治体の全児童生徒数にしめる特別支援学級に在籍している児童生徒数の割合（3.2%）の2倍を超える値である⁴⁸。こうした公立小中学校における教育の不足を背景に、高校への進学率（公私立高校の外国人の在籍者の「日本の中学校に在籍する外国人」に対する比率）は約63%（2018年度）と、全中学生の高校進学率の水準とは大きく異なる。

図表 11 日本語指導が必要な高校生等の中途退学率と進路状況

	日本語指導が必要な高校生等	全高校生等
中途退学率	9.6%	1.3%
進学率(大学・専修学校等)	42.2%	71.1%
非正規就職率	40.0%	4.3%
進学も就職もしていない割合	18.2%	6.7%

出所：文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成30年度）」2019年9月をもとに作成

また、外国にルーツをもつ子どもの高校卒業や大学等への進学、正規労働者としての就職は容易ではなく、図表11に示したように「日本語指導が必要な高校生等」の中途退学率、非正規就職率、進学も就職もしていない割合は、全高校生に関するそれらの値を大きく上回る。つまり、「日本語指導を必要とする児童生徒」は、日本の公立学校の教育から実質的に排除されているといえる。

3.3.2 外国にルーツをもつ子どもに対する教育の不足

こうした実態の背景には、先述したように、大前提として外国籍の子どもは就学義務の対象ではないという憲法解釈に基づいた制度運用の歴史があり、外国籍の子どもを含めた外国にルーツをもつ子どもの急激な増加に対し、自治体による十分な対応ができていない現状がある。

図表 12 多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体における子どもの教育に関する施策の状況

	都道府県 (45 団体)	指定都市 (20 団体)	市区町村 (356 団体)	合計 (421 団体)
教育に関する支援に重点的に取り組んでいる団体	5 (11.1%)	2 (10.0%)	41 (11.5%)	48 (11.4%)
不就学の子供への対応に取り組んでいる団体	8 (17.8%)	6 (30.0%)	46 (12.9%)	60 (14.3%)
就学案内や就学援助制度の多様な言語による情報提供に取り組んでいる団体	15 (33.3%)	17 (85.0%)	128 (36.0%)	160 (38.0%)
地域ぐるみの取り組みをおこなっている団体	7 (15.6%)	7 (35.0%)	25 (7.0%)	39 (9.3%)
進路指導および就職支援に取り組んでいる団体	18 (40.0%)	13 (65.0%)	95 (26.7%)	126 (29.9%)
日本語の学習支援に取り組んでいる団体	31 (68.9%)	20 (100.0%)	249 (69.9%)	300 (71.3%)
教育に関する支援を課題と認識している団体	27 (60.0%)	10 (50.0%)	130 (36.5%)	167 (39.7%)

注1：なお、本調査の調査対象団体は536団体。内訳は①都道府県（47団体）②指定都市（20団体）③中核市（54団体）、④その他「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018年1月1日現在）において「外国人住民数の上位100団体」又は「外国人住民の割合が全国平均以上の団体」に該当する市区町村（281団体）の計402団体と①～④のほか任意に回答のあった市町村134団体。

出所：総務省自治行政局国際室「多文化共生に関するアンケート調査結果」2019年1月をもとに作成。

図表 12 は、多文化共生にかかわる指針等策定済み自治体における教育に関する施策の状況に注目したものである。これをみれば、都道府県のうち 27 団体（約 43%）、指定都市のうち 10 団体（約 50%）、市区町村のうち 130 団体（約 37%）が「教育に関する支援」を課題としてあげている。一方で、日本語の学習支援に取り組んでいる団体は多いものの、不就学の子どもへの対応、進路指導および就職支援に取り組んでいる団体は限られ、地域ぐるみの取り組みをおこなっている団体もきわめて少ない。とりわけ、不就学は重大な課題であるが、日本国籍の子どもに対しては不就学への対策として就学通知が制度化されているのに対し、外国籍の子どもは就学義務の対象ではないという前提に基づき、就学不明や不就学の状態になっても自治体に確認義務はない。そのため、外国籍の子どもには教育を受ける権利は保障されておらず、要望があれば恩恵として就学を認め、居住所の判明したものには就学案内を送付するという対応にとどまっている場合が多く、判例の憲法解釈も含めて批判がなされてきた⁴⁹。

こうした教育に関する支援の不足が課題として認識されているが、十分な対応がおこなわれていない背景には、実施体制と財源の不足がある。実際に、「特別な教育課程」による日本語指導を受けていない児童生徒が在籍している学校（5263 校）の約 79%（4167 校）が「特別な教育課程」による指導を実施していない場合の理由として「日本語と教科の統合的指導を行う担当教員がいないため」と回答しており、人的資源の不足が要因となっていることがわかる⁵⁰。また、外国にルーツをもつ子どもの教育にかかわる文科省の補助事業に関して、外国にルーツをもつ子どもが公立小学校に高い割合で在籍する自治体から実施体制と財源不足に関わる要望がだされてきた⁵¹。もちろん、独自の予算措置も可能ではあるが、先述したように限られた一般財源を充当することは難しく、独自の予算措置によって小中学校への教員の加配や就学促進といった施策を行っている自治体は限られる⁵²。

また、外国にルーツをもつ子どもに対する学校による教育の不足を補うべく、国際交流協会やボランティアによって日本語教室などが開設され、そうした取り組みを自治体が支援するなど、自治体と地域コミュニティの協働による支援がすすめられてきた地域もみられる。しかしながら、外国人住民の急増、散在化を背景とした日本語教育を必要とする児童・生徒の居住する地域の拡大もあり、外国にルーツをもつ子どもに対する教育は大きく不足している。

4. 外国人住民の社会的孤立に対する地域コミュニティを基盤とした取り組み

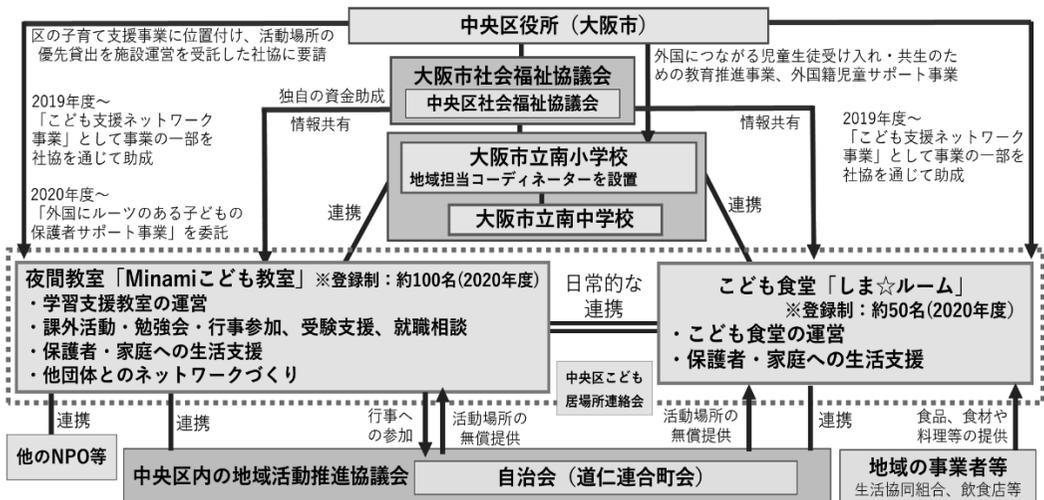
4.1 取り組みの背景と経緯

外国人住民の社会的孤立とその背景にある社会サービスの不足の実態をふまえ、本章では、社会サービスの不足に対する地域コミュニティを基盤とした取り組み事例について分析をおこなう。具体的には、大阪市中央区「ミナミ」（南小学校区）における外国にルーツをもつ子どもとその家族に対する取り組みについて自治体と地域コミュニティが果たす役割について注目して分析する。大阪市中央区は外国人住民比率も約 8.5%（2020 年 12 月）と、指定都市のうち最も外国人住民比率が高い大阪市の中でも、その比率が高い。さらに、統計上は把握されていないが、日本国籍を有する外国にルーツをもつ人々を含めると比率はさらに高くなる。また、中央区は、西日本最大の歓楽街「ミナミ」を抱える巨大な商業地域ゆえに歓楽街での接客業、エスニック系飲食店で働く中国人、フィリピン人、タイ人が多いことが特徴である。とりわけ、中央区の中でも「ミナミ」は外国人住民が集住しており、大阪市立南小学校（以下、南小学校）の在籍児童数 146 名（2021 年 7 月 1 日現在）のうち半数をこえる 78 名が外国にルーツをもつ児童である⁵³。

このような地域において、外国にルーツをもつ子どもとその家族に対する取り組みが行われるに至った背景には、2012 年 4 月に社会的孤立状態にあったフィリピン人のひとり親家庭の母親が仕事と育児の両立

に悩み子どもと無理心中を図ろうとし、子どもの殺害に至った事件がある。この事件と同時期に、大阪府の新しい公共支援事業の一つである「NPO等の活動基盤のための支援事業」（2012年度）に関西国際交流団体協議会が提案して採択された委託事業である「外国人母子支援ネットワーク形成事業」が実施された。事件の影響もあり、この事業で実施された会議には、社会福祉協議会、行政の担当者、民生委員だけでなく、2012年4月の事件以来、外国にルーツをもつ子どもとその家族の社会的孤立に対し、学校の取り組みだけでは限界があると地域社会との連携を模索していた大阪市立南小学校校長、外国人住民の支援に取り組んできた団体や人々が参加した⁵⁴。そして、学習支援を通じた子どもたちの夜間の居場所であると同時に背景にある家庭の自立支援のためのプラットフォームを目指す夜間教室の開設が、大阪市立南小学校と外国にルーツをもつ子どもに対する支援実績のある団体を中心に検討された。

図表 13 大阪市中央区「ミナミ」における外国ルーツの子どもとその家族を支える取り組みの概要



出所：「Minami 子ども教室」実行委員長金光敏氏、「しま☆ルーム」代表福井潤一郎氏、中央区役所へのヒアリングなどに基づき筆者作成。

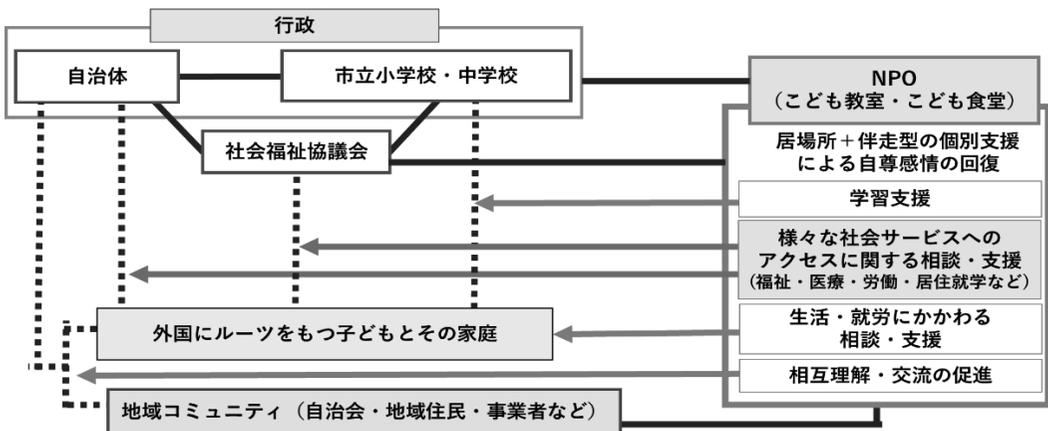
2013年9月には、「Minami 子ども教室」が開設され、外国にルーツをもつ子どもたちに対する支援経験のある団体を中心に組織された「Minami 子ども教室実行委員会」によって運営が始まった。また、2017年6月には、大阪市内での子ども食堂の開設を検討していた支援者に、社会福祉協議会の勉強会を通じて、こうした南小学校区の現状と取り組みが知らされたことを契機に、子ども食堂がなかった中央区で初めてとなる、こどものへや「しま☆ルーム」が開設された。そして、「しま☆ルーム」と「Minami 子ども教室」が日常的な連携を図りながら、孤食の状態にある子どもとその家族に対する支援を開始した。さらに、2018年には南中学校との連携も開始された。また、「Minami 子ども教室」と「しま☆ルーム」の発案によって、「中央区子ども居場所連絡会」が設立され、中央区で新たに開設された子ども食堂や子どもの居場所とのネットワークがつけられ、事務局として中央区社会福祉協議会も参加することとなった。図表 13 は、このようにして「Minami 子ども教室」の開設を契機として発展してきた取り組みの現在の状況を表したものである。子どもの居場所である夜間教室と子ども食堂が、学校、社会福祉協議会と連携し、さらには、自治会や地域の事業者や他の NPO の協力を得ることによって、外国にルーツをもつ子どもとその家族の自立と社会参加を支援している。こうした地域コミュニティを基盤とした取り組みに対し、中央区は 2020 年度より、

「多文化共生のまち中央区をめざした保護者等の困りごと相談事業」（「外国にルーツのある子どもの保護者サポート事業」）を創設し、「Minami こども教室」実行委員会に事業の実施を委託するに至った。

4.2 取り組み内容とその特徴

このような「ミナミ」における外国人住民の支援に関する取り組みにみられる特徴は次の3点である。なお、NPOは「政府から独立したボランタリーな民間組織で、営利を目的とせず（＝利益を分配しない）に、社会的目的や公共の利益のため活動する団体」⁵⁵というNPOの特徴に規定される定義に基づけば、一般にいわゆる「広義のNPO」、つまり、法人格をもつNPO、法人格を持たない市民活動団体、公益法人のみならず、自治会のような地縁団体も含まれることとなるが、本稿では、自治会についてはNPOと区別して論ずる。

図表 14 大阪市中央区「ミナミ」における外国ルーツのこどもとその家族を支える取り組みの特徴



出所：「Minami こども教室」実行委員長金光敏氏、「しま☆ルーム」代表福井潤一郎氏、大阪市中央区役所へのヒアリングなどに基づき筆者作成。

第1に、図表13と14に示したように、子どもとその家族の抱える社会的孤立に対し、NPOが学校との密接な連携によって、「伴走型」かつ「ワンストップ」で教育、子育て、医療、就労、居住などにかかわる社会サービスの不足に対応している点である。行政による社会サービスは公平性と画一性が強い傾向にあり顕在化しにくい個別のニーズへの対応が難しいが、学校とのNPOが日常的に連携することによって、子どもと家庭の状況を相互に把握し、NPOが子どもと家庭が抱える様々な課題に対してアウトリーチも含めた伴走型の個別対応をすることで、当事者を的確に社会サービスに繋いでいる。また、既存の社会サービスでの対応が困難な場合には、NPOが独自に支援をおこなうことで社会サービスの不足を補足している。

第2に、地域コミュニティの中核である学校、中間支援組織としての役割を長年果たしてきた社会福祉協議会とNPOが連携することによって、外国人住民と地域コミュニティの関係、自治体が供給する社会サービスに影響を与えている点である。まず、NPOが地域コミュニティと自治体の両方に密接な繋がりをもつ主体とである学校、社会福祉協議会と連携することにより、公共、準公共部門のもつ信頼性が発揮され、NPOを中核として行う活動に対する地域コミュニティの理解がより進んだといえる。先述したようなこども食堂の開設とこども教室の連携は、学校と社会福祉協議会が既存のNPOの活動を新たなNPOの活動を結びつけ連携を促したことを契機としている。もちろん、NPOを中核として行われた活動内容そのものや、情報発信が地域コミュニティに与えた影響は大きいですが、自治会との良好な関係と協力、複数のNPOによる「中

中央区こどもの居場所連絡会」の設立、地域の事業者による支援の拡大の背景には、学校や中間支援組織との連携の影響が少なからずあると考えられる。さらに、このようなかたちで地域コミュニティにおける理解が広がる中で、NPO を中核とした先駆的な取り組みが自治体の供給する社会サービスの見直しに繋がった。そして、2013 年より区の子育て支援事業として位置づけ、活動場所の優先貸出といったかたちの支援をしてきた中央区は、2020 年度から図表 15 に示したような「多文化共生のまち中央区をめざした保護者等の困りごと相談事業」を「Minami こども教室実行委員会」に委託するかたちで開始した。さらに、2021 年度には、「外国にルーツのある子どもの保護者サポート事業」と名称をかえ、支援内容を充実させるかたちで委託費を拡大した。

第 3 に、NPO が機動性を発揮して迅速に社会サービスの供給を補足している点である。とりわけコロナ禍においては、その役割が顕著となった。地域性も背景とし多くの外国人住民が生活困窮に陥ったが、日常から構築されている NPO と当事者との関係性と支援者のネットワークの活用によって、感染拡大初期の 2020 年 2 月から登録家庭への週 3 回の個食配達や社会サービスへのアクセス支援が実施された。加えて、2020 年の 5 月より、教室や食堂の登録者以外の生活困窮に陥った外国人住民も含め「特別定額給付金」の申請をはじめとした手続きの支援、生活相談の会の開催や食材配布も実施された。

図表 15 大阪市中央区における「多文化共生のまち中央区をめざした保護者等の困りごと相談事業」の相談内容と実施状況（2020 年度）

	火曜日の 窓口相談	手続き相談会 (5 月)	困りごと相談会 (8 月)	SNS・電話	合計
生活相談	50	86	24	1	161
手続き相談	32	79	11	1	123
医療相談	0	32	8	0	40
子育て相談	5	0	5	0	10
法律相談	10	6	1	0	17
その他	7	69	0	5	81
合計	104	272	49	7	432

注 1：「火曜日の窓口相談」は「Minami こども教室」の開催とあわせて毎週開催される

出所：大阪市中央区役所「令和年度保護者の困りごと相談事業の実施状況」、Minami こども教室実行委員会「Minami こども教室 2020 年度事業報告書」に基づき作成。

5. 外国人住民の社会的孤立に対する社会サービスのあり方

本章では、以上の分析をふまえ、外国人住民の社会的孤立に関する社会サービスのあり方について、自治体と NPO を含む地域コミュニティの役割に注目して検討を行う。外国人住民に対する社会サービスの不足の実態と、そうした実態に対する地域コミュニティを基盤とした実践例をふまえれば、外国人住民の社会的孤立が深刻化すると、「ワンストップ」かつ「伴走型」の個別支援が重要となることは明らかである。第 2 章においてふれたように、国は「総合的対応策」において「ワンストップ型」の多言語対応相談窓口の設置をすすめているが、実態と実践例からみれば「ワンストップ型」であっても「伴走型」の個別支援でなければ、社会的孤立状態にある外国人住民を社会サービスに繋ぐことは困難であるだけでなく、社会的孤立の解消という点で実効性をもたない。それは、単に「伴走型」の個別支援が必要な状態にある

というだけでなく、その過程で NPO が地域コミュニティの力を活用することで、支援の対象となる外国人住民の自尊感情の回復を促すと同時に、地域コミュニティの価値観を変容させていくことによって、外国人住民を地域コミュニティに包摂していくことが可能となるからである。したがって、社会的孤立状態にある外国人住民に対して、NPO が地域コミュニティの中核となり、「ワンストップ」かつ「伴走型」の個別支援を行い、自治体が NPO の行う事業の安定性を確保することが望ましいといえるだろう。

このように、深刻な社会的孤立には、地域コミュニティを基盤とした「ワンストップ」かつ「伴走型」の個別支援が必要であるが、前提としてはそうしたニーズが大きくなるということが重要である。したがって、第 3 章で示したように、外国人住民の場合、とりわけ、適正な労働環境の確保、子どもに対する教育の充実にかかわる社会サービスの充足が不可欠である。また同時に、NPO の行う先駆的な取り組みに対して自治体が監督機能を発揮しながら、必要に応じて外国人住民に対する社会サービスの見直しを図ることが求められる⁵⁶。そして、そうした自治体と NPO による協働の積み重ねによって、地域コミュニティの価値観を変容させ、外国人住民を地域コミュニティに包摂するための新たな実践を促進する可能性があるといえる。

注

¹ 阿部彩 (2014) 参照。

² 『毎日新聞』5月16日朝刊。この調査は、国立社会保障・人口問題研究所の調査(2017年)をもとにしている。

³ OECD (2005), 83 ページ。

⁴ 「社会的排除」とそれに対抗する概念としての「社会的包摂」にかかわる代表的な研究としては福原宏幸 (2007)、岩田正美 (2008)、宮本太郎 (2013) 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編 (2020) がある。また、ソーシャル・キャピタル論 (社会関係資本論) に基づく代表的な研究として広井良典 (2009) がある。

⁵ 中村健吾 (2002) 58～59 ページによれば、「社会的排除」については、ヨーロッパでは、1980 年のフランスでの議論に端を発し、新しい経済社会統合を目指していたヨーロッパで議論が活発化し、EU が加盟国に貧困問題や社会問題に関する方針を示す際のキー・コンセプトとして機能するようになった。

⁶ 井手英策による研究だけでなく、高端正幸 (2017)、沼尾波子 (2020) をはじめ数多くの研究がみられる。

⁷ 井手英策 (2019)。

⁸ 堀場勇夫 (2010), 164 ページ, 170～173 ページ。森裕之 (2012), 122～127 ページ参照。なお、財政学・地方財政論におけるこれまでの議論動向については、森裕之 (2012)、森裕之 (2017) を参照。

⁹ 森裕之 (2017)。

¹⁰ サンクチュアリシティの概念はあいまいであるが、アメリカ、イギリス、カナダにおけるサンクチュアリシティの動向については、Bauer, H (2017) を参照。

¹¹ 留学生の実態については眞住優助 (2019)、西日本出版社編 (2020) を参照。

¹² 住民基本台帳人口に基づけば、2014～2019 年度にかけて小規模自治体での外国人人口の増加率は著しく、人口 1 万人以下団体で 53%、1 万人超 3 万人以下団体で 41%と、全自治体における増加率 (33%) を大きく上回る。

¹³ 文部科学省「外国人の子どもの就学状況等調査結果 (確定値)」(2020 年 3 月)。

¹⁴ 日本の経済社会構造の変化と外国人労働の実情を包括的に提示した研究としては、駒井洋監修、津崎克彦編著 (2018) を参照。

¹⁵ 1990 年 8 月から中小企業団体を經由する外国人研修制度が始動し、1993 年に外国人技能実習制度が拡充された経緯を含め、1980 年代後半から 2010 年代前半の外国人労働問題の経緯については、井口泰 (2016) 参照。

¹⁶ 技能実習生制度の矛盾と実態に関する代表的な研究としては、上林千恵子 (2015) を参照。

¹⁷ 鈴木江理子 (2019a) において、他の外国人労働者と比較してもその制度設計ゆえに技能実習生は「もともと都合の良い労働力」であると指摘されている。

¹⁸ 2018 年に改定された入管法では「特定活動 EPA」から「特定技能」への移行のための制度改正も行われた。

¹⁹ 2016 年入管法改定による留資格「介護」の創設が始まる一連の制度改正は、日本において深刻化する介護労働者の不足への対応を目的としたものといえる。

²⁰ 1980 年代後半以降の外国人受け入れ政策の変遷と 2018 年の入管法改正については鈴木江理子 (2019b) 参照。

²¹ 「未来投資戦略 2017」(2017 年 6 月 9 日閣議決定) においては「移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく。」と記されている。また、経済財政運営と改革の基本方針 2018 (骨太の方針) (2018 年 6 月 15 日閣議決定) においては「真に必要な分野に着目し、移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。」と記されている。

²² 第 4 条では国の責務、第 5 条では地方自治体の責務、第 6 条では事業主の責務がそれぞれ明確化されており、第 7 条ではその連携の強化がうたわれている。

²³ 2001 年に南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政ならびに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に係わる施策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た。

- ²³ 鈴木江里子 (2019b), 42 ページ参照。
- ²⁴ 総務省多文化共生の推進に関する研究会「第6回資料」2020年6月。2019年度に都道府県、政令市及び外国人比率の高い572市区町村(計639団体)を対象に実施したアンケート調査の結果に基づく。
- ²⁵ 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所「地方公共団体が策定している多文化共生に係る指針・計画等の調査結果報告」、2020年3月。
- ²⁶ 鈴木江里子 (2019a) においても、日本の場合、外国人住民は生活保護の国籍条項により対象ではないが、身分又は地位に基づく在留資格をもつ人々については準用されているが、実際には2008年におきた世界同時不況の際にも、生活保護受給の増加を回避するために1990年代以降急増していた日系南米人らは帰国を促されたことが指摘されている。加えて、準用されるはずの在留資格をもつ外国人住民が入国管理制度の運用との関係で申請が抑制されている実態がみられることは重大な問題である。
- ²⁷ 宮本太郎 (2013) は承認の場は多様であるべきであり、より間接的で広い承認関係についての合意形成が求められていると指摘し、「社会的包摂」の場としての労働市場と地域社会の重要性を主張している。
- ²⁸ Sandel, M. J. (2020). 211 ページ (鬼澤忍訳 (2021), 301 ページ)。
- ²⁹ 「人生前半期の社会保障」の重要性については、広井良典 (2006)、宮本みち子 (2012)、宮本みち子・小杉礼子編著 (2011) を参照。また、社会的排除と社会的包摂の観点から、現代日本における社会と教育の関係や教育の各領域で見られる課題に注目して検討したものとしては酒井朗 (2015) を参照。
- ³⁰ デューイ著、松野安男訳 (1975)、25 ページ。
- ³¹ デューイ著、宮原誠一訳 (1957)、40 ページにおいて「学校が社会の子どものひとりひとりを、このような小社会の一員たりうるところにまでみちびき、訓練し、奉仕の精神をしみこませ、有効な自己指導の諸手段を供するとき、われわれは、価値高い、美しい、そして調和のとれた大社会にたいする最高・最善の保障を得るであろう」と学校の役割について述べられている。
- ³² 日本学術会議地域研究委員会多文化共生分科会「提言外国人の子どもの教育を受ける権利と修学の保障—公立高校の「入口」から「出口」まで」2020年8月。
- ³³ 厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況(平成31年-令和元年)」2020年10月。
- ³⁴ 巢内尚子 (2019a) は「失踪」ではなく「過酷な状況から緊急避難する」が適切な表現であると指摘している。
- ³⁵ 失踪者の人数は、法務省「技能実習制度の現状(不正行為・失踪)」2018年3月、法務省「技能実習生制度の運用に関するプロジェクトチームの調査・検討結果」2019年3月において公表されている数値を合算。
- ³⁶ 法務省「技能実習生制度の運用に関するプロジェクトチームの調査・検討結果」2019年3月。
- ³⁷ 法務省「技能実習生制度の運用に関するプロジェクトチームの調査・検討結果」2019年3月。
- ³⁸ 会計検査院「外国人材の受入れに係る施策に関する会計検査の結果について」2021年7月。
- ³⁹ 『産業経済新聞』2019年2月11日。なお、共同通信によるアンケート対象は1788自治体(都道府県、東京23区、市町村)で回答率は約99%(1768自治体)。
- ⁴⁰ 『朝日新聞』2020年12月2日朝刊。
- ⁴¹ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ」2020年10月。
- ⁴² 株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所「地方公共団体が策定している多文化共生に係る指針・計画等の調査結果報告」、2020年3月、前掲、においても就職支援の不足の実態が明らかになっている。
- ⁴³ 移住連の活動の意義については巢内尚子 (2019b) を参照。
- ⁴⁴ 岡山県美作市、京都府京丹後市における技能実習生の受入れに関する取り組みについては、徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著 (2019) を参照。
- ⁴⁵ 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成30年度)」2019年9月。なお、「日本語指導が必要な児童生徒」について、海外から帰国した児童生徒、外国人児童生徒、重国籍や保護者の一人が外国籍である等の理由で日本語以外の言語を家庭内で使用しているなどの事情により、「日本語で日常会話に十分にできない児童生徒」及び「日常会話ができても、学年相当の学習言語能力が不足し、学習活動への取組に支障が生じている児童生徒」とされており、学校数、自治体数については、日本語指導が必要な児童生徒に関して、日本国籍と外国籍に分類し調査されているため、本稿では「日本語指導が必要な外国籍の児童生徒」の在籍する学校数、自治体数の数値を示している。
- ⁴⁶ 文部科学省「外国人の子どもの就学状況等調査結果(確定値)」2020年3月。
- ⁴⁷ 文部科学省「外国人児童生徒等に関する文部科学省の取組について」2021年。
- ⁴⁸ 『日経新聞』2021年5月10日朝刊。
- ⁴⁹ 荒巻重人・榎井緑・江原裕美・小島祥美・志水宏吉・南野奈津子・宮島喬・山野良一編 (2017), 108~109 ページ。
- ⁵⁰ 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成30年度)」2019年9月、前掲。
- ⁵¹ 多文化共生推進協議会(群馬県・長野県・岐阜県・静岡県・愛知県・三重県・滋賀県・名古屋市)「多文化共生社会の推進に関する提言」2009年11月から、実施体制、財政措置に関する指摘がみられる。2020年8月の提言においては、2009年度より開始された「定住外国人の子供の就学支援事業」(「虹の架け橋教室」)事業、2013年度より開始された「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」(教員の加配等)などの事業に関する財源の不足が指摘されている。
- ⁵² 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成30年度)」2019年9月、前掲。
- ⁵³ 児童数等については大阪市立南小学校に対するヒアリングに基づく。
- ⁵⁴ 取り組みについての詳細は、金光敏 (2019)、金光敏 (2021) を参照。
- ⁵⁵ 森裕之 (2006), 183 ページ。

⁵⁶ 森裕之 (2006) ,186~187 ページにおいては、NPO のもつ政策課題の発見能力の重要性が指摘されたうえで、その際に、自治体による支援、NPO が適切な公共サービスの供給を行っているかどうかチェックする自治体の監督機能の発揮等が不可欠であることが指摘されている。

参考文献

- 阿部彩 (2014) 「包摂社会の中の社会的孤立 —他県からの移住者に注目して—」『社会科学研究』65 巻 1 号, 13~30 ページ。
- 荒巻重人・井緑・江原裕美・小島祥美・志水宏吉・南野奈津子・宮島喬・山野良一編 (2017) 『外国人の子ども白書—権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店。
- 井口泰 (2016) 「外国人労働者問題と社会政策—現状評価と新たな時代の展望—」『社会政策』8 巻 1 号, 8~28 ページ。
- 井手英策 (2018) 『幸福の増税論』岩波書店。
- 井手英策 (2019) 「プラットフォームの世紀へ」『地方財政』59 巻 11 号, 4~14 ページ。
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣。
- 上林千恵子 (2015) 『外国人労働者受け入れと日本社会: —技能実習制度の展開とジレンマ—』東京大学出版会。
- 金光敏 (2019) 『大阪ミナミの子どもたち—歓楽街で暮らす親と子を支える夜間教室の日々—』彩流社。
- 金光敏 (2021) 「コロナ禍における外国人家庭の支援—Minami こども教室の取り組みから—」『市政研究』211 号, 38~46 ページ。
- 駒井洋監修、津崎克彦編著 (2018) 『産業構造の変化と外国人労働者—労働現場の実態と歴史的視点—』明石書店。
- 酒井朗 (2015) 「教育における排除と包摂」『教育社会学研究』第 96 集, 5~24 ページ。
- 巢内尚子 (2019a) 「失踪と呼ぶな—技能実習生のレジスタンス—」『現代思想』47 巻 5 号, 18~33 ページ。
- 巢内尚子 (2019b) 『奴隷労働—ベトナム人技能実習生の実態—』花伝社。
- 鈴木江理子 (2019a) 「外国人労働者の受け入れの歴史と入管法改定—都合のよい労働力に依存する地域をどうかえるか—」『POSSE』41 巻, 28~35 ページ。
- 鈴木江理子 (2019b) 「外国人の受け入れ、「タテマエ」の 30 年移民社会の現実ふまえた政策転換を」『ジャーナリズム』348 号, 37~44 ページ。
- 高端正幸 (2019) 「分権から自治へ—「連帯税」・「協働地域社会税」のメッセージ—」『地方財政』58 巻 11 号, 4~12 ページ。
- デューイ著、宮原誠一訳 (1957) 『学校と社会』岩波書店。
- デューイ著、松野安男訳 (1975) 『民主主義と教育 (上)』岩波書店。
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著 (2019) 『地方発外国人住民との地域づくり—多文化共生の現場から—』晃洋書房。
- 中村健吾 (2002) 「EU における『社会的排除』の取り組み」『海外社会保障研究』141 号, 56~66 ページ。
- 西日本出版社編 (2020) 『新移民時代—外国人労働者と共に生きる社会へ—』明石書店。
- 沼尾波子 (2016) 「社会保障制度改革と自治体行財政の課題」『社会政策』7 巻 3 号, 12~26 ページ。
- 沼尾波子 (2020) 「対人社会サービス「ニーズ」の充足と財源保障」『地方財政』58 巻 10 号, 4~15 ページ。
- 広井良典 (2006) 『持続可能な福祉社会—「もうひとつの日本」の構想』筑摩書房。
- 広井良典 (2009) 『コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房。
- 福原宏幸 (2007) 『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社。
- 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編 (2020) 『岐路に立つ欧州福祉レジーム』ナカニシヤ出版。
- 堀場勇夫 (2010) 「政府の役割と地方政府の役割」中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣。
- 眞住優助 (2019) 「日本における南・東南アジア人留学生の進路—日本学生支援機構による調査の国別集計結果をもとに—」『現代思想』47 巻 5 号, 34~46 ページ。
- 宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学』ミネルヴァ書房。
- 宮本みち子・小杉礼子編著 (2011) 『二極化する若者と自立支援』明石書店。
- 宮本みち子 (2012) 「成人期への移行モデルの転換と若者政策」『人口問題研究』68 巻 1 号, 32~53 ページ。
- 森裕之 (2006) 「地方公共サービスと地方公営企業、地方公社・第三セクター、NPO」宮本憲一・遠藤宏一編『セミナー—現代地方財政 I 「地域共同社会」再生の政治経済学』勁草書房。
- 森裕之 (2012) 「自治体の「自律」と地方財政」遠藤宏一・亀井孝文編『現代自治体改革論—地方政治、地方行財政、公会計のこれから—』勁草書房。
- 森裕之 (2017) 「地方財政論の共同体主義による再規定」『政策科学』24 巻 3 号, 309~330 ページ。
- 森裕之 (2018) 「生活困窮者自立支援事業の財政学的意味」『政策科学』26 巻 2 号, 27~38 ページ。
- Bauer, H (2017) Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. *International Migration*, Vol. 55 (2): 174-187.
- OECD (2005) *Society at Glance. OECD SOCIAL INDICATORS 2005 edition.*
- Sandel, M. J. (2020). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?*, London: Allen Lane.
- (マイケル・サンデル著、鬼澤忍訳 (2021) 『実力も運のうち—能力主義は正義か?』早川書房。)