

外国人家族の《見えない》子育てニーズと 資源仲介組織の役割

—外国人散在地域におけるフィールド調査からの政策提言—

額賀美紗子

Keywords

外国人散在地域
子育て
見えないニーズ
資源仲介組織
ネットワーク

1 はじめに

移民的背景をもつ乳幼児が日本に増えている。2017年度に日本国内で生まれた子どもの3.6%は両親もしくは片方の親が外国人であり、日本人の出生数が減少していることを背景に、全出生数に占める移民的背景をもつ乳幼児の割合は増加傾向にある（厚生労働省，2017）。外国人女性による出生力の高まりの背景には、定住化の進展と国際結婚の増加があることが指摘されている（是川，2013）。国内の労働力不足を背景に、2019年4月には就労目的の在留資格を新設した改正入管法が施行され、日本は事実上の移民受け入れに大きく舵を切った。このため今後の日本社会では外国人労働者が増え、定住化の進展とともに移民的背景をもつ乳幼児は一層増加することが見込まれる。

このような人口変動に際し、外国人家族の子育て支援を拡充していくことは日本社会の差し迫った課題である。外国人家族がホスト社会の子育て支援制度やサービスに繋がることは、子どもの発達や教育機会を保障していく上でも不可欠である。近年の調査は乳幼児期における質の高いケアと教育が就学後の学力や就業能力を高めることが報告されており、母親の妊娠期、出産期から子育てをサポートしていくことの重要性が示唆されている（OECD, 2006）。また、地域における多文化共生を実現していく上でも、外国人家族を地域社会に包摂する手立てとしての子育て支援施策は重要である。日本に住む外国人児童生徒にかかわる施策は進展しつつあるが、それらは義務教育段階以上の教育的支援に重点が置かれ、就学前の支援施策は立ち

遅れているのが現状である（佐藤，2009）。

特に外国人家族に対する子育て支援施策が進んでいないのは、外国人住民の数が少なく、特定のエスニックグループの集住がみられないような外国人散在地域である。外国人集住地域の中には外国人家族に対する子育て支援施策を推進している自治体もみられるが、散在地域では予算不足や人材確保の難しさによって行政支援がままならない現状がある。さらに散在地域では、外国人住民の数が少ないためにかれらのニーズが行政的視点からは「見えない」あるいは「見えにくい」ことが特徴として挙げられる。そのため、かれらを支援する喫緊性や必然性を行政が認識しづらく、施策が進展していかない。

そもそも国レベルでの移民の統合政策をもたない日本社会では、外国人は一時的な滞在者とみなされ、地域社会の住民としてホスト社会の制度に十分包摂されない傾向が強い。梶田ら（2005）は日系ブラジル人が日本社会に「不可視の労働力として」定着していく過程を「顔の見えない定住化」と称した。それは外国人労働者が「そこに存在しつつも、社会生活を欠いているがゆえに地域社会から認知されない存在となること」（p. 72）を指し、外国人労働者とその家族のニーズはないものとされ、さまざまな困難を強いられる。外国人住民への福祉を研究する朝倉（2017）もまた、「地域福祉の援助の現場では、未だ主体となる住民に移民が位置付けられておらず、彼らを把握する方法もほとんど明らかにされていない」と分析する。これは特に散在地域で顕著である。Winders（2012）は、移民が自治体の諸制度の中で住民としてその存在を認められている程度を「制度的可視性（institutional visibility）」と呼ぶが、散在地域では外国人住民の制度的可視性が集住地域に比べて一層低く、そのことがかれらの生活ニーズを行政の視点からは見えないものになっている。

今後の日本社会では子育てをする外国人家族が全国に広がり、散在地域の数も増えることが予測される。しかし、これまでの研究の多くは集住地域を対象としており、散在地域の研究は限られている。このことをふまえ、本研究では外国人散在地域に焦点をあて、乳幼児を育てる外国人家族の《見えない》子育てニーズを明らかにし、かれらの子育てを支援していくために必要な施策について、フィールド調査をもとに提案したい。特に、散在地域において外国人家族の子育てを支える「資源仲介組織（resource brokers）」（Small, 2006）の役割を明らかにし、その役割を補強するために必要な、実

現可能性の高い施策の提案を「政策提言研究」(工藤, 2019)の立場から行う。

2 先行研究の検討と分析枠組み

2.1 乳幼児期における外国人家族の子育て支援

まず乳幼児期における外国人の子どもおよびその家族の研究は、義務教育以降の研究に比べると格段に少ない。異文化間教育学の分野では保育園や幼稚園において外国人の子どもを包摂する多文化保育実践のありかたが模索されてきた(山田, 2006)。また近年は小学校入学を前にした外国人児童向けのプリスクール事業に注目した研究もみられる(矢沢・高橋, 2015)。これらの研究は、乳幼児期における外国人支援施策の確立に寄与するものとして進展が強く期待される。その一方、保育園・幼稚園のような機関だけではなく、地域社会としてより包括的に、乳幼児期から外国人家族の子育てをどのように支えていくかという課題についても研究としてとりくむ必要がある。

2.2 散在地域における外国人支援

渡戸(2006)は日本の外国人集住都市における外国人政策を、90年代前半までの「応急的対策期」、90年代後半の「支援・参画政策期」、2000年代以降の「統合政策期」に分類している。周知のとおり、2006年に策定された総務省の「地域における多文化共生推進プラン」は集住地域における外国人住民の参画と統合を進める動きを加速させた。一方、散在地域の自治体ではいままも国際交流に重点が置かれ、外国人観光客向けの施策を中心とした「応急的対策」にとどまり、支援や参画が十分に意識されていないところも多い。

散在地域における外国人支援の研究は数少ないが、徳田・二階堂・魁生(2016)や坪田(2018)は、散在地域に住む外国人住民はホスト社会における構造的・文化的障壁により社会的孤立に陥りやすいことを指摘している。そのなかで教会や日本語教室、民族学校といった「結節点」が、ホスト社会の情報、日本語能力などのスキル、同国人との交流などの供給源となり、外国人住民のニーズに応じていることが明らかにされている。行政による支援施策が進まないなか、散在地域においてはこうしたエスニック組織や市民団体の役割が外国人住民のエンパワメントに非常に重要な役割を果たす、という知見は示唆に富む。

一方で、こうした組織内部の活動だけに注目するのではなく、これら組織が地域社会を構成する他組織とどのように繋がり、その関係性の中でどのように外国人住民のニーズに応える資源を供給しているのか、という動的な地域社会の視点を取り入れる必要があるだろう。そのことは、異文化間教育学会の特定課題研究にもなってきた、「地域ネットワークキングと異文化間教育(2003年)」や「地域におけるニューカマー支援と連携(2008年)」に連なる視点である。

アメリカの貧困地域研究においては、人々の貧困と社会的疎外は貧しい地域に住むことによって深刻化するというよりも、地域内の制度や組織の緊密な関係性の中に人々が参加できないことによって再生産されるという知見が提出されている。その中で、Small(2006)は「資源を豊富にもつ企業やNPOや行政組織と繋がりを持ち、地域住民にこれらの資源へのアクセスを提供する組織」の役割に注目し、それを「資源仲介組織(resource brokers)」と名付けている。そうした組織はたとえば地域の教会、チャイルドケア施設、公民館であったり、あるいはよりインフォーマルな場である美容院や花屋の場合もある。資源をもたない貧しい人々は資源仲介組織に繋がることによって、社会関係資本をはじめとするさまざまな資源——モノ、情報、サービス、交流、心理的安定など——を得ることができるというのだ。

この知見は、日本における外国人支援のありかたを検討する上でも重要である。日本語教室やNPOの活動が外国人家族の適応に貢献していることについてはさまざまな研究蓄積がある。その一方で、これらの組織が「資源仲介組織」としてどのように地域の他機関と繋がり、どのように外国人住民にさまざまな資源を調達しているのかというプロセスについては注目されてこなかった。資源仲介組織内部の支援者と被支援者のミクロな関係性だけではなく、行政を含む組織間の関係性の中でどのように支援が行われているかという分析視点が必要であり、それによって行政が果たすべき役割も明確になってくることが期待される。

本研究では、事例研究をもとに外国人散在地域では国際交流協会や市民団体が「資源仲介組織」として外国人家族の子育てに重要な役割を果たしていることに注目する。これらの組織が外国人家族の「見えない」子育てニーズに応えるプロセスを明らかにした上、散在地域における資源仲介組織の脆弱

性とそれを乗り越えるための政策的示唆を提示したい。

3 調査の対象と方法

筆者は首都圏A市とB市(2市は隣接)においてフィールドワークを実施した。市内在住者に占める外国人の割合(2017年度)はA市が1.6%、B市が1.5%であり、全国平均を下回っている。外国人住民の国籍については両市に共通して中国、韓国・朝鮮、米国籍者が多いが、その他の国籍者も多く、外国人住民の多国籍化が進んでいる地域といえる。

筆者は2014年からA市とB市を中心に活動する外国人支援団体Pにボランティアとして継続的に参加しており、このP団体を拠点に調査を進めた。P団体は1992年に「地域レベルで顔の見える国際協力・交流活動」の推進を目的に立ち上がったボランティア団体であり、在日外国人対象の日本語教室や、外国と繋がる小中学生対象の学習支援教室を運営している。2012年には乳幼児のいる外国人の母親の居場所づくりのために日本人と外国人の母親が集う交流会を開始し、現在はB市の施設で月に1回、交流会を開催している。毎回、近隣地域に住む外国人の母親5~8名程度の参加があり、日本人の母親やスタッフを合わせると20名程度の参加者になる。外国人の母親はフィリピン、インドネシア、中国、ネパールなど多岐にわたる。筆者はP団体のスタッフおよび子育て中の母親として会の企画・運営を行うほか、通訳として保育園や市役所等に付き添う支援を行ってきた。このP団体の交流会と通訳経験に関するフィールドノーツを今回のデータとして使用する。

2018年3月から6月にかけて半構造化インタビューも実施した。行政関係者ではA市、B市ともに外国人の生活支援にかかわる部署の職員と保健センターの職員、国際交流協会の職員に対してインタビューを行い、外国人住民に対する市の子育て支援制度とサービスの現状について質問した。また、P団体のスタッフ2名と外国人の母親5名に対してもインタビューを実施し、子育てニーズやP団体における支援のありかたについて検討した。

4 散在地域における外国人家族の子育てニーズと孤立化

表1は、フィールドワークと外国人の母親へのインタビュー調査から抽出された外国人の母親の子育てニーズの内容である。これらの個別具体的な

表1 外国人の母親たちの子育てニーズ（インタビューとフィールドワークから）

| | |
|-----------------|--|
| 医療保健 | 診察時に通訳してくれる人が病院にいない 問診表の書き方が分からない 子どもの急な病気の時にどこに行ったらいいかわからない |
| 保育園・幼稚園・小学校（入学） | 手続きの書類が理解できない、記入できない 入園（学）のしくみがわからない 入園（学）に際して準備するものがわからない、準備できない 連絡帳が読めない・書けない 園からのお便りが読めない 先生との会話がうまくできない 保護者説明会や面談の時に通訳が用意されない 小学校の選択を悩む（公立/私立/インターナショナルスクール） 他の保護者と仲良くなれない |
| 子どもの発達 | 言葉の遅れが気になる 偏食が気になる |
| 子育てネットワーク | 同じ年頃の子どもを持つ母親と知り合いになりたい 外国人の母親と悩みや不安を共有したい |
| 子育て情報 | 子どもの遊び場や子ども用品を買い求める場所を知りたい |
| 子どもの預かり | 仕事や勉強のために子どもを一時預かりしてくれる場所を知りたい |
| 母文化継承 | 家庭内で話す言語をどのように選択したらいいか悩む 母語、母国の文化や宗教について教えたい |
| 差別、偏見 | 子どもが外見やルーツをからかわれる |

ニーズの根底には、散在地域であるがゆえに深刻化する社会的孤立の問題がある。

近年、日本人家族において夫の長時間労働を背景に妻が一人で子育てを担う困難が注目を集めているが、外国人の母親たちの間では育児の孤立化がより深刻化する懸念がある。その背景にはいくつかの要因が見いだされる。まず、母親たちは日本語力の不足によって地域のさまざまな制度やサービスの情報入手が難しい状況に置かれる。さらに、国際結婚では外国人妻の法的地位が夫に依存しがちなため、妻が従属的地位に置かれやすい（嘉本，2008）。このため家庭内の性別役割分業が強化され、外国人女性が家事、育児、介護といったケア労働に縛りつけられ、家庭の外との交流が希薄になりがちになることも考えられる。また、日本社会における差別や偏見が、外国人の親に日本社会の子育て支援制度やサービスの利用を躊躇させる可能性もある¹⁾。

行政の支援施策が進まず、エスニック組織も存在しない散在地域の場合、言語と情報の壁が顕著に現れる。特に外国人の母親たちの間からは病院での診察や保育園・幼稚園の入園手続きにあたって日本語が分からないので困惑したという声が多く聞かれた。さらに、散在地域では外国人の親たちが子育てネットワークを形成しづらい。外国人の母親は、夫の職場に近いという理由で散在地域に住むことになった人が多く、P団体の母親交流会に参加した母親たちも、交流会に参加する前は地域に知り合いや友達がほとんどいない、もしくはまったくいないという人たちが多かった。

地域では行政や市民団体が多様な子育てサークルを組織しているが、外国人の母親はそれらの存在を知らないということが多い。たとえ参加してもなかなか日本人の母親たちの輪の中に入れられないという事態が起こっている。A市の保健士は次のように語る。

外国人のお母さんはやはり孤立しやすいという印象です。(地域の子育てサロンに) 出て行ったりするんですけど、スタッフが声かけて終わってしまったり最後一人になっていて。コミュニティーが最初からできていない中でつくっていくのは、ご苦労されている方が多いかなと思います。

このように、散在地域においては言語的障壁、情報不足、ネットワーク構築の困難性という障害が過剰に積み重なった結果、外国人の母親の社会的孤立が深まり、家族が地域における子育て支援の制度やネットワークに包摂されないという構造ができてしまっている。

5 外国人の子育て支援に関する自治体の施策とニーズ把握の難しさ

A市は散在地域でありながらも行政が外国人の生活支援に力を入れてきた歴史的経緯がある。特に保健医療の分野では資料やカルテの多言語訳などの支援が進められている。医療に比べると、子育てという観点からの支援はそれほど進んでいないものの、国際交流協会が託児付日本語教室を週に2回開いており、小さい子どもを育てながら日本語を学びたいという外国人の親のニーズに応えようとしている。

一方、B市も公的文書の多言語化を進めてはいるが、外国人の生活支援に

については「遅れている」というのが、行政の担当職員および国際交流協会職員の認識であった。B市には大学が複数所在することから、もともと単身の留学生が多い地域であり、子育て世帯が増えたのは近年のことである。地域では外国人の生活支援よりも、外国人旅行客の観光事業や国際交流事業に重点が置かれる流れができていることが市の職員から語られた。

外国人住民の生活支援、特に子育てに関する政策やサービスが進んでいないことの背景には、増えつつある外国人家族の子育てニーズを行政が十分に把握できていないことが挙げられる。まず、2市においては就学前の子どもをもつ外国人家族の人数を統計資料としては作成しておらず、数字の上での実態把握は行われていなかった。

さらに、B市国際交流協会では外国人利用者の中から子育ての悩みがあまり聞こえてこないという。それは、外国人の子育てニーズがないということではなく、ニーズが埋もれてしまっているということにほかならない。二市が共同実施した外国人住民対象のアンケートでは、生活するときの主な情報収集先として国際交流協会を挙げたのはわずか1割で、大半は協会のことを知らない、知っていても利用しないという結果であった。国際交流協会は外国人住民にとってのセイフティネットとして重要な機能を果たしていることは間違いないが、その網からこぼれ落ちているニーズも多くあろう。

また、外国人の子育てニーズが見えにくいことの背景には、外国人住民による既存の子育て支援制度の利用が少ないことも指摘できる。たとえばA市とB市には保育園や学校を含む公的機関の手続き時に使える通訳・翻訳サービスがあるが、利用はA市ではこれまでほとんどなく、B市では1年に5～19件であった。A市で利用が著しく低い理由としては、料金がかかることや、外国人住民本人がサービスの利用を申し込むことはできず、通訳・翻訳を必要とする公的機関が市役所に申し込まねばならないといった手続きの煩雑さがある。筆者がフィールドで出会った外国人の母親たちは、保育園や幼稚園の手続き、説明会などで通訳・翻訳をたびたび必要としていたが、こうした市の制度が存在することを知らなかった。また、日本の保育園や幼稚園にも通訳・翻訳サービスのことは周知されておらず、制度はあっても利用に至らないという状況が生じていた。

6 資源仲介組織による支援の実践—「聴く」「繋ぐ」「埋める」—

外国人住民が地域の子育て支援制度やサービスにアクセスできずに社会的孤立を深めているという状況の中で、重要な役割を果たしていたのがA市国際交流協会やP団体のような資源仲介組織である。これらの組織は地域の子育て制度やサービス、諸組織との関係の中で「聴く」「繋ぐ」「埋める」という実践を行い、外国人の母親たちの子育てニーズに応える資源調達を行っていた。その資源はさまざまだが、特に情報、制度とサービスへのアクセス、交流と信頼関係が重要な子育て資源として挙げられる。以下で詳しくみていこう。

「聴く」：国際交流協会やP団体スタッフの間には、外国人の母親たちのニーズに耳を傾け、彼女たちが必要とする情報を提供する実践がみられた。たとえばP団体の交流会は毎回テーマを設けて自由に母親たちがディスカッションする形式で進められるが、そのテーマは「離乳食」「風邪予防」「おむつはずし」といった乳幼児の育て方に関するものから、「幼稚園・保育園で困ること」「何語で育てるか」など、外国人の親であるゆえにより切実な文化的問題として現れるものも含まれる。ファシリテーターとなる日本人スタッフは、参加者全員が発言することに配慮し、その場では不安や悩みに対するさまざまなアイデアや解決法が日本人スタッフからも外国人の母親からも提案される。このようにP団体の母親交流会は、外国人であればこそその悩みを当事者たちが共有し、連帯する居場所になると同時に、子育てに関して有益な情報を提供・交換する場にもなっている。

A市国際交流協会のスタッフもまた、外国人参加者の話を聴き、悩みを拾うことに注意して活動していると話す。

普段の小さな悩みとか、まあ予防的な役割が私たちが思うに非常に大きいので、日本語教室だったり、日本語教室で言えなくてもマンツーマンの人には話があったりとか、そのあたりで(悩みを)拾うことがほとんどです。

日常的な会話の中で、外国人の母親自身が気づいていないニーズを拾い上げることもある。たとえば、外国人の母親の中には、日本で子どもを育てる

にあたって知っておくべき知識や情報が何であることが理解できていない場合も多い。これまでの筆者の調査では、母国との教育システムの違いから、親が就学前教育機関に申請することを知らず、小学校まで幼稚園・保育園に通わなかった子どもの事例もみられる。国際交流協会のSさんは「会話のきっかけでその緊急性に気づくことも多い」と話し、「幼稚園どう？準備どう？そろそろだね」と外国人の母親たちに聞いてみるように、ボランティアのスタッフにも指導をしているという。

このように日本人スタッフは外国人の母親と信頼関係を築く中で、ホスト社会の制度やサービスについて当事者のニーズをふまえて情報提供を行い、適切なタイミングで外国人家族がそれらを利用できるような支援を行っている。そのことは、日本人スタッフの側に外国人の母親に寄り添って彼女たちの話に耳を傾ける共感的態度がないと、ニーズが見見過ぎされてしまったり、ニーズの理解自体がひとりよがりなものになってしまったりする危険性があることを示唆している。

「繋ぐ」：A市国際交流協会やP団体では、「聴く」実践を通して理解された外国人の母親たちのニーズを検討し、彼女たちに必要な制度やサービスを紹介する、「繋ぐ」支援が行われている。国際交流協会のスタッフは「私たちは一人一人、顔の見える関係をつくって、この方に何が必要かっていうのを聞いて、『じゃ、日本語教室かな』、『じゃ、相談かな』っていうことで、それぞれの人を繋いでいきますので」と語った。

ここでは来日後間もなく出産して子育てをしている二人の母親の事例を挙げよう。彼女たちは国際交流協会やP団体を通じてネットワークを広げ、さまざまな子育て資源に繋がっていくことが可能になった事例である。

インド出身のEさん事例：Eさんは日本企業に勤めるインド人男性と結婚して来日した。夫が勤める職場に近いという理由からA市B市に隣接するC市に居住。来日後まもなく日本で子どもを出産した。しかし、地域に知り合いはおらず、出産後1年間は夫と週末に買い物に行く以外はほとんど家から出ることがなく子育てをしていた。夫の会社の同僚である日本人女性4名が時々子育ての相談に乗ってくれていたが、その中の一人がP団体スタッフの一人とたまたま親族関係にあり、P団体の母親交流会を紹介した。EさんはP団体の交流会に子どもと一緒に定期的に参加するようになる。交流が深まる中、P

団体スタッフはEさんから子どもの言語発達の遅れを相談されて地域の専門医や療育相談について調べ、Eさんに紹介した。またEさんが二人目の子どもを出産して家に引きこもる生活になっていることを心配し、地域のホームスタート（家庭訪問）事業について調べ、事業担当者とやりとりをして利用を斡旋した。Eさんは家庭訪問に来た日本人女性と親しくなり、その人と一緒に地域の児童館や赤ちゃんサロンを訪れ、現在も継続的に利用している。

フィリピン出身のFさんの事例：Fさんのフィリピン人の夫は日本企業の在フィリピン支店で働いていたが、日本駐在に伴って家族で来日した。Fさんは三人目の子どもを日本で出産。来日当初は横浜市に住んでおり、医療通訳制度が充実していたため出産に関して何の苦労もなかった。ところが出産後、発達障害のある長子の教育環境を考えてA市に転居した。転入当時は地域に友人が一人もおらず、保育園や放課後療育施設の探し方などが分からず途方にくれた。頼りになったのは通っていた遠方の教会であり、教会のスタッフがインターネットで検索してA市国際交流協会を見つけ、Fさんに紹介した。Fさんは協会の日本語教室に参加し、そこからP団体の母親交流会を紹介される。P団体スタッフはFさんの相談を受けて、子どもの保育園や放課後療育施設に関して情報収集を行い、一緒に施設を見学に行ったり、説明会や面接での通訳、申請書類等の翻訳を手助けした。A市転入から半年後、子どもたちは無事に施設に入ることができ、Fさんの生活は安定した。

二人の事例から示されるのは、外国人の母親がホスト社会の制度やサービスを利用する上で、国際交流協会やP団体のような組織による「繋ぐ」役割が欠かせないということである。これらの場への参加を通じて、幼稚園や保育園、療育施設、児童館、子育てサロンなど、ホスト社会の保育・教育制度や子育て支援の場への接続が促されているのである。

「埋める」：外国人家族が日本の子育て制度やサービスを円滑に利用していくためには、外国人の母親の文化とマジョリティ文化の齟齬を調整し、その溝を埋めていく実践が必要不可欠である。P団体は、この溝を埋める作業を通じて、外国人の母親を他の組織やサービスに「繋げる」実践を補強していた。

最も分かりやすいのは言語の溝である。散在地域では通訳・翻訳制度が不十分であり、病院の診察、保健センターの定期健診、保育園、幼稚園の手續

きなど、高い日本語力の運用が求められる。こうした中で、P団体のスタッフはボランティアとして外国人の母親に付き添って通訳を担ったり、必要書類の翻訳と記入を手伝うことを多く行っていた。

架橋するのは言語だけに限らない。通訳者として付き添う際には、ホスト社会の組織や団体のメンバーと外国人の母親の関係性を調整することも時に求められる。たとえばP団体スタッフのYさんは、外国人の母親に付き添って地域の子育て広場の交流会に何度か参加した。その経験からは、あらかじめ集会のファシリテーターに外国人の母親が参加すること、通訳が必要なことを伝えるなどの「仕掛け」が必要であることを学んだという。ファシリテーターの配慮がないと、「自分と外国人ママだけがその場で浮いてしまう」ことになり、外国人の母親が次から一人で参加することがますます難しくなるからだ。

また、ホスト社会の組織と外国人の母親の摩擦やすれ違いを調整する役割も担う。たとえば外国人の母親が時間を守らない、ルールを守らないといったクレームが通訳者としてかかわるボランティアに伝えられることも多い。P団体のスタッフは、ある外国人家族の子どもが利用する施設の面談に付き添った際、母親がいない場で職員から、「(遅刻や連絡がないのは) フィリピンのお国柄でしょうか?」と尋ねられ、どう答えていいか色々考えたと話す。スタッフたちは、外国人の母親が継続的に制度やサービスを利用するために、両者に向けて説明を行い、どのようにしたら生じた不信感を和らげられるか模索している。

「顔の見えない」外国人たちが地域に姿を現したとき、地域の組織や日本人住民はかれらを理解不能な存在として排除しがちである(梶田・丹野・樋口, 2005)。その際にP団体スタッフの間にみられるような文化差を「埋める」実践は、母親たちとホスト社会の制度やサービスとの間の軋轢を調整し、地域に包摂していく試みとして重要である。

7 外国人散在地域における資源調達組織の脆弱性

ここまでA市国際交流協会やP団体が資源仲介組織として果たす役割をみてきたが、これらの活動は行政のイニシアチブがない中では限界がある。先行研究においてもボランティアに依存する散在地域の外国人支援の特徴が指摘されているが(坪田, 2018)、本事例の地域でもボランティア依存とア

ドホックな支援という慢性的な問題構造が生じており、ボランティアの徒労感が蓄積していた。B市国際交流協会のスタッフは、「ボランティアでは支えきれないものが質的に増えて変わってきている。市が考えるべきことと個々の団体がやるべきことを明確にしていかななくてはいけないと思う」と話す。P団体のミーティングでも、ボランティアが行政やその窓口である国際交流協会と連携することなく通訳や翻訳を頼まれるままに引き受けることに對して、しばしば徒労感が表明された。長年スタッフをしているKさんは、市の窓口に通訳者としていくときは「友人として来ました」と話すことをボランティアたちに勧める。なぜなら「自分の生活を犠牲にして来ていることをアピールすることで、市としてもやらざるをえないから」と話す。

また、P団体では特に「繋ぐ」「埋める」実践に関してスタッフの間に大きな負担がかかることもみられた。その要因のひとつとして、P団体と、外国人の母親たちのニーズに応える他組織とのパイプラインが確立されていないことが挙げられる。母親たちのニーズを聴きとれたとして、どこの組織、制度、サービスに、どのように繋げたらいいのかということについて、P団体のスタッフたちはインターネットで調べたり、人を頼って尋ねたり、市役所や団体に電話をかけて探る努力を重ねることも多くみられた。また、どのようにしたら孤立している外国人の母親にアウトリーチできるのかもスタッフの大きな懸念として共有されていた。もし、P団体とほかの組織の間で情報共有がなされ、関係性が制度的に構築されていれば、ボランティアの負担感や徒労感は減ることだろう。

P団体では外国人の母親に対して継続的な子育て支援を行っていくためにも、積極的に保健センターや国際交流協会の職員と関係をつくり、連携体制をつくらうとしている。たとえば、P団体はA市の通訳・翻訳制度が有料制であるために外国人の母親が利用したくてもできない現状を国際交流協会に訴えた。そうした現状認識をふまえて協会では初回無料キャンペーンの実施や広報の強化を行うことにした。またB市保健センターと会合の機会を設け、地域の外国人家族に関する情報共有をするとともに、P団体の母親交流会の案内を健診時に行ってもらうことや、P団体が妊婦健診の案内を「やさしい日本語」に書きかえる手助けをする取り決めに交わすなど、協働体制をつくる第一歩を踏み出した。ここでは、人々の熱意ある活動のもとで「関係

性の組み換えと新しい関係性の構築」(佐藤, 2008)が行われている。

だがこうした連携は現時点では個人間の関係性に依存するところが大きい。実際、保健センターで連絡を取っていた職員が異動になった後、P団体は保健センターとうまく連絡が取れない状態がしばらく続いた。市民団体が資源仲介組織としての役割を果たすためには、組織間の連携が制度化される必要があり、この点において行政は力を発揮すべきだろう。

8 おわりに

本研究では、外国人散在地域において国際交流協会や市民団体が資源仲介組織として、孤立化傾向にある外国人の母親たちを必要な制度やサービスに繋ぎ、彼女たちの子育て資源の拡充とエンパワメントに不可欠な役割を果たすことをみてきた。従来の研究は、国際交流協会や市民団体内部のミクロな支援過程が注目される傾向があり、地域その他組織との関係性の中でこれらの組織が果たす資源仲介役割についてはあまり触れられてこなかった。また、地域のネットワーク研究は「人の分析」と「組織の分析」に分析単位が分かるという指摘は示唆に富むが(野津, 2008)、両者の視点を融合し、組織間の連携の中で人々がどのように資源を仲介しているかという分析枠組みは希薄であった。本研究では組織間の関係性と人々の相互作用の両方を視野に収めることで、外国人住民のネットワーク形成や資源調達、資源仲介組織における人々の活動によって支えられていることを明らかにした。特に散在地域において資源仲介組織が外国人家族の《見えない》ニーズを掘り起こす役割を担う意義は大きい。一方、P団体の例にみるように、その組織は脆弱な制度的基盤の上に立っている。

資源仲介組織がその役割を遂行するために必要な条件として、「継続的な安定性」「政治的経済的圧力に対するレジリエンス」「繊細な事柄(たとえばDVなど)への対応能力」が挙げられており、特に後者二つに関してはスタッフの熱意とそこで築かれる信頼関係が重要な形成要因になるという(Small, 2006)。今回の事例では、行政のイニシアチブが希薄でボランティア依存が常態化している中でスタッフの熱意の継続には危うさがみられた。スタッフの熱意を維持するために重要なのは、資源仲介組織が「継続的な安定性」を確保することであり、行政がリーダーシップを発揮して資源仲介組織

の「聴く」「繋ぐ」「埋める」実践を支援していくことである。異文化間教育学において注目されてきた、「関係性の組み換えと新しい関係性の構築」(佐藤, 2008)が更新されていくためにはミクロな相互作用を支える制度的基盤が必要不可欠なのである。そのため、以下のような役割を行政に期待したい。

第一に、行政には外国人支援にあたる市民団体と他の福祉・教育機関との関係性を継続的に維持するしくみをつくり、資源仲介組織の役割を強化することが求められる。しくみづくりにおいて準行政機関である国際交流協会が果たす役割も大きい。問題共有と対話の場が公的に設定されないかぎり、ネットワークは一時的で脆弱なものにならざるをえない(野津, 2008)。一案として、外国人支援団体をはじめ、子育てにかかわる組織、団体が外国人家族の子育てに関する問題共有や情報交換を行う懇談会を行政主導で定期的で開催することが考えられる²⁾。

第二に、行政は資源仲介組織の広報活動に力を入れ、それらの組織に繋がる外国人住民を増やすことが重要である。国際交流協会や支援団体の存在を知らない外国人住民は多いと推測され、そのためにさまざまな制度やサービスへのアクセスが難しくなっている。行政には転入届け時や保健センターでの健康診断時など、外国人住民と接触する場において確実に情報を伝達することが期待される。また、ウェブサイトやSNSを活用して多言語で情報発信し、日本人市民やエスニック組織に広く周知させていく工夫も重要であろう。

第三に、行政は資源仲介組織が継続的・自律的に活動していけるように制度的支援をしていくことが必要である。外国人の親たちが子どもを連れて交流できる場の確保や財政的支援は安定的な活動に欠かせない。また、翻訳や通訳に関しては行政が責任をもって制度確立につとめ、多言語翻訳の充実や、公的文書における「やさしい日本語」の使用、公的サービスでタブレット通訳などICTの活用も検討していくことが期待される。

第四に、見えない子育てニーズを可視化していくためには、行政が主導権をとって子育てをしている外国人家族の実態把握調査を進める必要がある。特に小学校以降と比べて、就学前段階の子どもに関しては調査が乏しく、保育園や幼稚園に通っていない未就園の子どもの数や実態はほとんど把握されていない。こうした子どもたちの実態把握は、地方自治体だけではなく、国が積極的に果たすべき責務といえるだろう。

最後に、本研究は、外国人住民の《見えない》ニーズを可視化し、「関係性の組み換えと新しい関係性の構築」(佐藤, 2008)の可能性を探って現場から政策提言を行う異文化間教育学研究の方法論として、地域ベースのエスノグラフィの手法が重要であることを提起する。地域内のさまざまな組織や団体における参与観察と現場の人々へのインタビューは、地域の中でどのようなニーズが誰によって認識されているか/されていないか、どのように対応されていて、何が不足しているのかという問題を明らかにするのに役立つ。また、政策と現場の間にある乖離を指摘し、現場から政策の問題点や課題を提起することができる。個人が直面する問題の中に組織や制度、そして文化や社会構造の問題がどのように立ち現れるのか、現場を丹念にみながらその過程をマイクロメゾマクロを貫く視点から分析し、どのような政策が現場の問題の解決に有効なのかを考えることが、異文化間教育学の研究を政策提言に繋げていく上で必要ではないだろうか。

そこで調査者に問われるのは、聞こえない声、見えないニーズをどこまですくいあげられるか、それを可能にする現場でのポジショナリティはどのようなものかということである。今回筆者は子育て中の親として、また外国人の母親たちの支援者として現場にかかわる中で、彼女たちが経験する子育ての困難の一端を共有し、彼女たちのニーズと政策や制度の間にある乖離を強く認識していった。支援者—被支援者関係における権力性には自覚的でなくてはならないが、支援者というポジショナリティは《見えない》ニーズをすくい上げる上で一定の有効性をもつと考える。また、本研究では実践できなかったが、現場から見いだされた問題をどのように行政に返し、政策に反映させられるのかという点でも、調査者のポジショナリティが問われる。不可視化される人々に寄り添いながら調査者自身が変化に向けて行動することが求められていると思う。その方法論の検討については今後の課題としたい。

〈注〉

- 1) ホスト社会の制度が移民にとってさまざまな理由から利用しづらいことが国内外の研究において指摘されている(南野, 2015)。
- 2) 散在地域の研究事例では、準行政機関である県の国際交流協会が「帰国・外国籍児童生徒等関係団体連絡会議」を企画・開催し、それによって人に依存する支援体制の脆弱さを補い、支援の継続発展の要になっていることが報告されている(土屋ら, 2014)。

(引用文献)

- 朝倉美江 (2017) 『多文化共生地域福祉への展望—多文化共生コミュニティと日系ブラジル人—』 高菅出版.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人 (2005) 『顔の見えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク—』 名古屋大学出版会.
- 嘉本伊都子 (2008) 『国際結婚論!?!—現代編—』 法律文化社.
- 是川 夕 (2013) 「日本における外国人の移住過程がその出生率に及ぼす影響について」 『社会学評論』 64(1), 109-127.
- 厚生労働省 (2017) 『2017年度人口動態統計』
- 工藤和宏 (2019) 「政策的視点からの異文化間教育研究の意義と現状」 『異文化間教育』 49, 12-26.
- 南野奈津子 (2015) 「移民と日本の社会福祉制度」 吉成勝男・水上徹男・野呂芳明 (編) 『市民が提案するこれからの移民政策』 現代人文社, 84-96.
- 野津隆志 (2008) 「ニューカマー支援NPOと学校・教委・行政の連携—神戸の事例より—」 『異文化間教育』 28, 10-20.
- OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- 佐藤郡衛 (2008) 「異文化間教育学からみたニューカマーの支援と連携—関係性に注目して—」 『異文化間教育』 28, 44-51.
- 佐藤郡衛 (2009) 「日本における外国人教育政策の現状と課題—学校教育を中心に—」 『移民政策研究』 1, 42-54.
- Small, M. L. (2006) "Neighborhood Institutions as Resource Brokers: Childcare Centers, Interorganizational Ties, and Resource Access among the Poor." *Social Problems*, Vol. 53, No. 2, 274-292.
- 徳田 剛・二階堂裕子・魁生由美子 (2016) 『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題—結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から—』 創風社出版.
- 坪田光平 (2018) 『外国人非集住地域のエスニック・コミュニティと多文化教育実践—フィリピン系ニューカマー親子のエスノグラフィー—』 東北大学出版会.
- 土屋千尋・内海由美子・中川祐治・関 裕子 (2014) 「外国人散在地域における外国につながる子どもの教育支援の連携・協働—山形・福島を事例として—」 『帝京大学教育学部紀要』 2, 147-155.
- 渡戸一郎 (2006) 「多文化都市論の展開と課題—その社会的位相と政策理念をめぐって—」 『明星大学社会学研究紀要』 26, 99-116.
- Winders, J. (2012) "Seeing Immigrants: Institutional Visibility and Immigrant Incorporation in New Immigrant Destinations." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 641, No. 1, 58-78.
- 山田千秋 (編著) (2006) 『多文化に生きる子どもたち—乳幼児期からの異文化間教育—』 明石書店.
- 矢沢悦子・高橋悦子 (2015) 「実践報告大和プレスクール「にほんごひろば」—小学校入学前の多様な言語背景を持つ子どもたちへの就学前教育・保護者支援—」 『異文化間教育』 41, 16-31.

(ぬかが みさこ 東京大学大学院教育学研究科 准教授 比較教育社会学)