

博士論文 概要書

外国人多住自治体における多文化共生政策と外国人住民の行政参加に
ついての研究

—川崎市と新宿区の比較を中心として—

Study on Multicultural Policy and Participation in Local Administration by
Foreign Residents in Local Government where many Foreign Residents live

—Focused on Comparison of Kawasaki City and Shinjuku City—

早稲田大学大学院社会科学部

政策科学論専攻都市居住環境論研究

吉田 渉

日本人の人口減少とそれに伴う労働力不足が進展する一方で、日本で働く外国人労働者は増加している。労働力不足は地方の労働集約型産業の現場においてより深刻で、特に20代・30代の若年層では日本人労働者が不足し、外国人労働者への依存度が高まっている。外国人労働者なしでは産業の存続も危ぶまれる地域が日本各地に出現するとともに、増加する外国人を受け入れる側の地方自治体には今後ますます外国人住民と共生するための政策が求められる。また、多様な背景を持つ外国人が増加し、外国人の定住化が進展する一方で、外国人住民の意見を行政に反映する必要性も指摘されており、多くの地方自治体において外国人住民の行政参加の仕組みである外国人住民会議が設置されている。外国人住民に対して地方自治体における諮問機関への参加を促進し、その意見や声を地方自治体の施策に反映させる仕組みの構築は、2006年3月の「地域における多文化共生推進プラン」（以下「多文化共生プラン」とする）や2018年12月の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」においても求められている。そこで、本研究では、外国人の地方参政権の実現が困難な現状において、外国人住民の意見や声を政策に反映する現実的な選択肢として外国人住民の地方行政参加に注目し、その仕組みとしての外国人住民会議を中心に論じていく。

日本のこれまでの関連政策について、国の政策の変遷をみていくと、当初の外国人労働者政策や在留管理の観点の政策から、生活者としての外国人の観点の政策を経て、現在は日本人と外国人との共生を目指す政策が実施されている。具体的には、当初は外国人労働者政策や在留管理の観点からの検討が中心であったが、外国人住民を生活者の観点から捉え、地域社会の構成員として共に生きていくための条件整備の検討に迫られた。そこで、2006年12月に「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」がまとめられ、これに基づいて、外国人が暮らしやすい地域社会づくり等の施策が進められてきた。2018年12月の改正入管法の成立によって政策を取り巻く状況が大きく変化し、同月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が取りまとめられ、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現のため、外国人材の受入れ・共生に関しての目指すべき方向性が示された。また、2019年6月には「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」が、同年12月には「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（改訂）」が取りまとめられ、これまでの実施状況も踏まえながら、対応策の充実を目指している。

地方自治体に関する政策の変遷をみていくと、当初の国際交流と国際協力の2つを柱にした地域の国際化の推進に加えて、2006年3月に多文化共生プランが策定され、第3の柱の多文化共生が加わった地域の国際化が推進されてきた。具体的には、当初は国際交流と国際協力の2つを柱にして地域の国際化が推進にされてきたが、在住外国人の大幅増加等によって地方自治体が様々な問題に直面するとともに、外国人住民の増加も予想された。そうした中で、多文化共生を第3の柱として地域の国際化を推進するため、総務省は2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、2006年3月には「多文化共生の推進に関する研究会報告書」をまとめた。そして、地域における国際化をより一層推進するため、2006年3月に策定されたのが多文化共生プランであり、その具体的施策では、「審議会や委員会などの会議への外国人住民の参加を促進し、地方公共団体の施策に外国人住民の意見を広く反映させる仕組みを構築すること」が示されている。また、2016年2月には「多文化共生

事例集作成ワーキンググループ」を設置し、「多文化共生事例集」をまとめた。これは、多文化共生プラン策定から10年間の状況の変化を踏まえ、多文化共生に関しての先進的事例をまとめて公表することで、地域における多文化共生施策の推進を図るものである。

本研究の目的は、第1に、日本の外国人多住自治体における多文化共生政策の現状と課題について把握することである。自治体の外国人住民担当部署や外国人住民会議等の設置状況を確認するとともに、政策の優先度や多文化共生プランの策定状況等を把握することで、外国人多住自治体における多文化共生政策について概観する。第2に、外国人住民会議の全体像を把握し、審議会研究の機能や委員構成等の枠組みによる分析や設置根拠等からの分析も行うとともに、新たな類型化を提示し、課題についても把握する。第3に、川崎市と新宿区という特徴的に異なる2つの事例を取り上げ、両自治体の多文化共生政策や外国人住民会議について把握する。特に、外国人住民会議である川崎市外国人市民代表者会議と新宿区多文化共生まちづくり会議については、審議会研究の枠組み等によって分析するとともに、会議提言やその政策反映についても明らかにする。また、行政・議会・外国人住民会議それぞれの視点から多文化共生政策や外国人住民会議に対する評価や課題等についても明らかにするとともに、両自治体の比較により明らかになった特徴等についても論じる。そして最後に、これまでの結論を整理するとともに、それらを踏まえ、今後の日本における外国人住民の地方行政参加に向けた提言を目指す。

本論文の構成は以下の通りとなる。第1章では、研究背景として日本の人口問題や多文化状況、関連政策について概観する。第2章では、政治参加や行政参加の先行研究のうち本研究に関連するものについて整理し、審議会研究の機能や委員構成、審議会の分類等の先行研究について整理するとともに、国内外の外国人住民会議に関する研究についても整理する。また、重要な用語の定義や研究目的や研究方法についてもまとめ、本研究の独自性や社会的意義について論じる。第3章では、外国人多住自治体を対象にアンケート調査を実施し、多文化共生政策についての現状と課題を把握し、第4章では、外国人住民会議の設置自治体を対象にアンケート調査を実施し、外国人住民会議の全体像を把握するとともに、審議会研究の枠組みによる分析や設置根拠等からの分析を行う。また、新たな外国人住民会議の類型化を提示し、課題についても論じる。第5章から第7章では、比較事例として川崎市と新宿区を取り上げ、両自治体の多文化状況、多文化共生政策および外国人住民会議を詳細に分析するとともに、行政・議会・外国人住民会議の視点から多面的に分析することで、評価や課題等について把握する。第8章では、研究目的に対しての結論を整理するとともに、それらを踏まえた上で、今後の日本における外国人住民の地方行政参加の新たな進め方について提言する。本論文の簡略化した目次は次の通りである。

第1章 序章

第1節 研究背景

第2節 日本の関連政策

第2章 先行研究および研究方法

第1節 政治参加や行政参加についての研究

第2節 行政学における審議会についての研究

第3節	外国人住民会議についての研究
第4節	用語の定義
第5節	研究目的と研究方法
第6節	研究の独自性・意義
第7節	本論文の構成
第3章	外国人多住自治体における多文化共生政策の現状
第1節	はじめに
第2節	研究目的と研究方法
第3節	調査結果の概要
第4節	小括
第4章	外国人住民の地方行政参加
第1節	はじめに
第2節	研究目的と研究方法
第3節	調査結果の概要
第4節	小括
第5章	事例比較－川崎市と新宿区
第1節	外国人住民会議の類型化と事例としての川崎市と新宿区
第2節	川崎市と新宿区の比較
第3節	行政・議会・外国人住民会議の関係性と提言の政策反映
第4節	研究目的と研究方法
第6章	川崎市における多文化共生政策と行政参加
第1節	はじめに
第2節	川崎市の多文化状況と多文化共生政策
第3節	川崎市外国人市民代表者会議
第4節	川崎市における多文化共生政策と行政参加①行政
第5節	川崎市における多文化共生政策と行政参加②議会
第6節	川崎市における多文化共生政策と行政参加③外国人住民会議
第7節	小括
第7章	新宿区における多文化共生政策と行政参加
第1節	はじめに
第2節	新宿区の多文化状況と多文化共生政策
第3節	新宿区多文化共生まちづくり会議
第4節	新宿区における多文化共生政策と行政参加①行政
第5節	新宿区における多文化共生政策と行政参加②議会
第6節	新宿区における多文化共生政策と行政参加③外国人住民会議
第7節	小括
第8章	終章
第1節	地方自治体の多文化共生政策

第2節 外国人住民の地方行政参加と外国人住民会議

第3節 川崎市と新宿区の事例

第4節 提言

参考文献

巻末資料

謝辞

本研究の独自性は、第1に、地方参政権の実現が困難な現状において、現実的な選択肢として外国人住民の地方行政参加に注目し、その仕組みとしての外国人住民会議を分析したことである。第2に、行政学の審議会研究の対象として外国人住民会議に着目したことである。これまでの審議会研究では、都市計画審議会等の日本人構成員がほとんどを占めるものについて機能や委員構成の視点からみていく研究が数多くなされてきた。しかし、外国人構成員が参加する外国人住民会議のような諮問機関を機能や委員構成の視点からみていく研究はほとんどなされていない。第3に、外国人住民会議の設置自治体全体を対象とするアンケート調査を実施したことである。これまでに一部の設置自治体や特定の設置自治体に対する調査等を実施した研究は存在するが、国内の設置自治体を網羅した調査を実施し、それを類型化した研究はなかった。第4に、外国人住民会議についての事例を取り上げて詳細な比較分析をし、情報提供を行っていることである。具体的には、川崎市外国人市民代表者会議と新宿区多文化共生まちづくり会議を取り上げて、行政・議会・外国人住民会議の視点等から分析した点である。第5に、新宿区多文化共生まちづくり会議を対象とした初めての本格的な研究であることも付け加えておきたい。研究の社会的意義としては、外国人受け入れの地域化が進むとともに、外国人の定住化も進む中で、外国人住民の地方行政参加は重要な政策課題の1つであり、本研究における地方自治体の多文化共生政策や外国人住民会議についての研究および事例比較の研究を通して、そうした課題に対して有効な提言をすることは、社会的に意義があることと考える。

分析の結果は以下の通りとなる。第3章では、外国人多住自治体における多文化共生政策等に関する現状に関して、以下の5点があげられる。①外国人住民は、20代のアジア出身者を中心として今後も増加が想定される。増加によって労働者・消費者増加等の効果がある反面、災害時や学校現場での対応困難等の課題もある。②対象自治体の約半数が、外国人住民専門部署の設置等の人的資源を配置して対応しているが、政策拠点や外国人住民会議の設置等のそれ以外の資源も要する対応は、政策の優先度が低いこともあり進んでいない。③対応しきれない課題が発生しているため、多様な連携を求めている。④過半数が多文化共生プラン等の策定予定もないとする一方で、外国人住民の受け入れ意向は強く、外国人住民との協働の必要性も強く感じている。⑤国の政策は不十分と感じるとともに、国に対して政策の司令塔設置を求めている。一方で、NPO等の民間の支援団体との連携は進んでいるが、商工会・農協等のその他の民間団体との連携は進んでいないため、今後はその点が課題となる。

第4章では、外国人住民の地方行政参加とその仕組みである外国人住民会議に関して、審議会研究の枠組みによる分析や設置根拠等からの分析、および新たな会議の類型化からは、以下の5点があげられる。①外国人住民会議の設置根拠では条例設置は1割にも満たなかつ

たが、外国人定住化の進展と地方行政参加の必要性からも、安定性ある条例による設置が望ましい。②委員の公募比率の低さ等行政の影響が確認される一方、主な審議会研究の機能が取り入れられた多様な委員の背景も確認できた。③外国人住民の意見の政策反映度の高さが確認できたが、設置期間が長い会議、条例設置による会議、外国人単独型の会議ではより政策反映度が高いことから、新たに会議を設置する際の参考になる。④新たな会議の3分類により、外国人委員と日本人委員がともに存在する共存型会議が過半数を占めたのに対して、外国人委員のみの外国人単独型会議が1割強、行政委員も存在する行政関与型会議が2割強であることが明らかになった。⑤外国人住民会議は行政と外国人住民との直接的な接点としても、政策反映のための機関としても高い評価を受けるとともに、設置自治体の多くが国レベルの外国人住民会議設置を求めている。一方で、課題としては、行政の影響力の希薄化とともに、参加形式の多様化があげられる。会議の事務局を担当している等行政の影響力排除は困難なため協力的かつ緊張的な関係構築が不可欠であるが、行政委員の参加に関しては参考人等のオブザーバー参加に留める等、極力参加させない方向性が望ましい。参加形式の多様化では、委員形式から参加者形式への変更や代表者会議のオープン会議のような参加自由で発言可能な会議の開催等、多様な外国人住民の意見をすくい上げる工夫が求められる。

第5章での事例比較の導入を踏まえ、第6章の川崎市の事例の分析結果は以下の通りとなる。多文化共生政策に関しては、国内でも早くから取り組んでおり、1980年代以前は非公式・非制度的な行政当局への働きかけによって、外国人住民が国籍や言語等の違いで社会的不利益を受けないようにするための施策が進み、1990年代以後は、新たに設置された国際室等の庁内組織が主体となって、行政主導で施策が進められてきた。公募の外国人住民のみから成る外国人単独型である代表者会議は、審議会研究の機能面では、行政の民主化や民意の反映という点を満たしているとともに、代表者会議条例の活用により、関係者として学識経験者や地域団体代表者等を招致して意見を聞くことで、専門知識の導入や利害関係の調整等の機能面をある程度満たすことも可能となる。代表者会議の提言の政策反映については、提言提出から施策反映までの枠組みが整っており、進捗状況が可視化されているとともに、多文化共生社会推進指針の施策反映の主旨にも沿っており、評価ができる。

市役所担当部署・市議会議員・代表者会議代表者それぞれの川崎市の多文化共生政策や代表者会議への評価は概して高かった。また、外国人住民である代表者は、もともと強かった居住地域やコミュニティに対する帰属意識が、代表者会議への参加によってさらに強くなったことから、代表者会議の設置目的はある程度達成されたものとして評価できる。全員が自ら応募し、その応募理由も積極的な川崎市代表者の会議への姿勢と比較すると、ほとんどが指名・推薦によるため受動的応募理由が目立つ新宿区の外国人委員の会議への姿勢とは、明確な違いがみられた。課題に関して特徴的であったのは、代表者のあげた代表者会議に関する課題で、緊張感のある腰を据えた議論のための任期年数の延長や新鮮なアイデア出しのための定期的な代表者の入れ替え等が指摘された。代表者会議の改善も含めて、政策を効果的に進めていく上でも、引き続き代表者会議の役割が求められる。

第7章の新宿区の実例の分析結果は以下の通りとなる。新宿区は、自治基本条例において多文化共生社会の実現を目指すとともに、各部署では外国人住民の力を地域の力として活か

すための取り組みを進めている。多文化共生施策に関しては、施策の拠点や外国人住民会議の設置等多くの施策で川崎市が早い時期から取り組んできたため後塵を拝したが、住宅関連条例や多言語相談窓口等の先行した施策もみられる。外国人委員と日本人委員の両者から成る共存型会議である多文化共生会議は、川崎市の代表者会議と比較しても、審議会研究の視点での多くの機能や委員構成がいかされているとともに、多様な背景や国籍も確認できた。しかし、外国人委員に対するインタビュー調査からは、後述するように会議についての多くの改善点が指摘されている。一方、多文化共生会議の提言の政策反映までの枠組みについては、中間報告後や最終提言後の区対応からも、会議提言の政策反映までの枠組みが確認できるとともに、実際にいくつかの会議提言が政策に反映されていることが確認でき、評価ができる。しかし、政策反映の進捗状況が可視化されていない点や参加の実感があまり感じられていない点からも、川崎市の代表者会議のような進捗状況の可視化が今後は求められる。

区役所担当部署・区議会議員・多文化共生会議外国人委員それぞれの新宿区での多文化共生政策や多文化共生会議への評価は概して高い。しかし、外国人委員においては、多文化共生政策におけるヘイトスピーチ対応や多文化共生会議における外国人住民の意見の提言反映では否定的評価が多く、高い評価であった川崎市代表者との違いが対照的であった。川崎市の代表者会議では、川崎市役所と代表者の間で目的意識が共有され、会議の存在意義が確認できたことと比較すると、多文化共生会議では新宿区役所と外国人委員の間の目的意識が共有されているとは言い難く、今後は外国人委員からあげられた建設的な改善点等を参考に、外国人委員も含めて会議の設置目的等の再確認することが重要と考える。課題に関して特徴的であったのは、外国人委員のあげた多文化共生会議に関する課題で、会議の新宿区での位置づけと会議での外国人委員の位置づけ、会議で想定する外国人像の変更、会議のテーマ設定や運営等で、どれも多文化共生会議の基本に関わるものであり、その基本に関しても行政と外国人委員の間で認識が共有されているとは言い難い。複数期にわたって参加した委員を含む当事者からの建設的な指摘は非常に重要であり、委員および現場担当者を交えて根本的な改善策を模索する等、会議の「棚卸し」が求められる。

第8章では、第3章～第7章についてとりまとめるとともに、その結果を踏まえ、地方自治体における外国人住民の行政参加の新たな進め方として、外国人住民会議を通した「外国人住民の段階的参加論」を提言する。これは、設置根拠と新たな会議類型化を中心にして、(1)「外国人単独型の審議会等」、(2)「外国人単独型の私的諮問機関」、(3)「共存型の審議会等」、(4)「共存型の私的諮問機関」の4形態で考えていく。川崎市の代表者会議のような(1)の形態が、現段階の日本においては望ましい外国人住民の行政参加の形態の1つであると考えるが、すべてが外国人構成員によって成り立つ会議は、多文化共生の歴史が根付いている川崎市でこそ可能であり、他自治体では短時間でそのレベルに到達するのは容易ではない。したがって、(1)を目標として目指しつつ、第1段階は(4)のような形態から始まって、第2段階からは各自自治体の置かれた状況や政策の優先度および外国人人口・比率の変化等に応じて、それぞれ次の段階に進んでいけばよいと考える。

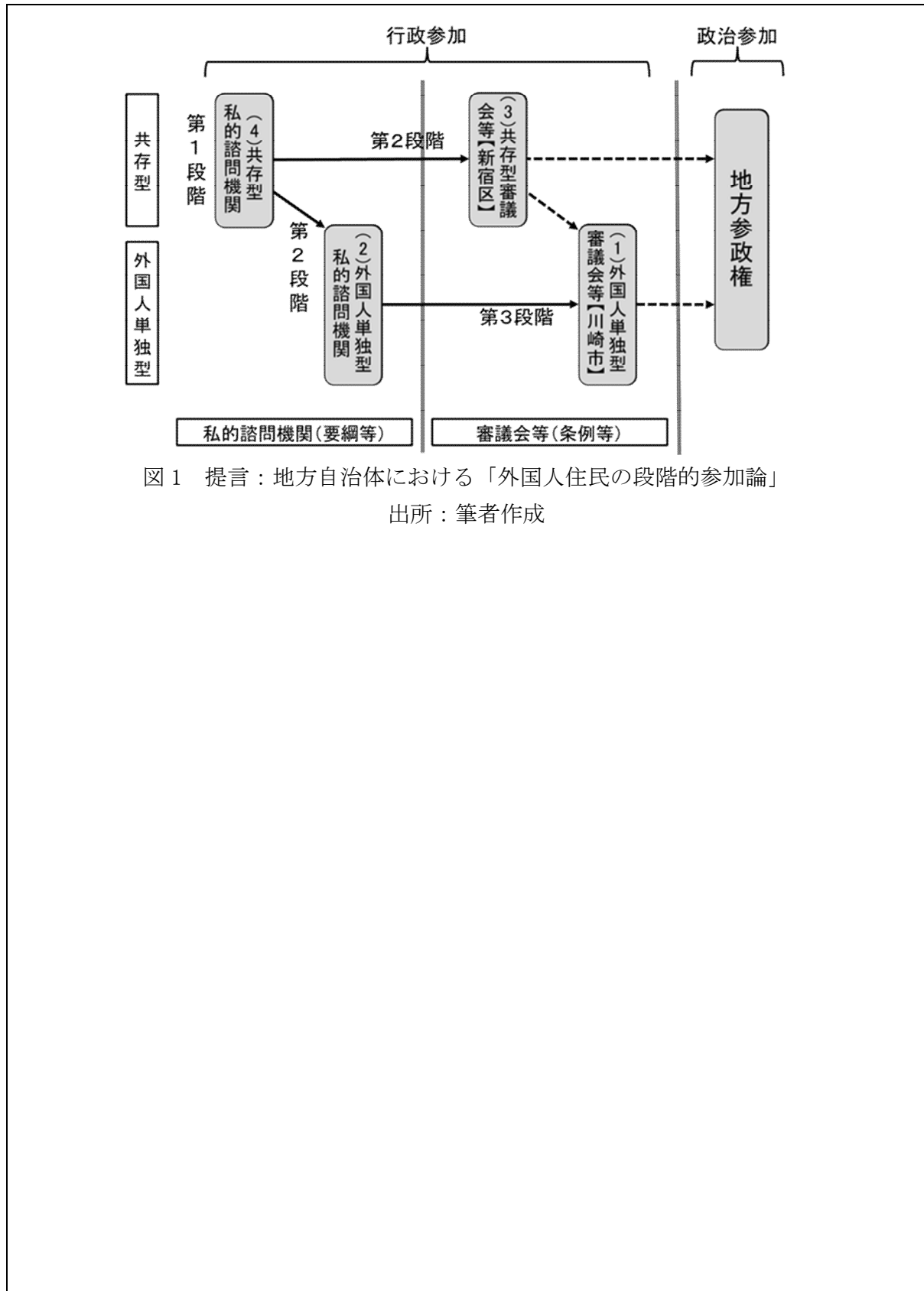


図1 提言：地方自治体における「外国人住民の段階的参加論」

出所：筆者作成