

早稲田大学大学院社会科学部

# 早稲田大学審査学位論文（博士）の要旨

学 位 名 称	博士（社会科学）
申 請 者 氏 名	吉田 渉
専 攻 ・ 研 究 指 導	政策科学論専攻 都市居住環境論研究指導
論 文 題 目	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 Study on Multicultural Policy and Participation in Local Administration by Foreign Residents in Local Municipalities where many Foreign Residents live
論 文 副 題	川崎市と新宿区の比較を中心として Focused on Comparison of Kawasaki City and Shinjuku City

# 博士論文審査報告書

## 1. 論文の提出者と題名

論文提出者氏名：吉田 渉（早稲田大学大学院社会科学研究所）

和文題名：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－

英文題名：Study on Multicultural Policy and Participation in Local Administration by Foreign Residents in Local Municipalities where many Foreign Residents live

－Focused on Comparison of Kawasaki City and Shinjuku City－

## 2. 審査委員

主任審査員 早稲田大学社会科学総合学院・教授

早田 幸 博士（工学）

審査員 早稲田大学社会科学総合学院・教授

篠田 徹

審査員 早稲田大学社会科学総合学院・名誉教授

後藤 光男

審査員 日本大学経済学部・准教授

岡本 奈穂子 博士（学術）

## 3. 論文の概要

### 1) 研究の目的：

本研究は、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明らかにし、それらを踏まえ、今後の外国人住民の地方行政参加に向けた提言を目指すものである。そのために、本研究が設定している目的は以下の通りとなる。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等を把握することである。第2に、外国人住民の地方行政参加の仕組みである外国人住民会議の全体像を把握し、審議会研究の枠組みや設置根拠等から分析するとともに、新たな外国人住民会議の類型化を提示し、課題等を把握することである。第3に、事例として川崎市と新宿区を取り上げ、両自治体

の多文化共生政策や外国人住民会議について把握し、外国人住民会議を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ことである。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ことである。そして第 4 に、これまでの結論を踏まえ、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ことである。

## 2) 研究の方法

本研究では、関連する研究分野に関する参考文献を整理し、政府や地方自治体等の各種統計データや各種調査結果等进行分析するとともに、該当自治体の担当部署や他部署より入手した資料等による文献サーベイを実施した。また、第 3 章では、外国人住民が多住する地方自治体を対象としたアンケート調査を実施し、第 4 章では、外国人住民会議を現在設置している地方自治体および過去に設置していた地方自治体を対象としてアンケート調査を実施した。第 6 章の川崎市と第 7 章の新宿区の事例比較では、行政・議会・外国人住民会議の視点から多面的に分析するために、両自治体の担当部署や外国人住民会議の外国人委員へのインタビュー調査を実施するとともに、両自治体の議員すなわち川崎市議会議員と新宿区議会議員を対象にアンケート調査を実施した。

## 3) 論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

### 第 1 章 序章

#### 第 1 節 研究背景

- 1 日本の人口問題
- 2 日本の多文化状況

#### 第 2 節 日本の関連政策

- 1 国に関する政策
- 2 地方自治体に関する政策

### 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

- 1 政治参加についての研究
- 2 外国人の政治参加についての研究
- 3 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

- 1 審議会の機能についての研究
- 2 審議会の委員構成についての研究

### 3 審議会の種類についての研究

#### 第3節 外国人住民会議についての研究

##### 1 欧州の外国人諮問機関についての研究

##### 2 日本の外国人住民会議についての研究

#### 第4節 用語の定義

##### 1 多文化共生政策

##### 2 移民

##### 3 外国人住民

##### 4 外国人住民会議

##### 5 外国人多住自治体

#### 第5節 研究目的と研究方法

##### 1 研究目的

##### 2 研究方法

#### 第6節 研究の独自性・意義

##### 1 研究の独自性、学問的意義

##### 2 研究の社会的意義

#### 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

##### 1 先行研究

##### 2 研究目的

##### 3 調査概要

##### 4 分析概要

#### 第3節 調査結果の概要

##### 1 調査回答自治体の基本属性

##### 2 外国人住民の概況

##### 3 外国人住民施策に関する庁内体制等

##### 4 外国人住民施策の取り組み状況等

##### 5 今後の外国人政策

#### 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

##### 1 先行研究

##### 2 研究目的

- 3 調査概要
- 4 分析概要
- 第3節 調査結果の概要
  - 1 調査回答自治体の外国人住民会議の基本属性
  - 2 外国人住民会議
  - 3 外国人住民会議委員
  - 4 外国人住民会議の政策反映や評価等
- 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
    - 1 川崎市と新宿区の多文化状況
    - 2 川崎市と新宿区の多文化共生施策
    - 3 川崎市と新宿区の外国人住民会議
    - 4 川崎市と新宿区の議会
  - 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
    - 1 行政
    - 2 議会
    - 3 外国人住民会議
- 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
    - 1 研究背景
    - 2 先行研究
    - 3 研究目的と研究方法
  - 第2節 川崎市の多文化状況と多文化共生政策
    - 1 川崎市の多文化状況
    - 2 川崎市の多文化共生政策
  - 第3節 川崎市外国人市民代表者会議
    - 1 川崎市外国人市民代表者会議
    - 2 テーマと提言および政策反映
  - 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
    - 1 調査の概要
    - 2 調査の結果
    - 3 調査結果のまとめと考察
  - 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

- 1 調査の概要
- 2 調査の結果
- 3 調査結果のまとめと考察

#### 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

- 1 調査の概要
- 2 調査の結果
- 3 調査結果のまとめと考察

#### 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

- 1 研究背景
- 2 先行研究
- 3 研究目的と研究方法

#### 第2節 新宿区の多文化状況と多文化共生政策

- 1 新宿区の多文化状況
- 2 新宿区が多文化共生政策

#### 第3節 新宿区多文化共生まちづくり会議

- 1 新宿区多文化共生まちづくり会議
- 2 諮問テーマと提言および政策反映

#### 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

- 1 調査の概要
- 2 調査の結果
- 3 調査結果のまとめと考察

#### 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

- 1 調査の概要
- 2 調査の結果
- 3 調査結果のまとめと考察

#### 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

- 1 調査の概要
- 2 調査の結果
- 3 調査結果のまとめと考察

#### 第7節 小括

### 第8章 まとめと提言

#### 第1節 外国人多住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

1 川崎市の事例

2 新宿区の実例

第4節 提言

参考文献

巻末資料

#### 4) 各章の概要

第1章では、研究背景として、まず、日本の人口問題や多文化状況について統計データを中心に概観する。日本人人口や出生数の減少、外国人人口や外国人労働者数の増加、および労働集約型産業での労働力不足や外国人受け入れの地域化等について論じる。次に、国や地方自治体に関する政策の変遷について概観する。また、国や地方自治体に関する政策の中で、外国人住民の参加や外国人住民の意見の政策反映など本研究のテーマに関連する箇所についても、取り上げて論じる。

第2章では、まず、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する。次に、審議会の機能や委員構成、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整理する。また、本研究に関する重要な用語の定義についてもまとめる。研究方法については、各種統計データや各種調査結果等を用いるとともに、文献サーベイやインタビュー調査、アンケート調査を実施する。そして、本研究の独自性や学問的意義および社会的意義についてもまとめる。

第3章では、外国人多住自治体における多文化共生政策の現状や課題等について把握する。具体的には、外国人多住自治体を対象にアンケート調査を実施し、外国人住民の概況、関連施策に関する庁内体制や取り組み状況等、今後の政策等について分析し、課題についても論じる。

第4章では、地方自治体における外国人住民の行政参加の仕組みである外国人住民会議について現状や課題等を把握する。具体的には、外国人住民会議の現在または過去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、外国人多住自治体の多文化共生政策や外国人住民会議について、より具体的にそしてより多面的に把握するため、比較事例として川崎市と新宿区を取り上げる。第5章では、第6章と第7章において、多文化共生政策や外国人住民会議についての比較事例として、川崎市と新宿区を取り上げて論じるにあたり、その理由について整理するとともに、両自治体の多文化共生政策、外国人住民会議や議会等の特徴の比較について略述する。そして、両章の研究対象となる行政・議会・外国人住民会議の関係性と提言の政策反映について説明するとともに、両章の研究目的や研究方法についても略述する。

第6章では、事例の1つである川崎市における多文化共生政策と川崎市外国人市民代表

者会議について調査・分析する。具体的には、まず、担当部署へのインタビュー調査および担当部署や他部署より入手した資料等による文献サーベイから、川崎市の多文化状況や多文化共生政策、代表者会議について論じる。代表者会議については、審議会研究の視点からの委員構成等の分析および提言の政策反映についても論じていく。次に、担当部署へのインタビュー調査、川崎市議会議員へのアンケート調査、代表者会議の代表者へのインタビュー調査により、川崎市の多文化共生政策や代表者会議等に対するそれぞれの評価や課題について論じる。

第7章では、もう1つの事例である新宿区における多文化共生政策と新宿区多文化共生まちづくり会議について調査・分析する。具体的には、まず、担当部署へのインタビュー調査および担当部署や他部署より入手した資料等による文献サーベイから、新宿区の多文化状況や多文化共生政策、多文化共生会議について論じる。多文化共生会議については、審議会研究の視点からの委員構成等の分析および提言の政策反映についても論じていく。次に、担当部署へのインタビュー調査、新宿区議会議員へのアンケート調査、多文化共生会議の外国人委員へのインタビュー調査より、新宿区が多文化共生政策や多文化共生会議等に対するそれぞれの評価や課題について論じる。また、第6章の川崎市の調査結果との比較により明らかになった特徴等についても論じる。

第8章では、第3章と第4章における外国人多住自治体の多文化共生政策や外国人住民の地方行政参加についての研究と第5章から第7章における川崎市と新宿区という個別事例の比較研究に関して、研究目的に対しての結論を整理するとともに、課題についても整理する。そして、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として「外国人住民の段階的参加論」を提言する。

## 5) 結論

研究目的に対しての結論を整理すると、以下の通りとなる。

第1の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では、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分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推進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、その他の課題としては、商工会・農協等の民間団体との連携があげられる。

第2の外国人住民会議に関して、審議会研究の枠組み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割にも満たなかったが、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もなる。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。

第3の川崎市の事例では、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、審議会研究の視点での多くの機能を取り入れることが可能であるとともに、提言提出から政策反映までの枠組みが整っており、進捗状況も可視化されていることは評価できる。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政策や会議への評価は概して高い。また、代表者の代表者会議への姿勢が新宿区の外国人委員と比較して積極的であることは評価できる。一方、以前と比較して、代表者の川崎市政への関心が高くなり、地方参政権を求める意識は弱くなったことが確認できた。課題としては、任期年数の延長や定期的な代表者の入れ替え等があげられる。

新宿区の実例では、外国人委員と日本人委員の両者から成る共存型である多文化共生会議は、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、提言の政策反映までの枠組みや実際の政策反映も確認できたが、政策反映の進捗状況が可視化されていないため、今後は可視化が求められる。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政策や会議への評価は概して高い。しかし、ヘイトスピーチ対応や外国人住民の意見の提言反映では外国人委員の否定的評価が多く、高い評価であった川崎市の代表者と対照的であった。また、川崎市の代表者会議では行政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行政と外国人委員の間に目的意識が共有されているとは言い難い。一方、外国人委員の新宿区政に対する関心や外国人の地方参政権を求める意識が強いことが確認できた。課題としては、会議の新宿区での位置づけ、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等があげられ、会議の棚卸しが求められる。

第4の今後の外国人住民の地方行政参加に向けた提言「外国人住民の段階的参加論」では、会議類型と設置根拠の組合せによって、(1)外国人単独型の審議会等（川崎市が該当）、(2)外国人単独型の私的諮問機関、(3)共存型の審議会等（新宿区が該当）、(4)共存型の私的諮問機関、の4形態で考える。第1段階はハードルが低い(4)の設置から始まり、第2段階は(2)または(3)に進み、目標としては(1)に進んでいくのが望ましいが、各自治体の置かれた

状況や政策の優先順位および外国人人口・比率の変化等に応じて、徐々に段階を上げていくことが重要である。

#### 4. 公聴会における質疑応答

[公聴会は2021年1月9日(土曜日)、18時15分から19時45分まで実施]

公聴会では、①行政・議会・外国人住民会議以外の一般の外国人住民の視点、②地方参政権と地方行政参加との関係、③多文化共生政策に関する国の政策と地方自治体の政策の関係、④外国人住民会議の法的位置づけ、⑤利益代表としての外国人住民会議委員、⑥外国人住民の定義について質疑があった。

①については、行政・議会・外国人住民会議の概して高い評価に対して、一般の外国人住民では会議認知度が低い等の調査結果が出ているという点である。それについては、今回は政策に関しての三者の関係性と提言の政策反映に重点をおいたが、今後の課題として一般の外国人住民の視点にも注目したい。

②については、地方参政権と地方行政参加は、(1)主と従の関係にあるのか(地方行政参加は地方参政権の代替的措置か)、(2)並列関係にあるのか(それぞれ独自の重要性があるのか)という点である。それについては、(1)と(2)の両面があり、欧州の多くの外国人諮問機関が代替的措置と考えられている一方で、地方参政権が認められても外国人諮問機関には補完的な役割が期待できると指摘する研究もある。

③については、2006年3月の「地域における多文化共生推進プラン」策定前後で状況は変わり、同プラン策定前までは、外国人集住都市会議等の先行する自治体が政策を切り開いてきたが、同プラン策定後は国の関与の度合いが高くなってきた。特に、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」策定や2019年4月の「入管法改正」施行等があげられる。

④については、条例設置と要綱設置の場合でどのような違いがあるのかという点である。それについては、条例設置は要綱設置と比較して、議会で議決されるため安定性がある。また、本研究の調査結果からも、条例設置の方が政策反映度が高くなっている。要綱設置は柔軟に対応できるという側面がある一方で、提言が拘束力を持つのを避けるという側面もある。

⑤については、本研究の調査結果からもほとんどの会議で利害関係の代表者の委員の存在が確認できた。新宿区の会議では、多文化共生活動団体構成員や地域団体構成員がこれにあたる。また、関連して、委員委嘱の際の依頼のしやすさに関しての質疑があったが、これについては、比較事例でも確認できたとともに、他の会議でもそうした側面はあると考える。

⑥については、外国人住民の定義に外国籍住民以外に外国由来の日本国籍住民も含んだ

理由は何かという点である。それについては、多くの外国人住民会議で外国由来の日本国籍住民も委員として参加しているためである。

## 5. 博士論文の評価

審査会は、主査1名、副査3名で、2020年11月28日に開催された。口頭試問を通じて以下の各点について評価が確認された。公聴会は、2021年1月9日に開催された。

- 1) 独創性：移民や多文化共生に関する論文は少なくないが、これまでほとんど着手されていない外国人住民の行政参加に関する自治体レベルの比較研究で、独創性の高い論文である。
- 2) 重要性：新しい視点を提示するとともに、今後のグローバル社会において、特に日本の大都市圏のような外国人の多く住むエリアにおいて、その構成員である外国人住民の行政参加について社会の推移を踏まえて考察した点に高い重要性がある。
- 3) 妥当性：日本の外国人住民に関する現状、関連政策、政策実施の状況等の異なる視点について、多様な観点から課題を検証しており妥当性がある。
- 4) 貢献度：日本社会の重要なステークホルダーである外国人を、問題解決における協力関係構築システムの中にどのように組み入れていくのかという重要な問題に対して、制度面のみならずアンケート調査等の実証的なデータを用いて実態に切り込んだ分析を行っている点で、非常に貢献度が高い。今後関連分野の研究が求められる中、重要な分野を切り開いた点で高く評価できる。また、外国人の参政権を中心に議論されてきた外国人の人権論にとっても、厚みを加える点で貢献度が高い。
- 5) 実証性：全国の自治体へのアンケート調査や川崎市と新宿区における参与観察やインタビュー調査等のケースメソッドを重視しており、実証性は高い。
- 6) 説得力：全体的体系的性が備わって論証されているとともに、比較対象として関心を集めている自治体である川崎市と新宿区を選んだ点も含め、総合的にみて説得力は十分である。
- 7) 専門用語の正確さ：十分である。
- 8) 引用の正確さ：正確であり、問題はない。
- 9) 学際性：政治学、行政学、社会学、居住環境論等の学問分野の視点を導入しているとともに、政策的な観点で応用できることも提示しており、高い学際性が認められる。
- 10) 卓越性：外国人住民の行政参加に関する自治体レベルの研究は非常に限られており、今後関連分野の研究が求められる中で重要な分野を切り開いた点および多様な観点から分析を行っている点で卓越性が認められる。

## 6. 審査結果

以上を踏まえ、本論文は学術的価値の高い成果であることを審査員は全員一致で確認した。上記の審査結果に基づき、本論文提出者（吉田渉）は「博士（社会科学）早稲田大学」の学位を受けるに十分な資格があると認める。

2021 年 1 月 9 日

早稲田大学大学院社会科学研究所  
博士学位論文審査委員会

主任審査員	早稲田大学社会科学総合学院・教授	早田 幸 博士（工学）
審査員	早稲田大学社会科学総合学院・教授	篠田 徹
審査員	早稲田大学社会科学総合学院・名誉教授	後藤 光男
審査員	日本大学経済学部・准教授	岡本 奈穂子 博士（学術）