

「政策」分野における多文化社会 コーディネーターのあり方と課題



渡戸一郎

明星大学人文学部教授

はじめに

2008年度にスタートした多文化社会コーディネーター養成講座には、「政策」「学校教育」「市民活動」の3つのコースが設けられ、それぞれ10人ずつ受講者を受け入れた。このうち、08（1期）・09（2期）年度「政策コース」の受講者の所属組織別内訳（右表）を見ると、自治体の国際・多文化共生関連セクションの職員（非常勤職員を含む）と国際交流協会・センターなどの職員がもっとも多く、そこに国際研修機関や外国人・移民受け入れにかかわる協同組合・企業などのスタッフ・社員が加わる形となっている⁽¹⁾。そこでこのコースでは、「多言語・多文化社会」における諸課題に対応する政策の立案・実施にかかわる立場にある人々が、互いの立ち位置の違いと共通点を再確認しながら、各現場の課題を提起しあい、共に掘り下げていく過程が展開されることとなった。

本稿では、この2年度にわたる「政策コース」に評価委員として関与した立場から、多文化社会コーディネーターのあり方と課題を試論的にまとめてみたい。受講者の職種や職位はさまざまだったが、特に自治体の国際交流・多文化共生セクションと国際交流協会・センターの職員のケースに焦点を当てて、多文化社会コーディネーターのあり方と課題を検討する。

(1) なお、このコースに市民活動を実践している市議1人が受講者として参加したことは大きな意義があったと思われる

政策コースの受講者の構成

(人)

	自治体職員	市議兼 市民団体メンバー	国際交流協会・ センターなど職員	国際研修 機関職員	協同組合職員	企業・産業 団体職員	計
第1期	2	1	3	2	1	1	10
第2期	4	0	4	0	0	2	10
全体	6	1	7	2	1	3	20

注：自治体職員には非常勤職員の国際交流員を含む

1 多様な主体による政策の形成

はじめに、「政策」とは何か、確認するところから始めよう。「政策」とは、狭義には、「政府の方針・方策・講想・計画など」の総称であり、「政府がその環境条件またはその行政サービスの対象集団の行動になんらかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」〔西尾 1995〕のことである⁽²⁾。「政府」には中央政府と地方政府（地方自治体）が含まれ、政策としては産業政策、労働政策、教育政策、福祉政策、多文化共生政策などが想起されよう。しかし広義には、政府以外の組織体、例えば政府が設置する財団などの外郭団体（準政府組織）や企業体、市民組織（NPO／NGO など）、当事者組織などが立案・企画する政策も存在する。

前者の政府の政策（狭義の政策）は、租税を原資として、国民や住民の代表者がその策定過程に法制度的に参加するという意味で「公共政策」と呼ばれる。しかし、今日では「政府の失敗」によってその「公共性」の正統性が問い直され、情報公開や説明責任が求められるとともに、多様な手法による国民や住民の「参加」が図られるようになってきている（自治体では近年の自治基本条例の制定の動きなど）。とはいえ中央政府と地方政府とでは、ニーズを抱える地域や当事者集団との政策的な距離が大きく異なり、例えば「多言語・多文化社会」の課題は地域の現場や当事者集団に近い地方政府から取り組まれ、政策化されることが圧倒的に多い。

(2) 「政策」とは「活動の案」のことだとしても、現実には政策の立案と実施活動（implementation）は密接不可分の関係にある。また、「政策」はその具体性のレベルに応じて政策（policy）、施策（program）、事業計画（project）といった分類も可能である〔西尾 1995〕

一方、政府以外の組織体における政策策定過程には、制度的に確保された公共性が担保されているわけではない。しかし、そこでも一定の組織目標（ミッション）とその対象者のニーズに即した政策が立案され、また、情報公開や説明責任が問われるという限りで、多様なステークホルダーに開かれた形での政策づくりが求められている。準政府組織の場合、財政面を含め、上位組織である当該政府の影響下に強く置かれている場合が多いが、近年では独立行政法人化、指定管理者制度の適用、公益法人改革による影響もあって、ミッションの再構築と組織的財政的自立＝自律が求められている。一方、市民組織では、現場の実践知に基づく「市民的公共性」に裏づけられた政策づくりと実践が課題となる。また、企業組織では「市場的価値」の追求が第一原則だが、同時に「企業市民」として行動が要請され、「社会的企業」（social enterprise）として社会的課題の解決をミッションに掲げる企業も増えつつある。

2 多文化社会をめぐる政策動向

さて、多言語・多文化化する今日の日本社会の課題は、多岐にわたる。外国人移民が抱える国籍、在留資格、言語、文化、宗教、移住世代、ジェンダー、雇用・労働、職業階層、家族、子育て・教育、住宅、社会保障などの問題をどのように理解しうるか、また、「多文化共生」や「社会統合」といった言葉が行き交うなかで、「異質な存在」への理解と想像力を踏まえた「自立」と「支援」の関係、「対等な関係」をいかに考えるかが問われている。

外国人住民施策は外国人急増自治体によって1980年代末から取り組まれた。90年代には外国人支援活動に取り組む市民活動が広がり、そのなかから「多文化共生」の課題が提起されていった。それを受けて2000年代に入り、とくに日系ブラジル人が集住する地方自治体において「多文化共生政策」の構築が模索され、中央政府の体系的な外国人政策を繰り返して要請してきたのは周知のとおりである。そしてようやく06年ころから中央政府レベルの政策対応が動き出す。同年には総務省の「多文化共生推進プラン」が提起され、これを契機に同様のプランづくりが全国の自治体に広がりつつあると見てよからう〔渡戸2009b〕。

総務省の同「プラン」は、「国籍や民族などが異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていけるような多文化共生の地域づくり」の推進を目標に掲げた。そこでは外国人支援にとどまることなく、「日本人—外国人」の二分法を超えたホスト社会の文化変容が重要な課題になるはずだが、徐々に変容しつつあるにしても、日本

社会は異質な存在に対していまだ十分に開かれているとは言えない現状にある。したがって「社会統合」という視点から「多文化共生」政策を位置づける際には、ホスト社会側からの一方的な統合政策にならないように十分留意する必要がある。また、外国人住民の社会保障、差別禁止を含む人権保障、教育問題などは、中央政府の法制度的な政策なしには解決できない。したがってこれらの政策課題に向けて、当事者（組織）の参加を通じ、「下から」アドボカシーや政策要求を行うことは重要である。08年秋のリーマン・ショックを契機とする世界金融危機にあって、日本政府の対応は各省庁の施策を寄せ集めた、定住外国人に対する「当面の施策」にとどまっている〔渡戸 2009 a〕。

3 多文化社会コーディネーターの役割と立ち位置

ところで、山西〔2009〕は「協働実践研究」を通じて、すでに優れた多文化社会コーディネーター論を提起している。すなわち、多文化社会コーディネーターの役割として、①「人と出会い、関係をつくる」②「課題を探る」③「リソースを発見しつなぐ」④「社会をデザインする」⑤「プログラムをつくり、参加の場をつくる」の5つを挙げ、また、その役割を可能とするために①「価値・思い・態度」②「知識」③「技能」の3つの要素が必要だとしている。そこでは、一人の人間としての生き方を起点に、マクロな状況との関連を視野に入れながら、課題を明確にするなかで、課題に即した組織的、人的、物的、文化的リソースを発掘し、つないでいくこと、豊かな想像力をもってこれからの社会のあり様や仕組みをデザインしていくこと、さらに「参加」の場を重層的につくり出していくことが求められるとしている。しかし残念ながら、上記のコーディネーター論は一般論としての整理にとどまり、その具体的な内実は各「コーディネーターをとりまく状況とその業務に応じて個別に練り上げていくこと」〔山西 2009：6、7〕に委ねられている。

そこで、以下では自治体の国際・多文化共生関連セクションと国際交流協会・センターなどの職員を念頭に、政策にかかわるコーディネーターのあり方や役割について検討してみよう。政策コーディネーターは、所属組織の性格・ミッションと組織内の立ち位置によって、抱える課題にはかなり違いがあると考えられる。また、コーディネーターがどれだけ当事者性を有しているかという点も重要な差異となる。

(1) 自治体の国際・多文化共生関連セクションの職員

国際・多文化共生政策への取り組みは自治体によって温度差が大きい。また、

外国人住民比率の高低が必ずしもその温度差に相関しているとも言えない。ヨーロッパ移民都市の研究では、社会統合におけるローカルな要因や状況として、①ローカルな政治的布置と連合②都市の物理的構造と隣接地域との関係③初期の移民と多様性に関する歴史的経験④ローカルな政策形成に役立つ具体的用具と資源などが挙げられている [Penninx 2009] が、ここで①から④までのすべての要因や状況を扱うことは困難なので、①のローカルな政治的布置と連合（そこには自治体首長の政治理念と自治体の組織文化が含まれる）に焦点を当てて、日本の自治体の場合について簡単に検討してみよう。

まず大前提として、永住外国人の参政権が保障されていない現段階では、「多文化共生」あるいは「社会統合」の政策は、マジョリティーの日本人の政治家、政策担当者、投票者が決定する政治行政システムのなかで策定されるという現実がある（もちろん、これらの政策関与者のなかには日本国籍取得者も部分的に含まれてはいる）。また、外国人職員が管理職に登用されないという公務就任権上の制約の存在も、忘れてはならないだろう。

そのような制度構造によって立つ日本の自治体の国際・多文化共生関連セクションには、一般職の公務員（ほとんどすべて日本人職員）と、有期雇用の国際交流員、外国人相談に従事する非常勤職員などがある（また、教育委員会には有期雇用の外国語指導助手や日本語指導の非常勤職員がいる）が、本来コーディネーターとしての役割を期待されるのは一般職の日本人職員に限られない。しかし、



受講者の発言に耳を傾ける筆者

準政府組織、地域団体・市民組織などの意見・要求をコーディネートしながら、自治体内の組織横断的な連携・調整を所掌事務として進めることによって政策策定過程に中心的一かかわるのは、一般職の日本人職員であることが現状であろう（将来的には、移民の背景をもつ職員が担当する機会が増えることが期待される）。彼／彼女らは異動によってやがて担当業務が変わることが想定されるが、それだけに国際交流員や非常勤職員の外国人スタッフと協働して多文化社会の課題を掘り下げ、適切な政策を企画・立案する上での知識と熱意、創意工夫が求められる。また、首長の政治理念とそれを踏まえた幹部や管理職層がどれだけ問題認識を理解・共有し、政策の立案と調整に努めるかも大きい。さらに、議員による政策策定過程への働きかけや提案も重要である。

(2) 国際交流協会・センターなどの職員

一方、ボランティアや市民組織、当事者団体などと直接向き合う頻度が高く、多様な主体をコーディネートするのは、「中間支援組織」⁽³⁾としての国際交流協会・センターなどの職員・スタッフである。彼／彼女らのなかには専従職員として経験を積み、一定の専門性を獲得しうる人々も出現しつつある。また、当事者としての背景を有するスタッフもいる可能性が高い。

国際交流協会・センターなどはこの間、「多文化共生」に向けたプログラムの開発と実施を積み上げつつあるが、地域的に差異が大きいことも確かである。また、その活動・事業は、上位組織である当該自治体の財政的困難下での政策の影響下にある。そこで、ここでは準政府組織ではあっても地域の現場や当事者組織により近い国際交流協会・センターなどが自治体政策と連動しつつも、相対的な自立性をどれだけ確保しうるかが課題となる。協会やセンターなどの職員・スタッフのコーディネーターの力量発揮がここで試される。その際、政策コーディネーターは、現場の小状況におけるセミパブリックな場からの視点とマクロな状況における政治経済情勢とのダイナミズムのなかで一定のジレンマも抱え込むことになる場合も多いと思われる。しかし、実はそうしたジレンマを職場でどれだけ共有でき、さらなる政策展開に結び付けられるかが重要なポイントになる。そこでは、上位組織である当該自治体の担当部局との説得的コミュニケーションとともに積極的なアドボカシーが必要であろう。

(3) 中間支援組織（intermediary）とは、内発的な市民社会の創造に向けて、市民活動の事業や組織運営、ネットワークづくりを支援すると同時に、自治体や企業など他のセクターとの協働を仲介することをミッションとする専門的組織を指す。その形態には、総合型と特定目的型があるが、国際交流センターや協会は後者に分類される [渡戸2008]

他方、現場や当事者（組織）との関係にあっては、活動・事業を通じて多様な当事者のニーズや意見を敏感に読み取りつつ、それをホスト社会の諸アクター（市民活動団体や住民自治組織のリーダー層、教育・福祉・労働などの関係者）に向けて翻訳しながら調整し、さらに協働して新たなプログラムを企画・実施していく力が求められる。

4 多様な政策課題を通じてどのような社会を目指すのか

最後に、多言語・多文化化の進展という今日の日本社会の変化に対して私たちはどのように向き合うべきだろうか。そこでは私たちの多様性に対する基本的な態度が深くかかわってくる。特にその政策づくりの最前線にいる自治体の国際・多文化共生関連セクションと国際交流協会・センターなどの職員には、このことが問われていると言えるだろう。

筆者は昨年、英国北イングランドの移民都市のひとつ、レスター市⁽⁴⁾を訪問したが、同市の「コミュニティの結束」(community cohesion)政策の責任者が、「多様性に対する肯定的／積極的態度」と「平等性」(平等な機会とは人々を異なるものとして公正に処遇することだ)を強調していたことが印象に残っている。国籍、言語、エスニシティなどの次元を含めて、多様性が増大する社会では、異質併存を超えた、新しい創造的な社会理念の構築が求められる。その意味で、今日の日本の地域社会においても、まさに多様性に対する姿勢・哲学を「下から」創造し、鍛えていくことが課題と言えよう。個々の政策コーディネーターには、このプロセスにおいてこそ、「省察的であること」の意義と重要性が増している。

渡戸一郎 (わたど・いちろう)

立教大学大学院社会学研究科修士課程修了。財団法人地方自治協会主任研究員を経て、現在、明星大学人文学部人間社会学科教授（都市社会学、都市エスニシティ論）。これまで旧自治省、東京都、新宿区、立川市などの外国人政策づくりにかかわる。主な編著書に『都市的世界／コミュニティ／エスニシティ』（2003）、『在留特別許可と日本の移民政策』（2007）などがある。

(4) レスター市の人口は約29.5万人（2008年推計）。エスニシティの構成は、白人60％、アジア系31％、黒人8％、中国系その他1％である（2007年現在推計）

【参考文献】

- 樽本英樹, 2009, 『よくわかる国際社会学』 ミネルヴァ書房.
- 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター, 2009, 『シリーズ多言語・多文化協働実践研究11 これがコーディネーターだ!』.
- 西尾勝, 1995, 「省庁の所掌事務と調査研究企画」西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学4 政策と管理』有斐閣.
- 山西優二, 2009, 「多文化社会コーディネーターの専門性と形成の視点」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究11 これがコーディネーターだ!』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター.
- 渡戸一郎, 2008, 「越境する市民活動—行政区を超えた連携を探る—」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究3 越境する市民活動～外国人相談の現場から～』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター.
- 渡戸一郎, 2009a, 「多文化共生推進プラン」 「多文化都市と自治体行政」川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編『移民政策へのアプローチ』明石書店.
- 渡戸一郎, 2009b, 「2年間の協働実践研究から見えてきたもの」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究8 越境する市民活動と自治体の多文化共生政策』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター.
- Delanty,G. 2000, Citizenship in a global age (=2004, 佐藤康行訳『グローバル時代のシティズンシップ』日本経済評論社).
- Penninx,R. 2009, The Comparative Study of Integration Policies of European Cities, (mimeograph).