

第3章 官民協働を推進する —市民活動に関わる立場から

多文化共生に関わる自治体行政の 課題と広域連携の可能性

—官民協働の広域連携事業での多文化社会コーディネーターの役割



石川秀樹

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターフェロー
清瀬市議会議員／清瀬国際交流会多文化共生事業担当

はじめに

地域社会に定住する外国人¹の数が増えている。外国人当事者の抱える生活課題も、教育・福祉・労働など日本人と同様にさまざまな領域に及んでいる。基礎自治体は住民としての外国人の課題の解決に一定の責任を持つべきと考えるが、多文化共生の視点から政策を企画・立案し実施に至っている自治体はまだまだ少数である。

私が住む東京都清瀬市は人口約7.4万人、外国人人口は平成25年3月現在で962人であり、外国人比率は1.3%である。東海地方や北関東などの日系南米人の労働者が多く住む外国人集住地域とは違い、外国人の国籍は40数カ国にわたり、在留資格も永住者や日本人の配偶者が多い外国人散住地域である。在住外国人の生活課題は個々には重いものがあるものの、それが地域の課題としては顕在化していないため、行政の対応は常に遅れがちとなっている。行政組織にも多文

化共生課などは存在せず、多文化共生を総合的・体系的に推進するための多文化共生推進プラン等の行政計画は策定されていない。

地方自治体の多くが多文化共生に関わる政策の実施に十分に取組んでいない理由として、以下の3点が大きな要因であると私は考えている。それは、(1) 財政の制約による理由、(2) 社会の多文化化による諸課題が未だ自治体の行政課題となっていないこと、(3) 縦割りの行政組織のなかに外国人特有の課題が埋もれてしまうこと、の3点である。この3点は互いに関連しあっているがゆえに解決を難しくしている。本稿の前半部分はこの3点について、地方議員の視点から地方行政の問題点として論じていく。とくに自治体財政の仕組みについては制度が複雑であるために、在住外国人の諸課題を扱う研究者でも制度に対する認識が薄いことから、財政上の課題を、政治・行政の取り組み姿勢の問題と受け止められてしまうことがある。

もちろん、地域によっては自治体独自の政策展開により、課題の解決に向けて努力している自治体もある。私の住む東京多摩地域の北部、いわゆる「多摩六都」²と呼ばれる地域の自治体の取り組みを俯瞰し比較してみると、行政が外国人相談を担当する職員を直接雇用し、多言語による相談業務を実施している市や、NPO³や国際交流協会の活動が、行政の弱さをカバーしている市など多様である。近隣市の多様な取り組みを見ていると、自治体単独での施策展開は財政面・人的資源の面で無理でも、近隣自治体の行政と市民セクターがそれぞれの得意分野で協働して取り組めば、相乗効果を発揮し、解決できる課題があるかもしれないと考えた。本論の後半部分は、広域連携によって課題の解決を図ることを目指した取り組み実践を、多文化社会コーディネーターの視点から論じていく。

1 自治体行政が多文化社会の諸課題に対応できない理由

基礎自治体が住民生活や地域の課題に取り組む際に不可欠なのが、予算と、役所が行なうべき事務とする根拠としての法制度(あるいは計画)、そして人(組織)である。ところが、地域の多文化化に因る諸課題の場合は、予算づけ・制度・人的資源のいずれから見ても、役所にとって「苦手の課題」である。地方議員として行政に関わってきたなかで、外国人に関する課題と、それ以外の課題を比べた場合、明らかに前者が後回しにされていることを感じてきた。しかしそれは外国人に対する行政の差別意識などによるものではなく、財政・制度・行政組織そのものがこの課題に対応できていないことに由来していると見ている。

(1) 自治体財政の「仕組み」が独自施策を妨げている

長引く景気低迷の影響と、少子高齢化の進展による税収減と民生費の歳出増という自治体財政の構造の変化が原因で、全国のほとんどの基礎自治体は財政難に陥っている。私が働く東京都清瀬市も同様である。清瀬市は東京に位置するものの、財政の基礎的な体力を示す財政力指数は約0.7である。この0.7という数値が意味することは、標準的な行政を行なうために必要最低限な費用を1とした場合、その財源として、税収では7割しか賄えないことを意味する。残りの3割は地方交付税で補填されるものの、地方交付税そのものが国の財政難により縮小傾向にあるために、財政的な体力は年々落ちているのが現状である。また、もう1つの代表的な財政指標である経常収支比率は毎年95%前後で推移している。経常収支比率とは、標準的な行政運営を行なううえで、人件費や福祉の扶助費、借金の返済などの義務的経費が占める割合を示している。望ましいとされる経常収支比率は80%程度とされるのに対し、清瀬市の95%はあまりに高すぎ、予算のほとんどが、それまで継続してきた事業や、人件費などの間接費、過去の公共事業の借金の返済に費やされ、新規施策に振り向ける余力がほとんどない、硬直化した財政であることを示している。

それでは財政の厳しい自治体では、財政力に応じた施策しかできないのかというと、そうならないために、施策の内容に応じて国や都道府県からの補助事業という仕組みがある。たとえば土木事業は大きな費用を要するため、事業内容に応じて、国と都道府県から応分の補助がある。また、感染症が流行している場合には、そのワクチンの接種費用を国・都道府県が負担することで、自治体間の格差が生じないようにしている。地域経済が落ち込み、雇用が伸びない状況が続いている場合は、「緊急雇用促進事業」があり、半年から1年程度の短期間であるが、公園の維持管理の作業やNPOが実施する事業の雇用などに人件費の補助を行なう制度もある。これら国・都道府県からの補助事業は、清瀬市の場合100事業以上あり、これら国・都の支出金の総額は、平成25年度の一般会計当初予算で約92億円に及び、予算総額の約260億円の1/3以上であり、市税収入の額よりも多くなっている。

これらの補助金は用途が定まっている場合が多く、道路や橋梁など社会資本の整備や福祉施策に関する事業が多い。外国人に関わる施策では中国帰国者に対する施策⁴や外国人集住地域での施策に国の委託や補助事業があるが、それに以外には外国人を対象とするものはほとんど見受けられない。

例として以下に示すのは、平成24年度の清瀬市の一般会計予算のなかで、外

国につながる子どもの日本語学習の支援を目的とした2つの事業の財源の違いである。

①緊急雇用創出事業 日本語教育支援 予算額 7,273 千円 (財源: 全額都費)

②帰国児童生徒 日本語指導員 報償費 予算額 1,700 千円 (財源: 全額一般財源)

①はNPOに委託して実施している事業で、2名分の人件費と事業に関わる消耗品等の合計である。緊急雇用創出事業であるので原則として単年度の人件費に充てられる費用であり、総額は大きいものの事業そのものは2ヵ年限りで打ち切りのものであった。財源は全額が東京都からの支出による事業であったため、市としては一般財源を投入することがなかった。②は10年以上前から実施している事業であり、市内小中学校に在籍する外国につながる児童生徒の取り出し指導にあたる日本語指導員3名への報酬である。この事業は以前から市の単独事業であり全額が市の一般財源を投入している。予算額は少しずつ増えているもののそれ以上に対象となる児童生徒の数が増え、指導員への報酬単価を引き下げること、児童生徒への支援時間数を確保している。①のような依存財源による事業は、市としては予算は付けやすいが、事業期間終了後に一般財源を充てて事業を継続することは難しい。②のような市の単独事業は、継続は可能であるが大幅な予算額の増額は難しい。本来であれば市の単独事業として、独自の理念のもとで安定して継続できる事業が望ましいが、財政の厳しい自治体では制約が大きい。

(2) 外国人の生活課題は自治体の行政課題として未だ認識されていない

外国人の生活問題は、外国人当事者が声をあげることが少ない課題である。行政に対しサービスの向上を訴えるためには、当然ながら日本語の能力が必要になる。また、外国人住民にとっての「行政」という存在が、日本人のそれとは大きく違っている場合もある。ある国々の国民にとっての行政とは、住民サービスを提供する存在ではなく、税を搾取し住民を圧政のもとで管理する存在とみなされている場合もある。行政に対してサービスを要求したり、異議申し立てをしたら、何らかの報復があるのではと恐れる外国人もいる。

自ら声を上げることが少なく、さらに日本語という障壁がある場合、外国人の要望が行政に伝わる可能性は低い。要望が伝わらない以上、それは行政にとっては、「要望がない」と見なされてしまう。

一方で当事者ではない「世論」が課題を提示する場合もある。「世論」が地域社会の中の外国人問題を語る時、それはごみの出し方や騒音、治安の問題といっ

たステレオタイプの反応になりがちである。これは各自治体の議会での議論も大差ない。いや、政治的な問題を取り扱う分、外国人の地方参政権の問題など、多くの外国人当事者の喫緊の生活課題に直結していると言いきなり難しい問題が議論の中心になることが多い。これでは外国人当事者の福祉や労働など、生活実態に基づいた切実なニーズは置き去られてしまう。

そしてもうひとつ、自治体行政が住民サービスを提供するためには、根拠としての国の法律や要綱といった制度が必要となる。国にそうした制度がない場合は、自治体独自の施策となるが、その場合は自治体の条例や要綱があることが望ましい。しかし、外国人の問題に関しては、基礎自治体で多文化共生社会の推進を定めた条例を制定しているのは、2012年現在で滋賀県湖南市が唯一である⁵。

自治体にこうした条例をはじめとする計画や制度があるかないかで、課題の優先順位、つまり予算付けがまるで違って来る。たとえば基礎自治体では、高齢者に対しては介護保険をはじめとする福祉サービスを提供している。同様に障害者に対しても、保育の必要な乳幼児にも、福祉サービスの諸制度を用意している。これらのサービスは、法のもとに原則として国が定めた基準にもとづき、たとえ対象者が区域内に1人しか存在しなくても、平等に提供されるシステムとなっている。

ところが、外国人に対する施策は、国に根拠となる法がないために、全国共通の制度が存在せず、その多くが自治体の独自施策になっている。もちろん外国人もその自治体の住民である以上、福祉も教育もほとんどは日本人と同等のサービスを受けることができる。しかし外国人であるがゆえにコミュニケーションの課題があったり、生活困窮者の最後のセーフティネットである生活保護などは在留資格によって制限されるものもある。学校教育についていえば、外国籍の児童生徒の就学を学校は拒みはしない。しかし多くの学校では、日本人の児童生徒と待遇の区別をせずに受け入れをしている。一見公平な態度のように見えるが、日本語によるコミュニケーションが困難であるがゆえに学力の面、学校生活の面で課題があるのであるから、これらの児童生徒は当然ながら「特別な支援」を要する存在として配慮されるべきである。

学校教育のみならず、自治体が提供するサービスについて、日本人と「同等」では、結果的に当人にとって十分なサービスにならない事態が生じてしまうのである。やはり特別な支援を必要とする存在として認識されることが求められているのである。その理念的な根拠、そしてサービス提供主体としての基礎自治体を財政的にも支援する根拠としての基本法が必要になる。たとえば「外国人処遇基

本法」のような法を国のレベルで作ることが必要である。外国人の権利義務について明確にし、福祉・教育・労働などの諸政策において、外国人であることによって不利益を生ずることがないように公平な扱いと、コミュニケーション面でのハンディキャップを支える仕組みについて、基本理念と財政負担の責任の所在を明記した内容の基本法があれば、地方自治体は実施主体として施策に創意工夫をこらすであろうし、この課題に対応する最適の組織編成を行なうであろう。もちろん、すべての事業を行政が直営で行なうという意味ではなく、計画策定の部分を行政が担い、実施には民間団体の専門性の強みを生かした協働関係が望ましい。いずれにせよ、自治体が外国人の生活課題を、行政がやるべき政策課題として認識するためには、当事者の声が届くシステムと、施策の根拠となるべき国や自治体の方針としての法や条例、行政計画などが欠かせない。

(3) 縦割り行政の弊害

自治体の組織は、課題別に編成されている。福祉・市民生活・都市整備・教育などの事業部門と、全体の調整や財政を担う企画部門、内部管理を行なう総務部門などに分かれている。民生の部門のなかでも子育て、教育、高齢支援など人生のライフステージごとに担当部署は分かれ、また保健衛生や障害福祉、生活福祉などの課題ごとにも分かれている。それぞれの課題に応じた施策を実行するためにいちばん合理的な方法で組織化されてきたわけであるが、一方でひとりの人間の抱える課題を総合的に支援する組織編成にはなっていない。また、部門間の連携に問題があり、互いの情報の共有にも問題がある。

例えば外国籍の子どもであっても就学は許可するが、その手続き事務を行なう学務課と、学習指導を所管する指導課の間で連携がなされていない場合、学校から申請がない限り、日本語指導を受けられない場面が見受けられた〔石川2011〕。縦割りの組織が、問題を見えにくくする要因になっているのは、何も外国人の問題だけではない。子どもの学校生活と家庭の生活状況などはかなり強い相関関係にあるが、学校の教諭と自治体の生活福祉のケースワーカーは必ずしも連携が図れているとはいえない。縦割り行政の弊害は昔から指摘されているがなかなか改善されない問題である。

2 実践から見えてきた問題解決の可能性

(1) 議会議員の立場から

私は議会議員の活動のなかで、おもに一般質問⁶や予算審議の議論を通じて多

文化共生政策の必要性を訴え続けてきた。その政策提言のレベルも様々であり、議員一期目のころは、外国人の社会参加のため個々の施策を外国人にも平等に適用させることを指摘してきた。例えば、保育園の入園選考のさいに外国人であるがゆえに不利にならないよう配慮の必要性を訴えてきた。保育園の選考基準はポイント制であり、就労中または就労先が見つかった者ほどポイントが高い。これでは日本語能力が低いために就労先が見つからない外国人の母親は、保育園の入園に不利になる。そのため、就労先が見つからない外国人については地域日本語教室で学ぶ時間も、就労のための技能訓練と同等のポイントとみなすよう改善をはかることを認めさせてきた。

議員としての経験が長くなるにつれ、個々の施策レベルから、まちづくりの理念に多文化共生の考えを取り入れた計画づくりに主張の観点が移ってきた。市政の基本方針ともいべき「基本計画」の一項に、多文化共生の理念を盛り込んだ⁷ことは、議員としての最大の成果であると自己評価しているものの、その後の具体的な施策展開は進展しておらず、具体的な事業と予算規模を盛り込んだ多文化共生の推進計画は未だ策定されていない。

課題を解決するためには具体的な「事業」が必要になり、その事業を行なう根拠として自治体の行政計画が必要になる。そのため行政計画としての「多文化共生推進プラン」の策定を求める提言を繰り返し主張してきた。

もちろん行政計画そのものは個々の外国人の生活課題を直接的に解決する施策ではない。計画を策定しても、そのなかに課題解決に直結する具体的な事業を盛り込み、必要十分な予算を確保しなければ絵に描いた餅となってしまう。逆にいえば、行政計画などなくても、例えば外国につながる子どもの学校での日本語指導の予算を増額すれば、それはある程度の課題の解決にはつながる。つまり多文化共生推進プランなど存在しなくても、具体的な事業を充実させるために予算を



市議会で多文化共生政策の推進を訴える筆者

増額すれば一定のサービス向上にはつながる。しかしそうした付け焼刃的な対応を繰り返しても、将来に渡って体系的・総合的な多文化共生政策が展開できる保証は全くない。

外国人当事者が行政に対して政策提案していくことが難しいこと、行政職員に理解があり尽力してくれる人材がいたとしても、必ず人事異動があることを考えると、政策レベルでの安定を求めるためには多文化共生に関わる行政計画を策定しておくこと、さらにはその行政計画の根拠としての条例を制定しておくことが望ましい。しかし条例化の労力は並大抵のことではなく、前述したように全国の自治体で多文化共生推進条例を制定している自治体はまだ数えるほどしかない。

問題を根本から解決しようとするあまり、行政計画に反映させるかどうかの攻防で時間が費やされるという悪循環に陥り、私の議員としての実践は足踏みを繰り返してしまった。

(2) コーディネーターの立場から

これまで述べてきたように、人口7.4万人の規模の清瀬市では、財政面の制約、社会の多文化化が未だ行政課題として認識されていないこと、行政の組織的課題等の要因により、市単独で多文化共生施策を展開することには大きな壁が立ちふさがっている。こうした悩みを近隣市のNPOのメンバーと語り合ってきたところ、それならば行政境を越えて協力できる事業を考えてみようとの認識が生まれてきた。「自分の街が単独ではできなくても、近隣が一体となって取り組めば、できることがあるかも知れない」と考えるようになったのである。

清瀬市で活動しているNPO法人青少年自立援助センターが開設する「きよせ子ども若者多文化日本語教室」は、週6日間開設している常設の支援センターであり、清瀬以外の近隣市からも外国につながる子どもたちを積極的に受け入れ、活動を展開している。NPOに行政境は必要なく、子どもの受け入れや在籍する子どもの状況を知らせるためにもセンター職員であるコーディネーターは各市の教育委員会や各学校を定期的に訪問し情報交換を図っている。私が属する地域日本語教室に通う子どもも受け入れており、子どもの状況についてNPO職員であるコーディネーター、学校現場で取り出し指導を行なう日本語指導員、それに私との間で情報交換を行なう機会を何度か設けた。さらに、市外から通う子どもについては、その市の地域日本語教室を利用している場合が多く、その日本語教室の代表者とも情報交換を繰り返すうちに市境を越えた多層なネットワークを築くことになった。

多摩六都と呼ばれる、清瀬市・東村山市・東久留米市・西東京市・小平市の5市は以前から広域行政圏として、「多摩六都科学館」の運営や、図書館の相互利用などで連携してきた。この5市の人口を合算すると72万6千人、うち外国人人口は1万2千人となる（2012年10月現在）。合計人口の規模で言えば全国に20ある政令指定都市と比べても、相模原市や岡山市、静岡市よりも多く、1.2万人の外国人人口は政令市と比べても中位に位置する多さである。

この5市は東京都在住外国人支援のための合同連絡会では第10ブロックとして括られ、官民協働で連絡・協力するための協議会を作っている。この協議会に参加するNPO（とくに地域日本語教室）のメンバーは前述のように学習者の相互受け入れなどで情報交換を取り合ってきたため、多くは以前から顔見知りであり、広域での事業連携に積極的であった。また、後述するように、東村山市の外国人相談では他市に在住する外国人からの相談も受け付けていた。近隣市が官民協働で課題に取り組む土壌はすでにできていたのである。

ただし現在までのところ、外国人支援団体東京都在住外国人支援のための合同連絡会第10ブロック（以下ブロック）では、ブロック内の事業の費用は、それぞれの市（団体）が賄っている。協議会の意思決定の方法もまだ定まっていない。次のステップとして、財政面では各市各団体の拠出や、協議会による助成金の申請等による運営も必要となってくるであろう。また協議会として何らかの意思決定を行なうためには、意思決定のシステムを確立することが避けられない。官民が平等な立場で参加している協議会であるが、これらの課題の解決は一朝一夕には成らず、しばらく時間を要する課題であろう。

3 行政とNPOの協働による行政境を越えた広域連携事業

先に述べたようにブロックには独自の予算はない。各市各団体がそれぞれの予算で事業を行ない、その参加は他市他団体の者にも広く開放しているものがあつたが、これでは連携と言っても限度がある。やはり広域での連携を前提にした事業とそのための独自の財源が必要であった。この課題を解決したのが、2011・2012年の2カ年に渡って実施された「北多摩北散住地域在住外国人支援事業」である。これは東京都の「新しい公共支援事業」として採択されたもので、自治体とNPOが同格の立場で協議会を構成し、その協議会による事業に対して助成金が交付されるものである。広域連携による事業展開を模索していたところ、前述のNPO法人青少年自立援助センターのT氏とM氏が中心となり、この新しい公共支援事業への応募を行なうことになった。事業のスタート時点での構成団

体は、NPO 法人青少年自立援助センターと私が属する清瀬国際交流会をはじめ、ブロック内の5つのNPO、それに行政からは清瀬市が参加した。事業名は「北多摩北散住地域在住外国人支援事業」とした。この事業では各市持ち回りで行なう「生活者としての外国人支援事業」と「多様な学び支援事業」を2本柱として実施された。そのなかの「生活者としての外国人支援事業」は、①生活者としての外国人支援講座事業 ②コミュニケーション支援事業 ③生活相談・支援事業の3事業から構成されている。

(1) 行政書士による外国人のための VISA 申請の相談会の開催

この事業の中での③生活相談・支援事業において、私が事業のコーディネーターとして担当した「行政書士による外国人のための VISA 申請の相談会の開催」について概要を記す。

在住外国人特有の生活課題として在留資格に関する相談がある。改正入管法が2012年夏に実施されたことで、新制度がどのような運用となるのか不安に感じる外国人のニーズを捉え、行政書士による無料の相談会を開催した。外国人相談事業の代表的な例として「都内リレー専門家相談会」があり、一方隣接する東村山市では行政の多文化共生係に常設の外国人相談窓口がある。このどちらの運営にも携わっている東村山市のS氏にも協力していただき、2013年1月27日に清瀬市で「行政書士による外国人のための VISA 申請の相談会」を実施した。当日は在留資格の問題に強い4人の行政書士と、英語・中国語・韓国語・タガログ語の4人の通訳、それにS氏と私がコーディネーターとして運営を担当した。また、青少年自立援助センターのM氏も運営に加わってくれた。相談者は計6組であった。相談内容は帰化・家族の呼び寄せ・婚姻に関するもので、相談者の居住地は、清瀬市内が3件、近隣市が2件、23区が1件であった。清瀬市で実施した相談会であったが、市内居住要件は設けなかった。行政が行なう事業では居住地域をその自治体在住の者に限定する場合が多いが、前述のリレー専門家相談会も、東村山市の外国人相談窓口も居住要件を設けていないため、今回も同様とした。

(2) 東村山市多文化共生推進プランの共同学習会

ブロックの構成市である東京都東村山市は行政計画である「多文化共生推進プラン」を現在策定中である。ブロックの構成5市のなかでこの種の行政計画を策定中であるのは東村山市のみであり、その意義と効果を知るために、ブロック内でこの「多文化共生推進プラン」(以下プラン)の学習会を実施した。ブロック

は自治体職員と民間の市民団体が同格で参加する協議体であるが、この学習会は、市民団体向けと行政職員向けをあえて別の日時で設定した。市民団体と行政職員では関心を持つ観点が違うことを予測し、限られた時間で効率よく学習会を運営するための方策であった。市民団体向けには主にプランの「内容」を、行政職員向けにはプラン策定の「意義と効果」を学習会の中心議題に置いた。学習会の当日、私は市民団体向けの学習会のファシリテーター役を務めた。行政職員向けに設定した議題である行政計画策定の「意義と効果」については、市民に対してもその意図を説明する必要も生じる。また行政文化と市民の感覚のずれをファシリテーターとして解説する必要性もあった。東村山市のプランの構成は、総務省が2006年に都道府県・政令指定都市向けにガイドラインとして提示した4つの柱立て⁸に加え、災害時の対応を加えた5つの柱立てで構成されている。市民団体向けの学習会では、外国人相談のあり方、地域日本語教室の位置付け、東村山市の多文化共生施策そのものに対する質疑を中心に行なわれた。参加者は地域日本語教室を主催する団体の役員クラスの方々が多かった。ファシリテーターの狙いとしては、この種の行政計画に市民も慣れ、多文化社会の課題全般に関心を持ってもらい、その課題解決の担い手になってもらいたいとの意図があった。学習会を通じてその意図が実現できたかどうかは、今後のブロックの活動の展開でわかってくることである。行政職員向けの学習会の実施後のアンケートで、このような学習会を開催することの意義を訊く設問に対しては、「先進的に取り組んでいる他市のプランや事業などの話をきける機会はなかなかないので、とてもよい機会だった。今後もブロック内でこのような勉強会を各市で行なって欲しい」「ざっくばらんに話を聞ける機会は貴重だと思った」「各市のノウハウを分け合って地域の課題にあたりたい」などの肯定的な意見が多く見受けられた。

一方で行政職員向けの学習会に対する私の期待としては、東村山市のプランの策定手法を学んでもらうことで、自分の市でも同種のプランの策定に取り組んでもらうきっかけを提供することであった。しかしながら学習会では質疑の中心は災害時の外国人の援護体制などの具体的内容が多かった。参加者の自治体でも同種のプランの策定は可能であるかどうかを私から問うたが、一様に参加者の表情が曇っていた。簡単な課題ではないことを改めて私のほうが学んだ次第である。プラン策定が容易ではないこと理由としては、行政全体で多文化化の課題を行政課題として認識する必要があること、この学習会に参加した行政職員は地域の多文化化の課題を所管する部署の担当であるものの、多文化共生係を置いている東村山市を除き、その所管は自治会・男女共同参画など多岐にわたり、プランの

策定という大仕事を担うだけの態勢が整っていないことが挙げられる。

4 官民協働の広域連携を推進する

この論考の第1節では自治体財政の仕組みが社会の多文化の課題に対応するためには不利であること、第2節では行政計画としての多文化共生推進プランの策定を繰り返し市長に迫りながらも達成できずにいること、そして第3節では、単独の自治体内では解決できない課題も、近隣自治体の行政とNPOが行政域を越えて協働することで課題解決するためのスキームを作ることができる可能性を記した。

一方で官民協働の広域連携の課題には、次の3点が挙げられる。①事業責任の主体の明確化、②事業予算の安定的な確保、③官民の協働のあり方である。一自治体の行政での事業の場合は、あらかじめ責任の所在が明確である。NPOとの協働の場合も、それが委託事業である場合も責任は行政が負う仕組みになっている。しかし官民協働の広域連携事業の場合は、そもそもが官民の違いを生かすことが強みである反面、責任の所在の議論が難しい。ブロックでこれまでに行なわれた事業の場合は、5市のうちのいずれかの市が担当市となり、その市のなかの行政とNPOが事業の役割を分担する場合がほとんどであった。事業予算の確保については、第3節で述べた新しい公共支援事業については事業主体としての協議体が明確であったことと、事業費の全額が助成金であったため問題はなかった。今後ブロックで事業を行なう場合のために、助成金の申請のための規約の整備が行なわれている。また、各市からの拠出金もいずれは考慮しなければならない。どの市の財政も厳しく、各市の行政の取り組みに温度差があるために、拠出金という方法が実際に可能であるのかはまだ見えてこない。そして最も大きな課題は、官民の協働をどう実践していくのかという問題である。どの自治体もNPOとの協働はスローガンとしており、具体的な協働のガイドラインを策定している自治体もあるが、広域での連携の場合に、具体的に協働をどう進めていくのかはまだまだ手探りの状態である。それでも、ブロックの活動を通じて、5市の行政とNPOが顔の見える関係を築くことには成功した。2013年4月現在で、ブロックの定例協議会は各市持ち回りで年5回開催されており、この圏域の地域日本語教室では、日本語学習者の相互受け入れも行なわれているほか、日本語教室マップづくりも進められている。清瀬市内で活動しているNPO法人青少年自立援助センターが開設する「きよせ子ども若者多文化日本語教室」は運営費に清瀬市からの助成金を受

けているが清瀬以外の近隣他市からの学習者も受け入れている。外国人相談は行政内に常設の相談窓口を持つ市は東村山市だけであるが、そこでは他市の住民からの電話相談も受け付けている。行政はともすると自区内の事業についてサービスの受益者を自市の住民に限定する傾向があるが、上記のようにブロックに参加している団体では「お互いさま」の精神が根付いているため寛容である。これまでの顔の見える関係づくりが功を奏しているのである。他にもテーマを設定した学習会の開催など、広域連携事業はこの2年間で徐々に深まっている。こうした広域での連携のために積極的に働きかけたのが、各市で活動するコーディネーター的な役割を担う人々である⁹。市境を越えて官民協働での連携を深めていくためには、自分の属する組織・市域だけでなく、広域での地域全体の活動をデザインしていく発想が必要である。

おわりに

地方議員として市政に関わり14年以上が過ぎた。地方自治体の将来的な財政運営を考えると、まったく悲観的にならざるを得ない。全国ほとんどの自治体が財政的には自立できず、国からの地方交付税で下支えされている状態であるが、国も天文学的な額の借金を抱えている。国が財政破綻を起こし、自治体財政を支える地方交付税制度が破綻すれば、全国の多くの自治体は行政運営が困難になる。その際にはおそらく社会保障関係経費の大幅な削減が行なわれるに違いない。福祉水準の切り下げと受益者負担の増大により、社会的弱者の立場は更に弱くなり、いわゆる格差の拡大や貧困の連鎖が広がるであろう。そのときの社会状況を想像すると、他者に寛容である余裕は失われ、排外的な雰囲気社会を覆うことが懸念される。共生社会とは反対の、排除と非寛容な社会になることを私はいちばん恐れている。そのような社会になる前に、在住外国人を日本社会のフルメンバーとして社会に包摂し、日本社会そのものを多様な価値観に基づいた活気にあふれた社会に変革していく必要があると私は確信している。

そのためには在住外国人の生活課題を、基礎自治体の行政はじめNPOが官民協働で解決していくための仕組みづくりの検討が急務である。その仕組みは必ずしも基礎自治体の自区内でのみ処理する必要はなく、広域での連携による解決も可能性がある。そしてその協働を生み出すためには、地域の多文化化の状況を理解し、参加・協働・創造を生み出す多文化社会コーディネーターの存在が欠かせない。

[注]

- 1 本論考では国籍上の外国人のみならず、中国残留邦人、本人は日本国籍であっても両親のいずれかが外国籍である外国につながる子ども、帰化により日本国籍を取得しても地域日本語教室で日本語学習を行なう外国出身者など幅広くとらえ「外国人」に含める。
- 2 「多摩六都」は小平市、東村山市、清瀬市、東久留米市、西東京市の5市で構成される広域行政圏の愛称である。5市であるのに六都と呼ばれるのは、2001年に合併して誕生した西東京市が旧田無市と旧保谷市の時代に6市で構成されていたことによる。
- 3 本論考では法人格を持つNPO法人のみならず、任意の市民活動団体や地域日本語教室などの市民ボランティア団体もNPOに含める。
- 4 「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律」（平成六年四月六日法律第三十号）では、基礎年金の満額給付に加え、生活保護水準の支援給付金の支給がある。また、地域日本語教室に通う際の交通費等の支給を定めた生活支援もある。
- 5 「湖南市多文化共生社会の推進に関する条例」（平成24年3月28日制定）
- 6 議員個人が、市政全般に対する執行状況を問うたり、政策提言を行なうこと。議員が首長に対して行なう政策提言としてはもっとも位置付けの高い議論とされる。一方で議会の総意による議決とは違うため、提言を受け入れるかどうかは首長の裁量次第である。
- 7 「第3次清瀬市長期総合計画 清瀬市後期基本計画」（平成21年3月策定）88-89頁参照
- 8 「地域における多文化共生推進プランについて」（2006年3月27日付総行国第79号）
- 9 2013年4月現在、多摩六都の5市では、多文化社会コーディネーターが4名活動している。

[文献]

- 石川秀樹, 2011, 「縦割りをつなぎ、協働をつくりだす—清瀬市におけるコーディネーターの必要性和職制」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究14 多文化社会におけるコーディネーターの専門性をどう形成するか』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター :108-109