

# NPOにおけるコーディネーターの役割

—多文化社会の政策とのかかわりで考える



## 奈良雅美

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  
関西学院大学総合政策学部非常勤講師

### はじめに

市民／個人という立場から、どう多文化社会の創造を促進できるか。私の仕事と活動の目的はこの一点に尽きる。私は、外国人女性支援のNGOのスタッフ、市民活動の総合支援を行うNPOでコーディネーターとして、その後、市民社会の中に軸足を置いて仕事をしてきた。本書全体は、「多文化共生政策の実施者に求められる役割」をテーマにしているが、政策をめぐる議論は市民からは非常に遠い印象があり、政策、もっといえば政治に関わる問題について、日本では市民社会において、議論が成熟している印象はまだない。

世界に目を向ければ、多様な文化や言語背景をもつ人々が1つのコミュニティに共生しつつある一方で、摩擦、さらには紛争も世界を見れば珍しくない。ドイツやフランスでは移民政策が常に政治の上でも重要な論点の1つになっており、人々やメディアは関心を寄せている問題である。

国レベルの政策として、総務省は2006年に「地域における多文化共生推進プラン」を出した。その具体的な施策は各地方自治体に任されており、それぞれが多文化共生推進計画を策定し、具体的な施策を進められつつあるが、受け入れを促進するのかがどうか国としての方向性、方針も示すことができていない。この問

題の議論が大きな国民的関心の的にはなっていないからだろう。参政権を持たない外国籍市民の意見はそもそも政策課題には反映されにくい。したがって有権者である日本国籍市民は彼ら／彼女らの思いや意見も代弁し、意見表明することが多文化社会を目指す上で求められると思う。しかし個々のボランティアやNPO単体では難しい。そんな中で、市民社会側に立つNPOのコーディネーターとしての役割はどうあるべきなのか。

本稿では、私は主にNPOの立場から、広い意味での多文化共生に関わる政策上<sup>1</sup>へのNPOの関わりについて、コーディネーターとして仕事をしてきたことを振り返りながらNPOにおけるコーディネーターの役割、その課題や今後のあり方を考える。

## 1 多文化社会の担い手としての市民

### (1) 市民社会の領域の広がり

かつては、中央政府は国民の衣食住のために、産業を発展させ経済成長を牽引することで国民の幸福を実現してきたが、人々は衣食住だけではない幸福を求め、価値も多様化してくるようになった。その多様性も地域ごとに事情が異なり、もっといえば、個人のニーズも個別性が増してきた。したがって、中央からの一律的な解決策の実施ではなく、できるだけ市民の身近なところ（地方）で課題を解決しようという方針で、地方分権が推進されてきた。

しかし、一口に地方といっても多様性の幅もある。ニーズの個別性も高まる一方で、人口減少と高齢化という人口動態も公共サービスのあり方に大きなインパクトを与える背景になっている。右肩上がりの経済成長は今後見込みにくい中で、どんなニーズを見つけても、その担い手がいないと対応が難しくなる。

公共サービスは一定の方法に従ってルールが定められ、そのルールに則って、原則的には一律に提供される。多様性や個別性を前提に対応することは難しいものが多い。当然、公共サービスには公平に保障されるべき性質のものもあるが、それでは対応できずにこぼれてしまうものがある。たとえば、本来は労働法で保護されているにもかかわらず外国人の労働者の場合、日本語があまりわからなく周囲のサポートも十分でなかったら、雇用者から不当な扱いを受けても異議を唱えにくく泣き寝入りを余儀なくさせられる可能性が高くなる。また、生活保護法において従来外国籍市民に対しては準用という形で保護されうるに過ぎず、また受給の可能性はあっても申請自体も言語や手続きの難しさもあり容易ではない<sup>2</sup>。このようにそもそもサービスを受ける対象として確実ではなかったり、そもそも

情報が届かなかつたり、といったことがある。多様な人々の共生社会を築くということは、一律公平性の原則と衝突する要素をもっている。単に地方分権を進めるだけでは、多様化への対応は難しい。

したがって、地方分権と並行して、公共サービスの担い手の多様化もセットで考える必要がでてきた。太平洋戦争後の日本は、公共部門はすべて役所（行政）にお任せで、国民は産業発展に集中してきたので、「民」といえば、企業などの経済活動をもっぱら意味していた。しかし、公共サービスは行政だけが担うものではないし、本来、「地方自治体」とは、役所、議会、市民の三者を含むものである。つまり、市民が主体的に政策提案を行ったり、公共サービスの提供者になったりしていくことが今まさに改めて求められている [松下 2007:17]。

しかし、行政に解決のすべての方策を求めるのではなく、コミュニティの相互のつながりの中でもできることがあるし、また支援の手を差し伸べたいと思う人もいる。そうしたコミュニティを自ら参加してつくっていかうとする、いわば自治意識の高まりやボランティア活動の浸透も広がりつつある。この意識は、阪神淡路大震災以降、災害が発生するたびに高まりながら、徐々にボランティアセンターの設置などという形で定着してきている。

## (2) 市民が支える在住外国人のセーフティネット

他方で、自治体の財政難とも軌を一にして、ボランティアやNPOが安上がりの下請けに使われているのではないかと思われることも少なくない。行政などからの委託事業や、助成などでは人件費などを計上できないか、あるいはできても非常に低く抑えられていることが多く、ボランティア・NPO活動の促進を政府が旗振りすることの裏には財政問題があるというのも事実である。

とりわけ、多文化社会の問題、外国人住民の抱える課題は行政サービスの範囲からこぼれているものが多い。今でこそ多言語化された行政情報は増えたが、それでもすべてではない。情報を受け取れず困る人を見かねたボランティアが翻訳・通訳に取り組んでいることも多い。阪神淡路大震災の際、避難所の情報が日本語でしか提供されなかったため、日本語のわからない外国人住民が情報を求めて混乱していた。そこで、問題に気づいた人々がボランティアで多言語の支援情報を各地の避難所へ張り出した。この動きがその後、多文化共生に関わる市民活動の広がりや行政との協働の取り組みにつながった。

その流れは今も続いている。地域日本語教室、子どもの学習支援、労働者の相談対応、医療などの通訳、DV被害者支援などの様々な課題の現場は、ボランティ

アやNPOといった市民によってかろうじて支えられている。地域日本語教室、子どもの学習支援では、学習パートナーはボランティアが主たる担い手である。

積極的な意味で、ボランティアが担う意義がある場合ももちろん多い。しかし、人権の擁護などの問題においてはボランティアやNPOが守りきることが難しいこともある。例えば、私が運営支援をしている外国人女性の支援団体の代表は、次のような問題を挙げる。外国人のDV被害者を支援する複数のNPOの間で、ボランティアの通訳の派遣をネットワークで行っているところがあるが、DV防止法に関わる基本的な知識が不十分のまま通訳を行っているのではないかと思われるケースがあるという。十分に通訳できているかをチェックする機能はなく、必要な言語の通訳者の多くは外国人女性で平日は仕事をしているため、研修を開いても参加しない人が多い。それでも、通訳がいないよりはよいだろうという中で通訳派遣がかろうじて成り立っている。

このように、とりわけ外国人の権利擁護は現実には市民社会（ボランティア）が瀬戸際で支えているといっても過言ではない。今後、日本が外国人を労働者として受け入れていく方針をとるならば、既存の制度でカバーしきれない課題はこれからも出てくるだろう。では多文化社会の中でボランティア・NPOだけが、役割を担っていくべきなのだろうか。どこからどこまでがボランティア・NPOの領域であると明確には線引きできないだろうが、熟慮や議論もなく、なし崩し的に公的サービスがボランティア・NPOへの依存だけを深めていくのは、市民社会の自治の育成にとっても問題であるし、先の例に挙げたように、人権が絡むケースについては非常に危うい要素をはらんでしまう。人権の問題は特に人によって保障に差があったり、保障が遅れたりすることはあってはならない。公平に保障されるためには公的に制度化、つまり政策の中に盛り込まれ実施されることが必要である。

## 2 政策に民間の立場からどのように関われるのか

この節では、多文化社会に関する政策に対するボランティアやNPOの関わり方について、アドボカシーと、行政との協働の2つの側面から現状と課題を考えてみたい。行政との協働については、私がコーディネーターとして関わった実践の事例を振り返る。

### (1) アドボカシー（政策提言）

地方自治体での多文化共生に関する政策は、外国人住民が多く住む地域とそうでない地域とでは、かなり差があるように思う。たとえば、大阪府域ではニューカマーの集住地域はあまりなく、政策として打ち出された「大阪府国際化戦略ア

クションプラン」は、多文化共生というよりも、留学生の受け入れ促進や日本人学生のグローバル人材化の促進が全面的に掲げられ、多文化共生社会に向けてのメッセージや姿勢は見えてこない<sup>3</sup>。他方、多文化社会の課題の前線では、中国帰国者とその家族の問題、在日コリアンの高齢化の問題、技能実習生の労働問題など、様々な課題があるが、政策レベルではほとんど議論されていない。

政策過程を細かくみると、一般的には、課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価、の5つの段階に分けられる〔阿部・内田・高柳 1999:237〕。ボランティア・NPOは、政策決定そのものには参加できないが、それ以外の段階には関与は可能であろう。しかし、実態としては、政策実施（施策）の段階で、ボランティアやNPOの「活用」と位置づけられがちである。ボランティアやNPOの側も施策の段階で委託金や補助金を受けるなど、行政からの資金は1つの財源になっているところも少なくない<sup>4</sup>。特に、福祉分野の政策ではボランティアやNPOの「活用」がしばしばうたわれる。その専門性が活用の根拠でもあるが、別の側面としては行政職員が担うより、人件費が安いという意味もある。市民活動の成熟という点から見ても、この方策は非常に危うい。

NPOは行政の手の届かないところなど、既存の仕組みでは対応しにくい社会的ニーズに手を差し伸べることに加えて、そうした社会の制度や仕組みの不具合に対し、アドボカシー（政策提言、代弁）する役割がある。しかし、目の前のニーズ対応に追われていて、そこから見える課題解決のためのアドボカシーまで力を入れられていないことが多い。より実効性のある政策が策定されるためには、NPOは実践現場の人々の声を課題設定、政策立案に反映されるように働きかけたい。

## （2）行政とNPOとの「協働」

「政策実施」の場面においては、行政の「NPOとの協働」が広まっている。先に述べたように自治体の財政難がそれを後押ししている形だが、私がコーディネーターとして行政と「協働」の事業に取り組んだとき非常に難しさを感じた事例がある。ここでは、その担当業務を振り返りながら、協働事業について課題を考えてみたい。

私の所属していたNPOが地元自治体の外郭団体である国際交流財団から、国際交流ボランティアのコーディネーション事業の委託を受け、私はその事業を直接担当することになった。その内容は、ボランティアを求めるニーズを受けて、活動を希望する人をマッチングし、送り出すというものであった。登録希望者は増え

る一方で、ニーズが増えずボランティアの活動先がないという問題があり、それを改善したいというのが委託に出された理由である。そこで、コーディネーションの専門性を持つ民間組織と協働し、活性化させたいというのが委託元の希望であった。そこにはボランティア活動の活性化という施策の方針が示されていた。

しかし結論からいうと、ほとんど改革は進まず、結局1年あまり後の委託契約期間終了とともに、協働関係も終了したのである。委託といっても業務の進め方を任されることはなく、財団の事務所に出向き他の職員と机を並べて仕事し、書類の書式も前例に則り、委託元の「上司」決裁が必要とされるなど、委託以前の通りに仕事することを余儀なくされた。委託にもかかわらず、委託元の「上司」の指示を受けて業務すること自体も問題としてあったが、最も私が残念だったのは委託時に合意した事業の改善目的に対し、そのアプローチ方法を変える提案をしたにもかかわらず実行することができなかったということである。活動が活性化しないというのはそもそもニーズを受け付ける範囲が狭く、公共機関からの依頼しか事実上受けていないというのが主な原因とみていた。したがって、ニーズを受ける条件を緩め、一般からもニーズを受け付けるようにしたいと提案していた。しかし、結局こうした改善提案を実現できなかった。

施策の実施の場面での協働を積み重ねて、政策の改善へという道筋をつけたかったが、結局具体的な成果を生み出すことができず、コーディネーターとしては非常にやりきれない思いを後々まで引きずってしまった。協働事業の打ち切りは、現場ではなく上部の組織的判断が働いた結果だったとは思いますが、現場サイドとしてどのようなやり方がほかに可能であったらうかと振り返ってみた。1つには、協働する財団の職員たちとの意識のずれを感じていた、ということがある。財団での本事業の担当者は出向の行政職員でかつ決裁上の「上司」という位置づけであったし、他の職員も出向か、派遣社員という状況で組織内の意識醸成も難しいと私は感じていた。それは、NPO に対し真に信頼し協働する意欲を持ってもらえなかった結果かもしれないと思う。ニーズを受ける条件を緩和すべきかどうか、という論点に対して、譲れないという思いから、私は対抗的姿勢を見せていたと思う。しかし、その姿勢は決して功を奏さなかった。本当の協働関係を築くためには、双方の協働の意欲、目的と到達目標の共有化が組織としてだけではなく、担当者同士のコミュニケーションの中、醸成される必要があったということである。この協働の意欲を共有するということをもっと意識して話し合う場をつくるなど私から働きかけがもっとできたのではないかと思う。



### 3 政策をめぐるコーディネーターのあり方

多文化社会の中でボランティア・NPOの活動を支える立場から、政策を考えるにはなにがコーディネーターとしての要点になるだろうか。今後さらに充実させていきたい点および改めてコーディネーターの役割についてまとめてみたい。

#### (1) 政策に対するコーディネーターの姿勢

政策過程において、ボランティアやNPOが、政策課題の設定、政策立案の段階でもっと関与していく必要がある。2012年7月に改正入管法が施行され、制度的には「外国籍」市民の「管理」がますます厳格化している。そんな状況の中で、コーディネーターはどの位置に立つのかを明確にしておきたい。ボランティア・NPOの活用のうたい文句の下に、市民を都合良く使うだけに陥っていないだろうか。ボランティアやNPOは政策実施の末端を担うだけなのではなく、政策自体も問う役割もある。市民社会に立つコーディネーターとしてはそのための議論の場を作り、政策や政治を忌避せず向き合いたい。

#### (2) コーディネーターの間の連携

コーディネーターは多様で多面的な関係をつなげて課題の解決を目指す。政策をめぐる問題でも同じである。政策を動かすには、NPO単独では難しい。もちろん所属する組織が動くならば、組織的な働きかけは有効だろう。また、組織を超えてコーディネーター同士そのものも連携すれば、より効果的ではないかと思う。ネットワークングの中で、ビジョンの共有化、共通見解の提示、アドボカシー、コーディネーターなどの人材育成なども必要である。多文化社会では細分化した専門性がより深化するよりも、むしろ専門横断的、包括性が求められるだけに、コーディネーター間の連携によって相互の知恵や経験を共有できる仕組みがあると望ましい。

#### (3) 社会的認知を高める

コーディネーターとして、より活動しやすくする環境や条件を自ら整えることも大切だろう。公共サービスの中でも福祉課題については地域福祉コーディネーター（コミュニティソーシャルワーカー）が施策化されているが、多文化社会コーディネーターは大学などでの育成が進んでいるものの、必要な現場での人材の配置はまだみだである。

実質的にコーディネーターの役割を果たしている人がNPOでも大勢いる。そ

れでいいというよりも、もっと次へ進展させたい。他者からの多文化社会コーディネーターの認知が高まることでよりコーディネーションがしやすくなる。必要性の高まりが財源確保や、人材が育つ基盤にもなる。こうした積み重ねが、真に市民社会の中から多文化社会を創りだすうねりを生み出せると思う。

#### (4) 市民社会の中のコーディネーターの役割

コミュニティが多様な人々を包摂し、人々は互いに関心をもって相互の多様性を受け入れながら変容する。多文化社会コーディネーターはそんな社会が創造されるために必要な触媒（あるいはつなぎ手）として具体化された専門職である。

多文化社会コーディネーターは主として、地方自治体の国際交流協会や国際交流センターで活動をしており、東京外国語大学主催の養成講座の修了生が増えるにつれて今徐々に広がっている。こうした養成講座は受講しないで、あるいは多文化社会コーディネーターの職名ももたずに、NPOや教育機関など、外国人支援に関わる機関で、実質的にコーディネーターとして動いている人も他方ではいる。私も、多文化社会コーディネーターとしての職名ではなく、主にボランティアコーディネーターとしてNPOで業務を担当していた。このNPOは、総合的に市民活動の支援を行う組織（中間支援組織ともいわれる）<sup>5</sup>で、多文化社会やいわゆる外国人支援を専門的には扱っていなかったが、事業の一分野として、多文化共生が取り上げられており、私はその主担当として業務を担うことができた。

事業といっても、外国人の生活相談や通訳支援など、いわゆる外国人支援そのものに携わるのではない。相談が入れば適切な窓口、行政、民間を問わず紹介するが、単に電話番号や所在地を相談者に伝えるのではなく、窓口の担当者に相談対応が可能かどうか、どのような方策での対応が可能かを確認して、相談者につなぐ。具体的な事例でいえば、保健師からの相談を思いだす。保健師は、外国人母親と新生児の家庭訪問の際に意思疎通が難しいためどうしたよいかと相談を寄せた。当面の対応として、通訳派遣を専門のNPOに相談するが、そのNPOが可能な範囲、その後はどう対応すべきかなど、当事者や関係者と話し合いながらつないだ。また、発生している課題のアセスメントの結果によっては、改善あるいは解決の方法を行政やNPO、一般市民のボランティアなどを交えて、コミュニティで取り組むプログラムをつくり実施することもあった。

その姿勢の背景にあったのは組織のミッションとして掲げられていた「市民自治の向上」の意識だった。したがって、問題の起こりにくいコミュニティ、課題が起こったときも相互に助けあいやすいコミュニティを創ることが、市民活動の



中間支援組織としての役割であり、それを促すのがコーディネーターとしての役割と私は認識していた。したがって、このことは、多文化共生の分野だけではなく、福祉、環境問題といった市民活動の他分野でも同様のアプローチを主としてとってきた。もちろん他に担い手がいなければ、まず自らが直接支援に入るということもあるが、その場合も自律的な課題解決のコミュニティを醸成することを目指してケースに取り組んだ。このような方針のもとで、どのように市民の参加を促していくか（参加を促すことを「巻き込み」とも言っていた）が1つのポイントとなっていた。これは多文化社会の創造においても重要な視点とも重なり、コーディネーターとして重要な役割であると思う。

松原は、NPOの役割は「課題解決から、社会的イノベーションを進めるコミュニティを形成することへ移しつつ」とあり、「地域や会社といったコミュニティが弱体化し、孤立化が進む世界において、人々に不断の『協力できる社会』を提供することがNPOに求められて」いるという。したがって「目標に向かって進める、希望と能力があるコミュニティを成長させること。NPOの新しい時代の役割は、人々が属すに足り、達成を分かち合い、自己の能力を高められるコミュニティを提供すること」であると主張する<sup>6</sup>。多文化社会のコミュニティづくりにおいて、NPOとそのコーディネーターの役割の根幹はここにあると思う。市民が主体的に関わり、参加することを促す環境や仕掛けづくりもコーディネーターとして積極的に取り組みたい。

## おわりに

本稿では、自治体の多文化共生に関する政策を巡るコーディネーターの役割について、とりわけボランティアやNPOの中に身を置いて活動した私の経験から、市民社会の中のコーディネーターの視点で振り返ってきた。課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価までの5つの段階では、政策実施においてボランティアやNPOが財源圧縮のための手段としてみられがちであることも問題の1つであり、近年盛んな「行政との協働」においても、目的認識の共有が難しいことなども私自身の実践経験から述べた。

これらのことから次の3つの点が政策の側面におけるコーディネーターのポイントであると言える。1つは、行政組織ではミッションと権限の範囲によってコーディネーターが影響を及ぼす範囲に一定の限度があるので、自治体行政の仕組みや職員の行動原理と権限について知っておくとコミュニケーションにも役立ち、連携や協働の場で動きやすくなる、ということである。2つめは、実践段階にお

いてもボランティアやNPOの自主性・独立性を生かした関わり方を意識する必要があるということである。本来NPOに求められる課題設定や政策立案の段階でのアドボカシーとしての関わりがまだ十分ではないこともある。なかなか現場の活動者はアドボカシーまで行き届かないのが現状であるが、コーディネーターとしてはこのアクションは欠かせない役割である。ともすれば陳情か異議申し立てに留まりがちなNPOを、より政策に生産的に関わることができるようにコーディネーターは市民の側にも政策に関わる人々に対しても働きかけるべきではないかということが3つめである。

社会は今広い意味での多文化化、つまり多様な身分（法的地位）や、宗教・言語を含めた文化的背景だけでなく、家族構成といった原初的つながり、そこから派生するアイデンティティの形成も含めて、多様化かつ複雑化している。多様で複雑だからこそ、どこまで視野に入れて対応すべきなのかを、多文化社会コーディネーターは考えたい。コーディネーターの立ち位置はコーディネーター自身が多文化社会をどう捉えるかということに左右される。それぞれが社会のあり方を考えながら、想像力と創造力を駆使して多文化社会を築いていければと思う。さらに、まだ認知度が低い多文化社会コーディネーターが市民自治の文脈の中で役割を発揮するためには、実績を積み、それを社会にアピールすることも必要である。

本稿は、私自身がコーディネーターとして経験したこと、あるいは見聞きした仲間の経験やその他のコーディネーションの実践を題材にしてまとめたため、議論としては不十分なところもある。特に市民社会、市民自治の議論については、地方自治や憲法の分野から理論面の研究もあり、市民協働や市民（住民）参加など隣接するような概念的な用語も多い。これらの整理をしながら、多文化社会コーディネーターのよりよい実践と活動の場の広がり結びつくよう、今後も実践研究を発展させたい。

---

[注]

- <sup>1</sup> 政策とは、「政治が追求すべき目標とその達成の計画を示すもの」であり、「政策は主として政府の公共政策として遂行されるが、部分的には地方公共団体やその他の公共的性格の団体の手によっても分担・遂行される」と定義される。本稿で取り上げるのは、政策そのものものではなく具体的に政策過程の問題に関わっている [阿部・内田・高柳1999:237]。
- <sup>2</sup> 生活保護法では従来外国人は保護の対象ではなく、行政措置として対象とされていた。1990年の厚生省の口頭指示が出されてからは、永住者、もしくは在留資格が定住、もしくはその取得が見込まれる場合は生活保護の準用が認められたが、国や自治体としての統一見解を示すには至っていない [日本社会福祉士会2012:62-63]。
- <sup>3</sup> 大阪府「大阪府国際化戦略アクションプログラム」2011年 ([http://www.ofix.or.jp/actionprogram\\_p1.pdf](http://www.ofix.or.jp/actionprogram_p1.pdf)) (2013年9月1日)
- <sup>4</sup> 参考になる数値として、特定非営利活動法人のうち保健・医療・福祉分野以外の法人の財源の47.8%は公的機関からの委託金等である(内閣府「平成21年度市民活動団体等基本調査報告書」より)。
- <sup>5</sup> 中間支援組織とは、セクター間やNPO間、個人とNPOなどをつなぎ、社会課題の解決に取り組む組織を指す [守本・吉田2013:47-50]。
- <sup>6</sup> 松原明(シーズ・市民活動を支える制度をつくる会)@NPOWEB(ツイッターアカウント)(2013年5月23日確認)から。

[文献]

- 植村邦彦, 2010, 『市民社会とは何か』 平凡社
- 近藤敦, 2011, 『多文化共生政策へのアプローチ』 明石書店
- 杉澤経子, 2009, 「多文化社会コーディネーター養成プログラムづくりにおけるコーディネーターの省察的実践」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究別冊1 多文化社会に求められる人材とは?』 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 社団法人日本社会福祉士会編著, 2012, 『滞日外国人支援の実践事例から学ぶ異文化ソーシャルワーク』 中央法規
- 松下圭一, 1975, 『市民自治の憲法理論』 岩波書店
- 松下啓一, 2007, 『市民活動のための自治体入門』 大阪ボランティア協会