

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と職制



石川秀樹

清瀬市議会議員

はじめに

私は地方議員であり、またボランティア地域日本語教室の責任者でもある。政策を作る立場であると同時に、政策の発生源としての多文化化の問題を目の当たりにする立場でもある。

東京都清瀬市は人口74万人の都心のベッドタウンである。外国人登録者は約1,000人で人口比1.4%は日本全体の平均よりも少ない。外国人の人数が少ないために多文化化に伴う諸問題は表面化せず、行政に届く数が少ない。市行政には総合的・体系的な多文化共生政策は存在せず、組織のうえでも多文化共生課などもちろん存在しない。

地域日本語教室で活動していると、学習者¹から多種多様な相談を受ける。国民健康保険の加入について、本国に残した子どもを日本に呼び寄せる際の学校の転入手続きについて、在留特別許可のための嘆願書の作成、突然の解雇に対する解雇予告手当の支払いを求める文面の作成、日本企業の就職面接のコツ等々。NPOとしての地域日本語教室は個別の案件について解決のために尽力することはできる。個別の課題解決はできても、地域全体の多文化共生をデザインしていくには力が足りない。総合的・体系的な多文化共生政策を立案し、地域を多様性

と共生の視点からデザインしていく作業はやはり行政が担っていくべきと考える。そのためには行政組織内に専門職としての多文化社会コーディネーターを配置すべきと考える。

行政にかかわる多文化社会コーディネーターの役割は、地域の多文化共生を推進するうえで大きな可能性を持つが、その所属先となる行政の側は多くの問題を抱えている。財政難、行革による職員の削減といった外形的な課題がある。そして多文化化の課題が、福祉・教育・労働など多岐にわたりしかも互いに関連しあっているため、従来の縦割り行政では対応できないことも問題である。

この論考では、行政にかかわる多文化社会コーディネーターが役割を果たすためには、その環境としての行政組織がどうあるべきかに焦点を置き、縦割り行政をつなぎ協働をつくりだすための方策について考察する。

1 多文化化に対応できていない基礎自治体

(1) 隣の課に情報が伝わらない

行政の縦割りの弊害はさまざまな分野で指摘されているが、外国人にかかわる行政も例外ではない。

フィリピンからやってきた小学5年生のAさんは、入学した小学校で取り出し授業による日本語支援にたどり着くまでに3週間を要した。一切の日本語がわからない彼女はあのあいだ教室でお客さん状態であった。清瀬市では日本語支援が必要な児童生徒に対しては年間60時間前後の取り出し指導のシステムはある。それにもかかわらずAさんにそのサービスの提供が遅れたのは行政の縦割りの弊害によるところが大きい。

日本人の男性と再婚したフィリピン人の母親は、連れ子として呼び寄せたAさんを就学させるため教育委員会に出向き、学務課で就学の手続きをした。学務課はマニュアルどおりに事務手続きを行い、学区内のX小学校への入学を許可した。Aさんの日本語能力についてのチェック項目が何もなかったため、機械的にX小学校に書類が送られ、登校を始めて、初めて担任の教師はAさんがまるで日本語を理解できないことを知った。困った担任が校長に相談し、校長が教育委員会指導課に助けを求めるまでに3週間経っていた。Aさんが通うことになった小学校でも当然ながらこれまでに日本語指導を受けた外国人児童はいたが、今年度はたまたま対象者はAさんだけであり、そして運悪く校長は他市から転任してきたばかりで、市の日本語支援のシステムをまだ理解していなかったのである。

日本語指導員を配置する事務を担う指導課は、入学手続きを担う学務課の隣の

課、5メートル隣の課である。指導課では外国人児童生徒の日本語支援に対して神経をはらっており、学校から要望が来ればすぐに配置を行う体制ができています。しかしながら、5メートル隣の学務課にはその配慮は届かないシステムになっていた。

入学手続きを行った学務課の事務担当者が、Aさんの日本語能力に少しでも関心を持ち、5メートル隣の指導課に相談をしていれば、少なくとも3週間のあいだAさんが教室で何もわからず放って置かれることはなかったはずである。

私は1995年に市議会議員に当選する前年から地域日本語教室でボランティアとして活動を始め、さまざまな学習者と接してきた。日本人の配偶者として安定した生活の中ですっかり地域社会に馴染み、日本語教室を必要としなくなった人もいれば、早々に日本での生活を諦め、家族そろって帰国した人たちもいる。今も教室のなかの一部の学習者は日本語を習得することで安定した仕事を見つけようと苦労している人が多いが、それは容易なことではない。中国帰国者の係累者が次々と来日し、スキルアップも見込めない単純労働に従事し、何年経っても日本語を満足に話せない状態のまま日本社会から阻害されていく姿を数多く見てきた。日本人夫と再婚し、本国から実子と呼び寄せたものの、その子どもたちが日本社会での将来設計を何ら持てないまま、結局明日の生活のために低賃金労働の職場を転々と渡り歩いている事例も数多い。

日本人が敬遠する低賃金・重労働の職場に就き、日本社会のなかで底辺に組み込まれていく姿を目の当たりにすると、日本国民の間にはまがりなりにも存在するナショナル・ミニマムが、ニューカマーの外国人には事実上適用されていない実態を知らされる。外国人をどう処遇し、社会にどう統合していくべきか。これは地方自治体だけで対処できる問題ではない。実際のサービスは自治体側が提供するとしても、根拠となる基本方針・制度は国が定めない限り地域間の格差は広がるばかりである。

(2) 全国のほとんどの自治体では多文化共生の指針なし

多文化共生に関する基本法すら持たない日本では、法に基づいた制度や施策がない。緊急対策としての側面が強い外国人集住地域を対象とした事業以外には、まとまった予算・事業はない。私が議員として多文化共生を進めたくても、根拠となる法令が存在しない以上、市の一般財源²の範囲で、市の担当職員と押し問答と懇願を繰り返すしかない。制度が存在しないなかでは、議員が比較的得意と

する既成の制度を改正する行動も取れない。

多文化化の問題についての地方行政の課題としては、そもそも政策課題となり難いことがある。とくに私の住む地域のように外国人人口の少ない地域では、課題が表面化し難いために行政に届く数が少ない、よって行政課題と認識されず対応が後手に回る。行政課題として認識されない場合は、当然ながらその課題を担当する部署は存在せず、課題解決の根拠となる自治体内の法令（条例・訓令等）も存在しない。人道的に見かねた職員が孤軍奮闘で対処している例はあるが、その職員が異動したら頼みの綱も途切れる。

行政計画についても清瀬市は全国1800のほとんどの地方自治体と同様³、総合的・体系的な多文化共生政策をまだ持っていない。しかし個別の問題としては前述した外国につながる子どもの教育問題など困難な状況が現場ですでに起こっている。

(3) 対応を困難にする組織的・財政的状况

①行政も市民団体も人材不足

清瀬市役所のなかでは国際化担当は企画部企画課市民協働係が担っているが、この係は係長を含め3名だけの係であり、多文化共生施策だけを担う専従の職員はいない。こうした状態ゆえに、市としての総合的な多文化共生に関わる指針はまだ策定されていない。

一方で市民活動の側も低調で、地域の日本語教室は私の属する団体1つだけである。そこで活動する日本語ボランティアも動機はさまざまであり、多文化共生に対する意識もまちまちである。ボランティア活動が定年退職後の地域での自分の居場所づくりとしての生涯学習的な側面を持つことは否定できないが、ボランティア活動は同時に社会的な課題に対する先駆性を持つ行為でもあるべきである。地域で生活する外国人をとりまく生活課題について認識することと、その解決のために何ができるのかをボランティアが自身に問いかけることも必要である。

②市の財政上の課題

外国人の散在地域で外国人の生活課題が行政課題となりにくいのは、行政の意識の問題だけでなく財政的な問題もある。社会的弱者に対する施策については自治体の一般財源以外に、国や都道府県による補助が行われる施策が多い。例えば障害者福祉の場合は、対象人数は少なくとも障害年金や福祉サービスは一人当たりでの支出が保証され、これらの財源は国や都道府県からの一定の割合の支出金

(補助金)がある。しかし外国人施策に対しては一部の事業(外国人児童生徒の多い学校への教員の加配など)を除き、こうした補助制度がない。つまり外国人に対する施策は基礎的自治体の一般財源でのみ実施されるため、これが行われるかどうかは自治体の財政力に左右されてしまう。例えば全国有数の財政力を有する東京武蔵野市の財政力指数⁴は1.67(08年度)であるのに対し、同じ東京多摩地区にある清瀬市は都内最低の0.73である。武蔵野市で行っている事業で清瀬市にはない事業があるのは、財政力に起因していることが多い。

もちろん財政難を理由に必要な施策を行わないことは許されない。まちづくりは財政力だけで測られるものではないからである。しかし単に金のあるなしの問題だけでなく、財政力の強い自治体では職員の能力として一般に市単独事業の企画立案能力が磨かれ、低い自治体では国・都の補助事業を探しだすことに仕事に向かいやすい。財政力の弱い自治体は中央(国)へ依存する体質になる。目の前の市民の課題の解決のために制度設計をするよりも、補助金の付いてくる事業に適合する課題を選別する姿勢になる。足に合わせた靴を作るのではなく、靴に合わせた足を選ぶようになる。

例えば、日本語ボランティアの側からの「外国につながる子どもの教育を何とかしてください」という意見を役所に持っていくと、役人は以下のような思考をする。「人をつけるといくらかかるだろう、これは国や都の補助金はあるのだろうか、人数が少ないから加配の条件には当てはまらない、市の一般財源で対応するしかない、これは財政が厳しいから無理です」となる。「財政が厳しいから」という言葉を持ち出すと市民はもう何も言いたくなくなってしまう。

2 縦割り行政では解決できない問題

(1) 地方自治体の組織と職制の問題点

地方自治体の職制は1950年(昭和25年)に制定された地方公務員法で定められている。その時代の雇用慣習としては終身雇用の正規職員を配置することが前提であり、嘱託・臨時職員はあくまでも補助的・臨時的な業務が想定されていた。しかしバブル期以降この自治体でも職員人件費がかさみ、行政改革のため正規職員を退職不補充の方法で減員している。私の属する清瀬市でも97年に708人いた正規職員が09年4月では452人に削減されている。こうした役所の職員事情のなかで、外国人集住地域でもない基礎自治体が、多文化化の問題に対応するために正規職員を新たに配置することは困難である。

正規職員が減る一方で増えているのが嘱託職員である。清瀬市の場合、97年

には保育士や図書館の整理係などのいわゆる現業職を中心に26名であった嘱託職員が、10年には291名となり、職員全体の1/3を超えている。職種も一般事務職にまで及んでいる。雇用難の時代のためか、嘱託職員の能力は高く、正規職員に劣らない資質を持つ人も多い。しかし単年度雇用で、ほぼ正規職員と同じ時間数を働いても、月給は20万円程度であり、ボーナスも退職金の制度もない。

民間企業であれば複数年契約の専門職職員が存在し、正社員と変わらぬ戦力となっている組織もあるが、公務員の世界では複数年契約は地方公務員法で禁止されている。嘱託職員の待遇改善は急務であるが、法制度と財政事情がそれを許さないでいる。

(2) 協働を阻む行政執行部と市民の意識のずれ

私の属する地域日本語教室の子ども対象クラスでは、年に一度は教育委員会指導課の指導主事との懇談の場を設けている。外国につながる子どもが抱える課題を学校にも共有してもらい、解決につなげるための意見交換の場であるが、行政職員に聞くとところによると、こうした市民団体との意見交換はかなりのストレスを感じるものらしい。市民団体からのいわゆる「吊るし上げ」や言質を取られることを危惧するようで、懇談をセッティングする立場にある私はまずその心配を和らげることに腐心しなければならなかった。

市民協働の時代というものの、市民と行政執行部との間には深い溝がある。両者の間には課題に関する情報の格差があり、市民は課題解決を求めるだけで一般に前提条件（財源・人材等）には無関心である。一方で行政執行部の職員は、キャリアが長くなるほど、一般に市民の感覚を忘れがちである。この分野に限らず市民団体と行政執行部との懇談の場を幾多となく見てきたが、そのほとんどは市民側が要望し、それに対し行政側は解決困難の理由を述べ、市民側が失望する、という構図に終始していた。

こうした両者の間をつなぐのはコーディネーターの役割の1つであるが、これは一種の通訳の役割に似ている。両者の立場、情報量、課題解決の手法の違いを理解したうえで協働に臨まなければならない。

3 多文化社会コーディネーターの必要性

前述したように清瀬市では、地域の多文化化に対応するための多文化共生課などの部署は存在していない。しかし福祉・教育・住宅などのそれぞれの分野では多文化化の課題が出現しており、それぞれの部署では対処療法的に対応している。

ごみ出しや騒音など日本人からの苦情が寄せられる部署では外国人はネガティブな存在に映り、福祉や教育では外国人は困難な問題を抱えた対象として映りがちである。いずれも行政の各部署にとっては外国人に関わる問題はあまりポジティブなものとして扱われないようである。一方で地域社会では外国人が経営するレストランや商店が増え始め、これらは地域の日本人も顧客として獲得し、地域社会で歓迎されている。学校では異文化のクラスメートは子どもにとって価値観の多様化を促す貴重な存在としてとらえたい。こうしたポジティブな面も踏まえて、多文化化の進む地域社会をデザインしていく構想力を持つことは多文化社会コーディネーターの大きな役割である。行政内に多文化化に対応し地域をデザインしていく組織が必要であり、その組織の中にはコーディネーターが必要である。

多文化化への対応は当然ながら役所の庁内だけで計画されるものではない。実際、地域にはさまざまな人的資源が存在する。

とくに地域福祉にかかわる人的資源は外国人支援を考える際に見逃されがちであるが、例えば民生・児童委員の課題解決に向けた使命感にはたびたび驚かされた。以前は地域コミュニティの名譽職的存在であったが、最近では障害者や児童福祉などテーマ別の部会活動も活発になり、外国籍市民の実情をよく知る民生委員も増えてきている。

また、地域の日本語教室は多文化社会の最前線であり、外国籍市民の課題をもっとも身近で知ることのできる場である。ボランティア日本語教室の役割は、日本語支援を通じて外国籍市民がその地域でより良い生活を送ることができるよう支援することである。支援ボランティアの間でこのことを共通の理解とすることは必要である。地域の多文化化の課題の解決のためにこうした人的資源をつなぎ、協働を導き出すこともコーディネーターの大きな役割である。



日本語教室が呼びかけて行政と合同で外国人向けの防災訓練を実施

4 他の専門職の職制との比較検討

次に、基礎的自治体で実施されている他の分野の事業のうち、多文化社会コーディネーターに求められる役割と共通する、他のコーディネーター的な制度を取り上げ、その課題について考察する。ここでは清瀬市の「スクールソーシャルワーカー」と、逗子市の「市民協働コーディネーター」を取り上げ、行政組織の中での役割と職制上の課題について、それぞれ多文化社会コーディネーターと比較する。どちらの制度もまだ導入されたばかりなので、成果に対する評価は避けるが、従来の縦割り行政のなかでの業務遂行の手法を改め、関係者間をコーディネートし、協働をつくり出すことで目的を達成する効果が期待されている。

(1) 清瀬市の「スクールソーシャルワーカー」制度

清瀬市ではそれまで配置していたスクールカウンセラー制度に加え、09年度から社会福祉士の資格を持った専門職のスクールソーシャルワーカー（以下SSWrと記す）を1名配置している。外国人児童生徒を対象とした業務ではないものの、SSWrが抱えるおよそ15のコアケースのうち外国につながる子どもの課題も複数件含まれていた。SSWrの身分は嘱託職員で、週3日の勤務である。教育委員会指導課に配置され、市内14の小中学校からの要請に応じて学校のみならず家庭や福祉関係の行政機関にも働きかけ、課題の解決のためにコーディネートを行う。相談の内容は主に不登校である。

従来から配置されているスクールカウンセラーは、どちらかという学校保健室のなかで、児童生徒本人の心理面の変革により問題を解決しようとする。一方でSSWrは、問題を個人と環境との不適合ととらえ、双方に働きかける。当然ながらSSWrのほうが活動の範囲が広く、学校のみならず家庭、地域社会、行政にも働きかける。

この制度の成果として次の事例を挙げる。外国人を母親に持つ中学生で、保護者から学校へ提出すべき書類を忘れがちであった生徒がいた。母親は働いており担任はなかなか電話で連絡が取れず困っていた。日本語の連絡文書を読むことができないため提出も遅れていると見立てたSSWrは、地域日本語教室に連絡し、学校からの文書を外国語に翻訳するボランティアを見つけた。メールを活用した、学校⇄翻訳ボランティア⇄母親の連絡体制を作ることができた。SSWrはこうした働きかけによる協働をつくり出すことを意識している。

しかし、やはり組織の縦割りの問題がある。例えば不登校の児童生徒の家庭が生活保護世帯である場合、福祉課の職員のほうが学校の教師よりもその子どもを

含めた家族の状況を把握していることが多い。問題は福祉課などの市長部局と学校を含む教育委員会との間の連携がなかなかうまく取られていないことにある。するとSSWrもまた縦割り行政のなかで苦勞をしなければならない。この問題はSSWrであれ、多文化社会コーディネーターが配置される場合であれ、同じ構図のなかでの問題である。

この他にSSWr制度の課題を列挙する。

- ・ 学校長からの要請を受けてはじめて業務を開始するため、この制度に対する学校長の理解が低いと要請そのものが上がってこない。事実、要請数は学校によってばらつきがあり、学校内で課題を抱え込む学校からは要請がなく、積極的にSSWrを活用しようとする学校からは要請が多い。数字だけ見ると、前者は「課題が少ない学校」、後者は「課題の多い学校」と映るが、もちろん前者より後者が評価されるべきであることは言うまでもない。SSWrが協働を促そうとしても学校がそれを拒んでいては協働は成り立たない。
- ・ SSWrの人件費の確保については、職員削減を進める小規模な基礎自治体ではSSWrを正規職員として雇用する余裕はない。1年更新の嘱託職員として雇用しており、国は09年度まで補助事業として人件費の一部負担をしていた。補助制度がなくなっても事業のニーズが変わらない場合は当然市の一般財源（市税等）を充てることになり自治体にとってはこれが大きな負担となる。
- ・ SSWrの職制の問題点としては、SSWrは非常勤の嘱託職員であり、雇用形態だけでなく役職の面においても縦割りの行政組織のなかで何らの権限を持つ地位にはない。嘱託職員の身分でも最近では定年退職した管理職が嘱託職員として管理職にとどまる例がでてきたが、これは団塊の世代の大量退職で人事バランスが崩れることに配慮した過渡的な制度である。専門性を持った非常勤の職員が管理職に座ることが今後も一般化するとは考えにくい。

(2) 逗子市の市民協働コーディネーター制度

神奈川県逗子市は人口5.8万人の小規模な自治体であるが、文化人が多く住み、また池子の森をめぐる市民運動で知られる街である。そうした背景のなかで06年に市長に就任した平井市長は、市民協働による新しい仕組みでのまちづくりを目指している。

10年春に平井市長の肝いりで「市民協働コーディネーター」が設置された。平井市長は選挙公約の時点から市民活動の充実と市民との協働を訴えており、そのためにも市と、市民・市民団体・事業者との“つなぎ役”が必要であった。

多くの自治体では、企画課がまちづくりのランドデザインを考え、行政組織の司令塔の役割を担ってきた。バブル期までの、公共事業による開発とそれを支える潤沢な税金があった時代には、行政職員が机上で地図に定規を走らせ、公共施設の配置を次々に決めたほうが効率が良かった。いまはどうか。右肩上がりの成長が終わり、年々税金は減り、市民要望に応じて無理に事業を行おうとすれば、財源は借金しかない。財政的に追い込まれ、役所の主導で進めていくまちづくりは不可能になっている。

多くの自治体で市民協働課が生まれたのは、実際にはそうした時代背景がある。しかし市民との協働を目指しても、市民協働の方法は、これまでの自治体の組織の仕事の手法とは違うものでなければ市民に受け入れられない。そこで両者をつなぐコーディネーターの存在が必要となった。

市民協働課に「市民協働コーディネーター」として採用された木下理仁氏は自分の強みとして以下の3点を挙げた。

- ・フリーランスの立場
- ・異質な人間
- ・特定の担当事業に縛られない機動性

これは無責任な言動として言っているのではない。最近、地域活性化に必要な三要素として言われている、「よそ者、若者、ばか者」と通ずるものである。

逗子市の市民協働コーディネーター制度は今年度から始まったばかりで、まだ評価の段階ではない。しかし縦割り行政の問題点を行政自らが自覚し、市民協働のために新しい職制を設けたことは注目に値する。今後同様の職制が全国に広がる可能性があり、その先駆的な取り組みになるであろう。

5 協働をつくりだす専門職としての職制と展望

行政の個々の部署には使命感に燃え頼りになる職員は必ず存在する。しかし行政の組織編制は縦割りであるため行政内においてさえ必ずしもコミュニケーションが取れているとは言いがたい。業務遂行のための組織のあり方としては、多文化共生を進める総合的な窓口としての担当部署をまず置き、そこが音頭をとってこのテーマに関する庁内横断的なプロジェクトチーム⁵を構成するほうが庁内の支持を得やすいのではないか。

また、自治体の多文化共生政策を推進するための行政組織内のコーディネーターは自治体の正規職員がもっとも適任であろう。しかし地方自治体の多種多様

な行政需要を考えると、人口10万人以下⁶で外国人人口が1000人以下、財政が厳しい自治体という条件の下では、多文化共生政策全般を統括するコーディネーターを専任で正規職員として配置することは現実には多くのハードルがある。人事制度を考えるとコーディネーターが実を結んだ頃には人事異動によって、関係性が一気に振り出しに戻る場合もあり得る。他に考えられる人材としては、人事異動を気にせず長期にわたって職務に専念できる専門職としての嘱託職員を多文化社会コーディネーターとして配置する方法が考えられる。

庁内を良く知るがそれ故にしがらみも多く、数年で異動する正規職員のコーディネーターと、契約を毎年更新することで長く関わることができるが庁内での立場が弱い嘱託職員のコーディネーターのどちらが機能するか、両者を検討してみる必要がある。

基礎自治体では、一般事務職員の人事異動は、数年ごとにあらゆる分野の部門にわたって異動するのが一般である。一般職の正規職員として採用されると最初の10～15年間程度は、役所のさまざまな部門を3～4箇所異動しながら仕事を覚えていく。この間に自分の適性を探しながら、人によっては建設や福祉関係の資格を取得してスペシャリスト的なコースを歩む人も出てくる。なかには係長級から先を定年まで建設や福祉行政でその分野のスペシャリストとして腕を振るう人も出てくる。もっともそれは職員数で千名を超える大規模な自治体の場合で、行革で職員数を減らしている多くの自治体では専門能力をアウトソーシングする傾向が増え、庁内にスペシャリストを抱える余力がなくなっている。

例えば多文化共生の事業で成果を挙げた係長が、そのあと管理職として庁内そして地域全体をつなぐ多文化社会コーディネーターとして活動するためには、どのような職制を考えれば良いか。多文化共生課を設置している組織であれば最高位のポストは課長であるが、管理職は平均3年



特定課題セッション（全国フォーラム第4回）で発表する筆者

で異動する。係長クラスならば3年より長くその職で任務に就くことはあるが、課長職が庁内の他部署との折衝に当たる当事者であるのに対し、係長職はその係内での責任者の位置付けであり、ひとりで庁内他部署とのコーディネートを担当するのは職制上の困難がある。この課題を解決するためには国や規模の大きな自治体で見られるように、部長級分掌職として参事を、課長級分掌職として副参事を設け、「多文化共生担当参事（副参事）」として、事実上の専門職として遇することが考えられる。例えば多文化共生係で手腕を発揮した係長を、市民文化課等の多文化共生担当副参事（課長級）として昇進させることで課題は解決できる。

一方で嘱託職員を専門職として配置することはどうであろうか。前述したように課題は嘱託職員の不安定な身分である。また、従来のピラミッド組織のヒエラルキーから外れている嘱託職員が、庁内組織のなかでコーディネート機能を果たすことが可能であるかという実際的な問題もある。関係者がヒエラルキーを意識するなかでは嘱託職員の言葉に耳を傾けないことが心配されるが、実際には保健師のような嘱託職員に対しては、その専門職の高さ故にヒエラルキーを意識せずに一目置かれる存在になることがある。ただし保健師や臨床心理士はその専門性が資格によって裏付けられているのに対し、多文化社会コーディネーターはその専門性のあり方と専門性形成の方法が論じられている段階である。実際の行政組織内でコーディネート機能を果たすことができるかどうかは、今の段階では職制よりも個人の力量や、自治体の組織文化に左右されやすいと言える。

ちなみに、この問題意識を持つ私のような地方議員こそが多文化社会コーディネーターに成り得るかという問いに対しては、私は否定的に捉えている。その理由は、地方議員は制度的には機関対立主義に基づき行政執行部と対峙する存在であり、その地方議員が行政執行部の組織内でコーディネーターとして振舞うことは本来期待される役割ではない。また、実態としては、地方議員と行政執行部とは権力関係にある。つまり、議決権を持つ議員はその権限を持つが故に執行部の職員に対してやはり優位な立場にあり、とうてい“対等な立場”で“社会をデザイン”していく関係にはないからである。

おわりに

私は08年に東京外国語大学の多文化社会コーディネーター講座を受講した。外国人を巡る諸課題の知識の習得が当初の受講動機であったことは否めない。しかし受講後に課題として迫ってきたことは、課題解決にあたるコーディネーターの必要性和、そのあり方の検討であった。地方自治体の組織の中に多文化社会コー

ディネーターを配置する必要性と、そのさいに多文化社会コーディネーターに十分な活躍の場を提供するための自治体組織のあり方を検討することが、私の活動実践におけるテーマとなった。これは、結局は自治体組織論に通じ、協働を取り上げれば地方自治論にも通じるものである。

多文化化の対応も、国が基本となる方針を定めたあとは、施策実施の権限と財源を地方に移し、地方は地域の実情に合った施策を自らの責任で展開していくべきである。そのためには中央集権から地域主権への改革を確かなものにしていかなければならない。

地域主権改革は一般には関心が薄いのが、麻生内閣以降の政権がいずれも最重要課題に挙げる改革である。地域主権が進み、地方自治体が権限と財源を中央政府から奪うことができるようになれば、行政組織の形もその地域の課題特性に合わせたものに再編されるようになる。従来の縦割り行政は解消され、部門間の垣根を取り払うことが意識されるであろう。その際にはこれまでとは比べものにならないほど分野をつなぐコーディネーターの存在が必要になる。多文化社会コーディネーターが地方政府の組織内で認知されるか否かは、地域主権改革の進展に負うところが大きいと考える。

地方議会に身を置く者として、多文化化する地域社会の諸問題の解決のためには地域主権の確立が不可欠であることを今後も訴えていきたい。

[注]

- 1 学習者…地域日本語教室に通う学習者には日本国籍を持つ人も多いため、外国人と呼ばず学習者と呼ぶことが多い。
- 2 一般財源…自治体の税収や、使途に縛りのない国からの地方交付税のこと。これとは別に公共整備や福祉施策の多くは国や都県の補助金が充てられ特定財源と呼ばれる。多文化共生にかかわる事業は一般財源で賄われるため、自治体の財政力に大きく左右される。清瀬市の場合、約135億円の一般財源の96%が職員人件費や扶助費、公債費に費やされるため、政策的な経費は約5億円しかない。
- 3 総務省は外国人集住都市会議東京2010での資料において、(政令市を除いた)市の41%が多文化共生の推進に係る指針・計画等を策定済みとしている。しかし同会議おた2009の総務省資料の内訳では、「策定している」に分類される262市のうち243市は、「国際化施策一般に関する指針・計画の中で、多文化共生施策を含めている」「総合計画の中で、多文化共生施策を含めている」である。行政の全分野の基本政策を網羅的に記述した総合計画では、国際化や人権の項目で「多文化共生社会を目指す」程度の記述が見られる程度である。「多文化共生に関する指針・計画を単独で策定している」市は19市に過ぎず、これは全790市の2.5%に過ぎない。
- 4 財政力指数…自治体の標準的な税収を分子に、標準的な財政需要を分母とした割合。この割合が1未満だと不足分を補うため地方交付税が交付される。

⁵ この点において横浜市鶴見区の区役所内の課を超えた横断的な組織である「多文化共生推進事業部」の取り組みは注目される。

⁶ 人口10万人未満の市町村数は1509で、全国の1798の基礎自治体の83.9%にあたる（09年4月1日現在）。