

シリーズ 多言語・多文化協働実践研究

17

【多文化社会コーディネーター研究会】12年度報告

# 多文化共生政策の実施者に 求められる役割

—多文化社会コーディネーターの必要性とあり方

# 協働実践研究プログラムとは



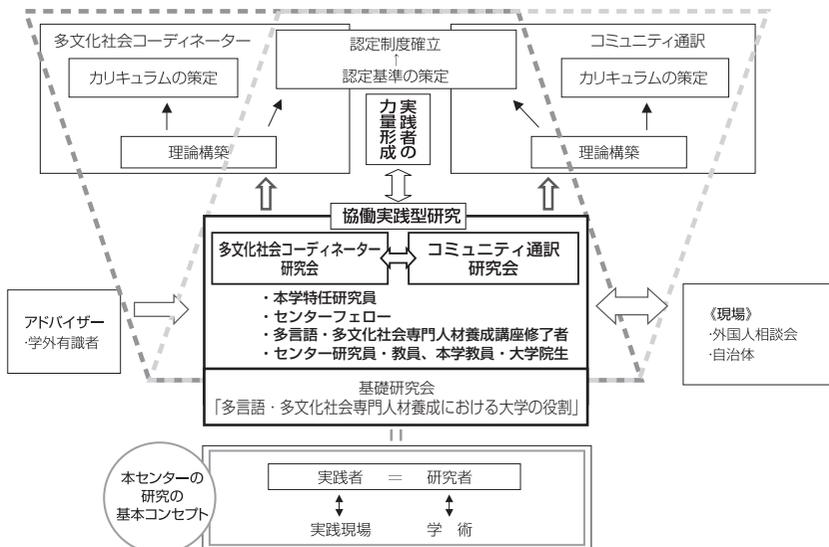
東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの協働実践研究プログラムは、日本社会の多言語・多文化化により生起する問題の解決に向けて、実践者と研究者がそれぞれの専門知を持ち寄り、協働で取り組む「協働実践型研究」であることを最大の特徴とします。2010年度までの5年間は、日本の多文化化の問題解決に向けて実践と研究を切り離すことなく活動を進めてきました。その中から浮かび上がってきた課題の1つが、多文化社会の問題解決に寄与できる専門人材の養成です。2011年度からは「協働実践型研究プログラム」として「多文化社会コーディネーター」および「コミュニティ通訳」に焦点をあて、専門職を養成する講座を開講しながら、そのあり方について次の3つの分野で研究を推進しています。

1. 多文化社会コーディネーター研究
2. コミュニティ通訳研究
3. 基礎研究「多言語・多文化社会専門人材養成における大学の役割」

多文化社会コーディネーター研究およびコミュニティ通訳研究では、養成すべき人材像の方向づけばかりでなく、専門職としてのあり方や認定制度について検討します。

またこれら2つの専門人材養成に関わる研究を支える基礎研究として、「多言語・多文化社会専門人材養成における大学の役割」をテーマに多言語・多文化化の進む日本社会において専門知、とりわけその創出・普及にかかわる高等教育機関がどのような貢献ができるかを探求することを目的とします。

## 【協働実践型研究プログラムイメージ図】



シリーズ

多言語・多文化  
協働実践研究

17

【多文化社会コーディネーター研究会】  
12年度報告

## 多文化共生政策の実施者に 求められる役割

—多文化社会コーディネーターの必要性とあり方

### ■ シリーズの刊行について ■

本センターでは、2006年から日本の多文化社会の課題解決に向けて研究者と実践者が協働で実践研究を行ってきました。2010年度までの研究成果は「シリーズ多言語・多文化協働実践研究」1～14、および別冊1～3として刊行しています（裏表紙に一覧があります）。

2011年度からは過去5年間の成果をベースに、多文化社会の課題解決に寄与できる専門人材に焦点をあてて研究を行っています。その成果を「シリーズ多言語・多文化協働実践研究」で引き続き刊行することになりました。2012年発行のシリーズ15、16と併せてご覧いただければ幸いです。

# 多文化共生政策の実施者に求められる役割

## —多文化社会コーディネーターの必要性和あり方

専門人材養成は大学の社会的責任

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター長 青山 亨 …… 4

序

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター  
多文化社会コーディネーター研究会チーフ 杉澤経子 …… 8

### 第1部 総論

自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター  
多文化社会コーディネーター研究会チーフ 杉澤経子 …… 12

多文化社会にみる学びづくりのコーディネート

—「公」「共」「私」にみる学びの文化の多様性に着眼して

早稲田大学文学学術院教授 山西優二 …… 36

#### 【特別寄稿】

自治体におけるコーディネーターの必要性和その役割

—逗子市の事例から

逗子市長 平井竜一 …… 46

### 第2部 実践的考察

#### 第1章 防災政策と多文化共生政策をつなぐ—国際交流協会職員自省察

東日本大震災に見る多文化社会コーディネーターの役割

財団法人仙台国際交流協会企画事業課企画係主任 菊池哲佳 …… 58

自治会支援と防災対策からの共生の仕組みづくり

公益財団法人浜松国際交流協会主任／多文化共生コーディネーター 松岡真理恵 …… 74

県域での災害時における情報提供体制づくり

公益財団法人宮崎県国際交流協会職員 高柳香代 …… 87

## 第2章 多文化共生政策の体制整備 ー自治体職員としての可能性

地方自治体における多文化共生施策推進のための体制づくり

ー広域行政における多文化社会コーディネーターの必要性

栃木県産業労働観光部国際課主査 亀井鈴子 …… 99

自治体組織における多文化社会コーディネーターの可能性

横浜市南区役所総務部戸籍課長 齊藤由実子 …… 112

## 第3章 官民協働を推進する ー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

ー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

清瀬市議会議員／清瀬国際交流会多文化共生事業担当 石川秀樹 …… 124

NPOにおけるコーディネーターの役割

ー多文化社会の政策とのかかわりで考える

関西学院大学総合政策学部非常勤講師 奈良雅美 …… 138

### 資料

・活動記録	…… 150
・執筆者プロフィール	…… 151

## 専門人材養成は大学の社会的責任



青山 亨

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター長

東京外国語大学の多言語・多文化教育研究センターでは、2011年度から「多文化社会人材養成プロジェクト」を進めています。このプロジェクトの一環である協働実践研究の成果を公開する場として「多言語・多文化協働実践研究」シリーズを刊行してきました。ここにお届けする第17号は、多文化社会コーディネーターについて取り上げます。多文化社会コーディネーターについては本シリーズですでに6回取り上げてきましたが（No.6、11、14、15および別冊1、3）、今回は、多文化共生政策という観点から多文化社会コーディネーターを取り上げています。

日本社会の多言語・多文化化に伴う諸課題に取り組む本センターにとって、協働実践研究において、多文化社会コーディネーターを重要なテーマの1つとして位置づけることには、明確な理由があります。現在、日本に住む外国人の数は200万を超えています。その数は、経済や政治の情勢に応じて増減することはあっても、今後も長期的には増加する傾向にあることは確かでしょう。さらに、数の増加に伴って、言語や文化、来日の経緯、在留の様態といった在日外国人の内実にも多様化が進んでいます。日本の社会の一部となった在日外国人は、日本社会の活性化を促すでしょう。また、一方では、そのための適切な社会統合の努力が

求められることも明らかです。

さらに、2012年に行われた在留管理に関する法改正に基づく外国人登録制度の変更（外国人登録証の廃止）および、それと表裏一体の関係にある住民基本台帳への外国人住民の記載（在留カードの発行）は、制度的に市町村が外国人住民に対して基礎的な行政サービスを提供する主体になったという意味で、日本社会における重要な転機でした。これからの日本の自治体は、住民の中に外国人がいること（その数は地域によって異なるでしょうし、時系列による増減があるでしょうが）を前提とした運営をおこなうことが期待されています。市町村は、狭い意味での行政にとどまらず、医療、教育、法律といったさまざまな分野で、多言語・多文化な背景をもつ外国人住民に対して、適切なサービスを提供する責任が求められています。このような形での住民サービスの提供は、自治体および民間のさまざまな部局が横断的に連携・協力をを行い、リソース（人・モノ・情報・資金などの事業資源）を適切に結び付けないことには実現困難な課題であることははっきりしています。

東京外国語大学では、多言語・多文化化する日本社会の諸課題に対応できる人材を育成することは大学としての社会的責任であると考え、2006年度に多言語・多文化教育研究センターを設立し、教育・研究・社会連携の3分野でそのための人材育成のための活動を行ってきました。とくに2011年度に始めた「多文化社会人材養成プロジェクト」では、コミュニティ通訳（言語面で外国人住民を支援し、ホスト社会とつなぐ橋渡し役となる専門職。シリーズNo.16、別冊2を参照）と共に、ここでとりあげる多文化社会コーディネーターの育成に焦点を当てています。本センターでは、多文化社会コーディネーターを、「政策、福祉、医療、学校教育、日本語教育、労働などの分野において、外国人と受入れ社会との間に起こる諸問題に対して協働を推進し、新たな仕組みを創造することによって解決を図る役割」と規定しています。官民の垣根を越えた協働によって多文化共生に向けての課題解決を図るこのような人材こそ、まさに多言語・多文化化する日本の社会に求められる人材だと言えるでしょう。

「多文化社会人材養成プロジェクト」では、人材育成のために、学部生を対象にした教育プログラムである「多言語・多文化総合プログラム」と、社会人を対象にしたリカレント教育プログラムである「多言語・多文化社会専門人材養成講座」の2つのプログラムを動かしています。

多言語・多文化総合プログラムは、2012年度に行われた東京外国語大学の2学部への改編にあわせ、現在では、2学部共通の世界教養プログラムでの教養レ

ベルの科目と、言語文化学部グローバル・コミュニケーション・コースでの専門レベルの科目を開講しています。教養レベルでは日本社会の多言語・多文化化に関する基礎的な事項を学び、専門レベルではコミュニティ通訳あるいは多文化社会コーディネーションについての基礎的な知識を獲得し、理解をさらに深めることを目的としています。とくに後者については、東京外国語大学として特色のあるコーディネーション力の養成を狙いとし、卒業後の学生の幅広い分野での活躍を想定して、ファシリテーション、ダイバーシティー・マネジメントなどの基礎の習得も視野に入れています。

他方、社会人を対象にしたリカレント教育プログラムである多言語・多文化社会専門人材養成講座では、多文化社会コーディネーター・コースが2008年度から、コミュニティ通訳コースが2010年度から始まり、毎年定員30名で受講生を受け入れています。その中でも、多文化社会コーディネーター・コースには、各地の自治体職員、国際交流協会職員、学校教職員、地域日本語教育コーディネーター、外国につながる子どもへの学習支援者など、在日外国人に関わる様々な課題に現場で日々対応している社会人が参加しています。このコースでは、集中講義、ワークショップ、現場での実践研究、小論文の作成、プレゼンテーションといった様々な活動が組み合わされています。そのような活動を通じて、受講生は、現場で蓄積された経験知を言語化することから問題を抽出し、実践課題を設定した上で、分野横断的な協働によって課題を解決し、多文化共生を可能とする新しい仕組みの創造のための方策を自ら考えて行く力を身につけます。

東京外国語大学の第2期（2010年～15年度）中期目標および計画では、学部教育については「地球社会における共生の実現に貢献できる人材を社会に送り出すことを重点目標」とし、社会貢献については「国際化が進む日本社会において顕在化しつつある諸問題に対して本学の特性を活かした様々な地域社会と連携した」事業を進めることとしています。多言語・多文化教育研究センターが進めている、多文化社会コーディネーターとコミュニティ通訳の育成は、東京外国語大学のもっとも中核的な事業の1つであると位置付けることができますでしょう。

学部改編が一段落した今、東京外国語大学では次のステップとして大学院の改編を視野にいれています。多言語・多文化教育研究センターとしても、社会人に対するリカレント教育のあり方も含め、大学院レベルの教育における多文化社会コーディネーターとコミュニティ通訳の育成の仕組みについて検討を進めていきたいと考えています。

折しも、今年の9月6日に東京外国語大学は「多文化社会コーディネーター」

を商標として登録しました（登録第 5613169 号）。登録の趣旨は、本学がこの名称の使用を排他的に独占しようというものではありません。本学の願いは、「多文化社会コーディネーター」の名称が専門職として社会に認知され、広く普及することにあります。今回の登録は、この名称の自由な使用が第三者によって制限されることを事前に防ぐことを目的とする手続きです。

今後、多言語・多文化社会専門人材養成講座の修了生を初めとする多数の多文化社会コーディネーターが社会で活躍することで、専門職としての多文化社会コーディネーターの役割が確立することを期待しています。そのために本書の刊行がいささかなりとも貢献できれば喜びに堪えません。

## 序

日本に外国人が住民として暮らしていることが、都会ばかりでなく地方においても当たり前のことになってきた。自治体では、「多文化共生」を理念に外国人住民向け施策のみならず、日本人住民向けにも異文化理解などを目的とした施策が実施されるようになってきている。

自治体にとっては、「多文化共生」はこれまでに経験のない新しい政策分野である。しかも、多言語・多文化を巡る問題をどう理解・把握し解決の手段を講ずるのかという政策実施においては、一定の専門性が求められる分野でもあるだけに、その取り組みについては手探り状態が続いている。

多文化共生政策の実施においては、都道府県・政令指定都市の多くが「地域国際化協会」（総務省の認定を受けて自治体が設置した国際化政策を推進する組織）に委ねているのが現状であり、基礎自治体においても自治体が設置したいわゆる国際交流協会がその担い手となりそこに市民が参加して事業が展開されたりしている。

一方で、果たして「多文化共生」を実現する内実のある施策展開がなされているのかという疑問も呈されている。また、国際交流協会のない自治体では、担当者も置かず何も実施していないか、もしくは担当になった職員が一から勉強しながら施策の立案・実施に取り組んでいるのも実情である。

多文化共生施策を事業化し、実施するのは、自治体や国際交流協会などの組織に所属する職員ということになるが、それでは、その職員は、現場の問題をどのように捉え、多文化共生政策としてどのように事業を実施しているのだろうか。そのためには、多文化共生政策を担当する職員にはどのような役割や専門性が求められるのだろうか。また、多文化共生への取り組みを行っている NPO 組織においては、多文化共生政策との関連において、スタッフにはどのような役割が見いだされるのだろうか。

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターでは、多文化共生政策に関わる自治体や国際交流協会の職員、多文化の問題に関わっている NPO のスタッフなど、まさしく政策実施の現場で仕事をする実践者とともに、2007 年度から多文化化する日本社会の問題解決に寄与する専門人材に関する研究を行ってきた。不確実性の増す現代社会においては、もはや 1 組織、1 機関だけで問題が解決できる状況ではなくなっているという認識は広く共有されつつある中で、本センターでは、問題を解決する方策として多様な人・組織との連携・協働を推進で

きる専門人材を「多文化社会コーディネーター」と位置づけ、その専門性および専門性形成の方法について研究を進め、これまでに6冊の報告書にまとめたところである。

本冊は、その7冊目にあたるもので、多文化共生政策の実施者に求められる役割をテーマに議論を深めてきた、多文化社会コーディネーター研究会の成果を2012年度報告としてまとめたものである。

第1部では、総論として、3人が自治体政策に関わる人材に求められる役割について論じている。自治体国際化政策実施の現場に長くかかり現在は本センターの연구원として専門人材研究と養成に携わっている杉澤経子は、国際交流を中心テーマに始まった自治体国際化政策がどのように推移してきたかを踏まえた上で、多文化共生政策はどのように位置づけられてきたのか、また、政策実施者にはどのような役割が求められるのかを考察した。「多文化共生」は自治体施策のスローガンとして用いられてきた言葉とされるが、「多文化共生」を理念として政策が体系化されたとするならば、政策実施においてはその内実が問われることになる。2007年から本学特任연구원として専門人材研究に関わってきた山西優二は、学びおよび学びの文化の多様性と特性を公・共・私の視点から捉えた上で、それらを自治体の多文化共生政策としてコーディネートする場合の実務者の役割について考察している。3人目は、研究会に講師として招いたことをきっかけに特別に論考を頂戴することになった平井竜一逗子市長である。基礎自治体のトップマネジメントの立場から、政策実施者である自治体職員の役割や位置づけはどうあるべきかを具体例を挙げて論述する。

第2部では、実践的考察として、2012年度の本研究会メンバー7人が、それぞれの実践をベースに多文化共生政策の実施者に求められる役割について論じている。多文化共生政策の実施においては、自治体や国際交流協会だけでなくNPOなどの市民団体等の組織も関わっており、その担い手は多様である。実際に、本研究会メンバーについても、自治体職員、国際交流協会職員、市議会議員、NPOスタッフとその立場は多様であった。

第2部の第1章では、地域国際化協会の職員として多文化共生政策の実施において事業を担当している菊池哲佳、松岡真理恵、高柳香代が、3.11の東日本大震災を契機に自治体で新たな課題として浮かび上がってきた、外国人住民に対する防災政策について多文化共生政策とどのように関連づけ取り組んできたのか、自らの実践を省察する中から見えてきた政策実施者としての協会職員の役割について論じている。

第2章では、広域行政を担う自治体職員の立場から、亀井鈴子は多文化共生政策担当者としての自らの実践を通してその役割を論じ、齊藤由実子は行政組織内における専門的職員のあり方について考察した。

第3章では、市議会議員としてまたNPOにおける実践者として活動する石川秀樹が、基礎自治体における多文化共生政策の現状を分析し、その状況を打開するための広域連携の可能性を探る実践において、官・民協働を推進する人材の必要性について論及している。また、NPOにおいて多文化化の問題に取り組んできた奈良雅美は、NPOが政策に関わる意義およびNPOの実践においてスタッフに求められる役割について論じている。

外国人住民が200万人を超える時代となった今、全国で多文化化の問題が顕在化するようになり、広域自治体、基礎自治体、国際交流協会、NPOといった組織的な側面においてだけでなく、教育、福祉、医療、司法など多様な分野において、様々な取り組みが始まってきている。しかし、その取り組みは未だ縦割りで、組織や分野を横断した連携・協働はなかなか進んでいない。

外国人を日本人と同様に1人の住民として捉え政策展開していかななくてはならない自治体において、多文化共生政策は、官・民をつなぎ、教育、福祉、医療、司法などの分野を包括した総合的な政策として実施していく必要があると言える。多文化共生政策を担当する職員には、分野を横断的につなぎ、多様な人・組織との連携・協働によって政策を実施していくコーディネーターとしての役割・力量が求められる。

本冊が、多文化共生政策の体制整備に関わる行政職員、施策の実施に取り組んでいる自治体や国際交流協会の職員、行政と連携して多文化化の問題に取り組むNPOスタッフなど、広く多文化共生社会の実現を願い実践する組織・人々の多少なりとも参考になれば幸いに思う。

多文化社会コーディネーター研究会チーフ  
杉澤 経子

## 第1部 総論

■ 自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割

■ 多文化社会にみる学びづくりのコーディネート  
— 「公」「共」「私」にみる学びの文化の多様性に着眼して

### 【特別寄稿】

■ 自治体におけるコーディネーターの必要性とその役割  
— 逗子市の事例から

# 自治体国際化政策と 政策の実施者に求められる役割



みち  
杉澤経子

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター  
プロジェクトコーディネーター／研究員  
多文化社会コーディネーター研究会チーフ

## はじめに

「生徒が学校に来なくなってしまったので母親に会いに行ったのですが、自分の国では学校に行かなくても問題ないと言ってそれ以上話が進みません。どうしたらいいのでしょうか」。公立中学校のスクールソーシャルワーカーからこんな相談を受けたことがある。また、「日本語が堪能だった〇〇人の女性の認知症が進んで、母語しか理解できなくなり介護に支障をきたしている。通訳を紹介してもらえないか」等々、これまでは外国人に関する問題への対応は、多くの自治体ではいわゆる「国際」として括られる分野を扱う部署が窓口となっていたが、筆者が長年外国人相談の活動に携わってきた関係もあってか、最近では、教育や福祉などの分野で仕事をしている人々から直接相談を受ける機会が増えてきた。

それはとりもなおさず、1990年の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正に前後していわゆるニューカマー外国人が増加し、その後定住化が進んできていることによる問題が、多様な分野に波及してきているということであり、住民として暮らす外国人を巡る政策は、「国際」で括るのではなく総合的な政策として取り組まれなければ意味をなさなくなっていることを示している。

外国人は、入国管理政策によって日本国内での在留は許可されるものの、国は

住民として暮らす上で直面する生活上の問題に対する施策については、ほとんどを自治体に委ねている。自治体では外国人に関する問題を「国際」分野として、その施策を扱う部署（国際課や多文化共生係など）を設けるか、もしくは市民相談窓口に外国語相談員を置くなどして対処するようになるが、多くが対症療法的な方策にとどまっている。その理由は、担当職員の異動によって経験・ノウハウの蓄積が難しいこと、また、行政の縦割りによって、教育や福祉などの分野にどのような問題が出てきているかなど分野を横断して情報を共有する仕組みもなく、解決のための連携なども行われていないからである。結局、そのセクションで解決できない問題は、たらい回しにされるか、店晒しにされるか、もしくは冒頭の職員のように行政組織を離れて個人的なネットワークに頼る以外に方法がないのが実状といえる。

グローバル化が進む現代社会は、外国人に象徴されるように地域住民のニーズは複雑・多様化し、さらに2008年のリーマンショックのように海外での出来事が直接日本社会に大きな影響を及ぼすなど、先が見通せない不確実性に満ちた状況になってきている。国や自治体が慣れ親しんできたこれまでのヒエラルキー的秩序では、問題が所与のものとして現れる状況ではない中で、解決すべき問題は何かを把握し政策課題を設定することも、公共サービスを効率的に提供することも難しくなっている。

こうした状況への打開策として、自治体では国際化政策において「多文化共生」が目指される中で、その実施においては多様な組織間のネットワークや市民との協働がうたわれるようになるが、ネットワークの構築や連携・協働を推進するというのは、言うは易いがそう簡単にできることではない。ましてや、外国人住民を巡るいわゆる多言語・多文化化の問題解決においては、政策実施のプロである自治体職員にさえ経験・ノウハウの蓄積がないのである。一体誰が多様な人々と問題を共有し協働関係を構築する中で政策を立案・実施できるのだろうか。

本センターでは、2007年度より多様なアクターによる連携・協働を推進することによって多文化社会の問題解決に寄与する人材を「多文化社会コーディネーター」と位置付けて、その専門性研究および養成に取り組んできた。

本稿では、最初に自治体の国際化政策がどのように推移してきたのか、また、「多文化共生」は自治体国際化政策においてどのように位置づけられるのかを概観する。その上で、政策実施に「連携・協働・ネットワーク」が求められるようになってきた経緯を踏まえつつ、その役割を果たせる政策実施者のあり方について、多文化社会コーディネーターの観点から考察する。

## 1 自治体国際化政策のあゆみと特徴

日本における自治体国際化政策は、自治体が実施する政策として自治省（現総務省）によって体系化されてきた。とはいえ、国の専権である外交のような国を越えて活動する事項は自治事務には規定されておらず、自治体が国際化政策を実施する法的根拠は、わずかに住民の福祉増進を目的とした地方自治法上の固有事務に当たるとの考え方によるものであった [内貴 1955]。したがって、国が要請したからと言って、実際は政策を実施するもしないも、またどう実施するかも自治体の判断によるのである。ここでは、自治体における国際化政策の推移を国との関係で捉えつつその特徴について述べる。

### (1) 自治体先導で始まった政策

自治体における国際化政策の始まりは、1955年の長崎市とアメリカ・ミネソタ州のセントポール市による姉妹都市提携とされる。1989年に国が姉妹都市提携に対する特別交付税措置を実施したことも一因となり、提携件数は1988年に700件だったのが1994年には1,086と1,000件を越え、自治体国際化政策は国境を超えての交流事業を中心として進んでいった [内貴 1955]。自治体の姉妹都市提携は、多くは首長等の関係者の訪問または紹介を受けたことを契機とし、その他は何らかの類似性を持つ自治体同士で結ばれている [菅井 1988]。こうした姉妹都市提携は、「観光気分、バスにのりおくれるな式の流行、一過性の親善イベントなど、首長・議員中心の空マワリ」 [松下 1988:272] 政策との厳しい評価がある一方で、「国際交流」自体については「自治体外交」とも言われ、姉妹都市提携による親善交流はともかくも、文化・芸術など個別政策での提携や国際シンポジウムの開催などを通しての自治体政策の研究開発、平和政策にも影響を与えた点で意義があったとされる [松下 1985]。

その後、情報流通手段や交通機関の発達によって一般市民が仕事や留学、また観光等で相互に国境を超えるようになると、「国際」ではなく市民同士が行う「民際」が重要として当時の長洲一二神奈川県知事によって「民際外交」を理念とした政策が立案・実施された [後藤 1997]。同時にその推進機関として、1977年に神奈川県国際交流協会（現在の「かながわ国際交流財団」）が創設されている。民間組織として設立された同協会は、現在では全国の都道府県・政令指定都市に設置されるに至った「地域国際化協会」<sup>1</sup>の第1号となった。

国（自治省）は、こうした自治体独自の国際交流の動きに枠組みを与える形で、自治体における国際化政策を体系化していくが、時代の変化にともなって政策の

中心テーマは推移していく（表1）。

表1 総務省（旧自治省）による国際化政策の推移

テーマ	年	内 容
国際交流	1987	・「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」策定 ・「外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律」制定
	1988	・「国際交流のまちづくりのための指針」策定 ・「国際交流のまち推進プロジェクト」（外国人が住みやすいまちづくりを支援するための施策）実施 ・「自治体国際化協会（CLAIR）」（地域の国際化を推進していくための自治体の共同組織）創設
	1989	「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」策定
国際協力	1995	「地域国際協力推進大綱の策定に関する指針」策定
	2000	「地域国際交流推進大綱及び自治体国際協力大綱における民間団体の位置付け」策定
多文化共生	2006	「多文化共生推進プラン」策定
	2007	「防災ネットワークのあり方」及び「外国人住民への行政サービスの的確な提供のあり方」検討結果を発表
	2012	「災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて」提言

1987年から3年間で、国は「国際交流」をテーマに政策を体系化するが、それと同時に自治体職員を海外に派遣できるようにするための法律の整備や自治体を支援するための組織（自治体国際化協会）を設立するなど、自治体の国際交流事業が進むよう環境整備を行っている。また、1989年に自治体に通達した「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」においては、地域レベルの国際化を推進するために中核的民間国際交流組織として「地域国際化協会」を設立するよう自治体に要請した。こうした国の政策により、都道府県レベルおよび政令指定都市においては、国際化政策実施の根拠となる大綱や計画の策定と実施機関である地域国際化協会の設置が行われ、一応の自治体国際化政策の実施体制が整えられていった。

その後、自治体独自の国際協力活動の展開や「交流から協力へ」といった言説を背景に、1995年に国際協力に関する指針の策定、2000年には民間団体との関係のあり方が検討され、自治体に「国際協力」の推進が要請された。自治体の国際協力<sup>2</sup>は、国際協力機構（JICA）やNGO等との連携によって展開されるが、全国の地域国際化協会における事業内容を見る限り、現状では途上国からの研修

員の受け入れなど限定的な活動に止まっている〔自治体国際化協会 2012〕。

また国際親善交流についても姉妹都市提携数は 2013 年において 1,646 件（856 自治体）と 9 年間で 560 件増えてはいる〔自治体国際化協会 2013〕。しかし、地域国際化協会における事業実施状況の推移から見ると、2000 年度に海外との交流事業を実施していたのは 59 団体中 50 に上るが、2012 年度には 61 団体中 24 団体に止まっており、国境を超えての国際交流事業は減少してきている〔自治体国際化協会 2000,2012〕。

その背景には、姉妹都市交流が「首長・議員中心の空マワリ」との批判もさることながら、バブルの崩壊によって自治体財政が逼迫してきたこと、さらに 1990 年の入管法改正により日系 3 世までに定住の在留資格が付与され、各地に南米日系人を中心とするニューカマー外国人が増加しその対応に迫られるようになったことで、外国人住民施策に国際化政策の中心が移っていったことが挙げられる。

外国人住民の増加による問題については、2001 年に日系南米人が集住する自治体の首長が集まって初の「外国人集住都市公開首長会議」（以下、外国人集住都市会議）が開催され、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく」（浜松宣言及び提言）との宣言と各省庁への政策提言が行われたことにより社会的な問題として認識されるようになった。

ここで注目すべきは、自治体側から、めざすべき社会のあり方として「共生」の理念が、さらにその政策実施の方法論として「住民の参加と協働」が示されたことである。しかし、誰がそうした政策を参加と協働によって実施できるのかまでは言及されていない。これについては、後述する。

こうした流れを受けて、総務省は 2006 年に「多文化共生推進プラン」を策定し自治体に通達した。それ以降は、総務省の自治体国際化政策の柱は「多文化共生」にシフトしている。

このように、これまでの自治体の国際化政策は、実態としては、一部の自治体で先導的に実施されてきた事業に枠組みを与え、「国際交流」、「国際協力」、「多文化共生」と政策の軸足を変えながら国が体系化し、全国の自治体にその実施を要請するというものであった。

## (2) 多文化共生政策と内なる国際化政策

「多文化共生」は、2006年に総務省によって体系化され、自治体の国際化政策の中心的テーマとなってくるが、「多文化共生」という言葉自体は、1993年に川崎の市民団体の活動に関する新聞記事で登場し、その後自治体の外国人住民施策のスローガンとして広まった。「多文化共生」の概念については、さまざまな議論があるが、2006年に総務省が策定した「多文化共生推進プラン」では、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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くこと」と定義されている。近藤〔2011〕は、この定義には、「選択の自由」、「平等」、「共同・共生」の観点が含まれているとして、欧米諸国の移民受け入れ政策のうち「多文化主義的統合政策」に近似していると分析する。また、「多文化共生推進プラン」では、「地域における多文化共生の意義」として、外国人住民の受入れ主体としての地域、外国人住民の人権保障、地域の活性化、住民の異文化理解の向上、ユニバーサルデザインのまちづくり、などが提示されており、そこで想定される施策の内容は外国人住民施策のみならず日本社会への変容をも迫る幅広いものである。

こうした観点から政策を見てみると、自治体における国際化政策の括りにおいて、これまでに柱とされた「国際交流」や「国際協力」が海外の自治体や市民との交流・協力活動を想定しているのに対して、「多文化共生」は在住外国人の人権保障や地域づくりなどを目標とした理念型政策ということができ、そのための手段ともいえる「交流」や「協力」とは政策の質が異なっている。また、グローバル化が進む現代社会においては、国際結婚の増加、仕事や留学で海外に滞在する日本人も増えており、日本人であっても言語・文化的な差異による問題を抱え込むような状況になってきている。自治体には、国籍の枠組みを越えて住民福祉の観点から多文化化の問題に取り組むことが求められるのである。このことは、国際化政策は「総合政策」として実施することの重要性を示唆するものでもある。松下〔1988:273〕は、かつて国際交流を中心とした政策について、「むしろ目を内にむけ、外国人と共生する地域づくりこそが自治体の国際政策の本来の課題」と指摘して、それを「内なる国際化」と位置付けた。まさしく「内なる国際化」とは、今でいう「多文化共生」とほぼ同義といえる。また、「国際化」の「化」の意味について、「異文化との接触・交流にともなう政治・社会・経済ないし文化の自己変革を巡る過渡的な課題を言い表したもの」と述べ、さらに「過渡的な課題」については、「日本のムラ共同体を原型とする伝統文化を再編し開かれた市民文化を形成する過程で、人権保障の平準化、つまり自由権や社会権の保障」

を意味すると説明する。

すなわち、自治体国際化政策における「内なる国際化」（多文化共生）の本来的意義は、「異文化との接触による自治体行政の自己革新」にある。

### （3）民間主体の政策—地域国際化協会の存在意義

国が策定した自治体国際化政策は時代背景とともに政策の柱は変化していくが、その中で一貫して強調されていたことがある。それは、政策の実施主体は民間（市民）であるということである。例えば、1987年に出された「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」には、地域レベルの国際交流は、本来「民間主導」であること、さらに政策実施においては、「公・民協働協力体制」（ここでの公・民とは自治体と民間を言う）の確立がうたわれている。また、1989年の「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」では、民間主導で実施するために地域国際化協会の設置が各自治体に要請されている。1987・1988・1989年の各指針においては、民間主導で行われるための推進体制の整備として以下のような事項が挙げられている（項目立ては筆者による）。

#### 【推進体制の整備】

- ・総合政策として総合調整を行える自治体内体制づくり
- ・民間活動の中核としての地域国際化協会の設置
- ・公・民協働体制の確立（地域国際化協会の中心的役割）
- ・国際交流担当職員養成（専門的人材の育成）

この中からは、政策実施の基盤として4つの要素が見てとれる。すなわち、①政策は自治体が策定する総合政策であること、②民間の中核的組織は地域国際化協会であること、③その組織の役割は公・民の協働を推進すること、④政策の実施者は専門的人材であること、である。

国の要請によって全国の全ての都道府県および政令指定都市に設置された地域国際化協会には、上記政策実施の基盤で挙げられた4つのうち、②③④の要素が期待されていたことになる。総合政策として位置付け総合調整のできる体制づくりは行政組織自体が行わなければならないが、国際化政策実施の専門機関を民間組織として設置するという事は、行政組織のように職員が分野を越えて異動することがないため、専門的人材を育成・確保しやすいということでもあり、その点で地域国際化協会の存在意義は大きい。

しかし、当初に地域国際化協会に期待されたことは、事業の中心が姉妹都市交

流や留学生など地域の外国人との民間レベルの「国際交流」であったこともあり、職員に求められた専門性は語学力でしかなかった〔自治体国際化協会 2000〕。そうした職員が、本来期待されていた公・民協働を推進する役割を果たし得てきたのか、また、その後「国際協力」、「多文化共生」と国際化政策の中心テーマが変化してくる中で、そうした時代の流れに即した専門性を研磨してきたのかは問われるところである。実態として、自治体の下請け機関として旧態依然とした事業を前例に倣って実施している組織も少なくないし、自治体の財政難や指定管理者制度の導入等を背景に、自治体によっては協会を文化政策や観光政策などの組織と統合させる動きも出てきている。結果として、地域国際化協会としての組織自体の存在意義が問われる事態に陥ってきている。また、現場の経験の中で専門性を培いうる立場のプロパー職員（国際分野の専門性を持った団体固有の職員）の数も減少してきている。2000年に自治体国際化協会が実施した「地域国際化協会に関する調査」〔自治体国際化協会 2000〕では、59の地域国際化協会の職員総数は1,482人、その内プロパー常勤職員は419人であったが、その12年後の2012年には、2団体増えた61団体の職員総数は1,372人で、その内訳は、常勤職員974、非常勤職員305、その他2000年の調査では入っていなかったJICA国際協力推進員45、国際交流員48となっている〔自治体国際化協会 2012〕。このうち自治体からの派遣職員もしくは兼任職員を除いた常勤職員と思われる人数は330人となっている。しかも、この中には、自治体職員の再雇用も含まれていることが想定されるため、専門職となり得るプロパー常勤職員数は大幅に削減されていると考えられる。

プロパー職員は自治体職員のように異なる分野への異動はなく、国際化政策分野での人的ネットワークの構築や経験・ノウハウの蓄積が可能な環境にいる。実際に、事業実施において多くの市民の参加と協働を推進し成果を挙げている高い専門的力を発揮する職員が存在するのも事実である。公・民協働による国際化政策の推進において、その担い手となる職員の専門性は重要な鍵を握っていると考えられるが、自治体の国際化政策実施において求められる職員の専門性に関しては、これまでほとんど注意が払われてこなかった。

こうした状況は、公・民協働、市民参加による政策実施という観点から、自治体国際化政策の基盤を損なうことになりかねず、改めて地域国際化協会職員の役割や専門性のあり方を問い直す必要があると思われる。

## 2 多文化共生政策の現状と課題

自治体国際化政策もしくは多文化共生政策は、国によって体系化され、自治体に計画の策定や地域国際化協会の設置などが要請され、その結果、全国の広域自治体に、政策を推進するための体制が整えられていった。しかし、冒頭の事例からもわかるように、実際に多文化化による問題に直面するのは基礎自治体もしくは現場であり、その対応においては、整えられて来た国際化政策に直につながる体制にはなっておらず、縦割行政によって分断された状態で現場だけに奮闘が強いられている。

一方で、現場が多文化化の問題に苦慮する背景には国の外国人受け入れ政策が少なからず影響している。ここでは、国の外国人受け入れ政策を踏まえたうえで、自治体の多文化共生政策の現状と課題を述べる。

### (1) 国の外国人受け入れ政策との関係

日本国内に外国人が滞在できるのは、国の入国管理政策による。入国管理政策は、1949（昭和24）年にポツダム命令として公布・施行された「出入国の管理に関する政令」から始まる。その後、1951（昭和26）年に制定された「出入国管理令」において初めて出入国管理制度として在留資格制度や不法在留に関する罰則等が定められ、1982（昭和57）年に日本国の難民条約・難民議定書への加入に伴って現在の「出入国管理及び難民認定法」（入管法）の題名に改められた〔法務省入国管理局1987:2〕。

また、日本に中・長期に滞在する外国人については、1952（昭和27）年に施行された「外国人登録法」によって外国人登録証明書が発行されることになり、その事務は当該外国人が住所を有する市町村に移管された。自治体では、この事務を通して住民としての外国人を認識することになるが、行政サービスを提供するための基本制度である住民基本台帳との関連はなく、自治体では住民サービスを提供しなければならない対象としての認識はほとんどされてこなかった。

その後、1990年の入管法の改正において、新たに「定住者」の在留資格が創設され、日系3世まで就労可能な地位が与えられた。これはバブル景気を背景に外国人労働者の受け入れを望む経済界の意向をくんだものといわれているが、この改正によって、中南米諸国からの日系人の入国者数が急増し、製造業を中心とする地域では、労働者本人だけでなく家族の呼び寄せによる子どもの教育の問題など、言語・文化の異なる住民が集住することによって起こる様々な問題への対応を迫られるようになった。2001年に始まった「外国人集住都市会議」では、

毎年自治体から国に対して要望や提言が出されている。

一方で、経済界からは日本経済団体連合会がまとめた「外国人受入れ問題に関する提言」(2004年)や「外国人材受入れ問題に関する第二次提言」(2007年)において、外国人労働者受入れの必要性が提起されている。

国は、こうした動きに対し、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針(骨太の方針)」において、2005年に外国人労働者の受入れに関して「生活・就労環境の整備の推進」、2006年に「生活者としての外国人総合対策策定・多文化共生社会構築」、2008年に「高度人材の受け入れ拡大」について閣議決定を行っている。また、それを受けて日系南米人問題への対応組織として、2009年に内閣府に「定住外国人施策推進室」が設置され、翌年には「日系定住外国人施策に関する基本方針」が策定された。

このように日系南米外国人労働者の問題については、社会問題化することによって閣議で方針が示され、対症療法的ではあるが国によって施策<sup>3</sup>が実施されている。しかし、国の外国人受け入れ政策としての法律は未だ入管法以外にはなく、外国人の定住化を想定した受け入れ政策にはなっていない。入管法には、「本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備すること」(入管法第1条)とあるように、その目的はあくまでも外国人の出入国管理なのである。

一方で、1952年に施行され60年にわたって実施されてきた外国人登録制度が、2012年に廃止され、「在留カード」もしくは「特別永住者証明書」を交付する新たな在留管理制度が導入された。それに伴って住民基本台帳法が改正されることになり、ここにおいて外国人は初めて法律で「外国人住民」として位置付けられることになった。この法改正については、超過滞在者の閉め出し、管理強化の政策として課題も残されているが、自治体において外国人が住民として等しく行政サービスを提供される対象となった点については意義がある[杉澤2012]。

ここで問題にしたいのは、国による外国人受け入れ政策の実施によって、外国人は自治体の住民として位置付けられ、その結果、外国人を巡る問題への対応は自治体が行わなくてはならなくなったということである。

国境を超えての移住者を巡る問題は、国外の法律が絡んでくるなど自治体にとっては未知の領域である。顕在化する多様な問題に苦慮する自治体は、集合体として「外国人集住都市会議」や「多文化共生推進協議会」<sup>4</sup>を組織し、国や経済界との意見交換を通して、問題の解決を図ってきた。このように、現場に生起する問題の解決は、国・自治体・民間の多様なレベルのアクターが集い、双方向

の対話を重ねる中でそれぞれのレベルにおいてできることを行うという連携・協働の観点が重要になってきたのである。

## (2) 外国人住民を巡る問題

それでは、実際に自治体に住民として暮らす外国人はどのような問題を抱えているのだろうか。在留外国人数は2008年をピークに減少してきているとはいえ、2012年末現在で、192か国・地域 2,038,159人に上る（法務省調べ）。その内、在留外国人数が最も多いのは393,974人で東京都である。その東京の5つの区が2007～2009年の間に外国人住民に対して行った実態調査からは、外国人住民が抱える問題性の一端が垣間見える。

各区の質問票に、「不便・不満を感じていることや困っていることは何か」（文言は多少異なる）という質問項目があったので、その項目だけ抜き出して回答をまとめたところ、共通して上位に出てきたものは、「ことば」の問題と、日本社会からの「差別・偏見」の問題であった（表2）。通常アンケートに回答する人は、読み書きができる、比較的日本社会の状況を理解している人ではないかと思われるが、そうした人でさえ「ことば」や「偏見・差別」に不便や不満を感じているのである。アンケートの回収率が18～39%で、アンケートに使用された言語が4～8言語という状況を見るならば、回答しなかったもしくは回答できなかった外国人住民の不便や不満はいかばかりであろうかと考えさせられる。

こうした量的調査では、「ことば」、「偏見・差別」というように、外国人を巡る問題を大雑把に把握することはできる。しかし、外国人住民として捉えるべき人々の中には、帰化した人もいれば、中国帰国者のように国籍は日本でも言語・文化が異なる人もいて、問題の所在は1人ひとり異なっている。例えば一口に「こ

表2 外国人住民の不便・不満、困りごと<sup>5</sup>

	新宿区	港区	板橋区	足立区	練馬区
1	物価が高い	日本語	仕事さがし	ことば	物価が高い
2	ことば	生活費	日本人からの偏見・差別	友人が少ない	ことば
3	住居	公的問題の問合せ先がわからない	物価が高い	仕事	選挙権がない
4	友人が少ない	病院・医療	日本語	物価が高い	友人が少ない
5	日本人からの偏見・差別	日本・他国籍の人のコミュニケーション（「偏見・差別」選択項目無）	老後の生活	日本人からの偏見・差別	仕事6位/日本人からの偏見・差別

とば」が問題と言っても、日常生活では問題はないが病気など何かあった時に困るという人、子どもの日本語が上達して親子間のコミュニケーションができなくなって悩んでいる人など、1人ひとりの状況を見ていくとその背景にある事情はまちまちで、実は、解決すべき問題は「ことば」の問題だけではないことに気づかされる。

それでは、そうした個々人の背景にある問題状況はどのように把握できるだろうか。筆者は、1997年から外国人のための専門家相談の活動に関わっているが、1人ひとりの外国人の抱える問題からは日本社会の問題が逆照射されて浮かび上がってくることを実感している。

2002年～2008年の7年間の「都内リレー専門家相談会」<sup>6</sup>における相談内容を見てみると、在留資格に関するもののほか、国籍、離婚（DV、親権）、子どもの教育・進学、起業、賃金不払い、解雇、労災、交通事故、こころの相談、医療過誤、生活保護、保険、年金、税金、住居、隣人トラブル、遺言、相続、埋葬、介護など多岐にわたる。しかも、例えば1人の相談者に対して弁護士と精神科医が同時に相談にあたらなければ問題解決の糸口がつかめないといったように、相談の内容は深刻かつ複雑化してきている [杉澤 2009a]。

これらの相談には、日本の制度に起因する問題や明らかに日本語や日本の文化・習慣を無意識のうちに強いる日本社会の無言の圧力が問題を引き起こしていると思われるケースも多く、むしろ問題は日本社会そのものの中にあるのではないかと考えさせられる。

外国人相談に寄せられた問題の内容を分析していくことによって、先に例であげた「ことば」の問題にしても、単に外国人に日本語を学んでもらえればよいという施策だけでは済まされないことや、外国人の定住化が進めば介護や相続などライフステージによって相談が変化してくることに気づくだろう。政策実施者には問題を多角的に把握し将来を展望した上で政策課題を設定・実施することが求められるのである。

### （3）施策の実施状況

自治体では、こうした外国人住民の問題に対応するためにどのような政策が策定・実施されているのだろうか。総務省の「地域における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」調査によると、2013（平成25）年4月1日時点において指針・計画を策定していると回答したのは、全国1,789ある自治体のうち641（36%）の自治体であった（表3）。2006年に総務省が「多文化共生推進プラ

ン」の策定を各自治体に要請した直後の2008（平成20）年における同調査においては、策定している自治体が165（9.2%）、策定していない自治体が1,634（90.8%）であったことから見れば、全体として指針・計画の策定は進んできてはいる。しかし、それでもまだ全国の3分の1程度の自治体に止まっている。

表3 平成25年度 地域における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況（総務省作成）

	都道府県	指定都市	市	区	町	村	全体
策定している	42 (89%)	20 (100%)	419 (54%)	18 (78%)	123 (16%)	19 (10%)	641 (36%)
策定していない	5 (11%)	0 (0%)	350 (46%)	5 (22%)	623 (84%)	165 (90%)	1148 (64%)

それでは、自治体では、どのような施策がどのような体制で実施されているのだろうか。

三菱UFJリサーチ&コンサルティングが2012年に実施した「基礎自治体の外国人政策に関するアンケート調査」<sup>7</sup>では、外国人人口が50人以上の基礎自治体1,246のうち42.9%の535団体から有効回答を得ており、施策の傾向は以下のように整理することができる（報告書より一部抜粋・列挙）。

- ① 10万人以上の人口を有する自治体の5割強が「外国人施策に関する専門部署・担当を設置」している。
- ② 「各種文書・表示・案内の多言語化」（44.7%）、「日本語の習得支援」（43.7%）が最も多く実施されている施策である。
- ③ 「外国人・日本人の交流イベントの開催」（42.6%）、「多文化・多言語理解・学習に関する講座の設置」（40.6%）、「多文化共生に取り組む市民団体・NPOに対する支援」（37.4%）が②の外国人支援施策に続いて多い。
- ④ 総務省の「地域における多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」調査および上記①、②、③からもわかるように全国的にみると多文化共生施策はそれほど進んでいるとはいえない。施策が進まない要因については以下のような事項が回答として挙げられている（自由記述から抜粋・転記）。
  - ・計画等が策定されていない
  - ・予算の欠如
  - ・少数の外国人に対応するための資源配分の非効率性

- ・外国人住民の生活の多様化により、福祉分野をはじめ、様々な問題、課題が生じている
- ・広域的な対応が求められる問題に対する都道府県からの支援・協力体制の欠如
- ・取り組むべき内容は多岐にわたり、言語、文化等専門性を求められるなか、対応できる職員の育成が難しい
- ・外国人施策に特化して進めていくことは、内容も広範囲にわたる上、専門性の高い知識も必要
- ・職員の知識・経験の乏しさ
- ・情報を多言語化するうえでの人材の欠如

この調査からは、自治体の規模および外国人人口数が施策実施の1つの目安となること、また、施策の中心は、外国人住民に対する行政情報の多言語化や日本語学習支援が多く、次いで日本人住民に対する施策が多いことがわかる。

施策が進まない要因については、調査の自由記述で指摘されたこと以外にも、社会情勢として、それまで右肩あがりが増加していた在留外国人数が、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災など予期せぬ出来事によってわずかながらではあるが減少に転じていることや、自治体の財政が逼迫する中で住民からの理解が得られないということもその理由として挙げられるだろう。しかし、施策実施の根拠となる方針や計画、予算については、それらがあったとしても担当職員が異動で変わったとたんに政策が進まなくなってしまう例は枚挙にいとまがない。さらに、多くの自治体が、多文化化による問題について、広域性、複雑・多様性、多言語・多文化性への対応の難しさ、およびそのことに対応できる専門的人材の欠如を挙げていたが、方針や計画策定に関わるのは行政担当者であり、政策の実施も含めて、自治体の担当者こそ多文化共生施策を推進・実施するための力量もしくは専門性の形成が求められるのではないかと思う。

#### (4) 政策の実施に求められる視点

これまで述べてきたことをまとめると、基礎自治体において政策を効果的に実施するためには、外国人を1人の人間として受け止めつつも、外国人施策に特化した政策ではなく日本人住民への意識啓発も含めた総合政策として取り組む必要があること、そして政策実施においては、多文化化の問題に適切に対応できる知見を有し、さらに複雑・多岐にわたる問題を解決するために組織内の連携・協働

や国・広域自治体・多様な市民・組織との連携・協働が推進できる人材を育成・確保することが重要と言える。

国や広域自治体との連携・協働については、1999年の地方分権一括法の制定により、その重要性が指摘されるようになった。それまでは自治体の仕事の多くは国の機関委任事務であったのが、それが廃止され、国と自治体は上下の関係から対等・協力の関係に変化した。また、自治体は、包括的な政策決定権限を付与されたことによって、法令で定められた事務だけでなく、国に属さない事務を処理する権能を有することになったのである。地方分権化がすすめられた理由は、「住民に近いところで政策が決定された方が、遠い中央で決定されるよりも、住民の選好が政策に反映されやすく、政府を監視する住民の目が届きやすいと考えられているからである。また、地方自治体は数が多いので、それだけでも多様なアイデアが発想されやすく、そこから政策革新が生まれやすい」[秋吉ほか2010:249]からとされている。

自治体における多文化共生政策は、まさしく多様化する住民の実情に即したものとしてどう実施するのかが問われるのであり、基礎自治体こそがその主体とならなければならないが、先の基礎自治体におけるアンケート調査からもわかるように、問題が複雑・多岐にわたり、かつ多言語・多文化に係る問題に対応するためには、多文化化の問題に詳しい専門家や多言語に対応できる人材が必要となり、基礎自治体単独では、問題の解決は難しい状況にある。そこで求められるのが国や広域行政との連携・協働、そして市民の参加や民間との連携・協働である。

それでは、国・広域自治体・基礎自治体の連携・協働は具体的にはどのように推進できるだろうか。地方分権一括法の施行以降においても、国は通達を出したり、補助金を交付するなどにより市町村を政策に沿って誘導することができ、府県はそうした国の意図を市町村に媒介する役割を果たしている。しかし、地方分権の意義からいえば、国・府県・市町村は、「相互に独自に自由を持ちながら、情報と意見を交換し合って事業を推進」[村松1988:148]することが求められている。

秋吉ほか[2010]は、国や県が主催する会議や研修会について、国や県が市町村に国の基準や政策情報を伝え遵守させ、市町村の情報を把握するための場、また、市町村側からいけば要望を伝え、陳情を行うルートとして機能しており、その中で国、都道府県、市町村の3レベルの政府が相互に働きかけを行う関係が形成されていると説明する。こうした会議や研修会は、これまで縦割り・トップダウン型のヒエラルキーの秩序で実施されてきたと思われるが、今後、その場を双

方向に対等に意見を述べ合い、顔の見えるネットワーク構築の場として機能させることができるなら、3レベルの政府の連携・協働による政策実施も可能になるのではないかと考えられる。問題は、誰がそうした役割を果たせるのかであるが、例えば、宮崎県では、宮崎県国際交流協会がその役割を担い、国は入っていないが宮崎県、宮崎市、宮崎市国際交流協会の4者による意見交換会を設けることによって、「災害時における情報提供体制づくり」が進められている〔高柳 2013〕。

多文化共生政策は、行政の歴史において全く新しい分野であり、現場である基礎自治体においてさえその経験やノウハウの蓄積はない。さらにホスト住民側の「偏見・差別」の問題も視野に入れなければならないとすると、日本のホスト住民への働きかけも同時に行われる必要がある。そうした意味で、多文化化の問題に関する知見を有し、中核的民間組織として行政組織とも民間団体（市民）ともネットワークを築いている地域国際化協会は、連携・協働の推進役を果たせる立場にあると言える。

### 3 政策の実施者に求められる役割

秋山ほか〔2010〕によると、公共政策とは「公共的問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」、問題とは、「現状と理想的状況（目標）とのギャップ」、したがって政策問題とは、「望ましいと思われる社会の状況と現在の社会の状況とのギャップのこと」と定義され、そのギャップを埋めるのが公共政策とされる。

また、公共政策は、目的—手段の連鎖をもって、政策—施策—事業というピラミッド状の階層をなしている（政策の段階で基本的方針が策定、施策の段階で具体的方針が策定、事業の段階で施策に掲げられた具体的方針を実現するための具体的手段が策定される）。政策の実施とは、そのプロセス全てを指す。そして、そのプロセスにおいては、政策や施策、事業レベルの達成目標との間に正しく目的—手段の関係が成立しているのかが問われることになり、そこに政策実施者としての役割もしくは専門性が存在することになる。

ここでは、多文化共生政策を実施する上で重要とされた手段としての「連携・協働・ネットワーク」は、公共政策実施においてどのような意義があるのかを踏まえた上で、「連携・協働・ネットワーク」を推進すべき政策の実施者の役割について考察する。

#### （1）ネットワーク型ガバナンスの推進

国際化政策もしくは多文化共生政策の実施においては、一貫して公・民の連携・

協働の重要性が強調されてきたことはこれまで述べてきたとおりである。

このことは、地方分権の流れの中で国際化政策のみならず公共政策全般において指摘されてきたことでもある。それは、不確実性に満ちた現代社会においては、上意下達の指揮命令系統の上方でサービスの量や種類、配分方法が決定され末端は手足として実施するという、つまり、公共サービスの公平な分配や強制力をもった規制の執行を主とするヒエラルキー的秩序では、政策課題を効果的に解決し、公共サービスを効率的に提供することが難しくなっているとの認識による。上位下達のヒエラルキー組織では、多様化する住民ニーズに対して、柔軟な対応がしにくく、画一的になりがちで、利用者の意向が反映されにくく、また政府の資源の多寡によって供給量が制約されてしまうことになるからである。そこで、それに代わる有効な方法として提起されたのが、多様な人々との協働・ネットワークによる解決方法である [金子 2002] <sup>8</sup>。

こうした多様なアクターのネットワーク化や政策決定・政策実施に多様なアクターが関与する形態は、政治学においては「ガバナンス」との概念で説明される [岩崎 2005]。ガバナンス概念には、「それまでの統治する者とされる者という二分法による関係性ではなく、政策決定の各段階（企画・立案、決定、実行、評価）に、多様な市民活動団体が関わるようになり、統治行為そのものの担い手が多様化している様子がイメージされている」 [三竹 2005:104] という。つまり、これまでの「ガバメント」が強制力をもった規制の執行を行うヒエラルキー的秩序であったのに対して、ガバナンスは多様な主体が資源を交換し合いながらも他者に過度に依存しないような「ネットワーク」が形成されている状態をいい、政策実施者には、「ガバメント」から「ガバナンス」へ視点の転換が求められるのである。すなわち、こうしたネットワーク型のガバナンスにおける政府の役割は、統治するという役割から「多様な主体間の協力や『連携・協働』（パートナーシップ）を円滑にするための調整や条件整備」 [秋吉ほか 2010:259] を行う役割へと変化することになる。

それでは、ガバナンスによる問題解決において、なぜ方法論としての「連携・協働・ネットワーク」が重要なのか、その意義について確認しておきたい。

ガバメントによる問題解決においては、その資源は行政組織内の資源（権限、人、財源など）に限定されてしまうが、ガバナンスによる問題解決においては、行政組織内の資源とともに、政策実施過程にかかわる多様なアクターの協働・相互作用によって生み出されてくるものが資源となる。すなわち、信頼、協力、規範、ネットワークなどである。こうしたネットワークにおける人間関係から生み出される

社会的信頼は、アメリカの政治学者ロバート・パットナムらによって「ソーシャル・キャピタル」(社会的資本／人間関係資本)と定義されている[宮川 2004]。ネットワークは、多種・多彩な活動主体の対等な協働関係の構築から生み出されるものであり、そしてそのネットワークの中からソーシャル・キャピタルが形成され、さらに、「そのソーシャル・キャピタルが結果として地域をより活性化するとともに、行政活動、地域の公的活動の効率的・効果的な成果を生み出す」[木原 2003:25] というのである。「連携・協働・ネットワーク」を推進する意義は、まさしく、ソーシャル・キャピタルの創造にあると言える。

こうした考え方を背景に、「連携・協働・ネットワーク」は、実際に「市民協働」の旗印のもと多くの自治体でその必要性が認識され、実践が行われつつある。しかし、旗を掲げれば「連携・協働・ネットワーク」が推進されるものでもない。政策の実施者に連携・協働を推進できる力量がなければネットワーク型のガバナンスの実現は期待できないし、ましてや、多文化化による問題解決においては、公共政策の目的・手段の連鎖において、前提となる政策課題の設定はさらに難しい。また、政策の中身や優先順位は政策実施の現場を担う職員の判断や裁量によって変化するものであり、実質的に現場の職員が公共政策の内実を決めているとも言われている [リブスキー 1986]。政策の成否はまさしく政策実施者の力量によるのである。

先に挙げた国際化政策の基盤整備の要素としても、また基礎自治体の調査においても、こうした政策担当者の専門性や力量が問題として指摘されていた。多文化化による問題解決に携わる政策実施者には、問題を適切に捉え、「連携・協働・ネットワーク」を推進することによって、ネットワーク型のガバナンスを推進する役割を果たせる力量・専門性が求められる。

## (2) 連携・協働・ネットワークを誰が推進できるのか

それでは、国際化政策もしくは多文化共生政策の実施者として、専門的人材をどのように育成・確保できるのだろうか。「自治体の国際政策は、自治体政府としての公共政策」[松下 1988:272] であるならば、まずはその担当者である自治体職員と国際交流協会職員の立場においてその可能性を検討する必要がある。

ガバナンスの観点から捉えるなら、多文化共生政策担当者の役割は、多文化共生社会の実現を目的に政策目標を策定し、眼前の問題に対して多様な人々の参加を促し、連携・協働を推進することによって事業を企画・立案し、そして問題を解決することにある。こうした役割は、「あらゆる組織において、多様な人々と

の対話、共感、実践を引き出すため、『参加』→『協働』→『創造』のプロセスをデザインしながら、言語・文化の違いを超えてすべての人が共に生きることのできる社会の実現に向けてプログラムを構築・展開・推進する専門職」[杉澤2009:20]と定義された「多文化社会コーディネーター」の役割そのものといえる。

行政職員はジェネラリスト指向であり、かつ異動があるから専門性は培えないという議論もあるが、現代社会においては多文化共生政策に限ることなく、あらゆる政策分野においてガバナンスが求められるのであり、組織や分野の枠組みを超えて多様な人々との「参加→協働→創造のプロセスの循環を推進する」[杉澤2009:21] コーディネーターとしての役割・機能を果たせるようその専門性は身に付けておくべきではないだろうか。実際に、市民との協働を推進するために、逗子市では職員にコーディネーターの役割が果たせるよう研修が実施され、市民との接点のある課に1人ずつ「市民協働推進員」として任命・配置されている[平井2013]。今後の自治体職員には、むしろコーディネーターとしての役割・専門性が求められているのである。

むろん、長きにわたってヒエラルキー的秩序において政策実施にかかわってきた職員が、簡単に発想の転換ができコーディネーターとして機能するとは思えない。現場によって異なる問題状況に対してその具体的解決の方策を協働型で企画立案・実施していくためには、①現場の実感（リアリティ）を大切にしながら、②多様な人々と問題や課題を共有できる「場」を設定し議論の「プロセス」を促進し、③共同で実践の振り返り（フィードバック）ができることがネットワーキングの要素として重要である[杉澤2003]。こうしたプロセスを推進できるようになるためには、柔軟な思考ができる若手中堅職員に研修を行い、実践の中で経験的にその知識・技能を身につけていけるようにすることである。

また、多文化共生政策の実施に関していえば、多文化化による問題を分析・把握するための専門知識や協働型で問題を解決するための幅広いネットワークを有する専門人材（多文化社会コーディネーター）が必要となるが、この点に関しては、先にも述べたとおり、組織自体の役割が公・民協働を推進するとされる地域国際化協会のプロパー職員がその役割を果たせる立場にいる。

本冊に掲載されている仙台市[菊池2013]、浜松市[松岡2013]、宮崎県[高柳2013]の事例においては、国際交流協会の職員が多文化共生政策を連携・協働・ネットワーク型で実施しており、内実のある施策展開がなされている。また、栃木県[亀井2013]での事例では、県の職員が国際交流協会職員に働きかけ、意見交換する中で事業を企画・立案しており、まさしく多文化社会コーディネーター

の役割を果たしている。このように、自治体と国際交流協会のどちらか一方だけでも多文化社会コーディネーターとして機能する職員がいるならば、協働型での政策実施は可能と言える。しかしながら、一般的には国際交流協会職員と協働しようとする自治体職員はごくまれであり、また、実態として自治体の単なる下請けとしてしか機能していない国際交流協会も少なくない。自治体・国際交流協会の双方にコーディネーターが存在するならば、それぞれの組織が持つ資源を出し合って組織間の協働を推進することが容易となり、結果として政策を効果的・効率的に実施することができるのではないかと思われる。

ちなみに、国際交流協会については、広域自治体に設置された地域国際化協会のほか、1990年を前後して基礎自治体にも次々と設置されるようになり、現在全国に300～400程度存在していると想定される<sup>9</sup>。その国際交流協会に対しては、「自治体が特定層を中心に安易に外郭組織としてつくった『国際交流協会』は、市民や団体の国際活動の選別となるため、その呼び水としての過渡性をあきらかにして早急に廃止し、本来の多様でゆたかな市民国際活動として自立させるべきである」[松下1988:282]との痛烈な批判がある。この批判の意味するところは、1987年の自治省通達「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」において、「地域レベルの国際交流の本来望まれる担い手は、民間部門である。しかし、この地域レベルの国際交流が急務とされ、その活発な展開が求められている現在、地域における総合経営主体である地方公共団体が当面先導的役割を果たしていく必要がある」とされたことに対して、自治体は政策主体であるにもかかわらずその実施を民間だけに委ねようとしていること、さらに民間の活動を自治体が「先導」という上から目線のオカミ意識を指摘していることにある。実際に、先んじて国際交流や外国人支援に取り組んできた市民グループを選別的に取り込んで国際交流協会を設立した自治体が存在するのも事実であり、また行政が国際交流協会に事業を丸投げ委託することによって、運営に関わる市民グループの既得権益化が課題となっている団体も散見される。さらに、自治体職員の天下り先もしくは再雇用先として存在するだけで、本来の役割を果たし得ていない国際交流協会も少なからずあるのではないだろうか。長きにわたりヒエラルキー的秩序に染まりきってきた自治体職員に、ネットワーク型のガバナンスの実践を期待しても難しいだろう。こうした根強いヒエラルキー的秩序を改善しネットワーク型のガバナンスによる政策実施を実現するためには、コーディネーターの存在が必要不可欠であり、そうした意味においても国際交流協会には専門的人材としてコーディネーターを配置すべきである。コーディネーターとしての役割

が期待されている国際交流協会がその役割を果たせないのであれば、松下が言うように組織としての存在意義はないだろう。

結論として言えることは、多文化共生政策を公共政策として実施する自治体および国際交流協会においては、政策の担当職員こそが、多文化化による問題解決に向けて、市民の参加や連携・協働・ネットワークを推進する多文化社会コーディネーターとしての役割を果たさなければならないということであり、組織はそうした専門的力量を有する職員を確保・配置すべきであるということである。

## おわりに

多文化社会コーディネーターの専門性については、本センターにおいて2007年から現場の実践者とともに協働実践研究を進めており、その成果は本シリーズにおいて6冊にまとめているのでそちらをご覧ください<sup>10</sup>、国際化政策もしくは多文化共生政策を有効かつ効率的に実施するためには、多文化社会コーディネーターとしての専門性を有する人材の育成が望まれる。

日本社会の多文化化による問題は、公共政策として取り組まれなければならないことは確かだし、今後も待たなしで日本の多文化化は進んでいこう。国や自治体は、多文化共生政策を担当する職員に対してネットワーク型のガバナンスを推進することによる問題解決ができるようコーディネーターとしての研修を行う必要がある。また、専門性を有する人材を新たに雇用しその力量を発揮できるよう専門職としてのポストを準備することも重要かも知れない。さらに、国際交流協会の職員は、これまでの経験から得た知見を存分に活用し問題解決に向けての事業の企画立案・実施において、その専門性を発揮すべきである。

一方で、多文化社会コーディネーターとしての専門性が社会的に認知されるためには、仕組みとして、資格制度もしくは認定制度を確立する必要があるのではないかと考えている。そうした環境整備がなされてこそ十分な力量を備えた人材は育成・確保されるだろうし、自治体や国際交流協会等のしかなるべき組織において存分に役割を果たすことができるようになるだろう。

力量のある人材が活躍できてこそ、多文化共生政策は内実のあるものとなり、よりよい社会の実現が可能になっていくものと思っている。

[注]

- <sup>1</sup> 総務省（旧自治省）が地域の中核的民間国際交流組織として認定した団体の総称。認定に係る要件として次の6つが挙げられている。a連絡調整会議、b国際理解講座、c情報提供事業、d外国人と地域住民との交流事業、e施設の管理・運営、f在住外国人等への相談窓口の設置 [内貴1995]
- <sup>2</sup> 自治体の国際協力事業については、マイケル・シューマン、2001、『自治体国際協力の時代』児玉克哉訳、大学教育出版を参照のこと。
- <sup>3</sup> 総務省は、在住外国人支援に要する経費について、普通交付税を措置（H5年度から地財計画に計上）したり、在住外国人の急増対策として特別交付税を措置したりしている。文科省はで不就学・自宅待機となっている義務教育段階の外国につながる子どもを対象とした緊急支援策として「架け橋教室」事業を委託している。厚労省では「日系人就業準備研修事業」など就業支援事業を実施している。
- <sup>4</sup> 日系ブラジル人等の外国人住民が多数居住する広域自治体によって平成16年に設置された組織。愛知県ホームページ参照 <http://www.pref.aichi.jp/kokusai/kyogikai/kyogikai.html>
- <sup>5</sup> 新宿区多文化共生実態調査（H19年10月）、港区外国人意識調査（H20年9月）、板橋区多文化共生実態調査（H21年5月）、足立区多文化共生実態調査（H21年6月）、練馬区外国籍住民意識意向調査（H21年10月）から筆者が作表した。
- <sup>6</sup> 都内の自治体・国際交流協会・外国人支援市民グループなど40団体で構成される「東京外国人支援ネットワーク」が実施している相談会で、年間18～19回程度、都内を巡回し開催されている。本センターもそのネットワーク組織の一員として活動している。
- <sup>7</sup> 三菱UFJリサーチ&コンサルティングホームページ参照 [http://www.murc.jp/publicity/press\\_release/press\\_130521.pdf](http://www.murc.jp/publicity/press_release/press_130521.pdf)
- <sup>8</sup> 金子は権限や強制力を資源とするヒエラルキー組織による問題解決をヒエラルキー・ソリューション、ソーシャル・キャピタルを資源とするネットワーク組織による問題解決をコミュニティ・ソリューションとしている。
- <sup>9</sup> 基礎自治体が設置した国際交流協会数については、1998年に筆者が日本語教育学会で実施した文化庁委嘱研究においてそれと思われる836の団体にアンケート調査をしたところ、回答のあった461団体のうち、明らかに自治体が設置したと思われるのは339団体であった（杉澤経子・野山広、1998、「国際交流協会等における日本語事業担当者に関する一考察」『日本語教育における教授者の行動ネットワークに関する調査研究』、日本語教育学会）。したがって回答のなかった団体も含めるとその数は400～500はあったと考えられるが、その後自治体の合併により自治体数が1500弱減少しており、また本センターで把握している数は現時点で300程度であるため、現時点では恐らく300～400程度であろうと考えられる。
- <sup>10</sup> これまでの多文化社会コーディネーター研究の成果は次の6冊を参照。シリーズ6『コーディネーターって、なんだ!?!』（2008）、シリーズ11『これがコーディネーターだ!』（2009）、シリーズ14『多文化社会コーディネーターの専門性をどう形成するか』（2011）、シリーズ15『地域日本語教育をめぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性』（2012）、シリーズ別冊1『多文化社会に求められる人材とは?—多文化社会コーディネーター養成プログラム』（2009）、シリーズ別冊3『多文化社会コーディネーター—専門性と社会的役割』（2010）。

## 【文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉, 2010, 『公共政策学の基礎』有斐閣
- 岩崎正洋, 2005, 「序章ガバナンスの課題」『ガバナンスの課題』岩崎正洋編, 東海大学出版会
- 金子郁容, 2002, 『コミュニティ・ソリューション』岩波書店
- 亀井鈴子, 2013, 「地方自治体における多文化共生施策推進のための体制づくり」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17 多文化共生政策の実施者に求められる役割』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 菊池哲佳, 2013, 「東日本大震災に見る多文化社会コーディネーターの役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17 多文化共生政策の実施者に求められる役割』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 木原勝, 2003, 「NPOと行政の協働とは何か」『NPOと行政の協働の手引き』新川達郎監修, 社会福祉法人大阪ボランティア協会
- 後藤仁, 1997, 「民際外交の展開」『自治体の外国人政策』駒井洋・渡戸一郎編, 明石書店
- 近藤敦編著, 2011, 『多文化共生政策へのアプローチ』, 明石書房
- 自治体国際化協会, 2000, 「地域国際化協会のあり方に関する調査研究報告書」(平成12年)
- 自治体国際化協会, 2012, 「平成24年度 地域国際化協会ダイレクトリー」  
<http://rlic.clair.or.jp/directory/pdf/h24.pdf> (2013.08.10アクセス、以下同じ)
- 自治体国際化協会, 2013, 「姉妹(友好)提携情報」<http://www.clair.or.jp/cgi-bin/simai/j/00.cgi>
- 菅井憲郎, 1988, 「自治体の国際活動」『自治体の国際政策』, 学陽書房
- 杉澤経子, 2003, 「在住外国人向けの事業にみる地域ネットワークプログラミングコーディネーターの立場から」『異文化間教育18』異文化間教育学会
- 杉澤経子, 2009a, 「外国人相談 実践的考察—多言語・専門家対応の仕組みづくり～連携・協働・ネットワークの視点から」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究別冊2 外国人相談事業』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 杉澤経子, 2009b, 「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。
- 杉澤経子, 2012, 「新しい在留管理制度と外国人住民施策—多文化共生の観点から」『法律の広場』Vol.65/No.7, ぎょうせい
- 高柳香代, 2013, 「県域での災害時における情報提供体制づくり」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17 多文化共生政策の実施者に求められる役割』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 内貴 滋, 1995, 「地方公共団体の国際化施策」『JIAM BOOK 1』全国所町村国際文化研修所
- マイケル・リブスキー, 田尾雅夫訳, 1986, 『行政サービスのディレンマ ストリート・レベルの官僚制』木鐸社
- 法務省入国管理局, 1987, 『出入国管理—変貌する国際環境の中で—』大蔵省印刷局
- 松岡真理恵, 2013, 「自治会支援と防災対策からの共生の仕組みづくり」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17 多文化共生政策の実施者に求められる役割』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター

- 松下圭一, 1985, 『市民文化は可能か』 現代都市政策叢書, 岩波書店
- 松下圭一, 1988, 『自治体の国際政策』, 学陽書房
- 三竹直哉, 2005, 「外国人政策とガバナンス」『ガバナンスの課題』 岩崎正洋編, 東海大学出版会
- 宮川公男, 2004, 「ソーシャル・キャピタル論」『ソーシャル・キャピタル』 宮川公男・大守隆編, 東洋  
経済新報社
- 村松岐夫, 1988, 『地方自治』 現代政治学叢書15, 東京大学出版会

# 多文化社会にみる 学びづくりのコーディネート

—「公」「共」「私」にみる学びの文化の多様性に着眼して



## 山西優二

東京外国語大学特任研究員  
早稲田大学文学学術院教授

### はじめに一本稿のねらい

これまで東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターでは、地域にみる多くの人々の多様な文化に着眼し、多文化共生社会のあり様を描き、その実現に向けての方策を実践を基礎に検討するという実践研究を、2007年度以降、実施してきた。

筆者自身、特任研究員としてその実践研究に携わってきたが、本稿では、それらの研究の延長線上の研究として、対象とする文化<sup>1</sup>の枠をこれまでより少し拡大し、異なる視点で多文化を捉え、多文化共生政策について論じてみたいと思う。それは、「外国や民族につながる文化」ではなく、「公・共・私文化」という視点である。これまでにも、地域のあり様を考えるうえで「行政の文化」「NGOの文化」「企業の文化」などの関連を考えることの重要性への指摘はなされてきている。それは、行政政策・施策を含めた地域づくりのコーディネートのあり様を考える上で、公的な視点だけではなく、共的、私的な視点を持ち、全体としてそれらの特性（文化）を踏まえつつ、それらを関連づけていくことが、これからの地域づくりには重要であるとの認識からである。また時に地域づくりの全体のコーディネートを行政担当者が担うのは難しいと指摘されることが多いのも、そ

の背景には、行政担当者が公的な視点だけで全体をコーディネートすることにとどまり、公的視点を相対化させ、共的視点、私的視点と関連づけることが十分にはできていないという現状を反映させた指摘であると考えられることができる。

したがって本稿では、この「公・共・私の文化」に焦点を当てることになるが、さらにそれを絞り、「公・共・私の学びの文化」と地域にみる学びづくりのコーディネートについて考えてみることにしたい。というのは、一般的に「行政の文化」「NGOの文化」「企業の文化」に関してはそれなりの違いへの認識が得られやすく、それらを関連づけることの意味も理解されやすいが、それが「学びの文化」となると、まだまだ「学校教育的学び」に象徴される「公的学びの文化」が中心で、これを相対化させ、さらにそれを全体の学びの文化の中に位置づけるという志向性が十分に意識されていないためである。また多文化共生を考える場合に、人間の認識・感情・行動などに影響を及ぼす重要な手段である学びそのものを、文化という視点から多面的に捉えなおしておくことは、多文化共生政策をつくり実施するうえでの新たな視点を提示してくると考えるためである。

したがって、本稿は試論的意味合いを含みつつも、学びおよび学びの文化の多様性とその特性を「公」「共」「私」の視点から捉えたうえで、それらを自治体の多文化共生政策としてコーディネートする場合のその方向を示す青写真とコーディネーターの役割について考察することを目的としている。

## 1 地域に存在する多様な学びとその文化

### (1) 学びとは

学びを定義づけることは容易いことではない。それは人間が人生のいろいろな場でいろいろな時に多様な学びを経験しているため、その多様な学びに統一的な定義をあてることが難しいためである。

また用語的に学びと学習を明確に区別することも難しい。ただ本稿で学びを全面的に使用しているのは、学習が多くの場合、教育との関連で使用されること、つまり「学習指導要領」「学習目標」「学習内容」「学習方法」「学習者」などにみられるように、学習という用語が教育・教育活動の文脈において使用されることが多いのに対し、学びはより広義で、個々人にとっての小さな学び、教育とは必ずしもつながっていない学びをも視野に入れていくことを可能とすると考えるためである。佐藤学は学校教育における学習を学びへ転換させるとの思いから、学びという言葉を導入するのは、「これまで外から操作対象として認識されてきた『学習』を、学び手の内側に広がる活動世界として理解する方途を探索する」<sup>2</sup>

めであると述べている。用語を学びへ変えることによって、学校教育の学習の質を転換しようとしているわけであるが、筆者は学びを学校教育の枠内だけでは捉えておらず、学校教育における学習も学びの一つとし、より広義に学びを捉え、その学びと教育の関係を見ようとしているため、学びを使用している。ただ学びと学習という用語は、交錯して使用されていることが一般的であることから、本稿では可能な範囲で使い分け、一般的な用語として使用されている場合はそれを踏襲することにした。

学びの定義に話を戻すが、教育学の辞書では例えば、「学習とは、経験によって新しい行動傾向を獲得したり、既存の行動パターンに熟達したり、あるいはそのような行動の変化を可能にするような内的過程を獲得したり組織化、再組織化したりすることをいう。ここで内的過程というのは、習慣、知識、概念、体系、認知構造などである」<sup>3</sup>と定義づけられている。また心理学によると「一般的に学習を定義してみると、一場面でのある経験が、その後同一または類似の場面でのそれぞれの個体の行動もしくは行動の可能性に変容をもたらすことといえる。ただし、生得的に生ずる反応傾向、成熟、疲労や動機づけなどによる一時的な状態による行動の変容は含めない」<sup>4</sup>とある。つまり、一般的には、「学習者が経験によって知識・技能・態度などを獲得し、個体の行動もしくは行動の可能性に変容をもたらすこと」と捉えることができる。

学びは多様であるが、学びの基本を以上のように定義づけた場合、自ずと教育は「その学びをつくり出すための意図的な働きかけ」として定義づけることができる。つまり教育は学びとの関連で成立する活動であり、一方、学びは教育との関連が大きいものの、必ずしも教育という意図的な働きかけの結果として学びが生まれるわけではなく、教育からは独立した側面も持っているということも学びの特性と言うことができよう。

## (2) 学びの文化とは

学びが「学習者が経験によって知識・技能・態度などを獲得し、個体の行動もしくは行動の可能性に変容をもたらすこと」であり、また多様であるなら、この学びの活動はまさしく文化活動であり、多様な学び自体に多様な文化を内在化させていると言うことができる。それは、第1には、学びの内容となる獲得する知識・技能・態度など自体が文化であり、またそれぞれの知識・技能・態度などがそれぞれ多様な文化性を内含しているため、学びはその内容からある種の文化性を内在化させてくると考えられるからである。第2には、人間はなぜ他者・世界

との経験を通して学ぶのか、学ぼうとするのかについて考えてみると、文化を継承し、活用し、変容させ、さらには創造するためだということに辿り着き、学びはその目標志向性から、ある種の文化性を内在化させてくると考えられるためである。そして第3には、学び自体が生み出される方法、つまりどういった環境・状況下で学びが生み出されるかということが、学びの質や文化性を大きく規定し、さらには学びが知識・技能・態度などの獲得に活用する方法によっても、その文化性は影響されると考えられるためである。つまり学びは、その内容・目標・方法という相互に関連し合う側面から捉えてみると、まさに文化活動であり、その学びに内在する文化的特性は、それぞれの学びの内容・目標・方法という側面を比較的に読み解く中で、それなりに明らかにできると考えられるのである。

### (3) 「公」「共」「私」の視点からみる多様な学びの文化とは

本稿でいう「公」「共」「私」は、社会活動の活動主体と活動原理を軸に区分したものであり、「公」は「活動主体としての行政」と「活動原理としての平等性・公共性などの公益」を、「共」は「活動主体としての多様な市民組織・団体」と「活動原理としての共益」を、「私」は「活動主体としての企業や個人」と「活動原理としての私益」を指している。とは言い、活動主体の公・共・私とその活動原理としての公益・共益・私益は、必ずしも一対一対応をしているわけではなく、私企業による共益を原理とする社会貢献活動にみられるように、それらがりエゾンし始めていること、またリエゾンする可能性があることは、全体の関連性を視野に入れたコーディネートを考える上で重要な点である。

この「公」「共」「私」という視点から学びを捉えてみると、つまりそれぞれの学びを、誰を主体として、どのように、何を目標に、どういった内容でその学びが作り出されているかを読み解いてみると、それぞれの学びにはそれぞれ特性・文化性を見出すことができる。それぞれの学びにはそれぞれの文脈があり、それぞれの文化性がお互いに完全に一致することはないと言うことが前提であるが、学びとその文化性を筆者なりに大きく類型化してみると、以下のような4種の学びへの整理が可能ではないかと考えている。

#### ① 公的学び～系統的継続的学び

学校に示されるような公的な関係の中で、他者（教師や指導者）からの働きかけ（教育）で生まれる学びである。系統的、体系的、継続的、学問的な学びといった特性を有しており、またその学び（学習）は時として評価・評定対象となることから、一般化、客観化されることが想定された学びであることも多い。

## ②共的学び～問題解決的学び

地域の市民団体・NGOなどによる地域活動の中で、共同的関係を通して生まれる学びである。課題探究的、問題解決的、必然的な学びといった特性を有しており、また行動との関係を一体的に捉えやすい学びである。公的な社会教育でもこの学びをつくり出している事例は多い。

## ③私的学び～生活的実利的学び

生活の中の個人の関心や意識もしくは他者との私的な関係の中で生まれる学びである。個々の私益を反映させ、生活的、現実的、実利的な学びといった特性を有している。家庭での学び、生活の中での習慣化された学びなどはこの区分に含まれる。

## ④自然発生的学び～直感的感覺的学び

他者からの働きかけや他者との関係に関わらず、偶発的に発生する学びである。直観的、感覺的な学びといった特性を有している。非日常的な経験の中での気づき、無意識的な活動の中での気づきなどはこの区分に含まれる。

これらの4種の学びは、それぞれ学びについて語られる文脈の中で、区分のされ方、対象のされ方が異なってくる。たとえば「学校での学び」「生活での学び」といった区分では、前者に①が、後者に②③④が含まれることになる。社会教育は①②の学びを主たる対象とするが、環境づくりという意味では③の学びを対象とすることもある。生涯教育はすべての教育を含むことから、教育の結果生み出される可能性のある①②③の学びを対象とすることになる。また生涯学習はすべての学習（学び）を包含することから①②③④すべての学びを対象としている。

また国際理解教育、開発教育、多文化教育といった問題解決を目指す教育の領域は、それまでの教育が①の学びに力点を置いてきたのに対し、②の学びを基軸に①や③の学びを関連づけようとする活動を展開してきていると捉えることができる。同様に、1990年代の後半に学校教育に導入された「総合的な学習」は、問題解決的という意味から②の学びに力点を重くものであったが、学校教育での学びの枠を①から②へ広げるといって評価されつつも、①と②の学びをうまく関連づけられない状況に対して、学力低下といった批判も生み出したのである。

ともかく本来、学びは多様であり、人間は多様な場で多様な時に学んでいる。しかし時に教育が前面に出すぎ、また現在の日本のように学校教育に関心が偏りすぎると、教育の結果としての学習だけに焦点が当てられ、さらに教育の結果を評価しようとする動きの中で、評価しやすい、数値化しやすい客観的な能力としての学力が注視され、多くの人々の学びへの意識が狭く切り取られがちになるこ

とは否定できない。改めて教育から少し距離をとり、人間1人ひとりにとっての多様な学びとその特質・文化性に気づいていくことが、地域における学びづくりを構想するうえでまず求められてくるのではないだろうか。

## 2 多文化社会にみる学びづくりとコーディネーターの役割

### (1) 多様な学びの文化と多文化社会における学びづくり

前節で指摘したような学びの文化の多様性を踏まえてみると、自治体レベルで多文化共生に向けての政策、特に地域における多文化共生に向けての包括的な学びづくり政策を構想する場合、基本的に必要とされるのは、多様な学びを、それぞれの特性（文化性）を生かしつつ、全体として関連づけていくための青写真を、行政と市民が一体となって作り出していくことである。この学びづくりの青写真に関しては、筆者はこれまでの外大での協働実践研究の中で、「多文化共生の定義」と、その社会実現に求められる「文化力形成のための3つの教育課題」について指摘してきたことから、「多文化共生」および「文化力の形成」という相互に関連する2つの視点から、考えてみることにしたい。

まず筆者の多文化共生の捉え方は、「現在の社会において、『人の間』に『人の中』に、文化間の対立・緊張関係が顕在化する中であって、それぞれの人間が、その対立・緊張関係の様相や原因を、歴史的空間的つながりの中で読み解き、より公正で共生可能な文化の表現・選択・創造に、参加しようとしている動的な状態」<sup>5</sup>というものである。この捉え方には、人の間、人の中に存在する文化の多様性・可変性に注目することを前提に、共生を生み出すためには対立・緊張関係という問題・課題からスタートすることが必要であるという観点を組み入れている。なぜ問題・課題からスタートするのかということに関しては、一般的には関係者にとって必然性のある問題・課題を軸に据えることにより、関係者に当事者性・主体性を生み出すためであるという説明を加えることができる。ただそのことにとどまらず、文化の特性に着目すると、「文化は、人間社会を取り囲む様々な問題に対して、伝え、採用し、あるいは新たに創造する解決策の全体である」<sup>6</sup>との指摘にも示されるように、文化そのものが、人間が自然環境・社会環境との関わりの中で直面する問題を協働で解決するプロセスで作り出してきたものであることを考えると、多文化共生に向けて文化間につながりをつくり出し、さらに共生の文化をつくり出すためには、そのプロセスを「文化をつくり出すプロセス」と重ねることが自然であると考えられるためである。

またその社会実現に求められる文化力形成のための教育課題として筆者が提示

したのは以下の3点である<sup>7</sup>。

- a. 「文化の人間の役割」を理解する。
- b. 文化の多様性とその動的状況を読み解く。
- c. 文化の表現・選択・創造へ参加する。

つまり、多文化社会にみる文化の状況に応じるために教育に求められるのは、従来の文化の異質性や共通性を文化相対主義的に理解することにはとどまらず、人間1人ひとりが、自然的社会的歴史的関わりの中で、文化の人間の役割を理解し、「人の中」「人之間」に見られる文化の多様性およびその文化の対立・緊張の様相とその背景を共感的批判的に読み解き、より公正で平和な文化の表現・選択・創造に、協働的に参加していく力を育てていくことであり、筆者はこの3つの課題を探求する力を「文化力」と呼んでいる。

これらの課題は、教育課題として表記しているが、正確には教育がめざす学習課題である。したがって、多文化社会における学習課題として読み替えることも可能である。また「学び」「学びの文化」に特化してみると、同じ文脈でありながら、あえて「学び・学びの文化に関する学習課題」として次のような提示も可能になる。

- a. 多様な学びとその特質（文化性）を理解する。
- b. 社会にみる学びをとりまく状況を読み解く
- c. 多様な学びをつなぎ、新たな学びをつくり出す。

以上で指摘したように、多文化共生には「文化の多様性・可変性に注目することを前提に、対立・緊張関係という問題・課題からスタートすること」が必要であるということと、「学び・学びの文化に関する学習課題」を組み合わせると、「多様な学びを、それぞれの特性（文化性）を生かしつつ、全体として関連づけていくための青写真」として、次の図に示すような学びの循環の重要性を指摘できるのではないだろうか。

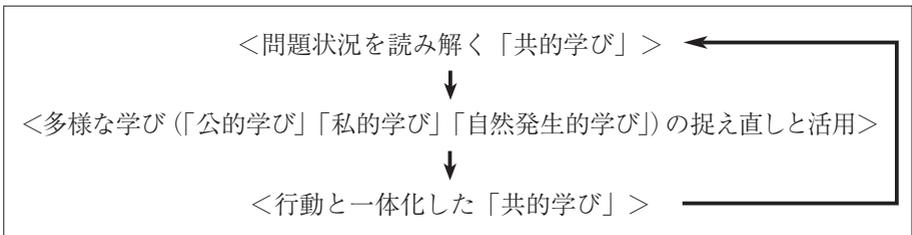


図 学びの循環

この図が示す<問題状況を読み解く「共的学び」>とは、地域住民が抱える様々な問題の読み解きから学びを始めること、<多様な学び（「公的学び」「私的学び」「自然発生的学び」）の捉え直しと活用>とは、問題状況の解決に向けて「公的学び」「私的学び」「自然発生的学び」を改めて捉え直し、それらの特性・文化性を生かすこと、<行動と一体化した「共的学び」>とは、問題解決への行動と学びを一体的に行っていくことを指しており、それぞれが循環的に展開されることで、全体的に地域の学びに流れが生じ、繰り返す中で、徐々に共生の文化が醸成されていくことを想定している。

またこの学びの循環は「共的な学び」を軸にしている。それは「共的な学び」を通して地域に共同性を生み出し、さらにその共同性を強化・発展させていくことが、地域づくり、地域の活性化につながると考えるからである。いま地域の再生、地域の活性化に向けて、国内外を問わずいろいろな地域で住民参加による試みがなされているが、その試みの軸に共同性（共）の再生という課題を見出すことができる。中田豊一は、先進国、途上国を問わず、この「共」の衰退が数多くの社会問題の本質にあることを、次のように指摘している。

「極端に肥大化した『利』（経済活動）が『公』を硬直化し無能化した。その結果として、『共』が著しく衰退した。これが戦後の私たちの社会の基本的な構造であり、現在私たちが直面している問題のかなりの部分はそこに根を持っている。……私たちの社会問題と、私が長く関わってきた開発援助の問題が、同じ根から発していることに思い至ったラオス訪問以後は、私には特にその感が強い。私が海外協力を通じて見ていた問題は、南北問題ではなく、実は私たちの社会の問題だったのだ。……途上国への開発援助が、延々と注ぎ込まれながらも民衆の生活の向上にはほとんど役立たないという問題と、私たちが日々直面している生活や家族の問題が同じ原因からきていた。つまり、いじめや学級崩壊を手をこまねいて見ているしかない私たちの社会の硬直化が、巨額の援助を利権の食いものとさせている。あるいは、私たちの共同体のあり方に対する無知が、人々の善意の寄付を施しとしてばらまかせ、腐敗と依存を増長しているのである」<sup>8</sup>。

中田の指摘に見られるように、「共」の衰退という状況を崩し、「共同性の再生」に向けての参加を促していくことが、いまそれぞれの地域で求められている。そのためにも、「共的学び」を軸とした学びの循環を地域につくりだしていくことが求められているのではないだろうか。

## (2) コーディネーターの役割

前節で指摘したように、自治体レベルで多文化共生に向けての政策、多文化共生に向けての包括的な学びづくり政策を構想する場合、基本的に必要とされるのが、多様な学びを、それぞれの特性（文化性）を生かしつつ、全体として関連づけていくための青写真を、行政と市民が一体となつてつくり出していくことであるならば、コーディネーターの役割は、まずこの青写真を描き出し、さらにはその青写真を実現化していくことに尽きると言うことができる。

ただ地域の行政担当者がコーディネーターを担うこと、また学びのコーディネーターを担うことは、筆者のこれまでの経験から考えて、また「はじめに」に既述したように、難しいことは容易に想像がつく。それは、行政内の公的なそれぞれの仕事は、年度ごとに決められた事業と予算の枠内で実施されることになるが、「学びの循環」で示したように問題状況に応じた学びづくりのコーディネートの場合、あらかじめ決められたそれらの枠はほとんどなく、その場と時に応じた対応が求められることになるためである。またその中で、公的視点を相対化させ、共的視点を軸に、私的視点を含め、全体をコーディネートしていくことが必要になる。

あらためて、地域における学びづくりを進めるためのコーディネーターの役割の要点として、以下の点を確認しておくことにしたい。

- \* 公的、共的、私的な視点から、多様な学び、多様な学びの文化に気づくこと
- \* 多文化共生社会における学びづくりの青写真をデザインし、そこに公的、共的、私的学びのあり様を描き出すこと
- \* 具体的な問題を軸に、多様な学びを全体として構成し、関連づける方策を検討し、実践すること

## おわりに

本稿で、公・共・私の視点から、学びの多様性、学びの文化の多様性に焦点を当てたのには理由がある。筆者自身、逗子市の住民として、また逗子市教育委員会の教育委員として教育行政に携わる中で、常に教育が、学校教育を軸にまたは公的な教育を軸に語られていること、さらには人間の学びが、教育との関連においてのみ、もしくは教育の結果生み出される学習としてのみ捉えられていることを感じてきたからである。人間の学びは多様であり、豊饒であり、おそらく教育という意図的な働きかけの枠だけでは捉えきれないほどの広がりと深まりをもっている。学びに対しては、その多様さ・広さ・深遠さゆえに謙虚に、教育に対

しては、その限定性ゆえに大胆に、コーディネーターは、自治体政策に携わっていくことが求められているのではないだろうか。

---

[注]

- 1 本稿では文化を「集団によって共有されている生活様式・行動様式・価値などの一連のもの」と基本的に捉えている。
- 2 佐藤学, 1995, 「学びの対話的实践へ」『学びへの誘い』佐伯胖・藤田英典・佐藤学編, 東京大学出版会 :50
- 3 細谷俊夫・他編, 1990, 『新教育学大辞典』第一法規
- 4 藤永保・他編, 1981, 『新版心理学事典』平凡社
- 5 山西優二, 2012, 「多文化共生に向けての地域日本語教育のあり様と多文化社会コーディネーターの役割—『文化力』形成の視点から—」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 15 地域日本語教育をめぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター :29-30
- 6 ティエリ・ヴェルヘルスト, 1997, 「国際セミナー『グローバル化する開発と、文化の挑戦』」『人類・開発・NGO—「脱開発」は私たちの未来を描けるか—』片岡幸彦編, 新評論 :54
- 7 山西優二, 2012, 「多文化共生に向けての地域日本語教育のあり様と多文化社会コーディネーターの役割—『文化力』形成の視点から—」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 15 地域日本語教育をめぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター :30-32
- 8 中田豊一, 2000 『ボランティア未来論』コモンズ :239-244

## 【特別寄稿】

# 自治体における コーディネーターの必要性とその役割

— 逗子市の事例から



平井 竜一

逗子市長

### はじめに

神奈川県逗子市は、湘南海岸の一角をなす海に面し、三方を緑の山に囲まれた、豊かな自然あふれるまちである。「青い海とみどり豊かな平和都市」という都市宣言がそれを象徴している。明治以降、気候温暖な保養地として、また戦後は東京まで電車で1時間という立地からベッドタウンとして発展した。人口はここ10年、約58,000人を維持しているが、65歳以上の比率は現在29%で県内でもトップクラスの高齢化のまちでもある。市民の所得は比較的高く財政は安定していたが、急速な少子高齢化により自治体経営の厳しさは増している。

戦時中に軍の方針によって横須賀市に強制合併されたものの、戦後、市民から分離独立運動が起こり、住民投票を経て昭和25年に自治体として独立したという歴史をもつ。さらに昭和57年に、米軍に接収されていた旧日本軍弾薬庫跡地の自然豊かな森の中に米軍家族住宅建設計画が持ち上がり、市を二分する争点となった。建設の是非を巡り、市長や議会のリコール、住民投票の請求、市長辞職による再選挙が度々繰り返されるなど、「民主主義の実験場」といわれ、地域の

ことは自らが決めるという市民自治意識が高まった。

当時大学生だった私はこの運動に関わった経験から政治の道を志した。卒業後、会社員から市議会議員を経て2006年に市長に就任し、市民協働によるまちづくりを進めている。その中で、まちづくりにおけるコーディネーターの重要性を感じ、いくつかの実践を重ねてきた。本稿では、逗子市の事例から、自治体におけるコーディネーターの必要性とその役割について、多文化社会コーディネーター研究会での発表を基に、その後の経過を加えて論じてみたい。

## 1 コーディネーターがまちを変える！－逗子市の実践

### (1) 学校と地域をつなぐ

#### －学校支援地域本部・地域コーディネーター（2008年～）

逗子市において最初に「コーディネーター」という呼称が正式に使われたのは2008年、開かれた学校をめざして学校と地域の連携を図るために導入した学校支援地域本部の「地域コーディネーター」である。全ての小中学校（小学校5校・中学校3校）で、ボランティアの市民数名がコーディネーターとして校長から任命され、学校のニーズに応じて地域の人材をつなげ、学校教育を充実するための様々な事業を展開している。

コーディネーターは、PTA 役員経験者や地元自治会の役員経験者になるケースが多い。地域の顔役として地元で多彩な人脈をもっている人材がコーディネーターとして適任であることは言うまでもない。草刈りや校舎のペンキ塗りなどの環境整備から、市民講師による授業、絵本読み聞かせ、夏休みサマースクールの企画運営など地域の人材が協力して多様な取り組みが活発に行われている。

具体的な事例として、久木小学校の田んぼづくりをご紹介します。小学校では稲を栽培する授業が行われるが、市内に田んぼがない逗子では児童がバケツに苗を植えて体験学習をしている。そこで久木小学校ではコーディネーターが農業経験のある地域の方を紹介し、校庭の一角に本



農業経験者の地域の方

格的な田んぼを造った。子どもたちは大はしゃぎで田んぼに入ってどろんこになりながら苗を植え、収穫したお米を脱穀・精米して食べた。その後、田んぼづくりは他の学校にも広がった。さらに久木小学校では地元のお豆腐屋さんの協力で、大豆の栽培と豆腐・味噌づくりにも挑戦している。

今後は、学校支援地域本部が自立して、子どもたちの教育を支える独自の事業を展開できる体制に発展することを期待している。放課後などの時間を活用して、学校では経験できないようなプログラムを地域の多彩な人材が子どもたちに提供する仕組みづくりも始まっている。その際にも、人をつなげるコーディネーターの存在が重要になるだろう。

## (2) 支え合い助け合う、お互いさまの地域づくり

### ー福祉コーディネーター（2009年～）

高齢者の孤独死問題などに見られるように、人々のつながりが希薄化した地域社会をどうやって再構築するかが社会的な課題である。高齢化が急速に進む逗子においても高齢者の1人暮らし世帯が増え、日常の買い物や家事、災害時の避難などに地域の助け合いが求められている。こうした社会状況を受け、逗子市では2009年から国のモデル事業として、地域の見守り体制を構築する取り組みが社会福祉協議会へ委託して始まった。

福祉コーディネーターとして有償スタッフ3名を採用し、自治会や民生委員と連携しながら、地域の見守りサポーターを発掘・養成して、1人暮らし高齢者など見守りが必要な人とマッチングさせ、様々な困りごとを地域の中で解決できる体制をつくっている。電球の付け替えや宅配してくれる地元商店の紹介など、福祉サービスを受ける程ではない日常生活のちょっとした助け合いが高齢者の生活を支えている。



公園でのサロン

5年目を迎え、サポートする人は着実に増えているが、支えられる立場の人は地域に人間関係がないとなかなか手を挙げにくい。災害時の要援護者対策も課題となっているが、個人情報の保護と活用が常にぶつかり合うのがどの自治体でも悩みの種だ。その意味でも、日ごろから地域で顔の見える関係をいかにつくって

いくかが重要となる。そこで、福祉コーディネーターや社協の職員が地域に呼び掛けて、民生委員や見守りサポーターなどの協力を得ながら、地域の会館や公園などを活用した高齢者サロンと呼ばれる集まりを定期的で開催し、閉じこもりがちなお年寄りに、介護予防とコミュニティへの参加・交流の機会を提供している。

福祉コーディネーターが地域に入って様々な人材を発掘し、つなげる機能を果たすことで、人々の絆が強まり、地域で支え合う力が高まっていく。現在は386人の見守りサポーターが130人を支えており、今後、数年かけて全市域に広げていく計画である。

### (3) 市民と行政のいい関係をつくる

#### ー市民協働コーディネーター（2010年～）

市民活動の活発化や新しい公共といわれる領域の拡大とともに、市民と行政をつなぐ機能の強化が必要になっている。市民との協力関係をつくりながら、分野をまたがって人材や組織を横断的につなげることが行政にはますます求められる。しかし、職員の意識改革と縦割り行政の克服は簡単には進まない。

そこで2010年に、週3日の非常勤特別職として国際交流などに携わっていた人材を登用し、市民協働コーディネーターとして配置した。市民協働コーディネーターは日常的に、組織を超えて、市民と行政のコミュニケーションの円滑化に大きな役割を果たしている。今では、行政計画や施設整備計画などの立案だけではなく、子育て支援や観光振興などの事業においても、企画段階から市民とのワークショップ形式などによって対話を重ねながら合意形成を図り、さらに事業の実施にも市民が参画して、行政と市民が協働でつくりあげるスタイルが定着している。

例えば、ある地域のコミュニティ施設の改修プランをつくるワークショップでは、市民協働コーディネーターの進行で、公募で集まった市民をいくつかのグループに分け、新しい施設でどんなことをしたいのか自由に意見交換することから始めて、みんなの共通項を絞っていき、施設計画に落とし込んでいく作業を行った。それぞれの意見を聞きながら粘



グループ討議

り強く議論を重ねていくと、不思議と結論はいい方向に収れんしていった。完成の暁にはワークショップに参加した市民を中心に組織を設立して運営を委託する予定である。

一般的に行政職員は、市民から要望を受けその答えを求められるので、市民と対等な関係でコミュニケーションをとるのは意外に難しい。しかし、コーディネーターという一般職とは少し違う立場の人間が入ることで、行政対市民という構図ではない関係でコミュニケーションを図れることがとても重要な意味を持つ。今では行政の様々な場面で市民協働コーディネーターは引っ張りだこである。コーディネーターの介在による市民との円滑なコミュニケーションが仕事を進める上で大切だということを多くの職員が実感している。

#### (4) 職員をコーディネーターに育てるー市民協働推進員を任命(2010年～)

2010年には、市民協働コーディネーターの配置と合わせて、市民との接点のある課に1人ずつ、係長以下の若手職員約30人を市民協働推進員に任命した。行政職員のコーディネート能力養成と組織間の連携機能の構築をめざしたのである。

まず職員は、「市民との協働とは」の研修から始まり、ワークショップ研修、市長と市民との対話集会で市民と同じテーブルでグループディスカッションに参加、被災地支援活動を市民と協力して実施するなどの取り組みを重ねた。ワークショップ研修では「ゴミの減量化・資源化」の政策提案を課題にしたが、日頃、隣の課の仕事に口を出さないことが当たり前の職員にとっては新鮮な経験だったようである。また毎年、協働白書をつくって、各課の協働の取り組みを共有化するようにした。

1年目、2年目は研修が主な活動内容だったが、3年目となった2012年、その成果が現れた。資源循環課の協働推進員の呼びかけで、社会教育課・国保健康課・子育て支援課・市民協働課・秘書広報課などの協働推進員が連携して、「生ゴミのリサイクル」と「食育」「子どもの野菜作り体験」を重ねて、世代とジャンルをまたがった「生ゴミリサイクル元気野菜づくり講演会」を企画した



子どもの野菜作り体験の様子

のである。それぞれの部署が関係する市民に呼び掛けて参加者は155人と大盛況だった。組織間の連携と市民との協働が見事な成功をもたらした事例である。

また、2011年からは新たに協働事業提案制度をスタートした。市民団体から事業提案を公募して協働で事業を実施する取り組みである。協働推進員を中心とした職員が応募した市民団体と何度も企画会議を行い、行政の予算査定プロセスと同じように市長ヒアリング・事業査定を経て、公共性、公平性、継続性を厳しく審査して予算を立案した。2012年度予算に計上したが、一度では議会の承認を得られず、再提案でようやく議決を得た事業もあった。市民は税金を使って事業を行うことの重みを感じただろうし、職員にとっても市民と目的を共有して検討段階から実施までパートナーとして一緒に取り組む貴重な経験になった。現在、子育て関連2件、ゴミリサイクル1件、防災教育1件、SNSを活用した商業活性化1件が市民と協働で進行中であり、どれも素晴らしい成果を挙げている。

私は、組織を野球とサッカーに例えて、協働推進員に「サッカー型組織」をめざせと言っている。つまり、縦割り組織は「野球型」で、選手のポジションは固定され、与えられた守備範囲をひたすら守る。連携プレーはあるが、ボールを次の野手に渡せば自分の仕事は終わる。これに対して横断的組織は「サッカー型」である。基本的なポジションはあるが、状況によって守備の選手が攻撃参加するなど縦横無尽にポジションを変えながらゴールという目標をめざす。同じ目標を共有し、それぞれの能力を最大限に生かして、時に自分のポジションをオーバーラップしてでも目標を達成する職員を求めている。自らがコーディネーターとして人に働きかけ、関係をつくることで様々なアイデアや連携が生まれ、予想以上の成果が得られる醍醐味を多くの職員に味わってほしいと思っている。

## (5) 次は地域総合コーディネーターへ

### ー小学校区単位の地域自治システム (2014年～)

次にめざしているのは、都市内分権といわれる小学校区を単位とした地域自治システムを導入し、地域総合コーディネーターを育成することである。地域自治システムは、小学校区内の自治会やPTA、老人会、子ども会、商店会、民生委員、NPOなど様々な団体・個人からなる協議会を設置し、地域の多様な課題を地域自らの力で解決することをめざす自治の仕組みである。2014年度の導入に向けて、現在、制度設計を市民参加で進めている。

現実には、市民と意識の共有を図るのはなかなか難しい。財政の厳しい行政が地域に負担を押し付けているという意識が市民にはあるからだ。地域自治の目的

である、自分たちが地域の担い手として様々な団体と連携しながら自ら課題解決に取り組む必要性が理解され、実際に仕組みが動き出すにはしばらく時間がかかるだろう。この話し合いの場にも、市民協働コーディネーターが市民の思いを受け止めながら進行役を務めている。

そして、制度ができ、市内に5つある小学校区で順次自治組織が立ち上がったから、行政職員を地区担当職員として任命する。次長をリーダーに各部から1～2名の協働推進員を兼務で割り当て、7名のチームで1つの校区を担当する予定である。専任の地区担当職員を配置する選択肢もあったが、いろいろな部署の職員が関わることによって地域と行政の双方に横串を指すことをねらった。多面的で横断的な課題をもつ地域に入り、いかに横につながって地域が自ら解決することを上手にサポートするか、正に総合的なコーディネート能力が問われる。

さらに、将来的には市民の側に地域の総合コーディネーターが育つことが理想と考えている。相当な能力が必要であろう地域総合コーディネーターという人材を、地域の中で無償のボランティアで確保できるのか、有償スタッフとしての位置付けが必要なのか、これから試行錯誤で模索していかなければならない。

地域の自治力を高め、地域でできることは地域が自ら解決する力を身につけることが真の市民自治の姿である。そして、超高齢社会の日本において、地域人材のネットワーク化によるコミュニティの再構築は正に時代の要請といえる。そこには、熱意と行動力とバランス感覚をもったコーディネーターの力が不可欠であると確信している。

## 2 なぜ、コーディネーターが必要か？—その社会的背景

逗子市の事例紹介の中で既に述べているが、なぜ、今、自治体においてコーディネーターが必要となっているのか、その社会的背景を含めて、私なりに要点をまとめてみたい。

### (1) 市民活動・ボランティア活動のさらなる活性化

阪神淡路大震災を契機にボランティア活動が活発になったといわれているが、今や日本国内どの地域においても、防災・防犯・福祉・教育・環境など様々な分野で地域に貢献する市民活動やボランティア活動が盛んに行われている。

新しい公共という考え方に象徴されるように、もはや公共サービスを行政のみが担う時代は終わり、市民がその担い手として大きな役割を果たすようになった。また、地域のために役に立ちたいという意欲をもった市民は確実に増えており、

きっかけがあれば、さらに活動のすそ野は広がっていくであろう。そのきっかけをつくる機能を強化し、まちづくりの担い手を増やすことが求められており、主にボランティアセンターや市民活動支援センターがそのコーディネート機能を担っている。そこで重要なのは、やはり、市民と市民をつなぐコーディネーターの役割である。

## (2) 行政と市民の連携と縦割り行政の克服

行政と市民の協働も既に当たり前の理念になっている。しかし、全ての行政職員が市民との連携・協働を望んでいるといえるまでには至っていない。また、市民も行政に対する過度な批判や要求に走ることがある。

行政職員は市民との協働の必要性を自覚し、もっとコミュニケーションの能力を身につけなければならないし、市民は要求するだけでなく、自らがまちづくりの担い手として行動する意識を醸成しなければならない。双方の意識が変わっていかなければ、信頼に基づく連携・協働は広がらない。

また、行政も市民団体も縦割りで、どちらにも横の連携機能が弱いのが実態である。しかし、現実には、市民は常に多面的な生活課題に直面しているし、多様化・複雑化した現代社会では、いくつもの課題が複合的に絡み合っていることが多い。だからこそ、効果的・効率的に課題を解決するためには、行政においても、市民・団体においても、横断的な連携がますます必要となっている。

人々の意識を変え、人や組織の関係をつくっていくためには、行政と市民、行政内部、市民同士の互いのコミュニケーションがもっと必要であり、そこに、人と人をつなぎ、目的を共有しながら信頼関係を築き、物事を動かしていく、コーディネート機能が求められている。

## (3) 地域・家庭の機能低下と行政の限界

### 一 求められる地域コミュニティの再構築

都市化した現代社会では人間関係が希薄化し、また、高齢化や核家族化によって、かつては家庭や地域で対処していたような課題が解決できず、行政が救いの手を差し伸べなければならないケースが年々増えている。児童虐待、いじめ問題、高齢者の介護など、社会的弱者を支える分野でそれが顕著である。児童虐待を例にとれば、毎年のように相談件数が増え、相談員を増員しなければ対応しきれないのが実態である。さらに、市民ニーズの多様化や地方分権によって、果たすべき公共部門の役割は増大の一途を辿っている。

高度経済成長期には税収も伸び、増大する市民ニーズに十分対応できる財源があった。常勤職員数も今より豊富であったから、行政サービスは機能したのである。しかし、今、行政は少子高齢化と人口減少、経済の長期低迷による財政の悪化に直面し、職員削減などの行財政改革を迫られている。逗子市の人口推計では2040年に高齢化率が44.1%に達すると予測されており、自ずと行政単独でのサービスは限界に達する。従って、地域社会の機能を取り戻さなければ複雑・多様化した社会問題の解決は困難であり、地域の間人関係を再びつくり出し、相互扶助機能を高めることが必要不可欠なのだ。

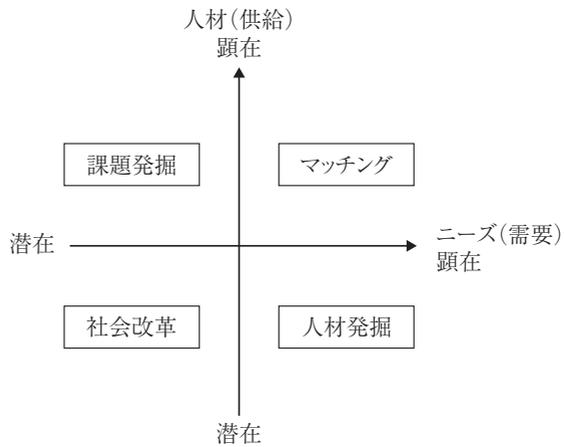
地域の中で人と人が支え合う社会を創っていくためには、誰かがつなぎ役としてコーディネートしなければ進まない。今まさに、地域コミュニティの再構築という社会構造を変革するためのコーディネート機能が求められている。

### 3 自治体におけるコーディネーターの役割と課題

#### (1) コーディネーターの機能類型

逗子市において配置されたコーディネーターの果たしている役割を、社会や市民のニーズ（需要）を横軸に、それに対応する人材（供給）を縦軸に類型化してみた。

ニーズと人材が顕在化している場合、それを「マッチング」してつなげる機能をコーディネーターが果たす。福祉施設のボランティアや被災地支援のボランティアをボランティアセンターがマッチングさせているのがその代表例である。



一方、ニーズはあるのにそれを担う人材が顕在化していない場合、人材を発掘して課題を解決するコーディネートが求められる。地域の様々な人脈を駆使して、人の関わりを自ら創りだしていく力が必要となる。小学校での田んぼづくりがその好例といえよう。学校支援の地域コーディネーターが学校のニーズに応えてく

れる人材を発掘して素晴らしい取り組みに発展させた。

逆に、能力のある人はいるのに、ニーズが顕在化していない、あるいは当事者に問題意識がない、場合によっては当事者が声を挙げられないため課題解決に結びついていないケースもある。この場合、当事者に働きかけて課題を発掘し、新たな事業を創出していく力が求められる。協働事業提案制度で市民から提案を受けて実現している事業はその具体例といえる。例えば、SNSを活用した商業活性化事業では、低迷にあえぎながら対策が打てない商店街にフェイスブックなどの活用による市民とのネットワークづくりを働きかけ、提案者であるNPOとの連携を創出した。

最後に、ニーズも、担う人材も顕在化していない課題に取り組むというのが最も高度なコーディネートといえよう。例えば、地域の見守り体制の構築は社会的には問題化していても、実際には支える側も支えられる側も顕在化していない中で、コーディネーターが地域に問題を投げかけ、両方を発掘しながら取り組んでいる事例である。

さらには、人々がまだ問題意識ももっていないような課題を設定し、社会に投げかけて解決に導く必要がある場合もある。逗子市で現在取り組んでいる新たな地域自治の構築は、市民の必要性や問題意識から始まったものではなく、将来の社会を見据えて、正に人々の問題意識の発掘から取り組んでおり、今後、地域の総合コーディネーターが実践していくのは、市民の自治意識の醸成という社会改革を目指したコーディネートといえよう。

## (2) コーディネーター活用にあたっての課題

機能類型で示した「マッチング型」や「人材発掘型」はニーズが顕在化しているので、コーディネーターとして比較的動きやすい。従って、課題は「課題発掘型」と「社会改革型」のコーディネートをどこまで機能させることができるかだと考えている。問題意識が希薄な当事者のところにコーディネーターが切り込んでいく必要があるからだ。

例えば、開かれた学校づくりにおいては、学校が求める支援はコーディネーターがその能力を発揮して成果を得ることができるが、学校が求める以上のことは逆に拒否され、コーディネーターが学校側の問題意識の発掘・共有に苦勞している現状がある。しかし、子どもたちが厳しい社会の中で生きる力をつけて、世界で活躍する人材に育てるという視点に立った場合、学校だけで十分な教育は提供できない。本来、学校は、その問題意識を共有し、地域の様々な資源を活用して、

理想の教育をめざすことが社会的な使命である。

つまり、コーディネーターの熱意と行動力が存分に発揮されるには、やはり当事者、特にリーダーの社会に対する洞察力とリーダーシップが欠かせない。学校に限らずあらゆる場面で、コーディネーターを活用する側の意識が重要だということである。

### (3) コーディネーターに求められる資質とは

これから求められるコーディネーターの役割とは、社会がどうあるべきかを問いかけ、人々の問題意識を啓発しながら、人材とニーズを掘り起こし、よりよい社会を切り拓いていくことではないかと思う。従って、コーディネーターに求められる資質とは、福祉や教育などの専門分野の知識はもちろんであるが、社会を俯瞰し将来ビジョンを描く広い視野とバランス感覚、人々の思いを受け止めながら対話を重ねて合意形成を図るコミュニケーション技術、様々な人を生かすことのできるマネジメント能力、目標達成に向かってあきらめずに努力し続ける粘り強さ、そして、何よりも使命感と情熱である。自治体で働くコーディネーターであれば、ぜひその領域をめざしてほしいと思っている。

### おわりに

これまで論じてきた自治体におけるコーディネーターの役割をいかに制度として定着させるか、それが市長としての大きな課題であると考えている。市長には4年の任期があり、いつかは代わる。たとえ市長が代わったとしても、自治体経営にとってコーディネーターという役割が不可欠であるということを当たり前のコンセンサスにしなければならない。それを制度として担保するために「条例」に位置付けることも必要である。

これから日本各地においてコーディネーターといわれる人材が活躍し、その重要性が多くの人に共有されることを願ってやまない。

## 第2部 実践的考察

第1章 防災政策と多文化共生政策をつなぐ  
—国際交流協会職員の省察

第2章 多文化共生政策の体制整備  
—自治体職員としての可能性

第3章 官民協働を推進する  
—市民活動に関わる立場から

# 第1章 防災政策と多文化共生政策をつなぐ

## —国際交流協会職員の省察

### 東日本大震災に見る 多文化社会コーディネーターの役割



#### 菊池哲佳

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  
財団法人仙台国際交流協会企画事業課企画係主任

#### はじめに

私が所属する仙台国際交流協会（以下、SIRA）は、地域の国際化施策の一環として1990年に設立された仙台市の外郭団体である。SIRAの設立当初は仙台市の国際姉妹都市等との交流をはじめとする国際交流が事業の中心にあったが、近年は外国人<sup>1</sup>住民の増加・定住化の傾向に伴い、地域での外国人住民との共生をめざす事業にその軸足を移している。

SIRAではそのような多文化共生事業の柱のひとつとして、外国人住民への防災啓発や災害時の外国人支援体制整備の事業を積極的に展開してきた<sup>2</sup>。その背景として、全国の自治体や国際交流協会<sup>3</sup>で1995年の阪神・淡路大震災を契機として災害時の外国人支援の必要性が認識されたことがある。そして、「多文化共生の推進に関する研究会報告書」〔総務省2006〕において「防災ネットワークのあり方」が多文化共生推進の「重点課題」として取り上げられていることにも表れているように、多文化社会における防災・災害時支援は近年の多文化共生政策

における重要な課題として位置付けられてきた。とりわけ、仙台市では1978年に発生した宮城県沖地震から30年以上が経過するなかで「次の宮城県沖地震」の再来に対する懸念が高まっていたこともあり<sup>4</sup>、大規模災害への備えが緊急の課題となっていた。私はSIRAのスタッフとして、仙台市災害時言語ボランティア（以下、災害時言語ボランティア）の運営や外国人住民への防災啓発など、SIRAが実施する防災・災害時支援に継続的に取り組んできた。

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、SIRAは仙台市が仙台国際センター内に設置した「仙台市災害多言語支援センター」（以下、多言語支援センター）を発災当日から運営し、外国人被災者への情報提供や相談対応を行った<sup>5</sup>。私もその運営に従事し、避難所等の巡回による情報提供や災害時言語ボランティアのコーディネートを担当した。

本稿では、東日本大震災時を中心に、防災・災害時支援事業における私のこれまでの実践を多文化社会コーディネーターの視点から振り返る。それを踏まえ、防災政策における多文化社会コーディネーターの役割について考察する。

## 1 東日本大震災における多言語情報提供の実践 一意義と課題

私は2006年以来、災害時言語ボランティア育成事業や外国人住民への防災啓発事業など、SIRAの防災・災害時支援事業を継続的に担当してきた。2009年には東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターが実施する「多文化社会コーディネーター養成講座」を受講した。多文化社会コーディネーター（以下、コーディネーター）は「あらゆる組織において、多様な人々との対話、共感、実践を引き出すため、『参加』→『協働』→『創造』のプロセスをデザインしながら、言語・文化の違いを超えてすべての人が共に生きることのできる社会の実現に向けてプログラムを構築・展開・推進する専門職」[杉澤2009]と定義されている。私はこの講座の受講をきっかけに、コーディネーターとしての国際交流協会スタッフの役割を意識して実践するようになった。ここではコーディネーターの視点から東日本大震災の発生直後の実践を振り返り、防災・災害時支援事業における今後の課題を明らかにしたい。

### （1）東日本大震災 一発生直後にどう動いたか

2011年3月11日の午後、私は自宅にいた。その日は金曜日で、夜に親しい留学生らの送別会を控え、休暇を取って準備をしていた。そのような折の14時46分、これまでに経験したことのない大きな揺れに襲われた。しかし、大きな揺れ

であったものの、かろうじて立っていられることができた。ただ今にして思えば、その時の私はすでに冷静さを欠いていた。私は長い揺れの最中によろめきながらもリビングに向かい、揺れが収まりつつあった時に夢中でテレビのリモコンを押していた。そのような時でさえ、震度や震源地を知りたかったのだ。地震で停電していることなどはすっかり頭から抜けていた。

しばらくして、私は職場である仙台国際センターに向かった。望ましいことではないが、今後のことを考えて自家用車に向かった。カーラジオでは、ラジオ・パーソナリティのIさんが津波や余震に対する警戒をくりかえし呼び掛けていた。IさんはDate fm（株式会社エフエム仙台）<sup>6</sup>が毎週日曜日に放送する「Sunday Morning Wave」という防災啓発番組でパーソナリティを務めている。SIRAでは2005年11月から毎月、この番組内の「GLOBAL TALK」というコーナーに出演する外国人市民をゲストとして紹介し、協力している。「GLOBAL TALK」は、外国人ゲストがIさんと対話するなかで、自らの災害体験や防災の備え等について紹介するコーナーである。このコーナーではIさんとゲストの対話の後、外国語で「防災ワンポイント・アドバイス」を放送している。SIRAではこの番組への協力がきっかけとなって、IさんやDate fmと防災事業で日ごろから連携・協働する機会を得ていた。

自宅は職場からほど近い場所にあるため、自宅を出た私は10分程度で仙台国際センターに到着した。仙台国際センターには会議施設や市民利用スペースがあるが、それらの利用者はすでに同僚のスタッフらの誘導によって避難を終えていた。その後、スタッフも外に避難し、仙台国際センターの敷地内でミーティングをすることとなった。そのなかには災害時言語ボランティアや「せんだい留学生交流委員」<sup>7</sup>としてSIRAの事業に日ごろから協力する留学生も数人いた。曇り空の下で私たちは集まり、今後のことについて役員からの話を聴いた。被害の状況や各スタッフの家族の安否なども把握できない状況であったため、いったん解散し、明朝にふたたび集まることとなった。

その際、何人かのスタッフで「Date fmで多言語放送をする必要はないだろうか」という話になった。前述のとおり、Date fmとは「GLOBAL TALK」等で連携していた経緯があり、自然とそのような話となったように思う。そこで、上司と私の自家用車2台に何人かのスタッフと留学生のボランティア・スタッフが分乗してDate fmのスタジオに向かうことにした。

## (2) Date fm での多言語放送策—顔の見える関係者との連携

Date fm までの移動には発災直後の交通渋滞で時間を要し、スタジオがある本社に到着した頃には17時30分を過ぎていた。私たちは自動ドアが半分ほど開いたままになっていたエントランスを抜け、真っ暗な階段を壁づたいに上り、Date fm のオフィスに到着した。Date fm のスタッフにSIRAのスタッフであることを告げると、「準備が整い次第、放送しましょう」と声をかけてくれた。その後、Date fm のスタッフがタイミングを見計らって私たちをスタジオに導き、外国語を母語とするスタッフが余震や津波への警戒を呼びかけた。

発災当日には23時30分過ぎにもDate fm に足を運んでいる。その時には多言語支援センターが仙台国際センターに設置されたことを多言語で放送した。私はこの時に初めて、仙台空港が津波にのみこまれる映像をスタジオに設置されているテレビで見た。しかし、大変なことが起きていると実感したものの、実際には私の想像をはるかに超える被害であったことなどはその時点では分からなかった。

その後、Date fm での多言語放送は多言語支援センターの運営を終了した4月30日以降もしばらく継続されたが<sup>8</sup>、これは日ごろからの連携・協働を通じた「顔の見える関係」があったからこそ実現したものであった。実際のところ、震災当時にはSIRAとDate fm の間で災害時の多言語放送のための協定や覚書などは取り交わされていなかったし、初動マニュアル等も整備されていなかった<sup>9</sup>。それでも発災当日から多言語放送を行うことができたのは、Date fm とSIRA が継続的に連携・協働する過程でいわゆる「顔の見える関係」が築かれていたからだと思う。

また、災害時の多言語放送の必要性がDate fm とSIRA の間で共有されていたことも要因としてあるだろう。発災直後に私たちがスタジオに着いた時、Date fm のスタッフは私たちに説明を求めることもなく、迅速に多言語放送の放送枠を確保してくれた。日ごろからの外国人住民への防災啓発の意義を共有するDate fm だからこそ、災害時の多言語放送の必要性も認識し、東日本大震災での協働につながったのではないかと思う。日ごろの連携・協働を通じた「顔の見える関係」や課題の共有こそが、非日常下での臨機応変な対応を可能にしたのだと実感している。

## (3) 仙台市災害多言語支援センターの運営—地域内組織との連携

発災当日の夕方にDate fm で多言語放送の第一報を行っている間、仙台市役

所の状況を把握するため、上司はDate fmを離れ、仙台市役所に向かった。その際、SIRAの所管課である交流政策課より、多言語支援センターを仙台国際センターで運営するように要請を受けた。そこで、Date fmでの第一報を終えた私たちと上司は仙台市役所で合流し、仙台国際センターに向かった。

多言語支援センターとは、「大規模災害発生時に、言葉や習慣の違いから情報を入りにくいいため支援を受けられないおそれがある外国人に対し、必要な情報を多言語化して提供し支援することを目的」[仙台市企画市民局 2010]として仙台市が設置する機関である。そして、大規模災害時にはSIRAが多言語支援センターの運営を担うという協定が2010年4月に仙台市とSIRAの間で締結された<sup>10</sup>。その年度末には実際に多言語支援センターを運営することになったのである。

多言語支援センターは仙台国際センター内の「交流コーナー」という市民交流施設に設置することになっていたが、発災直後の交流コーナーの電話は1回線だけが通話できる状態であった。また、停電で館内は真っ暗であったため、仙台国際センターの地下倉庫に保管されていた電池や事務室の懐中電灯を揃え、照明代わりに使用することとした。その頃にはDate fmに行ったスタッフや留学生のほかにも、何人かのスタッフや留学生が仙台国際センターに参集していた。私は防犯上の対策等に一抹の不安を抱いていたが、集まったスタッフや留学生とともに多言語支援センターの運営に取り掛かった。

多言語支援センターの運営について具体的な方法は検討を重ねている段階であり、マニュアル等は整備されていなかった。それでも運営できたのは、平時からの関係機関・団体とのネットワークがあったためである。例えば、SIRAでは2008年から防災・災害時支援について関係機関・団体とのネットワーク会議を継続的に行ってきた<sup>11</sup>。また、災害時言語ボランティアを対象とする研修等を通じて市民のネットワーク化を図ってきた。そして、そのようなネットワークづくりの延長線上で多言語支援センターが検討され、関係者の間で多言語支援センターのイメージが共有されていったことが運営を支えたのだと思う。多言語支援センターは前述のとおり自治体の防災政策の一環として位置付けられていたのだが、実際に災害時に機能することができたのは課題を共有する市民や関係機関・団体とのネットワークがあったからである。多言語支援センターについて整理すると次のことが言えるだろう。

- ①仙台市とSIRAの協定を通じて自治体施策として位置付けられていたことで、SIRAは仙台市災害対策本部や各避難所との情報共有が行いやすかった。
- ②仙台市にとっては、多言語支援センターを運営するSIRAが結節点となること

で、SIRA が培ってきた市民や関係機関・団体とのネットワークを災害時対応に生かすことができたというメリットがあるだろう。

- ③コーディネーターとして機能したSIRA スタッフ1人ひとりが、平時からさまざまな事業を通じて市民や組織との連携・協働を推進してきたからこそ、災害時にもそれらのネットワークが生かされた。

#### (4) 多言語情報提供における協働—広域連携

日付が変わり深夜になると、1時間に1本くらいの頻度で電話が鳴り始めるようになった。それらは海外メディアからの取材と、安否確認の問い合わせであった。その言語に応じてその場にいるスタッフやボランティア・スタッフが対応した。取材の内容は仙台の被害状況などに関するものがほとんどであったが、被災の当事者である私たちにはそれらを知るすべもなく、取材に応じることは難しかった。そしてその後の未明には、電話がひっきりなしに鳴り続くようになった。そのほとんどが、国内・海外からを問わず、安否確認の問い合わせであった。私たちはこれまでの防災・災害時支援の取り組みで、安否確認の問い合わせはまったく想定していなかった。安否確認の対象者の氏名や性別、国籍等を聴き取るようにしたもの、それらの問い合わせに答えることはさきわめて難しかった。

12日早朝からは避難所等の巡回を開始した。基本的には中国語担当、英語担当、韓国語担当、およびスタッフの合計4名で1グループを構成し、数か所の避難所等を巡回した。すべての避難所を回るとは到底不可能であったので<sup>12</sup>、外国人被災者が多く避難していると思われる指定避難所、市民センター、留学生会館、店舗、市営住宅、教会・モスク等を重点的に回ることにした。私もガソリンが底をつくまで自家用車で巡回をするようにした。

多言語支援センターで発信する情報は、仙台市災害対策本部から提供される情報をもとに多言語化した。とは言えその情報は膨大で、すべてを多言語化することはできない。そこで何人かのスタッフで多言語化する情報を選別し、中国語、英語、韓国語の翻訳を担当する各チームに手渡した。各チームはそれらの情報を



災害多言語支援センターでの翻訳

翻訳し、その後ウェブサイト、メールマガジン、ラジオ放送、避難所巡回等を通じて外国人被災者に提供するようにした。

なお、情報の多言語化にあたっては災害多言語支援センターに参集したスタッフやボランティア・スタッフだけではなく、ネットワークを生かして市外の機関や団体にも協力を仰いだ。多言語化する情報のうち、「り災（届出）証明申請書」などの各種様式や「建物被害認定調査」に関するお知らせなど、翻訳に時間を要する複雑な情報については、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターや弘前大学人文学部社会言語学研究室をはじめとする研究機関、「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」を運営する NPO 法人多文化共生マネージャー全国協議会に翻訳を依頼した。一方で、バスの運行状況などの交通情報、水道やガスの復旧などライフラインについての情報、休日診療所などの情報、あるいは給水所の場所やごみの収集などの生活情報は、災害時言語ボランティアや留学生をはじめとする多言語支援センターのボランティア・スタッフが中心となって翻訳にあたった。これらの情報は速報性が重要であるし、また地名の読み方など地域性の高い情報が多かったため、地域住民であるボランティア・スタッフが翻訳にあたるのが適していた。

多言語情報提供をはじめとする多言語・多文化にかかわる問題への対応は、杉澤 [2013] が指摘するように、基礎自治体単独で解決することは難しい。だからこそ、多言語支援センターでの市外の機関や団体との連携・協働のように、広域的なネットワークを駆使して協働で問題の解決を図ることも必要であるし、市民との協働が不可欠であると言えるだろう。

## (5) 多言語情報提供におけるコーディネーターの役割

このように多言語情報提供にあたっては地域住民とのネットワークと、研究機関や団体との地域をこえたネットワークが生かされた。災害言語ボランティアや SIRA のスタッフは日頃から研修会や防災訓練への参加などを通じて、市外の機関や団体とは日頃からの情報共有を通じて「顔の見える関係」があった。だからこそ大規模災害という非日常下においても人々のネットワークにより現場の状況に臨機応変に対応し、運営することができた。そのような平時からの協働を通じた「顔の見える関係」づくりがコーディネーターの役割であると言えるだろう。

同様に、東日本大震災時の Date fm との協働はすでに述べたとおりだが、ここでもコーディネーターの平時からの「顔の見える関係」づくりの役割が見られる。Date fm との連携・協働は当初は外国人住民への防災啓発から始まり、「顔

の見える関係」を築きつつ、その延長上で震災時の多言語放送に至ったのであった。しかし仮に災害時の多言語放送だけを目的とし、マニュアル等を整備していたとしても、「顔の見える関係」が築かれていなければ、実際の災害時にそれが有効に機能することは難しかったであろう。その意味でDate fmとの連携・協働ではIさんをはじめとする理解者が番組制作のキーパーソンであることが幸運であったと言えるが、そのような人とつながる機会を捉え、継続的に連携・協働のプロセスをデザインしていくことがコーディネーターの実践には求められる。

一方で、翻訳作業におけるコーディネーターの不足が多言語支援センターの運営の課題であった。各言語への翻訳にあたっては翻訳内容の正確性の担保はもとより、発信すべき情報が次々ともたらされる中で、翻訳の用語の統一や進捗状況の共有などが難しかった。そのような経験を踏まえ、多言語支援センターの活動をコーディネートする役割のほかに、各言語の翻訳作業をコーディネートする人材も必要であると私は考えている。そのためには高い語学力を有する人材の確保とともに、そのような人材が大規模災害時にボランティアではなく職業として活動できるための体制の整備も必要ではないだろうか。と言うのも、大規模災害時には地域住民の誰もが被災者となる恐れがあるが、そのような状況においても多言語情報提供が自治体施策として確実に機能することが求められるのであり、それを担うべき人材はボランティア・スタッフではなく職業人としてのコーディネーターであると考えからである。

災害時の多言語情報提供での課題をまとめると、その活動全体と各言語の翻訳作業それぞれにおいてコーディネーターの役割が重要であり、平時からその役割を明確に位置付けておくことが不可欠であると言える。

## (6) 多言語情報提供の意義と課題

3月12日から始まった避難所等の巡回は、3月29日に終えるまでの17日間で32か所をのべ55回にわたり巡回した。ガソリンの枯渇が心配されたため、効率的に巡回することを心がけながら、巡回か所では多言語化した情報の掲示や、避難所運営者や外国人被災者への聴き取りなどを行った。

多言語情報提供では、仙台市の外国人住民数を考慮し、仙台市が発信する情報を中国語、英語、韓国語、「やさしい日本語」<sup>13</sup>に翻訳し、提供した。これは自治体と市民の間に立つSIRAとしての責務であったと言えるだろう。一方で、それが被災者に役に立っているのかどうか、当初は確信を持てずにいた。しかし、巡回する中で多言語での情報提供の意義を実感するようになった。

1つには、多言語情報提供を通じて、単に情報だけではなく「安心」を届けるという意義が大きかったと思う。実際、ある留学生宿舎を巡回した際、そこに掲示した多言語の資料を食い入るように読んでいる留学生を目の当たりにし、普段は日本語でのコミュニケーションに不自由していない留学生でさえ母語による情報を必要としているのだと気づかされた。また、自治体が発信する情報だけではなく、外国人被災者が必要としていると考えられる情報についても、多言語支援センターで独自に収集・提供することが安心を届けることにつながったと思う。例えば、外国人被災者にとっては入国管理局や領事館等からの情報が重要であるし、あるいは外国人住民が日ごろから足を運んでいる日本語教室の状況についても情報を提供した。その他にも、避難所での生活の注意事項などの情報も補足的に提供した。また東日本大震災においては、福島第一原発の事故についての情報が国内外で氾濫し、それらに戸惑う外国人被災者が少なくなかったので、できるだけ信頼性の高いと思われる情報を多言語で提供することが安心を届ける意味で重要であった。

2つには、多言語情報提供は外国人被災者だけではなく、避難所運営等にかかわる人々にとっても有意義だったと言える点である。例えば、SIRA では災害時の避難所等で使用頻度が高いと思われる文例を多言語で掲示することができる「災害時多言語表示シート」を2008年度に作成し、仙台市内の全指定避難所に配布していた。それについて、「外国人への対応の際、『災害時多言語表示シート』が役立った」[日本安全教育学会2012]というコメントが仙台市立小学校のヒアリング調査の結果で確認できる。また、多言語支援センターの活動について、「区役所や国際センター等の巡回訪問は、要援護者、路上生活者、外国人の対応に役立った」という声も避難所運営者から聞かれた。つまり、多言語情報提供は外国人被災者だけではなく、避難所運営等にかかわるような人々にも役立っていたという点で、双方の橋渡しとしての意義もあったと考えられるだろう。

しかし、これらの活動での課題も少なくない。例えば、「災害時多言語表示シート」はほとんどの避難所で活用されず、私が知る限りではわずか3か所で活用されたに過ぎなかった。その要因として、「災害時多言語表示シート」の使用方法について避難所運営者に事前に周知できていなかったことがあるだろう。避難所等の巡回の際、避難所運営者が「災害時多言語表示シート」のことを知らない、あるいは避難所運営者が外国人避難者の存在に気づかない、といったケースが見受けられた。防災には平時からの連携・協働こそが重要であるという点で言えば、平時から避難所運営者に「災害時多言語表示シート」を活用してもらうように働

きかけるところまで考慮する必要があっただろう。それだけに、逆説的ではあるが、平時からの連携・協働を推進するコーディネーターの役割が重要になってくるのである。

## 2 防災政策における多文化社会コーディネーターの役割

東日本大震災の発生直後から多言語支援センターの運営に至るまでをコーディネーターの視点から振り返ってきたが、その経験から得るものは大きかった。ここでは東日本大震災以降の防災・災害時支援事業の実践を通して見えてきた防災政策におけるコーディネーターの役割について考察する。

### (1) 事業のあり様を改善する

コーディネーターの役割のひとつに、事業のあり様を改善することがある。前述のとおり、Date fm と SIRA は外国人住民への防災啓発で連携・協働する延長上で、東日本大震災時には協働で多言語放送を行った。震災以降は大規模災害時の多言語放送の体制整備のため、協定の締結や緊急放送用の音源の準備などを進めているところである。

また、災害時言語ボランティアについても東日本大震災での経験を踏まえて見直しを図る必要性があると考えている。災害時言語ボランティアの1つの特徴として、登録者のおよそ半数が外国人であることが挙げられる。仙台市が「災害（語学）ボランティア」（現在の災害時言語ボランティア）制度を立ち上げた当初には、「外国語で日常会話が可能な日本人」を想定したと思われるが、SIRA がこれまで災害時言語ボランティアの運営を担うなかで、「日本語で日常会話が可能な外国人」の割合が徐々に増えてきたのであった。その背景には、外国人住民を地域防災の担い手として捉え、災害時言語ボランティアへの参加を呼び掛けてきたSIRAの取り組みがある。これはさまざまな事業を通じて外国人住民とのネットワークを培ってきたSIRAだからこその1つの成果だと言えるだろう。

一方で、災害時言語ボランティアにおける課題の1つには、前述したとおり、翻訳作業におけるコーディネーターとの関連がある。翻訳作業での災害時言語ボランティアとコーディネーターの関係について、平時から明確に位置付けておく必要があるだろう。2つには、災害時言語ボランティアの制度や運用の見直しである。と言うのも、災害時言語ボランティアは災害時という特別な状況下での通訳・翻訳を担うボランティアとは言え、実際には災害に関する用語や知識だけでは不十分であり、生活全般に関わる言語力や行政の各種手続き等に関する知識も求め

られたのであった。災害時言語ボランティアには、いわば「コミュニティ通訳」<sup>14</sup>としての力量が問われたのであり、コミュニティ通訳としての力量を形成する観点から制度や運用の見直しが必要であると考えている。

さらに、多言語支援センターについても改善が必要である。多言語支援センターの運営では関係機関・団体や、災害時言語ボランティアをはじめとする市民とのネットワークが生かされた。しかし、自国民の保護を行う領事館や、被災者の安否確認に対応した県警といった関係機関との情報共有に課題が残った。このような課題をふまえて、さらにネットワークづくりを推進していかなくてはならない。

コーディネーターの役割について山西〔2009〕は、「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」という5つの役割を提示しているが、防災政策におけるコーディネーターにはこれらの5つの役割を担いながら人や組織の協働を推進しつつ、事業のあり様を改善するという役割が求められる。

## （2）市民と行政をつなぐ

防災政策におけるコーディネーターのもう1つの役割として、市民と行政をつなぐことがある。私は東日本大震災から半年ほど経ったころ、震災での経験を踏まえてこれまでの防災・災害時支援事業のあり方を検証し、見直しを図る必要があると考えた。そこでSIRAでは多文化共生を推進する視点から地域防災のあり方を協議するための場を設け、メンバーが対話を重ねた。私自身はコーディネーターとしてこの事業に関わった。下記はその概要である。

### 「多文化防災」の協働モデルづくり<sup>15</sup>

#### 1. 「『多文化防災』の協働モデルづくり」事業の構成

（1）関係者、関係機関へのヒアリング

（2）「多文化防災」モデル事業研究会の実施

（3）シンポジウム「『多文化防災』の新たな展望～東日本大震災での外国人支援について考える」の開催（2012年2月12日開催）

#### 2. 「多文化防災」モデル事業研究会について

〈目的〉

研究者、行政、地域の担い手らと協働で「多文化共生」の視点からこれまでの防災・災害時支援の有効性を検証しつつ、「多文化防災」のモデル事業づくりを行った。

〈日時〉

第1回：2011年11月15日(火) 13:30～15:30

第2回：2011年12月2日(金) 13:30～15:30

第3回：2012年1月10日(火) 13:30～15:30

第4回：2012年2月10日(金) 13:30～15:30

〈メンバー〉

NPO 多文化共生マネージャー全国協議会、東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター、片平地区連合町内会、三条町町内会、仙台イスラム文化センター、仙台地区中国学友会、仙台市立三条中学校、仙台市市民局市民協働推進部市民協働推進課、仙台市青葉区区民生活課、仙台市市民局市民協働推進部交流政策課、(財) 仙台国際交流協会

メンバーのなかで片平地区連合町内会会長である K さんがキーパーソンのひとりとなった。片平地区は震災時、避難所に多くの外国人被災者が集まった地区である。K さんが代表を務める団体では NPO と協働で片平地区での震災対応を独自に検証し、仙台市に検証調査報告書を提出したが、そのなかには「仙台市および東北大学に対して、避難する外国人の支援体制の充実に要望する」という記載があった。そこで私は K さんにこの事業への参加を打診した。課題解決に向けた協働には対話を通じた課題の共有が不可欠であるが、その意味で災害時の外国人対応について問題意識をもつ K さんとの課題の共有こそが、防災・災害時支援事業を見直すきっかけになると私は考えたのである。

対話を通じ、いくつかの課題が浮かび上がってきた。それは、従来の地域防災では消火訓練や通報訓練、あるいは地震体験車など、いわゆる「自助」、「共助」、「公助」における「自助」のための訓練に重きが置かれがちであったが、今後は「共助」のための訓練が必要であるということである。さらに、これまでの地域防災では外国人住民を「共助」の担い手として想定していなかったという反省が、K さんや他のメンバーから挙げられた。K さんをはじめとする地域防災の担い手のメンバーからは次のような意見があった。

- ・「これまで外国人住民とともに炊き出しや電話のかけ方などの訓練を行ってきた、それらもちろん大事だったが、実際災害が起きて感じることは、避難所に集まってきた人たちが運営者たちを選び、組織をつくり、その組織の下で動く訓練だったと、つくづく思う」
- ・「せいぜい2～3時間しか訓練の時間をとっていなかったし、外国人住民に対する説明も行っていなかったし、運営者としての参加を呼び掛けるという発想もなかった」

・「外国人避難者もお願いすればいろいろやってくれたと思う。ただ、そういうことを私たちも気づかなかった」

一方で、外国人住民のメンバーからも自分たちが地域防災を担うという意識をもっていなかったという反省があった。対話を通じて、外国人住民が地域防災の「共助」の担い手として地域社会に参画することが地域防災の課題として浮かび上がったのである。

そこで、2012年にはその課題を解決することを目的のひとつとして防災訓練を企画することとなり、外国人住民で主に構成される市民団体、地域住民、行政の立場を超えたメンバーが協働で企画・運営をする防災訓練が片平地区で開催された。この取り組みは緒についたばかりだが、参加者からは、「日頃からのコミュニケーションの重要性を感じた」、「日本人と意見交換して勉強になった」といった意見が聞かれ、多くの参加者と訓練の意義を共有することができた。



片平地区での防災訓練

この一連の取り組みからは、市民、行政、研究者など多様な立場の人々がテーブルを一にして対話を重ねることによって、地域課題を共有し、その課題解決に向けて協働を開始するプロセスが見て取れるだろう。協働のプロセスをデザインし、そのプロセスにおいて市民と行政をつなぐことがコーディネーターの役割である。

## おわりに

本稿ではSIRAの防災・災害時支援事業を事例として防災政策におけるコーディネーターの役割を考察したが、私は他の政策領域でもコーディネーターの必要性が重視されても良いのではないかと考えている。「はじめに」で述べたとおり、自治体の多文化共生政策において防災・災害時支援は最重要課題のひとつとして位置付けられてきたが、それは災害時に生命や財産を守ることの重要性は論をまたず、その緊急性についても誰もが認めるところであるからだろう。しかし、近年の外国人住民の定住化傾向に伴い、さまざまな行政領域で多文化化する地域の

課題が顕在化している。例えば、日本語を母語としない子どもの教育についての課題や、あるいは外国人住民の高齢化に伴って医療や福祉の領域でも生じる課題は少なくない。しかし、それらの重要性・緊急性にかかわらず、個別性の高い課題であることから問題が認識されにくいのが実情である。だからこそ、防災政策だけではなくあらゆる政策領域で多文化共生政策と連携する必要がある。また、多文化共生政策において、その政策理念や計画の重要性は言うまでもないものの、それ以上に重要であるのは、多文化化する地域社会の課題解決に向けた個々の実践であり、人や組織の協働による実践であろう。そしてその実践では、コーディネーターが不可欠である。

---

[注]

- <sup>1</sup> 本稿では国籍にかかわらず言語的・文化的ルーツを外国にもつ人々を「外国人」と呼ぶ。
- <sup>2</sup> SIRAの防災事業は、災害時言語ボランティア育成事業から始まった。仙台市では「言葉のハンディキャップにより災害時十分に情報を得にくい外国籍市民に対して、通訳等により情報を提供することで支援する市民ボランティアを育成し、災害に備えた人的資源の確保」[仙台市市民局2000]することを目的として2000年より災害（語学）ボランティア育成事業を開始し、SIRAがその運営を担当した。2009年度より災害時言語ボランティアと名称を変更した。
- <sup>3</sup> 毛受 [2011] は「2001年には900を超えていた国際交流協会だが、2005年には、500を切るまで減ってしまっている。外国人の受入れを本格的に検討するべきなのに、その数が減ってしまっている現状について心配する声も挙がっている」と指摘している。
- <sup>4</sup> 政府の地震調査研究推進本部は2010年1月1日を評価時点（基準）とする次の宮城県沖地震の発生確率について、10年以内に70%程度、20年以内には90%程度以上、30年以内には99%と公表していた。
- <sup>5</sup> 仙台市災害多言語支援センターの活動の詳細については、『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書」[仙台国際交流協会2012]を参照。
- <sup>6</sup> Date fm（デイトエフエム）は宮城県を放送対象地域とする株式会社エフエム仙台の愛称である。本稿ではDate fmの愛称で表記する。
- <sup>7</sup> SIRAでは、毎年度に20名程度の外国人留学生を「せんだい留学生交流委員」に委嘱している。せんだい留学生交流委員に委嘱された外国人留学生は、SIRAが実施する事業への協力を通じて地域での国際交流や外国人の支援に積極的に取り組んでいる。
- <sup>8</sup> Date fmでの多言語放送は、2011年6月まで時間帯は不定期だが毎日放送された。2011年7月以降は漸次放送回数を減らしつつも年度末まで継続された。
- <sup>9</sup> SIRAでは東日本大震災での経験を踏まえ、2013年4月にDate fmや仙台市内に拠点をもつコミュニティ・エフエムと大規模災害時の多言語放送での連携について協定を結んだ。
- <sup>10</sup> 具体的には、仙台市の指定管理事業である仙台国際センターの管理業務に、多言語支援センターの運営に関する業務が加えられた。

- <sup>11</sup>2008年度の参加団体は、宮城県および仙台市の国際関係の所管課、宮城県国際交流協会（現在の宮城県国際化協会）、仙台市の防災関係の所管課、仙台市社会福祉協議会であった。
- <sup>12</sup>仙台市内の避難者数は3月12日に仙台市の人口の約1割にあたる105,947人に上り、避難所数は3月14日に最大の288か所となった。
- <sup>13</sup>「やさしい日本語」での情報提供においては、弘前大学社会言語学研究室と「やさしい日本語」研究会有志が協働し、「やさしい日本語」への翻訳を通じてSIRAの支援を行った。「やさしい日本語」の詳細については弘前大学社会言語学研究室のウェブサイト参照。
- <sup>14</sup>コミュニティ通訳とは「言語・文化的マイノリティを通訳・翻訳面で支援することによってホスト社会につなげる橋渡し役」[杉澤2011]である。
- <sup>15</sup>詳細は『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書」[仙台国際交流協会2012]参照。

## 【文献】

- 片平地区まちづくり会, 2011, 『東日本大震災における避難状況等の調査報告書』
- 佐藤和之, 2012, 「多言語としての『やさしい日本語』支援を考える—災害時の外国人住民への情報保障ということ—」日本通訳翻訳学会第13回年次大会配布資料
- 地震調査研究推進本部地震調査委員会, 2010, 「長期評価による地震発生確率値の更新について（平成22年1月12日）」  
[http://www.jishin.go.jp/main/chousa/10jan\\_kakuritsu/#gaiyo](http://www.jishin.go.jp/main/chousa/10jan_kakuritsu/#gaiyo)（2013.9.30アクセス）
- 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实践』『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:6-30
- 杉澤経子, 2011, 「多言語・多文化社会における専門人材の養成」『多文化共生政策へのアプローチ』近藤教編著, 明石書店:193-208
- 杉澤経子, 2013, 「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17 多文化共生政策の実施者に求められる役割』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター:12-35.
- 仙台国際交流協会, 2012, 『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書』
- 仙台市企画市民局, 2009, 「仙台市災害時言語ボランティア制度運営要領」
- 仙台市企画市民局, 2012, 「仙台市災害多言語支援センターに関する要領」
- 仙台市民局, 2000, 「仙台市災害（語学）ボランティア育成事業実施要領」
- 仙台市復興事業局震災復興室, 2013, 「東日本大震災 仙台市震災記録誌～発災から1年間の活動記録～」
- 総務省, 2006, 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』
- Donald A. ショーン, 2007, 『省察的实践とは何か—プロフェッショナルの行為と思考』柳沢昌一・三輪健二監訳, 鳳書房
- 日本安全教育学会, 2012, 『東日本大震災における学校等の被害と対応に関するヒアリング調査記録集（増補第二版）』日本安全教育学会, 全国学校安全教育研究会・東京都学校安全教育研究会, 東北大学防災科学研究拠点, 自然災害研究協議会:6-7
- 毛受敏浩, 2011, 『人口激減 移民は日本に必要である』新潮社:166
- 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  
:4-12

# 自治会支援と防災対策からの 共生の仕組みづくり



## 松岡真理恵

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  
公益財団法人浜松国際交流協会主任／多文化共生コーディネーター

### はじめに

2008年7月に浜松市は、「浜松市多文化共生センター」（以下、多文化共生センター）を開設し<sup>1</sup>、多文化共生に名実ともに取り組む市の姿勢を明確に打ち出した。

私の勤める公益財団法人浜松国際交流協会（以下、HICE）は、多文化共生センター開設時からこれまで浜松市より多文化共生センター事業を受託してきたが、当該事業を開始するに当たって「多文化共生コーディネーター」を配置することとなり、私とそのコーディネーターとして事業全般をコーディネートするという機会に恵まれた。

多文化社会コーディネーター<sup>2</sup>の重要な役割として、地域における多文化共生に向けた取り組みを進めるための「仕組みづくり」があるが、ここでは、私が担当している自治会単位の地域における多文化共生の取り組みである「地域共生モデル事業」において、多文化共生の仕組みづくりを目指してどのように実践してきたかを具体的に述べる。また、その実践を通じて、多文化社会コーディネーターとして「仕組みづくり」を行う際の要素について考察する。

## 1 「地域共生モデル事業」の経緯と限界

この論考で取り上げる「地域共生モデル事業」について、事業の立ち上げからの経緯と実践、その結果から仕組みづくりが必要との考えに至った経緯をまとめておく。

### (1) コーディネーター機能を求めた事業設定

2008年7月の多文化共生センター開設に伴い、新たな事業として「地域共生モデル事業」が開始された。このとき、委託元である浜松市の意図は何であったのだろうか。

委託事業仕様書を見ると、「地域共生モデル事業」の目的は、「外国人が多く居住する地域をモデル指定し、地域と連携しながら地域ルールの理解の促進や外国人住民のための防災対策などの充実を図る」となっている。その背景には、外国人住民によるゴミ出しのマナーが守られないことや騒音、駐車違反などの苦情が市役所に持ち込まれた際に、個別に現場へ出かけていって対応する、また自治会で必要な文書の翻訳などに場合によっては個別に対応するという、市の立場としては継続して個別に対応することが難しいという課題があったことが挙げられる。さらに、モデル地区を設定して、単なるその場の応急措置ではなく、問題が起きないような地域づくりが望まれていたということも挙げられる。これは多文化共生の地域づくり<sup>3</sup>において、個々の地域の課題を探り、その課題に取り組むための人的・組織的なリソースをつないで事業展開を行うコーディネート機能をHICEに求めたものであると言えよう。

「地域共生モデル事業」がコーディネーターの働きを求める事業として形成された意義は大きい。なぜなら、これまで市がHICEに委託していた事業の柱は、「多言語生活相談」、「情報収集及び提供」、「日本語教室」であり、各言語の相談員や情報ボランティアという人員の配置及び日本語教室の設置を、人数や回数などを具体的に定めて実施してもらうという定量的である程度形の決まった事業であり、市としてはコーディネーターとしての働きをHICEに求めていた事業ではなかった<sup>4</sup>。しかし、課題を見つけ、具体的な解決策を検討して、多文化共生の社会づくりに展開していく「地域共生モデル事業」の開始により、HICEはコーディネーターとしての役割を明確に担うことになった。

### (2) 「地域共生モデル事業」の実践

「地域共生モデル事業」について、個々の事例をここでは詳しく述べないが<sup>5</sup>、

どのように実践してきたのかについて説明する。

まず、外国人の多く居住する自治会や、外国人入居者の多い県営・市営の公営住宅の担当者等に聞き取りの調査を行い、その結果を踏まえ、外国人住民が多いにもかかわらず、夏祭りなどの地域の行事で外国人住民の存在感が薄く、しかしながら今後外国人住民を地域活動に巻き込んでいきたいと考える自治会長が存在する地域をモデル地区として設定した。そして、外国人住民が地域に積極的に関わってもらうための仕掛けとして、ブラジル人大学教員によるブラジル人向けのセミナーを2009年に開催、その年の地域の夏祭りにおいて住民であるブラジル人が子どもたちにサンバのリズムの踊りを指導し披露する一連の取り組みを支援、さらに運動会で、ゴミの分別を楽しく学ぶことのできる競技「ごみ仕分け人競走」をブラジル人有志グループが考案し、実施することを支援してきた。その他、防災訓練への支援として、ちらしの翻訳や居住者への直接的な参加呼びかけ、当日の通訳派遣などを行ってきた。また、平行して、地域に立地するブラジル人の運営する教会が日曜日の夜に大音響で楽器を演奏して迷惑だ、という騒音問題への対応なども、現地に出向いて、教会の牧師と自治会長の間に入って話をするなど、地域の問題を解決するための調整を行ってきた。

HICEのこのような支援や、多文化共生に関心の高い自治会長らの努力により、近年は自治会自らが外国人住民を積極的に地域活動に巻き込む姿勢を持つようになってきている。

### (3) 実践する中で見えてきた課題、個別事業としての限界

モデルとなった地域においては、夏祭り、運動会、防災訓練等の地域の行事について一通り協力してきたが、その中で限界も見えてきた。それは、「地域共生モデル事業」は1つの地域に時間と労力を割くために他の地域に展開することが難しい状況の上、モデル地域のやる気のある自治会長や役員の個人的な気持ちや資質に頼った活動が中心になるために、モデル地域での実践の方法を他の地域でも活用できるような汎用性に乏しく、さらに自治会長や役員の改選後にはその活動が続いていかないという継続性の問題である。

例えば、モデル地域における防災訓練については、1年目はちらしの翻訳と当日通訳を行い、2年目は地域のブラジル人有志グループと中国残留邦人対象の日本語教室を活用して、事前の参加呼びかけを加えたことにより、多くの外国人参加者を得ることができた。多文化共生に関心の高い熱心な自治会長が防災訓練のリーダーだったこともあり、当日は、開会式で参加者全員に対して通訳がいる旨

のアナウンスが行われ、さらに初めて参加する外国人住民に対して消火器訓練等の体験を優先するように呼びかけがなされ、自主防災隊のメンバーが手取り足取り外国人住民への指導をしてくれた。防災訓練全体を通じて外国人住民が積極的に受け入れられ、非常に暖かい雰囲気であった。しかし、翌年は翻訳されたちらしは配布されず、当日の通訳もなく、外国人参加者が少なくなってしまった。この背景には、自治会長の交代などによる自治会の方針変更などが影響したと考えられる。

また、モデル地域以外の地域に対しては、自治会側から依頼がない限りは特にHICEから働きかけをしなかったことにより、結果として数多くある自治会の中でもモデル地域となった数か所のみにおいて多文化共生の取り組みが進む一方、その他の地域ではモデル地域の実践を波及できなかった。

このように、モデル的な事業の展開は、時間と労力をかけた場所や期間にはうまくいくが、汎用性や継続性において課題が残るのである。

## 2 外国人住民対応のための防災対策—現状と課題

地域共生モデル事業における汎用性や継続性の課題に対応するため、個別の自治会へ1つひとつの事業支援を行うだけではなく、特定の分野を柱として設定し、浜松市全体の多文化共生の地域づくりに位置づけた活動を試みた。その取り組み分野としてふさわしいのは、外国人住民対応のための災害時・防災対策だと考えた。理由としては、将来発生が予測される南海トラフ巨大地震の震源域にある浜松市として取り組むべき喫緊の課題であること、外国人・日本人にかかわらず必要性を認識されやすく、理解を得られやすいことが挙げられる。

ここでは外国人住民を念頭においた防災の分野について、市、民間団体及びHICEの取り組みを概観する。

### (1) 浜松市における取り組み

浜松市における外国人住民対応のための災害時・防災対策については、まず2007年度に、市、HICE及び社会福祉協議会との役割分担と連携について協議したことがあげられる<sup>6</sup>。また、他都市との相互扶助の体制を築くための「外国人集住都市会議」で「災害時相互応援協定」の締結が2010年に浜松市を含む28の加盟各都市の間で交わされている。近年では、市は「浜松市多文化共生都市ビジョン」を2012年度に策定し、2013年度から運用を開始しており、その中で防災を重点項目の1つとして掲げている<sup>7</sup>。この防災の取り組みは、「体制づくり」、「地

域の防災力の向上」及び「情報提供の強化」の3本の柱から成り、具体的な事業として「災害時多言語支援センター」の設置、防災講座等の開催支援、外国人コミュニティとの連携強化等が掲げられている。

次に、東日本大震災の時に実際に行われた災害時の応急的な対応を紹介する。基本的には多言語による情報提供であり、同報無線による外国語での津波からの避難呼びかけ、事前登録者への携帯メールによる情報配信「防災ホットメール」での多言語情報提供、浜松市のホームページ「カナル・ハママツ」での計画停電、放射能、救援寄付及びデマへの注意喚起などの情報提供が行われた。課題としては、「防災ホットメール」の登録者が少ないなど、外国人住民や支援者に十分に情報が届いているとは言いがたいことなどがある。

防災対策としては、各避難所への多言語情報シート<sup>8</sup>の配備、HICE への委託によって行われている自治会での防災訓練への通訳派遣等の協力などが挙げられる。

## (2) 民間団体における取り組み

阪神淡路大震災以降、ブラジル人、ペルー人、フィリピン人、ベトナム人などの外国人コミュニティによる防災訓練が断続的に行われてきた。また、医師を中心とする市民団体の浜松外国人医療援助会（MAF）が外国人住民を対象に救急救命法についての研修を各国語で行うなどの取り組みをここ数年行っている。

そのような中、2012年度には民間団体による防災への取り組みが活発化した。1つは、日本語教育活動を中心に行っているNPO法人日本語教育ボランティア協会（以下、ジャボラNPOという）が外国人集住地区において、外国人住民及び地域住民や学校の教員を巻き込んだ防災講座を行った。これは、ジャボラNPOがこの地域において展開してきた外国人の子どものための学習支援教室を、地域の自治会や学校を巻き込みながら運営してきた流れの中で実現したものであり、ジャボラNPOの日ごろからの活動を発展させたもので、事業の継続性、安定性、実質性が比較的高いと評価できるだろう。

また、西部災害時多言語支援センター（WESTERN）という外国人住民当事者が中心となる市民団体が発足し、防災用語を中心とした日本語教育事業や防災セミナーを行った。

全体としての課題は、外国人コミュニティや市民団体の取り組みは個別ばらばらに実施され、単発的な傾向が高いことが挙げられる。

### (3) HICE における取り組み

HICE における外国人住民を念頭においた防災の取り組みは、阪神淡路大震災、中越地震などをターニングポイントにしながら断続的に行われてきた。主なものは、前述した外国人コミュニティによる防災訓練の支援、災害時における語学ボランティアなど外国人支援者のための研修などであった。また、市の委託事業として外国人集住地区における防災訓練支援を自治会に対して行ってきたことは前述した通りである。

しかし、ブラジル人、ペルー人、ベトナム人、フィリピン人などの外国人コミュニティに対する防災訓練支援は、どれも単発であり、継続的な開催支援をしてこなかった。また、災害時のボランティアを想定した研修も年に1回程度は行っているものの、研修に対する全体的な共通認識があるわけではなく、また、研修を受けて日常的な防災対策につなげるなどの取り組みはほとんど行ってこなかった。そして、外国人集住地区における防災訓練支援は、前述したように汎用性や継続性に課題が残るものであった。

災害時の外部との連携体制としては、自治体国際化協会に登録している地域国際化協会の東海北陸ブロックにおける連携協定がある。2011年に静岡、三重、愛知、岐阜、福井、石川、富山の東海北陸地域の県及び政令指定都市の国際交流協会10団体で災害時に通訳や翻訳、ボランティアコーディネーターの派遣等の応援協力を行うための協定を締結した<sup>9</sup>。

そのような動きと前後して、東日本大震災が起きて防災対策へのニーズが高まる中、外国人コミュニティリーダー向けの防災研修やボランティア研修などを急遽開催してきたが、包括的なビジョンのないままに単発的に行っているのが現状である。

以上のように、様々な立場からの防災の取り組みを概観すると、各主体が個別バラバラに取り組んでおり、浜松市全体としての仕組みが見えていない。また、具体的な活動内容の基本にあるものは、防災意識の薄い外国人に対していかに防災意識を高めてもらうかというものとどまっており、地域において災害時に支え合うことのできる人間関係を外国人日本人含めていかに築くかという視点からは行われているものはほとんどない。

従って、まず浜松市全体として外国人住民を念頭においた防災対策についての仕組みをつくること、その中に個々の主体の活動も位置づけること、そのうちの自治会との協働においては、自治会内において災害時に支えあうことのできる人

間関係を築く、つまり多文化共生の地域づくりを支援することが必要である。

### 3 防災対策の中に位置づけて行う地域共生事業の実践

HICE は、前述のように、まずは浜松市全体の外国人住民を念頭においた防災対策という仕組みづくりを浜松市と協働で行い、その中で様々な団体との協働、そして自治会との協働を位置づけていった。

#### (1) 浜松市の外国人住民を念頭においた防災対策の仕組みづくり

外国人住民を念頭においた包括的な防災対策の仕組みをつくるためには、市の対応が不可欠である。そこで、まず12年度に市国際課と非公式な打合せを重ねた。ちょうど市は前述の「多文化共生都市ビジョン」策定の最中でもあり、打ち合わせの中から「災害時多言語支援センター」の設置・運営準備と市民団体や外国人コミュニティ、自治会などの連携で災害時・防災対策を行うことなどについて、委託先であるHICEとの協力のもとで進めることとなった。

そして、2013年度の市の委託事業である多文化共生センター事業の中に、外国人住民を念頭においた防災体制の構築とそれにかかわる一連の事業が盛り込まれる方向となった。つまり、浜松市全体の防災対策の中に外国人住民を念頭においた災害時・防災対策が位置づけられるということが明確になった<sup>10</sup>。

#### (2) HICE と民間団体との協働

民間団体との協働体制づくりとしては、12年度は多文化共生関連団体とのネットワーク会議において防災を掲げることで始めた。ネットワーク会議には16団体18人が参加したが、その内訳は、ベトナム・インドネシア・中国・などの外国人コミュニティ、ムスリム団体、日本語教育関連団体、外国人支援団体などであった。

ネットワーク会議の内容としては、市国際課より浜松市の外国人住民に関する防災対策について話をしてもらい、HICEから協働体制の整備について民間団体とのネットワークの構築とその連携図のイメージ図を示しながら協力を呼びかけ、災害時多言語支援センターが発足することについても周知を行った。

この会議は、県域で防災体制の整備を進めている公益財団法人静岡県国際交流協会との共催という位置づけで行い、県協会の代表はもちろん、関係者として静岡県庁多文化共生課にも出席してもらい、この会議で扱われる防災対策はHICEだけで行っているのではなく、浜松市はもちろん静岡県とも連携して行っている

ことを理解してもらうようにした。

この会議では、各団体からそれぞれの防災への取り組みを紹介してもらったが、このことは、個々の取り組みが全体の防災対策の中に位置づけられることを確認してもらう機会にもなった。

### (3) HICE と自治会との協働

自治会との協働については、まずは外国人の集住している自治会にダイレクトメールでチラシの翻訳・通訳派遣の協力を申し出て、その結果、いくつかの自治会から依頼を受けてチラシの翻訳を行うことから始めた。さらに、汎用性を考えて地名等の個別の事柄を抜き、どこの自治会でも使えるようなチラシのフォームとして整え、多文化共生センターのホームページからダウンロードできるようにした<sup>11</sup>。翻訳や通訳の派遣というサービスの提示は、それが自治会側から分かりやすいメニューであるからだ。HICE の本来のねらいは、自治会からの依頼をきっかけに地域づくりに関わることである。しかし、あくまでも地域づくりの主体は自治会であり、こちらはその活動を側面から支援するという立場である。

また、自治会全体との連携としては、2013年3月に「地域共生自治会会議」を行い、災害時の外国人住民対応について主に外国人の多く居住する浜松市内の自治会の会長や役員の方々に考えてもらう機会を持った。内容としては、基調講演で東日本大震災の支援経験のある外国人講師に、外国人の立場から災害や防災について語ってもらい、さらに「やさしい日本語」の有用性についてもふれてもらうのと同時に、市国際課と HICE から浜松市における外国人住民に関する防災対策について話をし、自治会同士の意見交換と情報交換を行った。

参加した自治会による情報・意見交換の中で、ある小規模団地の自治会長が、防災訓練を団地単位ではやったことがないが、外国人住民や高齢者も多く課題があるので是非やりたいがどうしたらよいかと他の参加者に意見を求めた。それに対し、外国人住民にも声をかけて防災訓練を行っている自治会長から、どこに依頼するべきかという具体的な情報だけでなく、とにかくまずはやってみること、といった励ましがあった。このように相互の刺激により主体的な動きが生まれていく様子を確認できた会でもあった。

また、浜松市全体の外国人住民を念頭においた防災対策や災害時の支援について認識してもらったとともに、HICE がこのような会をコーディネートしたことにより、自治会に対する多文化共生の地域づくりへの包括的な支援を行っていることを自治会長らに認識してもらうきっかけにもなった。

防災分野を取り上げて、多文化共生の地域づくりにおける汎用性、継続性の問題の解決を目指したこれらの取り組みは、上述のとおり自治会間の横のつながりを促進するなどの成果が表れつつある。

#### 4 多文化社会コーディネーターとしての役割を振り返る

多文化社会コーディネーターの重要な役割として「仕組みづくり」があるが、これまで述べてきた実践を「仕組みづくり」における多文化社会コーディネーターの観点から振り返る。

多文化共生の「仕組みづくり」については、杉澤 [2012] が述べているように、「事業の企画・運営においては、形を整えることよりも、多様な市民の参加を促し、市民が主体的に活動に参画できるような『仕組み』として構想する」ことが重要である。つまり、個々の事業の企画やそのよせ集めではなく、目指すべき社会に照らしあわせて本来の目的を達成できる方向に個々の事業や人々が動くようにしていくことが仕組みづくりだと考える。

そのような観点から見た場合、多文化社会コーディネーターである私の実践には、どのような「仕組みづくり」が見て取れるだろうか。

##### (1) 思いの共有による「仕組みづくり」

これまで述べてきたように、個々の主体が個別バラバラに行ってきた外国人を対象とした防災対策事業を、浜松市全体の外国人住民を念頭においた防災対策を構想してその中に位置づけていったことが、まずは大きな「仕組みづくり」であった。その際、重要なのは浜松市と協働で構想したことである。防災というテーマは浜松市全体の中での位置づけがあつてこそ実効性のあるものになる。ちょうど浜松市が「多文化共生都市ビジョン」を策定中であったことが非常によいタイミングでもあった。そして、浜松市の担当課である国際課の担当職員との日頃からの意見交換から、防災対策に取り組まなければならないという思いを共有していたこともあり、スムーズに連携をとることができた。

また、民間団体との連携については、日頃から様々な分野で HICE と協力し合う関係があつたからこそ、今回の防災をテーマにした連携にも協力してもらえるのであり、かねてからの丁寧な関係構築が重要な役割を果たした。

このように、浜松市や民間団体とは多文化共生社会づくりという目指すべき方向を日頃から話し合う関係があつたため、防災面でも連携がとれ、仕組みづくりに向かうことができた。

自治会との協働については、多文化社会コーディネーターが果たすべき役割として重要なことは、まずは自治会長の思いを十分に聞き取ることである。前述の防災分野での取り組みにおいては、実は地域づくりへの働きかけ以前の部分でつまづいている。それは、HICEが自治会の防災訓練のために派遣した通訳者を自治会長が住民全体に紹介する際に、単なる「通訳さん」として紹介しただけで、浜松市及びHICEの協力により派遣されたということが紹介されなかったことである。これは、根本的には、HICEが単なる通訳だけではなく、これをきっかけに多文化共生の地域づくりにかかわる意思を持っているということが伝わってなかったということでもあった。また、浜松市及びHICEの協力により派遣された旨が紹介されることで、浜松市及びHICEの防災への取り組みや姿勢を知ってもらうことができる上に、災害時の多言語支援についてその地域の外国人住民に広報できるため、重要なことである。

また、通訳者を派遣した先の自治会の会長は、2012年度に自治会長になった際にわざわざHICEに出向いてきて、多文化共生センターの支援内容について聞いていった経緯があり、私としてはこれで充分事業内容は伝わり自治会長とのコミュニケーションもとれたと思っていた。しかし、その後、その自治会長から連絡があるときには、基本的には全て自治会で決まっていて、純粋に言葉の部分のみ、つまり翻訳や通訳の部分のみに協力してほしいというスタンスであり、参加の呼びかけやそのやり方などの工夫についての相談等はなかった。つまり、多文化共生センターやHICEは、言葉の部分でちょっと助けてもらうところと思われており、自治会にはHICEと協働して何かを行うという意識を持ってもらうまでには至っていなかったと推察される。

2008年に初めて「地域共生モデル事業」を立ち上げた際には、最初にそれぞれの自治会の現状や自治会長の考えや思いを聞きにまわったが、その時に話を聞いた自治会長とは、その後に具体的な協力や支援に発展していないところでも、地域共生自治会会議の開催のお知らせなどを送ると必ず返事をくれるなど、今は具体的な協力関係になくとも、発展の可能性が常にあり、また、共感を持って話しを聞いたことに基づく人間的な信頼関係があった。

汎用性及び継続性の課題の解決のために、翻訳や通訳といった個別メニューをこちら側から提示したわけであるが、その中で多文化社会コーディネーターとしては、自治会運営全体に関する自治会長の思いを聞くことが、個別的・一時的な関わりではなく総合的な協力関係をつくる上で重要な要素になる。どの自治会長も自分なりの考えを持って自治会運営をしており、その思いを語ってもらうこと

で、外国人住民への対応も含めた全体的な考えをこちらは知る事ができるし、自治会長としても理解してもらえたという感触をこちらに対して持つことで、より発展的な関わりを持とうという気持ちになる。

個別的な関係をあまり重要視してしまうと、手間暇がかかり広がりには欠けるといふ課題が出てしまうのは確かだが、汎用性のあるプログラムの提示に重点を置きすぎると、紙面通りの味気のない関係になり、事業の発展性が阻害される可能性もある。バランスが大切であり、そのバランスを保って事業を推進することが多文化社会コーディネーターの役割である。

目指すべき社会への思いを相手と共有することが協働のために欠かせない要素であり、協働して仕組みをつくることで、関係者自らが主体的に関わる生きた仕組みとなると言えよう。多文化社会コーディネーターとして、思いの共有を丁寧に行っていくことの積み重ねにより「仕組みづくり」が可能になると言えよう。

## (2) 多文化共生の「仕組みづくり」のための防災対策

さらに、多文化社会コーディネーターとしての「仕組みづくり」を考えた場合、防災対策の仕組みづくりというより、防災というテーマを利用して多文化共生の仕組みづくりを行う観点が重要である。

防災対策で重要なのは普段からの顔の見える関係づくりだと言われる。つまり、防災対策で目指していることは、究極のところは多文化共生の地域づくりでもある。多文化社会コーディネーターは防災の専門家ではない。求められているのは、多文化共生の社会づくりという視点から仕組みづくりをすることであろう。

外国人が定住化することにより、人間が生活する上で必要なすべての分野にかかわることになるが、多文化社会コーディネーターは、その1つひとつの分野について専門家ではない。しかし、常に多文化共生の社会づくりとは何か、どのようにすればよいのかという視点をもって臨むことで、全ての分野とつながることができる。多文化共生社会の仕組みづくりという大きな枠組みづくりを常に念頭に置いて関係者を結びつけていくことが多文化社会コーディネーターの重要な役割の1つであり、「仕組みづくり」の重要な要素である。

## おわりに

多文化共生センター事業が4年経過した時点で、事業を振り返る機会を持ったことは、多文化社会コーディネーターとしての役割と方向性を確認でき、非常に有意義であった。前述したように多文化共生の地域づくりという思いを丁寧に共

有することで、自治会や民間団体、浜松市などとの協働の実践とそれによる多文化共生の地域づくりを目指して今後も取り組んでいきたい。

---

[注]

- 1 それまでは、「浜松市国際交流センター」という名称であった。
- 2 浜松市においては、「多文化共生コーディネーター」という名称であるが、この論文では、一般的な名称としての「多文化社会コーディネーター」を使用する。指し示す内容としては同じであるとしても差し支えないだろう。
- 3 「多文化共生の地域」がどのような地域かについては、浜松市では特に定義されておらず、むしろこの定義についても多文化社会コーディネーターにゆだねられている部分が大いと思われる。筆者がコーディネーターとして考える「多文化共生の地域」とは、外国人住民がその特性を十分意識されて存在を認識され、その上で、外国人住民も日本人と対等な地域住民として地域生活に参加している地域であり、日本人同士でもそうであるように濃淡はあるが住民同士である程度心の通った人間関係がある状態だと考える。それは、日本人外国人も含めすべての人が仲の良い地域という意味では決してなく、何か課題があってもそれを解決しようと主体的に日本人外国人が動けるような人間関係と仕組みがある地域であると言える。
- 4 「多言語生活相談」「情報の収集及び提供」「日本語教室の開催」などの事業にコーディネーターが必要でないということではなく、委託元としてはコーディネーターの必要性を考えずに設定されていたという意味である。
- 5 詳細については拙稿「『協働の場』を通して形成される専門性」[松岡2011:54-67]を参照。
- 6 「災害時多言語・多文化対応プラン(i-plan)」
- 7 重点項目は3つあり、「未来を担う子どもたちの教育」「安全・安心な暮らしのための防災」「多様性を生かしたまちづくり」となっている。
- 8 財団法人横浜市国際交流協会の作成した『災害時多言語情報作成ツール』を利用して浜松市国際課が作成した(2006年8月作成250部)。
- 9 東海北陸地域国際化協会連絡協議会「災害時における外国人支援ネットワークに関する協定書」(2011年9月15日締結)
- 10 浜松市全体の防災対策の中に外国人住民支援をどう位置付けていくかというのは、さらに、浜松市の中での調整が必要になってくるが、少なくとも「多文化共生都市ビジョン」で位置づけたことで、担当の国際課の取り組み課題として明確になったことは大きい。
- 11 「浜松市多文化共生センターホームページ」(<http://www.hi-hice.jp/hmc/>) → 「地域共生事業」。防災訓練の案内チラシの他に、「草とり」「夏祭り」がある。順次他の内容も増強していく予定。また、現在はやさしい日本語とポルトガル語訳の併記版のみだが、要望によって他の言語にも翻訳していく予定。

〔文献〕

- 杉澤経子, 2012, 「仕組みを創る—外国人住民施策を担当する立場から」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究15 地域日本語教育をめつぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 仙台国際交流協会, 2012, 「『多文化防災』の協働モデルづくり報告書」
- 松岡真理恵, 2011, 「『協働の場』を通して形成される専門性」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究14 多文化社会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
- 山西優二, 2009, 「多文化社会コーディネーターの専門性の形成の視点」『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

# 県域での災害時における 情報提供体制づくり



## 高柳香代

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  
公益財団法人宮崎県国際交流協会職員

### はじめに

私は2000年6月より断続的に合計7年に渡り公益財団法人宮崎県国際交流協会（以下、MIFと略称）にて地域の外国人<sup>1</sup>の支援事業を担当してきた。

MIFは地域国際化協会として県都の宮崎市に拠点を置き、宮崎県における国際交流、国際協力、多文化共生政策を担当する組織として20年以上にわたり事業を展開してきた。その中でも多文化共生事業の一環として、2007年の「在住外国人のための防災バスツアー」を始め、その後外国人に向けた防災セミナーに内容を変え現在に至るまで継続して実施している。その背景には、1995年阪神・淡路大震災を契機とした外国人支援の必要性が宮崎を含む全国の国際交流協会に認識され、そのノウハウが共有されたことに加え、将来的に発生が予測される南海トラフ巨大地震への備えの必要性が今まで以上に認識されてきたことがある。

2011年3月に策定された「みやざき国際化推進プラン」では今後10年間に取り組むべき施策の方向性の1つとして「多文化共生社会<sup>2</sup>づくりの推進」が掲げられ、その具体的な施策に防災体制の整備づくりが挙げられている〔宮崎県2011:43-44〕。また、「宮崎県地域防災計画」では外国人は要援護者として位置づけられている〔宮崎県危機管理課2012:17〕。宮崎県においても、外国人の増加と

定住化を背景にした外国人住民への防災・災害時支援は多文化共生政策の中でも重要な位置を占めるようになった。

本稿では、宮崎県での災害時における情報提供体制づくりに向け実施した行政と国際交流協会の意見交換会の実践をふりかえり、自治体の多文化共生政策における国際交流協会のコーディネーターの必要性和その役割について論じたい。

## 1 宮崎県における多文化化の現状と課題

宮崎県では2011年12月末時点で4,275人の外国人登録者数がある。県の総人口に占める比率は0.38%である。傾向としては2005年の4,457人をピークに登録者数は下がり始め、2009年から再び増加に転じている。

国籍別では「中国」が1,936人と全体の45.3%を占め、次いで「韓国又は朝鮮」が606人（同14.2%）、「フィリピン」が553人（同12.9%）、「インドネシア」が326人（同7.6%）、「米国」が205人（同4.8%）と続き、国籍数は77にのぼる。本県は全国でも外国人登録者数が少ない県の1つだが、その動向はわずかながら増加傾向にある。

次に、在留資格別では「技能実習」が1,315人（構成比30.8%）と最も多く、次いで「永住者」が966人（同22.6%）、「日本人の配偶者等」が409人（同9.6%）、「特別永住者」が393人（同9.2%）、「留学」が356人（同8.3%）となっている。

傾向として、主に中国やインドネシアからの技能実習生と、日本人男性との結婚で来日した中国、フィリピンからの結婚移住者が多い。

市町村別の登録者数では、県都「宮崎市」に1,580人と最も多く、次いで「都城市」691人、「日南市」398人、「小林市」290人、「延岡市」284人となっており、概ね人口比に沿ったものとなっている [宮崎県文化文教・国際課 2012:25-32]。

私実践で出会う一般県民や行政職員にこの統計を伝えると「数字ではそれだけいるのに、日常で実際に外国人と会ったことがない」という言葉をもらうことが多い。これは日常の中で日本人と外国人が相互に出会い、コミュニケーションを図る機会が少ないことが原因として考えられる。

そういう状況もあってか、2010年度に宮崎県が行った全26市町村を対象とした行政サービスに関する調査では、「外国人住民が地域住民と同じように不便なく生活するための行政サービスについて行っている」と回答した市町村は20%にとどまっており [宮崎県 2011:78]、調査当時、多言語での行政・生活情報の提供を行っていたのは2市、防災・災害時支援を施策として実施していたわずか1

市のみであった。

なお、ホスト社会側の宮崎県民に「多文化共生」という言葉について尋ねたところ「知らない」42.5%「聞いたことはあるが内容はわからない」33.7%との結果が出ている。しかし「宮崎で多文化共生を推進していくこと」について多文化共生の定義<sup>3</sup>を提示しその必要性を訪ねたところ「必要なことだと思う」と回答した人が45.0%、「どちらかといえば必要なことだと思う」と回答した人が31.7%となり、「必要」と意識している人は76.7%に上っている〔宮崎県 2011:62〕。

以上の統計データを踏まえると、県民の多くは理念上多文化共生への理解を示すものの、中長期に渡り居住する外国人よりも、短期滞在するゲストや旅行者として外国人をイメージしているのか、同じ生活圏を共有しているという意識は希薄であると考えられる。

また、全県域に異文化の体験、理解の場、外国人とホスト社会側の県民が出会う機会は日常的に少なく、双方が地域の情報を共有することが難しい現状がある。

## 2 災害時での多言語情報提供の必要性

先述の統計から、宮崎県においても多文化化・多言語化は進んでおり、そこには多言語情報のニーズがあり支援の必要性があると考えられる。それは、防災施策においても同様である。

災害は時・場所を問わず発生し、その場にいた人々全てが被災者になる可能性がある。また、災害発生後私たちが遭遇する多くのことは、普段の生活にはない未知の体験が多い。特に外国人にとって災害にあった時に何をすべきなのか、状況を理解するのは困難である。

宮崎県が行った外国人住民アンケートでも災害時に不安なこととして「災害時・緊急時の日本語の情報が理解できない」が50%を超え、「自分の避難場所がどこかわからない」が47.3%、「災害時に備えて何をしたらよいかかわからない」が41.8%、「災害・緊急時に母国語で対応してくれるのか」30.9%となっている〔宮崎県 2011:70〕。

災害時における情報は自分の安全を確保するために必要であり、時系列で変わる災害の状況に応じて適切な行動を取るための拠り所となるものである。災害が起きた場所にいた人々への迅速で正確な情報提供は、被災者の命を守ることにほかならない。川村〔2012:240〕は2011年3月11日に起きた東日本大震災において「地域住民と自治体が、『情報共有』した後、どのように的確な情報の出し方をしたかによって、今回、犠牲者がまったく出ない自治体と多数の犠牲者が出て

しまった自治体とに分かれてしまった」と指摘している。

日本語でのコミュニケーション能力に不安を抱える外国人にとって、日本語のみで出される災害情報は入手しても理解できず、自分がどう行動すればいいのか分からない。そこに母語や理解できる他の外国語で同じ質の情報を入手することができれば、無用なパニックを押さえ適切に行動でき、これにより外国人が要援護者ではなく支援者として行動を起こすことも期待できる。

宮崎県内においては、2004年・2005年の台風による大水害、2010年口蹄疫の流行、2011年新燃岳噴火と近年相次いで自然災害などが発生しており、今後南海トラフ巨大地震の発生による甚大な被害も予想されている。先述のアンケート結果からも外国人のニーズにも対応できる多言語による情報提供の体制づくりは急務の課題の1つといえよう。

### 3 情報提供における国際交流協会のコーディネーターの必要性

宮崎県に暮らす外国人は増えているが、その人口比率は0.38%であり一般県民にとってはその存在がなかなか見えてこない。

そのような状況の中、県下26市町村中「国際交流協会」は、MIFを除いて9団体あるが、各団体の組織形態、予算規模及び活動内容には幅があり、多文化共生を事業として位置づけているのは2団体のみである。県域を活動対象とし多文化共生事業を主体的に展開しているのはMIFであり、地域の国際化に対応した中間支援組織<sup>4</sup>として、基礎自治体である市町村、地縁組織、地域の様々な組織との連携をこれまで行ってきた。

また外国人の防災政策において、MIFは防災の専門性は有していないものの、その中心的な役割を担い取り組んできた。具体的には外国人に防災知識をつけてもらう防災セミナーの実施や多言語防災パンフレットの発行である。

しかし、近年の度重なる災害の発生や地域の多文化化が進む中で、MIFの外国人への防災の取り組みは、従来の啓発活動に加え情報提供や災害時の支援体制づくりなど変化を求められている。

これまで県下で発生した災害では、外国人に向けた情報は県、市町村、国際交流協会からばらばらに発信されたり、発信されたが当事者に届いていなかったり、発信すらされていないといったことが長年続いていた。そのような状況で、宮崎県在住の外国人は自分へ情報が届かないことに不安を感じ、自分達は救援されない、大きな災害がまた数日後に起きるなどのデマに悩まされるなどしてきた。

宮崎県のように特定の場所に外国人が集住せず点在する地域では情報提供活動

には限界がある。私は行政や協会、外国人とつながる団体や個人が連携して、災害時に情報を発信し届ける体制づくりが必要であり、そこに多文化や多言語の知見を持った協会職員がコーディネーターとして関わることでより効果的な情報提供の仕組みをつくれるのではないかと考えた。この考えに至ったのは私のある個人的な経験からである。それは、2005年宮崎大水害時に行われた宮崎市役所ホームページ上での多言語での情報提供の事例<sup>5</sup>である。この事例は、私にとって「コーディネーター」の存在意義、情報提供のあり方を考える機会となった。

私はこの時 MIF を退職し、ボランティアとして宮崎市国際交流協会<sup>6</sup>（以下、MCIA と略）の活動に関わっていた。宮崎市内で浸水被害が広がる中に断水が起き、留学生を中心に私個人に次々と「いったいどうなっているのか」「何が起きているのか」と問い合わせが入った。私個人では対応できなくなったため、MCIA 職員に給水情報など情報提供の一元化を相談した。その結果、私ができる範囲ではあったが外国人からニーズを聴き取り MCIA に報告、それを基に MCIA 職員が庁内の情報の調整を図り、相談日から数日後にホームページ上に多言語で給水情報や災害情報が掲載された。

数日に渡りやりとりを行う中で私は限界も感じていた。本来であれば MCIA 職員が役所内でのコーディネーター的な役割を果たすべきであった。ニーズを集め報告していたのは外部の人間である私だったわけだが、報告後の MCIA 職員の役所内での調整や、処理に時間がかかり、すぐに現場に返すことが難しかった。また、MCIA 以外の役所内の現場の関係者とは初対面だったため、地域の現状や外国人が置かれている立場を説明するのに時間を要し、災害状況に即した支援活動とするのは困難であった。このことから組織内にコーディネーターをポストとして位置づけることの必要性を痛感した。

#### 4 意見交換会立ち上げの実践

その後、2011年東日本大震災が起こった翌月から、私は再び MIF に職を得て、MIF の中でコーディネーションを担える立場のスタッフとして活動することになった。そこで外国人支援の取り組みの1つとして災害時での情報提供の体制づくりの取り組みを始めた。

当初、私は MCIA との連携を頭の中で描いていた。なぜなら、MCIA は災害時での外国人への情報提供の実績を持っており、既に MIF と外国人の防災講座を共催していたからである。しかし、前述の2005年宮崎大水害での体験から、国際交流協会同士との連携のみでは、災害時に行政が発信する即時の情報の取得

は困難であり、平時における行政との協力関係を構築することが不可欠ではないかと考えた。

こうして、県・市・国際交流協会の連携による県域での災害時における情報提供体制づくりのための意見交換会を立ち上げることにした。第1回目の2011年10月から2013年2月までの間に7回にわたって開催した(表1)。

参加した団体は、宮崎県文化・文教国際課、公益財団法人宮崎県国際交流協会、宮崎市企画政策課国際交流係、宮崎市国際交流協会の4団体である。

これまで普段あまり顔を合わせることもなかった関係者が集まる中で、行政に地域の外国人の実態、各国際交流協会による平時の情報伝達の方法などの情報もたらされた。そして、国際交流協会側にとっては防災事業展開に関する予算や実施時期などの情報を確認できるなどのメリットもあった。防災施策の実施のために、4者が顔をあわせ情報共有することで、役割分担など連携のイメージが少しずつ形づくられたように思われる。

表1 災害時における外国人支援(主に情報提供)に関する意見交換会

	実施日時	内 容
1	2011年10月25日(火) 14:00-15:30	・自己紹介 ・各組織での防災の取り組みの紹介
2	2011年11月18日(金) 14:00-17:00	・災害時多言語支援センター設置運用マニュアルを使用したシミュレーションを実施 ・ゲストを迎えシミュレーションに対するコメント、取り組みへの助言など <sup>7</sup>
3	2011年12月27日(火) 14:00-16:00	・災害時多言語支援センター設置運用マニュアルによるシミュレーションを実施
4	2012年2月8日(水) 14:00-16:00	・災害時における情報流通の拠点についての情報交換・検討 ・社会福祉協議会、宮崎市災害時救援ボランティアコーディネーターとの連携の可能性について
5	2012年6月1日(金) 14:00-16:30	・宮崎市国際交流協会「外国人支援ネットワーク(案)」についての事業報告 ・やさしい日本語について事例紹介
6	2012年10月16日(火) 14:00-16:00	・県内におけるメディアを通じた災害情報発信について情報交換 ・災害時における語学ボランティアの活用について ・宮崎県地域防災計画における各組織の役割確認
7	2013年2月8日(金) 14:00-16:00	・災害時における語学ボランティアの活用について(宮崎市国際交流協会主催「災害時外国人サポーター養成講座」事業報告とふりかえり)

## 5 情報提供の体制づくりにおけるコーディネーターの役割

災害時における外国人支援（主に情報提供）に関する意見交換会を立ち上げ、またその実践の中で、国際交流協会の職員としてのコーディネーターの役割が見えてきた。それは（1）顔の見える関係づくり、（2）ホスト社会への情報提供、（3）情報共有から課題解決のパートナーシップ構築へとつなげる、の3つである。

### （1）顔の見える関係づくり

これまで、4者が一緒に顔をあわせる機会はほとんどなく、多文化共生政策における連携はなかった。行政にとって予算的・人的削減もあり国際化の事業実施については年々厳しくなっている。

一方で、MIFは日頃からの多文化共生政策を担当する組織として、外国人の防災に関する支援のノウハウと情報を持っているため、関係者を集める意見交換会については、MIFが呼びかけるかたちで行った。

呼びかけにすぐ応じたのは宮崎市とMCIAであった。日頃から、両者共に外国人の問題の対応の中で、MIFと同じ課題を共有していた。また、私と各担当者は長年事業を通して顔をあわせていたため、個々の実践の行き詰まりを互いに知っており、連携の機会を模索していたことも呼びかけに応じてくれた1つの要因と思われる。

一方、県文化文教・国際課は、多文化共生政策において他の3者と連携する機会はこれまでほとんどなかったため、未知の経験に多少なりとも戸惑いがあったと思われる。そこで私はかつて財団法人自治体国際化協会に派遣され多文化共生事業を担当したことがある県文化文教・国際課職員と外国人への情報提供における課題などについて何度となく意見を交わした。そこからこの職員を通じて体制づくりの必要性について課内での共感を得ることができ意見交換会への参加とつながったのである。

この実践から課題解決に向けた体制づくりのための連携において、組織内人的リソースを掘り起こし、組織の異なる人々が顔をあわせて対話をする場づくりがコーディネーターの役割であり、そこにはコーディネーターのこれまでの対話の積み重ねによる個々との信頼関係が影響を与えることを実感した。災害時において情報提供が的確に早く行われるために、組織の異なる人々の信頼関係は重要な要素となり得る。そして信頼関係を築くには時間の積み重ねが必要であり、コーディネーターには定点観測のように地域の多文化化の動きを見つめ、信頼関係を

丁寧に築き上げていくコーディネーションが期待される。

## (2) ホスト社会側への情報提供

MIF や MCIA 共にこれまで外国人に向けた防災セミナーを開催しているが、防災に関する専門性は有していないため、地元の防災関係者と協力してセミナーを実施してきた。宮崎県は地震、台風、竜巻、火山噴火、大雨と自然災害と向き合うことが多い。しかし、これらの災害が起これない地域から移り住む外国人も多く、防災訓練や避難所でのルールなど地域独自のやり方を知らない人が多い。従って避難訓練や起震車体験などの防災啓発は有効であるが、実施回数を重ねる度に外国人だけに防災啓発を行うことや、情報提供だけが地域防災に有効なのかという疑問が私の中に生じていた。セミナーに協力してくれた防災関係者との打ち合わせの際に、外国人の災害や防災に対する意識の違いを伝えたところ、関係者がその違いに何度も驚いたことがあり、ホスト側への情報提供や啓発を行うことも重要ではないかと考えた。

併せて災害に直面した外国人が抱える問題を認識してもらうことも大切である。外国人にとって、災害発生時に発信される日本語の情報はよく理解できなかったり、避難所や施設利用のルールがよくわからなかったりする。また復興の過程においても、り災証明書取得などの手続をどのように進めていけばよいのか分からないなど、立ち足る壁は多い。

宮崎県のように特定の場所に外国人が集住しておらず、点在する地域では数的情報は行政側から発信されても、外国人の防災に対する意識や実態が伝わることは極めて少ない。そこにコーディネーターが介在し、行政や一般県民に外国人の実態、動向、防災への意識に関する情報提供を行うことで、外国人の防災力を高める政策が展開されると考える。

また、意見交換会の中で、外国語での情報提供について行政側から「情報を在住の外国人全ての言語に翻訳するのは難しいのではないか」という意見が度々出た。そこで、私は他県で取り組みが進んでいる「やさしい日本語」の事例を紹介し共有した。宮崎市には日本語教室・れんしゅう会といった定期的に外国人が日本語を学ぶ場があることから、防災情報をやさしい日本語で伝えることは有効ではないかと思ったからである。他県の事例紹介によって、外国人への多言語情報提供に「やさしい日本語」という選択肢が加わり、行政側に新たな視点を提供することができた。他地域の事例が宮崎県にあてはまるものではない場合も多いが、地域の多文化化に対応した取り組みなどの情報を得ていることは、私のこれ

までの実践を進める中で1つの推進力となっていた。そして試行錯誤を繰り返しながら地道にあらゆる機会を捉えて地域にその情報を提供することを続けてきた。

この実践を通じて、コーディネーターの役割とは、絶え間なくホスト社会側へ多文化化に関する情報発信をし続け、潜在的な地域課題やニーズを浮き彫りにすることであると考える。このことが関わる人々に新たな気づきをもたらすとともに、課題解決に向けた新しい仕組み創りへとつながるのではないだろうか。

### (3) 情報共有から課題解決のパートナーシップ構築へとつなげる

4者の意見交換会は、それぞれが有する情報を共有化することができたことに大きな意味があった。災害時にそれぞれがどのような役割を担うのかが見えてきたからである。

翻訳者の確保については、MIF、MCIA がそれぞれ独自に災害時での語学ボランティアを有しており、MCIA では育成講座を実施している。また宮崎県地域防災計画の中では、県・市町村が語学ボランティアの確保をし、MIF が受け入れや育成について役割を果たすことが明記されている [宮崎県危機管理課 2012: 125]。

意見交換会の中でこの情報を共有したところ、災害の状況により仮に同じ県庁所在地に拠点を置く MIF と MCIA が同時に災害時に語学ボランティアを募った場合に人材の奪い合いが起きるのではないかという意見が出た。そこで両協会が今後、語学ボランティアの登録情報について整理し、人材を共有する仕組みをつくることできないか引き続き検討することとなった。

この情報共有は語学ボランティアに関する事実確認としての情報共有だったが、情報共有をさらに深め、互いに語学ボランティアの現状を把握するため MCIA が 2012 年 12 月 8 日に実施した「災害時外国人サポーター養成講座《災害多言語支援センター<sup>8</sup>を皆で作ってみよう!》」に意見交換会の出席者も参加し、災害多言語支援センター設置訓練を語学ボランティアと共に行った。主催・運営を MCIA、運営資金は県と MIF で管理する補助金を活用し、プログラム運営支援を MIF が行い実施したもの



災害時外国人サポーター養成講座

である。

後日、意見交換会にて事業実施の報告と振り返りを行った際、行政側から「ボランティアを集めるだけではなかなか難しいということが分かった」という意見が出された。この発言の趣旨は次の2点にあると考えられる。1点目は、災害時に特化した語学ボランティアは地域事情に詳しく、専門的な内容の通訳や翻訳ができる人材が求められることが分かったこと、2点目は、講座中にボランティア同士の意見の対立が起きたことから、市民が参加する事業運営の難しさを実感させられたことである。ここから災害語学ボランティアのコーディネーションを行う人材の必要性や、外国人を含め相互に支え合いのできる人材育成・掘り起こしについて新たな視点から取り組むことを話し合った。併せて通訳・翻訳体制の広域連携なども検討することとなった。災害の情報発信を担う人材の課題について4者が主体的に関わったことで地域の多文化化に対応できる人材育成に新たな視点が持ち込まれた。

この過程では、情報と課題を共有する中で、互いの組織の役割を確認できたことに加え、互いの組織の強みと足りない部分も知ることができた。そして、組織の足りない部分を補完し合うパートナーシップを構築し、新しい仕組みづくりへ一歩近づいたのではないかと思う。

以上、実践から自治体の多文化共生政策における国際交流協会のコーディネーターの必要性和その役割を考察した。

国際交流協会は、中間組織として多様な主体の間に立って多文化共生社会の実現に向かって、組織自体がコーディネーターの機能を求められると言える。私も協会職員としてコーディネーターの視点を持って実践にあたってきた。

4者の連携のプロセスの中で、私が考えた国際交流協会の職員としてのコーディネーターの役割とは、外国人の防災施策実施のため、双方向性の意見交換の場を設定すること、地域の情報を共有すること、異なる組織が情報共有しながら、課題解決のためパートナーシップを構築していくことであったが、それはすなわち多文化社会コーディネーターの役割そのものであったと考える。

杉澤 [2009:20] は多文化社会コーディネーターの定義を「あらゆる組織において、多様な人々との対話、共感、実践を引き出すため、『参加』→『協働』→『創造』のプロセスをデザインしながら、言語・文化の違いを超えてすべての人が共に生きることでできる社会の実現に向けてプログラムを構築・展開する専門職」としている。

この意見交換会における私の実践のあり方は、異なる組織に属する多様な人々

の参加の場をつくり、双方向性の意見交換から情報の提供や共有を通して協働を促進し、多文化政策の中で新しい人材育成の仕組みづくりへとつなげた点が役割そのものだったのではないかと考える。

「多文化共生」という分野の中で「災害」を捉えるとそれは外国人に対する施策にとどまるが、政策全般を俯瞰すればそれは防災政策そのものでもある。多文化社会コーディネーターの実践の目的が、「言語・文化の違いを超えてすべての人が共に生きることのできる社会の実現」にあるならば、多文化化の問題は政策の枠を超えて検討する必要がある、多文化社会コーディネーターには政策をつなぐ視点を持つことが必要であると言えるのではないだろうか。

## おわりに

本稿<sup>9</sup>では、行政と国際交流協会の連携による災害時における情報提供の体制づくりの実践から、国際交流協会のコーディネーターの必要性和役割について考察した。この体制づくりは始まったばかりで、まだ模索中の部分も多い取り組みである。

現在、宮崎県において多文化共生政策に関わる国際交流協会や行政の職員は全て3～5年周期で人が変わるため事業の継続性について難しい一面がある。しかし、外国人への防災施策の実施を通じて、コーディネーターが地域の多様な人たちが主体的に取り組む「仕組みを創る」[杉澤 2012:40-51]ことで、担い手が変わっても継続的な活動につながるのではないかと考えている。そして、コーディネーターが「『参加』→『協働』→『創造』のプロセス」の循環を推進する中で、課題解決に向けた関わる人々の主体性を更に引き出し、組織の力や多様な人々の潜在能力を上げ、力強い施策の実施に向けたスパイラルアップができると考える。

今後、あらゆる自治体政策において多文化社会コーディネーターが活躍することを期待し、これからも地域での地道な実践を継続していきたい。

---

## [注]

- <sup>1</sup> 国籍に関わらず、言語・文化が異なる外国人住民を、便宜上、外国人とする。
- <sup>2</sup> 宮崎県における「多文化共生社会」の定義とは、総務省が2006年にまとめた「多文化共生の推進に関する研究会報告書」の定義と同じであり、「国籍や民族など異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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くこと」と定義している。
- <sup>3</sup> 注2の定義と同じ。
- <sup>4</sup> ここでは、市民、団体、企業、行政等の間に立って、社会のニーズを把握し地域における多様な活動を支援する組織とし、役割として資源の仲介、人材育成、社会基盤の整備、関係者間のネットワーク形成やコーディネート等を担う組織とする。
- <sup>5</sup> この事例は宮崎県において、災害時に自治体がホームページを通して多言語による情報提供した最初の事例である。
- <sup>6</sup> 宮崎市国際交流協会の組織形態は任意団体であり法人格は有していない。事業の一部を宮崎市や助成団体からの補助金などを活用し実施している。
- <sup>7</sup> 私のコーディネーターの実践について、受講していた東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターが開催する「多言語・多文化社会専門人材養成講座 多文化社会コーディネーターコース」の運営委員によるモニタリングが行われた。運営委員は各受講生の個別研究実践の現場を訪れ、その実践について助言などを行うものである。
- <sup>8</sup> 被災地において関係機関が連携しながら外国人被災者のニーズに対応する支援拠点を指す。主な活動として、行政機関から出された災害情報の多言語への翻訳・情報発信、避難所巡回などがある。
- <sup>9</sup> 本稿は、筆者の個人的な考えを表現したものであり、必ずしも公益財団法人宮崎県国際交流協会の公的な立場を代弁するものではない。

## [文献]

- 川村千鶴子, 2012, 『3.11後の多文化家族』川村千鶴子編, 明石書店
- 宮崎県, 2011, 『みやざき国際化推進プラン』
- 宮崎県総務部危機管理局危機管理課, 2012, 『宮崎県地域防災計画 (第1巻)』
- 宮崎県総合政策部文化文教・国際課, 2012, 『平成24年度宮崎県の国際化の現状』
- 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
- 杉澤経子, 2010, 「多文化社会コーディネーターの専門性と職能」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究別冊3 多文化社会コーディネーター』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 杉澤経子, 2012, 「仕組みを創る-外国人住民施策を担当する立場から」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究15 地域日本語教育をめぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター

## 第2章 多文化共生政策の体制整備

—自治体職員としての可能性

### 地方自治体における 多文化共生施策推進のための体制づくり

—広域行政における多文化社会コーディネーターの必要性



#### 亀井鈴子

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  
栃木県産業労働観光部国際課主査

#### はじめに

私は2010年4月から2013年3月まで栃木県産業労働観光部国際課（以下、国際課）に勤務し、多文化共生に関する施策・事業を担当してきた。栃木県では、県の外郭団体として公益財団法人栃木県国際交流協会（以下、TIA）を設置しており、TIAでは、県民、市町国際交流協会、国際交流団体、NPO等を対象とした様々な多文化共生<sup>1</sup>事業を展開している。国際課とTIAの関係（役割分担）については、国際課が県レベルでの多文化共生に関する施策・事業の企画立案及び体制整備、市町の行政向けの普及啓発及び情報提供、行政間の連絡調整等を担当し、TIAが県民を対象とした各種事業（普及啓発、外国語相談、多言語情報提供、人材育成及び団体支援・ネットワークづくりなど）を担当している。そして、TIAには、多文化共生事業についての経験、知識、ノウハウ、在県外国人<sup>2</sup>のニーズを把握できる体制、在県外国人や国際交流団体とのネットワークがある。

ところで、地域において多文化共生社会を実現するためには、継続的な多文化共生施策・事業の推進が必要であると考え、栃木県の場合、多文化共生に関する施策・事業の企画立案や体制整備等の業務を担う国際課職員は、3～4年程度のサイクルで人事異動となり、また、地域住民（日本人、外国人）を対象とした具体的な事業については、TIA や基礎自治体たる市町が行っている。このため、県（国際課）としては、現場のニーズを拾いにくい状況がある。

このような中で、私は、自分に求められる役割は何か、果たすべき役割は何かを考え、悩んでいた時に、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターが主催する「多言語・多文化社会専門人材養成講座」の多文化社会コーディネーターコース（以下、養成講座）を知り、受講するに至った。養成講座では、多文化社会に関する問題を包括的に理解するための講義、実践課題を把握するためのワークショップ、他の受講生との振り返りを重ねたうえで、現場の実践を文章化するという過程を経て、自分の役割や課題が明確になってきた。

本稿では、地方自治体において多文化共生施策・事業を担当する職員に、どのような役割が求められているのか、果たすべき役割は何かについて、一地方自治体職員である自らの実践を例に考察し、論じたいと思う。

## 1 栃木県における外国人住民の状況

栃木県における外国人登録者数は、2011年12月末現在、30,967人で、県人口の1.55%を占め（栃木県産業労働観光部国際課調べ）、この20年間で、約3倍に増えている。これに比べ、栃木県全体の人口は、この20年間で1.02倍しか増えていない。外国人登録者の国籍数は104カ国となっており、中国、ブラジル、フィリピン、ペルーの順に多く、この4カ国で全体の7割近くを占める。在留資格でみると、永住者、定住者、日本人の配偶者の順に多く、外国人登録者数の6割を超えている。このうち、永住者については、10年前と比較すると、約4倍に増え、外国人登録者数の3割を超えており、外国人の定住化、滞在の長期化が進んでいると考えられる。

次に、2009年度に栃木県が行った「在県外国人実態調査」（標本数：1,200人、回収数：343通、回収率：32.67%）の結果をみると、滞在期間が10年以上と回答している外国人が5割を超え、今後の予定についても「帰化希望」、「定住希望」と回答している外国人が7割近くに達している。また、日本語や日本の文化に対して高い学習意欲を持ち、地域活動に参加して身近な日本人と交流を深めたいという考えをもっている外国人が多く、実際に日本人と交流していると回答した外

国人は5割程度となっている。行政が提供する情報の中で充実してほしい情報としては、「就職・雇用」が最も多く、次いで「病院・医療保健」、「税金の仕組み」といった回答が多かった。

こうした中、栃木県では、TIAに外国人のための相談窓口<sup>3</sup>を設置している。相談項目としては、ビザ・在留資格など身分に関するもの他、家族、労働、医療など、生活に密着したものが多く、ポルトガル語、スペイン語による相談が約7割を占めており、外国人の滞在期間の長期化、定住化が進むにつれ、生活に密着した相談対応へのニーズが高まっている。

## 2 地方自治体において多文化共生施策を推進する体制をどう構築していくのか

この節では、多文化社会の問題が、地方自治体において、政策課題として意識されにくい状況の中、多文化共生施策を推進する体制をどう構築していくべきか、自らの実践を例に論じていく。

### (1) 地域の現状を把握し、顔の見える関係をつくる

2010年8月、私は、県内市町における多文化共生の現状・課題、取り組み等について把握するため、全市町（27市町）の多文化共生施策を担当している課を訪問し、聴き取り及び意見交換を行った。

栃木県内に住む外国人の状況は、市町によって異なり、ブラジル、ペルーなど南米諸国から来日した日系人の割合が多い市町、中国人の割合が多い市町、ベトナム、フィリピンなど東南アジア出身者の割合が多い市町など様々で、各市町が抱えている課題も様々であった。外国人相談窓口や通訳バンクの設置、多言語による情報提供、日本語教室などの多文化共生事業を実施している市町とそうでない市町があり、地域に住む外国人の現状や課題についての情報量も市町によってかなり異なっていた。担当職員が熱心に取り組み、多文化共生事業を実施している市町においても、財政上の理由などから、事業の継続が困難な状況にあり、多文化社会の問題が自治体の政策課題として意識されにくいことに加え、行政の縦割文化<sup>4</sup>の影響等により、行政内部において円滑な連携が図れず、苦慮している現状を聴き取り調査を通じて実感した。それとともに、この聴き取り調査を行ったことで、市町の担当職員と顔の見える関係ができた。その結果、一部の市町の担当職員からは、随時、様々な情報や協力を得ることができるようになり、その後には仕事を進めていくうえで、意義深く大切なものとなった。

## (2) 地域の人的資源が会う場をつくる

2011年2月、国際課の主催により、「外国人関係相談機関連絡会議」（以下、連絡会議）を開催した。この連絡会議は、栃木県内に住む外国人からの相談に対応する相談員の資質向上を図るとともに、各相談機関の連携及び各相談員等のネットワークの構築を図ることを目的として、2005年度から年に1度、開催されてきた。連絡会議の構成員は、労働基準監督署、公共職業安定所、児童相談所、健康福祉センター、精神保健福祉センター、警察、被害者支援センター、弁護士会、行政書士会、司法書士会、県及び市町の多文化共生施策主管課、国際交流協会など、多岐にわたる。過去の連絡会議では、多文化共生に関する講演と各相談機関の取り組み等に関する意見交換を行ってきたが、2011年2月の連絡会議では、相談事例の検討を行った。各相談機関から提出された相談事例は、労働、家族、医療など生活に密着した相談であり、これに在留資格や言葉の問題が重なり、複雑かつ多岐にわたるものもあり、個人や1つの機関で対応することは困難な事例が多くなっていると思われた。

この連絡会議で相談事例の検討を行ったことについて、各相談機関からは、「他機関の様々な事例や対処方法をきくことができた」、「他機関の業務や役割、それぞれの相談機関で抱えている問題を知ることができ、今後の連携に繋げていくことができる」など、「有意義である」と評価する声がある一方、「ディスカッションの時間がほしい」、「小グループで意見交換ができたらい」など、今後の連絡会議の運営方法についての要望があげられた。

また、課題として、構成員の間で、多文化社会に関する基礎的な知識や経験に差があるため、同じ土壌での意見交換が難しく、会議の進め方に工夫を要すると思った。具体的には、外国人に関わる問題は、在留資格が絡むものが多く、この在留資格に関する知識がないと、意見交換に参加しにくい状況がある。しかし、一般的な行政職員の場合、在留資格に関する知識を持っている者は少ない。このため、多文化社会の課題に関わる職員を対象に、在留資格など多文化社会に関する基礎的知識を学ぶ機会をつくる必要がある。

さらに、この連絡会議から新しい取り組み（動き）をどう生み出すかという課題もある。全国的な事例では、実際の相談現場において、児童相談所と行政書士会が連携して対応している取り組み<sup>5</sup>等があるが、この連絡会議を通じて、各機関や団体の間に顔の見える関係ができ、互いに連携し合えるような仕組みを生み出すことができれば、外国人が抱える問題を円滑に解決につなげることができるのではないだろうか。

### (3) 行政職員の意識啓発の場をつくる

これまで、多文化共生社会を実現するための様々な組織や機関、人の連携・協働の必要性について述べてきたが、この節では、行政職員に連携・協働の必要性を理解してもらうために、どのような事業を実施したのか、また、その結果見えてきた課題について、述べていく。

#### ① NPO 等からの提案協働事業「『やさしい日本語』<sup>6</sup>の普及による多文化共生の推進」

2011年8月、県民文化課から、地域の課題解決のためにNPO等と協働して行いたい事業（「NPO等からの提案協働事業」）のテーマの募集があった。この事業は、県が地域の課題解決のために設定したテーマに対して、NPO等から企画提案を募集し、NPO等と県が協働により事業を実施することで、課題の解決を目指す事業である。市町の聴き取り調査や連絡会議での相談事例等の検討を通じて、多文化共生社会を実現するためには、組織や分野の枠組みを超えた協働と連携が必要であると感じたことから、国際課として、「多文化共生のための『人とネットワークづくり』」というテーマを応募したところ、採択された。このテーマに対し、5つの団体からの企画提案がなされた。これら5つの企画提案について、公開プレゼンテーション、協働事業選定のための委員会による審査がなされ、TIAの提案した「『やさしい日本語』の普及による多文化共生の推進」が採択された。この企画は、行政、一般県民、企業、自治会関係者等に「やさしい日本語」の必要性和理解の普及を図り、互いに顔の見える関係を構築し、「やさしい日本語」を通して、日本人と外国人のコミュニケーション能力を高め、緊急時の外国人への情報提供を容易にし、多文化共生を推進することを目的としている。具体的には、「やさしい日本語」を普及するための啓発冊子の作成・配布、行政や地域住民等を対象とした「やさしい日本語」に関するセミナー、セミナー参加者による意見交換会から構成され、2012年度に実施することとなった。

一方で、NPO等からの提案協働事業を行う際の参考とするため、国際課では、県の各部署に対し、「在県外国人に対応した経験等に関する調査」（以下、調査）を実施した。この調査から、県の各部署においても、税務、医療、福祉、環境、住居、教育、労働など様々な分野で、外国人と接する機会が増えてきており、言葉や文化等の違いにより、意思の疎通が困難なために、行政サービスを円滑に提供することが困難なケースがあることがわかった。また、円滑な行政サービス提供のために必要と考える施策や仕組みとして挙げられたものを整理すると、表1のようになるが、その中でも特に、コミュニケーションに資する仕組みについてのニーズが高いことが明らかとなった。

表1 円滑な行政サービス提供のために必要と考える施策や仕組み

項目	施策や仕組み
コミュニケーションに資するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・庁舎への通訳の配置 (外国人対応事例の多い庁舎、スペイン語とポルトガル語が必要)</li> <li>・外国語での対応ができる職員の配置</li> <li>・必要時に無料で通訳派遣を依頼できる仕組み</li> <li>・通訳者には、個人情報の守秘義務が守られるような教育が必要</li> <li>・電話 (TV電話) 等で通訳と話せるようなシステム</li> <li>・ITを使った通訳機の導入、会話を外国人の母国語に翻訳できるような機械の設置</li> <li>・資料の母国語への翻訳をフレキシブルに依頼できる制度</li> <li>・医療通訳が可能な人材の育成と人材のネットワーク</li> <li>・職員に対する外国語教育</li> <li>・各市町村、行政機関における通訳ボランティアの確保と連携</li> <li>・通訳ボランティアの対応言語別一覧表 (名前、対応可能言語等のリスト) の作成</li> <li>・在県外国人との定期的なコミュニケーションづくり</li> </ul>
生活支援等に資するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国語で対応できる相談窓口の設置</li> <li>・外国人にわかりやすい相談窓口一覧のパンフレット等の作成及び各行政窓口への配備</li> <li>・日本の健康保険制度の内容について一元的に相談を受ける窓口の設置</li> </ul>
情報提供に資するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国や県の行政のシステムやサービスを簡単に説明した外国語パンフレットの作成</li> <li>・多言語による、チラシ、説明書、パンフレット、手帳、ホームページ等による情報提供</li> <li>・簡単でわかりやすい日本語や絵、マーク、図による情報提供</li> <li>・テレビ、ラジオによる通訳その他相談窓口についての周知徹底</li> <li>・施設の案内や文書等について、外国語を併記する。</li> <li>・交通機関や公共機関等において日本語と外国語の併記を進める</li> <li>・使用頻度の高い単語・フレーズのデータベース化</li> </ul>
外国人に対応しやすい組織づくりに資するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人への対応事例の共有、対応マニュアルの作成</li> <li>・職場ごとに来訪が多そうな外国人が使用する言語を整理し、業務内容を説明するうえで必要なマニュアルを作成し、備えておく</li> <li>・事務連絡や催告等の簡単な通知では、短い文章を組み合わせることで必要とする文書が作成できるような各国語対訳の例文集を電子データで作成する</li> <li>・関係機関が集まって、情報交換、事例検討などを行う場が設けられ、必要に応じて各機関同士が連携できる体制づくり</li> <li>・外国人への対応について職場内研修を実施する時に、講師を派遣してもらう体制</li> <li>・研修視察等では海外に出て研修する機会を設ける</li> </ul>
文化、習慣等の相互理解に資するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本でも子どもの頃から異文化を理解する教育をし、外国人にも日本文化を理解してもらう場をつくる</li> <li>・生活指導の研修会 (子育て等における考え方や生活習慣等の相互理解を得るための研修会) の実施</li> <li>・異文化理解の手助けをしてくれるアドバイザーのような立場の人が確保され、そのようなアドバイザーに相談できるシステム</li> <li>・自治体、自治会単位等による、外国人に対する日本語、日本文化に関する教育の実施</li> <li>・外国人に対する栃木の文化・風習や言語を学ぶ場所の提供</li> </ul>

このような中、2012年度に実施することになった「『やさしい日本語』の普及による多文化共生の推進」は、外国人との意思疎通をどのように図っていくかという課題に対する1つの解決策となり、外国人住民と行政との意思疎通や、行政からの情報提供において、「やさしい日本語」が橋渡し役となり、また、その普及をとおして、行政職員への多文化共生施策・事業の必要性を啓発できるなど、効果が期待できるのではないかと考えた。

そして、2012年6月、行政職員を対象に、「やさしい日本語」を普及するためのセミナーを開催した。セミナーの企画は、多文化共生事業における専門的知識やノウハウ、人的ネットワーク等をもつTIAが行い、セミナーの広報は、行政機関への情報発信力に長けた県（国際課）が行った。セミナーの広報にあたっては、当初、各市町及び県の各部署へのちらしを送付したが、申込みが芳しくなかった。そこで、外国人登録者数の多い市町及び外国人に接する機会の多い県の各部署を直接訪問し、セミナーの趣旨を説明し、募集を行った。この結果、最終的に、税金、医療・保健、年金、子育て、労働、教育、広報、警察などの分野から37名の職員が受講した。セミナーでは、「やさしい日本語」の必要性についての講義、「やさしい日本語」を用いた文書の作り方と外国人に伝わる話し方のワークショップを実施した。参加者のアンケート結果からは、「外国語に翻訳することよりも、『やさしい日本語』を使う方が多くの外国人に受け入れられやすく、コストも安くすむことを知った」、「外国人に対する情報提供等に活用したい」、「自分なりに分かりやすく説明していたつもりが、単にゆっくり話したりしていることだけだったり、本当の意味でのやさしい説明ではなかったと思う」など、「やさしい日本語」の必要性や活用などについて、知ってもらうきっかけづくりができたように思った。一方で、医療や法律など、翻訳において高度な正確性を要求される場面では、「やさしい日本語」での言い換えが難しかったり、正確に言い換えることが不可能な場合があり、その活用には限界があるため、「やさしい日本語」の有効性と限界を周知したうえで、普及していく必要があると思った。

## ②自治体職員を対象とした意識啓発セミナー（多文化共生ひとづくりセミナー）

栃木県では、2011年度から、年に1回、行政職員の多文化共生に関する意識啓発を目的としたセミナーを開催（国際課主催）している。このセミナーは、3コマ（1コマ2時間程度）で構成しており、2011年度のセミナーは、「多文化社会の現状と課題」、「多文化社会と国際理解」、「多文化社会と協働」という3つのテーマの下に、講義とワークショップを通じて、多文化共生の必要性、外国人と向き合う上で配慮しなければならないこと、協働とネットワークの必要性などを

実感してもらうことをねらいとした。特にワークショップでは、グループでの意見交換や発表を通じて、多文化共生の基本には人間理解の観点が必要であること、また様々な課題の解決にあたっては組織・分野の枠組みを超えた連携・協力が必要であることを感じてもらい、さらに多文化共生社会の実現のために必要な仕組み等について考えてもらうことをねらいとした。セミナーのワークショップでは、「レヌカの学び」<sup>7</sup>と「事例ケーススタディ」を行うことで、異なる組織・分野の人たちが、1つの課題について、「協働」する場をつくることを試みた。

ワークショップ「レヌカの学び」では、各グループとも、熱心に、時には苦慮しながら、意見交換し、判断している様子が見られた。「レヌカの学び」のねらいの1つとして、「無意識にある固定観念・先入観に気付くこと」があげられるが、参加者1人1人が少ない判断材料の中で判断することの難しさを感じ、そのことを通じて、「国や文化を通して人を見るのではなく、その人の背景をきちんと理解しようという気持ちがなければ、本当に人を理解することはできない」ということを実感してもらうことがある。参加者のアンケートからは、「出身国で判断するのではなく、その人自身で判断し、コミュニケーションしていくことが重要だと思った」、「自分の思い込み、先入観に気付くことができて良かった。『国際理解＝人間理解』が心に残った」などの意見があり、この「レヌカの学び」を通じて、「多文化共生とは、人間理解であり、相手に対する関心や積極的なコミュニケーションの上に成り立つものではないだろうか」ということを協働作業を通じて、参加者に感じてもらう機会をつくることができたように思う。また、「他の行政の方等の話を聞くことができ、同じような課題を抱えていることを知るいい機会となった」、「参加者名簿の役職を見たとき、どのような関わりがあるのか疑問に思えたが、ワークショップで理解できた。県主催でないとこの幅広い集め方は難しいと思うので、大変有意義だと思った」、「今までは他人事であった『多文化共生』という言葉が本セミナーを通じて国際関係部署以外の部署にとっても重要なキーワードとなっていることを痛感した」などの意見もあった。

ワークショップ「事例ケーススタディ」では、平常時と震災時における事例を題材として、在住外国人を取り巻く現状を知ってもらい、どういった支援や取り組みが必要かなどについて、考えてもらう機会づくりを試みた。参加者のアンケートからは、様々な組織・分野の人と意見交換できたことを評価する声が多く、ケーススタディや講義を通じて、「連携の必要性や重要性を実感した」との声が多かった。一方、「意見交換の時間が少なかった」、「全体での討論の時間が欲しかった」との意見があり、今後の運営方法についての要望があげられた。

また、このセミナーを企画した理由は、行政職員に、多文化社会の問題を政策課題として認識してもらっただけでなく、様々な組織・分野の職員が共に学ぶことが継続されれば、行政の縦割文化を崩す突破口となるかもしれないと感じたからである。

セミナーの対象者については、主に市町、県、国の行政職員として募集をしたが、定員 50 名に対し、24 名程度の参加となった。申込み状況から、行政職員の間、「多文化社会」という視点が浸透していないことを実感し、今後の課題として、より多くの行政職員に参加してもらえるよう、広報の仕方に工夫が必要であることがわかった。セミナーに来てもらえなければ、行政職員と多文化社会の問題をつなぐことはできない。多文化社会の問題に気付いていない行政職員（多文化社会の視点を持っていない職員）をどう取り込むかということが課題となる。解決方法として、セミナーの内容を、行政職員が興味を持ちやすいテーマと絡めて企画する、外国人と接する機会が多い職場を直接訪問し、セミナーの趣旨について説明し PR する、職員基本研修（全職員の必須研修）の 1 つとして開催できるよう人事部局と調整するなどの方法が考えられる。

#### （４）地域国際化協会が持つ知識・経験・ノウハウを生かし事業を協働で企画する

多文化社会の問題を解決していくためには、その知識、経験、ノウハウをもつ地域国際化協会の存在が欠かせない。栃木県の場合、地域国際化協会たる TIA に相談窓口を設置しているが、相談内容には、在住外国人のニーズが多く詰まっている。この相談内容を深く読み解き、施策や事業を企画し実施できれば、多文化社会の問題解決に繋がるのではないだろうか。そうしたことから、私は、TIA の相談窓口へ寄せられる相談の中で、特に、内容が複雑、多岐にわたり、複数の専門相談機関による対応が必要と思われる相談事例の洗い出しを依頼した。ここで洗い出された相談事例に対し、現状では、TIA に配置されている相談員が情報提供を行うに留まっており、専門相談機関へのアプローチは相談者本人に委ねられている。しかし、日本語能力や日本の制度に対する知識が十分でなく、DV や病気など様々な要因で精神的に大きなダメージを受けている者が、自力で、必要な支援を受けるために専門相談機関へアプローチすることができるだろうか。それは、とても困難なことだと思う。こうしたことから、他県の事例も参考としながら、多文化共生ソーシャルワーカー<sup>8</sup>を養成し、各専門相談機関へ派遣するための事業を TIA との協働で企画した。この事業は、①外国人相談機関を対象とした実態調査、②多文化共生ソーシャルワーカーを養成するための講座、③各

専門相談機関への多文化共生ソーシャルワーカーの派遣、④多文化共生ソーシャルワークに関わる組織・機関等による連絡会議、⑤多文化共生ソーシャルワーカーの活動を広く県民に知ってもらうためのセミナーの5つの事業から成る。

財政状況が厳しい中で、自治体の単独予算で、新規事業を企画し実施することは困難な状況がある。このため、国の緊急雇用創出事業を活用することを考え、2013年3月から2014年2月の1年間で事業を実施できるよう準備を始めた。私は、事業の必要性を認めてもらい、予算を獲得するため、TIAの協力を得ながら、外国人の定住化の状況、多文化共生ソーシャルワーカーが必要とされる背景、TIAに寄せられている相談内容、解決すべき課題、解決に必要な仕組み、他県の先進事例などについて資料をまとめた。現場の状況を明確に裏付ける資料、他県の先進事例に関する情報、具体的な事業の進め方を示したことで、国際課内での理解を得ることができ、財政部局へ予算要求することとなった。しかし、その後の予算要求段階において、財政部局は5つの事業のうち、多文化共生ソーシャルワーカーの派遣について難色を示した。このため、私は、派遣の必要性について資料を作成し、説明した。しかし、結局、派遣以外の4つの事業については予算措置がなされたが、派遣については認められなかった。財政部局とのやりとりを通じて、派遣について予算措置が認められない理由として、継続的に運営経費がかかるため、国の緊急雇用創出事業終了後は、国等の補助金がない中で、自治体の単独予算で対応していかなければならなくなる可能性があるのではないかと考えられる。

こうして、人材は養成できることになったが、養成した人材を効果的に活用する（仕組みを創る）という点で不十分な状況となり、多文化社会の問題が自治体内において、十分に理解されておらず、政策課題として捉えられていない現実を実感した。その一方で、多文化社会に関する知識、経験、ノウハウをもつ地域国際化協会の力を十分に引き出し、行政と地域国際化協会が協力して事業を企画し実施できれば、地域ニーズにあった効果的な事業の企画・実施が可能となり、そのうえで予算が確保されれば、多文化共生施策を担当する職員（行政職員）の人事異動があっても、地域国際化協会にその知識、経験、ノウハウが保持されていることによって、事業の継続性を担保することができるだろう。

### 3 多文化共生政策実施における行政職員の役割

この節では、これまでの行政職員としての経験から、一般的な行政職員の役割と多文化共生施策担当職員の役割について比較し、多文化共生施策担当職員がど

のような役割を担っているのかを論じたいと思う。

### (1) 一般的な行政職員の役割

栃木県の場合、行政職員は、保健福祉、環境、産業、労働、農業、県土整備、防災、教育などのそれぞれの担当分野において、市町や民間の後方支援を行うとともに、広域的な課題に対する施策を実施していく役割を担っている。それぞれの所属部署で所管している分野において、市町への指導助言や情報提供を行ったり、その分野に関係している民間団体や企業等への支援を行う。その対象は、ほとんどの場合、日本人のみを想定しており、担当している分野に関わる組織の枠の中で、課題を解決したり、事業を実施していることが多いと思う。私自身、これまで、精神保健、教育、土地利用（開発）、防災などを所管する部署で業務を担ってきたが、その分野に関わる組織や団体との関わりのみで、ほとんどの事業を実施してきた。例えば、精神保健を担当していた時には、健康福祉センター（保健所）や精神保健福祉センターの職員、精神病院関係者、精神障害者関係団体等との関わり中で業務を行い、防災を担当していた時には、市町の防災担当職員、消防、气象台、警察、自衛隊、ライフライン関係機関等との関わりの中で業務を行ってきた。分野を超えた連携や協働により事業を実施した経験はなく、その必要性を肌身で実感する場面もなかった。

### (2) 多文化共生施策担当職員の役割

一方、多文化共生施策を担当する職員は、日本人と外国人がともに安心して暮らすことのできる多文化共生の地域づくりを推進するという観点で業務を担い、その対象は、日本人と外国人である。外国人の滞在の長期化、定住化が進むにつれ、外国人に関わる問題は、多様化、複雑化しており、生活に密着したライフサイクル全体（結婚、出産、育児、教育、高齢化、労働・雇用、医療など）で捉えて考えるべき問題が増えている。このため、言語・文化の面、法律・制度の面で専門知識を有する人たち（組織・団体等）との連携なくして、施策や事業を実施することはできない。行政内について言えば、縦割文化を崩して取り組まなければ、真の多文化共生の地域づくりは実現できない。このことは、先に述べた連絡会議の事例検討の中で強く感じたことである。

杉澤 [2011:197] は、「今後グローバル化の進展とともに、日本社会の多文化化が進むことが想定される中、国際交流協会や外国人支援団体のみならず、自治体や教育委員会、企業においても、多様な専門家、組織・機関との連携・協力を

推進し、その問題解決にあたるコーディネーターとしての力量を持った人材が必要である」と述べている。

それでは、多文化社会の問題が、自治体内において政策課題として捉えられておらず、財政が厳しい中で、多文化共生施策を推進する体制を構築していくためには、多文化共生施策・事業を担当する職員にどんな力量が必要なのか。私自身が特に必要であると感じたものは、次の4つである。

- ・人間関係を構築し、信頼関係を育む力
- ・地域資源の持つ力や可能性を引き出す力
- ・現状から問題の本質を読み解き、問題を解決するためのプログラムを地域資源と協働して創造する力
- ・多文化社会の問題と問題解決のために必要なプログラムをわかりやすく説明できる力

こうした力量は、杉澤 [2009:6-30] が、「あらゆる組織において、多様な人々と対話、共感、実践を引き出すため、「参加」→「協働」→「創造」のプロセスをデザインしながら、言語・文化の違いを超えてすべての人が共に生きることのできる社会の実現に向けてプログラムを構築・展開・推進する専門職」と定義している「多文化社会コーディネーター」の役割に見ることができる。自治体において多文化共生施策を担当する職員は、まさしく「多文化社会コーディネーター」としての役割を担っているとと言えるだろう。

## おわりに

本稿<sup>9</sup>では、地方自治体において多文化共生施策・事業を担当する職員に、どのような役割が求められているのか、果たすべき役割は何かについて、一地方自治体職員の実践を題材に、考察してきた。

多文化社会の問題が、自治体内において政策課題として捉えられ、自治体全体として多文化共生施策・事業を推進できる体制を構築するためには、多文化共生施策・事業を担当する職員が「多文化社会コーディネーター」としての役割を担い、様々な組織や機関、人と連携・協働し、施策・事業を展開していくことが求められていると考えている。

## [注]

- 1 総務省が2006年にまとめた「多文化共生の推進に関する研究会報告書」では、「国籍や民族など異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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くこと」と定義している。
- 2 本稿では、国籍に関わらず、言語・文化が異なることにより、問題を抱えやすいため、何らかの配慮を必要とする人々を「外国人」とする。
- 3 英語・ポルトガル語・スペイン語による相談は、公益財団法人栃木県国際交流協会に対応可能な職員が配置されている。その他の言語については、事前に要相談。
- 4 本稿では、「それぞれの部署間の横の連携が欠けるため、施策を推進していくための足並みが揃わないこと」と定義する。
- 5 外国語を話すことのできる東京都の行政書士を中心に、行政書士の専門分野である市区町村行政手続きサポートといった地域に密着した社会貢献をはじめ、入国・在留法令にも明るい通訳人として、公的機関への協力体制をつくり、社会貢献することを目的として活動している。
- 6 普通の日本語よりも簡単な日本語で、外国人が必要な情報を受け取り、適切な行動をとれるように考え出されたもので、外国人に限らず、高齢者や子どもにもわかりやすく情報を伝えられる日本語。
- 7 土橋泰子氏が作成した異文化理解のための教材で、日本の教育を学ぶためネパールから来日した女性（レヌカ）をモデルにして作成されたもの。
- 8 本稿では、外国人が自国の文化と異なる環境で生活することにより生じる心理的・社会的問題に対して、ソーシャルワークの専門性を生かし、相談から解決まで継続して支援する人材を「多文化共生ソーシャルワーカー」とする。
- 9 本稿は、筆者の個人的な考えを表現したものであり、必ずしも現在所属している栃木県（産業労働観光部国際課）の公的な立場を代弁するものではない。

## [文献]

- 愛知県, 2010, 『多文化ソーシャルワーカーガイドブック』
- 川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編著, 2009, 『移民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 多文化社会コーディネーター養成プログラム』東京外国語大学多言語・多文化教育センター
- 杉澤経子, 2011, 『多言語・多文化社会における専門人材の養成』『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店
- 栃木県, 2010, 『在県外国人実態調査報告書』
- 栃木県, 2012, 『とちぎの国際化の概要』

# 自治体組織における 多文化社会コーディネーターの可能性



## 齊藤由実子

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  
横浜市南区役所総務部戸籍課長

### はじめに

自治体の一般行政職員が目指す職員像として、スペシャリストかゼネラリストかということが議論になることがある。このことは各自治体によって、人事方針・制度や人材育成方針についての違いや自治体の規模によっても違いがあり、一概にどちらであるべきとは語れない。ただ、人事異動というものがあり、数年経つと管理職、一般職員ともに人が代わることはどの自治体も共通している。

バブル期までは、県や政令指定都市においては、事業規模が大きく、職員も建設系の大規模事業に携わりながら、民間企業等と交渉する力を磨き、ゼネラリストとしてキャリアアップを図っていた。しかしながら、横浜市でも財政状況の悪化や行政改革によって、大幅な職員数の削減がなされ、また社会的状況の変化により、求められる職員像は変化しているように思われる。これとあわせて、専門性の高い分野の職員についても一般職員としての採用から、嘱託職員の採用にかわり、職員数の管理はますます厳しいものになっている。

自治体の職員として専門職の多文化社会コーディネーターの職が求められるのか。これは自治体の多文化共生政策と密接な関係にあらう。多文化社会コーディネーターではないが、逗子市では市長自らの判断により、市民協働コーディネー

ターを非常勤特別職として採用している。

筆者は東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター主催の多文化社会コーディネーター講座2期（2009年度）の受講生であるが、自治体からの当該講座の受講者はスキルアップを目指し、多くは個人として受講していると思う。知る限りにおいて、上田市だけは毎年職員を送りだしており、この講座受講を業務として位置づけ、人材育成を行っていると推測される。この点だけからも、上田市の多文化共生に対する取り組みは、他の自治体に比べて、積極的である。まずは、上田市の多文化共生の取り組みと横浜市の多文化共生の取り組みとを、概観したい。そのうえで、横浜市の最近の人事施策の動向を踏まえて、横浜市において、多文化社会コーディネーターという専門職がどのような形で考えられるのか、その可能性を検討したい。

## 1 自治体の特性と所管業務

自治体とひとこと言っても、都道府県と市町村では所管する業務の性質が異なる。地方自治法の規定では、都道府県は、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理する（第2条5項）。市町村は基礎的な自治体として、都道府県が処理するものとされているものを除き、地域における事務を処理する（第2条2項及び3項）。要するに、市民に身近な事務、住民登録、健康保険、小・中学校の管理運営や保育園に関するものは市町村の事務であり、都道府県は産業・観光振興や労働、都市計画などの分野を担当する。しかし、都道府県と市町村の分担が明確になっていない分野については両者で同じような政策や事業が行われることがあり、二重行政と指摘を受ける場合が多々ある。また、横浜市のような政令指定都市については、県との関わりが少なく、一方で市役所と区役所の業務分担があり、政令指定都市以外の市民から見ると、どの役所がどの仕事をしているのか分かりにくい。

自治体政策としての多文化共生政策といっても、自治体の規模や特性を踏まえたうえで議論する必要がある。

国、都道府県、市町村など縦割りや多層性の中で如何なる位置づけにあるのかによって、政策レベルに違いを生じることが一般的である。このため、政策議論を展開する場合には、自らの立ち位置を明確にして議論する必要がある。たとえば、政策議論における立ち位置の違いによって、自ら選択し行動する主体性がもてる内部要因としての課題と、自ら選択し行動する主体性がもてない外部要因と

としての課題とを明確にし、議論することなどが必要となる [宮脇 2005:3]。

横浜市について見ると、多文化共生分野での神奈川県との連携はほとんどなく、横浜市と神奈川県が同じような位置づけのため、事業についても、類似したものを行っている傾向にある。そして外国人市民の生活に直結した事務は区役所が担当が、区役所の現場と政策を担う横浜市役所国際政策室の連携も、十分とは言いがたい。また、横浜市ではどの学校へ就学するかといった、学籍事務を区役所戸籍課が担当しているものの、区役所内に教育行政担当部署がないため、学校現場で抱える課題について、区役所と学校では情報共有や課題解決のための連携がとりにくい。要するに、縦割り行政となってしまう傾向にある。外国につながる子の教育問題や学校に通っていない居所不明児童生徒の問題等、最近の課題について、組織のカベがなかなか越えられない。後述するが、上田市のような現場と政策担当部署が近い、もしくは同じという自治体の規模が、多文化共生を進めるうえで理想的と思われる。

## 2 上田市における多文化共生の取り組み

多文化共生施策に対するトップの考え方、組織、多文化共生推進プランについての3点について見てみる。

上田市は2005年に外国人集住都市会議に加盟している。そして2006年外国人集住都市会議の18都市首長リレートークにおいて、市長は「外国人の受入れを積極的に行ってきた国の責任」と「外国人を雇用している企業の社会的責任」を果たすべきであるとの主張をしたほか、外国人支援のため、国や自治体、企業との協働による基金創設について提案している。また、2008年の上田市で開催した東京外国語大学との協働実践研究のプレフォーラムでは、市長がコメンテーターとしてパネルディスカッションに参加し、「誰がどのような役割を担うのか。地域、企業、行政、ボランティア、あらゆる皆さんが共通したステージに上がって考える必要がある。第二世代育成の問題、地域日本語教育等さまざまな提案をいただいたが、我々も大いに発想の転換を図って努力していかなければならない。上田市は総合計画において、外国籍市民を支援し多文化共生社会を目指すと明確に謳っており、未来を見据えて多文化共生のまちづくりを進めていきたい」として、地域を構成するさまざまな市民との協働と豊かな発想の必要性など、多文化共生のまちづくりに向けて熱く語っている [保科 2011:85]。

公の場での市長の発言からも、上田市として積極的に多文化共生政策を推進していく姿勢がうかがえる。

次に組織であるが、住民登録業務を担当する市民課内に2006年度から外国人担当係長のポストを新設している。この新設時期は市町村合併による新上田市の発足と重なる。いわゆる多文化共生を担当する組織は、一般的に現場といわれる窓口におかれることは稀である。現場に多文化共生の担当を置くことは、外国人市民と直接やりとりがあり、課題やニーズがいち早く把握でき、施策や事業への反映がしやすくなるというメリットがある。

最後に多文化共生推進プランであるが、「上田市多文化共生のまちづくり指針」<sup>1</sup>（2007年4月策定）を外国籍市民と関係をもつ、行政、企業、ボランティア組織等32団体で構成された「上田市外国籍市民支援会議」で作成している。この「上田市外国籍市民支援会議」は、教育、コミュニティ、労働・保険の3部会に分かれ研究と実態調査を行っており、「上田市多文化共生のまちづくり指針」を作成した。作成過程では「市長と外国籍市民との懇談会」も開催されている。また、上田市多文化共生のまちづくり指針を踏まえ、各団体の具体的計画について「上田市多文化共生のまちづくり推進計画」（2007年12月策定）も同支援会議が作成している。これらの指針、推進計画が自治体だけでなく外国人市民等と関係が深い、自治会、国際交流協会、行政書士会、警察等々、様々な団体が参加して作成されたことは注目すべきことである。

### 3 横浜市と鶴見区における多文化共生の取り組み

#### (1) 横浜市における多文化共生の取り組み

横浜市では多文化共生について、外国人住民が生活者として抱える様々な問題を乗り越え、国籍にかかわらず市民として安心して暮らせる地域社会をつくるという視点よりも、経済活動や人の移動が地球規模で行われるようになった結果として、多くの外国人が横浜を訪れ、生活・活動している状況として捉えている。

市会での討議を一例にとると、市会議員が、横浜は何をもって国際都市と考えるかと市長の考え方を聞いたことに対し、市長は「横浜は153年前の開港以来、世界に向けた日本の窓口となってきました。今日では、世界147の国、地域から7万8,000人も外国人の方々が市内にお住まいになるとともに、東京に次ぐ国内第2位の外国系企業の集積があるなど、多文化共生の都市となっています」<sup>2</sup>と答弁している。また、市会議員も「開港以来150年余の歴史の中で海外からの異文化や外国人を積極的に受け入れることができる進取の気質など横浜市民の持つ特徴も、横浜がますます国際化していくためには欠かすことのできない要素であり、多文化共生による外国企業や外国人研究者等の集積による経済の活性化など、横

浜の特徴を生かしながらより積極的に取り組んでいくべきであると考えているところです」<sup>3</sup>と述べている。

日々区役所の窓口で、日本語でのコミュニケーションが十分にとれない外国人住民の手續や生活相談にのっている者としては、これらの市会の議論は違和感を否めない。グローバルゼーションにより、多文化社会が現出しているのは事実であるが、地域で生活する外国人が抱える諸問題についての言及がされていない。

次に組織であるが、市役所では国際政策室が多文化共生を担当している。国際政策室は施策や計画策定が中心であり、事業については外郭団体である公益財団法人横浜市国際交流協会への補助金等を通じて同協会が主に実施している。各区に国際交流ラウンジ<sup>4</sup>を新設する際には、国際政策室が予算措置をするが、設置後は予算とともに運営は各区に移管される。あとは職員向けの研修を実施している。そもそも国際政策室のメイン事業は国際交流や国際協力の分野であり、多文化共生事業の比重は少ない。業務的にも外務省の色合いが強く、外務省への出向経験職員が配置される傾向にある。区役所において、多文化共生の所管課は地域振興課である。地域振興課は町内会自治会、青少年指導事業、スポーツや商店街振興、イベント等を担当しており、また、外国人市民の相談や支援を行っている国際交流ラウンジを所管している課である。勿論多文化共生専任の係長や職員はいない。外国人市民の住民登録や、どこの学校に就学するかの学籍事務は戸籍課が所管である。

多文化共生推進プランであるが、「ヨコハマ国際まちづくり指針」<sup>5</sup>（2007年3月策定）があるが、この指針は2部構成となっており、第1部は「外国人が住みやすいまちをめざして」とし、総務省の「地域における多文化共生推進プランについて」と構成を同じくしているが、第2部では「外国人が訪れたいまちをめざして」としており、対象とする外国人については、「在住する外国人市民はもとより、一時的に来訪する観光客及び業務出張者等も含まれます。また、在住の外国人市民の中でも、数年の滞在を前提とした企業の駐在員、研究者、留学生等は、永住者等の長期滞在者とはニーズ等が異なるので、そうした点にも配慮します」となっている。

横浜市は多文化共生を、都市の国際化という位置づけで施策展開している。

## （2）鶴見区における多文化共生の取り組み

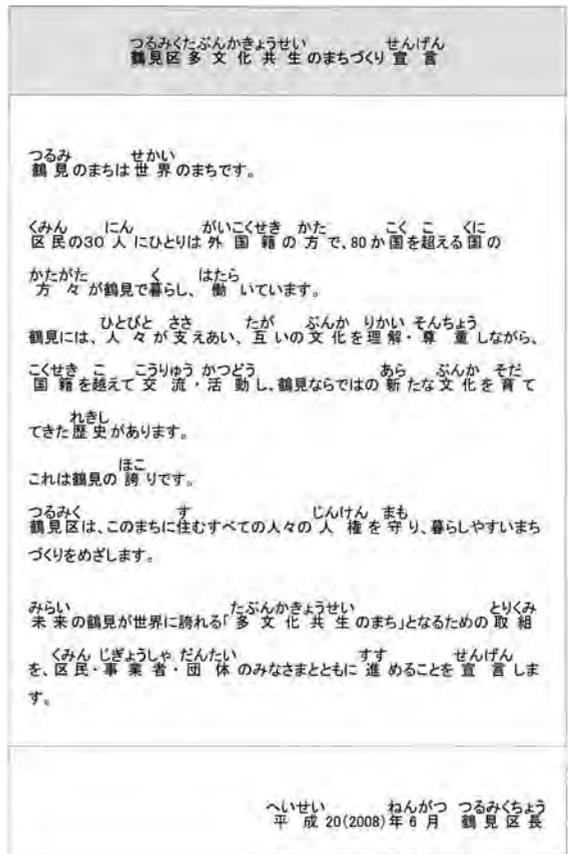
横浜市のなかで上田市に近い立ち位置と思われるのが、鶴見区である。鶴見区は「鶴見区多文化共生のまちづくり宣言」（2008年6月）を行うとともに、「多

文化共生アクションプラン」<sup>6</sup>を策定（2008年6月）している。鶴見区でも上田市と同様、東京外国語大学との協働実践研究を行っており、この協働実践研究で実施した外国人区民のヒヤリングを踏まえ、区民、事業者、団体と行政が情報を共有し連携して多文化共生の取組を進めることができるように、アクションプランの改訂<sup>7</sup>（2011年4月）を行っている。改訂のアクションプランでは「多文化が共生する地域は、外国人だけでなく誰もが暮らしやすい地域といえるでしょう。今後、鶴見区は本アクションプランに基づいて施策を着実に推進し、多文化共生の地域社会の実現に向けて取り組んでいきます」

と多文化共生への取組姿勢を明確に打ち出している。

改訂のアクションプランでは、「日常生活の支援－外国人が自立して安心して生活を送るために」「多文化共生の地域づくり－誰もが暮らしやすい地域となるために」「行政サービスを利用しやすい環境づくり－外国人が必要な行政サービスを享受できるように」の視点から、29の事業を体系化している。

多文化共生を所管するのは、先にも述べたが、地域振興課である。しかし鶴見区役所では、横断的組織である「鶴見区多文化共生プロジェクト」を設置し、総務・企画・窓口サービスなどを所管する区役所の各課をはじめ消防署も連携して、区役所全体で多文化共生の取組を推進している。筆者も鶴見区役所在籍中はこのプロジェクトに参加し、外国人区民にとって利用しやすい窓口サービスを検討し



つるみ多文化共生まちづくり宣言

たり、日本人区民対象の多文化共生研修を企画・運営していた。区役所職員は、ごく自然に「多文化共生」という視点を持っていたと思える。それは、鶴見区多文化共生のまちづくり宣言が職員に浸透していたことや「鶴見区多文化共生プロジェクト」のメンバーがそれぞれ自分の職場でプロジェクトの活動状況をフィードバックしていたことがそのような区役所の土壌を作っていたのであろう。また、区役所職員の年齢層が若く、新しいことに積極的に取組む姿勢や社会状況の変化に敏感であることも大きなポイントとなっていると思われる。

アクションプランの策定と「鶴見区多文化共生プロジェクト」を所管しているのが区政推進課である。区政推進課は区役所の企画担当課である。企画部門の区政推進課と事業部門の地域振興課の連携が、多文化共生のまちづくりを推進している。そして、最初の「多文化共生アクションプラン」を策定するきっかけをつくったのは、その当時の区長であると聞いている。やはり組織におけるトップの意識が重要といえよう。

## 4 横浜市における人事政策

これまで、多文化共生の取組について、上田市、横浜市、鶴見区と見てきたが、多文化社会コーディネーターの配置の可能性を探る場合には、人事の考え方を押さえておく必要がある。

### (1) 専門性の高い分野の職員採用状況

かつて横浜市でも専門性の高い分野の職員を採用していた。例えば、臨床心理士、検査技師や語学力が求められる国際職といった職員を一般職員として採用していた。また、青年海外協力隊等で海外経験のある人を国際貢献枠として別枠で採用するなどしてきた。しかし、近年では臨床心理士等資格を必要とする専門職でも嘱託職員での採用となっている。虐待やいじめの問題がクローズアップしているなか、臨床心理士等の専門家が求められる一方で、職員定数の管理が厳しいため、一般職員でなく嘱託職員としての採用になっているものではないか。国際職も国際貢献枠も現在では採用していない。そして嘱託職員は雇用期限が1年というのが原則であり、延長されても5年を限度としているものが多い。

この職員採用の状況は業務実施方法にもつながっている。むしろ業務のあり方が効率性を求める結果、直営から委託化へ向かったため、専門性の高い職員を採用しなくなったとも考えられる。ちなみに横浜市の職員数は25,497人<sup>8</sup>（2011年4月1日現在）である。政令指定都市の中で人口に対しての職員数は少ない方で

ある。これは自治体運営として高い評価につながっている。そして行政の効率化を求める社会情勢を受けて、業務の委託化は急速に進んでいる。

## (2) 人事異動と人材育成

人事異動は、一般職員は概ね2年から6年をめどに実施されており、係長以上を責任職<sup>9</sup>と称しているが、こちらは概ね2年から4年となっている。かつて人事異動方針なるものが明確ではなかったが、人材育成の視点から人事異動についての考え方を明示するようになっている。

人材育成については、人材育成ビジョン<sup>10</sup>を策定（2005年2月策定、2011年1月全面改訂）して、人材育成の基本方針や人材育成体系と取り組みの方向について示している。このなかで、キャリア形成の方向性を踏まえた人事異動の実施として、職種や配属された職域、採用形態によって異なることを前提としながら、最初の10年程度の間、区・局、窓口部門・事業部門・管理部門などのように、複数の性質の異なる職務を経験することにより、一通りの基礎的知識・能力や多様な仕事の仕方を身に付け、その後のキャリア形成を考えるうえで重要な土台を築くとしている。

## (3) 専門分野を担う人材育成

人材育成ビジョンでは、専門分野を担う人材の計画的な育成と配置について、必要な専門分野を見極めながら、分野ごとの特性を踏まえた「人材育成計画」の策定や、育成を進めるうえでの実施体制の明確化により、計画的に人材育成を進めるとし、責任職の人事異動においては、部門ごとの課題に的確に対処できる人材を中長期的に育成し、専門能力を生かした配置をより一層推進し、専門能力申告制度などの活用により、意欲ある職員の発掘にも努めるとしている。

責任職の専門能力申告制度の分野設定は、国際政策、法制、税、保険年金、協働、戸籍、防災・危機管理、監査、語学、児童福祉等30分野に及んでおり、横浜市が担っている行政分野をほぼ網羅している。児童福祉については、2011年度から新たに追加されており、これは児童虐待等新たな社会問題が生じているために加わったものと思われる。各分野の具体的な定義や各分野に含まれる業務の具体例は明示していないため、多文化共生の分野が国際政策に含まれているかは不明である。

責任職の専門能力申告制度に加え、専任職制度がある。この制度はベテラン職員が、特定分野・業務に精通しているスペシャリストとして自身の知識・経験・

能力を活かし、行政サービスの質を高めるとともに、職員の人材育成と職場の業務知識等の蓄積・継承を図ることを目的とした制度であり、選考試験がある。区分としては戸籍業務担当、市民税業務担当、保険業務担当、社会福祉業務担当、保健師業務担当等 17 区分あり、こちらは区役所業務を中心としての区分となっている。そのため、多文化共生の分野についての設定はない。受験資格は概ね、40 歳以上で、区分の職務経験が 5 年以上必要である。専任職になった場合には、その業務分野以外の職場には異動しない。すなわち第一線で専門能力を活かす職員のなかのスペシャリストである。

#### (4) 外部に求める専門性の高い人材

横浜市には、まちづくりコーディネーター等（専門家）派遣制度がある。この制度は地域まちづくり支援制度のための様々な支援メニューのひとつであり、「横浜市地域まちづくりコーディネーター等の登録に関する要綱」に基づき登録した、都市計画コンサルタントや建築家、まちづくりの活動をしている NPO 法人等を、地域の課題解決や身近な地域のまちづくりに関する活動を行おうとする市民に対して、相談や支援のため派遣する制度である。同要綱でまちづくりコーディネーターの資格を、技術士、一級建築士、土地区画整理士、再開発プランナーとしている。再開発プランナー以外は国家資格若しくは大臣の行う検定試験合格の資格を有する必要がある、まさに専門家であるが、70 人弱<sup>11</sup>（2012 年 10 月 5 日現在）の登録者がいる。登録するには、横浜市都市整備局の課長等で構成される選定委員会で選定される必要がある。また、市民等からの求めに応じ、平日の夜間、土曜日、日曜日又は祝日において活動ができることが資格要件となっていることも注目したい。派遣に要する費用は 1 回につき 3 万円で、市の負担となっている。

これだけの人数と豊かな経験者は、市の職員ではカバーしきれない。ましてや市民活動は平日の夜間、土曜日、日曜日又は祝日が中心であり、職員であれば時間外の人件費の問題が出てくる。自治体の財政運営における職員の人件費については、常に厳しい社会の目がある。一方、まちづくりコーディネーターの派遣費用は事業費となるため、事業の必要性を査定することとなる。ある意味ではアウトソーシングの一形態とも考えられるかもしれない。

この、まちづくりコーディネーターの制度は外部に専門性の高い人材を確保し、市の施策に協力してもらおう形態となっており、多文化社会コーディネーターの可能性を探るうえで参考になる。

## 5 横浜市における多文化社会コーディネーターの可能性

### (1) 自治体組織内での多文化社会コーディネーターの可能性

横浜市の人事政策の動向から、専門性の高い人材を採用する場合は一般職員としての可能性は少なく、嘱託職員としての採用が想定される。これは横浜市に限らずどの自治体においても状況的には似ていると思われる。

横浜市における専門性の高い嘱託職員の業務は、専門の見地から、一般職員に対してのアドバイスだったり、市民相談であったりするものであるが、専門性を活かして施策や計画策定の過程に係ることは難しい。計画策定時に外部の専門的意見が必要な場合には、行政がとる手法として、有識者会議のような場で意見聴取をする。この方法は地方自治体に限らず、国でもしばしば取られている手法である。先にも述べたが、嘱託職員の雇用は短期的であり、中長期的な雇用を想定していない中で、一定の成果をあげることはなかなか困難である。

従って、横浜市の組織内に多文化社会コーディネーターのポストを置くことは現状として難しいと思われる。

### (2) 自治体組織外での多文化社会コーディネーターの可能性

Public Private Partnership（以下「PPP」という）という概念がある。

宮脇によると、これまでのパートナーシップが、「官は指示する人、民は作業する人」の理念型の中で形成されてきたのに対して、PPPにおける「パートナーシップ」は、「官と民とが共に考え、共に行動すること」を本質としている。共に考え、共に行動するためには、官と民が共通の言語で語り合い、互いに水平な信頼関係を形成して共に役割と責任分担を明確にする枠組みづくりが不可欠であり、そのための法制度も含めた環境整備を進める必要がある。「公共サービスの提供は行政に独占されるべきではなく、住民や企業も公共サービスを提供する主体として認識すべきであること」の考え方は、公共サービス提供の主体と形態の多様化を意味している。従来の考え方は、公共サービスは行政が提供するものであり、住民や企業は公共サービスを受ける主体と考え、公共サービスは官が担うべきものであるという独占論的思考が強かった。しかしPPPではこうした考え方を修正し、公共サービスを提供する主体は官に限定せず、企業や住民も提供する主体としての役割を担うことができると考える [宮脇 2005:7]。

先にみた、まちづくりコーディネーター制度のように、自治体組織外に専門家としての多文化社会コーディネーターを置くことも検討できるのではなかろうか。多文化社会の問題は日本語教育から始まり、学校教育、労働、医療、地域活

動等々多方面に渡るため、それぞれの分野に知識を持つ専門家を多文化社会コーディネーターとして登録し、活動してもらうのである。自治体は登録された専門家を、地域日本語教室や学校等の要請に応じて派遣することになる。この場合、日本語の指導者や学校での母語による指導者・サポーターではなく、それぞれの活動場面で課題が出てきた時に、多文化社会コーディネーターとしてこれまでの知見や人的資源を活用してその問題を解決する手助けをする。その専門家の派遣費用等について、自治体で全額負担するのか、自治体の一部補助をするのか等事業としての制度設計の検討は必要となる。

この際課題となるのが、専門性の認定であろう。横浜市のまちづくりコーディネーターは基本的に国家資格等が要件となっており、活動実績等を選定委員会で審議しているものと思われる。ここで注目したいのが、再開発プランナーである。国家資格ではないが、まちづくりコーディネーターの資格要件に加えられている。

再開発プランナーは、一般社団法人再開発コーディネーター協会が認定する制度である。都市再開発に携わる人たちの技術水準の向上を図り、その裾野を広げるために、再開発プランナー試験によって、都市再開発事業に必要な企画・事業計画の作成及び権利調整などに関する知識や技術を有する者を認定し、再開発プランナーの資格を与えている。

多文化社会コーディネーターに近い領域と考えられるのがボランティアコーディネーターではなかろうか。日本ボランティアコーディネーター協会では、ボランティアコーディネーション業務には専門性が必要だとしており、また職業として確立していく領域があると考えている。そのためには、社会的に求められているボランティアコーディネーターの機能を明らかにし、コーディネーター自身がその機能を発揮するために必要な専門性（価値観、知識、技能）を身につけることが重要とし、「ボランティアコーディネーション力検定」を2009年から実施している。また、ボランティアコーディネーションを業務で行う専門職としての資質向上を目的とした「認定ボランティアコーディネーター」の制度を2014年から実施する予定としている。

多文化社会コーディネーターについても、専門性を認定することにより、行政分野にかかわらず、広く活躍の場が保証されるのではなかろうか。また、自治体としても、この認定制度があれば、一般職員であっても、多文化共生業務に係わるポストは、認定された者をつけることも考えられる。多文化社会コーディネーターの可能性にとって、専門性の認定がカギといえよう。

## おわりに

自治体職員数の削減は、全国的な潮流であり、社会的要請である。そのなかで、人材育成は重要な課題となっており、横浜市でも人材育成ビジョンを策定している。このため、人材育成の視点から多文化社会コーディネーターとして育成し、職域を確保できるかアプローチを試みたが、社会情勢には厳しいものがあり、自治体組織内でなく、組織外に多分文化社会コーディネーターを置く制度の方が、可能性が高いとの結論となった。

---

### [注]

- <sup>1</sup> 上田市のホームページ参照（2013年3月24日アクセス）  
<http://www.city.ueda.nagano.jp/files/library/ht/simin/lib/20070517082109760.pdf>
- <sup>2</sup> 平成24年第3回定例会横浜市会会議録（9月11日分）参照
- <sup>3</sup> 平成24年第2回定例会横浜市会会議録（6月13日分）参照
- <sup>4</sup> 国際交流ラウンジとは、外国人市民の生活相談や支援、日本語教室を実施しており、各種団体に運営を委託している。
- <sup>5</sup> 横浜市のホームページ参照（2013年3月24日アクセス）  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/kokusai/coexistence/machiinkai/machisisin/machi.pdf>
- <sup>6,7</sup> 横浜市鶴見区役所のホームページ参照（2013年3月24日アクセス）  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/tsurumi/etc/exchange/actionplan.html>
- <sup>8</sup> 横浜市のホームページ参照（2013年3月24日アクセス）  
<http://m.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/p26-2.html>
- <sup>9</sup> 係長昇任するためには、係長試験に合格するか、若しくは上司の推薦により選考される必要がある。最近の係長試験の受験者数は低迷しており、一般職員としての働き続けることを選ぶ職員が多い。
- <sup>10</sup> 横浜市のホームページ参照（2013年3月24日アクセス）  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/jinzai/vision/>
- <sup>11</sup> 横浜市のホームページ参照（2013年3月24日アクセス）  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/chiikimachi/shien/co-di-ichiran.html>

### [文献]

- 保科隆夫, 2011, 「上田市における協働実践研究の意義・成果・課題」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究13 共生社会に向けた協働の地域づくり』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター  
宮脇淳, 2005, 「公共政策とは何か」『PHP政策研究レポート』Vol. 8 No.91 2005年4月

## 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<sup>1</sup>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」<sup>2</sup>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、NPO<sup>3</sup>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「苦手な課題」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<sup>4</sup>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難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<sup>5</sup>。

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くる。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<sup>6</sup>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<sup>7</sup>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を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 경우가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<sup>8</sup>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ず、その拠出方法をどのように決めるのかも検討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<sup>9</sup>。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]

- <sup>1</sup> 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。
- <sup>2</sup> 「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。
- <sup>3</sup> 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。
- <sup>4</sup> 「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。
- <sup>5</sup> 「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）
- <sup>6</sup> 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。
- <sup>7</sup> 「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
- <sup>8</sup> 「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）
- <sup>9</sup> 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

# 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、役割を担っていきべきなのだろうか。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思うが、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」とし、「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

シリーズ 多言語・多文化協働実践研究17

【多文化社会コーディネーター研究会】12年度報告

---

## 多文化共生政策の実施者に 求められる役割

—多文化社会コーディネーターの必要性とあり方

---

2013年11月30日 発行

---

編集・発行 東京外国語大学 多言語・多文化教育研究センター  
183-8534 東京都府中市朝日町3-11-1研究講義棟319号室  
TEL:042-330-5441 FAX:042-330-5448  
tc@tufs.ac.jp  
<http://www.tufs.ac.jp/blog/ts/g/cemmer/>

---

ISBN 978-4-925243-98-8

多文化共生政策の実施者に求められる役割—多文化社会コーディネーターの必要性和あり方

【多文化社会コーディネーター研究会】12年度報告

