

外国人住民の人口規模が地方自治体の多文化共生政策を担当する行政組織の形成に与える影響

The Impact of the Population Size of Foreign Residents on the Formation of Administrative Organizations that Have in Charge of Responsible for the Multicultural Symbiosis Policies of Local Governments

若山 将実

要旨

1990年代初頭以降に急増した外国人住民への支援を主な内容とする多文化共生政策が地方自治体によって各地で展開されてきた。しかし、多くの自治体では多文化共生政策の総合調整的な役割を果たす内部組織が存在しないため、外国人住民に適切な支援が十分に展開できていないことが指摘されている。本稿は関東、北陸・甲信、そして東海地方の自治体における多文化共生政策を担当する組織の有無を調査し、その分布を視覚的に描くことで自治体の外国人住民人口比率や人口数とどのような関係にあるかを検証した。

キーワード：地方自治体 (Local Government) / 行政組織 (Administrative organization) / 多文化共生政策 (Multicultural Symbiosis Policies) / 外国人住民比率 (Foreign residents ratio)

I 問題の所在

日本の少子高齢化が進むにつれて、労働力不足の解消を目的とした外国人労働者の受け入れが近年積極的に進められるようになってきている。日本政府は2019年4月に施行された新たな在留資格である特定1号・2号を創設する改正入管法によって特に人出不足が深刻な業種を対象に外国人労働者を34万5千人受け入れようとしている。このことは、今後、日本が移民国家としての道を歩むべきなのか否かについて多くの議論を巻き起こしている¹。だが、一方で1990年代初頭の入管法改正により、人出不足を解消するために日系ブラジル人を中心とした外国人が主に製造業で就労するために来日し、既に数多く定住している事実がある。彼らは主に関東や東海地方の工業都市で集住したことから、それらの地方自治体において彼らを巡る問題が顕在化して久しい。

2018年秋の入管法改正を巡る国会議論において

安倍首相がたびたび「移民政策と誤解されないように」と発言していたことからわかるように、日本政府は一貫して外国人住民を社会に統合する移民政策を展開することを怠ってきた。²このために、外国人住民に対する支援は「多文化共生政策³」として地方自治体がほとんど一手に担ってきたといえる。

しかし、そうした地方自治体による多文化共生政策については、いまだに多くの課題が指摘されている(樋口, 2019)。そのうちの一つに、多くの地方自治体内において多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす組織が存在しない点が挙げられる。外国人住民の支援に長年関わり、東京都の清瀬市議会議員でもある石川は、地方自治体が多文化共生政策を効果的に展開できない理由の一つとして、多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす組織が存在しないために、支援を必要とする外国人住民が縦割り行政の弊害に遭遇しがちであることを挙げている(石川, 2011, 2013)。そもそも、総務省が2006年に公表した地方自治体に多文化共生推進プラン

WAKAYAMA, Masami

北陸学院大学 人間総合学部 社会学科
政治学、地域行政入門

の策定を求める報告書には、「多文化共生施策は地方自治体の内部組織の複数の部局にまたがって関係しているのが実態であり、地方自治体においても国の各省庁と同様に縦割りの対応が少なくなかったため今後は外国人住民施策担当部局が中心となって、横断的な連絡調整を行い、各部局の連携が図られるようにすべきである。」(総務省, 2006, p. 38) との指摘がある。多文化共生の推進を所管とする担当部署を庁内に設置する必要を指摘している。また、若山・俵・西村(2018)は、多文化共生政策を主な所掌事務としている課や係が存在する自治体ほど、多文化共生政策が充実する傾向にあることを実証的に明らかにしている。地方自治体の組織は、政策を効率的に展開するために構成されている側面がある(加藤, 2016)ことを考慮すれば、地方自治体に多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす課や係などの行政組織が存在しないことは、外国人住民に適切な支援が届かない可能性を高めることになるのではないだろうか。

それでは、地方自治体に多文化共生政策を展開するにあたり、総合調整的な役割を果たす行政組織が存在するか否かはどのような要因によって決まるのだろうか。本稿では、多文化共生政策の展開に関する先行研究を手掛かりに、外国人住民の人口比率と人口数が影響しているとの仮説を提出したい。特定の地域における複数の自治体を調査した先行研究によれば、地方自治体における外国人住民の人口比率や人口数が多い自治体ほど、外国人住民に対する多文化共生政策が充実するという(高畑, 2001; 松宮・山本, 2009; 阿部, 2017; 井澤・上山, 2018)。すなわち、地方自治体に外国人住民が増加することで彼らを巡る課題が顕在化し、そうした課題への対応としてまず地方自治体内に多文化共生政策を担当する組織が設置され、そしてそうした課や係などの行政組織を中心に多文化共生政策が積極的に展開されるという経路が考えられるのではないだろうか。

そこで本稿では、特にニューカマーが数多く居住する関東と東海地方、そして比較対照として北陸・甲信地方の基礎自治体(市区町村)を事例に、多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす組織の有無を調査する。それを地図

上に視覚的に描くことによってそうした行政組織の存在が自治体の外国人住民人口比率や人口数とどのような関係にあるかを検証することを目的とする。第二節では、各地方の多文化共生政策を担当する組織(課・係)の有無、外国人住民人口比率、そして外国人住民人口数について、その分布を地図上に表現できるGISソフトを使用してそれら3つの変数の間にどのような関係があるのかという視点から、その分布を確認する。その後、統計分析によってもその関係を検証する。第三節では、本稿の分析によって得られた知見をまとめ、今後の課題を整理する。

Ⅱ 多文化共生政策を担当する組織(課・係)の有無、外国人住民人口比率、そして外国人人口数：地理的な分布の確認

本節では、まず各地方の多文化共生政策を担当する組織(課・係)の有無、外国人住民人口比率、そして外国人住民人口数にどのような関係があるのかを、地図上に表現できるGISソフト⁴を使用してその分布を確認する。外国人住民人口比率や外国人住民人口数については、既に高畑(2015)や石川(2019)によってその分布が地図上に表現されているが、多文化共生政策を担当する組織(課・係)の有無については管見の限り地図上で表現した先行研究は存在しない。この点は本稿の貢献として挙げることができる。

3つの変数の各地方の分布状況を確認する前に、データの作成過程や参照先を記しておきたい。

まず地方自治体の多文化共生政策を担当する行政組織(課・係)の有無⁵をデータ化するにあたっては北関東(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県)南関東(千葉県、東京都、神奈川県)、北陸・甲信(新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県)、そして東海(岐阜県、静岡県、愛知県)の全ての基礎自治体(市区町村)⁶、全692自治体のインターネット上に公開されている例規集に含まれている行政組織に関する条例や規則を確認することで、多文化共生政策を担当する行政組織(課・係)の有無を判定した⁷。行政組織に関する条例や規則には、部・局・課・係の所掌事務が文章で列挙されている。本稿では、一自治体に数多く存在する行政組織のそれぞれが多文化共生政策を

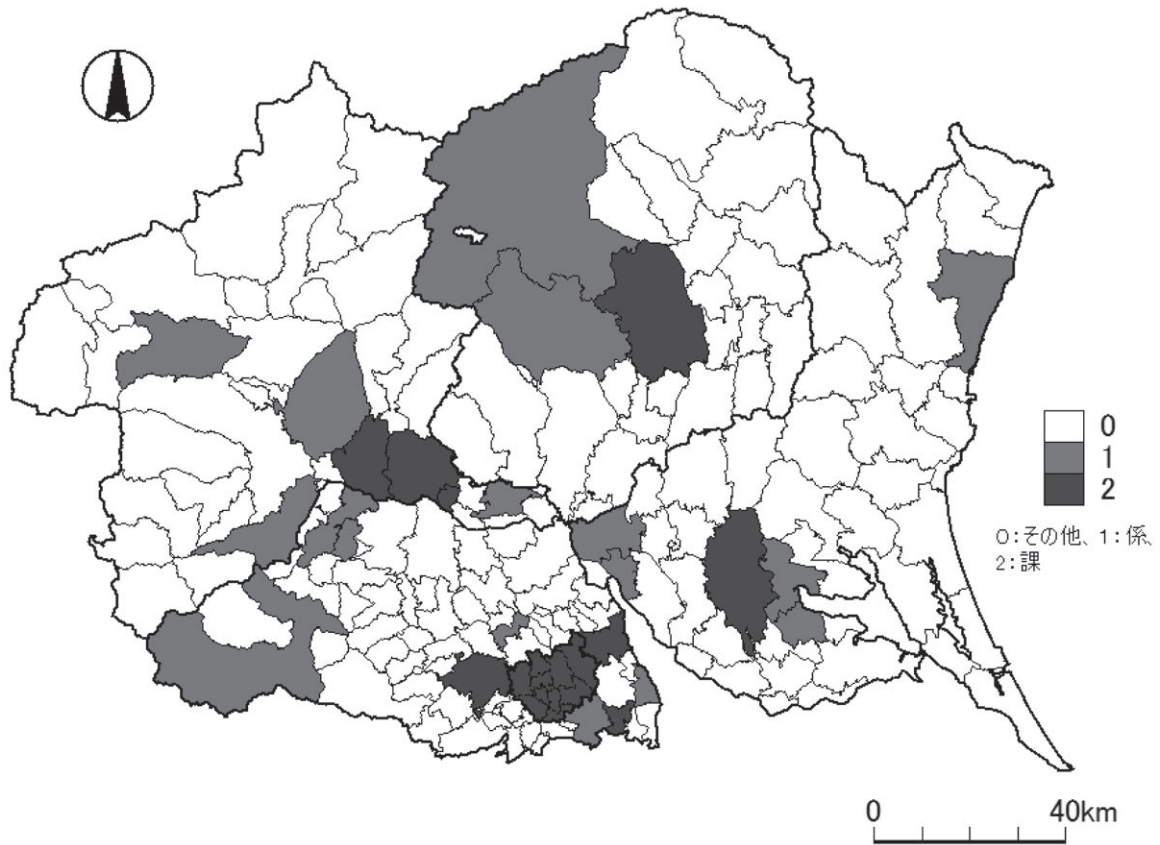


図1 多文化共生政策担当課・係の有無：北関東

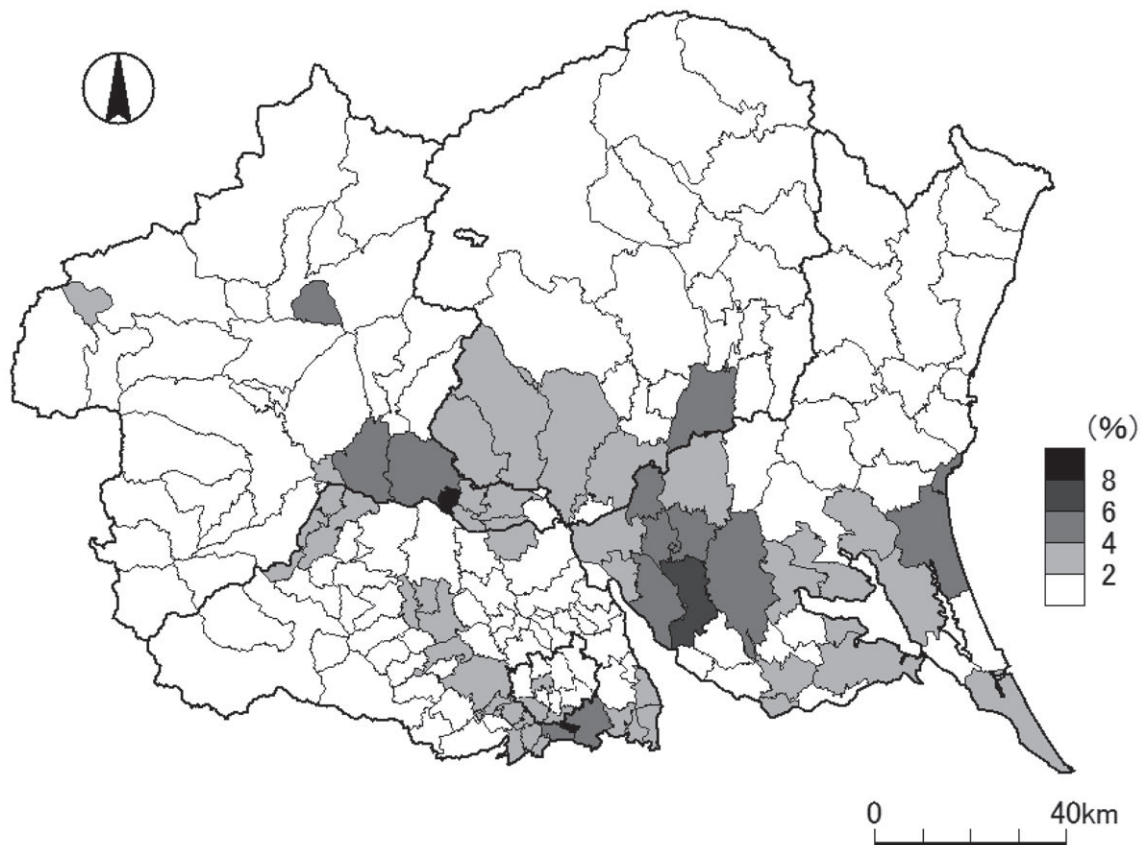


図2 外国人住民人口比率：北関東



図3 外国人住民人口：北関東

主要な所掌事務とする課・係かどうかを判断するにあたり、次のような基準を設けた。課については、列挙されている所掌事務が多文化共生政策に関するものであることが半数を超える場合、そして係については四分の一を超える場合、多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす行政組織（課・係）がその自治体に存在するものとしてカウントすることとした⁸。

次に外国人住民人口比率と外国人住民人口数については、総務省のHPから住民基本台帳に基づく市区町村別の外国人住民人口数（2019年1月1日時点）を使用した⁹。外国人住民人口比率は、地方自治体の全住民に占める比率を意味している。

図1は北関東（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県）における多文化共生政策を担当する課・係の有無を、図2は同地方の外国人住民人口比率を、図3は同地方の外国人住民人口数を市区町村別の地図でビジュアル化したものである。これらの図からわかるのは、確かに外国人住民比率や人口数が高くなるほど、多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）が存在する地方自治体が多いことである。例えば、日系ブラジル人の集住地区とし

て有名な群馬県大泉町などは町であるにもかかわらず多文化共生政策を担当する課（多文化協働課）を設置している。また、さいたま市などの政令指定都市や県庁所在地や県内第二、第三の都市においては課や係が多く設置されている事例が見受けられる。ただ、他方で外国人住民人口比率や人口数がそれほど高くないにもかかわらず多文化共生政策を担当する係が存在する日光市（外国人住民数912人、比率1.1%）などの例も存在することから、必ずしも外国人住民人口の比率や規模のみが、自治体に多文化共生政策を担当する組織を設置させる要因とは言い切れないことがわかる。また、茨城県常総市のように外国人住民人口比率が7.8%に達しているにもかかわらず、多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす行政組織が存在しない自治体も見受けられる。どのような要因が多文化共生政策を担当する行政組織の形成を妨げているのだろうか。

図4は南関東（千葉県、東京都、神奈川県）における多文化共生政策を担当する課・係の有無を、図5は同地方の外国人住民人口比率を、図6は同地方の外国人住民人口数を市区町村別の地図でビ

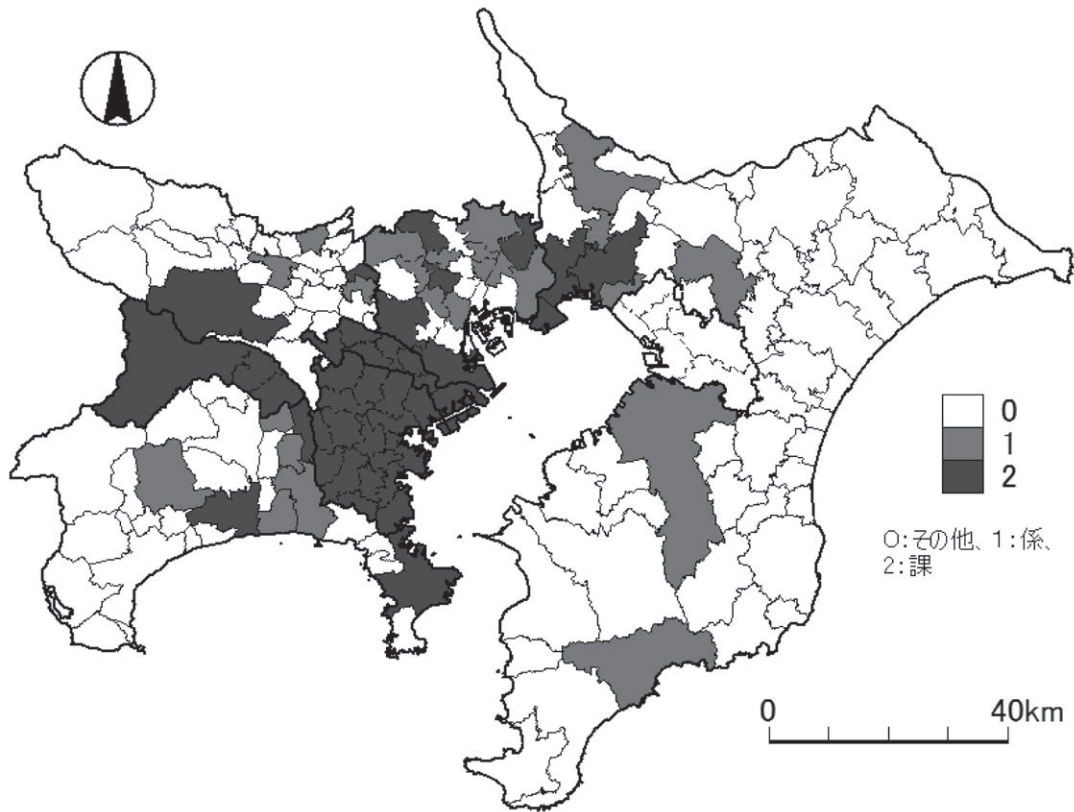


図4 多文化共生政策担当課・係の有無：南関東

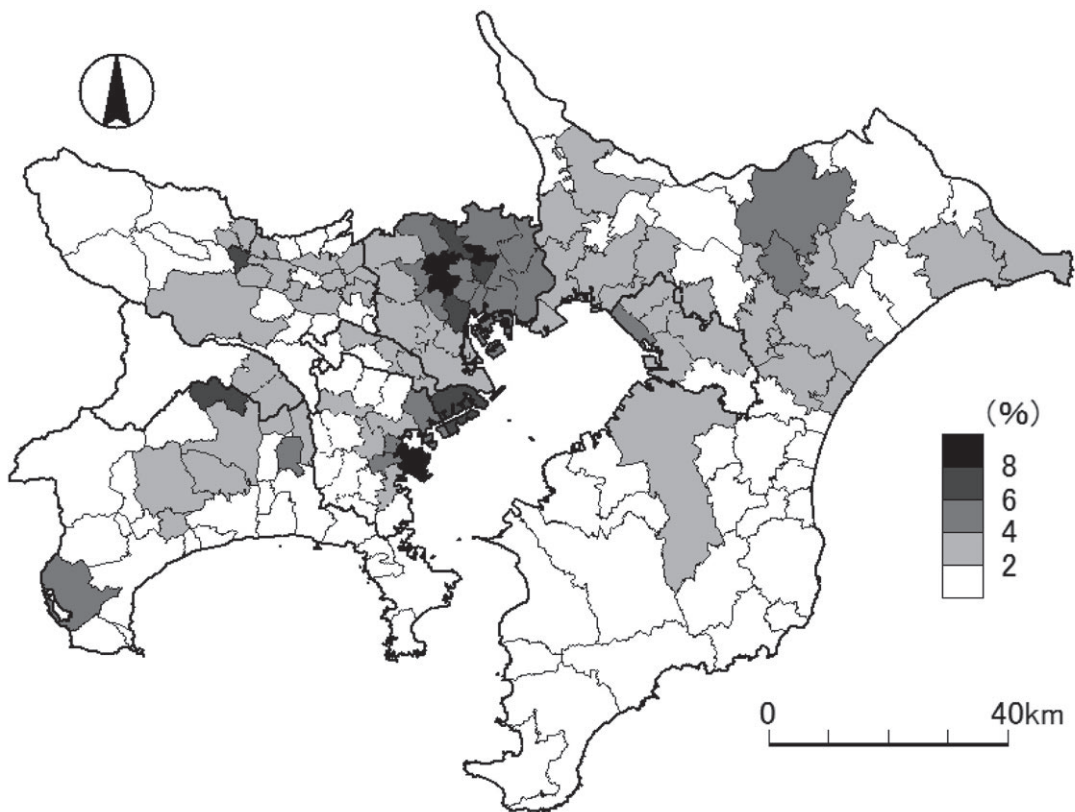


図5 外国人住民人口比率：南関東

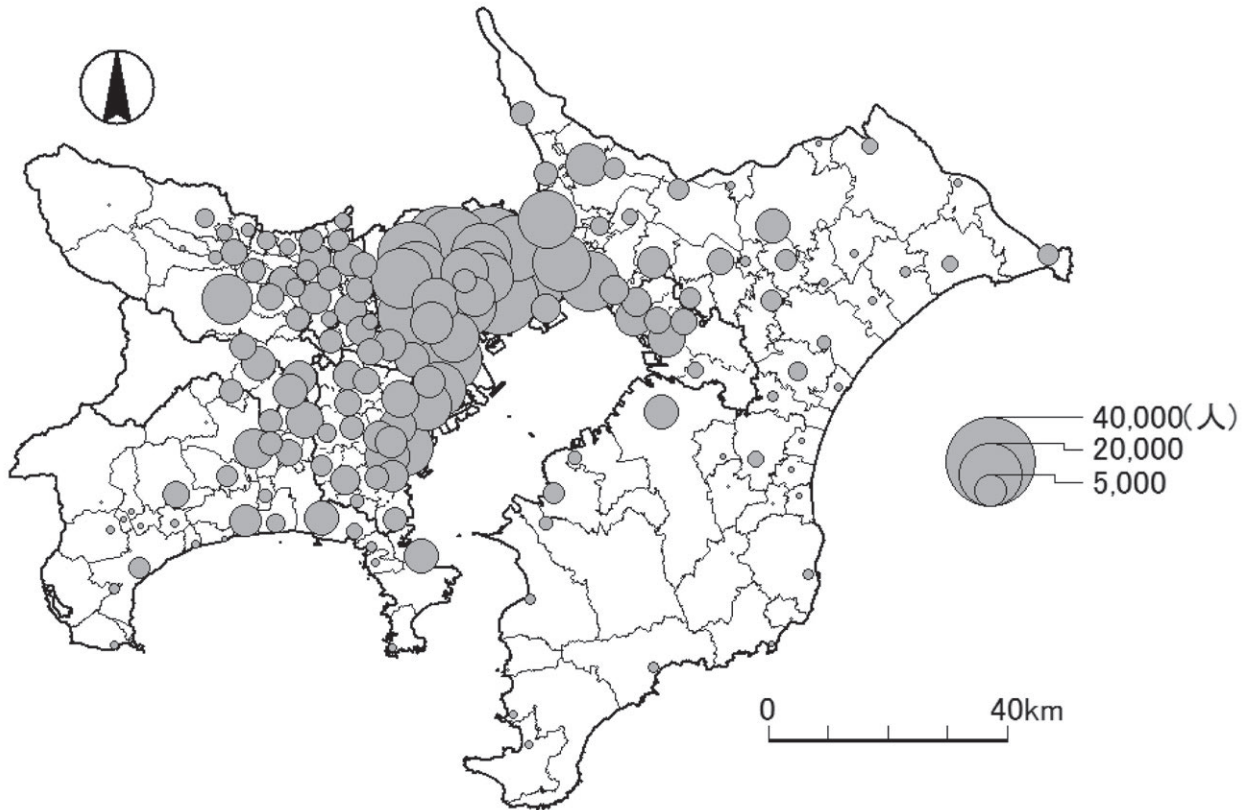


図6 外国人住民人口：南関東

ジュエル化したものである。これらの図からわかるのは、神奈川県政令指定都市（横浜市、川崎市、相模原市）と東京都の区部ほど、多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）が存在することである。ただ、東京都のいくつかの区においては多文化共生組織を主要な所掌事務として担当する行政組織（課・係）が存在しておらず、そうした組織の形成を阻害する要因が存在していることがわかる。図6の外国人住民人口から明らかのように、東京都のこれら区部の外国人住民人口は都心部ということもあり、1から4万人の範囲に渡っている。この結果から外国人住民人口数が増えれば多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）が配置されるとは言い切れないことがわかるだろう。

図7は北陸・甲信（新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県）における多文化共生政策を担当する課・係の有無を、図8は同地方の外国人住民人口比率を、図9は同地方の外国人住民人口数を市区町村別の地図でビジュアル化したものである。他の地方と比べると、北陸・甲信は外国人住民が少ないこともあるためか、多文化共生

政策を担当する組織（課・係）の分布は県によってかなりばらつきがある。福井県を除き、県庁所在地（新潟市は政令指定都市）においては課が設置されているものの、山梨県は県庁所在地の甲府市以外の自治体においては多文化共生政策を主要な所掌事務として担当する組織は存在しない。また、福井県はあわら市を除き、多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）を設置している自治体が存在しないことがわかった。福井県越前市は、外国人住民比率が5.2%とこの地方ではかなり高いが、多文化共生政策は総務部市民協働課の11の業務内容のうちの一つとして位置づけられているのみであった。比較的多くの自治体が多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）を設置しているのは富山県と長野県である。ただ、長野県白馬村は外国人住民比率が10%を超えているものの、村ということもあり、外国人住民への支援を主要な所掌事務とする行政組織（課・係）は存在しなかった。外国人住民の集住地とはいえないこの地方においては、外国人住民比率と外国人住民人口数はあまり関係のないようにみえる。

図10は東海（岐阜県、静岡県、愛知県）におけ

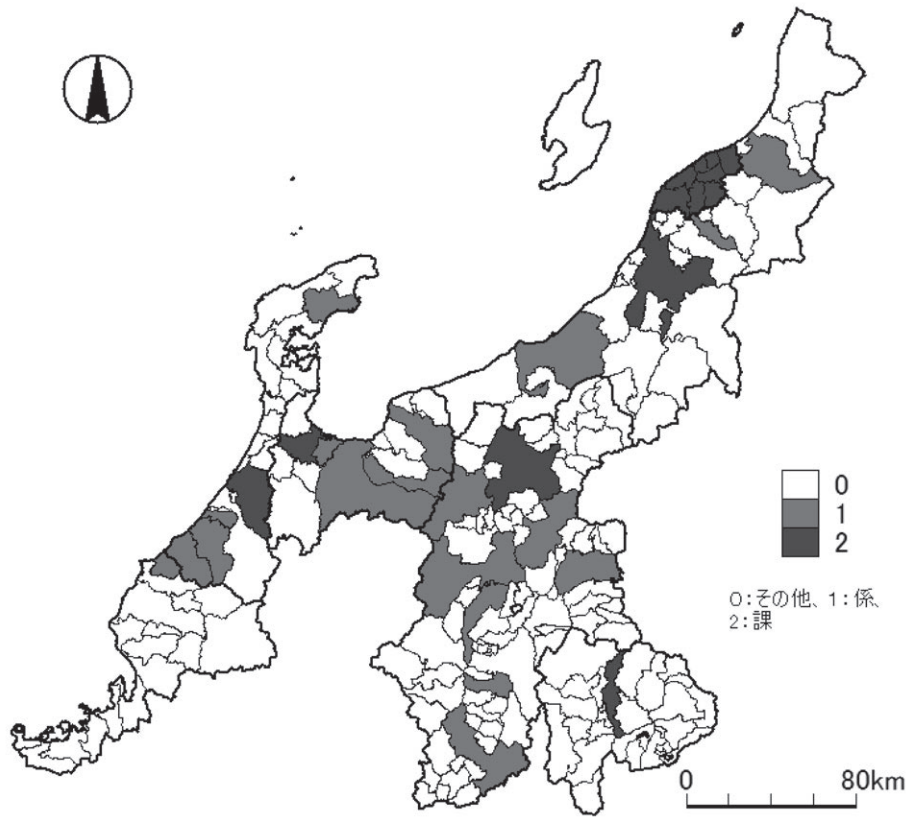


図7 多文化共生政策担当課・係の有無：北陸・甲信

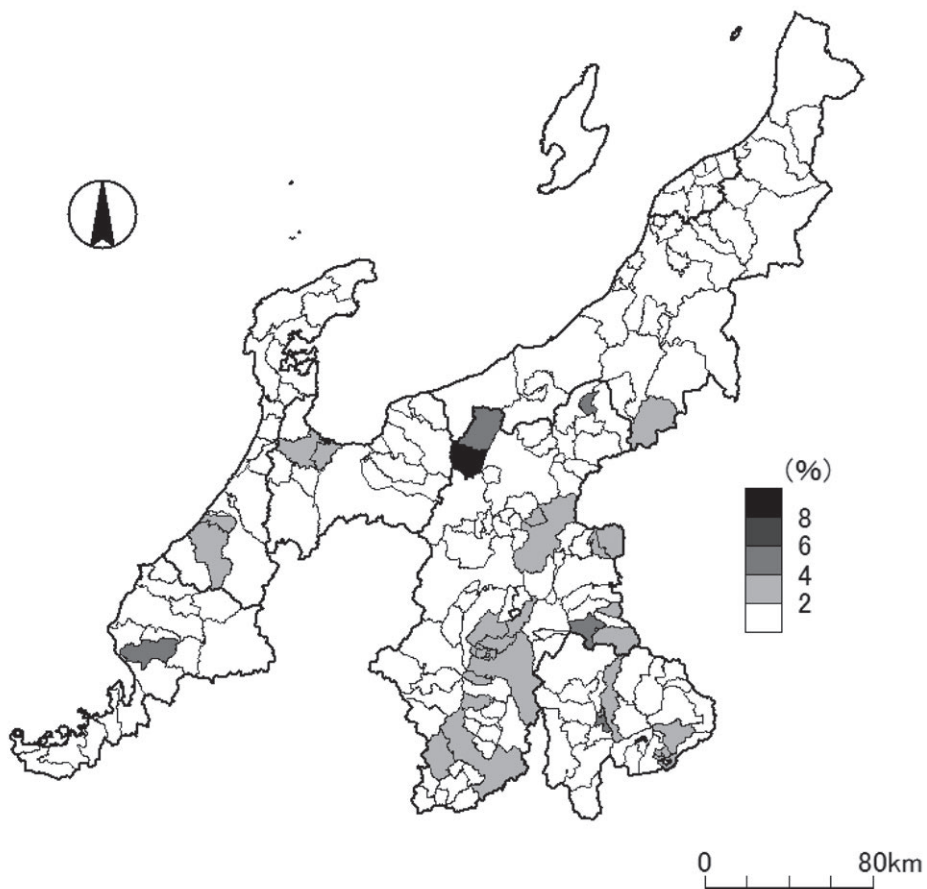


図8 外国人住民人口比率：北陸・甲信

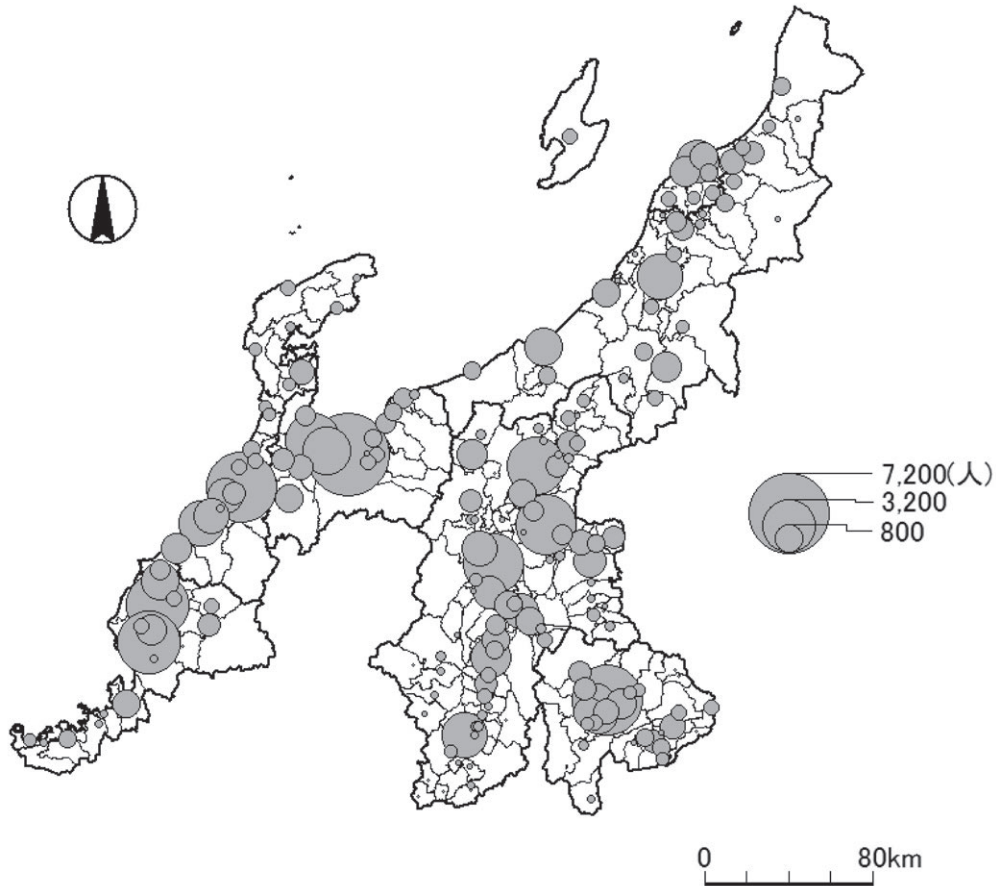


図9 外国人住民人口：北陸・甲信

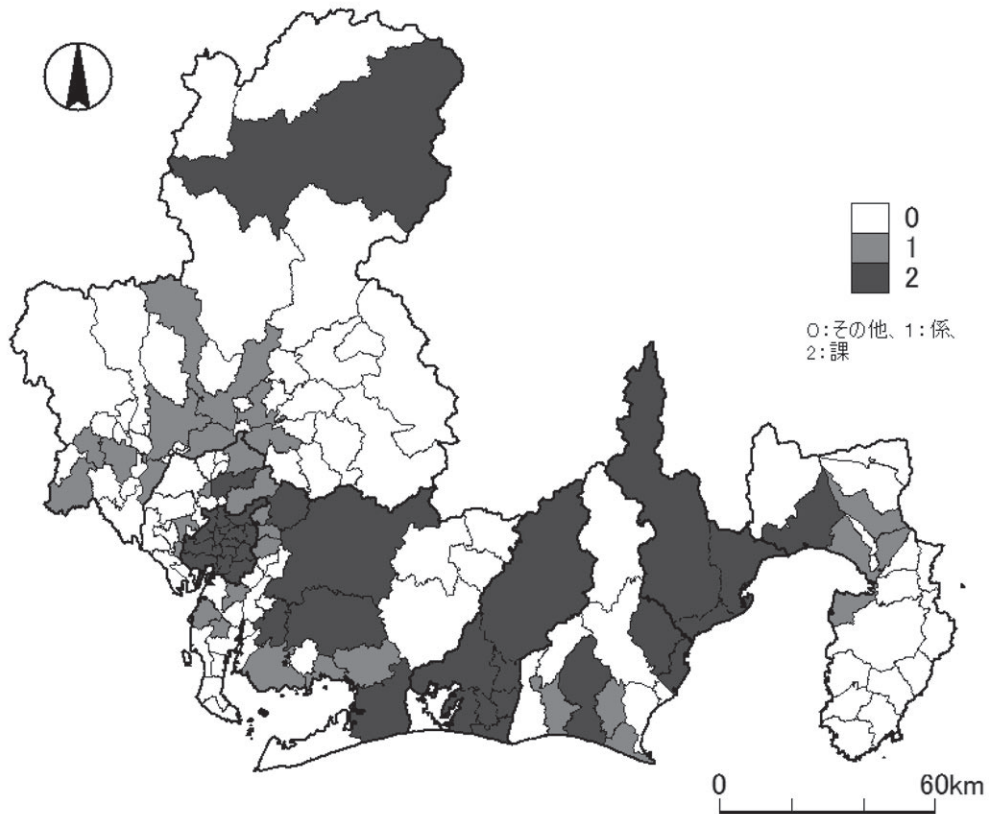


図10 多文化共生政策担当課・係の有無：東海



図11 外国人住民人口比率：東海



図12 外国人住民人口：東海

る多文化共生政策を担当する課・係の有無を、図11は同地方の外国人住民人口比率を、図12は同地方の外国人住民人口数を市区町村別の地図でビジュアル化したものである。本稿で対象としている地方のなかで、東海地方は外国人住民人口比率や人口数と地方自治体の多文化共生政策を担当する行政組織との関係が最も明確に存在していることがわかる。東海地方においては、外国人住民人口比率や人口数が増えるほど、地方自治体において多文化共生政策を主要な所掌事務とする行政組織（課・係）が設置されている可能性が高くなることははっきりとわかる。ただ、3つの変数の関係が明確にわかる東海地方においても、外国人住民人口比率が高い（4.5%）にもかかわらず、多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）が存在しない静岡県磐田市¹⁰などの例がある。そして外国人住民比率が高くない（1から2%）にもかかわらず、政令指定都市であることもあって多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす行政組織（市民局男女参画・多文化共生課）が存在する静岡市などの例もある。こうし

た例外的な自治体も数多く存在することは指摘しておくべきだろう。

最後に、統計分析（クロス集計表分析）を行うことで、多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）の有無と外国人住民人口比率との関係を検証する¹¹。表1（クロス集計：地方自治体数）と表2（クロス集計：行比率）は、本稿で対象とした全地方の地方自治体（692自治体）における外国人住民比率と多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）の有無との関係をみたものである。それによると、外国人住民比率が8%以上の自治体を除けば担当の行政組織がない自治体が多数を占めているものの、外国人住民人口比率が高くなるほど、有意に多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）が存在する自治体が増加していることがわかる。地図上で視覚的にも関係できるだけでなく、統計的にも外国人住民人口の比率の高さが、当該の地方自治体の組織編成に確かに関係しているのである。

表1. クロス集計：地方自治体数

		多文化共生担当課・係の有無			計
		その他	係	課	
外国人住民 人口比率(%)	$x < 2\%$	342	37	42	421
	$2 \leq x < 4$	112	34	44	190
	$4 \leq x < 6$	30	10	17	57
	$6 \leq x < 8$	9	4	2	15
	$8 \leq x$	2	3	4	9
	計	494	88	110	692

χ^2 乗値：58.64657
p=0.00

表2. クロス集計：行比率(%)

		多文化共生担当課・係の有無			計
		その他	係	課	
外国人住民 人口比率(%)	$x < 2\%$	81.24	8.79	9.98	100
	$2 \leq x < 4$	58.95	17.89	23.16	100
	$4 \leq x < 6$	52.63	17.54	29.82	100
	$6 \leq x < 8$	60.00	26.67	13.33	100
	$8 \leq x$	22.22	33.33	44.44	100
	計	71.39	12.72	15.90	100

Ⅲ 結論

本稿は関東、北陸・甲信、そして東海地方の基礎自治体（市区町村）を事例にして多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）の有無を調査した。それについてGISソフトを使用して地図上に視覚的に描くことにより、多文化共生政策を展開するにあたり総合調整的な役割を果たす行政組織の存在が自治体の外国人住民人口比率や人口数とどのような関係にあるかを検証した。検証の結果、確かに外国人住民比率や人口数と地方自治体の多文化共生政策を担当する組織の有無との間にはプラスの関係があるが、例外も数多くみられることがわかった。

外国人住民人口比率や人口数が地方自治体における多文化共生政策を担当する組織（課・係）の設置に影響しない事例も存在するという本稿の検証結果は、地方自治体の組織編成に影響する他の要因についても考慮する必要があることを示している。例えば、地方自治体の首長の意向が地方自治体の組織編成に影響している可能性がある。先行研究においては、地方自治体の組織変革には首長の政治的動機が反映している可能性が挙げられている（加藤，2016；宋，2019）。政策を効果的

に展開するための職務的変革以外にも、首長の交代などの政治的变化によって新たな政策目標が設定され、それに基づいて組織変革がもたらされることがあるという（加藤，2016，pp.50-52.）。また，外国人労働者の受け入れ拡大を目的とした国政レベルの近年の政策変化も，地方自治体の組織変革に影響している可能性がある。例えば，福井県あわら市は外国人住民人口比率と人口数は高くない（外国人住民人口比率1.59%，外国人住民450人）にもかかわらず，外国人労働者の受け入れを拡大する改正入管法2019年4月に施行されたことを受けて総務課に国際室を2019年度から新設している¹²。その他，地方自治体の財政状況や社会・経済状況など，地方自治体間の多文化共生政策を担当する組織（課・係）の有無や一自治体内の組織変革（多文化共生政策を担当する組織が新たに形成される）に影響していると思われる要因は数多い。これらその他の要因がどのような影響を与えているのかを検証することが今後の課題である。

〈注〉

- ¹ 将来の移民政策を巡る近年の議論や政策提言については明石（2017）を参照。
- ² 日本政府の外国人住民に対する社会統合政策が立ち遅れていることについては山脇（2016）を参照。
- ³ 本稿では，地方自治体の外国人住民に対する施策（言語，医療，福祉，住宅，教育，そして防災などの外国人住民の生活に関する支援制度や相談窓口）や日本人住民を対象とした異文化理解教育や外国人住民との交流イベント等の施策の総称として多文化共生政策という言葉を使用する。一般にはなじみの薄い「多文化共生」という言葉が行政の現場において使用されるようになった経緯については小笠原（2015）を参照。
- ⁴ 地理情報分析支援システムMANDARA10を使用した。
- ⁵ 地方自治体の行政組織においては，係に代わり室やグループを設置する場合もある。本稿では，多文化共生政策を担当する室やグループが自治体に存在した場合，係が存在するものとしてカウントしている。
- ⁶ ただし，描画上の問題により，東京都の島嶼部に位置する地方自治体（大島町，利島村，新島村，神津島村，三宅村，御蔵島村，八丈町，青ヶ島村，小笠原村）は除外した。

⁷ 例規集のほか，各自治体のHPに記載されている行政組織の業務の概要も適宜参照している。

⁸ このような基準は，本稿が対象とする各地の基礎自治体の組織を調査してゆくなかで直感的に設定した筆者の恣意的なものであり，客観的な基準によるものではないことは本稿の限界として記しておく必要がある。今後の課題として，より客観的な基準から，多文化共生政策を担当する行政組織の有無を特定してゆく必要がある。

⁹ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000193.html（2019年9月22日確認）

¹⁰ 磐田市では，自治市民部地域づくり応援課地域支援グループにおいて9つ挙げられている所掌事務の1つとして多文化共生政策が展開されている。

¹¹ 多文化共生政策を担当する行政組織（課・係）の有無と外国人住民人口数との関係については，地方自治体により外国人住民の実数にかなりのばらつきがあるためにクロス集計表分析は行わないことにした。

¹² あわら市総務課国際室（http://www.city.awara.lg.jp/mokuteki/cityinfo/life_1201/p_009967.html）2019年9月22日確認。

本稿は，平成29年度科学研究費助成事業（基盤研究C）（一般）課題番号17K03566 「地方自治体における多文化共生政策の選択：政治要因に着目して」（代表：若山将実）の成果である。

〈参考文献〉

- 明石純一．「日本の人口減少と移民政策」渡戸一郎・塩原良和・長谷部美佳・明石純一・宣元錫編著『変容する国際移住のリアリティ：「編入モード」の社会学』ハーベスト社，2017年．pp.184-203．ISBN-13:978-4863390904
- 阿部亮吾．「愛知県の自治体における外国人住民施策と多文化共生事業」、『地理学報告』第119号，2017年．pp.99-111．
- 井澤和貴・上山肇．「東京23区における多文化共生政策に関する現状と課題についての一考察：行政に対するアンケート調査を通して」、『地域イノベーション』第10号，2018年．pp.17-26．
- 石川秀樹．「縦割りをつなぎ，協働をつくりだすー清瀬市におけるコーディネーターの必要性と職制」、『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』第14号，2011年．

pp. 107-20.

石川秀樹. 「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」, 『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』第17号, 2013年. pp. 124-37.

石川義孝(編). 『地図でみる日本の外国人 改訂版』ナカニシヤ出版, 2019年. ISBN-13:978-4779513497

小笠原美喜. 「『多文化共生』先進自治体の現在—東海及び北関東の外国人集住自治体を訪問して—」, 『レファレンス』2015年8月号, 国立国会図書館, 2015年. pp. 109-126.

加藤洋平. 『自治体組織の変革過程に関する理論モデルの構築』同志社大学大学院総合政策研究科博士論文, 2016年.

宋一正. 「知事の政策実現と課室レベルの組織変化—二元代表制における知事の執政構造—」, 『行政管理研究』No. 166, 2019年. pp. 46-56.

総務省. 『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—』, 2006年. (http://www.soumu.go.jp/main_content/000539195.pdf) 2019年9月22日アクセス.

高畑幸. 「近畿地方における自治体の外国人住民施策—地域類型の視点から—」, 『日本都市社会学会年報』19号, 2001年, pp. 159-174.

高畑幸. 「人口減少時代の日本における『移民受け入れ』とは—政策の変遷と定住外国人の居住分布」, 『国際関係・比較文化研究』第14巻1号, 2015年, pp. 141-157. ISBN-13:978-4771031494

樋口直人. 「多文化共生—政策理念たりうるのか」, 高谷幸(編著)『移民政策とは何か：日本の現実から考える』人文書院, 2019年. pp. 129-144. ISBN-13:978-4409241240

松宮朝・山本かほり. 「地方自治体における外国籍住民統合政策—東海地域の自治体調査から—」, 『多文化共生研究年報』6号, 2009年. pp. 1-21.

山脇啓造. 「多文化共生社会に向けて—国と地方自治体の取り組みを中心に」, 『法律のひろば』69巻6号, ぎょうせい, 2016年. pp. 4-11.

若山将実・俵希實・西村洋一. 「地方自治体における多文化共生政策の選択」, 2018年度日本政治学会研究会報告論文, 2018年10月14日, 関西大学千里山キャンパス.