

**外国人市民が集住する自治体の
外国人市民地域参加の政策設計に関する研究**

A study on policy design for developing participation in
foreign resident committees for foreign residents in Japan

首都大学東京 都市環境科学研究科 都市システム
14887415 王 欣蕙
指導教員 長野 基

概要

世界の先進諸国では、外国籍であって、かつ定住する大量の移民人口が生まれている。「定住外国人」と呼びうる人々が先進国で人口の5%以上、国によっては一割以上にも達している（ハンマー1999）。日本は外国籍者についても、もはや外国人市民の参加をめぐる議論の埒外に置くことはできなくなっている（宮島 2000）。

これからの自治体に必要なことは、それぞれの地域で本当に必要とされ、自らの責任において住民のニーズに応え、住民のための政策を設計することである。現在の日本で外国人が多く居住する地域では、地域社会の構成員として共に生きていくような社会づくりを実現する為、外国人住民の声を積極的に聞こうとする「外国人住民会議」が、地域自治へ参加する一つ的手段として考えられる。本研究は、外国人市民が集中する地域において、外国人市民が地域自治により参加しやすくなるように自治体の政策設計の有効な方法を提案する。

本研究においては、外国人市民の割合が高い自治体の多文化諮問機関としての川崎市外国人市民代表者会議、外国籍県民かながわ会議と神戸市外国市民会議を対象事例に選び、設置根拠、代表性、フォローアップ体制の三つの要素が外国人住民会議の実効性に与える影響について比較分析を行う。本研究で用いる「実効性」とは、外国人住民会議を設置して以来、提案に基づき、どのような問題を解決されたかという事を指す。

そこで、外国人住民会議の実効性に影響する原因について、本研究では、大きく以下の3つの仮説に基づいて、分析を行う。

仮説1：多文化の歴史や構造的条件の違いが、参加の制度に影響を与え、外国人会議の設置条例を制定するか否かに影響を与える。会議の実効性はその設置根拠に影響される。仮説2：会議の宣伝のあり方と代表者募集のあり方は会議の代表性和実効性に影響を与える。仮説3：提言の実施のフォローアップ体制は、会議の実効性に影響を与える。

仮説を検証するため、三つの対象会議について、会議の設置背景と目的、参加者の募集方法、会議の宣伝方法、会議の提言の実施のフォローアップ体制、提言の実施状況について、文献調査等で基本状況を把握した上で、各会議の担当者と会議の参加者にヒアリング調査を行う。

会議の効果の検証に、必要とされる行政データを用い、三つの会議を比較することで実効性を測定した。その結果、仮説1については、三つの事例の過去の経緯や歴史的な分析の結果を踏まえ、多文化の歴史や構造的条件の違いにより、会議の設置根拠は会議実効性に影響があることについて明らかにした。仮説2について、三つの外国人市民代表者の応募者数の増減傾向の分析を踏まえ、応募者数の増加により、本研究で用いる「代表性」の評価基準から見た外国人住民の人口の構成に対する会議の代表性が高くなった。会議の宣伝と代表者募集のあり方は会議の代表性に影響を与えたと言える。さらに、会議の代表性は会議の実効性に影響を与えたことが分かった。仮説3は、フォローアップ

体制の分析では、会議の過去の提言と取り組み状況を確認した結果、会議の実効性に影響を与える要因であることを明らかにした。

以上の結果を踏まえ、会議の実効性を向上するための提案を行った。まず、参加の制度において、会議は条例設置とすべきである。次に、代表性について、会議の参加者を増やすことが必要である。そのため、川崎市や神奈川県など、日本国籍を有するものの認可しない多くの自治体の外国人住民会議も、神戸市と同様、その参加条件を和らげる事は検討に値する。また、会議の傍聴者の増加は、会議の参加を促す。会議傍聴の案内はホームページだけでなく、市民会館、交流センターなど等々に配布すべきである。より多く、より多様な傍聴者を得ることは、会議の状況を実際に把握し、参加者になる可能性があると考えられる。最後に、外国人住民会議の過去の提言の取り組み状況を調査し、チェックするフォローアップ体制を作ることが会議の実効性の向上に繋がる。以上は会議の実効性を向上するための提案である。

目次

1. 序章	6
1-1 研究の背景	6
1-2 研究の目的	8
1-3 先行研究	9
(1) 外国人の政治参加に関して	9
(2) 外国人の参加機関に関して	9
1-4 研究の仮説	11
(1) 問題提起	11
(2) 研究仮説	11
1-5 用語の定義	13
(1) 地域参加	13
(2) 外国人住民	13
(3) 集住する自治体	14
1-6 研究の方法	16
2. 外国人地域参加をめぐる自治体の動き	17
2-1 外国人地域参加の現状	17
2-2 外国人地域参加の仕組み	20
(1) 設置目的別	20
(2) 設置根拠別	22
2-3 調査戦略	24
3. 外国人地域参加に対する取組み事例の調査	25
3-1 対象とする取組み事例	25
(1) 川崎市外国人市民代表者会議	26
(2) 外国県民かながわ会議	29
(3) 神戸市外国人市民会議	31
3-2 各事例の調査状況	34
(1) 川崎市外国人市民代表者会議	35
(2) 外国県民かながわ会議	37
(3) 神戸市外国人市民会議	39

3-3 事例比較	4 2
(1) 会議の設置背景と目的	4 2
(2) 参加者の募集のあり方	4 3
(3) 会議の宣伝のあり方	4 4
(4) フォローアップ体制	4 4
(5) 提言が施策に反映される状況	4 4
3-4 小括	4 6
4. 三事例の外国人地域参加政策の考察	4 7
4-1 参加の制度に関する分析	4 9
(1) 多文化の歴史や構造的条件と設置根拠の関係に関して	4 9
(2) 条例設置と会議実効性の関係に関して	5 1
4-2 代表性に関する分析	5 3
(1) 会議の宣伝のあり方と代表性の関係に関して	5 3
(2) 会議の代表者の募集のあり方と代表性の関係に関して	5 4
(3) 会議の代表性と実効性の関係に関して	5 6
4-3 フォローアップ体制に関する分析	5 8
4-4 小括	5 9
5. 対象地域の外国人地域参加政策に対する提案	6 0
5-1 参加の制度に関する提案	6 0
5-2 代表性に関する提案	6 1
5-3 フォローアップ体制に関する提案	6 2
5-3 小括	6 3
6. まとめ	6 4
6-1 本研究の知見	6 5
6-2 今後の研究課題	6 6
(1) 調査対象の拡張	6 6
(2) 外国人住民会議の評価	6 6
参考文献	6 7
謝辞	6 9
図表一覧	7 0

1. 序章

1-1. 研究の背景

「グローバル化」時代とも呼ばれる 20 世紀の最後三十年ほどを振り返ると、いわゆる国民国家レジームのもとで自明されていた事実が次々とくつがえされ、新たな現実が生まれているのに気づく(宮島 2000)。先進諸国では、外国籍であって、かつ定住する大量の移民人口が生まれている。例えば、800 万人(ドイツ連邦統計局 外国人人口 1950)近い外国人人口を擁するドイツでは滞在歴 150 年超の者がその 40%を超えている。アメリカではメキシコ人を中心に、“帰化しない”移民という存在が多数生まれている。こうして、「定住外国人」と呼びうる人々が先進国で人口の 5%以上、国によっては一割以上にも達している(ハンマー1999)。日本は外国人比率がはるかに低いが、その例外ではない。それゆえ、外国籍者についても、もはや外国人市民の参加をめぐる議論の埒外に置くことはできなくなっている(宮島 2000)。

しかし、日本人の常識は久しく外国籍の人々の政治参加を頭から受け付けなかった。「国民主権」とは国民のみが主権を担うことだと考え、疑わなかったのだ(宮島 2003)。1975 年、スウェーデンが 3 年以上滞在する外国人に市町村と県の議会議員の選挙権を認める決定をした。これにオランダなど幾つかの国が続き、その後、欧州共同体(EC)は、加盟国相互間で住んでいる外国人に地方参政権を認め合うことを定めた。たとえ国籍は違っても、地域の住民となり、社会に貢献し、納税など住民の義務を果たす人々に地域政治への参加を拒む理由はないとの考えからである。このヨーロッパの試みを受け、日本に定住する外国人の間から、ヨーロッパと同様、議員・首長の選挙権を、と求める要望が高まった(宮島 2003)。これを条理にかなうと地方議会も認め、支持する決議や意見書が全自治体の半数近くでまとめられた。ただし、国政のレベルでは、永住外国人地方参政権法案は国会に上程されながら、審議に入らずに終わってしまった。

現在の日本で外国人が多い地域では、地域の日本人と外国人の間で、言葉や生活習慣の違い、コミュニケーション不足による誤解やトラブルが生じる場合がある。また、日本では、外国人住民の増加(図 1-1)に伴い、草の根レベルの異文化間理解活動として始まった「多文化共生」が、近年自治体、そして国の政策用語へと変化してきた(塩原 2010)。その政策は「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、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ような」(総務省 2006)社会づくりを目指し、その実現の為、地域自治への参加は、外国人が地域の一員として、その地域への愛着を深め、これらの問題を解決するための手段として考えられる。外国人住民の声を積極的に聞こうとする「外国人住民会議」はその一つである。

これからの自治体に必要なことは、それぞれの地域で本当に必要とされ、自らの責任において住民のニーズに応え、住民のための政策を設計することである。以上のような現状の中で、地域自治の問題解決策として、外国人市民が多い地域における自治体の外

国人市民の地域参加に関する政策設計を重視する価値があると考えられる。

外国人住民会議は、「多文化諮問機関」の一種といえる。「諮問機関」とは、行政機関の意思決定により、専門的な立場から特別な事項を審議する合議制の機関を指すが、一般に、政策立案において中立的立場からの検討といった役割に加え、国民の行政参加という役割も担っている（西川 2007）。本稿で用いる「多文化諮問機関」とは、筆者の造語であり、エスニック・マイノリティの参加を得ながら、多文化施策を検討し、行政とエスニック・マイノリティの合意を作る諮問機関の事を示す。

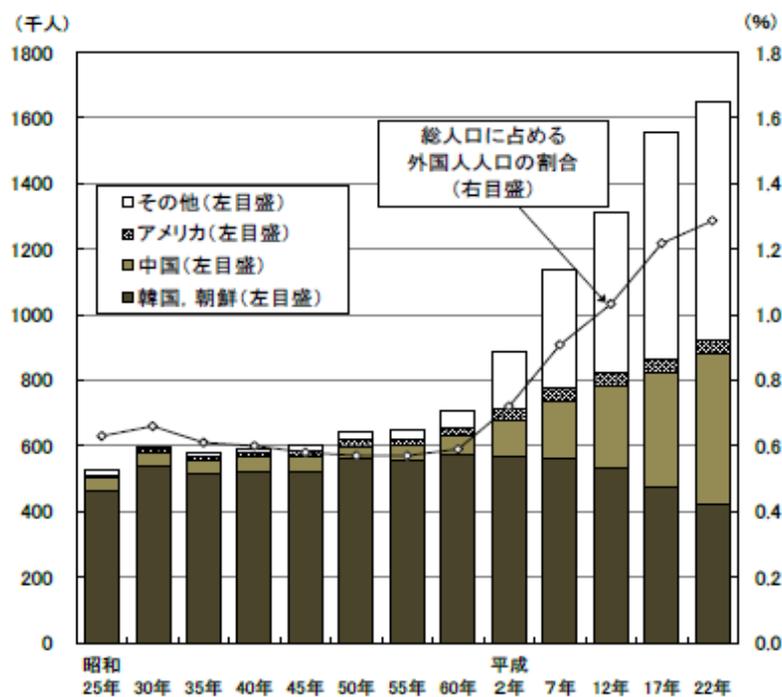


図1-1 全国国籍別外国人人口及び割合の推移

出典：総務省統計局「外国人人口の推移（平成23年）」

1-2. 研究の目的

本研究では、外国人市民が集中する地域において、外国人市民が地域自治により参加しやすくなるように自治体の政策設計の有効な方法を提案したい。

そのため、外国人市民の割合が高い自治体の多文化諮問機関としての川崎市外国人市民代表者会議、外国籍県民かながわ会議と神戸市外国市民会議を対象事例に選び、外国人市民の地域自治への参加度合が異なる原因を明らかにしたい。つまり、対象地域における外国人住民会議の類型が異なる原因を明らかにする。また、三つの会議の実効性について分析し、評価を行う。最後に、事例とした三つの外国人住民会議における限界点を踏まえ、外国人住民会議を設置している他の自治体が参考にできると思われる制度設計上の留意点として考察を行い、提案する。

1-3. 先行研究

(1) 外国人の政治参加に関して

宮島（2000）は、社会的・文化的な視点から考えた。地域の力を借り、文化的能力を獲得する社会参加の重要性を明らかにしている。外国人市民の社会参加の機会の保障において、識字、学力、制度理解力、といった文化的能力なくしては社会への参加が不可能であることを明らかにしている。行政側に求められるのは、学習支援活動の拠点の提供であることを主張している。しかしながら、この研究は1990年代に限られ、外国人市民参加の文化方面の条件に関することは分かったが、地域の歴史や構造方面の条件に関することは分かっていない。1980年代から、南米、アジアからのニューカマーが増加し、移民をめぐる自治体の政策と社会運動が出てきた。本研究は、対象地域を移民の歴史の観点から分析し、歴史や構造方面の条件に関することを明らかにする。

伊豫谷（2000）は、グローバル化と移民労働者の政治参加について論じた。外国人が政治に参加する道は、国籍を取得すれば、法的にはほぼ平等な権利が保障される。つまり、外国人の政治参加の問題は、移民政策の問題としてあらわれてきていること主張している。しかしながら、移民の外国人の参加に注目したが、外国人という立場で居住する社会参加についての報告はなく、さらに、具体的な事例も取り扱っていない。本研究は政治的・行政的背景から、日本における外国人が多い自治体の中、いくつかの地域を研究対象として、お互いに比較し、外国人という立場で居住する地域参加についての研究をする。

(2) 外国人の参加機関に関して

山田（2000）は、外国人参加の機関の川崎市外国人市民代表者会議をめぐる会議の意義、成立、代表者の選任及び広報についてのことをまとめている。また、代表者の選任基準及び方法についての課題を提出した。しかしながら、会議の効果に関する評価は明らかにされていない。本研究は外国人市民代表者会議の実効性の観点から評価を行い、分析する。

樋口（2000）は、諮問機関の実効性について論じた。政治参加の在り方を論じる際に、在日韓国人・朝鮮人とニューカマーという区分を設定するだけで不十分で（在日韓国・朝鮮人内部についても同様であることは言うまでもない）、ニューカマー内部の階層性は会議の実効性において、乗り越える必要があることを明らかにしている。しかしながら、この研究は川崎市外国人市民代表者会議に注目したが、他の比較事例についての報告はなく、さらに、実効性を測定するための基準も設定していない。本研究で用いる「実効性」は、外国人住民会議を設置して以来、提案に基づき、どのような問題を解決されたかという事を設定している。また、本研究は、多文化諮問機関としての川崎市外国人市民代表者会議、外国籍県民かながわ会議と神戸市外国市民会議を対象事例に取り、参加の制

度、代表性、フォローアップ体制の3観点から外国人住民会議の実効性に与える影響について比較分析を行う。

西川（2007）は、女性委員の割合と審議会・私的諮問機関の代表性の関係について論じた。審議会等委員に占める女性委員の割合は依然として低く、課題とされてきた。また、私的諮問機関の女性委員の低い割合は会議の代表性に影響を与えることを明らかにしている。さらに、内閣の男女共同参画推進本部は、「国民の意見の反映」が私的諮問機関等の存在意義の一つであることの方、会議の代表性を確保するため、男女の人数をなるべく均衡させることが望ましいと論じた。しかしながら、この研究は委員の性別の割合と審議会・私的諮問機関の代表性の関係に関することは分かったが、外国人住民人口の構成要素として、例えば、出身国、在留資格、日本国籍の有無などの条件と代表性の関係に関することは分かっていない。本研究においては、会議の代表性に影響を与える原因を外国人住民人口の構成要素から想定し、対象事例の比較分析を踏まえ、会議の代表性は実効性に与える影響について明らかにする。

1-4. 研究の仮説

(1) 問題提起

外国人住民会議を持っている自治体では、会議の結果となる提言が実際に施策に反映されるかどうかことが最重要要素と言えよう。本研究で用いる「実効性」とは、外国人住民会議を設置して以来、提案に基づき、どのような問題を解決されたかという事を指す。外国人住民会議を持っている各自治体において、提言が施策に反映される程度は異なり、その実効性が影響される原因を明らかにする。

(2) 研究仮説

本研究では、大きく以下の3つの仮説に基づき、分析を行う。

仮説1：<経路の依存性・設置根拠に関する仮説>

- ・多文化の歴史や構造的条件の違いにより、会議の設置根拠（設置条例を制定すること）に影響を与えた。
- ・設置根拠は会議の実効性に影響を与えた。

経路依存性とは、制度や仕組みが過去の経緯や歴史的な偶然などによって拘束されることをさすものである（新川 2003）。

対象地域において、外国人住民会議を持っている自治体では、外国人登録者数、国籍、来日の理由など集まった過程の違いにより、会議設置のきっかけや目的が違う場合があり、会議の設置根拠にも影響を与え、会議は外国人の政治参加の場としての程度も違うのではないかと考えられる。さらに、会議の実効性に影響を与える要因として考えられる。

仮説2：<代表性に関する仮説>

- ・会議宣伝のあり方と代表者募集のあり方は会議の代表性に影響を与えた。
- ・会議の代表性は会議の実効性に影響を与えた。

本研究で用いる「代表性」とは、外国人住民会議の参加者数が限られている状況の中で、その参加者が当地域の外国人住民の人口の構成を全体的に代表する事が十分できるかどうかの事を指す。外国人住民人口の構成要素として、例えば、出身国、在留資格、日本国籍の有無などが挙げられる。外国人会議の応募者が非常に少ない場合は、上記の代表性を考慮し委員を選考する事は実質に不可能である。その結果、多くの人々が政治参加の場から排除され、会議の実効性に影響を与える要因として考えられる。

仮説3：＜フォローアップ体制に関する仮説＞

・会議の提言の実施のフォローアップ体制は会議の実効性に影響を与えた。

提言の実施のフォローアップ体制は、会議の実施状況を確認できる。一方、フォローアップがなされないと、会議のメンバーが自らの提言の実施に満足しているか否かは確認できない事になっており、会議の実効性に影響を与える要因として考えられる。

1-5. 用語の定義

本研究における「外国人地域参加」「外国人住民」「集住する自治体」は以下の通り定義する。

(1) 地域参加

本研究の地域参加は、諮問機関としての外国人住民会議の参加とする。

多くの国の移民と同様に、日本の外国人住民に対して政治参加を促す場を与える事には、未だに大きな限界がある。ミラー (Miller) は、移民において、投票権、政党加入権、労働組合、直接行動、出身国への政治参加、諮問機関という 6 つの実現可能な政治参加の形態を指摘している (Miller 1989)。そこで、政治参加の場の代案として提案できるのは、諮問機関である。樋口 (2000) も指摘している事であるが、外国人住民にとって、現時点ではこれが唯一の現実的な政治参加の形態となろう。自治体では、外国人住民の声を積極的に聞こうとする「外国人住民会議」は多文化の諮問機関として設置されており、現在全国の 20 箇所の県と政令市へと広がっている。

(2) 外国人住民

本研究の外国人住民は、日本国内に“常住している者”とする。“常住している者”は、自治体の住民基本台帳に登録している者と定義する。日本国内の住居に 3 カ月以上にわたって住んでいるか、または住む予定の人のこと。表 1-1 により、平成 27 年末現在における“常住している者”は 2,172,892 人である。

表 1-1 国籍・地域別・男女別 在留外国人

国籍・地域	総 数		
		男	女
総数	2,172,892	1,014,291	1,158,601
中国	656,403	280,563	375,840
韓国・朝鮮	497,707	228,690	269,017
フィリピン	224,048	56,250	167,798
ベトナム	124,820	73,130	51,690
ネパール	48,403	32,091	16,312

(出典：総務省統計局「在留外国人人口（平成27年6月末）」)

(3) 集住する自治体

国勢調査の結果に基づき、都道府県と政令指定都市において、外国人比率が平均値以上の自治体と定義する。図1-2により、都道府県外国人比率の平均値は0.96%、表1-2により、政令指定都市外国人比率の平均値は1.77%である。

図1-2 都道府県外国人比率ランキング

都道府県の外国人比率ランキング					
順位	自治体名 ▶ 市町村	外国人比率	外国人人口		人口総数
		A÷B	2010年(A)	2010年(B)	
1	東京都 ▶	2.423%	318,829人	13,159,388人	
2	愛知県 ▶	2.162%	160,228人	7,410,719人	
3	大阪府 ▶	1.858%	164,704人	8,865,245人	
4	岐阜県 ▶	1.772%	36,879人	2,080,773人	
5	三重県 ▶	1.770%	32,825人	1,854,724人	
6	群馬県 ▶	1.766%	35,458人	2,008,068人	
7	静岡県 ▶	1.636%	61,610人	3,765,007人	
8	京都府 ▶	1.588%	41,855人	2,636,092人	
9	滋賀県 ▶	1.527%	21,537人	1,410,777人	
10	山梨県 ▶	1.446%	12,484人	863,075人	
11	兵庫県 ▶	1.414%	79,040人	5,588,133人	
12	神奈川県 ▶	1.389%	125,686人	9,048,331人	
13	長野県 ▶	1.386%	29,841人	2,152,449人	
14	茨城県 ▶	1.363%	40,477人	2,969,770人	
15	栃木県 ▶	1.316%	26,429人	2,007,683人	
16	福井県 ▶	1.310%	10,562人	806,314人	
17	千葉県 ▶	1.270%	78,927人	6,216,289人	
18	埼玉県 ▶	1.233%	88,734人	7,194,556人	
19	広島県 ▶	1.114%	31,882人	2,860,750人	
20	富山県 ▶	1.006%	11,002人	1,093,247人	
21	岡山県 ▶	0.950%	18,476人	1,945,276人	
22	山口県 ▶	0.847%	12,292人	1,451,338人	
23	石川県 ▶	0.835%	9,768人	1,169,788人	
24	福岡県 ▶	0.795%	40,317人	5,071,968人	
25	大分県 ▶	0.739%	8,841人	1,196,529人	
26	香川県 ▶	0.689%	6,858人	995,842人	
27	島根県 ▶	0.666%	4,779人	717,397人	
28	奈良県 ▶	0.661%	9,255人	1,400,728人	
29	鳥取県 ▶	0.611%	3,596人	588,667人	
30	沖縄県 ▶	0.549%	7,651人	1,392,818人	
31	愛媛県 ▶	0.547%	7,828人	1,431,493人	
32	山形県 ▶	0.527%	6,158人	1,168,924人	
33	宮城県 ▶	0.527%	12,367人	2,348,165人	
34	徳島県 ▶	0.519%	4,076人	785,491人	
35	新潟県 ▶	0.502%	11,914人	2,374,450人	
36	和歌山県 ▶	0.483%	4,837人	1,002,198人	
37	福島県 ▶	0.461%	9,347人	2,029,064人	
38	長崎県 ▶	0.455%	6,498人	1,426,779人	
39	佐賀県 ▶	0.423%	3,594人	849,788人	
40	熊本県 ▶	0.419%	7,624人	1,817,426人	
41	高知県 ▶	0.415%	3,172人	764,456人	
42	岩手県 ▶	0.390%	5,184人	1,330,147人	
43	宮崎県 ▶	0.335%	3,802人	1,135,233人	
44	北海道 ▶	0.332%	18,280人	5,506,419人	
45	鹿児島県 ▶	0.322%	5,490人	1,706,242人	
46	秋田県 ▶	0.309%	3,356人	1,085,997人	
47	青森県 ▶	0.269%	3,688人	1,373,339人	

出典：総務省統計局「都道府県別の外国人人口（平成25年）」

表1-2 政令指定都市国籍別在留外国人人数及び外国人比率

	外国人総数	推計人口	外国人比率	中国	台湾	韓国・朝鮮	フィリピン	ブラジル	ベトナム	ペルー	米国	その他
札幌市	9,562	1,930,441	0.50%	3,741	126	2,681	307	48	38	13	475	2,133
仙台市	9,240	1,063,103	0.87%	3,639	116	2,452	382	65	330	12	378	1,866
さいたま市	16,815	1,236,451	1.36%	7,291	165	3,495	1,788	304	690	59	334	2,689
千葉市	20,356	963,682	2.11%	9,742	191	3,969	2,217	428	299	304	344	2,862
横浜市	75,402	3,697,035	2.04%	31,603	1,321	14,551	6,621	2,585	1,892	1,335	2,261	13,233
川崎市	29,722	1,440,124	2.06%	9,849	415	8,448	3,575	810	715	510	684	4,716
相模原市	10,245	720,111	1.42%	3,286	128	1,930	1,528	299	288	276	293	2,217
新潟市	4,462	811,502	0.55%	1,812	67	1,003	336	72	58	7	136	971
静岡市	8,089	711,856	1.14%	2,204	69	1,696	1,137	804	338	131	173	1,537
浜松市	23,299	796,163	2.93%	2,946	40	1,450	3,022	10,798	1,085	1,871	181	1,906
名古屋市	65,109	2,268,072	2.87%	22,652	495	19,105	7,207	4,109	1,303	810	1,415	8,013
京都市	40,775	1,472,311	2.77%	9,387	657	24,279	890	147	286	60	944	4,125
大阪市	118,353	2,678,727	4.42%	26,916	1,689	76,738	2,869	1,011	1,216	459	1,215	6,240
堺市	11,938	842,539	1.42%	4,523	114	4,925	640	403	268	224	136	705
神戸市	43,151	1,541,749	2.80%	13,662	527	19,686	1,047	441	1,596	207	1,190	4,795
岡山市	9,450	713,094	1.33%	4,435	50	2,980	505	249	164	26	167	874
広島市	15,866	1,181,858	1.34%	5,303	41	6,406	1,604	461	317	136	384	1,214
北九州市	11,424	971,236	1.18%	3,479	58	6,082	406	20	288	4	180	907
福岡市	25,157	1,495,437	1.68%	12,427	209	6,305	940	63	678	82	626	3,827
熊本市	4,325	738,681	0.59%	2,122	58	645	456	21	53	3	183	784

出典：総務省統計局「政令指定都市別の外国人人口（平成25年）」

1-6. 研究の方法

研究の構成は図1-3の通りである。第2章では、外国人地域参加をめぐる自治体の動きを調べ、都道府県と政令指定都市における外国人地域参加の仕組みを分類し、整理する。外国人地域参加の現状であることを明らかにする。

第3章では、外国人地域参加に対する取組み事例において、会議の設置背景と目的、参加者の募集方法、宣伝方法、会議の提言の実施のフォローアップ体制、提言の実施状況について、文献等調査で基本状況を把握した上で、行政担当者と会議の参加者にヒアリング調査を行い、明らかにする。

第4章では、第3章の事例調査の結果を踏まえ、三つの外国人市民代表者会議の設置根拠、代表性、フォローアップ体制の3要素から分析する。以上でえられた結果に基づいて第5章で、今後の対象地域の外国人地域参加政策について提案する。

1. 序章
2. 外国人地域参加をめぐる自治体の動き
3. 外国人地域参加に対する取組み事例の調査
4. 三事例の外国人地域参加政策の考察
5. 対象地域の外国人地域参加政策に対する提案
6. まとめ

図1-3 研究の構成

2. 外国人地域参加をめぐる自治体の動き

本章では、外国人地域参加をめぐる自治体の動きを調べ、外国人地域参加の現状を明らかにする。また、都道府県と政令指定都市における外国人地域参加の仕組みである外国人住民会議を設置目的と設置根拠別で分類し、調査戦略を設定する。

2-1 外国人地域参加の現状

外国人住民が地域参加にむけた行政の取組状況を把握するためにデータ調査を行った。1996年に設置された川崎市外国人市民代表者会議をはじめ、日本全国の多くの自治体で、多文化共生施策のあり方を検討する為の外国人住民会議が設置されてきた。

2015年現在、著者の調べによると（表2-1）、都道府県における外国人地域参加の仕組みは7件で、政令指定都市における外国人地域参加の仕組みは13件であった。本研究は、都道府県と政令市外国人比率平均値以上の外国人地域参加の仕組みを取り扱うので、都道府県レベルで該当する事例があったのは東京都、愛知県、大阪府、岐阜県、兵庫県、神奈川県、神奈川県の6県で、政令指定都市レベルで該当する事例があったのは大阪市、名古屋市、神戸市、京都市、千葉市、横浜市、川崎市の7市、13事例（表2-2）の事例研究を行う。

表 2 - 1 都道府県と政令市における外国人地域参加の仕組み一覧

都道府県における外国人地域参加の仕組み	1) 東京都 外国人都民会議
	2) 愛知県 外国人県民あいち会議
	3) 大阪府 大阪府在日外国人問題有識者会議
	4) 岐阜県 岐阜県外国籍県民会議
	5) 兵庫県 兵庫県外国人県民共生会議神
	6) 神奈川県 外国人籍県民かながわ会議
	7) 宮城県 宮城県多文化共生社会推進審議会
政令市における外国人地域参加の仕組み	1) 大阪市 大阪市外国籍住民施策有識者会議
	2) 名古屋市 名古屋市外国人市民懇談会
	3) 神戸市 神戸市外国人市民会議
	4) 京都市 京都市外国籍市民施策懇話会
	5) 千葉市 千葉市外国人市民懇談会
	6) 川崎市 川崎市外国人市民代表者会議
	7) 横浜市 ヨコハマ国際まちづくり推進委員会
	8) 埼玉市 埼玉市外国人市民委員会
	9) 広島市 広島市多文化共生市民会議
	10) 岡山市 岡山市外国人市民会議
	11) 北九州市 北九州市外国人市民懇話会
	12) 静岡市 静岡市外国人住民懇話会
	13) 新潟市 新潟市外国籍市民懇談会

(出所：筆者作成)

表 2-2 対象事例一覧 (出所：筆者作成)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	外国人市民会議 (地域国際化検討推進員会)	外国人県民あいち会議	大阪府在日外国人問題有識者会議	岐阜県外国籍県民会議	兵庫外国人県民共生会議	外国人県民かながわ会議	大阪市外国籍住民施策有識者会議	名古屋市外国人市民懇話会	神戸市外国人市民会議	京都市外国人施策懇話会	千葉市外国人市民懇話会	川崎市外国人市民代表者会議	ヨコハマ国際まちづくり推進委員会
設置時期	1997年11月 (2001年廃止) 2001年～	2002年	1994年11月	2007年6月	1999年8月	1998年11月	1994年11月	2012年9月	2003年5月	1998年10月	2005年7月	1996年12月	2007年9月
設置目的	外国人も住みやすく、活躍できるまちにする 出典:「地域国際化検討推進員会設置要綱」第1条	県の多文化共生推進施策に活かすこと 出典:「外国人県民愛知会議設置要綱」第1条	外国人に関わる諸課題及び取り組みべき方策について幅広く意見をまとめる 出典:「大阪府在日外国人施策有識者会議設置要綱」第1条	外国籍県民の意見を県の施策に反映させるとともに、多文化共生推進の意識啓発 出典:「岐阜県外国籍県民会議設置要綱」第1条	県民が豊かで暮らしやすい国際性ゆたかな共生社会の実現を推進する 出典:「岐阜県外国籍県民会議設置要綱」第1条	外国籍県民の県政参加を推進し、自らに関する諸問題を検討する場を確保するとともに、ともに生きる地域社会づくりへの参画を進める 出典:「外国人県民かながわ会議設置要綱」第1条	大阪市総合計画21の「世界に開かれた交流のまち」の実現を目指す 出典:「大阪市外国籍住民施策有識者会議設置要綱」第1条	外国人市民が地域において交流を図る 出典:「名古屋市外国人市民懇話会設置要綱」第2条	外国人市民の市政への参画を推進し、市政について意見等を述べ、それらを市政を反映させる場を設置する 出典:「神戸市外国人市民会議設置要綱」第1条	一人一人が地域の中で活躍できるような多文化共生社会を目指す 出典:「京都市外国人施策懇話会設置要綱」第1条	市政に関する意見を頂く機会としての活用 出典:「千葉市平成26年度実施計画」16	外国人市民とともに生きる地域社会づくりのパートナーと位置付け、市政参加の仕組みを進める 出典:「川崎市外国人市民代表者会議条例」第1条	市内の日本人と外国人が互いの文化を尊重し、暮らしやすく、活動しやすいまちづくりを進める 出典:「ヨコハマ国際まちづくり推進委員会設置要綱」
設置根拠	計画→要綱	計画→要綱	計画→要綱	計画→要綱	要綱	計画→要綱	計画→要綱	計画	計画→要綱	計画→要綱	計画→要綱	条例→要綱 →要領	計画→要綱
委員応募方法	公募・推薦	委嘱	委嘱	推薦・公募	推薦・関係部局職員	公募	委嘱	公募	委嘱	外国人は公募、日本人は委嘱	公募	公募	委嘱
委員応募人数	25名以内	10名程度	10名以内	40名以内	15名程度	20名以内	14名以内	6名程度	12名以内	12名以内	15名程度	26名以内	20名以内
日本国籍参加可否	○	○	○	○	○	×	○	×	○	○	×	×	○
討議内容	生活文化局長の諮問に応じて、外国人に係る東京都の施策の推進に関する事項について検討し、同局長に助言する。 出典:「要綱」第2条	(1)外国人県民の視点を生かした多文化共生推進施策に関すること。 (2)その他前条の目的を達成するために必要と認められる事項。 出典:「要綱」第2条	(1)医療、教育等の情報が届かないこと。 (2)地域社会との交流などに支障をきたしていること。 (3)入居差別など外国籍であるゆえに、日本人に偏見を持たれ社会生活に支障をきたしていること。 (4)母語教育などの問題で、子どもたちのアイデンティティの確立にとって必要な環境を整えること。 (5)特別永住者の歴史的経緯を踏まえて配慮すべきこと 出典:「要綱」第2条	(1)外国籍県民の教育、労働、医療、医療・福祉・福祉などの分野における諸問題の解決に関すること。 (2)外国籍県民と地域住が一体な社会づくりを進めるための方策に関すること。 (3)その他本県の多文化共生推進に関すること。 出典:「要綱」第2条	(1)外国人県民に係る施策の推進に関すること。 (2)外国人県民の視点を生かした地域づくりに関すること。 (3)外国人県民と日本人県民の交流の促進に関すること。 (4)その他前条の目的を達成するために必要と認められる事項。 出典:「要綱」第2条	(1)外国籍県民に係る施策に関すること。 (2)外国人県民の視点を生かした地域づくりに関すること。 (3)その他前条の目的を達成するために必要と認められる事項。 出典:「要綱」第2条	(1)外国籍住民施策推進に向けた検討・助言等 (2)基本指針に関すること、施策のあり方等の検討や課題解決、新たな問題対処への助言及び意見。 出典:「要綱」第2条	名古屋市の多文化共生施策等について議論すること。 出典:「実行計画」第3章第3条	外国人市民が生活上直面する様々な問題、課題について議論 出典:「要綱」第2条	(1)外国籍市民施策に関すること。 (2)その他市長が必要とする事項 出典:「要綱」第2条	生活に密着した市政に関することを議論する 出典:「実施計画」	教育、情報、住宅、福祉、国際交流、市政参加、防災等に関する課題の討議 出典:「条例」第2条	(1)事業の方向性に関すること。 (2)事業の優先順位に関すること。 (3)市民・民間事業者・公益団体・行政等の連携に関すること。 (4)その他事業推進に必要な事項に関すること。 出典:「要綱」第2条
提言施策に反映される仕組み	・知事に意見、提案、要望等述べる。	・愛知県地域振興部国際課多文化共生室に反映	・大阪府民文化人権局国際戦略推進課に反映	・岐阜県商工労働部観光交流推進局国際戦略推進課に反映	・兵庫県産業労働部国際交流課に反映	・所掌:2年間の任期中の協議をまとめて、知事に報告・提言 ・NGOかながわ国際協力会議と随時、意見交換	・市民局ダイバーシティ推進室人権企画課に反映	・市長室国際交流課に反映	・生活文化観光局国際交流課において処理	・市が今後取り組むべき課題等について調査・審議し、市長に報告。	・総務局市長公室国際交流課に反映	・年1度、市長に調査審議結果の報告または意見を申し出る。 ・市長は、会議からの報告を議会に報告し、公表する	・政策局国際政策室の処理

2-2 外国人地域参加の仕組み

外国人比率が平均値以上の都道府県と政令指定都市における外国人地域参加の仕組みである外国人住民会議を法的な位置づけを踏まえ、設置目的別と設置根拠別で分類する。

(1) 設置目的別：

表 2-3 により、外国人住民会議の設置目的が外国人の市政参加を推進し、本格的な参加の場を作るための市政参加型、外国人に関わる諸課題を幅広く意見をもとめるための意見広聴型と外国人住民が地域の中で活躍できるような、多文化共生推進施策に活かすための地域共生型で分類する。

表 2-3 事例のパターン（設置目的別）

市政参加型	地域共生型	意見広聴型
外国人の市政参加を推進し、本格的な参加の場を作るため	外国人住民が地域の中で活躍できるような、多文化共生推進施策に活かすため	外国人に関わる諸課題を幅広く意見をもとめるため
(a) 神奈川県 外国人籍県民かながわ会議 (b) 川崎市 外国人市民代表者会議 (c) 神戸市 外国人市民会議	(a) 東京都 外国人都民会議（地域国際化検討推委員会） (b) 愛知県 外国人県民あいち会議 (c) 岐阜県 外国籍県民会議 (d) 兵庫県 外国人県民共生会議 (e) 大阪市 外国籍住民施策有識者会議 (f) 名古屋市 外国人市民懇談会 (g) 京都市 外国籍市民施策懇話会 (h) 横浜市 ヨコハマ国際町づくり推進委員会	(a) 大阪府 大阪府在日外国人問題有識者会議 (b) 千葉市 外国人市民懇談会

（出所：筆者作成）

①市政参加型：外国人の市政参加を推進し、本格的な参加の場を作るため

設置の目的が外国人の市政参加を推進し、本格的な参加の場を作るため、設置された会議は外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議と神戸市外国人市民会議3件がある。それらの会議は、外国人をともに生きる地域づくりのパートナーと位置づけ、市政参加の仕組みとして設置されたことが分かった。

②地域共生型：外国人住民が地域の中で活躍できるような、多文化共生推進施策に活かすため

設置の目的は、外国人住民が地域の中で活躍できるような、多文化共生推進施策に活かすため、設置された会議は東京都外国人都民会議（地域国際化検討推委員会）、外国人県民あいち会議、岐阜県外国籍県民会議、兵庫県外国人県民共生会議、大阪市外国籍住民施策有識者会議、名古屋市 外国人市民懇談会、京都市外国籍市民施策懇会とヨコハマ国際まちづくり推進委員会7件がある。これらの会議の設置の目的は、市政参加の推進ではなく、外国人住民が地域において交流を図るため設置されたことが分かった。

③意見広聴型：外国人に関わる諸課題を幅広く意見をもとめるため

設置目的が外国人に関わる諸課題を幅広く意見をもとめるため、設置された会議は大阪府在日外国人問題有識者会議と千葉市外国人市民懇談会2件がある。この二つの会議は主な目的が外国人に関わる諸課題及び取り組むべき方策について意見を集め、まとめる機会として活用されていることが分かった。

(2)設置根拠別：

表 2-4 により、外国人住民会議を設置根拠で条例設置型、計画設置型と要綱設置型 3 類型で分類する。

表 2-4 事例のパターン（設置根拠別）

条例設置型
(a) 川崎市 外国人市民代表者会議
計画設置型
(a) 東京都外国人都会民会議
(b) 大阪府在日外国人問題有識者会議
(c) 岐阜県外国籍県民会議
(d) 愛知県外国人県民あいち会議
(e) 神奈川県外国籍県民かながわ会議
(f) 名古屋市外国人市民懇談会
(g) 京都市外国籍市民施策話会
(h) 大阪市外国籍住民施策有識者会議
(i) 神戸市外国人市民会議
(j) 横浜市ヨコハマ国際町づくり推進委員会
(k) 千葉市外国人市民懇談会
要綱設置型
(a) 兵庫県外国人県民共生会議

(出所：筆者作成)

①条例設置型

著者の調べによると、2015年9月現在、都道府県と政令指定都市レベルの自治体が設ける外国人住民会議の内、2つ（宮崎県、川崎市）は条例によって設置されている。この研究で取り扱った事例は、川崎市外国人市民代表者会議である。

②計画設置型

自治体の総合計画により設置された会議は外国人都民会議、大阪府在日外国人問題有識者会議、岐阜県外国籍県民会議、外国籍県民かながわ会議、外国人県民あいち会議、大阪市外国籍住民施策有識者会議、神戸市外国人市民会議、名古屋市外国人市民懇談会、京都市外国籍市民施策懇話会、ヨコハマ国際まちづくり推進委員会と千葉市外国人市民懇談会の11件がある。

③要綱設置型

自治体の要綱により設置された会議は兵庫県外国人県民共生会議の1件がある。

2-3 調査戦略

本研究は、外国人が集住する都道府県と政令指定都市における外国人地域参加の仕組みとしての外国人住民会議を設置目的と設置根拠別で分類した。政治参加とは「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」（蒲島 1988）として定義できる。そのため、設置目的別は市政参加型の外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議、神戸市外国人市民会議を中心に、会議の実効性を測定し、影響を与える原因を分析する。

3. 外国人地域参加に対する取組み事例の調査

本章では、設置目的は市政参加型の外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議、神戸市外国人市民会議にある川崎市、神奈川県と神戸市の外国人人口状況と自治体の多文化共生施策に関する基本的な方針を把握する。

また、外国人地域参加に対する取組み事例において、会議の設置背景と目的、参加者の募集方法、宣伝方法、会議の提言の実施のフォローアップ体制、提言の実施状況について、文献等調査で基本状況を把握した上で、行政担当者と会議の参加者にヒアリング調査を行い、明らかにする。

3-1 対象とする取組み事例

表 3-1 対象会議の基本情報

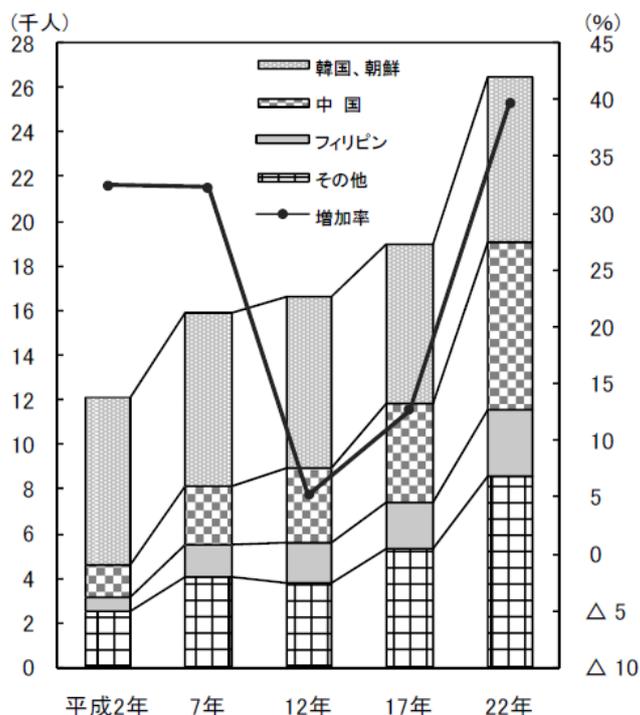
		1	2	3
		川崎市外国人市民代表者会議	神戸市外国人市民会議	外国籍県民神奈川会議
基本 情報	設置時期	1996.12.1	2003.5.1	1998.11.1
	取組年数	15年以上	10年以上 15年未満	15年以上
	設置目的	外国人市政参加の推進 (市政参加型)	外国人市政参加の推進 (市政参加型)	外国人市政参加の推進 (市政参加型)
	設置根拠	条例 <川崎市外国人代表者会議条例>	要綱 <神戸市外国人市民会議設置要綱>	要綱 <外国籍県民かながわ会議設置要綱>
	募集方法	公募	委嘱	公募
	募集人数	26名以内	12名以内	20名以内

設置目的は外国人の市政参加を推進し、本格的な参加の場を作るため（市政参加型）の外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議、神戸市外国人市民会議の基本情報は表 3-1 に示すものである。その三つの会議について詳細な事例研究を行う。

(1)川崎市外国人市民代表者会議

①川崎市外国人人口状況

図 3-1 川崎市外国人人口の推移



(出典： 川崎市国籍別外国人住民人口推移 国勢調査 平成 22 年)

図 3-1 の川崎市外国人人口の推移をみると、1990 年に 32.4%、7 年に 32.3% の増加と大幅な伸びを示し、12 年には、5.1% 増加と増加幅は縮小したが、17 年の調査では再び上昇して 12.6% の増加となった。22 年の調査ではさらに大きく上昇して 39.7% 増加した。

また、外国人人口を国籍別で多い順にみると、中国が 7,591 人と最も多く、次いで韓国・朝鮮 7,357 人、フィリピン 2,909 人、ブラジル 772 人、アメリカ 672 人となっている。前回調査と比べると、中国が 3,136 人 (70.4%) と大幅に増加し、前回調査まで最も多かった韓国・朝鮮を追い抜いた。韓国・朝鮮は 243 人 (3.4%) 増、フィリピンは 854 人 (41.6%) 増、アメリカは 116 人 (20.9%) 増、ブラジルは 44 人 (6.0%) 増となった。上位には入っていないものの、ベトナムは 264 人 (131.3%) 増、インドネシアは 50 人 (28.2%) 増と大幅に増加した。また、韓国・朝鮮、中国、アメリカ、フィリピン、ブラジル以外のその他も 3,137 人 (77.2%) 増と大きく増加し、多国籍化が進んでいることが分かる (国勢調査 平成 22 年)。

②市の多文化共生施策に関する基本的な方針

川崎市多文化共生施策推進指針によれば、川崎市では外国人市民の市政参加を推進し、相互に理解しあい、共に生きる地域社会の形成に寄与することを目的に、「川崎市外国人市民代表者会議」を1996（平成8）年に条例で設置した。また、2005（平成17）年には「川崎市多文化共生社会推進指針」を策定し、国籍や民族、文化の違いを豊かさとして生かし、すべての人が互いに認め合い、人権が尊重され、自立した市民として共に暮らすことができる「多文化共生社会」の実現をめざしていると定められている（「川崎市多文化共生施策推進指針」2008）。

③会議の基本情報

図3-2 川崎市外国人市民会議の様子



（出典：川崎市外国人市民会議ニューズレター 2015年8月21日発行）

川崎市は、外国人市民とともに生きる地域社会づくりのパートナーと位置付け、1996年12月に外国人市民の市政参加の仕組みとして外国人市民代表者会議を条例で設置した。

川崎市の公式の説明¹に基づく、公募で選考された26人以内の代表者で構成され、代表者は市のすべての外国人市民の代表者として職務を遂行することとなっている。運営は自主的に行われ、毎年調査審議の結果をまとめて市長に報告する。報告を受けた市長は議会に報告するとともに、これを公表する。1996年度から2011年度まで、教育、情報、住宅、福祉、国際交流、市政参加、防災等に関する38の提言が提出された。市長は提言を尊重し、全庁的な会議である人権・男女共同参画推進連絡会議で協議し、担当局を中心に施策に反映するよう、取り組んでいる。代表者会議の調査審議の内容は、

¹ 「川崎市外国人代表者会議条例」、「川崎市外国人市民代表者会議運営要綱」、「代表者会議リーフレット」に基づく。

毎年出される年次報告のほか、ニューズレターやホームページでも紹介している。ニューズレターはルビ付きの日本語版のほか、韓国・朝鮮語、中国語、英語、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語の計7言語で発行していると定められている。

(2)外国県民かながわ会議

①神奈川県外国人人口状況

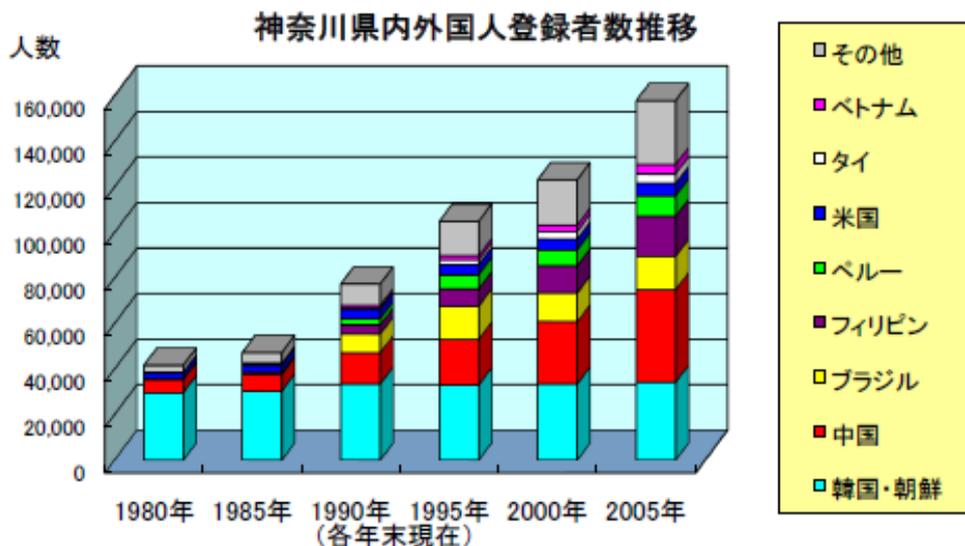


図3-3 神奈川県外国人人口推移（国勢調査 平成22年）

図3-3により、神奈川は、2008年末現在で約17万5千人の外国籍住民が暮らしており、県民の約51人に1人が外国籍であるというように、その増加と定住化が進んでいる。1980年から2005年までの25年間で人数の3.8倍、国籍数で1.7倍に増加している。（国勢調査 平成22年）

②県の多文化共生施策に関する基本的な方針

かながわ国際施策推進指針によれば、近年の社会経済のグローバル化や、NPO・NGOなどによる国際活動の活発化、外国籍県民の増加などを踏まえ、2004年に同指針を策定し、県民、NPO・NGO、市町村、企業などと連携し、さまざまな国際施策を展開してきたと県はしている。また、県が外国籍県民の県政参加を推進し、1998年、外国籍県民かながわ会議を要綱で設置する。さらに、県内には現在、県民の53人に一人の割合で17万5千人の外国籍県民がいる（国勢調査 平成22年）。外国籍県民の増加・定住化が進む中、多様な文化や民族の違いを理解し認め合いながら、ともにくらす「多文化共生の地域社会づくり」に向け、より積極的な対応が必要になっていると認識している。

③会議の基本情報

外国籍県民かながわ会議設置要綱によれば、外国籍県民の県政参加を推進し、外国籍県民が自らに関する諸問題を検討する場を確保するとともに、ともに生きる地域社会づくりへの参画を進めることを目的として、外国籍県民かながわ会議は公募で選考された20人以内の代表者で構成され、1998年10月に要綱で設置されたと定められている。

外国籍県民かながわ会議の特色は、行政から具体的な事項を諮問するのではなく、議題の選定をはじめ、運営を委員が自主的に行うことである。また、NGOかながわ国際協力会議と随時、意見交換をしている。

(3)神戸市外国人市民会議

①神戸市外国人人口状況

表 3-2 神戸市外国人人口推移

	昭和 58(1983)年	昭和 63(1988)年	平成 5(1993)年	平成 10(1998)年	平成 15(2003)年
韓国又は 朝鮮	27,276 (100)	27,594 (101.2)	28,015 (102.7)	26,006 (95.3)	24,560 (90.0)
中国	7,343 (100)	7,311 (99.6)	9,155 (124.7)	8,901 (121.2)	11,710 (159.5)
ベトナム	70 (100)	307 (438.6)	636 (908.6)	843 (1204.3)	1,061 (1515.7)
ブラジル	26 (100)	37 (142.3)	384 (147.7)	894 (343.9)	858 (330.0)
その他	3,954 (100)	3,967 (100.3)	5,481 (138.6)	5,586 (141.3)	6,519 (164.9)
総計	38,669 (100)	39,216 (101.4)	43,671 (112.9)	42,230 (109.2)	44,708 (115.6)

(国勢調査 平成 22 年)

表 3-2 により、神戸市に住む外国人は、平成 15 年 7 月、118 カ国 45,070 人で、神戸市人口の約 3.0%を占めている。2000 年以降、日系ブラジル人、インドシナ難民などに見られるように、定住または滞在が長期化する人々の比率が上昇している。

また、この 20 年の外国人の増加数を国籍別にみると、在日韓国・朝鮮、中国などの外国人が減少あるいは横ばい、微増なのに対して、ベトナム、ブラジルなどのいわゆる“ニューカマー”と呼ばれる外国人の数が急激に伸びている。(国勢調査 平成 22 年)

②市の多文化共生施策に関する基本的な方針

神戸市国際化推進大綱によれば、「外国人にとって住みやすいまち」「多文化が共生し、安全で快適な生活を送れるまち」を作るため、外国人市民と同時に日本人市民にとっても望ましいものであり、外国人市民に対する差別や偏見の意識をなくし、多文化を認め、人としてお互いを尊重し合う社会（ユニバーサル社会）の実現をめざし必要な取り組みを進めていくと定められている。

国際化推進大綱の市政への参画推進計画によれば、永住外国人の地方参政権については、国会での議論が続いており、国の動向を引き続き注視する必要とする。ただ、地方参政権の有無に関わらず、外国人も地域で生活する“市民”であることから、その福祉向上のため、外国人市民の意見を市政に反映することは重要であると定められている。

神戸市は、外国人市民の市政参画を促進するため、これまで実施してきた市政アドバイザーへの委嘱や、各種審議会、委員会への外国人委員登用の拡充を引き続き目指している。また、2003年5月に設置した「神戸市外国人市民会議」を有効に活用し、幅広い外国人市民の意見聴取とニーズの把握を行い、少数国籍の外国人市民にも配慮し、有意義な議論の場として充実した運営がなされるよう努めていると認識している。

さらに、国際化推進大綱によれば、市職員の採用については、現在、消防職を除く全ての職種において受験資格から国籍条項を撤廃しており、こうした受験機会を十分活用できるよう、受験者への周知について工夫、努力を続けていくと定められている。神戸市は、外国人市民が地域活動に参加しやすい環境、雰囲気づくりをさらに進めていくと認識している。

③会議の基本情報

神戸市外国人市民会議設置要綱によれば、神戸市が外国人市民の市政への参画を推進し、ともに生きる社会を築くため、外国人市民が市政について意見、提案等を述べ、それを市政に反映させることを目的に、2003年5月27日に「神戸市外国人市民会議」を設置した。会議は市長が委嘱する12名以内の委員で構成し、外国人市民が生活上直面する様々な問題、課題について議論する場を常設で設置する。市は外国人支援NGOとの連携と協働し、外国人市民の市政への参画が促進され、より外国人に住みやすいまちづくりが促進されると認識している。

3-2 各事例の調査状況

本研究では、外国人住民会議の実効性に影響する原因について、大きく以下の3つの仮説に基づいて、分析を行う。

仮説1：多文化の歴史や構造的条件の違いが、参加の制度に影響を与え、外国人会議の設置条例を制定するか否かに影響を与える。会議の実効性はその設置根拠に影響される。仮説2：会議の宣伝のあり方と代表者募集のあり方は会議の代表性と実効性に影響を与える。仮説3：提言の実施のフォローアップ体制は、会議の実効性に影響を与える。

また、外国人住民会議の実効性を測定し、仮説を検証するために、三つ会議の基本データを把握した上で、設置背景と目的、会議の宣伝方法、参加者の募集方法、会議の提言の実施のフォローアップ体制、提言の実施状況について、各会議の担当者と外国籍住民の参加者にインタビュー調査（表3-3）を行い、以下にまとめた。実際の調査依頼と調査項目は参考資料を参照のこと。

表3-3 ヒアリング調査の概要

日時	対象	言語	場所	内容
2015年1月22日	川崎市 人権・男女共同参画室 外国人 市民施策担当 担当課長 町田要一氏	日本語	川崎市市役所本 庁	川崎市外国人施策、外国人市 民代表者会議について
2015年11月12日	神奈川県 県民局くらし県民部国際課 企画グループ 主査 牛嶋将義氏	日本語	神奈川県庁第二 分庁舎	神奈川県外国人施策、外国籍 県民かながわ会議について
2015年11月23日	神奈川県 外国籍かながわ県民会議委 員長 中村ノーマン氏（国籍：カナダ）	日本語	川崎市国際交流 センター	神奈川県外国人施策、外国籍 県民かながわ会議について
2015年11月28日	神奈川県 外国籍かながわ県民会議委 員長 劉艇氏（国籍：中国）	中国語	神奈川県民 センター	神奈川県外国人施策、外国籍 県民かながわ会議について
2015年12月6日	川崎市外国人市民会議参加者 劉健全氏（国籍：中国）	中国語	川崎市国際交流 センター	川崎市外国人施策、外国人市 民代表者会議について
2015年12月18日	神戸市 国際交流推進部 係長平本武 氏 国際推進部 森本舞氏	日本語	神戸市市役所1 号館	神戸市外国人施策、外国人市 民会議について
2015年12月19日	神戸市 外国人市民代表者会議参加者 陳来幸氏（国籍：中国）	中国語	神戸国際交流 センター	神戸市外国人施策、外国人市 民会議について

（出所：筆者作成）

(1)川崎市外国人市民代表者会議

①会議の設置背景と目的

川崎市外国人市民代表者会議の参加者によれば、川崎市には歴史的経緯により多くの在日韓国・朝鮮人が暮していることから、1970年代より国籍を理由とした制度的な制限をなくす施策や民族差別に対する意識啓発などの施策の推進を行ってきた。1994年2月「地方新時代シンポジウム」で外国人代表者会議等に係る諸外国の事例が紹介され、また同年10月には市議会において「定住外国人の地方参政権の確立に関する意見書」が採択されたことなどもあり、研究委員会を発足し、外国人市民の市政参加の仕組みとして「外国人市民代表者会議」の設置について検討を開始したことが分かった。

川崎市外国人市民代表者会議条例によれば、外国人市民をともに生きる地域社会づくりのパートナーと位置付け、1996年12月に外国人市民の市政参加の仕組みとして外国人市民代表者会議を条例で設置したと定められている。

②参加者の募集方法

代表者会議は、公募で選考された26人以内の代表者で構成され、代表者は市のすべての外国人市民の代表者として職務を遂行することが条例により定められている。

③会議の宣伝方法

川崎会議の担当者が、「会議の情報はホームページに載せられている以外に、第8期以降の募集の際には資格要件を満たす全ての外国人市民に対して募集案内を全戸配布している。また、会議の応募者人数も全戸配布により、増えた現状がある」と述べた。

④会議の提言の実施のフォローアップ体制

川崎会議では、提言の実施を監視するために担当局が設置され、毎年の会議開催時、以前の提言の実施状況が報告される。そして、委員によって、まだ一定の成果を得ていないと評価される提言は、次の年度にもう一度実施状況を確認するような仕組みが取られている。以前の会議の結果を委員にきちんと把握させた上で議論することが重要し、会議の結果として施策に関する提言を整理する。（川崎市外国人市民代表者会議提言2011年度）

⑤提言が施策に反映される状況

川崎市外国人市民代表者会議条例によると、川崎会議の提言が施策に反映される仕組みは、年1度市長に調査審議結果の報告または意見を申し出る。市長は、会議からの報告を議会に報告し、公表することが定められている。

提言が施策にいかされた事例について、川崎市は外国人の入居差別を禁じた川崎市住宅基本条例を設定し、川崎市居住支援制度を創設した。また、外国人市民情報コーナーを」設置した。「外国人の皆さんへ（窓口や問い合わせ先一覧）」と転入者に対して「ウェルカムセット（外国人市民に必要な基本的な情報）」を配布した。

2)外国県民かながわ会議

①会議の設置背景と目的

会議の参加者によれば、当時、神奈川県民は11万人を超え、20年前の2.7倍に増加し、県民の80人に1人が外国籍の方である。国籍、民族、文化の違いを超えて、地域で共に暮らす仲間として地域づくりを行っていくことが重要であり、国際政策を推進するにあたって、外国籍県民の声を県政に反映させるための仕組みの必要が有るのでは無いかということから始まった。また、外国人参政権は距離を置いている形なので、議会のものではなく、外国籍県民の声を聞く会議として設置したと言うところであることが分かった。

②参加者の募集方法

かながわ会議は、外国人住民が制度上参加することが困難であり、外国籍県民自身が自分たちの問題を議論する場がないので、外国籍県民かながわ会議は外国籍県民が地域社会を積極的に参加する機会を提供することが主なところなので、日本国籍を有しないものだけ参加できるという形式で行っていることが分かった。

③会議の宣伝方法

神奈川会議近年の参加応募者数の増減傾向の状況について、会議担当者のインタビュー調査で明らかになったように、徐々に減少傾向がある。また、外国籍県民かながわ会議の宣伝方法について、川崎のように資格要件を満たす全ての外国人市民に対して募集案内を全戸配布することは難しい状況である。その原因は、外国籍県民かながわ会議の担当者が、「市町村と言うのは、住民票のデータを持っているので、どこに外国人の方がいるがわかる。県は、直接にアクセス権限を持っていないので、個別の情報は持っていない。全戸配布のための住所はわからないし、これだけのために住民票データを引っ張ってくることは個人情報上なかなか難しい」と述べた。また、会議の参加者が、「対象者が膨大のため費用がかかり、また、募集案内を貰って、市民活動などの社会参加を経ずに直ぐに会議に参加する人は多くないことを考えると、全戸配布は費用対効果の観点で効率が良いとは言えない」と述べた。

神奈川会議今の宣伝方法については、いろいろなところの外国人の方、例えば、多文化共生を推進する2つの関連団体があり、広いネットワークを作っている。あーすフェスタかながわ、かながわFANクラブとの連携を通じての広報をかけている。会議の担当者は、「今度どういった広報をかけていけばいいかは検討課題です」と述べた。

④会議の提言の実施のフォローアップ体制

かながわ会議の場合は、大体年一度程度、取り組み状況の更新をかけ、公表し、これを踏まえ、各委員が改めて必要があるでは無いかと言う議論があれば、改めて提言を出てくるものもある。会議の結果として施策に関する提言を整理する事を規則としない限り、川崎のように制度として運用されていないと会議の担当者は述べた。

⑤提言が施策に反映される状況

かながわ会議で出された提言をまとめ、知事に報告する。また、外国籍県民かながわ会議の提言が実際に施策に反映された状況としては、制度施行から15年経過しているが、大きなところは以下にまとめた。

神奈川県内35の協力病院から医療通訳派遣依頼を受け、医療通訳コーディネーターが最適な医療通訳スタッフを派遣の医療通訳派遣システムを取り込んでいる。

また、外国人の方が言葉の壁などによりすまい探しが難しいことに対応するため、関係機関の協力を得て、賃貸住宅の仲介を行う不動産店の紹介や入居後のトラブル相談、通訳ボランティアの派遣などを行うことにより、外国人の方のすまい問題の解決を図るための外国人居住支援システムを設置した。

教育の方は、神奈川県内の公立高校では、外国人や海外から移住してきた人など、日本語を母語としない方のための特別な受検方法があるような神奈川県内の公立高校入学に関する取組みを実施している。また、NPOと協働し、多文化共生コーディネート事業などいろいろなことも行っている。

外国籍県民かながわ会議の実施により、提言が施策に活かされ、システムの構築を行っているが、会議を設置して以来新しくできた条例はない。

(3)神戸市外国人市民会議

①会議の設置背景と目的

外国人市民の市政への参画を推進し、ともに生きる社会を築くため、外国人市民が市政について意見、提案等を述べ、それを市政に反映させることを目的に、2003年5月に「神戸市外国人市民会議」を設置した。要綱によると、会議は外国人市民が生活上直面する様々な問題、課題について議論する場を常設で設置することにより、外国人市民の市政への参画が促進され、より外国人に住みやすいまちづくりが促進されるとともに、行政と外国人支援NGOとの連携と協働の気運が醸成され、定着していくことは会議の目的であると定められている。

②参加者の募集方法

神戸市外国人市民会議の参加者は公募するのではなく、会議の委員は神戸市内の外国人コミュニティ関係者及び神戸在住・在勤の学識経験者から、市長が委嘱する12名以内の委員で構成する。

外国人市民の市政参加を促進するという会議の趣旨を踏まえ、外国人コミュニティ関係者に原則として外国籍市民が就任しているが、外国人コミュニティ関係者、学識経験者ともに日本国籍の者でも委員になることは可能である。それは、会議担当者によると、神戸市外国人市民会議の目的は在住外国人にとって、より良い神戸を作るとか住みやすい環境を提供することである。その目的を考えた時に、コミュニティの方の視点も必要であるし、学識経験者と言われる大学の教員の視点も加わると、意見としてより厚みが余すということがある。また、会議の担当者が、外国人市民会議の大きな役割として、例えば、報告書をまとめることがある。その場合は、そういうことに関しては、学識経験者の協力は必要なため、そういったところでも貢献していただいているということと述べた。

③会議の宣伝方法

神戸市外国人市民会議の宣伝方法は、神戸市の場合は外国人コミュニティを代表する団体に依頼し、団体がコミュニティ全員に宣伝をかける。会議担当者によれば、神戸の特徴として、港町で古くから外国人の方が多くきているので、各外国人コミュニティがしっかりしているのが神戸市の特徴のため、外国人から総合的な意見を聞きたいと思った際に、各コミュニティから一人ずつ代表者を集め、ある程度外国人の意見が幅広く聞けるという状況が神戸の特徴である。また、神戸市のコミュニティはもともと民間で知り合っているということを踏まえ、全戸配布ではなく、コミュニティの代表者からこのコミュニティとしての意見を吸い上げ万遍なく神戸市各外国人の方の意見を聞き、会議を宣伝するという方法を取っていることが分かった。会議の担当者は、「この方法は効率かつ費用の面でも有効的です」と述べた。

④会議の提言の実施のフォローアップ体制

神戸会議の場合は、インタビュー調査で明らかになったように、提言の内容は年度予算を決める実施計画で取り扱うことがわかった。また、その実施状況については、毎年一回外国人市民代表者が発表しており、確認し評価している。外国人市民代表者会議で評価しているが、川崎のように担当局が評価を行う制度が運用されていないことが分かった。

⑤提言が施策に反映される状況

神戸市外国人会議の提言が実際に施策に反映された状況としては、制度施行から12年経過しているが、大きなところは以下にまとめた。

まず、市政・生活情報の提供、生活相談事業を進んでいる。例えば、区役所窓口に来た、日本語が十分に理解出来ない外国人へ多言語での電話通訳サービスを実施している。そして、日本語が十分に理解出来ない外国人の方が、区役所ほか、神戸市内の公的機関の窓口で手続きや相談をする際に通訳ボランティア（6言語対応）を派遣している。

また、外国人が神戸で生活しやすいようにサポートし、日本人と外国人の国際交流が出来るための日本語学習支援も行っている。このプログラムの目的は、生活に必要な日本語や文化について勉強することと、日本語ボランティアと勉強することで日本人と外国人がお互いに理解することである。

国際交流方面において、国際コミュニティセンター（KICC）に日本人と外国人との語学交流（営利を目的としないことが原則）、ボランティア活動等の情報交換を行うための国際交流連絡板が設置されている。

神戸市外国人会議の実施により、かながわ会議のように提言が施策に活かされ、システムの構築を行っているが、会議を設置して以来新しくできた条例はない。

表3-4 対象事例の調査概要（出所：川崎市外国人代表者会議条例、外国籍県民かながわ会議設置要綱、神戸市外国人市民会議設置要綱及び筆者により作成）

		1	2	3
		川崎市外国人市民代表者会議	外国籍県民神奈川会議	神戸市外国人市民会議
会議の宣伝方法		①ホームページの記載 ②各区の市民祭りで会議ウェットティッシュの配布 ③資格要件を満たす外国人市民に募集案内を全戸配布する	①ホームページ記載 ②関連団体がありのあーすフェスタかながわ、かながわファンクラブとの連携で広報をかける	①ホームページ記載 ②外国人コミュニティの依頼
資格条件	国籍	日本国籍を有しないもの	外国籍	外国人コミュニティ関係者及び学識経験者
	年齢	18歳以上	18歳以上	18歳以上
	日本人の参加	無	無	有
提言の実施に対するフォローアップ体制の有無		有	無	無
提言の有無		有	有	有
提言が施策にいかされた事例		①川崎市居住支援制度の創設 ②外国人市民情報コーナーの設置 ③「外国人の皆さんへ（窓口や問い合わせ先一覧）」と転入者に対して「ウェルカムセット（外国人市民に必要な基本的な情報）」を配布等	①「住まいサポートセンター」、「micかながわ」の設置 ②公立高校の外国人特別募集の実施校の拡大 ③県ホームページによる多言語生活情報の提供等	①市政・生活情報の提供、生活相談窓口の設置 ②日本語学習支援事情の実行 ③国際交流イベントの開催及び施設の整備
新しくできた法制度		有	無	無
会議報告が施策に反映される仕組み		<p>出典：川崎市外国人市民代表者会議年次報告<2013年度></p>	<p>筆者作成</p>	<p>筆者作成</p>

3-3 事例比較

対象事例としての外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議、神戸市外国人市民会議の調査概要は表 3-4 に示すものである。三つの会議の文献調査と各会議の担当者と外国籍住民の参加者にインタビュー調査の結果を踏まえ、会議の設置背景と目的、参加者の募集方法、会議の宣伝方法、会議の提言の実施のフォローアップ体制、提言の実施状況について事例比較を行う。

(1) 会議の設置背景と目的

① 川崎市外国人市民代表者会議

会議の参加者によれば、川崎市には歴史的経緯により、多くの在日韓国・朝鮮人が暮らしていることから、1970年代より国籍を理由とした制度的な制限をなくす施策や民族差別に対する意識啓発などの施策の推進を行ってきた。1994年2月「地方新時代シンポジウム」で外国人代表者会議等に係る諸外国の事例が紹介され、また同年10月には市議会において「定住外国人の地方参政権の確立に関する意見書」が採択されたことなどもあり、研究委員会を発足し、外国人市民の市政参加の仕組みとして「外国人市民代表者会議」の設置について検討を開始したことが分かった。つまり、当時、韓国・朝鮮籍の外国人住民の紛争を抑え、外国人市民とともに生きる地域社会づくりのパートナーと位置付け、外国人市民の市政参加の仕組みとして外国人市民代表者会議を設置したことが分かった。

② 外国籍県民かながわ会議

神奈川会議の場合は、当時、神奈川県内に居住する外国人は増加し、国籍、民族、文化の違いを超え、地域で共に暮らす仲間として地域づくりを行っていくことが重要であり、国際政策を推進するにあたって、外国籍県民の声を県政に反映させるための仕組みの必要が有るということから始まった。また、外国人参政権は距離を置いている形なので、議会のものではなく、外国籍県民の声を聞く会議として設置したというところであることが分かった。

③ 神戸市外国人市民会議

神戸会議の場合は、外国人市民の市政への参画を推進し、ともに生きる社会を築くため、外国人市民が市政について意見、提案等を述べ、それを市政に反映させることを目的に、2003年5月に「神戸市外国人市民会議」を設置した。要綱によると、会議は外国人市民が生活上直面する様々な問題、課題について議論する場を常設で設置することにより、外国人市民の市政への参画が促進され、より外国人に住みやすいまちづくりが促進されるとともに、行政と外国人支援 NGO との連携と協働の気運が醸成され、定着していくことは会議の目的であると定められている。

(2)参加者の募集のあり方

①川崎市外国人市民代表者会議

表3-5により、川崎会議は公募で日本国籍を有しないものだけ参加できるという形式で行っている。第10期の代表者名簿を見ると、26名の代表者は、15カ国で構成され、地域に住む外国籍住民数の国籍比により応募した者の中から国籍や地域のバランスなどを考慮し、最終的な代表メンバーが選出されることが分かった。

②外国籍県民かながわ会議

かながわ会議は公募で外国籍ものだけ参加できるという形式で行っている。会議の担当者によれば、かながわ会議は地域に住む外国籍住民数の国籍比により応募した者の中から国籍のバランスなどを考慮し、最終的な代表メンバーが選出されることが分かった。

③神戸市外国人市民会議

神戸会議の場合は、日本国籍の方でも委員になることは可能である。募集のあり方は、委嘱という形で行っている。代表者の国籍及び外国人コミュニティ関係者において、国籍や地域のバランスなどを考慮してない現状がある。

表3-5 対象会議の代表者応募状況

	川崎市外国人市民代表者会議	外国籍県民かながわ会議	神戸市外国人住民会議
募集方法	公募	公募	委託
応募人数	26名以内	20名以内	12名以内
参加者の国籍数	15	8	9
外国籍住民数の国籍比により選出	有	有	無
国籍条件	日本国籍を有しないもの	外国籍	外国人コミュニティ関係者及び学識経験者
年齢条件	18歳以上	18歳以上	18歳以上
日本人の参加 (専門家の場合を除く)	無	無	有

(出所：川崎市外国人代表者会議条例、外国籍県民かながわ会議設置要綱、神戸市外国人市民会議設置要綱及び筆者により作成)

(3)会議の宣伝のあり方

①川崎市外国人市民代表者会議

川崎会議は、第8期以降の募集の際には資格要件を満たす全ての外国人市民に対して募集案内を全戸配布している。会議の担当者は、第8期以降、会議の応募人数は増加傾向があると述べている。

②外国籍県民かながわ会議

神奈川会議の宣伝方法は、多文化共生を推進するあーすフェスタかながわとかながわFANクラブという関連団体があり、広いネットワークを作っている。また、この2つの関連団体との連携を通じての広報をかけている。会議の担当者は、近年会議の応募人数は減少傾向があると述べている。

③神戸市外国人市民会議

神戸市の場合には外国人コミュニティを代表する団体に依頼し、団体がコミュニティ全員に宣伝をかける。会議の担当者は、会議の参加者は委嘱で募集しているため、人数は大きな変化がないと述べている。

(4)フォローアップ体制

①川崎市外国人市民代表者会議

川崎会議では、提言の実施を監視するための担当局が設置され、毎年の会議開催時、以前の提言の実施状況が報告される。そして、委員によって、まだ一定の成果を得ていないと評価される提言は、次の年度にもう一度実施状況を確認するような仕組みが取られている。以前の会議の結果を委員にきちんと把握させた上で議論することが重要し、会議の結果として施策に関する提言を整理する。

②外国籍県民かながわ会議

かながわ会議の場合は、大体年一度程度、更新をかけ、具体的な取り組み状況を公表し、これを踏まえて各委員が改めて必要があると言う議論があれば、改めて提言を出てくるものもある。会議の結果として施策に関する提言を整理する事を規則としない限り、制度が運用されていない。

③神戸市外国人市民会議

神戸会議では、提言の内容は年度予算を決める実施計画で取り扱う。また、その実施状況については、毎年一回外国人市民代表者が発表しているので、確認し評価している。外国人市民代表者会議で評価しているが、担当局が評価を行う制度が運用されていない。

(5) 提言が施策に反映される状況

①川崎市外国人市民代表者会議

川崎会議は1年に1度会議で出された提案は市長に対して提言され、市長は市議会に報告する。提案に基づき、どのような問題を解決されたかについて、ア)外国人市民情報コーナーの設置、イ)「外国人の皆さんへ（窓口や問い合わせ先一覧）」と転入者に対して「ウェルカムセット」の配布を行った。さらに、ウ)外国人の入居差別を禁じた川崎市居住支援制度を創設した。

②外国籍県民かながわ会議

かながわ会議の場合は、提言をまとめ、知事に報告する。提案に基づき、解決された問題について、ア)医療通訳コーディネーターが最適な医療通訳スタッフを派遣の医療通訳派遣システムの取り込み、イ)外国人の方のすまい問題の解決を図るための外国人居住支援システムの設置、ウ)神奈川県内の公立高校入学に関する取組みを行った。

③神戸市外国人市民会議

神戸会議の場合は、座長が毎年議題をまとめ、生活文化観光局国際交流課に報告する。提案に基づき、解決された問題について、ア)市政・生活情報の提供、生活相談事業の推進、イ)日本人と外国人の国際交流が出来るための日本語学習支援の実施、ウ)国際交流事業の推進を行った。

3-4 小括

事例比較の結果は、以下のようにまとめられる。

川崎市代表者会議は条例により、かながわと神戸会議は要綱により設置されている。三つの会議は、市政参加を推進することが会議の目的とされた。

参加者の募集条件について、川崎会議とかながわ会議は、日本国籍を有しないものだけ参加できるという形式で行っている。一方、神戸会議の場合は、日本国籍の方でも委員になることは可能である。募集のあり方は、川崎会議とかながわ会議は公募で、神戸会議は委託で参加者を募集する。代表者の国籍及び外国人コミュニティ関係者において、川崎会議は15カ国である一方、かながわ会議の代表者は8カ国で構成するのであり、神戸会議の参加者は9カ国で構成するのである。また、川崎会議とかながわ会議は地域に住む外国籍住民数の国籍比により応募した者の中から国籍や地域のバランスなどを考慮して最終的な代表メンバーが選出されるのである。しかし、神戸会議の場合は、国籍や地域のバランスなどを考慮してない。

会議の宣伝方法について、川崎会議は会議の情報はホームページに載せられている以外に、資格要件を満たす全ての外国人市民に対して募集案内を全戸配布している。神奈川県と神戸会議は、多文化共生を推進する関連団体や外国人コミュニティを連携するという方法を取らせている。

会議の提言評価において、三つの会議とも年一回評価を行っているが、提言の実施に対するフォローアップ体制は川崎市しか取られていない。

提言が施策に反映される状況について、川崎会議は1年に1度会議で出された提案は市長に対して提言され、市長は市議会に報告する。かながわ会議の場合は、提言をまとめ、知事に報告する。神戸会議の場合は、座長が毎年議題をまとめ、生活文化観光局国際交流課に報告する。会議で出された提案は首長、議会に報告することは、より重い政策を設計することが分かった。

また、本研究で用いる「実効性」において、川崎市は外国人の入居差別を禁じた川崎市住宅基本条例を設定し、川崎市居住支援制度を創設した。かながわ会議と神戸会議は、提言が施策に活かされ、システムの構築を行っているが、会議を設置して以来新しくできた条例はない。

4. 三事例の外国人地域参加政策の考察

本章では、事例調査の結果を踏まえ、三つの外国人市民代表者会議の設置根拠、会議の代表性、提言の実施のフォローアップ体制の3要素から文献調査とヒアリング調査を踏まえ、分析する。調査の結果を踏まえ、先に述べた3つの仮説について以下のようなことが明らかになった。

表 4 - 1 川崎市の外国人施策一覧

年度	取り組みの内容
1972 (昭和 47) 年	市内在住外国人への国民健康保険の適用
1975 (昭和 50) 年	市営住宅入居資格の国籍条項撤廃、児童手当の支給開始
1986 (昭和 61) 年	「川崎市在日外国人教育基本方針―主として在日韓国・朝鮮人教育―」の制定
1988 (昭和 63) 年	川崎市ふれあい館の開設
1989 (平成元) 年	財団法人川崎市国際交流協会設立
1990 (平成 2) 年	外国人市民施策推進のための 24 項目の検討課題をまとめる
1993 (平成 5) 年	川崎市外国籍市民意識実態調査の実施
	外国人市民施策調査研究委員会から「川崎市国際政策のガイドラインづくりのための 53 項目の提言」を答申
1994 (平成 6) 年	外国人高齢者福祉手当、外国人身心障害者福祉手当の支給開始
	川崎市国際交流センターの開設
	川崎市外国籍市民意識実態調査 (面接調査) の実施
	代表者会議調査研究委員会の設置
1996 (平成 8) 年	市職員採用の国籍条項撤廃 (消防士を除く)
	「川崎市外国人市民代表者会議条例」の制定及び会議の設置
1998 (平成 10) 年	「外国人市民への広報のあり方に関する考え方」を策定
	「川崎市在日外国人教育基本方針」を改定し、「川崎市外国人教育基本方針―多文化共生の社会をめざして―」を制定
2000 (平成 12) 年	「川崎市人権施策推進指針」の策定
	「川崎市住宅基本条例」の制定、「川崎市居住支援制度」の開始
2005 (平成 17) 年	「川崎市多文化共生社会推進指針」の策定
2007 (平成 19) 年	「川崎市人権施策推進基本計画」の策定
2008 (平成 20) 年	「川崎市多文化共生社会推進指針」の改定
	「川崎市住民投票条例」の制定
2014 (平成 26) 年	川崎市外国人市民意識実態調査の実施
2015 (平成 27) 年	「川崎市人権施策推進基本計画『人権かわさきイニシアチブ』」の改定
	川崎市外国人市民意識実態調査 (インタビュー調査) の実施
	「川崎市国際施策推進プラン」の策定
	「川崎市多文化共生社会推進指針」2 度目の改定

川崎市ホームページ 「外国人市民施策」をもとに作成

4-1 参加の制度に関する分析

仮説1：＜経路の依存性・設置根拠に関する仮説＞

・多文化の歴史や構造的条件の違いにより、会議の設置根拠（設置条例を制定すること）に影響を与えた。

・設置根拠は会議の実効性に影響を与えた。

（1）多文化の歴史の経緯と設置根拠の関係に関して

文献調査とヒアリング調査によれば、川崎市には歴史的経緯により、以前より多くの朝鮮籍住民が生活していた。しかし、これらの朝鮮籍住民を始めとする外国籍住民には福祉等の権利が付与されていないことや、また就職時の国籍差別などによる生活に対する不満が多く抱えられていた。そのような中で朝鮮籍住民を始めとする、国籍や民族による差別をなくすための市民運動が活発化した。これらの外国籍住民による市民運動を受け、川崎市は1972年に国民健康保険の外国人への適用を始め国籍条項の撤廃に積極的に着手し、具体的には1986年に外国人教育基本方針の制定などのことが分かった。川崎市は全国の自治体においても積極的に外国人政策に積極的に取り組んでいる自治体であると考えられるが、しかし依然として教育や住居などに関する外国籍住民の問題等は現存している。その状況を受けて、川崎市は外国籍住民の抱える問題を施策に位置づけて解決に臨むために「外国人市民代表者会議」を設立したことが分かった。

神奈川会議の場合は、ヒアリング調査で明らかになったように、当時、神奈川県内に居住する外国人は増加し、国籍、民族、文化の違いを超え、地域で共に暮らす仲間として地域づくりを行っていくことが重要であり、国際政策を推進するにあたって、外国籍県民の声を県政に反映させるための仕組みの必要が有るということから始まった。また、外国人参政権は距離を置いている形なので、議会のものではなく、外国籍県民の声を聞く会議として設置したというところであることが分かった。

神戸会議の場合は、外国人市民の市政への参画を推進し、ともに生きる社会を築くため、外国人市民が市政について意見、提案等を述べ、それを市政に反映させることを目的に、2003年5月に「神戸市外国人市民会議」を設置した。要綱によると、会議は外国人市民が生活上直面する様々な問題、課題について議論する場を常設で設置することにより、外国人市民の市政への参画が促進され、より外国人に住みやすいまちづくりが促進されるとともに、行政と外国人支援NGOとの連携と協働の気運が醸成され、定着していくことは会議の目的であると定められている。

つまり、川崎市が歴史的な条件を持っているため、川崎市の過去の経緯や歴史により、外国人市民施策が拘束され、さらに、外国籍住民自身が自ら参加する形態がとられたのには1994年に定住外国人の地方参政権付与が大きな世論としてあったことが背景であ

り、代表者会議が 1996 年に要綱ではなく、条例で設置したことが分かった。一方、かながわ会議と神戸会議は、外国人住民の市政への参画を促し、国際政策を推進するため、外国人会議が設置された。外国人を推進し歴史的な条件を持っていないため、代表者会議が条例ではなく、要綱で設置されたことが分かった。

(2) 設置根拠と会議実効性の関係に関して

条例設置と実効性の関係について、会議は要綱ではなく、条例で設置することは、議会の承認を得ることを意味する（山田 2000）。外国籍県民かながわ会議と神戸市外国人市民会議が「要綱」という形で設置されている。「要綱」という位置付けは首長の諮問機関程度の影響力しかなく議会に対しても強制力がないのである。一方、地方自治法の「法」に相当する「条例」として設置した川崎市の川崎市外国籍市民代表者会議は外国人住民の意見が定期的に首長に提言されることが分かった。会議の担当者のインタビューにより、川崎市では条例によって設置されており、1年に1度外国人市民代表者会議で出された提案は市長に対して提言され、市長は市議会に報告することを定めている。このように、外国人代表者会議で集約された外国籍住民の意見が、定期的に確実に自治体の首長、議会に対して表明されるという点が会議の大きなメリットである。

条例設置と実効性の関係について、会議の担当者のインタビューにより、川崎会議では条例によって設置されており、1年に1度外国人市民代表者会議で出された提案は市長に対して提言され、市長は市議会に報告することを定めている。このように、外国人代表者会議で集約された外国籍住民の意見が、定期的に確実に首長、自治体の議会に対して表明されるという点が会議の大きなメリットである。

具体的な例を見てみると、外国籍住民の住宅入居問題について、川崎会議（1996年、第一期、提言2）とかながわ会議（1998年、第一期、提言7）から、提言を受けた。その後、2000年4月から川崎市では、外国人等の民間賃貸住宅への入居を支援する目的で「川崎市居住支援制度」を発足させ、「川崎市住宅基本条例」が制定された。

一方、かながわ会議は、外国人の方のすまい問題の解決を図るための外国人居住支援システムを設置されたが、条例までは行っていない。会議で出された提案は首長、議会に報告することは、より重い政策を設計することが分かった。「重い」というのは、条例を制定するまでの間で行われた作業工程における多様な立場の人たちの多くの討議や交流の成果のことを指す。

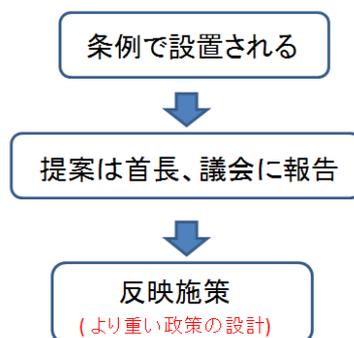


図 4-1 会議の設置根拠と反映施策の関係（出所：筆者作成）

従って、図4-1のように、条例で設置された会議で出された提案は首長、議会に報告することと反映施策に関係があると考えており、会議の設置条例を制定することは会議の実効性に影響を与えたと言える。

4 - 2 代表性に関する分析

仮説 2 : < 代表性に関する仮説 >

- ・ 会議の宣伝と代表者募集のあり方は会議の代表性に影響を与えた。
- ・ 会議の代表性は会議の実効性に影響を与えた。

(1) 会議の宣伝のあり方と代表性の関係に関して

神奈川会議の宣伝のあり方について、インタビューで明らかになったように、多文化共生を推進する2つの関連団体との連携を通じて、広報をかける。会議の応募人数は減少傾向がある。神戸会議は、外国人コミュニティを代表する団体に依頼し、団体がコミュニティ全員に宣伝をかけ、人数は大きな変化がないことが分かった。

一方、川崎会議の宣伝のあり方について、参加者の募集案内や会議の情報はホームページに載せられている以外に、各区役所、市民館（図4-2）等にて配布する。また、各区の中心で、市民祭りで外国人とつながりがある人が集まり、会議のウェットティッシュを配り、ゲームと言う形で交流し、会議を宣伝する。さらに、川崎会議は2年に一度代表者の募集を行っているが、第8期、第9期と第10期の募集の際には資格要件を満たす全ての外国人市民に対して募集案内を全戸配布していることが分かった。会議の応募人数において、第一期は、200人くらいで、二期は下がり、100人くらい、三期、四期は30~40人くらいである。全戸配布により、第九期は280人で、第十期は200人くらいである。会議の宣伝方法により、会議の応募者の人数の増加に関係があることが分かった。



図4-2 川崎市外国人市民会議の募集案内（2015年11月23日撮影）

本研究で用いる「代表性」は、前述のように、外国人住民会議の参加者数が限られている状況の中で、その参加者が当地域の外国人住民の人口の構成を全体的に代表する事が十分できるかどうかの事を指す。その故、会議の応募者の人数の増加により、外国人住民の人口の構成を全体的に代表する程度が高くなり、会議の代表性が高くなったと言えよう。そのため、会議の宣伝のあり方は会議の代表性に影響を与えたことが分かった。

(2) 会議の代表者の募集のあり方と代表性の関係に関して

川崎市外国人市民代表者会議は恒常的に運営される市長の付属機関であり、2年任期の26名以内の代表者で構成されている。代表者への応募資格は年齢18歳以上で外国籍住民に登録している者に与えられている。第10期の代表者名簿（表4-2）を見ると、26名の代表者は、中国籍5人、韓国・朝鮮籍4人、台湾籍2人、ブラジル籍2人、フィリピン籍2人、ベトナム籍2人、インド籍1人、マレーシア籍1人、ウクライナ籍1人、ケニア籍1人、ネパール籍1人、アメリカ籍1人、タイ籍1人、ベナン籍1人、ドイツ籍1人、15国籍で構成する。代表者の国籍数からみると、かながわ会議の8カ国と神戸会議の9カ国（表3-5に参照）と比べ、川崎会議の方が地域の外国人住民の国籍の数が多く、国籍の全面性を考慮していることがわかった。

また、川崎会議の参加者はインタビューで、「現在川崎市は、代表者の代表性を担保するために、川崎市に住む外国籍住民数の国籍比により応募した者の中から国籍、地域のバランスなどを考慮して最終的な代表メンバーが選出される」と述べている。国籍、地域のバランスを考慮し代表者を選出において、川崎会議とかながわ会議は地域に住む外国籍住民数の国籍比により応募した者の中から国籍や地域のバランスなどを考慮して最終的な代表メンバーが選出されるのである。

一方、神戸会議の場合は、参加者はインタビューで、募集のあり方は、委嘱という形で行っている。地域に住む外国籍住民数の国籍比により、代表の国籍や地域のバランスなどを考慮してない。

以上を踏まえ、川崎市外国人代表者会議の参加者の募集のあり方は、本研究で用いる「代表性」の評価基準において、地域の外国人住民の人口の構成を全体的に代表する事ができると評価でき、会議の代表性が高いと言えよう。そのため、会議の代表者募集のあり方は会議の代表性に影響を与えたことがわかった。

表4-2 川崎市外国人市民代表者会議 第10期 代表者名簿

名前	国籍・地域	居住区	役職・部会
セヌー ジョアキム	ベナン	高津	社会生活部会・委員長
オルソン チャールズ	アメリカ	高津	社会生活部会・副委員長
園田 泉 ベアトリス	ブラジル	宮前	部会長・福祉教育部会
河本 ファビオ 良則	ブラジル	川崎	福祉教育部会
金 (きむ) スンオグ	朝鮮	川崎	福祉教育部会
ケゼンガア エドワード	ケニア	中原	福祉教育部会
鈴木 イエレナ	ロシア	宮前	福祉教育部会
崔 想 (ちえ さん)	韓国	中原	福祉教育部会
仲田 シリワン	タイ	高津	福祉教育部会
バルトコバ オクサナ	ウクライナ	川崎	福祉教育部会
ヒラチャン アスカ	ネパール	高津	福祉教育部会
ヘイ ジャ フィ	マレーシア	麻生	福祉教育部会
牟 鳳菊 (む ふおんち)	台湾	宮前	福祉教育部会
劉 健全 (りゅう けんぜん)	中国	中原	福祉教育部会
任 家林 (れん じゃりん)	中国	川崎	部会長・社会生活部会
ヴィラマー ジェリー	フィリピン	麻生	社会生活部会
王 夕心 (おう ゆうしん)	中国	宮前	社会生活部会
グエン ゴク バオ リン	ベトナム	高津	社会生活部会
孔 敏淑 (こん みるく)	韓国	中原	社会生活部会
シフケン ブランドン	アメリカ	麻生	社会生活部会
シャルマ ガジェンダー	インド	幸	社会生活部会
タカハシ ライゼール ラモス	フィリピン	川崎	社会生活部会
張 氷青 (ちょう ひょうせい)	中国	多摩	社会生活部会
ディットマー ダニエラ	ドイツ	多摩	社会生活部会
童 埴恆 (どう ゆうへい)	台湾	高津	社会生活部会
河 相宇 (は さんう)	韓国	高津	社会生活部会
葉 元聡 (よう げんそう)	中国	多摩	社会生活部会

川崎市ホームページをもとに作成

(3) 会議の代表性と実効性について

代表者の募集について、「川崎市外国人市民代表者会議では、代表者は、自らの国籍の属する国の代表としてではなく、本市のすべての外国人市民の代表として、職務を遂行しなければならない。」と条例で定められており、すべての外国籍住民の代表という立場であるので、川崎市の外国籍住民が代表者に意見を表明しやすいというメリットがあると考えられる。このように、代表者会議は、自治体内の外国籍住民にとって意見を伝えやすい存在であり、会議の実効性が上がると考える。したがって、会議の代表性は会議の実効性に影響を与えたと言えよう。

4-3 フォローアップ体制に関する分析

仮説3：＜フォローアップ体制に関する仮説＞

- ・会議の提言の実施のフォローアップ体制は会議の実効性に影響を与えた。

川崎会議では、提言の実施を監視するための担当局が設置され、毎年の会議開催時、以前の提言の実施状況が報告される。そして、委員によって、まだ一定の成果を得ていないと評価される提言は、次の年度にもう一度実施状況を確認するような仕組みが取られている。以前の会議の結果を委員にきちんと把握させた上で議論することが重要し、会議の結果として施策に関する提言を整理するという現状が分かった。

この点に関していえるのは、期を経るにつれて、すでに提言を出しているにもかかわらず、同じ問題を議論せざるを得ないということである。市では、提言の取組状況を自己評価しているが、行政側とは別に、代表者会議として提言に対する市の取組状況をチェックする必要性が認識され始める（2002年度議事録）。第4期の冒頭、各代表者が話し合いたいテーマを述べた際に、「過去の提言のチェックから問題点を絞り出す」「ここで話し合われた問題がきちっと反映されるシステムを明白にしたい」（2002年度議事録）という意見が出されるのである。第5期の冒頭でも、「代表者会議でも、過去の提言の取組み状況をチェックする制度を作るべき」（2004年度議事録）という意見が出されている。

例えば、1997年度では、「川崎市の国際交流事業を推進するために、外国人市民の参画をすすめる」という提言が出されている（1997年度・提言4）が、1998年度では、「外国人市民の支援と地域における国際交流を充実し、内なる国際化を推進する」（1998年度・提言4）の1997年度提言の補足意見として出されている。

代表者会議の実効性については、上で述べた提言内容の実現に関してのみでなく、期を経るにつれて、状況が変わるとともに、市の問題はもうたくさん出ているので、過去の提言の取組み状況を調査し、チェックする制度を作ることが必要であることが分かった。

一方、かながわ会議と神戸会議のように、フォローアップ体制がなされないと、代表者が会議で提言の評価を行うだけで、過去の提言の取組み状況を確認できない事になっており、会議の実効性に影響を与える要因として考えられる。

4-4 小括

川崎市外国人市民代表者会議の設置根拠、会議の代表性、フォローアップ体制の三つの要素三つの要素から文献調査とヒアリング調査を踏まえ、本研究の仮説に対して、以下のことを明らかにした。

文献調査とヒアリング調査の結果を踏まえ、仮説1については、多文化の歴史や構造的条件の違いにより、会議の設置根拠は会議実効性に影響があることについて明らかにした。

仮説2について、外国人市民代表者の応募者数の増減傾向の分析を踏まえ、応募者数の増加により、本研究で用いる「代表性」の評価基準から見た外国人住民の人口の構成に対する会議の代表性が高くなった。会議の宣伝と代表者募集のあり方は会議の代表性に影響を与えたと言える。さらに、会議の代表性は会議の実効性に影響を与えたことが分かった。

仮説3は、フォローアップ体制の分析では、会議の過去の提言と取り組み状況を確認した結果、会議の実効性に影響を与える要因であることを明らかにした。

5. 対象地域の外国人地域参加政策に対する提案

本章では、外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議、神戸市外国人市民会議に対する考察と分析を踏まえ、会議の実効性を向上するため、参加の制度、代表性、フォローアップ体制に関する提案を行う。外国人住民会議を設置する他自治体の外国人地域参加政策に対して示唆を与えることを提示する。

5-1 参加の制度に関する提案

実効性については、施策への一定の影響力が保証されなければ、外国人住民会議は政治参加の場としての意義を失いかねないと考えられる。会議の実効性を向上するため、参加の制度において、会議は要綱ではなく、条例で設置することを検討する価値はあるのである。

川崎会議は、条例で設置されたが、かながわ会議と神戸会議は、要綱で設置された。会議の設置に当たって条例を設ける事で、「議会の承認を得ることを意味する」（山田2000）事に加え、議会の同意を得ない限りは廃止する事が不可能なので、より安定した地位に置かれる事になる。そして、会議の結果は議会で発表され、施策決定権がないものの、当該自治体が提言を尊重し、施策に反映する為の努力が義務づけられる（山田2000）。その反面に、かながわの会議と神戸会議の設置根拠は条例ではない事が、提言が条例にならない要因として考えられる。

会議は条例ではなく、要綱で設置した理由を歴史の原因から見ると、川崎市の過去の経緯や歴史的の分析の結果により、川崎会議が条例設置の歴史的な条件を持っているため、さらに、外国籍住民自身が自ら参加する形態がとられたのには1994年に定住外国人の地方参政権付与が大きな世論としてあったことが背景であり、代表者会議が1996年に条例で設置されたのである。一方、神奈川と神戸は、川崎のような歴史的な条件を持っていないため、外国人会議は条例ではなく、要綱で設置されたのである。

事務上の原因からみると、かながわ会議と神戸会議の担当者によると、条例に変えると、議会との作業が多く、大変であること、また、予算の確保に一定の困難もあり、会議の回数など基本構成を調整しているという事だが、財政状況に適応できる柔軟性を維持する為に条例を設けない事も十分考えられる。しかし、予算の確保に困難があるとなれば、会議の存続自体を保証する必要があるだろう。会議の設置条例を制定する事は、この問題の解決にも役立つと考える。参加の制度において、会議は条例設置とすべきと考えられる。

5-2 代表性に関する提案

実効性をより保障する為には、議論の進め方を管理する事に加え、代表性における課題の解決を検討することは有意義である。

問題点として、会議の委員編成において偏りがある場合、外国人住民人口の全体を代表する為の政治参加制度を果たさない事に加え、施策作りの基盤となる外国人住民の人口の生活問題を知るにも全体像が見えてこないという問題が出てくる可能性がある。かながわ会議の担当者が、「会議の参加応募者数は最初にはやり多かったです、近年徐々減少傾向にあります。今度どういった広報をかけていけばいいかは検討課題です」と述べた。応募者が数少ない事は、代表性を大きく阻害する要因となっている。

その原因として、会議の存在の周知が不足している可能性がある。外国県民かながわ会議の傍聴者は、「自分が会議の開催について知った事が偶然であり、周りにいる中国人のほとんどが知らず、知っていれば参加したかった」と述べた。会議の応募広告は国際課のホームページや国際交流協会の公誌などに載せられているが、この場合、この特定のメディアを普段から利用する人でない限り、外国人住民会議の存在さえ知る機会はない。外国人住民の中に、潜在的な参加意欲を持つ人はより多くいるはずである。会議の存在が彼らに知られなければ、委員の代表性が確保できず、多くの人が政治参加の場から排除される事になりかねない。

以上を踏まえ、会議の参加者を増やすことが会議の代表性が高くなるための提案として考えてられる。

まず、代表性に関しては、投票権を有するマイノリティの多くがそれを行使できない事を考慮すれば、神戸会議は日本国籍の外国人住民の参加を認めている事がある。参政権のある日本国籍者に政治参加の場を与える必要はないという考えもあるが、日本国籍を有してもマジョリティの日本人と異なる価値観、生活習慣、外見などを持っている場合、これは「声を届け難い」という前提を外国人と共有する存在と言える。川崎市や神奈川県など、日本国籍を有するものの認可しない多くの自治体の外国人住民会議も、神戸市と同様、その参加条件を和らげる事は検討に値する。

また、会議の傍聴者の増加は、会議の参加を促す一つ的手段として考えられる。会議傍聴の案内はホームページだけでなく、市民会館、交流センターなど等々に配布すべきである。より多く、より多様な傍聴者を得ることは、会議の状況を実際に把握し、参加者になる可能性があると考えられる。

5-3 フォローアップ体制に関する提案

外国人住民会議の過去の提言の取り組み状況を調査し、チェックするフォローアップ体制を作ることが会議の実効性の向上のための提案の一つである。

提言の実施のフォローアップ体制がきちんとされると、委員の提言は単に提案や意見に留まらず、「実施されるべき施策提言」という意味を持つ様になる。一方、フォローアップがなされないと、第四章で述べたように、代表者が会議で提言の評価を行うだけで、過去の提言の取り組み状況を確認できない事になる。会議のメンバーが自らの提言の実施に満足しているか否かは確認できない。

第四章で述べた川崎会議の例を見てみると、川崎会議 1997 年度では、「川崎市の国際交流事業を推進するために、外国人市民の参画をすすめる」という提言が出されている（1997 年度・提言 4）が、市の担当局が過去の提言の取り組み状況を調査し、1998 年度では、「外国人市民の支援と地域における国際交流を充実し、内なる国際化を推進する」（1998 年度・提言 4）の 1997 年度提言の補足意見として出されている。フォローアップの実施により、提言が施策にいかされた結果としては、国際交流会の登録ボランティアの充実、外国人市民向け多言語資料の配布などを行った（川崎市外国市民代表者会議年次報告 2013 年度）。

一方、かながわ会議と神戸会議は、フォローアップ体制がなされない現状がある。そのため、代表者が会議で提言の評価を行うだけで、過去の提言の取り組み状況を確認できない事になっており、会議の実効性に影響を与えたと考えられる。

従って、会議の実効性に影響を与える要因として考えており、外国人住民会議の過去の提言の取り組み状況を調査し、チェックするフォローアップ体制を作ることが会議の実効性の向上に繋がる。

5-4 小括

外国人籍県民かながわ会議、川崎市外国人市民代表者会議、神戸市外国人市民会議に対する実効性を向上するため、参加の制度、会議の代表性、提言の実施のフォローアップ体制において考察と提案を行った。

まず、参加の制度において、会議は条例設置とすべきである。

次に、代表性について、会議の参加者を増やすことが必要である。そのため、川崎市や神奈川県など、日本国籍を有するものの認可しない多くの自治体の外国人住民会議も、神戸市と同様、その参加条件を和らげる事は検討に値する。また、会議の傍聴者の増加は、会議の参加を促す。会議傍聴の案内はホームページだけでなく、市民会館、交流センターなど等々に配布すべきである。より多く、より多様な傍聴者を得ることは、会議の状況を実際に把握し、参加者になる可能性があると考ええる。

最後に、外国人住民会議の過去の提言の取り組み状況を調査し、チェックするフォローアップ体制を作ることが会議の実効性の向上に繋がる。以上は会議の実効性を向上するための提案である。

6. まとめ

世界の先進諸国では、外国籍であって、かつ定住する大量の移民人口が生まれている。「定住外国人」と呼びうる人々が先進国で人口の5%以上、国によっては一割以上にも達している（ハンマー1999）。日本は外国籍者についても、もはや外国人市民の参加をめぐる議論の埒外に置くことはできなくなっている（宮島 2000）。

これからの自治体に必要なことは、それぞれの地域で本当に必要とされ、自らの責任において住民のニーズに応え、住民のための政策を設計することである。現在の日本で外国人が多く居住する地域では、地域社会の構成員として共に生きていくような社会づくりを実現する為、外国人住民の声を積極的に聞こうとする「外国人住民会議」が、地域自治へ参加する一つ的手段として考えられる。本研究は、外国人市民が集中する地域において、外国人市民が地域自治により参加しやすくなるように自治体の政策設計の有効な方法を提案した。

本研究においては、外国人市民の割合が高い自治体の多文化諮問機関としての川崎市外国人市民代表者会議、外国籍県民かながわ会議と神戸市外国市民会議を対象事例に選び、設置根拠、代表性、フォローアップ体制の三つの要素が外国人住民会議の実効性に与える影響について比較分析を行った。

そこで、外国人住民会議の実効性に影響する原因について、本研究では、大きく以下の3つの仮説に基づいて、分析を行った。仮説1：多文化の歴史や構造的条件の違いが、参加の制度に影響を与え、外国人会議の設置条例を制定するか否かに影響を与える。また、会議の実効性はその設置根拠・経路の依存性に影響される。仮説2：会議の宣伝のあり方と代表者募集のあり方は会議の代表性と実効性に影響を与える。仮説3：提言の実施のフォローアップ体制は、会議の実効性に影響を与える。

仮説を検証するため、三つの対象会議について、会議の設置背景と目的、参加者の募集方法、会議の宣伝方法、会議の提言の実施のフォローアップ体制、提言の実施状況について、文献調査等で基本状況を把握した上で、各会議の担当者と会議の参加者にヒアリング調査を行った。それらの結果を踏まえ、仮説について明らかになったことをまとめる。

6-1 本研究の知見

本研究は、これまであまり注目されてこなかった日本の自治体の外国人住民会議における、外国人地域参加への貢献の可能性を探ったものである。事例としては三つの市政参加型会議が、どのような問題を解決されたかを比較分析を行った。

そこで、三つの外国人住民会議の解決された問題の違いを生じた原因について、以下の3つの仮説、仮説1〈経路の依存性・設置根拠に関する仮説〉、仮説2〈代表性に関する仮説〉、仮説3〈フォローアップ体制に関する仮説〉に基づいて、分析を行った。

その結果として、仮説1については、三事例の過去の経緯や歴史的な分析の結果を踏まえ、多文化の歴史の経緯の違いにより、会議の設置根拠は会議実効性に影響があることについて明らかにした。次に、仮説2について、三事例の代表者の応募者数の増減傾向の分析を踏まえ、応募者数の増加により、本研究で用いる「代表性」の評価基準から見た外国人住民の人口の構成に対する会議の代表性が高くなった。会議の宣伝と代表者募集のあり方は会議の代表性に影響を与えたと言える。さらに、会議の代表性は会議の実効性に影響を与えたことが分かった。仮説3は、フォローアップ体制の分析では、会議の過去の提言と取り組み状況を確認した結果、会議の実効性に影響を与える要因であることを明らかにした。

しかし、三つの会議の事例を考察した結果、3つの要素が実効性を発揮するにあたって日本の外国人住民会議は多くの課題を抱えている事が判明した。まず、要綱より条例で設置された会議の方がより重い政策が設計できる。次に、会議の応募者が数少ない事は、代表性を大きく阻害する要因となっている。また、フォローアップ体制がなされない会議では、代表者が会議で提言の評価を行うだけで、過去の提言の取り組み状況を確認できない事になる。

そのため、会議の実効性を向上するための提案を行った。まず、会議で出された提言が条例になるため、参加の制度において、会議は条例設置とすべきである。次に、代表性について、会議の参加者を増やすことが必要である。そのため、川崎市や神奈川県など、日本国籍を有するものの認可しない多くの自治体の外国人住民会議も、神戸市と同様、その参加条件を和らげる事は検討に値する。また、会議の傍聴者の増加は、会議の参加を促す。会議傍聴の案内はホームページだけでなく、市民会館、交流センターなど等々に配布すべきである。より多く、より多様な傍聴者を得ることは、会議の状況を実際に把握し、参加者になる可能性があると考えられる。最後に、外国人住民会議の過去の提言の取り組み状況を調査し、チェックするフォローアップ体制を作ることが会議の実効性の向上に繋がる。以上は会議の実効性を向上するための提案である。

6-2 今後の研究課題

(1) 調査対象の拡張

本論文では、外国人市民が集中する地域において、多文化諮問機関として外国住民会議の実効性に影響を与える原因を論じた。しかし、外国人住民の割合が高い自治体以外の自治体については調査対象としてないため、同じような事象が現れるかどうかはわからない。

また、本研究は市政参加型の三つの外国人住民会議を調査したが、その他の外国人住民会議を持つ自治体については、今後の研究課題として記したい。

(2) 外国人住民会議の評価

本研究は外国人住民会議の現状を分析し、抱えている課題に対して提案を行った。外国人住民会議はどのように評価するべきか検討する必要があると考える。

参考文献：

- 伊豫谷登士翁 (2000). 「グローバル化と定住外国人の政治参加」宮島喬編『外国人市民と政治参加』. 有信堂 p.75-79
- 打越綾子・内海麻利 (2006). 『川崎市政の研究』. 敬文堂
- 蒲島郁夫 (1988). 『政治参加』. 東京大学出版会
- 塩原良和 (2010). 『変革する多文化主義へーオーストラリアからの展望 (サピエンティア) 』. 法政大学出版局
- 曾我謙悟 (2013). 『行政学』. 有斐閣
- 総務省 (2006). 「地域における多文化共生推進プランについて」. 総行国第 79 号
- 新川敏光 (2003). 『年金改革の比較政治学』. ミネルヴァ書房
- 西川明子 (2007). 「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」. 『レファレンス』676 号. 国立国会図書館調査及び立法考査局 p.59-73
- 樋口直人 (2000). 「対抗と協力ー市政決定メカニズムのなかで」宮島喬編『外国人市民と政治参加』. 有信堂 p.22-36
- 樋口直人 (2001). 「外国人政治参加システム：外国人諮問機関の検討を通じて」. 『都市問題』92 (4) p.69-79
- 宮島喬 (2000). 『外国人市民と政治参加』. 有信堂
- 宮島喬 (2003). 『共に生きられる日本へー外国人施策とその課題』. 有斐閣
- 山田貴夫 (2000). 「川崎市外国人市民代表者会議の成立と現状」宮島喬編『外国人市民と政治参加』. 有信堂 p.39-45
- ハンマー (1999). 近藤敦監訳『永住市民と国民国家一定住外国人の政治参加』. 明石書店
- Miller. M. J. (1989). Political Participation and Representation of Noncitizens in W. R. Brubaker ed. Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America. University Press of America. p.2-5、134-139

行政資料：

- 神奈川県 (1998). 「外国籍県民かながわ会議設置要綱」
- 神奈川県 (1998). 「外国籍県民かながわ会議運営要領」
- 神奈川県 (2013). 「かながわ国際施策推進指針 (第三版)」
- 神奈川県ウェブサイト. 「国際政策」
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f385/> 2015年12月7日閲覧
- 川崎市 (1996). 「川崎市外国人代表者会議条例」
- 川崎市 (1996). 「川崎市外国人市民代表者会議代表者選任要綱」
- 川崎市 (1996). 「川崎市外国人市民代表者会議運営要綱」
- 川崎市 (1997). 「川崎市外国人市民代表者会議年次報告」
- 川崎市 (1998). 「川崎市外国人市民代表者会議年次報告」

川崎市(2002).「川崎市外国人市民代表者会議議事録」

川崎市(2004).「川崎市外国人市民代表者会議議事録」

川崎市(2011).「外国人市民代表者会議提言」

川崎市(2015).「川崎市多文化共生施策推進指針」

川崎市役所ウェブサイト.「外国人施策」

<http://www.city.kawasaki.jp/shisei/category/60-7-0-0-0-0-0-0-0.html> 2015年9月7日閲覧

神戸市(2003).「神戸市外国人市民会議設置要綱」

神戸市(2015).「神戸市国際化推進大綱」

神戸市役所ウェブサイト.「国際交流」

<http://www.city.kobe.lg.jp/culture/international/index.html> 2015年12月10日閲覧

総務省統計局(2011).「人口推計」全国国籍別外国人人口及び割合の推移

<http://www.stat.go.jp/data/chouki/02.htm> 2015年12月7日閲覧

総務省統計局(2011).「人口静態」市町村別外国人数

<http://www.stat.go.jp/data/chouki/02.htm> 2015年12月7日閲覧

謝辞

川崎市、神奈川県、神戸市の職員の方々に、本研究のインタビューにご協力賜りましたことを心からお礼も申し上げます。

常時に加えたご多忙の中にもかかわらず、インタビューにご協力していただきありがとうございました。

皆様の多大なご協力により、実際に行政に携わっておられる方からお話を伺うことが実現し、本論文を充実させることができました。

また、統計結果の参考資料をいただき、修士論文を作成しやすいように配慮してくださったのだと、お心遣いに感激いたしました。

そして、本研究の趣旨を理解し、インタビュー調査に協力いただきました、川崎市、神奈川県、神戸市の外国人住民会議の参加者の皆様に心から感謝いたします。

最後に、都市システムの先生方にお礼を申し上げます。

長野基準教授には、本研究の初めから最後まで、丁寧なご指導を賜りました。

また、山本薫子准教授にも、研究室の合同中間発表会にて、丁寧なご指導を賜りました。

お二方をはじめとした、本大学の先生方や関係者の皆様、本当にありがとうございました。

【図表一覧】

- 図 1－1 全国国籍別外国人人口及び割合の推移
- 表 1－1 国籍・地域別・男女別 在留外国人
- 図 1－2 都道府県外国人比率ランキング
- 表 1－2 政令指定都市国籍別在留外国人人数及び外国人比率
- 図 1－3 研究の構成
- 表 2－1 都道府県と政令市における外国人地域参加の仕組み一覧
- 表 2－2 対象事例一覧
- 表 2－3 事例のパターン（設置目的別）
- 表 2－4 事例のパターン（設置根拠別）
- 表 3－1 対象会議の基本情報
- 図 3－1 川崎市外国人人口の推移
- 図 3－2 川崎市外国人市民会議の様子
- 図 3－3 神奈川県外国人人口推移
- 表 3－2 神戸市外国人人口推移
- 表 3－3 ヒアリング調査の概要
- 表 3－4 対象事例の調査概要
- 表 3－5 対象会議の代表者応募状況
- 表 4－1 川崎市の外国人施策一覧
- 図 4－1 会議の設置根拠と反映施策の関係
- 図 4－2 川崎市外国人市民会議の募集案内
- 表 4－2 川崎市外国人市民代表者会議 第 10 期 代表者名簿