

2010年3月修了 修士論文要旨

(東京大学大学院 新領域創成科学研究科 国際協力学専攻)

我が国の地方自治体における多文化共生政策の形成過程に関する研究

—宮城県、静岡県、近江八幡市、足立区の多文化共生推進条例を事例として—

学籍番号 47-86796 柳澤 彰男

(2010年1月26日提出)

指導教員 國島 正彦教授

Keywords: 多文化共生, 自治体, 政策形成, 条例, 場の理論

1. 背景

条例は地方自治体（以下、自治体と称す）で制定される法であり、重い義務となる。その制定コストの重さゆえ、日本では長く要綱行政と呼ばれる法規に基づかない行政手法が用いられてきた。条例制定は自治体行政にとっては歓迎されない事務だといえる。

自治体の多文化共生政策においては、2010年1月現在、2つの自治体で推進条例が制定されている。この条例は、自治体に多文化共生の行政計画の立案と施策の実施を自治体に義務付けるものである。

2. 目的

本研究の目的は、自治体で多文化共生推進条例（以下、推進条例と称す）が制定される理由を明らかにすることである。

全国で最初に推進条例の制定が検討されたのは、2002年に滋賀県近江八幡市でのことだった。2004年には宮城県、2005年には足立区、2007年末には静岡県が制定を検討し始めた。近江八幡と足立区の推進条例は現在中断されており、2007年に宮城県が全国初の推進条例制定を実現した。

条例制定開始年の外国籍者の人口割合は、宮城県では全国平均の約半分の0.7%に過ぎなかった。宮城県とは逆に、足立区は都内有数の外国籍者集住地区である。2050年には

人口割合の15%を超えるとの予測だが、推進条例制定は現在中断している。

数値の比較から分かるように、推進条例は、必ずしも外国籍者の人口割合や人数の多寡によって制定が望まれるわけではない。

自治体が条例制定という行為に消極的であることも加わり、推進条例は、「なぜ発案」され、「なぜ制定が実現」したのかという疑問が生じる。この2つの「なぜ」の解明が、本研究のテーマである。

3. 研究方法

2009年11月から12月にかけて、6の自治体で19人の政策立案者、関係団体職員、大学教授らを対象に聞き取り調査を行った。

聞き取り調査で得られた情報と、行政の資料や関係者の残した記録を基に、4つの自治体における条例制定の足取りを詳細に再現した。

推進条例制定を計画していない自治体の意見も聞くため、関東と東海で多文化共生政策の先進的地位にある神奈川県と愛知県の担当課にも足を運んだ。

4. 事例の比較分析

4-1 条例制定の発案者

表4-1は、各自治体で誰が推進条例制定を発案したのかを示す。推進条例制定を発案し

うる立場にいるのは、首長、議会、職員のいずれかであるが、4中3のケースにおいて、行政の職員が自らの発案であった。職員の地位としては、部長や課長など、比較的高位の者からの発案であった。

表4-2は、発案者が多文化共生にどの程度の関心を持って推進条例を提案したのかを示す。発案者が多文化共生社会の実現に明確に関心を持ち、かつそれが発案の動機となったのは静岡と近江八幡だけである。宮城と足立区では、もともとは別の関心事に基づいて推進条例制定を発案した。

表 4-1 発案者の立場

	宮城	静岡	足立区	近江八幡
首長	○	—	—	—
議会	—	—	—	—
職員	—	○	○	○

表 4-2 発案者の関心

	宮城	静岡	足立区	近江八幡
多文化共生	—	○	—	○
その他	○	—	○	—

4-2 条例制定の実現過程

各自治体の推進条例の制定過程を分析したところ、条例制定の実現には3つの要点をコントロールすることが必要であると考えられる。

第1の要点は、組織の意思決定制度の把握である。これにより、意思決定上のリスクの所在が予測できる。

第2は、リスクへの対処である。条例中断のリスクは大きく、行政組織内部と、議会の2つに存在していることが分かった。それぞ

れに適した対策が必要である。

第3は、賛同者の人的ネットワークの形成である。事例を分析した結果、リスクは、条例制定を発案した人間が、任期や定年のためにその地位を離れた時に発生する可能性が分かった。発案者が自身の影響力を行使するうちに、強力な賛同者をどれほど確保できたかが、リスクを排除できるか否かに影響すると思われる。

5. まとめ

本研究の範囲内で、以下のことがいえると考えられる

①新政策の立案において、自治体職員は積極的な役割を果たすことがある。

②条例の制定を行うか否か、その自治体の実績や社会経済状況ではなくて、発案者個人の性質に左右される。

③条例制定のリスクには、大きく行政リスクと議会リスクがある。制定作業の過程でのリスク処理が必要である。

④発案者と制定作業の管理者は、一致していることが重要である。条例は個人の理念に発する性質のものなので、両者が別々になると、条例制定が見直される可能性がある。

⑤首長も職員も、数年の任期しか保障されていない。制定途中で発案者と管理者が不一致となった場合に備えて、賛同者に基づく継続システムを構築する必要がある。

6. 参考文献

北崎秀一【1997】「規則制定権の範囲と限界」外国人との共生に関する基本法制定研究会【2003】『多文化共生社会基本法の提言』法務省【2002~2005】『外国人登録者数』足立区【2006】『多文化共生推進計画』