

論文

外国人住民が参加する多文化共生のまちづくり

— 新宿区の多文化共生政策と新宿区多文化共生まちづくり会議を通して —

吉田 渉

アブストラクト：本研究は、新宿区の多文化共生に関する政策や外国人住民の行政参加の形である新宿区多文化共生まちづくり会議について検討し、分析したものである。新宿区は自治基本条例において多文化共生社会の実現を明記し、①参加交流とネットワーク構築、②日本語学習・教育支援、③情報提供、④相談対応の4分類の施策に取り組んでいる。その中で特に注目したのが新宿区多文化共生まちづくり会議で、その委員構成では、審議会研究の視点からの機能が取り入れられた委員構成であること、多様な背景や国籍からなる委員構成であることが確認できた。また、会議提言の政策反映までの枠組み、および実際の会議提言の政策反映の事例も確認でき、一定の評価ができた。一方、新宿区の多文化共生に関する今後の課題として、①会議提言の着実な政策反映と既存施策の改善、②より多くの外国人住民からの意見の聴取、③外部との新たな連携の3つを指摘した。

1 研究背景

2019年4月に、出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」とする)及び法務省設置法の一部を改正する法律が施行され¹、新たに設置される在留資格によって、今後5年間で最大34万5千人の外国人の受け入れが想定されている²。外国人が今後ますます増加することにより、多様な背景を持つ外国人の増加も予想され、

日本は本格的な多文化共生社会を迎える。一方で、多くの自治体において外国人の定住化が進んでおり、外国人住民の意見や要望を聞き、それらを地域の政策に反映する必要性も出てきており、外国人住民が多く居住する自治体では、以前より外国人住民が参加する諮問機関である外国人住民会議³を設置しているところもある。

外国人住民の人口および人口比率の高さでは全国でも上位に位置する新宿区もそうした自治体の中の1つであり、2019年1月1日現在、人口34万6,162人の12.4%にあたる4万3,068人の外国人が居住している⁴。その国籍数は136カ国に及び、日本でも有数の多文化共生都市であり、

1 参照：法務省「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」, http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00017.html, 2019年3月1日閲覧。

2 新たな在留資格「特定技能」を創設し、外国人労働者の受け入れを拡大する新制度が1日に始まる。政府は、技能実習生からの資格変更を含めて今後5年間で最大約34万5千人を見込む(『朝日新聞』2019年4月1日参照)。

3 「外国人住民が構成員として参加した自治体の多文化施策を検討するための諮問機関」とする。

4 参照：新宿区の統計(平成31年)「人口及び世帯数の推移」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/42toukei_00001.html, 2019年4月20日閲覧。

外国人比率の上位は、国籍別では中国 (32.9%)、韓国 (23.7%)、ネパール (8.2%) の順となっている。

新宿区の外国人住民についての特徴は、外国人人口の多さや外国人比率の高さ、多様な国籍の他にも、若年人口割合の高さと流動性の高さ等があげられる。また、区内に早稲田大学をはじめとする大学や専修学校や各種学校が多いことも影響して、在留資格に占める留学の比率の高さも特徴としてあげられる。

新宿区では、2012年に条例によって外国人住民が参加する諮問機関である「新宿区多文化共生まちづくり会議」(以下「多文化共生会議」とする)が設置され、多文化共生のまちづくりが推進されている。そこで、本研究では多文化共生会議に注目し、新宿区が多文化共生のまちづくりに関する政策(以下「多文化共生政策」とする)や新宿区における外国人住民の行政参加の形である多文化共生会議について検討していく。

2 研究目的と研究方法

(1) 先行研究

外国人住民が参加する諮問機関である新宿区が多文化共生会議は、2012年に条例によって設置され、区長の諮問に応じて多文化共生のまちづくりに関する施策について調査審議し、区長への答申を行っている⁵。諮問機関には、法令・条例等によって設置される審議会等と、要綱等の法令・条例等に基づかない私的諮問機関の2

種類があるとされるが(新川 1997, 西川 2007)、多文化共生会議は前者にあてはまる。外国人住民会議が議会の議決を経た条例設置に基づくことに関して、山田(2000)は議会の承認を得た条例設置であることの重要性を、宮島(2004)は議会の議決を経た条例に基づいた正統性の大きさを指摘している。

行政学における審議会研究においては、審議会の主な機能として、専門知識の導入、行政の民主化、利害の調整、政策決定への正統性獲得等があげられている(成田 1967, 岡部 1969, 今村 1972, 佐久間ほか 1972, 佐藤功 1972, パーク 1972a, 新藤 1978)。また、審議会を構成する委員については、民意を表明するルートとしての住民代表委員の重要性(手島 1985)や委員選任における不透明・不公平に対する方策としての公募委員の重要性(豊島 2003)等が指摘されている。それとともに、機能面からも、専門知識の導入という点での学識経験者委員、行政の民主化という点での住民代表委員、利害の調整という点での当該団体委員等の存在の重要性も指摘しておきたい。

また、外国人住民会議で調査審議した結果として出される提言の政策反映の重要性については、川崎市外国人市民代表者会議や外国人県民あいち会議等の個別事例から多くの指摘がなされている(樋口 2000, 中野 2007, ホール 2014)。首長の諮問機関という位置づけの外国人住民会議の政策反映について、麻野(2006)は首長の判断によるところが大きいとし、樋口(2001)も政策推進の核になるかどうかは行政の応答性にかかる指摘しているが、外国人住民会議における行政の対応を含めた実際の政策反映までの枠組みに関する研究についてはあま

5 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議条例」第3条、https://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000946.html、2019年3月1日閲覧。

りなされていない。

(2) 研究目的と研究方法

本研究の目的は、第1に、日本でも有数の多文化共生都市の新宿区における多文化共生政策を概観する。第2に、審議会の機能や委員構成についての研究の視点から新宿区の多文化共生会議を分析し、加えて、新宿区の多文化状況を表す特徴を反映した委員構成であるかも確認する。第3には、多文化共生会議の提言の政策反映について明らかにし、最後に新宿区の多文化共生に関する今後の課題について明らかにしたい。

本研究の研究方法は、担当部署である新宿区多文化共生推進課（以下「担当課」とする）に対するインタビューおよび担当課や他部署より入手した資料や新宿区のホームページ等からの資料による文献サーベイを中心としている。インタビューについては、2018年8月に担当課の役職者2名に対して半構造化インタビューを実施し、多文化共生政策や多文化共生会議等について話を聞いた。また、新宿区の担当課や他部署からは、多文化共生会議についての委員構成区分資料、諮問テーマ・提言関連資料、会議議事録、および新宿区の外国人住民の在留資格関連資料等を入手した。

3 新宿区の多文化状況と多文化共生政策

(1) 新宿区の多文化状況

日本でも有数の多文化共生都市の新宿区であるが、改めて新宿区における外国人住民の現況を概観するために、新宿区の外国人住民に関する6つの特徴をあげたい。新宿区人口ビジョ

ン⁶や新宿自治創造研究所のレポート⁷等においても多くが指摘されているが、古いデータも使用されているため、最新の状況は必ずしも把握しきれていないと考える。したがって、入手でき得る新しいデータも使用して、改めて外国人住民に関する6つの特徴をみていきたい。

まず第1に、外国人人口の多さおよび外国人比率の高さが全国でも有数であるということである。全国の外国人人口および外国人比率の高い上位10位の市区町村をみていく（表1）。新宿区は、外国人人口では、大阪市、横浜市、名古屋市、神戸市、京都市等の政令指定都市に続いて6番目に位置しており、外国人比率では、占冠村、大泉町、赤井川村に続いて4番目に位置しているが、上位の北海道の自治体いずれもがスキーリゾート地で、3カ月を超えて滞在する外国人従業員が転入した⁸季節的な要因であることを考えると、実質的には大泉町について2番目となる。新宿区は、外国人人口においても外国人比率においてもともに上位10位以内に

6 参照：新宿区「新宿区人口ビジョン」I章、<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000189324.pdf>、2019年3月1日閲覧。

7 参照：新宿区新宿自治創造研究所「研究所レポート2016新宿区のまちの魅力の研究（1）」I章、<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000215069.pdf>、2019年3月1日閲覧。

8 2012年7月の「住民基本台帳法の一部を改正する法律」施行により、観光目的等の短期滞在者を除き、適法に3か月を超えて在留し住所を有する外国人住民に、住民票作成が義務付けられた。参照：総務省「2012年7月9日以降に転出・転入を予定されている外国人住民の方へ」、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/pdf/after20120709_transfer.pdf、2019年3月1日閲覧。

位置する全国唯一の自治体であり、本格的に多文化共生に直面している自治体であると言える。

表1 外国人人口（上）・外国人比率（下）が上位10位の市区町村

外国人人口上位10位の市区町村			
順位	市区町村名	外国人人口 (人)	外国人比率 (%)
1	大阪市	131,582	4.9
2	横浜市	91,440	2.4
3	名古屋市	78,556	3.4
4	神戸市	46,880	3.0
5	京都市	44,282	3.1
6	新宿区	42,428	12.4
7	川崎市	38,811	2.6
8	福岡市	35,257	2.3
9	江戸川区	33,457	4.8
10	川口市	33,279	5.5
外国人比率上位10位の市区町村			
順位	市区町村名	外国人比率 (%)	外国人人口 (人)
1	北海道占冠村	22.7	329
2	群馬県大泉町	18.1	7,585
3	北海道赤井川村	12.7	160
4	新宿区	12.4	42,428
5	北海道留寿都村	10.2	208
6	豊島区	10.1	29,010
7	北海道倶知安町	9.6	1,570
8	荒川区	8.6	18,564
9	北海道ニセコ町	8.3	431
10	美濃加茂市	8.2	4,659

出所：筆者作成（2018年1月1日住民基本台帳人口より⁹）

第2に、外国人人口および外国人比率が過去

9 参照：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html、2019年3月1日閲覧。

30年に渡り上昇基調が続いているということである。新宿区における1989年から2019年までの30年間のそれらの推移をみていくと（図1）、東日本大震災（2011年）後の一時的な減少等を除くと、基本的に上昇基調にある。外国人人口は、1999年に2万人を超え、2007年に3万人を、2017年に4万人を超え、この30年で約2.5倍となり、2019年1月1日現在4万3,068人の外国人が居住している。また、外国人比率は2008年に10%を超え、この30年で約2.3倍となり、2019年1月1日現在、12.4%で新宿区民の8人に1人が外国人住民である。

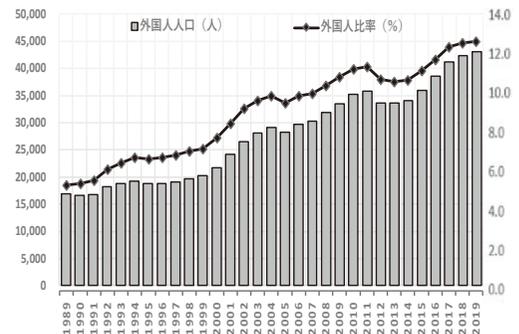


図1 新宿区の外国人人口と外国人比率の推移（1989～2019年。各年1月1日現在）

出所：筆者作成（「新宿区の統計（平成31年）」より¹⁰）

第3に、外国人の若年人口の割合が極めて高いということである。新宿区における外国人住民の年齢別構成をみていくと（図2）、20歳代

10 参照：新宿区の統計（平成31年）「人口及び世帯数の推移」、https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/42toukei_00001.html、2019年4月20日閲覧。

ただし、図1で使用した外国人人口は、2012年以前は外国人登録者数、2013年以降は住民基本台帳上の人口となっている。

を中心とした若年層の人口が他の年代と比較して非常に多いことがわかる。後述するが、これは新宿区の外国人の特徴である在留資格における留学の占める割合が多く、大学生や専門学校生等の若い年齢層の外国人が、他の自治体と比較してかなり多く居住しているためであると考えられる。

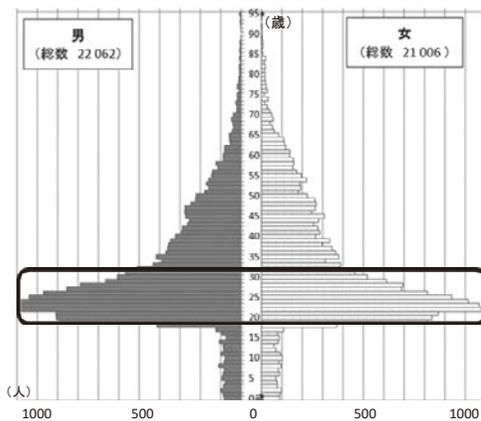


図2 新宿区の外国人住民の年齢別構成 (2019年1月1日現在。単位：人)

出所：「新宿区の統計（平成31年）」より¹¹

第4に、外国人の国籍が多様であるということである。新宿区における国籍別外国人人口(上位10位)をみていくと(表2)、その国籍数が136に及び、国籍もアジアを中心に多岐に渡っており、日本でも有数の多文化共生都市であるということがわかる。外国人比率の上位は、国籍別では中国(32.9%)、韓国(23.7%)、ネパール(8.2%)、ベトナム(8.1%)、ミャンマー(5.1%)の順となる。

11 参照：新宿区の統計（平成31年）「住民基本台帳人口（外国人のみ）の年齢別構成」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/42toukei_00001.html, 2019年4月20日閲覧。

表2 新宿区の国籍別外国人人口（上位10位。2019年1月1日現在）

順位	国籍	人口(人)	比率(%)
1	中国	14,153	32.9
2	韓国	10,221	23.7
3	ネパール	3,517	8.2
4	ベトナム	3,484	8.1
5	ミャンマー	2,218	5.1
6	台湾	1,884	4.4
7	米国	1,033	2.4
8	フランス	793	1.8
9	フィリピン	747	1.7
10	タイ	735	1.7

出所：筆者作成（「新宿区の統計（平成31年）」より¹²）

第5に、外国人の流動性が高いということである。新宿区人口ビジョンより¹³新宿区における日本人と外国人別に居住期間をみていくと(図3)、日本人と比較して外国人の居住期間は非常に短かく、流動性が高いことがわかる。居住期間1年未満と比較すると、日本人が19.1%と2割弱であるのに対して、外国人は46.3%と日本人の2倍を超えている。同様に、新宿区における日本人と外国人別に2013年の転出者の居住期間をみていくと(図4)、転出者の居住期間でも外国人は非常に短かく、流動性の高さが確認できる。外国人転出者の32.8%が居住期間1年未満、つまり転居してから1年経たないうちに次の転居先に移動する外国人が3分の1に

12 参照：新宿区の統計（平成31年）「国籍別外国人人口の推移」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/42toukei_00001.html, 2019年4月20日閲覧。

13 参照：新宿区「新宿区人口ビジョン」I章, <http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000189324.pdf>, 2019年3月1日閲覧。

のほり、外国人の流動性が高いことがわかる。

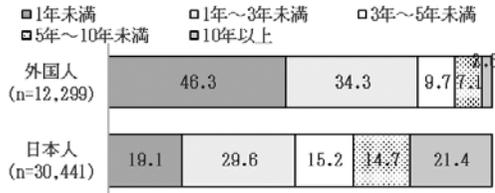


図3 日本人・外国人別の居住期間（2014年1月1日現在居住者。単位：％）

出所：筆者作成（「新宿区人口ビジョン」より）

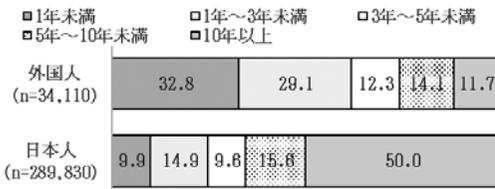


図4 日本人・外国人別の2013年転出者の居住期間（単位：％）

出所：筆者作成（「新宿区人口ビジョン」より）

第6に、外国人の在留資格全体に占める留学の比率が高いということである。新宿区の2010年から2019年までの外国人全体に占める在留資格別比率の推移および2018年末の全国の在留資格別比率をみていくと（表3）、新宿区の2019年の留学の在留資格は全体の37%を占めて最も多く、全国の留学の在留資格12%と比較すると約3倍となっている。これは、留学生30万人計画¹⁴（2008年）等の国の政策の影響に加えて、区内に早稲田大学をはじめとする大学や多くの専修学校や各種学校が存在し、そこに通う若い年齢層の外国人が他の自治体と比較してかなり多いことも影響していると考えられる。

14 参照：文部科学省「留学生30万人計画」骨子の策定について、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/07/08080109.htm, 2019年3月1日閲覧。

表3 新宿区の在留資格別比率の推移¹⁵（上位10位。各年1月1日現在）と全国の在留資格別比率（2018年末）（単位：％）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		外国人人口（千人）
	留学	永住者	技術・国際業務・人文知識	家族滞在	定住者	特定活動	特別永住者	技能	日本人の配偶者等	経営・管理	その他	
2010	28	13	11	13	4	4	4	4	6	2	12	35
2011	29	14	10	13	4	5	4	4	5	2	9	36
2012	27	16	11	13	4	4	5	4	5	3	7	34
2013	28	17	12	13	4	4	5	4	5	3	4	34
2014	31	18	12	12	4	4	4	4	4	3	4	34
2015	35	17	11	11	4	3	4	3	4	3	4	36
2016	37	17	5	10	4	3	4	3	3	2	11	39
2017	38	16	9	10	4	3	3	3	3	2	7	41
2018	38	16	11	10	4	4	3	3	3	3	6	42
2019	37	17	13	10	4	3	3	3	3	3	5	43
全国2018	12	28	8	7	7	2	12	1	5	1	16	2,731

出所：筆者作成（新宿区より入手した在留資格関連の資料より）

(2) 新宿区の多文化共生政策

新宿区の多文化共生政策は、2002年の中山区長就任以降に本格化した。中山区長が政策の基礎としたのが「新宿区における外国籍住民との

15 2010年7月1日からの入管法改正により在留資格「留学」と「就学」が「留学」に一本化されたため、2010年の留学の数値には就学を含む。2014年6月18日からの入管法改正により、在留資格「投資・経営」が「経営・管理」に名称変更されたため、2010年から2014年までの経営・管理の数値は投資・経営の数値である。また、在留資格「技術」と「人文知識・国際業務」が一本化されたため、2010年から2014年までの数値は、技術の数値と人文知識・国際業務の数値を合計したものである。

共生に関する調査」(2003年実施)で¹⁶、その調査報告書の「考察および提言」では、多文化共生を促進する上での行政の役割への強い期待があげられた。具体的には、日本人と外国人との相互理解と相互協力、日本語教育や多文化・多言語新宿の実現、災害時の対応に関する情報提供や訓練の実施、町会や民族団体の活動およびそのネットワーク作り等である。

新宿では、2007年に策定された「新宿区基本構想¹⁷」において、2025年の新宿を想定し、区の基本理念、めざすまちの姿、まちづくりの基本目標、区政運営の基本姿勢を示している。渡戸(2009)は、新宿区基本構想の3つの政策重点の1つとして「外国人との多文化共生」を挙げており、「新宿区第一次実行計画¹⁸」(2008年)においても、「地域と育む外国人参加の促進」事業の中で「外国人が意見や提案をできる場の創出を図る」と多文化共生会議につながる記述がみられる。

2010年に制定された新宿区自治基本条例¹⁹の前文では、新宿区には「国内外の人々がともに暮らし」ており、新宿区は「区政参加の促進を図り」、「世界からこの地に集う人々とともに互いの持つ多様性を認め合う多文化共生社会の実現をめざす」と明文化されており、新宿区に集まる国内外の人々が区政に参加し、多文化共生社会の実現を目指していくという趣旨の決意が読み取れる。この前文の「理念」が新宿区役所の「全ての部署で、多文化共生の推進に向けてそれぞれに取組を進めていく」(内野 2018 : p59) ためのベースとなっている。平井(2015)は、新宿区自治基本条例の特色の1つとして、「子どもの権利保障や国際社会との相互理解・協調(多文化共生)の推進を規定していること」を挙げている。

また、新宿区は「多文化共生のまちづくり」を「多様な文化や習慣を身に付けた人々が、交流し、相互理解を深め、共に生きるための地域社会の形成に資する活動」と位置づけている²⁰。外国人人口の変化についてのパブリックコメントに対する回答の中でも²¹、「住民の1割強が外国人であることを区の特長として積極的にとらえ、国籍等が異なる人々が互いの文化的違いを

16 2007年に実施した多文化共生実態調査報告書(概要版)の「はじめに」において、中山区長は「平成15年度に実施した実態調査を踏まえ、新宿区では、外国人が多く住み暮らすことを区の特長として積極的にとらえ、プラスメッセージを発信できるよう多文化共生のまちづくりを推進しています」としている。

参照：新宿区「平成19年度新宿区多文化共生実態調査」, <https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/file00001.html>, 2019年7月15日閲覧。

17 参照：新宿区「新宿区基本構想」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/file07_01_00014.html, 2019年7月15日閲覧。

18 参照：新宿区「新宿区第一次実行計画」, http://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/file07_02_00003.html, 2019年7月15日閲覧。

19 参照：新宿区「新宿区自治基本条例」前文, https://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000908.html, 2019年3月1日閲覧。

20 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議条例」第2条, https://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000946.html, 2019年3月1日閲覧。

21 参照：新宿区「新宿区人口ビジョン・新宿区総合戦略(素案)に対する区民意見の要旨と区の考え方」, <https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000189282.pdf>, 2019年3月1日閲覧。

認め、理解しあい、共に生きていく多文化共生のまちづくりを推進していると述べ、「外国人住民の力を地域の力として活かすための取組みを進める」必要性を強調している。

新宿区の多文化共生に関する具体的な施策を、時系列でみていく。まず、1990年代の施策を先行研究を通してみていくと、1990年に日本語指導が必要な児童のために大久保小学校に日本語学級が設置され（川村 2008）、1991年には英語・中国語・韓国語の3言語の通訳を置いた外国人相談窓口が設置され、国籍等による居住差別の解消が謳われた「新宿区の住宅及び住環境に関する基本条例」²²も策定された（川村 2015）。

次に、2000年代以降の施策をインタビュー内容を通してみていく。本格的な施策の始まりは、2005年の「しんじゅく多文化共生プラザ（以下「多文化共生プラザ」とする）²³」の開設であり、新宿区における多文化共生推進のための拠点である同プラザでは、日本語学習支援や多言語による情報提供、相談対応等が行われている。2006年には、多文化共生活動団体の連携促進や行政との協働を目的として「ネットワーク連絡会（現「多文化共生連絡会」²⁴）」が発足し、2010年には「外国人への情報提供ガイドライ

ン²⁵」が策定され、ルビ付日本語・英語・中国語・韓国語の4言語を基本とする等の新宿区の外国人への情報提供のあり方が定められた。2012年には、条例によって「多文化共生会議」が設置され、多様な委員による多文化共生のまちづくりが議論されている。2015年には「新宿区外国語版SNS²⁶」が導入され、Facebook、Twitter、LINE、Weibo（2017年より導入）による外国人向けの広報や災害関連情報が発信されており、さらに、2017年には「テレビ通訳システム²⁷」が導入され、区役所での手続きや相談の際に13言語の通訳システムが利用できるようになった。また、2007年と2015年には、地域で共に生活する日本人と外国人の現状を把握し、今後の施策の基礎資料を得るために「多文化共生実態調査²⁸」が実施された。

新宿区の多文化共生推進の拠点である多文化共生プラザの実際の利用者数をみると（表4）、2014年度をピークに減少傾向となり、2017年度の利用者は2万人を大きく下回っている。後述するが、多文化共生会議の第4期では同プラザのあり方について審議しており、利用者数減少の対策についても議論されるものと思

22 参照：新宿区「新宿区の住宅及び住環境に関する基本条例」, https://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000451.html, 2019年7月15日閲覧。

23 参照：新宿区「しんじゅく多文化共生プラザ」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/file03_00001.html, 2019年3月1日閲覧。

24 参照：新宿区「新宿区多文化共生連絡会」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/file03_00012.html, 2019年4月1日閲覧。

25 参照：新宿区「外国人への情報提供ガイドライン」, <https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000063582.pdf>, 2019年3月1日閲覧。

26 新宿区「新宿区外国語版SNS」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_002066.html, 2019年3月1日閲覧。

27 参照：新宿区「テレビ通訳システム」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_002088.html, 2019年3月1日閲覧。

28 参照：新宿区「新宿区多文化共生実態調査」, <https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/index05.html>, 2019年3月1日閲覧。

表4 多文化共生プラザ利用者数と外国人相談件数

年度	プラザ利用者 (人)	外国人相談 (件)
2005	—	3,367
2006	—	3,903
2007	—	4,083
2008	—	4,032
2009	—	5,053
2010	—	4,847
2011	—	4,033
2012	21,883	4,526
2013	21,446	4,944
2014	22,978	5,099
2015	21,546	5,161
2016	19,518	5,082
2017	17,924	5,105

出所：筆者作成（「新宿区の概況²⁹」より。「—」は資料なし）

われる。また、区役所の外国人相談窓口や同プラザの外国人相談コーナー等での外国人相談件数をみると（表4）、2009年度までは増加基調であったが、2013年度以降は5,000人前後で横ばいとなっており、2017年の「テレビ通訳システム」導入によってどのように変化するかが注目される。

新宿区では多くの施策が実施されてきたが、それらの施策の分類については、2018年8月の「新宿区多文化共生まちづくり会議審議結果報告書³⁰」の中では、①多文化共生プラザを軸としたネットワークの構築、②地域でのコミュニ

ケーションを促進するための日本語学習支援、③外国語への情報提供と外国人相談窓口の3つに大きく分類されている一方、内野（2018）は、①日本語学習・教育、②相談対応事業、③情報伝達、④参加交流の4つに分類している。本研究においては、それらを参考により実態に近い分類として、①参加交流とネットワーク構築、②日本語学習・教育支援、③情報提供、④相談対応の4つに分類することにする。

新宿区が多文化共生に関する施策を具体的にみていくと、「多文化共生プラザ」開設は①～④のすべてにあたる。また、「ネットワーク連絡会」発足や「多文化共生会議」設置は①に、「日本語学級」設置は②に、「外国人への情報提供ガイドライン」策定や「新宿区外国語版SNS」導入は③に、「テレビ通訳システム」導入は④にあたる。

(3) 新宿区多文化共生まちづくり会議

新宿区において多文化共生のまちづくりを総合的・効果的に進めることを目的に設置された「多文化共生会議」が2012年9月に新宿区多文化共生まちづくり会議条例によって設置されてから7年が経過しようとしている。同条例では、多文化共生会議がつかさどる事務として、①多文化共生のまちづくりにおける課題解決や外国人支援のための重要施策についての調査審議および区長への答申、②多文化共生のまちづくり推進に必要な事項についての区長への意見陳述、の2つを規定している。

同条例では、委員構成について「学識経験を有する者（以下「学識経験者」とする）、区民、多文化共生活動団体の構成員、地域団体の構成員の4区分の中から32人以内で組織する」とあ

29 参照：新宿区「新宿区の概況」平成21年度版～平成30年度版、https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/kikaku01_001004.html、2019年4月1日閲覧。

30 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議審議結果報告書」第I章、<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000244704.pdf>、2019年3月1日閲覧。

り、多様な背景の委員の参加を規定している。また、委員の区分についても具体的に規定しており、区民は「区内に住所を有する者並びに区内で働く者、学ぶ者、活動する者及び活動する団体」、多文化共生活動団体構成員は「区内における多文化共生のまちづくりの推進に資すると区長が認める活動を行う法人その他の団体及びその連合体」、地域団体構成員は「区内に存する町会、自治会、商店会その他の地域活動を行う団体」としている。一方、区分ごとの委員数については、「新宿区多文化共生まちづくり会議条例施行規則³¹⁾」において、学識経験者「5人以内」、区民「4人以内」、多文化共生活動団体構成員「16人以内」、地域団体構成員「7人以内」と規定されている。

具体的な委員構成は表5の通りで、外国人とホスト社会の日本人双方の委員が混在する形態で、委員の国籍も背景も多岐に渡っている。先行研究において重要性を指摘した「住民代表委員」「公募委員」「学識経験者委員」「当該団体委員」について具体的にみていくと、多文化共生会議の4区分のうちの「区民」は住民の中から公募されるため「住民代表委員」「公募委員」を満たしており、「学識経験者」の区分はそのまま「学識経験者委員」にあたる。多くが外国人住民の国籍ごとの「多文化共生活動団体構成員」と町会や商店会等ホスト社会の日本人住民側の「地域団体構成員」のそれぞれの区分は、利害の調整という意味での「当該団体委員」にあたり、地域における「利害関係の代表者」(岡

表5 多文化共生会議委員の所属団体等と出身

第1期		第2期	
所属団体等	出身	所属団体等	出身
◎ 財団法人国際交流センター	日本	◎ 財団法人国際交流センター	日本
明治大学	日本	明治大学	日本
大東文化大学	日本	大東文化大学	日本
法政大学	日本	法政大学	日本
立教大学	日本	東京未来大学	台湾
○ 新宿区多文化共生連絡会	韓国	在日本韓国人連合会	韓国
在日本韓国人連合会	韓国	在日本大韓民国国民	韓国
在日本大韓民国国民	韓国	日中の未来を創る会	中国
韓韓広場	韓国	NPO法人ミッターファンデーション	ミャンマー
日中の未来を創る会	中国	難民連携委員会	ミャンマー
NPO法人ミッターファンデーション	ミャンマー	㈱GMTインターナショナル	ネパール
難民連携委員会	ミャンマー	在日フランス人協会	フランス
㈱GMTインターナショナル	ネパール	在日タイ人ネットワーク	タイ
在日フランス人協会	フランス	NPO法人みんなのおうち	日本
在日タイ人ネットワーク	タイ	NPO法人難民支援協会	米国
NPO法人みんなのおうち	日本	NPO法人多文化共生センター東京	日本
NPO法人難民支援協会	米国	NPO法人日本国籍華人同携会	(中国)
NPO法人多文化共生センター東京	日本	○ 新宿区多文化共生連絡会	韓国
NPO法人日本国籍華人同携会	(中国)	新宿区多文化共生連絡会	日本
留学生	フィリピン	多文化子育て情報局	日本
○ 新宿区多文化共生連絡会	日本	友ランゲージアカデミー	日本
新宿区商店会連合会	日本	新宿区町会連合会	日本
新宿区町会連合会	日本	新宿区町会連合会	日本
新宿区町会連合会	日本	新宿区町会連合会	日本
新宿区町会連合会	日本	新宿区商店会連合会	日本
新宿区商店会連合会	日本	新宿区商店会連合会	日本
新宿区民生委員・児童委員協議会	日本	新宿区民生委員・児童委員協議会	日本
○ 第3期		○ 第4期	
◎ 財団法人国際交流センター	日本	◎ 財団法人国際交流センター	日本
大東文化大学	日本	法政大学	日本
法政大学	日本	早稲田大学	日本
東京未来大学	(台湾)	東京未来大学	(台湾)
東京外国語大学	日本	明治学院大学	日本
○ 新宿区多文化共生連絡会	韓国	在日本韓国人連合会	韓国
在日本韓国人連合会	韓国	在日本大韓民国国民	韓国
在日本大韓民国国民	韓国	海外在住ネパール人協会	ネパール
日中の未来を創る会	中国	NPO法人ミッターファンデーション	日本
NPO法人ミッターファンデーション	ミャンマー	難民連携委員会	ミャンマー
難民連携委員会	ミャンマー	㈱GMTインターナショナル	ネパール
㈱GMTインターナショナル	ネパール	在日フランス人協会	フランス
在日フランス人協会	フランス	在日タイ人ネットワーク	タイ
在日タイ人ネットワーク	タイ	東京青年会議所	日本
NPO法人難民支援協会	米国	NPO法人コリアNGOセンター	韓国
NPO法人コリアNGOセンター	韓国	NPO法人日本国籍華人同携会	(中国)
NPO法人日本国籍華人同携会	(中国)	多文化子育て情報局	日本
○ 新宿区多文化共生連絡会	韓国	○ 新宿区多文化共生連絡会	韓国
新宿区多文化共生連絡会	日本	新大東インターナショナル事業交流会	ベトナム
多文化共生子育て情報局	日本	国際交流基金	日本
留学生	インドネシア	新宿区町会連合会	日本
友ランゲージアカデミー	日本	新宿区町会連合会	日本
新宿区町会連合会	日本	新宿区町会連合会	日本
新宿区町会連合会	日本	新宿区町会連合会	日本
新宿区町会連合会	日本	新宿区商店会連合会	日本
新宿区商店会連合会	日本	新宿区民生委員・児童委員協議会	日本
新宿区民生委員・児童委員協議会	日本	新宿区民生委員・児童委員協議会	日本
東京都宅地建物取引業協会新宿支部	日本	新宿専門学校各種学校協議会	日本
新宿区専修学校各種学校協会	日本	新宿専門学校各種学校協議会	日本

◎は会長、○は副会長。出身の()付は現在は日本国籍。
 出所：筆者作成(多文化共生会議「委員名簿」³²⁾と担当課から入手した委員構成区分の資料より)

31 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議条例施行規則」第3条。https://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000952.html, 2019年3月1日閲覧。

32 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議「委員名簿」」, https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_001002.html, 2019年3月1日閲覧。

部 1969 : p10) であり、それらの委員の存在が関係当事者の意見聴取という「煩わしい仕事」(パーク 1972b : p88) を省くことにつながるのである。

次に、新宿区の多文化状況を表す6つの特徴の中で委員構成に関連すると考えられる「国籍の多様性」「在留資格に占める留学比率の高さ」「若年人口割合の高さ」「若年層を中心とした流動性の高さ」の4つの特徴について具体的にみていくと、「国籍の多様性」では、新宿区の国籍別外国人人口上位10位内のすべての国籍の委員がこれまでに存在し、表6の属性別委員数からも多様な国籍の委員構成が確認でき、特徴が反映されていることが確認できる。「在留資格に占める留学比率の高さ」では、過去の多文化共生会議において留学生委員が第1期と第3期に存在しており、特徴がある程度反映されていることがわかるが、第2期と今期第4期においては留学生委員が存在していないことには留意すべきであろう。一方、「若年人口割合の高さ」では、年齢が非公表のため実年齢からは把握できないが、留学生委員の少なさや多文化共生会議の参与観察からも若年層の委員がほとんど見られず、特徴がほとんど反映されていないと考えられる。「若年層を中心とした流動性の高さ」については、そもそも居住期間が1年に満たない外国人住民の意見が把握可能であるのかということもあるが、それが外国人住民の約3分の1を占めているならば可能な限り把握すべきであると考えられる。しかし、流動性の中心が若年層ということを見ると、委員構成への反映は現実的に困難であろう。

多文化共生会議は、これらの多岐に渡る国籍や多様な背景も持つ委員が、任期2年で各期の

表6 多文化共生会議の属性別委員数 (単位:「国籍数」以外すべて「人」)

	第1期	第2期	第3期	第4期
任 期	2012年 9月～	2014年 9月～	2016年 9月～	2018年 9月～
合計委員数	31	31	32	32
日本人：外国人 (現在の国籍)	18：13	19：12	18：14	19：13
日本人：外国人 (以前の国籍＝出身国)	16：15	17：14	16：16	17：15
現在の国籍数 (以前の国籍数)	9 (9)	8 (9)	10 (11)	8 (9)
4 区 分	学識経験者	5	5	5
	公募区民	4	4	4
	多文化共生 活動団体構成員	16	16	16
	地域団体構成員	6	6	7

出所：筆者作成（多文化共生会議「委員名簿」と担当課から入手した委員構成区分の資料より）

テーマについて議論をかわし、一致した問題認識のもと区長に対して答申や提言を行っている。

(4) 諮問テーマと提言および提言の政策反映

多文化共生会議で調査審議された第1期から第4期までの諮問されたテーマと区長に答申された提言（第4期は除く）は、表7の通りである。

第1期においては、「①外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上」と「②災害時における外国人支援の仕組みづくり」が諮問され、多文化共生会議内にそれぞれを検討する2つの部会³³が設置され、効率的な調査審議がなされた。①については、外国にルーツを持つ子どもたちが将来の新宿区の重要な担い手であり、日本と

33 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議条例」第9条、https://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000946.html、2019年3月1日閲覧。

表7 多文化共生会議の諮問テーマと提言

第1期	テーマ	①外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上 ②災害時における外国人支援の仕組みづくり
	提言	①日本語指導体制の強化、家庭へのサポート、地域での連携強化、母語・母文化の尊重、教育を受ける機会を逸さないための取組 ②平常時の多言語による防災知識の周知・情報提供、外国人を主体とした防災訓練や防災ワークショップの実施、多文化防災ネットワークの構築、災害時の多言語による情報発信体制の構築、外国人被災者を想定した避難所運営
第2期	テーマ	新宿区多文化共生実態調査の調査内容
	提言	ことばの問題への支援 効果的な情報提供 しんじゅく多文化共生プラザの運営方法見直し 偏見や差別解消 トラブル防止 町会・自治会等への支援
第3期	テーマ	外国人住民と日本人住民が共に暮らしていくための課題と情報提供 ①住宅（外国人の住まい探しにおける課題） ②暮らし（生活ルールに関する課題）
	提言	①スマートフォン経由での情報発信、映像による情報発信、既存資料の効果的な活用による外国人の入居促進、不動産業者向け研修会の実施、差別意識の解消・多文化共生意識の醸成 ②地域における交流・コミュニケーションの充実、生活ルールについての情報提供
第4期	テーマ	しんじゅく多文化共生プラザの活用による多文化共生のさらなる推進
	提言	※2018年9月に始まったため、提言が出されるのは任期の2年が終了する2020年になる。

出所：筆者作成（多文化共生会議「議事録」³⁴と担当課から入手したテーマ・提言関連資料より）

外国を結ぶ架け橋となりうるとの考え方のもと、彼らの教育環境の向上をめざして、「日本語指導体制の強化、家庭へのサポートおよび地

域での連携強化、母語・母文化の尊重、教育を受ける機会を逸さないための取り組み」の4つの提言がなされた。②については、災害に備えて日本人と外国人がともに課題に向き合い、互いに支え助け合える仕組みづくりをめざすという考え方のもと、「平常時の多言語による防災知識の周知・情報提供、外国人を主体とした防災訓練や防災ワークショップの実施、多文化防災ネットワークの構築、災害時の多言語による情報発信体制の構築、外国人被災者を想定した避難所運営」の5つの提言がなされた。

第2期においては、2015年に実施された「新宿区多文化共生実態調査の調査内容」のみが諮問されたため、部会は設置されずに調査審議がなされた。2007年に実施された前回調査と同じ時系列設問の他に、新たな課題や要望を反映した設問で実施された調査結果を踏まえて、「ことばの問題への支援、効果的な情報提供、多文化共生プラザの運営方法の見直し、偏見や差別の解消、トラブル防止、町会・自治会等への支援」の6つの提言がなされた。

第3期においては、2015年に実施された多文化共生実態調査の結果に基づき、「外国人住民と日本人住民が新宿でともに暮らしていくための課題と情報提供」というテーマのもと、「①住宅部会」と「②暮らし部会」が設置され、調査審議がなされた。①については、外国人の住まい探しにおける課題に対して「スマートフォン経由での情報発信、映像による情報発信、既存資料の効果的な活用による外国人の入居促進、不動産業者向け研修会の実施、差別意識の解消・多文化共生意識の醸成」の5つの提言がなされた。②については、生活ルールに関する課題に対して「地域における交流・コミュニケー

34 参照：新宿区「新宿区多文化共生まちづくり会議「議事録」」, <https://www.city.shinjuku.lg.jp/shingi/index55.html>, 2019年3月1日閲覧。

ションの充実、生活ルールについての情報提供」の2つの提言がなされた。

第4期においては、新宿区における多文化共生推進のための拠点である多文化共生プラザが2005年の開設から14年が経過したが、近年の利用者減や2015年実施の多文化共生実態調査における日本人17.1%、外国人23.9%という低い認知度も踏まえ、「多文化共生プラザの活用による多文化共生のさらなる推進」という諮問内容のもと、同プラザのあり方について審議がなされている。

多文化共生会議の提言の政策反映までの枠組みについては、まず期間途中に同会議の審議経過の中間まとめが出される。区側が審議の方向性や中間まとめの事実認識を確認する一方で、会議側は残りの期間で中間まとめをブラッシュアップしていく。具体的には、①行政が実施すべきか、②実現の可能性があるか、③効果的か、④類似した具体策は統合できないか、⑤他の機関が作成した既存資料を活用できないか、の5つの点から検討していく。そして、最終的に提言が出された後は、区の各部署がそれぞれ施策への反映を目指していく。

一方、実際の政策の反映状況については、第1期の提言では、「災害時における外国人支援の仕組みづくり」についてなされた5つの提言を踏まえ、2012年から「防災フェスタ」が大久保公園で毎年実施され、2019年で8回目を迎える。また、2017年からは多言語による災害時の情報発信体制が構築された。第2期の提言では、外国人の80%が多文化共生プラザを知らないという多文化共生実態調査の結果を踏まえた「プラザの運営方法の見直し」という提言から、第4期の諮問内容が「同プラザの活用による多文

化共生のさらなる推進」につながった。第3期の提言については、昨年出されたばかりであり、政策反映はこれからとなる。

4 まとめ

新宿区は、自治体の憲法とも言える自治基本条例において、多文化共生社会の実現を目指していくとしており、各部署で外国人住民の力を地域の力として活かすための取り組みを進めている。具体的な施策も、多文化共生推進の拠点となる多文化共生プラザの開設をはじめとして、次々といろいろな施策を進めており、大きく分類して、①参加交流とネットワーク構築、②日本語学習・教育支援、③情報提供、④相談対応の4つの施策に取り組んでいる。しかし、多文化共生プラザ利用者や外国人相談件数が伸び悩んでいること等からも、新しい施策を進める一方で、既存の施策の見直しと改善も必要であると考えられる。

多文化共生のまちづくりを総合的・効果的に進めることを目的に設置された多文化共生会議は、外国人とホスト社会の日本人双方の委員が混在する形態となっている。審議会研究の視点からの委員構成では、学識経験者、公募区民代表、利害関係者としての多文化共生活動団体構成員、地域団体構成員など主なの機能を取り入れられているのに加えて、委員の国籍も多岐に渡り、多様な背景や国籍が確認できた。しかし、新宿の多文化状況の特徴を反映した委員構成については、「国籍の多様性」「在留資格に占める留学比率の高さ」での反映は確認できた一方で、「若年人口割合の高さ」「若年層を中心とした流動性の高さ」ではほとんど反映されていないことも確認された。

多文化共生会議の提言の政策反映までの枠組みについては、重要施策を調査審議した結果を区長へ提言することが条例に明記されているが、中間報告後や最終提言後の区の対応からも、会議提言の政策反映までの枠組みが確認でき、一定の評価はできる。また、実際の政策反映については、第1期の「災害時における外国人支援の仕組みづくり」への提言を踏まえ、防災フェスタの実施や多言語による災害時の情報発信体制の構築等がなされており、実際の政策への反映が確認できた。また、第2期の「プラザの運営方法の見直し」という提言が、第4期の諮問内容の「プラザの活用による多文化共生のさらなる推進」につながったことから、いくつかの提言は反映されていると言えよう。

新宿区の多文化共生に関する今後の課題としては、まず第1に、多文化共生会議の提言の着実な政策反映と既存施策の改善があげられる。提言の政策反映については多文化共生会議等の場において定期的な状況報告が、既存施策の改善についてはこれまでの施策の棚卸し等が必要とされる。第2に、より多くの外国人住民からの意見の聴取である。若者が多く、流動性も高く、アジアを中心とした新しい国籍の住民が増加しているが、既存の多文化共生会議等や8年ごとに実施する多文化共生実態調では把握しきれない意見や要望がある可能性も考えられる。彼らからの意見を聴取する何らかの仕組みや工夫が求められる。そして第3に、外部との新たな連携をあげたい。新宿区では外国人住民への情報発信において、既に外国人使用率が高いセブン銀行の送金アプリへの情報掲載や区内の送金業者店舗内への新宿区ブース設置等の連携を実施しているが、その他の分野においてもいろ

いろな連携は可能であり、柔軟な発想で外部資源を利用することが重要であると考えられる。

引用文献

- 麻野雅子 (2006) 「日本における外国人政治参加の現状：多文化共生を目指す自治体の取り組みを中心に」河原祐馬・植村和秀編『外国人参政権問題の国際比較』10章、昭和堂。
- 今村都南雄 (1972) 「審議会と『市民参加』」『都市問題』第63巻11号38-52ページ。
- 内野桂子 (2018) 「新宿区の多文化共生施策の現状と課題 (特集 学生と市民のための公開講座『現場からの法律学・政治学』(2)) — (第2回「地方行政の現場から」)」『専修大学法学研究所所報』第56巻54-69ページ。
- 川村千鶴子 (1998) 『多民族共生の街・新宿の底力』明石書店。
- 川村千鶴子 (2008) 『「移民国家日本」と多文化共生論：多文化都市・新宿の深層』明石書店。
- 川村千鶴子 (2015) 『多文化都市・新宿の創造：ライフサイクルと生の保障』慶應義塾大学出版会。
- 岡部史郎 (1969) 「政策形成における審議会の役割と責任」『年報行政研究』第7巻1-20ページ。
- 財団法人新宿文化・国際交流財団 (2004) 『平成15年度 新宿区における外国籍住民との共生に関する調査報告書』財団法人新宿文化・国際交流財団。
- 佐久間彊・佐藤竺・塩野宏・林修三・星野英一 (1972) 「座談会『審議会』」『ジュリスト』第510巻34-60ページ。
- 佐藤功 (1972) 「審議会の在り方—特に住民参加との関係 (審議会 (主集))」『都市問題』第63巻11号3-16ページ。
- 新藤宗幸 (1978) 「審議会答申の作成と利用形態 (政策決定と審議会-1-)」『地域開発』第160巻15-20ページ。
- 手島孝 (1985) 「地方自治と諮問機関 (地方自治体の諮問機関 (主集))」『都市問題』第76巻7号3-20ページ。
- 豊島明子 (2003) 「審議会における住民参加の課題」室井力・榎原秀訓編『住民参加のシステム改革：自治と民主主義のリニューアル』9章、日本評論社。
- 中野祐二 (2007) 「川崎市外国人市民代表者会議の10年：議事録から読み取れること」『駒澤法学』第7

- 卷1号39-65ページ。
- 成田頼明（1967）「審議会制度の改善について」『自治研究』第43巻1号45-56ページ。
- 新川達郎（1997）「審議会・懇談会と自治体政策形成（特集 自治体と政策形成）」『都市問題』第88巻1号63-78ページ。
- 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』第57巻5号59-73ページ。
- パーク・ヤング（1972a）「審議会論—日本における政府の諮問委員会制度の一研究 上」田代健訳『自治研究』第48巻5号20-38ページ。
- パーク・ヤング（1972b）「審議会論—日本における政府の諮問委員会制度の一研究 下」田代健訳『自治研究』第48巻6号81-96ページ。
- 樋口直人（2000）「対抗と協力—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』1章，有信堂。
- 樋口直人（2001）「外国人の行政参加システム：外国人諮問機関の検討を通じて」『都市問題』第92巻4号69-79ページ。
- 平井光雄（2015）「地方自治体のガバナンスに基づく自治基本条例に関する一考察」『自治総研』第41巻7号51-68ページ。
- ホール・ナタリーアン（2014）「対話と政治参加の場としての外国人住民会議：外国人県民あいち会議を事例に」『国際開発研究フォーラム』第44巻68-82ページ。
- 宮島喬（2000）「外国人市民の参加とその回路」宮島喬編『外国人市民と政治参加』序章，有信堂。
- 宮島喬（2004）『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップへ』岩波書店。
- 森田朗（2006）『会議の政治学』慈学社出版。
- 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』2章，有信堂。
- 渡戸一郎（2009）「インナーシティ自治体における「協働」政策の構築と課題：豊島区と新宿区のケーススタディー」『グローバル都市研究』第2巻107-124ページ。