

外国にルーツを持つ子どもの支援に関わるネットワークによるコミュニティ・ガバナンスの研究
— 島根県出雲市を事例として —

Research on Community Governance through Networks of Support for Children with Foreign Roots or Nationalities—The Case of Izumo City, Shimane Prefecture -

鈴木 暁子 (Akiko Suzuki) ¹

同志社大学大学院総合政策科学研究科

(Graduate School of Policy and Management, Doshisha University)

キーワード：ブラジル系住民、外国にルーツを持つ子どもの教育、地域コミュニティ、業務請負業者、ネットワーク型ガバナンス

1 本研究の目的

地域レベルの多文化共生社会に向けた課題解決には多様なネットワークが働く必要がある。本稿の目的はこうしたネットワークによる課題解決の到達点と限界について、それを支える基盤となる地域のガバナンス構造とをあわせて考察すること、そしてネットワークによる課題解決の限界を克服する「多文化共生社会に向けたコミュニティ・ガバナンス」成立要件の示唆を得ることにある。

2 研究手法

研究手法としてネットワーク型ガバナンス ²の枠組みを用いる。その理由は次の二点である。一点目は日本の外国人受け入れは市場（受入企業、斡旋機関、労働者派遣・業務請負業者等）が主導する政策レジームであるが、地域レベルでの受け入れには市場以外の社会部門や公共部門がかかわっていることは明らかであり、そのメカニズムを明らかにするためには、自治体、NPO、企業の三つのセクターのネットワークの形成過程を考察し、市場が優位のネットワークの態様と限界を明らかにすることが必要であるからである。

二点目は、ネットワークとガバナンス構造をあわせて分析することにより、多文化共生領域での課題解決のためのネットワークが機能不全に陥るときの修復の在り方と、そのための地域コミュニティとの結節点を把握することができるからである。

3 島根県出雲市の概要

事例としてブラジル出身住民が集住する島根県出雲市で、業務請負業者が自社の資源を投入して稼働した、外国にルーツを持つ子どもを対象とした、行政、NPO、業務請負業者の三者連携による「いずも多文化子どもプロジェクト」の約8年間の変遷を扱う。

島根県出雲市は山陰最大の商工業の集積地であり、同市で従業員数及び製造品出荷額が最も多い産業は電子部品・デバイス、情報通信機器である。なかでも出雲空港に近い斐川地区にある出雲村田製作所は同市での最大規模の事業所であり、従業員数は約4,000人（2018年4月1日現在）で、これとは別に同社では業務請負業者二社に雇用されて働くブラジル人が約3,000人おり、その人数は今後増える見込みである。

同社で働くブラジル人は1990年代から増加しはじめ2008年3月末には1,238人となり、2008年12月末のリーマンショックで642人まで減少したが、翌年には再び増加し、2018年6月末には3,152人

¹ 京都府立大学京都地域未来創造センターコーディネーター・元NPO法人多文化共生センターきょうと・大阪職員

² 本稿におけるネットワーク型ガバナンスとは、公共ガバナンスの一類型であり、民間・ボランタリーセクターの多様なアクターもその主体となって公的な問題に関与することを前提としている。ネットワーク構造そのものの水平的な協力関係をめざし、交渉や協働などプロセスを重視した相互作用による統治を志向し、信頼・相互依存、互酬といった概念で特徴づけられる（金川 2018）。

と急増している。そのなかでクローズアップされてきたのが、家族として来日するブラジル人の子どもの教育に関わる課題である。出雲市教育委員会では、小中学校で、支援者（日本語指導者や補助者、ポルトガル語通訳・翻訳者）の増員、日本語教育プログラムの向上を図り対応しているが、それを上回る速さで増加しており、日本語学習や初期適応支援、母語支援の体制整備が追いついていない現状がある。

4 外国にルーツを持つ子どもの支援に関わる、業務請負業者、行政、NPOの三者によるネットワーク型ガバナンスの変容

こうした状況に対して、業務請負業者二社が、地元で活動するNPO法人エスペランサ（2010年設立）と出雲市教育委員会に働きかけて、2015年から「いずも多文化子どもプロジェクト」が始まった。

同プロジェクトの活動は主に二つである。一つ目は、小中学校への「多文化サポーター（ポルトガル語通訳翻訳・生活支援者）」の派遣である。学校教育での受け入れ体制が整うまでの暫定的措置として、三者がそれぞれ協定書や覚書を締結して、業務請負業者がNPO法人エスペランサに対し、外国にルーツを持つ子どもの包括的支援業務の委託とバイリンガル人材の派遣を行い、プロジェクトを経由して「多文化サポーター」が市内小中学校に派遣される枠組みが作られた。民間企業の社員の公立の小中学校への派遣は一般的には難しいが、NPO法人を経由することで学校現場への派遣が暫定的にでも可能となったのである。

二つ目はブラジル人を中心とした外国にルーツを持つ子どもとその保護者を対象とした切れ目のない支援である。放課後学習教室などの居場所づくり、学齢期を過ぎて来日した子どもたちの支援、就学前教室などが行われ、地域を受け皿に、学校、家庭、保護者の職場をつなぐ回路や教育実践のコミュニティが形成された。しかし、2017年度になると、二社のうち一社が業務委託を終了した。

5 考察

本稿では「いずも多文化子どもプロジェクト」を事例として、業務請負業者の行動原理が優位なネットワークによるガバナンスの特徴について考察し、以下の点の示唆が得られた。

一点目は、業務請負業者が資源を短期間に集中的に投入したことで、短期間で「いずも多文化子どもプロジェクト」という教育実践のコミュニティが地域に形成されたことである。短期間で構築できた理由は、業務請負業者からの業務委託は自由度が高いためNPO法人エスペランサはニーズに応じて柔軟に活用することが可能であったと考えられる。二点目は、業務請負業者と出雲市とのパートナーシップである。業務請負業者が政府の地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）を利用し出雲市に寄附を申し出て、それによって市役所内のポルトガル語対応が進んだことである。地方創生の制度を利用し企業からの寄附によって多文化共生分野の行政サービスを拡充する施策は珍しい取組と言える。

一方で、課題もある。地域での教育実践のコミュニティは形成されたが、学校教育の改革まで至っていないことである。さらにネットワークによるガバナンスの観点からの課題として、事業の進展につれて各アクターの行動原理や関心の違いが顕在化した。ネットワーク自体を調整するメタガバナの不在によってネットワークの多元化に対して十分に対応ができずにいることが明らかになった。これは、業務請負業者が期待する「具体的な課題の解決」と、NPO法人エスペランサが掲げる「地域での居場所づくり、連携・協働による地域全体での関係性構築」という関心の相違から生じた帰結であり、これを調整できなかったガバナンス構造の機能不全と考えられる。

6 参考文献

- 金川幸司編著(2018)『公共ガバナンス論—サードセクター・住民自治・コミュニティ』晃洋書房
鈴木暁子(2019)「外国にルーツを持つ子どもの支援に関わるアクター間のネットワーク型ガバナンスの研究—島根県出雲市を事例として—」同志社政策科学院生論集 8(1)、29-42

新川達郎（2016）「メタガバナンス論の展開とその課題－統治の揺らぎとその修復をめぐって－」『季刊行政管理研究』155、3－12