

多文化共生社会に向けた課題解決のためのネットワーク型ガバナンスの研究

—大阪市西淀川区を事例として—

Community Governance for Creating a Multicultural Community

—The Case of Nishiyodogawa Area, Osaka City—

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：多文化共生社会、NPO、調整機能、ネットワーク型ガバナンス、メタガバナンス

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、それを適切に働かせる地域ガバナンスの機能要件の解明である。日本は外国人の定住化を前提とした社会統合政策が不在であり、外国人が住民として暮らす上で様々な問題が生じている。一方で政策の不在が、ネットワークによる課題解決の取組を促すことになり、NPO/NGO やボランティア団体等の市民セクターは、自治体や他セクターとのネットワークの結節点となり、大きな役割を果たしてきた。

しかし、NPO/NGO は依然として組織基盤が脆弱で事業継続に困難を抱えていることも多い。その要因として、1990年代後半からの自治体とNPOとのパートナーシップ（協働）施策がNPOの下請け化を促したことや、NPO/NGO側の資源不足や組織運営能力の欠如が課題として指摘されるが、果たしてそれだけが要因だろうか。NPO/NGOが担ってきたネットワークの形成及び維持のための調整機能が可視化されてないことも一因ではないだろうか。本稿では、こうした課題意識に基づき、パートナーシップの適切な運営だけでなく、パートナーシップを支える地域のネットワークによる課題解決のためのガバナンス・メカニズムについて、その構造と機能を明らかにする必要があると考えた。

2 研究手法

本稿ではネットワーク型ガバナンス²の枠組みを用いる。ネットワーク型ガバナンスの考え方をういた理由は、多文化共生領域は行政による制度化の程度が低い領域であり、ネットワーク型ガバナンスの構造変容が起こりやすく、抽出しやすい領域であると予測されるからである。

そのうえで次の仮説を立てた。地域レベルのガバナンスを維持するためにはメタガバナンスと呼ばれるガバナンスの管理機能が不可欠であり、本稿では、メタガバナンスを中間支援NPOの調整機能³として捉えた。そして、メタガバナンス機能が維持されればネットワーク型ガバナンスが維持されると考え、大阪市西淀川区出来島・福地域での多文化共生社会に向けた約10年間の実践を考察した。

3 大阪市西淀川区の概要

大阪市西淀川区は重工業を中心とする工場が立地し市内でも有数の工業地帯である。区西側臨海部の工業専用地域では、パン、惣菜やコンビニの弁当の工場が操業し、隣接する兵庫県尼崎市との工業

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京都・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、政府以外の諸アクターも積極的に「公共性」を担う主体として認め、そうしたアクター間の（縦横に広がった）相互の関係やネットワークに基づく動的な統治のあり方と定義する。

³ 調整機能の主な機能はネットワークの形成および維持管理である。他に、資源仲介や関係性構築、解決案の提示等が挙げられる。

地帯も含め外国人が多く雇用されている。食品加工業は製造業と異なり肉体的負担も軽いことから、男性よりも女性が多く外国人の子育て世帯やシングルマザー世帯が多い。また、同区はブラジル、ペルー国籍など中南米出身の住民(約 400 人)は大阪市内 24 区の中で最も多く⁴、集住地区も存在する。

4 大阪市西淀川区におけるネットワーク型ガバナンスの変容

多文化共生領域の中間支援 NPO である NPO 法人多文化共生センター大阪（以下、センター）では、2008 年から大阪市西淀川区で、中国、フィリピン、ペルー、ブラジル出身の外国人母子および外国にルーツを持つ子どもたちへの支援事業を開始したが、2017 年度末で当該事業を終了しセンターを解散することとなった⁵。なぜこのような結果に至ったのか。本稿ではセンターが担っていたメタガバナンス機能に着目し、その機能変容を 3 つの時期区分に分けて考察した。

第 1 期（2008 年～2012 年）は、NPO と自治体の協働施策により、西淀川区役所からセンターへの小規模な受託事業が実施された。この時期は二者間の関係であり、メタガバナンス機能は確認できない。

第 2 期（2013 年～2014 年）は、センターは民間の助成金によって「外国人母子生活支援モデル事業」を実施した。多文化共生領域の NPO 等に呼びかけ、民間支援者のプラットフォームを形成し、センターがメタガバナンス機能を担った。その結果、地域に「出来島親子日本語教室」および「西淀川外国人サポートボランティアグループ」という新しいアクターが生まれた。

第 3 期（2015 年～2017 年）は、センターの事業として外国にルーツを持つ子どもたちを対象とした学習支援教室「きらきら」が始まり、外国人自助組織「西淀川インターナショナルコミュニティ」が創設された。同時にセンター職員による家庭訪問が行われるようになり、センターの事業アプローチは、外国人母子が抱える課題への直接的介入やソーシャルワークへと変化した。

この変化はセンターの資源配分にも大きな影響を与えた。センターは直接的支援に資源を取られて、ネットワーク管理というメタガバナンス機能に資源を配分できなくなっていった。また、センターは、ネットワークが多層化、多元化していることに対応できる調整方法を持たなかった。ネットワークの機能が「多文化共生」という単機能から、「困難を抱えた外国籍住民への包括的支援」という複合的機能に変化したことに対して対応が十分にできなかったのである。さらには、ネットワークの各アクターがセンターの資源や能力の枯渇への配慮や調整への合意を持ち合わせていなかったこともあり、センターの資源が枯渇していき、センターは、活動を終了するに至ったと考えられる。

5 考察

第 3 期においてセンターが事業対象者への直接的介入へシフトしたことで、センターの中間支援 NPO としての調整機能、とりわけ、ネットワークの構築維持が相対的に手薄となり、それに依拠していたメタガバナンス機能を果たせなくなったことが、ネットワーク型ガバナンス維持機能の衰退につながったという示唆が得られた。

6 参考文献

- 風間規男(2017)「ローカル・ガバナンスと市民参加—二元論的理解とネットワーク的理解—」『同志社政策科学研究』19(1)、83-95
- 小田切康彦(2014)『行政—市民間協働の効用』法律文化社
- 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る—」『季刊行政管理研究』155、3-12

⁴ 2016 年 12 月末日現在（大阪市資料）。同区の外国籍住民の人口は約 3300 人であり住民に占める外国籍住民の比率は 3.25%である。

⁵ 現在、プラットフォーム形式による事業継続に向けてセンター関係者も含め協議を行っている。