

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によるガバナンス：
大阪市西淀川区での「たぶんか高校進学セミナー」を事例として
Research on Network Governance for Creating a Multicultural Community:
The Case of Seminar for Entering High School, Nishiyodogawa Ward, Osaka City

鈴木 暁子（京都府立大学）
Akiko Suzuki (Kyoto Prefectural University)

キーワード: ネットワークによるガバナンス、アクター間関係、資源、構造、規範、地域コミュニティ

1 本研究の目的と先行研究

本研究の目的は、多文化共生社会の形成の課題解決に向けた地域コミュニティレベルでのネットワーク¹の動態の分析と、それらを適切に機能させるための地域ガバナンス²の解明である。外国にルーツを持つ子どもや若者の教育支援のニーズが高い大阪市西淀川区では、2007年からNPOやボランティアによって、学習支援や居場所づくり事業が展開されている³。

鈴木論文（2018）では、約10年間にわたるこうした実践を、ネットワークとネットワークを引き出す理論的枠組みとしてのガバナンスを分析概念として、①ネットワークの目的と機能、②規範、③ガバナンスを管理するメタガバナーの3つの分析次元で考察した。その結果、約10年間で、ネットワークの機能と目的が、多文化共生⁴という理念型で単機能のネットワークから、小地域レベルでの複合的機能の多層的なネットワークへと変容したことが分かった。一方で、こうしたネットワークの多層化に対して、ネットワークの維持管理を担っていたNPO内部ではうまく対応できずに資源の再配分ができなかったことでNPOの調整機能が低下しネットワークが機能不全に陥り、事業の縮小をもたらしたことが明らかになった。

2 本研究の概要

一旦は調整機能の低下がみられたネットワークであるが、2019年からの新型コロナウイルス感染症拡大は、機能低下傾向にあった当該ネットワークを活性化させることとなった。経済的に困窮する外国人住民の生活支援では、地域福祉や地域医療の民間アクターと連携によるフードバンク事業やワクチン接種支援が行われた。外国にルーツを持つ子どもへの支援では、学校一斉休校中の対応を機に区役所教育政策担当と連携が進み、2020年から、大阪市の行政区単位としては初となる「たぶんか高校進学セミナー」の開催、区独自の通訳支援事業の創設、2023年6月からは出身国で中等教育を終えた後に高校等への入学をめざすユース向けの「にしよどグッドスタート for ハイスクール」が始まるなど、ネットワークを活用した事業化や行政施策化が進んでいる。

¹ ネットワークは交渉を通じた相互依存関係によって多様な解決策を創出する優位性を持つが、その相互依存関係ゆえに不安定で脆弱性を内包する課題を併せ持つ（新川 2016）。こうしたネットワークの課題を克服するためには、アクターの協力関係やネットワークを作動させるガバナンスの視点からの分析が有効である。

² 地域ガバナンスとは、民間・ボランティア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、ネットワークのもとでの水平的な協力関係をめざす交渉や協働などのプロセスを重視した統治と定義する（金川 2018）。

³ 西淀川区は、大阪市24区で最も中南米出身者が多い行政区である。大阪市内で有数の工業地帯であり、ブラジルやフィリピン、ネパールといった国籍のニューカマーの住民が居住する。2023年3月現在の外国人住民数は5,095人で、2019年から約1.3倍に増加しており外国人住民比率は5.21%である。同区には関西最大規模のモスク（大阪マスジド）もある。

⁴ 本研究でいう多文化共生社会とは、個別の課題解決に留まらず、外国人住民と日本人住民の関係性の変化、寛容性を育む公共的空間の形成を含む。

3 リサーチクエスチョンと研究手法

本研究では、大阪市全体では多文化共生施策が停滞する状況下において、なぜ、西淀川区で上述のような事業化が進み、政策資源が投入できているのかをリサーチクエスチョンとして論じる。具体的には、2020年に始まった「たぶんか高校進学セミナー」に焦点を当てて、ネットワークのアクター間関係、資源調達回路、ガバナンス構造、規範という4つの分析次元から考察する。

なお、研究手法は、定期的な訪問による参与観察、主要アクターへの聞き取り調査である。補完として文献調査（行政刊行物、公文書、発行物）、ウェブサイトおよびSNSを用いる。

4 「たぶんか高校進学セミナー」の概要

外国にルーツを持つ子どもの高校進学率は全国で推定70%とされており、高校進学ハードルの高さは大きな課題である。そのため、西淀川区では、非営利団体「西淀川インターナショナルコミュニティ」が呼び掛けて、2020年から、8言語による進路情報の提供を行う「たぶんか高校進路セミナー」を年に1回開催している。特徴は、淀中学校、西淀川区役所、大阪市教育委員会、地域学校協働事業など、多様なアクターが参加し、かつ実働を担う実行委員会形式にある。

5 主な結論

本研究で明らかになった点は以下の4点である。

まず、1点目は、「たぶんか高校進学セミナー」の運営をめぐる構造である。会議を重ねるうちにネットワークが作動しその機能の変革が発生し、実行委員会メンバーが保有する地域資源および政策資源が結合され、組み替えられ、新しい事業の開発や施策形成がなされている。

2点目は、アクター間の資源調達回路の拡大と変化である。たぶんか高校進学セミナーは、大阪市の多文化共生に関わる、学校教育（第一共生支援拠点「らんまん」）、社会教育（淀中学校区学校元気アップ協議会）、子ども福祉（区役所）という政策資源が連結する結節点となっている。

3点目は、区役所のガバナンス構造の変化である。その背景には、行政組織内分権（区長権限の実質的強化）や、機構改革（区役所への教育政策担当者の配置）の影響が考えられる。大阪市全体で体系的な多文化共生施策が欠けている状況において、地域政策に関わる資源を集約でき組み換えもできるようになった区役所のガバナンス構造の存在によって、新しい事業や施策が可能になったと考えられる。

4点目は、アクター群の構成の変化とそれぞれのアクターの変化、そのネットワークの変化によって、コミュニティ・ガバナンスレベルの新たな理念ないしは共通の規範が形成されたことである。市場原理色が強い大阪市政において、その思想と相反するような、人権教育を基盤にした教育理念や住民自治の理念が融合して「しんどい子どもや家族を支える」という規範が形成されている状況が確認できた。

注記：本研究は、NPO、区役所、市教育委員会、外国人コミュニティリーダーなど多くの方々に協力を得たことを記して感謝を申し上げます。また、本研究には、筆者が関わった大阪市多文化共生指針の策定、大阪市社会教育会議、地域における識字・日本語教育検討会議などで得た情報も含まれる。なお、本研究に示された意見はすべて筆者個人に属する。

参考文献

- 阿部昌樹（2022）「大阪市における都市内分権の課題」『市政研究』215、32-43頁
金川幸司編（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（2018）「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—」『同志社政策科学研究』20(1)、191-206頁
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頁