

投稿論文

地方自治体による多文化共生政策の選択 ——首長や地方議員の行動および党派性が与える影響の検証

若山 将実 北陸学院大学教授 俵 希實 北陸学院大学教授

西村 洋一 聖学院大学教授

キーワード：地方自治体，多文化共生政策，政治的要因

日本においては1990年以降、定住・就労する外国人が飛躍的に増加した結果、そうした外国人住民を巡る様々な問題が顕在化している。国レベルの一貫した外国人住民の社会統合政策が存在しないため、そうした問題への対応は地方自治体が一手に担ってきた。地方自治体の多文化共生政策については、先行研究が豊富に存在するが、そもそも「なぜ」そうした多文化共生政策が地方自治体において採られているのかを全国規模で多数の自治体を対象に計量的に明らかにしようとする研究は管見の限りこれまであまりなかった。

本研究は日本の地方自治体による多文化共生政策の選択に影響する要因を明らかにすることを目的とする。本研究では、首長や地方議員の行動および党派性などの政治的要因が地方自治体による多文化共生政策の選択に与える影響に焦点を当てる。地方自治体による多文化共生政策に関する調査データを分析した結果、首長が選挙の際に自民党から推薦支持を受けているか否かが防災対策に、そして多文化共生政策に関する首長や議員の行動がいくつかの多文化共生政策の展開に有意な影響を与えていることがわかった。特に、多文化共生政策をアジェンダとして設定することに積極的な首長の存在は、多文化共生政策の充実には重要であることが示唆される。

1 問題の所在

2018年12月に国会を通過・成立し、2019年4月に施行された改正入管法は、特に人手不足が深刻な業種を対象に新たな在留資格である特定1号および2号を創設した。その結果、今後5年間で約34万5000人の単純労働を担う外国人が新たに来日することが見込まれている。少子高齢化に伴う人手不足の状況を打開すべく、近年様々な形で外国人労働者の受け入れが日本政府によって模索されてきたが、今回の入管法改正は、これまで外国人の単純労働者を受け入れることを表向きは否定してきた日本政府の実質的な移民政策への方針転換として、かつてないほどの規模で多くの議論を喚起することとなった^{*1}。

その一方で、既に日本においては1990年6月の改正入管法の施行によって日系外国人の「定住

者」としての在留資格が設けられて以降、製造業が盛んな地方の工業都市を中心に定住・就労する外国人が飛躍的に増加している事実がある^{*2}。そうした都市においては、外国人住民と日本人住民との間の共生の問題など、彼ら外国人の定住・就労を巡る様々な問題が顕在化していることが指摘されてきた。外国人住民に対する国レベルの一貫した社会統合政策が立ち遅れている^{*3}こともあり、そうした問題への対応は彼らが居住する地方自治体が外国人住民に対する多文化共生政策^{*4}を展開することで、ほぼ一手に担ってきた。今後、外国人住民のさらなる増加が見込まれるなかで、地方自治体による多文化共生政策の効果的な展開は、より重要な課題となってくることが推察される。

地方自治体の多文化共生政策については、次の二つの先行研究の流れがある。第一に、外国人が集住する特定の都市・地域における多文化共生政策を扱った膨大な事例研究がある（糸井、2004；原田、2004；峰岸、2004；楠本、2007；武田、2009；池上・浅山、2011；小笠原、2015；毛受、2016；山口、2018；蕭、2019 など）。これらの事例研究では、個々の自治体独自の背景のもと、外国人が集住するようになった経緯や彼らを巡る課題、そして課題への対応として多文化共生政策が展開されていることなどが詳細に描かれている。第二に、全国、もしくは特定の地域の多数の自治体を調査対象とし、多文化共生政策の実態について網羅的に調査・分析した研究がある（佐藤、1996；高畑、2001；松宮・山本、2009；労働政策研究・研究機構、2011；三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2013；李・瀬田、2014；鈴木、2016；阿部、2017；井澤・上山、2018；鈴木、2019 など）。これらの研究は、自治体が多文化共生政策として外国人が抱えるどのような問題に対して具体的に取り組みを行っているのか、そして地方自治体がどのような理念に基づいて多文化共生政策を実施しているのかといった点を総合的に考察している。

しかし、上記の先行研究は各自治体によって「どのような」多文化共生政策が採られているかに焦点を当てる傾向にあり、そもそも「なぜ」そうした多文化共生政策が採られているのかを明らかにしようとした先行研究は必ずしも多くない。これら先行研究は、一部の例外を除き、多文化共生政策が地方自治体によって選択されるのは所与のものとして外生的に捉える傾向が強かったように思われる。すなわち、地方自治体に居住する外国人の集住や増加に伴う課題の蓄積が、必然的に多文化共生政策を展開させていると暗黙の裡に仮定されていたのではないだろうか。先行研究によれば、地方自治体における外国人住民の規模や比率が高い自治体ほど、外国人住民に対する施策が充実するという（高畑、2001；松宮・山本、2009；阿部、2017；井澤・上山、2018）。しかし、外国人集住都市である群馬県大泉町の例にもあるように、首長の交代という政治的要因が多文化共生政策に変化をもたらしている可能性が指摘されている（梶田・丹野・樋口、2005：249；広田、2010：153-157）。また、松宮・山本（2009：11）は、愛知県岡崎市や西尾市の例を挙げて首長の多文化共生政策に関する公約や宣言が施策の進展を左右した可能性を指摘している。さらに二階堂（2019）は、岡山県美作市のベトナム人技能実習生の受け入れが首長主導で展開されていることを明らかにしている。近年、日本の地方政治の研究において地方自治体の首長や議会構成、そしてそれらを生み出した地方選挙の結果が地方自治体の政策選択に有意な影響を与えていることを指摘する研究が増えてきている（代表的なものとして、曾我・待鳥、2007；砂原、2011；辻、2015）が、地方自治体による多文化共生政策の選択もまた、このような政治的要因によって左右されているのではないだろうか。

本稿は、以上のような問題意識から日本の地方自治体による多文化共生政策の選択に政治的な要因がどの程度影響を与えているのか検証することを目的とする。第2節では、近年の地方政治研究において政治的要因に着目したモデルから検証可能な仮説を提出する。第3節では、筆者たちが2018年1月から3月にかけて実施した全国の地方自治体（市区町村）を対象とした調査の分析から、提出された仮説の検証を行う。そして第4節では、結論として仮説の検証結果をまとめ、そこから得られた含意や今後の研究課題について議論する。

2 仮説の提示：政治的要因としての首長や地方議員の行動および党派性

中央・地方関係の動態から地方自治体の政策的帰結を検証することが多かった日本の地方自治体における政策過程の研究は、二元代表制の制度的配置とその制度的拘束に基づいて党派性を有する首長や議会の行動に着目した研究の登場により大きな変容を遂げた。その代表的な研究である曽我・待鳥（2007）は、1960年代の革新自治体興隆期、1970年代後半から1980年代の保守回帰期、そして1990年代以降の無党派知事期を対象に、首長が小選挙区制、そして地方議員が主に中選挙区制もしくは大選挙区制によって選出されることに着目し、そうした選出基盤の違いと党派性が首長と議員双方の選好に違いをもたらし、地方自治体（都道府県）の政策を様々に規定していることを実証的に明らかにした。砂原（2011）は、地方自治体が政策を展開するにあたり財政的な制約下にあった1990年以降を対象に、異なる選挙制度下で選出される首長と議会という二つの部門間の対立が代表する有権者の利益に違いをもたらしている^{*5}ことに着目し、それらの相互作用が地方自治体（都道府県）の政策を規定することを、様々な政策領域の実証的な分析から明らかにしている。そして戦後の地方政治を網羅的に分析した辻（2015）は、二元代表制の制度的配置が首長や地方議員の選好を規定することの重要性を認めつつも、選挙制度などの制度的配置によって生み出された首長や地方議員の国政政党に繋がる党派性が政策的帰結に与える影響をより重視した形で分析を行っている。

以上のような地方自治体の政策過程において政治的要因を重視した研究を基に、地方自治体による多文化共生政策の選択についてどのような仮説を導出することができるだろうか。本稿では政治的要因として次の二点に着目して仮説を提出する。

第一に、地方自治体の首長の影響力に着目する。砂原（2011：201-202）は、首長と地方議会の部門間対立という観点から都道府県の財政データ、事業廃止、そして新税導入の政策選択の分析を行い、アジェンダ設定を行う知事の強大な権限が政策的帰結を左右しがちであることを指摘した。多文化共生政策についてみても、前述の各地の地方自治体の例、そして浜松市長のリーダーシップによりニューカマーが集住する自治体で外国人住民の諸課題について話し合い、国に提言などを行う外国人集住都市会議が2001年に設立された経緯^{*6}などを鑑みれば、首長のアジェンダ設定が外国人住民に対する施策としての多文化共生政策を推進させる効果を生み出している可能性がある。以上の点から、首長の影響力について次のような仮説を提出する（仮説1）。

仮説1：首長が多文化共生政策に積極的な行動を取っている自治体ほど、多文化共生政策は充実する。

第二に、国政政党の意向が地方自治体の多文化共生政策にどのように反映されているかに着目する。前述のように、近年の少子高齢化による人口減少に伴う人手不足から様々な形で新たに単純労働に従事する外国人の受け入れを進めようとしているものの、現在に至るまで自民党・公明党の連立政権は、国民のコンセンサスが得られていないことや治安悪化への懸念を理由に外国人の受け入れは移民政策とは一線を画するものとして表面上位置付けてきた。外国人労働者受け入れの是非が政党間の対立に持ち込まれることを避けてきたのである（明石，2017；高谷，2017）^{*7}。このような日本政府の態度は、首長や議員の党派が地方自治体の多文化共生政策に影響している可能性を示唆している。自民党から公認や推薦・支持を得て選挙を戦った首長や地方議員ほど、労働力としての外国人労働者の受け入れはともかく、保守的な有権者から予想される批判をかわそうとするために地域住民としての外国人住民に対する多文化共生政策の積極的な展開に二の足を踏むようになるのではないだろうか。他方で、外国人労働者受け入れの是非が争点となり、政党間の対立に持ち込まれることを国政レベルの各政党が避けている状況は、地方政治レベルにおいてもまた同様であるかもしれない。多文化共生政策としての外国人住民への支援体制の整備についても地方政治レベルで争点化されていないために、それに対する首長や議員の賛否や関心の有無もまた党派の違いによって説明されないこともあり得ることは記しておきたい^{*8}。以下、仮説2と3は首長と議員の党派性に関する仮説として提出する。

仮説2：自民党から推薦・支持を受けた首長の存在する自治体ほど、多文化共生政策が乏しい。

仮説3：地方議会において自民党という党派を明確にして選挙を戦った議員が多い自治体ほど、多文化共生政策が乏しい。

3 仮説の検証

本節では、2018年1月から3月にかけて実施した全国の地方自治体（市区町村）を対象とした調査の分析を行うことで、上記仮説が仮定する政治的要因によって、多文化共生政策の展開に変動があるのかを明らかにする。

本稿の分析で使用するデータは、筆者たちが代表・分担者となっている科研費プロジェクトによって実施された「地方自治体の多文化共生政策に関する調査」で得られたものを使用する。調査対象は、全国の基礎自治体（市区町村）であり、2015年12月末時点の住民基本台帳上の外国人住民が50人以上の1282団体に郵送で調査票を配布・回収した^{*9}。郵送の宛先は、各地方自治体の多文化共生政策担当課とした。調査期間は2018年1月22日から3月31日までである^{*10}。調査票の有効回収数は701、回収率は54.7%であった。

表 1 従属変数として使用する設問の記述統計

問 10 貴自治体では外国人住民に対し、どのような政策を展開していますか。
あてはまるものすべて選んでください。

No.	選択肢	選択自治体数	%
1	各種文書・案内などの多言語化	321	45.79%
2	コミュニケーション支援（通訳・翻訳派遣等）	213	30.39%
3	日本語習得支援	313	44.65%
4	母国語習得支援	16	2.28%
5	子弟の就学・教育支援	153	21.83%
6	就労・労務相談	53	7.56%
7	医療・保険・福祉相談	89	12.70%
8	自治会・町内会等への参加促進	51	7.28%
9	外国人住民コミュニティの形成支援	29	4.14%
10	外国人住民との協働（多国籍イベントの開催など）	219	31.24%
11	外国人住民による懇談会等の設置	43	6.13%
12	防災対策	164	23.40%
13	住宅情報の紹介	25	3.57%
14	多文化共生施設の設置	45	6.42%
15	多文化共生に関する外郭団体の設置（国際交流協会など）	273	38.94%
16	その他	66	9.42%
17	特になし	161	22.97%

回答自治体数：701

出典：筆者作成

本稿の従属変数は、地方自治体の多文化共生政策に関する設問である問 10（外国人住民に対する政策）から作成したものを使用する。問 10 の具体的な設問、回答の選択肢、そして記述統計は表 1 に示した。この設問に対する回答を従属変数として使用するために次の二種類の処理を行った。

第一に、地方自治体が個々の多文化共生政策を実施しているか否かを測るために、当該の自治体がコミュニケーション支援（各種文書・案内などの多言語化、日本語習得支援）、生活支援（子弟の教育・就学支援、防災対策）、そして多文化共生の地域づくり（外国人住民との協働〔多国籍イベントの開催など〕、外国人住民による懇談会等の設置）における多文化共生政策を実施していれば 1、全く実施していない場合をゼロとするダミー変数を作成した^{*11}。

第二に、地方自治体による総体としての多文化共生政策の充実度を測るために、問 10 について「特になし」（項目 17）と「その他」（項目 16）を削除したうえでカテゴリカル因子分析を行った。分析の結果から、多文化共生政策の充実度を表すと思われる一因子解が妥当と判断した。さらに、「各種文書・案内などの多言語化」（項目 1）と「多文化共生に関する外郭団体の設置（国際交流協会など）」（項目 15）の負荷量が低いため、その 2 項目を削除したうえで改めてカテゴリカル因子分析を行い、その結果から因子得点を算出した^{*12}。因子得点は、数値がプラスになるほど多文化共生政策が充実するのに対し、マイナスになるほど乏しくなると解釈できる。

政治要因に着目した仮説を検証するための独立変数として、本稿では次の二種類のデータを使用する。

表 2 独立変数として使用する設問の記述統計：仮説 1 の検証

問 12 貴自治体での現在の首長は多文化共生政策に関する次のような行動を取られたことがありますか。
あてはまるものすべて選んでください。

No.	選択肢	選択自治体数	%
1	多文化共生政策に関する条例の制定を指示した	3	0.43%
2	多文化共生政策に関する指針・計画の策定を指示した	75	10.70%
3	多文化共生政策の推進（政策案・予算案の作成等）を担当課に指示した	116	16.55%
4	議会において多文化共生政策の推進に前向きな答弁・発言をした	102	14.55%
5	多文化共生政策に関する外部の会議に出席した	41	5.85%
6	多文化共生政策に関して他の自治体等へ視察に行った	7	1.00%
7	その他	73	10.41%
8	まったくない	135	19.26%
9	わからない	225	32.10%

回答自治体数：701

問 13 貴自治体議会における現職の議員（会派）は多文化共生政策に関する次のような行動を取られた
ことがありますか。あてはまるものすべて選んでください。

No.	選択肢	選択自治体数	%
1	議会で多文化共生政策に関する一般質問を行った	196	27.96%
2	所管する組織（課）に多文化共生政策に関する非公式な質問や相談があった	85	12.13%
3	多文化共生政策に関する議案を提出した	1	0.14%
4	多文化共生政策に関する外部の会議に出席した	26	3.71%
5	多文化共生政策に関連して他の自治体等へ視察に行った	26	3.71%
6	その他	37	5.28%
7	まったくない	134	19.12%
8	わからない	282	40.23%

回答自治体数：701

出典：筆者作成

第一に、仮説 1 の首長要因を検証するために、多文化共生政策に対する首長の行動に関する設問である問 12 の回答の選択肢をそれぞれ独立変数（当該自治体の首長がその行動を取っていれば 1、その他をゼロとするダミー変数）として使用する^{*13}。また、地方議員の多文化共生政策に関する行動に関する設問である問 13 も比較対照として議員要因を検証するために分析に投入する。問 12 と 13 の具体的な設問、回答の選択肢、そして記述統計は表 2 に示した。多文化共生政策に関する問 12 に列挙した行動を首長が取っていれば、当該自治体の多文化共生政策は充実するはずである。

第二に、仮説 2 と仮説 3 の国政政党要因を検証するために、まず各自治体の現職の首長が自民党の推薦または支持を得て首長選挙を戦っていたのか否かを測定するダミー変数を作成した（首長：自民党推薦・支持）。そして、地方議会議員選挙で自身の党派を自民党と明確にして戦った議員の議会定数に占める比率（自民党議員議席率）を作成した^{*14}。移民政策として外国人住民を社会に統合する政策を国政レベルで展開することに及び腰な自民党に支援を受けている首長や党派を自民党と明確にしている地方議員が存在する地方自治体ほど、多文化共生政策の展開が乏しいものとなるはずで

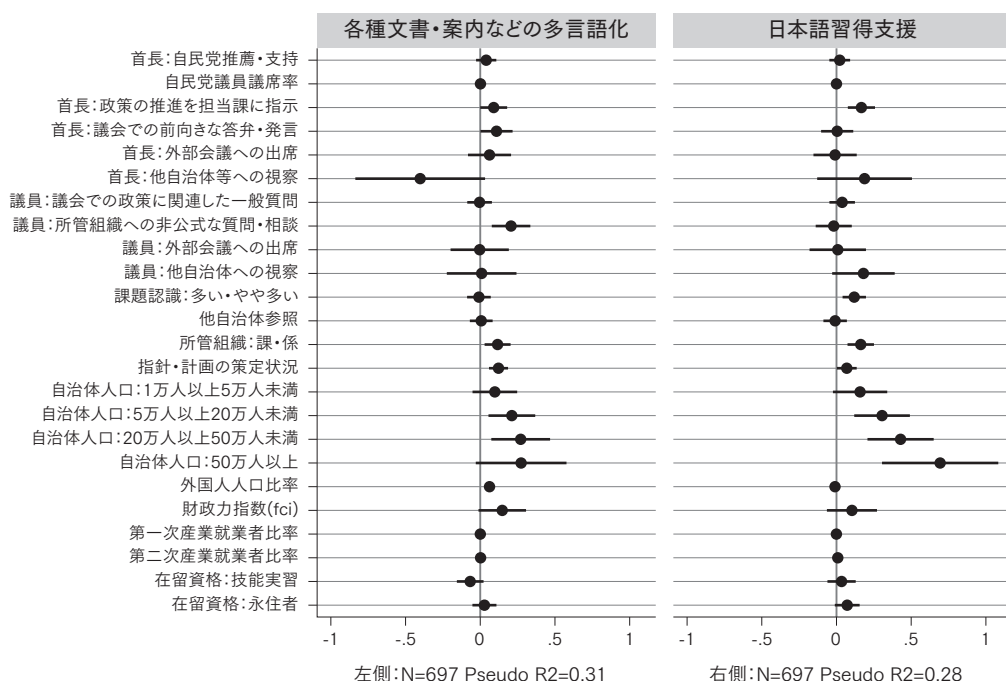


図1 ロジスティック回帰分析による推定結果: コミュニケーション支援

出典: 筆者作成

ある。

仮説を検証するための上記独立変数以外のコントロール変数は、まず地方自治体組織に関する変数として、地方自治体が外国人住民に関する課題認識状況（課題認識：多い・やや多い）^{*15}，多文化共生政策を策定するにあたって他の先進自治体を参照しているか（他自治体参照）^{*16}，多文化共生政策を所管する組織の有無（所管組織：課・係）^{*17}，そして多文化共生に関する指針・計画の策定状況（指針・計画の策定状況）^{*18}を分析に投入する。次に、地方自治体の社会経済変数として自治体人口をその規模によって分類したダミー変数^{*19}，外国人人口比率，自治体財政力指数^{*20}，第一次産業就業者比率，第二次産業就業者比率^{*21}，そして当該自治体の外国人住民のなかで最も多い在留資格（在留資格：技能実習，永住者）^{*22}を分析に投入する。

図1，図2，そして図3は，地方自治体の多文化共生政策の展開状況を測るために，問10において当該自治体がコミュニケーション支援（各種文書・案内などの多言語化，日本語習得支援），生活支援（子弟の教育・就学支援，防災対策），そして多文化共生の地域づくり（外国人住民との協働〔多国籍イベントの開催など〕，外国人住民による懇談会等の設置）において該当する多文化共生政策を実施していれば1，実施していない場合をゼロとするダミー変数を従属変数とし，上記の独立変数（政治的要因に関する変数およびコントロール変数）を分析に投入したロジスティック回帰分析の推定結果をグラフにまとめたものである^{*23}。これらのグラフの意味を説明すると，まず独立変数ごとに記されている黒丸小円（推定値）は，地方自治体が多文化共生政策を選択するか否かに影響を与える独立変数の限

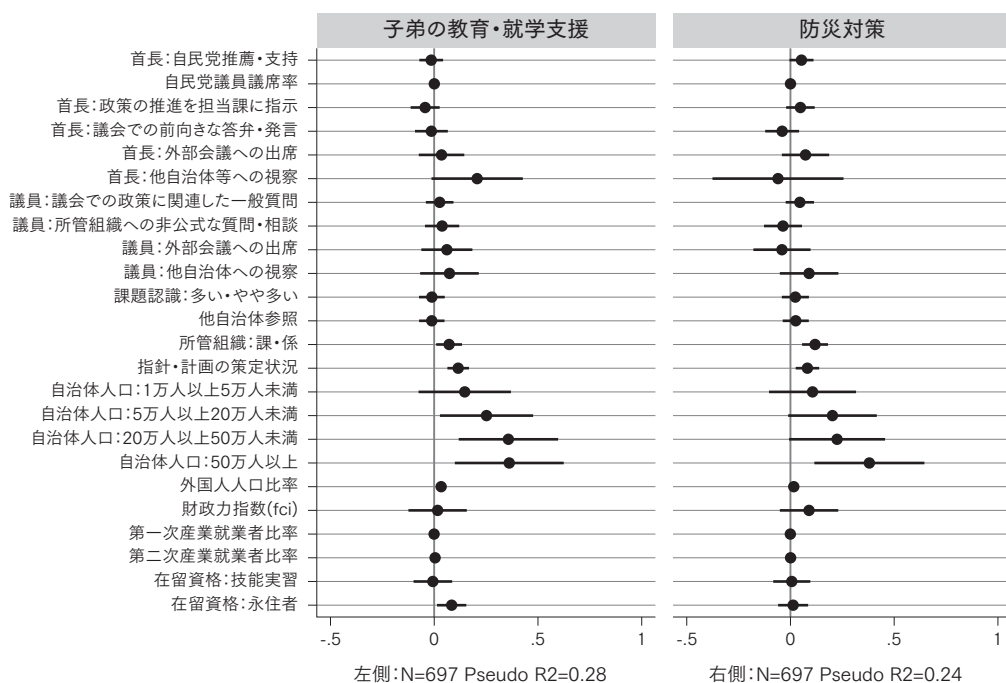


図2 ロジスティック回帰分析による推定結果:生活支援

出典:筆者作成

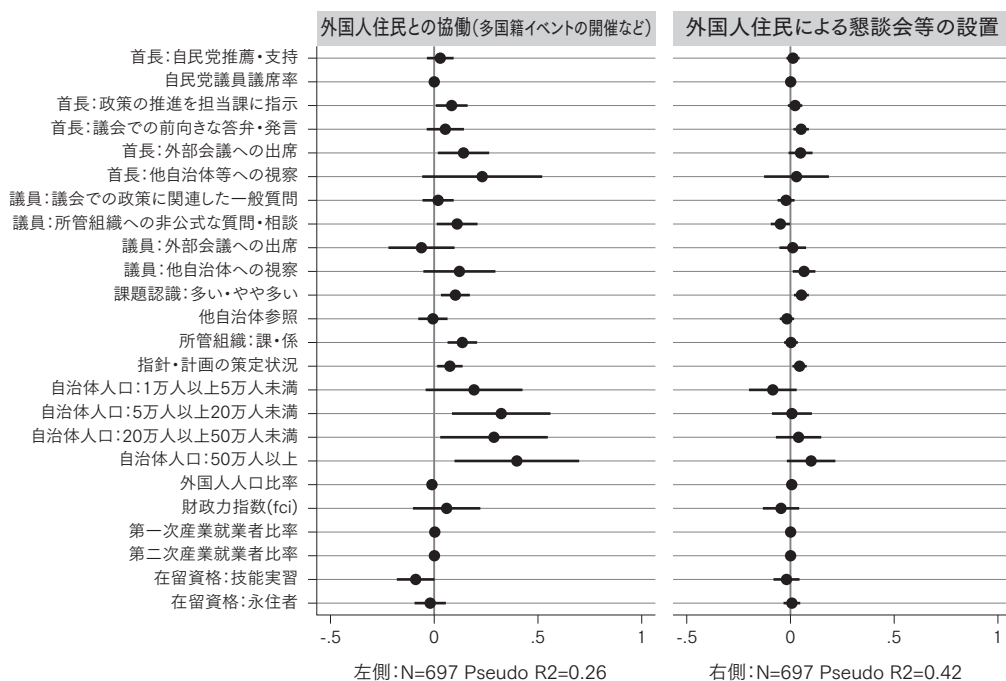


図3 ロジスティック回帰分析による推定結果:多文化共生の地域づくり

出典:筆者作成

界効果（独立変数一単位の変化が、従属変数が選択される確率の変化にどの程度効果を有しているか）の平均値を示している。これが正の値であるほど、当該の多文化共生政策の展開を促す高い効果を有している。他方で、それがマイナスの値であるほど、当該の多文化共生政策の展開を妨げる効果を有している。そして、その黒丸小円の左右に伸びている横線は推定値の95%信頼区間を示しており、その横線が垂直の線が引かれている0（ゼロ）を跨いでいなければ、その独立変数が従属変数に与える効果はゼロではない可能性が高い（5%水準で統計的に有意である）ことを示している。

6つの多文化共生政策の展開の有無を従属変数とした分析の結果からは、本稿の3つの仮説の検証に関する次の三点を指摘しておきたい。

第一に、国政政党要因に関する変数である「首長：自民党推薦・支持」は、一つの政策（生活支援の防災対策）を除き、有意な影響を与えていないことがわかった。ほとんどの政策において仮説2は支持されない結果となった。この結果は、地方政治レベルにおいても、外国人住民を巡る多文化共生政策は争点として政党間の対立に持ち込まれにくいことを示唆している。唯一、自民党から推薦・支持を受けた首長の存在は、生活支援の防災対策において予測とは逆に当該政策の展開に有意なプラスの影響を与えていることがわかった。これは、首長選挙の際に自民党から支持・推薦を受けた首長が存在する自治体ほど、多文化共生政策として外国人住民に対する防災対策を展開する確率が高まることを示している。第二次安倍政権はその発足の頃より防災や国土強靱化を唱えて公共投資を増額させており、そうした国政の動向が自民党から支持・推薦を受けた首長が存在する地方自治体ほど、防災対策に関連した中央からの国土強靱化に関する補助金を受けやすい状況を導く^{*24} ことになり、結果として外国人住民に配慮した防災対策を実施する結果となったことを示唆しているのかもしれない^{*25}。他方で、「自民党議員議席率」（仮説3）は多文化共生政策のどの政策においても有意ではなく、自民党所属の議員の存在が多文化共生政策の有無に与える影響は確認できなかった^{*26}。

第二に、首長要因（仮説1）に関する変数をみると、首長のアジェンダ設定を意味する「首長：政策の推進を担当課に指示」が各種文書・案内などの多言語化（ただし10%水準で有意）、日本語習得支援、そして外国人住民との協働（多国籍イベントの開催など）を展開するか否かに有意なプラスの影響を与えていることがわかった。この推定結果は、首長がアジェンダを設定することで積極的にリーダーシップを取るか否かが外国人住民に対する多文化共生政策の展開に影響していることを示唆している。その他の首長の行動については「首長：議会での前向きな答弁・発言」が各種文書・案内などの多言語化と外国人住民による懇談会等の設置に、「首長：外部会議への出席」が外国人住民との協働（多国籍イベントの開催など）に、「首長：他自治体等への視察」が各種文書・案内などの多言語化（ただし、10%水準で有意）に有意な負の影響^{*27}を、そして子弟の就学・教育支援（ただし、10%水準で有意）に有意な正の影響を与えていることが示唆される。

第三に、地方議員の行動に関する変数については、「議員：所管組織への非公式な質問・相談」が各種文書・案内などの多言語化と外国人住民との協働（多国籍イベントの開催など）に有意なプラスの影響を、そして外国人住民による懇談会等の設置にマイナスの影響を与えている。議員が所管組織へ非公式な質問・相談を持ち掛けるのは、一般的に住民による相談・依頼に基づいている場合が多

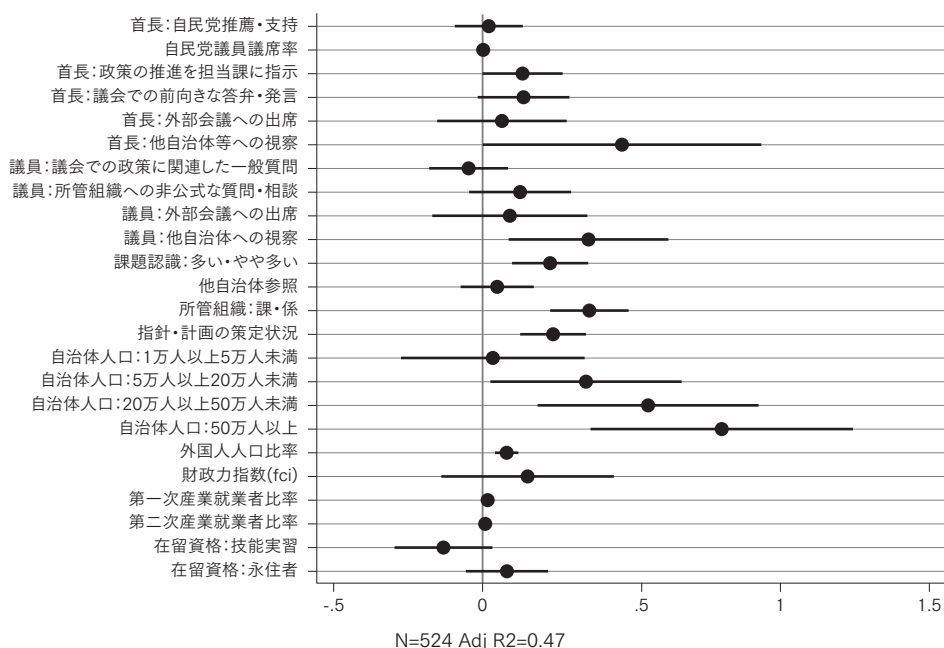


図4 重回帰分析による推定結果（従属変数：多文化共生政策の充実度）

出典：筆者作成

い。各種文書・案内などの多言語化や外国人住民との協働（多国籍イベントの開催など）に地方議員による所管組織への非公式な質問・相談が正の影響を与えているのは、彼らが行政との仲介役として日本語の各種文書・案内を外国人住民が読むことができないという困りごとや日本人住民と外国人住民との共生の問題などを非公式な形で行政に相談することで、これらの施策が自治体によって展開されることを後押ししていることを表しているのかもしれない。また、外国人住民による懇談会等の設置に議員の所管組織へ非公式な質問・相談が負の影響を与えているのは直感に反する結果に思われるが、住民の声が議員を通じて行政に非公式に伝えられている自治体においては、あえて公式の懇談会で外国人住民の声を聴く必要性を感じていないことを示唆しているのかもしれない。また、「議員：他自治体等への視察」が日本語習得支援（ただし、10%水準で有意）と外国人住民による懇談会等の設置に有意なプラスの影響を与えているのは、他の先進自治体の例を参考にするという相互参照（伊藤, 2002, 2006）の重要性を示唆しているのかもしれない。

図4は、地方自治体の多文化共生政策の充実度に影響する要因を検証するために問10の因子得点を従属変数として、独立変数に図1から図3のロジスティック回帰分析と同じ独立変数を投入した重回帰分析（OLS）の推定結果をまとめたものである。

まず、首長のアジェンダ設定（首長：政策の推進を担当課に指示、首長：議会での前向きな答弁・発言）は多文化共生政策の充実度にも有意な影響を与えている（ただし、2つの変数ともに10%水準で有意）ことがわかる。これは、外国人住民に対する多文化共生政策に対し、首長が積極的にリーダーシッ

ブを取るか否かがやはり重要であることを示している。また、首長（首長：他自治体等への視察）と地方議員（議員：他自治体への視察）ともに他自治体等へ視察を行った自治体ほど、多文化共生政策が充実する傾向のあることがわかった。首長と議員が多文化共生政策に関する視察のために自治体の外へわざわざ出向くという行動は、多文化共生政策の充実に繋がるようである。

さらにコントロール変数についてみると、地方自治体が外国人住民に関する課題が（やや）多いことを認識し、多文化共生政策に関する所管課・係が存在し、そして多文化共生政策に関する指針・計画を策定済み（策定中）の地方自治体ほど、多文化共生政策が充実していることがわかる。これら自治体の組織体制整備に関連した変数は、ほとんどの政治要因よりも多文化共生政策の充実に大きな効果を有しているのは興味深い。また、自治体人口と外国人人口比率は、有意なプラスの影響を与えている。人口が5万人以上20万人未満、20万人以上50万人未満、そして50万人以上の自治体において、1万人未満の自治体に比べ、多文化共生政策が充実する可能性が高くなることがわかった。外国人人口比率については、先行研究の知見と同様、外国人住民の相対的な規模の増大が多文化共生政策を充実させていると思われる。第一次産業就業者比率と第二次産業就業者比率は、いずれも有意な正の影響を与えており、第一次産業および第二次産業に従事する就業者が高い自治体ほど、多文化共生政策が充実する傾向にあることがわかった。最後に、統計的に有意ではないものの、外国人住民の最も多い在留資格が技能実習の場合、当該の自治体における多文化共生政策は乏しくなる傾向があることは記しておきたい。技能実習制度を通じて来日し、在留期限がある外国人住民に対しては、彼らが生活者として当地で暮らしていくための行政サービスがどうしても鈍りがちになるようである^{*28}。

4 結 論

本稿は、地方自治体における多文化共生政策がどのような要因によって選択されるのかを2018年1月から3月にかけて実施した全国の基礎自治体（市区町村）を対象とした調査の分析から実証的に考察した。先行研究においては、地方自治体による多文化共生政策の質的、量的な充実度は、外国人住民の増加に伴う課題の蓄積が影響すると仮定されることが多かったように思われる。それに対し、本稿は日本の地方政治研究における近年の動向から、首長や議会などの地方政治における政治的アクターの制度を背景にした行動や党派性が多文化共生政策に影響を与えているとの仮説を提示し、検証を行った。分析の結果得られた知見は、次の四点である。第一に、選挙の際に自民党から支持・推薦を受けた首長が存在するか否かは、生活支援の防災対策を除き、多文化共生政策の展開に有意な影響を与えていないことがわかった。例外として、自民党から支持・推薦を受けた首長の存在は、多文化共生政策として外国人住民に対する防災対策を展開する確率を高めている。この結果は、自民党に支持・推薦を受けた首長が存在する地方自治体ほど、安倍内閣による国土強靱化政策に関する補助金を受けやすい状況にあったことが関係している可能性が示唆される。第二に、多文化共生政策をアジェンダとして設定することに積極的な首長が存在する地方自治体ほど、各種文書・案内などの多言語化、日本語習得支援、そして外国人住民との協働（多国籍イベントの開催な

ど)などの多文化共生政策が展開される確率が高まる。第三に、地方議員が非公式に質問や相談を所管組織に持ち掛けることがあった地方自治体では、各種文書・案内などの多言語化や外国人住民との協働(多国籍イベントの開催など)などの多文化共生政策が展開される確率が変化することがある。第四に、多文化共生政策をアジェンダとして設定することに積極的な首長が存在し、首長や議員が他自治体へ多文化共生政策に関する視察を行ったことがある自治体ほど、多文化共生政策は充実する。

本稿の分析から得られた以上の知見から、首長や地方議員の行動や党派性と地方自治体による多文化共生政策の展開との関係について今後の研究課題として次の二点を挙げておきたい。

第一に、どのような特性を持つ首長や地方議員ほど、多文化共生政策に積極的な行動を取る傾向があるのかを検証する必要がある。地方自治体による多文化共生政策の展開は、外国人住民の増加に伴う課題の蓄積によって説明がなされることが多かった先行研究に対し、政治的要因として首長や地方議員の行動や党派性がいくつかの多文化共生政策の展開に影響している可能性を実証的に明らかにした点が本稿の大きな貢献である。しかし、他方で首長がアジェンダ設定をすれば当該自治体が予算の制約や人員の不足でもない限り、それに行政組織が応えて多文化共生政策を積極的に展開するようになることは当たり前であるとの反論も成り立ち得る。むしろ問われるべきなのは、多文化共生政策の展開に積極的な首長や地方議員と、そうでない首長と地方議員を分ける要因は何かという点なのかもしれない^{*29}。前述の愛知県岡崎市や西尾市、そして岡山県美作市の事例のように、選挙公約や過去の経歴などの首長個人の特性が多文化共生政策に対する積極的な行動を導いているのであろうか。それとも、人口減少への危機感から首長が多文化共生政策の推進に舵を切った広島県安芸高田市^{*30}の事例のように、地方自治体の特性が首長に多文化共生政策に対する積極的な姿勢を取らせているのであろうか。首長や地方議員による多文化共生政策に積極的な行動に従属変数とした量的、質的な研究が今後求められるだろう。

第二に、地方自治体による多文化共生政策の展開に与える要因を検証するにあたっては、量的分析のみでは限界があることは記しておく必要がある。本稿で展開された計量分析は、全国規模の自治体調査に基づく大量のデータを、他の要因をコントロールした形で首長や地方議員の行動や党派性が多文化共生政策の展開に与える影響を一般化した形で検証することができるという利点がある。しかし、地方自治体による多文化共生政策の展開に影響を与えることが仮定される自治体によって異なる歴史的背景や自治体組織外のアクター(国際交流協会などの準公務員、NPO法人などの市民活動団体、地域住民など)などを射程に入れた分析を行うことは計量分析では難しい。今後は、いくつかの自治体を対象とした事例研究などを行うことで、質的研究を併せたより総合的な分析を行っていく必要があるだろう。

※本稿は、平成29年度科学研究費助成事業(基盤研究C)(一般)課題番号17K03566「地方自治体における多文化共生政策の選択:政治要因に着目して」の成果である。

- *1 近年の外国人労働者の受け入れを巡る日本政府の政策展開や、移民受け入れを巡る議論・政策提言については明石（2017）に詳しい。
- *2 在留外国人数は1990年末の107万人から2018年末現在で273万人まで増加している。在留外国人数については、『在留外国人統計』（<http://www.moj.go.jp/content/001237697.pdf>, http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html, および <http://www.moj.go.jp/content/001289225.pdf>, 2019年5月3日アクセス）を参照。
- *3 日本政府が入国管理政策に比重をかけ過ぎており、外国人を地域住民として受け入れることを目的とした社会統合政策が立ち遅れてきたことについては、井口（2016）、山脇（2016）、そして井口（2018）を参照。もちろん日本政府は何もしていなかったわけではなく、2006年に総務省が地方自治体に多文化共生推進プランの策定（総務省、2006）の提唱を行ったり、2008年リーマンショックの世界規模の経済危機を受けて雇用が不安定となった日系外国人に対する支援対策をまとめたり、外国人登録法を廃止して、外国人住民が地方自治体の行政サービスを受けやすくするために外国人住民の住民基本台帳制度を開始したり、さらに2018年末には新たな在留資格の創設を旨とする入管法改正に伴い「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」を政府が閣議決定するなど、外国人を社会に統合する様々な施策を講じている。しかし、山脇（2016：10）が指摘するように、多文化共生政策を積極的に展開するための基本法の制定などの法整備はいまだになされていないのが現状である。
- *4 本稿では、「多文化共生政策」という用語を、地方自治体の外国人住民に対する行政サービス（言語、医療、福祉、住宅、教育、そして防災などの外国人住民の生活に関する支援制度や相談窓口）の総称として使用する。「多文化共生」という言葉の由来については小笠原（2015）を、そして「多文化共生」概念を巡る議論については、樋口（2010, 2019）を参照。
- *5 砂原（2011：第2章）は、首長は組織化されない利益を代表するのに対し、地方議員は組織化された個別的利益を代表すると仮定している。
- *6 外国人集住都市会議が当時の北脇保之浜松市長の主導で設立された経緯については原田（2004）を参照。
- *7 こうした日本政府の態度は、自民党の支持層である保守的な有権者が外国人労働者の増加や外国人住民に対する権利付与に反対する傾向にあることが影響しているだろう（田辺編著、2011）。また、野党間、そして野党内でも移民受け入れについては意見が分裂しており、そうした状況は移民政策が政党政治の場での議論を抑制する効果を生み出してきたといえる（高谷、2017）。
- *8 例えば、外国人の集住都市として知られる静岡県浜松市における2019年4月7日投票の市長選挙の選挙公報をみると、3名の候補者のうち多文化共生を政策の一つ（多文化共生の世界的モデル都市の推進）として掲げているのは現職候補の1名のみであった。また、同日に実施された市議会議員選挙における選挙公報をみると、外国人住民との多文化共生を政策の一つとして掲げているのは、53名の候補者（無投票の浜北区と天竜区を除く）のうち、わずか3名のみであった。外国人が集住する浜松市の例をみても、国政レベルと同様に地方政治レベルでも外国人との共生が争点となる可能性が低いことを示唆しているといえよう。
- *9 対象団体の要望によりメールによる調査票の回収も受け付けた。なお、督促状を2月と3月に二度送付しており、3月にはHPを開設して郵送された調査票が所在不明となっている自治体がHP上でも調査票をダウンロードできるようにした。
- *10 4月9日回収分まで集計している。
- *11 紙幅の都合もあり、問10の回答欄に列挙された多文化共生政策のうち、コミュニケーション支援、生活支援、そして多文化共生の地域づくりの各領域において実施している自治体が最も多かった政策と二番目に多かった自治体の政策を従属変数として採用することとした。その他の多文化共生政策の詳細な分析結果については筆者のHP上で公開する予定である。
- *12 問10の回答のカテゴリカル因子分析の結果は紙幅の都合により掲載していない。このカテゴリカル因子分析の結果も含め、統計分析の詳細な結果は、筆者のHP上で公開する予定である。なお、因子得点の平均値は0.08、標準偏差は0.80、最小値は-1.17、そして最大値は2.48である。
- *13 当初、問12および問13の回答項目を合計して尺度を作成することで分析を行うことを検討したが、クロンバックの α 係数が0.5未満であったため断念した。
- *14 国政政党要因に関するこれらの変数を作成するにあたっては、地方自治総合研究所編『全国首長名簿（都道府県知事・市区長）』（各年度版）、本調査（『地方自治体における多文化共生政策に関する調査』）の問39（現職首長に対する直近の選挙での政党支援の有無）と問41（現議会議員の党派について）の回答、毎日新聞電子版、各都

道府県地方紙の電子版、そして各地方自治体の議会HPを参照した。

- *15 問5「外国人住民が貴自治体に居住することで生じる課題はどの程度起きていますか。あてはまるもの1つにマルをつけてください。」に対し、課題は多い(N=27)・課題はやや多い(N=153)と回答した自治体を1、それ以外をゼロとするダミー変数を作成した。
- *16 地方自治体の政策展開に大きな影響を与えていると伊藤(2002, 2006)が主張する相互参照(自治体が政策を策定するにあたって他の先進自治体の政策内容を参照する行為)が多文化共生政策の展開にも影響しているかどうかを検証するため、問21「多文化共生政策について、貴自治体が参考になっている自治体や注目している自治体があれば、3つを限度に挙げてください。」に対し、一つでも他自治体名を挙げた自治体(N=166)を1、その他をゼロとするダミー変数を作成した。
- *17 問9「貴自治体には多文化共生政策に関する業務を所管する組織がありますか。あてはまるもの1つにマルをつけてください。」に対し、「多文化共生政策を主な所管とする課がある」、「専任の課はないが、多文化共生政策を主な担当業務とする係がある」と回答した自治体(N=141)を1とし、その他をゼロとするダミー変数を作成した。
- *18 問22「貴自治体における多文化共生政策に関する指針・計画の策定状況(注:国際化施策一般や総合計画の中で策定している場合も含みます)について、あてはまるもの1つにマルをつけてください」に対し、「策定済である」、「策定中である」と回答した自治体(N=259)を1とし、その他をゼロとするダミー変数を作成した。
- *19 自治体人口は、2018年1月1日時点の住民基本台帳人口を使用した。なお、分析には、自治体を人口規模に応じて1万人以上5万人未満、5万人以上20万人未満、20万人以上50万人未満、そして50万人以上に分類してダミー変数化したものを投入している。参照カテゴリーは人口が1万人未満の自治体である。
- *20 地方自治体の財政力指数は、2017年度のデータを使用した。
- *21 第一次および第二次産業就業者比率は、2015年度国勢調査のデータを使用した。
- *22 問4「貴自治体にお住まいの外国人住民はどの在留資格の方が最も多いですか。あてはまるもの1つにマルをつけてください」に対し、「技能実習」(N=230)、そして「永住者(特別永住者を含む)」(N=324)と回答した自治体を1とし、その他をゼロとするダミー変数を作成した。
- *23 問12の設問の回答の選択肢のうち、「多文化共生政策に関する条例の制定を指示した」(項目1)と「多文化共生政策に関する指針・計画の策定を指示した」(項目2)は、本稿の分析においては投入しないこととした。というのも、多くの自治体において多文化共生政策に関する条例の制定や指針・計画の策定は過去の首長が指示して既に制定・策定されている可能性があり、現職の首長の多文化共生政策への効果を検証しようとする本稿の仮説には適切ではないと判断したからである。また、問13の設問の回答の選択肢のうち、「多文化共生政策に関する議案を提出した」(項目3)は、この回答を選択した自治体が1団体のみであったため除外した。
- *24 首長や地方議員が政権与党と党派的に繋がっていることは、当該自治体への中央からの補助金の増加に影響していることについては斉藤(2010)を、安倍内閣による国土強靱化政策が自民党による利益誘導政治の呼び水になっていることは日経新聞2015年9月27日朝刊記事「よりどころは国土強靱化? 自民、防災・減災で予算確保狙う 公共事業費半減で危機感」を参照。
- *25 2014年6月3日に閣議決定された国土強靱化基本計画(https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/pdf/kk-honbun-h240603.pdf, 2019年12月3日アクセス)によれば、国土強靱化を推進するうえで、「外国人に配慮して施策を講じること」(5頁)が行政に求められている。
- *26 地方自治体のなかでも町や村の首長や地方議員はそのほとんどが党派を明らかにしていないため、国政政党に関するこれらの変数の効果推定に影響している可能性がある。そのため、市や区のみを対象に同様の分析を実施したが、分析結果に大きな違いはみられなかった。
- *27 「首長:他自治体等への視察」が各種文書・案内などの多言語化に負の影響を与えていることへの解釈は難しい。
- *28 共同通信社による外国人住民に関する自治体調査(2016年)を分析した鈴木(2019:74-75)も、居住する外国人住民のなかで最も多い在留資格が技能実習である自治体は、技能実習生が地域や日本人住民とのつながりが希薄なために外国人施策への取り組みが推進されていない傾向にあることを指摘している。
- *29 この点は匿名のレフェリーよりご指摘頂いた。記して感謝申し上げたい。
- *30 広島県安芸高田市の事例については、毎日新聞2018年11月3日朝刊を参照。

《参考文献》

- ・ 明石純一, 2017「日本の人口減少と移民政策」渡戸一郎・塩原良和・長谷部美佳・明石純一・宣元錫編著『変容する国際移住のリアリティ——「編入モード」の社会学』ハーベスト社, 184～203 頁
- ・ 阿部亮吾, 2017「愛知県の自治体における外国人住民施策と多文化共生事業」『地理学報告』119 号, 愛知教育大学地理学会, 99～111 頁
- ・ 井口 泰, 2016「外国人労働者問題と社会政策——現状評価と新たな時代の展望」『社会政策』8 巻 1 号, 社会政策学会, 8～28 頁
- ・ 井口 泰, 2018「日本の統合政策——外国人政策の改革の展望と課題」移民政策学会設立 10 周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』明石書店, 121～126 頁
- ・ 池上重弘・浅山愛美, 2011「多文化共生推進プラン策定に向けた市民と行政の協働——生涯学習都市・掛川における多文化共生の指針づくり」『静岡文化芸術大学研究紀要』12 巻, 静岡文化芸術大学, 1～11 頁
- ・ 井澤和貴・上山 肇, 2018「東京 23 区における多文化共生政策に関する現状と課題についての一考察——行政に対するアンケート調査を通して」『地域イノベーション』10 号, 法政大学地域研究センター, 17～26 頁
- ・ 糸井昌信, 2004「大泉町の外国人市民政策」駒井 洋監修／編著『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店, 70～93 頁
- ・ 伊藤修一郎, 2002『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- ・ 伊藤修一郎, 2006『自治体発の政策革新——景観条例から景観法へ』木鐸社
- ・ 移民政策学会設立 10 周年記念論集刊行委員会編, 2018『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』明石書店
- ・ 小笠原美喜, 2015「『多文化共生』先進自治体の現在——東海及び北関東の外国人集住自治体を訪問して」『レファレンス』2015 年 8 月号, 国立国会図書館, 109～126 頁
- ・ 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 2005『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会
- ・ 楠本 孝, 2007「自治体の外国人統合政策——外国人集住都市会議の活動状況とその評価」『三重法経』129 号, 三重短期大学法経学会, 27～74 頁
- ・ 斉藤 淳, 2010『自民党長期政権の政治経済学——利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房
- ・ 佐藤俊一, 1996「東海地域の在日外国人と自治体の行政施策」『文化科学研究』7 巻 1 号, 中京大学文化科学研究所, 1～16 頁
- ・ 蕭閔偉, 2019「多文化共生施策と自治体行政——全国の動向を踏まえた三大都市圏の先進自治体に着目して」『都市計画』68 巻 1 号, 日本都市計画学会, 54～59 頁
- ・ 鈴木江理子, 2016「人口減少時代の多文化共生と自治体施策——共同通信『外国人住民に関する全国自治体アンケート』結果から考える」『RAIK通信』156 号, 在日外国人問題研究所, 5～19 頁
- ・ 鈴木江理子, 2019「移民／外国人受け入れをめぐる自治体のジレンマ——移民／外国人は人口危機の救世主となりうるか?」『別冊『環』④ 開かれた移民社会へ』藤原書店, 65～82 頁
- ・ 砂原庸介, 2011『地方政治の民主主義——財政資源の制約と地方政治の政策選択』有斐閣
- ・ 総務省, 2006『多文化共生の推進に関する研究会報告書——地域における多文化共生の推進に向けて』(http://www.soumu.go.jp/main_content/000539195.pdf, 2018 年 9 月 20 日アクセス)
- ・ 曾我謙悟・待鳥聡史, 2007『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会
- ・ 高畑 幸, 2001「近畿地方における自治体の外国人住民施策——地域類型の視点から」『日本都市社会学会年報』19 号, 日本都市社会学会, 159～174 頁
- ・ 高谷 幸, 2017「なぜ移民政策が確立されないのか——日本における移民をめぐる政治とリベラル・トリレンマ」『理論と動態』10 号, 社会理論・動態研究所, 58～77 頁
- ・ 武田里子, 2009「共生に向けた参加と協働——外国につながる子どもの支援の現場から」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』8 号, 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター, 56～70 頁
- ・ 田辺俊介編著, 2011『外国人へのまなざしと政治意識——社会調査で読み解く日本のナショナリズム』勁草書房
- ・ 辻 陽, 2015『戦後日本地方政治史論——二元代表制の立体的分析』木鐸社
- ・ 二階堂裕子, 2019「中山間地域における外国人技能実習生の受け入れ政策——岡山県美作市の事例から」徳田 剛・

二階堂裕子・魁生由美子編著『地方発外国人住民との地域づくり——多文化共生の現場から』見洋書房, 35～51 頁

- 原田なほみ, 2004「外国人集住都市浜松における地域共生の取り組み」駒井 洋監修／編著『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店, 46～67 頁
- 樋口直人, 2010「『多文化共生』再考——ポスト共生に向けた試論」『大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター年報』7号, 大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター, 3～10 頁
- 樋口直人, 2019「多文化共生——政策理念たりうるのか」高谷 幸編著『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院, 129～144 頁
- 広田康生, 2010「地域社会の『多文化・多民族化』——『トランスナショナリズムと場所』研究から」渡戸一郎・井沢泰樹編著『多民族化社会・日本——〈多文化共生〉の社会的リアリティを問い直す』明石書店, 147～165 頁
- 松宮 朝・山本かほり, 2009「地方自治体における外国籍住民統合政策——東海地域の自治体調査から」『多文化共生研究年報』6号, 名古屋多文化共生研究会, 1～21 頁
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2013『基礎自治体の外国人政策に関するアンケート調査 報告書』(http://www.murc.jp/wp-content/uploads/2013/05/press_130521.pdf, 2018年9月20日アクセス)
- 峰岸是雄, 2004「川崎市の外国人市民政策とNPO」駒井 洋監修／編著『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店, 96～124 頁
- 毛受敏浩編著, 2016『自治体がひらく日本の移民政策——人口減少時代の多文化共生への挑戦』明石書店
- 李度潤・瀬田史彦, 2014「『多文化共生』を重視した地域づくりという観点からの自治体外国人住民政策に関する研究」『都市計画論文集』49巻3号, 日本都市計画学会, 1011～1016 頁
- 労働政策研究・研修機構, 2011『地方自治体における外国人の定住・就労支援への取り組みに関する調査』(<http://www.jil.go.jp/institute/research/2011/documents/087.pdf>, 2018年9月20日アクセス)
- 山口 壘, 2018「技能実習生受け入れに対する自治体の支援と『多文化共生』——埼玉県川口市での取り組み事例から」『移民政策研究』10号, 明石書店, 95～110 頁
- 山脇啓造, 2016「多文化共生社会に向けて——国と地方自治体の取組を中心に」『法律のひろば』69巻6号, ぎょうせい, 4～11 頁

‘Multicultural Symbiosis’ Policy Choices by Japanese Local Governments:

Examining the Influence of Local Chief Executive, Local Legislators and Their Party Affiliation

WAKAYAMA Masami

Hokurikugakuin University

TAWARA Kimi

Hokurikugakuin University

NISHIMURA Yoichi

Seigakuin University

Key Words: Japanese local governments, ‘Multicultural Symbiosis’ policies, political factors

Since there is no consistent national level social integration policy for foreign residents, Japanese local governments have been responsible for supporting them. There are abundant previous studies on ‘Multicultural Symbiosis’ policies of local governments. In the first place, however, there have been few studies that quantitatively elucidate the reasons why such ‘Multicultural Symbiosis’ policies are being taken by local governments.

The purpose of this study is to clarify the factors that influence the choice of ‘Multicultural Symbiosis’ policies in Japanese local governments. This study focuses on the influence of political factors such as the behavior of local chief executive and local legislators and their party affiliation on ‘Multicultural Symbiosis’ policies. Our analyses of the survey data on ‘Multicultural Symbiosis’ policies in local governments found that the presence of local chief executive supported by the Liberal Democratic Party, and the actions of the chief executive and local assembly members have a significant impact on the implementation of some ‘Multicultural Symbiosis’ policies. In particular, it is suggested that whether or not there is an active chief executive in setting ‘Multicultural Symbiosis’ policies as an agenda is important for the enhancement of ‘Multicultural Symbiosis’ policies.