

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—

法政大学大学院政策創造研究科博士後期課程 井澤 和貴

法政大学大学院政策創造研究科教授 上山 肇

要旨

日本では、グローバル化の進行とともに日本に在留する外国人の数が増加をした。本研究では東京 23 区（以下:23 区）を事例として、多文化共生の政策に関する現状と今後の課題について明らかにしたものである。23 区を事例として選出した理由は、23 区における外国人数の多さや、外国人が移住した経緯の多様性等が挙げられる。

今回の調査では、23 区が多文化共生政策や外国人住民に関わる担当者にアンケート調査を行った。その結果、板橋区を除く 22 区（96%）のアンケート回収をした。

本調査より、23 区に在住する外国人の居住の実態や多文化共生政策の現状について、次の 4 点が分かった。①外国人の集住が見られるのは 3 地域（副都心・東京湾湾岸・荒川沿岸）である事。②外国人の集住が見られる区において、多文化共生政策の取り組みがより進められる傾向にある事。③多文化共生政策は多言語化によるもの

を中心とし、宗教に関する政策は不足している事。④多文化共生政策の協働は、国際交流イベントが中心である事。

これらの現状を踏まえた上で、多文化共生を実現するための課題として次の 3 点を挙げる事ができる。①集住が見られる区における、行政と外国人間の情報共有。②集住が見られない区における、多文化共生政策の推進。③宗教に関する取り組みの促進と情報発信。

23 区では 2008 年頃に外国人数は若干の減少に転じたものの、今では外国人数が再び上昇傾向にあり、今後も地域社会に存在する外国人との共存・共生が求められる。外国人が置かれている現状をもとに、課題を解決するような政策を行う事が、今後の多文化共生実現につながると言える。

キーワード：多文化共生政策 外国人 集住 協働

A study about the multicultural symbiosis policy in Tokyo 23 words. —Through the questionnaire survey to public facilities.—

Hosei Graduate school of Regional Policy Design, Graduate Student,
Kazuki Izawa

Hosei Graduate school of Regional Policy Design, Prof.
Hajime Kamiyama

Abstract

Recently, the number of foreign people living in Japan is increasing. Therefore, Multicultural symbiosis which understands each other's culture has been desired. This is a study on the actual condition and subject focusing on Tokyo 23 Words through the questionnaire survey.

From these survey, I found out 4 actual conditions. 1) Foreign people tend to live in "Arakawa area" "newly developed city center area" "water front area" 2) The area where a lot of foreign people live in tend to administer

a policy of multicultural symbiosis. 3) There're not many words administer "religion" 4) Some of words administer an international exchange as Cooperation.

From actual conditions, there are 3 subjects. 1) The are where a lot of foreign people needs to consider lack of sharing information between Administrations and residence. 2) All of Tokyo 23 words administer multicultural symbiosis policy. 3) Public facilities consider needs for religion and information transmission.

Multicultural symbiosis policy needs understand both actual conditions and subjects.

Keyword: Multicultural symbiosis policy,
Foreign people, Concentrated area of

foreign people, Cooperation

1. はじめに

1.1 研究の背景

2017年1月における日本在住の外国人数は、約230万人に上る。外国人の日本への移住は、第二次世界大戦前は労働者確保による移住に始まり、戦後は出稼ぎや企業の進出、近年では出入国管理及び難民認定法の改定により、日本への移住が活発になった。

グローバル化により、日本に在住する外国人数が増加する中で、互いの文化を理解し、共に生活する「多文化共生」が求められてきた。多文化共生について、総務省（2006）は「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」としている。そのため、最近では多文化共生実現に向けた政策や、国際交流を目的とした施設の設立も進められてきた。

しかし、実際に外国人の取り巻く環境は厳しく、総務省（2006）は「地域社会での交流機会が不足し孤立する」という問題も報告している。日本人と外国人の双方が交流し、共に暮らしやすい多文化共生に向けた政策が行われている一方で、多国籍化によって地域に新しい問題が発生している現状がある。

1.2 研究の目的

さらなるグローバル化を迎えた現在では、今後も外国人と地域住民との共生が求められる。本研究では東京23区を事例として、多文化共生の政策に関する現状と、今後の課題について明らかにする事を目的としている。

東京23区（以下23区）を事例とした理由は、始めに外国人数の多さが挙げられる。都道府県別で見た場合、東京都は日本で1番外国人を多く有し、その数は2017年1月で48万6346人となっている。23区に限定すると41万650人であり、外国人の約84%が23区に在住している。

次に、23区で外国人が増加した経緯の多様性が挙げられる。23区は、オールドカマーと呼ばれる戦前の朝鮮半島出身者による移住、ニューカマーと呼ばれる戦後の出稼ぎ労働者の移住、外国人コミュニティがきっかけとなった移住など、様々な要因が存在する。そのため、23区を扱うことで外国人自身の多様な背景を調査・分析できると考えられるため、本研究で事例として扱った。

2. 既往研究と本研究の意義

2.1 既往研究のレビュー

多文化共生政策については様々な研究が行われてきた。自治体の政策と外国人の関係について、渡戸（2009）は韓国・朝鮮出身者の多い横浜市鶴見区の現状と課題について4点を述べた。①さまざまな市民活動の実態把握。②多文化共生の土壌づくり。③集団間関係の相互認識の深化。④国際交流ラウンジ創設を契機とする参加の拡大。

ホン（2010）は、同じく韓国・朝鮮出身者が集住する大阪市西成区を「日本の都市政策や社会政策からも制度的に認められず、不法占拠や非衛生的な居住空間、無年金状態の中で経済的にはく奪をされてきた」としており、今後の地域における組織強化を指摘した。

23区内の多文化共生に関する既往研究として周・藤田（2007）は、江戸川区西葛西における在日インド人の特徴やコミュニティを調査した上で、住民との摩擦の少なさ、犯罪の少なさ等から、西葛西をポジティブに評価した。

複数の外国人が集住する都市を比較した研究として、藤巻（2013）は集住する3つの地域「新宿区大久保」「愛知県豊田市」「新潟県南魚沼市」について扱い、現状と課題を述べた。そして、在日ブラジル人の多い豊田市については、ゴミ出しのトラブルが起きた経緯と市民団体によってそれらの解決に向けた取り組みを示した。

2.2 本研究の意義

既往研究では、自治体の多文化共生に関する政策、外国人コミュニティとの共生に向けた取り組みなど、様々な研究が行われてきた。

しかし、既往研究の不足として「広範囲での比較研究の不足」が挙げられる。既往研究では、横浜市鶴見区、大阪市西成区、新宿区大久保といった外国人の集住が見られる単一の地域について研究はされているが、外国人の集住が見られる地域から集住が見られない地域をも含む広範囲を扱うものは無く、それらについて比較・分析した上で多文化共生政策の課題を示す点が本研究の特徴である。

上記のほか、アンケートに「宗教」に関する内容の設問を有している点も、既往の研究ではほとんど分析されていない領域であり、意義があると考ええる。

3. 研究方法

3.1 研究の対象

23 区における多文化共生政策について調査をするため、多文化共生政策、外国人住民の支援、国際交流、多様な区民の生活支援等に関わる区の担当者にアンケート調査を行った。なお、本研究では、多文化共生について、前述した総務省（2006）の定義を参考に、「外国人住民が日本で生活する上での様々な障壁をなくし、安心して生活するための政策」とした。

アンケート対象のうち、始めに区の部署名に「多文化共生」を有する区について選定した。その結果、該当する区は新宿区、大田区、足立区、台東区の 4 区（17%）であった。これらの区では、新宿区（2015）の「平成 27 年 多文化共生実態調査（前編）」や、大田区（2015）の「多文化共生推進プラン」にもあるように、従来の国際交流から発展し、外国人住民が「地域の一員」として暮らせるようなまちづくりを目標として、多文化共生政策に取り組んでいる。

次に、区の部署名に「国際」を含む区を選定した。その結果、板橋区、港区、葛飾区、世田谷区、品川区、千代田区の 6 区（26%）がこれに該当した。このような区では、板橋区（2016）の「板橋区多文化共生まちづくり推進計画 2020」や港区（2015）の「港区国際化推進プラン 2015～2010」にあるように、外国人を含む「誰もが安心して暮らせる事」を目標にして、国際化した地域住民に対し、語学、生活支援、防災など様々な面で多文化共生に関する取り組みを専門的に行っている区である。

最後に、「多文化共生」や「国際」を部署名に含まない 14 区（60%）については、地域振興や外国人住民を含む文化交流を行う部署に対し、アンケート調査を行った。これらの部署は、区民の生活や文化交流に関わる部署であり、多文化共生政策の面から踏まえても関連が深い分野であることから選定した。なお、アンケート調査を依頼する際の電話にて、区が多文化共生や外国人問題を調査する事について適当な部署であるかの確認も行っている。

表 1 に、本研究におけるアンケート対象をまとめる。

3.2 研究の方法と結果

研究を行った日程は 2017 年 2 月～3 月である。調査については、電話にて担当者に事前に連絡した後、郵送にてアンケートを送付した。その結果、22 区（96%）のアンケート回収をした。板橋区については未回収であるが、区の担当者の意向により、板橋区（2016）の「板橋区多文化共生まちづくり計画 2020」等、区の調査結果を今回の分析に用いた。なお、アンケートの集計に板橋

区は含めていない。

本研究では、集住の現状など基本的な項目を踏まえ、外国人の居住の実態、多文化共生政策の現状、外国人との協働に関する事項について調査を行った。調査内容について、表 2 にまとめる。

表 1 本研究におけるアンケート対象のまとめ

カテゴリー	区名	アンケート対象
部署名に「多文化共生」が含まれる。	新宿区	地域振興部 多文化共生推進課
	大田区	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課
	足立区	地域のちから推進部 地域調整課多文化共生担当
	台東区	区民部 区民課・協働多文化共生係
部署名に「国際」が含まれる部署	板橋区	区民文化部 文化・国際交流課
	港区	地域振興部 国際化振興課
	葛飾区	地域振興部 文化国際課
	世田谷区	生活文化部 国際課
	品川区	地域振興部 地域活動課国際担当
	千代田区	地域振興部 国際平和男女平等人権課
広く区内の地域振興やまちづくりを行う部署	江戸川区	文化共育部 文化課都市交流係
	江東区	地域振興部 区民交流担当
	豊島区	政策経営部 企画課
	北区	総務部 総務課
	荒川区	地域文化スポーツ部 文化交流推進課都市交流係
	練馬区	地域文化部 地域振興課事業推進係
	中野区	地域文化部 地域振興課事業推進係
	杉並区	区民生活部 文化・交流課
	墨田区	区民活動推進部 文化振興課
	渋谷区	区民部 文化振興課
	文京区	アカデミー推進部 アカデミー推進課
	目黒区	文化・スポーツ部 文化・交流課
	中央区	区民部 文化・生涯学習課

表 2 本研究における調査内容

カテゴリー	質問の内容
外国人の居住状況	外国人集住地域について
	外国人をめぐる問題について（10 段階評価）
多文化共生政策の現状	多文化共生政策を行う部署について
	多文化共生政策の理念・指針の有無
	区における多文化共生政策についての評価（10 段階評価）
外国人との協働	外国人の問題把握について
	協働の内容
	協働に対する期待

4. 研究対象地域（東京 23 区）の概要

4.1 外国人数について

2017 年の東京都における外国人数は 48 万 6346 人である。出入国管理及び難民認定法の改正があった 1990 年より増加を始めたが、2008 年の世界的な不況により出稼ぎ労働者は減少した。しかし、最近では再び上昇傾向にある。（図 1 参照）

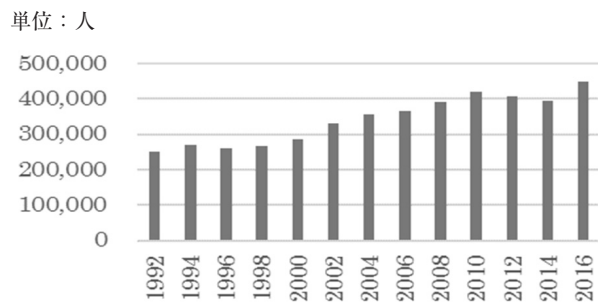


図 1 東京都における外国人数の推移

出典：東京都 外国人人口（平成 4 年～平成 28 年）

東京都で外国人を 1 番多く有するのは新宿区であり、4 万 1235 人である。2 番目に、江戸川区の 3 万 827 人、3 番目に足立区の 2 万 7417 人と続く。出身国別では、23 区は中国出身者が 1 番多く 15 万 9806 人である。2 番目は韓国出身者の 7 万 5741 人で、3 番目にフィリピン出身者の 2 万 3087 人と続く。（表 3 参照）

4.2 外国人の増加

(1) 増加の経緯

東京都の外国人集住は、朝鮮半島からの移住者に始まる。1910 年に日韓併合を行うと、朝鮮半島出身者が労働者として移住した。当時東京では、荒川放水路を工事する作業員が必要となり、現在の荒川区、台東区、江東区などに、後にオールドカマーと呼ばれる朝鮮半島の出身者が増加した。

戦後は、出稼ぎを目的とした外国人が、新宿区、豊島区を中心に多く集まるようになり、後に彼らはニューカマーと呼ばれた。

1990 年の出入国管理法及び難民認定法の改定では外国人の増加に南米人が加わる。この改定で日系三世まで活動制限がなく来日が認められ、製造業での単純労働も可能になり、日系人の多いブラジル等から多く移住した。

2000 年以降の外国人移住の経緯は多岐にわたる。例えば、江戸川区では、在日インド人が立ち上げたコミュニティがきっかけとなり、インド出身者を中心とした外国人が増加した。2000 年の江戸川区在住のインド人数

表 3 東京 23 区における外国人人口（単位：人）

区名	外国人人口	外国人人口割合	総人口
新宿区	41,235	12.1%	339,724
江戸川区	30,827	4.4%	687,232
足立区	27,417	4.0%	673,348
豊島区	27,060	9.1%	295,246
江東区	26,077	5.1%	503,888
板橋区	22,667	3.9%	569,654
大田区	21,599	2.9%	722,377
北区	19,552	5.6%	345,666
港区	18,992	7.6%	248,621
葛飾区	18,768	4.1%	447,316
世田谷区	18,196	1.9%	914,148
荒川区	17,831	8.3%	214,742
練馬区	16,422	2.2%	726,928
中野区	15,693	4.7%	332,522
台東区	14,600	7.2%	200,635
杉並区	14,543	4.6%	313,525
品川区	11,742	2.9%	392,849
墨田区	11,495	4.4%	260,569
渋谷区	9,825	4.3%	227,268
文京区	9,174	4.1%	223,691
目黒区	8,094	2.8%	279,929
中央区	6,176	4.1%	149,073
千代田区	2,665	4.4%	59,737
合計	410,650		9,385,465

出典：東京都 区市町村、世帯数、男女別人口及び人口密度（平成 29）・外国人人口

は 205 人であったが、2015 年には約 12 倍近くまで拡大した。

(2) 外国人の集住

東京都では、一部の地域に外国人が集住する地域がある。新宿区（2015）が行った「新宿区多文化共生実態調査（前編）」によると、区を 9 地域（大久保、柏木、戸塚、若松、四谷、榎町、落合第一、落合第二、筆筒町）に分けた場合、大久保に韓国・中国・フィリピン出身者を中心とした外国人が集住している。その背景には、大久保における韓国系企業の進出、語学学校の開校、歌舞伎町の飲食店で働く人の存在が挙げられる。

他にも外国人が集住する理由は、「出稼ぎ労働者を多く有する企業の存在」「すでにある外国人コミュニティがさらに広がったケース」「荒川の河川工事を行うオールドカマーがきっかけとなったケース」「難民として移住したケース」等の要因が存在する。

4.3 多文化共生の政策について

(1) 多文化共生政策の始まり

多文化共生政策の始まりは、総務省（2006）の報告によると、「1970 年代に在日韓国・朝鮮人を対象とする施策に取り組む地方自治体が現れた」としている。当時は日立就職差別事件に代表されるように、外国人の人権問題に注目が集まっていた。

1990 年に出入国管理及び難民認定法が改正されると、南米出身者を中心に増加した。

その影響を受け、2001 年に静岡県浜松市にて、南米出身者が増加した都市を中心に 15 市が参加した「在日外国人集住都市会議」が開催され、翌年には東京都にて開催した。

(2) 多文化共生を目的とした施設の誕生

東京都をはじめ全国的な外国人の増加に伴い、多文化共生に向けた取り組みが加速した。その結果、外国人が集住する地域を中心に、多文化共生を目的とした施設も誕生した。新宿区では 2005 年に「しんじゅく多文化共生プラザ」を開設し、大田区では 2010 年に「大田区多文化推進センター」が誕生した。

多文化共生を目的とした施設では、主に日本語学習や外国人の生活相談、国際交流ボランティアの拠点になっている。例えば、しんじゅく多文化共生プラザでは、2017 年現在同施設が運営する日本語教室が週 4 回開催されている他、10 以上の団体が運営する日本語教室が、しんじゅく多文化共生プラザにて開催されている。その他にも、しんじゅく多文化共生プラザではボランティアによる日本語教室を 12 教室紹介している。^{注1)}

このような取り組みの結果、新宿区（2017b）「新宿多文化共生連絡会」によれば、2016 年当時に 1 万 9518 人の利用者がいたとしている。

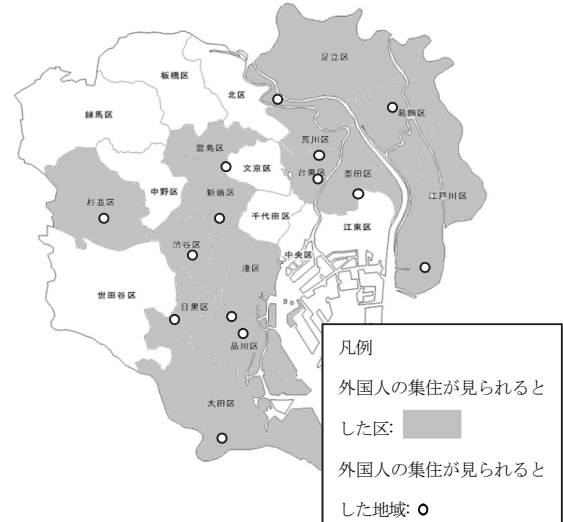


図2 外国人の集住の様子 (N=22)

表4 区が示した外国人の集住する代表的な地域

区	地 域
足立区	小台
葛飾区	小岩・堀切
荒川区	三河島・南千住
豊島区	南池袋
台東区	入谷
墨田区	錦糸町
江戸川区	葛西
新宿区	大久保
杉並区	高円寺南
渋谷区	代々木神園
港区	麻布
目黒区	駒場
品川区	大崎
大田区	蒲田

5. 調査結果

5.1 外国人集住の現状

外国人の集住については、今回は区の担当者による判断で代表的な集住地域を調査し分析を進めた。その結果、東京 22 区中、14 区（64%）に外国人が集住する地域が見られるとの回答を得た。外国人の集住が見られる地域について、図2 及び表4 にまとめる。^{注2)}

5.2 外国人をめぐる問題

次に、外国人を取り巻く問題について、10 段階評価（1 かなり問題である～10 ほとんど問題でない）に設定した上で調査した。その結果、「日本語能力の不足による

問題」「ゴミ出しルール等地域の決まりに関するもの」「外国人が日本人と知り合う場の不足」等が、外国人を取り巻く問題として多く挙げられた。（表5 参照）

5.3 23 区における多文化共生政策の実態

(1) 多文化共生政策の現状

アンケート調査より、22 区中 21 区（95%）が、多文化共生政策を行うための部署を有している。中でも、新宿区の「地域振興部 多文化共生推進課」や、大田区の「観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課」等、多文化共生政策や国際交流を専門的に行う部署を有している区は、新宿区、足立区、台東区、品川区、港区、豊島区、葛飾区、大田区の計 8 区（36%）存在する。また、

表5 23区の外国人をめぐる問題 (N=20)

1 かなり問題である—3 問題である—5・6 どちらでもない—
8 問題でない—ほとんど問題でない

項 目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
日本語能力の不足による問題		1	8	3	7			1		
外国人自身のつながりの不足			1	5	13	1				
日本人の外国人に対する理解不足			3	5	10	1	1			
日本人と外国人との教育格差		1	7	3	7	1		1		
国民保険や福祉制度が理解されていない事		1	6	3	7	2	1			
ゴミ出しルール等地域の決まりに関するもの	1	2	5	3	7	1		1		
騒音・生活音に関するもの	1		3	5	9	1		1		
差別・いじめの発生			2	3	11	2		2		
外国人が日本人と知り合う場の不足	1		6	3	8	1		1		

表6 外国人集住と多文化共生政策について (N=22)

上段：回答人数 (N) 下段：回答率 (%)

	回答	外国人の集住する地域が見られる	外国人の集住する地域が見られない
全体	22	14	8
	100	63.6	36.4
多文化共生を行う部署を有している。	8	8	0
	100	100.0	0
多文化共生の理念・指針がある。	11	9	2
	100	81.8	18.2

「大田区共生推進プラン」のように、多文化共生に関する理念や指針を制定している区が11区 (50%) 存在する (表6 参照)。

外国人集住地域の有無による多文化共生政策の調査については、「集住する地域が見られる」と回答した区に、多文化共生を行う部署を有しており、多文化共生の理念・指針においては、集住が見られるとした区の方が、見られないとした区に比べ、理念・指針を掲げている割合が高かった。

(2) 多文化共生政策の内容と期待

回答があった22区における多文化共生政策の内容については、「多言語の表記」の21区 (95%) が1番多く、2番目の「日本で生活する上でのサポート」(19区:86%)、3番目の「国際交流イベントの開催」(17区:77%) と続く。

表7 多文化共生政策の内容について (複数回答) (N=22)

上段：回答人数 (N) 下段：回答率 (%)

	回答	外国人の集住する地域が見られる	外国人の集住する地域が見られない
全体	22	14	8
	100	100	100
多言語の表記	21	14	7
	95.5	100.0	87.5
外国人と日本人の接点となる場の運営	12	7	5
	54.5	50.0	62.5
外国人に関するシンポジウム	1	1	0
	4.5	7.1	0.0
日本で生活する上でのサポート	19	14	5
	86.4	100.0	62.5
国際交流イベントの開催	17	10	7
	77.3	71.4	87.5
外国人を対象にした日本語教室の開催	15	12	3
	68.2	85.7	37.5
外国人を対象にした防災講座の開催	17	12	5
	77.3	85.7	62.5
その他	3	2	1
	13.6	14.3	12.5

その他には「日本語教室の支援」という回答もあった。

多文化共生政策の内容について、「外国人の集住する地域が見られる」と回答した区は、「外国人の集住する地域が見られない」とした区に比べ、多文化共生政策の充実が見られる項目が多い。(表7 参照)

期待では、「外国人が日本で生活する上でのトラブルを少なくする」と「外国人に対して日本人住民と接点を持つ」が共に18区 (90%) で多く、反対に「多様な宗教へ対応」は7区 (35%) と少なかった。(表8 参照)

(3) 実態把握

外国人をめぐる実態把握としては、「外国人に対するアンケート調査」が多く、22区中7区 (31%) で行われている。反対に、特に行っていないとした区は9区 (40%) あった。(図3 参照)

(4) 多文化共生政策の評価

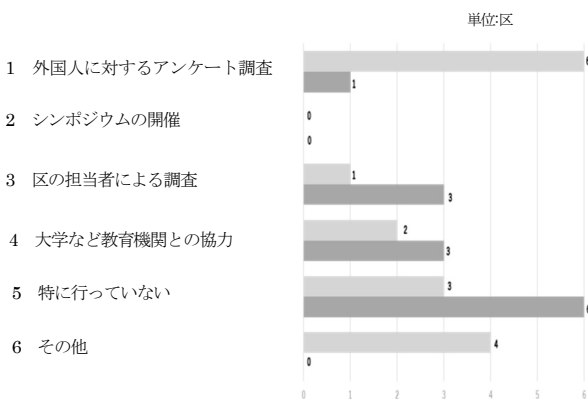
多文化共生政策の評価について、区の担当者に対し10段階評価 (1 かなり優れている～10 ほとんど優れていない) に設定した上で、調査した。

その結果、「多言語表記の充実」や、「日本人住民とのトラブルの少なさ」、「外国人を親に持つ子供の教育」について、優れているとした区が多かった。反対に、「多

表 8 多文化共生政策の期待について（複数回答）
（N=20）

上段：回答人数（N） 下段：回答率（%）

	回答	外国人の集住する 地域が見られる	外国人の集住する 地域が見られない
全体	20	12	8
	100	100	100
外国人が日本で生活 する上でのトラブル を少なくするため	18	12	6
	90.0	100.0	75.0
日本人住民に対して、 国際意識を持たせる ため	17	11	6
	85.0	91.7	75.0
外国人に対して日本 人住民と接点を持つ ため	18	12	6
	90.0	100.0	75.0
外国人に対する差別・ 偏見の解消のため	15	10	5
	75.0	83.3	62.5
災害発生時の減災の ため	16	10	6
	80.0	83.3	75.0
多様な宗教へ対応す るため	7	4	3
	35.0	33.3	37.5
その他	1	1	0
	5.0	8.3	0.0



（上段：集住の傾向が見られる N=14 下段：集住の傾向が見られない N=8）

図 3 23 区が行う外国人の実態把握について
（複数回答）（N=22）

多様な宗教への対応」を優れているとした区は少なく、20 区中 11 区（55%）が「6 どちらともいえない」～「10 ほとんど優れていない」を選択した。（表 9 参照）

（5）多文化共生政策における協働の内容と期待について
現在、23 区における NPO や市民団体等、他の組織の

表 9 多文化共生政策に関する 10 段階評（N=20）

1 かなり優れている—3 優れている—5・6 どちらでもない—
8 優れていない—10 ほとんど優れていない

項 目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
日本人住民との接点の多 さ				3	12	3		1	1	
外国人自身の出身国（同 胞）とのつながりの多さ			1	2	13	1	1	1	1	
日本人住民とのトラブル の少なさ		1	3	3	8	3		1	1	
多言語表記の充実		1	5	2	7	4	1			
外国人を親に持つ子供の 教育			3	5	7	2		2	1	
多様な宗教への対応				1	8	6		3	1	1

協働に関しては、荒川区にて行われている外国人スピー
チコンテスト等に見られる、「国際交流イベントの開催」
が 1 番多く、20 区中、11 区（55%）で展開されている
ことが分かった。^{注 3)} 一方、「特に行っているものはな
い」とした区も 6 区（30%）ほど見られた。なお、その
他には「情報誌の発行」とした区もあった。（図 4 参照）

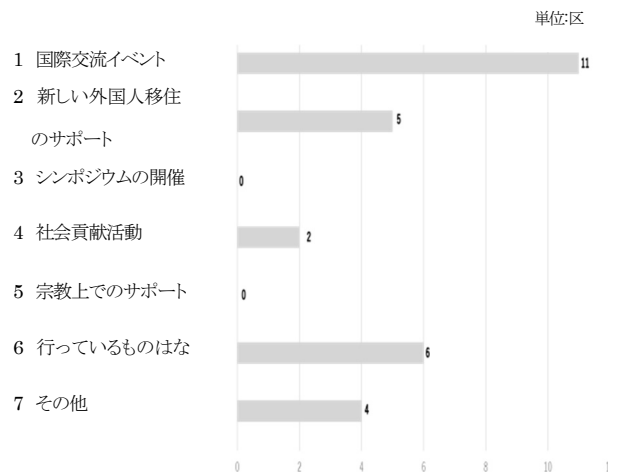


図 4 行政と市民団体が「協働」して行う多文化共生
に向けた取り組みの内容（複数回答）（N=20）

市民団体と協働して行う多文化共生政策に向けられる
期待については、「外国人との交流の増加」を期待する
区が多く、20 区中 19 区（95%）でそのような期待があ
る。^{注 4)} 他には、「日本人住民に外国文化の興味を持た
せるため」（11 区：55%）「行政の多文化共生政策の補完」（8
区：40%）に期待がある事が分かった。（図 5 参照）

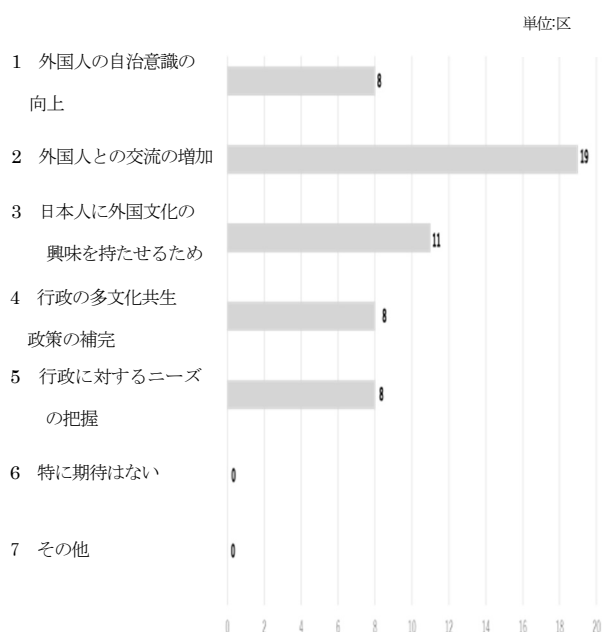


図5 行政と市民団体が「協働」して行う多文化共生に関する期待の内容（複数回答）(N=20)

6. 現状と課題

6.1 現状

(1) 外国人の集住が見られる3地域

23区では14区に外国人集住地域が見られ、交通の便が良い「副都心エリア」、大使館も多く立地している「東京湾沿岸エリア」、オールドカマーとして古くからつながりがある「荒川沿岸エリア」にその傾向がある。

(2) 外国人集住地域に集中する多文化共生政策

23区における多文化共生については、22区で多文化共生を行う部署を有しており、中でも8区は多文化共生政策を専門的に行う部署を有している。

多文化共生政策の取り組みとしては、表6からも分かるように「外国人の集住が見られる」とした区の方が、見られないとした区に比べ、より多文化共生政策が行われている。

(3) 多言語化を中心とした多文化共生政策と宗教の不足

23区における多文化共生政策の内容としては、「多言語の表記」が多く、他には「日本で生活する上でのサポート」「国際交流イベントの開催」も多く行われている。この事には、「外国人の日本語能力の不足による問題」等の対策として取り組みが行われていると考えられる。

そのような政策の期待としては、「外国人が日本で生活する上でのトラブルを少なくする」「日本人住民との接

点を持つ」等の期待がある。反対に「多様な宗教へ対応するため」は1番少なく、23区の多文化共生政策において、宗教に関する内容の政策はあまり行われていない。さらに、「多様な宗教に対応するため」と言うような期待も少ない。

(4) 多文化共生政策における協働の現状

23区における協働の内容に関しては、「国際交流イベントの開催」を中心に行われている事が分かった。一方で、協働についても、宗教に関する取り組みはあまり見られず、期待としても少ないことが分かった。

6.2 課題

(1) 集住が見られる区における課題

集住が見られる区においては、課題として「行政と外国人住民間における情報共有の促進」が挙げられる。例えば、新宿区（2015）の「平成27年 多文化共生実態調査（後編）」によると、前述した「しんじゅく多文化共生プラザ」の認知度は、区内の外国人住民1275人中305人（23.9%）であった。また、大田区（2014）の「大田区多文化共生実態調査報告書」では、「大田区多文化共生推進センター」の認知度は、区内の外国人住民567人中、128人（22.6%）であった。そのため、新宿区、大田区共に、施設の認知度の向上が課題であるとしている。

表8からも分かるように、「日本人と外国人の接点の場を持つ」「日本人に国際意識を持たせる」などの期待があり多文化共生政策が行われているが、外国人住民に認知度は低く、集住地域における情報共有の不足が挙げられる。

情報共有の不足を解決するためにも、行政と外国人住民のさらなる連携が求められる。一例として、しんじゅく多文化共生プラザは、新宿区が運営しており、受付のスタッフ等は地元大学生が中心となっているが、今後は外国人のコミュニティとも連携し、多様な組織が運営に関わることで外国人住民を含むより多くの情報が共有されることが考えられる。

(2) 集住が見られない区の課題

集住が見られない区の課題については、「多文化共生政策そのものの推進」が挙げられる。現在、多文化共生政策を専門的に行う部署がおかれている区は8区となっており、そのすべてが外国人の集住が見られるとした区である。

しかし、近年は23区全体に外国人が増加をし、北区のように集住は見られないものの、外国人が多いケースがある。

そのため、外国人の集住が見られない区においても多文化共生政策の推進が求められ、その結果 23 区全体としてさらなる多文化共生への対応が考えられる。その上、前述した「外国人と日本人の接点の場」を運営し、行政と外国人住民との情報共有を積極的に行うことで、外国人住民における支援や日本語学習の充実化が考えられる。

(3) 宗教に関する取り組みの促進と情報発信の課題

表 8 で示したように、23 区は宗教に対する政策や期待が少ない事が分かった。しかし、23 区をはじめ、全国的にイスラム教やヒンドゥー教の信者の割合が高い国の出身者が増加している。例えば、インドネシアは 2017 年時点で 87% がイスラム教徒、インドは 79% がヒンドゥー教徒、ネパールは 81% がヒンドゥー教徒であり、これら 3 国は増加の傾向にある。(図 6 参照)

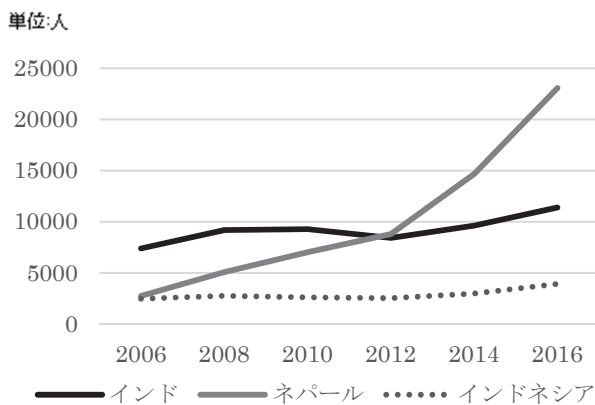


図 6 23 区における代表的なイスラム教・ヒンドゥー教を国教とする国の出身者の推移

出典:法務省 在留外国人統計

このように、多様な宗教的背景を持つ外国人住民の増加を受けて、台東区では 2015 年よりイスラム教徒（ムスリム）に対する、「台東区ハラール認証取得助成事業」を開始させた。台東区は飲食店に対しハラールを認証するまで 10 万円を限度に費用の助成をしており、2017 年

には 23 軒がハラールの認証を受けた。^{注5)}

一部の区に宗教上のサポートを行っている区はあるものの、現段階では 23 区としての取り組みは少ない。また、台東区のハラール認証取得助成事業の例で言えば、区民や区に関わる事業者の自主性に基づいた宗教上のサポートが行われているのが現状である。

そのため、23 区としては、区による宗教上のサポートの促進と情報発信が課題であると言える。一例として、区によるムスリムに向けた積極的な情報の発信も考えられる。千葉県千葉市では、ムスリムに対しハラール対応の食事場所や祈祷室を備えたショッピングモールについて案内しているが、このように 23 区は主体性を持ち、率先してムスリムに対する情報提供を行う事も、多文化共生の実現において求められる。^{注6)}

7. おわりに

本研究では、日本に在住する外国人の居住や問題点を踏まえた上で、多文化共生政策の現状と課題を明らかにした。

現在、23 区の多文化共生政策には、次の 4 点を現状として挙げることができる。①外国人の集住が見られるのは 3 地域（副都心・湾岸・荒川沿岸）である。②外国人の集住が見られる区において、多文化共生政策の取り組みがより進められる傾向にある。③多文化共生政策は多言語化によるものを中心とし、宗教に関するものは不足している。④多文化共生政策の協働は、国際交流イベントが中心である。

これらの現状を踏まえたうえで、課題として次の 3 点を挙げることができる。①集住が見られる区における、行政と外国人間の情報共有の促進。②集住が見られない区における、多文化共生政策の推進。③宗教に関する取り組みの促進と情報発信。

23 区では外国人数が再び上昇傾向にあり、今後も日本在住の外国人との共存・共生が求められる。外国人がおかれている現状を把握し、課題を解決する事が、今後の多文化共生実現につながる可能性がある。

注

- 注1) 日本語教室の講座は、講師はボランティアであり、1クラスあたり5～10人ほどの受講生を有する。教材は、市販の教材を使用しており、しんじゅく多文化共生プラザにて受講生のレベルに合ったものを使用できる。
- 注2) 板橋区からの回答はなかったが、板橋区の「平成28年度多文化共生実態調査」より、筆者の判断で外国人の集住は見られないとした。
- 注3) ここでいう協働とは、台東区が示した「台東区協働方針」を参考に、「多様な主体と行政が力を合わせた取り組み」と定義した。
- 注4) 協働について、「特におこなっているものはない」としている区が6区あったが、23区全体として協働のニーズを調査するため、アンケート集計に含めた。
- 注5) ハラルとはイスラム法で「許されるもの」を意味し、ハラル認証されている食品をムスリムは口にすることができる。
- 注6) 千葉市のムスリムに対するサポートには、増加する訪日イスラム観光客へ対応する目的もある。

参考文献

- 1) 板橋区 (2016)『板橋区多文化共生まちづくり推進計画 2020』
- 2) 大田区 (2014)『大田区多文化共生実態調査報告書』
- 3) 大田区 (2015)『大田区多文化共生推進プラン』
- 4) 周飛帆・藤田秀央 (2007)「地域社会における外国人の集住化に関する調査報告—江戸川区のインド人コミュニティを中心に—」『言語文化論叢』千葉大学言語教育センター 創刊号、pp.81-1029
- 5) 新宿区 (2015)『平成27年度 新宿区多文化共生実態調査 (前編・後編)』
- 6) 新宿区 (2017a)『新宿生活スタートブック』
- 7) 新宿区 (2017b)『新宿多文化共生連絡会』
- 8) 総務省 (2006)『多文化共生の推進に関する研究会報告書』
- 9) 台東区 (2016)『台東区協働指針』
- 10) 千葉市観光局 (2016)『ムスリムおもてなしマップ』
- 11) 東京都 (2017)『区市町村、世帯数、男女別人口及び人口密度 (平成29年)』
- 12) 東京都 (2017)『区市町村別国籍・地域別外国人人口 (上位10か国・地域)』
- 13) 東京都 (2016)『外国人人口』
- 14) 藤巻秀樹 (2013)「日本は多文化共生社会を実現できるのか」『移民政策研究』移民政策学会 第5号 pp.141-pp.145
- 15) 法務省 (2016)『在留外国人統計』
- 16) 法務省 (2017)『法務省 出入国管理統計年報』おける多文化共生の推進に向けて～』
- 17) ホンギュジョン他 (2010)「社会的な不利地域における共生型まちづくりに関する研究」『住宅総合研究財団研究論文集』住宅総合研究財団 第37号 pp.49-60
- 18) 港区 (2015)『港区国際化推進プラン 2015～2020』
- 19) 渡戸一郎他 (2009)「横浜市鶴見区における協働実践研究の課題と実践—複合民族化する大都市インナーシティからの発信—」『東京外国語大学学術成果コレクション』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター pp.4-9