

# 地域社会における外国人住民との共生のあり方に関する考察 その1

## —東京都62区市町村の取組の実態—

7. 都市計画 4. 地区とコミュニティ  
e. 高齢者・福祉・共生

正会員 ○青木 優子<sup>\*1</sup> 正会員 上山 肇<sup>\*2</sup>

地域共生社会 外国人 コミュニティ  
地域連携 市民協働 東京都

### 1 はじめに

1990年の出入国管理及び難民認定法改正以来、日本における在留資格の新規創設や制度の改正、グローバル化などにより、日本に居住する外国人は増加している。新型コロナウイルス感染拡大の影響で一時的に減少したものの、在留資格を持つ外国人の数は、1990年の約107万人<sup>1)</sup>から2022年には約296万人<sup>2)</sup>まで増加している。

総務省は、外国人住民の増加にあわせて、2006年に「地域における多文化共生推進プラン」を策定した。その中で、多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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」と定義し<sup>3)</sup>、その実現を目指している。

また、2020年には外国人住民のさらなる増加や多国籍化、デジタル化の進展及び気象災害の激甚化等、日本を取り巻く環境の変化を踏まえ、「地域における多文化共生推進プラン」の改訂版<sup>4)</sup>（以下、多文化共生推進プラン）を公表した。そこでは、地方公共団体が地域における多文化共生を進めるための施策の方針となる内容が示されているものの、具体的な取組の検討は自治体に委ねられており、地域によって多文化共生に関する施策にばらつきがあることが推察される。

こうした国の取組と並行して、自治体は独自に取組を進めてきた。例えば、複数の外国人集住地域が協力する形で、2001年外国人集住都市会議や2004年多文化共生推進協議会が設置された。また、自治体による計画としては、2005年に川崎市が「川崎市多文化共生社会推進指針」、立川市が「立川市多文化共生推進プラン」を策定し、以降様々な自治体でも策定されてきた。

現在の国内における外国人住民の居住状況を見ると、全国で最多の59万1,119人（2023年4月）<sup>5)</sup>の外国人が東京都に住んでおり、その数は全国の約20%を占めている。他方、東京都62区市町村別では、新宿区や豊島区のように外国人住民の割合が全体の人口の10%以上を占める地域から、1%を下回る地域もあり、外国人住民の居住状況は地域によって様々であると言える。

### 2 研究の目的及び方法

本研究は、全国で外国人住民数が最多の東京都を事例として、62区市町村における地方自治体の外国人住民との共生に向けた取組の実態を明らかにすることを目的に、該当する取組を担う部署に対して、現状の取組及び意識に関するアンケート調査を行った。

アンケート調査の概要については、以下のとおり。

- ① 調査期間：2023年8月1日～9月30日
- ② 調査方法：電子メールによる調査票を送付
- ③ 対象者：62区市町村の関連部署の行政職員
- ④ 回答数(回答率)：51件(82.3%)

### 3 東京都62区市町村の概要

#### 3.1 外国人住民の居住分布

東京都には、59万1,119人の在留外国人が居住し、東京都の全人口の4.26%を占める。62区市町村全域における外国人住民数及び総人口に対する比率の相関関係をみると、人数及び比率ともに平均（人数平均：9,534人、比率：3.32%）以上の区市町村は19あり、人数及び比率ともに平均以下の区市町村が37あることから、東京都の一部地域に外国人の居住が集中していることがわかる（図1）。

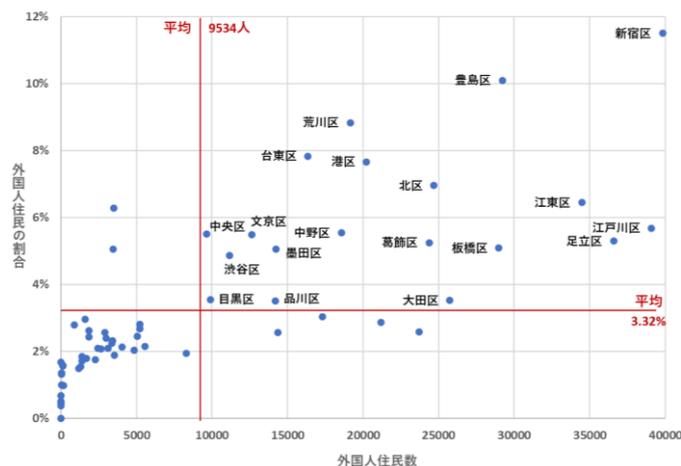


図1. 外国人住民の数と割合の相関関係について

また、外国人住民数及び比率を地図上に表すと、区部において外国人住民数及び比率ともが高く、市町村部では人数及び比率ともに低い傾向である。

ただし、福生市・千代田区・瑞穂町のように人口数に比べて比率が高い地域や、世田谷区・練馬区のように人口が多いものの比率は低い地域もある（図2）。

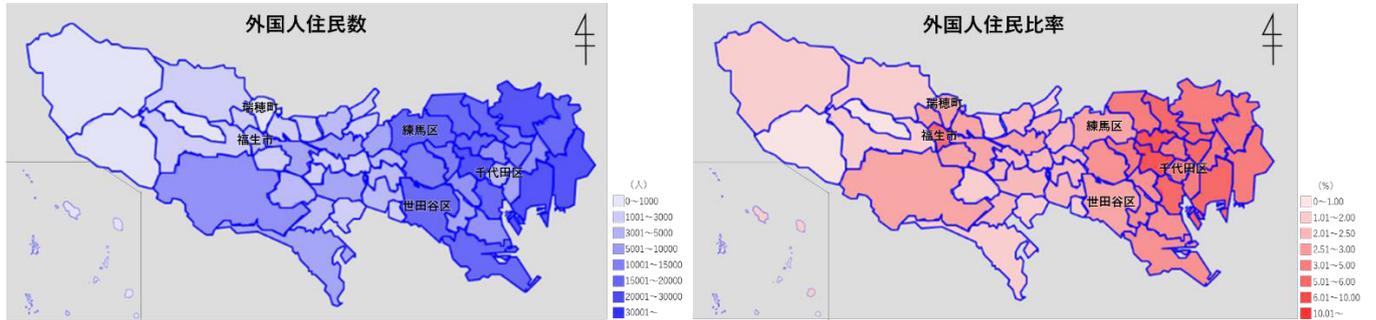


図2. 外国人住民の分布（住民数及び比率）  
（東京都<sup>5)</sup>のデータをもとに筆者作成）

### 3.2 外国人住民の国籍分布

区部・市部・町村部ごとに外国人住民の国籍を比較すると、区部では「中国」「韓国」の割合が高く、市部では「ベトナム」「フィリピン」が多い傾向にあり、町村部においては「ベトナム」「フィリピン」「タイ」が市部に比べてさらに高い割合である（図3）。

また、区市町村別に分析すると、「中国」国籍は千代田区・文京区・板橋区、「米国」国籍は港区・目黒区・渋谷区、「インド」国籍は江東区・江戸川区、「ベトナム」「フィリピン」国籍は青梅市・福生市・瑞穂町・日の出町に多い等、地域によって外国人住民の国籍の割合が異なる（図4）。

以上より、外国人住民数が全国で最多の東京都においても、区市町村によって外国人住民の居住状況が大きく異なることが明らかとなった。

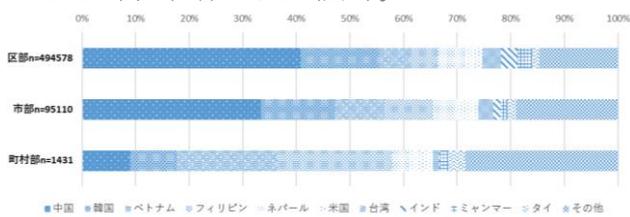


図3. エリア別外国人住民の国籍（令和5年4月1日現在）<sup>6)</sup>

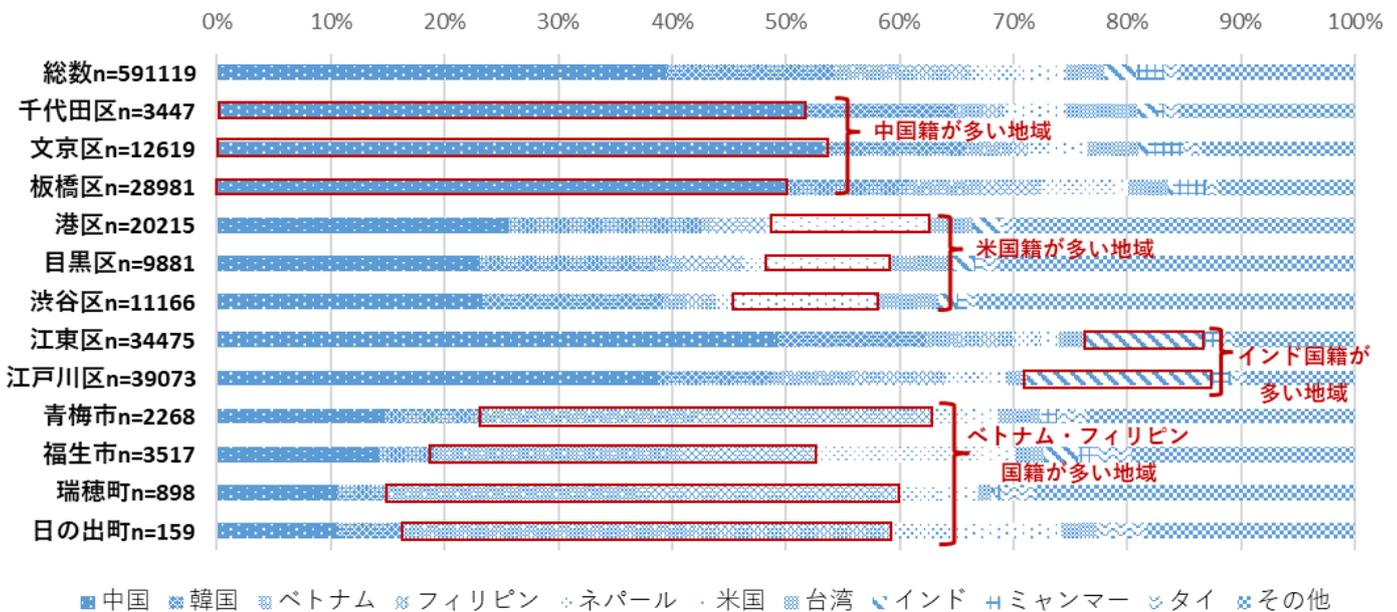


図4. 区市町村別外国人住民の国籍（令和5年4月1日現在）<sup>6)</sup>

#### 4 外国人住民との共生に向けた取組の現状

62 区市町村のうち回答があった 51 区市町村の結果を分析する。

##### 4.1 取組を進めるための環境について

本項目では、組織・計画・ルール・プロセス等の観点から、取組を推進するための環境整備状況について聞いた。前提として、地域における外国人住民との共生の必要性を感じている自治体は 49 (96.08%) であり、ほとんどの自治体が外国人住民を意識していることがわかる。

外国人住民との共生に関する事業を担う部署・課が設置されている自治体は、41 (80.39%) あり、多くの自治体で設置していることがわかった。ただし、組織名を見ると、「国際」「多文化共生」「市民協働」「人権」「多様性」等、自治体によって位置づけが異なる様子がうかがえる。

また、総合計画の中で外国人との共生に関する言及は、43 自治体 (84.31%) である一方、外国人住民との共生に特化した計画の策定は 15 自治体 (29.41%) にとどまる。加えて、条例等は、わずか 4 自治体 (7.84%) で、内容は連絡会・検討会等の会議設置要綱や、多文化共生・人権等を推進するための基本条例が挙げられた (表 1)。

表 1. 組織・計画・ルール・プロセス等の策定状況 (n=51)

| 設問                        | 選択肢      | 回答数 | 割合     |
|---------------------------|----------|-----|--------|
| 地域における外国人住民との共生の必要性       | 必要性を感じる  | 49  | 96.08% |
|                           | 必要性を感じない | 2   | 3.92%  |
| 部署・課の設置状況                 | 設置している   | 41  | 80.39% |
|                           | 設置していない  | 10  | 19.61% |
| 総合計画における言及状況              | 有        | 43  | 84.31% |
|                           | 無        | 8   | 15.69% |
| 特化した計画策定状況                | 有        | 15  | 29.41% |
|                           | 無        | 36  | 70.59% |
| 特化した条例等の策定状況              | 有        | 4   | 7.84%  |
|                           | 無        | 47  | 92.16% |
| 特化した協議会・連絡会等 (自治体が関与するもの) | 有        | 20  | 39.22% |
|                           | 無        | 31  | 60.78% |

##### 4.2 取組内容について

本項目の選択肢は、総務省の多文化共生推進プランに掲げられる 16 の施策にもとづき作成した。前提として、事業に取り組む目的を聞いたところ、「生活支援」が一番多く、一方で「定住を促す」ことを目的とする自治体は少なかった (図 5)。その他の回答としては、「外国人住民の地域参画の促進」「日本人と外国人の相互理解の促進」等が挙げられた。



図 5. 事業に取り組む目的 (n=51、複数回答)

取組内容に関する調査の結果、「行政・生活情報の多言語化」「多文化共生の意識啓発・醸成」「日本語教育の推進」「相談体制の整備」の順に取り組む自治体が多い。一方で、「外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応」「留学生の地域における就職促進」に取り組む自治体が少ない。これらは、2020 年改訂の多文化共生推進プランに新たに追加されたものであるため、多くの自治体に取り組むことができていないと推察される。

他方、これから外国人住民との共生を目指すうえで、必要だと思う取組について質問したところ、「多文化共生施策の推進体制の整備」「外国人住民の社会参画支援」「外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応」に関する取組が、現在の取組状況と乖離がある (図 6)。以上より、現在の取組及び必要だと思う取組の結果から、コミュニケーション支援に関する取組はすでに進められているものの、外国人住民を地域の担い手の一員として認識し、社会参画を促す取組の推進や、取組を進めるための推進体制の整備が課題であることが明らかになった。

また、外国人住民数及び比率の高さ別に、選択した取組数の合計平均を見ると、外国人住民数及び比率が共に平均以上の地域の方が、どちらも平均以下の地域と比べて選択数が多い (表 2)。ここから、外国人住民数及び比率が高くなるにつれて、幅広い取組を行う傾向にあることがわかる。

表 2. 外国人住民の居住状況と取組数の関係

| 外国人住民数及び比率         | 選択した取組数の合計平均 |
|--------------------|--------------|
| ともに平均以上の地域 (n=19)  | 9.63         |
| どちらかが平均以上の地域 (n=6) | 9.33         |
| ともに平均以下の地域 (n=26)  | 4.08         |

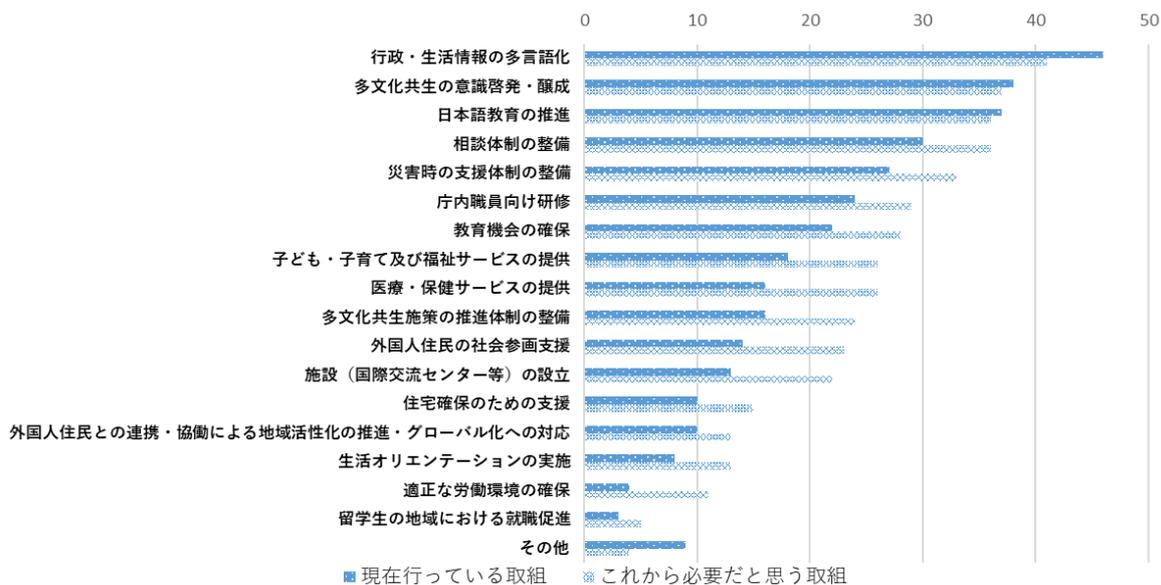


図 6. 現在の取組及び必要だと思う取組について (n=51、複数回答有)

## 5 おわりに

本研究では、以下の知見と課題が明らかになった。

### 5.1 得られた知見

#### (1) 特化した計画及び条例の策定状況

外国人住民との共生に関する事業を担う組織の設置は進んでいる一方、特化した計画や条例の策定は半数以下の自治体にとどまっている。

#### (2) 外国人住民数及び比率と取組の関係

井澤 (2018)<sup>7)</sup>が明らかにした通り、地域における外国人住民との共生に向けた取組は、外国人住民数及び比率が高い地域において比較的進んでいる傾向にある。

#### (3) 各取組の進捗状況

現状、言語や生活に必要な支援に取り組む自治体は比較的多い一方、外国人の社会参画や地域での連携・協働に関する取組は、必要性を感じつつも取り組めていない自治体が多い。

### 5.2 課題

#### (1) 組織・計画・ルール等の検討及び適切な見直し

組織・計画・ルール・プロセス等を整えていくことは地域における共生社会の実現に向けた絶対条件ではないと考えるものの、自治体が事業を進める上でそうした環境を整備していくことは、一定の効果が期待される。今後取組をさらに進めていく中で、組織・計画・ルール・プロセス等の検討及び適切な見直しを図っていくことが必要である。

#### (2) 外国人住民を地域の一員として認識し、協働・連携していくための取組の必要性

地域に住む外国人が増加するに従い、日本人及び外国

人関係なく、ともに地域で暮らしていくためには、外国人住民を地域の一員として認識し、協働・連携していくための取組が求められる。外国人住民の社会参画を促す取組、外国人住民との連携・協働、推進体制の整備等は必要と認識するも取組が進んでいないことから、先進的に取り組む自治体の事例から取組の実現方法や効果を分析しながらも、各地域の実情に即した取組の検討が求められる。

#### 【参考・引用文献】

- 1) 出入国在留管理庁(1990)『在留外国人統計(旧登録外国人統計)』、[https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=7&year=19900&month=0&tc1class1=000001060436&stat\\_infid=000032140110&tc1ass2val=0](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=7&year=19900&month=0&tc1class1=000001060436&stat_infid=000032140110&tc1ass2val=0) (2023年8月3日アクセス)
- 2) 出入国在留管理庁(2022)『令和4年6月末現在における在留外国人人数について』、[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13\\_00028.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00028.html) (2023年8月3日アクセス)
- 3) 総務省(2006)『地域における多文化共生推進プラン』、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000770082.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000770082.pdf) (2023年8月3日アクセス)
- 4) 総務省(2020)『地域における多文化共生推進プラン(改訂)』、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000718717.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000718717.pdf) (2023年8月3日アクセス)
- 5) 東京都(2023)『住民基本台帳による世帯と人口』、<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.toukei.metro.tokyo.lg.jp%2Fjuukim%2F2023%2Fjm234a0000.xls&wdOrigin=BROWSELINK> (2023年11月10日アクセス)
- 6) 東京都(2023)『区市町村別国籍・地域別外国人人口(上位10か国・地域)(令和5年4月1日現在)』、<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.toukei.metro.tokyo.lg.jp%2Fgaikoku%2F2023%2Fga23fa0100.xls&wdOrigin=BROWSELINK> (2023年11月10日アクセス)
- 7) 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』法政大学地域研究センター、第10巻、特別号、24頁

\* 法政大学大学院 政策創造研究科 修士課程

\*\*法政大学大学院 政策創造研究科 教授  
博士(工学),博士(政策学)

\* Hosei Graduate School of Regional Policy Design, Master's Program, Graduate Student

\*\*Hosei Graduate school of Regional Policy Design, Prof., Dr. Eng., Ph.D