

# 東京都における在住外国人との共生に向けた 地方自治体と政策連携団体の連携のあり方に関する考察

法政大学大学院政策創造研究科 修士課程 青木 優子

法政大学大学院政策創造研究科 教授 上山 肇

## 要旨

1990年の出入国管理及び難民認定法改正以降、在留資格を持つ外国人の数は増加傾向にある。地域に住む外国人が増える中、地方自治体は地域における外国人と日本人の共生社会の実現を目指して取組を展開している。本稿では、全国で在住外国人数が最多の東京都を事例に、広域自治体である東京都とその政策連携団体である公益財団法人東京都つながり創生財団の各取組及び連携の実態を把握し、今後の地方自治体における多文化共生政

策のあり方を探ることを目的としている。各所管へのインタビュー調査の結果、課題として次の2点が挙げられた。①「連携体制の中での柔軟な取組の実行」「団体間での『日常的に情報交換を行うことのできる場』の必要性」②「やさしい日本語の普及促進に向けた庁内外での人材育成」

キーワード：地域共生、多文化共生、グローバル社会、外国人、東京都

## A Study of Cooperation between Local Governments and Policy Coordinating Organizations for Intercultural Community Building in Tokyo

Hosei University Graduate school of Regional Policy Design, Graduate Student.

Yuko Aoki

Hosei University Graduate school of Regional Policy Design, Prof.

Hajime Kamiyama

## Abstract

Since the 1990 revision of Immigration Control and Refugee Recognition Act, the number of foreigners with status of residence has been on the rise. As the number of foreign residents in Japan increases, local governments are developing initiatives to realize a society where foreigners and Japanese can live together in harmony in the community. The purpose of this research is to explore how the policy for Intercultural city in local governments should be, using Tokyo, which has the largest number of foreign residents in Japan, as a case study to understand the reality of the initiatives and cooperation between the Tokyo Metropolitan Government, a regional government,

and its Policy Coordinating Organization, Tokyo Metropolitan Foundation “TSUNAGARI”. As a result of the interview survey of each responsible department, the following issues were identified: ① “implementation of flexible initiatives within a cooperative system,” ② “need for a ‘place where information can be exchanged on a daily basis’ between organizations,” and “human resource development within and outside the Agency to promote the spread of plain Japanese.”

Keyword: symbiotic society, intercultural community, global society, foreign residents, Tokyo

## 1 はじめに

### 1.1 研究の背景

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、日本在住の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傾向にあるものの、出入国在留管理庁によると、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。

他方、国は地域共生社会の実現に向けた動きをとっている。総務省は、外国人住民の増加にあわせて、多文化共生の実現を目指し2006年に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、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」と定義した<sup>3)</sup>。

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（以下、多文化共生プラン）<sup>4)</sup>を公表している。そこでは、地方公共団体が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いるため、地域によって関連施策の多文化共生政策の取組にばらつきがある。

総務省のこういった動きとは別の動きも確認することができる。少子高齢化や人口減少が進む中、地域に関わる誰もが役割を持ち、お互いの存在を認め合い、支え合うことで、孤立せずにその人らしい生活を送ることができるような社会の実現が求められていることを背景に、厚生労働省は「地域共生社会」の考え方を示しており、これは外国人との共生においても重要だと考える。厚生労働省は、地域共生社会を「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を越えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」と定義し、この実現に向けた取組を進めている<sup>5)</sup>。

こうした国の取組と並行して、地域における多文化共生の取組も進められてきた。これまでに、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、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。

国内における在住外国人の居住状況を見ると、全国で最多の56万6525人（2022年6月）<sup>3)</sup>の外国人が東京都に住んでおり、全国の約20%を占めている。このような状況の中で、広域自治体としての東京都は、政策連携団体である公益財団法人東京都つながり創生財団（以下、財団）と連携して、外国人住民との共生社会の実現に向けた取組を進めている。

## 1.2 研究の目的

今後、日本に住む外国人が増加し、より多くの地方自治体が共生社会の実現に向けた施策が求められるようになると考え、本研究では在住外国人が全国最多の東京都を事例に、地方自治体と政策連携団体の各取組及び連携の実態を把握し、今後の地方自治体における多文化共生政策のあり方を探ることを目的としている。

## 2 先行研究

李ら（2014）は、「どのように将来ともに地域社会を作っていくか」という視点から、外国人住民人口率1%以上の基礎自治体に対してアンケート調査を行い、①外国人住民に関する計画等を作成している自治体数は約4分の1と限られており、一部では「ともに地域をつくっていくパートナー」と捉えていること②外国人住民の声を行政に反映させる仕組みは非常に少ないこと③外国人住民と日本人住民の交流に関する施策は多い一方、外国人住民の文化の保存に関する支援が少ないことを明らかにし、これからの日本における自治体の外国人住民政策は、これまでの路線を継続しつつ、外国人住民の文化やアイデンティティ、多様性を尊重し、地域社会への参加を促進するなどのパラダイムシフトが求められると指摘する<sup>6)</sup>。

また、東京に着目した先行研究として、井澤ら（2018）は、東京23区が多文化共生政策の現状として、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）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組がより進められる傾向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との4点を明らかにしており、課題として①集住が見られる区における、行政と外国人の情報共有の促進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の3点を挙げている<sup>7)</sup>。

以上の先行研究から、地方自治体の中でも基礎自治体に着目し政策や取組の実態や課題が語られている一方、広域自治体に関する実態の把握までに至っていないと考える。

## 3 調査方法

今回は、半構造化インタビューによる調査を行った。東京都の多文化共生政策を担っている東京都生活文化スポーツ局都民生活部地域活動推進課多文化共生推進担当の職員及び公益財団法人東京都つながり創生財団多文化

共生課の職員にインタビューを行い、多文化共生政策に関する実態の聞き取りを行った。インタビューに当たっては、3つのリサーチクエスチョン（RQ1 多文化共生政策の実態 RQ2 外国人と日本人の共生が上手くいくあるいは進まない要因 RQ3 外国人と日本人が共生する上で求められる仕組み）を設定し、それに紐づくヒアリング項目をもとに実施した。

#### 4 東京都の現状

東京都における在住外国人の特徴として、「人数の増加」「多国籍化」「長期滞在化」が挙げられる。在住外国人数は、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により一時減少したものの再び増加傾向にあり、現在は611,605人（2023年7月1日現在）<sup>8)</sup>が東京都に居住している（図1）。

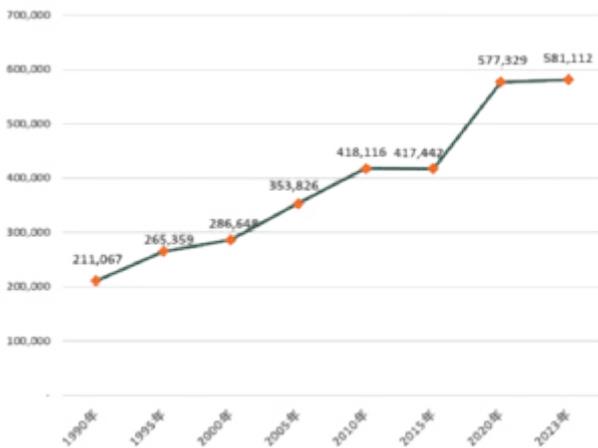


図1. 東京都の外国人人口の推移（各年1月1日現在）  
（東京都の統計をもとに筆者グラフ作成）

また国籍別に在住外国人の割合を比較すると、1990年には、韓国・朝鮮国籍43%及び中国国籍29%と東京都全体の約7割が占められていたのに対して、2023年には中国国籍40%と韓国国籍15%まで減少し、一方でベトナム・フィリピン・ネパール等国籍が多様化したことがわかる（図2）。

最後に、東京都に居住する外国人は、短期滞在の資格をもつ人より、永住者・家族滞在等の長期滞在の資格を持つ人の割合が高い状況だと言える（図3）。

こうした状況下で、東京都は、多文化共生に関する計画・政策として、都政の羅針盤となる総合計画・戦略の位置づけである『『未来の東京』戦略』<sup>9)</sup>や「東京都多文化共生推進指針」<sup>10)</sup>を策定している。『『未来の東京』戦略』では、戦略の一つに「多様な人が共に暮らし、多様性に富んだ東京」を掲げ、「日本人と外国人が仲良く暮らせるまち創出プロジェクト」の推進を明記している。

その推進に当たって、2023年1月における「3か年の

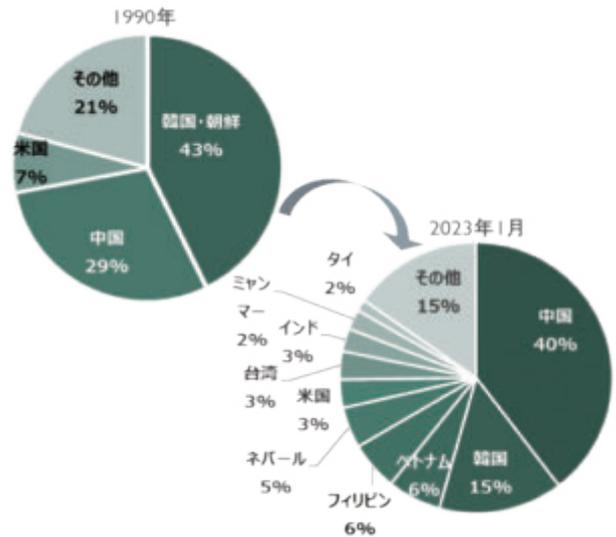


図2. 東京都の国籍別在住外国人の割合  
（東京都の統計をもとに筆者グラフ作成）

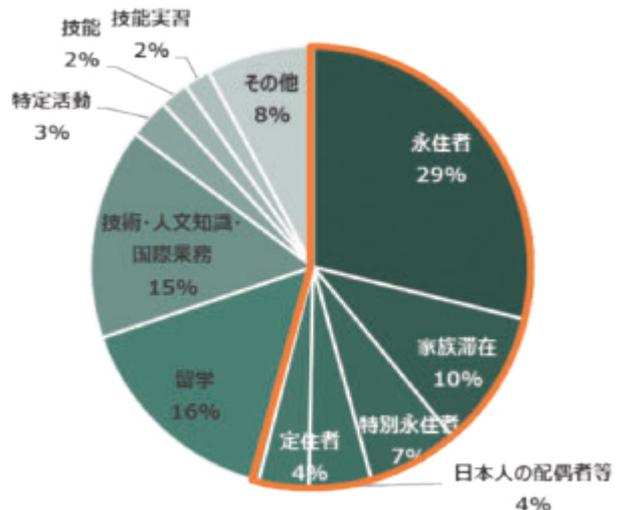


図3. 東京都の在留資格別在留外国人数  
（出入国在留管理庁をもとに筆者グラフ作成）

アクションプラン」では、「外国人向け情報提供・相談支援体制の構築」、「多文化共生に向けた人材育成・ネットワーク構築」、「日本語を母語としない子供の居場所づくり」等の13の具体的な取組を定めている。

また、「東京都多文化共生推進指針」では、「多様性を都市づくりに活かし、全ての都民が東京の発展に向けて参加・活躍でき、安心して暮らせる社会の実現」を基本目標として、施策目標を設定している。東京都では、主にこれらの計画にもとづき具体的な施策に取り組んでいると言える。

## 5 在住外国人との共生に向けた連携のあり方

本調査では、東京都及び財団へのヒアリングでの参加者の発言内容を KJ 法により分類・分析した。その結果、各団体の位置づけ及び役割分担が明らかになった。

### 5.1 各団体の位置づけ

東京都は、2016年に「東京都多文化共生推進指針」を策定しており、広域自治体として区市町村単独での対応が難しいことを担う姿勢のもと、様々な事業に取り組んでいることがわかった。また、東京都が直接的に都内の国際交流協会や NPO 団体に対して事業を推進していくことは難しいことから財団を設立している。

財団は、東京都政策連携団体として、「都と協働して事業等を執行、又は都に対して現場で培ったノウハウ等を活用した事業提案を行い都と政策実現に向けた連携を行うなど、都財政の受け入れや都からの職員派遣等が行われている団体のうち、特に都政との関連性が高い団体」と位置付けられている<sup>10)</sup>。そのため、基本的には東京都に予算を要求した上で認められた事業に取り組んでいる状況である。

以上のことから、池上（2016）が浜松市における多文化共生推進に向けた取り組みの構図の中で、市役所は「多文化共生をめぐる政策立案の司令塔」<sup>11)</sup>だと述べるように、東京都は東京都全域における多文化共生の実現に向けた政策立案の司令塔であり、財団は具体的施策の実行部隊だと定義することができる。

ただし、財団のヒアリングで確認されたように、緊急

性の高い施策や現場でニーズの高まった施策がある場合、財団の判断で臨機応変に対応できない点が課題として挙げられた。東京都のように、地方自治体が司令塔、中間支援組織等が実行部隊として位置付けられる場合、柔軟な施策の実行が課題となっている可能性がある。

### 5.2 各施策における役割分担

東京都及び財団のヒアリングでは、共通した特徴として①ネットワークの構築 ②やさしい日本語の活用・普及が挙げられた（図4）。

#### ①ネットワークの構築

東京都では外国人との共生社会の実現に向けて地域主体との連携に取り組んでいることがわかった。具体的には、都内区市町村、国際交流協会、外国人相談を受け付けている団体等、在住外国人と関わる団体との連絡会を設けている。

こうした連携体制の運営において、東京都はオブザーバー的な位置づけであり、財団が事務局の役割を担っている。加えて、従来の連絡会は情報交換にとどまっていたが、財団は今後各団体の知見を共有できるようにするために、チャットシステムの構築を検討していることがわかった。

ヒアリングの結果から、東京都及び財団は東京全域のネットワークの中心的役割を担っており、情報交換の場を設けていることが明らかになった。しかし、今後のあり方として、在住外国人数が増加し各地域に知見が蓄積されている中、年に数回の「特別な場」ではなく、「日常

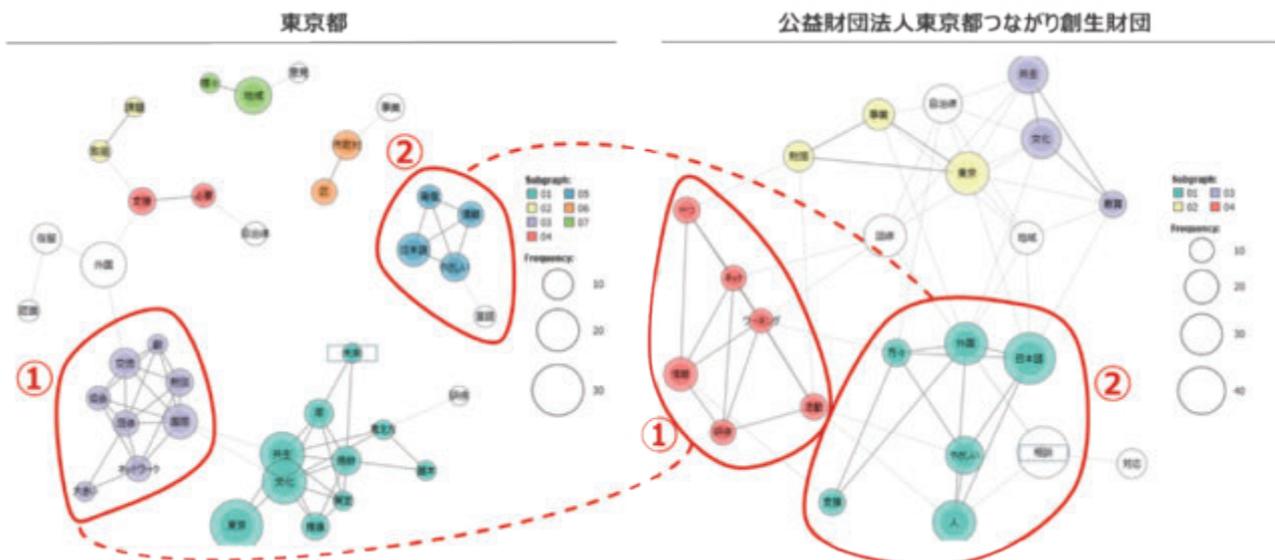


図4. 東京都及び財団インタビュー結果に含まれた語の KH Coder を用いた共起ネットワーク図

(筆者加筆)

的に情報交換を行うことのできる場」が求められる。この点で、財団が検討している知見を共有するためのシステムが、どのように効果をもたらし、どのような課題が生じ得るか把握する必要があると考える。

②やさしい日本語の活用・普及

東京都に居住する外国人が多国籍化する中、各相談窓口や表示物の多言語対応には限界があることから、日本語が母語ではない人に対する重要なコミュニケーション手段とし、積極的にやさしい日本語を活用する方針であることが分かった。

東京都がやさしい日本語による情報発信や庁内向け研修を行う一方、財団では、これまでやさしい日本語に関する情報発信にとどまっていたが、自治体・町会、企業等でやさしい日本語の必要性が高まるに従い、財団に対して協力を要請する声が増えたため、やさしい日本語に関する支援やリーダー養成研修を2023年度より開始した。現在リーダー養成研修の対象者は主に国際交流協会の職員であるが、将来的には社会福祉協議会、自治会・町会、民間企業等に対象を広げていきたいと述べている。

以上より、やさしい日本語の普及促進に向けては、庁内の人材育成を東京都自身が、庁外（区市町村・国際交流協会・NPO団体・民間企業等）の人材育成を財団が担っていることがわかった。

松田ら（2000）が、ニュース文にやさしい日本語を用いることで日本語能力が初級後半から中級前半程度の外国人理解度は、通常の日本語より著しく高まる<sup>12)</sup>ことを確認したように、自治体でやさしい日本語を活用することは在住外国人とのコミュニケーションにおいては有効である可能性が高い。

また、財団による在住外国人向けやさしい日本語のニーズに関する調査で示されるように、8割を超える外国人がやさしい日本語での情報発信を希望している<sup>13)</sup>。

このことから、今後はやさしい日本語の効果的な活用及び普及促進を目指し、人材育成を含む現在の取組を評価し、見直していくことが求められる。

5.3 東京都の多文化共生施策の構図

今回のインタビュー結果より、東京都全域では、図5で示すような仕組みのもと、生活支援をはじめとする住民向けの取組を行っていることがわかった。

まず、東京都及び財団は都の政策実現に向けて連携している。基本的には東京都が方針制定及び予算を確保し、財団が予算要求及び事業を実行する。東京都が直接取り組む事業もあるものの、東京都が司令塔、財団が実行部隊として連携する形で、広域的な施策を実施している状況である。その連携の上で、都内の区市町村及び地域の団体に対して、ネットワーク構築、人材育成、取組の実行支援等を提供する。こうした仕組みのもと、東京都に居住する外国人に対しては、多言語での相談対応、やさしい日本語を活用した情報発信等を行い、一方の日本人住民に対しては外国人との共生において課題を持つ団体への相談対応、やさしい日本語の普及に向けた人材育成などを行っている。

しかし、今回のインタビューでは、外国人と日本人の双方に向けた取組は明らかになっていない。共生社会の実現に向けては、外国人及び日本人それぞれに必要な取組だけでなく、両者の接点を生む仕組みや取組が求められるのではないかと。今後は、こうした観点から東京都の実態や取組を進める上での課題を把握していくことが求められる。

本調査では現状の把握にとどまり、この仕組みの評価及び課題の特定までには至っていない。そのため、今後の研究において、こうした仕組みの有効性を明らかにしていく必要があると考える。

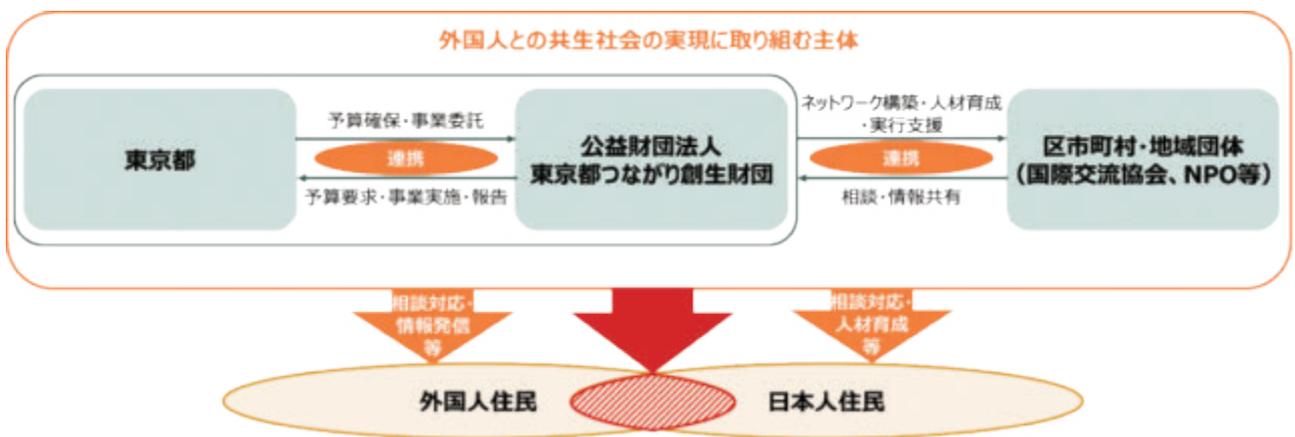


図5. 東京都の多文化共生施策の構図

## 6 おわりに

本研究では、在住外国人数が全国最多の東京都を事例に、地方自治体である東京都とその政策連携団体である公益財団法人東京都つながり創生財団それぞれの取組と連携のあり方について考察した。

都の政策の実現に向けて東京都と財団が連携する中で課題として、「政策の実現に向けた司令塔と実行部隊が異なる場合の柔軟な取組の実行」が挙げられた。また、具体的な取組として①ネットワークの構築 ②やさしい日本語の活用・普及があり、それぞれの課題として、①共生社会の実現に向けた取組を行う団体間での「日常的に情報交換を行うことのできる場」の必要性 ②やさしい日本語の普及促進に向けた庁内外での人材育成を指摘した。

一方、東京都の多文化共生施策の構図を整理したところ、外国人住民と日本人住民の接点を生む取組を確認することができなかった。また、本調査では現状の把握にとどまり、この仕組みの評価及び課題の特定までには至っておらず、示唆を得られていない。

最後に、本研究に続いて今後は、東京都を中心とした広域的な、住民に対する直接的なサービスを提供する基礎自治体の現状、課題について明らかにしていきたい。在住外国人数が全国最多の東京都の中でも地域によって在住外国人の割合や国籍が異なるが、広域自治体及び基礎自治体の各視点からモデルを構築することにより、在住外国人を含む地域の共生社会の実現に寄与すると考える。

## 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)」, 出入国在留管理庁ホームページ (2023年8月3日取得, [https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=7&year=19900&month=0&tclass1=000001060436&stat\\_infid=000032140110&tclass2val=0](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=7&year=19900&month=0&tclass1=000001060436&stat_infid=000032140110&tclass2val=0))
- 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」, 出入国在留管理庁ホームページ (2023年8月3日取得, [https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13\\_00028.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00028.html))
- 3) 総務省, 2006, 「地域における多文化共生推進プラン」, 総務省ホームページ (2023年8月3日取得, [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000770082.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000770082.pdf))
- 4) 総務省, 2020, 「地域における多文化共生推進プラン (改訂)」, 総務省ホームページ (2023年8月3日取得, [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000718717.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000718717.pdf))
- 5) 厚生労働省, 2017, 「「地域共生社会」の実現に向けて」, 厚生労働省ホームページ (2023年8月3日取得, [https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf))
- 6) 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 (3), 1011-1016
- 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』10, 17 - 26
- 8) 東京都, 2023, 「区市町村別国籍・地域別外国人人口」東京都の統計 (2023年8月3日取得, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.toukei.metro.tokyo.lg.jp%2Fgaikoku%2F2023%2Fga23ga0100.xls&wdOrigin=BROWSELINK>)
- 9) 東京都, 2023, 「『未来の東京』戦略」, 東京都ホームページ (2023年8月3日取得, <https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/versionup2023/index.html#page=1>)
- 10) 東京都, 2019, 「東京都政策連携団体等について」, 東京都ホームページ (2023年8月3日取得, <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/04group/dantai.html>)
- 11) 池上 重弘, 2016, 「浜松市と企業・大学・市民による外国人住民受け入れの経緯と課題」『社会政策』8 (1), 57-68
- 12) 松田, 陽子・前田, 理佳子・佐藤, 和之, 2019, 「災害時の外国人に対する情報提供のための日本語表現とその有効性に関する試論」『日本語科学』7, 145-159
- 13) 公益財団法人東京都つながり創生財団, 2019, 「やさしい日本語を活用した在住外国人への情報伝達に関する調査」, 公益財団法人東京都つながり創生財団ホームページ (2023年8月3日取得, [https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/info/files/02reports\\_communication\\_digest.pdf](https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/info/files/02reports_communication_digest.pdf))