

平成18年度国土施策創発調査

北関東圏の産業維持に向けた企業・自治体連携による多文化共生地域づくり調査報告書

北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて

平成19年 3月

国土交通省 国土計画局

この報告書は、国土交通省国土計画局大都市圏計画課の委託業務「北関東圏の産業維持に向けた多文化共生の地域づくりのあり方検討業務」の業務報告書である。

【調査結果の概要】

（調査の背景と目的）

製造業が集積する北関東圏には多くの在住外国人が就労しており、既に地域の産業にとって重要な労働力となっている。一方で、在住外国人集住地域では、在住外国人と日本人住民との間の生活トラブルや外国人児童生徒の就学問題等、生活者としての在住外国人にとって様々な課題が生じている。

そのため、本調査では就労・居住を中心に、北関東圏における在住外国人の生活実態等を把握する実態調査を実施するとともに、実際に地域の様々な主体に働きかけながら、在住外国人と日本人住民が共に生きるための取組の方向性を導出する社会実験を行い、「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」を検討することを目的とした。

（実態調査（基礎調査・地域環境調査））

北関東圏の在住外国人の生活実態等を把握するために、在住外国人の集住地域を調査対象地区として16地区選び、地区内の在住外国人、日本人住民、企業（一部調査対象地区外に立地する企業を含む）に対するアンケート調査を実施した。また、調査対象地区の地方自治体、教育委員会、自治会に対するアンケート調査、ヒアリング調査も実施した。

調査の結果、北関東圏の在住外国人の多くが南米出身者であり、長期間にわたって滞在し、間接雇用で地域の製造業で就労しているという特徴が把握された。また、住まい方の特徴をみると、①北関東圏内で転職・転居をしており、転職回数よりも転居回数の方が多いこと、②働く先から遠くない場所に居住していること、③出身国が同じ在住外国人がいることを住環境として評価していること、④通算滞在年数の長い層と収入の低い層が公営住宅に集住していることが把握された。

また、こうした住まい方の特徴から、次のような今後の在住外国人の住まい方が予想された。すなわち、(a)今後も北関東圏内で転居を繰り返しながら住み続け、集住を進める、(b)加齢や働き方等生活の変化に伴い、多様な住まい方・住み替え方を行う、(c)今後、生活の変化に伴い多様な住まい方が進められる中、変化への適応に困難を抱える層が公営住宅等に集住を進める可能性が予想された。こうした点から、在住外国人を「地域住民」として改めて捉え、「共生」の方向を検討することと、日本人住民が在住外国人の変化への適応を支援することを検討する必要性が把握された。

さらに、「住む」「働く」「学ぶ／育てる」といった各生活領域における在住外国人が現在抱えている課題について、「住む」場面では、地域の日本人住民からの労働者としての評価と生活者としての評価にギャップが生じていること、日本語習得の不十分さが交流を阻害する一因となっていること等の課題が確認された。「働く」場面では、企業が単独でできる生活支援には限界があること、在住外国人が働き続け、企業で活用されるためには日本語習得が重要であること等が確認された。「学ぶ／育てる」場面では、在住外国人の子どもは日本語や日本社会に適応しやすい一方で、母語や母国の文化が身につみにくいこと等が確認された。また、その他（情報）に関する課題としては、在住外国人が日本についての情報が少ないまま来日している傾向や、在住外国人が必要な情報と提供されている情報の内容にギャップが生じていること等が把握された。

これらを踏まえると、いずれの生活領域においても、日本語習得をはじめとした、日本での生活に最低限必要な力を在住外国人が身につけるといった「自立」を支援する取組を進めることが今後の方向性として導き出された。また、在住外国人が日本社会で生活していくためには、地域社会に参加していくことが必要である。さらに、日本人住民が在住外国人への支援に取り組むためには、地域で個々

に取組を進めるのではなく「連携・協働」が必要であることも導き出された。

こうした方向性から、北関東圏の在住外国人集住地域では、在住外国人と日本人住民が共に生きるために、在住外国人の自立と地域社会への参加、在住外国人と日本人住民が共に生きるための仕組みが必要であることがわかった。

（社会実験）

社会実験の実施においては、在住外国人と日本人住民が共に生きるための仕組みが必要であり、その形成のためには地域の各主体の「連携・協働」が必要であることを前提とした。社会実験では、在住外国人の生活領域として「就労領域（働く場面）」「コミュニティ領域（住む場面）」「教育領域（学ぶ／育てる場面）」を設定し、各領域で地域の各構成員が、在住外国人の自立と地域社会への参加に向けて、どのように連携・協働できるか、どのような条件、仕組み・仕掛けが必要かを検討する7つのモデル的な事業を企画して実施した。

「就労領域」では、企業経営者が外国人雇用のあり方を検討する「企業経営者対象セミナー」と、外国人労働者が自らの自立と地域社会への参加について検討する「外国人労働者対象セミナー」を実施した。また、「コミュニティ領域」では、日本語教室を核にした日本人住民と在住外国人の交流事業を行う「日本人に対する共生意識の醸成」を、「教育領域」では、外国人児童への教育が外国人世帯全体の地域社会への適応や参加に及ぼす影響を検証する「外国人児童に対する日本語教育」を実施した。さらに、全ての領域の地域の各構成員（企業、日本人住民、学校等）の協力のもと、外国人児童と青少年に日本の生活の体験学習を提供する「外国人児童・青少年対象社会参加啓発」を実施した。

一方、各自治体が多文化共生に関する施策を個別に展開していることから、在住外国人向け情報を一元化したウェブサイトを立ち上げ、情報交換の場とする「在住外国人向け情報の一元化・共有化」を実施した。また、各地の多文化共生に向けたノウハウ・知見を北関東圏全体へ展開させることを目指す「北関東圏多文化共生シンポジウム」も開催した。

各社会実験の実施により、在住外国人と日本人住民が豊かな地域社会を共に創るためには、多文化共生が重要であることが確認された。また、連携・協働に向けた仕掛けとして、情報の提供と機会の充実を図ること、地域の各構成員が思いを共有する場を多様な形で展開すること、地域の人々をつなぐ人材を育成することが重要と捉えられ、さらには、子どもや青少年といった次世代のための人材を育成する取組が、地域の各構成員の連携と協働を進める力となることも捉えられた。あわせて、より多くの主体の参加を促すことの必要性、様々な主体の多文化共生に対する関心を高める必要があること、在住外国人と日本人住民がより深く交流できる取組を展開する必要があることが共通した課題として捉えられた。そして、多くの社会実験の参加者から、今後求められる方向性として、社会実験のような取組の継続と、そのための各主体の具体的な行動や施策の展開が挙げられた。

（北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み）

実態調査と社会実験の結果から、現在の地域特性を踏まえた「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」として、地域の生活者としての在住外国人の自立と社会参加を在住外国人、日本人住民、企業、学校、NPO等、地域の多様な主体が協働して支え合う観点から検討し、以下のポイントを示した。

- ・ 在住外国人と地域の日本人住民との連携・協働が豊かな地域社会を創ることにつながる
- ・ 地域の生活者としての在住外国人の「自立」と「地域社会への参加」
- ・ 在住外国人が地域社会に参加するきっかけの場

- ・ 地域の多様な主体の連携・協働
- ・ 行政による「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」の形成に向けた支援・誘導
- ・ 「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」の形成に向けた仕掛け

（多文化共生の地域の形成に向けた各主体の役割）

実態調査と社会実験から得られた成果や課題、また北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組みを踏まえ、北関東圏における多文化共生の地域の形成に向けた各主体に期待される今後の役割と取組を検討したところ、以下のようなことが示唆された。

まず、在住外国人には、現状の認識と目標を明確化し、日本語および日本の地域社会に関する学習を行うことが望まれる。また、地域社会に積極的に参加していくとともに、在住外国人同士の連携やネットワークの形成を進める。このことによって、地域住民として積極的に在住外国人が共通して抱える課題を日本社会に発信していくことが期待される。

日本人住民には、在住外国人に対する意識を変革し、日常生活の中で地域の在住外国人と交流することが必要である。また、住民間の連携による支援や助け合いの場を形成し、地域の学校や企業等との連携を進めることも望まれる。

NPO、自治会、国際交流協会等の団体には、地域の在住外国人との積極的なコミュニケーションを推進する役割と、在住外国人のニーズに合った生活支援を提供することが期待される。また、団体の活動自体を地域の様々な主体の連携・協働の場として、学校、企業等、地域の各主体と連携し、活動内容を充実させていくことも期待される。

在住の外国人労働者を雇用、あるいは労働力として受け入れている企業には、外国人労働者のよりよい人財としての育成に取り組み、経営の向上につなげることが期待される。また、在住の外国人労働者の雇用に関する知恵の共有・ノウハウの伝達等の企業間の連携を進めるとともに、地域社会との連携・協働による外国人労働者の生活支援に取り組むことが望まれる。

学校には、まず外国人児童生徒に対する母国の文化や言語に配慮した指導と、学校における多文化共生に向けた取組を進めることが望まれる。また、在住外国人保護者の学校活動への参画促進や、外国人児童生徒、保護者、地域社会をつなぐ役割を担っていくことも望まれる。

市町村には、身近な自治体として在住外国人に対する生活支援を担うとともに、地域の各構成員をコーディネートし、連携・協働の取組を促進することが求められる。また、市町村間の積極的な連携により、多文化共生に関する情報・ノウハウの共有を進めることも必要である。

県には、市町村の取組を初期段階において後押しするとともに、多文化共生の地域づくりに関する取組のモデルを育成することが求められる。また、市町村間の連携支援、情報・ノウハウの伝達に取り組むことも必要である。

国には、各省庁における在住外国人に関する課題の共有と課題に対する支援の検討に取り組むとともに、国土形成計画に含まれる広域地方計画などにおいて多文化共生の地域づくりを支援することを位置づけるよう検討していくことが必要である。また、在住外国人に対する日本語および日本社会に関する学習機会の提供方法について、今後も引き続き検討を進める必要がある。

（北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて）

北関東圏の中でも、在住外国人の国籍や就労・居住のあり方、地域の日本人住民、企業等の状況が地域ごとに異なっていると思われる。そのため、今後は本調査で検討した「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」を参考としながら、より地域の事情や特性に合った形で地域づくりのあり方を見直し、各地域に適した「多文化共生の地域づくりの仕組み」が創られていくことを期待したい。各地域の構成員が、在住外国人と日本人住民との共生に向けた取組に参画しながら、段階的かつ地域的な取組を進めていくことが、今後の「多文化共生の地域づくり」に向けて望まれる。

目 次

1. 本調査の背景.....	1
(1) 「多文化共生」とは	1
(2) 北関東圏における多文化共生の地域づくりの検討の必要性	2
(3) 全国動向からみた北関東圏における在住外国人の居住の特徴	4
2. 本調査の目的・構成・実施体制.....	10
(1) 本調査の目的と仮説設定	10
(2) 本調査の構成	13
(3) 本調査の実施体制	14
3. 北関東圏における在住外国人集住地域の現状.....	15
(1) 在住外国人集住地域における各主体の現状と意識把握【基礎調査】	15
(2) 在住外国人集住地域における各主体の取組の現状【地域環境調査】	85
(3) 北関東圏の在住外国人集住地域における課題	99
4. 多文化共生の地域づくりに向けた社会実験.....	109
(1) 各社会実験の位置づけ	109
(2) 各社会実験の実施内容と検証結果	113
(3) 多文化共生の地域づくりの推進に向けた課題と方策	174
5. 北関東圏の在住外国人を取り巻く現状と社会実験の結果を踏まえた仮説の検証.....	182
(1) 仮説として提示した「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」の必要性に関する検証 ...	182
(2) 仮説として提示した「北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み」に向けた取組の有効性の検証 ...	184
6. 本調査の結論.....	187
(1) 北関東圏における多文化共生の地域づくりの仕組み	187
(2) 多文化共生の地域の形成に向けた各主体の役割	190
(3) 今後に向けて	199
参考資料	200