

北関東圏の外国人集住地域における課題 —国交省による基礎調査及び地域環境調査から—

宮崎 里司

要 旨

国土交通省では、2007年度に、北関東圏の産業構造や経済活動を支える在住外国人の生活環境の維持・改善を目的とした、「北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて」という国土施策創発調査を行い、筆者も報告書作成にかかわった。本稿では、基礎調査と地域環境調査から成るデータを精査し、行政施策や政策課題を検討したが、その結果、外国人労働者、日本人住民、企業、自治体間で、認識にずれがあり、豊かな地域社会の創出に繋がっていないことが判明した。また、生活者としての外国人問題を検討する過程で、日本語教育の役割が強く認識されたが、外国人集住地域を、単に多文化共生社会と特徴づけるだけでなく、複言語、複文化社会という視点から捉える必要がある。今後は、外国人定住者が、暮らしやすい住居と環境を求めることが予想されるが、彼らの地域社会への参加と、日本人住民・自治体・企業の連携や協働が、より一層求められるだろう。

キーワード

国土交通省・言語政策・生活者としての外国人・多文化共生社会・複言語
複文化主義

1. はじめに

1.1 横断的な日本語教育政策の必要性

日本国内の多文化共生社会における日本語教育施策や政策は、文部科学省や文化庁などの官庁が専従すべきであるという捉え方は、日本が日本語教育の中心座標に置かれがちな状況を問題視しない傾向（宮崎 2006a）と無関係ではない。

一方で、近年、日本語学習者のさまざまな領域でのインターアクション問題は、行政（省庁および自治体）、企業、地域や、日本語教育関係者による協同作業による連携協力の下、横断的に解決していかなければならない、という意識化が図られるようになってきた。文化庁を例にとれば、2006年度から、地域日本語教育支援事業として、学習者のニーズに合った多様な日本語教室の開設や地域における関係機関や関係者の連携推進といった先導的・モデル的事業企画¹を委嘱実施し、さらに、2007年度に、「生活者としての外国人」のための日本語教育委嘱事業²を立ち上げ、言語政策という観点を重視する傾向が見られ

るようになってきた（文化庁2007）。

こうした動きからは、関連省庁が、協同連携を図りながら、問題解決に当たる姿勢が読み取れる。2006年3月、総務省内で設置された、「多文化共生の推進に関する研究会」によって作成された報告書、『地域における多文化共生の推進に向けて』は、経済財政諮問会議で取り上げられ、外国人の生活環境整備に向けて、各省庁間の横断的な検討を促しているが、それに従い、各省庁も、多文化共生等をめぐる取り組み・計画書等に着手しはじめた。具体的には、文部科学省の、「外国人児童生徒等教育及び地域日本語教育活動の充実」に加え、内閣府による、「グローバル戦略『戦略的に取り組むべき施策と目標』」、総務省の、「地域における多文化共生推進プラン」（平成18年3月）や、厚生労働省が推進する、「外国人労働者施策」、さらには、経済産業省の「外国人研修生の受入支援」などが挙げられる。このように、こうした動きからは、関連省庁が、協同連携を図りながら、問題解決に当たる姿勢が読み取れる。

1.2 国土交通省の取り組み

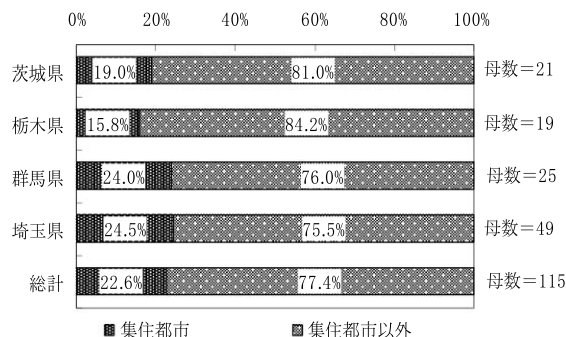
そうした中で、国土計画の他、都市、住宅、道路などの建設・維持管理などハード面の整備の他、交通・観光政策等のソフト対策を所管する国土交通省も、外国人集住地域が抱える課題に対し、個別施策を展開してきた。その中で、近年、ある限定地域における自治体の検証だけではなく、大規模な地域調査研究を行うことによって、広域的な政策を立案し、より総合的、体系的な対応が迫られる状況が現れてきた。

国土交通省では、在住外国人を、地域社会の一員である「生活者」として捉えた上で、北関東圏の多文化共生地域のあり方や、めざすべき方向を検討する作業に着手した。具体的には、「多文化共生」を北関東圏の地域課題として取り上げ、北関東圏における在住外国人集住地域³の現状を、(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、(2) 在住外国人集住地域における各主体の取組の現状、および、(3) 北関東圏の在住外国人集住地域における課題を中心に検証し、従来のようなハード面による整備拡充検討とは別に、ソフト施策の位置づけによる国土のあり方を模索している。こうした折、国土施策創発調査⁴の一環として、「北関東圏における多文化共生の地域づくりのあり方に関する検討委員会」が発足し、本稿執筆者も、行政関係機関（総務省、文部科学省、国土交通省、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県）の代表と共に、2006年10月から計4回にわたって、検討委員として出席した。

本研究は、この調査報告（国土交通省 国土計画局2007）に基づき、北関東圏の産業構造や経済活動を支える在住外国人の生活環境の維持・改善を図るために、多文化共生の地域づくりの仕組みの中で、地域の各主体が担うべき役割や取組を検討する調査報告として位置づける。2007年度に、『北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて』という、国土施策創発調査報告書がまとめられたが、本稿では、日本語教育の観点から精査し、どのように行政施策や政策課題として関連づけるかを考察することに焦点を当てる。

2. 北関東圏の外国人集住地区の課題と検証仮説

北関東圏には、製造業の集積に伴い、首都圏の生産活動を支える零細企業が数多くあり、労働力不足の問題から既に多くの外国人が就業しているが、2005年度国勢調査によると、この地域の外国籍在住者は、茨城37,301人、栃木26,322人、群馬34,934人、埼玉80,035人、全体では178,592人に上り、全国では11.5%を占めている。



※県、市町村名の無回答が1件

図1 各自治体の外国人集住・非集住都市の割合

図1は、今回の調査に応じた自治体の回答から見た、北関東4県の県別の集住都市の割合であるが、北関東圏では、集住都市の割合がかなり高いことがわかる。また、全国的に見ても、外国人は年5%の割合で増加し、過度な集住やコミュニケーション不足、日本の生活ルールの認識不足等から地域住民との摩擦が生じる地区が多く、産業構造・経済活動の維持に向けた地域的な総合的施策が求められている。この圏域では、多くの外国人労働者が就労しているが、間接雇用中心の就労で、就労先、居住先が頻繁に変わることにより、生活実態が把握しにくいなど、問題のありかが不明であるため、地域住民との生活トラブルや外国人児童生徒の就学問題など、看過できない状況が発生している。こうした状況から、北関東圏の産業構造・経済活動を支える生活環境の維持・改善を図るために、自治体と企業、地域が一体となって、多文化共生地域づくりのあり方について検討し、外国人の受入れを視野に入れた施策展開をする必要性が増してきた。

本研究では、コミュニティ領域、就労領域、教育領域などといった各生活領域における在住外国人の「自立」と「地域社会への参加」が必要であるとの前提に立った上で、地域の「連携・協働」により、在住外国人の「自立」と「地域社会への参加」を支えあう状況を創出する必要があるという仮説を検証する。その上で、北関東圏の在住外国人の生活実態や周辺的生活環境を把握しながら仮説を検証する実態調査(基礎調査と地域環境調査)を行い、国土施策創発調査の報告書でまとめられた内容を、日本語教育の観点から再考察し、今後の施策、政策の資するよう提言を図っていく。

3. 調査方法

本研究は、北関東圏の産業構造や経済活動を支える在住外国人の生活環境の維持、改善を図るために、そこでの多文化共生の地域づくりのあり方や、地域の各主体が担うべき役割や取り組みを検討することを目的とする。調査項目は、①基礎調査として、「外国人集住地域における各主体の現状と意識把握」のほかに、②地域環境調査として、「外国人集住地域における各主体の取り組みの現状」の二つを採用した。調査の方法は、自治体アン

ケートに加え、教育委員会や自治会・地域活動団体のヒアリングなどのデータ収集を行った。以下に、それぞれの調査概要を記す。

3.1 基礎調査

外国人集住地域の特性を把握するために、地区内住民の数に対する外国人数の多い地区を対象地区として選び、地区内の外国人住民、日本人住民、立地する企業に対するアンケート調査を実施した。具体的には、2000年の国勢調査から、北関東圏内の市町村別・町丁目別の外国人分布状況を把握し、外国人率の多い地区や急増した地区を選んだ。県や市町村担当者に対し、聞き取りによる情報収集を行い、外国人の集住形態や地域特性を把握すると共に、外国人住民のさまざまな居住や就労の類型が得られるよう、以下に挙げる16地区の調査対象地区を抽出した。

表1 基礎調査対象地区（出典 国土交通省 国土計画局 2007）

	市町村・町丁目	2000年在住外国人数 ^(※) 、率 ／2000年総数・世帯数	地区特性概要
茨城県	つくば市 高野台3丁目	160人(162人)、17.1% ／936人・532世帯	・区画整理された住宅地 ・地区内に工場は少なく、研究所等が立地
	ひたちなか市 元町	33人(29人)、11.9% ／278人・122世帯	・JR勝田駅から100m程度の地区 ・アパートが多い
	神栖市 知手中央2丁目	180人(81人)、21.8% ／827人・295世帯	・工業団地(発電所等)に隣接 ・アパートや生活利便施設が多い
栃木県	宇都宮市 清原台6丁目	71人(35人)、4.7% ／1,520人・536世帯	・アパートが多い ・工業団地に隣接
	栃木市 富士見町	31人(15人)、3.4% ／902人・358世帯	・既成市街地にアパートがまばらに見られる
	真岡市 田町	247人(110人)、9.3% ／2,660人・952世帯	・地区内には公営住宅がある ・市役所や総合体育館等に近接
	小山市 駅南町6丁目	165人(76人)、17.5% ／944人・343世帯	・国道50号沿道、工業団地に近接 ・事業所と住宅地が混在
群馬県	太田市 東別所	417人(181人)、10.5% ／3,968人・1,405世帯	・大規模工業団地に隣接 ・アパートが立地
	伊勢崎市 境百々東	99人(79人)、15.2% ／651人・252世帯	・東武伊勢崎線境町駅に隣接 ・アパートがまとまって立地
	伊勢崎市 羽黒町	269人(54人)、11.8% ／2,288人・843世帯	・地区内には公営住宅がある
	伊勢崎市 山王町	481人(98人)、8.6% ／5,591人・1,932世帯	・地区内には公営住宅がある他、その周辺にはアパートがある
	伊勢崎市 八斗島町	440人(193人)、20.5% ／2,152人・967世帯	・区画整理による工業・住宅団地の一部 ・アパートがある
	大泉町 丘山	206人(49人)、16.9% ／1,217人・430世帯	・地区内には公営住宅がある
埼玉県	川口市 芝園町	463人(175人)、9.0% ／5,155人・2,608世帯	・中高層の公団団地と中高層の民間賃貸住宅
	三郷市 彦成3丁目	408人(200人)、3.3% ／12,530人・5,171世帯	・公団の団地
	神川町元原	135人(46人)、24.7% ／546人・254世帯	・行政区域境の工業団地にかかる地区 ・アパートへの集住

※5年前(1995年時点)に海外で居住していた人の数(日本国籍の者も含む)

表2 基礎調査アンケート収集方法

	外国人対象	日本人対象	企業対象（群馬県のみ）
アンケート配布数	1,902	9,175	1,512
回収世帯数 （回収率）	738 (38.8%)	1,104 (12.03%)	150 (12.03%)
備考	31言語の記入確認		伊勢崎市、太田市、大泉町の 商工会議所の会員企業

表3 地域環境調査のデータ収集方法

	自治体アンケート	教育委員会ヒアリング	自治会・地域活動団体 ヒアリング
実施方法	北関東4県すべての市町村の 在住外国人担当（国際担当） 課 186自治体に対して郵送 による調査票を配布。115自 治体より回収。	北関東圏4県の県教育委員会 と、対象地区を含む市町村教 育委員会、また在住外国人集 住地区を含む市（群馬県前橋 市、高崎市）に対する聞き取 り調査	対象地区の自治会関係者とそ の他対象地区を含む地域の在 住外国人支援に関するボラン ティア団体（2団体）に対し、 電話または直接訪問による聞 き取り調査
実施時期	2007年1月12日～1月31日	2007年1月22日～2月28日	2006年12月～2007年2月末
質問例	在住外国人の地域生活への対 応、在住外国人向けの情報提 供の実施状況などの調査項目	外国人生徒の就学状況、外国 人児童生徒向け教育の実施状 況	在住外国人との交流、地域の 日本人との共生のための課題、 取り組み

次に、基礎調査アンケートでは、表1の基礎調査対象地区の在住外国人、日本人、および群馬県内の企業に対し、アンケートを配布し、回収を行い、回収率は、それぞれ、38.8%、12.03%、12.03%であった（表2参照）。また、外国人対象の基礎調査におけるアンケート調査では、31言語による記入が確認された。

3.2 地域環境調査

本研究では、基礎調査に加え、在住外国人集住地域とその生活環境における各主体の取組の現状を検証するため、各自治体、教育委員会および自治体地域活動団体に対し、表3の方法で、データを収集した。

4. 分析

4.1 基礎調査

4.1.1 外国人に対するアンケート結果

外国人に対するアンケートでは、職場環境の現状、在日期間、周りに住む日本人との交流の現状、外国人世帯の日本語の状況、日本語の学習経験、暮らしに必要な情報環境などについて質問し、北関東圏に定住する外国人労働者の状況を明らかにした。

まず、外国人労働者の雇用状況であるが、図2では、茨城、栃木、群馬、埼玉の4県すべてにおいて、派遣会社に雇用され、各企業に出向するといった間接雇用の形態が、全国平均より高い結果を示している。

北関東圏の労働者の国籍別集計に関しては、ブラジル49.2%、ペルー14.4%、中国12.1%、ベトナム10.0%の4ヶ国が、全体の85%以上を占めており、通算滞在年数は、

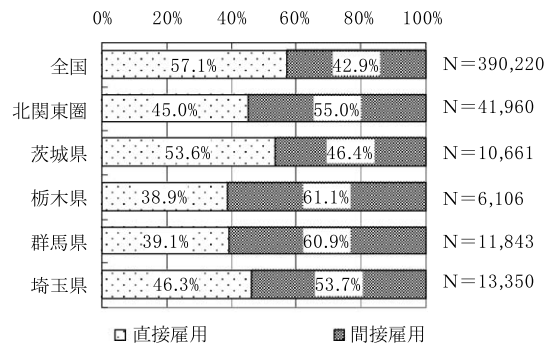
全体の7割が5年以上、平均通産滞在年数8.7年と、長期在日の割合が高いことを示している。また、それに比例し、来日回数も、約5割が、2回またはそれ以上という結果であった。また、世帯構成については、親と子の核家族が40.8%、単身赴任29.3%、夫婦のみ世帯16.1%という数値を示していた。次に、周りに住む日本人との交流の現状に関するアンケート

結果では、「親しく付き合っている」が13.3%である一方、「あいさつする程度」が66.4%、また「全く付き合いがない」が20.1%と、接触の希薄さを示していた。では、どのような交流での接触が確認されるかであるが、「同じ職場・学校での交流」や「日常的なあいさつ」が最も多く、「友人・家族との私的な交流」、「地域の活動」、「子どもの学校を通じた親同士の交流」と続く。また、年齢別近隣日本人との交流場面 30代、40代、50代は、「地域の活動」の割合が高く、20代、30代では、「子どもの学校を通じた親同士の交流」が高いことが明らかになった。

図3は、1日の平均的な勤労時間別にみた近所の日本人と交流がある場面を、グラフで表したものであるが、勤労時間が長くなると、「日常的なあいさつ」さえ、減ってくる傾向が認められる。次に、外国人労働者による、転職回数と転居回数の比較に関しては、この地域の労働者が、転職回数より、転居回数のほうが多いことを示している(表4)が、勤労時間の長さ、ならびに、転居回数の多さが、地元の日本人住民との限定的な接触に起因していると判断できる。

こうした、在住外国人の頻繁な転居傾向が、行政サービスを提供する際に必要な居所の把握を困難にしており、外国人児童生徒の不就学をはじめとした様々な問題の要因となっている。外国人定住者も、子どもの教育についての考え方に関するアンケートでは、「日本で生活が継続できるよう、日本語で日本の教育を受けさせたい」(66.3%)、「母国に帰っても生活できるよう、母国語による教育も受けさせたい」(21.9%)といった、日本語習得や、継承語としての母語教育に高い関心を示していた。そうした関心は、「帰国後の教育」、「母国語保持教育」、「教育領域での人間関係」、「日本での進学就職」といった、具体的な心配事にも繋がっている。

質問紙調査では、こうした教育問題の他に、日本の暮らしに必要な、いくつかの情報が必要であることが明らかになった。具体的には、「保険・医療・福祉」、「求人情報」、「緊急時の対応・防災」、「行政サービス・ビザ等の手続き」、「公共施設の案内」などが挙げられた。また、日本語能力の高い者が、日本に定住する意向は、高い傾向を示していることも判明した。



出典:平成 18年外国人雇用状況報告(厚生労働省)

図2 直接雇用、間接雇用されている外国人労働者数の比率

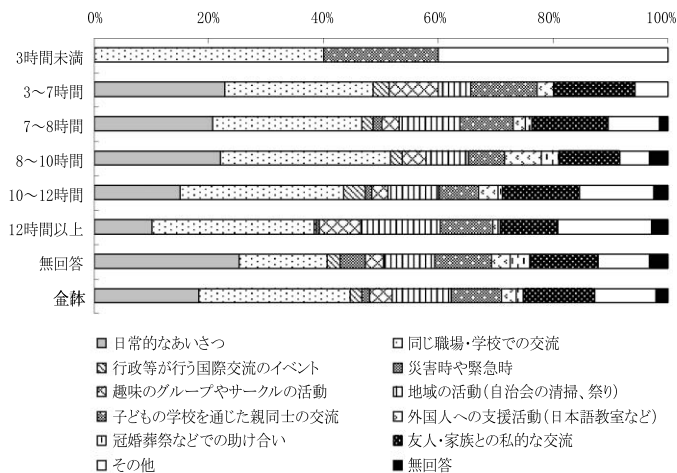


図3 1日の平均的な勤労時間別にみた近所の日本人と交流がある場面

表4 転職・転居回数

	0	1回	2回	3回	4回	5回以上	無回答		平均回数
転職回数*1		21.70%	20.20%	21.50%	10.50%	17.50%	8.60%		2.0回
転居回数*2	11.50%	15.30%	24.10%	19.90%	9.60%	9.20%	3.70%	6.6%*3	2.5回

*1 転職経験が「ある」と回答した者のみ集計

*2 日本での引越し回数

*3 「転居回数」を1回以上と回答し、かつ前住地を「母国」あるいは「国外」と回答した者

4.1.2 日本人に対するアンケート結果

基礎調査では、外国人定住者に続き、地域在住の日本人に対しても、質問紙調査を行った。配布数は9,175で、回収できた世帯数は1,104、回収率は12.03%であった。主な質問項目として、地域で日頃外国人と関わる場面、地域の外国人に対する意識の現状、外国人との交流に対する意向、地域づくりに対する意向などを入れた。

調査の結果、日頃外国人と関わる場面としては、「地域の店や駅、道端で見かける」場面（66.5%）の他、「自宅の近所での挨拶」場面（26.4%）などが挙げられたが、一方、「全く関わることはない」（21.3%）といった回答もあった。さらに、日常生活場面での、外国人とのコミュニケーション状況に関する質問では、「たまに話をする」（23.3%）、「会えば話をする」（17.9%）といった回答の反面、「話したことはない」（45.8%）が5割近くを占めるなど、地域の日常生活における、接触場面でのインターアクションが少ないことが明らかになった。

また、「外国人が住んでいて最もよかったことは何か」という質問に対し、「外国の文化・言葉を学ぶことができた」（29.7%）、「地域の生活ルールを再確認できた」（17.8%）、「外国人の友人ができた」（16.8%）などといった回答が寄せられたが、一方、「外国人が住んでいて最も困ったことは何か」という質問については、「ことばが分からず、意思疎通が難しい」（22.3%）などというコミュニケーション上の問題よりも、「地域の生活ルールを守らない」（35.2%）といった生活上の問題や、「誰が住んでいるのかわからない」

(24.7%)という生活不安を挙げる答えが、約6割を占めた。そのために、「地域の外国人と関わりを深めるべき理由」に挙げた内容として、「地域の安全や防犯をよくするため」、「住環境をよくするため」、「災害時や緊急のときの連絡のため」という、防犯、災害上の理由があった。

4.1.3 企業に対するアンケート結果

基礎調査では、地域在住の外国人および日本人のほかに、外国人労働者の雇用先である企業に対しても、外国人の受け入れ状況、生活支援の実施状況、今後の外国人の受け入れ予定・意向、地域づくりに対する意向などを調査した。今回の企業調査は、群馬県に限定した150社であるが、そのうち46社(30.7%)が外国人労働者を受け入れていた。

図4は、企業が在住外国人を受け入れている理由である。これらの理由からも窺えるように、企業が、人件費の安さや労働力の補充などといった、日本人労働者の代替雇用的に雇い入れていることが読み取れる。今後は、外国人労働者を適切に評価し、積極的に雇用する企業風土の情勢が望まれる。同じく、図5は、自社に必要な労働力となるために外国人に対し、どのような条件を求めるかに関する調査結果であるが、日本語の習得のほかに、直場での技術や専門的能力、さらには、仕事への意欲などといった、費用対効果の高い条件を求める傾向が強いことが明らかになった。

では、企業は、そうした外国人労働者に対し、どのような研修を実施しているのだろうか。受け入れ外国人に対する研修・教育状況を調査したところ、受け入れ企業の80.4%が、「職場での規則やマナーの研修」や「職場での必要な技術や専門的能力の研修」など、何らかの研修・教育を行っていることが明らかになった⁵。また、直接雇用している外国人への福利厚生・生活支援の実施状況に関しては、「各種手続きに対する情報提供・支援」、「社宅の提供・住宅の紹介・斡旋、地域の生活ルールの情報提供」などは実施しているものの、「日本語の習得支援」、「地域の住民との交流支援や意見調整」、「日本の文化・習慣に関する情報提供・教育」については、必要性を感じているが、十分な実施状況にはないことが判明した。こうした結果は何を意味しているのだろうか。企業は、雇用者にとって重要かつ不可欠な、「各種手続きに対する情報提供・支援」、「社宅の提供・住宅の紹

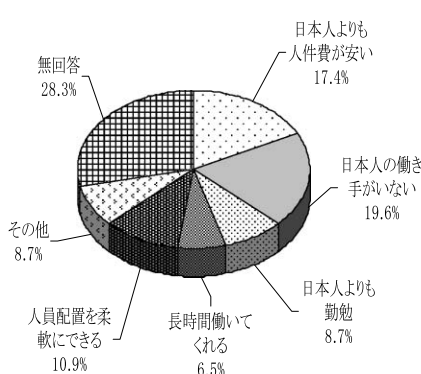


図4 在住の外国人を受け入れている最も大きな理由

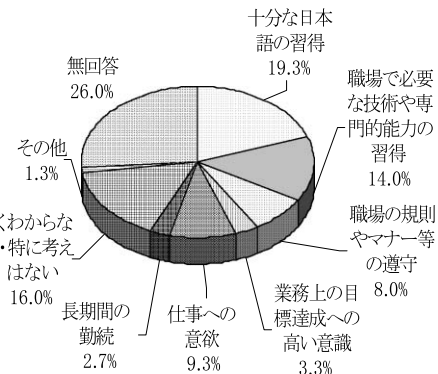


図5 自社に必要な労働力となるために外国人に求める条件

表5 日本人と企業に対するアンケートにみる、それぞれが取り組むべき内容

	日本人に対するアンケート	企業に対するアンケート
企業が取り組むべきこと	日本語の習得への支援、就労・就職に関する支援、住宅の手配・確保に関する支援	住宅の手配・確保に関する支援、日本語の習得への支援、就労・就職に関する支援
行政が取り組むべきこと	多言語で対応できる相談窓口や相談員の設置、働く外国人の家族の生活に関する支援、災害時など、緊急時の連絡・支援、地域の生活ルールに関する支援	働く外国人の家族の生活に関する支援、多言語で対応できる相談窓口や相談員の設置、就労・就職に関する支援
地域の日本人が取り組むべきこと	地域の生活ルールに関する支援	地域の住民との交流や意見調整、地域の生活ルールに関する支援、災害時など、緊急時の連絡・支援
地域の外国人が取り組むべきこと	地域の生活ルールや習慣等を知る	地域の生活ルールや習慣等を知る、 <u>十分</u> な日本語の習得

介・斡旋」などの、労働環境の提供には迅速に対応しているが、そうした環境を取り巻く周辺情報や、地域社会の参加者として必要な生活環境を整える情報・支援である、「日本語の習得支援」ならびに「日本の文化・習慣に関する情報提供・教育」には、なかなか手が回らない状況が読み取れる。つまり、住民が多様な文化を受け入れていくという視点や、外国人も多様であり外国人それぞれの目標に応じて地域づくりを行う視点、さらには、最終的な目標像は、「豊かな地域社会を創出すること」であるという意識が脆弱であると言える。こうした企業の対応は、「労働者としての勤勉な外国人」の養成には繋がっても、一方では、地域のルールを知らず、溶け込めない「地域住民としての外国人」を容認してしまう傾向を助長することになりかねない。外国人労働者と、日本人住民や企業の問題意識の差があり、評価が異なるこうした問題については、今後とも継続的な検証を試みる必要がある。

4.1.4 企業・自治体・地域住民が取り組むべき項目

では、企業・行政・地域の日本人・外国人が取り組むべき項目について、日本人及び企業アンケートから、どのような内容が見られたかをまとめてみた（表5）。

この表から、それぞれ、「日本語の習得」を必要課題とする傾向がみてとれるが、社会文化情報も取り込んだ、生活、就職、教育、行政などといった各領域におけるインターアクション能力の習得をめざした取り組みを望む傾向も表れた。こうした傾向を、今後の多文化共生の参加者である、地域在住の日本人、外国人をはじめ、企業、行政の対応項目として捉えることが必要であろう。

4.2 地域環境調査

地域環境調査は、外国人集住地域の特性を把握する基礎調査とは異なり、在住外国人集住地域における各主体の取組の現状を把握するのが目的である。表3で記述したように、北関東圏の自治体、教育委員会、および自治会・地域活動団体に対し、アンケートまたはヒアリングを行い、どのような取り組みが行われているのかを検証した。

4.2.1 自治体に対するアンケート

北関東4県の115自治体から回収されたアンケートの結果、「在住外国人向け、あるいは在住外国人に関することの専用窓口の有無」についての質問項目で、専用窓口が「ある」と回答したのは「集住都市」では28.0%、一方「集住都市以外」では14.6%と開きがある結果になっている（図6参照）。また、専用窓口に寄せられた在住外国人からの相談内容に関しては、「外国人登録」が最も多く、「日本語の習得」、「ビザ・在留資格」、「保険・年金」、「就学・教育」が多くなっていた。一方、日本人住民からの在住外国人に関する相談内容では、「外国人との交流・イベント」、「外国人支援のボランティア」、「在住外国人との生活トラブル」が多く挙げられている。

次に、北関東圏の自治体における在住外国人向け情報提供の実施状況についての調査結果では、図7に示すように、総計では「提供している」が55.7%、「提供していない」が44.3%となっていた。さらに、「集住都市」では、76.9%が情報を提供しているが、「集住都市以外」では49.4%に止まっており、かなりの格差があることがわかった。各自治体からの提供情報の内容に関しては、「地域の生活ルール」、「外国人登録」、「日本語の習得」、「防災・緊急時の連絡・支援」、「医療・健康」、「保険・年金」等が多くなっていた。また、各言語での在住外国人向けの情報提供の状況については、英語、日本語、ポルトガル語、中国語での提供が多い一方、フィリピン語、ベトナム語、タガログ語で在住外国人向けの情報提供を行っている自治体は少なく、情報提供言語に偏りが見られることも判明した。

4.2.2 教育委員会に対するヒアリング

今回の調査では、外国人労働者とともに定住する家族である、外国人生徒の就学状況や、同生徒向け教育の実施状況、学校と地域の連携などに関する教育問題についても調査した。それによると、小、中学校に就学する外国人生徒の数については、ほぼ教育委員会で把握しているが、不就学外国人児童生徒の数を把握している教育委員会は少なく、調査した

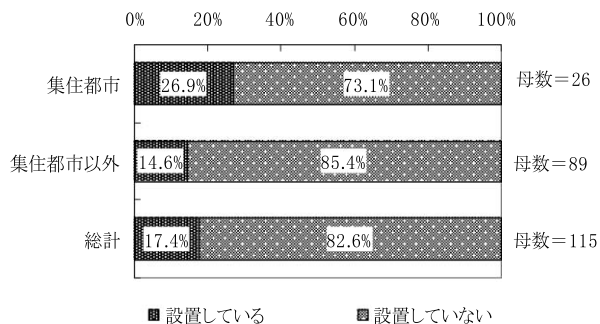


図6 外国人集住・非集住都市別にみた在住外国人に関する相談窓口の有無

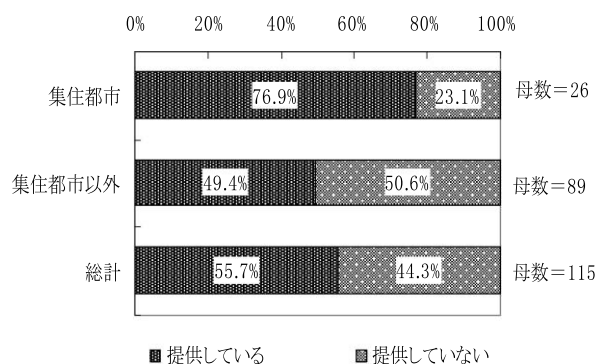


図7 外国人集住都市とそれ以外別にみた在住外国人向けの情報提供の有無

15市町の教育委員会のうち、不就学外国人児童生徒の統計を把握していたのは、5市町（栃木県栃木市、小山市、群馬県太田市、大泉町、埼玉県神川町）のみであった。全ての市町で、外国人児童生徒向け教育に関しては、全ての市町が何らかの形で実施していたが、学校と地域との連携については、自治体・地域によって把握状況や取り組み状況が異なる。具体的な取り組みとしては、日本語専門教員の派遣、通訳の派遣といった人的な対応が多く、バイリンガル教員の配置（群馬県太田市）、全校に対する日本語学級の設置等（群馬県大泉町）、日本語専門教員の学校への派遣を実施している教育委員会（9市町）など、特徴的な取り組みがなされていることがわかった。

4.2.3 自治会・地域活動団体ヒアリング

地域環境調査では、在住外国人集住地域における、自治体や教育委員会の取組の現状を把握するとともに、自治会・地域活動団体にもヒアリングも実施した。その結果、多くの地域で、在住外国人と地域の日本人住民との間の日常的な関わり・交流は希薄であり、在住外国人と地域の日本人住民とのトラブル（自治会費の問題、ゴミ出しの問題、部屋の又貸し等居住者が不明）が発生しているが、双方の共生のために、問題解決のための具体的な取組を行っている自治会は少ないことが明らかになった。その理由として、地域での交流のメリットを、在住外国人、日本人双方に伝える難しさに加え、双方が交流する生活時間帯が合わないなどといった理由を挙げるケースも見られた。また、そうした解決策として、地域コーディネーターを嘱任するなどといった解決策も考えられるが、いずれにせよ、在住外国人、日本人、自治体などが問題解決をめざして工夫する必要がある。

5. まとめ

在住外国人にとって、地域社会に参加するきっかけとしての「地域活動」、「職場」、「学校」の機能・役割は大きいと思われる。しかしながら、日本人も外国人定住者も、共に「同じ地域住民」として暮らすことを望んでいるものの、本稿での基礎調査の結果からは、在住外国人の多くが、長時間労働や日本語力の不足が要因となり、地域の日本人住民との交流の阻害といった、さまざまなインターアクション問題に直面している現状が見られた。ここで、分析対象地域の在住外国人の各生活場面における現在の課題をまとめてみる。

まず、「住む」場面における課題だが、在住外国人の多くが長時間労働であり、地域で日本人住民と交流する場面が少ないため、地域の「労働者」として必要な存在である一方、「生活者」としては地域の日本人住民から評価されにくい傾向にある。続いて、「働く」場面における課題は、在住の外国人労働者の多くが、職場からの生活支援の必要性を感じている傾向にあるのに対し、企業が単独で取り組むことのできる生活支援は雇用管理の一環であり限界があるという点である。在住の外国人労働者が地域で働き、企業で活用されるためには、日本語の習得が重要であるとともに、在住外国人が地域の日本人住民と交流するきっかけとして、「職場」の機能・役割は大きいといえるだろう。

次に挙げる、「学ぶ／育てる」場面においても、いくつかの課題がある。外国人世帯の子どもは、一般的に保護者よりも日本語能力が高くなる傾向があるため、母国の言語や教

育が身につけにくいことが、保護者の心配ごととなっている。在住外国人が日本の地域社会に参加するきっかけとして「学校」の機能・役割を活かした対応が求められる。

さらに、情報面での課題も無視できない。日本の社会制度では、地域の生活ルールを知り、遵守することが関係維持の重要な要素であるが、そうした情報を十分得ないまま来日した外国人の多くは、自らの状況を把握できずに生活せざるを得ない状況に置かれている。また、多くの在住外国人が日本で生活に必要としている情報の内容と、現在自治体が発行する在住外国人向けに提供している情報の内容にギャップが生じていることも、接触場面で、多くのインターアクション問題に遭遇する原因のひとつとなっている。

さらに、今後は、北関東圏の多文化共生社会で暮らす、外国人定住者が、より暮らしやすい住居と、暮らしやすい環境を求めて、転居、転職を繰り返すとともに、加齢や働き方等生活の変化に合わせて、多様な住まい方・住み替え方を進めることが予想される。しかしながら、一方で、生活の変化に適応できない層の公営住宅等への集住が進む可能性があり、その結果、地域との隔たりをさらに広げるのではないかと懸念される。それゆえ、各自治体、地域における活動には、前述の、「住む」「働く」「学ぶ／育てる」といった各生活場面において、問題を抱える外国人定住者に対し、日本人住民には、日本語習得支援をはじめとした、在住外国人の「自立」を促すことが必要である（宮崎2006b）。そのためには、在住外国人の「地域社会への参加」と、日本人住民・地域自治体・企業の「連携・協働」といった双方の工夫が求められるだろう。

6. 結語 複言語・複文化主義的視点の醸成

本研究は、北関東圏という限定地域における質問紙調査やヒアリングに基づく実態調査および意識面のみでの調査ではあったが、生活者としての外国人定住者の問題が浮かび上がってきた。調査の結果、外国人労働者、地域の日本人住民、企業、自治体間で、認識にずれがあり、設定した対策が、うまく講じられておらず、豊かな地域社会の創出に、十分繋がっていないことが判明した。そのためにも、地域における多文化共生の課題は、特定省庁が取り組む問題ではなく、各省庁間の横断的な対策が喫緊の課題であるといえよう。

加えて、接触場面の多様性にも関心を払う必要がある。外国人集住地域を、多文化主義、多文化社会と特徴付け、説明不要な前提命題であるかのような捉え方を再考するとともに、ヨーロッパの共通参照枠（Common European Framework of Reference for Languages: CEFR）の観点から、複言語、複文化社会という新たな視点を導入する必要がある。

多言語・多文化社会が、マクロ的な、大きな集団内での言語使用の分布状況、あるいは特定文化内における分布状況を意味し、その地域の公用語である目標言語（ここでは日本語）を習得することを前提条件としているのに対し、複言語・複文化社会は、個々人の中で、複数の言語文化や言語使用環境を取り入れ保持する状態が共存する状態を指す。また、複文化主義のコンテキストでは、異種の言語同士が共存し、その存在意義を保ちあう事実を踏まえながら、英語をはじめとする共通コードとしての言語を習得する必要のない個人同士のインターアクション方略を模索し、その実現を試みる（cf. Council of Europe 2002 吉島・大橋 2004: 4）。日本での接触場面は、多言語状態と複言語状態が、重層的に交錯し

あう状態であると特徴付けられるが、多言語・多文化社会における、接触場面参加者の複言語的能力にも注目する、マクロ的なアプローチの視点の醸成は、談話分析などのミクロな相互作用を精査するための重要な起点となりうる（宮崎 2007、宮崎・川上・細川 2006）。

本研究では、政策としての日本語教育を課題検討する場合、日本語教育の役割は、看過できない問題であることも示唆された。これまでは、日本在住の定住外国人に対して、いかに日本語を習得させるかといった課題が中心軸に据えられがちであったが、習得が進めば、外国人の社会参加の問題が軽減されるわけではなく、日本語を学ぶ活動自体が、社会参加とどのように結びつき、協応関係があるのかを、中心課題として考察することが重要である。

謝 辞

本研究は、本稿の執筆者が、国土交通省国土計画局大都市圏計画課が主催し、財団法人国土計画協会が業務委託された、「北関東の産業維持に向けた多文化共生の地域づくりのあり方に関する検討委員会」の委員として参加し、調査した報告書に基づき、日本語教育の領域に関する問題を、検証したものである。執筆に当たり、国土計画協会から、検討委員会で精査したデータを使用する許可を得ているが、ここに改めて謝辞を述べる次第である。

注

- 1) 地域に居住する外国人の日本語学習を支援するボランティア団体等に対し、研修の実施（人材育成）、日本語教室設置運営、教材作成、シンポジウムの開催（連携推進活動）の4分野について、意欲的で優れた事業企画を募集し、先端的なもの、奨励したいもの等を審査の上、事業を委嘱し支援する事業。
- 2) 具体的には、(1) 日系人等を活用した日本語教室の設置運営、(2) 退職教員を対象とした日本語指導者養成、(3) 日本語能力を有する外国人を対象とした日本語指導者養成、(4) ボランティアを対象とした実践的長期研修、そして(5) 外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発である。
- 3) 外国人集住地域とは、平成 17 年（2005 年度）国勢調査で、総人口に占める外国人人口の割合が、1.5%以上と定義されている（平成 18 年度国土施策創発調査報告書 85 ページ）。
- 4) 国土施策創発調査費は、国と地方の連携及びボトムアップ的な手法による国土の利用、開発及び保全に関する政策の推進を行うための調査であり、外国人を取り巻く居住・流動・地域環境実態調査、多文化共生地域の目標像と企業・地域・自治体の責務と役割分担・連携のあり方の検討、及び検討委員会（省庁間連絡検討会議）の運営。
- 5) これに関して、2007 年度、文化庁の委嘱事業として、工場で働く外国人労働者向けの日本語教材開発をめざすために、国立国語研究所とヤマハ発動機（磐田市）、浜松国際交流協会（浜松市）が共同し、製造業の労働現場で使われる日本語の調査に乗り出すなどといった基礎研究などが見られる。

参考文献

文化庁（2007）『平成 19 年度「文化庁日本語教育大会」予稿集』

- Council of Europe 2002『外国語教育Ⅱ 外国語の学習、教授、評価のためのヨーロッパ共通参照枠
Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment』(吉
島茂・大橋理枝2004)、朝日出版
- 国土交通省 国土計画局 (2007)『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
- 宮崎里司 (2006a)「日本語教育とユニラテラリズム (単独行動主義)：言語教育政策からの一考察」
『早稲田大学日本語教育研究』第8号 1-12頁 早稲田大学日本語教育研究科
- 宮崎里司 (2006b)「言語習得研究の問題と展望：多様な課題の解決とマクロ的視野の確立に向けて」
『早稲田日本語教育の歴史と展望』、27-46頁、アルク出版
- 宮崎里司 (2007)「言語習得研究におけるパラダイム転換：異なる概念同士の止揚や結節点を探る試
み」『早稲田大学日本語教育研究センター』紀要20号 89-103頁 早稲田大学日本語教育研究
センター
- 宮崎里司・川上郁雄・細川英雄 (2006)『新時代の日本語教育をめざして：早稲田から世界へ発信』
(宮崎里司編著)、明治書院