

# 地域の知見を活用した外国人材受入れの在り方 —集住都市を中心に

調査部 主任研究員 高坂 晶子

## 目 次

1. はじめに
  2. 外国人材の入国・在留状況
  3. 外国人材の受入れ態勢—問題点と地域の対応
    - (1) 国レベルの受入れ状況
    - (2) 外国人材の集住に伴う地域の温度差
    - (3) 具体的問題と地域の対応
  4. 先進事例にみる外国人材対応の成果
    - (1) 実効性ある課題解決策
    - (2) 連携ネットワークの組成
    - (3) 外国人材＝地域資源としての活用
  5. 受入れ態勢見直しへの示唆
  6. おわりに
- 補論 わが国の外国人材受入れ施策の現状

## 要 約

1. 少子高齢化による人手不足に伴い、建設、介護など技能分野を中心に、外国人材の入国規制を緩和する動きが強まっている。
2. 外国人材に関する国の現行施策をみると「専門人材以外は原則不可」という建前と、日系外国人や技能実習生が単純労働に数多く従事する実態との乖離が大きい。グローバルな人材獲得競争が激しさを増すなか、一貫性を欠くこのようなスタンスはわが国に不利に働く恐れが強い。まずもって国は将来展望に即した外国人材の活用に関する基本方針を策定する必要があるが、それと並行して、外国人材対応の実体験を持つ地域の取り組みを参照しつつ、実態を踏まえて受入れ態勢を見直す必要がある。本稿は後者の在り方について検討する。
3. 過去の経緯をみると、改正入管法の施行に伴い（1990年）、急増していた日系外国人は早晩帰国するものと当時みなされたため、国レベルでの受入れ態勢の整備や制度変更は不十分であった。実際には定住する外国人材も多く、現場で受入れに追われた自治体（とくに市町村）は、教育、医療など生活に密着した公共サービスに関し、外国人材に合わせて仕様を調整したり、提供方法や予算の調達を工夫してきた。
4. 実際に外国人材に対応するなかで、集住自治体を中心に、以下のような成果が生まれている。
  - 第1に、公立学校に馴染めない外国人児童・生徒のケースでは、通学の足掛かりとなる居場所を設けたり、バイリンガルの学習支援員や生活相談員を家庭に派遣する取り組みを通じて不就学児童・生徒をゼロにするなど、外国人材のニーズや地域の実情にきめ細かく対応することで、具体的で実効性に富む課題解決策が実現している。
  - 第2に、マンパワーや予算の不足を補うべく、自治体同士、あるいは大学・医療機関や民間組織との連携が図られた結果、住民の「生活の知恵」に始まり、法務や教育などの専門知識、言語や異文化交流等の学識に及ぶ幅広い知見を活かした取り組みが実現している。さらにこれらは他の地域に伝えられたり、政策提言に活用されている。
  - 第3に、外国人材＝地域社会のコストという見方が払拭され、個性ある資源として、地域の観光振興や行政改革に活かす取り組みがなされている。
5. 国には、上記の成果を参照し、以下のような対応が求められる。
  - 第1に、大前提となる外国人材に関する基本方針を策定したうえで、受入れ態勢を裏付ける法令や制度、財政面の手当てを行い、地域の取り組みの基盤を明確化する。その際、地域が成果を上げ得た背景には自己責任、自己決定があったことを踏まえ、地域に幅広い裁量を認める。
  - 第2に、自治体同士や大学、民間組織からなる地域ネットワークと政策的な対話を行い、その知見を受け入れ態勢の見直しに反映させる。
  - 第3に、外国人材を地域資源と位置付ける自治体のスタンスを評価し、支援する。

## 1. はじめに

近年、介護や建設、サービス分野で顕在化した人手不足を解消する、という企図の下、外国人材の積極的受入れを求める動きがある。これを受け関連省庁は、在留資格の拡大や滞在期間の延長といった現行施策の見直しを進めつつある（注1）。

外国人材の受入れ方針に対し、わが国には「社会的秩序や安寧が脅かされかねない」、「低賃金が維持されることで生産性の上昇が阻害される」等の警戒心や懸念が存在する。また、外国人材を活用する以前に、国内の女性や高齢者の有効活用を図るべきという意見も聞かれる。これらの懸念・意見に応える施策は極めて重要であるものの、少子高齢社会における人手不足の解消は短期間では困難であることを勘案すると、高度、非高度を問わず外国人材の活用は避けて通れない状況である。むしろ、わが国として、中長期的な将来展望を踏まえた外国人材活用の基本方針をしっかりと固めたうえで、いかに円滑に、かつわが国全体に好影響を与える形で受入れを図るか、という視点に立つことが現実的といえる。

従来の外国人材施策を振り返ると、「専門人材以外は原則不可」とする建前と、日系や技能実習制度の枠組みで入国した外国人が単純労働に多数従事している実態との乖離が解消されないまま推移してきた。「単純労働に従事する外国人材」の存在は想定外という建前のため、これら人材の受入れ態勢（例えば多言語による情報提供や相談窓口、外国人仕様の公共サービス等）の整備が遅れるなか、在留者の処遇について、国際機関から人権上の懸念を指摘される事態すら生じた（注2）。このような状況を放置したまま、外国人材の積極活用を進めることは問題が多く、実態を踏まえた受け入れ態勢の見直しが急務といえる。

本稿では、外国人材問題に先行して取り組んできた地域の知見を参考に、今後の受入れ態勢を検討する。すなわち、1980年代後半以降、アジア系や南米日系人材の転入・集住に直面した自治体（とくに市町村）は、試行錯誤を重ねつつ一定の成果を得てきた。以下では、外国人材の来日の経緯と受入れにかかわる問題、地域の成果、それを受けた国の取り組みの必要性を検討し、最後に残された課題を指摘する。

（注1）法務省、厚生労働省「『技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会』報告書」（2015年1月）、経済産業省「『家事支援推進サービス協議会』報告書」（2015年1月）厚生労働省「『外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会』中間とりまとめ」（2015年2月）。

（注2）「日本政府報告に対する国連子どもの権利条約委員会総括所見」2004年1月他。

## 2. 外国人材の入国・在留状況

以下、外国人材の入国と在留の現状について概観する。背景となる在留や雇用の動向、在留資格、外国人材受入れに関する国の対応の経緯等については、巻末の補論で取り扱う。

第二次大戦終了後、わが国に在留する外国人材の多くは、戦前に朝鮮半島から日本にわたってきた韓国・朝鮮籍者とその子孫（以下、総称として在日コリアン）で占められてきた。1980年代半ばになると、いわゆる3Kの職場を中心に人手不足が生じ、一部のアジア諸国から観光や留学を名目に入国した後、就労するケースが増加し社会問題化した。これを受けて、出入国管理および難民認定に関する法律（以下入管法、施行は1990年10月）が1989年に改正され、南米諸国を中心とした日系外国人と3世までの子孫、および配偶者に対し、日系という「身分に基づく」＝「就労が制限されない」在留資格が付与され

た。この資格を所持する在留者は、オールドカマーである在日コリアンに対してニューカマーと呼ばれ、製造やサービスの現場からの求人に応え、短期間に多数が来日し、ピーク時（2007年）の在留者数は法改正前の約2.5倍に当たる37万人に達した。

ニューカマーの多くは電機や輸送機械の工場に勤務する派遣労働者となり、製造拠点周辺に集住した。代表的な集住都市には静岡県浜松市、磐田市、愛知県豊田市、岐阜県可児市、群馬県太田市、大泉町、長野県上田市などがある。ちなみに、図表1により在留外国人数および外国人労働者数の上位都府県を比較すると、在留外国人数ではランク外の茨城県や岐阜県が労働者数ではランク入りしており、東海・中部や北関東にニューカマーが多いことを裏付けている。

（図表1）外国人在留者数、労働者数の上位10位都府県

	在留外国人数（人）			外国人労働者数（人）		
	都府県	人数	構成比（%）	都府県	人数	構成比（%）
1位	東京都	418,124	20.0	東京都	228,871	29.1
2位	大阪府	203,673	9.8	愛知県	84,579	10.7
3位	愛知県	198,919	9.5	神奈川県	46,906	6.0
4位	神奈川県	168,189	8.1	大阪府	40,343	5.1
5位	埼玉県	126,066	6.0	静岡県	37,992	4.8
6位	千葉県	110,923	5.3	埼玉県	30,858	3.9
7位	兵庫県	95,916	4.6	千葉県	26,676	3.4
8位	静岡県	75,435	3.6	茨城県	21,585	2.7
9位	福岡県	56,181	2.7	岐阜県	20,384	2.6
10位	京都府	51,863	2.5	福岡県	19,831	2.5

（資料）法務省「在留外国人統計」（2014年6月末現在）

厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」（2014年10月末現在）

（注）各構成比は在留外国人数2,049,123人、外国人労働者総数787,627人に占める割合。

2008年にリーマン・ショックが起き、外国籍派遣労働者の多くが職と同時に住居も失うなか、相当数のニューカマーは本国への帰国を希望した。2009年だけで約4.6万人が帰国し、政府の帰国支援事業（3年間の再入国制限を条件として本人・家族の帰国費用を補助）の活用件数は2万件を超えた。とはいえ、家族を呼び寄せて築いた日本での生活基盤や本国の厳しい経済状況等を考慮し、わが国での定住を選択するニューカマーも多く、2014年6月現在、約23万人が在留している（注3）。

近年多数の外国人材を受け入れてきたもう一つの枠組みとして技能実習制度がある。これは、わが国での実習を通じて技術移転と人材育成を果たし、相手国の経済・社会開発に寄与することを目的に創設された制度で、2014年6月現在16.2万人が在留している。多くは東アジア出身の技能実習生であり、製造現場に加え農水産業や同加工業にも従事し、都市周辺に集住する日系外国人に比べて、地方部の市町村も含めて居住地域は広範である。なお、受入れ窓口や監理組織が別途設置されていることから、技能実習生の受入れにかかわる自治体の役割は相対的に小さい。

（注3）ピーク時に比べ在留者数が約40%減少した要因として、東日本大震災の影響も指摘できる。

### 3. 外国人材の受入れ態勢—問題点と地域の対応

#### (1) 国レベルの受入れ状況

1990年の改正入管法の施行によりニューカマーに門戸が開かれたものの、受入れ態勢にかかわる国レ

ベルでの取り組みには問題が少なくない。すなわち、入管法改正当時、ニューカマーは早晚帰国する（注4）という前提があり、日常生活に必要な教育や医療、福祉等公共サービスの提供態勢を外国人材向けに見直す動きは鈍かった。その後、部分的な改変が行われてきたとはいえ、基本的な構図は従来と同じである。

国の動きを具体的にみると（注5）、内閣官房における外国人材問題の担当組織「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」は、1988年に不法就労や治安対策を主な任務として設置された。その後、定住外国人の増加に伴い、2006年から「生活者としての外国人」対応を掲げているが、2014年3月時点の活動内容は不法滞在・就労状況の調査、雇用実態の把握と指導など、在留管理や秩序維持の色彩が強く、生活関連の取り組みは少ないのが実情である。

一方、内閣府にも外国人材問題の担当組織が存在する。リーマン・ショックを機に設置された「定住外国人施策推進会議」（2009年）は、当初は日系外国人材の大量失業問題に取り組み、その後、生活に必要な公共サービスや防災対策に軸足を移しつつある。こちらをみると、テーマは教育や住まいの確保など生活関連であるものの、活動内容は有識者や産業界との情報・意見交換、調査・研究などが多くを占める。すなわち、公共サービスの内容を実際に見直したり、外国人材に直接メリットが及ぶ取り組みは一部にとどまる。

## (2) 外国人材の集住に伴う地域の温度差

このような状況が続く背景には、一部地域に外国人材が集住しているため、自治体間に温度差があることも関連している。

図表2は、総務省が2006年に通知した「多文化共生プラン」の策定状況である。同プランは「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、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」（注6）趣旨の地域づくりの指針である。具体的には地域社会の新たな構成員であるニューカマーに対する、コミュニケーション支援（情報提供の多言語化と日本語習得支援）、生活支援（居住、教育、雇用、医療・福祉、防災）、多文化共生の地域づくり（地元の意識啓発、外国人材の社会参加）を柱としている（注7）。

（図表2）多文化共生社会にかかわる指針等の策定状況（2012年）

【参考】

	都道府県		政令指定都市		市（注）		区		町		村		全体		2009年全体	
策定している	46	98%	20	100%	356	46%	18	78%	103	14%	16	9%	559	31%	426	23%
独立して策定	14	30%	6	30%	45	6%	5	22%	1	0%	0	0%	71	4%	39	2%
国際化施策の一部	23	49%	13	65%	55	7%	4	17%	5	1%	1	1%	101	6%	102	6%
総合計画の一部	9	19%	1	5%	256	33%	9	39%	97	13%	15	5%	387	22%	285	16%
策定していない	1	2%	0	0%	411	54%	5	22%	645	86%	168	91%	1,230	69%	1,409	77%
今後策定の予定	0	0%	0	0%	46	6%	1	4%	26	3%	3	2%	76	4%	141	8%
策定の予定なし	1	2%	0	0%	365	48%	4	17%	619	83%	165	90%	1,154	65%	1,268	69%

（資料）総務省資料に基づき筆者作成

（注）政令指定都市を除く。

同通知は全国向けに発出されたものの、自治体側の取り組み状況には温度差がある。2012年時点で都道府県や政令指定都市の大半は多文化共生にかかわる指針・計画を策定済みであるが、市町村レベルで

の対応は鈍い。なかでも町や村では、「今後も作る予定がない」との回答が90%近くに上るなど消極姿勢が顕著である。

### (3) 具体的問題と地域の対応

国による受入れ態勢整備がなかなか進まない状況下、地域とりわけ集住自治体は「外国人材の入国と集住を、自治体自らが選択した訳ではない」点に矛盾を感じつつも（注8）、対応に努めてきた。以下、具体的な問題と地域の対応をみる。

図表3は、日常的な公共サービス（注9）のうち問題の多い分野について、外国人材にどの程度届いているか、利用しやすいかという観点から整理したものである。なお、図表の×は最重要な障害、△は次いで重要な障害を表す。

（図表3）外国人材向け公共サービスにかかわる問題点

問題点	公立学校	外国人学校	日本語学習	健康保険	医療通訳	就労支援	防災対策
制度内の位置づけ	×	×					
制度化の有無			×		×		
運用上の配慮	△			×			△
支援措置		△			△		
外国人向け仕様				△		×	×
自治体の独自対応	日本語指導員の派遣	各種学校の認可要件緩和	教室開催	未払い医療費補てん	受診支援	就労相談セミナー	用語解説周知啓発
自治体の要望	外国人児童・生徒の就学義務の明確化		日本語学習の制度化	保険加入の規制緩和（注1）	医療通訳の育成（注2）	自治体への権限移譲（注3）	緊急時多言語情報提供

（資料）内閣府ウェブサイト掲載資料、（財）自治体国際化協会ウェブサイト掲載資料に基づき筆者作成

（注1）医療保険と年金の同時加入義務の廃止。

（注2）一部に国家資格の創設要望もあり。

（注3）公的職業斡旋は国の管轄だが、生活相談等との一体化を求め、自治体が権限移譲を要望。

#### A. 制度が存在しない（日本語学習、医療通訳）

外国人材の日常生活に必要なサービスが制度化されていない問題である。

わが国で日常生活を送る外国人材にとって日本語は必須である。子供向けには学校で対応しているが、大人向けの日本語学習の場合、わが国では制度的に確立されておらず、数百時間に及ぶ研修を義務付ける欧州の一部の国と対照的である。これに対し、集住自治体や国際交流協会（注10）単位で、容易に通えるよう時間や場所、費用面に配慮した日本語クラスがボランティアベースで開設されている。これらは外国人材と地元住民との相互理解を促したり、地域事情や生活ルールを伝達する場としても機能している。

次に、受診時に必要な医療通訳である。国による資格要件の明確化や試験の実施、教育プログラムの推進、育成支援措置等の必要性が長く指摘されてきたものの、実際は大学や地域住民による篤志的対応に任されている。各地の医学系、外国語系大学のネットワークの下、資質の定義や教材作成が進められており、自治体はこのネットワークに参加して外国人材のニーズを伝えている。また、医療通訳の代替措置として、自治体は外国人対応の可能な医療機関のリストアップや多言語の指さし問診票の作成等にも取り組んでいる。

## B. 制度上の位置付けが不明（外国人児童・生徒向け教育）

サービスは享受できるものの、国の制度上の位置付けが明確でないため、活動の根拠や基盤が弱く、予算やマンパワーの調達が難しいという問題である。

外国人材の子供は日本の教育法制上、就学義務を課されないが（注11）、希望すれば日本の公立学校に入学可能である。その場合、日本語指導者の配置が必要となり、国は一定要件の下で配置を認めているが、人数等の要件を満たさない（注12）学校も多い。このため、集住自治体では、自主財源を確保して（注13）指導教師と通訳に当たる支援員を配置し、日本語クラスや一般教科の補習を行っている。

一方、母国の教科書やカリキュラムに準拠した外国人学校を選択する家庭も少なくないが、同校はいわゆる「1条校」（注14）ではなく、各種学校あるいは私塾（進学塾や英会話学校等と同類）という位置付けであり、公費助成はほとんど受けられない。勢い学費は高額となり、経済的理由による中途退学者は相当数にのぼり、学校自体の存続が危うくなるケースすらある。集住自治体は退学・廃校によって居場所を失った子供向けに、公立学校への就学を促す橋渡し事業を行っている。外国人学校の経営基盤の強化のため、各種学校の認可に必要な要件の緩和に取り組む動きもある（後述）。

## C. 制度は存在するが、運用上問題がある（健康保険）

制度は用意されているが、運用上の問題があるため、外国人材がサービスを利用しにくい問題である。

わが国の医療・年金制度は外国人材にも適用され、とくに就労者は加入が必要であるが、チェックが緩いことから、実際の健康保険加入率は低い（注15）。加入率向上のため、健康保険と年金の同時加入制度の見直しが求められているが（注16）、国は規制緩和に応じていない。結果的に、受診した医療機関から多額の費用を請求されて支払困難となるケースや、受診抑制によって症状を悪化させるケースが後を絶たない。国は1998年、救急センターに限って未払い医療費を国と自治体、事業者で等分に負担する仕組みを定めたが、一般病院は対象外である。このため、一部都県では基金を設置して外国人未払い医療費補てん事業を行い、医療機関の負担軽減を図っている。一方、外国人向け医療サービスを行うNPO（注17）と協定を結び、必要時の協力態勢を整える自治体もある。

## D. サービスは制度化されているが、外国人向け仕様が不十分（就労支援、防災）

公共サービスは用意されているが、外国人のニーズや生活習慣、来日以来の環境等への配慮が足りず、十分に活用されていない問題である。

リーマン・ショックによりニューカマーが多数失職して以降、外国人材向けの就労支援は強化され、国レベルでは一部公共職業安定所（ハローワーク）に通訳が配置されている。これに対し、一部都府県の労働局では外国人材のニーズを勘案し、多言語による職業相談・紹介や求人情報の提供、各種セミナー（業界・企業の解説やビジネスマナー、労働法務、面接対策など）、就職面接会などが行われている。また、生活相談と一体化したサービス提供のため、国が所管する公的職業斡旋業務について、一部権限の移譲を求める声がある。

国は消防庁ウェブサイトにおいて防災安全に関する情報提供を行っているが、多言語化されたマニュアルであり、質問や相談に十分対応していない。実際には大多数の外国人材にとって地震や台風の被災

経験は乏しく、日本人にとっては常識に属する「避難所」等の用語も理解困難である。このため、自治体および連携するNPOや自治会は、災害のタイプや対処方針の周知、各種用語の解説、質疑応答等を行う説明会を開催している。自治会単位では、外国人材を巻き込んだ防災演習も実施されている。

(注4) 実際、ブラジルでは日本への渡航を指す「デカセギ」という用語が使われた。『加賀美』p.43。

(注5) 以下は巻末補論参照。

(注6) 「地域における多文化共生推進プランについて」総務省自治行政局国際室長通知2006年3月。

(注7) 本プランについては、従来政府が看過してきた外国人材の受入れ=社会統合政策に取り組んだ端緒と評価する半面、内容を実行に移すには教育、社会保障、雇用など総務省の所管外の制度を見直す必要があり、実効性に乏しいとの批判がある。北脇【2011】p.50～51。

(注8) 『日系定住外国人施策に関する行動計画』の見直しに向けた自治体・有識者ヒアリング」2013年12月19日 議事録。

(注9) 公共サービスの選択に当たり、総務省所管の(財)自治体国際化協会(CLAIR)運営の「多文化共生」サイト、および日系定住外国人施策推進会議(事務局:内閣府 定住外国人施策推進室)が2014年3月に取りまとめた「日系定住外国人材施策の推進について」を参考とした。

(注10) 地方自治体の外郭団体で、地域に暮らす在日外国人と日本人の交流のために設立された組織。

(注11) このため自治体に外国人材の子供に関する学籍簿の作成義務も課されていない。当然、就学年齢に達した人数や不就学児童数は把握できていない。

(注12) 全児童・生徒数の1%超の外国籍児童・生徒数が在学する場合、日本語指導者が配置される。なお、2013年度の加配教員数は小中高1,485人、高校40人。

(注13) 指導者は非常勤中心、財政面では雇用調整助成金など一過性資金が充当されており、本事業の裏付けは脆弱である。

(注14) 学校教育法第1条に規定された国、公、私立の小中高校、大学・大学院、大学校。文科省の学習指導要領に沿ったカリキュラムへの準拠、検定教科書の使用、日本の教員資格取得者による授業が要件。

(注15) 要因として、年金との同時加入による本人の負担感、就労先によるサボタージュ、転職時の手続き不備等。

(注16) 外国人材向けの医療保険は年金との同時加入であるが、年金の受給資格を満たさない場合の脱退一時金が低額なため、帰国を前提としている外国人材は未加入を選択しがちである。このため、医療と年金の同時加入義務の廃止が要望されている。堤建造「外国人労働者とその家族への医療支援」『レファレンス』2007年2月。

(注17) 医療支援NPOは無料健康相談・検診、ホットラインの設置、医療通訳の育成・派遣、低額診療等を行っている。

#### 4. 先進事例にみる外国人材対応の成果

3でみたように、外国人材の受入れについて、本来であれば国が関与・主導すべき様々な事柄が現実問題として未解決のまま山積しており、早急な問題解消に向けた取り組みが期待される。その一方、目前の問題への対処を余儀なくされてきた集住自治体の間では、試行錯誤のなかから、実際に以下のような成果が挙げられている。

##### (1) 実効性ある課題解決策

有数の外国人材集住県である静岡県のなかでも、浜松市は日本最多のブラジル人集住都市である。集住都市間の連携を呼びかけるなど積極的取り組みで知られ、とくに教育分野に注力している。以下は、経済、社会、生活環境の変化、投入可能な資源を勘案しつつ外国人材のニーズに対応した、実効的な課題解決策の例である。

##### A. 外国人学校支援

日系外国人児童生徒の25%超が学ぶ外国人学校の受け皿機能に注目していた浜松市は、2003年、構造改革特区の提案制度を活用して活動基盤の強化を目指した。すなわち、私塾扱いであった外国人学校を



---

各種学校とする認可要件（注18）の緩和を提案したところ、国から「認可の権限は知事が有する」との回答を得た。市と県の協議の結果、（i）本国政府の認可を受けた外国人学校で、（ii）市町村が認可を要望し、閉校時等には転校先を斡旋するなどの支援を約束する場合は、敷地や校舎を借用している外国人学校も各種学校となりうるという措置が実現し、市による学校運営補助金や保護者への学費助成が可能となった。その後、リーマン・ショックを機に生徒数が減少して経営危機に陥る外国人学校が現れた際は、市は市町村合併に伴って廃止された旧市庁舎の一部を校舎として貸与し、現在に至っている（注19）。

近年は、社会・生活環境を踏まえた取り組みが目立つ。例えば、日本での定住志向の高まりに対応し、日本語のうち進学・就職に必要な文章語を教えるため、ボランティアではなく正式な日本語指導教員または教職経験者を派遣する事業（注20）、外国人学校は校庭が狭く運動不足に陥りがちなこと、定期健康診断の対象外であることを踏まえた児童・生徒向けの運動プログラムや栄養管理などである。

## B. 不就学児童・生徒対策

リーマン・ショック以降、日系外国人材をめぐる経済環境がなかなか好転しないなか、外国人学校の高額な学費が負担できず中途退学したが、日本の公立学校への転校もままならないケースが目立つようになった。

不就学児童・生徒（以下、不就学児）が昼間から中心市街地にたむろするなど地域社会への悪影響も懸念されたため、市は公立学校への円滑な転入を促すステップとして、まず「居場所」を設け、日本語クラスや登校意欲を引き出すバイリンガルの支援員を配置した。さらに2011年から2013年にかけて「不就学ゼロ作戦」と銘打ち、まず家庭訪問や面接を通じた実態の把握と背景・理由の分析をしたうえで、個別事情に応じた解決を目指した。例えば、日本語能力が不十分で入学手続きや学校生活に不安を感じているケースでは、学校見学や教育委員会に通訳が同行したり、NPOや支援員による相談・見守りが行われた。また、家計を助けるため生徒も就労しているケース（注21）では、市の就学援助や親の就労支援制度を紹介した。2013年9月、不就学児ゼロ状態を宣言した市は、効果的だった取り組みを中心に「浜松モデル」をとりまとめ、他都市との共有を図っている。

## (2) 連携ネットワークの組成

### A. 自治体間ネットワーク

図表4は外国人集住都市会議に加盟している自治体の概要である。同会議はニューカマーの集住する市町および国際交流協会が参加して2001年に結成された。背景には、国レベルの受入れ態勢が実態に追いつかないなかで、対応を迫られる自治体同士で情報提供や意見交換を行い、国に要望を提出する企図があった。その後、同会議は活動の幅を広げ、有識者や産業界、当事者たる外国人材との意見交換、所管省庁からの説明聴取と討論、規制改革要望、特定テーマに2年間取り組む共同研究などを行い、政策提言志向を強めつつある。

図表5は、外国人集住会議の2001年以来の成果や研究分野、関連イベント等を整理したものである。主要関心事として、教育、日本語習得、防災、地域コミュニティ作りと外国人材の参画等が挙げられる。

(図表 4) 外国人集住都市会議会員都市の概要 (2014年 4月現在)

		人 数(人)	同比率(%)	面 積(km <sup>2</sup> )	上位登録者国籍 (3位まで)
群馬県	伊勢崎市	9,671	4.6	139.3	ブラジル、ペルー、フィリピン
	太田市	7,738	3.5	176.4	ブラジル、フィリピン、中国・台湾
	大泉町	6,147	15.1	17.9	ブラジル、ペルー、中国
長野県	上田市	3,209	2.0	552.0	中国、ブラジル、韓国・朝鮮
	飯田市	2,012	1.9	658.8	中国、フィリピン、ブラジル
岐阜県	大垣市	4,182	2.6	206.5	ブラジル、中国、韓国・朝鮮
	美濃加茂市	4,006	7.3	74.8	ブラジル、フィリピン、中国
静岡県	浜松市	21,157	2.6	1558.0	ブラジル、フィリピン、中国
	富士市	4,430	1.7	245.0	ブラジル、中国、フィリピン
	磐田市	5,820	3.4	164.1	ブラジル、フィリピン、中国
	掛川市	3,253	2.8	265.6	ブラジル、フィリピン、中国
	染井市	2,961	3.4	108.6	ブラジル、中国、フィリピン
	湖西市	2,681	4.4	86.7	ブラジル、ペルー、中国
愛知県	豊橋市	13,755	3.6	261.4	ブラジル、フィリピン、韓国・朝鮮
	豊田市	13,096	3.1	918.5	ブラジル、中国、韓国・朝鮮
三重県	小牧市	7,084	4.6	62.8	ブラジル、中国、フィリピン
	津市	7,123	2.5	710.8	ブラジル、中国、フィリピン
	四日市市	7,597	2.4	205.6	ブラジル、韓国・朝鮮、中国
	鈴鹿市	6,969	3.5	194.7	ブラジル、ペルー、中国
	亀山市	1,657	3.3	190.9	ブラジル、中国、フィリピン
滋賀県	伊賀市	4,227	4.4	558.2	ブラジル、中国、ペルー
	長浜市	2,952	2.4	680.8	ブラジル、中国、ペルー
	甲賀市	2,594	2.8	481.7	ブラジル、中国、韓国・朝鮮
岡山県	愛荘町	697	3.3	40.0	ブラジル、フィリピン、中国
	総社市	723	1.1	212.0	ブラジル、中国、韓国・朝鮮

(資料) 外国人集住都市会議資料を基に筆者作成

(図表 5) 外国人集住都市会議の活動内容

開催年	開催地	成 果	主なテーマ	出席者 (加盟都市以外)	主なイベント、活動内容
2001年	浜松市	浜松宣言および提言	教育、社会保障、登録手続き	なし	
2002年	東京都	14都市共同アピール	総合調整組織の早期設置	関係省庁 (注1)	
2003年	豊田市		青少年教育と就労	厚労省、経団連、JICA研修員	シンポジウム
2004年	豊田市	宣言、部会報告	教育、社会保障、コミュニティ	関係省庁、経団連、学識者	経団連会長講演
2005年	四日市市	規制改革要望	未来を担う子供たちのために	関係省庁、NPO、外国人代表	パネルディスカッション、講演
2006年	東京都	宣言、規制改革要望		関係省庁、経団連	首長、省庁、経済界代表による討論
2007年	美濃加茂市	メッセージ、規制改革要望	地域コミュニティとのかかわり、外国人の就労、児童生徒の教育	関係省庁	職員研修、在留管理制度対応チーム組織
2008年	東京都	宣言、規制改革要望		関係省庁	部会報告、省庁と首長による討論
2009年	太田市	緊急提言、規制改革要望	情報提供、大人の日本語学習	関係省庁	リーマン・ショックを受けた緊急提言
2010年	東京都	宣言、規制改革要望	外国人の地域作りへの参画	内閣府、厚労、文科副大臣、関係省庁	部会報告、省庁と首長による討論
2011年	飯田市	メッセージ、規制改革要望	防災、子供の教育、外国人の地域作りへの参画等	関係省庁	文科大臣祝辞
2012年	東京都	宣言、規制改革要望		関係省庁、経団連、NHK	部会報告、出席者と首長による討論
2013年	長浜市	メッセージ、規制改革要望	防災、義務教育とその前後雇用の安定と日本語習得	関係省庁、関西経済同友会	在留管理、住民基本台帳制度に関する提言
2014年	東京都	宣言、規制改革要望		関係省庁、法務副大臣、東芝	外国人労働者の受入れに関する意見書

(資料) 外国人集住都市会議資料を基に筆者作成

(注1) 当初(2002年)は総務、外務、文科、厚労、法務、文化庁、社会保険庁、その後変遷があり2014年時点で内閣府、総務、外務、文科、厚労、法務、文化庁。

(注2) 2007年以降、地域ブロックでテーマ別部会を設けて2年間共同研究し、中間・最終報告する形式を採用。

2005年から継続中の規制改革要望については、一部を除き、国の回答は対応困難というのが実情である。一方、規制改革要望以外で会議の意見が取り入れられた例として、在留管理制度の見直し（外国人登録法の廃止、在留外国人の住民票への記載）、学校教育法における外国人児童・生徒向けカリキュラムの明示、日本語教師のレベルアップ等がある。

## B. 官民連携ネットワーク

外国人材対応に特有の課題、すなわち言葉の壁や生活習慣の差異の克服、歴史的・文化的背景への相互理解等に取り組むため、自治体は周囲の大学や研究機関、NPOなど非営利組織との連携にも努めている。一部地域では、社会貢献として外国人材対応に取り組む企業との連携もみられる。

図表6は大学と自治体との連携の例である。大学側としては、学問的関心、例えば複数言語教育や異文化接触について、海外の学術成果と日本との比較研究が可能となることから、外国人材問題に取り組む意義を見出しているのに加え、自らの専門性（外国語、文化人類学、社会学等）が地域貢献につながる点や、自治体、NPO、企業等とのネットワークが形成される点にも魅力を感じている。

(図表6) 大学と自治体の連携による外国人材対応の例

大 学	自治体	事業の名称と活動内容	内 容
名古屋大学	愛知県 豊田市	とよた日本語学習支援システム 研修会、教材作成、日本語教室での教材活用、改善	外国人材が生活するうえで必要な知識と関連する日本語を対話を通して習得、運用する能力を育成支援
群馬大学	群馬県	多文化共生教育・研究プロジェクト 多文化共生推進士（注1）による 多様性を活かした地域活性化	県内で生活する外国人材を地域の活性化に活かす目的で学生主体のプロジェクトを組成
宇都宮大学	栃木県	ポータルサイト「だいじょうぶnet」の 開設・運営	外国につながる児童・生徒（注2）の支援者（教員、NPO、学生等）のための情報交換、相談の場の提供
東京外国語大学	東京都 府中市 調布市 武蔵野市	外国につながる児童・生徒に対する教育 支援	多言語に対応した教材開発・改善、無料提供、教育委員会・学校に対する導入支援（一般公開） 表記自治体においては、学生ボランティアによる児童・生徒への定期支援活動
静岡文化芸術大学	浜松市	多文化共生研究を活かした政策立案。 地域づくり支援	文化政策学部の教員を中心に行政・教育分野の政策立案に関与。学生ボランティアを含めた地域活動を推進

(資料) 豊田市、各大学資料等に基づき筆者作成

(注1) 群馬県の認定資格で「国籍や民族などの多様な背景を持つ人々が地域社会の一員として共に質の高い生活を送れるよう『多文化共生』の視点を持って社会システムづくりを行い、新産業の創出を目指して地域の活性化を担う人材」。

(注2) 帰化や国際結婚に基づく日本国籍保有者も含まれるため、「外国につながる」と表記。

地域のステークホルダーである住民や民間組織にボランティア活動を要請し、必要時に連携可能な体制を整備・強化する取り組みも行われている。自治体がボランティアにゆだねる役割としては、日本語学習支援、国際交流や地域社会との橋渡し、医療や生活相談窓口での接遇・相談、市役所など公的機関における案内、放課後や不登校に陥った児童生徒向けの居場所の提供、多言語放送やメールマガジンの発行など多岐にわたる。活動主体も、外国滞在経験者や語学習得者などの住民ボランティア、OB、OGを含む保健師や看護師、弁護士、教師等の専門家ボランティア（プロボノ）、滞日経験の長い外国人住民等、広範である。

### (3) 外国人材＝地域資源としての活用

従来は、外国人材対応を「未経験な分野なうえ、国の指針や財政措置も少ない、難しい行政課題」と

みならず地域が多かった。しかし近年、外国人材の文化や資質、社会的背景をユニークな個性と評価し、地域資源として活用する動きも一部にみられる。

群馬県大泉町は日本一の外国人在留者比率（15.3%）を町の個性と位置付け、交流人口の増加や商業振興に活かしている。2007年9月から、サンパコンテストを中心に民族料理や音楽を提供するイベントを毎年開催し、通年ではブラジル人向け食材やファッションを扱う商店やポルトガル語の看板などの異国風景、フットサル交流などをテーマに地域振興を図っている。一連の取り組みは観光庁主催の観光地発掘プロジェクト「タビの産直イチ」に取り上げられ、ツアーが催行された。

東京都大田区の在留外国人比率は2.7%と、さほど高くないものの、近年、上昇あるいは多国籍化傾向にある。こうしたなか、区は2008年以降、基本構想に多文化共生と国際交流を掲げ、注力を行っている。背景には国の観光振興方針に基づく羽田空港の国際化（2010年）があり、増加する訪日客を区内に呼び込み、滞在の長期化、消費の拡大、再訪を促す意図がある。現在、区内在住の外国人を「来～る大田区大使」に任命し、中小企業のものづくり、商店街や銭湯など多岐にわたる情報発信を委託しており、トランジットツアー（空港到着後の空き時間を利用した短時間の観光）の催行に結び付ける動きもある。

メーカー勤務のニューカマーが多数居住する愛知県豊田市は、生活に関連する日本語の習得支援事業を行っている。具体的には（注22）通院や買い物、市役所等シーン別に、外国人がロールプレイする様子をDVDに収め、必要な日本語と対応の練習教材とする取組みであるが、市では別の活用方法も検討されている。すなわち「自治体ごとに異なるゴミだし等のルールを転入者に伝える」、あるいは「外国人材や高齢者にも判りやすい表現や話し方が必要な職員向けの研修教材にする」等が提案されており（注23）、市の運営におけるユニバーサル・サービスの導入を展望し、外国人材対応をベンチマークとしたい意向である。

（注18）具体的には、校舎・校地の所有、一定額の財産の保有等。

（注19）当時、同所に外国人学習支援センターを新設し、日本語教室、日本語ボランティア養成講座等を実施予定であったため、急きょその一部を経営危機に陥った外国人学校に貸与。

（注20）2014年4月以降、国助成の外国人学校派遣指導員事業でも教員または教職員経験者が原則となった。

（注21）ブラジルの義務教育は14歳で終了するため、15歳での就労に抵抗感が薄かったことも一因。

（注22）「とよた日本語学習支援システム」は2013年から文化庁事業「生活者としての外国人のための日本語教育事業」に採択されている。

（注23）名古屋大学・豊田市シンポジウム「日本語教育における『連携』を考える」（2015年3月3日）におけるパネリスト発言。

## 5. 受入れ態勢見直しへの示唆

地域の成果を踏まえ、国に期待される役割をまとめると以下の通りである。

### A. 外国人材受入れに関する裏付けの明示

第1に、大前提として外国人材受入れに関する基本方針を策定する。これは自治体の取り組みの基礎として整備されて然るべきものである。さらに基本方針を法令や制度、財政面から裏付ける作業が必要である。これにより、地域の取り組みがオーソライズされ、住民や議会に対し、事業趣旨や予算・マンパワーについての説明責任を果たすことが容易となる。

---

留意すべき点として、これまでに地域が成果を上げ得た背景には自己責任、自己決定があったことを踏まえ、実質的に現状の後を追う形で整備される法令や制度について、国は過度に詳細にわたる関与は避け、地域に幅広い裁量を認めることである。

もとより、どのようなタイプの外国人材をどの程度のボリュームで受け入れるか、すなわち入国・在留管理政策は国の専管事項である。しかし、国がいったん受入れを決めた場合に、外国人材をどのように処遇し、コミュニティ内でどのような役割を割り振るか、すなわち社会統合政策については、現場で対応する地域の役割が大きい。特区制度や規制改革等の仕組みも併用しつつ、地域の事情や創意を反映した外国人材の受入れが可能となることが望まれる。

## B. 地域の連携ネットワークとの協働

第2に、自治体同士や大学、民間組織からなる地域ネットワークと政策的な対話を行い、その知見を受入れ態勢の見直しに反映させる。

以前から、国も地域ネットワークの有効性を認めていたが、個別事業の助成や委託にとどまり、政策対話は機能してこなかった（注24）。国が自治体や有識者、NPO代表から意見を聴取する機会はあるけれども、問題点の指摘や制度・スキームの改善提案は聞き流されがちで、参加者からは不満が寄せられていた（注25）。

しかし、外国人材はどんな問題に直面しているのか、制度や現実のどこが障害なのか、に精通した地域ネットワークの知見は貴重である。国は外国人材施策の調整機関（例：定住外国人施策推進室）のみならず、規制改革や教育、福祉、医療等の所管レベルで、地域ネットワークとの協働を実現することが望まれる。

## C. 地域資源としての活用

第3に、外国人材を地域資源と位置付ける自治体の取り組みを支援する。例えば、目下の重要政策課題である「地域創生」の事業採択に当たり、各地が工夫して固有資源を活かす取り組みが奨励されている。一般に地域資源としては、ものづくりや農産品、伝統工芸・文化、天然自然や景観等が想定されているが、外国人材も有力な地域資源と位置付け、支援対象に加えることが望ましい。

（注24）国が期待するのは既存スキームの枠内で活動するマンパワーであって、地域ネットワークが重視するアドボカシー（政策提言）機能には冷淡といえる。例えば、外国人向け医療支援NPOと自治体が連携する多言語問診票への助成は行われても、外国人の医療保険加入促進に関する外国人集住都市会議の規制改革要望に対する厚生労働省の回答が否定的なのはその表れである。

（注25）月刊イオ編集部『地域の中の外国人学校』p.213。

## 6. おわりに

外国人材がすでにわが国経済に不可欠な存在となっているなか、日常生活にかかわる受入れ態勢については、過去20年以上にわたり、実際の問題に直面して制度面、運用面で工夫をこらしてきた地域の成果を活用しつつ、国が見直しを進める必要がある。集住都市の先進事例を反映した新たな受入れ態勢は、

外国人材の積極活用を支える社会基盤として機能しよう。

残された課題は、都市や製造拠点周辺以外における外国人材の受入れ・活用の在り方である。本稿の事例は、外国人材の転入・集住を受けてスタートした取り組みであるが、非都市部においては、まず外国人材誘致の検討から始めることとなる。人口減少が深刻な地域では、先行経験を踏まえて外国人材の受入れ態勢を整えると共に、外国人材の特質を活かす場の積極的な開拓が重要となろう。具体的には、介護や福祉などのサービス分野や6次産業、観光分野に外国人留学生や技能実習生を呼び込むケースが考えられる。これらについては、現在、国による在留資格の見直しが進行中であり、非都市部における外国人材の活用可能性を高める方向に向かうことが期待される。

最後に、地方自治の観点からすると、外国人材対応は分権社会の先駆的取り組みといえる。すなわち、制度、法令、予算について国による強固な枠組みがみられなかったことから、結果として公共サービスの提供主体である自治体は内容や態勢に創意をこらすことが出来た。また、創意工夫を巡らせる過程では、行政組織に加え住民、教育・研究機関、NPO、企業といった地域のステークホルダーが参画した。こうして実現した取り組みは地域の事情、特性を反映してユニークなものとなり、自治体間連携を通じて他の地域に採用、改善され、最終的に国の施策に影響を与えるケースもみられた。地域の独自性、自立性を反映した課題対応と政策形成のプロセスは、今後、分権社会の参照事例として位置付けられよう。

## 補論 わが国の外国人材受入れ施策の現状

### 1. はじめに

安倍政権は成長戦略において、外国人材を積極的に活用する方向性を打ち出した。そうしたなか、景気回復や高齢社会化に伴って人手不足が深刻化している建設・造船や介護分野の人材の獲得を求める声が官民で強まっている。

一連の動きは、外国人材受け入れをめぐるわが国の問題点を端的に表している。すなわち、「外国籍のうち専門人材のみ入国可」という政府が掲げる表向きの建前が維持される一方、実態として単純労働に従事する日系外国人や技能実習生が多数在留しているという問題である。このような建前と実態の乖離はバブル期に端を発し、現在に至るまで解消されていない。

「建前と実態の乖離」という問題について、なおざりにしてきた弊害として、わが国では基本方針の策定、所管体制の整備と政策対応に遅れが生じている。具体的には、

- ・政策的意図と定量的根拠に基づき、外国人材受け入れが必要な分野や職種、規模等を客観的に判断し、秩序だった導入を可能とするシステムとなっていない。
- ・外国人材の定住に伴う諸問題について、国レベルで明確な解決策が示されず、法令や予算の裏付けを欠いたまま、現場の自治体に対応がゆだねられている。

このような問題認識のもと、本論で外国人材の受入れについて、地域の知見を活用した見直しの必要性を提示した。以下の補論では、問題の背景となる外国人材の在留と受入れをめぐる経緯と現状、および問題点についてとりまとめた。

## 2. わが国における在留状況と外国人政策

### (1) 近年の在留者・就労者数

2014年6月現在、わが国に居住している外国人は約208万7,000人であり、総人口に占める割合は1.7%である(図表7)。1950～80年代半ばまで、在日外国人数は60万～70万人台で推移していたが、80年代後半以降増勢が顕著となり、とくに日系2世、3世の入国・定住を認めた1989年の出入国管理・難民認定法(以下、入管法)の改正を機に増加が加速した(注26)。

(図表7) 在留外国人数の推移

	中国	韓国・朝鮮	フィリピン	ブラジル	ベトナム	アメリカ	ペルー	タイ	ネパール	その他	合計
2003年	445,166	599,231	167,215	269,907	23,003	46,832	47,122	26,044	3,270	176,905	1,804,695
2004年	470,940	594,117	178,098	281,413	25,061	47,745	49,483	28,049	4,105	184,859	1,863,870
2005年	501,960	586,400	163,890	298,382	27,990	48,376	52,217	29,599	5,314	192,561	1,906,689
2006年	546,752	586,782	171,091	308,703	31,527	50,281	53,655	32,029	6,596	202,448	1,989,864
2007年	593,993	582,754	182,910	313,771	26,131	50,858	55,487	34,547	8,417	210,197	2,069,065
2008年	644,255	580,760	193,426	309,448	40,524	51,704	56,050	36,560	11,556	220,389	2,144,682
2009年	670,683	571,598	197,971	264,649	40,493	51,235	54,607	37,812	14,745	221,778	2,125,571
2010年	678,391	560,799	200,208	228,702	41,354	49,821	52,385	38,240	17,149	220,212	2,087,261
2011年	668,644	542,182	203,294	209,265	44,444	49,119	51,471	41,316	20,103	217,511	2,047,349
2012年	652,595	530,048	202,985	190,609	52,367	48,361	49,255	40,133	24,071	220,457	2,033,656
2013年	649,078	519,740	209,183	181,317	72,256	49,981	48,598	41,208	31,537	230,223	2,066,445
2014年	648,734	508,561	213,923	177,953	85,499	50,515	48,263	42,270	36,107	237,813	2,086,603

(資料) 法務省資料

(注) 各年末、ただし2014年は6月末現在。

国籍別内訳をみると中国(31.7%)、韓国・朝鮮(24.8%)の2国で過半を占め、フィリピン(10.7%)、ブラジル(8.4%)、ベトナム(4.2%)と続く。近年の動向としては、2007年に中国国籍者が韓国・朝鮮を上回って首位となったこと、世界金融危機(リーマン・ショック)による失職のため帰国を余儀なくされたブラジル国籍者が大幅に減少し(2009年▲12.9%、2010年▲14.8%)、フィリピンと順位が逆転したこと、2010年代以降はベトナム国籍者の在留数が増加していること、等を指摘できる。

次に、外国人材の雇用状況をみると(図表8)、2014年10月末現在で約14万カ所の事業所(10,324カ所、8.1%増加)に約78万8,000人(70,123人、9.8%増加)が雇用されており、届け出が義務化された2007年以降最多となった。国籍別では中国(39.6%)、ブラジル(12.0%)、フィリピン(11.6%)が上位を占める(注27)。産業別では製造業が34.7%、サービス業(他に分類されないもの)が13.0%、宿泊業・飲食サービス業が11.6%、卸売業・小売業が11.6%、教育・学習支援業が6.7%である。

(図表8) 外国人の就労状況の推移

	専門的・技術的分野	身分に基づく	特定活動	技能実習	資格外活動	合計
2008年	84,878人(17.5%)	223,820人(46.0%)	94,769人(19.5%)		70,833人(14.6%)	486,398人
2009年	100,309人(17.8%)	253,361人(45.0%)	112,251人(19.9%)		96,897人(17.2%)	562,818人
2010年	110,586人(17.0%)	296,834人(45.7%)	123,342人(19.0%)(注)	11,026人(1.7%)	108,091人(16.6%)	649,982人
2011年	120,888人(17.6%)	319,622人(46.6%)	5,939人(0.9%)	130,116人(19.0%)	109,612人(16.0%)	686,246人
2012年	124,259人(18.2%)	308,689人(45.2%)	6,763人(1.0%)	134,228人(19.7%)	108,492人(15.9%)	682,450人
2013年	132,571人(18.5%)	318,788人(44.4%)	7,735人(1.1%)	136,608人(19.0%)	121,770人(17.0%)	717,504人
2014年	147,296人(18.7%)	338,690人(43.0%)	9,475人(1.2%)	145,426人(18.5%)	146,701人(18.6%)	787,627人

(資料) 厚生労働省資料に基づき日本総合研究所作成

(注) 2008年以前は雇用者による届け出が任意であったためデータが不連続。在留資格不明者が含まれるため、各欄の積算と合計は一致しない。

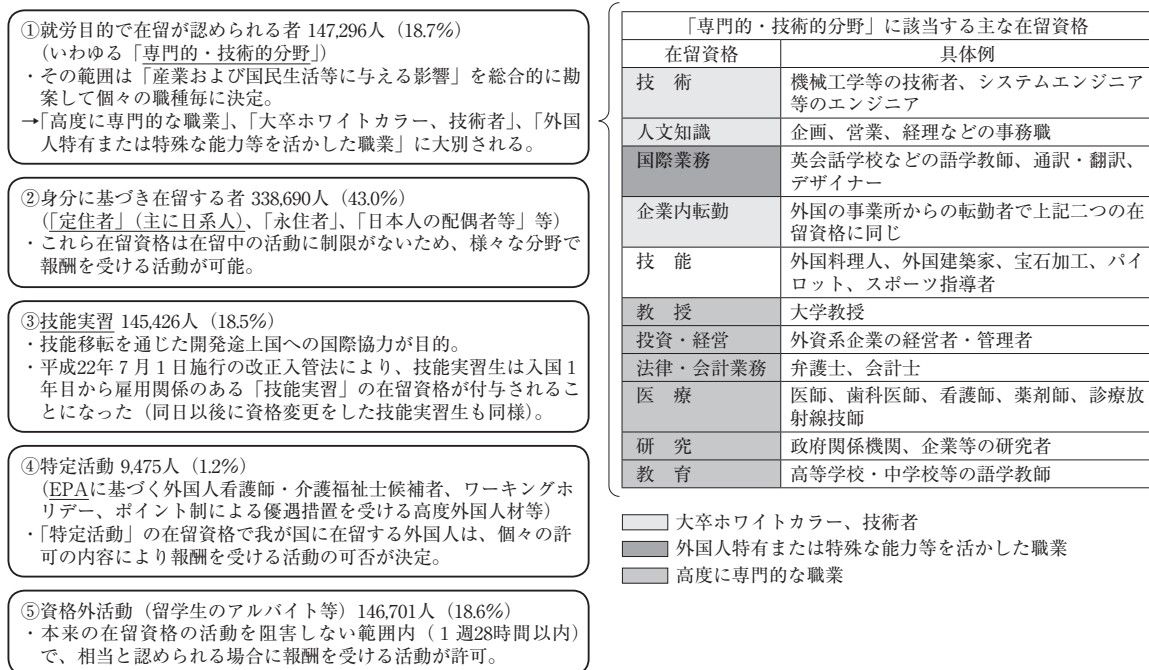
(2) 在留資格と外国人政策

一国の定める、外国人の出入国管理政策と受け入れ後の滞在・定住に関わる政策（社会統合政策）を、併せて外国人政策という。

わが国では、入管法において外国人受け入れの基本的な考え方が示されているが、その範囲は「わが国の産業及び国民生活に与える影響」を総合的に勘案して定めることとしている。そして、入国・在留後に外国人が行う活動や身分・地位に応じて分類された「在留資格」を基本とした制度設計とされている（注28）。

わが国の在留資格と就労の関係を整理すると以下の4分野に大別できる（図表9）。

（図表9）日本で就労する外国人の内訳



（資料）厚生労働省「外国人雇用状況」（2014年10月末）

A. 専門的・技術的分野の就労者

「就労目的で在留が認められる」ためには、政府が「専門的・技術的分野」に分類している在留資格（現在は27種、注29）のいずれかに該当しなければならない。各資格において実際に認められる活動の範囲は、前述の通り「産業および国民生活等に与える影響等」を勘案して決定され、例えば「技能」に含まれる（各国料理の）コックの場合、本国その他で10年程度の職務経験が必要である。また、留学生が就職したり、被雇用者が起業するなど、現行資格と異なる分野に就労する場合は、あらかじめ在留資格の変更が必要である。

B. 「身分に基づく」就労者

本カテゴリーには、「身分」に基づいて在留が認められる外国人が分類される。①のように在留資格



---

と連動した活動制限は課されず、単純作業を含む広範な分野での就労が可能である。より詳しくは「海外に渡航した日本人とその子孫（2世、3世）」、「旧植民地時代から日本に居住していた外国人とその子孫（特別永住者）」、「日本人の配偶者」等の属性を持つ在留者が分類される。1989年の入管法改正を受けて急増した日系南米人は本カテゴリーに属する。

#### C. 特定活動

本カテゴリーで在留を認められる者は、法務大臣が個別に認める「特定活動」に従事して報酬を得ることが出来る。「特定活動」に分類されるのは、経済連携協定（EPA）に基づく看護師・介護福祉士候補者、外交官等に雇用される家事使用人、ワーキング・ホリデーが主なものである。

#### D. 技能実習

「実習による技能習得」のための在留資格で、現在は最長3年間、農漁業、縫製や機械等の製造業、建設業など68職種が認められ、研修終了後、実習生は帰国する定めである。わが国から開発途上国に対して国際協力として行う人的資源開発、技能伝達が趣旨であり、1993年の発足以来、制度変更が重ねられてきた（注30）。最近では建設工事の入札不調が頻発するなど各方面で人手不足が顕在化したことから、i) 対象職種を拡大し、在留期間を最大5年に延長する、ii) 東京オリンピック・パラリンピックまでの時限措置として、建設分野に限り、技能実習修了者の帰国義務付けを緩和して継続就労を可能とし、実習後に帰国していた人材の再来日も容認する（注31）、iii) 実習生の適正な処遇（社会保険への加入、経験レベルを同じくする日本人就労者との同一待遇等）を担保するためチェック体制を厳格化する、等の見直しが行われた（2014年4月閣議決定、2015年度から施行）。

#### E. 資格外活動

留学生として在留が認められた者は、例外的に一定限度（1週間28時間以内）で就労し報酬を得ることができる。大学生や専門学校生のアルバイトが該当する。

#### (3) 小 括

現行制度は、外国人材の受け入れが必要な分野や職種、人数等を適切に判断・管理するための仕組みが不十分である。

欧米や韓国の場合、必要な人材の条件に合致するかを客観的に判断するためのポイント制度や、国内労働力の調達が困難なことを証明する労働市場テスト、受け入れ分野と人数を明確化するクォータ制（数量割当制）等によって、自国民との競合回避を図りつつ必要な人材の受け入れを進めている。

一方、わが国の在留資格は細分化され、入国審査も厳重であるものの、制度的には、あらかじめ定められた要件を満たせば在留許可が下りる「ポジティブ・リスト」方式に分類され、国内労働市場への影響等を勘案して外国人材の受け入れ分野や数量等をコントロールするような仕組みは設けられていない。また、高度人材の誘致策としてポイント制度（注32）が設けられているが、出入国管理上の優遇措置の付与が目的であり、わが国が必要とする人材の条件との密接な関連付けは必ずしもなされていない。

- (注26) ちなみに改正入管法の施行（1990年10月）から在留外国人数のピーク時（2008年12月、222万人）までの年平均増加率は3.2%である。
- (注27) 在留者数2位の韓国は4.8%にとどまるが、これは、日本統治下以来の居住者およびその子孫である特別永住者を本統計では除外していることに基づく。
- (注28) もっとも、諸外国のように移民として定住化まで展望した政策があるわけではなく、あくまでも労働力としての一時的な滞在が前提となっている。このため、わが国は出入国管理政策のみで、社会統合政策が確立されていないと、多くの先行研究で指摘されている。
- (注29) 大卒ホワイトカラーや技術者、外国人特有または特殊な能力等を活かした職業、高度に専門的な職業が対象。資格の例として教授、芸術、報道、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、技術、人文知識・国際業務、技能等。なお、2015年4月に「高度専門職」が追加の予定。
- (注30) 劣悪な就業・生活環境等が国際的にも批判を呼んだため、実習生を労働法制の対象とする、技能習得を理由に低額に抑えられていた報酬を同レベルの労働者並みとする等の見直しがなされてきた。しかし、依然として入管法や労働基準法違反の指摘は絶えず、総務省行政評価局は相手国からの受け入れ窓口や実習実施機関による不正行為等を理由に、法務、外務、文部科学省に対して制度・施策の改善を勧告している（2013年4月19日「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視—技能実施有制度等を中心として—（調査結果に基づく勧告）」）。
- (注31) 実習修了者（再来日を含む）の在留資格は特定活動に変更。
- (注32) 専門資格やキャリアによってポイントを加算し、一定に達すると在留期間の延長や家族の呼び寄せ等の面で優遇される制度。

### 3. 外国人材受け入れに関する国の体制と政策対応

外国人施策は出入国管理（外務、法務）以外に、雇用・労働（厚労）と各種公共サービス（文科、厚労、総務）所管の多数省庁にかかわるため、内閣官房および内閣府に担当機関が設置されている。設置の経緯と取り組みの概要は以下の通りである。

#### (1) 外国人労働者問題関係省庁連絡会議

1988年、内閣官房に設置され、警察庁、法務省をはじめ12省庁15名の局長等が構成員となっている。社会秩序の維持や治安対策への対処を任務としてスタートしたが、在留者数が200万人に迫ると、日常生活上の困難（教育や住居の確保等）に直面する外国人が増える一方、地元社会とのトラブルも生じたことから、「生活者としての外国人」への対応が追加された（図表10）。

巻末参考図表1は内閣官房ウェブサイトに掲載された各省庁の具体的な事業の概要である。在留管理、不法滞在や不法就労、雇用状況等の調査・指導など総じて管理的色彩が目立つのは、設立当時から秩序維持と治安重視であった事情に加え、「外国人に関する情報が正確に把握できていないことが、生活者としての外国人の問題への対応を困難にしている（注33）」という認識があるものと思われる。

#### (2) 日系定住外国人施策推進会議

2009年1月、内閣府に設置され、内閣府特命担当大臣を議長とし、関係省庁の副大臣等が構成員となっている。リーマン・ショックで行き場を失った多くの日系南米人への対応を任務としてスタートした。

図表10は本会議でとりまとめられた基本方針・計画の概要である。当初は大量失職問題への対応が中心であったが、それらが一段落した2011年以降は、日系外国人の長期滞在志向の強まりを受け、医療や年金、出産、子育てなど生活に密着した公共サービスが取り上げられ、大規模震災の経験を踏まえた防災・安全確保が追加されている（注34）。

内閣府「定住外国人施策ポータルサイト」に掲載された個別施策をみると（巻末参考図表2）、在留

(図表10) 国の外国人材担当組織と基本的方向性

内閣官房 外国人労働者問題関係省庁連絡会議		内閣府 日系定住外国人施策推進会議	
1998年	上記会議の設置 背景：外国人の不法就労等の社会問題化	2009年 1月	設置 「定住外国人支援に関する当面の対策について」 内容：大量失職とそれに伴う教育、雇用、住宅対策 帰国支援、情報提供
2006年	『生活者としての外国人』に対する 総合的対応策」取りまとめ（下記は項目） ・外国人が暮らしやすい地域社会づくり ・外国人の子供の教育の充実 ・外国人の労働環境の改善、社会保険の加入促進等 ・外国人の在留管理制度の見直し等	2009年 4月	「定住外国人支援に関する対策の推進について」 上記5分野に防災・防犯対策と推進体制の 整備を追加
		2010年 8月	「日系定住外国人施策に関する基本方針」 緊急対応プラス生活支援（具体的には子供の養育、 日本語会話、就労支援、日本人との相互理解等）
		2011年 3月	「日系定住外国人施策に関する行動計画」 上記基本方針の具体化という位置づけ 東日本大震災直後のため震災対応を追加
		2014年 3月	「日系定住外国人施策の推進について」 基本方針と行動計画の一体化 重点分野、計画の内容等は原則変わらず

(資料) 内閣官房、内閣府資料に基づき筆者作成

管理センターの「外国人労働者関係省庁連絡会議」に対し、教育や医療、年金関連の事業の比率が高く、生活面への対応が強化されていることがうかがえる（全62事業のうち、公共サービス関連44件、管理関連7件、2014年3月時点、注35）である。

もっとも、生活面に対応した事業の中身をみると「日本語教育推進会議で情報交換」や「就労環境に関する産業界との意見交換」など情報・意見の交換、調査など実態把握の比重が大きく、外国人に直接アプローチする事業は限られている。さらに、直接アプローチ型事業の場合も、取り組みの中心は多言語情報提供や広報活動であり、外国人材の生活に実際に役立つのは就労のための日本語学習支援など数事業にとどまる。

なお、本会議は日系定住外国人を主な対象としつつも、「日本に居住する外国人も同様の課題を抱えている場合があることと考えられ（中略）、可能な限りこれらの他の外国人に対しても施策の対象とすることが望ましい」としている。ただし、外国人労働者問題関係連絡会議との関係や役割分担については明らかにされていない。

以上のように、政府は実態把握や調査研究、研修、広報といった施策の基盤整備には力を注ぐ一方、外国人の定住に伴う生活上の諸問題への対応は不十分である。すなわち、外国人向けの公共サービスの提供を制度的に裏付ける法令やスキームの整備、予算措置等の動きは鈍い（注36）。また、同一事業分野に複数の省庁が関与する（注37）など、省庁間で連携する動きも乏しい。この状況は内閣府に総括組織が設置されてからも大きな変化がなく（注38）、国の施策を具体性、実効性の乏しいものとしている。

実際は教育や雇用といった問題に直面する外国人への対応は、彼らが集住する自治体（とくに市町村）に多くを負っている。国による制度化が進まない分、地域の実情に即した工夫やノウハウが生まれてくるメリットも一方ではあるが、制度、法令上の裏付けや予算措置が不十分なため、自治体独自の取り組みには限界がある。とくに地方財政がひっ迫するなか、外国人向けに予算を確保し、各自治体の議会で同意を得ることは困難さを増している。

(注33) 『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』。

(注34) 背景に「日系定住外国人を日本社会の一員として受け入れる体制が完全には整っていなかった」との問題意識がある。「日系定住外国人施策に関する基本方針」p.2。

(注35) 「日系定住外国人施策の推進について」のフォローアップ文書。

(注36) 国の予算が制度化されているのは公立学校における日本語教師配置に対する加配定数、外国人材の集住する自治体への特別交付税等数例にとどまり、残りの予算措置はモデル事業に対する助成などテンポラリーな内容。

(注37) 例えば、日本語習得支援には文科省、文化庁、厚生労働省、経産省、総務省（消防庁）がかかわる。

(注38) 内閣府定住外国人推進室資料「『日系定住外国人施策の推進について』実施状況」、「『日系定住外国人施策に関する行動計画』実施状況」。

(2015. 3. 31)

### 主要参考文献

- ・月刊『イオ』編集部 [2006]. 『日本の中の外国人学校』明石書店 2006年
- ・井口泰 [2001]. 『外国人労働者新時代』ちくま新書 2001年
- ・加賀美常美代 [2013]. 『多文化共生論』明石書店 2013年
- ・北脇保之 [2011]. 『「開かれた日本」の構想』ココ出版 2011年
- ・大串博行 [2012]. 『日本社会の外国人』星雲社 2012年
- ・斉藤文彦、権五定 [2014]. 『「多文化共生」を問い直す』日本経済評論社 2014年
- ・佐竹眞明 [2011]. 『在日外国人と多文化共生』明石書店 2011年
- ・労働政策研究・研修機構 [2011]. 「外国人労働者の諸課題」『ビジネス・レーバー・トレンド』2011年2月号
- ・(財)自治体国際化協会 [2014]. 「自治体国際化フォーラム」2014年12月号
- ・内閣府定住外国人施策推進室資料、内閣官房外国人労働者問題関係省庁連絡会議資料総務省自治行政局資料、法務省、厚生労働省、文部省資料
- ・(財)自治体国際化協会資料、独立行政法人労働政策研究・研修機構資料、独立行政法人日本学生支援機構資料
- ・愛知県豊田市、岐阜県可児市、東京都大田区その他自治体資料

(参考図表1) 政府における【外国人労働者対策】2013年度事業実績

内閣府	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「日系定住外国人施策の推進について」策定</li> <li>・定住外国人施策ポータルサイトの運営</li> <li>・「やさしい日本語」関連調査</li> </ul>
警察庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>・来日外国人犯罪対策 外国人犯罪組織・インフラの取り締まり 不法滞在・就労の摘発と防止啓発活動</li> <li>・内外関係機関との連携強化 水際作戦、自称留学生の資格外活動取締り 国際犯罪組織、海外警察との連携</li> <li>・地域安全活動 外国人少年等の非行防止</li> </ul>
総務省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体に多文化共生プラン策定指示</li> <li>・自治体先進事例の収集、情報提供</li> <li>・外国人集住自治体に対する交付税措置</li> <li>・新住民基本台帳制度の啓発</li> </ul>
法務省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新在留管理制度の運用 不法滞在外、偽装滞在外実態調査、対策推進</li> <li>・高度人材ポイント制度の要件・優遇等見直し</li> <li>・不法滞在外向け水際対策の実施</li> </ul>
外務省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体国際化協会等とワークショップ共催</li> <li>・二国間社会保障協定締結推進</li> </ul>
文科省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人児童向け受入れ施策 定住外国人子弟の公立校受入れ 日本語指導教員向け加配定数措置、研修他</li> <li>・不就学児向け学校への橋渡し事業</li> <li>・調査研究 外国人学校、やさしい日本語他</li> <li>・留学生向け就職支援、日本語教育</li> <li>・難民向け日本語教育</li> </ul>
厚労省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用状況の把握</li> <li>・事業主向け就労適正化指導の強化</li> <li>・雇用安定事業（ハローワーク、相談窓口）</li> <li>・留学生の国内就職促進</li> <li>・不法就労対応</li> <li>・技能実習制度の運営 労働基準監督機関による監督指導等</li> <li>・社会保険の加入促進</li> </ul>
農水省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業法人への雇用就農促進</li> <li>・技能実習生受入れ団体への指導</li> </ul>
経産省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済団体との意見交換</li> <li>・ダイバーシティ企業の表彰</li> <li>・高度人材ポイント制の広報</li> </ul>
国交省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設産業団体向け不法就労防止の周知</li> <li>・住宅への入居支援（公営、民間）</li> </ul>

(資料) 内閣官房資料に基づき筆者作成

(参考図表 2) 政府における定住外国人施策の概要

所 管	施 策	実 績	
(1) 日本語の習得支援			
(1)-①日本語教育の総合的推進体制整備			
1	文科省 ア	日本語教育推進会議で情報交換	年1回ベースで情報交換会
2	〃 イ	人材育成・教材作成等体制整備・研修	民間・自治体事業67件支援
3	〃 ウ	自治体担当者向け研修・意見交換	先進事例の情報交換
4	〃 エ	日本語教育コンテンツ共有システム運用	データベース作成、公開
5	〃 オ	カリキュラム等を教育団体に周知・広報	活用の促進
6	〃 カ	教育ボランティア、機関間協力等を検討	文化審議会で検討
(1)-②各種手続きの機会を捉えた日本語習得促進			
7	文科省 ア	学習・生活ハンドブックのスペイン語等配布	文化庁サイトで配布
8	外務省 イ	入国前情報提供の多言語成果物を配布	在外公館等で配布
9	内閣府 ウ	手続き時の状況確認等習得促進策について検討	事例紹介
(2) 子供を大切に育てていくために必要な施策			
(2)-①子供の教育に対する支援			
10	文科省 ア	公立学校における外国人児童に対するきめ細かな支援事業	42地域、9千9百万
11	〃 イ	日本語指導教員について加配定数措置	加配教員8,212人の内数として配置
12	〃 ウ	特別な教育課程導入のための調査	局の審議会、教育課程施行規則の一部改正
13	〃 エ	日本語指導法に関する研修	(独法) 教員研修センターで3日間研修
14	〃 オ	高等学校入学情報の提供	地方の取り組み把握、情報提供
15	〃 カ	中卒認定試験受験のためルビ付き問題冊子作成	ルビ付き問題等の省令変更
16	(+法務省) キ	在留資格更新時に就学説明冊子配布	きめ細かな支援事業(再掲)
17	〃 ク	虹の架け橋事業実施と効果検証	不就学児童の公立学校就学支援
(2)-②ブラジル人学校支援、ブラジル政府への働きかけ			
18	〃 ア	「各種学校認可の弾力的取扱い」を通知	インターナショナル学校、外国学校の設立要件緩和
19	〃 イ	ブラジル政府に教科書送付等要請	相手国に要請
(3) 就労と勤続			
(3)-①仕事に必要な日本語の習得等の職業教育・訓練			
20	厚労省 ア	集住地域で日系人就業準備研修(2009年度～)	2014年度は2,8千人(当初の半数以下、外部委託)
21	〃 イ	集住地域で日本語能力、地域ニーズに沿った訓練	集住地域に定住外国人職業訓練コーディネーター配置
(3)-②多言語での就職相談			
22	〃	ハローワーク、市町村営相談センターでの通訳、相談員配置	ハローワーク73→115カ所、市町村連携5カ所等
(3)-③雇用主への指導・相談援助、産業界との意見交換			
23	厚労省 ア	雇用状況届出に基づき雇用管理改善指導	2007年10月～届出、事業主指導、相談援助
24	経産省 イ	関係省庁と協力の下、産業界との意見交換	
25	4省庁* ウ	企業・経済団体の役割等について紹介、検討	内閣府、経産省、文科省、厚労省
(3)-④就労の適正化のための取り組み			
26	厚労省 ア	雇用状況届出に基づき雇用管理改善指導【再掲】	(3)-③ア

(4) 安全・安心な生活

(4)-①防災・減災のための施策				
27	総務省	ア	消防庁災害対応サイトの多言語化	2001年度～多言語ページ
28	〃	イ	日系定住者向け防災対策事例の紹介と助言	東日本大震災後に拡充
29	外務省	ウ	大規模災害発生時に外国人が必要な情報提供	災害時情報共有フェイスブック（観光客等も対象）
30	内閣府	エ	平易な日本語による情報提供方法の習得支援	情報収集段階。施策・事例を自治体等へ提供・周知予定
31	内閣府	オ	自治体に「平易な日本語」活用推奨	取り組み内容は上に同じ
32	内閣府	カ	災害関連制度・施策の多言語情報化	ポータルサイトで国の制度・市町村の施策について情報提供
33	内閣府	キ	過去災害時の外国人対応について共有	ポータルサイトで国の情報提供
34	内閣府	ク	災害時に日系定住者による（外国人向け）支援の周知	ポータルサイトで自治体に周知・共有
(4)-②防犯対策				
35	警察庁		防犯/非行防止教室の開催、ハンドブック配布	交通安全教室、外国人コミュニティの犯罪組織化等防止
36	〃		通学路の児童生徒の保護・誘導活動への支援	定住者防犯パトロール組織への用品無償貸与、交通安全情報提供等
(4)-③交通安全対策				
37	警察庁	ア	交通安全教室開催、教材の多言語情報化	ルール周知、事故対応等
(4)-④住宅入居支援				
38	国交省	ア	公営住宅への在留資格者の入居促進	自治体向け通知
39	〃	イ	離職退去者向けに公営住宅の入居資格等を緩和	自治体の公営自由住宅は若年単身層等限定住居あり
40	〃	ウ	外国人向け民間賃貸探し・入居ガイドを公表	省庁サイトで公表
41	〃	エ	自治体、事業者、NPOによる居住支援協議会を支援	滞納家賃の債務保証
(4)-⑤社会保険・国民健康保険等の加入促進				
42	厚労省 (+法務)	ア	事業所向け指導、在留資格更新時等の外国人向け加入促進 冊子配布	日本年金機構行動計画で事業所調査の重点項目扱い、法務省に協力依頼
(4)-⑥外国人患者受入れ環境の整備				
43	厚労省	ア	医療通訳等配置のモデル拠点整備	関連資料を省庁サイトに
(4)-⑦住民基本台帳制度の運用				
44	総務省	ア	住民台帳への記載、社会保険、税番号の施行	適法在留外国人で住所を有する者を台帳に記載 法務大臣による在留者情報の一元把握 法務省と自治体の情報共有システム

(5) 地域社会の一員となる施策

(5)-①相談体制、リーダー養成				
45	内閣府	ア	日系定住者の居留意向等について調査	地域の一員となるうえの課題について情報収集
46	外務省	イ	日系定住者向け、電話等による生活相談	JICAによる相談業務（1993年度～）
47	内閣府	ウ	リーダー育成支援のため先進事例を紹介	自治体やNPO活動の情報収集段階、今後取りまとめ
48	〃	エ	日系定住者の積極的受入れ環境の整備	先進事例の収集、ポータルに掲載、今後周知
49	〃	オ	自治会等を活用した受入れ事例の周知	同上
50	法務他	カ	ハローワーク、自治体の相談デスク等の整備	厚労省、総務省、通訳配置も
(5)-②情報の多言語化				
51	内閣府	ア	国の制度、NPOの活動等の情報提供	ポータルサイトの運用
52	文科省	イ	就学ガイドブック、教委、在外公館等で配布	ポルトガル、スペイン語版。省庁サイト、入国管理事務所にも
53	厚労省	ウ	年金勸奨冊子、年金事務所で配布	上記語版も。省庁、クリアサイト、ハローワーク、入管にも
54	〃	エ	妊婦健診受診多言語冊子	省庁サイト掲載が主
55	警察庁	オ	外国語による免許学科試験等の実施	英語は全都道府県、その他は2道府県
56	外務省	カ	入国前情報の提供【再掲】	
57	文科省	キ	日本語学習・生活ハンドブック【再掲】	
58	国税庁	ク	多言語版納税様式（一部）を申告書発送時に同封	税務署窓口、省庁サイト
59	内閣府	ケ	全行政文書の平易日本語訳の可能性検討	活用方法の現状把握の段階

(6) お互いの文化の尊重に必要な施策

(6)-①自治体における自主的取り組み促進				
60	総務省	ア	「多文化共生プラン」（2006年3月）を周知	地域国際化連絡会議において施策の普及促進
61	〃	イ	自治体の先進事例の収集、情報提供	最近では防災を重視、上記会議で共有
(6)-②日系定住者受入れの必要性・意義の周知				
62	内閣府 各省庁	ア	ポータルサイトでの情報提供により、自治体、NPO、企業等の取り組みを奨励、国民意識を涵養	

(資料) 内閣府「『日系定住外国人施策の推進について』実施状況」2014年10月現在に基づき筆者作成