

第3章 持続可能な地域創生に向けた外国人住民施策について^(注1) —新在留資格「特定技能」創設を機に求められる社会統合—

調査部 主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
2. 外国人の在留・就労の現状と変遷
 - (1) 現在の外国人在留状況
 - (2) 外国籍就労の変遷
 - (3) 新在留資格「特定技能」とは
 - (4) 特定技能制度の現状
3. 自治体による外国人受け入れ方針
 - (1) 自治体の受け入れ方針の変遷
 - (2) 人口減少下の先進事例
 - (3) 受け入れ方針のポイント
4. 先進自治体における外国人住民施策の具体例
 - (1) 浜松市における外国人住民施策の概要
 - (2) 具体的な取り組み事例
 - (3) 事例からの示唆
5. 地方圏に求められる外国人受け入れの在り方
6. おわりに

(注1) 本章はJRIレビュー Vol.6、No.67（2019年5月24日発行）に掲載された論考に加筆のうえ再録したものである。

要 約

1. 2019年4月の新たな在留資格「特定技能」制度の施行に伴い、今後、長期にわたって外国人就労者の増加が見込まれる。深刻な労働力不足の現状、特定技能資格への期待は高いが、一方で、外国人と日本人の多文化共生、あるいは外国人の日本社会への統合に向けた対処は容易ではない。とくに、従来、外国人在留者が少なかった地方圏では、円滑な受け入れに向けた準備が急務である。
2. 地方における外国人受け入れの変遷を振り返ると、1990年、日系外国人の在留が解禁され、日系住民の急増に直面した一部の自治体は、母国語による公共サービスなど彼らのニーズの充足に努めたほか、地元住民とのトラブル対応にも追われ、外国人を「要支援者」と位置付けていた。しかし、次第に異文化交流や多様性（ダイバーシティ）の観点から外国人の在留にメリットを見出すようになり、近年では人口減少に悩む一部自治体の間で、外国人住民への期待が高まりつつある。
3. 先進的な外国人対応として、北関東や東海地方に多い集住自治体は、30年にわたる多様な蓄積を有している。これらの自治体では、多文化共生の観点から、外国人のニーズを汲み取って、公共サービスの内容を調整したり、新規事業を立案してきた経緯があり、後発自治体にとって貴重な参照事例といえる。例えば、静岡県浜松市が長年注力してきた教育分野の取り組みからは、下記に挙げる三つの特徴を指摘できる。これらは教育分野にとどまらず、外国人施策全般に通底するポイントといえる。
4. 第1に、市の側から外国人や受け入れ側の地域社会に働きかけること（アウトリーチ）である。市は彼らがSOSを発するまで手をこまねいているのではなく、積極的なアウトリーチを通じて問題の所在や固有ニーズを明らかにし、活動内容の見直しや独自施策・事業に結び付けている。この背景には、国が外国人対応に消極的であったため、自治体側に独自対応する余地が生じたことや、長年にわたる接触・交流を通じて、市民の間に外国人の固有ニーズや事情を理解し、充足しようとする姿勢が定着してきた経緯がある。
5. 第2に、地元のネットワークを通じた包括的な外国人対応である。自治体および関係機関だけで行動するのではなく、住民ボランティアやNPO、大学、外国人コミュニティ、経済団体など様々な主体が関与し、包括的に対応している。浜松市では、異文化交流、言語、スポーツなど様々なテーマで外国人とかわる主体が一種の社会インフラを形成しており、これらの主体の保有資源や特性がネットワークを通じて共有され、外国人のニーズに応じた支援が適時に提供可能となっている。
6. 第3に、外国人のこども世代（次世代外国人）を地域社会の新たな担い手として育成する姿勢である。浜松市では、市や関係主体が次世代外国人を、多様性を体現する特徴的な地域資源と位置付けて活動の場や交流機会を提供している。この背景として、「外国人の多様性は地域経営にプラス」とみなす欧州の価値観が影響している。浜松市は、欧州の知見を取り入れ、次世代外国人の社会活動を積極的に後押ししている。また、ルーツは外国にあっても浜松で生まれ育った次世代外国人の場合、学校生活や地域活動を共にするなかで自然に日本人との連携を深め、共同して地域社会の担い手として

活動を始めている。

7. 今後、特定技能外国人の就労・定住を期待する地方圏の自治体は、独自の受け入れ方針と具体的施策を立案する必要がある。受け入れ方針としては、地域社会が外国人に期待する技能や資質、役割を洗い出すとともに、定住することで外国人が享受しうるメリットを盛り込んだ方針を作ることが望ましい。具体的な外国人施策については、集住自治体の先進事例が成功した理由や背景を分析し、それらを地域事情に合わせて調整しつつ、受け入れ環境の整備に取り組むことが現実的である。
8. 急速に進む人口減少の下、わが国は外国人を経済・社会活動の担い手として受け入れる方針へと明確に舵を切ったものの、方針の急転換に直面して準備の整っていない自治体も少なくない。これらの多くは高齢化が進行しており、かつての集住自治体のように試行錯誤を重ねて独自対応に到達する時間や体力は乏しいのが実情である。このため、今から外国人の受け入れに取り組む自治体は、集住都市の先進的な知見を積極的に取り入れ、体制整備に要する時間を短縮する姿勢が望まれる。
9. 外国人を地域社会の一員として受け入れるスタンスの醸成も重要である。今回の特定技能資格の創設は労働力不足に迫られた結果であり、受け入れ側の関心事は経済上のメリットに集中しがちである。しかし、外国人住民に実利ばかり求める姿勢、例えば「単なる労働力」とみなすことは地域の持続可能性を損なう方向に作用しかねない。外国人固有の生活ニーズを充足したり、地域社会に溶け込めるようフォローすることは自治体をはじめとする地域主体の重要な役割といえよう。

1. はじめに

2019年4月、改正入管法（正式名称「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」）が施行されたことを受けて、新たな在留資格を有する外国人就労者の増加が見込まれている。従来、わが国は就労目的の在留については、あくまで「高度な専門性、技術性」を要件とし、活動内容別に在留資格を設けてきた。しかし、2018年、政府は労働力不足へ早急に対応する必要性を認め、非専門的、非技術的な労働分野においても、一定の技能や職務能力を要件に労働者の在留を認める、新たな資格「特定技能」を新設するに至った。

わが国の労働市場をみると、少子高齢化により生産年齢人口が減少する一方、景気回復が雇用の増加をもたらしたことで、労働力不足が生じている。実際、人手不足が極めて深刻な介護の現場では、空室があっても職員が足りずに十分に稼働できない施設も少なくない。このため、特定技能資格の創設を歓迎する声は広く聞かれるが、課題も残されている。その一つが多文化共生、あるいは外国人の社会統合の問題であり、とりわけ地方圏においては、従来、外国人の在留が稀であった地域の住民から不安の声も聞かれるなか、円滑な受け入れに向けて早急な準備が望まれる。なお、本稿でいう「社会統合」とは、外国人の日本社会への「同化」ではなく、外国人の諸権利を保障したり文化的多様性を尊重したりすると同時に、外国人に社会の構成員としての責務を果たすよう求めることを指す。

今後、自治体は外国人を受け入れる際の方針と体制、および、外国人ならではのニーズを踏まえた公共サービスの提供方法などの具体策を検討・立案することが必要である。その際、留意すべきポイントとして、受け入れの当初から、外国人を地域社会の一員と位置付け、その積極活用を目指すことが挙げられる。過去の例をみると、外国人の転入を機に、受け入れ自治体は、まず教育や医療といった公共サービスの提供やトラブル対応に追われてきた。このようなケアあるいは支援中心の期間が相当程度続いた後、改めて外国人が体现する多様性や異文化交流のメリットに関心が集まるのが通例であった。しかし、コミュニティの担い手不足が急速に進行する現状を考慮すると、今後は、当初から外国人を「連携・協働の相手方（カウンターパート）」として積極的に招き入れ、定着と活用を図る視点が重要といえよう。

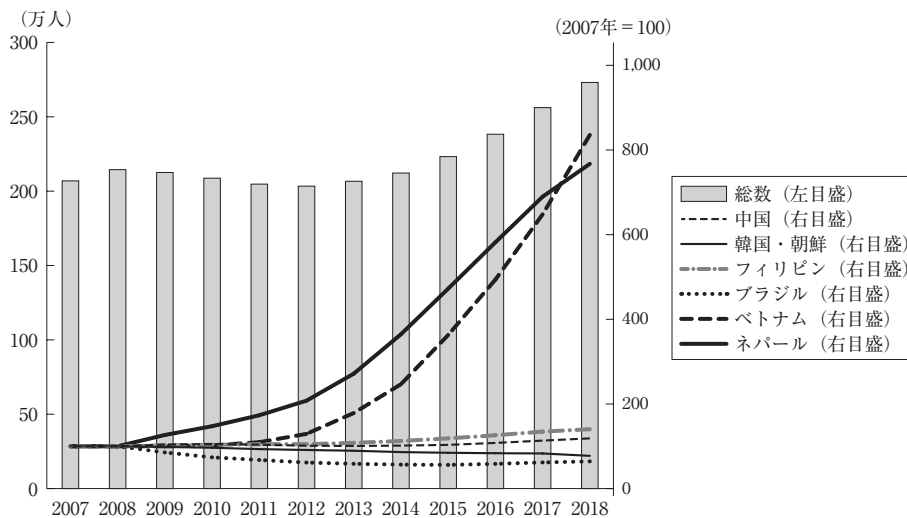
本稿では、このような問題意識に基づき、持続可能な地域の形成を念頭に外国人の受け入れの在り方について提言を試みる。構成は以下の通りである。次章ではわが国における外国人の在留・就労の現状と経緯、および新設の在留資格について概観する。第3章では、事例を交えて自治体の外国人受け入れ方針の変遷を整理する。第4章では、日系外国人が多数定住している自治体の先進的対応を紹介し、第5章では事例を踏まえ、今後の外国人の受け入れの在り方について提言する。最後に第6章では、持続可能な地域に向けて日本人住民と外国人住民の連携を進める際の留意点を指摘する。

2. 外国人の在留・就労の現状と変遷

(1) 現在の外国人在留状況

法務省の調査によると、2018年12月末現在、わが国に在留する外国人は過去最高の約273万人で、総人口に占める比率は約2%である（図表1）。前年調査（2017年12月）と比べて14万人、7%の増加となり、過去5年間で32%増加した。国籍別では中国（28%）、韓国（17%）、ベトナム（12%）の順に多

(図表1) 在留外国人数の国別推移

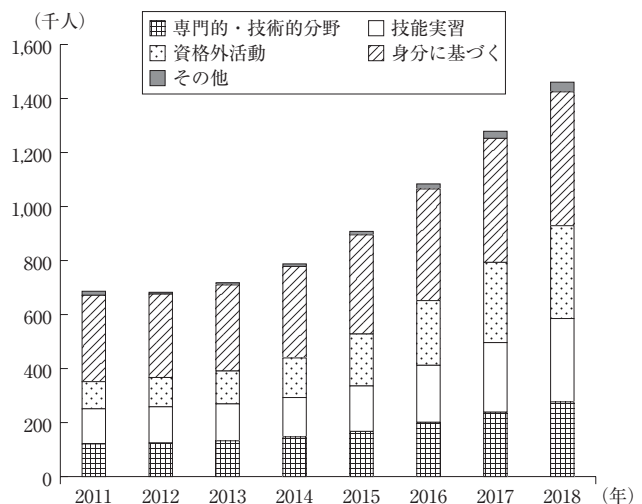


(資料) 法務省「国籍・地域別在留外国人数の推移」
 (注) 2018年は6月時点。

い。2008年を起点に増減に注目すると、ベトナム、ネパールはそれぞれ約8倍と急伸しているのに対し、かつては構成比上位であった韓国、ブラジルは減少または微増にとどまり、シェアの低下（韓国：30%→17%、ブラジル：15%→7%）が顕著である。

次に、厚労省の報道発表資料『外国人雇用状況』の届出状況のまとめにより就労状況を見ると、2018年10月末現在、外国人を雇用している事業所数は全国で約22万カ所、就労者数は146万人で過去最高となった。前年比では約2万カ所（11%）、17万人（14%）増加し、過去5年間でほぼ倍増した。在留資格別では、身分に基づく就労者（注2）が最も多く（34%）、その他を除く三つの在留資格のシェアはそれぞれ20%前後であり（図表2）、伸び率では技能実習（20%）、留学（厚労省の調査項目上は「資格外活動」、15%）が大きい。構成比に注目すると、資格別では留学生のシェアが近年急速に伸びた一方、身分に基づく就労者のシェアは大きく低下している。国籍別では中国（27%）、ベトナム（22%）、フィリピン（11%）の順に多く、とくにベトナムのシェアは前年調査から32%ポイント増と急伸している。

(図表2) 在留資格別にみた外国人就労者数の推移



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ別添3に基づき日本総合研究所作成
 (注) その他は特定活動（ワーキングホリデー等）、不明の合計。

(2) 外国籍就労の変遷

A. 日系定住者

日系定住者とは、1989年改正入管法の下で在留が認められた、主にブラジル、ペルー国籍の日系外国人である（図表3）。当時、輸出主導の経済成長が続いていた日本では「きつい、汚い、危険」のいわゆる3K分野の担い手が払底し、政府は戦後、海外に移住した日本人とその配偶者、3世までの子孫について在留資格を新設し、定住を認めた。新たな在留資格「定住者」として来日した日系人は、ニューカマーと呼ばれ、分野を問わず就労可能とされた。

(図表3) 在留外国人と就労状況の変遷

	日系定住外国人	目的外就労の外国人	特定技能外国人
時 期	1990年～	2012年～	2019年4月～
背 景	バブル景気による製造現場の労働力不足	悪条件分野（農漁業、深夜勤務）に対する日本就労者の減少	慢性的人手不足による経済下押し
後押しする制度	1989年入管法改正による就労分野を問わない在留資格創設	技能実習制度の拡大 留学生30万人計画	2018年改正入管法による非専門的分野の就労資格創設
在留資格	「定住」身分に基づく在留	技能実習生、留学生	特定技能1号、2号
主な国籍	ブラジル、ペルー	中国、ベトナム、ネパール フィリピン、ミャンマー他	試験実施8カ国（注）
主な勤務先	電気／輸送／精密機械等製造業	建設、土木、農漁業、製造業 小売、宿泊・飲食、物流他	基本方針規定の14分野（図表4参照）
主な勤務形態	派遣労働者	技能実習（原則転職不可） アルバイト	直接雇用 一部派遣（農漁業限定）
生活状況	工場の立地する地方の中核都市 団地等への集住 現地の生活用品販売店を核として コミュニティ形成 生活ルールをめぐり地元と軋轢 家族を帯同（在留資格上可能）	技能実習生は地方中小企業にも多数就労 留学生は小売、飲食店が多い都市部中心 都市部では1室に複数人が居住する世帯 が点在する分散居住（散住）主体 例外的に集住地域あり 母国で債務を抱える例が多い 家族の帯同は比較的少ない	上記14分野の立地地域に居住 ただし、転職・転居は可 雇用する企業または企業の 委託を受けた組織に、住居、 日本語学習等生活面について 支援義務あり

（資料）法務省「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会」資料、内閣府「定住外国人施策ポータルサイト」資料、その他に基づき、日本総合研究所作成

（注）ベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、タイ、ミャンマー、カンボジア、ネパール。

ニューカマーの主な就労先は輸送機械、電子・電気機器等の製造業で、派遣労働者として大規模製造拠点と関連工場に多数勤務した。日系人が公営住宅等に集住し始めると、地元住民との間に、文化や習慣、生活ルールをめぐるトラブルが多発した。外国人が多数居住する自治体（以下、集住自治体）はこれらのトラブル対応はもちろん、日系人と家族に対する日本語教育や学校教育、子育て、医療、社会保障、防災等の公共サービスに追われた。背景には、政府が日系人向けの在留資格こそ作ったものの、来日後の処遇については十分な対応を怠った事情があり、いわば「丸投げ」された集住自治体側は、翻訳・通訳や専門相談窓口の開設などに多大な労力とコストを投じることを余儀なくされた（注3）。

当初、日系人は「デカセギ（注4）」目的であるため早晩帰国すると考えられていたが、予想に反して長期滞在するケースが増加した。2008年のリーマンショックで多くの日系人が失職した際は帰国者が続出し、短期間で在留者数が約40%減少したものの、母国の経済状況も不安定であったため、日本での生活を選択するケースも相当数に上った。2016年以降、日系在留者の数は再度増加に転じ、2018年には

成年に達した4世の在留が認められるなど（注5）、日系コミュニティの再活性化につながる動きもある。

B. 目的外就労の外国人

近年、建設や土木作業の現場、都市部のコンビニエンスストア・飲食チェーン店などで就労外国人を頻繁に見かけるようになった。彼らの大半は技能実習生と留学生（正式には「資格外活動」）で、就労を目的とする在留資格ではないため、目的外就労に位置付けられる（前掲図表3）。本来、技能実習とは、開発途上国に対する日本の国際貢献の一環で、日本で技能を学んで帰国し、母国の経済開発に寄与する人材を育成する趣旨である。留学生は当然、勉学目的の在留資格であり、学業に支障のない範囲での就労は認められるが、その際には、あらかじめ入管局に届け出て許可を得る必要がある。

しかしながら、目的外就労の実態は、本来の在り方から大きく乖離している。技能実習の場合、低廉な労働力と受け止めて技能の伝達は二の次という実習先（企業や農漁協など）が多く、最低賃金以下の給与や劣悪な勤務形態、生活環境の下で長時間労働を強制したり、実習中の事故や怪我を放置する悪質な事例もしばしば報道されている（注6）。実際、厚労省の調査では、2018年に全国の労働局・労働基準監督署が監督指導した受け入れ事業所7,334カ所のうち70%で、労働基準関連法令等の違反があった（注7）。

一方、留学生の場合、来日の名目は勉学であっても実態は就労目的というケースも多く、制限時間数を超えて働く例が稀ではない。受け皿となる日本人学校の中には、就労目的を隠すアリの役割に終始し、日本語学習はおざなりという問題校も少なくないという（注8）。

このように、目的外就労には問題が多く、実態を踏まえた監督と是正措置が望ましい。しかし、先行する日系外国人と比べて、目的外就労には以下のような特徴があり、就労・生活実態の把握と実情に応じた対応は困難の度を増している。

a. 就労先の多様化

大規模メーカーへの派遣中心であった日系人に対し、実習生の多くは中小企業に勤務しており、個々の就労状況を把握することは難しい。業務分野も機械、食品、繊維・衣服関連のメーカーのほか、建設、農漁業、自動車整備、ビルクリーニング等幅広く、生じている問題の中身も多様である。留学生については、原則技能実習が認められないコンビニ等小売や飲食チェーン店、物流の配送仕分け、惣菜製造等が主な就労先であり、技能実習同様、中小事業所が多い。

b. 国籍の多様化

日系定住者の国籍は主にブラジルもしくはペルーであるが、目的外就労者の国籍は多岐にわたる。当初は中国人が大半を占めたが、母国の経済成長や東日本大震災の影響で減少し、2010年代前半からはベトナム、ネパール、フィリピン、ミャンマーなど東アジア出身者が増加傾向にある。使用言語や文化・生活習慣が多様化するなか、外国人への対応は困難の度を増している。

c. 地域住民との関係

目的外就労の場合、外国人と地域社会との接点が乏しいため、問題事象を把握し、注意を促すことが難しい。技能実習生については、実習先が衣食住を包括的に提供するため、かつての日系人のような近隣トラブルは減った代わりに、接点の少ない近隣住民から「何をやっているのかわからない」との不安の声が聞かれる。留学生は安価な賃貸アパートに複数名が同居しているケースが多く、公営住宅・団地に集住していた日系人と比べて居住地域は分散傾向にある。さらに、在宅時間が短く、とくに昼間は不在が多い等の理由から、実態把握が進まない。

以上のように、本来就労目的でない外国人を雇用して労働力不足を解消するやり方が限界を迎えるなか、非専門的、非技術的労働分野における外国人就労の解禁を望む声は、次第に広がっていった。

(3) 新在留資格「特定技能」とは

A. 制度創設の経緯

わが国在留管理政策は、長きにわたり、高度な専門性や技術を持つ人材の受け入れには優遇措置を講じるなど積極姿勢で臨む一方、非専門的、非技術的人材の在留には抑制的なスタンスであった。前節で取り上げた日系人の就労解禁の際も、あくまで日系という身分に基づく在留資格に位置付けられ、正面から就労目的の入国を認めたわけではなかった。

この方針が抜本的に見直されたエポックとして、2018年2月の経済財政諮問会議における総理大臣の発言、すなわち「深刻な人手不足に対応するため、専門的・技術的分野における外国人受入れの制度の在り方について、制度改正の検討を早急に進めるよう、官房長官と法務大臣」（注9）に指示したことが挙げられる。この会議の数日後には、早くも関係省庁による検討・協議の場が設けられ、4カ月後に閣議決定された「骨太の方針2018」には、第2章「力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」の4として「新たな外国人材の受入れ」が明記された。非専門的・非技術的外国人材の就労解禁が既定路線となったことを受け、新たな在留資格「特定技能」を創設する入管法改正作業が進められ、第197回臨時国会終盤の2018年12月8日、同法の成立をみた。

B. 「特定技能」の概要（注10）

改正入管法は、特定技能を、国内の労働市場では人材が確保できず、かつ生産性の向上だけでは存続が困難な産業分野に限定して、一定の専門性・技能を有する外国人材の就労を認める場合の在留資格としている。特定技能は2種に分かれ、一般業務で即戦力となりうる知識・経験を持つ1号と、より熟練した2号に分かれる（注11）。1号の在留期間は通算5年間で、家族帯同は原則不可であるが、2号の場合、申請すれば回数無制限で在留期間を延長でき、家族の帯同も認められる。

特定技能の取得に必要な知識や経験を有していることを証明するには、政府の定めた技能試験と日本語試験をパスする必要がある。ただし、すでに技能実習生として3年間の実習を修了している場合には、特定技能資格1号に無試験で移行すること（在留資格の切り替え）ができる。

(4) 特定技能制度の現状

A. 制度の運用実態

2019年10月現在の特定技能制度の運用状況は以下の通りである。

a. 在留状況

法務省出入国在留管理庁は、特定技能資格制度の運用後約半年が経過した9月27日時点で、新資格に基づく在留が認定されたのは376人と発表した。法務省は改正入管法の国会審議に際し、初年度の認定者を最大4万5,000人程度としており、当初の目的の1%に満たない現状が判明した。

出身国や都道府県、職業分野別の状況については、6月末時点のデータが公表されている（出入国在留管理庁HP「特定技能在留外国人数の公表」）。この時点の総数は20人とさらに少なく、出身国、滞在地域共に限られている。すなわち、出身国別ではタイ（11人）、ベトナム（7人）、カンボジア（2人）の3国、在留している都道府県別では岐阜（11人）、兵庫（5人）、大阪（2人）、富山・京都（各1人）となっている。

また、就労している産業別では、素形材産業（11人）、産業機械製造業（6人）、農業（2人）、飲食料品製造業（1人）の4分野にとどまる。特定技能外国人の就労が認められているのは全部で14分野あるが、残りの10分野については、今後の認定を待つ状況である。

b. 資格試験

特定技能資格の取得に必要な技能水準と日本語能力の試験は、2019年4～8月までの期間に、日本とフィリピンで12回実施された。内訳は介護（技能・日本語4回、技能のみ1回）、宿泊（技能のみ1回）、外食業（技能のみ2回）、日本語基礎（4回）であった（出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」2019年9月9日更新、以下、出入国在留管理庁資料）。このように、今のところ資格試験が実施されたのは、特定技能に移行可能な技能実習生が存在しない労働分野、すなわち技能実習が認められていない外食や宿泊、あるいは認められてから3年以上経過していない介護に限られている。

政府は、試験の合格者の総計は、10月現在で2,000人超と公表している。この2,000人超のうち、実際に特定技能に基づく在留が認められたのは、前述のように376人であり、全体の2割に満たない。このことから、①試験の分野が限られる現状、合格者数が少なくなっている（当初想定数の約5%）、②試験に合格しても認定手続きがなかなか進まない、状況が指摘できる。

今後のスケジュールをみると、国内では当面、ビルクリーニングと外食分野の試験が予定されている。また、目下実施予定のない残り9分野についても、年度内には実施する方向である。海外については、現状、フィリピン1国にとどまっている実施国を増やしていく方向である。下記に述べるMOCを締結した国のうち、年度内の実施が見込まれているのはカンボジア、ミャンマー、ネパール、モンゴルの4カ国で、合計20回程度の試験を行う予定である。

c. 二国間取り決め

政府は現地で資格試験を行ったり、悪質な仲介業者について情報提供を受けたりするため、外国人労働者の主要送り出し国との間に二国間取り決め（MOC：Memorandum of Cooperation）を結ぶこととしている。なおMOCの所管は、出入国在留管理庁ではなく、厚生労働省が担当している。

2019年8月末時点でMOCを締結済みなのは、締結順にフィリピン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、モンゴル、スリランカ、インドネシア、ベトナム、バングラデシュの9カ国で、このうちスリランカとバングラデシュは入管法改正時点では予定されていなかった。他方、当初からMOCを結ぶ予定であったタイと中国については、10月時点で未締結である。もっとも交渉は進められており、早期の締結が見込まれている。

d. 支援体制

特定技能外国人の生活を、受け入れ企業に代わって支援する「登録支援機関」については、2019年10月10日時点で2634件に上り（登録後に抹消された機関を含む）、特定技能外国人数に比して多数である。その内訳は会社（54%）、中小企業共同組合（27%）、行政書士（個人、9%）、一般社団法人（2%）、その他（8%）（8月30日時点、出入国在留管理庁資料）である。

在留外国人が実際に生活する自治体レベルの支援体制については、政府が「外国人受入環境整備交付金」制度を創設し、対応を急いでいる。同制度の目的は、在留手続から雇用、医療、福祉、出産・子育て、教育に至る様々な情報提供や相談を、11言語以上で行うワンストップサービスであり、窓口の整備に関しては全額、運営に関しては経費の半額が交付される（限度額あり）。

当初の交付対象は、都道府県に在留者の多い市町を加えた111自治体（特別区を含む）に限られていたが、2019年6月「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実」が閣議決定された際、全自治体に拡大された。交付要件がなかなか公表されず、予算措置に関する地方議会の審議等が間に合わなかったため、1次募集に応募した自治体は対象の半数以下の37にとどまった。その後、11言語全てに関し通訳者を用意する必要はなく、翻訳機や電話通訳等も活用可能であることなどの周知が進み、応募自治体は増加した。現在、整備または運営費の交付を受けているのは95自治体で、出入国在留管理庁の当初目標である100自治体に迫りつつある。なお、3次募集が2019年12月まで行われており、さらに窓口の整備は進むとみられる。

B. 新資格の認定が進まない理由

当初の想定に比べ、特定技能資格の取得者が少ない理由として以下を指摘することができる。

a. 制度設計と周知の遅れ

そもそも特定技能資格自体が複雑なうえ、制度設計が遅れたため周知が進まず、試験の実施や審査の遅れを招いている。

政府は外国人労働者の受け入れが移民論争を呼ぶことをおそれ、制度の詳細を示すことなく入管法の改正を急いだ。2018年12月に改正入管法が成立をみたあと、新在留資格の制度設計に急ぎ着手したもの

の、その中身、すなわち試験の内容・実施方法、MOCの記載事項、特定技能外国人を支援する計画に盛り込むべき項目などが公表されたのは2018年度末となった。

都道府県に対する説明会こそ2018年度中に実施されたものの、現実に外国人を受け入れる企業や業界団体、支援業務への参入を希望する組織に対する一部説明会の開催は2019年度にずれこんだ。さらに、説明会の席上、企業や自治体から制度や手続きの具体的内容に関する質問が挙がった際、政府の担当者が即答を避けるケースが相次いだ。例えば、特定技能外国人への給与は「日本人と同等以上の水準」とされているが、広範な日本人労働者のうち具体的にどのレベルと比較するのかについて問われたところ、政府の回答は「詳細は検討中」であった。

その後の運用状況をみると、資格試験については、技能実習からの移行が見込めない分野を優先する作業に時間を要した結果、残り分野の試験に遅れが生じている。認定審査については、受け入れ企業と要件を満たした外国人の間でマッチングが成立し、雇用契約が締結されて初めて、在留資格の申請、資格認定証明書の取得、在外公館へのビザ申請を行う必要がある。このような様々な手続きを伴うため、本来、相応の時間がかかるのに加え、制度の複雑さと詳細が不明なことが災いして提出書類の不備も相次いでおり、審査に遅れが生じている。制度施行半年を機にメディア取材に応じた出入国在留管理庁長官は、「まだ試験を実施していない国も分野もあり、制度が複雑でわかりづらいなどの指摘もある」と認める現状である（日本経済新聞、2019年10月3日付）。

b. 企業や送り出し国の姿勢

特定技能外国人の認定の遅れには、企業や送り出し国の姿勢も少なからず影響している。

企業については、現状、特定技能の活用事例が極めて少ないこともあり、新制度の具体像がみえない、煩雑な手続きや日本人と同等待遇を提供してまで特定技能外国人を雇用するメリットを実感できない、といった声が挙がっている。とりわけ、賃金水準が相対的に低い地方圏では、苦勞して特定技能外国人を受け入れても、早々に都市部に転出してしまいう可能性を危ぶむ向きが多い。

このような懸念に応え、出入国在留管理庁は2019年6月に「特定技能外国人の大都市圏等への集中防止策」を打ち出した。その内容は、技能実習生が今まで実習していた企業と新たに雇用契約を結び、在留資格を特定技能に変更する場合の手続きを簡素化する、あるいは自治体が特定技能外国人向けに行う住宅紹介事業や家賃補助に対し、政府が財政支援する、などである。併せて、同庁は地方に就労するメリットの見える化を図り、都市部と比較して低額な家賃や生活費、通勤時間の短さを訴求する資料も作成している。しかしながら、これらの取り組みの実効性は判然とせず、説得力ある対応とは言い難い。

特定技能制度の活用に二の足を踏む企業が多い背景には、転職が原則不可である技能実習制度が機能している影響もある。技能実習については一部企業による劣悪な雇用環境が指摘され、制度の運用状況が問題視された。また、「実習を通じて母国の経済発展に寄与する人材の育成」という制度本来の趣旨と相入れない日本政府の動き、具体的には実習期間の延長や特定技能への資格変更が相次ぐなか、抜本的見直しの必要性も指摘されてきた。とはいえ、現状、技能実習制度の活用状況に大きな変化はみられない。むしろ、介護や建設など人材難が顕著な労働分野を中心に、新たに受け入れを強化するなど技能実習生への依存度を強める傾向がみられる（注12）。

もう一つは、送り出し国側の慎重姿勢である。従来、技能実習生や留学生として日本で就労し、トラブルに遭遇した例が多発したことから、自国民の処遇に神経を使い、送り出しの要件や手続きといったルールの策定に慎重を期す国がみられる。

このような送り出し国のスタンスの影響で、以下のような事態が生じている。すなわち、日本へ送り出す人材の募集と試験を担当する専門機関の選定が進まないため資格試験が実施できない、あるいは試験にパスした人材はいるが、日本企業と人材を仲介する企業の要件が厳格化され、マッチングが停滞している、等である。例えば、フィリピンは唯一、現地で特定技能認定試験を実施し、合格者はすでに300人を超えているものの、9月末時点で日本に向かった出国者は皆無である。

C. 地方圏の期待と現状

図表4は特定技能外国人の就労が認められる14の産業分野で、今後5年間に、最大で35万人、現就労外国人数の約27%相当の増加が見込まれている。このうち機械や電子機器等の製造業は、大規模工場周辺の自治体が主な受け入れ先と考えられる。一方、介護や農漁業、飲食料品製造、建設、宿泊、外食分野については、工場集積地以外でも就労が予想されるため、地方圏からの期待は大きく、特定技能の導入に先駆けて準備を始める自治体も散見された。例えば、長崎県は県の関連法人や人材派遣会社が出資

(図表4) 特定技能資格の運用に関する分野別方針の主な内容

所管	分野	受け入れ 予定数(注)	業務内容	試験実施時期			雇用 形態
				日本語	特定技能1号	同左2号	
厚 労 省	介 護	6万人	身体介護(入浴等) 付随支援業務(機能訓練補助等)	2019年4月	2019年4月	未定	直接
	ビル クリーニング	3.7万人	建築物内部の清掃	2019年 秋以降	2019年 秋以降	未定	直接
経 産 省	素形材産業	2.1万人	鋳造、鍛造、めっき、溶接 工場板金、塗装等13区分	2019 年度内	2019年 秋以降	未定	直接
	産業機械 製造業	5.25千人	電気機器組立て、機械検査 工業包装、鉄工等18区分	2019 年度内	2019年 秋以降	未定	直接
	電気・電子 情報関連産業	4.7千人	電子機器組立て、機械加工 プリント配線板製造等13区分	2019 年度内	2019年 秋以降	未定	直接
国 交 省	建 設	4万人	型枠施工、左官、屋根ふき コンクリート圧送等11区分	2019 年度内	2019年 秋以降	2021年度	直接
	造船・船用 工業	1.3万人	溶接、塗装、機械加工 電気機器組立て等6区分	2019 年度内	2019年 秋以降	2021年度 内	直接
	自動車整備	7千人	自動車の日常/定期点検整備 分解整備	2019 年度内	2019年 秋以降	未定	直接
	航 空	2.2千人	空港グランドハンドリング 航空機整備	2019 年度内	2019年 秋以降	未定	直接
	宿 泊	2.2万人	フロント、企画・広報 その他宿泊サービス	2019年4月	2019年4月	未定	直接
農 水 省	農 業	3.65万人	耕種農業全般 畜産農業全般	2019年内	2019年 秋以降	未定	直接 派遣
	漁 業	9千人	漁業 養殖業	2019 年度内	2019年 秋以降	未定	直接 派遣
	飲食料品製造	3.4万人	飲食料品製造業全般	2019年10月	2019年 秋以降	未定	直接
	外食業	5.3万人	外食業全般	2019年4月	2019年4月	未定	直接

(資料) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」に基づき、日本総合研究所作成

(注) 受け入れ予定数は今後5年間の人数。

して農業人材の受け入れに当たる会社組織の設立に動いている。栃木県は、海外の送り出し機関と県内企業との調整に当たる専門のコーディネーター職や、県労働局・国際局と国際交流協会、受け入れ企業、弁護士等から成る協議会の設置を予定している。また、外国人介護者に期待する山形県や長野県佐久市では、受け入れ窓口や行政・介護施設等が参加する協議機関を開設する動きがある（注13）。

しかし、地方圏の中には、従来、外国人との接点が乏しい自治体も少なくない。図表5は都道府県別外国人在留・就労者数の上位5位と下位5位であるが、東京都や愛知県、大阪府など大都市圏には下位自治体の約100倍の人数が集中しており、外国人対応の経験値には大きな差がある。

また、町村などの小規模自治体の場合、外国人の受け入れ体制の整備に消極的である。図表6は、総務省が2006年以降、自治体に策定を求めてきた外国人住民の受け入れ方針「多文化共生推進プラン」（第3章で詳述）の整備状況である。施策がスタートしてから13年が経過しているにもかかわらず、同プランを作成済みなのは、町村の26%、村の13%にとどまる。

（図表5）都道府県別外国人在留／就労状況（上位、下位5件の推移）

（万人）

	2014年		2015年		2016年		2017年		2018年
	在留外国人	就労外国人	在留外国人	就労外国人	在留外国人	就労外国人	在留外国人	就労外国人	在留外国人
東京都	43.1	22.9	46.3	27.7	50.1	33.3	53.8	39.5	55.5
愛知県	20.1	8.5	20.9	9.5	22.4	11.1	24.3	12.9	25.2
大阪府	20.4	4.0	21.0	4.6	21.8	5.9	22.8	7.2	23.3
神奈川県	17.1	4.7	18.0	5.2	19.2	6.0	20.4	6.9	21.2
埼玉県	13.0	3.1	14.0	3.7	15.2	4.4	16.7	5.6	17.4

	2014年		2015年		2016年		2017年		2018年
	在留外国人	就労外国人	在留外国人	就労外国人	在留外国人	就労外国人	在留外国人	就労外国人	在留外国人
徳島県	0.49	0.30	0.50	0.31	0.55	0.36	0.56	0.40	0.56
青森県	0.40	0.14	0.42	0.16	0.46	0.21	0.51	0.26	0.54
高知県	0.36	0.16	0.37	0.17	0.40	0.21	0.43	0.24	0.44
鳥取県	0.38	0.17	0.40	0.18	0.42	0.21	0.44	0.23	0.43
秋田県	0.36	0.12	0.36	0.14	0.37	0.15	0.38	0.17	0.39

（資料）法務省「都道府県別在留外国人数の推移」2018年6月末、厚生労働省「『外国人の雇用状況』の届出状況まとめ」各年版

（注）順位は最新の在留者数データに基づく。最新の就労者数は2017年10月末現在。

（図表6）多文化共生推進プランの作成状況

（団体数、%）

作成状況	都道府県	政令指定都市	市（注1）	区（注1）	町	村	全体
プラン単独で作成	17（36%）	9（45%）	65（8%）	6（26%）	2（0%）	0（0%）	99（6%）
他の計画に含めて作成（注2）	28（59%）	11（55%）	455（59%）	12（52%）	195（26%）	23（13%）	724（35%）
作成している	45（96%）	20（100%）	520（67%）	18（78%）	197（26%）	23（13%）	823（46%）
未作成だが今後策定予定	2（4%）	0（0%）	19（2%）	3（13%）	17（2%）	1（1%）	42（2%）
未作成で今後も予定なし	0（0%）	0（0%）	232（30%）	2（9%）	530（71%）	159（87%）	923（52%）
作成していない	2（4%）	0（0%）	251（33%）	5（22%）	547（74%）	160（87%）	956（54%）
自治体数	47	20	771	23	744	183	1,788

（資料）総務省「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」2018年4月現在

（注1）市は政令指定都市を除き、区は東京23特別区。

（注2）他の計画は、自治体の国際化施策一般に関する指針・計画または総合計画。

- (注2) 永住権を有する永住者、特別永住者（多くは戦前、朝鮮半島から移住してきた人々）、日系人中心の定住者とそれらの配偶者・家族。
- (注3) 当時、日系外国人対応に必要なコストを国が財政措置するよう求めたある市に対し、政府は「日系外国人が多いのは貴市の事情であり、国の財政措置の対象にはならない」と述べたという。同様の対応を受けた経験は愛知県知事も指摘している（時事通信JAMP【官庁だより】「外国人受け入れで戦々恐々＝農水省」官庁速報「2018年7月17日付」）。
- (注4) 日本の出稼ぎに由来する外来語として、ブラジル・ペルーでも通用している。
- (注5) 従来「定住者」資格の対象は日系3世までで、例外的に3世の親許にいる未成年の4世の在留が認められていたが、2018年に、一定の日本語能力を有する18～30歳の4世の在留も可能となった。
- (注6) 一例として、産経新聞「技能実習計画認定初の取り消し 愛媛の縫製会社」2018年7月3日付、日本経済新聞「失踪実習生7,000人違法残業・賃金未払いでも祖国に帰れず」2018年8月6日付など。
- (注7) 厚労省報道発表資料「外国人技能実習生の実習実施者に対する平成30年の監督指導、送検等の状況を公表します」2019年8月8日。
- (注8) 芹沢健介 [2018] pp20-22、pp136-154。
- (注9) 法務省 [2018] 第3回資料。なお、原典通りに引用しているため、一部表記が本文と異なる（例：引用では「受入れ」、本文では「受け入れ」等）。以下、引用文や資料名等の表記について同様。
- (注10) 改正入管法の内容および特定技能資格の制度設計については具体性、実効性を欠くなど問題が多い。詳細は高坂晶子 [2018] 参照。
- (注11) 特定技能2号の受け入れを希望する企業・団体が不在のため、当面は1号に限定して就労を認める。
- (注12) 日本経済新聞「遅れる『特定技能』外国実習生に脚光」2019年10月18日付。
- (注13) 以上は時事通信社の地方関連記事配信サービスJAMP官庁速報による。配信日は長崎県2018年12月21日、栃木県2019年2月7日、山形県2019年1月31日、佐久市2018年11月26日。

3. 自治体による外国人受け入れ方針

(1) 自治体の受け入れ方針の変遷

A. 自治体間連携下の受け入れ方針（2001年～）

1990年以降、急増する日系定住者を前に独自対応を迫られてきた一部の自治体は、次第に連携を強め、共通の方針を打ち出すようになった。2001年に組成された「外国人集住都市会議」は、「多様な市民構成が強くと豊かなコミュニティにつながる」として、多文化共生を掲げる市町間のネットワークである。メンバー（注14）は各自の試行錯誤や先駆的取り組みに関する情報交換・共有、政策や海外事例の共同研究、国への規制改革要望や提言活動を続けており（注15）、国の政策変更結び付いたケースもある（注16）。また、2004年3月には三重県、名古屋市はじめ7県1市が「多文化共生推進協議会」を組成し、大規模自治体の立場から活動している。他方、県内で集住都市ネットワークを形成する地域もみられる（「岐阜県外国人集住9市多文化共生担当者会議」等）。

一部自治体は国際連携にも踏み出し、2012年の「日韓欧多文化共生都市サミット」（注17）では、「外国人住民の多様性は地域経営の脅威ではなくプラス要因」とする欧州評議会プログラムの知見に倣う旨が表明された。同サミットの影響もあって外国人住民の知見を地域経営に活用しようとするスタンスは広がりを見せている。代表例として防災分野があり、インバウンド（訪日外国人客）の来訪が活発になる一方、自然災害が頻発する状況に対応するため、被災外国人客の通訳やケアに、滞日経験の長い外国人住民の力を借りる動き（名称は災害時外国人サポーター等）が各地で見られる。

B. 総務省主導の多文化共生推進プランと自治体の対応（2006年～）

在留外国人が200万人を突破したことを機に、2006年、総務省はすべての自治体に外国人受け入れ方

針を検討するよう通知した。具体的には、同省が取りまとめた「地域における多文化共生推進プラン（以下、共生プラン）」をひな形として、都道府県、市町村に地域版の策定を求めた。

共生プランは、各自治体に外国人受け入れ体制の整備、およびNPOや国際交流協会など外部組織との連携強化を求め、重点活動分野として①日本人住民と外国人住民のコミュニケーション支援、②外国人住民の生活支援、③多文化共生の地域づくり、を挙げている。なお、図表7に各分野の内容を示した（注18）。

2018年4月現在、共生プランへの取り組み状況は図表6（前掲）の通りである。独立した共生プランを策定しているのは、都道府県や政令市、集住自治体など全体の6%に過ぎない。策定済みと回答した自治体の中には、独立のプランを策定せず、総合計画（注19）や地域国際化計画の一部を共生プランと位置付ける例も相当数ある。さらに、小規模市町村からは、策定の予定すらないという回答が少なくない（注20）。

（図表7）総務省「地域における多文化共生推進プラン」の具体的施策

施策領域	具体的施策
コミュニケーション支援	
地域における情報の多言語化	行政情報の多言語化 生活相談窓口の設置 通訳ボランティアの育成 情報提供の流通ルートの確保
日本語および日本社会に関する学習の支援	オリエンテーション 日本語・日本社会に関する学習機会の提供
生活支援	
居 住	多言語情報による居住支援 不動産業者への啓発
教 育	学習支援 不就学児への対応 進路指導・就職支援
労働環境	ハローワーク・商工会議所との連携による就業支援・就業環境の改善
医療・保険・福祉	問診票の多言語表記 広域的な通訳派遣システムの構築
防 災	平常時の防災教育・訓練 災害時の災害情報伝達 外国人対応を防災計画に位置付け
多文化共生の地域づくり	
地域社会に対する意識啓発	日本人住民の意識啓発 交流イベントの開催
外国人住民の自律と社会参画	キーパーソンや外国人自助組織の育成

（資料）総務省「多文化共生の推進に関する研究会（第1回）資料1 多文化共生の現状」に基づき日本総合研究所作成

C. 人口減少と地方創生の影響（2010年代）

2010年代に入ると、少子高齢化の進展が外国人受け入れ方針に影響を及ぼし始めた。当時、進学・就職を機に若年層が都市圏に流出する動きが加速し、これらの人材を育成してきた地方圏の不満が高まった。さらに衝撃的だったのは、近い将来、多くの地方都市が存続困難に陥るという「消滅可能性都市」（2014年、日本創成会議）の公表で、地方圏への人口還流が一躍、重要政策課題となった。安倍政権は

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を公表し、各自治体に対し、地元魅力的な就業機会を創出して移住を促す計画と定住人口の増加目標を設定するよう求めた。

これに対し、縮小傾向にある日本人人口というパイの奪い合いを避けつつ居住者の増加を図る観点から、外国人に着目する自治体が複数現れた。先駆けとなったのは広島県安芸高田市で、早くも2010年時点で、将来の人口減少に備え、外国人に期待する姿勢を示した（後述）。また、北海道の東川町は2015年、全国初の町営日本語学校を設立して留学生の学費を一部負担し、将来の定住を視野に外国人との接点を増やす取り組みに着手し、島根県出雲市は2016年、現在の外国人住民が5年経過時点で引き続き定住している割合を30%とする数値目標を公表した。

(2) 人口減少下の先進事例

本節では、外国人材の受け入れで独自の取り組みをみせる安芸高田市の例を紹介する。

安芸高田市は広島県の山間部、島根県との県境に位置する人口2.9万人の自治体である。同市は2004年6町合併で誕生したが、6町合計の人口のピーク時と2018年の同市を比較すると、人口は24%減少し、高齢化率は16%から39%へと大幅に上昇している。

人口減少に危機感を抱いた安芸高田市は、2010年に「多文化共生推進室」を設け、外国人の受け入れ環境の整備に着手した。

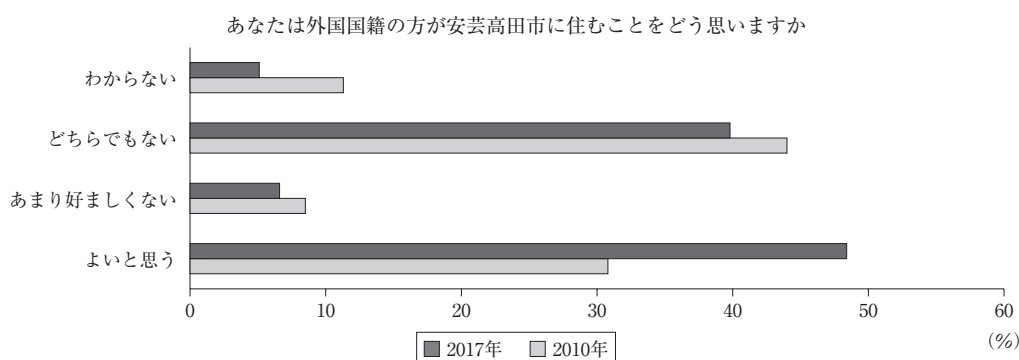
2013年に同市が策定した「安芸高田多文化共生推進プラン（2013～2017年度、以下、第1次プラン）」は、地域の担い手が先細りとなっている状況を踏まえ、外国人固有のニーズに見合った公共サービスを提供すると同時に、外国人が地域で自立し、安定した生活を続けて納税など市民の義務を果たす社会を目指す、としている。具体的には、外国人住民および児童・生徒に対する（日本語）教育の充実を図ったり、外国人住民の起業や住宅取得を支援する内容であった。

2018年3月、同市は「第2次安芸高田多文化共生推進プラン（2018～2022年度）」を策定し、さらに積極的に外国人住民を増やす方針を打ち出した。具体的には、地元経済界と連携して雇用を創出したり、ITや介護の専門学校を誘致したうえ、留学生に卒業後も定住するよう働きかける事業である。また、コミュニティ内での受け入れを進める観点から、外国人住民が古くから伝わる神楽の保存・継承活動や消防団に参加するのを支援する活動もある。第1次プランは、すでに安芸高田市に居住している外国人が主な対象であったが、第2次プランは市外から積極的に外国人を誘致して定住を促す点が画期的であり、全国初の試みとして複数のメディアで取り上げられた。

取り組みの成果をみると、第1次プランの期間中、安芸高田市の人口に占める外国人の割合は1.8%（2014年）から2.1%（2018年）へと増加した。ただし、在留期間が限られている技能実習生が約70%を占めるため、長期定住が可能な外国人を誘致することが課題であり、第2次プランでは外国人が定住しやすい生活・就労環境の整備に注力している。

安芸高田市民の反応については、外国人住民におおむね好意的というアンケート結果（図表8）がある一方、第2次プランの内容をめぐって市に抗議が殺到し、内容の一部が修正されたとの報道もある（注21）。また別の記事は、深刻な人口減少下、積極的な外国人受け入れを評価する意見と併せ、犯罪の増加を懸念し、現状以上に外国人住民が増えることへの反対意見を伝えている（注22）。

(図表 8) 安芸高田市民の外国人受け入れに対する反応



(資料) 安芸高田市「第2次安芸高田市多文化共生推進プラン」p25に基づき日本総合研究所作成

(3) 受け入れ方針のポイント

以上、自治体の外国人受け入れ方針について整理すると以下の2点を指摘できる。

A. 自治体の主導性

自治体、とくに多数を受け入れてきた集住自治体の主導性、独自性が顕著である。各自治体のまちづくりの方向性(例:ものづくりのまち)や、子育て、教育など注力してきた事業分野にフォーカスした方針が目につく。例えば、同じ教育分野でも、岐阜県可児市や静岡県浜松市は外国人児童の就学支援と安定した学校生活を重視し、愛知県豊橋市は、日本語教育と並行して英語による一般教科学習を行い、地元企業が求める人材の育成に取り組んでいる。このように、30年に及ぶ試行錯誤の成果として、集住自治体では独自の外国人対応や受け入れ体制が形成されている。

自治体の主導性が発揮された背景として、通常、自治体は国の法令、通知に準拠して公共事業や社会サービスを行うのに対し、外国人の受け入れについては国がほとんど関与しなかったため、自治体側に独自対応する余地が生じた経緯がある。もっとも、外国人が少ない自治体の場合は当事者意識が醸成されないまま消極的対応を続けがちであり、自治体間の温度差は大きい。

B. 外国人に期待する役割の変遷

自治体の描く外国人像や期待する役割が変遷している。当初は、外国人はトラブルメーカーとみられたり、教育・医療等の提供に当たって配慮が必要との理由から、「要支援」という位置付けであった。その後、支援体制や受け入れ環境の整備につれ、外国人の多様性や異文化交流のメリットに注目が集まり、「活用」の段階に入った。現在は、外国人を「支援される側」から「支援の担い手側」に改めて位置付け、活動に期待する動きが生じている。ただし、外国人が行う支援の対象に想定されるのは、もっぱら後から転入してきた外国人やインバウンドである(注23)。日本人住民も含めた地域社会全体に寄与する主体として、外国人住民を位置付ける自治体は限られているのが実情である。

今後、特定技能外国人の転入に期待する自治体では、当該自治体独自の受け入れ方針を策定すること

が必要である。すなわち、人口構成や基幹産業、まちづくりや地域経営の重点分野（例：自然／伝統産業・文化を活かしたまちづくり）と将来像を踏まえ、外国人に期待する役割や機能・特質を洗い出す一方で、定住外国人が享受しうるメリット（例：起業・住宅取得への支援）も明記し、そのうえで、外国人住民の受け入れに向けて自治体取るべき行動、例えば外国人との接触経験が少ない住民への啓発活動等について具体的に示すことが望まれる。

(注14) 浜松市が提唱し、愛知県豊田市、群馬県太田市など東海・北関東の市町中心である。

(注15) 2019年1月には第18回会議が太田市で開催され、法務、文科、厚労、総務各省の担当者が出席した。

(注16) 同会議による政策変更の例として、2012年、法務省が所管してきた外国人登録法を廃止し、市町村が管理する住民基本台帳に、外国人住民も登録する方式へ切り替えた例がある。

(注17) 日本から浜松市、東京都新宿区と太田区、韓国から水原市、安山市、ソウル市西大門区、欧州からリスボン市（ポルトガル）、ポットシルカ市（スウェーデン）、アミリア市（イタリア）の各代表者が参加。最後に「文化的多様性を都市の活力、革新、創造、成長の源泉とする」旨の東京宣言を発出した。

(注18) 総務省 [2018] 第1回資料2、2018年10月23日。

(注19) 総合計画は、自治体の運営に関する長期の上位計画。2011年までは策定が義務付けられ、その後も総務省が策定を求める旨を通知している。

(注20) 2018年10月、総務省は5年ぶりに「多文化共生の推進に関する研究会」を設置したが、議事録には、このような自治体の消極姿勢への不満が示されている（総務省 [2018] 第1回議事概要、2018年10月23日）。

(注21) 朝日新聞「外国人 働き手であり隣人」2018年9月4日付。

(注22) ロイター「外国人受け入れで先行、広島地方都市で何が起きているか」2018年12月6日（2019年2月7日閲覧）<https://jp.reuters.com/article/us-japan-ageing-foreigners-hiroshima-idJPKBN0JN>。

(注23) 例えば、横浜市国際局の担当者は「ある程度の期間、日本で過ごされた外国人の方々が、今度は新しく来日した外国人の支援をする側に回っていただくという取組を非常に重視」と述べている（法務省 [2018] 第2回議事録p.16）。

4. 先進自治体における外国人住民施策の具体例

(1) 浜松市における外国人住民施策の概要

浜松市は静岡県西部に位置する政令指定都市で、総人口81万人のうち外国人は約2.3万人、外国人比率は2.9%で全国平均を約1%ポイント上回る（注24）。国籍別ではブラジル（39%）、フィリピン（16%）、中国（11%）のシェアが大きく、とくにブラジル人については国内最大の集住地域となっている。

大手輸送機械や電子機器メーカーが立地している同市では、1990年の改正入管法施行を機に日系南米人が急増し、1988年に約2,700人であった外国人人口が、4年後の1992年には1.1万人に伸び、ピークの3.3万人となったのは2008年であった。その後、リーマンショックを境に2015年まで外国人人口は減少を続けたが、2016年から再び増加に転じ、近年は多国籍化が顕著である。

浜松市は、外国人集住都市会議の結成を主導するなど、独自の外国人施策で知られ、現在の取り組み方針は「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン（2018年～2022年）」に集約されている。同ビジョンは浜松型の多文化共生社会を目指し、主な方向性として①異文化を持つ市民が共に構築する地域、②多様性を活力として発展する地域、③全員が安心・安全な生活を享受する地域、を掲げている。

図表9は多文化共生に向けた浜松市の事業内容と実施体制を整理したものである。実際の事業の主要部分については、公益財団法人浜松国際交流協会（以下、HICE）が浜松市より委託を受けて行っている。委託事業の主な柱は2本あり、浜松市多文化共生センター事業の運営、および浜松市外国人学習支援センターの運営・管理である。1992年に開設（注25）された多文化共生センターの事業内容は、多言

語による相談や情報提供、地域における共生事業の支援、防災事業やそれらに関わる人材育成等である。一方、2010年開設の外国人学習支援センターの事業内容は、日本語教室の運営と日本語学習支援ボランティアの養成、外国人の子どもの不就学をなくしたりキャリア形成を支援するなど次世代育成にかかわる活動が中心となっている。

(図表9) 浜松市の多文化共生施策の実施体制と活動内容

組織	公益財団法人浜松国際交流協会（HICE）が運営を受託 浜松市多文化共生センター事業 浜松市外国人学習支援センター事業		浜松市企画調整部 国際課
設立経緯	2008年、浜松市国際交流センターを多文化共生センターに名称変更	2010年、旧雄踏町役場に開設	2003年、浜松市企画部国際室を国際課へ改称
主な役割	多文化共生、外国人住民関連事業において以下の役割を担う ・市民活動と行政をつなぐ中間支援組織 ・地域社会におけるニーズの把握と先導的取り組み ・市民が主体となった活動の促進		多文化共生に関する施策立案、ビジョン策定 庁内・関係機関との連携 国内自治体との連携 世界の都市間ネットワークの構築
具体的活動内容	①相談・情報提供 多言語相談、出張相談・支援 ②地域共生事業 自治会による外国人対応等を支援 外国人と自治会の意見交換会開催 ③多文化防災事業 外国人住民参加の防災訓練 災害時ネットワークの形成 災害時多言語通訳人材の育成 ④人材育成事業 外国人を支援する人材の育成 国際理解教育の提供および支援 ⑤多様性を生かしたまちづくり事業 多様な文化の発信機会、イベント等の支援、情報提供 ⑥多文化共生理解促進・活動支援事業 多文化共生関連の活動を行う団体・個人への助言・支援	①日本語学習支援 外国人市民への日本語学習支援講座 ②日本語学習等支援者養成講座 日本語ボランティア活動希望者の養成 ③地域日本語学習支援事業 NPO等と連携し、地域で活動する日本語ボランティア等を対象とした日本語学習支援事業 ④多文化理解・交流事業 日本人と外国人向け多文化理解講座 多文化共生のためのイベント等の開催 ⑤外国人支援者のためのポルトガル語講座 外国人を支援する人材に向けたポルトガル語学習講座 ⑥外国につながる次世代の学習支援事業 不就学ゼロ作戦 青少年向け社会参加、キャリア支援 外国人学校への日本語教師派遣	(1) 地域共生推進事業 ①外国人市民共生審議会 外国人関連施策等に関する調査審議 ②多文化共生推進協議会 多文化共生のまちづくりの推進 ③外国人市民カウンセリング いのちの電話と協力した相談事業 ④外国人市民への情報提供 広報誌、各種ガイド、申請書等の多言語化 多言語ウェブサイトの運営 防災時緊急情報メールの多言語配信 転入外国人向けオリエンテーションツール ⑤多言語通訳支援事業 行政窓口でのタブレット端末による通訳 ⑥外国人対応職員の配置 市民税課、住宅課、児童相談書等に配置 (2) 国際交流推進事業（注1） ①国際機関への参加、都市連携事業 ②外国青年招致事業 ③国際交流推進助成事業

(資料) 浜松市企画調整部国際課「平成30年度 国際課業務概要」に基づき日本総合研究所作成
 (注1) 国際交流事業は主要事業のタイトルのみ。
 (注2) 本表以外に、外国人学習サポート事業を教育委員会が所管して実施。

庁外施設である両センターを所管し、市の首長部局で外国人施策を総括するのは企画調整部国際課である。外国人施策全般や事業方針を立案するほか、外国人を対象にした広報・広聴活動を行ったり、教育委員会（以下、教委）や市内の外国人学校等との連携を担当している。外部対応も国際課の主要業務の一つであり、外国の領事機関や国の地方支分部局（注26）、警察、経済団体、教育機関等をメンバーとする協議機関や、外国人集住都市との連携に当たっている。なお、外国人児童・生徒に対する教育・学校生活支援については、教委が中心的な役割を担っている。

(2) 具体的な取り組み事例

本節では、浜松市の外国人向け教育施策の検討を通じて、同市の多文化共生事業全体の特徴を把握し、外国人受け入れ経験の乏しい自治体（以下、後発自治体）が体系的な外国人施策を構築する際のポイントの洗い出しを試みる。浜松市では外国人向けに重層的、多面的な教育施策を展開しており、こうした施策体系は他の自治体にとって参考となろう。

様々な施策分野を含む外国人対応のうち、とくに教育に着目した理由は、①浜松市は長年にわたり外国人向け教育に注力しており、先進的取り組みが豊富である、②教育は国の外国人受け入れ方針でも最重要分野の一つとされ、社会の関心も高い（注27）、③教育分野は外国人固有の事情（例：就学義務のない外国人児童・生徒の取扱い）に見合った対応が求められ、義務教育を提供する市町村にとって参考になる、ためである。

以下、浜松市の外国人児童・生徒（以下、適宜児童と表記）の現状を概観し、就学、学校生活、社会参加という子どもの成長段階に沿った活動を紹介する。図表10は3分野の事業内容や目的、主たる対象等について整理したものである。

（図表10）浜松市の教育分野における先進的取り組み事例

対象時期	就学期	学校生活期	社会参加期
事業名	不就学児ゼロ作戦 子育て支援事業	学習支援 指導補助者の配置 メンタルケア 生活相談 就学年齢超過の若者のための日本語教室（注1）	キャリア支援研修 就職応援セミナー ロールモデルの提供
主な対象	就学前／未就学の子ども とその親	就学期の子ども とその親	進学・就職期の高校生や 若者
事業目的	外国人の子どもの就学 支援（一部定着支援含む）	外国人の子どもの学校 活動支援	外国人の若者の就職、進学、 その他社会参加の支援
関係主体	HICE、教委、国際課 学校・児童施設（注2）	HICE、教委、学校、国際課 NPO、市民グループ 外国人コミュニティ	HICE、国際課、企業 経済団体、金融機関 教育機関、NPO
活動内容	就学前の子ども・保護者に 対する入学関連の情報提供 個別事情に応じた相談・支援 就学状況の追跡調査	就学中の子ども・保護者に 対する学習や生活習慣、 メンタルヘルス、いじめ 等に関する相談・支援	進学・就職期の若者に 対する情報提供、進路選択・ 将来設計に関する支援 社会参加の機会の提供

（資料）公益財団法人浜松国際交流協会（HICE）「平成29年度事業報告書」、「HICE事業概要と多文化共生のまちづくりの課題」2018年度、その他に基づき日本総合研究所作成

（注1）不登校等により、日本語学習不十分なまま就学年齢を超過した子どもに対する学習支援。

（注2）学校、児童施設には外国人専用で運営される学校／施設を含む。

A. 浜松市の外国人児童・生徒の現状

浜松市教委の資料によれば、2018年5月現在、市立小中学校に在籍する外国人児童・生徒数は1,727人（小学校1,186人、中学校541人）である（注28）。国籍別シェアはブラジル（49%）、フィリピン（17%）、ペルー（11%）、ベトナム（9%）、中国（7%）で、多国籍化が進んでいる。外国人児童が在籍する学校数は市立小中学校全体の84%に当たる122校に上る。このうち在籍児童数が10人未満の学校が67校（55%）と分散傾向が目立つ一方、90人以上が集中する学校も2校（いずれも小学校）存在する。最多の外国人児童101名が在籍する学校の場合、全校生徒に占める外国人の比率は24%である。

市立小中学校に通う外国人全体の63%に当たる1,085人については、特別な日本語指導が必要である。ただし、日本国籍を保有しているものの日本語での学習に支障がある児童（注29）が別途177人おり、日本語指導の対象者は合計1,262人である。

近年の動きとしては、外国人の長期滞在傾向が強まるなか、日本で生まれ育つ子どもが増えており、2018年に小学校に入学した外国人児童のうち、日本生まれの比率は71%であった。また、1989年改正入管法の下で来日・就労した外国人の子ども世代（以下、次世代外国人と表記）が、日本で進学・就職す

るケースも増えており、2010年以降、外国人生徒の高校進学率は80%以上となっている（注30）。

B. 就学支援：不就学児ゼロ作戦等

主に義務教育期における外国人の子どもの就学を支援する活動である。浜松市国際課と教委の教育総務課、教育総合支援センターの共同事業として実施され、委託を受けたHICEが実施主体となり、区役所も関与する。これらの組織は、公立小中学校や私立学校、外国人学校、就学前に在籍する託児所等児童施設、市民や外国人コミュニティが運営するNPOや市民グループと連携して事業を進めている。

わが国の教育法令上、外国籍者は義務教育の対象外であるため、一般に外国人児童は学齢簿に記載されず、就学年齢に達しても入学案内が届かない、あるいは転居時に学校関連文書の申し送りが徹底されない事情がある。外国人家庭が希望すれば、自治体は公立小中学校に受け入れているが（注31）、就学時期（年齢、季節）が母国と異なる、最寄校や手続きの仕方が分からない等の事情で入学時期を失したり（注32）、学校生活への不安（費用がねん出できるか、日本語の授業についていけるか、いじめられないか等）から、就学に二の足を踏む家庭もある。これに対し、多くの自治体や学校では実態把握すら行っていないのが実情である（注33）。

浜松市は、2011年「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」に着手し、2013年には不就学児ゼロ宣言を出すに至った。その後もこの状態を維持するため、就学前段階から託児所等と連携して外国人家庭に働きかけるなど、事業の拡大・充実に取り組んでいる。このような独自の取り組みは「浜松モデル」と称される。

浜松モデルの特徴は以下の3点に集約される。

a. 外国人児童の情報の捕捉

2012年、住民基本台帳による外国人在留管理制度と学齢簿システムを連動させ、個々の外国人児童について就学状況の把握を実現した。これにより、次年度の新1年生がいるすべての家庭に入学案内を行い、消極的な家庭には母国語による学校生活の詳細説明や疑問・懸念への回答、日系人住民を帯同した家庭訪問などの就学促進策も行っている。一方、市に新たに転入してくるケースについては（注34）、手続きを担当する区役所から教委に学齢期児童の存在が伝えられ、もれなく教育総合支援センター担当の就学ガイダンスにつなげるスキームが構築されている。

b. 就学状況のフォローアップ

就学に際し、外国人児童の健康状態（アレルギー情報等も含む）や日本語能力、家庭環境等の聞き取りを行い、学校生活の円滑なスタートと定着に役立てている。すなわち、個々人の状況に適したプログラムの提供であり、バイリンガルによる集中的な初期適応支援、日本語での会話が難しい児童への日本語学習支援、カウンセラーや保健担当者による見守り、生活相談等のメニューがある。子どもが順調に学校生活を送っているか懸念する保護者には、教委が通訳を交えた面談や電話で教育相談やアドバイスをを行う。

また、2カ月に1度、市立小中学校と外国人学校を対象に、外国人児童の在籍状況を追跡調査してい

る。不就学状態の予防に努めるとともに、不登校児や退学者に対して家庭訪問や新たな通学先に関する情報提供等のフォローを行っている。

c. 就学を阻む個別事情への対応

問題を抱える家庭に対し、個々に事情を聞き取り、解決策の提示や助言・支援を行う。費用を懸念する家庭には公的な就学援助制度の紹介や、多言語対応のハローワークを通じた保護者の就労支援を行う。様々な不安を抱える児童・保護者には、教委が学校での支援体制を説明して懸念に応えるほか、NPOによる日本語学習会の情報提供、入学手続きやいじめ等の相談時に必要な通訳の派遣などの仕組みもある。また、公立学校に入学した後も、並行して母国語学習を希望する家庭には、市がNPOに委託している母国語教室や、母国文化・言語の継承に取り組む外国人団体を紹介する。

これらは、日本語ボランティアや外国人支援を目的とするNPO・市民グループ、大学等の教育機関、外国人コミュニティ等とのネットワークの下で行われる。本ネットワークの維持・強化のため、市は日本語ボランティア講座をはじめとする人材育成にも取り組んでいる。

C. 学校生活支援：日本語・教科学習支援、メンタルケア、生活習慣支援

外国人児童がスムーズに学校生活を送れるよう、多様な指導・支援メニューが用意されている。

通常教科の学習支援としては、教員免許の保有者が授業時間中の教室に帯同し、日本語で学習を補助する「入り込み」指導、少数の外国人生徒と指導者が「第2言語としての日本語（JSL）カリキュラム（注35）」を使いながら、在籍クラスと同じ内容（注36）の学習や補習を別室で行う「取り出し」指導が中心である（注37）。その他、特定教科（数学等）の学習支援、放課後の補充学習、進学希望者向けのステップアップクラスがある。

学校生活全般にきめ細かく対応するため、NPO等の協力を得て支援者を学校に派遣する取り組みもある。図表11は、教委の教育総合支援センターが学校に派遣する支援者の一覧である。支援者は学習のほか休み時間等も共にして相談に応じるなど、学校生活全般にわたりサポートする場合も少なくない。これら支援者や教員の能力開発のため、研修機会も用意されている。

メンタルを含む健康面のケア、学校生活や人間関係の問題解決、生活習慣の見直しを支援する活動もある。健康面では、外国人の専門家が母国語でメンタルヘルスの相談に当たったり、発達障害が疑われる外国人児童（注38）の保護者へ対処方法を教える「ペアレント・トレーニング」がある。いじめに関する相談や、学習習慣を身に付けるための生活指導も行われている。また、学校の近隣住民が外国人児童に対して地元の自然や行事、伝承等を伝える交流会に参加し、それがきっかけとなって住民ボランティアによる学習支援活動に結び付いた例もあるという（注39）。

D. 社会参加支援：キャリア形成、次世代外国人の活動支援

長期定住化に伴い、外国人の子どもの義務教育後のキャリア形成や進路選択、社会参加といった問題が浮上している。通常、市町村による教育支援は義務教育段階にとどまるが（注40）、浜松市では子どもの成長に応じた教育支援を「ライフコースの視点に立った支援」（浜松市企画調整部国際課 [2018]

(図表11) 外国人の学習支援に当たる人材

		支援者のタイプ	使用言語(注1)	支援内容
児童・生徒に直接指導	バイリンガル	初期適応サポーター	ポ、ス、タ、イン、中、ベ	日本の学校に不慣れな児童の在籍校に派遣 4時間×10日の初期適応支援(母国語) 初期日本語指導、必要書類等(注2)の翻訳・通訳
		初期適応支援員(NPO所属)	ポ、ス、タ、中、ベ	初期適応サポーター派遣校以外での活動をNPOに委託、初期適応指導のみ
		就学支援員	ポ、タ	外国人児童が多い学校に常駐 初期適応支援、学習支援(取り出し、入り込み、注3)、必要な場合は通訳・翻訳にも従事
		就学サポーター	ポ、ス、タ、英、中、ベ、イン	学校の要請する言語の支援者を、曜日を固定し週に1度派遣、複数校を巡回指導 初期適応支援、学習支援(取り出し、入り込み)、必要な場合は通訳・翻訳にも従事
日本語指導	日本語	日本語・学習支援者(NPO所属)	日本語	必要が生じた学校に、NPOに委託し派遣 日本語基礎(70時間、最長5カ月) 取り出しで教科の補習、入り込み指導
		外国人児童生徒教科指導員	日本語	学校に派遣 外国人向け日本語カリキュラム(JSL)による教科の指導、当該教科の個別指導計画の作成・補助
助言指導		外国人児童生徒相談員	ポ、ス、タ、英、仏	学校の要請に対し、教委の教育総合支援センターから派遣、適応指導(文書等の通訳・翻訳、面談) 外国人への指導に対する助言、相談等

(資料) 浜松市教育委員会教育部指導課教育総合支援センター「『外国人子ども教育推進事業』説明資料」2018年5月その他に基づき、日本総合研究所作成

(注1) ポ：ポルトガル語、ス：スペイン語、タ：タガログ語、イン：インドネシア語、中：中国語
英：英語、ベ：ベトナム語、仏：フランス語

(注2) 学校からの配布物、保護者への連絡事項等を母国語に翻訳。

(注3) 取り出し、入り込み、JSLについては本文参照。

p.16) として重視し、高校以降の外国人青年も対象としている。

a. 進路検討、キャリア形成支援

2014年から、中学生に対する進学ガイダンスとして、高校生活や受験に関する情報提供、進学後の生き方に関する指導とともに、外国人大学生の体験談を聞く「進路について語る会」が開催されている。また、2015年には、定時制高校に外国にルーツを持つ若者グループCOLORSが出向き(COLORSについては後述)、将来設計を考える契機とすべく外国人高校生とワークショップを行った。本事業は学校からの評価が高く、日本人学生にも対象を拡大したうえ、定期開催されている。また、外国人のキャリア形成をテーマに、市の国際課が主催し、HICEをはじめ、公立高校や外国人学校、ハローワーク、NPO、教委等が情報共有するネットワーク会議もある。

b. 就職活動支援

2016年から、就職希望の高校生を対象に、モデル校を指定してセミナーを行っている。高校生にロールモデルを提供するため、消防士や美容師、車の部品設計等に従事する外国人青年が就労の体験談を話し、その後、採用に関心がある企業のプレゼンテーション、個別相談や座談会等を組み合わせている。また、金融機関が主催するビジネスマッチングフェアの同時開催事業として、外国人高校生による企業ブース見学ツアーも行われている。本事業についても、ツアーの前後に先輩外国人青年の体験談と振り返りワークショップを行い、就職意識を高める一助としている。

c. 次世代外国人の活動支援

a. で述べたCOLORSは次世代外国人の若者が中心となって発足したグループで、HICEによる国際交流イベント「78ヶ国の浜松市民が大集合（2013年）」を実質的に企画運営し、「浜松市（日本）で生まれたり育ったりした、外国にルーツを持つ第二世代」というアイデンティティを背景に活動している。具体的には、日本人も交えた同世代間で自由に意見交換する交流会の開催を試行した後、外国にルーツを持つことを活かして就職応援セミナーを開催するなどした。現在は、定時制高校への出前授業で体験談を語ることを通じ、高校生と一緒に将来を考えるワークショップ等を開催している。HICEはCOLORSの活動の企画運営を支援したり、外部との連携を支援するなど活動促進（エンパワメント）を図っている。

(3) 事例からの示唆

浜松市の外国人教育施策の検討を通じて、以下の特徴が指摘できる。図表12に、三つの主要な特徴別に市の取り組み内容を整理した。

(図表12) 浜松市の事業の特徴と具体的活動

①積極的な取り組み姿勢		
対象の把握	住民登録と学籍簿の連動、区役所と教委の連携	①長年にわたる独自対応の経験に基づき、個別事情に合わせ、柔軟、迅速に判断 ②多文化共生方針の下、外国人のニーズの発掘と充足を重視
働きかけ	通訳を帯同した家庭訪問、就学状況の追跡調査、進学・就職イベント	
ニーズの充足	家庭事情への対応、発達障害対応、進路の実体験の披露	
新たな事業化	メンタルヘルス事業、ボランティア・支援員向け研修、就職体験談	
②広範な地域主体によるネットワーク		
日本語ボランティア	学校や相談会への出張通訳、診察、各種手続きへの同行	①長期の共生経験から、外国人と関わる多数の主体が誕生、活動を継続
NPO、市民グループ	学習支援員派遣事業を委託、日本語学習会	
外国人コミュニティ	母語文化継承活動、母国語学習会	②主体間の情報共有が進み、各自の特性や保有資源を活かした支援態勢を構築
大学等	キャリア形成支援、ゼミ生による体験談	
企業	外国人採用企業の体験談、ジョブマッチング	
金融機関	取引先に外国人就職相談会への参加を働きかけ	
経済団体	外国人のキャリア形成に関するネットワークへの参加	
③新たな活動主体、活動内容の実現		
外国人青年	就職・進学体験談を披露し、ロールモデルを提供	①欧州に倣い、外国人の多様性を活かす姿勢 ②次世代外国人の自然な社会統合
次世代外国人グループ	ロールモデル・メンターの役割、同世代の定期意見交換会	

(資料) 浜松市資料その他に基づき日本総合研究所作成

A. 積極的な取り組み姿勢

外国人や受け入れコミュニティの要望を待つのではなく、市の側から情報を集めて能動的に働きかけ（アウトリーチ）、外国人に関わる問題の解決を手助けしたり、発掘したニーズを充足し、必要性が高い場合は新たに事業化する積極的な姿勢である。事例を挙げると、外国人児童の就学状況の把握と家庭訪問、生育環境や学習ニーズに合わせた支援員、成長に応じたキャリア形成支援等が代表的である。

このような姿勢が生じた背景として2点を指摘できる。一つは、浜松市は1990年以来、国の関与が乏しいなかで独自対応を重ねてきたため、事業内容や範囲を自律的に判断したり、積極的・機動的に見直したりする取り組み姿勢（スタンス）が定着してきた。二つ目は、外国人住民の文化的背景や生活習慣を尊重する多文化共生方針の下、外国人ならではのニーズや事情を把握・理解し、充足するスタンスが

定着してきたことである。

B. 広範な地域主体によるネットワーク

問題を所管する担当課や市の関連組織だけで外国人に対応せず、地域の様々な主体によるネットワークを通じた支援が実現している。結果として、各組織・団体の特性や保有資源（リソース）を適宜動員することができ、様々なニーズへの対応や包括的支援をタイムリーに行う体制となっている。

連携主体として、民間では日本語ボランティア、外国人の支援や国際交流を目的とする市民グループやNPO、外国人コミュニティ、大学や私立学校等の教育機関、企業や商工会議所等経済団体が挙げられる。また、県や国の機関（入管事務所、ハローワーク等）とも意見交換や事業連携のネットワークがある。取り組み事例としては、日本語学習を支援するNPOや市民グループ、教委の委託を受けたNPOが派遣する学習支援員、外国人コミュニティによる母国文化継承活動、大学教員やゼミ生が参加するキャリア形成活動等がある。

このような体制を構築できた背景として2点を指摘できる。一つは、外国人と長年接触や交流を続けてきたため、同市には様々な形で外国人に関わる主体（注41）が数多く存在し、一種の社会インフラを形成している（注42）。二つ目は、各主体の特性や保有資源（例：日本語通訳、母国文化継承等）がデータベース化され、ニーズに応じた支援を適時提供可能なことである。

C. 新たな活動主体、活動内容の実現

学校や地域社会で支援、フォローを受けてきた外国人の子ども世代（次世代外国人）が、地域社会の新たな担い手に成長しつつある。取り組みとしては、外国人児童・生徒に対して先輩（大学生、社会人）が体験談やアドバイスを話すロールモデルの提供、外国人青年グループによる社会活動が挙げられる。次世代外国人のアイデンティティや多様性を強みとしたこの種の活動は、社会統合の成功例といえよう。

背景として2点を指摘できる。一つは、外国人住民の多様性は地域経営にプラスであるという欧州評議会プログラムの影響を受け、浜松市は（次世代）外国人の活用に積極的な姿勢を示している。二つ目は、多くの次世代外国人が日本で生まれ育ち、市立学校で学んだり地域活動に参加する過程で、外国人だけでなく日本人の間にも「地元育ち」の意識が醸成・共有され、自然と連携が実現していることである。

（注24） 前述の全国外国人集住都市会議メンバー15市のうち、浜松市の外国人比率は10～12位である。

（注25） 当時は浜松市国際交流センター、2008年に現名称に変更。

（注26） 具体的には名古屋入国管理局浜松出張所、浜松労働基準監督署、浜松公共職業安定所。

（注27） 一例として、日本経済新聞社説「外国人の日本語教育の質どう高める」2019年2月14日付、朝日新聞社説「外国人の就学等しく学びの保障を」2019年3月1日付。

（注28） 他に外国人学校に通う児童・生徒がいる。

（注29） いずれかの親が日本国籍を保有しているが、日本語以外の言語を日常的に使用してきた子どもが主に該当する。

（注30） 定時制高校への進学を含む。なお、中途退学者も相当数に上るといわれる。

（注31） 母国流の教育を望み、外国人学校を選択する保護者も一定数存在する。

（注32） 例えば、ブラジルの就学年齢は6歳である。また、単身来日した親が、生活が安定した段階で母国から子どもを呼び寄せる

ため、義務教育年齢を超過して受け入れ先がないケースも少なくない。

(注33) 毎日新聞「外国籍の就学不明児 調査」「就学不明 情報共有へ」2019年3月5日付。

(注34) 市内での転居の場合も含む。

(注35) JSLはJapanese as a second languageの略。日常会話では不自由なく日本語を使うのに、授業内容を理解できない外国人児童が増えたため、「日本語で学ぶ」すなわち通常授業に参加する能力を高めるため、文科省が2001年から研究開発を進めたカリキュラム。日本語を学ぶ日本語学習、あるいは漢語の多い日本語を平易に言い換えた「やさしい日本語」とは異なる。

(注36) ただし、教材の文章量を減らしたり、映像で教材の説明を補う等の変更は伴う。

(注37) 日本語については、教員免許保有者以外の学習支援者が取り出し指導するケースもある。

(注38) 法務省 [2018] 第2回議事録、p11、2018年9月28日。なお、HICEで行っているメンタルヘルス事業では、精神科等への同行通訳サービスを提供しているが、その中で、子どもの発達支援機関等への通訳に同行する割合が高いという。

(注39) 浜松市教育委員会へのインタビューに基づく、2018年12月6日。

(注40) 吉野晃（研究代表）「多文化共生教育の枠組み形成のための基礎調査」東京学芸大学大学院連合学校教育研究科p17、2016年。

(注41) 例えば、郷土料理やダンス、歌、スポーツ等を共に行うグループ、子どもや母親など参加主体別のグループ、地域単位のグループ等がある。交流形態も定期交流、イベント等多様である。

(注42) もっとも、外国人住民の受け入れに積極的な市民ばかりではないのが実情であり、無関心層に対する働きかけと巻き込みは、浜松市にとっても依然として重要課題である。

5. 地方圏に求められる外国人受け入れの在り方

今後、後発自治体は教育、保育、医療などの公共サービスの提供に当たり、外国人住民に合わせて内容の見直しや体制の整備を進める必要がある。ただし、後発自治体の多くは高齢化が進み、かつての集住自治体のように試行錯誤を重ねて独自策に到達する時間や体力は乏しいのが実情である。このため、先行する集住自治体の知見を積極的に活用することが望まれる。

知見の活用に当たり、定型化された内容、例えば母国語による転入時のガイダンスやQ&A等を取り入れるのは比較的容易であるのに対し、就学支援など個別対応が求められる事業には、集住自治体の長年にわたる経験や知見・ノウハウが集積されており、そのまま踏襲することは難しい。そのような分野については、後発自治体は、取り組みの成功要因や背景に着目しつつ、事業環境を整備していくことが現実的であろう。以下、主なポイントを3点指摘する。

第1に、自治体側からの積極的な働きかけ（アウトリーチ）の必要性である。何か問題が起きたり、外国人や地域住民からSOSが寄せられるまで手をこまねているのではなく、家庭訪問など自治体側から働きかけを行い、情報提供や相談に応じることが望ましい。まずは、母国語による転入や入学の手引き、生活ルールの解説書、緊急連絡先リスト等を整えて配布し、母国語と日本語の会話文が併記された指さしツール等を活用して問い合わせに応じる活動が必要であろう。集住自治体では、転入してくる外国人に各種手引きやチラシ等をまとめたオリエンテーションツールを配布する活動を行っており（例：浜松市ウェルカムパック）、参考となろう。次いで、医療や保育、教育等具体的サービスについては、外国人が抱える問題や要望を丁寧に聞き取り、整理集約して固有ニーズに向けた活動内容の見直しを図るなど柔軟な対応が望まれる。

第2に、自治体のみで外国人に対応せず、地域主体の参画を求める必要性である。通常、後発自治体の地元には、外国人支援や交流活動を目的とする団体は多くないため、自治体はこれに代わる組織・団体を開拓してネットワークを構築する必要がある。有力候補として、地縁団体と近隣の大学が考えられる。

地縁団体については、地元コミュニティの基盤である点、行事や地域運営、生活ルールに精通してい

る点を活かし、外国人に地域ルールを周知・説明したり、行事・祭りに外国人を誘うなど地元コミュニティへの橋渡し役を依頼する。実際、埼玉県川口市や愛知県豊田市では、急増する外国人と地元住民の間に軋轢が生じた際、団地の自治会が介在することで事態の悪化を防いだ経緯がある。

大学については、国際関係や多文化共生を研究テーマとしている教員、海外からの留学生など人材の供給源としての期待が大きい。一定のポストや役割を設定して長期的に協力を求めることも検討に値しよう。安芸高田市では、2011年来、市の広報誌上で地元の大学教員が多文化共生のコラムを担当しており、住民の啓発、コミュニティとの橋渡し役を担っている。

第3に、地域社会の新たな担い手として外国人を活用する視点である。集住自治体の場合、90年代以降に就労した外国人の子ども世代の社会参加が活発になりつつあるが、後発自治体は新たに転入してくる、いわば第1世代の外国人の社会参加に期待することとなろう。地域の行事や清掃・治安等の社会活動、消防団をはじめとする地域組織の担い手が軒並み減少する現状、外国人にこれらの活動を積極的に紹介し、参加を要請することが考えられる。

その際、成否を左右するポイントとして2点を指摘できる。一つは外国人の就労先である企業の姿勢であり、外国人の地域活動に理解を示し、勤務時間やシフトの面で配慮するなどの協力が望まれる。宮城県気仙沼市では、会社社長が技能実習生に自治会活動へ参加するよう提案し、実習生側も地域の清掃活動等に積極的に取り組んだ結果、地元から歓迎されるようになった例がある(注43)。二つ目は、地域住民の外国人に対する姿勢や態度であり、外国人のユニークな発言や提案を歓迎する、一定の経験を積みれば重要な役割を任せるとの取扱いが望まれる。相当の時間をかけて多文化共生事業を進めてきた集住自治体に比べ、時間的余裕が乏しい後発自治体の場合、外国人住民の参加で途絶えていた地域の行事が復活した等の好事例を積極的に紹介するなど、住民への働きかけに注力することが望ましい。

(注43)「週刊東洋経済」2019年1月12日号、p.32~33。

6. おわりに

人口減少が進むわが国は、経済・社会活動の新たな担い手として外国人を受け入れる方向に舵を切り、ほどなく多くの外国人が地域社会に転入してくる見込みである。これに対する備えが不十分な自治体は少なくないが、高齢化が進むこれらの自治体に時間的猶予は少なく、外国人の受け入れ対応は待ったなしの課題である。後発自治体は、集住都市の知見を取り入れ、体制の整備に要する時間を短縮する姿勢が望まれる。

ただし、集住都市の施策には、長年にわたる外国人対応が集約され、一朝一夕に倣うことは難しいものも多い。後発自治体は、施策の意図・目的がどこにあり、それらが具体的事業にどのように落とし込まれたかをよく理解したうえで、地元流に調整(アジャスト)していく取り組みが必要となる。

最後に残された課題を指摘する。今回の特定技能資格の創設は労働力不足に迫られた結果であり、受け入れる側の関心事は現実的なメリットに集中しがちである。しかし、受け入れの動機が経済中心であったとしても、住民となった外国人に対して実利ばかり求める姿勢、例えば「単なる労働力」とみなすことは、地域の持続可能性を損なう方向に作用し、望ましいことではない。生活者であり地域の一員と

して外国人を遇するスタンスが重要であり、固有ニーズに合わせて公共サービスの提供方法や内容を見直したり、日本語学習支援や多言語対応に注力することは最低限行う必要がある。さらに、生活やメンタル面のケア・支援を提供する、コミュニティの一員として意見表明や活動に参加する機会を保障することなど取り組むべき課題は多い。実際、今回の入管法改正に当たり、関係閣僚会議で決定された「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」では、全126項目にわたる広範な対応の必要性が指摘されている（図表13）。短期間にすべてを充足することは難しいとはいえ、自治体は計画的に「地域の一員としての外国人」の処遇と環境を整えていくことが重要である。

(図表13) 外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策

外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動	
①	国民及び外国人の声を聴く仕組みづくり
②	啓発活動等の実施
生活者としての外国人に対する支援	
①	暮らしやすい地域社会づくり
	<ul style="list-style-type: none"> 行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備 地域における多文化共生の取組の促進・支援
②	生活サービス環境の改善等
	<ul style="list-style-type: none"> 医療・保険・福祉サービスの提供環境の整備等 災害発生時の情報発信・支援等の充実 交通安全対策、事件・事故、消費者トラブル、法律トラブル、人権問題、生活困窮相談等への対応の充実 住宅確保のための環境整備・支援 金融・通信サービスの利便性の向上
③	円滑なコミュニケーションの実現
	<ul style="list-style-type: none"> 日本語教育の充実 日本語教育機関の質の向上、適正な管理
④	外国人児童生徒の教育等の充実
⑤	留学生の就職等の支援
⑥	適正な労働環境等の確保
	<ul style="list-style-type: none"> 適正な労働条件と雇用管理の確保、労働安全衛生の確保 地域での安定した就労の支援
⑦	社会保険への加入等の促進
外国人材の適正・円滑な受け入れの促進に向けた取組	
①	悪質な仲介事業者等の排除
②	海外における日本語教育基盤の充実等
新たな在留管理体制の構築	
①	在留資格手続の円滑化・迅速化
②	在留管理基盤の強化
③	不法滞在者等への対策強化

(資料) 外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」に基づき、日本総合研究所作成

併せて、地域社会に外国人が溶け込むようフォローする役割も自治体には求められる。これについては、日本人住民を誘致するため全国で行われている地方創生策が参考となろう。例えば、徳島県美波町の誘致活動に応じて、東京のIT企業がサテライトオフィスを開設したところ、自然や居住環境に魅力を感じた若手技術者が多数応募し、その後、これら移住者の知人が次々と流入したため、現在20近いオフィスが開設されている。その理由として、美波町側で受け入れを支援した担当者は「地域のいろんな役割を任される、頼りにされていることを実感する。都市では感じにくい人とのつながり」を指摘して

いる（注44）。外国人の場合も、地域社会から受け入れられ、その運営に関与したり、行事やスポーツなど地域活動へ参加することを通じて、地元に対する帰属意識や愛着をはぐくむ可能性がある。今回設けられた就労資格は転職が可能であるため都市圏への人材流出の懸念が絶えないが、地方圏の自治体が外国人をトータルに受け入れ、地域社会の担い手として尊重し、頼りにする姿勢は、都市集中問題の解決に向けたヒントとなろう。

さらに視野を広げれば、世界的に人材獲得競争が激化する現状がある。熟練、非熟練を問わず優秀な人材を求める動きはグローバル化し、アジア諸国では賃金水準が急上昇するなか、待遇面での優位性が失われつつあるわが国にとって、今後、人材をめぐる競争環境は厳しさを増すと予想される。今回の特定技能資格の創設を機に、各自治体において、外国人が長期定住する環境や、地域社会の新たな担い手として外国人を尊重する体制が整えられ、日本全体が外国人から「選ばれる国」となることを期待したい。

（注44）朝日新聞「これからの地方 ITきっかけ「関係人口」に期待」2019年3月5日付。

(2019. 10. 18)

主要参考文献

- ・明石純一 [2017]. 「海外から働き手をいかに招き入れるか」『日本政策金融公庫論集』第34号、日本政策金融公庫、2017年
- ・安芸高田市 [2013]. 「安芸高田市多文化共生推進プラン」2013年3月
- ・安芸高田市 [2018]. 「第二次安芸高田市多文化共生推進プラン」2018年3月
- ・安芸高田市 [2017]. 「安芸高田市 市政要覧」2017年
- ・浅井貴也、小杉直美、佐々木邦子、伏見千悦子 [2013]. 「在留外国人に対する支援の現状と課題」『北翔大学生涯学習システム学部研究紀要』第13号、北翔大学、2013年
- ・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』第8巻1号、社会政策学会、2016年
- ・石田一喜 [2018]. 「新たな在留資格「特定技能」の概要」『農林金融』2018年12月号、農林中金総合研究所、2018年
- ・移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会 [2018]. 『移民政策のフロンティア』明石書店、2018年
- ・外国人集住都市会議『外国人収受都市会議資料』各年版
- ・外国人集住都市会議 [2018]. 『外国人集住都市会議おた2018』
- ・門美由紀 [2012]. 「地方自治体による外国人への生活支援提供の課題」『社会福祉学評論』第11号、日本社会福祉学会関東部会、2012年
- ・国立国会図書館調査及び立法考査局 [2017]. 『ダイバーシティ（多様性）社会の構築・総合調査報告書』国立国会図書館、2017年
- ・後藤・安田記念東京都市研究所 [2017]. 「特集 外国人児童生徒への学習支援」『都市問題』2017年9

月号

- ・後藤・安田記念東京都市研究所 [2018]. 「特集 日本の外国人労働者・移民問題」『都市問題』2018年9月号
- ・小針泰介 [2018]. 「賃金から見た外国人労働者問題」『調査と情報』1024号、国立国会図書館、2018年
- ・自治体国際化協会 [2012a]. 「インターカルチュラル・シティ」『自治体国際化フォーラム』2012年1月号
- ・自治体国際化協会 [2012b]. 「日韓欧多文化共生都市サミット2012浜松の開催について」『自治体国際化フォーラム』2012年9月
- ・自治体国際化協会 [2014]. 「浜松市における「外国人の子どもの不就学児ゼロ作戦事業」について」『自治体国際化フォーラム』2014年11月号
- ・自治体国際化協会 [2019]. 「「多文化共生のまちづくり」に向けて」『自治体国際化フォーラム』2019年1月号
- ・総務省 [2017]. 『多文化共生事例集』2017年3月
- ・総務省 [2018]. 「多文化共生の推進に関する研究会」資料、議事録、2018年10月～2019年
- ・芹沢健介 [2018]. 『コンビニ外国人』新潮社、2018年
- ・坪田邦夫 [2018]. 「農業の外国人材受入れの課題（1）」日本農業研究所『農業研究』第31号、日本農業研究所、2018年
- ・内閣官房 [2018a]. 「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」議事録2018年7月～12月
- ・内閣官房 [2018b]. 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」2018年12月25日
- ・内閣官房 [2018c]. 「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」議事概要2018年2月～5月
- ・中西絵里 [2018]. 「我が国における外国人材受入れの概況」参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』No.405、2018年10月
- ・西日本新聞社 [2017]. 『新 移民時代』明石書店、2017年
- ・日本政策金融公庫総合研究所 [2017]. 『中小企業の成長を支える外国人労働者』2017年、同友館
- ・浜松市 [2018]. 「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」2018年3月
- ・浜松市企画調整部国際課 [2018]. 「平成30年度 国際化業務概要」2018年4月
- ・公益財団法人浜松国際交流協会（HICE） [2018]. 「平成29年度事業報告書」2018年8月
「HICE事業概要と多文化共生のまちづくりの課題」2018年度
- ・浜松市委託 [2017]. 「外国にルーツを持つ青少年のキャリア支援事業」2017年2月
- ・浜松市委託 [2018]. 「外国にルーツを持つ就学前の子どもと保護者の子育て支援に関わる調査」2018年2月
- ・法務省 [2018]. 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会」議事録、資料、2018年9月～12月
- ・法務省出入国在留管理庁 [2019]. 「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」2019年

9月25日閲覧

- ・毛受敏浩 [2016]. 『自治体がひらく日本の移民政策』 2016年、明石書店
- ・山本薫子 [2016]. 「外国人住民の居住をめぐる問題の諸相」『日本不動産学会誌』第30巻第2号、2016年
- ・高坂晶子 [2018]. 「改正入管法の施行に向けて～問題点と求められる対応」日本総合研究所Research Focus No.2018-041、2019年1月