

第 1 部

定住外国人をめぐる行政サービスの現状

第 1 部では、定住外国人をめぐる国の政策と板橋区における現状を分析している。

第 1 章 定住外国人に対する国の政策

- 1 日本における外国人の受け入れ体制
- 2 定住外国人への行政サービスの提供
- 3 新しい政策の試み
- 4 今後の課題

第 2 章 板橋区における多文化共生の現状

- 1 板橋区の外国人住民の状況
- 2 板橋区における多文化共生に関する計画
- 3 板橋区文化・国際交流課へのヒアリング報告
- 4 多文化共生を推進している団体の取り組み

第1章 定住外国人に対する国の政策

1 日本における外国人の受け入れ体制

(1) 日本を訪問する外国人のプロフィール

日本も含め多くの先進国では労働力不足や少子化対策を視野にいれて、国外から移民や労働者をどのように迎え入れるか、真剣な取り組みが展開されてきている。米国やカナダのような移民受け入れ国では歴史的にこれに取り組んできたが、ドイツやフランスなど基本的には移民受け入れを実施してこなかった国々も同じような試みが見られる。極東アジアの日本や韓国でも、近年では北米やヨーロッパと同じように外国人労働者の受け入れ、あるいはそれに類する政策を導入してきている。

最近の日本でも海外からの短期の旅行者も含め、きわめて多数の外国人の訪問や滞在が確認されている。平成29年度における外国人入国者数は2,742万8,782人（再入国者も含む）に達した。このうち、初めて入国した外国人（新規入国者）は2,509万2,020人おり、前年度より19.0%（399万9,045人）も増加している。他方、再入国者は233万6,762人で前年より9.9%（21万825人）の増加となっている¹。

外国人入国者のうち、国や地域を見ると、韓国（740万5,519人）、中国（576万1,064人）、台湾（435万1,147人）という3つの国が上位3位を占めている。ついで香港（212万5,925人）、米国（140万1,463人）と続く。全体に占める割合で見ると、上位4位までで71.6%を占めている。日本にとり、近隣のアジア諸国からの訪問客が大きな意味を持つことが理解できる。

さらに来日した外国人の性別や年齢を見ると、全体では女性が過半数を占め54.1%、男性が45.9%であり、女性が多いことが分かる。ついで年齢別にみると30歳代が多く全体の23.7%を占めている。ついで20歳代、40歳代、50歳代、20歳未満、60歳以上となる。いずれの年齢でも共通して女性が男性よりも多い。

訪日目的を見ると、「短期滞在」が多く全体で2,461万7,024人であり、この中では観光目的が一番多く2,218万9,951人、商用164万4,281人、親族訪問55万7,085人、文化・学術活動1万5,978人、その他20万9,729人と続く。また観光目的による訪問者のうち、韓国(29.0%)、中国(19.3%)、台湾(18.3%)、香港(9.3%)が上位4位を占めている。

(2) 入国管理局と在留資格

ところで本報告書での関心は短期滞在の観光客ではなく、一定の期間、仕事について滞在する人たちである。ごく簡単に外国人の日本における就労について、その仕組みについ

て紹介してみよう。中央官庁の中では法務省の「入国管理局」がこれを主に担当している。2018年度予算ではここに535億9,800万円が予算として配分されている。法務省の入国管理局長は総務課、入国在留課、審判課、警備課などを統括し、全国には8つの入国管理局（およびその管轄にある7つの支局と61の出張所）、また2つの入国管理センターが現場の窓口として業務を担当している。実際の業務を担当する入国管理官の総数は2018年度には4,870人あり、このうち入国管理官（3,142人）と入国警備官（1,444人）というポストが用意されている。訪日する外国人が増加していることもあり、入国管理局の職員数も近年では増員される傾向にある²。

外国人が日本へ入国する際、自国の有効なパスポートを保持し、かつ適切なビザなり在留資格を有することが必要である。ただし、日本政府が認めた国の国民に限り、ビザが免除され、一定期間、日本に滞在することが認められている。他方、出発前に現地の日本大使館なり領事館にビザを申請しておかないと入国が認められない国もある。そうした場合、滞在期間や就労できる仕事などを定めたものが「在留資格」と呼ばれて管理が行われている。

外国人が日本に入国して滞在する場合、おもに2つの理解の仕方がある。ひとつは毎年、新しく在留資格を得て入国する人たちで、いわば「フロー」という流入部分に該当する。入国にあたり、滞在期間や就労できる仕事などが規定されることになる。ついで一旦、入国してから一定期間、半年とか1年というように中長期的に滞在する可能性もできる。これが「ストック」に該当する部分である。2017年度末において、中長期滞在留者数は223万2,026人となり、これに特別永住者数32万9,822人を合計すると256万1,848人となる。これは日本の総人口数（1億2,671万人）に対して2.02%を占めるほどになっている。1985年度において、在留外国人数は日本人人口に対して0.70%程度であったが、その後の入管制度の変化も受けて、大きく増加していることを意味している³。

中長期在留者を出身国別に見るとどうなるだろうか。2017年度の場合、中国（73万0,890人）、韓国（45万0,663人）、ベトナム（26万2,405人）、フィリピン（26万553人）、そしてブラジル（19万1,362人）が上位5位を占めている。ブラジル出身者はリーマンショック以降、減少する傾向にあるが、フィリピンとベトナムが次第に増加する傾向にある。

加えて中長期在留者の特質を考えると、いわゆる「オールドカマー」と「ニューカマー」に区分して考えることが適切であろう。オールドカマーとは第二次世界大戦前から日本に海外（主に朝鮮半島や中国大陸、そして台湾など）から移住し、定住していた人々を指す。日本での就業機会を求めての移住がメインとされるが、第二次世界大戦が終了すると、状況は大きく変動した。例えば母国に帰還することもあり、また日本にそのまま定住した人々

もあったとされる。朝鮮半島が日本の敗戦により解放されると約 150 万人が帰国した⁴⁾。ただし、帰国しないで日本に留まった人々は約 50 万人と推定されている。日本に留まったオールドカマーの法的地位については、急激な変化が生まれている。駒井洋によれば、まずサンフランシスコ条約の調印（1951 年 9 月、発効は 1952 年 4 月）により、日本が独立を回復したことが重要なポイントとなる。具体的にはオールドカマーは 1952 年の法務省民事局長通達により日本の国籍を喪失するとされ、これ以後は「外国人」となり、在留管理の対象と転じた。そして出入国管理令や外国人登録法（1952 年施行）が主要な手がかりとして確立した。また「外国人」となった在日朝鮮人のうち、韓国の国籍を選んだ場合には「韓国国民」となるが、それを選択しない場合には「朝鮮籍」となり、朝鮮半島における分断国家の影が在日朝鮮人にも及ぼすことになった。

日本と韓国は 1965 年に日韓条約を結び、国交を正式に回復した。さらに両国間の様々な関係を整備する協定が結ばれて、より友好関係を深める対応がとられた。在日韓国人については「地位協定」が結ばれ、韓国籍を持つ者について「協定永住権」が認められた。在留管理の手段のひとつである指紋押捺の制度については批判的な意見が導入当初（1955 年）から多かったが、次第に緩和されるようになり、最終的には 1999 年には廃止されることになった。また 1982 年の出入国管理及び難民認定法により、朝鮮籍の者も「特例永住権」を取得することが可能となった。

さて在留資格とは具体的にどのようなものであろうか。図表 1 は 2013 年度から 2017 年度までの在留資格別に日本に在留している外国人数をまとめたものである。2017 年度において、多数ある在留資格のなかで数が多いのは永住者（74 万 9,191 人）、特別永住者（32 万 9,822 人）、留学生（31 万 1,505 人）、技術・人文知識・国際業務（18 万 9,273 人）、定住者（17 万 9,834 人）、家族滞在（16 万 6,561 人）、技能実習 2 号ロ（14 万 6,729 人）日本人の配偶者等（14 万 839 人）、があげられる。技能実習には 1 号のイとロ、2 号のイとロ、そして 3 号のイとロという 6 つの在留資格が用意されており、これを合計すると 27 万 4,233 人となり、在留資格の中では近年、増加しているものである。在留資格の大半は就労できる職種や滞在期間が限定されるものが一般的であるが、そうした制限がある程度、緩やかな資格にあたるものもある。それらは「身分又は地位に基づいて入国が許される」ものであり、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」がある。こうした用語だけでは分かりにくい、定住者は日系ブラジル人や日系ペルー人の子孫（2 世や 3 世）に該当する人たちを示し、ある程度、集団で日本へ移住してきた。本報告書でも紹介されている群馬県大泉町や静岡県浜松市の日系ブラジル人たちはこのカテゴリーに属する。

図表 1 : 在留の資格別在留外国人数の推移

在留の資格		(人)				
年		平成 25	26	27	28	29
総数		2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822	2,561,848
中長期在留者	教 授	7,735	7,565	7,651	7,463	7,403
	芸 術	432	409	433	438	426
	宗 教	4,570	4,528	4,397	4,428	4,402
	報 道	219	225	231	246	236
	高度専門職 1号イ			297	731	1,194
	高度専門職 1号ロ			1,144	2,813	6,046
	高度専門職 1号ハ			51	132	257
	高度専門職 2号			16	63	171
	経 営 ・ 管 理	13,439	15,184	18,109	21,877	24,033
	法 律 ・ 会 計 業 務	149	143	142	148	147
	医 療	534	695	1,015	1,342	1,653
	研 究	1,910	1,841	1,644	1,609	1,596
	教 育	10,076	10,141	10,670	11,159	11,524
	技術・人文知識・国際業務	115,357	122,794	137,706	161,124	189,273
	企 業 内 転 勤	15,218	15,378	15,465	15,772	16,486
	介 護					18
	興 行	1,662	1,967	1,869	2,187	2,094
	技 能	33,425	33,374	37,202	39,756	39,177
	技能実習 1号イ	3,683	4,371	4,815	4,943	5,971
	技能実習 1号ロ	57,997	73,145	87,070	97,642	118,101
	技能実習 2号イ	2,788	2,553	2,684	3,207	3,424
	技能実習 2号ロ	90,738	87,557	98,086	122,796	146,729
	技能実習 3号イ					0
	技能実習 3号ロ					8
	文 化 活 動	2,379	2,614	2,582	2,704	2,859
	留 学	193,073	214,525	246,679	277,331	311,505
	研 修	1,501	1,427	1,521	1,379	1,460
	家 族 滞 在	122,155	125,992	133,589	149,303	166,561
	特 定 活 動	22,673	28,001	37,175	47,039	64,776
	永 住 者	655,315	677,019	700,500	727,111	749,191
日本人の配偶者等	151,156	145,312	140,349	139,327	140,839	
永住者の配偶者等	24,649	27,066	28,939	30,972	34,632	
定 住 者	160,391	159,596	161,532	168,830	179,834	
特 別 永 住 者	373,221	358,409	348,626	338,950	329,822	

出典：法務省入国管理局、『平成 30 年度版 出入国管理』、平成 30 年 11 月、23 頁

最近の新しい在留資格として、いわゆるハイスキル、高学歴と考えられる資格（教授、芸術、経営・管理、法律・会計）という資格に加え、よりハイスキルの外国人を迎えるための新しい在留資格（高度専門職1号イ、ロ、ハ、および2号）を2015年に新設している。

（3） 難民の受け入れ

日本政府は難民条約をその当時、正式に批准をしていなかったが、ボートピープルとよばれるインドシナからの避難民を受け入る対応を1980年代初頭から取ることを余儀なくされた。ベトナム戦争は1973年1月のパリ協定の成立により終結し、米軍は1973年3月、南ベトナムから撤退した。その後、1975年4月には南ベトナムのサイゴンが北ベトナム軍の攻撃を受けて陥落した。これ以降、北ベトナムの共産主義体制への恐れから南ベトナムから避難民が流出し始めた。十分な準備の無いままでの国外脱出が多く、小さなボートに乗り込んでの脱出から「ボートピープル」と呼ばれ、日本にも1975年から彼らが漂着するようになった。ついでラオスとカンボジアでも政情が混乱し、同じように避難民が海外へ流出するようになった。日本政府は彼らを難民としてではなく「水難者」として受け入れることを認め、1978（昭和53）年4月の閣議了解でベトナム難民の受け入れを正式に決定した。当初はベトナム難民に限定していたが、のちにラオスやカンボジアからの難民も受け入れる態勢を整えた。インドシナ難民の受け入れ定住支援については、政府は1979年10月の閣議了解により方針を決め、アジア福祉教育財団に業務を委託することになった。また同財団には難民事業本部が設置され、兵庫県姫路市（定住促進センター）、神奈川県大和市（定住促進センター）、東京都品川区（国際救援センター）が設立された。

他方、難民条約については、日本政府は加入については消極的であったが、正式に加入する方向へと進むことになった⁵。実際には1981年10月、難民条約に加入、ついで難民条約議定書には1982年1月に加入した。さらにこれに平行する形で従来の「出入国管理令」を改正し、「出入国管理及び難民認定法」を制定し、外国人や難民の受け入れについての改革を進めた。例えば、難民条約において定められている難民保護を可能とするため、関連する法令の改正が行われた。例えば社会保障関係の法令（国民年金法、児童扶養手当法など）から国籍要件（日本人に対象を限るという要件）を撤廃した。この結果、初等教育、国民年金、児童扶養手当、健康保険などについて、難民は日本人と同じ待遇を受けることになった。また少し時間的には遡るが日本は1979年に国際人権規約を批准し、その結果、公営住宅への入居資格に定めていた国籍要件を廃止している。ニューカマーへの条件整備が国際的な要請もあり、進められたことになる。同時にこれがオールドカマーの人々への条件整備にもつながったことにも留意したい。ただし、1980年代以降、難民の受け入れに関しては他の

先進国と比べると少ないという批判が内外から指摘されていることも指摘しておく。

(4) ニューカマーの登場

1980年代以降、今度はニューカマーと呼ばれる外国人の地位が問題として登場してきた。まず日本政府は単純労働や肉体労働を提供するための外国人の入国を正式には認めていない。むしろ、一定のスキルや資格をもつ外国人を受け入れる、という原則のもとで在留管理を進めてきた。先に見たように、内外の変化を受けて、1980年代以降、日本は新しい方向へと進むことになった。

その代表例が技能実習生の制度である。1980年代以降になると、単純労働を担う人々が不足することになり、これを外国人によりカバーするような取り組みが行われるようになった。例えば、外国人研修制度というプログラムを1981年から開始している。さらにこれをレベル・アップする形で「技能実習制度」が1993(平成5)年に導入された⁶。これは日本が持つ技能を海外の若者に教えてその国の経済発展を支援することを目的とした。具体的には日本の専門家や技術者を海外に派遣して現地の若者に技能を教える、という方法ではなく、海外から彼らを日本へ招き、日本で技能を修得してもらう。日本では特定の技能だけでなく、日本語も学び語学力を高めてもらう。一定の期間、こうした訓練を受けて帰国すると母国での経済発展に貢献できる人材育成となるわけである。いわば海外から若者を招き、技術移転を日本国内で行うという考え方である。実際は労働力不足に悩む現場のニーズを満たすことになり、単純労働者を日本は認めないという政府の立場とは異なり、矛盾した制度となった。具体的には2年間の研修と実習を組み合わせ、座学なども重視する方向へ進んだ。さらに1997年からこれまでの合計2年間という上限も3年へと拡大された。2010年7月からは「技能実習1号及び2号」というプログラムへと再編された。まず在留資格として「技能実習」というカテゴリーが新しく導入された。ついで研修に該当する期間を「技能実習1号」、ついで実習に該当する期間を「技能実習2号」と2つの活動内容をより明確に区分した。1号から2号へ変更する場合、試験(技能検定基礎2級試験)に合格することが必要である。これまで研修期間において事実上、労働者として働いていても、労働条件や賃金などの点で実習生に不利となる事態が多く発生した。そこで2010年の改正により、技能実習1号(講習修了後)及び2号の期間になると、労働者として取り扱われることを明確にした。これにより、劣悪な労働条件の下での労働を改善することが可能となった。

2017年度における「技能実習1号」による新規入国者数の出身国を見ると、ベトナム(5万8,690人)、中国(3万4,072人)、フィリピン(1万2,923人)、インドネシア(9,581人)、タイ(4,449人)が上位5位を占めている。注目すべきはベトナムからの増加である。

2015年度には中国が一位(3万8,327人)でベトナムは2位(3万2,652人)であったのが、2016年からこれが逆転している。2014年度において、ベトナムからの技能実習1号による入国が7,449人であったのが、2016年度には約6倍の伸びを示していることになる⁷。

2017年11月からは「技能実習法」が施行され、在留期間を3年から5年へと期間を拡大した。1年目は技能実習1号、2年目から3年目は技能実習2号、4年目から5年目は技能実習3号とする。ただし、1号から2号に進むためには試験(基礎級、実技と学科)、2号から3号に進むためには3級試験(実技)を受けて合格することが必要である。2018年6月末のデータによれば、技能実習生は全国で約28万人も存在しているという。2018年秋に話題となった新しい在留資格(実施の時期は2019年4月から)はこれをさらに衣替えしたものである。

2 定住外国人への行政サービスの提供

(1) オールドカマーの場合

日本国籍の無い定住外国人に対して政府や自治体はどのような行政サービスを提供すべきであろうか。これに対する答えとして、定住外国人は法務省が定める在留資格をクリアし、一定の期間に限られるかもしれないが日本国内で働き、また税金を払い、通常の市民生活を送っている人たちと位置づけられる。したがって、日本国民とまったくすべて同じ行政サービスになるとは限らないが、一定のサービスを受けられるものと考えられる。これは彼ら自身の運動や活動から導き出された要求と関係するであろうし、人権の具体的内容を定めてきた国際的な人権条約から導き出される答えでもある。定住外国人の様々な運動についてここで触れる余裕はないが、人権条約の流れについて簡単に紹介しよう。

第二次世界大戦後、国連総会は1948年12月に「世界人権宣言」を採択し、普遍的な人権概念の意義が世界にむけて発せられた。人種差別や人種憎悪から悲惨な戦争が起きたと反省し、より普遍的な人権の必要性をこの宣言が内外に明確にしたのである。人権の尊重などは本来、各国の政府が努力して進めるべき課題であるが、国家の枠を超えてより普遍的なレベルでの人権を確立すべきことを人権宣言が提唱したことになる。しかし、人権宣言はあくまでも追求すべき目標や理念を掲げたもので、それを具体的に政策として進める権限についてはやや非力であった。より具体的な根拠なり手段が必要であった。

1966年12月16日、ニューヨークの国連総会で2つの文書が採択された。これは世界人権宣言の中身を具体化した文書であり、それらは「経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約」(A規約)と「市民的・政治的権利に関する国際規約」(B規約)である。B規約の

第2条によれば、これを締結した国は「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生又は他の地位による差別」をなくすことが求められることになった。より具体的には教育を受ける権利として、A規約第13条1項により、初等教育は義務でありかつ無償で提供されるべきであり、中等教育は無償で可能な限り多くの生徒に提供する責任を政府が負うことになった。日本人に対しては憲法（第26条）や教育基本法（第5条）が義務教育を国民に規定しているが、定住外国人の児童・生徒にはこのA規約の規定が適用される。したがって、定住外国人（日本の国籍を持たない）という理由で教育の提供を日本政府は拒否することが出来ないのである。日本政府は国際人権規約の批准に必ずしも積極的ではなかったが、1979年6月に批准し、国際社会のルールを尊重する決断をしている。

分野ごとに定住外国人（主にオールドカマー）に提供されてきた行政サービスについて紹介しよう⁸。まず労働者の権利を規定した法律（労働基準法、労災補償保険法、職業安定法など）には興味深いことに各種の労働法規が日本人にだけ適用される、というような条文となっていない。つまり日本国内で労働する場合、日本人か外国人かどうかは明示されていない。このため外国人も日本人と同じような法の保護を受けられることになる。したがって労働に関しては定住外国人のために不利益を受ける、ということがないと思われる。

ついで医療（国民健康保険制度）については、1986年まで国籍要件があり、定住外国人は対象外であった。しかし、1986年以降、当時の厚生相は外国人登録を行い、かつ在留期間が1年以上の者または日本に1年以上滞在することが認められた者は国民健康保険に加入できるように変更した。このため、（実際には自治体により運用の差があると言われているが）国は国民健康保険を運用する地方自治体にそのむね指導するようになった。なお医療費を負担できない旅行中の外国人に対してはいくつかの都道府県に限られるが、「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」（明治32年法律第93号）により、費用を負担している。

のちに触れるように、これまで定住外国人が住む自治体は正確にその存在を把握することができなかった。国（法務省入国管理局）への在留届を行うことと、自治体（市町村）への住民登録が連動しておらず、自治体としては対応が困難であった。しかし2012年から外国人住民も「住民基本台帳制度」の対象として記載されることが可能となった。これにより、自治体が正確に外国人住民の居住事実を把握することができるという大きな変化が生まれた。国民健康保険への加入については、在留期間が1年以上あることが必要であったが、新しい住民基本台帳制度の導入により、3ヶ月を超えて日本に滞在する外国人は国民健康保険に加入できる（加入する）ように変更された⁹。なお国民健康保険に加入できる外国

人は3ヶ月以上滞在することが認められ、かつ「在留カード」を交付された中長期在留者になる。在留資格が「短期滞在」の者、職場での健康保険に加入している者、そして在留資格が「外交」の者などは国民健康保険に加入できないという条件もある。

国民年金については、1982年から国籍要件を廃止し、外国人登録を行っている者には強制的に適用することになった。これは難民条約を日本も加入し、批准したことによる変更である。厚生年金については被保険者には国籍要件はなく、外国人にも強制的に適用されることになっている。

日本に在留する外国籍の児童・生徒には義務教育の義務はない。しかし、希望すれば公立の小学校や中学校で学ぶことができる。また入学後、授業料の徴収はなく、かつ教科書の無償配布も受けられることになる。

公営住宅や公営住宅への入居について、建設省は1980年に日本国民と同じように永住者を受け入れるように関係機関への指導を開始した。また永住者以外の外国人も入居を認めるように指導をしている。

公務員については国家権力の行使に外国人が関わることを認めない、という原則から外国人の採用などは原則的に行われてこなかった。しかし国立大学の教員の採用については例外として認める立場へと変更した。具体的には「外国人教員任用特別措置法」や「研究交流促進法」などを制定し、外国人教員の受け入れを可能とした。地方公務員については医師や看護師などの技術的または専門的な業務であれば、公権力の行使に該当しないため、外国人の採用が認められるという原則を当事の自治省が1986年に明示した。これによりケースバイケースであるが自治体により外国籍の公務員が次第に採用されるようになってきた。

(2) ニューカマーの場合

ニューカマーが登場するのは1980年代後半からである。先に見たように、オールドカマーへの行政サービスの提供が1980年代までにはほぼ拡充し、整理されてきていた。そのためニューカマーはそれを基礎として更なる生活基盤の構築を求めた、ということになる。2つの難民受け入れセンターに集中していたインドシナ難民はそこでまとまったケアを受けていたと考えられる。他方、ニューカマーは出身国の多様であり、定住した地域も日本国内に散らばり、国よりは受け皿となった地方自治体が大きな責任を負うことになった。

この点で興味深い事例となるのが「外国人集住都市会議」というおもに日系ブラジル人が集住した自治体の対応である。これは2001年5月、浜松市の呼びかけにより、豊田市など13の自治体が賛同して外国人集住都市会議が発足した¹⁰。設立の目的はラテンアメリカからの日系人の受け入れについてどのように対応していくかを検討することにあつた。メ

ンバーは浜松市や豊橋市など主に中部地方の都市が多いが、関東地方からは群馬県の太田市なども加わった。その後、年ごとに会議を持ち回りで開催し、各都市が抱える政策課題について意見発表や検討が行われた。2005年、豊田市で開催された会議（開催は2004年）の成果（豊田宣言）をベースとして「規制改革要望書」を提出した。関係自治体の要望を集約し、中央官庁へ政策改革を要望したことになる。これについては中央官庁からも正式回答を得ることになり、次第に改革への動きが進むことになる。

ところで日系ブラジル人の受け入れをより積極的に行うことを表明し、様々な努力を行った自治体の代表例が静岡県浜松市である。本研究チームも浜松市役所や民間団体（浜松国際交流協会、HICE）を訪問し、具体的な試みを伺う機会を持った。本報告書にもそのヒアリングの結果がまとめられている。個人的に得た印象として、定住外国人の受け入れは日系ブラジル人をメインとするが、他の定住外国人についても積極的に支援していこうとする市役所の明確な意思であった。また市役所だけではなく、浜松国際交流協会という民間団体の役割分担が明確に組み立てられているように感じた。市長が選挙で別の人物に交代しても、前向きな定住外国人受け入れ体制が「後退しないというシステム作り」が重要な教訓であろうか¹¹。

ニューカマーという新しい定住外国人に対して、国はどのように対応したのだろうか。一般的な行政サービスの提供に関しては、オールドカマーの定住外国人に対して時間をかけて整備してきた。ニューカマーについては、旧来の対応だけで不十分であることが次第に明確になってきたので、国は内閣官房を中心として検討を進める体制を取った¹²。具体的には1988（昭和63）年に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」を設置した。この窓口の名称が示すように、対象は外国人労働者であり、かれらが抱える諸問題について検討する会議であった。この会議の構成メンバーは内閣官房副長官補（内政）を議長とし、内閣府の関係者、そして警察庁（刑事局組織犯罪対策部長）、総務省（大臣官房長）、法務省（入国管理局長）、外務省（領事局長）、厚生労働省（職業安定局長）などがメンバーとなった。検討課題として次の5つがあげられた。①外国人労働者の受け入れ体制、②外国人労働者の受け入れ要請、③外国人労働者受け入れ拡大に関する諸問題、④外国における事例、⑤外国人労働者の受け入れを拡大する場合のスケジュールや範囲。

その後、この会議は定住外国人が増加する傾向を受けて、2006年（平成18年）、労働者としてではなく、「生活者としての外国人」へと視点を切り換えた。2006年6月20日、中間整理をまとめ、今後の方向性を探った。ついで同年2月25日に『「生活者としての外国人」に関する総合的対応策』をまとめて公表した。これまでの一時滞在の労働者から、家族も同

伴していることから、教育や医療・福祉など多面的な関係を視野に入れた行政サービスの提供が求められてきたことを意味している。その後、定住外国人に向けて予算を獲得していくことが確定していく¹³。ちなみに2008年度予算案は8億2,000万円、2009年度予算案では25億3,000万円、2010年度予算案では28億3,000万円と計上されていく。2010年度予算では労働環境の改善や社会保険の加入促進などに多く計上され(24.6億円)、次いで外国人が暮らしやすい地域社会作りに2.4億円、そして外国人の子どもの教育改善に1.4億円が計上されている。その後、一定の予算がこれに充てられているが、やや減少傾向にある(2017年度予算では19.3億円)、これらの額が多いか少ないかの判断は別として、国が「生活者としての外国人」という領域で予算を求め、それを実施してきた実績はそれなりに大きな変化と指摘できよう。

ニューカマーである日系ブラジル人や日系ペルー人については、「定住者」という身分での入国を進めたことにより、その数が急増した、1988年度のブラジル人(日系ブラジル人だけではない)の在留者数は約4,000人程度であったが、2008(平成20)年にはおよそ31万人にも増加した。その結果、日系ブラジル人が集住する自治体ではいくつかの問題が生まれることになった。それぞれの自治体ごとに問題に取り組んだが、日本政府も2010(平成22)年8月には「日系定住外国人施策推進会議」を内閣府に設立した。政策課題について検討を重ね、2011年には「日系定住外国人施策に関する行動計画」を提示した。2008年のリーマンショックにより、日系ブラジル人も打撃を受けて、職を失う者も多数となった。彼らの一部はブラジルへ帰国する者もあったが、日本において引き続き定住する者もでてきた。そうした傾向を受けて、日系ブラジル人の日本語能力を高めること、就職活動をサポートすること、そして学齢期にある児童・生徒の教育をどのように支援するかが大きな課題となった。「日系定住外国人施策推進会議」が各省庁と連携しながら対応策を模索することになっていった。

旧自治省は2001年の中央官庁再編で総務省の一部として組み込まれた。そのため、地方公共団体の指揮・監督は総務省が担当している。定住外国人増加の傾向に対して、総務省はどのような対応を取ったのだろうか。2006年(平成18年)3月、総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を公表した。また都道府県や政令指定都市に対して共生プランを策定するように指示した。約10年後の2016年、優れた共生プランを提示した自治体などの実例をまとめた報告書を総務省は公表している。

定住外国人の児童・生徒が公立学校に入学することが多くなってきたが、日本語能力に欠けることが多く、これが重要な課題となってきた。そこで文部科学省の外局である文化

庁は日本語教育小委員会（文化審議会国語分科会の一部として設置）を2007年に設置した¹⁴。ここで日本語をどのように教えていくか、より体系的に検討することになった。諸外国での日本語教育は外務省の外郭団体である国際交流基金がこれまで実施したり支援してきたが、日本国内に定住する外国人児童・生徒の日本語教育について関心を持つことはなかった。2007年の決定は初めて取り組んだことを意味する。加えて文部科学省は外国人児童・生徒の教育についても関心を寄せて取り組みを開始した。

ところで日本の公立の小中学校で学ぶ外国人児童・生徒に対して日本語教育を行うことは新しい課題であり、容易なことではないように思われる。日本語教育小委員会の整理によれば、全体で11の課題が指摘されている。さらに11の課題は5つの分野に区分され、①日本語教育の推進体制（ビジョンや体制に関する合意形成）、②日本語教育の内容や方法（日本語能力の判定方法やカリキュラム）、③日本語教育に携わる人材育成（日本語教育の公的な資格や育成・研修など）、④日本語教育に関する調査・研究体制、⑤その他の課題となっている。基本的な課題として、外国人児童・生徒に日本語を教えることの必要性は高く合意を得られるとしても、実際に教えることのできる教員をこれまで国は育成してこなかったことにある。そのために民間団体のボランティアに依存する形で多くの場合、外国人の児童や生徒に日本語を教えてきた。国、都道府県、自治体の役割分担をどのように明確にしていくか、今後の大きな課題と思われる¹⁵。

2006年、外務省も定住外国人問題に関心を寄せることになり、シンポジウムを開催した。このシンポジウムは2009年まで5回ほど開催され、その後は国際移住機関（IOM）や都内の自治体などと共催で「外国人受け入れと社会統合のための国際ワークショップ」をほぼ毎年、開催してきた。いわば外務省の立場から定住外国人との共生をどのように検討するかが議論されていた¹⁶。

3 新しい政策の試み

（1） 在留管理の新しい制度

定住外国人との関係が深いのは地方自治体であるが、これまで彼らを正確にフォローする制度ではなかった。在留管理（在留資格や期間など）については、該当する外国人がまず法務省の地方入国管理局と地方自治体へ届け出をする必要があった。ただし、その外国人が他の自治体へ転居しても転出届を出す必要がなかったので、実態を把握することが事実上、困難であった。自治体が外国人へ行政情報を提供しようとしても、転居しているかどうか、正確に判別できなかったことによる。そこで自治体関係者からの要請もあり、2012年

7月には法改正（住民基本台帳の一部を改正する法律、施行は2012年7月9日から）を行い、日本人と同じように外国人も住民基本台帳に記載されることになった。これにより自治体が正確に外国人住民の動向をフォローできるようになった¹⁷。外国人住民も市役所などで住民票の写しを交付してもらうことが可能となり、利便性も高まった。またこれまでの「外国人登録証」に代わり「在留カード」が外国人に交付され、このカードには就労可否についての情報が記載されているので、本人にとっても、また雇用する側にとっても明確に判断ができることになった。この在留カードは入国時に在留資格が認められ、一定の期間の滞在が可能な外国人には交付されるものである（短期滞在の旅行者などには交付されない）。

そうした制度により、各自治体は正式な在留許可を得た外国人がどのぐらい居住しているかを知ることが可能となり、また出身国についても知ることが可能となっている。定住外国人の実態や行政サービスの提供についても、以前より細かくフォローできるようになったと言えよう。なおこれらのデータは各自治体が公開している情報提供のサイトから見るができる。

（2） 外国人労働者の雇用届け出制度

外国人が日本の企業や工場で働くことが近年ではごく普通のこととなってきた。そこで1993年から法改正（職業安定法施行規則第34条）を行い、外国人労働者を雇用する事業主はハローワークへそれを届け出ることになった。ただし、これは義務ではなく、あくまでの任意の届け出であった。1993（平成5）年度、この制度がスタートして最初の年度では9万6,528人の外国人労働者が確認されている（事業所数は1万1,624）。その後、より正確な雇用実態を知る必要が高まり、2007（平成19）年10月からこれが義務化された（雇用対策及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律）。一部の在留資格（特別永住者、及び外交、公用）を除き、短期のアルバイトも含めて、外国人を雇用している事業主はハローワークへ届け出を行うことが義務となった。かりに届け出の義務を怠ると30万円以下の罰金が科せられる。また事業主は外国人労働者に必ず雇用保険や社会保険に加入させる義務を負うことが確認された。これまでのように外国人労働者は日本人には「目に見えない存在」ではなく、公的に確認される存在となった次第である¹⁸。

2017年度のデータ（外国人雇用状況届出、2017年10月末）によれば、①専門的・技術的分野における外国人労働者数は約23万8000人、②身分に基づき在留する者は約45万9000人、③技能実習生は約25万8000人、④外国人看護師やワーホリなどの特定活動による者は約2万6000人、そして⑤留学生のアルバイト（資格外活動、勉学を阻害しない範囲での

労働で上限は1週間に28時間)は約29万7000人となっている¹⁹。全体を合計すると約127万9000人となる。これらのデータなどは厚生労働省のURLから確認することができる。

(3) ポイント制度の導入

単純労働ではなく、高学歴でハイスキルの外国人労働者を求める政策がまとめられ、2012年からその申請(受け付け)が開始された。これは「学術研究」、「高度専門・技術」、「経営・管理」という3つの分野に絞り、学歴、職歴、年収などを点数化して、より公平な観点から受け入れを進める、という制度である。これはすでにカナダや英国などでも導入されている制度であり、日本でもこれを開始した²⁰。ポイントを計算する場合、経営・管理の分野では学歴(博士号ないしは修士号取得者は20点、学士号取得者は10点)、職歴(10年以上なら25点、7年以上なら20点など)、年収(3000万円以上なら50点、2500万円以上なら40点など)により判定する。加えてボーナス点というものがあり、日本語能力試験1級にパスしていると10点が加算される。あるいは勤務先から役職者に任命されている場合、10点(代表取締役)なり5点(取締役)が加算される。合格点は70点以上であるが、年齢に応じて一定の年収があることも必要要件とされている。例えば40歳以上なら年収600万円以上であることが求められていた。

興味深いことに、高度人材に対しては、様々な優遇措置も用意された。例えば永住許可を受けるには原則として10年以上の在留事実が必要であるが、高度人材の場合、5年の実績があれば永住許可の申請が認められる。また高度人材の親を日本に呼び寄せることも(一定の条件を満たせば)認められている。

なお高度人材に該当する者には「特定活動」という在留資格が与えられてきたが、2014(平成26)年4月から新しい在留資格として、「高度専門職1号」と「高度専門職2号」が導入された。これにはいくつかの優遇措置がとられている。ただし、期待されたほどの申請者が少ないようで、ハイスキルの人材を獲得することは容易ではないことが多くの論者により指摘されている。

4 今後の課題

これまで簡単に日本における外国人の受け入れ体制について紹介してきた。オールドカマーについては極東アジアの冷戦構造が戦後も長く続き、その影響を受けてきた。しかし、1965年の日本と韓国との合意により、在日韓国人の法的地位については改善がなされた。その後、国際人権規約などの人権条約を日本も加入し、批准することでオールドカマーの諸権利も見直しがおこなわれた。その後、1980年代以降になると、インドシナ難民の受け

入れや労働力不足を解消する方法のひとつとして、研修生や実習生の制度などが導入されて、新しい局面へと進むことになった。ニューカマーの登場も日本各地により異なり、その対応も地域ごとに異なることになった。国よりも地方自治体や民間団体などが異なる対応を余儀なくされてきた。

定住外国人の受け入れについては、在留資格の見直しなどにより時代とともに変化を遂げてきた。しかし、その変化への対応については、国の消極的な姿勢が指摘されてきた。これからも自治体の要請や問題を国が理解し、自治体と協力体制を構築することが課題と思われる。

脚注

- 1 法務省入国管理局、『平成 30 年度版 出入国管理』、平成 30 年 11 月刊、2 頁。その他のデータに関しては白書の第 1 章（外国人の出入国の状況）から取った。
- 2 同白書、資料編 2（組織・体制の拡充）、および資料編 3（予算等）。
- 3 同白書、21 頁。
- 4 駒井洋、『移民社会学研究：実態分析と政策提言、1987-2016』、明石書店、2016 年、37-44 頁。
- 5 難民の受け入れに関する概略は外務省の URL から得た。www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin
- 6 技能実習制度の概略については上林千恵子の著書を参照した。『外国人労働者の受け入れと日本社会』、東京大学出版会、2015 年。また新しい技能実習法については法務省の URL を参照した。
www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00014.html
- 7 法務省入国管理局、『平成 30 年度版 出入国管理』、資料編 5（統計）の表 7-1（147 頁）。
- 8 総務庁行政監察局編、『国際化時代 外国人をめぐる行政の現状と課題』、大蔵省印刷局、平成 4 年。この報告書は総務省の行政監察局が増加しつつあった定住外国人への行政サービスの実態を分析したものであり、労働関係施策、医療、年金、教育、住宅など多くの政策領域について取り上げている。
- 9 国民健康保険中央会（公益社団法人）の URL により確認した。
www.kokuho.or.jp/summary/national_health_insurance.html また地方自治体での同じように新しい制度を紹介している。ここでは横須賀市役所のホームページを確認した「国民健康保険が適用される外国人の方」）。www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3070/g_info/20140118.html
- 10 外国人集住都市会議の URL の中で「関係資料」が詳しいデータなどをまとめている。
www.shujutoshi.jp/siryo/index.htm
- 11 浜松市では市役所が問題解決への重要な役割を担い、企画調整部国際課が中心的な役割を果たして

いる。他方、浜松国際交流協会と国際課が共同して「多文化共生センター」と「浜松市外国人学習支援センター」を運営している。共生センターは各種のイベントを開催し、学習支援センターは日系ブラジル人への日本語教育などを担当している。市役所と民間団体の協力モデルと言える。

- 12 外国人労働者問題関係省庁連絡会議の URL は内閣府のサイトの中に設置されている。
www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/index.html
- 13 「生活者としての外国人」に関して配分されている予算については、上記の外国人労働者問題関係省庁連絡会議の URL から確認できる。
- 14 文化庁の URL には日本語教育についてのコーナーがあり、文化審議会国語分科会日本語教育小委員会や日本語教員養成研修など関連する情報や政策などが紹介されている。
www.bunka.go.jp/seisakukokugo_nihongo/kyouiku/index.html
- 15 西田憲史（文化庁文化部国語課長）、「平成 29 年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修、文化庁における日本語教育施策」（平成 29 年 7 月 4 日）にてこれが紹介されている（資料の 3 頁）。
www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kensyu/h29_hokoku/pdf/shisaku01.pdf
- 16 外務省の URL には「外交政策」のコーナーがあり、ここから「グローバル外交ネット」にアクセスできる。いくつかのテーマのうち、「在日外国人の社会統合」において各種情報が提供されている。
www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/symbiosis/index.html
- 17 総務省の URL の中の「外国人に係る住民基本台帳制度」に詳しく紹介されている。
www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c_gyousei/zairyuu/index.html
- 18 厚生労働省の URL の中の「外国人雇用状況の届出」において紹介されている。
www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/todokede/index.html
- 19 2017 年 10 月末の外国人労働者数については厚生労働省の URL の中の「日本で就労する外国人の 카테고리（総数 約 127. 9 万人の内訳）において紹介されている。
www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin16/category_html
- 20 法務省の URL の中の「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」に紹介されている。
www.immi.moj.go.jp/newimmiact_3