

外国人の受け入れ拡大と多文化共生

～技能実習の廃止とタイミングを合わせて「多文化共生基本法」の制定を～

目 次

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. はじめに | III. 多文化共生政策の変遷 |
| II. わが国における外国人の受け入れ | IV. 「多文化共生基本法」の制定を |

上席研究員 野田 彰彦

TEL : 050-5472-3861

要 約

I. はじめに

人口減少下で労働力不足が構造的問題となるなか、国は外国人労働者の受け入れ拡大を進めている。また、在留外国人を日本社会の構成員として受け入れ、ともに安心・安全に生活できる社会環境を実現していく「多文化共生」政策の重要性も高まっている。本稿では、外国人受け入れをめぐるこれまでの経緯や現状を概説するとともに、多文化共生社会の構築に向けた課題について考察する。

II. わが国における外国人の受け入れ

わが国には 307 万人の在留外国人が存在し、総人口の 2.47%を占めている。国はこれまで、専門的・技術的分野の外国人については、経済社会の発展に貢献する人材として積極的に受け入れてきた。それ以外の分野では、在留期間に上限を設けた技能実習制度や特定技能制度を通じ、一時的な労働力としての受け入れを図ってきた。政府は現在、人権侵害が指摘されてきた技能実習を廃止して新しい制度を創設する方向で検討を進めており、その制度設計がどうなるか注目される。

III. 多文化共生政策の変遷

これまで多文化共生に係る取り組みは、外国人が多く住む地方自治体等によって積極的に推進され、国はそれを側面支援してきた。多文化共生政策は「コミュニケーション支援（多言語対応、日本語教育）」「生活支援」「社会参画支援」の 3 つに大別されるが、地域の特性（定住者等の中長期居住者が多いか、それとも技能実習生など期間限定的な居住者が多いか等）によって政策の力点は異なってくる。そして国も近年、外国人向けの日本語教育を強化する法律を制定したり、多文化共生に関する中長期的課題を示すロードマップを策定したりするなど、多文化共生政策を主導的に進めつつある。

IV. 「多文化共生基本法」の制定を

現在の多文化共生政策については、「国と地方の役割があいまい」「財政的な裏付けが不十分」などの課題が指摘されており、その克服のために多文化共生に関する明確な法的根拠、すなわち「多文化共生基本法」の制定が求められる。技能実習を廃止し、人権に配慮した新しい制度を創設するタイミングに合わせて、基本法を制定することを提案したい。

I. はじめに

人口減少下でわが国における労働力不足が構造的問題となるなか、国は外国人の受け入れ拡大に乗り出している。人手不足の深刻な業種に限って外国人受け入れを認める特定技能制度について、熟練技能を要する特定技能2号の対象を2業種から11業種に拡大することが2023年6月に閣議決定されたのである。一方、人権侵害の実態が国内外から指摘されてきた技能実習に関して、政府の有識者会議¹では抜本的な制度改革が議論されている。2023年5月に取りまとめられた中間報告書では、技能実習を廃止して、人材育成と人材確保を目的とする新たな制度を創設する方向性が打ち出された。有識者会議は2023年秋にも最終報告書を取りまとめる予定で、その内容を踏まえた関連法案が2024年以降に国会提出される見通しとなっている。

こうしたなかで、在留外国人²を日本社会の構成員として受け入れ、ともに安心・安全に生活できる社会環境を実現していく「多文化共生」政策の重要性が高まっている。国もここ数年取り組みを積極化しつつあり、外国人向けの日本語教育を強化するための法律³を2019年に定めたほか、2022年には共生社会の実現に向けた中長期的な課題・施策を体系化したロードマップ⁴を策定している。

ただ、現在の多文化共生政策については、施策実施の根拠となる法律が存在しないため、推進力に限界があるとの声も目立つ。国と自治体の役割分担があいまい、自治体における政策の優先度が劣後する、自治体が行う施策への財政支援が不十分、多文化共生の重要性に関する国民意識の醸成が進みにくい、などの指摘がなされている。

そこで本稿では、技能実習に代わる新しい制度を創設するタイミングに合わせて、多文化共生に関する基本法を制定することを提案したい。人権面に配慮した新制度の立ち上げと同時に多文化共生の法整備にも踏み込むことによって、海外就労を望む外国人から日本が「選ばれる国」になる可能性が高まると期待されるほか、多文化共生の重要性を広く日本国民に理解してもらおう契機となりうるからである。

本稿の構成は以下の通りである。続く第II章では、日本に在留する外国人の概況を記した上で、これまでの外国人受け入れの経緯について整理する。大幅な見直しが検討されている技能実習と特定技能については、制度の経緯や問題点、見直しの方向性などを含めて詳しく述べる。第III章では、多文化共生に論を移し、これまで自治体が主導的に行い、国は側面支援してきた多文化共生政策の経緯や内容について解説する。また、国が近年定めた「日本語教育の推進に関する法律」や「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」等を概説しつつ、多文化共生に係る重要政策について考察する。そして第IV章では、多文化共生基本法に関する提案を行って締め括りたい。

¹ 技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議。

² 在留資格を持って3カ月以上日本に滞在している外国人を在留外国人と呼び、短期滞在の外国人観光客とは区別される。

³ 「日本語教育の推進に関する法律」(2019年6月28日施行)

⁴ 「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」(2022年6月14日 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定)

II. わが国における外国人の受け入れ

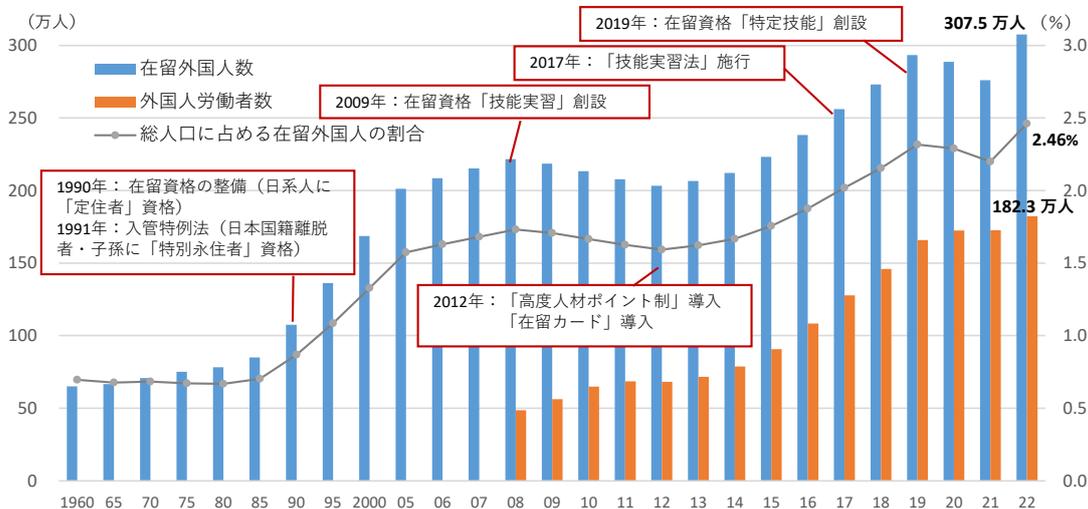
(1) 在留外国人および外国人労働者の数

わが国には2022年末時点で307万人を超える在留外国人が存在しており、総人口の2.47%を占める《図表1》。また、外国人労働者として国に届け出られている在留外国人は2022年10月時点で約182万人に上る。在留外国人、外国人労働者ともに、リーマン・ショック後（2009年～12年）や新型コロナウイルスの感染拡大期（2020～21年）を除いて長期的には増加基調にあり、いずれも足元で過去最高を記録している。

人口減少が続き、多くの業種で人手不足が深刻なわが国では、今後も在留外国人の増加が見込まれる。国立社会保障・人口問題研究所が2023年4月に公表した「日本の将来人口推計」によると、総人口に占める外国人の比率は、2030年に3.5%（420万人）、2040年に5.2%（586万人）、そして2070年には10.8%（939万人）にまで上昇する見通しとなっている。

ただし、同研究所による在留外国人数の推計は従来のトレンドを延長させたものである点には留意が必要である⁵。近年では韓国や台湾などとの人材獲得競争が激化しているとされ、また中長期的にはアジアの人材供給国で賃金水準が高まって「出稼ぎ」の必要性が薄れることも予想される。つまり、必要な労働力を海外から確保することが困難となる時代が到来しつつある。こうしたなかで重要なのは、本稿で論じるように、人権侵害が指摘される技能実習制度の抜本的な見直しや、外国人にとって住みやすい経済社会環境の整備など、日本が「選ばれる国」になるための取り組みを着実に進めていくことである。

《図表1》 在留外国人数と外国人労働者数の推移



(注) 在留外国人数は、出入国在留管理庁「在留外国人統計」（12月末時点）による。ただし、2011年までは当時の法務省入国管理局の「登録外国人統計」による。

外国人労働者数は、厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」（10月末時点）による。

(出典) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」、厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」より作成

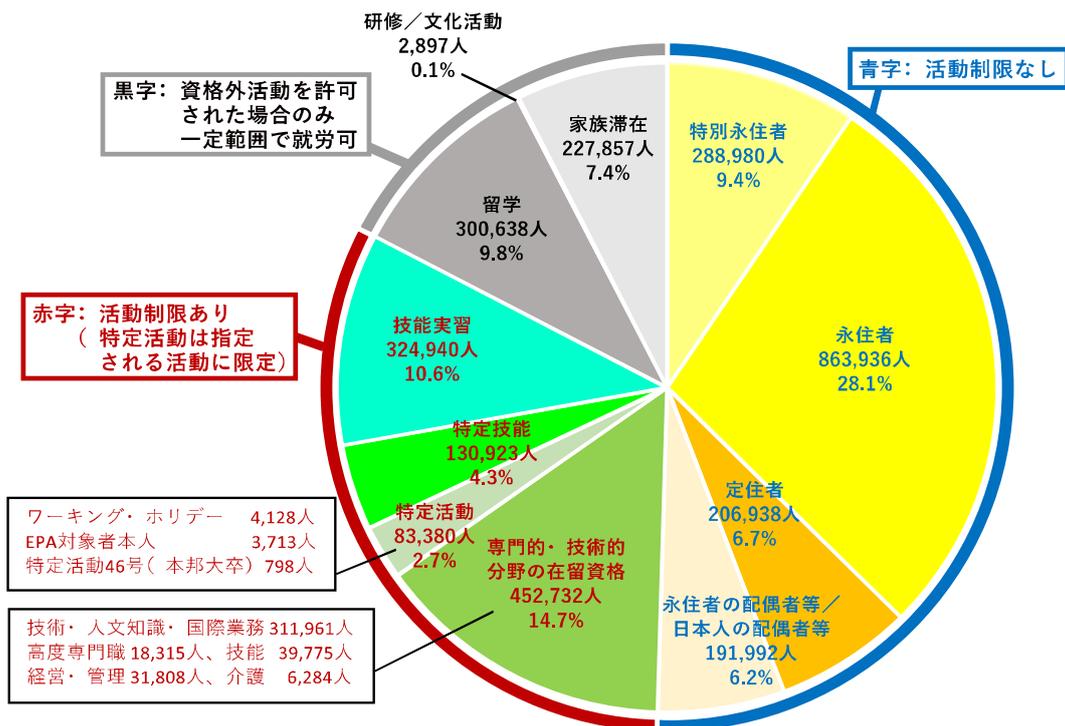
⁵ 国際協力機構（JICA）は、トレンドの延長推計ではなく、様々な構造要因を踏まえた外国人労働需給という側面から将来シミュレーションを行っている。それによると、①わが国の外国人労働者の需要は2030年に419万人、2040年には674万人となる、②一方でアジア諸国から日本への人材供給ポテンシャルは、2030年に356万人、2040年は632万人となり、需要から供給を差し引いた供給不足は2030年で63万人、2040年では42万人に上る、③2040年には9都県（東京都、茨城県、栃木県、群馬県、静岡県、愛知県、岐阜県、三重県、福井県）で生産年齢人口に占める外国人労働者の割合が10%を超える、という結果が示されている（国際協力機構「2030/40年の外国人との共生社会の実現に向けた取り組み調査・研究報告書」（2022年3月））。

(2) 様々な在留資格

①就労条件からみた整理

わが国には「出入国管理及び難民認定法」(入管法)に基づく様々な在留資格が存在する。その在留資格を就労条件面から括り分けて整理してみる。在留外国人の在留資格別構成をみると、「特別永住者⁶」「永住者⁷」「定住者⁸」「永住者の配偶者等/日本人の配偶者等」で全体の半分ほどを占めている《図表2》。これらの在留資格は「身分系在留資格」とも呼ばれ、活動制限がなく、どのような仕事にも自由に就労することができる。

《図表2》在留外国人の在留資格別の構成



(注) 「専門的・技術的分野の在留資格」には、技術・人文知識・国際業務(技人国)、高度専門職1号・2号、経営・管理、法律・会計業務、教授、芸術、宗教、報道、医療、研究、教育、興行、技能、介護、企業内転勤を含む。

(出典) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」より作成

そして、在留外国人全体の3分の1ほどはいわゆる「就労系在留資格」を持つ人で、活動制限があり、認められた範囲内の仕事に就かなくてはならない。具体的には、「専門的・技術的分野の様々な在留資格」「特定活動」「特定技能」「技能実習」が該当する。このうち専門的・技術的分野の外国人については、

⁶ 特別永住者とは、入管法ではない法律(1991年11月施行の「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」)に基づき、先の大戦後に日本国籍の離脱を余儀なくされた韓国系・朝鮮系・台湾系の人とその子孫に対して特別に与えられた法的地位である。

⁷ 永住者とは、法務大臣によって永住許可を受けた者である。原則として引き続き10年以上日本に在留していて、そのうち就労資格(技能実習と特定技能1号を除く)を持って5年以上在留していることや、公的義務を適正に履行していることなどが要件とされる。在留期間が無期限のため在留資格の更新手続きは不要だが、3カ月以上在留する者に交付される在留カードについて、永住者の場合は有効期間7年であるため、7年ごとに更新手続きを行う必要がある。

⁸ 定住者とは、「法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者」と定義される。具体的には、日系3世やその配偶者・実子、難民認定を受けた外国人、中国残留邦人やその親族などが当てはまり、在留期間は5年を超えない範囲で個別に定められる。

経済社会の発展に対する貢献が期待される人材として、これまで積極的に受け入れられてきた。特定活動は、他の在留資格に該当しない活動の受け皿として、「法務大臣が個々の外国人について特に活動を指定する在留資格」である。国としては、入管法を改正せずに在留可能な活動の種類を増やすことができる。ワーキングホリデー、外交官の家事使用人、EPA（経済連携協定）に基づいて受け入れる東南アジア諸国からの看護師・介護福祉士およびそれらの候補者など、40 を超える特定活動が指定されている⁹。就労系在留資格のうち、残る技能実習と特定技能については後ほど詳述する。

そのほかに、在留外国人の15%ほどを占めているのが、「留学」「研修」「文化活動」「家族滞在」といった在留資格である。これらは原則として就労が認められていないものの、資格外活動が許可された場合に限り、週28時間以内の範囲で働くことができる。例えばコンビニエンスストアで働いている若い外国人の多くは、資格外活動の許可を得た留学生である。

②家族帯同の可否からみた整理

以上のような就労条件面からの分類に加え、「家族を帯同できるかどうか」という側面からも在留資格を整理しておこう。まず永住者や定住者といった身分系在留資格については、基本的に配偶者や子どもの帯同が認められる。また、専門的・技術的分野の在留資格や一部の特定活動、留学生も家族帯同が可能である。ただし留学生については、資格外活動の範囲（週28時間以内）を超えて働くことができないため、日本で家族とともに暮らしていけるかどうかといった経済力の面から厳格に審査される。

一方で家族を帯同できないのが、技能実習と特定技能1号である。技能実習は、日本での就労を通じて技術・技能を学び、母国に還元することを制度目的としているため、長期の滞在は想定されておらず、在留期間は長くても5年で、家族帯同も不可である。また、2019年に創設された特定技能制度は、「一定の」専門性や技能を有する外国人を人手不足の深刻な分野で「条件付きで」受け入れるものであるため、特定技能1号については技能実習と同様の扱い（在留期間は最長5年、家族帯同不可）がとられている。なお、現時点で人数は10人程度と極めて少ないものの、特定技能1号からステップアップした特定技能2号は、「熟練した」技能を備えていると認められるため、3年ごとの更新によって長期在留が可能で、家族も帯同できる。

（3）外国人受け入れの経緯等 ～ 専門的・技術的分野では積極的に受け入れ

ここからは、わが国がどのように外国人の受け入れを進めてきたかを振り返る。

在留外国人が増える最初の契機は、1990年の入管法の改正である。この法改正では、活動に制限のない在留資格として「定住者」が創設された。そして、施行直前の法務省告示によって、かつてブラジルやペルーへ渡った日本人移民の子孫である日系3世やその配偶者等に対して定住者の資格が付与されることとなり、日系南米人の受け入れがその後急増した。また、いわゆる専門的・技術的分野の外国人労働者は可能な限り受け入れるという当時の政府方針にのっとり、同法改正では専門職・技術職の受け入

⁹ 近年追加された特定活動として、①南米日系人の4世について、定住者の要件を満たさない場合でも一定条件下で最長5年間の在留を認める（2018年7月～）、②国の認定を受けた地方自治体から起業のための支援を受ける外国人に対して最長1年間の在留を認める（スタートアップビザ、2018年12月～）などがある。また、特定活動には、東京オリンピックのために建設就労者やオリンピック関係者を期限付きで指定したケースや、かつて特定活動の枠組みで高度人材ポイント制度を創設して、その後法整備を経て独立した在留資格「高度専門職」に格上げされたような例もある。

れ範囲が拡大された¹⁰。

その後も、専門的・技術的分野の外国人労働者に係る在留資格は断続的に拡張されていった。いくつか具体例を挙げると、第一に、「高度人材ポイント制度」が2012年に導入された。これは、学歴、職歴、年齢、年収などの項目ごとにポイントを設け、合計70点以上の研究者や技術者、経営者に対して在留資格「高度専門職1号」を付与するものである¹¹。一般的に就労系の在留資格では1年か3年の在留期間が認められることが多いなか、高度専門職1号では5年の在留期間が一律に与えられる（5年間は更新手続きが不要）。それ以外にも、配偶者が比較的容易に就業できる、一定条件下で親や家事使用人の帯同が認められるなど、様々な優遇措置が設けられている。また、高度専門職1号で3年以上活動した上で一定の要件を満たせば、在留期間が無制限の「高度専門職2号」にステップアップする道筋も用意されている。

第二に、人手不足がとくに深刻な介護分野においては、①東南アジア諸国との経済連携協定（EPA）に基づいた在留資格「特定活動」での介護福祉士候補者の受け入れ（2008年～）¹²、②新たな在留資格「介護」の創設（2017年9月）¹³、③技能実習制度への介護の追加（2017年11月）、④介護を含む特定技能制度の創設（2019年4月）、といったように様々な在留資格を新設して受け入れ拡大が図られた。

第三に、将来的な専門職・技術職の「卵」とも考えられる留学生について、かねてより政府は積極的な受け入れ政策を推進してきた¹⁴が、近年でも2019年5月に、日本の大学を卒業して高い日本語能力を有する外国人に幅広い業務内容を認める「特定活動46号」が導入された¹⁵。また、2023年4月には、内閣総理大臣を議長とする教育未来創造会議が「未来を創造する若者の留学促進イニシアティブ〈J-MIRAI〉」（第二次提言）を取りまとめた。J-MIRAIでは、2033年までの目標として「外国人留学生を40万人に増やす」「卒業後の国内就職率を2018年の48%から60%に引き上げる」等を掲げ、その実現に向けて、海外での日本語教育の充実、留学生の授業料設定の柔軟化、高度外国人材の受け入れに向けた在留資格制度の改善¹⁶などに取り組む方針が示されている。

¹⁰ 専門的・技術的分野の外国人労働者に関する在留資格として、法律・会計業務、医療、研究、教育、人文知識・国際業務、企業内転勤が新設されたほか、教授、芸術、投資・経営、技術、興行、技能といった既存の在留資格についても所要の整備が行われた。

¹¹ 2012年5月の高度人材ポイント制度導入時には、法務省告示によって「高度人材」が特定活動の一つに加えられる形で運用が始まった。その後、2015年4月の改正入管法の施行により、独立した在留資格として高度専門職1号と同2号が創設された。

¹² EPAに基づく介護人材の受け入れ対象国は、インドネシア（2008年度開始）、フィリピン（2009年度開始）、ベトナム（2014年度開始）の3か国。受け入れた人材は、介護施設等で就労・研修しつつ、4年以内に介護福祉士の資格取得を目指す。

¹³ 在留資格「介護」は、留学生として入国して介護福祉士養成施設を卒業し、介護福祉士の資格を取得した外国人に対して在留を認めるもの。国家試験に合格しなくても、2021年度までの卒業生には介護福祉士として5年間働ける経過措置が設けられた。

¹⁴ 1983年には、21世紀初頭までに外国人留学生を10万人に増やす「留学生10万人計画」が策定され、2003年には目標が達成された。また2008年には、2020年を目途に30万人の外国人留学生受け入れを目指す「留学生30万人計画」が打ち出され、2019年には約31万人と目標を達成した（その後、新型コロナウイルス感染症の影響で2022年には約23万人に減少した）。

¹⁵ 2019年5月に、特定活動に関する法務省告示に第46号が設けられ、日本の大学・大学院を卒業・修了し、高い日本語能力（日本語能力試験の場合は最上位のN1）を有する外国人について、日本語でのコミュニケーションを必要とする多様な業務に就くことが認められた。例えばコンビニエンスストア業界では留学生のアルバイトが多く働いている（資格外活動として週28時間以内に限られる）が、従前は、卒業後に同じコンビニに就職して店舗で働こうとしても、それを可能とする在留資格が存在しなかった。具体的には、技術・人文知識・国際業務の資格の場合、コンビニであればフロアマネージャーや企画開発などの業務を担うことが前提となり、いわゆる現場労働は認められないのである。これに対し、特定活動46号であれば、レジ対応や在庫管理、発注業務などコンビニ店舗の多様な業務を担うことができる。

¹⁶ 2023年4月には、「特別高度人材制度」（学歴または職歴と年収が一定以上の者に高度専門職の在留資格を付与し、優遇措置を拡充した制度）と「未来創造人材制度」（優秀な海外大学等の卒業生が最長2年間の就職活動等のできる制度）が創設された。J-MIRAIでは、これらの制度に関して「一定の要件を満たす国内大学の卒業生についても同様の措置が受けられるようにするための検討を行う」と明記されているため、とくに未来創造人材制度において、日本の大学を卒業した外国人留学生が活用できる道筋が開けてくるものと見込まれる。

以上のように、わが国は専門的・技術的分野で在留資格を拡大し、積極的な外国人受け入れを図ってきた。こうした在留資格においては、在留期間が各々定められているものの、更新手続きをすることによって制限なく在留期間を延ばせる¹⁷。また、家族（配偶者と子）の帯同も一定条件下で認められる。つまり、わが国に長く定住する可能性も想定した上で制度設計されてきたのである。

一方で、専門的・技術的分野に当てはまらない領域の外国人労働者については、長期間の定住につながらないように、在留期間に上限を設け、また家族帯同も認めない形で制度を構築・運用してきた。具体的な在留資格としては「技能実習」と「特定技能」（の大半を占める1号）が該当する。これらの資格については、2022年から制度の大幅な見直しに向けた議論が進められているため、次節以降で、制度の内容やこれまでの運用実態、見直しの方向性などを詳しくみていきたい。

（4）外国人受け入れの経緯等 ～ 技能実習の問題点と制度見直しの動き

技能実習は、途上国の外国人が日本で技術を学んだ後、帰国して母国に還元する国際貢献を目的とした制度である。経緯をたどると、1989年に設けられた在留資格「研修¹⁸」を源流としており、1993年には1年間の研修終了後に同じ企業で労働者として技能実習を行うことが認められた（このときは「特定活動」の一類型として「技能実習」を創設）。ただ、当時の技能実習については違法残業や賃金未払い等の問題が取り沙汰され、制度見直しの必要性が生じた。そこで2009年に入管法が改正され、「技能実習」が独立した在留資格に格上げされるとともに、受け入れ企業に対する指導・監督・支援を強化するなどの対応が行われた（2010年7月施行）。しかしその後も不適切な制度利用や権利侵害が続いたことから、技能実習生の保護に重きを置いた「技能実習法」が新たに制定され（2017年11月施行）¹⁹、今日に至っている。

技能実習の資格で在留できる期間は最長5年で、うち3年たてば特定技能への資格変更も可能となる。2022年末で全国に32.5万人の技能実習生が在留しており、ベトナム（全体の54.3%）、インドネシア（14.1%）、フィリピン（9.0%）、中国（8.9%）からの受け入れが多い。

技能実習をめぐる近年でも、人づくりによる国際貢献という制度目的と、人手不足を補う安価な労働力として扱われている実態がかい離しており²⁰、そのために実習生の人権が十分に守られていないと問題視されてきた。具体的には以下のような実態が指摘される。

¹⁷ 専門的・技術的分野の在留資格などを有する人が10年以上継続して日本に在留すれば、「永住者」となる道も開ける（高度専門職の場合は3年もしくは1年で永住許可の対象となる）。永住権を取得すれば、更新手続きは不要で就労制限もなくなる。

¹⁸ 1960年代頃から、海外に進出した日本企業が、現地法人などの外国人社員を日本に受け入れて技術研修を行うようになった。こうしたなか1981年には、海外に支店や関連会社のある企業が外国人研修生を1年間受け入れる制度が創設されていた。

¹⁹ 技能実習法の正式名称は「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」。この法律では、制度の適正化や技能実習生の保護を図るために、①受け入れ企業への指導や実習生の保護・支援を担う監理団体を許可制とする、②技能実習生に対する人権侵害行為について禁止規定と罰則を設ける、③監理団体の許可に関する調査や受け入れ企業が作成する技能実習計画の認定などを行う外国人技能実習機構を創設する、といった内容が盛り込まれた。一方で、受け入れ企業や監理団体が優良と認定されれば、最長5年間の実習生受け入れが可能となった（従前は最長3年間）。

²⁰ 受け入れ企業に技能実習の良い点を尋ねた調査（最大3つの複数回答）によると、最も多い回答は「労働力人口の不足を補うことに役立っている」（65.7%）であり、受け入れ側が人材確保を目的としている実態が裏付けられた（国際人材協力機構「技能実習・特定技能制度見直しに関するアンケート調査結果」2022年12月）。一方、技能実習生に来日目的を尋ねた調査（単一回答）でも、最も多い回答は「お金を稼ぐ・仕送り（送金）のため」（48.0%）で、技能実習の本来の目的である「スキルの獲得・将来のキャリア向上のため」（42.1%）を上回っている（シード・プランニング「令和3年度 在留外国人に対する基礎調査報告書」（2022年3月）。

a. 事前情報の不足により「聞いていたよりも賃金が低い」などのミスマッチが生じる例がある《図表 3》。

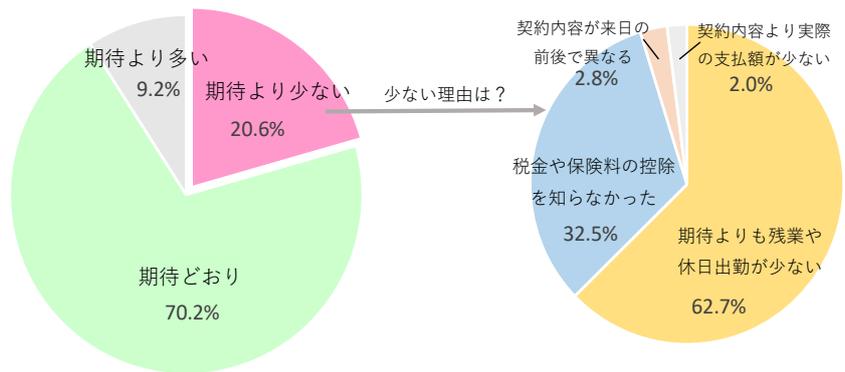
b. 実習生の日本語能力不足により、職務上の指導やトラブル発生時の意思疎通に困難が生じる例がある《図表 4》。

c. 技能実習生は原則として転籍ができず²¹、また高額な借金を背負って来日する²²実習生も多い。

そのため、不当な扱い（パワハラ、残業代未払い等）を受けても、我慢するか、失踪して不法就労するかを選ばざるを得ないケースも多いとされる²³。

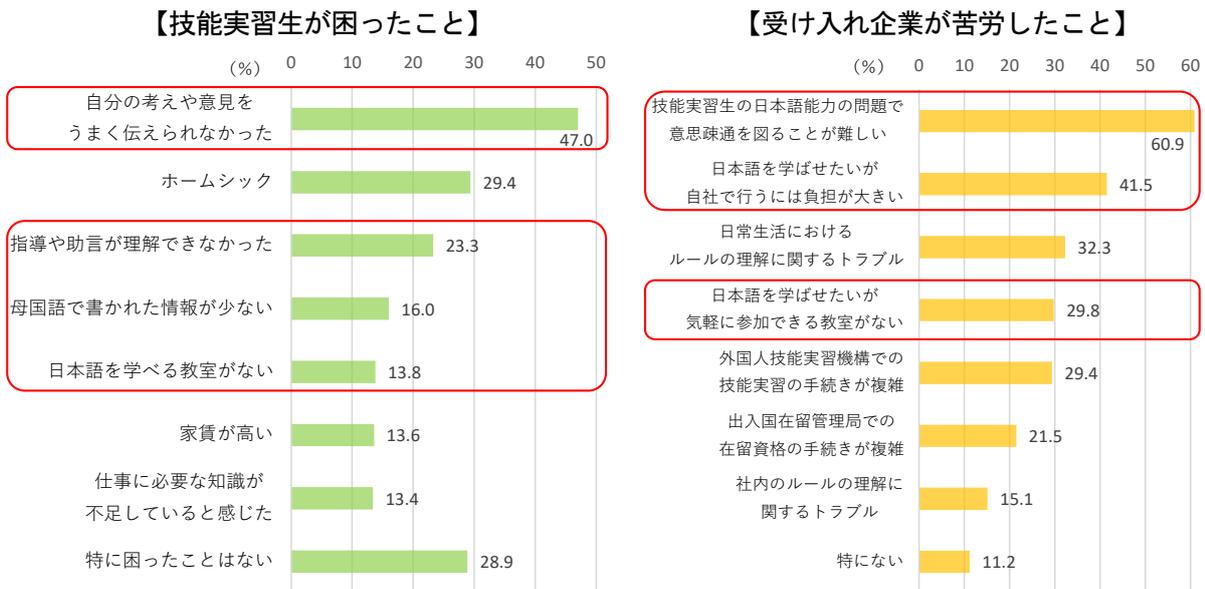
d. 技能実習生の管理や受け入れ企業の監督を担う監理団体が十分機能していない事例がある²⁴。

《図表 3》技能実習生が受け取る賃金に対する認識



(出典) 技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議 (2022年12月4日)の事務局提出資料より作成

《図表 4》技能実習の当事者にとっての困難な点



(出典) 「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」(2022年12月4日)の事務局提出資料より作成

²¹ 技能実習生の転籍・転職は原則不可とされる。ただし、受け入れ企業の倒産など止むを得ない場合や、技能実習2号から同3号への移行時には転籍が認められる。技能実習制度では、来日1年目の在留資格は「技能実習1号」であり、2年目以降は実技試験等に合格することを前提に、「技能実習2号」(2~3年目)、「技能実習3号」(4~5年目)と資格が変わる扱いとなっている。

²² 技能実習生のうち7割程度が来日前に母国の送出国機関や仲介者に何らかの費用を支払っており、その平均額は54.2万円である。また、借金を背負って来日する技能実習生は全体の約55%で、借金の平均額は54.7万円である(《図表3》と同じ出典)。

²³ 2021年に失踪した技能実習生は7,167人(全体の1.8%)であった(《図表3》と同じ出典)。

²⁴ 監理団体は2022年11月時点で約3,600あり、その多くは中小企業団体や農業・漁業協同組合、商工会などが務めている。監理団体は受け入れ企業から監理業務(受け入れ企業への指導・助言、技能実習生の生活相談支援等)のための費用を徴収しており、その平均は実習生1人当たり200万円程度(5年間在留した場合の総額)とされる。監理団体による個別の監理業務について、受け入れ企業の70%程度が満足と感じているものの、「監理業務全体として費用に見合う指導や支援をしているか」といった点については満足度が50%程度にとどまる(《図表3》と同じ出典)。

2022年7月に古川禎久法務大臣（当時）は、こうした問題を抱える技能実習を抜本的に見直す方針を表明した。12月には、齋藤健法務大臣の下で出入国在留管理庁に「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が設けられて検討が始まり、今年5月に中間報告書が取りまとめられた。

その概要は《図表5》に示す通りであるが、最大のポイントは、技能実習制度を廃止し、人材確保と人材育成の2つを目的とする新たな制度を検討すべきとした点である。有識者会議の議論では、技能実習を廃止して特定技能に一本化すべきとの声も上がった。しかし、会議内で慎重論が出されたほか、未熟練労働者を正面から受け入れることへの政治的な抵抗もあったため、中間報告書では、人材育成の機能も残した新制度を設け、「未熟練労働者を受け入れて育成し、専門的な特定技能にキャリアアップさせる」という建て付けに落ち着いた。

その他のポイントとしてはまず、特定技能への円滑なステップアップを可能とするべく、技能実習に代わる新制度と特定技能の対象分野を一致させる方向性が示された。この点については、後述するように、技能実習の対象である繊維製造などを特定技能の対象にも含める方向で検討されよう。

《図表5》 政府の有識者会議が打ち出した技能実習見直しの方向性

	【技能実習制度】	【新たな制度】
制度の目的	人材育成を通じた 国際貢献	人材確保と人材育成 (特定技能は適正化し引き続き活用)
対象分野	特定技能と不一致	特定技能と一致 (中長期的なキャリアパスを構築)
転籍	原則不可	人材育成に由来する転籍制限は 残しつつ、従来よりも緩和
日本語能力	能力や教育水準 の定めなし	一定水準の日本語能力を確保 (就労前の能力を担保する方策や 就労後の能力向上の仕組みを構築)
管理監督・ 支援体制	監理団体の指導監督・ 支援に不十分な面/ 悪質な送出国が存在	監理団体の要件を厳格化/ 悪質な送出国を排除

(出典) 出入国在留管理庁・技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議
「中間報告書」(2023年5月11日)より作成。

転籍の扱いも大きな論点である。技能実習では、一貫した計画の下で実習が行われるように労働者の権利である転籍を制限している。転籍制限が直ちに人権の制限となるわけではないとの見解もあるが、技能実習においては、雇用主から不当な扱い（パワハラや残業代の未払い等）を受けやすくなる要因として指摘されてきた。有識者会議では、「人権の遵守が国際的にも厳しく要求されているため、国際的な批判に耐えられる制度設計をするべき」との声が上がった一方で、無条件に転籍の自由を認めれば賃金の高い都市部に人材が流出するといった懸念や、転籍を認めるならば受け入れ企業が負担したコストに関する補填等のルールが必要とする意見も表明された。中間報告書では、全面的な転籍容認ではなく、「人材育成に由来する転籍制限は残しつつ、従来よりも（転籍制限を）緩和する」といった方針が打ち出された。有識者会議では現在、転籍を認める回数や地域に一定の制限を設けるかどうか、受け入れ企

業がかけたコストの扱いをどうするかといった点を含めて具体的な検討が進められている。技能実習を活用している受け入れ企業等への配慮は一定程度必要かもしれないが、新しい制度が「看板の掛け替え」に近いものとなってしまえば元も子もない。転籍に関しては人権面に十分配慮した仕組みを構築することが望まれる。

(5) 外国人受け入れの経緯等 ～ 人手不足に対応するための特定技能では対象業種を大幅拡大

特定技能は、深刻化する人手不足への対応として、即戦力となる外国人を受け入れるために 2019 年に設けられた在留資格で、1号と2号に区分される。日常会話程度の日本語試験と技能試験に合格するか、あるいは3年の技能実習を修了すれば取得できる「特定技能1号」は、在留期間の上限が5年で、家族の帯同は基本的に認められない。製造（素形材・産業機械・電気電子情報関連）、宿泊、農業など12分野が対象となっている。特定技能では、分野別に最大受け入れ見込み数が示されており、その合計は34.5万人だが、2023年3月末時点の在留者は15.4万人と見込みを大きく下回っている《図表6》。

《図表6》特定技能1号と2号の比較

	1号	2号
対象分野	12分野 ①建設、②造船・船用工業、③ビルクリーニング、 ④製造業（素形材・産業機械・電気電子情報）、 ⑤自動車整備、⑥航空、⑦宿泊、⑧農業、⑨漁業、 ⑩飲食料品製造業、⑪外食、⑫介護	2分野（2023年6月まで） ①建設、②造船・船用工業 ⇒11分野へ拡大 （介護は別の資格あり）
技能の水準	相当程度の知識・経験 ・技能試験で確認（技能実習2号の修了者は免除） ・日本語能力を試験で確認（同上）	熟練した技能 ・技能試験等で確認 ・日本語能力の確認は不要
在留期間	最長5年	更新すれば上限なし
家族の帯同	基本的に不可	可能
転籍	可能	可能
在留者数	154,864人（2023年3月末）	11人（2023年3月末）

（出典）出入国在留管理庁資料等より作成

熟練技能が求められる「特定技能2号」は、難易度の高い技能試験に合格することが条件で、1号からの移行が前提となる。在留期間の更新回数に上限がなく、家族の帯同も認められる。2号で5年以上働き、在留が継続10年以上となる等の条件を満たせば永住権の取得も可能となる。ただ、対象が12分野のうち建設と造船・船用工業の2つに限られてきたため、2号の在留者は11人とどまっている。

特定技能の創設時に1号の資格を得た外国人は2024年春に5年間の在留期限を迎える。このため政府は、日本での就労継続が可能かどうかを早く示す必要に迫られた。そして今年6月9日に、無期限就労も可能な別の資格がある「介護²⁵」を除く9分野を特定技能2号に追加し、計11分野に拡大する法務省令が閣議決定された。

²⁵ 介護福祉士の国家資格を取得すれば、在留資格「介護」が認められ、更新手続きをすることによって制限なく在留期間を延長できるようになる。

これを受けて、今秋にも 11 分野で特定技能 2 号の試験を行うため準備が進められている。この試験では、合格率が約 3 割の技能検定 1 級に相当する難易度が想定されているが、不合格となって帰国を余儀なくされる外国人が多くなると、人手不足に拍車がかかる業種も出てくる恐れがある。そうした場合には、試験レベルを含む運用方針の見直しが検討される可能性もあるものと思われる。

また、今後は特定技能の対象分野のさらなる拡大に踏み切るかどうか議論の俎上に載ってこよう。例えば繊維製造やゴム製品製造、印刷・製本などの分野は、技能実習の対象となっているが、特定技能の対象には入っていない²⁶。技能実習に代わる新制度では特定技能と対象分野を揃える方向性が打ち出されているが、すでに多くの技能実習生が存在している現状に鑑みると、繊維製造などを特定技能に加えるのが自然だ。また、コンビニや鉄鋼といった業種からも特定技能への追加を求める声が上がっており、その帰趨がどうなるかも注目される²⁷。

Ⅲ. 多文化共生政策の変遷

本章からは多文化共生に論を移す。多文化共生とは「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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こと」と定義されており²⁸、日本人も外国人も認め合って力を合わせながら社会を発展させていこうという考え方である。諸外国では一般的に「社会統合 (Social Integration)」という言葉で同様の概念が表現されるが、外国人を強制的に社会適応させるといった誤解を招かないように、わが国では多文化共生という用語が使われているものと思われる。

これまでの多文化共生政策は、主として地方自治体や NPO を中心に推進され、国はその取り組みを側面支援するといった構図が長く続いてきた。そして、2010 年代後半からは国も取り組み姿勢を強化する動きをみせるようになってきている。

ここでは、地方自治体を中心とした多文化共生に係る取り組みを概観するとともに、国が近年取りまとめたロードマップ等を踏まえた今後の多文化共生政策の重点項目について解説することとしたい。

(1) 地方自治体における取り組み

1990 年の改正入管法の施行以降、定住者の資格を得て日本に在留する南米日系人が増え、製造業の盛んな地域（静岡県浜松市、愛知県豊橋市、群馬県大泉町など）に集住するようになった。南米日系人が増えた自治体は、受け入れ体制の整備や日本人との融和を促すための施策を独自に進めるとともに、複数の自治体間で協力を図るための組織作りにも踏み込んだ。2001 年 5 月には日系人定住者が多く住む市町によって構成される「外国人集住都市会議²⁹」が設立されたほか、主として県レベルでの組織であ

²⁶ 技能実習の対象である 86 職種のうち 26 職種が特定技能の対象から外れている。具体的には、紡績運転や染色など繊維・衣服関係の 13 職種に加え、家具製作、印刷、製本、コンクリート製品製造、ゴム製品製造、鉄道車両整備など 13 職種である。

²⁷ 2022 年 11 月に開催された「規制改革推進会議 人への投資ワーキング・グループ」で、コンビニエンスストアと鉄鋼の業界団体が特定技能への追加を要望した。コンビニ業界では、外国人留学生をアルバイトとして多く雇用しているが、卒業後の留学生をリーダーや正社員として引き続き雇用すること等も想定して、特定技能の資格で受け入れを可能にするよう求めている。

²⁸ 総務省「多文化共生の推進に関する研究会 報告書」（2006 年 3 月）による。

²⁹ 外国人集住都市会議は、外国人住民に係る施策に取り組む市町が、連携した取り組みや提言活動等を進めるために設立された組織で、会員都市は群馬県太田市・伊勢崎市・大泉町、静岡県浜松市、長野県上田市・飯田市、愛知県豊橋市・豊田市・小牧市、三重県鈴鹿市、岡山県総社市の 11 市町である（2023 年 9 月時点）。

る「多文化共生推進協議会³⁰」が2004年3月に設置されたのである。

多文化共生に関する取り組みがさらに広がるきっかけとなったのが、2006年3月に総務省が策定した「地域における多文化共生推進プラン」である。これは、地方自治体が多文化共生を推進する際に重視すべき施策として、①コミュニケーション支援（情報の多言語化、日本語学習支援）、②生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災）、③多文化共生の地域づくり（日本人住民の意識啓発、外国人住民の自立と社会参画）の3本柱を掲げた上で、多文化共生に関する指針や計画を策定するよう自治体に促すものであった。

それ以降、自治体での指針・計画作りが進展し、総務省によると2022年時点で全ての都道府県及び指定都市が策定済みとなっている³¹《図表7》。一方で区町村レベルでは、策定済みの自治体は増えてはいるものの31%にとどまっている。これは、外国人がさほど多くない町や村では多文化共生政策の優先度が高くないためだと推察される。なお、多文化共生のみに特化した指針・計画を策定しているのは少数派で、自治体の総合計画などに多文化共生施策を盛り込む形をとっているケースが多い。

《図表7》多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況

(団体数、%)

	都道府県		指定都市		市(指定都市除く)		区町村		計	
	2008年	2022年	2008年	2022年	2008年	2022年	2008年	2022年	2008年	2022年
策定している	35 (74%)	47 (100%)	16 (94%)	20 (100%)	95 (13%)	578 (75%)	19 (2%)	296 (31%)	165 (9%)	941 (53%)
多文化共生に関する指針・計画を単独で策定している	8 (17%)	19 (40%)	3 (18%)	9 (45%)	16 (2%)	103 (13%)	4 (0%)	13 (1%)	31 (2%)	144 (8%)
総合計画や国際化に関する指針・計画の中で多文化共生施策を含めている	27 (57%)	28 (60%)	13 (76%)	11 (55%)	79 (11%)	475 (62%)	15 (2%)	283 (30%)	134 (7%)	797 (45%)
策定していない	12 (26%)	0 (0%)	1 (6%)	0 (0%)	659 (87%)	195 (25%)	962 (98%)	652 (69%)	1,634 (91%)	847 (47%)
策定予定あり	7 (15%)	0 (0%)	1 (6%)	0 (0%)	85 (11%)	29 (4%)	56 (6%)	26 (3%)	149 (8%)	55 (3%)
策定予定なし	4 (11%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	574 (76%)	166 (21%)	906 (92%)	626 (66%)	1,484 (82%)	792 (44%)
計	47 (100%)	47 (100%)	17 (100%)	20 (100%)	754 (100%)	773 (100%)	981 (100%)	948 (100%)	1,799 (100%)	1,788 (100%)

(出典) 総務省「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」より作成

より踏み込んで、自治体における具体的な施策の実施状況もみてみたい。今(2023年9月)からおおよそ2年前とやや遡るが、出入国在留管理庁は外国人住民が多い地方自治体に対してアンケート調査を実施している。

その結果をみると、まず情報提供や窓口相談といった領域については、「行政情報の多言語での発信」や「外国人向けの相談窓口の設置」を実施しているとの回答割合が高い《図表8》。これは、情報提供・相談を多言語で行う一元的相談窓口の設置・運営に取り組む自治体を国が財政的に支援しているためと

³⁰ 多文化共生推進協議会は、南米日系人など外国人が多数居住する県市が協力して多文化共生に関する総合的・効果的な取り組みを進めることを目的として設置された組織で、メンバーは群馬県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、名古屋市の7県1市である(2023年9月時点)。

³¹ 地方自治体で多文化共生の推進に関する条例を制定する動きもある。例としては、多文化共生社会の形成の推進に関する条例(宮城県、2007年7月施行)、静岡県多文化共生推進基本条例(2008年12月施行)、湖南省多文化共生の推進に関する条例(2012年3月施行)等。

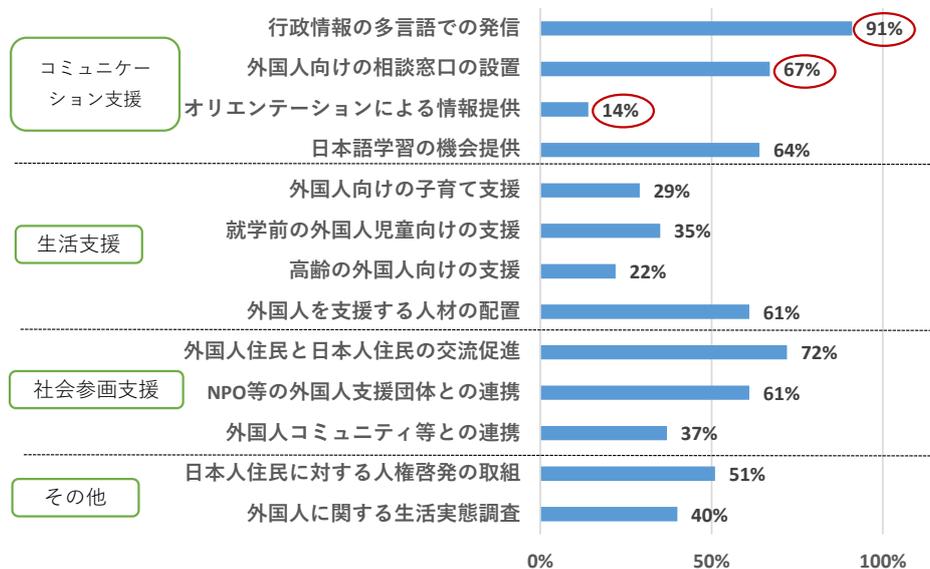
考えられる。一方で、行政サイドから能動的に外国人を対象とした「オリエンテーション」の場を設けるような取り組みは浸透していない。アンケートへの回答によると、オリエンテーションを実施しない理由として、「行政の人員不足」「ノウハウ不足」「外国人がどのような情報・支援を欲しているのかニーズを把握できていない」といった点が多く挙げられている。

また、「日本語学習の機会提供」は比較的多くの自治体で実施されている。2019年の「日本語教育の推進に関する法律」の制定以降、外国人への日本語教育について国を挙げた積極的な取り組みが進んでいるので、足元では実施割合はさらに高まっているものと推察される。

生活者としての在留外国人に対するより踏み込んだ支援策と言える生活支援や社会参画支援については、「子育て支援」「就学前児童への支援」「外国人コミュニティとの連携」など取り組みが十分でない項目が目立つ。国は近年、自治体を実施する様々な多文化共生施策にかかる経費を地方交付税などで支援しているが、必ずしも自治体の必要経費が全て賄われる保証はなく、また基本的に単年度ベースでの交付となる。そうした事情を反映してか、アンケートの回答では、様々な多文化共生施策について、「財源不足が課題」「国に予算措置の充実を求める」といった声が多く寄せられている。

次節では、多文化共生政策の柱とされる「コミュニケーション支援」「生活支援」「社会参画支援」の中身について、さらに詳しく述べていきたい。

《図表 8》多文化共生に係る施策を「実施している」自治体の割合



(注) 出入国在留管理庁が、外国人住民数の多い308団体(47都道府県、261市区町村)に対して2021年7月に実施したアンケート調査。回答数は245団体(回収率79.5%)。

(出典) 出入国在留管理庁「地方公共団体における共生施策の取組状況等に関する調査の概要」より作成

(2) 今後の多文化共生政策の重点項目

専門的・技術的分野以外の領域でも外国人労働者の受け入れ拡大に踏み込む「特定技能制度」の創設が決まった2018年に、政府は多文化共生の観点も含む「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(2018年12月外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定、以後毎年改訂)を策定した。

ただ、この総合的対応策は単年度ごとに取り組む施策を列挙したものにとどまっていたため、中長期的な施策体系を示す必要性が多方面から指摘された。そうした声に応える形で政府は、2022年に「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」（2022年6月 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）を策定するに至った。ロードマップでは、共生社会の3つのビジョンとして「安全・安心な社会」「多様性に富んだ活力ある社会」「個人の尊厳と人権を尊重した社会」を掲げた上で、中長期的に取り組むべき4つの課題として「日本語教育」「情報発信・相談体制の強化」「ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援」「共生社会の基盤整備」を挙げている。

以下では、ロードマップの内容も踏まえつつ、これまで長年にわたって総務省が「地域における多文化共生推進プラン」において提示してきた施策分類に沿った形で、今後の多文化共生政策の重点項目について解説したい。重点政策の柱建では「コミュニケーション支援」「生活支援」「社会参画支援」の3つになる。

①コミュニケーション支援

在留外国人が日本社会の構成員として生活していく上で、日本人との円滑なコミュニケーションは欠かせない。そのためには、多言語での行政・生活情報の提供が重要であるとともに、外国人のコミュニケーション能力を高める観点から日本語教育の推進も必要となってくる。

a. 多言語対応

多言語対応の具体的施策としては、行政サービス情報や地域社会のルール・慣習、地域でのイベント情報等を、在留外国人の母国語によって、あるいは一種の共通言語として開発された「やさしい日本語³²」を通じて、分かりやすく提供することが挙げられる。そして、情報提供のツールに関しては、パンフレットの作成、行政窓口やコミュニティ施設等での通訳の配置といった伝統的な方法に加えて、多言語翻訳アプリやSNS、電話・映像通訳などの積極的な活用が期待される。

国は、先述したように、在留外国人に対する情報提供や相談対応を多言語で行うワンストップ型窓口の設置を奨励しており、「外国人受入環境整備交付金³³」を通じて自治体の取り組みを支援している。さらに、通訳の育成、NPOや外国人自助組織と連携した多言語情報の提供、地域の外国人住民を相談員とする取り組みにも国は力を入れる方針である。

b. 日本語教育

多文化共生政策のなかで国が近年最も重きを置いているのが、外国人に対する日本語教育である。日本語教育の充実と推進は国・地方自治体の責務である旨を明記した「日本語教育の推進に関する法律」が2019年に施行されたほか、2020年には「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進

³² やさしい日本語とは、普通の日本語よりも簡単で外国人にもわかりやすい日本語のこと。1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに、災害時の情報提供手段として開発された。政府は近年、「在留支援のための優しい日本語ガイドライン」（2020年8月）を策定するなど、在留外国人とのコミュニケーション手段として「やさしい日本語」の普及に努めている。

³³ 外国人受入環境整備交付金は、在留外国人が生活・就労等に関する適切な情報に速やかに到達できるよう、一元的相談窓口の整備に取り組む地方自治体を支援するため、2018年度に創設された。整備費については必要経費の全額が補助され（限度額1千万円）、運営費については必要経費の1/2が補助される（限度額1千万円）。

するための基本的な方針」が閣議決定されている。

これらの法律や方針を踏まえた具体的施策は多岐に渡る。主だったものとしては、自治体が行き届く日本語教育の体制整備に対する補助³⁴、「日本語教育の参照枠³⁵」などを活用した教育モデルの開発、来日前の外国人が円滑なコミュニケーションを身に着けるための海外における日本語教育環境の充実、日本語教育機関の認定制度および日本語教師の資格制度の整備・運用³⁶、などが挙げられる。

②生活支援

住まい探しや職場の人間関係、子どもの教育、煩雑な行政手続き、医療サービスの受診など、在留外国人が生活していく上で直面する様々な悩み・困りごとに対する支援は、多文化共生政策の柱の一つである。なかでもとくに重要な課題として強調されるのが「子どもの教育機会の確保」である。

外国人のなかで学校に通っていない不就学の子どもは約 8 千人いると推計されている³⁷。そこで文部科学省は、2020 年に「外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」を定め、保護者に対する就学案内の送付の徹底、円滑な就学につなげるためのプレスクールの実施などの対応を地方自治体に促すとともに、補助事業を通じた支援を行っている。

また、在留外国人の増加に伴い日本語指導が必要な児童生徒数は年々増加しており、2021 年で 5 万 8 千人余りに上る³⁸。なかでも日本語指導が必要な高校生については、中途退学率の高さや大学進学率の低さ、そして非正規就職率の高さ等が明らかになっており、学習面・生活面での支援や進路指導の充実を図る必要性が指摘されている。そこで政府は、日本語能力に応じた特別の指導を高等学校の教育課程に加えることを可能にする制度改正（2024 年度開始予定）、外国人生徒に対するキャリア教育や進路指導の強化、定住外国人等に対する就職支援や職業訓練の強化などの取り組みを進めている。

③社会参画支援

在留外国人と地域住民が相互理解を深め対等な関係を築きながら共生していくためには、各種イベントなど交流の機会を増やすことが有益となる。特定の国の外国人が集住して独自のコミュニティを形成しているような地域では、この点がとくに重要な課題とされる。また近年では、国籍や文化が異なる外国人の存在を積極的に捉え、外国人独自の発想や知見・ノウハウを活用して地域経済の活性化や日本経

³⁴ わが国では、外国籍の住民が通える日本語教室のない空白地域は 2022 年 11 月時点で全市区町村の 44%を占め、空白地域に住む外国人は 14.9 万人に上る（文化庁「令和 4 年度 日本語教育実態調査報告書」）。

³⁵ 日本語教育の参照枠とは、日本語能力を 6 レベル（上から C2 と C1 が「熟達した言語使用者」、B2 と B1 が「自立した言語使用者」、A2 と A1 が「基礎段階の言語使用者」）で示したもので、国際的な通用性が高い指標として 2021 年に取りまとめられた。この参照枠を踏まえて、在留外国人が実生活において日本語を使ってどんなことができるかを例示した「生活 Can do」や、生活 Can do がどの程度できているかを答えることで日本語能力を自己評価できる「にほんごチェック!」も作成された。地方自治体には、これらを参照しながら、参照枠の下から 3 番目までのレベル（A1,A2,B1）を対象とした日本語教育プログラムを編成することが期待されており、国も補助金を通じた自治体への取り組み支援を開始している。

³⁶ わが国の日本語教育については、ボランティアへの依存度が高いため専門性を有する教師の量的・質的確保が不十分、地域によって日本語教育機関が十分に整備されていない等の問題点が指摘されてきた。そうしたなか、2023 年 5 月には「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律」が成立した（2024 年 4 月施行予定）。この法律に基づき、①日本語教育機関のうち一定要件を満たすものを国が認定する制度が創設されるとともに、②認定日本語教育機関で教える教員について、国が定める試験・研修の合格者・修了者を「登録日本語教員」とする資格制度が導入されることとなっている。

³⁷ 文部科学省「外国人の子供の就学状況等調査結果」（2023 年 4 月）

³⁸ 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査結果報告書」（2022 年 10 月）

済の成長力向上につなげていこうとする考えも広がりつつある。

こうした領域について国は、地方自治体による自律的な取り組みを「デジタル田園都市国家構想交付金³⁹」を通じて財政支援したり、自治体の優良事例を取りまとめて横展開を促したりするなど側面支援に努めている。後者の横展開に係る具体的施策として、総務省は 2021 年に「多文化共生事例集」を作成し、コミュニケーション支援、生活支援など政策領域別に合計 97 の事例を紹介している。また、内閣官房のまち・ひと・しごと創生本部事務局（現在のデジタル田園都市国家構想実現会議事務局）は 2021 年以降、多文化共生に関する報告書を毎年公表しており、そのなかで地方自治体が地域の実情に合った多文化共生施策を推進する際の有益なヒントを提示している。具体的にみると、《図表 9》に示すように、「施策の対象者」と「自治体の方針」という 2 つの視点から自治体を 4 つのパターンに分類した上で、それぞれのパターンごとに重点的な取り組みが望まれる施策を位置付けている。

《図表 9》地方自治体の実情に見合った多文化共生施策の方向性



(出典) 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局

「地方創生に資する地方公共団体の外国人材受入関連施策等について」(2021 年 1 月)

パターン 1 は「永住者や定住者等の中長期居住者が多い自治体」である。こういう自治体では、将来的に日本社会で活躍することも期待される子どもに十分目配りした施策や、外国人コミュニティのリーダーを発掘・養成して日本人コミュニティとの結節点のような役割を担ってもらい取り組みなどが重要とされる。パターン 2 は、「技能実習・留学等の期間限定的居住者が多い自治体」であり、在留外国人に

³⁹ 従前は「地方創生交付金」の名称であったが、2022 年度第二次補正予算（2022 年 12 月）において、他の類似する交付金も含めて「デジタル田園都市国家構想交付金」として統合された。

生活に支障がない程度の日本語力を身に付けてもらい、地域住民との交流を深めてもらうための支援策に力点を置くことが提案される。パターン3は、外国人の流入に伴って必然的に政策対応が求められるようになった「現状対応型の自治体」であり、外国人に地域のルールを周知したり、地域住民の理解を醸成したりといった基本的な取り組みにまずは力を注ぐ必要がある。最後にパターン4として、労働力確保や人口減少対策として外国人の増加をむしろ期待する「外国人居住推進型の自治体」が挙げられる。このパターンでは、外国人が地域について知る機会を設けたり、外国人の受け入れ態勢を整えたりする施策が有効とされ、具体的には、海外で行われる就職フェアへの参加、海外の大学との連携、外国人材の雇用に意欲的なモデル企業に対する集中的支援などの取り組みが推奨される。

地域の人的リソースや財源には限りがあるなかで、多岐に渡る多文化共生施策を全て網羅的に実施するのは非現実的である。地域の実情に応じた重点的な施策展開を自治体が検討する上で、上記のような整理は大いに参考になると考えられる。

IV. 「多文化共生基本法」の制定を

(1) わが国の多文化共生政策の限界

ここまで述べてきたように、わが国はこれまで、無制限な外国人受け入れは行わないとの原則を保ちながらも、日本経済・産業の発展促進のために高度人材の受け入れを積極化しつつ、ブラジルやペルーの日系人に定住者の資格を認めたり、深刻化する人手不足への対応策として特定技能制度を立ち上げたりするなど、外国人の受け入れを拡大してきた。また、人手不足の産業・企業における事実上の労働力確保策として機能してきた技能実習制度に関しては、国内外から人権侵害が指摘されるなかで廃止の方向性が定まり、人材確保と人材育成を目的とする新制度の創設に向けた議論が進められている。

一方で多文化共生については、地方自治体やNPOなどが中心となって取り組みを進めてきたのが実態で、国全体としての政策推進力には欠ける状況が続いてきた。ようやく2010年代後半以降、先述したように国が総合的対応策やロードマップの策定に踏みこんだものの、これらはいずれも「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で決定されたものであり、法的な裏付けを伴ってはいない。そのため、わが国の多文化共生政策をめぐっては、「国と地方の役割があいまい」「財政的な裏付けが不十分」などの課題が残されており、そうした限界を克服するためには多文化共生に関する明確な法的根拠、すなわち「多文化共生基本法」の制定が必要であるとしばしば指摘される。

(2) 多文化共生基本法の必要性

多文化共生基本法を求める声は各所から上がっている。例えば、長野県議会や松本市議会で多文化共生に係る基本法の制定を要請する意見書が可決された⁴⁰ほか、多文化共生に積極的に取り組む自治体等によって構成される多文化共生推進協議会や外国人集住都市会議が、基本法を定めるよう国に各々訴えている⁴¹。日本経済団体連合会（経団連）や経済同友会、新経済連盟といった経済団体も、外国人政策に

⁴⁰ 長野県議会は2021年10月に、松本市議会は2022年3月に意見書を採択した。

⁴¹ 多文化共生推進協議会は「全ての外国人が日本社会に適応して生活できるようにするための施策に係る体系的・総合的な基本法を策定すること」を2020年から毎年国に提言している。また、外国人集住都市会議は2021年4月に「多文化共生推進基本法の制定」を求める提言書を国に提出している。

関する法整備等をそれぞれ提言している⁴²。

基本法が存在しないことで直ちに関連施策の実施が阻害されるわけではないとも思われるが、自治体の立場からすると、明確な法的根拠の有無は施策遂行を大きく左右するという。外国人集住都市会議の提唱都市である浜松市において多文化共生に長年取り組んできた政策担当者は以下のように述べている。

「現在は関係閣僚会議で決定された総合的対応策やロードマップが存在するのみで、政策実施の根拠となる基本的な法律が存在しないことが最も大きな課題と言える。政策の方向性や国と自治体との役割分担が法定されていないため、実効性が危惧される。また、法の後ろ盾がないために政策に要する恒常的かつ十分な財政措置が担保されていない。1990年の改正入管法施行以降の外国人急増に現場として対応してきた自治体の体験から、現状のままでは根本的解決につながらないことは明らかである⁴³。」

また、横浜市で多文化共生政策を担当する幹部も、同じく自治体の立場からの見解として「現在は基本法がないため、国と自治体の役割が不明確になっており、政策の持続性や財政的支援の見通しが立たないことが課題。国と地方が一体となって共生社会実現に取り組むためには基本法制定が必要⁴⁴」と強調している。

(3) 技能実習に代わる新制度の創設に合わせて「多文化共生基本法」の制定を

以上のように、これまで多文化共生に長年取り組んできた自治体の現場からの指摘を含め、基本法の意義や必要性に関する認識は、少なくとも多文化共生の関係者間ではおおむね共通している。にもかかわらず、基本法の制定に向けた動きが見られない背景には、国民の理解がまだ十分でないことがあると考えられる。日本経済新聞社が2023年7月に行った世論調査によると、外国人の無条件の受け入れについて「推進すべきだ」は36%にとどまり、「慎重であるべきだ」が60%であった⁴⁵。ただ一方で、外国人が介護等の分野で働きやすくするための規制緩和については「人手の確保のために推進すべきだ」と賛成する回答が69%で、「サービス水準の維持のために推進すべきでない」の21%を大幅に上回っている。この世論調査から見えるのは、多くの国民が人手不足を補うための外国人受け入れには一定の理解を有している一方で、治安面での不安や日本社会のあり様が大きく変わることへの懸念も根強いという構図である。

しかし、国は無制限に・無秩序に外国人を受け入れようとしているわけではなく、人手不足の深刻な分野においては特定技能等を通じてあくまでも計画的に・秩序だった形で受け入れを推進していこうとしており、この基本姿勢は今後も変わるものではなく、また変えるべきものでもない。わが国では「移

⁴² 経団連は「Innovating Migration Policies—2030年に向けた外国人政策のあり方—」（2022年2月）において、外国人政策に関する基本理念・基本法の制定を提言している。経済同友会は、「持続的成長に資する労働市場改革」（2019年1月）のなかで、「外国人材受け入れに係る総合的な法律の整備が必要」と記している。新経済連盟は、「日本の「第三の開国」」（2018年10月）で、「外国人受け入れに関する基本法（移民基本法）の制定」を提言した上で「各分野に関わる社会統合政策を総合的に企画・立案できる仕組みが必要」としている。

⁴³ NPO法人中信多文化共生ネットワークと明治大学・山脇啓造ゼミの共催で開かれた多文化共生セミナー「なぜ基本法が必要か」（2022年7月25日）における古橋広樹氏（浜松市国際課課長補佐）の発言、および当社が行ったインタビューにおける古橋氏の発言。なお、上記セミナーでの古橋氏の発言は以下の文献で確認した。佐藤友則他「多文化共生の基本法に関する「長野宣言」について」（『信州大学総合人間科学研究 第17号』（2023年3月））。

⁴⁴ 前掲の多文化共生セミナー「なぜ基本法が必要か」（2022年7月25日）における橋本徹氏（横浜市国際局長）の発言（前掲の佐藤他（2023）にて発言内容を確認）。

⁴⁵ 日本経済新聞「外国人材「規制緩和を」69%」（2023年7月31日付）。

「移民政策」というと野放図に在留外国人を増やすようなイメージが強いが、移民政策とは本来、計画性を伴い、秩序立った形で行われる外国人受け入れ政策のことを表す。いずれにせよ、移民政策という言葉を使うかどうかは別として、国としては従来の延長線上で外国人受け入れを進める方針を表明し、国民の理解を促すよう努めるべきであろう。同時に、300万人もの在留外国人が存在している現状を踏まえると、在留外国人に対して排他的な感情を抱くのではなく、日本社会の構成員として受け入れて共に安心・安全に生活できるような環境整備を図る、すなわち多文化共生を進める方が、むしろ治安上のリスク低減にもつながるなどメリットが大きいと考えられる。以上2つの論点（「外国人受け入れの考え方」と「多文化共生の取り組みの必要性」）に関する国民理解を醸成するためにも、基本法の制定に踏み込むべきだと考える。

基本法においては、例えば「在留外国人を包摂できる社会の実現を目指す」といったような基本理念を示した上で、国と地方自治体それぞれの役割・責務⁴⁶のみならず、日本国民や企業、そして在留外国人についても、多文化共生社会の形成への寄与・貢献が求められる旨（努力義務）を記すのが望ましい。また、多文化共生政策について総合調整機能を有する組織（「多文化共生庁」等）を内閣府もしくは総務省の外局として設けるべきといった指摘も多い。こうした組織の設置を基本法で定める選択肢もあろう。

基本法を制定する時期は、早ければ2024年と目される新制度の創設にタイミングを合わせるのが良いと思われる。技能実習を廃止して人権に配慮した新たな制度を作るのと同時に多文化共生に関する強い政治的意思を示すことによって、日本が外国人から「選ばれる国」になる可能性も高まるものと期待される。

民間有識者による政策提言組織の令和国民会議（令和臨調）が2023年7月に行った発足1周年大会で、岸田首相は「外国人と共生する社会を考えていかななくてはならない」「日本の現実にあった共生社会を考える」と述べた。その意思を最も強い形で具現化するのが基本法の制定と、それに即した政策遂行である。技能実習に代わる新制度の絵姿が見えてくる今秋以降、多文化共生政策に関する踏み込んだ姿勢を政権が示すよう望みたい。

<参考文献>

- ・ 出入国管理法令研究会編著「第2版 入管関係法大全 2 在留資格」日本加除出版、2021年10月
- ・ 毛受敏浩「人口亡国」朝日新聞出版、2023年6月
- ・ 宮島喬・鈴木江理子「新版 外国人労働者受け入れを問う」岩波書店、2019年10月
- ・ 南野奈津子編著「いっしょに考える外国人支援」明石書店、2020年9月
- ・ 郭潔蓉・森下一成・金塚基「多文化社会を拓く」ムイスリ出版、2019年9月

本資料は、情報提供を目的に作成しています。正確な情報を掲載するよう努めていますが、情報の正確性について保証するものではありません。本資料の情報に起因して生じたいかなるトラブル、損失、損害についても、当社および情報提供者は一切の責任を負いません。

⁴⁶ 基本法に盛り込む国の役割・責務としては、総合的な関連施策を策定・実施すること、施策の実施に必要な法制上・財政上の措置を講じること、多文化共生社会に関する基本計画を定めることなどが考えられる。一方、地方自治体の役割・責務としては、国と連携しながら地域の特性に応じた具体的な施策を策定・実施すること、国が定めた基本計画を踏まえて地域における計画を定めることなどが挙げられる。また、基本法には在留外国人に対する差別の禁止に関する条項などを設ける必要もある。