

イントロダクション：在留資格「特定技能」の新設を手がかりに

2019年度第10回人権大学講座「外国人労働の受け入れと人権」

2019年11月22日（金）・ハートピア京都

世界人権問題研究センター第5部

プロジェクト・リーダー 薬師寺 公夫

0. はじめに

(a) 2019年10月23日英国に就労のため不正規入国を試みたと思われるベトナム人39人の遺体がトラックの冷凍コンテナ内で発見された。ベトナムからは5年連続で年10万人以上が海外移住労働に出ているが、国内に就労先がないため仲介者に高額の手数料（本件被害者の1人は420万円）を払って不正規に出稼ぎに行く者も多数いるとの報道（朝日新聞11月12日朝刊）⇒種々の理由で正規・不正規に越境移動を余儀なくされている人々の増大（international migration）

(b) 他方、日本では少子高齢化が急速に進行し、逆ピラミッド型の人口構造から、「中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するために、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業分野」が生じており、日本経済を維持するためには、「一定の専門性・技術を有し即戦力となる外国人を受け入れていく仕組みを構築」する緊急の必要⇒2018年12月8日の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」と略称）及び法務省設置法の一部を改正する法律が成立し（2019年4月1日施行）。入管法別表第1の2に新たに在留資格「特定技能」が新設され、法務省出入国管理局→出入国在留管理庁（入管法第1条に「本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理」追加）に改組された⇒2019年6月末時点の在留外国人は約283万人（国別・在留資格人数は参考資料を参照）

(c) 2018年末時点で技能実習生は約33万人となるが、2012年以降実習先からの失踪者は増加傾向にあり、2018年は9052人。2018年以降出入国在留管理庁は、計11の会社や個人経営者の新規受け入れを禁止し、3つの管理団体の運営許可を取り消した。例えば奈良県の会社は、2017年基本給を6-7万円と独自に設定し、定められた給料や残業代を支払わず、未払い金は実習生3人で計約900万円。残業は月平均80時間、多い月で約100時間を超えていたとの報道（朝日新聞11月15日朝刊）⇒政府は特定技能制度とあわせて「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」

↓

外国人労働者が就労する場所は、それぞれの事業所だが日常の生活を送る場所は都道府県・市町村であり生活上の場は地域であり、生活上の窓口として自治体の役割は増大→増加していく在留外国籍の人々にどう向き合うか

1. 日本の新外国籍就労者受入れ制度としての「特定技能」制度

(A) 在留外国人数 282 万 9416 人 (2019 年 6 月末。内訳：中長期在留者 251 万 1567 人 (永住者 78 万 3513 人、留学 33 万 6847 人、日本人の配偶者 14 万 3246 人、家族滞在 19 万 1017 人、定住者 19 万 7599 人。中国 78 万 6241 人、韓国 45 万 1543 人、ベトナム 37 万 1755 人、フィリピン 27 万 7409 人、ブラジル 20 万 6886 人) ←2017 年末 256 万 1848 人 (総人口 1 億 2671 万人の 2.02%。内訳：中長期在留者 223 万 2026 人 (永住者 74 万 9191 人、留学 31 万 1505 人、日本人の配偶者 14 万 839 人、家族滞在 16 万 6561 人、定住者 17 万 9834 人) +特別永住者 32 万 9822 人)

(B) 外国人労働者の数：2018 年 10 月末：146 万 463 人 (厚労省「外国人の雇用状況」)

①身分に基づき在留する人 (就労制限のない人。永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者)：約 49.6 万人

②就労目的で在留が認められる人 (いわゆる「専門的・技術的分野」。活動制限ありで在留する人：高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、技能など)：約 27.7 万人

③特定活動が認められる人 (特定活動：EPA に基づく看護師、介護福祉士候補者、外国人建設就労者、外国人造船就労者、就労許可された難民認定申請者など)：約 3.6 万人

④技能実習 (本来は技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的。2010 年改正入管法により技能実習生は入国 1 年目から雇用関係のある「技能実習」が付与されることになった。技能実習 1 号 (1 年以内)、2 号 (2 年以内)、3 号 (2 年以内、合計で最長 5 年)。技能水準なし (非専門的・技術的分野での活動)、入国時の試験は介護除きなし、外国政府の推薦又は認定を受けた送り出し機関と実習実施者への監査その他監理事業を行う監理団体がある⇒転籍・転職原則不可) 約 30.8 万人

⑤資格外活動 (就労が認められていない在留資格だが、資格外活動許可を受けた場合一定の範囲内で就労が認められる。留学生のアルバイト等) 約 34.4 万人

(C) 「特定技能」制度の特徴

①外国籍労働者の受け入れと「特定技能」制度新設の経緯 (資料)

移民政策はとらない (?) という時の「移民」：入管法上は、当初から永住者として入国するような在留資格は設けない

②在留資格「特定技能」(入管法第 2 条の 5 と別表第 1 の 2 「特定技能」)：

* 政府の外国人労働者受け入れの現在の基本的考え方 (法務省「出入国在留管理基本計画」)

- ・専門的・技術的分野の外国人→積極的に受け入れ
- ・上記以外の分野の外国人→さまざまな検討を要する

* 在留資格「特定技能」

- ・特定技能 1 号：特定産業分野に属する「相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要

する業務に従事する活動」に従事する外国人（在留期間 1 年通算 5 年まで、技能水準と生活・業務に必要な日本語能力は試験で確認：技能実習 2 号修了者は免除）

- ・特定技能 2 号：特定産業分野に属する「熟練した技能を要する業務に従事する活動」に従事する外国人（在留期間 3 年通算年限無し、技能水準は試験で確認、家族の帯同→条件を満たせば可能）
- + 当面 14 分野、最大 35 万人（原則として雇用形態はフルタイムの直接雇用）を想定→厚労省⇒介護（6 万）、ビルクリーニング（3.7 万）、経産省⇒素形材産業（2.15 万）、産業機械製造業（0.525 万）、電気・電子情報関連産業（0.47 万）、国交省⇒建設（2 号可）（4 万）、造船・船用工業（2 号可）（1.3 万）、自動車整備（0.7 万）、航空（0.22 万）、宿泊（2.2 万）、農水省⇒農業（3.65 万・派遣含む）、漁業（0.9 万・派遣含む）、飲食物品製造業（3.4 万）、外食業（5.3 万）

③特定技能 1 号外国籍者の置かれる状況

* (a) 中長期在留者（健康状態良好、退去強制の円滑な執行に協力する外国政府が発行した旅券所持、保証金徴収等をされていない、食費・居住費等外国人が定期負担する費用が適的な額であることなどの基準を満たす）→試験合格又は免除→受け入れ機関（企業等）との雇用契約締結→在留資格変更（申請・許可、在留カード交付）；(b) 海外在住者→試験合格又は免除→受け入れ機関（企業等）との雇用契約締結→在留資格認定証明書交付→査証申請・発給（在外公館）→入国（在留カード発給）→受入れ機関の生活オリエンテーション受講、住居地の市区町村等での住民登録、給与口座の開設、受託の確保など⇒受入れ機関での就労開始

* (a) 家族の帯同：基本的に認めない、(b) 転籍・転職：同一の業務区分内又は試験によりその技術水準の共通性が確認されている業務間においては転職可能。ただし、退職から 3 ヶ月を超えた場合には、特定技能に該当する活動を行わないで在留していることにつき正当な理由がある場合を除き、在留資格の取消手続の対象となり得る。複数の特定技能所属機関との雇用契約は認めない、(c) 受入れ機関（受入れ機関は登録支援機関に委託できる）の適切な雇用契約締結・実施義務（報酬額が日本人と同等以上、報酬は預金口座への振り込み支払額が確認できる方法で行う、帰国に要する費用を負担できないときは受け入れ機関が旅費を負担するなど）と外国人「支援」計画・実施義務（外国人に理解できる言語で支援できる、送迎、性格関連諸契約援助、公的手続同行、転職支援など 10 項目→資料）による規制

2. 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」と自治体

(A) 国が処理すべき事務の多くは実際には自治体の事務として実施される

- ①地方分権一括法（2000 年 4 月施行）により、従前の機関委任事務であったものは、廃止又は国の直轄事務とされたものを除き、事務の性質に応じて法的受託事務と自治事

務に再編され、機関委任事務でなかったものは自治事務に整理された。

* 自治事務：地方公共団体が処理する事務のうち、法廷受託事務以外のもの（地方自治法第2条8項）

+ 法律・政令により事務処理が義務づけられているもの

・（例）介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービスなど

+ 法律・政令に基づかずに任意で行うもの

・（例）各種助成金等（乳幼児医療費補助等）の交付、公共施設（文化ホール、生涯学習センター、スポーツセンター等）の管理など

* 法定受託義務：法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果すべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（第1号）。都道府県から市町村への法定付託事務もある（第2号）（同第2条9項）

・（例）出入国管理・旅券の交付、公営住宅、戸籍事務、国民年金・生活保護・児童扶養手当・児童福祉手当、災害救助、社会福祉、恩給、食品衛生、予防接種、大麻・覚せい剤取締、教科書発行、医療、精神保健・精神障害者福祉、建設業、建築基準、道路運送、土地収用、公職選挙法（国政）、砂防・河川、大気汚染、騒音、都市計画など

(B) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の概要

出入国在留管理庁政策課外国人施策推進室「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の概要」法律のひろば 2019・4（22-31頁）

(a) 経緯と策定目的

* 2006年の「生活者としての外国人に」に関する総合的対応策→2018年7月24日閣議決定：「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」検討会設置→2018年12月20日6回の会合を経て関係閣僚会議で了承：126の施策、関連予算約211億円

* 政府説明：外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示す。→外国人が日本人と同様に公共サービスを楽しみ安心して生活することができる環境を整備していく

(b) 具体的施策：地方自治体及び地域社会への依存が顕著だが、具体的中身は未決定

(i) 外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動など（略）

例：政府「外国人労働者問題啓発月間」（毎年6月）等各種啓発活動など

(ii) 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：(i) 行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備→(例) 都道府県、指定都市、外国人集住市町村 100カ所に地方公共団体が情報提供・相談を

行う一元的な窓口「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮）」の設置、「生活・就労ガイドブック（仮）」の作成、ハローワーク・労働基準監督署等での多言語対応、医療・福祉、子育て等の分野での関係機関による多言語対応、（ii）地域における多文化共生の取組みの促進→地方公共団体における多文化共生の取組みの更なる促進（地域住民と外国人材の交流促進事業、受入れ支援・共生支援の受け皿機関の立ち上げ等の自主的・主体的。先導的取組みを地方創生推進交付金で支援）など

- ②生活サービス環境の改善等：（i）医療・保健・福祉サービスの提供環境の整備等→（例）電話通訳及び多言語翻訳システム利用促進、外国人患者受入れに関するマニュアル整備、都道府県内関係者対策協議会の設置、地域の基幹的医療機関における医療通訳・医療コーディネーターの配置、院内案内図の多言語化；支援などすべての居住圏で安心して受診できる体制整備；（ii）災害発生時の情報発信・支援等の充実→（例）防災・気象情報に関する「多数語辞書」の充実、気象庁 HP、緊急地震速報、Jアラート等ならびに民間事業者を通じた多言語化など、電話通訳センターを介した同時通訳の体制整備、他言語音声翻訳アプリの消防本部への導入の促進など；（iii）交通安全対策・交通事故・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→（例）交通ルール・マナーを的確に理解する取組み促進（交通安全教育・広報啓発活動等）、運転免許学科試験・認知機能検査等の多言語化、110番通報講習・防犯教室等防犯対策の充実、消費者センター・法テラス・人権擁護機関・生活困窮相談等窓口での多言語対応；（iv）住宅確保のための環境整備・支援→受入れ企業等による住宅確保と保証人として住宅確保、公営住宅等において日本人と同様の入庫の促進、賃貸人・仲介業者向け実務対応マニュアル等「外国人の民間賃貸住宅入居先円滑化ガイドライン」の HP 公表、関係事業者への研修；（v）金融・通信サービスの利便性の向上→新しい在留資格者及び技能実習生が円滑に講座を開設できるよう在留カードによる本人確認等の手続の明確化等金融機関での利便性向上、携帯電話等通信サービス利用のための多言語対応
- ③円滑なコミュニケーションの実現：（i）日本語教育の充実→「生活者としての外国人に対する日本語教育のための標準的なカリキュラム案」「教材例集」等の周知と活用、地方公共団体の総合的な体制づくりのための取組み支援、先進的 NPO への支援、日本語教室空白地域地方公共団体への教室開設のためのアドバイザー派遣等支援、他言語に対応した ICT 利用による日本語学習教材の開発・提供等や夜間中学の設置など；（ii）日本語教育機関の質の向上・適正な管理→日本語教育機関を指定する告示からの抹消基準の厳格化、定期的点検・報告の義務づけ、試験結果等の公表義務づけなど
- ④外国人児童生徒の教育等の充実→公立学校において 2026 年度には日本語指導が必要な児童生徒 18 人に対して 1 人の教員が基礎定数として措置されるよう、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の規定に基づいた改善を着実に推進、日本語指導補助者や母語支援員活用等の指導体制の構築、日本人と外国人が共に学

び理解し合える授業の実施等、各地方公共団体が行う外国人児童生徒等への支援体制の整備に対する支援実施、各地方共同団体における NPO や企業等を含む幅広い主体との連携促進、地方公共団体が実施する研修への指導者派遣、高校生のキャリア教育等支援、外国人児童生徒の就学機会の確保のための取組み促進

⑤留学生の就職等の支援→2018 年度中に留学生が就職できる職種を拡大、2019 年 3 月を目処に在留資格に係る告示改正、就職取組みの進んだ教育機関への奨学金の優先配分、ベストプラクティスの構築

⑥適正な労働環境等の確保：(i) 適正な労働条件と雇用管理の確保・労働安全衛生の確保→労働基準監督署等の関係機関による外国人雇用事業主に対する指導、労働基準監督署・ハローワークの体制強化、外国人技能実習機構の体制強化、「外交人労働者相談コーナー」「外国人労働者向け相談ダイヤル」における多言語対応の推進・相談体制の拡充等の推進による適正な労働条件と雇用管理の確保、労働安全衛生の確保；(ii) 地域での安定した就労の支援→定住外国人に対する研修や職業訓練の提供

⑦社会保険への加入促進：上陸許可等をした外国人の身分事項等の情報を法務省から厚生労働省等へ情報提供することによる社会保険への加入促進、健康保険の被扶養者等の認定において原則として国内に居住しているという要件を導入するほか、市町村において在留資格の本来活動を行っていない可能性があると考えられる場合に法務省に通知する施行液な枠組みの連携強化

(iii) 外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組み（略）

(iv) 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：法務省と厚生労働省の情報の共有→外国人雇用状況届出事項として在留カード番号の追加による雇用管理・在留管理

③不法滞在者等への対策強化：

(C) 共生社会をめざす地方自治体・地域社会の主体的な取組に向けて

イントロダクションに続く 3 つの報告の紹介

* 小畑 郁 嘱託研究員 「『移民社会』化と真剣に向き合うー『彼ら』の問題ではなく、日本社会がどうなっていくべきか、という『私たち』の問題として」

* 古屋 哲 嘱託研究員 「在留資格と自治体・市民の活動」

* 内田晴子 専任研究員 「移住者と日本語教育」

「移民社会」化と 真剣に向き合う

「彼ら」の問題ではなく、日本社会がどうなって
いくべきか、という「私たち」の問題として

小畑 郁（世界人権問題研究センター嘱託研究員・
名古屋大学教員）

私の話のポイント

(1)日本の「移民社会」化は、すでにそうなっている、という所
与の状況として考えなければならない

- ・すでに約30年の基盤がある
- ・グローバル経済のなかでの日本経済の要請にしたがったもの
→日本経済の立ち位置が変わらない限り、進行は避けられない
- ・労働力「補填」のつもりでも、一定範囲で定住化し、それは認めざるを得なかった（「使い捨て」は難しかった）

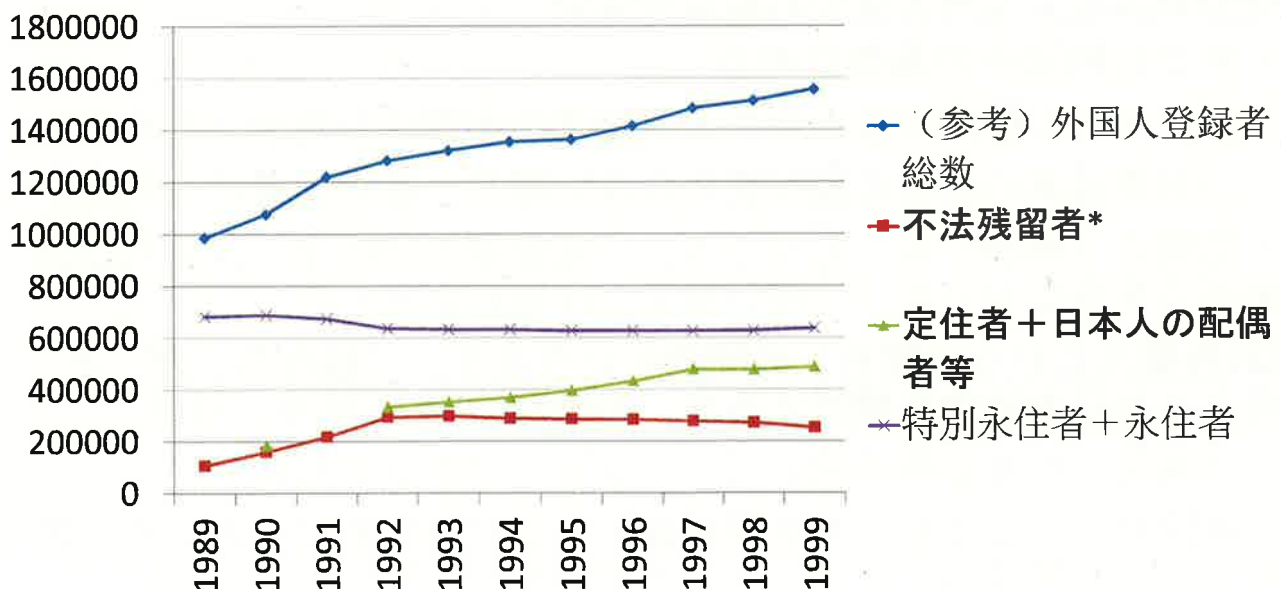
(2)外国人という「彼ら」の問題というより、「私たち」が、ど
のような日本社会を構想するか、の問題 Eg 「格差」社会

- ・「宣言されざる移民国」（ドイツ）（フランスも）
- ・各国がどのような人々を構成員とする社会であ（った）るべきか、という問題（『フランス人とは何か？』）

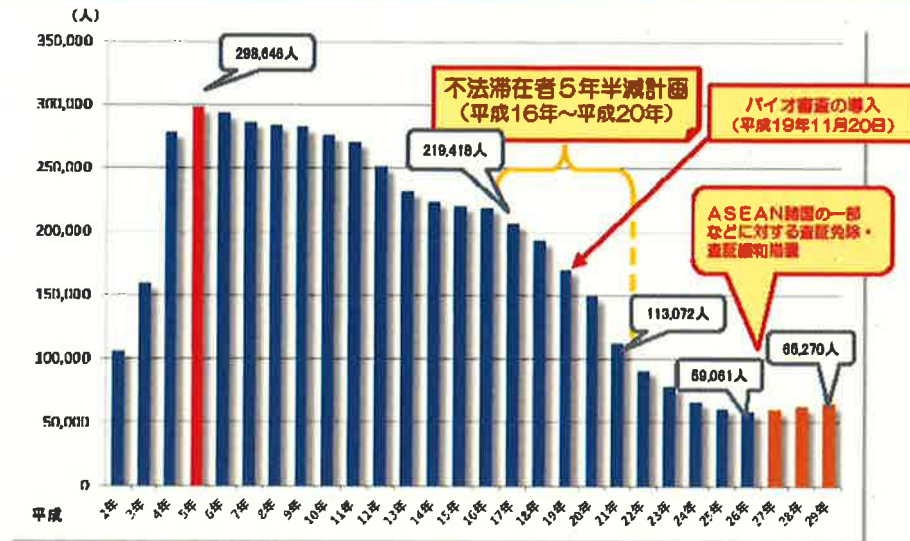
バブル期の「不法残留者」は日本の労働需要に応えたものだった

1990年代の進行とともに、こうした需要に対しては、日系人（「定住者」「日本人の配偶者」）が代わって満たす傾向が強まった

1990年代の複合的な状況 －「移民社会」化への胎動－

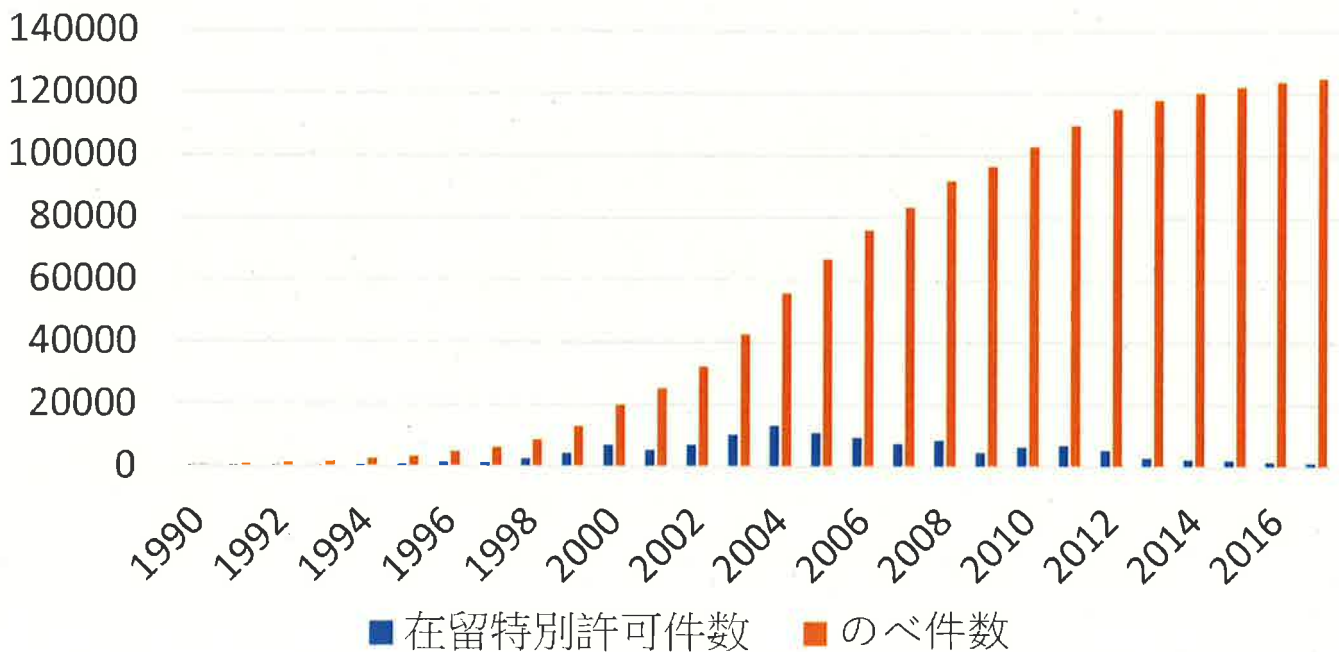


不法残留者数の推移



※ 平成2年は7月1日現在、平成3年～平成8年は5月1日現在、平成9年以降は1月1日現在の電算記録に基づく推計

在留特別許可件数の推移



入国管理局による（集団）出頭の促進政策

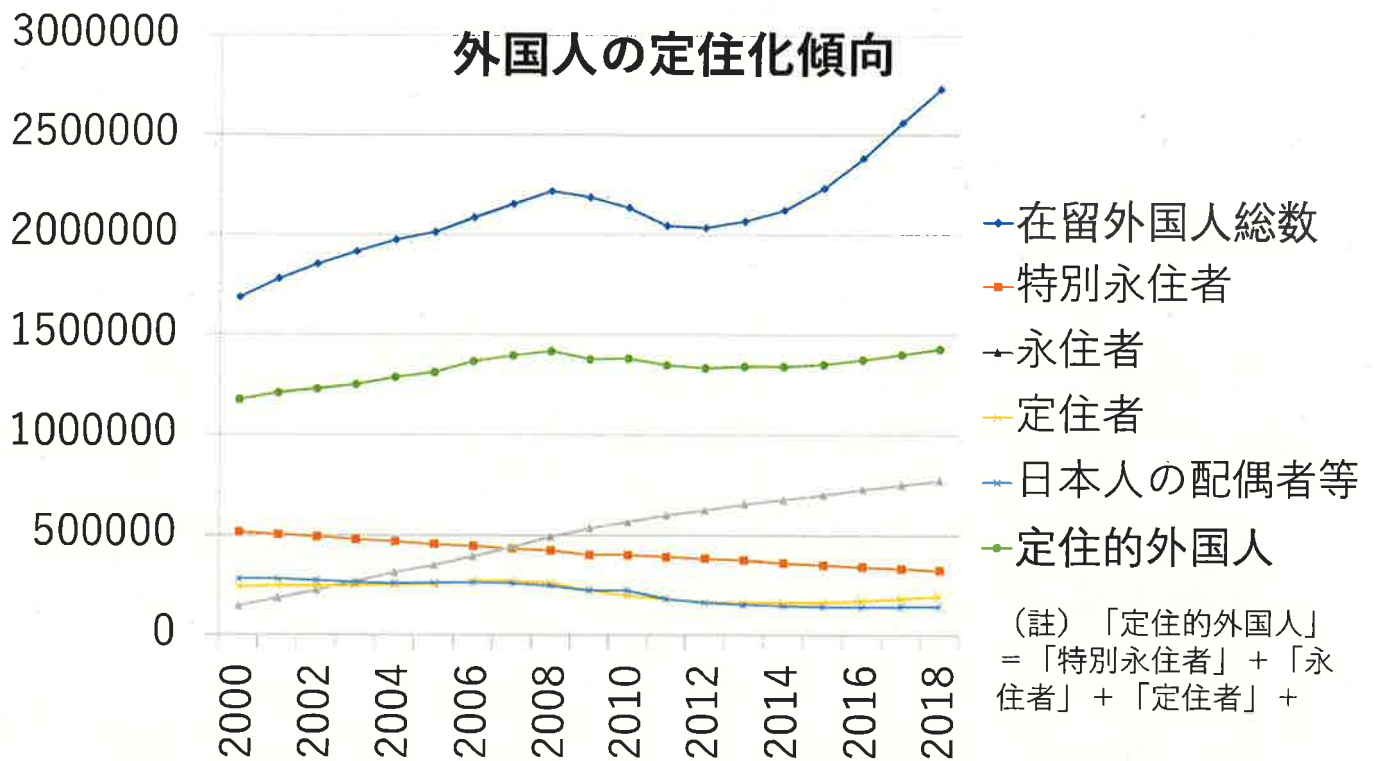
- ・「在留特別許可された事例及び許可されなかった事例について」（2003年から毎年公表）
- ・2006年「在留特別許可に関するガイドライン」策定（2009年改訂）

〔抜粋〕＜「在留特別許可方向」で検討する例＞

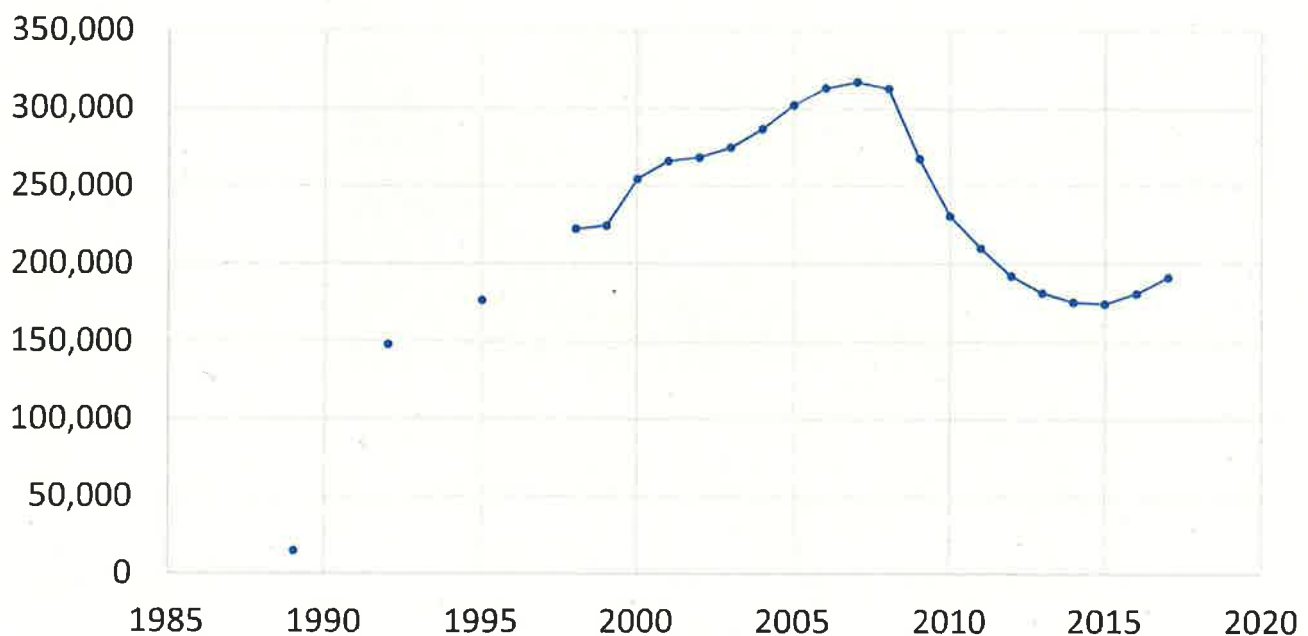
- ・当該外国人が、日本人又は特別永住者の子で、他の法令違反がないなど、在留の状況に特段の問題がないと認められること
- ・当該外国人が、日本人又は特別永住者と婚姻し、他の法令違反がないなど、在留の状況に特段の問題がないと認められること
- ・当該外国人が、本邦に長期滞在し、退去強制事由に該当しない旨を在留の状況に特段の問題がないと認められること
- ・当該外国人が、本邦で出生し、10年以上にわたり本邦に在住し、かつ、在留の状況に特段の問題がないと認められること

日本の労働需要に応じてやってきた人々の中でも、定住化傾向が強まった

リーマンショック後帰国が強く奨励されてきた日系人も、半数程度は残り、残った部分の定住傾向は極めて強い。日系人の減少は、2015年頃底を打った



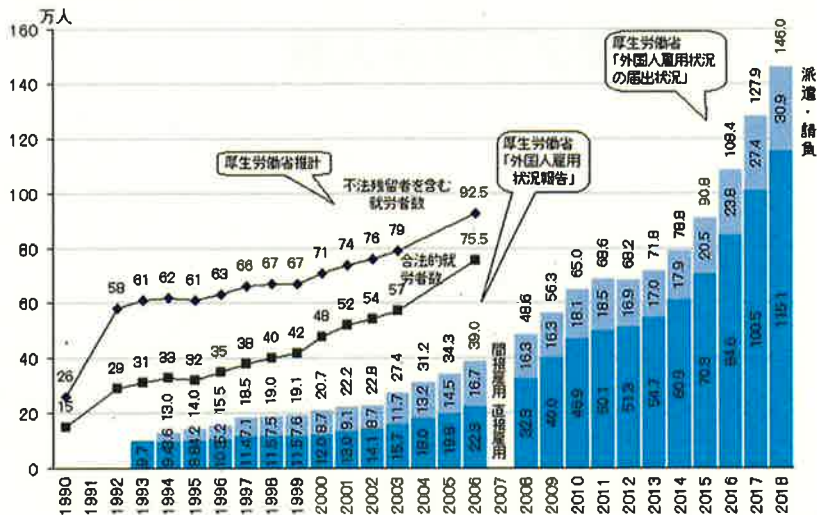
在留ブラジル人数



外国人の就労は、一般的には その生活の一部である

「外国人労働者」問題という捉え方では、不十分である
／労働現場での対応だけではすまない

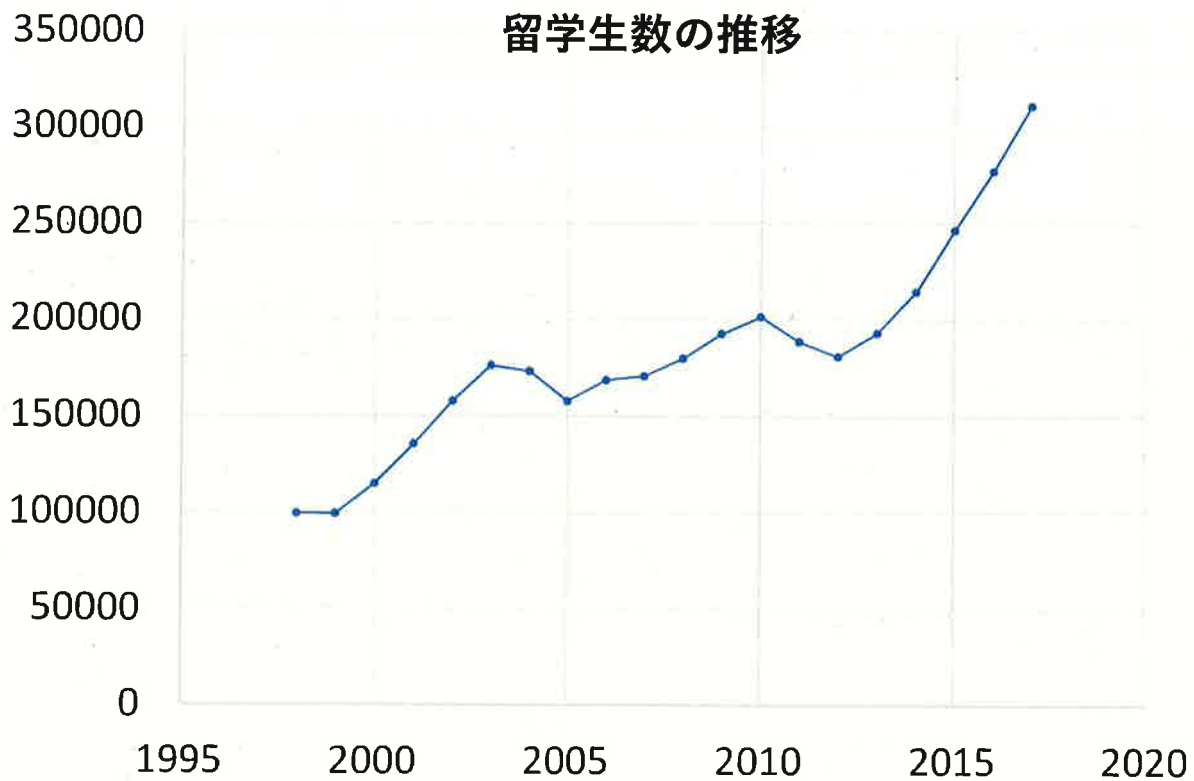
外国人労働者数の推移



(注) 厚生労働省研究会推計の外国人労働者は、「外交」、「公用」、「研修」及び「永住者」(特別永住者を含む。)以外が対象。外国人雇用状況報告も同様。外国人雇用状況の届出状況では特別永住者、外交、公用以外。
 ・厚生労働省推計: 不法残留者以外の不法就労も相当あるがこの推計結果には含まれていない。
 ・外国人雇用状況報告: 従業員50人以上規模の事業所については全事業所、また、従業員49人以下規模の事業所については一部の事業所(各地域の実情や行政上の必要性に応じて選定)を対象に、公共職業安定所が報告を求めているもの。間接雇用とは労働者派遣、請負等により事業所内で就労している者。
 ・外国人雇用状況の届出状況: 全ての事業主に届け出義務

(資料) 2003年までの厚生労働省推計は厚生労働省「外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会」資料(2004.1.16)他(原則、年末現在)、2006年は厚生労働省職業安定局「6月の外国人労働者問題啓発月間の実施について」(2008.5.30)、棒グラフは厚生労働省「外国人雇用状況報告」(各年6月1日現在)、及び「外国人雇用状況の届出状況について」(10月末現在)

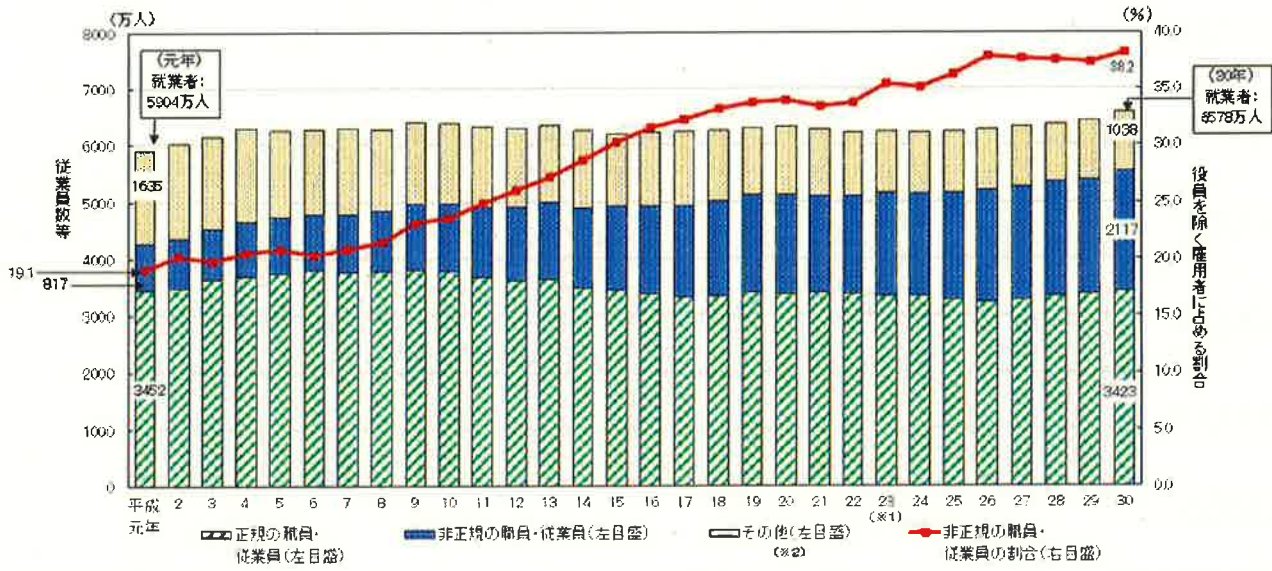
出所:
社会実情データ図録



日本の「移民社会」化は、非正規雇用の増加による日本の労働市場二極化と同時並行的に進んだ

二つの現象は、同じ一つの構造の現れではないか。日本の「格差」社会化に対して、どう考えていくかが根本問題

正規の職員・従業員、非正規の職員・従業員数及び役員を除く雇用者に占める非正規の職員・従業員の割合の推移（1989～2018）



(※1) 東日本大震災に伴う補完推計値

出所: <https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1192.html>

(※2) 就業者のうち、正規の職員・従業員及び非正規の職員・従業員以外の者

注1) 平成13年以前は「労働力調査特別調査」の2月結果、平成14年以降は「労働力調査詳細集計」の1～3月期平均結果により作成。「労働力調査特別調査」と「労働力調査詳細集計」とでは、調査方法、調査月などが相違することから、時系列比較には注意が必要である。

注2) 割合は、「正規の職員・従業員」と「非正規の職員・従業員」の合計に占める割合

在留資格と自治体・市民の活動

世界人権問題研究センター 属託研究員 古屋 哲

0. はじめに

△ 私は、ある市民団体で、スペイン語の生活相談に従事している。南米からの移住者。自閉症や知的障害をもつ子どものいる家族からの相談が一定数ある。障害者の存在は、人間集団として自然なことであり、それは最近話題の「外国人材」でもおなじこと。かれらのなかに障害者が見あたらないのであれば、入国を阻まれたか、帰国させられたか、あるいは本国の家族親族のもとに残されている。私たちには、そうしたかれらの生活の全体像がみえているだろうか。

1. 社会のなかの在留資格制度

- 新制度（特定技能制度）は、「単身労働者」のみを対象として、
労働以外の生活を最小限に切り縮めようとしている。

△ 「家族帯同」の禁止

△ 滞在期間は最長5年間（かならず帰国させる「ローテーション方式」）

△ 労働以外の生活については、雇用企業が責任をもって「支援計画」を実施する

→ アパートと職場を往復する生活。**地方自治体や一般の市民と接触する場面はわりと少ない？**

- しかし、**労働以外の生活は、かならず発生し、そして広がる。**

△ 「再生産分野」：病気や障害 / 結婚、出産、育児：家族の形成 / 子どもの教育 / 老後 ……

- そのことを、政府・法務省入管局は、30年前から予測していた。

△ 「いわゆるローテーション方式（出稼ぎコントロール型）による受入れ【を行うと】 ……、当初の意図にかかわらず、これらの外国人の滞在期間は長期化しやすい。その結果、家族の呼び寄せなど入道的配慮も要請され、**一時的労働力として受け入れたとしても実際には定着化・定住化は避けられないと思われる。**」（「出入国管理基本計画」（第1次）1993年）

- その対策として、政府・法務省入管局は、一方で外国人の「定住化」を統制・抑制し、他方で一定数の「定住外国人」に対処する、**各種の方策を実施してきた。**

- その集成として、今回、特定技能制度とあわせて、

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」*1を策定した。

△ 内容は、医療・社会保障や相談窓口などの多言語対応、日本語教育など多岐にわたる

△ **地方自治体と市民活動に頼る部分が大い**

*1：「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」2018年12月25日 了承

- 30年間の準備においても、また今回の「総合的対応策」においても、「基盤」とされているのが、**在留資格制度**である。

△ たんに外国人や雇用企業が在留資格制度を守るだけでなく、**社会のさまざまな場面で、外国人に対応するとき、あいての在留資格を気にするようになること。まずはじめに「あなたの在留資格は何ですか」とたずねるようになること。**30年前、そうした状況はなかった。

- △ 30年間の準備。とくに、**2012年7月に開始された「新しい在留管理制度」**。
- △ 外国人登録制度が廃止され、住民基本台帳と入管データベースが統合された。企業や学校、自治体などが、外国人のデータを入管局に提供するようになった。
- △ 「新しい在留管理制度」は、通常の住民登録制度とは違って、**働かない者、働けない者を見つけだし、帰国させる仕組みと連動している。在留資格の取消し制度。在留資格審査の不利益処分。**

2. 在留資格と住民むけ行政制度

○ 在留資格がなければ、行政制度から排除される（「適用除外」）のは当然？

- ◇ 総務省・法務省の合意文書「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」（2008年3月）によれば、
- △ 外国人住民基本台帳（住民票。「新しい在留管理制度」の一部）は、「すべての市町村が在留外国人の正確な情報を把握し、**住民行政の基礎とするため**」の制度である。
- △ 「**不法滞在者は本来我が国で在留する資格を有しない者であり、市町村が一般的に行政サービスを行う対象とは位置付けられないことから、本制度〔住民基本台帳〕は、市町村の住民であって我が国に適法に在留する外国人を対象とすることを基本とする**」。

…… そうだろうか？

○ だが、在留資格と行政制度との関係は、一律に決められているわけではない。

- △ 歴史的にみると、たとえば：戦後、在日コリアンなど（旧植民地出身者とその子孫）を国民健康保険制度や公営住宅制度から排除してきた理由は、在留資格ではなく国籍だった。1980年代の国際人権条約と難民条約の批准により国籍条項の多くが撤廃された。在留資格によって適用範囲を決めるという発想はなかった。
- △ 国民健康保険制度は在日コリアンを適用除外としたが、生活保護は「準用」された。二つの制度の適用範囲の関係が、現在の逆。

◆ 在留資格を基準にして社会保障制度の適用範囲を整理する作業は、1990年代から。制度による差異が大きく、今後も変わりうる。いまでも不明な制度も少なくない。

- △ 健康保険（社会保険）には外国人に関する適用除外の規定はない。ただし、社会保険庁(当時)は、「不法就労者は常用的雇用関係が存在しないため、被保険者資格を有しない」という見解。
- △ 国民健康保険は、1992年の厚生省通知で「1年以上我が国に滞在すると認められる者」などとした。その後、何度かの変更を経て、現在は住民基本台帳への登録を基本的な加入要件とするが、例外も多い。
- △ 生活保護は、1954年の厚生省通知に基づいて、生活保護法による保護等に準ずる取扱いをする、となっている。対象となる外国人は、「入管法別表第二の資格」の保持者などに限られるとされているが、適用除外を明示した法規はない。
- △ 入院助産・予防接種・結核予防などは在留資格を問わない。
- △ 労働法は無差別が原則。したがって、労働災害保険も在留資格を問わない。
cf. ただし、労働省（当時）は、部外秘の通達で、労基法上の一部の規定（解雇予告義務など）をめぐる、「不法就労者」による申告に対応しないこととした。

◆ 学校教育や水道行政をはじめ、地方自治体の業務で対象者の在留資格とかかわりなく提供されるものは少なくない。

○ 最高裁判決から

△ 無国籍状態で在留資格のない外国人が、国民健康保険証の交付を受けられなかった処分について、国家賠償請求を行った事件。外国人は、保険証申請当時は在留特別許可をもとめて手続きをしており、のちに在留資格を得た。

2004年の最高裁判決では、原告の上告を棄却したが、「要旨」において、原告は保険証申請時にも国民健康保険法第5条にいう「住所を有する者」に該当しており、これを交付しない処分は違法である、と認めた。

この要旨にいたる理由は複雑だが、そこにはつぎのような一節がある。

A「一般的には、社会保障制度を外国人に適用する場合には、そのよって立つ社会連帯と相互扶助の理念から、国内に適法な居住関係を有する者のみを対象者とするのが一応の原則であるということが出来るが、**具体的な社会保障制度においてどの範囲の外国人を適用対象とするかは、それぞれの制度における政策決定の問題であり、** [...] **【国民健康保険法が上記の原則を当然の前提としているものと解することができない** [...]。また、国民健康保険は [...] **基本的には被保険者の納付する保険料にもとづく保険制度だから** **我が国に適法に在留する資格のない外国人を被保険者とすることが国民健康保険の制度趣旨に反するとまでいうことはできない**」。

2004年1月15日 国民健康保険裁判 最高裁判決

△ 「それぞれの制度における政策決定の問題」を説明するために参照している判例にはつぎの一節がふくまれている。

B「**不法入国者の取締りとその者に対する原爆医療法の適用の有無とは別個の問題として考えるべきものであつて、同法を外国人被爆者に適用するにあたり、不法入国者を特に除外しなければならないとする特段の実質的・合理的理由はなく、その適用を認めることがよりよく同法の趣旨・目的¹にそうものであることは前述のとおりであるから、同法は不法入国した被爆者についても適用されるものであると解するのが相当である**」。

1978年3月30日 被爆者手帳裁判 最高裁判決

*1 この前で国家補償的趣旨と人道的目的に言及している。

△ 法的地位（「適法な居住関係」）にもとづく社会保障制度の適用という「原則」を認めながらも（A）、それとは別の問題として、**各制度にはそれぞれ固有の目的と、それを実現するための機能的な合理性がある、**という（A, B）。したがって、**法的地位とは別に、各制度が適切な適用範囲をきめる余地がある**。

△ さらにBの判決は、**在留資格制度にもとづく出入国管理行政（「不法入国の取締り」）を、社会保障（原爆医療）と同等同列のひとつの制度とみなしている**。

● ひとまずまとめ。

△ 総務省・法務省の合意文書は、在留資格制度を「市町村の一般的な行政サービス」の前提条件だとみなした。そしてとくに、住民基本台帳の対象範囲を、在留資格を基準にきめることにした。

△ しかし、じっさいには、諸制度の適用範囲はさまざまで、在留資格制度とは一律に対応していない。外国人にとくべつの適用除外をさだめていない制度も少なくない。

△ なぜなら、各制度にはそれぞれ固有の目的と、それを実現するための機能的な合理性がある。歴

史的、政治的な経緯もある。だから、事実において、各制度を一律に在留資格制度に従わせることは不可能であり、じっさい、そうはなっていない。

△ 理論においても、最高裁判決の言うように、各制度において独自の判断がなされる余地は十分にある。さらには、在留資格も、出入国管理というひとつの行政分野における決定にすぎない、と考えることも可能である。

○ でも、地方自治体は政府・省庁の規則、決定、判断、指示に従わざるをえない……

△ 地方自治法の定める「国と地方の役割分担」：国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担う。／住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねる。

△ そのうえで、地方公共団体は、**地域における行政を自主的かつ総合的に実施する**役割を広く担う。

△ どんな規則にも、現場の裁量の余地は、わずかであっても、ある。制度の本来の趣旨・目的を果たすため、そして住民のいのちと生活をまもるために、知恵を働かせるならば……。

3. 通報義務をめぐって

○ 制度の「適用除外」以外にも、外国人による行政制度の利用を阻害し、あるいはためらわせる、いくつかの要因がある。その一部は、出入国管理行政と在留資格にかかわっている。

○ 入管法上の通報義務

△ 一般の市民・住民には、義務とはされていない。

「何人も、[退去強制の事由]に該当すると思料する外国人を知ったときは、その旨を通報することができる」（入管法第62条1項）

△ 公務員には義務とされている。

「国又は地方公共団体の職員は、その職務を遂行するに当たって[退去強制の事由に該当する]外国人を知ったときは、その旨を通報しなければならない」（入管法第62条2項）

◎ でも、通報すれば外国人は来なくなってしまう……。

○ 通報義務に関する政府見解（強調は引用者）

△ 法務局の外国人入管相談所開設をめぐって

「相談者が相談の過程でいわゆる不法残留あるいは不法就労であることがわかりましてもそのことを**入管局には通報しません**ということについて、入管局の御了解も得まして、その旨の宣伝を大いにやっているところでございます」。

1989年11月10日 衆院法務委員会 高橋（欣）政府委員の答弁

△ 労働省の労働相談では

「労働基準監督機関としては、まず、法違反の是正を図ることにより本人の労働基準関係法令上の権利の救済に努めることとし、**原則として入管当局に対し通報は行わない**こととしている。」

1989年10月31日 労働省労働基準局監督課長通知

△ DV被害者保護について

「その通報義務を履行すると当該行政機関に課せられている行政目的が達成できないような例外的な場合には、当該行政機関において**通報義務により守られるべき利益と各官署の職務の遂行という公益を比較衡量して、通報するかどうかを個別に判断することも可能**である」。

2003年11月17日付 法務省入国管理局長通知
内閣府男女共同参画局のホームページ Q&A

△ 無料低額診療事業について

「無料低額診療事業を実施する医療機関が不法滞在の状態にある対象者を治療した場合（入院する場合を含む）であっても出入国管理及び難民認定法違反となるものではなく、また、その旨を**通報する義務もない**」。

2005年3月8日 厚生労働省通知

△ 子どもの教育についても、DV被害者保護の場合と同様の見解。

2011年12月13日 阿部知子衆議院議員の質問主意書に対する政府答弁

● 総じて、各制度の目的とその実現を、**通報義務に優先させてよい**、という見解。

4. さいごに

○ 助けられなかったたくさんの事例

- △ 日本で生まれ、中学生まで過ごしたが、在留資格がなく日本から追放された少年。
- △ 風邪の症状を呈した赤ん坊を亡くしてしまった、在留資格のない両親。病院には何回か自費で受診していたが、一時期、受診をためらった。そこで手遅れになったのではないかと疑われる。

○ 二つの目的の「比較衡量」が求められている。

△ 行政制度の目的とは、住民一人ひとりのいのち、健康、教育と成長……

△ 出入国管理行政の目的は、「全ての人の出入国及び本法に在留する全ての外国人の在留の公正な管理」（入管法）。管理の目的は、

- ・ 治安維持 ・ 労働力調整 ・ その他の社会秩序維持と人口管理
- ・ 出入国管理秩序それ自体の維持

（入管法の上陸拒否・退去強制事由などから判断）

◎ あの少年を、あの赤ん坊を助けたとしたら、出入国管理行政の目的は損ねられただろうか？

◆ 医療・社会保障関連の制度、および外国人へのその適用の詳細については、ぜひ、つぎの文献を参照してください。

移住者と連帯する全国ネットワーク編

『外国人の医療・福祉・社会保障相談ハンドブック』明石書店 2019年

移住者と日本語教育

日本語教育推進基本法(2019)

社会経済的な排除・不平等から
目を反らさない「多文化共生」政策へ

内田 晴子

(公財)世界人権問題研究センター 専任研究員

移住者の日本語 日本の現状

多文化市民メディアDIVE.tv

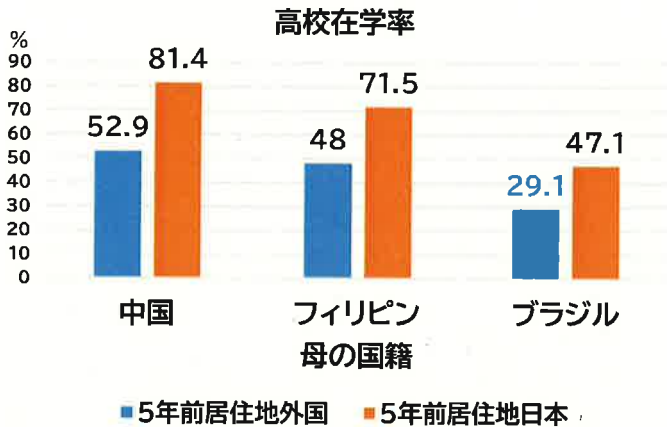
「特集:外国人労働者のホンネ ベトナム人技能実習生に聞いてみた。
日本の生活はどう?」(2015年)

- ・ 技能実習ビザ(2年在住)
ベトナムで学習、自分は上手いと思っていたが、来日後とても苦勞
 - ・ エンジニアビザ(3年在住)
来日前に数ヶ月学習、来日して翌日から就勞、
「大卒でなぜ日本語話せないの?」と言われる
 - ・ 難民家族ビザ(10年在住)
学習機会が皆無。来日してすぐ就勞。日本語できないと低賃金、
ベトナム人の多い職場しか選べず、日本語上達しない。
役所の書類、病院で苦勞。兄は20年在住だが日本語わからない。
- ✓ 「識字」「成人基礎教育」との相似
 - ✓ 仕事の安全・安心、キャリアアップの機会の欠如 (会話と読み書き)
 - ✓ 「生活者」としてだけでなく「労働者」としても困り度が高い
 - ✓ 一部の恵まれた層を除き、社会・経済的に不利なまま

子ども移住者の日本語

特徴:

- ✓ 専門家による初期指導が不可欠
- ✓ 生活言語は早く身につくが、学習言語は4~8年かかる
- ✓ 「学習の日本語」未習得では、学習するスタートラインに立てず、学力が低くなりやすい → しかし「日本語の問題」とは気づかれにくい
- ✓ 母語保持は、「母国に帰るから」ではなく、日本語の習得、学習言語の伸び、親とのコミュニケーション維持など、諸側面で重要



国勢調査(H22)より算出した、本人の5年前居住地別に見た高校在学率

是川タ『移民上入れと社会的統合のリアリティ』(勁草書房、2019年) p.231より

「日本語教育の推進に関する法律」 2019年6月21日 成立 同28日 施行

[目的](第一条) この法律は、日本語教育の推進が、我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことができる環境の整備に資するとともに、…(中略)…多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現・諸外国との交流の促進

[基本理念](第三条) ①外国人等に対し、その希望、おかれて
いる状況及び能力に応じた日本語教育を受ける機会の最大限の確保。

④日本語教育が地域の活力の向上に寄与するものであるとの認識の下行われること

- ✓ 国の責務、地方公共団体の責務、事業主の責務

現状の「多文化共生施策」と 現実の人権課題との距離

「互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こう」（総務省、2006）という既存の「多文化共生」だけでは克服できない、排除、格差、不平等が顕在化している。

自治体間の差が非常に大きい政策例

例) 公立高校入試における特別入試枠の有無
(進学格差是正措置)

例) 公立学校における「日本語教員」の配置

例) 外国籍住民が地域政策について意見を述べる会議体において聴取された意見が、実際に考慮・検討され、反映される仕組みの有無

問い) 「多文化共生プラン」の中で、なぜ「日本語指導を必要とする生徒の高校入試」が論点にならないのか？

人は移動するもの

国や国境があっても
移動は加速+多様化

- ◆危険から逃れるため
- ◆家族を支えるため
- ◆学業や将来のため
- ◆結婚のため
- ◆先に移動した家族に合流するため
- ◆先祖の故郷に帰るため



図: Global Flow of People by Nikola Sander, Guy J. Abel & Ramon Bauer

日本語教育の推進に関する法律 概要

目的（第一条関係）

（背景）日本語教育の推進は、

- ・我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことができる環境の整備に資する
- ・我が国に対する諸外国の理解と関心を深める上で重要である

そこで、定義以下について定めることにより、

（目的）多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現・諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持発展に寄与。

定義（第二条関係）

この法律において「日本語教育」とは、外国人等が日本語を習得するために行われる教育その他の活動（外国人等に対して行われる日本語の普及を図るための活動を含む。）をいう。

基本理念（第三条関係）

- ①外国人等に対し、その希望、置かれている状況及び能力に応じた日本語教育を受ける機会の最大限の確保
- ②日本語教育の水準の維持向上
- ③外国人等に係る教育及び労働、出入国管理その他の関連施策等との有機的な連携
- ④国内における日本語教育が地域の活力の向上に寄与するものであるとの認識の下行われること
- ⑤海外における日本語教育を通じ、我が国に対する諸外国の理解と関心を深め、諸外国との交流等を促進
- ⑥日本語を学習する意義についての外国人等の理解と関心が深められるように配慮
- ⑦幼児期及び学齢期にある外国人等の家庭における教育等において使用される言語の重要性に配慮

国の責務等（第四条―第九条関係）

- ・国の責務
- ・地方公共団体の責務
- ・事業主の責務
- ・連携の強化
- ・法制上、財政上の措置等
- ・資料の作成及び公表

基本方針等（第十条・第十一条関係）

- ・文部科学大臣及び外務大臣は、基本方針の案を作成し、閣議の決定を求める。
- ・地方公共団体は、基本方針を参酌し、地方公共団体の基本的な方針を定めるよう努める。

基本的施策（第十二条―第二十六条関係）

国内における日本語教育の機会の拡充

- ・外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語教育
- ・外国人留学生等に対する日本語教育
- ・外国人等の被用者等に対する日本語教育
- ・難民に対する日本語教育
- ・地域における日本語教育
- ・日本語教育についての国民の理解と関心の増進

日本語教育の水準の維持向上等

- ・日本語教育を行う機関における教育水準の維持向上
- ・日本語教育に従事する者の能力・資質の向上等
- ・教育課程の編成に係る指針の策定等
- ・日本語能力の適切な評価方法の開発

海外における日本語教育の機会の拡充

- ・海外における外国人等に対する日本語教育
- ・在留邦人の子等に対する日本語教育

日本語教育に関する調査研究等

- ・日本語教育の実態、効果的な日本語教育の方法等に係る調査研究等
- ・外国人等のための日本語教育に関する情報の提供等

地方公共団体の施策

- ・地方公共団体は、国の施策を勘案し、地域の状況に応じた日本語教育の推進に必要な施策の実施に努める。

日本語教育推進会議等（第二十七条・第二十八条関係）

- ・政府は、関係行政機関相互の調整を行うため、日本語教育推進会議を設ける。
- ・関係行政機関は、日本語教育推進関係者会議を設け、関係行政機関相互の調整を行うに際してその意見を聴く。
- ・地方公共団体に、地方公共団体の基本的な方針その他の日本語教育の推進に関する重要事項を調査審議させるため、合議制の機関を置くことができる。

検討事項（附則第二条関係）

国は、以下の事項その他日本語教育機関に関する制度の整備について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

- 一 日本語教育を行う機関のうち当該制度の対象となる機関の類型及びその範囲
- 二 外国人留学生の在留資格に基づく活動状況の把握に対する協力に係る日本語教育機関の責務の在り方
- 三 日本語教育機関の教育水準の維持向上のための評価制度の在り方
- 四 日本語教育機関における日本語教育に対する支援の適否及びその在り方