

外国人との共生について

～ 少子高齢化・共生社会に関する調査会中間報告～

第三特別調査室 ついで 筒井 たかし 隆志

1. はじめに

少子高齢化・共生社会に関する調査会は、少子高齢化・共生社会に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第168回国会（臨時会）の平成19年10月5日に設置された。

調査会においては、調査テーマを「コミュニティの再生」とし、政府からの説明聴取と質疑、参考人からの意見聴取と質疑、調査会委員間の自由討議を行い、このような議論を踏まえ、平成20年6月4日、中間報告を取りまとめた。以下、1年目の調査の概要である。

2. 調査の概要

第168回国会においては、平成19年11月7日に、コミュニティの再生についての政府の取組状況等について、内閣府、総務省、法務省、文部科学省及び厚生労働省から、説明を聴取し、同日及び11月21日に質疑を行った。

第169回国会においては、「コミュニティの再生」を調査テーマと定め、1年目の今期は「外国人との共生」について調査を行った。具体的には、平成20年2月20日には、「地域における外国人との共生」について、2月27日には、「雇用市場における外国人との共生」について、4月9日には、「外国人の子女等の教育」について、4月16日には、「外国人労働者の社会保障」について、それぞれ参考人から意見を聴取した。参考人からは、外国人労働者に係る諸問題、多文化共生における地域、企業等の連携の重要性、地方公共団体における外国人との共生に向けた諸施策の実態、在日ブラジル人から見た在留外国人の諸問題、経営者から見た外国人労働者をめぐる諸問題への対応、外国人労働者を直接雇用している企業の現状、外国人子女の教育に係る諸問題、外国人子女の教育に関する地方公共団体の取組の現状、外国人学校の現状等について意見が述べられ、調査会委員との間で、活発な質疑が行われた。4月23日には、「外国人の子女等の教育及び労働者の社会保障」についての政府の取組状況について、法務省、文部科学省及び厚生労働省に対し、質疑を行った。5月14日には、これらの調査を踏まえ中間報告の取りまとめに向けて調査会委員間の自由討議を行った。委員からは、我が国の人口動向を想定した上での外国人労働者の受入れの議論の必要性、外国人住民への情報提供に関する国の積極的関与、外国人研修・技能実習制度の再検討、外国人学校の取扱い、外国人に対する医療提供の在り方等が指摘された。

以上の調査の結果、本調査会として意見を集約し、第4節に挙げる4本の柱から成る18項目の「外国人との共生についての提言」を含めた中間報告を取りまとめ、平成20年6月4日、参議院議長に提出した。

3. 外国人との共生の背景

平成2年の入管法改正による日系人への定住権付与により、外国人受入数は増加傾向にあり、18年には外国人登録者数は208万人、ブラジル人のみで31万人に達している。その背景としては、我が国が、経済のグローバル化の中で、国際競争力を確保するために様々な形で外国人を受け入れてきたことが挙げられる。

当初、日系人は3年程度滞在し、その後本国へ帰国すると想定されており、帰国する者が多数であったが、次第に、帰国しないで家族を呼び寄せるなど定住する傾向が顕著になってきた。また、これら日系人は特定の都市・地域に集住する傾向にあり、それに伴い、地域住民とのコミュニケーション、子女の教育等において問題が生じている。このほか、日系人は就労場所を替えることに伴い居住地を移すことが多いと言われている。行政上の権利義務の行使・遂行等社会生活をしていく上において、移転の登録は基本となることであるが、外国人労働者が多く居住する地方公共団体からは、納税及び行政サービス提供における、転居の申請をしないことによる様々な問題点が指摘されている。

日系人を中心とする外国人労働者は、その多くが非正規雇用であり、単純労働者として派遣、業務請負の形態で就労している。これらの外国人労働者は、年金、医療保険等の社会保険に加入していない者も多く、我が国において生活していく上で大きな問題が生じている。

さらに、家族と共に定住することは、子女の教育の問題も生じさせることになった。外国人労働者の子女については、外国人学校又は公立学校における教育が考えられるが、外国人学校には、学校法人として認可を受けておらず、財政面、施設面で問題がある学校が多く、また公立学校では、教員の配置等十分な受入体制が整っていないのが現状である。

これらの課題を踏まえ、今や外国人は一時的な滞在者ではなく、我が国社会の一員であり隣人であるとの認識の下、外国人施策を再構築する時期が来ている。

4. 外国人との共生についての提言

「外国人との共生についての提言」の内容は以下のとおりである。

提言の第一は、外国人との共生に向けての政策に関してである。

我が国の外国人政策は、労働力不足を背景にして既成事実が先行する形で進められてきた経緯があるが、外国人は単なる出稼ぎではなく定住化する傾向が顕著となっている。我が国の将来に問題を生じさせないためにも、外国人の入国に際しての日本語能力の確認、子女の日本語教育を促すような制度設計・運用が図られるよう配慮すべきである。

また、現在準備が進められている在留管理制度の見直しに当たっては、外国人住民に対して不合理な不利益を被らせることのないものとすべきである。さらに、地域における生活者としての外国人住民に対する必要かつ適時適切な情報提供については、より効率的かつ効果的に提供できるよう努めるべきであり、地域においては外国人も重要な構成メンバーであることから、その運営に参画できるような体制についての議論が求められる。

以上のように、外国人住民との共生を目指すに当たっては、複雑かつ多岐にわたる課題が数多く存在することから、関係閣僚会議の設置、外国人関連施策を総合的に行う機関の

表 外国人との共生についての提言（概要）

外国人との共生に向けての政策

- 1 外国人政策の再検討の必要性及び外国人の入国時の日本語能力の確認等、子女の日本語教育を促すような制度設計、運用への配慮
- 2 在留管理制度の見直しにおける外国人住民への的確なサービス提供等、不合理な不利益を被らせることのないような配慮
- 3 外国人住民に対するより効率的かつ効果的な情報提供
- 4 地域において、外国人もその運営に参画できるような体制について議論の必要性
- 5 外国人関連施策を総合的に行う機関の創設等組織の整備及び関係閣僚会議の設置

労働者としての外国人との共生

- 1 専門性や高度な技術を有する外国人材の受入れの一層の進展と、慢性的な人手不足が予想されている分野の段階的な外国人材の受入拡大の検討
- 2 雇用者等が労働関係法規を遵守するとともに、社会保険・雇用保険への加入を促進するよう、国の指導の強化
- 3 外国人研修・技能実習制度の改善、安定的な運用の必要性及び研修生への労働関係法規の適用
- 4 我が国の看護師、介護福祉士等の資格を取得した外国人に対する安定した就労環境の提供

外国人の子女に対する教育体制の整備

- 1 第二言語としての日本語、学習言語としての日本語の教育、言葉の発達段階等を熟知した専門的な教員の養成・配置
- 2 日本語習得の段階を的確に把握する手法の開発・活用
- 3 子女の不就学の実態把握のための全国的な調査の実施
- 4 外国人学校の各種学校への認可及び外国人学校への寄附金に対する税制上の優遇措置適用
- 5 公立学校における外国人児童生徒の教育について、編入前指導の充実、教員・補助員の増員等、国等による予算確保等の一層積極的な貢献

外国人の生活環境の整備

- 1 医療保険未加入外国人住民への対応
- 2 外国人が安心して医療を受けられるための行政機関の各種情報の多言語化、医療通訳の全国規模での体制づくり
- 3 医師の養成課程等における外国人診療に関するカリキュラムの検討
- 4 外国人が直面する問題に対応する多文化ソーシャルワーカーの育成・配置

創設も含めた組織の整備が求められる。

提言の第二は、労働者としての外国人との共生に関してである。

我が国が経済、産業の活力を維持するためには、外国人が有する多様な技能、経験等の活用が有効であり、専門性や高度な技術を有する人材を中心にした受入れを今後とも進めるべきである。同時に、慢性的な人手不足が予想されている分野等については、日本人の雇用に配慮しつつ、一定の技能、資格、日本語能力等を要件にした、段階的な外国人材の受入拡大に関する国民的な議論を深化させることが必要である。

また、外国人労働者の多くが、派遣、請負等不安定・非正規雇用の下で低賃金かつ長時間の労働に従事しており、偽装請負等の事例も見られるため、国は雇用者等が労働関係法規を遵守するとともに、社会保険・雇用保険への加入を促進するよう指導を強化すべきである。さらに、外国人研修生制度の早急な改善、安定的な運用が必要であり、特に実務研修中の研修生に対し、労働基準法、最低賃金法等労働関係法規を適用することも含め、適正化に向けた制度の見直しを行うべきである。このほか、我が国の看護師、介護福祉士等の資格を取得した外国人に対しては、我が国で安定した就労が可能となる環境を整えるべきである。

提言の第三は、外国人の子女に対する教育体制の整備に関してである。

外国人の子女に対する教育に当たっては、第二言語としての日本語、学習言語としての日本語の教育を念頭に置くべきであり、言葉の発達段階等を知悉した専門的な教員の養成・配置が求められる。外国人児童生徒への日本語指導に当たっては、生活言語能力だけでなく、十分な学習言語能力を習得させることが必要であり、日本語習得の段階を的確に把握する手法の開発・活用と、学習言語能力が不十分な外国人児童生徒の実態のより詳細な把握が求められる。

また、日本の学校、外国人学校のいずれにも通学していない外国人子女の不就学者が多数に上っていることから、全国的な不就学の実態調査の実施が必要である。外国人学校は、公立学校を補完し、母語の学習機会を提供するなど重要な役割を果たしていることから、各種学校への認可を適切に進めるとともに、外国人学校への寄附金に対する税制上の優遇措置適用等の検討が求められる。

また、公立学校における外国人児童生徒の教育については、財政面、専門教員の充実等において、国、地方公共団体がより一層積極的な役割を果たす方向での対策が求められる。

提言の第四は、外国人の生活環境の整備に関してである。

我が国に在留する外国人住民の医療保険未加入は、医療機関の経営だけでなく地方公共団体の財政にも影響を与える深刻な問題である。地方公共団体においては、医療保険加入の案内を外国人の集まる場所に置くなど、きめ細かな加入への努力を行う必要がある。医療制度に未加入の外国人の緊急医療については、外国人医療費未収金補助制度の充実とともに生活保護における医療扶助制度の適用の検討が求められる。

また、我が国に滞在する外国人が安心して医療を受けられるためにも、行政機関の各種情報の多言語化等が求められる。医療通訳については、インターネットを通じ全国規模で通訳が可能となるような体制づくりの検討も行うべきである。

外国人の診療に当たっては、医療関係者は、外国人の風俗習慣、疾病の種類等必要な知識に習熟する必要があることから、医師の養成課程等におけるカリキュラムについて検討すべきである。さらに、各種行政サービスの提供においては、行政職員や保健、医療、福祉の専門職従事者が、外国人住民もその対象であることを認識するための意識啓発等が必要である。同時に、外国人には特有な背景を有する問題が存在することから、多文化ソーシャルワーカーの育成・配置等が重要であり、優秀な人材の確保のため、地方公共団体等の理解と協力が必要である。

5．最後に

本調査会は、「コミュニティの再生」をテーマとして掲げ、本年度においては、特にコミュニティにおいて外国人との共生をいかに図るかとの観点から、地域における外国人との共生、雇用市場における外国人との共生、外国人の子女等の教育、外国人労働者の社会保障等について広範な議論を行い、その課題の把握に努めてきた。

中間報告に付された提言は、本調査会における1年間の調査の集大成である。ただ、外国人子女が母語と日本語の両方を学べる仕組みづくり、外国人への地方参政権の付与、多文化共生庁（仮称）の創設等、調査会で議論がなされながら、提言の項目に盛り込むまでに至らなかった事項も多い。

また、現在、外国人の増加に伴う問題は、その多くが地方公共団体により対応されているが、調査会における議論及び現地でのヒアリングにおいては、地方公共団体だけの対応には限界があり、国の積極的な関与及び外国人労働者を雇用する企業の一層の貢献が必要との指摘があった。そのような点についても十分考慮し、政府、地方公共団体及び企業が本提言の趣旨を理解するとともに、その実現に向けて取り組んでいくことが強く望まれる。