

少子高齢化・共生社会に関する調査報告（中間報告）

目次

第一	調査会の調査の経過	一
第二	調査会の調査の概要	三
一	コミュニティの再生	三
1	政府からの説明聴取及び主な質疑	三
2	参考人からの意見聴取及び主な質疑	一九
3	調査会委員間の自由討議	五〇
二	派遣委員の報告	五四
第三	外国人との共生についての提言	五七

## 第一 調査会の調査の経過

参議院少子高齢化・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、第百六十八回国会（臨時会）の平成十九年十月五日に設置された。

本調査会における調査テーマについては、調査会設置後の理事懇談会において協議を重ねた結果、「コミュニティの再生」とすることとし、政府からの説明聴取、参考人からの意見聴取等を行い調査を進めることとした。

平成十九年十一月七日、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、中川内閣府副大臣、谷口総務副大臣、河井法務副大臣、池坊文部科学副大臣及び岸厚生労働副大臣から説明を聴いた後、同日及び十一月二十一日、質疑を行った。

第百六十九回国会（常会）においては、平成二十年二月二十日、地域における外国人との共生について、静岡文化芸術大学文化政策学部准教授池上重弘君、新宿区長中山弘子君及び特定非営利活動法人在日ブラジル人を支援する会代表毛利よし子君を、二月二十七日、雇用市場における外国人との共生について、関西学院大学経済学部教授井口泰君、社団法人日本経済団体連合会専務理事立花宏君及びアイシン精機株式会社取締役副社長川田武司君を、四月九日、外国人の子女等の教育について、早稲田大学大学院日本語教育研究科教授川上郁雄君、可児市長山田豊君及び学校法人HIRO学園理事長・学園長川瀬充弘君を、四月十六日、外国人労働者の社会保障について、青山学院大学法学部教授手塚和彰君、日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科教授石河久美子君及び医

療法人社団小林国際クリニック院長・理事長・特定非営利活動法人AMD A国際医療情報センター理事長小林米幸君を参考人として招き、意見を聴いた後、質疑を行った。

また、平成二十年四月二十三日、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、河井法務副大臣、池坊文部科学副大臣及び西川厚生労働副大臣に対し、質疑を行った。

このようなコミュニティの再生についての政府からの説明及び参考人からの意見聴取を踏まえ、平成二十年五月十四日、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。この自由討議においては、適切な在留管理の在り方、外国人研修・技能実習制度の見直し、日本語教育指導教員の育成・配置の必要性、外国人の社会保険加入促進策等が指摘された。

以上のような議論を踏まえ、理事懇談会において協議を行った結果、コミュニティの再生のうち、外国人との共生についての当面する課題について意見を集約し、「外国人との共生に向けての政策」を始めとする四つの柱から成る十八項目の提言を取りまとめた。

このほか、少子高齢化・共生社会に関する実情調査のため、平成二十年二月十四日及び十五日の二日間、静岡県及び愛知県に委員派遣を行った。

## 第二 調査会の調査の概要

### 一 コミュニティの再生

#### 1 政府からの説明聴取及び主な質疑

平成十九年十一月七日、コミュニティの再生について、中川内閣府副大臣、谷口総務副大臣、河井法務副大臣、池坊文部科学副大臣及び岸厚生労働副大臣から説明を聴取し、同日及び十一月二十一日、質疑を行った。さらに、これまでの参考人からの意見聴取等を踏まえ、二十年四月二十三日、コミュニティの再生のうち、外国人の子女等の教育及び労働者の社会保障について、河井法務副大臣、池坊文部科学副大臣及び西川厚生労働副大臣に対し質疑を行った。その概要は次のとおりである。

(平成十九年十一月七日)

#### 内閣府

コミュニティの再生については、平成十九年度から、家族・地域のきずなを再生する国民運動を展開することとし、毎年十一月の第三日曜日を家族の日、また、この日を挟んだ前後各一週間を家族の週間と定め、広報啓発活動等の国民運動を推進していく。また、食を通じたコミュニケーションは精神的な豊かさをもたらすと考えられることから、食育を国民的な広がりを持つ運動として積極的に推進していく。地域コミュニティの再生として、

地域の担い手の育成やネットワーク形成の充実を図る観点から、十七年度以降、特定非営利活動法人等の市民活動団体と地域の多様な主体との協働事業について支援を行っている。また、地域おこし・まちづくりは、女性の一層の活躍が期待される分野の一つであることから、第二次男女共同参画基本計画において新たな取組を必要とする分野として掲げられた。内閣府では、女性が中心となって活動する身近な地域づくりのモデルとなり得る事業についてアドバイザー等を派遣するなど積極的に支援していく。若者への支援としては、地域における関係機関の連携等が課題となっており、支援拠点としての地域若者サポートステーションの拡充等の取組を進めていく。また、大都市と地方との二地域居住やUJイターン等、暮らしの複線化に関する施策により、地方の過疎、都市の過密という人口分布のゆがみの解消や地域の活性化に貢献することが期待されている。

少子化対策・高齢社会対策については、少子化対策として、国民の結婚や出産に関する希望を実現するために効果的な対策を再構築し、その実行を図るため、平成十九年末を目途に、子どもと家族を応援する日本重点戦略を打ち立てる。特に、最優先課題である働き方の改革については、ワーク・ライフ・バランスの実現に向け、そのための憲章及び行動指針を十九年内を目途に策定する。高齢社会対策として、高齢社会対策基本法に基づき高齢社会対策大綱を取りまとめ、各分野における施策を総合的に推進しているが、策定から五年が経過しており、必要な見直しを行っていく。

コミュニティの再生については、少子高齢化が進展し、農山漁村地域の過疎化等の進展を背景に地域の共生の力やきずなが脆弱化していることから、平成十九年二月にコミュニティ研究会を発足させ、同年六月に中間とりまとめを公表した。その内容は、自治会、社会福祉協議会等様々な主体の連携・協力の場を通じた相乗的な活動、情報通信技術（ＩＣＴ）の活用による地域の活性化、都市・農山漁村の教育交流である。総務省としては、文部科学省、農林水産省と連携し、子ども農山漁村交流プロジェクトを強力に推進することとしており、一年間に全国の小学生一学年百二十万人が約一週間の農山漁村体験を行うことを目指し、今後五年間で受入体制の整備や気運の醸成等を図る。

外国人との共生については、近年、我が国に在留する外国人の数は急速に増加するとともに定住化の傾向が見られる。その一方で、言葉、医療、教育等への対応が地方公共団体における喫緊の課題となっている。国籍や民族等の異なる人々が互いに文化的差異を認め合い、対等な関係を築き、地域社会の構成員として共に生きていくという多文化共生の地域づくりの取組が各地方公共団体において活発に行われている。総務省においては、多文化共生の推進に関する研究会報告書を踏まえ、平成十八年三月、地域における多文化共生プランを策定した。地方公共団体においては、同プランを参考として指針・計画の策定に取り組んでおり、具体的な取組事例としては、愛知県、群馬県等六県一市におけるホームページ上での多言語情報を提供するシステムの運用、浜松市における外国人学習サポート教室設置等が挙げられる。

## 法務省

我が国への外国人入国者数は増加傾向にあり、平成十八年は史上最高の約八百一十万人となっている。このうち再入国許可による入国者数を除いた約六百七十三万人の外国人を入国目的別に見ると、約六百四十一万人が短期滞在であり、我が国で働くことのできる在留資格の入国者数は約八万一千人、日系人等我が国で働くことに制限のない在留資格の入国者数は約五万五千人となっている。一方、不法残留者数は十九年一月一日現在で約十七万一千人であり、十八年中に入管法違反で退去強制させられた約五万六千人のうち、約四万六千人が不法就労に従事していた。十五年十二月に策定された、犯罪に強い社会の実現のための行動計画では不法滞在者を今後五年間で半減することを目標としている。少子高齢化時代を迎えた我が国においては、外国人の受入れの在り方に係る議論は重要であるが、不法滞在者が相当数存在する現状では、いわゆる単純労働者の受入れは慎重に検討すべきである。

平成十八年末現在の外国人登録者数は約二百八万人と過去最高を更新している。これを国籍・出身地別に見ると、韓国・朝鮮、中国、ブラジルの順になっており、近年は、韓国・朝鮮の比率が低下し、中国及びブラジルの登録者数の増加が目立っている。人口に占める外国人登録者の割合を見ると、都道府県別では東京都、愛知県、岐阜県、静岡県が上位となっている。

現在、外国人の入国・在留状況については、入管法に基づく入国審査及び在留審査、外国人登録法に基づく外国人登録制度で把握している。しかし現行制度に対しては、行政の非効率や外国人の負担、在留外国人の居住状



況や就労実態の把握の困難性が指摘されている。平成十七年に犯罪対策閣僚会議の下に設置された、外国人の在留管理に関するワーキングチームによる検討結果が十九年七月に報告され、法務大臣による在留情報の一元的把握、所属機関の協力、行政機関の情報の相互照会・提供等の方向性が示された。また、同年六月に閣議決定された規制改革の推進のための三か年計画においては、二十一年の常会までに関係法案を提出することとされた。これらの動きを踏まえ、法務省においても出入国管理政策懇談会の下に在留管理専門部会を設置し、十九年度末に法務大臣への報告を行うべく検討を重ねている。

#### 文部科学省

コミュニティを再生するためには、コミュニティの基礎となる家族、家庭のきずなを強めることが大切である。学校では家庭科等において、家族の大切さに気付き、家庭を築くことの重要性等について指導しており、学習指導要領の改訂等により更に充実を図る。家庭教育支援としては、家庭教育支援総合推進事業や子どもの生活リズム向上プロジェクトに取り組んでいる。

少子化や都市化に伴う人間関係の希薄化等による地域の教育力の低下が指摘されている。地域のきずなを強めることが不可欠であり、「学びあい、支えあい」地域活性化推進事業のほか、厚生労働省と連携して子どもの安全・安心な居場所づくりを支援する放課後子ども教室推進事業（放課後子どもプラン）に取り組んでいる。また、平成二十年度概算要求においては、地域全体で学校教育を支援する体制づくりを推進する、学校支援地域本部（仮

称)事業等に要する経費を新規要求している。

外国人との共生については、日本語教育を行っている地域のボランティア団体等に対する支援事業、外国人児童生徒に対する日本語指導を行う教員の配置、我が国の教育制度や就学手続等についてまとめた就学ガイドブックの七言語による作成等を行っている。また、日本語指導の初期指導から教科学習につながる段階を支援する「学校教育におけるJSL(第二言語としての日本語)カリキュラム」の普及促進、バイリンガル相談員等の活用による就学支援等を行っている。さらに、平成二十年度概算要求において、新たに、小中高등학교に外国語の分かる人材を派遣する事業等の経費を計上している。

少子化対策については、安心して子どもを産み育てることができる社会づくりの観点から、保育料等の保護者負担の軽減や奨学金事業の充実、放課後子どもプラン、学校内外における子どもの安全確保のための取組等に努めている。

高齢社会対策については、高齢社会対策大綱に基づき、高齢者が社会の重要な一員として生きがいを持って活躍できる条件整備を図るため、都道府県の生涯学習推進体制の整備、大学教育の機会の提供、教育サポーター制度の創設に向けた検討等に取り組んでいる。

#### 厚生労働省

少子高齢化の進展により二〇二五年には高齢者の一人暮らしが約六百八十万人に達する見込みである。厚生労

働省は、孤立死ゼロ・プロジェクトを立ち上げ、緊急通報装置の給付に対する支援、孤立死防止ネットワークづくりのモデル事業等を行っている。また、核家族化等を背景に子育てについての負担感や育児不安が高まっていることから、生後四か月までの全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）、地域子育て支援拠点事業等を推進している。さらに、児童虐待を地域で防止するための児童相談所を中心とした要保護児童対策地域協議会等のネットワークづくりも進められている。母子家庭の支援については、平成十四年に母子及び寡婦福祉法等を改正し、児童扶養手当中心の支援から就業・自立に向けた総合的な支援へと転換している。

少子化対策全体については、「子どもと家庭を応援する日本」重点戦略検討会議が、地域における家族の子育て支援体制の検討も含め、平成十九年末に重点戦略の全体像を取りまとめる予定である。このほか、地域福祉施策として、地方公共団体による地域福祉計画の策定、民生委員による相談・支援等が行われており、これからの地域福祉の在り方に関する研究会においても検討を行っている。こうした施策の推進を通じて、ワーク・ライフ・バランスが確保され、家族が地域に参加することができ、地域が家族を支える、地域・職場・家族の新しい循環づくりを支援していく。

外国人との共生については、産業高度化・経済社会活性化等の観点から、専門的・技術的分野の外国人労働者の就業促進を積極的に推進している。単純労働者の受入れや外国人労働者の受入範囲の拡大については、若者、女性等の雇用機会を妨げ、労働市場の二層化等の悪影響が懸念されることから慎重に対応する必要がある。関東・中部地方に集中している日系南米人労働者については、職業ガイダンスの実施等による子女の不就労の解消促進、

不安定就労者への個別支援等を行っている。全般的には、外国人は我が国の生活習慣や雇用慣行に不慣れなことから、外国人の雇用管理改善に関する指針を策定し、事業主への助言、指導等を行っている。社会保障制度については、国籍にかかわらず適用することとしており、社会保険庁や市町村、公共職業安定所等において適正な適用に努めている。

このような政府からの説明を踏まえ、質疑を行った。その概要は次のとおりである。

新しい在留管理制度の在り方については、現在、国が入管法に基づき、市区町村が外国人登録法に基づき二元的に情報を管理していることから、不法滞在者に外国人登録証明書が発行されるなどの問題が生じている。今後は、入国管理局が在留カード（仮称）を発行し法務大臣が一元的に管理することを検討している。

少子化の大きな原因の一つは女性の晩婚化であり、その理由としては、価値観の多様化、女性の社会進出とともに、選択的夫婦別氏制度が認められていないことも考えられる。

外国人研修・技能実習制度については、一部の受入企業において研修生を労働者として使うなど不適切な研修が行われたり、実習生に対する賃金未払等の問題が発生しており、国際研修協力機構を通じた全受入機関に対する自主点検・受入団体に対する巡回指導の強化等を行う必要がある。

学齢にある外国人の子女に対しては、公立学校における就学支援のために、日本語指導教員の配置、就学ガイドブックの配布等を行っている。教員の加配については、非常勤講師等により三年間で二万人の増員を

図っていく。

外国人児童生徒が多数在籍する学校においては、教員の加配等丁寧な対応が必要不可欠である。

放課後子どもプランの推進に当たっては、既存の放課後児童クラブと事業の対象者や補助要件等が異なり、また、放課後児童クラブ関係者との合意形成が困難であるなどの課題がある。

社会福祉施設と連携し、盆や正月時期の一時預かりの里親を増やすなど、里親制度の制度的保障も含め、その充実が重要である。そのためには手当の増額、制度の重要性についての周知徹底等により引受手を増やす必要がある。

地域が主導的に取り扱う若者自立支援ネットワークを構築し、若者の職業的自立の取組を一層進める目的で地域若者サポートステーションを設置しており、総合的な相談支援、心理カウンセリング、職業体験等プログラムを実施している。平成十八年度の二十五か所を十九年度には五十か所、都道府県に最低一か所設置を目標に進めている。

母子家庭の支援については、児童扶養手当中心の支援から就業・自立に向けた総合的な支援へと転換しているが、母子家庭の生活苦等を勘案し、就業支援の効果について検証を行う必要がある。

生活保護の母子加算については、生活保護を受けていない母子家庭とのバランスを理由に段階的に削減されることとなっている。二〇〇六年七月のOECD対日経済審査報告書によれば、我が国で働いている母子家庭の貧困率は五〇%以上であり、母子加算の削減は母子家庭全体の生活を一層貧困にすると考えられる。

母子家庭の自立支援については、母親が職業訓練を受けてより高い収入を得ることができるとして職業の有無や費用と収入の差額等を検証した上で、児童扶養手当中心の支援から就業・自立に向けた総合的な支援へ転換する必要がある。

年金は受給資格を得るために二十五年間保険料を納めなければならないことから外国人労働者にとっては掛け捨てになる場合が多いので、平成十一年以降、ドイツ等八か国との間で社会保障協定を締結し、保険料の二重負担や掛け捨て問題の解消に努めている。また、例外的に外国人脱退一時金制度が設けられている。

虐待防止ネットワークが機能するためには、身近な市区町村と専門性を持った児童相談所等の協力が重要であり、国は運営のためのノウハウの提供を行っている。

親の経済的基盤が弱いと虐待が起こりやすいため、ハローワーク等労働関係機関、虐待防止ネットワーク相互の連携も必要である。

一歳半健診や三歳児健診に来ない親に虐待のリスクが高いことなどから、こんにちは赤ちゃん事業を実施し継続的な支援のきっかけとしているが、その後には虐待を把握するケースも多いことから、更にきめ細かな対応が求められる。

(平成十九年十一月二十一日)

地域コミュニティの再生に当たり、地方公共団体とNPOが協働して事業を進めていく例が増えているが、

健全なNPOの育成のためにも、企画段階において補助金等の積算根拠等、必要な情報が明示される仕組みが必要である。

選択的夫婦別氏制度については、平成八年に法制審議会の答申がまとめられているが、世論調査における夫婦別氏制度導入についての国民の意見は大きく分かれているのが現状である。

障害者権利条約を踏まえ、関係省庁の横断的連携の下に、雇用、教育、成年後見制度の整備を図るとともに、同条約の早期締結、地方公共団体の施策における障害者への一層の配慮等が必要である。

コミュニティの再生においては、地域づくりへの一層のリーダーシップを取った形で女性の参画とともに、男性、高齢者、若者、子ども等を含めた地域づくりが必要である。

我が国での就労を希望する外国人留学生については、外国人雇用サービスセンター等による就労支援が行われており、留学生が国内で活躍できるよう関係省庁が協力するとともに、企業においても留学生の希望に見合った採用・雇用管理を行っていく必要がある。

小学校における農山漁村での長期宿泊体験活動を行う子ども農山漁村交流プロジェクトは、二万三千校を対象とし、一学年百二十万人を目標としている。同プロジェクトは、子どもの生きる力をはぐくむのみならず、地域の活力を支援する効果も期待されるため、総務省、文部科学省及び農林水産省が一体となった取組が進められている。

放課後子どもプランに基づき、小学校での放課後児童クラブ等が推進されているが、中高生も含めた子ども

もの多様な居場所の確保が重要であり、児童館、中学校等の活用も望まれる。

外国人との共生に当たっては、外国人の子女の教育が重要であるが、外国人学校が各種学校に認められても一定期間通学定期の発行が認められないなどの問題があり、教育的な見地からも対応が望まれる。

外国人との共生を図る上で教育施策の充実が重要であり、不就学者も含めた外国人の子女の教育環境に関する実態調査の対象地域の拡充が必要である。

外国人の子女に対する日本語指導については、公立学校に在籍する外国人児童生徒の支援のための日本語指導教員の配置、就学ガイドブックの配布等が行われているが、教材の在り方も含め更なる検討が必要であるととも、日本語検定試験の活用が望まれる。

学校教育法の改正に伴う同法施行令の見直しにより、障害のある児童の就学先の決定に際し専門家の意見だけではなく保護者の意見を聴取することが義務付けられており、就学に当たって特別支援教育を推進するための制度改正や特別支援教育体制推進事業等を通じた小中学校等における支援体制の整備、通級による指導のための教員の加配等が実施されている。

平成十九年度から盲・聾・養護学校の特別支援学校への一本化が実施されているが、各特別支援学校においていずれの障害種別に対応した教育を行うかについては、保護者の意見を取り入れ、地域の実情に応じ地方公共団体が判断を行うべきである。

従来の少子化対策においては、子どもがある家庭への施策に重点が置かれていたが、次世代が結婚し子ども



もを生み育てようと決意するためにも、雇用をめぐる問題を解決する必要がある。また、これから結婚し子どもを生む世代にもワーク・ライフ・バランス等の施策を通じ、家庭生活を楽しく生きるというメッセージが届くよう努めるべきである。

母子家庭の母に対する就業支援については、高等技能訓練促進事業等が実施されており、生活の保障に配慮しつつ、高等技能訓練促進費の支給条件の改善、常用雇用への転換促進等、一層の支援が必要である。

多文化共生に当たっては、外国人の日本語習得が重要であるが、医療・災害等の緊急を要する事態については日本語を理解しない者への対応が可能な体制づくりが必要である。

増加する外国人との共生を考える上で医療の問題は重要であり、医療通訳等、多言語での情報提供が望まれるが、国ではなく地方公共団体の取組が中心となっており、地域により状況に差があることが懸念される。

(平成二十年四月二十三日)

外国人労働者問題に関する政府の会議としては、昭和六十三年発足の外国人労働者問題関係省庁連絡会議に加え、閣僚会議の設置を検討することが必要である。

現在準備が進められている新しい在留管理制度は、在留情報の一元的管理による的確な在留管理と我が国に適法に在留する外国人の利便性向上という両者の要請にこたえることを目的としており、生活者としての外国人支援策の推進、学齢にある外国人の子女の不就学解消に向けた対応等共生社会の実現を目指した内容

となっている。

生活者としての外国人の子女に関しては、新たな在留管理制度の下での不就学の解消、日本語教育の充実、国籍・文化の違いに配慮した保育の指導等が重要である。

外国人労働者の受入れについては、欧州各国において国内の格差拡大を引き起こし大きな社会問題となっていることから、医療・社会保障・教育・地域社会等への影響を考慮し、治安問題も含め長期的な視野による慎重な検討が必要である。

外国人研修・技能実習制度に関し、一部の受入企業等において、賃金未払等の不適切な事態が生じており、国際研修協力機構を通じ受入団体・企業に対する巡回指導の強化等を行っているほか、遅くとも平成二十一年常会までに関係法案提出等の措置を講ずることを目指している。

外国人研修・技能実習制度においては、多くの不正行為が認定され、受入停止措置や指導が行われている。さらに、制度見直しや指導強化等が必要であるが、外国人研修生が研修の範囲を超えて就労を行った場合については、個別具体的な実態によつて労働基準法を適用するという判断になっている。

外国人の子女の教育を受ける権利を保障するため、公立の義務教育諸学校への無償受入れ、日本語指導教員の配置、教育制度・就学手続に関する多言語による情報提供等のほか、帰国・外国人児童生徒受入促進事業における外国語の分かる地域人材の指導補助員としての学校への配置、きめ細かな教科指導、外国人児童生徒の外国での生活体験等の学習活動における活用等にも配慮している。

外国人児童生徒の指導に当たっては、適応指導や日本語指導もできる教員の確保が必要であり、教員に対する実践的な日本語指導法等に関する研修を行っている。また、平成十九年度から、教科の学習を行いながら学習言語能力の育成を図るためのJSLカリキュラムの普及を図る研修等の事業を実施している。

外国人の子女の多くが親の不安定な労働環境に左右され不就学という深刻な事態にあるとの指摘があることから、全国規模の実態調査を行う必要があるが、地方公共団体の体制・負担を考慮する必要がある。

公立の小中学校に在籍する外国人児童生徒に係る就学援助については、日本人の場合に準じた取扱いをするよう国から通知が出されているが、具体的実施内容は、実施主体である市区町村が定めている。

外国人学校が、各種学校・準学校法人である場合、指定寄附金や特定公益増進法人の対象である場合には、寄附金の損金算入等、寄附税制上の優遇措置が認められているが、同措置が認められる外国人学校の範囲を拡大するには、新たな政策目的やその目的を効果的に達成するための制度的基準等の検討が必要となる。

在沖縄米軍人を父に、日本人を母に生まれたアメリカジアンの不登校問題を契機に設立されたアメリカン・スクール・イン・オキナワについては、日本語教員の派遣事業の継続、各教科の学習指導書の無償化、教室不足の解消等に対する配慮が必要である。また、国際理解教育等、教育活動全般を通じた人権・教育上の配慮を行うことが求められる。

いじめ等児童生徒の心の問題に対する対応としては、二十四時間いじめ相談ダイヤルという電話相談等が行われている。公立の小中高等学校等に在籍する日本語指導の必要な外国人児童生徒は、平成十八年度の調

査で二万二千四百十三人いることから、電話相談における外国語専用ダイヤルの設置が求められる。

外国人労働者の社会保険加入については、平成十九年改正雇用対策法に基づき、外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針及び外国人雇用状況届出制度を通じ、その促進を図っている。

外国人の健康保険の未加入については、使用者である事業者に対して適正な届出を指導している。また、他の公的医療保険制度の適用を受けない場合でも在留資格を持って我が国に滞在し、外国人登録を行っており、かつ一年以上の在留期間を認められた外国人には国民健康保険が適用される。

外国人の医療問題については、雇用主である業務請負業者等が健康保険に加入させないケースがあり、不法滞在の場合、国民健康保険等に加入できず、生活保護の医療扶助も適用されない問題がある。外国人の救急医療については、医療機関側に受け入れるよう指導等を行うことが必要であり、未収金問題については、救命救急センターに対する財政措置を平成八年度より講じているが、対応し切れていない。

外国人に対する医療の提供においては、患者側・医療提供側双方に対する、言葉を中心とした様々な文化的背景の違い等に関する支援として、通訳確保のほか、症状を指し示す多言語対応のパンフレット等の情報ツールが有用である。

平成二十年発表の来日外国人少年犯罪の検挙件数は一千百件であり、そのうちブラジル国籍少年の検挙件数が約半数を占めている。現在、外国人少年の処遇コースが設けられた少年院は、全国に十四か所あり、六十二人の外国人少年が収容され、矯正及び日本語教育の実施を含む指導が行われている。

## 2 参考人からの意見聴取及び主な質疑

コミュニティの再生のうち、平成二十年二月二十日、地域における外国人との共生について、二月二十七日、雇用市場における外国人との共生について、四月九日、外国人の子女等の教育について、四月十六日、外国人労働者の社会保障について、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。その概要は次のとおりである。

(平成二十年二月二十日)

静岡文化芸術大学文化政策学部准教授 池上 重弘君

平成十九年の静岡県外国人労働実態調査によれば、ブラジル人は、短期出稼ぎ志向で来日したものの、定住傾向が強まっている、労働状況については間接雇用が多く、来日後時間が経過しても職種・仕事等に変化がない、社会保障については社会保険、年金とも未加入が多い、日本語の会話能力の自己評価は高いが、日本語学習の必要性は強く認識されているなどの特徴が指摘されている。

業務請負や偽装請負による劣悪な労働環境下の外国人が圧倒的に多く、健康保険未加入による受診の遅れや医療費の高額負担等が問題となる。加えて、子女の教育の問題、生活習慣等の違いによる文化摩擦等が地域の課題となっている。

外国人に対する行政の対応については、多言語で対応する相談員の配置、多言語での情報提供といった地域における対応が先行している。教育委員会や公立学校においては、外国人の比率が一定以上になった場合の加配教員や多言語対応指導員の配置、学校文書の翻訳等を行っており、近年、ボランティア、NPO、国際交流協会等の取組も顕著になっている。また、日系南米人等の外国人住民が多い都市で構成された、外国人集住都市会議が各種宣言・提言等を行っている。さらに、愛知、三重等の六県一市が共同して要望を行っている。

地域における多文化共生の実現には地方公共団体、地域の自治会等様々な関係者の連携協力が必要であり、特に企業の取組が重要である。地元の主導的な企業の社会的責任が問われている。日本経済団体連合会は外国人の生活支援へ向けての積極姿勢を示しており、豊田や浜松の商工会議所においても外国人雇用企業のガイドラインが作成されているが、全国レベルの取組につながっておらず、国政レベルでの問題の提起・共有等が必要である。多文化共生とは外国人を含む地域社会の在り方を構想することである。外国人の権利と義務を保障し、その社会参加を実現するとともに、我が国の社会も外国人を迎え活力を得て、地域の産業、社会、文化が発展していくものであり、そのような統合政策が今必要である。

新宿区長 中山 弘子君

新宿区で暮らす外国籍住民は、平成二十年一月一日現在、三万一千八百五十六人である。人口に対する外国人の割合は一〇・三％、このうち四四・六％が韓国・朝鮮籍、二九・一％が中国籍であり、国籍は百十三の国や地

域に及ぶ。新宿区の中でも外国籍住民が多く暮らす大久保地域では、言葉や生活習慣の違いによるコミュニケーション不足から日本人と外国籍住民との間で、誤解やトラブルが生じる場合、偏見や差別が感じられる場合があり、それぞれ相手の立場への想像力を持った対応が求められる。

平成十四年の区長就任の際、外国人施策の方向性を明確にする必要を感じ、外国籍住民が多く住み暮らすことを新宿のプラスメッセージとして発信できるよう、多文化共生のまちづくりを推進している。その内容は、日本人と外国籍住民が交流し理解を深める場として、しんじゆく多文化共生プラザの開設、区主催の日本語教室の地域展開、子どもに対する日本語の適応指導、生活情報紙・広報紙・ホームページによる多言語の情報提供、外国人を含む地域住民や活動団体の間に顔の見える関係を構築するためのネットワーク連絡会の開催等である。このほか、多文化共生実態調査を行ったところ、しんじゆく多文化共生プラザを拠点とした様々な取組の充実が求められているという結果が出ている。

我が国においては、少子高齢化が進む中、労働力を外国人に頼ることが予想され、労働者の家族として子どもや高齢者も来日し、あらゆる地域に外国人が生活し、様々な問題が発生すると考えられる。しかしながら、現行の外国人登録制度では転出・出国の際の前住所地の市区町村への申請義務がないため、居住実態と合致しないことにより行政サービスの提供や納税に不都合が生じる場合がある。また、外国人の生活支援のための人材や支援プログラムの不足、日本語の分からない子どもへの支援、外国人の住居の確保、医療・社会保障面での配慮等が課題として挙げられる。

こうした課題に対応するためには、国レベルで、外国人が入国時点から早期に日本語や日本の生活習慣を集中的に学べる体制の整備やプログラムを開発するとともに、子どもの教育を始め社会保障も含めた生活面の支援等総合的な体制整備を図る必要がある。

特定非営利活動法人在日ブラジル人を支援する会代表 毛利 よし子君

マリアの宣教師フランシスコ修道会の日系二世の宣教師として一九八六年に来日し、特定非営利活動法人在日ブラジル人を支援する会（S A B J A）に所属し、日本人と結婚した女性の支援を皮切りに、外国人に対する電話相談等の支援を行ってきた。

在日ブラジル人は、約三十二万人で国内における三番目に多い外国人集団であり、そのうち七万八千人が永住ビザを持っている。日本の学校で教育を受けた若者は、日本人と同じように考え行動し、ブラジルへ帰ろうとは考えていない。在日ブラジル人は、しばしば日本国内で住む地域を変えるが、これは労働環境等の不安定さに起因している。人材派遣会社と契約しているため勤務する工場の生産計画に左右され、それが子女の教育や近隣の日本人との付き合いに悪影響を与えている。社会保険に関しては、健康保険の加入率は六〇%にとどまっており、また年金については近い将来日伯両国にとって深刻な問題を引き起こす懸念がある。

一方、日本の教育システムに適應できなかったブラジル人の子女は社会の中で行き詰まっている。また、現在



一万一千五百人の児童生徒がブラジル人学校に在籍しているが、日本人の友人がつくれず、成人してからの意思疎通に不安がある。ブラジル人が自分自身のアイデンティティーや文化を持つことよってのみ、他の文化を尊重することができ、日本人や他の国籍の人たちとの間で友情をはぐくむことが可能となることを勘案し、平成十四年に日系ブラジル人青少年フェスティバルを開催したところ、日本人側にもブラジル人を理解しようとする動きが始まるなどの効果が認められた。

地方公共団体や企業の実組も重要である。神奈川県においては外国人が多く暮らしているが、問題が余り生じていないのは、外国人の子女の学校への適応を助ける多言語対応職員の配置等地方公共団体の予防的な政策によるところが大きいと考えられる。また、民間企業による財政支援等の後援活動は、ブラジル人コミュニティのみならず、日本の成長とダイナミズムにも貢献している。

日本政府に対しては、規制緩和によるブラジル人学校の各種学校認可、社会保障面における年金支払年数の通算、保険料の遡及支払免除措置等への協力のほか、在日ブラジル人の母国に残留する子への養育費支払義務履行問題への協力、刑事事件への共助のための速やかな二国間協定の締結を希望する。

このような参考人の意見を踏まえ、質疑を行った。その概要は次のとおりである。

日系人の集住は、製造業の立地によるところが大きいため、日系人集住地区に係る問題は地域限定の問題にとどまるが、国際結婚等を通じ外国人の存在が全国に広がっていくことから、多文化共生社会の構築が全

国規模の課題となっていくことが考えられる。

外国人住民が多数居住する公営住宅において、日本人住民からの苦情が出る例が見られる一方、自治会活動における清掃等の協働作業、行政文書の翻訳等による情報の共有により、両者の関係が改善された例も見られる。地域のルールを知り、コミュニケーションを図ることが、日本人住民と外国人住民との摩擦の解決のため必要である。

企業のコスト削減の必要性から、日本人労働者と雇用期間・昇給等の待遇に差がある形で、外国人労働者の就労が進められているが、同一労働に対する同一賃金・同一待遇という原則からすれば問題である。

静岡県の調査によれば、外国人を雇用する理由として、日本人の常用労働者が集められないこと、外国人は夜間、休日等も柔軟に働くことができることが挙げられているほか、昇給、退職金等の制度の適用もほとんどなく、外国人労働者が労働力需要に対する調整弁となっている実態が指摘できる。

外国人労働者の雇用保険・健康保険の加入率は日本人の非正規労働者と比較しても低くなっており、企業間の競争の下で関係法規が必ずしも遵守されていないなどの問題がある。これに対しては、国レベルの対応も含め既存の制度を着実に実施できる仕組みや管理体制の構築が求められる。

外国人の子女が生活していくための基礎をつくるのは教育であり、国は、地方公共団体が人材や支援のプログラムの開発・実施を各地域の状況に応じ多様に対応できるよう制度を整備していくことが求められる。また、企業は、将来の労働力確保のためにも長期的視野に立った人的投資・社会への投資を行うことが求め

られる。

外国人の子女の公教育受入れによる学力低下等の懸念に対しては、外国人施策が外国人も含めた我が国社会を考えることであるとの理解の下、教員の加配等十分な体制の構築により対応可能である。

ブラジル人の子女の不就学については、外国人は制度上転出の際の申請義務がないため、現住所が外国人登録上の届けと一致しない場合があり、実態の把握は困難である。不就学の背景としては、家庭における親子間の意思疎通の問題、ドメスティック・バイオレンスの問題等複合的な状況があると考えられる。

外国人労働者の多くは結果的に我が国に定住していくことが考えられ、外国人の子女が日本語で生活できる力を身に付けさせることが必要である。そのため、公立学校における日本語教育を重視していくとともに、日本語教育を行っている外国人学校に対するサポートが必要である。

公立学校で日本人と外国人が共に学ぶことにより、相互のコミュニケーションが可能となるという積極的な価値を見いだすことができる。そのためには、愛知県等で導入が始まっている、文化的背景が異なる人たちを取り結ぶ多文化ソーシャルワーカーの導入、プレスクール等入学・編入の際の初期対応を行う制度を全国的な仕組みとして導入していく必要がある。

在日ブラジル人への支援については、出稼ぎ労働者の保護等の労働問題、家庭内暴力への対応等、その内容は多岐にわたるが、地方公共団体に相談窓口は存在するものの、対応が不十分なケースも多い。また、ブラジル人を支援するグループが少ないことや活動資金の不足等様々な問題が存在する。

社会保障制度の維持等に関し、外国人住民に対する権利義務についての十分な情報提供及び相談体制の整備を行いつつ、納税等地域住民としての義務の履行を求めていくことが重要である。

外国人住民が医療・介護サービスを受ける際には、専門用語等の訓練を受けた通訳を含むサービス体制の整備が地方公共団体の役割として必要である。また、病院や学校での就労を希望する外国人労働者に対しては、地方公共団体や企業における安定した職場確保のための枠組みづくりが必要である。このほか、外国人労働者のため労災の問題に対応する部署の設置が求められる。

医療通訳の専門家を養成していくためには、医療専門学校、公立病院内における養成部門の設置等の方策が考えられる。

(平成二十年二月二十七日)

関西学院大学経済学部教授 井口 泰君

今世紀になり、我が国の労働市場の急激な変化が外国人雇用問題にも影響を与えており、外国人労働をめぐる緊急の課題として、日系人は定住傾向にあり、永住権取得者を含めれば三十万人を超え、依然として増加傾向にあること、業務請負等で働く者が多く社会保険の適用がないこと、外国人の子女には高校に進学できないまま非正規雇用となる者が少なくないこと、技能修得を目的とする外国人研修生流入の加速化等が挙げられる。

平成十九年の常会で改正雇用対策法が成立し、外国人の雇用状況把握、公共職業安定所から入国管理局への情

報提供が実現した。外国人の権利義務関係の確認には雇用状況の把握が必要であり、雇用問題を地域、地方公共団体が注視していくことが重要である。

近年の製造業における雇用増加、技術職等における人手不足、医療、介護、福祉の分野から他業種への人材流出等の労働市場の激変が外国人労働者への需要を高めている。特別永住者を除いた外国人労働者は平成十八年末の時点で九十三万人と推定しているが、就労目的の在留資格による入国者は十七万人で、ほとんどが、単純労働者受入れには慎重に対応するという政府方針とは異なる態様で我が国に入国・就労している。日系ブラジル人は自動車関係等の産業集積がある東海地方等への集中傾向があるのに対し、大都市部には高度人材が集まる傾向がある。

日系ブラジル人が多数入っている地域には、高齢者や女性の労働力率の高い地域も含まれるが、労働市場においては競合していない。我が国の製造業の国内回帰現象には、工業用地価格の下落、近年の為替相場下落傾向、日系ブラジル人を中心とする外国人就労の集中等が影響していると考えられる。

業務請負は、業務の量や期間に伸縮性があり、「労働者リーシング」の新しいシステムに近い。生産現場への労働者派遣解禁後、業務請負から派遣への移管が進んでいるが、三年経過後は派遣労働者を直接雇用しなければならぬことから、請負への回帰も見られる。産業集積が進む地域は、新工業都市と言われ、人口減少下にある我が国の中で労働力を集めており、日系ブラジル人労働者の地域間移動も見られる。そのような地域では多文化共生事業が進んでいるものの、在留管理の改革に当たっては権利の尊重と義務の遂行が重要である。外国人研修

生については、不正行為に巻き込まれる例が多く見られることから、平成二十一年に予定されている法改正において、原則として労働関係法規を適用することで関係省庁が合意している。

在留管理の改善、省庁間・地方公共団体との連携を含む外国人台帳制度創設への動きは、外国人の権利義務関係の保障のために重要な改革であるが、我が国に滞在する外国人に対し、最小限必要な情報の提供、日本語能力の習得機会の保障、外国人の子女への義務教育の完全適用及びそのための条件整備も必要である。

外国人の在留管理と雇用問題の改善が進んだ際には、次の改革として外国人労働者受入れの拡大が出てくるが、これを東アジア地域の国々との世代を超えた連携に発展させる必要がある。

社団法人日本経済団体連合会専務理事 立花 宏君

少子高齢化、グローバルな競争激化の中、我が国の経済、産業の活力維持のためには、外国人材の受入れ、積極的活用が重要になっている。特に外国人が有する多様な価値観、経験、ノウハウを生かした国民一人一人の付加価値創造力向上が重要であり、専門的、技術的分野の高度人材を中心に多様な外国人材の受入れを積極的に進める必要がある。

農林水産業、建設業、機械組立分野等の技能者は慢性的な人手不足が予想され、若年者、女性、高齢者の雇用による解消が重要となるが、現実問題として外国人材の受入れで対応せざるを得ない状況にある。専門的、技術的分野では積極的に受け入れ、単純労働者には慎重に対応するとの政府の基本方針の維持が可能かどうか、産業

や地域の現実を直視して国民的な議論を深める必要がある。受入れの基本方針の見直しにはある程度の時間を要し、その間にも労働力不足は深刻化するため、高度人材を受け入れやすくするための改善と同時に、一定の技能、資格、日本語能力等を要件に、労働力不足が顕在化している分野から段階的に外国人材の受入拡大を進め、軟着陸を図るべきである。

日本経済団体連合会（日本経団連）は、平成十六年に外国人材の受入問題に関する総合的な提言を公表し、外国人材の受入拡大に当たつての三原則を掲げている。第一は、質量両面で十分管理された秩序ある受入れであり、職種、技能要件、受入人数、期間を明確にした合理的基準による客観的判断が必要である。第二は、外国人材に対する人権の尊重と差別の禁止であり、労働関係法規の遵守は企業として当然の責務である。地域においても経営者団体を中心に憲章を作り、法律遵守に向けて活動している。第三として、受入国・送出国の双方にメリットの確保が必要である。三原則の下、専門的、技術的分野における受入れの円滑化、留学生の質的向上・国内における就職促進等を提案している。また、受入体制整備として、国と地方公共団体が一体となった整合性のある施策推進のための外国人材受入問題本部の内閣への設置、外国人の入国後の生活環境整備、日系人の入国・就労に伴う課題解決、不法滞在者・治安対策等を提案している。

平成十九年九月には、日本経団連は外国人研修・技能実習制度の見直しについて提言を公表した。同制度は、途上国の青壮年に収入を得ながら技能を修得する機会を提供する制度であつて、企業の人材確保策としても重要となつているが、受入機関による不正行為、研修・技能実習生の失そう問題が発生しており、制度の早急な改善、

安定的な運用が課題である。日本語習得等の座学、実務研修、技能実習の期間を柔軟に組み替えられるようにすべきであり、一定の技能修得確認の上で早期の技能実習移行が可能になれば、研修生にとってのインセンティブにもなる。また、アジア地域の人材レベルの底上げを図る観点から、優秀な実習生には更に二年間の再技能実習を可能とするとともに、優良な受入企業の認定制度を設けて認定企業に再技能実習を認めるべきである。これは技能実習修了間際の失そう防止にもなり、技能実習制度の適正運用を促すことになる。なお、技能実習修了後から再技能実習受入れまでの期間は、修得技能や日本語レベルが落ちない程度に設定すべきである。

アイシン精機株式会社取締役副社長 川田 武司君

平成十二年以降、グローバル化の加速等による売上急増に対応して有期雇用者を中心に従業員を増員した。十九年現在、有期雇用者は全体の三割に当たる五千二百六十人であり、うち約一千八百人の日系人が活躍しており、技能職が大多数を占めている。

外国人雇用の背景としては、生産変動幅が大きい中で安定雇用を維持するため、正社員と有期契約社員のバランスを考慮した要員管理を図る必要性が挙げられる。正社員一人当たりの労働時間短縮の観点からも、有期契約社員活用が必要となっている。日系人の雇用は二十年以上の歴史があり、一九八〇年代半ばに自動車生産台数が急増し、人手不足の中で日系人による業務請負が行われたのが始まりである。一九九〇年代初頭のバブル崩壊でいったん日系人による請負を解消したが、直接雇用の有期契約社員の形で再開し、平成十八年度に正社員雇用を



導入した。直接雇用とした理由は、職場における固有技能伝承等の視点から、正社員と有期契約社員が一体となったものづくりが必要なためである。

当社で働く日系人は約四分の三が三十歳代以下で、平均年齢は三十三・二歳である。約半数が勤続一年未満であり、短期間滞在が中心であるが、三年以上勤めている者も一五%に上り、ここ数年徐々に勤続年数が延びる傾向にある。日系人は短期間での習熟を前提に職場に配置されて素形材成形や組み付け作業を中心に従事している。若手が多いため未婚者が多いが、勤続年数が延びるにつれて家族帯同者の比率も増え、住居を含めた生活全般のケアが必要となっている。

一体感醸成のため、ブラジル人の多い職場では、日本語とポルトガル語を併記して生産指示を行っている。また、正社員登用は日本人の季節工、契約社員、ブラジル人が同じ試験を受けており、日本語のハンディキャップ等があるが、現在まで十七人のブラジル人が正社員となっている。このほか、ポルトガル語の季刊誌発行、社員食堂におけるブラジル料理提供等を行っている。

政府に対する要望としては、第一に、外国人の就労規制緩和が挙げられる。慢性的な人手不足が続く、日本人の有期契約社員の雇用も困難な状態であることから、既に我が国に滞在し、就業年齢に達している日系四世等が働くための就労条件の検討が望まれる。第二は、年金制度や教育等生活のインフラ面で安心して働き続けられる制度の整備が挙げられる。年金については、日系人が我が国で就労した場合は保険料が徴収されるのに対し、母国に帰国した場合に受給できる脱退一時金額は三年が上限となっているため、三年を契機に帰国する者が増えて

いる。また、勤続年数が延びるにつれて、子女の教育問題が生じてくる。言葉の問題で登校拒否になり、犯罪につながるケースもあり、早急な対応が必要である。さらに、将来ブラジルに戻って就職したい子女には同国の教育課程修了が必要であり、ブラジル教育省の認可を受けた学校設置が望まれている。

このような参考人の意見を踏まえ、質疑を行った。その概要は次のとおりである。

年間四万人の外国人が永住権を取得している現状を見ると、我が国も既に移民国家的な性格を備えようとしていると考えられ、永住権取得者の権利保障について研究する段階となったと言える。

移民については、現下の日系人の受入れ、外国人研修・技能実習生の問題を解決してから取り組むべき問題であり、米国における社会保障番号のように、社会生活の基盤となる情報を管理するシステムを構築した上で、日本人と外国人の差別のない社会をつくる必要がある。

現行の入管行政の仕組みを維持しながらの地方公共団体への権限付与は容易ではないが、可能な限り住民基本台帳に近い形で外国人の権利義務状況をワンストップで確認できる日本型の新しい在留管理システムを構築することは可能である。

外国人受入政策については、単純労働者を受け入れないとしながらも日系人が単純労働者として働いているという矛盾があり、地域生活、子女の教育等に関し地方公共団体が多大な負担を強いられている。負担に対して地方交付税配分の配慮、基金による各地域の国際交流協会・NPO等への支援等も必要である。

外国人受入企業の責任については、愛知県の経営者協会による外国人受入れのためのガイドラインづくり等の取組がある。また、日本経団連においても、企業行動憲章を策定し、企業行動が定着するよう取組を行っている。

国際標準化機構は民間企業・政府を含む組織の社会的責任基準を定めるISO二六〇〇〇を策定中であり、その認証が国際的な評価につながる。我が国を含むアジアの企業においては末端の下請まで労働関係法規を遵守させるのは容易ではないが、このような時代背景に対応するため、基準に適應するシステムの構築が必要である。

アイシン精機においては、受注変動に対応する必要があるが、雇用の安定的確保から有期契約社員の比率は現在の三〇%が上限である。日本人労働者不足から外国人を雇用しており、製造業には技能等が必要なため直接雇用を始めているが、ブラジル人は一年間で半数が替わるのが実情である。

アイシン精機の正社員登用試験においては、ブラジル人には日本語のハンディキャップがあるため、条件緩和も検討している。また、応募は永住権取得者を対象にしており、ブラジル人の応募は少ない。同社の仕入先では、現在十九か国、二千六十八人の外国人を採用しており、今後、我が国の人口が減少する中、管理された形での外国人受入れを行う必要がある。

外国人労働者受入れに際し、労働条件等に係る法令違反の取締りは大前提である。また、不当な待遇に対し、母語で自己の権利を主張できるホットラインの整備が重要である。出身国で人身売買に近いケースがあ

れば、政府や国際研修協力機構から改善を申し入れる取組が必要である。

生産現場における業務請負から労働者派遣への移行が望ましいが、我が国に企業の生産現場を残すためには、請負と労働者派遣以外に、労働関係法規の適用と社会保険加入を前提とした新しい仕組みを考えることも選択肢の一つである。

外国人研修・技能実習制度が簡単な外国人版人材派遣業であるという誤解があるが、同制度には居住施設の用意、教育訓練費等の企業負担等、就労の場合とは異なる特有の実態があることを理解する必要がある。

外国人研修・技能実習生の問題は法令遵守が大前提であり、日本経団連は、企業が不適正な受入れを行った場合の受入停止期間の五年間への延長を平成十六年に提言している。研修期間中であっても実態が労働に近ければ、労働基準監督署が指導すべきであり、法規を守らない企業の公共調達の入札からの除外、罰則の強化も考えられる。

日系人の子女の教育は深刻な問題であり、企業の貢献が求められる。日本経団連としては、独自に基金は設けていないが、企業利益の1%を社会貢献のために使う1%クラブの中で、各企業の判断により日系人の子女の教育のために支出することはあり得る。同時に、教育は親の責任でもあり、親のビザ更新時に子女を学校に行かせているかどうかのチェックも必要である。

外国人看護師については、我が国で教育を受け資格を得た者についても、在留期間に制限があるのが現状である。外国人介護福祉士については在留資格自体がないため、「福祉」という在留資格をつくり、我が国

で学校を卒業した資格取得者には就労を認めることも考えられる。

今回のフィリピン人看護師等の受入れは送出国における大学卒業・資格取得が前提であり、人材を引き抜く形となるため受入人数の上限設定が必要である。我が国で取得した資格が他国でも認められ、東アジア全体で人材プールを増やす方式が望まれる。

(平成二十年四月九日)

早稲田大学大学院日本語教育研究科教授 川上 郁雄君

現代は、大量の人間が労働、移住、留学、国際結婚等様々な理由により国境を越えて移動する大量人口移動の時代と言われている。目的を持って移動する大人に随伴する形で、家族、特に子どもが移動を繰り返している。

文部科学省は公立学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒の数を公表しており、平成十八年度には二万二千人余りとなっているが、実際はそれ以上いるものと考えられる。これらの子どもの言語的背景は多様であり、言語の数は六十を超えている。また親の定住傾向もあり、日本生まれの子どもが増加している。

外国人児童生徒を指導する教師は、一般に指導経験がないため、子どもや親とのコミュニケーションに苦労している。子どもの母語が分かる通訳者が必要であるが、通訳者を付ければ問題がすべて解決する訳ではない。来日して一定期間が経過すると子どもは日本語をある程度理解できるようになるが、多少日常会話ができても授業に参加できるとは限らない。学習に参加できる言葉の力が育っていない子どもは日本に長く暮らしていても日本

語能力が伸びず、母語による教育も受けていないので母語の力も伸びない。その結果、子どもは不就学、進学、進路の問題に直面していく。生活言語能力は一年から二年で身に付くが、学習言語能力育成には五年から七年掛かると言われている。

「移動する子どもたち」は国と国、母語と日本語、学校やカリキュラムの間を移動している。これらの子どもは多言語環境で育ち、「第二言語としての日本語（JSL）」を学んでいる点に特徴がある。教育行政においては、推進地域の設定、予算措置、バイリンガル指導員の雇用等の施策が講じられているところもあるが、多くの学校では依然として学校の教員や地域のボランティアによる指導に依存している。文部科学省のJSLカリキュラム等、教材やカリキュラムの開発も行われているが、効果は十分とは言えない。これらの子どもを受け入れるシステムがなく、指導する専門的教員がないのが原因である。日本語指導が必要かどうかの明確な基準を文部科学省は示しておらず、判断は学校にゆだねられており、日常会話ができるようになると指導が必要でないと判断する傾向がある。言葉の力の発達段階を見極め、指導を考えることが重要であり、専門的教員と言葉の力を把握する物差しが必要となる。そのために開発したJSLバンドスケールは、小学校低学年、小学校中高学年、中学・高校の三つの年齢集団ごとに、聞く・話す・読む・書くの四技能を七又は八レベルに区分し、日本語能力の発達段階を把握する仕組みになっている。

年少者日本語教育教員（JSL教員）の確立と養成、教育関係法規の改定とJSL教職科目の設置、JSL教員養成の教員養成教育への位置付け、JSL教員の新規採用と研修を通じた現役教員のJSL教員化、JSL教

員を特別に配置した学校の設立と児童生徒一人一人に対する長期的支援体制の確立、外国人の子女を含む国家的な言語教育政策及び多文化共生教育の策定を提言する。

可児市長 山田 豊君

平成二年の入管法改正以降、可児市においても外国人登録者数が増加しており、二十年三月一日現在、七千六百六十一人、人口の六・六％となっている。国籍別ではブラジル、フィリピンの順となっている。

外国人児童生徒の受け入れ急増により、外国人児童生徒が授業内容を理解しなため、教師一人では対応できない、外国人児童生徒の学校生活への不適應と生活指導上の問題、我が国の学校を知らない外国人児童生徒の保護者とのかわり等の課題が生じた。また、平成十五年、十六年に実施した外国人の子どもの教育環境に関する実態調査により約七％の不就学の子どもがいることが判明した。

可児市では不就学ゼロを目指して外国人児童・生徒学習保障事業を始めた。最初のステップとして、ばら教室 K A N I がある。同教室の主な指導内容は、初期的な日本語指導や学校教育に必要な生活指導であり、修了すると在籍する学校で学習生活に入る。外国人児童生徒が多い学校には国際教室が設置されており、県より加配教員が配置されている。国際教室では、ばら教室 K A N I の指導を引き継ぎ、日本語指導や教科の学習等の指導・援助を行っており、修了した児童生徒は在籍学級で学校生活を送ることとなる。

施策の成果としては、三年間で外国人児童生徒数が倍増するという状況に適切に対応し、日本人の子どもを

含め安定した教育活動がなされていること、ばら教室KANIを修了した児童生徒は、学校生活への適応に戸惑いが少なく、学校を途中で辞める者はほとんどいないこと、初期指導の実施により、学校や学級担任が無理なく外国人児童生徒を受け入れており、言葉や文化の違いから生じるトラブルも減少していること、進学する外国人児童生徒が増加しており、平成十八年度に中学を卒業した十四人のうち十人が高校や専門学校に進学していること等が挙げられる。今後の課題としては、外国人児童生徒の教育への幅広い理解と支援体制の構築、進学希望者への対応、保護者や企業、地域との更なる連携を進めること等が挙げられる。

学校法人HIRO学園理事長・学園長 川瀬 充弘君

HIRO学園は、平成十二年四月に法的には私塾という扱いで開校し、十八年十一月に学校法人として岐阜県より認可を受けた。開校の契機は、廃園になるブラジル人託児所を十一年九月に引き継いだことである。園児の父兄より、園児の兄や姉は大垣市内の小学校、中学校に通学しているが、帰国した場合、言葉、ブラジルでの学歴、就職等の問題が生じるとの訴えを受け、帰国しても困難を生じないよう、学校の設立を要請された。大垣市及び岐阜県の教育委員会に相談したが、予算も計画もない状態であった。本学園設立に当たり、愛知県豊田市のブラジル人学校を参考にし、ブラジル教育省を訪問するなどの準備を行った。ブラジル教育省においては、日本から帰国した児童生徒がポルトガル語の読み書き、会話ができず就職できないなど社会問題となっている旨の説明を受けた。



H I R O 学園は、当初、教師十三人、生徒百二十人で開校したが、毎月大幅な赤字が生じ、閉校を検討する状況にあった。入学希望者に対しては、日本に居住し続けることを希望する者については、日本の小学校・中学校への進学を勧め、将来ブラジルへの帰国を希望する者を面接することとしている。面接において、日本の学校でいじめを受け続けた児童の訴えを聞き、学園存続への意思を固め、その後経済的困難を乗り越って学校法人になった。

現在、H I R O 学園では、ポルトガル語でブラジルのカリキュラムに沿って授業を進めている。外国語としては英語と日本語を取り入れており、平成十八年に日本語検定一級に三人が合格するなどの成果が見られる。また、大垣市を中心に日本の小中高大学との交流を行っている。本学園の教育方針は、ブラジルに帰国しても困難が生じない教育を実施することにあるが、父祖の国である日本が適切な教育を行ってくれる国という好印象を持ってもらいたいという教育テーマも持っている。

高校の卒業生は平成十五年から出ており、うち一人が難関であるブラジルの国立大学に合格し、同国でも話題となった。現在約三百人の児童生徒が在籍し、約二百人が大垣市内から通学している。今後の課題として、ハード面では、H I R O 学園には小学校四年から高校三年までの児童生徒が通う上面校と、幼稚園年長組から小学校三年までの児童が通う東前校があるが、経費節減の必要もあり、上面校に統合し、より多くの児童生徒を受け入れる体制づくりを検討している。ソフト面では、日本語の授業の強化が課題である。二か国語を話す、ブラジルと日本の懸け橋となる人間がより多くなることが両国のためになる。

このような参考人の意見を踏まえ、質疑を行った。その概要は次のとおりである。

将来帰国する外国人児童生徒を教育する意義については、我が国に好意的な人を増やし、我が国のソフトパワーを強化するという面以外に、劣悪な教育環境下で日本語も母語も話せない子女が生じることを防ぐことが挙げられる。

「移動する子どもたち」の教育においては、学校のみならず、国、地方公共団体、親が勤務する企業等がそれぞれの役割を果たし連携していくことが重要である。現在、国や地方の教育行政では予算と人の確保は行われているが、「移動する子どもたち」を受け入れるシステムがなく、教員養成が行われていないのが現状である。

公立学校において、各学級に分散している外国人児童生徒を集め集中的に指導する方法も考えられるが、外国人児童生徒数が少ない学校には教員の加配がなく、また加配教員も外国人児童生徒を指導する技能や経験を有しているとは限らないなどの問題がある。

少子高齢化の進展もあり、今後様々な外国人が我が国に入ってくるものが予想されることから、JSLの子どもと共に学ぶことが日本人の子どもにとっても大切な環境となる。専門的教員の養成と並んで言葉を使つてのコミュニケーション能力を育成していくプログラムを各教科に取り入れていくことが重要である。

外国人児童生徒は、バイリンガルとなり多元的な文化を持つ可能性がある一方、母語も日本語も不十分と

なる懸念がある。ブラジル人児童生徒の場合、親が帰国するか、日本に残るか明確でない場合があるが、H I R O 学園では日本に残る場合は日本の学校に行くよう勧めており、面接における親の意思確認が重要である。

J S L に関する教員研修が文部科学省において実施されているが、J S L の子どもを教えるのは J S L 教員だけではない。我が国の教員養成は日本人の子どもを教えることを前提としているが、J S L の子どもはその枠組みの外にるのが現状であり、教員養成の仕組み自体を見直すとともに、研修も現場と密着した形で行う必要がある。

J S L 教員化については、新たに年少者日本語教育の専門家を養成するコースと、一般の教職課程において J S L に係る問題があることを認識した上で教員になるコースとが必要である。また、外国語を母語とし、かつ我が国の学校で働ける能力を有する者を J S L 教員として任用することも検討すべきである。

オーストラリアでは、英語を母語としない子どもを対象とする英語教育（E S L 教育）があり、小学校では五年間、小学校から中学校にまたがる場合には七年間、E S L 教員の指導を要求することができるが、我が国では予算等の問題から数か月の指導にとどまっているのが現状である。

可児市における外国人児童生徒に対する取組は、地方公共団体が各学校や地域と連携している好事例であるが、外国人集住都市ではない地方公共団体にも外国人児童生徒がおり、十分な予算がないのが現状であることから、国全体としてのシステムを考える時期にきている。

外国人児童生徒が多い可児市の学校への教員の加配については県の費用で負担されているが、それだけでは不十分であり、非常勤の講師等で対応しているのが実態である。

現在、鈴鹿市と目黒区では、早稲田大学と各教育委員会が一体となって、外国人児童生徒の日本語能力をJSLバンドスケールで把握し、必要な指導を連携して行っていく試みがなされている。

外国人児童生徒の教育に当たり、外国人学校と公立学校の役割は相互補完的であるべきだが、公立学校における外国語教育、外国人学校における日本語教育を今後推進していく必要がある。

外国人の子女の不就学及び外国人学校の財政基盤が弱いことの背景として、外国人の子女が義務教育の外にあることが挙げられる。外国人児童生徒を我が国の公立学校に受け入れることだけではなく、受け入れからの支援と教育について議論を深めるべきである。

我が国で生活する外国人児童生徒が抽象的概念を理解できる学力をつけるためには、外国人学校において母語で教える方法と、母語を維持しながら日本の学校の中で日本語で考える力を身に付ける方法とが考えられ、児童生徒に応じた対応が必要である。

外国人学校の財政基盤強化のためには、国や地方公共団体の支援が必要であるとともに、労働者として外国人を受け入れている企業の負担について議論を行う必要がある。

外国人学校への企業からの寄附については、外国人学校が特定公益増進法人の資格を得るのが困難である等の問題がある。

(平成二十年四月十六日)

青山学院大学法学部教授 手塚 和彰君

外国人の在留には、専門的な職種といわゆる単純労働の二類型があり、日系人労働者は主に後者として受け入れられてきた。彼らの多くが定住から永住を選択しており、最近の静岡県調査では日系ブラジル人の四三・七%が永住権を取得している。

外国人労働者の受入れには、旧植民地からの移民に市民権を与えた英仏型、周辺地域から受け入れたドイツ・オランダ型及び移民・難民を積極的に受け入れた北欧型がある。ドイツ・オランダにおいては、当初は外国人は二、三年のローテーションで帰国することが前提であったが、在留が長期化したため永住権・国籍を認めざるを得なくなった。ドイツでは社会保険への加入、子女の教育を義務化するとともに、平等な雇用条件の実現、IDカードによる住所と各種登録の把握を行っており、子女を学校へ通わせない親は在留資格がはく奪される。連邦政府は、外国人へのドイツ語教育対策費として約三百億円を予算化しており、我が国と比較して大きな差がある。

我が国においては平成二年の入管法改正により、日系人労働者の受入れを行った。我が国は二〇〇五年から二〇三〇年まで高齢化率が世界最高水準で推移し、二〇三〇年には後期高齢者は総人口の一九・三%となり、二〇〇〇年の二倍となる。先進国において高齢化率の高い国は、ドイツ、イタリア、スペイン及び我が国であり、いずれも女性の職場進出が遅れていた国である。労働力人口は減少するが、女性の就業率を増加させ高齢者の就労

が増加すれば、かなりのところまではカバーすることが可能である。

今後人口減少に伴い、人口要素による経済成長は二〇一〇年ごろには止まるが、人口自体が減少するため一人当たりの国民所得は大きく減少せず、合理化・省力化で生産性を上げることは可能である。高齢化率についても、現時点から出生率が上昇すれば二〇三〇年ごろから低下する。女性が子を産みやすかつ生涯働けるような雇用環境を整備する必要がある。

我が国の外国人労働者の受入れに際しては、日系人は在留資格の更新を余り行わないため、不法就労・不法残留者の増加を防ぐ目的で永住権を認めた。日系人の子女は我が国に住むことを選択せざるを得なくなっており、受けた教育も中途半端である。また、年金の脱退一時金を認めた結果、無年金者の増加等の問題が生じてきている。今後の施策としては、親の日本語教育と子女の就学の義務付け、年金の脱退一時金制度の廃止、違法な業務請負や派遣の規制等が必要である。

日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科教授 石河 久美子君

我が国に在住する外国人には、アジア系ニューカマー、移住労働者として長期滞在する日系のブラジル人・ペルー人、日本人と結婚して定住するフィリピン人・中国人の女性がおり、長期滞在・定住化が進んでいる。移住労働者は多くが二十歳代から三十歳代であり、多様化・複雑化した生活問題・家族問題が増加している。

我が国では国際結婚が急増しており、特にアジア系の妻と日本人の夫の結婚が増えている。外国人の妻に関し

ては、日本語能力が限られているため親子間のコミュニケーション・ギャップが生じ、また、夫婦間においても言葉・文化・価値・習慣の違いからコミュニケーション・ギャップが生じている。さらに、しゅうと・しゅうとめ等との関係においても、言葉の違い等によりストレスを感じるケースがある。加えて、ドメスティック・バイオレンスや国際離婚も増加しているが、かなり深刻な状態にあっても、言葉の障壁等により具体的行動を起こせない外国人の妻は相当数潜在していると考えられる。

夫婦とも外国人である家族においては、実態として長期滞在・定住となっているにもかかわらず、親の意識は母国への帰国が前提となっているため子女の教育に積極的ではない、親の日本語能力の欠如から学校とのコミュニケーションができない、長時間労働で余裕がないという状況の中で、子女の不登校や非行化等が増加している。さらに、最近外国人家族の子女の若年出産や生まれた子の養育状況が懸念されている。

近年地方公共団体の取組の中で、生活情報提供の多言語化が進展しているが、生活問題の複雑多様化に伴い、より専門的かつ継続的な支援が必要となっている。多文化ソーシャルワークは、多文化の視点を基礎として問題解決に向けて、人だけではなく家族、コミュニティ等その人を取り巻く環境にも働きかけていくものである。今後外国人に対しては、生活情報提供、日本語教育支援、雇用体制の整備ばかりでなく、多文化ソーシャルワークの提供及びそれを担う人材の育成が必要となる。

多文化ソーシャルワーカーには、当事者の言語・文化に属し日本文化や言語に精通する者及び日本人であっても多様な文化的背景を持つ外国人に対応できる者の二種類の類型があり、社会適応と自立を支援する、外国

人と我が国の社会システムをつなぐ、外国人当事者の役割モデルとなるなどの役割を担っている。

平成十八年度より愛知県において多文化ソーシャルワーカーの養成講座が実施された。これは、従来実践智を基盤としていた業務をより専門的なソーシャルワークの役割でとらえ直すとともに、修了者を実際にソーシャルワーカーとして採用することを目的としており、現在二人が県の多文化ソーシャルワーカーとして勤務している。

今後の課題としては、専門性の涵養、雇用形態の安定化、雇用先の拡大、組織レベルの職員の理解、行政職員等への研修等が挙げられる。外国人の抱える問題は日本社会との相関関係で生じている問題であるため、我が国の社会・地域が変わっていく必要がある。

医療法人社団小林国際クリニック院長・理事長・特定非営利活動法人AMD A国際医療情報センター理事長

小林 米幸君

インドシナ難民大和定住促進センターにおける診療の経験から、日本語ができない患者が医療を受けることの困難性を痛感し、通訳を置いたクリニックを設立した。現在外国人の患者は、クリニックの患者総数の一〇%から一五%、その国籍は多岐にわたっているが、クリニックでは日本語を含め七言語への対応が可能である。患者の公的保険の加入率は出身国によって異なり、タイ人については七・三%しか加入していない。患者の居住地はほとんどが近隣であり、外国人医療についても地域医療の一環としてとらえられるべきである。クリニック開業後、外国人からの医療相談の問い合わせが殺到したため、外国人の医療・医事相談の専門組織であるAMD Aを



設立した。東京と関西で現在年間四千件以上の相談を受けている。相談内容は医療における言葉の問題が多いが、医療以外の通訳の要請もある。

平成十八年末に我が国の外国人登録者数は、総人口の約一・六%を占めており、不法残留者や旅行者を含めれば我が国には相当数の外国人がいる。外国人を診療する際の問題点は、言語の問題、医療費の問題、宗教・風俗習慣と医療習慣、疾患の違い、インフォームドコンセントと人権に整理できる。

言語の問題については、クリニックの看板、院内の掲示、問診票等において多言語への対応を行っている。外国人向けの医療を困難にしているものは、市区町村ごとの母子手帳等の様式の不統一に加えて、通訳・翻訳の問題がある。医療通訳に関しては、その養成、費用負担、責任等が問題である。診療報酬の切下げによる経営の悪化から、医療機関による通訳費用の負担は難しく、電話通訳やインターネットによる通訳が有効である。

医療費については、我が国の医療福祉制度において外国人という理由で差別されることはないが、在留資格の種類と外国人登録の有無により、適用される制度は異なる。医療費の未納は、請求額が患者の支払能力を上回ることから生じる。医療機関の対応としては、外国人に適用できる医療福祉制度及び外国の保険制度に精通すること、患者の支払能力も勘案した最善の医療を心掛けることが求められる。

宗教・風俗習慣については、外国の習慣や医療に対する考え方を知る必要がある。食生活、気候等による疾病の違いについても同様に十分な知識が必要である。インフォームドコンセントについては、我が国の医療に対する先進国と発展途上国の考え方の違い、識字率についても考慮する必要がある。

外国人の診療においては、医師等の養成・研修プログラムの中に外国人の診療に関する講義がなく、医療機関で知識の共有がないことが最大の問題である。

このような参考人の意見を踏まえ、質疑を行った。その概要は次のとおりである。

子どもの世界において外国人と日本人の間に交流があれば、親の世代も外国人を隣人として受け入れていくことが可能となる。このためには、移民・難民の子どもにも国籍を付与し、一般の保育所や学校で受けられるという北欧型の方向性が実現される必要がある。

外国人の就労により利益を得ている産業界に受益者負担・企業貢献を求めることは当然であり、外国人労働者問題のすべての責任を国及び地方公共団体が負うことは適切ではない。

我が国の社会福祉教育においては、日本人の障害者・高齢者・児童を対象とした福祉が中心であるが、外国人の問題に関しても重要な点として取り扱われるべきである。多文化ソーシャルワーカーを全国に広げていくためにも、教育の場においても多文化の視点を取り入れていく必要がある。

外国人の増加に伴い、多文化ソーシャルワーカーの重要性は高まっており、学校の教育制度の中で人材を育成することを検討すべきである。同時に、現在の学校教育の場における多文化スクールソーシャルワーカーの導入も必要である。

多文化ソーシャルワーカーを資格とするには、専門性の向上とともに、地方公共団体等に働き場所が増え、

身分が安定することが必要である。

米国では移民専門の社会福祉機関において多文化ソーシャルワーカーが雇用されることが多い。また、外国人支援NPOにおいてまとまった数が雇用されている場合もある。草の根的な活動から発展した米国と比較すると、愛知県のように地方公共団体がソーシャルワーカーを雇用したケースは特異である。

保険料納付期間が長期にわたる我が国の年金制度を外国人に適用することは困難であり、発展途上国は年金制度が未整備であるため、年金通算協定締結によっても問題は解決されない。

外国人の健康保険未加入の解消のためには、不法残留で加入資格がない場合と加入資格があるのに未加入である場合を分けて対応する必要がある。対応策としては、我が国の社会保険加入による利点を具体的に説明する必要があり、加入促進のためのパンフレットを官公署だけでなく銀行、スーパーマーケット等、外国人の集まる場に置くことが求められる。

外国人に対する医療において、地方公共団体に望まれるものは、地域の中に日本語を理解できない人が生活しているという事実を、常に念頭に置くことである。

患者の二、三％は外国人であると考えられることから、医学部教育・研修制度の中で外国人に関する医療についての知識の習得が必要である。

外国人に対する医療政策において、医師免許の相互認証による外国人医師の医療行為を認めること、外国人患者に対し文化的に適切な医療を提供することは、重要な課題である。

外国人に対する医療の提供において、日本人の患者に加えて外国人患者が多数集まる場合には通訳を入れても採算がとれるが、外国人のみを対象とした場合には経営が成り立たない。

医療用語は専門性が高いため通訳には困難が伴うが、難解な用語の多い医療通訳の専門的な養成機関は存在しないのが現状である。医師が分かりやすい言葉で患者に話すことにより、通訳の負担を軽減することが期待できる。

医療通訳のレベル確保は重要であり、インターネット通訳システムには、全国一か所に対応できる利点がある。小児科のへき地医療においてもインターネットの利用が可能であることから、国としての援助が求められる。

我が国に入国している外国人に関しては、緊急に医療が必要な場合は、在留資格の有無にかかわらず急迫保護としての医療扶助の適用を求める意見がある。その一方、生活習慣や言葉の問題を考えた場合、医療は母国で受けることが望ましく、帰国可能な場合には帰国するよう患者を説得すべきである。

### 3 調査会委員間の自由討議

政府からの説明及び参考人からの意見聴取を踏まえ、平成二十年五月十四日、コミュニティの再生のうち、外国人との共生について、中間報告の取りまとめに向け、調査会委員間における自由討議を行った。そこで述べら

れた意見の概要は次のとおりである。

今後の我が国の経済成長、人口動向を想定した上で、少子化対策、外国人労働者の受入れの議論を併せて行うべきである。

外国人施策については、永住を想定したものに改め、総合的な取組を進めるための多文化共生庁設置等を検討すべきである。

単なる労働力補充の観点からの移民受入れの是非については、政策転換を伴う問題として徹底した議論が必要であり、拙速に行うべきではない。

永住外国人に対しては、地方公共団体と密接な関係を持つ住民として、首長、議員の選挙権等の地方参政権について検討されるべきである。

外国人の居住に伴う地方公共団体の負担については、労働者として外国人を受け入れている産業界の負担の在り方についても検討すべきである。

来日した外国人が我が国で日本語を習得し、母国に帰国後、日本語を教える仕組みづくりが望まれる。

外国人については、共にコミュニティをつくる隣人としてとらえることが必要である。日本人との間のトランスラブルの多くは、コミュニケーションを密にすることにより解決が可能である。また、問題の多くは我が国の社会の弱点が表面化したものであり、外国人が住みやすい共生社会づくりが日本人にも住みやすい社会を

目指すことになる。

外国人住民に必要な情報の提供方法については、国が先進事例を整理して地方公共団体等に提供することが望ましい。

外国人労働者が入居しやすい公営住宅では日本人居住者との間でトラブルが増加しているが、外国人の自治会組織への参加、NPO等のボランティア団体による支援が解決に大きな役割を果たしており、地方公共団体による支援が求められる。

外国人研修・技能実習制度については違法な事例も見られることから、雇用主の労働関係法規遵守、労働基準監督署による雇用主等への指導強化が必要である。

外国人研修・技能実習制度を本来の国際貢献の目的に沿ったものとする必要がある。労働条件等を整備して同制度とは別枠での労働力の受入体制を再構築することが必要である。一方、日系人労働者についての対策も求められる。

公立学校における外国人の子女の教育については、プレスクールの整備、教員の増員等の体制づくりが必要であるが、これまでの取組の効果は不十分であり、より積極的な国の役割が求められる。また、外国人学校との役割分担、連携も考えるべきである。

外国人の子女が母語と日本語の両方を学ぶことができるような仕組みが求められる。また、日本語教育指導教員の育成・配置、日本語の能力を把握するための基準づくり等が重要である。

外国人児童生徒の保護者等が多方面から教育にかかわることができるよう工夫をすべきであり、児童生徒の居場所づくりも必要である。

外国人の子女の教育に伴う地方公共団体の負担に対しては、助成拡充を含めた国の支援の在り方についての早期の取組が必要である。

平成二十年度から新設される小中高等学校教員のブラジル派遣制度は、同国の日系人社会における日本文化の維持への貢献、派遣終了後の我が国在住の日系ブラジル人の子女の教育への寄与が期待され、同制度を他の中南米地域にも拡大することが求められる。

外国人学校については、その多くが私塾扱いとなっており財政的基盤が確立されていないが、公共的役割を認識し、各種学校への認可基準の緩和、補助金の拡充、寄附金に対する税制優遇措置の適用等、支援の充実に努めるべきである。

外国人の医療・介護に当たつての通訳については、地方公共団体が早期に対応することが望まれる。

人道的な配慮が必要な外国人の救急医療については、在留資格の有無にかかわらず医療扶助を適用すべきであり、地方公共団体を通じた一層の財政的支援が必要である。

犯罪を犯した外国人子女に対しては、特別な配慮、ケアが必要であり、同時に、原因の究明と犯罪予防対策が重要である。

## 二 派遣委員の報告

平成二十年二月十四日及び十五日の二日間、静岡県及び愛知県において、少子高齢化・共生社会に関する実情調査を行い、その報告を四月九日に聴取した。その概要は次のとおりである。

静岡県は総人口に占める外国人比率が全国五位で、特にブラジル人の比率が高くなっており、社会保険や年金への未加入、集住化による外国人コミュニティの形成、公立学校の教育困難や不就学等の問題があり、同県では多文化共生社会実現のため、各種施策を行っている。浜松市は、ブラジル人の数が全国一であり、同市では在籍児童数の約四分の一が外国人児童となっている小学校や住民の約一三％が外国人世帯となっている市営団地が存在する。浜松市の外国人は多くが製造業において派遣や請負契約で働いており、社会保険の未加入等の問題がある。また、子女の教育に関しては、日本語学習と学力向上が困難、外国人学校の大半は私塾扱いで公的助成がないなどの問題があり、同市では外国人学校への支援、公立学校における加配教員による取り出し指導等の取組を行っている。派遣委員からは、静岡県及び浜松市に対して、外国人集住都市における行政の在り方、雇用企業の責任、外国人労働者の派遣・請負対策と劣悪な業者の取締りの必要性、住民登録制度と外国人登録制度の制度間のギャップ等について質疑が行われた。

また、ブラジル人・ペルー人の小中学校生の教育を行っている学校法人ムンド・デ・アレグリア学校の視察を行った。同校は日系人労働者の子女の教育の充実と、我が国の高校・大学への進学を目的としており、私塾とし



て設立された。現在は学校法人となり、市の補助金及び企業の寄附等が入っているが、校舎の老朽化等の問題を抱えている。派遣委員からは、行政の対応状況、特定公益増進法人の認可基準、外国人学校卒業生と公立小学校卒業生の公立中学における差の有無等について質疑が行われた。

さらに、外国人労働者を雇用している、ヤマハ発動機株式会社IMカンパニーの視察を行うとともに、同社で働く外国人社員との面談を行った。派遣委員からは、日本に来て良かったことと困ったこと、海外送金の有無、雇用形態と業務の内容、外国人労働者の相談体制等について質疑が行われた。

愛知県においては、まず豊橋市の専用工作機械メーカーである、西島株式会社を視察した。派遣委員からは、定年制を廃止するに至った経緯、生産体制、会社経営の心構え等について質疑が行われた。愛知県は、外国人登録者数が全国二位となっており、同県では多文化共生を重要課題の一つと位置付け、全国の地方公共団体で初めての試みである多文化ソーシャルワーカーの活用、あいち多文化共生推進プランの策定、公立学校に対する日本語適応学級教員の配置等の施策を行っている。豊橋市では市内の公立小学校において、児童六人に一人が外国人である学校が数校存在している。同市では外国人の増加に伴い、広報のポルトガル語版の発行、加配教員及びスクールアシスタント等の配置等の対策を行っている。派遣委員からは、愛知県及び豊橋市に対して、今後の外国人の増加の見通し、加配教員の語学能力、ブラジル人学校の利点と認可条件の緩和等について、質疑が行われた。

また、ブラジル人学校である、学校法人カンティニーニョ学園の視察を行った。同学園は平成十九年、ブラジル人学校としては二番目の学校法人の認可を得ている。派遣委員からは、全国のブラジル人学校との連携、教育内

容、卒業後の進路等について質疑が行われた。

さらに、豊橋市立岩田小学校の視察を行った。同校においては、外国人児童が全児童数の一五・七%を占めており、新たに入学した際のポルトガル語による適応指導教室の開催、学級からの取り出しによる日本語指導等を行っている。派遣委員からは、取り出し授業の内容、学校の養護教諭とのかかわり、教材費や給食費の支弁状況等について質疑が行われた。

### 第三 外国人との共生についての提言

平成二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、十八年には外国人登録者数は二百八万人、ブラジル人のみで三十一万人に達している。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、日系人は三年程度滞在し、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、子女の教育等での問題が生じている。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る。居住地の移転の登録は、行政上の権利義務の行使・遂行等社会生活をしていく上では基本的なことであるが、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となった。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。

本調査会は、コミュニティの再生をテーマとして掲げ、その中でも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調査を鋭意進めてきた。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。

このような取組を経て、本調査会として当面する課題について、次のとおり提言する。  
政府はもとより企業におかれてもその趣旨を理解され、これらの実現に努められるよう要請する。

#### 一 外国人との共生に向けての政策

1 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、外国人が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現状にかんがみ、我が国の将来に問題を生じさせないためにも再検討することが必要である。その際、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。

2 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、外国人の適切な在留管理に加えて外国人住民への的確なサービス提供を目的とし、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。

3 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、国として、地方公共団体の先進的取組、有識者、NPO等の意見を踏まえ、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る。

4 地域において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。

5 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、現行の関係省庁連絡会議に加え、関係閣僚会議の設置とともに、外国人関連施策を総合的に行う機関の創設をも含めた組織の整備が求められる。

## 二 労働者としての外国人との共生

1 外国人が有する多様な技能、経験等の活用は、我が国の経済、産業の活力を維持するためにも有効であり、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。また、慢性的な人手不

足が予想されている分野等については、一定の技能、資格、日本語能力等を要件にした、段階的な外国人の人材の受入拡大も検討すべきであるとの意見もある。その前提として、日本人の雇用に配慮して、産業や地域の実情を直視した国民的な議論を深化させることが必要である。

2 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。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。

3 技能修得を目的とする外国人研修生の我が国への流入は加速化しているが、受入機関による不正行為、研修・技能実習生の失そう等の問題も発生しており、国際貢献としての本来の目的を果たすものとするよう制度の早急な改善、安定的な運用が必要であるとともに、実務研修中の研修生の法的保護を図る観点から、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、適正化に向けて制度を見直すべきである。

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し、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。

### 三 外国人の子女に対する教育体制の整備

1 外国人の子女に対する教育に当たっては、教育を受けることが本人の権利であるとともに、親の移動等に伴う来日が子女の主体的意思によらない教育環境の変化であることも踏まえ、十分な配慮がなされるべきで

ある。その際、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。また、保護者等の参加や協力が得られるよう支援すべきである。

2 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。

3 外国人の子女については、日本の学校、外国人学校のいずれにも通学していない者が多数に上っていることから、不就学の実態を早急に把握するため、全国的な調査の実施が必要である。

4 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ことが必要である。また、外国人児童生徒に対する教育環境の整備に当たっては、親を雇用する企業の責任も重要であることから、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。

5 公立学校における外国人児童生徒の教育については、編入前指導の充実、教員・補助員の増員等が考えられるが、財政的な制約、専門的な教員や補助員の不足等で十分な効果が上がっていないのが現状である。国、地方公共団体が予算確保等、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。

#### 四 外国人の生活環境の整備

- 1 我が国に在留する外国人住民の医療保険未加入は、医療機関の収支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。また、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を充実するとともに、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。
- 2 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。また、医療通訳については、養成、費用負担、派遣方法等解決すべき問題が多くあり、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。
- 3 外国人の診療に当たっては、医療関係者は言語の問題だけでなく、外国人の風俗習慣、考え方、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。
- 4 各種行政サービスの提供においては、行政職員、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、研修及び関係機関の連携の促進が必要である。また、配偶者間暴力、子女の不登校等の問題には特有な背景がある場合があり、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・配置等が重要であり、その普及に努めるとともに、優秀な人材を確保するため、



地方公共団体等の理解と協力が必要である。