

8. 外国人の生活環境の整備

外国人に日本の社会とそれを支えるシステム・制度を理解し適応してもらうとともに、国、地方自治体が一体となって受け入れ体制を整備する必要がある。

(1) 多文化共生を促す地域の役割

在留資格を得て、日本に在留しようとする外国人はまず、地方自治体の窓口において外国人登録を行う必要がある。その際、行政が外国人に種々の説明を行うが、これを一步進めて、日本の生活習慣や法律、日本語学習、子弟教育などのオリエンテーションの受講を任意で受けられる制度を整える必要がある。外国人が集住する都市では既に、外国人対応の職員の配置や行政パンフレットの翻訳などを行っているほか、日本語教育の機会を充実させてきている。国は、こうした地方自治体の取り組みを支援するだけでなく、地域における総合的な受け入れ体制の整備に取り組むことが求められる。

外国人の地方自治への参加も課題である。現在、国会には、永住外国人地方参政権法案が提出されているが、地方自治体が独自に、外国人の意見や要望を直接聞き行政に反映させる取り組みを進めている例も見られることは注目すべきである。なかでも川崎市の「外国人市民代表者会議」（96年12月設置）は、条例で設置が定められた唯一の例であるが、事実上の市政調査権も有し、代表者会議の提言が市政、条例制定に活かされている（外国人高齢者福祉手当の増額、公立学校への多文化教育講師の派遣など）。各地の地方自治体は、地方分権の大きな流れのなかでこうした先進事例を参考としつつ主体的に取り組み、外国人の声を地方行政に反映させていくべきである。

日々の具体的な課題としては、日本で生活する外国人の悩みを聞き適切なアドバイスを行う相談窓口の充実が不可欠である。今日、極めて多様な外国人が日本で生活しているが、地方自治体で窓口を開設しても、必要な言語の通訳を配置することができず、結果として、当該業務を外国語のできるボランティアが所属する各地の国際交流協会などに委託するケースが多い。しかし、地方自治体にも重要な役割がある。国際交流協会のみならず、弁護士会や精神医学会などの専門団体、さらにはNPO、NGOなどの団体がパートナーシップを原則に対等に連携できるネットワークづくりに取り組むとともに、市民のなかから有為な人材を発掘し、外国人に対するケアの活動に参画してもらう仕組みを構築することなどである。併せて、外国人と共生する市民の意識を醸成する観点から、学校教育などの現場において、国際化のための教育や交流プログラムを積極的に推進することも求められよう。

加えて、外国人に対する日本語教育を地域においてプログラム化する必要がある。外国人が日本語を修得することは、日本社会において自立と自己実現を

図るための最初のハードルである。また、そうした外国人に日本語学習の機会を与えることは、日本人にとっても多文化共生の理念を理解する上で重要な経験となる。国と地方自治体、さらには地域の交流協会、NPO、NGO、教育機関などが連携して、日本語支援コーディネータや日本語教育の専門家などの人材育成や配置、教材・教授法の開発、各種情報を集め供給するリソースセンター、カウンセラーや通訳の配置された相談窓口の設置などに取り組むことが求められる。日本語学習のニーズは地域によって多様であると考えられることから、国の役割としては、日本語教育関連情報の収集・発信の推進へ向けて、たとえば、ITを活用した日本語学習環境の整備を図るとともに、地域が主体的に取り組む先進的なプロジェクトをモデルとして助成しつつ、その成果を全国に周知・普及させることなどが考えられよう。

(2) 居住環境の改善

日本に入国し職業を確保し、在留資格を得た後に外国人が最初に直面する問題は住居の確保である。企業による社宅の提供や、民間住宅の斡旋、保証の場合にはそれほど苦労はないが、外国人が自ら住居の確保を行おうとすると必ずといってよいほど、壁にぶつかる。

公的住宅においては、1980年と1992年に旧建設省が永住外国人・外国人登録を行っている者について日本人と同様に扱う旨の通達を都道府県に行った。その結果、90年代後半から外国人の公営住宅入居者数が増加した。しかし、民間の賃貸住宅では、依然として外国人の入居を拒否するケースが多く、外国人にとって住居確保は、苦労を要するものとなっている。また、外国人が集住する都市では、公営住宅への入居が中心となるが、なかには居住者の20~40%を外国人が占めている団地もあり、地域のコミュニティとの間でトラブルとなっているケースも少なくない。

これら問題の解決には、地方自治体の取り組みが求められ、実際に対策が講じられているところもある。特に民間住宅における外国人に対する差別的な取り扱いをなくす観点から注目されるのは、川崎市などで行われている「外国人居住支援システム」である。民間の賃貸住宅の場合は、外国人の入居に日本人の保証人を求めるケースが多いが、保証人が見つからない場合、地方自治体が設けた「保証システム」を通じて、万が一の場合の損失補償を行うというものである。まだこのシステムの有用性が十分理解されていないため利用者が少なく、そもそもこうしたシステムを持たない地方自治体も多いなど課題はあるが、まずはこれを全国的に普及させる取り組みを行うべきである。

(3) 子弟教育の充実

日本に入国し在留資格を得て就労する外国人のなかには、子弟を連れて生活する者も少なくない。その子弟に対する教育については、インターナショナルスクールや外国人学校の場合、母国語による教育が可能であるが、無認可校か認可されていても補助金が極めて限定的にしか支給されない各種学校となっているため、授業料が相対的に高く、また数も少ないという問題がある。一方、公立学校の場合、当然のことながら日本語による授業のため、子供達に日本語修得へのプレッシャーがかかり、学力低下や不登校を招くケースもある。こうした事態を回避するため、外国人が集住する地方自治体のなかには、いわゆるプレスクールと呼ばれる教室を小学校内に設け、日本語教育や生活・習慣の指導を行うとともに、巡回型の日本語指導員やカウンセラー、通訳を配置するなどの取り組みも見られる。また保護者を対象とした学校制度に関する理解を促すための説明会・交流会などを実施している地方自治体もある。

こうした地方自治体の取り組みに伴う経費は、地方自治体が自主的に捻出せざるを得ない。特に教員や通訳、カウンセラーなどの追加的配置の経費に対する国による助成は少ないことから、外国人が集住する地方自治体、先進的な取り組みを行っている地方自治体を中心に、国による助成の拡大を図る。

そもそも日本の義務教育は外国人には適用されていない。そのため、特に日系人子弟の就学率の低さが問題となっている。不就学の状況は、中学、高校に進学するに従い高くなり、非行の温床ともなる。地方自治体や公立学校だけではなく、外国人学校、地域のNPO、NGOなどが協力して、保護者の子弟教育に関する理解を深めることが、子弟にとっても地域にとっても必要なことであろう。また日系人子弟などの非行を未然に防止する観点から、地域において彼らの居場所となる空間、時間を用意することが必要である。外国人が集住する都市を中心に、企業が保有する運動場、体育館などの施設を開放するとともに、スポーツ、文化、さらには日本語などを指導できるボランティアの派遣なども検討に値しよう。

小学生、中学生にあたる学齢の子弟の教育を外国人の保護者に義務化することについてはなお検討が必要であるが、入管法上の在留資格付与の要件として子弟の教育機関の特定を組み入れることや、在留期間更新時において子弟の就学状況を確認することなどを組み込むようにすべきである。

(4) 社会保障制度の改善、充実

日本で就労する外国人は、医療など社会保障に対し大きな不満をもっている。日本は、1982年に「難民の地位に関する国際条約」を批准し、これに伴う国内法の改正で、国民年金、児童手当、児童扶養手当を外国人にも開放した。また

国民健康保険も、1986年にはすべての外国人に加入が認められている。しかし外国人に対する年金、健康保険制度は、必ずしも有効に機能していない。実際、外国人集住都市である豊田市での外国人の健康保険加入率(2000年12月末)は、「健康保険」(8.0%)、「国民健康保険」(46.9%)、「未加入」(45.1%)であり(健保、未加入は推計値)、半数弱が無保険となっている(なかには民間保険に加入している場合もある)。このように社会保障の分野では、医療保険の未加入者の増加とそれに伴う外国人市民の健康問題、医療現場における高額医療費の未払いや医療通訳の問題、国民健康保険制度運営における自治体間の格差や保険料の滞納など、きわめて多様な問題が発生している。

これは、日本の制度が長期雇用労働者を前提にしているため、定住を前提としない外国人の実情に合っておらず、さらに短期雇用を繰り返す外国人も多いため、社会保険への加入が進んでいないということが背景にある。また年金制度についていえば、保険料を6カ月以上納めた外国人が日本に住まなくなった場合、2年以内に請求すれば脱退一時金が支給されるという制度が導入されているが、図表14のとおり、保険料納付期間が36カ月以上の場合では、支給額は一定で、保険料を支払うだけ損という状況が生じている。掛け捨てに近い状態になる年金制度への加入を嫌い、これとセットになっている健康保険にも加入しないのである。

国民健康保険では、在留期間が1年以上の在留または、在留期間が1年未満であっても入国目的、生活実態からみて1年以上日本に在留すると保険者が認めた者という外国人だけの加入付帯条件がある。緊急医療については、現行の行旅病人及行旅死亡人取扱法では適用範囲が狭く、地方自治体のなかには1993年の群馬県を皮切りに、外国人の未払い医療費を一部補填しているところもある。国の制度としては、1996年度に外国人の未払い緊急医療費への補填制度がつくられたが、その指定を受けている病院(救命救急センター)は限られている。

図表 14－年金脱退一時金制度の概要

年金脱退一時金制度		
保険料納付期間	厚生年金(率)	国民年金(額)
6～12カ月	0.4	39,900円
12～18カ月	0.8	79,800円
18～24カ月	1.2	119,700円
24～30カ月	1.6	159,600円
30～36カ月	2.0	199,500円
36カ月以上	2.4	239,400円

* 厚生年金の受給額は平均標準報酬月額×率。国民年金は第1号被保険者の納付期間

出典：社会保険庁資料

こうした状況を踏まえ、私たちは外国人に対する社会保障制度の改善、充実の観点から、以下のとおり提案する。

まずは、社会保障協定の推進である。既に述べたように、日本の締結国は現在のところイギリス、ドイツの二カ国のみである（韓国、アメリカとは2004年2月協定署名）。さらに多くの国々との間で協定の締結を実現すべきである。

次に求められるのは、公的年金と医療保険の加入を巡る問題の解決である。現在、外国人だけに適用されている公的年金の脱退一時金制度に関しては様々な批判が聞かれることから、これを抜本的に見直すとともに、在留者の健康保険加入促進策を検討すべきである。

9. 日系人の入国、就労に伴う課題の解決

日系人の入国、在留は、1990年の人管法改正に伴い急激に拡大し、現在、23万人余が日本国内で働いている。日系人は、現行の入管制度上、その身分や地位に着目した在留資格である「日本人の配偶者等」（主に二世）、「定住者」（主に三世）の資格により在留しており、一般の外国人のように企業等との雇用契約を前提としていない。一般の外国人であれば、雇用契約が成立し在留資格を得た後、離職し無職のまま在留することや、入国時に許可された資格以外の職に就くことは許されないが、日系人はその身分や地位において、厳密な意味で外国人とは扱われず、一般の外国人と比べかなり自由に入国、在留ができるため、かえって将来の生活の見通しや十分な準備が整わないまま日本に入国するケースが少なくない。その結果、入国後、厳しい生活・就労環境に置かれることも多い。

いうまでもなく日系人は、既に日本経済を支える重要な役割を果たしているが、日本経済の長期低迷によって、その生活基盤は揺らいでいる。そうした状況のなかで、安易な入国、在留は本人やその家族にとっても好ましいこととはいえない。生活基盤は、職業とそれによって得られる所得によって確かなものとなる。その前提に立てば、今後入国を希望する日系人については、企業等との雇用契約が整い、日本で安定的な所得を得られる者に対して在留資格を与えることを原則とするなど、現行の在留資格制度を見直すべきである。また、既に入国し生活をしている日系人については、日本語を学ぶ機会を可能な限り提供するとともに、社会保険への加入、子弟教育の努力などを在留資格更新時に確認する制度を設けるよう求めたい。

なお近年、永住権を取得する日系人が増加しているが、生活、就労の環境は定住者等として在留している日系人と基本的に変わりなく、特に生活支援などの行政による対応は定住者等に対するものと同じように行われる必要がある。

10. 受け入れ施策と整合性のとれた不法滞在者・治安対策

(1) 不法滞在の現状

2004年1月1日現在、オーバースティなどの不法在留者数は22万人弱で、前年同時期に比べて約千人弱減少している。不法在留者は1993年5月1日現在の29万9千人弱をピークに減少を続けており、これに比べると約7万9千人減少したことになる。しかし依然として高いレベルであることには変わりない。

不法在留者の多くが不法就労の状態にあるとされている。不法に入国をして就労している者までも含めると、現在、不法滞在者数は約30万人にのぼるといわれている。外国人就労者が約80万人と推定されるなか、30万人もが不法の状態にあることは看過できない。加えて、不法在留は刑法犯罪に結びつきやすく、このことが日本の治安状況に影響を及ぼしているともされている(図表15)。

図表15－外国人犯罪の現況

- ・2003年の来日外国人犯罪検挙人員は約2万人。
(内訳 刑法犯 8.7千人 特別法犯 11.3千人)
- ・刑法犯・特別法犯とも、ここ数年増加傾向にある。特に刑法犯の増加が目立つ。凶悪犯も増加しつつあるが、放置自転車の無断使用(占有離脱物横領)などの微罪が多く含まれているとの指摘もある。
- ・国籍別検挙人員は、中国が一番多く(45%)、韓国(9%)、フィリピン(7%)、ブラジル(6%) (2003年)と続く。
- ・特別法犯の82%、刑法犯の17%、全体の54%(2003年)は、不法滞在者が占める。
- ・犯罪の組織化(共犯事件の増加)が進んでいる。
- ・東京から全国への犯罪の拡散が進んでいる。
- * 刑法犯：刑法に規定する犯罪(凶悪犯、粗暴犯、窃盗犯、知能犯、風俗犯など)
特別法犯：入管法、覚せい剤取締法、風営法、軽犯罪法などの違反で、刑法犯を除くすべての犯罪

出典：関係機関からのヒアリングにより日本経団連作成

(2) 具体的な施策の方向

① 不法滞在者対策

法務省入国管理局は、「第2次出入国管理基本計画」(2000年3月)において、在留資格がなく日本に事実上在留している外国人は厳正に排除するという方針のもと、上陸審査の厳格化、摘発体制の強化、収容施設の拡充、内

外関係機関との連携などを行ってきた。一方で、日本社会とのつながりが強く、退去強制させるのは非人道的と考えられる場合については、個別事案毎に「在留特別許可」を与えるという配慮措置をとっている。現在、在留特別許可を得る外国人は年間約7千人に上っている。また入国管理局は、罰則の強化等により不法在留の発生防止に努めつつ、他方では不法在留者が自発的に帰国することにメリットを与えることにより出頭を促す施策も講じ、両者の相乗効果により、不法在留者の減少を実現させることを目的とする入管法の改正法案を国会に上程中である。

警察庁、法務省、厚生労働省は、「不法就労等外国人対策について」（2003年3月）において、(ア)不法就労外国人及び悪質なブローカー・雇用主に関する緊密な情報交換、(イ)事業主・団体に対する行政指導及び啓発活動の強化、(ウ)就労資格を有する外国人による資格外活動の防止対策の強化、(エ)悪質な不法滞在・不法就労事犯に対する取り締り等の強化、(オ)不法就労防止に向けた国内及び海外広報の積極的実施を打ち出し現在これに沿った対応を行っている。

これらを踏まえ私たちは、政府の不法滞在者に対する厳正な対処を基本的に支持する。また現在検討中の入管法改正についても賛同したい。しかし、本改正については、改正による影響の大きさに照らして、国内外にその趣旨を周知すべきであると考え。特に、罰則の強化が検討されているが、どのような事例が本罰則適用の対象となるかを明確にする必要がある。

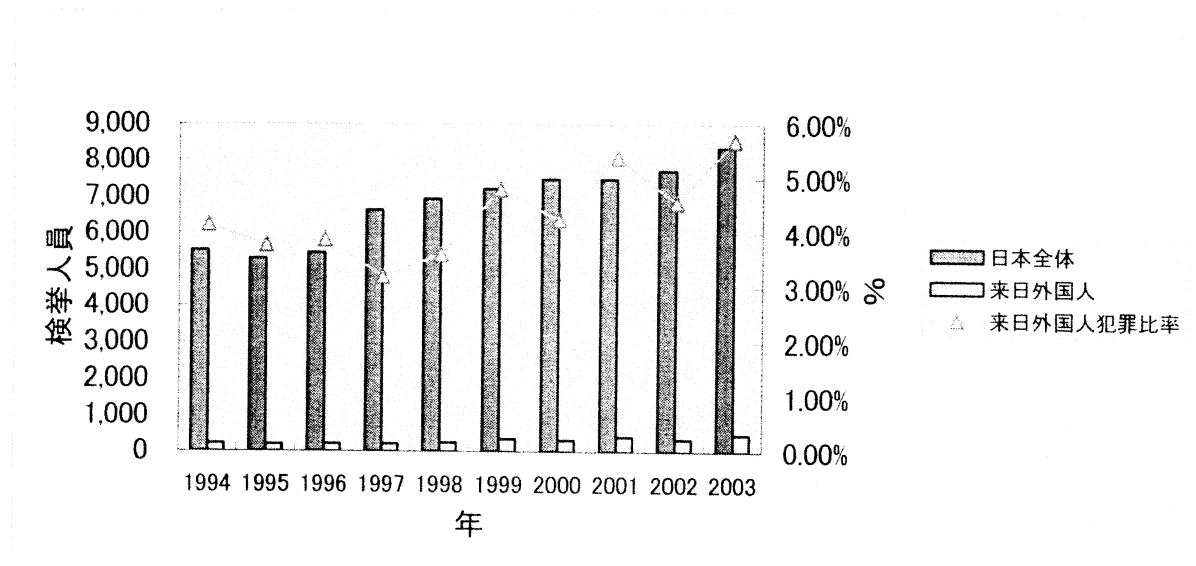
不法在留者は、不法であるがゆえに活動が地下に潜ってしまうという性格を持つ。犯罪組織が、「不法状態をばらす」と脅し組織に引き込むケースも増えているという。不法在留者を日本社会のいわば“日陰者”として追い込まないよう、素行が良く、日本国内で生活基盤が確立している不法在留者には個別に合法的な在留を認めることが求められる。そのため、「在留特別許可」の条件緩和を行うべきであり、不法在留者の減少を実現するために、取り締りと合法化の両立ての対策が必要であると考える。

不法就労対策は、既に述べた「外国人雇用法」（仮称）の制定に基づき外国人に対する就労管理を徹底することにより有効に機能するものと考えられる。本法は、入国管理行政と労働行政との連携強化を目指し、外国人の就労先を常に確認できるようにする仕組みである。雇用主には外国人を雇い入れる際、在留資格を確認することが義務付けられるが、不法在留者を雇い入れ、なおかつその程度が悪質である場合には、官公需の受注や入札が停止されるなどの措置も付加されるべきである。

② 治安対策

不法滞在者を含む外国人の犯罪は増加傾向にある。刑法犯のなかには日本社会のルールを十分理解していない外国人が、たとえば無断で放置自転車を借用してしまうような微罪も多く含まれていると指摘されている。しかしながら、中国人就学生による福岡での残忍な殺人など象徴的な事件の発生により、国民の“体感治安”は悪化している（図表 16）。

図表 16－凶悪犯検挙人数の推移



出典：警察庁資料

そうしたなか、政府の犯罪対策閣僚会議は、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」（2003年3月）において、今後5年以内に国民の治安に対する不安感を解消することを目標に掲げた。外国人についても、5年以内に不法滞在者を半減させることを目指し、偽装婚などの不正が発覚した外国人の国外退去処分の新設や、宿泊時に外国人登録証での身分確認を徹底させる態勢を整備することとしている。また、警察官などの大幅な増員も織り込んでいる。

いうまでもなく、日本の治安回復は喫緊の課題である。そのためにこれらの施策は早急に実施される必要がある。

刑法犯の多くを占める、犯罪目的で来日する外国人への対応としては、入国審査の厳密化や国内外治安関係機関間の連携強化が必要である。しかし、公権力の強化に加えていま求められているのは、外国人の受け入れ施策と整合性のとれた対策であると私たちは考える。

犯罪は、個人の意思と犯罪に手を染めざるを得ない社会環境の双方によっ

て起きるとされている。後者については、外国人が安心して仕事や勉学に励み、安定的な生活を送ることができるような社会環境を日本人の側で整備することにより、減少させることは十分可能である。来日する外国人の子弟をも対象とした日本語教育、就労支援、差別の防止など、多面的な外国人受け入れ施策を国と地方自治体とが一体となって展開することが何よりも求められているのである。

昨今、日本に勉学を目的として来日した外国人が犯罪に手を染めるケースが社会問題化している。就学目的でない者が就学生、留学生を名乗り来日するケースがあることも事実である。しかし大半は、日本でまじめに勉学に励み、日本企業への就職などチャンスをつかみたいと考えている。留学生、就学生を受け入れている大学、日本語学校などでも、学生サポート体制を充実するなどしているが、その一方で、東京入国管理局では、2004年4月入学者について、日本語学校入学希望者の約55%について在留資格認定書を不交付とするなど、就学生の入国審査を厳格化している。このような行政の裁量の振れにより、まじめな就学生、留学生が排除されたり、外国人の日本への嫌悪感が増幅されることのないようにすべきである。

国民が安心して生活するために、外国人犯罪への対応を含む治安対策は早急に実施される必要がある。しかし、日本社会において感情的に外国人を排斥するような動きが広がるようなことがあってはならない。多くの外国人は日本のなかで平穏にまじめに生活を送っている。特に日系人やアジア各国から来日した外国人は、既に日本の経済・社会にとって欠かせない存在となっている。日本人は彼らといかに共生していくか、その姿勢がいま問われているのである。何よりも重要なことは、日本あるいは日本人が外国人の人権や尊厳を損ねるような姿勢をとってはならないということである。外国人が外国人ゆえに差別されるようなことが無いよう、社会の諸制度・システムのなかで外国人を日本人と同じ条件で扱い、またケースによっては支援の手を差し伸べる必要がある。

私たち日本人が外国人の人権や尊厳を尊重することにより、外国人犯罪が減少し、ひいては日本人も外国人も安心して生活できる多文化共生の社会が形成されることを切に希望するものである。

以 上

「外国人受け入れ問題に関する提言」の概要

<基本理念>

新ビジョン『活力と魅力溢れる日本を目指して』
～「多様性のダイナミズム」と「共感と信頼」の具現化～

国際的な高度人材
獲得競争の激化

少子化・高齢化など
経済社会構造の変化

総人口減少の“埋め合わせ”としてではなく、多様性のダイナミズムを
活かして、国民一人ひとりの“付加価値創造力”を高めていく。その
プロセスに外国人がもつ力を活かすために、総合的な受け入れ施策を
提案

<外国人受け入れの三原則>

1. 質と量の両面で十分にコントロールされた秩序ある受け入れ

2. 外国人の人権と尊厳が擁護された受け入れ

3. 受け入れ側、送り出し側双方にとってメリットある受け入れ

<具体的な提案>

日本企業における雇用契約、 人事制度の改革

- ・異文化シナジーを生み出す異文化経営
- ・外国人受け入れに向けた社内意識、社内システムの改革
- ・外国人が働きがいを感じる仕事と処遇の提供

国と地方自治体が一体となった 整合性ある施策の推進

- ・「外国人受け入れ問題本部」、「特命担当大臣」の設置
- ・将来的には、「外国人庁」の創設、「外国人受け入れに関する基本法」の制定の検討
- ・「外国人雇用法」制定による入国後の就労管理の実施

専門的・技術的分野における 受け入れの円滑化

- ・要件緩和、年数拡大など滞在資格制度の見直し、手続きの簡素化・迅速化・透明性の確保
- ・社会保障協定の早期締結
- ・高度人材定住のため日本版グリーンカードの創設

留学生の質的向上と 日本国内における就職の促進

- ・魅力的な大学教育プログラムの構築
- ・奨学金の充実など生活支援の充実
- ・内外における日本語教育の充実
- ・国内における就職の促進（1年間のインターンシップ）

将来的に労働力の不足が予想される 分野での受け入れ

- ・①滞在資格の見直し等による要件・人数・期間の明確化、②二国間協定を通じた公的機関等による送り出し・受け入れ体制の確立
- ・看護・介護分野での受け入れ（教育・資格取得支援）

外国人研修・技能実習制度の改善

- ・受け入れ機関の不正行為に対する処分内容の強化（受け入れのできない期間を5年に）
- ・早期帰国制度の導入
- ・再研修・再技能実習の制度化

外国人の生活環境の整備

- ・相談窓口の開設、日本語学習機会の提供など地域の役割の強化、居住環境の改善や子弟教育の充実・支援
- ・社会保障制度の改善・充実（外国人だけに適用されている公的年金の脱退・時金制度の抜本的見直し、健康保険加入促進策を検討）

日系人の入国、就労に伴う 課題の解決

- ・日本で安定的に職が得られる者に限り在留資格を与えるなど滞在資格制度の見直し
- ・日本語教育の機会の提供、社会保険への加入促進、子弟教育の促進など生活環境の整備

受け入れ施策と整合性の取れた 不法滞在者・治安対策

- ・不法滞在者の摘発とともに、在留特別許可の条件緩和等による不法滞在者の合法化
- ・外国人受け入れ施策と整合性ある治安対策の実施