

「外国人との共生社会」実現検討会議 第3回

1. 日時：平成24年6月15日 16:00～18:00
2. 場所：内閣府本府3階特別会議室
3. (出席者)

中川大臣、園田内閣府大臣政務官、福田総務大臣政務官、高井文部科学副大臣、西村厚生労働副大臣、法務省入国管理局長、外務省経済局審議官、財務省大臣官房審議官、農林水産省大臣官房審議官(兼経営局)、経済産業省経済産業政策局審議官(経済社会政策担当)、国土交通省総合政策局審議官、警察庁

(参集有識者)

- ・鈴木康友氏(静岡県浜松市長)
- ・中山弘子氏(東京都新宿区長)
- ・坂本久海子氏(NPO法人愛伝舎理事長)
- ・田村太郎氏(多文化共生センター大阪代表)

4. 議事要旨

(1) 大臣挨拶

- ・アジアの活力を日本に取り込んでいくという観点からも、人の交流が重要であり、そのために外国人と共生できる社会基盤整備が大切だと考えている。
- ・地方自治体やNPOの取組が現在の柱になっているが、それをもう一段前進させるためには、国としてそれを支える基盤を作っていく必要があると考えている。
- ・来年度の予算も見据えて、現場の視点から必要な取組について具体的な提言をいただきたい。

(2) 有識者からの発表

(鈴木康友氏)

- ・平成2年頃から、日本に多くの外国人が来日することになったが、外国人の問題に関する政府の当時の認識は、まだ特定地域の問題であり、国としてなかなか対応するのは難しいという認識であったと思う。
- ・一方自治体では、現実の問題として、情報の多言語化や日本語教室の開設、外国人住民の生活相談など、それぞれの現場で対応をしてきた。
- ・日系人の受入れ開始当時の予想に反して、徐々に滞在が長期化し、定住化が進行する中で、子どもの教育の問題や社会保障の問題、就労の問題など様々な問題が生じてきた。
- ・そのような状況下で、平成13年に浜松市が提唱し、外国人集住都市会議という会議体が形成され、国に対して様々な提言を行ってきた。
- ・その結果、平成21年の住民基本台帳法改正や、内閣府定住外国人施策推進室の設置、日

系定住外国人施策に関する基本指針の策定など、国の施策も一步一步前進をしていると感じている。そうした中、本検討会議が設置をされるということは、大変心強い。

- ・浜松市では、日本に長期滞在が可能な在留資格を持つ外国人が、外国人のうち8割を占めている。また、浜松市立の小学校に入学した1年生の外国人のうちの5割は、日本で生まれ、日本で育った子どもたちである。
- ・従前は、浜松市ではブラジル人が圧倒的に多かったが、近年は中国、フィリピン、韓国、ベトナム等のアジア系の人も全体の4割を占めており、多様化していると言える。特にリーマンショック以降は相対的にアジア系住民の割合が増えている。
- ・現在の多文化共生に向けた取組は地域任せになっているのが現状である。例えば、日本語教室については、外国人集住都市会議の会員都市を対象に行った調査によると、4割がボランティア、2割が自治体により、開設、運用をされている。日本語を教えるスタッフも、9割がボランティアに頼っているのが実態。
- ・外国人の子どもには就学の義務が課せられていないことに加え、外国人登録と居住実態が乖離をしていることから、外国人の子どもの就学状況の把握が困難になっているとともに不就学を生み出すきっかけになっている。こうしたことから、浜松市では不就学の問題に対応するため「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」を実施している。
- ・不就学の実態解明のため、対象となる外国人家庭を調査すると、居住実態がない場合が非常に多かった。個別に家庭訪問やヒアリングをして、その状況をつかみながら対応をし、結果、現在は96名→13名へと、かなり不就学の数は減っている。今後は、この数をゼロにするとともに、不就学が生まれにくいくみを作り、浜松から発信していきたい。
- ・これからの共生社会実現に向けた課題と提案であるが、まず、国に総合的な社会統合政策が欠如していることが大きな問題である。また、これについて推進母体の体制も整備されていない。さらに、日本として、これからどのように国を開いていくかという受入方針が欠如しており、これが根本的な問題だろうと思っている。
- ・総合的な推進体制の整備ということでは、内閣府定住外国人施策推進室を「局」くらいに格上げして外国人全体に所管を広げること、中長期的には仮称だが外国人庁のような部署を設置することも必要だろうと思っている。
- ・さらに最も重要なことは、外国人の受入方針の構築である。こうした検討会議を継続するとともに、受入れに関する諸課題を整理するための有識者、学識経験者による研究会を設置することも必要である。さらには超党派の議連をつくることも有意義ではないかと考えている。

(中山弘子氏)

- ・新宿区は、人口が32万人だが外国人登録者数が3万3,508人で、人口の10.5%が外国籍である。国籍別では、韓国、中国で4分の3、75%を占める。1980年代後半から留学生を中心に大きく伸びてきた。その結果、新宿区の外国人は特別永住者の割合は4.6%

と少なく、ほとんどニューカマーである。在留資格では留学生在が一番多いが、永住者の割合も増加している。韓国は留学生と合わせて就労資格の人文知識・国際業務、投資・経営、企業内転勤、技術といった方々が多くなっている。中国は、留学生の割合が多くを占めるが、人文知識・国際業務が増えるとともに、新宿区の場合には、飲食店等も多いので、技能（料理人等）で入ってきている方も多い。

- ・地域別では、韓流ブームで観光地化も進む大久保地域が最も多い。地域の人口の4人に1人が外国籍の住民である。
- ・年齢階層別に見ると、1980年代後半からのニューカマーや留学生の増加を反映し、20代、30代が多く、外国人人口に占める生産年齢人口の割合は約9割になる。そして、20代の新宿区民の中に占める外国人の割合は22.2%、20歳では26～27%になっている。その結果、新宿区の実年齢人口は外国人がいることによって2%引き上げられ、また高齢化率は2%引き下げられている状況にある。
- ・外国籍の方々の顔が見える状況にしていくことで地域とのトラブルも少なくなってくるという現実認識のもと、新宿区に外国人が多く住んでいることを積極的特徴としてプラスメッセージを発信できるよう、多文化共生のまちづくりを進めてきた。
- ・新宿区で力を入れて取り組んでいるのは、コミュニケーションができないことによる誤解やトラブルを避けるための日本語学習支援である。多文化共生の拠点と言える「しんじゅく多文化共生プラザ」の他、区内10か所の施設で新宿区の外郭団体が日本語教室を開催している。また、ボランティアの養成講座も実施している。
- ・子どもの教育については、教育センターでまずは集中指導を10回程度行った後、各学校に母語を使って指導できる指導員を1対1で派遣し、幼稚園児40時間、小学生50時間、中学生60時間の日本語指導を行なっている。その他放課後にボランティアを派遣して、日本語学習と教科の指導も行っている。また、一番集住している大久保小学校においては、日本語学級をつくっている。その他、NPO等と連携をしながら、新宿区の事業として高校進学等の学習支援等も行っている。
- ・新宿区の国民健康保険の被保険者のうち17.3%が外国人で、外国人登録者の半数以上が国民健康保険に加入している。留学生は収入がほとんど無いので、保険料は減額されるという状況である。
- ・情報の多言語化については、平成22年3月に外国人への情報提供ガイドラインを定めた。韓国語、中国語、英語、ルビ付きの日本語という4言語で、外国語広報紙やホームページ、生活情報誌などを通じて情報提供を行なっている。
- ・新宿区は留学生が多いということもあり、3万人以上いる外国人のうち、約3分の1、1万人を超える人数が1年間で入れ替わるという流動性が高い状況である。一方で、留学生在が卒業後に日本の企業に就職・起業するなどし、定住化も進んでいる。全体としては単身世帯が多いが、定住化に伴う家族形成が進むとともに、フィリピンやタイの女性が1人親として子どもを育てている世帯もある。大久保地域等は、外国籍の方々の経済

活動によって街としては活性化しているが、従来から住み暮らしている日本人との摩擦などの課題もある。そうした中で、コミュニケーションができるよう日本語学習を支援していくこと、「新宿生活スタートブック」の冊子にもあるようにルールとマナーを守ることの大切さ、互いにまちの課題に取り組む重要性等について発信し、支援している。

(坂本久海子氏)

- ・外国人支援の活動をしている NPO として、日本語教室だけをやっているわけではなく、職業訓練や防災活動、教育支援、生活相談、情報発信、住居支援、通訳、翻訳などをトータルで実施し、三重県を多文化共生のモデル地区にしようということを目指している。必要な場合は行政機関につないだりもするが、いろいろな相談に乗り行政で対応し切れない部分についても様々な支援を実施している。
- ・日本語で生活できるための必要な施策のあり方ということでは、文部科学省等も取組を進めてくれているが、日本語教室は日本語を勉強する場だけではなくて、外国人に対する支援を行う、また外国人同士が仲間を作る拠点（サポートセンター）としても重要であり、必要性があると思う。
- ・外国人の問題を、その都度きちんと解決していくことは、後々その家庭で育つ子どもたちへの悪影響、深刻化を防ぐという観点からも重要である。
- ・子どもの教育のあり方について、三重県は教育にかなり力を入れており、今年、鈴鹿市では全ての外国籍の子どもが高校に入学した。しかし質的には未だ日本人の子どもと同じという状況ではなく、中退も少なくない。今後は子どもたちがきちんと高校を卒業できるような取組を進めていきたい。
- ・就学前の子どもの言語習得の問題も重要である。外国人の子どもで、日本語も母語も確立できていない場合があるが、そういった思考をする言葉を持たない子どもにいくらマンツーマンで教えても、なかなか勉強が進まない。母子手帳を渡す際に、親がちゃんと母語でコミュニケーションをするように指導するなど、最初のところで子どもに考える力を持たせることについて、保護者の意識啓発をする必要がある。
- ・その他三重県では、外国人の子どものキャリア教育を進めており、内閣府予算で作ったキャリアガイド DVD を活用し、セミナーを行う予定である。日本で生まれて、日本でそのまま定住する人たちが増えており、その子どもたちが本当に日本の社会の後継者として、日本社会で活躍できるように支援する必要がある。
- ・雇用の在り方ということでは、製造業以外の就労先の選択肢として、国の予算を活用しながら介護研修を実施している。施設は人材が欲しいし、外国人は働きたいという状況にあり、外国人の新しい就職の選択肢として、こうした研修を定期的に行うことができるような配慮を国にはお願いしたい。
- ・医療、社会保険については、3 月から日伯年金協定も施行されたが、年齢の高い外国人

の中には年金を払っている年数が非常に少ない者もあり、このままでは無年金のまま高齢化が進むという問題が生じてしまうのではないかと危惧している。

- ・居住安定確保のあり方では、大家がトラブルを警戒して、アパートを貸したくないという問題がある。また最近では、景気の良い時に家を買ったが、そのローンの支払いが難しくなり、そのことで子どもたちの精神状態が不安定になり、カウンセリングを受けているようなこともある。
- ・在住外国人は日本と世界をつなぐ人材である、という視点が重要である。リーマンショックの後、ブラジル人が10万人ほど帰国したが、その人たちが日本の物を持って欲しいと頼んでくるという話をよく聞く。今、ブラジル経済は世界的に関心が高く、ビジネスチャンスがある。日本にいるブラジル人と母国に帰ったブラジル人が日本とブラジルを繋いでくれている。
- ・日本で生まれて、日本で人生を終える外国人がいるという視点にたつて、外国人の問題にトータルに取り組んでいくということが重要であり、その中でNPOやNGOとの連携を進めてほしいと思う。

(田村太郎氏)

- ・外国人住民が地域で暮らす中で、様々な課題が出ているということに関して、外国人住民が増えたから課題が起きているという捉え方は正しくないのではないか。我が国の法制度や市民の意識が変わらない中で、外国人を取り巻く環境が厳しく、それによって外国人が非常に脆弱な立場に置かれているということが正しい認識ではないか考えている。
- ・具体的な脆弱性としては、まず日本語、日本の習慣の壁である。多言語での情報が届いていないとか、日本語の習得の機会がないということで、結果的に施策へのアクセスができていない。今回の東日本大震災でも、外国人に限らず、社会の中で脆弱な立場にある方は、災害救援や復興からどうしてもこぼれがちになってしまう。
- ・2つ目が、法制度や社会資源の不備である。日本語を教えること、通訳や翻訳を行うことなども法律があるわけではなく、自治体の善意や問題意識として実施されているのが現状であり、体制が変わると廃止される場合があるなど、制度自体が非常に脆弱である。
- ・3つ目の、一番大きな課題は日本社会からの誤解や偏見である。外国人は勝手に来たのだから困るのも勝手ではないか、外国人が増えて治安が悪くなった、などという声を聞くことがあるがこれは全くの誤りである。政府としての受入れ方針が定まっていないため、何かよくわからないが外国人が増えているということになり、これが結果的に、外国人に対する誤解、偏見、地域からの排除につながっている。
- ・すなわち外国人イコール弱者ではなくて、外国人が置かれた脆弱性に、例えば失業、災害などのリスクが重なると、かなり困難な状況に陥ってしまうのだという認識に立つ必要がある。

- ・国としての受け入れの方針が定まらない中であっても、外国人住民は増えている。これは例えて言うと、表玄関は閉まっているが、サイドドアが開いているという状態であり、そのために、なぜ日系人が多いのかとか、なぜ研修、EPA ならよいのかということについて国民が理解できない。
- ・また日本ではサイドドアで受け入れているため、非常に多様な国籍、あるいは多様な在留資格の外国人が生活しており、地域によってもかなり偏りがある。都市と地方、集住型か散住型かでマトリックスにしてみたが、国で定めた制度であっても、地域の実情に合わせた弾力的な運用ができることが重要である。
- ・今後期待される取組みとしては、まず、政府において、方針の策定が不可欠である。その上で地域によって状況が違うので、交付金のような形で自治体が使途を判断できるような財源を設けること、実際の事業の実施を担う NPO や外国人学校へも財政措置することなどが重要である。
- ・外国人コミュニティにおいて、正しい情報の発信と相談体制拡充などを実現していくこと、また外国人の技術の習得支援と事業所への働きかけで、地域での安定した就労を実現していくこと、第二世代へのキャリア支援を充実させ、貧困の再生産をストップしていくこと、互助活動をサポートすることなども必要である。
- ・今後に向けての課題としては、まずは社会統合政策の法制化が必要である。2006 年に総務省で策定した多文化共生推進プランを法制化していく必要がある。
- ・さらに、各省庁で個別に実施している日本語教育や、多言語情報（情報の翻訳含む）を一元化して欲しい。
- ・7月に新しい住民基本台帳制度が施行されるに際して、民生委員、児童委員、消防団員などを全て、住民基本台帳から選ぶようにすることも考える必要がある。
- ・既存の政策や施策における外国人の包摂という考え方も重要である。外国人の固有の課題について議論することも重要であるが、例えば子育て、教育、失業、高齢者などの問題について、それぞれの既存の施策の中で、外国人もいるのだという認識を持って取り組んでいくことも重要である。
- ・社会的機運の醸成も必要である。1988年の第6次雇用対策基本計画で単純労働は受け入れないという方針が決定され、それが現在まで引き継がれている。しかし現実には様々な制度で外国人を受け入れており、この状況が外国人に対する国民的理解を阻害している。単純労働は受け入れないという表現をもう少し改めて、新たな国としての方針を示す必要があるのではないかと思う。
- ・また、例えば不就学、不登校、不安定な雇用など、社会の中で脆弱な立場に置かれているのは外国人に限らない。複合型支援モデルということで、就学支援、障害者支援、シングルマザー支援などにおいて、トータルかつ複合的な支援をしていくことが考えられる。

(3) 意見交換

○留学生を増やしていこうという政策がとられているが、卒業後も日本で就職し、定住して活躍してもらうために必要なことは何か。また、外国人が自らの問題を日本社会に訴えかけるために、コミュニティを組織化していくことについてどう考えるか。

- ・マーケットが多様化、国際化する中で、外国人を含め多様な人材がいなければマーケットに対応できないため、ダイバーシティという概念を置きながら、留学生の採用にも積極的に転じている企業がここ数年は増えていると思う。その際、留学生が卒業後、日本で働くかどうかという判断をするに際しては、家族を含め地域で日本語をしっかりと教えてくれるか、子どもを本国から呼び寄せたときに、子どもの教育がしっかりしているのかが大きな要素になる。留学生が日本を選び、その先に日本で働くということのインセンティブのためには、卒業後に仕事があるかどうかということに加え、多文化共生施策がしっかりしているかどうか重要。
- ・ダイバーシティについて理解をしているのは、まだ大きな企業を中心として、特定の企業に偏るのではないかと思う。緊急雇用(創出基金事業)で森林組合に人を派遣した際、日系の人たちが、真剣に働くのを見て、驚いた森林組合が2人の日系ブラジル人を正規職員として雇ったということがあった。このことからわかるように、むしろ日本の中における外国人に対する認識をまず改める必要がある。
- ・留学生が日本に定着するための条件整備が重要である。留学生や卒業後に働いている外国人を見ると、日本に何らかのメリットを感じることができるかどうかや中・長期的な展望を持てるかが鍵であると感じる。その中でも一番問題になるのは、家族を呼び寄せ、家族がきちんと生活ができるかであると思う。そうした条件整備を行うためにも、国民が、日本がこれから国際的に生き残っていくためには、外国人の力をはじめ、多様性を力にしなければならないということを理解することが大事だと思う。
- ・コミュニティについては、リーマンショック以前は、人材派遣業者の都合などもあり、できるだけコミュニティはつくらないよう、外国人が分断されてきたところもあったと思う。しかし、リーマンショック以降、人材派遣業者を頼らず地域で仕事を探さなければいけない状況になり、状況は変わってきていると思う。
- ・外国人がコミュニティを作ることが、必ずしも良いことなのか疑問がある。余り固めない方が上手くいっているように思う。いかに日本人と共生してもらうかが重要であり、賢い自治会長などは、自治会の役員に積極的に外国人を入れて、その地域の外国人仲間の世話をさせているようである。もっと日本社会の中に溶け込んでもらう努力が必要ではないかと思う。
- ・コミュニティの組織化については、日本人の地域組織等と互いに顔が見える関係を作り、互いにストレスがたまっても姿が見えて言い合える関係になって、双方がコミュニティの担い手になることが大事だと思う。

○日本の観光地に外国人を呼び込むにはどのようなことが必要なのか。

- ・日本の商品は南米でも大変人気があり、日本にいる日系人に母国から日本の商品を送ってほしいという話がたくさん来るようである。日本に定住している外国人は、日本の商品を海外向けにアピールしてくれる、民間クールジャパン大使になり得る。外国人を、課題を抱えた大変な人という認識ではなく、日本の商品を母国に宣伝してくれる人という認識で捉えることも必要である。各観光団体がホームページを作らなくても、外国人は自らフェイスブックなどを活用して日本の観光地の情報を発信しており、そういう人たちの活躍を支援するような仕組みを国の方でも作ってもらえるとよいのではないかと思う。

○就学前の子どもの言語習得の問題について、就学前にきちんと幼稚園か保育園に来られれば、不登校も減らせるのではないかと思っている。一方で、就学前の子どもに対する指導や、支援の方法のひな形はまだ整備されておらず、何かアドバイスはあるか。また、浜松市の不就学ゼロ作戦事業については、外国人だけではなくて、日本人の不就学児童への対応についても参考になる。事業の中で、気づいたこと、検討していることはあるか。

- ・不就学が疑われる児童について、調査をすると居住実態が無い者が多い。これは今後改正住民基本台帳が整備されれば変わってくると思う。不就学といっても個々に事情が違っているので、個別に丁寧に対応することが必要。親が理解不足である場合もあり、きちんと話をすると不就学から抜けられることもある。今後はデータを積み重ね、事前に不就学を防げるようにしていきたい。
- ・就学前教育ということについて、母語も日本語も不十分というダブルリミテッドの問題は非常に深刻である。
- ・「外国籍」の子どもだけではなく、日本国籍でも、親（特に母親）が外国籍の場合、家庭での学習言語が不十分になることがある。そういった「外国につながる子ども」についてもあわせてサポートが必要である。その他、外国人の子どもの中にも、学習障害の子どももおり、こういった子どもたちへの対応も必要ではないかと考えている。
- ・学校や保育所に配置されている通訳、日本語能力や発達障害の有無のアセスメントをする専門家が少ない、また地位が低いという問題がある。外国語大学を卒業し通訳警察官として採用された場合、研修体制、処遇とも充実している一方、学校の通訳は処遇が低いのではないかと思う。また、母子保健などでも、保健師に外国人や語学ができる人をきちんとした身分で採用するべきである。語学ができる人に対する待遇が余りにも低いのではないかと感じる。
- ・学校にポルトガル語やスペイン語のできる補助員を市費で派遣しているが、教師にこれらの語学能力があれば一番よい。語学ができる人という条件で採用することは難しいようであるが、そのような中で、教師にポルトガル語やスペイン語を勉強させる取組を行っている。

○日本に定住する外国人の雇用・就労や健康の問題は重要であると考えており、必要な施策を進めている。また、現在、全国で4か所に外国人向けハローワークを設置して就職支援を行っているが、今後どのように展開していけばよいかについてアドバイスがあれば頂きたい。

- ・雇用と社会保障は一体で考えるべきである。また、日本社会が外国人にどのように活躍をしてもらいたいかということをも明確にし、そのための条件整備は何が必要かということをも明らかにしていく必要があると考えている。入口のところからしっかり考えた上で、多様性を力としなければ、日本社会は成り立たないということを前提に、どのような条件整備をすべきなのかということをも、国として明確にしていく時期に来ていると思う。
- ・最近ではブラジルでも日本の介護技術に関心が高いようである。日系ブラジル人に対して介護研修を実施することは、日本の介護の担い手になるということと併せて、日本のノウハウを海外に移転する際にも活躍してくれるのではないかと考えている。外国人の人材を育成し、その人たちが帰国した際には、日本と母国のビジネスをつなぐ役割を果たしてくれるのではないかと考えている。
- ・人の往来無しには経済の往来は成り立たない。日本が今後、外国人を受け入れるのかどうかということは、世界との関係性構築の上で非常に重要。日本とブラジルの間も日系人がいてくれるから人の行き来があるが、日系人以外の動きはあまりなく、もう少しいろいろな形での受入れ、送り出しということが、いろいろな国との関係でないと、日本はしぼんでしまうと思う。
- ・ハローワークについては、就労相談だけでは機能自体が限界にあるのではないかと考える。これは公営住宅の問題についても同じである。他国では、ただ単に家賃が安い住宅を提供するのではなく、そこに就労支援のプログラムが付加されていたり、相談機能があったりする。日本の場合縦割りで、ただ単に家賃の安い住宅を提供するだけになってしまっている。もう少し横串で刺していくようなアプローチが必要ではないかと思う。

○外国人の問題について、地域の事情も様々な中で、国として、まずやるべきことは、共生社会あるいは多文化共生の基本理念を明確化し、国民と共有していくことかと考えているがどうか。

- ・国として、まず一番先にやらなければいけないのは、日本は今後、外国人に対して国を開いていくのか、あるいは閉じるのか、その覚悟を決めることである。
- ・国と国との垣根が低くなり、企業の経済活動も国際化する中で、外国人に関する問題をどう考えるのかを、もっと国民の間で共有できるような議論をしてほしい。時代認識や日本はどうあるべきか、ということについて議論を共有し、日本の目指す姿をはっきりさせることが必要である。日本は多様性を力にしていく時期にきている。多様性は日本の苦手とする部分ではあるが、それを国として正面から議論をして、合意形成を図っていくべきである。

- ・先日も外国人のいる地域の方がいない地域よりも、活発な地域であるという思いをもった。また、日本の人口減少に対して国民が余りにも鈍感である。人口が減少し、経済が縮小していくことのリスクを考えれば、外国人にもっと日本に来てほしいと思うのではないか。多文化共生と人口減少をセットで考えた方が、現実的に考えられるのではないかと思う。
- ・外国人の受入れの問題については、これから先、日本がどうなっていくのか、外国人が増えた地域は実際にどういう状況にあるのか、などを冷静に議論できるようなデータをそろえるということが、国として必要なことではないかと思う。また、人口問題全体を見据えたビジョンも必要である。その上で多文化共生や社会統合政策を実施するにあたっては、国は方針を決めて予算を用意し、実施は自治体やNPOに任せるといったことがあるべき姿かと思う。

(4) 大臣挨拶

- ・本日は貴重なご意見を頂いたことに感謝申し上げます。外国人との共生政策について、地域の政策が結実し、日本の社会が刺激されて元気が出るという、ロールモデルができればいいという思いを持っている。外国人との共生社会の実現に向けて、今後もぜひ積極的なご意見をお願い致します。