

「生活者としての外国人」問題への対応について (中間整理)

平成 18 年 6 月 20 日
外国人労働者問題関係省庁連絡会議

我が国に滞在する外国人は近年増加の一途を辿り、約 200 万人に達しており、経済のグローバル化の中で今後も増加するものと予想される。一方、外国人については、日系人等を中心に日本語能力が十分でないこと等から、地域社会との間で軋轢、摩擦が生じるとともに、①不就学や日本語学習の困難等の子弟の教育、②社会保険の未加入等の社会保障、③不安定な雇用等の労働環境、④住宅環境等の中で、現に生活者としての問題が生じているところである。

我が国としても、外国人を適法に受け入れた以上、その処遇、生活環境等について一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同じような住民サービスを楽しむようにしていくことが求められる。本連絡会議においては、これらの問題について現状を分析し、生活上の問題が生じている外国人について必要な対策について検討を行うこととする。

本問題についての検討は本年内を目途に取りまとめる予定であるが、今般、まずは速やかに着手・対応すべき事項を中心に、中間的な整理を行った。

第 1 現状と当面の対応

1 地域社会との関係

(1) 現状

- 外国人は、日本語能力が十分でないこと、日本の文化、習慣等の社会システムに対する理解が十分でないことから、地域社会との間での軋轢、摩擦が生じる場合がある。

特に、日系人については、一定の地域に集住することにより、日本語を使用しなくても日常生活ができるような、地域社会と隔絶したコミュニティも存在・拡大するなどの状況もあり、地域社会との間でのトラブルも発生している。また、集住地域において、日系人若者等による犯罪が多発している実態もある。

- 日系人は、主として請負会社に雇用される形態で就労し、就労先（雇用主）及び住所が度々変わる傾向があることに加え、外国人登録制度を

はじめとする現行制度の下では、日系人を中心とする外国人の居住等に関する情報を正確に把握するのが困難であることから、特に日系人が集住している地方自治体においては、2以下で示すような諸課題に対する対応に苦慮している実態がある。

- 日本語によるコミュニケーションが困難な外国人住民の増加に対応し、災害発生時に特別な支援を行う必要性が高まりつつあると考えられる。

(現行の対策)

- 平成18年度から、地域において、主として日本語の指導等に当たっているボランティアの資質・能力の向上を図るための日本語ボランティア研修や日本語支援コーディネータ研修に、特色ある日本語教室の設置・運営や教材開発等の企画を新たに加えた事業を、地域日本語教育支援事業として実施している

このほか、平成18年度には、習慣や価値観の違いに着目した指導が可能となるよう、漫画を用いた分かりやすい教材の作成を行っている。

- 各地方自治体における多文化共生の推進に係る指針等の策定に資するよう、その参考となる施策例を「地域における多文化共生推進プランについて（平成18年3月27日総行国第79号）」において提示した。

- 道路、鉄道等の公共交通機関等における標識、表示等について、外国語表記の充実を図っている。

- 警察による街頭活動、防犯指導及び非行少年グループの補導を行っている。

(2) 当面の対応

- 外国人住民が地域社会で孤立することなく日本人と共に生活していくためには、日本語でのコミュニケーション能力を身につけることが必要である。このため、地域日本語教育支援事業の充実をはじめ、特に外国人が集住している地域を中心に、地方自治体と連携して、日本語教育の大幅な拡充を図る。

- 外国人が地域社会において支障なく生活していくためには、利用可能な行政サービス情報等の必要な情報を母国語で提供することが効果的である。このため、標識、各種表示のみならず、インターネットの活用も含め、行政・生活情報の多言語化の推進を図る。

- 多文化共生について、各地方ブロックごとに地域国際化連絡会議を開催し、「地域における多文化共生推進プラン」の周知等必要な施策の普及啓発を図る。
- 災害発生時における外国人支援を円滑に行うためには、国や地方自治体のみならず、ボランティアやメディアを含めた民間団体等との連携等を図ることが必要である。このため、総務省及び消防庁において、「多文化共生の推進に関する研究会」を開催し、国、地方自治体、地域国際化協会やNPO、NGOその他の民間団体等と連携した、災害時における外国人支援のための防災ネットワークの具体的なシステム構築を検討する。
- 防犯教室、交通安全教室及び非行防止教室を開催する等、関係機関と連携した防犯対策の充実を図る。

2 外国人の子弟に対する教育

(1) 現状

外国人の子どもについては、就学義務はないが、公立の義務教育諸学校への就学を希望する場合には無償で受入れを行い、日本人生徒と同様に教育の機会を保障しているが、現実には、不就学や日本語習得の困難といった問題がある。

- 不就学の問題については、特に日系人について、学校に通っていない、または学校の授業についていけずに登校しなくなった不就学の子どもが存在が問題となっている。一方、不就学に関する十分なデータはなく、その実態は把握されていない。
- 日本語習得については、公立学校で受け入れている日本語指導が必要な児童生徒数は増加傾向にあり、約2万人に達しているなど、その困難さが指摘されている。
- これらの不就学、学校への不順応等が子弟の非行問題の一因になっているとの指摘もある。

(現行の対策)

- 不就学の問題について、就学実態の把握及び不就学の要因分析、就学支援についての実践研究（不就学外国人児童生徒支援事業）を行っている。

- 日本語教育の問題について、公立学校において、
 - ・日本語指導に対応する教員の配置、
 - ・JSLカリキュラム(日本語を第2言語として学習するカリキュラム)の開発、
 - ・日本語指導者に対する講習会の実施、
 - ・就学ガイドブックを7言語で作成・配布
 を行っている。
 また、学校外においても、ボランティア団体等に対し、地域のニーズに応じた多様な日本語教室の設置・運営について委嘱を行っている。
- 外国人学校は、外国人にとっての教育の場として選択肢の一つであるが、外国人学校も含めた各種学校について、その設置認可が受けやすくなるよう、平成16年に、設置認可基準の緩和を行ったところである。
- 警察の街頭活動強化による少年補導を実施している。

(2) 当面の対応

- 不就学の問題については、就学実態の把握及び不就学の要因分析を急ぐとともに、それを基に、効果的な不就学対策のあり方について検討する必要がある。このため、現行の不就学外国人児童生徒支援事業の実施状況を踏まえ、対策の充実を図る。
- 学校における日本語教育に係る上記取組の充実を図るとともに、学校外でも、地域における日本語教育の充実を図る。
- 平成16年に各種学校の設置認可基準の緩和が行われ、外国人学校についても各種学校の設置認可が受けやすくなったところであり、その趣旨等について各都道府県等に対して更なる周知を図るとともに、児童の母国政府に対し、自国民の教育の充実の観点から支援がなされるよう協議を行う。
- 補導された少年が不就学の場合には、両親に対する指導を行うほか、警察、学校、児童相談所、民生・児童委員等関係機関が連携した就学に向けた取組を引き続き行う。

3 外国人に対する社会保障

(1) 現状

医療については、外国人も日本人と同様に、被用者等を対象とした健康保険又は自営業者、退職者等を対象とした国民健康保険等に加入すること

とされており、医療等の給付を受けることが可能である。しかし、現実には社会保険に未加入の外国人が少なくなく、加入しても保険料を滞納する場合も少なくないこと、未加入外国人の医療機関における医療費未払いや受診を控えることによる健康問題など、様々な問題が発生していると指摘されている。

特に日系人については、関係機関による居住や就労先（雇用主）の正確な把握が困難であるとともに、業務請負で就労し、またその就労先（雇用主）が度々変わることもあり、外国人本人も含めて社会保険の加入に消極的な事例が多いと言われている。

（現行の対策）

- 国民健康保険への加入については、保険者たる市町村において、外国人登録部門と連携し、外国人登録原票を用いた被保険者の把握を行い、国民健康保険の適正な適用に努めている。
- 健康保険等への加入については、社会保険庁において、外国人就労者等が多い事業所等に対する重点的な調査を行っている。

(2) 当面の対応

- 国民健康保険への加入については、外国人の加入割合の高い市町村が外国人専門の相談員を配置すること等を推進する。
- 健康保険等への加入については、日系人が多い地域において、都道府県労働局による事業所指導とも連携して、社会保険庁による調査・事業所指導を集中的に行う。

4 外国人の労働環境

(1) 現状

日系人については、その多くが請負会社に雇用され、主として製造現場で就労している実態があるが、社会保険の加入を含め、必ずしも適正な形態で就労がなされていないとの指摘があるほか、期間雇用が主であることから、就労先（雇用主）も度々変わるなど必ずしも雇用が安定していない。

また、一度離職すると、求人が少ない、日本語能力が不十分である等の理由から、再就職が困難な場合がある。

こうした状況が、子弟の不就学や健康面の問題、犯罪の発生といった問題にもつながるものとなっている。

（現行の対策）

- 都道府県労働局において、

- ・外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針に基づく助言・指導、
 - ・外国人を雇用する事業所の人事・労務担当者に対する外国人雇用管理セミナー、雇用管理に関する相談、
- を実施している。

- 外国人への職業相談、職業紹介については、外国人雇用サービスコーナー（81カ所のハローワーク内に設置）等を活用した職業相談、職業紹介、情報提供等を実施している。

(2) 当面の対応

- 日系人について、社会保険への未加入、子弟の不就学といった状況は、主として請負会社に雇用される形態で就労しており、期間雇用により就労先（雇用主）も度々変わるなど雇用が不安定であることが大きな要因となっていると考えられる。このため、都道府県労働局において、日系人も多く就労している製造現場を中心に、社会保険加入促進に向けた社会保険事務所等の取組との連携強化を図りつつ、偽装請負の是正、適正就労等に係る集中的な事業所指導を行うほか、安定した雇用を希望する者に対する就労を促進する。

5 外国人の住宅環境

(1) 現状

公営住宅及び都市再生機構（旧都市基盤整備公団）の賃貸住宅においては、在留資格を持つ外国人に対し、日本人住民と同様に入居資格を認めるよう取り組まれている。一方、民間の賃貸住宅においては、言語や生活ルールの違い等によるトラブル発生への不安を理由とする入居制限がある事例が存在している。

（現行の対策）

- 公営住宅に関しては、在留資格を持つ外国人について、地域の実情を勘案の上、可能な限り日本人と同様に入居を認めるよう、地方自治体に対して要請している。また、都市再生機構賃貸住宅に関しては、在留資格を持つ外国人について、日本人と同様に入居を認めている。
- 民間賃貸住宅に関しては、家主や不動産業者が外国人を円滑に受け入れられるために必要な基礎知識や対応方法などを示した「外国人の民間賃貸住宅入居円滑化ガイドライン」及び標準的な賃貸借契約書の書式について外国語翻訳版を周知している。

(2) 当面の対応

- 民間賃貸住宅に関しては、外国人、高齢者、障害者、子育て世帯等の入居を受け入れる民間賃貸住宅を登録し、地方自治体、社会福祉法人、仲介事業者等と連携して、入居の円滑化と安心できる賃貸借関係の支援を行う「あんしん賃貸支援事業」を実施する。

第2 在留管理に関する検討と並行した検討

- 生活者としての外国人、特に日系人に係る問題への対応については、現行制度において、その居住等に関する情報が正確に把握されていないことが対応を困難なものとする大きな要因の一つとなっている。

他方、犯罪対策閣僚会議の下に置かれた「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」においては、現在、外国人の在留に関する情報を正確に把握する仕組みの構築について検討が進められている。本連絡会議においては、同ワーキングチームと連携を図りつつ、同ワーキングチームにおいて、日系人を含め、外国人の居住等に関する情報が正確に把握できる仕組みが構築される方向で検討が進められることを前提に、以下の点について、国、地方自治体、企業等関係者のコスト負担のあり方にも留意しつつ、さらに具体策の検討を進める。

- ①日本に定住する外国人に対する日本語教育の強化、
- ②外国人児童生徒に対する日本語教育等の強化
- ③不就学児童生徒に対する就学支援対策の強化
- ④被保険者に対する制度の周知や事業者に対する指導の強化等による社会保険加入の促進

- また、外国人も社会の構成員としての義務を果たすべきとの観点から、在留期間の更新時に、居住地や社会保険への加入状況も含めた公的義務の履行状況等を確認することについても、合わせて検討する。

さらに、外国人が地域社会の一員として生活していく上では日本語を習得することが極めて重要であり、特に、日系人等身分関係に基づいて一定期間入国・在留しようとする外国人については、入国前の習得（そのための支援を含む。）や入国時等に日本語能力を確認することについても、検討する必要がある。

- このほか、様々な事情で来日し、日本語によるコミュニケーションが十分に取れない外国人が、必要な行政サービスを受けられずに日常生活に著

しい支障を来すことがないように、行政サービスに係る諸手続のワンストップ化も含め、効果的な対策について検討する。