

第2回 「外国人との共生社会」実現検討会議 議事概要

1. 日時：平成24年6月1日 16:00～18:00

2. 場所：内閣府本府5階特別会議室

3. (出席者)

中川大臣、園田内閣府大臣政務官、城井文部科学大臣政務官、中根経済産業大臣政務官、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、厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部長、農林水産省大臣官房審議官（兼経営局）、国土交通省総合政策局審議官、総務省、警察庁

(参集有識者)

池上重弘 氏（静岡文化芸術大学教授）

井口 泰 氏（関西学院大学教授）

佐藤郡衛 氏（東京学芸大学理事・副学長）

4. 議事要旨

(1) 大臣挨拶

- ・ 目指すべき「外国人との共生社会」については、これまでも様々な切り口で議論を重ねてきたが、本検討会議を母体として、総合的、総括的に議論をまとめていきたい。
- ・ 本検討会議では、当面は、現在すでに日本社会で生活している外国人について、どのように共生社会を形成していくか、特に生活、教育、就労等をめぐるさまざまな問題をどのように解決していくかについて議論をしていきたい。
- ・ 少子高齢化やグローバル化が進展していく中で、課題は山積しているが、有識者の方々にも議論に加わっていただき、できるところから一緒に新しい政策を作り上げていきたいと考えているので、よろしくお願いいたします。

(2) 有識者からの発表

(池上重弘氏)

- ・ 外国人登録者数はこの約20年の間に100万から200万へと増加した。リーマンショックや東日本大震災の影響により、やや減少しているが、大幅な減少には至っておらず、200万を超える外国人（登録者）が日本にいる状況。
- ・ 国籍別には、韓国・朝鮮籍が減っている中、中国が大きく増加している。一方、ブラジルはリーマンショック以降、顕著に減少している。また、ベトナムやインドネシアなどその他の国の出身者が総数で30万人を超えており、多様な人たちが今、日本に暮らしている、散住しているということも押さえておいてほしい。
- ・ 永住者については、56万5,000（2010年末まで）から59万8,000（2011年末）と

3.3万人増加している。新聞報道などでは東日本大震災の影響により、外国人が「逃げ出した」という表現を使ったところもあるが、永住者は増加しているという事実も重く受け止める必要がある。

- ・ 静岡県で実施したものではあるが、リーマンショック後にブラジル人を対象に意識調査を行ったところ、仕事を失って帰国した人以外の残った者の中では日本で永住したいという意識を持つ者が増加していることがわかった。しかし一方で、日本にとどまるか、母国に帰国するか、気持ちが揺れ動く人たちも4割以上いる。経済水準では、収入の多い者が減少し、無収入、低収入の者が増加している。
- ・ 多文化共生あるいは社会統合の考え方については、「文化の多様性」、「相互理解」、「相互尊重」、さらに「対等性」、「社会参加」、「権利と義務」といった内容が中核的な概念となる。「権利と義務」は外国人集住都市会議の「豊田宣言」から入ったもの。
- ・ 外国人を巡る政策には「出入国の政策」と「社会統合の政策」がある。日本は出入国政策には法律があるが、社会統合の政策については、基本法というような形ではなく、地方の取組が先行している。
- ・ 受入れ社会側も変化し、社会参加してもらう必要がある。外国人住民の社会的な底辺化、周辺化、外国人と日本人のコミュニティの分断を防ぐために「双方向的」に歩み寄ることが必要である。
- ・ 日本人にはあまり多くないが、世界では今、国境を越えて複数の国を行き来したり、家族が複数の国にまたがって住んでいたり、複数の国に帰属意識を持っている者が増えている。外国人政策について見落としがちなのは、こういった「トランスナショナル」な生き方への目配りが必要ということである。
- ・ 他方、日本人と外国人の両方の親を持つ子どもたちなど、日本人か外国人かという「二分法」では整理できない生き方が、今、特に若者を中心に増えているという認識も重要である。国籍だけの二分法とは違うバリエーションにも目配りし、多様性を尊重できるような社会が求められている。
- ・ また、外国人との共生に向けた取組のためには、受入れ社会の人たちにとっても、それが自分たち日本社会のあり方を考える上で大事だと認識できるような働きかけが必要。
- ・ できる限り最大限の人が利用できるように、製品、建物、空間をデザインする、「ユニバーサルデザイン」という考え方があるが、社会のあり方にもこのユニバーサルデザインの視点は重要である。別の言葉で言えば、「包摂（インクルージョン）」。多様性を受け入れることが活力ある社会につながっていくという発想の転換が必要である。
- ・ 外国人の権利保障、義務遂行の枠組みとしての社会統合あるいは多文化共生について、基本法を整備する必要がある、その際には、就労の構造における外国人と日本人の非対称性、社会保障をめぐる問題点、受入れ社会への啓発という視点を含める

ことが重要である。さらに現在ドイツでは、移民のための政策という段階から移民とともに作る政策へと変わってきていると言われている。この国で生きている人たちと一緒に政策を作っていくという視点も重要である。

- ・ 定住化は顕著な傾向ではあり、永住権取得者も増加しているが、これは時間がたてば日本人になることと同一ではない。トランスナショナルな生き方や、日本人か外国人かでは区分できない生き方が出てきているということに目配りをし、多様さを認め、多様でありながら平等な社会を構想する必要がある。

(井口泰氏)

- ・ 外国人との共生社会を検討するにあたっては、なぜ外国人との共生なのか、外国人との共生は国益になるのか、などの基本的な「なぜ」ということについて、深く考えることが非常に重要である。外国人との共生なしには、日本の再生はあり得ないという認識を広く共有し、政府としての力強い対応を期待している。関係省庁には強いイニシアティブを持っていただきたい。
- ・ 外国人政策については、①「出入国管理政策」と「社会統合政策」を二つの柱とし、国と地方が協力して実施していくこと、②日系人や技能実習生、第三国定住難民など様々な者を地域で受け入れていくという意味で、地域のインフラ作りは実は共通しているので、国として、外国人受け入れに関する包括的な共通基盤（プラットフォーム）を作ること、が必要である。
- ・ 地方の経済はかなり疲弊しており、若年層が大都市に流出し、地域経済を維持する職種に高卒程度の者は入ってこない。もはや、外国人と日本人が共生する地域社会でなければ持続可能性がないというのが実情。それも日系人だけではなく、その意味でももっと包括的であるべき。
- ・ 日本に定住している外国人、特に若年層について、日本語能力が不十分であることに加え、母語の能力も十分でない者が増加している。そのことが、安定した仕事につけないなど、日本社会の中で非常に厳しい立場に置かれている原因となっている。地域で学び直すための機会が十分になく、日本社会への信頼感の喪失にもつながる懸念がある。
- ・ 多文化主義のいいところとして、その人たちの文化やアイデンティティーを生かしてもらうことはあるが、しかし、受入れ国の言語を習得することは、その国で生きていくために必須であり、それは自己責任では無理だということを理解する必要がある。
- ・ なお、完全に日本の文化や仕組みに適合すればよいという同化主義では、外国人本人のアイデンティティー、意欲や能力が生かせず、日本の力にならない。
- ・ 欧米では、(特段の努力をしなくても、文化の違う人たちと理解し合えるという)楽観的な多文化主義に対する反省が生じており、社会統合政策の一つのコアとして、

言語習得のインフラ作りに非常に力を注いでいるが、施策の実施が遅れたため、問題が深刻化してしまった。日本語の能力は日本で生きていくために必須であり、永住権や国籍取得と関連付ける形で、生活に必要な日本語、就業に必要な日本語など、日本語の標準を作る必要がある。就学に必要な日本語については、文部科学省の作業も始まっているが、この標準作りについては、既に民間や地域で、様々なものを開発しているので、それらのノウハウを効率的に利用していくことを考えるべきである。

- ・ 権利と義務の履行の確保がしっかりなされていなければ、社会統合にはならない。単に多文化を尊重するだけでは、問題が解決しないということが、欧米で明らかになっている。多文化共生にはいろいろな考え方があるが、真の共生社会の実現のためには、出入国管理と社会統合を外国人政策の二つの柱とし、密接に連携をさせる必要がある。ばらばらでは効果が無いということを特に申し上げたい。
- ・ 外国人を巡っては様々な問題が存在するが、特に雇用保険、社会保険への未加入は大きな問題である。雇用状況報告も法律上義務化されたが、市町村とハローワークが協力して外国人の権利義務関係を確保し、加入を促進することが重要である。さらに、5年程度で実現してほしい課題は日本語標準の整備である。地域での日本語教育が充実するよう、国で日本語学習の制度的インフラの整備を進めて欲しい。
- ・ 5年を超えた中期の課題としては、地域労働市場のミスマッチの解消のため、政労使が協力していわゆる人材不足職種リストをつくり、日本人を養成するとともに、外国人の技能養成をしていただきたいと思う。
- ・ 多様な人の移動が真の経済連携の基礎になる。高度人材だけ受け入れようとしても逆に難しい。例えば日本と中国の関係は非常に多様な人材移動で支えられている。一方、日本とフィリピンの間は、永住権を持った人たちの移動がほとんどであり、日本とブラジルの間も日系人の移動がほとんどであり、多様性が無い。人材の移動の多様性は必要であるということを考えていただきたい。

(佐藤郡衛氏)

- ・ 従前は、外国人の子どもを一時滞在者として考えてきたが、2000年の後半頃から、日本社会の構成員として位置づけて、教育を保障するという視点が強くみられ、これは良い傾向だと考える。
- ・ 現在の外国人の子どもに対する教育の問題点としては、統計資料などは整備されてきてはいるが、政策判断の根拠となる実態把握が不十分であり、どうしても現場対応型の施策にならざるを得なかったことである。
- ・ 外国人の子どもの公立学校への受入れに関して、地方自治体間で、高校の特別枠、加配教員の数などの措置について、非常に差がある。その結果、就学機会や進学率などについて、地域間の差が出てきている。国として一定の基準を示す必要がある

のではないかと考える。

- ・ 日本語教育に関わる専門教員の養成と配置が進んでいないという問題がある。
- ・ 受入れ側である日本人の子どもへの教育も重要である。日本人の子どもたちに、共生のために必要な新しい資質の育成が必要である。
- ・ これから急がれるのが、高校段階の支援である。文部科学省の調査によると、中・高校生について、日本語能力が不十分な生徒が増加していることがわかる。進路選択時の支援、入学の支援、高校での日本語教育の充実など、高校段階の支援を積極的に考える必要がある。
- ・ 長期的には子どもの教育政策がいわゆる二重構造になっていた中で、公教育における外国人の子どもの教育として、いかにして一元的に扱っていくかという問題や、ある意味で日本語教育を義務化するといった視点が必要になってくるのかもしれない。
- ・ 外国人の子どもの問題は、教育だけではなく、福祉政策、医療政策、雇用政策と一体として議論をしなければ解決できない。例えば、日本語が習得できない子どもについて、日本語能力の問題なのか、もしくは別の要因があるのか、という議論を学校の中で聞くこともある。福祉政策、医療政策と連動させ教育を考える必要性がある。
- ・ 文部科学省において、正規の授業の中で日本語教育を受けられるような仕組みづくりが進んでいる。しかし、日本語を科目にするということが可能なかどうか。第二言語としての日本語をどのように教えるかというのは、国語科とは全く違うものであり、専門教員の養成が非常に大きな課題となってくる。
- ・ 母語教育の問題について、ただバイリンガル教員を配置するだけではなく、その効果についても検証し、実態把握をする必要がある。バイリンガル教育については、従前より、賛否両論があるが、今後、日本でも、バイリンガル教育の方向性を探ることが重要である。その他、母語を社会資源にする取組として、例えばポルトガル語、スペイン語などを専攻して教員免許を取得した者を小学校、中学校の教育現場で勤務できるような措置を設ける、あるいは外国人の学生の教員採用枠を作るなどの取組が必要ではないかと考えている。
- ・ 外国人学校の法的な位置づけについての問題もある。インターナショナルスクール、母語教育のための外国人学校など様々な学校があり、各種学校の準学校法人化というような動きもあるが、一条校との関係でどう考えていくのか。その際には、教育課程の編成権や教育課程の内容の問題をどう考えるのかの議論も必要になってくる。
- ・ 就学の義務化については、課題も多い。就学の多様な選択肢を狭めることにならないか、財政負担の問題はどうするかなど。義務化という方向性自体は良いかと思うが、課題解決を一体どう考えるのかについてもあわせて検討する必要がある。
- ・ 外国人の子どもたちをこれからの日本社会を構成する一員として位置づけ、新しい

社会を構成する市民として育成するための教育が必要である。現行の教科を必要に応じて変えていく、あるいは新しい市民科といったような教科・領域を設置するなどの検討も必要である。これは日本の子どもたちにとっても同じように必要である。

- ・ 新しい提案や改革は、改革する側とそれを実践する側の溝が大きいと改革につながっていかない。そのために、改革する側は現場の意識や行動をしっかりと把握していくことが必要である。さらに厳しい財源の中で公的資金を投入するだけの意味があるかという問題について、実践を蓄積し、その成果を発信していくことが必要である。
- ・ 教育の問題は、中長期的な視点が必要ではあるが、短期的にも日本語教育、日本語能力を、しっかりと保障するような制度的枠組みを検討し、人材を養成し、更には、子どもたちを日本社会の市民として成長させていきたい。

（３）意見交換（概要）

（社会統合にかかるコスト負担について）

- 社会統合にかかるコストの負担を税で負担するという場合について、どう考えるか。
例えばいくつかの国では、受益者負担という形で、受入れた外国人に人頭税を課して入口でコントロールし、そこから得られる財源を外国人の受入れコストに回すという仕組みがとられているが、どう考えるか。
 - ・ 外国人が集住している自治体では、自動車産業やエレクトロニクスの産業が好調だった時期には、それなりに法人事業税等の収入があり、外国人に対する政策を実施する余裕があった。他方、新たな負担の仕組みを考える前に検討すべきこととして、実は外国人自身が地方税を十分に払っていないという問題がある。これは、地方税が前年所得への課税となっていて、永住権取得後の居住状況の把握が困難であること、派遣や請負などの雇用形態であり、職場が頻繁に変わるため地方税の特別徴収ができないことが原因と考えられる。外国人と共生し地域経済が好調な自治体は法人事業税が多くなる。まずは、地方の税收確保を図るとともに、住民基本台帳に外国人の方々が入ることに伴い、外国人が多いところについて地方交付税がきちんと配分される仕組みが比較的公平なのだと思う。この問題を解決した上で、さらなる負担が必要ということであれば、諸外国のような人頭税という方法も考えられるが、外国人雇用に対するペナルティーと受けとめられかねないため、慎重な検討が必要であると思う。
 - ・ 日本語標準の開発などは、すでに蓄積されているノウハウを活用すれば、コストを抑えられるものもある。
 - ・ コストを短期的にではなく、中長期的に考えることが重要である。例えば当面の教育への投資をしないことによって、子どもたちが日本社会の中で底辺層を築き、その子どもたちが大人になって、底辺層を再生産することになる。社会統合に係るコ

ストについては、将来の日本社会への投資であり、生活保護やあるいはもっとネガティブな社会的影響を未然に防ぐという文脈で中長期的観点から考える必要がある。

- ・ 初期日本語だけではなく教科学習についていくための日本語のように日本人の低学力の子どもたちの教育と共通性があるので、日本の子どもにとってもどれだけプラスになるかという共通性をうまく訴えていかないと社会的な理解が得られない。

(雇用保険、社会保険の加入促進について)

- 外国人の雇用形態が原因となって、雇用保険、社会保険への未加入者が多いことについては、端的には企業がそのような雇用形態を取っていないということはあるが、何かそこに工夫は考えられるか。
- ・ 雇用保険、社会保険への未加入の問題については、外国人固有の問題ではない面もある。加入義務が無い雇用形態があるため、日本人についても外国人についてもセーフティーネットに隙間が空いていると言える。しかしながら、日本人に対する制度そのものの改善を待っていたのでは、問題解決に時間がかかり過ぎてしまう。日本に生活の根拠をもっていない外国人は生活困窮、生活保護に陥らせないためにも、在留資格の要件として、原則として、就労する外国人には雇用保険・社会保険への加入を義務つけるなどの仕組みを作るべきではないか。

(永住者の増加について)

- 日本語の習得が不十分であり、就労機会も減少しているのであれば、社会になじめず永住者は減っていくものと考えられるが、永住者が増加している理由は何か。
- ・ ブラジル人の中でも、リーマンショックの際に比較的安定した生活をしていた人たちが日本に残っており、2007年と2009年と比べると、残った人たちの中で永住志向が明確に強まっている。更に東日本大震災後、様々なことがありながらも日本に残った人たちは、真剣な判断をした人が多かったと考えられる。中学生が増えているという数字があるが、子どもたちがこの国で生きていくということを考えている世帯では、踏みとどまる傾向も強いのだと思う。
- ・ 一方で、ブラジルなどの母国に戻ったとしても、明るい将来のビジョンを持ってない人たちが、当面日本にとどまっているということも考えられる。永住者の資格を取得するということは、一生日本に住むということと同義ではなく、優柔不断のまま時間が経ち、永住者の在留資格は更新する必要があるからという理由で取得した者も多いと考えられる。
- ・ 現在、この国で高等教育機関に入り、この社会の担い手となっていくような子どもたちも育ってきている。その意味で、考える言葉を母語ですら持たないで家族形成を始めているような子どもたちとの「二極分化」が明確になってきている。親世代の経済的な安定を図ることが重要であり、親が不安定な就労形態で、経済的に安定していなければ、しっかりとした将来設計ができない。そのために、安定就労の実

現、職業訓練の実施などのほか、国籍による差別、偏見を無くすという受入れ社会側の啓発も重要である。

- ・ ブラジル人の家族などに話を聞くと、最初はお金がたまらないからという理由で滞在が長期化していたのが、徐々に子どもの教育のために、あるいは日本の方が安心だ、有利だという理由に変わっていくようである。しかしながら、日本語が不十分であるため、単純労働に組み込まれていく。

○ 逆に、外国人、特に日系人については、日本に定住するか否かの意思決定に時間がかかりすぎているという見方もあるのではないか。例えば、在留資格の更新時に、生活に必要な日本語能力や子どもの日本の学校への就学を考慮するなど、日本に定住するか否かの選択を求めているという考え方もあるのではないか。

- ・ ヨーロッパ諸国では、呼び寄せる子どもの年齢が高くなると、受入れ国の言語の習得が困難となることから、子どもを呼び寄せる際の年齢制限を設けている国があるが、導入の前に、相当の議論を行っている。日本では全くその議論がないが、教育現場からもその点についての発言が必要であろう。外国人学校の位置づけとの関係もある。例えば数年間滞在し、その期間は外国人学校に通い、その後帰国することがはっきりわかっている場合には年齢制限は必要ない。日本では公立学校と外国人学校のすみ分けについてのはっきりした議論もされていないが、そこは出入国管理との関係でしっかり整理をすべきだと考える。
- ・ 在留資格の更新時に家族がどういう状況にあるかをチェックするということについては、健康保険証一つ出させるだけでも大変なトラブルがあった。さらに、子どもを学校に入れているかどうかということ、入管に届けなければいけないなどということになると、ますます手続きが煩雑になる。そこで、負担を軽減するためにも、例えば学籍簿をオンライン化し、それによって情報を把握していくことが有効なのではないかと考える。ドイツの例では、中央外国人登録制度の中にドイツ語教育講習の受講歴などが記録されており、在留資格の延長の際に考慮できるようになっている。近年、自治体の職員定数も減らされているなかで、個人情報の厳格な管理のもとで、各種のデータシステムを連動させる必要がある。
- ・ 選択を求めるための環境整備が必要である。地域での日本語学習の機会をどのように保障するのか、そのコストをどのように負担するのか、そうしたうえで、それを在留資格と結びつけていくのか。その際にどのように日本語能力をきちんと評価するのか。やはり意思決定をさせるためにも、ある程度の環境整備がなされなければ、決定できないのではないかと考える。条件整備についてコスト面を含めてどういうことが必要なのか検討する必要がある。
- ・ 環境整備は非常に重要である。例えば日本の学校の受入れ体制が整備されていなければ、外国人に子どもを日本の学校に行かせるよう求めることはできないのではな

いか。外国人学校には必ずしも学校と呼ぶのはふさわしくないものもあるが、外国人学校についてもオプションとして提示したうえで、どちらかに行っていることを出入国管理の何らかの段階でチェックするというのであれば覚悟を決められるかもしれないが、現状のままで日本の学校に来なさい、覚悟しなさいといってもおそらく機能しないのではないかと思う。

(地域や企業の自主的な取組について)

- 外国人の子どもであれば、すぐに日本社会に溶け込めるが、親が、日本ができないために孤立をしてしまう場合がある。親も日本社会に溶け込めるよう、親に対する日本語教育も重要と考える。また、日本人が嫌がることなどの日本の慣習等についてもどこかで学んでもらうことも必要なのではないか。企業による日本語学校や外国人学校に対する支援等も考えられるのではないか。
- ・ 欧州諸国では、一定程度以上の滞在を予定する外国人には、生活に最低限必要な言語の習得を義務付けている場合がある。ただし、投資促進の視点から、あるいは短期の滞在については、例外措置を設けている。親の言語能力の習得については、そのような配慮が必要である。また、わが国における外国人学校の取り扱いについては、欧米系インターナショナルスクールに対して投資促進という観点から支援措置が講じられている。しかし、先進国だけではなく、経済連携協定のあるインドなど新興国の外国人学校についても、投資促進の観点から支援してはどうか。この問題は文部科学省に考えていただきたいが、経済産業省と協力すれば、支援の対象となる外国人学校の範囲を広げていくことができるのではないか。
- ・ 家族の問題は非常に重要である。ある外国人の多い定時制高校では全県的なモデルにするため、「家族そろって」の交流と勉強の場としての日本語講座を開講している。保護者も含めた交流と同時に、子どもの教育や進学についての保護者への啓発を図るということも必要である。
- ・ 企業内で日本語教育を行うことによって社員間のコミュニケーション向上を図ることができ、結果として、事故の減少、不良品の減少につながり、間接的ではあるが、生産性の向上に寄与するという話を聞いたことがある。こういう取組について、経済産業省が何らかのインセンティブを与えることも有用ではないか。企業で開催される日本語教室であれば、休日や夜間に別にやるよりも、外国人も参加しやすく、また、日本の社会との接点ができ、相互の理解がより深まるのではないか。

(4) 総括（大臣発言）

- ・ 本日の議論は、本検討会議で総合的な対応を検討していく際の基本的考え方や必要性についての有意義な問題提起であった。有識者の方々におかれては、引き続きご助言を頂くとともに、関係府省庁においては、本日のご意見も踏まえ積極的な検討

をお願いしたい。