

第8章 在留外国人の増加と自治体行財政の課題

沼尾波子

1. はじめに

日本の在留外国人数は年々増加する傾向にある。2000年には170万人だった在留外国人数は2020年末には289万人に達している。2020年春以降、新型コロナウイルス感染症拡大などにより、前年と比較してやや減少傾向にあるが、人口減少が進み、様々なところで担い手確保が課題となっており、今後、外国人にその役割を期待する動きは高まると考えられる。

日本政府は、長期にわたって、移民受入れに消極的な姿勢を貫いてきた。しかしながら、産業界からの人材不足への対応が求められる中で、2018年12月の出入国管理及び難民認定法改正により、外国人受入政策の歴史的転換が図られた。ここでは、新たな在留資格「特定技能」が設けられ、14の特定産業分

野^①において、労働者としての受入れを進めることとされた。政府は5年間で34万5千人を目標と掲げ、人手不足を緩和するために外国人の受入れを進めてきた。

2020年には新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、国境を越えた人流は大きく制限された。そのため、外国人労働者の入国も抑制されている。しかしながら、人口減少に歯止めがかからない状況もあり、近い将来、ますます多くの外国人が日本で仕事と暮らしを営むと考えられる。本稿では、日本国内の在留外国人数の推移を紹介するとともに、自治体行財政運営において、生じる課題について整理する。

2. 増大する外国人住民

はじめに、外国人の定義について整理しておく。外国人とは、日本国籍を有さない人と説明できる。日本の国籍法では、はじめに日本国民たる要件^②を示したうえで、第4条で「日本国民でない者（以下「外国人」という）」との規定が置かれている。

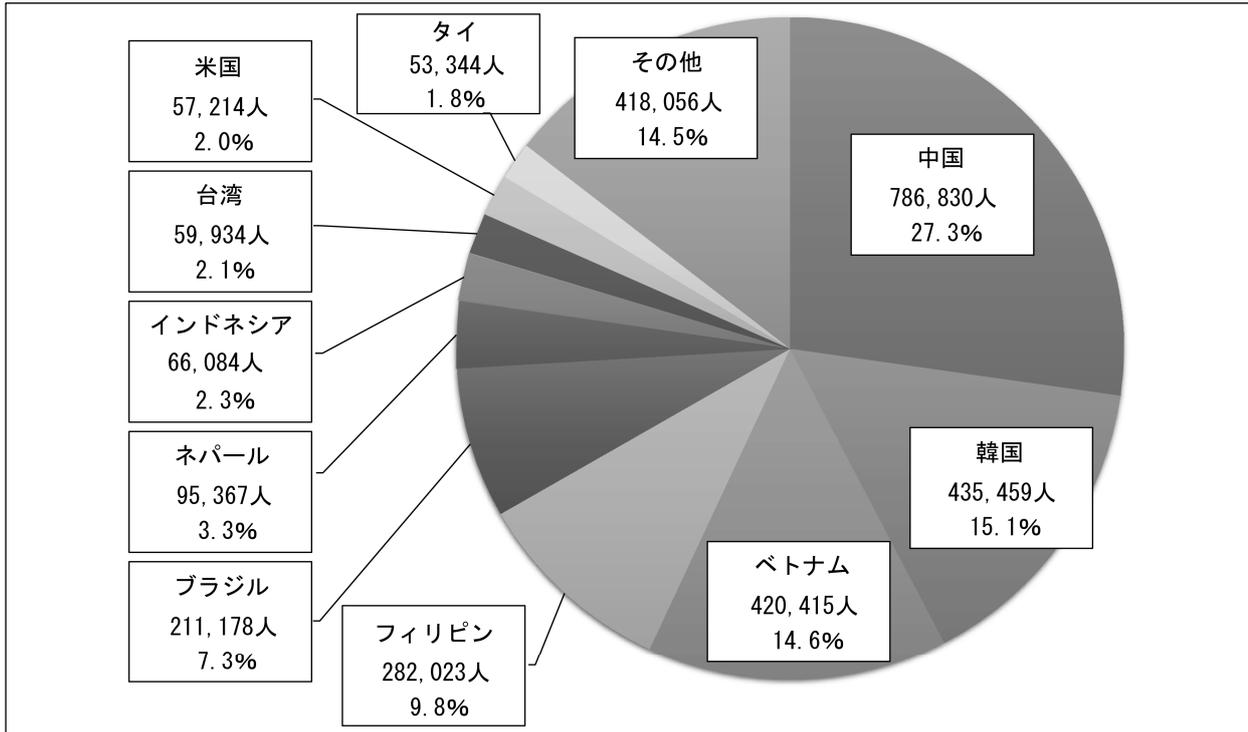
外国人住民数は、戦後ほぼ一貫して増加しており、特に1990年代以降、大きく拡大している。2000年以降をみると、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災、2020年の新型コロナウイルス感染症拡大の影響で一時期減少するが、それを除けば増加している。

図1は、2020年6月の時点における国・地域別でみた外国人数である。中国、韓国（朝鮮）、ベトナム、フィリピン、ブラジルの順に多い。国・地域は年々多様化しており、2020年6月の時点では、世界

195の国・地域の人々^③が日本に居住している。

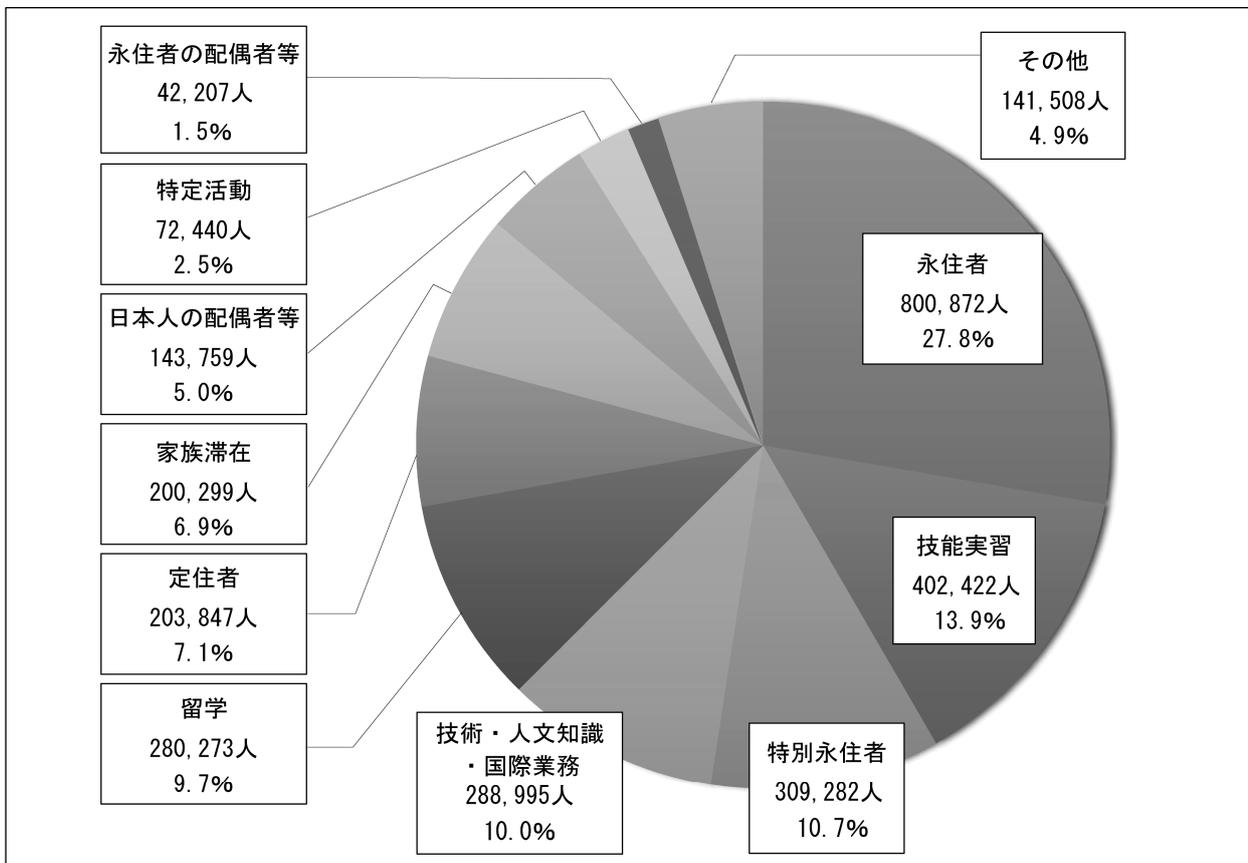
次に、在留資格別の外国人数を確認する。日本では外国人の在留資格について、(1)身分・地位に基づく在留資格である「永住者」「特別永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」と、(2)就労のタイプ別に、その就労が認められる在留資格「外交」「公用」「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職」「経営・管理」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術・人文知識・国際業務」「企業内転勤」「介護」「興行」「技能」「特定技能」「技能実習」、(3)就労の可否は指定される活動如何である「特定活動」、(4)就労が認められない^④「就学」「文化活動」「短期滞在」「留学」「研修」「家族滞在」がある。これらの在留資格別に在留外国人数をみると、図2に示すように「永住

図1 在留外国人の構成比（国籍・地域別）（2020年6月末）



（出典）出入国在留管理庁（2021）「令和2年6月末現在における在留外国人数について」

図2 在留外国人の構成比（在留資格別）（2020年6月末）



（出典）出入国在留管理庁（2021）「令和2年6月末現在における在留外国人数について」

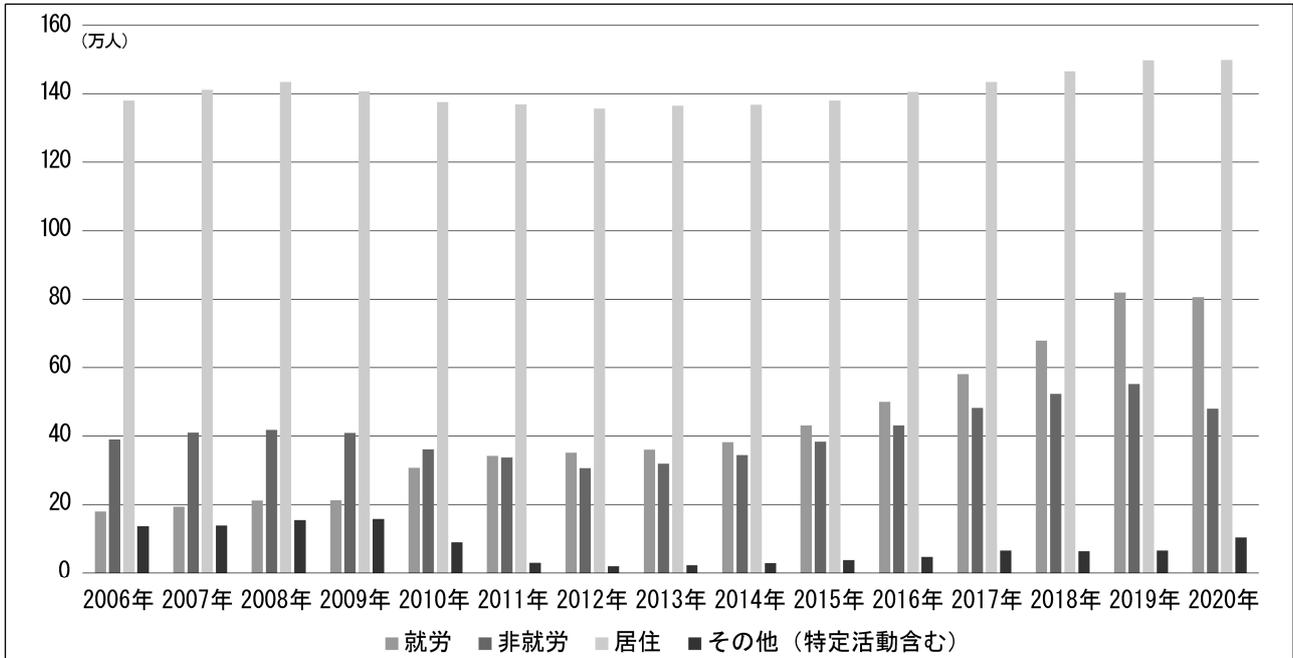
者」「技能実習」「特別永住者」「技術・人文知識・国際業務」「留学」「定住者」「家族滞在」「日本人の配偶者等」の順で多い。

図3は、在留資格を①就労、②非就労、③居住、④その他に区分⁶⁾し、その推移を示した。近年では

就労による在留外国人数が大きく伸びていることが分かる。

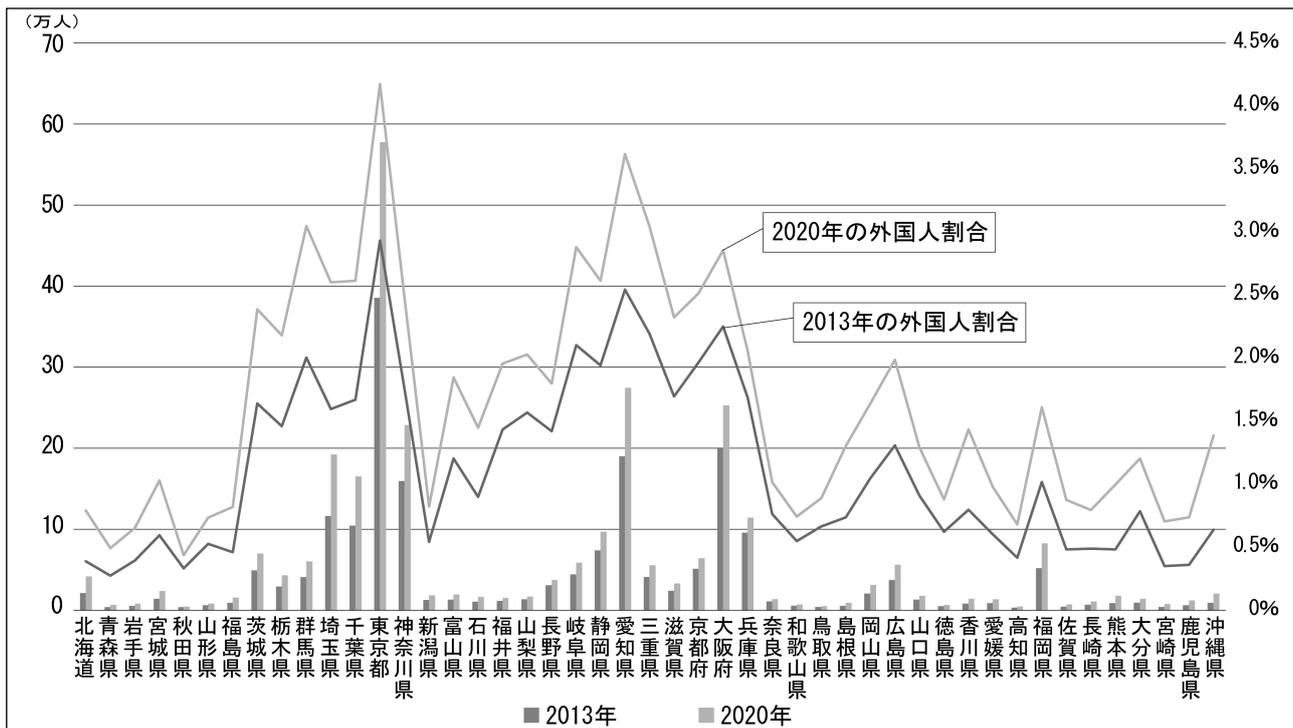
図4は、在留外国人の居住地を都道府県別に見たものである。人口の多い順に、東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県、千葉県、兵庫県、静岡県、

図3 在留資格累計別にみた在留外国人人数推移



(出典) 出入国在留管理庁 (各年度) 「在留外国人統計」をもとに作成

図4 都道府県別にみた在留外国人人数、および人口に占める外国人割合 (%)



(出典) 出入国在留管理庁 (各年度) 「在留外国人統計」、総務省 (各年度) 「住民基本台帳人口」をもとに作成

福岡県、茨城県となっており、これら上位の10都府県で全体の7割以上を占める。

市区町村でも、外国人数が多い自治体の大半は三大都市圏の市区町村であり、なかでも東京特別区が多い。

いっぽう、外国人住民割合の高い市区町村は、全国に散らばる。表1は、2021年3月時点における住民基本台帳人口でみた外国人人口割合の高い上位20市区町村を示した。外国人を多く雇用する製造業等が集積する地域、北海道や信州など外国人旅行者が多く訪れるリゾート地、農業などで外国人技能実習生を多く抱える地域、コスモポリタンな大都市が挙

がっている。

このように、全国的に外国人数は増加しているが、その数や割合は自治体によって大きく異なっていることが分かる。

では、近年の外国人数が増大する状況をどのように捉えればよいだろうか。OECDでは、移民⁶⁾を把握するうえで、大きな括りとして、永住者、労働者、留学生、亡命という区分を設けているが、この区分を手掛かりに考えてみたい。

図5は2018年のOECD諸国におけるカテゴリー別に見た永住型の移民の割合を示している。日本はOECD加盟38か国中、低いほうから3番目と、永

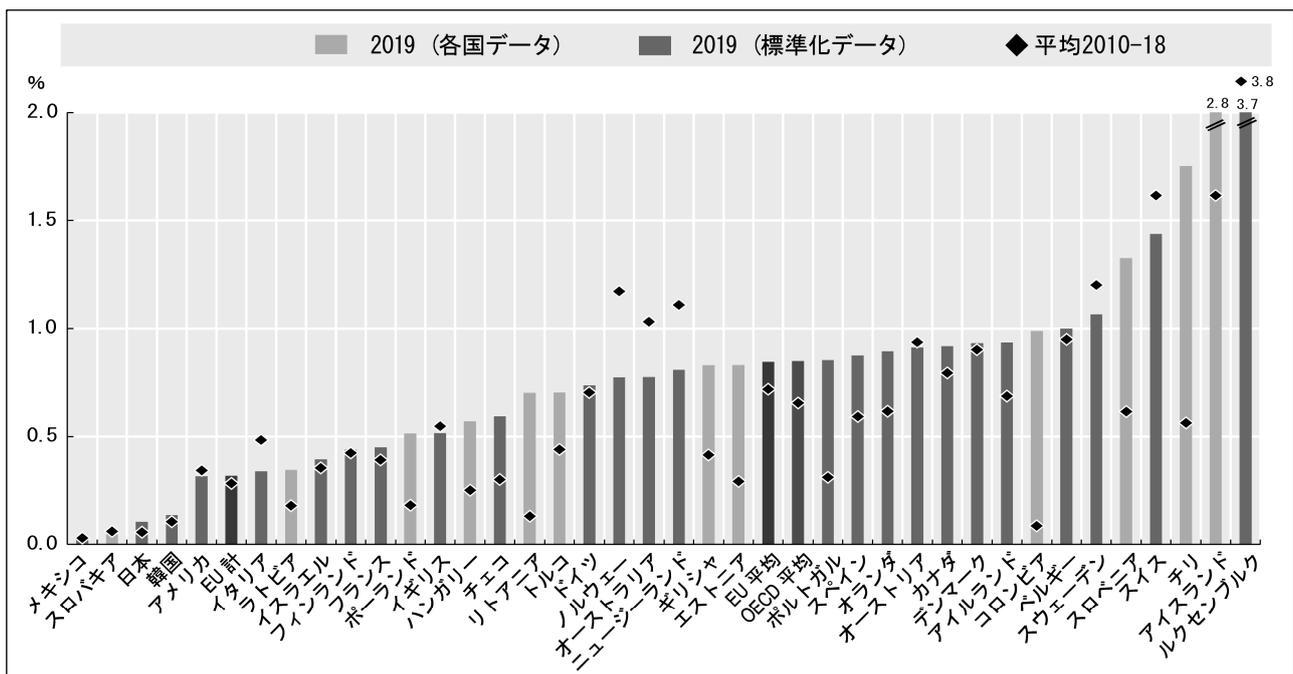
表1 住民基本台帳人口でみた外国人住民割合の高い自治体（2021年3月）

自治体	外国人住民数(人)	人口に占める割合
群馬県大泉町	7,860	18.84%
北海道占冠村	223	16.96%
東京都新宿区	37,827	10.96%
埼玉県蕨市	7,515	9.92%
東京都豊島区	26,458	9.21%
岐阜県美濃加茂市	5,266	9.19%
北海道赤井川村	107	9.10%
長野県南牧村	281	8.89%
茨城県常総市	5,530	8.84%
三重県木曾岬町	525	8.47%

自治体	外国人住民数(人)	人口に占める割合
東京都荒川区	18,264	8.43%
愛知県飛島村	380	7.93%
愛知県高浜市	3,873	7.89%
岐阜県可児市	7,841	7.72%
静岡県菊川市	3,604	7.46%
愛知県碧南市	5,399	7.41%
神奈川県愛川町	2,953	7.39%
東京都台東区	14,788	7.26%
東京都港区	18,718	7.23%
北海道留寿都村	137	7.17%

(出典) 総務省「住民基本台帳人口」をもとに作成

図5 永住型の移民の総人口に占める割合



出典：OECD (2020) "International Migration Outlook 2020"

住者の受入れについては極めて限定的であることがうかがえる。

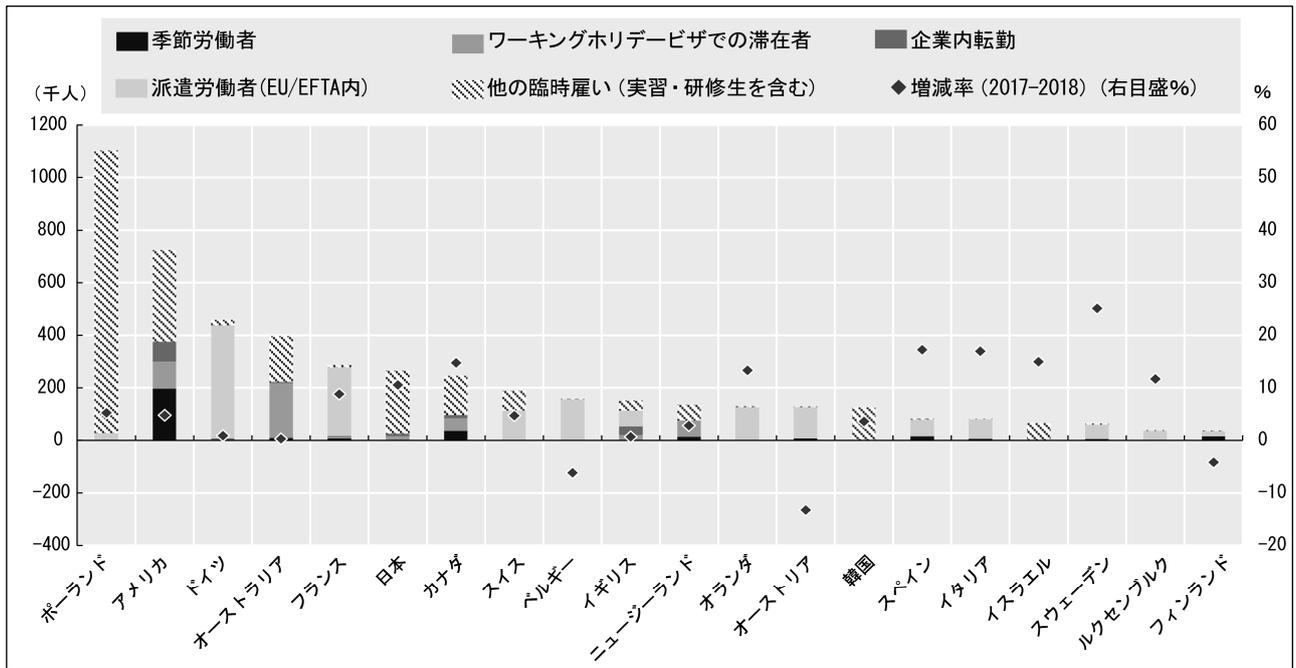
図6は、2018年における期間限定型の労働者としての移民受入数の多い国を示している。日本は24万人を受け入れており、OECD諸国のなかで6番目に多い。また受入れの大半が技能実習生など「他の

臨時雇い」となっている点に大きな特徴がある。

図7は、外国籍人口に占める市民権取得者の割合を示している。日本は市民権取得者の割合は0.5%とOECD諸国の中で4番目に低い。

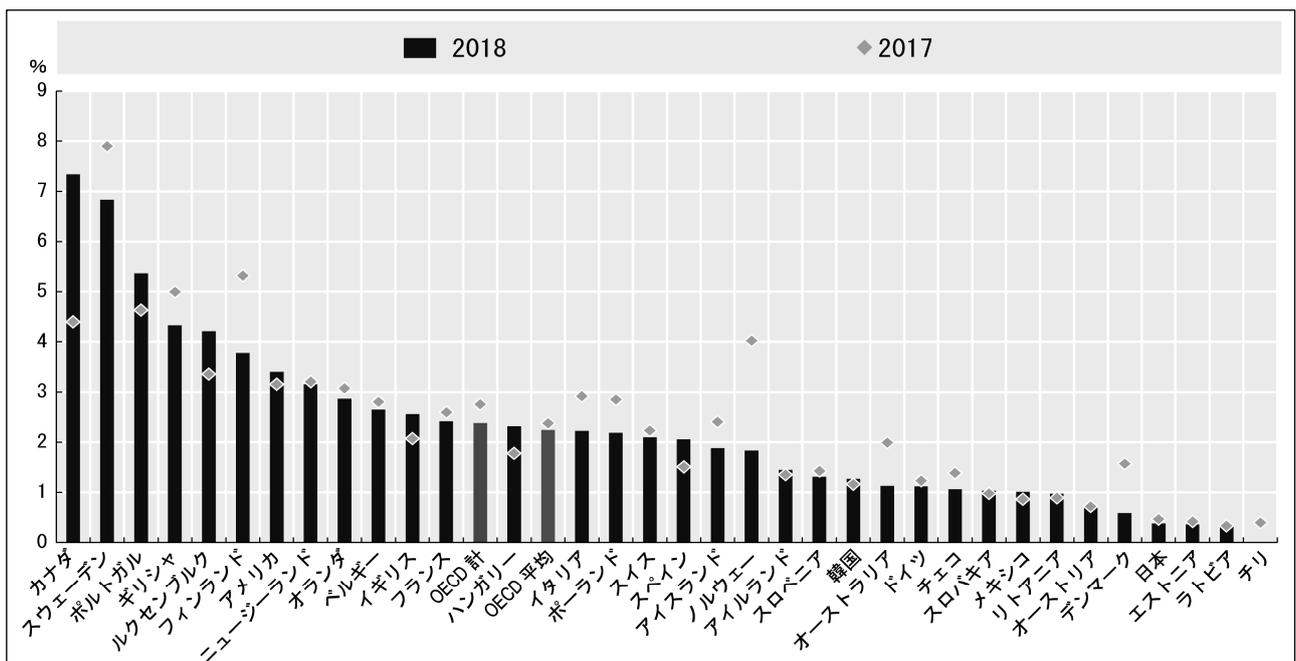
以上のように、諸外国と比較すると、日本では永住型の移民の受入れについては極めて限定的である

図6 期間限定型労働者の受入れ



(出典) OECD (2020) "International Migration Outlook 2020"

図7 外国人に占める市民権取得者の割合



(出典) OECD (2020) "International Migration Outlook 2020"

が、期間限定型での労働者受入数は多い。また、市民権を取得する外国人の割合は低いことが分かる。

3. 外国人政策からみた国・自治体の役割

外国人政策は「出入国管理政策」と「多文化共生政策」に区分することができる（毛受（2016））。出入国管理政策とは、どのような外国人の入国をどの程度認めるかを判断するものであり、日本では、法務省ならびに出入国在留管理庁がその役割を担ってきた。いっぽう多文化共生政策は、入国した外国人を社会の構成員として受け入れる政策であり、国ならびに自治体が様々な役割を担っている。

それぞれの地域における外国人数ならびにその構成は、出入国管理政策に大きく影響をうける。入国した外国人の生活環境の確保など、行政サービスの提供の多くは地方自治体が担うことになるが、それぞれの地域における産業構造や雇用、歴史的背景や、高等教育機関の有無などにより、異なった外国人の分布を生じさせている。

ここでは、毛受（2016）、駒井・渡戸（1997）等を手掛かりに、入国管理政策の変遷ならびに自治体が置かれた状況について概観する。

(1) 入国管理政策の変遷

戦後に日本国籍を一方的にはく奪され「外国人」となった旧植民地出身の人々は帰国を当然視されていたが、1970年代、日韓国交正常化以降、韓国籍の人々は永住資格を取得できることとなった。これらの永住者に対し、公営住宅への入居、児童手当の支給、地方公務員への採用などに関する国籍差別の撤廃を求める運動がおこった。当時、米国の公民権運動のほか、人種差別撤廃条約、国際人権規約の発効など、国際的な人権意識が高揚していたこと、また日本国内でも社会運動が活発だった時代でもあった。こうした運動の成果もあって、当時、建設省は公営住宅への外国人入居を認めるよう通達、国民年金法や児童手当についての国籍要件が撤廃されていった。

1980年代に入ると、日本は自動車や半導体などの製品を海外に輸出し、経済大国ニッポンとして国際化が進んだが、海外からは、外国からのモノ

や人を受け入れる「内なる国際化」が求められ、インドシナ難民受入れ、外国人留学生の増大、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者が増加していった。

1990年代に入ると、出入国管理及び難民認定法改正により、在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人受入れ範囲が拡大するとともに、新たに「定住」資格が新設され、日系人が活動制限のない在留資格を取得することが明文化され、日系南米人が急増した。多くが労働力不足に悩む製造業等が多く立地した愛知県、静岡県、群馬県などに定住した。その後、1993年には技能実習制度が導入され、研修終了後に一定期間労働者として働くことを認める制度が創設された⁽⁷⁾。

1990年代後半には永住資格や日本国籍を取得する外国人が増加し、国際結婚も増大するなど、定住化が進んだ。この時期に、最高裁が永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないという判断を示すなど、外国人の政治参加のあり方についても、各地で模索が続けられた。

2000年代に入り、就労する外国人が増加する自治体から国に対する政策対応を求める動きが起こったが、これについては後述する。

その後、人口減少時代における担い手確保策の一つとして、外国人労働力の受入れが進められていく。2014年4月に、経済財政諮問会議ならびに産業競争力会議では「外国人材の活用」方針が示された。しかしながら、そこでは「移民政策と誤解されないよう配慮」することが謳われ、在留期間の上限を通算5年、家族の帯同は基本的に認めない方針が掲げられるとともに、高度人材や留学生の受入れを推進、さらに経済連携協定による看護師や介護福祉士（候補者）の受入れを実施するとされた。

2015年には国家戦略特区において家事や創業、農業分野の外国人材受入れが実施され、2017年9月には在留資格として新たに「介護」が創設され

た。また、2017年11月には技能実習法が施行され、実習期間が3年から5年に延長されている。

2018年12月には出入国管理及び難民認定法が改正され、2019年4月より、新たな在留資格「特定技能」で外国人労働者が入国できることとされた。政府は5年間に34万5千人の受入れを目標として掲げる。ブルーカラーを含めた14業種における人手不足を緩和するための措置としてこの制度が創設された。また2019年4月、法務省に出入国在留管理庁が設置された。

このように新たな在留資格「特定技能」が創設され、在留期間上限を5年としたことで、ブルーカラーの分野で働き手として外国人を正式に受け入れる体制が整備された。また、低賃金での技能実習制度からの転換を図るルートが創設された。技能実習生の場合、新たな在留資格への移行が自動的に認められるため、8年から10年の滞在が可能となった。さらに一定の試験の合格者を対象とした「特定技能2号」では、家族帯同と定住が認められ、現場で働く外国人労働者に日本に定住する道筋の明確化が図られたとされる。

(2) 外国人受入れのための政策対応と予算

外国人の増加に伴い、外国人住民への行政サービスの確保等に向けた対応も拡大を見せた。

2000年代に入ると、外国人住民が増大する自治体による取組みが進む中で、総務省では2006年に「地域における多文化共生推進プラン」の策定が行われた。また2006年に内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が提示され、2007～2017年度の11年間で総額200億円規模となる事業が展開された⁽⁸⁾。

4. 自治体の多文化共生政策

図7でみたように、日本では外国人の市民権については様々な制約がある。外国人は、日本国民としての義務や責任、権利を享受できない場合があり、それによって、基本的人権の保障が危ぶまれることも考えられる。例えば、日本では外国人に選挙権・

さらに2018年の入管法改正により、こうした政策に対する予算は大きく拡充した。政府は2018年12月25日に「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」として、本格的な外国人労働者の受入れに向けた対応を「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」として取りまとめた。そこでは、多文化共生を目指した社会づくりとともに、日本語学習充実など、生活を改善するための様々な取組みが列挙されている。一連の政策パッケージに対する予算化が図られ、平成30年度補正+31年度予算の総額⁽⁹⁾で、それまでの10倍以上となる211億円が示された。2020年には総務省「多文化共生プログラム」の改定が行われ、外国人住民の増加と多国籍化、在留資格「特定技能」の創設、多様性と包摂性のある社会実現の動き、デジタル化の進展、気象災害の激甚化といった社会経済情勢の変化に対応した施策の推進とともに、自治体による多文化共生推進にかかる指針・計画の策定が求められることとなった⁽¹⁰⁾。

在留手続きのほか、医療、福祉、子育て、教育等の生活にかかる情報や相談場所に迅速に到達できるように、多言語対応や相談窓口など、外国人住民への支援体制を図る動きもある。2019年度より出入国在留管理庁は、外国人住民に対するワンストップ窓口の整備等について外国人受入環境整備交付金を導入している。2020年度については、在留外国人への新型コロナウイルスに関する情報提供や相談対応を多言語で行うにあたり、一元的相談窓口を活用することが効果的であるとして、臨時に特別な体制を執る場合に要する経費について、交付限度額を倍増する措置が採られた。2021年には214の自治体がこの交付金事業を通じて、窓口等の環境整備を行っている。

被選挙権は与えられていない。そのため、政治参加の機会が大きく制限される。また、教育や福祉をはじめとする住民サービスについても、必ずしも日本人とは同様の対応が図られているわけではない。さらに日本語の理解が難しい場合、生活に必要な情報

へのアクセスが難しいこともある。日本とは異なる文化や生活習慣などから、地域社会のなかで孤立してしまうことも考えられる。後述するように、住民に身近な地方自治体では、こうした課題に、現場で対応を図ることが求められてきた。

ここでは地方自治体における多文化共生政策の推移について、毛受（2016）、駒井・渡戸（1997）、駒井（2004）などを手掛かりに概観する。

自治体による外国人住民施策が進められたのは、1970年代前半である。当時の外国人住民の多数を占めていた在日韓国・朝鮮人の多い川崎市や大阪市において、人権の観点からの外国人住民施策の必要性が提起され、模索が続けられてきた。

1980年代後半には、各地で国際化の推進が掲げられるとともに、海外からの留学生の増加や、新たな外国人労働者の受入れが進行した。しかしながら、当時多くの自治体では、国際化に向けた姉妹都市交流などの取組みは推進されたが、自治体内に居住する外国人住民に対する多文化共生政策は限定的であった。

その後、1990年の入管法改正により、東海地方を中心に南米出身の日系人を中心とした外国人が急増し、定住化が進んだ。外国人が急増した公営住宅を中心に、ごみ出しや騒音などのトラブルが発生したり、外国人の子どもが通う学校ではいじめや不就学問題が生じた。こうした課題に直面した自治体では、多言語での情報提供や生活相談、日本語教室の支援、学校での日本語指導体制の整備などへの取組みが進められた。

2000年代に入り、総合的に外国人住民政策を進める自治体が増加するなかで、国籍や民族などの異なる人々が対等な関係で地域社会の構成員として生きていく取組みとして「多文化共生」政策を推進する動きが起こった。2001年には、静岡県浜松市、愛知県豊田市、群馬県大泉町などの13市町で「外国人集

住都市会議」が結成され、同年10月に浜松宣言を出した。そこで、日本人住民と外国人住民とが共生する社会づくりを宣言し、国に対し、外国人受入体制の整備を求めた。また、2004年3月に、愛知県、群馬県、岐阜県、静岡県、三重県、名古屋市が「多文化共生推進協議会」を立ち上げ、国に提言活動を行った。

こうした自治体からの要請もあり、2006年3月に、総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を策定、また内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」で調整が行われ、「生活者としての外国人」という視点に立った政策が打ち出された。

その後、リーマンショックによる景気の急激な悪化により、多くの在留外国人が失業や不安定な雇用環境に置かれたことなどを背景に、2009年1月、内閣府に定住外国人施策推進室が設置され、翌2010年には日系定住外国人施策に関する基本指針が策定された。

2010年代に入ると、自治体のなかで、外国人を地域に活力をもたらす存在として捉え、積極的な受入れに向けた取組みを行う例が出てきた。広島県安芸高田市では2013年に「多文化共生プラン」を策定、また2019年6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」のなかで、多文化共生の地域づくりについて、「新たな在留資格の創設を踏まえ、外国人材の地域への定着に向け、受入支援や共生支援を行う」ことが記載されている。また、北海道東川町では、全国初の公立日本語学校を創設し、台湾などから多くの外国人留学生を受け入れている。町ではさらに民間の福祉専門学校を誘致し、介護人材の養成を図り、外国人住民に地域の担い手として活躍してもらう場を設けている。住民同士が交流する機会も積極的に設けるなど、多文化共生という視点から、持続可能な地域づくりの模索を行っている。

5. 自治体による取組み

では、増大する外国人住民に対する自治体の施策や事業として、どのような取組みが推進されているのだろうか。ここでは、言語（およびコミュニケー

ション）・医療・教育等についての課題¹¹¹について概観する。

(1) 言語

自治体の多文化共生政策のなかで、大きな位置を占めるのが、言語に関するものである。第1に外国人に対する日本語教育、第2に住民への情報提供等の場面における多言語対応である。

外国人等に対する公的な日本語教育は、難民定住促進センターでのインドシナ難民への支援（1979年）、中国帰国孤児定着促進センター⁽¹⁾で中国からの帰国者支援（1984年）などから始まった。1980年代半ば以降、国際化への対応から、外国人への日本語教育に関する体制整備が進められ、日本語教師育成の取組みも始められた。その後、1994年には地域日本語教育推進事業、2001年には地域日本語支援コーディネーター研修事業が創設され、日本で暮らす外国人が日本語を学ぶための体制整備が図られていった。しかしながら、予算制約もあり、こうした取組みを自治体として積極的に推進する例は決して多くはなかった。2019年6月に日本語教育推進法が制定され、国・自治体・地域が一体となって外国人に日本語を学ぶ場を用意するべく、文化庁から自治体に対する運営にかかる補助制度（外国人の受入れ・共生のための地域日本語教育推進事業）も創設されたことにより、取組みが広がっている。

また、多様な言語・多様なメディアによる行政や生活情報提供も進められるようになった。多言語による広報誌の発行のほか、外国語によるコミュニティFM、通訳できる市民の登録、図書館による多言語サービスを行う自治体もみられる。出入国在留管理庁による外国人受入環境整備交付金では、窓口での多言語対応のための通訳やタブレットへの補助が行われたことから、補助制度を活用した体制整備も行われている。

(2) 医療

医療分野では、日本語でのやり取りが難しい患者への通訳、医療費の窓口負担についての未収金、医療・看護従事者の多文化への対応能力の向上といった人材育成などの課題が指摘されている。

医療機関を利用する外国人患者は、インバウンド、居住者、医療ツーリズム、難民申請中など、多様化している。なかには健康保険加入者や旅行

保険加入者ではないケースもあり、自己負担での治療となることもある。また、多様な国籍、文化や習慣を持つ患者に対し、多言語による通訳とともに、診察や治療等について説明が必要となる。

こうした状況に対し、厚生労働省は2014年度より「医療機関における外国人患者受入れ環境整備事業」を導入し、多言語対応への補助を行っている。

医療機関等では、マニュアル整備、医療コーディネーター配置、医療通訳、電話通訳などを導入する動きが進められている。石川県医師会では、直接医療通訳サービス事業者と契約し、県内44医療機関で17言語によるサービスを無料で利用できる体制を構築した。

また、医療機関のなかには、手術の場合など、直接的なコミュニケーションが必要な場合の対面通訳の確保や、外国人患者が来院したときに、受付、問診、治療、処方箋発行、清算等で、日本人医師・看護師・事務作業者と患者との間の意思疎通を仲介する医療コーディネーターを導入する動きもある。社会文化的背景や服薬習慣、支払いなどについて説明を行い、理解を通じて安心を確保することも期待されている。

こうした取組みに対し、自治体のなかには、ウェブサイトや医療関係情報を多言語で掲載するほか、三重県のように医療機関への通訳導入を支援する取組みもみられる。また、沖縄県では2018年度よりインバウンド緊急医療対応多言語コールセンター事業を実施し、24時間医療通訳の体制を整備した。横浜市でも2019～2020年度について、24時間利用可能な医療通訳サービス事業を予算化している。新型コロナウイルス感染症の拡大により、インバウンドの需要は大きく減っているが、感染症の収束後には、こうしたニーズも再び拡大することが見込まれる。自治体の取組みに対し厚生労働省は、2018年度以降、地域の受入体制強化に向けた都道府県単位でのモデル構築支援を行っている。

(3) 教育

日本政府は「我が国の公立の義務教育諸学校においては、在留資格の有無を問わず、就学を希望

する外国人児童生徒を日本人児童生徒と同様に無償で受け入れることとしている」（2011年12月16日衆議院内閣総理大臣答弁書）。また、2012年の文科省初等中等教育局長の通知では「仮に在留カードの提示がない場合であっても、一定の信頼が得られると判断できる書類により、居住地の確認を行うなど、柔軟な対応を行うこと」としている。また、文科省初等中等教育局国際教育課は2011年3月に「外国人児童生徒の受入れの手引き」を作成し、日本語指導の問題にとどまらず、在籍の子どもを含めた全体における多様性を肯定し、尊重する教育の必要性をうたっている。

しかしながら、日本の法律では外国人に教育を受けさせる義務はないため、就学を希望しない場合には、学校側から積極的に対応しなかったことで、不就学者が生まれた経緯がある。

これに対し、自治体のなかには、独自の政策を打ち出し、外国人児童生徒の支援に取り組む動きが起こっている。例えば静岡県浜松市では「不就学ゼロ作戦」を展開している。市教育総務課から国際課、国際交流協会へと調査リストを送付し、通訳を伴い727名の全戸訪問が実施され、課題の洗い出しとともに対応が図られてきた。

外国人児童・生徒に対する日本語指導や生活指導の必要性も指摘されている。文部科学省の「日

本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」によれば、2018年度において、公立学校で学ぶ外国籍児童生徒のうち4万755人が日本語指導を必要としているが、その約2割は日本語指導等特別な指導を受けていないことが明らかになっている。2013年度より文部科学省は「帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細やかな支援事業」を導入し、就学支援や日本語指導などの補助を行っている。

自治体のなかでは、愛知県可児市の「ばら教室 K A N I」、岐阜県美濃加茂市の「のぞみ教室」など、外国人児童・生徒の学校教育に必要な生活指導・日本語指導を行う場を設置し、日本語や日本の生活習慣に対する個別の指導を行う動きも進められてきた。横浜市でも、2017年度に日本語指導を集中的に行う拠点施設を設置し、学校と地域が連携して、外国に繋がる子どもをサポートする体制を構築している。外国に繋がる子どもが全児童の半数を超える南吉田小学校のように、学校として多文化共生に取り組む事例もある。

こうした外国人児童生徒等の就学を支援し、学びの環境を整える政策に対する財政措置の拡充に伴い、自治体の取組みは拡がりを見せているが、自治体によって対応に違いが生じている。

表2 多文化共生政策関連予算（2019年度：211億円）

①	外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等 国民及び外国人の声を聴く仕組みづくり、啓発活動等の実施
②	生活者としての外国人に対する支援 暮らしやすい地域社会づくり （ワンストップセンター20億円、多言語音声翻訳システム8億円） 生活サービス環境の改善等（医療・保健・福祉提供体制整備17億円） 円滑なコミュニケーションの実現（日本語教育の全国展開6億円） 外国人児童生徒の教育等の充実（4億円） 留学生の就職等の支援（20億円） 適正な労働環境等の確保、社会保険の加入促進等
③	外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組み 悪質な仲介業者等の排除 海外における日本語教育基盤の充実等（34億円）
④	新たな在留管理体制の構築 在留資格手続きの円滑化・迅速化（オンライン申請12億円） 在留管理基盤の強化（18億円） 不法滞在等への対策強化（5億円）

（出典）出入国在留管理庁HPより

6. 多文化共生政策と財政措置

先述した通り、2019年度以降、政府の多文化共生の予算規模は大きく拡大した。表2は2019年における政府の多文化共生政策関連予算を示している。自治体の多文化共生政策との関連では、ワンストップ窓口の整備や、生活サービス環境改善、日本語教育

などへの補助が行われていることがわかる。

しかしながら、在留外国人に対する生活支援は一時的なものではなく、恒常的に必要な施策である。これらの取組みに対する地方交付税措置についてみていくこととする。

表3 普通交付税算定における「外国人」に関連する基準財政需要額算定費目内訳（標準団体）

道府県分

(単位：千円)

費目	生活保護費	商工行政費	包括算定経費			
項目	生活保護費	観光及び物産振興費	企画費			
細目	中国残留邦人の生活支援給付に関する事務	観光立国推進対策分	国際化推進対策費			
年度		外国人向け観光の企画・調査、宣伝・広告、受入れ体制整備、イベントの誘致・開催、人材育成等	国際化推進施策、外国青年の招致、海外自治体の職員等の受入れ、海外自治体との文化交流等、留学生の支援	うち 外国青年招致事業等	うち 自治体職員協力交流事業	うち 在留外国人向け一元的相談窓口の運営経費
2010	(扶助費込み)	247,000	480,000	242,000	6,000	0
2011		247,000	481,000	247,000	6,000	0
2012		247,000	480,000	247,000	6,000	0
2013		247,000	477,000	247,000	6,000	0
2014		173,000	481,000	247,000	6,000	0
2015		174,000	480,000	246,000	6,000	0
2016		174,000	478,000	244,000	6,000	0
2017		174,000	478,000	244,000	6,000	0
2018		174,000	475,000	244,000	6,000	0
2019		174,000	479,000	249,000	6,000	6,000
2020		174,000	479,000	249,000	6,000	6,000

市町村分

(単位：千円)

費目	生活保護費	戸籍住民基本台帳費	包括算定経費
項目	生活保護費	戸籍費	企画費
細目	中国残留邦人の生活支援給付に関する事務	一般経費	国際化推進対策費
年度		外国人住民の死亡通知に関する事務	国際化推進施策、海外自治体との文化交流等
2010	(扶助費込み)	戸籍費に込み	20,000
2011			20,000
2012			20,000
2013			20,000
2014			20,000
2015			20,000
2016			20,000
2017			20,000
2018			20,000
2019			19,000
2020			19,000

(出典) 地方交付税制度研究会編 (各年度) 『地方交付税制度解説 (単位費用篇)』をもとに作成

表3は、「地方交付税制度解説（単位費用篇）」をもとに外国にルーツのある人々への施策に関連した普通交付税基準財政需要額の算定（標準団体）を示している。道府県分では、①生活保護費（中国残留邦人の生活支援給付に関する事務）、②商工行政費（観光及び物産振興費（観光立国推進対策分））、③包括算定経費（企画費（国際化推進対策費））となっている。また市町村分については①生活保護費（中国残留邦人の生活支援給付に関する事務）、②戸籍住民基本台帳費（外国人住民の死亡通知に関する事務）、③包括算定経費（企画費（国際化推進対策費））である。「国際化推進対策費」の内容をみると、国際交流、観光立国推進対策などが大半であり、多文化共生政策に対する財政措置はほとんどない。

2019年度より、在留外国人向け一元的相談窓口運営経費が算定されているが、道府県分（標準団体）

7. むすびにかえて

人口減少時代に、担い手確保策の一環として外国人労働力に依存する動きがある一方で、政府は移民受け入れには慎重な立場をとってきた。しかし、現実には労働者と生活者を切り分けることはできず、外国人住民の受け入れに係る環境整備に対する財政需要は、在留外国人の増加と多様化に伴い、増大することが見込まれる。国の出入国管理政策の転換により、労働力確保策の一環として在留外国人が増加するなかで、外国人住民に対する行政サービスのあり方、ならびにそれに要する自治体に対する財源保障が求められる。

現在、多言語対応などの支援に対する自治体への財源保障は、出入国在留管理庁における外国人受入環境整備交付金、ならびに裏負担分における交付税措置があるが、自治体のなかには、環境整備の後の、継続的な運営に関する財政措置が存続するかどうかを不安視する声もある。新型コロナウイルス感染症拡大により、2020年以降在留外国人数は減少しているが、近い将来、感染症が収束した際には、再び増大することが見込まれている。相談業務をはじめ、在留外国人の増大に伴い、ニーズが拡大することが

600万円と限定的である。市町村分の一元的相談窓口の整備運営経費については、特別交付税で措置されている。

普通交付税算定において、教育、福祉等の分野をはじめ、基本的には日本人であれ外国人であれ、人口1名分は1名分として需要額がカウントされ、外国人住民であるが故の特別な財政需要について補正等は行われていない。

在留外国人が居住する自治体は特定の地域に集中する傾向にあることや、一言で外国人といっても、日本語能力や生活環境などにより、行政ニーズは大きく異なることから、自治体の財政需要を一元的に測定することは難しい面がある。しかしながら、日本語教育や多言語対応などの体制整備と維持には一定の費用が掛かることから、自治体ではそれに要する経常的な財源確保が模索される。

見込まれる事業に対する財政措置のあり方が問われるだろう。

本稿でみたように、在留外国人が居住する地域は全国的に偏りがある。自治体の地域振興策という視点から整理すれば、①当該地域の産業構造のもとで、事業者等の人材確保策として外国人労働者、外国人住民が増大している地域、②自治体の人口減少対策・担い手確保策として外国人住民の受入れを推進した地域、③住宅政策や福祉、教育等から、結果的に外国人コミュニティが形成された地域という区分ができるだろう。

今後、人口減少が進む地域の担い手として、各地で外国人住民が増えることが考えられる。多様な生活習慣、文化、風習を持った人々が地域のなかで生活するとき、その暮らしを支えるための行政サービスについて、多言語対応を含めた支援のあり方が模索される。多文化共生政策の推進に向けた対応を自治体が安定的に担うための財政措置について、考える必要があるだろう。なお、本稿では租税や社会保険料制度について取り上げていない。これについては別稿に譲りたい。

[注]

- (1) 特定産業分野（14分野）とは、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業を指す。在留資格「特定技能」には、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する「特定技能1号」と、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事（建設、造船・船用工業のみ）する「特定技能2号」が置かれた。
- (2) 日本国民の要件として、国籍法第2条では、出生時に父又は母が日本国民であるとき、出生前に死亡した父が死亡の時に国民であったとき、日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき、とされている。
- (3) この他に無国籍者がいる。
- (4) 資格外活動許可を受けた場合には、一定の範囲内で就労が認められる。
- (5) ①「就労」は（外交、公用、教授、芸術、宗教、報道、高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能、特定技能、技能実習）の合計。②非就労は（家族滞在、就学、留学、研修、短期滞在、文化活動）の合計。③居住は（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者、特別永住者）の合計。④その他は（特定活動、未取得者、一時庇護、その他）の合計である。
- (6) OECD “migration outlook”では、移民を把握するうえで、当該国の国籍を持たない人（外国人）という整理のほか、外国生まれの人という整理も行っている。外国生まれで、異文化の環境で生活を送ってきた人が帰化して、当該国の国籍を取得することも考えられることから、多文化共生政策を考えるうえで、こうした数字の把握も必要となる。
- (7) 技能実習創設当初は、実習生に対して労働関係法令が適用されなかったため、賃金や時間外労働等に関するトラブルが多発した。2010年に法律が一部改正され、技能習得期間のうち実務に従事する期間中は全て、労働法が適用される労働者として扱われることとなった。その後、2016年に技能実習生の保護に関する法律が施行され、技能実習の適正実施と技能実習生の保護を目的として「外国人技能実習機構」が設立され、技能実習計画を認可制、実習実施者を届出制、管理団体を許可制として、実習生に対する人権侵害行為への禁止規定を設け、違反には罰則が課されることとされた。しかしながら、依然として、人材確保が難しい低賃金で重労働の職場における人材確保策となっている側面がある。
- (8) そこでは、(1)外国人が暮らしやすい地域づくりとして、①日本語教育の充実、②行政・生活情報の多言語化、③地域における多文化共生の取組みの促進、④防災ネットワークの構築、⑤防犯対策の充実、⑥住宅への入居支援、⑦母国政府との連携、諸外国の情報の収集、普及、(2)外国人の子どもの教育の充実

のために①公立学校等における外国人児童生徒の教育の充実、②就学の促進、③外国人学校の活用、母国政府との協力等、(3)外国人の労働環境の改善として、①社会保険の加入促進等、②就労の適正化のための事業主指導の強化、③雇用の安定、そして(4)外国人の在留管理制度の見直し等として、①外国人の在留状況等の正確な把握等、②在留期間更新等におけるインセンティブが掲げられた。これらの事業の予算額として、2007年度8億円、2008年度8.2億円、2009年度25.3億円、2010年度28.3億円、2011年度21.7億円、2012年度17.4億円、2013年度18億円、2014年度17.3億円、2015年度17.7億円、2016年度18.7億円、2017年度19.3億円が、それぞれ措置されている。

- (9) 一部地方創生交付金の内数が含まれる。
- (10) 総務省自治行政局国際室調査によれば、2020年4月1日の時点で、指針・計画の策定を行っているのは874自治体（全自治体の49%）であった。未策定の自治体からは「担当部署の体制が確保されていない」、「特段の問題が生じておらず必要性を感じていない」「策定の機運・要望がない」ことなどが理由として挙げられている。
- (11) このほかにも、在留外国人に対する生活支援として居住支援（公営住宅、賃貸住宅の紹介など）、就労や起業支援、防災（やさしい日本語での情報提供、震災対策セミナーの開催など）、保健・福祉等への取組みも推進されている。
- (12) 現在は閉所しており、その事業は中国帰国者支援・交流センターに統合されている。

[主要参考文献]

- 駒井洋編（2004）『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店
- 駒井洋・渡戸一郎（1997）『自治体の外国人政策』明石書店
- 総務省（2006）「多文化共生の推進に関する研究会報告書」
- 総務省自治行政局国際室（2020）「「地域における多文化共生推進プラン」の改定について」
- 日本弁護士連合会（2018）『「外国人労働者100万人時代」の日本の未来』日本弁護士連合会
- 日本弁護士連合会（2004）『第47回人権擁護シンポジウム第1分科会基調報告書「多民族・多文化の共生する社会をめざして～外国人の人権基本法を制定しよう～」』日本弁護士連合会
- 毛受敏浩（2016）『自治体がひらく日本の移民政策』明石書店
- 山脇啓造（2009）「日本における外国人受け入れと地方自治体」『明治大学社会科学研究所紀要』47巻1号
- 渡戸一郎（2019）「自治体の移民政策の現状と課題」『都市計画』68巻1号、日本都市計画学会