

地方自治体と外国人住民

——外国人政策について考える——

宮地 毅

はじめに

地方自治体の人的構成要素である住民の意義については、地方自治法第一〇条第一項に「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」と規定されている。自然人であれば、生活の本拠がその者の住所となり、⁽¹⁾「必ず住所を一カ所有し、したがって、本人の意思にかかわらず当然その住所のある市町村の住民となり、その市町村を包括する都道府県の住民となる。国籍の如何を問わない。」と解されて⁽²⁾おり、その自治体に生活の本拠である住所を有する外国人は、その自治体の住民ということになる。そして、同条第二項において「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」と規定され、住民である外国人も、選挙権のように国民固有の権利とされているものは別として、その自治体から行政サービスを受ける権利を有するとともに納税等

の義務を負うことになる。

これを受ける形で、市町村において住民に関する事務処理の基礎となる住民基本台帳には、日本人と同様に外国人も住民として記録されることとなっており、住民票が作成され、マイナンバーも指定されている。

このことは、今改めて見ると、地方自治法からごく自然に導かれる仕組みであり、元々そのような形であったと受け止められてもおかしくないかもしれないが、実際は、長年の間、住民としての外国人については、住民基本台帳制度ではなく、住民サービスの基礎というよりは外国人の在留管理を主目的とする外国人登録制度という日本人とは異なる制度が適用されてきた経緯がある。

また、地方自治法では、住民としての外国人の受入れや彼らへの対応について、特段の規定は置かれていない。しかしながら、このことが日本人と同様に対応すれば全て事足りるということの意味するものではなく、実際は、在留外国人が増加する中、地方自治体が外国人を住民として受け入れるために、言葉の違い、文化・習慣の違い等に配慮する必要性に迫られ、そのための様々な施策が講じられてきた。その実践の積み重ねが総務省の策定した「地域における多文化共生推進プラン」につながり、全国の自治体に共有され、それぞれの実情に応じて施策が実施されている。

これまでの流れを大まかに捉えたと、法的な意味での住民にとどまらず、このように実質的にも住民として受け入れようとする取組が各自治体でなされ、これに住民基本台帳制度など制度の方が追いついてきたと見ることができる。

後述するように、ここに至るまでの過程には、外国人の出入国の動向とそのもととなる出入国管理政策含め国

の外国人政策のあり方が少なからず影響しているものと考えられる。そして、国・地方を通じた一定の施策の枠組みができてきている現状には、地方自治体の先行した取組が国を動かした結果であるという側面もある。本稿では、主にそうした観点から、これまで地方自治体が住民としての外国人にどのように向き合ってきたか、また、国はどのように対応してきたかを振り返ることで、我が国の外国人政策の現状を確認し、また、今後の外国人政策のあり方を考える上での一つの材料を提示したい。なお、文中意見にわたる部分は筆者の私見である。

一 外国人の在留状況の推移

我が国における在留外国人の数は、在留資格の大幅な見直し等を内容とする出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）の改正法が施行された一九九〇年以降大幅に増加した。同年に一〇〇万人を超えて以降、増加を続け、二〇〇八年には約二一四万人に達した。同年秋以降の世界的な経済危機などの影響により一時的に減少したが、二〇一三年から再び増加に転じ、二〇一六年には約二三八万人となっている。

その構成の推移に着目すると、一九七〇年代までは、在日韓国・朝鮮人、すなわち終戦前から引き続き日本に在留している朝鮮半島出身者及びその子孫が在留外国人の大半を占めていたのに対し、一九八〇年代以降、経済活動のグローバル化の進展によって国境を越えた人の移動が活発化したことに伴い、我が国にも様々な目的を持って入国する外国人が増加し、政府による中国帰国者・インドシナ難民の受入れや「留学生受入れ一〇万人計画」による留学生の受入れなどもあり、日本における在留外国人の数は増加した。

それに加えて、一九八八年以降、一九九〇年の改正入管法の施行により就労活動に制限のない在留資格として「定住者」及び「日本人の配偶者等」が法定されたことにより、いわゆる日系二世・三世が在留しやすくなったこともあり、南米のブラジル人、ペルー人を中心とする日系人とその家族（以下「日系人」という）が急増した。こうした一九八〇年代以降のいわゆる「ニューカマー」の増加により、在留外国人の多国籍化が進むとともに、彼らの中で定住化が進み、国際結婚も増え、永住資格や日本国籍を取得する者も増加した。

二 地方自治体の対応

こうした流れの中で、住民である在留外国人（以下「外国人住民」という。）に対し地方自治体はどのように対応してきたか。

住民基本台帳法改正法の施行により二〇一二年に外国人住民が住民基本台帳制度の対象になるまでは、本来は外国人の在留管理を目的とした制度である外国人登録制度（外国人登録法（以下「外登法」という。）に基づく市町村の法定受託事務）が地方自治体の住民として外国人を登録する役割を果たしてきた。具体的には、同制度に基づく外国人登録原票が、外国人住民に対する行政サービスの基礎となる事実上の住民票となっていた。

地方自治体としては、一九八〇年代以降にニューカマーが増加するまでは、外国人登録制度をもとに外国人住民にも日本人と同様の形で行政サービスを提供することにより、住民としての外国人に対する責務を基本的に果たしてきたものと考ええる。特に外国人住民を対象とした施策としては、一九七〇年代に在日韓国・朝鮮人を対象

とする施策に取り組む地方自治体が現れたが、その内容の中心は、すでに長年定住していた彼らの権利保障に関わるものであった。⁽⁵⁾

一九九〇年代になるとニューカマーの増加と定住化に応じて、必要に迫られ、外国人を対象とした「内なる国際化」施策に取り組み始める地方自治体が現れた。ここでは、急増した外国人住民に対する多言語での情報提供、通訳や相談対応等の基礎的なサービスに始まり、定住化が進むに連れて医療・社会保障、子どもの教育、就労、地域社会との関わり等々、様々な課題への対応が必要となった。日本語が理解できず、日本の行政の仕組みや地域に関する知識も十分でなく、文化や習慣の異なる外国人が多数、突如住民になるという状況は、外国人登録制度をもとに日本人住民向けの行政サービスを同様に提供するという従来の枠組みだけではとても対応しきれない事態であった。地方自治体にとっては、自らの住民に対し責任ある立場として、必要となる対応をするのは当然のこととはいえ、自らコントロールできず、予測もしがたい事態に対して、釈然としない中、取るものも取りあえず必要に迫られてとった対応であったというのが率直なところであろう。その後、南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する市町が二〇〇一年に「外国人集住都市会議」を設立し、国への提言活動、情報交換など地方自治体同士で連携して課題解決にあたる取組が出てきたことも、そうした文脈で捉えることができるのではないかと考える。

さらに、一九九〇年代末から二〇〇〇年代の前半にかけては、一部の地方自治体において、施策の体系化・総合化が進み、基本指針や基本計画がつくられるようになった。

三 国の対応

(一) 施策の体系化・総合化に向けた動き

このように地方自治体が直面した外国人住民受入れの課題は、我が国に外国人が在留することに伴う課題として、国としても看過できないものであり、一九九〇年代においても、主として外国人労働者受入れに関わる問題として、関係省庁が個々の対策を講じたり、政府の会議でも検討が行われたりしたが、日本で外国人が定住するために必要となる施策を体系的、総合的に講じていこうという動きにはなっていなかった。

その後の国の動きには、一部地方自治体の先進的な取組や、その集まりである外国人集住都市会議等の活動が少なからず影響を与えている。

特に外国人集住都市会議は、二〇〇一年の設立以降、定期的に首長はじめ多数の関係者が一同に会する会議を開催し、国に対し、教育・社会保障・外国人登録等手続などの諸課題について提言するとともに、外国人受入れ・在日外国人に係る国の基本方針をまとめることなどを要望する活動を続けた。

こうした状況も踏まえながら、総務省は、二〇〇六年三月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、地方自治体に通知することにより、地方自治体が多文化共生の推進に係る指針・計画を策定し、地域における多文化共生の推進を計画的かつ総合的に実施するよう促した。「外国人住民施策は、既に一部の地方公共団体のみならず、全国的な課題となりつつある」という認識の下、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異

を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくような、多文化共生の地域づくりを推し進める必要性が増している」という問題意識に基づくものであった。⁽⁶⁾ 施策の柱としては、①コミュニケーション支援、②生活支援、③多文化共生の地域づくり、④多文化共生の推進体制の整備が挙げられている。一部の地方自治体の取組であった外国人住民施策を、いずれの地方自治体においても地域の実情に応じ実施すべき施策と位置付けたことに、地方自治制度上の意味があるとともに、地方自治体の施策という枠組みではあるものの、国のレベルでも日本で外国人が定住するために必要となる施策を体系的、総合的に講じていこうとする取組の先駆けとしての意味もあるものと考えられる。

総務省の取組は政府内でも共有され、同年五月に経済財政諮問会議がとりまとめたグローバル戦略では「地域における多文化共生社会の構築」の項目が設けられ、総務省のプランに基づく地方自治体の指針・計画等の策定の推進目標が盛り込まれるとともに、現に生じている生活者としての外国人の問題（外国人の医療、子弟の教育、地域住民との摩擦など）について、外国人労働者問題関係省庁連絡会議において、総合的な対応策を同年内にまとめることとされた。⁽⁷⁾

これを受け、同連絡会議により同年一二月には、「生活者としての外国人」に関する総合的対応策」（以下「総合的対応策」という。）がとりまとめられた。国としても「生活者としての外国人」という認識を示し、「我が国としても、（中略）その処遇、生活環境等について一定の責任を負うべき」こと、「社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境を整備」すべきことを認めた点に加え、国自らの対応を中心とした体系的、総合的な施策方針がまとめられたこと、しかも、関係省庁が具体的に取り組むべき施策を関係省庁

自らが確認する形でまとめたという意味で実効性も担保されたものであることに意義を見出すことができる。

(二) 外国人住民に係る住民基本台帳制度

こうした施策面での取組に並行して、制度的にも在留外国人を正面から住民として捉えようとする動きも出てきた。ただし、それは、どちらかといえば、在留管理制度の見直しが必要という問題意識に端を發したものであったと言える。

我が国に在留する外国人の在留管理は、入管法に基づく入国・在留関係の許可の手續（国の事務）と外登法に基づく外国人登録制度（市町村の法定受託事務）によって二元的に担われていた。入管法上の在留管理は、入国時や在留期間の更新時に審査を行う「点」の管理であり、また、外登法上、居住地等の登録は外国人の申請のみに基づくものであったため、ニューカマーの増加により、国内に安定した生活基盤がないことから、外国人登録に際して正確な申請を行わなかったり、頻繁に転居したり、あるいは、再入国許可を受けて本国に帰国したまま再入国するか否かが不明な者も現れ、法務大臣や市町村長による在留外国人の情報の把握が困難になってきた。このことが、在留外国人の居住・就労の実態が必ずしも十分に把握されていない原因と考えられた。また、不法滞在者にも外国人登録証が交付されることなどの問題もあった。このため、外国人登録制度を抜本的に見直し、法務大臣が我が国に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握する制度を構築することとなった。

その一方で、市町村にとって、外国人住民に関する正確な記録を常に整備しておくことは、行政サービスの提供を通じて外国人住民の利便の増進を図る上で欠かせないものであることから、外国人登録制度の見直しに伴

い、市町村が別途外国人住民に係る台帳を整備する必要性が出てきた。

これらのことについては、関係省庁で検討が行われるとともに、規制改革・民間開放推進会議などでも議論され、二〇〇七年六月に閣議決定された「規制改革推進のための三か年計画」において、遅くとも二〇〇九年通常国会までに関係法案を提出することとされた。その中で、新しい台帳制度については、「現行の外国人登録制度は、(中略)市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編する」とされている。

新しい台帳制度の整備は、在留管理制度の見直しという国サイドの課題対応に伴うものであったが、同時に、これまでの外国人登録制度は、日本人の住民基本台帳制度と手続の内容が異なり、外国人を地域で生活する住民として受け入れるために必要な情報が十分に把握できず、他の行政処理上の障害ともなっているという市町村サイドの問題意識も踏まえたものであった。外国人集住都市会議が設立当初から繰り返し外国人登録制度の改善や外国人住民台帳制度の創設を提言するなど、実務に携わる市町村からの声が上がっていた。「規制改革推進のための三か年計画」では、外国人登録制度が世帯単位での住民の捕捉を想定していないため、事務を行う市町村で課題があることに触れており、新しい台帳制度がそうした市町村の声も踏まえたものであることがうかがえる。

こうして、二〇〇九年の住民基本台帳法改正により、外国人住民についても、日本人と同様に、住民基本台帳法の適用対象に加えることとされ、住民票の記載事項、在留管理情報を一元的に把握することになる法務大臣との連携など外国人住民に関して必要となる特例などについて所要の改正が行われ、二〇一二年に施行された。

これにより、外国人が、その「公正な管理」を目的とする外登法の対象から「住民の利便の増進」等を目的と

する住民基本台帳法の対象に移り、外国人を日本人と同様に住民として捉えることが制度上明確になったこと自体、画期的なことであるが、それだけでなく、地方自治体が外国人を住民として受け入れるために積み重ねてきた取組の大きな到達点の一つであるとの認識が、この制度改正の意義を理解する上で、また、今後制度を運用する上でも重要であると考える。

四 世界経済危機への対応

こうした制度改正の前年、二〇〇八年九月以降の世界経済危機の影響により、それまで派遣・請負等の形で製造業などで働いていた日系人の失業が急増し、日本語能力の問題等により再就職も難しいため、生活困難な状況に置かれる者が増加した。

彼らの多く住む地域では大きな社会問題となり、元々先進的な外国人施策を展開していた地方自治体としてもさらなる対策を迫られた。そうした地域の状況を国としても深刻に受け止め、二〇〇九年一月には内閣府に定住外国人施策推進室を設置し、政府内の連携・調整を図りながら、関係省庁が雇用、教育などの面で緊急の対策を講じた。

さらに、一時的対策にとどまらず、二〇一〇年八月には、日系人を日本社会の一員として受け入れる体制が完全には整っていなかったことが今回このような状況を招いたとの反省に立ち、「日系定住外国人施策に関する基本指針」（日系定住外国人施策推進会議（以下「基本指針」という。）が策定され、同年三月には、これに基づ

く行動計画が策定された。基本指針では、「日本社会の一員として受け入れ、社会から排除されないようにするための施策を国の責任として講じていくことが必要」とされ、「総合的対応策」よりも踏み込んだ形で、その受け入れや国の責任について言及している。そして、行動計画と併せ、日本語の習得、子どもの教育、就労、情報提供、社会保障などの分野ごとに講じていくべき施策の方向性とそれを踏まえた各省庁の具体的施策が列挙されているが、その後の施策展開やさらに切実な状況なども反映し「総合的対応策」より施策内容的にも踏み込んだものとなっている。

景気の悪化など社会経済情勢の変化により一気に生活が困窮する潜在的可能性を有する者が、日本に定住する外国人の中にも一定程度存在していたところ、その可能性がまとまった形で現実のものとなった事態であるという認識、そして、そうした外国人が就労活動に制限のない在留資格により日本で暮らすことが認められている以上、従来の施策に加えて元々備えておくべき施策があつたという認識に基づいた対応と見ることができるといえる。

なお、「日系」と、対象を限定したともとれる基本指針の名称については、現実問題として主に日系人に対して必要となった施策であつたことにもよるが、単にそれだけではなく、後述するとおり、制度とその適用結果としての実態から見て、基本指針の冒頭に施策の対象として描写された典型的な日系人⁸が、そうした潜在的可能性を有したまま定住する外国人に該当することになる要素を兼ね備えており、人口的にみても多数であつたことから、日系人に着目して問題を捉えることが物事の本質を明らかにしやすくするという側面もあつたものと考えられる。いずれにしても、他の外国人を排除しようという趣旨ではないことから、基本指針においても、同様の課題を抱えた外国人に対しても可能な限り施策の対象とすることが望ましいとされている。

なお、その後の状況として、日系人は、ブラジル人を中心に減少傾向ながら、永住者の割合は増加傾向にあり、永住化の志向がより高まる中、日系人が集住する地域においては、彼らを単なる支援が必要な者から、地域の一員として捉えようとする動きが多く見られるようになってきたことを踏まえた二〇一四年の見直しにより、この基本指針と行動計画は「日系定住外国人施策の推進について」に一本化された。⁹⁾ こうした変化は、地域に溶け込もうとする外国人住民本人の努力とともに、これまでの行政施策も含め受け入れる地域社会側の努力もあつてもたらされたものと考ええる。

五 出入国管理政策と社会統合政策

ここまで、我が国における外国人の在留状況の推移とそれに伴って生じた課題に地方自治体や国がどのように対応してきたかについての大きな流れを見てきた。

外国人住民の増加に伴い、外国人住民に配慮した施策の必要性を地方自治体が認識し、各種施策を講じた。このことが同様の課題を抱える地方自治体間で共有されるとともに国にも対応を求める動きとなった。これにも呼応しながら、国においても対応の必要性を認め、施策を講じるようになった。この過程で、その時々々の課題に対応しながら施策の内容は、以前に比べれば充実し、施策の体系化・総合化もある程度図られてきた。

日本に暮らす外国人が増加したこと、また、多様化したことが、こうした流れをもたらしたというのが素直な理解であろう。しかしながら、単純にそのように捉えるだけでなく、国の出入国管理政策との関係に着目して、

これまでの流れを見ることが、今後のことも含め外国人政策のあり方を考える上で意味あることではないかと考える。

一九九〇年の改正入管法の施行により「定住者」及び「日本人の配偶者等」の在留資格が法定され、これらの在留資格を持つ日系人が急増したことは既述のとおりである。

二で述べた地方自治体によるニューカマーへの対応も、それぞれの地域の事情に応じ国籍などを問わず様々な取組があったものと考えられるが、全体的に見て対応を促した中心的存在は日系人であろうということは、外国人集住都市会議が日系人の多数居住する市町により設立されたことから容易に想像できる。そして、三、四で述べたとおり、その後の国による対応も、この外国人集住都市会議や少し後に設立された多文化共生推進協議会（日系ブラジル人等の外国人住民が多数居住する七県一市で構成）の動向と密接であり、世界経済危機後の国の対応は、まさに日系人の置かれた状況を深刻に受け止めたものであった。

派遣・請負等の形で働いていた日系人は、労働者派遣事業者や請負事業者が生活全般の面倒をみたため、日本語を介した日本社会との関わりを持たなくても日常の生活は可能であった。しかしながら、その地域で長く暮らす上で、全く無関係で済むというわけにはいかず、子どもの教育の問題、社会保障や医療の問題、生活文化習慣の違いの問題などが、その地域の課題となり地方自治体ができる限りの対応をすることとなった。

そして、世界経済危機後、失業により、収入その他の面でこれまで生活を支えていた事業者との関わりがなくなり、日本語ができないため自力での就労も難しく、一気に生活そのものが困窮することとなった者が急増したため、日本社会の側でもよりしっかりした対応が必要と認識するに至った。

こうしたことは、我が国に在留する他の外国人に關しては、日系人のようにまとまつた形では問題にならなかつたように思う。それは何故か、他の外国人にも同様に起こりうることなのか、について入管法に基づく在留資格をもとに考えてみたい。

我が国に中長期的に在留することが認められる在留資格は、活動に基づく在留資格と身分又は地位に基づく在留資格に大別される。このうち、活動に基づく在留資格は、それぞれの在留資格ごとに法定された活動を行うことだけが認められる。いわゆる専門的・技術的分野での就労を目的とする各種在留資格もこれに含まれる。在留資格の付与に際し、それぞれの活動内容などが適当なものと確認されることにより、在留中支障なく生活できることも併せて確認できるものと考えられる。在留期間も含め在留の態様が、認められた活動とリンクすること、一般的には、生活のあてがなくなつてもなお在留し続けることにはつながりにくい、在留資格と言え⁽¹⁰⁾。

一方、身分又は地位に基づく在留資格は、法定の身分又は地位を有する者に付与され、就労活動に制限はない。「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」がこれに該当する。このうち「永住者」は、日本で相当の期間生活した者に認められるが、独立生計維持能力などが必要とされる。また、「永住者の配偶者等」と「日本人の配偶者等」は、基本的には永住者や日本人による生活の支えが見込める者である⁽¹¹⁾。これらに該当する者は、「永住者」も含め日本社会とのつながりもそれなりにあり、経済的にも何らかのセイフティネットがあるため、通常の場合、本人が一度失業したからといっていきなり路頭に迷うようなことにはなりにくいものと考えられる。また、終戦前から引き続き日本に在留している朝鮮半島出身者等及びその子孫に係る在留資格である「特別永住者」についても同様のことが言えるであらう。

これに対し、「定住者」は、これら「定住者」以外の在留資格とは異なる性質も持つようになったのではないかと考える。「定住者」は、入管法上「法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者」とされており、その多くを占める日系人については、日本人の子孫として我が国と特別な関係にあることに着目して認められたものである。就職先や預貯金額などの証明は求められたものの、基本的には日本人との一定の血のつながりが確認できれば在留が認められるものであったため、いざというときに国内で頼る術がない者でも就労活動の制限なしに長く在留し続けることが可能になる在留資格であるという性質を、これ以外の在留資格よりも格段に強く帯びることとなった。このことが、実際、これにより多数の日系人が来日し、その中には前述のような潜在的可能性を有する者が多く含まれていたという結果と相まって、日系人について先に述べた状況を招来し、外国人施策を充実させる方向で我が国の行政を動かした一つの出发点になったという見方もできるのでないか。こうしてみると、現行制度上、日系人と同様の形で他の外国人が「定住者」として入国することにはなりにくいことが、⁽¹³⁾両者の違いを考える上での大きなヒントになるものと考ええる。

「定住者」としての日系人の定住が一つの出发点となった我が国の外国人施策の流れは、その規模や経緯、内容等に様々な違いはあるものの、外国人労働者あるいは移民の受入れの歴史が長い欧州諸国での流れと基本的なところでは通じるものがある。欧州諸国では、移民の増加、家族での定住化に伴い、同様の問題が生じ、受入れ側の対応にはいくつかなの変遷があったが、それを経た後、「外国人の社会的底辺化を防止あるいは阻止する過程」としての「社会統合政策」が各国共通の政策概念となってきた⁽¹⁴⁾と言われている。

世界経済危機後の日系人は、多くの者が社会的底辺化し、あるいは、その恐れが高まった状況に置かれたとも

言える。この事態を受けた「日系定住外国人施策に関する基本指針」では、先に触れた部分と重なるが「単に定住を認めるだけにとどまらず、日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかりと受け入れていくべきであり、そのための方策を考える必要がある。これまで、日系定住外国人を日本社会の一員として受け入れる体制が完全には整っていないことが、今回このような状況を招いたともいえる。今後もこれらの人々の定住を認める以上、日本社会の一員として受け入れ、社会から排除されないようにするための施策を国の責任として講じていくことが必要である」として、国による「社会的底辺化を防止あるいは阻止する」ための施策、すなわち社会統合政策の必要性を認めている。ここに至るまでの、二～四で述べた取組も社会統合政策の一部と捉えられるし、「多文化共生」と称してはいるものの、総務省の「地域における多文化共生推進プラン」やそれを受けた地方自治体の指針・計画も、国の「「生活者としての外国人」に関する総合的対応策」なども、十分なものかどうかは別として体系的な社会統合政策としての性格を有しているものと考ええる。

どのような外国人であれ、外国人が国内で暮らすことを受容する以上、社会統合政策が不必要ということにはならないであろうが、日本における日系人の受入れや欧州諸国における移民の受入れのような場合、すなわち（一定の）外国人を特段の資格や能力を問うことなく実質的に定住も可能な形で受け入れられる場合には、しっかりとした方針の下にまとまった社会統合政策の必要性が高まり、むしろ受入れと併せて不可欠とも言えるべき政策にならなければならないことをそれぞれの経過が示しているのではないかと考える。

以上、「定住者」という在留資格をもとに、出入国管理政策としての外国人受入れ範囲の見直し（日本の入管法に則せば在留資格の見直し）が、その内容によっては、単に外国人の出入国の問題にとどまらず、国内社会に

無視できない影響を及ぼす場合があるのではないかと考えてみた。その「場合」に当たるのが、それまで在留を認めていた外国人とは、先に述べたような意味で性質が異なる外国人を受け入れる流れをもたらすような場合ではないかということも見えてきた。我が国でのこれまでの経過も踏まえると、今後そのような受入れ範囲の見直しを検討することとなった場合にどうすべきか、行政の視点からの論点がいくつか思い浮かんでくる。

まずは、影響を考えると地方自治体など国内の関係先に見直し前の周知や意見交換が必要ではないかということ。そうしたことも踏まえ、そのために必要となる社会統合政策をあらかじめ認識し、用意すべきではないかということ。社会統合政策については、国・地方が連携して取り組むべきものであろうが、その際、国の出入国管理政策に伴うものという点も勘案し国の責任をしっかりと果たす方向で役割分担を明確にすべきではないかということ。そのためには、基本的な政策方針や国・地方の役割分担を法定すべきではないかということ。等々、その見直しの内容、規模等にもよるが、その是非や必要な方策を考えるにあたり、あらかじめ検討しておいた方がよさそうな論点がありそうである。

外国人集住都市会議が外国人政策を総合的に推進するための法制定や組織の設置を国に求め続けてきたのは、そうした問題意識も踏まえたものであろうと推察する。

ただし、その場合に全くゼロの状態から政策を構築する必要はなく、日系人の受入れも含めたこれまでの取組により、政策についての問題意識はある程度整理されており、外国人住民が住民基本台帳制度の対象になったことを含め必要と考えられる施策もそれなりに揃っていると見ることもできる。それらも踏まえながら、前述のよ

うな論点をあらかじめ検討し、議論しておくことが望ましいのではないかと考える。

なお、この五において、「定住者」としての日系人に着目したのは、出入国管理政策と社会統合政策の関係について考えるための手がかりとする趣旨であり、我が国の外国人政策が全て日系人の受入れに伴うものであるといった主張をする意図は全くない。定住する外国人でも、日系人以外の外国人の方がはるかに多く、それぞれの状況に応じ、日系人と同様の課題があったり、日本人と結婚した外国人についての問題のように性質の異なる課題もあつたりする。また、時間的な在留が基本である技能実習生や留学生も多く日本で暮らしており、条件付きながら就労も可能なため、様々な問題が生じている。ここまで見てきた行政側の施策は、その多くが対象を日系人に限定したのではなく、また、それぞれの問題に応じそれ以外の様々な施策も講じられていること、外国人に係る政策論としてもそれらを広く視野に入れたものが通常であることに疑問を呈するものではないことをお断りしておく。ただし、日系人の受入れがなければ、これまでの我が国の外国人施策の展開はかなり違ったものになっていたのではないかと考えている。そのようなことを考えながら、今後の外国人の受入れの動向と国や地方による外国人政策の行方を見ていきたい。

〈参考文献〉

- ・平成二九年版「出入国管理」(法務省入国管理局編、二〇一七・一一)
- ・多文化共生の推進に関する研究会報告書(総務省、二〇〇六・三)
- ・新たな在留管理制度に関する提言(法務省第五次出入国管理政策懇談会、二〇〇八・三)
- ・浜松宣言及び提言(二〇〇一・一〇・一九)以降の宣言等(外国人集住都市会議)

・日系定住外国人施策に関する基本指針（内閣府日系定住外国人施策推進会議、二〇一〇・八・三一）

- (1) 民法第二二条参照。
- (2) 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第九次改訂版』（学陽書房、二〇一七）一三九頁。
- (3) 入管法第一九条の三に規定する中长期在留者の数と「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」に基づく特別永住者の数の合計数をいう。
- (4) いわゆる日系二世が「日本人の配偶者等」又は「定住者」として、三世が「定住者」として、就労活動に制限のない在留が認められることとなった。
- (5) 北脇保之「論点 多文化共生主義的統合政策の確立を」NPOジャーナル Vol.23（明石書店、Autumn 2008）二〇頁。
- (6) 「地域における多文化共生推進プランについて」総務省自治行政局国際室長通知（二〇〇六・三・二二）。
- (7) このほか、二〇〇六年七月七日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇六」においても、「平成一八年内の生活者としての外国人総合対策策定等、多文化共生社会構築を進める。」とされた。
- (8) 「日系定住外国人施策に関する基本指針」（二〇一〇・八・三一）一―二頁「1・(1) 日系定住外国人が置かれている状況」参照。本文九〇〇頁及び九〇三頁にも同趣旨の記述あり。なお、その後の状況として、本文九〇二頁でも触れたように、一定の定住を経て「永住者」となり、地域社会の一員として暮らすようになった日系人も多いことを付言しておく。
- (9) 「日系定住外国人施策の推進について」日系定住外国人施策推進会議（二〇一四・三・三一）「一・はじめに」。
- (10) 一定の条件の下いわゆる単純労働も含め就労が可能な在留資格である「技能実習」や「留学」もこれに含まれるが、これらは在留期間が限定的である。最近急増しているベトナム人は、この二つの在留資格がその多くを占めている。
- (11) 前掲注（4）のとおり、いわゆる日系二世も「日本人の配偶者等」に該当する場合があるが、これは本文に記述した「日本人の配偶者等」の一般的イメージよりも性質上「定住者」に近いと考えられるため、この箇所以降で「定住者」という場合には、便宜上、日系二世に「定住者」と同様の形で認められる在留資格としての「日本人の配偶者等」も含むこととする。

- (12) 現在では、さらに一定の日本語能力の証明も一定の場合には必要とされている。
- (13) いわゆる中国残留邦人（中国帰国者）や第三国定住難民も「定住者」の該当例とされているが、その数は比較的にみても限られたものであり、また、受入れにあたり日本で定住するための一定の支援制度が設けられている。
- (14) 北脇・前掲注（5）一九頁。

（総務省大臣官房総括審議官）