

特集：2018年改定入管法と制度化への多角的分析

# 地方から始まる外国人の新しい受入れ

丹野 清人 東京都立大学教授

キーワード：外国人受入れ政策，自治体主導，業界団体

2019年4月1日から新しい出入国管理及び難民認定法が施行されて、特定技能外国人労働者の受入れも始まった。特定技能外国人労働者がどこまで受容されているかには筆者は強い疑念を持っているが、この新しい在留資格での外国人の受入れが始まると、各地や各業種でこれまでなかった受入れのあり方も模索されるようになっていく。まだ、始まって一年も経過していないが、取り組んでいる地域と全く関心のない地域で大きな開きができてきており、今後、この初期段階での違いは大きな分岐点になることが予測される。また、日本全体で見ても国と地方のあり方を考える際の起点になるだろう。そこで、本論文では横浜市、茨城県、そして浜松市にみることでできる外国人の受入れのあり方を現時点での三つの新しい受入れパターンと考えて、それぞれを特徴付けたい。その上で、地方での受入れ差があることを前提としたとしても、ナショナルレベルで何を考えなくてはならないのか、筆者なりの考えを論じる。

## はじめに

2017年12月、年末の風物詩でもある公共工事の現場作業者に私は声をかけた。10人ばかりの労働者が道路工事に当たっている風景であるが、明らかに外国人労働者である者が多数そこにいるからだ。聞いてみると、国籍は2カ国であったが、在留資格は三つのカテゴリーにわたっていた<sup>\*1</sup>。職能制度が日本の労働市場の中では例外的に発達し、さまざまな資格制度にも結びついている建設業の現場に複数の在留資格の者が同じ仕事をしている。ゼネコンが統括する大規模建築現場では、建設版ジョブカード（建設キャリアアップシステム）も用いられつつあり、働く者の技能、社会保険や建設退職金共済への加入状況の確認が行われた上で、多様な職能の労働者が管理される仕組みが動き出している。にもかかわらず、同じ職の仕事に複数の在留資格の者が就いているのが奇妙に思われたのだ。

とはいえ、2019年4月1日から新しい出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」と記す）が施行されて、特定技能外国人労働者の受入れも始まった。特定技能外国人労働者がどこまで必要とされ

ているかに、筆者は強い疑念を持っている。だが、この新しい在留資格での外国人の受入れが始まると、各地や各業種でこれまでなかった受入れのあり方も模索されてきている。始まって一年も経過しておらず、まだ評価を下すには早すぎるかもしれない。しかし、取り組んでいるところと全く関心のないところで大きな開きができてきており、今後、この初期段階での違いが大きな分岐点になることが予測される。外国人に限らない行政の領域でも、国と地方のあり方を考える際の起点になるのではないかと、筆者は考えている。最新のジュリスト『憲法判例百選』No. 245は、外国人事件の7件を基本的人権の総説として取り上げ、補論でも外国人事件の2件を基本的人権の総論として取り上げている。外国人がどのように扱われるか、ということは日本人の人権を考える際の基底をなすものになっているから、このように扱われるのだろう。行政の場でも同じように捉えることはできるだろう。外国人政策から他の領域での国と地方の関係が変わることもありうるのだ。

そこで、本論文では横浜市、茨城県、そして浜松市にみることのできる外国人の受入れのあり方を現時点での三つの新しい受入れパターンと考えて、それぞれを特徴付けたい。その上で、ナショナルレベルで何を考えなくてはならないのか、筆者なりの考えを論じることにする。

## 1 在日問題から外国人集住都市、そして日本全体の問題へ

法務省で入管行政の実務を執り仕切ってきた畑野勇・倉島研二・田中信也・重見一崇・石崎勇一らが残した『外国人の法的地位——国際化時代と法制度の在り方』では、1982年頃の日本の外国人の滞在状況について「昭和五七年の外国人登録の総数は約七九万五〇〇〇人で、その八四パーセントにあたる約六七万人が韓国・朝鮮人で占められている。韓国・朝鮮人に次いで台湾人なども含めた中国人が五万八〇〇〇人弱（七・二パーセント）、そして、米国人が約二万四〇〇〇人（三パーセント）となっており、この三者で九五パーセントにのぼる……〈中略〉……いずれにせよ、外国人登録による外国人在留者数は、韓国・朝鮮及び中国を除くと、一挙にわずか七万人になってしまうのである」と評し、グローバル化が叫ばれ始めた頃の日本がいかに閉じた社会であったかを書き残している（畑野ほか、2000：205-206）。

それが、日系人労働者の受入れが平成2年（1990年）法務省告示第132号「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件」（以下、この告示を「定住告示」と記す）により、それ以前のグレーゾーンから正当な位置づけをされたものになると、日本の外国人労働者問題は、従来の在日韓国朝鮮人を中心とする問題からニューカマー外国人の問題へと大きく変わる事となった<sup>\*2</sup>。出入国管理行政（以下、「入管行政」と記す）が時代とともに変化することはやむをえない。入管行政は政策対象を外国人にしているが、その外国人とは常に特定の属性の対象者が問題になっているからだ。2006年3月29日に日系人を対象とした定住告示が改正されて、日系三世の人々の在留資格「定住者」の要件に「素行が善良であること」（謂わゆる「素行善良要件」）が課せられ、具体的に日本及び出身国での犯歴照会が入った際も、当初はこの対象者として「ブラジル」、「ペルー」、「ボリビア」、「フィリピン」、「中国」と特定国が挙げられていた。このことなどは、入管政策がターゲットを持っていることを示している。ま

た、対象者は国籍によって定められるだけではない。例えば、2002年の日韓ワールドカップが開催されることが決まると、入管法24条（退去強制事由が定められている）にフリーガンがその対象に加えられ<sup>\*3</sup>、2008年に洞爺湖サミットが開催されることが決まると、そこに暴力的な示威行動も辞さない反グローバリズムに関わるアクティビストが加えられた<sup>\*4</sup>。入管法が政策対象におく外国人は常に、その時代ごとに特定の属性（それが国籍であることもあれば、特定の目的を持った人々であることもある）が問題となるのだ。

ところで、このように入管行政の対象が、常に特定の外国人であったことは、単に国の行政上の出来事というのではなく、日本国内での外国人問題の捉えられ方においても同様であった。入管行政に関わった者たちも認めていたように、1990年改正入管法施行以前の日本の外国人問題とは在日韓国朝鮮人問題であり、いいかえるならば「旧日本人」の問題だ。1952年のサンフランシスコ講和条約の発効に伴い日本国籍から離脱させられた人々だ。だからこそ、畑野らも「外国人との交流・相互理解といったことを口にする場合に、まず韓国・朝鮮人そして中国人を念頭に置くだろうか。歴史的・地理的に特別の関係があるために、逆に、我々は韓国人や中国人を、とくにその人たちが長く日本に住み、日本語を話すような場合には、とりあえず『外国人』のなかまから除外しておくようなことを、意識的に又は無意識に、繰り返してはいないだろうか」と論じたのだ（畑野ほか、2000：206）。そして、在日韓国・朝鮮人問題であったから、彼・彼女らの集住地域の問題という面が強かったと思われる。

こうした状況は定住告示により日系人が迎え入れられてからも変わるところはなかった。日系人が業務請負業から送り出される間接雇用で集積したこともあって、彼・彼女たちの就労先と居住先は業務請負業を活用する製造業の集積する地域に集中し、それが社会問題化するに至った。この時期に外国人住民のもたらすさまざまな社会問題と向き合わざるを得なかった基礎自治体が「外国人集住都市会議」を形成し、国に対して様々な要望を行うようになった。だが、「外国人集住都市会議」の結成時メンバーの各基礎自治体における国籍別外国人住民人口の第一位はいずれもブラジル人であり、実質的に「日系人集住都市会議」であった<sup>\*5</sup>。近年ヘイトスピーチの問題と向き合っているオールドカマー外国人住民人口の多い川崎市や大阪市などは、いまだにここに入っていない。これらが示すのは、日本で「外国人問題」としてこれまでニュース映像で流されてきたり、ジャーナリズムや書籍で書かれて伝えられてきたりしたものも実は地域問題であり、全国共通のナショナルな問題ではなかったということだ。

ところが、近年この状況が急速に変わった。NHK取材班が新書として出した『外国人労働者をどう受け入れるか』（2017）や『データでよみとく 外国人“依存”ニッポン』（2019）などでの取り上げ方が、その典型だ<sup>\*6</sup>。これらの新書で紹介されるのは、以前から外国人労働者や外国籍住民の問題と向かい合っていた都市部に限らず、北から南まで外国人が増えることで、地域社会が何とか維持できている。この姿こそが日本の今ということだ。

しかし、研究者の視点からすると、北から南まで外国人が増えていて、そのことが日本中で外国人問題を引き起こしていると言われてしまうと違和感を持たざるをえない。日本全体では2008年から2018年の10年間で、外国人労働者は48万6398人から146万463人へと人口を増加させて

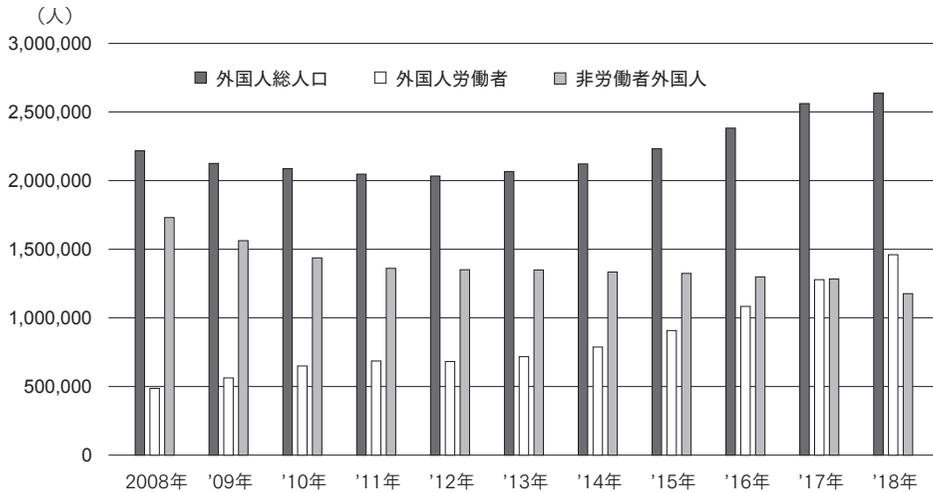


図1 2008年以後の外国人人口の推移

出典：外国人総人口は各年版の法務省「在留外国人統計」より、外国人労働者は各年版の厚生労働省「外国人雇用状況調査」より。

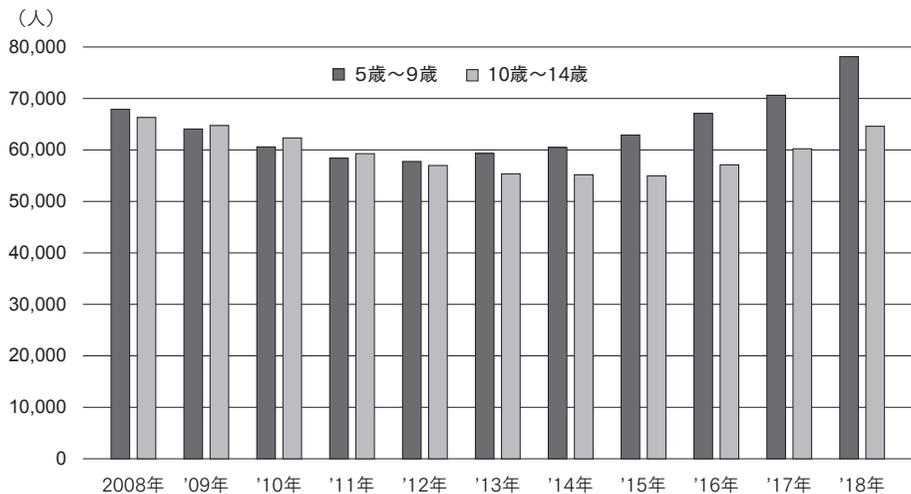


図2 中長期滞在者人口に占める児童年齢の推移

出典：各年版の法務省「在留外国人統計」より筆者集計

いる。しかし、この間の滞日外国人人口の増加は221万7246人から263万7251人に過ぎない。その年の外国人労働者の人口は厚生労働省の外国人雇用状況調査で公表され、滞在者の人数は法務省の在留外国人統計で公表される。前者が10月末のもので、後者が12月末の人口であり、ずれのあるものだ。しかし、それでも滞在人数から労働者の人数を引いたものを非労働人口と考えて、これを一定期間のデータとして捉えれば、非労働外国人人口の一般的傾向を示していると考えられるだろう。とするならば、リーマンショック以後の非労働外国人人口は一貫して減少している（図1）。

近年、外国人の子どもの不就学の問題が大きな関心を集めている<sup>\*7</sup>。だが、在留外国人統計に見

る年齢別人口を考えてみると、リーマンショック以後の動向は図2のようになる。小学校高学年から中学にかけての年齢に相当する10歳から14歳に当たる部分は総数としては抑えられており、全体の増加との関係で見れば、外国人総人口に占める児童年齢の割合はむしろ落ちているのである。にもかかわらず、広く問題が存在しているという社会の側の認識が高まっている。筆者も、中学や高校に通う外国につながる子では超過年齢的に各学年で授業を受けている者が多いことは良く知っている。そのため、外国人の児童年齢層はもう少し幅広く取る必要はあると思うが、そうだとしても全体の中長期滞在外国人総人口との比率で考えれば同じ傾向を示すと考えている。

このように外国人の滞在人口の変化から見れば、労働人口が増加しても総人口の増加は抑えられるようなメカニズムが働いており、児童年齢人口の伸びもテレビや新聞報道で盛んに取り上げられる割には極めて抑えられている。にもかかわらず、社会問題としての外国人の問題はますます身近なものとして捉えられるようになってきている。

## 2 2019年改正入管法施行で何が変わろうとしているのか

さて、2019年改正入管法施行は在留資格「特定技能」の創設が、前年の国会での審議以来、注目を集めていた。全体で34万5150人の特定技能外国人労働者を受け入れると発表された。いささか拙速気味であったことはあるにせよ、現状の受入れ規模は極めて小さい<sup>\*8</sup>。

しかし、特定技能外国人労働者の受入れをめぐる変化で最も重要なことは、これまで国の専権事項と思われてきた労働者の受入れにおいて、基礎自治体の役割がましていることであろう。しかも、その役割の果たし方に、いくつかの異なるタイプのあり方がでてきている。筆者の知る限りのものではあるが、三つの類型化を以下に示したい。

第一のタイプ（自治体主導型受入れ）は、自治体が、外国の自治体と直接に覚書や協定を結んで日本で働く者の選別とその後の現地における教育に至るまでプログラム化し、このプログラムに乗った者が来日した後も継続するプログラムを用意するものだ。実際の就労先につながるころは、民間エージェントが行うのだが、この民間エージェントとも基礎自治体が覚書を交わして来日後も外国人労働者の教育が続き、その上で地元での雇用にまでつなげようとする。

横浜市のケースでは、横浜市が外国自治体としてホーチミン市、フエ省、ダナン市の労働局や外務局と覚書を締結する。それとともに、ホーチミン市のバクオアナムサイゴン短期大学とレティリエン職業訓練校、フエ省のフエ医科短期大学とフエ医科薬科大学、ダナン市のドンア大学、そして、ハイフォン市のハイフォン医科薬科大学と覚書を締結している。ベトナムで介護を学ぶ学生を、市内の介護施設でのインターンシップや留学生として受け入れ、来日後の住居の提供や来日学生の生活相談を行うことを協定として結ぶ。そればかりか、特定技能1号で来日することを考えている学生や卒業生の受入れまで協定には盛り込まれており、日本向けの介護教育プログラムをベトナムで実施するに当たっては学研ココファンと覚書を締結し、学研ココファンが開発した介護教育プログラムと日本語教育プログラムをベトナムの教育機関で実施することとなっている。さらに学研ココファンは来日後の介護教育や生活支援、そして個別の介護施設への紹介も行うこととなってい

る<sup>\*9</sup>。

第二タイプ（自治体＝業界団体協力型受入れ）は、県が県内の事業所に特定技能外国人労働者に来てもらうために、就労場所となる企業・事業所と特定技能外国人労働者が出会う場のセッティングを行うものである。茨城県は、もともと2014年にベトナム政府と茨城県がベトナム農業の技術向上と人材育成のためとして農業技能実習生の受入れに関する覚書を結んでおり、それを具体的に実行するためにベトナム労働・傷病兵・社会省とJA茨城県中央会とが協定を結びベトナム人の受入れを行っていた。ここに特定技能に宿泊業が入ったことから、農業での受入れで培った関係性を土台に、県内の宿泊業団体とベトナム人で日本就労を考えている者との交流の場を提供することで、外国人労働者の受入れを行おうとする取り組みを開始している。

第三タイプ（地域包括型受入れ）が、浜松市のものである。これは経済団体である浜松経済同友会を中心に「浜松地域高度外国人雇用・就労促進研究会」を母体として、外国人労働者の地域企業への取り込みを図ろうとするものだ。第一、第二のタイプが業種、職種、そして在留資格で特定の者を海外から呼び込もうとすることを企図したものであるのに対して、浜松市で試行的に始まりつつあるものは、国内外や在留資格を区別したものではない。「浜松で外国人が働く」リアリティをあらゆる人に知ってもらい、そのことを通じて外国人に浜松を選んでもらうのがコンセプトだ。今働いている人の声の紹介、市内企業で外国人を求人している事業所の紹介、浜松国際交流協会、地域日本語教育を行っているボランティア団体やその教室の所在地、さらには生活相談や学校相談等をどこでどのように受けることができるのかといった雇用から生活にいたるあらゆる情報を公開し、ホームページを介して世界中どこからの質問にも応えることで、日本国内にいる外国人、海外から日本を目指そうとする外国人の双方に浜松で働くことを訴えようとするものだ。経済同友会がリーダーシップをとっているが、浜松地域高度外国人雇用・就労促進研究会のメンバーには浜松市国際課や浜松国際交流協会も入っており、この取り組みも自治体による外国人労働者受入れのタイプの一つと考えて良いものと筆者は考えている。

先にも述べたように、自治体主導型および自治体＝業界団体協力型のタイプは特定の業種・職種に外国人を迎え入れようとするものであるが、前者の方がより綿密に制度設計がなされている。住居の提供に基礎自治体が一定の経費を出すことを予定している（予算措置も行われている）など、自治体の関与の度合いが極めて濃いものとなっている。横浜市が外国自治体（ホーチミン市、フエ省、ダナン市）、外国の教育機関（バクオアナムサイゴン短期大学、レティリエン職業訓練校、フエ医科短期大学、フエ医科薬科大学、ドンア大学）、そして日本での受入れ及び外国教育機関への介護教育プログラムを提供する機関（学研ココファン）とそれぞれ覚書を交わして外国人を受け入れることで、それぞれの機関が果たさなくてはならない外国人への責任の範囲を明確化している。相手国でのセレクションでの段階から来日後の就労支援・生活支援までトータルパッケージが用意されているのだ。

それに比べると、自治体＝業界団体協力型のモデルは、マッチングの場を提供することで、その場を利用した者への責任を問う余地を県が持ち、以後も関与する可能性は残されている。だが、どのように雇用し、活用していくのかは個別の企業・事業者任せられており、自治体主導型のものよりも企業・事業所の側に自由度が高いものになっている。これには、なるべく多くの企業・事業

所に外国人労働者の活用へ関心を持ってもらいたい願望があることも関係している。宿泊業で外国人を雇用することは、いまのところ、あまり高い関心を持たれていない現実もあるからだ。

それに比べると、地域包括型受入れは、地域経済全体に外国人を呼び込むことを考えている。地域全体で考えるから、特定の産業・職種で働く外国人を受け入れるという発想が低い（たとえ現実的には、製造業での就労がメインになることを暗黙の了解にしているとしても）。それよりも、個別企業のどの仕事で労働者を募集しているのか、そこでの就労条件は具体的にどうなっているのか、浜松で生活するということが何であるのかを外国人に明確に伝えて、後は応募してきた個人と相談しながら決めていくというものだ。企業・事業所の側に様々な在留資格の者を雇った経験を持つプレーヤーが複数存在していて、その者たちが十分に連携でき、企業・事業所の連携に市役所等の行政組織、弁護士会やNPOといった市民セクター、さらには外国領事館との間で情報の共有ができる環境があつて可能になるものだ。

だがしかし、自治体と職業紹介という観点から見ると、覚書（Memorandum of Understanding: MOU）を結んだ相手に行わせるものであったり（自治体主導型受入れ）、自治体が用意した場で労働者と事業者とが会う場の提供であったり（自治体＝業界団体協力型受入れ）となっていて、自治体が職業紹介そのものを行うことは避けるスキームになっている。それは、地域包括型受入れでも同じで、この点では地域包括型受入れの自治体の役割は自治体＝業界団体協力型受入れに極めて近いものになっている。

地域の産業構造に規定される経済的社会的状況によって、求める外国人労働者に違いが出ている。また、外国人を地域で受け入れるには、地域社会のなかに多言語能力に長けた者であったり、外国人の社会問題に関わった経験と専門知識を持つ者（持つ組織）であったりが必要とし、こうした人的資源は一朝一夕には育たない。それぞれの地域で何ができるかは、これまでどのように外国人の受入れに尽力してきたかという経路依存性によって決まる。確かに、NHK取材班が主張するように、外国人労働者の受入れの問題は日本中で考えなくてはならない問題になった（NHK取材班、2019）。だが、では具体的にどんな受入れを各地域・自治体は行うべきかとなると、それぞれの地域に合った外国人の受入れを考えるしかないとなって、共通解は霧消してしまうのである。

### 3 2019年改正入管法施行と地域の外国人の未来

2019年の改正入管法施行に合わせて、国は「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応政策（以下、これを「総合的対応政策」と記す）」を発表し<sup>\*10</sup>、生活者としての外国人支援に、1）暮らしやすい地域社会づくり：多文化共生総合相談ワンストップセンターの整備（30億円）、2）生活サービス環境の改善等：医療通訳の配置・院内案内図の多言語化支援（25億円）、3）円滑なコミュニケーションの実現：日本語教育の充実（8億円）、4）外国人児童生徒の教育等の充実：地方公共団体が行う体制整備支援（5億円）、5）留学生の就職等支援：就職支援プログラム認定、介護人材確保の支援（32億円）、6）適正な労働環境等の確保：労働基準監督署・ハローワークの機能強化（34億円）を挙げている。予算措置はこれだけに留まらず、地方創生推進交付金で1000億円の内数、人材開

発支援助成金 571 億円の内数、不法滞在対策等で 157 億円となっている。

さらに、2019 年改正入管法施行に合わせる形で、文化庁を主務官庁とする「日本語教育の推進に関する法律（以下、「日本語教育推進法」と記す）」（2019 年 6 月 28 日）も公布と同時に即日施行された。「外国人等である被用者等に対する日本語教育（第 14 条関係）」は「ア 国は、事業主がその雇用する外国人等（次のイの技能実習生を除く。）に対して、日本語学習の機会を提供するとともに、研修等により専門分野に関する日本語教育の充実を図ることができるよう、必要な支援を行うものとする。」「イ 国は、事業主等が技能実習生に対して日本語能力の更なる向上の機会を提供することができるよう、教材の開発その他の日本語学習に関する必要な支援を行うものとする。」「ウ 国は、定住者等が就労に必要な水準の日本語を習得することができるよう、必要な施策を講ずるものとする」となって、専門的技術的労働者であろうと（14 条ア）、技能実習生であろうと（14 条イ）、そして就労制限のつかない身分系外国人であろうと（14 条ウ）、使用者が労働者の日本語教育に責任を持つことが定められた。

前節で見たような、横浜市、茨城県、浜松市の取り組みにも、総合的対応政策や文化庁で予算措置されたものも用いられている。しかし、具体的な外国人受入れに舵を切れる自治体は決して多くはない。国が 100 カ所で始めるとした多文化共生総合相談ワンストップセンターの設置の仕方も、地域に活発な外国人支援活動を行っている NPO があるようなところでは、そうした NPO を指定管理者として行っているところもあるが<sup>\*11</sup>、そもそも民間セクターに、外国人サービスのできる人材が育っていないところも多い。多言語話者を見つけることも難しい地方では、ワンストップセンターが退職公務員の再就職場所になってしまっているところも珍しくはないのが現実だ。

ICT を通じて多言語通訳の部分は何とかクリアできそうなところが多いが、生活保護や児童福祉、さらには病院や家庭内暴力等さまざまな専門的な問題への関わりが本来必要となることを考えれば、国が一定の予算措置を始めたとはいえ、ワンストップセンターが機能するかどうかには疑問符がつく。そもそもワンストップセンターが設置される根拠になった「総合的対応政策」で打ち出されている事業の多くが、予算措置されたとはいえ、単年度予算でプロジェクト型のものばかりだ<sup>\*12</sup>。しかも、予算措置された案件を行おうとしても全額補助ではなく、半額程度は都道府県や基礎自治体を用意しなくてはならないものも多い。ワンストップセンターの設置にしても、使われなくなった公共施設の流用で行われているケースも珍しくはなく、利用者の使い勝手を考慮してある方が珍しい。これでは職員を期限の定めのない正規職員相当で雇用することも難しく、総合的対応政策に基づく事業によって専門知が蓄積されていくとは思えない。

筆者が、地域の経済同友会主導の浜松市での取り組みを地域包括型受入れとして自治体の取り組みの一つと評価した理由もここにある。国が半額、基礎自治体が半額、しかも単年度予算では、できることも限られてしまう。地域のエコノミックセクターからも人的資源と資金の一部が出ることで、自治体の国際化政策を行うことができれば裾野も広がるし（語学に長けた人材などは企業のなかにこそ眠っている）、ルールを守ってもらいたい人々を主要なアクターに取り込めれば自己拘束的に社会にルールが広がっていくことにもなり、必要なプロジェクトを長期に着実に進めることが可能になると思えるからだ。もっとも、浜松市でこうしたことが行えるのは、何よりも経済的に豊かな都

市であり、商工業者のうちに有賀喜左衛門が「地方名望家層」と呼んだ人々が生き生きと活動できているからでもある<sup>\*13</sup>。浜松市では、創業100年を超える同族経営企業が極めて強いイニシアティブをとって、外国人の受入れの方向性に決定的な役割を果たしている。休日の工場内の施設を使って、自社労働者とその家族向けの日本語教育の場としている例もある（さらに、ここに地域の外国人住民を迎え入れることも検討している）<sup>\*14</sup>。

近年、外国人の日本滞在の可能性と日本語能力が結びつけられるようになってきている。在留資格「定住者」の者が永住資格を取ろうと思ったら、在留資格「定住者」での在留期間5年を経なくてはならなくなった。だが、この定住者（期間5年）の在留資格を得るには日本語能力検定でN2相当の日本語能力が必要とされている。また、「日系四世」の受入れや特定技能でも日本語能力が見られており、N4相当の能力を身につけていることが必要とされる。在留資格「家族滞在」の者で、日本の高校を卒業し就職先が決まった者に対して在留資格「定住者」や在留資格「特定活動」が2017年、2018年の法務省入管局在留管理課長通知によって可能になった。具体的には、法務省のホームページに掲げられている「高校卒業後に日本での就労を考えている外国籍を有する高校生の方へ」で確認することができる<sup>\*15</sup>。高校卒業の資格ではあるが、日本の高校に限られていることから（インターナショナルスクール等では認められない）、これは日本語能力との関係で就労可能な在留資格に移行できるようになったものと評価して良いだろう。

これから考えると、日本語教育推進法が施行される以前から、日本語能力と在留資格とのリンクは徐々に形成されてきていた。日本語教育推進法は、これまで外国人の日本語能力形成を在留資格との関連でのみ捉えてきたが故に、外国人個人にその能力形成の責任を押しつけてしまっていたものに、企業・事業所にも自社で働く労働者の日本語教育への責務を義務づけたと捉えることができよう。しかし、だからこそ、今後はますます労働者の日本語能力と滞在可能性との結びつきは強いものになると思われる。だが、日本語教育推進法には、企業への罰則規定が盛り込まれておらず、企業・事業所への義務づけは行われたが、外国人の日本語能力形成の結果責任は依然として外国人個人が負うものとなっている。

在留資格と日本語能力の結びつけは、在留資格だからこそ入管法に基づいて全国一律で行われる。しかし、その能力を身につける機会は地域間で相当違いが出てきている。外国人の人権は、最高裁大法廷判決（昭和53年10月4日）「在留期間更新不許可処分取消請求事件（以下、この判決を『マククリーン判決』と記す）」以来<sup>\*16</sup>、在留資格制度の下では外国人の権利は在留資格の範囲のなかで定まるに過ぎず、生活保護等についても与えるも与えないのも行政の自由であり、外国人の側がこれを要求することはできないとされている。最高裁第二小法廷判決（平成26年7月28日）「生活保護開始決定義務付け等請求上告事件」もこれを支持する論理でなされており<sup>\*17</sup>、最高裁大法廷判決において今後同様な事件で覆されることはあるかもしれないが、現時点では外国人が一般的な権利として自らが日本で受ける公的サービスを要求することはできない。つまり、たまたま自身への日本語教育やさまざまな健康福祉サービスを受けることができたり、子どもにも同様なものを受けさせられたりする自治体があるかもしれないが、転居した途端にそれらを受けられなくなるかもしれない。自治体間で求める外国人労働者が異なり、それぞれで用意できる資源に差があるからだ。現在の総合的

対応政策の下でも、外国人の福祉は日本国内でかなりの程度のばらつきが発生することは避けられない<sup>\*18</sup>。

国の外国人の福祉に関する考え方は半世紀以上前に小川政亮によって書かれた『家族・国籍・社会保障』の当時から原理原則に進展はないと、筆者は見ている（小川、1964：第6章及び第7章）。マクリーン判決についても、憲法学者からも「国際人権法の発展と行政裁量論の深化を踏まえて、『マクリーン判決を超える』ことは、憲法学にとっても喫緊の課題である」と評されつつも（愛敬、2019：5）、裁判官はこれに固執したままだ。外国人が日本で生存し続けることを権利として認めることは、司法や国の行政の論理からは出てこない。それでも、地域社会に外国人が存在し続けることも否定できず、妥協的に行政措置として一部の在留資格の者（「難民」、「日本人の配偶者等」、「永住者」、「永住者の配偶者等」、「定住者」）に生活保護や公的扶助が与えられる。だが、これも当該行政措置を行う自治体の意向に大きく依存している。積極的なところと、関心のないところがあっても、問題なしとしてしまうのだ。

外国人の福祉一般は上記のような状態で停滞しているが、外国人への日本語教育は、総合的対応政策や日本語教育推進法といったナショナルレベルの法政策で進められていることもあって、国が一定の水準を確保しようとする動きも顕著になってきている。例えば、外国人の日本語教育の場として「夜間中学」を活用しようとする動きが全国で進んでいるのがその典型だ。夜間中学は、どの都道府県でもかつて活発に活用してきた。また、経済的な理由から学ぶ意思があるのにその機会を逸してしまっていた者への地域での教育の場としての性格からも、外国人労働者とその家族の受入れに適切な機関と捉えるのも当然かもしれない。NHK取材班（2019）が示した「全国共通の問題だ」という認識にたてば、共通の解決方法を用いようとなるのかもしれない。ところが、外国人の集住地域を含めても、ニューカマー外国人への日本語教育を夜間中学が担ってきたというのは決して多いことではない。むしろ、昼間の小学校、中学校、定時制高校、そしてフリースクールやNPO団体によって担われてきたのであり、夜間中学で外国人に日本語を教えるノウハウがあるところは限られている。

だが、日本語教育推進法に見ることができるように、外国人が居住する自治体にも国と協力しつつ外国人住民の日本語能力に関わらなくてはならない、との位置づけがなされている（日本語教育推進法5条、11条、16条）。こうしたことが、全国的に基礎自治体が等しく用意することができる機関として夜間中学をみなし、国が普及しようとしている要因になっていると筆者は推察している。また、制度的にも、日本の中学を卒業し高校に入学・卒業すると「家族滞在」の者も就労につながる「特定活動」の在留資格に結びつくことから、夜間中学を活用して高校につなげるのは理屈に合っている。

しかしながら、神奈川県が行っている「在県外国人等特別枠」（以下、「在県枠」と記す）による県立高校への外国につながる子どもの進学状況をみると、中学を経て高校に進学する者とフリースクールを経て高校に進学する者との割合は半々か若干後者の方が多いくらいだ（しかも、中学を経た者も昼間の中学の卒業生だ）<sup>\*19</sup>。言葉の学習だけを考えれば夜間中学の活用も理解できないではない。しかしながら、夜間中学は昼間働いている人のために設けられたものであるから、働く労働者への

日本語教育の場として用いるというのであれば理解できる。だが、来て日の浅い者すべてに夜間中学に行くことが勧められているのだ。これは「家族滞在」の子どもには決してよいことではない。昼間の時間帯に行く場所が用意されていないし、何よりも家族滞在資格の子は、高校に接続しそこを卒業することで、働くことが可能な在留資格に移行できる道につながるはずだ（この道が制度的に開かれたのは2017年2月以降に過ぎない）。将来を考えるならば、中学の課程を学びの中心にするのではなく、高校こそが主たる教育の場にならなければ学ぶ側にとって意味がないのである。

外国人の子どもの不就学・不登校ばかりに焦点が当てられるが、外国人は日本で育ち、日本の学校を出たからといって自由に働けるわけではない。働くことのできる在留資格に移行できて初めて働けるのだ。不就学・不登校を問題にするならば、学校に行った結果（=高校を卒業したら）が働くことにつながるのが自明でなくてはならないはずだ。ところが、働けるかどうかもわからないのに、外国人に一方的に学校に行くことだけが求められていることに、日本社会はほとんど注意を払わない。

## 結語にかえて：現実に飲み込まれる制度改正

1990年の改正入管法施行で、在留資格は従来の入管法上の根拠の条文番号に基づくものから、具体的な在留資格内容名を表示するものになった（例えば、「在留資格4-1-1」が「在留資格『外交』」、「在留資格4-1-5」が「在留資格『投資・経営』（2020年現在は在留資格「経営・管理」に相当する）」、「在留資格4-1-16」が「在留資格『日本人の配偶者等』」となった）。そこには、入管行政を分かりやすくさせようとする意思が働いていた。

ところが、この意図は今も生きているのだろうか、と思わざるをえない事態が発生している。本稿の出だして述べた公共工事現場の管理責任者に話を聞くと「不法はいない」が答えだった。確かにそこに「ビザなし労働者」はいなかった。しかし、道路工事作業に「技能実習」、「技術・人文知識・国際業務」、「定住者」が就いていたのだ。この工事現場で外国人労働者が働いていた仕事は土工であった。建設業では24職種36作業で技能実習が認められているが、ここに土工は含まれない。ビザなしはいなかったが、この現場で合法的に働いていた（=認められた職務内容の範囲で働いていた）のは「定住者」の資格を持った者だけだった。現場の管理責任者の「不法はいない」は「不法滞在者はいない」であって（資格外就労者という）「不法就労者はいない」であった。

前節でも触れたように、日本語教育推進法で、使用者サイドの外国人労働者への日本語教育への義務づけはなされた。では、実際にこれが実現するのかと言えば、現実には始まる前から破綻している。2009年より外国人技能実習制度における優良監理団体制度が始まった。監理団体を差別化するに当たって、一定のポイント制度のもとで様々な項目を埋められる優良な監理団体を増やそうとするものだった。その評価ポイントの一つに、技能実習生への日本語教育や地域との交流が含められた。日本語教育のできる者を専任スタッフとして雇用したり、自団体に日本語教育資格のある者に来てもらったりして日本語講座を行っている監理団体が優良監理団体となるだけでなく、地域で開かれている日本語教育講座を受けている場合も同様の評価を受けることになった<sup>\*20</sup>。

その結果、本論文でグッドプラクティスの例示として出した浜松市でも、地域日本語教育が技能実習生の存在で破綻に瀕しつつある。市内外国人人口に占める技能実習生の割合は7.5%に過ぎないのに、市内の日本語教室通学者に占める割合は34.7%になってしまう（浜松市、2020：27）。浜松市委託事業として浜松国際交流協会が行っている「浜松市日本語教室」と厚生労働省委託事業として日本国際協力センターが行っている「外国人就労・定着支援研修」の二つの日本語講座は対象者を身分・地位に基づく在留資格として制限をかけているが、NPO等の民間団体の行っている11の教室では在留資格の縛りをかけていない。地域住民へのボランティアとして行っている活動であることもあって、民間団体の日本語教室の費用も無料から一回数百円程度の安価なものになっている。ここに優良監理団体のエンタイトルメントを欲する営利目的の者たちがフリーライドしてくるのだ。その結果、地域住民の受講が制限を受け始めてしまっている。

人手不足の中で量として外国人労働者を確保しようとするから、在留資格は増え続け労働現場の理解を超えたものになる。そのことが「不法はいない」が「不法就労はある」になるのだ。世間的には「特定技能」の在留資格が労働市場の開国との見方もある。だが、企業・事業所は特定技能外国人が正社員外国人に当たることを「特定技能労働契約」を通して知っているから、思ったほどこのカテゴリでの需要は増えない（企業・事業所が欲しいのは安価で、いつでも切れる非正規雇用であって正社員ではない）。労働者にしても、「技術・人文知識・国際業務（以下、「技人国」と記す）」の在留資格が出やすくなっていることを知っているので、「特定技能」の在留資格よりも「技人国」の在留資格を望む。「技人国」であれば当初より家族滞在ができるからだ。

図1で示したように、非労働人口は減っている。1990年改正入管法施行で日系人の就労を認めたことの反省がソーシャルコストを増やさない外国人の受入れとなり、働かない滞在人口を減らすということになったと思うのだが、元入管局長の高宅茂も「『永住者』の在留資格をもって在留する外国人は平成29年末には74万9191人に達し、在留外国人全体の29.1%、中長期在留者のうちの33.6%を占めるに至っているのである」と認めているように、中長期在留者に占める永住資格保持者の割合は一貫して増加している（高宅・瀧川、2018：276）。国は働かない外国人の滞在人口の削減には成功したが、生活保護や児童扶助といった社会権を持った外国人が増加しているのだ。労働市場が逼迫する状況が続く限りで社会問題は極小化することができるが、国の思惑が一方的に成功しているわけではない。

法制度・社会制度はますます精緻化しているが、精緻化するほど働かせる側にとっても働く側にとっても分かり難いものになってきている。さらには、関係するアクターの意思や思惑が複雑に絡まり合いながら進行していくからこそ、「外国人の権利」から出発できないことが、さまざまな格差を当然のものとしてさせてしまっている。

しかし、国も地域間格差が出るのを承認しているかのようだ。本論で取り上げた横浜市の介護外国人の受入れは、決して横浜市が一人で先陣を切っているものではない。担当部長は国と地方の人事交流で厚労省に出向後、横浜市に戻ってからこの事業を始めているし、厚労省とも密接に連絡を取りながら進めていると言う。茨城県の場合でも、観光庁と連携しながら、県内企業・事業所と外国人の就労希望者との交流の場の設定を行っているのだ。独自の外国人の受入れを始めた先端的な

地方の試みを後押ししているのも国なのだ。夜間中学の例に見ることができる同じ政策手法を取るという動きと、各地域でどのような労働力を必要とするのかは異なるからその地域のターゲットとする労働者に合わせた受入れモデルを作ろうとする動きとが同時に出てくる。こうなると、政策対象の外国人は、「外国人」と言っても、地域ごとに求めている対象に微妙な違いがあるから、地域ごとの特性に合わせる必要があることになる。

だが、受け入れられた外国人住民の目から見れば、既に外国人支援のサービスを行っているところに、資金と人が流れ、そこに専門的知識が集積されるような仕組みづくりこそ、長期に居住する外国人の福祉に最も資するものになるはずだ。しかしながら、新しく作ろうとする意思は見られるが、既にあるものの評価とその活用は前者に比べると軽いものとしか扱われていない。いずれにせよ、人手不足が国や地方の行政のあり方を飲み込もうとしていて、国も地方も何かをしなくてはならなくなっている。だがその何かはそれぞれの地方によって異なるので、外国人はどこに住むのかで自身の受けることができる公的サービスに違いが、今まで以上に大きくなろうとしている。

付記：本研究は三菱財団より研究助成を受けた成果である。

- \*1 この事実については、丹野（2019a）に一度論じたことがある。
- \*2 在日朝鮮韓国人が中心だったときの代表的な文献が田中（1995）であり、日系人が中心になったときの代表的な文献が梶田・丹野・樋口（2005）になると筆者は考えている。
- \*3 入管法24条4号の3として「国際的規模で開催される競技会」、「国際的規模に準ずる規模で開催される競技会」で「国際競技会等の経過若しくは結果に関連して、又はその円滑な実施を妨げる目的をもって、当該国際競技会等の開催場所又はその所在する市町村の区域内若しくはその近傍の不特定若しくは多数の者の用に供される場所において、不法に、人を殺傷し、人に暴行を加え、人を脅迫し、又は建造物その他の物を損壊したもの」が加えられた。
- \*4 「国際競技会等」に「国際的規模で開かれる会議」が含まれて反グローバル運動に関わるアクティビストで破壊行為や暴力行為を行った場合も退去強制令の執行対象となることになった。
- \*5 筆者は最初の外国人集住都市会議の議長を務めた基礎自治体職員に「なぜオールドカマーの多い都市は入っていないのか」と聞いたことがある。その際の回答は「産業構造が製造業中心の地方都市という共通の性格を有し、共通の問題を集約しやすい。東京や神奈川そして大阪などで外国人が多いのは分かるけれども、そういう大都市とは性格が違って、そうすると取り上げる問題が拡散するだろう」と述べていた。
- \*6 後者の「外国人“依存”ニッポン」のシリーズは当初ウェブニュースとして伝えられており、新書版とは違ったデータも見ることができる。何が伝えられたのかについては以下のURLを見てほしい（<https://www.nhk.or.jp/d-navi/izon/>、2020年1月8日アクセス）。
- \*7 例えば、毎日新聞2019年6月18日朝刊「にほんでいきる」の記事。この記事は以下のURLでも確認できる。（<https://mainichi.jp/articles/20190617/k00/00m/040/160000c>、2020年3月26日アクセス）
- \*8 しかしながら、初年度の入入れ状況から、今の日本の外国人労働市場のあり方がおぼろげながらも見えてくる。人数の多かったのは対人サービス業で、飲食業、宿泊業、そして介護業などだ。しかも、飲食業はそもそも技能実習制度に含まれていない。宿泊業は技能実習生が存在するけれども技能実習1号のみで技能実習2号への移行職種になっていない（なろうとは努めている）。つまり、これまでこれら二業種は外国人労働者を一定期間を超えて雇用する機会を持っていなかった。それゆえに、特定技能外国人の入入れが活発に行われていると推察される。それに比べると、技能実習2号から特定技能へ転換することができる業種では、それほど進んでいない。介護は技能実習2号への移行職種でかつ特定技能へも進むことができる業種である。だが、介護業には固有の論理が働

いている。介護で特定技能の受入れが活発に行われているのは、①特別養護老人ホーム等では入所者数に応じて必要とするスタッフが法で義務付けられている（入所者3人につき1人の介護職スタッフ）。このために、日本人であれ、外国人であれスタッフを確保できなければさらなる事業の拡大もできないし、スタッフの転職などが続けば既存の入所者に退所を迫らなくてはならない事態も生じかねない。また、②介護職の技能実習1号で迎え入れた者は、最初の半年間を法で義務付けられている必要スタッフ数にカウントすることができないとされている。受け入れてから半年間のタイムラグがどうしても必要となってしまう外国人技能実習生よりも、最初から制度上必要とされるスタッフに組み込める特定技能外国人は十分に魅力的な存在となっている。

- \*9 横浜市とベトナムとの受入れの仕組みについては以下のURLで確認してほしい。全体像は以下のURLを見ると分かりやすい (<https://holdings.cocofump.co.jp/news/201902/20190222.html>, 2020年3月26日アクセス)。
- \*10 法務省所管の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応政策」については官邸のホームページ ([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf), 2020年3月26日アクセス) を見てほしい。
- \*11 しかし、反対に、地域に活躍しているNPOが多い地域だからこそ、基礎自治体が特定のNPOとの関係が強くなることを気にしてNPOを指定管理者にしてワンストップセンターを運営するのではなく、基礎自治体のOBを再雇用して運営しているところもあった。
- \*12 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応政策」の詳細については法務省のホームページで確認してほしい。 ([http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01\\_00140.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00140.html), 2020年3月26日アクセス)
- \*13 地方名望家については有賀喜左衛門(1949)を参照してほしい。
- \*14 こうしたケースは中部地域では決して珍しくなく、隣接する三河地域で外国人労働者の受入れでその後の範を示すことになった岡崎地区雇用管理促進協議会のリーダーであった同前慎治氏(故人)は、企業経営者という枠に収まるだけでなく、今に続く「岡崎ジャズストリート」の発起人として地域文化のパトロンの役割を果たしていた。
- \*15 右のURL (<http://www.moj.go.jp/content/001252142.pdf>, 2020年1月9日アクセス)を参照のこと。
- \*16 マクリン事件については、裁判所ホームページ ([https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/255/053255\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/255/053255_hanrei.pdf), 2020年3月26日アクセス)を参照のこと。
- \*17 『訟務月報』61巻2号(356-391頁)を見てほしい。
- \*18 この点について、筆者は丹野(2019b)でより詳細に論じたことがある。
- \*19 筆者は2016年から川崎市ふれあい館で行われている在県枠での進学を考えている中学生への放課後補習授業に、2018年から神奈川県立大師高校で行われている外国につながる子の放課後補習授業に学部生・大学院生とともに通っている。
- \*20 「優良な実習実施者および監理団体」の評価基準として、技能実習生への日本語習得支援や地域との交流という項目を満たすことで、優良監理団体になるためのポイントとして10ポイントが加算されることになっている。詳しくは右のURLを見てほしい。 ([https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyouounouryoku\\_kaihatsukyoku/0000204970\\_1.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyouounouryoku_kaihatsukyoku/0000204970_1.pdf), 2020年3月26日アクセス)

#### 《参考文献》

- ・ 愛敬浩二, 2019「外国人の政治活動の自由——マクリン事件(最大判昭和53・10・4)」長谷部恭男・石川健治・宍戸常寿編, 別冊ジュリスト『憲法判例百選I [第7版]』No.245, 有斐閣, 4~5頁
- ・ 有賀喜左衛門, 1949『新日本史講座 封建遺制の分析』中央公論社
- ・ NHK取材班, 2017『外国人労働者をどう受け入れるか——「安い労働力」から「戦力」へ』NHK出版新書
- ・ NHK取材班, 2019『データでよみとく 外国人“依存”ニッポン』光文社新書
- ・ 小川政亮, 1964『家族・国籍・社会保障』勁草書房
- ・ 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 2005『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会
- ・ 高宅 茂・瀧川修吾, 2018『外国人の受入れと日本社会』日本加除出版株式会社
- ・ 田中 宏, 1995『在日外国人——法の壁, 心の溝』岩波新書
- ・ 丹野清人, 2007『越境する雇用システムと外国人労働者』東京大学出版会

- 丹野清人, 2019a「日本の外国人受入れ政策の本質——外国人どもは死なぬように生きぬように」『貧困研究』22号, 貧困研究会, 57～65 頁
- 丹野清人, 2019b「外国人の『シティズンシップ』——行政運用と社会運動の間に生まれる市民権」『福祉社会学研究』7巻, 福祉社会学会, 11～25 頁
- 畑野 勇・倉島研二・田中信也・重見一崇・石崎勇一, 2000『外国人の法的地位——国際化時代と法制度のあり方』信山社
- 浜松市, 2020『浜松市における地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業 地域日本語教育実態調査【調査結果報告書】』公益財団法人浜松国際交流協会 (HICE)

# Understanding New Acceptance Ways of Foreigners Starting From Local Government

TANNO Kiyoto *Tokyo Metropolitan University*

**Key Words: foreigner acceptance policy, local government initiative, industrial association**

The new Immigration Control and Refugee Recognition Act came into effect on April 1, 2019, and the acceptance of foreigners with specific skills has begun. The author has strong doubts about the extent to which Japanese companies need special skills foreigners. However, as the acceptance of foreigners with this new status of residence begins, local governments and various industries are seeking ways to accept them in ways never before possible. Although it has not been a year since the start, there is a big gap between the local governments working on it and those who are not interested at all. In the future, the author predicts that: This difference will be a watershed. It will also be a starting point for thinking about the state of the country and regions when considering Japan as a whole. In this paper, the author would like to characterize the way of accepting foreigners in Yokohama city as a municipal government driven acceptance model, Ibaraki prefecture as a local government and industry association cooperation-led acceptance model and Hamamatsu city as a regional comprehensive acceptance model, as three new acceptance patterns at the moment. In addition, the author argues what the Japanese government must consider, even assuming that there are differences in the acceptance of foreigners in local governments.