

2020年1月21日

外国人住民と自治体行財政

東洋大学 沼尾 波子

1. はじめに ～増大する外国人

- (1) 外国人の増加
- (2) 多様な地域特性
- (3) 外国人受入政策の歴史的転換

2018年12月入管法（出入国管理及び難民認定法）改正

→在留資格「特定技能」による入国（←労働者としての受入）

政府：5年間で34万5千人を目標（介護・外食・建設などの14業種）

人手不足を緩和するための措置（←背景には未曾有の人口減少・少子高齢化）

※特定産業分野（14分野）

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、飲食物品製造業、外食業

特定技能1号：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

特定技能2号：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）

2. 外国人住民について

(1) 人数

- ・2019年6月の時点で、国内に約283万人の外国人住民が居住
- ・戦後ほぼ一貫して増加、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災の影響で一時期減少するが、その後2013年より再び増加して今に至る
- ・国籍別でみると、中国、韓国（朝鮮）、ベトナム、フィリピン、ブラジルの順に多い。多様化が進む。
- ・入国資格別にみると、「永住者」「技能実習」「留学」「特別永住者」「技術・人文知識・国際業務」「定住者」「家族滞在」「日本人の配偶者等」・・・の順に多い。多様化が進む。
- ・都道府県別の居住地をみると、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、福岡県、茨城県の10都府県で7割以上を占める。
- ・市町村別では、外国人人口が多い市区町村の上位60位は三大都市圏の市区町村。上位の大半は東京特別区。
- ・外国人住民割合の高い自治体（2018年）は、北海道や信州のスキーリゾート、歴史的にコリアンタウンや中華街などを抱える自治体、外国人を多く雇用する製造業が集積する自治体、コスモポリタンな大都市、に区分できる。

(2) 外国人住民の参政権

- ・選挙権は与えられていない（自治体の住民投票については条例で対応）
- ・納税の義務はあっても、参政権には制約
←ex.外国人市民会議（川崎市）など
- ・自治体職員としての任用に門戸を開く自治体
- ・日本に帰化した外国出身の議員

3. 2つの外国人政策からみた国・自治体の役割

※出入国管理政策：どのような外国人の入国をどの程度認めるか（法務省）

※多文化共生政策：入国した外国人を社会の構成員として受け入れる（国・自治体）

(1) 出入国管理政策により、各地域の外国人住民数や構成に変化が生じる

入国した外国人を社会の構成員として受け入れる（地域住民、企業、自治体の政策）

外国人住民受け入れの経緯や対応は地域によって異なる

- 1) オールドカマー（中国・韓国）の方々が暮らしてきた地域
- 2) 地域に立地する企業が外国人労働者の受け入れを行ってきた地域
- 3) 居住環境や立地条件などから、外国人住民が生活し、次第にコミュニティが形成された地域
- 3) 観光振興策としてインバウンド対応のための外国人従業員を受け入れた地域
- 4) 地方創生の観点から人口減少対策として外国人住民を呼び込む地域

- ① 地域産業構造・産業振興策を通じて外国人労働者・外国人住民の増大
- 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
- ③ 結果的に外国人コミュニティが形成された地域（←住宅政策、福祉、教育等）

※外国人住民に対する行政サービス

（健康保険・介護・年金・教育・公営住宅・生活保護・生活困窮者対策など）

⇒政府の方針に従った対応＋自治体独自の判断

※外国人住民への追加的な対応（多言語対応・生活環境に適応への支援）

⇒自治体による個別の対応

→財源保障ならびに負担のあり方について考える

4. 出入国管理政策の変遷と自治体

○1970年代 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者のうち、韓国籍の人々は日韓国交正常化以降、永住資格を取得。（それまでは帰国を当然視）その後、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る

(←米国の公民権運動、日本における社会運動、人種差別撤廃条約、国際人権規約の発効など、国際的な人権意識の高揚)。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

○1980年代 経済大国ニッポンの「国際化」のなかで、外国からのモノや人を受け入れる「内なる国際化」が掲げられる。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の増大

○1990年代 入管法改正により、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。

「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。(愛知県、静岡県、群馬県などに定住)労働力不足と超過滞在者急増への対応。

1993年に技能実習制度の導入。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(実際には低賃金労働者として雇用されることが多い。)

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、定住化が進む。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。

○2000年代 総務省により多文化共生推進プログラムが検討

○2006年 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(11年間)に約200億円規模の事業が展開される

1) 外国人が暮らしやすい地域づくり

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

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

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

4) 外国人の在留管理制度の見直し等

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

(予算額：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)

○2014 年 4 月 経済財政諮問会議、産業競争力会議「外国人材の活用」方針

「移民政策と誤解されないよう配慮」

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

高度人材や留学生の受入れを推進

経済連携協定による看護師や介護福祉士（候補者）の受入れも実施。

○2015 年 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実施。

○2017 年 9 月 在留資格として「介護」が創設。

○2017 年 11 月 技能実習法が施行、実習期間が 3 年から 5 年に延長。

○2018 年 12 月 入国管理法改正（2019 年 4 月施行）

在留資格「特定技能」による外国人労働者が入国できる。

政府：5 年間に 34 万 5 千人を目標。（ブルーカラーを含めた 14 業種）

人手不足を緩和するための措置、「移民政策ではない」

○2019 年 4 月 法務省に出入国在留管理庁が設置

1) 就労目的の新たな資格「特定技能」を創設。在留期間上限を 5 年

- ・低賃金での技能実習制度からの転換
- ・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
- ・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

2) 「特定技能 2 号」では、家族帯同と定住が認められる（一定の試験による合格者）

現場で働く外国人労働者に日本に定住する道

日本に住む道筋の明確化。生活環境を整えるなど、在留外国人対策を決定

3) 「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」（2018 年 12 月 25 日）

本格的な外国人労働者の受入れに向けた対応を政府（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議）がとりまとめ（別紙資料）

多文化共生を目指した社会づくり

日本語学習充実など、生活を改善するための様々な取組が列挙。

すでに 260 万人以上の外国人が日本で暮らしているが、これに対し、国が政策パッケージを示し、予算化を図る。（平成 30 年度補正+31 年度予算の総額で 211 億円

（一部地方創生交付金等の内数が含まれる）

5. 自治体の多文化共生政策

○1970 年代前半 自治体による外国人住民施策が進み始める

当時の外国人住民の多数を占めていた在日コリアン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

○1980年代後半 新たな外国人労働者の受け入れが進行

○1990年の入管法改正 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、その定住化も進む。

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。外国人の子どもが通う学校ではいじめや不就学問題が発生。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に取り組む。

○2000年代 総合的に外国人住民政策を進める自治体が増加

「多文化共生」 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を推進。

○2001年浜松市、豊田市、群馬県大泉町など13市町で「外国人集住都市会議」を結成し、同年10月に浜松宣言を出す。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る。

○2004年3月に、愛知県、群馬県、岐阜県、静岡県、三重県、名古屋市により「多文化共生推進協議会」を立ち上げ、国に提言活動。

→2006年3月 総務省「地域における多文化共生推進プラン」を策定

内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」で調整

「生活者としての外国人」という視点

2009年1月 内閣府が定住外国人施策推進室を設置（リーマンショックによる景気の急激な悪化が背景）、2010年に日系定住外国人施策に関する基本指針策定

○2010年代 外国人を地域に活力をもたらす存在として捉える動き

安芸高田市「多文化共生プラン」（2013年）「移住・定住したくなる魅力的な地域づくり」（2018年）。

→2019年6月「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」 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」と記載

○北海道東川町 全国初の公立日本語学校を創設、さらに福祉専門学校を誘致し、新たな地域づくりの担い手として、外国人住民の受け入れを図るとともに、介護人材を養成

6. 自治体に求められる取組み

① 言語

○多様な言語・多様なメディアによる行政や生活情報提供

多言語による広報誌の発行、外国語によるコミュニティFM、通訳できる市民を登録、図書館による多言語サービス、

○日本語教育

1979年 難民定住促進センターでインドシナ難民への支援開始

1984年 中国帰国孤児定着促進センターで中国からの帰国者を支援

1994年 地域日本語教育推進事業

2001年 地域日本語支援コーディネーター研修事業など

2019年6月に日本語教育推進法制定、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

② 医療

○通訳・未収金・人材育成などの課題

○多様な外国人患者（インバウンド、居住者、医療ツーリズム、難民申請中等）

・健康保険加入者や旅行保険加入者ではないケース

・多様な国籍→多言語による通訳の必要性

→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

※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言語におけるサービスを無料で利用できる体制を構築

※対面通訳による直接的なコミュニケーションの必要性（手術の場合など）

※医療コーディネーター

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（社会文化的背景や服薬習慣、支払いなどについて調整）。通訳とペアで対応。

※厚労省の調査では、回答のあった医療機関の約2割の機関が未収金を体験。（日本人患者でも発生）（厚生労働省「外国人患者の受入に関する実態調査」）

○自治体では、ウェブサイトでは医療関係情報を多言語で掲載

○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、24時間医療通訳を受け付ける。

○横浜市では2019～20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。

※人材育成

医療・看護従事者の多文化への対応能力や英語力向上が課題

③ 教育

○公立学校で学ぶ外国人児童生徒は8万人。そのうち3万4千人は日本語指導を必要としているが、その約4分の1は日本語指導を受けていない。

○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自治体。

○愛知県可児市の「ばら教室 KANI」、岐阜県美濃加茂市の「のぞみ教室」など、外国人児童・生徒の学校教育で必要な生活指導・日本語指導を行う場を設置。

○横浜市では、2017年度に日本語主導を集中的に行う拠点施設を設置。学校と地域が連携して、外国に繋がる子どもをサポート。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では、多文化共生の学校づくりを実施。

○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対応する

ことができず、不就学者が生まれた経緯もある。(←浜松市「不就学ゼロ作戦。市教育総務課から国際課、国際交流協会へと調査リストが送付され、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。)

※日本政府は「我が国の効率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)と説明。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」

※文科省初等中等教育局国際教育課が2011年3月に「外国人児童生徒の受入れの手引き」を作成。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う。

※他方で、学習指導要領第1章総則のなかで、「道德教育は、・・・主体性のある日本人を育成するため、その基盤としての道德性を養うことを目標とする」と記述

④ その他

居住支援(公営住宅、賃貸住宅の紹介など)

労働環境(就業支援、起業支援など)

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)

7. 多文化共生政策と財政措置

○2019年度予算における多文化共生政策(総額211億円規模)

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

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）

○多文化共生政策と普通交付税

外国人住民に対する行政サービスとナショナルミニマム、交付税措置

1) 「外国人」に関連する普通交付税基準財政需要額の算定メニュー

- ・道府県分 生活保護費（中国残留邦人の生活支援給付に関する事務）
商工行政費（観光及び物産振興費（観光立国推進対策分）
包括算定経費（企画費（国際化推進対策費））
- ・市町村分 生活保護費（中国残留邦人の生活支援給付に関する事務）
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）
包括算定経費（企画費（国際化推進対策費））

※「国際化」の内容は、国際交流、観光立国推進対策などが大半

※外国人住民に対する多言語対応・相談窓口などに対する費目は限定的

※平成 31 年度（令和元年度）に在留外国人向け一元的相談窓口運営経費が算定

※教育、福祉等の分野をはじめ、基本的には日本人と同じ扱いで「人口」カウントされる。外国人住民に対する特別な対応を行うために必要な財政需要については、2019（令和元）年度の道府県分 600 万円（標準団体）。

8. 外国人住民の租税・社会保険料負担

2012 年 7 月「住民基本台帳法の一部を改正する法律」施行 外国人住民についても日本人と同様に住民基本台帳の適用対象に加える。それ以前は「外国人等通知」によることとされていた。

(1) 個人住民税

納税義務者：1 月 1 日に「市町村内に住所を有する個人」

住基法の適用を受ける者については、当該市町村の住民基本台帳に記録されている者とされる。住民基本台帳に記録されていない者であっても、当該市町村内に住所を有する場合には、その者を当該住民基本台帳に記録されている者とみなして課税することができる。なお、この場合、他の市町村は、その者に課税することができない。

→外国人住民のうち中長期在留者等について、住基法が適用される。住基法の適用を受けない外国人は、短期滞在者や外交官等となる。

賦課徴収における課題

・外国人労働者の増加に伴い、働き方も多様化しており、短期滞在による就労のケースもあるが、賦課期日（1 月 1 日）に不在であるケース、翌年度課税であることから、納税通知書発送時に、国内での転居（未届け）や国外転出が発生。自治体が当該外国人の居場所や財産等を把握できず、住民税を徴収できないケースが生じて

いる。

- ・北海道倶知安町では、夏のラフティングガイドには住民税が賦課されず、冬のスキーガイドには賦課されているという不公平感が生じている。(柏木 2019)
- ・短期滞在者について、所得税は源泉分離課税であり、給与支払者は支払調書を税務署に提出することで納付が完了。非居住者でないことから、自治体に給与支払報告書は送付されない。
- ・在留資格の取得時や出国時に、租税や社会保険料納付状況についてチェックする体制がとられていない。

(2) 国民健康保険税(料)

都内A区でのヒヤリング(2018年12月)

- ・転入時に住民基本台帳に登録を行う際、国民健康保険についても加入手続きが行われ、保険証が交付。後日保険料納付書を送付するが、納付が行われないケースが生じる。(健康保険制度になじみのない住民の場合、負担に対する理解を得るには説明が必要。) 各国語で説明を行う非常勤職員による電話連絡、各国言語での納付通知書(目立つカラー刷りの封筒を用い、確認してもらうよう工夫。

9. 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期待する動きがある。政府はまだ移民受け入れに踏み切ったわけではないとの立場をとる。しかし、現実には生活者としての外国人住民の受け入れ体制整備とその負担は、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。
- ・今回、諸外国における対応についての考察を行っておらず、比較も必要である。日本のように集権型・融合型の政府間財政関係のもとで、国が入国管理政策をおこなうとき、それに伴って増大する外国人住民に対する行政サービスに対する財源保障のあり方について検討が必要である。
- ・住基法の改正により、外国人も日本人と同様に一人の住民として登録されているが、その数や割合は自治体により、大きく異なっている。多言語対応などの追加的な支援に対する財政需要について、現行では、包括算定経費(道府県分)に600万円が算入されているのみである。
- ・多言語対応など、一度システムを構築すればよい事業と、相談業務のように外国人住民数の増大に伴い、需要が増加する事業があり、各省庁の個別の補助金によって対応する方法と、普通交付税基準財政需要額算定のなかで、外国人住民数(ないし割合)を測定単位とする需要額算定を入れる方法などが考えられる。
- ・外国人住民が利用可能な行政サービスならびに負担のあり方を見直すとともに、必要なサービスの提供、適切な租税・社会保険料負担のための制度見直しが必要である。

主要参考文献

柏木恵（2019）「外国人住民と個人住民税」『税』12月号，

厚生労働省自治体国際化フォーラム = CLAIR forum

自治体国際化フォーラム = CLAIR forum 338, 5-8, 2017-12

駒村洋編（2004）『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店

駒村洋・渡戸一郎（1997）『自治体の外国人政策』明石書店

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 分科会貴重報告書「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（2013）『自治体がひらく日本の移民政策』明石書店

箭野愛子（2012）「外国人住民と個人住民税」『地方税』9月号

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 卷 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 卷 1 号，日本都市計画学会

以 上