

外国人受入れと多文化共生社会の実現 ～外国人を包摂した日本社会のあり方を考えるとき～

公益財団法人入管協会 業務執行理事
佐々木 聖子



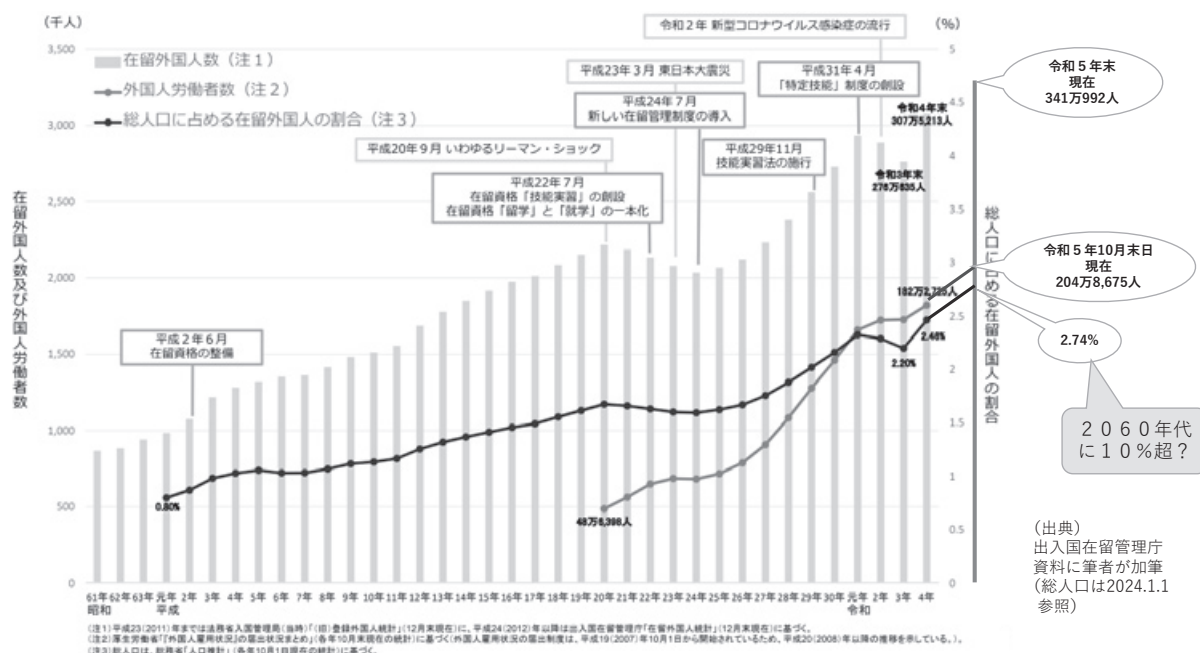
我が国を訪れて、様々な活動をじっくり行う外国人の方が増えています。恐らく皆さんの自治体でも、外国人住民の方が増えているところが多いのではないのでしょうか。外国人の方の数が増えているだけではなく、日本社会の中でのプレゼンスあるいは存在感も大きくなっていくと言えます。今後、「外国人を包摂した日本社会のあり方」がいろいろなところで語られていくと思いますので、その土台となるファクトと心構えのようなことについてお話ししていきます。

1 在留外国人数の推移と人口に対する在留外国人率の将来予測

図1のグラフは日本に暮らす外国人の方の数すなわち皆さんの住民基本台帳に登録されている中長期在留者数の推移です。棒グラフ

(いずれも年末の数値)は昭和の終わりから始まっていますが、その頃外国人在留者数は90万人弱でした。当時はまだ外国人登録制度で統計をとっていたので厳密には数字の意味が違いますが、大体の傾向は見ていただけます。基本的に右肩上がり推移していますが、小さなピークが2回あります。1回目は平成20年のリーマンショックの時です。その影響で職を失った相当数の日系人の方々が帰国をするという動きがありました。更に23年に東日本大震災があり、減少傾向は24年まで続きました。その後再び増加傾向が強まっていたところコロナ禍に見舞われ、令和元年をピークに再び右肩下がりになりました。しかし、2年、3年と続いた右肩下がりが転じて、令和5年、この一番右に書き加えた棒グラフですが、その数は341万992人となりました。

図1 日本に在留している外国人数の移り変わり



更に令和6年の6月末にその数が358万8,956人となっていますので、半年の増加数約17万人を単純に2倍すると34万人、前年末約340万人の約1割増の勢いというイメージです。

長い方の折れ線グラフは、日本の総人口（日本人も外国人も含んだもの）に対する外国人の割合を示しています。平成の始まりには0.8%、すなわち100人に1人も外国人の方はいなかった時代から、近年では100人に3人弱が外国人の時代になっています。日本の人口が減少局面に入り、外国人在留者数が増えているのですから、その数値が上昇するのは当然のことですが、国立社会保障・人口問題研究所という国の機関が、その将来推計を行っています。そこは、日本の人口自体の将来推計も行っているところですが、2060年代に外国人の人口全体に対する比率は1割、すなわち100人に10人を超えることを予測しており^{*1}、それが発表された時、マスメディアなどでは「外国人1割時代到来！」のような注目のされ方をしたように記憶しています。その予測は、極めて統計学術的に、これまでの外国人の出国・死亡数や入国・出生数等を足し引きしているもので、これからの政策等の変化の要因は加味されていません。更に、この半年の実際の増加数は、その予測に利用された数値を上回っていますので、外国人1割時代の到来はその予測よりも更に早まることも可能性としてあります。

今、日本で外国人在留者率が高い地方自治体のひとつに群馬県の大泉町があり、その割合は約2割です。製造業が基幹産業で、1990年代から多くのブラジル人等日系人が住民になった町です。40年後の1割で世の中が驚くのであれば、今2割の町では何が起こっているのかと思うと、大泉町のこれまでの長年にわたるご努力や工夫などに改めて敬意を表したい気持ちです。

さて、1割という数の切れ目に意味があるとは思いませんが、そういう時代が来ることを前提に、私たちは何をどう準備していけば

よいのか、心づもりはどうすればよいのか、少なくともその方向性を定めていく必要があるということが、その予測が発するメッセージだと私は思っています。

2 外国人の受入れと共生社会づくりは車の両輪

次に、これまでの日本の外国人受入れ等がどういう歴史を辿ってきたかをご紹介します。大事なのは将来ですので、あまり過去に時間はかけませんが、ここでこれをお話するのは、今、ある意味ようやく、外国人の受入れ政策と共生社会づくりの政策が、車の両輪として動き始めたということをお伝えしたいからです。

図2は2つの流れを示しています。左の受入れ政策という方は、正に受入れの政策や制度の変化、出来事等を振り返っています。右の方は、「多文化共生施策」とありますが、受け入れた外国人と日本社会がどのように上手に共生、即ち一緒に生きていくかということについての出来事です。

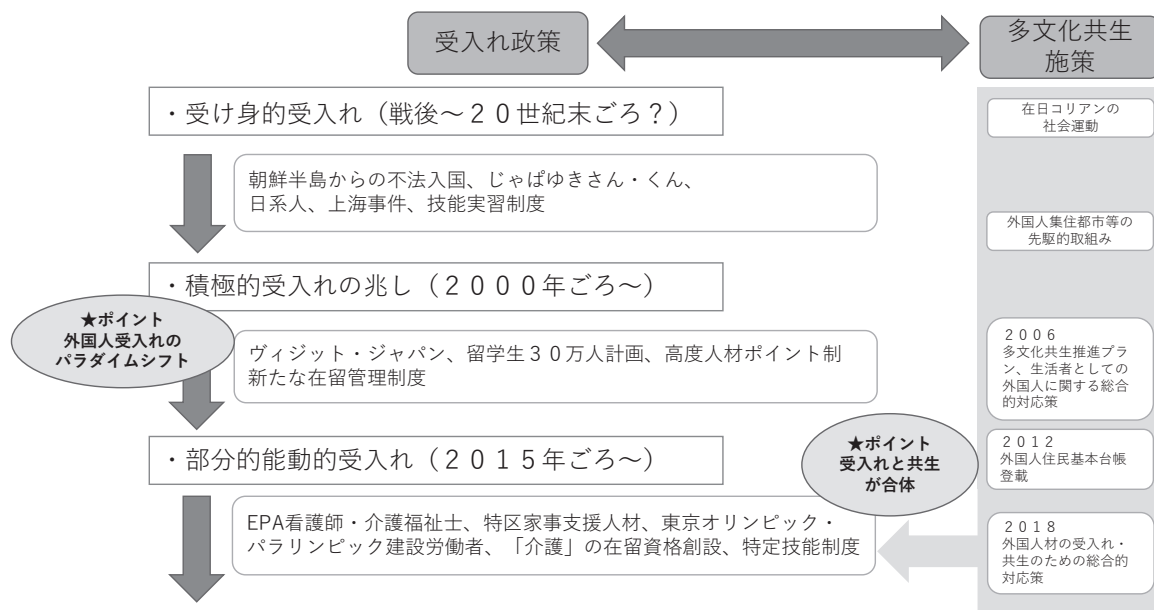
まず左側ですが、戦後から2000年頃までの出来事としては、戦後日本から一度母国に帰った朝鮮半島出身者の人々が「密航」という形で再度日本を目指す動きや、1980年代になって、マスコミで「じゃばゆきさん」とか「じゃばゆきくん」などと命名された日本で就労することを目指したアジアの人々が日本に多数来るといった事態が起きました。1990年以降、ブラジル・ペルー等からの日系人が来日し、東海や北関東などの製造業がさかんな地域に集住するということが顕著になりました。中国で、日本語学校に来ることを目的にしたビザの取付・騒擾事案が起きたのもこの時代です。そして技能実習制度ができたのが1993年ということで、1900年代、20世紀は、いわば日本が受け身の姿勢でいてもなお、多くの主としてアジア地域の人たちが、様々な形で日本を目指した時代だったと振り返ることができます。

その後、21世紀になりますと、世界的な、人、モノ、お金、情報等の移動、国際交流が活発

研修紹介 研修1 世界情勢からわがまちの未来をつくる

～トップマネジャーの方のために～

図2 これまでの日本の受入れ政策・多文化共生施策の移り変わり



化し、日本も当然にそうした動きの渦中で、受け身でいるだけではいけないという気配を察しました。そこで、いろいろと外国人を惹きつける施策を打ち出したのが、2000年を過ぎた頃からです。ヴィジットジャパンという外国人観光客の誘致・惹きつけ、「外国人留学生30万人計画」、日本の発展に貢献することが期待される経歴や実績を持っている外国人の惹きつけのための高度人材ポイント制などがその例です。この頃の気運を称して、私は「積極的受入れの兆しの時代」と個人的に名付けています。

更に時が進んで、2015年頃からの雰囲気「部分的能動的受入れ」と私は振り返っています。積極的と能動的とがどう違うかといいますと、積極的の時代は、それまでも受け入れていた外国人を更にたくさん受け入れることを目指したもので、能動的は、それまで受け入れていなかった外国人を、新たに門戸を広げて受け入れる政策・施策が実現したという個人的な使分けです。なお「部分的」としているのは、例えば日系人を更にたくさん入れましょうか、永住者を増やしましょうとか、全ての在留資格にその受入れ拡大の動きがあるものではないので、「部分的」と名付けました。その拡大は主として就労を目的としたいわゆる外国人労働者の分野のものです。例え

ばEPA看護師・介護福祉士候補者の受入れは、始まったのは2008年ですので厳密にはひとつ上の時代ですが、それまで受け入れていなかった分野の外国人を受け入れた先駆けとなったものです。その他、特区という、認定された特別な自治体の地域だけ新しい施策を実験的にやってみるというしくみで、家事支援人材や農業人材などを限定的に受け入れました。その他、東京オリンピック・パラリンピックの施設を作る建設等労働者も時限措置として受け入れ、2017年には「介護」の在留資格を創設しました。そして2019年には、「特定技能」の在留資格を創設し、初めて「人手不足が深刻な業界に外国人の力を借りる」という政策を打ち出して、それまで受け入れていなかった「準技能労働者」を受け入れることとしたのです。

このように、外国人の受入れ政策は、時代を追うごとに変化あるいは付加されてきたことを、そのパラダイムシフトとして振り返ることができます。

次に是非お伝えしたいのは、右の流れについてです。右の流れは、受け入れた外国人とどうやって上手に生きていくかがテーマです。その先駆けは、在日韓国・朝鮮人の方々の指紋押捺反対運動における議論と位置づける説

もあります。そして、1990年代からの多くの日系人の来日を受けての、外国人集住地域の地方自治体の取組がありました。その自治体の一住民として受け入れた外国人に、どのように自立した生活、更にはできるだけ不便さが解消された生活を送れる環境を提供できるか、住まいの問題、子供の教育の問題、福祉の問題、そしていかに日本のルールはもとより地域のルールや文化や習慣を理解してもらうか等のことに、各地方自治体は腐心されたわけです。大きな鍵はコミュニケーションの手段や内容だったでしょうし、日本人住民側の安心感の醸成や多文化への理解の促進なども課題だったことでしょう。そして2006年、総務省の主導で「多文化共生推進プラン」を策定するというしくみができ、地方自治体でもそれぞれのプランを作って多文化共生社会の実現に向けての取組が推進されてきました。

2012年の法改正で、それまでの外国人登録制度が廃止され、外国人も外国人住民基本台帳に登載され、象徴的にも実体的にも日本人も外国人も普通に同じ住民同士という社会の基盤ができました。

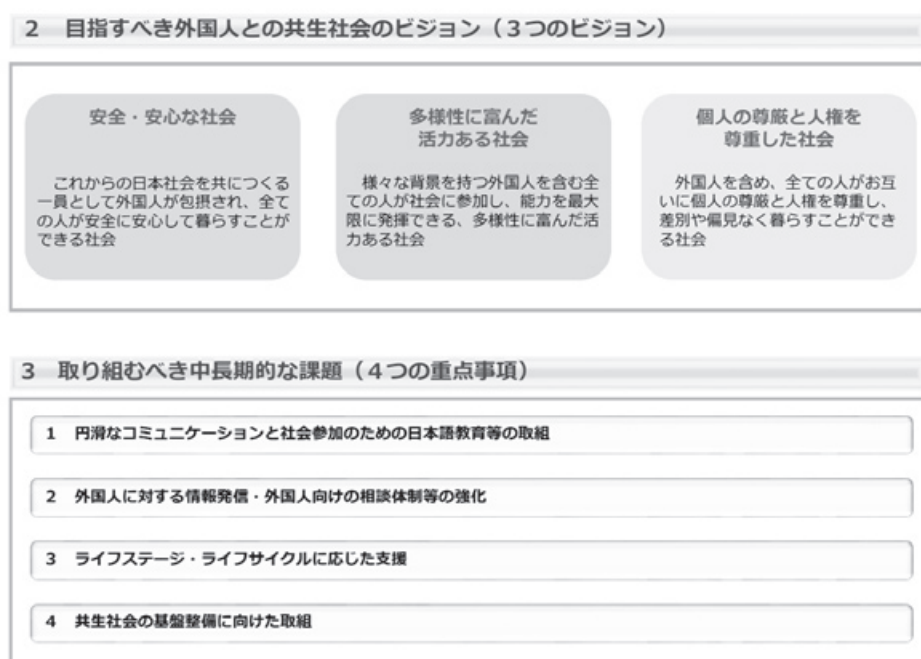
そして2018年、ちょうど特定技能の在留資格の創設と軌を一にして、「外国人材の受入

れ・共生のための総合的対応策^{*2}という、これから日本が外国人を包摂した社会になっていくために、何と何をどうしたらよいのかという網羅的で総合的な取組課題のメニュー一覧ができました。その内容には、外国人の受入れ制度をどうしていくかということと併せて、外国人とのコミュニケーションの在り方や、特に災害時等の情報提供の在り方、教育、社会保障、国や地方自治体の取組の在り方等、外国人の受入れに関する内容と共生社会づくりに関する内容の両方が含まれていますので、ここに至って、そのタイトルが「受入れ・共生」とありますように、この左の政策・施策と右の政策・施策とが車の両輪として合体したわけです。つまり、そこには、これから外国人受入れを考えていくにあたっては、受け入れるか受け入れないかとか、どういう制度で受け入れるかということと併せて、受け入れた外国人とどうお付き合いをしていくかということと一緒に考えていくということが、いわば宣言されたのでありました。

3 総合的対応策からロードマップへ

この総合的対応策の策定時に、ないものが2つありました。ひとつは、こういうメニュー

図3 外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ（ビジョンと重点事項）



（出典）
出入国在留管理庁
公表資料
「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ（概要）」より抜粋

研修紹介 研修1 世界情勢からわがまちの未来をつくる

～トップマネジャーの方のために～

を実現した先にはどのような社会があるのかというビジョンで、もうひとつは、いつになったらこういうメニューが実現するのかという工程表でした。2018年に設置された「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」^{*3}は、外国人関連の初めての閣僚会議で、外国人関連問題は政府全体で取り組んでいくことを象徴的に明らかにしたものでしたが、その閣僚会議が「外国人との共生社会の実現のための有識者会議」^{*4}を設置し、同有識者会議においてビジョン等の検討が行われました。その検討結果の意見書^{*5}の中で、目指すべき外国人との共生社会のビジョン3つと取り組むべき中長期的な課題（重点事項）4つが示されました。3つのビジョンは、①安全・安心な社会、②多様性に富んだ活力ある社会、③個人の尊厳と人権を尊重した社会で、4つの重点事項は、①円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教育等の取組、②外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制等の強化、③ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援、④共生社会の基盤整備に向けた取組です。

総合的対応策が短期的な課題への対応として毎年改訂されるメニューであるのに対し、

上記ビジョンと重点事項に沿って、そのメニューを政府において編み直し、5年間の中長期的な課題・施策を示したのが「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」^{*6}です。その施策の数は全部で104（令和6年度改訂版）となっています。それに加えて、主な施策には、今後5年間のうち、政府としていつのタイミングで何を行うかという工程表がついています。これが正に取組のロードマップです。このロードマップは5年が1クールになっているものではありませんが、ビジョンと重点事項はクールを越えて継続されていくものでしょうから、冒頭お話ししました外国人1割時代に向けて、どういう展望を持って何をしていくべきか、ということが、このロードマップによって継続的に示されて、地方自治体の皆さんはもとより、日本社会の皆さんと共有されていくことになるのだと思います。

4 選ばれる国、地域そして企業や学校になるために

今、国を越えた人材獲得競争が激しくなっているとか、日本は選ばれる国であり続けるのでしょうか、ということをよく耳にします。日本が選ばれたとしても、どの地域、そして

図4 「共生競争」の時代へ

「選ばれる国になるために、選ばれる地域になるために、選ばれる企業や学校になるために。」

1. 来日前からの情報共有
双方が「こんなはずではなかった。」とならないために。
2. 来日直後のサポート
特に、言葉の壁や日本・地域特有のルールに留意。
3. 活動（就労や勉強）開始後の接し方
ハンディはサポートしつつ、日本人と同等の処遇や接し方が必要。
4. 生活者としての外国人との共生
同じ情報の共有（言語やわかりやすさに留意）と、困った時に頼りになる何か（役所の窓口や、「寄り添い係」的な人）の確保。
5. 自立した社会の一員としての尊敬
多文化共生推進プラン（2006）の理念
「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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こと」
（外国人への支援は必要だが、支援の客体にとどまらない。）

どの企業や学校を外国人が選ぶかということには、いろいろな背景や条件などがあると思います。例えば就労者であれば、単に報酬の多寡ではなく、いかに職場でも地域社会でも外国人と受入れ側の双方が心地よく共生できるか、というその惹きつけの度合いの競争になっていくかもしれません。そういう意味で、「共生競争」などという言葉は私は使っています。

図4は、時系列的に、その魅力づくりのキーワードでよく耳にするものをまとめてみたものです。

「1. 来日前からの情報共有」では、地域の魅力を存分に発信することが望ましいですが、気候や風土など、外国人が戸惑うかもしれないこともきちんと伝えることが必要です。「2. 来日直後のサポート」では、十分に手取り足取りする必要がありますが、社会のルールなど、大事なことは通訳者を入れるなどして正確に理解してもらうことが肝要です。「3. 活動開始後の接し方」では、できるだけ、あるいは段々に、日本人と同等に処遇する、接するということが、外国人の自立を促し、特別扱いされずに活躍できている感情を持つことに繋がるとのことです。つまり、いつまでも、よかれと思って特別扱いしていることが、必ずしも望ましいことではない場面もあるということです。もちろん、語学面でのサポートなど、継続して支援をするべきことも少なからずあるはずですが。「4. 生活者としての外国人との共生」として、隣人たる日本人と同じ情報が、理解される言語やわかりやすい言葉で提供されることと、そうした特に支援をする段階を過ぎたとしても、いざという時の相談場所（人）あるいは駆け込み場所（人）は確保して、そのことを本人にきちんと伝えておくことの大事さがよく指摘されます。そうした場所を活用する必要がなければ、それに越したことはないかもしれませんが、そうした場所があるということで安心感を持てるといふ外国人の声も、少なからず耳にします。

最後に、多文化共生ということの理念につ

いてご紹介しましょう。これは、総務省の事業として、2006年に多文化共生推進プランの作成という取組が始まった時に、その内容を検討した有識者会議の報告の中にあったフレーズですが、

「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、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こと」

としています。今からおよそ20年前にこの定義がなされたことは、極めて先進的であったと思いますし、今後日本が、多文化共生社会の実現を目指していくにあたって、十分に指針となるものだと思います。

皆さんの自治体でも、この指針をどのように具体化し実現していくか、それぞれの地域の実状にあった議論や検討が重ねられていくことを願っています。

- *1 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）結果の概要」
http://www.ipass.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_gaiyou.pdf
- *2 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001420481.pdf>
- *3 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>
- *4 外国人との共生社会の実現のための有識者会議
<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004986.pdf>
- *5 意見書「共生社会の在り方と中長期的な課題について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001359624.pdf>
- *6 外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001420460.pdf>

著者略歴

佐々木 聖子（ささき・しょうこ）

昭和60年3月東京大学文学部卒、昭和60年4月法務省入国管理局採用、昭和63年4月研究休職（～平成2年3月）、シンガポール「東南アジア研究所」を拠点に、外国人労働者問題についてフィールドワーク研究、平成27年4月法務省大臣官房審議官（入国管理局担当）、平成31年1月法務省入国管理局長、平成31年4月出入国在留管理庁（初代）長官、令和4年8月退官、令和5年5月公益財団法人入管協会業務執行理事就任（常勤）。著書に『アジアから吹く風—いま外国人労働者のふるさとは』（朝日新聞社、1991年）。