

日本の地方自治体における 多文化共生の現在と今後

「多文化共生と外国人受け入れについて
のアンケート調査 2017」
調査報告書
(概要版)

目次

1. 調査の概要	1
1) 調査の背景と目的	1
2) 調査の実施概要	1
2. 調査結果	3
1) 回答自治体の属性	3
2) 調査結果	7
(1) 現行の多文化共生施策について	7
(2) 外国人・移民の受け入れ拡大について	14
(3) 移民政策について	21
3) 調査結果のまとめ	23

1. 調査の概要

1) 調査の背景と目的

法務省によると、2017年6月末現在、日本に中長期に在留する外国人は、過去最高の約213万人（特別永住者をあわせると約247万人）となった。半年前の2016年末に比べ約8万8千人（増加率：4.41%）増加したことを踏まえると、日本に在留する外国人が急激に増えていることが読み取れる。

また、少子高齢化による人口減少の背景に、幅広い分野で需要が高まっている外国人材について、その受け入れを拡大・促進する仕組みが政府から打ち出されている。在留資格「介護」の新設などを盛り込んだ入管法の改正や、「外国人の技能実習の適正な実施および技能実習生の保護に関する法律」の制定・施行、国家戦略特区の活用による外国人材の受け入れ促進などが、外国人の受け入れ拡大にかかわる代表的な制度・政策の動きといえる。こうした動きもあって、今後日本への人の流入と、日本で生活を営みその基盤を築く者は着実に増加し、日本社会はより一層多文化・多民族社会へ進展することになるだろう。

一方、外国人を地域社会の構成員として位置づけ、そのための多文化共生の地域づくりの推進が必要であるとし、総務省は、2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」¹を策定した。草のレベルを中心に使われていた「多文化共生」という言葉が、政府レベルではじめて政策スローガンとして掲げられたのだ。その結果、地方自治体における多文化共生の取り組みが全国的に展開されるようになった。同プランの策定から10年あまり経った今、政策の今後の方向性を考えるうえで、地域における多文化共生の取り組みの現状を把握・整理することは欠かせないだろう。

こうした背景から、日本国際交流センター(JCIE)では、地方自治体における外国人住民に対する施策の展開状況と課題、政府の政策及び外国人・移民受け入れについての現状認識等を把握・整理し、地域社会の実態・特徴に応じた取り組みの具体化に向けた一助となることを目的として、「多文化共生と外国人受け入れについてのアンケート2017」を実施した。²

2) 調査の実施概要

(1) 調査期間

2017年8月28日～9月28日（10月20日到着分まで集計）

¹ 総務省は、同プランの通知にあたって、多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が互いに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こと」と定義した。また、地域における多文化共生を進める基本的な考えを「コミュニケーション支援」、「生活支援」、「多文化共生まちづくり」、「多文化共生施策の推進体制の整備」として明示した。外国人住民へのコミュニケーション支援は、情報の多言語化と日本語および日本社会に関する学習支援、生活支援は居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災などからなる。多文化共生のまちづくりは地域社会に対する意識啓発、外国人住民の自立と社会参画、多文化共生の推進体制の整備は担当部署の設置や横断的連携、地域における各主体の役割分担と連携・協働から構成される。本報告書では、こうした4つの分類に基づき、自治体の多文化共生施策・取り組みを分類、解析することとする。

² 本アンケート調査に多大なご理解とご協力をいただいた対象自治体の方々、そして、回答の集計、関連データの収集などにご協力いただいた齋藤奈津美さん（慶応義塾大学法学部）に、この場を借りて感謝申し上げたい。

(2) 調査対象

都道府県及び政令指定都市

(3) 調査方法

質問票を郵送・メールにより配布し、ファックス・メールにて回収

(4) 調査対象数・回答数

	配布数	回収数	回収率
都道府県	47	31	65.9%
政令指定都市	20	13	65%
合計	67	44	65.6%

(5) 質問項目

質問項目は、回答自治体の属性のほか、3分類となっている。第1に現行の多文化共生施策・取り組みについて、第2に外国人・移民受け入れ拡大についての認識、第3に政府が取るべき外国人政策についてである。具体的な質問項目の概要は、下記の通りである。

1. 現行の多文化共生施策について

問1 現在の多文化共生施策・取り組みの評価

問2 過去2年間新たに始めた、または検討中の多文化共生施策・取り組みの内容

問3 多文化共生施策・取り組みを実施する理由

問4 多文化共生への取り組みによる地域住民・企業等の意識変化

問5 現在の多文化共生施策・取り組みの課題

2. 外国人・移民の受け入れ拡大について

問1 来日・在住する外国人の今後の動向

問2 地域で就労・生活する外国人の増加による影響

問3 政府の外国人受け入れ・就労促進政策・施策の評価

問4 来日・在住目的別の受け入れ規模

3. 移民政策について

問1 今後政府が取るべき外国人受入政策

(6) 留意点

①設問には一つのみ答えるもの（単数回答）と複数回答のもの、自由回答のものがあり、複数回答及び自由回答では、表記の割合の合計が必ずしも100%ではない。

②設問の中には前問の回答項目のうち該当する人のみが答える「限定質問」と「自由回答」があり、「回答者数」が全体より少ないものがある。

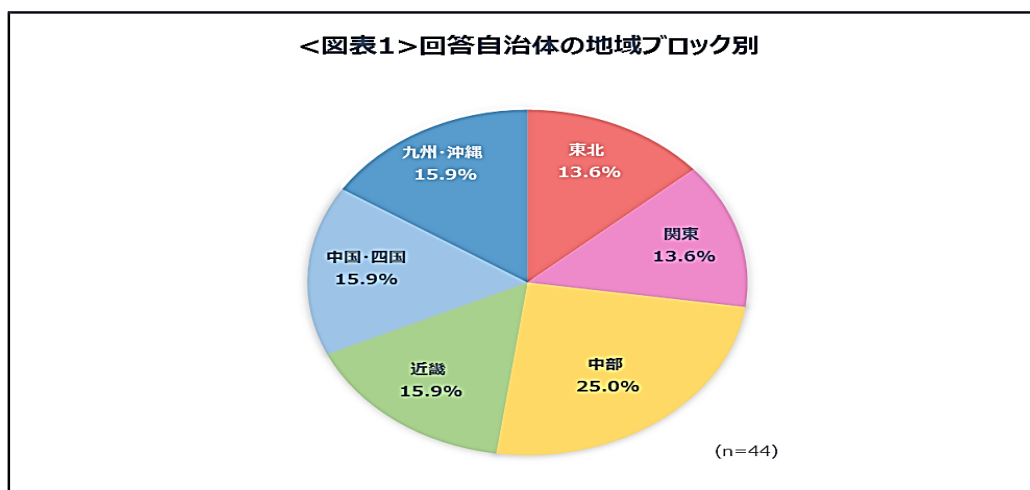
③回答の比率は、その質問の回答者数を基数として算出した。なお、基数となるべき実数は、(n)として表示した。

2. 調査結果

1) 回答自治体の属性³

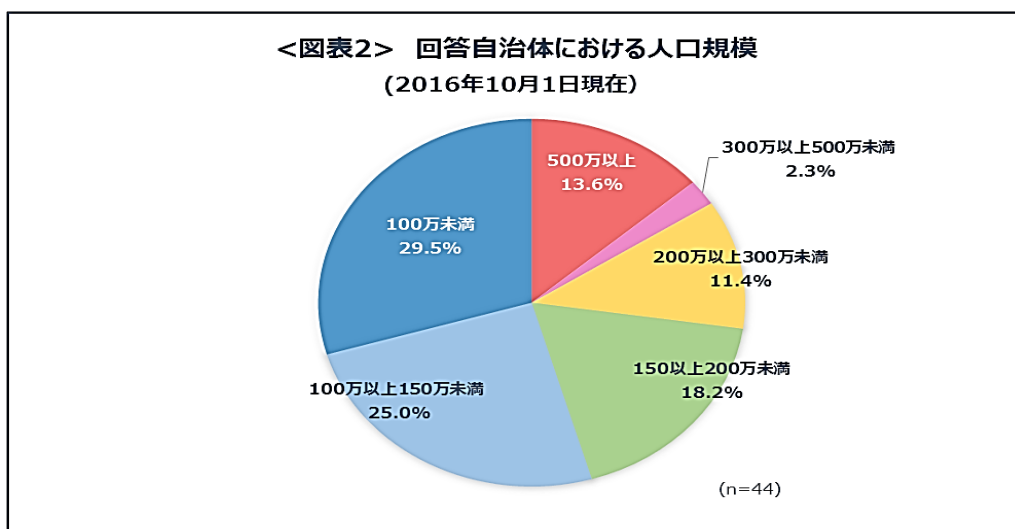
(1) 地域別

「中部」が25%と最も多く、次いで「近畿」(15.9%)、「中国・四国」(15.9%)、「九州・沖縄」(15.9%)となっている(図表1)。



(2) 人口規模(2016年10月1日現在)

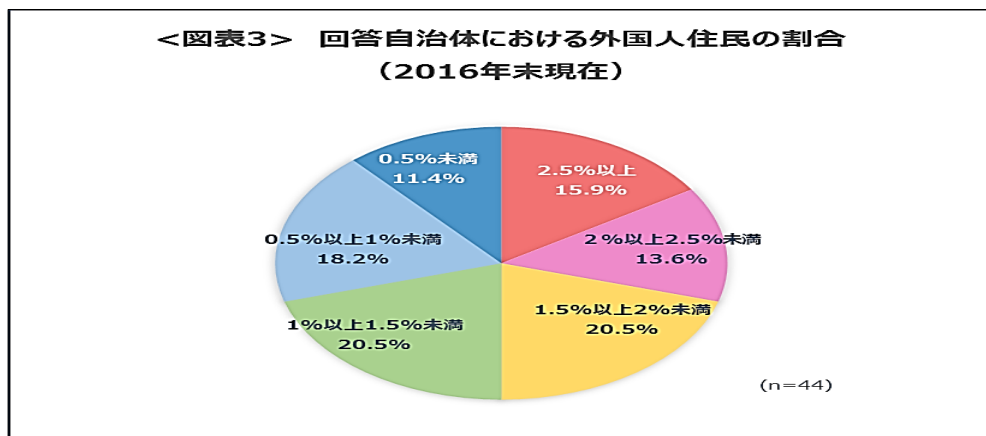
地域別分布に依る形で、「100万未満」(29.5%)が最も多く、次いで「100万以上150万未満」(25%)、「150万以上200万未満」(18.2%)となっている(図表2)。



³ 本報告書で使われる比率、増加率などは、①日本の人口関連データ：総務省統計局による各年度10月1日現在の都道府県人口推計及び各政令指定都市による人口推計、②在留外国人関連データ：法務省の各年度12月末現在の在留外国人(登録外国人)統計に基づいて算出されたものである。なお、総人口に占める外国人の割合は、入手可能な統計データの制限により、各年度10月1日現在の総人口と各年度12月末現在の在留外国人人数からおおよその比率を算出した。

(3) 外国人住民の割合

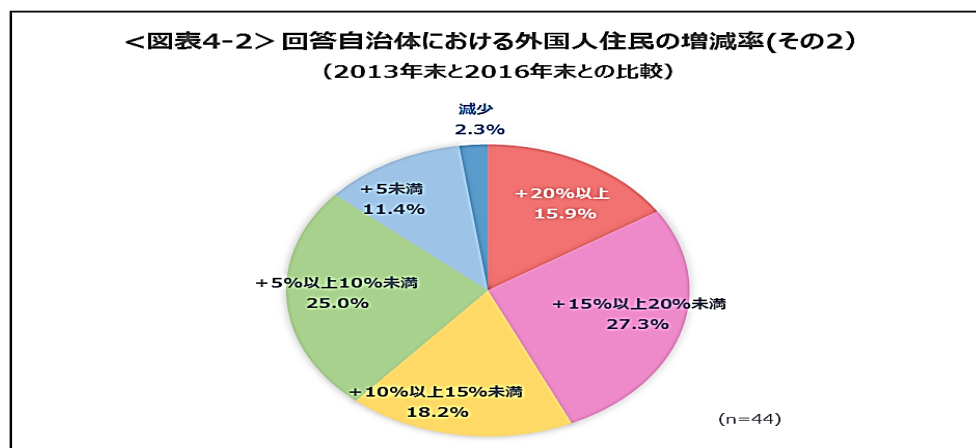
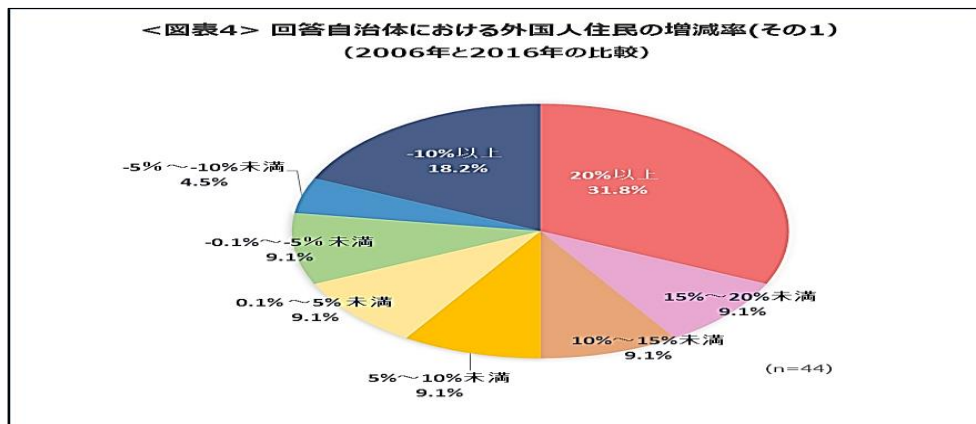
回答自治体の総人口に占める外国人住民の割合は、「1%以上 1.5%未満」および「1.5%以上 2%未満」が20.5%で最も多く、次いで「0.5%以上 1%未満」(18.2%)、「2.5%以上」(15.9%)となっている(図表3)。



(4) 外国人住民数の増減

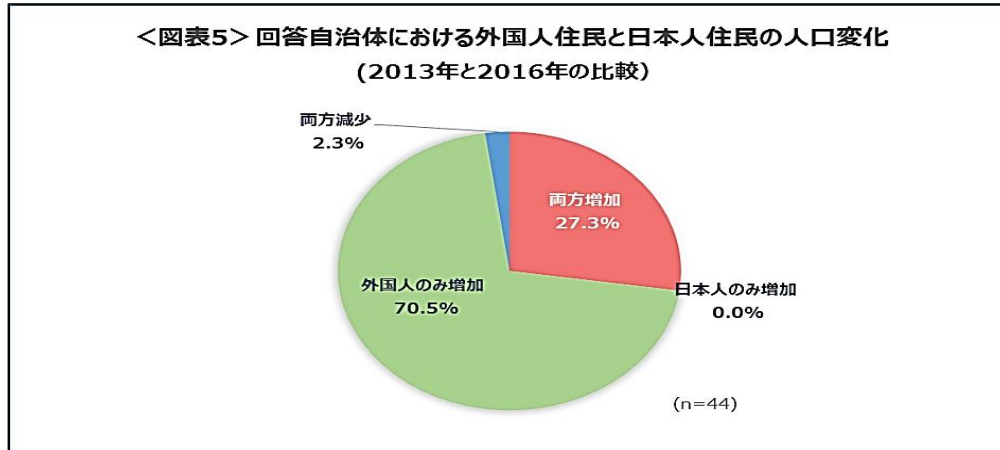
2016 年末現在、10 年前の 2006 年末と比較して、増加率 20%以上の自治体は「31.8%」(14 件)となり、全体の約 3 分の 1 において外国人住民の増加が目立つが、減少した自治体も「31.8%」と同レベルである(図表 4)。

一方、3 年前の 2013 年末と比べると、全国における外国人住民の増減率「15.2%」で、10 年前の「14.3%」より高く、「増加率 15%以上 20%未満」(27.3%)と最も多い。次いで「増加率 5%以上 10%未満」(25%)、「増加率 10%以上 15%未満」(18.2%) で、減少したのは「2.3%」にすぎない(図表 4-2)。



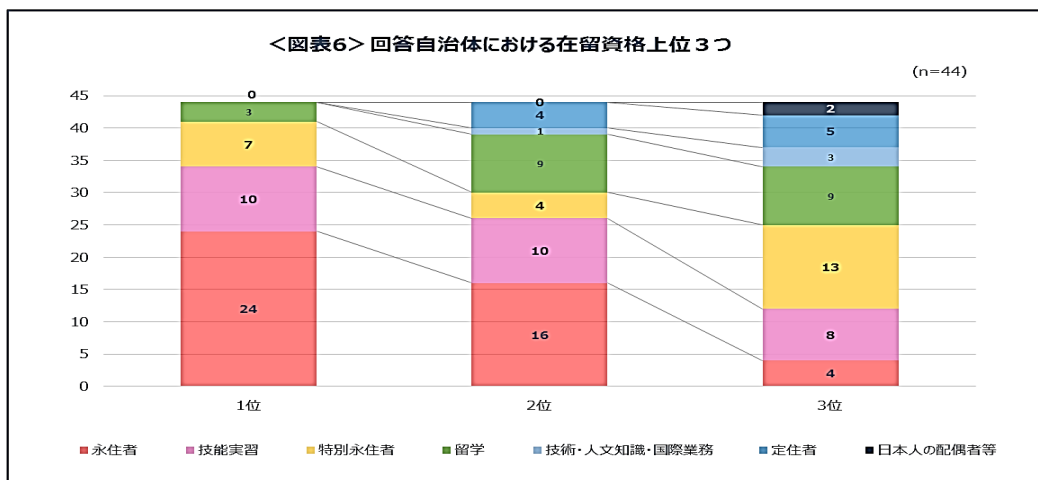
(5)外国人・日本人別の人口変動

3年前の2006年と比較して「外国人のみ増加」(70.5%)が最も多く、次いで「日本人・外国人両方増加」(27.3%)、「両方減少」(2.3%)となっており、「日本人のみ増加」は皆無である(図表5)。また、回答自治体の「73%」(32件)において、日本人の減少によって、地域人口に占める外国人の比率の増加率が外国人数の増加率を上回っている。



(6)在留目的別

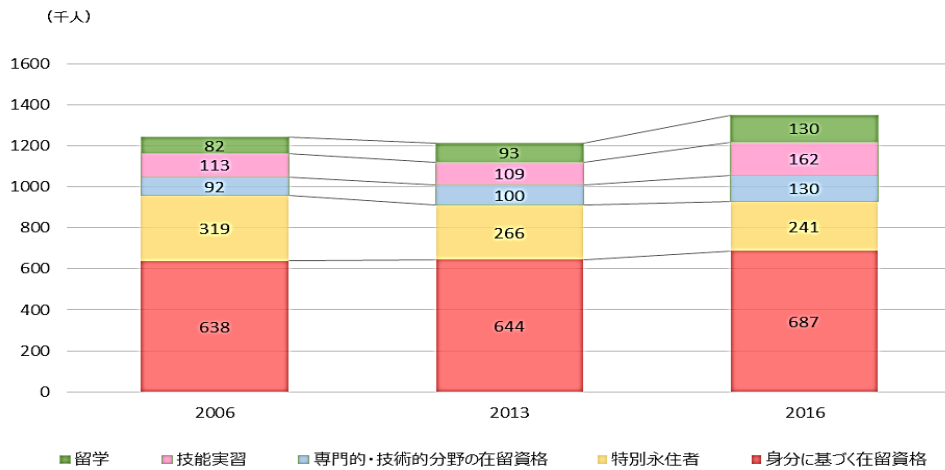
「永住者」が在留資格1位を占める割合が「54.5%」と最も高く、次いで「技能実習生」(22.7%)となっている(図表6)。在留資格の変化をみると、特別永住者は減少、その他の在留資格は増加傾向にあり、近年の留学、技能実習の急増ぶりが目立つ。⁴



⁴ 入管法上の在留資格(27種類)を、滞在期間(中長期滞在)と就労制限有無(留学生の資格外活動を含む)をもとに、下記のように5つに分類した。就労可能な在留資格である「特定活動」は、個々の外国人について認めており、在留外国人統計では従事している業務・職種などが確認できないため除いた。

	2006年度 (出典：法務省「登録外国人統計」)	2016年度 (出典：法務省「在留外国人統計」)
身分に基づく在留資格	「永住者」、「日本人の配偶者等」「定住者」「永住者の配偶者等」	同左
特別永住者	「特別永住者」	同左
専門的・技術的分野の在留資格	「教授」「芸術」「宗教」「報道」「投資・経営」「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」「興行」「技能」	「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職1号イ～2号」「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」「興行」「技能」
技能実習	「研修」、「特定活動」	「技能実習1号イ～2号ロ」
留学・就学	「留学」「就学」	「留学」

＜図表6-2＞ 回答都道府県における外国人住民の在留資格の変化
 (2006年、2013年、2016年の比較：都道府県)



注：法務省の「在留外国人統計（2006年は登録外国人統計）」の都道府県別の在留資格別の統計データをもとに作成。但し、政令指定都市については、在留資格別の統計が公表されていない自治体があるため、除外した。

2) 調査結果

(1) 現行の多文化共生施策について

①現在の多文化共生施策・取り組みの進捗状況（図表 7-1、図表 7-1-2、図表 7-2、図表 7-2-2）

* 各回答の割合は、回答者数を基数として算出した。ただし、グラフでは、進捗状況の評価・認識を分かりやすく対比させるため、「わからない」と回答した数は除いている。

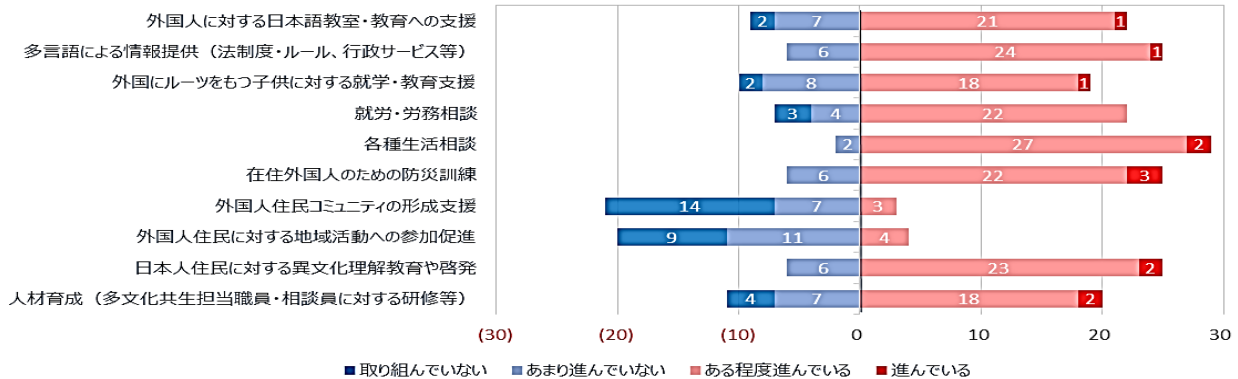
- ▶ コミュニケーションや生活の支援と、多文化共生社会の推進に必要な体制づくりにかかわる進捗状況を肯定的に評価した。

: 「各種生活相談」（都道府県：93%、政令指定都市：100%、以下、同様の順）、「多言語による情報提供」（80%、100%）、「外国人に対する日本語教室・教育への支援」（71%、100%）、「在住外国人のための防災訓練」（81%、70%）、「日本人住民に対する異文化理解教育や啓発」（80%、84%）、「人材育成」（64%、75%）に対して、「進んでいる」、「ある程度進んでいる」と回答した割合が高い。

- ▶ 外国人住民の自立や地域参画にかかわる取り組みを否定的に評価した。

: 「外国人住民コミュニティの形成支援」（67%、66%）、「外国人住民に対する地域活動への参加促進」（64%、75%）に対して、「あまり進んでいない」、「取り組んでいない」と回答した割合が高い。

<図表7-1> 現在の多文化共生施策・取り組みの内容および状況（都道府県）



注：但し、「わからない」との回答及び無回答（就労・労務支援：1件）は集計から除外しているため、アンケートの回答数（n=31）と回答合計が一致しない。そのため、各回答の合計がサンプル数となる。

<図表7-1-1> その他の多文化共生施策・取り組みの内容（都道府県）

◆地域社会の意識啓発及び外国人住民の参画

- ・外国人住民の中のキーパーソンづくり

◆多文化共生推進体制

- ・多文化共生推進体制の推進（多文化共生推進プランの作成・改定、多文化共生推進連絡会議の開催）

◆コミュニケーション及び生活支援

- ・医療通訳ボランティアの養成・派遣
- ・外国人児童・生徒の心理カウンセリング及び心理サポート
- ・外国人住民のためのメンタルヘルス講習会

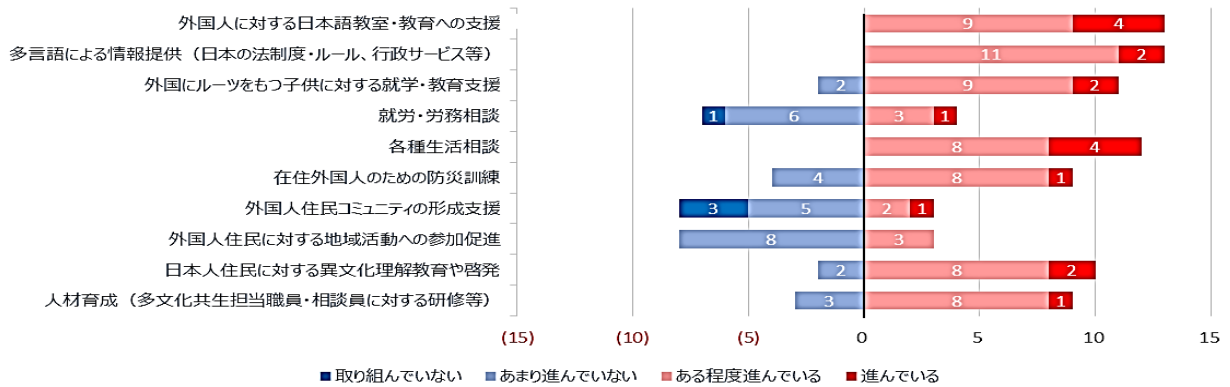
◆留学生支援

- ・産学官で組織する留学生支援機関による生活支援や、日本での就職活動支援など

*注1：自治体が特定される可能性がある回答については、一部記述内容を修正している。（以下同様）

注2：一つの自治体による複数回答も各分類に合わせてすべて記述している。（以下同様）

<図表7-2> 現在の多文化共生施策・取り組みの内容および状況（政令指定都市）



注：但し、「わからない」との回答および無回答（「就労・労務相談」、「各種生活相談」、「外国人住民コミュニティ形成支援」、「外国人住民に対する地域活動への参加促進」、「日本人住民に対する異文化理解教育や啓発」、「人材育成」、それぞれ1件）は集計から除外しているため、アンケートの回答数（n=13）と回答合計が一致しない。そのため、各回答の合計がサンプル数となる。

<図表7-1-1> その他の多文化共生施策・取り組みの内容（都道府県）

◆ 地域社会の意識啓発及び外国人住民の参画

- ・外国人住民の中のキーパーソンづくり

◆ 多文化共生推進体制

- ・多文化共生推進体制の推進（多文化共生推進プランの作成・改定、多文化共生推進連絡会議の開催）

◆ コミュニケーション及び生活支援

- ・医療通訳ボランティアの養成・派遣
- ・外国人児童・生徒の心理カウンセリング及び心理サポート
- ・外国人住民のためのメンタルヘルス講習会

◆ 留学生支援

- ・産学官で組織する留学生支援機関による生活支援や、日本での就職活動支援など

②新たに始めた、または現在検討中の多文化共生施策・取り組み（図表 8-1、図表 8-2）

- ▶ 日本語教育や、情報提供にかかわる取り組みが最も多いが、外国人住民を情報発信や地域活動の担い手としてとらえる積極的な発想もみられる。

<図表8-1> 多文化共生のための新たな施策・取り組み（都道府県）

◆地域社会の意識啓発及び外国人住民の参画

- ・日本語指導法、日本の制度（年金、税金等）の研修を受けた外国人住民主催の日本語教室開設の準備
- ・多文化共生地域づくり、災害時の外国人への支援に向けた講座
- ・日本の様々な制度に関する講座の実施による橋渡し役となりえるキーパーソンの発掘・支援
- ・日本人と外国人の親子による文化交流・イベントの実施
- ・外国人住民の自治会への参加促進
- ・地域のキーパーソンとなる人材育成
- ・公立高校などの教職員などを対象にした多文化共生マネージャーによる講演

◆多文化共生推進体制

- ・在住外国人生活状況調査
- ・災害時における外国人支援体制の整備
- ・外国人住民による生活相談事例の紹介による関係機関（者）の情報共有と対応策の検討
- ・行政、市民による生活および災害情報の発信
- ・災害時の外国人支援のためのICT利活用に向けた検討

◆コミュニケーション及び生活支援

- ・外国人の子どもに初期日本語指導を行う支援員の養成
- ・外国人の子どもの日本語学習や居場所づくりの支援
- ・帰国、渡日児童生徒に対する日本語指導の充実
- ・外国人乳幼児及び保護者に対する支援
- ・来日直後の外国人に対する初期日本語教室
- ・災害時多言語支援センターの設置・運営
- ・外国人住民向けの多言語ポータルサイトの開設予定
- ・多言語ガイドラインの作成の準備
- ・医療通訳体制の整備
- ・医療通訳事業の実施
- ・外国人向けの就労相談窓口の開設による休職・就労中の定住外国人のサポート
- ・職場体験や就労支援セミナーの実施
- ・地域の企業と外国人材のマッチングの場としてのキャリアフェアの実施

<図表8-2> 多文化共生のための新たな施策・取り組み（政令指定都市）

◆地域社会の意識啓発及び外国人住民の参画

- ・多文化共生推進月間を定め市民への啓発を促進
- ・公民館などを拠点とした国際交流の取り組みの拡大

◆多文化共生推進体制

- ・防災メール登録等支援のための外国人データベースの構築
- ・行政、市民による生活および災害情報の発信
- ・多文化共生マネージャーの育成
- ・多文化共生による地域創生とその担い手の発掘、育成事業の開始
- ・多文化共生・観光推進のための企業との連携

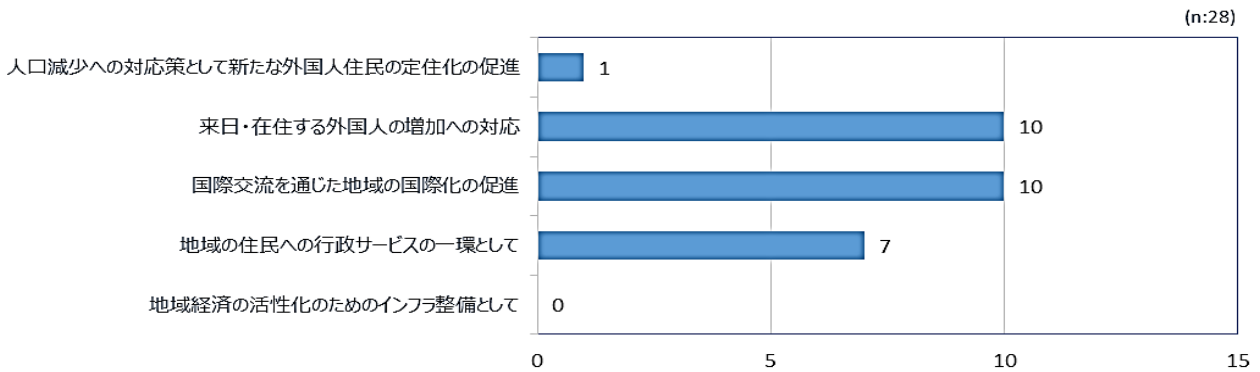
◆コミュニケーション及び生活支援

- ・地域内の日本語教室のリストの作成・配布
- ・地域ごとの日本語教室の設置
- ・ボランティアによる日本語教室との連携
- ・「やさしい日本語」の活用検討
- ・他の自治体と共同で防災情報を発信するウェブページの多言語版の開設
- ・定住外国人支援ホームページのリニューアル（やさしい日本語の追加や、レイアウトの変更など）
- ・地域の外国人住民支援の拠点施設の案内のリニューアル及び配布
- ・多言語ガイドラインの作成の準備
- ・役所に設置したタブレット端末を使った多言語によるテレビ電話通訳の開始
- ・行政窓口や医療現場での通訳支援
- ・多文化家族サポーターの派遣

③多文化共生施策・取り組みを実施する理由（図表 9-1、図表 9-1-2、図表 9-2、図表 9-2-2）

- ▶ 都道府県と政令指定都市における違いがみられる。
- ：都道府県では、「来日・在住する外国人の増加への対応」、「国際交流を通じた地域の国際化の促進」がそれぞれ 38%を占め、「地域の住民の行政サービスの一環として」（25%）が次いだ。一方、政令指定都市では、「外国人の増加への対応」が 60%に上り、「地域の国際化」は 10%に止まった。

<図表9-1> 多文化共生施策・取り組みを実施する理由（都道府県）

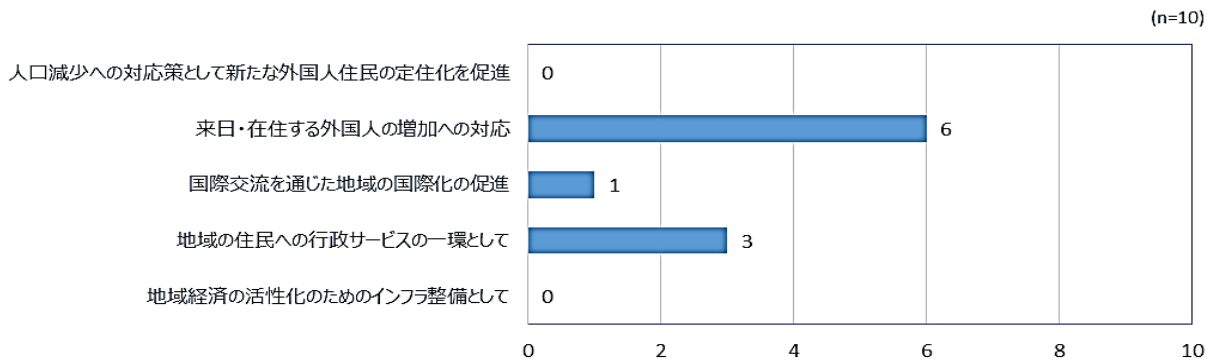


注：但し、複数回答(2件)及び回答「その他」は集計から除外しているため、サンプル数は「28」となる。

<図表9-1-2> その他の記述内容（都道府県）

- ・ 在住外国人が安全安心に生活することができる社会を構築するため
- ・ 多文化共生社会の形成による豊かで活力ある地域づくりのため

<図表9-2> 多文化共生施策・取り組みを実施する理由（政令指定都市）



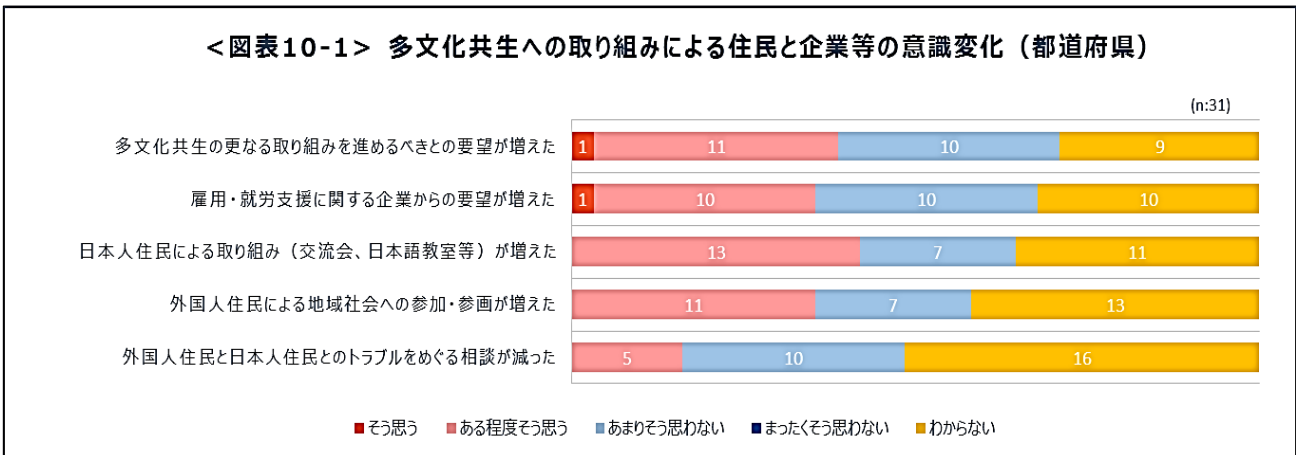
注：但し、回答「その他」は集計から除外しているため、サンプル数は「10」となる。

<図表9-2-2> その他の記述内容（政令指定都市）

- ・ 外国人にも住みやすい活動しやすいまちづくりのため
- ・ 誰もが活躍できるまちとしての魅力を高めるため
- ・ すべての人がお互いに認め合い、人権が尊重され、自立した市民として共に暮らしていくことができる多文化共生社会の実現のため

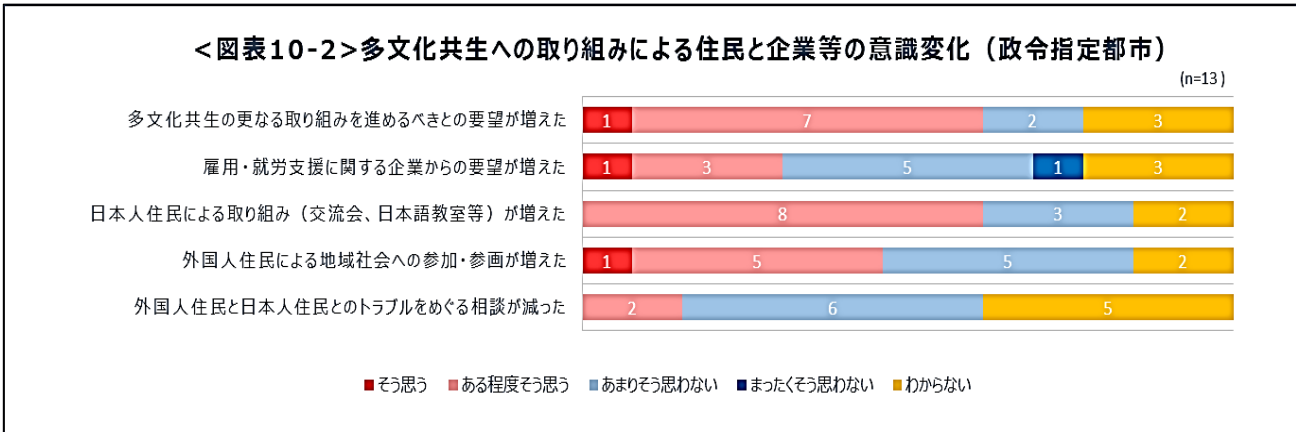
④多文化共生施策・取り組みによる地域の意識変化（図表 10-1、図表 10-1-2、図表 10-2）

- ▶ 多文化共生のまちづくりに対する日本人住民の意識変化を最も肯定的に評価した（「そう思う」、「ある程度そう思う」の割合が高い）。
：「日本人住民による取り組み（交流会、日本語教室等）が増えた」（41%、61%）
- ▶ 外国人住民と日本人住民とのコミュニケーションについては消極的な評価をした（「そう思う」、「ある程度そう思う」の割合が低く、「あまりそう思わない」と「わからない」の割合が高い）。
：「外国人住民と日本人住民とのトラブルをめぐる相談が減った」についての肯定的な評価は、都道府県、政令指定都市それぞれ 16%、15%に止まった。



<図表 10-1-2> その他の記述内容（都道府県）

・「ダイバーシティ」という言葉に外国人のことを結び付けて意識する人が増えた

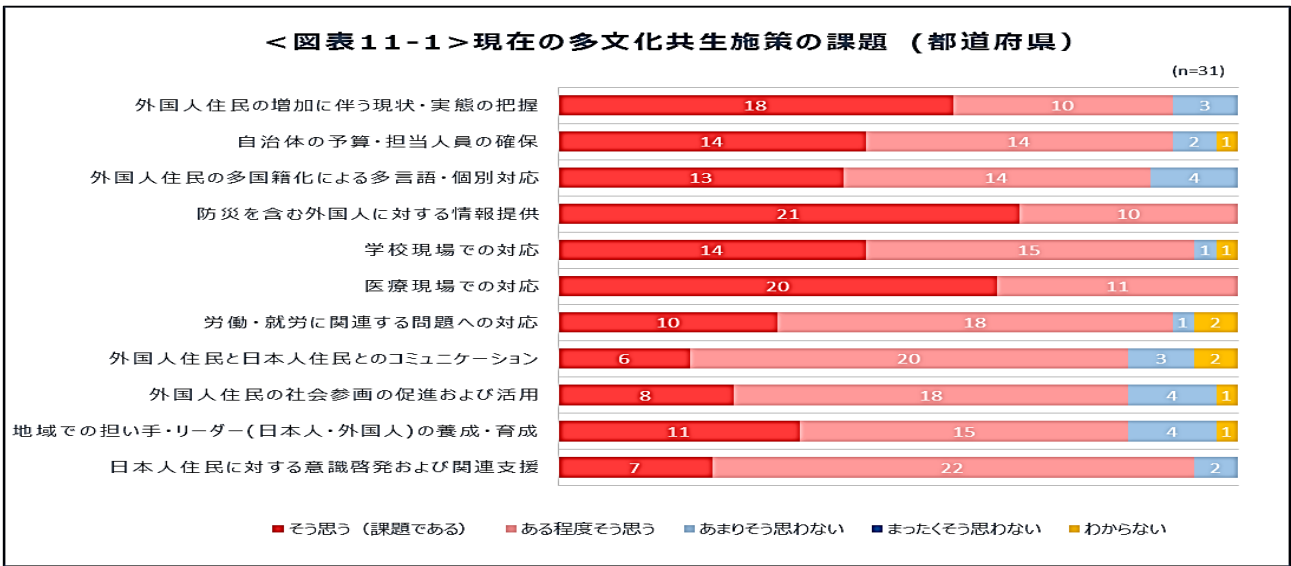


⑤現在の多文化共生施策の課題（図表 11-1、図表 11-1-2、図表 11-2、図表 11-2-2）

▶ 多文化共生を進める上で必要な基本的な要素すべてを課題としてとらえている（「そう思う（課題である）」、「ある程度そう思う」に回答が集中した）。

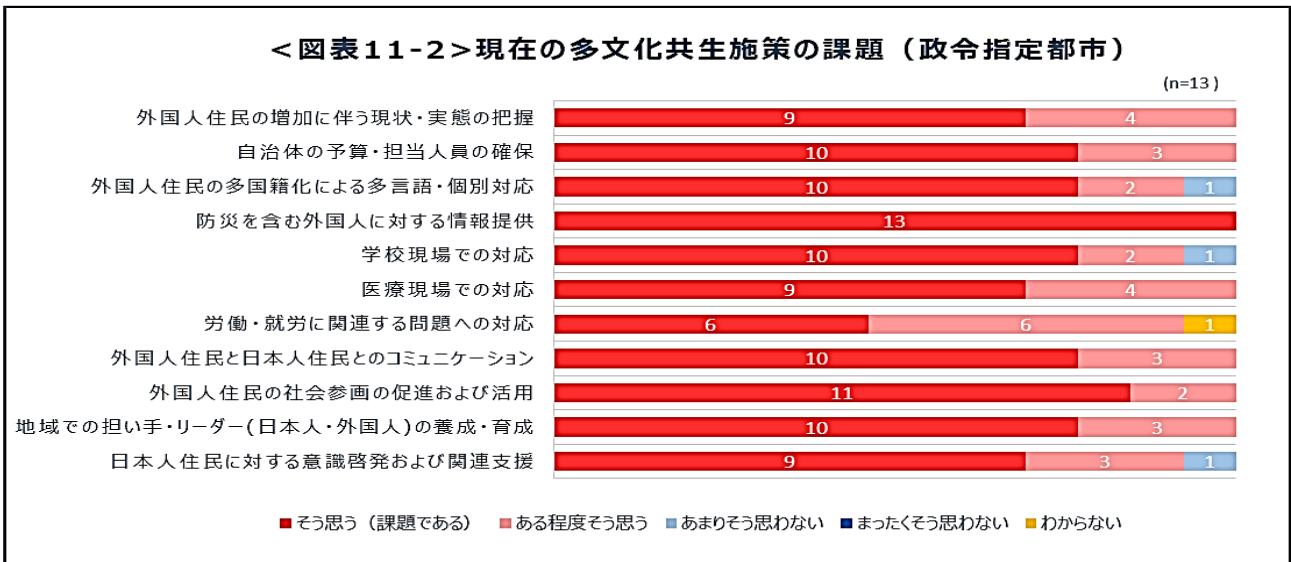
▶ 【自由記述にみる課題】

: 外国人にかかわる国・政府による総合的方針の不在を課題の背景として指摘する意見が、外国人住民の多さにかかわらず発せられている。



<図表 11-1-2> その他の記述内容（都道府県）

- ・国による外国人全体を対象とする受け入れや支援についての総合的な指針がないこと
- ・市民協働政策、人権政策、総合政策、産業政策など自治体によって多文化共生政策の位置づけが異なること



<図表 11-2-2> その他の記述内容（政令指定都市）

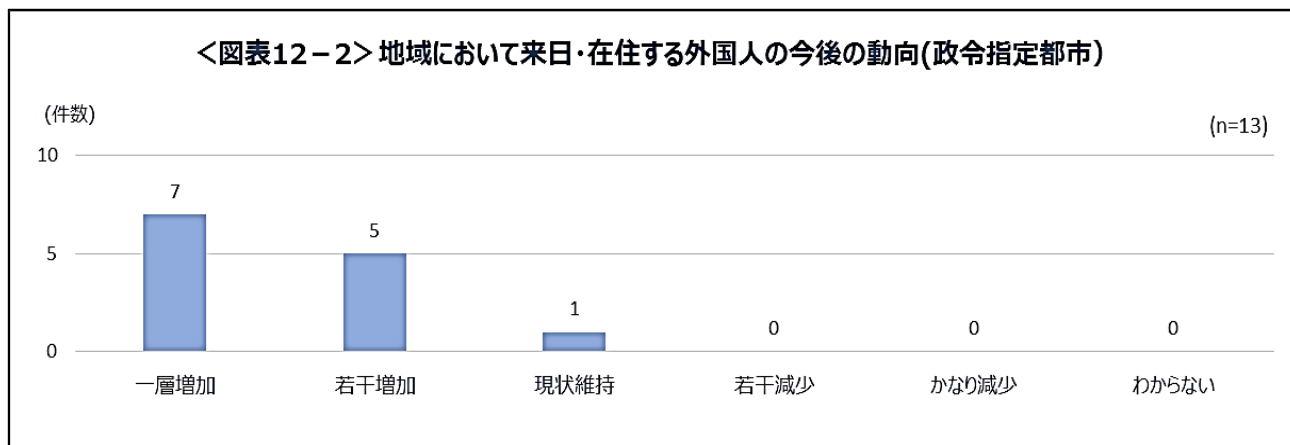
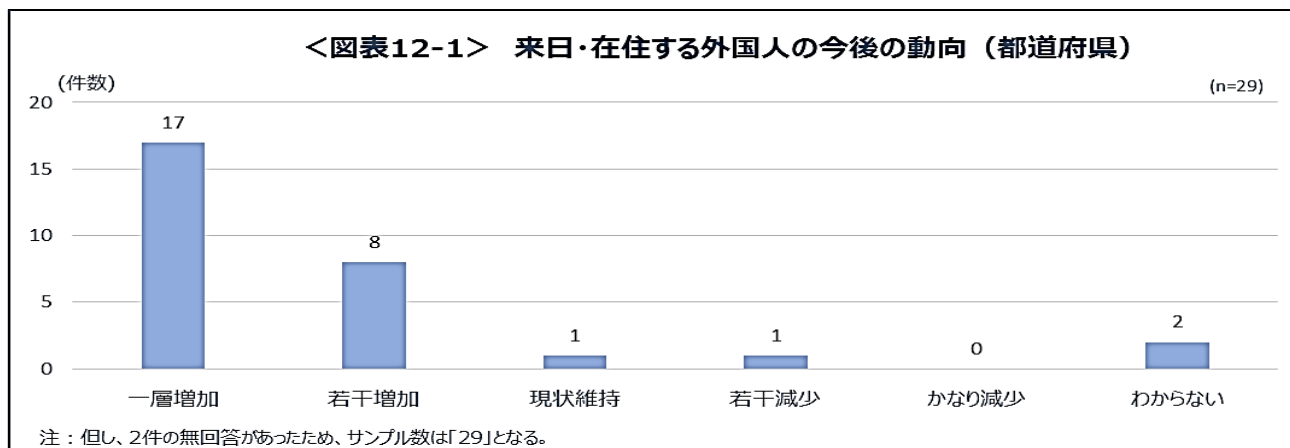
- ・外国人基本法といった法律がない中で、外国人のために、何を、どの程度まで行うかの基準がないため、大幅な予算拡充が難しいこと

(2) 外国人・移民の受け入れ拡大について

⑥ 来日・在住する外国人の今後の動向 (図表 12-1、図表 12--2)

▶ 今後來日・在住する外国人が増えるとの認識が強くみられる。

：都道府県、政令指定都市とも「一層増加」(58%、53%)、「若干増加」(27%、38%)に回答が集中し、「かなり減少」は皆無であった。

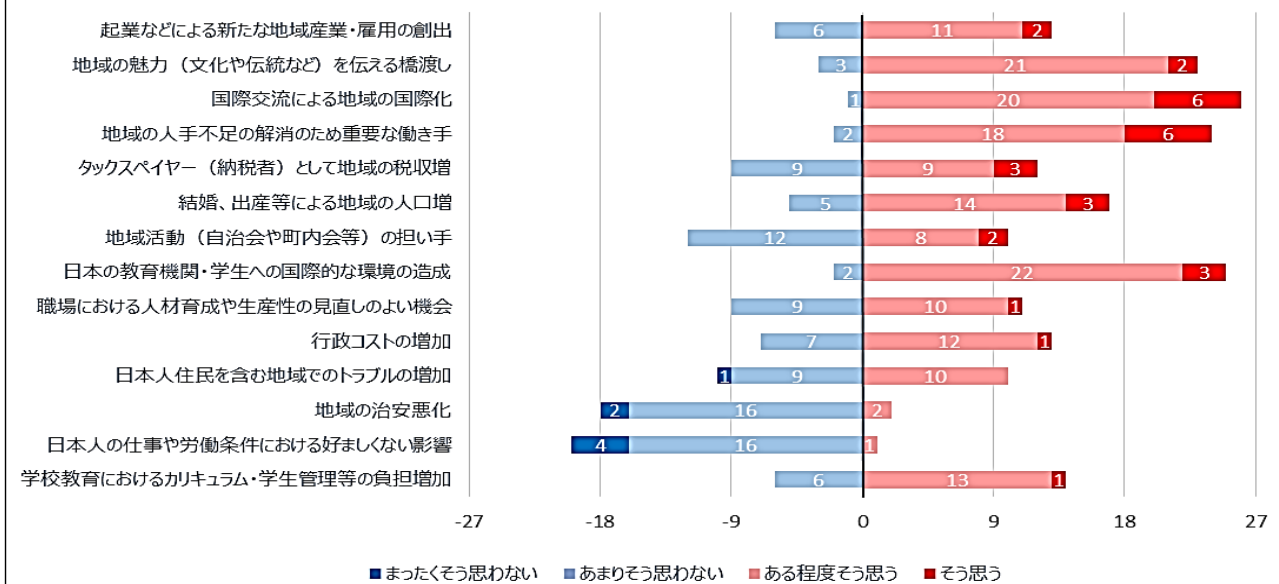


⑦地域で就労・生活する外国人の増加による影響（図表 13-1、図表 13-2、図表 13-2-2）

* 各回答の割合は、回答者数を基数として算出した。ただし、グラフでは、外国人増加による影響についての認識を分かりやすく対比させるため、「わからない」と回答した数は除いている。

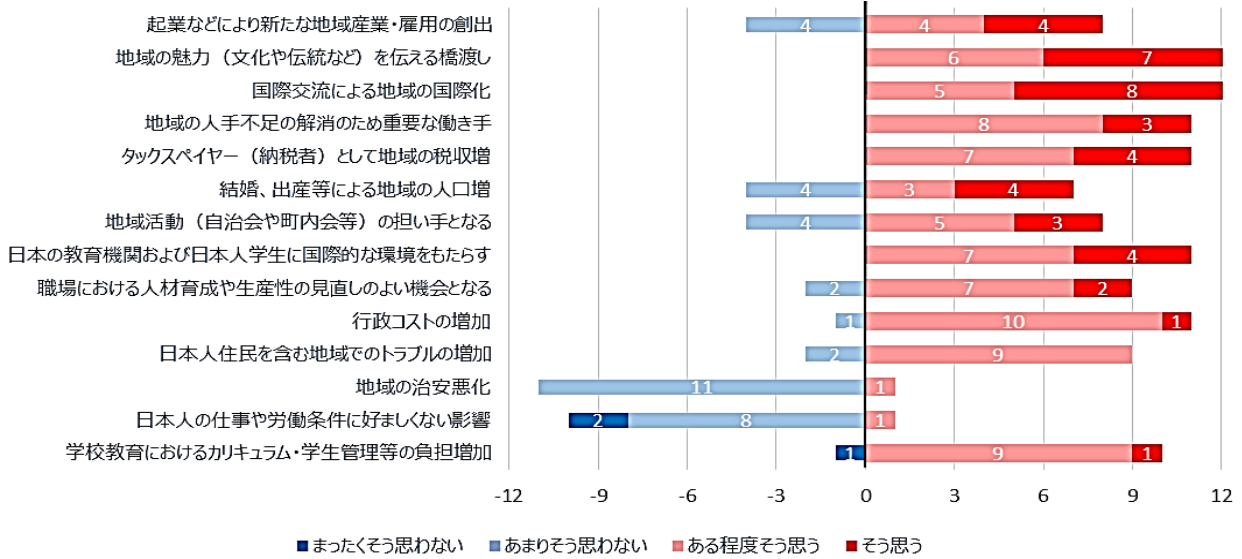
- ▶ 都道府県、政令指定都市ともに、外国人の増加によるメリットを好意的に受け止めている傾向がみられる（「そう思う」、「ある程度そう思う」と回答した割合が高い）。
 : 特に、「地域の魅力を伝える橋渡し」（74%、100%）、「国際交流による地域の国際化」（84%、100%）、「日本の教育機関及び日本人学生に国際的な環境をもたらす」（81%、85%）といった地域社会の内外に向けた国際化と、「地域の人手不足の解消のための重要な働き手」（77%、85%）という地域での人材確保を最も好意的に受け止めている。
- ▶ 外国人住民の増加により行政の負担が増加するとの認識がみられる。
 : 「学校教育におけるカリキュラム・学生管理等の負担増加」（46%、77%）、「行政コストの増加」（42%、85%）に対して「そう思う」、「ある程度そう思う」と回答した割合が高い。
- ▶ 外国人住民の増加による地域の治安と労働条件の悪化への懸念は極めて低い。
 : 「地域の治安の悪化」（6%、7%）、「日本人の仕事や労働条件における好ましくない影響」（3%、7%）に対して「そう思う」、「ある程度そう思う」と回答した割合が極めて低い。

<図表 13-1> 地域で就労・生活する外国人の増加による影響（都道府県）



注：但し、「わからない」との回答および無回答（学校教育におけるカリキュラム・学生管理等の負担増加:1件）を集計に入れなかったため、アンケート回答数（n=31）と回答合計が一致しない。そのため、各回答の合計がサンプル数となる。

<図表13-2>地域で就労・生活する外国人の増加による影響（政令指定都市）



注1:但し、「わからない」との回答および無回答(タックスペイヤー(納税者)としての地域の税収増:1件)を集計に入れなかったため、アンケート回答数(n=13)と回答回数は一致しない。その場合、各数値の合計がサンプル数となる。

<図表13-2-2> その他の記述内容（政令指定都市）

・住民数が増えることによる消費の増加が見込められ、地域経済のプラスになる。

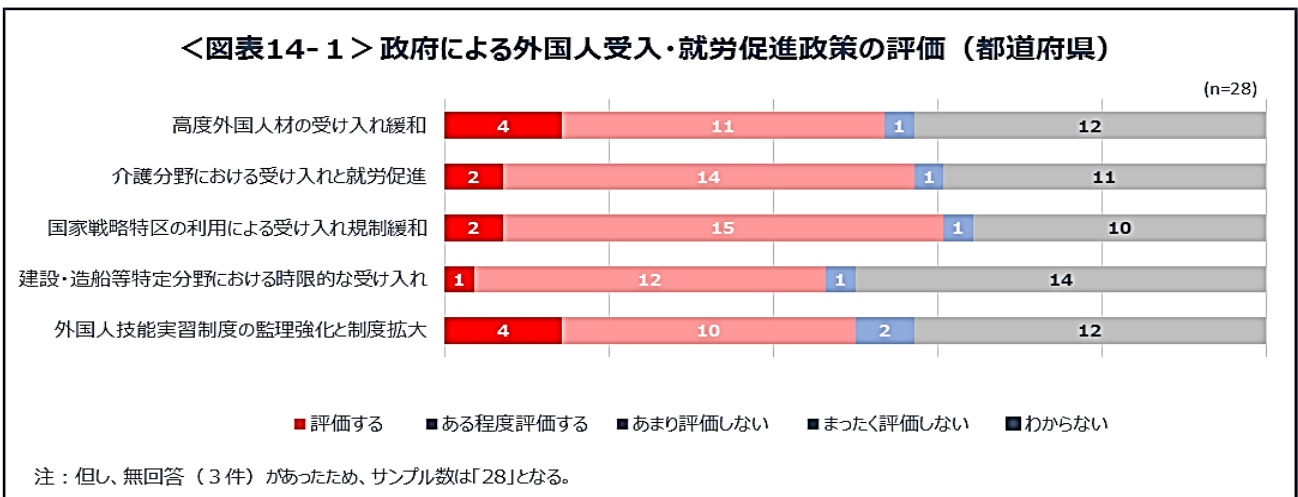
⑧政府が進める外国人受入・就労促進政策についての評価（図表 14-1、図表 14-1-2、図表 14-2、図表 14-2-2、図表 14-2-3）

- ▶ 近年の受け入れ拡大・促進のための政策的取り組みに対して、「あまり評価しない」、「まったく評価しない」と回答した割合が低く、好意的な傾向が見られる。
- ▶ ただし、「評価する」が20%前後、または10%にも及ばない項目が存在するほか、「わからない」が肯定的な評価に比肩する水準にあり、積極的に評価しているとはいえない。

▶ **【自由記述にみる評価理由】**

：「人手不足の解消」と「現実に即して実質的な受け入れを可能とする」との認識から肯定的に考えている場合が多い。

：否定的に考えている自治体では、「人手不足の解消、人材の確保の根本的な対策」にはならず、「不十分な受け入れ体制の現状」への指摘がみられる。



<図表14-1-2> 政府による外国人受入・過路促進政策を肯定的に評価する理由（都道府県）

◆人材の獲得のため

- ・介護分野での外国人の活用拡大については慎重に対応する必要があるものの、国内での介護人材の獲得が伸び悩んでいる中、活躍が期待されるため
- ・人材が不足している分野に外国人を受け入れることが雇用・経済の面で生産性向上につながると考えたため
- ・人口減少下での地域産業の安定的な発展や研究者、技術者などの高度人材確保につながるため
- ・特定分野における外国人の受け入れ・就労促進については、人材確保のためにはやむを得ないため
- ・優れた外国人が就労しやすくなる政策であるため
- ・国内における分野ごとの就労者数のばらつきの解消手段のひとつとして、一定の効果が期待できるため
- ・技能実習制度以外の制度は、人材不足を補う制度であり、人手不足の当面の対策としては一定の評価ができるが、一方で、言葉や生活習慣の違いなどの課題があるのも事実であるため。

◆地域の活性化のため

- ・高い技術や食文化・伝統などが海外から入ってくることで、産業のイノベーションの促進や、新しい事業や文化の創出などが期待されるため
- ・人口減少、少子高齢化が進展する中で社会の活力を維持・向上させるためには、外国人材の受け入れ・活用が必要と考えるため

◆現状に即した対応のため

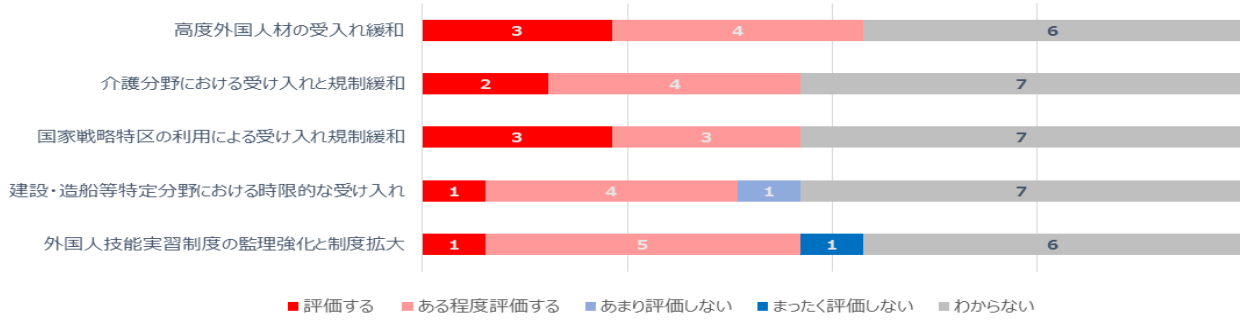
- ・現場の実情に即した施策であるため
- ・外国人の受入れについては様々な意見がありコンセンサスが取れていない状況下で、現実的である程度実効性のある施策を行っていると考えため
- ・今後、更なる改善の余地はあると思うが、現状やこれまでの課題を踏まえて、枠組の見直し等を行っている点は評価できるため
- ・監理機構の新設は実習生保護に資するため
- ・平成28年11月に、外国人技能実習制度の適正化にかかる法律、在留資格「介護」にかかる法律が新設されたため
- ・政府(国)の制度として進められているため、全国的な政策となり、自治体個々では実施が難しいと思うため
- ・受け入れ拡大に向けた取り組みを行っているため
- ・本府の成長戦略の一つである「外国人高度専門人材の受入拡大」に資する施策であるため
- ・地域の企業から一定の規制緩和の要望が出されているため

◆その他

- ・一定の効果は見込めると思うため
- ・外国人が就労しやすい環境整備がされてきている。但し、不当労働などが増加しないよう実質的な監理が必要

<図表14-2> 政府による外国人受入・就労促進政策の評価（政令指定都市）

(n=13)



<図表14-2-2> 政府による外国人受入・週路促進政策を肯定的に評価する理由（政令指定都市）

◆人材の獲得のため

- ・必要な人材の確保につながるため
- ・人材不足の解消のため期待がある一方で、実効性や地域社会に与える影響が不透明
- ・日本の労働力不足が懸念される分野に、外国人材の持つ高い能力・技術を活用できるため
- ・高度外国人材の在住者数の増加につながると考えられるため

◆地域の活性化のため

- ・高度外国人材や創業人材については、世界とつながるグローバル人材であり、それらの人材を集積することで、地域経済の活性化につながると考えられるため
- ・新たな制度による受入れにおいては課題はありつつも、仕事や新しい人の流れが創出されると見込まれるため

◆その他

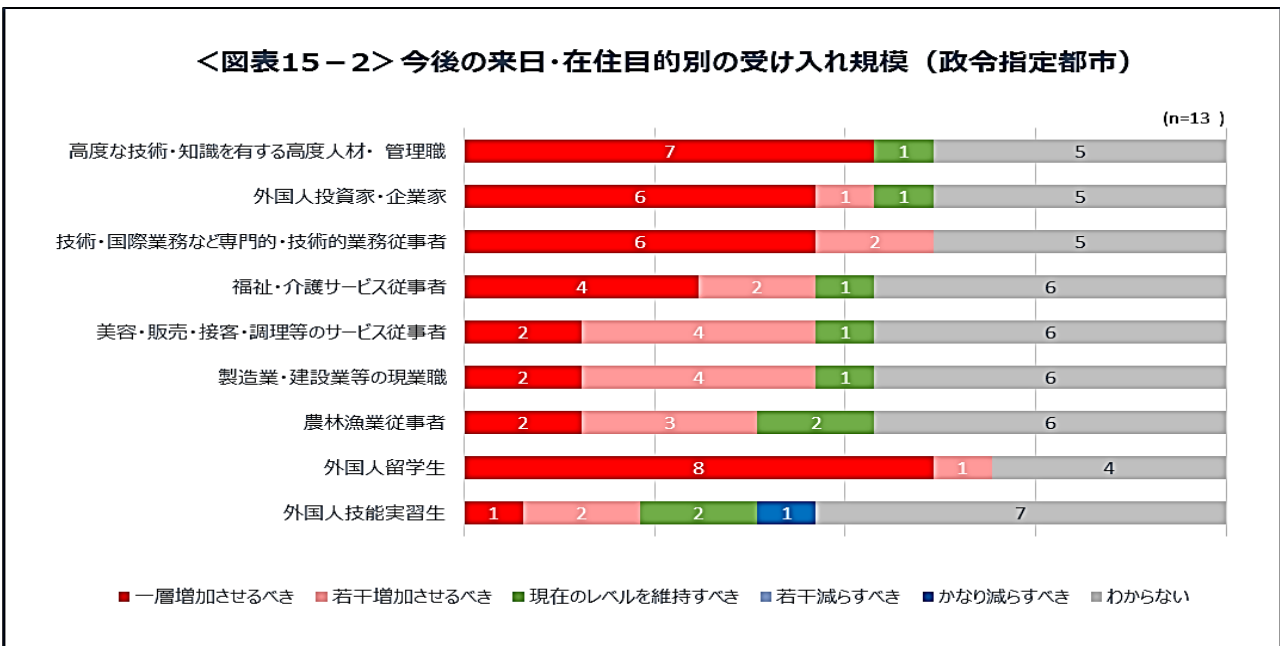
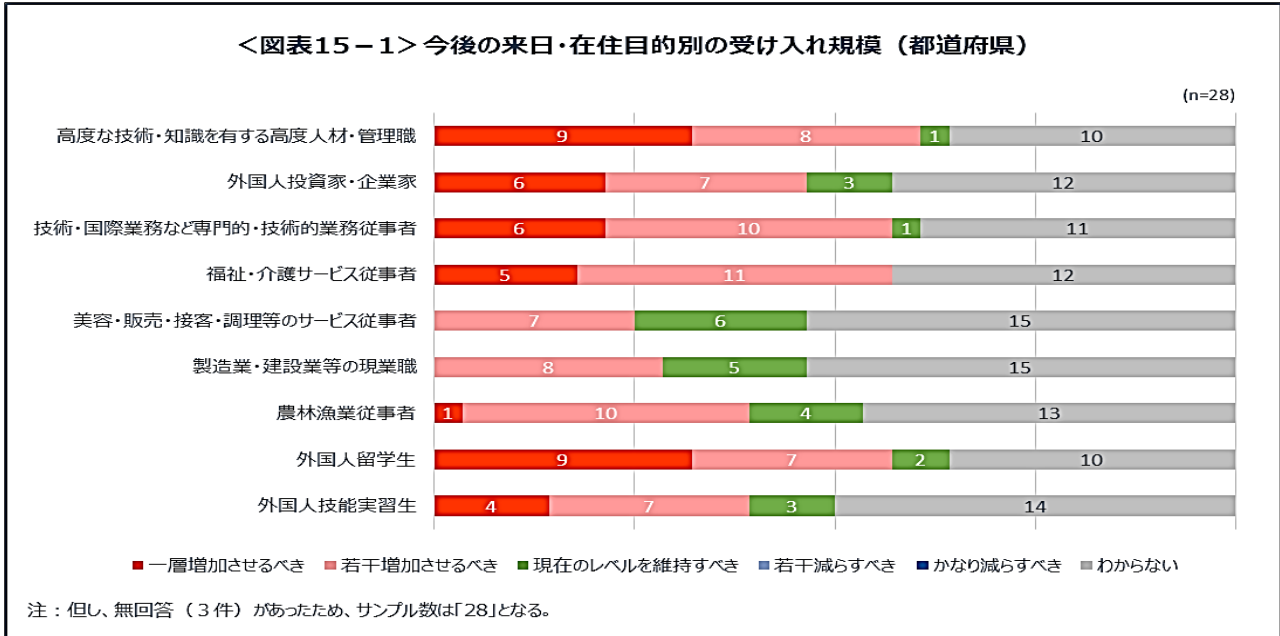
- ・外国人材が適正に評価され、労働環境等の改善が期待できるため
- ・少子化、高齢化が進む日本において、外国人と共生することでより住みやすい社会になるため。但し、多文化共生社会推進が必要
- ・期限延長により、外国人労働者への定住化に向けた取り組みを企業側が進める環境が多くなるため

<図表14-2-3> 政府による外国人受入・週路促進政策を否定的に評価する理由（政令指定都市）

- ・人材不足への根本的な対策とならないため
- ・育成した人材が期間が経過したら帰国しなければならないため
- ・ある程度評価するとしたものの、日本語教育や通訳の配置など、受け入れの整備が追いついていない現状があるため

⑨来日・在住目的別の外国人の受け入れ規模についての認識 (図表 15-1、図表 15-2)

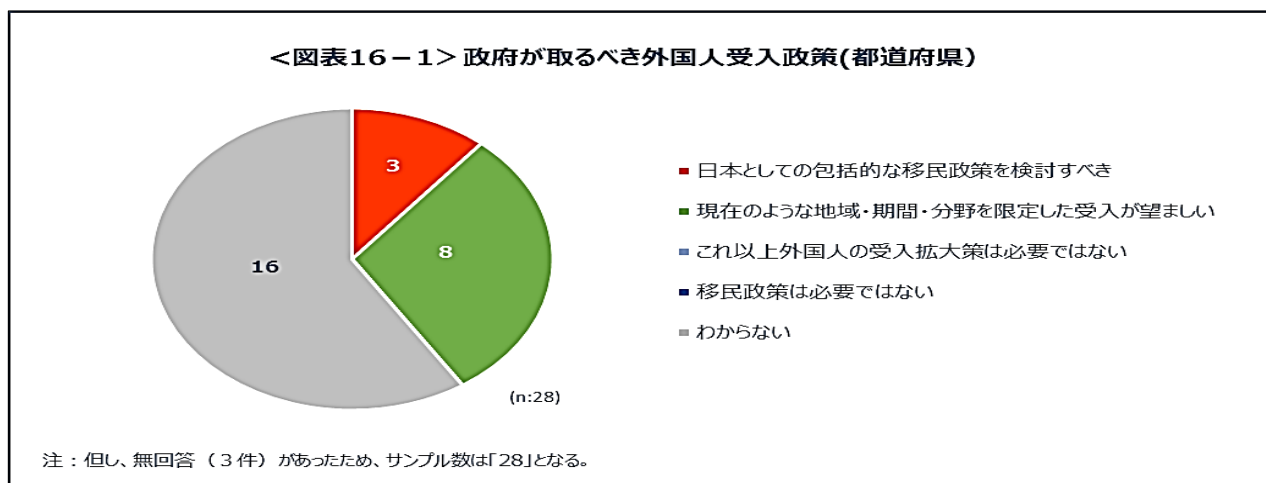
- ▶ 受け入れ対象として「高度人材」、「投資家・企業家」、「専門職・技術職」、「留学生」に対する期待が高いが、「わからない」が「一層増加させるべき」の回答割合に並ぶ、または超える項目も存在し、受け入れ拡大に積極的であるという印象ではない。



(3) 移民政策について

⑩政府が取るべき外国人政策についての認識（図表 16-1、図表 16-1-2、図表 16-1-3、図表 16-2、図表 16-1-2、図表 16-2-3）

- ▶ 「わからない」と回答した自治体が、都道府県 57%（16 件）、政令指定都市 63%（7 件）に上ったが、「現在のような地域・期間・分野を限定した受入が望ましい」、「日本政府として包括的な移民政策検討すべき」がそれぞれ、都道府県 28%、10%、政令指定都市 18%、18%の結果となった。
- ▶ 移民政策を検討する上で必要な具体的として、国レベルにおいて、外国人を受け入れる体制と、受け入れた後より安定的な生活を営めるような環境づくり両方の取り組みが必要との認識がみられる。



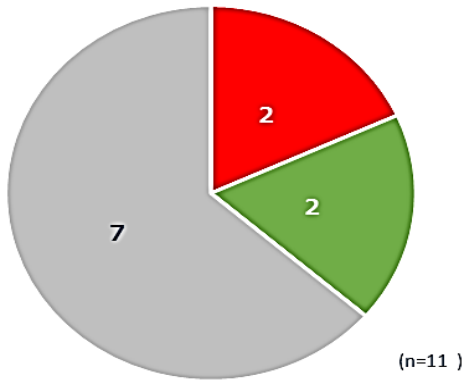
<図表 16-1-2> 包括的な移民政策が必要な理由（都道府県） (n=3)

人口減少のなか、日本社会の持続のためには外国人の力が不可欠であるため	1
予算・人員の確保、プログラムの開発など、外国籍住民および外国にルーツをもつ住民への行政サービスの充実化のため	1
国際競争力の強化、中長期的な産業の維持・拡大を図るため	1
活発化しているグローバルな人の移動への対応のため	1
その他：すでに多数の外国人が日本で暮らしているにもかかわらず、彼らの受入や支援に関する国の指針がなく、制度が整備されているとはいえないため	1

<図表 16-1-3> 包括的な移民政策に必要な具体策(都道府県) (n=3)

	必要である	ある程度必要である	あまり必要ではない	必要ではない	分からない
外国にルーツを持つ子供に対する就学・教育 支援制度の構築	1	2	0	0	0
日本語など社会統合講習のための体制作り	2	1	0	0	0
外国人住民のための行政サービスの拡充化	1	2	0	0	0
外国人を労働者として受け入れる仕組みの構築	1	2	0	0	0
職業訓練など労働市場統合の体制作り	1	2	0	0	0
外国人関連政策を統括する政府機関の創設	1	1	1	0	0
その他	0	0	0	0	0

<図表16-2> 政府が取べき外国人受入政策（政令指定都市）



- 日本としての包括的な移民政策を検討すべきである。
- 現在のような地域・期間・分野を限定した受け入れが望ましい。
- これ以上外国人の受け入れ拡大策は必要ではない。
- 移民政策は必要ではない。
- わからない

注：但し、無回答（2件）があったため、サンプル数は「n=11」となる。

<図表16-2-2> 包括的な移民政策が必要な理由（政令指定都市）（n=2）

人口減少のなか、日本社会の持続のためには外国人の力が不可欠であるため	2
予算・人員の確保、プログラムの開発など、外国籍住民および外国にルーツをもつ住民への行政サービスの充実化のため	1
国際競争力の強化、中長期的な産業の維持・拡大を図るため	1
活発化しているグローバルな人の移動への対応のため	0
その他	0

<図表16-2-3> 包括的な移民政策に必要な具体策（政令指定都市）（n=2）

	必要である	ある程度必要である	あまり必要ではない	必要ではない	分からない
外国にルーツを持つ子供に対する就学・教育 支援制度の構築	2	0	0	0	0
日本語など社会統合講習のための体制作り	2	0	0	0	0
外国人住民のための行政サービスの拡充化	2	0	0	0	0
外国人を労働者として受け入れる仕組みの構築	2	0	0	0	0
職業訓練など労働市場統合の体制作り	2	0	0	0	0
外国人関連政策を統括する政府機関の創設	2	0	0	0	0
その他：日本語能力向上の取り組み（研修の整備と日本語能力の一定レベルの習得を在留資格の要件とすること）	1	0	0	0	0

3) 調査結果のまとめ

これまで各設問の集計結果をみてきた。ここでは、過去の調査結果や、人口・外国人の動向を踏まえながら、調査結果からみえたことを考察としてまとめる。

(1) 現行の多文化共生施策について

・進むコミュニケーション・生活支援、遅れている外国人住民の自立や社会参画

今回の調査で、「各種生活相談」「多言語による情報提供」、「外国人に対する日本語教室・教育への支援」、「在住外国人のための防災訓練」など、外国人住民が地域で生活・適応するためのコミュニケーションや生活支援が進んでおり、「日本人住民に対する異文化理解教育や啓発」、「人材育成」のような多文化共生施策の推進体制の構築、ホスト社会としての多文化共生まちづくりも、自治体における多文化共生のための重要な施策の一つとして位置づけられていることがわかった。それに対して、「外国人住民コミュニティの形成支援」、「外国人住民に対する地域活動への参加促進」のような外国人住民の相互扶助や自立、地域社会における参画にかかわる施策・取り組みでは遅れがみられた。

当センターが2014年および2015年に実施したアンケート調査においても、外国人住民の自立や社会参画が他の施策に比べて相対的に弱い結果であったことを踏まえると、外国人住民向けのサービスの提供と言葉・文化の違いによるトラブルの軽減が、多文化共生施策の中心をなしているが再確認できる。

ただし、調査の項目がやや異なるため単純比較はできないものの、「防災支援」と「就労・労務相談」は、過去の調査に比べて取り組みの進展がうかがえた。また、過去2年間で新たに始めた、または現在検討中の施策・取り組みでは、日本語教育や、多言語による情報提供などコミュニケーションおよび生活支援にかかわる取り組みが最も多いものの、災害時の外国人支援体制の整備や、関係機関との連携、外国人住民の社会参画の促進など、外国人住民の増加を背景に、多文化共生のまちづくりや推進体制の整備を進めようとしている姿勢もみられた。

・現状の直視と外国人住民/多文化共生に対する肯定的な発想による進展

多文化共生施策・取り組みを実施する理由として、「来日・在住する外国人の増加への対応」を選択した自治体が最も多かった。また、現状への対応を選択した自治体が、地域の国際化、行政サービスの一環を理由として選択した自治体に比べて、現行施策全般の進捗状況について肯定的な評価をした。特に、現状への対応を選択した自治体では、今後日本社会で仕事をして生活していくことになる子ども（移民2世）についての取り組みである「就学・教育支援」の進捗状況を肯定的に評価する傾向が顕著にみられた。

さらに、サンプル数は少ないものの、自由記述において多文化共生社会と外国人住民の可能性を積極的にとらえる回答をした自治体が、現在遅れがみられている外国人住民のコミュニティ形成と社会参画、日本人住民に対する意識啓発にかかわる取り組みを相対的に高く評価した。

これらの事情は、多文化共生施策が外国人を一時的に引き付けることを目的とするものでない以上、現状を直視したうえで、既に地域に定着している外国人住民と、勉学・就労を目的に日本に来ている外国人の可能性を積極的に捉えることにより、課題の解決が進み、多文化共生社会の構築における外国人住民の役割が一層明確になることを意味するだろう。

・多文化共生社会の推進のための体制の弱さ

一方、回答自治体では、現在の多文化共生施策が多くの課題を抱えていると認識しており、過去の調査と同様に、「情報提供」、「現状・実態の把握」を最も課題としてとらえていた。増加する外国人住民

の生活・就労における実態などを正確に把握し、外国人住民が必要とする情報を十分に届ける体制の構築は、施策を効果的に展開するための基礎となる。それゆえ、今回のアンケートの結果からは、自治体において、多文化共生社会の推進のための基礎づくりが依然として重要課題として位置づけられていることがわかる。

その理由は、地域の特性・課題に応じて異なるだろう。しかし、自由記述からは、外国人にかかわる国・政府による総合的方針の不在を課題の背景として指摘する意見があった。過去の調査でも、「地域社会における外国人住民の状況に対し、国の対応が不十分であることが課題の原因の一つである」との意見はみられたが、今回の調査では、外国人住民の多さにかかわらず発せられていることに注目したい。従来のような個別自治体レベルでの取り組みだけでは、在留する外国人の数の増加、さらには国籍、在留資格、在留期間の多様化といった現在の外国人を巡る環境の変化に対応できない可能性が高く、個別の自治体が高当たり的な対策に終始すれば、結局、外国人支援という基本的な体制づくりが施策の中心をなすという構図を崩しがたいことが背景の一つであろう。

(2) 外国人・移民の受け入れ拡大について

・外国人増加によるメリットに対する好意度

今後地域において来日・在住する外国人が増えるとの認識が強くみられた。また、都道府県、政令指定都市ともに、外国人の増加によるメリットを好意的に受け止める傾向が強く、地域社会の内外に向けた国際化と地域での人材確保に最も好意度が高かった。

ただし、何をメリットとしてとらえるかは、地域の外国人住民の来日・在留目的によって違いがみられた。外国人住民の増加による地域の国際化と人材の確保を低評価した都道府県では、身分に基づく在留資格および技能実習生の割合が高く、留学生の割合が相対的に低い。また、税収入の増加と労働・就労環境の見直し、地域活動の担い手を低評価した都道府県では、技能実習生の割合が比較的に高いという、外国人住民の特性を反映した結果となった。とりわけ、技能実習生は長期の滞在が保障されないため、家族への送金、また貯蓄が日本での就労の主な目的となりやすい。技能実習生の割合の高い自治体において、外国人住民の増加によるメリットに対する消極的な評価が相対的に高いのは、こうした技能実習生の在留における特色の表れといえよう。

・治安と労働条件の悪化に対する懸念の低さ

外国人の増加によるデメリットとして、外国人住民の多少にかかわらず、「学校教育におけるカリキュラム・学生管理等の負担増加」、「行政コストの増加」のような負担の増加を強く認識する結果となった。一方、政令指定都市と外国人住民の割合が相対的に高い都道府県では、日本人住民を含む地域でのトラブルの増加を懸念する傾向が顕著にみられた。

こうした結果は、地域でのトラブルは、言語、文化、生活習慣が異なる外国人が地域に住み、直接的な接触することにより表面化しやすく、外国人住民の割合が高い自治体ほどそうした苦情への対応が強く認識されたためと考えられる。他方、行政・学校による従来の制度運営・支援の仕組みの改善、見直しによる負担の増加は、結婚、出産、子育てなどを背景とした外国人の滞在の長期化や定住化の進展によるものであるため、自治体による大きな違いがみられなかったと考えられる。

もっとも外国人・移民の増加による社会問題として懸念される「地域の治安の悪化」、「日本人の仕事や労働条件における好ましくない影響」については、都道府県、政令指定都市ともに90%以上が「全くそう思わない」、「あまりそう思わない」と回答し、外国人人口の多少や増加率、在留資格の特色、地域ブロックなどにおける有意な差はみられなかったことに注目したい。こうした結果から、一般に懸念さ

れる「外国人が増加すれば治安や労働条件が悪化する」との認識は一面的であり、根拠薄弱な感覚に過ぎない面があるといえよう。

・外国人の受け入れに消極的な姿勢

近年の受け入れ拡大・促進のための政策的取り組みは、都道府県、政令指定都市とも、好意的に受け止めている。しかしながら、肯定的な評価が半数に及び、否定的な評価も少ないものの、「わからない」が肯定的な評価の回答割合に比肩する。また、肯定的評価が50%に及ぶとはいえ、政策を積極的に捉える「評価する」20%前後、または10%にも及ばない項目も存在する。また、過去の調査(2015年)でも、外国人介護人材の受け入れ、国家戦略特区を活用した外国人の受け入れ、建設・造船分野における外国人の活用に対して、「大いに拡大すべき」、または「より積極的に実施すべき」という積極的な意見は見られなかった。この事情は、外国からの働き手・人材の誘致に関する自治体の関心または必要性が必ずしも高くないこと、また政府の現在の政策が十分に効を奏していないことを表しているといえよう。

さらに、外国人の受け入れ拡大政策についての自由記述からは地域の受容力の現状がみえてくる。肯定的に考えている理由をみると、「人手不足の解消」との認識から肯定している場合と、「現実に即して実質的な受け入れを可能とする」との意味合いから肯定的に考えている場合が多い。こうした結果は、目下の働き手へのニーズを満たしつつ、地域の受容力に齟齬をきたさない形の新たな外国人の受け入れを支持するという自治体の消極的な姿勢の表れであるといえよう。

以上のような新たな外国人を受け入れる開放的な政策に対する消極的なスタンスは、今後の来日・在留目的別の受け入れ規模の結果からも確認できる。都道府県、政令指定都市ともに、受け入れの拡大に好意的なのは、これまでの外国人受入政策が積極的に認めてきた「高度人材」、「投資家・企業家」、「専門職・技術職」、「留学生」であるものの、「わからない」が「一層増加させるべき」に並ぶまたは超える水準であり、「現在のレベルを維持すべき」との意見も少ないものの存在する。これまでも人材としての呼び込みを積極的に進め、日本社会での定着を促している高度人材、留学生であっても、その受け入れの拡大に積極的であるという印象ではないことが読み取れる。

ただし、地域の人口・外国人の動向からみると、受け入れ規模の期待に差異が生じている。人口の減少率が全国平均より緩やかな自治体は、専門職・技術職と留学生の受け入れ増加への期待が高く、技能実習生への期待が有意に低い。それに対して、外国人の増加が相対的に緩く、地域の外国人就労者のうち、技能実習生の割合あるいは増加率の高い自治体で、技能実習生の受け入れの増加を求める傾向が顕著にみられた。こうした地域の人口・外国人の動向による差異は、地域での働き手の確保の現状、新たな働き手の受容力の現状を物語っていると考えられる。

(3) 移民政策について

・まだ見えない移民政策の方向性

今回の調査では、政府が取るべき外国人受け入れ政策として、「日本としての包括的な移民政策を検討すべき」との認識はそれほど高くなく、現在のような限定的な受け入れを肯定する傾向がみられた。一方、「これ以上外国人の受け入れ拡大策は必要ではない」、「移民政策は必要ではない」は皆無であったが、「わからない」と回答した自治体が最も高い割合を占めたことにも留意すべきだろう。つまり、現在のような受け入れへの肯定は、積極的な評価に基づくものではないことが読み取れ、新たな外国人にかかわる政府の受け入れ拡大・促進政策(設問8)と今後の受け入れ規模(設問9)においてみられた消極的な姿勢と齟齬はない。

さらに、留意したいのは、移民政策の必要性を肯定する自治体と、現在の受け入れを肯定する自治体の属性における違いである。「現在のような地域・期間・分野を限定した受入が望ましい」を選択した自治体は、移民政策を検討すべきと回答した自治体に比べて、相対的に外国人住民が少なく、地域の総人口に占める外国人住民の割合も低い。また、外国人住民の増加が日本人住民の減少を補填しているものの、その影響は限定的で、地域の総人口の減少がより進展している。こうした自治体にとって、新しい行政領域である多文化共生の施策順位は高くなりやすく、外国人の受け入れと受け入れ後の体制整備に向けて能動的になりやすいだろう。

一方、過去の調査(2015年)において、移民政策の必要性について、「わからない」(2件)、「その他：国における議論を見守りたい」(1件)を選択した都道府県が、今回の調査で「日本としての包括的な移民政策を検討すべき」を選択した。こうした移民政策の必要性についての認識の変化がみられる自治体には、相対的に外国人人口が多く、新たな外国人住民の増加を受け、様々な施策やプログラムに取り組んできた経験やノウハウの蓄積がある。そのため、外国人人口が少なく、多文化共生施策の蓄積が乏しい地域に比べて、外国人住民を巡る課題により効果的な対応を行える可能性が高い。それにもかかわらず、国レベルの政策の必要性を強く認識するにいたったのは、様々な施策に取り組んだ経験から、外国人をめぐる労働、子供の教育、医療、社会福祉サービスなどの諸問題を解決するための体制・制度の構築は、地方自治体レベルだけでは到底できないと認識したためと考えられる。

(4)終わりに

日本では、「移民」を巡る 이슈が国レベルの政策的課題として認識されておらず、国策としての移民政策も不在の状態が続いている。無論これまで政府レベルにおいても、「生活者としての外国人」に関する「総合的対応策」の策定(2006年12月、外国人労働者問題関係省庁連絡会議)、「地域における多文化共生推進プラン」の策定(2006年3月)、定住外国人支援室の設置(2009年1月、内閣府)など、日本で生活する外国人を巡る課題への取り組みは存在したが、その規模や内容は非常に限定的であり、取り組みから10年以上経過した現在、更なる取り組みや、新しい政策は打ち出されていない。

しかしながら、今回のアンケート調査を実施した背景としても述べたように、近年少子高齢化と労働人口の減少、それに伴う経済の衰退へ懸念を背景に、政府は積極的に外国人の就労機会を増やす取り組みを進めている。移民政策自体は不在とはいえ、結果として、日本社会に根を下ろす外国人住民・移民が増えることで、外国人・移民と暮らす移民社会としての日本は着実に進んでいくことになるだろう。

それゆえに、現在のような外国人の統合(包摂)をめぐる政策、とりわけ政府による取り組みの停滞状態は、移民社会化する日本における多文化共生社会のためのインフラの整備を遅らせ、地域社会と外国人・移民両方の満足度を損なう可能性が高い。つまり、ホスト社会である日本が、日本に移り住み働く外国人・移民との関係を良好なものとするための環境をどう整えるかが、現在問われているのであろう。

今回のアンケート調査において明らかになった現在の多文化共生施策・取り組みの現状からは、課題解決に向けて有効な視点、すなわち現実を直視しながら、多文化共生社会と外国人がもたらす多様性を積極的にとらえる視点が、課題解決と新たな取り組みにつながる可能性が高いことが示唆された。また、多文化共生社会の推進のための基礎づくりが依然として重要課題に位置づけられているこれまでの構図から脱却するには、法制度の整備など外国人の統合・包摂に向けた政府の総合的方針に基づく具体的なモデルの提示と支援を急がせる必要があることが再確認できた。

一方、外国人・移民の受け入れ（移民政策）に否定的もしくは消極的な態度の背景には、治安の悪化や労働条件の悪化といった外国人・移民の増加による懸念が存在するが、今回の調査からは、外国人人口の多少や増加率、在留資格の特色、地域ブロックなどにかかわらず、治安と労働条件の悪化に対する懸念は非常に低いことが確認できた。さらに、外国人の増加によるメリットに対する評価と、受け入れ対象・規模への期待が、地域の外国人住民の特色を反映していることは、どのような受け入れ方が外国人のもたらす多様性を地域社会のメリットとして変えられるかについてのヒントとなりえるものである。

さらに、相対的に外国人人口が多く、新たな外国人住民の増加を受け、様々な施策やプログラムに取り組んできた経験値やノウハウの蓄積を有している自治体から、移民政策を必要性和考える認識の変化がみられたことから、国の政策として移民政策の否定が、自治体にとって行政サービスの向上と、外国人住民の定着の求心力の向上いずれも望めそうにない現状を生み出す側面があることが示唆された。

以上のような今回の調査結果から得られた視点は、日本が既に日本に暮らす外国人と、またこれから日本に移り住み働く外国人との良好な関係を構築するための準備と対策を検討するうえで、欠かすことができないものであるといえよう。

日本の地方自治体における多文化共生の現在と今後

「多文化共生と外国人受け入れについてのアンケート調査 2017」

調査報告書(概要版)

2018年2月 発行

調査主体・発行 公益財団法人 日本国際交流センター

〒 107-0052 東京都港区赤坂 1-1-1 2 明産溜池ビル 7 階

TEL: (03)6277-7781 FAX: (03)6277-6712

URL: www.jcie.or.jp

*本アンケート調査は、(一社)MRAハウスからの助成により実施しました。ただし、本報告書の内容はアンケート調査の結果をふまえた担当者の見解によるものであり、助成元のものではありません。なお、本書に関するご照会は担当の李恵珍宛にお願いいたします。(Mail: hjlee@jcie.or.jp)