

外国人の統合政策および社会保険加入のための基盤整備 ——EU等の調査から——

井 口 泰

I はじめに

外国人に対する社会保障の適用に関する諸問題については、2006年12月頃から開始された在留管理の改善を中心とする外国人政策全体の規制改革のなかで、その解決を図る動きがようやく具体化してきた。

即ち、2007年通常国会では、「外国人雇用状況報告」の拡充・義務化に向けた雇用対策法改正案が成立し、異動の激しい外国人の社会保険加入を確保する上で有効な情報を提供することになった。今後、本年6月に閣議決定された「規制改革3ヶ年計画」に基づき、外国人登録法改正などの関連法案が、関係省庁によって「遅くとも」2009年の通常国会に提出されることになっている¹⁾。

この外国人政策の規制改革は、出入国管理及び難民認定法に定める「在留資格制度」の運用といった狭い意味の「在留管理」ではなく、雇用、社会保険料、税、教育などに関する外国人の権利行使と義務履行の確保を視野に入れた広い意味の「在留管理」の改善の一環として検討されるべきものである。

この広い意味の「在留管理」こそ、地域・自治体に居住する外国人と日本人との「多文化共生」施策を展開するための制度的インフラとして位置づけることができる。実際、EU諸国は、既に、外国人の権利・義務関係を把握する制度的基盤の上に、外国人の「統合政策」を展開していることに注意したい。

わが国の現状をみると、外国人の権利行使と

義務履行を確実にする仕組みは存在しない。自治体によっては、外国人の社会保険加入率は1割程度、国民健康保険加入率が2~3割程度とみられており²⁾、地方税の滞納の増加も指摘されている。同時に、「外国人研修・技能実習制度」をめぐる受入団体の不正行為の多発と深刻化にみられるように³⁾、地域において、外国人の権利侵害の事件を早期かつ迅速に解決することができない。このように、権利・義務関係の確保がなおざりなままでは、「お互いの文化や言語を尊重しあう」ことを目指す自治体レベルの「多文化共生」施策も、実質を伴わないものになる危険性が高い。

ところが、2007年7月中旬現在、関係法案をめぐる内閣官房の取りまとめは、狭い意味の在留管理に視野がかなり限定され、この課題に真正面から応えていない。既に、この点を「規制改革会議」は問題視し⁴⁾、同会議は、今後も政府の法案作成に向けた動きをさらにフォローして、必要な対策について答申を行うことになるだろう。

同時に、2007年5月以降、政治問題化した「年金記録問題」に関する対応とは別に、政府内部では「社会保障番号」の導入の検討が進められている⁵⁾。また自民党は、参議院選挙公約に「社会保障カード」を導入し、住民基本台帳制度と連動させる構想を発表している。これらの構想が、将来、外国人にどう適用されるのかも、今後の重要な課題となるだろう。

そこで本稿では、第1に、外国人の地域間移動の状況を検討するため、その分布の決定要因に関する分析を行い、外国人の就労場所がどのような経済・社会的変数の影響を受け、その把握が、い

かに社会保障加入を進める上で重要であるかについて論じる。第2に、外国人労働者や家族の流入する自治体における「多文化共生」施策の目指すべき方向について、EUおよび諸外国の動向と比較しながら論じる。第3に、日本および欧米諸国における広義の「在留管理」システムを比較して、わが国の法制度の設計について検討する。第4に、以上の検討結果を整理するとともに、外国人の社会保障加入に関する改革を展望する。

II 労働市場の変化と地域における 外国人労働者の流入の決定要因

1 わが国の労働市場の変化と外国人雇用

10年以上にわたる長いデフレ経済の下で、労働費用を削減する圧力が加わり、わが国の労働市場に大きな影響を及ぼした。1990年代後半には、金融危機を背景に、正社員雇用がパートタイム労働など非正規雇用に置き換わる現象がサービス業を中心に進展し、製造業では、中国を中心に乗産拠点の移転が加速した。雇用の非正規化は、若年層のみならず高齢層でも需給ミスマッチを引き起こした。21世紀にはいると、製造業の国内回帰の動きも一部に見られるなか、その請負・派遣への依存が急速に高まった。中国を中心とする東アジア貿易の急速な拡大のなかで、わが国経済の成長力に回復が見られ、2003年半ば以降、労働市場によく回復基調が定着してきた。しかし、非正規雇用比率は、雇用全体の3分の1を占めるに至り、中小企業を中心に一人当たりの賃金水準は依然として低下基調を続けている。

この間、わが国に在留する外国人は、外国人登録ベースでは2006年に200万人を初めて超え、2006年末には、208万人に達した。こうしたなかで、わが国で就労する外国人数（特別永住者を除く）は、筆者の推計では、1995年には62万人であったが、2000年に75万人、2005年に91万人に達した。この間、デフレ経済下において、需給ミスマッチを埋める形で流入してきた状況では、外国人雇用が日本人の雇用を奪っているという事実はほとんどないと思われる。

外国人労働者のうち、日本国内で就労することを目的とする在留資格を取得している者は全体の5分の1にすぎない。また、外国人労働者の家族や子どもたちを含めれば、その大多数は、わが国についての基本的知識や最小限必要な日本語の能力を獲得する機会もなく流入してくる実態がある（表1）。

外国人労働者のうち、日本政府が積極的に受け入れる方針を示している専門的・技術的労働者は、在留資格「興行」による就労者を除くと、1995年に6万人程度であったが2005年に9万人弱、2006年には11万人弱に増加した。内訳をみると、アジア出身者比率がますます高まる傾向にある。

この間、技能実習生などの半熟練労働者は、織維、食料品、金属加工、農業など比較的賃金水準の低い業界を中心に6500人から、2000年に3万人、2005年に8万人強に急増した。さらに、就労分野に制限のない日系人に資格外活動の外国人などを加えた不熟練労働者は、1995年、2000年には51万人であった。

近年、自動車、電子産業などを中心に業務請負業の雇用増加（全国で150万人程度が業務請負業で就労していると推定されている⁶⁾）や広範なパートタイム労働者の増加を反映し、2005年には、外国人の不熟練労働者数は58万人に増加したと推定される。

なお、不法残留者は、これを半減させるための摘発の強化の影響と、法務大臣の在留特別許可を得て合法的な地位を得る者が近年1万人以上に達することなどから、その後も減少傾向にある。2007年1月現在では、不法残留者数は17万人台に低下した。

2 外国人労働者の移動に関する経済分析

わが国の市町村自治体は、現行の外国人登録制度のよっては、就労又は居住場所の変化の多い外国人住民の異動状況を、確実に把握することはできていない。そこで、外国人が国内の地域にどのような要因で流入してくるのかを理解することが重要になる。

しかし、外国人人口の国内における移動（フロー）を正確に示すデータではなく、外国人登録データ（ストック）の変化に反映した部分しかわからない。

そこで本稿では、過去5年間の都道府県別の外国人の分布に関する登録データをプールし、その分布が、どのような要因によって決定されているのかを、多変量解析によって明らかにすることにした。

本分析の基礎としたのは、「ロケーション選択の理論」(Simple location choice theory)である⁷⁾。個人の所在地の決定は、賃金・労働条件などの経済変数と、自然環境、社会資本やコミュニティ形成などアメニティに関する変数に依存する。ただし、外国人の場合は、在留資格によって、活動の内容および勤務先の企業などが固定されたり、移動が一定範囲に制限されたりする。また、同じ在留資格を有する者でも、資格内の活動と、資格外の活動では、労働市場が異なる。

そこで、労働需給、賃金水準、労働供給、産業分布、都市の規模およびインフラ、既に居住する人口の構成などにくわえ、在留資格の種類も、こうした「ロケーション選択」に影響すると考える。

本稿では、特に、出入国管理及び難民認定法別表Iに掲げられている在留資格を有する、専門・技術労働者のうち、労働移動の自由な①「技術」、②「人文知識・国際業務」の在留資格保持者と、受入れ企業が固定されている③「企業内転勤」の在留資格保持者を取り上げた。また、同法別表IIに掲げられている在留資格である「日本人の配偶者等」および「定住者」を有し、労働移動に全く制限のない④ブラジル国籍の者（日系ブラジル人）、さらに、同法別表Iの「特定活動」の在留資格への変更を希望しているが、受入れ企業の変更を認められていない⑤「技能実習希望者」を取り上げることにした⁸⁾。

被説明変数は、都道府県別の人数であり、説明変数には、先に説明した「ロケーション選択」理論における独立変数に相当する都道府県別の統計数値を用いた。なお、データを過去5年分プー

ルして、多変量の回帰方程式を最小二乗法で推計した。

その結果は、概ね以下の通りである。第1に、労働力の需給関係をみると、ハローワークの有効求人倍率が高い地域では、技能実習希望者が多いという結果が出たが、その他の在留資格では、有意な結果は得られなかった。これは、中小企業が多く、未充足求人がなかなか充足できない地域で、技能実習生の受入れが多いことを示唆する。

第2に、平均賃金との関係をみると、「技術」と「人文知識・国際業務」では、高い賃金の地域に分布していることが確かめられたが、「企業内転勤」は、受入れ企業が指定されていることから、平均賃金との関係はみられなかった。また、「日系ブラジル人」についても、高い賃金の地域に分布しているが、「技能実習希望者」は、むしろ、平均賃金が低い地域に分布していることがわかる。これは、「日系ブラジル人」の場合、高賃金を目指して移動するのに対し、「技能実習希望者」は、受入れ企業を変更できず、むしろ、低賃金地域で受入れられていることを示している。

第3に、若年労働者の供給についてみると、推計によって指標のとり方に違いがあるものの、全ての外国人について、若年労働者（15～24歳）比率又は高卒就職者の就業者全体に占める比率が低いほど、外国人労働者が多いことがわかる。

第4に、産業比率（県民所得の構成比）との関係についてみると、専門・技術労働者のうち、「技術」および「人文知識・国際業務」に関しては、第二次産業の比率の高い地域には少ない結果となっているが、「企業内転勤」については、統計的に有意でなかった。「日系ブラジル人」については、第二次産業の比率の高い地域に集中する傾向が確認された。「技能実習希望者」については、繊維産業比率の高いところに集中していることと、電気機械産業の比率の高い地域ではかえって少ないと確認されたが、その他の産業分布との間には、統計的に有意でなかった。

第5に、大都市圏のダミーについては、特に、交通、教育、文化など大都市のインフラを反映するものとして、推計を行った。その結果、専門・

表1 わが国における外国人労働者数（特別永住者を除く）の推計

		1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005
就労目的の在留資格を有する者		67,983	125,726	154,748	179,639	185,556	192,124	180,465
技能実習生など特定活動	(1)	3,260	6,558	29,749	46,455	53,503	63,310	87,324
留学生などパート労働者	(2)	10,935	32,366	59,435	83,340	98,006	106,406	100,000
日系人労働者	(3)	71,803	193,748	220,844	233,187	239,744	231,393	240,000
(4) 不法就労者	不法滞在者	106,497	284,744	232,121	220,552	219,418	207,299	193,745
	資格外活動者	—	—	—	—	—	—	—
一般永住権を有する者	(5)	—	17,412	39,154	71,090	86,942	101,904	111,000
外国人労働者（推計）		260,000+a	620,000+a	750,000+a	830,000+a	870,000+a	900,000+a	910,000+a

注) 1) ワーキングホリデーを含む。

2) 資格外活動の許可を得て就労する留学生の場合、週28時間を上限として就労が認められている。

3) 日系人労働者数は、中南米を中心とする諸国から来日した日系2世および3世とその配偶者などを指す。

4) 資格外活動による不法就労者数は、推計が困難である。

5) 出入国管理及び難民認定法第22条により、永住者の在留資格を得た者。在日朝鮮・韓国人など特別永住者を含まない。

出所) 厚生労働省推計（2003年まで）および筆者推定（2004年以降）

表2 専門・技術労働者の地域分布の決定要因

	技術		人文知識・一般業務		企業内転勤	
	係数	t-値	係数	t-値	係数	t-値
有効求人倍率	39.390	0.174	1048.110	1.1932	135.561	0.647
平均賃金	22.562***	9.328	38.747***	6.687	13.291	0.000
若年労働力比率	-15.382**	-2.381	-41.397***	-3.559	-11.382**	-2.532
第二次産業比率	-6.468**	-2.859	-15.236**	-2.812	-3.755	-1.807
第三次産業比率	2.370	1.081	4.931	0.939	1.876	0.924
東京首都圏ダミー	1067.520***	5.637	1995.164***	4.288	123.119	0.702
名古屋圏ダミー	-36.843	-0.204	262.651	0.607	-85.586	-0.512
関西圏ダミー	-815.937***	-5.244	-01.919*	-2.151	-521.70**	-3.622
定数項	-3689.523**	-2.381	-4189.318	-1.129	-2210.793	-1.541
自由度調整済み決定係数	0.715		0.614		0.432	

注) *** は1%水準で有意、**は5%水準で有意、*は10%水準で有意。

出所) Iguchi and Shiho (2007) サンプル数235。

技術労働者のうち、「技術」および「人文知識・国際業務」については、東京首都圏（ここでは、東京都、神奈川県、千葉県および埼玉県）への集中傾向が確認され、「技術」、「人文知識・国際業務」および「企業内転勤」では、関西圏（ここでは、大阪府、京都府、兵庫県）からは、むしろ流出する傾向がみられた。

第6に、地域における過去の移民送出が、外国人労働者受入れに影響しているかどうかを検討した。その結果、過去における都道府県別のブラジルへの移民送出数と、現在の日系ブラジル人の受

入れ地域の間には、統計的に有意な関係が見出せなかった。

以上のように、外国人労働者は、労働移動の自由があればあるほど、高賃金を求めて移動していく。専門・技術労働者では、東京首都圏に集中する傾向があること、日系ブラジル人については、製造業生産の比率が高い地域に集中する傾向がある。

これに対し、外国人研修・技能実習生については、労働移動が制限されるなか、低賃金の地域で、織維産業など特定の業種分野に集中してい

表3 ブラジル人の地域分布の決定要因

	ケース1		ケース2		ケース3	
	係数	t-値	係数	t-値	係数	t-値
有効求人倍率	-0.055	-0.965	-0.054	-0.958	-0.051	-0.862
平均賃金	0.232***	3.593	0.310***	4.364	0.263***	3.678
高卒新規入職者比率	-0.132**	-2.071	-0.240***	-3.147	-0.133*	-1.970
技能実習生の比率	0.258***	4.850	0.289***	5.353	0.270***	5.002
ブラジル移民の出身地ダミー	0.074	1.343	-0.089	1.616	0.080	1.388
第1次産業比率			0.127	1.485		
第2次産業比率	0.447***	7.621	-0.474	-8.097		
第3次産業比率					0.465***	6.945
製造業比率					0.133	1.762
建設業比率					13.970***	
定数項	-12.605***	-4.418	8.35***	2.218	-3.868	
自由度調整済み決定係数	0.433		0.446		0.417	

注) *** は 1% 水準で有意, ** は 5% 水準で有意, * は 10% 水準で有意。

出所) 志甫 (2007) および Iguchi and Shiho (2007) サンプル数 235。

表4 技能実習移行者の地域分布の決定要因

	ケース1		ケース2		ケース3	
	係数	t-値	係数	t-値	係数	t-値
有効求人倍率	0.317***	5.039	0.434***	6.576	0.362***	5.559
平均賃金	-0.405***	-5.560	-0.383***	-4.854	-0.372***	-5.140
高卒新規入職者比率	-0.214***	-2.948	-0.242***	-3.215	-0.202***	-2.789
食料品製造業比率	-0.065	-1.114	-0.078	-1.285		
繊維産業比率	0.252***	4.217			0.259***	4.363
一次金属産業比率	-0.089	-1.575				
金属加工産業比率			-0.021	-0.346		
電気機械製造業比率					-0.121**	-1.993
輸送用機械製造業比率	0.070	1,182	-0.050	-0.778		
精密機械製造業比率			-0.039	-0.662		
定数項	0.169***	5,394	0.163***	4.887	0.154***	5.038
自由度調整済み決定係数	0.254		0.185		0.257	

注) *** は 1% 水準で有意, ** は 5% 水準で有意, * は 10% 水準で有意。

出所) 志甫 (2007) および Iguchi and Shiho (2007) サンプル数 235。

る。重要なことは、これらの労働者の分布は、いずれも、若年労働力の比率が低い地域と正の相関が見られることである。

以上の分析から、外国人労働者の国内での地域分布をコントロールすることは、技能実習生など一部を除いて不可能であることに注意すべきである。その多くの者は、基礎的な日本語能力を得る機会を与えられず、日本社会についての知識もなく、地域に流入してくる。しかも、これらの人々が、経済・雇用・労働市場などの情報の変動に敏感に反応し、地域間を異動することを十分に踏ま

えて対応する必要がある。

III 欧州における外国人の「統合政策」の動向

わが国では、1990年代初頭に、外国人住民の急速な増加という現実に直面した神奈川県・川崎市などの自治体では、「多文化共生」という言葉が用いられるようになった。1995年の阪神・淡路大震災を契機に、兵庫県および神戸市などが、被災地において外国人および日本人が共同で住民を支援する運動や、多言語放送の普及を基礎とし

て、新たな「多文化共生」に取り組んできた。

2001年以後、「外国人集住都市」に参加する自治体を中心に、「多文化共生」は、外国人住民の増加という現実に直面した自治体が行う外国人施策を指す「草の根」的な用語として普及してきた。

日本では、欧州で使用されている「統合政策」という言葉のニュアンスが必ずしも良くないためか、これを実際に使う人は少ない。その代わり、総務省や多くの自治体が、地域レベルの外国人政策に関して、「多文化共生」という用語を使用するようになった。

同時に、「多文化共生」の概念は、各都市の状況によって、ますます多様に解釈されるようになってきた。外国人集住都市においても、市民、企業および行政が、具体的にどのような意識を持つて行動すべきなのかなを、しっかり議論することが必要になっている。

2006年4月に総務省が都道府県および政令指定都市に要請した「地域における多文化共生プラン」の基礎となった研究会報告⁹⁾においては、「多文化共生」とは「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、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」と定義されるにとどまった。

これに対し、集住する外国人市民を多く有する「外国人集住都市会議」が2004年に決定した「豊田宣言」は¹⁰⁾、2001年の「浜松宣言」で使用された理念（地域共生）を踏まえ、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした眞の共生社会」を「多文化共生社会」としている。

この「豊田宣言」から読み取れることは、「健全な都市生活に欠かせない権利と義務の遂行」を確保するための制度面のインフラ整備が進まなければ、「多文化共生」は簡単には実現できないということである。これは、外国人政策の改革にとって、非常に重要である。

筆者の考えでは、日本の「多文化共生」をめぐる社会・経済的な情勢は、1980年代半ばのEU諸国（特に、独・仏）の状況に近い。それは、「出

稼ぎ型」の外国人労働力の流入の波が落ち着き外国人労働者は母国に帰らず、家族の定住が進む時期である点で共通する。同時に、長期滞在する人々の権利強化の要求が高まり、「多文化主義」に関する楽観的な見通しが、欧州諸国に広がっていた。このような状況は、「多文化共生」をめぐる21世紀初頭のわが国地域・自治体の状況との類似点が非常に多い。

そこで、最近のEU諸国の経験を、現代のわが国と比較可能なものとみるのでなく、むしろ、20年後の日本の姿を映し出していると考えて、研究を進めることとした。

以下では、EU各国の地域・自治体レベルの「統合政策」が、①どのような基本理念の下に進められているのか、②どのような法的・財政的措置を伴う内容となっているか、③どのような制度インフラの上で実施されているかを、現地調査の結果などをもとに検討する。

1 EUにおける外国人の「統合政策」の理念

1990年代から、EUでは、欧州委員会が、外国人政策に関し、「同化」と「多文化主義」に関する果てしのない理想的論争を避けることを提唱した。即ち、外国人と受入国の双方が歩み寄ることにより、外国人の権利と義務を保障し、その社会参加を実現していくことの重要性を主張し、そのような政策を「統合（integration）政策」と呼んだ¹¹⁾。

それは、北欧諸国で生まれた障害者政策の理念である「統合政策」と共通基盤を有し、外国人が社会の底辺に落ちていくことを防止する「非縁辺化（demarginalization）」の意味を含んでいることに注意する必要がある。

外国人政策の理念に関する議論を振り返ると、長年、「同化（assimilation）」と「多文化主義（multiculturalism）」が、相互に対極にある理念とされてきた。

このうち「同化」の考え方は、最近では、外国人が受入国に一方的に適応しなければならない否定的なニュアンスで語られることが多かった。しかし、外国人に、受入国との一体感を持たせると

いう点で意義を有し、アメリカなどの定住移民受け入れにおいて、基本的な理念モデルとされてきたことは否定できないであろう。

これに対し、「多文化主義」は、外国人が、本来有するアイデンティティを尊重することを基本としている。その典型は、カナダやオーストラリアであって、多様な国々からの外国人を受入れる国の人理念モデルとして重要な位置を占めてきた。特に、カナダは、1982年に、憲法に「多文化主義」が明記されている。

しかし、「多文化主義」の下でも、外国人が受入国で自立して生きるために、その国の規範を受け入れ、自分を適合させることが不可欠な点からいえば、「多文化主義」も、実際には、文言どおりに実現することは困難な政策理念という面を排除できない。

近年、EUでは、「統合」の概念の表記として、従来、アメリカで使用してきた“mainstreaming”的用語を、“integration”と同義で使用するようになっている¹²⁾。

現在、加盟国が27カ国に拡大したEU内部でも、国によって外国人政策の考え方は異なるのは当然である。しかし、EUが「共通移民政策」を推進するに当たり、今や、「統合政策」はEU各が共有すべき理念となっている。

2005年1月、欧州委員会が公表した移民政策に関する「グリーン・ペーパー」においても、EUレベルの移民政策に関する考え方として、次の諸点も提案した¹³⁾。

第1に、欧州委員会は、EUの共通移民政策を推進するに当たって、「効果的な統合政策」の実施こそ、「外国人受入れ政策」の前提になるという考えを強調した。つまり、外国人の「統合政策」がうまくいかないのであれば、「受入れ政策」そのものの成功もおぼつかないという認識が重要である。

第2に、欧州委員会は、域外外国人のEU域内での合法的滞在期間が長くなるにつれて、その権利と義務を増加させるという「漸増型アプローチ（incremental approach）」を提案した。特に、2002年のEU指令は、域外外国人も、5年間合法

的に滞在すれば、域内外人と同等の権利を獲得するという考え方で、EU域内の制度の調和化を進めている。

さらに、2004年秋には、欧州委員会の議長国であったオランダ政府のイニシアチブで、域外外国人の社会的統合のための自治体およびコミュニティの指針をまとめたガイドブックが公表された。これが、域外外国人の権利と義務に関するEU指令の整備と併せ、外国人の権利と義務の履行が図られるようにするために、加盟国政府、自治体やNPOの役割分担について、実務的な解決策を提起している。

2 EU各国の統合政策の類型と自治体の役割¹⁴⁾

近年のEU各国の外国人に対する「統合政策」は、非常に多様である。大きく分けて、①外国人に対する特別の措置を立法化して統合を進める場合と、②国レベルで、外国人と自国人との間の、広範な分野における差別禁止規定を設けて統合を進める場合がある。

また、一定範囲の外国人には、特別措置を適用し、他の範囲の外国人には差別禁止のみで特別措置を適用しないといった組み合わせもある。

また、外国人に対する特別の措置にも、異なった類型がある。第1に、受け入れられた域外外国人の大半が、難民や家族呼び寄せなど人道的理由に基づく場合は、これら外国人には事前に仕事の機会が保障されているわけではなく、ほとんど受入国言語も習得していない。そこで、入国時点（又は滞在を延長する時点）で、言語の習得や導入コースなどが準備するのである。

第2は、外国人労働者の受入れが中心となっている場合であって、統合政策は、雇用に伴う住居の確保、社会サービスおよび教育・医療サービスの提供などを中心として実施することになる。

これらの類型も、同一の国で二者択一ということではなく、労働力としての受入れと、人道的な理由からの受入れの双方が行われる場合には、その両方が必要になるといえよう。

実際に、1990年代後半においては、欧州委員会の動きに対応し、EU各国において、外国人の

統合政策を強化するための立法措置が次々と実施されてきた。

このうち、フィンランド、デンマーク、オランダ、ドイツおよびオーストリアが、1998年から2004年にかけて行った新たな立法措置の主要かつ共通の内容は、①語学コース、②導入コース、③職種別の職業訓練である。多くの場合、こうしたプログラムは入国後、2~3年の間に実施される。

スウェーデンの場合、1997年に、内外人同等の権利保障や機会均等を全ての政策分野において実現することを目的とする立法措置がなされた。しかし、難民に対しては、手厚い語学コースや導入コースなどが実施されている。

イギリスでは、雇用、教育、住宅および福祉の分野で、民族の間の平等と機会の均等のための法的措置が導入されている。特別対策は、難民に限定されている。アイルランドでも、イギリスに類似の措置がとられている。

ギリシャでは、「社会的統合のための計画」(2003~2006年)が作成され、情報提供、労働市場、文化、教育・言語、健康サービスおよび一時的な居住に関する措置が準備されている。このうち、労働市場のイニシアチブでは、外国人に、その専門技術の登録を行わせたり、その起業を支援したりする措置が含まれている。

スペインでは、「受け入れのためのグローバル計画」(2001年~2004年)では、医療、教育、家族の統合、宗教的自由などの権利を完全に行使することを保障するとともに、労働市場へのアクセス、統合に関する協議機関の設置、民族差別および外国人排斥に反対する措置を盛り込んだ。このほか、多くの自治体も、外国人の統合のための計画を策定している。

ポルトガルでは、新たに設けられた「移民と少数民族のための委員会」の提案により、新規入国した外国人への情報提供を強化した。また、その施策のほとんどは、非政府組織が主体となって進める内容となっている。

同様のことはイタリアについて言える。イタリアの外国人政策は、非政府組織をはじめとする市

民団体が、社会サービスや住宅を中心とする施策の実施を担い、政府ないし自治体が資金を提供する形になっている。

これら施策は、基本的には国の施策でありながら、その実施主体は、ほとんどが当該コミュニティ又は地域を管轄する自治体であるという点が重要である。また、多くの場合、財政資金の出所は国である。ただし、デンマークとフィンランドは例外で、統合政策を企画し、支出し、実施するのも市町村である点が大きな特色である。

欧州で、統合政策を実施する主体は市町村自治体であるには、十分な理由がある。同じ社会のなかに意思の疎通もできない外国人集団が生じることを予防するためにも、日々、行政やNPOの人々が、外国人コミュニティと接触しながら、問題を解決していくかねばならないからである。

域外出身の移民・外国人の第2世代や第3世代が増加するなか、域外出身外国人と域内市民には、言語能力や教育水準などの格差があり、それが、就業率や失業率などに反映している。第3世代になっても、格差が是正されないどころか拡大することは、これらの人々を「原理主義」的行動に駆り立てる可能性もある。また、治安の悪化に関する懸念と同時に、各国で外国人排斥や人種差別的な動きが高まると憂慮される。

外国人の政策決定への参加について、EU諸国では、6ヵ月から5年間の合法的に滞在する外国人に地方自治体レベルで投票および立候補の権利を与える場合がある。あるいは、地方自治体における特別の諮問機関に、外国人住民の代表者の参加を求めている場合がみられる（ポルトガル、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、ギリシャ、スペインなど）。

以上を総合すれば、EUにおける「統合政策」は、①民主主義の基本的価値を尊重すること、②外国人の文化的なアイデンティティを尊重すること、③地域・自治体において、域外外国人に、EU市民と同等の権利の確保と義務の履行を実現すること、④経済、社会、文化、政治など各方面において、内外人平等の条件で参加を実現することといった要素を含み、外国人と受入国や自治体

との間の双方向的な取組みを促進するものといえよう。

3 「統合政策」の制度的基盤整備の必要性

「統合政策」は、実際には、地域において実施され、就労、社会保障、教育、住宅、医療・福祉など広範な分野にわたる。EU諸国において、こうした省庁横断的な施策が、どうして可能になるのか。そこで、省庁レベルで「縦」割りとなっている広範な行政分野を、地域・自治体レベルで「横」につなぐ制度的インフラにこそ、目を向ければならない。

こうした観点から、筆者は、2005年から2006年にかけて、EUの欧州委員会に加えて、特に、英独仏3ヵ国を重点的に調査対象とした。なお、本調査の実施後、外務省が在留管理に関する網羅的な内容の調査を広範な諸国で実施している¹⁵⁾。

本調査の場合、その調査項目は網羅的なものではなく、次の点を重点として実施した。①自国人と外国人とを比較し、住民登録制度の存在の有無およびこれに代わる制度の機能がどのようにになっているか、②出入国、雇用、社会保障を始めとする関係行政が有する外国人に関するデータが、個人情報保護の下で、地域・自治体レベルでどのように共用又は融通されるのか、③EUレベルの共通移民政策が具体化するなかで、これら各国の共用データベースと、EUレベルの域外外国人データベースである「シェンゲン・システム」がどのように変化しているかといった諸点である。

その際、省庁横断的なデータベースといえども、①出入国管理および内務協力の観点から、外国人の管理を行う場合と、②地域・自治体の「統合政策」の観点から、居住する外国人の権利・義務関係を把握する場合では、その目的および機能がかなり異なる。国によっては、同一のデータベースが、多目的に利用できる法整備が行われている点に注意すべきである。

(1) 欧州委員会¹⁶⁾

EUでは、1995年に発効して現在13ヵ国が加盟する「シェンゲン条約」によって、これら各国

相互の間のパスポート管理を廃止した。

これによって誕生した「シェンゲン・ランド」（これは、単一欧洲通貨ユーロの適用地域を「ユーロランド」と呼んでいるのに、なぞらえた呼称である）の存在こそ、欧洲における共通移民政策の根拠となるものである。即ち、各国の外国人政策（「出入国管理政策」および「統合政策」）を、①効果的に発動されるように政策協調を進め、②長期的には、各国の制度の共通性を高めるべきだとするEUの方針の基盤に他ならない。

また、「シェンゲン条約」の発効時点から、そのコンピュータ・ネットワークである「シェンゲン情報システム（SIS）」が稼動してきた。域外から加盟国に入国・滞在する域外外国人に関する情報は、共通データベースにインプットされ、同一の外国人に対する行政処分や司法処分などを、加盟国相互で整合的に実施することを目的とした。

しかしながら欧州委員会によれば、EUレベルの「シェンゲン情報システム」を支える各国の外国人に関する「データベース」は、国によって、質量両面から格差が大きい。

特に、2003年3月のスペインにおける列車テロ事件をきっかけに、域内のテロ対策に対する要請が高まり、「シェンゲン情報システム」の強化が議論の対象になった。そこで2005年には、加盟各国で、生体認証や画面表示を導入し、得られた情報を、「第2シェンゲン情報システム（SIS II）」において共用化する作業が急速に進められている。ただし、これによって、各国の外国人に関する「データベース」が抜本的に改善されることは期待できない。

(2) イギリス¹⁷⁾

ブレア労働党政権の行政の効率化に関する方針を受けて、関係省庁間の情報交換を円滑化する「情報融通法(Freedom of Information Act)」(2005年1月制定)が制定され、「データ保護法(Data Protection Act)」とあわせて機能することとなった。

これに基づき、内務省内に省庁間の情報融通を担当する部門（内務省・ロンドン郊外クロイドン

市)が設立された。同部門は、内務省の所有する外国人の滞在・労働許可などに関するデータを、省庁間の契約に基づいて、外国人の社会的統合を担当する省庁に融通することを可能とする。しかし、データの融通は、オンライン回線ではなく、CD-ROMに収録して、ある省庁から他の省庁に供与される。

こうした関係省庁の情報の交換が人権侵害になつていいかなどを第三者機関が監視し、その結果を公開する。

特に、テロ対策としては、個人認証や画像登録が導入されるが、個人認証は「指紋」ではなく、「虹彩」による登録になる。

なお、イギリスには、自国人についても外国人についても住民登録義務はないが、選挙権者は自治体に登録しなければならず、自治体は選挙権者の登録リストを管理している。

2004年5月のEUの東方拡大に伴い、イギリスは、アイルランドと同様に、EU「域内自由移動」の原則を適用した。これに伴うポーランドからの労働者および家族の流入がかなりの数にのぼるなかで、就業者登録制度が実施された。

(3) フランス¹⁸⁾

フランスでは、外国人の滞在・就労許可に関する情報は、全てペーパーで処理されており、電子化・オンライン化は遅れていた。ただし内務省は、フランスに滞在する外国人の基礎データ（氏名、出生年月日、出生場所、国籍など）の原簿となるリストを作成し、保管している。また、テロ対策の一環として、移民局（雇用連帯住宅省の一部、ただし、内務省と共管）の有するデータの電子化と（指紋による）生体認証システムの導入が、2006年から実施された模様である。

さらに、フランスの地方行政の単位である県庁（Department）は、内部部局として、中央省庁の全てが出先機関を有している。県庁内部部局相互の情報の融通は、法的には制約されておらず、滞在・就労に関する情報を、社会的統合政策に関与する部局に必要に応じて提供できる。こうした総合的な情報管理が、「統合政策」の実施の基盤となっている。

近年、各県に出先を有する移民局は、フランスに入国する外国人との間で、「統合契約」を締結し、就労、社会保障、教育など多方面から、これら外国人のフランス社会への統合および帰化を促進するよう努めている。サルコジ新大統領の下で、これらの措置を一層強化することになるであろう。

なお、フランスでは、自国人も外国人も住民登録義務はない。しかし、フランス人は、出生時に、生年月日と出生地コードを組み合わせた個人IDが割り当てられている。また、フランス人は選挙権者の登録に基づき、自治体においてリストが管理されている。

(4) ドイツ¹⁹⁾

ドイツ連邦共和国の成立（1949年）以後、戦前の内務行政に関する反省から、連邦政府の行政の近代化と効率化が重要な政治課題となり、ケルン市に、連邦行政庁（Bundesverwaltungsamt）が設立された。1952年には外国人行政の整合化を促進するため、内務省のデータベースとして「外国人中央登録（Ausländerzentralregister）」が発足した。本データベースは、現在は1994年の「外国人中央登録法」と関係省令に基づいて運用され、関係省庁に外国人関係の特定のデータの入力義務を課すとともに、外国人関係の特定のデータへのアクセスの権利を法令上明記している。

データの融通は一部を除き、完全に外部から遮断されたドイツ・テレコムの専用回線を利用しておらず、情報へのアクセスが許される関係行政の職員がIDを入力し、連邦行政庁に電子申請を行い、認証され次第、必要な情報がオンラインで提供される。

外国人のデータは、当該外国人自身が登録内容を閲覧し、疑義があれば申し立てできるほか、第三者機関が、問題事案を審査して対策を勧告する。画像の記録は既に実施済みだが、2006年に生体認証システムが導入される。

現在では、内務省の一部である連邦移民難民庁（ニュルンベルク市）が、「外国人中央登録」を所

管し、連邦行政庁（ケルン市）に運営を委託する形になっている。

2005年1月の「滞在法（Aufenthaltsgesetz）」の施行に伴い、滞在許可と労働許可の手続きを一本化し、市町村外国人局を「ワン・トップ・センター」とし、外国人を雇用する企業やドイツ語講習の参加履歴などのデータが追加された。これは、労働許可制度は、連邦雇用機関による「同意」に置き換わると同時に、ドイツ語講習への参加も、滞在許可発行の際に考慮すべき要件のひとつとなつたためである。

また、社会保険機関は、外国人中央登録のデータを利用して、非加入者や保険料未払者を特定し、加入を促進している。

なお、ドイツでは、住民登録のための転入・転出届は自国人および外国人を問わず同一の法令で義務付けられている（転出手続は簡素化されている）。選挙人名簿も、これを基礎に作成されるが、実務上は、自国人と外国人とは、自治体の異なる窓口で手続きを行うようになっている。

以上の実地調査の成果と、各種の文献を基礎として、日本を含む主要国における広義の在留管理システムの状況を比較してみよう（表5）。

第1は、「アングロサクソン型」の在留管理である。まず、日本は、戦後、アメリカの移民法の影響をうけた「出入国管理令」を設け、サンフランシスコ講和条約の発効とともに日本国籍を失った在日朝鮮・韓国人の管理のために、「外国人登録法」を制定したことを想起したい。

入国時のコントロールを重視し、上陸許可とともに、在留資格を付与し、必要のある場合や、必要のある集団に限定して、登録制度を設ける方法は、「アングロ・サクソン型」の外国人政策の特徴である。この仕組みでは、出入国管理に情報・権限を一元化しようとする意図が働きやすく、自治体の役割は相対的には小さくなる。

各国とも、内外人差別の禁止などが国内施策の中心になり、難民など特定集団にしか特別の施策を実施しない特徴がある。そもそも、英米の自治体は、選挙人名簿の登録はあっても、住民登録制度は存在しない。こうした状況で、市民の権利・

義務関係を確認するため、アメリカでは社会保険番号、イギリスでは、納税者番号が広範に利用されている。これが、異なるデータベース間の突合を可能にしているのである。

第2は、「大陸欧州型」の在留管理である。国境警察が、外国人に上陸許可を与えたとしても、一定以上滞在する場合は、住所を定めた自治体（県又は市町村）にある移民局（又は外国人局ないし警察）において、滞在許可を得なければならぬのが、「大陸欧州型」の特徴である。

EUは、市町村に外国人市民への「ワントップ・センター」を設置し、滞在許可を発行するとともに、同時に就労許可の確認や、雇用・労働条件、社会保険加入、教育、住宅などの条件を確保できるようにすることをモデルとしている²⁰⁾。

しかし、実際に大陸欧州の諸国の仕組みをみると、依然として、非常に多様な姿が浮かび上がる。ここでは、「大陸欧州型」のなかで、フランスとドイツ・オランダのタイプを区別した。

まず、フランスの場合、アングロ・サクソン型と同様に、住民登録制度がないことと、住民総背番号制度が導入されていること、自治体が全て中央省庁の出先となり、情報融通が可能なことが特徴としてあげられる。

これに対し、ドイツ・オランダの場合、自国人と外国人に住民登録制度があること、住民総背番号制度は認められていないこと、自治体と関係省庁との情報融通のために共用データベースを活用していることが上げられる。

以上のような類型のなかでは、わが国のシステムは、一見、「アングロ・サクソン型」であるが、住民登録制度があることや、近年、自治体による外国人政策の重要性が高まってきたことから、ますます、「大陸欧州型」に近い実態が生じてきているのである。

こうしたことから、今後のわが国の制度設計を考える場合には、「アングロ・サクソン型」出入国管理制度の根幹を維持し、入国管理行政が在留資格を発給するとしても、「大陸欧州型」の自治体機能を強化するため、住民に対するサービスの基盤となる住民基本台帳を外国人についても整備

表5 主要国における広義の在留管理システムの比較と新たな構想

	出入国管理	自治体の外国人に対する権限	自治体における登録業務	社会保険・税制面の管理	省庁・自治体の情報共有
アングロ・サクソン型システム（英・米・日）	在留資格の発給。永住者（米）と特定国籍者（英）は登録。	外国人登録証発行（日）	自国人の選挙人名簿の登録（英・米）住民登録（日）	社会保険番号（米）、納税者番号（英）、税・保険料の源泉徴収（日） 住民総背番号、ただし、保険料は源泉徴収、税は申告。	関係省庁間の契約に基づく融通（英）
大陸欧州型システム（フランス）	入国資格を審査	滞在許可の発行（県・移民局）	自国人の選挙人名簿の登録		県庁内部の出先間相互の情報は共有
大陸欧州型システム（独・蘭）	入国資格を審査	滞在許可（独・市町村の外国人局又は蘭・外国人警察）	自国人及び外国人の住民登録（独・蘭）	賃金税番号+税・保険料の源泉徴収	外国人データベースを通じ、省庁・自治体が情報共有
日本における新たな在留管理制度改革の構想	在留資格の発給。	入管法第20~22条の要件の事前チェックの機能を持つ。	自国人住民登録 外国人住民登録（新規）	税・保険料の源泉徴収+「社会保険番号（カード）」等導入の可能性。	住基システムの一部をデータベースとし、省庁・自治体が情報共有

出所) 筆者作成。

する必要がある。同時に、「住基システム」の一部を共用データベースとして活用し、補完的にLGWAN（総合行政ネットワーク）を利用することにより、自治体と省庁が必要なデータの照合・確認を行えるようにすることが構想できる。

出入国管理行政が、「在留カード」を入国時に外国人に発行する仕組みが導入されると、自治体からは、機関委任されている外国人登録証の発行権限もなくなってしまう。その場合、入管法第20~22条に基づく在留期間更新、在留資格変更および永住権付与の審査要件に、雇用・労働条件、税、社会保険、教育などの要件を加え、要件の事前チェックと指導を、自治体の窓口において、日常から外国人に対する行政のサービスの一環として行えるようにすることが考えられる。

なお、外国人に対して社会保障を適用するに当たって、「外国人住民基本台帳」を活用して、住居のみならず就労場所の変更と社会保険などの加入手続を連動させることも考えられる。

IV わが国の新たな「在留管理システム」に関する構想

過去2年間、内閣官房は、犯罪対策閣僚会議の下で、在留管理に関するワーキングチームを設け、関係省庁と協議してきた。その報告は、本年

7月3日に公表された²¹⁾。そこでは、「在留管理一元化」（法務省の「出入国管理」と市町村の「外国人登録」の「二元的」制度の解消）が第1の目標とされている。その場合、外国人は、市町村への住所などの届出は行わず、すべて地方入国管理局に届け出なければならず、自治体は、入管が一元的に収集した情報の提供を受け、台帳を維持するだけとなる。

しかし、「規制改革会議」がいう在留管理とは、出入国管理及び難民認定法上の「在留資格」に関する管理だけではない。それは、雇用・労働条件、社会保険、税制、教育などを含めた外国人の権利・義務の履行確保を含むものであり、もともと、法務省の入国管理行政だけで実施できるものではない。

また、「規制改革会議」の前身の「規制改革民間開放推進会議」は、在留管理の改善に当たっては、「出入国管理政策」と「地域・自治体レベルの外国人政策」を外国人政策の2本柱とし、これらを連携させるため、「省庁横断的なシステム」を構成することが課題とした。

これに対し、犯罪対策閣僚会議に出された内閣官房の報告は、「在留管理」を狭く考えすぎ、法務省の主張する「在留管理一元化」が、在留管理の改革の最大の目的であるかのようにしている。

再入国許可すら、外国人にとって煩雑である

のに、住居の届けまで、自治体でなく入管に行けというような改革は、改革といえない。どの国でも、外国人にとって、入管や移民局に何度も通って、自分の滞在の権利を得るのは大きな負担となる。「在留管理一元化」は、外国人の利便性と快適性を著しく損なう結果、外国人人材を積極的にわが国に受け入れようという方針にも反する。

その一方で、総務省は、都道府県や政令指定都市に、「多文化共生推進プログラム」の作成を要請しながら、外国人政策のもう一つの柱となるべき市区町村の情報、権限や財源の強化については、積極的行動しない。例えば、「外国人住民登録制度」を創設すると、これを住基システムのなかで運用する論議が生じることを危惧し、新たな制度の設計に自ら参加することに関して、非常に否定的である。これは、国と地方の行政の効率化や公平化により、行政機構の現代化を進める道を閉ざすものではないか。効果的に、外国人の権利・義務関係を確認することができる新たな在留管理制度を構築する必要性が理解されるまでには、曲折が予想される。

本稿では、新たな在留管理制度をめぐる選択肢を明らかにするために、①「多文化共生」の基盤整備のための構想、②「在留管理一元化」のための構想によって、法制度がどのように異なるのかを対照してみることにした。

「在留管理一元化」の構想が、「アングロ・サクソン型」の出入国管理制度の考え方を徹底し、市町村の関与を減らす方向になるのに対し、前者は、「アングロ・サクソン型」の根幹を維持しつつ、市区町村レベルの外国人政策を制度的に強化し、省庁横断的な仕組みを構築することにより、「大陸歐州型」の機能を兼ね備えた、日本独自の外国人政策の制度的インフラを構築する構想である（表6）。

「多文化共生」基盤づくりの構想の場合、「住民基本台帳法」を参考に、市区町村を含めた関係行政機関が、外国人の権利・義務の実施状況や教育・言語能力などの情報を、必要な時にインプットし、あるいは、法令で認められた場合は、他の行政の有するデータを照会したり、これにアクセ

スしたりできる「外国人住民基本台帳法」を制定する必要がある。

それによって、出入国管理行政は、例えば、入管法第20条から第22条に規定されている在留資格の変更や期間更新、永住権の付与などに際し、外国人の権利・義務関係を効果的に把握できる。市町村も、異動の激しい外国人のデータを照合し、社会保険加入、納税、子どもの教育などの権利・義務の履行状況を、効率的かつ公平な方法で確認し、必要な措置を講じることができる。

近年の国際結婚の増加に伴い、外国人と日本人の「混合世帯」が増加していることに鑑み、外国人住民基本台帳制度と日本人の住民基本台帳制度の基本的構造同じにし、筆頭者が日本人の世帯の外国人構成員のデータも、住民基本台帳に記載できるように法改正（住民基本台帳法第39条）を行わねばならない。

現時点では、わが国に200万人程度在留するにすぎない外国人のために、新たなデータベースを構築することは、財政支出の面では全く不効率である。そこで、1億2700万人の日本人の住民の便宜を図るために構築され、法令に基づいて、自治体や関係省庁からのデータへのアクセスが可能な「住民基本台帳（住基）システム」を活用すべきである。そこで、「住基システム」の一部を仕切り、そのデータのセキュリティを一層高め、第三者機関などに監視機能を持たせる。このようにして、「外国人共用データベース」を構築し、LGWANなどのネットワークで補完することが、省庁横断的なシステムを構築する上で最短の道と考える。

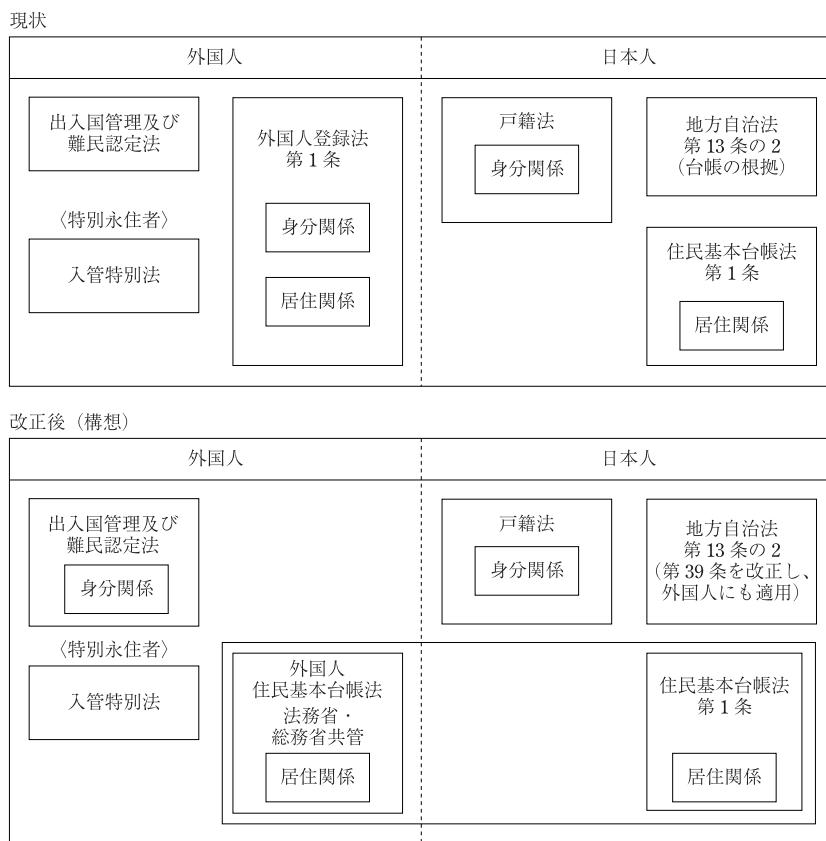
このためには、法務省と総務省が、「外国人の公正な管理」と「住民サービス又はその権利・義務の確保」という、それぞれ異なった行政目的を実現するための共通の台帳制度として、両省共管で「外国人住民基本台帳制度」を法制化することが考えられる。共管とすることには異論はあるが、両省の対立に終止符をうつための提案である（表6を参照）。

最終的には、日本人の「身分関係」と「居住関係」が、それぞれ戸籍制度と住民登録制度に具体

表6 外国人の在留管理システムに関する構想（対照表）

	「多文化共生」の基盤整備のための構想	「在留管理一元化」のための構想
法令の根拠	「外国人住民基本台帳法」(仮称)を制定。	「出入国管理及び難民認定法」に在留管理に関する情報の保有を市区町村に認める条文を新設。
目的	外国人の公正な管理と併せ、外国人住民の住所や権利・義務関係の異動の円滑な把握を通じて住民の利便を図るため。	外国人の公正な管理の一環として、市区町村が情報の提供を受け、台帳として保管することを認めるため。
所管	総務省自治行政局及び法務省入国管理局の共管とする。	法務省入国管理局の所管とする。
住民登録の義務	わが国に90日を超えて在留する外国人に、市区町村に対し、住所の変更などを届ける義務を課す。 なお、市区町村の職員には、調査結果に基づき、職権により記載内容を修正する権限を与える。	わが国に90日を超えて在留する外国人に、地方入国管理局に対し住所の変更などを届ける義務を課す。 (別案)外国人に対し、「在留カード」に記載すべき住所を市区町村に届け出て記載する義務を課す。
在留資格などに関する情報	法務省入国管理局は、外国人の在留資格の変更や出国などの情報を、外国人住民基本台帳にネットワーク経由で入力する。	法務省入国管理局の有する外国人の在留資格に関する情報と居住に関する情報を、市区町村に定期的又は適宜に提供する。
就労場所に関する情報	法務省入国管理局は、厚生労働省から得た外国人雇用状況報告の情報を、外国人住民基本台帳にネットワーク経由で入力する。	外国人は、地方入国管理局に対し、職場の変更などを届ける義務を有する。
住民基本台帳との関係	住基システムの一部を仕切って共用データベースとし、法令に定める場合、関係省庁は外国人住民基本台帳にアクセス又はインプットすることができる。	住基システムと一体化せず、台帳は、各市区町村が保有する。
混合世帯に関する取扱い	混合世帯に属する外国人の情報を、記載可能な範囲で、住民基本台帳にも記載できるようにする。	混合世帯の情報の扱いは、各市区町村の裁量に委ねる。
社会保障制度との関係	外国人の転入・転出などに關し、厚生労働省は社会保障制度の運営に必要な範囲でネットワーク経由でアクセスする。	社会保障システムと情報の共有は困難であり、外国人の加入有無の確認は不可能。
市区町村による権利義務関係の確認	市区町村は、必要に応じ、就労場所・社会保険加入、納税、教育など外国人の権利・義務関係をネットワーク経由で照会する。	各市区町村の裁量に委ねられる。
地方入国管理局による権利義務関係の確認	地方入国管理局は、入管法第20~22条の審査に当たり、社会保険、納税、教育などに関する権利・義務関係を、ネットワーク経由で照会する。	地方入国管理局は、入管法第20~22条の審査に当たり、外国人本人に、社会保険、納税、教育などに関する権利・義務関係に関する書類提出を求める。

出所) 筆者作成。



注) 本稿では、特別永住者の「居住関係」に関する台帳は、現行の外国人登録に残すのではなく、現行の住民基本台帳法に移行させることを想定している。

出所) 規制改革・民間開放推進会議の関係資料を基礎に筆者作成。

出典) 井口 (2007b)

図 外国人の在留管理に関する法体系

化されているという視点に立てば、外国人の「身分関係」は出入国管理及び難民認定法に基づく「在留資格制度」によって、「居住関係」は、市区町村の「外国人住民基本台帳制度」によって担われるべきであろう（図）²²⁾。

これに対し、「在留管理一元化」を目的とする法制度においては、出入国管理及び難民認定法のなかに、在留管理に関する情報の保有を市区町村に認める条文を規定するものの、外国人からの届出や申請の全ては、地方入国管理局に一元化される。もちろん、その業務の一部を市町村に委託する案がないわけではない。しかし、一元化によって、届け出られる内容が正確になる保障はない。

新たなシステムは、「住基システム」のネットワークを活用できず、各市町村は、リアルタイムで情報を照合し、修正することはできないからである。これでは、「社会保障カード」が導入されても、外国人への社会保障の適用について、改善を期待することはできないだろう。

V 結論

外国人政策に関しては、近年、地域における施策の重要性が高まってきた。増加する外国人の問題解決のため、自治体やNPOが、「多文化共生」を掲げて活動している。また、「外国人集住

都市会議」が指摘しているように、異なる文化への理解・尊重を強調するだけでなく、市民としての権利・義務の確保の必要性が認識されつつある。このような意味で、わが国の「多文化共生」は、豪・加の「多文化主義」とは様相を異にし、むしろ、欧州諸国との「統合政策」に近づきつつある。

しかし、現代の日本は、1980年代半ば頃の欧州諸国の姿に似ている。私たちは、「多文化共生」について決して甘い楽観的な夢を抱くべきではない。「多文化共生」の基盤を築くため、これ以上、国の外国人政策の改革を遅らせておくことはできない。

わが国では自治体が外国人政策に関する情報、権限および財源のいずれをも欠いたままで、独自に多文化共生施策を実施しなければならない。これは、出入国管理行政が「アングロ・サクソン型」で、自治体の役割の大きい「大陸欧州型」と異なるためであり、このままでは、「多文化共生」の制度的基盤は脆弱である。

地域に居住し就労する外国人の権利を確保し、義務の履行を担保するには、既に指摘したように、出入国管理行政の「外国人の公正な管理」の目的と併せ、「住民の権利行使と義務の履行」を確保する目的にかなう「外国人住民基本台帳」を、日本人の「住民基本台帳」に近接した制度として創設し、リアルタイムの照合やアクセスを可能とし、「多文化共生」施策の基礎として活用できるようにすべきである。

こうしたなかで、社会保障制度との関係では、以下のことも留意すべきである。

① 外国人について社会保険の適用を徹底する観点から、現行のシステム自体の問題を解決する必要がある。特に、非正規雇用に対する適用除外の範囲をできる限り小さくし、短期雇用を繰り返す場合にも無保険状態を許容しない仕組みを築く必要がある。さらに、外国人の場合、「社会保障協定」との合理的な連動を図る必要がある。

② 事業請負に就労する外国人の状況把握には、

今後とも相当の困難が予想される。外国人雇用状況報告の円滑な実施が重要な鍵を握っている。また、機材も設備もなく人材供給のみで行われる事業請負を「労働リーシング」として認知せざるを得ないのであれば、従業員は全て常用とし社会保険加入を義務付けるなど法的措置を検討すべきである。

③ 外国人に対する法的な保護を進め、安心して暮らせるようにするために、外国人市民のための日本版「オンブズ・システム」など、実効性ある法律サービスを提供する可能性について検討すべきである。

④ 現在の制度改革論議では、政府は、在日朝鮮・韓国人など特別永住者の法的地位を現行制度のまま切り離す考えである。しかし、例えば、特別永住者は、日本人と住民基本台帳に移行する扱いが望まれる。特別永住者の地位に関する議論を避けてはいけない。

⑤ 自治体に流入してくる外国人のほとんどは、社会保障はおろか、日本に関する基礎的知識を有さず、基礎的な日本語能力を持たない。この事態を基本的に解決するためには、滞在数年以内に、「導入コース」や「日本語コース」を受講できる機会を自治体レベルで保障できる体制を築き、国の財政支援を実現することが必要になるであろう。

社会保障加入の問題は、外国人だけの問題ではなく、日本人についても同様の問題があることは言うまでもない。外国人だけ特別な扱いをするのは適当でないという指摘が、NPOや関係行政からも聞かれる。しかし、その結果、外国人の権利・義務の確保に消極的になってはならない。むしろ、外国人住民への対策を皮切りとして、雇用・労働条件および社会保険加入をはじめ、日本人全体が抱える問題解決に広げていく姿勢こそが望ましい。

注

- 1) 「規制改革に関する3ヶ年計画(改定)」(平成19年6月22日閣議決定) 参照。

- 2) 外国人住民に対する自治体の調査では、健康保険の場合、豊橋市調査（2002）で社会保険が11.8%，国民健康保険が20.5%，浜松市調査（2002）で社会保険が10.7%，国民健康保険が31.6%であった。
- 3) 2006年中に発生した技能実習制度に関する不正行為事件は、法務省入国管理局の発表では229件に達した。
- 4) 2007年7月17日に本件に関し「規制改革会議」の国際経済連携タスクフォースが開催された。
- 5) 「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年6月19日）には、「社会保障番号」の導入を検討することが明記されている。なお、自民党（2007）も参照。
- 6) 2006年7-9月における愛知県の業界団体からのヒアリングに基づく推定（井口2007c）。
- 7) 本モデルについては、Iguchi Y (2007b) Appendix を参照。
- 8) 技能実習移行希望者数は、国際研修協力機構（JITCO）統計、それ以外は、（財）入管協会『在留外国人統計』を使用した。
- 9) 総務省（2006）を参照。
- 10) 外国人集住都市会議（2004）『豊田宣言』を参照。
- 11) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000) および井口泰（2005a）を参照。
- 12) Commission of European Communities (2005) を参照。
- 13) Commission of European Communities (2004) を参照。
- 14) Commission of European Communities (2003a) および(2003b)を参照。
- 15) 外務省領事局外国人課（2006）参照。
- 16) 2005年9月15日、EU法務自由安全総局での聞き取りによる。
- 17) 2005年9月22日、イギリス内務省（クロイドン）での聞き取りによる。
- 18) 2005年9月20日、フランス雇用連帯住宅省での聞き取りによる。なお、同省人口移民局の活動については、Direction de la Population et des immigration (2004) 参照。
- 19) 2005年9月12日、ドイツ内務省連邦行政庁（ケルン）での聞き取りによる。
- 20) Commission of European Communities (2003a) を参照。
- 21) 内閣官房（2007b）を参照。
- 22) 井口 泰（2007a）、（2007b）を参照。

参考文献

Commission of the European Communities (2003a), *Immigration, Integration and Employment*,

- Brussels.
- Commission of the European Communities (2003b), *Employment in Europe 2003*, pp 185-198.
- Commission of the European Communities (2004), *Green paper on an EU approach to managing economic migration*, Brussels COM (2004) 811 final.
- Commission of the European Communities (2005), *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669 final.
- Commission of the European Communities (2006) *The Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*.
- Direction de la population et des migration (2004) *Rapport d'activité 2003*, Paris.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft*, Brüssel, 22.22.2000, KOM (2000) 757.
- 井口 泰（2005a）「外国人労働者：政策転換の展望と制度整備の課題」『月刊NIRA政策研究』May 2005 Vol. 18, No. 5, pp. 17-23。
- （2005b）「諸外国の外国人政策と地方自治体の対応」（財）全国市町村国際文化研修所『国際文化研修』第13巻第2号, 2005年7月 pp. 30-37。
- （2005c）「EUの共通移民政策への動きとドイツ新移民法」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『人口減少に対応した国際人口移動政策と社会保障政策の連携に関する国際比較研究』平成16~18年度総合研究報告書（主任研究者千年よしみ）pp. 805-819。
- （2006a）「外国人の統合政策及び社会保険加等のための基盤整備—EU及び主要国の「外国人データベース」の調査から」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『人口減少に対応した国際人口移動政策と社会保障政策の連携に関する国際比較研究』平成16~18年度総合研究報告書（主任研究者千年よしみ），pp. 847-860。
- （2006b）「外国人人材の受け入れ問題—正念場を迎える改革論議」内閣府編集『ESP』2006年7月, pp. 31-35。
- （2007a）「経済・労働市場の変化と外国人政策の改革 - 多文化共生施策の条件整備に向けて」『自治体国際化フォーラム』2007年1月 pp. 15-20。
- （2007b）「21世紀アジアの国際協力と多文化共生」（第1回外国人政策の緊急課題と改革の始動）国際研修協力機構『かけはし』Vol. 80, 2007 June., pp. 20-23。

- (2007c) 「外国人政策の改革の方向性と社会保障加入等のための基盤整備」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『人口減少に対応した国際人口移動政策と社会保障政策の連携に関する国際比較研究』平成16~18年度総合研究報告書（主任研究者千年よしみ）pp. 673-687（業務請負業の動向についてはp. 683）。
- Iguchi Y and Shihoko (2007) K. "Determinants of migrants' geographical distribution and their implication for migration policy reform" to be presented at the employment seminar in Lille on March 8, 2007.
- Iguchi Y. (2007a) "Management Mechanism and Practice after Receiving Foreign Workers in Japan "International Seminar on International Migration and the labor Market" by the Japan Institute for Labor Policy and Training in Tokyo on March 16, 2007.
- (2007b) "Labor shortage and policy responses in Japan -Challenges for labor market policy and migration policy- "paper presented to the International Symposium on Managing Labor Migration in East Asia: Policies and Outcomes -A Joint Project of the ILO and Wee Kim Wee Centre of Singapore Management University, on May 16-17, 2007.
- 外国人集住都市会議 (2004) 『豊田宣言』。
- 外務省領事局外国人課 (2006) 『欧州及び北米各国における外国人の在留管理の実情に関する調査報告書』。
- 志甫 啓 (2005) 「日系ブラジル人の特定地域への集中の規定要因—技能実習生との比較を通じて—」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『人口減少に対応した国際人口移動政策と社会保障政策の連携に関する国際比較研究』平成16~18年度総合研究報告書（主任研究者千年よしみ）pp. 45-73。
- (2007) 『若年層の急激な減少と外国人労働に関する経済学的研究』(博士学位論文)。
- 自民党 (2007) 『成長を実感に 美しい国日本についての155の約束』。
- 総務省 (2006) 『多文化共生に関する研究会報告書』(2006年4月)。
- 豊橋市 (2002) 『日系ブラジル人実態調査』。
- 内閣官房 (2007a) 「規制改革に関する3ヶ年計画」(平成19年6月22日閣議決定)。
- (2007b) 「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果について」(2007年7月3日犯罪対策閣僚会議への報告)。
- 内閣府 (2005) 『規制改革・民間開放推進会議第2次答申』(2005年12月21日)。
- (2006) 『規制改革・民間開放推進会議第3次答申』(2006年12月27日)。
- 浜松市 (2002) 『浜松市におけるブラジル市民の生活就労調査』。
- 法務省入国管理局 (2006) 『平成18年度版 出入国管理』国立印刷局。

(いぐち・やすし 関西学院大学教授)