
特別企画報告 I

第1回 国際ソーシャルワーク協会 学術研究大会
大会企画シンポジウム2

近年の外国人共生施策および入管法改正における福祉的課題

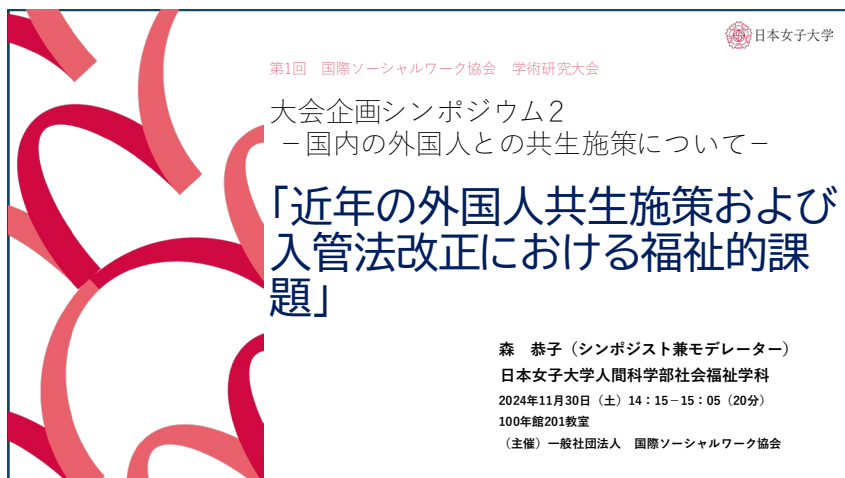
森 恭子（日本女子大学）

Welfare issues in recent coexistence measures for foreigners and amendments to
the Immigration Control Act

Kyoko Mori

はじめに

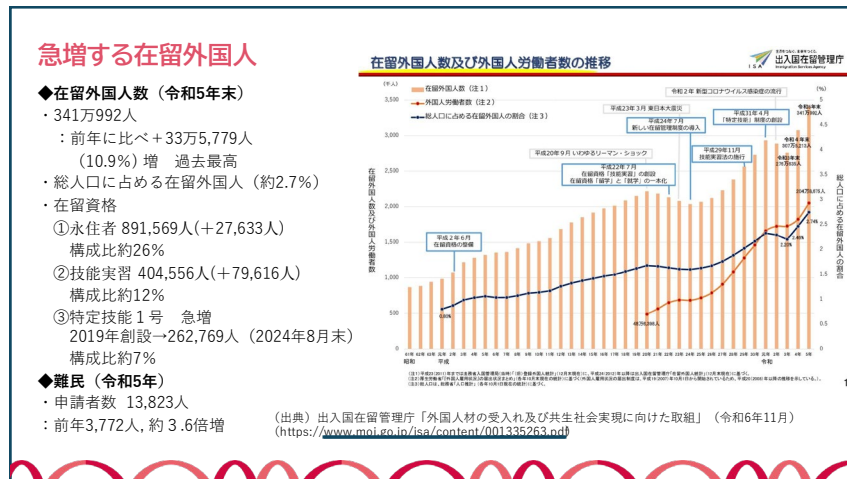
本稿は、国際ソーシャルワーク協会主催の「大会企画シンポジウム2：国内の外国人との共生施策について－日本の移民政策の幕開けか？ソーシャルワーカーの役割」の筆者の報告をもとに、加筆修正をくわえたものである。本報告は、2018年以降の日本政府による外国人受入れ・共生施策および出入国管理及び難民認定法の改正の要点をまとめ、それにともない、今後、どのような福祉的課題を検討すべきかについて論点を整理した（スライド1）。



スライド1

1. 急増する在留外国人

日本の在留外国人は 341 万 992 人（2023 年末）、前年に比べ 33 万 5,779 人増（10.9%増）で過去最高¹⁾ となっている（スライド 2）。



スライド 2

総人口に占める在留外国人は、約 2.7%である。在留資格別では、「永住」が 891,569 人（前年比 127,633 増）で、在留外国人人口の構成比の 26%で、全体の約 4 分の 1 を占めている。とりわけ急増しているのは、2019 年に創設された「特定技能 1 号」である。構成比は約 7%と少ないが、2024 年 12 月末現在では 283,634 人で、2 年前の 2022 年に比べ倍増している²⁾。今後もっとも増加が見込まれる在留資格である。

他方、難民認定申請者数は、コロナ禍で減少したが、2023 年には、13,823 人で、前年数 3,772 人に比して約 3.6 倍増となった³⁾。

2. 日本の国際化と外国人受け入れ・共生施策

日本の国際化と外国人受け入れ・共生施策の変遷について、第 4 期に分けて表してみた（図 1・スライド 3）。

本報告では、第Ⅳ期に焦点を絞る。

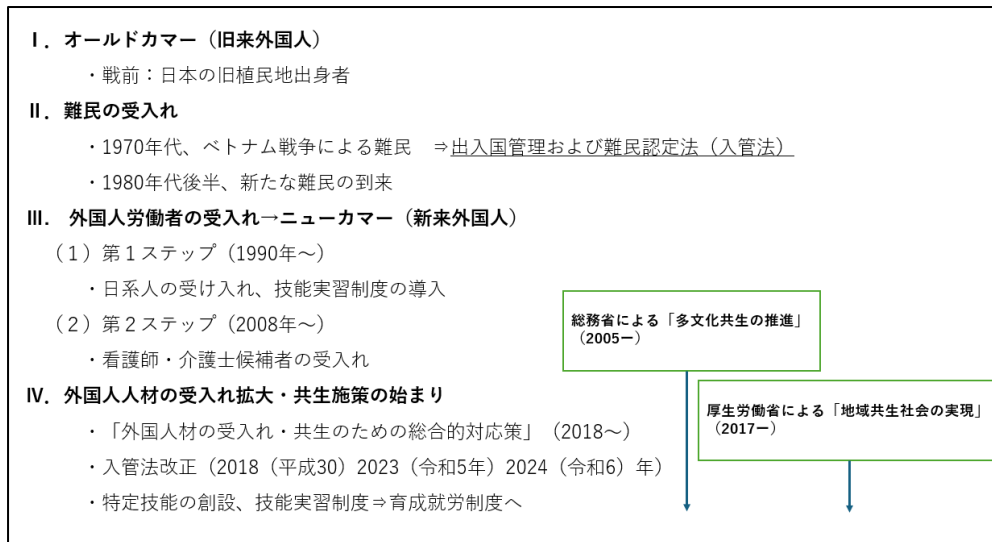
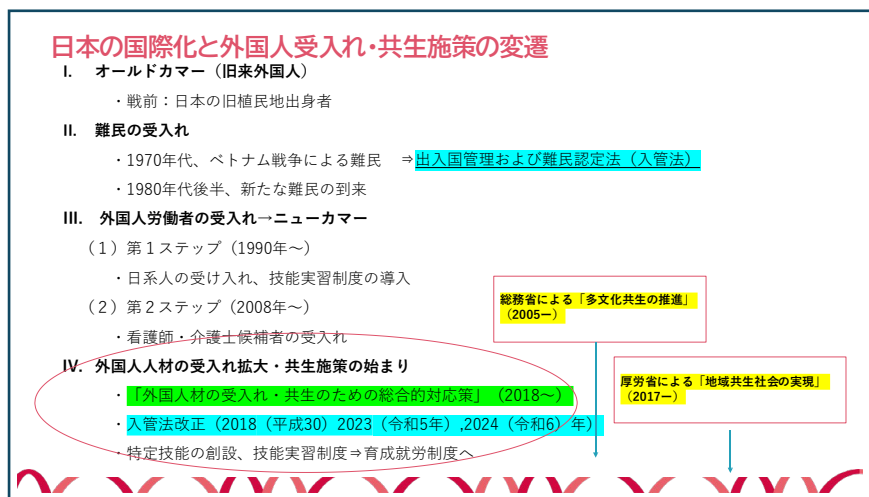


図1 日本の国際化と外国人受入れ・共生施策の変遷 (筆者作成)



スライド3

(1) 外国人人材の受入れ・共生のための総合的対応策

2020年の東京オリンピック開催⁴⁾にむけ、さらに労働力不足が見込まれることが予想され、日本政府は本格的に外国人受入れを検討し始めることになった。2018(平成30)7月24日「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」(議長：内閣官房長官、法務大臣)が開催され、「一定の専門性・技能を有する新たな外国人材の受入れ及び我が国で生活する外国人との共生社会の実現に向けた環境整備について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な検討を行う」⁵⁾こととなった(スライド4)。

外国人材の受入れ・共生施策 (1)総合的対応策

2018 (平成30) 7月24日

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の開催

議長：内閣官房長官、法務大臣

一定の専門性・技能を有する新たな外国人材の受入れ及び我が国で生活する外国人との共生社会の実現に向けた環境整備について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な検討を行う。

*外国人との共生社会の実現：the Realization of a Society of Harmonious Coexistence with Foreign Nationals

2018 (平成30) 12月25日

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」

Comprehensive Measures for Acceptance and Coexistence of Foreign Nationals

→2020 (令和2) 年、2021 (令和3) 年、2022 (令和4) 年、2023 (令和5年)、2024 (令和6年) 改訂

(前文)

外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すものである。

政府としては、条約難民や第三国定住難民を含め、在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを楽しむ安心して生活することができる環境を全力で整備していく。

その環境整備に当たっては、受け入れる側の日本人が、共生社会の実現について理解し協力するよう努めていくだけでなく、受け入れられる側の外国人もまた、共生の理念を理解し、日本の風土・文化を理解するよう努めていくことが重要であることも銘記されなければならない。

(出典)出入国在留管理庁「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/insupport/coexistence/mruukoku/01_00140.html

スライド4

そして2018 (平成30) 年12月25日には、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(以下、総合的対応策)が打ち出され、省庁横断的に政府一丸となって外国人との共生社会の実現を目指す方向へと舵を切ることとなる。

総合的対応策の基本的な考え方の中には、以下、崇高な理念が掲げられている⁶⁾。

「総合的外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すものである。政府としては、条約難民や第三国定住難民を含め、在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを楽しむ安心して生活することができる環境を全力で整備していく。その環境整備に当たっては、受け入れる側の日本人が、共生社会の実現について理解し協力するよう努めていくだけでなく、受け入れられる側の外国人もまた、共生の理念を理解し、日本の風土・文化を理解するよう努めていくことが重要であることも銘記されなければならない。」

総合的対応策は、2020年以降、毎年、その時々現状をみすえながら改定されているが、施策のいくつかの柱の下で、課題および具体的な施策が示されている。ここでは、施策の詳細については触れないが、たとえば2024 (令和6年) の改訂版では、5つの柱として、以下が掲げられている (スライド5)。

外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和6年度改定）（概要）

外国人材の受入れ・共生は、安全・安心に暮らすための重要な課題であり、外国人材の受入れ・共生の促進を図ることは、我が国の経済・社会の発展に不可欠なものである。外国人材の受入れ・共生の促進を図ることは、我が国の経済・社会の発展に不可欠なものである。外国人材の受入れ・共生の促進を図ることは、我が国の経済・社会の発展に不可欠なものである。

外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和6年度改定）の5つの柱

- 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
- 外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化
- ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援
- 外国人材の円滑かつ適正な受入れ
- 共生社会の基盤整備に向けた取組

外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和6年度改定）の取組

- 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
 - 外国人材の受入れ・共生のための日本語教育等の取組
 - 外国人材の受入れ・共生のための日本語教育等の取組
 - 外国人材の受入れ・共生のための日本語教育等の取組
- 外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化
 - 外国人材の受入れ・共生のための情報発信等の取組
 - 外国人材の受入れ・共生のための相談体制等の取組
- ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援
 - 外国人材の受入れ・共生のためのライフステージ・ライフサイクルに応じた支援等の取組
- 外国人材の円滑かつ適正な受入れ
 - 外国人材の受入れ・共生のための円滑かつ適正な受入れ等の取組
- 共生社会の基盤整備に向けた取組
 - 外国人材の受入れ・共生のための共生社会の基盤整備等の取組

スライド5

- 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 外国人材の円滑かつ適正な受入れ
- ⑤ 共生社会の基盤整備に向けた取組

(2) ロードマップ

総合的対応策は、毎年改定を重ねて内容の充実が図られているとしながらも、どちらかといえば短期的な課題への対応にとどまっているという認識から、中長期的な視点等の必要性について政府内で議論されることになる⁷⁾。その議論を踏まえ、2022（令和4）6月14日には、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」が公表された（スライド6）。

外国人材の受入れ・共生施策（2）ロードマップ

2022（令和4）6月

「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」

我が国が目指すべき外国人との共生社会のビジョン、中長期的に取り組むべき課題としての重点事項及びその具体的な施策を示す。政府一丸となって外国人との共生社会の実現に向けた環境整備を一層推進していくとした。

「ロードマップ」と「総合的対応策」との関係性について

<p>1 外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ</p> <p>＜策定経緯＞ 外国人材の受入れ・共生の促進を図る観点から、関係府省庁等から意見を聴き、政府一丸として、ロードマップを策定。 ＜趣旨＞ 我が国が目指すべき外国人との共生社会のビジョン、中長期的に取り組むべき課題を示し、その実現に向けた具体的な施策を示す。 ※ 本ロードマップは、外国人材の受入れ・共生の促進を図るための施策を示すものとする。必要に応じて、関係府省庁等から意見を聴き、政府一丸として、ロードマップを策定。 ＜関係府省庁＞ 外国人材の受入れ・共生の促進を図る観点から、関係府省庁等から意見を聴き、政府一丸として、ロードマップを策定。</p>	<p>外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策</p> <p>外国人材の受入れ・共生の促進を図る観点から、関係府省庁等から意見を聴き、政府一丸として、総合的対応策を策定。 （1）ロードマップと関係府省庁等 外国人材の受入れ・共生の促進を図る観点から、関係府省庁等から意見を聴き、政府一丸として、総合的対応策を策定。 （2）ロードマップと関係府省庁等 外国人材の受入れ・共生の促進を図る観点から、関係府省庁等から意見を聴き、政府一丸として、総合的対応策を策定。</p>
--	---

令和4年度改定からロードマップを踏まえ記載を整理

（参考）出入国在留管理庁「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」
(https://www.mof.go.jp/isa/support/coexistence/nyuukokukanri01_001401.htm)

スライド6

ロードマップは、日本が目指すべき外国人との共生社会のビジョン、中長期的に取り組むべき課題としての重点事項及びその具体的施策を示すものである。

ロードマップでは、以下の3つのビジョンが掲げられている。

① 安全・安心な社会

これからの日本社会を共につくる一員として外国人が包摂され、全ての人が安全に安心して暮らすことができる社会

② 多様性に富んだ活力ある社会

様々な背景を持つ外国人を含む全ての人が社会に参加し、能力を最大限に発揮できる、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

外国人を含め、全ての人がお互いに個人の尊厳と人権を尊重し、差別や偏見なく暮らすことができる社会

総合的対応策が、毎年改定されるに比して、ロードマップは、5年間（令和4年度から令和8年度まで）で見直されるとする。

(3) 一元相談窓口と外国人支援コーディネーター

総合的対応策の下で、外国人への相談支援体制の整備および相談に関わる人材の育成についても重視されてきた（スライド7）。

外国人材の受入れ・共生施策 (3)外国人支援コーディネーター

***外国人支援コーディネーターの育成・認証等の開始**
2022（令和4）10月～

「総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会」を開催
⇒2023（令和5）3月24日 報告書

2023（令和5）7月～
「外国人支援コーディネーターの養成の在り方等に関する検討会」
（2023年7月～）
⇒2024（令和6年）3月報告書

「外国人支援コーディネーター研修カリキュラム等策定会議」
⇒研修プログラム作成（テキスト、動画）

2024（令和6）8月～
外国人支援コーディネーター養成研修の開始。
：スローガンは「外国人との共生社会実現へ」
：ソーシャルワークの知識・技術を含む。

○一元相談窓口

- ・在留外国人から在留手続、雇用、医療、福祉、出産・子育て・子供の教育等の生活に係る相談を対面又は電話等でワンストップで受け付け、適切な情報提供を行うとともに、必要に応じて関係機関への取次ぎを多言語で行う相談窓口（令和元年より）。
- ・外国人受入環境整備交付金等による一元相談窓口設置261団体（都道府県47団体、政令指定都市19団体、市区町村195団体）（令和5年度）

（参照）出入国在留管理庁「外国人支援コーディネーターの育成・認証等」（https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00038.htm）
「一元相談窓口・設置運営ハンドブック」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001359743.pdf>

スライド7

1) 一元的相談窓口の設置⁸⁾

出入国在留管理庁（法務省）は、2018（平成30）年度に、外国人受入環境整備交付金による一元的相談窓口への支援を開始した。総合的対応策の中で、地方公共団体が情報提供及び相談を行う一元的な窓口である「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮）」を設置することを支援することが示されていることから、外国人受入環境整備交付金の予算が計上されることになった。一元的相談窓口は、「在留外国人が在留手続、雇用、医療、福祉、出産・子育て・こどもの教育等の生活に係る適切な情報や相談場所に迅速に到達することができるよう情報提供及び相談対応を多言語で行うワンストップ型の相談窓口」（一元的相談窓口設置・運営ハンドブック：5頁）という位置付けである。この「在留外国人」とは政府の見解によれば、中長期的な外国人を指している。

現在、この外国人受入環境整備交付金等による一元的相談窓口を設置している地方公共団体は、261団体（都道府県47団体、政令指定都市19団体、市区町村195団体）となっている（令和5年度）⁹⁾。

なお、一元的相談窓口に関する課題やそれをめぐる議論は、本シンポジウムの報告者である神田歩氏の報告を参照されたい。

2) 外国人支援コーディネーターの育成・認証等の開始¹⁰⁾

外国人向けの相談窓口の整備とともに、ロードマップに基づき、外国人支援に関する人材の育成についての議論も始まった。出入国在留管理庁では「総合的な支援をコーディネートする人材の役割等に関する検討会」（2022年10月）、次いで、「外国人支援コーディネーターの養成の在り方等に関する検討会」（2023年7月）及び「外国人支援コーディネーター研修カリキュラム等策定会議」（2023年8月）が開催され、具体的な研修内容や実施・運営、認証制度等に関する議論が重ねられた。こうして2024（令和6）年度より、第1回の外国人支援コーディネーター養成研修が開始され、52名が外国人支援コーディネーターとして認証された。

外国人支援コーディネーターは、「生活上の困りごとを抱える外国人を適切な支援につなげることができる人材」であり、養成研修では、4つの能力（①外国人の在留状況を正確に把握する能力、②異なる文化や価値観を理解する能力、③外国人の複雑・複合的な相談内容に対して適切な解決まで導く能力、④外国人を適切な支援へ円滑につなげる能力を身に付けるとされている¹¹⁾。その養成課程のカリキュラム作成・実施においては、筆者をはじめ社会福祉やソーシャルワーク等の相談援助職の専門家が多く関わるようになった。

なお、外国人支援コーディネーターの詳細やそれをめぐる議論は、本シンポジウムの報告者である南野奈津子氏の報告を参照されたい。

3. 出入国管理及び難民認定法の改正

総合的対応策が進む中で、出入国管理及び難民認定法（以下、入管難民法）の改正が相次いでいる。外国人の受入れ拡大の法整備の一方で、管理体制の強化も見逃げせない問題となっている。ここでは、主な改正の要点を整理したい（スライド8, 9, 10）。

出入国管理及び難民認定法の改正

2018（平成30）12月8日 改正

- ・在留資格「特定技能1号・2号」の創設（2019年より実施）
- ・出入国在留管理庁の設置
⇒外国人労働者の積極的受入れ拡大

2023（令和5）6月9日 改正

- ・送還停止効の例外規定の創設
- ・収容に代わる監理措置の創設
- ・「補完的保護対象者」認定制度の創設
- ・在留特別許可の申請手続の創設
⇒難民認定申請者に厳しい対応
補完的保護対象者は主にウクライナ！？

2024（令和6）6月14日 改正

- ・「育成就労制度」創設（技能実習制度廃止）による労働者確保
- ・永住許可の取消事由を追加
- ・マイナンバーカードと在留資格等の一体化
⇒家族滞在・永住権取得の道が開ける。
⇒実質的な移民政策、一方で永住権の取消可能。

2021年3月
・スリランカ人女性
ウィシュマ・サンダマリさん
名古屋出入国在留管理局の収容施設で死亡。

2021年5月
・入管法改正案が廃案

スライド8

入管法等改正法の概要等

【参考】

令和5年改正

1 「補完的保護対象者」認定制度

- 条約上の難民ではないが、難民に達して保護すべき者を保護（**紛争避難民**など）
- 安定した在留資格の付与、制度的裏付けのある支援の実現

2 在留特別許可制度の適正化

- 申請手続の創設
- 考慮費徴収を廃止
- 不許可の理由を告知する規定の整備
- 在留特別許可と難民認定手続を分離

3 難民認定制度の運用の規正

【申請に際しての規正事項】

- 面接における申請者の心情等への適切な配慮
- 難民の出身国情報の充実
- 難民調査官の調査能力の向上

【認定手続での規正事項】

- 難民認定性に関する規範的要素の明確化

保護すべき者を確実に保護	送還回避問題の解決	収容を減らす諸問題の解決
<p>1 「補完的保護対象者」認定制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 条約上の難民ではないが、難民に達して保護すべき者を保護（紛争避難民など） ○ 安定した在留資格の付与、制度的裏付けのある支援の実現 <p>2 在留特別許可制度の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 申請手続の創設 ○ 考慮費徴収を廃止 ○ 不許可の理由を告知する規定の整備 ○ 在留特別許可と難民認定手続を分離 <p>3 難民認定制度の運用の規正</p> <p>【申請に際しての規正事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 面接における申請者の心情等への適切な配慮 ○ 難民の出身国情報の充実 ○ 難民調査官の調査能力の向上 <p>【認定手続での規正事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 難民認定性に関する規範的要素の明確化 	<p>1 送還停止効の例外規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 現行法上、難民認定申請中は、何れでも、一律に送還が停止する（＝送還停止効）ところ、その例外規定を創設 <ul style="list-style-type: none"> ・ 3項目以内の被害者 ・ 2以上の支那国籍者 ・ 2以上の上陸 ○ 3回以上の申請でも、難民等と認定すべき「相当の理由がある資性」を認出すれば送還停止 <p>2 罰則付きの退去命令制度</p> <p>現行法上、送還が特に困難な以下の者につき、退去を命令する罰則を創設し、自ら帰国するよう促す</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 退去を命じられた者を受け取らない等の責 ・ 航空機内で送還妨害行為に及んだ者 <p>3 自発的な帰国を促すための措置</p> <p>換装された者等でも、自発的に帰国する場合は上陸拒絶判断を告知（5年→1年）</p>	<p>1 収容に代わる監理措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 監理人の監理の下で収容しないで退去強制手続を進める措置の創設 ○ 個別事案ごとに、逃亡等のおそれに加え、収容により本人が受ける不利益を考慮し、収容が監理措置かを判断 ○ 本人及び監理人に届出義務等（ただし監理人の義務は例外） ○ 逃亡等の防止に必要な場合に限り保証金を納付 ○ 収容費等につき、3か月ごとに収容の要否を必要時に再調査 <p>2 保釈の在り方の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 健康上の理由に基づく保釈請求は、医師の意見を聴くなど、健康状態に十分配慮して判断すべきことを明記 <p>3 適正な処遇の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 強制医療の差止めを確保 ○ 強制治療に関する規定（拒食対策） ○ 禁止条件の明記 ○ 3か月ごとの健康診断 ○ 職員への人権研修の実施 など

（出典）出入国在留管理庁「最近の入管法の改正」（https://www.moj.go.jp/isa/policies/bill/kaisai_index.html）

スライド9

10

改正法の概要 (育成就労制度の創設等)	
<p>入管法</p> <p>1. 新たな在留資格創設</p> <p>2. 特定技能の適正化</p> <p>3. 不法就労助長非の厳罰化</p> <p>4. 永住許可制度の適正化</p> <p>4. その他</p>	<p>育成就労法 (技能実習法の抜本改正)</p> <p>1. 育成就労制度の目的・基本方針</p> <p>2. 育成就労計画の認定制度</p> <p>3. 関係機関の在り方</p>

(出典) 出入国在留管理庁「最近の入管法の改正」 (https://www.moj.go.jp/isa/policies/bill/kaisei_index.htm)

スライド10

1) 2018 (平成 30) 年 12 月 8 日 改正

本改正により、在留資格「特定技能 1 号・2 号」の創設 (2019 年 4 月開始) がなされ、日本の労働力不足が深刻な産業分野で、一定の専門性や技能を有する外国人の受け入れが図られるようになった。前述のとおり「特定技能 1 号」の数は急増している。また法務省内の出入国管理局が廃止され、出入国在留管理庁が設置 (2018 年 4 月 1 日) されることになった。これにより日本政府が、ある程度、専門性や技能をもった外国人労働者を積極的に受け入れていく姿勢が顕著になり、本格的に外国人をめぐる体制整備が始動したといえる。

2) 2023 (令和 5) 年 6 月 9 日 改正

本改正は、世間から大きく注目され、2021 年 5 月に廃案となったものの (12)、再び修正され改正に至ったものである。本改正は、とくに難民認定申請者等への救済と排除の二面性をもっていた。救済的な側面では、①「補完的保護対象者」認定制度および②在留特別の申請手続きの創設である。前者は、難民条約上の難民には該当しなくても、人道的な見地から国際的な保護を必要とする人を保護する制度であり、とくに難民として認定されることが厳しい日本では、切望されていた制度といえる¹³⁾。後者は、在留資格を有せず退去強制の外国人が、特別に日本に在留できるように申請できる手続きであるが、今まで不透明であった手続きが明確になったといえよう。その反面、とくに難民申請者にとって厳しい措置となった規定は、①「送還停止効の例外規定の創設」および②「収容に代わる監理措置の創設」である。前者は、難民認定手続中であっても、難民認定申請が 3 回目以降などの一定の条件を満たす場合は退去させることが可能になったことである。後者は、退去強制手続の間、収容せずに監理人による監理の下で、逃亡等を防止しながら社会内での生活をおくることのできる措置である。これにより、

該当者が社会生活を営めることとなったが、管理人の立場が管理者なのか支援者なのかが曖昧で、かつ仕事ができないことから生活費の工面をどうするのが問題視された¹⁴⁾。

3) 2024 (令和6) 6月14日 改正

本改正では、1993 (平成5) 年の導入創設以来、常に問題視されていた技能実習制度15) が廃止され (2027年廃止)、「育成就労制度」が創設されることになった。育成就労制度は、労働者不足の解消、人材育成と確保を目的とし、外国人を労働者として適切に権利保護をするという観点にたっている¹⁶⁾。日本政府は、外国人の単純労働者は受け入れない一方で、非熟練労働者が、研修やOJT等を通して、職業的専門性や技能を高め身に付けていけば、「育成就労」<「特定技能1」<「特定技能2」という順序で、在留資格の移行が可能となり、中長期的に日本に滞在できる道が開かれたことになった。「特定技能2号」を取得できれば、家族を連れてきて日本で住んだり (家族帯同)、永住権を取得することも可能になる。

しかし、外国人の日本永住の道が開けたかと思いきや、同時に、本改正によって、永住許可の取消事由として「故意に公租公課の支払をしないこと」が追加されたことは見逃せないだろう。たとえば、貧困等の諸事情により税金や社会保険料等を支払うことが困難になった場合に、永住資格を取り消される可能性をはらんでいるからである。これにより、現在、永住権を得ている在留外国人は不安を抱えることとなった¹⁷⁾。

4. 福祉的課題を検討する上でのポイント

こうした外国人をめぐる著しい施策の変化を踏まえ、今後、ますます増加が見込まれる日本社会に滞在する外国人に対する福祉的課題を検討する上でのポイントをまとめたい。

(1) 福祉的課題を検討する上でのポイント

外国人の福祉的課題を検討する上で、総論的および各論的なことを論じる必要があるだろう (スライド11)。

福祉的課題を検討する上でのポイント

総論

○外国人との共生社会の実現に向けて

- ・定住・社会統合（共生）の課題 ⇒文化・宗教、習慣等の違い、語学の習得
- ・ライフステージ・ライフサイクルの課題
- ・人権・生活保障の課題
- ・生活の拠点（母国等と二重生活） ⇒トランスナショナルな視点・対応
- ・福祉政策における「地域共生社会の実現」と「外国人との共生社会の実現」

各論

○在留資格、日本の滞在期間による課題

- ・日本国籍／永住者
- ・長期的に日本に住むことを希望、永住希望
- ・短期的な滞在（労働・避難民）
- ・不安定な在留資格（非正規滞在、難民認定申請者）

○属性による課題

- ・国籍・民族、宗教、性別、年齢、障害の有無、性的指向性

○各分野での課題

- ・教育、就労、保健・医療、居住、貧困、災害、家庭、孤立、地域など

「共生」施策から排除されがちな不安定な在留資格の外国人

ソーシャル・アクションの必要性

スライド11

1) 総論

総論としては、外国人への支援および共生社会の構築に向けての支援があり、主に以下の点が共通課題としてあげられる¹⁸⁾。

- ① 定住・社会統合（共生）の課題
 - ・異なる文化・宗教、習慣等の違い、社会参加に向けた語学・職業的スキルの習得や地域社会とのつながり。
- ② ライフステージ・ライフイベントの課題
 - ・ライフステージ（乳児期・幼児期、児童期、青年期、成人期、壮年期、老年期）
 - ・ライフイベント（妊娠、出産、就学、就職、結婚、子育て、住宅購入、介護など）
- ③ 人権・生活保障の課題
 - ・外国人差別、衣食住など基本的な生活が営めること。
- ④ 生活の拠点、二重生活の課題（日本と出身国等）
 - ・外国人の出身国等にいる家族の生計を養っている等の二重生活
 - トランスナショナル（国境を越えた）な視点や対応
- ⑤ 総合的対応策および「地域共生社会の実現」との連動
 - ・総合的対応策による「外国人との共生」と福祉施策の中核である「地域共生社会の実現」に向けた取り組みとの関係

2) 各論

各論として、外国人の在留資格や属性の違い、およびそれぞれの生活関連分野において、よりきめ細かい検討が必要になる。

- ① 在留資格、日本の滞在期間による課題

- ・日本国籍や永住権を取得している人
- ・中長期的に日本に住むことを希望する在留外国人
- ・短期的な滞在者（労働・避難民）
- ・不安定な在留資格（非正規滞在、難民認定申請者、仮放免者等）

② 属性による課題

- ・国籍・民族、宗教、性別、年齢、障害の有無、性的指向性の違い

③ 各領域での課題

- ・教育、就労、保健・医療、居住、貧困、災害、家庭、孤立、地域など

とりわけ、①の在留資格の有無によって、福祉・生活課題および公的な支援や福祉サービスもかなり異なってくる。以下、中長期的な在留資格をもつ在留外国人の場合と在留資格を有しない外国人の福祉・生活課題について、最近の調査からみていきたい。

(2) 在留資格の有無による福祉・生活課題

1) 在留外国人の福祉・生活課題

総合的対応策により、在留外国人に関する調査が、出入国在留管理庁によって 2020（令和 2）年度から毎年実施されている¹⁹⁾（スライド 12）。

在留外国人の福祉生活課題

○出入国在留管理庁が令和 2 年度（2020）より調査

○中長期在留者と特別永住者が対象
配布数：20,000件（有効回答率31.4%）

○回答者の概要

- ・国籍/地域：中国（26.8%）、ベトナム（26.8%）、ベトナム（16.9%）、フィリピン（10.8%）
- ・在留資格：永住者（28.6%）、技術・人文知識・国際業務（13.4）、技能実習（10.5%）
- ・年齢：20-29 歳（30.8%）、30-39 歳（29.2%）、40-49 歳（19.2%）の順。
- ・日本での通算在住年数：3 年以上 10 年未満（37.9%）、10 年以上 20 年未満（19.1%）、1 年以上 3 年未満（17.8%）

出入国在留管理庁 「在留外国人に対する基礎調査」(令和 5 年度)

調査概要	調査対象
調査対象	<ul style="list-style-type: none"> ■ 18歳以上の中長期在留者及び特別永住者 計20,000人 ※ 令和5年度より調査対象が変更。調査の上乗率(令和4年度)より上昇している地方がある。 ※ 在留外国人総計(令和4年12月末)を踏まえて決定した国籍・地域別及び在留資格別の標準数に基づき、回答対象者を無作為抽出。
有効回答数等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 配布数：20,000件（うち半書封：4100件） ■ 有効回答数：6,154件/回答率31.4%
調査方法	<ul style="list-style-type: none"> ■ Web調査（対象者に二次元QRコード付の協力依頼状を郵送し、当該QRコードを読み込んで、インターネット上でアンケートに回答してもらう形式） ■ 回答画面は、8言語（対応付の日本語、英語、中国語、韓国語、ベトナム語、フィリピン語、タイ語）で対応。
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在留外国人が生活する上で困っていることに関する調査（以下、項目に関する詳細等を調査） 困っている生活課題の相談相手、相談窓口等に関する調査。相談対応を行う人材に関する調査。 困っていない生活課題の相談相手、相談窓口等に関する調査。相談対応を行う人材に関する調査。 ■ 在留外国人の生活状況の把握を目的に、「令和4年入国時の在留資格に関する基礎調査（内閣府）」(調査対象：全世帯の調査対象者の約1/3)の調査結果を併用。
所轄機関等	調査対象
調査対象	<ul style="list-style-type: none"> ■ 外国人を受け入れている機関等 計1,000機関 ※ 在留外国人を雇用している機関のほか、留学生を受け入れている教育機関や医療団体、福祉支援機関等を含む。 ※ 法人のほか、個人事業主等も含む。 ※ 在留外国人総計(令和4年12月末)を踏まえて決定した国籍・地域別及び在留資格別の標準数に基づき、当中にて所轄等している機関等の情報がある在留外国人を無作為に抽出し、その在留外国人が所属等している機関等を調査対象とした。
有効回答数等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 配布数：1,000件（うち半書封：222件） ■ 有効回答数：555件/回答率56.7%
調査方法	<ul style="list-style-type: none"> ■ Web調査（対象者に二次元QRコード付の協力依頼状を郵送し、当該QRコードを読み込んで、インターネット上でアンケートに回答してもらう形式）
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ■ 所轄外国人からの相談に応じた際に生じた課題等、以下の項目に関する詳細等を調査。 所轄外国人からの相談対応の概要、所轄外国人からの相談内容、所轄外国人からの相談対応状況、所轄外国人からの相談対応に必要な対応策など、外国人の相談・支援についての相談の増加傾向、外国人の相談・支援についての相談で課題となること、所轄外国人の支援人材の確保、支援人材の育成について、支援人材の確保に関する調査など、支援人材の育成について、外国人支援コーディネーターの確保及び研修等について、課題等

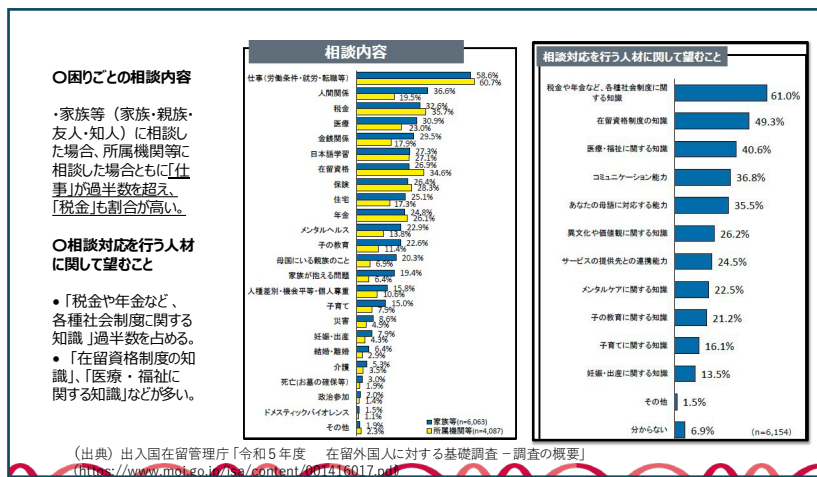
(出典) 出入国在留管理庁「令和5年度 在留外国人に対する基礎調査 - 調査の概要」
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001416017.pdf>)

スライド 1 2

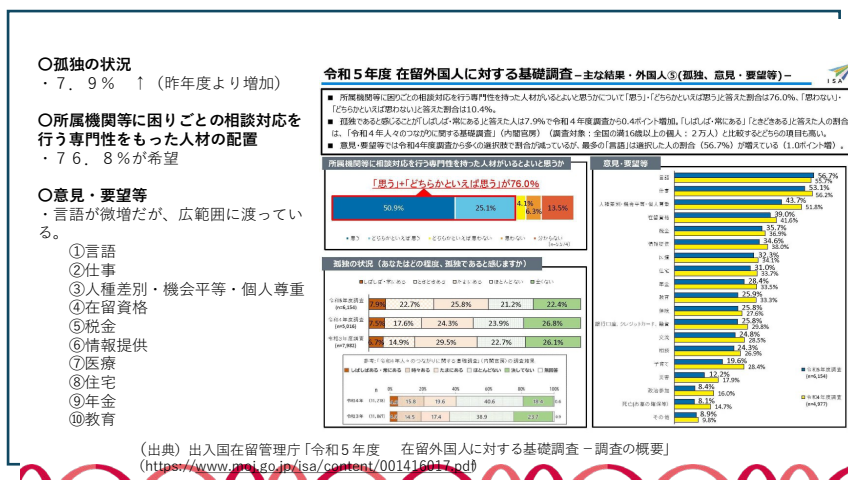
ここでの調査対象である在留外国人とは、18 歳以上の中長期的な在留者と特別永住者を指す。この調査は、在留外国人および外国人を受け入れている機関等を調査対象とし、生活上の困りごとや相談内容、相談相手、相談機関や人材等の要望など、「在留外国人が置かれて

いる状況及び在留外国人が抱える職業生活上、日常生活上、社会生活上の問題点を的確に把握し、外国人に関する共生施策の企画・立案に資することを目的」とされている。

令和5年度の調査では、外国人の困りごとの相談内容を見ると（スライド13）、「仕事」（労働条件、就労、転職等）の相談が過半数を超えている。所属機関等への相談内容では、次いで「税金」、「在留資格」、「保険」、「日本語学習」の割合が高い。また、相談対応を行う人材に関して望むこととして、「税金や年金など、各種社会制度に関する知識」過半数を占め、「在留資格制度の知識」、「医療・福祉に関する知識」などが多くなっている。所属機関等に困りごとの相談対応を行う専門性を持った人材の配置については、76.8%が希望していた。外国人の孤独の状況は、「しばしば・常にある」と答えた人の割合が、令和5年度の調査では7.9%であり、年々増えている（スライド14）。



スライド13



スライド14

本調査では、意見・要望等が自由回答で記述されているが、「言語」を選択した人の割合が昨年度に比して微増であるが、「仕事」「人種差別・機会平等・個人尊重」「在留資格」「税金」「情報提供」「医療」「住宅」「年金」「教育」など、在留外国人が広範囲に渡ってさまざまな生活問題を抱えていることがわかる。

国レベルで外国人の生活について尋ねるこうした全国調査は初めての試みであり、それ自体は意義があるが、地域によって在留資格や出身国等はバラつきが予想されるだろう。各地方自治体レベルでも同様なきめ細かい調査を実施することで、それぞれの地域に住む外国人の社会ニーズを明らかにし、地域の支援体制を整備していくことが求められる。

2) 在留資格が不安定な人たちの課題

① 在留資格を有さない外国人の実態調査

一方、在留資格を有さない外国人の調査として、公益財団法人日本社会福祉士会が2023年～2024年にわたって量的・質的調査を実施している²⁰⁾ (スライド15)。

在留資格が不安定な人たちの課題

公益財団法人 日本社会福祉士会 調査（進行中）

福祉的な支援を求める外国人は数多くいるが、在留資格がないことで、公的支援を受けられない等の状況も散見される。このような状況を改善するため、本事業では、滞日外国人（非正規滞在の外国人を含む）支援に関わる機関・団体等における支援の現状や課題等について実態調査（量的調査、質的調査）を行い、その調査結果を広く公表し、状況の改善に繋げる。

（1）調査対象


- ・日本国内で外国人（非正規滞在の外国人を含む）支援に関わる機関・団体500箇所。
- ・下表の分野①、②、については、出入国在留管理庁「在留外国人統計（2023年6月末）」を参考に、在留外国人数の上位240自治体より抽出した。分野③、については、全国の無料相談センター実態調査結果のうち、取手指定都市、中核市の実態調査及び在留外国人数上位100市区町村の実態調査から抽出した。

分野	送付先	送付件数	小計
①、地域・生活困窮	国際交流協会	60	257
	社会福祉協議会（社協）	60	
	一元的相談窓口	60	
②、児童・女性関係	クレーア（多文化共生支援団体リスト）	57	100
	児童相談所	30	
	配偶者暴力相談支援センター	20	
③、医療機関	母子生活支援施設	20	120
	児童養護施設	20	
	医療機関	120	
④、その他	外国人支援機関（NPO法人、民間支援団体、専門団体、日本語教室等）	43	43

（2）調査方法
郵送による配付、回収（無記名調査）

（3）調査期間
2023年10月18日～2023年11月17日

（4）回答数
195件【回答率39%】（同一施設・機関からの複数回答を含む）



**在留資格を有さない外国人の
実態調査研究事業**

報告書
令和6年（2024年）3月

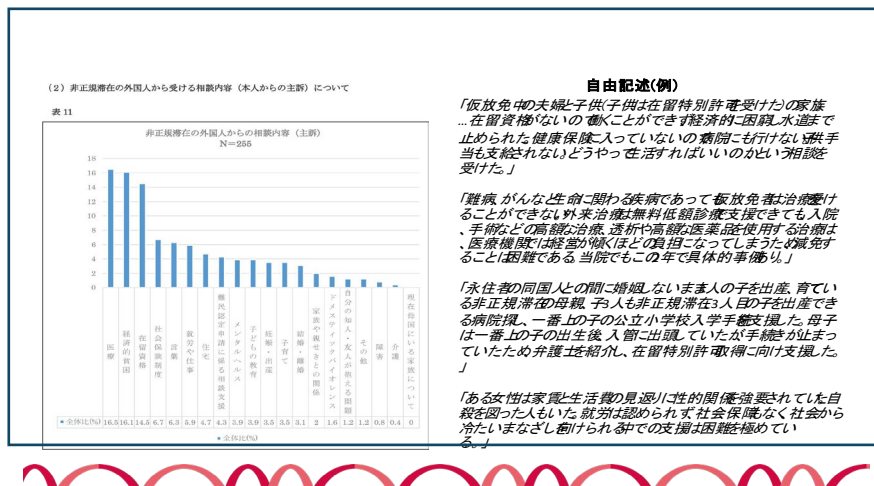
公益財団法人 日本社会福祉士会
多文化ソーシャルワークプロジェクト

<https://www.jacsw.or.jp/citizens/kokusa/documents/RSjchunkahoukou>

スライド15

本調査は、在留外国人数が多い自治体を抽出し、その自治体にある外国人支援機関・団体や福祉・医療機関を対象に、非正規滞在者（仮放免許可証を有する者を含む）の支援の現状や課題について調査したものである。本調査では、調査先の約3割の機関が、非正規滞在者の支援に関わっていたことが明らかになったが、とくに「医療」「経済的困窮」「在留資格」の相談内容が多かった（スライド16）。非正規滞在外国人は、在留資格がないことから働くことができず、生活困窮に陥り、複合的な生活課題をかかえざるをえない。以下の自由回答でもみられるように、現場の支援の難しさが伺える（報告書：17-20頁）

16



スライド16

自由回答の抜粋

「仮放免中の夫婦と子供（子供は在留特別許可を受けた）の家族。…在留資格がないので働くことができず、経済的に困窮し水道まで止められた。健康保険に入っていないので病院にも行けない。子供手当も支給されない。どうやって生活すればいいのか、という相談を受けた。」

「難病、がんなど生命に関わる疾病であっても仮放免者は治療を受けることができない。外来治療は無料低額診療で支援できても、入院、手術など的高額な治療、透析や高額な医薬品を使用する治療は、医療機関では経営が傾くほどの負担になってしまうため、減免することは困難である。当院でもこの2年で具体的事例あり。」

「永住者の同国人との間に婚姻しないまま3人の子を出産、育てている非正規滞在の母親、子3人も非正規滞在、3人目の子を出産できる病院探し、一番上の子の公立小学校入学手続きを支援した。母子が一番上の子の出生後、入管に出頭していたが、手続きが止まっていたため、弁護士を紹介し、在留特別許可取得に向け支援した。」

「ある女性は家賃と生活費の見返りに性的関係を強要されていた。自殺を図った人もいた。就労は認められず、社会保障もなく、社会から冷たいまなざしを向けられる中での支援は困難を極めている。」

非正規滞在外国人の調査は、本人への調査の難しさ（強制退去されないように身分を隠すなど）とともに、福祉機関・団体においても、いわゆる違法に滞在する人たちへの支援の是非があるため、調査協力を得ることは簡単ではないだろう。しかし、目の前に困って

いる人を放っておけない現場の福祉専門職等は、人権意識や人道的立場から非正規滞在者であっても見過ごせない現状がある。今回の社会福祉士会の調査は、調査の難しさを抱えながらも、現場の現状や現場がかかえるジレンマを明らかにした貴重な調査といえる。

② 在留資格のない子どもたち

在留資格がないことそのものは、子どもの生命・生活を脅かし、子どもの健やかなる成長や発達の妨げになっていることは明白である。そのため、子どもたちが日本で滞在できるように在留を特別に許可することが求められていたが、2023（令和5）年8月4日に当時の齋藤健法務大臣の会見において、在留資格のない子どもへの在留資格特別許可²¹⁾に関する方針が示されることになった。しかし、すべての子どもたちに在留特別許可を付与するのではなく、条件付き（①日本で出生、②小学や中学、高校に在学、③日本で生活希望）で、付与することが決定された。

政府統計によると、2022（令和4）年12月末に、対象となる18歳未満の子どもは201人であった。そのうち、在留特別許可された者は171人（111世帯）許可されなかった者は21人（19世帯）、自らの意思で帰国が9人（8世帯）であったことが公表された（2024年9月27日）²²⁾。約9割の子どもたちに在留特別許可が付与されたということであるが、日本で出生していない子どもや就学年齢に達していない子どもは対象外であるため、そうした子どもたちの問題も残っている。

一方、2024年3月に「在留特別許可に係るガイドラインの見直し」²³⁾（同年6月10日から運用）がなされ、在留特別許可の判断の透明性がはかられた。その中で、在留特別許可を付与するかの判断材料として、日本人や地域社会との結び付きも積極的要素として明記された。日本で出生していないが、何らかの事情で在留資格を失ったり、難民認定申請手続きの途中で、親が仮放免者になるなどで、生きづらさを抱えている子どもたちが存在している。子どもの権利条約に批准している日本として、子どもたちの最善の利益を考え、その子どもおよび親も含め、家族が分離することなく、特別在留資格の付与等を検討する必要がある。

おわりに

本報告は、急激に変化する日本の外国人施策を概観し、今後の外国人支援において検討する上での要点や課題を示した。国レベルで外国人相談体制の整備や外国人支援コーディネーターの育成が進む中で、今後、現場の相談援助職やソーシャルワーカーの役割や力量が試さ

れることだろう。しかし、相談援助職である社会福祉士や精神保健福祉士の養成カリキュラムでは、外国人支援についての学修が十分ではなく、地域社会の外国人支援が見過ごされている現状は否めない。ただ、コロナ禍での特例貸付で地域に住む外国人の生活問題が露呈したことをきっかけに²⁴⁾、福祉関係者の中でも、外国人支援の関心が高まりつつあり、地域住民の支援にあたっている社会福祉協議会の中には外国人支援に積極的に取り組んでいるところもでてきている²⁵⁾。福祉関係者が、急激に国際化の波が押し寄せている日本社会の動向をとらえ、日本に住んでいる外国人の生活課題に気づき、外国人を排除しない福祉的アプローチを率先して展開し、地域社会の中で相談体制を整備していくことが望まれる。

その際、国が進めている外国人の一元相談窓口の体制は、いわゆる在留資格のある在留外国人を対象としており、そこから漏れる外国人も存在することを忘れてはならない。制度の狭間に陥る人たちについては、一方で、福祉政策の中核となっている「地域共生社会の実現」を目指すために進められている重層的支援体制整備事業では、「属性を問わない、断らない包括的な相談支援体制」の整備が進められている²⁶⁾。政府の総合的対応策から排除されやすい人々については、他方、重層的支援体制整備事業のもとでカバーしながら、必要に応じて、制度・政策を改善していくソーシャル・アクションを図っていく必要がある。

注

- 1) 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」(令和6年11月)
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>2024.11.20)
- 2) 2022年12月末には130,015人(出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表等」
(https://www.moj.go.jp/isa/applications/ssw/nyuukokukanri07_00215.html2024.11.20)
- 3) 出入国在留管理庁「令和5年における難民認定者数等について」
https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00041.html2024.11.20)
- 4) 実際は、新型コロナウイルスの影響で1年延期された。
- 5) 首相官邸 政策会議「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」HPより
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>2024.11.01)
- 6) 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」1頁
(https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/nyuukokukanri01_00140.html)
- 7) 令和3年(2021年)1月29日「外国人との共生社会の実現のための有識者会議」が開催され議論が始まる。(外国人の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」2頁)
- 8) 「一元的相談窓口・設置運営ハンドブック」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001432177.pdf>
[2025.03.27](https://www.moj.go.jp/isa/content/001432177.pdf))
- 9) 出入国在留管理庁「令和5年度外国人受入環境整備交付金を活用した地方公共団体における一元的相

談窓口の現況について」(令和6年9月)

(https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/nyuukokukanri02_00039.html.2024.11.20)

- 1 0) 出入国在留管理庁「外国人支援コーディネーターの育成・認証等」
(https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00038.html.2024.11.20)
- 1 1) 出入国在留管理庁「外国人支援コーディネーター養成研修」
(https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/04_00076.html. 2025.03.29)
- 1 2) スリランカ人女性、ウィシュマ・サンダマリさんが、名古屋出入国在留管理局の収容施設で死亡したことが引き金となり、法改正への反対運動が盛り上がった。
- 1 3) とくにウクライナ避難民については、日本では条約上の難民として認められず、例外的な対応をしていたが、本制度によって、法制度上、補完的保護の対象者として位置付けられることになった。
- 1 4) 送還停止効の例外的規定および監理措置については、とくに外国人や難民支援団体や弁護士団体などが反対意見や声明を出した。たとえば認定NPO 法人 難民支援協会の意見(2023年3月13日)を参照(<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/03/imlaw23opinion/>.2025.05.07)
- 1 5) 技能実習制度は、日本での技能等の修得等を通じた人材育成により国際貢献を行うことを目的とした制度であったが、実際は、外国人実習生が労働者として使用され、悪質な労働条件等による人権侵害が横行していた。法務省第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」(平成26年6月)では、制度目的と実態との乖離の問題も指摘され、政府として技能実習制度を見直していく方向となった。
- 1 6) 技能実習制度では認められなかった外国人本人の意向による転籍を一定の条件の下で認めることに加え、受入れ対象分野を特定産業分野(生産性向上や国内人材確保を行ってもなお外国人の受入れが必要な分野)のうち就労を通じて技能を修得させることが相当なものに限り、原則3年間の就労を通じた人材育成によって特定技能1号の技能水準の人材を育成することを目指すものである。
- 1 7) NHK Web「出入国管理法など改正案 参院法務委で審議入り 不安の声も」(2024年5月28日)
(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240528/k10014463411000.html>.2024.11.20)
- 1 8) 森恭子(2020)「IV.小括:まとめと提言、示唆、今後の研究に向けて、モデル構築に向けて」『移民・難民の統合プロセスにおけるソーシャルワークに関する研究フィールド調査レポート』(科研:課題番号17K04240)を参照した。
- 1 9) 出入国在留管理庁「令和5年度 在留外国人に対する基礎調査 - 調査の概要」
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001416017.pdf>.2024.11.20)
- 2 0) 公益財団法人日本社会福祉士会「在留資格を有さない外国人の実態調査研究事業 報告書」(令和6(2024)年3月および令和7(2025)年3月)
(<https://www.jacsw.or.jp/citizens/kokusai/documents/R5tabunkahoukokusho.pdf> および
<https://www.jacsw.or.jp/citizens/kokusai/documents/2024tabunkahoukokusyo.pdf>.2025.05.01)
- 2 1) 在留特別許可とは、在留資格がなく強制送還の対象となった外国人について、家族の状況や素行などを総合的に判断し、法務大臣の裁量で例外的・恩恵的に在留を認める制度。
- 2 2) 出入国在留管理庁「送還忌避者のうち本邦で出生した子どもの在留特別許可に関する対応方針について(結果公表)」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001425345.pdf>.2024.11.20)
- 2 3) 出入国在留管理庁「在留特別許可に係るガイドライン」

(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001416944.pdf>.2024.11.20)

- 24) 福祉新聞「特例貸付に申し込み殺到」 2021年4月19日付)
- 25) たとえば、豊島区民社会福祉協議会では、外国人支援 NGO と弁護士と社協とが協働で外国人支援にあたっている「としまる (TOSHIMA Multicultural Support)」の仕組みは注目に値する (豊島区民社会福祉協議会「このまちでみんなと生きてゆく～ひろがっています！多文化共生の輪」(2023年2月発行)。
- 26) 厚生労働省「地域共生社会とは」
(<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/#tiikikyosei>.2025.03.31)