

[内閣官房、警察庁、総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、経済産業省、気象庁]

多文化共生社会の推進に関する提言

平成 30 年 8 月

多文化共生推進協議会

(群馬県・長野県・岐阜県・静岡県・愛知県・三重県・滋賀県・名古屋市)

多文化共生社会の推進に関する提言

現在の日本国内には、多くの外国人住民が生活しています。

外国人住民は、我が国の経済活動を支える上で大きな力となっている一方、在留期間の長期化、定住化・永住化、多国籍化が進んでおり、労働、社会保障、医療、教育等の分野での様々な課題が依然として継続しています。

こうした状況の中、国においては、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を確保するため、また我が国の経済の更なる活性化を図り、競争力を高めていくため、外国人材の受入れの拡大が検討されております。

外国人住民が多く居住する市町村及び都道府県においては、外国人住民と日本人住民が互いの文化や考え方などを理解し、安心して快適に暮らせる地域社会（多文化共生社会）づくりを推進するため、地域住民、NPO、企業等と連携・協働して様々な施策に取り組んでいるところであります。

国においても、平成30年7月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向性）」を示されたところですが、今後、日本国内に在留する外国人の増加が見込まれる中で、多文化共生社会づくりの一層の推進のために、関係省庁等は責任をもって、次の点について措置を講じられるよう提言します。

平成30年8月

多文化共生推進協議会

〔 群馬県・長野県・岐阜県・静岡県・
愛知県・三重県・滋賀県・名古屋市 〕

1 外国人全体を対象とする方針の策定等について

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（仮称）の取りまとめにあたっては、中長期的な視点に立った、外国人全般の受入方針を盛り込むこと。また、全ての外国人が日本社会に適応して生活できるようにするための施策に係る体系的・総合的な方針となるよう策定を進めるとともに、取組の拡充・具体化にあたっては、これら外国人を受け入れる地方自治体等の意見を十分に聴取し反映させること。

【提言の背景】

これまで政府では、外国人材の活用として、高度外国人材の受入れ促進や、特区における家事支援人材等に対する在留資格の付与、外国人技能実習制度の見直し、介護分野における外国人材の受入れなどに取り組んできた。

また、政府が平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（骨太方針）や「未来投資戦略 2018」においては、高度人材の受入れ促進や、新たな外国人材の受入れ、外国人の受入れ環境の整備など、日系以外の外国人材の積極的な受入れに向け、新たに講ずべき具体的施策が示されるとともに、同日に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生基本方針 2018」においても、地方創生に従事する外国人材に対する包括的な資格外活動許可について盛り込まれるなど、外国人材の地域での更なる活躍を図ることとされている。

さらに、日系外国人についても、日本と現地日系社会との結付きを強める架け橋になる人材の育成を目的とした、若年層の日系 4 世の受入れを開始したところである。

これらの施策により、今後も、日本国内に長期間にわたり居住する外国人が増加することが見込まれる。

このような中、国においては、平成 30 年 7 月 24 日に開催された「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の中で「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向性）」を示されたところであるが、今後の取りまとめに向けて、地方自治体等、実際に地域で外国人を受け入れている関係者の意見を反映させるなど、より実情に即した効果的な施策を検討いただくことが重要である。

2 外国人施策の推進について

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（仮称）に盛り込まれた各省庁等の施策を、地域の実情や課題等を踏まえた上で、関係省庁等が緊密に連携し着実に実施するとともに、実施状況を毎年度公表すること。さらに、フォローアップに際しては、地方自治体の意見も考慮すること。

今後の外国人施策の検討、推進にあたっては、特に次の点に配慮すること。

(1) 日本語で生活できるように必要な施策

- ① 日本語教育推進基本法（仮称）成立に向けて、早急に関係機関と調整を進め、国の責任において日本語教育を必要とする全ての外国人に対し、日本語教育が体系的になされるよう専門機関及び地方の教育機関を設置するなど必要な財政措置を講ずること。【文部科学省、文化庁】
- ② 「生活者としての外国人」のための日本語教育事業（地域日本語教育実践プログラム）について、委託3年の上限を撤廃すること。【文化庁】
- ③ 日本語を学ぶために来日した外国人が、その後の大学進学や就職に向けて、より質の高い日本語教育を受けられるよう、日本語教育機関の実態の把握及び教育の質の向上に取り組むこと。【法務省、文化庁】

(2) 子どもを大切に育てていくために必要な施策

- ① 公立小中学校等における日本語指導の実効性を確保するため、外国人児童生徒等指導担当教員の基礎定数化を着実に実施するとともに、日本語適応指導のための適応指導員、教材等の公的手当、外国人児童生徒のための相談員の配置、教員の日本語指導方法等の研修等、外国人児童生徒に対する公立学校での教育環境の充実を図ること。【文部科学省】
- ② 中学校卒業資格を持たない義務教育年齢を超える外国人の子ども等が、高等学校の入学資格を取得しやすくするため、効率面だけにとらわれるのではなく、「就学義務猶予免除者等の中学校卒業程度認定試験」を1年間に複数回実施すること。【文部科学省】
- ③ 外国人の子どもの就学状況の全容を継続的に把握するとともに、スクールソ

ーシャルワーカー等や福祉機関との連携を積極的に推進し、公立小中学校、外国人学校等のいずれかの教育機関等で教育が受けられ、健康管理にも配慮される仕組みをつくること。

また、外国人の子どもが早期から学校生活に適應できるよう、就学前の子どもを対象とした拠点校方式のプレスクールや、子どもの在籍校への支援員派遣など、それぞれの地域が実情に応じて初期適應指導の場や機会を設定できる仕組みを作ること。【総務省、法務省、文部科学省】

④ 平成 27 年度から開始された「定住外国人の子供の就学促進事業」については、従前の「虹の架け橋教室」事業から予算規模も大幅に縮小され、地方自治体の財政負担が求められることとなったが、地方財政が逼迫する中、財政負担は困難であるため、従前どおり、文部科学省から NPO 等の団体への直接委託を可能とすることも含めて、対象経費の制限緩和など、活用しやすい制度への見直しを検討すること。【文部科学省】

⑤ 「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」の直接の補助対象に全ての市区町村を含めること。【文部科学省】

⑥ 外国人の子どもたちが、自分の思いや考えを日本語で伝えようとする意識の高揚を図るため、日本語スピーチコンテストの実施などを検討すること。【文部科学省】

⑦ 外国人学校に対する支援について、外国人学校が果たしている役割を明確に示した上で、公的支援のみならず、企業や市民からの支援が得やすくなるよう、外国人学校が特定公益増進法人の適用を受けられる制度に見直すこと。さらに、出身国からの支援が少ない外国人学校について、相手国政府に対し、教科書の無償貸与等の支援をするよう、強く要請を行うこと。【外務省、文部科学省】

(3) 安定して働くために必要な施策

① ハローワーク等における外国人対応窓口の設置、通訳の配置などの対応を継続的に行うこと。「外国人就労・定着支援研修事業」の拡充をはじめ就労につながる実効性のある日本語を学習できる仕組みをつくること。また、日本語能力等に配慮した職業訓練を引き続き実施すること。【文部科学省、厚生労働省】

- ② 外国人技能実習制度に基づき技能実習生が受ける講習内容のうち、「日本語」について、技能の的確な理解・習得や派遣先等における円滑なコミュニケーションのため、日本語指導の実務経験者等の日本語教育の専門知識を有する者による指導を受けることを条件とすること。【法務省、外務省、経済産業省】
- ③ 「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」で定められている国や地方自治体等との密接な連携の確保について、地方自治体に対する情報提供を、引き続き適切に行うこと。【厚生労働省】
- ④ 労働関係法令の遵守の徹底など、外国人労働者の就労環境の適正化に向けた取組を引き続き進めること。【厚生労働省】
- ⑤ 毎年各都道府県労働局が発表している「外国人雇用状況」の届出状況について、分析等の用途で二次利用しやすい形式（エクセル等）で公開するとともに、その他各都道府県労働局がまとめている「ハローワークにおける外国人の職業相談状況」（新規求職者数、有効求職者数、相談件数、紹介件数、就職件数）についても同様に公開するよう、通知などの形で働きかけを行うこと。【厚生労働省】
- ⑥ 留学生など、日本での就労を希望する外国人の雇用促進に向けた支援を実施すること。【厚生労働省、経済産業省】

(4) 安全・安心に暮らしていくために必要な施策

- ① 災害対策、感染症対策など迅速に周知を図るべき事項について、外国人住民対象のポータルサイトの運営等による、多言語及びやさしい日本語での速やかな情報提供を推進すること。【法務省】
- ② 安全で安心して暮らせる地域づくりに向け、多言語及びやさしい日本語による防災・減災、防犯、交通安全、生活上のルール等の啓発活動に対し、積極的な支援を行うこと。

また、平成 27 年 10 月 29 日に作成した「緊急地震速報・津波警報の多言語辞書」及びやさしい日本語への翻訳について、利用拡大や情報発信事業者等による緊急地震速報等の多言語化対応の促進に向けた取組を進めること。

さらに、国の「防災基本計画」の修正（平成 29 年 4 月 11 日）により、新たに「在日外国人、訪日外国人に配慮した情報伝達を行う」ことが明記されたが、

支援者としての外国人住民の活用についても国の防災基本計画に明記すること。

加えて、デジタル放送の機能を活用し、テレビの情報画面での多言語による情報発信を図ること。【警察庁、総務省、法務省、気象庁】

- ③ 外国人を含めた全ての人が、安心して適切な医療を受けられるよう、公的な医療制度全体の枠組みの中で、各地で既に実施されている取組を尊重して、医療通訳者の育成・配置にかかる費用負担に対応するなど、医療機関も利用しやすい総合的な医療通訳の制度を整備すること。

また、公的医療保険の仕組みを誰にでもわかりやすくするため、多言語及びやさしい日本語による広報を推進すること。【厚生労働省】

- ④ 住民基本台帳に記録されない外国人住民に対する行政サービスの提供等に関する取扱いについて、関係省庁等と協議を行い、引き続き人道的見地から適切な対応をとること。【総務省、法務省】

- ⑤ アジアを中心とした外国人住民の増加による多国籍化が進む中、より多くの言語による情報発信に努めること。【各省庁等】

(5) 地域社会の一員となるために必要な施策

- ① 公的機関等における外国人のコミュニケーション支援に向け、各自治体が行う通訳などの体制の整備や人材の育成に対する財政的な支援を行うこと。【各省庁等】

- ② 国の制度（教育、社会保険、児童手当等）など国が統一的に示すべき情報について、外国人住民に対し、ポータルサイト等による、多言語及びやさしい日本語での速やかな情報提供を推進すること。【各省庁等】

- ③ 本邦に滞在する難民等が地域社会の一員として活躍することができるよう、安定した生活を送ることができる措置を講じること。【法務省】

(6) お互いの文化を尊重するために必要な施策

- ① 「地域における多文化共生推進プラン（平成 18 年 3 月 27 日総行国第 79 号）」の内容について、地方自治体に周知する等必要な施策の普及を図るとともに、これを計画的かつ総合的に実施するために、国自身が必要な施策に取り組み、

地方自治体に対して必要な支援を行うこと。【総務省、法務省】

- ② 多文化共生社会の必要性・意義について国民が理解をより一層深めるための取組を国が進めることに加え、地方自治体の多文化共生社会の必要性・意義への理解を進める取組に対して必要な支援を行うこと。【各省庁等】

【提言の背景】

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（仮称）の策定については、外国人の受入れ環境の整備に関する総合的な対応策として期待ができるものの、年内の取りまとめに向けて、より実情に即した効果的な内容となるよう、拡充・具体化を進めるとともに、盛り込まれた施策を確実に実施できるよう十分な予算措置を行うことが求められる。

- (1)① 生活のあらゆる面で日本語が課題となっており、地域の日本語教室などボランティア頼みの対応では、人員、予算、能力の面において限界がある。日本で生活する全ての外国人が生活に必要なレベルの日本語をどこでも習得できる環境を国として整備することが必要である。
- ② 「生活者としての外国人」のための日本語教育事業（地域日本語教育実践プログラム）は、3年の委託期間終了後も自走できる事業設計にすべきとの趣旨から、年数の上限が設けられているが、自走するために必要な経費を受講料や寄付でまかなうこと自体現実的に困難な状況である。
- ③ 国においては日本語教育機関の開設にあたり同教育機関の適格性を判断することとしているが、開設後においても、運営が適切になされているかの実態を把握するとともに、教育の質の向上に向けた施策が求められる。
- (2)① 学校教育法施行規則の改正により、平成26年4月1日から日本語指導が必要な児童生徒に対する指導が特別の教育課程として位置づけられた。しかし、特別の教育課程は各自治体・学校の判断によって導入することが出来るものとされており、依然として公立小中学校における日本語指導の取組は自治体や学校によってまちまちであり、実効性の確保が重要である。また、日本語の習得に課題があるため、各教科等の学習内容の習得ができず、子どもの能力を十分に

発揮できない現状が見られる。

平成 29 年 4 月からの外国人児童生徒等指導担当教員の基礎定数化の着実な実施により、外国人児童生徒等への指導体制の充実が期待されるが、公立学校における日本語指導のための適応指導員については、教育現場から拡充が求められており、翻訳文書の作成を行い、保護者や子どもの相談に母語で対応できる相談員の配置も求められているなど、教育環境が十分に整っているとはいえない。

については、特別の教育課程の円滑な導入及び実施のための取組を行うとともに、平成 28 年 7 月に策定された「次世代の学校指導体制の在り方について（最終まとめ）」に掲げられた日本語指導支援員、母語支援員の充実を速やかに実施することが望まれる。

- ② 就学機会に恵まれなかった、義務教育年齢を超えた外国人の子ども等に多様な機会を用意することは、外国人の子ども達の将来における職業選択の幅を広げ、彼らが地域における貴重な人材となるための自立支援にもなる。
- ③ 公立小中学校、外国人学校等のいずれの教育機関等にも在学しない不就学の子ども達の状況について、その全容を把握することができていない。また、外国人学校は学校保健安全法の対象になっておらず、健康診断を実施していない学校も多い。子どもを大切に育てていく上で、学習面での支援と合わせ心身の健康管理にも配慮されることが望まれる。

また、就学前教育の取組として、日本語や学校の習慣などを教えるプレスクール事業を実施する一部の市町村においては、子どもが小学校生活をスムーズに始められるなどの効果が出ていることから、それぞれの地域が実情に応じてこうした初期適応指導の場や機会を設定できる仕組みが求められる。

- ④ 平成 27 年度より「定住外国人の子供の就学促進事業」が開始されたが、従前の「虹の架け橋教室」事業から予算規模の縮小や自治体の財政負担が必要になるなど、子ども達の就学促進を継続して実施できる内容になっていないことから、自治体、NPO、外国人学校などの意向を十分聴取した上で、NPO 等への直接委託や対象経費の制限の緩和、支援対象者の拡大など、定住外国人の子供の就学支援に係る、より効果的で持続可能な事業を実施されることが望まれる。
- ⑤ 「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」の補

助対象は都道府県、指定都市及び中核市とされており、それ以外の市町村については都道府県等を通じた間接補助は受けられるものの、直接補助を受けられない仕組みとなっている。外国人児童生徒の在籍校の広域化、散在化が進んでいることから、それぞれの市区町村が地域の実情に応じた支援をできるよう、直接の補助対象に市区町村を含めることが望まれる。

⑥ 外国人の子どもの中には、せっかく日本語を学んでも自信のなさ等から日本語を話せない子どももいるため、日本語スピーチコンテストを実施するなど、外国人の子どもが自分の思いや考えを日本語で伝えようとする意識の高揚を図るための取組を行うことが求められる。

⑦ 外国人の子どもに対する支援では、日本語支援や公立学校での支援が施策の中心となっているが、外国人学校の役割を基本指針等により示すことが望まれる。また、公的支援以外に、寄付金が受けやすい優遇制度や外国政府の支援拡充が求められる。

(3)① 外国人失業者の中には今後も日本で働くことを希望している者も多いが、職務経験が十分でないことに加えて、就労に必要な日本語能力が不十分なため、再就職が困難になっているものと思われる。

② 現在の講習内容について、「技能実習生の法的保護に必要な情報」は専門的知識を有する者から受けることと定められているが、「日本語」を含むその他の講習内容は指導者の条件について定めがない。日本語能力は、技能の的確な理解・習得や派遣先等における円滑なコミュニケーションのために必要である。

③ 技能実習期間の延長に伴い、技能実習生の日本国内での長期在留もしくは長期滞在が進むことが見込まれる中、地方自治体が多文化共生施策を効果的に実施するためには、技能実習生の受入れ動向を把握する必要がある。

また、技能実習生が実習機関において不当な扱いを受けることが無いように、国（労働局・労基署）が把握した情報に基づき、技能実習生受入団体である協同組合等の監理団体を管理している県としても対応する必要がある。

④ 外国人労働者は派遣・請負や、パート・アルバイト等、非正規雇用の不安定な就労形態で働く者が多く、経済は回復基調にあるものの、就労環境は厳しい状況にある。また、現行の研修・技能実習制度では、外国人労働者への労働関係

法令等が来日 1 年目から適用されているが、その徹底が求められる。

- ⑤ 毎年各都道府県労働局が発表している「外国人雇用状況」の届出状況について、分析等の用途で二次利用しやすい形式（エクセル等）で公開するとともに、その他各都道府県労働局がまとめている「ハローワークにおける外国人の職業相談状況」（新規求職者数、有効求職者数、相談件数、紹介件数、就職件数）について、情報の性質から公開可能であると考えられるため、国から各都道府県労働局へ公開するよう働きかけを行う必要がある。
- ⑥ 日本での就労を希望する留学生等の雇用促進に向け、外国人留学生に対する就職セミナーや企業とのマッチング、これら企業に対する外国人雇用に関するセミナーや相談事業など、外国人・企業双方に対する支援の着実な実施が求められる。

(4)① 外国人に公共サービスを提供するにあたり、国の制度（教育、社会保険、児童手当等）など国が統一的に示すべき情報は、多言語及びやさしい日本語で提供するとともに、災害対策、感染症対策、防火安全対策、武力攻撃への対応など迅速に周知を図るべき情報については、法務省が事業主務省庁等に対し、外国人住民向けに提供すべき情報の選択、多言語化及びやさしい日本語の使用を進めていくよう強く依頼することが期待される。

- ② 外国人が犯罪や交通事故などの当事者とならないようにするため、日本社会において安全で安心して暮らせるためのルール等を積極的に啓発することなどが求められる。

国においては、平成 27 年 10 月に「緊急地震速報・津波警報の多言語辞書」及びやさしい日本語への翻訳を作成されたが、今後は利用拡大はもとより、情報発信事業者等による緊急地震速報等の多言語化も促進させる等、外国人が緊急地震速報を有効活用できる環境の整備が必要である。

さらに、災害時のやさしい日本語と多言語による情報発信の基本的な考え方を国の防災基本計画に明記し整理することにより、地方自治体の防災計画への波及が図られる。

外国語による地域の情報の提供については、FM ラジオ等が媒体として有効だが、日本語が十分に理解できない場合にはラジオからの情報入手は難しい。広域あ

るいは地域を限らない情報に関してはデジタル放送の多機能を活用し、主要な言語についてはテレビで情報を発信することが有効である。

- ③ 外国人の定住化・永住化が進み、家族を形成し、高齢化しつつある中で、外国人が医療機関に行く機会が増えてきているが、言葉が十分に通じないなどの問題がある。厚生労働省では、医療通訳等が配置されたモデル拠点（病院）の整備を図ることとしているが、医療用語などの特殊な言葉に対応できる通訳の養成や誤訳などに対する法的な整備が必要である。ただし、国に先駆けて各地で既に実施されている仕組みが存続できるよう尊重しながら検討すべきである。

また、適法に3か月を超えて在住する外国人は、国民健康保険又は後期高齢者医療制度の対象となることから、被用者保険（社会保険）に加入していない外国人の公的医療保険への加入手続きを促進するため、制度や保険料納付義務などについて理解してもらう必要がある。

- ④ 住民基本台帳に記録されない「在留資格なし」の外国人に対する扱いにつき、なお現場で混乱が起きるおそれがあるため、関係省庁等との対応の協議及び人道的見地からの配慮が引き続き必要である。

また、在留資格のない外国人の地方入国管理局への出頭を促すため「在留特別許可に係るガイドライン」を策定しているが、周知は十分になされているとはいえ、より一層の広報が必要である。

- ⑤ 国のウェブサイトでは英語・中国語・ポルトガル語・スペイン語等の対応がなされているが、外国人住民の多国籍化を踏まえ、今後はベトナム語やフィリピン語、ネパール語、インドネシア語等での対応の必要性が大きくなると考えられる。

- (5) ① 外国人が医療機関や公的機関を利用する際、言葉の壁や文化・風習の違いによって、十分にコミュニケーションをとることができない場合がある。

- ② 外国人に公共サービスを提供するにあたり、国の制度（教育、社会保険、児童手当等）など国が統一的に示すべき情報は、多言語及びやさしい日本語で提供することが期待される。

- ③ ミャンマーにおいて迫害を受けている、ミャンマーの少数民族であるロヒンギャ族は、日本国内に約265名が滞在していると言われているが、その中でも「仮放免」の者は長期間就労できず、保険にも入れていないなど、人道配慮が必要な

状況に置かれ続けている。「仮放免」であっても、地域の生活者としての観点から、支援措置を検討する必要がある。

- (6)①「地域における多文化共生推進プラン(平成 18 年 3 月 27 日総行国第 79 号)」の内容は、地方公共団体に対して多文化共生施策の意義や基本的な考え方等を示したものであるが、地域における多文化共生の推進の主体は地方自治体のみではなく、外国人に関する諸制度を所管する国も役割を担う必要がある。
- ② 地方自治体が取り組む多文化共生社会の必要性・意義への理解を進める取組に対して、地域の実情や特性を踏まえた支援を行う必要がある。