

# 外国人労働者の受入れと 多文化共生社会の形成 ～2022年以降の動向を中心として～

明治大学 国際日本学部 教授  
山脇 啓造

筆者は、公益財団法人連合総合生活開発研究所が設置した「外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究委員会」で主査を務め、2019年6月以来、12回の会合を重ね、国の関係機関や地方自治体等のヒアリングも行い、2022年1月に報告書「外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に向けて」<sup>1</sup>を公開した。外国人政策は出入国管理政策と社会統合政策に分かれるが、外国人労働者の適正な受入れは前者と後者に係り、多文化共生社会の形成は後者に係る。本稿では、2022年以降の外国人政策の推移を、特に後者に焦点を当てて振り返り、今後の課題を示したい。

「外国人政策」は2025年7月の参議院選挙で主要争点の一つとなり、社会の関心も一気に高まったが、この用語はインバウンド観光から外国人労働者の受入れ、さらに不動産売買まで含む広い意味で用いられ、議論に混乱が生じている。本稿では狭義の外国人政策として上記の意味で用いる<sup>2</sup>。

## 2022年以降の外国人政策

世界的なコロナ禍の収束傾向を受け、2022年10月に外国人の新規入国制限の見直しがなされ<sup>3</sup>、再び在留外国人は大きく増加を始めた。そうした中で始まったのが、技能実習制度の抜本的見直しであった。1993年以来、日本における外国人労働者受入れの主たる仕組みとして機能してきた外国人技能実習制度は、途上国の人材育成という国際貢献の理念と、人手不足分野における低賃金労働者としての受入れという実態の乖離、そして労働者の搾取や人権侵害といった問題が長く国内外から批判されてきた。2016年に

は、技能実習の適正な実施と実習生の保護を謳った技能実習法も制定されたが、問題の改善には至らなかった。

2022年11月に、技能実習と特定技能の両制度の施行状況を検証し、外国人材を適正に受け入れる方策を検討するため、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に有識者会議が設置され、2023年11月に最終報告書が法務大臣に提出され、技能実習制度を廃止し、新たな受入れ制度を立ち上げる一方、特定技能制度は存続する方針が定められた。特定技能制度に関しては、当初、2号の対象は1号が対象とする14分野（その後3分野を統合して12分野に変更）のうち2分野に限定していたが、2023年6月の閣議決定で、2号の対象を11分野に拡大するとともに<sup>4</sup>、2024年3月の閣議決定で、2024年度から5年間の受入れ見込み数を82万人と設定し、自動車運送業等4分野を追加し、1号の対象を16分野に拡大した。そして、2024年6月に「技能実習」に代わる新たな在留資格として、就労を通じた人材育成及び人材確保を目的とする「育成就労」を創設する入管法改定が行われ、「育成就労」から「特定技能」へと在留資格を切り替えることで外国人労働者の定住化を可能とする、新たな外国人労働者受入れ制度が2027年度に始まることとなった。

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」という名称に示されるように、政府において出入国管理政策と社会統合政策は車の両輪という認識は共有されつつあると思われるが、統合政策の中心的課題は日本語教育であろう。2018年12月の入管法改定以来、日本語教育推進法（2019年6月公布・施行）と日本語教育機関認定法（2023年6月公布、2024年4月施

行)が制定された。前者は「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現」と「諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持発展」を目的に掲げている。また、後者は日本語教育機関のうち一定の要件を満たすものを認定し、日本語教員の国家資格を創設することを目的としている。同認定法に基づき、2024年11月には文部科学大臣によって22の日本語教育機関が初めて認定された。その後、2025年3月に19機関、2025年11月に23機関が認定された。また、2024年11月に全国12か所で登録日本語教員試験も実施され、約11,000人が合格した。

## 社会統合政策の特徴

日本の社会統合政策の特徴を三つのキーワードで示すと、「多文化共生」、「やさしい日本語」、「外国人集住都市会議」になるだろう<sup>5</sup>。

第一の「多文化共生」は1990年代後半以降、各地の市民団体や自治体によって用いられ、総務省が「地域における多文化共生推進プラン」<sup>6</sup>(2006年)を策定し、地域国際化の三本柱の一つに位置付けて以来、全国に広がった政策用語である。現在、大半の都道府県・政令市が多文化共生を推進する計画や指針を策定している。

第二の「やさしい日本語」は難しい言葉を言い換えるなど、相手に配慮したわかりやすい日本語のことで、日本ならではのユニークな取り組みである。1995年の阪神・淡路大震災時の外国人支援の反省から生まれた。「やさしい」は、「易しい」と「優しい」の掛け言葉となっている。2000年代以降、各地の自治体などが活用を始め、2020年に出入国在留管理庁と文化庁は「在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン」<sup>7</sup>を策定した。

第三の「外国人集住都市会議」<sup>8</sup>は2001年に始まり、現在、外国人住民が多く暮らす浜松市等10市町が参加しているネットワークである。世界の移民包摂をめざした都市ネットワークの中で最も歴史が長いと思われる。これまで同会議はほぼ毎年、首長会議を開き、提言活動等を通じて、国の政策に一定の影響を及ぼしてきた。自治体の取り組みが国に先行してきた日本ならではの取り組みと言える。

このように、日本の統合政策は、地域社会に根ざした取り組みを起点に、国の制度整備が後追いで進むという展開を遂げてきた。日本とよく比較される韓国や台湾が中央政府主導で統合政策を築いてきたのに対し、日本の統合政策は、地方自治体から始まり、徐々に国の対応へと広がってきた点に特徴がある。

2006年に総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、自治体に体制整備を求めた時点において、国の体制はほぼ未整備だったと言ってよい。同プラン策定を契機に、外国人労働者問題関係省庁連絡会議において『生活者としての外国人』に関する総合的対応策が策定されているが、施策を推進する国の組織は特に設けられなかった。2009年1月に内閣府の共生社会政策統括官の下に定住外国人施策推進室が設けられ、小規模ながら、ようやく国の推進組織ができた。そして、2018年7月の閣議決定によって、法務省が「外国人の受入れ環境の整備に関する企画及び立案並びに総合調整を行うこととし、その司令塔的機能の下、関係府省が連携を強化し、地方公共団体とも協力しつつ、外国人の受入れ環境の整備を効果的・効率的に進める」こととなった<sup>9</sup>。その後、2025年7月の参議院選挙で「外国人政策」が争点となる中、「外国人との秩序ある共生社会推進室」が内閣官房に設けられ、同年11月、高市早苗新政権のもとで、外国人との秩序ある共生社会推進担当大臣が置かれ、「外国人の受入れ・秩序ある共生社会実現に関する関係閣僚会議」が立ち上げられた。

## 今後の課題

多文化共生社会の形成に向けた今後の課題を整理したい。紙幅の関係で、多文化共生の意識醸成、国民的な合意形成、推進体制の整備の三点に絞る。多文化共生の意識醸成は、国民的な合意形成や推進体制の整備に先行して取り組むべき重要な基盤である。しかし、外国人労働者の受入れが急速に進む現状においては、意識醸成の取り組みを進めつつ、国民的合意形成と推進体制の整備も同時並行的に進める必要がある<sup>10</sup>。

### (Ⅰ)多文化共生の意識醸成

2018年以来策定されてきた「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」や「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」(2022年)には、外国人支援に関する取り組みが多く含まれているが、日本国民に向けた意識醸成の取り組みは少ない。韓国では、2008年から「世界人の日」(5月20日)を祝い、台湾でも2011年から「移民の日」(12月18日)を祝い、国や自治体が多文化共生の意識醸成を行っている。日本ではようやく、外国人との共生に係る啓発月間として「ライフ・イン・ハーモニー推進月間」を定め、2024年1月に初めて実施し、「オール・トゥギャザー・フェスティバル」を開催した。

2025年7月の参議院選挙を機に国民の「移民政策」への不安や不満の声が一気に顕在化した。主にSNSで展開される「移民政策」反対論の一部は過激化し、排外的な主張に転じている。こうした昨今の反移民感情を踏まえると、これまでの政府の意識醸成の取り組みでは不十分なことは明らかだろう。SNS等で拡散する排外的言説への懸念が高まる中、外国人に対する不安や誤解を解きほぐし、外国人住民を社会の一員として受入れ、共に暮らす意識を育てることが重要である。そのためには、学校教育・メディア報道・地域活動などを通じた継続的な意識醸成が欠かせない。

一方、昨今の「多文化共生」に反対する声が高まる状況の中で、意識醸成に取り組むことに困難を感じている自治体も少なくない。外国人労働者の受入れについて、国民の納得が得られない限り、意識醸成の取り組みには限界があるだろう。

## (2) 国民的な合意形成

多文化共生の意識醸成を進めつつ、外国人労働者の受入れについて国民的な合意形成を進めることが重要である。受入れゼロを掲げるのは現実的ではあるまい。既に介護や農業、建設などの現場は外国人に支えられており、完全な排除は不可能だ。しかし、労働力不足を全て外国人で補うのも、SNSを中心に国民が危惧する大量移民の受入れを意味し、非現実的だ。答えはその中間にあり、必要な分野に必要な人材を受け入れつつ、日本人の就労機会や生活基盤を守る仕組みが求められている。

国民的な合意形成のためには全国の都道府県で対話の機会を設けることが望ましい。地方では、外国人と共に暮らす現実が既に始まっており、30年以上の歴史を持つ自治体も少なくない。そこでの摩擦や成功例を踏まえ、行政と経済界、市民が率直に意見を交わす場を設けることが、社会的コンセンサスの形成につながるだろう。

外国人受入れは「労働力確保」の問題にとどまらない。日本を国際社会にどう開いていくか、国際社会での日本の立ち位置に直結するテーマでもある。単なる人口減少対策ではなく、誰もが安心して暮らせる持続可能な社会の形成に向けて、市民一人ひとりが考えることが重要だ。

さらに、政府は国民的な合意形成のために正確なデータを整えるべきだ。少子高齢化や人口減少の経済・社会への影響に加え、外国人労働者の地域や産業別の実態と経済・社会への影響、外国人住民による納税や社会保障制度の利用などについて、現在、十分な情

報が示されているとは言い難い。

諸外国の統合政策の成果と課題を継続的に比較検証する仕組みも必要だろう。感情論ではなく事実に基づいた政策判断ができるよう、透明性の高いデータ提供が不可欠だ。そのためには、国立移民政策研究所の設置も必要ではないか。

最終的には、国会での立法によって外国人受入れの枠組みや多文化共生社会の形成を推進する理念と政策を明確化する必要がある。外国人受入れを巡る議論は、往々にして省庁の裁量や一時的な政策対応に委ねられてきた。国会で与野党が知恵を出し合い、国民的合意に基づいた法律を制定することこそが求められている。

## (3) 推進体制の整備

先進国の多くは、統合政策を推進する法律を制定している。例えば、ドイツでは2005年1月に移住法を施行するとともに、内務省に連邦移住難民庁(BAMF)が設置され、移民のためのドイツ語学習を中心とする統合コースが始まった。韓国でも、在韓外国人処遇基本法(2007年)や多文化家族支援法(2008年)を制定し、新設された出入国・外国人政策本部が2009年から韓国語学習を中心とする社会統合プログラムを運営している。台湾には、韓国のような外国人住民全体を対象とした統合政策に関する法律や組織はないが、2000年代以降、新住民(結婚移民)に対する華語教育や生活オリエンテーションに内政部移民署と教育部が力を入れてきた。2024年に新住民の定義を拡大した上で、新住民政策に関する基本法が制定され、新たな専門組織の設置が準備されている。日本でも、国と自治体、企業や市民団体が多文化共生のビジョンを共有し、連携・協働して取り組むには、多文化共生を推進する基本法の制定と担当組織の設置が不可欠だ。

2019年4月に、法務省の外局として出入国在留管理庁が設置され、国の施策の総合調整を担うようになった。同庁の在留管理支援部在留支援課は外国人支援や共生社会づくりを担っている。当面は、在留支援課を拡充し、「多文化共生部」に改組する必要がある。将来的には、内閣府に多文化共生庁(社会統合庁)を新設することが望ましい。そして、日本語教育と生活オリエンテーションを一体的に設計した日本版の「統合コース」(ドイツ)あるいは「社会統合プログラム」(韓国)を制度化し、外国人住民が地域社会に円滑に参画できる環境を整える必要があろう。

- 1 連合総研ホームページ「外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に向けて－外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究会報告－」  
<https://www.rengo-soken.or.jp/work/2022/02/180900.html>
- 2 「外国人政策」とともに、混乱を招いているのが「移民政策」である。SNSでは、大量に移民を受け入れる政策という意味で用いられているが、本来、移民受入れを推進する政策も抑制する政策も移民政策である。
- 3 外務省「国際的な人の往来再開による新規入国のための査証（ビザ）の申請」（2022年11月7日）  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/page22\\_003381.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/page22_003381.html)
- 4 対象とならない介護分野については、すでに滞在期間の上限がなく、家族帯同が可能な「介護」の在留資格がある。
- 5 山脇啓造「日本・台湾・韓国の統合政策の特徴」『日本と台湾の移民政策－多文化共生社会の形成に向けて』（明石書店、2025）、47-49頁、参照。
- 6 総務省ホームページ：「地域の国際化推進」[https://www.soumu.go.jp/kokusai/tabunka\\_chiiki.html](https://www.soumu.go.jp/kokusai/tabunka_chiiki.html)
- 7 出入国在留管理庁ホームページ：「在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン」[https://www.moj.go.jp/isa/support/portal/plainjapanese\\_guideline.html](https://www.moj.go.jp/isa/support/portal/plainjapanese_guideline.html)
- 8 外国人集住都市会議ホームページ  
<https://www.shujutoshi.jp/>
- 9 首相官邸ホームページ：「平成30年主な閣議決定・本部決定」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2018/index.html>
- 10 以下の記述は、拙稿「多文化共生社会の形成に向けて」『日本と台湾の移民政策』と拙稿「国民的合意で立法」『毎日新聞』朝刊（2025年10月22日付）に加筆修正し、整理したものとなっている。