

議員特別研修実施報告書

報告議員名	土田 百合子	報告日	令和6年8月23日
調査研究・研修等 名 称	第24期 自治政策講座in横浜 これからの「働く」と「生きる」自治体の役割と課題を考える		
実 施 日	令和6年8月1日～2日		
会 場	神奈川県民ホール		
調査研究・研修等の 概 要	別紙		
調査研究・研修等の 成果と感想	別紙		

※調査研究・研修等の成果を証する書類の写しを添付してください。

これからの「働く」と「生きる」 自治体の役割と課題を考える

日時：2024年8月1日(木)・2日(金)

場所：神奈川県民ホール会議室6階(神奈川県横浜市)

主催：自治体議会政策学会

【特別研修】

8月1日(木) 第1講義 13:00～14:30

自治体の未来—デジタル消費社会と自治体の使命

講師：今井 照 地方自治総合研究所 特任研究員

プロフィール：1953年生まれ。専門は自治体政策。東京大学文学部社会学専修家庭卒業。東京都教育庁、大田区役所を経て1999年より福島大学行政政策学類教授。

2017年より地方自治総合研究所主任研究員。2023年に退職。著書に「図解よくわかる地方自治のしくみ」「2040年自治体の未来はこう変わる！」など。

第1講義

所感

ますます少子高齢化が進む中で、デジタル社会をどのように生きていくのかが私たち一人一人の大きな課題となっている。SDGsの「誰も取り残さない」世界をめざそうという理念の視点から新しい地方自治のあり方が求められている。

今回の講義から自治体の未来を考えるための1「あるべき自治体」と「あるがままの自治体」、2自治体の改革—集権と分権の波動、3デジタル消費社会(新しい孤立)からデジタル社会の進展していく中であって地域に暮らす住民が抱える悩みや地域の課題は増加している。特にコロナ禍を乗り越えて元の生活に戻ろうとしてもデジタル化は避けて通れない生活となっている。講義の内容では、みんなで支え合い「今日と同じように明日も暮らし続けられる」地域社会と市民生活を作っていくという自治体の使命(ミッション)とある。

未来の自治体について第1は目標像を「市民自治体」とし、「あるべき自治体」のアプローチする。第2は歴史的に積み上げてきた「あるがままの自治体」の解析をしつつ課題を発見して改革をしていく。地方自治体にとっての歴史的節目は、近年で最大のインパクトは2000年の分権改革にある。それまで「地方公共団体」として法制化されてきた「あるがままの自治体」を「地方公共団体から自治体」へ構成転換することを目指した改革であった。第3は地域社会や市民生活からのアプローチである。個々の市民の人権が保障され、それぞれに今日と同じように明日を暮らせることを最大の政治・行政的評価だとすれば、必ずしも自治体が必要不可欠な前提として当然に存在するとは限らない。とりわけデジタル化や縮減社会では、自治体が根拠としてきた「領域性」の存立が揺らいでくる。その上

で、もう一度「自治体という統治機関の必要性を組み立てなおせるかどうかが問われている」というデジタル化の先を見据えた講義内容だった。

時代とともに自治体も変化をしていく事は間違いないと考えるが、急速に進むデジタル化の波と「新しい孤立」をどう乗り越えるのかが重要な課題である。SDGsの「誰も取り残さない」世界をめざそうという理念を基本として、自治体の未来と私たち議員の使命を考えさせられた政策講義の内容だった。

講義内容

自己紹介

□自治体の未来を考えるために

- 1 「あるべき自治体と」と「あるがままの自治体」
- 2 自治体の改革—集権と分権の波動
- 3 デジタル消費社会（あたらしい「孤立」)

□地方自治と自治体の存在意義・再考

- 1 自治体政策の優位性
- 2 〔事例研究〕 2024自治法改正から考える地方自治の現在地

□自治体の未来を考えるために 5

自治体の使命【ミッション】

「今日と同じように明日も暮らし続けられることを市民に保障する」

→緊急時には市民の安全と生命を守る

→必ずしも「明日」をよくすることが使命ではない。

あるべき自治体(自治体の理論) 6

□市民自治体＝市民社会からの期待概念としての自治体

- ①市民が作る団体として
- ②市民社会のルールを尊重し
- ③市民の課題解決を支援する自治体

市民社会のルール

- ①基本的約束を結ぶ②討議を大切に自主ルールで運営する
- ③自分たちの財力で地域を経営する④責任を分かりやすくする⑤誰もが自由に参加できる仕組みを用意する⑥仕事は絶えず見直す⑦社会的公平性と多様性を大切にする⑧重要なことはみんなで決める⑨目的を共有する団体と協調する⑩模範的社会組織をめざす

あるべき自治体(自治体の理論) 7

□市民社会と自治体との「接続」(コンフリクト)

□市民社会が十全に機能したとしても、どこかの時点で「政治・行政」に接続する必要が

出てくる→網羅性、規範性、暴力性

□そのときの期待概念が「市民自治体」

□一方、歴史の積み重ねとしては統治のヒエラルキーが現存する(あるがままの自治体)

2024年地方自治法改正から考える地方自治の現在地

集権と分権との波動

◆幕藩体制(幕府-藩-村-集落)

- ・集団関係的(領域的ではない)統治(村の自治)
- ・都市部(城下町)は「職業」によって地域を編成する

□明治維新新政府による地方統治構造の再編

- ・「大政奉還・版籍奉還・廃藩置県」「郡区町村編成法1878」
- ・「明治の大合併1888前後」→「村の自治」の領域的解体
- ・「市制町村制1888→1889」→現行の自治制度の原型

2024自治法改正から考える地方自治の現在地 8

○「行政」における統治 9

都道府県を国の内部団体にした明治維新政府は富国強兵政策に専念するため、独自の行政組織をほとんど持たないまま、市町村に国民国家行政を担わせようとした。

→その際に、自治体の「自治力」を活用する(地方分権)という集権化)

あるがままの自治体(自治体の歴史) 10

○人民(籍)の統治

- ・戸籍法(1871)
- ・近世の村制から「戸籍」(家ハウス)単位による大家族管理へ

自治体の改革(集権と分権の波動)

その後の推移→近代によって、戸籍の寄留簿(現在の「戸籍の附票」にあたる)では居住地の把握が困難に

◆寄留法制定(1914成立、1915施行)

◆住民登録法(1951成立1952施行)

◆住民基本台帳法(1967成立1969施行)

◆マイナンバー法(2013成立、2016施行)

自治体の改革(集権と分権の波動) 11

□市町村制

◆大正デモクラシー期の地方性度改革(1926、1929)

- ・群制廃止(1921)公民権拡大、町村等級選挙廃止
- ・市会による選挙で市長選任(1946、1947)市会等級選挙廃止(1926)

□戦時体制(1943)

- ・首長選任に対する内務省の関与復活(1940)
- ・法律の根拠なしに自治体への事務委任の命令復活、都制施行(1943)

・戦時体制を支える地域社会と自治体→配合、徴兵、制度化された部落会・町内会

◆戦後改革（1946, 1947）

・戦後総括としての憲法・地方自治法制定

・女性参政権、知事市町村長公選、内務省解体（機能的集権化）、町内会部落会廃止

自治体の改革（集権と分権の波動）

12

□「逆コース」（占領政策の転換）

・地方自治庁（1949）自治庁（1952）町内会復活（1952）区長公選制廃止（1952）、町村合併促進法「昭和の大合併1953」自治会警察廃止（1954）

教育委員公選制廃止（1956）、機関委任事務体制

◆2000年分権改革（上下・主従から対等・協力へ）

・自治体基本条例、議会改革（議会基本条例）

・三位一体の改革、平成の大合併、地方創生交付金（コロナ禍交付金）、計画統制

2024自治法改正

自治体の改革（文権改革を現実化させた要素）

13

□〔理論〕政府間関係論

□主体 自治体職員による政策研究、「改革派知事」

□社会環境、国政と官僚機構の劣化、財界の支持、政権交代（細川、村山）リクルート事件（1988年）過剰接待（1990年代）銀行破綻（1997年）

デジタル消費社会（新しい生活困難層）

14

□3層のセーフティネット（厚労省）からこぼれる「新しい生活困難層」（宮本太郎）

第一のセーフティネット→社会保険制度、労働保険制度

▲1961年、国民皆保険、皆年金、1947年失業保険法（1974年雇用保険法）

第2のセーフティネット〔生活困窮者自立支援制度、元無職者支援制度〕→2015年

4月施行（生活困窮者自立支援制度）の比較的新しい制度

第3のセーフティネット〔生活保護制度〕

→最低生活の保障、自立の助長、1946年生活保護1950年改正）

デジタル消費社会（コロナ禍の生活支援）

15

□想定外の第2のセーフティネットなどに集中

・生活福祉資金貸付制度【特例貸付】の活用（社協事業）

・住居確保給付金（ほとんどの自治体は社協が窓口）

□生涯で初めて行政から生活支援を求める人たちの出現

・自治体には不可視の「新しい生活困難層」

・子ども食堂（子供貧困）「フリースクール」「不登校」、「ヤングケアラー」

●「新しい生活困難層」は、生活保護制度の延長上や同心円状に想定されている「第2の

セーフティネット」ではとらえきれない存在

●「新しい生活困難層」は、生活保護制度の延長上や同心円状に想定されている「第2のセーフティネット」ではとらえきれない存在

●これまでの「貧困」概念を超えた新しい社会環境(デジタル消費社会)特有の社会課題→新しい孤立

デジタル消費社会と自治体 16

- ・新しい「孤立」←デジタル消費社会 ←消費社会
- ・第2のセーフティネット（消極的選択）←消費社会
- ・第1第3のセーフティネット→生産社会（資本労働関係の貧困化）・働いても貧困から抜け出せない・働きたくても働けない

社会・生産社会・消費社会・デジタル消費社会 17

デジタル消費社会と自治体 18

- ◆単身化＝未婚化（晩婚化）＋シングル化（離婚・分離）＋単身高齢化
- ・日本の社会政策は「世帯」「家族」を単位としてきたが、今後は「個人」を単位とするように構成転換を図る必要がある。
- 「第877条直係血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養する義務がある。家庭裁判所は特別の事情がある時は、前項に規定する場合の他、三親等内の親族間においても扶養の義務を負わせることができる。⇒核家族化、高齢家族化し、兄弟姉妹も少ない現状に合致しない。

デジタル消費社会と自治体 19

- ◆移動社会化
- ・積極的な二地域居住（テレワーク、就学、ビジネス展開）
- ・消極的な二地域居住（単身赴任、戦争、災害、高齢化による生活困難など）
- ・移動を余儀なくされる者（難民、移民、避難者、高齢者）
- しかし、現在の地方制度は、住むところにだけ着目しているので移動社会化には対応できない
- 市町村の区域内に住所を有するものは、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」地方自治法第10条第1項、「各人の生活の本拠をその者の住所とする」（民法第22条）

デジタル消費社会と自治体 20

- デジタル化
- ・「オプトイン」しなければ参加できないデジタル社会
 - ・「オプトイン」をしない・できない人たちが「孤立」せざるを得ない社会
 - ◆行政のデジタル化〔×革新なきデジタル化〕自治体 DX＝基幹 17+3 業務システムの標準化
 - ◆本来、デジタル化は、多様性を前提とする分権型社会に親和的だったはずなのに、画一的統合を強化する方向に

デジタル消費社会と自治体 (未来の自治体)

2 1

□生活やビジネスが仮想空間上に成り立つ (テレワーク、メタバース,生成 AI など)

★従来市民権は、国民国家単位で保障されてきたが、超国家的な仮想空間 (仮想通貨) では誰が市民権を保証するのか。→外国人住民の市民権保障にもつながる。

●未来の自治体 (地方自治) は新体性を根拠とした領域性 (人) を再構築して、個々の身体と市民権を保障する主体をめざすべきではないか。たとえば、「医療、介護、防災」など

デジタル消費社会と自治体 (政策再編の方向性)

2 2

□近代によって私たちは「個」(私) を獲得してきた。

⇒地域社会の「絆」拘束を脱した「基本的人権」○○評価

⇒同時に「関係の社会的性質は弱まった (否定的評価)

□新しい孤立とネガティブな意味ばかりではない

◆デジタル消費社会における新しい「生き方」かもしれない。

◆むしろ、幅広く世界にコミットしている可能性 (連帯)

◆だから、パンデミック (災害、疫病、戦争など) のようなよきしない危機に顕在化する

⇒新しい「孤立」はこれまでの「貧困の概念から外れ既存のセーフティネットから零れ落ちるからこそ「新しい」孤立

地方自治と自治体の存在意義・再考

2 3

◆自治体政策の特性 (優位性)

□地域個性化 (地域が多様であること)

□地域総合化 (対象住民個別に政策を統合する・ケースマネジメント) [国政全国画一化]

□地域先導化 (いち早く問題を発見し政策化する) ⇒国政制度化の遅れ

地方自治と自治体の存在意義・再考

2 4

◆デジタル消費社会における○○路

□自治体政策の特性を実現するために「自治体」という政府 (権力機構) が存在する

□デジタル消費社会によって「領域性」の意味が変質

●未来の自治体は個々人の「身体性」を根拠として、新しい「孤立」現行のセーフティネットからこぼれる人たち+デジタル消費社会に参加しない人たちの身体と「人権」を支えることを使命とするべきではないか

地方自治と自治体の存在意義・再考

2 5

◆もう一つの地方自治と自治体の重要な役割

□戦後総括として憲法と地方自治法が成立した根拠

◆政治家の進行と「国家による犯罪」の抑止

◆地方自治と自治体が果たす役割

・絶対無○○ (君主、国家、行政組織) による「ベスト」の指示から施行錯誤 (市民、地域、自治体) の繰り返しによるベターな選択へ

□単一的集中的意思決定よりも、分散的な多数の意思決定に基づく選択のほうが決定的で

不可逆的リスクを回避できる

事例研究 2 6

□定額減税（2024）

□マイナ保険証

□2024自治法改正

・立法統制から行政統制へ回帰（沈黙する地方6団体）官製コミュニティ制度導入

2024自治法改正（国会審議経過） 2 7

2024 3月1日国会提出

6月参院本会議 可決

2024自治法改正（改正案までの経過） 2 8

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（総務省）

2024自治法改正（概要）

1 デジタル化

（1） 公金の収納事務のデジタル化

・自治体の長は「特定歳入等」の収納を地方税共同機構に行わせる（義務）

（2） 情報システムの適正な利用等

・自治体の議会、長、その他の執行機関は、サイバーセキュリティを確保するための方針（セキュリティポリシー）を定めなければならない（義務）

・総務大臣は自治体に対しセキュリティポリシーの指針を示し、必要な助言を行う

2024自治法改正（概要） 3 0

2 国と自治体との関係の特例

（1） 資料と意見の提出の要求

（2） 調整の指示

（3） 生命の保護の措置に関する指示

（4） 国による応援の要求及び指示

・応援や職員派遣を求められた自治体の長は、求めに応じなければならない（義務）

2024自治法改正 3 2

3 公共私連携

・地域の多様な主体の連携及び協働の推進に関する事項

（1） 市町村と地域の多様な主体の協力

（2） 指定地域共同活動団体制度の創設

市町村長は、地縁による団体、その他の団体で、次の要件を備えるものを指定地域共同活動団体として指定することができる

・市町村は、指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動を支援する（義務）

・指定地域共同活動団体は、関連性が高い活動との間の調整を行うよう市町村長に求める事が出来、市長村長は調整を取らなければならない（義務）

2024 自治法改正(主要な論点)

34

1 デジタル化

○公金の収納事務のデジタル化

※「特定歳入等について自治体は地方税共同機構に収納させるという義務規定になっている

※地方税共同機構自体の問題

★今後、ますます業務が拡張し、交付税を食うのであれば、地方税共同機構は国の経費で運営されるべきではないか(情報管理や事故対応は国の責任で行うべきではないか)

2024 自治法改正(主な論点)

35

○情報システムの適正な利用等

※「各自治体の議会と長が総務省からの指針と助言に基づいて「サイバーセキュリティを確保するための方針」を定めて必要な措置を講ずること」と計画(方針)策定が義務化されている

★自治体への新たな計画策定義務付け(計画のための計画)になっていないか

★本来は国が法律でセキュリティポリシーの基本と事故時の対処方法、責任の所在(被害者への責任の取り方(賠償、申立て、裁判、財政措置など)、再発防止のあり方などを定めるべきではないか

2024 自治法改正(主な論点)

37

2 国と自治体の関係の特例

【承前】現行地方自治制度の一般ルール

○国と自治体との役割分担 ○自治体に対する国の関与→245条以下

2024 自治法改正(主要な論点)

38

【承前】現行地方自治制度の一般ルール(国自治体間関係)

□行政統制から立法統制へ

2024 自治法改正(主要な論点)

39

2 国と自治体との関係の特例

○「個別法で想定しない事態」の恣意性(しいせい)、拡張性

→大臣・知事の判断次第

① 大規模な災害、②感染症の蔓延、③その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態

国民の生命、身体若しくは財産の保護のための措置

2024 自治法改正(主要な論点)

○「個別法で想定しない事態」の論理的破綻

・「個別法で想定しない事態」=「個別法が存在しない事態」+「個別法があっても対応出来ない事態」

2024 自治法改正(主な論点) 4 1

- 「個別法で想定しない事態」に「指示」という強権は妥当か
 - ・法律が森羅万象について規定しているとは思えないし、そうする必要もない
 - ・「想定しない事態」が起きたらみんなで協力して対応するしかないし、大災害でもコロナ禍でもそのようにしてきた
 - ・「想定しない事態」に対して地域から離れた「中央」が「指示」という強権を発動することになれば、地域は混乱するばかり

2024 自治法改正(主要な論点) 4 2

- 国の狙いは「非平時」でなく「平時」にある？
 - ・現実には「各大臣」の「補充的」指示は行使されない(できない)?
 - ★ではなぜ国は「補充的」指示権創設にこだわるのか
 - ・「包括的な指揮監督権」の復活ではないか
 - ・自治体の事務処理が「違法等でなくても」各大臣の「補充的」指示権が発動されるとしたら、平時においても各大臣から自治体に対する「脅し」(行政に対する「行政指導」としての機能を果たすのではないか
- = 「機関委任事務体制」と同じ効果

2024 自治法改正(主な論点) 4 3

- 「補充的」指示権に基本原則は適用されるのか
- 「補充的」指示権の始期と終期が不明

2024 自治法改正(主要な論点) 4 4

- 資料及び意見の提出の要求(「できる」規定)
- 事務処理の調整の指示
- ★自治法(245条の5)にある事務処理の調整の指示とは何が違うのか

2024 自治法改正(主要な論点) 4 5

- 生命等の保護の措置に関する指示
- ※現在の自治法の「国の関与」の一般ルールの特例＝個別的具体的関与
→個別法で規定する

2024 自治法改正(主要な論点) 4 6

- 国による応援の要求及び指示等
- ★このような制度の実効性を高めるためには、「平時」の時点から「非平時」に備えた人員の確保をしておく必要があるが、その規定が存在しない(財政、定員)

2024 自治法改正(主要な論点) 4 7

3 公共私連携

- 市町村と地域の多様な主体の協力
- ※市町村は「地域の多様な主体」と協力して、住民の福祉の増進を「効率的かつ効果的に」図るようにしなければならない、という**義務規定**→自治法2条⑭と何が違うのか

★次項以降の規定と合わせて考えると、この規定は、「地域の多様な主体」について、自治体の「事務の処理」を「効率的かつ効果的」に委ねるための「動員」客体として認識しているのではないか

→ますます「行政協力事務」負担が増えるのではないか

・「地域の多様な主体」はそれぞれの自主的自発的な思想により、それぞれのミッションに応じて地域社会を構成する一員としての活動をしている主体であるとともに、自治体という政府の主権者(自治の主体)の一員でもあるのではないか

2024自治法改正(主要な論点)

48

○指定地域共同活動団体制度の創設

ア「指定地域共同団体」の指定

※数々の特権が授与される「指定地域共同活動団体」に対して、指定されない、指定を受けない地域活動を自治体が軽視、無視することになるのではないか

2024自治法改正(主要な論点)

49

◆「主たる構成員」の「主」とは何を指すか

★「指定地域共同活動団体」像が共有化されていないのではないか

・ある地制調委員は社会福祉協議会も指定対象になると発言している？

→「条例で定める要件」が重要になる

2024自治法改正(主要な論点)

50

イ 市町村からの支援(活動や支援状況の公開)

★市町村主導で「官製コミュニティ団体」が作られ「指定」されるのではないか

※市町村からの支援(主として「補助金」か)が「義務」とされているので、地方財政上の算定が行われるはず

→逆に財政や人員の措置がされなければならない

※これとは逆に団体が行政事務を処理する場合には自治体から「委託料」が支払われる

2024自治法改正(主要な論点)

51

◆ [事例] A市地域コミュニティ条例の惨憺(さんさん)たる現況

□A自治基本条例には、「コミュニティ」＝「市民により自主的に形成された集団又はつながり」とあるが・・・

□指定するコミュニティの要件として市長は連合町会単位の地域を指定し、地域内の全ての町会自治体が構成員であることを条件としている

・連合町会単位の「まちづくり協議会」だけが指定されることになる

□「地域の多様な主体」とは排除(または連合町会の下に制御)

・市民集会(1年に1回、市長と市役所幹部職員に「地域」の要望を伝える)

→「まちづくり協議会」を構成する階層や属性に規定された「要望」が市民の「要望」として要求される

→市民の「要望」は「まちづくり協議会」を通すように求められる

2024 自治法改正(主要な論点)

5 2

ウ 「指定地域共同活動団体」が他の地域活動団体に対して優越的な地位を占めるのではないか

※市町村長は「調整」のための「必要な措置を講じなければならない」=義務規定

・答申の文脈では、指定した団体に自治体に対する「意見具申権」を付与することが例示されている

2024 自治法改正(主要な論点)

5 3

エ 自治法の特例として随意契約、行政財産の貸付、民法借地借家法の特例として無限の賃貸借

★「指定地域共同活動団体」とそれを「指定」する市町村との間に「癒着」(不正)が起こるのではないか

→市町村長の恣意(しい)に委ねないためには、条例で指定過程や特権を付与する要件などを細かく定める必要がある

2024 自治法改正(主要な論点)

5 4

★ [事例] 役所が企業グループに分捕られる

□企業版ふるさと納税制度を悪用した企業グループがマネーロンダリングのみならず、役所の随所で計画策定に関与し、自社グループ企業への利益誘導を図り、「行政の機能そのものを分捕っている」と公言

□市町村長と特定企業が「癒着」すれば、町が「分捕られる」

□企業の参入も排除されない指定地域共同活動団体制度ではこれが正当化される

2024 自治法改正(主要な論点)

5 5

オ 市町村長による報告要求、改善措置命令、指定取消処分

※市町村長は「指定地域共同活動団体」に報告を求めることができる=できる規定

※市町村長は「指定地域共同活動団体」が要件を欠くなどのとき、改善措置命令ができる=できる規定

※市町村長は「指定地域共同活動団体」が改善措置命令によって改善が期待できないとき改善措置命令によって改善が期待できないとき、指定を取消することができる=できる規定

→そもそも要件に欠けたら自動的に指定が解除されるのが普通ではないか

2024 自治法改正(自治体で準備すべきこと)

5 6

◆衆参両院の「附帯決議」の主な内容

・国と自治体との関係の特例

●公共私連携

指定地域共同活動団体の創設に当たって、事前・事後のチェックを行えるよう、自治体議会が一定の役割を担うことも含めること

・指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって地域課題の解決に向けて取り組んで

いる団体に対して、十分な支援を行うことができるように財政措置を講ずること

2024自治法改正(自治体で準備すべきこと)

57

◆「附帯決議」を実装化するための条例制定(例)

[県条例]

[市町村条例]

- ・市町村長が指定地域共同活動団体を指定する際には、有識者委員会で協議し、議会に報告するなど、指定の手続きを定めること
- ・幅広い市民活動や地域活動が該当するように団体の要件を定めること
- ・その上で、随意契約、行政財産の貸付、調整の要求などの特権を付与できる団体の構成員は非営利団体や社会福祉法人に限定するなど将来の自治体運営に禍根を残さないように厳しく定めること

2024自治法改正から考える地方自治の現在地

58

□「集権と分権の波動」から見たとき、2024自治法改正はターニングポイントになるか？

□2024自治法改正を許した主体

- ・「橋を渡った総務省」←内閣官房による官僚機構統制
- ・モノ言わなかった地方6団体→政権への付度
- ・国政政党の体質転換←地域事情に精通する政党(議員)の不在

□「分権改革」はベースキャンプから滑り落ちた？

- ・再度、歴史的な教訓から地方自治と自治体の存在意義を確認する作業が必要
- ・デジタル消費社会における自治体の変容も射程に

【付録】その他の注目すべき今国会提出法案

59

□広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律の一部を改正する法律案

都道府県 市町村

「広域的地域活性化基盤整備計画」(二地域居住を含む改正)

「特定居住促進計画」(二地域居住の促進に関する計画)策定

国 空き家改修、コワーキングスペース整備に予算措置(補助金?)

市町村長「特定居住支援法人」(二地域居住等支援法人)を指定

- ・NPO法人、民間企業(不動産会社など)などを指定
- ・市町村は情報提供、支援法人は市長村長に計画の作成・変更を提案

国「特定居住支援法人」(二地域居住等支援法人)の活動を支援(補助金?)

市町村「特定居住促進協議会」(二地域居住等促進協議会)を組織

- ・構成員は、当該市町村、都道府県、「特定居住支援法人」、地域住民、宅建業者、交通事業者、商工会議所、農協など

関連する論考

60

第24期自治政策講座 in 横浜 講座2

日時 2024年8月1日 14:50~16:20

場所 神奈川県民ホール会議室6階

主催 自治体議会政策学会

第2講義

若者・女性・中高年の貧困と格差－自治体の課題と対策

講師 藤田 孝典氏 聖学院大学心理福祉学部 客員准教授

プロフィール

1982年生まれ。東京国際大学卒業後、ルーテル学院大学大学院修了。

首都圏で生活困難者支援を行うソーシャルワーカー。

聖学院大学心理福祉学部客員准教授。NPO法人ほっとプラス理事。反貧困ネットワーク埼玉代表。ブラック企業対策プロジェクト共同代表。

著書に「中高年ひきこもり」「貧困クライシス」「棄民世代 政府に見捨てられた氷河期世代が日本を滅ぼす」等。

所感

「若者・女性・中高年の貧困と格差－自治体の課題と対策」市民生活に密着した課題である。今や、燃料費や食材の高騰などによる経済苦、また、デジタル化による孤立など社会問題として捉え、真剣に向き合っていく時と痛切に感じている。

講義の「いのちと暮らしを守る なんでも相談会」の集計報告から「苦しくても生活保護は受けたくない」「兄弟に連絡すると言われて諦めた」「申請書類がかけない」「車があるから難しいと言われた」など生活が苦しいからすぐに生活保護にはなれない。また、40代男性は、父から相続した借金がある理由から断られた。生活保護を受けるには、勇気をもってさまざまな困難を乗り越えていくしか手立てはない。相談者の年代別件数では、10代から60代まで454件、70代以上が319件となっている。生活保護申請をする68件、しないのは、125件で「申請をしない」を選択している。具体的な課題が浮かび上がる中で、現在の若者たちが置かれている生活状況は悲惨であると講師は訴えている。「現在の若者たちは、一時的な就職難や一過性の困難に置かれているのでない。雇用環境の激変が一因として一生涯の貧困が宿命づけられている。このような現状に対し、国の政策や支援環境の再編がない限り、生涯に渡って脱出が厳しいと、若者は自力で、もはや避けようがない日本社会から強いられた貧困に直面していることがアンケートからも浮き彫りになっている。日本史上でも類を見ない特異の世代であることから彼らの世代を貧困世代(プア・ジェネレーション)と総称するとしている。「若者は働けば収入を得られる、若者は家族が助けてくれる、若者は元気で健康である、昔の若者のほうが大変だった、若者の苦労は一時的なものだ……こうした「大人の言説」はすべて間違っている考えであると。ホームレ

ス状態の20代男性は、手持ち金400円。以前生活保護を利用したがグループホームのよう
なところに入れられて、自分の自由になるお金は8,000円だけだった。貧困世代のつら
さを全国民が深く理解し、いびつな社会構造を変えなければ、日本固有の貧困問題は絶対
に解決しないと聞いた」受講内容だった。

若者の貧困は衝撃だったし、国への要望では、年金で生活できるようにしてほしい。子育て
支援をしっかりとしてほしい。フードバンクなどの食料支援を国でやってほしい。10万円
の給付金は助かった。もう一度やってほしい。という切実な願いを市政に国政に届けたい
と思う。受講して1人1人に寄り添う政策、政治家を目指したいと決意した。

講義内容

いのちとくらしを守るなんでも相談会【第1回分】集計報告

18

1. 実施

日時 2023年4月30日

開催地域 31都道府県・37会場

電話回線 65回線

相談員数 延べ386名

2.相談件数 913件(うち対面195件、うち食糧支援を受けた件数191件、電話7
18件)

3.分野別相談件数

19

生活費問題 374件

うち、生活保護に関する相談(未受給申請中) 120件

生活保護に関する相談(受給済) 90件

給付金・助成金に関する相談 71件

住宅問題 32件

うち、家賃滞納に関する相談11件・住宅ローンに関する相談3件

債務問題 52件

労働問題(被用者) 47件

事業問題(事業者) 9件

家庭問題 65件

健康問題 70件

他 181件

4.相談者の年代別件数

10代 1件
20代 17件
30代 36件
40代 77件
50代 162件
60代 161件
70代以上 319件

5.相談者の性別件数

男性 452件
女性 406件

6.職業・地位別相談件数

20

自営業者 31件
家族従事者 4件
フリーランス(個人事業主) 8件
会社などの役員 6件
正規職員、従業員 46件
パート・アルバイト 65件
契約社員 13件
非該当(無職) 464件
うちコロナで失職 40件
うちコロナの影響なし 189件
うちコロナの影響不明 235件

7.月収別相談件数

10万 179件
20万 62件
30万 17件
40万 3件
50万 0件
51万～ 4件

8.所持金別相談件数

ない 94件

1,000円 4件
5,000円 5件
10,000円 5件
100,000円 36件
200,000円 7件
210,000円～ 48件

9.コロナ特例貸付の利用件数

返済中 9件
返済済み 1件
免除 18件
猶予 3件
利用なし 144件

10.生活保護申請の希望

21

する 68件 しない 125件

しない理由

- ① 車を手放せない、住宅ローン返済中
- ② 資力用件不充足
- ③ 近所の目が気になる
- ④ 生活保護は受けたくない
- ⑤ 収入的にできない
- ⑥ 車がある
- ⑦ イメージが悪い
- ⑧ 預貯金がまだ50万円ある
- ⑨ 車が無いと困る
- ⑩ 生活保護だけはなりたくない
- ⑪ 手持ち金があるので今はできない
- ⑫ 今はまだ考えられない
- ⑬ 休業手当を検討する
- ⑭ もう少し生活保護について調べてみたい
- ⑮ 収入オーバー、非該当など
- ⑯ 扶養紹介があるため
- ⑰ 恥ずかしい
- ⑱ 敷居が高い
- ⑲ 母が財産奪われた

■相談概要

1.生活に関する相談

22

(1)生活保護

ア. 忌避感

- ① 50代男性 昨年に失業。なかなか仕事が見つからず、生活保護の相談に行ったが、きょうだいに連絡すると言われ諦めた。市役所で寮付きの警備の仕事を紹介されて今はそこにいるが仕事がない。
- ② 50代女性 適応障害があり仕事がたかさんできず、生活が苦しい。生活保護は受けたくない。
- ③ 70代女性 70過ぎからパートも雇止めとなり貯蓄の切り崩しで生活している。娘は2人いるが援助は期待できない。貯蓄も2、3年でなくなるので不安。生活保護は手続きも大変そう。
- ④ 30代女性 パワハラから病気になり、休職が満了して退職させられた。障害年金の手続きをしようとして申請の書類が書けない。生活保護も怖いイメージがあり受けてこなかった。

イ. 水際作戦

23

- ① 60代女性 生活が苦しくて生活保護の相談のために市役所に行ったが、持ち家(築30年以上)があるから無理と断られた。
- ② 80代女性 3万円の給付金の受給時期について。収入は年金(2か月で約14万円)のみ。息子は定年のため頼れない。電気代が上がって苦しい。生活保護を受けたいが子どもや兄弟がいるからと断られる。
- ③ 60代女性 年金月8万弱、家賃は月4万円強。子どもとは疎遠で貯蓄もなく、心筋梗塞で動くのが大変。市の生活保護申請に行ったら、そのくらいで申請するなど追い返される。家賃を払うと生活できない。
- ④ 40代男性 単身。うつ病で働けずアルバイト収入が月1万円程度しかなく食べ物もない。生活保護の申請に行ったら、父から相続した借金があることを理由に断られた。
- ⑤ 80代女性 息子がうつで、半年くらい休職していた。来月から復職するがそれまでのお金がない。生活保護の申請に行ったが車があるので難しいと言われた。

ウ.生活保護利用者の生活苦

- ① 80代男性 生活保護を受けているが、物価が上がり生活が苦しい。兄弟から借金することもある。
- ② 40代男性 生活保護受給中、光熱費が上がり生活が苦しい。携帯も解約。精神障害者手帳2級。

- ③ 60代女性 生活保護中。年金と生活保護で生活しているが、体調を崩してからは外出にはタクシーを使用し障害制度でタクシー代年7,000円もらっているが足りない。生活保護を受給しているが、物価高騰で保護費だけではとても暮らせない。
- ④ 60代男性 単身無職。持病で働けず10年以上前から生活保護利用中。食事は完全自炊、酒も喫煙もせずぎりぎりの生活。それでも物価高騰で生活保護だけでは月の途中でお金が足りなくなる。
- ⑥ 70代女性 生活保護と年金受給しているが、物価高騰で生活が本当に苦しい。

エ.その他

24

- ① 80代女性 生活保護受給中に洗濯機・エアコンが故障し修理買い替えをしたい2か月ほど前に生活保護担当者が自宅を訪問した際に洗濯機・エアコンの事を伝えたがその後連絡がない。
- ② 60代女性 精神2級基礎年金受給中、預金を崩して生活するも底をついてきた。生活保護を申請したいが持ち家があるとできるか心配。
- ③ 40代男性 生活保護受給中、ケースワーカーが何度も訪問してきて嫌だ。 25
- ④ 40代男性 自営業をしてきたがコロナでの減収で生活保護を受け始めた。仕事を探すように言われて探したが、理不尽にも生活保護を打ち切られた。子どもを抱え不安。
- ⑤ 女性 市から生活保護関連の郵便物が送付されるのが苦しい。生活保護利用者ということが近所にわかってしまう。
- ⑥ 70代男性 単身。生活費は年金4万円のみ。老人性うつ。生活保護を申請したいが書類が多くてひとりではできない。

(2)給付金・助成

26

ア.電力・ガス・食料品等価格高騰緊急支援給付金について

- ① 60代女性 物価高で生活困難。給付金はいつになるのか。
- ② 70代男性 3万円の給付金はどうしたらもらえるか。
- ③ 60代女性 単身、生活保護利用中、食事は2食で切り詰めているが自転車のパンクも直せずヘルメットなんて買えない。非課税世帯給付金3万円はいつもらえるのか。
- ④ 60代男性 59歳でけがのため退職。そのため足が不自由。年金167万円。土地と車がある。ひとりでのこの先不安。3万円の給付金はいつか。

(3)失業者

27

- ① 40代男性 コロナの影響で失職。再就職するもブラック企業で退職を余儀なくされた。
- ② 50代男性 5月末から郵便局の配達アルバイトが決まっているが、6月末の給与支払いまで困っている。ガスが止められている。
- ③ 60代男性 コロナの影響で仕事が無くなった。求職しているがなかなか見つからない。

コロナ貸付の返済が苦しい。

- ④ 70代女性 息子がパワハラに遭い、現在も復職できずにいる。持ち家があるので生活保護は受けられない。

(4)高齢者

28

- ① 80代女性 夫と二人暮らし。年金から毎月親戚への借金返済があり夫の女性問題や暴言にも困っている。別居したいが自分の年金が少額のため苦しい。
- ② 70代女性 食べ物が無い。食料支援を受けたい。
- ③ 80代女性 生活費が無く、スーパーで廃棄された野菜などを拾って食べている。コロナ特例貸付金を社協で20万円を利用した。免除にならないか社協に連絡したがつながらない。返済時期は6月まで延期してもらっている。
- ④ 80代女性 障害のある娘と二人暮らし。生計は遺族年金と娘のアルバイト収入でなんとかこなしているが自分も高齢でかつ病気もあり今後の生活が不安。
- ⑤ 80代男性 脳梗塞や白内障などで医療費が月8万円くらいかかる。食べるお金がない。月の収入が13万円。
- ⑥ 70代男性 配偶者と二人世帯。無職。年金収入のみ。食事も切り詰めている。食料支援希望。
- ⑦ 70代女性 単身、市営住宅。年金を貰いながら生活保護を受給している。肺がん等の病気があり、月3,000円近く支払っている。生活がギリギリである。
- ⑧ 年金が入らない奇数月は本当に苦しい。このままだと死ぬしかないと思う。ケースワーカーに相談するも対応してくれない。相談会のことを知ってこの現状を聞いてほしいと思った。

(5)シングルマザー

31

- ① 40代女性 70代低年金の母親と中学生の子と暮らすシングルマザー。母は難病、ヘルニアで通院介助が必要。前職(営業職)は夜遅くまで多忙で多く働くと課税になったり医療費助成が切られたりで不安定。安定した労働時間の仕事がしたい。
- ② 30代女性 子2人のシングルマザー。スーパーのレジ打ちで月8万円の収入と養育費、手当類で生活しているが、物価高騰で生活が大変。フードバンクが助かる。
- ③ 50代女性 3人の子どものシングルマザー。化粧品販売を個人事業の形でやっているが、障害のある子どもがいて月収2万円程度。元夫からの養育費を合わせて月収7万円。親の持ち家に住んでいる。生活保護を受けたいが以前役所に相談に行ったら家を売れと言われた。

(6)ホームレス状態

32

- ① 20代男性 単身、ホームレス状態。手持ち金400円。知り合いに借金。以前生活保

護を利用したが、グループホームのようなところに入れられ自分の自由になるお金が8,000円だけだった。

- ② 70代男性 単身、路上生活。生活保護を使用して無料定額宿泊所に入所したが環境が悪くお金も取られてしまうので退寮し、現在、地下鉄でホームレス状態。年金1か月9万5千円。手持ち金10,000円。
- ③ 50代女性 単身、パート。家賃払えず夜勤以外の日は5年間ネットカフェ暮らし。生活保護は働いていたら受けられないと間違った認識でいたため申請したことなし。
- ④ 70代男性 友人宅に居候しているが長くは無理。たまに見つかる仕事と食料支援で生活している。

2. 労働に関する相談

36

(1) ハラスメントに関するもの

- ① 女性 看護師、職場でいじめに遭っている。上司に相談したが改善しない。メンタルクリニックへ通っている。
- ② 50代女性 職場でのパワハラ、いじめ等があり、それを理由とした退職願いを出すも再提出を雇用側から求められる。退職後も不眠、ひきこもりの症状あり。
- ③ 20代女性 マタハラ。勤務している保育園で園長や主幹保育教諭から「今年は妊娠しないでよ」「今年はもう一人子どもが欲しいと思っている」と伝えたと「いつ頃妊娠するのか」と聞かれたり、その後も何回か妊娠したかどうかについて聞かれる。プライベートな事なのであまり聞かれると不愉快な気持ちになる。

(2) 未払い賃金に関するもの

- ① 70代男性 令和4年10月末解雇。1年給与未払いがあり法テラス紹介弁護士に会うも着手金10万円かかると言われ断念。生活費が足りない。
- ② 40代男性 単身、午前～夜中まで働いているが残業代や深夜手当が出ない。労働基準監督署に相談しても動いてくれない。

3. 事業者からの相談

37

- ① 70代男性 自営業。仕事ができず現在無収入。持ち家を売却中だが売れない。銀行からの借入もありどうしたらよいか困っている。
- ② 80代 コロナ禍で喫茶店の収入が減って生活が苦しい。政策金融公庫からお金を借りており、その支払いがあつて苦しい。光熱費の支払いもあるのでなおさら厳しい。生活保護の申請は近所の目が気になり今は考えていない。

4. 住まいに関する相談

- ① 70代女性 パート、単身。生活保護を利用中。3月に入居した賃貸物件がガス機器

の故障など随所で不具合があり銭湯を利用しなければならないなど困っている。

- ② 50代男性 父母と3人世帯。正社員。給料5～6万円下がり住宅ローンの支払いが困難なっている。

5. 債務に関する相談 38

- (1) 特例返済に関するもの
- (2) 税と保険料滞納に関するもの

6. 健康に関する相談 40

- ① 70代女性 コロナの予防接種を5回受けたところ副作用と思われる湿疹ができた。コロナワクチン副反応等見舞金に問い合わせるも取り合ってもらえない。
- ② 男性 コロナワクチンの副作用で体調不良となる。休職期間が長期に渡ってしまったことから会社の規定により退職となってしまった。何かコロナワクチンの副作用の補償はないか。

■国への要望 43

年金・生活保護費の引き上げ、消費税の引き下げ等を訴えるもの

- ① 消費税を下げしてほしい。物価高なので年金を増やしてほしい。
- ② 物価高なので生活保護に夏季加算を追加してほしい。
- ③ 年金が少なくて生活できない。安心して生活を出来る年金制度を。

給付金を求めるもの

- ① 高齢者向けの給付を希望する。
- ② 1人10万円の給付は本当に助かったのもう一度してほしい。
- ③ 高齢者への給付など手厚い支援をしてほしい。
- ④ 公的な給付の対象を絞り過ぎず、ある程度お金のある人でももらえるようにしてほしい。

物価・光熱費等の高騰に対する対策を求めるもの 44

- ① 電気代が高くなっている所以对策を考えてほしい。
- ② 物価高騰に生活が耐えられるようにもっと国から補助しえほしい。
- ③ 物価対策に対して、退職後で年金未支給の世代への施策を考えてほしい。

その他

- ① 毎日食料を配布してほしい。
- ① 医療費の負担が大変。医療費負担を軽くしてほしい。
- ② 精神障害者の医療制度を。
- ③ フードバンクなど国の責任でもやってほしい。

- ④ コロナワクチンの副作用の補償を何とかしてほしい。コロナ関係で行政に電話してもたらい回しにされるので何とかしてほしい。
- ⑤ 生活保護申請の敷居を低くしてほしい。
- ⑥ **相談会や直接の支援をしてほしい。** **4 5**
- ⑦ 国の支援策は飲食業や旅行業ばかりで不公平だ。もっと幅広い業種への支援をしてほしい。最近の子育て支援についても不公平感を感じる。
- ⑧ 低所得者に目を向けた政治をしてほしい。
- ⑨ 地方創生臨時交付金が何に使われているのかわからない。
- ⑩ 子育て支援があるが、子育て対策ばかりで、困っている親への支援(例えば虐待経験のある親)をもう少し手厚くしてほしい。

第24期自治政策講座 in 横浜 第3講義

日時 2024年8月2日

場所 神奈川県民ホール会議室6階

主催 自治体議会政策学会

第3講義

深刻化する人手不足と外国人就労

ー多文化共生、国際労働とまちづくり

講師 万城目 正雄氏 東海大学教養学部 教授

プロフィール

1972年生まれ。国際研修協力機構における約20年の勤務を経て、2016年4月より東海大学教養学部人間環境学科准教授2022年から現職。

専門は国際経済、国際労働移動。アセアン諸国との送出国政府との協議に多数参加。外国人を送り出すアジア諸国の事情と日本の中小企業、農家、外国人材、技能実習制度、特定技能制度に詳しい。労働政策審議会部会で委員も務める。

主な著作に「移民・外国人と日本社会」「インタラクティブゼミナール 新しい多文化社会論ー共に拓く協創・共協働の時代」「岐路に立つアジア経済ー米中対立とコロナ禍への対応」ほか多数。

所感

人手不足感は、バブル期以降の過去最高水準になったことが、内閣府政策統括官（経済財政分析担当）2024年の報告である。人材不足については、介護職や建設業界、縫製業等の業界の方から、深刻な話を伺っている。また、時折、ニュース報道から垣間見える外国人労働者の働く環境や、人権の在り方にも課題があるかのようにも思える。現在の国による取組や、在留外国人がどのような環境下にあるのか、人口減少問題は、避けては通れない現実であり、今後「多文化共生、国際労働とまちづくりについて」を学びたいと思い受講した。厚生労働省の「外国人雇用状況」の届け出状況をまとめでは、日本における外国人労働者とその推移では、2014年から、2023年では、2.6倍の2,048,675人となっている。外国人労働者の入管法における在留資格は①専門的・技術的分野の在留資格②特定活動（経済連携協定に基づく、インドネシア・フィリピン・ベトナム人の看護師・介護・福祉士候補者・ワーキングホリデ）などとなっている。

地方での受入れが多く国籍別技能実習（2号）移行申請者の推移（2020年）では、ベトナム78,177人、中国20,424人、インドネシア12,878人、フィリピン10,930人と続いている。東京都26.5%、大阪府7.1%、愛知県10.3%計43.9%と地方での受入れが多い結果となっている。

秋田県の外国人労働者数（2023年）は、3,161人、技能実習生1,501人で全国最下位となっている。

厚生労働省によると、日本で働く外国人は過去10年で大きく増加し2023年10月には200万人を超過した。その中心となっているのが、今回の制度見直しの対象となった技能実習と特定技能である。技能実習は最長5年間、外国人が生産現場等で実習する制度である。特に、地方の中小製造業、建設、農業、介護などの分野で多くの技能実習生が受け入れられている。他方、特定技能は一定の専門性・技能を持ち、即戦力となる人材の在留資格で人手不足の解決策として2019年4月に導入されている。OECD（経済協力開発機構）報告書技能実習制度においては、一定の評価は得ているが、米国国務省「2023人身取引報告書」（日本に関する部分）では、人身取引の事案は、技能実習において引き続き起きている可能性があるとして指摘され、技能実習制度・特定技能制度が見直されている。制度の見直しのポイントは第1に、就労を通じた人材の確保と育成を制度の目的としたことである。技能実習は母国の経済発展を担う人材育成が目的で、実習修了後は帰国を原則としているのに対し、育成就労は、日本国内で活躍する人材を確保・育成するための制度となる。原則3年間で、次のステップとなる特定技能1号の水準にまで人材を育成。さらに家族帯同が認められる特定技能2号を得た上で、永住を含め、中長期的にわたり働ける人材の確保を可能とする仕組みとなっている。

外国人と共に暮らす地域づくりに乗り出した鹿児島県大崎町の多文化共生に向けた取り組みの紹介があった。町の基幹産業は農林水産業を支える重要な一翼を担っているのは外国人。特に技能実習生が231人（総数の50・5%）や、特定技能外国人160人（同35.0%）が増加し、その数は2022年末時点で町に在留する外国人457人が占めている。その結果、町の人口に占める外国人の割合はすでに3.5%に上っている。「外国人に大崎町で働きたい」「大崎町に住みたい」と言われる「選ばれる町」を目指した環境整備と多文化共生に向けた施策が進められている。

現在、秋田県では、支援センターを設置して専門スタッフによる相談対応をはじめ、セミナーや出前講座が行われているが、外国人就労者に選ばれる県・市となるための課題は山積していると感じた。いかにして外国人に「選ばれる県、市」となり私たち日本人にとっても住みよいまちづくりを行うのが今後の課題である。今回の研修から、持続可能な地域社会を共に創る「多文化共創社会」に向けた大崎町取り組みから学ぶことは多いと感じ、「多文化共創社会」に向けた条例などが必要になることを訴えていきたい。

第3講義 資料

深刻化する人手不足と外国人就労

多文化共生、国際労働とまちづくり

万城目 正雄 東海大学教養学部教授

1

説明項目 2

- (1) 増加する外国人と外国人労働者
- (2) 制度見直しのポイント
(育成就労制度創設・特定技能制度の適正化)
- (3) 多文化共生・外国人との共生
—多文化社会の「共創」に向けて—
(自治体・地域社会・企業の取組)
今回の制度見直し地域社会企業に与える影響を踏まえて

○人手不足はバブル期以降の過去の最高水準に 3

○増加する外国人と外国人労働者 4

・在留外国人の推移(日本の在留外国人は1990年からの約30年で3倍以上の増加) 5

・主な国籍・地域別在留外国人数の推移(多文化社会へ) 6

韓国・朝鮮 2021年 約300,000人

韓国 約450,000人

中国 約700,000人

ブラジル 約210,000人

フィリピン 約300,000人

ベトナム 約500,000人

2023年末現在における在留外国人数3,410,992人对前年末+335,779人 7

10.9パーセント増

永住者 891,569人

技能実習(1号、2号、3号) 404,556人 **24.5%増**

技能・人文知識・国際業務 362,346人 **16.2%増**

特定技能(特定技能1号、2号) 208,462人 **59.2%増**

●日本における外国人労働者(毎年10月末現在)とその推移 8

・外国人材の活用(政府の経済政策の一環として) **2,048,675人2.6倍(2014年から)**

・在留資格別外国人労働者数

・うち特定技能 2023年 138,518人

特定活動 71,676人

技能実習 412,501人

外国人労働者の入管法における在留資格 9

技能実習 2023年 412,501人 +20.2%

外国人労働者総数(うち特定技能 2023年 138,518人 対前年増加率 75.2%)

- ① 専門的・技術的分野の在留資格 29.1%
入管法改正によって新設(2019年4月施行)
- ② 特定活動
- ③ 技能実習 技能実習法(2017年11月施行)
- ④ 資格外活動(留学生のアルバイト等)
- ⑤ 身分に基づき在留する者(在留中の活動に制限はない)⇒就労活動可「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」(日系3世等)

技能実習制度(1993年スタート、2010年、2017年大幅改正)

管理団体

- ① 商工会議所 ② 商工会 ③ 中小企業団体 ④ 職業訓練法人 ⑤ 農業協同組合 ⑥ 漁業協同組合 ⑦ 公益社団法人 ⑧ 公益財団法人

技能実習生入国から帰国までのフロー 5年間

技能検定2級(実技試験の受験が必須)

技能検定3級(実技試験の受験が必須)

基礎級(実技試験・学科試験の受験が必須)

外国人労働者の入管法における在留資格 10

- ① 特定技能 = 入管法改正によって新設(2019年4月施行)
- ② 特定活動 経済連携協定によってインドネシア・フィリピン・ベトナム人の看護師・介護福祉士候補者
- ③ 技能実習 雇用契約に基づき技能等を習得する外国人(技能実習法2017年11月施行)

技能実習制度(1993年スタート、2010年、2017年大幅改正) 11

■民間ベースの受入れ

① 企業単独型(技能実習1号(1年目)、同2号(2~3年目)、同3号(4~5年目))

② 団体管理型

・営利を目的としない団体(管理団体)が外国の送出機関と契約を結び当該団体の実習管理の下、当該団体傘下の中小企業・農家等実習実施者で実習を行う

管理団体

商工会議所・商工会・中小企業団体・農業協同組合・広域社団法人等

技能実習生入国から帰国までのフォロー 12

技能実習1号 1年目 日本語、日本での生活一般、法的保護情報、技能等習得

≪企業等での技能等の習得≫(雇用契約)

技能実習2号 2～3年目 企業等における技能等の習熟(雇用契約) 技能検定基礎級合格

技能実習3号 4～5年目 優良な実習実施者・優良な技能実習生(雇用契約) 技能検定等
実技試験合格(3級等)

技能レベルまでは5年間

技能実習制度の成り立ち(制度創設当時の背景) 13

- ・1980年代後半の経済情勢と国際関係
 - ・バブル経済期の人材不足、外国人不法就労者の増加
- ⇒労働開国か鎖国か、単純労働者を受け入れるべきか否か

国内の人材不足ニーズ、アジアの人材育成ニーズ

⇒1990年の改正入管法施行

団体管理型の研修生(後の技能実習生)受入れが本格的にスタート

人材育成志向型(一時的・出稼ぎ・労働者・方針)

技能実習生等の新規入国者、技能実習(2号)移行申請者の推移 14

第4フェーズ拡大期 2014年アベノミクス外国人人材活用=第5フェーズ新制度へ

★外国人労働者数(都道府県別) 東京都26.5%、大阪府7.1%、愛知県10.3%

★技能実習生(都道府県別) 愛知県・東京都・大阪府・広島県・茨城県=地方での受入れが多い

国籍別技能実習(2号)移行申請者数の推移

2020年 ベトナム56.9% 中国14.9% フィリピン8.0%

分野別技能実習(2号)移行申請者数の推移 17

2020年 建設23.6% 食料品19.0% 機械15.5% 繊維5.6%

従業員規模別実習実施期間割合の推移 18

2015年 1～9人49.7% 10～19人15.8% 20～49人15.6%

50～99人9.1%

技能実習制度の特徴 19

- ・人材育成
 - ・一定の技術・水準の確保と目標設定(単純労働ではない)
- ⇒認定された技能実習計画に基づく実習

- ・受入れ数
 - ・実習実施者
 - ・ローテーション方式
 - ・帰国担保(帰国旅費等)
- ⇒景気変動に伴う失業問題、労働市場に対する影響等の対応

- ・技能実習生の保護
- ・労働関係法令に基づく保護(2010年7月からは入国後1年目から適用)

特定技能制度の概要(2019年4月スタート) 20

深刻化する人手不足への対応として、生産性の向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に限り、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れる制度

在留資格「特定技能」フロー(イメージ) 21

■ 米国 国務省 「2023年人身取引報告書」(日本に関する部分)

22

- ・人身取引事案は、技能実習生において引き続き起きている。
- ・特定技能ビザ制度下の外国人労働者の一部(元技能実習生を含む)が、人身取引の危険性にさらされている可能性がある。

■ OECD(経済協力開発機構)報告書技能実習生制度に一定の評価(2024年)

23

- ・技能実習制度の見直しは現在の制度の下で、労働者に提供されている支援を維持すべきである。

技能実習制度・特定技能制度の見直し 24

技能実習と特定技能の制度の見直しの流(1) 25

技能実習制度・特定技能制度の検討条項

○技能実習制度

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(平成28年法律第89号)

附則

(検討)

第二条 政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の条項を勘案し、

必要があると認めるときはこの法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

○特定技能制度

出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律(平成30年法律第102号) 附則

(検討)

第28条 政府は、この法律の施行後二年を経過した場合に

⇒有識者会議の開催＝上記二つの法律の附則に基づき技能実習制度及び特定技能制度の検討が求められていることから外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下両制度の施行状況を検討し課題を洗い出した上、外国人材を適正に受け入れる方策を検討し、同関係閣僚会議に対して意見を述べることを目的として、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議を開催する」(2022年12月14日資料)

技能実習と特定技能制度見直しの(2)

26

2022年度末から有識者会議において「技能実習制度」と「特定技能制度」の課題を洗い直した上で、外国人材を適正に受け入れる方策を検討(事務局：出入国在留管理庁)

23年5月：有識者会合「中間報告」

技能実習制度を「発展的に解消」、特定技能は「適正化」を図り存続

23年11月：有識者会議最終報告書の公表(育成就労制度の創設等)

24年6月：国会において法案が可決・成立

省令交付(制度運用に関するルール)

・27年度までに施行：経過措置期間

27

制度見直しのポイント(育成就労制度創設・特定技能制度の適正化)

→育成就労制度の詳細については、今後交付される省令等で規定

制度見直しのポイント→育成就労支援の創設

28

◆技能実習に代わる「育成就労制度」を創設

◆在留資格「育成就労」(技能実習1号から3号の在留資格は廃止⇒法律名は「外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律(育成就労法)」に改める。

◆育成就労制度では、特定技能1号の水準の人材を育成(適正化方策を講じた特定技能制度と連続性をもたせる)

人材育成の評価 日本語と技能の試験合格が要件

29

制度見直しのポイント→ 育成就労計画、対象の職種

30

◆受入れ対象分野は「特定産業分野」と原則一致

◆育成就労計画の認定制度

・育成就労計画の認定にあたって、育成就労の期間が3年以内であること、業務、技能、日本語能力その他の目標や内容、受入れ機関の体制、外国人が送出機関に支払った費用額等が基準に適合していることといった要件を設ける。

本人の意向の転籍、報道によると・・・ 3 1

・最大の焦点となっていた転籍の要件は、就労から「1～2年」で決着。

・早期での転籍を可能にして人権侵害を防ぐ一方、業種に応じて延長できるようにすることで、「人権保障」と「人材の育成・確保」のバランスを取った形だ。

・技能実習から特定技能に移行する外国人労働者のうち、約4割が移行後1か月以内に都道府県をまたいで移動。

転籍をそのかして高額な手数料取る悪質なブローカーの存在を懸念する声が業界団体などから上がっていた。

育成就労制度の転籍要件（労働者としての権利性向上） 3 2

◆やむを得ない事情の転籍→範囲の拡大・明確化・手続柔軟化

◆本人意向による転籍の導入（分野ごとに1～2年まで

◆転籍の際には、転籍先において新たな育成就労計画の認定を受ける

2023年6月5日 在京フィリピン大使館労働担当官 3 3

・転籍における保障制度 3 4

・転籍支援

・**転籍ブローカー等の排除を担保するため**、転籍の仲介状況等に係る情報を把握できる仕組みを設けるとともに、不法就労助長罪の法定刑を引き上げつつ適切な取り締まりを行う。（拘禁刑3年以上又は、罰金300万円以下→5年以下又は500万円以下）

育成就労制度・特定技能制度のフロー（イメージ） 3 5

関係機関の在り方 3 6

◆管理団体は「管理支援機関」に、新たな許可基準で厳格審査

◆登録支援機関－支援業務委託先を登録支援機関に限定、要件厳格化・適正化

◆外国人技能実習機構を改組し、外国人育成就労機構とする。

受入れ見込み数と地域特性等を踏まえた人材確保 3 7

◆受入れ見込み数とその設定

◆地域の特性等を踏まえた人材確保

・各自治体は、共生社会の実現や地域産業政策の観点からの受入れ環境の整備、外国人相談窓口の整備や外国人の生活環境等を整備するための取り組みを推進する。自治体が地域協議会に積極的に参画し、受入れ環境整備等に取り組む。

人材育成の在り方

38

◆育成就労計画と業務範囲は幅広く、特定技能外国人にもキャリア形成支援・外国人ごとに育成就労計画を定めた上で計画的に人材育成

・育成就労制度で従事できる業務の範囲は、現行の技能実習制度よりも幅広くして特定技能制度における業務区分と同一にしつつ、当該業務区分の中で習得すべき主たる技能を定めて計画的に育成評価を行う。

技能実習制度と育成就労制度の比較

39

・目的・在留期間・職種・分野・入国時技能水準・日本語能力・人材育成計画・受入れ人数枠・雇用形態・転籍・関係機関

改正法の概要(育成就労制度の創設等)

40

・入管法

1. 新たな在留資格創設
2. 特定技能の適正化
3. 不法就労助長罪の厳罰化
4. 永住許可制度の適正化

・育成就労法(技能実習法の抜本改正)

1. 育成就労制度の目的・基本方針
2. 育成就労計画の認定制度
3. 関係機関の在り方

多文化共生・外国人との共生

41

多文化社会の「共創」(c o - c r e a t i o n)に向けて
自治体 ■ 地域社会 ■ 企業の取組

今回の制度見直しが地域社会 ■ 企業に与える影響を踏まえて

地方における人材確保 ■ 定着

42

技能実習から特定技能へ移行時の地域間移動状況

・特定技能1号外国人130,915人(令和4年12月現在)のうち、技能実習からの移行者は95,302人

・そのうち、特定技能1号への移行に際し、都道府県をまたぐ住居地の異動があったのは39.0%(37,173人)

特定技能1号への移行の際の都道府県をまたぐ住居地の異動における転出・転入状況 43

秋田県 転出者数153人 転入56人

岩手県 転出者数852人 転入317人

山形県 転出者数295人 転入165人

福島県 転出者数631人 転入307人

地方における人材確保・定着(生活の利便性・給与の満足感) 44

- ・技能実習生・特定技能制へのアンケート調査
- ・最低賃金1,000円以上の8都府県(東京、神奈川、大阪、埼玉、愛知、千葉、京都、兵庫)を都市部と定義、勤務先所在地と生活の利便性給与の関係性を分析

生活の利便性(買い物・レジャーなど)

全体の満足度(とても満足 全体の48.18%)

給与の満足感(給与が良い 全体の15.02%)

都市部でも20.68%

地方における人材確保・定着(在留資格と日本語能力) 45

技能実習生・特定技能生へのアンケート調査(2022年10月～2023年3月)

- ・仕事の満足感是在留資格別では特別な関係は見られない
- ・日本語能力が高いほど仕事の満足感が高まる傾向
- ・日本語学習・日本語教育を効果的に行うことが仕事と生活の満足感を高めることにつながり人材の確保・定着を図る上で効果的であることが示唆

移民受け入れ先進国の経験から得られる示唆 46

- ・移民は受入国に定着するのか、母国に帰還するのか？

OECDの受入国に入国してから5年以内に20%～50%の移民が母国に帰還していると推計

・どうすれば、移民の母国への帰還意識が低下するか？社会的・文化的統合が進むと母国への帰還意識が低下する

・具体的には(母国への帰還意識を低下させるためには)受入れ国での「言語能力」、「友人関係(親友)」、「組織活動への従事」、「社会的ネットワーク」、「アイデンティティ」が図れるように支援することが大切

⇒**職場や地域における多文化共生**

移民受入れ国の先進国の経験から得られる示唆 47

米国の外国人看護師受入れの経験からの示唆とは

・1980年から2010年の30年間にある都市で外国人看護師が1人増えると、米国市民の看護師が1人から2人減少

・外国人看護師の「増加による職場環境の質の悪化」により、米国市民看護師が離職した可能性

・米国市民の看護師より、言語・文化の違いによる意思疎通、他の看護師からのサポート体制、同僚とのチームワークの質への不満が指摘

(2006年と2010年のカリフォルニア州の看護師協会登録看護師へのアンケート調査)

⇒外国人と日本人が共に活躍できる職場づくりの必要性を指摘

日本の総人口はどのように推移するか 48

2020年 総数 124,146,000人

日本人 123,399,000人 外国人 2,747,000人 外国人比率 2.2%

2030年 総数 120,116,000人

日本人 115,912,000人 外国人 4,204,000人 外国人比率 3.5%

2070年 総数 86,996,000人

日本人 77,606,000人 外国人 9,390,000人 外国人比率 10.8%

総人口に占める移民の割合 49

先進地域 2020年 12.4%

イギリス 13.8%

ドイツ 18.8%

フランス 13.1%

アメリカ 15.3%

オーストラリア 30.1%

日本 2.2%

韓国 3.4%

シンガポール 43.1%

移民が多い国・地域(上位10か国) 50

アメリカ 51,000,000人

ドイツ 16,000,000人

サウジアラビア	13,000,000人
ロシア	12,000,000人
イギリス・UAE・フランス	9,000,000人
カナダ・オーストラリア	8,000,000人
スペイン	7,000,000人

成人移民労働者の強制労働に直面するリスクは成人非移民労働者に比べてより高く 3 倍以上である。 **5 1**

外国人労働者の人権侵害が生じる原因

⇒移住労働者の「脆弱性」

※関係者(国・地域・企業・業界・個人等)による移住労働者の「脆弱性」軽減に向けた取り組みの必要性

企業の取組－ 高い満足感につながる仕事と人間関係 **5 2**

・生活全般の満足度と仕事の満足感とは関連が深い(仕事に満足している人は生活にも満足している)。実習生などの97%が明確な目的を持って来日、具体的な来日目的は、多い順に「技能・技術を学ぶ」「母国の家族のためにお金を稼ぐ」「日本語を学ぶ」「家族への送金と同じかそれ以上に、日本での就労を通じて主体的に技能や日本を学びたいと考えている」

自治体・地域社会・企業・職場の取組 **5 3**

・地域産業の担い手として

例)岡山県美作市「美作市まち・ひと・仕事創生総合戦略」

- ・自治体における外国人定着策
- ・高知 県内で3年程度就労すれば30万円を支給
- ・広島 学習費用などとして1社300万円に補助金

自治・地域社会・企業・職場の取組 **5 4**

地域で暮らす・働く外国人

職場と住まい(寮等)との往復、地域で「顔が見えていない存在」

・地域社会の一員として

例1) 北海道紋別市

- ・国際交流サロンの開設(茶道・華道教室・料理教室)
- ・夏の交流会(運動会)、実習生に対する日本語勉強会

例2)

バディシステムによる技能実習生の生活環境支援

- ・日本人住民が外国人住民のバディ(相棒)になり交流生活文化をお互い学びあう

例3) 上田グローバル共生社会づくり研究会(長野県)

- ・「グローバル地域共生の先行モデルの構築事業」

高い満足感につながる仕事と人間関係

5 5

・実習生・特定技能生が在留中に困っていることは「家族と離れて寂しい」が最も多い回答であった。

- ・回答者の約70%が毎日1時間前後、母国の家族と通話
- ・回答者の約48%が日頃頼りにしている日本人がいない

学術的には

5 6

- ・「接触仮説」

外国人との交流経験によって異なる人種・民族との間で寛容と社会的連帯が促進、偏見や排外意識が低減

外国人人材と共創(co-creation)する多文化社会へ(支援の輪)

5 7

国→多文化共生・外国人との共生に関する施策

自治体地域国際化協会→地域の活性化 地域の魅力

町内会、学校、NPO→余暇、休日の充実 生活の質(QOL)の向上

改正法の概要 入管法 ・育成就労法

5 8