

自治体アンケートから見えてくるもの

－住基法改定後の外国人住民への対応－

2012.3

移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)
外登法問題と取り組む全国キリスト教連絡協議会(外キ協)
多文化共生・自治体政策研究会

summary

2012年7月9日の改定住基法の施行を前に、移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)、外登法問題と取り組む全国キリスト教連絡協議会(外キ協)、多文化共生・自治体政策研究会の3団体は、法改定に伴う各自治体の対応を調査するためにアンケートを実施しました。

調査対象は、県庁所在地、政令指定都市、東京23区、集住都市会議参加自治体の計100団体で、72自治体から有効回答をえることができました。各自治体からの回答を集計したところ、以下の問題点が明らかになりました。

- ① 外国人住民にとって極めて重要な法改定であるにもかかわらず、多言語での情報通知がほとんど行われていない。
- ② 非正規滞在者など住民登録の対象とならない外国人に対する行政サービスに関しては、法改定後も変わらないという政府見解にもかかわらず、学習権の保障である公立小中学校への受入れ、生存権の保障である母子手帳の交付、入院助産、養育医療、予防接種などに関して、住民登録対象者以外は不可と回答している自治体がある。
- ③ 総務省より各自治体に対して、住民登録対象外の外国人に対する行政サービスが後退することがないように、必要に応じて記録することが文書で求められているにもかかわらず、独自の記録を整備するという自治体はわずか3団体である。

改定住基法は、外国籍住民の登録制度を大きく変えるものです。彼／彼女らに正確な情報が伝えるためには、今後も、各自治体はさまざまな媒体を活用し、積極的な広報を行う必要があります。

また、住民登録対象外の居住者であっても、自治体にとっては「住民」であるという視点から、各自治体が独自の記録を整備するとともに、適切な行政サービスが提供されることを期待します。

自治体アンケートから見えてくるもの —住基法改定後の外国人住民への対応

1. 調査の概要

- a) 調査名：住基法改定に関する自治体アンケート
- b) 目的：2012年7月9日に施行される改定住基法によって、新たに外国人が住民登録の対象になる。そこで、改定にともなう各自治体の対応、とりわけ、住民登録の対象外である外国籍居住者¹に対する今後の住民サービスの状況を収集し、比較検討する。加えて、アンケートへの回答を求めることによって、各自治体に対して問題意識を喚起するという目的もある。
- c) 実施主体：移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）、外登法問題と取り組む全国キリスト教連絡協議会（外キ協）、多文化共生・自治体政策研究会
- d) アンケート実施期間：2012年1月20日～3月10日
- e) 調査対象：県庁所在地、政令指定都市、東京23区、集住都市会議参加自治体の計100自治体
- f) 回収：74自治体、うち有効回答71自治体（内訳は以下のとおり）

	送付	回答	うち有効 回答
県庁所在地	46	31	28
政令指定都市（県庁所在地を除く）	5	5	5
東京23区	23	20	20
集住都市会議参加自治体（県庁所在地及び政令指定都市を除く）	26	18	18
合計	100	74	71

¹ 具体的には、「外交」と「公用」、「短期滞在」の在留資格をもつ者、仮滞在許可者と一次庇護許可者以外の非正規滞在者をさす。

2. 調査結果

(1) 広報

【質問】入管法・入管特例法・住民基本台帳法が改定されて外国人も基本的には、住民基本台帳法の適用となります。このことによって、これまでの各種手続きが大きく変更されることとなります。貴市、貴区では、今回の改正について、外国籍住民に、どのように広報される予定ですか。

＜国の指導＞総務省は、地域における多文化共生の必要性と意義を示し、地方自治体に対して、地域における多文化共生の推進を図ることを求めている。『多文化共生の推進に関する研究会報告書』（2006）では、そのための重要なメニューの1つとして「地域における情報の多言語化」を挙げている。具体的な取り組みとしては、①多様な言語、多様なメディアによる行政・生活情報の提供、②外国人住民の生活相談のための窓口の設置、専門家の育成、③NPO 等との連携による多言語情報の提供、④地域の外国人住民の相談員等としての活用、⑤JET プログラムの国際交流員の活用等である。さらに、『多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007』では、⑥行政情報の多言語化の計画的な取り組み、⑦通訳・翻訳サービスの充実、⑧外国人住民によるサポートの推進、⑨企業等を含めた地域社会全体による多言語化の推進、といった取り組みも重要なものとして加えられている。

独自に行 う	特に予定 はない	その他
68 (95.8%)	1 (1.4%)	2 (2.8%)

チラシ等 の作成	自治体 広報誌に 掲載	自治体 HPに掲載	本人への直接通知		説明会の 開催	ポスター 作成	住民登 録対象 外者への 特別対 応	その他
			仮住民 票発送 時のみ	左記以 外に特別 に				
27 (38.0%)	54 (76.1%)	43 (60.6%)	12 (16.9%)	10 (14.1%)	3 (4.2%)	3 (4.2%)	3 (4.2%)	15 (21.1%)

- ▶ 特にない（法務省などから配布されるポスター・リーフレットでの広報）とその他（未定、検討中）はそれぞれ1自治体と2自治体のみで、他の68自治体は独自の広報を行っている（あるいは予定である）。
- ▶ 具体的な広報方法として多いのが、自治体広報誌に掲載（54自治体、76.1%）、自治体HPに掲載（43自治体、60.6%）である。
- ▶ 多様なチャンネルによる広報を実施している自治体も少なくない。例えば、川崎市

の場合は、①外国人登録証明書の確認申請に係る案内通知にパンフレットを同封、②川崎市多文化共生施策検討委員会での説明会、③かわさき市民まっりの国際交流コーナーにてパンフレットを配布、④外国語版 HP にパンフレットを掲載、⑤情報誌「ハローカワサキ」（川崎市国際交流センター）に掲載、⑥区役所及び支所にポスター掲示とパンフレット配布、⑦市広報誌への掲載、を実施（予定も含む）している。

- ▶ 本人への直接通知を行う 22 自治体のうち 12 自治体は仮住民票発送の際にチラシ等を同封するということであるが、墨田区、江東区、中野区、杉並区、世田谷区、江戸川区、相模原市、福井市、甲府市、長崎市の 10 自治体は、仮住民票発送前に本人への直接通知を行っている（3 月予定も含む）。
- ▶ 新潟市、津市、和歌山市の 3 自治体は、住民登録対象外の外国人登録者に対して制度改定の通知を行うとしている。ただし、どのような通知を行うかは不明である。
- ▶ その他としては、DVD 放映（新宿区）、戸別訪問（杉並区）、申請等来訪時などに窓口で説明（浜松市）、専用コールセンターの設置（大阪市）、大学、国際交流プラザ、商工会議所等への周知（鳥取市）、地元多言語 FM 放送での広報（福岡市）などがある。
- ▶ 多言語対応について特記されていた自治体は、外国人向け広報誌への掲載（太田市）、英字広報誌への掲載（港区）、多言語版 HP への掲載（川崎市）、外国語情報誌への掲載（新潟市）、外国語版チラシの作成（美濃加茂市）、外国語版広報誌への掲載（豊橋市）、広報誌（日本語・ポルトガル語・スペイン語）への掲載（湖南市）、地元多言語 FM 放送での広報（福岡市）の 8 自治体のみである。
- ▶ 広報開始時期に関しては、2011 年 10 月～案内配布（板橋区）、2011 年（月不明）～案内配布（練馬区）、2011 年 9 月～外国人登録証明書の確認申請に係る案内通知にパンフレット同封、川崎市多文化共生施策検討委員会での説明会等（川崎市）、2011 年 10 月～外国人登録窓口での案内（沖縄市）のように、施行前年（2011）から始めている自治体がある一方で、仮住民票送付時期である 5 月予定という自治体も少なくない。
- ▶ 広報誌等への掲載や住民への直接通知に関して、周知徹底のために複数回行っている自治体もある。
- ▶ 多様なチャンネルを活用するなどの努力をしている自治体もあるが、前掲の総務省報告書で列挙された取組みのなかで実施されているものはわずかに過ぎず、受け手である外国人住民に適切に届いているかどうかは疑問が残る。

(2) 納税²

【質問】特別永住者、中長期在留者以外の非正規滞在の外国籍住民については、在留カードの交付も住民基本台帳法の適用もされなくなる予定ですが、このような人の場合、納税の義務はどのようになるのでしょうか。

〈国の指導〉「外国人等に対する個人の住民税の取扱いについて」（1966年5月31日付自治府第54号）では、住民税の賦課期日（1月1日）まで引き続き1年以上法施行地に居住している、あるいは、居住期間が1年未満であっても1年以上居住することを通常必要とする職業を有している外国人等には住民税の課税を行うとなっている。また、住所を有していない外国人については、賦課期日現在において、法施行地に事務所や家屋敷を有する場合は課税するとある。

居住実態が確認できれば課税	課税しない	その他
54 (76.1%)	13 (18.3%)	4 (5.6%)

- 54自治体（76.1%）が、居住実態が確認できれば住民登録のない外国人に対しても住民税を課税すると回答している。

(3) 教育をうける権利

【質問】2009年の国会附帯決議では、「在留カードまたは特別永住者証明書の有無にかかわらず、すべての外国人が予防接種や就学の案内等の行政上の便益を引き続き享受できるよう、体制の整備に万全を期すこと」とあります。また、昨年12月16日付の内閣総理大臣答弁書においても、「この方針は『新たな在留管理制度』の導入後も変わるものではない」とされています（内閣衆質179第121号、〈資料1〉）。貴市、貴区教育委員会では、住民登録がなくとも、就学受入れを行なうことを考えていますか。

〈政府見解〉公立義務教育諸学校への就学を希望する外国籍の子どもに対しては、在留資格にかかわらず、日本人の子どもと同様に無償で受け入れる。

なお、公務員には通報義務が課せられているが、通報義務を履行すると行政目的

² 賦課期日現在居住し、引き続いて1年以上居住、もしくは居住する見込みのある者に対して住民税の課税を行うことを前提として集計を行った。

が達成できないような場合には、人権擁護、職務の遂行という公益の観点から、告発義務違反には問われない。

居住実態が確認できれば受入れ可能	受入れ不可	その他
56 (78.9%)	4 (5.6%)	11 (15.5%)

- ▶ 56自治体（78.9%）が、居住実態が確認できれば住民登録がない外国人であっても公立小中学校への受入れが可能であるとしている一方で、政府見解にもかかわらず、4自治体が受入れ不可と回答している。
- ▶ 受入れ可能という回答のなかには「不法滞在であることが確認された場合は、行政職員として違法行為を告発する義務が発生するため、今後、文部科学省等の指導や他都市の動向も確認する必要がある」と記述している自治体がある。
- ▶ その他としては、諸事情を勘案して判断、あるいは検討中という回答が多い。

(4) 生存権

【質問】2009年の法案審議において総務省は、「不法滞在者が受けられる行政サービスの範囲は、法改正後も基本的に変更がない」と答弁しております。貴市、貴区では、住民登録がなくとも、予防接種、助産施設の助産、結核予防のための健康診断などの医療・福祉サービスの提供を考えていますか。

＜政府見解＞母子手帳の交付³、入院助産⁴、養育医療は、在留資格にかかわらず行政サービスの対象とする。結核治療、定期予防接種及び精神保健医療である措置入院も、在留資格にかかわらず適用される。

小児慢性疾患については、人道的な見地から在留資格を有しない者に対して適用することを妨げないとしている。

育成医療⁵は緊急性があれば、在留資格のない者にも適用される。更生医療⁶に関しては、障害者手帳の交付が前提となっており、国は在留資格のない者の利用を想定していない（＝禁止はしていないとも解しうる）という姿勢である。ただし、手帳の交

³ 妊婦検診等は適用外と回答した自治体の一部あったが、母子手帳交付の可否についてのみ集計した。

⁴ 出産費用のねん出が困難な妊婦を指定医療機関に入所させる制度。

⁵ 先天性の障害を除去・軽減することを目的とする医療制度。集計にあたって、障害者手帳の所持のみを条件（居住実態の確認を条件として明記せず）と回答した自治体は「その他」に分類した。

⁶ 育成医療の成人版で、障害を除去・軽減することを目的とする医療制度。

付は市町村であるため、在留資格のない者に対しても手帳が交付されている場合もある。

	母子手帳交付	入院助産	養育医療	小児慢性疾患	育成医療	更生医療	精神保健医療	結核治療	予防接種
居住実態が確認できれば対応	41 (57.7%)	23 (32.4%)	10 (14.1%)	4 (5.6%)	8 (11.3%)	11 (15.5%)	14 (19.7%)	38 (53.5%)	12 (16.9%)
不可	13 (18.3%)	12 (16.9%)	27 (38.0%)	25 (35.2%)	21 (29.6%)	29 (40.8%)	17 (23.9%)	3 (4.2%)	32 (45.1%)
その他	17 (23.9%)	26 (36.6%)	17 (23.9%)	15 (21.1%)	23 (32.4%)	26 (36.6%)	26 (36.6%)	12 (16.9%)	27 (38.0%)
都道府県の事業	(0.0%)	3 (4.2%)	11 (15.5%)	19 (26.8%)	12 (16.9%)	1 (1.4%)	10 (14.1%)	11 (15.5%)	(0.0%)
無回答	(0.0%)	7 (9.9%)	6 (8.5%)	8 (11.3%)	7 (9.9%)	4 (5.6%)	4 (5.6%)	7 (9.9%)	(0.0%)

- ▶ 母子手帳交付、入院助産、養育医療、結核医療、定期予防接種について居住実態が確認できれば対応する自治体は、それぞれ 38 自治体 (56.7%)、21 自治体 (31.3%)、8 自治体 (11.9%)、35 自治体 (52.2%)、11 自治体 (16.4%) で、不可という回答も少なくない。

(5) 独自の住民記録の整備

【質問】これまで各自治体では、外国人登録法によるデータを住民サービスのリストとして活用してきた実態があります。現在、貴市、貴区が保有している、在留資格がなく外国人登録をしている外国人のデータや、法施行後に入手した住民登録対象外の外国人のデータについて、「住登外」などとして対応していかれますか。総務省は、昨年 11 月 11 日付総行外第 20 号により「今回の住基法改正によって、こうした行政サービスの対象範囲が変更されるものではないと認識しておりますが、……入管法等の規定により本邦に在留することができる外国人以外の在留外国人が行政上の便宜を受けられることとなるようにするとの観点から、必要に応じて、その者に係る記録の適正な管理の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることにつきまして、改正住民基本台帳法附則第 23 条の規定を踏まえ引き続き遺漏なきようご対応をお願いします」としております（資料 2）。貴市、貴区の対応はいかがでしょうか。

＜国の指導＞平成 23 年 11 月 11 日付で、総務省より、各府省庁及び都道府県あてに、改定入管法附則第 23 条の規定をふまえて、住民登録の適用外となる外国人住民に対して、「必要に応じて、その者に係る記録の適正な管理の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」ことを求める文書が出されている（総行外第 20 号及び 21 号）。

自治体 独自の記 録を整備	住民登 録者のみ 記録	行政サー ビスごと に対応	その他
3 (4.2%)	3 (4.2%)	57 (80.3%)	8 (11.3%)

- 57 自治体（80.3%）が行政サービスごとに対応と回答しており、独自の記録を整備するのは、江東区、可児市、甲府市の3自治体のみである。
- 総務省の通知にもかかわらず、3自治体は住民登録者のみ記録すると回答している。
- その他と回答した千葉市は、改定法で対象外となる現在の外国人登録者については施行日時点で「住登外」として整備する予定だが、法施行後については、関係機関ごとに対応するとしている。

アンケートの趣旨をご理解いただき、お忙しいなかご協力いただきました以下の自治体関係者のみなさまに、この場を借りて感謝申し上げます。

札幌市、仙台市、秋田市、福島市、水戸市、太田市、大泉町、さいたま市、千葉市、千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区、中野区、杉並区、北区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、富山市、金沢市、福井市、甲府市、長野市、飯田市、岐阜市、美濃加茂市、可児市、静岡市、浜松市、富士市、磐田市、掛川市、菊川市、豊橋市、豊田市、小牧市、津市、四日市市、亀山市、伊賀市、大津市、甲賀市、湖南市、京都市、大阪市、堺市、奈良市、和歌山市、鳥取市、岡山市、総社市、広島市、北九州市、福岡市、長崎市、那覇市

「現時点では回答できる状況にない」という内容の文書をご返送いただきました佐賀市、大分市、宮崎市の関係者の方々には、一日も早く対応をご検討いただきますようお願い申し上げます。

検討中あるいは多忙等を理由に、残念ながら文書での回答をいただけなかった以下の自治体関係者の方々には、住基法改定に対する適切な対応をお願い申し上げます。

青森市、盛岡市、山形市、宇都宮市、前橋市、伊勢崎市、品川区、豊島区、荒川区、上田市、大垣市、袋井市、湖西市、名古屋市、知立市、鈴鹿市、長浜市、神戸市、松江市、山口市、徳島市、高松市、松山市、高知市、熊本市、鹿児島市

移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）
外登法問題と取り組む全国キリスト教連絡協議会（外キ協）
多文化共生・自治体政策研究会