

外国人政策の法的不備と基本法の必要性

民間アクターを通しての考察

清宮克良

1. 研究の背景と問題意識
2. 外国人政策における法制度の現状と法的不備の構造
3. 基本法制定の政策史的意義
4. NAGOMi の提言と実践の意義
5. まとめと今後の研究課題

1. 研究の背景と問題意識

日本社会は、急速な少子高齢化と人口減少の進行により、労働力不足と地域社会の持続可能性という構造的課題に直面している。すでに外国人材は製造業、建設業、農業、介護、サービス業など幅広い分野で不可欠な存在となり、地域社会において「生活者」「地域住民」として受入れなければならない状況が進んでいる。しかし、日本の外国人受入れ政策は、長らく個別制度の積み重ねに依存し、国家としての明確な理念や基本方針を欠いたまま推移してきた。外国人との共生は、雇用、教育、医療、社会保障、治安、地域づくりといった複合領域にまたがる課題であり、縦割り行政を超えた統合的な法的基盤が不可欠となっている。

民間アクターである一般財団法人外国人材共生支援全国協会（NAGOMi）は「秩序ある共生社会」を実現するため、外国人を単なる「労働力」ではなく日本社会を共につくるパートナーとして位置づけ、国家理念を示す外国人材共生基本法の制定を提言している。本研究は、NAGOMi の活動を通して、外国人政策の法的不備を明らかにするとともに基本法レベルの制度化の必要性を検証することを目的とする。

2. 外国人政策における法制度の現状と法的不備の構造

2-1 外国人政策をめぐる法制度の現状

現在の日本の外国人政策は、出入国管理、就労資格、労働条件、社会保障、教育、地域施策など、複数の法制度に分散している。在留資格は育成就労法や出入国管理法、労働条件は労働法制、生活支援は自治体施策というように、所管省庁と政策目的が異なり、理念に基づく横断的な法体系が存在しない。

この制度設計は、外国人材を「労働者」として限定的に捉える発想に基づいており、「生活者」「地域住民」としての側面を十分に想定してこなかった。その結果、住宅、医療、教育、日本語習得、地域社会との関係構築といった課題はこれまで制度の周縁に置かれてきた。

2-2 外国人政策をめぐる法的不備の構造

外国人材をめぐる政策課題は、出入国管理（法務）、雇用・労働（厚生労働）、日本語教育（文部科学）、地方行

政・多文化共生（総務）、治安（警察）など、複数省庁にまたがって存在してきた。しかし、これらを最終的に統括・調整する運営主体や責任の所在が制度上明確でなかったため、以下のような問題が常態化していた。

- ・問題発生の際に、省庁間の個別調整や例外対応に依存
- ・現場（自治体及び受入れ企業・団体）への負担が恒常化
- ・中長期的なビジョンや一貫した政策体系が構築されない
- ・政策が「場当たりの」「属人的」との批判が蓄積

このような反省を踏まえ、政府は「司令塔機能の強化」と「政策の体系化」を目的に、段階的な制度対応を進めてきた。その結果として打ち出されたのが、次の一連の措置である。

- ・現在の政府対応の枠組み
入管局を「出入国在留管理庁」へ格上げ、同庁を中核に外国人材の受入れ・在留管理などを担う体制を構築。
- ・外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の設置
複数省庁に分散していた政策を、内閣レベルで横断的に調整。
- ・「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を毎年策定
単年度ベースで、当面对応すべき施策を整理・公表。
- ・中長期の「ロードマップ」を作成
人口動態や労働市場の変化を見据え、継続的に取り組むべき課題を明示。
- ・出入国在留管理庁による総合的対応策の公表・運用
政府としての統一的メッセージと政策パッケージを提示。

これらの対応により一定の前進は見られるものの、総合的対応策やロードマップはいずれも法的拘束力を持たない行政方針にとどまり、省庁横断の司令塔機能は依然として制度的に不安定という限界があり、責任主体を明確にした恒久的な制度基盤（基本法）の必要性が、改めて浮き彫りになっている。

2-3 本研究の独自性

本研究の独自性は、外国人政策の法的不備を前提に、①外国人政策を「基本法」という政策装置から捉える点、②現場実践と政策提言を同時に行ってきた NAGOMi の活動を分析対象とする点、③現政権の政策方針や基本法制定に向けた各団体の動きと接続し、実現可能性を含めて検討する点にある。これは、制度論・政策論・統治論を架橋する試みである。

3. 基本法制定の政策史的意義

3-1 他分野における基本法の役割

日本の政策史において、戦後制定された基本法は 58 本（閣法 22、衆法 29、参法 7）、うち現在効力を有するものは 54 本（閣法 19、衆法 28、参法 7）を数える。戦後初の教育基本法は日本の民主化と平和国家建設を目的として 1947 年に制定された。当時の日本は占領下であり、戦前の教育勅語に象徴される国家中心の価値体系を転換し、教育制度を抜本的に改革することが求められていた。環境基本法や障害者基本法は高度経済成長期に制定された。環境基本法は公害問題が深刻化する中で包括的枠組みとして制定され、障害者基本法は障害者の権利と社会参加を国家責務として明確化したものだった。いずれも、社会問題が個別施策では対応しきれなくなった段階で、理念・責務・計画を体系化する基本法が制定された。これらの基本法は、単なる宣言法ではなく、政策の方向性を示し、縦割り行政を超えた協調を可能にする枠組みとして機能している。

表 戦後に制定された基本法一覧

番号	法律名	法律番号	法案区分	平成以降の改正経過			備考
				新規制定	全部改正	題名改正	
1	教育基本法	s22-25	閣				33で全部改正 (h18)
2	原子力基本法	s30-186	衆				
3	農業基本法	s36-127	閣				18で廃止 (h11)
4	災害対策基本法	s36-223	閣				
5	観光基本法	h38-107	衆				32で全部改正 (h18)
6	中小企業基本法	s38-154	閣				
7	森林・林業基本法 (旧：林業基本法)	s39-161	閣			○	題名改正 (h13)
8	消費者基本法 (旧：消費者保護基本法)	s43-78	衆			○	題名改正 (h16)
9	障害者基本法 (旧：心身障害者対策基本法)	s45-84	衆			○	題名改正 (h5)
10	交通安全対策基本法	s45-110	閣				
11	土地基本法	h1-84	閣	○			
12	環境基本法	h5-91	閣	○			
13	高齢社会対策基本法	h7-129	参	○			
14	科学技術・イノベーション基本法 (旧：科学技術基本法)	h7-130	衆	○		○	題名改正 (R2)
15	中央省庁等改革基本法	h10-103	閣	○			
16	ものづくり基盤技術振興基本法	h11-2	参	○			
17	男女共同参画社会基本法	h11-78	閣	○			
18	食料・農業・農村基本法	h11-106	閣	○			制定時に3を廃止
19	循環型社会形成推進基本法	h12-110	閣	○			
20	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	h12-144	閣	○			56で廃止 (R3)
21	水産基本法	h13-89	閣	○			
22	文化芸術基本法 (旧：文化芸術振興基本法)	h13-148	衆	○		○	題名改正 (h29)
23	エネルギー政策基本法	h14-71	衆	○			
24	知的財産基本法	h14-122	閣	○			
25	食品安全基本法	h15-48	閣	○			
26	少子化社会対策基本法	h15-133	衆	○			
27	犯罪被害者等基本法	h16-161	衆	○			
28	食育基本法	h17-63	衆	○			
29	住生活基本法	h18-61	閣	○			
30	自殺対策基本法	h18-65	参	○			
31	がん対策基本法	h18-98	衆	○			
32	観光立国推進基本法	h18-117	衆		○		5の全部改正
33	教育基本法	h18-120	閣		○		1の全部改正
34	海洋基本法	h19-33	衆	○			
35	地理空間情報活用推進基本法	h19-63	衆	○			
36	宇宙基本法	h20-43	衆	○			
37	生物多様性基本法	h20-58	衆	○			
38	国家公務員制度改革基本法	h20-68	閣	○			
39	公共サービス基本法	h21-40	衆	○			
40	バイオマス活用推進基本法	h21-52	衆	○			
41	肝炎対策基本法	h21-97	衆	○			
42	東日本大震災復興基本法	h23-76	衆	○			
43	スポーツ基本法	h23-78	衆	○			スポーツ振興法 (s36-141) の全部改正
44	交通政策基本法	h25-92	閣	○			
45	強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法	h25-95	衆	○			
46	アルコール健康障害対策基本法	h25-109	衆	○			
47	水循環基本法	h26-16	参	○			
48	小規模企業振興基本法	h26-94	閣	○			
49	アレルギー疾患対策基本法	h26-98	衆	○			
50	サイバーセキュリティ基本法	h26-104	衆	○			
51	都市農業振興基本法	h27-14	参	○			
52	官民データ活用推進基本法	h28-103	衆	○			
53	ギャンブル等依存症対策基本法	h30-74	衆	○			
54	健康寿命の延伸等を図るための脳卒中、心臓病その他の循環器病に係る対策に関する基本法	h30-105	参	○			
55	死因究明等推進基本法	r1-33	参	○			
56	デジタル社会形成基本法	r3-35	閣	○			制定時に20を廃止
57	こども基本法	r4-77	衆	○			
58	共生社会の実現を推進するための認知症基本法	r5-65	衆	○			

注：網掛けは、衆法。また、1,3,5,20 は廃止・全部改正により現在効力を有しないもの

出所：衆議院法制局資料

3-2 外国人政策における空白

外国人政策は、これまで出入国管理や労働需給調整の延長などとして扱われ、生活者としての側面が十分に考慮されてこなかった。この結果、教育、医療、社会保障、治安といった分野で責任の所在が曖昧となり、国民の不安と外国人の不安定性を同時に拡大させている。基本法不在という「制度的空白」が、問題を構造化させてきたといえる。

4. NAGOMi の提言と実践の意義

4-1 NAGOMi の成立

本研究で注目するのは、こうした制度的空白の中で活動してきた民間アクター、NAGOMi の存在である。新型コロナウイルス感染拡大期に、技能実習生が生活困窮や帰国困難に陥った現実を契機として、NAGOMi は 2020 年 10 月に設立された。

NAGOMi は、外国人材を「未来を託すパートナー」と位置づけ、人材育成・人材確保・国際貢献を共通目的とする日本型共生モデルの構築を掲げてきた。NAGOMi の特徴は、制度批判にとどまらず、現場の受入企業、監理団体、自治体、送出国関係者と連携しながら、実効性ある制度改革を提言してきた点にある。悪質ブローカーの排除、技能実習と特定技能の整合性のある一貫性確保、キャリア形成の明確化、日本語教育や生活支援の充実など、具体的提案を積み重ねてきた。また、「良貨が悪貨を追放する」という理念のもと、健全な受入れ主体が評価される環境整備を重視している。

4-2 NAGOMi の特徴

NAGOMi は、外国人材の受入れ・定着をめぐる現場実務と、政策提言・制度設計への関与を同時に行ってきた点で特異な存在であり、外国人材共生基本法の構想過程を理解する上で重要な分析対象となる。NAGOMi の役割を分析するためには、民間団体を単なる「支援主体」や「運動体」としてではなく、政策媒介アクター（policy intermediary）として捉える視点が有効である。政策媒介アクターとは、現場で蓄積された経験知を抽象化し、行政・立法が受入れ可能な政策を提言する主体を指す。外国人政策のように、複数の省庁・制度・利害主体が関与する分野では、現場と制度の間を接続する媒介の主体が不可欠となる。NAGOMi の活動は、まさにこの媒介機能を担ってきた点にも特徴がある。

4-3 NAGOMi の役割

第一の役割：制度不備の「可視化」

NAGOMi の最も重要な役割の一つは、日本の外国人材政策における制度の不備を現場から可視化してきた点にある。NAGOMi が関与してきた業務は、個別制度と現場のずれが生じる分野を中心に、外国人材受入れの制度執行に関する情報提供などを行ってきた。これらの業務が発生しているという事実は、問題が「制度がない」ことではなく、「制度が現場につながっていない」ことを示している。NAGOMi は、現場から得た個別事例の集積をもとに制度の不備を指摘し、政策課題として提示してきた。

第二の役割：現場知の抽象化と政策言語化

NAGOMi の役割は、単に課題を指摘することにとどまらない。同団体は、現場で繰り返し指摘される問題を整理し、「なぜ同様の問題が再発するのか」「どの制度がどこで断絶しているのか」という形で抽象化してきた。このプロセスを通じて、NAGOMi は外国人材問題を「労働問題」や「人権問題」の一側面としてではなく、統治構造の問題として再定義している。これは、基本法構想へと至る理論的転換点であり、NAGOMi の政策媒介アクターとしての中核的機能である。

第三の役割：基本法構想の社会的正当化

外国人材共生基本法の議論において重要なのは、「なぜ今、基本法が必要なのか」を社会的に説明することである。NAGOMi は、基本法を理念先行で訴えるのではなく、現場実務が基本法を要請しているという論理構成を提

示してきた。すなわち、個別制度改正では対応できない問題が恒常化していること、国民の不安が制度的に吸収されていないこと——これらを根拠に、基本法を「理念法」とするとともに、統治インフラとしての必要条件として位置づけてきた。この点で NAGOMi は、基本法構想の社会的正当化を担う役割を果たしている。

第四の役割：民間アクターの制度内化モデル提示

比較制度論（EU・カナダ等）との対比から明らかなように、安定した外国人材共生政策を持つ国では、民間アクターは制度の「外」に置かれていない。NAGOMi は、自らの活動を通じて、日本における民間アクターの制度内化の必要性を示してきた。外国人材共生基本法において、国・自治体・事業者と並んで民間アクターの役割を明示する構想は、NAGOMi の実務経験と不可分である。これは、民間団体の責任の所在を明確化する制度設計という意味を持つ。

4-4 NAGOMi の役割の限界と制度化の必然性

もっとも、NAGOMi の活動には明確な限界も存在する。民間団体である以上、法的権限や強制力を持たず、活動は人的・財政的制約に左右される。また、制度の外側で問題を引き受け続けることは、結果的に国家の統治責任を曖昧にするリスクも孕む。したがって、NAGOMi の役割は、恒常的な代替主体としてではなく、現状においては制度形成を促す過渡的アクターとして理解されるべきである。

以上の分析から明らかなように、NAGOMi は外国人材共生基本法に向けて、

- ① 制度間不備の可視化
 - ② 現場知の政策言語化
 - ③ 基本法構想の社会的正当化
 - ④ 民間アクター制度内化モデルの提示
- という四つの重要な役割を果たしてきた。

一方で、これらの役割は本来、国家の統治構造の中で制度的に担保されるべきものである。外国人材共生基本法は、NAGOMi のような民間アクターの経験を制度に反映し、現場を踏まえた調整を公共的・再現可能な仕組みへと転換することに、その本質的意義がある。

4-5 高市政権の外国人政策との接続

2025 年 10 月に発足した高市早苗政権は、外国人の「秩序ある共生社会」という概念を前面に掲げている点に特徴がある。外国人労働力の活用を否定するのではなく、ルール遵守の徹底と制度の適正化を前提に、外国人材の活力を取り込む姿勢を明確にしている。とりわけ、外国人との「秩序ある共生社会」を前提とした政府横断的な司令塔体制の整備や、育成就労制度への移行を通じた人材育成重視の方針は、従来の場当たりの運用からの転換を示している。ただし、これらは依然として個別法改正や方針決定にとどまり、国民的合意を伴う基本法という形では制度化されていない点が課題として残る。NAGOMi の基本法提言は、政権の方向性を補完し、長期的には制度が定着する役割を果たし得る。

4-6 他団体の基本法制定の動き

一般財団法人未来を創る財団「定住外国人政策研究会」（座長・國松孝次元警察庁長官、元スイス大使）は 2025 年 3 月、人口減少を阻止し、地域を活性化するための外国人材の受入れを促進する「基本法」の制定を求める『『外国人材の受け入れ』に関する緊急提言』を行っている。

全国知事会は 2025 年 7 月 23 日、全国知事会議で、国は外国人を「労働者」として見ているが、地方自治体から見れば日本人と同じ「生活者」であり「地域住民」であるとの認識を示したうえで、多文化共生施策実施の根幹となる体系的・総合的な基本法を制定すること、その実施の司令塔となる組織を設置することを骨子とする「外国人の受入と多文化共生社会実現に向けた提言」を発表している。

一般社団法人日本経済団体連合会は 2025 年 12 月 16 日、「転換期における外国人政策のあり方～秩序ある戦略的誘致・受入れ環境整備に向けて～」を公表、外国人政策に関する基本理念・基本法の制定を提唱し、シーム

レスな社会統合施策の推進を求めている。

4-7 NAGOMi の基本法提言と国民運動

NAGOMi は、政府の動きや他団体の動きを踏まえ、持続可能な制度へと昇華させるためには、「外国人との秩序ある共生社会を実現する基本法」の制定が不可欠であると主張している。その提言の核心は、①理念の明確化、②国、自治体、事業者、国民、外国人の責務の明文化、③生活基盤整備への国家責任、④データに基づく政策改善、⑤国民的理解と合意形成の促進である。NAGOMi は、基本法制定をトップダウンの立法作業に限定せず、地域社会におけるボトムアップの共生活動と結びつけた国民運動として構想している。国民運動は政府、地方公共団体、経済団体、民間団体などを幅広く結集させ、制度改革と社会意識改革を同時に進める点が特徴である。

5. まとめと今後の研究課題

外国人との共生は、もはや一部の地域や産業の課題ではなく、日本社会全体の将来を左右する統治構造の再設計に関わる課題である。環境基本法や障害者基本法が社会の価値観を転換したように、外国人共生基本法は、日本が「信頼され、選ばれる国」であり続けるための新たな社会契約となる。NAGOMi の提言と国民運動は、その実現に向けた重要な推進力であり、今後の立法と社会的議論の深化が強く求められている。

本稿は、外国人との共生を国家の基本理念として位置づける基本法制定の意義を、政策史的分析と現政権の政策を通じて明らかにした。NAGOMi の提言は、制度論・地域実践・政策動向を統合する点で学術的価値を有する。今後の研究課題としては、①基本法制定が自治体政策に与える影響の実証分析、②国際比較による日本型共生モデルの位置づけ、③国民意識形成過程の分析が挙げられる。外国人共生基本法は、日本社会の持続可能性を左右する中核的政策装置となり得る。

参考文献

- 芦部信喜（1993）『憲法』岩波書店
- 是川夕（2019）『人口問題と移民』明石書店
- 是川夕（2025）『ニッポンの移民』筑摩書房
- 総務省（2006）「地域における多文化共生推進プラン」
- 宮島喬（2005）『外国人労働者と日本社会』岩波書店