

## 「改定住基法施行に伴う自治体アンケート」集計結果

移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）と外国人住民基本法の制定を求める全国キリスト教連絡協議会（外キ協）、及び多文化共生・自治体政策研究会は、外国人の権利擁護を目指す全国NGOの連絡会であり、2009年に改定された入管法・入管特例法・住民基本台帳を具体的にどのように実施するかについて、関係省庁と交渉を重ねている。

2012年1月には、県庁所在地等の100自治体を対象に「改定住基法に関する自治体アンケート」を行った。主な調査項目は、①改定法に関する外国人住民への広報、②対象外者に対する改定後の住民サービスであり、72自治体から有効回答をえることができた。

今回、2012年7月9日に改定法が施行されたことをうけて、前回と同様の100自治体を対象として、「改定住基法施行に伴う自治体アンケート」を実施した。

### 1. 調査の概要

- a) 調査名：改定後住基法施行に伴う自治体アンケート
- b) 目的：2012年7月9日からの改定住基法施行に伴って、新たに外国人の住民登録の窓口となる自治体では、どのような対応が行われているのかを、問題点を含めて収集し、自治体間の比較対象を行う。加えて、当該制度がよりよいものとなるよう、今後の制度改善に向けた働きかけにいかしていくことも目的とする。
- 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）、外国人住民基本法の制定を求める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8月29日～9月30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<sup>1</sup>
- f) 回収：70自治体、うち有効回答68自治体（内訳は以下のとおり）

表1 回収状況

	送付	回答	うち有効回答
県庁所在地	46	31	30
政令指定都市(県庁所在地を除く)	5	5	5
東京23区	23	14	14
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	20	19
合計	100	70	68

<sup>1</sup> 2012年4月1日より、滋賀県愛荘町が集住都市会議の会員都市となったが、前回アンケートとの比較対象のため、本アンケートの調査対象には含めず、前回と同じ100自治体を対象とした。

## 2. 調査結果

## (1) 外国人住民等

## 【質問】

仮住民票の基準日である2012年5月7日時点で、貴市区町村に外国人登録していた外国人に関する以下の数値（仮住民票対象者及び対象外者）を教えてください。

- (1) 仮住民票対象者
- (2) 住民票対象外者

## 対象者なの対象外に！

各自治体の対象外者の割合は表2のとおりであり、平均5.2%である。対象外者の内訳をみると、「在留期間の更新がなされていない者」が多数を占めており、このうちのほとんどは、在留期間の更新を自治体に届けていない合法滞在者であると推測される。すなわち、いずれの自治体においても、本来は仮住民票の対象となる合法滞在者であるにもかかわらず、対象外とされてしまっている外国人住民が少なからずいるといえよう。

表2 基準日における外国人登録者のうちの対象外者の割合

3%未満	3%以上5%未満	5%以上8%未満	8%以上10%未満	10%以上15%未満	不明
7 (10.3%)	20 (29.4%)	26 (38.2%)	5 (7.4%)	1 (1.5%)	9 (13.2%)

## (2) 仮住民票等の発送

## 【質問】

- (1) 貴市区町村では、仮住民票をどのような方法で発送されましたか。
- (2) 貴市区町村では、仮住民票を何通（何世帯／何人）発送されましたか。また、第一次発送分に関して、うち何通が不到達となりましたか。
- (3) 貴市区町村では、不到達となった仮住民票について、どのような方法で居住確認を行っていますか。なお、総務省では、2月10日付「仮住民票事務処理要領」（総行住第19号通知）において、「必要に応じて調査を行った上で、居住実態がないと総合的に判断したときには、仮住民票を消除する」としてあります。あてはまるものすべてに○をつけてください。
- (4) 貴市区町村の不到達となった仮住民票の扱いについて、9月1日時点での状況を教えてください。
- (5) 貴市区町村では、仮住民票以外に、世帯主や世帯員を確認する目的で「世帯状況確認通知書」等の書類を送付しましたか。
- (6) 貴市区町村では、「短期滞在」や在留資格を有しない者等の仮住民票対象外の者に対して、住民票に移行されない旨等の案内を含む独自の通知を送付されましたか。なお、通知等を送付された場合には、発送された文書も同封いただければ幸いです。
- (7) 貴市区町村では、特別永住者に対して、従来の外国人登録証明書の更新の場合と同様に、特別永住者証明書の更新通知を行う予定ですか。

## 仮住民票は確実に外国人住民に届いているの？

仮住民票の発送方法としては、転送不可指定による簡易書留が23自治体（33.8%）ともっと多い（表3）。郵便物が確実に相手に届いたかどうかを確認できるという点で簡易書留は有効であるが、不在であった場合、日本語が十分ではない外国人が「不在連絡票」の意味を理解し、再配達等の連絡を適切に行うことができるであろうか。

第一次発送分の不到達率<sup>2</sup>は表4のとおりであり、平均10.3%である。不到達率は自治体によってかなり差があり、もっとも高かった自治体は28.3%であった。

新制度の導入の理由の1つとして、外国人登録上の居住地登録と居住実態の乖離ゆえに、自治体が適切な住民サービスができないということが挙げられているが、多くの仮住民票が自治体に返戻されてしまっている事実は、旧制度における居住地登録の不正確さを示しているともいえよう。しかしながら、不到達の中には、前述したように、居住実態があるにもかかわらず、不在等で郵便物を受け取ることができなかった外国人住民も少なからず含まれていると推測される。

<sup>2</sup> 「個人」ではなく「世帯」単位で仮住民票を送付している自治体が多いようだ。発送と不到達の数をつねる質問に対して、「世帯」単位での数値を回答している自治体が多いことから、世帯の数値がある自治体は「世帯」単位で、「人」のみで回答している自治体は「人」単位で、不到達率を算出した。

### 返戻された仮住民票はどうなっているの？

自治体に返戻された仮住民票に関しては、必要に応じて調査を行うようことが総務省より通知されており、多くの自治体が、訪問調査、関係各課の情報との照合、勤務先担当者等への聞き取り等の方法で居住実態の確認を行っている（表 5）。

### 世帯状況の確認は大丈夫？

5月7日を基準日とした仮住民票の送付は法定通知であるが、対象外者への通知や世帯状況の確認は任意通知である。すべての世帯に世帯状況確認のための書類を送付しているのは22自治体（32.4%）と半数以下であり、混合世帯にのみ送付している自治体は24（35.3%）である。また、仮住民票に世帯員すべての自治体を記載することによって確認を求めている自治体もあるが、14自治体（20.6%）は世帯に関する確認を行っていない（表 6）。「世帯」は、自治体サービスの基礎単位と活用されるものである。「個人」で登録されていた外国人を「世帯」の成員として記録するにあたり、サービス提供者である自治体は、正確な状況を当事者にしっかりと確認する必要があるだろう。

なお、混合世帯の場合、「日本的な」伝統的性別役割分担を前提として、これまで「世帯主」であった日本人女性（妻）に確認することなく、外国人男性（夫）を「世帯主」にしてしまっている自治体もみられる。

### 対象外者には通知しなくていいの？

すべての対象外者に対し、住民票に移行されない旨の案内を独自に通知したのは34自治体（50.0%）と、ほぼ半数であり、一方、26自治体（38.2%）は送付していないとの回答であった（表 7）。(1)で考察したように、対象外者に分類された外国人のなかには、在留期間の更新を自治体に届け忘れてしまっている合法滞在者も多い。国や自治体、支援団体などが新制度についての広報を行っているとはいえ、今なお制度を十分に理解していない外国人も多く、本来は住民票の対象者とされるべき外国人が、知らないうちに対象外に分類されてしまっている場合も少なくない。このような状況にかんがみ、すべての自治体において対象外者への通知を検討すべきではないだろうか。

### 新制度のもと、特別永住者の更新は大丈夫？

特別永住者に関しては、現在所持している外国人登録証明書に記載されている次回確認（切替）申請期間の初日（誕生日）が2015年7月8日以前の場合には、2015年7月8日までに、同年7月9日以降の場合には、次回確認（切替）申請期間の初日（誕生日）までに、各自治体で「特別永住者証明書」に切り替える必要がある。これまで、特別永住者に対しては、自治体より外国人登録の確認時期を知らせる通知が届き、これによって「うっかりミス」を防ぐことが可能であったが、外国人登録が廃止されて以降はどうなるのであろうか。

法務省は、切替を忘れてしまう人が大量に出してしまうことは望ましいことではないとして、一般永住者も含めて対応を検討しているとのことである（2012年11月12日の省庁交渉における回答）。

各自治体の対応をみると、25自治体（36.8%）ではこれまで同様に通知を予定しており、24自治体（35.3%）は検討中との回答であったが、予定なしという自治体も13

(19.1%) あった(表 8)。更新の遅延は、1 年以下の懲役または 20 万円以下の罰金である。無用な法違反者を出さないためにも、さらに、住民サービスの向上のためにも、すべての自治体において、従来通り特別永住者に対する更新通知をすべきである。

表 3 仮住民票の発送方法

簡易書留				普通郵便				特定記録郵便				その他
転送可	転送不可	記載なし	小計	転送可	転送不可	記載なし	小計	転送可	転送不可	記載なし	小計	
6 (8.8%)	23 (33.8%)	2 (2.9%)	31 (45.6%)	12 (17.6%)	19 (27.9%)	5 (7.4%)	36 (52.9%)	(0.0%)	1 (1.5%)	(0.0%)	1 (1.5%)	(0.0%)

表 4 仮住民票の不到達率

5%未満	5%以上10%未満	10%以上15%未満	15%以上20%未満	20%以上25%未満	25%以上30%未満	不明
15 (22.1%)	23 (33.8%)	12 (17.6%)	10 (14.7%)	5 (7.4%)	1 (1.5%)	2 (2.9%)

表 5 不到達仮住民票の居住確認方法

訪問調査 (予定も含む)	関係各課 の情報照 合	その他調 査(予定も 含む)	住民票に 移行	何もせず	その他
35 (51.5%)	28 (41.2%)	8 (11.8%)	50 (73.5%)	1 (1.5%)	8 (11.8%)

表 6 「世帯状況確認通知書」等の書類の送付状況

すべての 世帯に送 付	混合世帯 にのみ送 付	送付してい ない	その他
22 (32.4%)	24 (35.3%)	14 (20.6%)	8 (11.8%)

表 7 対象外者への独自の通知の状況

対象者す べてに送 付	送付してい ない	その他
34 (50.0%)	26 (38.2%)	8 (11.8%)

表 8 特別永住者への更新通知

通知予定	予定なし	検討中	その他
25 (36.8%)	13 (19.1%)	24 (35.3%)	6 (8.8%)

## (3) 担当部署の対応等

## 【質問】

- (1) 貴市区町村では、改定住民基本台帳法や改定入管法など外国人関連の法制度についての職員研修を実施されましたか。あるいは実施の予定がありますか。その場合、具体的な方法等についても教えてください。
- (2) 貴市区町村の住民登録窓口では、職員等による多言語対応が可能ですか。その場合、対応言語なども含めて具体的な方法等についても教えてください。
- (3) 貴市区町村では、住民票申請等の用紙や記載方法の説明を多言語化するなどの対応（ルビふりも含む）を行っていますか。その場合、対応言語なども含めて具体的な方法等についても教えてください。
- (4) 貴市区町村では、改定法施行日の7月9日以降、外国人登録の担当窓口はどうなりましたか。また、住民票の担当窓口には、どのような変更がありましたか。
- (5) 貴市区町村では、外国人住民を住民基本台帳に組み入れるためのシステム修正経費にどれぐらいかかりましたか。
- (6) 貴市区町村では、2011年度、住民基本台帳法における住所変更届遅延を理由とする簡易裁判所への通知を行いましたか。
- (7) 法務省から被仮放免者に関する情報が送られてきた場合、どのように取り扱うこととしていますか。

## 新制度に対する自治体担当者の備えは十分？

改定住基法の施行は、これまで外国人登録事務を担ってきた自治体、そして新たに外国人住民の住民登録窓口となった自治体の日々の業務に、大きな変化をもたらしている。新制度の詳細が、外国人当事者に十分に伝わっていないことから、外国人住民からの問合せへの対応も、引き続き必要であろう。

ほとんどの自治体において、研修会や新システムの操作説明会等の職員研修が実施されている（表 9）。これに対して、3自治体では、職員研修の実施予定がないとの回答であるが、そのなかには外国人住民の数がかなり多い自治体も含まれていることか

ら、窓口での混乱等が懸念される。

#### 日本語が十分でない住民に対する対応は大丈夫？

住民登録窓口では日本語が十分でない住民に対応するために、職員等の配置（28自治体）、組織内の職員等を活用（19自治体）、他組織との連携（8自治体）、外部業者への委託（6自治体）などの取組みが多く自治体で行われている。しかしながら、対応言語や対応日時が限られているといった制約があったり、まったく対応が行われていない自治体もある（表 10）。いかに効率的に、かつきめ細かな窓口対応ができるかについて、各自治体は、今後とも知恵を絞っていく必要があるだろう。なお、改定法施行にあたり、総務省自治行政局外国人住民基本台帳室より、住基事務の外国語会話集が多言語で出されている。

#### 日本語の読み書きが十分でない住民でも申請できる？

住民票申請等の用紙や記載方法の説明についても、対応言語に制約はあるが、61自治体（89.7%）が多言語対応をしている（表 11）。

#### 旧外国人登録窓口はどうなったの？

改定法施行後、旧外国人登録の担当窓口については、大別すると、①廃止し、日本人住民と同じ住民票窓口へ統合、②外国人住民用の住民票窓口（及び特別永住者証明書関連の窓口）として存続、③特別永住者証明書関連の窓口として存続、となっている。また、外国人も日本人と同じ住民票窓口とした自治体では、窓口の案内を多言語化したという自治体もある。改定法のもとでは日本人も外国人も「同じ」住民登録対象の住民である一方で、言葉等の「ちがい」に対してどのように対応するか、それぞれの自治体で工夫を凝らしているようだ。

#### 被仮放免者情報はどうしているの？

被仮放免者情報に関しては、まだ事例がないために未定（検討中）という自治体もあるが、住民課等で保管し、関係部署に情報提供するという自治体が多い。なお、法務省（国）からの指示に従うと回答もあることから、法務省は情報をただ送るのみでなく、「何のために」送るのかということをはっきりさせる必要があるだろう。

表 9 改定法に関する職員研修

すでに実施	実施予定	予定なし	その他
61 (89.7%)	1 (1.5%)	3 (4.4%)	3 (4.4%)

表 10 住民登録窓口での職員等による多言語対応

職員等を配置	組織内の職員等を活用	他組織との連携	必要に応じて手配(具体的方法の明記なし)	外部業者への委託	その他	特に対応せず
28 (41.2%)	19 (27.9%)	8 (11.8%)	8 (11.8%)	6 (8.8%)	4 (5.9%)	5 (7.4%)

表 11 住民票申請等の用紙や記載方法の説明の多言語化

多言語対応	特に対応せず	その他
61 (89.7%)	5 (7.4%)	2 (2.9%)

表 12 住所変更届遅延を理由とする簡易裁判所への通知状況(2011年)

行った	行っていない	その他	無回答
40 (58.8%)	26 (38.2%)	1 (1.5%)	1 (1.5%)

## (4) 改定住基法全般

## 【質問】

今回の法改定において、特に問題や課題を感じた点などがありましたら、教えてください。

改定住基法に関する自由記述からは、行政と外国人住民をつなぐ窓口として、日々、業務を行っている担当者の率直な意見をうかがうことができる。以下にそのまま列挙したが、意見を大別すると、①制度の周知に関する意見、②総務省や法務省に対する意見、③制度の問題点に関する意見、④その他、となる。

①の制度の周知に関しては、自治体の努力にもかかわらず、外国人当事者に制度の詳細が正確に伝わっていないことが指摘されている。また、外国人住民のみでなく、彼/彼女らの日本での生活に欠かせない金融機関等への周知が十分でない点を指摘する声もある。

②については、法改定から施行まで3年間の準備期間があったにもかかわらず、総

務省や法務省の対応が徹底されておらず、具体的な指示の曖昧さや、両省の連携不足等を指摘する意見が多数あった。

③の制度上の問題点としては、法改定の目的の1つである外国人住民の利便性の向上に対する疑問、人権尊重という視点から個人情報の保管に対する不安、細部の調整不足に対する不満などの声があった。現場からの声がしっかりと担当省庁や立法担当者に届き、真に「共に生きる」社会の構築に向けた制度の「改善」がなされることを期待したい。

#### ① 制度の周知に関する意見

- ▶ 住居地以外の変更届出や、在留カードの交付申請が地方入管へ変更になったことを知らない方が多く、これまでも自治体側で広報してきたが、今後も継続する必要があると感じている。
- ▶ 外国人住民に対する制度の周知が足りず、窓口で直接来庁する人が大勢いた。
- ▶ 新規入国者に対し、必要書類（例：国籍国における続柄を証する文書）等の周知が図られていないため、手続き等に支障が生じたり、苦情の原因となっている。
- ▶ 本来、国が説明する通称名や文字の表記等についての問合せが極めてつながりにくい状況となっているなどから、区の窓口や電話に多数の問い合わせが寄せられている。外国人やその関係者のみでなく、本人確認を行う金融機関等からの問い合わせも多い（例：旅券の漢字、在留カード等の標記文字、民事局の戸籍文字、法務局の登録文字が異なることへの問合せ）。
- ▶ 法改正を外国人住民に対して広報するため、パンフレット配布、市広報HP掲載、留学生受入れ学校宛てに外国人住民に係る法改正についての資料を送付、外国人住民懇話会での説明等を行ったが、法施行前後には在留カードへの切り替え手続きなどの問合せが多くあり、制度の周知方法の難しさを感じた。
- ▶ 警察、金機関等への周知不足。

#### ② 総務省・法務省に対する意見

- ▶ 今回の法改定に伴い、各市区村と法務省（入国管理局）との連携は必須であるが、法務省の事務手続き、考え方に混乱があり、事務処理や窓口対応に苦慮するケースが多々ある。
- ▶ 法務省・総務省からの外国人および各関係機関への周知が徹底されていないため、窓口でトラブルになることもある。両省において、早急に問題を改善し、適切な通知・指示や連携が行われることを望む。
- ▶ 法務省や総務省の対応が徹底しておらず、指示が曖昧で、さらに法務省通知が不正確なものも多く対応に苦慮している。
- ▶ 入管職員の知識不足や、法務省連携の不具合により、誤った氏名及び居住地の在留カードが交付され、正確な住民票作成に支障をきたしている。
- ▶ 報道にもあるように、法務省のシステムが安定稼働の状況となっていないため、業務手順が固まらず、また訂正通知の対応に追われている状況が続いている。
- ▶ 空港や入管での在留カード作成時に名前間違いが多い（主に旅券と在留カードの名前のブロック数の違い）。
- ▶ 法務省連携システムの不具合により、情報の正確性に不安を感じる。
- ▶ 在留管理をしている法務省と住民基本台帳の管轄となる総務省との連携がとれていないため、どちらに問い合わせても要領をえない場合がある。
- ▶ 連携端末から取得する法務省通知が当初混乱を生じており、データの精度が低か

ったため現在も法務省通知に対し一抹の不安がある。

### ③ 制度の問題点に関する意見

- ▶ 永住者が在留カードの更新に定期的に入国管理局（同出張所を含む）へ出頭しなければならない手間が制度として増えたこと等、必ずしも外国人にとって利便性の向上する法改定となりえていない。
- ▶ 中長期在留者のカードについての申請交付が入管になったことに不便を感じている方が多い。
- ▶ 住基法の届出と入管法の住居地の届を並列させたまま 1 つにできずに法施行がされてしまったことは、私たち市町村の事務にとっても大きな問題であると思う。
- ▶ 住基法と入管法上の届出は一体で行うことが望ましいとしつつも、場合によっては別々に届出することも可能となっている。このため、住民登録がないまま在留カードに住所の裏書きを行う。あるいは、在留カードに住所の裏書きもせず住民登録のみを行ったまま他市に転出してしまった場合に、データの不整合が生じる可能性がある。このような問題を防ぐため、住基法と入管法の届出は一体が必須であるとの法整備を望む。
- ▶ 法改定前に再入国手続きをして出国した者の取扱いについて：前記の者の世帯員が世帯全員の転出届を提出し、他市へそのまま転入届をする際に居住実態がないことで転入先市町村で受け付けられない事案が多発している。転出・転入届の際によく話をうかがい、状況に応じた適切な処理が必要である。
- ▶ 法改正前後で、社会生活を支える住民情報の登録や公証において不十分などところがある。戸籍のない外国人にとって、国内に居留する父母、配偶者を旧外国人登録法同様に記録することは、通称名記録と同様に公証に必要なと思う。
- ▶ 法改正前情報の証明に原票開示請求の方法しか用意されていないのは、法的効力の点からも個人情報保管の点からも外国人住民の人権が尊重されているか疑問である。
- ▶ 実務に関する細部の調整不足。

### ④ その他

- ▶ システム障害等が起きた場合の事務処理方法、対処法についても想定し、制度設計を行うことの必要性を感じた。
- ▶ 今後、外国人住民と日本人住民の窓口を統合することにより、かえって窓口が混乱する恐れがあるため統合については慎重を期する必要がある。
- ▶ 簡体字等から正字への漢字置換に苦慮した。
- ▶ 施行後間もないので、現場では試行錯誤が続いている。

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、青森市、仙台市、山形市、水戸市、太田市、大泉町、さいたま市、千葉市、千代田区、新宿区、墨田区、江東区、目黒区、大田区、世田谷区、杉並区、豊島区、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、富山市、金沢市、福井市、長野市、上田市、飯田市、岐阜市、大垣市、美濃加茂市、静岡市、浜松市、磐田市、掛川市、湖西市、菊川市、名古屋市、豊橋市、豊田市、小牧市、知立市、津市、四日市市、亀山市、伊賀市、大津市、甲賀市、大阪市、堺市、奈良市、和歌山市、松江市、岡山市、総社市、広島市、山口市、北九州市、福岡市、佐賀市、長崎市、熊本市、大分市、宮崎市

残念ながら、「回答を差し控える」旨のご返答いただきました湖南市と松山市、ご連絡がないままご回答がいただけなかった以下の自治体におかれましても、居住する外国人に対して適切な住民サービスが提供されることを期待しております。

盛岡市、秋田市、福島市、宇都宮市、前橋市、伊勢崎市、中央区、港区、文京区、台東区、品川区、渋谷区、中野区、北区、荒川区、新潟市、甲府市、可児市、富士市、袋井市、鈴鹿市、長浜市、京都市、神戸市、鳥取市、徳島市、高松市、高知市、鹿児島市、那覇市

移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）  
外国人住民基本法の制定を求める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