

萩原久美子 下関市立大学経済学部教授

入管法改正と日本社会の狭間で―労働、ケア、シチズンシップ

外国人労働者受入れ拡大を目的とする改正入管法（出入国管理および難民認定法）に基づき、2019年4月から就労を目的とする新たな在留資格「特定技能」が始動する。建設・農業、介護など「人手不足が深刻」とされる14分野で1、一定の技能等を備え、政府が言うところの「即戦力」となる外国人労働者がその対象となる。今後5年間で約34万人を上限に「特定技能」での外国人労働者の受け入れを進める方針だ。

日本が実態として外国人労働者の受け入れ国となったのはバブル経済に沸いた1980年代後半のことだ。人手不足の労働集約的な産業・職種に外国人雇用が広がるとともに、プラザ合意以降の円高を背景に興行ビザで入国する「じゃぱゆきさん」や農村での嫁不足解消を狙った外国人花嫁を求めた。この時、日本は「移民は認めない」「専門的・技術的職種の人材は受け入れるがいわゆる単純労働者は認めない」という政策を選択した。それが1990年に施行された改正入管法として結実する。以降、この「90年体制」が約30年にわたる日本の外国人労働者政策あるいは移民政策の基本構造となってきた。

「移民は認めない」「単純労働者は受け入れない」という入管政策の建前を維持しながら、実態としてある「労働力が欲しい」という経済的社会的要請を受け止める。その狭間で途上国への技能移転を目的とした技能実習制度が本来の目的から逸脱し、多くの矛盾を抱えてきたことは周知の通りである。「90年体制」は日本社会や政治が外国人の存在を制度的に不可視化する論理を用意する一方、まことにいびつな形で日本社会がその生産・再生産体制を外国人労働力に依存する構造を形成してきた。

はぎわら くみこ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。専門分野は労働社会学、人事労務管理論、社会政策のジェンダー分析。生活経済政策研究所主任研究員、東京大学社会科学研究所特任助教などを経て現職。

著書に『復興を取り戻す―発信する東北の女性たち』（2013年、岩波書店、共編）、『「育児休職」協約の成立―高度成長期と家族の責任』（2008年、勁草書房）、『迷走する両立支援―いまこどもをもって働くということ』（2006年、太郎次郎社エディタス）など。

「外国人雇用状況」(厚生労働省)を見る。雇用対策法の改定に基づき、外国人の雇用に関して届け出が義務づけられた2008年、外国人労働者数は約48万人だった。2013年には71万人、2016年には100万人を突破し、2018年には146万人へと急増した。この趨勢と安倍政権下での成長戦略とが関係していることは言うまでもない。しかし、在留資格別での労働者数を見れば、アベノミクスが求める「高度外国人材」よりも、不安定な雇用で日本の生産・再生産体制を下支えする様々な外国人労働者の姿が見えてくる。

就労を目的に「専門的・技術的職種」として公式に受け入れている外国人労働者は2018年、約27万人で、全体の2割に満たない。「技能実習」をはじめとする就労を目的としない在留資格での外国人労働者が8割を占めるのである。そのうち最も多い「身分または地位に基づく在留資格者」(永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者)は約49万人、全体の約34%を占める。ところが、その存在はかたくななまでの移民政策の否定——すなわち労働力の入り口論に比して消極的な日本社会での市民権ないし多文化共生への対応に明らかなように不可視化されてきた。

「単純労働者」を認めない入管政策のもとでは「専門的・技術的職種」の範囲はその時々での政治的経済的要請に対しきわめて柔軟に応答してきた²。現在、このカテゴリーでの在留資格は15種あるが、うち「高度専門職」は高度外国人材の積極的受け入れ方針を受けて2015年に新設、「介護」は介護士の不足を補うために2017年に新設された。そして今回の「特定技能」が続く。

特に第二次安倍内閣成立以降、「特定活動」という在留資格は政権の意図を直接、反映する³。「特定活動」は法務大臣が個々の外国人について特に指定すればよく、法改正を必要としない。よって2015年以降、▼建設・造船分野の外国人労働者(東京オリンピックや震災復興による建設需要およびその関連需要への対応)▼国家戦略特区による外国人受け入れ(家事支援、医師・看護師、起業家、農業支援)など、ひたすら成長戦略の対象となる領域を拡大してきた。

始動する改正入管法。これは「90年体制」からの転換なのか。それとも矛盾の増幅なのか。日本社会と移住・定住する外国人との関係をどのように変化させていくのか。本特集の論者が取り上げるのは、経済成長にとって最適な外国人労働者の受け入れ政策のありかたや移民の是非ではない。前提とするのは今現在、日本には263万人を超える外国籍者が暮らし、働いているという事実である。それらの人々の就労、市民権の行方と成熟した社会への転換に向けた議論である。■

《注》

- 1 介護、ビルクリーニング、素形材、産業機械製造、電気電子情報関連、建設、造船、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造、外食が14分野としてあげられている。
- 2 外国人労働者数の約23%を占める「資格外活動」も週28時間以内という国際的に見ても長い資格外活動の上限時間設定がなされている。その結果、留学生が不熟練労働力の供給源となっていることが指摘されている。
- 3 技能実習生は当初「特定活動」の在留資格で受け入れが始まっている。外交官や高度専門職が帯同する家事使用人、EPAによる看護師・介護福祉士候補者の在留資格も同様である。

地域社会における外国人労働者受け入れ

—人口減少と技能実習生への依存の深化—

上林 千恵子

法政大学社会学部教授

はじめに

2018年12月に成立した改正入管法は、現実的には低熟練外国人労働者を在留資格「特定技能」で受け入れ可能とした。日本の移民政策上、1990年入管法と同様に画期的な転換であろう。新入管法では、業種別受け入れ見込み人数についてはおおよその数値が示されているものの、地域別の受け入れに関しては「運用に関する基本方針」で「大都市圏その他の特定の地域に過度に集中して就労することとならないようにするために必要な措置を講ずるように努めるものとする」と触れているに過ぎない。人口減少が著しい過疎地でこそ、地域の維持のために新たな労働力が求められているが、今回の改正はこの期待に応えられるだろうか。

これまで地域社会の外国人労働者に関しては、特定の集住都市に居住する日系中南米人を中心に「生活者としての外国人」という観点から研究と

政策立案がなされてきた。しかし現在の外国人労働者の構成員を見ると、留学生と技能実習生の比率が高まってきている。そうした一時的滞在のアルバイト型や、短期出稼ぎ型労働者に対しても今後は支援が必要とされよう。とりわけ、若年者不足の過疎地では、その地域で就労可能な外国人は、日系人でもなく、留学生でもなく、技能実習生しか雇用できる労働力の選択肢がない。こうした人口減少地域での近年の技能実習生への依存の深まりを前提に、彼らに必要な政策支援の在り方を考えてみたい。そしてこの検討は、今後が増大が予想される特定技能外国人に対する支援の在り方と多くの共通項を持つだろう。

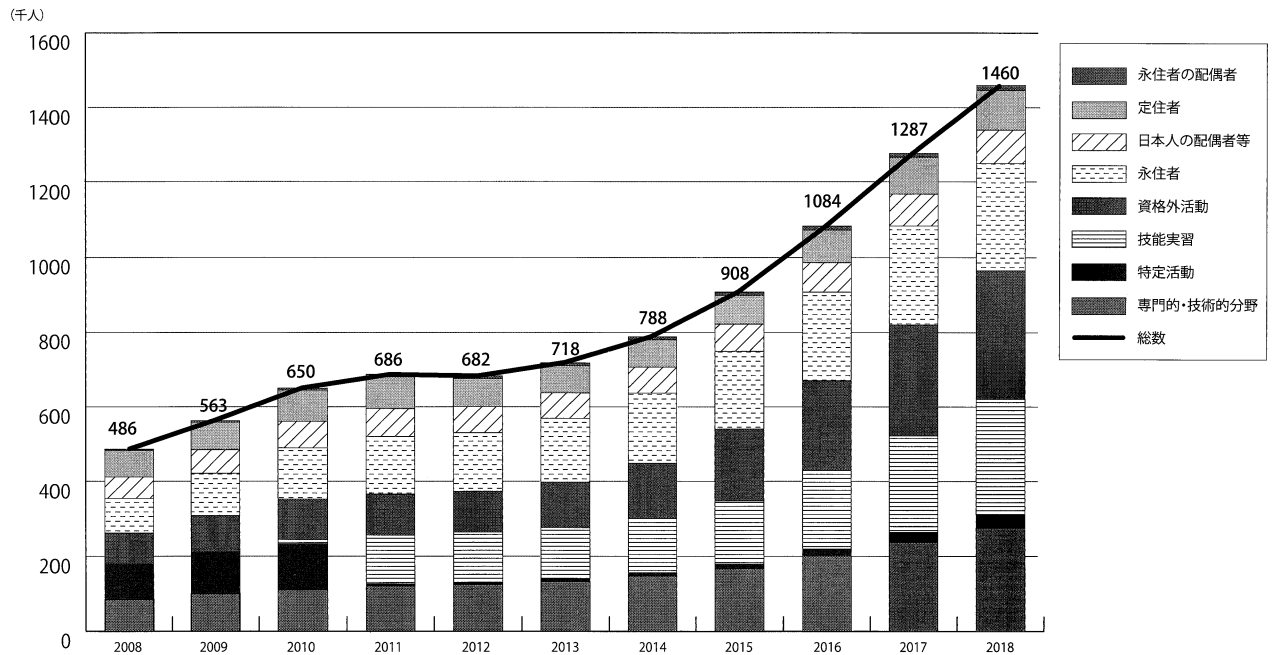
日本の外国人労働者受け入れの現状

まず現在の日本の外国人労働者受け入れの現状を見てみよう。図1は厚生労働省の『「外国人雇用状況」の届出状況』を図示したものである。リーマンショック後の2008年から2012年にかけてこそ外国人労働者総数こそ50万人から70万人とやや横ばい状態であったが、その後2012年68.2万人から直近の2018年の146万人まで6年間、年率13.5%で伸びている¹。この人数の伸び率の大きさと同時に注目したいのは、技能実習生数である。2012年13.4万人から2018年30.8万人に増大しており、伸び率は同じく6年間で14.8%であった。外国人労働者数の伸びを技能実習生数の伸

かみばやし ちえこ

東京大学大学院社会学研究科博士課程満期退学。社会学修士。専門は産業社会学。東京都立労働研究所研究員、江戸川大学社会学部専任講師を経て、1996年より現職。著書に『外国人労働者受け入れと日本社会』（2015年、東京大学出版会）、「高度外国人材受入政策の限界と可能性」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学：選別メカニズムの比較分析』（2017年、名古屋大学出版会）、「介護人材の不足と外国人労働者受け入れ」『日本労働研究雑誌』No.662（2015年）など。

図1 在留資格別外国人労働者数



(出所) 厚生労働省 (2018) 『外国人雇用状況』の届出状況まとめ 各年度 10月末現在の数値。

びがやや上回っているということになる。

さて、なぜこのように技能実習生数が増大したのだろうか。志甫啓 (2012) は技能実習生数がまだ13万人だった2009年までのデータから、その理由を第1に、若年労働力の減少を補う雇用のミスマッチを埋めるためのものであることを指摘する。すなわち、この制度の当初から見られた外国人技能実習制度に対する厳しい批判にもかかわらず、受け入れ規模の拡大が進み、送り出し国でも大量の帰国実習生が存在することは、「今日、多数の技能実習生が賃金格差のみに導かれて盲目的に来日しているわけではない」(志甫2012:44)と指摘する。そして第2の理由として、景気回復期に特有の移動性と柔軟性の高い非正規雇用への需要の増大と人手不足が特定の企業や産業、地域で発生したことを挙げている。

筆者の解釈では、前者は基本的には日本社会の構造的なものに由来する点であり、後者は景気感応的な受け入れ理由となろう。構造的要因と景気感応的要因とが二重に機能して、技能実習生の大量受け入れに繋がったと考える。その上で、志甫の分析では、都道府県別のマクロデータの分析から、①景気回復期には高卒新卒者の地域労働市場へ

の流入が相対的に大ききなところ、②また人口の再生産水準や出産適齢期人口の割合が低い高齢化が進んだ地域で、実習生の活用が進んでいると示されている。そして少子高齢化の著しい地域が、地域の産業政策の一環として技能実習生の受け入れを位置づけるべきであると提言した(志甫2012:53)。

本稿の文脈では、この最後の提言こそが重要である。先の論文で使用されたデータの時点からほぼ10年を経て、少子化と外国人労働者の問題、とりわけ人口減少の進んでいる中山間地で就労可能な技能実習生の増加傾向がさらに顕著となった。表1は、都道府県別外国人労働者数と技能実習生数を示した結果である。技能実習生が各都道府県の在住外国人労働者の割合に占める大きさの順位で並べた。ここから推量されることは次のような事実である。全国では技能実習生比率は外国人労働者中の21.1%であるが、この比率は地域差が大きい。押しなべて東京を中心とする神奈川、大阪、埼玉などの都市圏では技能実習生への依存度が低い。技能実習生受け入れ業種は製造業中心に構成されているが、都市圏の産業構造は卸・小売りやサービス産業に偏っていて製造業の構成比

表1 都道府県別外国人労働者数と技能実習生数

	外国人労働者総数	日本の外国人労働者に占める各都道府県の割合	技能実習生人数	技能実習生の構成比	技能実習生構成比順位
全国計	1,460,463	100	308,489	[21.1%]	全国平均
宮崎	4,144	0.3	2,800	(67.6%)	1
愛媛	8,376	0.6	5,555	(66.3%)	2
徳島	4,389	0.3	2,869	(65.4%)	3
鹿児島	6,862	0.5	4,343	(63.3%)	4
岩手	4,509	0.3	2,803	(62.2%)	5
青森	3,137	0.2	1,946	(62.0%)	6
熊本	10,155	0.7	6,295	(62.0%)	7
香川	8,703	0.6	5,222	(60.0%)	8
高知	2,592	0.2	1,534	(59.2%)	9
鳥取	2,755	0.2	1,519	(55.1%)	10
山形	3,754	0.3	1,937	(51.6%)	11
富山	10,334	0.7	5,206	(50.4%)	12
大分	6,254	0.4	3,094	(49.5%)	13
北海道	21,026	1.4	10,357	(49.3%)	14
秋田	1,953	0.1	958	(49.1%)	15
石川	9,795	0.7	4,793	(48.9%)	16
広島	31,851	2.2	15,354	(48.2%)	17
岡山	16,297	1.1	7,704	(47.3%)	18
長崎	5,433	0.4	2,462	(45.3%)	19
福井	8,651	0.6	3,908	(45.2%)	20
島根	4,297	0.3	1,934	(45.0%)	21
佐賀	5,258	0.4	2,366	(45.0%)	22
山口	7,723	0.5	3,416	(44.2%)	23
奈良	4,116	0.3	1,805	(43.9%)	24
福島	8,130	0.6	3,337	(41.0%)	25
和歌山	2,395	0.2	905	(37.8%)	26
茨城	35,062	2.4	13,174	(37.6%)	27
岐阜	31,279	2.1	11,641	(37.2%)	28
新潟	8,918	0.6	3,282	(36.8%)	29
長野	17,923	1.2	6,357	(35.5%)	30
宮城	11,001	0.8	3,676	(33.4%)	31
三重	27,464	1.9	8,876	(32.3%)	32
栃木	24,016	1.6	6,724	(28.0%)	33
兵庫	34,516	2.4	9,024	(26.1%)	34
群馬	34,526	2.4	8,201	(23.8%)	35
滋賀	17,238	1.2	4,071	(23.6%)	36
福岡	46,273	3.2	10,624	(23.0%)	37
千葉	54,492	3.7	11,988	(22.0%)	38
愛知	151,669	10.4	33,310	(22.0%)	39
京都	17,436	1.2	3,773	(21.6%)	40
静岡	57,353	3.9	11,989	(20.9%)	41
山梨	6,910	0.5	1,432	(20.7%)	42
埼玉	65,290	4.5	13,150	(20.1%)	43
大阪	90,072	6.2	16,403	(18.2%)	44
沖縄	8,138	0.6	1,414	(17.4%)	45
神奈川	79,223	5.4	9,776	(12.3%)	46
東京	438,775	30.0	15,182	(3.5%)	47

(出所) 図1と同じ

が小さく、またそこで就労する外国人も留学生と、専門的技術的分野の外国人とその家族で構成されているからと思われる。一方、比較的高齢化が進んだ県での技能実習生比率が高い。こうした地域では若年者が県外あるいは県庁所在地などへ流出していく中で、地域社会の経済を維持する労働力として実習生の受け入れが行われている。一つは農業であり、他方は地元中小製造業である。

しかしながら、都道府県の単位では大きすぎて地域社会における技能実習生の役割は見えてこない。より小さな単位の市区町村レベルを検討することによって、はじめて地域社会と外国人労働者の中心メンバーである技能実習生の関係が明らかになる。いくつかの自治体では、技能実習生誘因施策を実施し、全国的なパイロット事例になっている。その事例を後段で紹介するが、実はこうした施策が生まれる以前はそして現在も、地域社会と外国人労働者との関係は多様であり、彼らの経済的貢献が地域社会の住民から必ずしも適切に評価されてこなかったことを指摘しておきたい。そこに多文化共生政策という名称の地方自治体による外国人住民に対する施策の必要性が生まれたのであった。

これまでの外国人労働者と地域社会の関係

これまでの外国人労働者と地域社会の関係をみると、外国人労働者の類型によって異なっている。日本が本格的に外国人労働者を受け入れた契機は1990年入管法をもって嚆矢とするが、その後は僅か30年しか経過しておらず、受け入れた外国人労働者の居住地域、職種、雇用形態について多様性が乏しいからである。外国人労働者を、日系人と技能実習生との2類型に分類するだけでも外国人労働者と地域社会の関係を把握できよう。

◆日系人と地域社会

日系人と地域社会との関係は、梶田孝道のグループが主張した「顔の見えない定住化」という言葉に象徴されていよう（梶田他2005）。「顔の見えな

い定住化」とは、地域社会での「社会生活を欠いているがゆえに（その存在を）地域社会から認知されない」という意味であり、これを日系人の存在様式の特異性と表現した。彼らは行政上の記録では住民登録がなされているものの、生活者としての存在は日本人で構成されている地域社会へ浸透せず、そのために日系人は地域住民としては見えない存在となっているという。日系人の生活世界とは、家族合流があり、出産・育児があり、その子供が地域の学校に通学し、就職するというごく当たり前の生活である。ところが、その存在は地域の工場で就業可能な柔軟な労働力としてのみ認知されているために、日本語が不自由で日本の生活習慣に不慣れた外国人の受け入れの施策が不十分であった。具体的には多言語習得の問題のほかに、派遣労働者就業支援制度、保健医療・年金などの社会保障制度、就学支援や日本語指導などの教育制度、外国人登録制度など諸制度において外国人労働者の受け入れの現状に不備がみられた。生活全般に影響する制度が従来までは日本人だけを前提として機能していたが、外国人労働者を受け入れたために機能不全を起こしたのである。

こうした現状と従来制度の乖離を埋めるために、日系人集住都市の代表であった浜松市、豊田市、太田市などの13の都市が中心となって自治体レベルの外国人住民政策を展開する目的で2001年に外国人集住都市会議が創設された。この会議の提言は、日系人受け入れ自治体の具体的要望が盛り込まれてきたために一定の成果があった。たとえば外国人の子どもが集中して通学する学校へ日本語教育を担当する教員を従来の定員以外に増員・配置する、あるいは地方自治体が管轄する住民登録と法務省が管轄する在留管理とを一体化した在留カードを創設するなど、それぞれ国レベルの政策変更として提言内容が実現してきた。

しかし2008年のリーマンショックによって大きな変化が起きた。日系人は、主として派遣・請負労働者として自動車・電機産業の大手企業で就労していたから、この層に集中的に経済不況の影響が及んで、派遣切りの対象者となり、大量の帰国者が

発生した¹。

2007年末時点で日系ブラジル人は31万人在留していたが、2017年末には19万人まで減少している。2013年には日系人の再入国が解禁されたので、近年はややその人数は微増したが、他の在留資格の外国人労働者が増大したので、日本の外国人労働者に占める割合は低下傾向である。以上のような傾向を前提として、渡戸は「日本に残留した日系ブラジル人のコミュニティは貧困化、階層分化しながら縮小し、子どもの教育コストを切り下げる傾向もみられる。そうしたなかで、後続グループがほぼ消滅した第二世代が否定的なアイデンティティから自尊感情を回復させ、自らのライフチャンスをつかむために切り拓きうるかが重要な課題となっている」（渡戸 2017：132）と述べている。日系人に対する政策課題は、従来の短期的なものから第2世代のライフチャンス確保という長期的なものへと移行していることが示されている。

現在、それぞれの外国人集住都市では、日系人が減少した代わりに、ネパール、ベトナムなどの多様な国籍と日本人の配偶者やその家族など移民的背景を持つ人が増加した。この結果、従来の日系人を対象とした政策提言では不十分になったこと、また各都市の利害も多様性を持つようになったことを背景に、外国人集住都市会議から離脱する都市が相次いだ。ピーク時は29都市が参加していたが、2018年度は15都市に減少した。日系人を中心にして受け入れてきた地域社会は、受け入れ外国人の多様化によって、よりきめの細かい、また長期的な見通しをもった受け入れ政策の必要性が問われるようになったといっただろう。

◆外国人技能実習生と地域社会

日系人中心に受け入れてきた地域社会と異なり、技能実習生を受け入れてきた地域社会は、受け入れ企業が中小企業中心であり、地域的に散在しているために、実は日系人以上に技能実習生は地域社会から隔離されてきた。日系人が「顔の見えない定住化」した存在ならば、定住化せずに短期出稼ぎ型労働力である技能実習生は、「地域社会

から隔離」された存在であったといえよう。この点は既に他所で指摘したが（上林 2015：214-217）、隔離の理由は以下のような事情による。第1に、技能実習生が就業する農業、水産加工業、中小製造業は人件費の安い過疎地に立地していることが多い。若年者が不在であるからこそ、その代替労働力としての技能実習生に期待が集まる。地理的に過疎地であり、自転車以外の交通手段がないために、活動範囲が限定される。また、時間的にも、手当がつくために夜勤を愛好し、休日でも仕事があれば勤務したいと考える。第2に事業主も、技能実習制度に対する世間の批判を承知しているので、その存在を地域社会から隠そうとする傾向にある。また隔離しておくことが、潜在的には技能実習生の失踪予防につながるという考えもあった。

しかし日系人の場合と同じく、技能実習生の地域社会との関係も変化しつつある。まず表1でみたように、外国人労働者に占める技能実習生の比率が過疎地ほど大きくなり、また受け入れ人数も増加して、地域社会での存在感が増した。地域で就労する外国人は、技能実習生と比べてよいほどになったのである。また技能実習生は従来も地域社会の衰退を食い止める存在として住民、とりわけ高齢者から歓迎される側面もあったが、さらに高齢化が進んだために、地域社会からも注目されるようになった³。

こうして地域社会と外国人労働者の関係は徐々に変化してきているが、さらに地域の振興政策として技能実習生の受け入れを産業政策の一環として協力に進めている事例を以下に紹介したい。

地方自治体の技能実習生受け入れ支援策

これまで都道府県レベルの地方自治体と技能実習制度の関係は比較的薄かった。なぜならば、技能実習制度それ自体は国の管理の下に置かれており、県単位で独自にこの制度に関与する余地は少なかったからである。しかし市区町村の場合は、単位が小さく小回りがきくことと、地域社会の技能実習生へのニーズが直接的に理解されるので、独

自の受け入れ政策を実施する余地がある。本節では、埼玉県川口市と岡山県美作市と取り上げる。前者の事例は、過疎ではなく典型的な都市型受け入れであるが、都市型であるが故に自治体支援が必要であることを示す。後者の事例は、人口減少地域の中山間地の受け入れ事例である。

◆都市型地域での受け入れ：川口市の事例

川口市は現在の技能実習制度のモデルを提供した地域である。地場産業の鋳造業が人手不足から事業団体として海研会（発足当時の名称は、海外鋳物研修生受入協議会）を立ち上げ中国から研修生を受け入れた。日本で初の試みであった。その鋳物業および、川口市内工業団地で就労する技能実習生に対して川口市が援助を行ったのである。詳しくは（山口 2018）に触れられている。市の援助内容は、技能実習生用宿舎の立替え建設費用の半分、およそ1億9000万円を補助する、商工会議所がベトナムからの技能実習生受け入れ監理団体として機能することを援助する、新宿舎内に多文化共生のための交流スペースを開設する、情報提供のために技能実習生のメールアドレスを登録する、などの施策である。

川口市は次に述べる美作市と異なって、過疎地域ではない。反対に、都心のベットタウンとして住民は増加し、また外国人人口も増大しており、在留外国人人口は2018年6月で34,905人と全国の市区町村では第3位の人数となっている。しかし2016年時点で技能実習生数は877人で、外国人住民のおよそ3%でしかないという（山口 2018：102）。外国人労働者としては比較的マイナーな技能実習生になぜ受け入れ施策を実施するのか。

その疑問について、山口は技能実習生に対する正統性の付与であると指摘する。すなわち、川口市という地域特性は、東京都と荒川をはさんで接しており、いわば都会の真ん中であるといつてよい。ここに居住を始めた新住民は、いまや公害を出さなくなってきたとはいえ、従来からの地場産業を嫌い、またそこで就労する技能実習生についても地域社会としての必要性を認めていないといった方がよいだ

ろう。その技能実習生に対して宿舎を市が提供することで、技能実習生の就労が市の産業・労働政策の中で不可欠であることを公的に示す役割を果たしたといえる。

さらに、川口のような地価、人件費の双方が高い地域での中小製造企業は優良企業しか生き残れない。鋳造業者が年々廃業していく中で、現在でも技能実習生を雇用し続けている企業は受注生産で高品質の製造品目を生産している優良企業である。低賃金外国人労働者の雇用によって衰退を免れている限界型企業ではない。その意味では技能実習生雇用を促進する政策は、市としての産業政策でもある。

以上、人口減少ではなく、人口増加している地域での産業政策としての技能実習生雇用支援政策を川口市にみた。人口減少地域ではない都市部でも、人手不足から技能実習生への雇用が進展しており、自治体の政策としてそれを支援する実態を明らかにした。

◆中山間地での受け入れ：岡山県美作市の事例

岡山県美作市の事例は、典型的な人口減少地域の産業政策の一環である。美作市については二階堂がフィールドワークを重ねて多文化共生政策との観点から事例をあきらかにしている（二階堂 2019）。したがってここでは、産業政策としての観点から美作市の事例を記述する。

美作市は鳥取県との県境に近い岡山県北東部に位置し、人口28,056人（2018年3月末）である。2005年の人口は約32,000人であったから、これまでにすでに4,000人の人口が減少し、2040年までには20,000人を下回ることが予想されている。そこで市内の工業団地へベトナム人技能実習生を呼び入れるために、積極的に技能実習生受け入れ事業を開始したのである。2018年現在では、ベトナム人100人、中国人89人を中心に合計276人の技能実習生が就労している。美作市人口に占める外国人比率は0.98%であり全国比率（2017年末で2.02%）よりも低い。従来、外国人が居住してこなかった中山間地だからその数値であろう。

美作市は1998年に作東産業団地を造成し、主として大阪近辺の中小企業を誘致した。アルミダイカスト、射出成型など自動車関連部品製造業が中心である。技能実習生受け入れ企業はこの産業団地外の企業も含まれ、建設業、縫製業など合計16社である。こうした中山間地での操業では製品納入先までの交通の不便さが危惧されるのが普通であるが、中国自動車道で大阪まで車で約2時間、姫路までも1時間半の時間距離であるので、ジャスト・イン・タイム方式の生産様式の結果として、多頻度配送が必要とされる自動車部品製造業が立地しても納品に支障はない。一次下請け、二次下請けレベルならば最終組み立てを担当する親会社事業所近接地に立地することを求められよう。

しかし、美作市内に立地する中小製造業の場合は、三次以下の下請け企業であるので、1時間半から2時間の時間距離でも納入は可能である。その結果、美作市内の中小製造業の場合、企業が立地する土地、製品を発注する企業を十分に確保できる。欠けている生産上の隘路は、人手のみであった。そこで市の産業政策の一環としてベトナム人技能実習生受け入れ施策を採用したのである。

施策内容は次のとおりである。2015年、萩原市長がベトナムの国立大学ダナン大学を訪問し相互協力協定を締結、同時にベトナムの労働・傷病兵・社会問題省副大臣を訪問し技能実習生に関する意見交換を行った。その上で、技能実習生受け入れ事業として、

- ①「みまさか商工会」に補助金を出して受け入れ事業を行う
- ②空き家となっていた雇用促進住宅を市が所有し、技能実習生の受け入れのための共同住宅として低家賃で提供する
- ③共同住宅と産業団地との間に「勤労者バス」という名称の市営バスを提供し、交通手段のない技能実習生に交通手段を提供する
- ④市の嘱託職員として1名のダナン大学の日本語学科卒業者を1年契約で雇用し、ベトナム人技能実習生の生活管理の援助をするの施策内容を実施中である。

要するに、①中小企業では規模が小さいために、提供が困難か提供してもコスト高になる福利厚生である住宅、②過疎地であるために手当が不十分な交通手段、③外国人であるために、母国語と母国の生活習慣に堪能なブリッジ人材としての生活管理者、の3つの要素を市の施策として提供したということになる。

美作市としては、技能実習受け入れ事業はまだ開始されて2年ほどしか経過していないため、現時点での外国人労働者の定住化についての見込みは検討していない。一方、彼らを雇用している事業主は彼らの長期雇用はまだ視野に入れていない⁴。人口3万人以下の人口減少地域の外国人労働者受け入れ政策として、美作市の事例は非常に興味深く、今後、同様の問題を抱えた地方自治体の参考例になろう。

とりわけ住宅供与の施策は重要である。日系人の場合は大手派遣会社が自前で宿舍を提供してきた事例はあるが、技能実習生の場合は雇用先が地域に散在しているために彼らの住宅を1か所でも提供できないことが多い。そのため、何らかの住宅供与を自治体が提供する施策内容とすることは意義があろう。川口市でも、宿舍の提供が主たる施策であった。住宅の提供と、過疎地の場合は交通手段の提供が、技能実習生を誘致するために必要な施策となろう。もし技能実習生に失踪の恐れが少なければ、自動車運転免許取得費用の援助も考えられるかもしれない。

◆都市型地域と中山間地との比較

外国人労働者を地域社会で受け入れる場合、それぞれの地域によってその受け入れ施策が異なることは当然であろう。都市型の場合は、地域産業構造に占める製造業の比重が低く、そのため製造業中心で構成されている技能実習職種割合も低くなり、技能実習生という外国人労働者類型の比重も低くなる。しかし都市型地域で中小製造業の存続は今後とも地域社会の中で必要とされると考えるので、技能実習生の受け入れ継続は必要であり、その受け入れに対する政策対応も望まれるだろう。

一方、人口減少地域での技能実習生受け入れは、地域の産業を維持するために不可欠となっている。こうした地域で就労可能な労働者は、海外から呼び寄せることしか当面の手段がないからである。今後は、こうした労働者が地域に短期的にも定着するかどうか、そして長期的には受入れた外国人が地域に将来にわたって定住化することを地域社会が希望するかどうか、このような議論が必要であろう。

おわりに

景気感応的要因と異なり、人口減という構造的要因は長期的なものであり、その傾向は実は30年以上も前から予想されていた。しかし人口減と外国人労働者受け入れとを結びつける議論は、まだ緒についたばかりである。それは人口減に悩む地域社会の中で、その解決策としての外国人労働者受け入れに抵抗感があったのではなかろうか。過疎地で新たに若年者の導入が必要とされる地域社会ほど、高齢者の比率が高く、それだけに思考も保守的になって、なじみのない外国人に対して閉鎖的になりやすいのであろう。

受け入れ政策との関連で言えば、日系人に対する多文化共生政策が日系人というブラジルカペルーの1~2か国のエスニシティを対象としていたこと、また彼らの多くが大企業という共通の勤務先と一定の集住地域に居住していたこと、により共通の利害を形成しやすかった。一方、技能実習生の受け入れ対策としては、彼らの居住地、勤務先が多様で集住していないこと、国籍も多様であること、などで受け入れ政策の効果は従来の多文化共生政策と比較して低くなる可能性もある。

しかし、少子高齢化が現実のものとなっている過疎地の地域社会こそ、労働力としての外国人受け入れについて真剣に検討する時期が来ているのではないか。2019年4月から施行される新入管法でも、受け入れた外国人労働者を地域限定にする方策は前面に出ておらず、技能実習制度の悪弊を絶つために、業種内での労働移動の自由を認めて

いる。こうした新しい国レベルの外国人労働者受け入れ政策の中で、過疎地を抱えた地域社会と地方自治体がどのように外国人労働者を受け入れるのか、また受け入れた外国人労働者をどのように地域に定着させていくのか、課題を絞って考えていかねばなるまい。■

《注》

- 1 2007年以前の数値は、同調査が悉皆調査ではなかったために、それ以降の数値と整合しない。また2010年までの在留資格「特定活動」の大半は、技能実習生であるが、在留資格「技能実習」が実現したのは2010年であるために、2008年から2010年までは、「特定活動」がほぼ技能実習生数にあたる。
- 2 (樋口2010)では、この経済危機によってヨーロッパ諸国でも自国民よりもEU域外国籍者間で高い失業率を生んだが、日本の場合は、日本人と日系人との失業率の格差は他国に見られないほど高めであったことが示されている。
- 3 2009年に実施した愛媛県中山間部の婦人・子供服縫製業での聞き取りでは、高齢女性従業員が、形が不ぞろいで商品とならなかった農作物を職場の同僚である技能実習生へ届けていた。単純に、若い人の喜ぶ顔を見たいという気持ちからだという(連合総研 2012:84)
- 4 美作市内でベトナム人技能実習生を雇用しているA社を2018年9月5日に訪問した。規模65人で事業内容は、自動車のパワーステアリング部品(電機部品)を射出成型で製造している企業である。20歳のベトナム人女性技能実習の技能実習生2人は、他の日本人中高年パートの女性と同様に、拡大鏡を用いての製品検査を担当していた。1か月ほどで習熟する作業である。こうした比較的低熟練職種に従事する技能実習生については、事業主も定住化を求めている。彼らを長期雇用して生活費に見合う賃金を支払う必要性が薄いからだ。したがって、A社の事例で見ると、市長の意向とは逆に、雇用機会の提供という観点から見ると、技能実習生を定住化させて労働力として活用する意図は、事業主は持っていないと言ってよいだろう。技能実習生のうち定住化する可能性がある人は、職場で一定以上のレベルに達した一部の優秀な人、すなわち技能実習3号に移行可能な少数者のみだろう。定住化の問題は、地域社会が提供できる雇用機会の質に大きく依存する。

《参考文献》

明石純一(2017)「日本の人口減少と移民政策」渡戸一郎編集代表、塩原良和他編『変容する国際移住のリアリティ―「編入モード」の社会学』ハーベスト社、

- pp.184-203
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人 (2005) 『顔の見えない定住化―日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会
- 上林千恵子 (2015) 『外国人労働者受け入れと日本社会―技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会。
- (2017) 「第6章 製造業における技能実習生雇用の変化―中小企業から大企業への展開」堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題―農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房、pp.93-11
- (2018) 「外国人技能実習制度成立の経緯と2009年の転換点の意味付け―外国人労働者受け入れのための試行過程」『移民政策研究』第10号、pp.44-58
- 上林千恵子・山口壘 (2013) 「岐阜アパレル産業における労働力確保施策の変遷―集団就職、家内労働から技能実習制度へ」『法政大学比較経済研究所ワーキングペーパー』176.
- 志甫啓 (2012) 「外国人研修生・技能実習生の受け入れが有する若年人口補充の役割及び景気感応性」『移民政策研究』第4号、pp.41-60
- 二階堂裕子 (2019) 「中山間地域における外国人技能実習生の受け入れ政策―岡山県美作市の事例から」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著『地方発 外国人住民との地域づくり―多文化共生の現場から』晃洋書房、pp.35-51
- 橋本由紀 (2010) 『外国人研修生・技能実習生を活用する企業の生産性に関する検証』RIETI ディスカッションペーパーシリーズ、10-J-018、経済産業研究所
- (2011) 『外国人研修生受け入れ特区の政策評価』RIETI ディスカッションペーパーシリーズ、11-J-048、経済産業研究所
- 樋口直人 (2010) 「経済危機と在日ブラジル人―何が大失業・帰国をもたらしたのか」『大原社会問題研究所雑誌』第622号、pp.50-66
- 眞住優助 (2018) 「外国人技能実習制度の利用の地域差とその要因分析：水産加工業の事例」『社会学評論』第68巻4号、pp.479-495
- 松井一郎 (1993) 『地域経済と地場産業―川口鑄造工業の研究』公人の友社
- 毛受敏浩編著 (2016) 『自治体がひらく日本の移民政策―人口減少時代の多文化共生への挑戦』明石書店
- 山口壘 (2018) 「技能実習生受け入れに対する自治体の支援と『多文化共生』―埼玉県川口市での取り組み事例から」『移民政策研究』第10号、pp.9回外国人5-110
- 連合総合生活開発研究所編 (2012) 『経済危機下の外国人労働者に関する調査報告書―日系ブラジル人、外国人研修・技能実習生を中心に』連合総合生活開発研究所
- 渡戸一郎 (2017) 「編入モードから見る日系ブラジル人の位置と第2世代の課題―リーマンショック後の外国人集住地域の事例をとおして」渡戸一郎編集代表、塩原良和他編『変容する国際移住のリアリティー―「編入モード」の社会学』ハーベスト社、pp.114-136
- (2019) 「自治体の外国人移民政策の現状と課題」『都市計画』第336号、pp.32-35



家事・介護労働市場における 「外国人女性労働者」需要と日本社会の在り方

定松 文

恵泉女学園大学人間社会学部教授

複数の在留資格による 家事・介護労働者受入れ

2008年からEPA（経済連携協定）によって外国人看護師・介護福祉士候補者が就労し、2017年4月から国家戦略特区で外国人家事労働者の就労が始まり、2017年11月に外国人技能実習制度に介護分野が加えられ、2019年4月から特定技能1号で介護が加わる。しかし、外国人が家事・介護労働分野で働くことは新しいことではない。「日本人の配偶者等」あるいは「定住者」「永住者」の在留資格の外国籍の人たちが40年以上有償の家事・介護職で就労していることは多様な分野の研究で明らかになっている。さらに、外食産業や中食を支える食品加工、クリーニング、清掃業、リサイクル産業、ホテルの清掃など、再生産労働が家庭外

へと委ねられていることを考えれば、そこで働く技能実習生、留学生なども含まれる。このように、日本には家事・介護分野を含む再生産領域において、外国人は様々な在留資格で、以前から存在し、日本で暮らす人々の生と生活を維持するために働いてきており、彼らの／彼女らの働きなにし生・生活が成り立たないところに来ている。

とはいえ、再生産領域すべてに言及することは紙幅の関係と筆者の力量を超えることから、国際労働機関(ILO)の家事労働者条約の定義に照らし合わせて、特区の家事労働者と従来から日本在住の外国人による家事・介護労働について概観したうえで、今後の家事・介護労働者の受入れる際の制度の在り方を考えてみたい。

世界的潮流の中の家事労働者と 日本における傾向

タイトルにも「家事・介護」と中黒で結んでいるように、日本では2000年の介護保険法施行によって介護の社会化がうながされ、その過程で介護職の専門化と資格化がすすめられてきた。しかし、ILOの家事労働者条約による定義と介護における生活支援を考慮すると、世界的に家事労働と呼ばれている内容に居宅介護の生活支援は含まれる。

ILO-C189条約「家事労働者の適切な仕事に関する条約(Convention concerning decent work for domestic workers)」(以下ILO-C189)と勧告第201号(2011年6月16日ILO100回総会で採択、2013年

さだまつ あや

1996年お茶の水女子大学大学院 人間文化研究科 比較文化学専攻(社会学)単位取得退学。文学修士。専門は社会学 国際社会学 ジェンダー論 地域社会論。お茶の水女子大学文教育学部助手、広島国際学院大学現代社会学部専任講師、恵泉女学園大学人間社会学部准教授をへて、2010年より同大学教授。

著書に「新しい権力エリートの創り出す再生産領域の国際分業」『社会学評論』272号68巻4号(2018年)、「家事労働とジェンダー——再生産労働の外部化と“沈黙”の外国人家事労働労働者」『産業構造の変化と外国人労働者労働現場の実態と歴史的視点』駒井洋監修、津崎克彦編著(明石書店、2018年)、「国家戦略特区と『外国人家事支援人材』」『経済社会とジェンダー』第3巻(日本フェミニスト経済学会、2018年)など。

9月5日に発効)では家事労働と家事労働者は以下のように定義されている。①家事労働は家庭において又は家庭のために行われる労働、②家事労働者とは「雇用関係の下において家事労働に従事する者」であり、「随時又は散発的にのみ家事労働を行う者及び職業としてではなく家事労働を行う者は、家事労働者でない」。家庭内か家庭のために行う継続的な有償家事労働に従事している人が家事労働者である。ILOの報告書によれば、2013年移住家事労働者は1150万人いると推計され、男女比は女性73.4%、男性26.6%で4分の3は女性である。女性移住家事労働者の地域別割合では、東南アジア・太平洋地域24%、北欧・南欧・西欧22%、アラブ諸国19%、さらに所得レベル区分による分布では、高-中所得国において男性78.3%、女性93.6%というように、アジアと中-高所得国での移住女性家事労働者の就労状況がみられる¹。そして、家事労働の実際の業務は、個別のケースによって多岐に渡り、各国の社会保障制度によって違いがある。例えば、高齢者や障がい者に対する介護保険や年金がほ十分ではない国においては、在宅で家族や家事労働者で介護や介助、生活支援をしているし、介護保険で現金給付の選択がある国では家事・介護労働者を雇って生活支援も含めた介護をしてもらうことがある。保育園や学童保育が充実していない場合や距離や金銭的負担の問題からナニー、ベビーシッターを雇うことも多い。

そして、介護と育児のダブルケアというだけでなく、洗濯機を回しながら、子どもが遊んでいるのを横目で見つつ、食事の準備をして、片付いていない部屋やほこりを見ないふりをする、要介護の高齢者と他の家族の衣類の洗濯や食事の準備とかたづけ、布団干し、掃除、病院に薬をもらいに行きながら買い物を済ませるなど、私たちの生活は継ぎ目がなく、家族内で複数のことが同時に起こっているのが生活であり、日本の介護保険や家事代行のように、生活を細分化し、部分的な家事・介護労働を依頼することのほうがまれなことでもある。

日本においても、日本看護家政紹介事業協会による『家政婦紹介所の家事支援サービス事例集』

(2017)を読むと、家事と介護を併行して行われており、それが需要であることもわかる。さかのぼってみると、日本にも家事労働者は1950年代まで30万人以上おり、住み込みの若年「女中」であった。しかし、企業等への就職や高校進学率が高まるにつれて若年女性の家事労働者が減少し、それと入れ替わるように、1952年以降は中高年女性の就業対策としての通い型の派遣婦が多くなっていく。1974年には高齢化社会の到来が厚生白書で提起され、在宅での家事・介護支援者としてのホームヘルパーへと変化していく一方で、1975年に女性の就業率が最低値となり、女性の「専業主婦化」および家計補助としてのパート労働が多くなる。つまり、男性片働きの世帯維持を前提として、高齢化社会への対応として女性の有償無償の家事・介護労働が期待されるなかで、できるだけ低賃金が維持できる女性の仕事として家事・介護労働が位置づけられ続けてきたのである。さらに、日本はこのILO家事労働者条約を批准しておらず、個人が直接雇用している家事労働者は労働基準法等の適用除外で、労働者としての権利保障がない状態であるというのは大きな問題である。

介護における家事支援は、家事代行で行われている一般的な家事支援とは大きく異なり、専門性を必要とする仕事である。しかし、その専門性が賃金等に等に反映されることは少なく、平成25年に厚生労働省は「介護職員の平均賃金の水準は産業計と比較して低い傾向」にあるといい、特にホームヘルパーは勤続年数平均が男性より長いにも関わらず、女性平均賃金が2万円安くなっている。また、公益財団法人介護労働安定センター『平成29年度介護労働実態調査』によれば、訪問介護員の不足感は82.4%、介護サービス事業を運営する上での問題点として「良質な人材の確保が難しい」55.2%、「今の介護報酬では人材確保・定着のために十分な賃金を払えない」48.9%となっており、低賃金と人手不足という悪循環を創り出している。さらに、外国人労働者の雇用については「いる」が5.4%で少ないが、そのうち「日系人」が17.5%で最も高いものの、「その他」58.6%となっ

ており、「日本人の配偶者等」「定住者」「永住者」が含まれている可能性が高い。今後の雇用予定については、「活用する予定はない」が80.1%、「活用する予定はある」が15.9%であり、「予定はある」と回答した事業所のうち技能実習生としての受入れを考えている割合が51.9%もあった。技能実習生は施設介護に限定されるが、経済連携協定での介護福祉士候補生は訪問介護もできるように制度改正されており、ひっ迫する現場に応じて変わっていく可能性もある。

このように、日本では、家事と介護を分けてその労働者を区分もしているが、女性に偏った、低賃金の傾向が強い職であることは世界的な傾向と同様である。また、賃金を上げ、労働環境を改善し、今いる家事・介護労働者の離職をなくし、職業として積極的に選択できるような所得と労働環境の職にするのではなく、同じ条件で日本人が募集できなくなると外国人に依存する、外国人なら「安く雇える」のではないかという明らかな差別がそこにある。

特区での家事労働

2017年4月から特区(神奈川県、大阪府、東京都、兵庫県、愛知県)において、フィリピン人家事労働者が請負の家事代行業務の研修を受け、働いている。2019年1月の公表値によれば、ニチイ学館290人、パソナ102人、ピナイ・インターナショナル102人、ベアーズ93人、ポピンズ17人、ダスキン10人であり、5つの特区すべて認定されているのは介護で有名なニチイ学館だけである。そして、2021年までに総計2500人の外国人家事労働者を受入れるともいわれている。

この受入れは、2014年の「日本再興戦略(改訂)」で「女性の活躍推進」のためにといいながら導入されたが、特区ホームページでは、①生産労働への女性の就労促進、②介護分野も含めた生活支援、③成長戦略のための「外国人高度人材」誘致の意図がわかる。特区は今後全国展開するための試行という位置づけで、現在東京・神奈川の特区情報によれば、③のグローバル高度人材の誘致が最も重要な背景とかがえる。他方、介護分野の生活支援

を含めなければ、市場としてあまり期待できないとのフィリピン大使館側の発言があり、介護を得意分野として、着実に受入れ人数を増加させ、全特区に認定されているニチイ学館は、介護保険の給付が減らされるなかでの、居宅介護における生活支援に対応しているのではと読むこともできる。

認められている業務は、炊事、洗濯、掃除、買物、およびこれらの業務と併せて実施される児童の日常生活上の世話及び必要な保護(送迎を含む)であり、介護保険を使わない介護者への家事支援サービスは可能だが、身体介護は含まれないとされている。保育に関しては日本語要件がN4となっており、保育への対応は少ないことがうかがえる。

家事労働者の要件は、23歳以上²で有償家事労働の経験が1年以上、必要な日本語の能力は、「日本語能力試験(JLPT)」のN4程度とし、保育を含まない場合には、利用者との合意があれば日本語能力試験を受けていなくても雇用される。現在、送出し国はフィリピンのみで、フィリピンの研修関で募集・研修が行われ、日本の家事代行業者(特定機関)の面接等ののち採用が決められる。したがって、フィリピンの研修機関で合格しても、すぐに採用となるわけではない。フィリピンでは家事代行業者が日本語と本人がわかる言語(英語)で各書類を作成し、合意のもと仮契約を結び、ビザが発行されて、渡日する。日本についてからは、家事代行業者が用意した住居で共同生活をしており、研修ののち就労となる。

特区の家事労働者は、家事代行業者と雇用契約を結び、労基法等が適用される労働者であり、サービス利用者と家事代行業者との契約にそった請負業務を行う。日本人と同等の報酬・労働時間、週に最低1日の休日などが規定されている。前述したように、個人の直接雇用の場合、家事労働者は労基法等の適用除外になるため、労働基準法を改正せずに労働者の権利保障をするために家事代行業者という事業所に雇用されることになったのである。

特区の外国人家事労働者の就労状況からみた問題点と今後の課題

拙稿(定松 2018)から引用しつつ、いくつか問題

点を挙げてみたい。

第一に、送出し国の研修機関を介しての雇用という制度である。これは「興行」や「技能実習」で問題になっている中間搾取、人身取引の温床となる仕組みである。日本での就労に必要な日本語や各種技能の習得のために研修費として外国人労働者が負担しているかわかならない現状で、ベトナム人技能実習生の場合50万から100万円の借金を背負わされていることもある。この点について、監督機関である第三者管理協議会が把握して、指導しているかわかならない。もし、借金がすでにある場合は、3年間のうち1年は切り詰めた生活費だけとなる。

第二に、請負業務という労働者に負荷の多い業務という点である。請負業務とは、仕事を終了したと依頼した者が認めない限り終了とはならず、家事代行の場合、利用者は直接家事労働者に指示できない状態で仕事を行っている。指示した場合は、利用者が違反となる。つまり、利用者と家事代行業者が相談して契約を結び、その業務を行う家事労働者は利用者の満足と家事代行業者＝雇用主の指示を伺いつつ、どちらにも納得させる仕事を終了しなければならず、利用者が満足しなければ、次からは仕事を割り当ててもらえない可能性すらある非常に厳しく、負荷のかかる業務形態である。それを日本語能力がN4未満の人々に課しているのである。

第三に、雇用主が用意した住居で生活し、住み込みでない点は他の国のケースから考えて、ハラスメントや暴力の被害は受けにくく利点ではあるが、転居や他の家事代行業者への変更の自由はなく、雇用主による囲い込み、他の人々との接触が難しい状況にある。特区の法律等には女性と限定されていなかったにもかかわらず、雇用された家事労働者は女性だけで、共同で住むために女性だけに行っているというところもあった。共同生活にしているのは住居費を安く済ませるためで、手取りは月15万円から家賃や生活費を出して、残りは送金しているようである。こうした、切り詰めた、共同生活において、外の人と接触する機会は減り、「顔のみなえい」生活が、逆に問題が深刻になってからしか外部にはわからない状況を創り出す可能性が高い。

第四に、日本語能力N4あるいは試験なしでの就労・生活の危うさである。研修、業務における指示が英語でなされているところもあったが、実際の仕事場までの移動や各種標識、道に迷ったとき、トラブルに巻きこまれた時など、日本語があいさつ程度しかわからない状態に対応することは難しい。海外旅行先で事故や事件に合い、非常に混乱した中で、自分の被害状況や権利について説明・主張することはできるか想像すればわかるだろう。第二に挙げた請負業務上のトラブルや、仕事をしているうえで誤解が生じたときに、一方的に非難されることになるのではないだろうか。外国人労働者が日本の制度・法に関する知識を熟知していることはまれで、契約時と同様に、業務変更やトラブルが生じた時こそ通訳者や翻訳を必須とする必要がある³。

第五に、家事代行業者は第三者管理協議会への月1回の業務関連の報告義務、3カ月に1回の労働実態等の報告義務、変更ごとの採用者・失業者・帰国者に関する報告義務があり、報告事項および提出書類は特区のホームページにあるが、情報開示はない。相談窓口は家事代行業者と第三者管理協議会に設けられているが、第三者性の確保されたNGOや労働組合、弁護士等が連携した相談窓口はなく、解雇事例でも業者側の報告のみで、労働者への聞き取りを行っておらず、機能しているとはいいがたかった。形式的に権利保障の張りぼてをつくるのではなく、実質的な人権と労働条件等が守られる仕組み作らなければならない。

最後に、制度変更により、外国人家事労働者にとって不利益にならないようすることである。3年の実施期間後に制度が変更させる可能性があるのが特区である。現在は3年の滞在期間を5年への申請がでている。しかし、家族の帯同は許されていない。また、家事代行は一般的には時給制で、これで成り立つビジネスモデルとなっており、給与制で家事労働以外の業務ができないのは採算があわないという業者もいる。日本人正社員は現場と事務仕事ができるが、特区の家事労働者は業務を限定されているため、現場での家事サービスのみで事務仕事やヒアリングもできず、待機時間などが

でき、賃金を支払う側としてはきついという。企業側の言い分だけが通り、長期間家族とはなれば離れて暮らすことを強いて、多様な業務が増えていったとしても外国人家事労働者はNOとは言えない。なぜなら、彼女たちは、家族に仕送りをしているからだ。「お母さんが家を買ったから、そのローンを私払っていかなくてはならない。だから日本に行きたいんです。だからよろしくお願ひします」といつてきた女性もいるという。

パソナ総合研究所の『国家戦略特区における外国人家事支援人材の意識調査』(2019)でも明らかのように、彼女たちは好きで「家事労働」や「介護労働」を選んでいるのではない。労働者として認められ、社会保障があり、賃金がフィリピンよりもいいからという理由で日本に働きに来ているに過ぎない。初めて日本に来た人もいるが、技能実習経験者、EPA介護福祉士候補生の経験者が特区の家事支援に応募している場合もあり、日本への循環型移民が生まれつつある。一方で、期限付きで、賃金を抑えられたまま、特定の仲介業者に囲い込まれた移住労働者たちは、その仲介業者や日本で職場に左右されつつも、したたかに人生を切り開き、日本を去って行く人もいる。

家事・介護労働は低賃金でいいと、低賃金でも働いてくれる人を海外に求めるのではなく、今すでに働いている家事・介護労働者を労基法に適用し、生活できる賃金にして、キャリア形成の将来展望が描けるようにして、ヒトの使い捨てをもうやめにするのが、事実上の移民社会となっている日本には求められている。■

付記 本論の知見は、科学研究費補助金・挑戦的研究(萌芽)平成29-31年度「グローバル社会福祉体制における新国際再生産分業の社会学的分析」(研究代表者:定松文 課題番号17K18593)、基盤研究(A)海外学術調査平成27-29年度「移住家事労働者とILO189号条約—組織化・権利保障・トランスナショナルな連帯」研究分担者(研究代表者:一橋大学・教授・伊藤るり 課題番号:15H02602)および「国際移動とジェンダー研究会 (IMAGE研究会)」、2014年からの労働組合、移住者と連帯するネットワーク、アジア女

性資料センター、研究者等からなる「C189勉強会」、「有償家事労働者ネットワーク」の活動等、および得た知見であり、メンバーの協働の知的成果によるものであり、当研究・活動において協力いただいた方々に深く感謝の意を記しておきたい。

《注》

- 1 家事労働者に関する、ILO-C189採択の背景や含意、各国の傾向、具体的な権利保障については基盤研究(A)海外学術調査平成27-29年度「移住家事労働者とILO189号条約—組織化・権利保障・トランスナショナルな連帯」研究分担者(研究代表者:一橋大学・教授・伊藤るり 課題番号:15H02602)の報告書に詳述されている。
- 2 特区の法令等では18歳以上であるが、フィリピンの家事労働者法では23歳以上であるため、送り出し側の国の法律に準拠し、23歳となっている。フィリピンはアジア諸国で唯一ILO-C189に批准している国でもある。
- 3 日本では、法廷通訳、医療通訳など通訳業務を担っている方々いるが、資格制度はなく、自治体や裁判所ごとの任意の雇用になっている。その高い専門性にもかかわらず、その身分は不安定であり、トラブルに巻きこまれる危険性が高いにもかかわらず保障もない。日本語能力の低い外国人を多く受け入れる政策をとっている以上、係争時には通訳者、カウンセラーをつける権利を認め、費用を公的に負担し、談話分析等を用いた仕組みを準備することが必要であろう。

《参考文献》

- ILO (2015) ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology Special focus on migrant domestic workers[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf]
- 公益財団法人 介護労働安定センター (2018) 『平成29年度「介護労働実態調査」の結果～介護人材の不足感4年連続増加～』
[http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h29_chousa_kekka.pdf]
- 日本看護家政紹介事業協会 (2017) 『家政婦紹介所の家事支援サービス事例集』
- パソナ総合研究所 (2019) 「改正入管法」の制度運用のあり方をうらなう『国家戦略特区における外国人家事支援人材の意識調査』(2019.01.15)
[<https://www.pasonagroup.co.jp/news/index112.html?itemid=2619&dispmid=798>]
- 定松文 (2018) 「家事労働とジェンダー—再生産労働の外部化と“沈黙”の外国人家事労働者」津崎克彦編著『産業現場における外国人労働者』明石書店:142-163。

外国人の生活問題と国の出入国管理政策

—「ケアギバー」としての外国人から「ケアテイカー」としての外国人への認識転換を—

丹野 清人

首都大学東京 人文社会学部教授

はじめに

外国人労働者がもしカルロス・ゴーンさんのような富裕層の外国人ばかりであれば、どれだけ増えたとしても何も問題は起きない。資源を持った人々が入ってくるのであれば、教育問題にせよ、医療問題にせよ、高齢化問題にせよ、自身の持っている経済的資源や社会的資源を動員して個人で問題を解決できるからだ。実際、日本で外国人をめぐって生じる教育・医療・高齢化の問題で社会問題化しているのは、労働者として働く人々の問題であり、しかもそれが非正規雇用とリンクした人々において顕著に発生している。その意味で、外国人問題とはワーキングプアの問題の一つなのだ。

ところで「外国人のケア」という言い回しには注意が必要だ。第一に、高齢化の波が急速に押し寄せる日本では、社会的需要は高いにもかかわらず、ケアワーカーの賃金水準は低く離職率も高いことで

知られている。人手不足の定常化が、ケアギバーとしての外国人労働者への期待を根強く存在させている。その一方で、ケアの担い手として期待されながらも、日本で暮らす外国人そのものの高齢化も進んできている。また、高齢化だけでなく、日本で広く外国人問題と言われるものをみれば、子どもの教育問題でも医療問題でも、そして地域での共生の問題でも、外国人を何らかの福祉サービスの対象者とするのが社会問題となっている。つまり、外国人はケアの担い手であると同時に、既にケアを受ける側（ケアテイカー）にも回っているのだ。しかし、後者はソーシャルコストとしてばかりみられて、これをケアテイカーの問題としてみることは少ない。本稿は、ワーキングプア問題としての外国人問題と二重の意味での「外国人のケア」について、彼・彼女の生活設計との関係から検討を加えたい。

『わたしもじだいのいちぶです』から読み解く「外国人のケア」

『わたしもじだいのいちぶです』は、川崎市ふれあい館のなかで行われている高齢者向け識字グループの最近の10年の活動記録である。識字グループ内で書かれた当事者の作品を一般に読める形にしたものだ。グループ名はこの間にウリハッキョ（「私たちの学校」）からウリマダン（「私たちの広場」）に変わったが、集まる人々は大部分が継続している。オリジナルの作文の多くは、ウリハッキョ時代の2011年に発表された『おもいはふかく』、ウリマダンに変

たんの きよと

一橋大学大学院社会学研究科社会問題社会政策専攻博士課程単位修得退学・博士（社会学）。日本学術振興会特別研究員 PD を経て、東京都立大学教員から現職。専門は、労働社会学・国際労働力移動・エスニシティ。

近著に『「外国人の人権」の社会学』（吉田書店、2018年）、『移動と定住の社会学』（共著、放送大学教育振興会、2016年）、『国籍の境界を考える』（吉田書店、2013年）など。

わってから2017年に発表された『一字一字におもいをこめて』に掲載されたものだ。

川崎市ふれあい館は在日韓国朝鮮人の集住地区である川崎市川崎区桜本にある。1986年に川崎市は「川崎市外国人教育基本方針」を定めた¹。そこでは学校教育としての「ふれあい教育の推進」、社会教育としての「人権尊重学級」、そして高齢者等への「日本語識字学級」の位置づけが定められた。そして、この「川崎市外国人教育基本方針」に基づいて1988年に設置されたのが川崎市ふれあい館だ。川崎市が設置し、運営は社会福祉法人青丘社が担う公設民営の施設である。在日韓国朝鮮人の問題だけではなく、国籍に関係なく地域の高齢者、子供、成人、さらには障がい者への様々なサービスを提供している。

川崎市ふれあい館が舞台となって行われている試みの一つが、ウリハッキョやウリマダンだ。ここでは在日韓国朝鮮籍の高齢者だけではなく、ブラジルやペルー国籍の日系人高齢者も参加して、お互いのこれまでの生きてきた経験を話し合ってきた。もともとは識字にウェイトを置いていたが、参加者の年齢が高齢になるにつれて新しい字を覚えることよりも、共同学習者と話し合っ、話し合いの中から思い起こしたかつての経験を共同学習者とともに記録に残していくという活動に変わってきた。筆者は、元川崎市ふれあい館館長(現社会福祉法人青丘社事務局次長)の原千代子さんに誘われ10年ほど前から関わっている。

彼女たちの話を通して見えてくるのは、オールドカマーの在日の人々が、福祉や社会保障から縁遠いなかで生活を成立させてきた経験であり、それからすると今は良くなった、というものだ。例えば、金芳子さんは「私が小さいときみみがいたくなりました。びょういんにいくお金がなかったから かんこくにれんらくして かんぼうやくをおくってもらって なおしました」とかつての状況を記している(康・鈴木・丹野編 132)。事実、この地区の医療サービス拠点である川崎協同病院は、貧しい在日韓国朝鮮人の多く住む場所で病院が戦後も長くないままであったことに対して、地域の人々がお金を出し合っ

て医療生活協同組合をつくったことに始まっている。自分たちの必要とする社会的サービスを協同してつくってきた経緯を、第一世代として見てきた彼女たちが「今は良くなった」と評価するのは無理からぬところだ。

ところで、日系人の大城正子さんや高島マリーさんはまったく事情が異なる。正さんはデカセギ労働者として働く子どもたちに代わって、孫の面倒をみるために来日した。64歳で1993年に来日したマリーさんの来日のきっかけは日本に住む妹を訪ねることであった。だが、すぐに仕事を見つけると、20年間、労働者として働き続けた。二人とも、日本へのデカセギのあり方を示す典型例だ。大城正さんは家族内でのケアギバーとして、高島マリーさんは高齢デカセギ労働者としてだ。興味深いのは、日本の植民地支配との関連で日本にいる在日の高齢者も、南米からのデカセギでやってきた日系人高齢者も、どちらも日本が外から受け入れた労働者やその家族としてやってきた人々だ。やってきた時代は異なるものの『わたしもじだいのいちぶです』には、戦後も彼女たちが働き続けてきた姿をあちこちに見いだすことができる。

さて、どの時代にやってきたのか、日本の労働市場にどのように取り込まれているのかという点ではまったく異なるが、生活上日本語を必要としている外国籍女性がいて、その者たちが気軽に勉強をする場所が限られている。短い者で15年、長い者では80年以上、日本に暮らしているながら、生活言語としての日本語の文字を持てなかった。それを後から獲得する場合は、彼女たちにはここしかなかった。

ビザ政策が引き起こす 長期滞在外国人の矛盾

第197回臨時国会で「出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」と表記する)」と「法務省設置法」が改正された。新たな在留資格「特定技能」をめぐって激しい議論があったし、入管法は改正されたが決着がついたとは言いがたい。政府与党は今回の入管法改正は新たな在留資格での外国人労働者の受け入れではあるが、移民の受け入れではな

いという答弁を何度も繰り返していた。

これまで国の中長期的な外国人政策を示す第二次「出入国管理基本計画」で「我が国は単純労働者の受け入れはしない」として以降、これを基本方針としてきた。この点では今回の入管法改正では、これまで受け入れないとしてきた「いわゆる単純労働」に就く外国人を、労働者として迎え入れる法改正を行ったのであるから大転換と言ってもいい。しかし、それでも「移民は受け入れない」という。

では、日本に移民ビザが存在しないのかと言えば、そうではない。現実には存在しているのだ。「身分に基づく在留資格」に分類される「日本人の配偶者等」²、「定住者」、「永住者」のビザなどがこれに当たる。これらの在留資格で滞在する者は就労に制限がつかず、ビザの更新回数の制限もなく、家族帯同の自由が認められている。政治参加を保障する選挙権を持つことはないが、生活保護や児童扶助なども受けることができるから一定の範囲で社会権を持った存在である。ただし、この社会権は外国人が権利としてこれを要求することはできず、行政措置として与えられるものとされている。そのため、どこまでこれを社会権と呼んでいいかは留保が必要であろう。国民である日本人の場合にいうところの社会権とは異なるからだ。だが、事実上享受することができることをもって、ここでは外国人が社会権を持つ場合として論じよう。外国人であるにもかかわらず、家族とともに暮らし、社会権を持った人々は事実上移民なのだ³。

単純労働者の受け入れを建前の上で拒みつつも、現実には一人前の労働者になるために技能を学びに来た外国人技能実習生や身分に基づく在留資格で受け入れた日系人労働者が単純労働に就くことで日本経済は回っている。外国人技能実習生は、2017年11月から「外国人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(以下、「技能実習法」と記す)が施行されて、それまでの3年の受け入れが5年に延長された⁴。しかし、外国人技能実習生は、元来、来た者を必ず帰国させるローテーション政策を基本としている。そして、そのために家族帯同の自由は認められない。また、必ず

帰国させることを担保に取るために、受け入れ事業所を辞めるときは帰国することとされてきた。

すると、外国人で長期に滞在し続けることができるのは、高度な専門職で働く者か身分に基づく外国人がその多くを占めるということになっていかにえなないのだ。浜松市は定期的に市内在住の外国人の市民意識の調査をしている(以下、2018年度のこの調査を単に「浜松市調査」と表記する)⁵。浜松市調査から見えてくるのは、第一に外国籍住民の市内在住歴の長期化である。市内在住歴15年以上が38.3%を占めるのだ。そして、市内在住歴の長期化に伴って「身分に基づく在留資格」化がうかがえる。「永住者」が53.5%、「定住者」が13.7%、「日本人の配偶者等」が11.5%とこれらだけで78.7%と8割近くを占めてしまう。しかも、永住者化はあらゆる国籍で起きている。また、こうした結果、外国籍住民の持ち家率も29.8%と高くなっている⁶。

国は、移民は受け入れないとしておきながら、基礎自治体では外国籍住民の居住歴の長期化が進行し、それとともに社会権もを持った安定した在留資格である「身分に基づく在留資格」に国籍に関係なく移行している。しかも、持ち家率も上昇しているのであるから、この者たちを一時的な存在と見なすことは間違いだ。むしろ、今後も確実に定着していく存在と考える方が無難だ。国は移民(=家族を連れてくる外国人労働者)の受け入れはしないとしているにもかかわらず、基礎自治体では家族帯同の自由を持ったいわば移民カテゴリー外国人が増加するという真逆のベクトルが外国人の受け入れをめぐって発生しているのである。

外国人の貧困と生活設計

徳川家康が農民に対して「百姓どもは死なぬように生きぬように」と表現したことはよく知られている。筆者は、日本の外国人労働者とその家族をみているとこれと同じことが起きているのではないかと懸念せざるをえない。はじめにでも簡単に触れたように、もし外国人労働者が自分で必要な資源を十分に用意できるような者たちであれば何の問題もな

い。しかし、外国人労働者が日本にまで働きに来たのは、そうした資源を持ってないからこそ働きに来たのだ⁷。

さて、前節で浜松を例に挙げ、基礎自治体での外国籍住民の定着が確実に進んでいることを、持ち家率の上昇などが見られることから論じた。持ち家を持つ者が増えるということは、それだけ資産を持つ者が増えることであるから、通常はそれだけ豊になっていると考えるだろう。だが、浜松市調査でも正社員で雇用されている者は35.2%に過ぎず、非正社員の身分が48.1%と半数近くの者は不安定な雇用のままに置かれている。この人手不足が続く中でも正社員に転換された者は12.6%しかいない。このことは外国人住民の収入にも表れている。月収14～16万円が16.4%、17～20万円が11.6%、21～25万円が23.6%、26～30万円が8.5%と30万円以下で60.1%を占めてしまう。

持ち家が増えているとはいえ、安定した仕事に就いた上での自宅の購入ではないのだ。2018年5月、浜松国際交流協会で行われていた「外国人法律相談会」に相談者の同意の上で、弁護士相談に同席させてもらった。あらかじめアポイントを取っていた5組の相談者が現れた。その中の一組は、夫婦の共働きで自宅を購入したが、夫が失業して払うことができなくなっていた。ローンが残ったまま、売却したとしても借金が残り、自己破産するかどうかの相談に来ていた⁸。夫婦は、ともに非正社員であったが、子どもも大きくなってきたこともあったし、人手不足が明らかになったので解雇になることはないと考えて、家を購入することを決意した。しかし、生産計画に変更があったということで夫は解雇された。仕事はあったが、ローンを払いきることができる額の仕事を見つけることはできなかった。そのため相談に来ていたのだ。彼・彼女の生活からうかがい知れるのは、好況期とはいえ解雇の危険を身近に感じ、少しでも状況が変わると資産を手放すばかりか自己破産と向き合わなくてはならない現実だ。

長期的な生活設計を立てにくい環境は次世代にも引き継がれようとしている。日本人の高校進学

率が98.8%と、ほとんどが高校に進むことに比べて、外国人子弟の場合、浜松でも15歳以上の子どもがいる者の就学状況を聞いた質問（卒業していた場合は最終学歴で答えてもらう）では、日本の高校に通う者が第一子で28.6%、第二子では23.3%、短大・高専・専門学校にいった者は第一子で10.7%、第二子で10.0%、そして日本の大学・大学院に進学した者は第一子で17.9%、第二子では6.7%となっている。親の75%以上の者が日本の高校に通わせることを希望しているが、日本人と比べると高校以上の学歴を得ることは難しくなっている。地域の産業構造の頂点に立つ自動車メーカーには、日本で育った外国人子弟で正社員になっている者も多数誕生しているが、これらの者は日本で高卒以上の学歴をもつ者たちだ。正社員化を望むためには、高卒以上の学歴が必須のものになっているが、そこに到達するには厳しいハードルが存在している。

雇用が継続している場合には、非正社員であっても、自宅を購入することが可能になっている。しかし、景気が良く、人手不足が続いているとしても、非正規雇用の仕事に就いていると、何らかの理由で、今就いている仕事から離れなくてはならないこともある。人手不足だから次の仕事を何とか見つけることはできるが、前と同じ額の給与が保証されるわけではなく、住宅ローンなど毎月一定の収入が入ってくることを前提にする生活設計には対応できなくなることもある。生活設計が長期で成立せず、第二世代である子どもたちも日本で正社員雇用に入っていくことが難しい。もちろん、それでも高等教育機関に進む者たちも一定程度は生まれてきており、ステップアップする者も存在している。しかしながら、標準的な者は生活設計を立てても、それが実現しづらい環境で生きていかななくてはならないのである。まるで、日本社会が「外国人どもは死なぬように生きぬように」としているかのようだ。

結語にかえて

『わたしもじだいのいちぶです』の高齢者を見

てほしい。オールドカマーの在日韓国朝鮮人も、ニューカマーの日系人も労働者として日本社会に入ってきた人々だ。植民地支配や海外移住とそれぞれの持つ歴史的コンテクストはまったく異なり、単純に比較することは難しい。しかし、この国で働いてきた人々であることは間違いのない共通項だ。

そして、近年、外国人には国内で不足する看護・介護の新しい人材として期待が高まっている。一部の地域で、経済特区で家事支援労働者の導入が始まっているのも同様な流れだ。外国人ケアギバーへの社会的需要だ。しかし、現実の外国人は日本人へのケアギバーになるだけでなく、彼・彼女たちも高齢化しておりケアを受ける側に転換し始めている。

また、高齢者化だけが外国籍住民をケアテイカー化させているのではない。入管法上の仕組みから、長期に存在できる外国人が身分に基づく在留資格が中心になっているにも拘わらず、その人々の雇用が不安定な非正規雇用を中心とさせたままにしている。このことが、長期に居住する外国人の多くをワーキングプアにさせ、さらには外国人をケアテイカー化させているのである。身分に基づく在留資格の外国人は、入管法上では権利の強い者でありながら、彼・彼女の置かれた社会的状況はといえば、生活設計すらままならない中で生きていかざるをえない。法的カテゴリーで最も強い人々が将来を見通すことのできる生活設計を組める仕組みをいかにしたら作ることができるのか。安易に返せる外国人（「外国人技能実習生」や「特定技能1号」の家族帯同の自由のない者）を入れることやケアギバーの外国人導入を考えるよりも先に、国も企業も考えるべきことはあるはずだ。■

《注》

- 1 「川崎市外国人教育基本方針」及びこの基本方針に至る過程については川崎市ホームページ (<http://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000072553.html>) を見てほしい。
- 2 日本人と婚姻した配偶者に加えて、二人の間に生まれた子どももこのカテゴリーに入る。子どもの時には二重国籍であったが成人して外国国籍を選んだ者や(22歳までに二重国籍者は国籍選択をしなくては

- ならないとされている) 外国で生まれた子どもで出生時に国籍留保届をしなかったために外国人となった者を含んでいるので「配偶者等」となっている。
- 3 また、身分に基づく在留資格で働く者には多くの「日系人」が含まれており、労働問題で身分に基づく在留資格が出てきたときは、ほとんどが日系人労働者の問題だ。
 - 4 技能実習法がどのようなものであるのかは法務省のホームページで確認してほしい (<http://www.moj.go.jp/content/001225622.pdf>)。
 - 5 1992年に第一回目の調査が行われたのち、当初は3年毎に行われていた。2002年以降4年毎の調査になっている。浜松市は日系人の集住地で有名であるが、この調査も2010年調査までは南米からの日系人のみを調査対象にしていた。2008年にリーマンショックがあり、浜松の日系人、とりわけブラジル人は急速に減少したこともあって、2014年調査から南米系外国人だけでなく、市内に登録している国籍別人口比に合わせたサンプルを取る形で外国人市民にアンケート調査を行っている。なお、2010年調査より、多文化共生をテーマにしていることから日本人住民の意識調査も併せて行っている。2014年調査、2018年調査は筆者もこの調査に関わらせてもらった。2018年度の「浜松市外国人及び日本人市民意識調査」については浜松市のホームページ (<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/kokusai/kokusaitoppage.html>) を参照のこと。
 - 6 2014年調査では4ポイントほど低い25.7%であった。
 - 7 そもそも、十分な資源があれば自国で働き家族を養うことを考えていたはずだ。
 - 8 夫婦は、地元の信用金庫から互いを保証人として借金をしていた。

《参考文献》

かわさきの在日高齢者と結ぶ2000人ネットワーク編 (2017) 『一字一字におもいをこめて—6人の在日高齢者が自ら綴った自分史』かわさきの在日高齢者と結ぶ2000人ネットワーク。

川崎市ふれあい館・高齢者識字グループウリハッキョ編、(2011) 『おもいはふかく』川崎市ふれあい館。

康潤伊・鈴木宏子・丹野清人 (2019) 『わたしもじだいのいちぶです—川崎桜本・ハルモニたちがつづった生活史』、日本評論社。

丹野清人 (2018) 『「外国人の人権」の社会学』、吉田書店。

丹野清人 (2019) 「日本の入管法改正の問題点—外国人の受け入れを考えるに当たって何が抜け落ちているのか」、『労働法律旬報』3月上旬号。

浜松市企画調整部国際課 (2018) 『浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識調査報告書 (2018年度)』浜松市企画調整部国際課。

共に生きるのか、使い捨てるのか

—問われる人口減少時代対策の本気度—

李 善姫

東北大学東北アジア研究センター 学術研究員

はじめに

先月の成人式のことである。筆者が通っている宮城県仙台市内のカトリック教会でも成人式が行われた。当日参加した新成人には、外国籍だが日本で生まれ育ったいわゆる「ニューカマー2世」と、片親が外国人の「ハーフ」の人、そして技能実習と日本語学校の留学生として来日していたベトナム人の延べ6人が成人を迎えた。そして、当日の司会者は「今日は残念ながら純粋な日本人は一人もいません」と一言。

これまで、当たり前だった日本人の、日本人による、日本人のための社会は少しずつ崩されている。いわば、外国人点在地域と呼ばれ、外国人に不慣れしてきた東北でも、もはや「純粋な日本人」云々では、共同体の存続が難しいという危機感を抱く人が増えてきている事だろう。特に東日本震災後、人口流出が激しく高齢化が急速に進む東北での変化はより著しいものがあると言える。

日本の人口減少とそれに伴う経済的ダメージについては、すでに多くの研究者が指摘してきた。国立社会保障・人口問題研究所の人口推計では、

イ ソンヒ

東北大学大学院国際文化研究科 修了。博士（国際文化学）
専門は、文化人類学。東北大学東北アジア研究センター・
学術研究員
共著に『国際結婚と多文化共生—多文化家族の支援にむけて』（明石書店、2017年）など。

2005年から日本の人口が減少に転じ、2053年の人口規模は、1億人を割ると警告している。鈴木は、日本社会はすでに70年代から少子化が始まっていたが当時は危機意識が希薄で、その対策が遅れた分、人口の不足分を「補充」するためにも移民の受け入れは不可避であると指摘してきた（鈴木他、2014:10）。

もちろん、人口減少を移民で賄うことに懸念材料がないわけではない。中本は、まずは人口減少に適応的社会への構造的転換の必要を主張しながら、一つには、人口の産業別資源再分配を図ること、二つ目には過疎化する農村部への人口回帰策を積極的に進める再開発等施策の推進、そして三つ目には、特に女性、前期高齢者、非正規労働者等の就労環境の抜本的制度改革等で国内の労働力化率を高めることなどを処方した。それに加え、人口減少を外国人労働者の受け入れで賄う政策のプラス面とマイナス面を言及しながら、外国人労働者の受け入れが本格化すると、国内の女性労働者、高齢者の再就職、非正規労働者の雇用機会の減少など国内の低生産性産業分野の生産性が停滞する可能性は否定できないが、国際的な人口移動に風通しを良くすることで、労働力の確保、多様で高度な人材の確保が可能になる点はプラスになると捉えている（中本、2009:31-35）。

そして、多くの研究者の指摘は、外国人労働者の受け入れを行うからには、「移民政策」を明文化し、そのシステムをしっかりと構築することが必要で

あるという事であった。近藤は、外国人政策ではなく、移民政策への転換を主張し、排外主義的「外国人」から、包摂の意味をもつ「移民」への政策用語を転換させること自体が、事実上の移民受け入れ国としての自覚を促し、日本において多文化共生社会を実現するための一里塚とみることもできている(近藤、2009:27)。先述した中本も、日本が最も苦手としてきた多民族共存を推進するために新たな行政機構(移民庁)を設置することを視野に置いておかなければならないと指摘している(中本、前掲)。

ところが、昨今政府の動きとしては、人口減少・労働力減少による外国人労働者の受け入れはやむを得ないとしながらも、「移民の受け入れ」ではないというスタンスを堅持している。これまで外国人の在留管理を担当してきた法務省の入国管理局は、「出入国在留管理庁」という名に改称する。「移民」の社会統合、あるいは社会包摂的議論はさて置かれ、取りあえず管理に重点が置かれていることに変わりはない。「移民」という言葉を頑なに否定する日本社会における今回の新しい入国管理制度。日本社会におけるその影響は、どんなものになるだろうか。日本は変わるのだろうか、それとも変わらないのだろうか。本稿では、新たな改訂入管法の新設滞在資格の内容を検討し、筆者がフィールドとしている東北の事例を踏まえた上で、今回の制度の問題と課題について考えてみたい。

新たな入管制度、その本音と建て前

2018年6月、とうとう日本で居住する長期滞在外国人は260万人を超えた。ここ数年、高度専門職のポイント制度の導入(2012年)、東京オリンピック・パラリンピックに関連する建設・造船分野における外国人の受け入れ(2015年)、国家戦略特区における家事支援外国人の受け入れ(2015年)、2020年までの留学生30万人計画による日本語学校の留学生の増加などが起因している。ただ、それでも日本社会の非熟練労働分野における慢性的な労働力不足はとうとう限界に達し、昨年政府は、新しい在留資格である「特定技能」を設け、これ

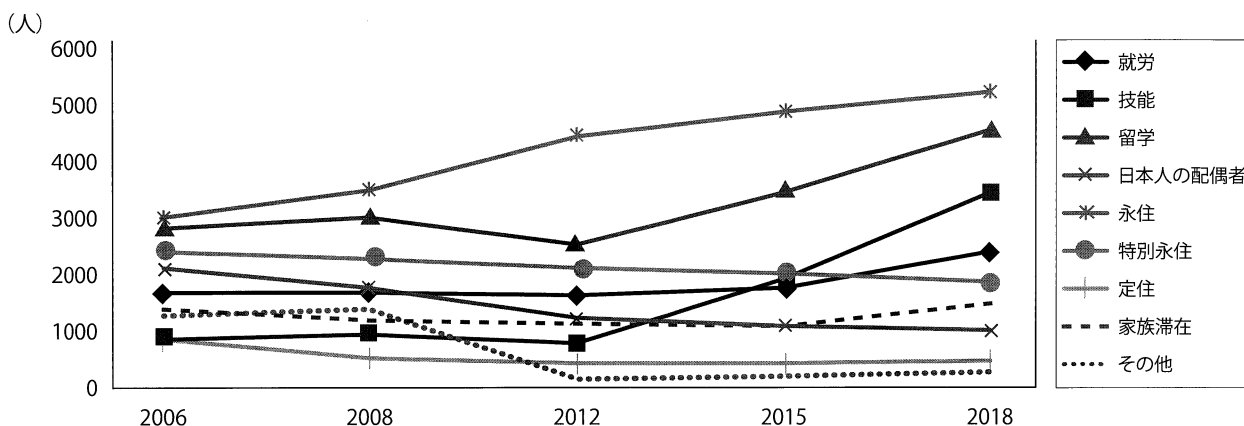
まで受け入れを否定し続けてきた単純労働分野における外国人人材の受け入れ方針を決めた。早くも今年4月から、この新制度は運用がスタートする。これまでの技能実習制度では、含まれることのなかった宿泊や外食業における接客業務までもが、新設の「特定技能」における就労先として認められることになった。

新制度の詳細はまだ不透明な部分が多く、移住外国人を支援している市民団体の現場でも十分な把握ができていない。現時点で政府が発表した新たな在留資格の「特定技能1号」は、二つの経路で「人材」を募集するという。一つ目は、これまでの技能実習生を試験なしで、現場で採用することである。これで、3年以上の技能実習生として務めた外国人が、新たな滞在資格で最長5年間日本での就労することができるようになる。雇用形態は、直接雇用に限るが、農業と漁業に関しては派遣も可能にしている。二つ目は、既存の技能実習生からではない新規受け入れの場合、各担当部署が定めている日本語能力試験や技能試験での合格が条件となる。家族の帯同は不可となっているが、同じ業種であれば転職は可能になっている。

特定技能1号からさらに熟練した技能を認められれば、特定技能2号を申請することができる。2号の場合は家族の帯同が可能になり、事実上滞在期間も無期限となる。ただ、現時点で2号になれるのは、建設業と造船・船用工業に限られている。1号で介護職だった場合は、5年後在留資格の介護に変更が可能になっていて、その後永住資格の申請も可能になるのかも知れない¹⁾。

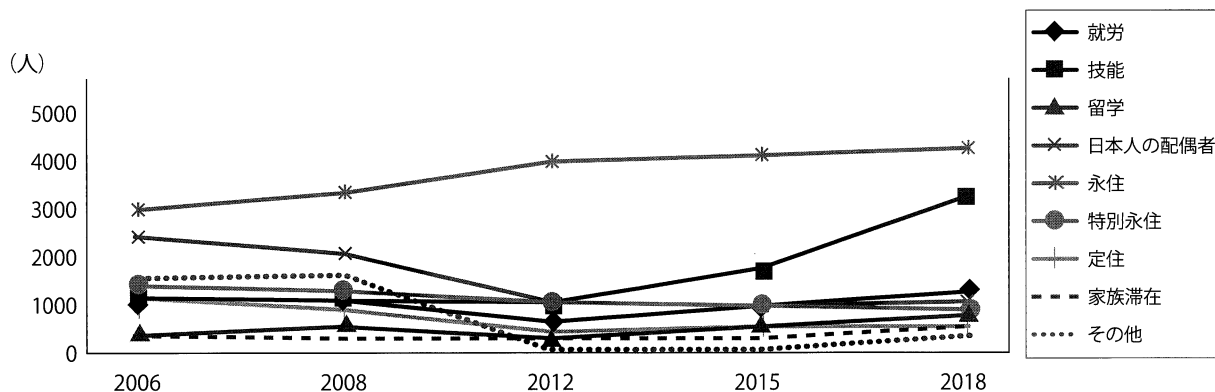
新制度の大まかな内容を紹介したが、実際にこの制度がどのように運用されるのか、今後どのような問題が新たに生み出されるのかは箱を開けて見ない限り予測ができない。限定的であるが、単純労働分野の外国人労働者に、在留期限無期限の滞在可能性が開かれるという事から事実上「移民」の受け入れの始まりではないかという声もある。しかし、そう簡単には言えないところもある。そもそも在留期限無期限の特定技能2号と既存の永住資格との相違点が現時点ではよくわからない。

図1 宮城県における外国人住民の資格別推移



(出所) 法務省 在留外国人統計 (旧登録外国人統計) 表より筆者作成。

図2 福島県における外国人住民の資格別推移



(出所) 法務省 在留外国人統計 (旧登録外国人統計) 表より筆者作成。

高い斡旋料を払って日本の技能実習生として来日し、来日後は低賃金・長時間労働を耐えきれず失踪する技能実習生が大きな社会問題になっている中、技能実習制度を廃止しないまま、試験免除の特典まで加算された次のステップへの経路となっていることが、むしろ技能実習生たちの職場への従属性を高めるのではないかという懸念もあり得る。

さらに、最も気になることは、特定技能1号の配偶者や子どもには在留資格を与えないというところである。彼らの家族滞在を厳しく制限することは、単純労働の外国人が日本で永住することを抑制する措置といえよう。しかし、これまで世界各地でも見られるように移住労働者の家族滞在は彼らの人権として理解されなければならない。現に、筆者の周りでは、日本語学校の学生や技能実習生として来日した女性が妊娠したことで、不利益を被って、強

制的に本国に帰させられるという事案が度々報告されている。技能実習生や特定技能の産業分野には、女性外国人の就労も多く見込まれる中、このような規制条項では外国人女性と子どもの権利が十分守られない可能性が出てくる。

新設される特定技能という滞在資格は、転職の自由が認められただけでこれまでの技能実習生制度からの進歩は見られるものの、外国人労働者の永住を防ぎ、ローテーション式に使い捨てるという基本方針は維持されているといえよう。

繰り返される「ほったらかし移民」の失敗と受け入れ社会の課題

昨今話題になっている外国人の受け入れは、すでに40年間様々な形で試行錯誤されてきた政策であり、今に始まったものではない。1980年代か

ら門戸を広げた留学生(就学生)や興行ビザ、そして国際結婚のブームはいわゆるニューカマーの時代を開くことになった。90年からは、改定入管法施行によって日系人が受け入れられ、1993年からは外国人研修・技能実習制度設立で非熟練労働分野において外国人を受け入れるようになった。いずれも「移民」とは称されていないが、事実上日本の産業構造の底辺を支える労働力としての役割を担ってきたことは否定できない。

ただ、日本の入国管理制度では、入国する外国人を最初から永住の資格で受け入れる制度がないという点で「移民」はないと言われてきた。ところが、日本に「移民」がないわけではない。戦前植民地からの移民を始め、日本にも永住の権利を持って生活している外国人は存在し続けてきた²。

1990年度の統計では、日本における永住者は91,464人であった。2000年、永住者の数は120,267人に留まっていたが、以後10年間で永住者は565,089人と4.5倍以上も増えた。その原因には日本人配偶者と定住者の多くが永住者に転じたからに他ならない。2010年の統計によると、当時日本に滞在していた外国人の70%は、就労に制限がない永住、特別永住、定住、日本人の配偶者等のカテゴリーに属している。彼らは、いわば生活者としての外国人、言い換えれば「移民」として日本に根付く、または根付くはずの人々である³。

ところが、日本政府は全外国人の70%に登る「移民」について特に何もしない姿勢を取ってきた。2006年総務省が発表した「地域における多文化共生推進プラン」によって、定住外国人とホスト社会の共生の必要性を明確にしたが、その主体はあくまでも地方自治体であり、自治体の力量や定住外国人の人口比率によって日本の多文化共生の地域差は大きくひらくことになったのも事実である。このような日本内の「ほったらかし移民」の実態について、その姿勢を大きく反省させる出来事が2008年のリーマンショックであった。当時、派遣などで不安定な就労状況であった日系人の多くがリストラの対象になった。この時初めて、日本政府と自治体は再就職ができないまま地域に残ってし

まった日系人をほったらかせないことに気づき、地域内の日本語学習の機会を増やしたり、再就職のための支援を行ったりする。だが、実際には彼らを出身国に送り返すことにより多くの予算を通やし⁴、結果、2008年以降10万人以上の日系人が帰国をされた(松宮、2018:8)。

それから、2年半後、今度は東日本大震災が起きた。滞在外国人の犠牲が少なかったものの、被災地で多く住んでいる国際結婚の外国人女性たちの失業問題が、彼女たちの当面課題であることが知られた。日系人の問題と同様ほったらかされていた結婚移住女性たちは、乏しい日本語能力と乏しい社会的資源により、震災後の復興が困難な状況にあったのである(李、2013:34-36)。ようやく政府や自治体は生活者のための日本語教室の強化などを対策として進めるが、年々高齢化している結婚移住女性たちの社会参画や包摂にはあまり効果はなかった。

この二つの出来事は、「移民」の社会包摂政策がないに等しい日本社会内で、「ほったらかし移民」と地域社会が非常時に直面する社会的リスクを提示する事例となった。そして、この二つの教訓をもって、筆者をはじめとする多くの研究者は、日本における「移民政策」の確立とともに、在留外国人が日本社会の中で自立した市民になれるような支援策の必要性を訴えてきた。また、そのような支援は、定住外国人に限定せず、日本社会の底辺層の底上げの支援策にならなければならないことについても主張してきた(李、2015:32)。貧困女性や子ども、非正規労働者を含む日本社会の底上げの対策の中に、「移民」と「移民の子ども」を一緒に位置付けることで社会構成員がそれぞれの居場所を見つけ、働くことが望ましいと訴えてきたのである。

新たな外国人受け入れ制度は日本の過疎地を救えるのか

現に、人口過疎化に産業の過疎化も進む東北で、地域の担い手となっている人々は誰なのか。東日本大震災の時には、留学や技能実習生の多くが地域を離れてしまう一方で、地域で生活者として根

付いていた「在日」や永住者たちは、日本人住民と共に地域社会の復興に携わっていた。これらの経験は（外国人や様々なマイノリティーを含む）地域の構成員同士の「顔の見える関係」が最も有効な災害レジリエンスにつながるという議論とも繋がっている。

結婚移住女性たちに関しても同じことが言える。震災前は、同郷出身者同士の移民コミュニティを組織していなかった彼女たちが、震災後、「移民コミュニティ」を作って社会参画を行なうまでに至っている。今後、日本の地域社会を担う手としても「移民」とその子どもたちの社会参画は重要な課題であると言える。ただ、これまで「ほったらかし移民」であった彼らが、自らの力で少しずつ日本の地域社会の担い手となるまでには相当な時間と個人の努力が必要だったことも言及しなければならない。しかも、その活動ができる移住者たちは、生活的に安定した数少ない恵まれた人であることも忘れてはならない。

現実的に筆者が調査してきた半数近くの結婚移住女性たちは、日本からあるいは東北地域から姿が見えなくなっている。日本で定住することを夢見ていた多くの移住女性たちが、再び移動・移住を選択したわけだが、それには夫婦や家族間関係の悪化などによる社会的差別や偏見の他、経済活動の限界が主な理由となっている。

ソヒ(63歳)は、結婚で宮城県にきた。結婚時、夫は働いてなく、アルコールまみれの生活だった。来日のはじめは夫の母の年金で生活をしていた。日本語も姑から教わった。姑は亡くなった後は、生活費を稼ぐためにキムチづくりを始めた。地域で料理教室をはじめ、国際交流の行事には欠かさず参加し、祭りで出店を出したりもした。おかげで、地元ではちょっとした有名人になり、助けてくれる人も多くできた。しかし、震災に続く、夫の病死で地元での居場所も無くなった。東北の中小都市に移り、韓国食堂を経営するが、すでに60歳に近い体には食堂経営は体の負担が大きかった。3年で食堂を辞めたが、年金など老後の社会保障となるものは何もない。働かないといけないと思い、ハローワークの紹介で、寿司屋、スーパーマーケットの惣菜売り場

などを転々とした。職場の人間関係やシフトへの不満（シフトの優先権はあくまでも日本人スタッフにあったという）などで長く続くことはできなかった。介護などの仕事は求人が多く出ているが、年齢制限などが引かかる。結局、ソヒは東京付近の韓国料理店での短期アルバイトに出かけることになった。1, 2ヶ月住み込みで働いて、戻ってくる日が続いている。家がある東北で仕事を見つけないが、彼女の条件にあうものがなかなか見つからない。

ソヒのように日本全国で放浪労働をしている結婚移住女性は少なくない。エステや食堂、飲み屋など同国出身者のネットワークを利用して、放浪労働を続けている彼女たちは周縁化され、より見えない存在となっている。事故や災害が起きた時には、最も脆弱な存在として安否確認も難しくなるだろう。

他方、地元の低賃金労働を支えている結婚移住女性たちの苦悩も考えなければならない。マユ(39)は、高校の時連れ子として来日した。現在は、シングルマザーとして息子を一人で育てている。マユは介護福祉士の資格を持っていて、地域のデイサービス施設で働いてきた。正社員として仕事は多かったが、会社や周りの日本人からも信頼を受け、やり甲斐を感じる仕事だった。しかし、若い自分にどんどん責任ある仕事が集中するようになった。息子の育児にも影響が出てきたので結局退職してしまう。マユは、介護に今後技能実習や特定技能として外国人が参入するという話について、介護現場の特殊性として日本語力、運転免許、介護のノウハウ、報告書の作成やエクセルの使用までが問われるのに、それを外国人が1, 2年でやりこなせるのかと心配の声をあげた。もっとも懸念されるのは、あれだけの仕事を行なっても正社員の給料は手取りで14万円程度（責任者の手当てを入れたら17万円ぐらいになるという）であるということである。慢性的な人手不足に陥っている現場の殆どは、労働の内容に比べあまりにも低賃金であることを再び考えなければならない。さらに過疎化が深刻な地方は、都会よりも低賃金であり、そもそも人口流出の原因はそこにある。

政府は、地方で就労していた外国人労働者が賃金の高い都会へと再移動し、外国人労働人口が都

会に集中してしまうのではないかという懸念に対して、地方から都会への外国人人材の流出を防ぐために措置を講ずるとしているが、その対策は明記されていない。すでに2005年から雇用許可制を施行し、外国人労働者の受け入れを行なっているお隣の韓国でも、結果的にソウル周辺の京畿道に外国人労働者が集中している課題を抱えている⁵。日本においても、同じ現状が起きることは十分想定でき、地方と都市の格差をどう埋めるかも引き続きの課題といえよう。

おわりに

—「移民」が幸福な社会は「国民」も幸福

今回の入管法改正で暫定的ではあるが、日本は人手不足分野において今後5年間最大32万人の外国人労働者を受け入れると見込んでいる⁶。そうなれば、日本社会にはこれまでの技能実習生の数と合わせ、50万人近くの定住を前提としない外国人ゲストワーカーとの共生を突きつけられることになる。永住を前提に日本社会で生き続けている100万人を超える「移民」を放置したまま、とりあえず使い捨ての労働力として新たな外国人労働者を受け入れるのであれば、その社会的コストは日本の骨を太くするのではなく、骨を折る政策になりかねない。

日本社会の負の影響をもっと受けやすいのが「移民」であることを直視し、繰り返し失敗する外国人政策に終止符を打つ時ではないだろうか。そのために、先ずは一人でも多くの人々が社会の中に包摂される仕組みを議論しなければならない。日本社会の構成員として「移民」を認め、「移民」の現状把握をしっかりと行い、移民一世には日本語支援や就労支援、そして移民の子どもたちの教育支援、及び心のケアなど必要な社会包摂対策を作るべきである。また、受け入れられる外国人労働者の人権や権利もしっかり明記し、彼らの権利が侵害されないようにしなければならない。難民認定申請者の問題も含め、とりあえず安い労働力としての外

国人の受け入れを辞め、共に生きる道へと目を向けなければならない。■

《注》

- 1 以上の特定技能の在留資格に関する内容は、「特定技能の在留資格に関わる制度の運用に関する基本方針について」(2018年12月25日閣議決定案)を参照。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai3/siryou1-2.pdf> (2018年2月1日閲覧)
- 2 そもそも越境する労働力の移動という事実からすれば、日本は第2次世界大戦期ならびにその直後には膨大な人の移動を経験しており、「在日」は日本内のエスニック・マイノリティーとなる「移民」ということができるだろう(伊蔵谷、2013:14-15)。
- 3 法務省 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00076.html
- 4 帰国支援事業は、帰国希望者本人一人あたり30万円、扶養家族1人あたり20万円を支給し、総額68億円を支出したとされている。
- 5 韓国の外国人労働者の地域別分布については以下のサイトを参照。http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1501 (2018年2月1日閲覧)
- 6 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai3/siryou2-1.pdf> による。

《参考文献》

- 伊蔵谷登士翁編(2013)『移動という経験——日本における「移民」研究の課題』、有信堂
- 李善姫(2013)「自らを可視化する結婚移住女性たち」萩原久美子・皆川満寿美・大沢真理編『復興を取り戻す』岩波書店
- 李善姫(2015)「移住女性の震災経験から問う日本の課題——なぜジェンダー平等と多様性が減災につながるのか」『学術の動向』20-4、26-33頁
- 近藤敦(2009)「移民と移民政策」、川村千鶴子、近藤敦、中本博皓編『移民政策へのアプローチ——ライフサイクルと多文化共生』明石書店
- 鈴木江理子他(2014)『別冊 環20 なぜ今、移民問題か』、藤原書店
- 中本博皓(2009)「人口減少社会と移民(外国人労働者)受け入れ」、川村千鶴子、近藤敦、中本博皓編『移民政策へのアプローチ——ライフサイクルと多文化共生』明石書店
- 難波満(2018)「『難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し』の内容とその背景」『M ネット』198、20-21頁
- 松宮朝(2018)「リーマン・ショック後のラテンアメリカ系住民の動向と地域社会」『M ネット』199、8-9頁