

論 説

外国人労働者の受入れと地域共生社会

佐藤卓利

目次

はじめに

- I 改正出入国管理法のねらい
 - 1 外国人労働者の概況
 - 2 「骨太方針2018」
 - II 「移民」として受け入れるのではないという政府の考え
 - 1 安倍政権のジレンマ
 - 2 「本音と建前の使い分け」の限界
 - 3 外国人労働者の「フロントドア」からの受入れ
 - III 社会保障制度の在留外国人への適用について—公的医療保険を中心に—
 - 1 健康保険の扶養家族への適用問題
 - 2 国民健康保険の不正利用問題
 - IV 在留外国人と地域共生社会
 - 1 「骨太方針2018」と「ニッポン一億総活躍プラン」
 - 2 外国人を含む地域共生社会
 - 3 「誰にでもわかるルール」の形成と合意
 - V 持続可能な地域共生社会の含意
 - 1 共生社会の含意
 - 2 地域の含意
 - VI 在留外国人の人権
 - 1 在留外国人への社会保障
 - 2 労働関連法の適用
- おわりに

はじめに

2018年12月8日、外国人労働者の受入れ拡大を目的とした改正出入国管理法（以下、改正法と略す）が、参院本会議で可決成立した。安倍内閣が11月2日に改正法案を閣議決定し国会に提出してから、わずか1か月余りという短期間の審議であった。改正法に基づく新しい制度の詳細は、法案審議の過程で明らかにされず、年末になって示された。新制度は、2019年4月1日から実施

される。

本稿は、この間の国会での改正法の審議過程と、その後の外国人労働者受入れを巡る議論を、新聞などのマスメディアからの情報に基づいてフォローしながら、「外国人との共生」に関するいくつかの論考を参照し、外国人労働者の広範な受入れが、日本社会と「日本人」に対して提起している問題—それは日本で生まれ育ち、日本で働き暮らしている日本国籍を有する多くの人々が、普段気にもかけず、また気が付いても気が付かないふりをしているかも知れない問題—について考察する。

I 改正出入国管理法のねらい

1 外国人労働者の概況

政府が国会に提出した改正法案の内容は、これまで技能実習生などに限っていた単純労働分野での外国人の就労を初めて認めるもので、新たな在留資格として「特定技能」を設け、「特定技能1号」は在留期間が通算5年までで家族の帯同不可、「特定技能2号」はより高い能力を条件とし、定期的な審査を受ければ事実上、永住が可能で家族の帯同も可というものである（「日本経済新聞」2018年11月3日付）。「特定技能1号」は、介護や建設など労働力不足が深刻な分野14業種に限定されるとのことだが、業種については改正法には盛り込まれず、成立後に省令などで決定する予定であるという（「朝日新聞」10月30日付）。

まず内閣府の資料に基づき外国人労働者の概況を確認する。¹⁾

これまで就労目的の外国人の受け入れは、①専門的・技術的分野（大学教授や弁護士など）、②身分に基づき在留するもの（定住者、日本人の配偶者、永住者など）、③技能実習、④特定活動（経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者など）、⑤資格外活動（留学生のアルバイトなど）に限られていた（図1）。これらの外国人労働者に加えて、改正法は、「特定技能1号・2号」という新たな範疇を設け、単純労働の受入れを進めることになった。法案審議の過程において示されなかった受入れ人数は、国会閉会後の12月17日に開かれた自民党法務部会で、2019年4月から5年間で、34万5,150人を上限とすることが政府により示された（「日本経済新聞」12月18日付）。

すでに技能実習生やブラジルなどからの日系人労働者、さらに留学生のアルバイトなど、単純労働の利用が広がっている。もはや彼ら・彼女らの就労なしには営業が成り立たない分野（外食・コンビニ・農業など）が多数ある。近年の労働力不足が、ますますこうした状況に拍車をかけている。2017年の外国人労働者の数は、約128万人である。9年前の2008年は約49万人であったから、この間に2.6倍となった（図2）。

その中でも技能実習と資格外活動の増え方が急なことが分かる。内閣府の資料によれば、2012年から2017年の5年間にわが国の雇用者数は306万人増えたが、そのうち60万人、約20%が外国人労働者の増加によるもので、さらにその増加の過半は、留学生のアルバイトなどの資格外活動や技能実習生の増加である（図3）。このようになし崩し的に進んできた単純労働分野への外国人の受入れを、ある程度の限定を付けて認めようというのが、改正法の趣旨である。

図1 我が国における外国人労働者の内訳

出入国管理及び難民認定法上、以下の形態での就労が可能。

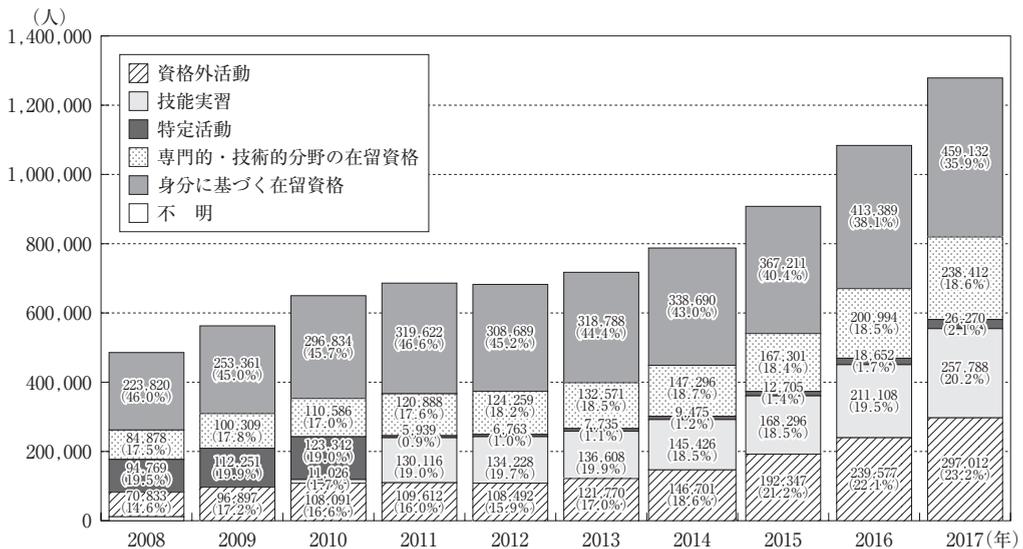
- ① 専門的・技術的分野 約23.8万人
 ・一部の在留資格については、上陸許可の基準を「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情」を勘案して定めることとされている。
 - ② 身分に基づき在留する者 約45.9万人
 (「定住者」(主に日系人)、「日本人の配偶者等」、「永住者」(永住を認められた者)等)
 ・これらの在留資格は在留中の活動に制限がないため、様々な分野で報酬を受ける活動が可能。
 - ③ 技能実習 約25.8万人
 技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的。
 - ④ 特定活動 約2.6万人
 (EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、外国人建設就労者、外国人造船就労者等)
 - ⑤ 資格外活動(留学生のアルバイト等) 約29.7万人
 ・本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内(1週28時間以内等)で報酬を受ける活動が許可。
- 計約127.8万人

「専門的・技術的分野」に該当する主な在留資格	
在留資格	具体例
教授	大学教授等
高度専門職	ポイント制による高度人材(学歴・年取・職歴等によるポイント)
経営・管理	企業等の経営者・管理者
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等
医療	医師、歯科医師、看護師
研究	政府関係機関や私企業等の研究者
教育	中学校・高等学校等の語学教師等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師、マーケティング業務従事者等
企業内転勤	外国の事業所からの転勤者
介護	介護福祉士 ※平成29年9月から新たに追加
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機の操縦者、貴金属等の加工職人等

(注) ※外国人雇用状況の届出状況(2017年10月末現在)による。

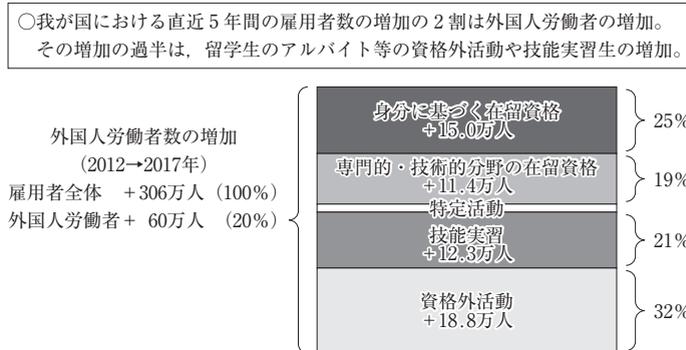
図2 我が国における外国人労働者の推移

○我が国における直近外国人労働者数者は、急速に増加し、昨年には、128万人(対前年比18%増)。



(注) ※厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめに基づく集計(各年10月末現在の統計)。

図3 最近の外国人労働者数の増加の内訳



2 「骨太方針2018」

そもそも今回の唐突な改正法案の国会提出は、安倍内閣が6月15日に閣議決定した「骨太方針2018」（「経済財政運営と改革の基本方針2018」）が発端であった。その「第2章 力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」の一環として「4. 新たな外国人人材の受入れ」の項目が盛り込まれた。

「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている。このため、設備投資、技術革新、働き方改革などによる生産性向上や国内人材の確保を引き続き強力に推進するとともに、従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある。

このため、真に必要な分野に着目し、移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。また、外国人留学生の国内での就職を更に円滑化するなど、従来の専門的・技術的分野における外国人材受入れの取組を更に進めるほか、外国人が円滑に共生できるような社会の実現に向けて取り組む²⁾（26ページ、下線は引用者によるもの）。

II 「移民」として受け入れるのではないという政府の考え

1 安倍政権のジレンマ

単純労働分野での人手不足は深刻であり、その解消手段としてこれまで例外的な扱いとして技能実習生や留学生アルバイトを使ってきたが、そうしたなし崩しの対応では最早問題は解決できないという、切羽詰まった事業者の声が高まり、その声は中小企業だけでなく大企業からも寄せられている³⁾。安倍政権はそうした声を無視することはできない。しかし、外国人を大量に迎えられることは、安倍政権を支える保守層の意識と相容れない。ここに安倍政権のジレンマがある。

このジレンマを回避する言い訳が、外国人労働者は「移民」ではないという政府の見解である。改正法案の審議に先立って、11月5日の参院予算委員会で「入管法改正案を移民政策と言いたく

ない理由はあるのか」との野党議員の質問に対し、安倍首相は「期限を付して、限られた業種に限定的に外国人を受け入れるので、いわゆる移民政策ではない」と答弁した（「朝日新聞」11月10日付）。改正法案の国会提出に先立つ衆院本会議でも、安倍首相は「国民の人口に比して一定程度の外国人や家族を期限を設けず受け入れることで国家を維持する政策は考えていない」と答弁していた（「日本経済新聞」10月30日付）。与党である自民党の中でも「移民」受入れに対する否定的意見は強く、10月22日から審議が始まった自民党法務部会での議論でも慎重意見が相次ぎ、「自民党が移民受け入れを認めたと有権者に思われたら党の支持者が離れ、参院選に影響する」との意見が続出したという（「同上」）。

2 「本音と建前の使い分け」の限界

しかし、すでに私たちの周りには、多くの外国人が働き、暮らし、学んでいる。そのことを日常の実感する事例の一つがコンビニである。業界最大手のセブン-イレブンでは、約39万人の従業員のうち約3万1,000人、率にして7.9%が外国人で占められている。大手4社の計では、約81万4,000人の従業員のうち約5万5,300人、6.8%が外国人である。コンビニは技能実習生制度の対象外なので、コンビニの現場では、週28時間の労働制限がある留学生の資格外活動が中心になっている。コンビニで働く外国人の多くは専門学校や日本語学校などに通うアジア系の学生である（「毎日新聞」（2018年9月15日付））。

もはやコンビニ業界は、彼らの労働なしには成り立たない。その彼らは「学ぶ」ことが本業の留学生である。留学生という本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内で、週28時間（春・夏の長期休暇中は週40時間）以内のアルバイトが認められているのである。留学生を単純労働力として恒常的に利用している先進国は、日本以外にないであろう。日本は、単純労働力は受け入れないが、留学生は積極的に受け入れる。しかし留学生が単純労働力として働くことは、「資格外活動」として限定的に認め労働力不足への対応として利用する⁴⁾。

留学生は本来の労働力ではないが、労働力として活用したい。技能実習生も日本へは技能を身に着けるために来たのであり、本国へ戻ってその技能を活かしてもらおうのが制度の趣旨である。しかし現実には、農業・建設業・製造業などで単純労働力として必要不可欠な存在となっている。これを「本音と建前の使い分け」と言わずして何と言うのか。

この「本音と建前の使い分け」が限界に来ていることを示すのが、今回の改正法である。しかし、改正法は外国人労働者を労働力としてだけでなく定住して暮らす人々として迎え入れるという趣旨ではない。改正法の下での「特定技能」は、「移民」を認めるものではないと安倍首相は言う。この「移民」を認めないという考えは、日本で一時的に就労する目的でやって来る外国人は「移民」ではないので、結婚・出産・育児・教育・市民権などの問題は生じないはず、日常生活の上で生ずる生活習慣・価値規範の違いからのトラブルは、滞在が一時的であるのだから日本人の生活スタイルに順応してもらおうことで解決するしかない、という考えと結びつく。

3 外国人労働者の「フロントドア」からの受入れ

「平成30年6月末の在留外国人数は、263万7,251人で、前年末に比べ7万5,403人（2.9%）増加となり過去最高」と法務省入国管理局は報道発表した⁵⁾が、この数は「中長期在留者数」と在日コ

リアンなどの「特別永住者数」の合計であって、「移民」は含まれないというのが法務省の見解である。

しかし指宿〔2018〕によれば、「移民の定義は多様であるが、国際的には1年以上の在留をする者は移民と定義されることもある」という。技能実習生、資格外活動としてアルバイトをする留学生、日系人などの身分に基づき在留する定住者などは、その多くが非熟練労働として働いている。指宿〔2018〕は、「このような非熟練の外国人労働者受入れを、バックドアからの受入れ、もしくはサイドドアからの受入れという。『単純労働者』は受け入れないという政府の方針に縛られて、フロントドアからの受入れはしないが、バックドアないしサイドドアから受け入れるというまやかしが約30年続いてきた」が、「今回の受入れ制度は、これまで政府が受け入れないとしてきた『単純労働者』の受入れであるという点で『新たな』制度なのである」と指摘している⁷⁾。

しかし単純労働者を「フロントドア」から受け入れる「新たな制度」の下で、さらに矛盾が広がる。彼ら・彼女らを「移民」という範疇で見るか否かにかかわらず、一定期間日本の社会で働く人たちは、この社会で暮らす人たちでもあるという当たり前の事実から、目を背けることはできない。期限付き滞在者として外国人労働者を扱うことは、彼ら・彼女らの生活の範囲を狭め、人間としての要求と権利を抑圧することになりはしないだろうか。

Ⅲ 社会保障制度の在留外国人への適用について—公的医療保険を中心に—

1 健康保険の扶養家族への適用問題

外国人であっても日本で働けば、日本人と同様に税金を納め、社会保険料も負担しなければならない。「中長期在留者」のなかで家族帯同を認められない人々は、税金や保険料を支払いながら、社会保障の給付については平等ではないという問題が生じる。ここでは、この問題を公的医療保険に限定して考察する。

公的医療保険のうち被用者が加入する健康保険は、扶養家族もカバーしている。外国人労働者が家族を本国に残している場合、健康保険は国籍に関係なく海外に住む扶養家族にも使えるので、扶養家族が海外在住でも一定の条件を満たせば「高額療養費制度」や「海外療養費制度」が使える、医療費の負担は軽減される。つまり在留外国人が健康保険に加入し、その扶養家族は本国にとどまっても、その医療には日本の健康保険が適用され、日本国内で医療を受けた際に給付される医療と同等の医療に見合う費用が支払われることになるはずである。

ところが、厚生労働省は、「保険を使える扶養家族を日本国内に住む人に限る方向で検討している」と言う（「朝日新聞」2018年11月29日付）。「もし保険を使える扶養家族を『日本居住』に限れば、多くの日本人の家族は使えるのに、家族の帯同を認められない特定技能などの外国人は使えなくなる」（同上）。また健康保険からは、国籍に関係なく、健康保険の被保険者や扶養家族が日本国内外で出産した場合に、出産育児一時金が支給されるが、もし「健康保険を使える扶養家族が日本に住む人に限られれば、家族帯同を認められない『特定技能1号』の外国人の妻は支給対象外となる」という問題も指摘されている（「朝日新聞」2018年11月8日付）。税金や保険料は日本人と同様に徴収するが、給付については制限するという不平等が制度的に定着することにもなり

⁸⁾
かねない。

2 国民健康保険の不正利用問題

留学生が加入している国民健康保険（国保）は、本人のみが被保険者であるが、この国保について不正利用が問題視されている。「治療目的で入国した場合、医療費は全額自己負担になる。医療機関からは、留学などと偽って入国し、治療を受けていると疑われる事例が報告されている」という。ただし「ただ実態ははっきりしない。厚労省は昨年3月、外国人の国保利用の実態を調査し、『不適正事実を疑う事例は、ほぼ確認できなかった』と結論づけた」（「朝日新聞」2018年11月29日付）。

新田〔2018〕によれば、「合法的滞在外国人で在留期間が3ヵ月を超える者は日本国内に住所を有すること（国内居住要件）を被保険者の要件とする国民健康保険（国保）法、国民年金（国年）法、介護保険法については日本人と同じ要件で被保険者となる。……さらに日本国内の企業の事業所などに勤める者には、日本人と同じ要件で、健康保険（健保）法、厚生年金保険（厚年）法、雇用保険法、労働者災害補償保険（労災保険）法も適用される。……すなわち社会保障制度のうち社会保険制度は、基本的にすべての合法的滞在外国人について日本人と同様に適用される⁹⁾」。在留外国人に対して日本人と同様に社会保障が適用されることが基本原則である。

しかし、正確な実態が把握されていない「国保の不正利用」を理由に、在留外国人の国保利用を問題視するかのような風潮が広まっている。安倍首相の参院予算委員会（11月7日）での「本来のあるべき形以外の形で我が国へ来て、直ちにそれ（高額療養費制度）を使う方が実際におられた」（「朝日新聞」2018年11月29日付）との発言も、そうした風潮を背景にしているであろう。

IV 在留外国人と地域共生社会

1 「骨太方針2018」と「ニッポン一億総活躍プラン」

改正法の発端となった「骨太方針2018」は、「共助社会・共生社会づくり」の項で、「全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り高め合う地域共生社会を実現する」（45ページ）と宣言しているが、ここに言う「全ての人々」の中に家族の帯同を許されない外国人労働者や「永住権」を得て家族とともに暮らす在留外国人は含まれているのであろうか。

「骨太方針2018」では、経済成長の手段として新たな外国人人材の受入れを促進すると言っているが、彼ら・彼女らが地域に定住し地域社会のメンバーとして暮らす生活者であることを特に想定しているとは思われない。一時的に滞りし経済成長に貢献してくれる「お客さん」ではあっても、地域で共にくらす「隣人」としては配慮しないということなのか。

「地域共生社会」というスローガンが広く流布するようになった契機は、安倍内閣が2016年に閣議決定した「ニッポン一億総活躍プラン」である。そこでは「地域共生社会の実現」が、次のようにうたわれている。

「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではな

く、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPO との連携や民間資金の活用を図る」(16ページ¹⁰⁾)。

「地域社会のあらゆる住民」のなかに在留外国人は含まれるのだろうか。文脈上、在留外国人は意識されていない。もっと広く見れば「ニッポン一億」の中にも約264万人の在留外国人の存在は意識されていない。

2 外国人を含む地域共生社会

外国人労働者の受入れ拡大と地域共生社会の実現は、切り離すことのできない私たちの課題である。地域共生社会を実現する一つの指標は、外国からやって来て日本で暮らしている人々とのお付き合い、助け合い、支え合いが、従来から暮らしている人々と異ならない程度に豊かなものになることではないだろうか。そこに至る過程には、さまざまな障害があると思われる。その一つが地域や学校などでの「ものごとの決め方」の曖昧さではないか。日本人でも「よそ者」が良く理解できない「ものごとの決め方」は、言葉が不自由で文化や習慣が異なる外国から来た人々にとっては、一層不可解なものであろう。

小熊 [2018] は、「外国人との共存」というテーマで次のように問う。「この国は、何を守りたいのだろう」。そして「守りたがっているのは、『ずさん』で『不透明』な状態そのものかもしれない。ルールが不明確で、密室で決定でき、不服申し立てを許さず、責任が問われない」この国のあり方だという。「ルールの明確化と透明化は、外国人との共存に不可欠だ」、そして「これは、外国人との共存だけの話ではないのだ」と主張している¹¹⁾。

外国から多くの人々を隣人として受け入れることは、受け入れる日本社会のこれまでのあり方をあらためて振り返り、法・制度・政策を国際的視点から見直すことが差し迫った課題となっていると、「日本人」に気付かせることになる。

外国人との「共生社会」の実現について、今から10年ほど前の第168国会（臨時会）において「少子化高齢化・共生社会に関する調査会」が設置され（2007年10月5日）、3年間にわたる調査がなされた。その1年目に「外国人との共生」について調査が行われたが、その調査に先立って、以下の点が検討のポイントとして提起された。(1)外国人労働者が移民問題に進展する懸念がある。(2)外国人労働者がコミュニティを形成することで新たな異質なエリアがあちこちに出現することになる。(3)社会の二層構造化を招き、将来的には年金、福祉問題においてコスト増につながるおそれがある。(4)スムーズな雇用構造、産業構造の転換を妨げる。いずれも外国人労働者の受入れを消極的側面から見る視点の提起であって、「共生社会」実現に向けての積極的姿勢を示すものではない。しかしこれらのポイントをいかに克服するかが、10年後の現在において私たちに突き付けられている喫緊の課題なのである。

3 「誰にでもわかるルール」の形成と合意

4つのポイントのうち地域共生社会を考える際の参考として(2)の内容を紹介しよう¹²⁾。

『『ゴミ出し』問題で明らかなように、文化・伝統や生活慣習、考え方の異なる人々と地域社

会内において共存することが様々な軋轢を生じさせる。また外国人は集住する傾向が顕著で一定規模の外国人社会が形成されると、それを母体とした受入れが加速される。同じ国籍の滞在者間のネットワークが形成されると、就業や住居等の斡旋が行われるようになり、「とりあえず日本に行けば何とかなる」という土壌が作られ、不法滞在者を含め外国人労働者を受け入れる組織が形成される。これらが滞在者間の搾取・被搾取の関係に発展しかねず、社会不安や犯罪の温床ともなりうる」。

確かに、外国人労働者は地域住民にとっては異質な存在として現れる。生活習慣・価値規範（宗教など）の異なる人たちが、一つの集団となって生活するようになれば、その地域の人々が不安に思い、警戒するのは自然の成り行きである。地域社会を構成する人々の変化・多様化にともなって、それまでに無かった、あるいは有っても潜在化していた諸問題が、目に見える形で現れる。「ゴミ出し」問題のような生活習慣の違いに起因する問題の多くはそのようなものである。「日本人」の社会の中にもあったし今でもある問題である。多様な人々を含む地域共生社会は、自然に形成されるわけではない。地域共生社会の形成、そしてその基礎としての地域住民が合意し合えるルールの形成と承認は、その必要性について住民同士が理解し合える程度に左右される。

近年、地域共生社会が声高に唱えられる際に意識されているのは、主に少子高齢化に対して政府＝公だけでなく、民＝地域住民もお互いに生活を支え合う努力をしなければならないという上からの「規範」である。しかしそのような上からの「規範」が、異なる生活習慣・価値規範を持つ在留外国人をもメンバーする地域共生社会を形成するための「規範」となるのであろうか。外国人の定住が広がることは、それぞれの地域で以前から暮している人々に、自分たちの地域を別の視点からも検討するよう求めている。それは政府による「規範」の押し付けではなく、また異質な人々を排除するのでもなく、いかにして地域住民自らが「誰にでもわかるルール」を形成し合意に至るかという視点である。

V 持続可能な地域共生社会の含意

1 共生社会の含意

共生（symbiosis）という言葉は、もともと生物学の用語で、「異なった生物が同一環境の中で共存していくこと」を意味し、「こうした生物学の用語を人間社会に援用したのが『共生社会』である」という。ただし、「生物学の共生は互いに利益を得る『相利共生』だけでなく、……一方だけが不利益をこうむり他方には無害な『片害共生』や、一方が利益を得て他方が不利益をこうむる『寄生』も含むが、……『共生社会』はもっぱら規範概念として扱われるため、多くの場合、片害共生や寄生は想定されていない」と武川〔2018〕は指摘している¹³⁾。

現実の社会はどうであろうか。地域共生社会が行政から（上から目線で）語られるとき、それが「規範」や「理想」として現実の社会の有り様と切り離してイメージされてはいないだろうか。私たちが日々暮らす現実の社会には、「片害共生」も「寄生」もあり、また不利益をこうむる場合もあれば利益を得る場合もある。そうした社会の有り様をひとまず受け入れ、多少の不都合はお互いに許容し、それぞれがより快適な暮らしを実現するために、様々な属性を持った人たちが

理解を深め合い、地域での暮らしを共有できる社会へ向けて、無理のない程度に努力していくことが、地域住民の立場からは望ましいのではないかと。

持続可能な地域共生社会とは、地域住民に「規範」が押し付けられ、その実現を「目標」として、「みんなで一緒に取り組もう」というスローガンが充満する社会ではないであろう。持続可能な社会とは、そこに暮らす普通の人々が無理や我慢をせずに生きていける社会であり、それは、一人ひとりが自分の意思にもとづいて、その固有の暮らしを人生の最期まで維持できるような社会ではないだろうか。中央政府が上から主導し、地域住民が一つの目標に向かって統合されるような社会は、息苦しい社会であり、そのような社会が持続可能であるとは思えない。

2 地域の含意

ところで地域という言葉で、人々は何をイメージするのであろうか。〇〇町内、〇〇学区という空間的なあるいは地理的なイメージだろうか。または自分の町内や学区内に住んでいる人々をイメージする場合もあるかも知れない。前者の場合、英語では district が対応すると思われる。この言葉には行政区的な意味もある。後者の場合は、community だろうか。この言葉には地域共同体というニュアンスがある。さらに local という言葉もある。形容詞としては、地元の・現地のという意味であり、名詞の複数形の locals は、地元の人々という意味である。市町村は、国＝中央政府（central government）に対して地方政府（local government）であるから、地域という言葉には、中央に対峙する意味合いもあるかも知れない。

地域共生社会の正式な英訳は何か知らないが、地域という言葉には様々な意味があり、人々がこの言葉によってイメージする内容も様々であろう。したがって「共生」をどの範囲のどんな内容としてとらえるのかも様々であろう。住民が自分たちの暮らす地域について、あるいはその地域の必要性（有難み）について意識する機会は、通常それほど多くはないと思われる。したがって地域共生社会へ向けての出発点は、そうした地域住民がお互いに知り合う機会を増やすことであり、お互いの暮らしぶりや考えについて、はじめから「共通性」を意識するのではなく、まず違いや「異質性」を理解したうえで、「異質性」の基礎には「共通性」があることに気が付くことではないか。身近に多くの外国人が暮らすことになれば、まず「異質性」を意識することになるが、そこにとどまらず意識的な相互理解の努力は、さまざまな出来事を通じて「共通性」へと認識を深めることになる。そして「共通性」の基盤を形作る営みは、何よりも相互に人権意識を共有し合うことから始まる。

VI 在留外国人の人権

1 在留外国人への社会保障

多くの外国人労働者とその家族を地域住民として受入れ、生活支援や子供の教育、地域づくりに努力してきた基礎自治体が構成する「外国人集住都市会議」は、2019年4月から実施される「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向）」¹⁴⁾に対して「意見書」を提出した。その中で次のような危惧を表明している。

「私たち基礎自治体は、転入する外国人を地域住民として受入れ、安心した生活に必要な行政サービスを提供し、共にまちづくりを進めている。外国人は労働者であるとともに、地域における生活者であるということが十分に認識されない中で、中長期的な共生施策を伴わない外国人材の受入れの拡大は、地域社会に大きな混乱を招くことを、私たちはこれまで経験してきた」。

在留外国人の生活を支える社会保障制度に関わる仕事の多くは、基礎自治体が担ってきた。社会保障制度が平等に在留外国人に適用されているのかが問題となる。少なくとも合法的滞在者であれば生活保護を除く社会保障制度（医療保険等の社会保険制度や児童福祉等の社会福祉制度）は適用されることになるが、現実には日本語が十分に理解できない在留外国人は、その利用に際して大きな障害を有している。その障害を克服するために行政が十分な支援をしてきたとは言えない。

2 労働関連法の適用

国会での改正法の審議において、技能実習生の失踪問題が表面化した。「技能実習生の失踪は昨年が7,089人、今年に入っては6月までで4,279人となっている。法務省は11月16日の衆院法務委員会の理事懇談会で、昨年12月までに失踪し、その後、出入国管理・難民認定法違反などの容疑で摘発された実習生を対象に失踪動機などを聞き取った『聴取票』の結果を公表した。人数は2,870人で、国籍別では中国、ベトナム、インドネシアなどの順になっている。失踪動機（複数回答）は『低賃金』が67.2%で最も多く、以下、『実習後も稼働したい』が17.8%、『指導が厳しい』が12.6%、『労働時間が長い』が7.1%、『暴力を受けた』が4.9%などとなっている。実習先での月給については『10万円以下』が半数以上の1,627人、『10万円超～15万円以下』は1,037人で、15万円以下が9割以上を占めた」（「日本経済新聞」2018年11月18日付）。

この調査報告から労働基準法、最低賃金法などの労働関連法違反のケースが多数生じていることが分かる。「労働基準法と最低賃金法は、国籍による差別を禁止している。つまり、法律上は労働者に対する内外人平等が保証されている」。また「労働関連法における内外人平等は就労資格の合法・非合法に関わらず適用されることになっている。つまり、合法的な就労資格をもたない非正規滞在者であっても、労働災害や賃金未払いその他労働関連法違反に対しての権利を主張することができるのである」¹⁵⁾が、その権利を主張し、権利侵害を告発し、損害を回復するためには行政の支援を必要とする。現実はその支援が不十分な中で、労働組合や人権擁護団体などのNPOの役割が、一層求められている。人権侵害は、「日本人」自身の問題でもある。

おわりに

地域社会のメンバーであることの意味について、[Sinclair 2016]は、以下のように論じている。「一つの意味は、これが法律上の問題であるということだ。つまり社会には、その社会の構成員の地位と市民権に関するルールを具体的に規定する法律がある。しかしながら、ある社会の構成員であることは、法的地位よりもはるかに多くのことを意味している。イギリスの国籍法(British nationality law)は、『無期限の在留許可』を有する身分について規定している。それは

人々に連合王国に居住し働く権利を与えている。これは、市民権についての形式的で消極的な理解である。一つの場所にただ単に滞在するだけの権利を有することは、そこで充実した生活を営むこと、あるいは何処かに居るべき場所があることとはまったく異なる。深い意味で社会の構成員であることは、最低限の法的居住権を超え、地域 (community) の暮らしに加わることができることを意味する。社会的包摂と排除の概念は、社会の構成員であることのより豊かな意味を表現している。そしてそれが含意するものは何か、そしてそれがどのように邪魔されることがあるのか、その両方を明らかにしている¹⁶⁾」。

私たちは、海外からやって来てこの地で働き暮らす人々の市民権と地域の一員であること (membership) の意味について、しっかりと議論し納得しなければならない。

注

- 1) 図1から図3は、内閣府「外国人労働力について」(2018年2月20日)から引用。https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0220/shiryō_04.pdf 2018年12月24日閲覧
- 2) 「経済財政運営と改革の基本方針2018 ～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(2018年6月15日) 2018年12月25日閲覧 https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf
- 3) 日本経済団体連合会の中西会長は、2018年11月19日の定例記者会見で「外国人材受入れに向けた政府案(出入国管理法改正案)は、経団連の考えと方向性が一致している。審議を尽くし、できるだけ早く法案が成立することを期待している」述べている。www.keidanren.or.jp/speech/kaiken/2018/1119.html 2018年12月28日閲覧
- 4) 海老原嗣生は、日本経済新聞のコラム「就活のリアル」で、留学生の実態について次のように述べている。「この(労働時間の)縛りは、国際的に見てもかなりゆるい。/他国のワーキングホリデーは基本、その対象年齢が若年層に限られるが、日本の留学に年齢制限はないし、しかも、上限労働時間にも負けるとも劣らない場合が多い。だから『労働目的』で日本に留学する外国人は実は多いのだ。/日本の人手不足があり、今までその対策の一解決策として『留学生』があった」(「日本経済新聞」2018年12月4日付夕刊)。
- 5) 法務省入国管理局「平成30年6月末現在における在留外国人数について(速報値)」(2018年9月19日) www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00076.html 2018年12月26日閲覧
- 6) 指宿昭一「外国人労働者の受入れ制度の新方針」『世界』2018年12月号, 87ページ。
- 7) 「同上」, 91ページ。
- 8) 政府は、海外に住む扶養家族の健康保険利用について現行制度の改定を検討しているという。「政府は外国人労働者による医療保険の悪用を防ぐため、通常国会に健康保険法改正案などの関連法案を提出する構えだ。保険を適用する扶養家族は日本国内に限る方向だ」(「日本経済新聞」2018年12月26日付)。「外国人労働者による医療保険の悪用」とは、安倍首相の11月7日の参院予算委員会での高額療養費制度に関わって「本来あるべき形以外で、我が国に来て(同制度を)使う方が実際にいた。政府内の議論で私も問題を指摘し、整理するように言った」(「朝日新聞」2018年11月8日付)との答弁を念頭においたものと思われる。
- 9) 新田秀樹「外国人労働者受入れ拡大の論点」(「日本経済新聞」2018年11月28日付, 「経済教室」)。
- 10) 「ニッポン一億総活躍プラン」(閣議決定, 2018年6月2日) www.kantei.go.jp/jp/singi/ichioku_soukatsuyaku/pdf/plan1.pdf 2018年12月27日閲覧
- 11) 小熊英二「外国人との共存」(「朝日新聞」2018年11月29日付, 「論壇時評」)。
- 12) 山内一宏「多文化共生社会の構築を目指して～外国人労働者受入れ問題～」『立法と調査』2008年1月, No. 275, 140ページ。www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/back

- number/2008pdf/20080118137.pdf 2018年12月26日閲覧
- 13) 武川正吾「地域福祉と地域共生社会」『社会福祉研究』（公益財団法人鉄道弘済会）132号，2018年7月，38ページ。
 - 14) 外国人集住都市会議「新たな外国人材の受入れに係る多文化共生推進について（意見書）」2018年11月28日，1ページ。www.shujutoshi.jp/info/i1811-02.pdf 2018年12月27日閲覧
 - 15) 鈴木江里子「地域社会と外国人—『共に生きる』社会に向けて—」『JOYO ARC』2010年5月号，一般財団法人常陽地域研究センター，7ページ。www.arc.or.jp/ARC/shuppan/pdf/201005/03.pdf 2018年12月27日閲覧
 - 16) Stephen Sinclair, 2016, *Introduction to Social Policy Analysis: Illuminating Welfare*. Bristol: Policy Press, p. 82.