

# 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こと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<sup>1</sup>。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」<sup>2</sup>、「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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>。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)<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。

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。

持ち家が増えていたとはいえ、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<sup>8</sup>。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、ローンを払い続け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。