

現代日本における外国人労働者の 生活困窮と社会保障の課題

古川隆司

はじめに

今日、母国を離れた国で働いたり生活する人は約1億人いると推定され、国際的な人の流れが常態化し、その広がりや国境を越えた生活の範囲をも拡大させた。その中で、いかなる在留形態であれ国内に生活する外国人に対し、自国民同様に生活する権利が承認されるべきであるという「内外人平等待遇」の原則のもと、国際的な人権保障が求められている。過去移民の送出し国であった日本は、現在多くの国からの外国人労働者を受け入れる国となったが、現行の入国管理制度は就労を制限する在留資格を細かく定めている。しかし、現実には外国人の「不法」労働が受け入れられ定住化も進み地域社会の住民となっている。外国人労働者の直面する生活障害・事故への対策は、国籍や社会保障の受益権（市民権）における不平等としての人種差別的なエスニシティの問題化、またその結果としての生活困窮として捉えられる必要がある。

国際的な人の流れによって日本社会が否応なく「内なる国際化」を経験しつつあることは同時に、国際的基準としての人権保障を実現させねばならないという課題への直面でもある。社会保障が最低限度の生活保障を通じた人権保障として機能するうえで、外国人労働者の生活実態をどう捉えるべきかという点に本稿の問題関心がある。そこで、現代日本における外国人労働者の社会保障を考えるうえで、1節で外国人労働者の現状を整理し、その生活状況から生活困窮を捉えようと思う。2節では日本における社会保障制度を概観し、社会保障の受給権をめぐる外国人労働者の状況をT.H. マーシャルの市民権概念に沿って3節で考察し、4節をまとめとする。なお本稿では在留外国人をニューカマー外国人に絞り、在日韓国・朝鮮人・中国人などいわゆるオールドカマーは含めない。

1. 問題の所在 — 外国人労働者の現状 —

今日の日本社会における外国人の割合は年々増加しており、近年では外国人労働者の問題への関心が高まってきた。1995（平成7）年の出入国者統計によると、就労の認められる在留資格で入国する外国人は81,508人である。また在留外国人統計をみると、就労が認められる在留資格の外国人登録者数も近年の増加が顕著で、1994（平成6）年には105,616人となり日本の総人口の1%を越えた。これら合法的に就労の認められる外国人以外に、一方で不法就労目的で入国する者や期間を超えて国内に残留し就労を続ける（オーバーステイ）者・就労を認められていない在留資格で働いている者など未登録外国人労働者（undocumented worker, 以下 UDW）¹⁾も20万人以上にのぼっているとみられ、近年の関心は UDW など「不法な」外国人へ向けられていることの方が多い。

ところで現行の入国管理制度は、外国人の在留基準を細かく設け、移民・未熟練（単純）労働を目的とした入国は認めていない（表1）。一方で国内での外国人労働者の雇用実態は、就労を認められる在留資格者はごく一部にすぎず、留学・就学資格や研修資格での入国者、さらには在留資格以外・オーバーステイの「不法」滞在の外国人が実際には相当数就労しているといわれる。かれらはアルバイト・パートタイムや臨時雇いといった雇用形態がほとんどであり、国内の労働法で正規に保障されている場合はごく稀であるといわれる。

日本への外国人労働者の移動は大別すると、①送出国のフォーマルセクターから日本の安定就業階層への移動、②送出国のフォーマルセクターから日本の不安定就業階層への移動、③送出国のインフォーマルセクターから日本の不安定階層への移動、が考えられる（青木, 1993; 宮島, 1996）。①はスポーツ・興行や専門職・特殊技能職といった在留資格であり就労が「合法的」に認められるカテゴリーであるが、出入国数から見てもわずかである。むしろ②や③のカテゴリーが今日の外国人労働者のほとんどを占める「不法な」労働、すなわち未熟練（単純）労働に従事する外国人（UDW）であり、彼らは前出のような移動過程を経て出稼ぎ目的で渡航してくる。この他、②では留学・研修資格で在留しながら資格外で就労するケースも該当する。

1) 「未登録外国人労働者（undocumented worker）」という用語は小島の論考にならっている。「正当な手続きが取れなかった諸事情と、不法から合法へと法的援助する人道的過程を重視する欧米では、始めから不法と決めつけずに正当な公文書不所持の外国人労働者とみて」この語を用いる、と説明される（小島, 1992）。

表1 在留資格一覧

別表第1

(1)

在留資格	本邦において行うことができる活動	在留期間
外交	日本国政府が接受する外国政府の外交使節団若しくは領事機関の構成員、条約若しくは国際慣行により外交使節と同様の特権及び免除を受ける者又はこれらの者と同一の世帯に属する家族の構成員としての活動	任務にある期間
公用	日本国政府の承認した外国政府若しくは国際機関の公務に従事する者又はその者と同一の世帯に属する家族の構成員としての活動（この表の外交の項の下欄に掲げる活動を除く。）	任務にある期間
教授	本邦の大学若しくはこれに準ずる機関又は高等専門学校において研究、研究の指導又は教育をする活動	3年、1年又は6月
芸術	収入を伴う音楽、美術、文学その他の芸術上の活動（(2)の表の興行の項の下欄に掲げる活動を除く。）	3年、1年又は6月
宗教	外国の宗教団体により本邦に派遣された宗教家の行う布教その他の宗教上の活動	3年、1年又は6月
報道	外国の報道機関との契約に基づいて行う取材その他の報道上の活動	3年、1年又は6月

(2)

在留資格	本邦において行うことができる活動	在留期間
投資・経営	本邦において貿易その他の事業の経営を開始し若しくは本邦におけるこれらの事業に投資してその経営を行い若しくは当該事業の管理に従事し又は本邦においてこれらの事業の経営を開始した外国人（外国法人を含む。以下この項において同じ。）若しくは本邦におけるこれらの事業に投資している外国人に代わってその経営を行い若しくは当該事業の管理に従事する活動（この表の法律・会計業務の項の下欄に掲げる資格を有しなければ法律上行うことができないこととされている事業の経営若しくは管理に従事する活動を除く。）	3年、1年又は6月
法律・会計業務	外国法事務弁護士、外国公認会計士その他法律上資格を有する者が行うこととされている法律又は会計に係る業務に従事する活動	3年、1年又は6月
医療	医師、歯科医師その他法律上資格を有する者が行うこととされている医療に係る業務に従事する活動	1年又は6月
研究	本邦の公私の機関との契約に基づいて研究を行う業務に従事する活動（(1)の表の教授の項の下欄に掲げる活動を除く。）	1年又は6月
教育	本邦の小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校、専修学校又は各種学校若しくは設備又は編制に関してこれに準ずる教育機関における語学教育その他の教育をする活動	1年又は6月

技 術	本邦の公私の機関との契約に基づいて行う理学、工学その他の自然科学の分野に属する技術又は知識を要する業務に従事する活動（(1)の表の教授の項の下欄に掲げる活動並びにこの表の投資・経営の項、医療の項から教育の項まで、企業内転勤の項及び興行の項の下欄に掲げる活動を除く。）	1年又は6月
人文知識・国際業務	本邦の公私の機関との契約に基づいて行う法律学、経済学、社会学その他の人文科学の分野に属する知識を必要とする業務又は外国の文化に基盤を有する思考若しくは感受性を必要とする業務に従事する活動（(1)の表の教授の項、芸術の項及び報道の項の下欄に掲げる活動並びにこの表の投資・経営の項から教育の項まで、企業内転勤の項及び興行の項の下欄に掲げる活動を除く。）	1年又は6月
企業内転勤	本邦に本店、支店その他の事業所のある公私の機関の外国にある事業所の職員が本邦にある事業所に期間を定めて転勤して当該事業所において行うこの表の技術の項又は人文知識・国際業務の項の下欄に掲げる活動	1年又は6月
興 行	演劇、演芸、演奏、スポーツ等の興行に係る活動又はその他の芸能活動（この表の投資・経営の項の下欄に掲げる活動を除く。）	1年又は3月
技 能	本邦の公私の期間との契約に基づいて行う産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する活動	1年又は6月

(3)

在留資格	本邦において行うことができる活動	在 留 期 間
文化活動	収入を伴わない学術上若しくは芸術上の活動又は我が国特有の文化若しくは技芸について専門的な研究を行う若しくは専門家の指導を受けてこれを修得する活動（(4)の表の留学の項から研修の項までの下欄に掲げる活動を除く。）	1年又は6月
短期滞在	本邦に短期間滞在して行う観光、保養、スポーツ、親族の訪問、見学、講習又は会合への参加、業務連絡その他これらに類似する活動	90日又は15日

(4)

在留資格	本邦において行うことができる活動	在 留 期 間
留 学	本邦の大学若しくはこれに準ずる機関、専修学校の専門課程、外国において12年の学校教育を修了した者に対して本邦の大学に入学するための教育を行う機関又は高等専門学校において教育を受ける活動	1年又は6月
就 学	本邦の高等学校若しくは盲学校、聾学校若しくは養護学校の高等部、専修学校の高等課程若しくは一般課程又は各種学校（この表の留学の項の下欄に規定する機関を除く。）若しくは設備及び編制に関してこれに準ずる教育機関において教育を受ける活動	1年、6月又は3月
研 修	本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動（この表の留学の項及び就学の項の下欄に掲げる活動を除く。）	1年、6月又は3月

家族滞在	(1) の表, (2) の表又は (3) の表の上欄の在留資格 (外交, 公用及び短期滞在を除く。) をもって在留する者又はこの表の留学, 就学若しくは研修の在留資格をもって在留する者の扶養を受ける配偶者又は子として行う日常的な活動	3 年, 1 年, 6 月 又は 3 月
------	--	-------------------------

(5)

在留資格	本邦において行うことができる活動	在留期間
特定活動	法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動	1 法第7条第1項第2号の告示で定める活動を指定される者については, 3年, 1年又は6月 2 1以外の活動を指定される者については, 1年を超えない範囲内で法務大臣が個々の外国人について指定する期間

別表第2

在留資格	本邦において有する身分又は地位	在留期間
永住者	法務大臣が永住を認める者	無期限
日本人の配偶者等	日本人の配偶者若しくは民法 (明治29年法律第89号) 第817条の2の規定による特別養子又は日本人の子として出生した者	3年, 1年又は6月
永住者の配偶者等	永住者の在留資格をもって在留する者若しくは平和条約国籍離脱者等入管特例法に定める特別永住者 (以下「永住者等」と総称する。) の配偶者又は永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者	3年, 1年又は6月
定住者	法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者	1 法第7条第1項第2号の告示で定める地位を認められる者については, 3年, 1年又は6月 2 1以外の地位を認められる者については, 3年を超えない範囲内で法務大臣が個々の外国人について指定する期間

(注) 在留資格は, 出入国管理及び難民認定法別表第1及び別表第2の上欄に掲げるものによる。

出典: (財)入管協会『在留外国人統計 (各年次版)』

この場合には研修名目であるが実際には低賃金かつ未保険での就労もあり、研修生や留学生の経済的負担や出身国との賃金格差など経済的要因を、日本の雇用者が安価な労働力として使用することで生ずる「不法」な労働といえる。

また③では、フィリピンなど東南アジアからのUDWが渡航費用をリクルーターに前借りするなどして観光目的で入国し資格外で就労する場合と異なり、近年増加している中国からの場合は渡航費用の捻出が難しい農村フォーマルセクターからの労働力移動が多いようである。したがって彼らの渡航もいわゆる蛇頭など密入国組織の介在による「不法」な場合が多く、報道を通した外国人労働者全体への「不法」視をもたらしていると考えられる。

これら外国人労働者、とりわけ在留期間を超過し在留資格以外で就労している男性の外国人労働者を、青木は都市生活における下層労働者層としてとらえ、山谷・釜ヶ崎など代表的な寄せ場における建設・土木業に従事するフィリピンからの出稼ぎ労働者を例に説明している(青木, 1992)。外国人労働者の国際移動は送出国と受入国それぞれの国内および国際的背景のもとでとらえねばならないが、送出し・受入国間の賃金格差と、失業率など雇用機会の格差、さらに送出し国の人口圧力が要因である(桑原, 1991)だけでなく、送出国側の労働力移動の延長線上に国際的な移動がある。つまり、送出国における労働力の移動の主流である農村下層から都市インフォーマルセクターへの移動が、送出国側の不安定就業労働者の階層化を進行させる。その結果、一方で都市貧困層の増加やスラム化、他方でリクルーターを介した農村不安定就業階層へのリクルートメント＝海外移動が進むとされる(青木, 1992)²⁾。ここで不安定就業階層とは、①就業が不規則・不安定であること、②賃金・所得がきわめて低いこと、③長時間労働あるいは労働の強度が高いこと、④社会保障が劣悪であること、⑤労働組合などが未組織であること、等に該当するような労働階層をさす(加藤, 1991)。これは労働市場において、フォーマルとインフォーマルセクターという二重構造を形成している。

不安定就業階層のなかで外国人労働者を位置づけ受入国における就業実態をみると、日本の生産工程および事業所規模に基づく労働市場の階層構造における不安定就業階層が、具体的には派遣・臨時・日雇いといった労働形態で建設・土木・製造・運輸・販売・サービス業等に就労しており、外国人労働者の受け皿として機能してい

2) フィリピンにおける労働力移動と都市貧困層の形成については、ノラスコ(邦訳:1994)を参照した。

在留資格に関わる問題、(2) 経済的・時間的ゆとりの欠如、(3) 住宅確保の困難と過密居住、(4) 有害危険業務への従事と労働災害の危険、(5) 日本での生活目標に関わる問題、(6) 異文化ストレスとディスコミュニケーション、(7) 日本人による偏見・差別、(8) サポート的なネットワークの形成不全、(9) 受診抑制と保健医療機関への低いアクセシビリティ、をあげている(山崎・若林, 1991)。これらがすべての外国人労働者に共通しているわけではなく、また出身国や就労している職種によって差異があるものの、生活構造の内外両面いずれにもわたり問題が存在しており、社会保障の適用を要する状況となっているといえる。

2. 外国人労働者の社会保障

ところで、日本の社会保障制度において外国人に適用されない立法としては、戦傷病者戦没者遺族等援護法・恩給法・生活保護法の三立法があり、前二法は日本国籍の喪失または戸籍法の適用を受けないことを理由とした適用除外、生活保護法は同法1・2条の条文中に「国民」との規定があること及び現行法への改正時に法の準用として生活に困窮する外国人への生活保護の措置を実施する旨の社会局長通知に基づいた法の運用がなされている⁵⁾。この他の立法については、労働基準法・最低賃金法・労働安全衛生法・労働者災害補償保険法・雇用保険法において、建前上在留資格の有無に関わらない適用が認められている。また健康保険法・厚生年金保険法等の被用者保険は雇用契約に基づくものであるため、これらも建前上は在留資格に関わらず適用が認められる。さらに身体障害者福祉法・精神薄弱者福祉法・児童福祉法・老人福祉法等の福祉立法においても、法務省の措置との関係上適用されない場合があるが国籍については明文化されておらず、建前上適用される。また先ごろ成立した介護保険法でも国籍条項は設けられていない。また1981年の難民条約への加入を機に国籍条項が撤廃された立法としては国民健康保険法・国民年金法・児童手当法・児童扶養手当法・特別児童扶養手当等の支給に関する法律があり、従来除外されてきた在日韓国・朝鮮人・中国人も法律の適用が受けられるようになった(表2)。

5) 「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について(社会局長通知, 昭和29.5.)」及び「難民等に対する生活保護の措置について(社会局長通知, 昭和57.1.)」を参照されたい。また、「1990年10月25日開催の生活保護指導監督職員ブロック会議(近畿・中国ブロック)などにおいて、生活保護の対象となる外国人の範囲を出入国管理及び難民認定法の別表第二に掲げる定住的な外国人に限るという指示を伝達したとされる」と堀は述べている(堀, 1996)。なお別表第二は文中の図表を参照されたい。

表2 外国人に対する社会保障制度の適用状況

	滞在資格あり	滞在資格なし 運用上はカッコ内	備 考
労働基準法, 最低賃金法	適用	適用 (強制退去もありうる)	UWD の場合強制退去される。
労働安全衛生法, 労働者災害補償保険法	適用	適用 (強制退去もありうる)	療養補償・休業補償・傷害補償の 給付。ただし UWD の場合強制退 去される。
雇用保険法	適用	適用 (適用なし)	永住者・韓国人・配偶者に限る。
厚生年金保険法	適用	適用 (適用)	雇用関係に基づくため居住要件は 不問。
健康保険法	適用	適用 (適用なし)	UWD の場合強制退去される。
国民健康保険法	適用	適用 (適用なし)	1年以上滞在するものに限る。1 年以上の居住が必要。
生活保護法	法の準用	準用 (準用なし)	UDW を除く。本論註記 (5) を参 照のこと。
児童手当法, 児童扶養手当	適用	適用 (適用なし)	外国人登録が必要
特別児童扶養手当などの 支給に関する法律	適用	×	外国人登録が必要

しかし、法の運用において法律解釈上対象にならない場合・申請手続に外国人登録証の提示を要する場合・入国管理法による通報義務のため通報による摘発を免れようとする場合など、現実には制度の利用申請が行えない場合が多い。これら利用申請が行えないケースは、在留期間を超過している場合や在留資格以外で就労しているUDW、さらには生活上住所が明らかでない場合等、前節で述べた不安定就業層の実態に沿うケースが大半であって社会保障制度の適用を受けることができないのが実状である。しかし、法制度が適用されないことによる問題の発生もある。医療をめぐるでは、たとえば東京都立の17病院における外国人患者からの医療費未収は1985年から1991年3月までで3,000万円に達した。これらの患者の大半は健康保険・国民健康保険に未加入であり医療費の未収が医療機関の経営を圧迫するため外国人患者を受け入れない病院も出てきている。国は1996年度から、救急センターで医療を受けた外国人が高額医療費を支払えなかった場合に50万円を超える額の三分の一を負担する補助制度を予算化し、ようやく対応を始めたばかりである⁶⁾。

6) 外国人の医療費補助の措置については 高藤, 1996 を参照されたい。また医療関係者が

3. 国籍，市民権における不平等と生活困窮

以上の整理を踏まえ，福祉国家と市民権の面から外国人労働者の社会保障権を考察する。ここで市民権とは，T.H. マーシャルの述べる「ある共同社会の完全な成員」に認められる社会的地位を指し，国民国家の形成とともに歴史的に公民権・政治的権利・社会的権利と，段階的な発展を遂げた重層的な権利形態をもつという (Marshall, 1963=1981)。したがって，市民権から外国人労働者の問題を捉えるためには国家という枠組みからの検討が踏まえられねばならない。

前節で整理したように，社会保障立法が運用面でさだめる外国人労働者の実質的な除外は，難民条約等の発効ないし締結等その時々の方策判断に基づく立法府の裁量によって適用範囲が決められてきた。また，社会保障政策における外国人の処遇は国家の政治的判断に属する事項であると判例でも示されている。

これに対する反論としては高藤のように，国際人権規約やILO 102号条約に規定される「社会保障を受ける権利の内外人平等原則」を根拠として，外国人に対しても広く社会保障の受給権を認めるべきであるとする社会保障権・生存権の人類普遍性を採る意見がある (高藤, 1991)。しかし過去の判例や学説では，国民に生存権を保障する責務は国家に帰属するから生存権はその性質上自国民に限られ外国人を含まないとしている⁷⁾。したがって外国人の社会保障の受給権は，在留資格で規定されるだけでなく，国籍という判断基準によっても規定されているということになる。

次に外国人の社会保障権を，福祉国家における市民権という点から検討してみたい。T.H. マーシャルは市民権に関する著作において，国民国家における普遍的平等と福祉に対する権利をめぐる階層性について論じている。マーシャルによると，資本主義社会における市民的権利は，国民の普遍的平等を実現するため福祉国家を生み出したが，経済的不平等が解決できなかったばかりか，同時に受給権をめぐる階層化を生み出し，社会階級の不平等を拡大させることになったという (Marshall, op. cit)。マーシャルの考察は充実した福祉国家政策を展開していた英国を対象としたものであった

↗ らの外国人患者への対応を意図して書かれた 小林, 1993 も肯定的な取り組みとして評価できる。

7) 塩見訴訟控訴審判決においては，社会保障制度の運用が立法裁量にもとづくこと・外国籍住民の社会保障に対する権利は政治的判断によって決定でき，自国民を外国人より優先的に処遇することも許されるべきこと，と述べている。また宮澤は，健康で文化的な最低限度の生活を営む権利の保障は，各人の所属する国の責任であるとしており，通説的見解となっている (宮澤, 1974)。

が、英国ではすでに福祉制度の網の目から脱落し生活困窮にある階層の存在が指摘されていたし、また旧植民地からの移住も多く、移民労働者の存在や貧困層の再発見など普遍主義的な社会保障政策が問い直されつつある時期であった。その意味では、外国人労働者の問題・制度が適用されない福祉の問題など現代日本における諸問題に対しても、これらを経験してきた英国の状況を踏まえるマーシャルの指摘が的を得たものといえるのではないか。ここから、日本においても市民権における外国人労働者の不平等な地位が社会生活における階層化として現れているといえる。

また、この階層化は、同時に保障の欠如に伴う生活困窮の危険性とする必要がある。生活困窮層への階層転落が疾病や失業という直接的原因だけによるのではなく、資産・家族の扶養・社会保障など保障のない条件が加わった結果として生活困窮が生じるという籠山の示したモデル（籠山, 1976）に従えば、社会保障の受給権を制限されているという条件が就労条件の不安定な外国人労働者の生活に加わることで自体ですでに生活困窮の危険にさらされることになる。したがって外国人労働者の場合、国籍など政治的理由に基づく市民権の不完全な享受によって（具体的には生活に必要な社会保障を十分享受できないという形で）現代日本における生活困窮の一形態として捉えられることになる⁸⁾。

いま一つ、この問題におけるエスニシティとしての課題を考えたい。資本主義社会におけるエスニシティは、梶山の述べるようなアスクライブド-アチーブメント（属性に支えられた業績主義）のひとつとして問題化される。すなわち、人種や民族・言語・居住地域など、偶然どの人種・民族に所属したりいずれの言語を用いるか・どの地域に住んでいるかという属性は、業績主義化された社会においてマイナス属性として、あるいはプラス属性として機能するかが評価されてしまう（梶山, 1981）。たとえば、WASP やユダヤ人が米国社会における業績主義的な価値規範に沿ってプラス属性として機能する反面、黒人やアジア系移民がマイナス属性として機能する等が該当するし、また日本でも、在日朝鮮・韓国人という民族的属性や、同和地区に住んでいる・出身者であるという地域的属性が、就職や結婚・教育などさまざまな面で差別的待遇を受けてしまうマイナス属性として機能してしまう。これらすでに地域社会に定住している移民やオールドカマー外国人だけでなく、ニューカマーの外国人労働者も

8) 籠山は、労働条件や社会保障の状態がすなわち職業と労働の条件に他ならず、これらがマイナスの条件であれば生活困窮の直接的な原因となると述べている（籠山, 1976）。また、社会保障費の占める割合が増加するなど直接的社会化の範囲が広がるほど、生活構造の硬直化・縮小を招かざるをえない（江口, 1987）。

言語や習慣などがマイナス属性として機能してしまい、その結果差別的処遇を受けることになる。これは前節までで整理したような、外国人労働者が不安定就業階層に組み込まれてゆく要因として捉えられる。

つまり、アスクライブド・アチーブメントという形で問題化されるエスニシティが、マイナス属性による社会階層化の要因として機能しているということである。さらに、社会保障を十分に享受できない状態にある外国人労働者が生活困窮の状態に位置づけられるという、事実上の選別主義的な階層化も指摘される。

以上からいえることは外国人の社会保障権という課題が、第一に、在留資格・国籍を判断基準にして立法裁量で規定されるという点である。これはその国における成員性として、市民権の享受が不完全であるということからも論証される。第二に、この課題が立法裁量の規定する政治的課題としてのみならず、市民権や国籍という属性によるエスニシティの問題化として捉えられる。具体的には、国内労働市場における下層化・社会保障の受給における選別のもたらす不平等な地位など、外国人労働者が生活困窮の危険性にさらされている社会階層として捉えられるということである。

4. 今後の課題

まず確認されるべき点は、社会保障の理念・目的の再認識ということである。社会保障が所得再分配というクローズドな国民経済の枠内で捉えられ、国民の最低限度の生活を保障するといった従来の理念においても、主には貨幣的な、もしくは非貨幣的な方法で国民の生存権を保障するという人権保障の社会的なしくみとして機能していたと解されるべきである。本稿の目的に照らすならば、社会保障を効率的な側面からでなく権利的な側面から考えてゆくべきであり、より厳密にいうならば社会権の保障を目的とした社会制度として社会保障システムを位置づけるべきであるということである。

第二に、社会保障の範囲、すなわち社会権保障の範囲の再認識が必要である。国際人権規約（A規約・B規約）の成立の意義は、人権という課題が国境を越えた人類普遍的なものと謳う世界人権宣言の具体化にあると筆者は考える。しかしこの実施をめぐることは、たとえばB規約が加盟各国の促進的義務に委ねられているとはいえ、これが選別的で制限された形での実施であれば結果的にA規約に抵触する問題をもたらしてしまう。東西冷戦のさなか大国の複雑な政治的思惑を反映してふたつに分かれて成立した人権規約であるが、社会権の人権・政治的及び自由権の人権それぞれの主体は

あくまで個としての人である。その個人の生活する範囲がすでに国境を越えたものとなっている今日、一国だけでなく国際社会における社会保障が構築されてゆかねばならない。また同時に、国籍や在留資格といった属性による選別主義的な判断基準でなく、居住する地域社会における具体的な生活課題への保障を可能ならしめるような、社会保障制度の基準を価値転換することが求められる。

国際的な社会保障のあり方について、たとえば政治的統合を目指す EU における社会保障の調和という取り組みがある。これについてデレークは法制の統一化でなく、各国が社会保障制度を相互に収斂させてゆくという方向性を示し、EU が示す最低保障や一般的な規範を各国がそれぞれに具体化するであろうと述べている (Deleek, 1992: 邦訳, 1993)。ひとつの市場を形成しつつある欧州の実験は、これからの社会保障のあり方に対する試金石となる。また、すでに多くの国で取り組まれている年金制度の通算協定などは、経済のグローバル化に伴う税制の調整において対応が求められ、取り組みが進められている。今日の日本社会における外国人労働者の急増が経済のグローバル化に伴う問題である以上、外国人労働者の社会保障という課題は国内問題として片づけられるべきではない。

また、地域社会における社会保障の具体的なあり方については、地域社会という具体的な生活の場において検討されるべきでもある。江橋の述べる通り、社会保障を通じた社会権保障が「外国人も含めた地域社会の住民に対するサービスと理解されるべきもの」という、地域的な人権保障に関わる課題として捉えられねばならない (江橋, 1996)。これは同時に地方自治に関わる課題でもある。主権・国民・領土からなる近代国民国家という枠組がボーダーレスの中間い直される今日、すでに多くの外国人労働者の居住する自治体、とりわけ都市及びその近郊では独自の施策展開がみられる。

第三に、生活困窮という状態が改めて確認されるべき課題となっているという点である。大半の外国人労働者の受け皿となっている国内の不安定就業階層は、企業が経済動向に対応する調節弁として一層膨張しつつある。その中で生活困窮が生活全体の不安定化として現出され、また外国人労働者が位置づけられることによる階層化の進行が指摘されねばならない。本稿では外国人労働者をめぐる差別的状況の一部を紹介するにとどまったが、ひとくちに外国人労働者といっても、アジア系外国人と日系人外国人ではその処遇も違い、殊に後者は1990年から施行された現行の入管制度において就労制限のない在留資格が与えられたため大量の日系外国人が出稼ぎに渡航し、そして定住化している。日系以外の外国人労働者が就労制限のある在留資格やオーバ-

ステイなど不安定な生活条件におかれていることと比較しても、「日系」であるか否かの属性によるアスクライブド-アチーブメントが両極端な処遇としてエスニシティの問題的状況を複雑化させている⁹⁾。

本稿では、一般的に外国人労働者が、在留資格など生活条件における制限をうけ、また社会保障制度の適用範囲から除外されることによる生活基盤の脆さ・不安定さという形で生活困窮の危険性にさらされる階層にあると捉えている。その意味ではこれまでの貧困研究における概念拡大の方向に沿った主張ともいえそうであるが、先行研究を踏まえた概念整理・因果関係の考察は行えておらず、試論の域を出るものではない。しかし、多国籍の住民が地域社会で生活するという事実、そして合法であるか否かを問わず国内の労働市場において外国人労働者が必要とされ就労しているという事実を重ね合わせるならば、生活困窮の階層的な把握というアプローチが必要であろう。

おわりに

外国人労働者の存在は、経済のグローバル化が〈国境なき〉生活圏を一層拡大させる中から可視化させてきた問題の一つである。日本国内のあちこちで見かけるようになった外国人の存在は、一時的滞在といった外国人観からの転換を必要とする象徴でもあり、新たな隣人・地域社会のメンバーとして受け入れるべき状況にある。しかし、依然として外国人労働者に対する蔑視や「不法」視など、正確な理解からは程遠いのが現実である。さらに、「不法」就労を助長するような雇用者側の雇用待遇は、わずかながら適用される社会保険などの加入すら行わないケースを招き、結果として外国人労働者が生活困窮の危険性にさらされる不安定状態をもたらしている。これら複合的な問題状況に対する方策を考えるうえでも、人権保障、とりわけ社会権の保障を通じた生活保障という目標の提示が本稿を通しての結論である。

断っておきたいのは、人権という価値が理念的な規範にとどまらず、国際社会における非経済的な共通基盤として認識され機能しているという点であり、冒頭で述べた「国際的基準としての人権保障」とはこの意味においてである¹⁰⁾。したがって、経済

9) 本稿ではほとんど日系外国人問題に触れることができなかった。日本の国籍法が血縁主義でありすでに母国ではエスニック集団を確立させている日系南米人をも同胞視する背景には、単一民族・単一言語国家であるという固定的なイデオロギーが考えられる点を指摘するにとどめる。

10) これについては山根, 1997 が示唆を与えてくれた。市場経済の移行期にある東欧諸国が、西欧における人権保障という共通基盤に立った経済運営や政治体制を確立させることが

的な共通基盤だけにとどまらない普遍的価値としての人権を日本の社会保障制度が保障しうるのかは、これまで依拠してきた効用的価値から権利的価値への転換に基づかねばならないだろう。しかしながら、本稿ではこの問題提起に至ったという点で、今後の吟味考察に委ねねばならない。

参考文献・資料

- 青木秀男「外国人労働者と都市下層」（中野秀一郎・今津孝次郎編『エスニシティの社会学 ― 日本社会の民族的構成 ―』世界思想社、1993年、26-47頁）
- Deleeck, Herman, *Social Security and 1992*, in: Alfred Pijpers (ed.), *The European Community at the Crossroads*, 1992, pp.91-117（邦訳：岡 伸一「EC 社会保障収斂化説 ― 欧州最低所得保証制度の提案 ―」, 社会保障研究所『海外社会保障情報』No.103, 1993年, 31-49頁）
- 江橋 崇「国籍再考」（『ジュリスト』No.1101, 1996年, 8-11頁）
- 江口英一編著『生活分析から福祉へ ― 社会福祉の生活理論 ―』光生館, 1987年, 66-69頁
- 堀 勝洋「社会保障法判例 ― 不法残留の外国人による生活保護の申請を却下した処分が違法ではないとされた事例（宋訴訟第一審判決）」（『季刊社会保障研究』Vol.32, No.3, 340-352頁）
- 法務大臣官房司法法制調査部編『出入国管理統計年報（各年次版）』大蔵省印刷局
- 色平哲郎「外国人労働者の医療と取り組む」（『寄せ場』No.7, 1994年, 104-110頁）
- 籠山 京『戦後日本における貧困層の創出過程』東京大学出版会, 1976年, 39-42頁
- 梶山孝道「業績主義社会のなかの属性主義」（同著『エスニシティと社会変動』有信堂, 1988年, 293-314頁）
- 加藤佑治『増補改訂版 現代社会における不安定就業労働者』御茶の水書房, 1991年, 47頁
- 小林米幸『医師・医療関係者のための外国人患者診療ガイドブック』株式会社ミクス, 1993年
- 小島蓉子「外国人労働者への福祉の対応」（佐藤進編『外国人労働者の福祉と人権』法律文化社, 1992年, 115・136頁）
- 桑原靖夫『国境を越える労働者たち』岩波書店〔新書版〕, 1991年
- Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class*, in: T.H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and other essays*, Heinmann, 1963
- 松田瑞穂「来日アジア出稼ぎ女性労働者に関するアンケート調査」（東京都社会福祉協議会『福祉展望』第9号, 1990年, 84-92頁）
- 宮島 喬『外国人労働者受け入れの論理』明石書店, 1989年, 19頁
- 宮島 喬・梶田孝道編『外国人労働者から市民へ』有斐閣, 1996年, 3-7頁
- 宮澤俊義『憲法Ⅱ』有斐閣, 1974年, 241頁
- Nolasco, Cynthia D., *The Urban Poor of the Philippines, A Situationer*, 1991（邦訳：アジア社会学セミナー訳『フィリピンの都市下層社会』明石書店, 1994年）

↗ 求められている。その中で、非経済領域の人権保障が重視されているという現状から学ぶ点
が大きい。

Piore, M., *Birds of Passage*, Cambridge Univ. Press, 1979

式部 信 「「外国人労働者問題」と労働市場理論」(梶田孝道・伊豫谷登士翁編『外国人労働者論—現状から理論へ』弘文堂, 1992年, 137-168頁)

手塚和彰『外国人労働者』日本経済新聞社, 1989年, 233頁

手塚和彰・駒井 洋・小野五郎・尾形隆彰編, 神奈川県労働部労政課企画『外国人労働者の就労実態—総合的実態調査報告集』明石書店, 1992年

渡辺 栄・羽田 新編『出稼ぎの総合的研究』東京大学出版会, 1987年

山根裕子『経済交渉と人権』中央公論社〔新書版〕, 1997年

山崎喜比古・若林テヒロ「滞日外国人の生活不適應および健康問題と保健・医療」(社会保障研究所編『外国人労働者と社会保障』東京大学出版会, 1991年, 65-83頁)

『公務月報』第35巻9号, 1758頁