

原 著

# グローバル化時代における日本で生活する 国際移住者に対する生活支援システムの構造 —セーフティネットとソーシャル・キャピタルの連動に着目して—

添 田 正 揮\*<sup>1</sup>

## 要 約

本稿の目的は、国際人口移動における日本への移住者に焦点を当て、セーフティネットとソーシャル・キャピタルの概念を踏まえ、日本における生活支援システムの構造やあり方について考察することである。グローバル化によって世界各国の相互依存性が深まってきており、日本国内においても将来の日本の人口構造係数に与える影響への対策の一つとして外国人労働者の受け入れが議論されている。人間の安全保障の観点から国際人口移動の実態を見ると、地球規模での解決が必要な問題が発生しており、それらの問題を解決するためには世界人権宣言や国際人権規約等の人権に関する国際条約、人間の安全保障、社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）などといった普遍的、絶対的、国際的な規範が必要となる。日本では国際規範を基盤としてセーフティネットが整備されてきているが、ナショナル・ミニマムとしてのセーフティネットは最低基準であり、出入国管理及び難民認定法に規定された在留資格や認められた活動といった人の一面だけに焦点を当て、生活者として認識することが不十分であることが課題となっている。さらにもう一步前進し、ウェルビーイング（well-being）や自立生活の実現、生活の質（QOL）の向上など、移住者が人間らしい生活や自分らしい生活を送り、人生に幸福を見出しているかという側面にも着目し、共生社会の実現のための環境やその具体的要素としてソーシャル・キャピタルを醸成・活用する必要がある。グローバル化時代に求められる移住者に対する生活支援システムとは、移住者が安心して自立生活を営むための絶対的かつ普遍的な価値として人間の安全保障、基本的人権、ウェルビーイングを規範とし、公的責任であるセーフティネットと生活の質と継続性を維持するソーシャル・キャピタルが連動した状態なのである。

## 1. 緒論

人、商品、資本、情報などが国家や境界を越えて地球規模で移動するグローバル化によって、世界各国の相互依存性が深まってきている。グローバル化の実態を把握するための指標の一つが国際人口移動である。これまで国際人口移動といえば、経済的理由による発展途上国から先進国への移住労働や、アメリカやイギリス、欧州連合諸国の一部の移民受け入れ国の特有な現象と捉えられがちであった。しかしながら、近年、日本国内においても、少子高齢化や人口減少、労働力人口の減少

など、将来の日本の人口構造係数に与える影響への対策の一つとして外国人労働者の受け入れが政策レベルで議論されてきている。

人間の安全保障（ヒューマン・セキュリティ）の観点から国際人口移動の背景や実態をみると、難民、人身取引<sup>†1)</sup>、不適正な労働条件、セーフティネットからの除外、移住先国における差別や偏見など、「地球規模での解決が必要な問題（グローバル・イシュー）」が発生している。また、そのような種類の問題だけではなく、労働や就学など、自らの意思で積極的に海外移住を選択した場合に生じる問題

\*1 関西学院大学 人間福祉研究科 博士課程後期課程

（連絡先）添田正揮 〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町 1-155 関西学院大学

E-mail : jbprp258@yahoo.co.jp

もある。このように、国際人口移動によって多様なバックグラウンドを持つ移住者を理解するためには、個人的な側面だけではなく、移住を促進する社会的・政治的・経済的要因を把握するための国際人口移動の国際理論が必要となる。

移住者は、移住先国で安全ではない（インセキュリティ）状態に陥ったり、生活問題に直面したりする可能性がある。その際に機能するのがセーフティネットである。しかしながら、アクセシビリティの観点から見ると、自国民が国内で問題を解決することとは異なり、移住者は社会サービスへのアクセスや知識面等において障壁がある。国際人口移動や移住労働において生じた生活問題の解決については、ある特定の一つの国の基準や制度等のみでは対応し得ないことが世界や日本の社会保障の歴史から明らかとなっている。具体的に言えば、世界人権宣言や国際人権規約等の人権に関する国際条約、人間の安全保障、ソーシャル・インクルージョンなどが、国際的かつ普遍的かつ絶対的な規範として認識され、それらの国際規範を基盤としてナショナル・ミニマム（国家が国民に対して保障する最低基準）としてのセーフティネットが整備されている。しかしながら、ナショナル・ミニマムとしてのセーフティネットは最低基準であり、基本的にはサービスの対象となる問題が発生し、ニーズが確定しない限りはセーフティネットとしての機能が発揮されることはない。また、移住者に対しては、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）に規定された在留資格等の一側面のみが焦点が当てられ、生活者としての認識が十分でないことが課題とされている。この課題に対しては、出入国管理政策や社会保障政策、多文化共生政策、雇用政策、地方自治体における災害時対策等において、共生や助け合い、まちづくり、環境整備等も進められるようになってきている<sup>†2)</sup>。ここから一歩前進し、ウェルビーイング（well-being）や自立生活の実現、生活の質（Quality of Life：QOL）の向上など、移住者が人間らしい生活や自分らしい生活を送り、人生に幸福を見出しているかという側面にも着目し、共生社会の実現のための環境とその具体的要素としてソーシャル・キャピタルを醸成・活用する必要がある。

本研究においては、国際人口移動における日本への移住者に焦点を当て、セーフティネットとソーシャル・キャピタルの概念を踏まえ、日本における生活支援システムの構造およびあり方について考察する。

## 2. 国際人口移動の概念および実態

### 2.1 国際人口移動の理論

人口移動とは人口の地域的移動であり、その形態には、国境を越える国際人口移動（international migration）と一国内の国内人口移動（internal migration）の区分、単身か家族単位か、過疎地にみられるような集団移動化の区分、都市・農村間、地域圏間か圏内かなど様々である<sup>1)</sup>。人口移動には空間的要素と時間的要素があり、国境を越えても1～2週間で帰国する場合は国際人口移動とはいわない。また、国境を越え他国に移り住むことを移住（migration）といい、国境を越える移住者を国際移民（international migrant）という。現在、日本は移民政策をとっていないため、入国管理及び難民認定法に基づき外国人として認識されている。しかしながら、日本はかつて代表的な移民の送り出し国および受け入れ国であり、19世紀半ばから第二次世界大戦後に至る約一世紀にわたってハワイや南北アメリカ大陸などに約100万人の移民を送り出してきた歴史がある。

国際人口移動の理論には、新古典派経済理論、新家族経済学派理論、労働市場二重構造論、世界システム理論、ネットワーク論等がある。カースルズとミラーは、国際移民を説明する理論的アプローチが複数ある理由として、①移民現象は複雑でその研究は多数の社会科学の研究領域にまたがる、②移民現象を検討するアプローチのパラダイムが根本的に異なっている、の2つがあるとした<sup>2)</sup>。また、河野は、国際人口移動に関する代表的な理論は近年急速に発展したとよく、新しい動向に対しては新しい理論が必要であり、最近では社会学、政治学の領域からも広く理論的アプローチがなされているのが特徴的であるとした<sup>3)</sup>。また、マーティンとウィドグレンは、個人が移住を決定する因子と枠組みを表1のように整理し、移住者には経済的タイプと非経済的タイプがあり、移住を促進する要因としては吸引する力となる「プル要因」と押し出す力となる「プッシュ要因」の2つを挙げ、各要因を媒介するネットワークが存在するとした<sup>4)</sup>。

### 2.2 世界の国際人口移動の概況

国際連合（以下、国連とする）が2012年に報告したデータによれば、1990年から2010年にかけて世界における移民数は増加し、1990年には1.5億人、2000年には1.8億人、2010年には2.1億人、2010年には2.3億人となっている。また、海外に在留する邦人数は、2010年は114万3,357人（長期滞在者と永住者の総数）となっている<sup>5)</sup>。なお、女性の移住は国際人口移動の領域におけるグローバル・イシューと

表1 移住の決定因子

移住者の タイプ	移住を促進する要因		
	ディマンド（要求）－プル	サプライ（供給）－プッシュ	ネットワーク / その他
経済的	雇用求人, より良い賃金	失業, 不完全雇用, 低賃金	仕事や賃金に関する情報の流れ
非経済的	家族の統合	戦争, 迫害	コミュニケーション; 交通・輸送; 組織の支援; 新たな経験への切望

出典：Philip Martin, Jonas Widgren : International Migration : Facing the Challenge. The Population Bulletin, vol.57, No.1, Population Reference Bureau, Washington, 8, 2002. を筆者が翻訳

なっている。国際移住機関（IOM）は3月8日の国際女性の日（International Women's Day）にあたり、ポスト2015年開発アジェンダの議論において、国際的な移民の半数をしめている女性が自国内での貧困と失業、海外での家内労働や介護サービスでの高い需要によって多くの女性が不正規な方法での移住を選択していることを危惧し、系統だった徹底的な対処が必要だと認識を示した<sup>6)</sup>。

### 2.3 日本の国際人口移動の概況

#### 2.3.1 日本における外国人の入国及び在留管理の施策

外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基盤となる法律が「入管法」である。同法の目的は「本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備すること（第1条）」である。「外国人とは日本の国籍を有しない者（同法第2条第1号第2項）」とされており、日本に在留する外国人は「当該外国人に対する上陸許可若しくは当該外国人の取得に係る在留資格（中略）又はそれらの変更に係る在留資格をもって在留するものとする。」と規定されている。

日本の出入国管理行政の基本的な考え方を内外に示し、出入国管理行政を取り巻く情勢の変化に的確に対応していくため、同法第61条の10に基づいて法務大臣が「出入国管理基本計画」を策定している。2015（平成27）年に出された「第5次出入国管理基本計画」では、具体的施策の一つに「在留管理制度の確かな運用等による外国人との共生社会実現への寄与」を掲げ、外国人が集住する地域における取組及びそこで指摘される課題が今後の外国人受入れの在り方を考える上でも極めて重要であるとの認識を示した。そして、基本方針において「外国人との共生社会の実現に向けた取り組みについて受け入れる対象が『人』である以上、受入れに係る議論のみが先行することは望ましくなく、外国人本人及びその帯同者の日本語教育、外国人の子どもの教育や社会

保障、外国人の就業支援、住宅など、受け入れた後の地域における『住民』としての視点からの検討も併せて行っていかなくてはならない。その際には、外国人が地域の住民として貢献できるよう生活環境を整備していくことや、外国人の権利等への配慮も必要である。」<sup>7)</sup>と明記している。この考え方は、一時滞在者としての外国人労働者政策から生活者としての外国人政策への転換点と評することができる。

#### 2.3.2 外国人の入国及び在留の状況

日本への人口移動を表しているのが「外国人入国者数」であり、外国人のフローに関する統計となる。法務省による出入国管理統計では、2014（平成26）年の外国人入国者数は1,415万1,851人、国籍数は200カ国（アジア42カ国、ヨーロッパ55カ国、アフリカ54カ国、北アメリカ23カ国、南アメリカ12カ国、オセアニア14カ国）であり、2013（平成25）年の1,125万5,221人から289万4,964人増加し、過去最高を記録した。図1は、1955（昭和30）年から2014（平成26）年までの外国人入国者数の推移（上段：再入国許可による入国者、下段：新規入国者数）である。

日本を訪れる外国人の多くは観光などの一時的な滞在であるが、就労や留学など様々な目的を持って来日し、中・長期的に日本で生活する人が増加している。在留する外国人の数は、ある時点において外国人がどれだけ在留しているかを示すストックに関する統計となる。法務省による出入国管理統計では、2014（平成26）年6月末には在留外国人の数は217万2,892人であった。なお、同じ月での集計ではないが、2014（平成26）年10月1日現在の日本の総人口1億2,708万3千人に対して外国人が占める割合は1.70%となっている<sup>8)</sup>。なお、表2はOECDによる2013年までのデータをまとめたものである。統計的には、日本の数値は他国に比べると低い水準にある。

#### 2.3.3 日本の人口構造の変化

今後日本の人口は減少する見通しであり、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平

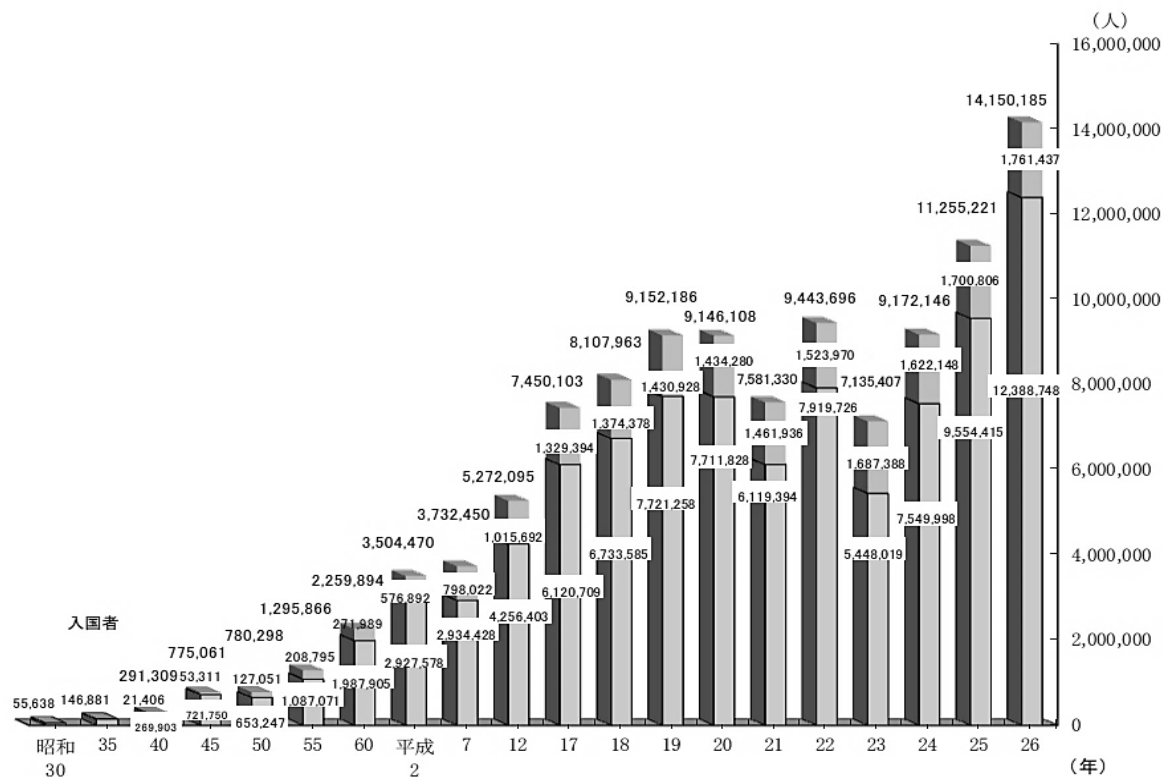


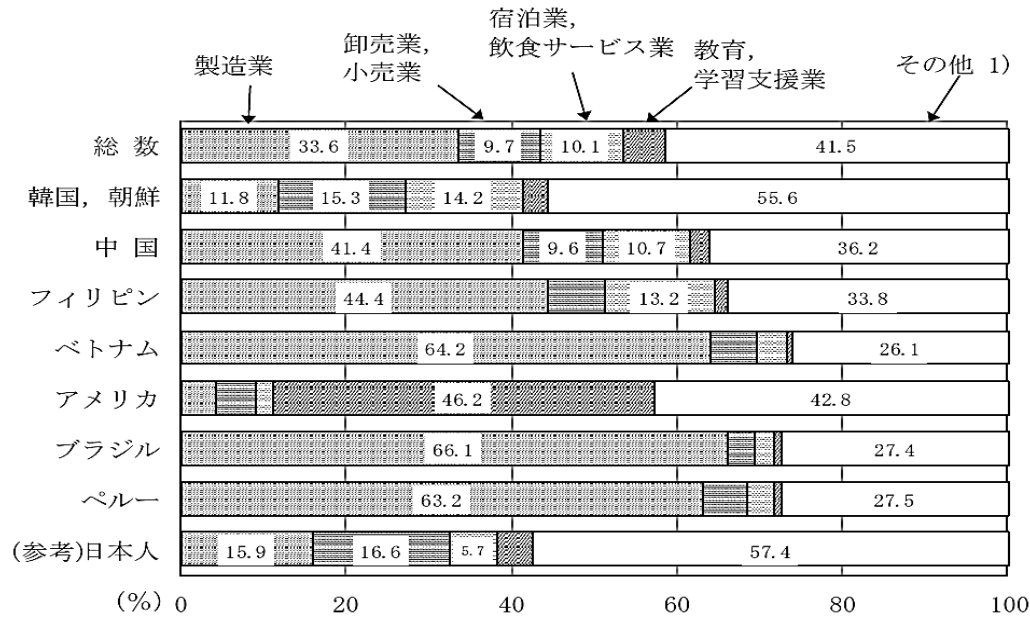
図1 外国人入国者数の推移

出典：法務省：第5次出入国管理基本計画。法務省，2015。

表2 各国の全人口に占める外国人人口 (Foreign population) の比率 (%)

	2000年	2005年	2011年	2013年
ルクセンブルグ	37.7	41.1	44.3	45.8
スイス	19.3	20.3	22.4	23.3
スペイン	3.4	9.5	12.4	10.7
オーストリア	8.8	9.7	11.5	12.6
ベルギー	8.4	8.6	10.6	10.9
ドイツ	8.9	8.2	8.5	9.3
ノルウェー	4.1	4.8	8.2	9.5
イタリア	2.4	4.6	8.0	8.1
イギリス	4.0	5.1	7.6	7.7
アメリカ	6.3	7.2	6.8	7.0
デンマーク	4.8	5.0	6.4	7.1
フランス	—	—	6	—
韓国	0.4	1.1	2.0	2.0
日本	1.3	1.6	1.6	1.6

出典：OECD Population and Migration, International migration, Immigrant and foreign population, Version 3 - Last updated: 05-March-2015から一部抜粋



1) 「その他に」含まれるのは、「農業、林業」、「漁業」、「鉱業、採石業、砂利採取業」、「建設業」、「電気・ガス・熱供給・水道業」、「情報通信業」、「運輸業、郵便業」、「金融業、保険業」、「不動産業、物品賃貸業」、「学術研究、専門・技術サービス業」、「生活関連サービス業、娯楽業」、「医療、福祉」、「複合サービス事業」、「サービス業（他に分類されないもの）」、「公務（他に分類されるものを除く）」及び「分類不能の産業」である。

図2 産業（大分類）別15歳以上外国人就業者の割合—全国（2010（平成22）年）

出典：総務省統計局：平成22年国勢調査産業等基本集計結果。総務省，2012。

成24年1月推計）：2011（平成23）年～2060（平成72）年」によれば、2010（平成22）年国勢調査による1億2,806万人から、2030（平成42）年には1億1,662万人、2060（平成72）年には8,647万人になると推計されている（出生中位（死亡中位）推計による）<sup>9)</sup>。次に、人口の労働力状態を見ると、厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況（2014（平成26）年10月末現在）」によれば、外国人労働者を雇用している事業所数は13万7,053ヵ所であり、外国人労働者数は78万7,627人であった。これは、前年比で10万3,244ヵ所（8.1%）の増加、7万1,233人（9.8%）の増加となり、2007（平成19）年に届出が義務化されて以来、過去最高の数値を更新した<sup>10)</sup>。図2は、2010（平成22）年における15歳以上の外国人就業者の割合である。製造業に従事する外国人の総数は、日本人の割合に比べて約2倍となっており、ベトナム、ブラジル、ペルーにおいては4倍となっている。

外国人労働者の受け入れの範囲は、「出入国管理及び難民認定法上、我が国の産業及び国民生活に与える影響を総合的に勘案して決定されている」と厚生労働省の雇用政策基本方針に明記されている。伊豫谷は、「外国人労働者は、産業労働者として日

本資本主義の中に組み込まれ、不安定な就業形態で、日本人の回避するような労働条件での劣悪で危険な職種に対して、低賃金労働力を供給した。（中略）外国人は、社会的には日本人社会からは排除されながらも、経済的には日本の労働市場の中に編入されたのである。」<sup>11)</sup>と指摘している。一方で、外国人居住者が多い地方自治体が「外国人集住都市会議」<sup>12)</sup>を設立し、外国人住民に係る施策や活動に関する情報交換を行い、外国人を生活者として認識し、潜在的・顕在的問題の解決に積極的に取り組んでいる事例もある。

### 3. 国際的な規範となる人間の安全保障および人権保障

#### 3.1 人間の安全保障の概念

人間の安全保障は、人間の生活や生存の権利、尊厳などを脅かす様々な問題に積極的に取り組み、脅威や欠乏からの解放を目指すものである。人間の安全保障という言葉は、国連開発計画（UNDP）が刊行した『人間開発報告1994—人間の安全保障の新たな次元』によって注目を浴びるようになった。その中で、6種類の脅威を特に重視し、人間の生存にとって重

要な7分野（経済、食料、健康、環境、個人、地域社会、政治）の安全保障を掲げ、これら7分野の安全保障を総括して「人間の安全保障」とした。グローバリゼーション時代においては、人間の尊厳を尊重し人権や権利を保障する人間の安全保障の理念が重要となる。センは、「今日の世界にみられる不公正は、克服すべき重要欠陥、特に制度上の欠陥と密接に結びついています。この点においてグローバル政策の役割が求められます」と述べている<sup>12)</sup>。グローバリゼーションの恩恵が公正に配分されるために必要な国際的な制度や仕組みを作るなどの改革が求められている。

### 3.2 人間の安全保障の展開

2000（平成12）年9月に国連本部において国連ミレニアム・サミットが開催され、参加した147の国家元首を含む189の国連加盟国代表が「国連ミレニアム宣言」を採択した。この宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットでの開発目標をまとめたものを「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）」とした。国連ミレニアム・サミットにおいて「人間の安全保障委員会」の設立を日本が呼びかけ、2001（平成13）年9月にコフィ・アナン国連事務総長（当時）が訪日した際に緒方貞子が設置を発表した。2003（平成15）年、人間の安全保障委員会は「人間の安全保障委員会報告書」を提出し、7種類の安全保障分野が並立する捉え方から相互に関連する2つの柱（①貧困に結びついた人間の安全保障、②紛争に結びついた人間の安全保障）を基本とすることを打ち出し、人間の安全保障をあらゆる分野で進める手始めとして10項目の基本的問題に対する取り組みを提示した<sup>13)</sup>。その後、国際開発目標（ポストMDGs）の策定の議論を経て、2015（平成27）年8月、17個の目標と169項目の達成基準が盛り込まれた「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）」の最終文書に国連加盟国が合意した。

### 3.3 人権保障の概念と現状

人権は、人としての尊厳に基づくものであって国家主権を拘束し、それに優位する普遍的なものとして国際社会においても理解されている。国際条約や人権保障の考え方は、セーフティネットの基盤となる。国連や国際労働機関（International Labour Organization：ILO）などの国際機構は、移住者の受入れ国と社会に対して、文化、言語、宗教等のエスニック・リアリティを有する人々の権利保障という観点から国際的な規範を示してきている。例えば、国際労働機関は、労働者の国際的視点から労使関係の一環として、危急の際等、労働者の生活面の公的な保障について提言してきた。国際機構で最初に宣

言された包括的人権文書が世界人権宣言（1948（昭和23）年12月10日採択）である。第15条では「すべて人は、国籍を持つ権利を有する。何人も、ほしのままにその国籍を奪われ、又はその国籍を変更する権利を否認されることはない」と規定している。また、第22条では「すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力及び国際的協力により、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する。」と規定している。畑は、世界人権宣言第22条から27条について、「社会権的な権利、すなわち自由主義資本主義の19世紀における発展過程で社会にひずみが生じ階層化が生じたときに、それを是正するために生じた権利であり、失業、貧困等を克服するために国家権力に必要な政策の実施を義務付けるものである」と述べている<sup>14)</sup>。世界人権宣言の採択後、同宣言の諸規定に拘束力をもたせるため、1966（昭和41）年12月16日に国際人権規約（「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約）」、「市民的および政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約）」）が国際連合総会で採択された（1976（昭和51）年発効）。日本は社会権規約と自由権規約の双方について、1978（昭和53）年5月30日署名、1979（昭和54）年6月6日国会承認、1979（昭和54）年6月21日批准書寄託を経て、1979（昭和54）年9月21日に発効した。自由権規約第24条の3には「すべての児童は、国籍を取得する権利を有する」と規定されており、山本は、「この規定は国籍が人権であることを明確に示したものであり、現代社会においては、国籍を人権の視点から考えることが必要である」と指摘している<sup>15)</sup>。

外国人の基本的な人権の保障において重要な考え方となるのが人権享有主体性である。新井は、外国人に対する基本的な人権の享有主体性に関する学説について、権利の性質によって外国人に適用されるものと、そうでないものとを区別し、できる限り憲法上の権利保障をおよぼすべきであるという「権利性質説」が支配的で通説とされるとした<sup>16)</sup>。また、福田は憲法による基本的な人権の保障については、権利の性質上日本国民に限定されるものを除き、在留外国人にも保障されるという「性質説」がマククリーン事件判決以降通説であるとした<sup>17)</sup>。そして永野は、近年では、外国人に対する生存権保障を一律に排除するのではなく、外国人の類型・態様によって生存権の保障が及ぶか否かを判断する「外国人態様説」が有力になってきていると述べている<sup>18)</sup>。

4. セーフティネットの概念および展開

4.1 セーフティネットの概念

セーフティネットとは、一般的な用語の意味として「①サーカスの空中ブランコや綱渡りで、演者の落下に備えて下方に張っておく網。安全網。②万一の事態に備える、社会的な措置や仕組み。年金・医療保険などの社会保障制度や金融機関の保護機構などをいう」<sup>19)</sup>とされている。日本では、日本国憲法第25条において「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定され、ナショナル・ミニマムとして生活保護法がセーフティネットの機能を果たしている。なお、ナショナル・ミニマム<sup>20)</sup>とは、国家が国民に保障する最低限の生活水準であり、社会保障の原則の一つを指す用語である。

4.2 セーフティネットの実際

4.2.1 セーフティネットの構造と機能

日本の社会保障制度は、社会保障制度審議会の1950（昭和25）年勧告を踏まえて体系化され、社会保障が保障すべき範囲を「疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子、その他」としていた。セーフティネットという用語が中央省庁編集による刊行物で使用されたのは「厚生白書平成11年版」である。白書では、社会保障の目的とは、「広く国民全体を対象にして、生活の安定が損なわれたときに、健やかで安心できる生活を保障することにある。生活の保障・安定とともに、個人の自立支援や家庭機能の支援という目的も有している。社会保障の機能の第一は、社会的安全装置（社会的セーフティネット）の役割である。さらに、所得再分配やリスク（危険）分散、社会の安定や経済の安定等の機能を持っている

る」<sup>21)</sup>とし、社会保障の4つの機能（①社会的セーフティネット、②所得再分配、③リスク分散、④社会の安定及び経済の安定・成長）を示した。セーフティネットは、第1層「雇用・労働のネット（雇用と最低賃金の保障）」、第2層「社会保険のネット（医療保険、年金保険、介護保険、雇用保険、労災保険の5種類）」、第3層「社会扶助のネット（生活保護制度）」の3層から構成されるとした。芝野は、社会福祉基礎構造改革において示された社会福祉の理念の一つに社会連帯による支援との関連から、「セーフティ・ネット」ということは単に落ちこぼれた人をすくい上げる保護的仕組みではなく、厳しい福祉の下で苦しむ人びとのニーズに合った多様できめ細かなサービスを準備することであり、厳しい環境の中で権利と利益が損なわれた人々に積極的にアプローチするサービスを準備することである」<sup>22)</sup>と指摘している。

近年の動向として、生活困窮者の自立を促進するためには、最後のセーフティネットである生活保護制度の自立助長機能の強化に加え、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者を支援する第2のセーフティネットの充実・強化を図ることが必要との観点から2012（平成24年）4月に社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置され、12回にわたる審議の結果とりまとめられた報告書を踏まえ、地方自治体の関係者との協議等を経て、2013（平成25）年10月15日に生活困窮者自立支援法案が閣議決定された。同年10月17日に第185回国会へ法案が提出され、同年12月6日に可決成立、同年12月13日に公布、2015（平成27）年4月1日（一部は、公布日）に施行された。図3のとおり、

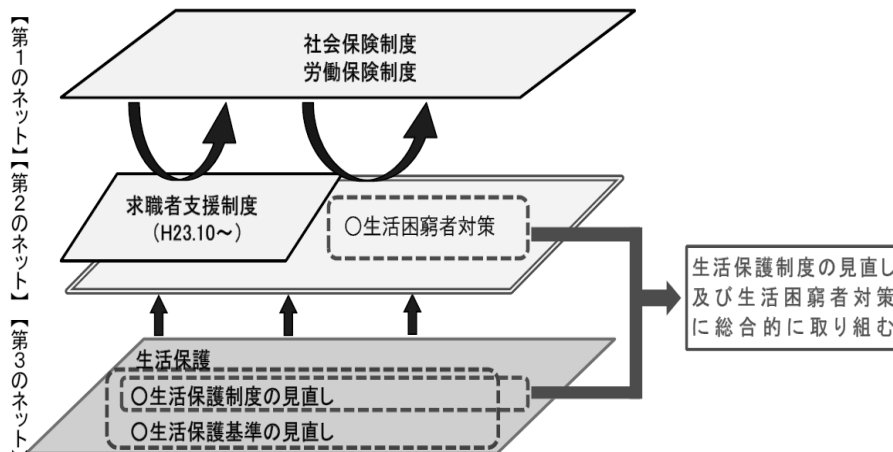


図3 従来のセーフティネットと第2のセーフティネットとしての生活困窮者対策

出典：厚生労働省社会・援護局：全国厚生労働関係部局長会議（労働分科会）資料～新たな生活困窮者自立支援制度について。厚生労働省、2014.

第1層は雇用・労働のネット、第2層は社会保険のネット、第3層は社会扶助のネットであるが、第2のセーフティネットは、これまで十分ではなかった生活保護受給者以外の生活困窮者に対して、生活保護に至る前の段階から早期に支援すること目的として構築された。笠木は、第2のセーフティネット案に対して、生活保護法の役割という観点から「第二のセーフティネットの必要性をめぐって論じられた問題のうち、本来生活保護制度がカバーすべき者が運用によって対象外とされていたという問題については、引き続き重要な問題として捉えられる必要があり、第二のセーフティネットの存在が他法他施策要件や能力活用要件を通じて稼働能力者を生活保護受給から不当に排除するものと解釈されないよう、注意が必要である。」<sup>23)</sup>と指摘している。

セーフティネットはグローバル・イシューとしての広がりを見せている。例えば、2009（平成21）年にシンガポールで開催された第17回アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議のシンポジウムでは、4つのテーマ（①社会的 vulnerability の原因と状況、②社会的セーフティネットの発展における問題と論点、③社会的セーフティネット構築における最良の実践、④APECにおける社会的セーフティネットを強化するための長期的戦略）について議論が交わされた。最終的には、首脳宣言として、短期的な経済的保障を提供しつつも長期的な依存を防ぐソーシャル・セーフティ・ネットを設計することが提案された<sup>24)</sup>。このような状況に対して、日本には、アジア諸国や海外に対してもセーフティネットの整備支援を行い、貧困層の底上げと人々の暮らしの向上につながる政策および実践を展開する役割を果たすことが期待されている。

#### 4.3 日本で生活する外国人の生活問題と社会保障制度

##### 4.3.1 外国人が直面する生活問題

厚生労働省によれば、平成26年度の日本の国籍を有しない被保護実世帯数（総数）は月別平均では46,899世帯、被保護実人員は74,386人であった<sup>25)</sup>。また、女性と子どもに着目すると、全国母子生活支援施設協議会によれば、母子生活支援施設の入所世帯（在所：3,458世帯、新規：1,571世帯）に占める外国籍の母親の割合は、在所世帯8.0%（277世帯）、新規入所世帯10.2%（161世帯）となっている<sup>26)</sup>。教育の分野では、文部科学省の「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成22年度）」によれば、平成22年9月1日現在、公立小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒は、

28,511人となっている。文部科学省は、「定住外国人の子どもに対する緊急支援について（初等中等教育局長通知（文科初第8083号平成21年3月27日）」を発出し、不就学や不登校、居場所づくり等の対応の必要性を指摘している。

地域福祉の推進主体である社会福祉協議会は、自治体の外国人施策において重要な役割を果たしてきた。例えば、神奈川県社会福祉協議会では、ニューカマーの定住化と外国人施策の体系化が進展する社会情勢のもと1994年に在住外国人を対象として生活実態調査を実施し、外国人の基本的な生活課題として、①からだの問題、②働くことの問題、③子どもの問題、④住まいの問題、⑤言葉の問題、⑥福祉の問題、という6つの枠組みに整理した<sup>27)</sup>。また、人身取引や家庭内暴力の被害を受けた外国籍女性（母子）のシェルターおよび自立支援等の事業を行っている特定非営利活動法人女性の家サーラーが施設退所者を対象に自立生活実態調査を実施したところ、①相談窓口・相談相手、②日本語、③子育て、④子どもの教育、⑤就労、⑥経済的側面、⑦自分の学習、⑧老後、⑨地域の支え合い、⑩子どもの将来、⑪宗教、⑫友人・仲間、⑬国際交流、⑭子どもとの関係の調整、⑮在留資格、⑯時間、⑰同国人へのストレス、ということへの支援が必要であることが明らかになった<sup>28)</sup>。

##### 4.3.2 外国人に対する社会保障各法の適用状況

日本で生活する外国人は、基本的には社会保障各法の適用対象とされている。国際労働機関が示した内外人平等待遇の原則は、各国がそれぞれ、その領域内に居住する外国人に対し、内国人と同様の待遇をするという原則である。これは、移住を念頭に起き、どの国に移住しようと、少なくともその移住先国がその国民に与えているのと同じ保護を与えて、移住先国に移民が失った母国としての役割を果たさせることにより、その生活を保障しようとするものである。日本もこの原則に則り、外国人に対して社会保障各法を基本的には適用している。社会保障の運用については、1979（昭和54）年5月28日に開催された第87回国会参議院外務委員会会議において以下の答弁がなされた<sup>29)</sup>。

- ・A 規約9条については、社会保険その他の社会保障について外国人を差別してはならないと理解して良い。
- ・日本国籍を有する者に限定している制度として、生活保護、国民健康保険、国民年金、児童扶養手当、特別児童扶養手当、児童手当を挙げ、それ以外のものは外国人に対しては適用していると理解して良い。



表3 外国人に対する社会保障各法の適用状況

	対外国人										不法就労者 ○適用あり ×適用なし	備考			
	1922	25	45	52	61	65	77	79	82	年					
国民年金法					59～82不適用				82～適用		◎	× 2,3号被保険者には適用	要外国人登録		
厚生年金保険法			41～46不適用		46～適用						◎	○	雇用関係あればよく、居住要件不要		
国民健康保険法			38～58適用		58～86不適用				86～適用		◎	×	1年以上滞在する者に限定。要外国人登録。不法者は排除。		
健康保険法			22～適用										◎	×	不法就労者、判明次第排除
労働安全衛生法、労働者災害補償保険法			47～適用										◎	○	療養補償給付、休業補償給付、障害補償給付
雇用保険法			47～適用										◎	×	性格上失業すれば帰国義務。適用は、永住者・韓国人・日本人の配偶者に限られる
児童扶養手当法					61～82不適用				82～適用		◎	×	要外国人登録		
特別児童扶養手当法等の支給に関する法律					64～82不適用				82～適用		◎	×	要外国人登録		
児童手当法					71～82不適用				82～適用		◎	×	要外国人登録		
生活保護法			46～50適用		50～行政措置による事実上の適用（準用）						△	×	適法在留者のみ		
児童福祉法			47～適用										◎	○	一応適用されているが、法務省の措置との関係で排除されることがある
身体障害者福祉法			49～適用										◎	○	
知的障害者福祉法				60～適用								◎	○		
老人福祉法				63～適用								◎	○		

◎現に適用あり △現に事実上の適用あり

出典：中桐伸五，高山俊雄編：すべての外国人に医療保障を－外国人労働者と緊急医療－，現代書館，初版，1992．を参考に筆者が一部加筆修正した

・生活保護は国民の最低生活を保障するというこ  
とで，外国人に対しましても全く同じ趣旨で同  
じ内容で同じ手続で適用しており，実態的な面  
ではいささかもその待遇について変わるところ  
はない。

これらの質疑応答の内容が，その後の生活保護制  
度における外国人の取り扱いに関する根拠として国  
会答弁等において引用されている。表3は，外国人  
に対する社会保障各法が適用状況を整理したもので  
ある。

#### 4.3.3 外国人に対する生活保護制度の歴史およ び判例

外国人に対する生活保護制度の歴史をみると，旧  
生活保護法（昭和21年）の第1条において「対象を  
「生活の保護を要する状態に在る者」と規定し内外  
人平等を原則としていた。その後，日本国憲法第25  
条1項に「すべて国民は，健康で文化的な最低限度

の生活を営む権利を有する。」と規定されたことを  
受け，保護請求権を認める現行生活保護法（1950  
（昭和25）年法律第144号）が制定され，同法1条お  
よび2条において「（生活に困窮する）すべて（の）  
国民」と規定し，その対象を国民に限定した。しか  
し，外国人については，後に発出された通知（1950  
（昭和25）年6月18日社乙発92号）において「放置  
することが社会的人道的にみても妥当でなく他の救  
済の途が全くない場合に限り，当分の間，本法の規  
定を準用して保護して差支えない」と規定された。  
そして，「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」（1954（昭和29）年5月8日社発第  
382号，厚生省社会局長通知<sup>†4)</sup>）を発出し，現在も  
本通知に基づいて準用されている。なお，2009（平  
成21）年第171回国会（常会）において，政府はこ  
の通知は現在も有効と答弁している<sup>†5)</sup>。1979（昭  
和54）年の国際人権規約の承認に際し，生活保護法

の改正は行われなかったが、インドシナ難民対策を契機に、「難民の地位に関する条約」および「難民の地位に関する議定書」が1982（昭和57）年に批准されたことを受け、国民年金法と社会手当各法が改正されて国籍要件が撤廃された。一方、難民の地位に関する条約第23条では、公的扶助に関する平等待遇を規定しているが、生活保護法は改正されなかった。判例<sup>6)</sup>では、1989（平成元）年の塩見訴訟（行政処分取消請求上告事件）に代表されるように、生存権や社会保障権は外国人に保障されないと判示しており、基本的に憲法25条は適用されないとされる。その後、1990（平成2）年10月25日に開催された生活保護指導監督職員ブロック会議などにおいて、旧厚生省社会局保護課企画法令係長の口頭指示という形式で、生活保護を準用する外国人は入管法の別表第二に記載の外国人（永住者、定住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等）に限るという指示を伝達した<sup>30)</sup>。渡辺は、この指示は、平成元年に改正された入管法と連動したものであり、不法就労助長罪の新設など非正規滞在外国人の取り締まり強化と関連していると述べている<sup>31)</sup>。2014（平成26）年7月18日には、最高裁判所において、永住外国人を含む外国人が生活保護法の対象ではないことが法律上確定した<sup>32)</sup>。判旨（一部抜粋）は「現行の生活保護法は、1条及び2条において、その適用の対象につき『国民』と定めたものであり、このように同法の適用の対象につき定めた上記各条にいう『国民』とは日本国民を意味するものであって、外国人はこれに含まれないものと解される。同法上の保護に関する規定を一定の範囲の外国人に準用する旨の法令も存在しない。したがって、生活保護法を始めとする現行法令上、生活保護法が一定の範囲の外国人に適用され又は準用されると解すべき根拠は見当たらない。以上によれば、外国人は、行政庁の通達等に基づく行政措置により事実上の保護の対象となり得るとどまり、生活保護法に基づく保護の対象となるものではなく、同法に基づく受給権を有しないというべきである。」であった。本判旨に対しては、齋藤は主として行政法および民事訴訟法の面から同判決について今どき信じがたい判断としての誤りを指摘している<sup>33)</sup>。また、生活保護問題対策全国会議は、「外国人の生活保護訴訟に関する最高裁判決についての意見書（2014（平成26）年7月28日）」を提出している。

#### 4.4 外国人に対する雇用対策

日本は、就労を目的として日本に入国しようとする外国人については、日本人では代替できない技術・技能を活かして就職しようとする者および熟練労働者等については入国・在留を認めている。その一方

で、従来から、単純労働者については原則として受入れを行わないという方針をとっている。しかしながら、労働法規は、外国人労働者がその法律で定義する労働者にあてはまる限り、在留資格の点で適法な就労か違法な就労かを問わず原則として適用される。

外国人雇用対策は、「入管法」および「雇用対策法」の二つ法的枠組みによって構成されている。入管法においては、日本の産業及び国民生活等に与える影響を総合的に勘案して外国人労働者の受入れの範囲を決定している。雇用対策法においては、国が講じべき施策および事業主が講ずべき措置について明記している。雇用対策法は2007（平成19）年に改正され（同年10月1日施行）、事業主に対して外国人労働者の雇用管理の改善及び再就職支援の努力義務が課され、外国人雇用状況の届出が義務化された。そして、同法に基づき、大臣告示として「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」が定められ、事業主が外国人労働者を雇用する上での責務が示された。また、政府は、雇用対策法施行規則（昭和41年労働省令第23号）第1条第2項の規定に基づき、2014年4月1日に雇用政策基本方針の全部を改正した。雇用政策基本方針は、2030年までの経済社会の姿を展望した上で、当面5年程度の間日本が取り組むべき雇用政策の基本的な方向性について明らかにするとしており、雇用政策の基本的な方向性の一つとして全員参加の社会の実現を掲げ、外国人材の活用を提唱している。方針は経済の活性化や国際競争力強化という観点から高度外国人材の受入れ及び定着を支援することを重視したものであるため、外国人労働者の受入れ範囲の拡大においては、労働市場や医療・社会保障、教育、地域社会への影響や治安等国民生活への影響も踏まえ国民的議論が必要とされている。

## 5. ソーシャル・キャピタルの概念および展開

### 5.1 ソーシャル・キャピタルの概念

ソーシャル・キャピタルは、マクロレベル、コミュニティレベル、ミクロレベルの各分野において、企業を中心とした経済活動、地域社会の安定、国民の福祉・健康、教育水準、政府の効率などを対象範囲としており、様々な領域でソーシャル・キャピタルの指標を用いた研究実践が進められている。社会学者のブルデューはソーシャル・キャピタルという用語を用いて、後にソーシャル・キャピタルの要素を文化資本、経済資本、社会関係資本から構成されるとした<sup>34)</sup>。1990年には、パットナムがこれまでの議論を踏まえ、イタリアにおける民主主義の展開に関

する調査研究とアメリカにおけるコミュニティの崩壊に関する調査研究という2つの研究を通じてソーシャル・キャピタルの議論を深めていった。リンは、ソーシャル・キャピタルを人々が何らかの行為を行うためにアクセスし活用する社会的ネットワークに埋め込まれた資源<sup>35)</sup>と定義づけ、経済的側面の関連性の展開に寄与したとされる。金光は、ソーシャル・キャピタルとは社会的ネットワークの構築の努力を通して獲得され、個人や集団にリターン、ベネフィットをもたらすような創発的な関係資産であるとし社会的関係資本と訳している<sup>36)</sup>。そして、ソーシャル・キャピタル論の最も基本的な論理として、社会的関係=社会ネットワークへの投資行為による、何らかのリターンの取得という過程として捉えることができるとした。稲葉は、ソーシャル・キャピタルの特徴である「社会における信頼・規範・ネットワーク」を私的財、公共財、クラブ財の3つに分類し、①私的財としてのソーシャル・キャピタル（個人間ないしは組織間のネットワーク）、②公共財としてのソーシャル・キャピタル（社会全般における信頼・規範）、③クラブ財としてのソーシャル・キャピタル（ある特定のグループ内における信頼・規範（含む互酬性））と定義している<sup>37)</sup>。

一方で、ソーシャル・キャピタルをめぐるのは、研究方法に対する批判や課題が指摘されている。例えば、ポルテスは、否定的なソーシャル・キャピタルにも考慮し、①結束力は同じグループメンバーに対しては利益をもたらすが外部者のアクセスを妨げる、②グループまたはコミュニティの閉鎖性により、同じグループメンバーによってビジネスの成功を妨げられる、③コミュニティまたはグループへの参加に対する服従を必然的に要求することになる、④苦難の経験や社会の主流派への反発によってグループの連帯性を強化する、と指摘している<sup>38)</sup>。石田は、社会関係資本関係研究の今後の課題として、①用語法上の問題、②技法上の問題、③概念間、分析水準間に存在するジレンマ、を挙げている<sup>35)</sup>。松岡は、ソーシャル・キャピタルの使用範囲が拡大するにつれて多義化の傾向は避けられず、研究において混乱が生じていることを指摘し、定義を研究対象者や目的にそって限定し、社会福祉、ソーシャルワーク領域において有用な福祉ソーシャル・キャピタル・アプローチというべき理論の確立を目指していくことが求められると述べている<sup>39)</sup>。

## 5.2 ソーシャル・キャピタルの応用

国内外の機関において、ソーシャル・キャピタル論に基づく測定や分析が行われており、政策の立案や検討に応用されている。実証的研究を支え

る実施例としては、日本の内閣府、北米の The Social Capital Community Benchmark Survey（北米）、イギリスの政府統計局（Office for National Statistics）、アイルランドの The National Economic and Social Council、世界銀行（World Bank）などの報告がある。World Bank は1990年代にソーシャル・キャピタルに注目し、研究プログラムを進めその成果を発表している<sup>40)</sup>。ソーシャル・キャピタルの定義を「社会的なつながりの量及び質を決定する制度、関係、規範であり、社会的なつながりは経済の反映や経済発展の持続に不可欠である」とし、ソーシャル・キャピタルの概念を適用するために「Social Capital Implementation Framework」を作成した。そして、ノーラは、World Bank の研究プロジェクトの成果としてソーシャル・キャピタルを把握するための6つの分析枠組み（①グループとネットワーク：Groups and networks、②信頼と結束：Trust and solidarity、③集合的行動と協同：Collective action and cooperation、④情報とコミュニケーション：Information and communication、⑤社会的結合とインクルージョン：Social cohesion and inclusion、⑥エンパワメントと政治的行動：Empowerment and political action）とデータ収集および分析方法等を提示した<sup>41)</sup>。経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development:以下 OECD）とカナダのヒューマン・リソース開発局は、2005年が開催した合同専門会議において、これまでの定義を集約してソーシャル・キャピタルを「グループ内ないしはグループ間の協力を容易にさせる規範・価値観・理解の共有を伴ったネットワーク」と定義した。OECD では、統計局（Statistics Directorate）が指標や計測手法の開発を行い、開発協力局（Development Co-operation Directorate）が紛争・安全保障・開発・貧困削減などの政策および事業の実施において重要との認識を示している。英国では、政府統計局がコミュニティ問題への関心から犯罪調査や地域管理データ等の計測に活用し、国内の18種類の調査からソーシャル・キャピタルの要素に該当する項目、体系的かつ横断的にまとめた「Social Capital Matrix of Surveys」を作成している<sup>42)</sup>。

日本では、内閣府国民生活局が市民活動におけるソーシャル・キャピタル調査を実施している。また、国際協力事業団（JICA）が各開発課題におけるソーシャル・キャピタルについて調査し、その有効性や強化方法、評価手法等を検討することを目的として調査研究を実施している<sup>43)</sup>。近年、社会福祉分野においても研究が行われており、域福祉分野において

取り上げられているものが多く、例えば、地域福祉の推進の観点からみると、これからの地域福祉のあり方に関する研究会が提出した報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」<sup>44)</sup>は地域づくりの具体的なシステムを提示している。「人とのつながり」や「助け合い」はソーシャル・キャピタルの重要な項目となっており、グローバリゼーション時代における外国人との共生社会の実現および生活支援システムの構築に向けて重要な要素となる。

## 6. 結論

### 6.1 人口移動の理論からみた日本における外国人を取り巻く状況

国際人口移動の理論を踏まえ、現在日本に在住している外国人を取り巻く状況をプル要因—プッシュ要因の枠組みに基づいて整理すると、日本は外国人労働者を受け入れる雇用政策や留学生の受け入れを積極的に展開しているため、短・中・長期的にみて経済的タイプのプル要因が非常に大きい。そして、地球規模でみれば、戦争、民族紛争、人種差別、宗教的迫害、思想的弾圧、政治的迫害等は移住を促進する非経済的なプッシュ要因となり、セーフティネットが整備されている状態は非経済的な移住のプル要因となる。

第5次出入国管理基本政策の基本方針において、国が外国人の管理だけではなく、外国人との共生社会の実現に向けた取り組みを積極的に行っていくことを明言していることもプル要因の一つになると考えられる。また、少子化や高齢化など人口構造の変化に起因する経済規模の縮小に対応するための方法として移住労働者の活用もプル要因の一つとなる。経済的タイプのプル要因は日本国内の経済事情によって形成されるため、受入れ側の利己主義的なものとなり、在留資格といった一側面に対応が限定されがちである。国際的に見ると、移住者を生活者として認識し、日本人と同等の仕組みを整備して提供することが求められている。このような課題に対しては、第5次出入国管理基本政策の基本方針から解決の方向性が示されているといえる。同方針をセーフティネットおよびソーシャル・キャピタルの観点から評価すると、外国人を管理対象もしくは単なる労働力と捉えるのではなく、地域における住民として捉え、生活環境を整備し、権利へ配慮する必要性に言及した点において意義がある。住民であるということは、生存して活動する、生きながらえるという「生活」が生まれることを意味している。したがって、生活の継続性に着目し、それを維持するための

環境を整備することが重要である。

### 6.2 生活支援システムの基礎となる価値および理念

住宅や構造物の安定のためには地盤や土台となる「基礎」が必要不可欠であると同様に、安心した生活を送るための環境を支える基礎としてセーフティネットが重要となる。セーフティネットの整備にあたっては、国際条約や人権尊重といった規範および理念を根底に据える必要がある。国際人権法の観点からみると、基本的人権は世界人権宣言、社会権は国際人権規約がそれぞれ対応している。日本では、2014（平成26）年の永住外国人を含む外国人が生活保護法の対象ではないとする最高裁判決により、第3のセーフティネットである生活保護法の準用の課題が明らかとなった。日本の裁判は三審制であり、最高裁判決は確定判決となるため、外国人に対する生活保護法の準用の類似案件の裁判の判例となる。したがって、国際条約や基本的人権の保障のあり方や理解については、その時々各国の政治状況や社会情勢等によって裁量範囲が大きく変動することがないように、人権享有主体性の考え方を踏まえ、絶対的かつ普遍的価値として位置付ける必要がある。そして、価値について言えば、世界保健機関の憲章前文において「健康とは、病気ではないとか、弱っていないということではなく、肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた状態（well-being）にあることをいう。人種、宗教、政治信条や経済的・社会的条件によって差別されることなく、最高水準の健康に恵まれることは、あらゆる人々にとっての基本的人権のひとつである。」と明記されているように、ウェルビーイングが重要な概念となる。

環境の一つである「地域」に焦点を当て、ソーシャル・キャピタルの観点から考察する。「人とのつながり」や「助け合い」はソーシャル・キャピタルの一つであり、外国人と共生する地域においても求められる要素である。また、生活困窮者自立支援制度の運用にあたり、生活困窮者の早期発見や生活環境の変化を把握するための見守り等は、法に基づく制度的な支援のみで対応することは困難とされている。したがって、地域住民相互の支え合いによる共助の取り組みをはじめとして、必要に応じてインフォーマルな支援を創出し、これらを組み込んでいくという視点が求められているとした（社援地発0327第14号2015（平成27）年3月27日）厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知）。政策的な観点からみて、セーフティネットを補完する仕組みの必要性が提示されたのであり、ソーシャル・キャピタル

表4 ソーシャル・キャピタルの分析枠組みからみた多文化共生社会に向けた取り組み

①グループとネットワーク	地域内に外国人を支援するための当事者グループや住民活動としてのNPOまたはボランティアが作られ、連携するための仕組みを整えている。
②信頼と結束	多文化共生を共通の理念および目標として、住民と地方自治体が一体となり、相互扶助の精神で活動する。
③集合的行動と協同	外国人の生活環境を整備するための具体的施策を検討し、定期的に年次大会や会議を開催し、多文化共生に向けて団結した行動につなげている。
④情報とコミュニケーション	多文化共生の事例について外国人集住都市会議の会員都市同士が共有できる場と機会を設定している。
⑤社会的結合とインクルージョン	多文化共生の考えに基づき、外国籍住民が多い自治体がこのような組織を結成し行動していることそのものが社会的結合やソーシャルインクルージョンを意味している。
⑥エンパワメントと政治的行動	外国籍住民が参画し、国民や政府に向けて発信するなど政策立案につなげるための提言を行っている。

を把握するための6つの分析枠組みにほぼ合致している。表4は、国際人口移動に関する国際比較研究の展開を視野に入れ、World Bankの分析枠組みを援用し、外国人集住都市会議の活動を参考にして外国人との共生社会と環境整備について整理したものである。

外国人との共生社会を実現するためには、ミクロレベル・メゾレベル・マクロレベルといった広範囲を射程とし、官民一体となって総合的に一貫した施策や活動を推進することが重要となる。しかしながら、地域という環境を整備し、地域で生じている問題を解決するためには、外国人の生活の本拠となる地方自治体を範囲としたメゾレベルでの活動が現実的であり、効果が発揮される。

### 6.3 移住者に対して適切な支援を展開するための援助者のコンピテンシー

外国人の生活問題を解決し、多文化共生の環境を整備するためには、一人ひとり異なる社会的・文化的・経済的な諸背景の理解が重要となる。したがって、援助者は、移住者のエスニック・リアリティ（国籍、民族、人種、文化、伝統、言語、アイデンティティ、出身地等）を正しく理解し、適切に対応する能力として文化的コンピテンシー（価値・知識・技能から構成される）を修得することが求められる。なお、生活問題を解決するための生活支援システムの構築や多文化共生は、専門家だけで実現できるものではない。したがって、地域住民を対象にした教育・学習活動を同時に展開することも必要不可欠である。また、セーフティネットとしての生活保護法の目的が「その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること（一部抜粋）」と規定されているように、自立の認識のしかたが援助内容に影響

を与える。例えば、大橋は、社会福祉にとっては経済的自立がすべてではないとし、地域での自立生活は6つの自立要件（①労働的・経済的自立、②精神的・文化的自立、③身体的・健康的自立、④社会関係的・人間関係的自立、⑤生活技術的自立、⑥政治的・契約的自立）が相互有機化して展開している状況とした<sup>45)</sup>。ストレングスモデルの観点から見て、6つの自立要件は適切な援助を展開するために必要不可欠な視点および概念となる。

### 6.4 セーフティネットとソーシャル・キャピタルが連動した生活支援システム

グローバリゼーション時代における移住者に対する生活支援システムとは、移住者が安心して自立生活を営むための絶対的かつ普遍的な価値として人間の安全保障、基本的人権、ウェルビーイングを規範とし、公的責任であるセーフティネットと生活の質と継続性を維持するソーシャル・キャピタルが相互補完的に機能する仕組みといえる。センは、グローバリゼーションに対する主たる挑戦は、国際的にも内的にも存在する不平等に何らかの形でかかわる問題であると述べている<sup>12)</sup>。本研究においては、移住者が経験する人権侵害や生活問題を解決または発生を予防し、安心して生活することができるシステムを構築することである。日本で生活する外国人が安心した生活を継続するための支援システムの構造を示したものが図4である。

図の最上部の左から右への矢印は、生きること、生活の継続性といった時間の流れを表している。そして、命、生活、権利、健康を守る公的責任としてのナショナル・ミニマムに該当するセーフティネットが位置づけられている。基礎に該当するのは、セーフティネットとソーシャル・キャピタルの基盤とな

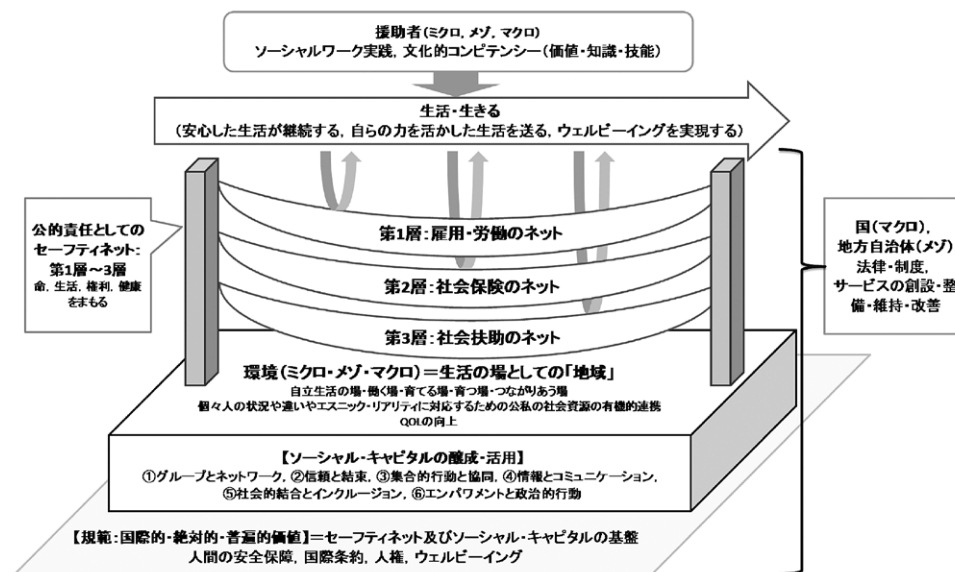


図4 セーフティネットとソーシャル・キャピタルが連動した支援システム

る「価値および理念」であり、人間の安全保障、国際条約、人権、ウェルビーイングが「規範」となる。それらを基礎として、マイクロ、メゾ、マクロの各領域で構成される「環境」が整備されるとともに、ソーシャル・キャピタルが醸成・活用される。ソーシャル・キャピタルが活用されることにより、ナショナル・ミニマムでは実現困難な人とのつながりや生活の質の向上を住民に対してリターンとして提供する。環境は生活の場としての「地域」を意味しており、6つの自立要件が相互有機化し、生活する、働く、養育する、成長する、人と関係を持つ等の行為が展開される場となる。そこでは、個々人の状況やエスニッ

ク・リアリティが尊重され、安心した生活が継続するためには、社会資源の有機的連携が求められる。生活支援システムは、行政や援助者だけでなく、地域住民も含めて日本に住む全ての人々がステークホルダーとして関与することによって成り立つのである。

#### 謝 辞

本研究は、平成23年度川崎医療福祉大学の医療福祉研究費の助成を受けて実施したものである。感謝申し上げます。

#### 注

- †1) 「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人、特に女性及び児童の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書（国際組織犯罪防止条約人身取引議定書）」において「人身取引とは、搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫若しくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用若しくはぜい弱な立場に乗ずること又は他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引渡し、蔵匿し、又は収受することをいう。搾取には、少なくとも、他の者を売春させて搾取することその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷化若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器の摘出を含める。」と定義されている。
- †2) 厚生労働省所管：これからの地域福祉のあり方に関する研究会「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—（2008年）」、地域包括ケア研究会（三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社）「平成24年度老人保健健康増進等事業 地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点（2013年）」、内閣府所管：日系定住外国人施策推進会議による「日系定住外国人施策の推進について（2014年）」、文部科学省所管：「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」。
- †3) 外国人集住都市会議は、2001（平成13）年5月7日に浜松市で第1回会議を開催し設立趣旨が了承され、同年10月19日に「外国人集住都市公開首長会議」を浜松市で開催し、外国人住民との地域共生に向けた「浜松宣言及び提言」

- を採択した。2015（平成27）年4月1日現在の会員都市数は26都市。
- †4) 通知「生活困窮に対する外国人に対する生活保護の措置については、貴職におかれても遺漏なきを期しておられることと存するが、今般その取扱要領並びに手続きを下記のとおり整理したので、了知のうえ、その実施に万全を期せられたい。1. 生活保護法（以下単に「法」という。）第1条により、外国人は法の適用対象とならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて左の手続きにより必要と認める保護を行うこと。但し、保護の申請者又はその世帯員が急迫した状況にあるために、左の各号に規定する手続きを履行する暇がない場合には、とりあえず法第19条第2項或いは法第19条第6項の規定に準じて保護を実施し、しかる後左の手続きを行って差し支えないこと。」
- †5) 本通知の有効性については、2011（平成23）年に衆議院議員佐藤ゆうこ氏が提出した生活保護制度における外国人の取り扱いに関する質問（平成23年12月7日提出質問102号）に対しても「地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に規定する技術的な助言として有効である。」（内閣衆質179号第102号平成23年12月16日）との答弁がなされている。
- †6) 塩見訴訟（最高裁判平成元年3月2日判決判例時報1363号68頁、金（鉉）訴訟第一審判決（東京地判昭和57・9・22・行集33・9・1814）及び控訴審判決（東京高判昭和58・10・20・判時1092・31）、クリストファ住民訴訟第一審判決（神戸地判平成7・6・19・判例自治139・58）等

## 文 献

- 1) 若林敬子：人口移動。森岡清美，塩原勉，本間康平編，新社会学辞典，初版，有斐閣，東京，776，2006。
- 2) S. カースルズ，M.J. ミラー，関根政美，関根薫訳：国際移民の時代。名古屋大学出版会，名古屋，2006。
- 3) 河野稠果：世界人口の動向と国際人口移動。吉田良生，河野稠果編，人口学ライブラリー4国際人口移動の新時代，初版，原書房，東京，1-24，2006。
- 4) Martin P and Widgren J：International migration：Facing the challenge. *The Population Bulletin*, 57(1), 3-40, 2002.
- 5) 総務省統計研究所編：世界の統計2012。総務省統計局，東京，2012。
- 6) International Organization for Migration：  
<http://migrantwomen.iom.int/women-migrants-must-not-be-left-behind>, [2013]。 (2014.3.20確認)
- 7) 法務省：第5次出入国管理基本計画。法務省，東京，2015。
- 8) 総務省統計局：人口推計（平成26年10月1日現在）。総務省，東京，2015。
- 9) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の将来推計人口（平成24年1月推計）2011（平成23）年～2060（平成72）年。国立社会保障・人口問題研究所，東京，2012。
- 10) 厚生労働省職業安定局：外国人雇用状況の届出状況（平成26年10月末現在）。厚生労働省，2015。
- 11) 伊豫谷登士翁：日本の国際化と外国人労働者。駒井洋監修，伊豫谷登士翁，杉原達編，講座外国人定住問題第1巻 日本社会と移民，初版，明石書店，東京，25-54，1996。
- 12) Sen A，加藤幹雄訳：グローバリゼーションと人間の安全保障。初版，日本経団連出版，東京，2011。
- 13) 人間の安全保障委員会：安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書。朝日新聞，東京，2003。
- 14) 水上千之：国連憲章と世界人権宣言。畑博行，水上千之編，国際人権法概論，第4版，有信堂，東京，18-32，2006。
- 15) 山本敬三：国籍と人権。畑博行，水上千之編，国際人権法概論，第4版，有信堂，東京，119-136，2006。
- 16) 新井信之：日本における外国人の人権。畑博行，水上千之編，国際人権法概論，第4版，有信堂，東京，137-156，2006。
- 17) 福田素生：社会保障法判例 永住的外国人も生活保護法の準用による法的保護の対象になるとし，同法4条3項に基づく急迫保護を開始すべきだったとして保護申請を却下した処分を取消した事例。季刊・社会保障研究，48(4)，457-464，2015。
- 18) 永野仁美：社会保障法判例 外国人への生活保護法の適用又は準用を否定した事例。季刊・社会保障研究，50(4)，464-472，2015。
- 19) “セーフティネット”，広辞苑。第6版，岩波書店，東京，1558，2008。
- 20) “ナショナル・ミニマム”，広辞苑。第6版，岩波書店，東京，2086，2008。
- 21) 厚生労働省：厚生白書平成11年版。厚生労働省白書等データサービス。  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wp/index.htm>, [1999]。 (2014.3.16確認)
- 22) 芝野松次郎：社会福祉実践モデル開発の理論と実際。有斐閣，東京，2002。
- 23) 笠木映里：関連諸法との関係からみる生活保護法—近年の改正・立法の動向と残された課題—。季刊社会保障研究，

- 50(4), 378-388, 2015.
- 24) 外務省：第17回 APEC 首脳会議シンガポール首脳宣言（仮訳）  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_hatoyama/apec\\_09/apec\\_seicho\\_ka.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_hatoyama/apec_09/apec_seicho_ka.html), [2009].  
 (2014.2.22確認)
- 25) 厚生労働省：平成26年生活保護被保護者調査（2016年3月23日公表）.  
[http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?\\_toGL08020103\\_&listID=000001149258&requestSender=search](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001149258&requestSender=search), [2016]. (2016.6.27確認)
- 26) 全国社会福祉協議会全国母子生活支援施設協議会：平成26年度全国母子生活支援施設実態調査報告書. 全国社会福祉協議会全国母子生活支援施設協議会, 2015.
- 27) 神奈川県社会福祉協議会：多民族共生社会をつくる—在住外国人の生活支援方策（提言）. 神奈川県社会福祉協議会, 2014.
- 28) 特定非営利活動法人女性の家サーラー：女性の家サーラー20周年記念誌. 女性の家サーラー, 2013.
- 29) 第87回国会参議院外務委員会会議録13号. 10, 1979（昭和54）年5月28日.
- 30) 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. 季刊・社会保障研究, 32(3), 340-352, 1996.
- 31) 渡辺豊：外国人の生活保護受給権. 法政理論, 45(2), 172-199, 2012.
- 32) 最高裁平成26年7月18日判決（平成24年（行ヒ）第45号）. 判例地方自治386号78頁, 第一審大分地判平22.10.18判例地方自治386号83頁, 原審福岡高判平23.11.15判タ1377号104頁
- 33) 齋藤浩：永住外国人の生活保護に関する最判平26.7.18のレベルと誤り—主として行政法, 民訴法論点から—. 立命館法学, 361, 663-685, 2015.
- 34) 金光淳：社会的ネットワーク分析の基礎. 初版, 勁草書房, 東京, 2006.
- 35) ナン・リン, 筒井淳也, 石田光規, 桜井政成, 三輪哲, 土岐智賀子訳：ソーシャル・キャピタル 社会構造と行為の理論. 初版, ミネルヴァ書房, 京都, 2008.
- 36) 金光淳：社会的ネットワーク分析の基礎. 初版, 勁草書房, 東京, 2006.
- 37) 稲葉陽二：ソーシャル・キャピタルの潜在力. 初版, 日本評論社, 東京, 2009.
- 38) Portes A : Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24, 1998.
- 39) 松岡克尚：ソーシャルワークにおけるネットワーク概念とネットワーク・アプローチ. 初版, 関西学院大学出版会, 兵庫, 2016.
- 40) The World Bank Measuring the Dimensions of Social Capital :  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20305939~menuPK:418220~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015~isCURL:Y,00.html>, [2011]. (2014.3.17確認)
- 41) Dudwick N, Kuehnast K, Jones VN, Woolcock M : *Analyzing social capital in context/a guide to using qualitative methods and data*. World Bank, Washington,D.C., 2006.
- 42) National Statistics Social Analysis and Reporting Division : *Social Capital Matrix of Surveys*. 2002.
- 43) 国際協力事業団国際協力総合研究所：ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—. 2002.
- 44) これからの地域福祉のあり方に関する研究会：地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—. 厚生労働省, 2008.
- 45) 大橋謙策：地域福祉. 初版, 財団法人放送大学教育振興会, 東京, 1999.

（平成28年8月1日受理）



## The Life Support Systems for International Migrants in the Age of Globalization : Focusing on the Combination of Safety Nets and Social Capital

Masaki SOETA

(Accepted Aug. 1, 2016)

**Key words** : globalization, international migration, safety nets, social capital, human security

### Abstract

The purpose of the study was to discuss the structure of the life support system in Japan for people who in the international population movements have migrated to Japan by focusing on the concept of safety nets and social capital. Presently, our society has a much more mutually dependent relationship all over the world by globalization, and the acceptance of foreign workers has been discussed in order to resolve the population structure problem in Japan. From the viewpoint of human security, in the realities of international population movements, we have been experiencing some global issues. In order to solve those problems, we need to set the international treaties, absolute norms, and universal international norms, such as human security. Safety nets as the national minimum are based on the international norms. However, we have to say that the safety nets are nothing but the national minimum and minimum standards, focusing on only one side of people and human life. Moreover, safety nets are just focusing on the status and activities by the Immigration Control and Refugee Recognition Act. We need to shed light on that how migrants can spend their own lives, get their humanity and find happiness in life. We have to develop an environment in order to create harmonious society and social capital, focusing on aspects of life and improvement of well-being, independent living and quality of life (QOL). To conclude, the life support systems for migrants in the age of globalization that is cooperative system are composed of a combination of safety nets as public responsibility and social capital for maintaining quality of life and continuity of life based on absolute and universal value norms, such as human security, human rights and well-being.

Correspondence to : Masaki SOETA

Kwansei Gakuin University

Nishinomiya, 662-8501, Japan

E-mail : [jbprp258@yahoo.co.jp](mailto:jbprp258@yahoo.co.jp)

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.26, No.2, 2017 174 – 190)

