

研究紀要

第十七輯

社会的包摂と人権課題

働く人・働きたい人の人権と社会的包摂

社会的養護の近未来

女性差別撤廃条約から見た男女共同参画社会の現状と課題

グローバルなリスクの拡大と外国人の人権

—難民増大と向き合う日本とアジア—

公益財団法人 兵庫県人権啓発協会

Bulletin of
The Researches

第十七輯 刊行にあたって

兵庫県では、人権尊重の理念に関して、県民の理解を深めることにより、人権の尊重が社会の文化として定着し、県民みんながお互いを認め合いながら共に生きる「共生社会」の実現を目指して、家庭や学校、地域、職場などあらゆる場における教育及び啓発を進めてきました。

また、兵庫県・公益財団法人兵庫県人権啓発協会は、今後の効果的な人権に関する施策を検討するための基礎資料に資することを目的として、平成10年から5年毎に「人権に関する県民意識調査」を実施してきました。平成25年度の調査は、これまでの継続的な「女性」、「子ども」、「高齢者」などの人権課題の設問に加えて、「拉致問題」や「東日本大震災」などの新しい人権課題や「人権についての様々な考え方」などを新設して県民の意識動向の把握に努めました。

その結果、「今の日本は、人権が尊重されている社会である」に関して、肯定的意見は6割弱で前回調査に比して15.8%の増、否定的意見は2割弱で前回調査に比して、7.9%の減と、明らかに「人権が尊重される社会」になってきていると考える人が増えています。その一方で、「自分の権利ばかり主張して、他人の権利を尊重しない人が増えている」に関しては、肯定的意見は7割を超えていました。このことから、県民の人権意識は、人権尊重の理念に対する正しい理解は進んできているものの、それが態度や行動に結びつくという点では、いまだ十分とはいえない現状が依然としてあること、また、県民の人権に対する考え方が多様化している現状も見えてきました。

そこで、本年度の研究テーマは、人権に関する県民意識調査結果の分析を踏まえ「社会的包摂と人権課題」とし、本紀要においては、働く人の人権として「働く人・働きたい人の人権と社会的包摂」、子どもの人権として「社会的養護の近未来」、女性の人権として「女性差別撤廃条約から見た男女共同参画社会の現状と課題」、外国人の人権として「グローバルなリスクの拡大と外国人の人権」について最新の知識・知見に基づいた情報を提供出来るように努めました。

最後になりましたが、この「研究紀要」の刊行にあたり、ご尽力いただきました研究推進委員会委員並びに執筆をしていただいた先生方に心よりお礼申し上げます。

平成28年3月

公益財団法人 兵庫県人権啓発協会

研究紀要第十七輯 目 次

社会的包摂と人権課題

働く人・働きたい人の人権と社会的包摂	福原宏幸	3
社会的養護の近未来	野口啓示	19
女性差別撤廃条約から見た男女共同参画社会の現状と課題	米田真澄	41
グローバルなリスクの拡大と外国人の人権 ー難民増大と向き合う日本とアジアー	井口 泰	67
あとがき	野津隆志	97
研究推進委員会及び執筆者紹介		100

社会的包摂と人権課題

働く人・働きたい人の人権と社会的包摂

福原宏幸

はじめに—本稿の課題—	4
第1章 「働くこと」の本来的価値	4
第2章 ワーキングプア—働く人の人権—	6
第1節 労働の変容と労働市場の二極化	
第2節 ワーキングプアの働き方と政策的課題	
第3章 就職困難者—働きたい人の人権—	10
第1節 就職困難者	
第2節 就職困難者と労働市場	
第4章 生活困窮者自立支援制度とその活用	14
第1節 生活困窮者自立支援制度と就労支援の現状	
第2節 就労支援におけるいくつかの先進事例	
むすび—社会的包摂に向けて—	16

はじめに—本稿の課題—

現代の日本社会では、「働くこと」をめぐる、さまざまな問題が発生している。労働基準を無視した就業を迫る「ブラック企業」、名ばかりの正社員・管理職であることによる過重労働や過労死、女性労働者に対する不当な待遇、非正規雇用労働者の低賃金や雇用の不安定さ、働きたくてもさまざまな阻害要因によって働けないでいる人びとなど…。こうしたもろもろの問題はいずれも、「働くこと」にかかわる人間の尊厳が損なわれていることから、人権をめぐる問題の一つとして扱われるべきであろう。

本稿では、これらの問題のなかから、とくに「働いているのに生活は豊かにならない」ワーキングプア（働く貧困者）と呼ばれる人びとと、「働きたくても働けない」就職困難者の問題に焦点をあてることにする。その理由は、今日、地方自治体が新たに踏み込むべき課題として、これらの問題が浮上してきているからである。すなわち、これらの人びとの雇用問題は、職業紹介事業を軸とした国による雇用政策の枠組みだけでは解決できず、地方自治体によりていねいな雇用政策としての就労支援を実施することが求められているからである。また、これらの人びとが地域社会で安心して暮らすには、就労支援だけではなく福祉的な支援もまた必要とされている。かくして、地方自治体には今や、高齢者、障がい者、子ども、生活保護受給世帯だけでなく、ワーキングプアや就職困難者を対象とする福祉対策が求められており、あわせて就労支援策の策定とその実施という新たな領域に踏み出すことが期待されている。

以下では、はじめに、人権ならびに社会的包摂にかかわって、「働くこと」の価値について整理しておきたい。それを前提として、今日増えているワーキングプアや就職困難者の人たちが直面している問題を明らかにしておこう。そして、この問題は、本人の責任に帰することができないものであることを明らかにする。また、彼らに対して実施されている支援施策について論じるが、これは彼らの人権を保障するものとして十分に機能しているのかが検証されなければならないだろう。言い換えれば、日本においては、困難を抱える人びとに対する支援では多くの場合、「自立」支援として論じられる施策の展開がなされてきたが、それでよいのかを検討する必要がある。結論を先取りしていえば、「自立」支援と合わせて社会的包摂というもう一つの政策理念に基づく施策の展開が必要であると考え。本稿の最後に、この点を論じていきたい。

第1章 「働くこと」の本来的価値

働くという行為は、人びとにとってどのような価値を持っているのかを、はじめに論じていこう。「働くこと」は一般に、個人や世帯員が生命を維持するのに必要な糧を得るためのものであると理解されがちだが、それに限定されない豊かな価値があることを理解しておく

ことが重要だろう。

「働くこと」には本来、以下の4つの価値が含まれている。なによりもまず、それは当事者とその家族が生きるために必要な所得を得る機会である。しかし、この所得は、個人や世帯員の生命維持に必要な財・サービスの獲得に限定されるものではない。これに加えて、さまざまな人とのつながりづくりのための費用、そして個人や世帯員の未来を切り拓くための活動（教育や訓練など）の諸費用に消費される。なお、賃金などの所得の場合その大きさは、当事者の技能や就労能力（職種別賃金や職務給）、企業による当事者に対する期待値（職能給など）を反映したものであり、言い換えれば所属する組織からの承認のシグナルとしての機能を果たしている。第二に、働くという行為は、当事者の新たな財やサービスの産出の活動を通して自己の能力を発揮し、計り知れないその能力を自ら発見するという点において自己実現につながる。第三に、この労働によって産出された社会的に有用な財やサービスは、それを求める人びとのニーズを満たしていることを知ることによって、労働という行為自体が、労働者自身の社会的有用感そして自己肯定感につながることになる。第四に、労働という行為は、多くの場合、職場における他者との協働によって行われるが、そうした協働を通して職場仲間としての一体感が醸成される。それは、職場仲間の相互承認の場となるものである。

このように、「働くこと」は、自らの生活の糧を稼ぐだけでなく、自己実現、自己肯定感や社会における一員としての自覚（相互承認関係）をつくり出すうえで重要である。また、これは、社会における人と人によって織りなされるつながり、その総体としての社会をつくり出すうえでの重要な一つの要素である〔バラ & ラペール 2005, 22 頁〕¹。

とはいえ、「働くこと」を通じて実現できるこれらの価値は、労働条件を無視した働かせ方や、働く場における抑圧的な関係によって、実現に至らないケースもまた多い。とりわけ、今日の複雑化した社会においては、いっそうその傾向が強まっている。しかし、こうした「働くこと」の本質的価値は、つねに問われるべきものとして理解しておく必要がある。

他方、「働くこと」について、「自分の生きる糧は人に頼らず自分で稼ぐべきだ」として、当然のこのように労働は個人の責任として理解され、これが「自立」として語られることが多い。しかし、この言説は、二つの点で問題を含んでいる。一つは、今日のワーキングプアや就職困難者が直面しているのは、「自分で稼ぐ努力をしても、仕事につながらない、つながっても十分な稼ぎにならない」といった問題であり、これをつくりだしているのは社会の側にあることを理解していない点にある。もう一つは、「自立」の観点から「なんでもいいから働くべし」といった意見がよく出されるが、このような働き方は長続きしないことを理解していないという意味でまちがっている。すなわち、「働くこと」は、雇用関係をはじ

1 もちろん、地域社会、サークルなどの緩やかなつながり、今日増えつつあるソーシャル・ネットワークによるつながりもまた重要である。

め、働くことを通した他者との関係のあり方に当事者の充実感や就労意欲が規定されているため、労働の質、労働環境そして職場の人的関係をめぐる問題を抜きにして「働くこと」を論じてはならないのである。働く人・働きたい人の人権を尊重するとは、したがって、こうした課題の解決策を模索することにある。そしてまた、この解決策の基本的な観点は、人びとに即時的な「自立」を求めるのではなく、安定した所得につながる雇用先の確保とともに、豊かな社会関係を構築しえる働き方や働く環境づくり、すなわち社会的包摂といった課題への取り組みにある。そして、この実現のなかに、人びとの「自立」が見出されることになるだろう。

「働くこと」の価値を理解するとともに、これを実現することが人権の尊重であること、そしてその実現の政策的観点として社会的包摂が重要であることを論じた。しかし、ワーキングプアにおいてはこうした「働くこと」の価値が損なわれた働き方を強いられていること、就職困難者においては「働くこと」それ自体から排除されていることを、次にみていくことにしよう。

第2章 ワーキングプア—働く人の人権—

第1節 労働の変容と労働市場の二極化

戦後社会の労働の特質は、テイラー主義的な分業化と繰り返しの単純労働によって特徴づけられてきた²。それは、一方で労働の専門化をもたらすとともに労働疎外が大きな社会問題となっていった。しかし、1990年代以降の労働は、新たな変容へと向かっている。この点について、ハート & ネグリ [2003] は、次のように整理している。変容の第一の側面は、情報化とフレキシビリティである。情報化によって販売市場の情報がたちどころに製造やサービス提供の現場に反映されることが可能となってきた。このため、生産やサービス提供を担う現場はリアルタイムでの適応が求められ、フレキシブルで可変的な労働が求められるようになった。日本では、先行してトヨタ・モデルがこうした取り組みを行ってきたが、いまやそれはあらゆる製造部門やサービス提供の現場に広がりつつある。

第二に、企画や営業といった労働は、創造的・戦略的な位置を占める知的労働と、データ入力作業のようなルーティン作業をこなすだけの低評価で非熟練な労働に階層化されてきた。製造業の現場においては、オートメーション化が極度に進む中で、ここでは情報に関する専門的で知的な労働が重要性を増している。その一方で、ラインでのルーティン作業は低評価の未熟練労働によって担われ続けている。このように、知識と情報を操作し加工する労

2 テイラー主義とは、20世紀初頭、アメリカのフレデリック・W・テイラーが提唱した労務管理方法で、科学的管理法とも言われる。労働についての時間研究、動作研究を通して、①生産の計画と執行の分離、②労働の細分化と単純化を押し進めた。

働と、ルーティンでかつ低評価の単純労働に二極化が進んでいる。

第三に、接客やケア労働などを典型とする対人サービス労働では、求められる熟練技能の程度は、職種の専門性の程度に応じて極めて幅広い。しかし、重要となるのは、顧客の情動に対していかに好影響を及ぼすかという課題である。すなわち、感情労働であることが求められている。介護労働のように、対面的相互行為が大きな比重を占める労働では、自己の感情をコントロールし顧客に対して細やかな配慮を示すことが求められる。しかし、低位に位置づけられている労働の担い手は、ルーティンで既定の課業をこなす働き方に加えて、こうした感情労働を求められることにより、過重労働と感情コントロールの難しさに直面し多くのストレスを抱えるようになる。

このように、高い知識と専門性に裏付けられた技術、情報化、フレキシビリティ、そしてコミュニケーションによって、今日の多くの労働のあり様が規定されている。そして労働者の世界においては、一方において、これらを担いうる知識・専門性・コミュニケーション力をもつ労働者集団がたち現われ、その対極に、これらを持たない労働者集団が出現している。それは、産業ごとに異なった様相を帯びているが、製造業ではコミュニケーションが必要とされない、しかし指揮命令によってフレキシブルに対応することだけが求められる低位の労働者集団が、またサービス業ではコミュニケーションと感情労働が必要とされ、しかも指揮命令によるフレキシブルな対応も求められる低位の労働者集団が増えている。こうして、あらゆる場において労働の二極化が進行し、一方の極に、大量の非正規雇用者を生み出してきた〔福原 2015, 203-204 頁〕。非正規雇用者数とその割合は、1990 年の 870 万人、20.0% に対して、2014 年には 1,962 万人、37.4% に達している〔総務省統計局 2015〕。

第 2 節 ワーキングプアの働き方と政策的課題

このように増加する非正規雇用者が抱える問題はしかし、必ずしも同じものではない。もともと、1970 年代から増加してきた非正規雇用者においては、その新たな担い手として主婦層が想定されていたこともあって、1980 年代末までの非正規雇用者問題は、女性パート労働者のそれであった。性的役割分業を前提に、主婦層の家計補助的収入を得るための就労機会としてパート労働が推奨され、多くの主婦がそれに従事してきた。非正規雇用であることとともなう低賃金や雇用の不安定さといった問題は、普通世帯に所属する主婦層においては、雇用の場・労務管理におけるジェンダー・バイアスをめぐる問題として大きく取り上げられてきたが、貧困や自己実現の不在、社会的包摂という文脈においてはあまり問題とされることはなかった。

しかし、1990 年代に入ると、新たに増加してきた非正規雇用者のなかでは、ひとり親世帯の母親、若者、単身中高齢者などの人びとが次第に増えていく。これらの人びとにおいては、低賃金はたちどころに生活困窮に直結し、社会と関わる場の多くが就労機会であること

に規定されて、自己実現の難しさ、職場における指揮命令関係のなかでの居づらさなどの問題に直面していくことになる。

これに関連して、2009年に筆者も加わって実施した東京と大阪を中心にしたワーキングプア調査では、次のことが明らかとなった〔連合総合生活開発研究所 2011〕。

第一は、初職に就いて以降の仕事をめぐる問題である。初職が正社員であれ非正社員であれ、その後転職を繰り返すという雇用の不安定さがみてとれた。しかも、非正社員はもちろん、ほとんどが「非定着型正社員」である正社員の場合も、この不安定さによって技能を身につけたり就労経験を蓄積したりすることができず、その結果として“周縁的な仕事”、すなわち単純労働や企業内での低い評価、低賃金に直面することになる。また、このことは、彼らを“不安定な雇用”に固定していく悪循環をつくりだしていた。このようにして、彼らはワーキングプアという状況からの脱出の糸口を見出せず、職業生活やその後の人生の将来像を思い描くことができない状況に追いやられ、将来に強い不安を抱いていた。すなわち、そこでは、「安定した職業生活からの排除」「貧困の持続」という問題がみられた。

第二に、社会的なつながりが希薄であり、場合によってはそれが切断されるという特徴も見逃せない。“不安定な雇用”と“周縁的な仕事”は、経済的な貧困をもたらすだけでなく、自尊感情を傷つけ、家族、友人・知人、企業組織、地域社会とのつながりの弱体化をもたらしていた（「社会関係からの排除」）。このようなつながりの弱さは、次には逆に、“不安定な雇用”や“周縁的な仕事”そして貧困を常態化させる方向に作用する。場合によっては、当事者たちの社会からの孤立、そして精神的な不健康をもたらし、なかには深刻な抑うつ状態やさまざまな精神疾患を患う者もみられた（「自分自身からの排除」）。

第三は、「セーフティネットからの排除」という問題である。雇用保険、医療保険そして年金保険への加入状況の著しい低さがみられたが、これは、正社員を前提とした既存の社会保険制度がワーキングプアの人びとの困難を前にして機能不全に陥っていることを示している。いわば、セーフティネットが、彼らを社会から排除しているとみることができる（「セーフティネットからの排除」）。

第四に、このようななかで、たとえば派遣労働者が派遣会社によって一方的に雇い止めされるといった困難な状況に陥っても、これらに対する自らの思いを発言する機会や場そのものが奪われていた。ワーキングプア当事者が「声」をあげる社会的装置が欠如しているといえよう（「政治からの排除」）。

このように、ワーキングプアであることにともなって、貧困だけに限定されないさまざまな社会的排除に直面していることが、この調査によって明らかにされた。しかも、この調査では、ワーキングプアの生活歴についてもあわせて調査を行い、次のような結論が導き出された。すなわち、子どもの頃からの生育歴が、ワーキングプアの現在の状況に強く影響しているケースが多くみられたのである。子どもの頃の家庭の経済的環境は、学費問題と絡んで低学歴を余儀なくし、親の離婚・再婚といった家庭状況の変化が当事者の精神的な不安定さ

をもたらし、学業の未修了（中退）や低学歴につながっていた。この低学歴は、さらに若者が他者との社交性を身につけたり、豊かな人間関係（＝個人が獲得すべき社会関係資本）を構築する場（学校）を奪うこととなる（「学校教育における排除」）。こうして、彼らは、社会に出る準備ができないまま学校生活を中断・終了（不十分な「社会化」）し、労働の世界へ参入することを余儀なくされていたと分析された。

このように、就職前のいくつかの要因が複合的に作用して、その後の不安定な職業生活に影響を及ぼしていた。いわば、労働の世界に入る以前の段階で多くの不利をこうむり、この不利を是正する制度がないことから、学校という世界から排除されていたとみることができる。その結果としての不十分な「社会化」が、その後の不安定な雇用の繰り返し（＝社会への中途半端な接合）、低所得と社会とのつながりの希薄さに影を落としている。これらは、「子どもの貧困」「学校教育における排除」についてのさらなる検討の重要性を示唆している。

これらの分析結果が政策に対して示唆するものは、以下の点にある。賃金の引き上げと雇用契約の安定化、そして失業した時の生活保障にあたる雇用保険などのセーフティネットの充実が求められる。賃金については、2015年11月24日の経済財政諮問会議で、安倍晋三首相が、「全国平均798円の最低賃金を毎年3%程度引き上げ、将来は1千円程度にするよう求め、関係閣僚に環境整備を指示し」[『朝日新聞』2015年11月25日]、ようやくその機運が高まりつつある。雇用保険制度の改革はすでに、2011年12年において、保険加入条件の緩和によって短期の雇用者の雇用保険加入が実現した。しかし、昨年改正された派遣労働法においてもわかるように、不安定な雇用の解消という課題への取り組みは進んでいるとは必ずしも言えない。

ここで掲げられた政策はひとまず国レベルでのものであるが、地域社会あるいは自治体においては、また別な視点からの支援が求められている。一つは、自治体による無料職業紹介事業の実施による地域社会における良質な雇用先の開拓である。もう一つは、すでに生活困窮者自立支援制度に盛り込まれ自治体による実施が必須化された居住確保支援や、任意事業である一時生活支援事業の開始による支援が求められる。2010年頃、ワーキングプアのなかでもとくに困難な状況に陥っていた人びとがネットカフェを一時の滞在場所として活用し、これが「ネットカフェ難民」と呼ばれ、その問題が世に問われた。この問題は、今なお決して解決されていない³。また、ワーキングプアの人たちの生育歴調査結果から明らかのように、子どもを抱え貧困状態にある若い世帯への生活支援・子どもの就学支援などの必要性が明らかとなった。これもまた、生活困窮者自立支援制度では、任意事業であるが学習援助事業として位置付けられている。このほか、仕事を通して他者との相互承認関係がなかなか取り結ばず、親や友人との関係が希薄化していることの結果として、こころの問題を抱え

3 2015年から、ホームレス支援団体であるNPO法人Homedorは、インターネットカフェの全国的チェーン店である「コミックバスター」と連携して、当店のホームページにHomedorの「相談受付のお知らせ」を掲載し、ネットカフェを利用する困窮者の支援を開始している。

ているケースも多い。この場合、専門的なカウンセリングが必要であるとともに、社会的な居場所の活用を通じた他者とのつながりの回復や自尊感情を育む機会の提供などもまた求められる。

このように、ワーキングプア問題は、職業紹介といった支援にとどまらず、こころの問題の解決、生活支援・居住支援、さらには子どもの支援など広い領域での支援が求められている。そして、これらの課題は、国の施策だけでは解決が難しく、自治体においても取り組むべき大きな課題となっている。また、これらの課題に取り組むことは、先に述べた「働くこと」の価値を実現することであることから、まさに「働く人」の人権への取り組みといえるものである。地方自治体は今、この課題への挑戦が問われている。

第3章 就職困難者—働きたい人の人権—

第1節 就職困難者

就職困難者は、概念的には、一つは、働く能力と意欲を持っているがさまざまな阻害要因によって働くことができない人たち、もう一つは、働く能力を持っているが意欲を喪失してしまっている人たちに分けてとらえることができる。

前者には、保育所等を確保できない母子世帯の母親、周りの人との関係がうまくつくれないため会社に住づらくなってすぐに辞めてしまうなどの課題を抱えた精神障害者や発達障害者、低学歴者や職業経験のない人たち、さらには安定した職業経験を持たない中高齢失業者などが含まれる。

後者には、ニート、引きこもりと呼ばれる人びとが多く含まれる。こうした人たちは、ややもすると社会性が欠如しているとして当事者に責任があるとされるが、それは必ずしも当てはまらない。先に示したワーキングプア調査から知ることができた一つの類型は、学校や就職後の事業所内でのいじめや自信喪失によるケースである。引きこもり経験者のなかには、意外と一度は就職して働いた経験のある人が多い。こうしたケースでは、彼が身を置いたその労働現場の環境が、引きこもりの原因となった可能性が高い。もう一つは、貴戸 [2010] が述べているように「関係的な生きづらさ」によるものがある。すなわち、これは、「個人が共同性の渦に投げ込まれたときに生じる原初的で身体化された失調のようなもの」[貴戸 2010 : 224 頁] であるという。また、これは、発達障害を抱えている当事者に多く見出すことができるという。このほか、筆者がかつてヒアリングしたケースでは、小学校時に遠方から引っ越ししてきたことにともなって、学校、子どもの遊び、方言などの相違に対応が不能になり、その後引きこもってしまったケースがあった。これは、生活文化のギャップとそれに対する適応支援の不足が原因といえるだろう。

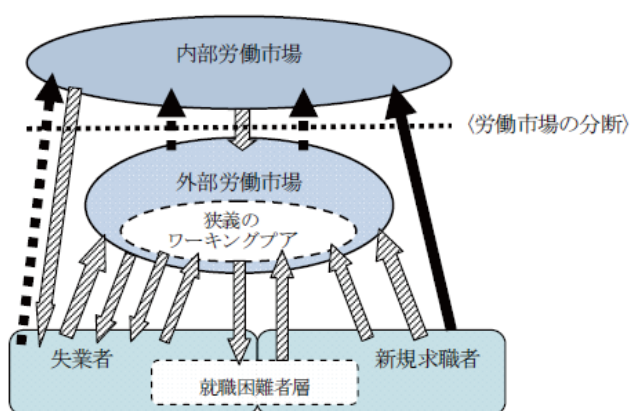
しかし、いずれにしろ、こうした就職困難者は 1990 年代以降顕在化し、多くみられるよ

うになった。その基本的原因は、情報化が急速に進むなかで、社会における生活秩序や対人関係のルール、コミュニケーションなどのあり方などが画一化し、それに合わせられないでいる人びとが排除されていく仕組みがつくりだされていることにある。あわせて、「働くこと」の価値という視点から見れば、彼らは、その価値そのものを享受し得る機会そのものから排除されているところに追いやられていることにある。

第2節 就職困難者と労働市場

なお、これらの人びとのなかには、実際に就職活動にチャレンジして失敗したり、就職が決まっても不安定な雇用機会でしかなかったという経験をもつ人も多く、これらの就職困難層は、ワーキングプアとの往還を繰り返していることが分かった。このことを含めて、日本の労働市場構造モデルのなかに、ワーキングプアと就職困難者を位置付けると、図1のようになるだろう。

図表総－2 日本の労働市場構造とワーキングプア



注1) 本報告書の定義する「ワーキングプア」は、ここでは「狭義のワーキングプア」と「就職困難者層」から構成されている。

注2) 矢印 ➡ と ➡➡ は、より安定した労働市場への移行を示す。

矢印 ⇨ は、不安定な労働市場あるいは失業への移行を示す。

出所：福原 [2011]。

一般に日本の労働市場は、大手企業・中堅企業の正規雇用者から構成され終身雇用と年功賃金によって特徴づけられる内部労働市場（「メンバーシップ型社会」と呼ばれる）と、小企業の正社員や非正規雇用者から構成され激しい労働力移動と低賃金によって特徴づけられる外部労働市場の二つに分断されている。つまり、内部労働市場は、そこでの技能を身に着けるための固有の学習機会や訓練の機会が多く存在し、かつ昇進・昇給や賃金体系について

の規則や慣行が存在する。それに対し、外部労働市場は、学習機会が乏しいために昇進や昇格がなく（いわば「行き止まりの仕事」といわれる）、労働者の賃金と雇用は市場の需給の変動に直接にさらされることになる。すなわち、企業内特殊技能と、それを獲得するための継続雇用、そしてその労働に対する対価としての年功的な賃金保障からなる内部労働市場と、市場の需給によってすべて決まる外部労働市場が対置されている。こうしたなかであって、ワーキングプアは外部労働市場のなかでも底辺に位置することになる。

他方、「就職困難者層」は、新規学卒者、失業者などとともに求職者の扱いとなる。しかし、日本の就職ルートを考慮すればわかるように、新規学卒者の就職ルートと、失業者・就職困難者の就職ルートはまったく異なっている。前者は、採用企業側と学校側によるマッチングシステムと年間スケジュールにもとづいて就職・採用が進められる。後者は、基本的には公共職業安定所（ハローワーク）での求人への応募か、民間就職情報誌の活用に限られる。また、こうした求人の多くが不安定な非正規雇用に限られている。すなわち、労働市場への入り口において、こうした就職ルートがすでにある種の選別の機能を果たしているのである。

表1 労働者カテゴリーごとにみた働き方の相違

労働者カテゴリー	雇用機会の確保	賃金	労働基準	働くことによる自己実現
正社員	安定	安定	尊重／無視	できる可能性が大
非定着型正社員 名ばかり正社員・ 管理職	不安定	低賃金	無視	ない
非正規雇用者	不安定	低賃金	尊重／無視	ないことが大半

出所：筆者作成。

また、それぞれの労働市場における雇用者の地位によって、働き方が大きく異なる。それを示したのが、表1である。一方で、非定着型正社員（名ばかり正社員・管理職）に対する労働基準遵守をいかに実現するかといった課題があり、他方では、非正規雇用者においては雇用機会の安定、最低賃金の引き上げなどによる安定賃金の確保、さらに職業訓練による就労能力の引き上げなど、多くの政策課題があることがわかる。

表2は、厚生労働省が整理した現時点での労働者カテゴリー別の主な就労支援策である。全体にワーキングプアを含む失業者に対しては、職業訓練の充実に向けた支援策の強化が打ち出されている。このうち、求職者支援制度は各都道府県の労働局の管轄であるが、委託訓練制度は都道府県雇用担当部局の施策として位置付けられており、この強化が自治体側に求められている。地域経済の動向を見ながら求人の増えている業種や職種を見つけ出し、それに即した訓練委託先民間事業所の育成が必要だろう。

他方、就職困難者に対する就労支援では、2005年4月にまず、生活保護受給者について

図表 1 労働者カテゴリーごとにみた就労支援策

労働者カテゴリー		置かれている状態	実施(予定)されている就労支援策(エンプロイヤーリティ支援策)	所得保障
雇用保険加入の 正規雇用者 非正規雇用者		一般的な職業訓練、 職業紹介により、早期に就労が可能	①企業内訓練 ②雇用保険制度における教育訓練給付制度	⇒給与 ⇒訓練費用の20%支給
雇用保険加入の失業者		就労に向けた準備が一定程度整っており、個別の支援により早期の就労が可能なる者	①雇用保険制度における教育訓練給付制度	⇒雇用保険手当 ⇒訓練費用の20%支給
雇用保険未加入の失業者 (ワーキングプア)		就労に向けた準備が一定程度整っており、職業能力の支援により早期の就労が可能なる者	①緊急雇用対策(単年度ごとの就労機会の創出) ②求職者支援制度(2011年10月～) ③委託訓練(公共職業訓練の中で都道府県が民間に委託している訓練)	⇒給与 ⇒低所得の場合に、職業訓練受講給付金 ⇒給付金有
就職困難者 (広義の生活困窮者)	ワーキングプア 狭義の生活困窮者 (生活保護受給者 備軍)	①ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が可能なる者 ②生活リズムが崩れている等の理由により、就労に向けた準備が整っていない者	生活困窮者自立支援法(モデル事業2013年度開始) ①について: 自立相談支援事業 ②について: 就労準備支援事業 ③について: 就労訓練事業(中間的就労)	⇒手当支給はない ⇒就労準備支援事業: 受講手当を支給 ⇒就労訓練支援事業: 手当あるいは資金支給
	社会的孤立者	③就労への移行のため柔軟な働き方を認める必要がある者	なし(or 地域包括支援センター)	なし
	生活保護受給者		生活保護受給者等就労支援事業(2005年4月～)	・生活保護費支給

出所: 福原 [2014b]。

生活保護受給者等就労支援事業が実施されてきた。また、2015年4月には、生活保護受給者と社会的孤立者を除く狭義の生活困窮者や困窮度の高いワーキングプアに対して、生活困窮者自立支援制度が制定された。なお、この制度は、実際の運用では、社会的孤立者を対象に含むことが容認されており、生活保護受給者等就労支援制度との連携した支援も認めるかたちとなっている。そして、この人たちに対する支援では、労働市場への参入支援に先立って、働くことの楽しさ、仕事の継続性の大事さ、生活時間管理、人とのコミュニケーションの手法などを身に着けることが求められている。かくして、「働きたい人」向けの支援策もまた、実現に至ったわけである。

とくに、生活困窮者自立支援制度は、就職困難者、そしてまた困窮度の高いワーキングプアに対する包括的な支援策として、大いに評価されてよいだろう。しかし、この制度は、これらの人々に対する福祉的支援策を多く含んでいることから、地方自治体が果たす役割に大きな期待が寄せられた仕組みとなっている。このことから、次に、地方自治体に求められている施策の具体化についてみていこう。

第4章 生活困窮者自立支援制度とその活用

第1節 生活困窮者自立支援制度と就労支援の現状

生活困窮者自立支援制度法において、どのような支援の体系が構築されたのか、まずこの点を整理しておこう。

生活困窮者自立支援制度は、相談自立支援だけでなく、住宅支援、家計支援、学習支援、そして就労支援からなる。このため、これまでのように、福祉、雇用、住宅、金融、教育といった縦割りの行政対応ではなく、分野を横断した対応が自治体に求められることになった。これらのなかで、本稿の課題と関連して、相談自立支援と就労支援に注目して整理を行うことにしたい。

まず、必須事業である相談自立支援は、「寄り添い」でもってアウトリーチからの支援の開始、社会参入・就職の段階までの支援を行うものであり、この事業の中核的な位置を占めている。これに続く就労支援は、相談自立支援における就労支援員による支援、任意事業である就労準備支援事業、さらに都道府県や政令指定都市の必須事業である就労訓練（中間的就労）事業から構成され、一般就労という「出口」（すなわち「自立」）に向けた重要な支援として位置づけられている。

しかし、こうした就労支援事業は、多くの自治体においては経験のない領域の事業である。このため、厚生労働省は、2013－2014年度の2年間を準備期間と位置づけ、具体的な支援モデルの創出と試行的実施を目的として生活困窮者自立促進モデル事業を実施してきた。そのなかで、いくつかの注目すべき取り組みが登場したが、依然としてこの就労支援の実施は多くの自治体にとってはきわめてむずかしい制度となっている。とくに基礎自治体のほとんどでは、生活保護受給者をはじめとする福祉課題への対応においては長期にわたる経験があるのに対して、就労支援はまったく手を付けてこなかったのが実情であった。ほぼすべての基礎自治体では福祉担当部署がこの生活困窮者自立支援制度の実施機関となったことから、就労支援のノウハウや就労訓練受け入れ機関と就職先企業の確保などにおいて多くの困難をともなっている。また、相談自立支援事業は多くの場合、社会福祉協議会などに委託しているが、これらの団体といえども事情は同じである。こうしたことから、任意事業である就労準備事業に踏み込む自治体は決して多くない。厚生労働省が2015年4月の状況として調査した結果によれば、就労準備事業の実施自治体は28%にとどまっていた。

必須事業である相談自立支援事業は、日常生活自立や社会生活自立に向けた支援を基本としているが、就職面談指導やコミュニケーション能力の開発といった就労支援も可能ではある。このため、多くの基礎自治体では、この範囲で就労支援を展開しようとしている。

このように就労準備支援事業の実施に踏み切る自治体が少ないが、それは、相談自立支援事業での就労支援の実施を通して支援ノウハウを蓄積し、そのうえで次に就労準備支援事業へと踏み出そうという慎重な姿勢からである場合が多い。もう一つの理由は、就労準備支援

は任意事業であるだけでなく自治体側の負担が増えることから、いっそう効果的な支援のあり方が明らかにならないなかでは踏み出せないといった事情もあるだろう。

とはいえ、この生活困窮者自立支援制度が十分に機能するためには、就労支援抜きには語れず、2016年度を迎えて、より多くの自治体が就労支援への取り組みを開始することが期待されている。

第2節 就労支援におけるいくつかの先進事例

全国的にはこうした状況であるが、いくつかの自治体では先進的な就労支援を開始している。その事例を紹介しておきたい。

2014年度に協同総合研究所が厚生労働省の調査補助金を活用して実施した生活困窮者自立相談支援事業実施自治体の調査では、千葉市稲毛区、京都府京丹後市、大分県臼杵市などで調査を実施した。その調査のなかで、就労支援について明らかになった内容を紹介したい[協同総合研究所 2015]。表3は、それを示している。

表3 3市区の就労準備支援事業

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
実施方法・実施機関	委託：応援ネットワークちば企業体。	直営＋部分委託：「寄り添い支援総合サポートチーム」による直営。個々の事業ごとに、民間団体に部分委託。	再委託：委託先・社協からワーカーズコープへの再委託。
就労支援員	3人（ワーカーズコープちば1人、風の村2人）	直営6人（相談支援と兼務）、委託先3人	委託先2人（相談支援と兼務）、再委託先2人
日常・社会生活自立支援	通所作業や訓練と並行した生活リズムの管理。通所による継続的な作業と訓練（PC入力、チラシ織り込み、清掃、体操など）	直営：電話での起床確認、生活リズム・生活マナーに関するセミナー。社会参加事業として、月1回のボランティア活動	「生活力向上セミナー」（料理教室など）で、起床・出勤の習慣付け、参加者のコミュニケーションを図る。月1回のボランティア活動などによる社会参加能力、コミュニケーション力向上セミナー
就労支援	ワーカーズコープちば：農作業の手伝い、NPO法人での就労体験（古着選別作業など）、PC入力など約50か所。 風の村：ユニバーサル就労さらに、市内農業経営者と連携したボランティアの場の拡大をめざす。	労協センター事業団：農業体験セミナー（草取り、収穫、家畜の世話）。よさのうみ福祉会：職場体験付きの仕事力アップ講座 ミストラルサービス：介護初任者研修	ハローワークと連携することで専門的助言をもらっている。タオルたたみなど（マツモト・メディカル）、保育所での清掃、農家での収穫作業、海産物加工、商品箱詰め作業（フンドーキン醤油）、荷物の仕分け作業（ヤマト運輸）など。
想定されている「出口」	一般就労。中間的就労につながるケースも多い。	一般就労。中間的就労、職業訓練も今後は実施。	一般企業への就労。中間的就労の場を少し開発。
一般就労へのつながりの方法	「ふるさとハローワーク」の活用。	ハローワークへの同行、若者サポートステなどの活用	ハローワーク
一般就労先確保に向けた取り組み	一般企業という「出口」の確保、市内中小企業に期待。	当事者による仕事おこし、就労スキル・専門スキルの獲得方法の検討	庁内の「しごと創生部会」での対応策の検討。ワーカーズコープと連携して、商工会議所、JA、森林組合などへの呼びかけ。1次産業を核とした就労の場の検討。
就労準備事業の課題	個々人のニーズに合ったメニューを提供できるようにすることが課題	現在のガイドラインでは、この事業を利用できない人が多い。非課税世帯の構成員としてほしい。	日常生活自立・社会生活自立への支援に関する知識の不足。

出所：協同総合研究所 [2015]。

ここでは、就労準備支援事業の実施方法・実施機関、就労支援員の配置、日常・社会生活自立支援の内容、就労支援の内容、そして想定されている「出口」、一般就労へのつなぎの方法、一般就労先確保に向けた取り組み、さらに調査時における就労準備支援の課題を整理し、まとめた。相談支援については、市直営（京丹後市）、社会福祉協議会が受託しているケース（白杵市）、社会福祉法人と労働者協同組合による企業体が受託しているケース（千葉市稲毛区）があった。これに対し、就労準備支援事業では、京丹後市においては市直営とはいえ実質的には民間団体への委託を組み合わせた形態であり、他の2自治体では民間委託となっている。また、就労体験場所の確保は、企業開拓員などによる協力企業の開拓に力を入れていることがわかった。また、地方都市である京丹後市と白杵市では、農業・漁業分野での就労体験が模索され、千葉市稲毛区では社会福祉法人での就労体験が特徴的なものとしてあげられていた。このほか、日常生活自立・社会参加自立では、生活時間管理、生活セミナーなどの座学のほか、通所施設へのボランティア参加、さらにはこの表には明記されていないが、当事者が自由に集まり交流できる社会的居場所の活用も模索されていた。これら3市の取り組みは、さらにその後1年の取り組みの進化を経て、さらに充実したものとなっていると聞く。

このほか、筆者がかかわった事例として箕面市などもあるが、これについては、参考文献に記した文献を参照されたい〔福原 1014〕。

むすび―社会的包摂に向けて―

ここでは、働く人の人権課題としてワーキングプア、働きたい人の人権課題として就職困難者を取り上げ、こうした人びとが抱える問題状況を概観するとともに、就労支援のあり方について検討してきた。とくに、生活困窮者自立支援制度が登場してきて以降、日本におけるこうした人びとに対する支援のあり方は大きく変わろうとしている。そのなかで、自治体による就労支援が大きく取り上げられるようになったのは、大きな前進であるといえよう。

しかし、この支援は、生活保護受給者の就労支援において最近までみられたように、「自立」支援として、どんな仕事であれ就職させればそれでよしといった風潮があった。この場合、冒頭に述べた「働くこと」の本質的価値が置き去りにされ、とりあえず最低生活ができる稼ぎを得ることができれば、それで支援を打ち切るといったことが多くみられた。これでは、せっかく就職しても、すぐに辞めてあらためて就労支援の対象となったり、場合によっては当事者が行方知れずになってしまうことが多かった。

先に述べたように、「働くこと」は、稼ぎを得るとともに、働くことを通して自己肯定感、自尊感情、そして相互承認を育むものとなる必要がある。今回の生活困窮者自立支援制度は、こうした働き方へ導くことを明言していないとはいえ、活用の仕方によっては、これに大きく道を拓く制度だと考えられる。たしかに労働の二極化が進むなかで、安定した職場の確保は難しい時代となっている。しかし、だからこそ、支援の真価が問われているので

はないかと思う。それは、支援員との関係や就労体験受け入れ先関係者との豊かなつながりづくりを起点として、自尊感情の育成や相互承認関係を構築し、これを背景として得られる就労への意欲や経験によってその後の安定した就労へと道が拓かれることをめざすものである。このような支援のあり方は、言い換えれば、「自立」支援に代わる「包摂型」支援というべきものだろう〔福原 2007〕。これを実際に実現していくのが、自治体担当者の役割である。このことから、働く人・働きたい人の人権と社会的包摂は、いまや地方自治体に大きくゆだねられているといっても過言ではない。自治体が、この実現に向けて、生活困窮者自立支援制度を豊かなものにしていく主体となることを期待したいと思う。

【参考文献】

- 貴戸理恵 2010：「学校に行かない子ども・働かない若者には『社会性』がないのか」佐藤俊樹編『自由への問い 6 労働』岩波書店。
- 総務省統計局 2015：『労働力調査（詳細集計）平成 27 年（2015 年）7～9 月期平均（速報）結果』。
- ネグリ, A. / ハート, M. 2003：水嶋一憲ほか訳『帝国：グローバル化の世界秩序とマルチチュードの可能性』以文社。
- バラ, アジット・S., フレデリック・ラペール共著 2005：福原宏幸・中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除：貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂。
- 福原宏幸編 2007：『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。
- 2011：「ワーキングプア調査によって何を明らかにするのか—— 現代日本の新しいセーフティネット構想に向けて——」、連合総合生活開発研究所『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書Ⅱ—分析編—』。
- 2012：「日本におけるアクティベーション政策の可能性：現状と展望」、福原宏幸・中村健吾編『21 世紀のヨーロッパ福祉レジーム：アクティベーション改革の多様性と日本』紀の森書房。
- 2014a：「生活困窮者支援に向けたコミュニティづくりと社会的居場所づくり—箕面市・北芝の取り組みから—」大阪市政調査会編『自治体セーフティネット』公人社
- 2014b：「日本における生活困窮者支援のあり方—中間的就労と社会的企業の役割を中心に—」、協同総合研究所『平成 25 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業「社会的企業体を取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」報告書』。
- 2015：「多様化するアクティベーションと社会的包摂政策」、福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編著『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容—アクティベーションと社会的包摂』明石書店。
- 協同総合研究所 2015：『平成 26 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業「地域協働による多角的・多層的な就労支援・社会的居場所創出ネットワーク構築に関する調査研究」報告書』（座長：福原宏幸）。
- NPO 法人暮らしづくりネットワーク北芝：『箕面市生活困窮者自立促進支援モデル事業 平成 25・26 年度事業報告書』（座長：福原宏幸）。

社会的養護の近未来

野口啓示

はじめに	20
第1章 社会的養護で暮らす子どもたち	20
第2章 児童養護施設の現状	21
第3章 社会的養護の再編	22
第1節 再編の方向性	
第2節 国際社会からの圧力	
第3節 新しい社会的養護	
第4節 野口ホーム	
第4章 新しい社会的養護の課題	26
第1節 見えてきた課題	
第2節 スーパービジョン	
おわりに	29

はじめに

社会的養護とは「保護者のいない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童などに対し、公的な責任として、社会的に養護を行う」制度である。実父母等が家庭で子どもを養育するのを私的養育と呼ぶなら、社会的養護とは、社会が責任を持って子どもたちを養育するものになる。その担い手としては、表1のように、児童養護施設等の施設や里親（注1）がある。表が示すように、日本では児童養護施設を中心に児童を養育してきたが、現在、国主導で里親を、その中心に備える施策へと再編が進められている。本稿では、社会的養護の現状を紹介するとともに、国が進める再編の方向性そしてそれを進めるための課題を整理する。

第1章 社会的養護で暮らす子どもたち

現在、社会的養護で保護されている子どもたちは4万6千人、そしてその数は、30年前と変わらない。しかし、1980年の出生数が161万人だったのに対し、2013年の102万人と子どもの数が減少している（注2）。このことが意味するのは、保護される子どもたちの割合が増えたということである。実際、児童養護施設の在籍数は1980年に30,787人そして2013年は28,831人となっている（図1参照）。里親への在籍人数の割合が1980年に5%くらいだったのが、2013年には14.8%に上昇しているのを考慮すると、変動はほとんどないと言える。保護される子どもの割合の上昇が示すのは、家庭の持つ家族を維持する力が落ち、崩壊する家庭が増えてきたということである。

家庭の中で起こる問題として、無視できないのが児童虐待である。児童虐待の数は減る気配はなく、毎年増加の一途をたどっている（図2参照）。児童虐待が問題となるのは、児童虐待に苦しむ子どもが多くいるということ、そしてその影響が大人になっても続くという事実である。そして、この児童虐待の増加は、社会的養護にも影響を与えている。児童養護施設の在籍者数の表が示すように、1990年からしばらくは少子化を反映するように在籍人数は減少した。しかし、児童虐待防止等に関する法律（以下：虐待防止法）が施行された2000年以降、在籍人数は増加していく。そして、児童養護施設に入所している子どものうち、53.4%が虐待を受けた経験をしていることが示されるようになった（注3）。

児童虐待体験を持つ子ども（以下被虐待児）の増加は子どもの養育を難しくさせている。それは、児童虐待の環境は子どもの発達にダメージを与えるからである。児童精神科医の杉山（2007）（注4）は被虐待児の特徴として、知的には境界線知能を示す者が多く、学習に困難を抱えることが多いこと、また多動性行動障害を呈する者が多く、衝動のコントロールが不良で、ささいなことからパニック行動が生まれやすいこと等を挙げ、発達障害者に良く見られる特徴が被虐待児も呈することを指摘する。実際に児童養護施設に入所している子ど

もののうち、23.4% がなんらかの障害を持っているのが示されている（図3参照）。また、年々発達障害を持つ児童が増加している。発達障害は児童虐待を引き起こすリスクファクターとして取り上げられることが多い。それは発達障害を持つ子どもの親の多くが子育てに困難感をもつからである。ここで強調したいのは、被虐待児の多くが発達障害と類別される行動上の特徴を持ち、その数の増加が児童養護施設での処遇を難しくすることである。

杉山（2007）（注5）は被虐待児の処遇に必要なものとして、以下の4つを挙げた。安心して生活できる場の確保、愛着の形成とその援助、子どもの生活・学習支援、被虐待体験からもたらされるフラッシュバックや解離への対応を中心とした心理治療である。ポイントは被虐待児が健康な人とのきずなを形成することである。そのために必要なのは、特定の養育者と個別的・継続的な支援の関係を築けるような体制の実現と、子どもが主体的に行動し、積極的に地域との関係づけを感じることで、社会への適応力を身に付けさせていく取り組みである（太田、2008）（注6）。

では、現在の児童養護施設は、これらのニーズに応えられてきたのであろうか。次に、児童養護施設の現状を述べる。

第2章 児童養護施設の現状

社会的養護の一番の担い手であるのは児童養護施設である。現在、家庭で暮らすことのできない子どもにできるだけ家庭に近い環境を用意するべく、生活単位を小さくし、個別のニーズに対応できるように小規模化が進められている。家庭的な施設の推進を行っているのであるが、子どもたちとつくりあげる施設での生活は一筋縄ではいかない。このことを難しくしている要因の一つが職員の定着率の低さである。厚生労働省によれば、2001年10月現在の児童養護施設従事者の勤続年数は、児童指導員の52.2%が5年未満（平均8.7年）、保育士の52.3%が5年未満（平均7.7年）であり、県によっては、従事者の半数が平均3年以下であった。短期間で職員が入れ替わり、少数のベテランと大多数の新人で子どもの養育を行っているのが現状である。このようななか、小規模化が図られているのであるが、子どもたちの問題に対応しきれていない現状がある。児童養護施設の施設長を務める福田（2015）（注7）は家庭的な環境で施設処遇を行うのには、大人との安定した関係が継続していくという状態の継続が必須のものであるのにも関わらず、毎年たくさんの退職者が出てしまうといった大人との安定した関係が継続できていない状況のなかで小規模化して、子どもの問題が非常にやすくなっており、いろいろな課題が噴出していると指摘する。児童虐待や発達障害に起因する問題行動そして職員の離職率の高さ、そして小規模化といった新しい体制を支えるノウハウそして人的配置の不十分さがあいまって、児童養護施設の混乱が深まっているのである。

児童虐待防止法が施行された直後、施設内虐待が話題となったが、現在では職員からの暴

力より、子ども間そして子どもから職員への暴力が問題となっている。児童養護施設の職員を対象に子どもからの暴力について調査を行った岡田（2015）（注8）によれば、在職中に子どもからの暴力で負傷したり、精神的にダメージを受けたりした人が回答者878人のうち200人（22.8%）に上った。打撲や痣、ひっかき傷などの軽傷が多いが、肋骨や鼻骨の骨折も報告。また、不眠や、うつ、過食、拒食などの症状を訴えた人が45人いたという結果であった。この結果が示すのは、職員のストレスの高さである。この高いストレスは離職率の高さを招き、そのため子どもを育てる環境が安定しないものになってしまう。そして、この環境が子どもの問題行動を誘発し、その問題行動は職員にとってのストレスになり、そのストレスが職員の離職を促進するという負のスパイラルが生じてしまっていると考えられる。

このように、児童養護施設の現状は厳しい。人員の拡充を含む環境整備等、社会的養護の制度の改革や体制の再編が緊急の課題となった。

第3章 社会的養護の再編

第1節 再編の方向性

上記のような状況を受け、国は児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会を組織し、「社会的養護の課題と将来像」（2011年）をまとめた。ここでは社会的養護の基本的方向性として、①家庭的養護の推進、②専門的ケアの充実、③自立支援、④家族支援・地域支援の充実を示し、今後、10数年かけて、社会的養護で保護される子どものうち、おおむね3分の1を里親およびファミリーホーム、おおむね3分の1を本体施設から離れた地域の分園としてのグループホーム、おおむね3分の1を本体施設（児童養護施設はすべて小規模グループホーム）にする、という目標を設定した。里親を3分の1まで伸ばすということ、また、本体施設もすべて小規模グループホームにするという家庭的養護を推進するという方針は社会的養護関係者に驚きを与えたが、実はこの方向性には、国際社会からの圧力が関係していた。

第2節 国際社会からの圧力

これまで、日本の社会的養護施策は施設中心で行われてきており、里親への委託率は諸外国と比べると低いことが際立っている（図4参照）。このことは、「児童の権利に関する条約（以下：子どもの権利条約）」を日本が1994年に批准した後、国際社会から問題視されてきた。子どもの権利条約とは、1989年の第44回国連総会において採択され、1990年に発効したもので、国際人権規約において定められている権利を子どもについても保証し、子どもの人

権の尊重および確保の観点から必要となる詳細かつ具体的な事項を規定したものである。この子どもの権利条約では、施設の利用の優先性を低く設定しており、子どもの権利条約にもとづく子どもの権利委員会は、日本に施設中心のあり方の見直しを求めてきた。2010年には、表2に示すような勧告が出され、社会的養護改革を強く迫ることとなった。国際社会の動向も今回の社会的養護再編の方向性に影響を与えた大きな要因の一つである。

このように国際社会のグローバルスタンダードを重視するのは時代の流れとしては当然なのかもしれないが、この再編の方向性について児童養護施設関係団体から大きな反発が見られないことは意外である。それは、1950年代に世界的に起こったホスピタリズム論争でも、日本は里親へと舵をきらず、集団施設養護がその中心となり続けたからである。ホスピタリズムとは、施設で暮らす子どもたちの発達の調査をした結果、施設で暮らす子どもたちが衛生的にも、栄養学的にも問題がないのにも関わらず、情緒的な発達が遅れている、母性的養育の剥奪が、子どもにとって深刻かつ恒久的な発達上の課題をもたらすという内容で、集団施設養護が子どもの発達遅滞やハンディキャップをもたらすというものである。日本においては、堀（1950）（注9）や瓜巢（1954）（注10）らがホスピタリズムについて論究し、施設における集団養護が子どもの発達や人格形成にもたらす弊害を指摘した。瓜巢（1954）（注11）はその解決策として、「①里親制度の確立、②施設における小舎制の導入、③寮舎の家庭環境化」を提唱したが、これらの考えが広く受け入れられることはなく、むしろ、対抗する理論として生まれた集団児童養護論（積、1971）（注12）が施設長の集まりである全国養護施設長研究協議会そして職員の集まりである全国養護問題研究会においても、指導的理論となった。施設を消極的にとらえるホスピタリズムではなく、施設を「子どもの人間形成を行う集団生活の場」として積極的に位置づけようとしたものである（伊藤、2007）（注13）。施設における集団養護のメリットを見直し、理論立てたことの意義はあるが、欧米を中心とする先進諸国がこのホスピタリズム論争により、里親制度へと移行していったことを考えると、児童養護施設関係者に集団児童養護論が広く受け入れられたのは、日本の社会的養護の特殊性を際立たせることとなった。

そのため、長い間、社会的養護施策は里親が中心となることも、小規模化が広まることもなかった経緯がある。それにも関わらず、新しい方向性は、まさに瓜巢（1954）（注14）が1950年代に提案したものであり、これまで、児童養護施設関係者が受け入れるのを拒否してきたものだったからである。

児童養護施設関係団体からの大きな反発がないことの一つの要因は、小規模化すれば、財源的に潤うような仕組みを国が用意したこともあるが（図5参照）、児童養護施設の現状のところで述べたように児童の問題や職員の定着率の悪さから生まれる混乱が施設処遇を難しくしているからだと考えられる。現行のままだと立ち行かない現状が変化を受け入れる姿勢を作り出したと考えられる。

第3節 新しい社会的養護

児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会がまとめた「社会的養護の課題と将来像」では、社会的養護で保護される子どものうち、3分の1が里親に委託されるという方針を数値でも示したことに意義があった。そしてこれらの方針が出されるときに、国は、社会的養護の概念の変更を行った。家庭養護と家庭的養護の概念の見直しを行ったのだ。従来は、里親を民法上の親子関係がないという意味で、家庭的養護と表現するのが一般的であった。しかしながら、養育が里親家庭といった家庭の中で行われるのに注目し、これを家庭養護として整理し、施設で行う家庭的な養護を家庭的養護として整理した。これらの概念は「子どもの代替的養育に関する国際ガイドライン」に示される内容を援用したものであった（山縣、2014）（注15）。この内容をまとめたものが図6である。

国は里親委託を推進するため、子どもの措置権を持つ児童相談所に里親委託ガイドライン（2011年）を出し、里親委託優先の原則を明確化した（表3参照）。国の方針がはっきりと示されたこともあり、里親等の委託率も図7のように上昇している。2002年には7.4%だったのが、2013年3月末には14.8%になった。特に、顕著なのは、2009年から制度化されたファミリーホームである。ファミリーホームの数は2009年から2013年3月末のわずか4年間で、184か所、委託児童829人になった。里親委託数が5,407人なので、里親委託におけるファミリーホームの割合は15.3%になる。ファミリーホームの正式名称は小規模住居型児童養育事業といい、新しく生まれた社会的養護の形態である。その多くは里親そして里親委託児童からの移行が多い。先に、児童養護施設の現状として、家庭的養護が大人との安定した関係が継続していくという状態の継続が必須のものであるのにも関わらず、毎年たくさんの退職者が出てしまうといった大人との安定した関係が継続できていない状況のなかで、小規模化して、子どもたちの問題が非常に出やすくなっていることにより、混乱が起きていること（福田、2015）（注16）を挙げたが、ファミリーホームは、子どもたちといっしょに自宅に住み込むといった里親のメリットを生かした制度である。雇用された施設職員ではなく、居住者となって子どもたちとの生活を作り上げることにより、子どもと大人との安定した関係の継続を図りやすくなるのである。この安定した関係の継続から生まれる効果は大きい。

第4節 野口ホーム

筆者は、施設職員である妻と2003年より社会福祉法人神戸少年の町（児童養護施設）の分園（本体施設から離れた施設の分園としてのグループホーム）である野口ホームの職員として、子どもの養育をしてきた。2003年当初は、分園型自活訓練事業（注17）として分園を運営したが、2011年に分園型自活訓練事業から地域小規模児童養護施設（注18）に移行した（注19）。夫婦での住み込みによる養育スタイルは現在のファミリーホームに通じるも

のであるが、2003 年当時、そのような制度がなかったので、施設での分園としてスタートした。

これまでの 12 年の間に入所期間 1 年未満の短期を合わせると、15 名の児童を養育してきた。男児は開設当初から 3 年いた一人のみで、あとの 14 名はすべて女児である。女児を中心とした構成となったのは、神戸少年の町が名前のとおり 1994 年まで男児（少年）のみの施設であり、女児の養育経験がないところで、養育が手探りであったこと。また、経験がない分、女児を丁寧な養育したいとの思いがあったからである。

12 年間続けると幼かった子どもも成長し、現在は小学 6 年生と中学 2 年生を除く児童が高校生と高年齢児が多くなった。また、長女といえる卒園生は大学在籍中に知り合った彼と卒業後に結婚し、一児の母として現在子育て中である。神戸市内に住んでおり、1 か月に一度は 2 ～ 3 日間野口ホームに里帰りをし、赤ちゃんの成長を見せてくれている。血は繋がってはいないが、娘と孫のような存在である。

筆者と妻が野口ホームをはじめたのは、子どもを安定して養育するには、連続性と継続性が必要だと感じたからである。筆者が勤める神戸少年の町は 2001 年に大規模改修工事を行い 10 名程度が 6 つのグループに分かれて生活する小舎制（注 20）へと移行した。70 名の大舎制からの移行だったので、新しい建物を含めて、小規模化のメリットを実感できた。しかし、職員がローテーションで子どもを養育することから生まれる限界を感じた。それは、ローテーション勤務により、どうしても養育に断絶が生じるからである。そこで、筆者と妻は夫婦で子どもと同じ家に住み込んで子どもを養育すれば、この問題は解消されるのではないかと考え、施設の理解を得て、それを実行に移した。そして、この連続性と継続性は、野口ホームを卒園した子どもへも繋がればと考え、それを確実なものとするべく、マイホームを新築し、いつでも帰ってこられるようにした。職員が入れ替わることが多い児童養護施設が不得意とする実家機能の創設である。先ほど紹介した子育て中の卒園生を含めて彼女らが帰って来ることは、在園生にとってもよい効果がある。それは、さまざまな職業（一定期間は進学も含む）に就いて社会で生活するモデルを見られること、そしていつでも帰って来られるという安心感を与えられることである。卒園後も続く支援の連続性は、児童虐待やその他さまざまな事情で入所してくる子どもたちが必要とする安心・安全感を与えてくれる。まさに、実家である。そして、この実家を提供できる喜びが私たちにある。職業を超えた家族をつくる喜びだ。

もちろん、問題がない訳ではない。友人関係につまずき、学校をやめてしまったり、思春期に特有の問題を起こす場合もある。ただ私たち夫婦はそういった問題一つひとつを彼女たちそれぞれのニーズと捉え、そのニーズを個別的に満たしてやれるように生活を整える手伝いをするだけである。子どもたちは問題を起こし、一時的には野口ホームに混乱を招くことがあるにせよ、それは子どもにとり必要な過程であり、長くみれば安定につながるのである。実際に、さまざまな困難を乗り越える子どもたちの成長をみることができた。長く継続的に

子どもたちを養育できたからこそである。

第4章 新しい社会的養護の課題

第1節 見えてきた課題

新しい社会的養護の一つの例として、野口ホームを紹介した。連続性と継続性を持った養育が生み出すメリットを述べた。長期にわたり継続性を維持することで、子どもたちと歴史を作ることができ、それがホームへの愛着を形成してくれているようだ。このように居住者が住み込む家庭養護（注21）には、紹介したようなたくさんの良い面が見られる。しかし、実際はどうであろうか。継続性は担保できているのであろうか。児童養護施設の現状で、退職者が多く、大人との安定した関係を維持するのが難しいと述べたが、家庭養護でも、継続が困難なケースは少なくない。里親と子どもとの関係性が悪化し、委託を中断するケースが出てしまうのである。ファミリーホームを含め里親委託の増加は、家庭を得る子どもが増えるというメリットと同時に、家庭という閉じた世界の中で起こりうるさまざまな問題が発生する危険性を上昇させる。施設での養育の問題点として、いろいろな人が交代していくことから生じる連続性と継続性の難しさを挙げた。この状況は安定性の欠如を招くかもしれないが、閉塞性を持つことは少ない。家庭養護はこの閉塞性を内包してしまうのである。家庭という閉じた世界の中で、里親と子どもの関係が誰にも気づかれぬままに悪化していくこともある。実際に、里親による虐待死も起きている（注22）。また、児童福祉法に規定された被措置児童等虐待の届出（注23）による調査で報告されている虐待が確認された件数を比較すると、児童養護施設は49件、里親・ファミリーホームは13件で件数は少ないが、発生率を計算すると、児童養護施設が0.17%、里親・ファミリーホームは0.24%と施設よりも高い値を示した。養育の単位を落とす、また住み込みの職員と一っしょに生活するというハードのみの変更では、今の子どもたちの問題には対応しきれないのである。

児童養護施設等の施設職員と同じように、家庭養護を担う里親・ファミリーホームの職員に求められるのは如何にして継続するかである。立ち上げより、継続が社会的養護では難しい。社会的養護の現場で居続けられるサポート体制の充実が求められるのである。

次に、これからの社会的養護で新しい力として注目される里親・ファミリーホームを支えるために求められるサポート体制の在り方を心理や福祉の専門職を育てるための手法として知られるスーパービジョンの概念を用いながら考察したい。

第2節 スーパービジョン

スーパービジョンとは、心理や福祉といった対人援助職が専門職としてのスキルを高める

ために、スーパーバイザーによって行われる職員養成をする過程である。スーパーバイザーとはスーパービジョン関係において指導助言する役割をもつ実践の経験や知識・技術を持った熟練した援助者を指す。里親にスーパービジョンが必要と書くと、違和感を持たれる方がいるかもしれない。しかし、社会的養護で保護される子どもの養育が難しくなった今、里親にも、子どもを養育する高いスキルが求められるのである。そして、このスキルを身に付けさせる仕組み（どのような形にせよ教育し、支援を行うスーパービジョン）は必要である。ここでは、ソーシャルワークのスーパービジョンの理論を体系立てた Kadushin (1992) (注24) が整理した3つの機能(①教育的機能、②指示的機能、③管理的機能)から里親そしてファミリーホームへのサポートの在り方を考えたい。

① 教育的機能

教育的機能とは職務を遂行するのに必要な新たな知識、技術を教えることだけでなく、今まで得た知識、技術を業務に結び付け、すでに業務に用いられていることを意識化させる。また、今後学ばなければならない内容や分野などの不足部分を明確化するように援助する機能である。

第1章の社会的養護で暮らす子どもたちの項で紹介したように、子どもたちの養育はますます難しくなっている。児童虐待のダメージが色濃い子どもは多くなり、家庭的な環境さえ整えればうまくいくという訳ではなくなっている。被虐待児が起こす発達障害者に良く見られる臨床的特徴と類別される行動への理解を深めるとともに、適切に対処するスキルを身に付けなければならない。それには、研修等の機会をつくり、学びの機会を増やす努力が行政に求められる。また、子どもの問題が一様なものでなく、個別なものであることを考えると、個別的に相談できるスーパービジョンの必要性は高い。現在、里親に登録するには、国が求める研修を受ける必要がある。基礎研修(1日)、児童福祉施設見学実習(半日)、施設での実習(2日)、そして認定前研修(2日)である。筆者は2015年にこれらを受講(施設職員ということで、実習は免除になった)したが、里親として子どもを受け入れるのに十分とは思えなかった。保育士養成では、社会的養護・社会的養護内容といった授業(各90分15回)で社会的養護で働くために必要な理論そして技術の習得を目指す。国家資格としての保育士と比べるとは強引かもしれないが、難しい子どもを養育するのは里親も同じである。せめて、保育士養成の社会的養護関係の授業数は確保しなければ、子どもへの理解は進まないであろう。里親を増やすのが命題だとは理解する。そして、研修時間を増やすことは里親の負担を増やすことになる。しかし、里親が子どもの問題に振り回されて、潰れてしまっているのは、本末転倒である。潰れてしまう里親が増加すれば、それだけ傷つく子どもが増えることにつながることも忘れてはならない。

② 支持的機能

支持的機能とは、悩み、不安、自信のなさなどをスーパーバイザーに確認してもらうことで、自らが専門職としてどのような状態であるのかを明確化していく機能である。

子どもを養育するとき、今まで意識することがなかった様々な心の葛藤が現れることがある。子育て支援の現場で親カウンセリングをしてきた筆者は、「子育てをして、人生初めての挫折を味わいました」と訴える母親が決して少なくないことを経験してきた。子育ては思ったとおりに行くわけではない。頭では理解しているのだが、気持は焦り、できないことのもどかしさは、養育を行う者を時には傷つけてしまう。里子が来て、はじめて子育てをするという方には、すべてがはじめての経験であり、思ってもいなかった心の葛藤に戸惑われるかもしれない。また、子育て経験はあるといった方であっても、自分の子どもを育てるのと、他人の子どもを、それも人生の途中から育てるのでは違う。また、ファミリーホームでは6名以下とはいえ集団養育をしないとイケないのである。集団の良さもあろうが、難しさもある。子どもの養育によって起こる様々な心の葛藤を確認し、アドバイスしてもらう機会は必要である。近年、この機能を果たすべく注目を集めているのが里親サロンである。里親サロンとは、里親が集まり、お互いに情報交換したり、先輩の里親や専門家からアドバイスをもったりする場である。喫茶をしながら、気軽に集えるようなスタイルをとる場合が多い。一種のピア・スーパービジョンである。スーパーバイザーにいろいろな悩みを個別的に聞いてもらうこともよいが、当事者同士で助け合うことの効果は高い。このような場が各地にでき、簡単にアクセスできるようになることが求められる。

③ 管理的機能

管理的機能とは、職務の中でスーパーバイザーと「何をしたか」「これから何をしようとしているか」を確認することにより、組織の一員として活動するために、能力を発揮できる環境を整える機能である。

里親の職務は子どもを養育することである。教育的そして支持的機能の二つでは継続性をいかに図るのかに関心が払われてきたが、ここでは、継続性ととも、適切な養育を行えているかの管理的な側面が重視される。この章の第1節の見てきた課題の項で紹介したのだが、里親からの児童虐待の事例も里親委託が増えるにつれ、数があがるようになった。家庭という閉ざされた空間といった見えないところで不適切な養育が行われる可能性は否定できない。里親やファミリーホームの職員が行う養育に問題が見うけられた場合に、的確にそのまずさを指摘し、そのやり方を改善してもらえるように導くことは重要となる。子どもの問題に振り回され、つい叱ってばかりという状況は、児童虐待といった不適正な養育の発端になるばかりでなく、里親委託を止めざるを得ないほど、追い詰められる状況をつくる場合がある。何が児童虐待であるのかの知識そして適切な養育のスキルの取得といった教育、そして気持ちの受け止めといった支持的機能を保ちながら、管理を行う必要がある。

また、この管理的機能で忘れてはならないのは、里親やファミリーホームの職員のレスパイト・ケア（注 25）の機会である。わが子を育てる場合でも、今ではレスパイトサービスの必要性が言われる。このことを考えると、社会的養護を担う者が休息を取ることに大きな意味がある。児童養護施設の職員の離職率の高さを第 2 章の児童養護施設の現状で述べたが、児童養護施設職員の職場環境は厳しい。職員の配置基準は抜本的な改正まで至っておらず、サービス残業そして休日出勤を前提として施設が成り立っていると言わざるを得ない。この職場環境の劣悪さは、高い離職率の大きな要因である。これらのことを考えると、里親もファミリーホームの職員も思い切って休息を取ることが必要である。自らをリフレッシュする機会をどのように確保するのかを考えるのは悪ではなく、継続性を維持するための専門性の一つである。

おわりに

社会的養護の現状を紹介するとともに、現在進められている社会的養護の再編を解説した。新しい養護として、里親やファミリーホームが行う家庭養護が注目されていること、そしてそのメリットと課題を整理した。課題の項では支える仕組みづくりが必要であることをスーパービジョンの概念を援用し、具体的なサポートのあり方を提案した。しかし、誰がこれらのサポートを行うのであろうか。それが一番の課題である。2012 年からは各自治体において里親支援専門機関の設置、児童養護施設や乳児院への里親支援専門相談員の配置、子ども家庭支援センターとの連携など、里親に対しての相談支援体制の強化が図られているところであるが、はじまったばかりであり、どこも手探りの状況である（山藤他、2015）（注 26）。家庭養護は子どもの権利保障そしてそこから導かれるグローバルスタンダードを考えると、推進すべきものになる。しかし、サポート体制をしっかりと作り上げなければ、里親委託が解除される等の事態も頻繁に起こることが予想され、制度自体の維持が難しくなるかもしれない。児童養護施設で起きていることは家庭養護でも起こりうるのである。

このように課題は多い。しかし、筆者は、里親やファミリーホームが増えることは、充実した社会のはじまりになるのではないかと考えている。それは、里親委託が進むということは、社会的養護が必要な子どもを施設だけに任せてしまうのではなく、私たちみんなで子どもを支えようという発想につながるからだ。里親が増えるということは、家庭で生活できなかった子どもが私たちの地域で生活し、育っていくことになる。知らないところで、だれかが子どもを育てるのではなく、地域で子どもを育てることになる。社会全体が子育てに責任を持ち、そして子どもたちを支えていく、そういった優しく、充実した社会のはじまりである。そのような社会の実現を目指し、社会的養護に携わる一人として、これからもがんばっていききたい。

【注】

(注1) 里親は、保護者のない児童又は保護者によって監護させることが不適切であると認められる児童の養育を委託する制度であり、以下の4つの種類がある。

1. 養育里親とは様々な事情により家族と暮らせない子どもを一定期間、自分の家庭で養育する里親。
2. 専門里親とは養育里親のうち、虐待、非行、障害などの理由により専門的な援助を必要とする子どもを養育する里親。
3. 養子縁組里親とは養子縁組によって子どもの養親になることを希望する里親。
4. 親族里親とは実親の死亡、行方不明により養育できない場合に祖父母などの親族が子どもを養育する里親。

なお、里親には、一般生活費 48,950 円の他必要な教育費や医療費、そして里親手当として養育里親には 72,000 円（2 人目以降 36,000 円）、そして専門里親には 123,000 円（2 人目以降 87,000 円）が毎月支給される。

(注2) 『国民の福祉と介護の動向 2015/2016』より

(注3) 厚生労働省 26 年度行政報告「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」

(注4) 杉山登志郎『子ども虐待という第四の発達障害』、学習研究社、2007 年

(注5) 杉山登志郎、2007 年、前掲

(注6) 太田一平「児童福祉施設に与えられた役割—これまでの取り組み—」STARS（資生堂児童福祉海外研修同窓会）編集委員会編『ファミリーソーシャルワークと児童福祉の未来』、中央法規出版、2008 年、p15-20

(注7) 福田雅章「特集座談会・家庭的養護推進の課題」『季刊児童養護』、Vol.45、No.4、2015 年、p8.

(注8) 岡田強志『児童養護施設を対象とした施設内暴力の実態把握とその抑止策への展開』独立行政法人学術振興会平成 26 年度科学研究費（奨励研究）、2015 年

(注9) 堀文次「養護理論確立への試み—ホスピタリズムの解明と対策」『社会事業』、(33)、6、1950 年、p16-18.

(注10) 瓜巢憲三「ホスピタリズムの発生とその対策について」『社会事業』、(37)、7、1954 年

(注11) 瓜巢憲三、1954 年、前掲

(注12) 積惟勝『集団養護と子どもたち—福祉と教育の統一のために』、ミネルヴァ書房、1971 年

(注13) 伊藤嘉余子『児童養護施設におけるレジデンシャルワーク—施設職員の職場環境とストレス』、明石書店、2007 年

(注14) 瓜巢憲三、1954 年、前掲

(注15) 山縣文治「今日の社会的養護」谷口純世・山縣文治編著『社会的養護内容』、ミネルヴァ書房、2014 年、p3-18.

(注16) 福田、2015 年、前掲

(注17) 分園型自活訓練事業とは、1992 年度に創設されたもので、児童養護施設の入所児童に一定期間小集団での訓練を行うことにより、施設退所後の児童の自立を図ることを目的とした事業である。入所児童で、

退所前のおおむね 1 年間に自立のための個別指導訓練を行うため、施設の敷地外の独立家屋やアパート等で実施することを前提としている。定員は 6 名程度。

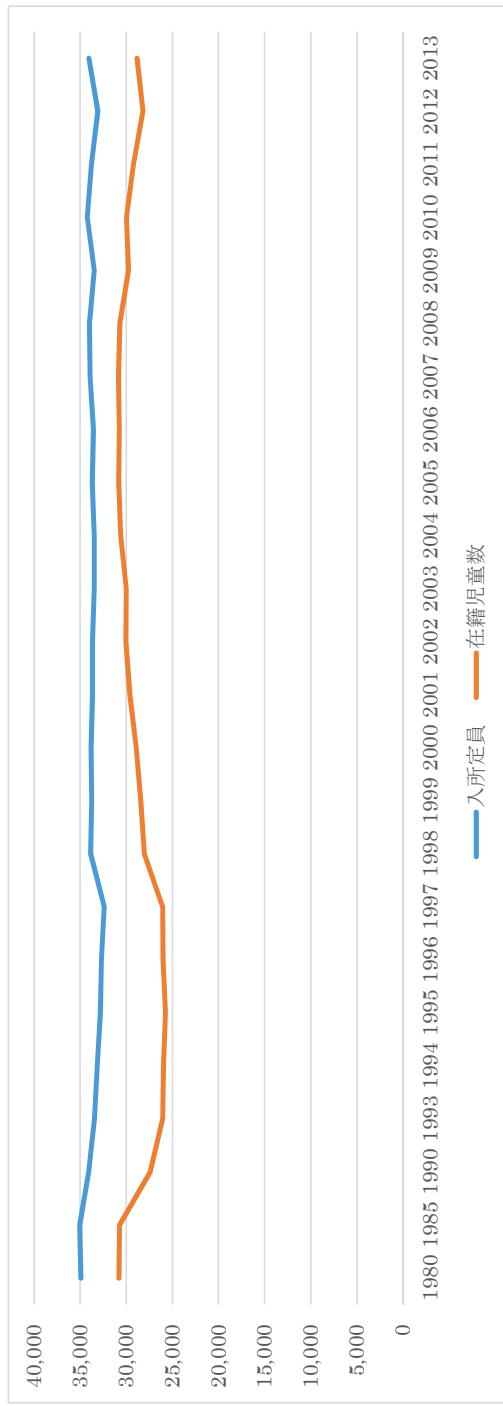
- (注 18) 地域小規模児童養護施設とは、実親が死亡したり、行方不明等で、長期にわたり家庭復帰が見込めない児童を対象に、本体施設の支援のもと、地域社会の民間住宅等を活用して、近隣住民との適切な関係を保持しつつ、家庭的な環境の中で養護を実施することにより、入所児童の社会的自立を促進することを目的とした事業である。定員は 6 名
- (注 19) 地域小規模児童養護施設に移行したのは、分園型自活訓練事業が大規模な施設の一部で小規模処遇を行うことを前提としていたものであるのと、1 年間養育するという縛りが時代に合わなくなったからである。施設の小規模化の方針が国から出されたあと、分園型自活訓練事業は順次地域小規模児童養護施設へ移行せよとの行政指導が出された。
- (注 20) 児童福祉施設は 1 養育単位（児童の居室、キッチン、トイレ、お風呂等を完備した生活をおくることのできる単位）あたりの定員数により大舎制、中舎制、小舎制と分けている。大舎制は 1 生活単位が 20 人以上、中舎制は 13 ～ 19 人、小舎は 12 人以下である。2012 年 3 月末では、大舎制 50.7%、中舎制 26.6%、小舎制 40.9%であった。2008 年 3 月末では、大舎制 75.8%、中舎制 19.5%、小舎制 23.4%であったことを考えると、小規模化が進んでいることがわかる。しかし、100 名の大舎制の施設も 50 以上ある。
- (注 21) 野口ホームは地域小規模児童養護施設で運営しているので、厚生労働省の新しい社会的養護の枠組みで言えば、家庭的養護となるが、夫婦で住み込む養育をしているということでは、むしろ家庭養護と言うほうが現実的である。
- (注 22) 2000 年以降だけでも、3 件の里親からの虐待死が確認されている。<http://child-abuse.main.jp> 等を参照。
- (注 23) 被措置児童等虐待とは、さまざまな事情により家庭での養育が困難であるため保護を要し、施設等への入所措置等をされた児童（被措置児童等）に対して、施設職員等（里親を含む）が行う虐待を指す。2009 年の児童福祉法改正の際に第 2 章第 7 節として追記された。
- (注 24) Kadushin, A. Supervision in Social Work Third ed. Columbia Univ. Press. 1992 年
- (注 25) 里親「レスパイト・ケア」とは里親の一時的な休息のための援助であり、里親がそれを必要とするときに、乳児院、児童養護施設等又は里親を活用して、当該児童の養育を行う制度である。年 7 日が目安であるが、必要に応じて延長することができる。
- (注 26) 山藤宏子・中村容子・川名はつ子「里親にとって措置解除とは何か—里子の受託、養育、解除における里親のニーズの把握と支援」『子ども家庭福祉学』、第 15 号、2015 年、p37-49.

表 1 社会的養護の現状 施設数、里親数、児童数等

里親		家庭における養育を里親に委託		登録里親数	委託里親数	委託児童数	ファミリーホーム		養育者の住居において家庭養護を行う(定員 5～6 名)
		区分	養育里親 (里親は専門里親 重複登録有り)					ホーム数	218 か所
				9,392 世帯	3,487 世帯	4,578 人			
				7,505 世帯	2,763 世帯	3,498 人			
				632 世帯	162 世帯	197 人			
				2,445 世帯	218 世帯	213 人			829 人
				471 世帯	465 世帯	670 人			
施設		乳児院	児童養護施設	情緒障害児 短期治療施設	児童自立支援 施設	母子生活支援 施設	自立援助ホーム		
対象児童	乳児（特に必要な場合は、幼児を含む）	保護者のない児童、虐待されている児童 その他環境上養護を要する児童（特に必要な場合は乳児を含む）	軽度の情緒窓外を有する児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	義務教育を修了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等			
施設数	131 か所	595 か所	38 か所	58 か所	258 か所	113 か所			
定員	3,857 人	34,044 人	1,779 人	3,815 人	5,121 世帯	749 人			
現員	3,069 人	28,831 人	1,310 人	1,544 人	3,654 世帯 児童 5,877 人	430 人			
職員総数	4,088 人	15,575 人	948 人	1,801 人	1,972 人	372 人			

※里親数、委託児童数は福祉行政報告例(平成 25 年 3 月末現在)、※施設数、ホーム数、定員、現員は厚生労働省家庭福祉課調べ（平成 25 年 10 月現在）、
※職員数（自立援助ホーム除く）は社会福祉施設等調査報告（平成 23 年 10 月 1 日現在）、※自立援助ホームの職員数は家庭福祉課調べ（平成 24 年 3 月 1 日現在）
出所：厚生労働省 26 年度行政報告「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」から、筆者が一部抜粋して作成。

図 1 児童養護施設入所定員及び在籍児童数の推移

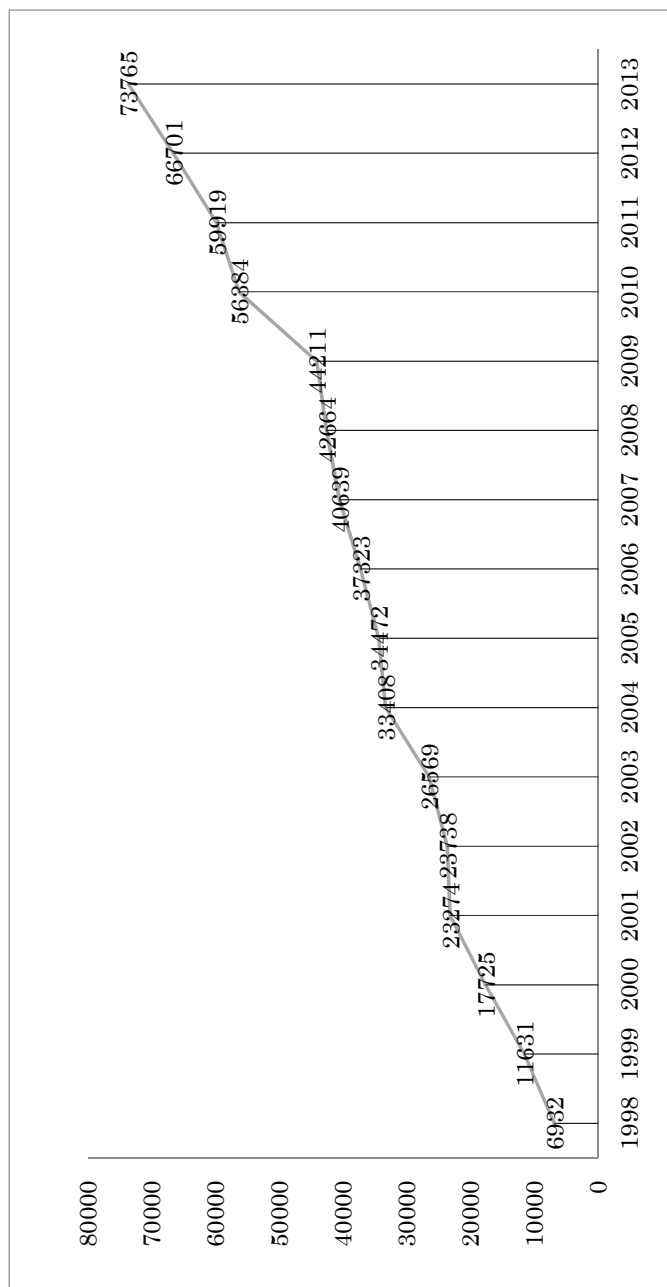


	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
入所定員	34,014	34,044	34,076	33,455	33,134	32,824	32,689	32,386	33,805	33,753	33,893	33,680	33,651	33,474	33,485	33,676	33,561	33,917	33,694	33,484	34,215	33,782	33,072	34,044
在籍児童数	30,787	30,717	27,423	26,036	25,960	25,741	26,012	26,046	26,041	28,448	28,913	29,610	30,042	30,014	30,397	30,830	30,764	30,846	30,686	29,753	29,975	29,214	28,188	28,831

出所：全国児童養護施設協議会ホームページ「児童養護施設の在籍児童数等の推移」のデータをもとに筆者が作成。

<http://www.zenyokyo.gr.jp/intro.htm>

図 2 児童虐待を受けた児童の増加



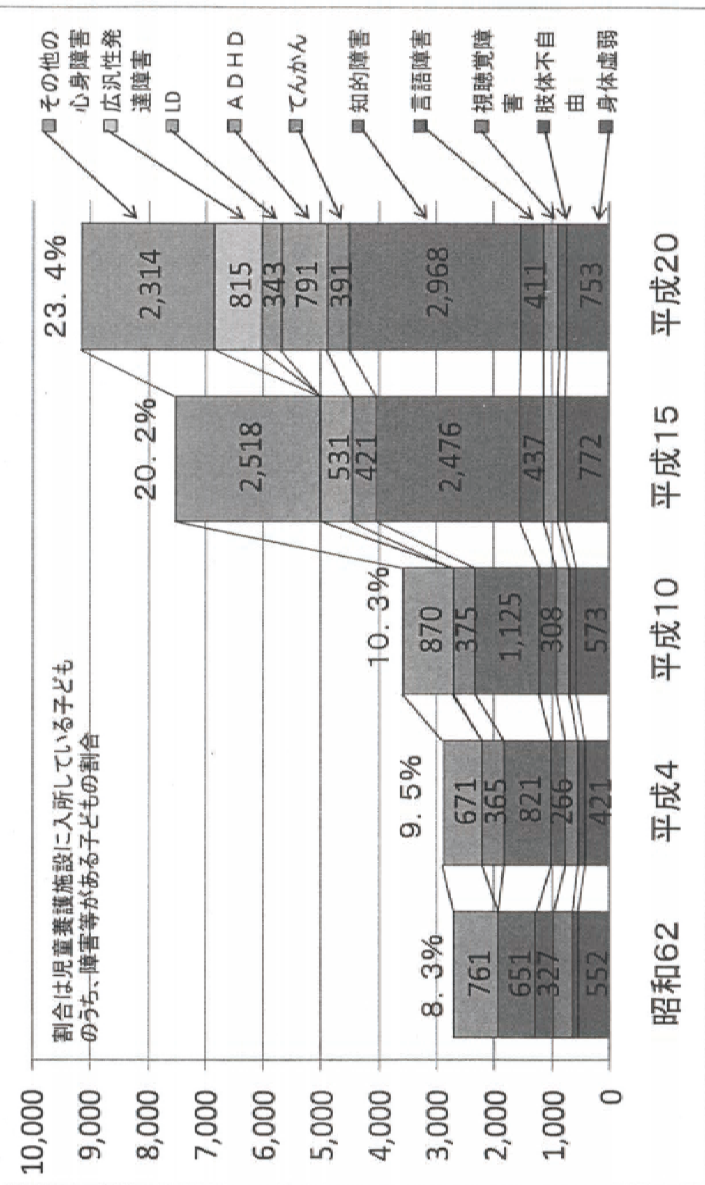
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
相談件数	6,932	11,631	17,725	23,274	23,738	26,569	33,408	34,472	37,323	40,639	42,664	44,211	56,384	59,919	66,701	73,765

※全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数

図3 障害等のある児童の増加

社会的養護を必要とする児童においては、障害等のある児童が増加しており、児童養護施設においては23.4%が、障害有りとなっている。

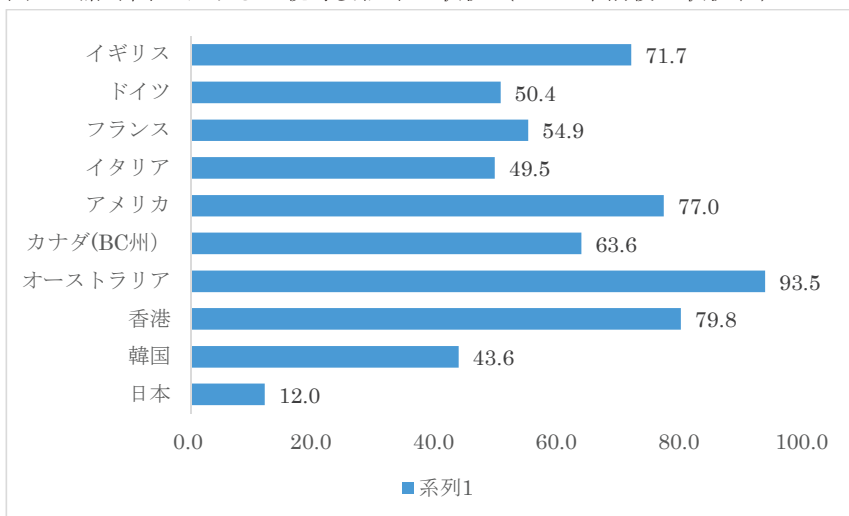
児童養護施設における障害等のある児童数と種別



ADHD(注意欠陥多動性障害)については、平成15年より、広汎性発達障害およびLD(学習障害)については、平成20年より調査。それまではその他の心身障害へ含まれていた可能性がある。

出所：厚生労働省 26 年度行政報告「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」

図 4 諸外国における里親等委託率の状況（2010 年前後の状況％）



※日本の里親等委託率 12.0%は 2011 年 3 月末 ※里親の概念は諸外国によって異なる。

出所：「家庭外ケア児童数及び里親委託率等の国際比較研究」主任研究者 開原久代（平成 23 年度厚生労働省科学研究「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ(被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究)」

表 2 子どもの権利委員会による社会的養護に関する勧告

53 子どもの権利委員会は、第 18 条に照らし、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。

- (a) 子どもの養護を、里親家庭、または居住型養護における小集団編成のような家庭的環境のもとで提供すること。
- (b) 里親養護を含む代替的養護現場の質を定期的に監視し、かつあらゆる養護現場による適切な最低基準の順守を確保するための措置をとること。
- (c) 代替的養護現場における児童虐待を調査し、かつその責任者を追訴するとともに、虐待の被害者が苦情申し立て手続き、カウンセリング、医療的ケア、その他の適切な回復援助にアクセスできることを確保すること。
- (d) 金銭的支援がすべての里親に提供されるようにすること。
- (e) 「子どもの代替的養護に関する国連指針」を考慮すること。

出所：平野裕二（訳）「子どもの権利委員会：総括所見：日本（第 3 回）[後編]」

(<http://www26.atwiki.jp/childrights/pages/14.html>)

図5 施設を小規模化しても増収する（68名の施設を44名へと小規模化した場合の試算：月額）

施設種別		定員	事務費
児童養護施設		68人	132,180円 × 68人 = 8,988千円

小規模化

施設種別	定員	事務費
児童養護施設（地域小規模児童養護施設を除く）	38人	171,310円 × 38人 = 6,510千円
本体施設（小規模グループホーム3か所の加算分）・7人 ×2か所、6人×1か所	20人	13,500円 × 38人 = 1,539千円
本体施設から離れた地域の分園としてのグループホーム （小規模グループホーム3か所の加算分） ・6人×3か所	18人	13,500円 × 38人 = 1,539千円
地域小規模児童養護施設(1か所)(注18参照)	6人	201,530円 × 6人 = 1,209千円
合計	44人	10,797千円

※職員数は、児童の年齢別加算等を含んでいない。

※事務費は26年度単価（その他地域）を使用

※児童養護施設には児童を養育するのに使う一般生活費である事業費と職員の人件費等施設を維持するために使う事務費が支払われる。

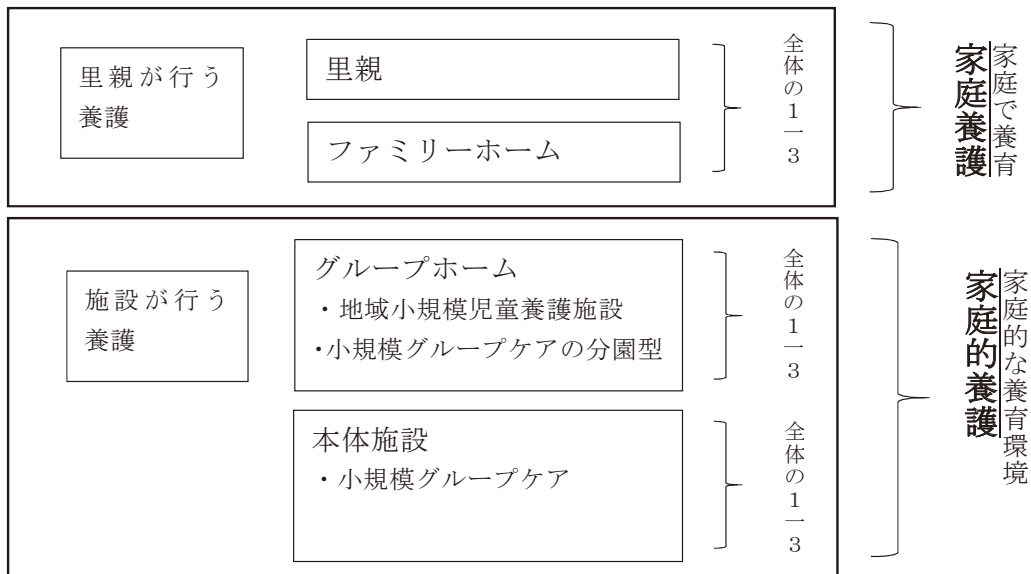
出所：厚生労働省26年度行政報告「社会的養護の課題と将来像に向けて」から筆者が一部抜粋

表 3 里親委託優先の原則(一部抜粋)

家族は、社会の基本的集団であり、家族を基本とした家庭は子どもの成長、福祉及び保護にとって自然な環境である。このため、保護者による養育が不十分または養育を受けることが望めない社会的養護のすべての子どもの代替的養護は、家庭的養護が望ましく、里親委託を優先して検討することを原則とするべきである。特に、乳幼児は安定した家族の関係の中で、愛着関係の基礎をつくる時期であり、子どもが安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが大切である。 社会的養護が必要な子どもを里親家庭に委託することにより、子どもの成長や発達にとって、	
①	特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、自己の存在を受け入れられているという安心感の中で、自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な、基本的信頼感を獲得することができる。
②	里親家庭において、適切な家庭生活を体験する中で、家族それぞれのライフサイクルにおけるありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルとすることが期待できる。
③	家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学んだり、身近な地域社会の中で、必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得することができる。 というような効果が期待できることから、社会的養護においては、里親委託を優先して検討するべきである。

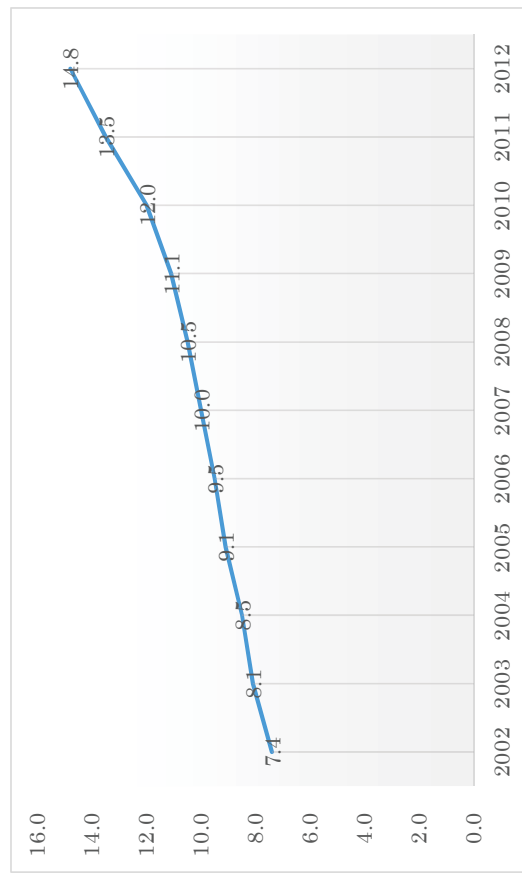
出所：厚生労働省「里親委託ガイドライン」2011 年より

図 6 社会的養護における家庭養護と家庭的養護に関する概念整理



出所：厚生労働省「第 13 回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会資料」2012 年の資料を筆者が加筆

図 7 里親等委託率の推移 (%)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
委託率(%)	7.4	8.1	8.5	9.1	9.5	10.0	10.5	11.1	12.0	13.5	14.8

※里親等は平成 21 年度から制度化されたファミリーホームを含む。

出所：厚生労働省 26 年度行政報告「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」の里親等委託率の推移のデータを基に筆者が作成

女性差別撤廃条約から見た 男女共同参画社会の現状と課題

米田眞澄

はじめに	42
第1章 女性差別撤廃条約採択の背景を知る	44
第1節 「国連女性の10年」の最大の成果	
第2節 開発過程への女性の参加	
第3節 男女共同参画社会との共通性	
第4節 雇用分野に見る男女格差	
第2章 「社会的性別」について理解する	49
第1節 国連で採用された分析概念	
第2節 分析概念の定着化	
第3節 「社会的性別」をめぐる日本の状況	
第3章 女性差別撤廃義務を学ぶ	52
第1節 地方自治体の条約履行義務	
第2節 女性差別となる場合	
第3節 男女の社会的文化的行動様式の修正	
第4章 今後の課題—男性の「仕事と家庭の両立」—	55
第1節 国内における条約の効力の強さ	
第2節 女性の現実とは「仕事も家庭も」	
第3節 ケア労働の大切さ	
第4節 男性に「家族とともに過ごす権利」を	
おわりに	62

キーワード：女性差別撤廃条約、男女共同参画社会、女性の参画、性別役割分担

はじめに

男女共同参画社会基本法（1999年6月23日公布・施行。以下、文脈によって「基本法」と呼びます）が施行されてから2015年で16年が過ぎました。内閣府は、同法施行の1999年（平成11年）度から「男女共同参画社会に関する世論調査」を実施しています。1999年度の世論調査では、「男女共同参画社会」という言葉を見たり聞いたりしたことがあると答えた人の割合は24.7%に過ぎませんでした。2011年（平成23年）度では63.7%にまであがっています。しかし、女性差別撤廃条約（以下、文脈によっては「条約」と呼びます）の周知度は、1999年度で37.2%、2011年度でも34.8%と相変わらず低いままです。この数値は用語の周知度ですので、女性差別撤廃条約の内容や日本の男女共同参画社会との関連性について知っている人はごくわずかであることが容易に推察されます。

女性差別撤廃条約は1979年に国連総会で採択されました。日本は同条約を1980年に署名し、1985年に批准（正式に締結すること）しました。2015年は、女性差別撤廃条約批准30周年という節目の年でした。同条約の正式名称は「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」といいます。その名の通り、あらゆる形態の女性差別をなくすためにすべての適当な措置をとることを締約国に義務づけた条約です。日本では、締結した条約は最高法規である憲法の次に強い効力を憲法によって認められています。そのことから、同条約は批准以来、男女共同参画社会の実現を牽引する上で大きな法的根拠となっています。

私が本稿の読み手として具体的に想定しているのは、男女共同参画行政を担当している兵庫県および市町村の職員、人権啓発担当の職員、兵庫県内の教員および男女共同参画社会の推進のために地域で活動している男女共同参画推進員等の方々です。なぜなら、これらの人々は、現に、職務や地域の活動のなかで男女共同参画社会について考える機会が多く、今後も職場あるいは地域で男女共同参画社会の形成を推進していく主要なアクターとなることが期待されているからです。職場や地域に女性差別撤廃条約の大切さについて深く理解する人が増えれば、その人が中心となって知識は共有され、あらゆる場で男女共同参画社会づくりに向けた実践の輪が広がっていくでしょう。

女性差別撤廃条約は、締約国（条約を締結した国）による条約の国内での実施状況をモニターするために女性差別撤廃委員会（以下、「委員会」と呼びます）を国連のなかに設置しています。締約国は、定期的に、国内で条約実施の進捗状況についてレポートを策定し、国連に提出する義務を負っています。委員会は、締約国のレポートを審議・評価し、次回の報告までにとるべき措置等について勧告をします。締約国は委員会の勧告にしたがって更なる措置をとり、次回のレポートにまとめ、再び委員会がそれを審議し勧告を出します。これを繰り返すことによって、条約の完全な履行を促進するという仕組みです。今でいう「PDCAサイクル」です。日本は、これまで委員会によるレポート審議を5回受けています¹。

5回目の日本レポート審議は2016年2月にありました。前回（4回目）の審議（2009年）

から7年振りとなりますが、前回の審議では、委員会から出された勧告のうち2つの項目については、その実施状況を2年以内に報告するように求められました。1つ目は男女で婚姻できる年齢が異なること、非嫡出子の相続分を嫡出子の半分としていること、女性のみに6ヶ月間の再婚禁止期間を設けていること等を定めた民法規定を改正することです（勧告第18節）。2つ目は、第3次男女共同参画計画で設定された目標について、その達成の進捗状況を定期的に評価するための監視制度を導入することです（勧告第26節）。

日本は委員会の勧告に従って追加情報を提供し、委員会から一定の評価を得ました。1つ目については、非嫡出子の相続差別について2013年9月に、6ヶ月の女性の再婚禁止期間については2015年12月に100日を越える部分について、それぞれ最高裁による違憲判決が出されました。前者については2013年12月に国会が民法改正を行いました。後者についても近々民法改正がなされることと思います。2つ目の監視制度の導入については、2011年（平成23年）に男女共同参画監視専門委員会を設置し、第3次男女共同参画基本計画に盛り込まれた施策の実施状況の監視とあわせて女性差別撤廃委員会の勧告履行状況について監視体制を整えました。

2016年2月の5回目のレポート審議では、日本政府代表から口頭で、2015年8月に女性活躍推進法を制定したことが報告されました。委員会は、当初から繰り返し日本に、より具体的なポジティブ・アクションの実施を求めています。しかし、日本はその度に実施は困難であると消極的な回答をしていましたので、同法の制定は日本にとっては大きな進展として強調すべき措置の一つです。地方自治体（市町村は努力義務）と301人以上の従業員のいる企業には、新法に基づいた行動計画の策定が義務づけられましたので、関係行政および企業はその策定に大忙しのことだと思います。

本稿のコンセプトは、「地球規模で考え、地域で活動する(Think globally, Act locally)」です。本稿を読んでくださる方が、単に知識を増やすだけに留まるのではなく、それぞれの職務、活動の場で、ここから得た知識を使って実際に動いてくださることを心から願っています。その役に立てるようにという目的意識をもって、本稿をすすめていきます。

本稿は、以下の順番ですすすめていきます。第1章では、条約が国連でつくられた背景について説明し、国連で認識された「開発過程への女性の参加」の必要性が、日本では「男女共同参画社会」という考え方で示されていることについて述べます。そして、日本の男女の経済格差の著しさについて数字を示して理解してもらいます。第2章は、日本で2000年頃に一部で強い反発のあった「社会的性別」という概念について取り上げます。日本では、「ジェンダー(gender)」を「社会的性別」と訳しています。ここでは、国連の動向を踏まえて「ジェンダー」という分析概念について正しく理解してもらいます。第3章では、条約が義務づけた差別撤廃義務の一つである、「性別役割分担に基づいた男女の社会的及び文化的な行動パターンの修正」について、とりわけ地方自治体による地域の人々への啓発活動が必要であることを理解してもらいます。最後に第4章で、男女共同参画社会の形成に関する今後の課題

のなかから「仕事と家庭の両立」を取り上げ、「仕事と家庭の両立」は男性に焦点を当てた施策が必要であることをお話しします。男性も女性もともに輝く社会を築くために必要なことについて皆さんの「考えるヒント」になればと思っています。

第1章 女性差別撤廃条約採択の背景を知る

第1節 「国連女性の10年」の最大の成果

国連では1972年に女性差別撤廃条約をつくること、そして女性の地位を向上させるために世界的規模の行動をとることが決定されました。この決定にしたがって、1975年が「国際女性年」に指定されました。今から40年も前のことです。

条約をつくる作業（起草作業）は1974年に始まりました。そして、世界的規模の行動として、1975年にメキシコで「平等・開発・平和」をテーマにした第1回世界女性会議が開催されました。同会議では、1976年から1985年を「国連女性の10年—平等・開発・平和」とすることが決定されました。

国連は、1975年から1985年の11年間、女性の地位向上のために集中した取組みを展開しました。女性差別撤廃条約は、その取組みの最大の成果として1979年に国連総会で採択されたのです。2016年1月1日現在で条約の締約国数は189カ国にのぼり、未批准国はアメリカ合衆国を含む8カ国のみとなっています²。条約は、今では国連が男女平等の確保を各国に求める際の中核的な根拠となっています。

1975年は、日本での男女共同参画行政がスタートした年でもあります。現在、男女共同参画を推進させるための国内本部機構として男女共同参画推進本部（1994年の閣議決定により設置）があります。その前身である婦人問題企画推進本部は、1975年に設置されました。これは、日本の男女共同参画行政が国連の動向に対応する形で始まったことを示しています。そして、その後の男女共同参画行政も、国連を中心とする国際社会の取組みとの協調を基本理念の一つに掲げ（男女共同参画社会基本法7条、19条）、進められていることはご存知のことと思います。

法はその母体となる社会の要請から生まれます。「法は社会の中から生まれる」といわれる所以です。国連は発足当初から、すべての人の人権が尊重される社会をつくるために、「人権の国際基準」の設定とその遵守のための仕組みづくりに取り組んできました。これを国連による「人権の国際的保障」といいます³。

女性差別撤廃条約と同様に特定の差別の撤廃を扱った人権条約としては、人種差別撤廃条約があります。この条約を日本が締結したのは1995年。女性差別撤廃条約締結の10年後のことです。しかし、国連が人種差別撤廃条約を採択したのは、女性差別撤廃条約の採択より20年も早い1965年でした。人種差別撤廃条約の採択は、当時、第2次世界大戦後のヨーロッ

パでネオナチの活動が活発化したことに国際社会が強い懸念を抱いたことの表れでした。現在、日本では人種的憎悪に基づくヘイト・スピーチが問題となっていることはご存知の通りです。

第2節 開発過程への女性の参加

では、女性差別撤廃条約をつくることが決まった1970年代初めの国際社会の要請とは何だったのでしょうか。条約の採択には3つの国際的潮流が影響しています。1つは、先に述べた「人権の国際的保障」という取り組みです。2つ目は、1960年代後半から1970年代前半にかけて欧米そして日本で展開されたウーマンリブ運動です⁴。そして3つ目が、南北問題を解決するための取り組みです。ここでは、南北問題解決のための国連の取り組みを取り上げたいと思います。なぜなら、そこで示された考え方は、「男女共同参画社会」の考え方と共通しているからです。

第2次世界大戦後、今まで植民地だったアジア・アフリカ諸国が次々と独立を獲得し、主権国家として新たに国連に加盟しました。これにより「南北問題」が国際社会の注目を浴びるようになりました。1961年の国連総会で、1961年から1970年の10年間を「国連開発の10年」に指定することが決定され、南北問題の解決にすべての加盟国と国連諸機関が協力すること、先進国の所得の1%の移転と発展途上国の実質経済成長率年5%を目標とすることが決議されました。

男女共同参画がなかなか進展しない現状を示すために、しばしば「ジェンダー開発指数(GDI)」や「ジェンダー不平等指数(GII)」による日本の順位の低さが紹介されます(最近では、世界経済フォーラムの「ジェンダーギャップ指数(GGI)」が使われることが多いですが)。これらの開発指数を発表しているのが国連開発基金(UNDP)です。UNDPは各国の開発課題の解決に向けた取り組みを支援するグローバルな開発ネットワークとして、1966年に発足しました。日本では、あまり知られていない国連機関ですが、世界の人口の80%を占める発展途上国では非常に有名な国連機関です。

「国連開発の10年」が終了した時点で、発展途上国の実質経済成長率は5.5%となり目標値を上回りましたが、一方で発展途上国内部の貧富の格差、発展途上国と経済先進国の経済格差は広がってしまいました。この失敗から、経済的側面だけから「開発」を捉えるのではなく、社会的側面も重視すること(「社会開発」と言われます)が必要であること、開発援助が発展途上国の貧困層にまで届くように「人間の基本的ニーズ(Basic Human Needs)」(教育、保健医療、栄養、安全な水、住居など)の充足をめざす必要があること等が主張されました⁵。そこで注目されたのが「開発過程への女性の参加」でした。

国家の開発において今まで過小評価あるいは無視されてきた女性が担ってきた役割や果たしてきた貢献を見直すとともに、開発過程に女性が主体的に参加することで、女性が男性と

平等に開発の受益者となることが求められたのです。このような「開発」の捉え方の変化は、1990年代に入ってUNDPが打ち出した「人間開発」概念に結晶化されていきます。

国連は国際平和の維持と並んで人権尊重のための国際協力の達成を目的としてつくられた国際機構です。人権と平和は密接に関連しているという考えは、第2次世界大戦から国際社会が得た教訓でもありました。1970年代は、人権・平和に加えて「開発」もこれらと密接な関連性があることが認められた時代でした。「国連女性の10年」の副題が「平等・開発・平和」となっているのは、そのような理由からです。そして、現代では、この3つに通底するものが人権であると捉えられるようになっていきます⁶。

第3節 男女共同参画社会との共通性

女性差別撤廃条約は、男女平等な権利にはどのような権利があるかを網羅的には定めていません。それは、すでに世界人権宣言、国際人権規約等でなされているからです。女性差別撤廃条約は、国連が設定した人権の国際基準を踏まえて、次のステップをめざしています。日本で使われている現在の用語でいえば、「女性の参画」です⁷。条約は、「あらゆる活動領域への男性と平等な参加」をキーワードに、その実現のために特に必要な権利を定めています。

以上のことをまとめますと、「開発過程への女性の参加」という考え方は、次のように説明することができます。

社会の発展は、人口の半分以上を占める女性の主体的な参加なくしては達成されない。そのためには、女性が、男性と平等にあらゆる分野の活動、とくに意思決定過程に参加できる機会が実効的に確保されることが必要不可欠の条件となる。それが実現されて初めて、社会の構成員である女性と男性は均等に社会から利益を得る受益者となり、社会を発展させていくことが可能となる。

どこかで聞いた話だと思いませんか。そうです。これは、基本法が定義している「男女共同参画社会」ということです。基本法は、その前文で、日本が少子高齢化の進展、国内経済活動の成熟化といった社会経済情勢の急速な変化への対応を迫られていることを述べています。そのために、男女共同参画社会を実現していくことが緊要な課題だと言っています。

日本社会が今後、高度経済成長期とは異なる形で発展し続ける（これを「経済の成熟化」と言っています）ために、戦後の高度経済成長期につくられた社会システムを変えていかなければなりません。このことは、基本法が制定された90年代末頃から国やシンクタンクと呼ばれる民間の研究所等で指摘されてきたところです⁸。現在、それは、「待ったなし」のところまで来ています。

日本は、第2回レポート審査（1994年）において、委員会から、以下のように厳しい評価を受けました。

国連によれば、日本は総合的な資源開発において世界第2位にランクされるが、女性の社会的経済的地位を斟酌すると14位にランクがさがることを委員会は憂慮する。このことは、日本が開発過程に女性を参加させることに国家が無関心なことを示すものであると考える。

ここでいう「総合的な資源開発」のランキングとはUNDPが発表する「人間開発指数（HDI）」をさしています。日本は1991年と1993年に1位になっています。また、「女性の経済的社会的地位を斟酌する」とは、「ジェンダー開発指数（GDI）」のことです。2013年で日本は、HDIは17位ですが、GDIは79位でした。1994年当時と比べると、HDI、GDIともに順位は下がっていますが、GDIの順位の下がり方は悪い意味で「目を見張る」ものがありますね。HDIとGDIのランクの差は縮まるどころか広がっているのです⁹。ちなみに中国は、2013年ではHDIは91位、GDIは88位です。すなわち、「総合的な資源開発」度では日本と中国には大きな差が見られますが、「女性の社会的経済的地位を斟酌する」とあまり変わらないことがわかります。

国連が人間開発指数を初めて発表したのが1990年です。それから25年が経っています。国連は、国家の開発は、社会開発を伴った「人間開発」をめざさなければならず、その国に暮らす人々すべてが開発からの利益を公正に享受してはじめて国は発展するという考え方に立っています。今、日本は、女性の参加に無関心でいたことが大きく影響し、崖っぷちに立たされているという状況です。10年間の時限立法（女性活躍推進法）をつくって強引にでも女性の登用を一気に加速させようとしています。日本は「開発過程への女性の参加」が発展途上国だけの問題ではなく、まさに自国の問題であったことによりやく気がついて、やっと本腰を入れて取り組もうとしているのです。

日本の男女共同参画社会の形成を妨げている最大の要因は、性別役割分担を基礎として構築された社会システムです。日本は他の先進国に比べて性別役割分担意識が非常に根強い国として有名です。このことは、委員会による日本の第1回および第2回レポート審議（1988年、1994年）で繰り返し指摘されました。また日本自身も、第2回レポート（1992年提出）のなかで、社会に根強く残る固定的な性別役割分担の是正が重点課題であると述べていますが¹⁰、2014年（平成26年）に提出した第7回及び第8回レポートでも、依然として、男女共同参画の実現の大きな障害の一つが性別役割分担意識であると報告しています。

第4節 雇用分野に見る男女格差

ここでは、いわば日本のなかの「南北問題」である男女の経済格差の実態について具体的

な数字をあげて見ていきます。日本は戦後に奇跡的な経済成長を遂げ、世界有数の経済先進国となりましたが、今、その豊かさに陰りが差していることを私たちは実感しています。日本は今でも経済先進国ですが、近年、日本では「若者の貧困」や「子どもの貧困」など貧困問題が大きく取り上げられるようになってきました。

しかし、日本では「母子家庭の貧困」は取り上げられますが、「女性の貧困」についてはほとんど取り上げられていません¹¹。しかし、世界の貧困人口の6割が女性です。学校に通えない子どもの3分の2が女児であることは比較的知られているかもしれません。21世紀は「難民の世紀」とも言われます。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によれば、難民の2人に1人は女性（女児を含む）です¹²。世界中のどこでも女性は男性に比べてはるかに貧しく、社会的資源のアクセスも容易ではありません。国連は早くから「女性の貧困」という用語を使い、貧困問題の取組みにはジェンダーの視点が不可欠であるとしています。

日本では、現在、全雇用者に占める女性雇用者の割合は40%を超えていますが、女性雇用者のうち正規雇用者の割合は減少し始め、今では45%を下回っています。このまま進めば、30%台にまで下がるのは時間の問題です。数少ない女性正規雇用者の賃金を見ますと、最も高くなるのは45歳から49歳です。2013年（平成25年）度の「賃金構造基本統計調査」によりますと、その平均賃金は28万7千円です。これは、35歳から39歳の男性正規雇用者の平均賃金（32万2千円）よりも低いのです。

次に正規雇用・非正規雇用を合わせた給与所得者の平均年間給与を見ましょう。同年度の「民間給与実態調査」によると、平均年間給与は414万円ですが、女性正規雇用者の平均年間給与は356万円（男性527万円）です。多数を占める女性非正規雇用者は143万円（男性225万円）です。正規雇用者の平均給与を勤続年数別に見ると、勤続年数30～34年の階層が男女共に最も給与が高くなりますが、女性は30年以上働いても平均年間給与は403万円です。一方、男性は731万円です。働き続けても女性は男性の約55%なのです。

また、男性は事業規模が大きくなれば平均給与も高くなりますが、女性は規模に比例して高くなるのは500人から999人規模まで（313万円）です。それ以上の規模になると再び下がり、5千人以上では262万円と30人から99人規模（261.7万円）とほとんど変わらなくなります。これは、大企業になると、男女の正規雇用者間の給与格差はより広がるとともに、女性雇用者に占める非正規雇用者数の割合が高くなることに起因しています。

男性では、年間給与額300万円超400万円以下の人が男性給与所得者全体の18.7%と最も多く、次いで多いのが400万円超500万円以下の17.1%であるのに対して、女性では、100万円超200万円以下が26.1%（男性は7.5%）と最も多く、次いで200万円超300万円以下が21.8%（男性は13.4%）です。女性は100万円以下も17.6%（男性は3.2%）いますから、女性は働いていても年間給与額が300万円以下の人が全体の65.5%を占めています（男性は24.1%）。一方、男性は62.2%が年間給与額200万円超から600万円以下の間であり、約3人に1人（34.1%）が600万円を超えています（600万円超から1,500万円以下も全体の

24.5%います)。また、800 万円超は男性が 12.7% に対して女性はわずかに 2%です。

「女性の貧困」が見えにくいのは、経済的自立が困難な女性は男性と婚姻することで「被扶養者」となるからです。近年、男性の非正規雇用の増加等でワーキング・プアが問題視されるようになりましたが、女性はもとからワーキング・プアなのです。母子家庭の「貧困」は、主要な稼ぎ手である男性と生活することを「標準」として設計された社会システムからこぼれ落ちたことに起因しています。

「国内経済の成熟化」を成し遂げるのに遅きに逸したという結果にならないように、私たちは大急ぎで男女平等（ジェンダー平等）な社会を作らなければならないのです。男女共同参画社会の実現は、人権という観点からだけではなく、日本が国際社会のなかで「生き残る」ためにも必要な国家施策でもあります。そのためには、国だけが動くのでは到底間に合いません。地方自治体、そして地域の人々の力が必要なのです。

第 2 章 「社会的性別」について理解する

第 1 節 国連で採用された分析概念

「開発過程への女性の参加」という考え方は、国連の開発政策のなかでは「開発における女性（WID）」と呼ばれるアプローチの採用を通して具現化されました。WID アプローチによって、女性を対象に少額融資（マイクロクレジット）を行なう等の開発プロジェクトが実施されるようになりました。しかし、WID アプローチでは、なぜ女性が融資を受けにくいのか、なぜ女性の所得は低いのか、なぜ教育を受ける機会が少ないのかといった社会構造的問題に目を向けることはありませんでした。これまでの開発に疑問を呈することなく、既存の開発に女性を統合することに目が向けられていました。しかし、女性が主体的に開発過程に参加し、男性と平等に開発の受益者となるためには、社会構造自体を、そしてそれを下支えしている社会における男女の関係性を変えない限り成果はあがらないことが分かってきたのです。

そこで 1980 年代から WID に代わって導入されたのが、「ジェンダーと開発（GAD）」アプローチです。ジェンダーとは、社会的文化的につくられた性差のことです。国連では、1995 年の第 4 回世界女性会議で採択された「北京行動綱領」（男女平等を実現するために 21 世紀までに達成すべき重点課題を規定した政治文書）で、「ジェンダー」という用語が用いられてから、「ジェンダー」はあらゆる分野で考慮されるべき分析概念となりました。

「ジェンダー」概念を用いることで、「女性（男性）とはこういうものだ」という性別を根拠とする固定観念や、それに基づいて社会が女性（男性）に期待し、ときに押し付ける「女性（男性）の役割」、そして男性を「主」女性を「従」とする社会の中での男女の関係性が見えてきたのです。また、ジェンダーという視点に立つと、一見、性に中立的に見える政策

であっても、男女に及ぼす影響が異なることも見えてきました。「北京行動綱領」は、あらゆる分野にジェンダーの視点を取り入れることを各国に求めました。これを「ジェンダー主流化」といいます。男女共同参画局の web サイト (http://www.gender.go.jp/about_danjo/) では「男女共同参画」に関連する「用語集」が掲載されています。そこでは、「ジェンダー主流化」とは「あらゆる分野でのジェンダー平等を達成するために、すべての政策、施策及び事業について、ジェンダーの視点を取り込むこと」と説明しています。これは、1997 年に国連の経済社会理事会が行なった定義を採用したものです。

女性差別撤廃条約がつくられたのは 1970 年代ですので、まだ「ジェンダー」という言葉こそ用いられていませんが、ジェンダー概念が条約の中心におかれています。ここに女性差別撤廃条約の先進性があります。条約は、女性差別の撤廃には、一方の性を劣っている、あるいは優れているとする考え方や男女の型にはまった役割に基づいた偏った考え方（偏見）、慣習、慣行をなくしていくことが必要だと考えています（条約 5 条 (a)）。そして、それらをなくしていくために、締約国に男女の社会的及び文化的な行動様式を修正することを義務づけたのです。

このような人々の行動様式を変えていくことを締約国に義務づけている人権条約は、女性差別撤廃条約だけです。これが同条約の大きな特徴です。同条約が分析するように、女性を男性より劣った性とする考え方、定型的な性別役割分担が深く人々の行動様式にまで浸透しているため、その差別性は見えにくくなっています。女性差別撤廃条約は、今までは「女性だから(男性だから)あたりまえ」「自然なこと」とみなされてきた事柄を、いわば根底からひっくり返す作業を締約国に求めたのです。

第 2 節 分析概念の定着化

ご承知のように、日本は、基本法に基づいて、2000 年（平成 12 年）に男女共同参画基本計画（第 1 次計画）を閣議決定し、その後、5 年ごとに計画は改訂されています。2015 年 12 月には第 4 次男女共同参画基本計画が策定されたところです。地方自治体でも行動計画の改訂が行なわれているところでしょう。

国連では、「ジェンダー」という用語は、1995 年の第 4 回世界女性会議以降に広く普及し、現在ではすっかり定着しています。条約採択当時の国連文書では、「男女平等」を意味する用語は、“equality between men and women”でしたが、1995 年以降は“gender equality”へと変わっていきます。1997 年には、ジェンダー問題事務総長特別顧問室（The Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women、略称は OSAGI）が創設されました¹³。

2000 年には国連ミレニアムサミットが開催されましたが、そこで採択されたミレニアム宣言でも「我々は、また、貧困、飢餓や疾病に取り組み、また真に持続可能な開発を促進す

る効果的な方途として、ジェンダー平等と女性のエンパワメントを促進することを決意する。」と記されています。このミレニアム宣言を基にまとめられた「ミレニアム開発目標」（開発分野における国際社会共通の目標）で、2015 年までに達成すべき 8 つの目標が掲げられましたが、そのうちの 하나가「ジェンダー平等の推進と女性のエンパワメント」でした。

また、その達成期限である 2015 年 9 月には国連サミットが開催され、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択されました。そこでも「ジェンダー平等の達成と女性と女児のエンパワメント」が 17 の目標の一つとして掲げられました。また、随所に「ジェンダー平等」「ジェンダー主流化」「ジェンダーに配慮した（敏感な）」「ジェンダー格差」といった言葉が使われています。

1990 年代に入ってはじめて国際社会が問題の重要性を認識したのが、「女性に対する暴力」（violence against women）でしたが、この用語も、今では「ジェンダーに基づく暴力」（gender based violence または gender-based violence）と表されることが多くなっています¹⁴。

第 3 節 「社会的性別」をめぐる日本の状況

一方、日本では 2000 年になって、「ジェンダー」という用語をめぐる大きな混乱が生じました。とりわけ、批判が集中したのが「ジェンダー・フリー」という用語でした。このような事態を受け、2005 年（平成 17 年）の第 2 次男女共同参画計画策定にあたって、男女共同参画基本計画に関する専門調査会が『『社会的・文化的に形成された性別』（ジェンダー）の表現等についての整理』を発表しました（同年 10 月 31 日付け）。そこでは、「現行基本計画において使用されている「社会的・文化的に形成された性別」（ジェンダー）は、主要な国際機関等における gender という用語の定義ともほぼ一致しており、適切なものであると考える。」とされ、ジェンダー概念が主要な国際機関や各国で一般的に使われていることが説明されました。

また、第 2 次男女共同参画計画（同年 12 月 17 日閣議決定）でも、「社会的性別」（ジェンダー）の視点についての説明文が入りました（同計画 21 頁）。『平成 18 年版男女共同参画白書』では、内閣府では、2006 年（平成 18 年）1 月、地方公共団体において今後は「ジェンダー・フリー」の用語を使用しないことが適切との考えを示すとともに、男女共同参画の理念や社会的性別（ジェンダー）の視点の定義に関する理解を深めるように広報・啓発活動を行ったことが報告されました（同白書、108 頁）。1999 年に施行された男女共同参画基本法の政府による英語訳は “Basic Act for Gender Equal Society” です。男女共同参画局の HP では英語版を見ることができますが、そこでは男女共同参画は “Gender Equality” となっています。一度、ご確認ください。

最初に述べたように、国は一貫して国連の動きに呼応して男女共同参画行政の取組みを行っています。男女共同参画行政に携わる地方自治体の職員は、国連のジェンダー平等に向

けた取組みの動向にも注意を向ける必要があります。ここに「地球規模で考え、地域で行動する」ことの大切さがあります。

第3章 女性差別撤廃義務を学ぶ

第1節 地方自治体の条約履行義務

条約は、あらゆる形態の女性差別をなくすためにすべての適当な措置をとることを締約国に義務づけています。地方自治体は、国とは離れて単独で条約を締結することはできません。条約からみれば、地方自治体は締約国内の公的機関の一つにすぎません。しかし、条約が定める権利を享有するのは締約国内にいる個人です。日本は主権国家として条約が定める個人の権利を確保する義務を自らの意思で国際社会に対して負ったわけですから、国としては個人の生活により密接な関係をもつ地方自治体にも条約上の義務の履行を求めることが義務づけられています¹⁵。

基本法は、女性差別撤廃条約によって国が負った義務を果たすために必要な立法措置でもありました。基本法は、9条で地方自治体が男女共同参画社会形成を促進するために国に準じた施策を策定し実施する責務があると定めています。地方自治体は、基本法に基づいて直接的には男女共同参画社会の形成を促進する義務を負っており、その義務の履行が、国が引き受けた条約履行義務を具現化することになります。すなわち、地方自治体は、国内の法律を媒介として間接的に条約履行義務を負っているのです。

したがって、地方自治体は、基本法のみ注目するのではなく条約についても十分理解を深め、自ら国際的動向をキャッチして具体的施策を策定し実施することが肝要なのです。そこで、この章では、条約がいう「女性差別」とは何かについて説明します。また、条約が締約国に課した女性差別撤廃義務のなかで、特に地域での取組みが重要なのが、性別役割担意識に基づいた男女の社会的文化的行動パターンを修正することです。そこで、次に、性別役割担意識について日本の現状を示しながら説明したいと思います。

第2節 女性差別となる場合

条約は、次の2つ要件を満たすものを「女性差別」と定義しています。1つ目の要件は、「女性であること」を理由に、女性と男性を区別すること、排除すること、制限することです。そのような区別、排除、制限がどこでなされているかは、問いません。

ここには、「女性であること」を理由に女性を優先することは含まれていないことに注意を向ける必要があります。同じ差別撤廃条約である人種差別撤廃条約は、人種を理由とする優先も人種差別にあたるとして人種差別の定義のなかに入れましたが、女性差別撤廃条約で

は、あえて入れていません。それは、女性は長い間差別されてきたことから、政治、雇用、教育などの多くの場面で女性の参画が著しく遅れているという現実があるからです。そのような事実上の不均衡を是正するために女性を優先する必要がある場合があると考えているからです¹⁶。

ある事象が女性差別であるか否かを判断する際に、女性であることを理由とする区別、排除、制限がある場合は、「これは、女性差別ではないか」とまず疑う必要があります。しかし、そのような区別、排除、制限があるだけでは「女性差別」とはいえません。区別、排除、制限が認められれば、次の要件に当てはまるかが問題となります。

それが、男女の平等を基礎とした基本的人権を女性をもつことを否定したり、女性が、そのような権利があることを知ること、権利を主張すること、権利を行使することを妨げたり、否定したりすることを目的になされた場合、あるいは、そのような目的はなくても、実際にそのような効果を生じさせている場合です。後者は、いわゆる「間接差別」をさしています。この2つ目の要件も満たすならば、それは「女性差別」になります。

この定義に従えば、トイレや更衣室を男女別にするといった男女の性別をいっさい認めずにすべてを一緒にすること等を条約が義務づけていないことは一目瞭然です。また、文化的行動様式についても3月の「桃の節句」に女兒の成長を祝う慣習が条約違反にはならないことも容易にわかります。

では、「男女の平等を基礎とした基本的人権」とは、どのような権利をいうのでしょうか。人権は個別具体的なさまざまな権利から構成されています。そこでまずは、条約が6条から16条まで定める個別具体的な権利について知ることが必要です。ぜひ、条文を実際に読んで、どのような権利があるのかを確認してください。条約はその名のとおりに「あらゆる形態の女性差別」を射程としています。したがって条約に明文の規定がないことを理由に、条約の国内での具体的な実現を怠ることは許されません。国連は、1966年に採択した社会権規約および自由権規約（日本はともに1979年に批准）で国際人権基準となる人権を一般的に定めていますので、少なくともこれらに規定されている個々具体的な権利が入ります。

第3節 男女の社会的文化的行動様式の修正

日本では性別役割分担意識が他の先進国に比べて非常に根強く、女性差別撤廃条約がめざすジェンダー主流化が進まない大きな要因となっていることは既に述べた通りです。内閣府が平成4年（1992年）から実施している「夫（男性）は仕事、妻（女性）は家庭」という考え方についての世論調査の推移を見ても、平成4年では（日本が条約を批准してから7年後）、この考え方に「賛成」する人（「賛成」「どちらかといえば賛成」と答えた人の合計）が60.1%、「反対」する人（「反対」「どちらかといえば反対」と答えた人の合計）はわずか25.0%でした。しかし2014年（平成26年）の「女性の活躍推進に関する世論調査」では、

賛成 44.6%、反対は賛成を僅かに上回る 49.4% になりました。これは大きな変化ではありますが、依然として賛成と反対が拮抗しているのが現状です。

なぜ日本ではこれほどまでに性別役割分担意識が根強いのでしょうか。その理由の一つが、戦後の奇跡的な経済復興を成し遂げた、いわば「成功体験」です。1945 年の敗戦(終戦)によって、日本は二度と戦争をしない平和愛好国に生まれ変わりました。多くの命を奪った戦争で、焼け野原となった日本は、戦後国民が一丸となって働き、1955 年から 1973 年のおよそ 20 年間の「高度経済成長期」を通して他に類をみないほどの経済復興を成し遂げたのです。その間の日本の実質経済成長率は年平均 10% 前後という驚異的な高さでした。

この高度経済成長を支えた重要な社会システムの一つが、「24 時間働ける企業戦士」の夫(男性)と、それを支える「専業主婦」の妻(女性)という性別役割分担でした¹⁷。当時、女性は将来よき伴侶を見つけ、家事全般をこなし、子どもを産み育て、夫と子の世話及び親の介護をするのが「女性の仕事」であり、夫唱婦随が「夫婦円満の秘訣」とであるとされていました。この「夫唱婦随」スタイルは、家庭だけに求められたのではなく、社会のあらゆる場面で、「女性は男性に従うべき」「女性にはリーダーシップはとれない」「女性は出しゃばらず、控えめに後ろで男性を支えるべき」といった言葉や態度で示され、政治や経済の領域で女性が活躍することが奨励されてきませんでした。

しかし、周知のように、右肩上がりの経済成長が見込まれるような時代はとっくに終わっています。1986 年から 1991 年のバブル経済の後、長引く不況時代がやってきました。1991 年から 2010 年代初頭までは「失われた 20 年」と呼ばれます。1985 年に条約を批准した日本は、その直後からバブル経済となり、「性別役割分担」を基礎とする社会システムを見直す機運はありませんでした。総務省統計局の「労働力調査」を見ると、1975 年には、すでに既婚女性雇用者数(有配偶者と死別・離別の合計)が未婚女性のそれを上回っています¹⁸。条約批准時の 1985 年には、既婚女性雇用者は女性雇用者の 84% を占めていることにも注目する必要があります。

有配偶者女性が年収 130 万円未満で収まるように「働きすぎ」を控える傾向にあることはよく知られています。これを越えると「被扶養者」ではなくなり、健康保険料(社会保険料)と国民年金保険料の支払いが必要になってきます。また、夫が扶養手当を給付されている場合は、それもなくなります。「被扶養者」とは、他に生計の方途がなく扶養されなければ自力で生活することが困難な者のことですが、その基準を「年収 130 万円未満」としたのは 1977 年に各道府県知事あてに厚生省保険局長・社会保険庁医療保険部長が出した通知「収入がある者についての被扶養者認定について」(保発第九号・庁保発第九号)です。続いて 1985 年の年金制度改革で国民年金法が改正され、第 3 号被保険者制度が創設されました。さらに 1987 年に「配偶者特別控除」が創設されています。

このように日本は、条約を批准して、抜本的な社会システムの改革をしなければならなかったのですが、性別役割分担を維持する方向へと進んでいったのがわかります。人々の意

識は、このような社会システムと無縁に形成されるものではありません。人は時代の申し子です。人々の意識がどちらの方向に向かうのかは、その時代の国の政策が大きく影響しているのです。とはいえ、人々の意識を変えていく施策をとることは必要です。「卵が先か鶏が先か」の論争をしている暇がないからです。国は、日本の社会のなかで性別役割分担意識が強いことが男女共同参画社会の実現を阻害する要因の一つであることを繰り返し認めています¹⁹。性別役割分担意識について地域みなさんに「気づき」を促し、意識改革の必要性について理解を進め、社会の中での新たな男女の関係性を「築く」ための啓発活動は、地域住民とより密接な関係をもつ地方自治体だからこそ、より効果的に取り組むことができると思います。

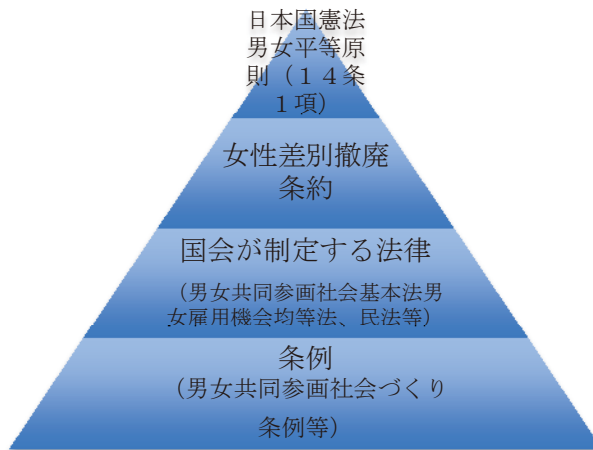
第4章 今後の課題 ―男性の「仕事と家庭の両立」―

第1節 国内における条約の効力の強さ

国家が締結した条約がその国内の法体系のなかでどのように位置づけられるかは国によって異なります。一般に、国内の法体系は、いわゆるピラミッドの形をしていて、下位にある法は上位にある法に違反してはなりません。ご存知のように、日本では日本国憲法が最高法規ですので、ピラミッドの頂点に日本国憲法があります。そして、日本国憲法の次に、日本が締結した条約があります。つまり国会が制定する法律（男女共同参画基本法、男女雇用機会均等法、民法など）よりも条約は上位に位置づけられています。これは、日本国憲法98条2項が定める「条約及び国際法規の誠実遵守義務」が根拠となっています。地方自治体の議会が制定する条例（兵庫県の男女共同参画社会づくり条例など）は、法律より下位に位置づけられています（日本国憲法94条）。

日本は最高法規である日本国憲法に違反する条約を締結することはできません。日本国憲法は14条1項で法の下での平等を定めており、国家に対して性別による差別を禁止しています。この規定は、「男女平等原則」と呼ばれています。女性差別撤廃条約を締結することは、日本国憲法の「男女平等原則」に適うことであるため、違憲問題は生じません。

さらに条約は、女性差別撤廃のために締約国が確保しなければならない多くの具体的な権利を定めています。条約は、憲法の「男女平等原則」をより具体化する効果をもたらしました。日本が締結した条約は、国会が制定する法律よりも法的効果が上位にあることから、条約の内容と矛盾する法律の規定は、条約に適合するように改正あるいは廃止もしくは新たな立法がされなくてはなりませんでした。



日本は、条約の批准に際して、父系優先血統主義から両系血統主義へ国籍法を改正し²⁰、家庭科の男女共修の方向性を打ち出し（1993年から中学校で、1994年から高校で実施）、労働基準法的女子保護規定の改正と男女雇用機会均等法を制定するという3つの大きな国内法制度の改革を行なったことは、みなさんもよくご存知のことだと思います。それは、条約締結当時の日本の法制度が、女性差別撤廃条約が定める内容と大きくかけ離れていたことを示しています。

これらの改革が行なわれたのは、先に述べた日本が締結した条約の国内法上の効力の位置づけがあるからです。3つの改革についてご存知の人も、その根拠に条約があることを正しく理解されている人は少ないようです。当時の父系優先血統主義を採用した国籍法の規定は、「子の国籍に関して女子に対して男子と平等の権利を与える」と定めた条約9条2項に明らかに違反していました。中学校で女子に家庭科を男子に技術科を学習させ、高校では家庭科が女子のみ必修であることは、同一の教育課程を享受する機会を確保するという条約10条(b)に明らかに違反していました。また、性別役割分担の撤廃を、指導計画（日本では学習指導要領のことです）を改訂することにより行なうこととする条約10条(c)の義務を果たさなければならなかったのです。そして、同一の雇用機会についての権利を確保するという条約11条1項(b)、職業を自由に選択する男女同一の権利、昇進、雇用について男女同一の保障、労働条件等についての男女同一の権利を定める条約11条1項(c)、そして労働分野における女性保護規定を科学的技術的知識に基づいて定期的に検討することを定めた条約11条3項の義務を果たすために、男女雇用機会均等法の制定と労働基準法的女子保護規定の改正が必要だったのです。

これら条約違反が明白な国内の法制度を条約の規定に合致するように改正しなければ、日本は、条約の署名はしたものの、批准することはできませんでした。なかでも最も難航したのが、男女雇用機会均等法だったことは有名です²¹。日本は男女雇用機会均等法を6月に成立させた1ヶ月後の7月に条約に批准しています。国連が設定した「国連開発の10年」の

最終年である 1985 年に滑り込みで批准を果たせたことで、日本は経済先進国としての面目をなんとか失わずに済むことができたのでした。

まだまだ日本が解決すべき課題は山積みですが、本稿の最後に地方行政での実践という観点から取り組むべき課題として、男性の「仕事と家庭の両立」を挙げたいと思います。

第 2 節 女性の現実「仕事も家庭も」

既に見てきたように女性労働者の 8 割は既婚者です。しかし、女性の多くは、短時間かつ低賃金の非正規雇用であり、その多くはパートタイマーと呼ばれる「短時間労働者」です。短時間労働者とは、「労働力調査」の定義によれば、「非農林業雇用者（休業者を除く）のうち週間就業時間が 35 時間未満の雇用者」のことです²²。2014 年（平成 26 年）の「労働力調査」によると、非農林業雇用者全体に占める短時間労働者の割合は 30.4% ですが、短時間労働者の 67.3% が女性です。

先に見た 2014 年（平成 26 年）の内閣府による世論調査で扱われた性別役割分担意識をもう少し細かく見ていきます。「男性は仕事、女性は家庭を守るべき」という考え方の賛否を男女別に見ますと、女性は反対 51.7%、賛成 43.2% と反対が上回っていますが、男性は賛成も反対もどちらも 46.5% と同じです。これを、さらに年齢階層別に見ますと、女性は 70 歳以上を除くすべての年齢階層（20 歳代から 60 歳代まで）で「反対」が 50% を越えています。なかでも 20 歳代と 50 歳代の女性の 58.6% は「反対」と最も高いのが特徴です。20 歳代と 50 歳代というのは、だいたい「親子」世代です。就職活動を控えた大学上級生の娘と、「子育て」の卒業期を迎えている 50 歳代の母親といった具合でしょうか。

世論調査からは、こんな会話が聞こえてきそうです。

50 代母

「妻は家庭を守るべき」と言っても実際に妻は「家庭も仕事」²³もしているのよ。私の稼ぐお金は 100 万円ほどだけど、それがなかったら子どもの教育費や家のローンを払って今の生活をするのは難しかったのよ。夫は毎日遅くまで仕事で、家に帰ったらクタクタ。「お皿洗って」なんて可哀想で言えないわ。でも、夫ももっと家の中の仕事や子どもたちと関わる時間がつくれるような仕事環境になればいいのと思うわ。彼の働き方を見ていると、過労死しないか突然死しないか、残業・休日出勤が続くと疲弊して鬱病にならないかと心配だもの。

20 代大学生娘

「妻は家庭を守るべき」なんて実態に合っていないわ。今は、結婚して全く外で働かない「無業の妻」は夫婦のいる全世帯の 4 割だそうよ。私も、もうすぐ就活が始まるけれど、せっかく頑張って得た正社員の座を簡単に手放したくないわ。それに、今は料理上手な男子がモテ

る時代。育メンももてはやされているしね。男の子も、『頼られるより、頼れる女子』が好きな感じがあるもん（笑）。

そう言っていた娘ですが、30歳代になり結婚して子どもができると、会社に育児休業を取れそうな雰囲気になかったり、多くの先輩は第1子出産時に退職するのを見てきたり、あるいは育児休業の後に預ける保育所がいっぱいで預けられなかったりと、なかなか子どもを産んで育てながら働くことが難しい現実を知ります。そうやって、いわゆる「M字の底」²⁴が形成されていくと多くの人は思われるでしょう。

『平成27年版男女共同白書』を見ますと、「M字の底」は35歳から39歳で労働力率は70.8%です。しかし、有配偶者の女性のみを取り出した年齢階級別労働力率の推移を見ますと、私たちがよく知っているM字にはならないのです。有配偶者女性の場合は、20歳代前半の50.0%から始まって20歳代後半と30歳代前半はともに59.2%、30歳代後半が63.8%、40歳代前半が69.3%となだらかに上昇し、40歳代後半に73.8%とピークに達した後、50歳代前半までなだらかに下降（73.3%）していきます。そしてその後は、急速に下降していきます。

すなわち、20歳代前半の女性全体の労働力率は69.4%ですが、有配偶者女性ではおよそ半数しか働いていません。M字の最初のピークとなる20歳代後半の女性も全体の労働力率は79.3%ですが、有配偶者女性では労働力率は59.2%と、働いている女性は6割に満たないのです。それでも全体が高いのは未婚女性の労働力率が高いからです。つまり、女性は配偶者がいれば、20歳代前半から30歳代前半までは子育てに忙しく、その年齢層の有配偶者女性が10人いれば、20歳代前半で5人が、20歳代後半から30歳代前半までは4人が、労働市場から遠ざかっています。10人のうち7人が働くようになるのは40歳代になってからです。ここでいう「働く」とは、有償労働（賃金を得る労働）に従事するという意味です。女性たちは、労働市場から退いている間、「労働力人口」にはカウントされませんが、無償労働（賃金を得ない労働）に従事していることを忘れてはなりません。

2014年（平成26年）の「国民生活基本調査」にある「末子の年齢階級別にみた母の仕事の状況」を見ますと、末子が2歳になると母親の5割以上（55.5%）が働いているのがわかります。その割合は末子の年齢が上がるにつれて増加し、末子が15歳から17歳の母親のおよそ80%が働いています。しかし、末子の年齢を問わず、正規雇用者は2割程度ではば増減はありません。したがって2割程度の女性が出産して育児休業を取得した後（事業所によっては3歳までのところもあります）に、そのまま「正規雇用者」として働き続けているか、あるいは少数ですが、一度仕事を辞めた後に、再び正規雇用者として働きだしていることがわかります。どちらにせよ、圧倒的多数は育児専念後の再就職は非正規雇用なのです。

そのような状況を背景に30代女性の54.2%は性別役割分担に「反対」しており、40代女性も52.4%が「反対」している（「賛成」はそれぞれ41.5%、41.6%）という数字は、彼女

たちの多くは「家庭を守る」ことだけをしているのではないからです。

第3節 ケア労働の大切さ

また、近年の「女性も働こう」のかけ声のなかで忘れてはならない視点があります。それは、育児休業の充実化や待機児童の解消などを図っても、家庭責任をもつすべての女性（あるいは男性）が、子どもができて、出産前と同じように働き続けることが容易になるわけではないということです。

保育については、かつて「ポストの数ほど保育所を」というスローガンのもとで保育所設置運動が起こりました。しかし、保育をすべて社会化することを望む人は少ないと思います。生まれたばかりの子どもは何もできません。誰かに完全に依存するしか生きていけません。そのために育児休業制度があります。多くの子どもは年齢を重ねるにつれ、生活的自立ができるようになっていきます。しかし、年齢を重ねても生活的自立の難しい場合もあります。

また、高齢者介護の問題があります。私たちはみんな、平等に年をとります。年をとれば、やがて生活的自立が困難になってきます。「誰かの世話になる」ことは、なにも特別なことではないのです。誰かの世話になること／誰かの世話をすることは、人が生きていく上で欠かせない営みなのです。

人が人間らしく生まれて、育って、生活し、人間らしく死ぬことは基本的人権のなかでも中核的な権利です。日本国憲法第25条は、「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」と定めています。この権利は「生存権」と呼ばれています。世話をされる権利は生存権の一つと考えることができます。国は国民の生存権を保障する義務がありますが、実際に育児や介護を担うのは人です。子どもや高齢者が安心して暮らせ、育児・介護に携わる人が安心して育児・介護ができる環境をつくる義務が国そして地方自治体にはあります。

誰かの世話をすることは、「ケア労働」と言われます。ケア労働の主要な担い手は女性です。『平成27年版男女共同参画白書』によれば、「夫婦と子どもの世帯」のなかで6歳未満の子をもつ夫は、妻の就業の有無にかかわらず、約7割の夫が育児をしていません。また、平成25年の国民生活調査によれば、要介護者等を主に介護している人（主な介護者）は要介護者等と同居している人が61.6%で、要介護者等との続柄では「配偶者」が26.2%、「子」が21.8%、「子の配偶者」が11.2%となっています。そして、主な介護者のうち、68.7%が女性です。また、ケア労働を仕事として担っている保育士、介護職員等、看護師も、ほとんどが女性です²⁵。ケア労働の労働条件、労働環境は厳しく、離職率も高く、その結果、慢性的な人手不足となっています。

日本では、少子高齢化が進むなかで、今後ますます、女性は外で働くことが奨励されていくでしょう。では、今まで女性たちが「愛情」や「優しさ」から、ときには母親、妻、「嫁」

の役割として引き受けてきた無償のケア労働は、誰が、あるいはどこが担うのでしょうか。有償・無償を問わず、ケア労働の担い手が女性に偏っているのは、「世話をする」のは「女性の役割」と考えられてきたからです。このような性別役割分担は、なくしていかなければなりません。しかし、ケア労働は、人が生きる過程で不可欠ですので、なくすことはできませんし、なくすべきではありません。だからこそ、今後、ケア労働を誰がどのような形で行なうべきか、そのための社会的資源をどのように国や地方自治体で整えるべきかについてよく考える必要があるのです。

人口減少により、女性のみならず、65 歳以上の高齢者も元気なうちは働き続けることが奨励されていきます。実際、65 歳以上の就業者は増加しています。働き続けられることはありがたいことでもあります。自分の大切な人の世話をする時間をすべて奪われるようでは、なんのために働くのかわからなくなると私は思っています。反対に、一日のすべて、あるいはほとんどの時間が自分の大切な人の世話をする時間となってしまうと、人は疲弊してしまい、常に大切に世話をすることは精神的にも体力的にも難しくなると思います。「世話をする／される」という関係性を「私的なこと」として軽んじる社会、ケア労働に価値を置かない社会を私は「温かい」とは思えません。

第4節 男性に「家族とともに過ごす権利」を

ここでは、男性の役割分担意識をみていきます。先ほど述べた内閣府の世論調査を見ますと、性別役割分担に「反対」が50%を越えるのは20歳代から50歳代までです。60歳以上は半数以上の方が「賛成」です。60歳代では女性は「反対」が51.4%と過半数（男性は41.8%）なのに対して、男性は「賛成」の方が50.2%と過半数を占めます（女性は42.3%）。男性と女性では、ほぼ「賛成」と「反対」の占める割合が逆です。60歳代といえば、定年世代です。子が巣立ち、再び2人の生活が始まっているのでしょうか。親の介護で忙しくなる年代でもあります。この年代の「すれちがい」は、積年の思いとなって熟年離婚に至るケースもあります。

男性では「反対」は、50歳代が最も高く（55.6%）、20歳代がこれに続きます（53%）。次が少しだけ下がって40歳代です（52.6%）。そして50%を越える世代で最も低いのが30歳代です（50.6%）。2014年（平成26年）の「労働力調査」の年齢階級別・時間別就業者数を見ますと、月末1週間の労働時間が35時間以上の男性（2847万人）のうち30歳代後半から40歳代が約40%（1118万人）を占めています。

また、そのうち60時間以上は、30歳代後半が71万人、40歳代前半が77万人、40歳代後半が67万人もいて、60時間以上働く男性全体（475万人）の約45.3%を占めています。また、30歳代後半から40歳代の男性1275万人のおよそ6人に1人（215万人）が週60時間以上という長時間労働なのです。これでは、彼らに妻子がいたとしても子どもと関わった

り、妻と一緒に夕飯を作ったりなどの家庭責任の分担が時間的にも体力的にも難しいのがわかります。「家庭責任の分担」というと、なにか「負担」のような響きがありますが、それは、「家庭生活を楽しむ時間」を確保するというプラスの意味でもあるのです。

「仕事と家庭の両立」といえば、女性に深く関連する問題として捉えがちです。しかし、男性の働き方を変えることなく「女性が仕事も家庭も両立できるようにする」という考え方や施策は、既存の開発方法に疑問を呈することなく、社会構造に目を向けずに女性を開発に統合させるだけになってしまいます。これは、WID アプローチの失敗です。

待機児童をなくし保育所を増やしたところで、男性の長時間労働を解消しなければ、どこまでいっても女性のみが「仕事と家庭の両立」で悩み続けることになるでしょう。近年は「ワーク・ライフ・バランス」という言葉を耳にする機会も増えたように思います。男性の長時間労働をなくし、女性が家庭責任のほとんどを果たすという構造を変えない限りは、男性にとっても女性にとっても「輝く社会」は到来しそうにありません。「仕事と家庭の両立」はむしろ、男性により深く関連する、深く影響を与える課題として取り組む必要があるのです。

地方自治体としてできることは、まずは自治体職員の長時間労働をなくすことです。女性の登用や男性の長時間労働の削減は、企業よりも国や自治体の方が実施しやすい環境にあります。また、地域内の企業に対しても自治体としてさまざまな働きかけをすることは可能です。たとえば、男性の長時間労働を削減し、男性が家族とともに過ごせる時間を増やせる取り組みを積極的に行なっている企業を表彰したり、モデル企業として紹介したりすること等が



考えられます。国が行なっている「くるみんマーク」「プラチナくるみんマーク」は、もっと男性の仕事と家庭の両立支援の側面を強化する必要があると考えています。

地方自治体は国に準じた施策を策定・実施するわけですが、それは国より先を行ってもよいということです。むしろ、国全体では合意形成が難しい場合でも、地方自治体であれば比較的合意形成が可能なものがあると思います。法律より効力の強い条約に準拠して先進的施策をすることが可能です。地方自治体には、国の後を追いかけるのではなく、一歩も二歩も先を歩いてほしいと思います。それが、言われて久しい「地方の時代」ということではないでしょうか。

おわりに

ここまで、「性別役割分担」を大きなキーワードとして、女性差別撤廃条約から見た男女共同参画社会の現状と課題について、「女性の参画」という視点から述べてきました。条約から見た日本の課題はまだまだ山ほどあります。1990年代から国際社会で、日本では2000年代になってから重要な課題として認識されるようになったジェンダーに基づく暴力は、その一つです。また、障がいをもつ女性、高齢女性、シングルマザー、移民女性、同性愛等の性的少数者（いわゆる LGTB）等が直面する「複合差別」も重要な問題です。この点については、2016年2月の女性差別撤廃委員会による日本レポート審査でも、多くの委員が取り上げ、日本政府代表団に対して質問やコメントを行ないました。

3月には委員会が日本レポートの審査を踏まえて、日本に対して、女性差別撤廃条約の完全な履行のためにとるべき措置について勧告した「最終見解」が採択、公表されました。2009年の日本レポート審査時には約70名が日本から審査の傍聴に行きました。今回の審査にも日本から多くの人が傍聴に駆けつけたと聞いていますので、各地で報告会やシンポジウム等が開かれることと思います。ぜひ、情報の収集に努めてください。

最後に、女性の参画を進めるための「女性の登用」をめぐってよく聞かれる2つの声に応えます。一つは、「女性自身が望まない」という声です。これについては、「何年も同じ仕事に就かされ、誰からも期待もされず、訓練も受けず、昇進の機会もない。さらに、後から入ってきた自分よりも若い女性たちに次々と抜かれていくという状況に、男性であるあなたが置かれていたら、何を思うか考えてください。」と言っています。

期待も訓練もされなければ、最初は尻込みするのも無理はないのです。彼女たちに「やる気」がないわけではありません。ないのは「自信」です。「チャンスがきたら果敢にチャレンジする」という姿勢は、組織で働く者にとって必要かつ望ましいことです。彼女たちの中に長い間眠っていたチャレンジ精神を呼び覚ます工夫が必要なのです。女性差別撤廃委員会は、女性に男性と同一の待遇を保障するだけでは実質的平等は達成されず、女性の過少代表の克服と男女間の資源と権力の再分配を目的とした効果的な戦略が必要だと述べています（一般的勧告25号、2004年採択）。たとえば、女性のみを対象とした職場内研修は有効な戦略の一つでしょう。地域の男女共同参画センターでは、女性のリーダーシップを育てることをテーマとする女性のみを対象とした講座を企画・実施すること等が考えられます。

人は失敗しながら成長していきます。彼女たちが失敗を恐れずにバックアップ体制を整えるのも経験豊かな上司の役目です。今までは、白羽の矢をあてられた女性たちは、同僚男性の何倍もの努力をしてきた熱意も能力も抜き出た人たちでした。それでも「自分がここで失敗すれば、だから『女はだめなのだ』と言われてしまう」という緊張感の中で頑張ってきました。「女がどこまでできるのか」といった男性同僚たちの冷ややかな視線がありました。抜擢された女性は、成功すれば「彼女は特別」と例外扱いされ一般化されませんが、

失敗すれば「だから女性は」と一般化されてしまいました。もう彼女たちに孤軍奮闘を強いるのはやめにしましょう。

もう一つは「適切な人材がない」という声です。これについては、「人材は必ずいます。『適切』と認定する基準にジェンダーバイアスはないか。探し方は適切かを、ジェンダーの視点に立ってもう一度考えましょう」と言っています。企画・立案を担当する会議の委員等を自治体が委任する場合、あるいは職員で企画・立案チームのメンバーを人選する場合、ジェンダー・バランスに留意する必要があります。女性差別撤廃委員会は、当初から一方の性が少なくとも 30% を占める必要があると述べてきました。委員会は、ジェンダー・バランスが効を奏して両性の意見が反映されるようになる最低値を 30% とし、それを“critical point”（臨界点）と呼んでいました。日本のいわゆる「2030」の 30% には、そのような意味があるのです。

女性差別撤廃委員会は、あらゆる領域での女性の参画を進めるためには「ドラスティックな方法（革新的な方法）」が必要なのだと繰り返し日本のレポート審議で述べています。日本は、条約締結によって 30 年前に引き受けた国際約束を果たすために、ようやく取り組み始めたところなのです。「前例がない」のは、あたりまえです。「前例」となるものを今からつくっていく時であることを肝に銘じて、日々の職務、地域活動を行なっていきましょう。

【注】

- 1 日本レポートの第 1 回審議は 1988 年（第 1 回レポート提出は 1987 年）。第 2 回審議は 1994 年（第 2 回レポート提出は 1992 年、第 3 回レポート提出は 1993 年）。第 3 回審議は 2003 年（第 4 回レポート提出は 1998 年、第 5 回レポート提出は 2002 年）。第 4 回審議は 2009 年（第 6 回レポート提出は 2008 年）。第 5 回審議は 2015 年（第 7 回・第 8 回レポート提出は 2014 年）。
- 2 署名のみで未批准の国は、パラオとアメリカ合衆国。署名も批准もしていない国は、バチカン市国、イラン、ニウエ、ソマリア、スーダン共和国、トンガ。
- 3 「人権の国際的保障」とは、1948 年の「世界人権宣言」の採択に始まり、人種差別撤廃条約や国際人権規約等さまざまな人権宣言および条約ならびに総会決議の採択と、その遵守のための国際的な仕組みをつくることで、いかなる差別もなくすべての人の人権が尊重される世界をつくろうとする国連発足以来の取り組みです。これは、国連という国際組織が「すべての人の人権が尊重されるように助長・奨励するために国際協力を達成すること」を目的の一つとしているからです（国連憲章 1 条 3 項）。その最初の取り組みが 1948 年の「世界人権宣言」の採択でした。同宣言は、初めて「すべての国と人民が達成すべき共通の基準」（前文）を示した点に歴史的な意義があります。
- 4 ウーマンリブ運動は、男性と女性には、それぞれの特性に応じた役割・仕事があるという考え方やそのような考え方に沿った社会規範や実際の社会のあり方に対する女性からの異議申立てでした。日本では、「私作人、僕食べる人」という CM が批判されたことが有名です。
- 5 その後、開発を人権と捉える考え方が出され、「人間開発」概念が登場したことにより、1990 年代後半からは、最低限度の生活を「充足」という「ベーシック・ヒューマン・ニーズアプローチ（BHN アプローチ

と呼ばれています)に代わって「権利に基づくアプローチ」(Rights-based Approach)が注目されるようになり、今では「充足」から「権利」へとシフトしてきています。

- 6 1986年に国連総会が採択した「開発の権利に関する宣言」は、開発を「それによって各人およびすべての人民が、その中ですべての人権および基本的自由を完全に実現することができる、経済的、社会的、文化的ならびに政治的發展に参加、貢献およびそれらを享受する資格を持つ不可譲の人権である」と定めています。加えて、地球環境保護の必要性が認識されてからは、開発と環境の保護の両立が課題となってきました。「持続可能な開発」という考え方が打ち出され、CO²の削減等の具体的取組みが国際社会で重要課題として議論されていることはよく知られています。
- 7 「参画」という用語が公式に使われたのは1991年4月の婦人問題企画推進本部担当課に向けた「西暦2000年に向けての新国内行動計画(第一次改定)(仮称)第二次案の送付について」と題する事務連絡の中でした。そこでは、従来使用していた「参加」を「参画」に改める理由として「単に女性の参加の場を増やすだけでなく、その場において政策・方針の決定、企画等に加わるなど、より主体的な参加姿勢を明確にするため」と説明しています。
- 8 たとえば国土交通省による1998年(平成10年)度の『運輸白書』第1章第1節1は「我が国経済の成熟化と社会情勢の変化」を取り上げています。
- 9 詳しくは、『概要 国連人間開発報告書2014』24頁を見てください。
(<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-jp.pdf>)。
- 10 現在、外務省のHPには第2回および第3回日本レポートに対する委員会の最終見解から現在までの状況がアップされています。第1回から第3回までの日本レポートについては、条約の研究・普及を目的とする国際女性の地位協会(赤松良子名誉会長)が毎年発行している年報『国際女性』(尚学社)に収録されています。国際女性の地位協会の年報は条約についての情報を得るのに有効な専門誌です。
- 11 最近、「女性の貧困」を取り上げた書籍として、NHK「女性の貧困」取材班著『女性たちの貧困“新たな連鎖の衝撃”』(幻冬舎、2014年)があります。NHKは2014年1月にTV番組「クローズアップ現代」で「あしたが見えない～深刻化する“若年女性”の貧困」を、4月にはNHKスペシャル「調査報告 女たちの貧困～“新たな連鎖の衝撃”」を放送し、話題となりました。本書はその書籍化です。
- 12 UNHCRのHP(www.unhcr.org)にアクセスし、Who We Helpの項目からWomenにアクセスすると難民女性についての基本的な情報を得ることができます。また、日本ではあまり知られていませんが、難民の約8割は子どもと女性であることも、国連難民高等弁務官事務所をはじめ難民問題または女性問題を扱う国際機関ではよく指摘されています。
- 13 その後、OSAGIと、ジェンダー問題を扱う他の3つの国連機関(女性の地位向上部(DAW)、国連婦人開発基金(UNIFEM)、国際婦人調査訓練研修所(INSTRAW)を統合した「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関(UN Women)」が2010年に創設されました。2015年8月30日には、アジア地域で唯一のUN Women リエゾンオフィスとして、UN Women 日本事務所が開設されています(<https://unwomenjapan.wordpress.com/>)。
- 14 国連のHP(www.un.org)から国連総会が採択した文書の中で“gender-based violence”を含む文書の検索を

すると、2000 年では約 25 の文書で使われていましたが、2010 年には 100 以上の文書で使われていることがわかります。

- 15 条約の 2 条は、「締約国は、女子に対するあらゆる形態の差別を非難し、女子に対する差別を撤廃する政策をすべての適当な手段により、かつ、遅滞なく追究することに合意し、及びこのため次のことを約束する」として、2 条 d 号で「女子に対する差別となるいかなる行為又は慣行も差し控え、かつ、公の当局及び機関がこの義務に従って行動することを確保すること」を締約国に義務づけています。
- 16 条約 4 条 1 項は、そのための暫定的特別措置をとることを差別と解してはならないと定めています。委員会は、早い段階からすべての締約国に対して教育、経済、政治及び雇用の分野での女性の統合を促進するためポジティブ・アクション、優遇措置あるいはクォータ制（割当制）などの暫定的特別措置を一層活用するように勧告しました（「一般的勧告第 5 号」1988 年採択）。委員会は 2004 年に再び 4 条 1 項を取り上げ（「一般的勧告第 25 号」）、締約国の義務について詳細に述べています。それによると、締約国にはジェンダーに基づくステレオタイプに対処して、具体的かつ効果的な政策および計画を通して女性の事実上の地位を改善し、法律、法的・社会的構造・制度において、女性に影響を与えている広く行き渡った根強いジェンダーに基づくステレオタイプに対処する義務があるのです。
- 17 雇用者の男性と無業の妻からなる世帯は 1955 年には 517 万人でしたが 1970 年には 903 万人に増加し、1980 年の 1141 万人をピークに下降していき、1997 年には雇用者の共働き世帯の方が多くなっていきます。
- 18 15 歳以上の人口のうち就業者と完全失業者の合計人口を「労働力」といいます。近年の動向を見ますと 2007 年をピークに男性の労働力は下降し 2014 年に 3763 万人（前年に比べ 10 万人の減少）となっていますが、女性は僅かに増加傾向にあり、2011 年から若干減少に転じたものの、2013 年からぐっと増加し、2014 年に 2824 万人（前年に比べ 20 万に増加）です。
- 19 日本政府が、繰り返し女性差別撤廃条約に基づいて提出する日本レポートでこのことを説明していることは既に述べています。その他、男女共同参画社会基本法の法案提出時（1999 年 4 月 12 日衆議院運営委員会）に、野中広務内閣官房長官・男女共同参画担当（当時）は、法案の趣旨説明において、「人々の意識の中に形成された性別による固定的役割分担意識等が男女共同参画社会の実現を妨げていることを考えますと、国民一人一人にこの問題について理解を求め、各自の取組みを促していかなければなりません」と述べています。また、2017 年 12 月に策定された第 4 次男女共同参画基本計画でも、女性の活躍を阻害している要因であるとしています。
- 20 改正前の国籍法では、子が出生したことによって日本国籍を付与されるためには父親が日本国民であることが要件となっていました。つまり、母親が日本国民であっても、父親がいない、あるいは外国人であれば、その子は日本国民である母親から生まれたにも関わらず日本国籍は付与されませんでした。これを父系優先血統主義といいます。改正後は、子が生まれた場合、父親が母親が日本国民であれば、その子は日本国籍を付与されることになりました。これを両系血統主義といいます。
- 21 男女雇用機会均等法制定当時、労働省婦人局長だった赤松良子さんの奮戦はあまりに有名です。男女雇用機会均等法の成立過程については、赤松良子著『均等法をつくる』（勁草書房、2003 年）が詳しいです。赤松良子さんは、女性差別撤廃委員会の初代の日本出身の委員でもあります。

- 22 2014 年（平成 26 年）に改正・公布されたパートタイム労働法（2015 年 4 月 1 日より施行）では、「1 週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の 1 週間の所定労働時間に比べて短い労働者」（パートタイム労働法 2 条）と定義され、その対象は広いです。
- 23 ここでの「家庭」とは、家庭責任のことです。家庭責任には、家事以外に育児・介護、地域活動（自治会活動や PTA 活動等）などが含まれます。
- 24 女性の労働力率（15 歳以上人口に占める労働力人口（就業者＋完全失業者）の割合）を年齢階級別にグラフで表すと、M 字型の曲線を描きます。女性の労働力率は、結婚・出産期にあたる年代で一旦低下し、育児が落ち着いた時期に再び上昇します。この一旦低下したところを「M 字の底」あるいは「M 字の谷」といいます。
- 25 『平成 26 年版男女共同参画白書』によれば、保育士に占める男性の割合は 2.8%、看護師は 5.8% です。厚生労働省内でなされた第 5 回福祉人材確保対策検討会の資料（「介護人材と介護福祉士の在り方」平成 26 年 9 月 2 日資料）によれば、介護職員（施設等）に占める男性の割合は 23.3%、訪問介護員は 7.0% です。

グローバルなリスクの拡大と外国人の人権 －難民増大と向き合う日本とアジア－

井口 泰

第1章 問題の所在	68
第2章 グローバルリスクと欧州・中東の難民危機	71
第1節 世界規模の難民増加の背景	
第2節 難民受入れの法的根拠	
第3節 統合政策導入及び改革の遅れ	
第3章 わが国の外国人労働者問題の経緯及び政策の現状	77
第1節 外国人労働者問題の経緯	
第2節 外国人政策改革の現段階	
第4章 アジアにおける国際的な人の移動の状況と政策の方向性	83
第1節 アジアの労働市場をめぐる現状と展望：外国人労働者政策の在り方	
① アジア出身の大卒者の就職市場と留学生	
② ミドル・スキル及び低技能労働者の労働需給ミスマッチの動向	
第2節 外国人高度人材受入れと流出超過への対応	
第3節 地域活性化と統合政策の確立	
第4節 東アジア経済統合下の社会的側面における連携	
第5節 難民問題への対応と長期的な移民政策	

第1章 問題の所在

近年、世界的な気候温暖化など気候変動が顕著となり、アジアを中心に世界中で自然災害が多発した。人口増加が続くなか、肥沃で生産性の高い農地が減少した。さらに、新たに発掘可能となった鉱物資源をめぐる争奪が厳しくなっている。こうしたなかで、世界の多くの箇所で、局地的な戦争・内戦が発生しやすくなっている。また、20世紀を通じ、世界を構成する基本的単位とされた国民国家の多くが、経済危機や経済格差拡大への対応に苦慮し、国家債務が累積し、統治機能が低下する事態となっている。

その結果、21世紀初頭の現在、さまざまな紛争・内戦や戦争によって生命の危機にさらされた多数の人々が、難民・避難民となる事態を迎えている（内藤 2015）。

これに対し、周辺国の協力だけではなく、国連など国際社会を通じた紛争解決プロセスが十分な効果を発揮しているとはいえない。また、紛争を武力により解決しようとする、内戦や戦争で生命の危機においやられる人々が増加する。

紛争地域から逃れた人々も、難民条約によれば、各自に固有な迫害を受ける恐れを立証できないと、難民としては認定されない。紛争から逃れても、移動する過程で、法外なブローカーへの支払を迫られ、生命の危険にさらされる場合があるのに加え、到着した国でも難民と認定されず十分な保護を受けられず、その子供たちが教育を受ける権利を保障されず放置される事態が発生する。

このように、グローバルな規模で危機が発生するようになった背景には、世界的な経済格差の拡大があると考えられる。若年層を中心とする移民の二世、三世の世代が、すでに、受入国の国籍を取得していながら、受入国の社会で社会の底辺に集中しやすいことも、世界的なテロ拡散の温床になったと考えられる。

これに対して、受入国の政府や地域社会が、外国人の受入国・社会への統合政策（ここでは、移民・外国人が、受入国・社会で権利を保障され、義務を遂行するとともに、積極的に受入国・社会の形成に参加することを促進する政策と考える）が確立できず、あるいは、十分に効果を発揮していない現実を認識すべきである（井口 2013）。

こうしたなかで、本稿のテーマであるグローバルなリスクの拡大の下での外国人の人権について論じるにあたっては、外国人という用語を広範に定義しておく必要がある。

従来の外国人の概念は、国籍の異なる国に移動した人々をさす意味では、外国人・移民一世を中心とした定義であった。しかし、これら外国人が、当該国の国籍を取得するだけで、これら外国人の基本的な問題が解決されているわけではない。むしろ、受入国の国籍取得の有無を問わず、外国人・移民の二世や三世の世代などを含め、外国に起源又は関係を有する人々を指すものとしなければ、議論が実態に合わなくなってしまうだろう。

さて、今世紀になってから、欧米だけでなくアジアでも、地域経済統合が進展しており、国際的な人の移動が活発化している。そこでは、労働力移動だけでなく、家族移民（結婚移

民、家族呼び寄せを含む)、帰還移民(過去に外国に移民した人々の子孫が、先祖の母国に移動する場合を含む)、定住化と外国人二世・三世の増加など、多様な動きが生じている。

こうしたなかで、国際的な人の移動は、そのプラスの効果を生かし、そのマイナスの効果にも予防的かつ的確に対処することにより、国と国の間の相互信頼を生み出し、共同による繁栄を実現することは可能であり、そのために叡智を生み出すことが必要である。こうして、移動する個々人とその後の世代に、新たな人生を切り開く機会と希望を与えることができるだろう。

このような視点から、国レベルの政策を改革し、国際協力を進めるだけでなく、移動する人々が個人として尊重され、受け入れた国・社会に貢献できるよう、市民レベルで人権意識を高める必要がある。

ところが近年、世界各地の内戦や紛争を契機とし、予期せぬ多数の人の国際移動が生じる事態が起きている。2015年夏には、シリアやアフガニスタンなどから欧州に多数の難民が流出し、世界の注目を集めた。東南アジアでも、軍事政権と対立を続けてきたミャンマーの少数民族¹が、周辺国に多数流出する事態が起きた。

また、アジアは長年、欧米へ人材を供給する地域であった。ところが今世紀になって、地域経済統合の動きが活発になり、アジア域内の人の移動が活発化している。そして、途上国から先進国への移民や労働者の移動ばかりでなく、先進国から新興国に移動する人材も次第に増加している兆候がある。

最近、高度成長を続けてきた中国経済が「新常态 (new normal)」という段階にはいるとされ、同時に、今後の成長力の維持のため、中国政府も、外国人人材の受入れ政策を進めることを明らかにした。

戦後、欧米からの独立を果たした多くのアジア諸国は、政治体制も民族や文化も多様である。これらの国々は経済発展を共通の目標とすることはあっても、社会問題や人権確保に関し、共同歩調をとることは少なかった。しかし、2015年12月末に発足したASEAN共同体は、経済発展の成果を、域内に均等に行き渡らせることを目標の一つとして掲げ、そのために、雇用の確保や労働者の権利保護を進めることを宣言した(ASEAN/ILO2015)。

以上のように急速に変化するアジア情勢に拘わらず、わが国の「外国人労働者問題」をめぐる政治レベルの議論は、問題設定そのものが、狭い意味の日本の国益の観点から、外国人労働者の受入れを議論するものになっている。このような風潮の下では、労働力受入れという国益以外に、送出国の国益や移動する人たち自身の権利の確保、社会参加の機会確保の必要性などが、ほとんど重視されることはない。

そもそも、日本の外国人政策は、1970年代後半のインドシナ難民の受入れと、1981年の難民条約の批准によって、大きく転換してきた。1952年のサンフランシスコ講和条約の発

1 ロヒンゲといわれるイスラム教徒の少数民族で、2015年4月に、船でマレーシアに到達した。

効後、朝鮮半島及び台湾出身で日本国籍を保有して日本に残留した 60 万人程度の人たちは日本国籍を失い外国人となった。ところが、日本国憲法には外国人の権利・義務に関する明示的な規定はなく、教育や社会保障などの権利は日本人と同等には保障されていなかった。しかも朝鮮戦争が勃発し、これら外国人を管理する外国人登録法が導入された（2012 年に廃止）。その後、在日韓国・朝鮮人などの定住化が進むなかで、1970 年代に発生したベトナム難民のボートピープルが日本にも押し寄せ、家族呼び寄せを含め、最終的に 1 万 1 千人程度が受け入れられた。

これに伴い、1979 年に日本は国際人権規約を批准し、1981 年には難民条約に加入した。それまで、国籍条項の含まれていた関係法令のほとんどが改正され、法的には内外人平等が実現したが、朝鮮・韓国籍の外国人に対する就職・結婚差別の解決には長い時間を要してきた。また、外国人登録に伴う指紋押捺制度は、廃止を求める運動が大きく高まり、2000 年に一旦は完全に廃止された。ただし、テロ対策を強化する目的から入管法が改正され、入国時に、外国人から電子指紋及び写真を採取する制度が 2007 年から実施されている。

こうしたなか 1980 年代半ばになると、「興行」目的で来日するフィリピン人、「デカセギ」（当時は、親族訪問目的で来日した）の日系人のほか、ビザ免除協定により入国し、不法残留する外国人の増加がはじまった。そこで、1988 年に経済計画及び雇用対策基本計画が改定され、1989 年に出入国管理及び難民認定法の大改正が行われ、1990 年 6 月から施行された。同法は、その後、多くの改正を経たものの 21 世紀の現在における外国人受入れ制度は、その基本的なシステムは 1980 年代終わりに形成された。

本稿は、こうした経緯を踏まえ、21 世紀における欧州の難民問題やアジア経済統合など、世界情勢の変化を踏まえつつ、わが国の外国人の権利と外国人政策について現状を整理し、その将来展望を行うことを目的とする。

第 1 に、グローバルリスクと欧州・中近東の難民危機について、その動向と背景や政策課題を欧州を中心に論じたいうえで、わが国の取り組みを考察する。

第 2 に、わが国の外国人労働者問題の経緯と制度・政策の改革の現段階について検討する。

第 3 に、アジアの労働市場の現状と展望を踏まえて、日本の外国人労働者政策の在り方について論じる。

そのあと、以下の 4 つの論点について掘り下げて議論する。その論点とは、①外国人高度人材受入れと流出超過への対応、②地域活性化と社会統合政策の確立、③東アジア経済統合下の社会的側面における連携、④長期的な移民政策の議論への対応についてである。これらの政策をめぐる議論を通じ、グローバルなリスクの拡大するなかで、外国人の人権の視点から、国・自治体及び市民の対応の進め方を考える。

第2章 グローバルリスクと欧州・中東の難民危機

第1節 世界規模の難民増加の背景

世界全体の難民数（この数値は国外への難民、国内の避難民及び人道的理由で滞在を認められた者を含む）は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によれば、2014年に5950万人に達し、2015年はさらに大きく増加したとみられる（UNHCR 2015）。これは、深刻な戦争や内戦又は様々な迫害が拡大していることを意味する。この間、日本の難民申請も急増し、2014年に5000件と記録を更新したが、難民認定件数は11件、このほか、人道的理由からの滞在を許可された者は100人程度にとどまる（法務省 2015）。

特に注目しなければならないのは、中東と北アフリカにおける紛争と難民の増加である。過激派組織「イスラム国家」（IS）の活動が広がっており、これは、イスラム教のカリフを首長とし、8世紀に定められたイスラム法に基づく組織とされる。これは、17世紀以降に確立した西欧型の国民国家とは全く異なる構造をもった組織で、各国との衝突が避けられない。

2011年に発生した「アラブの春」といわれる北アフリカ諸国での政変は、それまでに、これら諸国に西側諸国から輸出されていた武器が、テロ組織にわたるという深刻な結果をもたらした。また、欧米諸国によるテロ組織への空爆は、皮肉なことに、北アフリカ諸国の国民を悲惨な状態に陥れてしまった。もともと、この地域では若年失業が深刻であったが、欧米諸国に対する反感を高めた若者がテロ集団に参加した。生活の基盤を失った北アフリカの難民が、地中海をわたってイタリアやギリシャを目指したが、2013年及び2014年に、地中海で溺死した人々の数は各年に3500人前後に達し大きな国際問題に発展した（欧州委員会 2015）。

イタリアやギリシャにたどり着いた難民は、本来、ダブリン条約により、EUの外側の国境において、庇護希望者を保護し審査を受ける必要がある。しかし、経済危機に陥っていたギリシャやイタリアには財源も人員も足りなかった。イタリアの当局は、当時、1人当たり4百ユーロ程度の一時金を渡し難民がイタリアを去るよう促した（BBC 2015）。EUの域内には、英国などを除けば、シェンゲン協定の適用によって、域内での国境検査はなく、多くの人たちは経済が好調なドイツを目指した。

特に、2014年秋になると、シリアでの空爆が強化され、シリアからトルコやイエメンに移動し、さらに、陸路でドイツをめざす難民が急増した。ギリシャやイタリアだけでなく、トルコなど中東の収容施設にも、国際社会から十分な支援物資がとどかなかった可能性が高い。これらの人々は、スロベニアやハンガリーを経て、さらにオーストリア又は北欧を経由し、ドイツを目指している。特に、ハンガリーには、国内人口比でみて突出した膨大な難民が到達し、難民認定そのものが困難な状況に陥っている。

この間、シリアでは、アサド政権による迫害や、IS やアルカイダによる攻撃、それに、欧米諸国やアラブ諸国を加えた有志連合による空爆の危険が拡大し、隣国トルコに逃げ込んだ人や家族は、200 万人を超えた。このように、E Uにとってトルコは、難民流入の防波堤という重要な役割を果たしている。

N A T O加盟国の一つでもあるトルコは、シリアとの関係では、アサド政権、独立を目指すクルド人武装勢力、それに I S の勢力拡大に直面している。このため、トルコは、アメリカの集団的自衛権の発動要請を事実上拒否している。それは、トルコが多数のシリア難民を抱えるなか、自国民まで戦争に巻き込まれることを防ぐ措置ともみられる。

難民発生の原因は、アサド政権による国民の抑圧とアルカイダによるテロ、I S の勢力拡大の結果だけではなく、欧米を中心とする有志連合の空爆により、民間人、特に子どもや女性の被害も大きくなったことである。こうしたなかで、世界中から若者が数万人 I S に参加した模様である。E U諸国も、こうした極端な行動に走る若者を救いだす努力が進められている（三井 2015）。

北アフリカと中東では、今後 10 年間で若年人口が 5000 万人も増加するとの予測がなされており、地中海沿岸諸国の経済復興と若年者を中心とする雇用の創出は、E Uにとって放置できない課題となっている（井口 2014）。

2015 年 8 月 24 日、ベルギーでのテロ未遂事件をきっかけに、事態は急速に進展した。E Uへの難民の群れは、もはやおしとどめられない規模に達した。最初に行動したスウェーデンで、既に申請したシリアからの難民 2000 名に永住を認めると表明した。イギリスのキャメロン首相は、英国議会で 2 万人のシリア難民を再定住で受け入れることを表明し、E U全体での行動を促した。フランスのオランド大統領は、キャメロン首相を追うように 2 万 2 千人の受け入れを表明した。こうしたなかで、欧州委員会のユンカー事務局長は、E U全体で 16 万人の受入れ枠を提示したが、ポーランドやハンガリーなど中東欧諸国は、割り当てを拒否している。

同年 9 月、ドイツのメルケル首相は、同国の庇護権申請に上限はないと言明した。そのきっかけは、ドイツに入国した密航業者が放置したトラックで、70 名以上の難民が窒息死した事件だったといわれている（三井 2015）。しかし、難民流入の前線に立つドイツ・バイエルン州は、難民申請者をベルリンの首相府に向かわせるなどと表明し、連邦政府の難民受入れ政策に対して、公然と反旗を翻している（BBC 報道 2016 年 1 月）。

同年 11 月 13 日、IS によるとされるパリでの同時多発テロは、フランスのナショナリズムを掻き立て、フランス主導で、E Uは「テロとの戦争」という泥沼に入り込む結果を招いた。テロの実行犯は、フランス国籍を持つ移民 3 世で、一部に、シリアから入国した難民も含まれていた。

既に、IS は、2015 年 1 月に「シャリー・エブド」事件というテロを引き起こしている。これは、イスラム教の預言者ムハンマドの風刺画に対する反撃とされているが、E U首脳は「表現の

自由」という普遍的価値を盾にして抗議する姿勢を崩さなかった。フランスは、長年、カソリックに対する戦いのなかで「ライシテの原則」（政教分離）を確立したが、これが、近年、イスラム教徒にも適用されて、これらの人々の自由に強い制約を課している問題が指摘できる（内藤 2015）。

特に、フランス及び近隣諸国で、イスラム女性のスカーフ（ヒジャブ）の学校教育における着用を禁止し、同様に、イスラム女性の被るベール（ブルカ）を、公的な場所で禁止したことや、イスラム教の割礼や強制結婚の慣習も、対立を招く原因となっている。

こうしたなかで、外国人排斥的な運動が、ドイツでも高まりをみせるに至った。特に、ペギーダ（PEGIDA）は、「イスラム化に反対する愛国的欧州人」の運動であることを公然と表明している。こうしたなか、メルケル首相は、これら排外的なデモ行進に参加しないように国民に呼びかけている。しかし、難民による犯罪事件が発生するなかで、メルケル首相への支持率は次第に低下傾向をたどっている（BBC2016 年 1 月報道）。

なお、ドイツでもスカーフ問題があるが、その展開は、フランスとはかなり異なる。トルコ系ドイツ人の連邦議会議員が、イスラム女性にスカーフをとるよう呼びかけた結果、イスラム組織から、同議員の暗殺が予告されて深刻な事態となった（近藤 2007）。

ドイツ国内では、難民申請の拠点が数か所設けられ、審査の迅速化が図られている。連邦域内の市町村に難民受入れ人数が割り当てられた。幸い、ドイツ連邦政府の国家財政は大きな黒字で、難民受入れのため市町村への財政支援が可能とみられる。現時点のシリア難民には、高学歴者や技能者が比較的多く、人口減少の続くドイツで言語や職業訓練の支援によって、外国人人材を生かせる余地も大きい。

第 2 節 難民受入れの法的根拠

現代の難民対策の根拠は、1951 年のジュネーブ条約（難民条約）と、その後に定められた議定書である。当時、政治的・宗教的迫害を受ける恐れのある人々とは、共産圏から西側諸国への亡命者であった。世界中で地域紛争や内戦が拡大し対象を拡大した。

しかし、現実には、政治的・宗教的迫害を受ける恐れを、個々人の有する固有の理由で立証することは、容易でなく、難民認定率は、欧米諸国でも 10% 前後と低い。こうしたなかで従来から、条約に基づく「条約難民」以外に、国連決議に基づいて受け入れる「政策難民」受入れも行われてきた。さらに、難民認定を受けられない場合も、強制退去すれば帰国後に迫害を受ける可能性の在る者については、受入国は、権利に制限はあるものの人道的理由で滞在を認めている。

また、難民の受入れの手順は、A) 当該国へ直接の庇護希望者の受入れのほか、B) 第三国定住難民（難民キャンプに滞在する難民など）の受入れや、C) これら以外の人道的配慮を認めて合法的な資格を付与することなどがある。多くの場合、難民認定には多大な時間が

かかり、長い場合は、3年近くを要する 경우가少なくない。その間、庇護希望者の生活の維持には、受入国の財政や人材面の負担に加え、難民本人も、厳しい制約のなかで生活を強いられるという問題がある。難民認定の結果を急ぐ一方、審査が長期化したケースについて、条件付きで就労を認める国も少なくない。

このような事態に対し、UNHCRは、緊急な難民受入れと同時に、難民発生自体を抑制する国際的な努力を強く呼びかけてきた。これらが同時に進行しないと、受入れの許容限度を超えてしまい、難民受入れ政策は、決して成功しないからである（UNHCR 2015）。

いずれにしても、第1に、難民条約の締約国は、直接、当該国に庇護を求めてきた難民を保護する義務がある。条約難民に該当する限り、難民を受け入れるべきかどうかという議論自体が、難民条約を無視していると言わざるを得ない。第2に、本来は、難民条約の本旨にかえてみると、ある国で難民認定され、他の国では認定されないことはあってはならない。第3に、難民条約に従う限り、難民受入れ枠を設けるということは、本来、「再定住難民（resettlement refugee）」（第3国に受入先を変更して受け入れる難民）受入れの意味でなければならない。第4に、緊急に難民を受入れたあと、難民に定住又は永住の権利を付与する場合、受入国やその地域が難民を長期にわたり受入国社会に統合するための施策を準備しなければならない。

EUでは当面の難民対策として、以下の措置を発表した。1）EUの域外国境のホットスポットに難民申請拠点を整備するとともに、FRONTEx（EUの国境警備隊）などを改組・強化する。2）欧州委員会は、難民16万人を域内各国に再配分する機能を整備する。3）難民認定されない者のEUからの出国と出身国への再入国を促進する。4）2016年と2017年に再定住難民2万人の受入れをおこなう。5）EUの難民対策費1億ユーロに加え、隣国対策基金3億ユーロ、シリア信託基金5億ユーロなどを積み増すほか、UNHCRやWFPを通じた拠出を行う。なお、アフリカ緊急信託基金を設立する。ここにあげられた難民対策が、難民発生そのものを抑制する効果的な対策を含んでいるとはいえない。また、難民を受け入れるEU各国及び地域における外国人の受入れ国・社会への統合の在り方が問われている（European Commission 2016）。

第3節 統合政策導入及び改革の遅れ

EU主要国は、①1970年代初めの石油危機の時期から、域外外国人の受入れに対し規制的な政策を堅持してきた。それに加え、②1980年代以降、長期に滞在する域外外国人の受入国への「統合」（integration）を法的権利の強化を通じて促進した。③1990年代以降は、例外的に受入れ枠を拡大しつつ、域外からの労働力の送付圧力を経済協力により緩和する政策をとりはじめた。

それにもかかわらず、1990年代前半になると、長年、欧州諸国が講じてきた外国人の統

合政策の実効性について疑問がもたれる深刻な事態が発生した。域外出身の外国人の第2世代や第3世代が増加するなか、域外出身外国人と域内市民には言語能力や教育水準などの格差があり、それが就業率や失業率などに反映している。

第3世代になっても、格差が是正されないどころか拡大することは、これらの人々を「原理主義」に駆り立てる可能性がある。また、治安の悪化に関する懸念と同時に、各国で外国人排斥や人種差別的な動きが高まりかねない。欧州では、1990年代後半から21世紀冒頭にかけて、ドイツ、オーストリア、オランダなどでも、外国人が長期滞在を希望する場合、受入国言語の習得を奨励又は義務付ける動きが広がってきた。共通の言語は、異なる文化に属する集団が相互にわかり合うための唯一の手段であり、これがなければ、社会は細かい民族や宗教による集団に分裂してしまうからである（European Commission 2014）。

もともと、外国人政策には、「同化（assimilation）」と「多文化主義（multiculturalism）」という理念が存在し、相互に対極にあるとされてきた。欧州委員会は、外国人政策に関し、「同化」と「多文化主義」に関する果てしのない理念的論争を避け、外国人と受入国の双方が歩み寄ることにより、外国人の権利と義務を保障し、その社会参加を実現していくことを提唱し、そのための政策を「統合（integration）政策」と呼んだ。

ようやく、1990年代後半以降、EU各国で統合政策の改革が進展し、オランダの主導で、2004年7月に、EU版の「統合政策ハンドブック」が作成された。そこには、次のように書かれている。

「外国人の統合は、社会の一体性を維持し経済発展を実現する上で、不可欠である。外国人が、自分も社会の一員なのだと感じることができるよう、私たちは、外国人を公平に扱い、社会に参加するために正当な方法を行行使うことができるのだということを保障しなければならない。統合は、持続的で、双方向的なプロセスであって、それは、外国人と受入れ社会の相互の権利と義務に基礎をおいている。」

EU諸国では、EU規則に基づいて、6ヶ月から5年以上合法的に滞在する外国人に自治体レベルで投票及び立候補の権利を与えることができるとしている。また、自治体の特別の諮問機関に、外国人住民代表者の参加を求める場合もある（井口2013）。

欧州の難民問題は、改めて、欧州諸国の統合政策の改革への着手が手遅れになってしまったことと、それが、現在の大きな危機を招いたことを、浮き彫りにする結果となった。

世界難民の急増するなかで、日本への難民認定申請も増加傾向をたどり、2014年には、5000人に達した。しかし、実際に難民認定を受けたのは11名であった。なお、現時点で、シリアからの難民の認定を受けたのは3名だけであるという。

日本の場合、外国人政策が、出入国管理政策に偏り、国・自治体などに一貫した統合政策が存在していない。こうしたなかで、外国人労働者に対する政策への関心は高く、関係自治体に多文化共生ということばが広がり、日系ブラジル人や技能実習生などを支援する市民団体の動きは活発になった。しかし、外国人自身のコミュニティ形成は一部に限られ、少数言

語の通訳の確保自体が困難で人材養成も十分ではない。外国人人口は、2015年6月に217万人に達しているが、これが増加を続けると、まさに統合政策の導入の遅れによって、日本にも欧州と同じ問題が近未来に発生する可能性がある。

表1 日本への難民申請者数の国籍別推移

(人)

	平成24年		平成25年		平成26年	
1	トルコ	423	トルコ	658	ネパール	1,293
2	ミャンマー	368	ネパール	544	トルコ	845
3	ネパール	320	ミャンマー	380	スリランカ	485
4	パキスタン	298	スリランカ	345	ミャンマー	434
5	スリランカ	255	パキスタン	241	ベトナム	294
6	バングラデシュ	169	バングラデシュ	190	バングラデシュ	284
7	インド	125	インド	165	インド	225
8	ナイジェリア	118	ガーナ	114	パキスタン	212
9	ガーナ	104	カメルーン	99	タイ	136
10	カメルーン	58	ナイジェリア	68	ナイジェリア	86
11	イラン	46	フィリピン	59	フィリピン	82
12	中国	32	イラン	51	ガーナ	70
13	シリア	26	中国	34	カメルーン	70
14	ウガンダ	24	ウガンダ	31	イラン	68
15	エチオピア	21	ベトナム	30	中国	55
ー	その他	158	その他	251	その他	361
総数		2,545		3,260		5,000

資料出所：法務省入国管理局

注) 速報ベースでは、平成27年の難民申請数は7586人、難民認定者数は27人であった(法務省2026年1月23日付)

また、日本は人種差別撤廃条約を批准しているが、同第4条に基づき「ヘイトスピーチ」を取り締まれる実効ある機関を国内法で設置する規定を留保してきた。こうしたなかで、近年、「ヘイトスピーチ」に関する事件が急増し、2014年12月の最高裁判決で、京都市の朝鮮人学校に関する訴訟で、在日朝鮮・韓国人に対する「ヘイトスピーチ」を違法とする判決が確定した。しかし、日本には依然として、「ヘイトスピーチ」を取り締まる効果的な法令はない。そもそも「ヘイトスピーチ」は、不特定の集団に対する誹謗や中傷により、これらの人々に精神的損害を与えるばかりでなく、これらの集団に対する憎悪などを扇動し、社会の秩序を傷つけ、少数者の権利を侵害することから、同条約で禁止されてきたのである。

わが国では、男女差別や障がい者差別などについても、これを禁止する法令は順次整備されてきたものの、各種の条約に基づく人権侵害に対して効果的罰則がなく、いずれも実効性に乏しいことは否定できない。

外国人の受入れ国・社会への統合政策の導入・整備と併せ、国際条約に沿って、内外人平等と差別禁止の実効性を確保する法制度の整備が、国際的に難民受入れの責任を分担する必要が高まるなかで、次第に、法制度改革の緊急性が高まっている。

第3章 わが国の外国人労働者問題の経緯及び政策の現状

第1節 外国人労働者問題の経緯

わが国では、外国人労働者問題が、1980年代半ばの円高の進展と国内のバブル経済の形成で急展開した(井口2001)。1985年のプラザ合意以降の円高で、興行の資格で入国するフィリピン人などが急増した。また、ビザの免除されていたイランやパキスタンなどから、多数の人々が観光目的で入国して仕事を求めた結果、不法残留者が急速に目立ちはじめた。さらに南米日系人は、既に1980年代前半の時期から、親族訪問を目的に日本各地にやってきた。南米のハイパーインフレと失業などが背景になっていたからである。

円高不況のなかで、「前川レポート」(中曽根首相(当時)の私的諮問機関「国際協調のための構造調整研究会」報告書、1986年)が貿易摩擦の解消のための内需拡大の方針を示すと、日銀は低金利政策を強力に推し進めた。土地や金融資産の異常な上昇のなかで日銀は低金利政策を見直さず、1990年秋までバブル経済は拡大を続けた。地価の上昇で、都市部に立地する工場は、急速に郊外移転を余儀なくされた。

1990年6月施行の改正入管法の下で、南米日系人の受入れが増加するとともに、同年8月から中小企業団体を經由する外国人研修制度が始動した。1993年になって、この制度は、第2次臨時行政改革審議会の答申(国際化関連)により外国人技能実習制度として拡充され、国際研修協力機構(JITCO)が発足した。

ところが、1990年代前半は、わが国の労働市場には団塊世代の子どもたちが学卒として労働市場に次々と参入し、労働力人口の増加が著しかった。こうしたなか、バブル崩壊にも拘わらず、労働市場における過大な労働需要の発生は1994年まで続き、これが外国人雇用の増加を招いた。その結果、最大29万人に達する不法在留者が生じたが、その後、次第に南米日系人や技能実習生など、合法的な労働者に置き換える動きが進んでいった。

1995年4月の円高で1ドルが79円にまで達すると、製造業では、親企業からの価格引下げ要求に対応できない中小企業の縮小や倒産が増加するとともに、製造業の中国を中心とする海外移転が一挙に加速した。国内経済はデフレーションに陥り、労働コスト削減の圧力はサービス業にとどまらず、製造業でも広がり、非正規雇用化や賃金・労働条件の劣化が進ん

だ。しかし、南米日系人は、雇用の非正規化が進むなか、増加傾向を維持していた。

1997 年のアジア通貨危機の影響は、金融機関の経営不安をもたらした。中小企業で倒産件数が大きく増加した。その後、2000 年から 2001 年にかけては、大企業の雇用リストラが発生した。

しかし、2001 年 12 月の中国の WTO 加盟後、日本の対中輸出が急増し、製造業の国内回帰現象がみられるようになってきた。こうしたなかで、多くの南米日系人は、非正規雇用のままで定住化が進むとともに、地域では、自治体中心に、多文化共生施策が進展した。ただし、デフレの長期化で、それまで流入超過だった外国人高度人材が、流出超過に転じていった。

2008 年の世界経済危機後、派遣・請負に従事する南米日系人が大量失業し帰国促進策がとられる一方で、緊急経済対策による時限的予算が外国人施策に大量に投入されたが、外国人の権利保障、社会保険の改善と加入の徹底、日本語学習機会の保障などに関する制度的インフラ整備は、ほとんど進まなかった。地域によっては、南米日系人のコミュニティが崩壊し、アジア系のコミュニティが形成され、定住外国人やその子どもたちの支援について自治体間格差を生じつつある。

世界経済危機で一時減少したとみられるものの、2014 年 10 月時点の外国人労働者数（雇用対策法第 28 条の雇用状況届の出された人数。在日韓国・朝鮮人など特別在留者は含まない）は 79 万人となっている。本制度が義務化されたのは 2007 年であって、全数が把握されているとはいえない。推定によれば、2014 年末時点で概ね 90 万人以上の外国人労働者が就労している（井口 2015）。

第 2 節 外国人政策改革の現段階

1990 年施行の入管法の枠組みに基づく外国人政策を、日本政府自身で改革しようとする動きは、2006 年夏に内閣府内で始動し、2009 年 3 月に入管法・住基法改正案が国会に提出され、衆議院で修正され、7 月中旬の会期末に参議院で可決・成立した。このうち、2010 年 7 月に技能実習制度関連部分²が施行され、2012 年 7 月に改正法全体が概ね発効した。

本改正は、1950 年代に、在日朝鮮・韓国人を管理する目的で立法された外国人登録法を廃止する点でも、重要な意味を有する。これにより外国人登録証は廃止され、入管法に基づいて、合法的に在留する中長期在留者に対してのみ、在留カードが発行されることになった。2006 年当時、内閣府には、入管法改正に関する二つの異なるビジョンが共存していた。

第 1 は、犯罪対策閣僚会議（在留管理ワーキンググループ）のビジョンである。当時、テロ対策の強化を当面の課題とした「犯罪対策閣僚会議」の下に、「在留管理ワーキンググルー

2 技能実習の在留資格の創設と関連の入管法改正と、技能実習生への労働法の適用を含む。

ブ」(関係省庁の課長会議)が設置され、法務省入管局は「インテリジェンスセンター」などの構想をまとめ、外国人在留情報の「一元的把握」を主張し続けていた。自治体には、その情報を法務省が提供するという方針であった。

しかし、出先が80程度しかない出入国管理行政において、単独で、外国人在留状況を「一元的」に把握して政策を実施するなど現実性に乏しかった。それにも拘わらず、当時の関係省庁の課長会議では、法務省がそれを単独で実施する意向なら他省庁は制止しないという意味で承認されたにすぎない。

第2は、規制改革・民間開放推進会議(海外人材タスクフォース)のビジョンである。規制改革・民間開放推進会議の国際経済ワーキングチームは、経済団体に加え、外国人集住都市会議など地方自治体からの意見を踏まえ、出入国管理政策と並び、地域・自治体レベルの外国人政策(多文化共生政策)を第2の柱とする方向性を明記していた。

このビジョンは、第3次答申の前文に書かれていた。このため、「規制改革と民間開放に関する3ヶ年計画」においては、個別の規制改革の項目は記載されたものの、当該答申の前文に書かれたビジョン自体は閣議決定事項に含まれなかった。しかし、この3ヶ年計画は、施策の実施の主体者と期限を明記しており、閣議決定され、関係省庁を拘束した。その結果、2009年7月には、法務省と総務省の協力の下で、改正法を成立させることができた。

法改正により、外国人の住民としてのデータも、デジタル化され、オンライン化されることになった(住基ネット)。同時に、法務省から自治体への情報提供も迅速化した(LGWAN: 地方行政情報システムを使用)。これによって、住居や職場の移動があっても、継続的に権利・義務関係を確認し、これが欠けている場合には、これを是正する支援を行うために活用されるべきものである。

このように、改正入管法は、法務省の掲げた「在留管理の一元化」という題目とはやや異なり、雇用対策法改正(厚生労働省)、住民基本台帳法改正(総務省)などを基礎とし、関係省庁間及び関係省庁と自治体の間のネットワークによって機能する性格のものである。

なお、総務省は、改正住民基本台帳法に基づき、合法的に滞在する外国人だけが住民基本台帳に記載されるようになった後も、従来は外国人登録されていた不法残留者に対し提供されてきた、基本的人権に関わる行政サービス(例えば、母子保健や公立学校入学など)については、法改正前と同様に提供することとした。この取扱いに関し、衆議院での与野党修正協議を踏まえ、改正住基法付則第23条が追加された。

しかし、改正法施行後、自治体は、合法的な(中長期)在留者に交付される在留カードを所持せず、したがって住民基本台帳に登録できない外国人住民の存在を認知している場合も、法令に基づく記録はもはや作成できないという不正常な状況を生んだ。また、これらの人々に対する行政サービスは従来通り変更ないと総務省自治行政局の通達が出されただけで、立法措置で明確にすることは見送られたことは、不法残留者や無国籍者の人権に関して将来に課題を残した³。

雇用対策法第 28 条に基づく外国人雇用状況届においては、特別永住者でない旨の確認のため、外国人本人に対し在留カードや特別永住者証の提示を求めざるを得ないため、人権問題の発生する恐れが指摘されていた。幸い、今のところ、この問題が顕在化したという状況はみられない。

外国人に関するデータがオンライン化されたにも拘わらず、在留カードについては、旧法の外国人登録証と同様、常時携帯義務が規定された。ただし、衆議院での法案修正で、特別永住者証については、当初予定された常時携帯義務に関する条項は削除された。

外国人住民の権利・義務関係を確認する観点からは、入管法第 20 条及び第 21 条の在留資格の更新・変更に際し、国税・地方税の支払状況や健康保険への加入を確認することが、入管のガイドラインに記載された。しかし、地方入管の窓口で確認を行い、無保険状態の外国人を発見したとしても、健康保険のみならず広く社会保険の加入を担保する実効ある措置は、厚生労働省のデータシステムの未整備が背景となって見送られた⁴。ここでも、国と地方の関係機関の協力によって、外国人の権利・義務関係を確保するという重要課題が、法律には明記されないままに残されている。

なお、外国人の氏名を、在留カード及び住民基本台帳に記載するにあたり、パスポート記載のアルファベットに統一（通称の漢字名も記載）された。外国人雇用状況届のデータについても、同様の措置がとられることになった。しかし、労働・社会保険のデータの記載方法も統一された状況にはない。将来的には、本人確認をしたうえで、これら保険加入の状況をデータベースで照合できるようにする必要がある。

こうして、外国人住民のデータが住民基本台帳に取り込まれたが、外国人住民の正確な状況把握を進めるために、自治体職員にアクセス可能な情報は依然として少ない。自治体の施策の推進にとっては、外国人の出身及び滞在履歴に関する情報、それに、現在の雇用状況に関する情報、さらに、子どもの権利確保に関する情報へのアクセスを確保する必要がある。これによって、権利に欠けた外国人が発生することを防ぎ、積極的な社会参加を促すことができると考えられるからだ⁵。

そのような意味から、多文化共生のための制度的インフラの構築は、今回の法改正によって、やっと端緒についたばかりである。外国人の権利の尊重と義務の遂行を進める観点から、入管行政のデータシステムのみならず関係行政の情報システムを改善し、必要な時に照合す

3 総務省は、内閣府との法令協議では、旧外国人台帳に記載された不法在留者や無国籍者を一旦台帳に移行し、その後、新たな対策を実施するとしていた。実際は、住民基本台帳に移行させる者は合法的な在留資格を有する者に限定され、総務省地方行政局長通達を全国の自治体に発し、付則第 23 にかかる措置を終了した。

4 神戸市議会が請願を採択し、外国人に社会保険加入を強制しないように求める請願を採択し、関係する国会議員からは、法務省が強い措置を取らないように働きかけがなされ、ガイドラインの実効性はさらに低下してしまった。

5 就労場所に関する情報は、外国人登録には含まれていたが、改正法においては、自治体は、雇用状況に関する情報にアクセスすることができず、外国人集住都市会議は、改善を求めている。

ることを可能にすることは、外国人本人や居住する自治体の利益に合致するので、個人情報保護とのバランスをとりながら、着実に実現を図る必要がある。

将来的に、わが国に滞在する外国人の成人及び子どもたちに日本語学習の機会を保障し、日本に関する基礎知識や外国人個人の権利・義務に関するガイダンスを実施して、その受講状況を記録することも視野にいれる必要がある。

若年、女性、障害者などと並んで、外国人についても、職業あっせんだけでなく、職業訓練の実施、住宅の確保、健康リスクへの対処、多重債務などの法的支援、日本語学習の支援、子どもの教育、最低生活の確保など多面的に支援を効果的に行うことが必要である。

こうして、地域において外国人にも日本人と同様のセーフティ・ネットを広範に整備するには、国の職業安定機関と地方自治体が情報を共有し協働するための組織の設立を根拠づける法令の整備が必要である。ハローワークと市役所の合同組織では情報共有が可能になり、雇用だけでなく、住宅や医療、教育など、総合的な支援がしやすくなるからである⁶。2008年秋の経済危機に対応する緊急雇用対策において、ハローワークと自治体の外国人雇用ワンストップ・サービスは各地で試行されたが、十分な機能を備えず、次第に停止へと追い込まれていった経験がある。

日系人に対する雇用対策のうち、日系人就労準備研修においては日本語講習が実施され、2015年度から、定住外国人向けの日本語講習に拡充されている。ただし、これは依然として予算措置に基づく施策である。加えて、外国人でも受講可能な職業訓練科目を増やすことや、訓練期間中の所得保障や住宅支援を強化することも、将来に向けた雇用対策の課題である。

なお、同一の在留資格での再来日を禁止するという条件の下で、日系ブラジル人に帰国奨励金が支給され、約2万人が帰国した国の施策に対しては、評価が分かれている。この措置が実施されて、2012年4月で3年を経過したが、同一の在留資格での入国は認められなかった。結局、2013年10月に、再来日の禁止措置は解除されたものの、1年以上の雇用契約を予定することが、新たな条件として課せられた⁷。

いずれにせよ、経済危機という異常事態のなかで、外国人雇用対策が進展したことは事実であった。その多くは予算にしか根拠を置かない措置で、法令上の根拠に関する解釈が明確ではない。しかも、政府が、緊縮財政に転じれば、自動的に予算が減額され、施策が終了してしまう危険を伴っている。緊急措置についても、本来、法的根拠を明確にして実施すべきであった⁸。

6 こうした合同の組織を、ハローワークと市役所で、契約ベースで実施し、外国人施策を一体で実施できるのは、現時点では、岡山県総社市のみである。

7 日系ブラジル人の入国者は回復せず、2015年6月時点で、在留者数は下げ止まっている。

8 内閣府の定住外国人施策に関する行動計画（2015年3月）には、施策は列挙されているが、実施目標や実施期限などは、外国人集住都市会議の要望にもかかわらず、明示されなかった。

ここで、外国人技能実習制度改革の動向に注意を払う必要がある。外国人研修制度は、既に1990年8月に、中小企業団体を經由した「団体監理型」受入れによって拡大した。1993年には、関係5省庁により、「外国人技能実習制度」がスタートし、国際研修協力機構(JITCO)が、運営のための中核的な存在となった。「外国人技能実習制度」は、その後、何度も改革された。受け入れ人数の拡大傾向が続くなか、制度の濫用を予防し、失踪者を減らし、制度の持続性を確保するには、制度の厳格化と適正化指導だけではもはや限界があった。

こうしたなかで、2009年7月の改正入管法には、研修生の実務研修への労働法適用が盛り込まれた。これは、遅きに失した措置ともいえるものである。加えて、受入れ団体の責任の強化、ホットラインの拡充、「初期研修（技能実習生が自らの権利を守れるようにするための研修）」など、研修・実習生の視点からの改革が進められた(JITCO 2014)。

この間、2012年から高度人材のポイント制度が実施されていたが、2013年の法改正で、新たな在留資格「高度専門職」が設けられ、2014年4月から施行された。

2015年の通常国会には、技能実習制度改革のための法案が提出された。これにより、受入機関の許可制、不正行為に対する罰則、実習生の権利保護と実習先変更の円滑化などの措置の実現が予定された。同法案は、残念ながら、継続審議となっている。技能実習生については、東日本大震災で減少したが、近年、受入れ数が増加に転じて17万人に達し、同時に失踪者が増加しているため、制度の更なる改革を急ぐ必要がある。

技能実習制度をめぐるのは、廃止論と改革論の双方が拮抗した状況にある。実際、アジアにおける低技能労働者の移動には、しばしば悪徳な仲介者が介入して、国連の定義による人身取引に該当する場合が少なくない。近年は、インドシナ半島と中国の間の人身取引も増加して、問題になっている(ASEAN/ILO2015)。

こうしたなかで、低技能労働者受入れに関するマネジメントの経験を積むことは、日本のみならず、東アジア諸国が取り組まなければならない重要課題となっている。将来において、東アジア地域における低技能労働者の保護や移動の円滑化のため、共通した仕組みを構想するうえでも、重要と考えられる。

なお、2001年9月11日の同時多発テロ以来、テロ対策として入国時の水際対策が進展し、不法残留者の摘発が強化されたことを指摘していかねばならない。この間、不法滞在者の自発的退去を促進する措置がとられたほか、在留特別許可の件数も増加し、不法残留者は、政府目標を達成して半減した。

同時に、2015年5月からは、東京オリンピックなど当面の人材不足に対応するため、建設・造船の分野で、技能実習生の受入れ期間の5年への延長などを軸とする受入れ拡大がはかられた。2015年度内の受入れは、建設業では500名程度になる見込みと伝えられている。

介護の分野でも、高い離職率という構造的な問題を抱えたまま、緊急的な措置として、技能実習制度の拡充の検討が進められている。国家戦略特区においては、2016年4月からの家事労働者の受入れを行う基本的な方針が決定され、介護サービス事業者に雇用され、その

提供する施設に居住して、個人の自宅に通勤することを条件に、受入れの準備が進められている。

しかし、アベノミックスの成長戦略に含まれていた中長期的な視点からの外国人政策の検討（移民政策と誤解されないという条件が付されている）については、2015年6月の見直しにおいては、新たな考え方は打ち出されなかった。したがって、2015年9月公表された「第5次出入国管理基本計画」には、技能実習制度の改革（新たな法制度の導入）に加え、難民認定制度の改善（例えば予備審査制度導入の検討）などが盛り込まれたものの、抜本的な改革には踏み込めなかった（法務省 2015）。

第4章 アジアにおける国際的な人の移動の状況と政策の方向性

第1節 アジアの労働市場をめぐる現状と展望：外国人労働者政策の在り方

アジアでは、人口の少子化が急速に進んでいる。特に、合計特殊出生率が2.07を下回る超少子化によって、若年人口が減少に転じるとともに、長期的には、国の人口規模を維持することは困難になり、年齢構成の不均衡が顕著になり、急速な高齢化が進展する。同時に注目すべきことは、子ども1人当たりの人的資本投資が増加することであり、具体的には、子ども1人あたりの教育費が増加し、大学進学率が上昇するとみられる。この動きは、同時に、若年人口の過度の大都市への集中をもたらしている。

特に日本では、20年近く続いたデフレーションの下で顕在化しにくかった労働市場の需給ミスマッチが、アベノミックスの実施によって急速に顕在化している。今後、経済成長率が回復すれば、これらが一層深刻な問題となることは必至である。

これらの労働需給ミスマッチは、高度な人材、中間的技能及び低技能など広範囲に及ぶことと予想される。したがって、国内における人材確保の努力に加え、外国人労働者政策を、どこまで拡充して対処すべきかが問われているのである。

特に、若年層の高学歴化と都市への移動の結果、高学歴者のみならず、ミドル・スキル及びロースキルの分野で労働需給ミスマッチ⁹が顕在化しているにもかかわらず、ミドル・スキルについては、在留資格が整備されず、留学支援も行われていない。そこで、大卒者をめぐる需給ミスマッチと、ミドル・スキル以下の低技能労働者の需給ミスマッチについて考え

9 経済学では、労働需給ミスマッチを狭く定義し、労働需要と労働供給がありながら、質的にマッチしないことのみを意味する。しかし、現代では、労働需給がマッチしたように見えながら、不本意就職であったり、就業を継続できず短期間に離職したり、厳しい仕事で就業意欲を失い無業化するケースが、多数発生している。したがって本稿では、労働需給ミスマッチの概念を、不本意就職及び早期の離職並びに就労後に無業化する場合を含めて考察している。

る。

① アジア出身の大卒者の就職市場と留学生

アジアの多くの大学教育の質は、欧米の主要大学の基準からみると、依然としてかなり不十分といわざるをえない。そして、質的な保証のないまま大学教育を受けた多数の若者が、アジア各国で、労働市場に参入しつつある。日本の場合は、学卒労働市場は、転職市場と分離されており、大卒者の就職問題は、それほど深刻になっていない。しかし、韓国、中国、インドをはじめ、大学の定員が急増した国々では、大卒者の就職難は深刻な問題となっている。

一般的に、新興国では経済のサービス産業化の進行は過渡的な段階にある。中国は、特に製造業への依存度が高い。多くのアジア諸国では急増する大卒者に適した雇用機会を提供することが困難であるし、国内労働市場では、大学生の「エンプロイアビリティ」（就業能力）が、低いままにとどまる（OECD 2012）。

こうした状況のなかで、アジアの中間階級とみられる人々には、域内のみならず、欧米への留学に活路を見いだそうとする傾向が強くみられる。こうして、アジアから欧米諸国で教育とキャリア形成の機会を求め、留学生の国際移動は増加傾向を維持するとみられる（British Council 2004）。同時に、アジア域内でも、留学目的の国際移動は増加している。このような背景に、欧米先進国の大学が、アジアの優れた人材を取り込むことを目的として、アジア諸国に分校を建設する傾向がみられる事情もある。

こうしたなかで、先進諸国では、従来の労働力移動型にかわり、新たに「人材移動型」の移民連鎖（Chain Migration）が形成されつつある（井口 2015）。

1960年代を中心とする「労働力移動型」の移民連鎖では、単身で先進国へ出稼ぎ就労する外国人労働者が想定され、ローテーション方式で帰国すると考えられていた。

ところが、一方で、企業側では、外国人労働者の滞在期間を延長して、その蓄積した技能を活用しようとする動きが強まり、他方で、外国人労働者は、同国人のコミュニティ形成が進み、あるいは、母国から、配偶者など家族を呼び寄せる動きが強まってくる。こうして、呼び寄せた家族とともに、外国人労働者は定住化の道をたどるとされてきた（井口 1997）。

これに対し、1990年代以降においては、「人材移動型」の移民連鎖が先進諸国でみられるようになっている。そこでは、先進国に移動するのは、留学を目的とする学生である。従来は、留学生は、卒業し又は学位を取得すると、そこで得られた知識・技術を母国に移転するため、帰国するのが原則とされていた。ところが、学位を取得した留学生に対して、求職活動を行うことを認め、ふさわしい就労機会が得られた場合には、滞在資格を変更し、留学先の国内で就労し、ビジネス経験を積むことを認めるように変化した。

そこで重要なのは、滞在資格の変更（adjustment of status）である。こうして、学位を取得した留学生に、受け入れ国にとっても有益と考えられる留学生を選択して就労できる資格を与え、さらに、さらなる滞在を要件として安定的な滞在の権利又は永住権の取得を容易に

する措置を講じるようになった。(井口 2014)。

統計的にみると、アジア諸国から欧米諸国への留学生の移動は依然として増加傾向にあり、2013 年のアメリカの留学生受入れは 76 万人で過去最高を記録した。しかし、欧米経済の成長力が回復するには、依然として時間を要し、留学先の国で就労機会を見つけることは、アジア系外国人にとって厳しい。

特にアメリカでは、アジア系の留学生が増えすぎたとして、学位取得後の就労ビザ発給を制限的にする動きもある。欧州では、債務危機を回避する財政緊縮 (austerity measures) の影響や、高失業を背景とする反移民感情から、外国人人材の就職は一層狭き門となっている。

その結果、欧米に留学したアジア人材が、アジアに還流する動きが高まりつつある。こうしたなかで、日本を含むアジア諸国において、還流するアジア人材に対し雇用の受け皿を用意する必要がある。

② ミドル・スキル及び低技能労働者の労働需給ミスマッチの動向

さらに注目すべき問題は、進学率上昇と裏腹に、各国内でミドル・スキル (中間技能) 職種との需給ミスマッチが拡大していることである (井口 2011)。すなわち、高校卒業後、2～3 年の技能形成を要する職業分野に若者が就労せず、大学進学する傾向が強まっているのである。こうした傾向は、欧米諸国で既に深刻になっているが、アジアでも、日本や韓国、台湾などの国・地域で、顕著な動向となっている (Cochan, Finttord, Osterman 2013)。

日本の場合、電気工、機械工、自動車修理工、航空機修理工などものづくり系の職種に加え、美容師、保育士、介護福祉士などの福祉・介護系分野でも、専門学校のだ員割れなどの状況が深刻化しており、人材育成を支援する積極的な対応策が求められている (井口 2011)。

ミドル・スキルの分野における労働需給ミスマッチの進む速度は、日本とアジア諸国、もしくはアジア諸国間でもかなり違いがある。しかし域内の労働需給ミスマッチを埋めるため、国際的な移動のニーズは急速に高まることが予想される。

欧州諸国では、国内の人材では養成が困難な分野について、「需要不足リスト (shortage list)」を作成し、こうした分野では、外国人に対する技能訓練を強化すると同時に、こうした場合は、「労働市場テスト (labor market test)」(国内の求人を、国内の求職者で充足できない場合に限り、国外からの外国人労働者の受け入れを認める仕組み) を免除する措置がとられてきた (井口 1997)。

なお、欧州諸国では、ほとんど技術や技能を必要としない低熟練の仕事では、国内の不就業者や長期失業者を労働市場に参入させ、自立を促進するために活用する動き (activation) が広がっている。その意味で、これらの職種に国外から労働者を受け入れる政策は、先進国ではもはや現実的ではないと考えられる。

日本では、長年、「単純労働者」を受け入れるべきかという議論が続けられてきた (井口

2001)。このような議論は、日本国内でも、若年を中心とする失業問題や無業者の滞留が進んだ結果、あまり意味をもたなくなっていると考えられる。

むしろ、「いわゆる単純労働者」を受け入れないとした結果、日本は、ミドル・スキルや低技能労働者に対する門戸を閉ざすことになる。その結果、ミドル・スキルの人材養成を日本人のみならず、外国人についても支援するための施策は、最近になるまで実施されなかった。

また、「ローテーション方式」による低技能労働者の受け入れの経験は、外国人技能実習制度としてのみ、継続されてきた。東アジア地域における労働需給のミスマッチの緩和に積極的に対策を講じるためには、こうした外国人労働者受け入れの経験を積んで、ノウハウを改良することは非常に重要な課題である。したがって、外国人技能実習制度は、受入れ機関の不正行為の防止や、技能実習生の人権保護の実効性を高める改革を、さらに重ねていく必要がある。

第2節 外国人高度人材受入れと流出超過への対応

今世紀になって、アジアの新興国経済の成長は目覚ましいものがある。これに対し、日本では、1990年代後半からデフレーションのなか生産性の低迷が続き、価格競争に走り、デフレが悪化するという悪循環が生じていたとみられる（深尾 2012）。

2013年4月の日銀の大胆な金融緩和と円高是正の動きが、急速に日本企業の収益改善をもたらし、株価上昇や翌年の消費税引上げを背景に個人消費が回復し、2013年の日本のGDP成長率は大幅に上方修正される見込みとなった。また、円安の影響で、エネルギーや原材料費を価格に転嫁する動きが表面化し、消費者物価は上昇に転じたようにみえる。しかし、世界的な原油・資源価格の低下のなかで、消費者物価上昇率2%の目標は1年先送りされており、デフレーションからの脱却には時間がかかると予想される。

こうしたなかで、外国人留学生の受入れは、先進国における高度人材の受入れの重要なルートとして認知されるようになった。受入国で学位取得後、資格変更して就労し、さらに永住権を取得することが、今世紀における外国人政策のベストプラクティスの一つとみなされている。

しかし、近年、グローバル化の主役が、先進国から次第に新興国へ移るにつれて、先進国の受け入れた高度人材が新興国に新たなチャンスを求めて帰還する者が多くなっている。ただし、新興国から先進国への留学生は、依然として増加傾向にあり、先進国の人材流出の流れが見えにくくなっている。人材の流出防止には、子弟の教育や家族の就労などを含め包括的な定住促進策が不可欠になっており、日本の取り組みは十分でない。

実際、日本では、今世紀になって、「高度人材」の入国より、出国が上回る傾向がみられる（表2）。その背景に、日本のデフレーションの進行で賃金水準が低下していることや、中国な

ど新興国経済が台頭し、母国で雇用機会を求める者が増えていることがある（井口 2015）。

それにも拘わらず、「高度人材」の在留者が維持され又は増加しているのは、外国人留学生が、日本国内で学位を取得し、在留資格を変更して、就職しているためである。同時に、こうした「高度人材」は、3～4年程度就労してから、離職・出国してしまう。

表2 在留資格「人文知識・国際業務」における人材流入・流失と在留資格変更

年	流入	流出	純流入	留学の在留資格から変更	在留(旧登録)外国人
2002	101,178	102,196	-1018	1,949	40,861
2003	98,512	99,287	-875	2,378	44,496
2004	112,828	114,705	-1,877	3,417	44,493
2005	126,137	126,931	-794	4,159	47,682
2006	132,843	134,105	-1,260	5,938	57,323
2007	142,643	145,134	-2,491	7,304	61,763
2008	144,478	147,211	-2,733	7,863	67,291
2009	145,217	147,498	-2,281	6,677	69,395
2010	147,215	149,645	-2,428	5,422	68,467
2011	159,786	164,805	-5,019	6,006	51,687
2012	152,834	157,153	-4,319	7,565	69,728
2013	161,476	162,646	-1,170	—	72,319

出所：法務省「出入国管理統計」及び「在留外国人統計」などから筆者作成。

注）登録外国人数には、再入国許可を得て出国した外国人を含む。以下同様。

この傾向は、英語力の高い自然科学系の人材を中心に顕著である。したがって、受け入れ企業の人材管理の改善は、大きな課題となっている。ただし、社会科学系の人材には、就労後、日本で永住権を取得し、家族と定住する者も存在する。新たな永住権取得者は、年間3万人前後に達し、2015年6月時点の在留者217万人の半分が永住権を有する。

日本における外国人人口の流出と規定要因について検証してみよう。世界経済危機による製造業を中心とする大規模な雇用調整、東日本大震災による複合的災害の影響は、最近の日本をめぐる国際的な人の移動に、今までにない複雑な影響を与えてきた。また、わが国では、2005年から日本人の人口減少が進んでいるのみならず、2008年からは、外国人人口の純流出が大きくなった。

同時に、円高が是正されても、アジアへの海外展開に大きく踏み込んだ日本企業の立地選択が、にわかに変更される見込みは少ない。国内における設備投資の動向は、依然として低調に推移している。地方経済においては、大幅な損失を計上したエレクトロニクス産業を中心に、大規模な産業・雇用調整が進み、地域の産業競争力は一層低下する可能性がある。製造業のアジアへの移転が進むなかで、産業と人口が共に流出して地域経済が疲弊する危惧がある。

もっとも、世界経済危機の前から、日本の地方経済と東アジア経済の間のつながりは、次

第に深化してきた。そこでは、貿易や投資の活発化だけでなく、多様な人的交流の進展を伴う。観光・商用など短期滞在者、研修・技能実習生、日系人や永住者、専門・技術職労働者、経営幹部など、多様な人的交流の拡大を伴う経済統合を実現することで、地方経済の活性化をもたらす可能性がある（佐藤・井口 2011）。

また、日本国内の少なからぬ地域・自治体では、外国人との共生が、地域の再生にとって不可欠だという見方も生じている。この現実こそが、過去 10 年余、地域での共生を促進する外国人政策の改革の重要な原動力となっている（外国人集住都市会議 2014）。

世界経済危機の発生以後、製造業のほか金融業でも雇用削減を生じ、確かに、外国人の流入は大きく減った。また、2011 年には震災後には、大量の出国が発生した。それにも拘わらず、日本の外国人人口は 200 万人台を維持し、次第に増加に転じ、2015 年 6 月には、合法的な外国人在留者は 217 万人に増加した（表 3）。

表 3 国籍・地域別在留外国人の推移

国籍・地域	平成19年末	平成20年末	平成21年末	平成22年末	平成23年末	平成24年末	平成25年 6月末	平成25年末	平成26年 6月末	平成26年末	平成27年 6月末	構成比 (%)	対前年 末 増減率 (%)
	(2007)	(2008)	(2009)	(2010)	(2011)	(2012)	(2013)	(2013)	(2014)	(2014)	(2015)		
計	2,069,065	2,144,682	2,125,571	2,087,261	2,047,349	2,033,656	2,049,123	2,066,445	2,086,603	2,121,831	2,172,892	100.0	2.4
中国	593,993	644,265	670,683	678,391	668,644	652,595	647,310	649,078	648,734	654,777	656,403	30.2	0.2
0	582,754	580,760	571,598	560,799	542,182	530,048	526,578	519,740	508,561	501,230	497,707	22.9	-0.7
フィリピン	182,910	193,426	197,971	200,208	203,294	202,985	206,805	209,183	213,923	217,585	224,048	10.3	3.0
ブラジル	313,771	309,448	264,649	228,702	209,265	190,609	185,694	181,317	177,953	175,410	173,038	8.0	-1.4
ベトナム	36,131	40,524	40,493	41,354	44,444	52,367	61,931	72,256	85,499	99,865	124,820	5.7	25.0
米国	50,858	51,704	51,235	49,821	49,119	48,361	49,218	49,981	50,515	51,256	51,523	2.4	0.5
ネパール	8,417	11,556	14,745	17,149	20,103	24,071	27,588	31,537	36,107	42,346	48,403	2.2	14.3
ペルー	55,487	56,050	54,607	52,385	51,471	49,255	48,995	48,598	48,263	47,978	47,800	2.2	-0.4
台湾	-	-	-	-	-	22,775	29,468	33,324	36,965	40,197	45,209	2.1	12.5
タイ	34,547	36,560	37,812	38,240	41,316	40,133	40,704	41,208	42,270	43,081	44,175	2.0	2.6
その他	210,197	220,389	221,778	220,212	217,511	220,457	224,832	230,223	237,813	248,106	259,766	12.0	4.7

注1) 平成23年末までは、外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格を持って在留する者及び特別永住者数の数である。

注2) 平成23年度末までの「中国」は台湾を含んだ数である。

注3) 平成24年末以降の「台湾」は、既に国籍・地域欄に「台湾」の記載のある在留カード又は特別永住者証明書の交付を受けた人の数であり、在留カード又は特別永住者証明書の交付を受けていない者は、中国に含まれる。”

男性	943,437	45.7	2.3
女性	1,123,008	54.3	1.0
総数	2,066,445	100.0	1.6

(参考) 外国人登録者数	2,152,973	2,217,426	2,186,121	2,134,151	2,078,508
-----------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

資料出所：法務省入国管理局

今後、新興国との関係強化など、国際的な経済とのつながりを拡大・強化する取り組みに加え、地方都市が外国人との共生を進める取り組みは、人口減少の続く地域における新たな希望となっている。

第3節 地域活性化と統合政策の確立

ブラジル日系人が減少するなかで、アジア系の外国人が増え、ニューカマーと言われる外国人が定住化し、その二世が成人しつつある。既に、在留外国人の半数が永住権の取得者である。これら外国人住民に対する医療、教育、言語、雇用、社会保障、住宅、そこに防災対策は、多文化共生政策と呼ばれている。

しかし、近年、南米日系人1世などが非正規雇用の労働市場に滞留する問題が認識されるようになった。その二世や三世は、生活言語の習得の問題は少ないが、学習言語の習得に依然として困難が大きく、高校進学率は日本人の子どもと比べて有意に低い（外国人集住都市会議 2014）。こうして、外国人の若者が、親と同様のキャリアと低所得階層を形成するリスクが増大しつつある。

したがって、新たに外国人労働者を受入れることだけが重要なのではなく、定住外国人に対する労働・社会政策（言語、教育政策を含む）の必要性は一層高まっている。現状では、これらの施策は、国の予算措置で実施するものが多く、制度によるサポートを欠いている。このため、緊急経済対策の終了で、予算が大きく削られてしまった。外国人住民の支援にかかわってきた方々の多くは、ボランティアである。なお、定住外国人が集住地域を形成するケースで、老朽化した公共住宅に外国人が集住することは決して好ましい受入れ方とはいえない。

いずれにせよ、地域経済を活性化する視点から、定住外国人に対する施策は重要性をましている。しかし、定住外国人施策に熱心な自治体は、推定では、全国に200前後あるとみられるが、1700以上ある自治体全体としてみると、国の制度改革を促す力が不足している（労働政策研究研修機構 2013）。この実態を打破するには、多文化共生施策を、日本人を含めた包括的な統合施策に位置付けることが必要となろう。

外国人労働者政策の成否は、受け入れた世代の日本社会での役割だけではなく、二世や三世の世代の潜在力が活用されているかどうかを含めた政策評価を行うべき時期を迎えていると考えられる。この「（第2又は第3）世代効果」を考慮して外国人政策を考える視点は、アメリカや欧州では、当然のこととなっている（Borjas 2008, European Commission 2005）。

2001年、浜松市など13都市（現在は加盟26都市、オブザーバー2特別区）が「外国人集住都市会議」（2015年の座長都市は2回目の浜松市）を結成し、外国人政策の改革の要求を政府に求めてから14年以上が経過した（外国人集住都市会議 2001）。この間、本当に外国人政策が改革され前進したのかどうか、改めて問われてきた。

2001年10月、同会議による「浜松宣言及び提言」は、国の政策や諸制度が、1990年代後半以降の経済情勢や雇用・労働市場の構造的変化のなかで実態と乖離し、地域・自治体レベルでは、外国人の権利が守られないばかりか、外国人自身が義務も遂行できない現実が深

刻化したのに、政府が問題を認識せず放置したことを指摘した。

その後には具体化された改革要求と併せ、改めて表現しなおすならば、それは、概ね以下のようにまとめられる。

第1の課題は、外国人登録制度の下では、外国人が居住し就労する場所を的確に把握できず、自治体が適切なサービス（及び課税）を行えない現状を改める。それによって、国と自治体による情報共有の仕組みを整備し、外国人の権利・義務関係を確保する施策を講じる必要がある。

第2の課題は、外国人雇用が、企業の直接雇用から請負・派遣など間接雇用にシフトするなか、労働法上の保護も雇用・社会保険の適用も十分でない現状を改めることである。既に、外国人雇用状況の把握が進んでいるが、外国人の社会保険・雇用保険の全員加入を進め、セーフティ・ネットを強化することが必要である。

第3の課題は、外国人の子どもたちの不就学を防止するため、公立学校での日本語指導と人材配置を強化し、外国人学校を支援し、最終的には義務教育を実現し¹⁰、さらに、高校・大学への進学につき、日本人との間の格差を縮小する必要がある¹¹。このため日本語教員の資格の認知や正規の教諭としての処遇を実現する必要がある。

外国人集住都市会議は、こうした諸課題を解決することで、「日本人住民と外国人住民が、お互いに文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会（多文化共生社会）」を実現することを目指して掲げていた。当初、浜松市は、外国人との共生を、「地域共生」と呼んでいたが、2004年の「豊田宣言」において、これを、「多文化共生」と読み替えた経緯がある。

そもそも、わが国の「多文化共生」の理念は、カナダやオーストラリアから輸入された概念ではなく、地域に発する「草の根」的理念であるという点である。それは、1990年代初頭に多様な国籍の外国人住民が増加したことを背景に、神奈川県川崎市で使用された。

10 日本に暮らす外国籍の子どもたちを、文部科学省は就学義務の対象外として扱ってきた。長年、小中学校に通っていない不就学の外国人の子どもが存在していても、国はその正確な数を把握しなかった。ただし、地域の公立学校は、外国人の児童生徒の受け入れを進め、入学前教育（プリスクールやプリ・クラスなど）を設け、地域のNPOやボランティアが、学習支援をする取り組みを続けている。

11 外国人学校のうちブラジル人学校は、経済危機で閉校が相次いだ。税制上の優遇や公的支援がある各種学校の認可を受けられているのはごく少数である。外国人集住都市のデータでは、全日制高校へ通っている外国人は約40%である（外国人集住都市会議（2013））。文部科学省によれば、日本人の場合2010年度時点では94.1%）。さらに、中途退学者が続出する高校が存在する。このため、外国人の人口の多い都道府県では、外国人のための公立高校の受入枠、特別入試のほか、受入後のサポートを実施してきた。しかし、国による制度化は行われていない。また、高校を卒業した外国人の子どもたちの就職の実態は、十分に把握されていない。ブラジル日系人の子どもたちについては、地域での認知とサポートがあるため、比較的順調に進んでいる。しかし、フィリピン「新日系人」の子どもたちは、片親の場合も少なくないこともあって、経済的理由から、勉学を放棄して、非正規就労についている場合も少なくない（外国人集住都市会議2014）外国人集住都市でも、大学進学する者は、外国人の子どもの10%程度と推定される。外国人の子どもの持っている母語や文化的特性が、進学や就職でアドバンテージとなるような仕組み及びその運営が求められている。

1995年には、阪神淡路大震災の後、日本人と外国人が協力して復興支援を進める運動及び自治体の事業の名称に用いられ、兵庫県神戸市を中心に普及した。2004年以降は「外国人集住都市会議」が、この理念を先の定義の下で使用し、「権利の尊重と義務の遂行」を明記した。

そこでは、外国人と受け入れる社会の間で、「双方向」的に努力する関係を作り出す必要性が強調されており、今世紀になって進展したEU（欧州連合）諸国の「統合政策」との近接性がある（European Commission 2005）。しかし、2006年に総務省が使用しはじめた「多文化共生」の定義には、外国人と受入社会の間の「双方向」的な関係は全く含まれていない（総務省 2006）。

実際、総務省の用語法に沿って、多くの自治体が、その外国人住民対策を、そのまま「多文化共生」施策と呼ぶようになるが、その結果、「多文化共生」の政策理念や目的があいまいになったことは、否定できない事実であると思われる。

2010年11月に東京で開催された「外国人集住都市会議、東京2010」では、世界経済危機に伴い日系ブラジル人が7万人以上も帰国したと推定されるなか、日本国内で暮らす外国人の定住化傾向が強まったことを背景に、さらに重要な第4の課題を提起した（外国人集住都市会議 2011）。

第4の課題とは、滞在する外国人に生活、就労又は就学に必要な日本語を学習する機会を保障し、日本語能力の不足ゆえに社会的に排除される状況を改善することである。このために、早急に、日本語教育を実施している機関が、「コンソーシアム」（例えば、日本語標準を確立するという目的を共有する機関が集まり、目標達成のための活動を行う組織）を結成することによって、それぞれの持ったノウハウを持ち寄って、生活や就労に必要な実践的日本語標準や、日本語能力の判定基準などを、早期に開発することが必要である。

日本語能力の欠如が、雇用や所得、あるいは社会生活にも、広範な影響を与えていることは、各種調査でそれが明らかになっている。この問題を、本人の自助努力や自治体の努力だけにまかせるのは限界がある。

同時に、「外国人集住都市会議」は、2009年11月に、太田市で緊急提言を行い、民主党を中心の新政権に対し、省庁を再編し「外国人庁」（仮称）を設置するよう強く求めた。この新たな官庁は、縦割りの省庁の施策を寄せ集めるだけではない。それは、例えば、出入国管理政策と統合政策を二つの柱とし、そこには、難民認定と難民支援事業を取り込むとともに、自前の事業として、日本語講習やオリエンテーションの実施などを、新たな法令に基づき、自治体と協力して実施する必要がある。同時に、包括的な外国人政策を、自治体との連携のもとに企画し、省庁にまたがる立法措置を実施し、施策を実施に移していくための強力な権限が必要になる。その際、外国人政策に関する専門職員を養成し、自治体やNGOなどからの人材面の協力を得て、政策の企画・立案から、それを機動的に実施できる官庁でなければならない（井口 2012）。

第4節 東アジア経済統合下の社会的側面における連携

今世紀において、自由貿易地域や関税同盟など経済統合と人の移動の関係は、経済学の重要なテーマの一つとなっている。経済統合は自動的に人の移動を増加させるという単純な議論ではなくなり、人の移動が、どのように経済統合を機能させるかという点が重要である。これにより、域内で技術移転が進むだけでなく、新たなビジネスが起り、貿易や対外直接投資が発生することが明らかになってきた。

既に、東アジア諸国は、サービスリンクコスト（関税のほか物流・通信コストなど、工程間の分割で発生する費用）が低下し、工程間分業が発展することにより、各地に高い競争力を備えた産業集積を形成してきた。2015年末にASEAN（東南アジア諸国連合）経済共同体が発足したことにより、熟練労働者を中心に、域内移動が促進されることが期待される。同時に、ASEAN域内では、仲介ビジネスが活発で、非正規の労働移動や人身売買事件が多数発生している。ASEANは、域内労働者の人権保護に関して憲章を定めたが、その実効性は依然低い（ASEAN/ILO 2015）。

ASEAN地域の場合、社会保障に関する公的支出の対GDP比率は平均で4%程度と低く、健康保険について国民皆保険の導入を進めたタイを例外とすれば、都市インフォーマルセクターと農村部における社会保障の適用が遅れている。

日本の社会保障協定は、すでにブラジルとの間で締結され、次は中国との間の締結を目指している。しかし、ASEAN諸国を含め、公的年金制度や健康保険制度の導入や実施が十分でない諸国が多く、社会保障協定の締結では移動者の社会的保護の水準を改善するのに十分ではない。こうしたなかで、日本の社会保険制度において、外国人が加入しにくく権利を得にくい仕組みを¹²、社会保障制度改革の一環として実施することが課題になっていると考えられる。

ASEANにおいては、タイにおける国民皆保険の導入に当たっては、日本の技術協力も重要な役割を果たした。こうしたなかで、経済統合に伴う地域における人の移動の円滑化や、労働・社会保障に関わる権利確保のために、今後、日本とASEANが広域的に協力できる余地は大きい。

日本は急速に成長する東アジア経済のなかにありながら、当該地域の成長の成果を、国内に十分に取り込めていない。そのことと、わが国は17年間以上もデフレーションから脱却できないでいることと無関係ではない。その原因の一つに、アジアにおける人材戦略の欠落にあったことは否めない。

自由貿易地域や関税同盟が一国にもたらす経済効果は、関税引下げだけで決定される訳で

12 基礎年金の最低加入年数が25年と国際的にみて長いことから、これを、永住権の取得に必要な年数である10年程度に短縮することは、外国人の公的年金加入を進めるうえで好ましい。

はない。貿易相手国の文化や制度、消費者の考え方などを熟知する人材を集積し、その能力活用を進められるかどうかは、経済統合の効果に違いをもたらすことは、最近の国際経済学の実証研究から明らかになってきた（井口 2014）。

しかし、日中韓 F T A（自由貿易協定）や T P P（環太平洋パートナーシップ協定）などにおいては、国際的な人の移動は、企業内転勤や商用の短期滞在、それに、一部は契約に基づく人の移動に限定される。

そこで、W T O 協定の制約を超え、アジアの経済統合に必要な人の移動のルールとは何かを構想することが重要と考えられる（井口 2014）。

日本政府は、途上国の関税引下げに対する見返りに日本が労働市場の一層の開放を要求されることを懸念してきた。実際、看護師及び介護福祉士に関し、厚生労働省は、経済連携協定交渉全体を失敗させないため、受入れを決断した。しかし、人の移動の問題をいつまでもタブー視することは、日本の通商交渉への姿勢を受け身的なものにし、経済統合を円滑に機能させるのに必要な人の移動の実現を困難にする恐れがある。

ASEAN 経済共同体は、資本、モノ、サービスの移動に加えて、熟練労働力の移動を保障する。具体的には、企業の幹部・管理職、医療関係職種、建築関係職種など、合計 7 職種に限って、ASEAN 域内の移動が円滑化される。さらに、短期商用・観光も、域内国の人々は、パスポートのみで、周辺国に入国できるようになる。

これらの措置を、どのように活用して、ASEAN 域内における生産拠点や調達・販売拠点を、ネットワークとして円滑に運用できるようにするか、また、ASEAN 出身の人材を広域的に活用できるようにするかが問われている。

留学などを契機に、域内で雇用と生活の機会を得ることができるようになることで、若い世代に夢を与え、アジアにおける人々の相互信頼と平和を実現するため、国際協力による事業を拡大することが重要である。

第 5 節 難民問題への対応と長期的な移民政策

2014 年の日本の難民認定申請は年間 5 千人に達した、認定は一桁の状態、日本の難民認定制度も大きな見直しを迫られている。実際、人道的理由からの法務大臣の特別許可のほか、認定申請をして半年したところで就労することが認められ、さらに、認定申請が却下されても、再申請する者があとをたたない。

難民の発生を防止する効果的な施策を講じることを前提として、難民の安全な移動を確保し、難民を安全な地域で受入れるには、グローバルな視点から各国が、国際社会に応分の負担をしなければならない。現実には、これらの問題への対処の先頭に立つ国連機関でも、十分な財源や人材に事欠き対処しきれなくなっている。

日本が国際社会に対する資金面の協力だけでなく、第三国定住の仕組みを活用し、受入れ

後も継続的に、難民が日本社会で平和に暮らし、子どもを育て、世界に貢献できる道を開く必要がある。

最近、わが国に移民政策を導入すべきだという議論がしばしばみられる。しかし、移民政策の明確な定義をしないで議論することは、むしろ、対立点を先鋭化し、国論を二分し、国民が必要な選択ができなくなる危険性を伴っている¹³。

そもそも、わが国の入管制度では、在留資格を変更・更新して、永住権を取得する道を開いており、在留する外国人の半数が永住権を有するに至っている状況から、わが国は、ある意味で、既に、移民政策を実施しているとすら言い得る。したがって、移民政策を導入すべきか否かという議論で、国民のなかに対立だけを生み出すことにならないように、慎重に対応しなければならない。

現実には、国内に流入する外国人は、労働目的の者は全体の3割程度にすぎず、このほかに、家族移民、帰還移民、外国人留学生、実習生、難民などが多数を占める。労働者として受け入れたのではない外国人が、国内で就労しようとしても、需給ミスマッチを起こしかねない。したがって、言語・一般教育や職業訓練などを通じて、人材を開発し、これらの者が職業的に自立できるように支援することが不可欠である。

以上のような状況で、包括的な外国人政策を構想することは、まさに時代の要請になっている。狭い意味の国益に照らして、移民・外国人を受け入れるか、受け入れるべきでないかという二項対立的な問題を議論するのは有意義なこととは思われない。

高度人材の受入れはよいが、それ以外の労働者の受入れは慎重にすべだという政策の議論が主流になっているが、日本とアジアの労働市場では、高度人材、ミドル・スキル及び低技能労働者の需給は、相互に関連しあっている。したがって、広範なスキル全体を視野に入れて、外国人労働者政策のマネジメントの改革を考えねばならない。

そこでは、広域アジアで活躍できる「アジア人材」の積極的な養成と、ミドル・スキルジョブにおける人材育成と定着促進、それに、低技能労働者のローテーションによる受入れのマネジメントの改善と、帰国後の雇用確保及び再来日機会の保障などが重要である。

難民受入れの可能性を議論するなかで明らかになっていることであるが、現在の日本のように、出入国管理政策中心の外国人政策では、外国人の権利を守ることはできないのである。

13 最近の移民政策導入の積極的な論調では、しばしば、人口減少を補充するために外国人を受入れるという考え方が指摘される。しかし、「補充移民 (replacement migration)」で、人口構成のゆがみを修正するという発想では、受入れ規模が大きすぎ、地域における受容度を大きく超え、現実性がないとされている (UN 2000)。重要なことは、外国人受入れは、現実的な視点からは、労働需要にあったもの (demand-driven) でなければ、外国人自身が雇用を維持し自立して生活することが困難になるということである。同時に、家族や二世・三世の社会への統合を実現するためには、日本語の継続的な学習機会の実現と、効果的な職業能力の開発が不可欠である。日本では、これらの取り組みは、高度人材の集中する大都市よりも、若年人口が大都市に流出しやすい地方都市で実践されてきた経緯があり、国がイニシアチブを取って支援する必要がある (外国人集住都市会議 2014)。

国の出入国管理政策に加え、地域・自治体が中心となって実施し、これを国が制度的・財政的に支援する統合政策を確立し、二本柱の外国人政策を構想することは、もはや待ったなしの状況にあることが、広く認識される必要がある。

その際には、わが国のニューカマー外国人の受入れで培われた地域のソフトパワーを生かし、難民を含めた定住外国人の受入れとその権利の保障に向けて制度的インフラを順次構築するため、広範な人々の知恵を結集することが必要である。

(主要参考文献)

- Artal-Tur A. Peri G. and Requena-Silvente F . (2014) *The Socio-Economic Impact of Migration Flows-Effects of Trade, Remittances, Output, and the Labour Market-* , Springer
- ASEAN/ILO (2015) *ASEAN Communities 2015-Managing integration for better jobs and shared prosperity-*
- Asian Development Bank (ADB) (2012,2013,2014) *Asian Development Outlook*
- Borjas G. (2012) *Labor Economics*, MacGrow-Hill
- Cochan T., Finttord D. and Osterman P. (2013) “Who Can Fix the Middle Skills Gap?” *Harvard Business Review*, December 2013, pp83-90
- European Commission (2014) “An Open and Secure Europe-making it happen” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions {SWD (2014) 63 final}
- European Commission (2016) Inform of Migrants’ Movements through the Mediterranean, EMI (European Migration Network)
- 外国人集住都市会議 (2011) 『外国人集住都市会議・いいだ 2011』
- 外国人集住都市会議 (2013) 『外国人集住都市会議・ながはま 2013』
- 外国人集住都市会議 (2014) 『外国人集住都市会議・東京 2014』
- 法務省入国管理局 (2015) 『第 5 次出入国管理計画』
- 法務省入国管理局 (2015) 「在留外国人統計」
- Hugo G. (2003) “Circular Migration: Keeping Development Rolling?” University of Adelaide, June 2003
- Iguchi (2014) “Asia Strategy on International Migration”, in Ministry of Finance, *Financial Review* , pp 115-139
- OECD (2012,2013) *International Migration Outlook*
- 井口 泰 (2012) 「貿易自由化交渉と井口 泰 (2015) 「東アジア経済統合下の外国人労働者受入れ政策」『社会政策』第 7 巻第 2 号所収 pp xx-xx
- 井口 泰 (2013) 「国際的な人の移動をめぐるアジア戦略」『ファイナンシャル・レビュー』

- 2013 年第 5 号（通巻第 116 号）、財務省財務総合政策研究所編集・発行、pp115-139
- ・井口 泰（2012）「人の移動をめぐる政策課題」 浦田秀次郎・21 世紀政策研究所編著『日本経済の復活と成長へのロードマップ -21 世紀日本の通商戦略-』第 6 章 pp145-172, 文眞堂
 - ・井口 泰（2011a）『世代間利害の経済学』八千代出版
 - ・井口 泰（2011b）「移住をめぐる政策調整の現状と包括的移住政策機関設立の可能性」移住蓮発行『国際移住者デー記念シンポジウム 2011 包括的移民政策の構築に向けたロードマップ報告原稿集』pp31～35
 - ・井口 泰（2011 c）「技能実習生への依存を高める地域経済－背景に拡大する労働需給ミスマッチ－」『週刊エコノミスト』毎日新聞社、2011 年 8 月 9 日号、p p 92-942
 - ・井口 泰（2001）『外国人労働者新時代』ちくま新書
 - ・JITCO（2014）『JITC 白書 2014 年版』
 - ・金尚均・森千香子（2014）『ヘイトスピーチの法的研究』法律文化社
 - ・厚生労働省（2015a）「外国人の雇用状況」（2014 年 10 月）
 - ・厚生労働省（2015b）「外国人就労・定着支援所業の概要」
 - ・近藤潤三（2007）『移民国としてのドイツ 社会統合と平行社会のゆくえ』木鐸社
 - ・三井 美奈（2015）『イスラム化するヨーロッパ』新潮新書
 - ・師岡康子（2013）『ヘイトスピーチとは何か』岩波新書
 - ・中村二郎・内藤久裕・町北朋洋・神林 龍（2009）『日本の外国人労働力』日本経済新聞社
 - ・内藤正則（2015）『イスラム戦争—中東崩壊と欧米の敗北』集英社新書
 - ・OECD（2012）International Migration Outlook
 - ・労働政策研究研修機構（2013）『地方自治体における外国人の定住・就労支援に関する調査』調査シリーズ No.87
 - ・総務省（2006）「多文化共生に関する研究会報告書」
 - ・UN（2000）“Replacement Migration”
 - ・UNHCR（2015）*Mid-Year Trends 2015*

あとがき

野津隆志

本年度の研究テーマは「社会的包摂と人権課題」である。社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）の考え方は、1970年代からヨーロッパ諸国で議論が始まり、その後世界に普及していった。社会的包摂の理念は、社会から孤立し、排除されてきた人々や社会的に弱い立場にある人々を社会の一員として包み込み、支え合うことである。日本でも今世紀に入り、社会的包摂の考え方の重要性が人権保障や社会福祉の分野で注目されている。

社会的包摂の対極にあるのは社会的排除や社会的疎外である。社会的包摂の研究では、社会的排除や社会的疎外を受けた当事者の視点を重視し、彼らの排除や疎外をいかに解決するかという問題意識に立った研究が進んでいる。

本年度の研究紀要に執筆された各委員も、「労働者」「女性」「子ども」「外国人」といった社会的排除を最も受けやすい人々、あるいは排除が見えにくい人々の立場に立って、問題解決の方策を論じておられる。

兵庫県人権啓発協会による「平成25年度 人権に関する県民意識調査」には、「特に関心がある人権問題をあげてください」という質問項目がある。その回答では、「働く人の権利に関する問題」(37.4%)、「子どもに関する問題」(37.0%)、「女性に関する問題」(29.7%)など約3割の人が関心があると回答している。「外国人に関する問題」は、14.6%の人が関心があると回答している。こうした兵庫県民が高い関心を持つ一連の人権課題について貴重な論考をご提供いただいた各委員にお礼申し上げ、以下で簡単に各論文を紹介しておきたい。

福原宏幸委員の「働く人・働きたい人の人権と社会的包摂」は、働く人の人権について、働く貧困者（働いているのに生活は豊かにならないワーキングプア）の問題と、就職困難者（働きたくても働けない人々）の2グループに焦点をあて、詳細に今日の労働を巡る現状と課題を論述した論文である。論文では、労働問題を「働くこと」に関して人間の尊厳が損なわれている状態であり、人権をめぐる問題として扱われるべきと指摘している。

「働く貧困者」の問題の背景には、労働市場をめぐる構造的問題がある。現在、社会は高い知識、専門性、コミュニケーション力をもつ一握りの労働者集団と、そうした能力に乏しく、能力形成の機会を奪われた多くの労働者集団に二極化が進みつつある。後者の極には大量の非正規雇用者やワーキングプアが存在している。

「就職困難者」の問題も深刻で複雑である。彼らの中には、「働く能力と意欲を持っているがさまざまな阻害要因によって働くことができない人たち」と「働く能力は持っているが意欲を喪失してしまっている人たち」とがある。前者には、保育所が見つからない母子家族、精神障害や発達障害の人、低学歴や職業経験のない人、さらには安定した職業経験を持たない中高齢失業者などが含まれる。就職困難者には、いわゆるニート、引きこもりと呼ばれる

人々が多数存在している。

こうした問題の解決のために、近年、生活困窮者自立支援法が制定され「生活困窮者自立支援制度」の整備が進んでいる。しかし、この支援制度の現状は、制度自体が新しく、各自治体も経験がないため、就労支援の人員配置、就労支援と就職先企業の確保、支援ノウハウなどにおいて多くの困難が生じていることが本論文で報告されている。

野口啓示委員による「社会的養護の近未来」は、児童養護施設の現状を紹介し、施設を取り巻く今日の課題を取り上げている。社会的養護とは児童養護施設や里親など「保護者のいない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童などに対し、公的な責任として、社会的に養護を行う」制度である。現在、社会的養護で保護されている子どもたちは4万6千人で30年前と変わらない。しかし、人口動向では子どもの数が減少しているから、保護される子どもたちの割合は増加していることになる。

児童養護施設の在籍者の背景は深刻である。児童養護施設に入所している子どもの内、53.4%が虐待を受けた経験を持ち、23.4%が何らかの障害を持っているという。

児童養護施設職員の働く上での課題も大きい。同施設従事者の勤続年数は、5年未満である。職員を対象にした調査では、子どもからの暴力で負傷したり、精神的にダメージを受けたりした人が22.8%にも昇る。

論文では、こうした社会的養護をめぐる深刻な状況が報告された後、今日、社会的養護の分野で注目されている「ファミリーホーム」について、野口ホームという事例を通して詳しく紹介されている。ファミリーホームは、夫婦での住み込みによる養育スタイルを基本にして、養育者と子どもたちが家族のように生活し、子どもと大人との安定した関係形成を目指している。野口ホームでは、児童虐待やその他さまざまな事情で入所してくる子どもたちに必要な安心感を与え、卒園した子どもも実家のように思い帰省してくるという。

論文では最後に、ファミリーホームが今後も増えることを期待し、その支援体制の充実の必要性和、社会全体で子どもを支えようという発想の重要性が提言されている。

米田眞澄委員の「女性差別撤廃条約から見た男女共同参画社会の現状と課題」は、「地球規模で考え、地域で活動する」というグローカルの視点から、国際社会で合意された「女性差別撤廃条約」の理念や制定プロセスを丁寧にたどり、同条約の理念から見たわが国の「男女共同参画社会」への取り組みや地域課題を指摘した論文である。

論文の前半では「地球規模」の視点から、女性差別撤廃条約が国連でつくられた背景や国連で承認された「開発過程への女性の参加」の時代的变化が詳しく紹介されている。1979年に国連総会で採択された同条約は、1974年から起草作業が始まった。1975年に第1回世界女性会議が開催され、1976年から1985年を「国連女性の10年」が決定された。国連は、1975年から1985年の11年間、女性の地位向上のために集中した取り組みを展開した。

さらに、国際社会では「開発過程への女性の参加」「開発における女性（WID）」「ジェンダーと開発（GAD）」などのテーマで女性の地位向上が議論されてきた。その結果、2000年には国連ミレニアムサミットが開催され、そこで採択された「ミレニアム開発目標」の目標の一つが「ジェンダー平等の推進と女性のエンパワメント」となった。

現在、女性差別撤廃条約は締約国数は189か国にのぼり、国連が男女平等の確保を各国に求める際の中核的な根拠となっている。

論文の後半では、「地域で活躍する」という視点から、地域社会での差別撤廃のための取り組みが分かりやすく紹介されている。日本で性差別が根強く存在する社会文化的要因として、戦後の奇跡的な経済復興を成し遂げた「成功体験」が、「24時間働ける企業戦士」の夫（男性）と、それを支える「専業主婦」の妻（女性）という「夫唱婦随」の性別役割分担を理想化してきたという興味深い指摘がされている。

井口泰委員の「グローバルなリスクの拡大と外国人の人権－難民増大と向き合う日本とアジア」は、現在、世界的規模で急増している外国人居住者と難民の歴史、現状、政策課題を、欧米、アジア、日本という3地域に焦点化して包括的に論じている。

現在、欧米、日本そしてアジアの多くの国で、国を超えた人の移動が活発化している。ここでは、労働力の移動だけでなく、家族移民（結婚移民、家族呼び寄せなど）、帰還移民（過去に外国に移民した人々の子孫が、先祖の母国に移動）、移民者の定住化、外国人二世・三世の増加など、多様な動きが生じている。さらに最近では難民の急増も大きく報道されている。

論文では、このような多様で複雑な人の移動をめぐる動向に対して、国レベルの政策改革や国際協力の次元だけでなく、移動する人々が個人として尊重され、受け入れた国・社会に貢献できるよう、市民レベルで人権意識を高める必要があることが強調されている。とすると、わが国の「外国人労働者問題」をめぐる議論は、狭い意味の日本の国益の観点から、外国人労働者の受け入れを議論するものになっている。この視点からは、移動する人たちの権利の確保、社会参加の機会確保の必要性などが視野に入らないのである。

わが国では、1980年代半ばから「外国人就労者」が増加した。1990年の入管法改正により、南米日系人の受け入れが増加し、同時期に外国人研修制度も始まった。近年では、2008年の世界経済危機後、緊急経済対策による外国人施策が始まったが、外国人の権利保障、社会保険の改善と加入の徹底、日本語学習機会の保障などに関する制度的インフラ整備はほとんど進んでいない。

こうした現状をふまえ、論文では地域・自治体が中心となって、ニューカマー外国人の受け入れで培われた地域のソフトパワーを生かし、難民を含めた定住外国人の受け入れとその権利の保障に向けて制度的インフラを順次構築するため、広範な人々の知恵を結集することの必要性が主張されている。

研究推進委員会及び執筆者紹介（論文掲載順）

福原 宏幸（ふくはら ひろゆき） ※ 執筆者兼務

大阪市立大学大学院経済学研究科 教授、博士（経済学）
労働経済論・社会政策（とくに就職困難者の社会的排除と包摂に関する研究）

著書

共編著『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容：アクティベーションと社会的包摂』明石書店、2015年。
共編著『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム：アクティベーション改革の多様性と日本』糺の森書房、2012年。
編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社、2007年。

論文（最近のもの）

「社会的排除をもたらす『不利』の連鎖」『社会と調査』14号、2015年。
「大阪府における総合相談事業・隣保館事業等の現状と課題」『部落解放研究』203号、2015年。
「社会的排除／包摂と『社会的なもの（ル・ソーシャル）』」『CEL』106号、2014年。
「生活困窮者支援に向けたコミュニティづくりと社会的居場所づくりー箕面市・北芝の取り組みからー」大阪市政調査会編（座長：福原）『自治体セーフティネット』公人社、2014年。
「フランスにおける生活困窮者問題と中間的就労」、協同総総合研究所『厚生労働省 平成25年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業「社会的事業体が取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」報告書』2014年。
「アクティベーションー社会的連帯経済の可能性ー」、岩崎晋也・岩間伸之・原田正樹編『社会福祉学のフロンティア』有斐閣、2014年。
「日本社会の再生ー社会的つながりと社会的連帯経済、そして社会福祉学の役割」『Human Welfare』（関西学院大学人間福祉学部紀要）第5巻1号、2013年。
「日雇労働市場の将来」、鈴木亘編『脱・貧困のまちづくり「西成特区構想」の挑戦』明石書店、2013年。

野口 啓示（のぐち けいじ） ※ 執筆者兼務

社会福祉法人神戸少年の町地域小規模児童養護施設野口ホーム嘱託職員、博士（社会福祉学）
大阪保育福祉専門学校非常勤講師 関西学院大学非常勤講師
児童福祉 社会福祉実践における行動アプローチ

著書

- 『社会的養護の現状と近未来』（共著）明石書店、2007 年
- 『被虐待児の家族支援：家族再統合実践モデルと実践マニュアルの開発』福村出版、2008 年
- 『むずかしい子を育てるペアレント・トレーニング：親子に笑顔が戻る 10 の方法』明石書店、2009 年
- 『施設養護実践とその内容』（共著）福村出版、2011 年
- 『むずかしい子を育てるペアレント・トレーニング：思春期編』明石書店、2015 年

論文

- 「因子分析を用いた尺度開発手法を活用した開発的研究—被虐待児の親教育支援のためのビデオ教材の開発」社会福祉実践理論研究、第 15 号、2006 年
- 「ペアレント・トレーニングを用いた家族再統合への援助～効果測定の試み」子どもの虐待とネグレクト、9 巻 3 号、2007 年
- 「児童虐待の家族再統合のための親教育支援プログラムの開発とその普及に関する研究—M-D&D 研究の第 4 フェーズ（普及と逃走）の実証的研究」子ども家庭福祉学、7 号、2007 年

米田 眞澄（よねだ ますみ） ※ 執筆者兼務

神戸女学院大学文学部総合文化学科 教授、修士（法学）
国際人権法、ジェンダー法学

著書・論文

共著『語り継ぐ女性学—次代を担う女性たちへのメッセージ』御茶の水書房 2015 年
共著『国際関係のなかの子ども』御茶の水書房 2009 年
共著 *Law, Jurisprudence and Human Rights in Asia* ヒューライツ大阪 2011 年
共著『コンメンタール女性差別撤廃条約』尚学社 2010 年
共著『Q&A で学ぶ 女性背別撤廃条約と選択議定書』明石書店 2002 年

論文

「人身売買罪で何が変わったか」神戸女学院大学女性学インスティテュート『女性学評論』
28 号 2013 年
"Japan's Border Security Policy to Prevent Trafficking in Persons - The Impact on Filipino
Migrant Women as Potential Victims of Trafficking in Persons-"
神戸女学院大学女性学インスティテュート『女性学評論』27 号 2012 年
“CEDAW's Impact on Equality between Women and Men in Japan“
神戸女学院大学女性学インスティテュート『女性学評論』25 号 2010 年
"THE AMENDMENT OF JAPANESE LAWS AND ITS CHALLENGES IN THE FIELD
OF ANTI-TRAFFICKING IN PERSONS" Josip Juraj Strossmayer University of Osijek
Faculty of Law Osijek, Croatia, 2009 年

井口 泰（いぐち やすし） ※ 執筆者兼務

関西学院大学経済学部 教授、博士（経済学）
労働経済学、国際経済学、国際的な人の移動の研究 (Migration study)

著書（単著のみ）

『世代間利害の経済学』（八千代出版、2011 年）
『外国人労働者新時代』（ちくま新書、2001 年）
『国際的な人の移動と労働市場』（日本労働研究機構 1997 年）

論文（最近のもの）

- ・井口 泰（2015a）「東アジア経済統合下の外国人労働者受入れ政策」『社会政策』第 7 巻第 2 号所収
- ・井口 泰（2015b）「東アジアの経済統合下の人の移動をめぐる政策課題」『月刊・環（特別号—なぜ今移民政策か』藤原書店 2014 年 8 月刊所収

- ・ Iguchi Y. (2014a) “Asia Strategy on International Migration, in Ministry of Finance, Public Policy Review, pp 109-151
- ・ 井口 泰 (2014b) 「東アジア経済統合下の人の移動の効果と政策課題」 関西学院大学経済学研究会『経済学論究』第 68 巻第 3 号 pp467-491
- ・ 井口 泰 (2014c) 「ユダヤ系ディアスポラとイスラエルの経済発展－スタートアップネーションの移民政策」 移民政策学会『移民政策研究』第 6 号、pp94-105
- ・ 井口 泰 (2013) 「国際的な人の移動をめぐるアジア戦略」『ファイナンシャル・レビュー』2013 年第 5 号 (通巻第 116 号)、財務省財務総合政策研究所編集発行、pp115-139
- ・ 井口 泰 (2012) 「貿易自由化交渉と人の移動をめぐる政策課題」 浦田秀次郎・21 世紀政策研究所編著『日本経済の復活と成長へのロードマップ -21 世紀日本の通商戦略-』第 6 章 pp145-172, 文眞堂
- ・ Iguchi Y. (2012) “What Role Do Low-Skilled Migrants Play in the Japanese Labor Market?” American Behavioural Scientist (Sage) 0002764212441785, April 2012, pp1-40 (on-line journal)

野津 隆志 (のつ たかし) 委員長

兵庫県立大学政策科学研究所 教授、博士 (教育学)
比較教育学、教育人類学 (アジアの子どもの教育と人権に関する研究)

著書

- 『国民の形成 - タイ東北小学校における国民文化形成のエスノグラフィー』明石書店 2005 年
- 『アメリカの教育支援ネットワーク』東信堂 2007 年
- 『タイにおける外国人児童の教育と人権－グローバル教育支援ネットワークの課題』ブックウェイ 2014 年
- 『市民活動概論－ひょうごとアジアの NPO・NGO・ボランティアを学ぶ－』学術研究出版 2015 年

論文 (最近のもの)

- 「新渡日外国人児童生徒への教育保障－兵庫における支援ネットワーク形成への課題－」 兵庫県人権啓発協会研究紀要 第 10 輯 2009 年
- 「タイにおける越境児童問題と教育支援ネットワーク (その 2)－子どもの人権保障の制度化過程－」 商大論集 61 巻 1 号 2009 年

「タイにおける外国人児童の学校不就学の要因 ― サムットサーコーン県におけるミャンマー系児童の事例より ―」『タイ研究』第 10 号 2010 年

「タイにおけるニューカマーの学校就学と支援ネットワークに関する研究」科学研究 費研究成果中間報告書 2012 年

「学生の震災支援ボランティアによる学び」兵庫県立大学 商大論集 65 巻 第 1 号 2013 年

「東日本大震災支援のための学生ボランティア活動の課題―宮城大と兵庫県立大の事例より」兵庫県立大学 商大論集 第 66 巻 第 1 号 2014 年

研究紀要第十七輯

平成 28 年 3 月発行

編 集

公益財団法人兵庫県人権啓発協会研究推進委員会

発 行

公益財団法人兵庫県人権啓発協会

神戸市中央区山本通 4 丁目 22 番 15 号

兵庫県立のじぎく会館内

TEL078 (242) 5355

印 刷

株式会社旭成社

神戸市中央区琴ノ緒町 1 丁目 5-9

TEL078 (222) 5800

