

論文

アジア地域における共通する社会政策を探って

沈 潔

In Search of Common Social Policies in the Asian Region

SHEN Jie

要約：新型コロナウイルスの感染拡大のなか、主に“外国に住む”人々の雇用や生活保護及び公共サービスといった社会政策の支援は、支援の対象から排除されたり、利用しにくくなったりという事情が増えつつある。一方、欧州連合においては、早い時期から超国家間の福祉アプローチと市民権アプローチが共存する社会政策に取り組んでいたため、欧州連合の市民であれば、どこでも、いつでも年金、医療、失業保険という社会政策の待遇を公平的に受けられるようになった。

アジアでは、そうした共通する社会政策の構築は可能なのだろうか。本論は、この問いを巡って三つの視角から探ってみる。まず、グローバル化が進み、人々が国籍を問わず働く場所や結婚相手を選べるようになる社会の中において、年金や失業保険、医療サービスといった保障が国境を越えても受給権が継続でき、もしくは利用権が与えられるような、いわゆる共通する社会政策とは何かを検討する。第二に、歴史的な視点より、戦前の東アジア地域における移民や社会政策領域の衝突と交流を振り返って、その中から汲み取るべき教訓とは何かが明らかにする。第三に、現在のアジア地域の「結婚圏」・「移住圏」・「福祉圏」の拡大傾向を通じて、共通する社会政策システムを構築するための必要性と可能性を考察してみる。

キーワード：アジア、共通社会政策、結婚圏、移住圏、福祉圏

はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大のなか、“外国に住む”人々の生活が脅かされている状況は一層深刻となっている。主に“外国に住む”人々の雇用や生活保護及び公共サービス支援といった社会政策は、支援の対象から排除されたり、利用しにくくなったりという事情が増えつつある。

欧州連合では、早い時期から超国家間の福祉アプローチと市民権アプローチが共存する社会政策

的な政策に取り組んでいたため、欧州連合の市民であれば、どこでも、いつでも年金、医療、失業保険という社会政策の待遇を公平的に受けられる、いわゆる“持ち歩ける”年金、医療保障がすでに実現されている。一方、アジア地域では、経済的な統合は急速に進むが、社会的な連携が遅れている状態が続いている。欧州連合に倣い、今回のコロナ危機というピンチを変革のチャンスに変え、地域全体に通用する社会政策システムを構築

していくべきであり、今はその好機になっている。

本論は、まず、国境を越えて多国間連携の「欧州社会モデル」を踏まえ、アジアが考えるべき共通の社会政策について論じたい。具体的には、第一に、グローバル化が進み、人々が国籍を問わず働く場所や結婚相手を選べるようになった社会の中で、年金や失業保険、医療サービスといった社会保障は国境を越えても受給権が継続でき、もしくは利用権が与えられるような、いわゆる“持ち歩ける”年金と医療の保障とは何かを検討する。第二に、歴史的な視点より、東アジア地域における人の移動や社会政策領域の交流活動を振り返って、その中から汲み取るべき教訓とは何かを明らかにする。第三に、現在のアジア地域における「結婚圏」・「移住圏」・「福祉圏」の拡大傾向を通じて、共通する社会政策システムを構築するための必要性和可能性を考察してみる。

1 「欧州社会モデル」に倣い

「欧州社会モデル」の形成は、フランス、西ドイツなどの政治家、学者らの提唱によって、第2次世界大戦後の苦難を乗り越え、協調の歩みを共にし、地域全体の経済発展及び労働者の生活条件向上をいかにして創設するかを構想してきたものである。「欧州社会モデル」では、加盟国間による貧困対策や福祉サービスなど個々の政策のすり合わせから始まり、国家間の対抗を乗り越えて、政策協調の段階を経て共通政策を形成するに至った。2000年代以後、欧州連合の社会政策の変革を目指し、改革の動きは加速された。欧州連合が目指した共通政策とは、共通理念を持つ超国家規模の法的、政策的、社会的ネットワークの構築である¹⁾。

その背景としては、経済の統合や労働力の移動に伴い、雇用や生活支援に関わる社会政策での域内の共通化が不可避になってきた社会事情であっ

た。共通する課題では、失業問題、社会政策費、雇用保険費という企業の雇用コストの増加により、新しい貧困や「社会的排除」という問題が現れてきた。問題解決のため、欧州委員会の「雇用・社会問題・均等総局（当時の名称は、Wmployment, Social, Affairs, and Equal, Opportunnities）」は、諸国間の社会政策の連携を促進するために、次の4点の目標を掲げた。第1に、多くのより良い仕事の創設に基づいた経済成長；第2に、高水準の社会保護；第3に、すべての人に対する機会の均等；第4に、欧州連合がグローバルな政策アクターとして、欧州社会モデルの経験及び蓄積を提供し、世界の社会的側面を改善に起用することである²⁾。

1993年12月に『トロール白書（成長、競争力、雇用—21世紀に向けての挑戦と方法）』が欧州理事会に提出され、さらに1994年に発表された『社会政策白書』が、社会「連帯」のあり方を明示し、経済の統合のみならず、より積極的な「機会のよりよい配分」によって補完、代替すべき、福祉と富の創造機能の間の協調を図ることが必要であると強調した³⁾。これによって、いわゆる欧州社会モデルを提示することになった。

その後のリスポーン欧州委員会は、「リスポーン戦略2000年～2010年」を採択した。同戦略では、①持続的な経済成長、②完全雇用、③仕事の質と生産性の向上、④社会的結束の強化を政策目標として欧州経済社会モデルの構築を掲げた。この戦略はすべての人に社会参加の機会を与えるという共通社会政策の基本理念に基づいたものである。

“欧州社会モデル”の構造は、主に次の三つの柱により支えられている。

まず、社会の平等及び労働市場へのアクセス：教育、訓練及び生涯教育の保障、男女平等、機会平等、雇用に対する積極的な支援などである。

次に、公平な労働条件：安全で重要な雇用、賃

金平等、介護などの場合における雇用条件および雇用保護に関する情報の提供、ワーク・ライフ・バランス、健康で安全で条件に合った職場環境とデータ保護などである。

第三に、社会的な保護及び包摂：子育て及び子育て支援、社会的保護、失業給付、最低所得保障、老年時の所得と年金の保障、医療の保障、障害者の包摂、介護サービスの提供、在宅及びホームレスに対する支援、不可欠なサービスに対するアクセスなどである⁴。

“欧州社会モデル”の特徴は、福祉アプローチと市民権アプローチを共存する政策を重視することであり、すなわち、抽象的な市民権をより具体的に市民生活の向上に結び付けていくことになっている。

包摂的な経済成長、高い生活水準、働きがいのある人間らしい労働条件を促進する包括的な社会政策集合として、欧州の社会モデルは戦後の欧州社会の形成に重要な役割を演じてきた。2008年から始まった世界金融・経済危機の初段階では、社会的保護のような要素が成長し、失業、貧困の影響を緩和する助けになり、社会対話を通じて労使が設定した労働時間短縮のワークシェアリング制度が一時解雇を減らすことができたというように、その重要性は証明されるようになった。

また、コロナ危機を乗り越えようとして、欧州連合内で合意した192兆円規模の「コロナ復興基金」は、社会保障の充実や移民生活支援に充てると表明した。

アジア地域では、これまで以上に経済一体化や労働力の移動が速いスピードで進められている。しかし、それを補完すべき社会政策・福祉政策の機能の発揮は、極めて遅れている。日本においても、新型コロナウイルスの感染拡大のなかに、解雇や雇止めを遭う外国人労働者が急増し、困窮に陥って行き場を失っている実態が至る所に現れている。“欧州社会モデル”に倣い、諸国間協調

の歩みを共にし、地域全体の経済発展及び労働者の福祉権利を保障するシステムを構築していくことが、アジア地域のこれからの課題である。

2 共通する社会政策の可能性：歴史の視点からの思考

“欧州社会モデル”は、第2次世界大戦後の苦難を乗り越えようとする危機とチャンスが並存する時代に生まれた発想である。東アジア地域においても第2次世界大戦中に諸国間で対立、対抗するという辛い経験を味わった。1980年代以後、この地域の経済一体化及び社会統合化が速いスピードで進められ、それに伴って通用性のある社会政策の創設が求められるようになった。歴史的教訓を反省した上で多国間協調の歩みを共にし、共通する政策の構築の可能性を探っていくことが不可欠である。

1) 戦前、戦後における社会政策領域の衝突と対話

19世紀後半に、社会政策の理論と実践について、日・中・韓3カ国が互いに交流し、影響し合った時期があった。日本の明治維新以前において、中国を含むアジア諸国が労働者保護に関連する政策の手本としたのは西洋であり、欧米諸国の経験を吸収していた。しかし、日本が明治維新の成功を経て近代国家を樹立した後においては、アジア諸国は欧州諸国から経験を吸収するほか、日本を介して学び取るという間接的な学習ルートによるものが増えた。その主要な背景には、日本の工業化路線の成功が急速な工業化の発展を促し、帝国主義の発展期に入った日本が、植民地拡張政策を実行し、隣国に対して強引的に日本の社会政策や価値観を注入したことにあった。この時期、中国と朝鮮半島では、多くの若者が日本へ留学し、日本の経験を模範として直接的または間接的に学び、日・中・韓の3カ国が影響し合うという

現象が現れた。

20世紀初頭から第二次世界大戦の終結までには、平和が既に失われており、日本の武力侵略と植民地統治に伴って、社会政策が強制的に浸透されて導入されたものが多かった。しかし、この時期の衝突と対話の範囲はより広く、より直接的であったことは否めない。

ここでは「社会事業」という用語の使用を例に挙げ、この時期における3カ国間の対話と衝突をより具体的に考察したい。社会事業の言葉は、1920年頃、日本から発した漢字表現の造語である。そもそも、英語の social work が語源となり、伝統的な慈善救済事業とは区別され、新しい概念を意味すると主張されていた。ほぼ同じ時期に中国の一部の地域や朝鮮半島及び台湾では、社会事業を従来の「慈善事業」、「貧民救済」に入れ替えて、政策用語として使用されたとみられる。その伝播の過程では留学生らの役割が大きかった。社会事業実践の人材育成について、1918年から1930年の間に、東京女子大学、日本大学、日本女子大学、東洋大学などにおいて、次々と社会事業関係講座や学科を開設し、社会事業の専門教育を展開した。中国、朝鮮の留学生がその専門教育を受けたといわれる。さらに、同時期に内務省や東京市社会局及び中央社会事業協会などが、社会事業短期講習会や研究生養成を通じて、アジア地域の若手実務家の研修・養成に力を入れていた。日本の社会事業短期講習会などに参加した若手実務家らが自国に帰国した後、自国の社会事業の普及に携わっていた。

「東西冷戦」を乗り越えた1990年代以後、社会政策における日・中・韓3カ国の交流と対話は、新しい協力時代に突入した。政府や学界の間の交流と対話及び学術界での頻繁な交流は、3カ国を新しい社会政策の協力時代に導いた。筆者が発起人の一人として立ち上げた「東アジア社会保障フォーラム」もその一例である。2004年に筆者

が日本や中国及び韓国の社会政策研究者と連携で（日本）国際交流基金の助成を得て、第1回「東アジア社会保障フォーラム」を開催した。以後、同「フォーラム」は、日本、中国、韓国の社会政策分野の国際交流の重要な舞台となり、3カ国の研究者により毎年持ち回りで主催することになり、すでに17周年を迎えた。また、筆者と日本や韓国の学者の呼びかけで、2005年に日本社会政策学界と中国社会政策学界の間での国際交流が実現できた。

上述したように、日・中・韓3カ国では19世紀末から社会政策理論の受容及び政策の実施レベルにおける衝突や対話が戦前にもすでに始まっており、冷戦中と冷戦後の対立や交流を経て、現在まで続いていたのである。

2) 戦前におけるアジアの国際結婚

この1枚の「漠河にいる日本人老女」（外人の妻）のスケッチは、戦前の画壇で活躍した画家の野長瀬晩花（1889年～1964年）が描いたものである。彼は、1920年代頃に中国東北部（旧満洲



女老の人三る原に河漠

出典：野長瀬晩花『北満国境線をかく』1936年

図1 「漠河にいる日本人老女」（外人の妻）（1920年代頃）、漠河の隆盛時期に熊本県からここに売られた者。吉田アキ子（警察勤務の妻）、堤田夏（満農農夫妻）、西山タマ（ロシア人の妻）、彼女らが故郷と文通しない20年

地域)に数回旅行し、実際に描いたスケッチを『北満国境線をかく』にまとめ、1936年に私家版として出版した。この画集の一枚一枚は彼の眼に映ったものを忠実に描かれていたものと思われる。

このスケッチの時代背景には、1920年代前後、中国の漠河（現在の黒竜江省大興安嶺地区に位置し、中国の最北端に位置する）で金鉱の採掘が盛んになり、日本や朝鮮半島及び中国本土から一攫千金の夢を抱えて多くの者がこの極寒の地に集まったことにある。その中には多くの日本人女性の姿もいた。スケッチに描かれた3人の「外人妻」は全員日本人であり、出身地の熊本県から転々と売られてこの地に辿り着いた。1人は吉田アキ子、中国人の警察官の妻になり、一人は堤田夏、満州人の農民の妻になり、もう一人の西山タマは、ロシア人の妻になった。つまり、日本人の女性は、それぞれ漢人、満人、ロシア人の「外人妻」となった。画家の野長瀬晩花の解説がなければ、チャイナ服を着て、タバコを吸っている女性を日本人だとは思わないであろう。また、発掘史料の中には、満州開拓村の日本人家族、隣にロシア人の村があり、原住民である中国人が生活している村も隣にあった。いろんなトラブルがあったようだが、同じエリアで共同生活をしている。庶民たちの生活上での交流は濃密だったと思われる。

3) 戦前の大連にある多種多様な福祉施設

戦前、アジアの真珠と言われていた大連では、植民地時代に日本人が作った日本人のための福祉施設、ロシア人が作ったロシア人のための福祉施設、そして中国人の従来の福祉施設など多種多様な様子の福祉施設があった。代表的な福祉施設の一つは「満鉄」の大連附属病院である。基本的には、日本人患者を対象とする施設だが、場合によっては中国人、韓国人も利用できる。そして、旧満州に進出した日本の救世軍が、救世軍育児婦



図2 日本救世軍が満州救世軍育児婦人ホーム内二於ケル育児状況⁵。

人ホームを作り、中国人、韓国人、そして日本人女性と孤児らが主な収容対象であった。風俗業界で働いていた女性は、病気などで倒れ、業界から追い出された人たちが多かったようだ。施設に入所した多民族女性の間では、日本人女性がピラミッドの頂点におり、その下におかれたのは朝鮮人、中国人の女性で、秩序関係が厳しかったが、一つの屋根で共同生活していた場面も見られる。

この点から見ても戦前の不幸な歴史を乗り越えて、「欧州社会モデル」の足跡に学び、協調・共生の理念を共有しながら、地域全体に通用する社会政策・福祉の構築に向けて再出発することは、今後の課題にすべきであろう。

3 結婚圏・移住圏・福祉圏が拡大しつつある現代

現在、アジア地域全体では、結婚圏、移住圏、福祉圏の拡大によって、人々の生活は急速に変貌している。

1) 越境する結婚の拡大

アジア地域には、戦前よりも越境する結婚はあったが、エリアや階級は限定的だった。戦後、日本などアジア諸国の経済活動の国際化に伴い、

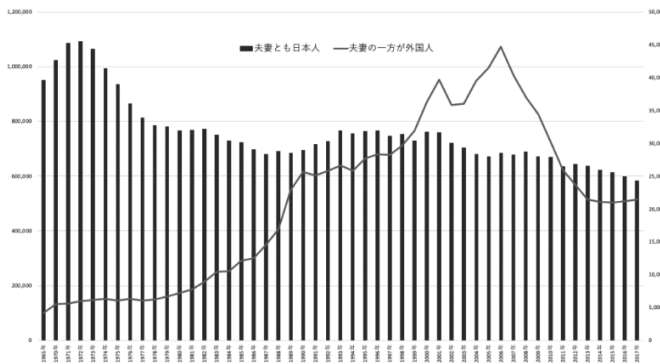
人々の国際的移動が活発になることにより、「越境する結婚」現象も急速に拡大されつつあった。

(1) 日本の越境する結婚

1960年代以降、日本における越境する結婚の拡大変化をデータで追って見てみよう。

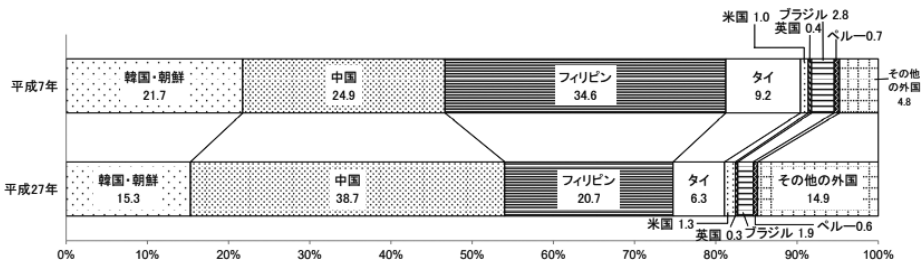
図3のグラフは、夫妻とも日本人の結婚件数で、線グラフは夫妻の一方が外国人の結婚件数の年代推移を示すものである。夫妻の一方が外国人である結婚件数の年代推移から見れば、1960年代に入って「越境する国際結婚」の件数は増えつつあった。1980年代に年間1万件程度までに増加し、1990年代に2万件を超えるようになった。その背景には、多くの若者が農村地域を離れ、都会へ就職し、農村に残って農業を継いだ男性の結

婚難が課題となっていることがある。この男性らの結婚難を緩和するため、村行政は先頭に立って東南アジア地域に入って、外国花嫁を迎える対策を取ったという経緯があった。2000年代になると、国際結婚件数が4万件を超え、急上昇の傾向が見られた。それは国際結婚の市場化を背景として、結婚仲介を通じてアジア貧困地域の花嫁が日本に送り込まれたと考えられる。市場を介した国際結婚は一種の人身取引とみられ、国際社会から日本に対する厳しい批判が殺到した。2010年以後、日本は、“アジア花嫁”の結婚件数が少なくなった。一方で周辺の韓国や台湾、中国などの男性の結婚難の問題は深刻となり、“アジア花嫁”を奪い合う状況が現れたことも件数減少の一つの



出典：厚生労働省「日本における外国人の人口動態」国籍別婚姻件数の構成 2018年

図3 日本における国際結婚件数の推移



出典：厚生労働省「日本における外国人の人口動態」国籍別婚姻件数の構成 2018年

図4 夫が日本人、妻が外国人の夫妻における妻の国籍別婚姻件数の構成割合
—平成7年及び平成27年—

要因と思われる。

2018年に厚生労働省が公表した国籍別にみる婚姻動態は、図4の通りである。1995年と2015年のデータを比較し、夫が日本人、妻が外国人の妻の国籍別婚姻件数の構成割合は以下となる。1995年で34.6%だったフィリピンが2015年に20.7%に減少した。1995年に24.9%だった中国が2015年に38.7%に上昇した。

一方、妻が日本人、夫が外国人の夫妻における夫の国籍別婚姻件数の構成割合をみると、(図5を参照)1995年に41.0%だった韓国・朝鮮が2015年に25.4%までに低下したが、中国と米国には大きな変動がなかった。英国やブラジル、そしてその他の外国の増加は著しい。そのうち、妻が日本人、夫がアジア人の夫婦の割合は1995年には5割以上だが、2015年に4割弱に減少した。

近年、アジア系同士の国際結婚の有名人も増えてきた。例えば、国民的アイドルの福原愛は台湾人男性と国際結婚し、タレントの関根麻里は韓国人の歌手と国際結婚、アジア地域で人気のある国際的な女優の林志玲は、日本人俳優のAKIRAと国際結婚したなど、いずれの事例も社会的に注目されている。

(2) 韓国の越境する結婚

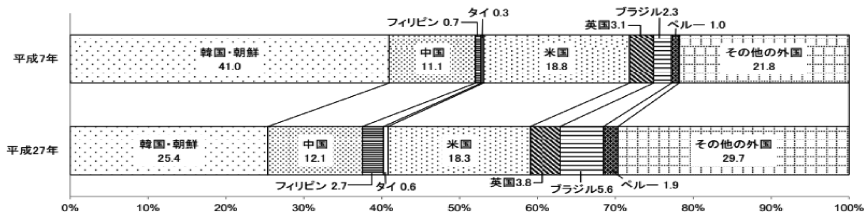
韓国行政自治部の「外国人住民現況報告(2015年1月時点)」によると、韓国の長期滞在の外国人は137万人を突破しており、国際結婚は結婚総

数の10%前後を占め、約15万人いるという⁶。韓国の場合、超少子化の問題は日本より深刻で、国際結婚が少子化問題を緩和する解決策として期待されている。2005年以降、行政は国際結婚家族支援に力を入れ始め、2008年に「多文化家族支援法」が実施され、法的・制度的基盤が整われた。現在、韓国の総235自治体のうち、217ヶ所に「多文化家族支援センター」が設置され、国際結婚家族は、さまざまな支援事業を受けられるようになった。多文化家族の中で生まれた子どもたちは、2015年の時点ですでに207,693人となった。父母の出身国では、中国(朝鮮族の中国人など)が最も多く、その次がベトナム、三番目にフィリピン、四番目は日本となっている⁷。国際結婚の家族は、韓国の少子化問題の緩和に貢献しているといえる。

(3) 中国の越境する結婚

中国民政部2020年の公表データによれば、2019年に夫や妻のいずれかが中国国籍である者の国際結婚は、2019年に4万8424組となる。そのうち、香港・マカオ・台湾の華僑との結婚は1万2948組で、それ以外の外国籍の外国人と結婚したのは3万5476組であった。

中国政府によって公表された国際結婚データのほか、東南アジアの国境線と隣接している雲南省や貴州省等少数民族が生活している地域では、ベトナム人やミャンマー人の女性が中国籍の男性と



出典：図4と同じ

図5 妻が日本人、夫が外国人の夫妻における夫の国籍別婚姻件数の構成割合
—平成7年及び平成27年—

不法結婚するケースは、統計上に反映されていない。1990年代以後、この地域の若者が都会へ出稼ぎに流出し、残った男性は結婚難の問題を抱えている。筆者は2018年頃、ベトナム人の花嫁村と言われる雲南省の少数民族の古寨で調査した経験がある。この村の住民は300人前後であるが、そのうち、ベトナムから嫁いだ女性が約30名だった。しかし、正式な結婚届けを出していない女性が約半分だと言われている。この村はベトナムと隣接しており、国境線は1本の細い川だけで、嫁いだベトナムの女性は、実家に戻ることが簡単ということもあり、結婚届けを出していない夫婦でも関係は安定しているという。

(4) 台湾の越境する結婚

台湾では越境する国際結婚は、1970年代からすでに始まった。最初、台湾に行った中国大陸の退役軍人の結婚相手として、フィリピンやタイの女性を迎えていた。1980年代になると、台湾農村地域の男性の相手として国際結婚が増加した。特に1990年代中頃から、中国大陸や東南アジアをターゲットとする国際結婚ビジネスが盛んになり、これは単なる結婚相手を期待するのみならず、親の介護の担い手としての役割も期待されていた。当時、インターネット上で「中国本土からの花嫁」や「外国籍花嫁」等のキーワードで検索すると、写真付きのデータも送られてきていたようである。このような国際結婚は、一種の人身取引と見られ、世間から批判を浴びられていた。

台湾内政部のデータによると、2018年に外国籍の人口は65万人を超え、全人口の約3%を占めるようになった。2018年の段階で、台湾の外国人花嫁は40万人を超え、日本や韓国より多くなった。また、2019年に台湾で生まれた子どもの約8%が国際結婚の親を持っている。蔡英文政権が「新住民政策」を打ち出して、積極的に国際結婚家族を支援する姿勢だった。ただし、現段階

の台湾の規定では、親のどちらかが台湾の「国籍」を持たないと、社会政策・福祉の利用ができない。韓国では、最近の「多文化家族支援法」改正によって、国籍の必須条件が外されたが、台湾にはまだ改善の余地が残されている。

少子高齢化問題の緩和策として、国際結婚は多くの国と地域で試行錯誤しながら取り組んでいた。しかし、アジア地域の現状を見る限り、国際結婚の二極化は注目すべき課題である。二極化とは、エリート同士の結婚と低所得層の男女の組み合わせの結婚である。低所得層同士の結婚は、生まれた子どもも低所得層に陥ることが多く、貧困の連鎖が問題となる。また、低所得層同士の結婚は、女性に子どもを産むこと、親の介護に担われることという再生産領域のジェンダー規範問題が指摘されている。

いずれにしても、アジア地域における越境する国際結婚は、さまざまな生活課題を抱えて、多国間の連携による社会政策・福祉のアプローチで対応していかなければならない。

2) 越境する移住圏の拡大

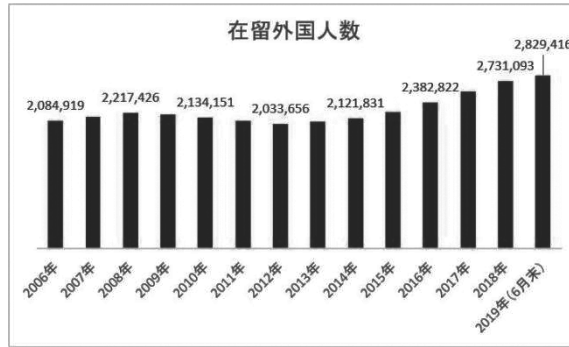
アジア地域では、国際結婚による海外移住のほか、労働関係のために海外への移動・移住者が急増している。いわゆる移住圏が拡大しつつあるのである。

(1) 移住や長期滞在の在日外国人

出入国在留管理庁によると(図6)、2019年6月末の在留外国人数は速報値で282万9416人となり、前年末比3・6%増となる。2008年に221万7462人に対して、10年間で60万人増加し、過去最高を更新した⁸。

日本に住む外国人の出身エリアは表1の示した通りである。東アジアは最も多く48.2%を占め、次に東南アジア28.0%、南アジア6.7%、西アジア0.6%の順となる。アジアエリア出身の外国人の割合が圧倒的である。

図6 在留外国人推移（2006—2019）



出典：法務局在留外国人統計より 9

表1 日本に住む外国人の出身エリア（2018年12月末）

■エリア別 構成比

エリア	人数	構成比
東アジア	1,315,584	48.2%
東南アジア	765,767	28.0%
南アジア	182,313	6.7%
西アジア	15,433	0.6%
ヨーロッパ	80,221	2.9%
北米	73,603	2.7%
南米	265,214	9.7%
オセアニア	15,660	0.6%
アフリカ	16,622	0.6%
無国籍	676	0.0%

出典：同表2（在留外国人統計より）

表2 海外長期在留邦人数（2018年10月）

順位	国	長期在留邦人数	前年比	永住者の割合
1	米国	446,925	+4.9%	47.0%
2	中国	120,076	-3.3%	2.7%
10	韓国	39,403	-0.9%	31.6%
11	シンガポール	36,624	+0.6%	7.5%
12	マレーシア	26,555	+8.8%	7.7%
13	台湾	24,280	+15.3%	13.3%
14	ベトナム	22,125	+28.1%	1.4%

出典：参考作成。 <https://tanaperty.com/immigrate-overseas-ranking50/>

(2) 日本人の海外移住

表2に示されたように、2018年の時点で中国や韓国への長期滞在及び移住の日本人は、前年に

比べるとマイナスになった。その代わりにベトナムは28.1%、台湾は15.3%、マレーシアは8.8%増加につながった。日本企業の海外工場が、人件

費の高くなった中国や韓国から離れ、人件費のより低い地域へ移転したことが主な背景である。

みずほ銀行研究所のデータによると、海外長期在留邦人数は、1989年の段階で58万人に対して、2018年には139万人まで増えた。また、移住エリアに関して、アジア地域への移住や長期滞在が近年、急速に増えた。

3) 越境する福祉圏の拡大

越境する福祉圏の拡大とは、社会福祉領域における人々の往来や福祉政策の移転という連携が活発な時期に入ったことを意味する。戦前、日本が「東亜社会事業連盟」の組織作りを図って、植民地支配の一環として朝鮮半島、台湾及び旧満州でさまざまな施設を作り出したが、これは植民地支配の鞭と飴を併用する手段として、現地住民の反感を買った。

戦前の教訓を汲み取った関係もあり、1980年代以後、相互支援の立場に立った福祉の交流はアジア地域で活発になった。ここに、外国人介護労働者の国際移動の事例や介護保険制度を学び合うことを取り上げて、越境する福祉圏の拡大を考えてみる。

(1) 外国人介護労働者の国際移動

OECD 諸国の高所得国では、医療・看護人材の外国人割合が非常に大きい。外国生まれの医師や看護師が占める割合は、ポーランド、トルコ、スロバキアといった新興国を除けば医師・看護師の少なくとも5%は、外国生まれである¹⁰。

日本では、2008年からEPA（経済連携協定）の発効によって、インドネシア、フィリピン、ベトナムからの看護師・介護福祉士候補生の受け入れが始まり、さらに2014年に、日本政府は「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」を設置し、行政サイドからも経済連携協定（EPA）を通してアジアからの外国人介護人材の受入体制の整備を進めてきた。その主な背景としては、2025年には、団塊の世代が75歳以上となり、後期高齢者が2000万人を突破するとともに、認知症や医療的ニーズを併せ持つ要介護高齢者の増大が見込まれていることがある。それに関連して介護人材が約38万人も不足していると言われている。

大和総研が調査した外国人介護労働者の国際移動に関するデータを参考に、アジア地域での状況を考察してみる。表3に示されたように、アジアエリアで越境する外国人介護人材は、2100万人の規模で移動している。対象の国・地域の中で、日本が受け入れた介護人材は最も少なく、2017

表 3 外国人介護労働者の国際移動

	外国人介護労働者数 (万人)	外国人介護労働者 ／65歳以上人口	2017年高齢化率	2017年総人口 (万人)
日本	1	0.0%	27.7%	12,671
中国	2,000	13.4%	10.8%	138,271
香港	37	29.7%	16.8%	741
シンガポール	25	47.8%	13.0%	397
韓国	20	2.8%	13.8%	5,145
台湾	25	7.6%	13.9%	2,363

(注1) 外国人介護労働者数には家事労働者が含まれる。

(注2) 外国人介護労働者数は、中国と韓国は United Nations [2017] より、それぞれ2010年、2016年の数字。それ以外の国は2017年の数字。

(注3) 中国の高齢化率、総人口は2016年の数字。

(出所) 各国統計局、United Nations [2017], “Elderly Care Work and Migration: East and Southeast Asian Contexts” 5-7 December 2017 より大和総研作成

出典：大和総研 HP

年まで受け入れた外国人介護人材はわずか1万人程度だった。その理由は、日本は「高度人材」の位置づけで介護福祉士国家試験を得る必要があり、また介護施設で働く人材に限定されたこともある。ハードルが高いため、外国人にとって参入しにくいといえる。

一方、台湾、香港、中国大陆、シンガポールの場合は、国家試験を受けることや施設で働くことは条件とせず、「単純労働者」として受け入れている。こうした外国人介護労働者は、香港に37万人、シンガポールに25万人、台湾に25万人に、韓国に20万人と、それぞれの国と地域で働いている。労働場所から見ても、実際に個人契約で家に住み込んで育児や介護を担う家事労働者が大半となっている。

外国人ケア労働者は、東南アジア諸国の出身者が多かった。日本より外国人介護労働者を受け入れに先行した台湾は、地域内の労働人口不足を補うために、1991年に「就業服務法」を制定し、介護労働を含む外国人労働者を受け入れる制度を本格的にスタートさせた。台湾行政院の2015年データによると、外国人ケア労働者の国別ではインドネシア人が79.4%、フィリピン人が11.3%、ベトナム人が9.1%、タイ人が0.3%といった状況であった。タイのように経済発展が続く国からの就労者が減る一方で、賃金水準の低いインドネシア人の就労者が増加している。

越境する介護労働者の国際移動では、低所得国の人々が高所得国へ流れ込んでいく現象はアジア地域及び欧州諸国において共通する。しかし、外国人介護労働者は、単なる出稼ぎ労働者の国際移動だけではなく、自分のキャリア形成過程の一環として成長し、ノウハウを持ち帰って、自国の福祉発展に貢献するという還流現象も現れた。

(2) 介護政策・介護技術の移転現象

2014年頃に、私たちの研究チームは、ベトナム

ム調査に赴いたとき、ある介護施設の施設長L氏と出会った。彼は日本の介護施設で1年半程度に働いた経験を持ち、ベトナムに戻ってからすぐ富裕層を対象にした介護施設を作った。立派な施設で環境も良く人気の施設となった。このように労働契約が終了し母国に帰国後、介護技術を持ち帰って母国の介護事業に生かした事例は非常に多い。

この施設で調査を行った際、入所した一人の日本人男性と出会った。その男性は年金生活者で奥さんと死別後、この施設に入所したという。自分の年金を使ってもまだ余裕があるそうだ。介護サービスの質は高いとは言えないが、自然環境が良く、利用料も極めて低く、特に日本人を大切にしてくれるという点に満足しているとのことである¹¹。

一方、介護保険政策における政策移転学びあうという現象が鮮明になってきた。日本は、2000年に介護保険制度の実施に舵を取って、アジア地域で初の介護保険制度を実施した。その後、韓国や台湾でも日本の制度を参考にしつつ、2008年に韓国が介護保険制度を導入、2015年6月に台湾が「長期照顧服務法」（以下、長期介護サービス法）を国会にて可決させ、2016年に心身の能力を喪失した要介護者を対象とした介護サービスの提供を試行錯誤しながらも始めた。2016年には、中国も15都市で介護保険制度のテスト事業を展開した。現在、欧米諸国の中で介護保険制度を採り入れる国は極めて少ないが、アジア地域には上述したように次々と制度化されたことは珍しい現象で、国際社会からも注目されている。なぜ、こうした連鎖現象はアジア地域にて出現したのか？理由の一つは、人口高齢化や移民を含むアジア地域の「人口ダイナミクス」が現れたことであろう。もう一つは、外国人介護労働者の地域間の移動による介護政策や介護技能の移転が、迅速に確実に機能したことと思われる。

アジア地域では、越境する結婚圏、移住圏、福祉圏の急速に拡大するにつれて、人々の生活を支える年金、医療、介護福祉に対応する対策を講じなくてはならない。現状では、制度政策の壁は高く、さまざまな課題に直面しているが、将来的にはアジア地域に共通する社会政策・福祉の連携が求められる。

4 コロナ危機をチャンスにつなげ：共通する社会政策の構築へ

危機を乗り越えようとするときには、社会保障を包含する社会政策面での変容が必要となる。今回のコロナ危機をチャンスにつなげていくために、共通する社会政策という新たな国際協調の仕組みが必要である。

1) コロナ危機で見てきた社会政策の課題

いままでのアジア諸国の社会政策は、基本的に1か国の制度として自国民が対象になり、その国でしか通用しないものであった。現在、結婚圏、移住圏、福祉圏が拡大するにつれて、人々の交流の輪や国家間での連携は広がっているにも関わらず、社会政策における国の壁は、未だに厚く、固いままである。外国に住む人々や外国人労働者は、基本的な社会保障給付や社会福祉サービスを受けられない状況が続いている。

日本では、現在、外国人居住者は288万人を超え、そのうちアジア系が242万人で、労働者が146万人を超えた。世界第4位の移民大国と言われているが、それにもかかわらず、日本は依然として「移民国家ではない」という前提で外国人労働者政策を運用している。このような運用は、外国人労働者が長期的な雇用制度を利用するのではなく、技能実習生として期間限定の労働契約を結ぶことが一般的である。このような労働契約は、外国人労働者の年金や医療を保障する責任を回避することができる。また、日本の年金や医療保険制度は、長期加入が基本であるため、外国人労働

者が加入資格を取得しても、自国に戻ると支払った保険料が事実上掛け捨てになる仕組みであるため、持ち歩くことができず、外国人労働者にとって不利な条件に課されている。

さらに、今回の新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、外国人の雇用環境は急激に悪化した。日本では、外国人労働者や技能実習生への差別する事例が度々起きていたことがメディアにも報道されている。外国人技能実習生への賃金の未払い、外国人労働者の解雇など、公的な統計でこのような件数が公表されているものではなく、正確的に捉えられない状況も続いている。最後のセーフティーネットである日本の生活保護制度は、永住者など一部の外国人しか受給できない制限があり、就労ビザで来日する外国人は排除されている。また、就労ビザの場合は、離職から3カ月以内に次の仕事を見つけなければ、ビザが取り消される可能性もある。つまり、外国人労働者は、極めて厳しい労働環境に取り込まれている。

外国人労働者が抱えているもう一つの問題は、子供教育の問題である。外国人の子供は日本で教育を受けて育つために、日本に同化しないといじめられる状況にある。子供らが親の母国と日本との間に挟まれて、思考の上でも言語の上でも、中途半端になるケースが多い。学齢期の児童・生徒が不登校となる事態は頻発しており、その影響が外国人労働者の家庭、教育現場、地域社会へと波及し、放置すれば深刻な事態を招くことになりかねない。外国人労働者の家族に対する福祉支援をより充実していかなければならない。

2) 危機をチャンスにつなげ

コロナ危機による様々な社会変化は、ポストコロナ時代の“ニューノーマル”を指し示している。今回の危機を共通する社会政策を構築する機会につなげるために、アジア地域の“ニューノーマル”を創出することは可能である。

コロナの危機を機会につなげていくため、この地域における社会保障協定を普及することが、共通する社会政策実現の基盤づくりにつながる。社会保障協定とは、各国の社会政策制度において、保険料の二重負担や年金受給資格の掛け捨て及び漏れを防止するために加入すべき制度を二国間もしくは多国間で調整することをいう。また、協定に基づいて、年金受給資格を掛け捨てるのではなく、年金加入期間を通算するための共通的な社会政策制度である。

現状では、外国人労働者は就労する国や地域の社会保障制度に加入する義務があることが多く、外国で就労する場合、就労する国や地域と母国の社会保障制度との保険料を二重に負担しなければならない事情が生じている。また、各国の年金を受給するには、一定の期間に渡ってその国の年金に加入しなければならない場合があるため、外国人労働者は保険料の掛け捨てるケースが頻発している。

外国人労働者の社会政策の基本的権利を保障するために、諸国は社会保障協定にサインし、二国間や多国間での調整によって、多発する保険料の二重負担を解消すべきである。また、保険料の掛け捨てが生じないよう、自国の年金加入期間と協

定に結んでいる国の年金制度に加入していた期間とみなして取り扱い、その国の年金を受給できるようにすべきである。受給資格を確保するために、両国の年金制度への加入期間を通算することにより、年金受給に必要とされる加入期間の要件を満たしやすくすることができる。

日本は外国人労働者を受け入れている有数の国家であり、共通する社会政策・福祉システム作りに対して、追っている責任が大きいといえる。日本の国民年金保険の加入状況から見ると（表4）、2017年の国保被保険者総数は2945万人であり、そのうち外国人は99万人で、全体の3.4%を占める。全国平均から見ると、都市部での外国人被保険者は10%を超えているが、辺鄙地域では0.0%となる。一方、日本全体の被保険者数は年々減少する傾向のなか、外国人の加入者数は増加しつつある。2008年に外国人は全体の2.3%を占めており、2017年には3.4%にまで増加した。

日本は海外滞在の邦人を守るため、早い時期に欧米諸国間で社会保障協定を締結したが、アジア地域との同様の取り組みは遅れている。アジア諸国との締結状況は、2005年に韓国、2016年にインド、2018年にフィリピン、2019年に中国という順で日本社会保障協定に署名・発効した。た

表4 外国人被保険者数の推移¹²

年度	被保険者数 (万人) 【対前年度比】	外国人被保険者数 (万人) 【対前年度比】	占める割合 (%)
20	3,597	85	2.3
21	3,567 [99.2%]	85 [101.1%]	2.4
22	3,549 [99.5%]	85 [99.5%]	2.4
23	3,520 [99.2%]	85 [99.7%]	2.4
24	3,466 [98.5%]	86 [101.2%]	2.5
25	3,397 [98.0%]	88 [102.8%]	2.6
26	3,303 [97.2%]	91 [103.6%]	2.8
27	3,182 [96.4%]	95 [104.2%]	3.0
28	3,013 [94.7%]	99 [103.8%]	3.3
29	2,945 [97.7%]	99 [100.5%]	3.4

出典：厚生労働省保険局「在留外国人の国保適用・給付に関する実態調査等について」

だし、日本での外国人労働者が増えつつあるベトナム、インドネシア、ラオス、ミャンマーなど東南アジア諸国との協定の締結まで道のりはまだ遠い。社会保障協定が締結されていない国出身の在日外国人労働者は、「保険料の二重負担」や保険料の掛け捨てになる可能性が非常に高い状況にある。コロナ危機の中で解雇され、あるいは労働契約の約束があってもやむを得ず帰国する外国人労働者が多くいる。これらの者は、日本の保険機関に抑えられた年金保険料が状況によって脱退一時金という形で一定の額が返金されるという規定がある。しかし、帰国後の申請や請求の手続きは非常に煩雑であり、この理由で放棄する外国人が多かった。結局、犠牲になったのは外国人労働者とその家族で、双方の国の社会政策の運用上には何の支障も生じない。

以上のような“外国に住む”人々の社会政策の権利を排除する問題は、各々の国や個人では解決することができず、地域全体に通用する社会政策システムで対応すべきである。

誰に対しても、どこに行っても基本的な社会政策や福祉サービスを受け入れられるように、社会政策制度をグローバル化に対応させることが急務である。

追記

※①本論文は、「ポストコロナの世界とアジア—アジア共同体への新しい可能性」2020年度的一般財団法人ユーラシア財団 from Asia 助成 特別講座の講演に基づいて書き下ろしたものである。）

※②本論文は、科研費「日中間の社会事業政策移転のメカニズムに関する研究」令和元年～3年度（課題番号 19K02224 研究代表者）助成及び「東アジアにおける高齢者介護制度の多様性をもたらす背景に関する研究」令和2年～4年度（課題番号 20K02229 研究分担者）を受けたものである。）

註

- 1 岡部みどり「欧州統合進展井ともなう共通移民・難民政策の質的変遷」国際関係論研究第 16 号を参考
- 2 引馬知子「欧州社会モデル下の EU 高齢者雇用政策と関連社会政策改革」豊かな高齢社会の探究 調査研究報告書 2003 を参考及び佐藤進「EU 拡大下の EU 社会政策の意義と課題」海外社会政策研究 (165), 4-13, 2008 を参考
- 3 濱口 桂一郎欧州社会モデルに未来はあるか? <http://hamachan.on.coocan.jp/miraihaaruka.html>
- 4 欧州連合日本政府代表部:「EU 雇用社会政策の現状・課題・動向について」を参考
- 5 沈潔など編戦前、戦中期アジア研究資料『写真記録「満洲」生活の記憶』近現代史資料刊行会 2018 年
- 6 金愛慶ほか「韓国の多文化家族に対する支援政策と実践の現況」名古屋学院大学論集 社会科学篇 第 52 巻 第 4 号 pp115 2016 年を参照.
- 7 金愛慶ほか「韓国の多文化家族に対する支援政策と実践の現況」名古屋学院大学論集 社会科学篇 第 52 巻 第 4 号 pp. 119
- 8 法務局在留外国人統計を参考 <http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/index.html>
- 9 同上
- 10 林玲子「医療・介護人材の国際人口移動」社会政策研究 Vol. 1 No. 3
- 11 沈潔編 科研報告書『国際的通用性を有する外国人介護労働者の職業教育モデルの創設に関する研究』2016 年
- 12 厚生労働省保険局「在留外国人の国保適用・給付に関する実態調査等について」令和元年 6 月

参考文献

- 沈潔「社会事業の近代化をめぐるアジア地域の衝突と交流：1920 年代～1940 年を中心に」『社会福祉』52 号 2011 年