

---

# 「移住者と貧困」をめぐるアドボカシー

—移住連貧困プロジェクトの取り組みから—

## Advocacy for Poverty of Migrants:

The Case of the Poverty Project of Solidarity Network with Migrants Japan

大曲由起子\*・高谷 幸・樋口 直人・鍛治 致・稲葉奈々子

OMAGARI Yukiko, TAKAYA Sachi, HIGUCHI Naoto, KAJI Itaru and INABA Nanako

---

This paper is aimed to analyze our own experience of advocacy to improve poverty of migrants in Japan based on frameworks of research on policy processes. Although migrants have been in poverty for years, it has hardly recognized and pointed out by any actors. That is why we started the poverty project within Solidarity Network with Migrants Japan since 2009, especially focusing on development of a data set to show socio-economic gaps between nationals and foreigners. First of all, necessary data were collected from statistics and census to be processed for advocacy activities. Then they were used to request governmental bodies to start special measures to solve poverty of migrants, which proved to be of little success. Behind the failure to change policies lie the lag between agendas, alternatives and policies as well as our unskilled methods of advocacy. (1) We were occupied with setting agendas by indicating dramatic gap between natives and migrants, but it was not automatically translated into policies. (2) Although we tried to push our proposal into policies for poverty in general, it seemed to be better to bring it in migrant-related policies. (3) Continuous and persistent contact to related governmental bodies was crucial to realize policies.

---

\*移住労働者と連帯する全国ネットワーク事務局 次長

## 1. 「移住者と貧困」という問題提起

移民は「高度人材」でない限り、ほとんどの場合において受け入れ社会の貧困層として編入されるが、それが問題になることはほとんどない。実際、第一世代の移民の貧困に関する研究は、世界的にみても少ないという[Blume et al. 2010]。これは、移民の貧困が一時的なものであり、滞在期間が長くなるほど所得が上がるという「移民と同化仮説(Immigration and Assimilation Hypothesis=IAH)」に体现される研究上の前提による[Chiswick 1978]。こうした議論を受け入れると、移民一世の貧困は過渡的なものとして位置づけられ、大きな問題とみなされない。

しかし現在の日本をみると、「移住者と貧困」に関して2つの点で上記の前提に対して違和感を引き起こす。第1に、日本では(仮に過渡的なものだったとしても)移住者の貧困比率が高いという認識自体が希薄である。公的機関も活動家も研究者も、「差別」や「共生」といった言葉はよく使うものの、非正規雇用比率や進学率で明白な「格差」が存在することは、ほとんど指摘されてこなかった。第2に、滞在期間の長期化につれて経済的な内外人格差が縮小するというIAHの前提は、日本では部分的にしか該当しないと思われる。すなわち、在日コリアンは戦後になって自営業に進出し、世代間での上昇移動も達成している[金・稲月2000]。他方でニューカマー外国人の場合、その増加がいわれて20年以上が経過し、内外人格差が全体として拡大した可能性があるにもかかわらず、それが検証されることはなかった。

移住労働者と連帯する全国ネットワーク(以下、移住連)が2009年から貧困プロジェクトを立ち上げたのは、こうした違和感にもとづいている<sup>1</sup>。フィリピン人シングルマザーはパート労働にしかつげず、養育費もほとんどもらえず、多くが困窮状態にある。南米人の大多数は派遣労働という非正規雇用についているが、それが問題になることはほとんどない。外国人生徒の高校・大学進学率は日本人のそれと大きな格差があるが、社会問題となったのは進学ではなく不就学だけであった<sup>2</sup>。進学率の格差は、今の若年層が将来的には貧困層になる「第二世代での転落」[Gans 1992]というシナリオ通りの事態だが、そうした将来像に対する危機意識はまったくないといってよい。

移住連貧困プロジェクトの目的は、①「移住者の貧困」という問題の社会的な認知、②対策実現のためのロビーイング、③移住者自身による①②の推進という3点であった<sup>3</sup>。その際、不可視の状態にある「移住者の貧困」を可視化することに、さしあたりの重点を置いた取り組みがなされた。「賃金不払い」「社会保障からの排除」といった問題とは異なり、貧困は事件ないしケースワークの範疇では捉えることができない。「貧困」を目に見える問題として提示するには、さまざまな統計・調査の活用による研究実践が必須になる。

それゆえ、移住連貧困プロジェクトを主に担ったのは研究者となり、貧困の可視化という点では一定の見取り図を描くことができた。しかし、それを具体的な政策に結びつけるには多くの条件を満たさねばならず、その点で課題を残すこととなった。「研究のための研究」が目的ではない以上、研究成果をいかにして政策的出力に結びつけるかが研究の目的となる。この点に関して、米国では政策過程論と呼ばれる領域が、社会運動、研究者、ロビーイング団体を含む行為者による政治的入力と、政府による政策的出力の関係を分析してきた。本稿の目的は、こうした政策過程論の知見を取り入れつつ、移住連貧困プロジェクトの3年間の取り組みを当事者が分析し、政策的出力に結び付けるための実践的な教訓を引き出すことにある。

## 2. 分析視点

### 2-1. 政策的出力を生み出す条件——議題・政策案・政治

#### (1) 政策過程を規定する条件

本稿でいうアドボカシーとは、「移住者と貧困」という問題に対する社会的な認知を広め、必要な政策的措置を求める運動を指す。移住連貧困ネットワークの目的も、移住連の内外に対して貧困という問題の認知を広げることにより、貧困対策としての外国人政策を進めることにあった。とはいえ、アドボカシーと政策的出力の関係は単純なものではなく、両者を規定・媒介する条件が満たされねばならない。たとえば、この領域の代表的な論者たるKingdon [1995]は、政策過程を規定する変数として、「議題」「政策案」「政治」を挙げている。まず、この3点に関して移住連貧困プロジェクトがおかれた状況を整理すると、以下のようになる。

#### (2) 議題

政策過程で考慮すべき問題としての認知を意味する「議題」に上がるきっかけには、以下の3つがある。①問題(公式非公式な問題状況の発生を認知)、②政治(問題の状況とは関係なく政治が変化したことによる提起)、③可視的な参加者(政治家やメディアによる提起)。このうち②の政治的条件の変化については後述するため、①と③について検討しておきたい。

Kingdonは問題の認知を独立した要素とみなしているが、ほとんどの「問題」は、誰かがその所在を積極的に提起しない限り「問題化」されない<sup>4</sup>。そのためには、ある状況に言葉を与え、改善に向けた対策を提示するための認知枠組みである「フレーム」<sup>5</sup>を、誰かが構築する必要がある。そもそも、「移住者と貧困」が問題化されないなかで、このプロジェクトを立ち上げた背景には、ホームレス支援運動を源流とする反貧困運

動によるフレーム構築があった<sup>6</sup>。その中心人物たる湯浅誠は、1990年代半ばからホームレス支援に携わっていたが、当時はまったくの無名だった。それを変えたのが、「貧困」という言葉で現状を捉えた『世界』掲載の論文であった[湯浅2006]。これが反響を呼んで『反貧困』[湯浅2008]を刊行し、大仏次郎論壇賞を受賞、2008年末に「村長」をつとめた「年越し派遣村」には多くの国会議員が視察に訪れるなど、政治的影響力も持つようになった。

反貧困運動の成功の背景にあったのは、新自由主義的政策が格差の拡大を生んだという社会的なムードであることは間違いない。だが、それを「格差でなく貧困である」「格差がある方が望ましいという人でも、貧困がある方が望ましいとはいえない」とした状況定義の転換こそが、社会的インパクトをもたらしている。図-1は、反貧困という湯浅の造語が2007年にメディアによって受容され、それ以降、急速に取り上げられるようになったことを示す。後述するように、移住連貧困プロジェクトの具体的な活動は、図-1の社会的な認知に1年遅れで展開されてきた。

このように、先行して「貧困」が議題に載せられていることの効果は両義的である<sup>7</sup>。プラスの面でいえば、多くの社会運動は自らの取り組みを議題に上げるのに多くの労力を費やすが、我々は「貧困」という議題に「移住者」を付け加えればよかった。実際、反貧困運動の源流はホームレス支援にあるが、反貧困ネットワーク(以下、反貧困ネット)は女性、フリーター、派遣労働者、障がい者、性的マイノリティなどさまざまな行為者を糾合した。これは移住連にとって新たな連携相手となるものだし、プロジェクトを構想した2008年6月段階での反貧困運動は、政治的・社会的な影響力を急速に高めつつあったのである。

だが、既成のフレームたる「貧困」を後追的に採用することで、貧困プロジェクトの持つ新奇性(novelty)は期待できなくなる。一般にフレームは、それが共鳴を得て拡散するほど広く受け入れられ政策過程にも乗る可能性が高まる一方で、新奇性を失えば社会的な注目を集めることもなくなってしまう。さらに、他者のフレームを借用するがゆえに、移住連貧困プロジェクトの共鳴性は、反貧困ネットの帰趨に大きく影響されることとなる。それが運動の上昇期であればプラスに作用するが、衰退に向かった時にはマイナスの結果をもたらすだろう。つまり、フレームを用いるタイミングによってその効果は異なる。

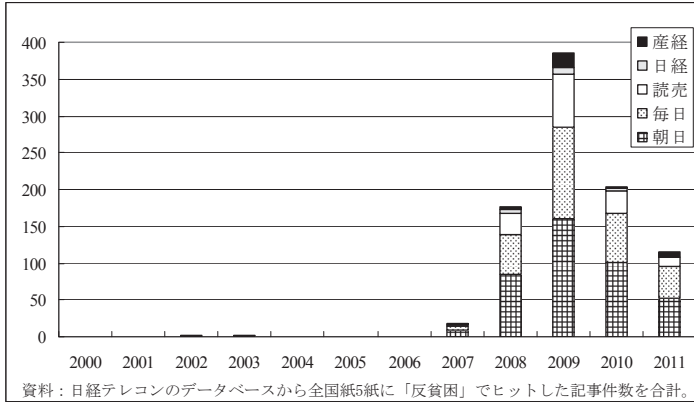


図-1 「反貧困」の新聞登場件数の推移

### (3)政策案

議題に上がった事柄は、「政策案」へと具体化するに際して選択肢が狭められていく。この段階では、法的整合性や予算の確保、立法技術といった面での専門知識を持つ官僚や専門家に関わるようになる。ここで特定の政策実現を目指す政治的企業家は、従来の予算の付け替えや政策との抱き合わせなど、現存する政策を組み合わせる具体的な政策案を組み上げていく。議題設定のための試みが新奇性の追求に重点を置くとすれば、政策案の段階で必要なのは政治的企業家の地味な努力である。

本稿の文脈で重要なのは、議題の提起は政治体外部にいる運動組織にも可能であり、政治体と接点を持つことも必須とはいえないが、政策案に至るとそうはいかないことである。いかに「反貧困」のような斬新な議題を提起しても、それが社会的な喝采を受けているだけでは政策に結びつかない。具体的な立法や予算に結実するには、行政当局や立法府(議員、政党)を納得させるだけの材料がなければならないし、それを政策に変換するための技術的知識が必要となる。これは、政治体の外部でもつばら活動してきた日本の社会運動にとって容易なことではなく、あれほど注目され内閣入りした湯浅でさえ、その困難を訴える状況がある[湯浅2012]。

ただし貧困プロジェクトにとってみれば、政策案に関して条件が悪かったとはいえない。これまで外国人政策に関して国の無策がつとに指摘されてきたが、この時期には「移住者と貧困」に関わる政策がかつてなく検討されたといえるからである。具体的には、まずリーマン・ショック後の大量解雇を受けて、2009年4月16日に内閣府が「日系定住外国人支援に関する対策の推進について」という方針を出した<sup>8</sup>。内閣府には日系定住外国人施策担当のセクションがおかれ、一応の窓口はできたといえる。厚生

労働省も、2009年度から日系人就業準備研修という新たな事業を予算化した<sup>9</sup>。リーマン・ショックとは別に、2009年9月の政権交代も政策案の検討を進める機会となった。すなわち、かねてから外国人政策に対する関心が強かった中川正春文部科学副大臣(当時)が、2009年12月に「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」を設置している<sup>10</sup>。

就業準備研修を除けば、これらの措置が具体的な政策的出力に結びついたとはいえないが、政策の方向性を決定する動きだったとはいえるだろう。貧困プロジェクトは、こうした契機をどの程度まで意識し生かそうとしたのか、その結果として何がもたらされたのか、次節以降で検証することとなる。

#### (4) 政治

議題に上った事柄を政策案に彫琢しても、「政治」の局面を経なければ政策的出力には結びつかない。これは多くの問題を包括する政治全体の状況を指しており、具体的には以下のような要素が影響する[Kingdon 1995: 145]。①国家のムード(全国的な雰囲気、世論の変化、広範な社会運動)、②圧力集団のキャンペーン(組織された政治勢力からの圧力)、③選挙結果、④議会内での政党・イデオロギー的分布、⑤内閣の変化。

こうした要素をみる限りでは、貧困プロジェクトは、新たな政策策定に際して良好な政治的条件下で立ち上げられたと見てよい。反貧困運動が台頭した時期は、安倍→福田→麻生と自公政権の首相が支持を失い、短期間で交代する事態が続いており、与党の正統性が掘り崩される状況にあった。社会運動は、このように政治に対して運動が入り込む隙である「政治的機会」が開放したときに発生しやすい[Kitschelt 1986; Kriesi et al. 1995; McAdam, McCarthy and Zald 1996; Tarrow 1998]。小泉政権のような支持率の高い内閣であれば、日比谷公園に無届で「派遣村」ができたとしても、警察が排除する結果に終わった可能性が高い。自民党政府が運動を抑圧する能力を低下させる一方で、後の湯浅の内閣府参与就任に体现されるように、民主党が運動にとっての同盟者として浮上した。

#### 2-2. 社会運動が政策目標にたどりつく過程

ここで重要なのは、これら3つの変数が常に連動しているわけではなく、しかし複数の条件が整わないと政策には結びつきにくい点である。すなわち議題、政策案、政治はそれぞれ相対的に独立した論理で動いており、3つの流れが合流した時に政策的出力がなされる<sup>11</sup>。議題に上げるのに成功したからといって、政策案の絞り込みに失敗すれば、法制化や予算措置には結びつかない。民法改正のように法務省が推進の立

場で政策案を絞り込んでも、政治が法案策定に良好な状況になれば法案成立は困難である。しかも、それぞれの局面で政策の「窓」が開く期間は限定されており、そのタイミングを見計らって議題を設定するには、周到な準備を必要とする。2011年のNPO法改正などの成功例では、それぞれの窓が開くタイミングを見計らった上で運動団体がロビーイングを進めており、細かな戦略的機微が命運を分けた部分もある[原田・成2012]。

移住連が貧困プロジェクトを思い立ったのは、「派遣村」出現の半年前である2008年5月だが、反貧困ネットの結成に体现される運動の盛り上がりを強く意識したものであった。社会運動には盛衰をめぐる抗議サイクルが存在し、上昇局面を作り出す「先導者」の成功は「後続者」の追従をもたらす[Tarrow 1989]。こうした説を提示したタローは、抗議サイクルの局面により運動の戦術が変化することに注目するが、ここでは議題、政策案、政治の窓が先導者と後続者で異なる影響を及ぼすことが重要である。先導者たる反貧困ネットは、後述するように政権交代後すぐ政府の内部に入り込んだ。後続者たる移住連貧困プロジェクトは、そのような足がかりを持たないでアドボカシーを行うこととなった。そのため、反貧困ネットとの連携を重点において活動したが、その帰結については後述する。

当初の貧困プロジェクトでは、移住者に関して「貧困対策」を銘打ち、かつ実効性のある政策策定を目的としていた。だが、政策の具体的なイメージは必ずしも明確ではなかったし、それに至る道筋も十分に考えていたわけではない。政策過程を規定する先述の3つの要素に即していえば、「政策案」や「政治」についてはナイーブなイメージのまま、「議題」に上げることを念頭においていた。結果的にいえば、3年間のアドボカシーのなかで開いた窓を生かすことはできなかったが、その要因を解明するに際して、議題、政策案、政治に即した分析は有益である。アドボカシーが成功を取るには何が必要なのか、次節以降では移住連貧困プロジェクトの実践から経験的一般化を試みたい。

### 3. 「移住者と貧困」の可視化

#### 3-1. データの整備

前述のように、「貧困」を政策課題として捉えたとき、個別事例の解決という形で提示することは難しい。困窮状態にある人がいたとしても、「生活保護を適用すればよい。在留活動に制限のない人ならば申請できるのでから」といった形式的回答しか政府機関はしない(しようがない)からである。「貧困対策」という場合には、特定の集団(この場合には外国籍の人たち)が、統計的にみて貧困層に集中している(する可能性が高

い)ことを示さねばならない。

だが、日本ではエスニシティはおろか国籍別の統計すらほとんど整備されていないため、「格差」「貧困」が存在してもデータとして示すことは困難である<sup>13</sup>。国勢調査や人口動態統計のような全数調査に関しては、国籍別のデータのある程度はみることができる(ただし進学率については国籍別データが欠如)。しかし、労働力調査(失業率)や国民生活基礎調査(所得)、母子世帯調査といった抽出調査に国籍別の区分はない<sup>14</sup>。貧困率は国民生活基礎調査をもとに算出されるため、外国人の貧困率は計算しようがないことになる。

こうした統計の不備は大きな制約要因となるが、現状が隠蔽されてきた分だけ新たなデータの提示はインパクトを持つのではないか。実際、政策過程が始まるきっかけの1つは、新たなデータの提示であることが、米国の経験的研究で指摘されてきた[Kingdon 1995]。「移住者と貧困」についても、対応が必要となる「客観的」根拠を示すことで現状を変える可能性があると考えたわけだが、その結果については次節で詳述する。

データを整備するに当たって、移住連貧困プロジェクトでは、南米人の失業、フィリピン人シングルマザー、進学格差を柱にした。これはメンバーの専門や関連する団体といった要素も反映しているが、格差が明確に存在し、その所在を示しうることが選択の基準となっている。もっとも「示しうる」といっても、公的統計を使って明らかにできるわけではなく、入手しうるデータを加工して、状況を断片的につなぎ合わせるしかない。

一例を挙げると、南米人の失業率に関する統計はないが、リーマン・ショック後の大量解雇を受けて自治体が実施した調査の結果は複数存在する。それらを集めて表-1のように並べると、おおよそ失業率は40%台と推計できる。これは労働力調査が定義する失業率とは異なるが、日本全体の失業率がリーマン・ショック後の最大値でも5.7%だったことを考えると、格差は歴然としている。

表-1 経済危機後に行われた日系南米人調査での失業率

	調査期間	調査方法	回答者	失業率
滋賀県国際協会 (2009a)	2009.1	調査員が把握している家庭を訪問	238	42%
滋賀県国際協会 (2009b)	2009.6	同上	283	46%
がんばれ! ブラジル人会議 (2009)	2009.1-2	人が多く集まるところで調査票を配布	2,773	47%
渡辺 (2009)	2008.12	個人ネットワークを利用	426	44%
岐阜県 (2009)	2009.7-9	団体や調査員が把握している家庭を訪問	2,343	40%



だが、こうした独自調査がされていることは稀であり、既存の統計を利用する以外にほとんど方法がない。十分なデータがないため作業が停滞気味になったが、それをある程度打開したのは、国勢調査のオーダーマイド集計だった<sup>15</sup>。国勢調査は前述のように国籍別の集計もしており、1990年の調査からは、「外国人特別集計」の結果を公表するようにもなった。しかし、公表された結果から国籍別の失業率の格差を示すことはできたが、それ以外に、目的に即して有益なデータは得られなかった。

それを変えたのが、2009年の統計法改正であり、これにより公的統計の二次利用がある程度は可能となった。国勢調査についていえば、個票データそのものの分析はできないが、クロス集計が済んだデータならば、総務省の外郭団体である統計センターから入手できる<sup>16</sup>。入手可能なデータにはさまざまな制約があり、費用もかなりかかるといって問題も多いものの、これにより、社会経済的状况を一定程度解明できる<sup>17</sup>。ロビーイングに直接使えなくても、広く実態を知らせる目的で利用できるデータもあり、それが明らかにした現実については、すでにブックレットで紹介している[移住連貧困プロジェクト2011]。

### 3-2. 「政治」の窓と「政策案」の窓—反貧困ネットと「移住者の貧困」

こうして集めたデータを最初に活用したのは、長妻昭厚生労働相の諮問機関であるナショナル・ミニマム研究会においてであった。前節で挙げた3つの窓のうち、「政治」については、政権交代が直接的な効果をもたらした。長妻厚労相は山井和則政務官と協議のうえ、大臣就任後すぐに貧困率を公表するよう指示している(『毎日新聞』2009年10月5日付)。それから15日後の2009年10月20日に、厚労省は直近の数値で15.7%という相対的貧困率を公表した<sup>18</sup>。さらに、2009年12月には内閣府参与に就任した湯浅誠を中心メンバーとするナショナル・ミニマム研究会が設置され、反貧困運動のメンバーも委員になっている<sup>19</sup>。

移住連貧困プロジェクトではこれを受けて、ナショナル・ミニマム研究会に対して働きかけた。この時点では、審議会に対して移住者と貧困に関する資料を提出することに多大な意味があると考えたのである。反貧困ネットとの調整の結果、両宮処稟委員が第4回目会議(2010年3月4日)に報告する際に、「在日外国人と貧困—現状と提言」を資料として添付することとなった<sup>20</sup>。

だが、ナショナル・ミニマム研究会は名前が示すとおり、貧困対策(特に生活保護)の最低限の水準を確保することを目的としており、最低水準をめぐるブレーストリング的な性格が強かった。つまり、厚労相が貧困を議題に挙げ、それに即した審議会が設置されたとはいえ、それは具体的な政策案を絞り込むというよりは、議題を明

確化するという水準に留まっていた。その過程で議論の焦点は、生活保護のあり方へと緩やかに収斂し、個々のマイノリティ集団の状況への対処という観点は盛り込まれていない<sup>21</sup>。

この時点では、移住連貧困プロジェクトのメンバーも反貧困ネットに加入しており、ナショナル・ミニマム研究会に対するつながりがあることから、そこへの働きかけを重視していた。だが、現時点で振り返ってみれば、移住連貧困プロジェクトは反貧困ネットでは言わば新参者であり、各種審議会に委員を送り込むほどの認知も得ていなかった。そうした中で、「移住者の貧困」という周辺的なテーマについて委員を通じて報告の機会を得たとしても、政策過程へのインパクトがなかったのは当然なのかもしれない<sup>22</sup>。

#### 4. 「貧困」をめぐる省庁交渉

前節でみた回路以外に、移住連は毎年11月に実施する省庁交渉という独自の回路を持っており、本節では「移住者と貧困」をめぐる省庁交渉の経験を分析する。省庁交渉は、移住連に協力する国会議員の仲介で、移住者に関わる政策について幅広く要望書を提出し、関連省庁の担当者が回答する場である。それまで、「女性」「教育」「労働」「出入国管理」「在留管理」「研修・技能実習」について要望書を提出しており、2010年度から「貧困」を新たなカテゴリーとして設けた<sup>23</sup>。内容的には女性と教育と重複する部分もあるが、独自の観点から要望書を作成すること、そして貧困というトピックの認知を進めることを目的として新設された。本節では、まず4-1で2010年と2011年の要望書に対する文部科学省の対応を中心に、データが政策過程に持つ意味を検討する。4-2では要望を具体的な政策に結び付けるに際して、官僚機構のセクショナリズムが及ぼす影響を取り上げる。

##### 4-1. 「貧困」の認知をめぐる角逐

2010年に省庁交渉の要望書を出した段階では、貧困プロジェクトは国勢調査のオーダーメイド集計を発注した段階で、まだデータを入手していなかった。公開された国勢調査の集計から、15～19歳の通学率を算出することはできたが、これには高校を卒業した年齢も含まれるため、信頼性を担保できない。それゆえ、他の統計で相対的に進学格差を示すこととし、そのために文部科学省が公表している学校基本調査のデータをもとに、進学率の内外人格差を図-2のように表した。このデータには多くの留保をつけねばならないが<sup>24</sup>、それでも高校在籍率には相当の格差が存在しており、進学格差の所在を示す資料といえる。

しかし、省庁交渉に際して、文部科学省の担当の係官は、進学格差の存在そのものを認めなかった。すなわち学校基本調査は、外国籍生徒の在籍状況を正確に示すものではなく、図-2から進学格差があるとみるのは早計だという<sup>25</sup>。国籍別進学率の調査をするという要請に対しても、学校現場の負担軽減を進めているところで負担増になる調査はできない、外国人は出入りが激しいため把握が難しい、不就学の調査のときにも外国人登録した住所にいない人が多く調査した自治体から大変だという声があがっていた、という回答だった。文部科学省の作成した統計について、正確なデータではないと言われることは予想していなかったため、それに対して十分な反論ができず、門前払いされた格好となった。

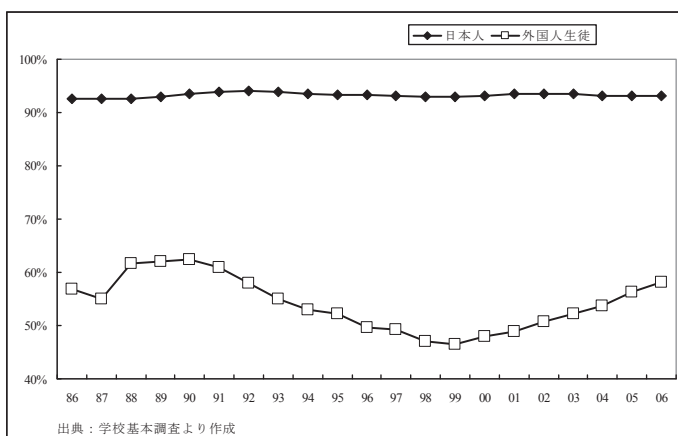


図-2 推計高校在籍率

それに対して、2011年の省庁交渉では、国勢調査のオーダーメイド集計をもとに、図-3と図-4のような形で高校在籍率の格差を示すことができた。図-3では、16～17歳での国籍別高校通学率を示している。前述のように、公刊データでは15～19歳と大まかなくくりでしか通学率を出せなかったのに対して、オーダーメイド集計により、1歳ごとの状況を明らかにできるようになった。図-3をみると、フィリピン、ブラジル、ペルー国籍の通学率が低く、南米国籍では全日制以外の高校に通学している比率(通学のかたわら仕事、主に仕事)の高さも明確に示されている。

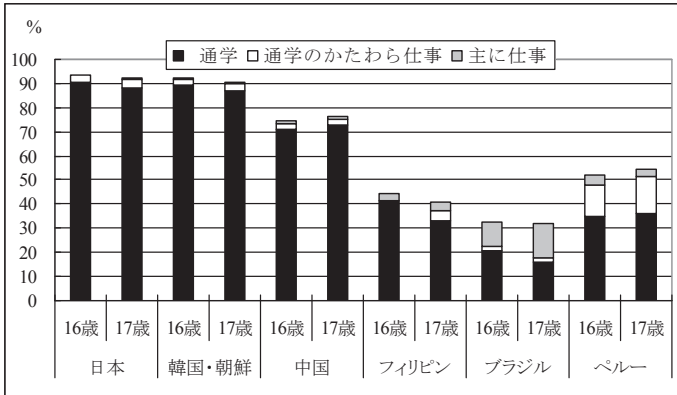


図-3 高校通学率 (2000年国勢調査)

さらに図-4では、「日本に来て日が浅いから進学できないのはやむを得ない」という議論を意識して、5年前の居住地別に通学率を示した。これをみると、中国、ブラジル、ペルー国籍では、来日5年以内の生徒の高校通学率が確かに低いことがわかる。しかし、5年前から日本に住んでいる者であっても、日本人との進学格差がないといえるのは韓国・朝鮮籍と中国籍だけであり、フィリピン、ブラジル国籍と日本国籍には40～50ポイント程度の差がある。つまり、日本での居住期間が短いことだけが進学率の低さにつながるわけではなく、5年以上居住しても進学を阻むような要因があると考えねば現実を説明できない。

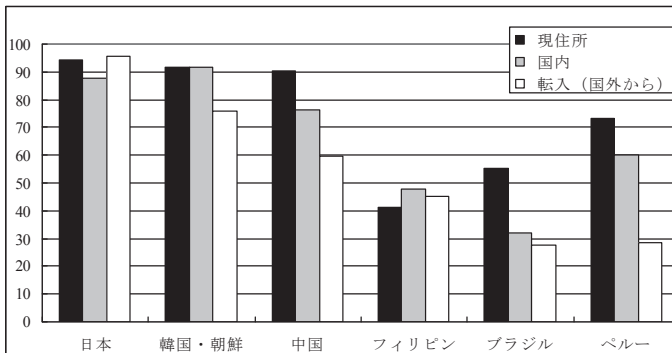


図-4 5年前の居住地別高校通学率 (16～17歳)

こうしたデータを要望書に添付したことにより、文科省の担当係官も進学格差があることは認めるようになった。しかし、進学格差は在留期間などさまざまな要因によっ

て変化するものであり、国籍による格差が固定化しているとはいえないという見解を維持していた。対策についても、都道府県が行う進学対策の取り組みを共有できるよう、情報交換の場を文科省が用意しているという回答で、自らが格差是正の主体であるという認識はない。それでも、進学格差の存在自体を認めなかった2010年よりは進展があったわけであり、データを用いたロビーイングには一定の有用性があるといえるだろう。

#### 4.2. 政策案とセクショナリズム

2日間に渡って実施される省庁交渉の全体に参加すると、そこに登場する官僚の多さに驚かされる。要望書を執筆する側は、当該 이슈に密接に関わる問題を提起するわけだが、1つの事柄に対しても、関連する省庁、その下にある部局は複数にまたがるのが通例である。これを行政の縦割りということはたやすいが、裏を返せば、部局をまたがる要求をしても実現可能性は低いということでもある。省庁交渉を「政策案」として具体化するには、行政の縦割り構造に合わせて、事業として実施しやすいように問題を提示し、可能であれば従来の事業の延長に位置づける必要がある。

移住連貧困プロジェクトについていえば、こうしたロビーイングの基礎ともいえる認識に到達したのは、2011年の省庁交渉が終わってからだった。2010年の省庁交渉の際、すでに実施されている事業の拡大を意識したのは、2009年度から実施されている就労準備研修に関する要望だった。これは、リーマン・ショック後の南米人の大量解雇を受けたもので、最大181時間の日本語研修を柱としている。だが、この程度の研修時間では、職場である程度の会話が可能な程度の日本語力しか身につかず、問題の根にある非正規雇用からの脱出には結びつかない。他の移民受入国の取り組みを見ると、400～500時間程度の語学研修が主であり、最大2000時間という例もあった[OECD2007a, 2007b]。それに比べると不十分という評価が可能であるが、就労準備研修自体が緊急対策として位置づけられているため、研修時間の拡充などそもそも考慮されておらず、物別れに終わった。

2011年の省庁交渉に際しては、日本語研修を時限的な措置に終わらせないようにするため、同年10月に始まった求職者支援制度と結びつけて要望した。すなわち、「日系人就労準備研修は、基金訓練の一環として実施し、給付金とセットで実施していれば、より多くの失業者が受講して意義も高まったと思われる。…求職者支援制度では、双方の教訓を踏まえた改正を実施されたい。すなわち、就労準備研修の後継としての性格を持たせて日本語研修を設け、それに給付金を支給するようにすれば、多くの外国人がスキルアップの機会を持てるだろう。」としたわけである<sup>26</sup>。これに対して、ま

ず求職者支援制度の担当者は以下のように回答した。就職に結びつく技能習得が事業の趣旨であり、日本語を含めて語学研修は対象としない。一方で、就労準備研修について、外国人雇用対策課は次のように説明した。南米人の非正規就労への集中が大量失業を生み出したため、その対策として研修を位置づけている。すなわち、安定雇用の確保に際しては日本語の習得が不可欠であり、そのため2012年度分も予算を申請している。

類似した事業にみえるが、2人の担当者の回答はまったく異なる方向を向いている。両者の相違は、求職者支援制度が「職業能力開発局」の、就労準備研修が「職業安定局」の事業として実施されるため、政策の趣旨が違うことによる。職能開発は特定の人のものではなく、すべての失業者を対象とすべきであり、外国人にしか該当しない日本語研修を含めることはできない。失業中の移住者にとっては、求職者支援制度も就労準備研修も職の確保につながりうるとしても、より長期で給付金(生活保障)も出る前者は、日本語研修を「能力開発」の一環とみなしていない。いくら類似した政策といっても、予算を要求する主体が異なり、対象となる集団も部分的にしか重ならないため、縦割り行政の枠組みを横断する制度を求めても実現可能性は低い。

そうである以上、省庁交渉に際しては、部局の違いを考慮して実現しやすい要望を出さねばならないが、こうした点を十分意識していなかった。南米人を中心とした移住労働者の失業は、すでに深刻な問題として「議題」にのぼり、初めて就労準備研修という積極的な雇用対策もとられてきた。とはいえ、就労準備研修には時間数など十分な点が多く、緊急雇用対策という位置づけでしかないため、恒常的な取り組みにするには求職者支援制度に組み込む必要がある。しかし、そうした「政策案」を実現可能なものにするには、求職者支援制度と就労準備研修が、職能開発と雇用対策という異なる論理で予算化されていることへの対策が必要だった。この点について、無自覚だったがゆえに、求職者支援制度と就労準備研修の矛盾を示すだけに終わったのである。

## 5. アドボカシー技術の向上に向けて——政策過程に至る長い道

以上のような移住連貧困プロジェクトの経験から、移住者をめぐるアドボカシーに対して、どのような含意を引き出せるだろうか。議題、政策案、政治について経験的一般化を試みることで、アドボカシーが成功する条件を考えてみたい。

まず、移住連貧困プロジェクトが活動を開始したのは、「反貧困」がすでに議題に上っていた頃であった。反貧困ネットは、貧困プロジェクトの開始以前から移住連に運動への参加を求めており、経緯や社会的な認知度の高さから、反貧困ネットとの連携が合理的であると移住連貧困プロジェクトでは判断した。しかし結果的にいえば、「移

住者と貧困」は反貧困ネットのなかでも新規の課題であり、反貧困が議題に上っているから自動的に議題になるわけではなかった<sup>27</sup>。行政学でつとにいわれる漸増主義 (incrementalism) の論理でいえば、「貧困政策」の対象として新規に「外国人」を位置づけるよりも、「外国人政策」の延長として「貧困」対策を打ち出したほうが議題にのせやすいからである。これまで移住者・外国人政策に関して総合的な窓口となる部局がないことが指摘されており、現実に移住者の問題は省庁毎に細分化された形で扱われてきた。だが、リーマン・ショックを受けて、内閣府に日系定住外国人施策担当のセクションが設置された。これは「移住者と貧困」が議題にのつたことの表れとも考えられるため、漸増主義にしたがった取り組みの方が、成果が得られる可能性は高かったと思われる。

次に、政策案の次元で移住連貧困プロジェクトは実質的に何も果たせなかったが、それはまず、当事者のアドボカシー技術の低さによっている。前節でみた省庁の対応は、行政機構の内部を知る者であれば容易に想像できただろうが、移住連貧困プロジェクトを担ったのは、ほとんどが研究者だった。行政内部に対して無知なままアドボカシーを進めると、政策案の「窓」がいつどのような形で開くのがわからないまま、成功確率の低い試みを繰り返すことになる。政策案は行政内部の専門的な政策技術により作成されるものであり、内部過程に関する情報が、アドボカシーの成功可能性を高めるには不可欠である。その際、行政ないし立法内部に運動の協力者がいれば、どのような議題なら受け入れられるか、いつどこで政策案が検討されているか、誰に要望を届ければ効果的か、など有益な情報を得ることができる。実際、米国の女性運動は、フェミニスト官僚 (femocrat) というインサイダーが存在したがゆえに、大きな影響力を発揮できたという [Banaszak 2010]<sup>28</sup>。アドボカシーで成功した団体は、関係部局に頻繁に接触して認知してもらい、必要な情報を得るのが一般的である。年1回の省庁交渉で要望するだけでは物別れに終わるのは、いわば必然だったともいえる。移住連が省庁交渉を毎年開催できるのも、長期にわたる活動と交渉の結果であり、それによって政策につながる信頼関係も生まれるのである [Baumgartner et al. 2009: 185]<sup>29</sup>。

最後は政治に関わるが、移住連貧困プロジェクトが活動を開始した2009年時点で、政治的な条件は特に良好だったと考えられる。プロジェクトを開始してすぐに民主党への政権交代が実現し、少なくとも鳩山内閣では再分配重視へと路線転換した。それが、貧困というイシューを議題に上げる結果をもたらしている。さらに、反貧困運動の活動家たちが政策策定に関わるという、自民党政権では考えられない事態も生まれている。だが、厚労相が貧困率の調査を指示するほどに政治的に重要な問題になった

からといって、直接具体的な政策的出力がなされるわけではない[cf. Baumgartner et al. 2009: 220]。トップの方針は、政策の大きな方向性を示すものではあるが、個別の政策に限っていえば、その実現可能性を大きく高めるものとはいえない。それを数多ある部局の特定の事業に結びつけるには、担当者を納得させ予算確保の競合に勝ち残るだけの説得力を持つ必要がある。

---

[注]

- <sup>1</sup> 2009年1月～2011年12月まで、「ファイザープログラム——心とからだのヘルスケアに関する市民活動・市民研究支援」の助成を受けて実施された。
- <sup>2</sup> こうした状況は研究者の間でも同様で、「多文化教育」や「日本語適応」といったテーマに比べ、進学問題を扱った研究自体が少ない[乾 2007; 鍛冶 2007; 金井 2004; 宮島・太田 2005; 志水 2008]。
- <sup>3</sup> このうち③は、移住連が当事者運動ではなく、支援者運動であるという現状に対する不満にもとづく。これについては、フィリピン人シングルマザーの団体であるカラカサンと共同で実施したが、本稿では触れない。カラカサンによる発信の試みとしては、インターネットラジオ局であるラジオパープルでの収録がある(<http://www.radiopurple.org/dv/>)。
- <sup>4</sup> 「問題」とは改善すべき状況が即時的に存在し、「問題化」とはそれが対目的に存在することとして捉えておく。
- <sup>5</sup> これは、社会運動研究のフレーム分析の議論を下敷きにしている。フレーム分析は、社会運動研究では主要な研究分野の1つを形成するようになった[McAdam, McCarthy and Zald 1996]。
- <sup>6</sup> 内部的な過程についていえば、移住連内部での世代的な発想の相違があった。移住連の中心となってきたのは、1980年代後半の「外国人労働者問題」に取り組んだ世代であり、基本的な発想は、この時期に形作られている[アジア人労働者問題懇談会編 1992; カラバオの会編 1990]。その思考の柱は、「第三世界窮乏化と日本での労働力需要」「反民族差別」「連帯・共生」であり、それらは今日に至るまで維持されてきた。2000年代に書かれた政策提言の総論部分でも、この「80年代的发想」は色濃く維持されている。一方で移住連貧困プロジェクトの担い手は、20～40代前半の若い世代であり、貧困・格差といった問題に関心があったのだといえるだろう。
- <sup>7</sup> この段落の議論は、Snow and Benford [1992]の整理をもとにしている。
- <sup>8</sup> 詳細は以下を参照([http://www8.cao.go.jp/teiju/suisin/pdf/taisaku\\_z.pdf](http://www8.cao.go.jp/teiju/suisin/pdf/taisaku_z.pdf))。
- <sup>9</sup> 概要は以下を参照(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/dl/h0331-9a.pdf>)。
- <sup>10</sup> 詳細は以下を参照([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kokusai/008/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/008/index.htm))。
- <sup>11</sup> もちろん、完全に三者が独立しているわけではなく、実現のコストが高すぎたり反対が強い問題を議題にのせないようにする、といったことはある[Kingdon 1995:88]。
- <sup>12</sup> 生活保護については、世帯主の国籍をもとに被保護世帯数は公表されている(厚生労働省による被保護者全国一斉調査結果)。これについて、たとえば2008年と2009年の結果をみると、韓国・朝鮮籍は高齢者を中心に、全体としてフィリピン、ベトナム、カンボジア籍世帯の被保護率が高い(移住連貧困プロジェクト 2011)。被保護率が低かったブラジル籍でも、2008年の284世帯から2009年には939世帯へと急増している。こうした大まかな傾向を描くことはできるが、これはあくまで世帯数であって被保護人員を示すものではないことから、日本人との厳密な比較を行うことはできない。
- <sup>14</sup> この点については、2011年の省庁交渉の際に要望したが、調査技法上の困難に加えて国籍別に含まれるサンプルが少ないため、安定した数値を得られないという回答だった。研究者からみればサン



ブルが決定的に少ないとはいえないが、公的機関が統計として公開する上では支障が生じるということだろう。

<sup>15</sup> この利用を助めてくれたのは千年よしみ氏である。記して感謝したい。

<sup>16</sup> データや手続きについて詳しくは以下を参照  
(<http://www.nstac.go.jp/services/order-kokucho.html>)。

<sup>17</sup> 移住連貧困プロジェクトでは、2000年国勢調査結果について、6つのクロス表をオーダーメイドし、料金は253,700円だった。そこで出される国籍は、韓国・朝鮮、中国、フィリピン、タイ、米国、英国、ブラジル、ペルーに限定され、各セルの数値も1桁分が四捨五入で処理される点で精度に問題がある。集計されたデータについて詳しくは、大曲ほか[2011a, 2011b, 2011c]を参照。

<sup>18</sup> (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/dl/h1020-3a.pdf>)。

<sup>19</sup> 反貧困ネットのメンバーが政府審議会の委員になったのは、ナショナル・ミニマム研究会以外にも複数ある。反体制色の強いこの運動から委員を輩出することは、政府の慣行からすれば異例であり、少なくとも貧困対策に関していえば政権交代の効果は大きかった。

<sup>20</sup> 以下で全文を参照できる(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000004oa-img/2r9852000004od2.pdf>)。

<sup>21</sup> 2010年6月に出された「中間報告」については、以下で全文をみることができる(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/dl/s0623-12a.pdf>)。

<sup>22</sup> 2009年時点では、具体的に働きかける機会として認識していなかったが、「移住者の貧困」に関わる政府内の動きが2つあった。第1に、内閣府に定住外国人施策担当が設置されており、これはリーマン・ショック後の南米人の大量失業を受けてのものだった。第2に、南米人の多い三重県選出で移民政策を専門分野とする中川正春文部科学副大臣の意向で、「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」も設置された。双方とも外国人政策に特化しており、貧困問題にも関連している。その意味で、「さまざまな貧困の中の一部」として移住者の貧困が扱われるナショナル・ミニマム研究会よりは、この2つの組織に対する働きかけのほうが実効性を期待できた。

<sup>23</sup> 2010年度に提出した貧困に関わる要望書の全文については、以下を参照(<http://www.jca.apc.org/migrant-net/Japanese/whatsnew/pdf/20101101Poverty.pdf>)。

<sup>24</sup> この調査は、文部科学省が毎年実施して公表している。だが、①調査に際して厳密に外国籍生徒を計数しているかが疑わしい、②外国籍生徒の国籍別データがない等の点において不十分である。なお、図-2の作成に際しては、年度Xに中学に在籍していた生徒数を分母として、年度X+3に高校に在籍していた生徒数を分子として、大まかな高校在籍率を計算した。例えば、2009年の高校生の数を2006年の中学生の数で割ったものが、2009年度の高校在籍率となる。また、文部科学省が毎年公表している「日本語指導の必要な生徒」のデータも、①母語別であり国籍別でない、②「日本語指導の必要な生徒」の定義が厳密でない等の点において、不十分である。

<sup>25</sup> 図-2の算定方法だと、中学の時には在籍していたが、高校進学前に帰国した者も進学しなかった者として計数されてしまう。文科省の係官は、このように転出入をデータに組み入れられないため、データとして正確でないと指摘していた。

<sup>26</sup> 2011年11月14日に行った省庁交渉での要望書より引用。基金訓練とは、求職者支援制度の前身となる事業を指す。

<sup>27</sup> 反貧困ネットは、ホームレスやネットカフェ難民の緊急対策を中心的なテーマとしていた。内閣府参加になった湯浅誠がまず手がけたのも、2009年末での「官製派遣村」の設置であった。反貧困ネットが移住連に対して運動への積極的な関与を求めたのは、貧困状況におかれる社会的カテゴリーの1つとして、移住者を無視できないことの表れではあるが、それ以上ではなかった。

<sup>28</sup> 米国の経験的研究によれば、協力者は高位の役職者である必要はなく、むしろ中・低位の役職につ

く協力者がいた方が、アドボカシーの成功する確率は高まる[Baumgartner et al. 2009: 206-9]。

<sup>29</sup> 同和対策事業や高校・大学進学での「帰国子女」枠の設置[Goodman 1990=1992]、アイヌに関わる現状認識[アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会2009]などは、この点に関する先行例として学ぶべき点が多い。

## [文献]

アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会, 2009, 『報告書』。

アジア人労働者問題懇談会編, 1992, 『侵される人権・外国人労働者——日本への出稼ぎ労働者をめぐる現状と提言』第三書館。

Banaszak, Lee Ann, 2010, *The Women's Movement Inside and Outside the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Baumgartner, Frank R. et al., 2009, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago: University of Chicago Press.

Blume, Kræn et al., 2010, "At the Lower End of the Table: Determinants of Poverty among Immigrants to Denmark and Sweden," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33(3): 373-396.

Chiswick, Barry, 1978, "The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men," *Journal of Political Economy* 86: 897-921.

がんばれ！ブラジル人会議, 2009, 『浜松市 経済状況の悪化におけるブラジル人実態調査集計結果』。

Gans, Herbert J., 1992, "Second-Generation Decline: Scenarios for the Economic and Ethnic Futures of the Post-1965 American Immigrants," *Ethnic and Racial Studies*, 15(2): 173-92.

岐阜県, 2009, 『定住外国人(ブラジル人)実態調査結果について(速報版)』。

Goodman, Roger, 1990, *Japan's 'International Youth': The Emergence of a New Class of Schoolchildren*, Oxford University Press. (=1992, 長島信弘・清水郷美訳『帰国子女——新しい特権層の出現』岩波書店。)

原田峻・成元哲, 2012, 「NPO法定化・改正をめぐる運動と政治——ネットワークでつくる市民＝議員立法」『中京大学現代社会学部紀要』5(2): 83-108.

広崎純子, 2007, 「進路多様校における中国系ニューカマー生徒の進路意識と進路選択——支援活動の取り組みを通じての変容過程」『教育社会学研究』80: 227-245.

移住連貧困プロジェクト, 2011, 『日本で暮らす移住者の貧困』現代人文社。

乾美紀, 2007, 「ラオス系難民子弟の義務教育後の進路に関する研究——『文化資本』からのアプローチ」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』33: 79-96.

鍛治政, 2007, 「中国出身生徒の進路決定要因——大阪の中国帰国生徒を中心に」『教育社会学研究』80: 331-349.

金井香里, 2004, 「日本におけるマイノリティの学業不振をめぐる議論」基礎学力開発センター Working paper No.10.

カラバオの会編, 1990, 『仲間じゃないか、外国人労働者——取り組みの現場から』明石書店。

金明秀・稲月正, 2000, 「在日韓国人の社会移動」高坂健次編『階層社会から新しい市民社会へ』東京大学出版会, 181-198.

Kingdon, John W., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, second ed., New York: Harper Collins College.

Kitschelt, Herbert, 1986, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies," *British Journal of Political Science*, 16: 57-85.

Kriesi, Hanspeter et al., 1995, *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*,

- London: UCL Press.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald eds., 1996, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, New York: Cambridge University Press.
- 宮島喬・太田晴雄編, 2005, 『外国人の子どもと日本の教育——不就業問題と多文化共生の課題』東京大学出版会.
- OECD, 2007a, *Jobs for Immigrants Vol.1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD.
- , 2007b, *Jobs for Immigrants Vol.2: Labour Market Integration in Belgium, France, The Netherlands and Portugal*, Paris: OECD.
- 大曲由起子・高谷幸・鍛治致・稲葉奈々子・樋口直人, 2011a, 「在日外国人の仕事——2000年国勢調査データの分析から」『茨城大学地域総合研究所年報』44: 27-42.
- 大曲由起子・高谷幸・鍛治致・稲葉奈々子・樋口直人, 2011b, 「家族・ジェンダーからみる在日外国人——国勢調査データの分析から」『茨城大学地域総合研究所年報』44: 11-25.
- 大曲由起子・高谷幸・鍛治致・稲葉奈々子・樋口直人, 2011c, 「在学率と通学率から見る在日外国人青少年の教育——2000年国勢調査データの分析から」『アジア太平洋研究センター年報』7: 31-38.
- 滋賀県国際協会, 2009a, 『経済危機に伴う外国人住民の雇用・生活状況調査結果(速報)』.
- 滋賀県国際協会, 2009b, 『経済危機に伴う外国人住民の雇用・生活状況調査結果』.
- 志水宏吉編, 2008, 『高校を生きるニューカマー』明石書店.
- Snow, David and Robert Benford, 1992, “Master Frames and Cycles of Protest,” Aldon D. Morris and Carol M. Muller eds., *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, 133-155.
- Tarrow, Sidney, 1989, *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Oxford: Clarendon Press.
- Tarrow, Sidney, 1998, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, second ed., Cambridge University Press. (=2006, 大畑裕嗣監訳『社会運動の力——集合行為の比較社会学』彩流社.)
- 渡邊博顕, 2009, 『外国人労働者の雇用実態と就業生活支援に関する調査』労働政策研究・研修機構.
- 四日市市, 2010, 『外国人市民実態調査アンケート』.
- 湯浅誠, 2006, 「『生活困窮フリーター』たちの生活保護」『世界』759: 205-212.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困——「すべり台社会」からの脱出』岩波書店.
- 湯浅誠, 2012, 「社会運動の立ち位置——議会議制民主主義の危機において」『世界』828: 41-51.
- (付記) 本稿は「ファイザープログラム——心とからだのヘルスケアに関する市民活動・市民研究支援」の助成による成果である。