

第4章 外国人失業者とセーフティネット

1. はじめに

前章まで、アンケートやインタビュー調査を素材として、外国人労働者の失業行動を整理した。そこから導き出された含意の1つとして、外国人労働者の就業支援を行う上で日本語の習得が前提となることが示唆された。これは、先に取り上げた外国人労働者に対する企業（事業所）の労働需要の検討結果とも整合的である。しかし、企業による外国人労働者に対する労働需要は小さく、就業支援を行っても就職することが難しい状況もあり得るだろう。また、健康状態によって就労が困難な場合など、公的なセーフティネットが必要になる場合もあろう。

ところで、外国人の失業者に対するセーフティネットについては、外国人労働者にも雇用保険法が適用され、外国人が失業者となった場合は失業等給付を受給することができる。また、再就職が困難で、雇用保険からの給付も受給できなくなった場合、在留資格のある定住外国人に限り生活保護が準用される。外国人の失業者で失業等給付を受給している者の比率は、本書で取り上げたいいくつかの調査結果を見ると1～2割程度である。また、生活保護を受けた者は疾病によるわずかなケースに限られる。しかし、我が国全体を見たとき、外国人の失業者に対する生活保護は巷間言われているように増加しているのであろうか。

2. 外国人の失業とセーフティネット

世界同時不況の影響によって外国人労働者の解雇や雇止めが増加した。序-5 図として引用した JIL-PT2010 年調査にもあったように、外国人被保護世帯数が増加していると回答している自治体が多い⁵¹。

全国的な傾向を確認するために、厚生労働省「被保護者全国一斉調査基礎調査」の数値を見ることにする。第4-1 図は被生活保護世帯総数および外国人世帯数とそれらをもとに計算した世帯類型別寄与度（各構成要素がどれだけ増加に寄与したかをあらわす）である。実線が示すように、平成21年の外国人被保護世帯数は約3万5千世帯（前年比約4千世帯増加）である。左側に描いた被保護世帯総数も増加しているので、外国人被保護世帯が被保護世帯全体に占める割合は3%弱のまま推移している。積み上げグラフで世帯類型別寄与度を見ると、近年は「高齢」「母子」といった理由の他に、「その他」（失業などにより保護受給となる世帯等が含まれる）の増加寄与が大きいことがわかる。

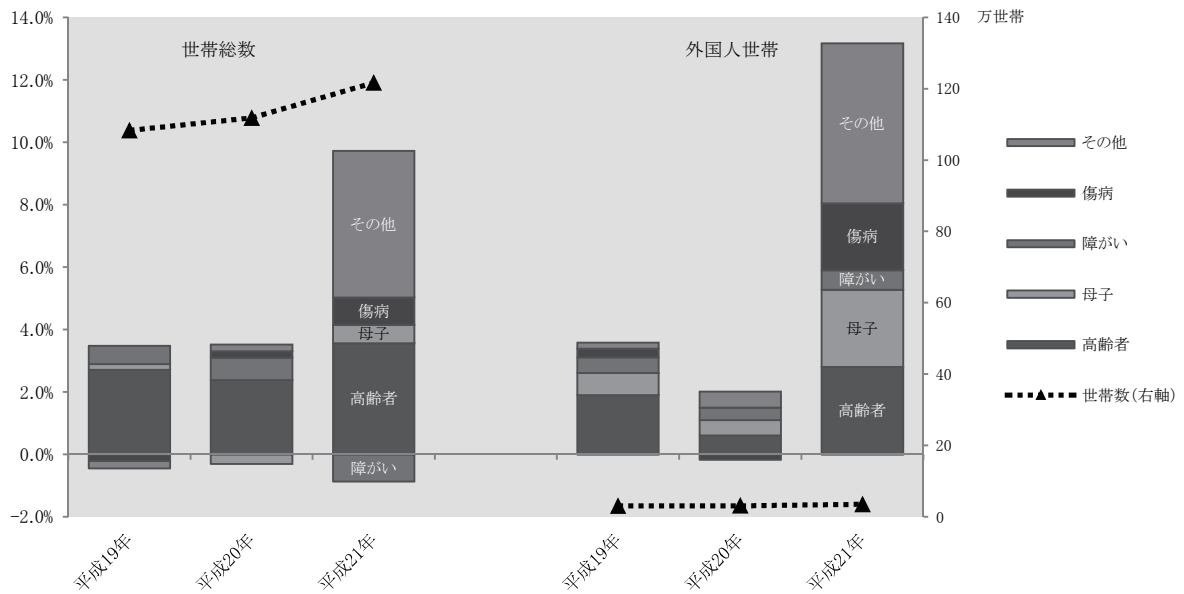
ここで注意しなければならないのは、「その他」の世帯類型の増加寄与が大きいのは外国人世帯だけではなく、世帯総数についても同じである点である。また、外国人世帯では母子

⁵¹ 外国人に対する生活保護の適用については、高島淳子(2008)『外国人への社会保障制度の適用をめぐる問題』ジュリスト、No.1350、15～20 ページ、手塚(2008)前掲書、324～325 ページ、早川智津子(2012)「日本における外国人労働者をめぐる法政策」労働政策研究・研修機構『第12回日韓ワークショップ報告書外国人労働者問題』JILPT 海外労働情報、21～40 ページを参照。

や傷病といった理由も増加寄与している。「高齢者」「傷病」「障がい」といった類型とは別に、「その他」の世帯類型では、何らかの就労支援を組み合わせることによって生活保護のセーフティネットから自立することが、今後の検討課題となると思われる。

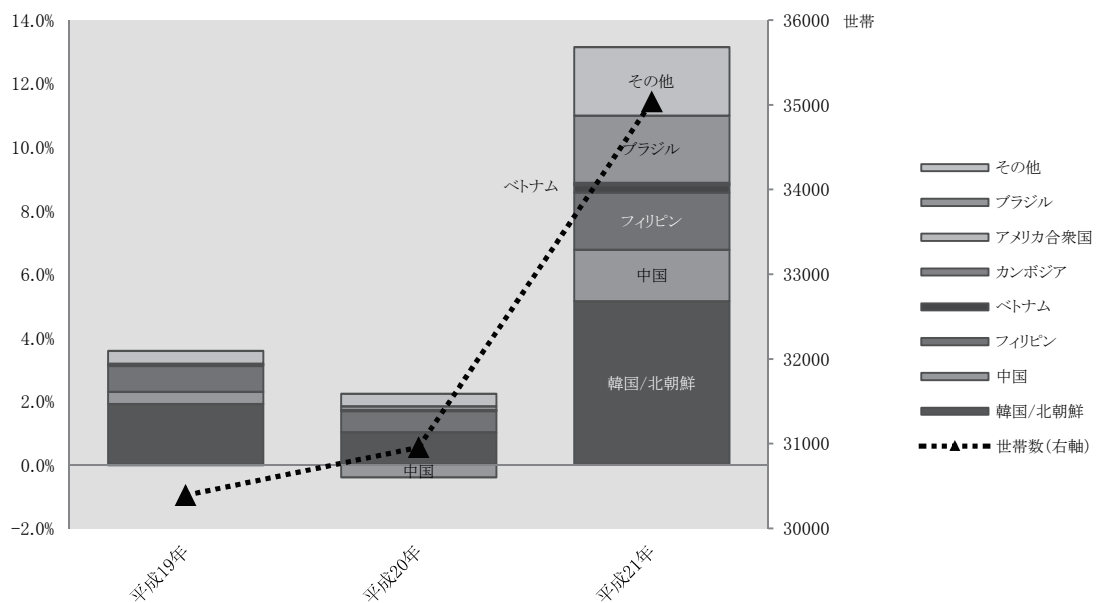
さらに、世帯主の国籍別の寄与度を計算すると、第4-2図に示されるように、各国籍ともに増加寄与しており、また寄与度も大きくなっている。

第4-1図 被保護世帯数と世帯類型別寄与度



資料：厚生労働省「被保護者全国一斉調査基礎調査」より作成。

第4-2図 被保護外国人世帯数の世帯主の国別寄与度

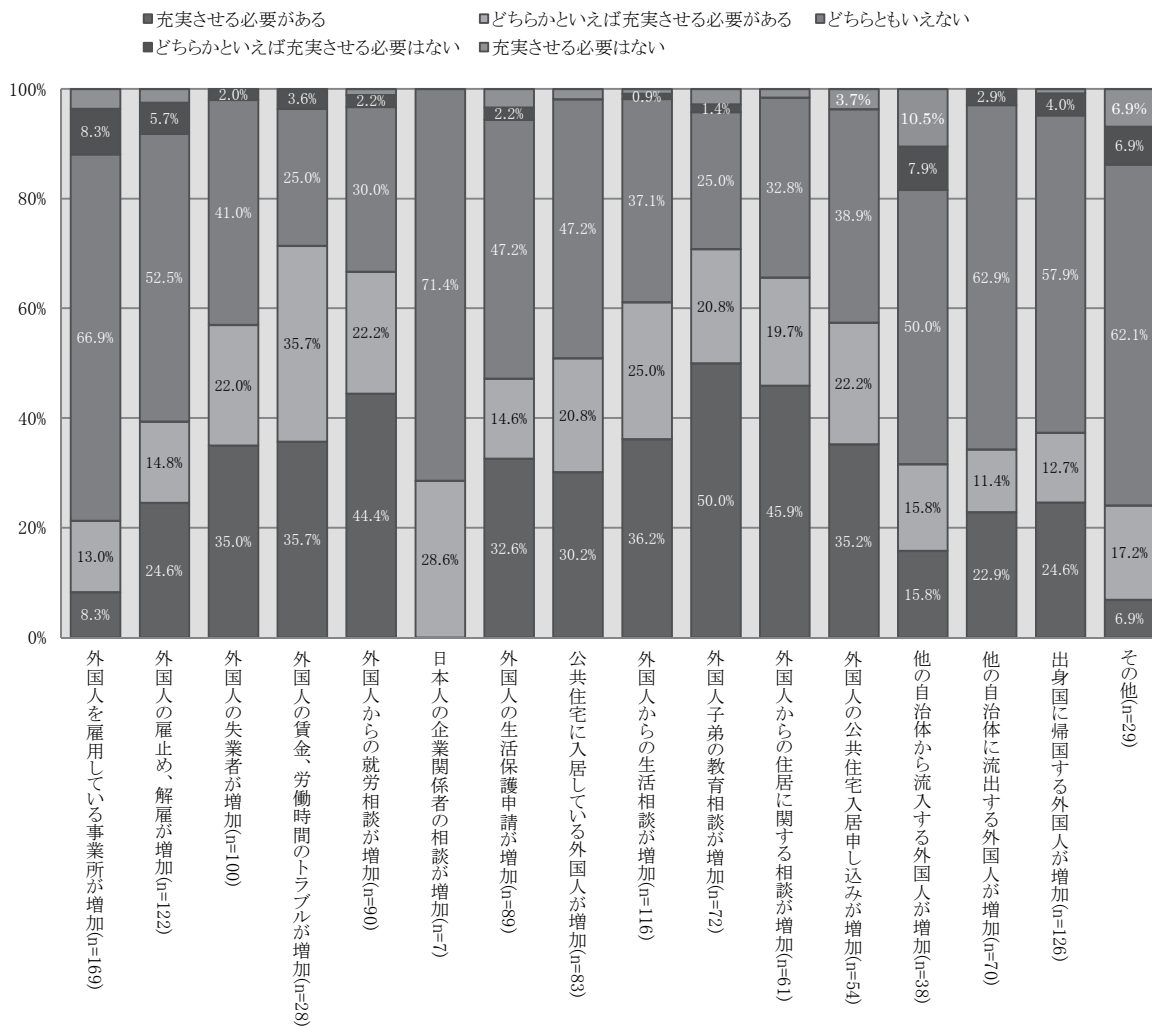


資料：厚生労働省「被保護者全国一斉調査基礎調査」より作成。

3. 外国人失業者の就労支援

労働政策研究・研修機構（2011）⁵²では我が国の地方自治体の外国人居住者の受入れの課題を自治体を対象としたアンケートを実施し、その中で、過去3年間に起こった外国人居住者に関する出来事と外国人の生活・就労支援関連の取組みを充実させる必要性との関係を検討している（第4-3図）。この図は、過去3年間の外国人居住者に関する出来事（多重回答）と外国人の生活・就労支援関連の取組みを充実させる必要性（5件法）のクロス集計結果を図示したもので、ここでは、都道府県ではなく、外国人居住者と接触する機会が多い市町村レベルの回答結果を掲載した。

第4-3図 外国人に関する3年間の出来事と生活・就労支援関連の取組みを充実させる必要性との関連



資料出所：労働政策研究・研修機構(2011)、168 ページ。

⁵² 労働政策研究・研修機構(2011)前掲書、特に第5章、164～190 ページ参照。

外国人の生活・就労支援関連の取組みを充実させる必要性に関して「充実させる必要がある」と「どちらかといえば充実させる必要がある」の比率が高い項目を「政策の充実の必要性が高い項目」と考えると、「外国人の賃金、労働時間のトラブルが増加」、「外国人子弟の教育相談が増加」、「外国人からの住居に関する相談が増加」、「外国人からの就労相談が増加」、「外国人からの生活相談が増加」、「外国人の失業者が増加」、「外国人の公共住宅入居申し込みが増加」、「公共住宅に入居している外国人が増加」、「外国人の生活保護申請が増加」といった出来事が発生している自治体の4割以上が「政策の充実の必要性が高い」としている。これらの項目のいくつかは外国人の居住者が多い地域で以前から問題になっていたことであるが、外国人失業者の増加、就労相談の増加、生活相談の増加、さらに生活保護申請の増加といった出来事は、同時不況を契機にして大きく浮上してきた課題である⁵³。こうした課題への対応が自治体に求められていることになる。

上で取り上げた項目を含めて、自治体における外国人の生活・就労支援関連の課題としては、都道府県では日本語の習得、外国人児童の就学、医療体制の整備、災害時の対応などがあげられている。また、市町村では日本語教育および子弟の教育、健康保険など社会保障関連、生活環境、情報の収集・提供、雇用機会の確保などがあげられている。しかし、多くの自治体が財政的制約、人材の不足によって政策的対応に遅れが生じることが危惧される。そのため、国と地方自治体が連携して外国人の就労・生活支援を進めていくことが求められる。

ここで重要なことは、失業のセーフティネットとしての生活保護から外国人労働者が自立するためにどのような支援が効果的かという点である。国では内閣府の共生社会政策として平成21年4月に「定住外国人支援に関する対策の推進について」を取りまとめ、平成22年8月に国としての体系的・総合的な方針として「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定、平成23年3月には「日本語で生活できるために」、「子どもを大切に育てていくために」、「安定して働くために」、「社会の中で困ったときのために」、「お互いの文化を尊重するために」の5分野について「日系定住外国人施策に関する行動計画」を策定し、関係府省庁で対策が講じられている。

この中で、「安定して働くために必要な施策」として、仕事に必要な日本語の習得などを図るなど職業教育、職業訓練等の推進、日系定住外国人の集住地域のハローワークにおける通訳・相談員の配置、市町村とも連携したワンストップサービスコーナーの運営及び日系定住外国人専門の相談・援助センターの運営など多言語での就職相談、就労の適正化のための取組として、事業主に対して雇用管理改善指導の実施や産業界との意見交換などが掲げられている。また、日系人が集住する地域において安定雇用の促進を図るために日系人就業準備研修事業を実施している。

⁵³ 外国人による生活保護の申請に際して、相談、調査、家庭訪問などを外国語で対応可能なケースワーカーの不足（いないこと）の解消などが課題となっているとのコメントが自治体から挙げられている。この点を含めて労働政策研究・研修機構(2011)前掲書を参照。

さらに、日本人と同様に外国人住民に対し基礎的行政サービスを提供する基盤となる制度の必要性が高まっていることを受けて、外国人住民を住民基本台帳法の適用対象に加え、外国人住民の利便の増進及び市町村等の行政の合理化を図るために「住民基本台帳法の一部を改正する法律」が平成24年7月に施行されている。

この点について、日系人労働者の就業支援のあり方を検討した稲葉・樋口（2010）前掲書では、仕事で使える水準の日本語能力習得、求職経路の開拓が必要であり、それとともに日本人とのネットワークの不足を補完するために、ハローワークの機能強化が必要であるとしている。職務経験の蓄積が貴重であることは否定できないが、企業（事業所）が外国人を採用する要件として日本語能力、それも日常会話を超えるレベルの日本語能力求めているのに対し、外国人でそこまでの日本語能力を持ち得ている者が少ないという状況では、やはり日本語能力を高める施策を継続的に実施していくことは不可欠と考えられる。

4. 外国人の生活・就労支援の方向性

では、支援のあり方の方向性として、どのようなものが考えられるであろうか。OECD 編 ブライアン・キーリー(2008)前掲書によれば、移民の就職に役立つ政策として①言語教育、②メンタリング、③技能と資格の評価、④差別への対処といったことが挙げられている。

前章までの議論では、日本語能力を高めることの重要性、より一般的に言えば、①の受入国の言語能力を高めるための言語教育が外国人が就労する上で重要であることが示唆された。この点について、同書によれば、スカンジナビア諸国の研究では言語コースを受講する移民の方が就職活動時に問題が生じることが少ないとされる。一方、そうした教育はフルタイムの仕事を見つける妨げになるとの指摘もあるとのことである。なぜならば、移民は教育を受けている期間には受入国での職務経験を積みなくなるからである。スウェーデンにおける研究によれば、入国後1年の間に職務経験を得ることが就職市場でのより長期的な成功に与える影響が最も大きく、言語教育や職業訓練の比ではないとの指摘もある。

移民への対応がふさわしい行政のレベルについては、同書は次のように論じている。すなわち、移民が国全体に等しく分散することは滅多になく、普通は限定された市町村に集住する。就職市場も地域的であるため、移民と雇用主との相互関係を理解するのは二重に難しい。そのため、国家政府ではこうした複雑な問題に対応しきれないことが多く、それらを最も良く理解できるのは地方レベルに近い政府の方だろう。国の法律により政府機関や政府関係者が非正規移民に対して果たせる役割が制限されている場合は、特に非政府組織NGOや地域団体、非営利団体の役割の拡大を促す根拠となる。

諸外国における移民に対する生活・就労支援の概要は巻末の参考表のようになっている。

我が国では、外国人集住都市などの地方自治体において国際交流協会、NPO・NGO、ボランティアなどと連携して外国人の生活・就労支援が行われている。こうした組織やボランティアなどによる外国人の就労・定住支援は、外国人に対する医療支援、解雇、賃金不払

い、労働災害などに関する労働相談、ボランティアによる日本語教室の開催や通訳など幅広く、徐々に実績が上がっている。今後もこうした活動を取り込んだ外国人の就労・生活支援を適切に整備・拡充していくべきであろう。