

在日外国人の生活保護受給の現状

名古屋大学・大学院国際開発研究科・講師

浅川晃広

asakawa@gsid.nagoya-u.ac.jp

2013年2月

はじめに

本稿は、在日外国人の社会保障受給の現状について、生活保護制度を取り上げ、考察するものである。近年、我が国における外国人人口の増加に伴い、その人口学的影響に係る諸研究が蓄積されているが、さらに踏み込んで、そうした外国人人口が我が国の経済及び財政に与える影響についての研究は、必ずしも多くないのが現状である。

こうした中、政府は、2012年から、高度外国人材を対象にした「ポイント制」を導入した。これは、「ポイント制」による計算によって一定程度の得点を獲得したものに対しては、他の外国人には認められていない、在留期間「5年」の付与、永住要件の緩和、さらに親や家事使用人の帯同などが認められる優遇措置が行われるようになった。このことは、我が国において量的に存在感を増した外国人につき、質的、すなわち、経済社会的貢献を期待し、それを政策的に誘導することを意味している。

このように、「経済的貢献が期待できる外国人」の在留促進が制度化される中において、外国人の我が国に対する経済的影響、という点は、重要な研究上の課題として提示されているといえる。この意味において、その正と負の影響の両側面から、外国人の経済的影響について考察することが重要である。

そこで、本稿では、負の面に着目し、考察を行おうとするものである。この「負の面」は、主に直接・間接の政府・行政の財政上の負担によって計測されるところ、本稿においては、その中でも、我が国の中核的社会保障制度であり、財政に直接的影響のある生活保護制度を取り上げ、その中での外国人の実態を明らかにする。

1. 制度的背景

生活保護法第1条においては、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い」と規定されており、同制度の対象は日本国民であることが明示されている。

制度の発足時の終戦直後、当時の在日朝鮮人等も生活保護の対象とされていたが、この時期は理念的に日本国籍を離脱していなかったことから、必ずしも法律上の問題とはならなかった。しかし1952年に日本が主権回復し、在日朝鮮人等が日本国籍を離脱したところ、この規定との関係が問題になった。このため、1954年5月8日の厚生省社会局長通知「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」が発出され、「外国人は法の適用対象とならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する

生活保護の決定実施の取扱に準じて……保護を行うこと」と指示しており、基本的にはこの通知が現在も継続して有効となっているため、外国人に対する生活保護がなされている。

なお、1990年に「出入国管理及び難民認定法」が改正され、在留資格が再編されたことにもとない、同年10月に、厚生省の口頭指導により、生活保護が適用となる外国人は「別表第2の外国人」に限定されるようになった¹。「別表第2の外国人」とは、「永住者（特別永住含む）」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」となっており、本稿でもこのことを前提に考察する。

2. 全体的傾向

1) 総数及び割合

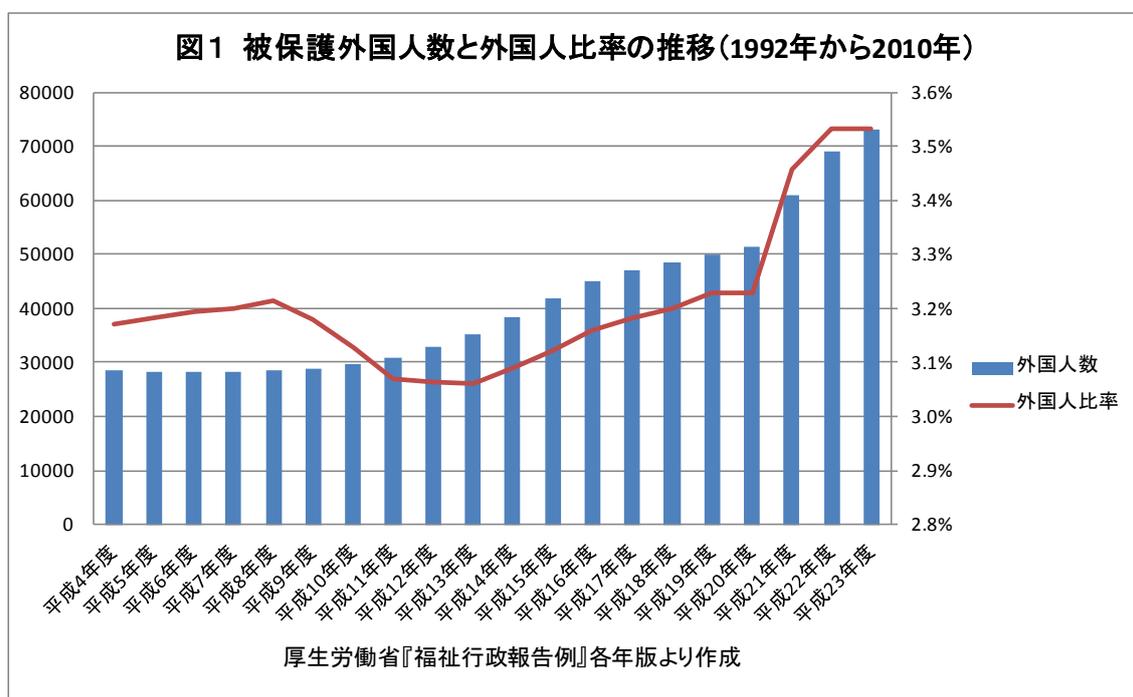
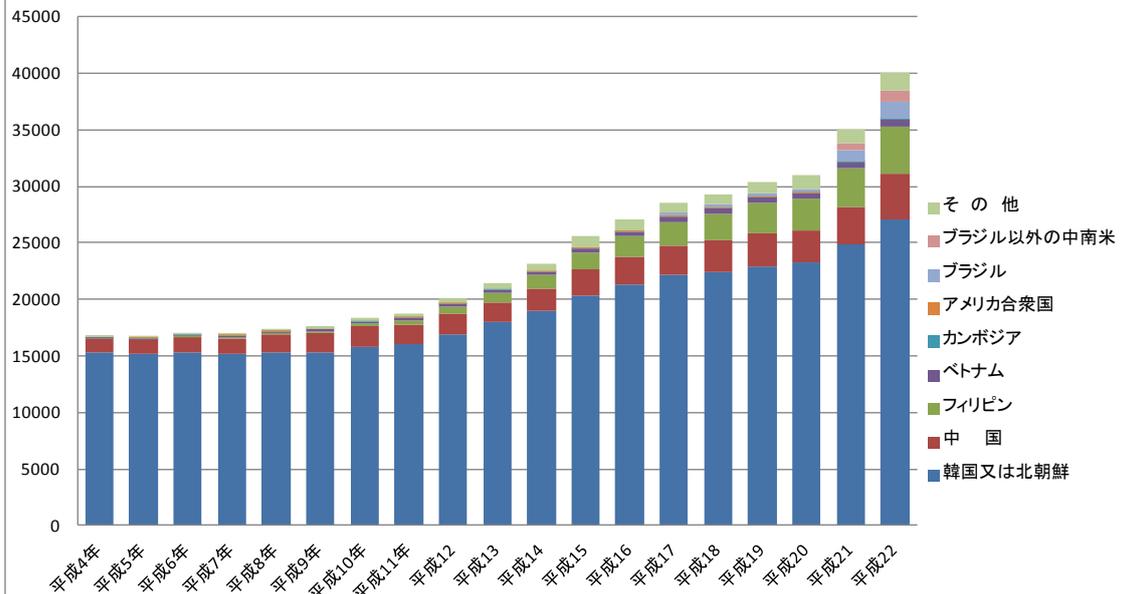


図1は、外国人の生活保護受給者数及びその全体に占める割合を示したものである。両者ともに増加傾向にあるところ、特に2008年以降の数及び割合の増加が顕著である。2010年における、2010年における外国人の生活保護受給者数は68,965人、全体に占める割合は約3.5%である。2010年における生活保護の対象となる「別表第2」の外国人数は136万8772人であり、我が国の総人口に占める割合は約1.07%であることを考えると、被保護外国人数の割合の高さが示されている。

2) 国籍別世帯数

図2は被保護外国人世帯数につき、世帯主の国籍別に示したものである。これによると「韓国又は北朝鮮」²が主流であるが、中国とフィリピンも一定数が存在している。また2009年からはブラジルの増加が確認できる。

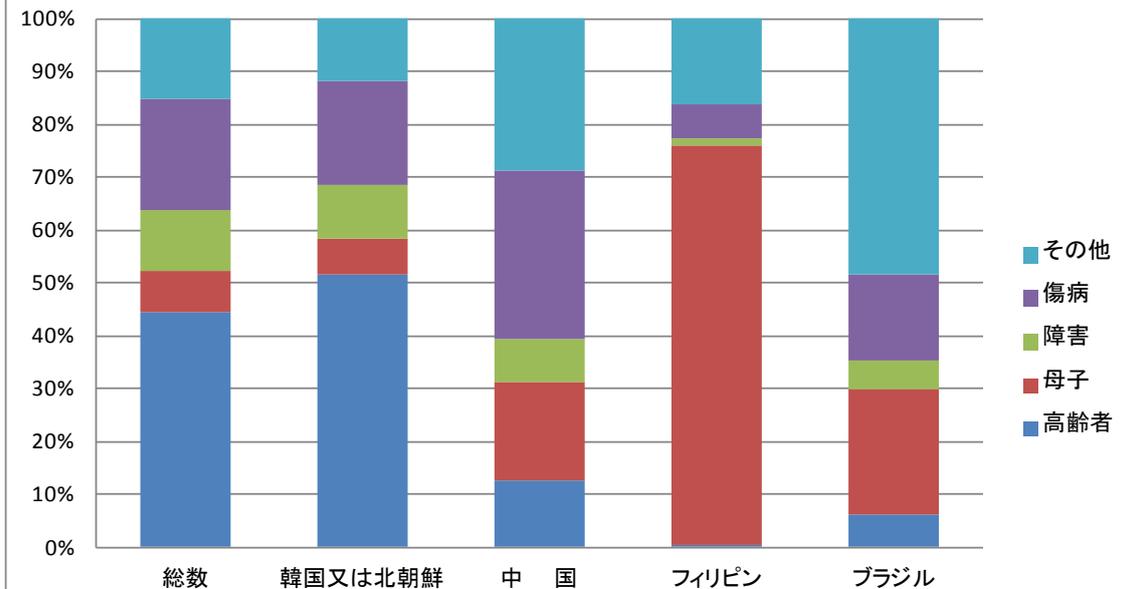
図2 被保護外国人世帯数(国籍別、1992年から2010年)



厚生労働省『被保護者全国一斉調査結果報告書』各年版より作成

3) 世帯類型別

図3 世帯類型別割合(国籍別、2010年)



厚生労働省『平成22年被保護者全国一斉調査結果報告書』より作成

図3は2010年の総数及び主要国籍の世帯類型別の割合を示したものである。これによると、特徴が顕著に示されている。「韓国又は北朝鮮」については、総数と同様に高齢者世帯が主流である。中国については、高齢者世帯が少なく、傷病者世帯が多くなっている。フィリピンについては圧倒的に母子世帯で占められている。ブラジルについては、生産年齢層で障害等を持たないと推測される、「その他」世帯がほぼ半数を占めている。

ここから推測できることは、いわゆる「オールドカマー」の在日韓国人については、人口構成がほぼ同化していること、また、フィリピンについては、日本人との婚姻後、子供を設け、その後離婚したと推測されるものの多くが生活保護に陥っていること、さらに、ブラジルについては、リーマンショック後の、いわゆる「派遣切り」の結果、生産年齢人口の多くが生活保護に陥っていること、などである。

この世帯類型において、各外国人集団の在留形態が如実に表れているといえる。

3. 保護率の推移

1) 外国人全体

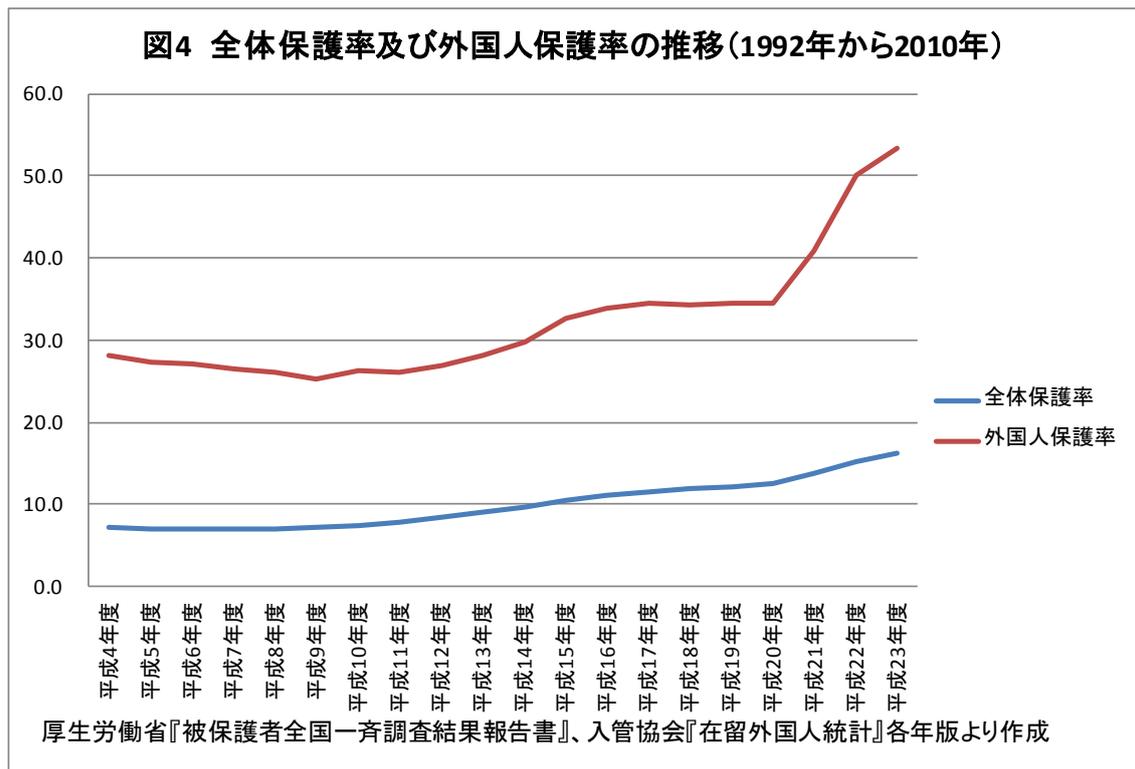


図4は全体の保護率（パーミル）及び外国人の保護率（被保護外国人数から「別表第2」外国人数を除して計算）を示したものである。これによると、外国人の保護率は全体の保護率を約3倍であり、割合的に日本人よりも多くの外国人が生活保護の対象となっていることが示されている。2010年における外国人保護率は50.1となっており、外国人の対象者

約 137 万人の 20 人に 1 人が生活保護を受給していることが示されている。

また、2009 年以降、外国人の保護率が急上昇している。このことは、図 1 で示した、絶対数の増加と、この間のブラジル人の帰国に伴う母集団の減少が影響していると考えられる。

2) 国籍別

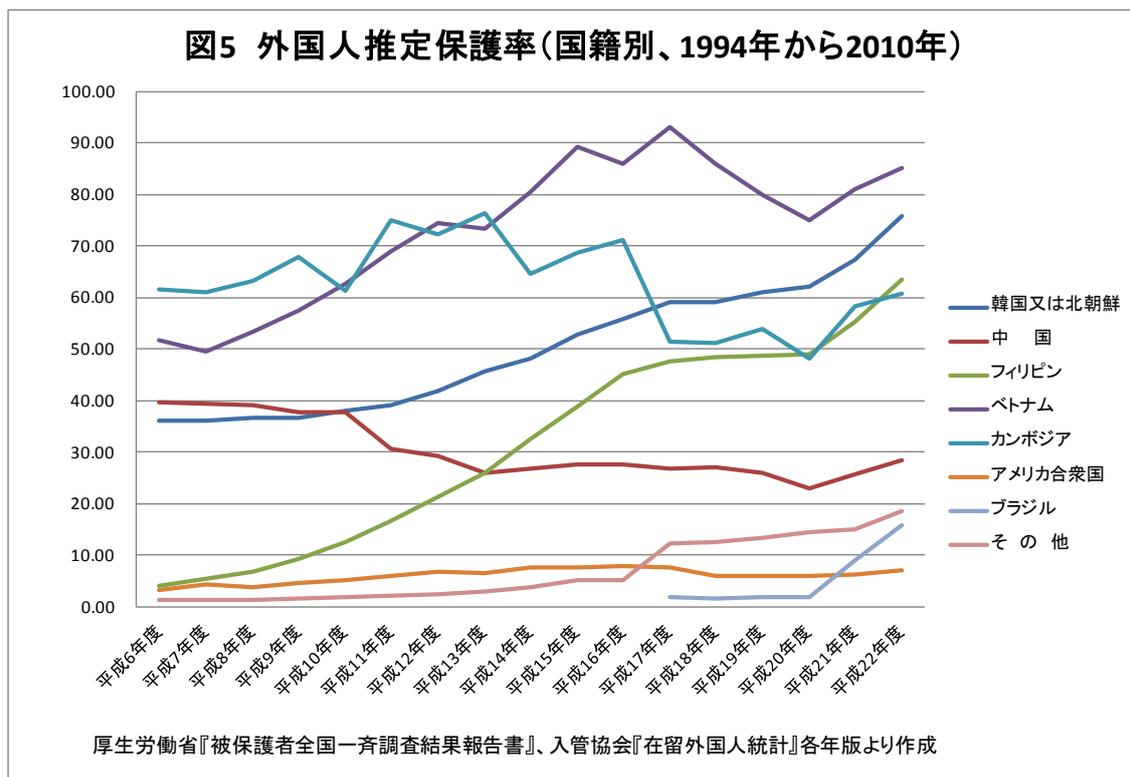
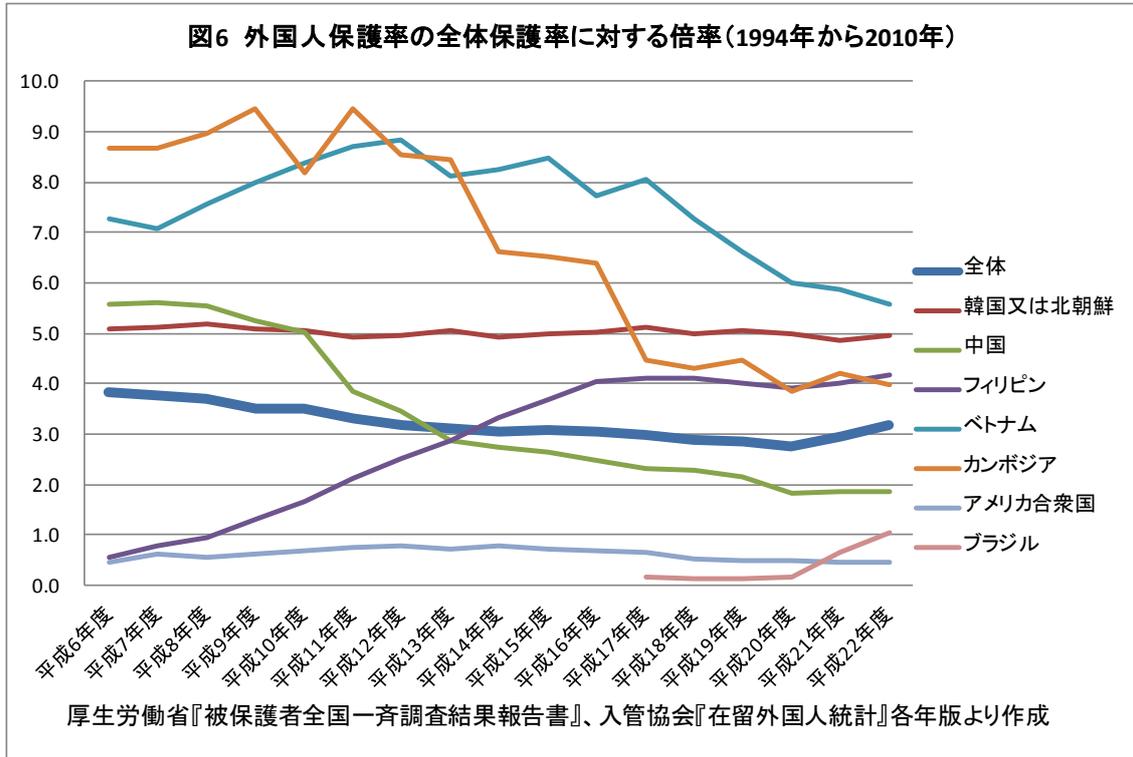


図 5 は、国籍別の外国人推定保護率を示したものである³⁾。

これによると、主要国籍においては「韓国又は北朝鮮」が高率となっており、次にフィリピンとなっている。「韓国又は北朝鮮」は 1994 年には約 36.1（受給者 2 万 3467 名）で、「オールドカマー」であることを反映して、この時点からの受給者の存在が確認できる。この間の保護率の上昇は、人口全体の高齢化によるものと推測される。フィリピンについては、1994 年においては約 4.1（受給者 108 名）にすぎなかったが、2010 年には約 63.6（受給者 1 万 1484 名）となっており、この間の在留数の増加とその定着に伴い、生活保護受給者が拡大したことが示されている。中国については、保護率が低下する時期もあり、大幅には上昇はしていない。ブラジルについては、2008 年までは低率を維持していたが、それ以降は突如として上昇し、2010 年には 15.9（受給者 3304 名）となっている。このことは、受給者数そのものの増加と、帰国者数の増加による母数の減少の両面が反映されていると考えられる。

3) 全体との比較



次に、日本人全体の保護率も上昇傾向にあるところ、対比を示すため、国籍別の保護率の全体保護率に対する倍率を示したのが、図6である。これによると、外国人保護率は全体保護率の約3倍から4倍で推移している。国籍別では「韓国又は北朝鮮」が約5倍で安定している。このことは、保護率が日本人全体とほぼ同様に推移していることを示しており、前述の世帯類型の類似性と同様に、倍率自体は高いものの、全体とほぼ同じ推移が確認できる。フィリピンについては、2004年までは倍率が上昇しており、日本人全体以上に生活保護に陥る割合が上昇していることが確認できる。ただ、それ以降は全体のほぼ4倍で安定している。中国については、「別表第2」の滞在者の増加もあり、保護率そのものは低下傾向にある。ブラジルについては、やはり2008年以降の倍率の上昇が著しく、リーマンショック後の相対的・絶対的生活保護受給者の増加を裏付けている。

4. 地域別分析

1) 地域別人員の推移

図7は主要都府県別の被保護外国人数を示すものである。これによると、被保護外国人は、大阪府、兵庫県、京都府の関西圏、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の首都圏、愛知県、静岡県の中部圏や福岡県に集中しており、これらで約8割を占めている。基本的に外国人人口はこれらの都市圏に集中しており、このことが反映していると考えられる。

次に、図8において、相対的な増加傾向を示すため、1996年を100として都府県別の指数を示したところ、大阪府、京都府、兵庫県、福岡県といった、いわゆる「ニューカマー」

の在留が少ない地域においては、増加傾向が緩やかであることが確認できる。その一方で、愛知県、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県といった比較的「ニューカマー」が在留している地域においては、より大きい相対的増加が確認できる。特に静岡県については、特に2008年以降の相対的増加が著しく、この地域に在留するブラジル人の受給者の増加を反映していると推測される。

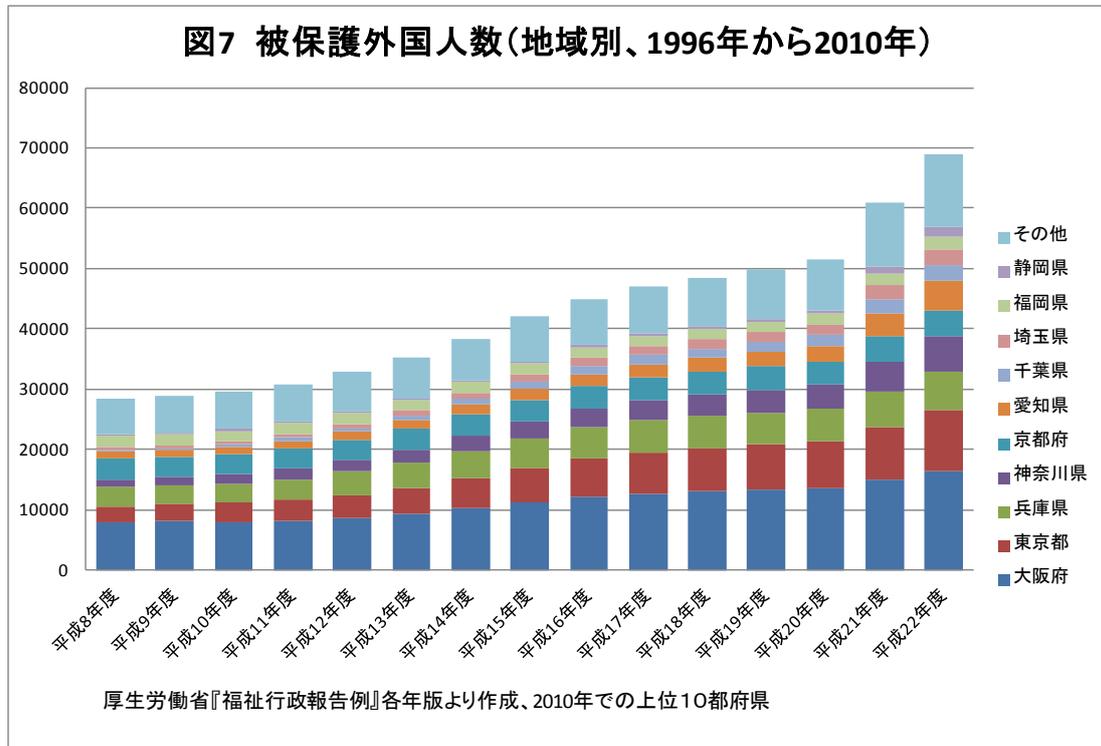
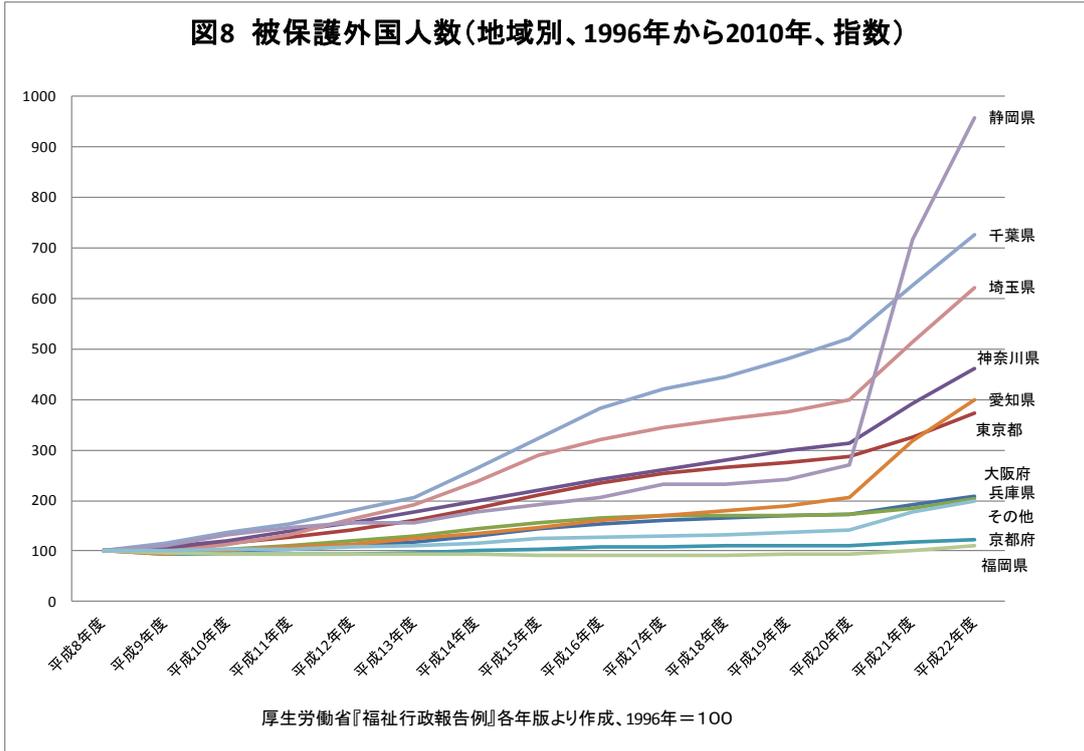
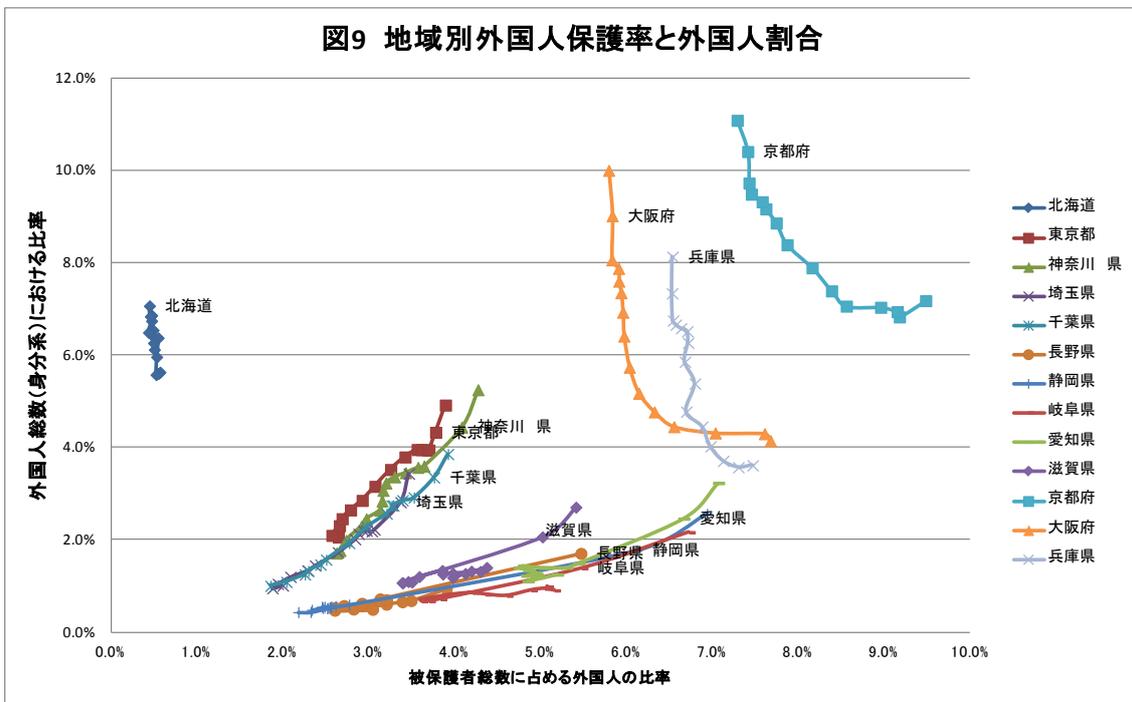


図8 被保護外国人数(地域別、1996年から2010年、指数)



さらにこうした地域別の特徴を明らかにするために、主要都道府県別に、被保護外国人の外国人総数（「別表第2」の生活保護対象者）に占める割合と、被保護者総数に占める割合の相関を示したのが、図9である。

図9 地域別外国人保護率と外国人割合



これによると、ほぼ三つの類型に区分できる。ひとつが、大阪府、兵庫県、京都府の関西圏の地域で、被保護者総数における外国人の割合は減少しているものの、生活保護の対

象となる外国人の中での割合が増加しているグループである。このグループについては、在留実態についても、「ニューカマー」の流入が少なく、外国人人口においても在日韓国人が主流を占めるところ、そうした外国人の高齢化に伴って、生活保護受給者が増加していることが考えられる。外国人人口そのものは増加しないところ、被保護外国人の外国人での割合は増加しているものの、被保護者全体ほどの割合で受給者が増加していないため、被保護者総数に占める割合は減少していると考えられる。

次が、東京都、千葉県、神奈川県、埼玉県の首都圏である。この地域では、被保護者総数に占める外国人の割合、外国人総数に占める割合が、比例的に増加している。このことが示すのは、この地域の外国人が被保護者全体よりも早いペースで生活保護に陥っていることと、外国人の中で生活保護に陥るものが増加していることである。すなわち、絶対的にも相対的にも被保護外国人が増加していることを示している。この地域は、「オールドカマー」も存在すると同様に、「ニューカマー」も在留しており、中国人やフィリピン人などの影響が考えられる。

さらに、愛知県、岐阜県、静岡県などといった中部圏においては、「オールドカマー」もさして多くないものの、1990年代以降、日系ブラジル人などが増加した。このため、外国人総数の増加のために、外国人総数に占める被保護者の割合は低く抑えられており、また、絶対数も少なかったため、被保護者総数に占める割合もさほど大きくはなかったものの、特に2008年以降に、両者ともに急増している。このことは、前述したブラジル人などが「リーマンショック」後に急速に生活保護に陥っていることが反映していると考えられる。

このように、我が国における外国人の在留実態が反映される形で、地域別の外国人の生活保護の実態は大きな差異がみられる。

2) 地域別保護率の推移

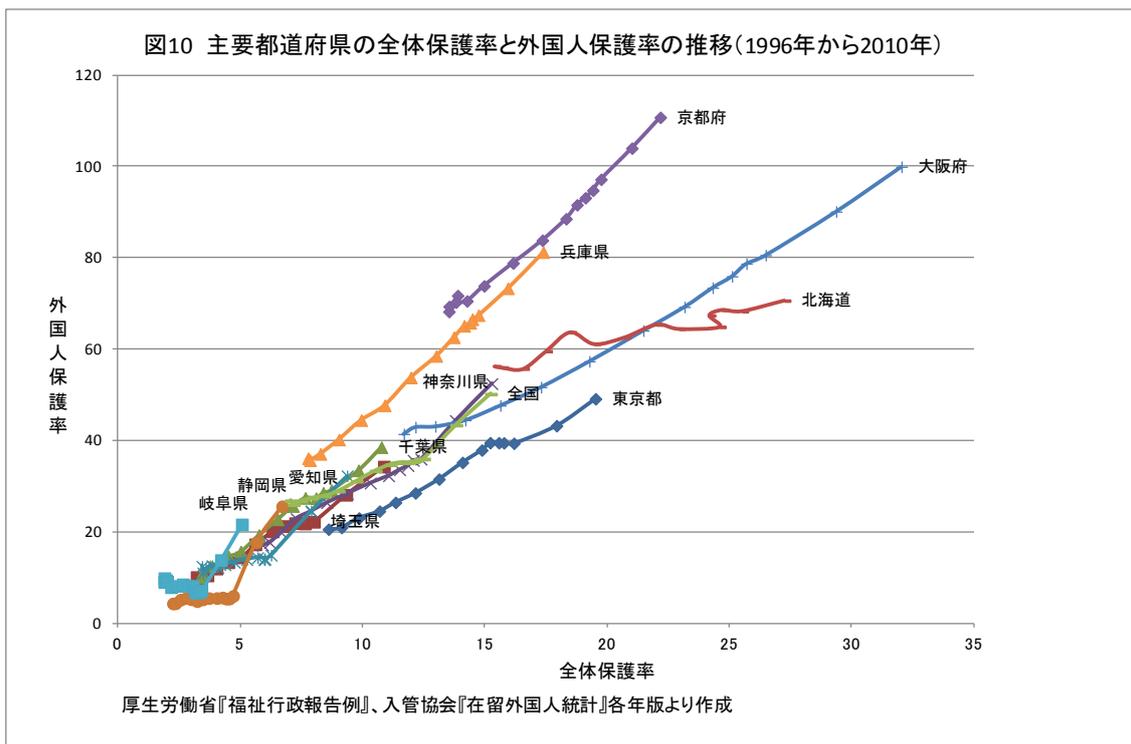


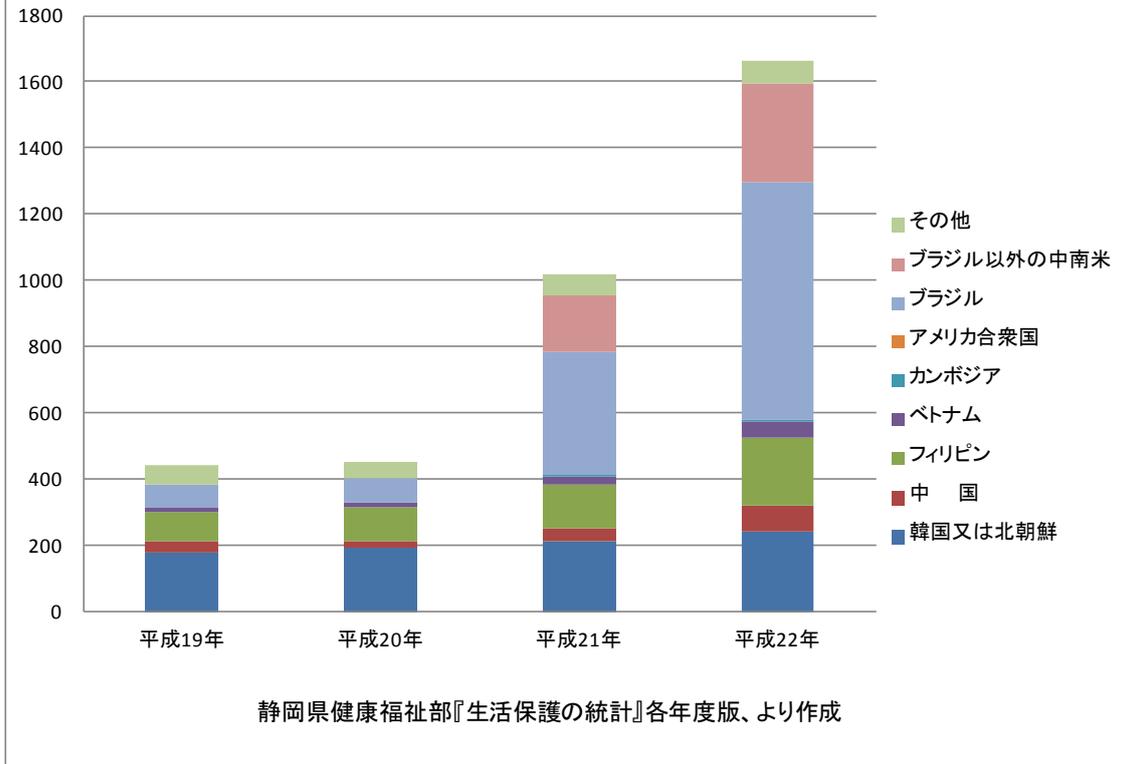
図10は主要都道府県別の全体保護率と外国人中の保護率の相関を示したものである。これによると、まず、全体の保護率と外国人保護率がほぼ相関していることが確認できる。このことからすると、そもそも全体の保護率が高い地域に、多くの被保護外国人が居住していることが確認でき、地域別経済格差が外国人の在留実態の差に直結していることが推測される。

次に、ここでも、前述の三つの地域別の特徴が表れている。ひとつが関西圏で、全体保護率も高率であり、外国人保護率も高率である。次に首都圏は、ほぼ全国平均と同様の推移を見せており、両者ともに中位である。さらに中部圏は両者ともに低位であったが、2008年以降に「リーマンショック」の影響から、両者ともに急激に増加していることが表れている。

5. ブラジル人の動向

前述したように、2008年以降、外国人保護率の、とりわけ中部圏における、急激な上昇が見られたところ、「リーマンショック」と日系ブラジル人等との関連が強いと推測されると指摘した。

図11 被保護外国人数(国籍別、静岡県)

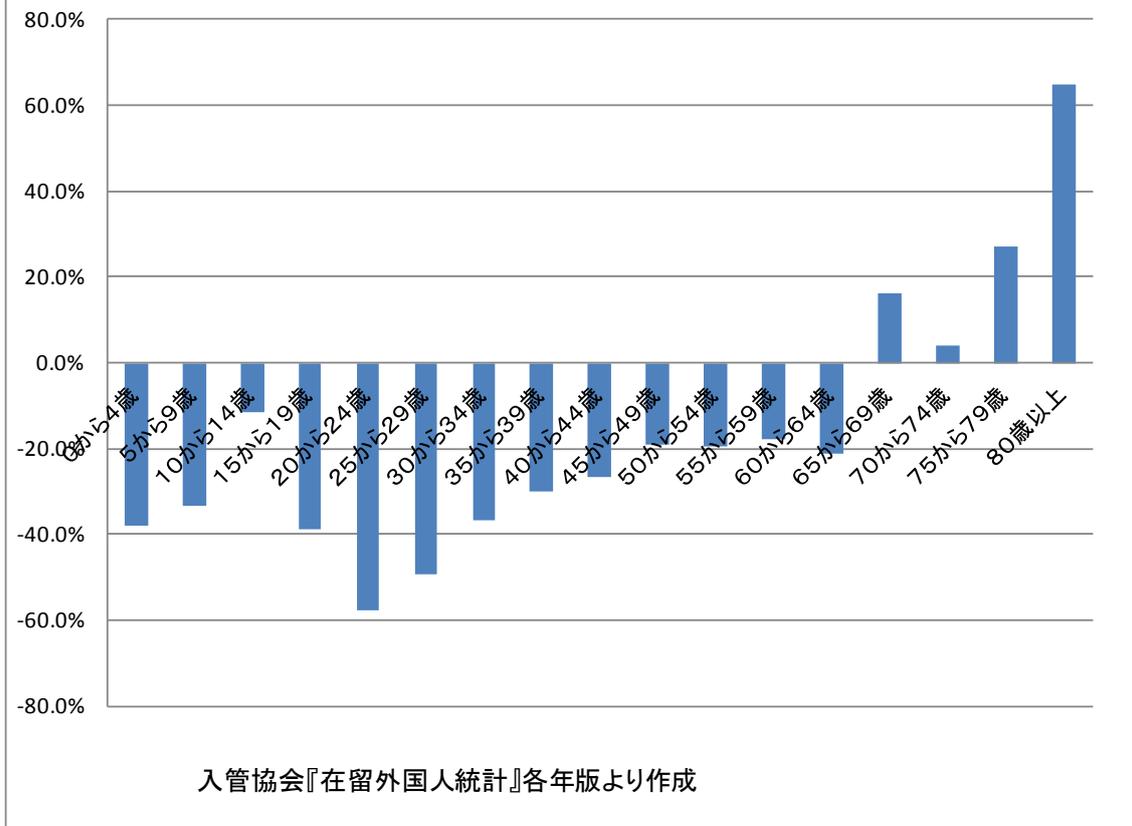


この一端を示すため、静岡県における近年の被保護外国人の国籍別数を示したのが図 11 である。これによると、2009 年以降、他の国籍の外国人と比較して、急激に「ブラジル」及び「ブラジル以外の中南米」が増加していることが把握できる。静岡県は元来外国人人口が少ない地域であったが、1990 年代以降、浜松を中心として日系ブラジル人の在留が増加してきた。2009 年以降の全体としての被保護外国人及び外国人保護率の急激な増加の背景のひとつにある、日系人の生活保護への実態が、ここにも反映されている。

ここからも把握できるように、今後の日系ブラジル人等の動向が、外国人の生活保護そのものへ大きな影響を及ぼすと考えられる。「リーマンショック」以降、多くの日系ブラジル人が帰国しているところ、その年代別の減少率を示したのが、図 12 である。これによると、ほぼすべての年齢層での減少が確認できるが、特に 20 歳代、30 歳代の減少率が、40 歳代、50 歳代よりも大きい。このため、ブラジルでの再就職が比較的可能な年代がより多く減少している一方で、それが困難な年代は、より多く日本に留まっていると推測される。すなわち、ブラジル人人口の相対的高齢化が発生しているといえる。

しかしながら、40 歳代、50 歳代の年齢層は、日本においても再就職が困難であることから、生活保護へ陥る可能性が大いにあり、そのことが、ブラジル人における「その他世帯」の増加へと結びついていると考えられる。また、今後も、ブラジル人人口の高齢化にともなって、より生活保護受給者が増加していくと予想される。

図12 ブラジル人の年齢別増減率(2007年と2011年)



おわりに

以上、本稿において、外国人の生活保護の実態を考察した場合、「ポイント制」導入による「高度外国人材活用」が謳われているにも拘わらず、少なくとも、現在の外国人の経済・財政に与える影響は大いに否定的なものであることが明らかとなった。特に2010年においては、外国人保護率50.1、すなわち約20人に1人の外国人が生活保護受給者であるということは深刻といわざるを得ない。

この上で、仮に外国人政策全体での経済的利益を模索するためには、現在の状況を放置することはできないと考えられる。本稿の知見をもとにした、政策的対応の可能性としては、①生活保護の対象の限定、②在留審査の厳格化、③生活保護からの脱却、などが指摘できる。

①としては、前述したように、外国人への生活保護の適用があくまでも法律に基づかない行政措置であることから、現在「別表第2」の在留資格に対して認められているものの、さらに「永住」のみに限定することや、そもそも対象としないことが考えられる。

②としては、生活保護の受給権がある「別表第2」への在留資格の取得・変更の際には、経済要件などを厳しく審査し、生活保護に陥る可能性が少ない外国人にのみ、そうした在留資格の取得を認めることが考えられる。特に日系人に関しては、学歴、技術、資格を一

切審査せず、「日系である」という事実のみで、3世までの在留・就労が認められてきたところ、「リーマンショック」後のブラジル人の生活保護の急増に直結していると考えられる。

③については、全体的枠組みにおいて、すでに就労支援等が行われているが、特に外国人については、日本語能力の欠如による労働市場からの排除という特徴的な問題があるため、日本語学習への支援等が考えられる。しかし、これには相当の予算が必要であることと、その効果が必ずしも即効性があるものではないという問題が指摘できる。

いずれにせよ、今後、肯定的・否定的両側面を含めて、外国人人口の経済・財政への影響に関する研究は重要となってくるであろう。

キーワード 外国人 経済効果 財政効果 社会保障 生活保護

注：本原稿は、日本人口学会第64回大会での発表「在日外国人と社会保障 生活保護を中心に」（2012年6月3日、東京大学駒場キャンパス）の元となったものである。

¹ 神奈川県福祉部生活援護課(2001)『神奈川県の生活保護 50年のあゆみ』118頁

² 我が国の入管法上北朝鮮国籍は認められておらず、国籍表示の「朝鮮」とは朝鮮半島出身者を示すものであり、国籍を意味していない。しかしながら、厚生労働省資料において、「北朝鮮」という記載があることから、正確を期すため、本稿においても、このように記載している。

³ 厚生労働省の統計には、世帯主を外国人とする被保護世帯数が、世帯人数別に記載されている。これをもとに、各世帯数に各人員を乗じて計算した。なお、「6人以上世帯」については、1世帯6名として計算していること、また、世帯主が外国人でも当該世帯の構成員が必ずしも外国人とは限らないことから、あくまでも推計値となる。