

在留資格を有さない外国人の 実態調査研究事業

報 告 書

令和6年(2024年)3月

公益社団法人 日本社会福祉士会
多文化ソーシャルワークプロジェクト

はじめに

近年、政府は外国人材の積極的な受け入れと共生に力を入れており、私たち福祉分野でも技能実習生など様々な外国人材の受け入れが進んでいる。

多様な背景を持つ人材の導入は、我が国の社会経済の活性化に不可欠な要素であり、その重要性は日増しに高まっている。この動きは、国際化が進む現代社会において、多文化理解の促進や社会全体の多様性の受容に寄与するものと期待されているが、このような前向きな取り組みの陰で、外国人、特に非正規滞在の外国人の人権や生活問題が依然として存在する。

私たち日本社会福祉士会（以下、「本会」）は、これらの外国人が直面する課題に目を向け、その解決への取り組みの必要性を強く感じており、人権擁護及び社会正義に反する行為に対して広く声明を発出してきたが、社会の網の目から漏れがちな存在である非正規滞在の外国人は、しばしば基本的な人権擁護や生活支援のサービスを受けることが困難な状況に置かれている。

また、昨年の「出入国管理及び難民認定法」の改正により、難民認定申請者の送還問題が新たな懸念材料として浮上しており、これは、国際社会における日本の人権擁護と難民支援の姿勢に影響を及ぼし得る重要な問題である。

これらの状況を受け、本会では2017年度に中央共同募金会の赤い羽根福祉基金の助成金を受け、「滞日外国人支援に携わる実務者(社会福祉士)の滞日外国人支援基礎力習得のためのガイドブック作成及び研修プログラムの開発事業」における調査を実施した。その結果、本会に求められる取組として「在留資格の有無にかかわらず、外国人の生活実態やニーズの調査、支援の実態などの調査」の希望があった。そこで、本会の「多文化ソーシャルワークプロジェクトチーム」では、発展的調査として我が国の法律や制度で保護をされていない滞日外国人の人権擁護の視点から「制度の狭間にいる滞日外国人への支援の現状と課題に関するアンケート」（以下、「本調査」）を実施した。

本調査は、国内で滞日外国人支援をしている国際交流協会を中心に、地域課題に取り組む社会福祉協議会、各地域で活動している民間団体等の500事業所にアンケートを送付し、195施設・事業所から回答を得ることができた。

本調査の結果が、ソーシャルワーク専門職である社会福祉士はもとより、外国人支援に携わるあらゆる相談現場で幅広く活かされることで、滞日外国人が安心して生活するための相談体制の充実は当然のことながら、法律や制度の狭間にいる滞日外国人支援の人権擁護に資するものと考ええる。また、この調査結果を広く公表することにより、滞日外国人支援に携わる機関が今後の支援活動を考察する際の検討材料となることで、より効果的な支援活動を実施することができ、地域に暮らす滞日外国人の福祉の向上につなげることを目的としており、結果として、だれ一人取り残すことのない福祉と共生社会を実現するための一助になると考える。

しかしながら、今回の調査では非正規滞在の子ども・若者の問題や送還（家族分離等）の問題については明らかにならなかった。異なる文化や背景を持つ人々が互いに尊重し合い、共に生きる社会を目指して、本会は引き続きこのような取り組みを継続していく必要があると考えている。

最後に本調査研究を実施するにあたり、調査にご協力いただいた関係機関・団体の皆様に心からの感謝を申し上げます。

公益社団法人 日本社会福祉士会
多文化ソーシャルワークプロジェクトチーム
リーダー 伊東良輔

目 次

はじめに	1
目次	3
事業概要	5
I. 事業目的	
II. 事業内容	
調査結果	6
I. 回答者について	6
II. 組織・活動概要について	9
III. 非正規滞在の外国人への支援について	12
IV. 非正規滞在の外国人への支援の事例・課題	17
V. 今後の支援提供において改善を求めること	22
VI. その他、ご意見等	23
考察	25
1. 全体像として確認できた状況	25
2. 非正規滞在の外国人が抱えるDV、医療、生活困窮問題	25
3. 複合的な支援ニーズと生活苦を抱えつつ、限られた支援網での対応	26
4. 支援機関、特に医療機関の高い負担	26
5. 多様な課題、複雑・複合的な課題への対応	28
6. 支援者に求められる外国人支援の知識	28
7. 社会に求められること	29
まとめ	30
資料	33
1. アンケート調査票	
2. 多文化ソーシャルワークプロジェクト名簿	
3. プロジェクト会議の開催状況	

注：本調査での「非正規滞在の外国人」とは、在留資格をもたずに日本に滞在している日本国籍以外のひととします。なお、本調査研究では、その主旨に照らして、仮放免許可証を有する外国人を含みます。

事業概要

I. 事業目的

福祉的な支援を求める外国人は数多くいるが、在留資格がないことで、公的支援が受けられない等の状況も散見される。このような状況を改善するため、本事業では、滞日外国人（非正規滞在の外国人を含む）支援に関わる機関・団体等における支援の現状や課題等について実態調査（量的調査、質的調査）を行い、その調査結果を広く公表し、状況の改善に繋げる。

II. 事業内容

本研究は、下記の事業を2年間で行う。

1. 質問紙調査（量的調査） [2023年度]

外国人（非正規滞在の外国人を含む）支援に関わる機関・団体500箇所を抽出し、質問紙調査により、外国人に対して行っている支援内容や支援状況、支援における課題、支援者に必要な知識・技術等について実態を把握する。

（1）調査対象

- ・日本国内で外国人（非正規滞在の外国人を含む）支援に関わる機関・団体500箇所。
- ・下表の分野①. ②. については、出入国在留管理庁「在留外国人統計（2023年6月末）」を参考に、在留外国人数の上位240自治体より抽出した。分野③. については、全国の無料低額診療事業実施機関うち、政令指定都市、中核市の実施機関及び在留外国人数上位100市区町村の実施機関から抽出した。

分野	送付先	送付件数	小計
①. 地域・生活困窮	国際交流協会	60	237
	社会福祉協議会（社協）	60	
	一元的相談窓口	60	
	クレア（多文化共生支援団体リスト）	57	
②. 児童・女性関係	児童相談所	40	100
	配偶者暴力相談支援センター	20	
	母子生活支援施設	20	
	児童養護施設	20	
③. 医療機関	医療機関	120	120
④. その他	外国人支援機関（NPO法人、民間支援団体、専門職団体、日本語教室等）	43	43

（2）調査方法

郵送による配付、回収（無記名調査）

（3）調査期間

2023年10月18日～2023年11月17日

（4）回答数

195件 [回答率39%]（同一施設・機関からの複数回答を含む）

2. ヒアリング調査（質的調査） [2024年度]

質問紙調査（量的調査）から得られた結果を踏まえ、積極的に外国人支援を行っている機関・団体に対し、ヒアリング調査（質的調査）を実施する。

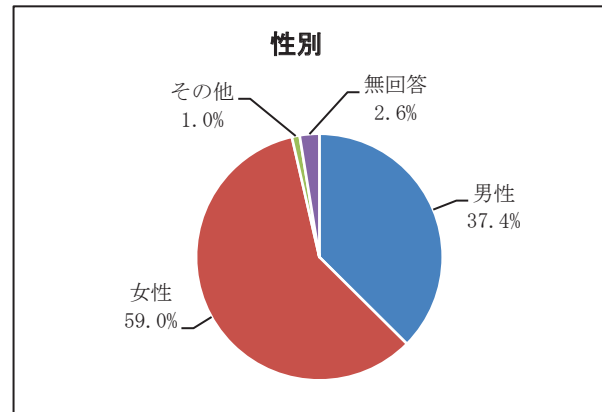
調査結果

I. 回答者について

1. 回答者の性別について回答を求めた結果、男性73名（37.4%）、女性115名（59.0%）、その他2名（1.0%）、無回答5名（2.6%）であった。

表1

性別	回答数	構成比
男性	73	37.4%
女性	115	59.0%
その他	2	1.0%
無回答	5	2.6%
計	195	100.0%



2. 回答者の勤務先住所地の都道府県について、回答は以下の通りである。
これは滞日外国人支援をしている機関・団体に対してアンケートを一送付した結果、滞日外国人の多い地域からの回答が多くなっている。

表2

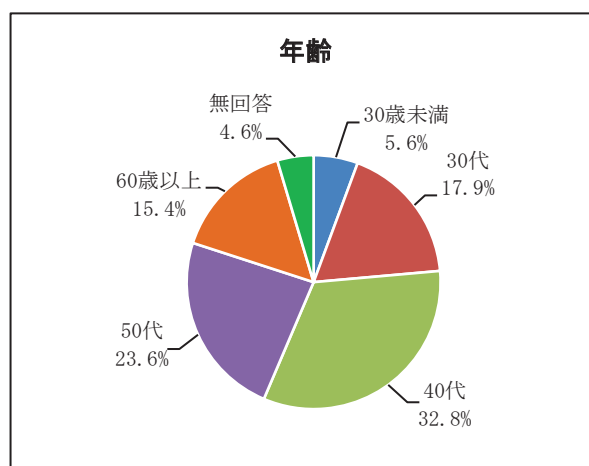
	勤務先所在地の都道府県	回答数	構成比
①	北海道	3	1.5%
②	青森県	1	0.5%
③	岩手県	1	0.5%
④	宮城県	4	2.1%
⑤	秋田県	1	0.5%
⑥	山形県	4	2.1%
⑦	栃木県	3	1.5%
⑧	群馬県	5	2.6%
⑨	埼玉県	5	2.6%
⑩	千葉県	11	5.6%
⑪	東京都	50	25.6%
⑫	神奈川県	6	3.1%
⑬	新潟県	4	2.1%
⑭	富山県	1	0.5%
⑮	石川県	1	0.5%
⑯	福井県	1	0.5%
⑰	山梨県	2	1.0%
⑱	長野県	1	0.5%
⑲	岐阜県	3	1.5%
⑳	静岡県	8	4.1%

勤務先所在地の都道府県		回答数	構成比
⑳	愛知県	16	8.2%
㉑	三重県	6	3.1%
㉒	京都府	6	3.1%
㉓	大阪府	9	4.6%
㉔	兵庫県	7	3.6%
㉕	奈良県	1	0.5%
㉖	島根県	1	0.5%
㉗	岡山県	4	2.1%
㉘	広島県	4	2.1%
㉙	山口県	1	0.5%
㉚	徳島県	1	0.5%
㉛	香川県	1	0.5%
㉜	愛媛県	1	0.5%
㉝	高知県	2	1.0%
㉞	福岡県	6	3.1%
㉟	佐賀県	1	0.5%
㊱	長崎県	1	0.5%
㊲	熊本県	1	0.5%
㊳	宮崎県	2	1.0%
㊴	鹿児島県	3	1.5%
㊵	沖縄県	1	0.5%
㊶	無回答	5	2.6%
計		195	100.0%

3. 回答者の年齢について回答を求めた結果、40代が64名（32.8%）と最多であり、30歳未満が11名（5.6%）と最少であった。

表3

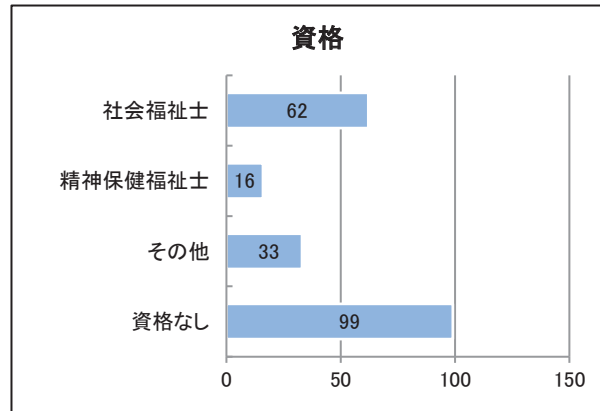
年齢	回答数	構成比
30歳未満	11	5.6%
30代	35	17.9%
40代	64	32.8%
50代	46	23.6%
60歳以上	30	15.4%
無回答	9	4.6%
計	195	100.0%



4. 回答者のソーシャルワークに関する資格について回答を求めた結果、社会福祉士62名（29.5%）、精神保健福祉士16名（7.6%）、その他33名（15.7%）、最多は資格なし99名（47.1%）であった。

表4

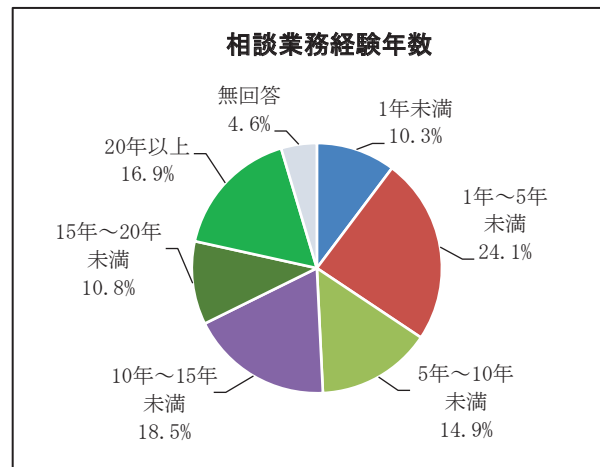
資格	回答数	構成比
社会福祉士	62	29.5%
精神保健福祉士	16	7.6%
その他	33	15.7%
資格なし	99	47.1%
計	210	100.0%



5. 回答者の相談業務経験年数について回答を求めた結果、最多は1年～5年未満47名（24.1%）、最少は1年未満20名（10.3%）であった。

表5

相談業務経験年数	回答数	構成比
1年未満	20	10.3%
1年～5年未満	47	24.1%
5年～10年未満	29	14.9%
10年～15年未満	36	18.5%
15年～20年未満	21	10.8%
20年以上	33	16.9%
無回答	9	4.6%
計	195	100.0%



II. 組織・活動概要について

1. 機関・団体について

(1) 設置機関では、一元的相談窓口が52件（19.7%）、次いで地域国際化協会・市区町村国際交流協会が50件（18.9%）から回答上位となっている。これは現在滞日外国人支援を行っている機関宛にアンケートを送付したので、発送件数に比例している。

表6

設置機関	回答数	構成比
一元的相談窓口	52	19.7%
地域国際化協会・市区町村国際交流協会	50	18.9%
病院・診療所	33	12.5%
都道府県及び市町村	32	12.1%
特定非営利活動法人（NPO 法人）、民間支援団体	26	9.8%
社会福祉協議会	25	9.5%
日本語教室	13	4.9%
母子生活支援施設	11	4.2%
児童相談所	7	2.7%
配偶者暴力相談支援センター	6	2.3%
児童養護施設	3	1.1%
専門職団体	0	0.0%
その他	6	2.3%
計	264	100.0%

(2) 外国人支援対応スタッフ（通訳・相談員など）を配置している機関は96件（49.2%）であり、約半数しか専門スタッフが配置されていないことがわかった。また、対応業務は通訳・翻訳が多くを占めており通訳スタッフとして配置されながら相談員やカウンセラーとしての役割を担っていることから、滞日外国人を支援する場面では、意思疎通を図りながら生活課題の解決に取り組んでいることがわかる。

表7

外国人支援対応スタッフ（通訳、相談員など）を配置	回答数	構成比
はい	96	49.2%
いいえ	91	46.7%
無回答	8	4.1%
計	195	100.0%

対応業務
在住外国人相談窓口、行政書士・弁護士相談会開催
外国人への相談業務
外国語相談
日本語受託授業、教科書教材作成販売、情報交換
通訳スタッフ、相談員（行政、教育、こころ）
コロナ特例貸付借受人へのアウトリーチ支援
多言語相談員、地域外国人コーディネーター
生活相談、通訳、翻訳
日本語、教科書の学習支援、ボランティア活動
外国人相談窓口（相談員）

対応業務
通訳（専任ではなく、随時対応できる者）
生活相談等
すまい探しや生活に関する相談対応
外国人生活相談
相談対応、通訳
外国人・留学生の相談スタッフ、営業、事務、企画
住居、生活、医療、行政関係支援（難民申請者や仮放免者への支援）
通訳翻訳サポート、コーディネーション
通訳兼生活相談員
相談員、通訳、カウンセラー

2. 貴機関・団体における外国人支援の内容について

（1）貴機関・団体で外国人利用者から受ける相談内容について多いものは、言葉107件（12.8%）、経済的貧困88件（10.5%）、医療81件（9.7%）、就労や仕事76件（9.1%）、子どもの教育69件（8.2%）と「（2）外国人支援対応スタッフの配置」からもわかるように言葉の問題に対し通訳等を通じて解消し、生活問題に取り組んでいることが理解できる。

表8

貴機関・団体で外国人利用者から受ける相談内容 (本人からの主訴)	回答数	構成比
言葉	107	12.8%
経済的貧困	88	10.5%
医療	81	9.7%
在留資格	77	9.2%
就労や仕事	76	9.1%
社会保険制度	69	8.2%
子どもの教育	69	8.2%
子育て	52	6.2%
住宅	40	4.8%
結婚・離婚	34	4.1%
妊娠・出産	23	2.7%
ドメスティックバイオレンス	22	2.6%
メンタルヘルス	18	2.2%
家族や親せきとの関係	18	2.2%
自分の知人・友人が抱える問題	15	1.8%
障害	9	1.1%
難民認定申請に係る相談支援	9	1.1%
介護	5	0.6%
現在母国にいる家族について	3	0.4%
その他	22	2.6%
計	837	100.0%

(2) 外国人支援に関する業務内容に関しては、外国人本人および家族に対し日本語学習の提供を行っていることが多いことがわかる。

表9

外国人支援に関する業務として量が多いもの	1 番目	2 番目	3 番目	合計
	回答数	回答数	回答数	
外国人本人および家族に対する各種相談支援	97	24	12	133
日本語学習の提供	32	19	13	64
他機関への紹介・連携	7	26	20	53
各種書類の翻訳・作成補助	7	10	15	32
多言語情報発信	1	9	21	31
通訳の紹介・派遣	6	12	8	26
その他	19	4	3	26
他機関に関する情報の提供	8	10	7	25
日本語・学習ボランティアの養成	0	12	6	18
他機関の支援関係者に対する相談対応	0	4	10	14
法律相談の利用支援	0	8	5	13
外国人向けイベント	7	3	2	12
外国人支援・多文化理解等に関する研修	1	4	5	10
相談者の代弁・権利擁護	1	3	5	9
地域交流事業	1	2	5	8
外個人支援のネットワーク体制づくり	1	2	5	8
社会資源の開発	0	1	4	5
企業等への外国人雇用に関する相談支援	0	3	1	4
生活ガイダンス・オリエンテーション	0	3	0	3
防災・災害時に関する支援	0	0	3	3
政策提言	0	1	2	3
外国人に関するニーズ調査	0	1	1	2

(3) 回答した機関・団体の支援を受けている滞日外国人の国籍については、フィリピン、ベトナム、ブラジルが100名ずつと多く、技能実習生や外国人労働者の受け入れと比例していることがわかった。

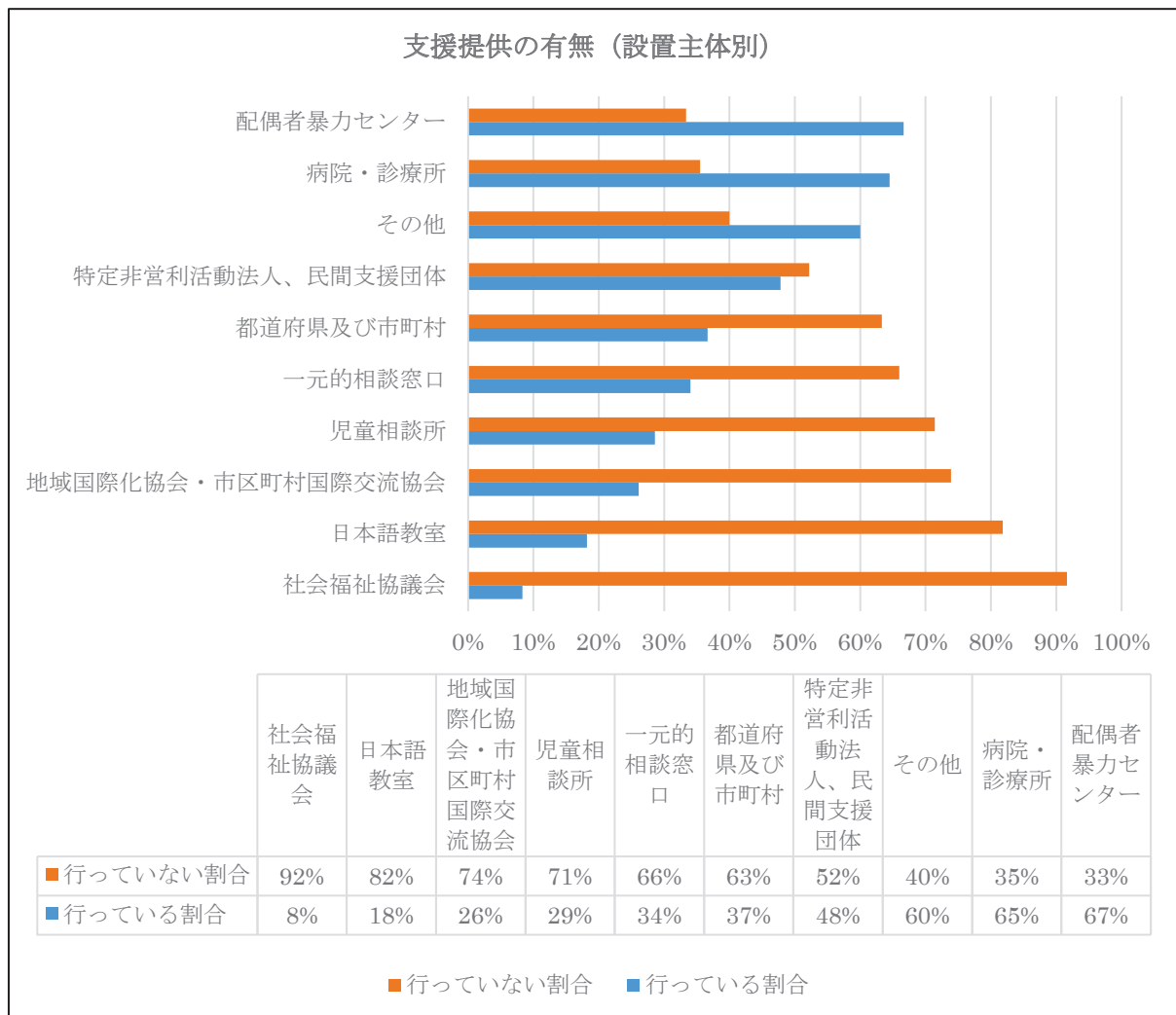
Ⅲ. 非正規滞在の外国人（仮放免許可証を有する外国人を含む）への支援について

1. 非正規滞在の外国人の支援の有無について

非正規滞在の外国人の支援の有無についての問いに対して、195の機関・団体のうち、「支援を行っている」との回答は61件（31.3%）、「支援を行っていない」は121件（62.1%）、「無回答」は13件（6.7%）であった。

「無回答」を除いた182件において、設置主体別に支援提供の有無の割合を示したのが、表10である。設置主体のうち、「支援を行っている」との回答が皆無であった母子生活支援施設、児童養護施設、専門職団体は除外している。

表 10



2. 非正規滞在の外国人への支援の内容について

(1) 対象者の国籍

1で、「支援を行っている」と回答した機関・団体（61件）における、支援対象者の国籍で一番高い割合を占めたのが、「フィリピン（14.0%）」である。次いで、「ベトナム（11.2%）」、「タイ（8.4%）」、「中国」、「インドネシア（各7.7%）」、「韓国」、「スリランカ（各6.3%）」と続く。

支援者により、「安全上の理由により記入不可」が選択された割合は、2.1%である。ここには、本国からの迫害の危険性のある（もしくは危険となる可能性のある）「難民もしくは難民申請中の者」や、加害者に所在を知られたくない「DV被害者」等が含まれると考えられる。

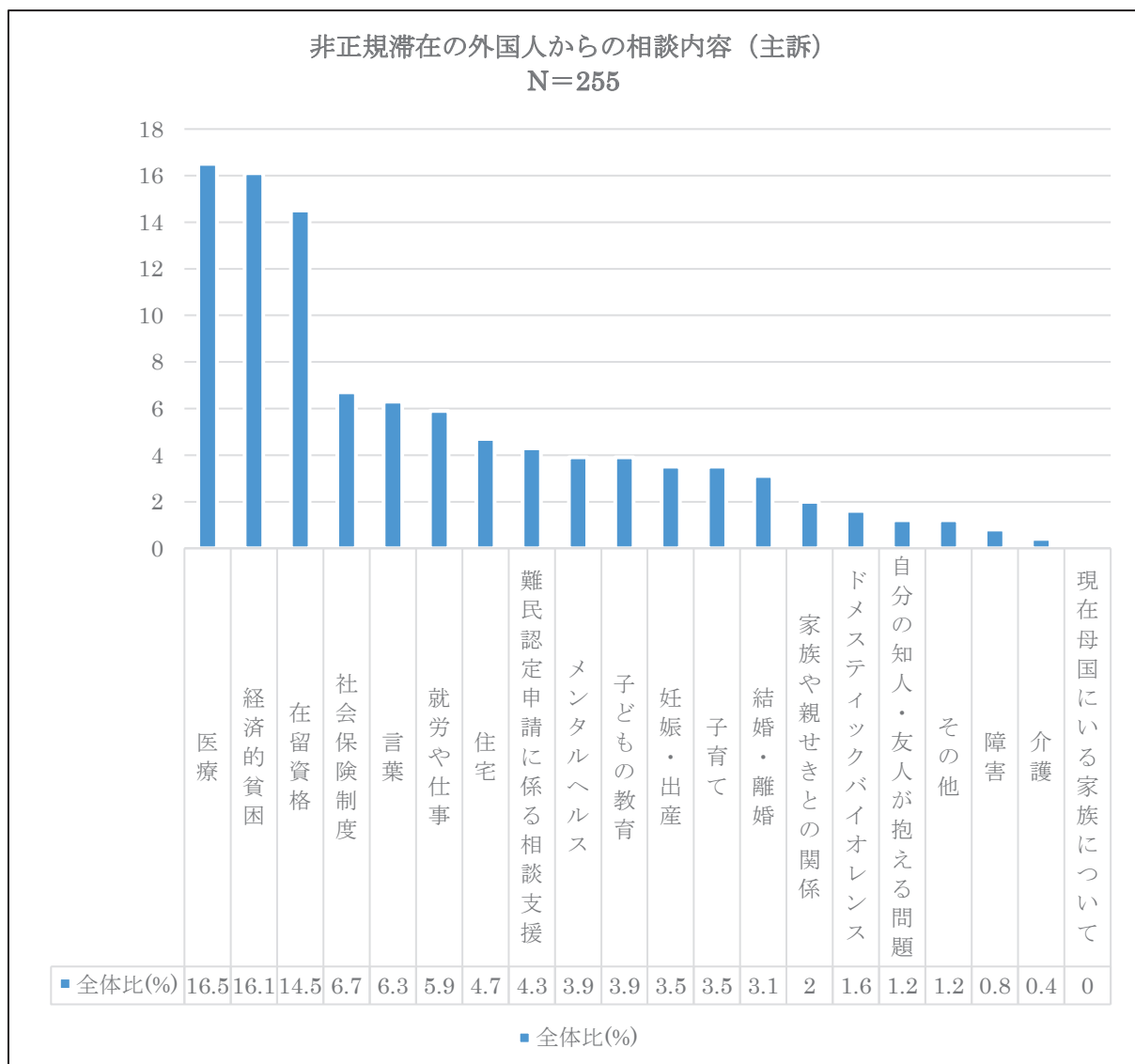
「その他」は35.0%と最も大きな割合を占める。そこに列記された国籍は、世界のあらゆる地域に及ぶ。アジア地域では、インド、パキスタン、バングラデシュ、ミャンマー、中米地域では、アルゼンチン、コロンビア、ブラジル、ペルー、ボリビア、欧州地域では、ウクライナ、スペイン、ポルトガル、ロシア、中東地域では、アフガニスタン、イラン、トルコ、レバノン、アフリカ地域では、ウガンダ、カメルーン、コンゴ民主主義共和国、スーダン、タンザニア、チュニジア、ナイジェリアが含まれている。

「その他」欄の記述には、「支援対象を（国籍で）限定していない」、「（国籍に関する）統計なし」というコメントが複数見られた。

同様に、「非正規のみの統計を取っていない」、「在留資格の有無で区別していないが、確認できた範囲では、ほとんど（非正規滞在外国人の）該当がない」とのコメントも見られた。

(2) 非正規滞在の外国人から受ける相談内容（本人からの主訴）について

表 11



非正規滞在の外国人から受ける相談内容（本人からの主訴）で、上位5位にあげられたのは、医療（16.5%）、経済的貧困（16.1%）、在留資格（14.5%）、社会保険（6.7%）、言葉（6.3%）である。

経済的貧困との関連で、「就労や仕事」についての相談も、5.9%を占めている。

「住宅」に関する相談は、4.7%、「難民認定申請に係る相談支援」は4.3%を占める。経済的貧困の中で、安定的な住まいを求めることの困難が、大きくなっている。また、特に申請から認定（不認定）に至るまで年単位を必要とする難民認定申請の手続きは、結果が出るまでの間の住宅問題をどのように解決するかが課題となっていることが垣間見える。

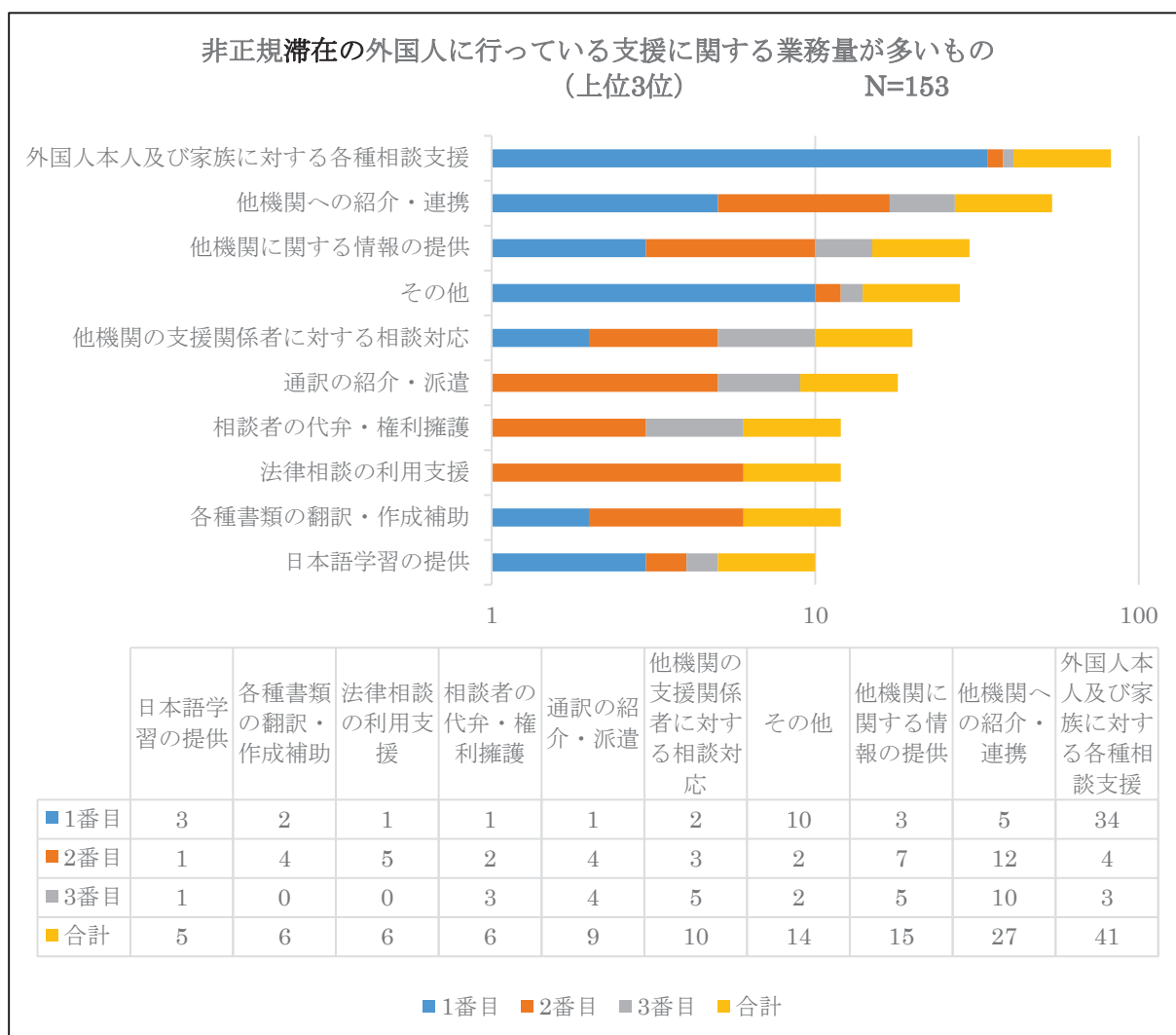
また、「障害（0.8%）」、「介護（0.4%）」は、相談内容の割合としては小さいものの、非正規滞在の外国人が利用可能な福祉サービスが限定的であることを考えると、解決方法を見いだすことの大変困難な重たい内容である。

「その他（1.2%）」には、「出頭申告に関すること」「不妊治療」「弁護士相談」などが含まれている。

（3）非正規滞在の外国人に対して行っている支援に関する業務として量が多いものについて

各機関・団体で非正規滞在の外国人に対して行っている支援に関する業務の中で、量が多いもの上位3つについて尋ねた。

表 12



「一番目に業務量が多い」と回答された全 63 件のうち、上位 3 位にあげられたのは、外国人本人及び家族に対する各種相談 (34 件)、その他 (10 件)、他機関への紹介・連携 (5 件) である。

「二番目に業務量が多い」と回答されたのは、他機関への紹介・連携 (12 件)、他機関に関する情報提供 (7 件)、法律相談の利用支援 (5 件) である。

「三番目に業務量が多い」と回答されたものには、「二番目に業務量が多い」と同様に、他機関への紹介・連携 (10 件) が最多、次いで、他機関に関する情報の提供 (5 件)、通訳の紹介・派遣 (4 件) である。

「その他」は、設問毎に内容を分けて集計していないが、医療関係 (「医療機関への受診」2 件、「医療提供 (診療)」2 件、「医療費支払いの相談で無料低額診療の提案、院内でのコミュニケーション支援 (言語など)」1 件) の他、生活支援関係 (「シェルター、奨学金、生活支援」、「生活と住居の提供」「物資提供」各 1 件)、入管関係 (「出頭申告に関すること」、「在留資格相談」各 1 件)、子ども関係 (「子どもに関する相談」1 件) などの内容が記載されている。

3. 非正規滞在の外国人への支援を行うにあたっての課題について

各機関・団体で非正規滞在の外国人に対して支援を行うにあたっての課題について、上位 3 つを尋ねた。

「一番目に課題」と回答された全 65 件のうち、利用者の法的地位により公共サービス及び制度を利用できない (47 件) が突出している。次いで、利用者の費用負担が困難 (6 件)、支援者との言葉でのやり取りが困難 (4 件) である。

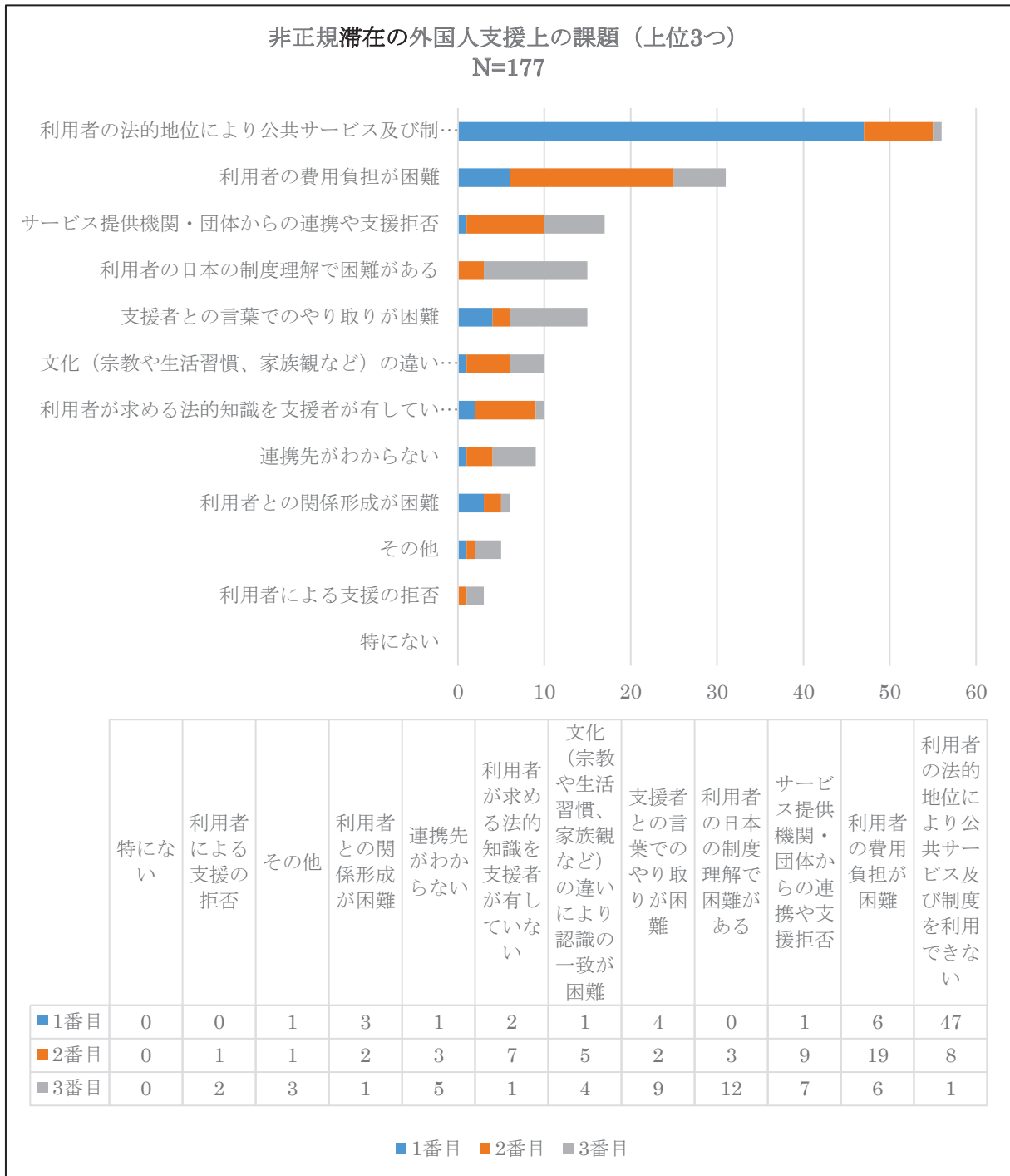
「二番目に課題」と回答されたものは、利用者の費用負担が困難 (19 件)、サービス提供機関・団体からの支援拒否 (9 件)、利用者の法的地位により公共サービス及び制度を利用できない (8 件) である。

「三番目に課題」と回答されたものは、利用者の日本の制度理解で困難がある (12 件)、支援者との言葉でのやり取りが困難 (9 件)、サービス提供機関・団体からの支援拒否 (7 件) である。

表 13 に示されるように、全体を通した上位 3 つは、利用者の法的地位により公共サービス及び制度を利用できない (全体比 31.6%)、利用者の費用負担が困難 (全体比 17.5%)、サービス提供機関・団体からの連携や支援拒否 (全体比 9.6%) である。非正規滞在の外国人への支援の場では、相談が寄せられても、相談者が制度利用要件を満たさないため、3 割以上には利用可能なサービスを紹介できず、サービスがあったとしても、2 割近い相談者はサービス利用に必要な経済状況になく、よりふさわしい支援へ結び付けようとしても、支援者の 1 割近くが、当該機関・団体からの支援拒否に出会っていることが明らかになった。

その他は、設問毎に内容を分けて集計していないが、医療関係 (「医療機関への受診」2 件、「医療提供 (診療)」2 件、「医療費支払いの相談で無料低額診療の提案、院内でのコミュニケーション支援 (言語など)」1 件) の他、生活支援関係 (「シェルター、奨学金、生活支援」、「生活と住居の提供」「物資提供」各 1 件)、入管関係 (「出頭申告に関すること」、「在留資格相談」各 1 件)、子ども関係 (「子どもに関する相談」1 件) などの内容が含まれている。

表 13



IV. 非正規滞在の外国人への支援の事例・課題

1. 具体的な事例

非正規滞在の外国人に対する事例や支援の課題について、自由記述に記載があった回答者は、全体の回答数の約2割であった（195件中41件）。総じて、非正規滞在の外国人への対応における支援者の苦悩や困惑が伺われる回答であった。詳細な事例を示しながら、経済的な自立生活が見込めない理由から施設入所を拒否せざるをえなかった複雑な心境を述べた回答もあった。

非正規滞在の外国人は、在留資格がないこと（もしくは不安定である）から、既存の社会保障制度や社会福祉サービスを活用できなかつたり、利用が制限されているため、支援の難しさは想像できることであったが、回答された事例を通して、非正規滞在の外国人の生活実態や支援の壁が浮き彫りになったといえる。以下、プライバシー等に配慮して¹、自由記述のいくつかを紹介する。

(1) 生活困窮の問題

在留資格がない者のみならず仮放免²の許可を受けている外国人も就労は禁止されている。また難民申請中であっても就労が許可されない者もいる。就労できないことは、必然的に生活困窮に陥ることを意味する。また生活困窮は、家賃、医療費、子どもの養育費、メンタルヘルス等のさまざまな問題につながっている。

「妻は定住ビザを有するが、夫は仮放免で、夫が働けないため生活困窮し、精神的にも不安定。夫が正規ビザの申請しているが、なかなかおかない。」

「3回難民申請を行ったが認められなかった男性から相談を受けた。在留資格（特定活動）の期限が切れるが、行政書士に相談しても難民認定は困難だろうという結果に至った。相談時は別の国籍の女性と婚姻し、女兒がいた。妻の就労による収入で生活を営んでいた。」

「仮放免中の夫婦と子供（子供は在留特別許可を受けた）の家族。…在留資格がないので働くことができず、経済的に困窮し水道まで止められた。健康保険に入っていないので病院にも行けない。子供手当も支給されない。どうやって生活すればいいのか、という相談を受けた。」

「コロナ特例貸付事業を実施していた際、生活困窮を訴え窓口に夫婦と小学生の3人で来所された。日本語や英語は使えず、「ポケットーク」を使用しながら不確かなコミュニケーションで相談に乗ることとなったが、ID等の問題と、母国政府の大使館は頼れない政治的課題があり、生活費の貸付や生活保護等につなげられなかった。」

(2) 医療の問題

回答の中でももっとも多かった例は、医療に関する問題である。医療費の支払い、受入れ病院の有無、無料低額診療事業³（以下、「無低」）の限界、受診の問題などさまざまであり、非正規滞在の外国人に十分な医療が提供できていないことが明らかになった。

非正規滞在の外国人は、医療保険に加入できない。そのため病院で治療を受ける場合は、全額もしくはそれ以上の医療費が要求されるが、生活が困窮しているため医療費を支払うことが困難である。医療保険がない理由から診療を断る病院もある。生活困窮者のための無低を提供してい

¹ 回答内容を変更せず、個人が特定できないように一部加工した。また、文末を「である」調に変更した。

² 収容されている者について、病気その他やむを得ない事情がある場合、一時的に収容を停止し、一定の条件を付して、例外的に身柄の拘束を解くこと（出入国在留管理庁 HP）

³ 生計困難者のために、無料又は低額な料金で診療を行う事業（社会福祉法第2条第3項第9号）

る病院を探す場合が多いが、無低を提供している病院数は十分ではない。また無低を活用していたとしても、高額な治療が必要な場合は対応できない。病院自らが医療費を負担したり、医療費の寄付を募ったり、民間の支援機関や弁護士等と相談しながら対応する例もみられた。

医療費を支払うことが困難であるため、病院について受診することを我慢する非正規滞在の外国人の例、また医療の問題をきっかけに、帰国をめぐる交渉などの例もみられた。

①受け入れ病院、無料低額診療の活用

「外国人支援団体より受診相談。無料低額利用を求めて近隣病院打診するが、無保険を対象としておらず、県をまたいで当院に相談があった。院内で相談し、受診来てもらうこととなり、院内でのコミュニケーション支援と無料低額診療の相談を行った。」

「長年非正規滞在中で無保険の方。ガンの治療のための受入医療機関探し、治療のための在留特別許可と健康保険加入の支援。」

「ご本人は皮膚疾患がなかなか改善せず、治療のできる病院を探してくるのだが、結局保険未加入のため、無低の病院を探すことしかできず、本人の希望する治療が受けられず...そのまま一般的な治療を受けることに。」

「アフリカ国籍外国人は、外国人支援 NPO からの援助がないと生きていけない非正規滞在中で無料低額診療を利用して健康を保っている。公的支援を受けられない状況で、先の不安を抱えている。政治的理由で国にも帰れず、行き場のない外国人に対して支援者として解決に困っている。医療・食料など現物支給がやっとな。」

「元々就労目的で来日し、就労を行っていたが、在留資格の期限が切れたことにより、それまで住んでいた住居を退去することになった。ホームレス支援団体の支援を受けながら次の居住先、就労先を探していた。しかし、その間医療機関受診の必要性が出てきたことにより、当院の無料低額診療制度を利用することとなった。」

②無料低額診療事業の限界

「難病、がんなど生命に関わる疾病であっても仮放免者は治療を受けることができない。外来治療は無料低額診療で支援できても、入院、手術など的高額な治療、透析や高額な医薬品を使用する治療は、医療機関では経営が傾くほどの負担になってしまうため、減免することは困難である。当院でもこの2年で具体的事例あり。」

「治療を受けたいが、仕事を出来ず収入がないため、治療費の支払いが出来ないため、治療が受けられない。当院で行っている無料低額診療があるが、高額治療の場合や対応できる診療科が無い場合、他院へも紹介できず困っている。」

③医療費の工面

「無料低額診療事業を実施しているため、仮放免となった方が体調を崩されると支援者を通じ受診に来られるため、医療の提供を行っている。医療費支払い困難なため、病院側で全額負担をしている。」

「仮放免中で健康保険未加入者の肺癌手術への受診・受療支援、医療費支払いの為の寄附の呼びかけ、無料低額診療事業の利用。」

「病院なので、受診希望があった場合は、自費での受診を案内、支援 NPO の方などと医療費を調整してもらう。」

「末期ガンに罹患した仮放免者への支援→・弁護士と連携し在特申請・無低の利用・入院した病院との連携・カンパ」

④受診を控える

「仮放免で収入も保険もなく、体調が悪くても受診できない。食事も我慢したりしている。」

⑤帰国の問題

「オーバーステイ。働ける状況ではなく、帰国希望するが病状的に困難と判断。無料低額診療事業で、半額減免対応。…入管・大使館などにビザ申請するが、相談が進まず、最期は当院で亡くなった。」

「領事館とやりとりし、母国に帰っていただいた。強制送還にはならないよう主治医の診断書を提出し、受け入れ先の確保の支援も行った。入管へ診断書を提出、出頭出来ない事を伝え、自宅へ入管職員が来てくれ、在留資格を取ることができた。」

(3) 子ども・夫婦間の関係をめぐる問題

非正規滞在の外国人の中には、配偶者や子どもとともに滞在している者もいる。出産、子育て支援、子どもの学校の手続き、DV、呼び寄せ等さまざま例がみられた。

「仮放免者の家族の幼児は、保育所が利用できない（親が就労不可のため）」

「永住者の同国人との間に婚姻しないまま3人の子を出産、育てている非正規滞在の母親、子3人も非正規滞在、3人目の子を出産できる病院探し、一番上の子の公立小学校入学手続きを支援した。母子が一番上の子の出生後、入管に出頭していたが、手続きが止まっていたため、弁護士を紹介し、在留特別許可取得に向け支援した。」

「『子の呼び寄せをしたい』との相談。短期滞在から定住者の在留資格を申請（変更）したが、認められず、オーバーステイの状況に。以降も、ずっと資格変更の申請を繰り返している様子。子は私たちの団体の就学支援教室で勉強中。」

「在留資格がないDV被害者が、夫（DV加害者）から逃げたいと言って相談に来られた。この夫婦には子がいた。被害者である母親は、子を連れて国へ帰りたいと希望したが、子のパスポートは加害者である夫しか作ることができなかった。大使館の配慮で、子の片道の仮のパスポートが発行されることになり、被害者は子を連れて出国することができた（日本がハーグ条約に加盟する前のことだったと思う。）」

(4) 多様な課題、複雑・複合的な課題への対応

非正規滞在の外国人の生活問題は多岐にわたるため、さまざまな課題があることや複数の支援を提供していることを列挙した回答がみられた。

「コロナ禍での減収、ケガや病気による減収や離職による生活困窮、親のケガ・病気によるヤングケアラーや困窮、進学による学費の不足」

「多言語を含めた情報提供（例：コロナウイルス、入管法改正、仮放免手続き、難民申請手続き等）。文書翻訳。食料・生活用品提供。子どもへの学習支援。」

「仮放免状態にある人も多く支援している。60代の男性が『家賃が払えずにホームレスになる』という相談がきている。50代の男性は糖尿病で薬が飲めていない。2歳のお子さんは一家全員仮放免で生活苦、本人も病気を抱えているが、十分に治療を受けられていない。ある女性は家賃と生活費の見返りに性的関係を強要されていた。自殺を図った人もいた。就労は認められず、社会保障もなく、社会から冷たいまなざしを向けられる中での支援は困難を極めている。」

複雑・複合的な問題を抱えた事例およびその支援内容について記述した回答もあった。犯罪に

関連することや無国籍の問題等も絡み、他機関と連携し支援にあたっていることが伺われた。また、複数の事例について長文で詳細を説明した母子生活支援施設からの回答もあった。ここではプライバシーの観点から個々の事例を紹介することは控えるが、「生活保護の受給の可否が施設入所の可否を左右すること、DV 被害者の精神疾患のケア、公営住宅の支援、クレジットカードによる借金問題、母親と子どもの確執、子どもの不登校」などの課題や支援内容が述べられていた。

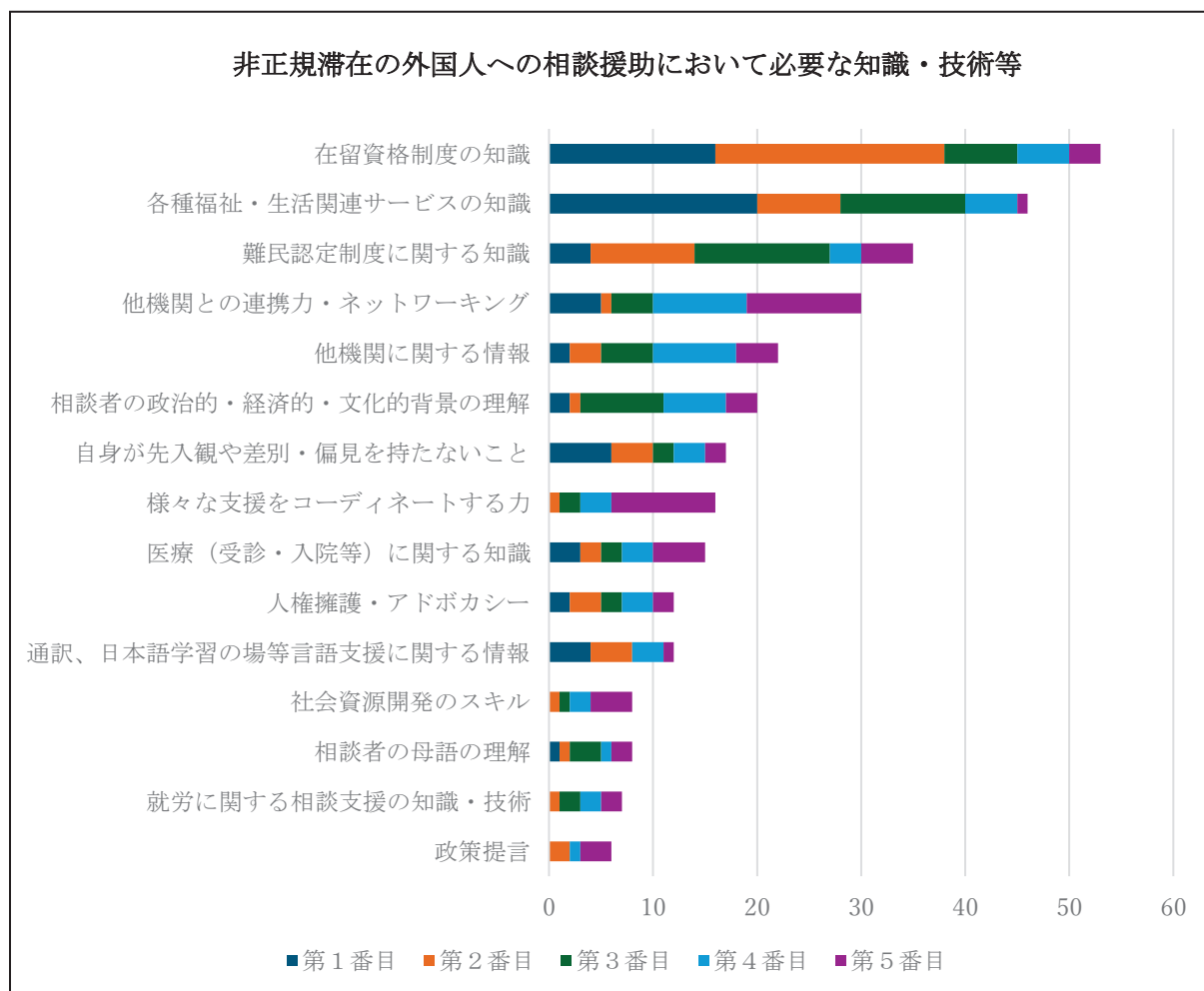
「本人は『短期滞在』で来日し、「仮放免」の状態にある。改宗したため帰国できず、難民認定申請をするも認められない。内縁の妻との間には、子供（仮放免）がいるが、本人が叱責したことが原因で、児相に一時保護された。また、妻は本人の財布から度々金を盗んだり、貴金属などの私物を売り払ってしまう。さらに、妻やその親族に金を貸しても返済してくれない。本人とその子供の在留資格について、弁護士や行政書士の相談につなげたが、いずれも取得困難ということ。また、妻の窃盗や妻とその親族の債務不履行についても、客観的な証拠がないためと取り戻すことは難しいとのこと。外国人の人権支援団体にもつなげたが、食糧以外の支援は難しいとのことだった。」

「結婚のために来日した女性。夫からの DV で逃げるも帰国できず。そのまま日本に滞在。…震災の時にパスポート等の身分証明書を焼失。自身の国籍を証明できる物がなくなった。70歳代頃～呼吸苦出現。癌の末期であった。治療を受けようにも、非正規滞在の為、日本の公的制度はことごとく利用できず。公的機関も関与せず。当院の無料低額診療事業で検査、診断書を作成し、国籍の証明等を早急に行う必要性を説明。その後、異例の早さ（半年程）で国籍を復活し、生保、治療とつながった。」

2. 支援者に必要だと考える知識・技術等

非正規滞在の外国人への相談援助を行うにあたり、支援者に必要だと考える知識・技術等について、「各種福祉・生活関連サービスの知識」を第1番目として選択した回答が最も多かった（20件）。ただし、1番目から5番目の合計をあわせた上位の回答は、「在留資格制度の知識」（54件）、「各種福祉・生活関連サービスの知識」、「難民認定制度に関する知識」、「他機関との連携力・ネットワーク」、「他機関に関する情報」であった。「在留資格制度の知識」および「難民認定制度に関する知識」については、福祉専門職である社会福祉養成カリキュラムの中で学ぶ機会は少ないといえる。

表 14



相談援助に必要な知識・技術等	1番	2番	3番	4番	5番	合計
在留資格制度の知識	16	22	7	5	3	53
各種福祉・生活関連サービスの知識	20	8	12	5	1	46
難民認定制度に関する知識	4	10	13	3	5	35
他機関との連携力・ネットワーキング	5	1	4	9	11	30
他機関に関する情報	2	3	5	8	4	22
相談者の政治的・経済的・文化的背景の理解	2	1	8	6	3	20
自身が先入観や差別・偏見を持たないこと	6	4	2	3	2	17
様々な支援をコーディネートする力	0	1	2	3	10	16
医療（受診・入院等）に関する知識	3	2	2	3	5	15
通訳、日本語学習の場等言語支援に関する情報	4	4	0	3	1	12
人権擁護・アドボカシー	2	3	2	3	2	12
相談者の母語の理解	1	1	3	1	2	8
社会資源開発のスキル	0	1	1	2	4	8
就労に関する相談支援の知識・技術	0	1	2	2	2	7
政策提言	0	2	0	1	3	6

V. 今後の支援提供において改善を求めること

非正規滞在の外国人への支援を行ううえで求めることの上位は「非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加」、「社会の理解の促進」、「行政サービスの弾力的な運用」、「医療の提供の選択肢を増やす」、「子どもの教育・保育の保障」であった。先の事例にみられるように、非正規滞在の外国人が社会保障制度や福祉サービスの制限があることから、ほぼ回答者の半数（195件中96件）が「非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加」の改善を求めている。また、次に多い回答として、「社会の理解の促進」であったが、その他の意見の中にも「人権擁護、人道的配慮」があげられていたように、在留資格がない人たちに対しての社会の理解や配慮のなさを感じている回答者も少なくないことがわかる。

一方、日本での定住支援ではなく、その他の意見として「日本へ来ないようにすること水際、帰国、第3国への出国支援」があり、非正規滞在の外国人を生み出さない対策や帰国支援の必要性も見過ごせないといえる。

表 15

非正規滞在の外国人への支援において改善してほしいこと

支援において改善してほしいこと	回答数
非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加	96
社会の理解の促進	78
行政サービスの弾力的な運用	72
医療の提供の選択肢を増やす	64
子どもの教育・保育の保障	62
支援機関・団体への財政支援	59
難民保護の施策の充実	56
緊急的住居の拡充	56
福祉的な支援の知識・技術を有する人材の配置	55
支援者のネットワーキング	55
支援を行う上で利用できる情報の発信	49
搾取される外国人への救済措置の強化	47
支援を適切にコーディネートする人材の配置	47
妊娠・出産をする女性への支援	45
DV 被害者支援	44
仮放免者の一律の就労制限の緩和の検討	42
搾取側の取り締まりの強化	36
難民支援の知識をもつ専門職の配置	34
退去強制の廃止	25
その他	4*

*その他

- ・上記のケースについて、法律で規準を設けていただければ、有難い／人権擁護、人道的配慮／日本へ来ないようにすること水際、帰国、第3国への出国支援／特になし

VI. その他、ご意見等

「その他、非正規滞在の外国人への支援についてのご意見等」について、48 機関からの自由記述での回答を得た。その内容を「V. 非正規滞在の外国人への支援を行ううえで求めること」の選択肢の項目をもとに整理した。1 機関の回答者が複数の内容を含んでいる場合もあるため、数値は実際よりも多くなっている。

「非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加」に関連する意見が 10 件と一番多かった。具体的には、「国による政策転換を求める意見」、「衣食住の支援の必要性」、「支援制度の構築の必要性」、「非正規滞在の外国人が利用できる福祉サービス・公的サービスが限られていることによる支援の困難さとジレンマ」、「在留資格がなくても、最低限の生活が可能となる制度の改正の必要性」、「制度としての対応の必要性」、「支援が可能となる法整備の必要性」等についての意見であった。

2 番目に「医療の提供の選択肢を増やす」、「支援者のネットワーキング」、「支援を行う上で利用できる情報の発信」に関連する内容がそれぞれ 6 件であった。「医療の提供の選択肢を増やす」に関連する意見では、「無料低額診療事業に加えてより多くの困窮している外国人が医療を受けるための行政サービスの運用の必要性」、「医療支援が必要な場合に優先することの必要性」、「外国人未払い医療費補てん制度の拡充¹」、「無保険の外国人への診療を行う民間病院の負担の大きさ」等であった。「支援を行う上で利用できる情報の発信」に関連する意見では、「情報の少なさによる支援の困難さ」に加えて、「相談への対応事例の共有の必要性」、「法律等についての情報やサポート」や「より多くの資源や情報を得る方法の共有」、さらには「社会福祉士会が窓口となつての支援機関とのコーディネート」を求める意見があった。

3 番目に「社会の理解の促進」、「支援を適切にコーディネートする人材の配置」に関連する内容が 5 件であった。「社会の理解の促進」に関連する意見では、「社会の無関心により生じる問題」、「社会として支えていくための社会変革の必要性」、「地域住民の理解」、「社会的排除ではなく社会的包摂の必要性」に加えて、「社会福祉士会等専門職団体による啓発活動」を求める意見があった。「支援を適切にコーディネートする人材の配置」に関連する意見では、「ソーシャルワーカー等が非正規滞在者についての知識を有することの必要性」、「制度や関係機関等についての幅広い知識の習得とコーディネート力の必要性」、「多文化ソーシャルワーカーの必要性」等についての意見であった。

4 番目に「仮放免者の一律の就労制限の緩和の検討」に関連する内容が 4 件であった。具体的には、「一定の条件をつけた就労の許可」、「人道的観点からの就労の許可」、「制度としての就労許可の必要性」を求める意見であった。

5 番目に「行政サービスの弾力的な運用」に関連する内容が 3 件であった。具体的には、「公的機関が問題意識を持つことの必要性」、「行政・公的機関の迅速な対応」、「人道的観点からの社会保障制度の利用」についての意見であった。

6 番目に「支援機関・団体への財政支援」に関連する内容が 2 件であった。具体的には、「支援のための資金給付・貸付金の基金等の制度の構築」を求める意見と「一個人や一支援機関に負担がかかる現況への疑問」についてであった。

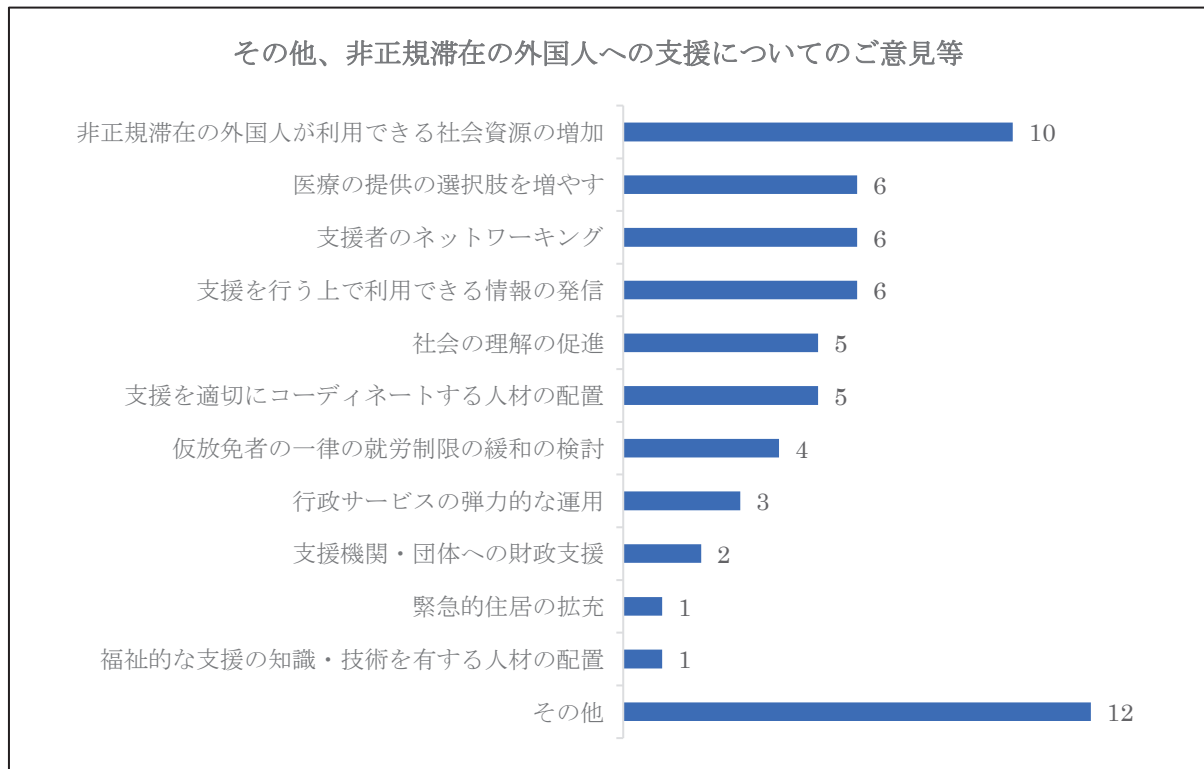
7 番目に「緊急的住居の拡充」、「福祉的な支援の知識・技術を有する人材の配置」に関連する内容がそれぞれ 1 件であった。「緊急的住居の拡充」に関連する意見は、「住居の契約に係る課題」で、「^⑩福祉的支援の知識・技術を有する人材の配置」に関連する意見は、「援助技術のスキルや

¹ 緊急的に公的医療保険未加入の外国人を診療し、1年間回収努力を行ったにもかかわらず診療に要した医療費を回収できない医療機関に対し、その医療費の一部を補填する事業に対し県が補助する制度

関係機関とのネットワーキングの不足による支援の困難さ」についてであった。

「その他」は 12 件であった。「本国への帰国の検討と支援」、「退去強制を含む国による適切な管理」に係る意見が 4 件、「本国大使館等による保護の必要性」、「難民申請者に対する処遇及び入国管理センターでの処遇の改善」、「支援の範囲と限界」、「支援の対象者の背景の理解の困難さと必要性」等についての意見が述べられていた。

表 16



その他、非正規滞在の外国人への支援についてのご意見等	件数	構成比
非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加	10	16.00%
医療の提供の選択肢を増やす	6	9.80%
支援者のネットワーキング	6	9.80%
支援を行う上で利用できる情報の発信	6	9.80%
社会の理解の促進	5	8.20%
支援を適切にコーディネートする人材の配置	5	8.20%
仮放免者の一律の就労制限の緩和の検討	4	6.60%
行政サービスの弾力的な運用	3	4.90%
支援機関・団体への財政支援	2	3.30%
緊急的住居の拡充	1	1.60%
福祉的な支援の知識・技術を有する人材の配置	1	1.60%
その他	12	19.70%
計	61	100.0%

考 察

1. 全体像として確認できた状況

非正規滞在の外国人の支援の有無についての問いに対して、195の機関・団体のうち、「支援を行っている」と回答したのは61件(31.3%)、「支援を行っていない」は121件(62.1%)であった。出入国在留管理庁の発表(2023)によれば、令和5年7月1日現在の不法残留者数は、7万9101人であり、令和5年1月1日現在の7万491人に比べ、8610人(12.2%)増加している。支援を行っている機関で支援を行った人数、そして調査対象機関でも何らかの接点をもつ支援機関もあることを鑑みると、この数値のみで判断は困難だとはいえ、福祉機関との接点をもつ非正規滞在者の数は非常に少ないことが窺える。

次に、国籍から考えられることについて、対象者の国籍として多いのが「フィリピン(14.0%)」である。女性であり、DV被害者の割合が高いことが窺える。ついで、「ベトナム(11.2%)」、も、技能実習生や留学生など、借金を抱えて来日するスタイルの人が多く、両方に共通することとして、国際結婚では低い地位になりやすいこと、そして仕送りや言葉の壁などにより、搾取や暴力の被害を受けやすいことが明らかになっている(南野 2022)。また、ベトナムの場合、技能実習生としての来日、外国人労働者であるが、外国人労働者をめぐる課題として、斡旋業者を経て来日し、借金を抱えていることから、搾取されやすく、その搾取から逃れることで在留資格を失うケースもあることが、メディアによっても示されてきた。本来、国籍条項を持たない労働法の保護の下に置かれる者が、技能実習生としての枠組みの中で働くという社会の構造的要因により、失職により社会保険制度等の狭間におかれやすく結果的に非正規滞在となっている。その意味では、例えば日本語が理解できない、犯罪を含む恣意的な生活行動により、在留資格を失うという面も皆無とも言い切れないものの、制度の狭間におかれる外国人を生み出す社会環境要因の影響をふまえて、課題の特性をとらえる必要があると思われる。

35.0%を占めた「その他」では、アジアのみに留まらず、アフリカ諸国の国籍の人が含まれる。アフリカ諸国ではフランス語が公用語である国もあることから、支援でも困難が生じるであろうことが予想される。

「その他」欄では、「支援対象を(国籍で)限定していない」、「(国籍に関する)統計なし」というコメントが複数見られた。DVや医療問題など、生活の質の根幹をなす課題を抱える人が多いことも想定されることを考えると、統計を定期的に取り取ることも、今後人権保障を軸とした政策やソーシャルワークを検討する上で必要かもしれない。

2. 非正規滞在の外国人が抱えるDV、医療、生活困窮問題

支援を行っている機関の傾向で考察すべき点は、次の2点であろう。まず1点目として、配偶者暴力相談支援センターでは67%が「支援を行っている」と回答していることから、在留資格の喪失とDVとが、どのようないきさつにより強いつながりをもつ状況となるのか、ということである。考えられる要因の一つは、外国人女性が当初は在留資格を有していたが、DVを受け、暴力から避難した結果、避難している間に在留資格を喪失した、というパターンである。DVを受けている状況下にながら避難せず、そのまま在留資格を失った、という可能性もある。ただ、いずれにしても、DVを受けることは、他者へ支援を求める力を奪う。その状況で在留資格を失えば、支援を求める力はより弱まるだろうし、支援につながった段階でかなりの心身のダメージを追っていることは想像に難くない。

配偶者暴力相談支援センターは、基本的には相談が持ち込まれて初めて状況が確認される。それを考えると、外国人女性へのDV問題への支援の強化をすることで、支援ニーズを抱える外国人女性の支援へのアクセスを支えることが重要だといえよう。

2点目は、医療機関での支援が60%であることをどう解釈するか、という点についてである。在留資格がないために病院に行くことを控えていたが、その病状が自己対処のみでは困難となった結果、病院を受診するに至った、という可能性がある。医療ニーズの早期対応がされない状況と在留資格の有無が関連することが改めて確認されたといえる。

3. 複合的な支援ニーズと生活苦を抱えつつ、限られた支援網での対応

非正規滞在の外国人からの相談内容をみると、上位5位に挙げられたのは、医療(16.5%)、経済的貧困(16.1%)、在留資格(14.5%)、社会保険(6.7%)、言葉(6.3%)であった。「就労や仕事」についての相談は、約6%、そして「住宅」に関する相談は4.7%と少ないものの、就労、仕事や住宅は経済的貧困とも強く関連し得る。その点をふまえると、想定されていることではあるが、経済的問題が主要な課題となっていることが窺える。

また、支援機関における支援上の課題として、「利用者の法的地位により公共サービス及び制度を利用できない(65件中47件)」が突出していた。全体を通した上位3項目としては、「利用者の法的地位により公共サービス及び制度を利用できない」「利用者の費用負担が困難」「サービス提供機関・団体からの連携や支援拒否」が明らかにされた。人の問題解決においては、多様な社会資源をコーディネートしていくのが基本であるが、それができず、他機関の支援がないことで、各自機関のみにおいて問題を対応する構造となっていると考えられる。

外国人が経済的困難を抱えており、かつ公共サービスや制度を利用することができない。配偶者暴力相談支援センターにおいては67%、そして医療機関においては回答機関の60%が「支援を行った」と回答している。それをふまえると、ここでの回答の多くは、配偶者暴力相談支援センター、そして医療機関による回答であると判断できる。それをふまえると、医療、DV被害に関する支援を必要とする非正規滞在の外国人の多くが困窮状態にあり、彼らに対して支援を行った、あるいは行おうとしたものの、その他の公共サービスや支援につなぐことが出来ない状況に陥るという構図が窺える。

医療機関にとっては、医療費の支払いを得ることは経営上重要である。しかし、非正規滞在の外国人の支援に関わった医療機関が他の社会資源につなげることが出来ず、支援を一手に引き受ける形になり、さらには費用の負担も困難があるという事であれば、医療機関の負担がより増加することになるだろう。医療機関のソーシャルワーカーは、本人のウェルビーイングの向上を支えるための支援を検討する一方で、病院の経営的な課題についても無視することはできない。そういう状況で、医療機関のソーシャルワーカーはストレスを抱えるだろうし、実際にも自由記述からもジレンマを抱えていることが垣間見える。医療機関のソーシャルワーカーへの負担の高さが懸念される。

一方、支援に携わった経験に関する調査項目への回答からは、社会福祉協議会、地域国際化協会、日本語教室での利用は少ないことが明らかになった。日常生活支援での困りごとの対応をするという事で来ない、ということもあるだろうし、認知度の問題もあるかもしれないが、正規・非正規問わず、これらの支援機関が外国人にとってどの程度認知されているのか、という点も今後確認していく必要があるだろう。

4. 支援機関、特に医療機関の高い負担

非正規滞在の外国人に対する事例や支援の課題について、全体の回答数の約2割で自由記述に記載がみられた。それらからは、非正規滞在の外国人への対応における支援者の苦悩や困惑が窺われた。

非正規滞在の外国人は、在留資格がないこと(もしくは不安定である)から、既存の社会保障制度や社会福祉サービスを活用できなかったり、利用が制限されていたりすることが、p17~20で紹介した事例からもよくわかる。非正規滞在の外国人は、医療保険に加入できないため、医療

を受ける場合は、全額、またはそれ以上の医療費が要求される。その場合の対処としては、(1) 無料低額診療事業の利用、(2) 病院による負担、(3) 寄付などでの支払い、そして(4) 自費での受診、に整理された。しかし、それぞれの方法の課題も考えられる。それらを考察していく。

(1) 無料低額診療事業の利用

無料低額診療事業の利用を巡る課題は、次の2点が考えられる。1点目として、外来治療は無料低額診療を利用しても、入院、手術などを伴う治療、あるいは透析や高額な医薬品を使用する治療は、医療機関が過大な負担となる点である。そして、2点目として、その状況は病院を変えることで解決できるものではないため、他の医療機関への紹介も困難となる。そもそも、無料低額診療事業を実施している医療機関は限られている。その一方、外国人、特に仮放免者の場合、出入国在留管理局による行動範囲の制約があるため、遠方の機関を受診する際には同局に届を出すなどの手続きが必要である。このように、仮放免中で法的地位の不安定な者は、必要な医療サービスを受けるための医療保険制度の活用ができないことに加え、安定した法的地位の人には求められない手続きを求められるという二重の不都合が生じる。そして、経済的に困窮している場合、交通費などはさらなる障壁となるだろう。

こうしたことが、医療を利用せずに我慢する、自分で対処する、ということにもつながるだろう。

(2) 医療機関による負担

医療機関がその負担を担うと、ある医療機関の記述で「経営が傾くほどの負担になってしまう」とあったように、医療機関が非常に大きな負担を抱えてしまう実態がある。その負担の背景には、外国人が、症状が重篤な状態になってからの受診する、ということもある。調査では、がん患者の事例もいくつか提示された。それらの事例では、無料低額診療事業を提供するだけでなく、NPO法人や弁護士とも連携をして対応をしている様子が示された。経済的負担に加えて、そのほかの諸対応でも苦勞しており、それらの業務がトータルとして医療機関にとっては負担となっていると考えられる。

(3) 寄付などによる支払い

特に外国人支援団体、NPO法人によるサポートを受けて、医療費を工面していた。こうした形は、非正規滞在で医療ニーズを抱えた外国人にとっては、経済的な面のみならず、精神的にも大きな支えとなっているだろう。ただ、医療を必要とする外国人が、これらの団体・機関と出会えるかどうかには左右されるのも事実である。また、最近のコロナ禍では、多くの外国人支援団体・NPO法人が、食糧給付や生活費支援等を行っている。こうした、外国人全般が困窮している状態で多くの支援を提供していたNPO法人等にとっては、高額な医療費分の寄付を募ることも必ずしも簡単ではないことも想像できる。

(4) 自費での医療機関の利用

自費での医療機関の利用は、言うまでもなく、経済的に困窮している外国人の多くにとっては非常に困難であろう。病気が進行してからではなおさらである。事例では、医療の問題をきっかけに、帰国をめぐる交渉などの例もあった。

まとめると、経済的に困窮しているために、体調の不調も起きやすいわけだが、そこでお金がないために、医療の利用控えがおきる。そのことは、症状をさらに悪化させることも多い。そうなると、専門機関での医療を要する状態を生み出される。その状態で医療機関につながった結果、医療費が高額になる。そして、無料低額診療事業を行っている医療機関につながることもあるが、無料低額診療事業を行う機関の数は限られている。ゆえに、特定の機関に外国人が行くことにな

り、また他機関との連携も難しいことから、受け入れた医療機関に多大な負担が生じる、という構図が示されたといえる。

医療の制限は様々な問題を悪化させ、当事者の対処能力も低下していくという状況になっている。さらに、実際に医療を要する外国人が支援に接点をもつことが出来ているとは考えづらく、支援につながっていない非正規滞在外国人の場合は、より厳しい状況である可能性は高い。

5. 多様な課題、複雑・複合的な課題への対応

(1) 生活困窮の問題

非正規滞在の外国人の生活問題は多岐にわたるため、さまざまな課題があることや複数の支援を提供していた。その中には、コロナ禍によりより深刻化した課題も示された。

在留資格がない者のみならず、仮放免の許可を受けている外国人も就労は禁止されている。また難民申請中であっても就労が許可されない者もいる。生活困窮についての記述では、家族構成員で医療ニーズを抱えている、という事例も多い。生活困窮と医療問題が密接につながっていることが確認された。

こうしたなかで、「ある女性は家賃と生活費の見返りに性的関係を強要されていた。自殺を図った人もいた。」との記述もあるなど、人権侵害が起きやすい状況にあることがわかる。非正規滞在者は公的支援との接点もないため、様々な犯罪の被害者になりやすい。そうした構図は諸外国でも同様だが、同じことは日本でも起きている。さらには、支援団体における支援内容に関する記述からは食糧支援、そして子どもへの学習支援が提供されており、後述するような、子どものウェルビーイングの問題も、情報は不十分ながらも存在していることが窺えた。

(2) 子どものウェルビーイングの問題

母子生活支援施設での事例として、「生活保護の受給の可否が施設入所の可否を左右すること、DV被害者の精神疾患のケア、公営住宅の支援、クレジットカードによる借金問題、母親と子どもの確執、子どもの不登校」などの課題や支援内容が述べられていた。これらからも、非正規滞在の女性は子どもに関する課題も含め、多様な問題を抱える状態にあることがわかる。こうした状況下では、非正規滞在の外国人女性の子どものにも困難の影響が生じていると推測できる。

子どもの発達段階に応じた心理的、社会的、そして教育的支援については、多くの実践は示されておらず、学習支援についていくつか示された、という状況に留まる。「子どもの問題は生じていない」という事は考えづらい。子どもの問題はあがあるが、大人の法的、医療的、経済的課題が優先的になり、子どものウェルビーイングについては十分に支援が行われていない、という想像も可能である。実際のところ、非正規滞在の子どもがどのような状況にあるのか、そしてどのような課題や支援ニーズが各発達段階において存在しているのかを、今後も明らかにすることが求められる。

6. 支援者に求められる外国人支援の知識

非正規滞在の外国人への相談援助を行うにあたり、支援者に必要だと考える知識・技術等について、「各種福祉・生活関連サービスの知識」を第1番目として選択した回答が最も多く、回答の1番目から5番目を合計した場合、「在留資格制度の知識」、「各種福祉・生活関連サービスの知識」、「難民認定制度に関する知識」、「他機関との連携力・ネットワーキング」、「他機関に関する情報」が上位を占めた。

「在留資格制度の知識」および「難民認定制度に関する知識」については、福祉専門職である社会福祉養成カリキュラムの中で学ぶ機会は少ない。在留資格の有無にかかわらず、多様な背景をもつ外国人が日本で暮らす今、教育でも外国人の生活課題や支援に関する教育が求められてい

るといえよう。非正規滞在の外国人支援では、そもそも外国人がどのような制度的枠組みの中で在留しているのか、という基本的知識があり、そのうえで、その枠組みが生活において与える影響も理解することが出来ていることが大切である。

そのため、今回の調査では非正規滞在の外国人に焦点を絞っているものの、まず、外国人の在留、生活での様々な課題を、基礎知識として学ぶことが求められるだろう。加えて、非正規滞在であることで生まれる固有の課題についての知識や技術を習得する機会が望まれる。

7. 社会に求められること

「非正規滞在の外国人への支援を行ううえで求めること」の上位は、「非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加」、「社会の理解の促進」、「行政サービスの弾力的な運用」、「医療の提供の選択肢を増やす」、「子どもの教育・保育の保障」であった。回答者の約半数（195件中96件）が「非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加」の改善を求めている。また、自由記述では、「一定の要件を付与することも含めた、仮放免の外国人への就労許可」が複数により提言として示されていた。医療機関の負担の大きさ、寄付などにより何とかやりくりしている状況をふまえると、「利用できる医療や社会資源を増やすべきだ」との意見は、支援に関わった医療機関の負担の大きさ、そして他の制度が利用できない外国人の支援に関わった機関が寄付を募るなど、支援を受ける前の段階ですでに多くの作業、取り組みが求められることへの現実的な負担もあるとも想像できる。

次に多い回答として、「社会の理解の促進」が挙げられ、「その他」の中にも「人権擁護、人道的配慮」があげられていた。在留資格がない人たちに対しての社会の理解や配慮のなさを感じている回答者も少なくないことがわかる。厳しい生活を送る状況にある外国人に接し、特に女性の暴力被害や子どもの教育からの疎外などを目にする中で、ソーシャルワーカーとして、人道的観点からの支援の必要性を痛感しているといえる。その点は、「非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加」に関連する意見では「国による政策転換を求める意見」「衣食住の支援の必要性」、「支援制度の構築の必要性」、「非正規滞在の外国人が利用できる福祉サービス・公的サービスが限られていることによる支援の困難さとジレンマ」等からも、明らかであろう。そうした意見や思いも、「一定の要件を付与することも含めた、仮放免の外国人への就労許可」の提言の源となっていると思われる。

本研究のテーマである「制度の狭間におかれる外国人」をどのようにソーシャルワーカーとして支援していくかは、制度面としての、社会資源の整備と就労許可などによる、本人の生活環境の改善、支援機関が担う負担の軽減、という制度的環境の改善を求める側面、そして人道的な配慮、という理念や社会の意識の変容など、理念をめぐる環境の側面から引き出された意見・要望を、社会、そしてソーシャルワークが取り組むべき課題として認識するにかかっている。

まとめ

本調査の結果および考察をふまえて、以下の6点について提言したい。

1. 無料低額診療事業を実施する機関への負担への支援

調査結果からわかるように、非正規滞在の外国人が支援とつながるきっかけとして大きいのは、医療ニーズを抱えることだが、医療機関を受診するまでに自己努力・対処を行っているため、病状が悪化した状態で医療機関につながる。かつ、経済的な問題も抱えているために、無料低額診療事業を行っている医療機関、かつ無料低額診療事業を利用せず、自費での医療を提供している医療機関には大きな負担となっている。その負担が持続すると、受け入れ側の心理にも影響することも大いに考えられる。そのことが、外国人への医療提供への消極的な空気を生む可能性もある。非正規滞在の外国人を受け入れた医療機関への何らかの支援を検討することが必要である。

2. 女性支援の強化

支援を求めた非正規滞在の外国人においてDV被害者が多く含まれたことから、外国人女性への支援を強化すべきである。もともと外国人女性がDV被害にあいやすいことを鑑みても、これまでの支援を検証し、DV被害防止、そしてDV被害を経た非正規滞在の外国人女性に対しては、個別の事情を勘案することも地域に広く周知する必要がある。非正規滞在になる原因や過程には抑圧や暴力があるといえることから、より生活支援が迅速に行われるよう、国、地域で支援の強化に取り組むことが望まれる。

3. 専門職が知識を得る機会の拡大

対応したソーシャルワーカーの負担の軽減、そして社会資源が限られた中で様々な事情を抱えた非正規滞在の外国人の支援を行うには、基礎知識が不可欠であるが、外国人支援について学ぶ機会自体、限定的である。各地域での研修、大学での講座等をより増やしていくことが重要である。

4. 関係者によるネットワークの設定

社会資源が限られる中で、同じ地域の中で支援実践のノウハウをもっている機関とつながることが困難であり、そのことは支援者、支援機関の困難感にもつながっている。職能団体、民間の支援機関、医療機関が情報交換をできるようなプラットフォームの構築が有効であると思われる。

5. 子どもへの支援

事例では、大人が自分の心身の不調やお金の問題に対処することが精いっぱい、子どもの教育、年齢に応じた社会生活の保障への対応が後回しになっている状況も窺えた。子どもにとっては、非正規滞在となったこと自体には関与しておらず、また各発達段階でのニーズが満たされないままに育っていくことは、人生全体に負の影響を与えることから、学校との連携も含め、子どもの支援が強化されるべきである。そのためには、前述の関係者のネットワーク構築、専門職や学生への教育の拡充は重要である。

6. データの蓄積

非正規滞在であることは、正確なデータの把握を困難にする。しかし、データ収集と分析を無くして、現状と課題の把握はできず、従って対策も設定することが困難になる。国によるデータ収集が望ましく、その際には関係者も協力していくことが重要である。

<参考>

出入国在留管理庁（2023）「本邦における不法残留者数について（令和5年1月1日現在）」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00032.html

南野奈津子（2022）「女性移住者の生活困難と多文化ソーシャルワーク：母国と日本を往還するライフストーリーをたどる」明石書店。

まとめ

近年、出入国在留管理庁では、生活上の困りごとを抱える外国人を適切な支援につなげることのできる人材（外国人支援コーディネーター）を育成するための制度構築に取り組むなど、共生社会の実現に向けた取り組みも行われている。一方で、難民申請者を巡る、制度的、社会的な対応は、未だに厳しい状況が存在することもまた事実である。

災害や国家間の紛争など、これまでに蓄積されてきた支援システムにあてはまらない背景を抱えた外国人も出現し、支援を必要としているが、既存のシステムでは対処しきれない人々は多様化している。これらの人々が制度の狭間からこぼれ落ちていくのは、本人達の非ではなく、そのシステムを構築している社会側の責任かもしれない。社会の中に存在する支援を必要とする人々のニーズに沿ったシステムへと調整していくことが求められる。

事例の蓄積を共有しづらい非正規滞在の外国人支援においては、提言でも拾い上げることができなかった情報も多々ある情報を集約し、非正規滞在の外国人の状況、およびその要因を把握し、事実に基づいた情報共有をしていくことが求められる。そのことを通して、今後拡大が見込まれている新たな外国人支援の担い手とも協働し、非正規滞在の外国人の福祉向上にふさわしい環境づくりへの取り組みが促進されていくだろう。

資料

1. 調査票
2. 多文化ソーシャルワークプロジェクト名簿
3. プロジェクト会議の開催状況

調査票（制度の狭間にいる滞日外国人への支援の現状と課題に関するアンケート）

日本社会福祉士会（以下「本会」という）では、制度の狭間にいる滞日外国人への支援の現状と課題に関するアンケート調査研究を行います。滞日外国人は、福祉課題を抱えた際、在留資格や言葉の課題などにより、制度の狭間に陥りがちですが、支援の実情や課題はまだ十分に把握されていません。今回の調査では、そのなかでも特に在留資格のない（もしくは、有さない）状況にある「非正規滞在の外国人」に焦点をあてて、実態と課題について調査を行いたいと思います。

つきましては、制度の狭間にいる滞日外国人への支援の現状と課題の基礎資料とするため、以下のアンケートへのご協力をお願いいたします。（ご回答いただきました内容は、すべて統計的に処理を行うため、記載内容から貴団体や回答者が特定されることはありません。）

回答を本用紙にご記入いただき、11月10日（金）迄に、同封の返信用封筒（切手不要）にて、本会事務局までご返送をいただきたく、ご協力をよろしくをお願いいたします。

※本調査での「非正規滞在の外国人」とは、在留資格をもたずに日本に滞在している日本国籍以外の人とします。なお、本調査研究では、その主旨に照らして、仮放免許可証を有する外国人を含みます。

I. 回答者ご自身について

1. 回答者ご自身について教えてください。

(1) 性別（該当する数字に○印をつけてください）

- ① 男性 ② 女性 ③ その他

(2) 勤務先所在地の都道府県・市区町村を教えてください。

なお、所属先が住所非公開の場合は、都道府県のみご記入ください。

① 都道府県	
② 市区町村	

(3) 年齢（該当する数字に○印をつけてください）

- ① 30歳未満 ② 30代 ③ 40代 ④ 50代 ⑤ 60歳以上

(4) 資格（該当する数字に○印をつけてください）

- ① 社会福祉士 ② 精神保健福祉士 ③ その他（ ）
④ 資格なし

(5) 相談業務経験年数（該当する数字に○印をつけてください）

- ① 1年未満 ② 1年～5年未満 ③ 5年～10年未満 ④ 10年～15年未満
⑤ 15年～20年未満 ⑥ 20年以上

Ⅱ. 組織・活動概要について

1. 貴機関・団体の概要について教えてください。

(1) 設置機関を教えてください。(該当する欄に○印をつけてください)

なお、一元的相談窓口を運営している機関は、①および運営主体の両方に○印をつけてください。

設置機関の種別	該当するものに○
① 一元的相談窓口	
② 都道府県及び市町村	
③ 社会福祉協議会	
④ 地域国際化協会・市区町村国際交流協会	
⑤ 児童相談所	
⑥ 配偶者暴力相談支援センター	
⑦ 母子生活支援施設	
⑧ 児童養護施設	
⑨ 病院・診療所	
⑩ 特定非営利活動法人 (NPO 法人)、民間支援団体	
⑪ 専門職団体	
⑫ 日本語教室	
⑬ その他 ()	

(2) 外国人支援対応スタッフ (通訳、相談員など) を配置していますか。

① はい

対応業務	
人数	人

② いいえ

2. 貴機関・団体における外国人支援の内容について教えてください。

(1) 貴機関・団体で外国人利用者から受ける相談内容 (本人からの主訴) について、多いもの上位5つを記入してください。

相談内容	上位5つに○
① 言葉 (日本語学習ができる場所を知りたい、書類が読めない 等)	
② 在留資格 (在留資格の喪失、変更、取得 等)	
③ 住宅 (住居を探したい、入所手続きがうまくいかない、住居を失いそうである等)	
④ 社会保険制度 (健康保険、年金、介護保険等の社会保険制度利用に関連する相談)	
⑤ 医療 (治療を受けたい、ある治療に納得いかない、医療関係者との関係形成での困難等)	
⑥ 障害 (障害者のための通所・入所サービス等を利用したい、障害の認定を受けたい等)	
⑦ メンタルヘルス (アルコール、心理的な問題等)	
⑧ 就労や仕事 (就職したい、解雇された、雇用主とのトラブル、就職のための技能習得をしたい等)	
⑨ 経済的貧困 (生活保護、生活費、医療費、教育費、債務 等)	
⑩ 妊娠・出産 (産科利用、妊娠期の体調問題、母子保健、出産後の手続き等)	

⑪ 子育て（発達課題、子育て支援サービス利用、子ども手当、非行等）	
⑫ 子どもの教育（学校での学習、学校生活上の問題、進路相談等）	
⑬ 結婚・離婚（婚姻・離婚の手続）	
⑭ ドメスティックバイオレンス	
⑮ 介護（家族の介護での悩み等）	
⑯ 家族や親せきとの関係（関係悪化、家族の問題による生活ストレス等）	
⑰ 自分の知人・友人が抱える問題（自分は困っていないが相談を受けた等）	
⑱ 現在母国にいる家族について（呼び寄せをしたい、会うために一時帰国したい等）	
⑲ 難民認定申請に係る相談支援	
⑳ その他（ ）	

(2) 貴機関・団体が外国人支援に関する業務として量が多いものについて、上位から3つに順位をつけてください。

回答：1番目（ ） 2番目（ ） 3番目（ ）

【選択肢】

- ①外国人本人および家族に対する各種相談支援 ②日本語学習の提供 ③通訳の紹介・派遣
 ④各種書類の翻訳・作成補助 ⑤生活ガイダンス・オリエンテーション ⑥外国人向けイベント
 ⑦地域交流事業 ⑧日本語・学習支援ボランティアの養成 ⑨外国人支援・多文化理解等に関する研修
 ⑩防災・災害時に関する支援 ⑪多言語情報発信 ⑫法律相談の利用支援 ⑬相談者の代弁・権利擁護
 ⑭他機関に関する情報の提供 ⑮他機関への紹介・連携 ⑯他機関の支援関係者に対する相談対応
 ⑰企業等への外国人雇用に関する相談支援 ⑱外国人支援のネットワーク体制づくり
 ⑲外国人に関するニーズ調査 ⑳社会資源の開発 ㉑政策提言
 ㉒その他（ ）

(3) 貴機関・団体が支援を行っている方々の国籍で、件数の多い上位3か国について教えてください。

国籍	外国人の相談者数を100%とした場合の概ねの割合（%）

IV. 非正規滞在の外国人（仮放免許可証を有する外国人を含む）への支援の具体的事例について

1. 非正規滞在の外国人への支援について、具体的な事例がありましたら、可能な範囲でご記入ください。
なお、ご記入にあたっては、利用者の氏名、生年月日（年齢）、国籍や住所地その他の個人を特定できる情報の記載はなさないようご注意ください。

2. 非正規滞在の外国人への相談援助を行うにあたり、支援者に必要だと考える知識・技術等について上位から5つに順位をつけてください。

回答：1 番目（ ） 2 番目（ ） 3 番目（ ） 4 番目（ ） 5 番目（ ）

【選択肢】

- ①各種福祉・生活関連サービスの知識 ②在留資格制度の知識 ③難民認定制度に関する知識
- ④通訳、日本語学習の場等言語支援に関する情報 ⑤他機関に関する情報
- ⑥医療（受診・入院等）に関する知識 ⑦就労に関する相談支援の知識・技術
- ⑧住宅関連の相談に関する知識・技術 ⑨相談者の政治的・経済的・文化的背景の理解
- ⑩相談者の母語の理解 ⑪当事者の組織化 ⑫人権擁護・アドボカシー ⑬政策提言
- ⑭社会資源開発のスキル ⑮自身が先入観や差別・偏見を持たないこと
- ⑯他機関との連携力・ネットワーキング ⑰様々な支援をコーディネートする力
- ⑱その他（ ）

V. 今後の支援提供において改善を求めること

非正規滞在の外国人への支援を行ううえで求めることがありましたら、教えてください。

求めること	該当するものに○
① 社会の理解の促進	
② 非正規滞在の外国人が利用できる社会資源の増加	
③ 行政サービスの弾力的な運用	
④ 難民保護の施策の充実	
⑤ 医療の提供の選択肢を増やす	
⑥ 緊急的住居の拡充	
⑦ 搾取される外国人への救済措置の強化	
⑧ 搾取側の取り締まりの強化	
⑨ 難民支援の知識をもつ専門職の配置	
⑩ 支援機関・団体への財政支援	

① 福祉的な支援の知識・技術を有する人材の配置	
② 支援者のネットワーキング	
③ 支援を適切にコーディネートする人材の配置	
④ 支援を行う上で利用できる情報の発信	
⑤ 子どもの教育・保育の保障	
⑥ 妊娠・出産をする女性への支援	
⑦ DV 被害者支援	
⑧ 退去強制の廃止	
⑨ 仮放免者の一律の就労制限の緩和の検討	
⑩ その他（ ）	

VI. その他、ご意見等

その他、非正規滞在の外国人への支援についてのご意見等ご自由にご記入ください。

VII. ヒアリングへのご協力について

今後、アンケート結果をふまえ、更なる調査にご協力をいただきたい団体様に対してのヒアリング調査（オンライン or 訪問）を予定しています。ヒアリング調査にご協力いただくことは可能でしょうか。

- ヒアリング調査に協力できる（オンライン、訪問のどちらも協力可）
- ヒアリング調査に協力できる（オンラインのみ協力可）
- ヒアリング調査に協力できる（訪問のみ協力可）
- ヒアリング調査への協力は難しい

※ヒアリング調査にご協力をいただける場合は、以下の連絡にご記入をお願いいたします。

なお、いただいた個人情報は、本事業の範囲内で使用・管理し、事業終了後は破棄いたします。

団体名（組織名）		
連絡先担当者名		
連絡先	TEL	
	FAX	
	E-mail	

ありがとうございました。



**在留資格を有さない外国人の
実態調査研究事業
報告書**

発行 令和6年(2024年)3月

発行者 公益社団法人 日本社会福祉士会
〒160-0004 東京都新宿区四谷1-13 カタオカビル2階
TEL : 03-3355-6541 FAX : 03-3355-6543
Email : info@jacsw.or.jp



公益社団法人 日本社会福祉士会

〒160-0004 東京都新宿区四谷1-13 カタオカビル2F
TEL 03-3355-6541 FAX 03-3355-6543

※本書を許可なく複写・転載することを禁じます。