

在日外国人高齢者福祉給付金制度の創設とその課題
—東広島市の事例から—

河 本 尚 枝

広島大学大学院総合科学研究科

Establishment and Challenges of the Welfare Benefits System
for Elderly Foreign Residents
—In the Case of Higashihiroshima City

Naoe KAWAMOTO

Graduate School of Integrated Arts and Sciences, Hiroshima University

Abstract

In 1961, a national pension exclusively for Japanese people was established. At the time of its establishment, the ages of eligibility were twenty to sixty years old. In order to include all citizens, two measures were introduced. One shortened the required enrollment period of the pension for those who were between thirty-one to forty-nine years old. The other provided a senior welfare pension for those who were older than fifty years of age, and allowed the receipt of a pension without the payment of a premium. When the Ogasawara Islands and Okinawa (the Ryukyu Islands and the Daito Islands) were returned to the Japan, the Japanese government enacted legislation similar to as when the national pension was established so that people of those islands could receive pensions.

In 1982, the nationality clause was eliminated and foreign people were able to join the national pension. In contrast to the previous cases above, measures were not taken at the time. In 1986, the National Pension Act was revised, but just as in 1982, the above mentioned measures were not introduced, either. Therefore a large majority of elderly foreign people could not receive the national pension.

The Japanese government has ratified a law to help both returnees from China and Japanese ineligible to receive a pension because they did not join the national pension. However, the government has not helped foreign people who were unable to join the national pension because of the nationality clause in the law.

Since the government does not help the foreign people without pensions, local governments around the country established a welfare benefits system in the 1980s to provide benefits to foreign elderly people without pensions. However, not all Japanese local governments have this type of benefits system, and the amount of benefits and the people who can receive them

depend on local governments. This has made it difficult to help all foreign elderly people without pensions. Remedial measures and systemic revisions by the government are essential to uniformly help people without pensions throughout the country.

はじめに

国民年金は、従来の被用者年金に加入できなかった者を被保険者とし、政府が保険者となって創設された。国民のみを加入対象とした創設時においては、一定の年齢を越えた者に老齢福祉年金の支給、あるいは保険料納付期間の短縮などの措置が講じられた。その後、小笠原・沖縄の日本復帰の際は復帰した地域のすべての日本人が、国民年金創設時から加入している日本国民と同じく老齢福祉年金や老齢年金を受給できるよう措置が講じられた。

1982年に日本政府が批准した難民条約では、社会保障の内外人平等が定められている。これにより政府は国民年金法の国籍条項を撤廃し、外国人も国民年金に加入できるようになったが、小笠原・沖縄復帰時のような経過措置、保険料納付期間の短縮措置、老齢福祉年金の支給措置などは講じられなかったため、すでに高齢期を迎えていた外国人および一部の帰化者には老齢福祉年金も老齢年金も受給できない無年金者が生み出されることとなった。1986年の法改正では、国籍要件のために加入できなかった期間を合算対象期間とすることができるようになったものの、その対象は外国人および帰化者の一部に限られたことから、ニューカマーの中にも無年金者が生み出されることとなった。また、この法改正でも経過措置、保険料納付期間の短縮措置、老齢福祉年金の支給措置などは採られず、高齢の外国人および帰化者は現在も無年金者のまま放置されている。

国民年金の無年金者のうち政府が救済措置を講じたのは、日本人である学生・主婦の無年金障害者および中国帰国者のみである。難民条約批准により社会保障は「内外人平等」になったはずだが、外国人は訴訟を起こしてもその請求は棄却され、政府の救済は及んでいない。その中で年金に代わる保障となっているのが、各自治体が外国人無年金者に給付する福祉給付金である。

この給付金は外国人無年金者団体の運動が制度に結びついたもので、自治体が独自に行う事業であり、国の社会保障制度ではない。本来国が行うべき無年金者救済を地方が肩代わりしている。在日外国人の無年金障害者に対して自治体が行う給付金事業については、すでにいくつかの研究がなされているが、高齢者への給付金についてはその制度の存在に触れられる程度で、給付金制度そのものの問題点についての研究は限られている。国による措置の不在を補完する、高齢者への給付金制度の抱える制度設計上の問題点やその限界を研究することは、外国人高齢者の所得保障について考える上で意義を有するものである。

本稿では、外国人高齢者への福祉給付金に限定し、新たにこの給付金事業を開始する東広島市の事例を通して、福祉給付金制度の持つ課題と限界を検討する。

1 国民年金制度と外国人無年金者

国民年金は老齢、障害、死亡という3つの事故が生じた場合に年金を支給するために設立された制度である。国民年金に先立って被用者年金が発足しており、被用者以外の者に保障するため国が保険者となって創設されたのが国民年金である。被用者年金では1946年に国籍要件が撤廃され、外国籍の者も加入できることとなり受給要件を満たせば老齢年金を受給できたが、被用者年金の適用事業所で就労する外国人は多くなかった。一方、国民年金は創設当初国籍要件があったため、外国人は加入できなかった。

外国人に国民年金加入の道が開かれたのは日本政府の難民条約批准に伴う法改正の時である。しかし、制度創設時および小笠原、沖縄の本土復帰の際にはとられた経過措置が外国人の加入時にはとられず、その後も十全な措置が講じられなかったことから外国人および帰化者については制度的無年金者を生み出すこととなった。以下、国民年

金制度創設以降の経緯を時系列で見てみよう。

1) 国民年金制度の創設から1981年まで

(1) 制度創設

1959（昭和34）年に公布、施行された国民年金法では、被保険者は「日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民¹」と規定されていた。拠出制を採用し、老齢年金の受給条件を満たすには25年間の保険料納付が必要とされた。しかし、この制度では60歳以上の者は年金に加入できず、35歳以上の者は60歳まで保険料を納付しても受給条件の25年を満たすことができない。そのため、老齢年金に関して2つの措置が講じられた。一つは、1961（昭和36）年4月1日において年齢が31歳をこえる者に対して年齢に応じて保険料納付期間を24～10年に短縮する措置²であり、これにより実際の納付期間が25年未満であっても老齢年金を受給できることとなった。いま一つは、同日において50歳をこえる者³は70歳に達した時から、70歳をこえる者については1959（昭和34）年11月1日から老齢福祉年金が支給されることである⁴（表1）。

老齢福祉年金は税を財源とし、無拠出で受給できる。国民皆年金を達成するために行われたこの措置だが、「その者が70歳に達した日において日本国民でないときは、この限りでない」と定められており、国民であっても1911年1月1日以前に生まれ70歳以上で帰化した者はその適用から排除された。

なお、1959年末の外国人登録者数は686,613人で、その内訳は登録者数の多い順に韓国・朝鮮619,096人（90.17%）、中国・台湾45,255人（6.59%）、アメリカ10,673人（1.55%）となっている⁵。国籍

条項により国民年金に加入できないとされた外国人だが、アメリカ国籍の者については1953年に締結した日米友好通商航海条約第3条第2項により社会保障制度について内国民待遇を与えられ、国民年金の創設時から被保険者となることができた⁶。その結果、国民年金創設時に加入できなかった外国人の大多数を韓国・朝鮮および中国・台湾出身者が占めていた。

(2) 小笠原・沖縄の日本復帰に伴う措置

1968（昭和43）年に小笠原諸島が、1972（昭和47）年に沖縄が日本に復帰し、国民年金について特別の措置が採られた。

小笠原諸島が日本に復帰する際は「住民をすべて国民年金の対象者として捉え、専ら国民年金において特別措置を行うことが適当と考えられ⁷」たため政令⁸を定めて以下の措置を講じた。新しく国民年金に加入する小笠原諸島の住民は、

- (1) 国民年金創設時に遡って加入していたとみなし、保険料を納付する
- (2) 保険料を納付できない場合その期間を「未納期間」ではなく、受給資格期間に算入され受給額にも反映される「免除期間」とする
- (3) 復帰から10年以内は保険料の追納を認める
- (4) 復帰の日に70歳をこえる者その他一定の要件に該当する者には、復帰の日から福祉年金を支給する

というものである。

沖縄については、アメリカの施政下において本土と同様の皆年金制度が発足しており⁹、復帰に際し「沖縄の年金制度をそのまま本土法制に組込むための措置がとられることとなった¹⁰」。政令¹¹

表1 国民年金成立時に講じられた措置（老齢年金）

1961（昭和36）年4月1日における年齢	講じられた措置
70歳以上	被保険者とせず、1959（昭和34）年11月1日より老齢福祉年金を支給
50歳以上70歳未満*	被保険者とせず、70歳に達したとき老齢福祉年金を支給
31歳以上50歳未満	被保険者とし、年齢に応じて拠出期間を24～10年に短縮

*50歳以上55歳未満の者は条件を満たせば任意加入が可能
有泉亨・中野徹雄編『国民年金法』日本評論社、1983より筆者作成

が定められ、

- (1) 沖縄の国民年金法による被保険者期間、保険料納付済期間又は保険料免除期間を国民年金法による被保険者期間、保険料納付済期間又は保険料免除期間とみなす
- (2) 沖縄の国民年金法による保険料免除期間（9～1年）の特例措置をそのまま引き継ぐ
- (3) 復帰の日前に年金受給権を取得している者については、福祉年金もふくめてその受給権を認め、未受給の者についても沖縄の国民年金法で講じていた短縮措置などをそのまま継承する

とされた¹²。

このような措置により、国民年金制度創設後新たに加入することとなった小笠原諸島の住民も沖縄県民も1961年4月1日から国民年金に加入している日本国民と同様に扱われ、一定の年齢を越える者には老齢福祉年金が支給されることとなった。

2) 国籍要件撤廃から1985年まで

国民年金の創設から20年以上経過した1982（昭和57）年、日本政府は難民条約を批准した。難民条約では社会保障について「自国民に与える待遇と同一の待遇を与える¹³」こととなっている。当初、厚生省は社会保障における国籍要件の撤廃に反対していたが、厚生大臣の政治的決断により国籍要件撤廃に至った¹⁴。国民年金法も改正され、これにより日本国内に居住する外国人は国籍に関わらず国民年金に加入できることとなった。この国籍条項撤廃には以下のような背景がある。「難民条約に加入するためには、難民に対して国民年金法を適用しなければならないことになったが、難民に限って国民年金法を適用することは、公平の観点から適当ではないので、他のすべての外国人に対しても、国民年金法を適用することとし、国民年金法に規定する国籍要件を撤廃し、内国民待遇を与える措置を講ずることとされた¹⁵」。すなわち、国民年金被保険者の国籍要件撤廃は、難民条約批准による難民への内国民待遇付与の必要性から日本国内に居住する外国人間の整合性を取るために行われたもので、在住外国人は「ベトナム難民の“おかげ”¹⁶」で国民年金の被保険者資格を

得たのである。しかし、このとき外国人に認められたのは国民年金への加入のみであった。

外国人の国民年金加入に当たり、特別の措置が行われるかどうかは当時の国会審議でも取り上げられた。小笠原・沖縄復帰の際に措置を行ったことをひいて、在日外国人に対して何らかの措置を実施するかとの質問に対し、厚生省は以下のように答弁している。

「…老齢福祉年金は、この支給事由を問わず70歳時点というものが、御承知のように制度発足時の経過的な制度でございますために、本年（1981年；引用者注）4月以降は日本人でありましても新たに受給者は出なくなるわけでございます。したがって、今回、国籍要件を撤廃いたしましても、老齢福祉年金につきましては外国人に支給されることはございません¹⁷」

老齢福祉年金の新規受給者が発生しないのは、小笠原・沖縄の住民が国民年金に加入する際、制度創設まで遡って措置を講じたからである。外国人に対しても同様の措置を採ることは不可能でなかったはずだが、その点には一切触れず外国人への老齢福祉年金の支給はしないとしている。外国人の高齢者に無年金者が生み出されることを認識しながらも、この改正は「難民条約に定める内国民待遇を実現するために必要な限度の措置を講じる観点から国籍要件を撤廃したものであり、新たに適用対象となる外国人に対して老齢年金等の受給資格の短縮等の特例措置は一切講じられなかった¹⁸」。その結果、在日外国人のうち、1982年1月1日において老齢福祉年金、老齢年金を受給できないのは

- (1) 60歳をこえる者（1922年1月1日以前に生まれた者）
- (2) 35歳以上の者（1947年1月1日以前に生まれた者）

となった。

3) 1986年の法改正以降

1986年、国民年金法が改正され、基礎年金制度が導入された。この改正は女性の年金権の確立として知られるように、国民年金制度創設時に遡っ

て専業主婦の未加入期間を合算対象期間として加入期間に算入する措置（以下、「カラ期間の適用」という）が取られた。すでに強制加入となっていた外国人および帰化者についても、国籍要件があったために加入できなかった期間、すなわち1961年4月1日から1981年12月31日までの期間を合算対象期間として老齢基礎年金受給のために必要な25年間の一部として計算できることとなった¹⁹。これにより、多くの外国人が先述の小笠原諸島の住民や沖縄県民と同様に国民年金制度創設時に遡って加入した扱いとなったものの、あくまでも「カラ期間の適用」であり、受給金額には反映されない。小笠原住民や沖縄県民と同様に老齢年金を受給できたとしても、その金額は外国人の方が低くなるのである。また、カラ期間の適用は「すべての」外国人が対象になったのではない。60歳以上の者は対象外とされ、この改正においても国民年金制度創設時に遡って老齢福祉年金支給の措置は講じられなかった。「この救済措置ではすでに老齢となっている人... (略) ...に対しては、何らの救いの手をさしのべていないということである²⁰」と山本が批判したように、82年同様、無年金高齢者には年金受給につながる措置はなかった。また、60歳未満の外国人でこの改正の対象になったのは永住およびそれに準ずる在留資格（「永住」「協定永住」「126-2-6」「4-1-16-2」を指す。以下、「永住とそれに準ずる在留資格」という）の者だけであり、帰化者についても65歳以上で帰化した者は対象外とされ、無年金となった。

カラ期間の適用対象を永住とそれに準ずる在留資格に限定したことは、60歳未満のオールドカマーを救済することにはなったが、ニューカマーの無年金者を生み出すという、外国人間での年金受給権の不平等を生み出すこととなった。永住とそれに準ずる在留資格の者は高齢期になるまで日本で暮らすとの認識があつての決定だったかもしれないが、この対象とならなかった在留資格には「日本人の配偶者等」など、法改正時点では永住とそれに準ずる在留資格に含まれないものの、長期にわたって日本に居住すると考えられる者が含まれていた²¹。

一方、1926（大正15）年4月2日から1930（昭和

5）年4月1日までの間に生まれた者について、受給要件を満たすために必要な期間が25年間から24～21年に短縮され²²たことに加え、資格期間の不足を補えるよう60～65歳まで国民年金へ任意加入できる²³ようになり、老齢基礎年金を受給できる年齢層は拡大した。しかし、老齢基礎年金を受給できる者について日本人の年金受給者と比べると、受給額の低い、制度的低年金者ともいえる人々が生み出されることとなった²⁴。

86年の改正で老齢福祉年金、老齢年金を受給できなくなったのは、

1986年4月1日において

- (1) 60歳をこえていた者（1926年4月1日以前に生まれた者）
- (2) 1961年5月1日から1984年12月31日の間に帰化し、帰化時の年齢が65歳以上だった者²⁵
- (3) 1946年1月1日以前に生まれ、永住以外の在留資格で居住している者²⁶

である。

1987年の外国人登録者数は867,237人となっており、そのうち60歳以上の者は91,081人である。60歳以上の者の国籍別内訳は、韓国・朝鮮78,096人（85.74%）、中国7,918人（8.69%）、アメリカ2,435人（2.67%）、イギリス267人（0.29%）となっている。アメリカ国籍の者はすでに述べたように国民年金創設時より加入できたことから、上記(1)により無年金者となった者の多数を占めるのは韓国・朝鮮および中国籍の者であることがわかる。在留資格別では、永住とそれに準ずる在留資格の者は655,696人となっている。在留資格と年齢を掛け合わせた統計表が公表されていないので上記(3)により無年金となる者の人数は不明であるが、カラ期間の適用とならなかった永住以外の在留資格の者は211,541人である²⁷。

以上、国民年金制度創設以来、措置が十全でなかったために老齢福祉年金、老齢年金を受給できない者を外国人、帰化者の別にまとめると、

外国人については、

- (a) 1926年4月1日以前に生まれた者
- (b) 1941年1月1日以前に生まれ、1986年4月1

日において永住以外の在留資格で居住していた者²⁸

帰化者については、

(c) 1911年1月1日以前に生まれ、70歳以上で帰化した者

(d) 1961年5月1日から1984年12月31日の間に帰化し、帰化時の年齢が65歳以上だった者

である。

2 国による年金の救済措置

前項でまとめたように、1982年、86年に救済措置が採られなかったことから、オールドカマーの高齢者を中心に無年金者が生まれることとなった。

では、政府は1986年以後生じた無年金者には一切救済措置を取らないのだろうか。1991年、在日朝鮮人障害者が年金支給を求めて行った厚生省との交渉で、厚生省は年金を支給しない理由の一つとして「国民年金制度は社会保険制度に基づいている。1982年までは在日朝鮮人は保険料を納めていなかったのであるから、障害福祉年金は支給されない²⁹」としていた（慎は「老齢福祉年金等が支給されないことに対しても同じ理由を掲げている」としている）。

ところで、専業主婦は1985年まで、学生は1987年まで国民年金への加入が任意とされており、任意加入の期間に国民年金に加入しないまま障害を負い、無年金となった者（主婦無年金障害者および学生無年金障害者）がいた。厚生省の説明に従えば、保険料を納めなかったことによる無年金者は救済されないことになるが、政府は2004年に法律³⁰を制定し、これらの者に給付金を支給することとした。「加入の機会があったが加入していなかった日本人」すなわち、保険料未納者に立法による救済が図られたのである。この法律の附則には「日本国籍を有していなかったため障害基礎年金の受給権を有していない障害者その他の障害を支給事由とする年金たる給付を受けられない特定障害者以外の障害者に対する福祉的措置については、国民年金制度の発展過程において生じた特別

な事情を踏まえ、障害者の福祉に関する施策との整合性等に十分留意しつつ、今後検討が加えられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置が講ぜられるものとする。」とあり、この救済策からも外国人は排除されている。外国人が1982年まで保険料を納付していなかったのは国籍条項によって加入が認められなかったからだ、が、「加入の機会が与えられなかった外国人」は救済の対象とされないままとなっている。

外国人無年金者と同じような状況に置かれていたのは中国帰国者である。日中国交回復後、1980年代になって中国残留邦人の訪日身元調査が開始され、帰国が本格化した。1994年には立法により各種生活支援が行われるようになり³¹、中国帰国者には国民年金の3分の1の金額が支給されていた³²。その後法改正があり、2008年から新たな支援策が実施されることとなった。帰国前の公的年金に加入できなかった期間および帰国後の加入期間について保険料の追納を認め、全額国の負担で追納することにより国民年金を満額受給できるというものである。

直接的には、主婦・学生無年金障害者および中国帰国者は救済を求める訴訟を起し、これに勝訴したことが政府を動かしたことは疑いのないところだが、外国人の国民年金加入、主婦・学生無年金者および中国帰国者への立法措置は、いずれも難民条約を批准し「内外人平等」の原則により処遇するようになってから起こったことである。では、外国人は訴訟を経て救済されているのか。

オールドカマーの無年金外国人高齢者も訴訟を起したが、大阪高裁で控訴棄却とされた（2006年11月15日）。判決では「無拠出制の社会保障制度は、第一次的にはその者の属する国家が負うべきであるから、立法府は、無拠出制の年金を前提とする経過的ないし補完的措置を講ずるか否かにつき、より広範な裁量権を有するもの³³」としている。原告は日本人ではないため日本が第一次的に責任を負うものではないという。この訴訟は最高裁でも上告棄却とされ（2007年12月25日）、終結している。オールドカマーにはいまだ立法による救済には至っていない。ニューカマーの無年金を問う訴訟は起こっておらず、オールドカマー同

様、救済もない状態である。

3 自治体による外国人への福祉給付金

国民年金創設後、82年、86年の措置から漏れた外国人および帰化者は、老齢福祉年金、老齢年金を受給できず老後の生活保障がない状態となり、立法による救済も行われていない。外国人高齢者の年金受給状況に関する全国規模の調査はないが、庄谷・中山が1996年に行った「在日外国人高齢者の福祉サービス利用状況等調査」では、調査対象者982人のうち「1986年4月1日時点で60歳以上であった者の70%以上が無年金者である³⁴」ことを明らかにしている。

このような人々に対し、独自に給付金を支給する自治体が現れた。自治体による外国人無年金者への給付金支給は、外国人無年金障害者の運動がきっかけとなって実現した。国籍要件撤廃後、障害福祉年金の受給権がない在日朝鮮人障害者が運動を始め、厚生省に対して国民年金制度の抜本的改革を、地元自治体に対してはそれが実現するまでの間の暫定的措置として独自の救済制度を設けることを求め³⁵、その運動が給付金支給に結実した。

大阪など日韓国・朝鮮人の多く暮らす関西の自治体が1980年代に給付金制度を設け³⁶、90年代に入って他の自治体に広がっていった。しかし、「もっぱら障害者の当事者運動であり、在日朝鮮人高齢者の当事者運動はほとんどなかった³⁷」ためか、当初自治体が制定した給付金制度は対象が障害者のみになっており、国による措置の不在により同じように無年金となった高齢者は給付金の支給対象とされていなかった。高齢者を対象とした給付金制度が新たに制定されるようになったのは、外国人障害者への給付金制度制定から数年遅れてのことである³⁸。90年代半ば以降新たに制度を制定する自治体は障害者、高齢者への給付金制度をそれぞれ制定するものが多く、2006年現在、619の自治体が外国人高齢者に給付金を支給している³⁹。給付金制度は各自治体が独自財源で行う事業であり、国の社会保障制度に含まれるもので

はない。自治体により制度設計が異なり、給付条件も同一ではない。給付対象については、外国人のみを対象とする自治体、外国人と帰化者のみを対象とする自治体、外国人および日本人（帰化者もそれ以外の者含む）を対象とする自治体があり、支給に当たって所得要件や一定期間の居住要件を設ける自治体もある。支給金額は自治体によって異なり、月額10,000円の自治体が最も多く、金額が最も高いのは月額約30,000円を支給する兵庫県内の各自治体である。

広島県内では、広島市、大竹市、北広島町、府中町、呉市、福山市がすでに給付金を支給しており、2010年度から東広島市が給付を始めるとした。東広島市では、所得要件や一定期間の居住要件を設けず、支給対象を広げようと制度設計している。一方で、東広島市の制度からは給付金制度の課題も見えてくる。以下、東広島市の給付金制度制定の経緯、制度の概要および課題を見ていきたい。

なお、制度の詳細は、「東広島市在日外国人高齢者福祉給付金支給要綱」および聞き取りによる。

1) 東広島市の給付金制度

東広島市が給付金制度を制定するきっかけとなったのは、2008年の市民団体の陳情だった。それ以前にも陳情はあったというが、2008年の陳情を契機に制度創設の検討を開始し、2009年には市議会でも質問が行われるなどした。市は、無年金者の救済は本来国が行うべきとの認識である。しかしながら、国の救済がいつ実施されるかわからないため、福祉的見地から給付金を支給することとしたという。検討過程では外国人への給付金支給に反対意見もなく、2010年度より給付金制度を実施することにした。

制度設計に当たっては、すでに同様の給付金事業を行っている県内の他市町、主に広島市の要綱を参考にしたが、給付対象や条件は広島市のものを写したのではなく、一部異なる内容となっている。広島市は所得制限など支給の制限に関する条件を定めているが、東広島市ではより多くの外国人高齢者に給付金が支給されるよう所得制限を設けないこととした。

給付金の支給対象者は、申請の日に東広島市に

外国人登録があり、かつ、永住許可⁴⁰を受けている者で、下のいずれにも該当する者である。

- (1) 1926（大正15）年4月1日以前に出生し、1982（昭和57）年1月1日前に外国人登録をしている者
- (2) 月額12,000円以上の公的年金を受けていない者

ただし、月額12,000円未満の公的年金を受ける者については、12,000円から当該公的年金の月額を控除した額が支給され、生活保護法による保護を受けている場合は、当該保護を受けている期間は給付金の支給は停止される⁴¹。

市では、支給対象の条件(1)を満たす者を外国人登録から抽出し、約20人に勧奨通知を送付している⁴²。本人による手続がなければ給付金が支給されないため、日本語の不自由な対象者も手続まで結びつくよう外国語の広報、ホームページへの掲載も検討されているが、韓国・朝鮮語の広報媒体はなく、個人情報保護の点から戸別訪問による案内や外部の組織や団体を通じた情報提供も困難なため、給付金支給対象者が最も多いと思われる韓国・朝鮮籍の者に対するきめ細やかな情報提供に苦慮している。

2) 給付金制度の課題

東広島市では、所得制限および一定期間の居住要件を設けなかったことにより、市内に外国人登録をしており市の設定した条件を満たす外国人は、必要な手続を行うことで12,000円の給付金の受給ができる。公的年金受給者もその受給額によっては給付金の受給が可能である。なお、県内

他の自治体では、本人、配偶者、扶養義務者等の所得により支給が制限される、あるいは他の公的年金を受給していると、その金額の多寡によらず給付金が受給できないという制度設計をしている自治体⁴³や、一定期間の居住を条件とする自治体もある（表2）。東広島市の場合、上記の2条件を満たしていれば、永住許可を得たニューカマーも支給対象となる。ただ、この支給対象は外国籍で永住許可を得た者のみを対象とするがゆえ、帰化者が給付対象から漏れ、在留資格や国籍を異動した無年金者の救済が不十分になるという問題点がある⁴⁴。1の3)に掲げた、老齢福祉年金、老齢年金を受給できない者(a)~(d)を再掲すると、

外国人については、

- (a) 1926年4月1日以前に生まれた者
- (b) 1941年1月1日以前に生まれ、1986年4月1日において永住以外の在留資格で居住していた者

帰化者については、

- (c) 1911年1月1日以前に生まれ、70歳以上で帰化した者
- (d) 1961年5月1日から1984年12月31日の間に帰化し、帰化時の年齢が65歳以上だった者

である。東広島市の給付金制度では、永住許可を受けている者を対象としたことで、(a)および(b)の一部（在留資格を変更し、永住許可を得た者）は対象に含まれるが、(b)のうち永住許可を得ていない者および帰化者(c), (d)は対象とならない

表3 外国人の在留資格または帰化の有無による東広島市福祉給付金受給の可否

1982年1月1日の在留資格	現在の在留資格または帰化の有無	給付金受給の可否
永住	永住	可
永住	永住以外	不可
永住	帰化	不可
永住以外	永住	可
永住以外	永住以外	不可
永住以外	帰化	不可

筆者作成

(表3).

外国人無年金者が部分的に給付金の支給対象から漏れてしまうのは、東広島市だけではない。県内の他の自治体の制度を上記(a)~(d)にあてはめると、広島市、大竹市、府中町、北広島町の制度で対象となるのは(a), (c), (d)であり、呉市、福山市では(a)に該当する者で、かつ現在も外国籍の者のみが対象である。このように、いずれの自治体の制度でも無年金者のすべてが対象となっているわけではない。これは給付金制度が1986年の措置からかなり遅れて制定されたことに原因が求められる。個々の自治体は給付金制度創設に当たり、国民年金制度創設以来の措置により年金受給に結びつかなかった国籍、年齢、在留資格に基づいて制度設計している。これは対象者を正確に絞り込むことができるのだが、一方で、外国籍の者の中には日本での滞在が続くうちに生活状況等が変化し、在留資格の変更や日本国籍の取得などにより当時とは異なる在留資格や国籍になっている者がいるからである。外国人・帰化者の漏れなく無年金者を救済するには、在留資格の変更や国籍の異動を視野に入れた制度の変更、修正が必要となってくるだろう。

4 給付金制度の限界

外国人無年金高齢者への福祉給付金制度は国の社会保障制度ではなく、各自治体が個々に定め、独自予算で実施する事業である。東広島市はこの給付金について「国の救済がいつ実施されるかわからないため、福祉的見地から給付金を支給する」との見解を示した。東広島市が示したこの見解は、1980年代に無年金障害者の団体が給付金制度の創設を自治体に働きかけた当時、制度樹立の理論的根拠としていたことでもある。そこには外国人を「住民」として認識し、国籍によって外国人を排除するという国の制度の不備を、自治体が福祉政策として保障するという意味がこめられていた。

自治体が独自財源で制度を創設することで、政府の社会保障の網の目からこぼれおちた外国人無年金者の救済が不完全ながら行われることとなった。現在、給付金は外国人無年金高齢者の収入源

の一つとなっている。給付金受給者を対象にした全国規模の調査は実施されていないが、2003年に大阪市生野区で70歳以上の高齢者を対象として行った「在日コリアン高齢者生活実態調査」では、1986年の法改正時点で60歳以上だった者に複数回答で収入源を質問している。年金を受給していない者の回答は「在日外国人給付金」(50.9%)、「子どもからの金銭的援助」(47.4%)、「生活保護」および「貯金」(19.8%)となっており、無年金者の半数が給付金を収入源として挙げている⁴⁵。

自治体による給付金制度は無年金者の唯一の救済であり、国が法改正あるいは救済措置を講じない中、年金に替わる所得保障ともなっている。しかし、この給付金制度での無年金者救済にも限界がある。すべての自治体が給付金制度を実施しているわけではなく、給付金による救済措置を受けられるかどうかは無年金高齢者の居住地に左右される。また、自治体により給付対象、給付条件が異なり、給付金額は老齢福祉年金、老齢基礎年金よりも低く、所得保障として十分とは言いがたい。このように、給付金制度は国の措置の不在を部分的に補ってはいるが、自治体による給付金ですべての無年金者を救済することは難しい。すべての無年金者を等しく救済するには、政府により立法等の措置がなされることが必要であろう。しかし、外国人無年金高齢者による訴訟が棄却、終結したことはすでに述べたとおりである。

地方自治体では、国民年金は国の事業であり無年金者の救済は本来国がすべきこととの認識を持っており、全国市長会議は国に対して外国人無年金者の救済を継続的に求めている。毎年全国市長会議において決議される「要望事項⁴⁶」の一つである「国民年金に対する要望」には、1992(平成4)年から2010(平成22)年に至るまで、文言の相違はあるものの、毎年「国が外国人無年金者に措置を講じること」が含まれている。無年金者だけでなく、自治体からも20年近く要望がなされているにもかかわらず、政府はこれに答えていない。

おわりに

国民年金の創設時、小笠原・沖縄の復帰時、いずれもすべての人が年金を受給できるよう経過的、補完的な措置がなされた。しかし、外国人については1982年の法改正検討時に無年金者が生じることを認識しながら、老齢福祉年金の支給、保険料納付期間の短縮措置などを行わなかったため、すでに高齢期を迎えていたオールドカマーの多くが無年金となった。帰化者についても高齢で帰化した者は措置の対象から外すなどされ、無年金に置かれたままである。1986年にはカラ期間の適用が実施された。日本の入国管理システムでは在留資格が永住以外であっても短期間で帰国する者ばかりではないこと、またすべての外国人にカラ期間を適用しても高齢期まで日本に居住しない外国人に不利益は生じないことを考え合わせると、すべての外国人を適用対象としても問題はなかったと思われるが、その対象は永住およびそれに準ずる在留資格に限られた。この措置により、オールドカマーだけでなく、ニューカマーの中にも無年金者が生み出されることとなった。

国籍要件撤廃後も国民年金の無年金者は生じているが、日本人である主婦・学生無年金障害者や中国帰国者は救済を求めた訴訟に勝訴し、政府が救済措置を講じた。一方、外国人は難民条約批准により社会保障においても「内外人平等」になったはずだが、外国人であること、外国人であったことにより国の救済措置を受けられなかったという点は改められず、提訴しても請求は棄却され、政府の救済は及んでいない。

外国人無年金者の当事者団体の運動により、1980年代から在日外国人障害者および高齢者に福祉的給付金制度を設ける自治体が現れた。この給付金は老齢福祉年金や老齢基礎年金を受給できない外国人無年金者にとって唯一の所得保障となっている。しかし、本来国が行うべき事業を地方が肩代わりするこの給付金制度にも課題と限界がある。給付金制度が1986年の措置からかなり遅れて制定されたため、在留資格を変更した者や日本国籍を取得した者が受給対象から漏れてしまうことである。無年金者を広く救済するには、在留資格

の変更や国籍の異動を視野に入れた制度の変更、修正が必要となる。また、自治体による給付金制度はすべての自治体に整備されているわけではなく、自治体により制度設計および給付水準等も異なり、この制度で無年金高齢者を広く救済するには限界がある。全国一律に無年金者を救済するには、主婦・学生無年金障害者や中国帰国者と同様、政府による救済措置や制度改正が必要である。外国人無年金者、自治体とも政府に無年金者救済を求めているが、政府にはいまだ動きが見られない。そのような中、国際機関が無年金状態に置かれた外国人高齢者に懸念を表明しており、これが政府を動かすことが期待されている。

2008年、国連の自由権規約委員会（市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)人権委員会)の最終見解(CCPR/C/JPN/CO/5)は、外国人の無年金について以下のように言及している。

委員会は、1982年の国民年金法の国籍要件の撤廃が遡及しない上、20歳から60歳の間に最低25年間年金制度に保険料を払い続けなければならないという要件のために、多くの外国人、主に1952年に日本国籍を失った韓国・朝鮮人が、事実上国民年金の受給資格から除かれてしまったことを、懸念をもって留意する。(略)

締約国（日本；引用者注）は、年金制度から外国人が差別的に除外されないために、国民年金法に定められた年齢要件によって影響された外国人に対して、経過措置を講じるべきである。

（外務省仮訳より）

自由権規約委員会の最終見解が外国人の無年金に言及するのは初めてのことである。この最終見解は法的強制力を持たない。しかし、1998年に同じ自由権規約委員会の最終見解(CCPR/C/79/Add.102)で指摘された、外国人学校卒業者の大学進学が認められていないとの問題については、1999年に大学入学資格検定（現、高校卒業程度認定試験）の受験資格が外国人学校卒業者にも認められ、大学院についても各大学の入学資格審査に

より外国人学校卒業者の入学を認めるよう改められた。これはかねてから関係者が外国人学校卒業者の大学進学を認めるように求める運動をしていたところ、国内の運動と自由権規約委員会の最終

見解の両者が政府の判断に影響を与えたものと思われる。年金においても同様の判断が行われ、政府によってすべての外国人無年金高齢者の救済が図られることが待たれる。

注

- 1 国民年金法（1959（昭和34）年立法第141号）第7条
- 2 有泉亨・中野徹雄編『国民年金法』日本評論社、1983、p.187-190
- 3 50歳をこえて55歳をこえない者のうち、条件を満たした者は申し出により被保険者になることができた（10年年金）。
- 4 有泉・中野編、前掲書、p.201-203
- 5 金敬得「在日韓国・朝鮮人と国民年金」徐龍達編著『韓国・朝鮮人の現状と将来』社会評論社、1987、p.102
- 6 同上、p.102
- 7 社会保険庁運営部年金管理課・年金指導課編『国民年金三十年のあゆみ』ぎょうせい、1990、p.169-170
- 8 小笠原諸島の復帰に伴う厚生省関係法令の適用の暫定措置に関する政令（1968（昭和43）年6月24日政令第204号）
- 9 1968（昭和43）年8月24日に公布された沖縄の国民年金法（1968年立法第137号）においても、被保険者は日本国籍を有する者に限られていた（第7条）。70歳以上の者には老齢福祉年金が支給されたが、これについても「その者が70歳に達した日において日本国民でないときは、この限りでない（第94条）」と、日本の国民年金法と同一の文言となっている。
- 10 社会保険庁運営部年金管理課・年金指導課編前掲書、p.196
- 11 沖縄の復帰に伴う厚生省関係法令の適用の特別措置等に関する政令（1972（昭和47）年4月28日政令第108号）
- 12 社会保険庁運営部年金管理課・年金指導課編前掲書、p.197
- 13 難民の地位に関する条約第24条
- 14 慎英弘『定住外国人障害者が見た日本社会』明石書店、1993、p.97-99
- 15 社会保険庁運営部年金管理課・年金指導課編、前掲書、p.251
- 16 田中宏「在日コリアンの無年金高齢者問題について」龍谷大学経済学論集（民際学特集）第44巻第5号、2005、p.67
- 17 第94国会衆議院法務委員会外務委員会社会労働委員会連合審査会議事録第1号（1981（昭和56）年5月27日）
- 18 社会保険庁運営部年金管理課・年金指導課編、前掲書、p.251
- 19 国民年金法等の一部を改正する法律の施行に伴う経過措置に関する政令（1986（昭和61）年3月28日政令第54号）
- 20 山本冬彦「在日外国人と国民年金制度—帰化朝鮮人と塩見日出さんの年金訴訟を中心に—」吉岡増雄・山本冬彦・金英達著『在日外国人の在住権入門』社会評論社、1988、p.119
- 21 これは日本の入国管理システムによるものである。日本では、「永住」の在留資格を申請するには一定以上の期間日本国内に居住していることが求められるとされており、初めて入国する外国人が日本に永住を希望していても、一般に「永住」の在留資格は許可しない。就労が認められる在留資格や「日本人の配偶者等」の在留資格等で入国した後、在留状況に応じて「永住」への変更を申請することは可能である。
- 22 国民年金法附則第12条第1項
- 23 中山徹「外国人問題と福祉の課題」社会問題研究第47巻第2号、1998、p.123
- 24 高齢者ほど「カラ期間」の適用が長くなるため、従前より国民年金に加入している同年齢の日本人に比べると年金受給額が低くなる。外国人の年齢別年金加入可能期間、通算合算対象期間、受給年金額等の詳細については、庄谷怜子・中山徹『高齢在日韓国・朝鮮人』お茶の水書房、1997、p.286-287（表6-3-1 定住外国人と国民年金の経過措置一覧）を参照。

- 25 帰化した者のうち、未加入期間を被保険者期間とみなすとされたのは「昭和36（1961）年5月1日以後国籍法の規定により日本の国籍を取得した者のうち、20歳に達した日の翌日から65歳に達した日の前日までの間に日本の国籍を取得した者」である（国民年金法附則第8条第5項9号）
- 26 カラ期間が適用されないため、65歳まで任意加入しても受給資格期間を満たすことができない者
- 27 法務省入国管理局編『在留外国人統計 昭和62年版』1988
 なお、帰化者については、帰化申請が許可された人数は発表されるものの、帰化した者のみを追跡した統計資料等が発表されていないため、正確な数を把握するのは難しい。
- 28 1986年の時点で高齢任意加入は65歳までだったが、その後70歳まで加入できることとなったため、受給要件を満たせないのは1941年1月1日以前に生まれた者となった。
- 29 慎英弘「在日外国人と社会保障」朴鐘鳴編『在日朝鮮人 第2版—歴史・現状・展望』明石書店、1999、p.278
- 30 特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律（2004（平成16）年法律第166号）
- 31 中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律（1994（平成6）年法律第30号）
- 32 1998年から帰国が始まった樺太帰国者も含む。
- 33 丹羽雅雄「在日コリアン高齢者無年金問題」国際人権18号、2007、p.98
- 34 庄谷・中山前掲書、p.296-298
- 35 慎、前掲論文、p.277
- 36 慎は、障害福祉年金に変わる給付金制度を最初に制定したのは1984年の大阪府高槻市だろうとしている。（慎、前掲書、p.79）
- 37 慎、前掲論文、p.277
- 38 大阪府下の自治体の多くが障害者給付金を創設したのは1993年以降であり、高齢者給付金制度を創設したのは1995年以降となっている。障害者給付金を1984年に創設したとされる高槻市が高齢者給付金を創設したのは1996年だった。
- 39 2006年5月1日現在。在日本大韓民国民団調べによる。
- 40 出入国管理及び難民認定法（1951（昭和26）年政令第319号）第22条又は日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（1991（平成3）年法律第71号）第3条から第5条までの規定によるもの（「東広島市在日外国人高齢者福祉給付金支給要綱」第2条）
- 41 「東広島市在日外国人高齢者福祉給付金支給要綱」第3条、第6条、第8条
- 42 ただし、年金の受給状況が確認できないため、勸奨通知の送付対象者すべてが受給条件を満たしているとは限らない。
- 43 この所得による支給制限は、給付金制度が福祉的見地から創設されることによるものと考えられる。なお、主婦・学生無年金障害者を救済する「特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律」には、本人の所得による支給制限はあるが、配偶者や扶養義務者等の所得による支給制限はない。
- 44 市ではすでにこの点を認識しており、今後制度の修正などが検討される可能性はある。
- 45 吉中季子「在日コリアン高齢者の無年金問題の実態—大阪・生野における在日コリアン高齢者調査から—」大阪体育大学健康福祉学部研究紀要、第3号、2006、p.52-56
- 46 2009年までは「要望事項」だが、2010年は「提言事項」となっている。

参考文献

- 魁生由美子「大阪市生野区における福祉ネットワークの形成—在日コリアン高齢者の社会保障と生活支援—」立命館産業社会論集、第41巻第1号、2005、p.153-169
- 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会、2004
- 在問秀和「戦後補償裁判としての「在日コリアン無年金訴訟」部落解放研究177号、2007、p.50-63
- 田中宏『在日外国人 新版』岩波書店、1995
- 法務省入国管理局編『出入国管理の回顧と展望』1981、p.212-214
- 吉岡増雄編著『在日朝鮮人の生活と人権』社会評論社、

1980

入門』社会評論社, 1988

吉岡増雄・山本冬彦・金英達著『在日外国人の在住権