

難民・非正規滞在者の生存権保障

難民申請者、非正規滞在者における  
社会保障制度排除の構造を  
読み解く

1

(特非)移住者と連帯する全国ネットワーク  
理事 大川 昭博

# 社会保障制度の定義

【疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もって全ての**国民**が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること】— 社会保障制度審議会(1950年)における定義

社会保険

公的扶助

社会福祉

公衆衛生

第二次世界大戦後の西側先進国は、多くが**福祉国家**路線の政策を実行、実現しており、日本もその一つである。

オイルショック以降、国家財政の危機などにより、福祉国家路線の政策実現が困難となり、新自由主義的政策に移行する国家が増えている。

「国家」「国民」「財政(負担)」の中で、移民の権利保障が常に揺らいでいく「宿命」を背負っている

## 日本の医療・福祉・社会保障制度は 移民・難民をどう扱ってきたか

戦後、日本は本格的な移民社会を経験せず、移民政策を実施することなく、経済発展を遂げてきた。  
しかし、一方で、旧植民地出身者に対する排除・差別政策の推進を進めてきた。

日本は戦後長らく、多くの社会保障制度に国籍条項を設け、外国籍者を排除してきた。その流れが変わったのが1980年代...



- 1979年 国際人権規約批准
  - 1981年 難民の地位に関する条約加入
  - 1982年 国民年金、児童手当等の国籍条項廃止。
  - 1986年 国民健康保険法改正により、生活保護を除く
- 社会保障制度の国籍条項が廃止される。**

# 日本の社会保障制度の特徴 1

## 「国民皆保険・皆年金制度」

皆保険は1961年から、皆年金は1986年から

### 日本、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカの医療制度比較

- 社会保険方式により医療費の財源調達と決済を行う。(日本・ドイツ・フランス)
- 租税を財源として政府が直接医療提供を行う。(イギリス)
- 公的な医療保障制度がなく、医療費は基本的に民間保険でまかなう。(アメリカ)

## 日本の社会保障制度の特徴 2

### 2+1の医療保障

#### 2つの社会保険と、1つの公的扶助

- 勤労者 企業単位で運営される「健康保険」制度
- 自営業者 高齢者 地方自治体単位で運営される「国民健康保険」制度

(75歳以上の高齢者は、地方自治体単位で運営される「後期高齢者医療」制度で対応)

保険料納付が困難な生活困窮者は、税方式である「生活保護」制度の中の医療扶助で対応する。

## 社会保険方式の定義(民間保険との違い)

- 民間保険では加入するか否かは本人の自由であるのに対し、社会保険では加入が強制される。(逆選択の否定)
- 民間保険では、リスクに見合った社会保険料が設定されるが、社会保険では、リスクの大小にかかわらず救済しなければならない。(能力に応じ負担し、必要に応じ給付する)
- そのため、強制加入と無差別給付を担保するために、被保険者範囲を法律で明確に定める必要がある。

健康保険→被用者  
国民健康保険→住民(住所を有する者)  
(運用上は住民基本台帳の記載者)

国民については、法令上、健康保険加入者、生活保護受給者以外はすべて強制的に、国民健康保険資格を持つ仕組みとなっている

ところが外国人の場合は..

**在留資格によって、住所を有するにもかかわらず国保資格を持ってない外国人が存在する。**

1986~ 1年以上の居住者

1992~ 入国時点で1年以上の在留見込みがあるもの。

2014~ 3か月を超える在留資格を持つ者(住基台帳登載者)

入国時点で3か月以上の在留が見込まれるもの。

3か月以下の在留資格となっているが、すでに健康保険資格があるもの。

# 日本の生活保護制度の特徴

この法律は、**日本国憲法第二十五条に規定する理念**に基き、**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、その最低限度の生活を保障するとともに、**その自立を助長すること**を目的とする。

- 国家責任の原理(生存権保障を国家の究極的責務とする)
- 最低生活保障の原理(最低限度の水準は必ず確保する)
- 無差別平等の原理(困窮となった理由を問わない。「一般扶助主義」)
- 補足性の原理(個人的に可能な一定の手段を尽くすことが、受給の要件となる。)

国家責任の原理→「**本国主義**」への傾倒  
補足性の原理→活動制限がある**外国人の排除**

# 外国人の生活保護は何故「準用」となったのか

□ 1946年 旧生活保護法制定

勤労意欲のない者や素行不良の者等には保護を行わないという欠格条項がある一方、国籍条項は設けられなかった。

□ 1947年 外国人登録令(勅令による見なし規定) 日本国憲法公布

□ 1950年 新生活保護法制定 **保護請求権**を規定するため対象を「**国民**」とした。また、**一般扶助主義採用**の前提として、**補足性**の原理を規定。

□ 1952年 サンフランシスコ講和条約 在日朝鮮人の日本国籍はく奪

□ 1954年 外国人の保護準用手続きを定めた382号通知発出。

□ 1965年 日韓基本条約調印

□ 1966年 協定永住者以外の外国人にも382号通知に基づく準用措置を行うことを通知。

1951年から1965年にかけて行われた日韓会談において、日本政府は、被保護韓国人の強制退去、生活保護の適用除外または期限付き保護、外国人保護法の制定による低水準かつ期限付きの単行法制定、韓国政府による保護費の立替措置等を、韓国政府側に繰り返し提案していた。

しかし、韓国政府側の強力な抵抗にあい、日韓交渉を円滑に進めるために譲歩せざるを得ず1965年6月22日の日韓法的地位協定調印時、「生活保護については当分の間従前どおりとする」と規定された。

## 外国人の生活保護(現在の運用)

- 外国人の生活保護は、生活保護法に準じて、行政措置として行われる。  
(不服申し立ての権利がない)
- 実施機関は、実際の住所ではなく、住民登録地によって決められる。  
(DVケース等、あるいは自治体によって例外規定あり)
- 準用の対象が、「適法に日本に在留し、活動に制限を受けない永住、定住等の在留資格を有する外国人」に限定されている。
  - ①「出入国管理及び難民認定法」(入管法)別表第二の在留資格を有する者(永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者)
  - ②「日本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」(入管特例法)の特別永住者
  - ③入管法上の認定難民

## 難民申請者は何故社会保障制度排除されるのか

### □ 在留資格が、移民の医療保障の権利を左右する。

身分または地位に基づく在留資格(定住者、日本人配偶者等、永住者)

→生活保護が行政措置とされているほかは、各制度において日本人と同等の権利を有する。

活動に基づく在留資格

→3か月を超える在留資格を有していれば、国民健康保険の資格をする。

短期滞在者、非正規滞在者

→健康保険制度から独立した社会福祉制度について、適用対象となる場合がある。

### □ 自治体の判断で、適用から排除される。

「オーバーステイすなわち権利なし」→法令や通知に根拠のない対応、あるいは非適用を前提とした解釈がまかり通っている。

## 難民申請者は何故社会保障制度排除されるのか

- 3か月以下の在留資格及び非正規滞在者は、住民登録対象外。



自治体の記録から消える。



非正規滞在者は「日本にいないはずの人」→無権利状態



妊婦検診、予防接種、保育所利用等、健康保険と関係なく利用されていた制度からの排除が進む。

# 移民難民における医療アクセスの課題

12

在留資格によって利用できる制度が制限されている



## 日本国籍者の場合

健康保険

会社(健康保険適用事業所)勤めの人

会社勤めでない人  
(自営業者、無業者)

国民健康保険

住所のある会社勤めの人  
(国保ではなく健康保険を利用)

住所のある人

住所のない人

生活保護  
(医療扶助)

最低生活維持困難な人



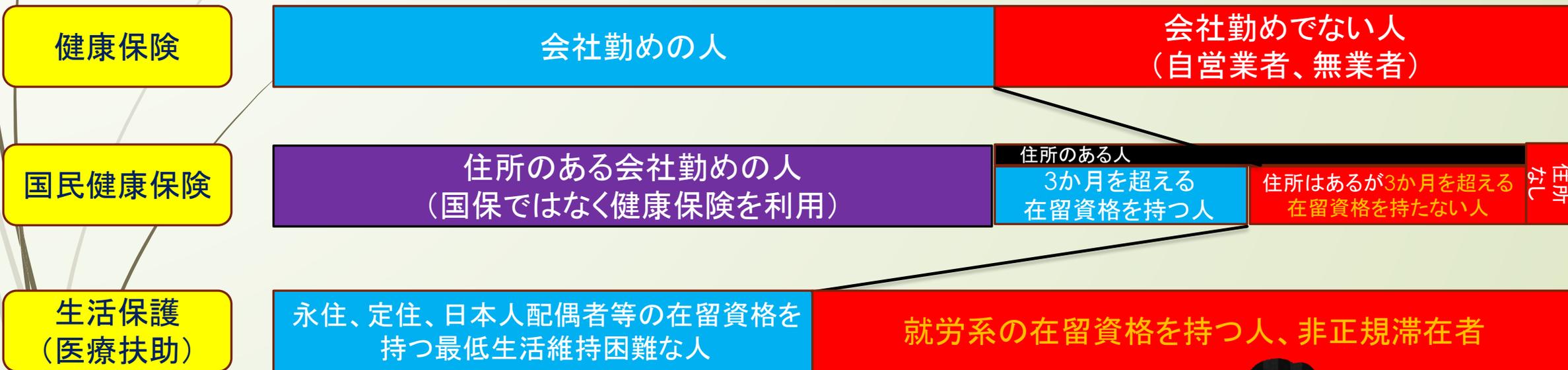
# 移民難民における医療アクセスの課題

13

在留資格によって利用できる制度が制限されている



## 外国籍者の場合



**STOP**