

難民条約発効40年

ロシアによるウクライナへの侵略が長期化している。日本も人道的観点から「避難民」を受け入れているが、あくまでも特例措置による緊急措置。これに関連して、しばしば話題になるのは国連の「難民条約」である。ここでは、人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員、政治的意見などを理由に迫害を受けるおそれがあり、母国を逃れた人を「難民」と定義しており、戦争や紛争による避難者はこれに該当しない。しかし、諸外国についてみると、これらの避難民を難民に準じて処遇する「補完的保護制度」を創設している国が多く、日本でも特例措置ではなく入管難民法改正による同様な制度の法制化が課題になっている。

ところで、日本が難民条約を批准したのは1981年。批准に当たっては、社会保障制度に大きな変革が求められた。条約の原則は自国民と同一の処遇を与える内国民待遇。翌年1月から条約が発効し、社会保障関係法等から国籍条項が撤廃された。憲法25条の「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」というところの「国民」は、日本国籍を有する日本人に限るというのが、それまでの憲法解釈。まさに歴史的な政策転換であった。当時の在日外国人の大半は、かつての植民地支配の下で日本に移り住んだ韓国・朝鮮人であったから、批准の実質的効果は彼らに日本人と同様の保護が及ぶことであった。

この条約の批准を推進したのは外務省、それもアジア局ではなく国連局であった。当時の難民問題とは1975年のベトナム戦争終結後のインドシナ難民への対応。各国が難民を受け入れるなかで、条約を批准できないようでは外交にも支障をきたすという状況にあった。こうしたなかで、文部省は教育、労働省は雇用、建設省は住宅での受け入れなど関係各省が批准に傾くなかで、最後まで難色を示したのが厚生省であった。

厚生省の事情としては、社会保障の柱である年金制度になじまない（定着性に乏しい難民は掛け捨てになりやすい）などの制度論のほか、「在日韓国・朝鮮人」の要求にもかかわらず、長い間それをしりぞけてきた過去のいきさつへのこだわりがあった。だが、外務大臣として批准を推進していた園田直さん（1913-1984年）が厚生大臣に就任したこともあって、厚生省も政策転換に踏み切らざるをえなくなった。インドシナ難民という黒船が、一挙に在日韓国人・朝鮮人を含む外国人一般に対する門戸開放を促したことになる。

国内法改正における最大の論点は、年金制度に経過措置を置くかどうか。しかし、福祉年金の創設や資格期間の短縮、その後の沖縄県民、特定障害者、北朝鮮拉致被害者、中国残留邦人など、日本人について講じた経過措置を、外国人には一切講じなかった。具体的には、1982年の難民条約発効当時20歳以上で既に障害があった者、1986年の国民年金法改正時に60歳以上であった高齢者のほか、2004年の「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」による学生無年金障害者などの救済についても、外国人は対象外。「在日」の無年金者問題として裁判になるなど、今日なお尾を引いている「制度的無年金者」の問題である。

山崎 泰彦（やまさき・やすひこ） 神奈川県立保健福祉大学名誉教授

1945年生まれ。社会保障研究所、上智大学、神奈川県立保健福祉大学を経て、2011年より現職。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会委員、社会保障制度改革推進会議委員等を歴任。著書に『社会保障・税一体改革の十年』（社会保険出版社、2021年）など。

