

日弁連総第125号
2010年（平成22年）4月7日

厚生労働大臣 長 妻 昭 殿
内閣総理大臣 鳩 山 由紀夫 殿
衆議院議長 横 路 孝 弘 殿
参議院議長 江 田 五 月 殿

日本弁護士連合会
会長 宇都宮 健 児

勧 告 書

当連合会は、A外22名申立てに係る人権救済申立事件（2008年度第10号人権救済申立事件）につき、貴省（貴院）に対し、下記のとおり勧告する。

記

第1 勧告の趣旨

当連合会は、1996年2月27日に、内閣総理大臣及び厚生労働大臣に対し、次の趣旨の要望を行った。すなわち、1986年4月1日の時点で60歳を超えていた在日朝鮮人高齢者を老齢福祉年金の支給対象とせず、また、1982年1月1日の時点で20歳を超えていた在日朝鮮人障がい者を障害基礎年金の支給対象としていない国民年金法の関連規定は、これらの者を日本国民と合理的な理由なく差別して扱うものであり、憲法14条1項、国際人権（自由権）規約26条、国際人権（社会権）規約2条2項等に違反するおそれがある、というものである。

しかし、それ以後も、中国残留邦人における無年金問題において救済措置が実施され、また、学生無年金障がい者問題において救済措置が実施される一方、在日外国人無年金障がい者・高齢者に対しては、何らの救済措置も講じられていない状態にある。さらに、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の附則及びその審議過程における附帯決議においては、今後この問題に検討を加えることとされながらも、現在に至るまで、具体的な検討が開始されていないこととはうかがえない。

このような状況に加えて、在日外国人無年金障がい者・高齢者の高齢化や、長引く不況などによる社会経済環境の悪化を受け、これらの者の多くが困窮した生活を行うことを余儀なくされている状況に鑑みれば、憲法14条1項違反並びに国際人権（自由権）規約26条及び国際人権（社会権）規約2条2項違反の状態は、現時点においてさらに著しくなっているものといわざるを得ない。近時の国際人権（自由権）規約委員会の総括所見においても、この問題に対する懸念が示されるとともに、国に対し、救済措置を取るよう勧告がされているところである。

そこで、当連合会は、国において、在日外国人無年金障がい者・高齢者が差別なく年金の支給を受けられるようにするため、難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律（昭和56年法律第86号）附則5項、国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号）附則31条、32条1項等を改正するなどの救済措置を速やかに講じるよう勧告するものである。

第2 勧告の理由

別紙「調査報告書」記載のとおり。

以 上

在日外国人無年金障がい者及び在日外国人無年金
高齡者からの人権救済申立事件

調査報告書

2010年（平成22年）3月18日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名 在日外国人無年金障がい者及び在日外国人無年金高齢者からの人権救済申立事件（２００８年度第１０号）
受付日 ２００８年（平成２０年）６月３０日
申立人 A外２２名
相手方 内閣総理大臣，厚生労働大臣，社会保障審議会会長及び社会保障国民会議議長

第１ 結論

本件について，別紙「勧告書」記載のとおり，勧告するのを相当とする。

第２ 事案の概要

本件は，日本に在住する旧植民地出身者及びその子孫である申立人らが，１９８２年（昭和５７年）１月１日の時点で２０歳を超えていた在日外国人障がい者には障害基礎年金が支給されず，また，１９８６年（昭和６１年）４月１日の時点で６０歳を超えていた在日外国人高齢者には老齢福祉年金が支給されないところ，このような年金の不支給により，困窮した生活を送ることを余儀なくされているとして，速やかに前記の各年金が支給されるよう人権救済を求めた事案である。

１ 申立人ら

申立人らは，日本に在住する旧植民地出身者及びその子孫であるところ，いずれも，１９８２年（昭和５７年）１月１日の時点で２０歳を超えていた障がいを有する者であるか，又は，１９８６年（昭和６１年）４月１日の時点で６０歳を超えていた者である。

２ 国民年金法及び国籍要件の概要等

(1) 国民年金法の概要

ア 国民年金法（昭和３４年法律第１４１号）は，それまで年金制度の対象とされていなかった農業者，自営業者等を対象とし，厚生年金制度及び共済年金制度とともに国民皆保険体制を確立することを目的として，１９５９年（昭和３４年）１月１日に施行された（以下，難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律（昭和５６年法律第８６号。以下「整備法」という。）による改正前のものを「旧法」という。）。

イ 国民年金は，老齢，障がい又は死亡という給付事由に関し，必要な給付を行う社会保険制度であり，日本国内に住所を有する２０歳以上６０歳未

満の日本国民が原則として被保険者とされ（旧法7条1項）、一定期間以上の加入期間及び保険料納付済み期間が受給資格要件として定められた。このように、国民年金制度は、被保険者が保険料を納付し、それを主な財源として拠出するという拠出制を前提としていた。

他方、被保険者となることが予定されている者が、被保険者となる資格を取得する20歳前に障がいを負ったような場合には、所定の要件を満たすことができず、また、制度の発足に際し、既に身体に障がいを有する者などについては、保険料を納付する機会がないままに年金給付を受けることができないことになるため、これらの者については、救済措置として無拠出制の年金である福祉年金が給付されることとされた。このうち、前者のように、受給資格期間を緩和して支給する福祉年金を補完的福祉年金といい、後者のように、制度の発足前に給付事由となる事故が生じていた場合に支給される福祉年金を経過的福祉年金という。

ウ 以上を前提として、旧法による給付について見るに、拠出制による年金としては、老齢年金等（旧法15条1号）、障害年金（同条2号）及び母子年金等（同条3号）があり、他方、これらの各年金に対応する無拠出制の福祉年金としては、老齢福祉年金、障害福祉年金、母子福祉年金が定められていた。

(2) 障害福祉年金及び老齢福祉年金の概要

ア 旧法は、障害福祉年金に関し、同法56条から60条までにおいて、補完的福祉年金として、傷病の初診日に20歳未満であった者が、廃疾認定日以降に20歳に達したときは20歳に達した日において、廃疾認定日が20歳に達した日以降であるときはその廃疾認定日において、別表に定める1級に該当する程度の廃疾の状態にある場合に支給されると定めていた。

また、旧法は、81条1項において、経過的福祉年金として、国民年金法施行日である1959年（昭和34年）11月1日に20歳を超える者がその日以前に症状が固定した傷病により、同日において、別表に定める1級に該当する程度の廃疾の状態にある場合に支給されると定めていた。

イ 他方、旧法は、老齢福祉年金に関し、同法53条において、補完的福祉年金として、保険料免除期間又は保険料免除期間と保険料納付済み期間とを合算した期間が30年を超える者が70歳に達したときは、老齢福祉年金が支給されると定めていた。

また、同法は、80条において、1959年（昭和34年）11月1日

に70歳を超える者については同日から、また、1961年(昭和36年)4月1日に50歳を超える者についてはその者が70歳に達したときから、それぞれ老齢福祉年金が支給されると定めていた。

(3) 国籍要件による在日外国人の支給対象からの除外の状況

しかし、旧法は、前記のとおり、被保険者の資格に関し、7条1項において、「日本国内の住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする。」と定め、日本国民に限定していたことから、障害年金についても、また、老齢年金についても、在日外国人は一律に支給対象から除外されており、旧植民地出身者及びその子孫である特別永住者も同様であった。

また、障害福祉年金については、旧法が、補完的福祉年金に関する56条1項において、「ただし、その者が、廃疾認定日において、日本国民でないとき(中略)は、この限りでない。」としており、また、経過的福祉年金に関する81条も、56条1項を引用していたことから、同様に、在日外国人は支給対象から一律に除外されていた。

さらに、老齢福祉年金についても、旧法は、補完的福祉年金に関する53条1項ただし書において、「ただし、その者が、70歳に達した日において、日本国民でないとき、又は日本国内に住所を有しないときは、この限りでない。」としており、また、経過的福祉年金に関する80条も、53条1項ただし書の適用を除外していないことから、やはり、在日外国人は一律に支給対象から除外されていた。

3 整備法による国籍要件の撤廃等と在日外国人無年金障がい者・高齢者に対する救済措置の不存在

(1) 整備法による国籍要件の撤廃等

その後、難民の地位に関する条約(昭和56年10月15日条約第21号。以下「難民条約」という。)を批准したことに伴い、整備法が制定された。同法は、旧法7条1項における「日本国民」の文言を「者」に改めるとともに、福祉年金に関する56条1項ただし書及び53条1項ただし書を削除した。

これにより、国民年金制度における拠出制の年金の被保険者資格に関し、国籍要件が撤廃されるとともに、無拠出制の福祉年金である障害福祉年金及び老齢福祉年金においても、同様に国籍要件が撤廃されるに至った。

(2) 整備法における在日外国人に対する救済措置の不存在

しかし、整備法は、附則4項において、同法の効果は同法の施行日である

1982年（昭和57年）1月1日以後の期間について生じるものとし、また、附則5項においては、福祉年金に関し、「この法律による改正前の国民年金法による福祉年金が支給されず、又は当該福祉年金の受給権が消滅する事由であって、施行日前に生じたものに基づく同法による福祉年金の不支給又は失権については、なお従前の例による。」とされた。

このように、整備法は、拠出性の年金及び無拠出性の福祉年金のいずれについても国籍要件を撤廃する一方、これまで国籍条項により国民年金の被保険者とされなかった者については、遡及して国民年金法を適用しないことを明らかにしたものであり、他に在日外国人無年金障がい者・高齢者に何らの救済措置は講じられなかった。

4 新法の概要等と在日外国人無年金障がい者・高齢者に対する救済措置の不在

(1) 新法の概要等

その後、国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号。以下「新法」という。）により、従来は被用者を対象とした被用者年金である厚生年金及び共済年金と国民年金に分立していた年金制度が改められ、国民年金の適用を全国民に拡大するとともに、全国民共通の基礎年金を国民年金から支給し、その上に被用者年金から所得比例等の年金を上乗せするという「二階建て」の体系に公的年金制度が再編・統一され、老齢年金等は老齢基礎年金に、障害年金等は障害基礎年金に改められた（新法15条）。

(2) 新法における在日外国人無年金障がい者・高齢者に対する救済措置の不在の継続

新法は、1986年（昭和61年）4月1日から施行されたが、その施行日において60歳以上の者は新法の適用を受けず、新法による改正前の国民年金法が引き続き適用されるとされ（新法附則31条）、また、新法施行日前に発生した年金給付についても、「旧国民年金法による年金たる給付（中略）については、（中略）なお従前の例による。」とされた（同32条1項）。

そのため、従前、国籍要件のために障害福祉年金が支給されなかった者については、障害基礎年金が支給されないこととなり、他に在日外国人無年金障がい者に何らの救済措置も講じられることはなかった。また、施行日において60歳以上の者で従前国籍要件のために老齢年金ないし老齢福祉年金が支給されなかった者については、新法の老齢基礎年金のみならず、旧法の老齢年金ないし老齢福祉年金も支給されないことになり、同様に他に在日外国人無年金高齢者に何らの救済措置も講じられなかった。

5 中国残留邦人問題及び学生無年金障がい者問題における救済措置の実施と在日外国人無年金障がい者・高齢者に対する救済措置の不存在

(1) 中国残留邦人問題における救済措置の実施

いわゆる中国残留邦人問題については、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（平成6年法律第30号）及び同施行令（平成8年政令第18号）により、永住帰国した中国残留邦人等に関し、老齢基礎年金の3分の1を支給するという救済措置が実施された。

その後、帰国者の高齢化、長引く不況などによる社会経済環境の変化等を理由として、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の一部が改正され、2008年（平成20年）4月以後、老齢基礎年金を満額支給するとともに、老齢基礎年金を補完する支援給付を行うこと等を内容とする施策が実施されている。

(2) 学生無年金障がい者問題における救済措置の実施

また、いわゆる学生無年金障がい者問題については、東京地裁平成16年3月24日判決（判時1852号3頁）を契機として、2004年（平成16年）12月に成立した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り、救済措置が実施されている。

支給対象者は、1991年（平成3年）3月以前に国民年金任意加入対象であった元学生（推定約4,000人）及び1986年（昭和61年）3月以前に国民年金任意加入対象であった被用者等の配偶者（同約2万人）であり、支給額は障害基礎年金の6割程度であるとされている。

(3) 在日外国人無年金障がい者・高齢者に対する救済措置の不存在の継続

ア 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の審議過程においては、在日外国人無年金障がい者・高齢者問題も検討されたところ、同法附則2条（検討）において、「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」とされた。

イ また、衆議院厚生労働委員会における附帯決議においては、「政府は、国民年金制度の発展過程で生じた無年金障害者の福祉の増進を図ることは喫緊の課題であるとの認識の下、次の事項について適切な措置を講ずるべ

きである」として、「国民年金に加入できなかった在日外国人及び在外邦人を含む現在無年金となっている高齢者の社会保障制度における位置付けについても所要の検討を行うこと」とされ、参議院厚生労働委員会においても、同様の附帯決議がされている。

- 6 申立人らの年金の不支給の状況，生活の状況及び年金の不支給に対する心情
申立人らの年金の不支給の状況，生活の状況及び年金の不支給に対する心情については，別紙「申立人らの身上，年金の不支給の状況，生活の状況及び年金の不支給に対する心情」記載のとおりである。

申立人らのうち20名は，1982年（昭和57年）1月1日の時点で20歳を超えていた在日外国人障がい者であり，肢体不自由者8名，聴覚障がい者8名，視覚障がい者4名である。これらの者のうち少なくとも3名は，生活保護を受給しており，それ以外の者についても，パート等による収入，自治体による特別給付金等で生活しているが，いずれも経済的に厳しい状況にある。

他方，申立人らのうち3名は，1986年（昭和61年）4月1日の時点で60歳を超えていた在日外国人高齢者であり，いずれも生活保護を受給して生活している状況にある。

第3 憲法上又は国際人権規約上の問題点

1 憲法上の問題点

国民年金法の内容が憲法14条1項に違反するか。具体的には，旧法下の国籍要件や国籍要件の撤廃を遡及しないとした整備法附則の規定及び新法附則の規定並びに整備法及び新法に何らの救済措置がないことが憲法14条1項に違反するか。

2 国際人権規約等の問題点

国民年金法の内容が国際人権規約等に違反するか。具体的には，国際人権規約発効時，整備法施行時又は新法施行時において，国が何らの救済措置を講じなかったことが，国際人権（自由権）規約26条・国際人権（社会権）規約2条2項に違反するか。

第4 当連合会による相手方厚生労働大臣に対する照会とその回答

1 当連合会による照会

当連合会は，2009年（平成21年）4月7日付け「人権侵害救済申立事件について（照会）」（日弁連人1第30号）により，当時の舛添要一厚生労働大臣（以下「相手方厚生労働大臣」という。）に対し，次のとおり照会を行

った。

- (1) 旧法下の国籍要件、国籍要件の撤廃が遡及しないとした整備法附則の規定及び新法附則の規定並びに整備法及び新法に何らの救済措置がないことが、憲法14条1項に違反するという見解に対する政府の見解を教示されたい。
- (2) 国際人権規約発効時、整備法施行時又は新法施行時において、国が何らの積極的措置を講じなかったことが、国際人権（自由権）規約26条・2条1項に違反するか、又は、国際人権（社会権）規約2条2項・9条に違反するという見解に対する政府の見解を教示されたい。
- (3) 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附則2条の規定に関する政府ないし貴省における検討の状況を教示されたい。また、同法の審議過程における衆議院厚生労働委員会及び参議院厚生労働委員会の附帯決議に関する政府ないし貴省の検討の状況を教示されたい。
- (4) 国際人権（自由権）規約委員会が2008年（平成20年）10月31日に発表した第5回日本政府報告書に対する総括所見においては、日本政府に対し、外国人が国民年金制度から差別的に除外されないことを保障すべく、国民年金法における年齢要件によって影響を受ける外国人に対する経過措置を定めるよう勧告しているが、この勧告に対する政府の見解を教示されたい。

2 相手方厚生労働大臣による回答

これに対し、厚生労働省年金局国際年金課長は、2009年（平成21年）4月28日付け「人権侵害救済申立事件について（回答）（年国発第0428001号）」により、次のとおり回答を行った。

- (1) 本件に関連する訴訟のうち3件については、最高裁判所において、違憲性や違法性はないという国側の主張が認められており、憲法に違反するものではないと考えている。
- (2) 関連訴訟において、最高裁判所によって違憲性・違法性はないと認められているところであり、国際人権（自由権）規約及び国際人権（社会権）規約に違反するものではないと考えている。
- (3) 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附則2条の規定等の趣旨をふまえ、関係者の議論を踏まえながら、政府としても引き続き検討していきたいと考えている。
- (4) 関連訴訟において、経過措置を講じなかったことに違憲性や違法性はないという国の主張が認められているところである。いずれにせよ、年金制度に国籍要件が設けられていたことにより年金受給権を有していない外国人に対する福祉的措置については、前記の規定等の趣旨をふまえ、関係者の議論を

踏まえながら、政府としても引き続き検討していきたいと考えている。

第5 本件に関連する当連合会、裁判所及び国際機関の見解等

1 当連合会による要望の概要

本件と同一の趣旨の人権救済申立事件として、当連合会は、1996年（平成8年）2月27日、在日朝鮮人高齢者及び障害者からの申立を受け、内閣総理大臣及び厚生大臣に対し、概ね次のとおりの要望を行っている。

(1) 要望の趣旨

在日朝鮮人高齢者（1926年（大正15年）4月1日以前に出生した者）及び在日朝鮮人障がい者（1982年（昭和57年）1月1日時点で障害のあった20歳以上の者）が国民年金に加入できず、老齢福祉年金・障害基礎年金の支給対象とならないことは、国際人権規約に反し、憲法にも抵触するおそれがある。

よって、前記の者にも前記の年金が支給されるようにするため、政府において、整備法附則5項及び新法附則25条1項、32条1項等の改正等を実施されるよう要望する。

(2) 要望の理由

日本が国民年金法を制定し、国民年金制度を設けている以上、その適用・支給において、外国人を日本人と差別することは、国際人権（自由権）規約26条、国際人権（社会権）規約2条2項、9条に違反し許されない。

しかも日本は、難民条約の発効により、自国民も外国人も平等に扱うことを明確にし、1982年（昭和57年）の改正により、国民年金法から国籍条項を削除したものである。この削除の趣旨が国民年金法上すべての点で外国人を日本人と同様に扱う点にあることは言を俟たないから、もはや外国人に対する差別には何らの合理的な理由も存在しないし、そのような立法は裁量の範囲を逸脱しているといわざるを得ない。

以上から、要望の趣旨記載の在日朝鮮人について、老齢福祉年金及び障害基礎年金の支給対象としていない国民年金法の関連規定は、前記の在日朝鮮人を日本国民と差別して扱うものであり、そのような差別には合理的理由は存在せず、国際人権（自由権）規約26条、国際人権（社会権）規約2条2項・9条、憲法25条・14条・98条に抵触するおそれがある。

2 本件に関連する裁判例の概要

しかるところ、近時、旧法下の国籍要件、国籍要件の撤廃が遡及しないとした整備法附則の規定及び新法附則の規定並びに整備法及び新法に何らの救済措

置がないこと等により、年金の支給を受けることができない在日韓国人・朝鮮人の障がい者・高齢者による訴訟が近時提起されていたが、これらの訴訟のうち3件について、最高裁判所で請求棄却の判決が確定している。公刊された下級審裁判例としては、京都地裁平成19年2月23日判決（判時1993号104頁）のほか、次のものがある。

(1) 在日韓国・朝鮮人無年金高齢者訴訟

ア 大阪地裁平成17年5月25日判決（判時1898号75頁）

大阪地裁は、旧法下の国籍条項は、憲法25条2項の趣旨を実現するための立法府の裁量の範囲内であり、また、何らの合理的理由のない差別であるとはいえず、憲法14条に違反しないとし、整備法による国籍条項削除の効果を遡及させるという救済措置を講ずるか否かについても、立法府の裁量に属し、著しく合理性を欠くものでない限り、憲法14条に違反するものではなく、また、新法が原告らに対して救済措置を講じなかったことも、憲法14条に違反しないとした。

また、国際人権（社会権）規約2条2項については、ひとたび社会保障立法がされた場合は、その内容において差別があってはならないとする趣旨であり、また、すでに立法された場合には、国際人権（自由権）規約26条と同趣旨にあるものとして、裁判規範性を認めることができるとする一方、国際人権規約の発効後の整備法によって、国籍要件を削除するまで一定の期間を要するとしたことは、国際人権規約上違法とまではいえないとして、原告らの請求を棄却した。

イ 大阪高裁平成18年11月15日判決（国際人権18号95頁）

前記の大阪地裁判決の控訴審において、大阪高裁は、国際人権（自由権）規約2条2項の裁判規範性を肯定するとともに、控訴人らの特殊な歴史的経緯と日本における生活の実情について、社会保障立法一般においても決して軽視できない一立法要素であるとしたが、具体的な適用については、概ね、大阪地裁判決と同様の理由により、控訴人らの控訴を棄却している。

(2) 在日韓国・朝鮮人無年金障がい者訴訟

ア 京都地裁平成15年8月26日判決（最高裁判所ホームページ）

京都地裁は、国際人権（社会権）規約2条2項は、締約国において、社会保障についての権利の実現に向けて社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣言したものであり、国際人権（自由権）規約26条も、国際人権（社会権）規約の趣旨に沿った社会保障政策については、立法府の裁量を許容しているものと解するのが相当であるとし、国籍条項は、合

理性を欠くものとはいえ、憲法14条1項、国際人権（社会権）規約2条2項・9条及び国際人権（自由権）規約26条に違反しないとした。

また、旧法、整備法及び新法における立法行為及び在日韓国・朝鮮人の無年金障害者のための救済措置を講じない立法不作為については、いずれも、憲法14条1項、国際人権（社会権）規約2条2項・9条及び国際人権（自由権）規約26条に違反しないとして、原告らの請求を棄却した。

イ 大阪高裁平成17年10月27日判決（最高裁判所ホームページ）

前記の大阪地裁判決の控訴審において、大阪高裁は、概ね、大阪地裁判決と同様の理由により、控訴人らの控訴を棄却している。

3 国連人権委員会特別報告者による報告書及び国際人権（自由権）規約委員会の総括所見

これに対し、近時、国連人権委員会特別報告者による報告書及び国際人権（自由権）規約委員会の総括所見においては、いずれも、在日外国人無年金問題に対する懸念が示されるとともに、政府に対し、救済措置を取るよう勧告がされている。

(1) 国連人権委員会が任命した現代的形態の人種主義、人種差別、外国人嫌悪及び関連する不寛容に関する特別報告者による日本への公式訪問に関する報告書

国連人権委員会が任命した現代的形態の人種主義、人種差別、外国人嫌悪及び関連する不寛容に関する特別報告者であるドウドウ・ディエンは、2006年（平成18年）1月24日、2005年（平成17年）7月に日本を訪問した結果として発表した報告書において、在日外国人無年金高齢者問題に対する懸念を示した。

そのうえで、日本政府に対し、「政府は、就労年齢時に存在した国籍条項により年金の給付を受けることができない70歳以上のコリアンに対する救済措置を取るべきである」と勧告している。

(2) 国際人権（自由権）規約委員会による第5回日本政府報告書に対する総括所見

国際人権（自由権）規約委員会は、2008年（平成20年）10月31日に発表した第5回日本政府報告書に対する総括所見において、「委員会は、新法からの国籍条項の削除が不遑及であることが、20歳から60歳の間、最低25年間年金保険料を払わなければならないという要件と相まって、多数の外国人、主に1952年（昭和27年）に日本国籍を喪失した韓国・朝鮮人をして、国民年金制度の下での年金受給資格から事実上排除する結果と

なっていることに、懸念をもって留意する。委員会は、また、国民年金法から国籍条項が撤廃された時点で20歳を超える外国人は障害年金給付が受けられないという規定により、1962年（昭和37年）に生まれた障がいを持つ外国人にも同じことがあてはまることに、懸念をもって留意する（国際人権（自由権）規約第2条1項・26条）」として、在日外国人無年金高齢者・障がい者問題に対する懸念を示した。

その上で、日本政府に対し、「外国人が国民年金制度から差別的に排除しないことを確保するため、国民年金法の年齢制限規定によって影響を受けた外国人のため経過措置を講ずべきである」と勧告している。

第6 人権侵害性

以上を前提として、人権侵害性の有無について検討する。

1 憲法14条違反の有無

(1) 法の下での平等原則と外国人の権利

まず、憲法14条違反の有無について見るに、憲法第3章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上可能な限り外国人に対しても等しく及ぶところ、憲法14条が保障する法の下での平等原則は、外国人にも等しく及ぶものであって、合理的な理由なくして国籍を理由に差別することは許されないものというべきである。

とりわけ、旧植民地出身者又はその子孫については、植民地支配の結果として日本での生活を余儀なくされたという歴史的経緯や、通常日本において生涯にわたり生活するという生活実態に鑑み、これらの者の権利を国籍を理由として制限するに当たっては、厳格な合理性が要求されるものというべきである。

(2) 旧法下の国籍条項と憲法14条違反

そこで検討するに、確かに、旧法の制定当時において、国が長期の給付を前提とする年金制度を創設するに当たっては、財源、給付水準等を考慮しながら、適用対象を定める必要があったところ、その社会的・経済的状況に照らし、被保険者資格をどのように定めるかについて、一定の立法裁量が存したものである。

国民年金制度は、原則として拠出制の社会保険制度であり、無拠出制の社会保障給付と異なることに鑑みれば、日本に定住していた外国人について、日本国籍を有しないことのみを理由に一律に被保険者資格から除外したことには、疑問があるものといわざるを得ない。

このことは、被用者保険である厚生年金については、被保険者の範囲を国籍によって限定していなかったことから裏付けられるものというべきであって、当時の社会的・経済的状況を前提としても、国籍を理由に適用を排除することが当然に合理的なものとなるわけではない。

特に、旧植民地出身者又はその子孫については、日本の植民地であった時代に日本に渡航し、日本国籍を有していたところ、サンフランシスコ条約（日本との平和条約）の発効によって一方的に日本国籍を喪失したことに鑑みれば、これらの者をも排除していた旧法下の国籍条項は合理性を欠くものというべきである。

以上によれば、旧法下の国籍条項については、少なくとも、旧植民地出身者又はその子孫についてまで、国民年金制度の適用対象から一律に除外した点において、合理性を欠く差別があったものといわざるを得ず、憲法14条に違反するものというべきである。

(3) 国籍要件の撤廃を遡及しないとした整備法附則の規定及び整備法に何らの救済措置がないことと憲法14条1項違反

難民条約を批准したことに伴って制定された整備法において、国籍要件が撤廃されるとともに、無拠出制の福祉年金である障害福祉年金及び老齢福祉年金においても、同様に国籍要件が撤廃された一方、整備法附則4項及び5項は、遡及して国民年金法を適用しないことを明らかにし、他に何らの救済措置は講じられなかった。

そこで検討するに、確かに、拠出制を原則とする国民年金制度において、無拠出制の福祉年金である障害福祉年金及び老齢福祉年金は、例外として、補完的又は経過的に国庫負担による年金を給付するものであり、そのような意味において、国は一定の裁量を有するものということ是可以する。

しかし、旧法下において、日本国民に対しては、無拠出制の福祉年金として障害福祉年金及び老齢福祉年金による救済措置が講じられていたところ、昭和56年の整備法制定当時における日本の社会的・経済的状況が、例えばGDP（名目）が昭和25年には約3兆9,467億円であったところが、昭和40年には約3兆8,660億円と8.3倍になり、さらに昭和63年には3兆7,329億732万円と昭和25年当時の94.8倍に急増し、昭和56年当時のGDPを見れば、国内総生産（支出側）が2兆6,100億円以上、民間最終消費支出が1兆4,000億円以上、家計最終消費支出が1兆3,800億円以上（いずれも内閣府統計資料から）といったように著しく向上していたことに鑑みれば、国籍要件を撤廃した整備法の下において、同様の救済措置を講じなかつ

ったことは、合理性を欠くものであったといわざるを得ない。

特に、旧植民地出身者又はその子孫については、旧法下の国籍要件自体が合理性を欠くものであったことからすれば、このような者についてまで国籍要件の撤廃を遡及しないとした整備法附則の規定や、整備法に何らの救済措置がないことが、憲法14条1項に違反することは明らかであるというべきである。

(4) 国籍要件の撤廃を遡及しないとした新法附則の規定及び新法に何らの救済措置がないことと憲法14条1項違反

新法においては、国民年金の適用が全国民に拡大され、いわゆる「二階建て」の体系に公的年金制度が再編・統一された一方、新法附則31条は、施行日において60歳以上の者の新法の適用を否定し、また、同32条は、新法施行日前に発生した年金給付についてはなお従前の例によるとし、他に何らの救済措置は講じられなかった。

そこで検討するに、既に整備法制定時において、何らの救済措置を講じなかったことが合理性を欠くものであったところ、新法制定以降、中国残留邦人における無年金問題においては、救済措置が実施され、また、学生無年金障がい者問題においても、救済措置が実施されるに至った。

しかるところ、在日外国人無年金障がい者・高齢者に対しては、何らの救済措置も講じられていない状態にあるところ、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の附則及びその審議過程における附帯決議において、今後検討を加えることとされているにもかかわらず、現在に至るまで、国において、具体的な検討が開始されていることはうかがえない。

このような状況に加えて、在日外国人無年金障がい者・高齢者の高齢化や、長引く不況などによる社会経済環境が変化している状況に鑑みれば、憲法14条1項違反の状態は、現時点においてさらに著しくなっており、かつ、明らかになっているものというべきである。

2 国際人権規約違反の有無

(1) 国際人権（自由権）規約26条の内容及び解釈

次に、国際人権条約違反について見るに、国際人権（自由権）規約26条は、「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等いかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する」と定めてい

る。

前記にいう「他の地位」には、国籍上の地位も含まれるところ、社会保障に関する権利についても、立法が行われた場合には、その立法はその内容において差別があつてはならないという本条の要請に合致しなければならないものと解される（国際人権（自由権）規約委員会一般的意見18・7項・12項）。

また、前記にいう「差別」に該当するかどうかという基準については、「基準が合理的であり、かつ、客観的である場合であつて、さらに、本規約の下での合法的な目的を達成するという目的で行われた場合には、取扱いの差異は必ずしもすべて「差別」となるものではないと解される（同13項）。

この国際人権（自由権）規約については、日本政府は留保なしに批准したものであつて、何らの立法措置を講ずることなく国内法的効力を有するものであり、また、その性格と規定の形式からすれば、国際人権（自由権）規約は裁判規範性を有するものである。

(2) 国際人権（社会権）規約2条2項の内容及び解釈

国際人権（社会権）規約2条2項は、「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する」と定めている。

この国際人権（社会権）規約2条2項については、日本政府は留保なしに批准したものであるところ、その起草過程において、同項が、差別禁止を漸進的実現の義務と解されることを防ぐため、同条1項とは別の項に置かれたという経緯等に鑑みれば、同条項は即時実施義務を有するものと解される（国際人権（社会権）規約委員会一般的意見3）。

特に、本件では在日外国人高齢者・障がい者の年金が問題となつていところ、高齢者・障がい者に年金が支給されることは、これらの者が自由権を享受する前提であるといえ、年金受給権は単なる社会権であるということもできない。したがって、この点からも、漸進的達成義務ではなく、即時実施義務を有するといえる。

(3) 国際人権（自由権）規約26条及び国際人権（社会権）規約2条2項違反

そこで検討するに、国際人権規約は、1979年（昭和54年）9月21日に発効されているところ、憲法14条違反について検討したのと同様の理由により、旧法下の国籍要件は合理性を欠く差別となつており、国際人権（自由権）規約26条及び国際人権（社会権）規約2条2項に違反している状態

にあったというべきである。

その後、整備法によって国籍要件が撤廃され、また、新法が制定されたものの、在日外国人無年金障がい者・高齢者に対しては何らの救済措置が講じられることがなかったところ、このような状態が国際人権（自由権）規約26条及び国際人権（社会権）規約2条2項に違反していることについては、憲法14条違反について述べたところから明らかである。

これを受け、国際人権（自由権）規約委員会は、第5回日本政府報告書に対する総括所見において、在日外国人無年金高齢者・障がい者問題に対する懸念を示すとともに、国に対し、外国人が国民年金制度から差別的に除外されないことを保障すべく、国民年金法における年齢要件によって影響を受ける外国人に対する経過規定を定めるよう勧告しているのである。

以上によれば、国際人権規約発効時、整備法施行時又は新法施行時において、国が在日外国人無年金高齢者・障がい者に対して何らの救済措置を講じなかったことが、国際人権（自由権）規約26条及び国際人権（社会権）規約2条2項に違反していることは明らかであるというべきである。

3 相手方厚生労働大臣による回答の検討

これに対し、相手方厚生労働大臣は、当連合会による照会に対し、本件訴訟において、最高裁判所によって違憲性・違法性はないと認められているところであり、国際人権（自由権）規約及び国際人権（社会権）規約に違反するものではないと考えていると回答している。

しかし、そもそも、当連合会における人権救済活動は、基本的人権を擁護するという弁護士使命を全うすべく、人権侵害が現になされ、又は将来侵害されようとする場合において、これを救済・回復し、又は未然に防ぐことを目的としているものであって、仮に、裁判所において異なる判断がなされ、司法救済の手段が尽くされているとしても、前記の弁護士の使命に鑑みて看過し得ない人権侵害があるならば、そのような場合にこそ、救済を行うことが求められているものというべきである。

また、最高裁平成元年3月2日判決（いわゆる塩見訴訟）は、「日本国籍を有するか否かの判断時点を廃疾認定日・・・に固定することも、事務の画一的処理のための技術的配慮によるものとして合理性を有する」という原審の判断に対し、「合理性を欠くものとはいえない」と判断しているが、「事務の画一的処理」の必要性が在日外国人高齢者・障がい者の人権を制約する合理的な理由とはならない、ということを確認することが、本件では求められているというべきである。

さらに、国際人権規約についても、近時、国連人権委員会特別報告者による報告書及び国際人権（自由権）規約委員会の総括所見において、いずれも、在日外国人無年金問題に対する懸念が示されるとともに、政府に対し、救済措置を取るよう勧告がなされているところである。とりわけ、以上に述べたところからすれば、本件訴訟において、最高裁判所で請求棄却の判決が確定しているとしても、本件においては、当連合会の人権救済申立事件における人権侵害性の有無の判断を左右しないものというべきである。

第7 救済措置の内容

本件においては、人権侵害性が認められるとしても、前記のとおり、当連合会は、本件と同様の人権救済申立において、既に内閣総理大臣及び厚生大臣に対する要望を行っていることから、あらためて当連合会が救済措置を取る必要があるかどうかを検討する必要がある。

しかし、前記第5のとおり、前記の要望がされたのは1996年（平成8年）であって、既に10年以上が経過していること、在日外国人無年金障がい者・高齢者が高齢化し、長引く不況などによる社会経済環境が変化していること、それにもかかわらず、在日外国人無年金障がい者・高齢者に対しては、何らの救済措置も講じられていない状態にあり、具体的な検討も開始されていないことがうかがわれること、これらに加えて、近時の憲法14条1項及び国際人権規約の平等条項の適用に関する議論の進展の状況に鑑みれば、あらためて当連合会が救済措置を取ることとし、その内容については、勧告とすることが相当であると考えられる。

第8 結論

以上のとおりであるから、本件については、別紙勧告書記載のとおり、勧告するのを相当と思料するものである。

以 上

申立人らの身上、年金の不支給の状況、生活の状況及び年金の不支給に対する心情

氏名	生年月日	居住地	国籍	年金の不支給を知った状況	生活の状況	年金の不支給に対する心情
(無年金障がい者)						
A	1947年3月21日	大阪府			視覚障がい者である。	
B	1960年4月16日	福岡県	韓国	18歳のころに親が役場に問い合わせたが、在日コリアンには支給されないということであった。	肢体不自由者であるところ、パソコンのオペレーターとして勤務しており、また、経過的福祉手当・代替給付制度の支給を受けているが、障害年金の3分の1程度であり、経済的に厳しい状況にある。	税金を支払っており、また、在日コリアンは植民地支配の結果として日本に居住することになったのであるから、年金を支給しないことは在日コリアンに対する不当な差別である。
C	1949年5月19日	福岡県			肢体不自由者である。	
D	1959年1月7日	福岡県	韓国		肢体不自由者であるところ、40歳で体調を崩した以後、町の在日外国人障害福祉基金等で生活しているが、支出を限界まで切り詰めた生活をせざるを得ない。	特別障害給付金制度などが導入される一方、現在まで在日外国人の無年金問題が解決されていないことは、明らかな国籍差別であり、到底受容できることではない。
E	1961年7月18日	京都府	韓国		肢体不自由者であり、母と2人で生活しているところ、京都市自治体給付金等を受給している生活しているが、弟からの生活費の支援を受けている。	日本人と同様に、日本で生まれ、障がいを持ちながら、年金を支給されないことはおかしい。また、20歳で繰引きをされるのもおかしい。なぜ不平等が放置されたままになっているのか。当事者として何度も訴えていくのは辛い、自分たちが訴えていくかと思っている。
F	1955年8月22日	東京都	日本国籍に帰化	20歳ころに役所から障害基礎年金を受給できないと言われた。	肢体不自由者であるところ、障害者団体で嘱託社員として就労しているが、障害が重度化するなどのことがあれば、直ちに無収入となるおそれがある。	学生・主婦無年金者、中国残留帰国者が救済されているにもかかわらず、どうして在日外国人無年金者が生活の困窮を強いられて放置されているのかについて理解できない。
G	1960年5月12日	大阪府	韓国		肢体不自由者であるところ、障害者相談事業所の職員として勤務しているが、経済的余裕はない。	年金の支給は明らかな制度的欠陥によるものであり、是正策が全く取られていないことは外国人に対する差別である。
H	1951年6月6日	山口県	韓国	20歳ころに親が役場に問い合わせたところ、在日コリアンには年金が支給されないということを知った。	肢体不自由者であるところ、生活保護を受給し、ホームヘルパーを受けながら単身で生活をしている。	このような差別には憤りを感じており、やめてほしい。
I	1950年12月19日	京都府	朝鮮籍	区役所から、在日コリアンの障がい者については、年金を受けられないと聞いたが、詳しい説明は受けなかった。	聴覚障がい者有しているところ、織物の仕事をしていて、収入が少ないことから、現場の仕事などをしてきた。しかし、障がいのために辞めさせられ、現在は、ホテルの清掃の仕事をしているが、パートで時給は800円であり、生活は苦しい。	多くの在日コリアンの障がい者は、在日コリアンであり、障がい者であるという二重の厳しい差別を受けており、その上に年金の支給を受けられないことによって、非常に苦しい生活を強いられている。国は、国籍差別に基づき年金を支給しなかったことによる被害について、責任をもって解決すべきである。
J	1954年8月20日	京都府	韓国籍		聴覚障がい者有しているところ、清掃の仕事をしており、福祉手当・京都市外国人障がい者手当を受給しているが、何時事故があつて辞めさせられるか分からず、生活が不安である。	1982年に国民年金制度の国籍条項が撤廃されたのに、なぜ受給することができないか全く理解できず、無年金状態のまま国から放置されるのは差別にほかならない。
K	1947年7月25日	京都府	朝鮮籍から日本国籍に帰化	20歳に最初の申請をした以後、4回にわたり障害基礎年金を申請したが、年金は受けられないと言われ、ほとんど説明もなかった。	聴覚障がい者有しているところ、縫織の仕事をしていて、収入が少ないことから、板金の会社に就職している。しかし、収入は少なく、また、福祉手当・京都市外国人障がい者手当等を受けているが、年金に比べて金額は非常に少なく、生活は苦しい。	1982年に国民年金法の国籍条項が撤廃されたにもかかわらず、現在も年金を受給することができない状態であり、早急に解決しなければならぬ。
L	1950年12月19日	京都府	日本国籍に帰化	1982年に国籍条項が撤廃されたことを知って区役所で年金の申請をしたが、既に20歳を越えているので、支給できないと言われた。	聴覚障がい者有しているところ、福祉手当を受給するなどして生活しているが、生活は大変である。	帰化しても年金は受給されず、なぜこのような制度になっているのか、日本の福祉のあり方には大きな疑問を持たざるを得ない。
M	1930年10月3日	京都府	韓国	区役所で職員に尋ねたが、20歳を過ぎているから支給されない旨説明された。	聴覚障がい者有しているところ、3人の子を高校に行かせることができず、娘に十分な結婚資金を渡すこともできなかった。	年金が支給されれば、安定した生活が保障され、子どものために十分に使うことができるが、そのようなこともできなかったものであり、納得できない。
N	1940年12月8日	京都府	韓国		聴覚障がい者有しているところ、生活保護を受けて生活している。	今後の生活を考えると、年金が支給されたとすれば安心であり、また、同じ聴覚障がい者であったとしても、国籍が異なるということのみで、年金が支給されないのはおかしい。
O	1942年2月4日	東京都	韓国	友人が役所に問い合わせたところ、日本人ではないから支給されないと言われた。	聴覚障がい者であるところ、地域の手話講習会の助手の謝金等で生活しているが、住居の立退きを迫られており、生活は困窮している。	国籍条項が撤廃された以上、差別は完全になくならなければならない。
P	1959年11月17日	東京都	日本国籍に帰化	20歳に区役所に行ったところ、外国籍であるから支給されないと言われた。そこで、日本人になれば支給されると思い、25歳で帰化をして区役所に行ったが、支給されないと言われた。さらに、27歳で日本人と結婚して区役所に行ったが、支給されないと言われた。	聴覚障がい者であるところ、百貨店の嘱託社員として勤務しているが、1年で更新されるにすぎないことから、いつ更新拒絶されるか分からず、生活が不安である。	友人が年金を受給しているにもかかわらず、自分に支給されないことに納得がいかない。差別以外に理由は考えられず、差別は許されるべきではない。
Q	1949年9月19日	大阪府	日本国籍に帰化	20歳に役所に年金の申請に行ったが、要件に該当しないから支給されないと言われた。	視覚障がい者であるところ、パートによる給料・特別給付金で生活しているが、生活は苦しい。	税金を支払ってきており、また、帰化もしているにもかかわらず、なぜ年金が支給されないのかどうしても納得できない。

R	1944年11月5日	大阪府	日本国籍に帰化	父と区役所に行ったこともあったが、外国人であるから支給されないことを知っていた。	視覚障がい者であるところ、鍼の仕事による収入・特別給付金等で生活しているが、鍼の仕事が減ってきており、生活は苦しい。	1日でも早く、無年金の者に年金が支給されるようにして欲しい。
S	1959年3月17日	福岡県	韓国	20歳前に母が役場に問い合わせたところ、障害福祉年金は支給されないと言われた。	視覚障がい者であるところ、経過的障害福祉手当・代替給付制度等で生活しており、親の支援を受けてきたが、生活は苦しい。	国民年金法から国籍条項がなくなった際に救済措置を取るべきであったものであり、政府は在日コリアンに対してこのような扱いをやめるべきである。
T	1949年5月29日	愛知県	韓国		肢体不自由者であるところ、施設を出てアパートで生活をしており、生活保護を受給して24時間介護を受けて生活している。しかし、吸引機やパソコンの購入に制限があるほか、住宅扶助の物件の範囲が限定されていることから、24時間介護を受けることが難しくなるという問題がある。	不公平ということがもっとも問題である。
(無年金高齢者)						
U	1918年2月19日	京都府	韓国	区役所で京都市長に陳情の手紙を出してきたが、良い返事をもらえなかった。	85歳までは、年金の支給もない中、行商の仕事や畑仕事をしながら、独り暮らしで頑張ってきたが、倒れてからは生活保護を受けて生活している。	日本政府が、在日コリアンを差別して年金に加入させないのはどういうことか。これまで一生懸命に仕事をしてきたのであるから、独居の老人としてせめて人並みの老後を送りたい。
V	1921年5月13日	京都府	朝鮮		くず鉄屋を廃業し、長男に任せてきた事業も失敗し、年金も受けられない状態であることから、福祉を受けて生活している。	私と同じような年齢になっても年金を受けられない多くの在日コリアンがいる。どのようにして日本に定住するようになり、どのようにして厳しい生活をせざるを得なかったのかをどうしても伝えたいと思っている。
W	1921年1月5日	京都府	韓国		長男夫婦と一緒に生活してきたが、長男の自営業が倒産したことから、2001年以後は長男と離れて生活保護を受けて生活している。	