

## 《論 説》

外国人と社会保障～国保法の  
解釈運用をめぐる問題点

高 佐 智 美

## はじめに

従来、外国人の人権に関する学説は権利性質説が主流であり、それによれば選挙権、社会権などは“その権利の性質上”外国人には“当然”保障は及ばないとされてきた。しかし、1981年の難民条約の加入を契機とする外国人に対する社会保障の拡充、1990年代以降の定住外国人の参政権（特に地方選挙権）をめぐる訴訟と議論の活発化を経て、今日では従来の権利性質説に若干の修正が加えられ、選挙権、社会権についてもより詳細に分類した上で（あるいは当該外国人の法的地位に着目した上で）論者によって程度の差こそあれ一定程度保障が及ぶとする考え方が一般的になっている<sup>1)</sup>。

しかし、外国人の参政権については様々な論者によって綿密な検討が行われているにもかかわらず、外国人の社会権については一部の論者を除いてはそれほど論じられていないのが現状といえよう<sup>2)</sup>。このような状況は特に外国人に限ったことではなく、そもそも社会権そのものについて学界の関心が総じて低いことが原因ともいえる<sup>3)</sup>。だが、1980年代以降、各種の社会保障法から国籍要件が撤廃されたとはいえ、1990年代に入ってから大量の外国人労働者、いわゆるニュー・カマーと呼ばれる人々が急増したため<sup>4)</sup>、今度はこれらのうち在

1) 中谷実「外国人の人権—7つのアプローチと2つのパラダイム」ジュリスト1244号158頁以下（2004年5月）。

2) 代表的な著書として、高藤昭『外国人と社会保障法』（明石書店、2001年）。

3) 尾形健「『福祉』問題の憲法学—『自由で公正な社会』における社会保障制度の意義」ジュリスト1244号108頁（2004年5月）。

4) 日本への外国人の入国者数は1990年に300万人の大台を突破、その後も1996年に400

留期間を過ぎた人々が非正規滞在者であるという理由で既存の社会保障法制から締め出される状況が発生しており<sup>5)</sup>、たとえば急病もしくはけがで病院に運ばれても治療費の未払いを恐れる病院側から診療拒否をされるという深刻なケースも報告されている<sup>6)</sup>。

本稿はこのような現状を踏まえた上で、現在の日本の社会保障制度における外国人に関する問題のうち、国民健康保険法（以下、「国保法」とする）の解釈運用に関する一連の訴訟を検討した上で、外国人、特に非正規滞在外国人の対する社会権の保障のあり方について論じたいと思う<sup>7)</sup>。

## 一 社会保障制度における外国人の取扱い

### 1 社会保険法制～国民健康保険法の場合

医療保険には健康保険、国民健康保険、その他の保険（国家公務員、地方公務員などの共済組合保険、船員保険）がある。健康保険とは、被用者のうち、各共済組合、船員保険の被保険者を除いて、法人及び健康保険法3条3項各号所定の事業で常時5人以上の被用者を有する法人以外に使用されている者すべてを被保険者とするもので（健保法3条）、国民健康保険とは、健康保険、各共

---

万人、2000年には500万人を突破しており、2003年の入国者数は前年と比べてやや減少したものの、それでも約572万人となっている。地域別ではアジアが最も多く、外国人入国者数の総数が減少している中で、2003年の入国者数は前年と比べて約12万人も増加している。法務省入国管理局編『平成16年版 出入国管理』（2003年、法務省入国管理局）2—3頁。

5) 日本における不法残留者の総数はピークであった1993年の約29万人に比べると減少傾向にあるが、それでもなお2003年1月の時点で約22万人の不法残留者が存在している。これに、不法入国者数の推定数約3万人を加えると、約25万人の非正規滞在外国人が存在していることになる。同上、50頁。

6) 吉成勝男「非正規滞在外国人の生存権保障の実態」法セミ566号42頁以下（2002年2月）。

7) もちろん、外国人に関する健保法や年金制度の実際の運用についても問題点は多々あるが、ここでは取り扱わない。詳しくは高藤・前掲注2)、岡伸一「外国人労働者と社会保障」週刊社会保障2339（2005年7月4日）号50頁を参照。

済組合、船員保険などの被保険者と生活保護世帯に属する者を除いて、市町村または特別区の区域内に住所を有する者、すなわち、農林水産業の従事者や自営業者、小規模事業者（法人でない、5人未満の従業員を有する者）の被用者、無職の者を被保険者とするものである（国保法5、6条）。

国保法では当初その施行規則1条2号で国籍要件が課され外国人は対象外とされていたが、同号但書により例外的に

① 日本国との条約により、日本の国籍を有する者に対して、国保に相当する制度を定める法令の適用につき、内国民待遇を与えることを定めている国の国籍を有する者、

② 日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定の実施に伴う出入国管理特別法1条の許可を受けている者

③ 条例で定める国の国籍を有する者は適用除外から除外されていた。

その後、難民条約加入を契機に同但書は改正され、新たに

④ 難民の地位に関する条約1条の規定又は難民の地位に関する議定書1条の規定により同条約の適用を受ける難民

が追加されたが、実際には外国人の多い都市部を中心に多数の市町村で外国人への国保の適用を規定する条例が定められていたため、1986年に同号は削除された<sup>8)</sup>。

しかし、国籍要件が撤廃された後も、実際の運用においては外国人への適用は制限された。たとえば、1992年の通達によれば、

① 国民健康保険の適用対象となる外国人は、外国人登録法2条1項に規定する者であって、同法に基づく登録を行っているものであり、入国時において、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）2条の2の規定により決定された入国当初の在留期間が1年以上であるものである

② 入管法2条の2の規定により決定された入国当初の在留期間が1年未満であっても、外国人登録法に基づく登録を行っており、入国時において、我が

---

8) 稲森公嘉「外国人と国民健康保険」週刊社会保障2302（2004年10月4日）号48頁。

国への入国目的、入国後の生活実態等を勘案し、1年以上我が国に滞在すると認められる者も国民健康保険の適用対象となるとされ<sup>9)</sup>、1993年の厚生事務次官設置の「外国人に係わる医療に関する懇談会」の報告書でも、

① 地域保険としての国保は、原則として地域社会の一員とみなし得る者を被保険者としており、1年以上の滞在という要件は変更困難である

② 退去強制の対象者たる不法滞在者は「住所を有する者」ではないゆえに適用を除外している現在の扱いの変更は適当ではないとされ、非正規滞在外国人に対する国保法の適用は、行政レベルの解釈によって否定されてきた<sup>10)</sup>。

こうした行政レベルでの非正規滞在外国人の適用除外については裁判で争われるようになり、下級審レベルの判決は非正規滞在外国人の関係で国保法5条のいうところの「住所」をどう解釈するかをめぐる肯定と否定に分かれていたが、2004年1月にこの問題について初めて最高裁の判断が下れた。以下、これら対立する二つの下級審判決と2004年1月の最高裁判決について概観する。

## 2 国保法5条に関する裁判所の判断

### (1) 下級審裁判例の対立

国保法5条にいう「住所」の解釈をめぐる下級審の判断は、非正規滞在外国人に対する国保法適用を否定した1995年の東京地裁判決と、それを肯定した1998年の同じく東京地裁判決の二つに分かれていた。両判決の事実概要と判決は以下の通りである。

9) 1992年3月31日保険発第41号都道府県民生主管部(局)長あて厚生省保険局国民健康保険課長通知「外国人に対する国民健康保険の適用について」。

10) 高藤昭「不正記入外国人への医療保障の法理論—外国人医療懇談会報告書と政府措置を中心に」ジュリスト1084号72頁(1996年)。

(i) 1995年判決<sup>11)</sup>

**【事実の概要】**

フィリピン国籍のXは1989年に他人名義の旅券を用いて日本に不法入国、1991年10月、勤務先のスナックの客である日本人男性と婚姻、同年12月にその男性との間に長女を出産、1992年4月に東京都足立区区長に外国人登録上の居住地を同区内にする申請を行った。同時期、Xの不法入国の事実が当局に発覚したが、その男性が1993年3月に死亡した後は、男性から相続した同区内の居宅に長女と居住している。同年5月、Xは足立区に対し国民健康保険被保険証の交付を申請したが、Xには在留資格がなく国民健康保険の適用対象外であるとの理由でこれを不交付とされ、審査請求も棄却されたため、上不交付処分の取消訴訟を提起した。

**【判決】**

① 国保法のいう「住所」は人の生活の本拠（民法21条）、すなわちその者の生活全般の活動の中心となる本拠を意味する

② 不法入国者は、元々我が国内に生活全般の活動の中心となる本拠を置くこと自体容認されていないのであるから、違法な入国を基礎として作られた居住の事実状態だけを捉えて、そこに「住所を有する」と評価することには躊躇を感じる

③ 国民健康保険の持つ相互扶助及び社会連帯の精神からすると、被保険者は少なくとも我が国の構成員として社会生活を始めることができる者を当然の前提としている

④ 外国人が国保法5条にいう「住所を有する」といえるためには、少なくともその者が適法に我が国に入国し在留しうる地位を有していることが必要である（なお、Xは敗訴後、特別在留許可により資格を得たため上訴はしなかった）

---

11) 東京地判1995年9月27日判時1562号41頁。

(ii) 1998年判決<sup>12)</sup>

### 【事実の概要】

中国国籍のXは日本人の前夫と中国国内で知り合って婚姻、1991年1月に来日、「日本人の配偶者等」の在留資格(一年)を認められた。しかしXは婚姻直後から前夫と不仲になり、同年4月には前夫と別居、その後、在留期間の更新を受けることがなかったため、在留期間経過後、在留資格のないまま日本に在留した。Xは1993年2月に前夫と正式に離婚し、その後現在の夫(日本人)と知り合い、1995年7月に同人と婚姻し、それに先立つ6月に武蔵野市市長に対し、外国人登録の居住地を杉並区から現在の居住地である武蔵野市に変更する旨の居住地変更登録の申請をした。また、Xは同年11月に法務大臣に対し在留特別許可を求める申請を行った。Xは1996年4月に武蔵野市に対し国民健康保険被保険証の交付を申請したが、Xには在留資格がなく国民健康保険の適用対象外であるとの理由でこれを不交付とされ、審査請求も棄却されたため、上不交付処分取消訴訟を提起した。

### 【判決】

① 国保法5条にいう「住所」についての解釈は1995年判決と同趣旨。

② 我が国に在留する外国人の住所がどこにあるかを認定するにあたっては、当該外国人が我が国に入学した経緯、入学時ないしその後における在留資格の有無及び在留期間の長短をも考慮する必要がある

③ もっとも、これらは居住関係を中心とした当該個人の客観的生活状況を基盤とし、その者の定住意思をも勘案して総合的に判断されるべき事情の一部にとどまるものであり、また、在留資格のない外国人であっても、入管法50条1項に基づき我が国での在留を特別に許可される可能性もあることを考えれば、在留資格のない外国人につき、一律に我が国に生活の本拠を有し得ないものと解するのは相当ではなく、在留資格のない外国人であっても、居住関係を中心とした客観的生活状況及びその者の定住意思から、我が国に住所があると認めるべき場合も存在する

④ Xは本件処分がされた時点において、在留資格は有していなかったもの

12) 東京地判1998年7月16日判時1649号3頁。

の、現居住地を生活の本拠としていたものと認めるのが相当である（なお本件は控訴審継続中、Xに特別在留許可が下りたため、控訴審判決は一審判決を取り消した上、訴えを却下した）

## (2) 2004年1月15日最高裁判決<sup>13)</sup>

### 【事実の概要】

Xは1952年に在外華僑を父母として韓国で出生し、1971年以降は日本と台湾を行き来していたが、1976年に短期滞在の在留資格で入国して以来、日本国内で居住しており、3ヶ月の在留期間を経過した後は不法在留の状態にある（Xは1971年来日したときに再入国許可を取るべきことを知らなかったため韓国における永住資格を喪失、また、Xの国籍は中華民国だったので、中華人民共和国が成立した後では国籍確認ができないため戻れず、元々縁もゆかりもない台湾に置いても国籍確認ができないため在留できず、日本においても在留資格の変更と更新が認められなかったため、結果的にオーバースティとなった<sup>14)</sup>。

Xは1977年に台湾国籍の妻と婚姻し、1985年から2000年まで横浜市港北区内に居住し、1997年には外国人登録もしている（この間、Xは不法滞在状態を解消すべく、入管当局に出頭したが、Xの国籍が確認できなかったため、違反調査が数回行われただけで、入管当局からの連絡は途絶えた）。ところが、1998年3月に長男が脳腫瘍に罹患していることが判明し、Xは同年5月、在留特別許可の申請をするとともに、横浜市港北区長に対し、国民健康保険被保険証の交付を求める申請を行ったところ、不交付となった。その後同年11月、Xとその家族は在留特別許可を受けたので、同月、横浜市はXに対し国民健康保険被保険証を交付した。Xは国賠法1条1項に基づき、不交付処分によって過分に負担することになった治療費等の損害賠償を求めて訴えを提起した。

### 【判決】

- ① 国保法は、5条において被保険者を定める一方、6条においてその適用

13) 最判2004年1月15日判時1850号16頁

14) 三木恵美子「在留無資格外国人の社会保障訴訟」法セミ602（2005年2月）号36頁、37頁。

除外者を定めており、日本の国籍を有しない者は、法制定当初は適用除外者とされていたものの、その後、これを適用除外者とする規定が削除されたことに鑑みれば、国保法5条が、日本の国籍を有しない者のうち在留資格を有しない者を被保険者から一律に除外する趣旨を定めた規定であると解することはできない。……また、国民健康保険は、国民の税負担に由来する補助金や一般会計からの繰入金等によって費用の一部が賄われているとはいえ、基本的には、被保険者の属する世帯の世帯主が納付する保険料又は国民健康保険税によって保険給付を行う保険制度の一種であるから、我が国に適法に在留する資格のない外国人を被保険者とするのが国民健康保険の制度趣旨に反するとまでいうことはできない

② 我が国に在留する外国人の法的地位に鑑みると、外国人が国保法5条所定の「住所を有する者」に該当するかどうかを判断する際には、当該外国人が在留資格を有するかどうか、その者の有する在留資格及び在留期間がどのようなものであるかが重要な考慮要素となるものというべきである。そして、在留資格を有しない外国人は、入管法上、退去強制の対象とされているため、その居住関係は不安定なものとなりやすく、将来にわたって国内に安定した居住関係を継続的に維持しうる可能性も低いのであるから、在留資格を有しない外国人が国保法5条所定の「住所を有する者」というためには、単に市町村の区域内に居住しているという事実だけでは足りず、少なくとも当該外国人が、当該市町村を居住地とする外国人登録をして、入管法50条所定の在留特別許可を求めており、入国の経緯、入国時の在留資格の有無及び在留期間、その後における在留資格の更新又は変更の経緯、配偶者や子の有無及びその国籍等を含む家族に関する事情、我が国における滞在期間、生活状況等に照らし、当該市町村の区域内で安定した生活を継続的に営み、将来にわたってこれを維持し続ける蓋然性が高いと認められることが必要である。

③ Xは横浜市の区域内で家族とともに安定した生活を営んでおり、将来にわたってこれを維持し続ける蓋然性が高いものと認められ、国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するというべきであるから、本件処分は違法である。……しかし、横浜市及び国の担当者に過失があったということはいえない



ので、国家賠償責任は認められない（なお、横尾、泉裁判官の意見（1995年判決と同趣旨）がある）

### (3) 最高裁判決その後

以上のように、下級審レベルで判断が分かれていた国保法5条の解釈について最高裁は、非正規滞在外国人といえども一定の要件を満たせば国保法の適用対象となる、という司法判断を下したわけだが、厚生労働省はこの判決に対し、2004年6月に国保法施行規則1条を改正して、

- ① 日本の国籍を有しない者であって、入管法に定める在留資格を有しないもの、又は在留資格をもって本邦に在留するもので1年未満の在留期間を決定されたもの
- ② 日本の国籍を有しない者であって、外国人登録法4条1項の登録を受けていないもの
- ③ その他特別の事由がある者で条例で定める者を改めて国保法6条8号に基づく厚生労働省令による適用除外者とした<sup>15)</sup>。

規則改正以前は上述の1992年の通達に該当しない外国人はすべて国保法の適用対象外とされていたが、最高裁判決によって、そのうち「住所を有する非正規滞在外国人」は新たに適用対象となる可能性が出てきた。しかし規則改正により、いったん門戸を開かれたかに見えた「住所を有する非正規滞在外国人」は再び国保法の適用から排除されることになったのである。

今まで見てきたように、外国人、特に非正規滞在外国人は日本においてほぼ完全に社会保障制度の枠内から排除され、緊急の必要性があったとしても治療を受けられないかもしれないという、いわば生命そのものが脅かされている状態で生活している。

政府、特に厚生労働省は、これら非正規滞在外国人に対する社会権の保障については、その滞りが違法である以上、社会保障が受けられなくても当然と

---

15) 稲森・前掲注(8)50頁。

いった態度を崩しておらず、せっかく最高裁が一部の非正規滞在外国人に社会保障の適用を認める道を開いても、わざわざ規則を改正して完全に保障対象から除外しようとしている。

そもそも、非正規滞在外国人に対する社会権の保障とはどう考えるべきなのか、以下、憲法における社会権そのものの解釈、及び日本政府が批准し、国内的にも効力を有しているにもかかわらず、その存在がまったくといっていいほど無視されている社会権規約の観点から考察した上で、上述の生活保護法、及び国保法の解釈の問題点について検討を行う。

## 二 社会権の保障と外国人

### 1 社会権をめぐる理論的状况

#### (1) 憲法

そもそも憲法25条が保障する生存権を中核とする社会権については、学界ではもっぱらその裁判規範性をめぐって議論が展開されてきたが、1970年代以降、少数の論者を除いてはそれほど熱心に議論されていないということができよう<sup>16)</sup>。また、25条の裁判規範性の論証に議論が集中するあまり、憲法25条を具体化したとされる現行の各社会保障法の具体的内容及びその運用について憲法論的に吟味することが疎かにされてきたように思われる<sup>17)</sup>。他方で、自由権/社会権という単純な分類に対しては、以前から批判がなされており、生存権には社会権の側面だけでなく、自由権の側面＝「健康で文化的な最低限度の生活」を国家に侵害されない権利がある、ということについては学説上も広く承認されてきたが、その法的意義については、それほど議論は進められてこなかった<sup>18)</sup>。

16) 尾形・前掲注(3)108頁、長尾一紘「社会権の構造」法学新報106巻11=12号(2000年)4頁注(1)参照。

17) 浦田一郎『立憲主義と市民』(信山社、2005年)382頁。

18) 菊池馨実「社会保障の権利」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第1巻・21世紀の社会保障法』(法律文化社、2001年)60頁、長尾・前掲注(6)26頁。

一方、社会保障法学の分野においては、生存権の裁判規範性にとどまらず、生存権を基本権的部分とそこから派生する社会保障の権利との二重構造として捉える、あるいは上記の社会権の自由権的側面に着目し、「人間の尊厳」（憲法13条）を根拠として社会保障の権利の具体的内容を展開するといった試みがなされている<sup>19)</sup>。たとえば靱井常喜は、憲法25条1項を「人間としての『最低限度』の生活の保障」、すなわち「緊急的生存権」を保障するもの、2項を『『最低限度』を上回る条件の維持・向上についての国家の努力を要求する権利」、すなわち「生活権」を保障するものとする1項・2項区分論（いわゆる「生存権の二重構造的把握」）を提起し、大きな影響を与えた<sup>20)</sup>。また遠藤昇三は、自由の理念と生存権の理念を「人間の尊厳の原理」という上位理念に統合された社会保障法の下部理念と認識し、靱井の「生存権の二重構造的把握」を踏まえた上で、生存権を「貧困からの救済としての緊急的生存権」と、「いまだ貧困には至らないが、貧困に陥る可能性・危険性を有する生活事故への対応としての生活権」とに分類し、前者は憲法上保障された権利であり、その保障は国家の「絶対的全面的即時的義務」とし、後者は「生存権保障の一環ではあるが、国家の政策的努力義務を根拠づけ、また、その結果として生成・維持・発展させられる権利」であり、原則として「立法により創出・拡充または縮小される権利（＝立法上の権利）」としている<sup>21)</sup>。さらに最近では、社会保障における個人の主体性を重視し、同じく憲法13条を根拠とする人格的自律権から生存権を基礎づける説もある。たとえば、菊池馨実は、社会保障の根本目的は「個人的自由の確保にあるという点に着目」し、「ここでいう『個人的自由』とは『個人が人格的に自律した存在として、主体的に自らの生を追求できること』を意味」とした上で、「社会保障の目的を、単に物質的ニーズの充足による生活保障という物理的事象でとらえ切ってしまうのではなく、自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現（それは第一義的に『自己決定』の尊重という考え方とも重なり合う）のための条件整備と捉えるものであり、憲法との

19) 菊池・同上58頁。

20) 同上。

21) 遠藤昇三『社会保障の権利論』（法律文化社、1994年）第二章参照。

関連では13条に規範的根拠をおくものである」と主張する。そして、「こうした人格的利益の実現を図るため、憲法25条1項2項が規定するように、国家は社会保障制度を整備し、一定の財・サービスの供給を確保する責任を負う」とする<sup>22)</sup>。このような人格的自律権を根拠とする生存権論は、憲法学の側からも主張されており、たとえば佐藤幸治は、憲法13条を「各人が“自らの運命の決定者である”“自己の生の作者である”ことに本質的な価値があるという道徳論を前提にして、そうした存在でありうることを総体的・包括的に『権利』として保障したもの」＝「基幹的人格的自律権」であるとした上で、生存権をこのような「基幹的人格的自律権」とのかかわりで捉えている。すなわち、生存権とは「何らかの事情で自律権を全うできない状態におかれた場合に、再び自律的存在たりうるよう物的環境的に社会として手助けをするという趣旨のもの」と解している<sup>23)</sup>。

以上のような「生存権の二重構造的理解」や、「人間の尊厳」あるいは「人格的自律権」を基礎とする生存権の理解が外国人の社会権を考える上でどのような示唆をもたらすかを検討する前に、社会権規約を中心とした国際人権条約における社会権の考え方を見ていくことにする。

## (2) 社会権規約

周知の通り、第二次大戦以降、人権保障は単に各国内にとどまらず広く国際社会の責務として認識されるようになり、マイノリティ（女性、子どもなど）や個別具体的な人権問題（人種差別、拷問など）を対象とした様々な条約が採択されている。社会権についても、1950年の世界人権宣言における社会保障権（22条）、生存権（25条）<sup>24)</sup>を具体化すべく1966年に自由権規約とならんで社会

22) 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000年）139—140頁。

23) 佐藤幸治「立憲主義といわゆる『二重の基準論』」芦部信喜先生古希祝賀『現代立憲主義の展開（上）』（有斐閣、1993年）24—8頁。

24) 世界人権宣言22条「すべての者は、社会の構成員として、社会保障についての権利を有し、かつ、国内的努力及び国際的協力により並びに、各国の組織及び資源に応じて、その尊厳及び人格の自由な発展に不可欠な経済的、社会的及び文化的権利の実現を求める権利を有する」、25条1項「すべての者は、自己及びその家族のための食糧、衣

権規約が採択されており、国際人権保障における社会権の総論的位置付けとなっている。その他、社会保障に関してはILOが「社会保障の最低基準に関する条約」(102号条約、1952年、日本は疾病、失業、老齢、業務災害についてのみ批准)、「社会保障における内外人平等待遇に関する条約」(118号条約、1962年、日本は未批准)、「医療及び疾病給付に関する条約」(130号条約、1969年、日本は未批准)などのように個別具体的な問題について200近くの条約を採択しているが、日本が批准しているのはそのうちの1/4ほどでしかない<sup>25)</sup>。

社会権規約は、まず第二部で締約国の実施義務について「同規約において認められている権利の完全な実現を漸進的に達成する」ために「自国における利用可能な手段を最大限に用いる」(2条1項)よう、そして「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなし行使されることを保障する」(同条2項)よう定め、続く第三部で労働権(6～8条)や教育を受ける権利(13条)とともに、具体的な社会保障の権利として「社会保険その他の社会保障について」(9条)の権利や「到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利」(12条)を保障している。

社会権規約は自由権規約とともに国際人権条約のいわば中核であるにもかかわらず、自由権規約に比べるとその地位は日本においてはかなり低く、判例上も実務上もほとんど無視されているとさえいってもいい状況にある<sup>26)</sup>。その理由としては、憲法25条の生存権自体が判例においてはプログラム規定と解されていること、そして上述のように社会権規約自体がその「漸進の実施義務」を謳っていることなどが挙げられるだろう。そのため、ただでさえ国際人権条約の解釈適用に対して極めて消極的な日本の司法が、単なる政策目標としか認識していない社会権規約の存在を軽んじるのもある意味当然といえるかもしれない

---

類、住居及び医療並びに必要な社会的役務を内容とする健康及び福利のための相当な生活水準についての権利並びに、失業、疾病、障害、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合に保障を受ける権利を有する」。

25) <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/ratcon.htm>

26) 特別企画「日常生活に社会権規約を！」法セミ567号(2002年3月)56頁以下参照。

い。このような司法の態度は、次の塩見訴訟における最高裁判決に最も如実に表れているといえよう。

(社会権規約9条は)「締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、右権利の実現に向けて積極的に社会政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、同規約2条1項が『立法その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成する』ことを求めていることから明らかである。」<sup>27)</sup>

この判決に代表されるような日本国内における社会権規約の過小評価は、そもそも憲法上も生存権の権利性を否定する判例の考え方も反映して、たぶんに大きな“誤解”の上に成り立っているものといえる<sup>28)</sup>。

まず、社会権規約の諸規定を単なる政策目標と“誤解”させている最大の原因は、何回も指摘されている2条1項の「漸進的」という文言であろう。この文言は、自由権規約＝自由権の保障＝国家の不作为義務を定める＝即時に実施可能である、という理解といわば対になる形で、社会権規約＝社会権の保障＝国家の作為義務を定める＝予算等の関係から即時の実施は無理という“誤解”を導き出してきた。

しかし、自由権／社会権という単純な二分論では各権利の性質を正確に捉えることができないというのはすでに見たとおりであり、実際、たとえば自由権規約6条が保障する生命権の保障が即時の義務であるのに、社会権規約11条2項が保障する「飢餓からの自由」が漸進的義務でよいというのは、あまりにも矛盾した解釈であろう。また、「漸進的」とあるからといって、社会権規約上認められている権利をまったく実現しなくてもよいというわけではないでももちろんなく、締約国の義務として、積極的な作為義務だけではなく、規約上認められた権利は侵害してはならないという消極的義務と、第三者による権利侵害

27) 最判1989年3月2日判時1363号71頁。

28) 阿部浩己はこれを「神話」と呼んでいる。阿部浩己「国際人権法—社会権規約」宮川成雄編『外国人法とローヤリング』（学陽書房、2005年）94頁以下参照。

から権利を保護しなければならないという義務が導き出される<sup>29)</sup>。さらに2条1項全体をよく読めば、「漸進的に達成」しなければならないのは権利の「完全な実現」であって、締約国はそれに向けて「利用可能な手段を最大限に用いる」ことが義務づけられているし、それに逆行するような措置を行った場合には規約義務違反とみなされる。この点につき、社会権規約委員会は次のように述べている。

「……漸進の実施の概念は、すべての経済的社会的文化的権利の完全な実現は一般的に短期間にはなしえないであろうということをも認めたものである。この意味でこの義務は、市民的及び政治的権利に関する規約に含まれた義務と顕著に異なる。しかし、時間をかけた、換言すれば漸進的な実現が規約で予期されているという事実は、この義務から意味ある内容をすべて奪うものと誤解されるべきではない。それは一方で、経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現を確保する際の実際の世界の現実及びすべての国が有する困難を反映した、必要な弾力性の仕組みである。他方で、この文言は全体的な目標、すなわち、当該諸権利の完全な実現に関して締約国に明確な義務を設定することという、規約の存在理由に照らして読まれなければならない。それは、その目標に向けて、可能な限り迅速にかつ効果的に移行する義務を課しているのである。さらに、この点でいかなる後退的な措置が意図的に取られた場合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈においてそれを十分に正当化することが要求される。」<sup>30)</sup>

「……委員会は、最低でも、各権利の最低限の不可欠なレベルの充足を確保することは各締約国に課された最低限の中核的義務であるという見解である。従って例えば、相当数の個人が不可欠な食料、不可欠な基本的健康保護、基本

---

29) 申恵手「社会権規約の実施における国家の義務」アジア・太平洋人権情報センター『アジア・太平洋地域における社会権規約の履行と課題』（現代人文社、2000年）8頁以下参照。

30) 一般的意見3・第9パラグラフ。社会権規約委員会の一般的意見の翻訳については申恵手『『経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約』の一般的意見』青山法学論集38巻1号83頁を参照。

的な住居又は最も基本的な形態の教育を剝奪されている締約国は、規約上の義務の履行を怠っているという推定を受ける。……第2条1項は各締約国に、『その利用可能な資源を最大限利用することにより』必要な措置を取ることを義務づけている。締約国が少なくともその最低限の中核的義務を履行できないことを利用できる資源の制約に帰するためには、当該国は、これらの最低限の義務を優先事項として充足するためにその利用可能なすべての資源を用いるためあらゆる努力がなされたことを証明しなければならない。』<sup>31)</sup>

第二に、2条1項に「立法措置その他のすべての適当な方法により」規約を実施する義務とあることから、これを憲法学における抽象的権利説と同様に、規約の実現は立法をまたなければならないとの“誤解”があるが、これはあくまでも「適当な方法」の一例として立法措置を挙げてあるにすぎず、場合によっては司法的救済が求められることもある。この点につき、社会権規約委員会は次のように述べている。

「立法に加えて、適当と考えられる措置の中には、国内法制に従い司法判断に適すると考えられる権利に関しては、司法的救済を与えることがある。委員会は例えば、認められた権利を差別なく享受することは、一部は、司法的又はその他の効果的な救済を与えることによって、適当に促進されることが多いということを注記する。実際、市民的及び政治的権利に関する国際規約の締約国でもある国は、同規約（第2条1項、2条3項、3条及び26条によって）によってすでに、（平等及び無差別に対する権利を含め）同規約で認められた権利又は自由を侵害されたすべての人が、「効果的な救済を受ける」（第2条3項(a)）ことを確保する義務を負っている。加えて、第3条、7条(a)(i)、8条、10条3項、13条2項(a)、13条3項、13条4項、第15条3項を含め、多くの国の国内法制において司法及びその他の機関による即時の適用が可能と思われる多くの規定がある。上記の規定が内在的に直接適用不可能だという考えは、維持しがたいものに思われる。』<sup>32)</sup>

第三に、第二の点とも関連するが、国内における生存権の裁判規範性に関す

31) 一般的意見3・第10パラグラフ。

32) 一般的意見3・第5パラグラフ。



る議論と同様に、社会権規約そのものの裁判規範性を否定する傾向が非常に強い。確かに、社会権規約の規定の中には国内における立法措置を待って初めて実現されると思われるものもあるが、だからといってすべての規定の裁判規範性が否定されるわけではない。たとえば、上に引用した一般的意見にもあるように、差別禁止に関する規定はまさに即時の実施が可能であるから、それを根拠として直接争うことは当然可能である。先に挙げた塩見訴訟最高裁判決のように、この点に関する日本の裁判所の否定的な態度は、日本の第二政府報告書に対する社会権規約委員会の最終見解においても次のように批判されている。

「……委員会はまた、規約の規定が、立法及び政策立案の過程で十分に考慮されておらず、かつ立法上もしくは行政上の提案または国会における議論でめったに言及されないことについても懸念するものである。委員会はさらに、規約のいずれの規定も直接の効力を有しないという誤った根拠により、司法決定において一般的に規約が参照されないことに懸念を表明する。締約国がこのような立場を支持し、したがって規約上の義務に違反していることはさらなる懸念の対象である。」<sup>33)</sup>

「委員会は、締約国に対し、規約第2条2項に掲げられた差別の禁止の原則は絶対的な原則であり、客観的な基準にもとづく区別でない限りいかなる例外の対象ともなりえないという委員会の立場に留意するよう要請する。委員会は、締約国がこのような立場にしたがって差別禁止立法を強化するよう強く勧告するものである。」<sup>34)</sup>

次に、以上述べてきた社会権及び社会権規約の意義を、外国人への保障を考える際にどう理解すべきかについて考察していくことにする。

### (3) 外国人と社会権

冒頭で触れたように、外国人に対する社会権の保障については、原則として社会権を「まず各人の所属する国によって保障されるべき権利」と解するとし

33) 社会権規約委員会・総括所見：日本・第10パラグラフ。翻訳については「資料 社会権規約委員会・総括所見：日本」法セミ567（2002年3月）号68頁以下参照。

34) 同上、第39パラグラフ。

ても<sup>35)</sup>、学説の多くはできるかぎり立法政策として外国人にその保障を及ぼすのが望ましいとしている<sup>36)</sup>。たとえば、芦部信喜は「限られた財政状態の下での社会保障等、積極的な国の配慮義務は、まず『国民』に対するものであり、合理的な理由があれば、『国民』にそれを享受する優先権を認めることも許されると思われるが、生存の基本にかかわるような領域で一定の要件を有する外国人に憲法の保障を及ぼす立法がそもそも社会権の性質に矛盾するわけではない」としている<sup>37)</sup>。実務においても、まず健康保険、厚生年金保険、雇用保険、労災保険などの被用者保険については、国籍にかかわらず労働者の平等（労基法3条）という観点から、元々国籍要件はなかった。その他の社会保障関連法については、1981年の難民条約加入を契機に、国民年金、福祉年金、児童扶養手当、特別児童手当、福祉手当、児童手当から国籍要件が撤廃されるとともに、同年の入管法改正によって退去強制事由から「貧困者、放浪者、身体障害者等で生活上国又は地方公共団体の負担になっているもの」が削除されている（生活保護、国民健康保険についてはすでに述べたので省略する）。

他方、国際人権法においては、まず世界人権宣言22条で「すべての人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有」するとあり、これを受けた社会権規約も上述の社会保障を受ける権利（9条）や生活水準の改善（11条）、健康維持（12条）に関する権利は「すべての者」に保障されるとしている。さらに1990年に採択された「すべての移民労働者及びその家族の権利の保護に関する国際条約」（日本未批准）では非正規滞在者を含めたすべての移住労働者及びその家族の基本的人権の保障を謳っている。

差別の禁止を定めた社会権規約2条2項には確かに「国籍」の文言はないが、ここに列挙されている差別禁止事由が例示的なものであり、「他の地位」の中に「障害」や「年齢」が含まれることや<sup>38)</sup>、教育への権利につき「差別の禁止の原則が、締約国の領域内に居住する、国民でない者を含む学齢期のすべて

35) 宮沢俊義『憲法Ⅱ（新版）』（有斐閣、1971年）242頁。

36) 芦部信喜『憲法学Ⅱ』（有斐閣、1994年）138頁（注）12。

37) 芦部、同上137頁。

38) 一般的意見5、6。

の者に、その法的地位にかかわりなく及ぶものであること」を社会権規約委員会は認めている<sup>39)</sup>。また上に述べたように、この非差別原則は「絶対的原則」であり、なおかつ即時実行が可能であるから、国籍による区別であってもそれが「客観的基準」に基づかない場合には規約違反となる。

この点につき大沼保昭は、世界人権宣言22条がすべての者は「社会の一員として」社会保障の権利を有すると規定しているとおおり、経済・社会的権利を基礎づけるのは国籍ではなく、「人が社会の一員として労働し、生活を営む、つまり共同体の一員たること」であると主張する。大沼によれば「もし国家への帰属が決定的な意味をもつのであれば、国家構成員は、領域管轄下であろうと、海外であろうと、各種の経済・社会的権利を享有できるはず」であるが、実際の法制度はそのようにはなっておらず、「明示の居住要件」か「黙示的に領域管轄下にあること」を要求している。今までこのことが問題とされなかったのは「国民=住民の事実上の等式へのもたれかかり」のためである。したがって、社会権の保障は「すくなくとも日本社会に居住し、国民と同一の法的・社会的負担を担っている定住外国人」に等しく及ぶものであり、「第25条の『国民の生存権』は、むしろ定住外国人を含む社会構成員の権利と構成されるべき」であるとする<sup>40)</sup>。

先述のように、社会権は自由権とは別個独立のものではなく、むしろ憲法13条を核とした個人の人格的自律に深く関わるものと理解するならば、社会権が保障されるかどうかは、すでに様々な人権条約で定められているとおおり、国籍を基準として一律に判断するのは妥当ではない。具体的にどこまで保障が及ぶかについては、当該外国人の法的地位、及び各種社会保障法の立法趣旨を個別に検討した上で判断すべきである。もちろん、ある法制度が国籍を要件として外国人を適用対象から除外している場合には、憲法14条、及び社会権規約2条2項の平等原則にのっとり、そのような区別に合理性があるかどうかを判断す

39) 一般的意見13・第34パラグラフ、荒巻重人、平野裕二「資料6・社会権規約委員会一般的意見13」アジア・太平洋人権情報センター『アジア・太平洋人権レビュー-2000 アジア・太平洋地域における社会権規約の履行と課題』176頁以下参照。

40) 大沼保昭『〔新版〕単一民族社会の神話を超えて』(東信堂、1993年)238-9頁。

べきであり、社会保障関連の法律だからといって安易に立法裁量を容認すべきではないことはすでに述べたとおりである。

以上の点を踏まえた上で、冒頭でとりあげた国保法及び生活保護法の外国人に対する解釈運用の問題点について検討していくことにする。

## 2 憲法・国際条約からみる日本の現状

### (1) 国保法5条のいう「住所」

国民健康保険を非正規滞在外国人に適用できるかどうかという問題は、先に触れたように国保法5条にいう「住所」をどう理解するか、すなわち当該外国人が「住所」を有するといえるには、「入国の経緯、入国時ないしその後における在留資格の有無及び在留期間の長短」をどこまで考慮すべきか、にかかっている。この点につき、1995年判決は原告が不法入国であったことを重視し、「違法な入国を基礎として作られた居住の事実状態」だけでは「住所を有する」とはいえないと判示したのに対し、1998年判決はオーバースティとなった原告が「住所を有する」かどうかは「客観的生活状況」と「定住意思」によって判断すべきとした。2004年の最高裁判決は、この「客観的生活状況」を「安定生活の継続とその将来的蓋然性」に、「定住意思」を「外国人登録と在留特別許可の申請」に言い換えたものであるとの指摘もある<sup>41)</sup>。

先に述べたように、社会保障の権利は認められるかどうかは国籍とは関係なく各社会保障法の内容を個別具体的に判断すべきであるから（そして実際国保法自体は国籍を要件とはしていない）、この場合、国保法上「住所を有する」といえるかどうかは、当該外国人の生活の実態が同法の趣旨に合致しているかどうか判断すればよく、入管法上の適法性まで考慮に入れる必要はない。国民健康保険とは、元々農山村で結核、寄生虫、トラホームなどの疾病が蔓延したにもかかわらず、貧困のため治療が受けられないという状況を背景に、相扶共済の精神に則り制定された地域社会を基盤とする強制保険である<sup>42)</sup>。国民健康保

41) 近藤敦「国民健康保険と在留資格を有しない外国人の『住所』」法セミ593（2004年5月）号112頁。

42) 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）186-8頁。

険においては、その者が住所を有する市町村が保険者として保険料の徴収とともに保険事故の発生した場合の保険給付の提供義務を負うことになるので、国保法が被保険者資格の要件として「住所」を要件としている趣旨は、保険料の安定した徴収を可能にするためといえる。この点につき裁判例は、「その時々における保険料の徴収・納付と保険給付の提供・受領が容易である場所であることが重要であって、過去に納付した保険料の額及び期間、過去の納付の場所は重視する必要がない」としている<sup>43)</sup>。したがって非正規滞在外国人が国保法上の「住所を有する」といえるためには、その場所で事実上生活しており、なおかつ将来的に一定期間その場所で居住する可能性があることが求められているといえる。最高裁判決が「外国人登録と在留特別許可の申請」を要件としたのは、この点を具体化したものといえよう。

非正規滞在外国人への適用については、結果的に疾病にかかってから初めて保険に加入するという逆選択を容認することになるので認められないという意見もあるが、日本人の場合でも逆選択は生じるので、外国人だけを適用除外とする根拠とはならない。また、1995年判決と同様、不法入国者である場合には国保法の適用は認められないとする説があるが<sup>44)</sup>、これについては不法入国であろうとも不法残留であろうとも、退去強制の対象であることには変わりなく、また在留特別許可が認められる可能性があるかどうかにも影響はない（在留特別許可は法務大臣の裁量の問題であり、必ずしも不利益に扱われるわけではない）ので、少なくとも入国時の状況について考慮する必要はないといえる。また、在留資格のない外国人からは保険料の安定した徴収は望めないもので、非正規滞在外国人を適用対象とするのは国保法の趣旨に合わないとする説もあるが、たとえば所得税法は国内に「住所」を有する者に納税義務を課しているので外国人について在留資格を問わず税金を徴収しており、また国民年金法も国内に「住所」を有する者に被保険者資格を認め、在留資格のない外国人からも保険料を徴収している。これらのことからすれば、国保法についても同様に実際に強制退去が行われるまで保険料を徴収すればよいのであるから問題

43) 大阪地判1969年4月19日判タ237号296頁。

44) 岡村世里奈「社会保障法判例」季刊社会保障法研究33巻2号209頁。

はない。

他方、最高裁の示した「在留特別許可の申請」の要件に関しては、市町村に在留特別許可の可否の可能性を判断させることは適当ではないとの批判（たとえば最高裁判決の横尾、泉裁判官の意見）があるが、これに対しては、日本人の配偶者がいる場合や日本国籍の子がいる場合といった、典型的に在留が特別に許可され、また許可の可能性を客観的に判断しやすい場合に限ればよい<sup>45)</sup>、在留特別許可の判断そのものではないから法的な複雑さはなく、もし申請が却下された場合には被保険者証の交付処分を遡って取り消せばよい<sup>46)</sup>、などの反論がある（なお、在留特別許可が出てから被保険者資格を認めればよいという意見もあるが、在留特別許可が出るまでには事案にもよるがそれなりに時間がかかるので、その間傷病リスクを外国人側に負わせるのは適当ではない<sup>47)</sup>）。

しかし、被保険者の管理可能性という観点からすれば、外国人登録に加えて在留特別許可の申請まで要求する必要があるだろうか。外国人登録を行うということは、すなわち不法滞在が明るみに出るということであり、それでもなおかつそれを行ったという事実をもって当該非正規滞在外国人の不法滞在状態の解消と継続的な居住の意思を読み取ることが可能といえる<sup>48)</sup>。実際、2003年の朝日新聞の記事によれば、滞在が長期化し、事実上定住している非正規滞在外国人が、生活の様々な場面で必要となる正規の登録証を求めて外国人登録を行うケースがここ数年増加しており、法務省入国管理局登録課も「登録した不法滞在者は日本社会とのつながりが比較的深い例が目立つ。滞在が長期化し、行政サービスを受けるため、生活上の必要に迫られて登録しているようだ」とコメントしている<sup>49)</sup>。こうした実態を踏まえれば、非正規滞在外国人を国保法の適用対象とするかどうかは、それまでの居住の実態と外国人登録の事

45) 中野妙子「行政判例研究」自治研究77巻1号（2001年）125頁。

46) 岩村正彦「下級審 時の判例 不法在留の外国人と国民健康保険の被保険者資格（東京地裁判決平成10. 7. 16）」ジュリスト1147号（1998年）109頁。

47) 稲森公嘉「不法在留外国人への国民健康保険法適用の要件」民商法雑誌131巻1号 127頁、140頁。

48) 同上、141頁。

49) 2003年7月11日朝日新聞（夕刊）

実のみをもって判断すれば足り、そうすれば上記のような「在留特別許可の申請」を要求することへの批判も回避できる。

なお、最高裁判決は上記の「安定生活の継続とその将来的蓋然性」を判断する際は、「入国の経緯、入国時の在留資格の有無及び在留期間、その後における在留資格の更新又は変更の経緯、配偶者や子の有無及びその国籍等を含む家族に関する事情、我が国における滞在期間、生活状況等」に照らして判断すべきとしているが、先に触れたように国保法5条の「住所」の解釈につき過去の状況が重要視されていないことに鑑みれば、外国人の場合だけ入国の経緯にまで遡って「住所」の有無を判断することは平等原則に反する。また、ここに掲げられた事項をすべて考慮に入れるとなると、いくら非正規滞在外国人に対しても国保法の適用可能性を認めたとはいえ、事実上対象者はほとんどいないことになりかねない。したがって、非正規滞在外国人にも国保法の適用が認められる条件としては、少なくともその場所に一年以上滞在していることと、外国人登録を行っているという事実があれば足りると解するべきであろう。

## (2) 規則改正の問題点

2004年の最高裁判決は、極めて限定的でありながらも、一定の条件を満たす非正規滞在外国人に対して国保法適用の道を開いたが、上述のように元々国保法自体に国籍要件はなく、施行規則で外国人を適用除外としていた。そしてその規則も1986年に改正され国籍要件が撤廃されたにもかかわらず、今度は通達で非正規滞在外国人を排除する運用を行ってきた。それが、今回の最高裁判決により一定の条件を満たした非正規滞在外国人に国保法の適用可能性が認められるやいなや、規則を改正して、再び非正規滞在外国人を国保法の適用対象から排除したのである。

しかし、そもそも国保法の対象者を規則や、ましてや通達によって制限することがはたして可能であろうか。今回の規則改正で新たに適用除外となった「住所を有する(外国人登録を行っている)非正規滞在外国人」を国保法の適用除外とすることにつき、国保法上明言もなく、また上記のように法律の趣旨に照らして合理的な理由も存在しない。国保法6条に列挙されている適用除外

者は、他の被用者保険各法の被保険者または被扶養者、国保組合の被保険者、生活保護世帯に属する者と、いずれも何らかの形で医療が保障されている者であるのに対して、被用者保険未加入の「住所を有する非正規滞在外国人」の場合には国保に代わる他の医療保障が存在しない<sup>50)</sup>。

国民健康保険の被保険者として給付を受ける権利というのは、いわば最低限の医療サービスを受け、生命を維持し健康に生きる権利という根本的な権利である。これは上述の「生存権の二重構造的把握」からすれば、まさに憲法上保障された「人間としての『最低限度』の生活の保障」、すなわち「緊急的生存権」に他ならない。このような根本的な権利を法律の明確な委任がないにもかかわらず規則で奪うことは憲法31条、41条に違反するといわざるを得ない。また、社会権規約委員会も、「最低でも、各権利の最低限の不可欠なレベルの充足を確保することは各締約国に課された最低限の中核的義務」であり、「したがってたとえば、相当数の個人が不可欠な食料、不可欠な基本的健康保護、基本的な住居又は最も基本的な形態の教育を剥奪されている締約国は、規約上の義務の履行を怠っているという推定を受ける」とし、さらに「この点でいかなる後退的な措置が意図的に取られた場合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈においてそれを十分に正当化することが要求される」としている<sup>51)</sup>。今回の改正を含めた、国保法のこれまでの運用はまさに「意図的な後退的な措置」に他ならず、社会権規約が要求する「不可欠な基本的健康保護」の権利を剥奪するものであり、社会権規約2条1項及び2項、9条、12条に違反している。

## おわりに

本稿では外国人に対する社会保障のあり方について、もっぱら国保法の解釈、運用をめぐる問題点について検討したが、他にも生活保護法の緊急医療の適用対象から短期滞在外国人や非正規滞在外国人が除外されているため、冒頭

50) 稲森・前掲注(8)50頁。

51) 一般的意見3・第9、10パラグラフ。



で触れたように、個人の生存の大前提である生命権そのものが脅かされているという悲惨な現状がある<sup>52)</sup>。

このように日本において外国人に対する社会保障が極めて不十分な原因としては、外国人には社会権は保障されないという従来の通説がいまだに根強いことと、そもそも社会権の「権利」性が、少数の学説をのぞいて、積極的に認識されていないことが挙げられよう。このことは、外国人に対する社会保障だけが不十分というわけではなく、そもそも日本人に対しても25条及び社会権規約の趣旨に則った十分な社会保障が認められているかといえば決してそうではないことは、生活保護法の運用の実態や無年金障害者の問題等を見ても明らかである。

外国人であろうと日本人であろうと関係なく、「すべての人」が社会保障を受ける権利を享受できるようにするためには、25条を具体化した各種の社会保障法の内容を、その運用も含めて再検討するとともに、日本で“誤解”され軽んじられている社会権規約を、立法や政策決定、裁判の場において積極的に参照活用することが緊急の課題といえよう。

---

52) この問題については、中谷百合子「外国人の緊急医療権の保障」国際公共政策研究6巻1号(2001年)207頁参照。