

多民族共同社会の構築と社会保障に関する一考察

—— 在日韓国・朝鮮人の事例を中心に ——

二階堂 裕 子

要 旨

本稿では、日本の地域社会における外国人住民の増加という今日の社会変動に着目し、多民族による共同社会の構築の可能性について議論する。少子高齢化が急激に進行している日本では、近い将来、人口が減少に転じると予測されていることから、今後、日本人と在日外国人がともに様々な社会活動へ参加することなくしては、社会の存続そのものが危惧される状況にある。そのために必要な条件のひとつとして、在日外国人のより安定した生活を整備すること、つまり、国籍の違いを理由とした社会保障制度における不平等な適用を改善することが急がれるべきであると主張する。

具体的には、まず、在日韓国・朝鮮人をニューカマーの外国人の先行事例として位置付け、在日韓国・朝鮮人に対する社会保障制度の適用、とりわけ生活保護と国民年金の制度における諸問題を指摘する。その後、大阪市生野区で生活するひとりの在日韓国人の生活史を取り上げる。生野区は、日本一の在日韓国・朝鮮人の集住地であると同時に、1970年代から地域福祉活動が活発に展開してきた地域である。しかも、その福祉活動は、地域で生活する在日韓国・朝鮮人と日本人の協力によって支えられている。本稿では、身体障害をもつその男性が、医療扶助や年金の受給によって地域福祉活動へ積極的に関与していく過程を記述する。この作業を通じて、在日外国人に対する社会保障制度の充実化が、日本人との共同関係の樹立を促し、それがひいては多民族共同社会の建設に寄与しうる可能性があることを示唆する。さらに、在日外国人に対する社会保障制度の運用に関する今後の課題についても考察する。

キーワード：多民族共同社会，社会保障，在日韓国・朝鮮人，大阪市生野区，地域福祉

はじめに

グローバル化の進行を背景とする在日外国人の増加傾向が止まらない。1982年における外国人登録者数は802,477人であったのが、10年後の1992年には1,281,644人にまで推移した。この10年間に、日本の総人口に占める外国人登録者数の割合は0.68%から1.03%へ上昇し、日本

で生活する人口の100人に1人が外国人であるという時代に突入した。そこからさらに10年が経過した2002年には、外国人登録者数が1,851,758人、総人口に占める割合が1.45%にまで膨れ上がり、現在も引き続き過去最高記録を更新中である¹⁾。

労働者不足に伴う補充移民の受け入れの是非を問う議論を待つまでもなく、すでに多くの外

国人が生活する今日の日本では、人々が互いに異なる民族を排除するのではなく、共同で住みよい社会を建設していく方法が模索されなければならない。なぜなら、少子高齢化が急激に進む日本の総人口は、今後、2006年の1億2774万人をピークとして減少に転じるとの予測があり²⁾、企業の経済活動や町内会をはじめとする地域活動など、あらゆる社会活動を支える人材の確保が困難となることが見込まれるからである。現在、人手不足を理由に、すでに多くの外国人が農業や建設土木などのいわゆる3K労働に従事しており、そのような需要の存在こそが、1980年代後半から大量の外国人を日本へ流入させる主要因となったのだ。今後さらに、高齢者の急増に伴う介護者の確保がますます深刻な問題となることは必至の情勢であり、介護労働等を担う外国人の受け入れが真剣に議論されるべき時期に突入している。外国人の受け入れが進めば、彼ら／彼女らと日本人の間で共同関係を樹立させることが不可欠となる。とりわけ多民族化の進行が著しい都市部では、いかにして日本人と外国人が共同社会を構築しうるかがより重要な課題となり、それによって地域社会の存続が左右されると言っても過言ではない³⁾。

以上のような問題意識から、本稿では多民族共同社会の構築と在日外国人の社会保障問題について考察する。後で述べるように、現在の日本社会は、在日外国人に対して十分な社会保障政策を講じているとは言い難い状況にある。しかし、適切な社会保障を享受することができずに不安定な生活を強いられる環境にあって、果たして他の民族とも手を結ぼうとする姿勢が芽生えてくるだろうか。ここ数年問題となっている外国人による犯罪の発生とこのことは、まったく無関係ではないように思われる。日本社会が在日外国人を一市民として認識し、彼らが精神的・経済的に安定した生活を送れるような条件を整えること、つまり、国籍の違いを理由とした社会保障制度における不平等な適用を見直すことこそが、多民族共同社会の構築に向けた第一歩となるのではないか。この命題の真偽を検証することが、ここでの目的である。

これまでに、生存権を擁護するという観点から、在日外国人の社会保障問題に取り組んだ先

行研究はあったものの⁴⁾、日本人との共同関係形成と社会保障制度の充実化の間に、いかなる関連があるのかについて検討を加えた研究は見当たらない。もし両者の関連が深いとするなら、外国人に対する社会保障制度の問題点について、新たな視点から改善を促すことができると考える。

分析の手段として、ここでは、在日韓国・朝鮮人と彼らが抱えてきた問題をニューカマー外国人の先行事例として位置付ける。これまで日本に長らく定住してきた在日韓国・朝鮮人にとって、日本の社会保障制度は縁の薄いもの、あるいは不十分なものであったのだ。

続く節では、まず在日外国人に対する社会保障制度について概観し、その後で在日韓国・朝鮮人に対する生活保護と国民年金の適用に関する諸問題について論点を整理する。次に、ある在日韓国人の生活史について記述し、多民族共同社会と社会保障制度の関連について議論したい。

1. 在日外国人と社会保障制度

(1) 在日外国人に対する社会保障法の適用

戦後日本では、憲法第25条における生存権保障を法的根拠とする様々な社会保障制度が樹立された。しかし、それらは原則として日本人を対象とした制度であり、在日外国人に対しては適用されないものが少なくなかった。

創設当初から適用条件に国籍条項が含まれていない制度には、まず、被用者を対象とする医療保険制度として1922年に創設された健康保険法がある。また、労働者災害補償保険法や雇用保険法（ともに1947年制定）についても、適用事業所で使用されている労働者であれば、国籍に関係なく強制的に適用される。その他、児童福祉法（1947年制定）、身体障害者福祉法（1949年制定）、精神薄弱者福祉法（1960年制定⁵⁾）、老人福祉法（1963年制定）などの社会福祉サービスの関しても、国籍による適用除外の条文はない。ただし、これらのうちの健康保険法と雇用保険法については、就労資格のない外国人や超過滞在者に対しては適用が認められて

いない。

1947年に制定された生活保護法は、無差別平等の原則、国家責任の原則、最低生活保障の原則という三原則に基づいており、国籍の如何をとわず、生活に困窮するすべての人々に適用された。ところが、1950年に新憲法の下で新たに制定された生活保護法は、その対象を日本国民に限定するものであった。しかし、1952年のサンフランシスコ平和条約発効により多くの「外国人」が生まれたことを受けて、1954年になってから、厚生省は外国人登録をしている外国人に一般国民に準じて生活保護を適用しても構わないとの通知（382号通知）を出した。これによって、外国人は生活保護法の対象となったが、権利としてではなく、あくまでも恩恵的なものとされおり、不服申し立て権は認められていない。さらにその後、非定住外国人の増加に伴い、準用対象となる外国人を在日韓国・朝鮮人のような定住者に限定し、非定住外国人はそこから除外するとの口頭指示が厚生省から出された（1990年）。この結果、超過滞在者や就労資格のない外国人はもちろん、就労資格のある外国人までもが生活保護の給付を受けられなくなったというのが、現状である。

主に自営業者や農業者などを対象とする地域保険として、戦前の1938年に公布された国民健康保険法も、生活保護法と同様に、法の改正によって外国人を対象からはずした制度である。1958年に改正された国民健康保険法では、適用除外について、「日本の国籍を有しない者及びその者の世帯に属する者。ただし日本人に内国民待遇をあたえる国の国民、条例で定める国の国籍を有する者は除く」と規定し、原則上、外国人は被保険者には当たらないとした。しかし、1970年頃から、特例として、市町村の条例で外国人の国民健康保険加入を認める自治体も出てきた。ただし、実施した自治体は東京都23区や大阪市など一部の大都市にすぎなかった。このように、自治体ごとで条例によって定められていた外国人に対する国民健康保険の適用が、国民健康保険法の施行規則として定められたのは、1986年に実施された法の改正時である。これによって、国内に住所を有し、1年以上の滞在が見込まれる外国人は、市町村の役所で手続

きすれば加入できるようになった。だが、1年未満の短期滞在者や超過滞在者は加入が認められていない。

制度の創設当初は国籍要件が設けられていたものの、後に撤廃された社会保障は他にもある。児童扶養手当法（1961年制定）、特別児童扶養手当法（1964年制定）、児童手当法（1971年制定）などがそうであり、いずれも1982年に親ないし養育者についての国籍要件が削除された。また、住宅金融公庫法（1950年制定）、公営住宅法（1951年制定）、住宅都市整備公団法（1955年制定）、地方住宅供給公社法（1965年制定）などの公共住宅に関連する法律の運用においても、1979年に国籍条項が撤廃された。これらの社会保障に関連する政策に大きな影響を及ぼしたのは、国内情勢の動向というよりも、国際条約という外からの圧力であった。

まず、1979年に批准された国際人権規約では、A規約第9条で「この規約の締約国は、社会保険その他社会保障についてのすべての者の権利を認める」と定められている。また、同じA規約第2条第2項には、「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、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」との規定がある。この規約は、外国人に対する社会保障の不平等な適用を戒める効果があったと思われる。

日本の社会保障制度に対してより決定的な影響を与えたのは、1981年に批准された難民条約である。この条約では、第23条で「締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、公的扶助及び公的援助に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える」と定めている。さらに第24条では「締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、次の事項に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える」と規定し、社会保障の他、報酬や労働時間などに関する外国人差別を禁じている。この条約を批准した結果、翌1982年の条約発効に合わせて、日本の国内法で難民条約の原則に違反する法律は改正されたのである。

国際条約の批准によって、国籍条項を撤廃し

た社会保障制度としては、前述の児童福祉に関係する法律の他に、国民年金法がある。1959年より施行された同法には、当初、加入者を日本国籍保持者に限定する国籍条項があった。1982年にこの条項が削除され、外国人登録を行っている外国人は「強制加入」となった。さらに、1986年に実施した改正国民年金法では、国籍条項撤廃以前の在日期间を「カラ期間」として取り扱う経過措置がとられた。なお、他のいくつかの社会保障制度と同様に、国民年金法においても超過滞在者の加入は認められていない。

以上、在日外国人に対する日本の社会保障制度を概観すると、様々な改正を重ねているにもかかわらず、現在も多くの問題点を残していることが読み取れる。

第1に、国民健康保険法や生活保護法などの制度では、超過滞在の外国人が排除されている。国民健康保険は病気や怪我への対応といった最も緊急性を要する救済制度であり、対象者に関する規定の見直しが必要であると思われる。生活保護法に関しては、就労資格のある外国人をも対象から除外しているという問題があり、この点を緊急に改善すべきであろう。また、労働者災害保障保険法や児童福祉法などは、合法的就労、資格外就労を問わず全ての在日外国人に適用されるものの、不法労働者の中には、窓口でその事実が発覚することを恐れて手続きを躊躇する者もいると考えられ、これらが果たして実質的な救済制度となり得ているかどうか、疑わしい。

第2に、社会保険については、合法的な就労者であっても現実には多数の未加入者を生み出す制度的な矛盾がある。まず、国民年金法に関しては、最低25年の拠出期間を必要とすることから、短期滞在の外国人にとっては保険料の掛け捨てという事態が生じ、結局加入しないということになってしまう。また、国民健康保険への加入には1年以上の日本における滞在期間が必要であり、短期滞在者はその対象とならない。その場合、厚生年金保険や健康保険への加入が考えられる。しかし、従業員が5人未満の事業所や臨時的・季節的事業に使用される労働者はこれらの保険の適用除外となっており、零細企業に勤務したりアルバイトなどの不安定就労を

余儀なくされたりする外国人労働者が多い現実を考えると、どの保険にも加入できない外国人は少なくないと思われる。

(2) 在日韓国・朝鮮人に対する社会保障制度の問題

① 生活保護法

前述の通り、生活保護法が制定されたのは1947年である。同じ1947年に外国人登録令が施行され、「台湾人及び朝鮮人は、この勅令の適用については当分の間、これを外国人とみなす」と定められたが、当時の生活保護法は国籍要件を設けておらず、在日朝鮮人は適用の対象であった。しかし、1950年の法改正によって、同法の対象は日本国民とされ、その後、1952年のサンフランシスコ平和条約の発効を期に、朝鮮半島出身者は日本国籍を喪失したために、適用を受けることができなくなったのである。そこで厚生省は、旧法で保護されていた朝鮮半島出身者等を保護し続けるために、1954年、外国人を「準用」の対象とすることに決めた。生活保護の受給を権利として認めたわけではないので、保護が廃止されたり受給額が低減された場合でも、不服申し立てをすることはできない。

在日外国人に対する生活保護の運用実態を見てみる。2001年度の全国における被保護世帯数（1ヶ月平均）は805,169世帯で、そのうち日本国籍を持たない被保護世帯数は22,265世帯である⁶⁾。2001年度の日本の総人口に占める外国人登録者の割合は1.4%である⁷⁾のに対し、被保護世帯における外国人世帯の割合は2.77%であるので、外国人世帯の受給割合が高いことが読み取れる。

次に、在日韓国・朝鮮人の生活保護の受給状況について把握するために、大阪市生野区のデータを参照する。生野区では、総人口の25.2%にあたる34,946人が外国籍であり、そのうち32,978人が韓国・朝鮮籍をもっている（2003年末現在）。外国人住民の割合が非常に高い上、その94.4%が在日韓国・朝鮮人であるという特殊性は否めないが、在日韓国・朝鮮人コミュニティの現状が把握しやすいと思われるので、参考資料として使用する。2003年1月における生野区内の生活保護被保護世帯数は

3,318世帯、被保護者数は4,464人で、全人口に占める被保護者の割合は31.9%である。被保護世帯のうち、外国人世帯数は1,196世帯で、全被保護世帯の35.4%を占める（大阪市の平均は6.6%）⁸⁾。区の総人口に占める外国人の割合25.2%と比較すると、その割合が高いことから、生野区で生活する在日韓国・朝鮮人の被保護率の高さが理解できる。

在日韓国・朝鮮人の高齢者に関する研究において、庄谷と中山は在日韓国・朝鮮人に対する生活保護の準用の問題点を指摘している。それによると、行政は相談に訪れた高齢者に対して、①70歳以下は稼働能力があるとみなして、要否判定の対象としていない可能性がある、②入居差別や就業上の理由から、持ち家に住んでいる在日韓国・朝鮮人高齢者は多いが、それを理由に申請を受理していない可能性がある、③儒教精神の影響から、子どもの扶養能力に期待しすぎる傾向があり、在日韓国・朝鮮人の家族の現状を正確に把握していない可能性がある、④高齢者に対する福祉サービスを、十分に知らせていない、などが克服課題とされている。そして、これらの諸問題は、外国人に不服申し立ての請求権が認められていないという実状と関連がある、という（庄谷・中山 1997：282-283）。

庄谷らの指摘には在日韓国・朝鮮人ならではの問題が含まれており、示唆に富んでいるが、「問題の可能性はある」というレベルにとどまっており、より明確な問題点の究明が必要であろう。また、在日韓国・朝鮮人の被保護率の高さは、国民年金法の適用とも関連がある。次に、この点について整理しよう。

② 国民年金法

1959年に制定された国民年金法の加入要件には、年齢要件（20歳から60歳までの者）、居住要件（日本国内に居住している者）、国籍要件（日本国籍を有する者）があった。当時、すでに日本国籍を喪失していた在日韓国・朝鮮人は、当然ながら、加入が認められていなかった。日本国籍者であっても、三つの事故（老齢、死亡、障害）がすでに生じている者は、加入したとしてもその事故による年金受給資格はなかった。これでは、無年金者が出てしまうので、以下の

ような経過措置が講じられた。まず、1959年11月1日の時点で、被保険者期間25年を満たすことのできない35歳以上の者には、資格期間の短縮措置をとった。そして、1961年4月1日の時点ですでに50歳を超えた者には、同年金に加入しなくても70歳から老齢福祉年金を、同じくすでに母子家庭の者には、母子福祉年金を支給することにした。また、1959年11月1日の時点ですでに20歳を超えた障害者には、障害福祉年金を支給することにした。これらは無拠出制の年金であるが、在日韓国・朝鮮人はその対象から除外された。

1982年には、国民年金法の国籍要件が削除され、在日韓国・朝鮮人の加入が可能となった。ところが、この時、国民年金制度がスタートした際に日本人無年金者に対して講じられた措置は取られなかった。すなわち、1982年1月1日の時点で、35歳を超えた者、60歳を超えた者、母子家庭の者、20歳を超えた障害者には、いかなる措置も採用されなかった。母子家庭の者や障害者の者は、国民年金への加入は可能であっても、福祉年金を支給されることはなかったのである。

1986年には、国民年金制度が大きく改革された。従来あった8種類の公的年金を一元化する目的で基礎年金制度が導入され、それまで任意加入であった専業主婦等が強制加入とされた。専業主婦の強制加入については、これまでの改正の時と同様に、35歳を超えた者の被保険者期間が不足するという問題が生じる。そこで厚生省が講じた措置は、未加入期間を「カラ期間」として、とりあえずは加入していたこととし、老齢基礎年金支給の際に未加入の期間分を差し引く、というものであった。この「カラ期間」制度は在日外国人にも適用され、前回の改正時である1982年1月1日に、35歳を超えていた外国人は、未加入期間をカラ期間として計算に入れることができ、老齢基礎年金の支給対象となった。しかし、60歳を超えていた外国人に対しては、経過措置がとられなかったのである（以上、慎英弘 1995）。

こうして、日本人の無年金者救済のためには様々な措置が講じられる一方で、在日外国人に対しては制度の谷間にある人々を放置したまま

の状態が今日まで継続している。その結果、在日韓国・朝鮮人の中に多くの無年金者を生み出してきたのである。参考までに、再び、庄谷と中山による在日韓国・朝鮮人の高齢者研究を引用する。庄谷らが1994年に生野区の民族団体に所属する60歳以上の団員5067人を対象に行った調査によると、1986年4月1日時点で60歳以上であった人、つまり、国民年金受給不可能層は、55.3%であった。この層には厚生年金を受給できる者が含まれているので、庄谷らが同じく1994年に生野区で実施した別の調査による数字を援用すると、国民年金と厚生年金の両方を受給できないと判明している人の割合は59.4%であった（庄谷・中山 1997：295-296）。よって、在日韓国・朝鮮人高齢者の約6割が無年金の状態で生活を営んでいることが理解される。

在日韓国・朝鮮人、とりわけ高齢者に無年金の人々が多いことと、生活保護における被保護率が高いこととは、無関係ではないだろう。日本で生活する外国人に対し、公的年金のような社会保険を中心とする社会保障制度を、その生活状況に即して的確に運用していくことは、基本的人権を尊重する意味で当然実施すべき行為である。

今日までに、多くの外国人労働者を受け入れてきた経験をもつ欧米諸国の中でも、スウェーデンはかなり寛大な移民政策を実施してきたという点において、注目に値する。1930年代より「移民を送り出す国」から「移民を受け入れる国」へと転換したスウェーデンでは、早くから在住外国人にスウェーデン人と同等の権利と義務を与えてきた。一例をあげると、住宅・教育・福祉政策ではスウェーデン人と同一の権利を有し、労働環境においては同一労働・同一賃金の連帯賃金制が確立されているなど、在住外国人に対する手厚い政策を打ち立ててきた。また、希望すれば、外国人は容易に帰化することもできる。外国人に対する充実した福祉サービスを支えるための膨大な税負担に対して、異議を唱える声もあがっているという現実は否定できないが、地球規模相互依存の時代を先取りした現実感覚のもと、豊かな福祉国家として世界的な知名度を獲得してきたのである（岡沢憲英 1991）。スウェーデンの他に、オランダにおい

ても、移民労働者が「出稼ぎ労働者」から「定住者」にその行動様式を変えるに伴い、政府が移民を社会の一員として捉え、徐々に政策を修正するという地道な努力を重ねてきた歴史が見て取れる（下平好博 1991）。国際社会における今日の日本の立場を考えると、わが国においてもこうした諸外国に対して恥ずかしくない社会保障制度を緊急に整備することが求められる。

以上のような理由から、在日外国人に対する諸制度の適用について、再検討を加える必要があるのは言うまでもないことだが、本稿では、日本で暮らす外国人とともに社会を支える一市民としてとらえ、共同で住みよい社会を建設するために必要なひとつの条件として、外国人に対する社会保障制度の充実を訴えたい。以下では、望ましい民族関係の検討とともに、身体障害をもつひとりの在日韓国男性の生活史をもとに、社会保障制度のあり方について考察したい。

2. 民族関係と社会保障制度

(1) 民族関係の結合と地域福祉

生活史の記述に入る前に、ここで民族と民族の間における望ましい関係とその成立条件について議論したい。

二階堂裕子は、民族関係の望ましいあり方を「他者の民族性を否定することなく、したがって各自の民族性を顕在させながら、相互に結合を志向する」（谷富夫 1992：280）ような関係としてとらえ、それが成立する条件を索出している。それによると、結合的な民族関係の成立と発展のためには、「異民族が混住する地域社会において、居住歴が長く、地域に愛着を感じながら生活する人が、異民族を含めた他者とフェイス・トゥ・フェイスで接触できる職場、学校、その他の地域集団で、行動をともにしながら価値観や生き方を共有し合う日常を長期的に積み重ねた場合、一方で自らの民族性を顕示しながら、他方で民族性以外のアイデンティティ——たとえばクリスチャン、同一階層への帰属意識、同じ趣味の持主、あるいは地域の仲

間意識等々——を共有しつつ、民族を超えた結合の可能性がある」(二階堂 2002:510)と指摘されている。

この仮説は、「社会構造＝生活構造の中で『民族』役割以外のさまざまな地位－役割に基づく協働関係 (symbiosis) を迂回路として、その過程で互いの民族性を尊重しながら共同関係 (conviviality) を形成する、そういう〈バイパス結合〉の方向性」(谷富夫 2002:721, 傍点は谷による)を示している。このような「バイパス結合」を生み出すひとつの契機として、谷富夫は「剥奪仮説」を提示した(谷 1992:279-280)。つまり、異なる民族と民族が協力しなければ共倒れとなるような切迫状況に陥った時、ようやく両者は手を結ぶ、というのである。切迫状況の改善活動に従事する過程で、民族と民族の間に「バイパス」が形成されると考えられる。

二階堂は、バイパス形成を促すような切迫状況の典型的な例として、福祉問題に焦点を当て、その問題解決を目的とした地域福祉運動と民族関係がどんな関連をもつかについて考察している(二階堂 2003a, 2003b, 2004)。そして、日本一の在日韓国・朝鮮人集住地であり、しかも地域福祉活動が盛んな大阪市生野区においては、地域福祉が結合的な民族関係の形成に一定の役割を担う一方で、人口減少が深刻な状況の中、日本人と在日韓国・朝鮮人の共同によって、初めて活発な地域福祉活動が展開できるのだという結論が導かれている。さらに、福祉活動を通じて形成される民族共同のネットワークには、問題解決志向型のコミュニティ再生の可能性があるということが指摘されている(二階堂 2004)。

以上の先行研究から、地域福祉活動の活発な展開と、民族を超えた結合関係の構築は、互いに深く関連していることが明らかとなった。では、外国人住民に地域福祉活動への積極的な参加を促すためには、いかなる条件が必要なのだろうか。この課題に取り組むため、以下、ある韓国籍の身体障害者が福祉活動と関わりをもつまでの経緯を紹介する。その事例を通じて、多民族による地域福祉の展開を支えていく上で、活動へ参加する人々の生活の安定がきわめて重要であり、そのためには外国人に対しても日本

人と同等の社会保障制度を適用すべきであるということを論証したい。

(2) 事例検討

これから取り上げる崔光弘(仮名)さんの生活史は、2001年11月に聞き取られたものである。以下、この生活史データを基本としつつ、崔さんへのインタビューをもとに書かれた雑誌の記事を補足的に使用しながら、彼の生活史を記述してみたい。

崔さんは、1945年に兵庫県で6人きょうだいの2番目として生まれ、翌年に生野区へ転居した。小学校に入学する前から病気がちで、7歳の時に肺結核と肋膜炎を患った。父は在日韓国・朝鮮人が経営する中小企業を転々としており、崔さんの発病当時は自宅でガラス製の模造真珠を加工する仕事に就いていた。母は草履を畳針で縫う内職の仕事に従事していた。こうした状況から、一家は健康保険に加入していなかった。経済的な困難から入院費用を捻出することができず、通院しながら治療にあたった。

1952年に地元の公立小学校へ入学した後、1年生の2学期からは自宅のすぐそばに設立された朝鮮初級学校へ転入した。翌年、2年生の夏に、脊椎カリエス⁹⁾であることが判明した。手術が必要であったが、当時の脊椎手術は危険が伴った上に、経済的な負担が大きかったため、民間療法や新興宗教などを頼った。その努力も虚しく、下半身が麻痺するようになり、ついに手術に踏み切った。入院と手術に必要な医療費は、生活保護の医療扶助で賄った。「父親は文字も読めるし、社会的な関心もあったので、(在日韓国・朝鮮人も)利用できることを知っていたんでしょ」(Sai 2001:27)と崔さんは話す。

期待された手術の効果は芳しくなく、結局崔さんは11回の手術と6年間の入院生活を強いられることとなった。両親は仕事や家族の世事に忙しく、2週間に1度見舞いに来るのがやっとであった。また、同じ部屋に入院していた日本人の子どもは院内学級へ通っていたが、崔さんにはその知らせが来なかった。また、当時、漁業ラインをめぐる折衝によって日韓関係が悪化していたこともあり、同じ部屋に入院していた日本人患者から、在日韓国・朝鮮人に対する差別

的な言葉を投げ付けられることもあった。

孤独でつらい病院での闘病生活の中で、崔さんの楽しみといえば、他の患者が読み捨てた新聞や雑誌を読むことと、ラジオを聞くことであった。このラジオは叔父が崔さんの入院生活を見かねて贈ってくれたものであった。だが、当時ラジオは贅沢品であり、役所から生活保護の担当者が病室を訪れ、これを見つけた時は、危く援助を打ち切れそうになったという。

結局、下半身麻痺は治癒せず、退院後はひたすら自宅2階にある小部屋のベッドで過ごした。外部との接触は絶たれたまま、24年間の寝たきり生活を送った。「失意のうちに社会から隔離された自分にとって、家族だけが支えでした。でも、実際には家族の邪魔をするばかりで、何も役に立つことができない。そんな自分が、ともすれば疫病神のようにさえ思えてしまう」

(MILE 1991: 36) と、崔さんは当時の様子を語る。1961年から、父がサンダル製造会社に勤務するようになったので、ようやく健康保険への加入が認められた。

崔さんが寝たきり生活に別れを告げるきっかけとなったのは、1982年、彼が37歳の時であった。膀胱結石の手術を受けるために入院した病院で、ひとりの医師と出会い、車椅子の使用を勧められたのである。車椅子の取得も医療扶助の受給によって可能となった。病室内ではあるが、入院中に自力で移動できるようになった喜びは、崔さんにとって計り知れないほど大きかった。1983年に骨折のため再度入院し、この間に車椅子の扱い方を習得すると、退院後は自宅の外にも行動範囲を広げた。そうして、自宅の近くに、障害をもつ人々が生き活きと働く福祉作業所があることに気付き、大きな衝撃を受ける。

その作業所へ見学に通ううちに、OA機器を扱う作業所の設立計画が持ち上がり、崔さんも思い切ってそこへ参加することにした。Tシャツの販売や賛助金の募集によって資金を集めた後、脳性麻痺や四肢麻痺などの障害者メンバー16人による作業所がスタートを切ったのは、彼が39歳の時の1984年である。この作業所は、崔さんの自宅を開放して始められたものであり、ワープロやパソコンによる文章の入力が主

な仕事内容であった。在日韓国・朝鮮人は崔さんひとりで、あとは全員日本人であった。同じ頃、指紋押捺拒否運動にも関わっていたため、この運動を通じて知り合った人々からも仕事の依頼が舞い込んだ。崔さんの自宅には多数の人々が集うようになり、崔さんの関心も大阪西成の野宿生活者問題やハンセン病患者の差別問題などへ拡大していった。こうして崔さんの人間関係は、寝たきり生活の頃には予想もつかなかったほど、「爆発的に広がった」。

崔さんは、多くの日本人障害者と交流するようになって、初めて在日韓国・朝鮮人には障害年金が受給されないことを知った。1982年に国民年金法の国籍条項が撤廃され、在日韓国・朝鮮人もこれに加入できるようになったため、障害年金や障害福祉年金をもらえるようになると崔さんは喜んだ。しかし、区役所の担当者には、制度上の規則から、どちらも該当しないと言われる。1982年の時点で彼は37歳になっていたが、カラ期間制度を利用してとりあえず国民年金に加入することにした。保険料を支払うだけの十分な収入はなかったけれども、低所得者や失業者に対する優遇制度を利用した。その後、1994年に呼吸器疾患を抱えるようになったため、障害年金の受給が可能となって、今日に至る。

崔さんが外出し始めてから痛感したことは、「お金が必要」ということである。以下は、彼の言葉である。「年金をもらう前は、友達と喫茶店に入っても、私はコーヒーを頼まず、食べるものを注文して一食浮かせるんです。遊びでお金が使えないんです。日本人の障害者みたいに自由に使えず、行動の制約を受けました。施設にいる在日の障害者はもっと肩身が狭いと思います。ちり紙ひとつ買うのも自由にできないのですから」(Sai 2001: 30)。

障害年金の受給を機に崔さんは自宅を出て、生まれて初めての一人暮らしに踏み切った。家族と離れてみて、「障害者にとって家族そのものが抑圧的な存在でもあり、家族も障害者本人も障害者に自立の可能性があることに気付かないでいる」と感じるようになった。その後崔さんは、野宿者問題への取組みを通じて知り合った日本人女性と1995年に結婚し、幸せな家庭を築

いている。現在、崔さん夫婦の自宅には、様々な活動へ積極的に関与する中で親しくなった人々が、ひっきりなしにやってくる。崔さんの部屋に置かれた訪問帳には、全国各地の住所がびっしりと並んでおり、彼の人間性に引かれてここを訪れる人々がいかに多いのかわかる。

「障害があっても、いろいろな人にもまれて、切磋琢磨しないとダメですよ。同じ障害者でも、健常者が寄って来る人と来ない人がいるけど、私は自分を客観視できる魅力的な人になりたいと思う」とは、崔さんの示唆に富んだ言葉である。

崔さんの生活史から学び取れるのは、まず、社会保障の獲得が彼の行動を支えるための重要な要素となったことである。医療扶助の受給は車椅子の使用を可能にし、障害年金の受給は精力的な彼の活動をさらに拡大させた。活動に携わる過程で、彼自身が様々な社会の矛盾に気付く、新しい活動の輪を広げていく原動力となっている様子も見て取れる。さらに、地域活動への参加を通じて、日本人障害者や障害をもたない人々との関係が樹立されていったことも把握できた。

崔さんの場合、身体的な苦痛に加えて、社会関係の希薄さや経済的な困難といった剥奪要因が、長い間、彼の生活をどん底に陥れてきた。しかし、社会保障制度の適用によって経済的困難が軽減したことで、他の剥奪要因を改善するための道が開けたのである。つまり、適切な医療サービスを受けることが可能となって身体的苦痛が少しでも解消されたほか、経済的基盤の確保により地域福祉活動への積極的な参加が可能となり、彼の社会関係を増大させる結果を生んだ。

そもそも、崔さん一家の経済的な困難は、彼らが在日韓国人であることと無関係ではない。就職差別による大企業や公務員からの排除のため、これまで多くの在日韓国・朝鮮人家庭の経済的基盤が中小零細企業における不安定就労や家族従業員のみで自営業などによって支えられてきたことは、たびたび指摘されている（例えば金哲雄 1995、庄谷・中山 1997など）。崔さんの家族もその例外ではなく、父は中小製造企業の間を渡り歩き、母は夜遅くまで内職に従

事してきた。こうした就労形態は在日韓国・朝鮮人世帯特有のものであり、経済的に困難な生活を強いられてきたという状況も在日韓国・朝鮮人社会に広く見受けられる（庄谷・中山 1997など）。このような経済的背景があるにもかかわらず、前節で述べたように、これまで在日韓国・朝鮮人に対する社会保障は十分に適用されてこなかった。崔さん家族の場合も、社会的関心の強かった父のおかげでかろうじて生活保護の医療扶助を受けることができたとは言いつても、長らく健康保険に加入することができず、崔さん自身も障害年金の受給がなかなか認められなかった。その意味で、在日韓国・朝鮮人は、二重の経済的困難を強要されてきたと言わざるを得ない。

以上のような経済的環境のもと、これまで在日韓国・朝鮮人は、親族や同胞との相互扶助関係によって生活を営んできた。例えば、無年金の親を経済的に支えるのはその子たちであり、失業した場合や転職を希望する場合に新しい仕事を紹介してくれるのも親族や同胞らであった（二階堂 2002）。彼らのこうした経済的状況は、在日韓国・朝鮮人のみならず、今日増加し続けるニューカマー外国人に対しても、そのまま当てはまるだろう。しかし、親族や同胞による相互扶助には限界がある。とりわけ崔さんのように、特別な医療サービスを要する場合などは、公的な援助なくして問題を解決することは困難である。

では、社会保障制度が外国人住民にも適用されれば、彼らが抱える福祉課題は解決されて、その結果、民族を超えた結合関係の必要性は弱まるのだろうか。答えは否である。なぜなら、社会保障制度の適用そのものは、経済的困難を軽減させるものであっても、社会関係の希薄さという問題を解決させるものではないからである。経済的基盤が確保された上で、自由で積極的な地域活動への参加が可能となってから、はじめて豊富な社会関係を築くことができるのである。福祉課題を抱える人々にとって、地域社会で親密な関係を形成することがいかに重要であるかは、「障害者であっても、切磋琢磨しないと」という崔さんの言葉がよく物語っている。つまり、障害のある人が生き活きと生活するた

めに、多くの人々と接触する必要があるのだ。この過程で、福祉課題や生活目標を共有する日本人との結合志向が生まれるのであり、実際に崔さんは福祉活動を通じて多くの日本人と親密な関係を築いてきたのである。そして、このような民族関係が成立するためには、必要な福祉サービスを受用できることが不可欠であった事実を、再度、付け加えておきたい。

さらに、次にあげる崔さんの言葉は、外国人に対する社会保障制度の適用が、日本人との結合志向に大きな影響を及ぼすことを示唆している。「本当の民主主義というか、真に人間的な世界は、すべての人間がその個別の存在形態のままに評価され、対等に処遇されることでしか実現しないのではないのでしょうか」（MILE 1991：37）。すなわち、日本人との対等な権利を外国人にも付与することによって、はじめてともに日本の社会を支える担い手としての意識が形成されるのではないだろうか。日本で生活する外国人を社会の一員として認め、彼らが安心して生活できる社会のしくみを整えていくことこそが、日本人と外国人の間に信頼関係を築くための第一歩であり、それが多民族共同社会の構築にとって欠くことのできない要素のひとつであると考えられる。外国人に対する社会保障制度の整備が、日本社会や日本人に対する彼らの意識形成と現実の行為、つまり共同関係の形成にどんな影響をもたらすのかという問題は、きわめて興味深いテーマであり、かつ解明すべき重要なテーマである。今後、さらにデータの収集と分析を重ね、このテーマに取り組んでいきたい。

おわりに

最後に、外国人に対する社会保障制度の適用について、改善すべきであると思われる事柄を若干述べたい。

まず、在日外国人に対して、的確な社会保障制度を運用するためには、行政機関にもっと多くの外国人が登用されるべきであろう。多様な価値観や経験をもった人々による政策の見直しを実施することによって、より実状に即した制

度の確立へと一歩前進することができると考える。窓口で対応する職員はもちろん、政策作成に直接関与する議員らにも、外国人を配する必要があるのではないかと考える。また、地域住民に直接接する民生委員にも、外国人を加えるべきであると考えられる。こうした改善策は、外国人の雇用にもつながると思われる。

また、社会保障制度のしくみを、広く外国人に伝えていく努力が今後も欠かせないと思われる。社会保障制度については、日本人にとっても複雑で理解しにくい事柄が多い。広報や掲示板は当然のこと、政府や自治体のHPなどあらゆる伝達手段を駆使して、多言語で、しかもわかりやすい言葉で説明すべきである。前述したような、行政機関における外国人の登用は、ここでも必要となってくる。

在日外国人に関する生活実態調査の結果を、行政施策にもっと反映させていくことも大切である。日本に住む外国人の研究は、ここ数年でかなり充実してきたと思われる。医療、福祉、教育など、多様な視点から研究が進んでいるにもかかわらず、それらが必ずしも外国人の生活の改善につながっていない。研究機関による地域貢献の問題はこのところ重視されつつあるが、真の国際化とは何かが問われている今日、多民族共同社会の形成に関する研究においても、大いに地域へ貢献しうるのでないだろうか。

注

1. 『在留外国人統計 平成15年度版』より。
2. 『人口問題研究資料』第303号より。
3. 二階堂裕子は、人口減少が進む大阪市生野区で、日本人と在日韓国・朝鮮人による共同関係が築かれることによって、はじめて活発な地域福祉活動が展開しうるという状況を詳述している（二階堂 2004）。
4. 例えば、慎 1995、宮島・梶田 1996、庄谷・中山 1997など。
5. この制度は、1998年に「知的障害者福祉法」と改称された。
6. 『平成13年度 社会福祉行政業務報告（福祉行政報告）』より。

7. 『在留外国人統計 平成15年度版』より。
8. 『平成15年度 福祉事業の概要』より。
9. 結核菌に脊椎が侵蝕され、湾曲して脊髄神経を圧迫し、下半身麻痺を起こす場合もあるという難病で、長期療養と多額の治療費を要した。

文 献

- 金哲雄 1995 「在日朝鮮人の経済問題」 朴鐘鳴編 『在日朝鮮人——歴史・現状・展望』 明石書店
- KYCC 1991 『MILE 未来』 No.19
- 国立社会保障・人口問題研究所 2002 『人口問題研究資料』 第303号
- 宮島喬・梶田孝道編 1996 『外国人労働者から市民へ』 有斐閣
- 二階堂裕子 2002 「民族関係の結合メカニズム」 谷富夫編著 『民族関係における結合と分離』 ミネルヴァ書房
- 2003a 「地域福祉活動による異民族との共同の可能性——大阪市生野区の事例から——」 『社会分析』 30号
- 2003b 「民族混住コミュニティにおける地域福祉活動の展開過程」 『日本都市社会学年報』 第21号
- 2004 『〈地域福祉と民族関係〉に関する都市社会学的研究』 大阪市立大学博士論文（未公刊）
- 岡沢憲芙 1991 「スウェーデンにおける外国人受け入れ政策——地球市民権の試み——」 社会保障研究所編 『外国人労働者と社会保障』 東京大学出版会

- 大阪市民生委員児童委員連盟生野区支部他 2003 『平成15年度 福祉事業の概要』
- 愼英弘 1995 「在日朝鮮人と社会保障」 朴鐘鳴編 『在日朝鮮人——歴史・現状・展望』 明石書店
- Sai 編集委員会編 2001 「在日外国人障害者の人権を認める社会に」 『季刊 Sai』 vol.40 大阪国際理解教育センター
- 下平好博 1991 「オランダの移民労働者と社会的統合政策」 社会保障研究所編 『外国人労働者と社会保障』 東京大学出版会
- 社会保障研究所編 1991 『外国人労働者と社会保障』 東京大学出版会
- 庄谷怜子・中山徹 1997 『高齢在日韓国・朝鮮人』 御茶の水書房
- 田中宏 1995 『在日外国人——法の壁、心の溝——新版』 岩波書店
- 谷富夫 1992 「エスニック・コミュニティの生態研究」 鈴木広編 『現代都市を解説する』 ミネルヴァ書房
- 2002 「民族関係の可能性」 谷富夫編著 『民族関係における結合と分離』 ミネルヴァ書房
- 吉岡増雄 1995 『在日外国人と社会保障』 社会評論社
- 財団法人厚生統計協会 2002 『平成13年度 社会福祉行政業務報告（福祉行政報告）』
- 財団法人入管協会 2003 『在留外国人統計 平成15年度版』

(2004年5月12日 論文受理, 2004年7月2日 採録決定 『都市文化研究』 編集委員会)

Building a Multi-ethnic Community and its Social Security: The Case of Ethnic Koreans in Japan

Yuko NIKAIDO

This paper discusses the possibility of building a multi-ethnic community in Japan. It is a part of the consequences of the rapid increase of the foreign population in local communities since the mid-1980s. Cooperation between local people and migrants is essential in an aging society, and this paper stresses the necessity of removing the “nationality barrier” to Japan’s social security system.

Ethnic Koreans in Japan will be a pilot example of migrants in the country. First, the paper points out the problems in the social security system, focusing on livelihood assistance as well as the national pension system. The discrepancy in the national system will be supplemented by the life history of an ethnic Korean who lives in Ikuno ward, Osaka City. Ikuno ward has a high concentration of Korean population: the nature of population structure let it to develop community-based social welfare activities since the 1970s. The example of a Korean handicapped man and his struggle to gain social security, with the help of both Korean and Japanese citizens, tells us how the social security system will help both parties work together for the benefit of people in need.

Keywords : multi-ethnic community, social security, ethnic Koreans in Japan, Ikuno Ward in Osaka, community-based social welfare