

研究の窓

社会保障改革と連動した外国人政策の改革を

1 年金記録問題の教訓

年金記録の不備をめぐる社会保険庁の「年金記録問題」は、2007年の参議院選挙をめぐる与野党の攻防の最大の論点となった。このような問題が、政争の具とされることは、懸念なしとしない。しかしながら、いまや、多数の有権者が、社会保障に関する行政システムに深刻な問題が存在することを認識することになった。

この「年金記録問題」への対応策が、次第に、社会保障に関連する行政システムの見直しに発展するならば、本号の特集テーマである外国人の社会保障をめぐる問題解決に、プラスに働く可能性がある。従来、外国人の社会保険加入率の低さは、何も外国人に固有の問題ではないとか、「内外人平等」の原則があるのだから、何も外国人の社会保障に関し特別の対策を講じる必要はないなどの主張がしばしば頭をもたげて、問題解決のブレーキとなることが少なくなかったためである。

既に政府部内では、将来、全ての被保険者に対して「社会保障番号」を導入するための検討が始されつつある。さらに、今回の参議院選挙の政党の公約のなかには、「社会保障カード」を住基システムと連動させる提案や「年金通帳」を導入するといった提案もみられる。

2 在留外国人と社会保障

ところで、わが国で登録を行っている外国人は、2006年末現在で208万人と過去最高に達した(2005年末は201万人)。国籍別にみると、多い順から、韓国・朝鮮人(60万人)、中国人(56万人)、ブラジル人(31万人)、フィリピン人(19万人)となっている。近年の定住化の動きは、一般永住者(39万人)の増加傾向に反映されており、中国人、ブラジル人、フィリピン人の順に多くなっている。これに対し、特別永住者(在日韓国・朝鮮人44万人)は、減少傾向が続いている。

外国人労働者数(特別永住者を除く)は、筆者の推定で、2005年末で91万人に達し、日系人労働者が24万人、不法残留者が19万人、就労目的の在留資格を有する者が18万人、留学・就学生のパート就労者が10万人、技能実習生やワーキングホリデー等の者が9万人程度に達している。

わが国政府の方針では、「専門・技術労働者の受入れは積極的に行い、いわゆる単純労働者の受入れは慎重に検討する」ことになっている。しかし、この方針が厳格に適用される就労目的の在留資格を有する者は、外国人労働者全体の何と5分の1にすぎない。しかも、就労目的の在留資格を有しない外国人労働者において、社会保険非加入の問題が深刻になっていると考えられる。

実際、日系ブラジル人などの多く居住する都市での各種調査をみると、社会保険加入率は10～20%程度であって、一般永住権を取得した外国人も50%程度にとどまる。この背景には、一般永住権を取得する際の基準(出入国管理及び難民認定法第22条第2項)のひとつである「素行が善良であること」を確認するにあたり、出入国管理行政が、通常、過去3年程度の国税納付証明しか点検していない点が指摘できる。長年、社会保険に非加入でも、地方税の滞納があっても、子どもに教育を受けさせていなくても、原則10年合法的に在留し、十分な所得があれば、一般永住権が

とれるというわけである。

3 日本人と外国人共通の問題

外国人の社会保障への加入問題のうち、日本人にも、外国人にも共通する論点は少なくない。例えば、業務請負などの職場で、2ヵ月の短期の契約を間隔をおいて繰り返し、社会保険はおろか雇用保険にも加入しない労働者が増加したことがそれである。

昨年来、偽装請負の摘発が進み、請負から派遣への転換もみられ、その結果、社会保険への加入が義務付けられる場合もあったが、最近では、派遣から請負に回帰する現象も報告されているなど、懸念すべき動きもある。

また、市区町村の窓口では、短期の雇用契約で働く者に対して、地域で国民健康保険を適用すべきか、職域で健康保険に加入させるべきかという問題に日々直面する。ところが、近年、国民健康保険の加入審査が厳格化され、かえって無保険者を増やしかねない情状が生じている。

非正規労働者を雇用する企業では、厚生年金と健康保険へのセット加入を忌避して労働コストを削減する傾向が強く、こうした脱法的行為を効果的に摘発する罰則もない。欧州諸国では、これらの行為が「やみ労働」として摘発対象になると、わが国法制度には大きな違いがある。

これに加え、わが国の「老齢基礎年金」は、受給権の発生までに、最低25年を必要とする点も問題である。保険料納付に必要な期間が長いと無年金となりやすく、将来、生活保護を受給に追い込まれる者が増加する懸念もある。国際的にみると、受給権発生のための最低必要年数は、ドイツの5年、アメリカの10年などと比べ、日本は極端に長い。

4 外国人特有の問題

他方で、外国人の社会保障に関する問題は外国人労働者特有の問題を含んでいる。

まず、日系人労働者を中心に、高賃金の職場を求め、あるいは業務請負業者の指示で頻繁に職場を変え、住所の異動もしばしば発生している。しかし、現行の外国人登録制度では、住所はおろか、職場の移動も、正確に把握されない。

外国人登録制度は、1952年に、出入国管理政策の一環として、当時の在日朝鮮・韓国人を念頭において制度化された。特別永住者の把握を目的とした旧来のシステムのままでは、住居や職場の異動を正確に把握し、社会保障などの権利・義務関係を追跡できない。つまり、住民基本台帳と異なり、市町村および省庁の間のネットワークはなく、出入国のデータもリアルタイムで入力されない。

5 本特集の構成と貢献

以上のようなことから、本特集では、外国人の社会保障をめぐる諸問題について、日本人と共通する問題および外国人に特有の問題の両面を意識しつつ、①最新のデータに基づいて実態を明らかにするとともに、②社会保障法および③労働法の両方の観点から論じる。さらに、最近、締結が相次いでいる④社会保障協定の動向を論じて、その効果を考える。そして、⑤EU等の調査を基礎に、外国人の統合政策および社会保障の基盤整備についても、本プロジェクトの成果を紹介する。

これらの諸論文が、社会保障に関する行政システムおよび外国人政策の改革の進展に寄与することを願っている。