

社会保障協定と外国人適用 ——社会保障の国際化に係る政策動向と課題——

西 村 淳

外国人労働者の社会保障に関しては、社会保障協定と外国人への社会保障制度適用の問題が、最近急速にクローズアップされてきている。二重加入の防止や年金加入期間の通算措置など、二国間の社会保障制度の調整を行う社会保障協定については、わが国の取り組みは他の先進諸国に比べ著しく遅れていたが、最近急速に進展してきている。また、外国人労働者の増加に従って、年金保険料を払っても年金給付に結びつきにくいこうした人々の保険料負担の軽減が求められるようになり、社会保障制度の適用のあり方が問題になってきている。本稿では、社会保障協定と外国人適用を取りあげて、社会保障の国際化に関する最近の政策の動きを整理するとともに、今後の課題と展望をまとめたものである¹⁾。

I 社会保障協定

1 概況

社会保障制度は、各国の文化と歴史の違いを背

景として、大きく異なっている²⁾。国際間の人的交流の活発化の中で、こうした二国間の社会保障制度の調整を行おうとするものが、社会保障協定である。わが国の社会保障協定に関する取り組みは遅れていたが、最近急ピッチで締結が進められてきた。2007年7月までにドイツ（1998年）、イギリス（2000年）、韓国、アメリカ（ともに2004年）、フランス、ベルギー（ともに2005年）、カナダ（2006年）、オーストラリア（2007年）の8カ国と署名しており、うちドイツ、イギリス、韓国、アメリカ、ベルギー、フランスの6カ国との協定はすでに発効している。

社会保障協定の締結は、国際間の人的交流の活発化を背景に、1980年代から先進国間で盛んになった。他の先進国間ではほぼ締結済みである。取り組みが早かったヨーロッパ諸国やカナダでは、すでに50カ国近くと締結している。限定的な国とのみ協定締結を進めているアメリカも約20カ国、取り組み開始が遅かったオーストラリアや韓国でも約10カ国と締結している。このよ

表1 わが国の社会保障協定の締結状況

相手国	進捗状況	適用調整	年金給付の調整
ドイツ	1998年署名, 2000年発効	年金	あり
イギリス	2000年署名, 2001年発効	年金	なし
韓国	2004年署名, 2005年発効	年金	なし
アメリカ	2004年署名, 2005年発効	年金, 医療保険	あり
フランス	2005年署名, 2007年発効	年金, 医療保険, (労働保険)	あり
ベルギー	2005年署名, 2007年発効	年金, 医療保険, (労働保険)	あり
カナダ	2006年署名	年金	あり
オーストラリア	2007年署名	年金	あり

注) フランス、ベルギーの労働保険の適用調整は相手方制度のみ。

出典) 厚生労働省

うに先進国間ではほぼ締結済みのため、現在は新しく EU に加わった東欧諸国との締結がピークを迎えている。そして、先進国中唯一協定締結が遅れている日本との交渉開始を多くの国が望んでいる状況にある。

社会保障協定は、ヨーロッパにおいて、EU 加盟国間の労働力移動を促進するために始まった。現在では、二国間協定のほかに、EU 加盟国間の多国間条約に当たる EU 規則においても規定されている。当初の社会保障協定に関する EU 規則 1408/71 (1971 年) は、2004 年にはより詳細にする形で改訂され、新たな EU 規則 883/2004 になっている³⁾。

こうした他の先進諸国に比べ、わが国の締結した社会保障協定は、上記のようにまだ 8 つ (うち発効済 6 つ) で、すでに 40 カ国程度と締結を済ませている租税条約と比較しても、その取り組みは遅れているといわざるを得ない。その理由としては、①わが国の移民の受け入れ・送り出しは戦後あまり多くなく、海外との人的交流が目立つようになったのは、わが国企業が輸出から直接投資に重点を切り替え、多くの製造業が海外に工場を建設し、技術者などを海外駐在させるようになった、80 年代後半の円高定着以後であったこと、② 1986 年の年金制度大改正の後、5 年に一度の財政再計算毎に制度改正が行われたため、5 年以上の準備と交渉を必要とする外国制度との調整の時点を選ぶのが困難であり、政策担当者が外国制度との調整に割く余力もなかったこと、③ わが国は制度が類似していたドイツから交渉を始めたが、その過程で制度が共通性を持つ部分を厳密に区分して相手国制度と調整する手法をとることにしてしまったため、相手国制度の詳細な理解と共通性の厳密な区分を必要とすることになり、準備に時間を要することになったこと、があげられる。

2 内容

社会保障協定の内容のうち主なものは、通常次の 4 つである。国ごとに締結の主たる目的とする事項が異なっている。

(1) 適用法令の調整

二国間において、それぞれの国で社会保障法令を適用する基準が異なる場合 (たとえば就労地主義と雇用地主義)、一人の人に両国の法令が適用される「二重適用」の状況になることがあるが、協定によって、どちらか一方の法令のみを適用することにするものである (例: 日米社会保障協定第 4 条)。いわゆる二重加入の防止がこれである。本国にある企業との雇用関係を維持しながら、相手国に数年間派遣される企業駐在員の場合にこのような状況が生じることが多い。わが国の場合は、外国に駐在する日本企業駐在員が日本と駐在国双方の社会保障制度を二重適用されることを回避することが、これまで協定締結の主なインセンティブであった⁴⁾。

(2) 年金給付の調整

年金給付はある程度長期に保険料を納めることを前提にしているため、その国の制度に最低数年以上適用され、保険料を納付していることを給付の条件としている場合が多いが、協定により、相手国の制度に適用されていた期間も、自国の制度に適用されていたとみなすもので、「加入期間の通算」と呼ばれることもある (例: 日米社会保障協定第 6 条)。人生の途中で相手国に生活の本拠を移すような人々、例えば移民の場合に大きなメリットがある。カナダやオーストラリアなど、外国からの移民の多い旧植民地国家の場合は、この点を協定締結の主なインセンティブとしていることが多い。

(3) 国民同等と領域同等

国によっては、その国の国籍を有しているかどうかで、社会保障制度の適用や給付の条件が異なる場合があるが、協定により、協定締結国民に対して自国民と同等の待遇をしようとするものが、国民同等の規定である (例: 日米社会保障協定第 3 条 1)。また、国によっては、その国の領域内に居住しているか否かで、給付の条件が異なる (海外送金の場合は支給停止されるか給付額が減額される) 場合があるが、協定により、協定相手国の

領域内に居住していれば、自国の領域内に居住している場合と同等の待遇をしようとするものが、領域同等の規定である（例：日米社会保障協定第3条2）。わが国の制度では、原則として内外人平等待遇であり（唯一の例外は海外在住期間を合算対象期間と認める対象を日本国民のみとするもの）、また海外送金制限はないため、国民同等と領域同等に関する協定の規定は原則として意味がないが、ヨーロッパ諸国では、協定により初めてこの制限が解除される国も多い。

（4）申請同等

協定相手国の年金の給付申請を、自国の年金の給付申請と同様に、自国の年金制度の実施機関において受理することができるようにするものである（例：日米社会保障協定第12条）。わが国においては、申請者の便宜以上の意味はないが、欧米諸国では時効が短いため、自国機関に自国語で相手国年金の給付を申請することで時効が中断できるようになる意味は大きく、また、相手国機関が基本的な書類審査や加入機関情報などを提供しやすくなるメリットを重視する国もある。オランダはこの例である。

上記のうち、わが国の社会保障協定において大きな意味があるのは、適用法令の調整と年金給付の申請であり、以下詳しく説明する。

3 適用法令の調整

各国の年金法令は、原則としてその国の領域内で就労する場合に適用する就労地主義をとっているが、その国における就労期間が短期であり、かつ母国の年金法令に適用されている人の場合には（これを一時派遣 *detachment* という）、協定によって就労地国の法令の適用を免除し、母国の法令のみを適用する母国主義をとることにするものである。一時派遣とはいえない長期の期間相手国に派遣される場合には、逆に就労地国の法令のみを適用し、母国の法令の適用を免除する。

日本企業から外国に一時派遣される駐在員の場合には、相手国で就労しているために相手国制度が適用され、一方で、日本企業と雇用関係を有している場合には海外で就労している場合でも日本の年金法令が適用されるため、相手国法令と日本法令の双方が適用される「二重適用」になっているのが現状である。協定により日本の年金法令だけが適用されるようになる分、保険料の支払いが軽減されるため、企業としては人件費コストが軽減され、協定締結相手国への進出がしやすくなる。このこと（日本企業の投資促進）が、先進各国が日本との社会保障協定の早期締結を望む最大の理由となっている。

日本の社会保障協定では、一時派遣とみなすことができる短期の派遣かどうかの基準を、5年未満か否かという点においている。これは、他の先進国同士の協定の場合よりも長くなっているが、

（日本の企業に勤務する人などが外国にある支店や駐在員事務所などに派遣される場合）

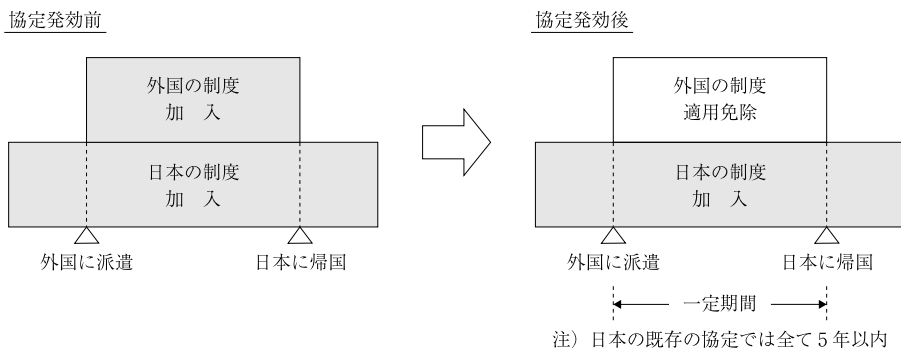


図1 社会保障協定による適用法令の調整

日本企業の人事ローテーションの実態に合わせたものであり、5年以内で駐在員の9割以上がカバーされることに基づいている。

社会保障協定による適用法令の調整は、年金法令のみならず、医療保険や労働保険をも対象とすることがある。これを協定の適用範囲の問題という。これは相手国制度の仕組みや適用の実態、相手国や関係者の要望によって決められる。わが国の締結した社会保障協定は、最初のドイツ、イギリス、韓国までの協定は年金分野だけを対象としていたが、アメリカとの協定では両国とも年金のほかに医療保険を対象とした。フランスおよびベルギーとの協定では、年金および医療保険のほかに、相手国側は労働保険を対象とした（日本側は、日本の雇用保険はすでに一時派遣の外国人駐在員には適用されておらず、労災保険は個人に適用する仕組みを持たないという理由で、労働保険を対象としなかった）。最近署名されたカナダおよびオーストラリアとの協定では、医療保険制度が州制度や税方式であるなど仕組みが大きく異なっていることから、年金制度だけを適用範囲としている。

4 年金給付の調整

各国の年金法令では、給付を受けるために必要な最低加入期間を有している場合が多いので、それに満たない期間加入していても給付を受けることはできず、支払った保険料は掛け捨てとなってしまう場合がある。社会保障協定では、協定相手

国の制度に加入していた期間も自国の制度に加入していたものとみなす措置をとるので、両国の制度に加入していた期間を通算して最低加入期間を満たせば給付される。駐在員や移民も母国において相当期間加入していた期間があるのが通常なので、大多数の人は期間通算により最低加入期間を満たし、両国の年金を受給することができるようになる。なお、通算される期間には協定締結以前で制度創設以後の期間も含まれるが、制度上いくつかの種類の間がある場合、そのうちどの期間を通算するかは、協定により異なっている（たとえば、アメリカ年金を受給するために通算される日本期間については、第三号被保険者期間はその一部のみ通算される）。

わが国の年金法令では、25年というきわめて長い最低加入期間を定めているため、外国人駐在員や移民にとって、母国制度加入期間を通算して日本の年金を受けられるようになるメリットは大きい。また、日本から外国に一時派遣されていた駐在員などが（今後は適用法令の調整によって相手国制度の適用が免除される場合が多いから、主に過去に二重加入していた期間についてであるが）、日本期間と相手国期間を通算して、たとえばアメリカ制度の最低加入期間である10年を満たすことができ、アメリカ年金を受給できるようになるのである。

また、わが国制度のように、障害年金や遺族年金の受給要件として、制度加入中に障害や死亡（保険事故）が起こることを求めている場合があ

〈外国に派遣され勤務していた人の場合（例：米国の老齢年金受給の最低加入期間は10年）〉

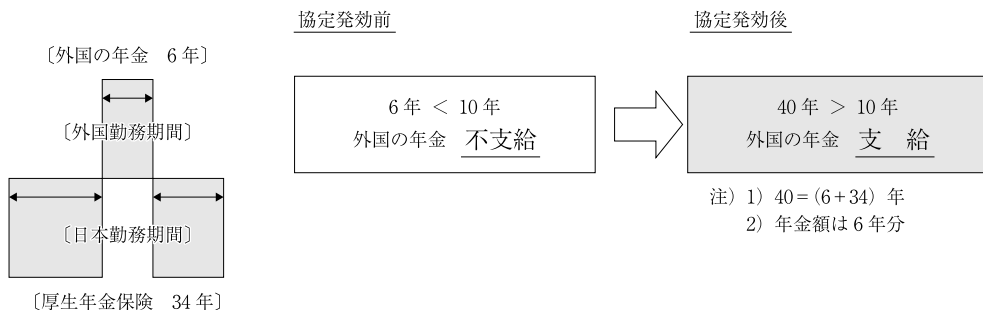


図2 社会保障協定による年金給付の調整（加入期間の通算）

るが、協定により、相手国制度に加入中の事故も自国制度加入中の事故とみなす「加入中みなし」と呼ばれる措置も講じられる。

協定により加入期間を通算したことにより最低加入期間を満たした場合の給付額の計算方法は、協定ごとに定められるが、通常、各国が協定において用いる計算ルールは決まっており、相手国により計算方法が相違することはあまり多くない。老齢年金のように期間の長さ按比例して支払われる給付については、原則として、自国制度に加入していた期間のみに比例して給付額が決定される（加入期間を通算は最低加入期間を満たしているかどうかの判定のためだけに行われる）。障害（基礎）年金のように期間の長さにかかわらず定額で支払われる給付については、原則として、定額に対し自国期間の両国期間または最低加入期間に対する比率を乗じた額で支払われる。

両国制度に加入しており、期間通算により両国から年金を受給する要件を満たした場合には、それぞれの国の計算ルールに従って計算された額が、それぞれの国から給付される（両国の年金制度の実施機関間で金銭のやり取りが行われることはない）。

加入期間を通算は、相手国制度に加入して保険料を支払った場合も、日本制度に加入して保険料を支払ったものとみなすものである（ただし、相手国期間は額の計算には反映せず、最低加入期間を満たすか否かの計算だけのために用いる）。したがって、相手国の年金制度が税方式であって、保険料を支払うことではなく、一定期間以上居住することのみを給付の要件としている場合には、相手国期間を日本期間とみなすことはできない。保険料を支払った（あるいは、免除期間等支払ったとみなされる）ことと、居住したということを同列には扱えないからである。カナダとの協定では、このような考え方にに基づき、日本制度と通算するカナダ年金の期間は、社会保険方式の Canada Pension Plan の（加入）期間だけとし、税方式の Old Age Security の（居住）期間は通算しなかった。オーストラリアとの協定についても、同様の考え方をとっている。

これまで日本が締結した社会保障協定の中には、年金給付の調整を含めていないものもある。イギリスとの協定では、イギリスが今後結ぶ社会保障協定は、適用調整だけを内容とするというイギリス側の強い方針があり、年金給付の調整は含まれなかった。韓国との協定では、韓国の年金制度の歴史が浅く、日本期間と通算しても日本制度の最低加入期間である 25 年を満たす韓国人はほとんどいないことから、年金給付の調整を協定に含むことを韓国側が望まなかった経緯がある。

5 国内特例法

わが国においては、1998 年の最初の社会保障協定（日独社会保障協定）以来、協定を各国と結ぶごとに、その実施のために国内特例法を制定してきた。国内特例法では、社会保障協定を国内で実施するための年金各法等の特例（協定相手国民の保険料免除や最低加入期間の特例）に関する技術的な事項を定めてきており、これまで 7 本に達している。

各国ごとに実施特例法をつくり、国会を通過させる必要があるために、作業が膨大になるとともに、通常国会の法案提出期限である 3 月上旬までに相手国との交渉を終えなければならず、交渉上の期限制約も厳しくなるという状況にあった。他のほとんどの先進諸国では、すべての社会保障協定の実施のための包括的な 1 本の法律が存在し、新たな国と社会保障協定が結ばれた場合でも、新たに法律をつくる必要がない。

このような問題意識から、2007 年通常国会に、「社会保障協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律案」（包括実施特例法）が提出され、成立した（平成 19 年法律第 104 号、同年 6 月 27 日公布）。この法律では、今後 1 カ国と新たに協定が締結されるごとに実施特例法を制定して協定の実施に必要な国内年金法の特例措置を規定していくのではなく、①あらかじめすべての必要な規定を包括実施特例法に網羅しておくこととし、②協定の実施に当たっては、国ごとに締結される協定がその協定の実施に必要な国内年金法の特例措置にかかる規定を発動させる仕組み

みになっている。

具体的には、①医療保険制度に係る保険料二重負担の防止規定、②年金制度に係る保険料二重負担の防止規定、③年金の期間通算規定などがあらかじめ包括実施特例法に規定され、各国ごとに締結される社会保障協定において、①②③のどの規定を発動させる必要があるか明記されるという仕組みである。例えば、①②については、個別の社会保障協定において保険料二重負担の防止について定め、包括実施特例法に、「保険料二重負担の防止について定める社会保障協定の規定により相手国法令の規定の適用を受ける者は、健康保険（国民年金）の被保険者とししない」旨定める。また、③については、個別の社会保障協定において両国年金期間の通算について定め、包括実施特例法に、「受給資格要件たる期間を満たすため、社会保障協定に規定する相手国期間を国民年金法上の合算対象期間等に算入する」旨定める。同時に、これまでの7本の各国別の社会保障協定実施特例法を廃止し、今後締結される社会保障協定の実施は、包括実施特例法に基づき行われることとなった。このような包括実施特例法の制定により、協定の締結・実施の効率化とスピードアップに大いに資することが期待される。

6 今後の課題

今後の課題であるが、日本は8カ国との署名を済ませたものの、なお他の先進諸国に比べて遅れていることから、残された国々、特に社会保障制度を完備した先進諸国との間での協定の締結がまず急がれるところである。社会保障協定は、他の国際条約とは違い、先進国との間では二国間の利害の調整をしなければならない点がほとんどなく、締結すればこれまでの掛け捨てが防止されるだけで既存の権利を失う者が通常いないという、両国にとってメリットになる条約（WIN-WINの条約）であり、交渉の推進にとって妨げになるものは基本的にないのである。

問題になるのは、主な大国との協定締結を終えた現在、残された国の中でどの国との交渉を優先して進めていくかである。他の先進国間ではほと

表2 各国との人的交流の実態（永住者を除く）

協定締結国

交渉中又は予備協議中

	海外在留邦人数		在日外国人数	
順位	国 名	人数（人）	国 名	人数（人）
1	アメリカ合衆国	235,824	中華人民共和国	397,043
2	中華人民共和国	114,170	ブラジル	237,545
3	イギリス	44,107	フィリピン	119,271
4	タイ	35,581	韓国・朝鮮	97,423
5	オーストラリア	27,655	米国	38,495
6	ドイツ	26,033	バレー	31,249
7	シンガポール	23,613	タイ	26,048
8	フランス	22,606	インドネシア	21,737
9	大韓民国	21,897	ベトナム	21,229
10	カナダ	20,471	英国	13,800
11	台湾	15,712	インド	13,463
12	フィリピン	10,696	カナダ	10,464
13	インドネシア	10,483	オーストラリア	10,217
14	マレーシア	9,456	バングラデシュ	8,267
15	ニュージーランド	8,134	フランス	6,093
16	ベルギー	6,592	ロシア	5,753
17	イタリア	6,519	スリランカ	5,538
18	オランダ	6,491	パキスタン	5,404
19	ベトナム	4,049	マレーシア	5,205
20	スペイン	3,998	ネパール	4,969
21	メキシコ	3,528	ドイツ（22位）	4,179
22	スイス	3,253	イタリア（32位）	1,503
23	ブラジル	2,217	スペイン（40位）	1,005
24	アラブ首長国連邦	2,064	オランダ（45位）	795
25	ロシア	2,041	ベルギー（49位）	478
26	インド	1,982	チェコ（64位）	234
27	チェコ	1,529		
28	グアム	1,352		
29	オーストリア	1,055		
30	北マリアナ諸島	917		
	総 数	701,969	総 数	1,141,095

出典) 海外在留邦人数は、外務省領事局政策課「海外在留邦人数調査統計」平成18年版(数字は平成17年10月現在)。在日外国人数は、法務省入国管理局「在留外国人統計」平成18年版(数字は平成17年12月現在)。

んど締結が完了している現在、先進国に残っているものは日本だけであるといっても良い状況にあり、どの国も日本との交渉開始を最優先の課題に掲げて要望してきている。例えば、EUはその対日要望の中で、EU25 カ国全てとの社会保障協定の締結を要望してきている。

これまで日本政府は、①社会保障負担の規模、②在留邦人・日本企業の数、③経済界など関係者の要望、④二国間関係、⑤社会保障制度の相違などを総合的に勘案して、優先順位を決定するとしてきた。特に最近では、自由貿易協定（FTA）など経済貿易に関する二国間枠組みとの関係で、社会保障協定締結の優先順位が影響を受ける場合が多くなっている。貿易および投資の自由化なども含め、経済貿易に関する二国間の課題をリストアップする中で、両国にとってメリットになる WIN-WIN の条約である社会保障協定が、リストの上のほうに掲げられるようになったカナダやオーストラリアとの交渉はその例である。今後は、このような外交枠組み全体との関係も含め、社会保障協定締結の優先順位につき、関係者および国民に明確な説明のできる透明な手続き（例えば、関係者代表により構成される会議への説明や公式な意見聴取など）も必要になってくると思われる。

協定締結のスピードアップを図るには、協定交渉のやりかたの効率化も進めていく必要があるだろう。日本が最初に締結したドイツとの交渉、また最大の在留邦人数を持つアメリカとの交渉には、いずれも 20 年以上の年月を要している。これは、日本側に経験がなかったことのほかに、制度の共通性についての厳密すぎる検討を行ってきたことが大きな理由である。すでに 8 カ国との署名を終え、他国制度との調整のパターンもほぼ出揃った現在、今後は相手国制度の理解に必要な以上の時間をかけることなく、社会保障協定の締結のために最低限に必要な事項だけを調整することとして、効率的に進めていくことが必要になろう。包括実施特例法の制定は、このような効率的な推進に大いに資するものと期待される。

今後は、先進国との間のみならず、アジア諸国など途上国との間での社会保障協定の可能性が課

題になってこよう。これまでは、途上国では社会保障制度が完備せず、あっても日本人駐在員には適用されていないか負担が低かったことから、企業駐在員の負担軽減を主な締結理由としてきたわが国では、途上国との協定はあまり関心に上らなかった。しかしながら、在日外国人労働者が増加する中、日本で働く以上年金保険料の支払いが必要であるにもかかわらず、老齢年金受給のための最低加入期間が日本の制度では 25 年と著しく長い場合、ほとんどの場合掛け捨てになることが問題視されるようになってきた。脱退一時金制度で本人負担分の保険料相当額は返還されることから、事業主側からの不満が強く、これら在日外国人労働者の送り出し国との社会保障協定に期待する声が高まっている。

特に、日系人の就労期限が撤廃され、年間数千人の日系人を受け入れ、日本での在留数も 30 万人弱に及ぶブラジル人については、受け入れ企業およびブラジル政府の双方から、社会保障協定による加入期間の通算で掛け捨てを防止すべきであるとの要望がある。また、技能実習制度により一定範囲の単純労働を受け入れている中国人についても、特に日本の受け入れ企業側から、技能実習生の保険料免除などの要望がある。

これら途上国との社会保障協定の締結には、これまでの先進国相手の協定とは異なり、さまざまな困難がある。特に、協定は相互主義であるために、相手国にも日本と同程度の社会保障制度があることが前提になるが（給付と負担の水準の高さは協定上問題にはならないものの、少なくとも本国において一定期間以上制度に加入していない限り、通算して日本年金を受給する権利を得ることにはならない）、多くの途上国においてはそのような条件を満たしていない。また、先進国との協定では、相手国に駐在する日本人駐在員が、日本に駐在する相手国駐在員よりも通常多いために、保険料免除により年金財政上日本側がこうむるメリットが大きいが（日本企業の投資促進という別の側面で相手国経済はメリットを得る）、途上国との協定では、新たに在日外国人労働者に年金受給権が発生することになるため、協定締結によ

る加入期間通算措置は年金財政上は日本側のデメリットになるという点も問題になる可能性がある(この点が、外国人労働者を多く受け入れるアメリカが社会保障協定締結に比較的慎重な理由である)。しかしながら、長い目で見れば、年金制度の相互調整は世界の流れであるし、特にアジア諸国との関係強化はわが国の外交上最大の課題であることから、将来的には途上国との社会保障協定も具体的な交渉の日程に上ってくるであろう。

日本にとっての主要国、特に日本人海外在住者の4分の1を占めるアメリカとの協定が発効し(2005年10月)、その他の国との社会保障制度の調整や、在日外国人労働者を対象とした途上国との調整などが課題となってきた現在、年金制度の国際化は新たな段階に入っているといえる。これまでのような「〇〇国との社会保障協定の締結」ではなく、まさにより広範な「国際年金政策」が必要になってきている。厚生労働省では、2005年7月に、年金局に「国際年金課」が創設され、社会保障協定交渉のほかに、在日外国人労働者の社会保険加入問題や、わが国制度改革の参考にするための諸外国年金制度の調査などにも本格的に取り組み始めている。今後、国際年金政策、ひいては国際社会保障政策の本格的な推進が図られることを期待したい。

II 外国人適用問題

1 現行制度

在日外国人への年金制度適用については、1982年にわが国が難民条約を批准する際に、社会保険法令における国籍要件を撤廃したことから、現在の年金制度は内外人平等になっている。すなわち、国籍にかかわらず、日本で雇用されるすべての被用者は厚生年金の、日本に居住するすべての者は国民年金の適用を受け、保険料の負担を義務付けられるとともに、負担に応じた給付を受けることができることになっている。

具体的な基準は法律よりも下のレベルで定められている。被用者については、日本で雇用される被用者はすべて厚生年金の適用を受け(ただ

し、通常労働者の労働時間の4分の3以下のパート労働者や、雇用期間が2ヵ月に満たない派遣労働者を除く⁵⁾), これは健康保険の場合と同じである。日本に居住する全ての者は国民年金および国民健康保険の適用を受けるが、「居住」の定義については国民年金と国民健康保険で異なっており、国民年金では外国人登録をすべき者(90日以上滞在者)、国民健康保険では1年以上居住する見込みの者となっている。

2 問題の所在

近年、在日外国人労働者の数が増加している中、上記の基準に基づき、すべての外国人労働者はわが国の年金制度に加入し、保険料を支払わなければならないが、わが国年金制度においては、老齢年金の受給権獲得のための最低加入期間は25年と著しく長くなっているため、ほとんどの在日外国人労働者はこれを満たすことができない。この点について、特に中小企業主から、給付に結びつかない保険料負担をしなければならないことに不満が強く、保険料負担軽減が要望されている。また、掛け捨てになってしまうことが、在日外国人の社会保険未加入の原因になっているとも指摘されている(年金保険料が掛け捨てになることを嫌って加入しないので、同時加入である医療保険にも加入せず、医療を必要とするときに無保険になっていることが多いとも言われる)。

この問題に対する現在の政府の立場は、在日外国人労働者に関する年金適用に関する現行の取扱いを変えるつもりはないというもので、理由としては次のものを挙げている。

(1) 内外人平等

年金制度は内外人平等の取扱いをしており、これは1982年以来わが国が採用してきている国際標準に基づく基準である。外国人を雇用する日本企業は、雇用主の責任として、厚生年金制度に基づき保険料を負担する義務がある。

(2) 障害年金・遺族年金の存在

25年の最低加入期間は老齢年金のみに適用さ

れるものであり、加入期間が短い外国人労働者も、日本滞在中に障害または死亡事故が起こった場合には、障害年金または遺族年金を受給することができる。つまり、短期滞在外国人であっても、障害や死亡のリスクをカバーし、無年金になることを回避する必要がある。

(3) 脱退一時金の存在

脱退一時金制度により、通常の滞在期間である3年分を上限に本人負担分の保険料額に相当する給付を帰国後に行っており、通常短期滞在する外国人については保険料の掛け捨てにはならない。

(4) 最終的には社会保障協定で解決すべき問題
わが国年金制度で定められた最低加入期間が長いために、短期滞在外国人の保険料負担が給付に結びつかない問題については、最終的には送り出し国との社会保障協定締結による加入期間通算措置で解決すべき問題である。

3 論点

この問題についてはどのように考えるべきであろうか。論点としては次の点が挙げられると思われる。

(1) 社会保険方式の意義

第一は、社会保険方式の年金制度の基本原則に関する問題である。年金制度は、(多くの国でそうであるようにわが国においても) 勤労収入に応じて負担し合い、必要に応じて給付を受ける社会連帯の制度である。社会を構成する一員である以上は、制度に参加することは本人および企業の責務である。将来帰国してしまい、老齢年金を受給する可能性が低いとしても、制度に対し拠出する義務の有無は、本人が給付を受けるかどうかとは関係がない。短期保険である医療保険のように、負担と給付が同じ時期に発生する場合とは異なり、長期保険の年金の場合には理解されにくいのは確かであるが、その人が何年社会の構成員としてとどまるかは当初にはわからないことも考慮する必要がある。

(2) 在日外国人の労働実態

第二に、在日外国人の労働実態との関係の問題である。わが国年金制度は、内外人平等になっているために、社会保険の実務の現場で外国人を区別して取り扱っておらず、外国人の加入実態を把握する仕組みになっていない。在日外国人がどの程度加入しているか、どの程度給付に結びついていないか、契約や労働期間など労働実態と社会保険加入がどのような関係にあるか、といった実態把握をまず行うことが、問題の所在を明らかにするためには急務であろう⁶⁾。

外国人雇用状況報告(厚生労働省)によると、外国人の雇用契約の形態としては派遣や請負(派遣労働の許可を取っていない派遣も含む)などの形態が多く、正社員は直接雇用のうちでも4分の1程度にすぎない⁷⁾。こうした非正規雇用労働者については、外国人でなくても、人件費コスト削減のため社会保険法令に基づく基準(上記4分の3ないし2ヵ月基準)による制度の適用が守られておらず、労働法令上のヤミ派遣も多く見られることが問題になっている。在日外国人の社会保険未加入は、年金の保険料が掛け捨てになっていることを原因としていると指摘する声もあるが、実際には人件費削減のため派遣や請負の契約形態になっていることに大きな原因があるのではなかろうか⁸⁾。このように考えると、社会保障協定を結んで加入期間を通算したとしても、わが国年金保険料の支払いが進むとは考えにくい。

(3) 外国人の加入促進

第三に、加入促進の実務の問題がある。社会保険担当部局が労働部局とともに派遣や請負の契約形態の実態を把握し、制度を適用すべきところにはきちんと適用していくことがまず必要であろう。また、外国人が保険料支払いや給付の受け取りをしやすいう、外国語によるサービスを提供するなどのサービス改善を一層進める必要があるが、これはコミュニティにおける外国人受け入れ問題一般とつながる点である。

4 展望

現在わが国において外国人適用が特に問題になっているのは、ブラジル人と中国人である。ブラジル人については日系人の労働者が多く、日本での滞在期間も長くなっている。ブラジル政府の要望で社会保障協定の可能性の検討を含めて外交案件となっている。ブラジルには歴史のある年金制度があり（適用範囲は必ずしも大きくない）、日系人はブラジル在住中に適用される階層である場合も少なくないので、社会保障協定により一定範囲の解決が得られる可能性もあろう。中国人については技能実習生が多い（不法就労者についてはここでは言及しない）。滞在期間はごく限定されていて、中国の年金制度はまだ未整備（いくつかの省でモデル的に始まった程度）であることから、社会保障協定での解決はかなり先になりそうである。

このように考えると、これらの国との社会保障協定の締結が具体的な日程に上ってくるのはかなり先のことになり、現在の政府の方針説明のように、「短期滞在外国人の保険料負担が給付に結びつかない問題については、最終的には送り出し国との社会保障協定締結により解決すべき」と言いきってしまうのはやや苦しい。一方で、25年という国際的に見て著しく長い最低加入期間を短くするという解決策も、ただでさえ一般の日本人の保険料納付率が問題になっている現在、保険料納付のディスインセンティブになる可能性があり、とることはできないであろう。

問題解決のためには、在日外国人労働者の社会保険加入と労働の実態の把握が最優先であろう。それをふまえ、外国人の日本への受け入れ問題、非正規労働者の社会保険適用問題といった、より大きな文脈の中でこの問題を位置付けて検討して

いくしかなさそうである。

注

- 1) 厚生労働省では、2005年7月に国際年金課が発足したが、前身の国際年金企画室時代から、社会保障協定交渉を担当してきている。本稿は主に国際年金企画室長（2002-2005）として得た筆者の知見に基づくものである。
- 2) 社会保障制度の各国比較については、西村（2006）、西村（2007a）を参照。
- 3) Official Journal of the European Union 2004. 4. 30を参照。
- 4) 「社会保障協定の一層の締結促進を求める（2006. 10. 17日本経済団体連合会・日本在外企業協会・日本貿易会）など。
- 5) パート労働者の一部への厚生年金適用拡大を図るための法律案が2007年通常国会に提出されたが、審議未了で成立しなかった。
- 6) 国立社会保障・人口問題研究所（2006, 2007）参照。
- 7) 「外国人雇用状況報告（平成18年6月1日現在）の結果について」（厚生労働省平成19年3月12日発表）を参照。
- 8) 非正規雇用労働者の年金加入問題については、西村（2007b）を参照。

参考文献

- 厚生労働省年金局ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/shakaihoshou.html>
- 国立社会保障・人口問題研究所（2006, 2007）「人口減少に対応した国際人口移動政策と社会保障政策の連携に関する国際比較研究」平成17・18年度厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業。
- 西村 淳（2006）『社会保障の明日』ぎょうせい。
- （2007a）「年金制度の構造と改革動向に関する国際比較」『日本年金学会誌』第26号。
- （2007b）「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題—国際比較の視点から—」『海外社会保障研究』No. 158。

（にむら・じゅん 環境省リサイクル推進室長）