

期間満了後も契約を反復更新して就労を続けてきたケースで、同人に対してその後になされた雇止め（更新拒絶）の効力が争われる場合を考える。期間の定めのある労働契約の雇止め一般については、判例により、契約が反復して更新され、実質的に期間の定めがないものと同視されるに至った場合や、そうでなくとも、契約更新につき当事者の合理的期待が認められる場合には、解雇権濫用法理（平成 15 年に労基法 18 条の 2 として明文化された）が類推され、合理的な理由のない雇止めは無効になると解されている¹³。

しかし、在留期間が一定期間に定められている外国人については、期間終了後の滞在が保障されていないことから、同様に扱いうるかが問題になる。この点に関しては、下級審裁判例ではあるが、外国の大学の日本校における教師に対する雇い止めに関する事案につき、契約更新の際に賃金が改定されるなど、必ずしも更新が形式的なものとはいえなかったことや、契約が更新されない場合の帰国旅費の負担に関する約束があったことなどに加えて、在留期間が 1 年間と定められていたことをもあわせ考えて、雇用継続への合理的期待があったとは認められないとした判決がある¹⁴。本判決は当該事件の事実関係にもとづき、かつ契約更新への合理的期待の一要素として在留期間の制限を考慮したに留まり、在留資格の更新により滞在が継続することも少なくないので、在留期間の制限を一般的に重視することには問題があるろう。

また、入管法上、一定の在留資格については、上陸許可を受けるために法務省令の定める一定の基準（上陸許可基準）をみたすことが必要とされている。たとえば、「技術」の在留資格については、当該職務に日本人が従事する場合に受けるのと同額以上の報酬を受けることが基準の内容に含まれている。そこで、入管当局に対してはこうした基準を満たす条件で契約を締結したことを示す書類が提出されていたとしても、使用者と当該労働者との間で、入管当局に提出した書類上の条件よりも低い労働条件を合意していたという事態（いわゆる二重契約）が生じうる。労働基準法の定める労働条件については、それを下回る条件で当事者が合意したとしても、同法 13 条によりそのような合意は無効となり、同法の定める基準に修正されるが、入管法に基づく上陸許可基準についても、それを下回る労働条件が基準通りに修正されるかが問題になる。

この点については、日本の製糖業者が「技術」という在留資格でフィリピン人の労働者を雇用し、基準省令との関係で月額賃金を 27 万 5000 円ないし 3000 万円とした書類を入管当局に提出したが、実際の賃金額は月額 300 ドルであった（ただし、使用者が家賃等も負担していた）事案において、裁判例は、このような二重契約が入管法の脱法行為であることを認めつつ、入管法に違反する合意があったとしても、労基法 13 条のような規定がないので、上陸許可基準に従って労働契約が修正されることはないと判断している¹⁵。

入管法に基づく上陸許可基準は、労基法のように（外国人）労働者の保護を直接目的とするわけではないことが理由とされているが、上陸許可基準において、日本人が当該職務に従事する場合に受けるのと同額以上の報酬を支払うことが要求されている目的が、日本国内

の労働者の賃金の低下など、国内労働市場の悪化を防ぐことにあったとしても、上陸許可基準どおりの労働条件を実現するためのしくみがなければ、結局国内労働市場に悪影響が及ぶおそれがあるので、立法論としては対応を検討する必要がある¹⁶。

イ 実態面から生ずる問題

以上に加えて、外国人労働者に関する法制度面での規律に由来するものではないが、外国人の実態面から生ずる問題も考えられる。たとえば、外国人は日本語の能力が十分でないことが少なくないが、そのことが、使用者の労働者に対する安全配慮義務を考えるに当たって影響を与えることがあり得る。すなわち、使用者は労働契約上の付随義務として、労働者の労務提供の過程においてその生命・身体を危険から保護するように配慮すべき義務を負っており¹⁷、この配慮義務の内容には、安全に労務提供を行うための教育をする義務も含まれているが、労働者が日本語能力の十分でない外国人である場合には、使用者が日本語で行った安全教育が労働者に十分理解できなかつたため事故が発生したようなケースにおいて、安全教育が十分でなかつたとして安全配慮義務違反があったと判断される可能性があるのである。

これまでのところ以上のような判断を一般論として示した裁判例は見あたらないが、硝酸を用いる作業を行ったため硝酸中毒を発症した外国人労働者による安全配慮義務違反を理由とする損害賠償請求がなされた事案において、使用者は、労働者に対して、硝酸の有毒性、危険性、いかなる疾病に罹患するか、その危険を防ぐためにどのようにすればよいかについて具体的に説明、指導する義務があつたにもかかわらず、日本語で直接防毒マスク、手袋、前掛け等を原告の体に装着しながら指導をしたに留まつたとして、義務違反を認めた裁判例がある¹⁸。

他方、上述した労基法3条の国籍差別に当たるか否かが争われた事例であるが、インド国籍の外国人労働者（システムエンジニア）が、欧米系の外国人には日本語教育が行われ、日本人には英語教育が行われているのに対し、自らには日本語教育がなされていないのは国籍差別に当たるとして損害賠償等を求めた事案では、日本語教育を行った欧米系の外国人従業員は当該教育を条件に採用した新卒採用者であり、また、英語教育を行っているのは海外派遣や留学が予定された者に限っていること、原告労働者の業務は日本語能力がなくとも十分遂行しうることなどから、国籍を理由とする差別には当たらないとして、請求が棄却されている¹⁹。各事案の事実関係により左右される問題であるが、場合により日本語教育を施すことが労働条件になりうることが示唆されているといえよう。

② 雇用形態に起因する問題

以上では、外国人労働者に関する労働法適用上の問題点のうち、外国人であるがゆえに生ずる問題点の例を取り上げた。しかし、外国人労働者についてしばしば労働法の適用上問題となる点であっても、外国人という属性ゆえに生じているのではなく、その雇用形態の特性故に生じているものもありうる。そこで以下では、そのような問題点について取り上げることにする。

ア 有期雇用

有期労働契約の雇止めにつき、解雇権濫用法理の類推による制約が加えられるかどうか争われる場合、外国人労働者については、在留期間の制約があることがいかなる影響を与えるかという問題が生じることについては前述したが、こうした現象は、有期雇用という雇用形態ゆえに生ずる問題につき、外国人労働者の場合に独特の考慮要素がもたらされうるものといえる。

また、労働法のみの問題ではないが、有期労働契約を締結した労働者の場合、契約期間が短いと社会保険や労働保険に加入できないことがある。すなわち、労働保険のうち雇用保険については、有期契約労働者の場合、反復更新により1年以上の雇用が見込まれる場合に適用が認められる。また、厚生年金及び健康保険については、労働契約が2ヶ月以内の期間を定めたもので、かつその期間を超えない場合には、適用が認められないものとされているため、この要件をみたさないと両保険に加入できないことになる。間接雇用形態にある外国人労働者については、最近、雇用調整期間が短くなる傾向があるとの指摘もみられるので²⁰、そのような場合には、契約更新がなされず、社会保険や労働保険が適用されないケースが増える可能性がある。

もっとも、有期労働契約は、反復して更新されることも多いため、その場合には、社会保険や労働保険の適用される可能性は高まる。外国人労働者の場合も同様であり、問題はむしろ、社会保険等に加入が可能で、かつ加入しなければならないにもかかわらず、現実には労使ともに保険料等の負担を回避するために加入をしない傾向がある点にあると思われる。なお、いわゆる登録型の派遣労働者は、派遣先で就労している間に限って有期労働契約を締結している場合が多いため、派遣先で就労していない間は雇用期間に空白が生じ、社会保険や労働保険の適用が困難となる可能性は少なくないが、外国人労働者については、派遣労働者として就労している者がどれほど存在するかは必ずしも明らかではない（いわゆる製造派遣が解禁されてまだ間がないため、製造現場では例は多くないことが予想される）。

イ 短時間雇用

前述したとおり、正社員以外の非典型雇用形態には、有期契約労働者のほかに短時間労働者（所定労働日や所定労働時間が通常の労働者より短い者）がある。そして、短時間労働者の場合、所定労働時間や労働日数が短いと、雇用保険や厚生年金保険及び健康保険に加入できないことがある。すなわち、厚生年金保険及び健康保険については、所定労働日や所定労働時間が通常の労働者の4分の3の者は被保険者資格をもたず、雇用保険の場合は、所定労働時間が週20時間未満の者は被保険者資格をもたないこととされている。もっとも、外国人労働者の場合、資格外活動の許可を得た場合を除けば、フルタイムで就労している者が多いものと推測されるので、短時間雇用であるがゆえの問題は必ずしも多くは生じていないのではないと思われる。

ウ 間接雇用

次に、外国人のうちとりわけ日系人については、間接雇用の形で就労する者、すなわち、請負事業主や労働者派遣事業主に雇用されたうえ、他の企業において就労する者が多くなっていることは前述のとおりである。こうした間接雇用のうち、請負事業によるものについては、労働者が他の企業で就労する場合でも、当該労働者を雇用する請負事業主自身が指揮命令を行うことが前提となる。請負という形式をとっていても、実際には労働者の就労先の企業が当該労働者に対して指揮命令を行う場合には、労働者派遣（労働者派遣法2条1号）に該当することとなり（就労先の企業が指揮命令に加えてそれを超える関与も行う場合には職業安定法6条にいう労働者供給となり、同法により許容される場合を除き違法となる）、労働者派遣法の定める要件をみたさない限り、違法な事業形態と評価される²¹。

日系人を間接雇用する事業所に関しても、こうしたいわゆる偽装請負の問題が指摘されている。いうまでもなく、この問題は間接雇用という雇用形態に起因するものであって、日系人あるいは外国人労働者であるがゆえに生ずるものではないが、労働者派遣法の一層適正な施行を図る必要があることはいうまでもない。また、請負の場合は、労働者が他の企業で就労するとしても、当該労働者の雇用管理を行い、あるいは労働法規に基づく諸義務を履行する責任を負うのは請負事業主であるのが原則であるが、實際上、就労する場所が異なることから、これらの点が不十分になるおそれが生じうる（こうした観点からは、発注企業など就労先企業の協力が求められよう²²）。さらに、発注企業との交渉上の地歩の差や請負業者間の競争などから請負代金の引下げを迫られることなどにより、請負事業主がその雇用する労働者の労働条件を変更したり、雇用調整を行ったり、あるいは、外国人の雇用労務責任者や通訳を複数企業間で掛け持ちさせたりする可能性もないではない。

③ 法の遵守・周知の不十分さに起因する問題

以上に加えて、または以上の諸要因と複合して、関係当事者による法の遵守が不十分であるために生じる問題や、法の周知が不十分であるために生じる問題が考えられる。これらは、外国人という属性や雇用形態の特質によって生ずるものではなく、いわばより単純な要因であるが、実際には重要な要因である。

まず、使用者側についていえば、たとえば、外国人労働者の社会・労働保険への加入は、上記のような加入基準に合致している限りは、法律により義務づけられるものである。実際、製造現場において就労している日系人労働者のような場合、反復更新により1年以上の雇用がなされていることは少なくないと考えられるので、社会・労働保険に加入させることが法律上必要な場合は多いと予想される。しかし、加入状況には問題が多いことが指摘されており、これらは、厳しい経営環境の中で保険料のコスト負担が大きいことや、次に述べるように外国人労働者側にも制度加入を回避するインセンティブが働くこと、あるいは、単純に社会・労働保険制度に関する知識が十分でないことなどが背景となっていると思われる。

他方で、外国人労働者側については、日本の法制度等に関する情報や知識が必ずしも十分でないことが、社会・労働保険への未加入の要因となったり、労働法上の権利の実現への制

約をもたらしたりすることが予想される。社会・労働保険の未加入についていえば、この点のほかに、これらに加入することによる賃金の手取額の減少を避けようとするインセンティブが働くこともあげられよう。また、厚生年金保険に関しては、脱退一時金制度への知識の不十分さや、同制度により支給される一時金の額への制約なども影響している可能性がある。

4 対応のあり方

(1) 外国人特有の問題への対応

これまで、外国人労働者への労働法の適用という観点から、主な問題の概要とその背景等について検討してきたが、以下では、これら問題への対応に関して若干のコメントを述べることにしたい。その場合には、各問題の生じた背景に応じて検討することが有益だと思われるので、まず、外国人労働者であること自体から生じている問題について検討する。

外国人労働者であること自体から生じている問題といっても、制度面で生ずる問題と実態面で生ずる問題があるが、まず、制度面で生ずる問題については、外国人については基本的に内国民待遇が保障されていることもあり、労働法の適用という観点からは、外国人特有の対応をする必要はあまりないように思われる。ただし、入管法上、外国人は日本人とは様々な点で異なる取扱いを受けており、そのことが労働法の適用に当たって影響を及ぼすことがありうるので、入管法と労働法の関係については改めて整理する必要があると思われる。

以上に対し、實際上より重要なのは、外国人労働者の就労等の実態から生じる問題であろう。たとえば、外国人の場合、日本語能力が不十分なことが、職場の安全衛生の実現や使用者の安全配慮義務の履行に影響を与えることがありうる。そこで、日本語能力の育成を促進することや、使用者が職場の安全教育等を行うに当たって、外国人が理解可能な言語を用いることを促進することなどの対応を行うことが考えられる。この点に関し、厚生労働省が示している「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」は、事業主が外国人労働者に安全衛生教育を実施するに当たっては、当該外国人労働者がその内容を理解できる方法により行うものとする旨を定めている。

(2) 雇用形態に起因する問題への対応

次に、有期雇用や非典型雇用など、外国人労働者の制度的・実体的な属性と結びつくものではなく、むしろ雇用形態の特性から生じている問題は、基本的には、外国人労働者の問題としてとらえるよりも、当該雇用形態そのものの問題として対応を考えるべきものといえる。たとえば、有期雇用に関する問題のうち、雇い止めをめぐるトラブルの防止策としては、既に労働基準 14 条 2 項に基づく指針が示されているので²³、外国人労働者を含めてその一層の周知を図るとともに、指針の定める措置を履行した場合には国籍や人種、信条、性別等を理由とする雇い止めを無効とするなど、より強い法的効果を与えることなどを検討すべきであろう²⁴。

社会・労働保険への加入についても概ね同様のことがいえるが、この問題の制度的な検討

が必要なのは、短時間労働者や、有期雇用の中でも登録型派遣労働者など、就労の継続性が必ずしも確保されていない者であり、契約の反復更新により継続して就労している有期契約労働者（日系人等ではそうした場合が多いであろう）、むしろ後述する法の遵守の問題がより深刻な課題となると思われる。

次に、間接雇用の形態で就労している外国人労働者の問題についても、制度面に関する限り、以上と同様に、外国人労働者固有の問題ではなく、間接雇用の問題として検討すべきものが多いであろう。たとえば、請負事業主に雇用されている労働者が実際には労働者派遣と評価される形態で就労している問題などは、日本人であると外国人であることを問わず生じている問題であるので、請負と労働者派遣とを区別する基準の一層の明確化や、法違反への対処の促進などの対応策をより一般的な形で検討する必要がある。

(3) 法の周知・遵守の不十分さに起因する問題への対応

さらに、外国人であることそれ自体から生じるわけではなく、雇用形態の特殊性に由来するわけでもない問題への対応も、実際には重要な課題となる。たとえば、社会・労働保険への不加入の問題などは、法令の一層の遵守を図ることにより解決すべき問題であるので、関係諸機関による加入促進活動の強化の他、労働者側からの被保険者資格の確認制度（雇用保険法8条、厚生年金保険法31条、健康保険法51条）の利用を促進することなどが考えられる。また、必ずしも裁判例が固まっているわけではないが、事業主が社会・労働保険の加入のための手続を怠ったことにより労働者が給付を受けられなかった場合には、使用者に一定程度で損害賠償責任を負わせる判決もみられるので²⁵、こうした裁判例を周知することにより加入を促進することも考えられよう（以上のような労働者側のとりうる手段による加入促進策については、外国人労働者の加入意欲の存在や制度の一層の周知が前提となる）。

以上のような対応策も含めて、一般的に重要になるのは、事業主や外国人労働者に対する法の周知や情報提供をより充実させることである。この点は日本人労働者にも妥当することであるが、外国人労働者の場合は、労働法や社会保障法の情報に触れる機会はより少ないものと推測されるからである。具体的には、外国人が生活面や労働面など様々な側面に関する情報を一括して入手できるワンストップサービスの窓口の設置や冊子あるいはウェブサイト等の整備を図ることなどが挙げられよう。

また、出入国管理機関は、外国人にとって最も密接な関係のある行政機関であるので、そこで労働法や社会保障法関係の情報パンフレット等の形で入手できるような工夫をすることも考えられる。さらに、これらの情報は、日本に入国する前に入手できれば、それをふまえて生活設計等を行うことが可能となるので、出身国の関係機関が日本での就労を予定する者に対して情報を提供するように依頼することも検討に値しよう。

なお、労働法の周知等の問題を超越する側面をもつが、外国人の滞在が在留期間の更新等を通じて長期化する傾向にあることにかんがみれば、外国人が職業面やその他の面である程度長期的な生活設計をするように誘導してゆく政策をとることも検討すべきであろう。前記の

ように、短期滞在のつもりで来日したものの結果的に滞在が長期化してしまう場合には、本人の職業能力の開発や社会・労働保険等への加入への意欲も高まらず、また、子供の教育方針も定まらないという弊害が予想されるからである。

5 おわりに—CSR との関連

これまでみてきたように、外国人労働者をめぐる労働法適用上の問題は、さまざまな背景や要因をもち、それぞれの背景や要因に応じた対応を検討することが必要になる。そして、こうした対応が問題となる関係者も様々なものがありうる。すなわち、外国人労働者とその使用者である事業主のみならず、間接雇用の場合の発注者、事業主団体、労働組合、労働行政機関、出入国管理行政機関、公私の職業紹介機関などが、それぞれの役割に応じた対応を、しかも連携を図りつつ行うことが考えられるのである（これらの諸機関は、日本におけるものに限らず、外国の機関も含まれるので、国家間の協力も求められる場合がある）。

本稿では、主として公的機関の対応を念頭において検討を行ったが、最後に、事業主ないし事業主団体による自発的な措置について、最近各方面で強調されている、企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility：CSR）との関係について付言しておきたい。CSRは、企業が環境や人権、労働などの社会的ないし公的な価値に関わる諸活動をする場合において、その社会的責任を果たすために諸施策を推進する場合に用いられる概念であるが、その一般的特色は、法令遵守（コンプライアンス）を前提にしつつ、企業が自発的な行動計画を定め、これを実施してゆくことにある。

外国人労働者問題は、これまで CSR に結びつけられて議論されたことはあまりないように思われるが、たとえば社会・労働保険への未加入は、各保険制度の機能を阻害するおそれがあり、社会的なコストを増加させうる点で、すぐれて公的ないし社会的な性格をもつ問題である。また、安全衛生は、日本人にとっても外国人にとっても、生命や身体という重要な公的価値に関わる問題である。さらに、外国人が日本において、職業や子供の教育などの面でどのような生活をしているかは、日本の対外イメージに関わる問題でもあるといえる。

そうすると、外国人労働者に関する労働法・社会保障法の遵守や適正な労働条件等の確保などは、企業の社会的責任の実現が求められる分野の一つとして考えられるのではないかと思われる。そのための具体的な施策には様々なものがありうるが、たとえば、現在しばしば問題とされる社会・労働保険への未加入問題については、いわゆるサプライチェーン・マネジメントの一環として、発注者ないしその団体が、下請企業においてその雇用する労働者（外国人労働者に限らず日本人労働者も含まれる）につき社会・労働保険に加入させていることを、取引に当たって確認するといった手法が考えられよう。また、公的機関としても、こうした面での CSR 活動を支援することも検討に値するであろう。

¹ 以下については、厚生労働省職業安定局・外国人労働者の雇用管理の在り方に関する研究会報

告書（2004年）参照。

² 厚生労働省大臣官房統計情報部・平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査（平成16年7月発表）。

³ 労働省・有期労働契約の反復更新に関する調査研究会報告（2000年）参照。

⁴ 手塚和彰・外国人と法（第3版）243-299頁（有斐閣、2005年）、山川隆一「外国人の労働関係と適用法規」中央労働時報930号2頁（1997年）など参照。

⁵ なお、現在法例の改正（国際私法の制定）作業が進行中であるが、改正要綱等によれば、本文の結論には特段影響がないと思われる。

⁶ ルフトハンザ事件・東京地判平成9・10・1労働判例726号70頁。

⁷ 改進黨事件・最三小判平成9・1・28民集51巻1号78頁。

⁸ 山川隆一・国際労働関係の法理135-142頁、178頁以下（信山社、1999年）参照。

⁹ 昭和63・1・26基発50号など。

¹⁰ 菅野和夫・労働法（第7版）129頁（弘文堂、2005年）など。

¹¹ 三菱樹脂事件・最大判昭和48・12・12民集27巻11号1536頁（ただし、国籍差別ではなく信条を理由とする差別が争われた事件）。

¹² 東京国際学園事件・東京地判平成13・3・15労働判例818号55頁。

¹³ 東芝柳町工場事件・最三小判昭和49・1・22民集28巻5号927頁、日立メディコ事件・最一小判昭和61・12・4判例時報1221号134頁など。

¹⁴ フィリップス・ジャパン事件・大阪地決平成6・3・23労働判例668号3頁。

¹⁵ 山口製糖事件・東京地決平成4・7・7労働判例618号36頁。

¹⁶ 早川智津子「外国人労働者の法的地位」（筑波大学博士論文、2006年）参照。

¹⁷ 川義事件・最三小判昭和59・4・10民集38巻6号557頁。

¹⁸ 滋野鉄工事件・名古屋高金沢支判平成11・11・15判例時報1709号57頁。

¹⁹ 三菱電機事件・東京地判平成8・3・25労働経済判例速報1592号25頁。

²⁰ 前掲注1・外国人労働者の雇用管理の在り方に関する研究会報告書12頁参照。

²¹ 労働者派遣と請負の区分に関しては、職安法施行規則4条及び昭和61年4月17日労働省告示37号がより詳細な基準を定めている。

²² 後述する「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」は、間接雇用の増加という現象に対応するため、平成16年に改訂がなされ、外国人労働者を雇用する事業主は、必要に応じて注文主である事業主に相談し、その協力を求めて、雇用労務責任者にその職務を行わせるものとし、また、注文主も、相談を受けた場合には、必要に応じ、雇用労務責任者がその責務を果たせるように配慮するものとされた。

²³ 平成15年厚生労働省告示357号。

²⁴ 厚生労働省・今後の労働契約法制の在り方に関する研究会報告書69頁（2005年）参照。

²⁵ 京都市役所事件・京都地判平成11・9・30判例時報1715号51頁。

第6部 第3章

年金制度の国際化～社会保障協定と外国人適用の政策動向と課題～

西村 淳

(医療経済研究機構研究主幹)

年金制度の国際化が進んでいる。本稿では、最近急速にクローズアップされてきている社会保障協定と外国人への適用問題について、最近の政策の動きを整理するとともに、今後の展望をまとめてみる。

1 社会保障協定

(1) 概況

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、最近わが国は急ピッチで締結を進めてきた。2006年2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）の7カ国と署名しており、うちドイツ、イギリス、アメリカ、韓国の4カ国との協定はすでに発効している。

<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	年金、医療保険、労働保険	あり
ベルギー	2005年署名	年金、医療保険、労働保険	あり
カナダ	2006年署名	年金	あり

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。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。

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7つ（うち発効済4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注目されるようになったのは、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、②1986年の年金制度大改正の後も、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。国ごとにどれを主たる目的として締結をしようとするかが異なっている。

第一は、適用法令の調整である。二国間においてそれぞれの国の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）。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。

第二は、年金給付の調整である。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ので、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、移民の場合にメリットがある。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。

第三は、国民同等と領域同等である。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。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）。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。

第四は、申請同等である。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。

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、以下少し詳しく説明する。

（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、協定により、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

に適用されている場合には（これを一時派遣 *detachment* という）、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。

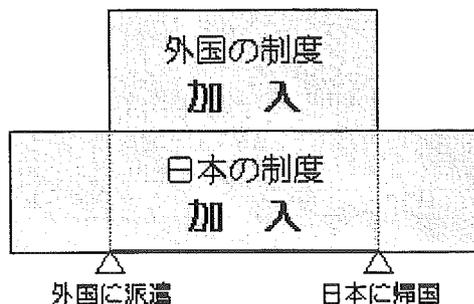
日本企業から外国に一時派遣される駐在員の場合、相手国で就労しているために相手国制度が適用され、一方で、日本企業と雇用関係を有している場合には海外で就労している場合でも日本の年金法令が適用されるため、相手国法令と日本法令の双方が適用される「二重適用」になっているのが現状である。協定により日本の年金法令だけを適用することになる。その分保険料の支払いが軽減されるため、企業としては人件費コストが軽減され、協定締結相手国への進出がしやすくなる。このこと（日本企業の投資促進）が、先進各国が日本との社会保障協定の早期締結を望む最大の理由となっている。

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。

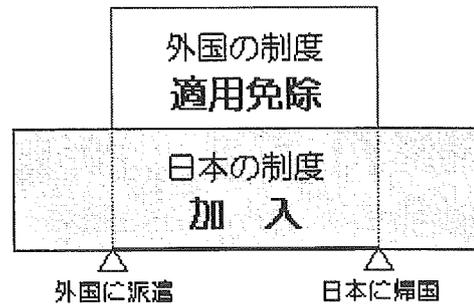
＜図1＞社会保障協定による適用法令の調整

（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）

協定発効前



協定発効後



※日本の既存の協定では全て5年以内

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。フランス及びベルギーとの協定では、年金及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との協定では、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、かなり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）。

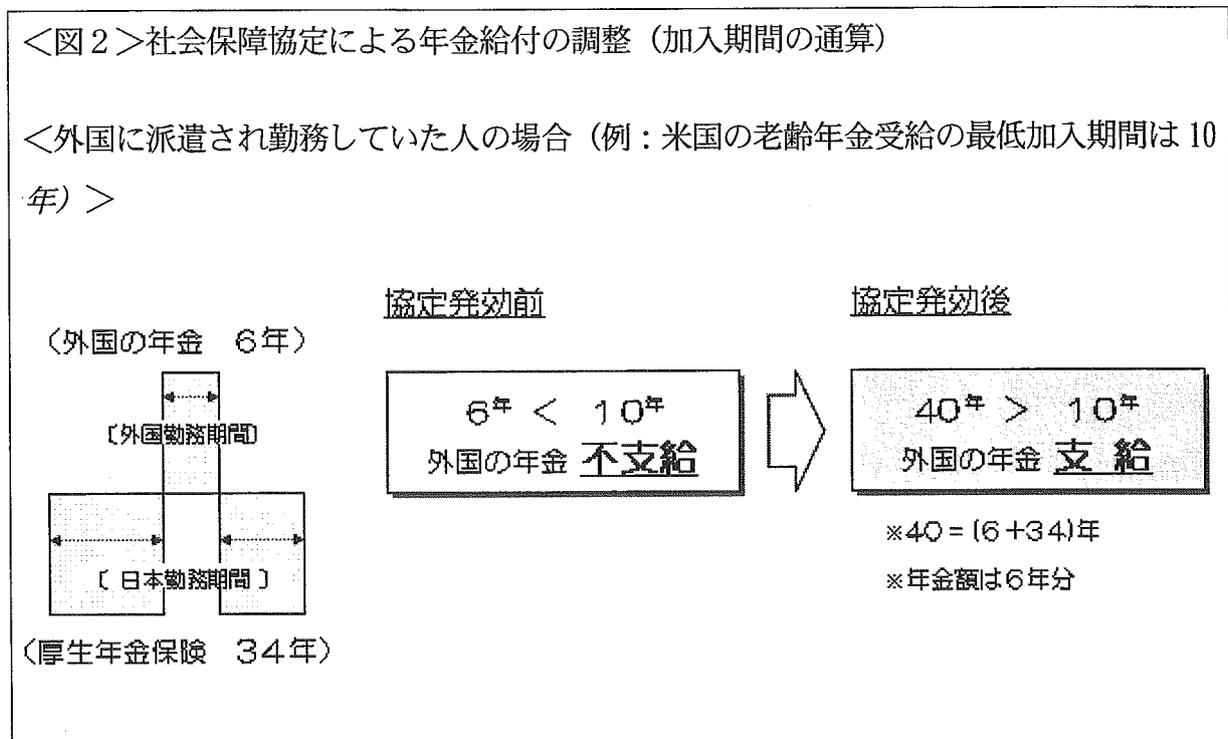
わが国の年金法令では、25年というきわめて長い最低加入期間を定めているため、外国人駐在員や移民にとって、母国制度加入期間を通算して日本の年金を受けられるようになるメリットは大きい。また、日本から外国に一時派遣されていた駐在員などが（今後は適用法令の調整によって相手国制度の適用が免除される場合が多いから、主に過去に二重加入していた期間についてであるが）、日本期間と相手国期間を通算して、たとえばアメリカ制度の最低加入期間である10年を満たすことができ、アメリカ年金を受給できるようになるのである。

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に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お金のやり取りが行われることはない）。



加入期間の通算は、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ためだけに用いる）。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。最近署名された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。

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）今後の課題

今後の課題であるが、日本は七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、とく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んど締結が完了している現在、残された先進国で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、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。貿易及び投資の自由化に関する共同研究なども含め、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、関係者及び国民に明確な説明のできる透明な手続き（例えば、関係者代表による構成される会議への説明や意見聴取など）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。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な検討を行ってきたことが大きな理由である。すでに七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るだろう。

とくに、これまでのように協定を各国と結ぶごとに、その実施のために社会保障制度の特例法をつくる必要のないように、「社会保障協定実施特例共通法」をつくる必要があるであろう。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このような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、国名を追加すれば足り、新たに法律をつくる必要がない。現在の日本では、協定を結んだ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ないという交渉上の制約も厳しいという状況にある。「共通法」の創設は、協定の締結・実施の効率化とスピードアップのために大いに資することが期待される。

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、途上国との協定は余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年と著しく長いこと、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。

とくに、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、在留数も30

万人弱に及ぶブラジル人については、受け入れ企業及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、とく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。とくに、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、とく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、とく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）、各国ごとでない社会保障制度の一般的な調整や、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つて良い。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むことになった。これを機会に、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。

2 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ヶ月に満たない派遣労働者を除く。）、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及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）、国民健康保険では一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、前述の基準に基づき、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される）。

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。

第一に、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。

第二に、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、日本滞在中に障害又は死亡事故が起こった場合には、障害年金又は遺族

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。

第三に、脱退一時金制度により、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。

第四に、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。

第一は、社会保険方式の年金制度の基本原理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) 就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及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、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わからないことも考慮する必要がある。

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るか、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。

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(実質的に派遣労働の許可を取っていない派遣も含む)などの間接雇用が多い(4割程度)。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、人件費コスト節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ヶ月基準)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。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。

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よう、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心苦しい。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。