

高藤 昭著

『外国人と社会保障法』

生存権の国際的保障法理の構築に向けて』

評者：手塚 和彰

1

本書は、著者が「はしがき」にも記しているように、1980年代はじめに「国際労働基準と社会法の課題」のテーマによるプロジェクトに参加して、外国人の人権保障、特に、生存権・社会保障権にかかわる法的研究を行って以来の研究をベースに集大成されたものである。とりわけ、序章、終章までの第一部五章では国際的人権保障規範進展の状況としてILO、国際連合の条約等の紹介検討を行い、その解釈基準、先進諸国における社会保障の外国人に対する適用状況の検討を行っている。次いで、第二部、日本における外国人に対する社会保障法の適用状況では国、地方自治体の法制、行政の対応を分析する。そして、本書のうち半ば以上が第三部の判例研究部分であり、ここでは、本書の著者の常々の丹念な研究への姿勢そのものといえる分析が行われており、この点では読者をして全体像を知る上での好著となっている。

まず、この書のテーマは、筆者の長年の研究成果である、ILOの労働、社会保障関連の条約と国連の人権条約・規約等との関連で外国人についてどう人権保障を行っているのか。そこからみて、日本で働く外国人への日本国憲法以下の法制度での実際が、とりわけ「不正規移民」

(筆者は不法入国の移民労働者とするが、正規入国後の不法残留者も含む趣旨とみられる)にとって悲惨な状態にあり、国際人権保障規範のもとで、外国人への人権、なかんずく生存権・社会保障権保障の法理が、わが国なりに模索され、構築されなければならないとの本書の究極の目的を掲げている。

2

以下、各章の内容を詳しく述べることをしないが、第二章でILO条約規範、第三章で国際連合規範を紹介検討する。

この2つの章、とりわけILOの条約等に関しては社会保険によるものと、国の最低保障による無拋出のものがあり、前者は労使ないしは、使用者の保険料拋出によるものとに分かれる。綿密には、これらの保障を受けうる条件は異なってくることは当然であろう。とりわけ、無拋出給付については、各国に特別の措置をとりうるとしているが、こうした関連が筆者の強調する「内外人平等待遇の原則」のもとでどうなっているのか、日本の実状や各国比較を加えてより明確にする必要があるのではなからうか。社会保障の中での拋出を前提とする社会保険方式と税による無拋出給付、そして使用者に義務づけを行っている部分のそれぞれのあり方は、外国人の各国での政策に微妙な変化を与えている。たとえば、「内外人平等」といっても拋出型の医療保険方式をとる場合に、外国人の各国内における在留、雇用関係のありかたによってどう取り扱われるのか、保険未加入、かつ無拋出の外国人の取り扱いかたは各国においてさまざまである。たとえば一定期間の研究滞在者について、母国での保険加入だけでは足りず、さらに滞在国での保険加入を義務づけている国ないしは州もある。もし、これらを満たさずに滞在中医療が必要となった場合は私費によるのが原則であろうが、それでも必要なのは緊急医療

の最低保障であり、最近セーフティネットとよばれる問題である。こうした角度からの各国比較が更に加えられることを期待したい。

こうした作業が日本について各社会保障の領域についてなされているのが第二部第一章である。これらについて、概況が述べられている。ここでも内外人平等原則により各法領域を分析しているが、外国人の在留、雇用のありかたがどう各保障制度に加入でき、権利を享受することができるのか、整理検討されており、これを各自治体の行政措置でどう補っているかの分析は評価できる。ただ、今日、とりわけ外国人の集住する自治体側は財政行政負担の大きさから使用者と国と双方に社会保障の加入のできる外国人への加入措置や、国の義務である義務教育などについては一定の負担を求め始めている(2001年10月、外国人集住都市会議の決議)。今後の展開への示唆も必要となってくるであろう。そのための問題提起が第二章ではなされていることを評価したい。

3

最後に、本書の特色は筆者も力点を置いたとされる第三部である。これによって、外国人に対するわが国の社会保障の適用に関し判例がどのように変化し、今日に至ったかを知ることができ、本書の秀逸さはこの部分にある。

ただ、判例の分析、コメント部分には、筆者の思いがあるためか、判旨と全くずれた判例の評価(特に判例の先例としての点)をしているのが気になる。たとえば、改進黨事件(最判平成9年1月28日)について、損害賠償額(逸失利益)算定に関し、最高裁が3年間の日本での賃金を前提としたことに対し、「不正規入国即強制退去との思考方法をとっていないことは、最高裁の判決であるだけに、今後の不正規滞在者に対する社会保障法適用について法理的に大

きな影響を与えるものと思われる。」(271頁)とする。評者には、この事案は不正規入国ではなく、観光目的の正規入国をした後、資格外就労し、不法残留していたのであった本件原告について、このように不正規入国者一般に広げたいとは言えないのではないのか。引用の後半の文節の評価については、判旨からはどうい不法残留者ましてや不法入国者への一般的な社会保障法の適用の問題を判旨として述べているとは思えないのである。せいぜい、労災保険の適用があることを前提として、労災民事責任とは別だと判断したことのみが、社会保障法とのratioではないのか。こうした予断は判例の評価としては甘すぎはしないであろうか。

最後に、筆者は、いわゆる不法入国者も、正規に入国したが後に資格外活動で就労し、さらに不法残留に至った者も、すべて不正規入国者として概括している。そこには、人の移動は地球上どこでも自由であるとの筆者の理想(ユートピア)があることは理解できるのであるが、はたして現在、好きな国に入国し、自由に働き、社会保障の権利も内外人平等により得ることができる国があるのであるだろうか。

むしろ、日本では現在、正規に入国し、正規に就労している外国人への社会保障が差別されている現実があるのだが、この点について筆者によりあまり強調されていないことも、気がかりである。

以上、縷々評させていただいたが、これらの点はさておき、本書が好著であることはいうまでもないことを、再度強調しておきたい。

(高藤昭著『外国人と社会保障法 - 生存権の国際的保障法理の構築に向けて』明石書店、2001年12月、412頁、5000円+税)

(てづか・かずあき 千葉大学法経学部教授)