

論文

外国人に対する社会保障 —ドイツにおける基本的考え方—

松 本 勝 明

要 約

外国人に安心できる生活を保障する上で、社会保障の役割は重要である。しかしながら、日本の社会保障制度は、これまで日本国民を対象とする国内制度として構築され、発展を遂げてきた。このため、現行の社会保障制度については、多様な外国人が日本人と共に働き、生活する社会に適合させることを目的とした見直しが必要となっている。

日本と類似の社会保障制度を有するドイツは、長年にわたって多くの外国人を受け入れ、外国人に対する社会保障について豊富な経験を有している。そこで、本稿においては、日本での見直しについて考えるため、ドイツにおける外国人に対する社会保障について検討を行う。

この検討を通じて、外国人に対するドイツ社会保障の適用や給付に関する基本的考え方を明らかにする。さらに、両国間での比較に基づき、日本における社会保障制度の見直しにとって重要な点を提示する。

はじめに

日本では、深刻化する人手不足に対応するため、外国人材の受け入れを拡大する方針が打ち出され、それに対応した法律改正が行われた。受け入れられた外国人が日本で安心して生活できるようにするためには、その生活を支える社会保障の果たす役割が重要となる。このため、国民を対象とする国内制度として構築され、発展を遂げてきた社会保障制度について、多様な外国人

が日本人と共に働き、生活する社会に適合させるための見直しが必要になると考えられる。

一方、日本と類似の社会保障制度を有するドイツでは、長年にわたり多様な外国人が受け入れられ、外国人の社会保障に関して生じる問題やその対応策に関して、政策的・学術的な議論が積み重ねられている。

そこで、本稿においては、日本での見直しについて考えるために、ドイツにおける外国人に対する社会保障の基本的考え方について検討する。

1. 社会保障にとっての国籍の意味

ドイツをはじめヨーロッパ諸国では、17～18世紀における近代国家の形成以来、国民に対する社会的な保護を行うことが国家の責務とされてきた。たとえば、ドイツでは、啓蒙主義のもとで編纂された大法典であり、1794年に施行された「プロイセン一般ラント法 (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten)」のなかに、国民に対する一般的な生存保障を行う国家の責務が規定された¹。

国家がこのような責務を引き受けたため、人々に社会権を認めることは当然に国家にかかわる二つの要素と結びついている²。その一つは人的な要素としての国籍であり、もう一つは領域的な要素としての領土である。このため、社会給付を行うことにより社会権を具体的に実現する社会保障に関して、外国人は二つの基本的な問題に直面する可能性がある。一つは、国籍が受給要件とされるために給付が受給できないという問題である。もう一つは、外国に滞在していることなどにより、給付が停止されるという問題である。

しかし、実際には社会給付とこの二つの要素（国籍及び領土）との結びつきは単純なものではなく、外国人にかかわる問題が発生するか、発生する場合にどの程度の問題になるかは、それぞれの社会給付を行う制度によって異なっている。

社会給付を行う制度のなかでも、社会保険においては、就労関係などに基

づき強制的に加入させられた被保険者が保険料を拠出し、一定のリスクが生じた場合にそれを基に必要な給付が行われる。このため、社会保険の給付を受ける権利は、被保険者の国籍ではなく、保険料納付、さらには、その前提としての就労関係に依存することになる。社会保険において国籍による区別をしないことは、経済的な観点からもプラスに評価される。社会保険が就労と結びついている限りにおいて、保険料負担は事業主にとっての労働コストとなる。労働コストに関して同等の競争条件を作り出すためには、外国人と自国民を社会保険への加入義務に関して平等に取り扱う必要がある。そうでなければ、外国人をより高い割合で雇用する事業主は、保険料負担を免れることにより労働コストを抑えることができ、他の事業主との競争において有利な立場に立つことが可能になってしまう。

一方、社会扶助や児童手当制度のように税を財源として社会給付を行う制度の場合は、これとは状況が異なっている。国内で税を支払っている外国人は、それによって「税を財源とする社会給付」の費用に貢献しているようにみえる。しかし、保険料を財源とする社会保険の給付の場合とは異なり、「税を財源とする社会給付」の受給は納税による予めの貢献を必要条件としているわけではなく、また、給付額は納税額とは無関係である³。つまり、社会保険の給付とは異なり、「税を財源とする社会給付」は納税という予めの貢献に対する反対給付という考え方に基づくものではない。

このため、「税を財源とする社会給付」の場合には、国籍が給付を受給するための要件として重要となる。もちろん、このことはすべての外国人が「税を財源とする社会給付」を受給できないことを意味するものではない。「税を財源とする社会給付」の場合には、どのような外国人であれば、予めの貢献を行ったかどうかにかかわらず、生活困窮などの際に社会による援助を受ける資格があるほどに当該社会に帰属していると認められるかが問題となる⁴。この問題を考える際に重要な要素の一つとなるのは、その国での滞在期間である。外国人であっても滞在期間が長くなることにより滞在国との結びつきは強まり、滞在国の社会へのインテグレーションの必要性は高ま

る。そのため、外国人についても、滞在する時間の経過とともに、その生活を保障し、社会参加を可能にする社会給付の対象とする理由は強まると考えられる。国籍を有することは、その国に継続的に滞在する確固たる権利の基礎となる。外国人の滞在する権利が、時とともに定着し、国籍に基づき滞在する権利に近づくほど、外国人の社会給付に対する権利に関しても、その国の国民の権利に近づくものと考えられる。

2. 外国人の平等取扱い

実際にドイツ国内法で定められている制度も、上記のような考え方を反映したものとなっており、「税を財源とする社会給付」の受給については、外国人とドイツ人の間で差が設けられている。このため、法的には、ドイツの国内法で外国人とドイツ人の間にこのような差を設けることは国際法、EU法及びドイツの憲法である基本法（Grundgesetz）に抵触しないかが問題となる。

ドイツが批准した条約のなかには、ヨーロッパ扶助協定（Europäisches Fürsorgeabkommen）や「難民の地位に関する条約（Convention Relating to the Status of Refugees）」（難民条約）のように、社会保障の特定の分野や人を対象に外国人と自国民の平等取扱いを規定するものが存在する⁵。しかし、一般国際法からは、社会給付の受給に関する外国人と自国民との平等取扱いの原則を見出すことはできない⁶。

一方、EU法においては、EU運営条約（Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union）第18条をはじめ、国籍に基づく差別を禁止する規定が設けられている。EU加盟国国民（EU市民）のEU域内での自由移動について規定する「EU市民とその家族の加盟国の領域内で自由に移動及び滞在する権利に関する指令（2004/38/EG）」（以下「自由移動指令」という）においても、他の加盟国に適法に滞在するEU市民は、受入加盟国国民と同じ取扱いを受けることができるとされており（第24条第1項）、基本的には受入加盟国国民と同様に社会給付を受けることができる。しかしながら、労

働者又は自営業者として稼得活動に従事しないEU市民に関しては、各加盟国がその者の滞在期間に応じて社会扶助の受給を制限することを認める特別の規定が設けられている（同条第2項）。

さらに、ドイツの基本法からも、外国人をドイツ人と平等に取り扱わなければならない一般的な義務を導き出すことはできない。基本法第3条第3項は、何人も性別、家系、人種などの事由により不利又は有利に取り扱われてはならないと規定している。しかし、国籍は同項に規定される事由には含まれておらず、国籍によって差を設けることが一般的に禁止されているわけではない。

ただし、連邦憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）は、バイエルン州育児手当法⁷に関する判決（2012年）⁸において、「差を設ける基準として国籍を引き合いに出すためには、一般的な平等原則⁹に基づき、十分な根拠が必要」との判断を示している¹⁰。この訴訟では、申請者がポーランド人であることを理由に同法に基づく育児手当の支給が拒否されたことの是非が争点となった。同判決によれば、財政的な利害だけでは外国人に異なる取扱いを行う根拠にはなりえず、それ以上の客観的な根拠がないのであれば、財政的な利害は全ての受給者にとっての支給額の削減や支給期間の短縮などにより考慮すべきとされた。つまり、ドイツに滞在する者の権利について国籍による差を設けるためには、基本法に照らして正当化できる根拠が必要とされたわけである。

3. ドイツ社会保障における外国人の取扱い

ドイツの社会保障における外国人の具体的な取扱いは、給付の種類、滞在資格などに応じて次のようになっている。

（1）適用の基本的考え方としての属地主義

ドイツの社会保険、社会扶助などについて定める社会法典（Sozialgesetzbuch）¹¹の規定は、基本的にドイツに「住所（Wohnsitz）」又

は「通常の居所 (gewöhnlicher Aufenthalt)」を有するすべての者に適用される (同法典第1編第30条第1項)。つまり、社会法典の適用に関しては、対象者の国籍ではなく、対象者の「住所」又は「通常の居所」がドイツにあるかどうかによって依存するいわゆる属地主義 (Territorialitätsprinzip) の考え方が採用されている。この場合に、「住所」は維持しかつ使用すると推測させる状況の下で住居を持っている場所を、「通常の居所」は一時的でなく留まると認められる状況の下で滞在している場所をさす (同条第3項)。

この属地主義という基本的考え方は、社会保障の個別の制度等について定める同法典第2編以下の規定により、具体化され又は修正が加えられている。ただし、求職者基礎保障、社会扶助のような「税を財源とする社会給付」の場合と保険料を財源とする社会保険の場合とでは、次のような違いが存在する。

「税を財源とする社会給付」に関する規定の適用は、社会法典第1編第30条第1項が定めるとおり、基本的に対象者の「住所」又は「通常の居所」を基準として行われる。これに対して、社会保険の適用は、対象者の就労又は自営業を行う場所を基準として行われる。すなわち、社会保険に加入する義務及び権利に関する規定は、ドイツにおいて就労又は自営業を行うすべての者に適用される (同法典第4編第3条第1号)。その理由は、社会保険に加入する義務及び権利が就労又は自営業に基づき生じることにある。社会保険に加入する義務及び権利が就労又は自営業に基づかずに生じる場合には¹²、社会保険に加入する義務及び権利に関する規定はドイツに「住所」又は「通常の居所」を有するすべての者に適用される (同条第2号)。

公的医療保険においては、被保険者の配偶者、パートナー、子などであって収入が一定額以下の者は、家族被保険者 (日本の健康保険の被扶養者に相当) となる¹³。この場合にも、それらの者の「住所」又は「通常の居所」がドイツにあることが必要とされている (社会法典第5編第10条第1項第1号)。

(2) 属地主義の修正—「税を財源とする社会給付」の場合

前述の属地主義の考え方は何らの制限なく適用されるわけではなく、属人主義（Personalitätsprinzip）の考え方により様々に修正され又は排除されることがある。すなわち、その人がどのような人であるかが給付の受給に影響を及ぼすことがある。そのことは、特に外国人に対する給付について当てはまる。

外国人がドイツに入国し、滞在するためには、滞在法¹⁴に基づき滞在許可（Aufenthaltserlaubnis）、定住許可（Niederlassungserlaubnis）などとして与えられる滞在資格（Aufenthaltsstitel）を必要とする（第4条）。滞在許可は、教育、稼得活動などの特定の目的のために与えられる期限付きの滞在資格である（第7条）。これに対して、定住許可は、対象者が5年前から滞在許可を有しており、かつ、一定の条件を満たす場合に、期限のない滞在資格として与えられるものである（第9条）。

「税を財源とする社会給付」と滞在資格は次のように相互に影響を及ぼす関係にある。

① 社会給付の滞在資格への影響

外国人のドイツへの入国及び滞在について規定する滞在法は、外国人による社会給付の受給をコントロールする重要な機能も有している。すべての滞在資格の付与は生計の確保が前提条件とされている（第5条第1項第1号）。医療保険による十分な保障¹⁵を受けられることを含め、外国人が公的な資金¹⁶を受けることなしにその生計を維持することができる場合には、この条件を満たすものとされている（第2条第3項第1文）¹⁷。このような基本ルールが設けられている理由は、公的財政が公的な資金により外国人の生計を維持しなければならないことを防ぐことにある¹⁸。

この基本ルールは、滞在資格によってはその適用が免除されている場合や、それとは逆に厳格化されている場合がある。国際法上の、人道上の又は政治的な理由から与えられる滞在資格の場合には、この生計の確保に関する

条件の適用免除が可能とされ、あるいは義務づけられている（第5条第3項第1文及び第2文）。同様のことは家族に関する理由から、すなわち世帯を形成する又は維持するために与えられる滞在資格にも当てはまる。たとえば、ドイツ人の配偶者である外国人に対する滞在許可は、その者の生計が確保されていない場合でも与えられる（第28条第1項）。一方、定住許可の場合には、より厳格な条件が適用される。この場合には、生計が確保されていることに加え、公的年金保険に最低60月分の保険料が納付され十分な老齢保障が存在することが条件とされる（第9条第2項第3号）。

②滞在資格の社会給付への影響

滞在資格は社会給付の受給に関する差異をもたらす原因となる。たとえば、最低限度の生活を保障する社会扶助の給付に関しては、「ドイツ人と平等に取り扱われる外国人」と「その他の外国人」との間で差が設けられている（社会法典第12編第23条第1項）。ドイツ人と平等に取り扱われるのは、定住許可を有する外国人、又は期限つきの滞在許可しか有しないが、継続的にドイツに滞在すると見込まれる外国人である（同項第4文）。後者に該当する者としては、特に、ドイツ人と結婚した外国人があげられる¹⁹。また、EU加盟国国民（EU市民）もドイツ人と平等に取扱われる。「その他の外国人」に対しても、「人間の尊厳（Menschenwürde）」を確保するために²⁰社会扶助が行われる²¹。ただし、この場合に受けられる給付は、生計扶助、医療扶助、妊娠・母性扶助、介護扶助などに限定されている。

ドイツで就労又は自営業に従事しない外国人は、滞在の最初の3カ月間は社会扶助を受けることができない（同条第3項第1文第1号）。また、ドイツに滞在する権利を有しない外国人（同文第2号）、あるいは社会扶助を受けるためにドイツに入国した外国人（同文第4号）などは、社会扶助を受けることができない。これらの外国人に対しても必要がある場合には出国までの期間（最長1カ月間）における制限された「つなぎ給付（Überbrückungsleistungen）」が行われる（同項第3文）。「つなぎ給付」

には、急性の疾病又は痛みの治療に必要な診療及び薬剤の支給並びに疾病の治ゆ、改善及び軽減のために必要なその他の給付などが含まれる（同項第5文）。

児童手当に関しても、滞在資格による差が設けられている。児童手当はドイツ国内に「住所」又は「通常の居所」を有する者に支給される。ただし、手当の支給対象者が外国人である場合には、その者が定住許可を有すること又は稼得活動を行うことができる滞在許可などを有することが支給要件とされている（連邦児童手当法²²第1条第3項）。なお、手当の支給に当って、ドイツ国内に「住所」又は「通常の居所」を有しない子は考慮されない（同法第2条第5項）。

（3）属地主義の修正—社会保険の場合

前述のとおり、社会保険に加入する義務及び権利に関する規定は、対象者の就労又は自営業を行う場所を基準として適用される。ただし、当該就労又は自営業が一時的な場合には、その場所は決定的な意味を持たないことから、この基本的考え方に部分的な修正が行われている。すなわち、ドイツ国内で成立した雇用関係の枠内で国外に一時的に派遣される者に対しては、ドイツの社会保険に加入する義務及び権利に関する規定が適用される（社会法典第4編第4条）。一方、外国で成立した雇用関係の枠内でドイツに一時的に派遣される者に対しては、ドイツの社会保険に加入する義務及び権利に関する規定は適用されない（同編第5条）。

社会保険の給付を受給する権利は、被保険者の多くが就労関係に基づき社会保険に強制加入させられ、保険料を支払うことにより生じるものである。このため、社会保険の給付を受給する権利に関しては、ドイツ人と外国人との間に差は設けられていない。

ただし、被保険者が外国で給付を受給することについては、特別の規定が設けられている。たとえば、公的医療保険について規定する社会法典第5編は、被保険者が外国に滞在する間は給付受給権が停止すると定めている（第

16条第1項第1号)。その理由は、外国にはドイツの公的医療保険による診療を担当する医療機関（保険医、認可病院等）は存在せず、被保険者は公的医療保険による現物給付を国内でしか受けられないからである²³。このため、被保険者は、外国に滞在する場合（一時的な滞在の場合を含む）には、病気になっても公的医療保険の給付としての医療を受けることができない。なお、後述するEUの「社会保障制度の調整に関する規則（規則883/2004）」のほか、社会保障に関する二国間協定などは、この給付停止の例外を定めている。

被保険者（本人）が外国で就労している間に病気になった場合には、同編の規定により受けられたであろう給付を事業主から受けることができる²⁴（同編第17条第1項）。保険者（疾病金庫）は、ドイツ国内であれば保険者に生じたであろう費用の範囲内で事業主に対する費用償還を行わなければならない（同条第2項）。さらに、ある病気の治療が外国でしか行えない場合には、疾病金庫は外国での当該治療に要する費用を負担することができる（同編第18条第1項）。もちろん、これらの場合にも、被保険者がドイツ人であるか外国人であるかによる差は設けられていない。

4. EU市民である外国人の滞在及び社会給付の受給

外国人のなかでも、EU加盟国国民のドイツでの滞在及び社会給付の受給に関しては、その他の国の国民の場合とは異なる取扱いが定められている。

（1）自由移動指令

1992年に締結されたマーストリヒト条約²⁵により、欧州共同体設立条約²⁶に新たにEU市民権に関する規定が導入された。これにより、EU加盟国国民はEU市民とされ、すべてのEU市民にEU域内を自由に移動し、滞在する包括的な権利が認められた。EU市民のEU域内での移動及び滞在の具体的な条件については、自由移動指令において統一的な枠組みが定められている。

①滞在

自由移動指令によれば、EU市民のなかでも、受入加盟国で労働者又は自営業者として稼得活動に従事する者と従事しない者との間では異なる取扱いが定められている。このうち、稼得活動に従事する者及びその家族には、基本的に、他の加盟国で稼得活動に従事する間においてその加盟国に滞在する権利が認められる²⁷。

一方、稼得活動に従事しない者及びその家族が他の加盟国に滞在する権利は、滞在期間に応じて次のように定められている。

- (a) 3カ月以内の滞在は、基本的にパスポートを所持すること以外の条件なしに認められる（第6条）。
- (b) 3カ月を超え5年までの滞在は、滞在中に社会扶助の給付を受けずに済むだけの十分な資力を有していることが条件とされている。それに加えて、包括的な医療保障を受けられることが条件とされている。これらの条件を満たしている限りにおいて、受入加盟国に滞在する権利が存在する（第7条第1項）。
- (c) 5年間継続して受入加盟国に適法に滞在することにより「継続して滞在する権利」を獲得することができる（第16条第1項）。

特に注目されることは、EU市民であっても、稼得活動に従事しない者及びその家族が社会扶助の給付を受ける必要があることは、他の加盟国に3カ月を超えて滞在する権利に影響を及ぼすことである。ただし、「継続して滞在する権利」を有する者の場合には、社会扶助の給付を受ける必要があることは受入加盟国に滞在する権利に影響を与えない。

②社会給付の受給

自由移動指令は、同指令に基づき受入加盟国に適法に滞在しているすべてのEU市民は当該受入加盟国国民と同じ取扱いを受けることができると定めている（第24条第1項）。したがって、EU市民は社会給付の受給に関して基本的には受入加盟国の国民と同様に取り扱われる。ただし、受入加盟国

には、稼得活動に従事しない者であって、滞在の最初の3カ月の間にある者に社会扶助の給付を行うことは義務づけられていない（第24条第2項）。つまり、このような者に社会扶助を行うかは各加盟国の判断に委ねられている。この規定は、稼得活動に従事しないEU市民が社会扶助の給付を受けるために他の加盟国に移動し、滞在することを防ぐ目的を有している。

③ドイツでの実施

ドイツでは、自由移動指令を実施するため²⁸、前述の滞在法とは別に、EU市民及びその家族の滞在に関する特別の法律として「自由移動法/EU」²⁹（自由移動法）が制定されている。この法律には、EU市民及びその家族のドイツでの滞在に関して自由移動指令に則した規定が定められている。一方、社会給付の受給に関しては、社会給付に関するそれぞれの法律により自由移動指令が実施されている。たとえば、社会扶助に関しては、EU市民であっても稼得活動に従事していない者は、ドイツでの滞在の最初の3カ月間は給付を受けられない（社会法典第12編第23条第3項第1文第1号）³⁰。

（2）社会保障制度の調整に関する規則

EU加盟国間では、EU域内での人の自由移動を促進するため、加盟国間を移動するEU市民が社会保障に関して不利益を受けることのないよう、EU規則である「社会保障制度の調整に関する規則（規則883/2004）」³¹に基づく調整が行われている³²。この調整は、社会保障分野の幅広い給付を対象として行われているが、社会扶助の給付はその対象から除外されている。この規則883/2004には、二重適用などを防止する観点からの適用法の決定、被保険者期間の通算、他の加盟国に滞在する者に対する給付、他の加盟国に居住する家族に関する給付などについて特別の取扱いが定められている³³。

前述のとおり、ドイツの公的医療保険においては、被保険者の配偶者又は子であっても外国に居住する場合には家族被保険者になることができない。しかし、EU市民である被保険者の配偶者又は子が他の加盟国に居住するこ

とは、規則883/2004に基づき、ドイツ国内に居住するのと同等とみなされる。それによって、他の加盟国に居住する配偶者又は子であっても家族被保険者となることができる。

また、被保険者は、外国に滞在する間においてドイツ公的医療保険の給付を受けることができないとされている。しかし、規則883/2004により、EU市民である被保険者が他の加盟国での滞在中に病気になった場合には、滞在加盟国において当該加盟国国民と同様に給付を受けることができる。ただし、そのための費用はドイツの加入保険者が負担する。

さらに、連邦児童手当法は、児童手当の支給に当っては受給者の外国に居住する子を考慮しないとしている。しかし、EU市民である受給者の子が他の加盟国に居住することは、規則883/2004に基づき、国内に居住するのと同等とみなされる。それによって、他の加盟国に居住する子も児童手当の支給対象として考慮される。

(3) EU市民とその他の外国人との取扱いの違い

EU市民である外国人とその他の外国人³⁴の取扱いを比較すると、ドイツでの滞在及び社会給付の受給に関しては、次のような違いのあることが分かる。

EU市民である外国人には、ドイツに滞在する権利がその他の外国人に比べて広範に認められており、滞在許可や定住許可を受けることなしにドイツに自由に入国・滞在することが可能である。ただし、EU市民である外国人でも、稼得活動に従事しない者の3カ月を超える滞在の場合には、その他の外国人の場合と同様に、滞在中に社会扶助を受けずに済むだけの十分な資力と医療保障を有していることが必要条件とされている。

社会扶助の給付に受給に関しては、EU市民である外国人であって稼得活動に従事する者は、ドイツ人と同等に給付を受給する権利が認められている。ただし、稼得活動に従事しないEU市民及びその他の外国人に対しては、給付の支給対象期間あるいは種類に制限が設けられている。また、EU市民

が他の加盟国に移動することにより社会保障に関して不利益をこうむることがないように、広範な給付を対象として加盟国間での調整が行われている。

このように、EU市民である外国人、なかでも稼得活動に従事する者には、滞在と社会給付の受給の両面において、他の外国人よりも有利な取扱いが認められている。その背景には、EUが内部に国境のない領域である域内市場の実現を目的として、その重要な要素の一つである「人の自由移動」を保障するとともに、社会保障に関する不利益が「人の自由移動」を妨げないように、必要な枠組みを規則、指令などとして統一的に整備してきたことがある。

5. 考察

以上の検討により、ドイツ社会保障における外国人の取扱いについて、次のことが明らかとなった。社会保障の適用に関しては、基本的に属地主義の考え方が採用されている。しかし、「税を財源とする社会給付」の場合には、属地主義に重要な修正が加えられている。たとえば、社会扶助は実際にドイツに滞在する外国人に行われるが、その内容は滞在資格などによって異なっている。一方、被保険者からの保険料拠出に基づく社会保険の場合には、その適用及び給付に関して外国人とドイツ人との間に差はみられない。しかし、社会保険の場合にも外国での給付受給などを制限する仕組みは設けられている。また、こうした仕組みが他の加盟国への移動を抑制することにならないよう、EUでは社会保障制度に関する統一的な調整の枠組みが設けられている。

最後に、これを踏まえた日本との比較検討を行い、日本における社会保障制度の見直しについて考察する。日本では、1981年の難民条約の批准に伴う法整備により、国民年金法などに設けられていた国籍要件が廃止され、ほとんどすべての社会保障に関する法律が外国人にも適用されることになった³⁵。今日、日本における社会保障に関する法律の適用はドイツと同様に基本的に属地主義の考え方に基づくものといえる。しかし、このことは、国内に住所又は居所を有するすべての者がその国籍などにかかわらず平等に取扱

われることを意味するわけではない。

たしかに、保険料拠出に基づく社会保険の場合には、基本的に被保険者の国籍により異なる取扱いはみられない³⁶。これに対して、「税を財源とする社会給付」の場合には、属地主義の考え方に修正が加えられている。たとえば、生活保護法に基づく保護の対象は日本人に限られるが、外国人に対しても通達等に基づく行政上の措置として日本人の場合に準じた保護が行われることとされている。ただし、保護の対象となる外国人の具体的な範囲については、「出入国管理及び難民認定法」別表第二に掲げる外国人（永住者、定住者、日本人の配偶者などの在留資格を持つ外国人）に限定する旨の取扱い指針が1990年に厚生省（当時）から示されている³⁷。つまり、生活保護については、保護を必要とする外国人の在留資格が給付受給に影響を及ぼしている。

このように、日本における社会保障の適用については、ドイツと同様に、属地主義を基本としつつ、特に「税を財源とする社会給付」の場合には属人主義による修正が加えられている。そのこと自体は、それぞれの社会給付制度の性格に由来するものであり、必ずしも問題があるとはいえない。

両国の間には重要な相違点も存在している。その一つは、社会扶助（日本では生活保護）の給付に関するものである。ドイツでも、社会扶助の給付の受給に関しては外国人の滞在資格による差が設けられているが、定住許可を有しない外国人も、受給できる給付の種類などに制限を設けつつ、社会扶助の対象に含められている。また、滞在資格のない外国人であっても、緊急の必要性に対応する医療などは給付される。さらに、定住許可を有しない者を含めた広い範囲の外国人が社会扶助の対象とされていることに対応して、「生計の確保」を滞在資格付与の条件とするなど、滞在制度のなかに外国人による社会扶助給付の受給をコントロールする仕組みが組み込まれている。これらの点は、日本において、多様な外国人が働き、生活する社会の実現にふさわしい生活保護のあり方を考える上での重要な参考になるものと考えられる。

もう一つは、外国に滞在する者に対する給付、外国に滞在する家族などの取扱いである。日本では、2019年に成立した「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第9号）により外国人材の受入れ拡大に伴う健康保険法等の改正が行われた。この結果、健康保険では、被扶養者の要件として日本国内に居住していることが加えられた。同様の取扱いはドイツの公的医療保険でも行われている。それにとどまらず、ドイツの公的医療保険では外国滞在中には給付受給権が停止されるなどの措置も講じられており、日本においても、不適切な給付の受給を防止する観点から、更なる対応策を検討することが必要と考えられる。

一方、このような取扱いは、他の国に移動し滞在する人にとっては不利益をもたらす可能性がある。たとえば、労働者が母国で就労する場合には、その家族がその国の健康保険の被扶養者となり、保険料を負担することなく給付を受けられるとすると、日本で就労する場合には、母国に留まる家族は被扶養者から外れてしまうことになる。こうした不利益は労働者の日本への移動を抑制する原因にもなる。このような問題に対応するため、EUの「社会保障制度の調整に関する規則（規則883/2004）」やドイツが他の国との間で締結した社会保障協定などでは、外国に滞在する家族を国内に滞在するのと同様に取扱うなど、人の移動を促進する観点からの特別な措置が定められている。日本においても、外国人材の受入れを拡大する観点からは、不適切な給付受給を防止するための措置と併せて、二国間協定などに基づき、それらの取扱いが労働者の移動にもたらす不利益を解消するための措置を講じていく必要があると考えられる。

以上のように、日本において多様な外国人が働き、生活する社会にふさわしい社会保障制度を構築していくためには、多くの課題への対応が必要である。このため、長年にわたり多様な外国人を受入れ、同様の問題への対応に豊富な知識経験が蓄積されている他の国の例も参考にしながら、必要な対応策を検討し、実施していくことが重要と考えられる。

[付記] 本稿は、JSPS科研費19K02260の助成を受けて実施している「外国人材の受入れ拡大に対応した社会保障の在り方に関する日独比較研究」の成果に基づくものである。また、本稿は、2019年10月20日に社会政策学会第139回大会で行った報告に加筆訂正したものである。同学会での報告に対して有益なコメントをいただいたことに感謝の意を表したい。

注

- 1 同法第2部第19章第1条は、「自ら生計を維持することができず、かつ、特別の法律に基づきその者の生計を維持する義務がある他の私人から扶養を受けることができない国民の食べ物の面倒をみることは国家に帰属する」と規定していた。
- 2 Becker U., Migration und soziale Rechte, ZESAR, 03.17, S. 102.
- 3 たとえば、社会保険の一つであるドイツの年金保険による「通常の老齢年金 (Regelaltersrente)」の場合には、5年間の保険料納付が給付受給要件の一つとされる (社会法典第6編第35条)。また、年金額は納付された保険料に応じたものとなっている (同編第64条及び第70条)。
- 4 Kingreen T., Soziale Rechte und Migration, Baden-Baden 2010, S. 11.
- 5 ヨーロッパ扶助協定第1条は、社会扶助に関して、他の締約国国民に対して自国民と同等の給付を行うことを締約国 (2004年より前にEUに加盟した国 (オーストリア及びフィンランドを除く)、エストニア、マルタ、アイスランド、ノルウェー及びトルコの計18カ国) に義務づけている。また、難民条約第24条は、締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、労働法制及び社会保障に関し、自国民と同一の待遇を与えるものと規定している。
- 6 Hailbronner K., Asyl- und Ausländerrecht, 4. Aufl., Stuttgart 2017, S. 294.
- 7 Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz vom 16. 11. 1995,

- GVBl, S. 818.
- 8 BVerfG vom 7. 2. 2012 -1 BvL 14/07-
- 9 基本法第3条第1項は「全ての人は法の前に平等である」と一般的な平等原則を規定している。
- 10 BVerfG vom 7. 2. 2012 -1 BvL 14/07-, Rd. 41.
- 11 同法典は、総則（第1編）、求職者基礎保障（第2編）、雇用促進（第3編）、社会保険総則（第4編）、公的医療保険（第5編）、公的年金保険（第6編）、公的労災保険（第7編）、児童・青少年扶助（第8編）、障害者のリハビリテーション及び社会参加（第9編）、社会手続及び社会データ保護（第10編）、社会介護保険（第11編）並びに社会扶助（第12編）について規定している。
- 12 たとえば、公的年金保険からの年金の受給権者には、それに基づき公的医療保険に加入する義務がある（社会法典第5編第5条第1項第11号）。
- 13 家族被保険者は保険料負担なしに必要な給付を受けることができる。
- 14 Aufenthaltsgesetz vom 25. 2. 2008, BGBl. I S. 162.
- 15 外国人が公的な医療保険に加入している場合には、医療保険による十分な保障があるものとされる（第2条第3項第3文）。
- 16 この場合の「公的な資金」には、児童手当、児童付加金、育児手当、両親手当、教育訓練促進給付、保険料に基づく給付（たとえば、公的医療保険及び公的年金保険による給付並びに公的失業保険による失業手当）などは含まれない。
- 17 生計を維持することができるかどうかの判断に当って、必要な生計費の額は社会扶助における基準生活費（Regelsatz）が基礎になると考えられている（Hailbronner, a. a. O., S. 91）。
- 18 Ibid., S. 91.
- 19 Bundestagsdrucksache 15/1761, S. 5.
- 20 Eichehofer E., Sozialrecht, 11. Aufl., Tübingen 2019, S. 322.
- 21 外国人のうち、難民認定手続を行うためにドイツに滞在する者な

- ど難民認定申請者給付法 (Asylbewerberleistungsgesetz vom 5. 8. 1997, BGBl. I S. 2022) 第1条に該当する者は、社会扶助ではなく、同法に基づく生計維持などのための給付の対象とされている。
- 22 Bundeskindergeldgesetz vom 28. 1. 2009, BGBl. I S. 142.
- 23 Kingreen T, Ruhen des Anspruchs, in : Becker U., Kingreen T., SGB V, 6. Aufl., München 2018, S. 167.
- 24 外国で就労する被保険者がその間に同伴するあるいは当該被保険者を訪問する家族被保険者も同様に扱われる。
- 25 Vertrag von Maastricht über die Europäische Union.
- 26 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
- 27 この権利は、病気や事故で一時的に労働不能となるなど一定の場合には、労働者又は自営業者として活動できなくなった者にも認められる(第7条第3項)。
- 28 EU運営条約に基づきEU自身が制定する法のなかでも、「規則」はすべての加盟国に直接適用されるのに対して、「指令」はその実施措置を講じることが加盟国に委ねられている。
- 29 Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. 7. 2004, BGBl. I S. 1950.
- 30 従来、ドイツでは稼得活動に従事していないEU市民も滞在の最初の日から社会扶助の給付を受けることができるとされていたが、法律改正により2016年12月29日以降はこの取扱いに変更された。
- 31 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.
- 32 この規則に基づく調整の実施手続きは、「社会保障制度の調整に関する規則の実施方法の定めに関する規則(規則987/2009)」(Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die

Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) により定められている。

- 33 この調整制度の詳細については、松本勝明『労働者の国際移動と社会保障：EUの経験と日本への示唆』旬報社（2018年）27頁以下参照。
- 34 ドイツ又はEUとの間で特別の協定を締結している国の国民を除く。
- 35 堀勝洋『社会保障法総論』東京大学出版会（1994年）160頁。
- 36 ただし、国内に住所があることに基づき加入義務が生じる国民健康保険及び国民年金の場合には、3カ月を超える在留資格のある外国人に対して加入義務が課されている。
- 37 加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子『社会保障法（第7版）』有斐閣（2019年）、376-377頁。

(参考文献)

- Becker U., Migration und soziale Rechte, *ZESAR*, 03.17, S. 101-108.
- Becker U., Kingreen T., *SGB V*, 6. Aufl., München 2018.
- Eichehofer E., *Sozialrecht*, 11. Aufl., Tübingen 2019.
- Frings D., Janda C., Keßler S., Steffen E., *Sozialrecht für Zuwanderer*, 2. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Hailbronner K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 4. Aufl., Stuttgart 2016.
- Kingreen T., *Soziale Rechte und Migration*, Baden-Baden 2010.
- Steinmeyer H.-D., Internationales Sozialrecht, in: Hanau P., Steinmeyer H.-D., Wank R., *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*, München 2012, S. 1229-1270.
- Steinmeyer H.-D., Das nationale Recht grenzüberschreitender Sachverhalte, in: Ruland F., Becker U., Axer P., *Sozialrechtsbandbuch (SRH)*, 6. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 1505-1528.
- 加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子『社会保障法（第7版）』有斐閣（2019年）。

堀勝洋『社会保障法総論』東京大学出版会（1994年）。

松本勝明『労働者の国際移動と社会保障：EUの経験と日本への示唆』旬報社（2018年）。

Soziale Sicherheit für Ausländer — Grundsätze in Deutschland**MATSUMOTO Katsuaki**

Die Rolle der sozialen Sicherheit ist dafür wichtig, Ausländern ein sicheres Leben zu gewährleisten. Das System der sozialen Sicherheit in Japan ist jedoch bisher als ein inländisches System für japanische Staatsangehörige auf- und ausgebaut worden. Eine Umgestaltung des gegenwärtigen Systems der sozialen Sicherheit ist deshalb notwendig, um es an die Gesellschaft, in der verschiedene Ausländer mit Japanern zusammenarbeiten und leben, anzupassen.

In Deutschland gibt es ein ähnliches System der sozialen Sicherheit wie in Japan. Deutschland hat seit langem viele Ausländer aufgenommen und große Erfahrungen in der sozialen Sicherheit für Ausländer. In diesem Aufsatz wird deshalb die soziale Sicherheit für Ausländer in Deutschland geprüft, um Kenntnisse für die Planung der Umgestaltung in Japan zu erwerben.

Dadurch werden die Grundsätze der Anwendung des Systems auf Ausländer und der Leistungen an sie in der deutschen sozialen Sicherheit festgelegt. Darüber hinaus werden aufgrund der Ergebnisse des Vergleichs zwischen den beiden Ländern die wichtigen Punkte für die Umgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit in Japan gezeigt.