

ヨーロッパ統合と社会保障

——「社会保障の連携化」に焦点をあてて——

竹 中 康 之

I はじめに

EC レベルでの社会保障の政策や立法を考える場合、将来的には調整化 (Harmonization)、つまり EC として社会保障の基準を変えていく、あるいは EC 全体がひとつの国家として独自の社会保障を作っていくという方向に向かうであろう¹⁾。しかしながら、EC の権限不足、あるいは構成国間の社会保障制度の多様性等の種々の障害のために、「社会保障の調整化」が大きな成果を上げるまでには、かなりの時間がかかるであろう。そこで、それまでのつなぎとして、「社会保障の連携化 (Coordination)」という問題が重大な意義をもってくると思われる。

社会保障の連携化は、通常、移民の社会保障上の不利を補うための国家間施策と考えられている。当初 EC においても、移民労働者の社会保障上の不利を補うことにより「労働者の自由移動の促進」を図ろうとするローマ条約第51条に基づき、社会保障の連携化法制が設けられたのである。このローマ条約第51条が1950年代の経済復興期における北ヨーロッパの労働力不足問題と密接に関連していたことは多くの言を要しないであろう。しかし、現在では、経済統合にとどまらず、より高度の国家統合を志向する EC の超国家性を反映して、社会保障の連携化は「EC 市民」に対する権利保障という性格を帯びつつある。本稿では、このような性格を帯びつつある、「EC における社会保障の連携化」の制度的特質を、EC 立法の具体的内容と EC 裁判所の判例法の検討を通して明ら

かにすることを第1の目的としたい。また、それとともに90年代に入りいちだんと弾みがついてきたヨーロッパ統合の進展にかかわる、「連携化」の具体的課題についても言及したいと思う。

II EC 法制の概略と特質

1) 「社会保障の連携化」の基本原則——ILO 条約を例として——

外国人は、社会保障において差別されることが少なくない。社会保障では、領土 (territoriality) と国籍 (nationality) が基本的な要素として組み込まれているからである。このような、外国人 (移民) の社会保障上の不利を補うための国家間施策が、通常、「社会保障の連携化」であると考えられている。これに対応して、社会保障の連携化では次の三原則が基本原則となる。

- ① 内外人平等原則——社会保障上の権利義務に関する国籍差別の禁止。
- ② 資格期間 (拠出期間、雇用期間等) の通算——受給要件充足のための複数国における資格期間通算 (社会保障上の取得途上の権利の保護)。
- ③ 給付の国外支給 (export of benefit)——国外 (他国) に居住する者への給付の支給確保 (社会保障上の既得権の保護)。

これらの基本原則のうち、①の平等原則が中核的原則である。①は、もっぱら外国人に向けられたものであるが、②および③は、内国民に対しても重要な法的意味を帯びてくる場合がある。例えば、②は、拠出期間の不十分な内国民が他国にお

ける拠出期間に依拠しようとする場合、③は、他国に居住する内国民が母国から社会保障給付を受給しようとする場合等に重要な法的意味をもってくる。ただ、一般的に言えば、外国人の拠出期間は内国民のそれと比べて短く終わってしまう傾向が強いし、受給権の獲得後も国外（母国）に去ってしまう場合が多いので、②も③も、社会保障上の外国人の不利を補うという側面が強いといえよう。

社会保障の連携化に関して豊富な経験をもち、現在も大きな役割を果たしている国際機関はILOである²⁾。ILOは、自ら開放型の条約を制定し、加盟国にその批准を求めるとともに、法技術上の援助を通じて国家間条約の締結の推進をはかっている。社会保障の連携化そのものを内容としたILO条約の主要なものとしては、第48号条約（1935年移民年金保全条約）、第118号条約（1962年社会保障における内外人均等待遇に関する条約）、第157号条約（1982年社会保障の権利の保全のための国際システムの確立に関する条約）等がある。このほか、部門別の社会保障を取り扱ったILOの個別条約では、国籍による差別の禁止に言及しているのが普通である。

このようにILOは、社会保障の連携化の分野では先駆的な役割を果たしてきており、法技術的な側面ではEC立法にも大きな影響を与えてきた。しかし、ILO条約は、社会保障の発展段階を大きく異にする加盟国による批准を前提としている。そのため、ILO条約には以下のような問題点がある。第1に、基準の低さである。連携化に関する主条約である第118号条約では、批准のために加盟国は社会保障の9部門のうち1部門のみの内外人均等待遇の義務を受諾すればよいことになっている。しかし、これではあまりにも加盟国へ与えるインパクトが小さすぎる。第2に、相互主義からくる限界性である。批准国は、他の批准国の国民に対してのみ均等待遇付与の義務を負い、未批准の国の国民に対しては均等待遇を与える必要はない。また、批准国の国民に対しても、当該批准国が内外人均等待遇を実施していない部門の社会保障制度に関しては、報復措置として差別待遇が

許されることになっている（118号条約第3条3項）。このような相互主義が発展途上国からの出身者が多い移民労働者に対して不利に作用することは明らかである。第3に、公的扶助等の無拠出制給付に関しては適用が除外されていることである（同条約第10条2項）。適用除外の法的根拠は明白ではないが、実質的な理由としては、これらの給付が一般税収を財源としていることが考えられる。しかし、現在では厳格に拠出のみで賄われている社会保障制度は存在せず、多かれ少なかれ一般税収が財源として用いられていること、そして外国人も納税義務を負わされること等を考え合わせると、この適用除外にも疑問の余地があるといえよう。

2) EC規則の概要と特色

社会保障の連携化にかかわるEC法制は、2つのEC閣僚理事会規則（以下EC規則と略す）として制定されている。ひとつは、社会保障の連携化そのものを規定した1971年1408号規則（共同体内を移動する被用者、自営業者およびその家族への社会保障の適用に関する閣僚理事会規則³⁾——以下1408/71規則と略す）である。他のひとつは、社会保障に限定されず、より広い社会的便益（social advantage）についての内外人平等原則を規定する1968年1612号規則（共同体内における労働者の自由移動に関する閣僚理事会規則⁴⁾——以下1612/68規則と略す）である。いずれの規則も、EC域内における労働者の自由移動の促進（ローマ条約第48条、第51条）という政策目的の実現のために制定されたEC立法である。詳細については他の拙稿⁵⁾を参照されたいが、概括的に言えば、これらのEC規則の基本原則は次のような内容をもっている（②および③は1408/71規則のみの内容）。

① 内外人平等原則

(1) 1408/71規則——疾病および出産、障害、老齢、遺族、労災、死亡一時金、家族、失業の諸給付の法制度における国籍による差別の禁止。ただし、社会扶助（social assistance）には適用除外。人的対象は、被用者

および自営業者とその家族。難民および無国籍者には適用。第三人には不適用。

- (2) 1612/68 規則——域内労働者（他の構成国国籍の被用者）に対する国内労働者との同一の社会的便益（social advantage）の保障（第7条2項）。

- ② 資格期間の通算——短期給付は、生活事故の発生時に労働者の加入していた制度が全費用を負担して支給する。期間通算は、受給要件が充足される限度まで行われる。長期給付（年金）は、複数の構成国の制度が各々において完成された資格期間に対応する給付を支給し、各々の給付額は、比例案分法（proration）により決定される（比例案分法の内容についてはIV節3項参照）。

- ③ 給付の国外支給——現金給付は文字どおり送付（送金）。現物給付（医療）は、居住国が自国の法の内容に基づき支給し、支給義務国が居住国に費用返還する（急病の場合等にも適用）。

このような基本原則の内容は、きめ細かくはなっているが、ILO条約におけるそれと共通している部分も多い。例えば、1408/71 規則に関しては、適用対象となる制度の範囲は、第118号条約の場合と全く同じであるし、適用除外事項として社会扶助が挙げられていることも類似している（第118号条約の場合は、公的扶助（public assistance）が適用除外）。また、長期給付の期間通算に関して、比例案分法という給付額の計算法が採用されている事実から、規則自体は社会保険中心の社会保障制度を前提にしていることが察せられる。

反面、EC規則がILO条約と根本的に異なっているのは、(イ)相互主義を前提とせず構成国を拘束する、(ロ)直接適用性をもつ、という点においてである。このような、EC規則の特質は主として、規則がEC法としてもつ超国家的法規の性格に由来するものである。1408/71規則についていえば、以下のような指摘ができる。

- (イ) 1408/71規則は、批准を必要とせず、EC全構成国を拘束する。構成国は社会保障の9部門の

すべてについて、内外人平等待遇付与義務、期間通算および給付の国外支給に関する義務を他の全構成国の国民（被用者、自営業者およびその家族）に対して負わされる。このような義務の発生は無条件的なものであり、ILO条約におけるような報復措置が認められる余地はない。

(ロ) 2つの意味での直接適用性がある。ひとつは、国家間協定等に委ねることなく、1408/71規則自身が連携化についての詳則を置いていることである。ILO第118号条約では、期間通算および給付の国外支給については、その具体的な実施方法を関係国間の協定に委ねるという間接適用方式を採用し、関係国がさまざまな条件や留保を付する余地を認めている。これに対して、1408/71規則は直接適用方式を採り、基本原則を具体化する詳則を1408/71規則自身が置き、特定国間の合意による条件や留保を原則として排除している。他のひとつは、国内法に変形される必要がなく、国内裁判所等において直接的に援用され得る、ということである（ローマ条約第189条）。そして、閣僚理事会規則は、効力的には国内法に優先し、国籍差別等を規定する社会保障関連の国内規定は1408/71規則と抵触し、適用不能となる。

以上のように、EC規則は法的拘束力という点において、ILO条約に比べより強力で、かつより直接的であるということが出来る。しかし、EC規則の基本原則の内容は、法技術的にこまやかになっているが、根本的にはILO条約のそれと共通している部分が多い。法的拘束力のほかに、ILO条約とEC規則の間に決定的な差異を探すとすれば、それは有権的法解釈者としてのEC裁判所の存在であろう。現在までに2つの規則に関してEC裁判所が下した判決は相当数に達しており、その法解釈もかなり細かな点にまで及んでいる。

III EC 判例法形成による影響—— 無拠出制給付および公的扶助への EC 規則適用問題を例として——

1) EC 裁判所の基本的態度——目的論的法解釈の重視

EC における社会保障の連携化を考える場合、EC 裁判所の果たしてきた役割を見過すことはできないであろう。EC 裁判所は1960年代前半から今日までに、社会保障の連携化に関して多くの判決を出してきており、それらが (EC 社会保障) 判例法と呼ぶにふさわしい蓄積を形成するに至っている。そして、EC 裁判所は一貫して「労働者の自由移動の促進」というローマ条約上の政策目的を最重視する法解釈を展開してきている。このような EC 裁判所の法解釈は、個々の事例においては、域内労働者の「自由移動への意欲」を可能な限り阻害しないような結論を導こうとする傾向をもつ。結果として、域内労働者の社会保障上の利益は EC 裁判所の法解釈によってかなり拡大されてきた。

上述のような「域内労働者の社会保障上の利益」の拡大の典型例を EC 規則の適用対象（人的対象、制度的対象）の拡大に見いだすことができる。人的対象の拡大の例としては、自営業者への1408/71 規則の適用を、制度的対象の拡大の例としては無拠出制給付および公的扶助への1408/71、および1612/68 両規則の適用を挙げることができる。自営業者への1408/71 規則の適用拡大については他稿⁶⁾で論じたので、以下では、無拠出制給付および公的扶助への両規則の適用問題について言及し、「社会保障の連携化」に対して EC 裁判所が及ぼしてきた影響を例証したい。

2) 1408/71規則の適用問題

1408/71 規則は、社会扶助 (social assistance) を適用除外事項としている (第4条4項)。しかし、社会扶助という概念自体が一義的に明確ではない。社会扶助は、狭義にはわが国でいう公的扶助を指す。他方、社会扶助は、社会保険給付に対

置され、無拠出制給付全般を意味する語として用いられる場合もある。少なくとも、社会保障の連携化との絡みで社会扶助の語が用いられる場合、公的扶助プラスアルファというニュアンスをもっていると考えられる。それは、ILO第48号条約が外国人に対する国外支給の適用除外事項を表すために、「公の基金より支払われるべきもの」という、抽象的で幅広い意味をもち得る言葉を使っていることから察せられよう (第10条2項)。また、内外人平等原則の実際の適用過程において社会扶助という語の不明確性を依りどころにして、公的扶助以外の無拠出制給付に関しても外国人への支給を制限しようとする動きが出てくる可能性がある。

現に EC においても、1408/71 規則の社会扶助除外規定を根拠に構成国が域内労働者に対する無拠出制給付の支給を拒否するという事例が相当数発生した。これに対して、一連の判決⁷⁾において EC 裁判所は、無拠出制給付が次のような基準を満たしているかぎり、1408/71 規則の適用を受ける社会保障給付である——換言すれば社会扶助給付ではない——という判示をしている。すなわち、①明確な法的権利に裏打ちされており、かつ給付の前提となるニーズの査定が個別的、裁量的なものではないこと、②疾病、出産、老齢、障害、扶養者の死亡、労災、児童の扶養、失業のいずれかの生活事故に対する給付であること、である。まず、①でいう個別的、裁量的なニーズの査定とは、ミーンズテストのことを指すと考えられる。そして、②は対象となる生活事故が典型的に明確でなくてはならず、貧困そのものに対するノンカテゴリーカルな給付は社会保障給付ではない、ということの意味する。このような基準の定立は、わが国でいうところの公的扶助を明確に1408/71 規則の適用対象から外すとともに、生活補助的な無拠出制給付（いわゆる社会手当）に対しては1408/71 規則の適用を確保する、ということに狙いがあったと思われる。例えば、Costa 事件 (Case 39/74) では上記2基準に基づいて、ベルギーの無拠出制の障害者手当に対する1408/71 規則の適用が認められている。

では、生活補助的な給付ではなく、最低所得保障の無拠出制年金等の場合はどうであろうか。このような無拠出制年金は、①拠出を前提としない、②最低所得保障を目的とする、という点において公的扶助と共通性を有している。当然、最低所得保障の無拠出制年金が1408/71規則の適用除外事項たる「社会扶助」といかなる関係にあるか、が問題となってくる。この問題に関しては、PISITEL-LO 事件判決 (Case 139/82)⁸⁾ が参考になろう。本件では、イタリアの社会年金 (pensione sociale) が、社会扶助に該当するかどうかで争われた。この社会年金は、65歳以上の低所得者に支給される、最低所得保障を目的とする無拠出制年金である。本件は、ベルギーに住居を移したために社会年金の支給を停止された老婦人が1408/71規則違反を主張した事例である。結論的にいえば、EC 裁判所は社会年金が上記の①および②の両基準を満たしていると認定しながら、同時に拠出制年金を全く受給できない高齢者に対して単独支給される場合には生存 (subsistence) のための最低所得の保障という社会補助的な機能をもつことも否定できない、としている。すなわち、社会年金が社会保障給付的な性格と社会補助的な性格を併せもっていると認定されたのである。そして、労働者としての活動に基づき不十分ながらも拠出制老齢年金を受給できる者に対して、補足的給付 (a supplement to income of recipients of inadequate social security benefits——年金収入を最低所得水準まで引き上げるための補足的給付) として支給される場合には、労働者の自由移動への意欲を阻害しないために、社会年金は1408/71規則の適用対象となる社会保障給付 (老齢給付) として認定すべきだ、という判示がなされている。この判示によれば、社会年金は、一面において社会補助的な性格は色濃く有すると認定されながら、労働者に補足的給付として支給される場合には社会保障給付的な性格が重視され1408/71規則の適用が認められている⁹⁾。このような結論は、給付の一義的な性格区分を放棄した点において理論的にスッキリしないが、理論よりも「労働者の自由移動の促進」という政策目的の実現を重視しようとする EC 裁判所の解釈傾向

を強く反映したものと考えられる。そして、結果的に見れば、社会手当的な給付のほか、ILO 条約等では連携化の対象となりにくい、最低生活保障の無拠出制年金にまで限定的ではあるが1408/71規則の適用対象が拡大された、ということができよう。

3) 1612/68規則の適用問題

前項で見たように、わが国でいうところの公的扶助には1408/71規則の適用はない。では EC 法上、構成国は域内労働者に対して国籍を理由として公的扶助の支給を拒否できるのであるか？この公的扶助に対する内外人平等原則の適用問題に関しては、1612/68規則が重要な意味をもってくる。1612/68規則は、主として雇用の分野における構成国国民間の国籍差別を除去し、もって労働者の自由移動の促進に寄与することを目的とする。だが、本規則の禁止する国籍差別は、雇用の分野における差別に限定されないと解される余地がある。それは、本規則第7条2項が「構成国国民である労働者は、自国以外の構成国において、国内労働者と同一の社会的便益 (social advantage) を享受する」と規定しているからである。本条のいう社会的便益を雇用上の便益に限定せず、より広い社会生活上の便益をも含むと解すれば、1408/71規則の適用除外となる公的扶助等も内外人平等原則の適用を受ける余地があることになる。現に、別稿¹⁰⁾において検討したように、EC 裁判所は雇用法上の地位とは関係なく与えられる便益、例えば、多子家族に支給される国有鉄道の運賃割引や、家計補助を目的とする公立銀行による無利子の貸付金の貸与等にまで、労働者の自由の促進を重視する観点から、1612/68規則第7条2項の適用を拡大している。このような判決を考慮すれば、公的扶助への第7条2項の適用もいずれ認められる可能性は大きかったといえよう。

公的扶助への1612/68規則第7条2項の適用が初めて認められた事例としては、ベルギーの一般扶助給付 (minimex) に関する事例 {HOECKX and SCRIVNER 事件 (Case 249/83, Case 122/84)}¹¹⁾ がある。この一般扶助給付は、ミーンズテ

ストを条件として支給される公的扶助給付であり、わが国の生活保護に相当するものである。本件において 1612/68 規則第 7 条 2 項との抵触が争点となったのは、他の EC 構成国国民に対しては受給申請時に先だつ 5 年間の国内居住を特別要件とする法規定（国王勅令）である。ベルギー当局は、一般扶助給付への 1612/68 規則第 7 条 2 項の不適用を主張して、次のような抗弁を行っている。すなわち、当該一般扶助給付の制度目的は貧困の撲滅であり、1612/68 規則の目的とする労働者の自由移動の促進とは直接的な関連をもたない。また、一般扶助給付は雇用上の地位に関係なく支給される。したがって、雇用平等に関する第 7 条 2 項は一般扶助給付には適用されない、と。これに対して EC 裁判所は、労働者の自由移動の促進という制度目的に鑑みると、第 7 条 2 項のいう社会的便益は雇用（法）上の便益に限定されるべきではなく、単なる国内居住という事実に基づき与えられる便益をも包含する、という従来からの見解を繰り返して強調している。そのうえで EC 裁判所は、当該の一般扶助給付も第 7 条 2 項のいう社会的便益に該当し、自国民には課せられない居住要件を他の EC 構成国国民に課すことは、第 7 条 2 項違反を構成すると判示した。

以上見たように、HOECKX and SCRIVNER 事件判決によって、公的扶助制度にも 1612/68 規則の内外人平等原則が適用され、域内労働者への差別が EC 法上違法である、ということが明らかになった。他方、前項で検討した EC 判例によれば、最低所得保障の無拠出制年金等は拠出制年金を受給できない者に対し単独支給される場合には社会扶助給付として 1408/71 規則の適用除外認定を受ける可能性がある。しかし、この場合であっても本判決の趣旨からすれば 1612/68 規則の平等原則はなお適用されることになろう。ただ、付言すれば、1612/68 規則によって構成国に課せられる義務は内外人平等原則に関する義務に限定され、国外支給等の他の連携化の基本原則には及ばないこと、また 1612/68 規則は 1408/71 規則に比べて人的適用対象が狭いこと、等に留意が必要であろう。

4) 小 括

本章で検討したように、EC 裁判所の判例が蓄積される過程において、社会手当的な無拠出制給付や場合によって最低所得保障の無拠出制年金等に対して 1408/71 規則が適用され得ること、公的扶助や最低所得保障の無拠出制年金等に対しても 1612/68 規則の内外人平等原則の適用があること、等が明らかになってきた。このような過程は、結果的に見れば、社会保障の連携化の制度的適用対象の拡大過程であり、「域内労働者の社会保障上の利益」の拡大過程でもあったといえよう。そして、この利益拡大の過程の背後に常に存在していたのが、「労働者の自由移動の促進」という政策目的を最優先しようとする EC 裁判所の目的論的法解釈であった。本章で例証された、このような社会保障上の利益の拡大過程は、有権的な法解釈者の存在しない ILO 条約や他の国家間条約では見られないものであり、EC 法制の最大の特質のひとつといつてよいであろう。

IV ヨーロッパ統合の進展と連携化の課題

1) 「自由移動の権利」と社会保障の連携化

20 世紀最後の 10 年に入り、EC によるヨーロッパ統合は新しい段階を迎えつつある。すなわち、93 年 1 月 1 日の域内市場の完全統合、そして政治面および軍事面での一体化策推進を目的とするヨーロッパ連合（Europe Union）の設立と通貨統合についての合意を見たマーストリヒト条約の調印等に見られるように、EC 統合は今世紀中にはヨーロッパにひとつの巨大な準連邦国家を出現させるような勢いを見せている。このようなヨーロッパ統合の大きな進展を背景として、今後「社会保障の連携化」法制はどのような課題を負っていくことになるのだろうか。おそらく、その当面の課題は、域内市場の完全統合に伴う社会保障関連問題、とりわけ「人の自由移動の徹底化」にかかわる問題に対応することであろう。ただ、「人の自由移動の徹底化」＝「労働力の無秩序な流動化促進」ではあってはならず、構成国国民の「EC 市民」化に伴う権利——域内国境を越えて職業や居

住地を自由に選択する権利——の保障としての合理性を確保していくことが、今後の不可欠の視点となるのではなからうか。それは、国家統合の進展により EC における法秩序が人権尊重を絶対的価値とする単一国家の法秩序に大きく接近することから要請される視点だと思われる。このような視点を重視しつつ、以下では、社会保障の連携化に関する現行 EC 法制の問題点を思いつくままに指摘していきたい。

2) EC 法制の不完全性

まず、現行 EC 法制（規則）には不完全性という観点から指摘しうる欠点がある。

① EC 規則の人的対象

イ) 労働者およびその家族——1408/71 規則は、労働者（被用者）および自営業者と彼らの家族に対して適用され、1612/68 規則は労働者に対して適用される。EC 判例により、労働者の家族に対しても 1612/68 規則第 7 条 2 項の適用が認められている¹²⁾。また同じく EC 判例により、現に雇用に就いている者だけではなく、老齢退職者（出身構成国以外の構成国で働いていた者で、老齢退職後も永住を認められた者）¹³⁾ や失業者（出身構成国以外の構成国で働いていたが、自己の意思に基づかない事由で失業した者——involuntary unemployed worker）¹⁴⁾ に対しても同項の適用が認められている。したがって、例えば、これらの老齢退職者や失業者が公的扶助の受給を求めた場合、構成国が国籍を理由にこれを拒むことは EC 法上違法であると考えられる。しかし、自営業者とその家族に対しては、1612/68 規則第 7 条 2 項の適用はない。自営業者とその家族に対して国籍を理由に公的扶助の支給を構成国が拒否したとしても、EC 法違反とはならない。このような自営業者とその家族に対する 1612/68 規則第 7 条 2 項の不適用は、労働者およびその家族に対する EC 法上の取り扱いに比べて均衡を欠くものであり、EC 法制の不備でもあろう。

ロ) 求職者 (Work-seeker)——ここでいう求職者とは、職探しを目的として他の構成国に入国した構成国国民を意味する。他国での求職活動に

は、十分な時間と資金が必要となろう。しかし、1408/71 規則によれば、失業給付の国外支給は、最大限 3 ヶ月しか認められていない（第 69 条）。求職者が 3 ヶ月以内に失業給付の支給国に戻らなければ、受給期間が残っていたとしても失業給付の受給権自体が消滅する、とされている。この 3 ヶ月という期間は、見知らぬ国で自分に合った職を見つけ出すための時間としては短すぎると考えられる¹⁵⁾。また EC 判例¹⁶⁾によれば、求職者は 1612/68 規則第 7 条 2 項のいう「労働者」に該当しないとされている。したがって、構成国が求職者に対して国籍を理由として公的扶助の支給を拒否することは EC 法違反とはならない。求職者をめぐるこのような EC 法上の状況は、「失業の輸出」という発想に対する抵抗感の表れだったと思われる。ただ今後、この種の抵抗感は、「域内国境を越える職業選択の自由」は「EC 市民」の権利、という考え方が強まるに従って払拭されねばならないと思われる。

ハ) 非経済活動者——労働者および自営業者とその家族、という人的範囲に属さない人々は 1408/71 規則および 1612/68 規則の適用を受けない。典型的には、無職者、学生、永住権を有さない老齢退職者¹⁷⁾、等がこのカテゴリーに属する。このような EC 規則の不適用は、EC の自由移動法制の対象が従来は経済活動を営む者に原則的に限定されてきたことを象徴している。これに対して EC 委員会は構成国国民の EC 市民としてのアイデンティティを高めるという趣旨で自由移動法制の対象を構成国国民全員に拡大する方針を明らかにしている¹⁸⁾。現在までのところ、EC 委員会の構想は全面的には実現していないが、無職者、学生、永住権を有さない老齢退職者、の 3 つのカテゴリーの人々に関しては 90 年に域内自由移動を保障する理事会指令が採択されている¹⁹⁾。しかし、これらの指令は、出入国や居住の自由を認めたものにすぎず、彼らに対する公的扶助等に関する国籍差別禁止までも構成国に義務づけるものではない。しかも EC 指令によれば、出身国以外の構成国での居住の要件として、公的扶助制度に頼らなくても生計が立つだけの十分な資産を保有して

いることが要求されている²⁰⁾。したがって、例えば無職の EC 構成国国民（重度障害者等）に対して国籍を理由として公的扶助給付の支給を拒否することは EC 法違反とはならない。さらに現実には彼らの生活が公的扶助に頼らなければ最低生活を維持できないほど困窮していれば、それは構成国に対して国外退去命令の EC 法上の根拠を提供することになる。以上のような、非経済活動者をめぐる EC 法上の状況も長期的には「域内における居住の自由の保障」という観点から改善を求められてくるものと思われる。

② EC 規則の制度的対象・職域社会保障制度 (Occupational Social Security)

職域社会保障制度は、労使協定によって設置運営される、わが国の企業年金に類似した制度である。職域社会保障制度は、EC 構成国の国民にとっては重要な生活基盤のひとつとなっている。とりわけ、ホワイトカラー階層にとって従前所得の保障という機能において国家の社会保障制度にも劣らぬ決定的な意味をもつ場合が多い。この職域社会保障制度に関しては、女性差別禁止を規定する EC 指令²¹⁾が制定されている。しかし資格期間の通算、年金の国外支給などの措置により、域内国境を越える給付の 'portability' を確保する EC 法制はまだ制定されていない。今後、EC においては学位や職業資格の相互認定制度等によりホワイトカラー層の自由移動が促進されると思われるが、職域社会保障制度の連携化措置の欠落はこれにブレーキをかける要素となり得る。職域社会保障制度の多様性に伴う法技術上の困難²²⁾はあるとは思いますが、EC 法上の早急な対応が求められるところである。

3) EC 法制の複雑性

次に、現行 EC 法制の複雑性という観点から指摘し得る問題がある。とりわけ 1408/71 規則は、対象とする制度の多様性を反映して、非常に複雑な規定を多く含んでいる。このような EC 規則の複雑性は理解の困難性と手続きの煩雑性等のために、域内国境を越えて移動する構成国国民に対して不利に作用する可能性がある。ここでは、複数

の構成国で働いてきた域内労働者に対して適用される、年金の支給方法（比例案分法）を例として考えてみたい。

ある域内労働者が、A 構成国、B 構成国、C 構成国の老齢年金制度にそれぞれ順繰りで 50 ヶ月、100 ヶ月、150 ヶ月の拠出を行ってきたが、いずれの制度でも拠出期間が短いために単独では年金の受給権が発生しなかった、という例を考えてみよう。1408/71 規則によれば、この場合、期間通算規定が適用され、それぞれの制度での受給権発生が確保される。結果的には、この労働者は 3 つの構成国の制度からそれぞれ別個に年金支給を受けることになる。個々の制度が支給すべき年金額は、比例案分法によって決定される。A 構成国が支給すべき年金額 = {A 国における 300 ヶ月 (50 + 100 + 150) 拠出に対応する年金額} × {50 ÷ 300} となる。同じ方法で、B 構成国および C 構成国もそれぞれ支給すべき年金額を決定することになる。しかし、このような比例案分法は、保険原理が支配的な制度には妥当し得ても、扶助原理が強く作用し拠出期間の長さや給付額が比例関係にない制度には妥当しない。また受給者にとってみても、この方法には複雑で年金の受給総額の前の予想が非常に困難である、あるいは複数の国からの受給手続きが煩雑である、というデメリットがある。EC 法制の簡略化が求められている一例であろう。最近、前例でいうと、A 構成国と B 構成国の制度は当該労働者が積み立ててきた拠出の総額をそれぞれ C 構成国の制度に移管し、年金支給は最終受け入れ国である C 構成国が責任をもってすべて行う、という改革案などが提案されている²³⁾。興味深い提案であろう。

V おわりに

本稿では、EC の「社会保障の連携化」をヨーロッパ統合の進展問題と関係づけて論じてきた。その過程において、ILO 条約との比較や EC 判例法の検討を通じて、制度としての EC 法制の特質を明らかにすることに努めてきた。そして、①超国家的規範としての法的拘束力の強さ、② EC 裁

判所の目的論的解釈による「域内労働者の社会保障上の利益」の拡大、等を現行 EC 法制の顕著な特質として挙げることができる、という結論に至った。

EC の「社会保障の連携化」法制の今後の課題としては、単に域内における労働力の流動化促進のみに貢献するのではなく、EC 市民に対する権利保障の一環としての妥当性を追求していくことが求められていくであろう。現に、今回調印されたマーストリヒト条約では、域内国境を越えて自由に移動し、居住することが構成国国民の権利であると宣言されている（第2編第2部（連合市民権）8条）。したがって、マーストリヒト条約の批准が完了すれば、域内国境を越える、居住および職業選択の自由の保障が EC 法秩序における絶対的価値のひとつである、という視点が強まってくると思われる。「社会保障の連携化」法制に関していえば、域内国境を越えて職業や居住地を自由に選択する EC 市民の権利を社会保障の側面でバックアップする措置としての性格が重視されてくるであろう。このような意味で、前章で指摘した諸課題——これらは筆者が思いつくままに挙げたもので、必ずしも相互に脈絡を有するものではないが——の解決が当面の課題となってくるであろう。これらの課題に対する、EC レベルの立法や司法の動きに注目したい。

注

- 1) 「社会保障の調整化」の概念については、拙稿「EEC における社会保障の整合化(一)」『同志社法学』第187号（1984年11月）、58頁参照。
- 2) 以下の ILO 条約についての叙述は、高藤昭「国際規範からみたわが国社会保障法の国際化の現状と課題——国際的「連携」を中心として」『社会労働研究』（法政大学）第35巻第1号、9-50頁、に負うところが大きい。
- 3) O.J. 1971 L 149/2.
- 4) O.J. 1968 L 257/2.
- 5) 1408/71 規則については前掲拙稿60-79頁、1612/68規則については拙稿「EC 雇用及び社会保障規則（Council Regulation）における平等保護」『同志社法学』第192号（1985年11月）、35-37頁参照。
- 6) 拙稿「EEC における社会保障の整合化(二)」『同志社法学』第188号（1985年1月）、48-61頁。
- 7) Frilli 事件判決 Case 1/72 [1973] C. M. L. R. 386. Callemeyn 事件判決 Case 187/73 [1974] E. C. R.

553. Biason 事件判決 Case 24/74. Costa 事件判決 Case 39/74 [1974] E. C. R. 1251.

- 8) [1983] E. C. R. 1427.
- 9) 本判決では、単独支給される場合には社会扶助給付として 1408/71 規則の適用を除外される、というニュアンスが明確な表現で出ておらず、補足給付として支給される場合には 1408/71 規則の適用を受けるという点が強調されていた。ために、筆者は、本判決が最低所得保障の無拠出制給付に対して無条件に 1408/71 規則の適用を認めたものであるという評価を行った。拙稿「EC 雇用及び社会保障規則における平等保護」、58-59頁。同旨、文献[4] pp. 30-31。しかし、不正確であった。最近の事例では、無年金者に対して単独支給される場合には最低所得保障の無拠出制給付は 1408/71 規則の適用を除外されると明言されている。例えば、Newton 事件判決 Case C-356/89 [1992] 1 C. M. L. R. 149 at 163.
- 10) 前掲拙稿、40-44頁。
- 11) [1987] 3 C. M. L. R. 638.
- 12) Fiorini 事件判決 Case 32/75 [1975] 1 C. M. L. R. 573.
- 13) Castelli 事件判決 Case 261/83 [1984] E. C. R. 3199.
- 14) 前掲 HOECKX and SCRIVNER 事件判決。
- 15) もっとも、失業給付の国外支給には法技術上の困難が伴う。国外に滞在する受給者の「就労可能状態 (availability for work)」の把握が困難であるという問題である。ために、1408/71 規則の旧規則 (3/58規則) では、失業給付は国外支給の対象から外されていた。文献[5] p. 310.
- 16) Lebon 事件判決 Case 316/85 [1987] E. C. R. 2811.
- 17) 域内労働者が退職後、永住権を得るためには、①年金受給年齢への到達、②1年以上の雇用期間、③3年以上の居住期間、の3要件が充足されねばならない。Reg. 1251/70. art. 2.
- 18) 委員会は、79年に域内自由移動の権利をすべての構成国国民に拡大する理事会指令の提案 (O. J. 1979, C 207) を行ったが、理事会では採択されなかった。
- 19) Dir. 90/364, O. J. 1990 L 180/26 (persons of independent means); Dir. 90/365, *ibid.*, p. 28. (retired persons); Dir. 90/366, *ibid.*, p. 30 (students).
- 20) Dir. 90/364 art. 1. Dir. 90/365 art. 1.
- 21) Dir. 86/378, O. J. 1986 L 225/40.
- 22) 岩村正彦「ヨーロッパ共同体と社会保障」『日本労働研究雑誌』第372号（1990年10月）、34頁参照。職域社会保障の連携化には、1408/71 規則に採用された法技術はほとんど役立たず、全く新しい法技術の開発が必要、との指摘あり。文献[7] pp. 54-55.
- 23) J. V. ランゲンドク（岡伸一訳）「1992年欧州統合と社会保障」『海外社会保障情報』第98号（1992年春期号）、8頁。

英語参考文献

- [1] Philipa Watson, *Social Security Law of European Communities*, 1980.
- [2] John Holloway, *Social Policy Harmonization in the European Community*, 1981.
- [3] N. Green, T.C. Hartley, J. A. Usher, *The Legal Foundations of Single European Market*, 1991.
- [4] Josephine Steiner, "The Right to Welfare: Equality and Equity under Community Law," *European Law Review*, February 1985, p. 21.
- [5] N.J. Wikeley M. A. "Migrant Workers and Unemployment Benefit in the European Community," *The Journal of Social Welfare Law*, 1988, No. 5, p. 300.
- [6] Martin Baldwin-Edwards and Ian Gough, "European Community Social policy and the UK," *Social Policy Review 1990-91*, p. 147.
- [7] Philipa Watson, "The Community Social Charter," *Common Market Law Review*, 1990, p. 37.

(たけなか・やすゆき 広島修道大学専任講師)