

社会保障と欧州統合

ジェフ・ヴァン ランゲンドンク

訳：岡 伸一

■ 要約

欧州統合の運動は、第二次世界大戦後に戦争の恐怖への対策として、そして、冷たい戦争への対応として始められた。欧州統合は欧州の永遠の平和への条件整備を意味しており、米ソの二大勢力に対抗する欧州文明の保持を目的としていた。社会保障も欧州文明の一つの重要な要素である。

最初の段階では、欧州評議会の果たした役割が大きかった。社会保障に関しても、欧州評議会は、人権としての社会保障の認知、社会保障の基準設定、各国の社会保障制度の「整合化」、技術援助と非常に積極的に進めていった。

1958年の超国家的な組織であるEECの設立は欧州を新たな段階に導いた。開かれた公正な共同市場が誕生した。そして、共同市場の基本的な要素である労働者の自由移動のためには、社会保障の「整合化」が必要なものであると認識された。

1970年代の経済危機は、結果としては欧州統合の気運を加速化させ、EUを導いた。EUは単に経済的な組織ではなく、多様な目的を持った政治的な組織である。社会保障もその目的の一つであり、社会保障における男女平等待遇に関する「指令」、基本的社会権に関する欧州憲章、社会政策に関する議定書と合意、最低所得「勧告」、社会的収斂化「勧告」が次々と実現していった。欧州共通通貨ユーロが11カ国で導入されたことは、欧州にとっては画期的な出来事であり、社会保障においても非常に大きな意味を持つ。

■ キーワード

社会保障、欧州評議会、欧州経済共同体(EEC)、欧州連合(EU)

1. 統合運動のはじまり

第二次世界大戦後、欧州統合の運動は始まった。当時、西ヨーロッパ諸国は多くの世代にわたって二度の戦争によって弱体化し、不毛となり、自暴自棄の状態にあった。欧州は5世紀にわたって維持してきた世界の頂上にあつた地位を失つたのであつた。植民地は独立を勝ち取り、アメリカとソビエトの二つの巨大国家が独占する世界平和の維持を見守っていたのである。

フランス人のジャン・モネやロベルト・シューマンをはじめ多くの卓越した政治家は、この時こそ欧州諸国の間で運命を共にした協力と統合の新しい

構造を創設するときであると決め込んだのである。ナショナリズムと利己主義は悲惨と破壊以外の何物も欧州諸国にもたらさなかつた。欧州諸国は統合しなければ、新たな敵であるソビエトとその衛星諸国に対抗することはできなかつた。そのため、欧州諸国は独自の文明モデルを維持しようとしたのである。

戦争直後、ウィンストン・チャーチルは「ヨーロッパ合衆国」の概念を打ち上げた。統合の運動は、経済、政治、軍事、社会協力等の様々な経路を経て展開された。アメリカ人は経済的なアプローチで道を開いた。1947年のアメリカのマーシャル・プラ

ンは敗戦国を戦後経済発展のもとに統合する方策を模索した。この動きが18カ国からなる欧州経済協力機構(EOEC)の創設に至り、さらに、1961年には経済協力開発機構(OECD)の設立をもたらした。

経済協力の動きは政治的行動の分野まで拡大していき、1949年には欧州評議会(Council of Europe)が創設された。欧州評議会は後述するように他の広い領域と同様に社会保護の領域においても権限を有している。

欧州防衛共同体(European Defence Community)は防衛協力のための組織であった。大戦直後から欧州にとってはソビエト連邦が即座に脅威となっていたため、この領域の組織は非常に重要な意味を持っていた。しかし、西ヨーロッパ連合は北大西洋条約機構(NATO)によって当初から影に覆われた組織となっていた。アメリカ合衆国が同盟国に参加することによって、ソビエト連邦に対してより良い均衡を保つことができたのである。

経済協力は当初の期待をはるかに超えて即座に発展していった。単純な国際協力には満足せずに、6カ国は超国家的な組織の創設へ進んでいった。その最初の控えめな試みが1952年の欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)の創設であった。ドイツ、フランス、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、イタリアの6カ国を戦後期の石炭鉄鋼危機に対処する目的で統合したのである。

さらに、1957年には別の特別な機関である欧州原子力共同体(EURATOM)が創設され、同じ6カ国が原子力エネルギーの平和的な開発に関して結束した。戦争終結時の日本への原爆投下は、欧州の人々にとってはいまだに記憶に残る出来事であった。

そして、1958年の末には有名な欧州経済共同体(EEC)が創設されたのである。EECは当時はもちろん現在でも真に超国家的な組織の稀に見る典型の一つであり、商品、資本、労働者、サービスの自由移動を保障し、企業間の開かれた公正な競

争を伴った共同市場の創設をもたらした。

共同体の目的を達成するために、EECは加盟国を拘束する「規則」や「指令」を発することができた。欧州裁判所は共同体の規則に従わない加盟国に対して判決を下し、それを宣告する権限が与えられている。これらの共同体関係法は国内法に優先適用される。つまり、欧州裁判所の判決は加盟国における判決に直接的な影響力を持つものであり、加盟国における個々の市民が、通常の当該地域での裁判においても共同体の法規を援用することができる。

結果としては、経済的な統合は欧州諸国においては他の協力関係よりもはるかに重要視されてきた。そして、経済協力は政治的、あるいは軍事的な協力よりも各国間の平和的な関係を保障するにははるかに効果的な方法であったことが近い将来共通の認識となることは間違いなさであろう。

2. 欧州評議会

第二次世界大戦後の数年間において、欧州評議会は欧州の統合を促進するのに最も重要な組織となりつつあった。評議会の目的は、世界中で最良であり、古い伝統と歴史を持つ特殊なタイプの欧州社会を保護、維持、そして、促進することである。この社会モデルの保持は、欧州諸国民の人間の福祉のための本質的な価値観を示している。

欧州社会は4つの要素によって特徴付けられている。

- ① 議会制民主主義
- ② 基本的人権と自由の尊重
- ③ 社会保障と結合した市場経済
- ④ 高い文化と教育の発展水準

これらの特徴は個別に考えられるべきではなく、全体で一つとして評価されるべきである。このタイプの社会のオリジナリティーや固有の価値観が見られるのは、これらの要素の結合においてである。

4つの特徴を個別に考察するならば、それぞれ

の要素に合致している国は世界中どこでも見られる。世界中には多様な議会制民主主義国家がある。多くの国々が基本的な人権や自由を尊重していると宣言している。多くの国々が市場経済を持ち、ある種の社会保障制度を組織している。また、実際にすべての国々がある程度の文化と教育を発展させている。

欧州社会が特殊なのは、これらの4つの特徴がどれも非常に高い水準で結合している点であろう。欧州は純粋に自由投票に基づいた真の意味での議会制民主主義を望んでいる。欧州は人権を最大限に尊重している。欧州はすべての市民が直接訴えることができ、政府に対しても有罪判決を下せる欧州人権裁判所によって統治される欧州人権協定を発令している¹⁾。欧州は公的教育や文化の振興を最高水準に求めるものである。欧州は必要のある人に適切な保護を提供する真の社会保障制度に配慮することを容認する市場経済を望んでいる。そして、欧州は以上の4つの点以上のものを求めている。つまり、同時にすべての要素を非常に難しい結合のうちに求めているのである。経済学者は生産的でないとか、不可能であると信じているが、各国の国民にとってはこれが最も重要な点である。

欧州評議会と社会保障

社会保障はこの4つの要素のうちの重要性の乏しいものでは決してない。国際比較してみれば、逆に、社会保障は最も欧州的な要素を象徴しているように思われる。驚くかもしれないが、欧州が他の先進諸国と異なるのは、非常に高いレベルの社会保障を有しているか否かであろう。社会保障は欧州で生まれ、最も発展したのも欧州である。西ヨーロッパ、北ヨーロッパ、そして、中央ヨーロッパのほとんどの国々において、社会保障支出はGNPの4分の1から3分の1を占めている。その他の欧州地域では、社会保障の発展度は低く、社会政

策の目的はより社会保障の進んでいる地域の水準に可能な限り早くに追い付くことである。

社会保障に対する同様の積極的な取り組みは欧州以外の先進諸国においても稀に見出せる。社会法や社会保護制度において比較可能な関心を抱かせる国は、わずかに、日本、オーストラリア、ニュージーランドだけであろう。欧州は時がたつにつれて、まったく正反対の人間社会の概念を持つこれらの国々との交流を深めていくべきであろう。だが、もちろん、自らのプロジェクトに集中することが先決であろう。

社会保障の高い水準は、経済的な事柄、あるいは、技術的な事柄として評価すべきではない。社会保障は政府の市民に対する保護機能を実現する最大の手段である。GNPに占める社会保障支出の比率をもってして文明の証と評する者もある。国民所得における社会保障の比率は、社会のすべての生産的な要素のうち労働することができない者、あるいは、労働を希望しない者のニーズに移転された部分を示す。この比率は不就労者の扶養の負担が、社会の生産人口にどれだけ平等に分割されているのかを示す。社会における生活の概念に関する非常に基本的な部分であり、このことはヨーロッパ的なやり方と呼べるかもしれない。

このことこそ、欧州評議会が擁護を宣言していることである。評議会は単に欧州における議会制民主主義や、基本的人権や自由、文化と教育を促進するためにあらゆるエネルギーと可能な限りの法的手段を活用しようとしているのではなく、特に市場経済への必要な対抗手段として社会保障の発展をも促進しようとしている。

社会保障が欧州の内外から激烈な攻撃を受けていて、経済学者や政党、そして政府が、制度の将来への疑問を公にして社会保護を削減することで既存の制度を引き下げる決定を下しているまさにこの時に、欧州評議会は欧州全域での社会保障を守り、促進していく義務と歴史的使命を持って

いる。社会の欧州モデルは経済発展の一段階に関係した一時的な流行の犠牲にされるべきではないし、経済理論の一時的なファッションの犠牲となるべきでもない。

社会保障の領域での活動

欧州評議会は社会保障の領域において、非常に積極的であった。その活動は4つの部門に分かれていた。

- ① 人権としての社会保障の認知
- ② 基準の設定
- ③ 「整合化」
- ④ 技術的協力

人権としての社会保障の認知に関しては、欧州評議会は1961年10月18日に欧州社会憲章を制定している。これは国連の1948年の世界人権宣言の欧州版にあたる。欧州評議会はこの宣言の中で、諸権利の一覧表を選定し、監督機関による管理下に置くことと、各国の法廷での訴訟に対して強制力を持たせることで、憲章による法的拘束力を持たせた。このことは伝統的な政治的権利と個人の自由のみを扱った欧州人権協定(European Convention on Human Rights)を伴って実現した。

欧州社会憲章はこれに基本的な社会的・経済的権利を付け加えた。差別禁止、企業内の情報に参加する権利、高齢者の権利等といった多数の新しい権利が、1987年11月26日の議定書において付け加えられた。しかし、政治的権利や個人の自由より社会的・経済的権利に関しては、法的施行の枠組みが弱い。つまり、法廷はなく、加盟国が報告しなければならぬのは専門家委員会に対してのみである。この委員会の調査結果は公表される。このことは加盟国政府に対して憲章の内容の遵守への圧力となる。だが、そこには罰則も用意されていない。

1995年の修正議定書は憲章の施行に関する管理制度を改善させた。この修正によって、労働組

合のような国内的、そして、国際的な非政府組織が監督機構と共に個別の政府に対して集団で苦情を申し立てることができるようになった。この措置は必要最低限の批准が得られてから1998年に実現された²⁾。

「整合化」の分野では、欧州評議会は早い時期から活動を開始した。つまり、1953年12月11日の二つの欧州暫定合意(一つは老齢、障害、遺族の長期給付に関する合意であり、もう一つは疾病、母性、失業、労災、死亡、家族の短期給付に関する合意)と同日付けの欧州社会・医療扶助協定である。

この動きは1972年12月14日の社会保障に関する欧州協定につながった。この協定はEEC域内を移動する労働者の社会保障に関する「規則」1408/71と「規則」574/72とほぼ同様の着想に基づいている。欧州評議会の加盟国数が多いことから適用対象が広がっているが、不幸なことに批准している国は少なくなっている。

基準設定に関しては、欧州評議会はとりわけ積極的に行動している。評議会は社会保障の領域における世界のリーダーとしての欧州の地位を守ろうとして、ほとんどの先進工業国が社会保障の高い水準を維持することを強要し、それ以外の国々にはその水準に向けて発展させていくことを奨励している。

まず、欧州評議会は1964年3月11日に欧州社会保障法典と議定書を制定した。この欧州法典では、有名な1952年の社会保障の最低基準に関するILO102号条約と同様の基本的社会保障制度の基準を設定している。欧州評議会はすべての欧州諸国がこれらの基準を批准して、それに従うことを望んだ。法典に添えられた議定書はより高いレベルの基準を取り上げている。こちらの方が典型的な欧州を象徴しているように思われる。イギリスは極端な例外ではあるが、ほとんどの国々が法典も議定書も両方批准した。批准国は規定に明記されている義務の遂行状態について欧州評議会に報告しなければならない。

この規定はまだ不十分のように感じられる。1960年代と1970年代初期の欧州評議会の絶頂期に、欧州各国における社会保障は急速に発展した。社会保障法典は改定されてもっと高い基準にまで引き上げる必要性が感じられていた。その改定準備作業には多くの年数を要した。最終的に欧州社会保障法典の改定は承認され、1990年11月6日に加盟国の調印に付された。この時点まで、経済危機が訪れ、加盟国の社会保護制度は赤字予算と高い失業率のため大きな影響を受けた。改定された法典はオーストリア、ベルギー、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、トルコによって批准された。これらの国々は法典の改定をイギリスやアメリカで見られるような社会保障水準の引き下げへの新自由主義的な傾向に対抗する重要な防衛策とみなしていた。

農民の社会保護のために特別な協定が作成され、1974年の閣僚委員会によって採択された。伝統的な社会保障規定とは別に、この協定は農民が農業活動を停止しなければならない時の農民保護の特別措置、農業関係社会における情報、教育、職業訓練に関する措置を盛り込んでいる。この興味深い協定は非常にわずかな国の批准しか得られていない。いくつかの批准国はこの協定の一部の規定のみの遵守を選択した。欧州農業の構造的な諸問題は、この協定の新たな推進力と適用の拡大を必要としている。

欧州評議会は東欧諸国の政治・経済体制の変化が著しいため、特に社会保障の技術的な協力にも非常に積極的である。既に東欧諸国の一部の国は欧州評議会に加盟している。今後の評議会への加盟への準備段階においても、社会保障制度を西ヨーロッパ諸国基準へ接近させるためには、評議会の専門知識からの恩恵に浴するところが大きいはずである。

3. 欧州経済共同体

欧州経済共同体の使命は経済的な発展によって加盟国市民の福祉を可能な限り進展させることである。EECや後のEUや欧州経済エリアにおいても具体化されているように、欧州統合の核心部分においては、市場経済がすべての加盟国市民の福祉にとって最も可能性の高い提供者であるとの揺るぎない信念がある。第二次世界大戦終結後、欧州経済が世界における支配的な地位を失った時に、欧州共同体の創設者たちはより広くより良い市場を構築することによって欧州経済の存在意義を強化することができると確信していた。

より広い市場とは、狭い国境を越えた市場規模の拡大を意味していた。こうした広大な市場においては、資本は最高の配当を求めて、商品やサービスは最高の価格を求めて、労働者は最高の賃金を求めて、自由に移動することができるようにしなければならない。このことによって、投資家と消費者の双方がより広範な選択肢を提供され、欧州経済全体にとっても効率性や生産性の向上に貢献し、その結果、各国市民により賃金の高い雇用機会の創出をもたらすものである。

他方、より良い市場とは、公正と自由の規則を市場において確立することであり、これを強制するためには十分な権限を持った強力な超国家的な機関の設立が必要となる。そこでの規則は単に独占的で制限的な行動に対してだけ向けられるのではなく、加盟国政府による補助や保護的な措置に対しても向けられる。

以上がいまだに信じられている欧州政府のモデルであり、多くの国々を共同体に引き付けるものである。そして、このモデルはさらに強力な社会的・政治的連合に進展していったのである。

社会保障は共同体の権限下にはなかった。共同市場の運営に際して重要な出来事があるときに、共同体の行動範囲の内に社会保障が入ってくるのであった。共同体のそうした行動は二つの領域に

分けることができる。各国制度の「整合化」が一つであり、もう一つは各国の政策の「調和化」、あるいは、「収斂化」である。

「整合化」

欧州経済共同体における自由市場の基本原則の一つは労働者の自由移動である。資本、商品、サービスの自由移動と並んで、共同体は労働者にも開かれた市場環境を整備すべきであり、そこでは競争がより高い生産性を生み出すはずである。

欧州経済共同体設立条約48条は、労働者の自由移動は雇用や労働条件の点において国籍に基づくすべての差別を禁止することを意味すると明言している。51条は、移民労働者の社会保障の権利の差別や喪失を回避するために、各国の社会保障制度の「整合化」に関する「規則」を採択する権限を閣僚理事会に与えている。

共同体は素早くこの権限に基づく行動を始めた。共同体当局によって発せられた初期の「規則」のうちで、「規則」3号と「規則」4号がまさにこの領域をカバーするものであった。事実、EECは同じ目的で欧州石炭鉄鋼共同体が準備してきた法案をここで再度活用した。この二つの「規則」は後日に現在も効力を持つ有名な「規則」1408/71と「規則」574/72に取って代わられた。

最初の「規則」は既に以下の4つの「整合化」の基本原則を盛り込んでいた。

- 一法律適用の原則(拠出義務の重複と受給権の重複を回避)
- 社会保障制度における内外人平等待遇の原則
- 複数国間での雇用期間や被保険者期間の合算の原則
- 受給権が複数国に及ぶときの給付の案文比例算出の原則

各国社会保障制度の代表と労使団体の各代表とからなる移民労働者の社会保障管理委員会がブリュッセルの共同体本部内に設立され、当該制度

の円滑な運用の責任を負うことになった。この管理委員会の決定と法廷での判決の多くが「規則」1408/71と「規則」574/72に取り込まれていった。

当初の二つの「規則」は「移民労働者」と呼ばれる人にも適用が限定されていたが、後日、適用対象は旧来の控えめな概念をはるかに超越し拡大されていった。欧州共同体の法廷である欧州裁判所は、その第1段階として、「規則」でいう「労働者」の定義を加盟国の国内法の定義によらず共同体法において理解しなければならないとした。共同体法はその概念を非常に広く解釈し、たとえ労働者として雇用されていないでも社会保障制度の適用を受けている者すべてを「労働者」に含ませることにした³⁾。さらに、欧州裁判所は、たとえ移民労働者として就労目的でなかったとしても、例えば休日取得のように、別の加盟国に滞在することはあるので、そんな時にこの「規則」は適用が必要となると述べている⁴⁾。閣僚委員会はさらに適用対象の拡大を進め、自営業者とその家族へ⁵⁾、そして、長い間にわたって適用除外されてきた公務員⁶⁾へも適用されることになった。

国民と外国人の間の平等待遇原則は現実国内制度の単なる「整合化」よりも高い次元で展開している。関連する規則が加盟国の国内法の手続きを超越する共同体法を構築している⁷⁾。これらの「規則」が欧州レベルでの社会保障にとっては極めて重要である。これによって、社会保障法が欧州における世論の関心の最先端に引き上げられているのである。予想できなかったくらい膨大な数の欧州裁判所における判例がこの分野において重要な役割を果たしているのである。

「調和化」

EECを創設したローマ条約の準備段階において、ドイツとフランスは共同市場における社会保障の「調和化」の必要性に関して反対の見解を持っていた。フランス政府は女性の高賃金、有給休暇

の充実、高い社会保障拠出等の社会政策におけるフランスの先進性は、同様の社会政策への負担の少ないドイツ産業との自由競争に際しては障害となるとの見解を示した。従って、フランスの製品がドイツ製品と共同市場で自由競争する前の移行期間中に、社会政策を最初に「調和化」すべきであるとフランス政府は確信していた。

ドイツ政府は逆の見解を示した。共同市場それ自身が、企業の社会的負担に関しては必要な「調和化」を生じていくであろうと考えられた。典型的な企業の社会的なコストはあくまで総生産コストの一部を占めるのに過ぎないものであり、他のコスト要因によって十分に相殺可能なものである。一つの製品ごとの総生産コストは、各国間でそれほど相違があるものではないと理解された。

EEC設立への交渉が展開されていたローマ会議において、ある妥協に到達した。ローマ条約117条、および多くの関係条項においては、ドイツ政府の見解を反映する内容となっていた。ところが、社会政策は概ね加盟国政府の自治権限の下に委ねられた。実際に、社会政策の分野において欧州共同体当局の権限下に置かれたのは、共同市場の形成と運営にとって重要であると思われる時と場所でのみとなった。

欧州委員会は118条において加盟国間の協力を促進するため、そして、「勧告」を発するために調査することを委託されているが、社会保障の分野においては何らの厳格な権限も与えられていない。ただ、二つの例外のみが示されている。

- 条約はフランス政府が要望した休暇手当に関する規則(120条)と同様に、移行期の終わりまでに男女間の報酬の平等化を準備する。
- 共同体当局は「規則」か「指令」によって、国内法の不平等が共同市場の運営に際して障害をもたらす恐れがある場合には、社会保障に関する事案を含むあらゆる種類の法律に介入する権限が与えられている(100条～102条)。

創設当初のEEC委員会の不屈の努力にもかかわらず、特に1962年の「社会的調和化」に関する欧州会議のプロジェクト前後に、ローマ条約のこれらの規定は実質的には何の成果も残さなかった。課題であった「社会的調和化」は、1960年代末までに消え去って行った。

4. 欧州統合の加速化

既に兆候が1972年に出始めていた経済危機は、1973年の石油ショックとともに欧州諸国の経済発展に大きな打撃を与えた。その一つの大きな帰結は、純粋に経済的な共同体としてのEEC(欧州経済共同体)がその存在意義のアピールを欧州市民に対して大きく失ったことである。欧州の建設は1960年代の経済的ブームの時には大いに利益をもたらした。欧州経済のすばらしい躍進は人々の信望を得た共同市場の成功によって裏打ちされていた。経済の成功が去った今、欧州共同体は市民の共感を失わないためにも他の道へ方向転換する必要性を痛感している。

フランスの偉大な政治家、労働組合主義者であるジャック・ドロールがその認識を新たにしたものこの時であった。世の中の風潮が欧州統合への反対に傾いていた時に、彼はまったく逆に統合をより深くより広範に促進していく運動を展開していった。

加盟各国の首脳と閣僚代表による欧州サミットにおいて、新たな共同体の構造が創設された。1972年のパリでの欧州サミットの最初から、各国首脳と閣僚は経済成長と市民生活の質の乖離に注目し、社会政策を検討議題の優先項目にしようとした⁸⁾。このことが1974年1月に合意された「社会行動計画」につながっていく。計画の内容は主に労働条件や労働関係にあったが、「生活条件の改善」も取り上げられており、その中に社会保障も含まれることになった。「人間の顔をした欧州共同体」がこうして誕生したのである。

欧州サミットは加盟国の欧州統合へのより強力な気運をもたらした。半年に一度定期的に、各加

盟国が順番に議長国となってサミットが開催されるようになった。各国は競うようにして自国でのサミットが成功するように働きかけた。成功とは、ここでは、欧州市民の生活に影響を及ぼし得る共同決定にたどり着くことである。すぐ後に議長国となる国々は、前回のサミットにおいても議長国を支援するように努力する。それは、後の自国でのサミットを開催するときに現議長国の支援を期待しているからである。こうして、欧州統合へ向けて強い推進力を得たのである。

こうしたEUの新しい構造改革は、以下のような目覚ましい結果を残していった。

- ① 1987年の「単一議定書」によって、既存の三つの共同体であるEEC、ECSC、EURATOMが一つに統合された。
- ② 「域内市場」の創設によって、1992年までにシェンゲン協定に調印した国々に関して共同体内での商品流通についての国境における税関での検閲と人の移動に関する国境でのチェックをすべて廃止することになった。
- ③ 共同体への加盟が15カ国に拡大し、さらに、旧社会主義国であった東欧諸国に加盟への門戸を開く決定をした。
- ④ 1992年2月7日のマーストリヒト条約は、欧州連合(European Union)を創設し、併せて欧州市民の概念を導入した。
- ⑤ 欧州通貨統合により新たな共通通貨「ユーロ」が導入された。これは共同体の歴史上でも非常に画期的な要素となる。

男女平等待遇

男女平等待遇は社会保障においては特殊な領域であるが、最も顕著な成果は1978年12月19日の社会保障における男女平等待遇に関する「指令」79/7号であった。この「指令」はEECの権限下ではない課題に接近した。EEC設立条約119条は男女間の平等支払いに関して共同体に権限を与えて

いるが、社会保障における平等について権限を認めているものではない⁹⁾。

閣僚会議では、共同市場の運営に際して必要な時ならいつでも行動できる権限を共同体に認めている235条に基づく一般的な権限を使用している。誰も社会保障における男女平等待遇が共同市場の運営にどのように影響を及ぼすか容易に理解することはできない。だが、政治的な意図は何らかの影響があるはずであるとの見解があったのであろう。1975年の国際婦人年の成功はこの政策への雰囲気の高揚を準備した。そして、雇用における男女平等支払いと機会均等に関する一連の「指令」は、社会保障の男女平等待遇への道を固めていった¹⁰⁾。

この「指令」は性にに基づくすべての直接的な差別を禁止するだけでなく、家族や世帯に基づく男女間の間接的な差別をも禁止するという遠大な試みであった。間接的な差別禁止の規則は法廷においてかなりの数の判決を引き出した。その判決が加盟国によっては国内法の修正を強要し、あるいは、法廷で争われる前に加盟国が同様の法的整備をすることを促すであろう。「指令」によって明示された期間の最後までには、ほとんどすべての加盟国は「指令」が提示した原則に沿った法律を準備することになろう。このことはEECにおける社会保障政策の領域での最も大きな成功例の一つを意味すると言えるだろう。

基本的社会権の欧州憲章

同じ時期に、「基本的社会権の欧州憲章」と呼ばれる不思議な文書が登場した。これは1989年12月8～9日のストラズブルサミットで承認されたものであり、国連の世界人権宣言の社会的な部分と、そして、欧州評議会の欧州社会憲章に匹敵するものとして、社会的権利に関する欧州共同体の法文書として成立した。

もともと基本的社会権の欧州憲章は労働組合のイニシャチブの下で実現した。新自由主義や今後

一層激しくなる競争に対抗して、共同体における労働者の社会保護の既得水準を共同体に保証させようとする狙いがあった。だが、当時の12加盟国のうち11カ国しか投票していなかった。イギリスは労働者保護よりも動物保護を好み、欧州憲章の運動には参加を拒否した¹¹⁾。従って、欧州憲章の法文書は非常に曖昧な宣言の形となっており、何の拘束力も持たないものとなった。加盟国政府は憲章の規則に従っているかどうかについての報告すら義務付けられていない。この憲章は共同体が労働者の社会保護に関心を持っているという意思表示であり、単なるジェスチャーに過ぎない。

5. 欧州連合

欧州統合の歴史において最も重大な年は1992であった。この年に「欧州域内市場」が実現し、人と商品とサービスの自由移動にとって域内の国境が実際に取り払われた(資本はるか以前に国境を自由に移動している)。それと同時に1992年は輝かしいマーストリヒト条約(1992年2月7日)が締結された年であり、「欧州連合」が創設され、欧州統合への新たな一歩が記されたのである。

同じ1992年の5月2日には欧州自由貿易連合(EFTA)加盟国であるオーストリア、フィンランド、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スウェーデン、スイスの国々の参加を得て「欧州経済エリア」が創設された。社会保障の領域においては、このことは共同体内を移動する労働者とその家族の社会保障に関する「規則」1408/71と「規則」574/72が、これらすべての国々へも拡張適用されることを意味する。そして、このことはオーストリア、フィンランド、スウェーデンが欧州共同体に加盟することへのプレリユードとなった。スイスとノルウェーは国民投票の結果、共同体への加盟を見送った。

欧州連合(European Union)は欧州共同体に取って代わるものではない。欧州共同体は経済的な政策目的を持った運動体としてとどまり、新たな全

体組織の中でも支配的な部門を占めている。欧州連合は共同体の構造の中に構築されたものであり、同じ権限構造によって支配されている。欧州連合の目的はより政治的な性質のものとなった。その本質は「欧州市民」の概念を導入し、すべての連合市民に加盟国の領土内において自由に移動し、自由に居住する権利を認めている。「欧州市民」は居住する国において最低限、地方選挙において選挙権も被選挙権も認められる。

社会政策に関する「議定書」と「合意」

マーストリヒト条約直前の交渉時に、EC委員会は社会憲章の主要部分を条約の中に取り込み、理事会の特定多数決規則の範疇に組み入れることを提案した。イギリスが執拗な反対を示した。結局、この提案は条約の外に置かれることになった。当該部分はマーストリヒト条約に添付された「議定書」として処理された。そこでは、12加盟国のうち11カ国が、1989年の社会憲章で示された指針に沿って今後も行動していきたいということとその目的のために「合意」を締結するということが、(イギリスを含め)12カ国で承認された。この「合意」の遂行が議題に上った時には、イギリスは理事会で議論にも投票にも加わらないことになる。

「合意」自体は雇用促進、生活条件と労働条件の向上、適切な社会保護、労使対話、人的資源開発、社会的排斥の克服を目指している。つまり、多くは労働法に関係し、一部が社会保障法に関係するものである。

「合意」は厳格な拘束力を有していない。加盟国は依然としてすべての政策の遂行に際して満場一致が必要となる。この領域における理事会のすべての決定がこれまで通り満場一致の規則に委ねられる。実際に、現在までにこの合意に基づいて施行されたものはほとんどない。既に実現した政策はこの「合意」の調印以前から準備されていたものばかりであった。

最低所得保障勧告

社会政策の新たな関心事は明らかに1992年7月27日のEU理事会採択の「十分な資力と給付に関する共通基準」に関する勧告(No. 92/441/EEC)である。これこそ「社会的排斥」の問題に対する欧州共同体の新たな関わりを表現するものである。「社会的排斥」とは一般的な福祉や社会生活へ参加する手段を持ち合わせていないような社会における最低生活者を意味し、その集団はますます大きくなってきている。

しかしながら、いまだにこの政策は「勧告」の段階にあり、加盟国を拘束する権限がない。さらに、「勧告」の中身も非常に曖昧であり、すべての加盟国が最低限居住者のための公的扶助制度を維持するか、設立すべきであるという、一般的な規定を盛り込んだだけである。これでは、何ら永続的な効果を生み出し得るものではない。

「収斂化」に関する共同体勧告

1992年7月27日にEC理事会で採択された「社会保護の目的と政策の収斂」に関する「勧告」(No. 92/442/EEC)は最低所得保障勧告と同じ時期のものであるが、はるかに重要な意義を持っている。

ここでも、法的拘束力のない「勧告」であることに相違ない。収斂に関する「勧告」は共同体の社会保障法の解釈のためのガイドラインとしての法的意味合いしかない。というのは、この「勧告」が連合内での社会保護政策の目的に関して加盟国のコンセンサスを表現しているとみなされるからである。

この「勧告」の真の意義はまったく異なるところにある。国際的な視野においては、社会保障の発展はILOの条約や勧告によって支配されてきた。これらの法的手段はその価値や重要性は疑うべくもなかったが、今ではある種の保守的な傾向を示している。これらの法的文書の基本概念はその多くが20世紀前半に登場したもののばかりであり、今日のものとは言えない。

ヨーロッパは世界中で社会保障が最も進んでいる地域であるが、それは社会政策の分野におけるより先進的で現代的な概念が国際法の中に組み込まれていることに負うところが大きい。この「収斂化」に関する共同体「勧告」は満足いく運動の道程の第一歩のように思われる。

社会保護の最も著しい成果は、その給付の種類によってではなく、その目的によって規定される。その目的は三つあるであろう。

- すべての人に人間の尊厳に従って、医療サービスを含め、十分な生活資力を提供すること。
- すべての居住者の社会的統合、そして、すべての労働者(潜在的労働者も含め)の労働市場への統合に貢献すること。
- 労働者に労働生涯の最後に、あるいは、疾病や事故、出産、障害、失業によって労働収入を喪失する時に、所得を代替する給付を提供すること。

この「勧告」が言おうとしているのは、これらの目的を目指している各種給付は国籍、民族、性別、宗教、道徳的あるいは政治的意見に関係ない平等待遇と一般的な生活水準の向上を考慮する公平性の原則に基づいて管理されなければならないということである。各給付制度はそれ自体家族構成や行動様式の変化に対応して最も効率的に管理されるべきである。

「勧告」は社会保護の様々な部門に関する規則を含んでいる。ILOの示した9つの部門に対して、ここでは疾病、母性、失業、障害、老齢、家族の6部門のみを取り上げている。つまり、労働災害と遺族給付が盛り込まれていない。「勧告」はこの二つの部門を別の見出し、「より多くの平等待遇とより少ない既得権の準備」のところで取り扱っている。

また、この「勧告」では古典的な用語である「社会保障」に代わって「社会保護」というものが援用されていたことに気付くであろう。「社会保障」という概念に関していまだにコンセンサスが得られていないことが理由である。そのため、問題解決の

ために「社会保護」なる言葉が使用されることになった。この言葉はどの加盟国においても使用されておらず、いわば自由に言葉の内容を定義できるからである。今後、EUの政策対象に関してもこの表現が踏襲されるであろう。

すべての規定において、この「勧告」は加盟国に対して明らかな義務を強要するものではない。もちろん、それが「勧告」の意味でもある。だが、社会保障に関する加盟国の義務へのより今日的なアプローチの方法を示している。これこそ市民の社会保障権のよりよい保証に向けての将来を展望するものである。

欧州通貨同盟 (EMU)

現段階で欧州の政治的議論は、1999年1月1日より共通通貨「ユーロ」を創設させた欧州通貨同盟 (EMU) の出現で持ちきりである。既に1979年には、共同体は各国内通貨の価値の変動を狭い限度内に維持しようとする欧州通貨制度 (EMS) を創設していた。この構想ははるかに前進して、独立した欧州中央銀行によって管理される単一の共通通貨の合意までに達した。

欧州共同体の首唱者がかつてイメージしてきたことをはるかに超越した主な発展は社会保障の領域の重要性なしにはあり得なかった。加盟国には社会保障支出の抑制への強い圧力がある。このことは「マーストリヒト基準」と呼ばれるものにおいてもその起源を見出せる。そこでは、共通通貨に占める望ましい公共財政の基準を設定するものである。共通通貨の施行後、これらの基準は「安定協定 (Stability Pact)」によって永続化された。こうした基準の下で、政府の財政赤字はGNPの3%を超えることが許されなくなり、公債合計はGNPの60%を超えることができなくなった。

ここ数年、ほとんどの加盟国がこの基準を満たすことがかなり困難な経緯を示している。とにかく、公共支出を削減しなければならない。ほとんどの加

盟国政府にとって、公共財政危機のため、長年にわたる政府支出削減の要請がここで改めて強まったことになる。こうした財政削減計画を実現するためには、社会保障関係給付の削減が強制される方向に進まざるを得なかった。

EMUは「調和化」の強力な手段とみなされるが、上記のように非常に下方志向の否定的な「調和化」を意味している。EMUは、加盟国政府に社会保障支出を最も緊急なニーズに配分することを強要する。「本当のニーズ」はおおよそすべての国々で同じものと評価されるであろうから(あるいは、少なくとも経済発展が同じようなレベルに達すればますます接近していくであろうから)、加盟国政府は社会保障制度を類似した方向で改革していくよう誘導されていくであろう。

我々にとっては、通貨同盟からの社会保障支出への下方修正の圧力は必要ないもののように思われる。共通通貨の導入をめぐる諸問題は短命に終わるであろう。ほとんどの欧州諸国は既に国家財政の状況はかなり改善してきている。特定の国々では目下のところ黒字を維持している。ある政府は「マーストリヒト基準」を満たすためにもうこれ以上公共支出を削減しなくて良くなっている。結局、1980年代にほとんどの国々で見られた医療、失業給付、年金の支出を抑制するようなパニック的な政策は将来は不要になるであろう。通貨同盟は実際に社会保障制度を抑制するものとは別に発展していくものになりつつある。

訳者補記

本稿は、ヴァンランゲンドク教授が本誌の依頼に応じて執筆された“Social Security and European Integration”の翻訳である。

注

- 1) 元来、こうした管理は欧州委員会と人権裁判所で行われてきた。この二つの訴訟手続は1998年11月1日に施行された1993年の協定に付された議定書11号

- によって一つの裁判所に結合された。
- 2) 最初の苦情は1998年10月13日に登録されている。ポルトガルにおける雇用の最低年齢に関して、国際法律家委員会によって申請されたものであった。
 - 3) Unger case, No. 75/63.
 - 4) Watson, Ph. 1980. *The Law on Social Security of the European Communities*. London: Mansell, p. 62.
 - 5) 「規則」 No. 1390/81 と 3795/81.
 - 6) 「規則」 No. 1606/98.
 - 7) Court of Justice of the European Communities, Frilli case, No. 1/72.
 - 8) O'Keefe, D. 1996. "The Uneasy Progress of European Social Policy." In *Columbia Journal of European Law*, No. 2, p. 242.
 - 9) 次の判例を見よ。Court of Justice 8 April 1976, No. 43/75 および 15 June 1978, No. 149/77 (G. Pelfrenne v. Sabena).
 - 10) Laurent, A. 1988. "Le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale et ses limites." In *European Institute of Social Security, Structural Problems of Social Security; Today and Tomorrow*, Yearbook 1987, Leuven: Acco, pp. 19-20.
 - 11) Protocol No. 33 on the Protection and Welfare of Animals, added in 1997 to the Treaty of Amsterdam at the request of the UK.
(J. Van Langendonck ルーヴァン・カトリック大学教授)
(おか・しんいち 東洋英和女学院大学教授)