

## ドイツからみたECにおける社会政策

——ドイツ統一後、EC域内市場統合の完成を前にして——

ベルント・シュルテ

訳：小林甲一

### 1. EC加盟国における社会政策、 社会保障および福祉国家性

今日のEC（欧州共同体）の状況についてEC以外の世界（米国、東ヨーロッパ諸国、第三世界ならびに日本）からながめる場合、いつも繰り返し強調されるような言語や文化の多様性とあわせて、EC諸国が共通してもつまさまな特殊性が指摘されることがある。

人口構造の面では小規模の家族世帯が多く、経済における就業構造の面では産業労働が中心であり、社会階層における可動性は比較的小さい。しかも、とりわけヨーロッパにおける貧富の格差は、米国と比べても、いわんや第三世界の諸国と比べても、それほど大きくない（Kaelble 1987）。この最後にあげた点については、ヨーロッパの福祉国家の発展がそれに決定的な役割を果たしたのである。ヨーロッパにおいては、他の地域よりも早くから国家的な社会保障が形成され、それは、今日に至るまでますます強力に拡大されてきている（Flora 1988 など、Zacher 1979, Köhler/Zacher 1981, Ritter 1990）。また、ヨーロッパ諸国は、これまできまって他の地域以上に年々の経済成果のうち多くのものを社会政策的な目的のために支出して

きた。こうした発展の経過のなかで、ヨーロッパ諸国は相互にますます似かよったものになっていった。第2次世界大戦後、すべてのヨーロッパ諸国において社会的支出がいちじるしく増大し、また公的な社会保障システムによって国民の個人的生活がカバーされる度合も大きくなり、社会保障の給付水準も明らかに増大した。

それにもかかわらずEC加盟国を含むヨーロッパ諸国のあいだでは、社会保障制度について依然として大きな違いや格差が残されたままである。これに関して、EC委員会がまとめた1980年代の社会保障費とその財源調達についての報告から次のようなことが見てとれる。

社会保障費がGDPに占める割合について見た場合、そこにはかなりの差がある。たとえば、それは1984年にオランダでは約33%であり、ポルトガルでは15%を下まわる程度にすぎなかった。またドイツは、統一前には約28%であり、ベルギー・デンマーク・フランスとともに先進グループのなかに入っており、他方ギリシャ・ポルトガル・スペインの南ヨーロッパ諸国は後進グループを形成している。その後、社会保障費の支出に関していえば、先進グループにおいてその支出が停滞したことや、ドイツにおけるようにむしろそれが後退したことによって、両グループのあいだの格差はある程度小さくなったが、南ヨーロッパ諸国ではまだそれはゆるやかにしか増大してこなかった。

社会保障の主要機能——健康、老齢・遺族保障、母性保護・家族、雇用、その他——に対する支出を問題にする場合、社会保障制度 (*Sozialschutzsystem*) について各国のあいだではっきりと異なった様子が浮かび上がってくる。

たとえば、社会保障費全体における健康に対する支出の占める割合を見た場合、ポルトガルではほぼ50%あるのに対してギリシャでは20%足らずであり、かなりのひらきがある。(1984年の統計、ちなみにドイツは40%)。老齢・遺族保障については、オランダでは約30%であるのに対してギリシャではほぼ70%にまで達しており(ドイツは40%を少し越えた程度)、また雇用については、ギリシャでは2.5%を下回る程度であるのに対してデンマークでは15%を越える割合で支出されている(ドイツは約6.5%)。

こうした報告をさらに考察することによって、EC加盟国のなかでさまざまに異なった側面が描かれるであろうが、それは、また特有の社会政策的な諸構想——たとえば国民扶養体制(デンマークなど)、社会保険体制(ドイツ・フランスなど)および「未発達」つまりまだ建設途上にある社会保障体制(ギリシャ・ポルトガルなど)が考えられる——に整理されることができよう。その場合、社会保障制度の財源調達や支出構成における違いを背景として社会保障制度そのものの根本的な構造的差異および社会政策における伝統や設定目標の違いがどの程度のものであるのか、こうした多様性の根本的原因はどこにあるのか、加盟国の社会保障制度や社会法秩序を依然として特徴づけているものは何かといった点が明らかにされることが重要となってくる(これに関する概観については、Kommission der EG 1988 a)。

Esping-Andersen (1990, 26ページ以下)は、福祉国家の体系的把握をめざした基本的ア

プローチのなかで、それを(1)自由主義的福祉国家、(2)コーポラティズム的福祉国家、(3)社会民主主義的福祉国家に区分した。

(1)自由主義的福祉国家は、必要性によって吟味された社会扶助給付、量的に適度で普遍的な所得移転給付および給付水準からみて比較的適度で、拠出原則にもとづく財政方式を採用した社会保険給付といった3つの点で特徴づけられる。ここでは、まず第1に所得の少ない就業人口に対して給付がむけられる。この福祉国家類型では、伝統的で、自由主義的で、労働の論理に忠実でかつ選択的な給付体系が中心となっている。個々の国民自身の生活配慮ならびに市場を通じた私的な福祉の占める比重が大きい。とりわけアメリカや、1980年代のイギリスの社会政策もこうした考え方にきわめて忠実であったし、また現在でもそうである。

(2)「古典的な」社会保険制度をもったヨーロッパ諸国にはコーポラティズム的福祉国家が相応する。この福祉国家類型は、社会給付に対する請求権を法的に規定された社会保険制度における拠出条件と結びつけ、そしておもに経済活動によって獲得された所得状況を経済社会的な諸集団での調整によって社会法的に集計し、それにもとづいて社会給付を行う。等価原則による調整、つまり社会保険の枠内で所得に応じた拠出に対して所得および拠出に応じた給付を確保することが、通常に雇用されている所得者に対して疾病、失業および退職後の老齢生活などの社会的リスクが具体化した場合でも従前の生活水準を保障することになる。したがって、大部分の人びとは、最低基準を超えた社会生活上の保障を個

人的配慮によって確保する必要もなくなる。公的な給付主体が標準的給付水準で包括的な社会保障を用意していることで、自由主義的福祉国家と比べて私的な福祉の占める比重が小さい。

(3)社会民主主義的福祉国家は、社会的観点からでもすべての国民を平等に扱うという考え方に忠実であり、しかもこれは、基本的な最低保障にとらわれることなくより高い水準の標準保障をも含めた平等扱いを考えている。福祉国家的連帯性がしだいに国民全体にまで拡大され、そこではホワイトカラーとブルーカラー、私企業の勤労者と公務員のあいだにあるような経済社会における違いは、コーポラティズム的福祉国家と比べてそれほど大きな意味をもたなくなる。この類型のもう1つの特徴は、失業を予防するために事前の積極的雇用政策が実践されていることである。

ECの加盟国がこれらの類型のいずれかに近いものであり、しかもその程度に違いがあるにせよこれまで述べてきたような福祉国家性が各国に共通した枠組を形成していることは確かであろう。「福祉国家」という称号を受けることを可能にする国家の社会干渉主義的役割は、ヨーロッパ諸国を特徴づける社会統合の強さの原因でもある。この場合、ヨーロッパにおける福祉国家理念の成功の道は、第2次世界大戦後のきわめて都合のよい歴史的状況に還元されるべきであろう。なかでももっとも重要なのは、長期間にわたる高度経済成長にはかならない。1950年代には社会的支出の上昇率も経済の平均成長率に遅れをとっていたが、1960年代にはどちらもこれまでの平均を上回る率で増大した結果として、1950年から80年にかけてヨーロッパ

の国民経済の平均成長率が約4%であったのに対して、社会的支出の平均上昇率は約6%にまで達した(各国の統計については、Flora 1986)。経済不況や失業の増大によって社会保障収入(たとえば社会保険の拠出金)が減少するとともに社会保障支出(たとえば失業給付)が増大し、その結果公共財政の構造的赤字を増大させるということだとすれば、70年代の半ば以降そうした社会的支出の大幅な増大にかかわる決定的な変化があったことは明らかであろう。その後今日まで、人口構造、経済および社会における変化がこうした展開をもたらしてきたのであった。

気がついたものをいくつかあげてみよう。

一出生率の低下と平均寿命の上昇：このことは、結果として「現役の人びと」(就業者)と「現役でない人びと」(非就業者)のあいだの関係を変えた。

一労働社会の変化：これらによって、もはや(一時的であるにしろ)就業可能であり、就業の意志をもった人びとすべてに雇用機会を与えることができるような状況ではなくなり、その結果、社会保障は雇用保障にくわえて新たな手がかりを求めて、ともかく目新しい保障形態を懸命に探さなければならなくなった。

一結婚、家族、就業生活および社会における女性の地位の変化：このことが、女性の伝統的な役割を弱体化させることとなり、そのために一方でこれまで家族、とりわけ女性によって無償で行われていたサービス給付のうちますます多くのものが国家や社会によって引き受けられなければならなくなり、また他方でますます多くの女性が自らの就業活動によって独立した社会保障を獲得することにもなる。

一「個別化圧力 (*Individualisierungsdruck*)」  
(Zapf 1987) : 個々の人間は、社会の近代化の進展につれてこうした圧力にさらされてきた。それは、教育や職業訓練、つまり社会の流動性や社会階層における地位の変化を可能にする制度に対する要請が以前よりも強く絶えず主張され、また個々の人間は労働や意志決定のための情報にますます多く出会い、自らの環境の移り変わりを克服していかなければならないからである。そこでは、個々の人間は孤立した個体としてこれまでよりも強い存在となり、親類縁者や他の親しい人びとに頼ることなしに社会的リスクを克服していかなければならないのである。

一低成長の経済動向：これは、一方で失業などのように社会給付に対するニーズを高めることとなり、しかも社会目的のために使うことのできる財政手段を抑制するように働く。

これら福祉国家の危機としてとらえられなければならないような諸変化の現れかたや程度は、国によってきわめてさまざまであるが、それでもいたるところで感じとられるようになっている。いずれにしてもその問題状況は、次のようなメルクマールによって特徴づけられる「西側型福祉国家」にかかわるものである。

一民主主義を基礎とした国家体制

一おもに私的所有制にもとづき、そもそも市場経済的に運営され、そのなかで国家が経済に対して全般的・裁量的に介入するような経済体制

一国民の福祉向上に向けられた国家の諸目標

一差別化や機会の不平等の排除、および個人の自己発展可能性の形成と社会の成員の統合をめざした総合社会政策の広範な活動領域

一拡大した社会保障制度 (疾病・母性保護・労

働不能・労働災害・職業病・老齢・死亡にともなう遺族保障・失業・家族手当といった社会的リスクをできるだけ予防し、またもう一方でそれに応じた給付によって生活保障を行うもの)

一国家的な手段や給付に対する関与を保証する法体系 (Schulte 1988)

EC加盟国のすべては、当然その形態や重点に違いはあるが「福祉国家」の称号に値するといえることができる。

福祉国家という用語は、本来記述的で、社会科学的なものである。いくつかの福祉国家は、とりわけドイツを見れば明らかなように「社会国家 (*Sozialstaat*)」として把握することができる。それは、国家に法律と憲法によって国民福祉の確保が義務づけられており、そのために国家が社会関係に対して意識的に法的義務をもって責任を果し、そして社会秩序や社会統御に介入することを意味する。こうした意味において「社会国家」概念は、規範的で、法学的な性格をもっている。どの程度社会国家であるかは、たとえば裁判や調停において国民の社会給付に対する請求権がどの程度認められうるのかによって推し量ることができる。たとえばドイツでは基本法 (第20条) に根拠をおくような、国家の社会的責務を表現した社会国家原理は、ドイツ以外の、たとえばスペインやオランダなどいくつかの国には、社会的根本権を総花的に羅列することでもって現れている。その場合、その法的作用力は、他の根本権と比べて常に限定されており、ここで個々に扱うことはできない。いずれにしてもこうしたことが、社会法の独断につながったり、細分化、非体系化したなかでの社会法の首尾一貫性をもたらずのである。さらに、社会的根本権や指導原理という形

態で、あるいは社会法の領域のなかで社会国家の位置づけを明確にすることは、福祉国家によって達成されたもの、ならびに今後大きな影響力を発揮すると思われる福祉国家が追及するものについて、法的にだけでなく政治的にも承認が下されることにつながる。

こうした関連では、ドイツと、これまで社会政策の観点から見てドイツの対極にあるとされてきたイギリスと比較することが有益であろう。イギリスでは、1980年代の保守党の改革政策を見ても明らかのように、ドイツの社会国家の場合と比べてその時々政府がより大きな選択の余地を握っており、社会給付の制度的変更や、あるいは社会給付の削減までもできるようになっている (Ogus 1990)。

結局、ここで言えることは、社会国家においては社会政策に関する議論が多くの場合法体系、とりわけ憲法にかかわって行われ、このかぎりではわれわれは社会国家に特殊なレトリックについて、および社会国家に特殊な文化についてまでも語る事ができるということである (その場合、こうした「レトリック」や「文化」がどれほどのメリットとデメリットをもたらすのかについては、ここでは触れないでおくべきであろう)。

こうした法体系に特殊な要素と並んで、ドイツの社会国家にとっては1880年代にはじめて導入された社会保険 (Köhler/Zacher 1981) に現れているような生活配慮思想のもつ特徴が決定的である。

ドイツの社会法は、すべての成人が労働を通じて自らとその家族のために必要な生活手段を調達する可能性をもち、またそうするように仕向けられているという基本原則から出発する。社会給付に関する法ないし社会保障法は、社会的連関を通じてこうした原則から外れる例外を

はっきりさせ、そのために必要な備えを所得、現物およびサービス給付のかたちをとって行うものである (Zacher 1983)。その場合、疾病、労働不能あるいは老齢などの一定の社会的リスクに対する社会保障は、まず第1に当事者の自己配慮によって行われなければならない。そのための方法が、保障されるべき被保険者の事前の拠出にもとづく社会保険制度である。

ここで個々の制度について示すことはできないが、ドイツの社会保障制度はこうした基本的承認にもとづいて19世紀以来の社会給付体系を受け継いできており、ドイツ統一後それは、原則的には新しいドイツ東部諸州——東ベルリン、ブランデンブルク、メクレンブルク-フォアポンメルン、ザクセン、サクセン-アンハルト、チューリンゲン——にも拡大されている。

## 2. 欧州統合とドイツ統一

ドイツ民主共和国 (旧東ドイツ) は、はじめから EC の領域内における他の第三国とは違って特別な位置づけをうけてきた。このことによってドイツ民主共和国を、12カ国 (ベルギー、デンマーク、ドイツ、フランス、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、スペイン、イギリス、北アイルランド) で構成される EC の「13番目の加盟国」と呼ぶことも行われてきた (Bleckmann 1990 851ページ)。こうした特別な位置づけは、ドイツ連邦共和国憲法において旧東ドイツ地域を「外国」とはみなさず、欧州統合に関してもそれを外国としては扱わないことが規定されており、しかもこのことを他の加盟国も承認してきたことに基づいている。そのため、ドイツ連邦共和国と東ドイツのあいだのドイツ内の取引

も、ECの観点から見ても外国貿易に含められなかったし、その結果ECで決められた第三国からの商品に対する関税が引き上げられることもなかった、そのうえ、ドイツ連邦共和国の法律にしたがってドイツ国籍をもつ旧東ドイツ市民は、実際国民の大部分にとって外国旅行が禁止されていたにしても、それが可能であったとすればECの自由を享受することができた。1990年5月18日にドイツ連邦共和国と旧東ドイツのあいだで締結された通貨、経済および社会同盟の形成に関する条約は、すでに旧東ドイツのECへの統合にかかわる詳細な取り決めを含んだものであった。

ドイツ連邦共和国基本法第23条第2文の規定で確認されているように、旧東ドイツをその憲法下におくことにもなって、旧東ドイツ地域はそのまま欧州経済共同体(EEC)の設立に際する条約が妥当する空間的領域に組み込まれた。このEEC設立条約の妥当範囲を規定した第227条によれば、それは加盟国すべてに有効なものとしてされている。だとすれば、その時々である特定の国域をもった国家がそれぞれにこの条約の相手となりうるのである。結論的にいえば、ドイツ連邦共和国の国域が旧東ドイツの領土にまで拡大したことで、この地域とそこに住む人口は国際法上の主体であるドイツ連邦共和国の部分としてEC法の妥当範囲のなかに含まれたのであり、EEC設立条約(第236条)の変更は必要ではなかった。旧東ドイツの状況を共同体の状況に合わせるための法律上の条文の調整などは、例外規定や移行期規定を通して徐々に進められてきている。この場合も、新たな国が加盟するのと同様に、共同体法全体が旧東ドイツの領域に適用されることとなった。

上述したドイツ統一に関する条約および1990

年10月3日の統一の実現ののちの新たな社会法秩序に関していえば、それによって「旧の」ドイツ連邦共和国と新たに加わった諸州のあいだの法律上の調整が次のようなかたちで行われることとなった。

一基本法の妥当範囲は、旧東ドイツ領域の諸州にまで広げられ、「旧の」ドイツ連邦共和国の連邦法もそのまますべて原則としては変更なしにそこで有効とされた。

一同時に、旧東ドイツの法律は無効とされた。

ドイツ統一が実効した時点以降、これまでのドイツが締結してきた国際的な条約や協定もすべて新たな諸州においても効力をもっている。したがって、そこでは同時にEC(欧州石炭鉄鋼共同体・欧州原子力共同体・EEC)に関する条約も効力をもっており、変更事項や補足事項、およびECの機構が加盟国の国家法に対する共同体法の優越にもとづいて加盟国に義務づけた副次的なEC法をも含めてすべてのものが有効とされている。

そのため、たとえばEEC規則1408/71と574/72の共同体内で国を越えて移動する人びとに対する社会保障制度の適用に関する取り決めも、この時点以降1989年のECにおける社会保障水準でいくつかの変更や留保条件を伴いながらも旧東ドイツの領域にも有効である。

それ以来ドイツ社会政策の課題は、連邦、州、地方自治体、雇用者団体、労働組合および民間の社会福祉事業団体などの協力のなかで法律上の調整を通じて統一ドイツにおいて双方の実際の生活状況の格差を是正するように配慮することである。これは、おもにドイツの社会国家的秩序の構造(たとえば、社会保険制度の多元的構成、社会保険自主管理の原則、法的に独立した社会福祉事業団体やその従事者を社会給

付制度のなかに組み込んでいること)が新たに  
加わった州にも移植され、また所得状況の格差  
是正と並行して社会給付体系における財源調達  
や給付の構造が調整されるというかたちで行わ  
れた。その場合、新たな諸州の社会給付水準が  
今後旧西ドイツ領域の水準にどの程度まで近づ  
くことができるかは、とくに経済発展、なかで  
も労働市場の展開状況に依存するであろう。

### 3. EC 法における「社会政策」

1951年4月18日の欧州石炭鉄鋼共同体の設立  
に関する条約、EECの設立についての条約、  
ならびに1957年3月25日の欧州原子力共同体の  
設立についての条約は、それぞれ3つの法的に  
独立した欧州共同体を成立させているが、これ  
らの共同体は1965年4月8日のECの共通理事  
会および共通委員会の設置についての条約(い  
わゆる併合条約)の調印以降それによって単一  
の機構にまとめられている。

ECは、そもそもベルギー、ドイツ、フラン  
ス、イタリア、ルクセンブルクそしてオランダ  
の6カ国の連合体であったが、次にデンマー  
ク、アイルランドおよびイギリスが、さらにそ  
の後ギリシャ、また最近では「南への拡張」と  
してポルトガルとスペインが加盟したことによ  
って12カ国からなる共同体にまで拡大されてい  
る。

さらに、1987年6月1日に発行した単一欧州  
議定書によって、それら3つの共同体条約は  
ECの「憲法」としてまとめあげられ、さらに  
1992年末に予定されている単一の欧州域内市場  
の形成、およびそれともなう欧州統合の促進  
を可能にするような法的整備を進めるなかで制  
度的および手続的に変更されてきている。この

場合、なかでも EC 理事会における多数決原理  
の(部分的)導入が、超国家的な法規の制定に  
とって決定的なメカニズムとして重要な役割を  
果たしている。

単一欧州議定書において欧州域内市場は、  
「商品、ひと、サービスおよび資本の自由な移  
動を保証するような国境のない領域」と定義さ  
れている。12の加盟国は、1992年末までに域内  
における自由な移動やヨーロッパ全体の規模で  
の競争を依然として妨げている物理的・技術  
的・財政的障壁を除去するように努めている。  
域内市場の完成の後には、「12カ国の欧州」の  
なかに3億3千万以上の人びと(このうち就業  
者は1億4千万以上)にとってあらゆる人口集  
団に有益なものとして国境のない市場が出現す  
るはずである。

域内市場の完成にむけての作業が、本来経済  
政策的な目標だけを求めているものであるにし  
ても、前述した設定目標は、「1993年プロジェ  
クト」の目標の1つが共同体のすべての人びと  
の福祉の向上であることを明らかにしている。

それにもかかわらず、1985年7月にミラノで  
開催された EC 閣僚理事会において可決された  
EC 委員会の「白書」では、域内市場の完成に  
必要と思われる300以上の措置が取り上げら  
れたが、社会政策についての言及は明確にはま  
ったくなされていなかった。ECにおける社会  
政策の欠如が公的な場で論議されるようにな  
ってからはじめて、EC当局および加盟国は域  
内市場の「社会的次元」に取り組むこととなっ  
た。1989年末に提出された労働者の社会的基本  
権についての欧州憲章(Kommission der EG  
1989)を頂点とする一連の EC 文書を公表す  
るなかで、EC当局はしだいに「追加修正」し  
ようとした。また、EC委員会は、1990年の初

め以降労働者の社会的な基本権についての欧州憲章の実施のための行動計画 (Kommission der EG 1989 a) によってこれらの社会的な基本権の修正および補完に努めている。

EC 法における社会政策の位置づけについて見る場合、まずその問題に入るにあたって、社会政策は共同体条約のなかで他の政策領域と同等の規定をもっていないということが基本的に確認されておかなければならない。このことは条約の関係条文の分析から明らかである。ただ、このことを強調することも重要ではあるが、もちろんそれに関する規定がまったくないというわけではない。共同体において生活状況の向上を促進するための配慮を行うこと、これこそ社会政策本来の課題であろうが、このことは EEC 設立条約第 2 条にはっきりとその根拠をおくことができる (これは、共同体社会法にとってきわめて重要な意味をもっており、また他の条約が石炭・鉄鋼および原子力の領域に限定されていることもあって、次に詳しく述べることももっぱらこの条項とかわってくる)。

EEC 設立条約の第 3 編 社会政策の第 1 章は、第 117 条から第 122 条にかけて社会規定について定めている。

第 117 条において加盟国は、労働者の生活および労働条件の改善に努め、そのなかでその条件の均等化を可能にしていく必要があることが表明されている。このことは、一方で社会秩序の調和を助長するような域内市場の作用を通して、つまりは新自由主義の「レッセ・フェール」を通して、他方ではこの条約のなかで準備されている措置、および加盟国の法令や行政規則の調整を通して行われるべきものである。

第 118 条によれば、EC 委員会はさまざまな社会問題に対する対応にあたって加盟国間の緊密な協力を促進すべきである。

第 119 条は、共同体法において同一労働に対する男女間の賃金平等の原則を根拠づけている。

第 120 条は、有給休暇に関する現行制度の維持を認めている。

第 121 条は、閣僚理事会に対して移民労働者の社会保障の領域における任務を EC 委員会に委任することができることを認めている。

第 122 条は、EC 委員会に対して欧州議会の年次報告のなかで共同体における社会状態の展開に関する特別の章をもうけて報告することを義務づけている。

それから、第 3 編 社会政策の第 2 章は、第 123 条から第 128 条にかけて欧州社会基金について定めている。この共同体によって構成される構造基金は、直接的、共同体のおよび社会政策的な活動や再分配を行うためのものであり、これによって、共同体における就業上の便宜および労働者の地理的・職業的な移動の自由を増進し、またそれを通して雇用の可能性を増大させ、さらには共同体における生活状況の向上をもはかるといったことに寄与すべきものとされている。

加えて、他の政策領域も同様に社会政策的な内容を含んでいる。たとえば、共同体の農業政策は、農業従事者に適当な生活状況を確保することもまたその目標のなかに入れていている。

だが、こうして EEC 設立条約における社会政策について概観し、まとめた場合、EC の「憲法」は社会領域に関して断片的ではあるが、全体としてはきわめてさまざまな権限を EC の諸機構に付与しており、にもかかわらず社会政策はむしろ当初から個々の加盟国に留め置かれたままになっているということが明らかになるであろう。



なかでも共同体法は、社会的な調和の促進という意味で加盟国の社会保障制度を相互に接近させ、調整や統一化を進める、ひいてはそれに代わって各国に共通で、単一の社会保障制度を創設することからも目をそらしてきた。この問題に対してEEC条約は、そもそも欧州経済共同体であるがゆえに、それ本来の、つまり経済的な設定目標を達成するために、域内市場の基本的自由の1つである労働者の移動の自由に関して加盟国間の社会保障制度にこれまであった、あるいは今後広がるような相違点を調整することができるようにもくろんでいたのである。EEC設立条約第48条は、労働者の移動の自由を、有効な手段を使って実現されるべき共同市場の自由の1つとして確認している。

共同体内における労働者の移動の自由に関するEEC規則1612/68（いわゆる「移動の自由に関する規則」）は、この目的のために移住労働者の他の加盟国での就業機会の問題、職業紹介や移住労働者およびその扶養家族の居住権の問題などについて定めている。EEC設立条約第51条では、EC閣僚理事会に対して労働者の移動の自由を確立するために社会保障の領域で必要な方策を決定する権限が付与されており、そこでは、労働者がある加盟国から他の加盟国へ「移住する」場合にそれにもなって適用される社会保障制度が変わったことによって特定の社会給付が受けられなくなったり、あるいは既得の受給権を失ったりする恐れがあるとすれば、共同市場における労働者の自由な移動が阻害されるかもしれないといった事態が考慮に入れられている。それゆえ、そこでは移住労働者およびその扶養家族に対して社会保障受給権の設定や維持、およびその給付の算定のため、各国の国内法で考慮される期間のすべてを合計す

ることを保障するような制度の導入が意図されている。加えて、就業や給付の実績にかかわらず、加盟国の主権領域内に居住する者にも給付の支払いが保証されている。

このことから、たとえばあるイタリア人移住労働者がドイツで就業していて、退職したあとでその母国のイタリアに帰って居住する場合、その者がドイツで獲得した年金権に対する給付はイタリアで支払われて受け取ることになるであろう。

すでにずいぶん前から、つまり1958年から、（当時は6カ国であったが）加盟国の社会保障制度は、これまでも二国間および多国間の社会保険協定からよく知られている給付移出および合計算定の原則の適用のなかでそうした受給権を付与することによって調整が行われてきている。

このように、たとえばあるイタリア人移住労働者が母国で就業したあとで他の加盟国（たとえばドイツ）に移り住んで、そこで就業する場合、共同体の加盟国で積み重ねられた保険期間すべてを年金権の発生のために算入するという方式で、イタリアでの保険期間はそのままドイツの年金権設定に組み込まれる。このようにして、移住労働者がいろいろな年金保険制度に加入したために一定の保険期間を満たすことができなくなる、またそのことである加盟国のなかに年金権を取得できない移住労働者が出現するといったことは避けられる。

いわゆる社会保障に関するEC規則は——現在では、1971年6月14日の閣僚理事会における共同体内を移住する就業者およびその扶養家族に対する社会保障制度の適用に関する規則（EEC規則1408/71）、ならびに1972年3月21日の閣僚理事会におけるEEC規則1408/71の実施に関する規則（EEC規則574/72）がある——（きわめて複雑ではあるが）関連する「移動の自由に特殊な」共同体社会法の実体法的小よび手続法的な調整規定を含んでいる。

社会保障の領域における男女平等待遇の原則に関する指令（1978年6月19日のEEC指令79/7、1986年7月24日のEEC指令86/378および1986年12月11日のEEC指令86/113）と並んで、移住労働者の社会保障に関する共同体規定はEC社会法の中核を形成している（Soziale Sicherheit in der EG 1990, Schulte 1990, Schulte/Zacher (Hg.) 1990）。

EC社会政策の実践に関して見れば、欧州共同体の展開の第1段階（1970年代初頭まで）においては、前述したような出発状況に応じて社会政策的な課題はほとんどもっぱら経済的観点のもとで取り扱われた。社会政策と社会法は、原則的には加盟国本来の課題および活動範囲としてそこに留め置かれたままであった。共同体が行うことのできる決められた権限は、共同市場を設立し、有効に機能させるのに必要なことに限られたままであった。

1970年代初頭以降のその第2段階においては、政治的には少なくともEC独自の社会政策の定式化、および社会同盟の設立をめざした声明の発表にむけての動きがしだいに始まった。もちろん、こうしたEC独自の積極的な社会政策にむけての動きは、これまでも早くから各国のエゴイズムのなかで、しかも1970年代半ばの経済状況の悪化からくる諸困難のなかで行き詰まったままであった。そのため、1972年のバリにおけるEC閣僚理事会で委任されて、1974年にEC委員会によって提起された社会政策に関する活動計画も、徐々にしか実行に移されなかった。ともかく、ここでは貧困の克服のためのEC政策がスタートしたのであり、それは現在第3次貧困対策プログラムでまさに「第3ラウンド」に入っている。

欧州共同体の展開は、1980年代半ば以降その

第3段階に入っているとみることができる。ECは、経済的、政治的停滞の時期を過ぎたのちに、欧州域内市場の形成をめざして「12カ国の欧州」の統合を大きく前進させるような発展をもたらしたのである。

#### 4. 域内市場実現の「社会的次元」

もちろん、1987年の半ばに発効した統一欧州議定書においても、社会政策に対する法的な枠条件や原則に関して基本的な変更はなかった。

EEC設立条約に加えられた第118条Aは、加盟国に対して労働者の安全と健康を保護するためとりわけ労働環境の改善の促進に努めるように求めたものであるが、それは、目的を設定しただけで直接的な法的効力をもたない義務づけを行ったものであった。さらに、同時にこの領域における諸条件の調和化の推進を目的とすることが明記されている。そして、閣僚理事会は、今後漸進的に実施される最低条件に関する指令を特定多数により定める権限をもつこととなったが、同時に、もちろん労働条件の保護を強化するための政策手段をこの共同体法と両立させるなかで維持あるいは導入することは加盟国の自主性にゆだねられたままになっている。

EEC設立条約第118条Bは、いわゆる社会的対話、つまり労働組合と雇用者団体という社会的パートナーのあいだの対話を促進するようEC委員会に義務づけている。こうした関連で注意されるべきことは、労働組合と雇用者団体に対して団体協約のために定められている活動範囲が、社会保障の場合労働法に比べて当然きわめて小さいものになっているということであろう。

EEC設立条約に新たに加えられた第5編 経済的・社会的結束（第130条AからFまで）は、ECに対して、全体的に調和のとれた発展を促進するために、共同体内の経済的および社会的結束を強化するための政策を展開することを義務づけている。また、それは、とりわけ地域間

格差、およびもっとも恵まれない地域——ギリシャ、ポルトガル、スペイン、イタリア南部、またアイルランド、イギリス北部、ならびにドイツ統一後はドイツ東部の諸地域——の後進性を小さくするためにも行われなければならない。共同体の構造基金（地域開発基金と社会基金）は、こうした目的のために貢献すべきものにほかならない。これらの基金の規模は、1988年には約160億マルクにのぼっており、1992年までにはこれを2倍にすることとなっている。これらの手度は、程度の違いはあるにしてもすべての加盟国に有益であることになっているために、当然こうした政策手段によって大きな再分配効果は期待されていない。1992年末までの域内市場の設立には、なかでも特定多数決の導入によって域内市場の設立に必要なかぎりでの法的調整を進めて達成されることであろう。もちろん、多数決原理は、財政、人びとの移動の自由および労働者の権利や利益に関する規定には適用できない（EEC 設立条約第100条A第2項）。したがって、社会保障を含めた社会政策の中心領域は、依然として多数決原理の適用領域から除外されたままである。

現在、EC レベルで（ドイツ連邦政府の労働・社会問題省がこれを推進していることはもとより）、これまでのように個々の加盟国が「拒否権」を行使することによって社会政策の領域に関する共同体レベルでの進展すべてを妨害しうることを排除するために、社会政策にも特定多数決の原理を導入しようという議論がなされている。同時に、立法行為に関して欧州議会の役割を強化しようとする動きがある。これらの提案は、いくつかの加盟国（つまりイギリス）の反対をうけており、しかもその加盟国はとりわけ社会政策の領域でもその主権に固執しており、

この問題についてどれほどの成果がえられるかはいまだ不確定である。いずれにしても社会政策と社会法は、今日まで域内市場の設立に続いて立法および法的調整の過程を迅速化し、簡略化することにはほとんど関心をもってこなかった。というのは、この領域における共同体と加盟国のあいだの権限の配分についてこれまで基本的な変更がまったくなかったからである。

このため、社会政策や社会法の領域においては、欧州裁判所の「司法的な政策形成」機能がきわめて重要な意味をもってくるものと考えられる（Schulte 1978-1991）。

ECの連邦的構成の発展やECの機構内における新たな権限配分がどこまで成果をもたらすのか、つまり欧州議会の立法機能の強化および「ブリュッセル（EC委員会）に向かって」のより一層の権限委譲が、補完性原則、すなわち共同体レベルではよりよい解決ができないような問題に対する加盟国の権限の優越権を認めるという基本原則に立ちながらもどの程度まで進んでいくのかといったことは、今後明らかになってくるであろう。

#### 参考文献

- Alber, J.* 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/M.: Campus.
- Alber, J.*, 1983: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt/M.: Campus.
- Arnulf, A.*, 1990: The General Principles of EC-Law and the Individual, London: Leicester University Press.
- Ashford, D.*, 1986: The Emergence of the Welfare States, Oxford: Clarendon Press.
- Baldwin, P.*, 1990: The Social Bases of the European Welfare States. Class Interests and the Debate over a Universalist Social Policy, 1875-

- 1975, Harvard : University Press.
- Bleckmann, H.*, 1990 : *Europarecht*, 5 Aufl., Köln : Carl Heymanns.
- Bossert, A./Merck, H.-J.*, 1981 : *Die Systeme sozialer Sicherung in den OECD-Ländern—Ein Vergleich ihrer Gestaltungsprinzipien*, in : *Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR)*, S. 149-164.
- Burrows, F.*, 1987 : *Free Movement in European Community Law*, Oxford : Clarendon Press.
- Cecchini, P.*, 1988 : *Europa '92. Der Vortril des Binnenmarktes*, Baden-Baden : Nomos.
- Chassard, Y.*, 1991 : *Pour une convergence des politiques des Etats Membres de la Communauté dans le domaine de la protection sociale*, in : *droit social*, S. 157-165.
- Clever, P.*, 1991 : *Die EG auf dem Weg zur politischen Union—Sozialpolitische Perspektiven—*, in : *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZfSH/SGB)*, S. 124-132.
- Collins, D.*, 1975 : *The European Communities. The Social Policy of the First Phase*, 2 Bde, London : Hutchinson.
- Däubler, W. (Hg.)*, 1989 : *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*, Cütersloh : Bertelsmann.
- Deleeck, H. (Hg.)*, *L' Avenir de la Sécurité Sociale en Europe*, Paris : Economica.
- Deleeck, H.*, 1991 : *La sécurité sociale face à l'Europe de 1992*, in : *droit social*, S. 166-176.
- Dixon, J./Scheurell, R. (Hg.)*, 1989 : *Social Welfare in Developed Market Countries*, London : Routledge.
- Drygalski, A. von*, 1988 : *Die Fonds der Europäischen Gemeinschaften*, München : Florentz.
- Esping Andersen, G.*, 1990 : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press, 1990.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission - European Communities / Commission, 1991 : *European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. First Annual Report. Summary*, Brussels.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission, 1974 : *Sozialpolitisches Aktionsprogramm*, Luxemburg.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission, 1985 : *Vollendung des Binnenmarktes ("Weißbuch")*, Brüssel/Luxemburg.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission, 1988 : *Mittelfristige Projektionen der Sozialschutzausgaben und ihrer Finanzierung. Projektionen für 1990—Zusammenfassender Bericht*, Brüssel/Luxemburg.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission, 1988 : *Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften*, 14. Aufl. (1. Juli 1986), *Allgemeines System (Abhängig Beschäftigte in Industrie und Handel)*, Luxemburg.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission, 1989 : *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, Brüssel 1989.
- Europäische Gemeinschaften / Kommission, 1989 : *Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, Brüssel 1989.
- Europäisches Arbeitsrecht (Hg. : R. Birk), 1990 : München : C. H. Beck.
- Ewert, H.*, 1987 : *Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung eines Europäischen Sozialrechts. Dargestellt am Beispiel der Verordnung (EWG) Nr. München : Florentz.*
- Flora, P. (Hg.)*, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Vol. 1 : Sweden, Norway, Finland, Denmark, Berlin : de Gruyter, 1988 ; Vol. 2 : Germany, United Kingdom, Ireland, Berlin : 1989, Vol. 3 : Austria, Switzerland, Netherlands, Belgium (i. Vorb.) ; Vol. 4 : Appendix (Synopses Bibliographies, Tables), Berlin : 1984, Vol. 5 : *Unity and Diversity—A Comparison* (i. Vorb.).
- Friauf, R./Scholz, R. (Hg.)*, 1990 : *Europarecht und Grundgesetz*, Berlin : Duncker & Humblot.
- Glaesner, A.*, 1990 : *Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*,

- Baden-Baden : Nomos.
- Groeben, von der/Boeckh, von u. a. (Hg.)*, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., 2Bde, Baden-Baden : Nomos 1983 (4. Aufl., Bd. 1, Baden-Baden : Nomos 1991).
- Hailbronner, K.*, 1991 : Die soziale Dimension der EG-Freizügigkeit-Gleichbehandlung und Territorialitätsprinzip, in : Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2, S. 171-180.
- Heintzen, M.*, 1991 : Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft, in : Juristen-Zeitung (JZ), 46, S. 317-323.
- Kaelble, H.*, 1987 : Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München : C. H. Beck.
- Klann, K.*, 1986 : Soziale Sicherheit und Freizügigkeit im EWG-Vertrag, Baden-Baden : Nomos.
- Leibfried, S.*, 1990 : Sozialstaat Europa? Integrationsspektiven europäischer Armutsregimes, in : Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), 70, S. 295-304.
- Lichtenberg, H. (Hg.)*, 1986 : Sozialpolitik in der EG. Baden-Baden : Nomos.
- Lyon-Caen, G./Lyon-Caen, A.*, 1991 : Droit Social International et Européen, 7. Aufl., Paris : Dalloz.
- Maydell, B. von*, 1989 : Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherungs-Supranationales Sozialversicherungsrecht und Auswirkungen des EG-Rechts auf die nationale Sozialversicherung-, in : Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, S. 1-14.
- Oppermann, T.*, 1991 : Europarecht, München : C. H. Beck.
- Pompe, P.*, 1986. : Leistungen der sozialen Sicherheit bei Alter und Invalidität für Wanderarbeitnehmer nach Europäischem Gemeinschaftsrecht, Köln : Carl Heymanns.
- Ritter, G.*, 1987 : Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im Internationalen Vergleich, München : Oldenbourg.
- Room, G. (ed.)*, 1990 : 'New Poverty' in the European Community. Derived from a study prepared with the support of the Commission of the European Communities, London : Macmillan.
- Schmähl, W. (Hg.)*, 1990 : Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt. Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht, Baden-Baden : Nomos.
- Schmähl, W.*, 1989 : Europäischer Binnenmarkt und Soziale Sicherung-Einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht, in : Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, S. 25-50.
- Schuller, R.*, 1988 : Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden : Nomos.
- Schulte, B.*, 1978 : Zu den Strukturen des Sozialrechts ausländischer Staaten : Sozialrecht in den EG-Ländern, in : Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 1978, S. 203-212.
- Schulte, B.*, 1979-1990 : Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in : Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart (Hg. : G. Wannagat), Berlin : Erich Schmidt Verlag, Bd. 1-12 (Bde 1-3 zus. mit *H. Zacher*).
- Schulte, B.*, 1985 : Politik der Armut. Internationale Perspektiven, in : Politik der Armut oder Die Spaltung des Sozialstaats (Hg. : S. Leibfried/P. Tennstedt), Frankfurt/M. : Suhrkamp, S. 383-423.
- Schulte, B.*, 1986 : Europäische Sozialpolitik-Eine Zwischenbilanz. Anmerkungen zur Diskussion um die Formulierung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik in der EG, in : Sozialer Fortschritt (SF) 35, S. 1-13.
- Schulte, B.*, 1988a : Allgemeine Regeln des Internationalen Sozialrechts-Supranationales Recht, in : Sozialrechtshandbuch (Hg. : B. v. Maydell/F. Ruland), Neuwied : Luchterhand, S. 1195-1235.
- Schulte, B.*, 1988 : Bestandsschutz von Sozialleistungen. Eine vergleichende Betrachtung, in : Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 2, S. 105-125.

- Schulte, B.*, 1990 : Eurcpäisches und nationales Sozialrecht, aus : Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (Hg. : G. Nicolaysen/H.- J. Rabe), Europarecht 1990. Beiheft 1, S. 35-79.
- Schulte, B.*, 1991 a : Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in : Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB) 39, S. 45-52.
- Schulte, B.*, 1991 b : Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft-Nationaler Status quo und supranationale Initiativen-, in : Sozialer Fortschritt (SF) 40, S. 7-23.
- Schulte, B.*, 1991 : Abstimmung der Ziele der politischen des Sozialschutzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften - Ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Sozialgemeinschaft?-, in : Zeitschrift für Sozialfe und Sozialgesetzbuch (ZfSH/SGB), 30, S. 281-299.
- Schulte, B./Zacher, H. (Hg.)*, 1991 : Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin : Duncker & Humblot.
- Schultz O.*, 1991 : Grundsätze Inhalte und institutionelle Verankerung im EWG-Vertrag-Überlegungen zur europäischen Sozialpolitik in der Zukunft-, in : Sozialer Fortschritt (SF) 40, S. 135-140.
- Schwarze, J.*, 1988 : Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2 Bde, Baden-Baden : Nomos.
- Sievekling, K.*, 1987 : Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in : Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 33, S. 515-532.
- Smit, H./Herzog, B. (Hg.)*, 1976-1988 : The Law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty, New York u. a.
- Soziale Rechte in der EG (Hg. : B. v. Maydell), 1990 : Berlin : Erich Schmidt Verlag.
- Steindorff, E.*, 1990 : Grenzen der EG-Kompetenzen, Heidelberg : Verlag Recht und Wirtschaft.
- Steinmeyer, H.-D.*, 1989 : Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft - Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?-, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 4, S. 208-228.
- Watson, P.*, 1980 : Social Security Law of the European Communities, London : Mansell.
- Wiegand, D.*, 1983 : Das Europäische Gemeinschaftsrecht in der Sozialversicherung - Die EWG-Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72-, St. Augustin : Asgard-Verlag.
- Wilms, B.*, 1990 : Soziale Sicherung durch Europäische Integration. Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Ansprüche gegen deutsche Sozialleistungsträger, Baden-Baden : Nomos.
- Zacher, H. F.*, 1990 : Internationalisierung und Europäisierung der sozialen Arbeit, in : Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 70, S. 283-285.
- Zacher, H. F./Kessler, F.*, 1990 : Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit, in : Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 4, S. 97-157.
- Zuleeg, M.*, 1990 : Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg der Sozialgemeinschaft, in : Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZfSH/SGB), 29, S. 561-566 u.

(Bernd Schulte マックスプランク研究所)  
(こばやし・こういち 名古屋学院大学助教授)