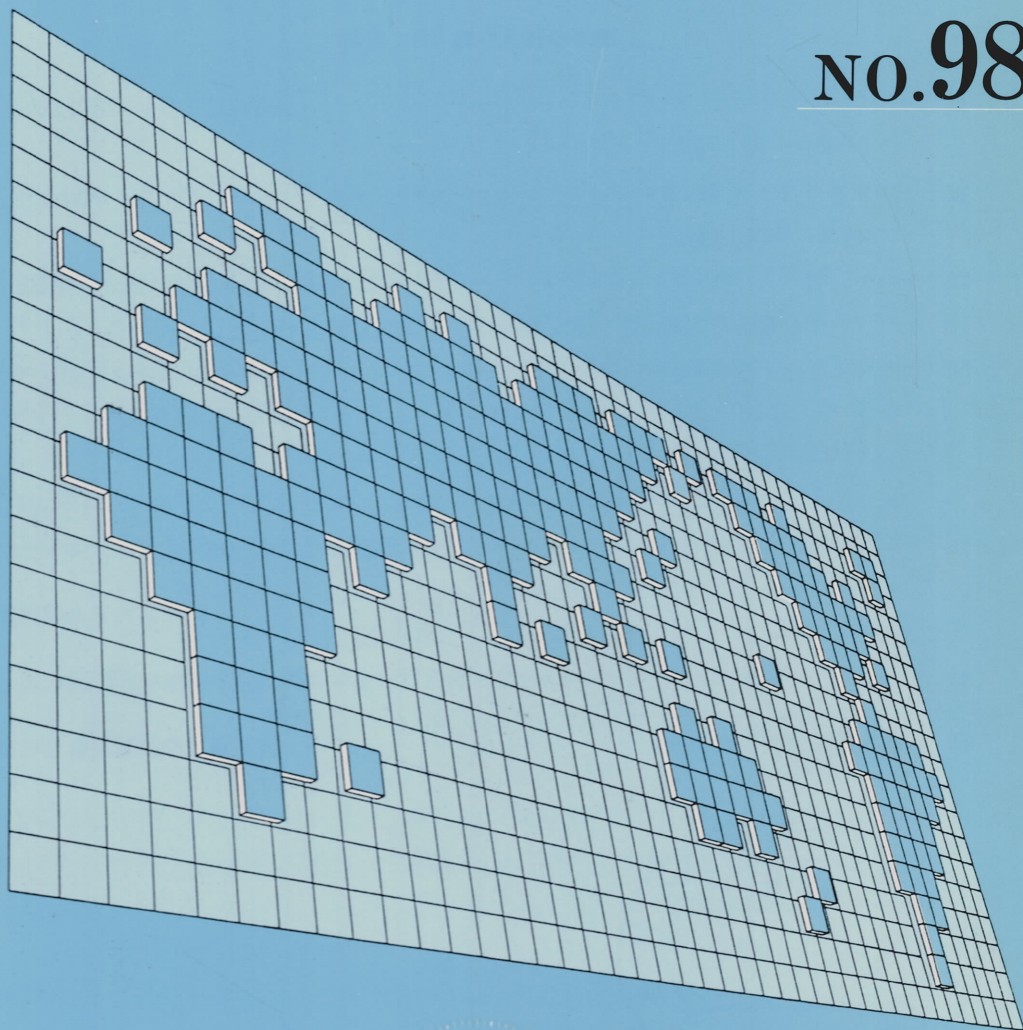


海外社会保障情報

Overseas Social Security News

Spring 1992

No. 98



The Social Development Research Institute

社会保障研究所

1992年欧州統合と社会保障

J. V. ランゲンドク

訳：岡 伸一

I. 序 章

1. はじめに

ECの統合は、欧州においては戦後で最も重要な経済的、社会的、政治的な発展である。長い欧州の歴史を振り返れば、ローマ帝国の創設、シャルマーニュ大帝の統治、スペイン帝国の形成、ナポレオン戦争等の大きな歴史的出来事に匹敵するものといえよう。また、この出来事は西ヨーロッパを再度、世界で最強の勢力に引き上げることすら潜在的に可能である。

このことは、単に世界の政治や経済における西ヨーロッパの地位を根本的に改めるだけでなく、市民の日常生活のあらゆる側面にも影響を及ぼすものである。他の地域と比べてEC加盟国の最も顕著な特徴は、恐らく社会保障制度の重要性であろう。西ヨーロッパ諸国における社会保障の経済全体に占める比重、そして市民の日常生活への影響の大きさは、アメリカや他の先進国よりはるかに大きい。

今日の社会における社会保障の役割は、誰も過小評価できない。社会保障は政府が市民を保護する役割を演じる際の最も重要な手段である。さらに、国民総生産の社会保障に振り向けられる比率こそは、その国の文明の高さを示す

ものとも考えることもできよう。国民所得に占める社会保障の比率は、働くことのできない、もしくは働く意欲のない人達のニーズを満たすために振り向けられた、社会全体の生産的要素を持った所得部分を意味する。そして、この比率は就業者以外の生計の負担がいかにか社会の就業人口によって平等に配分されているのかを決める指標である。こうした社会的再配分がなされなければ、個人や各家庭が社会的リスクを負担しなければならなくなる。

スカンジナビア諸国を除いて、欧州共同体の核心部分である西ヨーロッパ諸国（つまり、ドイツ、デンマーク、オランダ、ベルギー、フランス、イタリア、さらに、スイスやオーストリアのEC加盟国以外の国々も含む）は、まさに社会保障において世界で最も発展している地域である。これらの国々は、周辺をイギリス、アイルランド、ポルトガル、スペイン、ギリシャという社会的発展の近い国々に囲まれている。EC加盟国の社会保障支出はGNPの25%から30%を占めている。この水準は労働費用の3分の1、もしくは2分の1に該当し、民間部門と公的部門との経済の分化に決定的な影響力を持っている。社会保障費は大多数の不就業人口の主要な所得源となり、市場経済では大きな国内需要を支えている。また、この費用は社会

的強制力を持った巨大な貯蓄を準備し、政府による国民経済への投資ともなっている。

2. 社会保障と欧州の「第三の道」

世界には、高度に産業化した国、議会民主主義の発達した国、混合経済の国、政府主導の文化を持つ国等々があるが、社会保障は西ヨーロッパ地方の最もユニークな特徴の1つであり、他のいかなる地方もこれ以上の社会保障を擁していない。ジャック・ドロールがアメリカ社会とソ連社会に対抗する欧州の「第三の道」と呼んだのは、正に社会保障に現れているような社会の基本的構成要素のことを指している。「第三の道」とは、高度な社会保護と高い水準の個人の自由が常に改善されつつ結合している社会を意味する。

こうした社会概念は1974年に始まる経済危機の時期を通じて大きな脅威を受けることになった。そこで、1993年以降の欧州統合の達成が欧州の経済を建て直し、社会政策についても可能性を増し、経済的政治的自由と高い社会保護の結合が将来に維持・強化され、世界中の国々が羨み、見習うような1つのモデルを確立していくことが望まれている。我々の第1の関心事は明らかに、統合された欧州市場が本当に生産性や一般的な富を増やせるのかという点である。経済的な統合は成功されなければならないし、また、さらなる社会的発展のための必要な基礎を提供しなければならない。

それと同時に、社会政策を伴わない経済政策が存在しないことは明らかである。企業の費用は家族の所得であり、家族の支出は企業の利得となる。社会的な世帯の所得保護は産業の利得と切り離すことはできない。社会政策は経済政策に影響を及ぼすし、逆に、経済政策は社会政

策に影響を及ぼす。欧州の経済統合はある程度の社会的統合を伴うものと期待される。少なくとも、経済的統合を進めるための政策は、その展開の社会政策的な帰結に対応する政策を伴わずにはいられないといえよう。

3. 「調整」と「調和化」

ここでは、欧州における社会的な側面を社会保障に限定して議論していく。そして、社会保障では、通常、様々な政策を2つの局面に分けて議論する。すなわち、社会保障制度の「調整」と「調和化」である。まず、「調整」とは既存の国内制度の適用に関する規則を創設して、2つ以上の制度が同時に、そして相互に適用される。この規定がないと、異なる制度下の人々の権利を平等に評価することは極めて難しくなる。「調和化」はダイナミックな過程であり、各国の様々な国内の制度が互いに接近化し、共通する規則や原則が共同体全体に適用されるものである。以下、「調整」と「調和化」を別個に検討していこう。

II. 「調整」

1. 社会保障の「調整」制度

ヨーロッパ経済共同体創設当初から、社会保障制度の「調整」は特別な関心を集めた。事実、ヨーロッパ経済共同体は有名な1958年規則第3号及び4号において、一国から別の国へ移動する労働者の社会保障の権利に関する2つの完全で詳細な規則を共同体の最初の決定として発令することで、社会政策の領域における目覚ましい介入を試みた。そこでは、一国から別の国に移動する労働者の社会保障の権利に関する欧州石炭鉄鋼共同体の加盟各国間の既存の協定

をそのまま援用していた。

これらの規定は即座に加盟国間の社会保障制度下での国内労働者と移民労働者との平等待遇の原則を取決め、異なる国の間での就労期間や保険期間の総合化の制度を組織化し、諸権利が複数国間で認められる場合には按分比例の原則で受給権が認められることになった。ここでの重要な要素は、常時1つの制度の適用しか認められない原則である。1つの制度とは通常の場合、現在雇用されている国における制度を指す。加盟国の社会保障組織からの代表の他、労使団体の代表を参画させた移民労働者のための管理委員会がブリュッセルのEC本部内に設置され、制度のスムーズな運営への責任を負った。

規則第3号、4号は欧州共同体の社会的側面においては極めて重要なものであった。単に労働者の自由移動を実際に可能なものにさせただけでなく（この効果は計測できないが）、さらに、単に長年に渡って社会保障給付の改善に貢献してきただけでもなく、これらの規則こそは社会保障を欧州委員会や欧州議会（欧州裁判所も忘れてはならないが、）が関係審議する事項であることを明らかにし、EC法の重要な項目として社会保障を位置づけたものにほかならない。

EC規則は、例えば「労働者」の概念に関して見られたように、特定概念に関して管理委員会や欧州裁判所が解釈を加えることによって、その実際的な重要性を急速に強めていった。欧州裁判所は、「労働者」の概念は国内的な意味とは異なり、特別なEC法上の意味を採用し、伝統的な「労働者」の意味の他に「労働者のための社会保険制度が適用されるすべての人¹⁾」と解釈するようになった。同様に、「共同体内

の労働者の移動」の概念についても、「就労を目的として、ある国から別の国に移動する労働者、もしくはその家族」という理解だけでなく、「休暇のように私的な目的から旅行する人々」も含むことになった²⁾。この新たな解釈は、医療に関する権利の共同体内での拡張適用に関して極めて重要な意味を持った。そして、この解釈は1982年に自営業者の制度においてもEC規則が適用されるようになることで、さらなる一步を踏み出した³⁾。

国内人と外国人の平等待遇の原則については、EC規則は単に国内制度の「調整」のみに委ねている。これによって、すべての加盟国の社会保障制度において差別禁止の原則が導入された。この原則は欧州裁判所の判決によって支持され、国内人と外国人の待遇におけるすべての相違を排除するための社会保障規則（また、国内法に基づく権利に関しても同様）を各国政府に強要している⁴⁾。

この規則第3号、4号は1981年の新しい規則1407/81によって取って代われ、制度を新たにして管理委員会や欧州裁判所の多くの決定を統括して、多くの制度運用を改善させた。まだ、1つの規則は複雑な条文を保っており、異なる言語に翻訳されることで明快さを得ていない。また、長くて入り組んだ判決によって必ずしも明らかにされていない。欧州の「調整」の下での受給権の認定については、長い時間を要し、複雑な手続きを伴うものとなっている。特に、異なる種類の給付が関連して、国や共同体の反併給規則が適用される場合には、なおさらである。

2. 「調整」と1992年の欧州

ここで問題となるのは、1993年の単一欧州市

場の完成が社会保障制度の「調整」に影響を及ぼすかという点である。さて、その前に我々は、1993年の大掛かりな改革の目的を達成するために「調整」制度を変える必要があるのか問い直す必要がある。

域内市場の形成に関する限りでは、答えはノーである。現在の状況は1958年の欧州共同市場の最初の導入時の状況と基本的には何ら変わるものではない。その当時に創設された社会保障の「調整」制度は、1960年代の経済発展の最中であっても、共同市場の運営に際して十分な役割を果たしてきた。この制度に対して多くの欠点が非難されているのは確かであるが、それらが共同市場の達成への障害になるほどのものではない。より統合の進んだ1993年以降の共同市場にとっても、この「調整」制度を改めて修正しなければならない理由は見当たらない。

ただし、特定の分野については、改善を進める必要がある。より完全に統合された共同市場として、域内のいかなる境界線や障害も商品、人、サービスの自由移動のために排除されなければならないから、可能な限り「調整」制度の欠点も修正していかなければならない。ここで我々は、このような「調整」制度の修正のうち最も重要な点を検討していこう。というのも、以下の点こそは近い将来の共同体の政策目標となるに相違ないからである。

3. 医療関連サービス

医療サービスに関する様々な障害を取り除くことは、恐らく現在の EC にとって最も重要な課題であろう。つまり、各国は独自の健康保険制度や医療サービス制度を持っており、それらの制度は通常、国内でサービスが行われた時に限ってその経費の償還等が認められる。各国の

人々が、薬剤や医療サービスの分野においても域内市場で制度の適用が受けられるように求めている。域内の境界線は商品やサービス一般の場合と同様に医療の場合もオープンにして、人の自由な移動を助けるべきである。そこで要求されるものは、共同体内のいかなる所でも準備され、提供される医療サービスに対するすべての被保険者の権利を認める規則を制定することである。現在、規則 1408/71 の22条は、当該者が事前に本国の医療機関に対応する外国の機関の承認を得ていた場合を除いては、このような医療上の権利が認められるのは緊急医療に限定されている。

もちろん、ある北部地域の国の賢い受給者が本国で医療やリハビリの適用を受けたまま南イタリアやギリシャ、ポルトガルで休暇を過ごそうとする場合の対策も準備しておかなくてはならない。薬剤や医療機器の分野では、製造業者が競争を排除していたり、価格協定を結んでいたりすることを阻止するためにも、EC 委員会は十分注意して監視すべきである。だが、何故、市場の統合が他の商品やサービスのようにならぬのか理解できない。

医療の分野で正しいと言えることは、教育や職業訓練の分野、さらに、他の社会保障関連サービスにおける拠出・給付に携わる行政の分野すべてについて妥当なことである。こうしたサービスがとりわけ重要になる国々がある。域内市場の運営は、関連サービスを低いコストで同等かそれ以上の質を提供し、自国と同様に他国の機関も自由に訪問できるような効率的な組織を必要としている。

4. 新しい受給者と給付の包摂

もし、労働者の自由移動が統合された市場運営のための条件であるとするならば、今日まで適用対象から除外されてきた特定集団や特定給付制度を新たに適用対象に組み入れるために、社会保障制度の「調整」がさらに改善されなければならない。

まず、EC以外の国の出身者でEC加盟国にやってきて、そこで現行の国内社会保障が適用されている人を考えてみよう。今日まで、これらの人は欧州レベルの「調整」制度の恩恵を一切受けてこなかった。つまり、彼らは国内人と同等の扱いをされる必要がなく、彼らへの社会給付はEC域内では総合化されないし、権利の移転も認められなかった。このことは明らかに差別である。特に、他のEC加盟国出身の外国人との間の甚だしい差別に相当する。つまり、同じ職場で等しく外国人労働者として働く者の間で、域内の国の出身者は社会保障の「調整」制度の恩恵を受けるが、他方、域外出身者は何の措置も適用されない。両者の間の唯一の差は国籍である。不思議なことに、外国人と国内人との平等待遇に関する規定が、具体的には国籍によって別個の条件が適用されることになる。移民労働者がその労働を最も必要としている国へ域内を自由に移動できるのは、ECにとっても有益なことであることは疑いない。このことはEC出身者の場合も域外出身者の場合でも同様である。移民のような域内の超過労働者であっても、一般国民と同じ社会保障拠出を払っているのであるから、社会給付に関してより低い給付しか提供されないという理由はない。

第2に注目しなければならないのは公務員である。これまでのところ、社会保障に関する

EC規則は公共部門には適用されてこなかった。それにもかかわらず、EC加盟国は総雇用の20%から35%を公共部門に見出しており、しかも、この比率は上昇傾向にある。この公務員除外規定の根拠は、ローマ条約において各加盟国が公共部門の雇用はその国民で充足させるとの規定があったことによる。この規定は公共サービスが国家の自治権の一部をなすといった古い概念に基づいており、国家への忠誠が疑わしい外国人にとっては適当でなかったのである。より現代的な公共サービスの概念は、国民のための商品やサービスを提供するという概念から離れ、可能な限り民間部門に類似する概念となりつつある。民間部門と同じ規則に従わない理由はないのである。

すでに、公共サービスについては、多くの国で新しい概念に基づいた狭い意味での定義が存在している。そこでは、公共サービスとは単に政策的責任者であり、公的に直接任命される人にものみ適用し、公共機関に雇用されたすべての人が自動的にこの概念の対象となるものではない。欧州裁判所もこうした現代的な概念に賛同し、「公共サービス」を公権力を実際に行使する職務、もしくは国家安全に真に重要性を持つ職務に限定した⁵⁾。このことの意味することは、公共機関でもこうした限定的な職務以外のすべての職務に従事する労働者も自由移動が保証されるべきであり、加盟国出身の外国人労働者は公務員としても受け入れられるべきである、ということである。

民間部門で必要とされるのとまったく同様に、公共部門でも公務員の自由移動は社会保障制度の「調整」を必要とする。このことは、公務員が民間部門の労働者と同じ社会保障制度の適用を受けているいくつかの国においては、公

務員の移動に際して社会保障制度の「調整」がすでに実践されていたともいえる。しかし、多くの欧州の国々は公共部門には特別な社会保障制度を有しており、「調整」制度への統合が要求されている。この統合には特殊で技術的な困難は要しないため、早期の実現が望まれる。

職域制度や補足制度の場合はまた別である。多くの欧州諸国では、法定社会保障制度は多かれ少なかれ契約に基づいた私的な付加給付制度に補足されている。これには2つのタイプがある。1つは主として保険契約や貯蓄勘定の形式による純粋な民間の個人的制度であり、もう1つは企業別もしくは産業別の団体交渉によって成立した社会的な制度である。スイスでは「三段階制度」と名づけ、社会保障が1段目を構築し、2段目が職域制度、3段目が個人保険としている。自由移動によって、もちろん、労働者がある国から別の国に移動する場合、法定制度と同様に付加給付の権利を失わないことは労働者にとって重要なことである。ある制度には「調整」を行うのにもかかわらず、別の制度で「調整」が行われないことは不合理である。

この点については、個人的な保険や貯蓄には問題は少ない。手数料は必要であろうが、銀行や保険会社では原則的に給付の外国への移管についてはこれを妨げない。また、国籍や雇用地にかかわらず顧客を受け入れている。

大きな問題は第2段階に当たる職域制度である。職域制度は少なくとも通常の場合、暗黙のうちに労働者の移動を阻止するために設計されている。つまり、使用者が社会保障給付の上に付加給付を運営するのは、労働者を当該企業の職務に定着させるためである。そのため、使用者は勤続とか職務態度等の要件を付加給付の支給条件として設定しているのである。国のレベ

ルでも、職域制度の受給権の保全を規定することは容易なことではない。ましてや国際的なレベルになれば、問題はより複雑である。

その理由は、使用者が各国において付加給付の運営にあたって様々な技術を駆使しているためである。ある使用者は単に保険契約を取り結ぶであろうし、他の使用者は独自の年金制度を創設し労働者と共に運営している。また、別の使用者は企業の一方向的な貯蓄ファンドを形成しているかもしれない。もちろん、このほかにも様々な可能性がある。そしてそれは、受給権拠出に基づいて付与される。拠出は労働者か使用者、あるいは両者によって行われる。拠出した基金が使用者、あるいは信託者によって投資にあてられる際は、労働者にも利益をもたらさう。この資本に基づいて、労働者は積立金、もしくは定期的な支払いを受けることができる。さもなければ、労働者は勤続年数に応じて拠出額と無関係に賃金の特定比率、もしくは定額の返済金を得るのである。

障害、家族的理由による欠勤、失業等の認定期間には大きな違いがある。さらに、倒産や企業分裂、吸収合併時の補足給付制度における権利喪失に対する保護規定においても大きな違いが確認される。この点については、ECはすでに従業員給付に関する使用者の責任と権利の引き受けに関する指令を発している⁶⁾。しかし、企業は過去における労働者の大きな借金を引き継ぐことには消極的である。結局、企業はこの指令の抜け道を追求する傾向にあり、企業の資産は引き継ぐがその他のものはなかなか引き継がないのが実態である。職域制度の「調整」に関する指令は恐らく多大な困難を伴うであろうし、すぐに成立することは期待できない。

労働者の自由移動に関しては、法定社会保障

制度の現行の「調整」には大きな欠点が存在する。とりわけ、失業給付と早期年金に関してである。既存の制度下では、失業者は3か月の期間に限って給付を維持しながら、ある国から他の国に移動できる。その間、当該者は出先の国において求職活動に従事しなければならない。このことは、本国労働省と出先の国の労働省の双方の認可があってはじめて成立することである。3か月後に依然として職が見つからなかった場合、失業した国に帰らなければならない。さもないと、失業給付の権利をすべて失うことになる⁷⁾。

この規定の理由は明快である。「専門的失業者」は居住地をギリシャ、イタリア、スペイン、ポルトガルのような住みやすい地域へ移すであろう。そこでは、恐らく仕事は見つからないだろうし、物価水準の差から出身国からの失業給付で生活費は十分与えられるので、彼らにとっては最高の居住地となる。こうした悪用を制限するためにも、3か月という期間が設定されなければならない。

こうした悪用にもかかわらず、起こりうる悪用にのみ目を向けながら規則を作成するべきではない。規則があれば、そこには必ず悪用が可能となるのである。こうした悪用の恐れがあるために、真面目に就労して拠出してきた市民層、もしくは通常の雇用者よりも共同市場内の移動の必要性がより高い市民層にとっても、自由移動の権利はこうした悪用者と同様に阻害されてきた。現状では、ある国の失業者が別の国に出かけていって、そこで職業を探すことは実際上不可能である。新しい土地に慣れ、生活環境に適応した頃には、もう本国に帰国しなければならない。EC規則が展望していたのは、明らかに他の国の使用者に雇用される場合

に限られていた。つまり、労働者本人が移動したくても、使用者がそれを裏付けなければ移動は認められない。このように、自由移動が使用者によって決定されることは、正しいこととはいえない。共同体は本当の意味での労働者の自由移動から多くのものを得られるだろう。本当の自由移動とは、雇用の需要がある時には共同体内のどこへでも移動できて、そこでの使用者に労働を提供することができる状況を指す。

失業給付の悪用の恐れはすべての欧州諸国で極めて大きいものとなっている。失業保険については、厳しい管理がいたるところで行われているし、また、悪用を排除するための対策もとられてきている。欧州社会保障制度の「調整」の重要な要素は各制度の相互の認識であり、各国で多様に展開されている管理や規制を満足のいく程度に相互に受け入れることである。これができなければ、国内制度の「調整」は不可能である。

早期退職給付に関しては、共同体内を移動する労働者の権利の拡張がより強くなっている。早期退職給付は多くの国では、若年失業者に雇用機会を提供するために高齢者を労働市場から早くに追放する目的で創設された。この場合、この給付の受給者を当該国に留めておく理由はない。この種の給付の輸出の可能性が制限される唯一の理由は、これらの給付が多くの場合、EC規則の下で各国内の失業給付制度と連携しているためである。

異なる給付制度が関係し、国内および欧州レベルの反併給規定が適用されているような極めて複雑な給付制度においては、「調整」規定の複雑さに加えて行政の怠慢は実際の制度施行を遅らせたり、時には長い訴訟へと至るであろう。これ自体が労働者の自由移動への障害とな

って現れるであろう。もし、この制度が透明さに欠け、また、もし、労働者が多くの行政上の問題や申請手続きの遅れを懸念する場合、国から国へ渡り歩く労働者にとっては新しい国で社会保障制度に保護されることで誠に大きな自信を持つであろう。実際、旅行者は EC の規定などに頼らずに、海外での医療費に備えて個人的な旅行保険を利用している。

このことは国際的な企業でより明白なことであり、企業は海外を移動する経営者のために私的保険や職域給付の契約を取り結んでいる。彼らはまったく欧州社会保障規則を信用していない。この典型的な事例は欧州のジョイント・ベンチャーであるエアバス社に見出される。そこでは、多くの国々が EC 規則を適用せず、同社の下で各国間の技術的な移動をしてきた労働者に対しては、就労してきた国の社会保障制度の適用から除外する協定が締結された⁸⁾。現行制度は非常に複雑で、非常に精巧で、多くの時間を費やし、非実践的であり、一般的には現代の移民の要請に適切でないと思われているようだ。国との間の移動は可能な限り問題のないように扱われるべきである。移住することが、ある国の悪条件や過失に対するある種の罰則となつてはならないし、むしろ逆に共同体を通じてあらゆる機会を発展させることで諸条件が改善されていくような方策をとらなければならない。

この点からして、状況を改善していくために何ができるだろうか。確かに、暫定的な支払い方法を整備させたり、制度間の疑わしい措置に由来する多くの規則を減らしたり、現行制度の範囲内で採られるべき対策はたくさんあるだろう。各国間で協議された補足的な支払い制度を活用しながら、財政負担のグローバルな評価を

行うためにも、各国間での財政負担の厳密な計算は廃止されるべきである。

さらに、多くの問題の源となっている按分比例制度も多くの場合、廃止することができるだろう。そして、出身国で加入していた給付制度において、これまでの積立の相当額を受け入れ国の社会保険制度に移管するような外国への参入制度と同様な、民間部門での技術が EC の社会保障政策においても活用されるべきである。そのためには、当該労働者は受け入れ国で同様の保険記録が認められなければならない。こうした方が、労働者にとっては自分の権利がどこにあるのかより明確になるだろう。そうすることで、何ら特別な複雑さを生じないで以後の給付の申請が当該国民と同じように認められることになるだろう。

大変興味深い提案がティルブルク大学のダニー・ピーター教授から「第13国制度」と名付けられ、発表された⁹⁾。この提案は国から国へ移動する人だけを対象に超国家的な社会保障制度を創設することを目指している。同教授はこの制度を選択的なものと考えている。つまり、労働者本人が現行の「調整」制度に留まるか、あるいは欧州レベルのこの制度に参加するか選択できる。選択ができるということは、ある人が各国を移動することを予測した際により合理的なものとなろう。この欧州制度は主要加盟国の一般的な給付より低くない水準の合理的な制度を提供しなければならない。できれば、ほとんどの各国の制度より高い水準を保障すべきであろう。財政については、国内制度と同じ方法で確保されなければならない。すなわち、拠出は労使から「調整」規定の下で適用されるのと同じ比率で直接欧州社会保障基金へと支払われる。移民する前に積み立てられた国内制度にお

ける拠出相当分は欧州社会保障基金に移管される。その分、当該国は給付支払いの義務から開放される。そして、当該国政府は同じ条件で国内制度に対して行うような補助金をこの欧州制度に対しても行う。

この制度はその適用をすべての産業に次第に拡張していくことで、一種の欧州の「調和化」を目指している。ピーター教授は例えば、頻繁に国際的な契約を結んでいる業界では労働協約によって国際的な制度に加入できるようにすべきと提案している。誰もこの「第13国制度」が近い将来に創設されるとは予想していないだろうが、この最近10年間に社会保障の領域で現れた中では、最も輝かしい提案であるように思う。

5. 非市場志向の「調整」

以上、社会保障制度の「調整」における必要な改善点を1993年の拡大した経済統合の創設の見地から考察してきた。ある人はこの欧州統合への大きな一步を様々な性格の改革として、また、国や経済組織のみならず市民の共同体への統合をもたらすような政治的統合への一步とみなそうとしている。

欧州合衆国の創設ほど遠大なものではないにしても、すべての人が共同体内の自由移動が何故単に生産過程において有用で経済的に活動している人に制限されなければならないのか、疑問を抱くであろう。仕事のために国を移動する人が受けられる給付が何故私的な理由で移動する人に拒絶されるのか。

こうした問題への取り組みとして、特定集団への欧州「調整」の制度を拡張することがすでに着手されている。例えば、学生の場合、労働者と同様に扱われるが、共同体内の交流制度の

奨励に関する（エラスムス計画、コミット計画、サイエンス計画、イエス計画等）特別な共同体計画が実施されている。ECが後援する制度によって移動する人々が欧州の「調整」の給付を否定されるのは、まったく不思議な話である。こうした適用の拡張は間もなく実現されるであろう。

もう1つのまったく違った問題は、障害者や最低保証、社会扶助制度受給者の問題である。これらのカテゴリーの人々は、高い給付を持ち、従って、より寛容な制度の財政運営を行っている国に強く引き寄せられる傾向にあるが、加盟国はこうした人達に対して国境を開こうとはしたがらない。他方、これまで扶助と呼ばれてきた制度のうち、多くの制度は最低給付を保証する手段として社会保障制度の中に統合されつつあり、欧州の「調整」に含まれてきていることは認めざるを得ない。この例はベルギーが保証している最低年金制度や最低所得給付である¹⁰⁾。扶助制度への権利がより広い範囲ですべての加盟国で認められ、その結果として扶助制度への加入がもはや行政当局による任意の政策に依存するものではなく、裁判所によって保護された法的権利としてますます認識されるようになっていく限り、現在のすべての扶助制度はECの社会保障の規定の下に組み入れられ、実際には扶助の定義の外に残る制度はまったくなくなるか、あるいはいくつかが存在してもごくわずかなものになるであろう。その段階から扶助を社会保障制度の中に全般的に組み入れていくことが容易になるであろうし、社会保障給付に適用されているのと同じ規則が扶助制度においても適用されやすくなるであろう。こうした統合の財政的な帰結は、より良い制度を持つ国が恐れているほどには大きなものとはなら

ないだろう。何故なら、現行の欧州の「調整」制度においては、当該国によって支払われた給付の財政負担はすでに各制度下で費やされた時間に応じて出身国との間で分配されている。同様の方法が扶助給付においても進められよう。その結果、各国で最低水準とみなされている人達も欧州共同体の規則から除外されることなく、経済的に活動している人と同様に扱われることになるであろう。こうした最底辺の人達は自分の希望するように生活を築き上げることができるし、より良い生活を求めて国を移動することもできるだろう。「市民のヨーロッパ」は単に「中流階級のヨーロッパ」を意味するのではなく、国民のすべての階層に広げられるであろう。

Ⅲ. 「調和化」

EC 域内での社会保障制度の「調和化」を論じる際、我々は現行の国内制度間の摩擦や争議の仲裁から離れ、欧州共同体によって発せられる「規則」「指令」「勸告」といった法律による各国の制度の発展に直接影響を与える領域に目を向けなければならない。欧州レベルの社会政策が実際に各国内の社会保障制度の様々な分野で変化をもたらしている限りにおいて、各国の制度はこれまでのように排斥的で、国内的であることをやめ、たとえ重要な制度でなくても欧州レベルの政策の一環として位置づけられなければならない。

1. 1992年計画にともなう社会政策

1992年までの域内市場完成の計画は、1958年当時の共同市場の創設期に現れたものとはほぼ同じ路線に沿って、社会的「調和化」への関心を

新たなものにしていく。国境は今やより現実的な方法で開かれるだろうし、様々な社会保護政策は廃止されるだろう。このことは、各加盟国における社会政策の相違に由来すると思われる国際競争上の不利益への新たな懸念を生み出すであろう。そして、さらに厳しい国際競争の中で、労働者は直接的、間接的な賃金の削減と労働者保護や雇用条件の劣悪化に不安を抱くであろう。「社会的ダンピング」という用語が再び聞かれる。

1960年代の初めにこれらの懸念が払拭されたように、1992年以後もこれらの懸念は自動的に消え去るものと我々は信じがちである。すでに有名になったセッチーニ報告は、欧州市場統合が多くの社会問題がより容易に克服されるため、生産性や雇用の上昇を導くという期待の裏付けを提供した。もし、これが本当だとしたならば、現在のような社会保護水準の減少の恐れはないはずである。むしろ、その改善が期待できるであろう。

しかしながら、セッチーニ報告の中でも、新たな問題が特定の領域、特定の産業部門において生じると指摘している。倒産の恐れ、失業、労働条件の悪化がそれらの特定領域内に限っては正当化されるであろう。ECは少なくともこうした統合市場の意図せざる結果に対しても責任をとるべきであり、1992年計画の犠牲者となりそうな人々への特別な保護規定を設けるべきである。

共同体の現在の計画では、共同体の2つの社会基金の統合や拡張によってこの責任は果たせるとしている。その際、市場統合によって不利益を被る当該地域や当該産業部門を支援するために現在の2倍の財源が確保されなければならない。社会基金の現在の活動の方向に沿って、

今後も EC によるさらなる介入が続けられるであろう。つまり、技術的・経済的变化によって失業した労働者の所得喪失を保護するために、EC が臨時給付を含んだ復興対策として加盟国政府への様々な補助を提供することを意味する。これらの基金の介入に関しては、共同体の個人労働者には何の権利も付与されない。こうした EC の社会政策の側面は、通常そうであるように、大変慎重なものであり、巨額の資金を必要とする。しかし、一般市民からは欧州社会政策として認識されるにはほど遠く、EC の社会的なイメージの創出にはほとんど貢献していない。

EC 当局は間違いなくこの点を認識しており、EC の介入を拡張化する傾向にあり、欧州レベルの構造的援助をより分かりやすくするために、援助の必要な受給者に向けてより直接的に案内しようとしている。そのような EC 当局の仲介が加盟国すべてによって快く受け入れられるかどうかは、もちろん不確かである。

2. 社会的統合への新たな関心

1992年と1958年の状況は似ている側面もあるが、大きな違いも存在する。EC 創設当時には、市場の力が巨大な富を生産し、すべての市民がより高い生活水準を享受できると強く信じられていた。1970年代、そして80年代の経済危機がこのことが正しくなかったことを証明した。そして、野放しにしておけば経済は受け入れがたい結末を生み出すことが認識され、これを回避するためにも政府の介入が必要となった。企業の競争力は企業の政策であるというよりも国家の政策の関心事になったのである。社会的な「調和化」が緊急性を要するようになったのは、政府の介入や公権力による民間企業

の積極的な支援といった雰囲気から生じたものである。政府は企業の競争力の条件を改善するための手段として社会政策を利用している。そのやり方には2つある。

社会保障拠出に代わって一般課税から社会給付の財源を調達することが1つである。つまり、社会保障の負担を企業と労働者に課す代わりに、すべての世帯に広げて負担してもらうことを意味する。デンマークではすでにこのやり方を行っており、加盟国の中では最も高い一般課税率と最低の拠出率を示している。いくつかの加盟国では、農業もしくは石炭等の部門で特別な社会保護政策が採られ、企業と労働者の拠出を低く抑えるかわりに一般課税からの財政支援を導入している。より最近の例はオランダに見られる。1993年の域内市場の完成を見つめながら、オランダ政府は家族給付の財源としての社会拠出を廃止し、一般税収から賄うことを決定した。同様の動向はスペインの健康保険においても見られる。これによって、スペイン政府は最も大きな支出項目を新たに政府会計の中に引き受けたことになる。こうしたことは、明らかにオランダやスペイン企業の社会的負担を軽減する結果になるだろう。

もう一つの企業の社会的コストの戦略的削減の方法は、使用者拠出の直接的な削減である。経済危機が進行する中で、このやり方は欧州の多くの国で実行されてきた。最も典型的なのはイタリアの場合で、輸出産業での使用者に拠出の減額を認め、さらに、女性を雇用する場合にも同様の減額措置を施行した。ベルギーもこの点では非常に積極的である。ベルギー政府は雇用促進のために多くの使用者拠出の軽減措置を実施してきた。最も有名なのが「マリベル計画」と呼ばれるもので、国際競争の渦中にある

企業で雇用された肉体労働者のための使用者拠出を特定額まで免除するやり方であった。このような社会的ダンピングの行動に関して何もせずに、果たして1993年の域内市場は達成されるのであろうか。このような方向に突入しないで、競争相手にこうした政策を採られて国際競争に逆の効果が生まれるのを避けるためにも、加盟国政府は共同体に必要な行動を要求することになるだろう。

OECDが多国籍企業のための倫理規範を持っているが、ECもこれと同じように産業に対する政府の社会的便宜に関する倫理規範を作ることもできよう。もし、欧州レベルでの拘束力のある政策に向けて動きたいとするならば、社会保障財源の特定の構造を規定し、政府と企業間の負担配分に関する特別な条項を盛り込んだ「指令」を想定することができる。各国における極端に異なる状況から、このことは大変困難なことであることは確かであろう。デンマークやフランス、ドイツの財政の構造を一見すればこのことは十分想像できる。さらに、各国政府はなかなか社会保障制度の財政に関しては、権限を部分的にも委譲したがることも確かである。さらに、社会拠出における産業への便宜は、政府が何らかの隠れたやり方で企業に提供する多様な援助策の中の一つに過ぎない。例えば、安いエネルギー価格、低い利子率、低い法人税、特定企業負担の免除等々が考えられる。民間企業への政府援助全体に関する欧州レベルの政策が必要になってくるであろう。その際、社会保障の財源に関する政策も考慮に入れられなければならない。

3. その他の成果

域内市場の完成がどの程度、欧州共同体の社

会保障の領域における政策に影響をおよぼすか。私の意見では、答えは端的に言ってゼロである。欧州共同体は現在あるような社会保障制度を伴って20年以上も歩んできた。社会保障制度はその間、国際貿易にとって一度も大きな障害となったことはなかった。

もちろん、社会保護制度の相違は、たとえ社会保障の「調整」の規定があっても、国から国へ移動する労働者にとっては障壁となって常に出現する。そして、社会保障の財政構造の違いは様々な国の産業に利益や不利益を生み出すであろう。しかし、これらの相違は同様の意味、もしくは逆の意味において、他の多くの要因と常に混同され、また覆い隠されているので、過去における相対的な重要性しか持たないようになった。従って、その実際の重要性は測定することが難しい。欧州における共同市場の経験は、社会的「調和化」は強制的なものではなく、単に給付や財源に関わるものであるということを見せている。しかしながら、現実の問題として、単一議定書と1992年の域内市場の完成計画によって欧州の理念に与えられた新たな推進力は、欧州統合のすべての側面において、重要な、そして新しい一歩が期待できるものである。一つの新しい欧州の熱狂が生まれた。1975年危機によって生じた失敗の感覚は払いのけられた。1958年に創設された共同市場の完成からはほど遠いものの、1993年計画は、たとえすべての加盟国政府の賛同を得ていないとしても、世界で第三勢力として、そして最も住みやすい社会モデルとしての欧州の建設の新しい意思を持って、欧州統合の新たな段階が始まったことを示すものである。その目的は単に企業家や金融家への便宜をはかることだけでなく、統合された欧州に住むことは分離され独立した欧州各

国に住むよりも良いと市民に感じさせるような欧州の構造を創設することにある。政治的な意思は明らかに、強烈な社会政策の要素を持って1992年の欧州を作ることにある。前に強調したとおり、政治的自由と個人の自由を共有しながら、高い水準の社会保護を行うのが欧州社会の最も本質的な特徴であることは十分認識されていることである。このことは1992年以後の欧州構造においても示されなければならない。現在の状況では、1992年計画の準備段階にある26の指令を考慮すると、社会政策に関しては主として労働者の保護や労働環境の保護に集約している印象を持つ。この点は確かに重要な点であって、無視できない点であるが、さらに、より一歩先を準備していくべきであろう。市民とは労働者だけではなく、労働者は市民だけでもない。もし、EC当局が本当の意味での欧州モデルに従って統合された欧州を構築したいと思うのなら、それを必要とするすべての人々のために基本的な社会保護の重要な政策を強調することが必要とされる。そのような政策とは、どのようなものが考えられるべきか。ここで我々は3つの可能なタイプを提示しよう。

4. 差別禁止

まず、共同体が第1に考えている指令は、1978年の平等に関する指令の継続であろう。この指令によって、欧州共同体は欧州における社会保護の指定席を据えていたということができよう。つまり、直接的、間接的男女差別の禁止である。これに先行して、第1の基本的な規則は、共同体内を移動する労働者（自営業者を含む）とその家族の社会保障に関する規則1408/81の第3条による国内人と外国人との差別の禁止であった。

もし、欧州共同体がこの2つの差別を禁止するのなら、それ以外の全ての市民に関する平等待遇の基本原則に背くあらゆる差別を禁止するべきであろう。2つの適用領域が社会保障の適用を待ち望んでいる。職業による差別と年齢による差別である。

職業上の格差は西ヨーロッパのほとんどの社会保障制度の歴史的発展経緯の結果であり、特定労働者の職域集団のために創設された共済制度に起源を発している。その後、政府がこの保護規定を強制化した時、職種によって異なる格差を伴ったまま、現行制度を可能なかぎり維持してきた。こうした伝統的な構造は、たとえ加盟国内でも職業上の移動に対する障壁と考えられていたとしても、すでにある程度の評価を得ており、排除することは困難である。それにもかかわらず、これらの伝統は法律の下で市民平等待遇の原則に反している。社会保障制度は特定集団に対し、同じかより低い拠出率でより高い給付を提供したり、逆に、より低い拠出率で同じかより高い給付を提供することはできない。もし、ある国である伝統的な古い構造が社会保障制度の一般的適用化へ向けての改革に対する障壁となる場合、共同体の指令が各国の政府当局に対して、経過期間を設けて徐々にすべての労働者に対する平等待遇を達成するための機会を与えることができよう。

差別の新しいタイプは年齢による差別である。1975年危機はすべての欧州諸国に若年失業者の問題を経験させた。その際、若年者のための様々な特別な計画が準備された。これらの政策が有用であり、必要であったことは明らかであるが、若年労働者の過大な強調は高齢労働者の相対的な軽視を招いた。法律は労働者の特定の便益を年齢によって拒否すべきではない。

他方、高齢労働者は若年者に雇用機会を譲るために労働市場を早く退くことが奨励されている。ここに二重の問題を見ることができる。一方では、特定年齢の労働者は失業保険や年金において特別な権利が認められている。他方では、高齢労働者は労働する権利が制限されたり、排除されたりする。

再び、ECが登場して、年齢に関係なく労働者の平等待遇の原則を強化しなければならない。ただし、年齢が確かに区別の決定的な要因である場合はこの限りではない。特定年齢での強制退職を禁止し、年齢だけの要因で労働者を差別することを禁止（アメリカの場合は年齢70歳まで）したアメリカとノルウェイの法律¹¹⁾は恐らく貴重な示唆を与えよう。このように、欧州共同体はその指令によって、各加盟国政府に対して差別禁止規定の完全な法典を強制することができよう。この法典は各政府が変更や再導入できないものであり、裁判所によって施行されるものである。

5. 社会給付の保証

欧州共同体が取り組むことのできるまったく別の行動領域は、現行社会給付の法的保証であろう。現在、欧州諸国の国民の間には社会給付、特に年金の将来に関して大きな不安が抱かれている。公共財政の危機は、イギリスを除いて、特定の国では特に深刻なものになっている。そして、現役労働者と高齢者の人口構成の不均衡もあって、現在と比べて将来の年金財政の問題はより一層深刻化するであろう。賦課方式の財政方法の下では、現役労働者が現在の退職者の年金を直接支払っているが、現役労働者は、将来の現役労働者が同様に、その人達が年金受給者になった時に喜んで年金を支払ってく

れるのかどうか不安に思っている。職域年金制度は常にこの恐れを持って運営されており、ときには政府さえもが（ベルギーやスペイン）職域年金に特典を与えることで、公的年金制度へ不信を抱かせたり、民間年金制度へ投資することを奨励することもある。

将来の年金権を保証する方法はあるのだろうか。ドイツの法律では、年金の将来給付への権利付与は憲法14条によって「財産」とみなされている。このことは、1980年の憲法裁判¹²⁾の重要な判決である。これによって、年金権は被保険者によって無視できない拠出に基づいて確立された「財産」と考えられるようになった¹³⁾。こうした法的技術は欧州共同体のより広いレベルでは活用できないだろうか。欧州の指令は実際に一種の超憲法として活動しており、将来も各国政府によって、また、憲法を採択する特別な手続きによってさえ修正されない。欧州の指令によって社会保障の拠出制給付を法的に保証することは、人々に無駄にならない拠出をすることを保証し、現在支払っている制度によって約束されたのと同じ水準の給付を最低限将来に受けるためには、容易で信頼度の高い方法である。ドイツの政府もこのような指令には決して反対しないであろう。すでに同様の内容の国内法が成立しているからである。イタリアの憲法裁判でもすでにまったく異なる配慮から同様の判決が下されており¹⁴⁾、実際に政府はたとえ財政的、人口的圧力があっても年金権は守る強い意思を表明した。従って、このような指令は望ましいものであり、また、実行可能なものなのである。

6. 欧州最低所得保証制度

共同体にとって第3に可能な行動の方向は欧

州最低所得保証制度を創設することであろう。この制度は提案されている政策の中でも、もっとも達成困難なものであるが、また同時に最も重要なものでもある。

もし、どのような人に対しても社会保護を適用させたいのならば、まず最初にしなければならないことはすべての人に最低所得を保証することであり、これによって共同体内ですべての人が最低程度の生活が可能となるのである。現在、最低所得の権利は事実上すべての欧州諸国で何らかの形で認められている。旧来の公的扶助は扶助の権利として展開し、少なくとも、生存し共同体での生活に参加できる程度の最低水準の財政的扶助への権利を含むことになった。旧来の扶助と社会保障の区別は現在では消え去っており、扶助は社会保障がすべての市民に対して所得保障を行うための1つの手段とみなされている¹⁵⁾。最低所得への権利はもはや現代の社会保障制度においては不思議な要素ではなくなっており、今日の社会保護制度の基石となっている。

しかし、もちろん生活水準は国によって異なるため、デンマークからポルトガルやギリシャまですべての地域をカバーする欧州レベルの最低所得保証水準を決定することは不可能であろう。この問題は、実額ではなく、各国の平均賃金やGNPに占める特定比率で所得水準を決定することで解決される。もう1つの問題は、経済発展の程度が異なるため、ある国では設定された最低水準を容易に達成できるが、他のある国ではその最低水準を保障することがより以上に困難となることである。ここではじめて、真の欧州連帯の要素が実践される。最低所得の財源については、農産物の価格保証制度を施行している共通農業政策と同様のやり方が考えられ

る。加盟各国は国の付加価値に応じて欧州最低所得基金に拠出できるであろう。こうして、より豊かな国からより貧しい国への有効な基金の移転が達成されるだろう。

この移転基金の規模は法外なものであってはならない。ベルギーでは、最低所得への権利は1974年の法律によって創設されたが、この給付のための総支出は社会保障総支出の5%を越えたことはない。共通農業計画と比べれば、このような最低所得保障をめぐる制度に要する費用は問題にならないほど小さいものであろう。農業政策も貧しい農夫の所得保証という同じような目的のために運用されている。欧州最低所得保証は、確かに多くの問題を提起するだろう。例えば、適用条件、家族状況や社会的言質、家族の扶養等に関してである。これらの点はすべて解決が困難であるが、もし、共通する欧州の姿勢が取られれば条件は大分緩和されるであろう。そして、まさに欧州最低所得保証制度の存在は疑いなく新しい欧州建設の社会的な着想を鼓舞させ、単なる市場統合から市民のための共同体が展望できるであろう。

7. 基本的社会権に関する共同体憲章

欧州共同体の新しい社会的イメージを強調するためにすでになされた努力は、ジャック・ドロールによって「抑制できない社会的台座」と呼ばれた社会保護の最低基準に見出すことができよう。この理念は共同体内ですべての人に対して、国際市場における国際競争の激化によって起こりうる社会給付の削減に関して、最低保証すべく社会保護の基本となる最低水準を設定することへの合意であった。

1989年12月8日、9日のストラスブルクでの欧州サミットで、12の加盟国首脳のうち11人が

共同体社会憲章を採択した。この社会憲章では明らかに労働関係において労働者の権利を強調していたが、社会保障に関しては大変曖昧な表現で、しかも、わずかに4つの節しか扱っていなかった。

第10条は共同体の各「労働者」（住民ではない）は「適切な」社会保護の資格を与えられ、企業規模にかかわらず、すべての労働者は「十分な水準の」社会保障給付が保証されなければならないと述べている。さらに、続いて、労働市場に最初から入り込んでいなかったり、もしくは、かつて労働市場にあっても、一度外れてそのまま遠ざかっていることで労働市場から排除されている人は、もし、生存手段を十分持っていなかったならば、十分な給付や資力が与えられるべきであると述べている。第24条は、退職時にすべての共同体内の労働者が生存に最低限必要な水準の資力を受ける権利が認められるべきであると付言している。第25条は「すべての人」（ここでは単に「労働者」だけでない）は退職時に必要に応じた資力と社会サービス、医療サービスを受ける権利があると述べている。最後に、第26条では障害の原因や性格にかかわらず、すべての障害者の社会的・職業的統合のための補足的な政策を採ることを約束している。とりわけ、職業訓練、出入り、移動、輸送、住宅等の領域が強調されている。

このような「社会法典」や「社会憲章」の持つ問題は、個人労働者にとって、もしくは個人市民にとって、適切な水準を維持することがほとんどできないことにある。これらの法律が加盟国に基本原則の遵守を監督するように強制しても、一度最低水準が設定されてしまえば、結局はどうしてもある国の市民は水準が低すぎて制度から何の保護も受けないに等しくなっ

てしまう。もし、水準をより高く設定するとしたら、今度はすべての国にこれを強制することができなくなる。今回の文書は、現在の市民のための基本的権利の法的保証ではなくて、将来のための社会計画となるであろう。

これが加盟国首脳と共同体当局が選択したやり方であった。この憲章はかなり高い倫理的な権威を持っているが、何の法的拘束力も有していない。EC法の下での法的形式を取っておらず、拘束力をもった勧告ともなっていない。国際競争の圧力の下で、この制度の将来についての懸念が表明された時に、神聖なる宣言によって、各国首脳は共同体の国民の（少なくとも労働者の）社会的保護を促進する共通する意思を確認しあつた。これらの文書は欧州委員会や欧州議会による将来の活動を誘導するものであるかもしれない。そして、移民労働者や欧州社会法制に関係する他の現行制度の解釈を助けるかも知れない。しかし、首脳達は各国民がいつか、どこかで必要とする本当の社会保護を提供するのにまだ十分なものであるとは信じていない。

注

- 1) Court of Justice, 19 March 1964, No. 76/63 (Unger).
- 2) 同様の事例について次を参照。
Watson, Ph., Social security law of the European Communities, Mansell, London, 1980, 62 p.
- 3) Regulation Nos. 1390/81 of 12 May 1981 and 3795/81 of 8 December 1981.
- 4) 基本的な判決は次を参照。
Court of Justice 22 June 1972, No. 1/72 (Frilli).
- 5) 1980年5月26日の2つの判定。
Court of Justice, No. 149/79.
- 6) 使用者の支払い能力の事例での従業員給付の保護に関する Regulation No. 987/80 of 20 Oct. 1980 に続く Regulation No. 187/77 of 14 Feb.

- 1977.
- 7) Regulation No. 1408/71 の25条。
 - 8) この種の措置は Regulation 1408/71 の17条による。
 - 9) Pieters, D., "Naar een eenmaking van de sociale zekerheid in 1992?", in: Instituut voor Sociale Zekerheid, De actuele uitdagingen voor de sociale zekerheid, Seminar at Corsendonk, 31 March and 1 April 1989. Die Keure, Brugge, 1990.
 - 10) 後者は Regulation 1408/71 によるものではなく, Regulation 1612/68 の社会的特典や税制上の特典に関する労働者の待遇の差別禁止の7条に基づく。
 - 11) 労働者保護と労働環境法の60(4)節を改正する1977年2月のノルウェイ法。労働法623と631節を改正する1978年のアメリカ法。
 - 12) BVerfGE 53, 257.
 - 13) Schulte, B., "Which guarantees can the systems of social security offer?", in European Institute of Social Security, Structural Problems of

Social Security Today and Tomorrow (Yearbook 1987). Acco, Leuven, 1988, 186-194.

- 14) 1985年12月17日の判決, No. 149.
- 15) Perrin, G., "Prestations non contributives et droit de la securite sociale", in: Instituut European de Securite Sociale, Pension non contributives et soins de sante dans la securite sociale (Annuaire 1988). Acco, Leuven, 1989, 122.

補記

本稿は本人の了解を得て、「調和化」の歴史的記述部分を割愛して訳出した。英文の完全原稿は大分大学「経済論集」第44巻1号, 2号, 1992年, に掲載予定。

(Jef van Langendonck ルーヴェン大学法学部教授, 同大学社会保障研究所所長, 欧州社会保障研究所代表)

(おか・しんいち 大分大学経済学部助教授)

社会保障と欧州単一市場

J. H. ピーターセン

訳：粟沢尚志

I. はじめに

ローマ条約は明らかに当初から、以下の5つを目標とするものであった。まず第1に財の自由移動を保障する単一市場の形成、第2に人、サービス、そして資本の自由移動に反する障害の除去、第3に自由競争を阻害しないシステムの構築、第4に単一市場の適切な機能に必要な法制度の相互接近、そして第5に単一市場の利害における税制の相互接近である。EC委員会は1985年6月に白書の形で、単一市場の完成に向けての計画を作成し(Commission 1985)、それはその後、単一欧州議定書において「財、人、サービス、そして資本の自由移動が保証される国境を持たない地域」として規定されたが(Comission 1986)、これは上述のローマ条約の精神のもとにあるといえる。提示されたその計画は、今まさに完成の途中にある。

域内における財やサービスの自由な取引が達成され、貿易や資本および労働の自由移動に関する非関税障壁ならびに他の障害を取り除き始め、より強固な通貨統合に向けての第一歩を踏み出し、そして共同体の政治的な構造が次第と築き上げられたのならば、経済統合の3番目の主要な側面として、人々の関心が財政全般や殊

に社会保障に向けられることは必然であろう。この論文の目的は、統合の展開過程における社会保障の将来的な役割を分析することである。

欧州の社会政策を発展させ、域内市場に社会的側面をもたらすという考え方は、近年さらに一層重要視されてきている。1989年12月のストラスブルグ会議では、ECの11加盟国が数多くの宣言を含む社会憲章に合意した。社会的側面がさらに重視されるにつれ、欧州がどの程度まで均一な社会保障制度を必要としているのかという疑問が生じている。(直接的であれ間接的であれ、また事前のであれ事後のであれ)共同体全体に共通した政策を作り上げようとする試みは、どれほど望ましいのであろうか。欧州統一の斬進的な完成のためには、加盟国が自国のみによっては何が最もうまく達成できるのか、そして共同体の枠組の中では何が最もうまく達成されるのか、という問いへの解答が必要となる。つまり、国家と共同体間の能力のバランスが問題となるのである。

たとえ共同体が財政の領域において、合衆国のような成熟した連邦社会に多年をかけても統合化される可能性は低いとしても、「経済分権主義(economic federalism)」の理論に基づき分析することは妥当といえよう。ここで問題となるのは、所与の諸課題に関して、いかなるレ

ベルの政府にいかなる決定能力を割り当てるかが共同体にとって最適であるかということである。

多重統治構造において、決定組織の合理的な分配を決定するためには、公共財がもたらす便益の地域的帰着に関する情報を必要とする。つまり、そのような情報は、政策決定および財政の役割を適切な水準に割り当てるための基礎として必要なのである。財政における適切な意思決定のためには、便益、税、そして意思決定機関の3者の一致、あるいは少なくともそのような一致への接近が不可欠なのである (Breton (1965, 1970), Musgrave(1969), Olson(1969), Oates(1972))。つまりわれわれが求める目的とは、特定の公共財から便益を受ける投票者集団の境界線が行政区域の境界線と一致するような状態、つまり「財政的等価 (fiscal equivalence)」の状態を創り出すことである。便益が波及する境界を持つ全ての公共財について、別個の行政区域や意思決定単位を必要とする。つまり、ある公共財に対して税負担をしてそこから便益を得る人々と、意思決定機関を選出する人々とが一致しなければならない。行政区域がいくつかの水準で、また数多く存在してこそ、公共財の境界とそこから便益を受けるグループの境界との大きな乖離を避けられるのである。つまり世界的な組織から最も小さな自治体組織まで、各種の組織を必要とするのである。

このことは、EC政策における近年の中心的原則がいわゆる「補完性の原則」であることの原因である (Commission 1989; sect. 20)。上のレベルの行政機関の機能は可能な限り制約され、それは下のレベルの機関の機能を補完すべきであるとされている。もちろん、一体性 (cohesion) に対してネガティブの影響を与え

ないような政治的機能や経済・通貨同盟の機能はこれまで同様、国家の責任によってなされるべきである。ここで強調すべき問題は、補完性の原則が事後的な社会保障のハーモナイゼーションを意味しているかどうかである。つまり、社会保障が個人間および世代間の分配政策を行うということから、共同体がそれに指導的な役割を果たすべき理由があるのだろうかという問題である。

II. 社会保障の調和化

自由市場システムが、たとえ全ての資源を最も有効に利用するよう完璧に機能できたとしても、そこから生じた所得分配が人々の選好に一致するという先験的な理由はない。一般に、市場によって決まる所得分配が社会的に最適な分配であるとはいえない。このことは、社会的に望ましい所得分配を個人間において達成するためには、公的な介入 (つまり分配政策) が必要であることを意味している。そして社会保障制度も分配システムのひとつであり、個人間および世代間における分配を行うと考えられる。

財政分権主義に関する議論が導く主要な結論によれば、再分配の目的が労働や他の経済的資源の移動性に決定的に依存するので、再分配は下の政府レベルでは極めて厳しく制約される。下の政府レベルにおいては、行政区域間の移動を阻害するものは、長期においてはさほど大きくないであろう。再分配政策に関して各行政区域間でその程度が大きく異なるならば、人々の居住に歪みをもたらす要因となろう。そして、貧しい人たちは平等主義的政策をとる地域へと流入し、逆に富める人たちはそこから流出していくという人口の移動を引き起こすことによっ

て、地域間の再分配政策の格差は消滅することとなる。結局、再分配政策の目的は住民の移動性によってほとんど消滅するのである。また、われわれが地形的に大きな行政区域に移動するほど、移動の障害は増加する。つまり、それだけ再分配政策がうまく実行される可能性が大きくなり、再分配政策を強化しようとする政府の権限も強くなろう。有効かつ大きな再分配政策を可能とするのに必要な非移動性の程度は通常、国家レベルのみである。これまでの理論研究によると、地方政府間において平均所得が異なるため、国家としての分配目的は地方政府内による再分配政策によっては達成されないとされる。また、そのような地方政府間における財政的ニーズやその能力の不均衡を除去するためには、中央政府の責任によって社会保障を扱う必要があることもわかっている。これらの議論より、主たる責任は中央政府にあるといえよう。もしこのような通常の議論が EC の枠組にもあてはまるのであれば、それは共同体が社会保障に関して意思決定を行う理由を与えるものであろう。しかしながら、理論的な結論を単純に EC の政策にあてはめることができない大きな理由がある。

この結論は、労働および他の経済的資源に関する自由な地域間移動を前提としている。ティボー (1956) による「足による投票」が示すように、もしある行政区域の財政計画に不満ならば、個人は自らの選好により合致した公共政策を行う他の地域へとつねに移動することが可能である。地域間における競争性は、競争的な市場と同様の結果をもたらす。つまり、このような議論は、個人が様々な地域間を移動することができるため、地方政府の行動が制約されるということから主として導かれるものである。再

分配政策の有効性は、住民移動の自由度に極めて依存しているのである。

標準的なモデルにみられる再分配政策を阻害する高い住民移動性は、EC の文脈においてはあてはまらないであろう。近い将来において、共同体加盟国間での人の移動は、明らかにある一国内における地域間移動よりも少ないであろう。特定の土地との伝統的な結び付き、文化・言語的差異、歴史的憎しみは地域間の財政的差異がもたらす人々の移動を妨げるものである。たとえ人の移動が存在し、またそれが単一市場の完成につれて促進されるとしても、加盟国間の再分配政策に重大な制約を与えるような大きな現象ではなく、中期的にもそのようにはならないだろう。近い将来、移動に関する議論はその重要性を失うと思われる。

個々の EC 加盟国においては、依然それぞれ独立した再分配政策を行うべき余地がある。地方政府とは対比的に、もし加盟国の中央政府がそれを望むのならば、個人間の所得再分配を目的とする大きな政策を実行する能力をもつであろう。

より基本的には、再分配政策を実行する可能性とは、なんらかの方法で集約された個々人の選好と多かれ少なかれ直接的に関係している。再分配への選好は悪環境を知覚することによって条件付けられ、また身近な悪環境は遠くにあるそれよりも感知されやすいという仮説はもっともらしい (Pauly (1973))。「補完性」の強さはおそらく地理的、社会的、そして心理的な距離の減少関数であるので、再分配の動機付けに関しては空間的な側面を持つといえよう。つまりこれが正しい限り、分配機能を共同体レベルへと移管しようとする意識は極めて弱いものである。換言すれば、共同体レベルでの個人間の

再分配になんらかの進展がなされる前に、高水準な政治的統合が必要である。もし各国家のシステムが十分に整備され、そして各々が異なった原則に基づいているならば、共通の社会保障制度の設立とは EC の政策的優先順位の中で低いものであろう。社会保障に関して、ヨーロッパにおける単一のまた一般的に認められた概念はない。共同体の現在の発展水準では、人口の移動性および分配目的から判断すれば、社会保障の主たる責任は各加盟国自身にある。もちろんこのことは、移民の互恵的かつ平等な適応を協定によって保障され、労働の自由移動が促進されることを排除するものではない。

基本的なモデルでは、中央政府あるいは上の政府レベルが個々の市民への直接的な課税権を持っていると仮定する。このことは、上の政府レベルが原則として付加価値税 (VAT) を用いて各加盟国の収入を分けていくという現段階におけるヨーロッパのシステムと反するものである。このことは、課税や社会保障のような移転政策を通じて、上の政府レベルが直接的に所得再分配を行う力が極めて限定されていることを意味している。

したがって、補完性の原則を経済的に解釈すると、大規模な移民が重要な要因とならない限り、国家による社会保障制度の運営を否定することにはならないという結論に至る。「補完性」での効率性が発揮される限界が、伝統的な国境によって規定されるよりも共同体の境界線によって規定されない限り、共同体が税や移転所得を決定するという可能性は限定されたままであろう。

Ⅲ. ソーシャルダンピング、社会保障、そして調和化

別の議論において、社会保障水準が低い国や社会保障財源を一般財源に依存している国は、逆に社会保障の水準が高く、雇用者によっても保険料が負担されているような国よりも有利であるといわれてきた。このことは各国の社会保障制度によって、現実の貿易パターンや要素移動が、比較優位によって決定されるパターンから乖離させることを意味している。域内市場の円滑な機能を保障する調整は共同体全体にとって重要であるので、社会保障の事前的なハーモナイゼーションという事例もこれに含まれる。しかし、このことは、議論の前提条件が正しいときに限られる。

この問題はかつて、Meade (1953), Ohlin et al. (1955), Meinhold (1957), Balassa (1961), Meinhold (1964 a, b), Shoup (1967), Andel (1967) の諸研究によって学術的な注目を集めた。それらの分析は、価格が社会的限界効用およびコストに等しいという仮定に基づいており、貿易の最適化と生産の最大化を前提としている。

財およびサービスの統合市場、要素の国際間非移動、変動相場、そして各国間での社会保障水準と調達方式の格差を前提とすると、もし賃金稼得者が雇用主の保険料支払いを賃金の一部と見なし、価格および賃金が伸縮的であるならば、保険料負担水準の格差は各国の賃金コストの水準に影響を与えない。他方、契約賃金が雇用主の保険料と正の関係にあるならば、賃金コストの相対的な水準は短期的には影響を受けるであろう。しかし、均衡は為替レートが調整さ

れることによって維持されるであろう。いずれにしる、雇用機会のシフトは長期的に展開され、保険料負担が賃金稼得者にシフトするよう均衡が達成されるであろう (Balassa (p. 220), Ohlin et al. (p. 37 and p. 67-68))。生産者にとっては、この点では賃金と保険負担のみが唯一のコストとなる。同様の結論は、雇用者が保険料を支払う場合にもあてはまる。また、一般課税による調達が必ずしも賃金コストに影響を及ぼすこともない。もし影響を及ぼすならば、最終的な通貨統合がなされる以前でも為替メカニズムによって均衡は維持されるであろう。

過去に課された保険料が個々の国のコスト構造に含まれている限り、均等化は既存のコスト関係を歪め、むしろそれは有害な効果を持つであろう (Balassa (p. 220))。経験的に見ると、賃金と間接的な労働コストとの間には負の関係が見出される (Petersen (1991))。もし生産性や社会保障制度の格差を是正した賃金が給付水準の高い国に調整されるのならば、共同体内の経済発展の低い国は比較優位を失い、これら諸国の失業が上昇し、域内の移転メカニズムによる解決が極めて困難であるような構造問題を結果的にもたらすであろう。

他方、固定相場のレジームが導入されたのならば、保険料負担の増加と同額の賃金の増加を必要とするが、このことは社会保障の自律的な意思決定に大きな制約を与えるものではない (Ohlin et al. (p. 89))。

要素の自由移動を考慮に入れても、結論に大きな変化はない。しかし、移民においては過去の雇用、保険料負担、そして居住に基づく社会保障権が喪失しないようにしなければならない。このことは1971年より、第1408指令における原則および取り決めによって達成されてい

る。

今後、欧州全体の労働市場が均一化し、大規模な移民が生じたのならば、加盟各国の再分配政策は同一歩調をとらねばならないであろう。

結論的にいえば、単一市場の有効な機能によって事前的な社会保障のハーモナイゼーションが必要である程度は、比較的小さいといえよう。社会保障のような経済政策の特定の分野におけるハーモナイゼーションを、他の経済政策に先行して行う必要性はない (Ohlin et al. (p. 68, p. 72))。しかしながら、域内市場の権限の割り当てと効率的な機能は政策の策定に影響を及ぼす数々の問題のうちの重要な点であることは認めねばならない。域内市場の完成に伴い便益とコストに相違が生じることは、再分配的メカニズムを行う理由となる。ただし、そのような政策は、個人間や世代間の再分配政策である社会保障政策とは何ら関係がない。市場統合によって便益の不平等が生じることは、共同体予算を通じる直接的な移転を促すが、そのために社会保障のハーモナイゼーションを行う理由とはならない。

Ⅳ. 税率の接近と社会保障の調和化 との類似性

補完性の原則もソーシャルダンピングに関する議論とともに、社会保障の事前的なハーモナイゼーションを必要とするものではない。しかしながら、単一市場の完成は税制の接近に向けての流れにあわせて、事後的な調整を促すかもしれない。たとえ意図的な税制の接近がなされないとしても、税率の格差から生じる価格格差によって、財市場や要素市場では効用や利潤を極大化しようとする家計や企業による裁定行動

が生じるであろう。彼（女）らは立地や居住場所を変えることにより、税率や制度の差に対応するであろう。もちろん調整の必要性は、裁定の可能性に依存している。

税制の接近が共同体の決定によってなされるものであれ、また市場競争の結果として生じるものであれ、公共部門の支出水準がヨーロッパ全体の水準から大きく離れている国は縮小の方向への圧力を受けるであろう。税率の接近から生じる超過需要を中立化するためには、以下のような他の調整策が必要となる。

- 1) 他の税率の引き上げ
- 2) 既存のタックス・ベースの拡大
- 3) 新たなタックス・ベースの導入
- 4) 公共支出の縮小
- 5) 公的貯蓄の増加
- 6) 上記調整策の組合せ

EC 諸国の税制に関する分析によると、デンマークの税比率（GDP に対する総税収）が最も高く、その税構造は標準的なヨーロッパ諸国の構造と最も乖離していることを示している。財とサービスへの課税割合が大きいほど、また課税水準が高いほど、競争的なプロセスからより大きな調整が期待される。このことはデンマークを最も困難な立場におくものである。それに加えて、デンマークは GDP のおよそ 40% 以上の対外債務を負う債務国に属している。このような事実は、社会保障にもリパーカッションを持ちうるような調整プロセスを要する段階を設定するものである。

もし財とサービスの自由移動への制約が除去され、また源泉地主義が適用されたのなら、裁定によって、間接税率や資本税率が高い国は（税率の低い）近隣国家の税率へと調整される方向へと向かわせるであろう。結果として生じ

る超過需要の効果を中立化するために、歳出の減少をもたらさないよう歳入の減少を防ぐための努力が必要であり、公的財政の余剰あるいは民間貯蓄の増加の組合せを通じて総貯蓄を増加させるような努力が必要となる。したがって、現段階においてこれらは、制度的改革や制度の革新を促す動学的プロセスとしての競争と理解できよう。このことは、一般に制度の格差を意味している。この意味における動学的な競争が、事後的なハーモナイゼーションに向かっているかどうかは不確定であり、改革や革新によって、自発的な競争的調整が差別化へと向かうのである。制度を欧州の政治的選好の強さに適合させるように創り出すという理由において、このことは優越性を持っている。ハーモナイゼーションそれ自体は目的ではない。

参考文献

- Andel N., 1967, Problems of Harmonization of Social Security Policies in a Common Market, in C. S. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, New York and London, pp. 353-84.
- Balassa, B., 1961, *The Theory of Economic Integration*, Homewood III.
- Breton, A., 1965, A Theory of Government Grants, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31, pp. 175-187.
- Breton, A., 1970, Public Goods and the Stability of Federalism, *Kyklos*, 23, pp. 882-902.
- Commission of the European Communities, 1977, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, I and II*, Brussels.
- Commission of the European Communities, 1985, *Completing the Internal Market*, White Paper from the Commission to the European Council. Document. Luxembourg.
- Commission of the European Communities, 1986, Single European Act, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/86. Luxembourg.

- Commission of the European Communities*, 1987, *Completion of the Internal Market: Approximation of indirect tax rates and harmonization of indirect tax structure*. Global Communication from the Commission, COM (87) 320. Brussels.
- Commission of the European Communities*, 1988a, *The Economics of 1992, European Economy*, No. 35. Luxembourg.
- Commission of the European Communities*, 1988b, *The social policy of the European Community: looking ahead to 1992, European File 13/1988*.
- Commission of the European Communities*, 1989, *Udvalget til undersøgelse af mulighederne for en økonomisk og monetær union, Rapport om en Økonomisk og Monetær Union i Det Europæiske Fællesskab*, (The Delors Committee Report).
- Holloway, J., 1981, *Social Policy Harmonization in the EC*, Gower Press.
- Meade, J. M., 1953, *Problems of Economic Union*, University of Chicago Press.
- Meinhold, H., 1957, *Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration, Sozialer Fortschritt*, pp. 4-8.
- Meinhold, H., 1964 a, *Notwendigkeit und Möglichkeit der Harmonisierung von Sozialleistungen im EWG-Raum, Deutsche Versicherungszeitschrift*, 18, pp. 1-4.
- Meinhold, H., 1964 b, *Nationale Eigendynamik oder Harmonisierung der Sozialleistungen in der EWG, Berufsgenossenschaftliche Praxis*, pp. 363-366.
- Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York.
- Musgrave, R. A., 1969, *Theories of Fiscal Federalism, Public Finance*, 24, pp. 521-532.
- Oates, W. E 1972, *Fiscal Federalism*, New York.
- Ohlin, B. et al., 1956, *Social Aspects of European Economic Cooperation*, Report to the International Labour Office, Geneva.
- Olson, M., 1969, *The Principle of "Fiscal Equivalence", The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, American Economic Review*, 59, May, pp. 479-487.
- Pauly, M. V., 1973, *Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics*, 2, pp. 35-58.
- Petersen, Jørn Henrik, 1990, *The Impact of 1992 on Social Security: An Economic Perspective*, in *Social Security and Europe 1992, Yearbook 1989, European Institute of Social Security*, Leuven and Amersfoort.
- Petersen, Jørn Henrik, 1991, *Harmonization of Social Security in the EEC revisited, Journal of Common Market Studies*, (forth-coming).
- Shoup, C. S., (ed.), 1967, *Fiscal Harmonization in Common Markets, vol. I and II*, New York and London.
- Thurow, L., 1971, *The Income Distribution as a Pure Public Good, Quarterly Journal of Economics*, 85, pp. 327-336.
- Tiebout, C., 1956, *A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- (J. H. Petersen オーデンセ大学教授)
(あわさわ・たかし 社会保障研究所研究員)

EC統合における社会保障関連領域

岡 伸 一

目 次

- I. はじめに
- II. 保険市場の統合
- III. 労働政策の統合
- IV. 職業訓練・教育政策の統合
- V. 経済的統合と社会的統合

I. はじめに

ECは経済的な組織として発達してきたが、近年その社会的側面の重要性が改めて認識されてきているところである。さて、社会保障はその社会的側面の重要な部分をなしているが、実際のところ統合が最も難しいといわれている。これまでの経緯を見ても、決して画期的な政策が採られてきていない。こうした中、1992年構想が持ち上がってから新たな試みが展開されようとしている¹⁾。そこで、本稿ではEC社会保障の関連領域に目を向け、社会保障を取り巻く各領域での統合の状況を概観し、さらに、その動向が社会保障の統合にどのような影響を及ぼしうるか展望することを目的とする。

最近、日本でもEC統合の紹介が多いが、各分野別の紹介が主である。ECは様々な局面を持つ総合的な経済的、政治的組織である。特定の領域の動きは当然ながら他の多くの領域と相

互に関連しあっている。例えば、統合の極めて困難であるといわれている領域でも、その領域の中での運動とは別に関連する周辺領域で統合が進んでくれば、当該領域も波及的な効果を受けつつ次第に統合への条件整備ができることもあろう。本稿はそうした領域を越えた広い意味でのEC研究へのささやかな試みでもある。

II. 保険市場の統合

1. ECの保険政策

民間の保険制度は社会保障と補完的な関係にある。個人の生活にとっては、社会保障は基本的な部分の保障であり、それ以上のものは個人的な努力として民間の保険制度が活用される。単に、個人的な私的保険だけでなく、企業や労働組合等の職場組織が運営する制度もこれに関係する。他方、欧州各国では社会保障財政の破局に直面しており、政府レベルで社会保障の民営化も進行している²⁾。当然ながら、この保険業界の欧州統合の動きは社会保障の動きにも大きな影響を及ぼすことは明らかである。

保険政策はEC統合の社会的側面ではなく、経済的側面として捉えられ、相対的にはより活発な行動が採られている。1985年の域内市場白書は保険監督法の調整のさらなる整備について

論じていた。保険監督法においては、イギリスの開示主義、オランダの準則主義、そしてドイツの実体的監督主義の3つのタイプが存在しており、「調整」の施行は技術的にも極めて困難であった。決して保険業界の統合が進んでいるとはいえないが、ECの基本的な政策の概要を紹介しよう³⁾。ECの「調整」として、次の2つの原則が成立している。1つは営業の自由であり、もう1つはサービス提供の自由である。

(1) 営業の自由

EC域内の加盟国内に本社をもつ保険会社は他の加盟国において支店や代理店を設置し営業活動を行えることが保障されている。逆に、各国政府は他の加盟国からの保険会社の当該国への進出に対して、自国の保険会社と同等の待遇を与えなければならない。この規定は、非生命保険に関しては1973年の指令によって、生命保険に関しては1979年の指令によって具体化され、各国保険業界の監督法の「調整」が成立した。ここでは、社会保障との関連から、生命保険の場合を見ていこう⁴⁾。

1979年3月5日の生命保険に関する設立の自由化指令は、加盟国の生命保険事業の規制の統一化を目指して次のような規定を設けている。まず、重要な基本原則は進出先国主義 (host country control) である。当然ともいえるが、重要な前提条件である。つまり、域内の他の国に保険会社が進出を企てる際、進出先の政府の認可を得なければならない。当該国での義務についても、すべて監督官庁の指示に従わなければならない。

この他、業界にとって重要な規定には、生損保兼営の禁止がある。国によっては、兼営している企業があるが、その場合も他の国に進出す

る場合は両事業を明確に区別しなければならない。また、生保会社が行う業務は生保事業から派生する業務に限定される専業主義の規定も盛り込まれている。さらに、業務継続のための条件として、加盟国政府は進出してきた生保会社に対して、その国の規定する数理的責任準備金を強要することができる。また、保険会社の支払い能力の保全に関しても、当該企業は特定の規定に従わなければならない。

(2) サービス提供の自由

加盟国の保険会社が進出先の国に営業拠点を設けることなしに、直接本国から保険サービスを当該国民に対して提供できる自由を保証するのがこの規定である。生命保険に関するサービス提供の自由については、1988年に指令案が出され、1992年までには特定の成果が現れるものと予想されている。

この規定により、ある国から域内の別の国に移動する労働者は、本国で加入していた生命保険の権利が何の問題もなく当該地で継承できることになる。移動する労働者だけでなく、すべての加盟国の国民は域内のどの国のどの会社の保険会社とも契約を結ぶことができる。この規定は前記の営業の自由の原則との関係で問題となりうる。つまり、保険会社が進出すれば、現地の監督を受けなければならないが、企業自体は進出しないでサービスだけ提供するのであれば、当然、本国の監督だけで済むことになる。実際に、この点は多くの論争を招いたが、結局、大規模リスクとそれ以外のリスクとを区分して、前者は本国の監督下におき、後者は進出先の監督に服すことで解決された⁵⁾。

2. 1993年以後の保険の統合

これまでのECの保険政策は個人を対象にしており、全体的にみれば保険業界にとってはそれほど大きな比重を占めてはいなかった。さらに、統合は国境を越えて保険販売することに集中しており、現在の保険会社の重要事項である資産運用や消費者保護等に関しては各国の法律がそのまま適用されている。

サービス提供の自由がさらに進展すれば、域内の保険会社間の競争は激化することは確かである。民間保険の発展の度合いはEC加盟国においてもかなり異なる。こうした競争の激化は、市民にとってはより安く、より良いサービスへの接近を助け、私的保険のさらなる活用につながるかもしれない。すでに、業界では統合過程において成長する保険会社と倒産する会社が一掃されている。競争力のない保険会社は自然淘汰され、安定した保険商品が提供されるようになるであろう。社会保障の危機が叫ばれ、社会保障の民営化が動き出しているこの時期に、この私的保険の統合、発展は大きな意味を持つ。

他方、ECは現在、生命保険のサービス提供の自由が単に個人保険のみでなく、団体保険や企業年金等の領域にも拡張適用されるように検討されている。多国籍企業では、複数の国の同一企業の労働者に対する保険や年金制度を特定の保険会社に委ねている事例も増えている。こうした動きは、社会保障の民営化をさらに強める可能性を示している。

Ⅲ．労働政策の統合

1. 雇用政策

雇用政策に関しては、基本的には国内の権限

に委ねられており、ECが介入できる領域は小さいといえる。しかしながら、EC各国は現在ほぼ同じような雇用問題を抱えており、ECとしての政策も徐々に前進しつつある。加盟国に共通する雇用問題としては、若年失業者問題、長期失業問題、高齢者雇用問題、障害者雇用問題、男女雇用平等問題等があり、それぞれの政策が展開されている⁶⁾。

(1) 若年失業者対策

石油危機以降、若年者の失業は欧州各国に共通する問題となった。ECでも1984年の理事会で「若年者の雇用促進に関する決議」が採択された。基本的な認識では共通するものの、具体的にはEC独自の行動は消極的であり、若年者による新たな事業の創出、労働時間の再編成による若年者雇用の促進、若年者のためのガイダンスや相談センターの創設、さらに、若年者雇用のための調査、情報交換が指摘されるにとどまった。

(2) 長期失業対策

失業の長期化も欧州に共通して見られる傾向である。ECは「長期失業対策に関する決議」を採択した。そこでは、ECの行動として次の4点を掲げていた。

- ①長期失業に関する統計資料整備のための専門家会議
- ②職業安定行政と社会保障行政の組織の整備、並びに臨時雇用や雇用開発事業の活用奨励
- ③長期失業者の雇用促進のための労使および関係機関との協力
- ④雇用政策についての情報交換の緊密化

(3) 高齢者雇用政策

高齢者の雇用問題は、若年者対策に遅れて、これまで EC として特別な措置をとってこなかった。ところが、年金財政の問題が表面化すると同時に EC や労使関係団体の関心が急速に高められた。EC の社会憲章においても、高齢者問題は大きく取り上げられた。労働組合は、退職者を労働組合内に存続させ、組織化していくことを狙っている。こうした動向から、これまでは積極的な政策が EC レベルでは具体化されてこなかったが、今後は大きな発展の可能性を秘めているといえよう。

(4) 障害者雇用政策

障害者の社会的統合においては、EC の活動はより活発である。1981年の国際障害者年に EC は「障害者の社会的統合に関する決議」を採択した。そこでは、各国政府に対して具体的な施策を要請するとともに、EC も独自に次の施策をすることに合意した。

- ①リハビリセンターのネットワークを基盤にした EC レベルの現行活動の強化
- ②障害者の住居に関するパイロット計画の継続と発展
- ③障害者施設に関する情報の収集と交換の促進

これを受けて、EC 第5総局では障害者対策室を設置して、具体的な行動に入っている。さらに、1986年の労働社会大臣理事会で「障害者雇用に関する勧告」が採択され、今後の EC の政策の基本方針が確立された。

(5) 男女雇用機会均等政策

男女間の同一労働・同一賃金の原則は、ローマ条約から組み込まれてきたものであり、終始

EC の政策の中でも最も重要な部分を占めてきた。1986年の労働社会大臣理事会では「婦人の機会均等促進に関する決議」を採択した。同時に、「特定職業部門を対象に社会保障制度における男女間の均等待遇に関する EC 指令」も採択された。社会保障の領域では、男女均等待遇は各国社会保障制度の「調和化」における唯一の成功例であるともいわれている⁷⁾。

欧州裁判所の判決においても、退職年齢について男女間の差別を設けることは、EC の指令で禁じられていること、そして、EC の指令が各加盟国内の法律にも直接、優先的に影響力を持つことが改めて確認された。

2. 地域雇用開発政策

ここでは、各国に共通する問題を扱うのとは異なり、直接 EC 独自の政策が問題となる。EC 12か国間には、著しい格差が存在する。単に、労働政策の領域に限らず、様々な EC 統合を阻害しているのは、EC 内部の南北問題であろう。例えば、失業率をとってみれば、スペイン、アイルランド、イギリス北部、イタリア北部に高失業率地帯が集中している。国内でも地域間の格差は大きい。フランスやドイツ等においても失業率は偏在している。EC 統合が叫ばれる現在、こうした地域的な不均衡が少しずつでも解消されるような方策が採られなければならない⁸⁾。

1984年、EC は「地域の自主的雇用開発に関する決議」を理事会で採択した。そのなかで EC の活動として次の3つの点が指摘された。

- ①新技術、地域資源開発、雇用の困難な人の雇用開発への各地域の自主的な行動に対する欧州社会基金の助成。
- ②地域の自主的雇用開発に関する EC の情報

提供プログラムを OECD の同様のプログラムと整合性を持たせる。

③地域の自主的雇用開発事業を奨励するための法的、財政的方策に関する検討。

社会保障は富める者から貧しい者への所得の移転を行うメカニズムである。国と国との間に著しい所得格差が存在することは、社会保障を欧州レベルで運用すること自体が富める国から貧しい国への所得移転に帰結してしまう恐れがある。社会基金の活用等によって、特定地域の開発が進められ、ローマ条約の趣旨でもあるように、EC 加盟国間の調和を築きつつ生活水準を全体として高めていくことは、社会保障制度の統合も各国にとって受け入れやすいものとなるだろう。域内の地域間格差が縮小されて初めて、欧州レベルの「連帯」の声も説得力のあるものになってくる。

3. 労働条件に関する政策

域内を移動する労働者の障害の1つは、国によって異なる労働条件であろう。賃金や労働時間をはじめとする労働条件の相違が存在するために、より劣悪な国からより条件の良い国への労働移動が誘因される。逆に、労働条件の悪い国には労働者は行きたがらないであろうから、労働者の移動は一方的になる可能性がある。EC では域内の労働条件の統合化をどちらかという水準の高い国の方へ接近化していくことで、EC 全体の水準を高めることを目指して行動してきた。

賃金については、国際的競争力を決定する重要な要素であり、また、各国の労使関係の伝統もあり、EC として統合への行動は極めて困難である。事実、評価できる成果は存在しない。他方、労働時間について、EC は積極的

である。1984年には「労働時間の短縮、再編に関する理事会勧告案」が出されたが、イギリスの反対にあい、採択されなかった。その後、9か国による合意として文書化された。労働安全衛生の領域は EC の政策が比較的とりやすいところであり、行動計画にも盛り込まれている。ここでは詳述しない⁹⁾。

4. 欧州レベルの労使関係

最近の EC の社会的側面における、もう一つの輝かしい成果は欧州レベルの労使関係が構築されたことであろう。1985年に第1回の欧州レベルの労使対話が開催された。もちろん、多くの問題が残されており、まだ際立った具体的な成果は残されていない。そもそも、例えば欧州労連がどれだけ加盟国すべての労働組合を代表できるかすら問題である¹⁰⁾。しかしながら、長期的に見た場合、この欧州レベルの労使対話の成立は社会保障との関係においても大きな可能性を秘めている。例えば、社会保障制度の通常運営に関して、労働組合は一定程度の発言権を認められている。ある国では、各社会保障制度の運営委員に直接組合の代表を送り込んでいる。また、フランスで顕著であるように、政府の行う法定社会保障制度を補う補足制度がしばしば労働協約に基づいて成立している国もある。このような点において、労働組合が共通する行動を展開していったら、社会保障の接近化にもかなり貢献することができよう。

IV. 職業訓練・教育政策の統合

職業訓練は EC 創設時以来、重要な分野として認識されてきた。単に、労働政策の一環としてだけでなく、職業訓練政策の統合は各国の産

業構造や教育政策一般にも影響を及ぼしうる。職業訓練については、各国間で資格の認定が異なるために、労働者が移動した場合に、これまで培ってきた熟練が当該国で認められないことが多かった。こうしたことは、個人にとっても、社会にとっても大きな損失であり、労働移動を根本から阻害してきた要因であった。

1992年の域内市場統合に際して、職業訓練政策の領域では次の5点が採択された。このほかにも、関係事項が新たに採択される見込みである。

- ①職業訓練資格の相互認定
- ②薬剤師資格の相互認定
- ③新技術に関する高等教育の充実と産業界との協力
- ④医療全般における特別教育
- ⑤就業年限3年以上の高等教育卒業資格の相互認定の一般制度

これらの施策の施行は、労働者の自由移動を大いに助けることになろう。また、この政策の他の関連領域への波及効果も大きいものがある。一般の労働者に限らず、薬剤師や医療関係従事者の資格が相互認定されることは、医療サービスの接近へと繋がるだろう。欧州はイギリスを除いて陸続きであり、国境周辺では自国の病院より隣国の病院の方が近くて良い場合も少なくなく、何の障害もなく自由に隣国の医療を受けたいという人々の希望が存在していた。医療従事者に限らず、他の専門職や自由業に関しても同様に資格の相互認定が進められるべきであらう。

現在、ECが強い関心を持っているのは、新技術に対応した高等職業訓練政策である。欧州は技術革新の分野で日本やアメリカへの遅れが目立ってきていることは、各国が認めるところ

である。欧州経済再建のためにも、労使が協力して技術水準の向上に努めなければならない。1983年に「情報新技術に対応する職業訓練施策に関する決議」が理事会で採択された。そこでは、ガイドラインに沿って、加盟各国間の連携が強調されている。さらに、1984年には「技術革新と社会的調整に関する結論」が採択された。これを受けて、具体的には、1986年「技術分野の訓練における大学および企業間の協力に関するプログラム」（通称、コミット計画）が理事会で採択された¹¹⁾。

コミット計画では、大学や産業界間の訓練をECレベルに広げネットワーク化するために、訓練生やスタッフの交流を奨励し、欧州レベルの訓練計画に援助を行ったり、新情報訓練のシステム開発にも積極的である。

他方、域内の大学間の交流を深めるために、学生と教員を派遣し、単位を相互に認定する「エラスムス計画」も1987年に採択され、実施されている¹²⁾。これまで、ECは教育政策に関しては、注目すべき施策はとってこなかった。言語から習慣、歴史、文化等の異なるEC各国において、共通する政策をとることは大きな反発があった。ところが、職業訓練政策の統合の進展は教育政策にも良い材料を提供している¹³⁾。つまり、職業訓練も一種の教育であり、教育と職業訓練は明確に区分できないところがある。職業訓練政策の進展のためには、教育政策も統合を進めなければならなくなる。

V. 経済的統合と社会的統合

ECは経済的な組織として成立し、現在でもその活動の最重要項目は経済的側面である¹⁴⁾。ところが、欧州に蔓延する経済危機はECの社

会的側面の重要性を改めて認識させた¹⁵⁾。人気を失った EC が再び人々の支持をかちとるためには、社会的側面の統合が不可欠であった。社会保障の統合は、まさに EC の社会的側面の主要な項目を形成するものである。しかしながら、現実には社会的側面の統合は経済的側面よりはるかに困難であり、欧州市場統合白書を見てもわかるとおり、1992年構想も経済的側面に終始している。そもそも、社会的側面と経済的側面は切り離して考えることはできない。たとえば、1992年が経済的な統合に終始しても、それは次の段階で必ず社会的側面の進展に結びつくものである。そこで、社会保障に影響を及ぼしうる経済的側面の動向をいくつか補足したい。

まず、取り上げねばならないのは税制の統合である。社会保障の論議は主として給付面に集約される傾向がある。もう一つの側面である拠出面について、税制の統合の進展は社会保障財政にとっても大きな影響力を持つことは確かである。課税制度、税率等は国によってかなり異なるが、近年徐々に接近してきているともいわれる。この傾向は社会保障の財源調達にとって良い材料になる。EC 加盟国の中では、社会保障の財源については、デンマークが孤立しており、他の国が社会保障拠出によるのに対して、一般税収から調達している。従って、税率もデンマークが EC 加盟国の中で最も高い国となっている。

金融統合、そして通貨同盟の構想も間接的ではあるが、社会保障の統合への良い材料となる。企業や人の移動は貨幣の移動を伴うものであり、銀行、保険、証券の各業界の統合は企業や人の移動を背後から支援するものである。さらに、経済・通貨同盟の構想が実現すれば、社会保障の財政運営を格段に簡素化させるであろ

う。社会保障は拠出と給付の貨幣の移動を伴うが、加盟国間を移動する人の場合はその拠出や給付の算定が複雑化せざるを得ない。そこで、もし、通貨同盟が前進したら、こうした問題が解消に向かうに違いない¹⁶⁾。

この他にも、様々な領域での欧州統合に向けての動きが、最も困難であるといわれている社会保障の領域での進展に結びつくであろう。欧州統合は、企業の便益だけでなく、ひとりひとりが何らかの利益に預からなければ最終的には評価されないであろう。欧州市民の確立、欧州レベルの社会的連帯の実現のためにも、社会保障の統合の前進が求められている。

注

- 1) 拙稿「1993年以降の EC 社会保障のシナリオ」労働大臣官房国際労働課『海外労働情勢月報』第450号、1991年を参照されたい。
- 2) 欧州における社会保障の民営化の働きについては、次を参照されたい。
EUZEBY, Alain et VAN LANGENDONCK, Jef., "Néo-libéralisme et protection social : la question de la privatisation dans les pays de la CEE", *Droit Social*, N°3, Mars 1989, pp. 256-265.
- 3) ここでの EC 保険政策の概要は次の文献に従った。Commission of the EC, "Insurance : Community Measures Adopted or Proposed", 1990. Commission of the EC, "The Creation of the Internal Market in Insurance", 1990.
- 4) 倉田 久「EC 統合と生命保険業界」日本保険学会、『保険学雑誌』第528号、1990年3月、1-12頁、所収
- 5) 山下友信「EC における保険法の調整」、『ジュリスト』, No. 961, 150-154頁
- 6) EC の労働政策の概要については、前田 充康『EC 統合と労働問題』日本労働研究機構、1989年
- 7) 社会保障における男女均等待遇の規定については、多くの議論があるが、次を参照。
SCHULTE, Bernd., "Social Security Legislation

- in the European Communities : Co-ordination, Harmonization and Convergence”, in PIETERS, Danny., (ed.), “Social Security in Europe”, BRUYLANT & MAKLU, 1991, pp. 153-175.
- 8) EC の地域政策については、次を参照。Commission of the EC, “Urban Problems : An Regional Policy in the European Community”, 1988.
 - 9) 安全衛生政策については、前田、前掲書を参照されたい。
 - 10) その断面は次の文献にも記されている。小島正剛「EC 統合と労働組合の対応」『ジュリスト』, No. 961, 1990年, 89-95頁
 - 11) Commission of the EC, “Evaluation du programme COMETT”, 1989.
 - 12) エラスムス計画及びコメット計画については次を参照。Commission of the EC, “Social Europe, ERASUMUS and COMETT in 1988”, Supplement 4/89, 1989.
 - 13) 社会保障に関するエラスムス計画も1989年より、ティルブルク大学（オランダ）、ルーヴェン大学（ベルギー）、ロスキルド大学（デンマーク）、ローマ大学で毎年実施されている。
 - 14) EC の教育政策については、次を参照。Council of the European Communities, “European Educational Policy Statements”, 1989.
 - 15) アダムスと共著「EC 統合と社会保障」大分大学『経済論集』第42巻第5号, 1991年1月, 所収を参照されたい。
 - 16) Commission of the EC, “Social Europe, The Social Dimension of the Internal Market”, 1988.
 - 17) 本田敬吉「EC 金融統合から経済・通貨同盟へ」, 『ジュリスト』, No. 961, 1990年, 172-181頁, 参照。
(おか・しんいち 大分大学経済学部助教授)

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%を下回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「未発達の」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すのである。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ともなって、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? Integrationsperspektiven 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.*, 1900 : 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 Sozialer 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.
- Siebeking, 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)

イギリスの年金制度の考え方と特徴（上）

堀 勝 洋

1. はじめに

本稿は、イギリスの年金制度を形づくる基本思想を、その歴史をさかのぼりながら検討したものである。次の第2節ではイギリスの年金制度の基本的考え方及び特徴について述べ、第3節ではイギリスの公的年金と私的年金の関係について述べ、最後の第4節では公的年金制度安定化のための措置について述べている。

本稿は、財団法人政策科学研究所が平成2年1月から3月にかけて実施した「欧米諸国の公的年金制度に関する研究」の一部であり、本誌に快く掲載を許可していただいた同研究所に感謝を申し上げたい。

2. 年金制度の基本的考え方

(1) 歴 史

イギリスの年金制度は、いうまでもなく歴史的に形成されてきた。したがって、その制度を支える思想・哲学を探るためには、その歴史を振り返ってみる必要がある。

イギリスにおいても、他の国と同じように、年金制度は公務員や企業の従業員に対するものが先行した。国のレベルで初めて年金制度が設けられたのは、1908年の老齢年金法によってで

ある。この老齢年金は、70歳以上の老人に週5シリング、夫婦に10シリングを支給するものであった。しかし、所得制限が設けられ、年収が21ポンドから31ポンド10シリングの者には、その額に応じて週4～1シリング支給された。この制度は無拠出制で全額国庫によって賄われたため、「救貧法の適用を受けたことがないこと」などの一定の欠格条項が設けられていた。

この制度は、貧困な老人を救済するために設けられたのであるが、これはC. ブースやS. ラウントリーらの社会調査によって、多くの老人が貧困状態にあること、そしてこの貧困は決して怠惰によるものではなく、老齢や疾病などによって働くことが不可能になったために陥ったことが実証されたことが契機となっている。従来貧困に対しては救貧法が救済を図ることとしていたのであるが、そのミーンズテストや救貧院における院内救済が恥辱(stigma)をもたらすとして国民から嫌悪され、多くの人が救済を申請しないという欠陥が指摘されてきた。このため、J. チェンバレン、C. ブースなどが拠出制または無拠出制の老齢年金制度の確立を提案するようになり、1905年に成立した自由党内閣によって、一連の社会立法の一環として老齢年金法が成立した。

無拠出制の年金制度は多額の国費を要するため、C. チェンバレンらは拠出制の年金制度を

提案したのであるが、結局無拠出制が採用された。その理由は、①拠出制ではその成熟に年数がかかり、現在の老人の救済にならないこと、②友愛組合や保険会社は自らが行っていた相互扶助の仕組みと競合するために拠出制に反対し、また労働組合が無拠出制を支持していたこと、③ニュージーランドで1989年に無拠出制の老齢年金制度が設けられていたことなどによる。

この無拠出制から拠出制に大転換を遂げたのが、1925年の「寡婦、孤児及び老齢拠出年金法」である。これは、寡婦年金及び孤児年金を導入するとともに、65～69歳の老人1人につき週10シリングの年金を支給するものであった。70歳以上の老人には、1908年法による無拠出制の老齢年金が所得制限や欠格条項なしに10シリング支給された。拠出制の社会保険は、すでに1911年の国民保険法によって、健康保険及び失業保険の分野で導入されており、経験済みのものであった。この1925年法の拠出制年金も、労使の保険料と国庫負担により賄われ、労使の拠出は定額制を採った。拠出制を採用したのは、専ら財源の確保のためである。なお、給付には拠出要件が設けられたが、この制度が1925年前に設けられていたとしたら受給できたであろうと考えられる者にも支給するという早期成熟化措置が講じられた。

このような第2次世界大戦前の社会保険及び関連サービスを再編成するため、1941年各省委員会が設けられ、その結果いわゆるビヴァリジ報告が1942年に提出された。この報告は、窮乏(want)に対する攻撃のための所得保障の体系を構築するものとして提案され、①基本的なニードに対する社会保険、②特別なケースに対する国民扶助、③基本的な措置に付加するものとしての任意保険の必要性が説かれた。窮乏以外

に攻撃されるべき4つの巨悪として、①疾病、②無知、③陋隘、④無為が挙げられ、それぞれ①保健サービス、②教育、③住宅、④雇用の各施策を講ずべきこととされた。

ビヴァリジ報告は窮乏に対するものとして社会保険を重視したが、それは①拠出した見返りに権利として給付を受けるもので、救貧法のようにミーンズテストつきで、かつ、恩恵として受けるのではないことを英国民が望んでいること、②個人の自助努力を発揮するものであること、③国家財政に過大な負担をかけるものでないことなどが理由とされた。そして、社会保険の6つの原則として、①最低生活を保障するための定額の給付、②定額の保険料拠出、③行政責任の統一、④適正な給付額、⑤包括性、⑥被保険者の分類が掲げられた。ただし、この制度が機能するためには、①児童手当、②健康・リハビリテーションサービス、③雇用維持制度の創設が不可欠とされた。

年金額は、1938年の最低生活費を物価上昇率25%で調整した額とされ、その財源は労使の保険料と国庫負担の三者負担とされた。老人に対する年金は男65歳女60歳以上で退職した者に支給するとされ、1945年から1965年まで20年かけて成熟する措置が採られ、1965年に満額の完全年金を支給することとされた。

1946年に制定された国民保険法は1948年から施行されたが、上記のビヴァリジ報告をおおむね実現するものであった。しかし、年金額は1938年の最低生活費の38%増分とされ、また20年の経過措置を置かず直ちに完全年金を支給した(ただし、新規加入者については10年の経過措置が設けられた)。

その後、このビヴァリジ体制の動揺と変容がみられるようになった。すなわち、1959年の国

民保険法は、ビヴァリジ報告の定額拠出定額給付の原則を修正し、所得比例拠出所得比例給付を導入した。この背景には次のような事情があった。第1は、定額保険料制は低所得者に重い負担を課すため、その引上げが困難となるが、給付は物価等の上昇に応じて引き上げざるを得ず、財政が悪化したことである。第2に、このため年金額の引上げも困難となり、多くの年金受給者が国民扶助に頼らざるを得なくなり、貧困に陥るのを防ぐというビヴァリジのねらいが達成できなかったことである。第3に、定額給付は、特に中高所得者にとって退職後所得を急激に落ち込ませるため、所得比例の給付が必要であると認識されるようになったことである。第4に、このように公的年金の額が低かったことと税制上の優遇措置のため、職域年金が相当普及してきたが、特に中小企業ではこの職域年金の制度が少なかったため、このような格差を解消するため国が所得比例の2階部分の年金を支給する必要性が強く主張されるようになってきたことである。

以上のような背景の下で、最初労働党が所得比例の年金制度を提唱し、結局1959年に保守党政権の下で差等年金 (graduated pension) 制度が設けられた。これは拠出も給付も定額と所得比例を組み合わせた2階建の制度である。すなわち、従来の定額拠出に加えて、週9ポンドを超え15ポンドまでの賃金に対し、8.5%の保険料率を労使で拠出させた。また、給付も従来の定額年金に加えて、拠出した保険料総額の7ポンド10シリング (女子は9ポンド) につき週6ペンスずつ年金額を増加させるというものであった。なお、国の所得比例年金以上の給付を行う職域年金については適用除外 (contract out) が認められ、所得比例保険料の拠出が免除され

た。しかし、所得比例保険料で定額給付をも賄う仕組みが採られていたため、適用除外者は一般の定額保険料よりも高い定額保険料を拠出することとされた。

その後、1966年には失業給付、傷病給付、出産給付など短期給付にも所得比例給付が設けられたが、1982年サッチャー政権の下で廃止された。

差等年金制度は給付水準が低くしかもスライドの仕組みも設けられていなかったため、1960年代後半から1970年代初めにかけて、その抜本的改正が課題となり、労働党政権及び保守党政権が相次いでホワイトペーパーを発表するに至った。すなわち、労働党政権の社会サービス大臣R. クロスマンによる1969年の「国民退職年金と社会保険」(National Superannuation and Social Insurance) と保守党の社会サービス大臣K. ジョゼフによる1971年の「年金戦略」(Strategy for Pensions: The Future Development of State and Occupational Provision) であるが、両案とも結局実現しなかった。

その後、労働党の社会サービス大臣B. キャスルは1974年「よりよい年金」(Better Pensions: Fully Protected against Inflation) と題するホワイト・ペーパーを発表し、結局労働党と保守党が合意して、1975年社会保障年金法として成立し、現在の公的年金制度の骨格が出来上がった。

この1975年法に基づく制度は、拠出は所得比例保険料だけとなり、給付は定額年金と所得比例年金からなる2階建の制度である。1959年法による差等年金制度はそれまで拠出した保険料に対する年金は支給されるものの廃止され、新制度は20年かけて成熟化することとされた。所得比例年金の水準は過去の年金額算定対象賃金

を再評価した額の25%であり、スライドも行われる。また、職域年金については国へ所得比例年金にほぼ等しい最低保障年金 (guaranteed minimum pension : GMP) 以上の給付を行うものについて適用除外が認められ、国への保険料率は一部免除される。

その後、保守党のサッチャー政権が1979年に政権につくことにより、社会保障制度の見直しを検討され、その結果として1985年に社会保障制度の大改革を提案するグリーン・ペーパー及びホワイト・ペーパーが発表された。これに基づき1986年社会保障法が成立し、その主な改正事項は1988年度から施行された。年金については、①2階部分の所得比例年金の給付水準が引き下げられ、②適用除外年金について従来の給付建てのほか拠出建ても認められ、個人年金も選択できるようになるなど、中小企業の労働者にも私的年金が普及しやすくなるようにされ、③寡婦給付について現在のニーズに合うように手直しされた。

この改正のねらいは、将来の財政負担を軽減するとともに、公的年金、職域年金及び個人年金間の選択を認めることによって競争を促進し、完全積立方式の私的年金を育成することによって資本蓄積を進め、経済を活性化することにあると考えられる。

(2) 基本的考え方及び特徴

イギリスの年金制度の基本的考え方や制度の特徴は、以下の7つにまとめることができる。

① 目的は貧困の解消

イギリスの公的年金制度は、貧困者を救済し、貧困を解消することを目的として形成されてきた。1908年の老齢年金法は、C. ブースやS.

ラウントリーによって明らかにされた老人の貧困を救済するものとして提案され、救貧法による救済に代わるものとして創設された。また、ビヅァリジ報告は窮乏 (want) に対する攻撃として社会保障を位置づけ、しかもその給付水準はナショナルミニマムとしての最低生活費の確保にとどまり、それ以上は個人の努力や民間保険に譲ることを明確にした。このように貧困の解消が社会保障の目的であることは、現在においても多くの研究者によって主張されている (Dilnot et al. [17] p. 43, Wilding [31] p. 81)。

しかしながら、第2次世界大戦後から現在に至るまでこの目的が達成されなかったことは、多くの年金受給者が公的扶助に頼らざる得なかったことをみても明らかである。1987年における年金受給者数は994.4万人であるが、補足給付を受給している退職年金受給者及び60歳以上の寡婦の数は166.8万人に達しているのである (Central Statistical Office [4] p. 54, p. 59)。

これは、1946年法の年金額が最低生活を保障する水準ではなかったこと、定額保険料制を採用したため低所得者に配慮して保険料引上げが困難となり年金額の引上げがスムーズに行われなかったこと、1959年法による所得比例年金制度が低水準のものであったこと、1975年法による所得比例年金が成熟していないことなどによる。しかし、この所得比例年金の成熟に伴って、公的扶助を受給する年金受給者が減少し、貧困の解消という社会保障の目的が達成されることが期待されている。

ところで、この所得比例年金制度の導入により、公的年金制度の目的が貧困の解消から、例えば従前所得の保障など変わったかどうかについては、イギリスではあまり論じられていない。

なお、職域年金については、従業員の定着対策、企業の福利厚生対策のほか、老後の生活保障対策といったことが目的であるとされている(Hannah [21]等を参照)。

② 社会保険のシステム

イギリスの老齢年金制度は、全額国庫負担による無拠出年金制度として発足した(1908年法)。しかし、ドイツの社会保険にならって1911年に傷病と失業の分野で社会保険が導入され、1925年に年金の分野でも社会保険が導入された。ビヴァリジ報告は、「拠出とひきかえに給付がなされるほうが、国からただで手当を受けるよりは、英国民の希望するところである。」(Beveridge, 山田監訳 [2] 13頁)と述べ、社会保障の中核として社会保険を位置づけた。このほか、ビヴァリジ報告が社会保険方式を採用したのは、救貧法による救済はミーンズテストが不可欠で恥辱(stigma)が伴い、かつ、恩恵として与えられるのに対し、社会保険は権利として与えられること、第2次世界大戦後のイギリス財政が疲弊して国庫負担だけでは年金財政が賄えないことを考慮したものである。

現在、定額年金と所得比例年金を組み合わせた2階建ての年金制度を採っている北欧やカナダなどでは、1階の定額年金は国庫負担によって賄われていることが多い。これは、初めから所得比例の社会保険システムを採ったいわゆる大陸型(ドイツ、フランスなど)と違って、国庫負担による普遍的な制度に所得比例の年金保険を上乗せしたからである。しかし、イギリスは2階建ての年金制度を採るにもかかわらず、1階の定額部分も社会保険のシステムを採っており、この点で日本とともにユニークな制度となっている。

③ 包括性・普遍性

イギリスの社会保険は、2つの意味で包括的・普遍的なものとなっている。1つは、稼得能力を低下・喪失させるすべてのリスクに対し、ひとつの制度が所得を保障していることである。多くの国では、年金保険、医療保険、失業保険及び労災保険が分立していることが多いが、イギリスでは、退職、障害、死亡、傷病、出産、失業、労働災害といったリスクをすべてカバーする制度が設けられているのである。

もう1つの包括性・普遍性は、対象者・加入者に関するものである。多くの国においては、被用者と自営業者は別制度とされることが多く、また特に大陸型の諸国では被用者について幾つかの職域ごとに制度が分立しているのであるが、イギリスにおいては公務員を含めてひとつの制度となっているところに大きな特徴がある。これは、ビヴァリジ報告の社会保険の6原則の1つである包括性の原則を採用したことによるものである。

④ 給付は2階建て

イギリスの公的年金は定額制で出発し(1908年法及び1925年法)、ビヴァリジ報告も定額制を勧告した。これは、ナショナルミニマム的な最低生活を保障することが社会保険の役割と考えたこと、ナショナルミニマム以上の生活水準については国家が行うのではなく個人が自由に自助努力で確保すべきこと、また老後に格差があるべきではないとする平等主義的思考によるものである。しかし、その後1959年法による差等年金制度、続いて1975年法による本格的な所得比例年金制度が導入され、いわゆるイギリス北欧型といわれる定額年金に所得比例年金を上乗せする2階建ての年金制度となっている。

この所得比例年金の導入の理由は、①定額保険料は引上げが困難であるため財源確保のため所得比例保険料を導入せざるを得ず、拠出を所得比例にすれば給付も所得比例にせざるを得なかったこと、②職域年金は所得比例制であったが、中小企業の労働者など職域年金を受給できない者に国がそれに相当する給付を行うため所得比例制にする必要があったこと、③中高所得者は定額給付では退職後急激に所得が下がるため、ある程度従前の所得を保障する年金を導入する必要があったことなどである。

⑤ 財源は三者負担

1908年法による老齢年金の財源は、全額国庫負担であった。しかし、1911年に傷病及び失業の分野で社会保険のシステムが採用されると、D.ロイド・ジョージがうたい文句にした「4ペンスの拠出で9ペンスの給付」、すなわち男子被保険者4ペンス、事業主3ペンス、国2ペンスという三者負担が導入され、これがイギリス社会保険の伝統となった。ビヴァリジ報告もこの三者負担を勧告している。

社会保険を採用している国では、例えばアメリカやフランスなどのように国庫負担を原則として行わないとする国もあるが、イギリスでは日本と同じように国庫負担がなされているのが特徴である。しかし、サッチャー政権になって国庫負担を削減する方針が採られ、遂に1989年度から国庫負担が廃止された。

なお、保険料の労使の負担割合は現在ではほぼ折半であり、かつ、保険料率は一律ではなく低所得者には軽減された率が適用されていることが特徴的である。

⑥ 職域年金に公的年金の代行が認められる

1925年の拠出制年金制度が導入された際、すでに職域年金が設けられていた公務員などについては、公的年金は適用されなかった。しかし、1946年法では、ビヴァリジ報告の包括性の原則により、すべての人が国民保険の対象とされ、職域年金は公的年金とは別個に発達した。その後、1959年法及び1975年法により所得比例年金制度が採用されるに当たって職域年金の扱いが問題となり、結局一定水準の額を支給する職域年金については、国の所得比例年金の適用除外 (contract out) が認められることとなった。

公的年金と職域年金の関係については、公的年金とは無関係に職域年金が支給されるいわば上乘せ型と、公的年金の一部の代行が認められる代行型に分けられるが、イギリスはこの代行型を採るほとんど唯一の国である。なお、我が国の厚生年金基金の制度は、このイギリスの適用除外の制度にならってつくられ、代行型となっている。

⑦ 保守党と労働党の政策理念の違い

イギリスは二大政党政治の国であり、年金政策にもこの保守党と労働党の政策理念の違いが如実に反映されている。1946年法は労働党、1959年法は保守党、1975年法は労働党、1986年法は保守党によって立法化されたが、それぞれの党の理念がかなり異なるため、年金政策に一貫性が欠けるうらみがある。

保守党の理念は、個人の自助努力や選択の自由を最大限に尊重し、国家の役割よりも民間の活力を生かすことに重点を置こうとする。このため、年金政策においては、公的年金よりも職域年金や個人年金の発達を助長しようとし、公的年金は基礎年金にとどめ、かつ、その給付水

準も必要最小限におさえようとする。私的年金を重視するのは、公的年金は賦課方式で積立金をもたないのに対し、私的年金は積立方式で資本蓄積がなされることもその理由の1つであると考えられる。

一方労働党は平等志向であり、国による所得再分配など社会保障における国家の役割を重視する。このため、年金政策においては、公的年金を重視してその給付水準を引き上げようとし、かつ、公的年金によって垂直的所得再分配を図ろうとする。職域年金については、現在ではその存在意義を認めてはいるものの、公的年金の補完的なものととらえる傾向がある。

1975年法は初めて労働党政権の案に保守党が同意し、保守党政権になっても変更しないと表明したにもかかわらず、10年もたたないうちにサッチャー政権の1986年法によって改正された。私的年金を優遇するこの改正後の制度が、今度労働党が政権についたときにそのままの形で維持されるかどうかは、必ずしも予断を許さないものと考えられる。

3. 公的年金と私的年金の役割分担

(1) 歴史

イギリスにおいても他の国と同様、公的年金制度の創設に先駆けて職域年金が発達した。公務員については、1829年に首都警察官に対する正式の年金制度が設けられ、1834年には男子公務員に対する無拠出制の退職年金法（Superannuation Act）が成立した。後者は、45年間の勤務に対し最終給与の3分の2の年金を支給するものであった。同法は1859年に改正されて公務員に対する総合的画一的な制度となったが、これは勤務1年につき最終給与の60分の1を保

証するもので、最高で最終給与の3分の2が、60歳から支給された（檜原〔37〕8頁）。

民間部門では、東インド会社やイングランド銀行で早くから正式の年金制度が設けられていたほか、ガスライト及びコーク社（1842年）、プルデンシャル保険会社（1866年）、シーメンス・ブラザーズ社（1872年）などで何らかの形の年金制度が設けられた（檜原〔37〕9～10頁）。その後、職域年金は次第に発達を遂げるが、詳しくは、Hannah〔21〕等を参照されたい。1925年に拠出制の公的年金制度が設けられたが、職域年金が発達していた公務員等についてはこの法律は適用されなかった。

1942年のビヴァリジ報告では、公的年金は最低生活保障を行うもので、それ以上の生活費は貯蓄や任意保険で賄うべきものとされ、公私の役割に関する明確な原則が打ち立てられた。したがって、従来職域年金があるということで公的年金が適用除外されていた公務員、警察官、鉄道員、年収420ポンド以上の収入を得ている非筋肉勤労者等に対しても、その最低生活を保障するため、公的年金制度を適用することが勧告された（包括性の原則）。そして、1946年の国民保険法では、このビヴァリジ報告の勧告が取り入れられた。

1959年法では、従来の定額年金制度に加え所得比例の差等年金が上乘せられたが、国の差等年金以上の給付を行う職域年金については、適用除外（contract out）することが認められた。この適用除外は、1975年法による本格的な所得比例年金制度でも認められ、1986年法で個人年金の選択が認められるなど制度の仕組みが若干変えられたものの、今日まで続いている。

(2) 現行制度

イギリスの公的年金は定額部分と所得比例部分に分けられるが、一定の条件を満たす職域年金と個人年金はこの所得比例部分の代行が認められている。

すなわち、一定の職域年金は、国の所得比例年金(state earnings-related pension schemes : SERPS) から適用除外することが認められ、しかも職域年金の適用者は一定の個人年金を選択することができる。個人年金の選択は1986年法によって初めて認められるようになったのであるが、これは①個人の選択の自由を大幅に広げる、②職域年金の制度が設けられていなかった中小企業労働者等も私的年金が選択できるようにする、③職域年金の基金の増大によって自由な経済社会が阻害されることを防ぐ、④職域年金を脱退した場合の通算をしやすくするなどの特徴があったとされる。

国の所得比例年金 (SERPS) からの適用除外を認められるための条件は、①職域年金が最低保障額 (guaranteed minimum pension : GMP) を支給すること、② GMP の半額以上の寡婦 (夫) 年金を支給すること、③これらの年金の支給開始後年最高 3% までの物価スライドを行うことである。この GMP とは、1978年 4 月以後の年金算定所得を賃金上昇率で再評価し、それに加入期間及び一定の率を乗じたものである。年金算定所得とは、最低所得額 (lower earnings limit : LEL) を超え最高所得額 (upper earnings limit : UEL) までの賃金の額である。UEL は男子筋肉労働者の平均賃金の約 1.5 倍の額、LEL は UEL の約 7 分の 1 の額で毎年度賃金にスライドして引き上げられる。次に、乗すべき一定の率とは、1978年度以降の就労期間が 20 年未満の場合は 1%、その他

の場合は 1978 年度からの就労期間を N とした場合、 $20/N\%$ である。すなわち、GMP とは、制度が成熟化した後では年金算定所得の 20% となるのである。

ただし、1986 年改正で職域年金について従来の給付建てのほか拠出建ても認められ、また個人年金は拠出建てであるので、このような GMP 支給の義務は課されない。拠出建ての制度は、免除保険料による元金と利子を年金として支給する義務だけを負う。この拠出建てを認めたのは、中小企業でも職域年金を設けやすいようにし、かつ個人年金を導入するためである。

国の所得比例年金 (SERPS) と GMP に差が出た場合は、その差額が SERPS として適用除外者に支給される。その差は、職域年金が最高 3% までしか物価スライドをしないのに SERPS は物価上昇率のすべてをスライドすることから生ずるとともに、1986 年法による給付水準の引下げについて GMP は 1988 年度分から直ちに行われたのに対し、SERPS は一定の経過措置が設けられたために生ずる。拠出建ての個人年金及び職域年金には GMP はないが、想定上の GMP (notional GMP) が GMP と同様な方法で算定され、SERPS との差額が同様にして SERPS として支給される。

職域年金及び個人年金の加入者は、公的年金の保険料が一部免除される。職域年金は、国に納付する保険料が免除されるのであるが、個人年金については国に保険料の全額を納め、国は免除保険料分だけ各個人の指定した個人年金の基金に振り込む。なお、1986 年法は、新規に職域年金及び個人年金に加入する者について、1988~1992 年度の 5 年間 2% の割増しの免除を認めた。これは、サッチャー政権が私的年金を

選択するように誘導するために採った措置である。

(3) 評 価

職域年金に公的年金の代行を認めるのは、イギリスの1959年法にならった日本の厚生年金基金の制度を除き、少なくとも先進国の年金制度では例をみない。また、個人年金に公的年金の代行を認めるのも例がない。

イギリスの適用除外の職域年金は、日本の厚生年金基金と次の点で異なっている。厚生年金基金は、賃金の再評価もまた年金のスライドも行わず、遺族年金も支給しない。これらは、政府が行う厚生年金本体の方で行う。これに対し、イギリスの職域年金は、年金受給時までの賃金の再評価を行い、年金スライドも年最高3%まで行い、寡婦(夫)年金も支給する。イギリスの職域年金及び個人年金は拠出建てを認めるが、日本の厚生年金基金は給付建てのみである。なお、拠出建ての場合はインフレにより年金額が大幅に減価することがあるが、このようなリスクは年金受給者が負うことになる。

サッチャー政権は、1986年法により、①拠出建ての職域年金を認め、②個人年金についても公的年金の代行を認め、③1988～1992年度の5年間2%の保険料免除の割増しを認めることにより、公的年金から私的年金への誘導を図った。これは、個人の選択の自由を拡げ、国よりも民

間を重視するという基本哲学に基づくとともに、賦課方式の公的年金を縮小して、積立方式の私的年金により資本蓄積を行うというねらいがあったように思われる。しかし、賦課方式というのは現在の勤労世代が現在の老齢世代を扶養し、積立方式というのは現在の勤労世代が自分の老後に備えて蓄積する制度であるため、賦課方式で行ってきた公的年金制度に積立方式の要素を導入することは、現在の勤労世代は現在の老齢世代を扶養しながら自らの将来に備えて蓄積することを意味し、二重の重い負担を課すことになる。1985年のホワイト・ペーパーが、SERPSを全廃しすべて私的年金に移行することを提案したが、これは上に述べた意味で保険料負担が増えることを意味したため、多数が反対し結局1986年法で現行の制度になったものである。

なお、公的年金の保険料の被保険者負担分は課税される(事業主負担分は非課税)のに対し、職域年金や個人年金の保険料の一定部分は非課税とされるので、後者が増えれば増えるほど税収が減ることになる。これはR. ティトマスのいう財政福祉(fiscal welfare)であり、本来この分を含めて財政収支を計算する必要があるにもかかわらず、そのような推計はなされていない。

(ほり・かつひろ 社会保障研究所研究部長)

(次号につづく)

第13回国際労働法・社会保障学会世界会議に参加して

大 曾 根 寛

1. 第13回世界会議について

国際労働法・社会保障学会 (INTERNATIONAL SOCIETY OF LABOUR LAW AND SOCIAL SECURITY) の第13回世界会議が、1991年9月18日から21日まで、ギリシャのアテネにおいて開催された。本稿では、この会議の様様をお伝えすることとしたい。

会議には、開催地ギリシャをはじめ世界の37カ国から720人の参加者があった。日本からは、ナショナルレポーターとなった佐藤進教授（日本女子大学）、浜田富士郎教授（神戸大学）ほか十数名が参加した。参加者は、労働法・社会保障を研究対象とするこの学会の性格を反映して、研究者のみならず、行政担当者、労働組合のリーダー、使用者団体の代表、国際労働機関（ILO）の職員、労働問題を扱う弁護士など多彩な顔ぶれであった。とりわけ、今回の会議には、中南米諸国の参加者が多く、会場における彼らの発言や質問、あるいはパーティーの場での簡単な会話から、発展途上国においても労働問題・社会保障の問題への関心が高まっており、この方面の研究についての国際的な交流へのニーズが増大していることを肌身で感じる事ができた。

また、会議の全体を通して、日本の経済事情・社会問題への興味を、先進工業国も含め各国の参加者が示していた。とくに、日本の労働法制・社会保障制度のあり方についても、深い関心がそそがれているようであった。

2. 会議の討議内容

(1) 今大会の主要なテーマ

本大会のテーマは、3つである。第1テーマは、「企業における経営悪化が労働条件におよぼす影響」である。ジェネラル・レポーターはラテンアメリカ・カリブ地域 ILO 事務局（ペルー）地域アドバイザーのエルミダ・ウリアルテ（O. Ermida Uriarte）博士が務めた。世界のいたるところで、大量失業とインフレが進行している中で、企業が経営危機に陥ったとき、賃金・労働時間など労働者の労働諸条件は、どのような影響を受けるのか、労働法制は、何をなしうるのか等が議論された。日本からは、神戸大学の浜田教授が、「経済危機下における、労働条件の使用者側からの一方的変更」と題するナショナル・レポートを提出している。

第2テーマは、「集団的利益争議の解決方法」である。ジェネラル・レポーターは、テッサロニク大学（ギリシャ）のジャン・コキアデ

イス (Jean Koukiadis) 教授である。世界的な経済後退にともなう生ずる、国内の産業不振は、労働争議をも頻発させる。そのとき、ストライキ等の調停をめぐる制度のあり方が問われることとなる。

第3テーマは、「すべての人々のための最低所得保障の制定と実施に関する法的諸問題」である。ジェネラル・レポーターは、ツェゲッド大学 (ハンガリー) のオットー・ツッツ (Otto Czucz) 教授である。わが国からは、佐藤進教授がナショナル・レポーターとなり、日本の公的扶助制度の形成史、現行生活保護制度の概要と問題点を報告されている。

このセッションでは、すべての者に最低所得保障をする制度の立法構想が議論された。第1と第2のテーマが労働法分野の論点であったのに対して、第3テーマは、社会保障分野の問題である。そこで、本誌が社会保障に関する海外情報を伝達する役割を担っていることを考慮し、本稿では、項を改めて、このテーマに重点を置いて討議内容の紹介をすることとした。

(2) すべての人のための最低所得保障制度

まず、ツッツ教授によるジェネラル・レポートの内容を手短かに見た上で、会場の討議の雰囲気を知ることをとする。

ジェネラル・レポートにおいて、ツッツ教授は、「最低所得保障 (revenu minimum garanti)」をRMGと略称している。そこで、ここでもRMGの略語をそのまま用いることとするが、この概念は、現在までのところ、日本にはほとんど紹介されていないといっておくであろう。

ツッツ教授によれば、この概念は、トーマス・モアの「ユートピア」以来、ベイコン、フ

ーリエ、レオン・ブルジョア等多くの論者によって展開されてきたものであり、「すべての人間に最低所得を保障する制度」を確立しようとする発想は、とくに目新しいものではないという。

しかし、制度形成へ向けての本格的な論議が始まったのは、1980年代に入ってからであり、この問題を扱う著作が増え、雑誌の特集が組まれるようになったのも、最近のことであるという。また、RMGをテーマとする研究会や会議も開催されるようになってきているとのことである。

このような動向の背景には、伝統的な貧困に公正かつ効率的に対処しようとする意図のほか、大量失業の継続・新しい貧困などがもたらす個人の不安定感を、何とか克服しようとする努力とそのための緻密な分析が行われるようになってきていることをあげることができる。

ツッツ教授は、これまでのRMGに関する業績を踏まえた上で、新しい制度の創出へ向けた具体的な提言をされ、その利害得失を論じている。本稿で、その内容を詳細に紹介するゆとりはないので、別の機会に譲ることとしたいが、わが国の生活保護制度の行方を考えるにあたって、有益な示唆を得ることのできる知見を含んでいると思われる。

ところで、このツッツ報告をめぐって行われた質疑・討論は、RMGの実現可能性、導入した場合の問題点や危険性、雇用とのかかわりなどについて、また社会扶助や最低賃金制など他の社会的制度との相違点についてのものであった。

ただ、特筆すべきは、日本の生活保護制度とフランスの最低所得制度に各国の強い関心が寄せられていたことである。とりわけ、ボルドー

大学のジャンピエール・ラボルド教授による報告の中で扱われた、フランス版 RMG ともいえる「社会参入最低所得に関する法律（1988年12月1日）」は、注視の的であった。なぜなら、この立法こそ、新しい貧困に対する戦いの一環として、RMG に関する国際的な議論の過程で生まれてきたものだと評することのできる制度だからである。ジャンピエール・ラボルド教授らフランスの研究者が会議終了後も質問せめにあっていたことは言うまでもない。

なお、フランスの新法については、「愛知県立大学文学部論集（社会福祉学科編）」第39号（1991年2月）の『フランスの「社会参入最低所得に関する法律」（翻訳）』（大曾根訳）を参照されたい。

3. 今後の国際会議

さて、3年ごとに開催される「世界会議」

は、1994年9月に第14回大会として、韓国のソウルで行われることとなっている。

そこでのテーマは確定していないが、現在のところ、①雇用機会の創出、②外国人労働者問題、③労働法の発展における外国の影響、④21世紀に向かっての社会保障などが、候補としてあげられている。韓国では、すでに実行委員会が組織され、事務局も設置されているようである。

また、1993年2月には、インドのニューデリーで、「第6回アジア地域会議」（前回は東京で開催された）が予定されており、「労働法・社会保障における女性」をテーマに、報告と討論が展開されることとなるだろう。

（おおそね・ひろし 愛知県立大学助教授）

（問い合わせ先）

国際労働法・社会保障学会日本支部事務局

〒113 東京都文京区本郷7-3-1

東京大学法学部研究室内

☎03-3812-2111（内線）3243

海外社会保障関係文献目録

1991年7月～9月 社会保障研究所図書室受人分

社会保障・社会政策一般

Ahmad, Ehtisham et al. ed.

Social security in developing countries. Oxford, Oxford U. Pr., 1991. xv, 477p. 25 cm.

Beraud, Claude

Ethique et Sécurité sociale. *Rev. franç. des Affaires soc.* 45(1)jan.-mars 1991, p. 51-60.

Berkowitz, Edward D.

America's welfare state : from Roosevelt to Reagan. Baltimor, J. Hopkins Univ. Pr., 1991. xxii. 216p. 23 cm.

Bolderson, Helen

Social security persons abroad regulations : a case for policy analysis. *J. of Soc. Welfare & Family Law*(4)1991, p. 243-58.

Bradshaw, Jonathan/Millar, Jane

Long-parent families in the UK : challenges for social security policy. *Internat. Soc. Sec. Rev.*(3)1990, p. 446-59.

Breidenstein, Werner

Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes am 1. Februar 1991. *Wirtschaft & Statistik* 6/1991, p. 399-401.

Cantillon, Bea

Socio-demographic changes and social security. *Internat. Soc. Sec. Rev.* (3)1990, p. 399-425.

Chang, Fwu-Ranq

Uncertain lifetimes, retirement and economic welfare. *Economica* 58(230) May. 1991, p. 215-32.

Edwards, Geoff/Vanzetti, David

Welfare economics of price supports in U. S. agriculture : comment. *Amer. Econ. Rev.* 81(3)June 1991, p. 683-84.

Euler, Manfred

Wertpapiervermögen privater Haushalte am Jahresende 1988. *Wirtschaft & Statistik* 6/1991, p. 410-15.

Gimpel, James

Congressional oversight of welfare and work : fundamental flaws make legislative efficiency nearly impossible. *Pub. Welfare* 49(3)Summer 1991, p. 8-11.

Glennerster, Howard et al.

New era for social policy : a new enlightenment or a new leviathan?. *J. of Soc. Poli.* 20(3)July 1991, p. 389-414.

Goodman, Catherine

Income security and support for families in a changing social environment : the Canadian experience. *Internat. Soc. Sec. Rev.* (3)1990, p. 426-45.

Horsburgh, Michael

Middle axioms in social policy in Australia. *Soc. Poli. & Admin.* 25(2)June 1991, p. 121-35.

- ISSA
Earned income and pension rights. Geneva, ISSA, 1991. 129p. 24 cm.
- Jones, Kathleen
Making of social policy in Britain 1830–1990. London, Athlone, 1991. xii, 268p. 22 cm.
- Kaplan, Marshall/Cuciti, Peggy L. ed.
Great society and its legacy : twenty years of U. S. social policy. Durham, Duke Univ., 1986. viii, 252p. 23 cm.
- Kuhn, Karl
Sozialpolitik und betrieblicher Gesundheitsschutz. *Soz. Sicherheit* 40(5)Mai 1991, p. 141–46.
- Lister, Ruth
Social security in the 1980s. *Soc. Poli. & Admin.* 25(2)June 1991, p. 91–107.
- Olsson, Sven E.
Social policy and welfare state in Sweden. Sweden, Arkiv, 1990. 348p. 21 cm.
- Persson, Inga ed.
Generating equality in the welfare state : the Swedish experience. Norway, Norwegian U. Pr., 1990. 345p. 23 cm.
- Peterson, Wallace C.
Transfer spending, taxes, and the American welfare state. Boston, Kluwer, 1991. xv, 176p. 24 cm.
- Pfaller, Alfred et al. ed.
Can the welfare state compete? : a comparative study of five advanced capitalist countries. Houndmills, MacMillan, 1991. xi, 354p. 23 cm.
- Prétot, Xavier
Grands arrêts du droit de la sécurité sociale. Paris, Sirey, 1988. xix, 378p. 25 cm.
- Russell, Alice
Growth of occupational welfare in Britain : evolution and harmonization of modern personnel practice. Aldershot, Avebury, 1991. 299p. 23 cm.
- Samuel, Brittan/Steven, Webb
Beyond the welfare state: an examination of basic incomes in a market economy. Aberdeen, Aberdeen U. Pr., 1990. ix, 66p. 23 cm.
- Saunders, Peter
Selectivity and targeting in income support : the Australian experience. *J. of Soc. Poli.* 20(3)July 1991, p. 299–326.
- Schulz, Otto
Grundsätze, Inhalte und institutionelle Verankerung im EWG–Vertrag. *Soz. Fortschritt* 40(6–7)Juni/Juli 1991, p. 135–40.
- 社会保険**
- Barkan, Lenore
Chinese old-age pension reform : the process continues. *Internat. Soc. Sec. Rev.*(3) 1990, p. 387–98.
- Clark, Robert Louis
Choice of pension plans in a changing regulatory environment. Washington, AEI Pr., 1990. ix, 143p. 24 cm.
- Finkel, Modelon Lubin/Ruchlin, Hirsch S.
Health care benefits of retirees. Baltimore, Jones Hopkins Univ. Pr., 1991. 135p. 24 cm.

- Kruse, Silke/Kruse, Udo
 Sozialversicherung : Großer Aufklärungs-
 bedarf in den neuen Bundesländern. *Soz.
 Sicherheit* 40(6) Juni 1991, p. 182-86.
- Marburger, Horst
 Rentenversicherung im Sozialbericht 1990.
Rentenversicherung 32(5) Mai 1990, p. 81-
 86.
- Ott, David E.
 Survivor income benefits provided by em-
 ployers. *Mthly. Lab. Rev.* 114(6) June 1991,
 p. 13-18.
- Phipps, Shelley
 Equity and efficiency consequences of
 unemployment insurance reform in Ca-
 nada : the importance of sensitivity analy-
 sis. *Economica* 58(230) May. 1991, p. 199-
 214.
- Rubin, Jeffrey I./Wilcox-Gök, Virginia
 Health insurance coverage among disabled
 medicare enrollees. *Health Care Financing
 Rev.* 12(4) Summer 1991, p. 27-38.
- Ruland, Franz
 Rentenversicherung in den neunten Bun-
 desländern. *Rentenversicherung* 40(5) Mai
 1991, p. 108-13.
- Saar, Stefan Chr.
 Versorgungsausgleich und Beamtenver-
 sorgung : Grundlagen und allgemeine Re-
 geln-Bewertung-Durchführung. Baden-
 Baden, Nomos, 1989. 605p. 23 cm.
- Schmidt, Michael
 System der Rentenversicherung in der
 DDR. *Rentenversicherung* 32(7) Juli 1991, p.
 128-34.
- Stobernack, Michael
 Zusammenhang von Arbeitslosenversiche-
 rung und Arbeitslosigkeit im Lichte der
 Empirie : ein Literatursurvey. *Z. Wirtsch.
 -u. soz. - Wiss.* 111(2) 1991, p. 251-71.
- Taylor, Malcolm G.
 Insuring national health care : the Cana-
 dian experience. Chapel Hill, Univ. of
 North Carolina Pr. 1990. xvi, 254p. 23 cm.
- Verband Deutscher Rentenversicherungstra-
 ger hrsg.
 Rentenversicherung im internationalen
 Vergleich : die alterssicherungssysteme in
 neun ausgewählten Staaten. Frankfurt,
 Metzner, 1989. 228 p. 24 cm.
- Winter, Lothar
 Situation der selbständigen Handwerker
 nach dem Rentenreformgesetz 1992. *Ren-
 tenversicherung* 32(5) Mai 1990, p. 86-90.

社会福祉

- Beck, Martin
 Jugendhilfe 1989. *Wirtschaft & Statistik*
 2/1991, p. 116-23.
- Berrick, Jill Duerr
 Welfare and child care : the intricacies of
 competing social values. *Soc. Work* 36(4)
 July 1991, p. 345-51.
- Bixby, Ann Kallman
 Public social welfare expenditures, fiscal
 year 1988. *Soc. Sec. Bull.* 54(5) May 1991,
 p. 2-16.
- Brown, Annie Woodley
 Social work leader in the struggle for

- racial equality : Lester Blackwell Granger. *Soc. Ser. Rev.* 65(2) June 1991, p. 266-80.
- Department of Health
Women in social services : a neglected resource. London, HMSO, 1991. vi, 65 p. 25 cm.
- DiNitto, Diana M.
Social welfare : politics and public policy 3rd ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991. x, 294 p. 24 cm.
- Dobelstein, Andrew W.
Social welfare : policy and analysis. Chicago, Nelson-Hall Pub., 1990. x, 277 p. 23 cm.
- Elliott, Doreen et al. ed.
World of social welfare : social welfare and services in an international context. Springfield, Charles C. Thomas, 1990. xviii, 309 p. 27 cm.
- Fox Harding, Lorraine
Perspectives in child care policy. London, Longman, 1991. xiii, 246 p. 22 cm.
- Hederich, Matthias
Wechsel der örtlichen Zuständigkeit in der Sozialhilfe. *Nachrichten Dienst* 71(7) Juli 1991, p. 216-20.
- Hoffmann, Ulrich
Neuordnung der Jugendhilfestatistik. *Wirtschaft & Statistik* 3/1991, p. 153-64.
- Hyde, Janet Shibley/Essex, Marilyn J. ed.
Parental leave and child care : setting a research and policy agenda. Philadelphia, Temple Univ. Pr., 1991. 511 p. 24 cm.
- Lakies, Thomas
Zum Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. *Nachrichten Dienst* 71(7) Juli 1991, p. 226-30.
- Mason, Mary Ann
McMartin Case revisited : the conflict between social work and criminal justice. *Soc. Work* 36(5) Sep. 1991, p. 391-95.
- Melhuish, Edward C./Moss, Peter ed.
Day care for young children : international perspectives. London, Routledge, 1991. x, 225 p. 23 cm.
- Muncy, Robyn
Creating a female dominion in American reform, 1890-1935. New York, Oxford Univ. Pr., 1991. xvii, 221 p. 22 cm.
- Müller, Hans
Praktische Ansätze der Jugendhilfeplanung aus städtischer Sicht. *Nachrichten Dienst* 71(7) Juli 1991, p. 221-25.
- Nelson, Margaret K.
Negotiated care : the experience of family day care providers. Philadelphia, Temple Univ. Pr., 1990. ix, 305 p. 24 cm.
- Pelton, Leroy H.
Beyond permanency planning : restructuring the public child welfare system. *Soc. Work* 36(4) July 1991, p. 337-43.
- Russell, Mary Nomme
Clinical social work : research and practice. Newbury Park, Sage, 1990. 189 p. 22 cm.
- Seewald, Hermann
Schwerbehinderte 1989. *Wirtschaft & Statistik* 12/1990, p. 854-58.
- Ware, Alan/Goodin, Robert E. ed.
Needs and welfare. London, Sage, 1990. vi, 218 p. 23 cm.

Wharf, Brian ed.
Social work and social change in Canada.
Toronto, McClelland & Stewart, 1990. 203
p. 21 cm.

Yitzhaki, Shlomo/Slemrod, Joel
Welfare dominance : an application to
commodity taxation. *Amer. Econ. Rev.* 81
(3) June 1991, p. 480-96.

高齢者問題

Abel, Emily K.
Who cares for the elderly? Philadelphia,
Temple Univ. Pr., 1991. viii, 220 p. 24 cm.

Berg, Robert L./Cassells, Joseph S. ed.
Second 50 years : promoting health and
preventing disability. Washington, D. C.,
National Academy Pr., 1990. x, 332 p. 24
cm.

Foster, Peggy
Community care and frail elderly people.
Soc. Poli. & Admin. 25(2) June 1991, p. 108-
20.

Johansson, Lennarth
Informal care of the dependent elderly at
home : some Swedish experiences. *Ageing
& Soc.* 11(1) Mar. 1991, p. 41-58.

Mogey, John ed.
Aiding and aging : the coming crisis in
support for the elderly by kin and state.
New York, Greenwood Pr., 1990. xiv, 290 p.
25 cm.

Victor, Christina
Continuity or change : inequalities in
health in later life. *Ageing & Soc.* 11(1)

Mar. 1991, p. 23-39.

保健・医療

Aaron, Henry J.
Serious and unstable condition. Washing-
ton D. C. Brookings Institute, 1991. xiii,
158 p. 23 cm.

Beck, E. J./Adam, S. A. ed.
White paper and beyond : one year on.
Oxford, Oxford U. Pr., 1990. viii, 151 p. 22
cm.

Binstock, Robert H./Post, Stephen G. ed.
Too old for health care? Baltimore, Jones
Hopkins Univ. Pr., 1991. xv, 209 p. 24 cm.

Cassels, Andrew/Janovsky, Katja
Management development for primary
health care : a framework for analysis.
Health Planning and Management 6(2)
Apr.-June 1991, p. 109-24.

Farrant, Wendy
Addressing the Contradictions : Health
promotion and community health action in
the United Kingdom. *Internat. J. of Health
Services* 21(3) 1991, p. 423-40.

Gabe, Jonathan et al. ed.
Sociology of the health service. London,
Routledge, 1991. ix, 246 p. 23 cm.

Gerdtham, Ulf-G./Jönsson, Bengt
Conversion factor instability in interna-
tional comparisons of health care ex-
penditure. *J. of Health Econ.* 10(2) July
1991, p. 227-34.

Glaser, William
Paying the hospital : American problems

- and foreign solutions. *Internat. J. of Health Services* 21(3) 1991, p. 389-400.
- Gräb, Christopher
Gesundheitszustand der Bevölkerung. *Wirtschaft & Statistik* 2/1991, p. 108-15.
- Immergut, Ellen M.
Institutions, veto points, and policy results: a comparative analysis of health care. *J. of Pub. Pol.* 10(4) Oct.-Dec. 1990, p. 391-416.
- Laurell, Asa Cristina
Crisis, neoliberal health policy, and political processes in Mexico. *Internat. J. of Health Services* 21(3) 1991, p. 457-70.
- Libecap, Gary D. ed.
Health care issues and American economic growth. Greenwich, JAI, 1990. ix, 235 p. 24 cm.
- McGuire, Alistair et al. ed.
Providing health care: the economics of alternative systems of finance and delivery. New York, Oxford Univ. Pr., 1991. 299 p. 24 cm.
- Navarro, Vicente
Relevance of the U. S. experience to the reforms in the British National Health Service. *Internat. J. of Health Services* 21(3) 1991, p. 381-88.
- Pehl, Günter
Das Krankenhaus auf dem Weg nach Europa. *Soz. Sicherheit* 40(6) Juni 1991, p. 176-79.
- Rebscher, Herbert
Was Kann der Medizinische Dienst leisten?. *Soz. Sicherheit* 40(6) Juni 1991, p. 170-75.
- Reher, Rolf/Reichelt, Herbert
Gesundheitsreformgesetz und Arzneimittelversorgung: eine Zwischenbilanz. *Rentenversicherung* 40(5) Mai 1991, p. 114-20.
- Wagstaff, Adam et al.
On the measurement of horizontal inequity in the delivery of health care. *J. of Health Econ.* 10(2) July 1991, p. 169-206.
- Weisbrod, Burton A.
Health care quadrilemma: an essay on technological change, insurance, quality of care, and cost. *J. of Econ. Lit.* 29(2) June 1991, p. 523-52.
- 雇用と失業**
- Blanchflower, David G.
Fear, unemployment and pay flexibility. *Econ. J.* 101(406) May 1991, p. 483-96.
- Ermisch, John F./Wright, Robert E.
Employment dynamics among British single mothers. *Oxford Bull. of Econ. & Statist.* 53(2) May 1991, p. 99-122.
- Graafland, J. J.
On the causes of hysteresis in long-term unemployment in the Netherlands. *Oxford Bull. of Econ. & Statist.* 53(2) May 1991, p. 155-70.
- Junankar, P. N.
Unemployment and Mortality in England and Wales. *Oxford Econ. Papers* 43(2) Apr. 1991, p. 305-20.
- König, Andreas/Schalock, Robert L.
Supported employment: equal opportunities for severely disabled men and women.

- Internat. Lab. Rev.* 130(1) 1991, p. 21-37.
- Lockwood, Ben
Information externalities in the labour market and duration of unemployment. *Rev. of Econ. Studies* 58(4) #196 July 1991, p. 733-54.
- Loutfi, Martha F.
Self-employment patterns and policy issues in Europe. *Internat. Lab. Rev.* 130(1) 1991, p. 1-19.
- McAleer, Michael/McKenzie, C. R.
Keynesian and new classical models of unemployment revisited. *Econ. J.* 101(406) May 1991, p. 359-81.
- Sanyal, Bishwapriya
Organizing the self-employed : the politics of the urban informal sector. *Internat. Lab. Rev.* 130(1) 1991, p. 39-56.
- Wright, Robert E./Ermisch, John F.
Gender discrimination in the British labour market : a reassessment. *Econ. J.* 101(406) May 1991, p. 508-22.
- 貧困問題**
- Borooah, Vani K. et al.
Regional income inequality and poverty in the United Kingdom. Aldershot, Dartmouth, 1991. xiii, 186 p. 23 cm.
- Burkett, Paul
Poverty crisis in the third world : the contradictions of world bank policy. *Internat. J. of Health Services* 21(3) 1991, p. 471-80.
- Eggers, Mitchell L./Massey, Douglas S.
Structural determinants of urban poverty. *Soc. Sci. Res.* 20(3) Sept. 1991, p. 217-55.
- Foster, James E./Shorrocks, Anthony F.
Subgroup consistent poverty indices. *Econometrica* 59(3) May 1991, p. 687-710.
- Handler, Joel F./Hasenfeld, Yeheskel
Moral construction of poverty : welfare reform in America. Newbury park, Sage Pub., 1991. vii, 269 p. 23 cm.
- Minford, Patrick/Ashton, Paul
Poverty trap and the laffer curve. *Oxford Econ. Papers* 43(2) Apr. 1991, p. 245-79.
- Sauer, Jürgen
Pauschale Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt für alleinstehende Wohnungslose?. *Nachrichten Dienst* 71(6) Juni 1991, p. 177-80.
- 家族問題**
- Barth, Richard P.
Sweden's contact family program : informal help bolsters vulnerable families. *Pub. Welfare* 49(3) Summer 1991, p. 36-42.
- Becker, Gary S.
Treatise on the family. Enlarged ed. Cambridge, Harvard Univ. Pr., 1991. xii, 424 p. 25 cm.
- Davis, Liane V.
Violence and families. *Soc. Work* 36(5) Sep. 1991, p. 371-73.
- Hamlin II, Elwood R.
Community-based spouse abuse protection and family preservation team. *Soc. Work* 36(5) Sep. 1991, p. 402-07.

Ishii-Kuntz, Masako

Association models in family research. *J. of Marriage & the Family* 53(2) May 1991, p. 337-48.

King, Michael

Children and the legal process : views from a mental health clinic. *J. of Soc. Welfare & Family Law* (4) 1991, p. 269-84.

Lavee, Yoav/Dollahite, David C.

Linkage between theory and research in family science. *J. of Marriage & the Family* 53(2) May 1991, p. 361-73.

Liddiard, Mark/Hutson, Susan

Homeless young people and runaways-agency definitions and processes. *J. of Soc. Poli.* 20(3) July 1991, p. 365-88.

Robertson, Elizabeth B. et al.

Costs and benefits of social support in families. *J. of Marriage & the Family* 53(2) May 1991, p. 403-16.

Simons, Ronald L./Whitbeck, Les B.

Running away during adolescence as a precursor to adult homelessness. *Soc. Ser. Rev.* 65(2) June 1991, p. 224-47.

Straus, Murray A.

Discipline and Deviance : physical punishment of children and violence and other crime in adulthood. *Soc. Problems* 38(2) May 1991, p. 133-54.

Straus, Murray A.

New theory and old canards about family violence research. *Soc. Problems* 38(2) May 1991, p. 180-97.

住宅問題

Bickford, Adam/Massey, Douglas S.

Segregation in the second ghetto : racial and ethnic segregation in American public housing 1977. *Soc. Forces* 69(4) June 1991, p. 1011-36.

Dattalo, Patrick

Moving beyond emergency shelter : who should fund low-income housing?. *Soc. Work* 36(4) July 1991, p. 297-301.

Ferlauto, Richard C.

New approach to low-income housing : cooperation between unions and business is producing housing benefits for workers. *Pub. Welfare* 49(3) Summer 1991, p. 30-35.

Forrest, Ray/Murie, Alan

Selling the welfare state : the privatisation of public housing. London, Routledge, 1991. xi, 284 p. 22 cm.

Knop, Werner

Beheizung der Miet-und Eigentümerwohnungen. *Wirtschaft & Statistik* 2/1991, p. 89-93.

Muoghalu, Leonard N.

Measuring housing and environmental quality as indicator of quality of urban life. *Soc. Indicator Res.* 25(1) Aug. 1991, p. 63-98.

Wedel, Edgar

Wohnraumversorgung ausgewählter Bevölkerungsgruppen. *Wirtschaft & Statistik* 5/1991, p. 314-19.

Winter, Horst

Mieten in der Bundesrepublik Deutschland. *Wirtschaft & Statistik* 3/1991, p. 169-

75.

統計類

- Dept. of Health and Social Security
Social security statistics 1990. London,
HMSO, 1991. 333 p. 30 cm.
- Korea Medical Insurance Corporation
Medical insurance statistical yearbook '90
#12. (Seoul), 1991. 568 p. 27 cm.
- OECD. Dept. of Economics and Statistics
National accounts 1977-1989 v. 2 : detailed
tables. Paris, OECD, 1991. 584 p. 32 cm.
- Rép. franç. ministère de l'économie des finan-
ces et du budget
Annuaire statistique de la France 1990 95e
v. Paris, INSEE, 1990. xvi, 887, 37 p. 30 cm.
- UNESCO
Statistical yearbook 1990. Paris, UNESCO,
1990, lv. 31 cm.
- United Nations
National accounts statistics : main ag-
gregates and detailed tables, 1988. pt. 1-2.
New York, U. N., 1990. 2 v. 29 cm.

その他

- Cigno, Alessandro
Economics of the family. Oxford, Oxford
U. Pr., 1991. vii. 212 p. 23 cm.
- Cohn, Steven F. et al.
Punitive attitudes toward criminals :
racial consensus or racial conflict. *Soc. Prob-
lems* 38(2) May 1991, p. 287-96.
- Dreze, J./Sen, A. ed.
Political economy of hunger 1-2. Oxford,
Oxford U. Pr., 1990. 2 v. 25 cm.
- Henrekson, Magnus
Economic analysis of Swedish government
expenditure. Goteborg, Vasastadens Bok-
binderi, 1990. xiii, 217 p. 25 cm.
- London, Nancy R.
Japanese corporate philanthropy. New
York, Oxford Univ. Pr., 1991. xii, 137 p. 22
cm.
- Weisz, George ed.
Social science perspectives on medical
ethics. Philadelphia, Univ. of Pennsylvania
Pr., 1990. ix, 295 p. 23 cm.

編 集 後 記

- 。本号は、「EC 統合と社会保障」の特集です。海外から3つの論文をご執筆いただき、お忙しい中、翻訳の労をとっていただいた各先生方に厚くお礼申し上げます。EC 統合によって加盟各国のこれまでの社会保障がどうなるのか、まだまだ前途多難といえますが、粘り強い外交折衝によってひとつひとつ歩んでいくのは、ヨーロッパの歴史と伝統を感じざるえません。
- 。昨年暮れ EC 加盟12か国の首脳会議がオランダのマーストリヒトで開催されましたが、「この町の福祉制度は彼らにとって大きな魅力だ」とトルコやモロッコ、旧東ドイツからの大量移民を心配する市民の声が紹介されていました。また、最低賃金や労働条件、スト権など社会政策に関する権限を EC に集中させることについて各国の意見は異なり、今後の流れをフォローする必要があります。
- 。本号は、社会保障の観点から EC 統合の底流を探ったものです。今後の推移を予測する上でも貴重な、示唆に富む内容となっています。ぜひご感想をお寄せ下さい。本号をもって今年度の編集は終了し、次号から新しい年度に入ります。本誌の質を高めるのは読者の優れたクリティークがあってこそ。ご意見をお待ちしております。 (T)

編集委員長	宮 澤 健 一 (社会保障研究所長)	野 口 悠紀雄 (一橋大学教授)
編集委員	稲 上 毅 (法政大学教授)	三 浦 文 夫 (日本社会事業大学教授)
	郡 司 篤 晃 (東京大学教授)	宮 島 洋 (東京大学教授)
	小 山 路 男 (社会保障研究所顧問)	貝 塚 啓 明 (東京大学教授)
	地 主 重 美 (駿河台大学教授)	庭 田 範 秋 (慶応義塾大学教授)
	島 田 晴 雄 (慶応義塾大学教授)	堀 勝 洋 (社会保障研究所研究部長)
	袖 井 孝 子 (お茶の水女子大学教授)	高 木 安 雄 (社会保障研究所主任研究員)
	高 藤 昭 (法政大学教授)	栗 沢 尚 志 (社会保障研究所研究員)
	都 村 敦 子 (日本社会事業大学教授)	下 夷 美 幸 (社会保障研究所研究員)

海外社会保障情報 No. 98

平成4年3月25日発行

定価1,340円(本体1,301円)

(送料210円)

編集・発行 **社会 保 障 研 究 所**

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

(赤坂2丁目アネックスビル内)

電話 03 (3589) 1381

製作・発売 **第一法規出版株式会社**

〒107 東京都港区南青山2丁目11番17号

電話 03 (3404) 2251(大代表)

振替口座 東京 3-133197
