

岡伸一著  
『欧州統合と社会保障—労働者の国際移動と社会保障の調整—』

(ミネルヴァ書房 1999年7月)

白波瀬 佐和子

『欧州統合と社会保障』はEUを社会保障から捉えた400頁あまりにも及ぶ力作である。著者はベルギーのルーヴァン大学で社会保障法の大家であるヴァン・ランゲンドク教授から指導を受け法学博士号を取得し、欧州社会保障研究所での国際的な研究者との交流経験を持つ。そこでの貴重な研究環境を基に、本書は、国際比較の視点から欧州統合を社会保障のサイドから検討するユニークな著である。その内容は3部から構成されており、第一部は「EU加盟国の社会保障制度」、第二部は「EU社会保障政策の構造と機能」、第三部は「EU社会保障の課題と国際保障法」となっている。1995年にスウェーデン、オーストラリア、フィンランドが加入する前の12のEU加盟国を中心に、各国別の社会保障制度とEUという共同体組織との関連について議論されている。ヨーロッパの社会保障というとフランス、ドイツ、イギリスという主要国にその研究対象が集中しがちで、より広範な地域を網羅して国際比較を行う研究書はまだその数に限りがある。本書では、ベルギー、デンマーク、ドイツ、フランス、ルクセンブルグ、イギリス、ギリシャ、アイルランド、イタリア、オランダ、ポルトガル、スペインについて各国の社会保障制度が要約して紹介され、その各国別の状況を踏まえた上でEUという共同体としての国際組織の位置づけについて議論が展開されている。12カ国の社会保障制度が一度に概観できるという意味で、本書は資料として

も価値が高いものである。

第一部では、12カ国の加盟国の社会、経済状況を踏まえて社会保障の基本構造を行政、財政、適用対象について論じている。社会保障制度を管理する行政を(1)政府が統一的に管理する場合、(2)強制加入のみ国が管理し、多数の制度が職域別レベルで管理される場合、(3)自治的に管理される制度を自由に選択できる場合、の3つに分類し、医療、家族給付、老齢基礎給付、補足給付についてその行政タイプが検討されている。補足給付については自由に選択できる自治的な制度が併存するタイプをとる国が多いが、家族給付や老齢基礎給付は、国家による統一的管理(例えば、イギリス、オランダ、デンマーク)か職域レベルの多数制度の管理体制(例えば、フランス、イタリア、ベルギー)を採用する国が多い。社会保障の財源については、政府主導タイプと拠出中心タイプ、混合形態タイプに分かれ、第一のタイプとしてイギリス、デンマーク、アイルランドがあげられ、第二タイプは、労使拠出によって大部分の財源を調達するフランス、ギリシャ、オランダがその例である。第三の混合タイプは、政府、労働者、使用者によって財政負担がほぼ均等に担われており、イタリア、スペイン、ポルトガル、ベルギー、ドイツ、ルクセンブルグがそのタイプにあたる。社会保障の適用対象については、居住を条件とする場合と雇用を条件とする場合があり、各国の制度によってその適用対象が

少なからず異なる。しかし概していうならば、社会保障については雇用に従事していれば国籍にかかわらず適用される場合が多く、「属地主義」(p. 73)が採用されている。一方、公的扶助に関してはその適用要件が厳しく、国籍条項が強い。つまり、最低生活保障に関する問題は、極めて内地性が強く、雇用による移動を想定した欧州共同体において、貧困や公的扶助をEUレベルでどう捉えるかは現在においてもなお重要な検討課題である。

第二部では、EU社会保障政策の歴史と法的根拠について、さらに本書の中心的課題となるEU社会保障の統合について論じられている。EUは1958年に前年のローマ条約を受けて発足した欧州経済共同体(EEC)にその端を発するが、19世紀末に成立した社会保険や20世紀に入って間もなく交わされたフランス—イタリア条約まで遡って社会保障の国際的調整の起源についても言及されている。その後EECは、欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)、欧州原子力共同体(EURATOM)とも統合されて1967年に欧州共同体(EC)となり、翌年には加盟国の労働者は就業のために域内を自由に移動する権利が認められた。1972年にはイギリス、アイルランド、デンマークが加入し、パリ首脳会談において経済面、政治面だけでなく、社会面での議論も必要であることが提言された。しかし、ローマ条約においては社会政策、社会保障に関する記述は少なく、基本的に欧州共同体は各国の社会保障政策に直接関与しない立場が堅持されており、社会保障制度を統合化する可能性についても否定的な見解が提示されている(p. 208)。EC社会保障の位置づけは、労働者の移動があってはじめて付随する事項であって、共同体の使命はあくまで経済的なところにあり、労働者の自由移動を確保するために社会保障が阻害要因とならぬよう監視する程度の権限のみ付与されている。1991年にはマストリヒト・サミットにて欧州連合(EU)が創設され、単一市場ができあがった。これに伴い「欧州市民」

(p. 209)という概念が提示されたが、その中身は具体性に欠け、社会保障政策についても直接的には議論されていない。

EU社会保障の統合については、「整合化」と「調和化」に分けて紹介されている。後者は各国の法規の修正を求め、加盟国に共通する規則や原則を設定しようとする動きであって、国内干渉ともなりうる。事実、1960年代後半から70年代にかけての調和化に対する各国の否定的な反応は、共同体が国内の法律、社会保障制度、生活様式に過度に介入することに対する牽制とみなすことができる。一方整合化とは各国の国内法を尊重し、既存の複数制度が同時にしかも相互に適用されるように促すことにある。つまり、EU社会保障の整合化が問題になるのは、複数の法律が重複したり、排除しあったりして、どちらの国に法律が適用されるべきか不明な場合のみに限定される。例えば、異なった複数の国で就労した者が年金を二重取りしたり、逆にどの国においても拠出期限が満たされずに無年金者となるといった場合である。このケースは当該人に対して給付制度ごとに資格要件が課されるというより、社会保障給付制度が体系的に適用されるという、一法律適用の原則が採用される。その他の整合化の基本原則として、国籍による差別の撤退を意味する内外人行道待遇原則、居住条項の廃止を意味する給付の国外送金保障の原則、年金などについて被保険期間や雇用期間を通算して移民労働者の不利益を解消しようという資格期間通算の原則がある。こうしたEU社会保障整合化の原則は各国の社会保障制度に実質的な効力を持つ。EUは独自の裁判所を持ちそこで成立した法律は国内法に優先され、その拘束力は域内に限定されるが実質的な影響力を持つ。

第三部では、国際的にも議論が活発に行われているテーマについて、国際比較の視点から検討がなされている。それらは、(1)失業保障の制度的諸問題、(2)男女平等待遇、(3)就業形態の多様化と

社会保障、(4)年金と賃金の関連、(5)社会保障の民営化、(6)補足給付制度の発展、である。最初のテーマである失業については、特に女性を中心とした非典型的労働(パート労働や臨時労働など)の増加に伴う「部分失業」(p. 306)について言及し、失業という概念の曖昧さについて、特に新卒者を中心とした若年失業者や女性(専業主婦)を例にとって議論されている。女性の労働力化の問題や就業形態の多様化は既存の社会保障の枠組みでは捉えきれなくなっており、失業保障に対して新たな取り組みの時にきていると、筆者は述べる。第二に、年金制度における男女平等について議論されている。同じ女性の中で、働く女性と専業主婦との関係を世帯単位の中でどのように位置づけるか、女性の家族責任に伴う断続的な就労パターンにどう対応するか、また同じ働く者同士の男女間格差をどうするか、さらには離婚の増加に伴う家族の変容に対しどう対応していくか(特に離婚女性の場合)について、旧西ドイツ、オーストリア、ノルウェーの3カ国を事例に取り上げて検討がなされている。第三に、パートタイム労働、臨時労働、家内労働、季節労働、派遣労働といった就労の多様化を取り上げ、女性の問題を再度強調しながら、社会保障のあり方や労働政策とも絡ませて各国の実態を紹介している。第四に、各国に共通する人口の高齢化と相まって年金財政の問題を取り上げ、年金支給レベルと支給年齢、賃金と年金との関係と、併給について、各国の状況が示されている。さらには賦課方式か積立方式かの議論にも触れて、各国の年金財政への取り組みが示唆されているが、詳しい議論は示されていない。第五に、社会保障の民営化が議論されている。積極的な民営化を推し進めたサッチャー政権はまだ記憶に新しいが、全般としては社会保障における民営化に対して慎重な態度をとる国が多いようだ。しかし、社会保障の民営化は、即時的に市場原理をはびこらせるというよりも、補足給付制度といった周辺領域にお

いてその導入が検討されている。補足制度は各国において多様であり一概に定義づけることは難しいが、社会保障財政に悩むヨーロッパにおいて、社会保障を補填する補足給付制度において民営化を取り入れようという動きは無視できない。社会保障と私的保障の役割分担についての議論(p. 387)を踏まえて、人々の生活を保障するという観点から民営化をはじめとする私的保障と公的保障との効率的な相乗り入れが模索されているようだ。

経済的な存立目的を第一義的に持つEUにおいて、社会的側面の位置づけは決して高いとはいえず、あくまで、経済的、政治的側面に付随する二次的な側面である。その社会的側面の核心部分である社会保障に焦点を当てた本書は、EU研究において挑戦的であるといわねばならない。人々はあくまでよりよい雇用機会、より高い賃金を求めて移動し、移民労働者となる決心をするわけで、社会保障が充実しているからといって働く場がなければ移動してはいかない。事実社会保障が充実していても、その充実した社会保障を支えるための高い負担はつきものであって、高い給付金のみを期待できるものでもない。つまり、EUにおいて社会保障とはあくまで二次的な要因であって、各国が提供する社会保障の程度の違いによって、労働の自由が阻害されないように監督することがEUに期待される任務である。社会保障行動計画においても社会保障政策はそれほど強調されることなく、あくまで雇用政策がその前面に位置する。しかし、1992年のマーストリヒト条約による単一市場の形成はEU域内の競争を激化させたことは明らかで(p. 300)、その際に個々の国が異なった社会保障制度をとることは不公平な競争を助長することになり、社会保障の統合化を積極的に図っていく必要性がますます高まっていることも見逃してはならない。

また企業は低い拠出金で負担が軽く、労働コストの低い地を求めて移動する。欧州という単一市場の中で、ひと、もの、企業が動いていく。その中

で、経済的目的を志向する動きに伴う生活の保障は付随的であるが、同時に本質的な問題ともなりうる。社会保障はもともと一国内での完結性が高い分野とみなされてきた。しかし、国という枠を超えたひとの動きに伴って、その完結性に柔軟性が求められるようになった。事実、EUレベルで特に公的扶助制度の適用は政策対象から除外されてきた。つまり、EUとはそもそも経済的目的を持った労働者の域内移動に派生して必要となった社会保険が議論の中心であって、雇用を求めて移動する者に公的扶助など必要がないというのがその理由であった。しかし、人口が高齢化し、難民問題を抱え、貧困問題も顕在化するようになった今、EUレベルでの最低生活保障制度に関する議論はますますその重要性が高まっていることは疑いない。EU成立に伴う単一市場の確立は、域内競争を激化させ国別に異なる社会保障がその競争をかえって差別化するという状況も生まれてきた。その意味で各国が個々に高い社会保障水準を目指して収斂化していくことを期待すると共に、EUとしての社会保障の整合化をもって域内競争がより平等に行われ、生活の糧を求めて国々を渡り歩く労働者が不当な処遇を受けることのないよう、EUの果

たす役割への期待は高い。

本書は、諸外国の状況記述に終始するたこつぼ的になりがちな国際比較研究に、EUという共同体の存在を介して新たな視点を加えた興味深い書である。ただ、12カ国の加盟国を網羅的に紹介している分、EUという共同体組織とその共同体を構成する加盟国との関連性が結局のところいまひとつ不明なところもある。例えば、共同体に加盟したことによる各国の社会保障への影響は一様ではなかろう。事実、ポルトガルは1974年の内政革命において社会保障制度が急激に進歩したが、1986年の加盟によってはなんらその程度に変化はなかった。しかし一方で、ポルトガルと同時期に加盟したスペインはEC加盟によって特に外国人労働者に関する事項を中心に大きな前進がみられた。EU(EC)に加盟した時点での各国の社会保障レベルの変化や、加盟後の各国のEUとの関わりなど、より詳しい議論が今後の研究に望まれる。いずれにせよ、本書はEU社会保障を専門とする者のみならず、国際比較を目指す者にとっても有益な書となることは疑いない。

(しらはせ・さわこ 国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障応用分析研究部第二室長)