

EUにおける社会保障制度の整合化の展開

中 坂 恵美子

1 はじめに

人の自由移動は、ヨーロッパ統合の重要な局面である。ヨーロッパ連合 (European Union. 以下、EU) における人の自由移動は、1958年にその前身であるヨーロッパ経済共同体 (Europa Economic Communities. 以下、EEC) が設立されたときから、その重要な柱であった。すなわち、EEC 設立条約 (Treaty establishing the European Economic Community. 1958年発効。以下、EEC条約) の第2条は、共同体の目的として、共同市場の設立および構成国の経済政策の漸進的接近による共同体全体の経済活動の調和した発展、持続的かつ均衡的な拡大、安定強化、生活水準のいっそう速やかな向上および構成国の関係の緊密化の促進があげられていたが、続いての第3条には、次のような規定があった。すなわち、同条には「共同体は、前項に掲げる目的のため、この条約に定める条件および進度に従い、次のことを行う」と述べた上で、そのうちの1つとして「(c) 構成国間の人、役務および資本の自由移動に対する障害の除去」があげられていたのである。この人の自由移動に関して、具体的には第3編の第48条ないし第66条において、労働者、自営業者および会社経営者、ならびに役務の供給者に関して自由移動が考えられていた。このように、そもそもEEC条約では、労働者および役務の供給者に関してのみ、自由移動の規定がおかれていたのであるが、EU条約 (Treaty on European Union. 1993年発効*) では、すべての連合市民 (= 構成国の国籍をもつすべての者 (第8条)) の権利、すなわち連合市民権のひとつとして規定されることになった。しかしながら、そこで保障されている「領土内を自由に移動しかつ居住する権利」は、「この条約に規定された制限および条件に従って、かつそれを実行するた

めにとられた措置によって」もつものであると規定されていることから、条約およびEUの二次立法が定める条件によって制約を受けるものとされているのである。そして、その条件を定めている重要な規則が、1990年と1993年に制定された三つの指令、「居住に関する理事会指令90/364」「退職者に対する居住の権利に関する理事会指令90/365」および「学生に対する居住の権利に関する理事会指令93/96」である。すなわち、EU条約が制定される以前から、自由移動を労働者および役務の供給者のような経済活動を営む者のみでなく、経済活動に携わらない者にも与えようという議論はEC内で行われていたのであるが、経済活動を営まない者をひとまとめに考えることは当時難しく、その者たちを3種類に分類して、それぞれに条件を定めて居住の権利を与えることにしたのである*2。これらの諸指令は制定から10年の年月が経ち、現在、1999年に委員会が出した「指令90/364、90/365、および93/96の履行に関する委員会から理事会およびヨーロッパ議会に対する報告書*3」によると、すべての国において、権利の実施のために国内法での措置が採られるにいたっている。

さて、これらの指令の制定時において、もっとも争点となったことは、これら経済活動に携わらない人々に他の構成国における居住の権利を与える際に、その者たちが「十分な資力」を持つということを条件にするか否かということであった。もともとEEC条約に規定のあった労働者および役務の供給者に関しては、そのような条件は付けられていない。その者たちは、自分たちの労働の対価として受け入れ国において生活費を得ることが想定されているから当然である。しかしながら、そうではない者たちが他の構成国に自由に居住することを認める場合、彼らが受け入れ国の負担となることが考えられる。すなわち、構成国の中には最低限度の生活ができない者に対しては社会扶助を与えるという社会保障制度を持っている国があり、そのような機会を求めて、よりよい社会保障制度を持つ国に貧しい人々が殺到することも考えられるわけである。したがって、各構成国の社会保障制度が異なる現状においては、経済活動を行わない人々に対して

は「資力の条件」をつけざるを得ないというのが長らく議論を重ね、出された結論であった。この過程からみてもわかるように、各構成国の社会保障制度の相違というのは、人の自由移動という局面において、重大な問題であるといえる。

ところで、近年になって、人の自由移動をより徹底させようという動きがEU内ででてきている。その動きについては後ほど第三章でみてみることにするが、ここでも、自由移動の確保に関して、社会保障制度がその課題のひとつとしてあげられている。そこで、本論文では、現時点でのEU内の人の自由移動の保障に関して、社会保障制度がいかなる問題点を抱えており、そのためにどのような方向に改革が進められようとしているのかを探ってみたい。そして、そのことを、筆者が研究しているヨーロッパの経済統合、その一つの核となる人の自由移動が、そこにおける人々に与える影響を考える材料としたいと思う。そのために、以下、次のように考察を進めていきたいと思う。まず、第二章では、EEC条約に規定されていた社会保障に関する条項およびその履行のためにつくられた二次立法を確認した上で、それらによりどのような制度がつけられていたのかを考察する。そして、第三章で、1990年代以降、問題とされている人の自由移動の新局面についてそのあらましを知る。その上で、第四章において、人の自由移動の新たな局面に対して、社会保障制度がどのように改革されているのか、あるいは、どのような問題があるのかを考察する。そして、最後にまとめの議論を行いたい。

2 社会保障制度の整合化

前節でみたように、EECの柱の一つとして考えられていた人の自由移動であるが、各構成国で社会保障の制度が異なることが人々の自由移動の障害となることは当初から認識されていて、EEC条約の労働者の自由移動に関する規定の最後である第51条には、社会保障に関する次のような

規定が設けられていた。すなわち、

理事会は、委員会の提案に基づき、全会一致で、特に移民労働者およびその権利所有者に対し次のことを保証する制度を設けることにより、労働者の自由移動を確保するため必要な社会保障上の措置を採択する。

- (a) 給付をうける権利の設定および維持ならびにその給付の算定のため、各国の国内法が考慮するすべての期間を合計すること。
- (b) 構成国の領域に居住する者に対して給付を行うこと。

という規定である。この条項が指示していることは、構成国の社会保障を調和させることでも、ましてや統一させることでもない。ここで求められていることは、それぞれの構成国の社会保障制度はそのままにしておきながらも、労働者が移動をして他国で働くことを選んだ場合でも、そのことによってそれまで自国で行っていた社会保障制度に対する拠出が評価されるようにすること、そして、移住労働者は出身国ではなく、居住国によって給付が行われるようにすることである。これは、一般的に社会保障制度の「*統合化 (coordination)*」といわれる*4。

この条文を具体化するために、理事会は1971年に、「共同体内を移動する労働者およびその家族構成員への社会保障制度の適用に関する理事会指令1408/71*5」およびその詳細手続を定めた「理事会規則574/72*6」を採択した。自営業者等に関しては、EEC条約上同様の規定はなかったのであるが、1981年に、「共同体内を移動する労働者およびその家族の構成員への社会保障制度の適用に関する理事会指令1408/71を自営業者およびその家族へ拡大する理事会規則1390/81*7」、および、「理事会規則574/72を自営業者およびその家族へ拡大する理事会規則3795/81*8」を採択し、同様の制度が適用されることになった。こうして、EEC条約第3編に示される人々、すなわち、経済活動をする人々に関する社会保障

の面からの自由移動の障害除去のための制度が一応整ったのである。その後、社会保障制度に関しては構成国の国内法の改正が行われることから、これらの規則も何度も改正されている。しかし、90年代になってから、単一市場の完成、人の自由移動のいっそうの充実といった面から、これらの規則に、実体的な修正が行われつつあるのである。その問題に入る前に、これらの規則で定められている制度を概観しておきたいと思う。

まず、この規則が適用される人であるが、構成国の法律の管轄下にある労働者および自営業者で、構成国の国籍を持つものかまたは構成国の領域に住む無国籍者および難民、ならびにそれらの家族およびその遺族である(第2条1項)。次に適用される事項であるが、それらは、第4条に列挙されており、(a) 疾病および出産手当 (b) 障害給付(稼働能力の維持または改善を意図したものを含む) (c) 老齢給付 (d) 遺族給付 (e) 労災・職業病給付 (f) 死亡手当 (g) 失業手当 (h) 家族給付、の社会保障の分野に関するすべての立法に適用されるとしている。しかし、第4条4項で、「この規則は、社会的および医療的な扶助、戦争被害者もしくは戦争の結果生じた被害のための手当の制度、または公務員およびそのような取り扱いをされる人のための特別の制度には適用しない」こととされている。そして、第3条では、この規則における特別の規定にしたがって、構成国の一つの領土に居住する人は、その国の法律の下で、その国の国民と同じ義務を負い同じ給付をうけるといふ、平等な取り扱いの原則がうたわれている。

さて、これらの対象となる人および事項に関して、どの様にして平等な取り扱いの原則を具体的に適用するのか。それは、次のようである。まず、この規則が適用されるものは、原則として一つの国の法律にのみ従い(第13条1項)、居住国と労働をしている国が異なる場合、その者は、原則として労働をしている国の法律に従う(第13条2項(a)(b))。そして、ある国の法律が、保険、雇用、または居住の期間の満了を条件として、給付に対する権利の取得、保持、回復を行うことを定めている場合、その国の担当機関は、必要な限度において、他の構成国の法律の下で行われた保険、

雇用または居住の期間を、自国の法律の下で行われた期間であるというようにみなす（第18条1項等）ことになるのである。

EEC条約が規定して、規則1408/71が具体化しているこのようなやり方は、先にも述べたように、社会保障制度の「整合化」と呼ばれる。すなわち、構成国の社会保障制度は一樣ではなく、それらを「調和化(harmonization)」することは現実的ではない。したがって、EUは社会保障制度をどの様なものにするかは、各構成国の権限として残しながら、他の構成国へと移動する労働者がそのために社会保障の面で不利益を被らないように、具体的にはこのように規則1408/71および574/72で、他国での保険期間や居住期間を、現在労働をしている国における保険期間や居住期間と同じように見なすというように整合化することを行っているのである。コーネリッセンは、これを、移住労働者とその家族に関しての「領域主義」の修正であると説明している*⁹。このしくみは今まで比較的うまく機能してきたといわれている。しかし、90年代になってから、少なくとも点において問題点が指摘され、今まさに、改革の途中にある。まずは、その改革を必要としている主な原因である、人の自由移動に関して、90年代になってどの様な変化があったのかを確認しておきたい。

3 人の自由移動の新たな局面

経済的な国家統合を目指して1958年に発足したEECは、1970年代になって、経済状況が悪くなり統合への勢いが失われていたのであるが、1980年代には再び統合へ前向きな姿勢を取り戻していた。そこで、1984年6月のフォンテンブロー・サミットでは、1992年までに単一の大規模な市場を達成するための行動をとることを決定し、それをうけて翌1985年に委員会はいわゆる「域内市場白書*¹⁰」を出し、域内国境の廃止のための包括的なプログラムを提案した。すなわち、委員会は、関税同盟という段階を達成した次の目標として、単一市場を「完成させる」ための国境審査の廃

止に関する包括的な措置をとることが必要であると考えたのである。そして、1986年に採択され翌87年に発効した「単一欧州議定書」で、国境審査の廃止を1992年12月31日までに達成するという目標がうたわれたのである。そして、域内市場白書で提案された措置はほぼ完全に実施され、ECは次の段階として、1992年に採択され翌93年に発効したEU条約で政治連合および経済通貨連合〔以下、EMU (Economic and Monetary Union) と表す〕への道を一步踏み出すことになる。そして、EMUとしての性格は、1997年から統一通貨ユーロの導入のための措置が本格的にとられるようになると、益々強くなっていったのである。

そのように、EMUとしての発展が進むにつれ、委員会は、再び単一市場のよりいっそうの完成について考えるようになった。1996年には、「単一市場の影響と効果に関する報告書」を提出して、さらに翌97年には同報告書に基づいた「単一市場行動計画*¹¹」を打ち出した。同行動計画は、単一市場が単なる経済的な構築物ではなく、そこに生きる人々にとってより良い生活を与えるものであるべきであり、そのためには、人々に与えられている権利がより効率的に行使されるようにしなければならないと述べている。つまり、国境審査をなくした域内市場の完成の次の段階として、实际的に国境を越えた活動が盛んに行われる単一市場を作り出すための具体的な措置を提案していると言えるであろう。この、「単一市場行動計画」は、1996年6月のアムステルダム・ヨーロッパ理事会においてその実行を推奨されたのであるが、同ヨーロッパ理事会では、EU条約の改正であるアムステルダム条約も採択された。その中には、域内国境の審査の廃止、構成国の領域内を自由に移動および居住する権利等の、人の自由移動をより容易に達成できる規定が導入されている。

そのように、統合が順調に進んでいく反面、肝心の単一市場の柱の一つである人の自由移動は、それほど活発に行われていないという事実があった。委員会が後にみる1997年の「労働者の自由移動行動計画」の中で示すには、「現在は約500万人のヨーロッパ市民が他の構成国に住んでおり、

労働人口の2パーセント以下の者が移住をしている。年間ベースでみれば、人口の0.2パーセントに過ぎない」という状況であったのである。このような状況を認識していた委員会は、1996年1月24日に、人の自由移動の分野でおこっている問題を明らかにして、それらの評価および解決策の提示を行うことを、専門家からなる「人の自由移動に関するハイレベルパネル」に対して要求したのである。

(1) 人の自由移動に関するハイレベルパネルの最終報告書（1997年3月）

同パネルは、97年3月18日に「人の自由移動に関するハイレベルパネルの報告書*¹²」を提出した。パネルの任務は、EU内の他の構成国に定住しているまたは定住しようとしている市民が、いまだに直面している法的、実務的および行政的な問題を特定し、委員会のために解決策を示した報告書を作成することであった。そして、その報告書は、EU内における人の自由移動に関する一般的なアプローチの仕方の分析、この報告書における問題点の分析の方法について述べた後、具体的な問題に踏み込んで、それぞれに検討を加えている。その結果、最終的に80もの勧告がだされているのであるが、その中で主なものとしてあげられているのは、次のような課題である。

1. 連合内を移動する人に対する／関する情報が改善されなくてはならない。
2. 3ヶ月以上1年以内の期間で他の構成国に居住するEU市民に、新たに1年間の居住証が導入されるべきである。
3. 自由移動の権利はヨーロッパ市民権の新たな概念に見合うように変えられるべきである。
4. 他の構成国における雇用へのアクセスが容易にされなくてはならない。
5. 公的部門における雇用が開放されなくてはならない。

6. 社会的な権利、とりわけ年金に関する権利が近代化されなくてはならない。
7. 家族の権利が社会の変化を反映して修正されるべきである。
8. 自由移動と文化的な交流を容易にするために言語訓練がより強調される必要がある。
9. 税金の取り扱いにおける一層の平等が達成されなくてはならない。
10. 構成国の移民政策に関わらず、合法的な第三国居住者の状況が改善されなくてはならない
11. 個人の権利が保障されることが重要である。
12. 人の自由移動は単一のコミッショナーの下で処理されるべきである。

以上の12の課題が主な勧告として出されているのである。これを見る限り、人の自由移動を妨げている問題はまだまだ少なくなく、いろいろな面からの改善が必要とされているのがわかるのであるが、社会保障の問題もそれらの中に含まれているのである。すなわち、6番目にあげられている社会的な権利に関して述べているところを詳しくみると、報告書第3章「社会的な権利と家族の地位」において、次のようなことが書かれている。労働者の自由移動のための構成国の社会保障制度を調整するしくみ（理事会規則1408/71）はうまく作用してきたが、これは、70年代の主たる社会保障の形態が抛出性の時代に作られた規定であり、現在新しい社会保障給付の形態を構成国が考え始めているという状況には追いついていくことができない面もでてくる。特に、現在の規則で対応できない問題として、1. 国内法の違いによって生じる問題、2. 法定ではない補足的な社会保障制度、特に年金制度に関する調整を全く欠いていることから生じる問題、をあげている。さらに、各論的に、理事会規則1408/71が対象としている社会保障の問題と同規則の第4条4項で適用対象外とされている社会扶助の問題に分けて、前者の問題として、1. 理事会規則1408/71によ

ってカバーされる人に関する問題点、2. 理事会規則1408/71によってカバーされる事項に関する問題点、3. 共同体の規則によって保護が十分に与えられない場合の問題点、4. 理事会における全会一致の採決方式の問題性、5. 透明性および明確性の欠如、6. 税金の調整の欠如、をあげ、後者の問題としては、1. 社会扶助給付とそれ以外の社会保障給付の区別の困難性、2. 社会扶助給付を国外ではうけられないという問題、3. ある種の混合型の非拠出制の給付を国外でうけられないという問題、をあげている。

このパネルの報告書に対して、委員会は、1998年7月に「人の自由移動に関するハイレベルパネルの勧告のフォローアップについての通知*¹³」をだして、その中で、委員会が同報告書を高く評価し、パネルの勧告の多くの部分を、1997年6月の「単一市場行動計画」および1997年11月の「労働者の自由移動行動計画」に組み入れたことを述べている。それでは、次に、「労働者の自由移動行動計画」の内容を考察してみよう。

(2) 労働者の自由移動行動計画（1997年11月）

1997年の11月に委員会は、「労働者の自由移動行動計画*¹⁴」という通知をだした。これは、ヨーロッパ連合内を移動する労働者が直面している残された実際的な問題を解決するための委員会の戦略を示したものである。

その内容としては、まず、なぜ今自由移動が問題となるのかについての説明がされている。すなわち、現在は、EUの中での労働者の移動は少ない。しかしながら、近い将来の展望として、EMUの導入により単一市場が強化されることとなり、価格の安定および経済成長の見通しを強化することになるであろう。また、アムステルダム条約で裏書きされた「単一市場行動計画」の遂行が、一層の労働者の自由移動を強化することも予想される。そのようなヨーロッパ市場を視野に入れれば、雇用者にとって他国からの労働者への需要は増すと考えられる。しかしながら、未だ、労働者の

移動に対する障害があるので、これらの残りの障害を取り除くことが重要になってくる、そのように自由移動の展望と問題点を述べている。

その上で、それらの残された実質的な問題を解決するための戦略を行動計画として示しているのであるが、その要点のみを提示すると以下のものである。まず、行動計画は5つのアプローチからなり、それらは、1. 規則を改善し採択すること、2. 労働市場をより透明なものにすること、3. 責任および協力を発展させること、4. 自由移動の権利の知識および認識のしやすさを改善すること、5. 改良的なプロジェクトを開発すること、である。そして、1の部分でいわれている規則の改善および採択であるが、具体的に考えられている事項として、居住の権利、家族の統合、社会的および税的な利益における平等な取り扱い、労働者の家族の平等な取り扱いおよび社会的な統合、フロンティア・ワーカー、社会保障制度の整合化に関する規則の改良および簡素化（規則1408/71の修正）、第三国国民の社会保障の整合化のための制度への包摂、補足的な年金、教育および訓練といった事項である。先にみたハイレベルパネルで勧告されたもののうちのいくつかについての法的な取り組みをしようと提案が行われているわけであるが、ここに来て、社会保障に関することへの比重は高まっているように思える。すなわち、人の自由移動に関する残された問題のうち、社会保障に関することについては、すぐさま規則の改善または採択といった即効的な措置をとるという方針を打ち出しているといえる。

(3) 理事会規則1408/71の全面改正提案（1998年12月）

このような流れの中で、委員会は、このうちの社会保障制度の整合化に関する規則の改良および簡素化について、1998年の終わり以前に規則1408/71を改良かつ簡素化する提案を提出すると述べている。そして、その提案は「社会保障制度の調整に関する理事会規則提案*¹⁵」として、1998年の12月に提出された。その規則の内容の特徴は次のような点にある。

まず第一に、条文が簡素化され、以前の3分の2に短縮されたことがあげられる。主な変更点としては、現在の規則が「労働者または自営業者」が適用対象であったのに対して、「すべての人」に適用されるものとなった。すなわち、学生および第三国国民も含まれるようになったこと。そして、古典的な社会保障の他に早期退職年金給付という新しい型の給付も含まれることになったこと。さらに、失業保険の期間が3ヶ月から6ヶ月になったことおよび、失業者は現金での給付以外の給付も受給できることがあげられる。

さて、この全面改正案の内容は、それまでの各分野での個別の動きの集大成とも言えるものであるので、次章でそれぞれに関して詳しく考察するとして、ここで、簡単に本章のまとめをしておく。構成国間の国境審査という障害が一通り取り除かれた域内市場が完成し、その次の段階として、EMUの導入などによっていっそう単一市場が強化され、その関係で益々人の自由移動が活発に行われることが望まれるようになった。しかし、実際は未だ障害となる要因が残され、実際には自由移動の権利を行使している者の割合はわずかである。そこで、残された課題について取り組む段階となったのであるが、その中で、社会保障の問題は重要な問題なのである。各国で社会保障制度が異なることから、「調和化」は目指さずに「整合化」を行うこととしたEEC条約第51条を基礎に制定された理事会規則1408/71および同574/72のしくみは比較的うまく働いてきたのであるが、それでも、問題が生じてきているのである。

4 社会保障制度の対応

前章の分析から、自由移動の新たな局面によって社会保障制度の整合化のいっそうの充実が求められるようになったことがわかる。そして、その結果、1998年末の規則1408/71の全面的な修正提案が委員会から提出されることになったのであるが、その中で、社会保障制度の整合化のいっそ

うの充実には、人の範囲を広げるという方向の動きと、対象となる社会保障制度の範囲を広げるという方向の動きがあることがわかる。そして、それぞれの動きは、人の自由移動の新たな局面という共通した背景によって生まれてきていると同時に、個別の原因も絡んできているのではないかとと思われる。そこで、本章では、各々の動きをひとつずつ取り上げ、その詳しい背景を探り、さらに、それに対してEUがどのような対応をしているのかを考察したいと思う。

(1) 人的範囲の拡大

(a) 学生への拡大

委員会が規則1408/71がカバーする人の範囲を、労働者および自営業者（ならびにその家族、以後家族については言及しない）以外にも広げようと試みたのは、1992年が始まりであった。同年に委員会は、規則1408/71および規則574/72が構成国の社会保障立法により規制される「人」一般をカバーするように修正を提案した*¹⁶。提案理由として、委員会は、域内市場における社会的な次元、および「人々のヨーロッパ (People's Europe)」の文脈から、この措置が必要とされることをあげている。すなわち、1987年のヨーロッパ単一議定書が第8a条で人の自由移動が保障される域内国境のない地域からなる域内市場の確立を掲げていることである。また、1990年に、居住に関する三つの指令が出されて、居住の権利が一般化されたことも述べている。さらに、「労働者の基本的権利に関する共同体憲章」が、社会的な保護に対する権利を強調することにより一般的な人の自由移動という原則を強化したとも説明している。

さて、その新たなカテゴリーのうちすでに規則1408/71でカバーされていた労働者および自営業者以外の人というのは、学生、労働をしたことがない人、そして労働者ではあるが規則1408/71では除外されていた公務員である。まずは、学生に関して取り上げていく。

この提案の内容としては、これまでカバーされていた労働者および自営

業者に関しては何も変化を与えず、それらの人に保障されていた制度を新たなカテゴリーの人々にも保障しようとするものであるが、学生に関しては、その地位が変化しやすく居住という概念をあてはめることは難しいので、準拠法を定めないという例外的な体制を考え出している。この委員会の提案に対して、経済社会委員会は2月26日に承認する決議を出し*17、議会は、3月13日に承認を行った*18。

委員会が提案を出した時点では、学生も含めようという動機は、上で述べたように、EC内の人の自由移動が経済的な要素を排除して、一般的なものと変化していったという過程を反映していると思われるが、その後、より積極的に学生の自由移動を考えるべき要因が全面に出されてきたように思われる。すなわちEU条約は、第126条に教育、第127条に職業訓練といった新たな条項を加え、それらに対する共同体の管轄権を創設したが、96年10月に委員会は、グリーンペーパー「教育－訓練－研究 国境を越えた移動の障害*19」を出している。この中では、学生や訓練生が社会保障制度の整合化の対象となっていないことが問題点の一つとして指摘され、1992年の委員会提案を迅速に採択するようにと促している。ところで、このグリーンペーパーは、教育、訓練および研究の面での移動性を確保することの利点として、次のような点を挙げている。まず、ヨーロッパの他の社会や文化を理解したり、他の社会と会話したりすることが可能となること。また、多様性を理解するために必要な言語の習得といった面での個人的な技量を向上させたりすること。そして、教育、訓練および研究－特にテクノロジーのような技術革新的な分野において－の質を向上させ、専門的な技術を移転するドアを開くこと。さらに、共同体全体の規模での雇用および仕事の創設へ道を開くこと。経済的な面からみれば、テクノロジー、組織および生産といった最も重要な技術革新的な経験の形成を促進するという意味で、移動性の確保は競争力強化のための必要不可欠な局面である、といったことが説明されている。

すなわち、学生の自由移動は、経済活動を必ずしも要件とはしない人一

般の自由移動の試みの結果ということの他に、労働者の自由移動を促進させるためには、その前段階である学生の自由移動が非常に重要であるということが認識されるようになった結果でもあるのである。そして、この場合、労働者とは、特に専門的な技術を持ったものが想定されているようである。このような意味で、学生の自由移動は域内市場にとって重要性を帯びてくるようになり、学生に関しても社会保障制度の整合化が行われることが望まれるようになったのである。

そして、1992年の提案が理事会で採択されないうちに、前述したように1998年に委員会は規則1408/71の全面的な修正提案を行い、そこにおいて、構成国の社会保障制度にカバーされている人全般に対象範囲を広げることにしたのであった。しかし、理事会は、1999年2月に、1992年の委員会提案の中から、学生のみをとりだした理事会指令を採択したのである*²⁰。そして、それより半年ほど前に同じようにして理事会が採択したのが公務員に関する指令であった。

(b) 公務員への拡大

さて、公務員に関しては、労働者でありながら、理事会指令1408/71の第4条4項によって社会保障制度の整合化の適用範囲からはずされていた。すなわち、第4条4項は、「この規則は、社会的および医療的な扶助、戦争被害者もしくは戦争の結果生じた被害のための手当の制度、または公務員およびそのような取り扱いをされる人のための特別の制度には適用しない」と定めている。しかしながら、委員会は、公務員に関しても、前述の1992年の修正案で、規則の適用範囲に含めようと提案していた。そして、前述のように、92年に経済社会委員会および議会の承認を経たのであるが、公務員に関しては、理事会がこの提案を採択しないうちに、ヨーロッパ裁判所が、この公務員に対する空白状態を認めないとする判決を出すことになった*²¹。問題の判決は、EU条約177条の先行手続によって、ギリシャの会計監査裁判所 (Elengtiko Sinedrio/Court of Auditors) から出され

た問題に関するものであった。では、その事件とはどのようなものであったのであろうか。

ギリシャ人であるボギオカス (Vougioukas) は、公的法人である社会保障機関イドリマ・コイノニコ・アスファリセオン (Idrima Koinonikou Asphalisseon. 以下、IKA) の職員で、医師であった。IKAの医師は、年金に関しては特別法によって定められていたが、その法律によれば、特別の定めがない場合は、公務員に関する規定が類推適用されることになっていた。ボギオカスは、1964年から1969年の間に、ドイツの公的な病院で医師として働いていたことがあるのであるが、彼は、IKAの職員年金部長に年金の受給を申請する際に、その間の期間も年金の支払いの考慮の対象とすることを認めてほしいと願い出た。しかし、部長は彼の申請を却下し、さらに担当の委員会もその決定を支持した。そこで、ボギオカスは、その決定を会計監査裁判所で争うこととし、同裁判所が、審理の途中でヨーロッパ裁判所に対して次の三点について先行判決を求めたのである。

第一の質問は理事会規則1408/71の第4条4項に定められている「公務員」の意味を問うものである。すなわち、「IKAの職員医師は、職歴中に、時々IKAの医療の役務に就いたりそれを指示したりすることもあれば、また、第一および第二の医療委員会の手続に参加して、IKAの目的および機能に関する決定をすることもあるのであるが、(a) 彼らは、理事会規則1408/71の第4条4項の意味における「公務員」と見なされるか、すなわち、彼らは公的な権力を行使するのか、そして、(b) 彼らが「公務員」と見なされるためには、彼らがそのような地位を占める可能性を持っているというだけでよいのか、それとも彼らは実際にそのような地位に一度でも実際についていなければならないのか」ということである。そして、第二の質問は、同条の「特別の」社会保障制度についての問いである。それは、「彼らがそのような地位を占めると否とに関わらず、彼らの年金の制度が公務員および軍人に適用される年金の規定に主に関係しているということをもって、彼らの年金制度は、規則1408/71の第4条4項の意味にお

ける公務員に対する「特別の」社会保障制度と見なして良いのか」、それとも「特別の」という言葉は規則に含まれている基本的な原則より不利でない他の要素または調整を含んでいることが必要なのか、ということについてである。さらに、第三の質問は、理事会規則1408/71の第4条4項とEU条約51条との関係を問うものであり、同規則が、公務員に対しては他の構成国の法の下で、公務員として働いた場合に、その期間を年金の計算の際に考慮しないような特別の規則を認めていることは、EU条約の第51条に違反していると考えられるのか、ということである。

これらの問いに対してヨーロッパ裁判所の判決は次のようであった。第一の質問に関しては、理事会規則1408/71の第4条4項に規定されている「公務員」とは、EU条約第48条4項でカバーされる公務員、すなわち、それはヨーロッパ裁判所の判例法によれば公権力の行使に携わる者ということになるのであるが、そのような者だけではなく、公共の機関によって雇用されている公務員およびそのように扱われる人々すべてのことをいうのであるという判断をした。そして、第二の質問に関しては、「特別」と見なされるためには、当該の社会保障制度が構成国における雇用者に適用される一般的な社会保障制度とは異なり、かつ、すべてのまたは一部の種類の公務員がその制度に直接従うことになっているか、もしくは、当該制度がすでに構成国で有効である公務員の社会保障制度に言及していることで十分であると判断をした。そして、第三の質問に関しては、理事会規則1408/71が制定された時には、公務員の社会保障制度に関する国内の制度の大きな違いが存在していたので、共同体の立法者がそれらを乗り越えられない困難と見なして、同規則の範囲から除外したことは正当化されたであろうが、そのような技術的な困難性が存在するからといって公務員の特別な制度を無期限に調整しないでおくことは、EU条約第51条によって理事会に与えられた任務に照らすと、正当化されないと述べた。その上で、EU条約第48条ないし第51条の直接適用によって、原告がドイツの公立病院で働いた期間を計算に加えることを認めたのである。このように、裁判

所が理事会指令第4条4項を無効であるというかわりに、EU条約第51条のみに基づいて社会保障制度の調整の効力を認めたことに関して、マシュー・モーレは、社会保障の分野における共同体の権限は限られていることを考えるとむしろ大胆なやり方であるが、難しい問題に対する疑いなく実際的な解決策であると評している。また、原告はギリシャ政府に対して訴えを起こしているギリシャ人であるということは、ここでの問題は、本来第48条の文脈で想定されていた（国籍による）差別ではなく、国内手続における規則が、共同体の労働者が自由移動の権利を行使するのをためらわせるように作用するということである。すなわち、国籍による差別という問題から、移動の自由の確保というEU条約の基本的な原則の問題であり、自由移動の権利を行使した者と行使しない者の間の差別ということになっていることを指摘している*22。

この判決において非難された理事会は、98年7月に1992年の委員会の修正提案の公務員に関する部分についてのみ採択を行った*23。

ところで、公務員に関する判決の解釈の仕方一つだけ注意しておくべき事があると思われる。まず、委員会の提案では、ここで適用範囲に入れようとしている「公務員」というのは、EU条約の第48条4項に関してヨーロッパ裁判所が出している判例を考慮に入れて、すべての公務員であるが、公権力を行使する人は除くものであるという説明がされていた。しかしながら、上記の判決によると理事会指令1408/71第4条4項に定められていた公務員というのとはEU条約第48条4項に定められている公務員とは異なり、公共の機関によって雇用されている公務員すべてのことをいうのであるという判断がされている。すなわち、公権力の行使に携わっているかどうかを問わないという見解が出されているので、新たに、理事会指令1408/71の体制に加えられた公務員というの、公権力の行使の有無を問わず、すべての公務員と考えればよいであろうと思われる。

(c) 第三国国民への拡大

委員会は1997年11月に理事会規則1408/71を修正して第三国国民にも適用するものとする提案を行った*²⁴。この提案の背景は以下のである。すなわち、第一に、この提案は、委員会の以前からの主張である、合法的に滞在している第三国国民の法的な地位を改善するという目的で出されたものであり、長期的な第三国居住者は長期滞在者として認められ、居住国でも他の構成国でも特別の権利を享有するべきであるという趣旨によっている。また、第三国国民への平等な取り扱いの原則は、共同体内での人種差別および排外主義防止のための戦略の一部でもあり、1997年の「ヨーロッパ反人種差別年」においても第三国の国民に平等な権利をあたえることが要求されており、社会立法、とりわけ規則1408/71は問題の中心となっている。このように第三国国民に関しての問題が生じている中、同年7月には「第三国国民の入国許可についての規則に関する条約草案」を提出したのと同じく、今回の指令提案も第三国国民に関してとらうとしている措置の一貫でもある。

第二に、現在、社会保障の面における第三国の国民の地位は、実は多様であり、例えば、無国籍者および難民は理事会規則1408/71によってカバーされているし、共同体との間に社会保障に関して条約を結んでいる第三国の国民（トルコ、モロッコ、チュニジア、アルジェリア）もあれば、一又は多数の構成国との間で二国間条約を結んでいる第三国の国民もいる。このように、複雑な法的状況は第三国国民にとって好ましくないだけでなく、構成国の社会保障機関に対して困難を生じさせていることから、事務作業を簡略化するためにも理事会規則1408/71によってカバーされていない第三国国民に適用する規則を調整する必要があるのである。

さらに第三に、第三国国民に対する社会保障問題に関して、重要な判決が、ヨーロッパ審議会（Council of Europe）のヨーロッパ人権裁判所から出されたことも無視できない要因であった。その判決とは、1996年9月16日に出された、「ガイグズス対オーストリア（Gaygusuz v Austoria）*²⁵」事

件であり、その内容は次のようなものであった。1950年生まれのトルコ人ガイグズスは、1973年から1987年まで上部オーストリアのホーシングに住んでおり、その間、1984年までは働いていたが、健康上の理由で仕事を辞めることになった。彼は、1986年7月1日から1987年3月15日まで失業手当の形態で、前払い／退職年金を受給していたが、その受給資格が終わった1987年7月6日に、リンツ雇用事務所に緊急扶助の形態での年金の前払いを申請した。しかしながら1987年7月8日、同事務所はガイグズスがオーストリア国籍ではないという理由で、申請を認めなかった。すなわち、1977年失業保険法の第33部(2)(a)によれば、緊急扶助を受けるための要件の一つとして、オーストリア国籍を持っていることが必要とされていたのである。彼の訴えは、その後、上部オーストリア地域雇用機関、憲法裁判所、行政裁判所のいずれにおいても認められず、ヨーロッパ人権委員会を経て、ヨーロッパ人権裁判所へと提訴がされたものである。判決の中で、ヨーロッパ人権裁判所は、オーストリア政府のヨーロッパ人権条約第14条および同第1議定書第1条違反を認定した。すなわち、ヨーロッパ人権条約第14条は差別禁止原則について書かれており、「この条約に定める権利および自由の享受は、・・・国民的・・・出身・・・または他の地位等によるいかなる差別もなく保障される」と規定しているのであるが、この条文はそれ自体として独立に存在するのではなく、他の規定によって保障されている「権利および自由の享受」に関係して差別が行われる場合のみ効力を発揮する。そこで、他の条文の違反があるかどうかの問題となるのであるが、本件で問題となったのは、第1議定書第1条であり、そこには、「すべての自然人または法人は、その財産を平和的に享有する権利を有する。何人も、公益のために、かつ、法律および国際法の一般原則で定める条件に従う場合を除くほか、その財産を奪われない。・・・」と財産権の保障が規定されている。同裁判所は、本件の場合の緊急扶助に対する権利を、第1議定書第1条の目的における「金銭上の権利」と認め、原告が第14条でカバーされる理由の一つである国籍によって緊急扶

助を受けられなかったことから、第1議定書第1条違反と同時に第14条違反も成立すると判断を下したのであった。

さて、このような背景があり、委員会は理事会規則1408/71を第三国国民にも適用範囲を拡大する修正案を出したのであるが、その方法は、第1条、第2条、および第22条aに規定されている人的範囲を「一またはそれ以上の構成国の立法に規制されているまたはされてきた雇用者および自営業者（第2a条）」のように、国籍を問わない言い回しをした規定にして、第95c条に暫定的な規定をおくものであった。

この委員会の修正案に対して、議会の雇用および社会問題委員会は1998年9月7日に委員会提案を肯定的に評価する報告書*²⁶を出し、1998年10月6日の議会の本会議で委員会提案を承認する決議*²⁷を採択した。

さて、上述のヨーロッパ人権裁判所の判決に関しては、委員会もこの重要性を意識しており、EU連合が、基本的権利の尊重、とりわけヨーロッパ人権条約に規定されている基本的権利の尊重を行う文脈において特に重要であると述べているのであるが、同判決の論理には疑問の声も寄せられている。すなわち、同判決は、緊急扶助に対する権利を、受給者の払った分担金と関連性を持つものであるから、ヨーロッパ人権条約第1議定書第1条によって保障される金銭的な権利であると結論づけたのであった。しかし、ベルシュエーレンによると、受給と分担金の支払いの関連性の有無およびその程度は構成国によって異なるし、規則1408/71の適用の条件というのは、分担金の支払いに関わりなく、当該人が労働者または自営業者として社会保障の適用対象となっていることであるので、判決のような論理付けは難しいと言っている。もっとも彼は、同判決が、社会保障に対する権利が、税金や分担金の支払いとは関係なく、金銭的な性質を持つということだけで財産権であると判断したのだと解釈するべきであるのなら、規則1408/71から生じる社会保障に対する権利は第1議定書第1条における財産権の概念にあてはまるだろうと述べているのであるが、結局はその論理よりも、第三国国民の排除を共同体の一般的な原則である平等の

原則に照らして考えるべきであると結論づけている*²⁸。

前述したように1998年の委員会の全面的改正案においては、人的範囲は構成国の社会保障制度にカバーされている人という規定になり、第三国国民も含まれることになったが、学生の場合と異なり、理事会は1997年の提案を採択することはしていない。

(2) 社会保障制度の種類

社会保障制度の種類についての議論は、二つの流れがある。一つは既存の1408/71の枠組みの中での種類の拡大である。すなわち、同規則第4条に列挙されていた、(a) 疾病および出産手当 (b) 障害者給付（稼働能力の維持または改善を意図したものを含む）(c) 老齢給付 (d) 遺族給付 (e) 労災給付 (f) 死亡手当 (g) 失業手当 (h) 家族給付、以外の社会保障の給付を対象に含めるということである。そして、もう一つは、より根本的な問題であるのだが、1408/71の枠外での新たな社会保障に関する問題である。同規則は、上述の第4条で、これらの「社会保障の分野に関するすべての立法に適用」されると書かれており、法定の社会保障給付のみを対象としている。しかし、法定の社会保障給付ではない種類のものに関して、年金の分野で議論が生じてきたのである。本節では、まず、第一の種類のものとしての早期退職年金、次に、それと関係のある失業手当の期限の延長の問題を取り上げ、最後に第二の種類のものとしての補足的な年金についての分析をしていきたいと思う。

(a) 早期退職年金 (pre-retirement pension)

委員会は1980年6月18日に、早期退職年金を理事会規則1408/71の枠組みの中に取り込み、また、他国における失業手当の受給期間を延長するための提案*²⁹を出していた。これらは、70年代に経験した雇用状況の変化に対応して求められた措置である。早期退職年金とは、80年現在、ベルギー、デンマーク、フランス、ルクセンブルグ、オランダおよびイギリス

で導入されているものであり、通常の定年まで、または早期もしくは通常の老齢給付をうける権利を得るのに要求される年まで支払われるものである。この早期退職年金を一定の人々に支払い、彼らが労働市場に戻ってくるのを防ぐことによって、利用可能な職を増やし、雇用を促進することができるというわけである。

この委員会の提案に対して、議会では11月10日に社会問題および雇用委員会から報告書*³⁰が出され、それをもとに12月18日に本会議での議論*³¹が行われ、19日に決議が出された*³²。同報告書は、早期退職年金および失業手当の受給期間の延長どちらに関しても委員会の提案を支持するものであったが、本会議の議論では早期退職年金に関して反対の意見がみられた。デンマーク出身のトーブ・ニールセン (Tove Nielsen) は、デンマークでは、二、三年前に早期退職年金を導入したが、これは労働者と経営者の間での取り決めという方法で行われるものであり、国は経営者に対して、単に年金がもらえるからと移動する人々への金銭的な援助を強制的にさせることはできないと述べている*³³。また、同じくデンマークのスクープマンド (Skovmand) は、委員会提案自体に反対の意見を表明していたが、その理由は、この指令が、EC条約が規定していない社会政策の調和の導入へとつながるとされるし、また、社会保障制度が異なる状態で人々が自由に住む国を選べるというのなら、デンマークはいろいろな点で人々にとってもっとも良い条件にあることはよく知られた事実であると述べ、社会保障制度の整合化をむやみに進めることに対する警戒の念を表していた*³⁴。

結局、この提案は理事会で全会一致が得られず、委員会が撤回することになった。そして、15年以上を経た1996年の10月1日に、早期退職年金と失業手当を分けて、二つの提案を出し直すことになった。早期退職年金の方に関しては、委員会の説明によると、法律による制度と労使の契約によるものを両方含めるものであり、修正案では、第1条に、「前小段落の規定は、この規則の範囲から早期退職年金に関する契約的な規定を除く効

果をもたない」この規定が盛り込まれた*³⁵。

この提案に対して、議会の社会問題および雇用委員会は9月11日に報告書*³⁶を出し、11月28日に本会議での議論*³⁷を行った。報告書は一点だけ修正案を示した。それはフロンティアワーカーに関することで、構成国間でフロンティアワーカーに関する社会保障の問題を解決するために徐々に協力を行うという条文を加えることであった。また、説明書きにおいては、報告者は、この提案を歓迎すると同時に、この規定が非法定の社会保障制度の調整に道を開くであろうことや、他のグループ、とりわけ学生および公務員へ調整の拡大の問題に取り組む必要があることを述べていた。本会議の議論においては、この議題は他の社会政策の問題とともに議論に付されたのであるが、この問題に関しての発言はほとんどなく、ただ、ヨーロッパ人民党グループ（Group of Europe People's Party）のメンラッド（Menrad）が、報告書が公務員や非法定の社会保障制度の調整にまで言及しているのは行き過ぎであると批判していた。

この早期退職年金に関しても、1998年の委員会の全面的修正案に組み込まれることになった。

(b) 失業手当の受給期間の延長

理事会規則1408/71は、第67条ないし第70条に、失業手当についての規定があり、そのうち第69条と第70条では、失業者が他国へ移動する場合のことを定めている。それらの規定によれば、失業者は、最後に働いていた国および求職活動をする国において登録をすることによって、求職活動をする国においても最長3ヶ月間は手当を受け続けられる（第69条）。その場合、手当の支払いは、求職活動をする国が行うのであるが、失業者が最後に働いていた国は、求職活動をする国へ支払額を償還する義務がある（第70条）のである。

このように、失業者は、3ヶ月の間は他国において失業手当を受けられることが保障されたわけであるが、それは、規則が制定された70年代初

頭には、失業者は比較的短期間で次の職を見つけることが可能であったので、3ヶ月という期間は適切と考えられたからなのである。しかしながら、経済状況の変化によってそれほど簡単に次の職を見つけられる環境ではなくなってきたので、先に述べたように、80年になって委員会もその部分の修正を提案した。しかし、このときは、委員会が一つの提案に、失業手当の期間の修正とともに、早期退職年金も含んだこともあって、理事会で採択されず、90年代の半ばになって再び、委員会は、前述のように期間の修正と早期退職年金を別個に分けて、修正し直すことになったのである。

さて、それらのうち、失業手当に関する提案*³⁸では、他の国で求職活動をする者が、どれだけ額の手当をどれだけ期間もらい続ける権利を持つかは、最後に働いていた国によって決定されるのであるが（第69b条1項）、最初の段階としては最長3ヶ月まで継続する（第69b条2項）とされている。そして、3ヶ月を越えた場合、その期間は、全体として、その者が最後に雇用されていたときに、求職活動をしている国の法律によって規制されていたとしたら得られる期間を越えてはならず（第69b条3項）、また、もらえる手当の合計金額は、そのような状況でもらえる金額を超えてはならない。委員会によれば、このように、一定の条件の下で3ヶ月を越えて失業手当を受給し続けられるようにする目的は二つあり、一つは、失業者によりいっそうの就職の機会を与えることであり、もう一つは、配偶者が転職したりして他国に住居を移さなければならない失業者を保護することである。そして、全体としての受給額および受給期間に制限を設けたのは、この権利の濫用を防ぐためである。また、他国での求職活動が成功せず、もとの国へ戻ってきた者は、その国の法に従って手当を受け続けることができるという条文も新規に設けた（第69b条5）。さらに、その他に、フロンティア・ワーカーに関する問題で、彼（女）らが失業手当をもらう場合、最後に働いていた国と居住する国、どちらからでももらえるように新たな規定を挿入した（第71条（1）（b））。

この提案に対して、97年1月27日に議会の雇用および社会問題委員会が報告書*³⁹を提出している。同報告書は、委員会提案を次の点で評価した。第一に、失業者は求職活動をするために他国に居住する権利には期間の限定はないのに、失業手当は3ヶ月しかもらえないという現行法の矛盾を解決する点、第二に、3ヶ月で求職活動が成功しなかった者が失業した国に戻ってこなかったら、過去どれほど長い間働いていたとしてもすべての権利を失ってしまうという非論理的な結果を改善すること。第三に、配偶者につきそって他国に移住することが増え、共同体内の人の移動が増えるであろうこと、また、このことはそのような状況に立たされやすい、女性の状況の改善にも役立つであろうことである。しかしながら、次の点では、問題があるとした。第一に、延長期間の計算のための方法や行政的および支払いの手続が複雑であること。第二に、国境を越えて訓練をうける失業者が手当を受けられない可能性があることである。議会の本会議は2月18日に議論*⁴⁰を行ったが、この提案に関する反対意見は特に聞かれなかった。

この失業者に関する受給期間の延長に関しても、委員会は、1998年の全面的改正案に盛り込んでいるが、一つ異なる点は、この無限定な期間の規定の仕方は採用されず、最長6ヶ月(50条)という期間が提案されている。

(c) 補足的な年金

さて、これまでのところみてきた理事会規則1408/71というのは、各構成国において法律で定められている社会保障制度を対象とするものであった。しかしながら、人の自由移動の促進のためには、EUは、この法定の社会保障制度を越えた部分まで踏み込んでいかなければならなくなった。具体的にはEUが「補足的な年金」と呼んでいるものが現在議論の対象となっているので、その問題について考えてみることにする。

「補足的な年金」は何も人の自由移動の促進のみの目的で議論になっているわけではない。1997年に委員会はグリーン・バーバー「単一市場にお

ける補足的な年金*41)を提出しているが、それによると、EUの構成国において高齢化が進み、今後公的な年金の財源確保が難しくなるであろうことから、現在中心となっている国家的な年金(第一の柱)以外の、すなわち、雇用に関連した年金制度(第二の柱)や個人が生命保険会社を通じて入る年金制度(第三の柱)の役割が大きくなることが予想され、今後大きくなるであろうこの資金をEUとしてうまく資本市場に組み入れていく方法を考えようとしていることがうかがえる。つまり、役務の自由移動、資本の自由移動といった点でも補足的な年金は大いに注目されているのである。

人の自由移動との関係でいえば、委員会は1991年の時期に、理事会あての通知、「補足的な社会保障制度：労働者の社会的な保護の中における補足的な年金の場所および自由移動に対する影響*42)」を出しており、また翌年92年に、「年金基金の管理および投資の自由に関する指令提案*43)」を出したところからが議論の出発点となる。この指令は、結局委員会が撤回したのであるが、その内容は、年金の基金に関して、国境を越えて加入することを可能とする規定を設けており*44)、その意味で自由移動に対して大きな意味を持つものであった。この指令提案を撤回した後、95年に再び指令提案提出の試みがなされたが、それも委員会において意見がまとまらず、結局、委員会は96年2月に補足的年金の分野での自由移動への障害を取り扱った別個の勧告を提出するようにと、人の自由移動に関するハイレベルパネルに求めたのである。それをうけて、ハイレベルパネルは前述の人の自由移動に関する報告書を提出するより前の96年11月に「補足的年金に関する報告書*45)」を発表したのである。報告書では、パネルは二つの点について述べていた。まず第一に、現在の構成国の状況は、補足的な年金に関してかなり異なっていることから、法定の社会保障制度のように、整合化、すなわち、期間の合計の規則等がこの分野でもうまく作用するとは思えないし、また、補足的な年金の制度は急激な変化の過程にあるので、共同体が不適切な立法をすることによって、まだこの年金が広まっ

ていない構成国での発展に悪影響を及ぼす危険性があるということを強調している。そして、第二には、補足的な年金の規定は契約的な性質を持つという点に関する事で、構成国の政府が一般的に、最低または最長の掛け金の支払期間、財政の方法、給付金の額、規則の指標、他国への持ち出し可能性に関して法定の規則を規定することを慎んでいるのに、共同体レベルで異なるアプローチをとったり労使間の対話の過程に干渉するべきではないということである。さらに、パネルは、共同体の基本原則である「平等の取り扱い」に注目して、二国間を移動するものが、補足的な年金の権利を失うという結果になってはいけませんが、移動をしないものより有利になるようにするべきではないとの意見を表している。その上で、パネルは、移動を行う労働者への特別の権利の創設を意味する権利の持ち出し可能性ではなく、「個人の権利の保持」に関するアプローチをとるよう勧告をしている。

また、委員会の1997年3月の通知「ヨーロッパ連合における社会的な保護の近代化および改良*46」は、社会的な保護の問題を経済的な面からとらえて、改良の必要性を訴えているものであるが、そこにおいても、補足的な年金に関しての規則の必要性が述べられていた。それは、まず、今後は、労働の性質自体に変化があるであろうこと、すなわち、製造業の職は減少しつつあり、サービス業で新たな職が生まれつつあるなか、単純な非熟練労働から新たなより高度な技術を必要とする職へと移行しつつある。そのような状況で、人の移動も高度な技術を持った労働者によるものが増加しつつあり、そのような人々にとっては、社会的な保護における補足的な体制がとりわけ重要であることを述べている。

このように、補足的な年金に関しての議論が盛り上がる中、97年10月8日に、委員会は新たに、「ヨーロッパ連合内を移動する労働者および自営業者の補足的な年金の権利の保護に関する理事会指令提案*47」を提出した。今回の提案は、以前のように、補足的な年金に関して国境を越えた制度をつくっていかうという野心的な意図はなく、移動の自由を行使した者

が、補足的な年金に関して不利にならないような制度を確保することをねらったものであった。すなわち、その内容は、第一に、一つの構成国から他の構成国へと移動する結果としてそれまでの補足的な年金制度への掛け金の支払いをやめた人に完全な既得権の保障が行われること（第4条）、第二に、補足的な年金の受給はすべての構成国で行われなくてはならないこと（第5条）、第三に、他国へ派遣された労働者が出身国の補足的な年金制度に支払いを続けられるようにすること、そして、その場合、受け入れ国はそのような支払いを自国の補足的年金への支払いと同様に見なすこと（第6条）、第四に、受け入れ国は税金の面でもそのような支払いを自国の補足的年金への支払いと同様に見なすこと（第7条）、第五に、構成国は、補足的な年金の管理者が年金の加入者に適切な情報を与えることを確保すること（第8条）であった。委員会は、長期の加入期間や、他国での受給の可能性といった問題についてはひとまずおいておいて、連合内を移動する人が、少なくとも不利益を被らないように、権利を保持したままでもいられるような制度を作ることを目指したのであった。

この提案に対して、議会の雇用および社会問題委員会は1998年4月20日に報告書*⁴⁸を提出したが、そこでは、この指令に関して、次の二点、すなわち、この指令ができるだけ早く採択され、補足的な年金に関する共同体法の先例をつくるべきであること、そして、この提案は初めの第一歩に過ぎないことが認識されるべきであることを述べている。したがって、委員会の提案に対して実質的な修正は行われていないが、用語の定義をより明確にするための修正の他に、この提案後、さらに措置を進めていくという文章、例えば、「この指令は労働者の移動性に対する障害を除去する目的を持った補足的な年金の規制に向けての最初の第一歩であるに過ぎず、必要になれば、理事会は将来、掛け金の支払い期間、既得の年金に関する権利を国境を越えて持ち出すことの可能性についての法を採択する（前文）」という文を付け加える提案を行っている。この報告書をもとに、本会議で議論が行われたのは4月29日であり*⁴⁹、そこでは、委員会のや

り方に反対の声はあがらなかったが、多くのものが、この提案は初めの第一歩に過ぎない点であるという点を強調し、決議*⁵⁰が採択された。

その後、委員会は、5月27日に修正提案*⁵¹を提出し、そこには、議会の議決をうけて、先の前文の文章も盛り込まれたのであるが、6月29日に、採択された理事会指令98/49/EC*⁵²では、その文章は削られていた。

さて、同指令が理事会で採択される直前の1998年4月には、委員会は、先のグリーンペーパーに対する反応をまとめている*⁵³。同文書によると、グリーンペーパーに対して、構成国、経済社会委員会、金融部門、労働組合および研究者などから合計76の反応が寄せられたとのことであるが、この委員会指令提案以上の行動をとることの是非に関しての反応は、次のようであったという。まず、構成国はこの段階では、これ以上の行動はとらないで、この指令が採択された後はその実際的な効果の評価等がされるべきであるという反応である。それに対して、労組の代表と経済社会委員会は指令提案はかなり範囲が狭いので、自由移動に対する残りの障害、特に年金の持ち出しの可能性と長い保険期間に関して、委員会が取り組むようにと促している。年金の基金に関する団体、保険数理士の代表、保険会社などは意見が分かれており、ある者たちの意見では、問題は国内においての移動の障害にもなっており、その点でも解決策が模索されなければならないということであるし、またある者たちは、権利の持ち出し可能性や税金の問題は共同体が行動をとるべきであるという見解を示していることであった。

結局、委員会は、権利の保持の保障は、自由移動に関する補足的年金の改革の第一歩であるという考えは捨てておらず、99年5月に出した通知「補足的な年金のための単一市場に向けて*⁵⁴」においては、今後、国境を越えた加入、年金を他国へ持ち出すこと、そして年金フォーラムを開くことに関して調査・研究を続けていくことを述べている。

5 まとめ

EECの発足当時から、構成国で社会保障制度が異なることが人の自由移動を妨げる要因となることは予測されており、そのためEEC条約第51条が規定された。それを基礎につくられた理事会規則1408/71および574/72は比較的うまく働いてきた。しかし、92年のマーストリヒト条約発効以降、特にEMUを契機によりいっそうの人の自由移動の確保が求められるようになった。そして、その際の障害の一つは社会保障だったのである。そこで委員会は1998年には規則1408/71を全面改定する提案を行ったのであるが、その内容は、それまで個別に進展していた問題の集大成であった。

まず、人的範囲の拡大に関しては、EU条約の発効とともに、人の自由移動が「経済活動を行う」人の自由移動から、一般的な人の自由移動へと変化した事が一つの大きな要因としてあげられる。特に、居住の権利を経済活動を営んでいない人にも拡大した冒頭にあげた理事会規則90/364、90/365、93/96が影響を与えていると思われるが、それらの規則の制定時と必ずしも全く同じ意図が働いていたとはいえない。すなわち、居住の権利の三つの規則は、それぞれ、経済活動を行っていない者のうち、学生、退職者、それ以外の人々の三つのカテゴリーに対応しているのであるが、退職者は、当初から理事会規則1408/71にカバーされているし、それ以外の一般の人に関しては、1992年の委員会提案には含まれていたが、理事会は規則を採択していない。実際に理事会が規則を採択したのは学生である。このことから、また、前章における考察の結果からも、この時期に、1990年代に入ってから、学生の自由移動に、積極的な意義を見いだすような状況が生まれてきたことがわかる。それは、第一に、産業構造が変化し、高度な技術を持った労働者の比重が増すこととなり、彼らの移動を促進することが重要となったことである。高度な技術を身につけるためには、高等教育機関で学ぶことが必要であるので、その時期からの他の構成国への

移動を奨励しておくというわけである。そして、第二には、経済状況がそれほど良くない現在は、失業者に積極的に職業訓練をうけてもらい、職を見つけるための技術を身につけてもらうことが必要となるのであるが、その訓練をうけられる機会を自国に限らず他の構成国でも保障して、より就職のチャンスを増やしてもらおうという意味もある。

学生以外の二つの人々に関する社会保障制度の整合化の動きの背景には、それぞれの事情があった。公務員に関しては、本来、理事会は移行期間を過ぎたら措置を講じなければならなかったのであるが、それを怠っていたため、裁判所はEU条約第51条の直接適用という形で理事会に法制定を求めた。それに答えて、理事会は1992年の委員会提案の公務員の部分だけ採択をした。第三国国民に関しては、共同体の中において人種差別や排外主義といった問題が昂揚していたという状況があり、そこに、ヨーロッパ審議会の判決が委員会の背中を押すこととなったと思われる。また、第三国といっても共同体および構成国との関係は多様であり、その点での複雑になっていた事務量の簡素化という面もあった。学生および公務員に関しては、理事会指令が成立したのに対して、第三国国民に関しては、今のところ、委員会提案は採択されていない。合法的に居住する第三国の国民の権利をどのようにしていくかは、社会保障のに限らず、EUが直面している問題の一つでもあるので、今後の対応が注目されるところである。

次に、社会保障の種類の拡大であるが、失業手当の持ち出し期間の延長および早期退職年金に関しては、上記の学生の第二の理由がこちらにもあてはまる。すなわち、経済状況がよく失業しても比較的すぐに次の職が見つかった70年代はじめとは異なり、現在は3ヶ月で職を見つけるのは難しい。したがって、失業手当の持ち出し可能期間も長くすることが必要となる。さらに、いくつかの国は、多くはない求職のバイを減らさないために、早期退職年金という制度を導入して、一定の高齢者には労働市場に戻ってこないような選択肢を用意したのであるが、この新しい

社会保障も規則1408/71の枠組みに入れていこうというのである。しかし、問題はそこでとどまらず、高齢化少子化の進行によって財源確保が難しくなる年金に関して、この後は法定のものだけではなく、民間の制度の比重が高まることが予測され、それまでも、「整合化」を進めていかなければならないという事態が生まれてきたのである。この問題は、民間のものであるので、法定のもののように「整合化」を進めることは今のところ難しく、権利の保持の保障といったことだけが理事会規則では定められたのであるが、委員会は積極的であること、また、資本の自由移動といった別の面からの圧力もあり、今後一層の整合化が進む事になると思われる。

以上の考察から、社会保障の整合化の最近の動きは、ヨーロッパにおける様々な経済状況および社会状況、そして、単一市場の進展という問題によって生じてきていることが結論づけられる。

注

- *1 本稿では、1999年6月にアムステルダム条約によって改正される以前の条項にもとづいて話を進める。
- *2 理事会指令90/364、90/365および93/96の制定過程に関しては、拙稿「ヨーロッパ共同体における人の自由移動について（一）～（三・完）－ローマ条約における経済活動の自由からマーストリヒト条約における市民権へ－」名古屋大学『法政論集』第161号（1995年7月）59－100頁、第162号（1995年10月）71－105頁、第163号（1996年1月）131－174頁参照。
- *3 Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Directives 90/364, 90/365 and 93/96, COM (1999) 127final.
- *4 整合化に関しては、岡伸一「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年参照。同書は、EUのみでなく、加盟各国の社会保障に関しても紹介されている。
- *5 Council Regulation (EEC) No1408/71 on the application of social security schemes to employed persons moving within the Community, OJEC NoL149/2.
- *6 Council Regulation (EEC) No574/72 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) No1408/71, OJEC NoL74/1.
- *7 Council Regulation (EEC) No1390/81 extending to self-employed persons and members of their families Regulation (EEC) No1408/71 on the application of social security scheme to

- employed persons and their families moving within the Community, *OJEC* NoL143/1-32.
- * 8 Council Regulation (EEC) No3795/81 extending Regulation (EEC) No574/72 to self-employed persons and members of their families, *OJEC* NoL378/1-52.
 - * 9 Rob Cornelissen, "The Principle of Territoriality and the Community Regulation on Social Security (Regulations 1408/71 and 574/72)", *Common Market Law Review* 33, 1996, 445.
 - * 10 "Completing the Internal Market", *COM* (85) 310final.
 - * 11 *CES* (97) 1final, 4 June 1997.
 - * 12 "Report of the High Level Panel on the free movement of persons chaired by Mrs Simone Veil."
 - * 13 Commission Communication to the European Parliament and the Council on the follow-up to the recommendations of the High-Level Panel on the Free Movement of Persons, *COM* (1998) 403final.
 - * 14 Communication from the Commission, "An Action Plan for Free Movement of Workers", *COM* (97) 586 final.
 - * 15 Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) on coordination of social security systems, *COM* (1998) 779final.
 - * 16 Proposal for a COUNCIL REGULATION (EEC) amending Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security scheme to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community and Regulation (EEC) No574/72 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) No1408/71, *COM* (91) 528final.
 - * 17 Opinion on the proposal for a Council Regulation (EEC) amending Regulation (EEC) No1408/71 on the application of social security scheme to employed persons, to self-employed persons, and members of their families moving within the Community, and Regulation (EEC) No 574/72 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) No1408/71, *OJEC* NoC98/4-6.
 - * 18 *OJEC* NoC94/326.
 - * 19 "Education-Training - Research The Obstacles to transnational mobility Green Paper", *COM* (96) 462final.
 - * 20 Council Regulation (EC) No 307/1999, *OJEC* L38/1-5.
 - * 21 Case C-443/93, Ioannis Vougioukas v Idrima Koinonikon Asphalisseon (KA), *ECR*, 1995, pp.1-4033-4068.
 - * 22 Mathew Moore, "Freedom of Movement and Migrant Workers' Social Security: An Overview of the Court's Jurisprudence 1992-1997", *Common Market Law Review* 35, 1998, p.145.
 - * 23 Council Regulation (EC) No 1606/98, *OJEC* L209/1-15.
 - * 24 Proposal for a Council Regulation (EC) amending Regulation (EEC) No1408/71 as regards its extension to nationals of third countries, *COM* (97) final.
 - * 25 Case of Gaygusuz v Austria, 16/09/1996, Hudoc reference REF00000648, Application number 00017371/90.
 - * 26 *PE-DOC*, A4-0302/98.
 - * 27 Legislative resolution embodying Parliament's opinion on the proposal for a Council

Regulation amending Regulation (EEC) No1408/71 as regards its extension to nationals of third countries (COM0561-C4-0012/98-97/0320 (CNS), Minutes of 06/10/1998-Provisonal Edition. 議論は行われていない。

- * 28 Herwig Verschueren, "EC Security Coordination Excluding Third Country Nationals: Still in Line with Fundamental Rights After the GAYGUSUZ Judgment?", *Common Market Law Review* 34, 1997, pp.1012-1017.
- * 29 Proposal for a Council Regulation amending, for the benefit of unemployed workers, Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, *Doc.1-310/80*.
- * 30 Working Documents 1980-1981, *Doc.1-552/80*.
- * 31 *Debates*, December, 1980, pp.251-257.
- * 32 *OJEC*, 1980, NoC346/104-105.
- * 33 *Ibid.*, p.254.
- * 34 *Ibid.*, p.256.
- * 35 *COM (95) 735final*.
- * 36 *PE-DOC*, A4-0278/96.
- * 37 *Debates*, 28 November 1996./data/http/euoparl/dg7/debates/data/en/96-11-28.en.
- * 38 *COM (95) 734 final*.
- * 39 *PE-DOC*, A4-0018/97.
- * 40 *Debates*, 18 February 1997./data/http/euoparl/dg7/debates/data/en/97-02-18.en.
- * 41 *COM (97) 283*.
- * 42 *SEC (91) 1332*, not published.
- * 43 *COM (91) 301final*.
- * 44 第3条1項では、年金の供給の機関が他の構成国に居住している投資マネージャーを選ぶ自由を規定している。
- * 45 "Report of the High Level Group on Free Movement of Persons on supplementary pensions."
- * 46 Communication from the Commission, "MODERNISING AND IMPROVING SOCIAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION," *COM (97) 102final*.
- * 47 Proposal for a COUNCILDIRECTIVE on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self-employed persons moving within the European Union, *COM (97) 486final*.
- * 48 *PE-DOC*, A4-0134/98.
- * 49 *Debates*, 29 April 1998./data/http/euoparl/dg7/debates/data/en/98-04-29.en.
- * 50 *OJEC C152/65-69*.
- * 51 Amnded Proposal for a COUNCILDIRECTIVE on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self-employed persons moving within the European Union, *COM (1998) 325final*.
- * 52 COUNCIL DIRECTIVE 98/49/EC of 29 June 1998 on safeguarding the supplementary pension rights of employed and selfemployed persons moving within the Community, *OJEC L209/46-49*.
- * 53 "Overview of the responses to the Green Paper on Supplementary Pensions in the Single

Market", *COM* (97) 283.

- * 54 Communication from the Commission "TAWARDS A SINGLE MARKET FOR SUPPLEMENTARY PENSIONS Results of the consultations on the Green Paper on supplementary pensions in the single market", *COM* (1999) 134final.