

《論説》

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整

— 新たな EU 規則の意義と課題 —

松 本 勝 明

目 次

はじめに

1. 調整の必要性
2. EU における調整の法的根拠
3. 新規則の制定経緯
4. 調整の基本原理
5. 調整の適用範囲
6. 適用法の決定
7. 給付分野ごとの調整
8. 考察

はじめに

欧州連合 (Europäische Union¹⁾ (EU)) においては、加盟国間での人の自由移動に対応した社会保障の調整が行われている。この社会保障の調整は、EU の前身である欧州経済共同体 (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) において 1959 年に開始されたものであり、既に 50 年を越える歴史を有し

1) EU においては 2011 年末現在で 23 か国語が公用語となっており、これらの言語の間での優先関係は存在しない。本稿では、欧州経済共同体において社会保障の調整が開始された時点からの加盟国の一つであり、EU 加盟国の中で最大の人口を有するドイツ連邦共和国の公用語であるドイツ語で EU 関係の用語を表記することとした。

ている。

この間においても、社会保障の調整に関しては様々な改正が加えられてきた。これらは、調整の対象となる人や給付の範囲を拡大するとともに、欧州裁判所の判決に対応した修正を行うためのものであった。しかし、これらを通じて、調整の仕組みはますます複雑となり全体像がつかみにくいものとなっていった。このため、従来の仕組みを見直し、規定の簡素化を行うための新たな規則が制定された。2010年5月からはこの新たな規則に基づく調整が実施されている。

本稿では、この新たな規則がEU加盟国間での社会保障の調整にもたらす重要な変化を把握するとともに、その意義と残された課題を明らかにする。

1. 調整の必要性

労働者の加盟国間での自由移動を促進することは、1957年に締結された欧州経済共同体設立条約²⁾による欧州経済共同体の発足当初から現在のEUに至るまで、その政策の重要な柱の一つとなっている³⁾。その理由は、加盟国は、労働者の自由移動を通じて労働力の最適配分が実現されることにより経済的な利益を受けることができると考えられるからである。

労働者の自由移動を確保するための重要な手段の一つは、労働者が他の国に移動することにより社会保障に関して不利益を受けることがないように

2) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

3) ヨーロッパでは、労働保険制度が確立した20世紀の初めにおいて既に国境を越える労働者の移動が今日という社会保障に与える影響について関心が持たれ、例えば、居住国と就労国が異なる労働者への労災給付が問題となった。この場合、労働者は労災給付をいずれの国でも受けられるか、あるいは、いずれの国からも受けられない可能性があった。このような問題を解決するため、二国間の通商協定に社会保障の調整に関する規定が盛り込まれた。その理由は、国の間での不公正な競争を避けるためには、国境を越えて移動する労働者に対する給付の費用を一方の国だけが負担することにならないようにする必要があったからである。

にすることである。なぜならば、国境を越えて移動することにより、自国に留まる場合に比較して社会保障に関して不利になるのであれば、労働者は移動しようとしなくなるからである。

社会保障制度は各国の国内法により定められており、国籍を有することや国内に居住していることが給付要件となっている場合が少なくない。前者の場合には、外国人である労働者はその国の制度から給付を受けることができない。また、後者の場合には、職業から引退し、母国に戻った労働者は、それまで働いていた国の制度から給付を受けることができない。さらに、給付受給の可否あるいは給付の水準が当該制度を有する国における保険加入期間、就労期間又は居住期間に依存する場合には、国境を越えて移動する労働者は、これらの期間が短くなるために、給付を受けられないか、あるいは、自国に留まっている場合よりも低い水準の給付しか受けられなくなる可能性がある。

各国はそれぞれの社会保障制度の適用範囲を独自に定めている。その結果、各国の規定が相互に矛盾した効果を持つ場合がある。例えば、老齢年金制度が、A国では国内で居住する者に、B国では国内で就労する者に適用されるとする。この場合に、A国に居住しB国に通勤して就労する者には両国の制度が二重に適用される。これに対して、B国に居住しA国に通勤して就労する者にはいずれの国の制度も適用されない。

また、給付水準の調整に関する各国の規定が整合性を欠く場合もある。例えば、A国とB国の両方から給付を受けることができる者について、A国は自らの給付からB国の給付を差し引き、同様にB国も自らの給付からA国の給付を差し引くことになっている場合がある。

当然のことながら、いずれの国も他国の社会保障制度の適用範囲などを自ら定めることはできない。したがって、労働者が国境を越えて移動することにより上記のような不利益を受けないようにするためには、社会保障に関して各国間での調整を行うための国際的な取り決めが必要となる。

なお、社会保障に関して各国間での「調和を図ること (harmonization)」

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

と「調整を図ること (coordination)」とは異なる概念であることに留意する必要がある。「調和を図ること」は、それぞれの国によって異なる社会保障制度を国際的に定められる一定の基準に適合させることを意味する。そのためには、国境を越えて移動する者に限らず各国の国民、居住者又は労働者に適用される社会保障制度を基準に合致するように改正する必要性が出てくる。これに対して、「調整を図ること」は、国によって異なる社会保障制度が存在することを前提に、国境を越えて移動する者が不利にならないように、これらの者を対象に国の間での調整を行うことを意味する。したがって、「調整を図ること」は、調整に参加する各国が自国の社会保障に関する給付の種類や受給要件について定める権限を侵すものではなく、また、各国間で社会保障制度に相違があることを禁じるものでもない。

本稿が対象とする EU 規則はあくまでも加盟国間での社会保障の調整を図るためのものであり、EU において統一的な社会保障を実現しようとするものでは決していない。

2. EU における調整の法的根拠

EU における社会保障の調整の法的根拠としては、まず、欧州連合運営条約⁴⁾第 48 条の規定があげられる。同条は、同条約第 45 条が保障する EU の域内での労働者の自由移動と社会保障の調整とが切り離せない関係にあることを明らかにしている。すなわち、同条によれば、欧州議会 (Europäisches Parlament)⁵⁾ 及び理事会 (Rat)⁶⁾ は労働者の自由移動を構築するために社会保障の分野において必要な措置を定めなければならないとされてい

4) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt (ABl.) C 115/47 vom 9. Mai 2008.

5) 欧州議会は加盟国国民の代表として 5 年の任期で直接選挙された議員で構成される。欧州議会の総議席数は 2009 年選挙後で 736 である。国別の議席配分は各加盟国の人口数を反映したものとなっている。

6) 理事会は政策分野ごとに存在し、各加盟国の当該分野の所管大臣により構成される。

る。また、この目的を達成するため、欧州議会及び理事会は、国境を越えて移動する労働者及び自営業者並びにその家族に対して、各国の国内法により給付受給権の取得・維持及び給付額の算定のために考慮される期間を通算すること並びに他の加盟国に居住する場合にも給付を支給することを保障する制度を導入するものとされている。

この社会保障の調整に関する制度は、EUの規則(Verordnung)により定められている。欧州連合運営条約第288条によれば、規則は一般的な効力を有しており、すべての加盟国において拘束力を有し、かつ、直接に適用される。

社会保障の調整に関する規則についての理事会の決定には、これまで一貫して全会一致が必要とされてきた。その理由は、各加盟国にとって自国に負担をもたらす可能性のある社会保障は最もデリケートな議題の一つであり、各加盟国は理事会の決定に対する拒否権を留保したいと考えていたためである。しかし、2009年12月に発効したリスボン条約⁷⁾により、社会保障の調整に関する規則についての理事会の決定は、今後は、全会一致ではなく、特定多数決⁸⁾によることとなった。

欧州裁判所(Europäischer Gerichtshof)の判決も、社会保障の調整に関する制度の発展に重要な役割を演じている。欧州裁判所は欧州連合条約及び欧州連合運営条約の解釈及び適用について、法の遵守を確保することを使命としている。加盟国の裁判所は、係争中の案件に関連して、この両条約など加盟国により締結されたEUに関する条約及び欧州連合運営条約第288条に基づくEU規則等の解釈及び効力が明確でないと考える場合には、欧州裁判所の決定を求めることができる(先決裁定(Vorabentscheidung)手

7) Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 306/1 vom 17. Dezember 2007.

8) 特定多数とは、欧州委員会の提案に基づく議決の場合には、理事会メンバーの55%以上(最低15人)で、賛成の国の人口が合計でEUの全人口の65%以上であるものをいう(ただし、2014年10月までは経過措置が設けられている)。

続き)。この場合には、欧州裁判所の決定がなされてから、国内裁判所での手続きが継続される。この先決裁定手続きによって、EUに関する条約及びEU規則等の統一的な適用及び効力が確保されている。

3. 新規則の制定経緯

EUによる社会保障の調整は、その前身である欧州経済共同体において、「出稼ぎ労働者の社会保障に関する規則(規則第3号)」⁹⁾及び「出稼ぎ労働者の社会保障に関する規則の実施及び補足のための規則(規則第4号)」¹⁰⁾が1959年に施行されたことにより開始された。

1972年には、規則第3号に代わって、「共同体内で移動する労働者及びその家族の社会保障制度の適用に関する規則(規則第1408/71号)」¹¹⁾が施行された¹²⁾。この規則については、施行後においても、各加盟国の社会保障制度の改正、欧州裁判所の判決などに対応した改正が積み重ねられたため、条文の数は膨大なものとなった。規則第1408/71号は、欧州裁判所の判決を考慮に入れずには解釈できなくなり、また、その主要な規定について多くの例外が設けられたため、極めて複雑なものとなっていった。このことは、国境を越えて移動する労働者だけでなく、法的なアドバイスを行う者や裁判官にとっても問題となった。このため、規則第1408/71号の抜

9) Verordnung Nr. 3 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, ABl. 30 vom 16.12.1958, S. 561.

10) Verordnung Nr. 4 zur Durchführung und Ergänzung der Verordnung Nr. 3 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, ABl. 30 vom 16.12.1958, S. 597.

11) Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2.

12) これと併せて、「規則第1408/71号の実施に関する規則」(Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L 74 vom 27.3.1972, S. 1)が施行された。

本的な改正と簡素化を求める声が高まっていった (Devetzi, 210 : 118)。

1992年12月には調整システムの簡素化を求める理事会決定が行われ、これを受け、1998年12月には欧州委員会が新しい規則の案を提案した¹³⁾。この提案については、その後5年間にわたり加盟国による分析と討論が行われた。欧州委員会による提案にいくつもの修正が加えられ、最終的には2004年4月に「社会保障制度の調整に関する規則(規則第883/2004号)」¹⁴⁾が新たに制定された。この規則は、2009年9月に制定された「社会保障の調整に関する規則の実施方法の定めに関する規則(規則第987/2009号)」¹⁵⁾と合わせて、2010年5月から適用された。

以下、この新たな規則により定められた社会保障の調整に関する制度について検討を行う。

4. 調整の基本原則

EUによる社会保障の調整に関する制度は次のような原理に基づき構築されている。

(1) 平等取扱い

欧州連合運営条約第18条は、社会保障に限らず、同条約及び欧州連合条約が適用される領域における国籍を理由とした差別を禁じている。これを受け、社会保障に関しては、規則第883/2004号第4条に平等取扱いの原理が明記されている。同条によれば、他の加盟国の国民も、当該加盟国の国民と同じ権利及び義務を有することとされている。したがって、加盟国

13) KOM (1998) 779 endg.

14) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1.

15) Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1.

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

が他の加盟国の国民を自国民よりも不利に取り扱うような法令 (Rechtsvorschrift)¹⁶⁾ を設けることは禁じられる。このため、加盟国は、社会保障給付の受給の可否や金額に関して受給者の国籍に応じた差を設けることはできない。また、給付受給に関して他の加盟国国民に自国民には求めない条件 (例: 滞在許可を得ていること) を設けることもできない (Eifenhofers, 2010b: 95)。

この平等取扱いの原則は、欧州裁判所の判決により広く解釈されており、国籍に基づく「直接的な差別」だけでなく、「間接的な差別」も禁じられている。これは、性別に基づく差別の禁止 (欧州連合運営条約第 157 条) などの場合に適用されている考え方と同じである。「直接的な差別」には、自国民と他の加盟国国民の間で明らかに異なる規定を適用することが該当する。これに対して、「間接的な差別」には外見上は中立的ではあるが、当該加盟国国民でない者に相当に高い割合で不利をもたらすような規定・基準が該当する。ただし、当該規定・基準が、適切かつ必要であり、また、客観的な要因により正当化される場合には、「間接的な差別」に当たらない (Pennings, 2010: 116)。しかし、どのような場合に客観的な正当性が認められるかを一般的に述べることは容易ではない。欧州裁判所の判決から見出される一般的な判断基準としては、当該規定・基準が目的達成のために必要であり、適切であり、かつ、適度なものであることである。「間接的な差別」の最も明らかな例は、当該加盟国に居住することを給付の受給要件とすることである。なぜならば、一般的には、自国民は他の加盟国の国民に比べ遥かに容易にこの要件を持たすことが可能であるからである。

平等取扱いの原理は、従来の規則第 1408/71 号第 3 条にも定められていた。しかし、従来の規定では、平等取扱いの原理の適用対象はいずれかの

16) 「法令」には、各加盟国の議会により制定された法律、政府により定められた命令、保険者により定められた規約及び実施規則であって、規則第 883/2004 号の対象となる社会保障給付の分野に関するものが含まれる (Eifenhofers, 2010a: 97)。

加盟国に居住する者に限られていた。これに対して新たな規則では、EUの領域外に居住しているが加盟国の国籍を有する者にも平等取扱いの原理が適用されることになり、この原理の適用が一層強化された (Cornelissen, 2009: 56)。

(2) 事実状況の同等取扱い

ある給付を受けるためには、他の種類の給付、例えば老齢年金の請求権を有していることが必要とされ、他国の老齢年金の請求権を有していることではこの要件を満たさないとされることがある。例えば、欧州裁判所が取り扱った Coonan 訴訟¹⁷⁾では、このような事例が対象となった。この訴訟の原告はアイルランド人の女性であり、アイルランドでの就労を終え、イギリスの年金受給年齢 (60歳) を超えた後、アイルランドの年金受給年齢 (65歳) に達する前に、イギリスに渡り就労していた。この訴訟では彼女がイギリスの法令に基づく傷病手当金を受けることができるか否かが問題となった。その規定によると、年金受給年齢を超えて引き続き就労する者は、仮に就労をやめたとしたならばイギリスの法令に基づく一定の種類の老齢年金を受給できる場合にのみ、傷病手当金を受給できるとされていた。しかし、イギリスにおいて老齢年金を受給するためには、一定の保険料納付期間を有する必要があった。この要件を満たしていなかったため、彼女がイギリスにおいて行った傷病手当金の申請は保険当局により拒否された。

このような問題の解決にとって、規則 883/2004 号第 5 条が規定する「事実状況の同等取扱い」の原理は重要な意味を持っている。これにより、他の加盟国の法令に基づく社会保障給付若しくは他の加盟国での収入を得ること、又は、他の加盟国で一定の事情若しくは出来事が生じることは、管轄加盟国 (給付を管轄する給付主体が存在する加盟国) の領域内で得る又は

17) Europäischer Gerichtshof (EuGH), Rechtssache (Rs.) 110/79 (Coonan), Sammlung der Rechtsprechung (Slg.) 1980, 1445.

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

生じることと同等に取り扱われる。この規定に従えば、彼女がアイルランドで就労し、保険料を納付した期間は、イギリスにおける同等の期間として取り扱われる。

このような規定は、既に従来の規則第 1408/71 号にも存在した。例えば、同規則第 23 条第 3 項は、加盟国の管轄給付主体は、管轄加盟国の法令により現金給付の額が家族の数に応じたものとされている場合に、受給者の家族であって他の加盟国に居住する者を国内に居住する者として考慮することとしていた。また、同規則第 56 条は、他の加盟国において発生した通勤災害を管轄加盟国で発生したものとみなすこととしていた。このように従来の規則では、個別の給付、収入、事情及び出来事に応じて同等取扱いに関する数多くの規定が設けられてきた¹⁸⁾。これに対して、規則第 883/2004 号においては、給付受給の根拠となりうる全ての給付、収入、事情又は出来事を対象に統一的に適用される規定が設けられ、規定の大幅な簡素化が行われた。

(3) 期間通算

給付受給のために管轄加盟国の法令に基づく一定の保険期間、就労期間、自営業の期間又は居住期間が必要とされる場合には、国境を越えて移動し、生涯において複数の国の異なる社会保障制度の適用を受ける者は、管轄加盟国に留まる場合に比べて不利な状況に置かれることになる。期間通算の原理はこのような問題を解決するものである。期間通算の原理が適用されることにより、他の加盟国での保険期間、就労期間、自営業の期間又は居住期間は管轄加盟国での期間として取り扱われる。

従来の規則第 1408/71 号においては、個別の給付分野ごとに他の加盟国での保険期間等を考慮する規定が設けられていた。例えば、同規則第 18 条

18) 第 23 条第 3 項及び第 56 条のほか、第 9a 条、第 10a 条第 3 項、第 57 条第 2 項及び第 3 項、第 65 条第 1 項及び第 2 項、第 68 条第 2 項などがこれに該当する。

は疾病・母性給付に関して、第45条は老齢・死亡給付に関して、第72条は家族給付に関して、他の加盟国での保険期間等を考慮することが定めていた。これに対して、規則第883/2004号においては、この原理を全ての給付分野に適用する統一的な規定が設けられ(第6条)、期間通算に関する規定が大幅に簡素化された。

(4) 給付の輸出

「給付の輸出」の原理は、労働者の移動に対応して社会保障給付を他の加盟国に居住する者にも支払うことを可能にするものである。この原理は、従来の規則1408/71号においても規定されていた(第10条)。それによれば、障害・老齢に関する現金給付、遺族のための現金給付、労働災害又は職業病に関する年金、並びに葬祭料は、受給権者が管轄加盟国と別の加盟国に居住していることを理由として減額され、変更され、停止され、取り上げられ又は差し押さえられてはならない。

この「給付の輸出」の原理は、規則第883/2004号第7条においても維持され、特定の給付だけでなく、原則として全ての現金給付にこの原理が適用されることになった。ただし、失業給付及び「保険料によらない特別の現金給付」に関しては例外的な取扱いが定められている。

前者の失業給付は受給者の求職義務と密接な関連を有している。失業給付を受ける者は積極的な求職活動を行うことにより失業期間をできる限り短くするよう求められる。その実行を担保する上で、職業安定所による求職活動の監督が重要な意味を持つ。この監督は、通常、失業給付を行わなければならない加盟国で最も適切に行われると考えられる。このため、失業者が他の加盟国において失業給付を受給することは、他の給付に比べて制限的に認められているにすぎない(Pennings, 2010: 251)。

同規則第64条によれば、完全失業者であって、管轄加盟国の法令に基づく受給要件を満たし、かつ、求職のために他の加盟国に赴く者は、3か月間に限り失業に関する現金給付を受けられる。このことは規則第1408/71

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

号においても定められていたが、新規則では期間の延長が認められることになった。

労働市場が各国の領域を越えて EU 全体へと拡大・発展するなかで、国境を越えて就労する労働者に対する失業給付がますます重要な意味を持つようになってきている。他の加盟国において求職活動を行うことへの妨げを取り除くため、1998 年末に欧州委員会が提案した新規則の案では、この期間が 6 か月とされていた¹⁹⁾。しかし、多くの加盟国がこの規定が悪用されることを恐れたため、理事会は最終的にこの案を採用しなかった。ただし、新規則では、管轄の職業安定所又は給付主体がこの期間を 6 か月にまで延長することが認められた。

後者の「保険料によらない特別の現金給付 (besondere beitragsunabhängige Geldleistungen)」は社会保障 (Soziale Sicherheit) と社会扶助 (Sozialhilfe) の特性を併せ持つ給付をいう。従来規則第 1408/71 号も、社会扶助を社会保障の一部として捉えるのではなく、両者を異なるものとして捉える考え方に立ってきた。

もともと、社会保障と社会扶助の違いは簡単に説明しうるものであり、実務上も容易に区分できるものと考えられていた (Pennings, 2003: 64)。すなわち、社会保障の給付は、受給権者の保険料納付に対応するものであり、一定のリスクが生じることにより給付に対する法的権利が発生する。これに対して、社会扶助の給付は保険料に依存せず、それぞれの法律で個別に定められるニーズに応じて給付が行われる。社会扶助の給付には受給権は発生せず、給付の実施は給付主体の裁量に委ねられる。

しかしながら、各加盟国の社会保護に関する制度の拡充に伴い、保険料の納付を前提としない社会扶助の給付にも受給権が認められ、また、社会保障の給付にも給付主体による裁量が認められるなど、両者の区分は必ずしも明確なものではなくなっていった。

19) KOM (1998) 779 endg., S. 47.

欧州裁判所は Frilli 訴訟の判決²⁰⁾において「社会扶助」の解釈を行った。この訴訟の原告はイタリア人の女性で、ベルギーで就労した後に引退し、引き続きベルギーに居住していた。彼女は、就労に基づく少額の老齢年金を受給するとともに、高齢者に対する最低所得保障の給付を申請した。この給付は、十分な資力のない高齢者に対して最低限の収入を保障するために支給されるものであった。この給付ための費用は、保険料ではなく、すべて国により負担された。受給者がベルギー人か、あるいはベルギーと相互協定を締結した国の国民であることが受給要件とされていた。イタリアとベルギーの間には相互協定は存在しなかったため、彼女はこの給付を受給できなかった。

本件の場合に前述の「平等取扱い」の原理が適用されるためには、この最低所得保障の給付が当時適用されていた規則第3号の適用範囲でなければならなかったが、社会扶助はこの規則の適用対象外とされていた(第2条第3項)。

この点に関して、欧州裁判所は次のように判断した。この給付について定めた法令は、ニーズの存在を適用の重要な要件としており、また、就労期間、加入期間又は保険料納付期間を要件としないなど、いくつかの点において「社会扶助」と一定の親近性を有している。しかし、社会扶助の場合に特徴的な個別のケースごとに判断することを規定していない点や、受給者に法的地位を認める点において、この法令は「社会保障」に近いものである。また、この法令は、社会保障の対象とならない者に最低生活水準を保障するという目的と同時に、十分な社会保障の給付を受けられない者に追加的な所得を保障するという目的を有している。このように、この給付は、社会扶助と社会保障との両方の性格を併せ持っている。したがって、給付対象者が国籍を有する国との相互協定が存在するか否かを給付要件とすることは、「平等取扱い」の原理と相容れないものである。

20) EuGH, Rs. 1/72 (Frilli), Slg. 1972, 457.

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

この考え方に立てば、両者の性格を併せ持ついわば「ハイブリッドな現金給付」には「給付の輸出」の原理も適用されることになる。これに対して、加盟国からは「給付の輸出」の原理を適用しないよう強い要請があった。これを受け、1992年には規則第1247/92号²¹⁾により規則第1408/71号の改正が行われ、「保険料によらない特別の現金給付」について定める第4条第2a項及び第10a条が追加された。この結果、「ハイブリッドな現金給付」は、この規則による調整の対象となるが、「給付の輸出」に関する規定(第7条)は適用されないなど、他の適用対象給付の場合とは異なる取扱いが定められた。新たな規則第883/2004号においても、これに相当する規定が定められた(第3条第3項及び第70条)。

(5) 統一的な法的地位の決定

複数の加盟国で働いている者又は働いていた者、あるいは居住している加盟国とは別の加盟国で働いている者に関しては、いずれの国の制度が適用されるのかを決定するためのルールが必要となる。規則第883/2004号においては、従来どおり、このようなルールとしては基本的にその者が就労している加盟国の法を適用するという「就労地法 (*lex loci laboris*) 原則」が採用されている。

その理由は、「就労地法原則」によって、一人の事業主に雇用される者に対してはその者の国籍の如何にかかわらず保険料及び給付に関する同一の制度が適用されるからである。この結果、事業主は外国人を自国民よりも安く雇用することができなくなる。そうでない場合には、事業主は外国人のためにより低い保険料をその母国の機関に支払うことで済むことになるので、低賃金の外国人の雇用が拡大していくと考えられる。そうなれば、

21) Verordnung (EWG) Nr. 1247/92 des Rates vom 30. April 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L 136 vom 19.5.1992, S. 1.

自国民の雇用を確保するために、その国の社会保障制度に対しても、保険料の引下げ、そのための給付の引下げを求める圧力を高まる恐れがある。

後述するように、社会保障の調整に関する規則の適用対象者の範囲は段階的に拡大され、労働者や自営業者だけでなく、学生など経済活動を行わない者も含むようになってきている。これに対応して、「就労地法原則」の例外として、経済活動を行わない者には「居住地法原則」に基づく特別のルールが認められている。しかし、「就労地法原則」が適用法決定のための中心的なルールであることに変わりはない。

規則第 883/2004 号の制定を巡る議論においては、一定の給付制度に「居住地原則」を導入することを提案する論者もみられた。しかし、他の加盟国の労働者を国籍の違いにより差別してはならないことは、欧州連合運営条約第 45 条第 2 項に定められた一般原則であり、労働条件にも適用される。このため、社会保障の調整に関する規則において「就労地法原則」以外の方法を採用することは容易ではない。

適用法を決定するルールは排他的な効果を持っている。すなわち、規則第 883/2004 号第 11 条第 1 項は、この規則の適用対象者には一つの加盟国の法令だけが適用されると規定している。したがって、A 国に居住する労働者が B 国で就労している場合には、たとえ A 国の法令が全ての居住者に適用されるものであったとしても、当該労働者には B 国の法令だけが適用される。この規定の目的は、一方では、出稼ぎ労働者が保険料の二重負担を負うことがないようにすることであり、もう一方では、いずれの加盟国の法令の適用も受けられないことがないようにすることである。また、適用法を決定するルールは強制的な性格を有しており、当該労働者がいずれの加盟国の法令の適用を受けるかを任意に選択できるわけではない。

欧州裁判所が、適用法を決定するルールの排他的な効果を取り扱った事例としては Ten Holder 訴訟²²⁾が挙げられる。この訴訟の原告はオランダ人

22) EuGH, Rs. 302/84 (Ten Holder), Slg. 1986, 1821.

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

の女性でドイツにおいて就労していた。彼女は、病気となった際にドイツの傷病手当金を受給した。オランダに帰国後、ドイツの傷病手当金の支給限度期間(1年6か月)が経過した。このため、彼女はオランダの法令に基づく障害給付を申請したが、支払いを拒否された。オランダの障害給付は居住者を対象とするものであり、彼女は、オランダの法令が適用されるのであれば、この給付の受給要件を満たしていた。欧州裁判所は、この場合には就労国であるドイツの法令が他の加盟国での就労を開始するまでの間は適用されると判断した。この結果、彼女はオランダの障害給付を受けることができなかった。この事例は、適用法を決定するルールの排他的な効果は、必ずしもそれぞれの者にとって有利な結果をもたらすとは限らないことを示している。

この欧州裁判所の考え方はその後の訴訟においても維持された。しかし、欧州裁判所が2008年にBosmann訴訟²³⁾の判決を出したことにより、適用法決定ルールの排他的な効果が再び議論となった。この訴訟の原告は子とともにドイツに居住するベルギー人の母親であった。彼女がオランダでの就労を開始した際、彼女の社会保障に関しては就労国であるオランダの法令が適用されるとして、ドイツの当局は彼女に対する児童手当の支給を打ち切った。ドイツとは異なり、オランダでは18歳以上の子には児童手当は支給されない。なぜならば、18歳以上の者が学生である場合には奨学金が支給されるからである。しかしながら、オランダの奨学金はオランダで学ぶ者にしか支給されない。

ドイツの裁判所は、就労国ではそのような給付が受給できない場合に、居住国の給付を失わせることが許されるかどうかについて欧州裁判所の判断を求めた。これに対して、欧州裁判所は次のような判断を示した。規則第1408/71号第13条第2項a)は、ある加盟国で就労する者は、たとえ別の加盟国に居住していても、就労国の法令が適用されるとしている。この

23) EuGH, Rs. C-352/06 (Bosmann), Slg. 2008, I-3827.

ため、このケースの場合にはオランダの法令が適用される。したがって、ドイツの当局には原告に対して児童手当を支給する義務はない。だからといって、ドイツに居住していることによりドイツ法に基づく請求権を有している原告に対してドイツの当局が児童手当を支払うことが排除されているわけではない。

欧州裁判所は、Ten Holder の訴訟は管轄加盟国の給付主体が給付を拒否したケースを取り扱ったものであり、管轄加盟国以外の加盟国がその居住者に給付を行うことを排除する根拠にはならないとしている。しかし、欧州裁判所は、Ten Holder の訴訟の判決において、適用法決定ルールにより自国の法令が適用されない加盟国は給付を自由に行うことができないとも述べている。したがって、Bosmann 訴訟の判決には、従来判例との違いを必ずしも十分に説明しきれていない点があると言わざるをえない。

(6) 良好な事務協力

加盟国間での良好な事務協力は、上記の基本原則を効果的に適用し、加盟国間での人の移動に伴う社会保障の調整を速やかに実施するための基本的な前提条件になると考えられる。このため、規則第 883/2004 号第 76 条は、従来の規則第 1408/71 号第 84 条及び第 84a 条を引き継いで事務協力について定めている。新たな点は、規則第 987/2009 号第 6 条及び第 7 条において、暫定的な法の適用及び給付の実施並びに暫定的な給付及び保険料の算定について定められたことである。これにより、いずれの加盟国の法令が適用されるかについて加盟国間で意見の相違がある場合には、同規則第 6 条に定められた優先順位に従って暫定的に適用される法が決定される。また、管轄給付主体は、給付及び保険料の算定に必要な他の加盟国における状況に関する情報の全てを入手するに至っていない場合には、対象者の申請に基づき給付及び保険料を暫定的に算定する。

5. 調整の適用範囲

(1) 対象者の範囲

① EU 市民

前述のように、規則第 1408/71 号は労働者の自由移動に対する障害を取り除くことを目的としたものであった。このため、同規則はもともと労働者並びにその家族及び遺族を対象としていた。同規則の対象は、長年、この範囲に限られてきたが、1981 年には自営業者、1998 年には官吏、1999 年には学生へと継続的に拡大されていった。

こうしたなかで EU 自体の政策的な枠組みも変更された。社会保障の調整にとって、特に重要な意味を持つ変化は、1992 年に締結されたマーストリヒト条約²⁴⁾ (1993 年発効) により EU 市民権が導入されたことにある²⁵⁾。これにより、EU は、経済活動に従事するか否かにかかわらず全ての EU 市民の利益と幸福を実現するものとされた。また、EU 市民は、加盟国の領域を自由に移動し、滞在する権利を有するものとされた。

これを受け、規則第 883/2004 号においては、適用対象者の範囲が全ての EU 市民並びにその家族及び遺族へと拡大された。この結果、経済活動への従事の有無は問題とされなくなり、EU による社会保障の調整にもともと存在した経済的な動機はみられなくなった。また、これによって、「労働者」「自営業者」の定義も必要でなくなり、適用対象者に関する規定は簡素化された。

とはいえ、従来の規則の下でも、欧州裁判所によってその適用範囲が広く解釈されることにより大部分の EU 市民が対象となっていたため、新たな規則の制定により社会保障の調整の対象者の範囲が実際に大きく変化したというわけではない (Devetzi, 2010 : 126-127)。

適用範囲の解釈に関する例として欧州裁判所による van Roosmalen 訴

24) Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 191/1 vom 29. Juli 1992.

25) 加盟国の国民は EU 市民権を有する (欧州連合運営条約第 20 条第 1 項)。

訟²⁶⁾の判決を挙げることができる。欧州裁判所はこの判決において「自営業者」に関して広範な解釈を行っている。この訴訟の原告はオランダ人の司祭であり、1955年から1980年までコンゴで宣教師をしていた。彼は、1977年にオランダの一般労働不能保険法(AAW)に基づく任意保険に加入した。彼は、コンゴにおいて、労働不能の原因となる病気にかかり、ヨーロッパに帰還してベルギーに居住することになった。しかしながら、彼はオランダから労働不能給付を受けることができなかった。その理由は、同法によればオランダにおいて52週間以上継続して労働不能の状態にある者だけが給付請求権を有するとされていることにあった。もちろん、規則第1408/71号が適用されれば、給付受給にこのような地域的な条件(他の加盟国であるベルギーではなくオランダにおいて労働不能の状態にあること)を付けることは認められない。したがって、彼にとっては自分がこの規則の適用対象である「自営業者」に該当することが重要な意味を持っていた。彼は、教団から収入を得ていたわけではなく、教区民により経済的に支援されていた。

この点に関して、欧州裁判所は次のような判断を示した。「自営業者」とは労働契約によらずに職業活動を行う者である。また、自営業者はその活動に対する直接の反対給付として報酬を得る必要はない。その活動の枠内で生活費の一部又は全部が賄える収入、本件の場合には宣教師としての布教活動のために第三者がもたらす収入を得る場合であっても「自営業者」として認められる。

② 非EU市民

欧州委員会は、社会保障の調整に関する新たな規則においては、非EU市民を含めて、いずれかの加盟国の法が適用される全ての人を適用対象者とするを1998年に提案した²⁷⁾。しかし、この規則の根拠となる欧州

26) EuGH, Rs. 300/84 (van Roosmalen), Slg. 1986, 3097.

27) KOM (1998) 779 endg., S. 22.

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

共同体設立条約第 42 条は加盟国国民を対象としたものであるとして、この提案は受け入れられなかった。このため、実際に制定された規則第 883/2004 号においては、EU 市民全体が適用対象とされたのとは対症的に、加盟国に合法的に滞在する非 EU 市民は適用対象とはならなかった。このままでは、例えば、最初にフランスで、引き続きベルギーで合法的に滞在し、就労したモロッコ人は、フランスでの就労期間をベルギーの失業給付の受給に必要な就労期間を満たすために用いることはできなかった。

そこで、欧州委員会は、規則第 1408/71 号を加盟国以外の国民に適用することを内容とする別の規則を欧州共同体設立条約 63 条第 4 号²⁸⁾に基づき制定することを提案し、それが 2003 年に理事会で採択された (規則第 859/2003 号²⁹⁾)。

興味深い点は、欧州共同体設立条約第 42 条を根拠として規則第 1408/71 号の適用範囲を非 EU 市民にまで拡大することには加盟国の中に強く反対する国があったにもかかわらず、同条第 63 条を根拠として別の規則を制定することは加盟国に受け入れられたことである。その理由は、規則第 1408/71 号の適用範囲を非 EU 市民にまで拡大することに慎重な姿勢をとっていたイギリス、アイルランド及びデンマークには、欧州共同体設立条約第 63 条を根拠とする規則を受け入れるか否かを自ら決定することが認められていたからである (アムステルダム条約³⁰⁾ 付属書第 4 号³¹⁾ 及び第 5 号³²⁾)。

28) この規定によれば、理事会は、加盟国に合法的に滞在する非加盟国の国民が他の加盟国に滞在する権利と条件を定めることとされていた。

29) Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen, ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 1.

30) Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 1.

31) Protokoll (Nr. 4) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands.

32) Protokoll (Nr. 5) über die Position Dänemarks.

規則第 859/2003 号の採択後において、結果的にイギリスとアイルランドはこの規則を受け入れることとしたが、デンマークは受け入れなかった。

欧州委員会は、2007年にもこの規則第 859/2003 号に代えて規則第 883/2004 号の適用範囲を加盟国に合法的に滞在する非 EU 市民にまで拡大することを提案したが³³⁾、イギリスの反対により実現しなかった。この結果、EU 市民に規則第 883/2004 号が適用された 2010 年 5 月以降も、非 EU 市民には引き続き規則第 1408/71 号が適用されたため、社会保障の調整に関しては、異なる規則が並存することになった³⁴⁾。

(2) 対象となる給付の範囲

新たな規則第 883/2004 号の対象給付の範囲は、従来の規則第 1408/71 号の場合と同様に、社会保障の各分野の給付を限定列挙することにより定められている。具体的には、第 3 条第 1 項において、同規則は「疾病給付」、「母性・父性給付」、「障害給付」、「老齢給付」、「遺族給付」、「労働災害・職業病給付」、「葬祭料」、「失業給付」、「早期退職給付」及び「家族給付」にかかわる全ての法令に適用されると定められている³⁵⁾。従来の規則と比較して新たな点は、母性給付だけでなく、父性給付が対象に加えられたこと及び早期退職給付が明示的に対象に加えられたことである。ただし、この規則の対象はあくまでも法令に基づく給付であり、早期退職給付について多くみられる契約に基づく給付は対象とならない。このように、同規則の対象としては、1952 年に採択された「社会保障の最低基準に関する条約

33) KOM (2007) 439 endg.

34) 同様に、EU に加盟していないアイスランド、ノルウェー及びリヒテンシュタイン並びにスイスの国民に対しても、「欧州経済領域に関する協定 (Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum)」及び「自由移動に関するスイス連邦と欧州共同体及びその加盟国との間の協定 (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit)」に基づき、引き続き、規則第 1408/71 号が適用されている。

35) したがって、奨学金や住宅手当はこの規則の対象とならない。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

(ILO 102 号条約)³⁶⁾にもみられるような伝統的なリスクに対応する給付が並べられている。

1998年に欧州委員会が提案した新たな規則の案においても、その対象としては社会保障の伝統的な分野が列挙された。しかし、この規則の対象は、列挙された範囲に限定されるわけではなく、社会保障に関する新たな分野も含むとされていた³⁷⁾。この考えは、欧州議会にも支持されたが、理事会には受け入れられなかった。このため、実際に制定された規則第 883/2004 号では従来の規定が踏襲された。

欧州連合運営条約第 48 条は労働者の自由移動を確立するために「社会保障の分野において」必要な措置を講じることを求めていることは、社会保障全般をこの規則の適用対象に含めようとする欧州委員会の提案の有力な根拠となりうると考えられる。ただし、この提案を採択すれば、例えば、住宅助成金、税の還付、奨学金などが「社会保障」に含まれるのかどうかを判断することが必要となる。社会保障の調整に関する規則においては、そもそも「社会保障」の用語は定義されていないため、このような判断は容易ではないと考えられる。

規則第 883/2004 号の対象は、保険料による給付にとどまらず、保険料によらない給付、事業主及び船主の責務にかかわる給付にも及ぶ。前述のとおり、社会扶助の給付はこの規則の対象から除外されている。これらの取扱いはいずれも従来の規則の場合と同じである。

6. 適用法の決定

新たな規則第 883/2004 号第 11 条から第 16 条までの規定は適用法の決定に関するルールを定めている。これらは基本的に従来から採用されてきたルールに沿っている。ただし、経済活動に従事しない者、他の加盟国に派遣される者及び複数の加盟国で就業する者に関しては、新たな規則で変

36) Convention concerning Minimum Standards of Social Security, C 102, 1952.

37) KOM (1998) 779 endg., S. 7.

更が加えられた。

従来の規則第 1408/71 号第 13 条第 2 項 f では、経済的な活動を終え引退した者にのみ「居住地法原則」が適用されることになっていた。これに対して、規則第 883/2004 号のこれに相当する規定 (第 11 条第 3 項 e 号) では、この規則の適用対象者の拡大に対応して、引退した者か、一度も働いたことがない者かにかかわらず、経済的な活動を行わない者には「居住地法原則」が適用されることになった。

ある加盟国で就労している者が、事業主により他の加盟国に派遣され、その国で当該事業主の責任の下で働く場合には、引き続き前者の加盟国の法令が一定期間だけ適用される。この期間は規則第 883/2004 号において従来の 12 か月から 24 か月に延長された (第 12 条第 1 項)。これによって、労働者は派遣元国の社会保障の適用を受けたままで、他の加盟国で一時的に働くことができる可能性が広げられた。また、自営業を行っている者についても、通常活動を行っている加盟国とは別の加盟国で同様の活動を行う場合に前者の加盟国の法令が適用される期間が、24 か月に延長された (同条第 2 項)。ただし、この規定が適用されるのは、当該自営業者が他の加盟国で同様の活動を行う場合に限りという制約がつけられた。このため、自営の農業者が他の加盟国で建設事業者として活動しようとする場合にはこの規定の適用対象とはならない (Schoukens, Pieters, 2009 : 167)。

2 つ以上の加盟国で就労する者又は自営業を行う者の場合にも、一つの加盟国の法令だけが適用される。従来の規則では、その者が居住する加盟国で就労又は自営業の一部を行っている場合には、当該居住する加盟国の社会保障に関する法令が適用された (第 14 条第 2 項 b 及び第 14a 条第 2 項)。したがって、加盟国 A 及び B で就労し、加盟国 B で居住する者には、加盟国 B での就労時間がたとえ週 1 時間であっても加盟国 B の法令が適用された。このルールでは、このような者にとって居住国の制度がより魅力的な場合には、居住国で僅かな就労又は自営業を行うことにより他の加盟国の法令の適用を逃れることができた。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

規則第 883/2004 号では、2 つ以上の加盟国で就労する者又は自営業を行う者にその者が居住する加盟国の社会保障に関する法令が適用されるのは、就労又は自営業の「本質的な部分 (wesentlicher Teil)」がその加盟国で行われる場合に限るとされた (第 13 条)。そうでない場合には、その者が就労する企業若しくは事業主が所在する加盟国又は自営業の活動の中心となる加盟国の法令が適用される。したがって、例えば、他の加盟国でフルタイム就労を行うほかに居住する加盟国で週 1 時間の活動を行う者には、他の加盟国の法令が適用される。

この「本質的な部分」に関しては、規則第 883/2004 号の実施のための規則第 987/2009 号第 14 条第 8 項に具体的な規定が設けられている。それによれば、労働者の場合には労働時間、労働報酬が、自営業者の場合には売上、労働時間、サービスの種類、収入が判断基準とされている。これらの判断基準に関して、当該加盟国での割合が全体の 25% 未満の場合には、当該加盟国では「本質的な部分」が行われているとはいえない兆候となる。

しかしながら、それぞれの判断基準を全体としてどのように勘案するのか³⁸⁾、また、様々な活動にこの基準をどのように当てはめていくのかは必ずしも明らかではなく、加盟国の裁量に委ねられている部分が大い。

7. 給付分野ごとの調整

(1) 疾病給付

疾病給付については、それが現物給付に該当するか、あるいは現金給付に該当するかによって、異なる調整のルールが適用されている。たとえば、フランスに居住しながらドイツで就労している場合のように、管轄加盟国と異なる加盟国で居住している受給権者及びその家族は、居住加盟国の給付主体により当該給付主体に適用される法令に従って行われる現物給付を

38) 例えば、それぞれの判断基準に優先順位があるのか、全ての判断基準に関して当該加盟国の割合が 25% 以上でなければならないのかなどが不明である。

受ける(第17条)³⁹⁾。ただし、その費用は管轄加盟国の給付主体により負担される。一方、このような者及びその家族に対しても、現金給付は管轄加盟国の給付主体により当該給付主体に適用される法令に従って行われる(第21条)⁴⁰⁾。

従来の規則第1408/71号第20条では、管轄加盟国と異なる加盟国で居住している者のうち、居住加盟国に毎日、少なくとも週に一度は帰国する「越境通勤者(Grenzgänger)」及びその家族には、管轄加盟国に滞在している期間において管轄加盟国の給付主体から現物給付を受けることが認められていた。つまり、これらの者は、現物給付を前述のように居住加盟国において受けることも、管轄加盟国において受けることも可能とされていた。ただし、就労地とそれほど密接な関係がない家族の場合には、より厳しい条件(緊急の必要がある場合など)の下で管轄加盟国での受給が認められていた。

これに対して、規則第883/2004号では、越境通勤者及びその家族に限らず、管轄加盟国と異なる加盟国に居住している者及びその家族にこのような選択権が認められることになった(第18条)。ただし、管轄加盟国が付属書IIIに掲げる国⁴¹⁾である場合には、越境通勤者の家族が管轄加盟国で医療を受けられるのは緊急の医療上の必要があるときに限られる(第18条第2項)⁴²⁾。

従来の規則では、越境通勤者が引退した場合にはこのような選択権が認

39) したがって、例えば、ドイツの医療保険の被保険者でフランスに居住する者が医療を受ける場合には、ドイツでの場合とは異なり、給付は償還払いにより行われる可能性があり、かつ、相応の自己負担を行わなければならない。

40) したがって、例えば、ドイツの医療保険の被保険者でフランスに居住する者は、ドイツの社会法典第5編に基づく傷病手当金をドイツの保険者(疾病金庫)から受ける。

41) デンマーク、エストニア、アイルランド、スペイン、イタリア、リトアニア、ハンガリー、オランダ、フィンランド、スウェーデン及びイギリス。

42) 費用の増大を恐れて越境通勤者の家族に自由な選択権を認めることに消極的な加盟国があったため、このような条件が設けられた。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

められなくなった。このため、これらの者は、現役の間に就労していた加盟国の医師による治療を受けていたとしても、引退後は居住する加盟国の医師による治療を受けなければならなくなった。新たな規則では越境通勤者が引退して年金受給者となった場合にも、それまで就労していた国で開始された治療を引き続き受けることができるとされた(第28条第1項)。

(2) 介護給付

前述のとおり、「介護給付」は規則第883/2004号第3条第1項(規則第1408/71号第4条第1項)に限定列挙される対象給付に明示的には掲げられていない。この点に関して、欧州裁判所はMolenaar訴訟⁴³⁾の判決において注目される判断を行った。この訴訟の原告は、オランダ人の男性とその妻であるドイツ人の女性であった。この夫婦はフランスに居住していたが、夫はドイツで就労しており、ドイツの介護保険の被保険者として保険料を負担していた。また、妻は夫の家族被保険者となっていた。それにもかかわらず、この夫婦は、外国に居住している限りは介護保険の給付を受給することはできないと保険者(介護金庫)から通告された。そこで、この夫婦は、相当する給付を受けることができない限り介護保険の保険料を負担する義務が存在しないことの決定を求めて訴訟を提起した。

争点の一つは、介護保険の給付が規則第1408/71号の対象となるかどうかであった。この点について、欧州裁判所は、同規則第4条第1項には介護給付は明示的には掲げられていないが、ドイツ介護保険の給付は、同項a号に掲げる「疾病給付」に該当し、この規則が適用されると判断した。ドイツ介護保険の給付は疾病給付を補完するものであり、また、介護保険は、組織的にも医療保険と結びつけられており⁴⁴⁾、かつ、要介護者の健康状態及び生活条件を改善するという目的を有することがその根拠となった。

43) EuGH, Rs. C-160/96 (Molenaar), Slg. 1998, I-843.

44) ドイツでは、医療保険の保険者である疾病金庫が介護保険の保険者である介護金庫を兼ねている。

もう一つの争点は、ドイツ介護保険の給付である介護手当が同規則でいう現金給付に該当するかどうかにあった。なぜならば、前述のとおり、疾病給付であっても現物給付と現金給付とは異なるルールが適用されるからである。

フランスにはドイツ介護保険の現物給付に相当する給付について規定する法令は存在しないため、この夫婦はドイツの介護金庫の負担による現物給付を受けることはできない。これに対して、現金給付は、「給付の輸出」の対象となるため、この夫婦はフランスに居住していても現金給付を受給することができる。

現物給付には、実際に医療サービスや医薬品などを給付することだけでなく、これらのための費用を負担・償還することも含まれると解されている⁴⁵⁾。したがって、現金の支払いが必ずしも現金給付に該当するというわけではない。これに対して、欧州裁判所は、介護手当は費用補填の形態で行われる現物給付とはいえ、現金給付に位置づけられると判断した。その根拠は、介護手当は介護のための具体的な支出とは無関係に定期的に支払われ、その金額は実際の支出額にかかわらず要介護度に応じた額であり、かつ、その用途が制限されていないことにあった。このため、この夫婦はフランスにおいてもドイツ介護保険の給付(介護手当)を受けることが可能であり、介護保険料の負担を免れることはできないとされた⁴⁶⁾。

しかし、他のいくつかの加盟国では、要介護者に対して、ドイツのような介護保険ではなく、社会扶助あるいはこれに類似した制度により給付が行われている。これらの給付については、いずれが「疾病給付」とみなされるのか、また、いずれが「保険料によらない特別の現金給付」として「給付の輸出」の例外になるのかが、必ずしも明らかではない。このため、こ

45) EuGH, Rs. 61/65 (Vaassen-Göbbels), Slg. 1966, 583.

46) 欧州裁判所は、Jauch訴訟の判決(EuGH, Rs. C-215/99 (Jauch), Slg. 2001, I-1901)においても、要介護度に応じた金額が税を財源して受給者の所得の多寡にかかわらず支給されるオーストリアの介護手当も、ドイツの介護手当と同様に疾病給付の現金給付に該当すると判断した。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

の区分については、個々のケースに応じた欧州裁判所の判断が必要となっている。規則第 883/2004 号においても、介護給付は対象給付として明示的に掲げられず、この点に関しても特段の進展はみられなかった。

(3) 老齢給付

老齢給付(老齢年金)のような長期給付に関する調整は疾病給付や失業給付のような短期給付の場合とは異なっている。短期給付の場合には、国境を越えて移動する者に対しても一つの国の法令に基づく給付が行われるにすぎない。したがって、かつてフランスで就労し、現在はドイツで就労している者が病気になる場合には、ドイツの医療保険だけから疾病給付が行われる。これに対して、長期給付の場合には、複数の加盟国で就労したことがある者がドイツで年金受給年齢に到達した場合に、他の加盟国も年金保険料を徴収してきたにもかかわらず、ドイツだけにその者に対する年金給付に責任を持たせることは適当ではないと考えられる。

このため、老齢年金については次のような方式が採用された。このような者が受け取る年金は、その者が就労したことのある加盟国において経過したそれぞれの保険期間(保険料納付期間、就労期間など)に基づく複数の年金から構成される。その者が被保険者となっていた加盟国はそれぞれの国における保険期間に応じて年金のための費用を負担する。ただし、その者は全ての国に年金の受給申請を行う必要はなく、最後に被保険者となっていた国が他の国と連絡を取り合い、その者に対してそれぞれの国が支払うべき年金の合計額を支払うことになる。

「期間通算」の原理は年金受給に必要な保険期間(待機期間)を満たす上で重要な意味を持っている。例えば、ルクセンブルクで25年の保険期間を過ごした後、ドイツで3年間就労した者の場合には、ルクセンブルクでの保険期間を通算することでドイツでも老齢年金の待機期間(5年)を満たすことが可能となる。ただし、各国が支給すべき年金額は、通算された保険期間ではなく、あくまでもそれぞれの国における保険期間に応じて計算さ

れることに注意する必要がある。

年金額の算定は、当該受給者が被保険者となっていたことがある全ての加盟国において独立給付 (autonome Leistung) と期間比例給付 (anteilige Leistung) を算定することにより行われる。

独立給付は当該加盟国の法令にのみに基づいて算定される年金額である。例えば、フルの年金額に対する割合が保険期間1年ごとに2%ずつ増加するA国で10年間被保険者であった者の独立給付の額は、フル年金の20% ($2\% \times 10$) となる。最終賃金に対する割合が保険期間1年ごとに1.75%ずつ増加するB国で20年間被保険者であった者の独立給付の額は、最終賃金の35% ($1.75\% \times 20$) となる。保険期間や居住期間にかかわらず一律1500ユーロのフラット年金を支給するC国で10年間被保険者であった者の独立給付の額は、1500ユーロとなる⁴⁷⁾。

期間比例給付の算定は、理論額 (theoretischer Betrag) の算定と現実額 (tatsächlicher Betrag) の算定の2段階で行われる。理論額は、加盟国で経過した当該受給者の全ての保険期間が当該国で経過したと仮定した場合に得られる金額である。上記の例では加盟国で経過した保険期間は合計で40年 (10年+20年+10年) となるので、理論額は、A国ではフル年金の80% ($2\% \times 40$ 年)、B国では最終賃金の70% ($1.75\% \times 40$ 年)、C国では1500ユーロとなる。それぞれの国での現実額は、理論額に、通算した保険期間に対する当該国での保険期間の割合を乗じることにより計算される。すなわち、現実値はA国ではフル年金の20% ($80\% \times 10/40$)、B国では最終賃金35% ($70\% \times 20/40$)、C国では $1500 \times 10/40$ ユーロとなる。

最後に、それぞれの加盟国について、独立給付と期間比例給付の比較が行われ、受給者はより高額の方の給付を受給することができる。

このルールだけでは、算定された年金額が高くなりすぎるケースも考えられる。C国からの年金は期間に応じた減額が行われられないため、この者は

47) 一方、5年の待機期間を満たすことが必要とされるドイツで3年間被保険者であった者の独立給付の額は0ユーロとなる。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

A 国及び B 国の年金に加えて、C 国の満額 (1500 ユーロ) の年金を受給することが可能となり、年金額の合計が現役時代の所得を上回ることもなりかねない。このような問題を解決するために設けられるのが重複給付防止ルールである。

かつては、規則第 1408/71 号に上限額に関する規定が設けられていた。年金額の合計がこの上限額を超える場合には、上限額にとどまるよう各国の年金額が同じ割合で減額された。しかし、欧州裁判所は、Petroni 訴訟の判決⁴⁸⁾において、原告が一つの加盟国の法令のみに基づいて得られる権利を規則第 1408/71 号により制限することは欧州経済共同体設立条約第 51 条と相容れないとの判断を示したことにより、このルールは無効になった。

このため、重複給付防止ルールは規則第 1408/71 号ではなく加盟国の国内法に設けられることになった。ただし、各加盟国が国内法で定めるルールが不適切な効果をもたらすことがないように、その適用についての制限が規則第 1408/71 号に設けられ、新たな規則第 883/2004 号第 53 条にも受け継がれた。それによれば、同種の年金給付に対する国内法による重複給付防止ルールは、給付額が保険期間に依存しない給付などについて算定される独立給付に限り適用される⁴⁹⁾。

老齢給付に関しては、新たな規則第 883/2004 号においても、前述の「期間通算」及び「期間に応じた算定」のほか「給付の輸出」といった重要な原則は維持され、内容的に大きな変更はみられない。

(4) 失業給付

労働者が管轄加盟国 (多くの場合、失業前に最後に就労していた加盟国) で失業し、かつ、その国に居住している場合には、その国の法令に基づき

48) EuGH, Rs. 24/75 (Petroni), Slg. 1975, 1149.

49) 国内法によるこのようなルールの例としては、被保険者期間にかかわらず一定額の年金を支給する A 国が、B 国及び C 国からの年金も受給することができる者に対しては、この額から B 国及び C 国からの年金額を控除した金額の年金を支給することが挙げられる。

支給可能な失業給付のみが支給される。したがって、この労働者は以前に就労していた加盟国から失業給付を受けることはできない。給付の算定が管轄加盟国での従前の報酬を基礎として行われる場合には、その国で得ていた報酬だけが考慮される。また、管轄加盟国での受給要件を満たすために必要がある場合には、保険期間の通算が行われる。

ただし、特定の保険期間が経過していることを給付要件としている管轄加盟国においては、他の加盟国での就労期間は管轄加盟国の法令により保険期間とみなされるものでない限り考慮されない。具体的には次のような例が考えられる。ドイツでは週15時間未満の就労は失業保険の対象とはならない。一方、オランダではこのような労働時間の限度は設けられていない。初めにドイツで週15時間未満の就労を行っていた者が、次にオランダで就労し、失業した場合には、ドイツでの就労期間はオランダの失業給付を受けるために必要な期間に算入することができる。なぜならば、ドイツでの就労期間はオランダの法令が適用されていたとすれば保険期間とみなされるからである。

新たな規則の制定による重要な変更点としては、前述のように管轄加盟国以外の加盟国で求職活動を行う者に対する失業給付の支給期間を6か月にまで延長することが可能とされたことのほかに、適用対象者の範囲及び管轄加盟国以外の加盟国で居住する失業者に関する規定の改正を挙げることができる。

規則第1408/71号が自営業者にまで適用された以降も、失業給付に関する規定(「給付の輸出」に関する規定を除く)は自営業者に適用されてこなかった。このため、従来は、2つの加盟国で活動したことがある自営業者は、失業給付の申請を行う場合に両国での保険期間を通算することができなかった。これに対して、規則第883/2004号では、失業給付に関する第6章の全ての規定(第61条から第65条まで)が自営業者にも適用されることになった。

管轄加盟国以外の加盟国で居住する失業者に関しては次のような変更が

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

行われた。従来の規則 (第 71 条第 1 項) では完全に失業した越境通勤者は、居住国の失業給付を受けることとされていたが、新たな規則 (第 65 条第 2 項) では居住国又は管轄加盟国の失業給付を選択することが認められた。

(5) 家族給付

規則第 883/2004 号第 67 条によれば、他の加盟国に居住する家族がいる者は、その家族が管轄加盟国に居住しているものとして管轄加盟国の法令に基づく家族給付を受けることができる。このため、両親が異なる加盟国で就労している場合などにおいては、同じ期間に同じ家族に関して複数の加盟国から家族給付が行われる可能性がある。このため、同規則第 68 条第 1 項はこのような場合の優先順位を定めている。

それによれば、家族給付が複数の加盟国から異なる根拠に基づき支給される可能性がある場合⁵⁰⁾には、優先順位は、労働者又は自営業としての活動に基づく請求権、年金受給に基づく請求権、居住に基づく請求権の順となる。

家族給付が複数の加盟国から同じ根拠に基づき支給される可能性がある場合⁵¹⁾の優先順位は次のようになる。まず、家族給付が労働者又は自営業としての活動を根拠として支給される場合は、子の居住する加盟国が優先される。ただし、その活動の一つが子の居住する加盟国で行われることを条件とする。この条件が満たされない場合には、給付額の最も高い国が給付を行う⁵²⁾。次に、家族給付が年金受給を根拠として支給される場合は、子の居住する加盟国が優先される。ただし、年金の一つが子の居住する加

50) 例えば、A 国の制度では全ての労働者に、B 国の制度は全ての居住者に給付が行われる場合が考えられる。

51) 例えば、A 国及び B 国の制度では共に全ての労働者を対象に給付が行われる場合が考えられる。

52) この場合には、その額の半分を給付額の低い加盟国が負担する。ただし、その負担額は当該加盟国の法に基づく給付額を超えることはできない (規則第 987/2009 号第 58 条)。

盟国の法令に基づき受給されることを条件とする。この条件が満たされない場合には、保険期間又は居住期間が最も長い加盟国が優先される。最後に、家族給付が居住を根拠として支給される場合は、子の居住する加盟国が優先される。

このような優先順位が適用されることにより、「優先されない給付」の支給は停止される。しかし、停止される給付が「優先される給付」よりも高い水準となることも起こりうる。この場合には、前者は後者の金額に相当する部分が停止され、それを超える部分は支給されることになる(第 68 条第 2 項)。例えば、父親が A 国で就労し、母親が B 国で就労しながら子と共に居住しているとす。また、この両国では、家族給付が就労を根拠として行われ、その金額はそれぞれ 300 ユーロ及び 200 ユーロであるとする。優先するのは子の居住国である B 国の給付であるが、A 国の給付はこれを 100 ユーロだけ上回っている。したがって、このケースでは 200 ユーロが B 国から、100 ユーロが A 国から支払われることになる。

複数の加盟国から家族給付が行われる可能性がある場合の優先順位に関する規定は従来の規則第 1408/71 号にも定められていた。新たな規則第 883/2004 号においては、内容的には従来の規定が踏襲されたが、複数の条文に分かれていた給付の優先順位に関する規定が第 68 条に集約され、家族給付の支給に関する加盟国間の責任分担が分かりやすく定められた。

このほか、規則第 883/2004 号においては、従来の規則第 1408/71 号に設けられていた家族給付と家族手当との区分が廃止され、付属書 I に掲げられた養育費の仮払い並びに特別の出産手当及び養子手当を除き、家族の支出に対応する全ての現物給付及び現金給付を家族給付に含める改正が行われた(第 1 条 z)。

(6) 労働災害・職業病

労働災害・職業病給付に関しては、受給権者が管轄加盟国以外の加盟国に居住している場合などに関して、疾病給付に準じた取扱いが行われてい

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

る。したがって、他の加盟国に居住している受給権者に対する現物給付は、居住加盟国においてその法令に従って行われる。また、このような受給権者に対する現金給付は、管轄加盟国の給付主体からその法令に従って行われる。

新たな規則第 883/2004 号における労働災害・職業病給付に関する規定は、内容的には従来の規則と大きな変化はみられない。しかし、「事実状況の同等取扱い」に関する統一的な規定が設けられたこと及び疾病給付に関する規定が準用されたことにより、結果として条文の数が 13 から 6 に減少するなどの大幅な簡素化が行われた。

8. 考察

(1) 規則の効果

社会保障の調整に関する EU の規則は、その領域内を移動する労働者等の社会保障に重要な影響を与えてきた。また、この規則の発展にとって、社会保障の調整を行う目的と労働者の自由移動のために必要な措置を講じることが定めた欧州経済共同体設立条約第 51 条 (後の欧州共同体設立条約第 42 条、現在の欧州連合運営条約第 48 条) は重要な意味を持ってきた。欧州裁判所はその判決において、自由移動を促進する観点からこの規則の規定を広く解釈してきた。それを通じて、欧州裁判所は社会保障の調整に関するルールの発展に大きく貢献してきた。

この規則は、社会保障の調整に関する二国間協定や他の国際機関 (ILO、欧州評議会など) による多国間協定とは性格が異なっている。この規則は、直接的な拘束力を有しており、EU の諸機関や加盟国のみならず加盟国の国民や企業にも直接適用され、これに抵触する国内法を無効にする効果を持っている (Biervert, 2008: 1884-1885)。しかも、規則の解釈・適用を監視する欧州裁判所の存在がさらにこの効果を高めている。加盟国は、自国の社会保障制度が国際機関の影響を受けることを嫌ってきただけに、この規則がこのように強力な実効性を有していることは重要な意味を持ってい

る。

(2) 規則改正の方向性

規則第 883/2004 号を新たに制定するに当たっての重要な目的の一つは、規定の簡素化を図ることにあった。複雑なルールは、それを執行する機関のみならず、国境を越えて移動する者にとっても問題があることは明らかであり、その意味で簡素化の必要性は広く認められていた。もう一つの目的は、欧州裁判所の判決並びに EU レベル及び各加盟国レベルの法令の変化に対応した規定の見直しを行うことにあった。

実際に制定された規則においても、社会保障の調整に適用される「平等取扱い」などの原理は維持され、一層の強化が図られた。また、「事実状況の同等取扱い」及び「期間通算」の原理に関する規定は大幅な簡素化が行われた。

この二つの目的は必ずしも重なり合うものではないが、規定の簡素化を行うことが同時に変化に対応した規定の見直しにもつながる場合がある。このような例としては、規則の適用対象者の拡大を挙げることができる。従来の規則では、適用対象者としては、労働者、自営業者など対象となる者のグループが列挙されていたが、新たな規則では、全ての EU 市民とその家族及び遺族が適用対象者とされた。これにより、「労働者」、「自営業者」の定義も必要でなくなり、規定の簡素化が図られた。それと同時に、規定の対象者を経済的な活動を行わない者にまで拡大することにより、EU 市民権の導入という EU レベルの法令(欧州共同体設立条約)における変化に対応した見直しが行われたということができる。

(3) 残された課題

このように、新たに制定された規則第 883/2004 号は、規定の簡素化の観点からは大きな成功を収めたということができる。しかし、変化に対応した規定の見直しの観点からは、次のような課題が残された。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整（松本）

① 適用対象給付

適用対象給付の範囲については、各国の社会保障制度の変化に対応した見直しを行おうとする欧州委員会の提案は受け入れられなかった。このため、新たな規則においても、その対象となる給付は、従来どおり、限定列挙された種類の給付にかかわり、かつ、法令に基づくものに限られている。現状のままでは、社会保障の民営化が進展することに伴い、ますます多くの給付が法令に基づかないものとなることにより、この規則の対象外となる事態が予想される。

また、これまでにない新たなタイプの給付が導入されることにより、この規則の対象とならない給付が拡大するという問題もある。例えば、前述の Bosmann 訴訟の場合に、仮に奨学金がこの規則の対象となっていればドイツに居住する原告にもオランダの奨学金が「輸出」されるため、ドイツの児童手当の支給を認めるよりも適切な解決が可能であったと考えられる。

したがって、国境を越えて移動する者が各国の社会保障制度が異なることにより生じる問題に直面しないようにするためには、適用対象給付の範囲の見直しが急務といえる。適用対象給付に関する規定を全面的に改正することについて加盟国の合意を得ることが難しいとすれば、当面の対応として、例えば、法令に基づかない給付制度に対しては「平等取扱い」や「給付の輸出」の原理だけを適用可能にするという部分的・段階的な解決策を講じることも考えられる。

② 適用法の決定

複数の加盟国で労働者又は自営業者としての活動を行う者への適用法の決定に関しては、これらの者の居住国の法令を適用するとしていた従来の規定の問題点を解決するための見直しが行われた。この結果、これらの者に対しては、労働者又は自営業者としての活動の「本質的な部分」がいずれの国で行われているかに応じて適用法が決定されることになった。これ

により、これらの者がわずかの活動を行うことにより適用法の決定に影響を与えることができるという問題は解決されたが、その一方で、様々な活動についてどれが「本質的な部分」に該当するかを判断しなければならないという新しい課題を抱えることになった。

③ 個別給付分野での調整

疾病給付に関しては、依然として患者の国境を越えた移動に対応した包括的な規定が欠如している。新たな規則においても、受給権者が管轄加盟国以外の加盟国で疾病給付(現物給付)を受けられるのは、その国に居住している場合(第17条)、その国に一時的に滞在しており、医療上の緊急性がある場合(第19条)及び管轄給付主体の承認を得ている場合(第20条)に限られる。

欧州共同体設立条約第49条(欧州連合運営条約第56条)は「サービスの自由」について規定しており、国境を越えたサービスの提供及び利用を制限することを禁じている。欧州裁判所は、Decker 訴訟及び Kohll 訴訟の判決などにおいて、受給権者が他の加盟国で受けた治療の費用の償還を保険者が拒むことは「サービスの自由」に抵触するとの判断を示している⁵³⁾。

しかし、新たな規則においても、このような欧州裁判所の考え方は考慮に入れられておらず、欧州連合運営条約が定める「サービスの自由」の保障とEU規則が定める「社会保障の調整」との関係は依然として不明確なままになっている。

失業給付に関しては、従来の規則は管轄加盟国に居住しない越境通勤者及び非越境通勤者に「勤務地法原則」の例外として特別の複雑なルールを適用してきた。1998年の欧州委員会の提案では、失業給付の支給に関しては全てのケースにおいて管轄加盟国の責任とする簡素化の案が示された。

53) Decker 訴訟及び Kohll 訴訟に関する欧州裁判所判決 (EuGH, Rs. C-120/95, (Decker), Slg. 1998, I-1831 及び EuGH, Rs. C-158/96, (Kohll), Slg. 1998, I-1931) の概要については、松本 (2011: 27-28) を参照されたい。

国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整 (松本)

この案では、失業給付には管轄加盟国が、求職の義務を果たしているかどうかの監督には居住国が、それぞれ責任を負うことになった。この案は、加盟国にとってはあまりにも革新的であったため、最終的には従来と同様のルールが適用されることになった。また、失業者が他の加盟国で求職活動を行うことについての制約も残されるなど、従来の規則に存在した問題点が解決されないままに引き継がれた。

以上述べたように、今回の新たな規則の制定により EU における社会保障の調整に関するすべての問題が解決されたというわけではなく、新規則の施行状況もみながら、変化に対応するための規則の見直しを更に進めていく必要があると考えられる。

参考文献

- Biervert B., Artikel 249, in Schwarze J. (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, 1880–1896.
- Cornelissen R., 2009, 50 Years of European Social Security Coordination, in: Eichenhofer E., 50 Jahre nach ihrem Beginn — Neue Regeln für die Koordinierung sozialer Sicherheit, Berlin, 17–72.
- Devetzi S., 2010, Das Europäische koordinierende Sozialrecht auf der Basis der VO (EG) 883/2004, in: Eichenhofer E., Sozialrecht in Europa, Berlin, 117–137.
- Eichenhofer E., 2010a, Artikel 1 Begriffbestimmungen, in: Fuchs M. (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 5. Auflage, Baden-Baden, 87–102.
- Eichenhofer E., 2010b, Sozialrecht der Europäischen Union, 4. Auflage, Berlin.
- 松本勝明, 2011, 『ヨーロッパの介護政策——ドイツ、オーストリア、スイスの比較分析——』 ミネルヴァ書房。
- Pennings F., 2003, Introduction to European Social Security Law, 4th Edition, Antwerp.
- Pennings F., 2010, European Social Security Law, Antwerp.
- Schoukens P., Pieters D., 2009, The Rules Within Regulation 883/2004 for Determining the Applicable Memberstate Legislation, European Journal of Social Security 1–2/2009, 81–117.
- Schulte B., 2010, Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung (Teil I), ZESAR

04/10, 143-155.

Schulte B., 2010, Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung (Teil II),
ZESAR 5-6/10, 202-216.