

# 欧州評議会の社会保障政策

## —基本構造と評価—

岡 伸 一

はじめに

欧州評議會は、日本ではあまり知名度が高くない国際機関であろう。政治学や人権問題等の一部の領域以外では本格的な研究も少ない。社会保障領域でも、日本では欧州評議會はほとんど脚光を浴びることがなかった。

「国際社会保障法」と認められる法律を有する国際的な組織は、ILO、EU、欧州評議會の3つと思われる。この中で、ILOとEUの研究は日本でも蓄積されてきたが、欧州評議會の研究はこれまでのところ極めて不十分であった。その理由はいろいろ想像することはできる。例えば、ILOのように世界を網羅していない、他方、EUのように法的拘束力が強くない、等々であろう。しかし、他方で欧州評議會の社会保障法はEUともILOとも異なるユニークな特徴も併せ持っている。

3つの機関の国際社会保障法を比較することで、欧州評議會の社会保障政策の意義をどう評価すべきか考察できると思われる。本稿の目的は、これまで未開拓の領域であった欧州評議會の社会保障政策に脚光を当て、その意義を再評価することにある。

### 1. 欧州評議會の社会保障法の構造

#### (1) 社会保障法の展開

1949年にパリで調印された5カ国による社会保障協定を欧州評議會のすべての加盟国に拡大

適用する可能性について諮問会議が勧告した。しかし、専門家委員会は多くの加盟国があり、二国間の協定のネットワークを構築していくには多大な時間を要すると考え、そこで一時的な対策を考案した。暫定的な協定を作成し、その段階で調印できる国だけが参画し、時間をかけて全加盟国が参加する協定に発展させていく案であった。この案が実現し、1953年12月11日に、欧州社会保障暫定協定が締結された。

この時の暫定協定は、老齢・障害・遺族給付に関する協定とそれ以外の社会保障給付に関する2つの協定から成り立っていた。1954年には、欧州社会扶助・医療扶助協定が成立して、暫定協定が扱ってこなかった制度に適用対象が広がられた。その後、各加盟国間で検討が続けられ、1959年にいよいよ欧州社会保障協定が成立した。これまでの政策は、主として加盟国間の社会保障制度の「整合化」を扱う内容であった。

さらに、1961年に欧州社会憲章が制定され、社会保障への権利を含め広く人権について基本条項を示した。最後に1964年、欧州社会保障法典が締結された。社会保障制度の最低基準に関して制度別に規定し、加盟国の遵守を求めた。この段階での展開は、社会保障の「調和化」を目指す政策に位置付けられる。

こうして、欧州評議會は加盟国の社会保障制度の運用に際して「整合化」と「調和化」を進めてきた。EUのように強制力は弱く、進展は

緩やかではあるが、着実に効果をあげてきている。実際に、各加盟国の社会保障制度は接近化しつつあり、戦後改善を続けてきたことで成果が評価されてきた<sup>(1)</sup>。

添付した資料は、ILO と EU と欧州評議会の主要な社会保障関係の法律を整理したものである。まず、EU に対して欧州評議会は常に政策の先行事例となってきた。欧州評議会の欧州社会保障協定は、EC の社会保障に関する「規則」につながるものであった。また、欧州評議会の欧州社会憲章は EC の社会憲章へも影響している。

他方、欧州評議会は ILO が世界を舞台に展開してきた政策を欧州域内でよりレベルの高い独自の行動として展開してきた。ILO の社会保障の最低基準に関する102号条約は欧州評議会の欧州社会保障法典と連動していることは内容的にも明らかである。

このように、欧州評議会は一方では世界を準備範囲に据える ILO とより限定的な欧州を扱う EU との間に介在し、独自の社会保障政策を展開してきた。国際社会保障法として欧州評議会の果たした役割は極めて大きい。

## (2) 法的構造

### 目的

欧州評議会による欧州暫定社会保障協定、そして、欧州社会保障協定には、2つの目的がある。第1の目的は、加盟国のすべての国民がその他の加盟国内において、社会保障法において当該国民と平等待遇を受けることを保障することであった。第2の目的は、当初はごく少数の調印国間で認められていた二国間、あるいは、多国間の社会保障協定をすべての加盟国間に普及拡大させることであった。

## 「調和化」と「整合化」

国際社会保障法には、「調和化」と「整合化」の2つの手段に区分できる。まず、「調和化」は、さらに、統一的「調和化」と最低限の「調和化」がある。統一的「調和化」は、対象国に対して関係法規の統一を要求する。各国が同じ法規に従って、同じ運用をすることに他ならない。「標準化」とも言われる。その標準的な水準以下でも以上でも認められないことになる。他方、最低限の「調和化」とは、最低基準を設定するだけで、各国がそれ以上の水準を持つことは自由に認められる方法である<sup>(2)</sup>。つまり、最低限の「調和化」の方がより緩やかな統合と言うことができよう。

「整合化」は移民にのみ適用される規則である。当該国内法はそのまま堅持されるが、移民をめぐる社会保障の適用に際して調整が必要な場合のみ、特別な規則に従うことになる。「整合化」は関係する諸国間の連携の上に可能となる国際法の一部を構成する。欧州評議会が重視してきたのは、この「整合化」の規則である。各国の法律改正を伴わなくて済むため、より実践しやすいのが「整合化」と言えよう。

## (3) 「整合化」の基本原則

### 内外人平等待遇原則

外国人を国民と差別的に取り扱うことを禁止する。直接的な差別だけでなく、間接的な差別も考慮される。例えば、児童手当制度の対象となる児童に居住要件があると、国民と平等待遇であっても、外国人労働者で単身赴任の場合は母国の児童に当該国の児童手当が適用除外されてしまう。これも間接的差別の事例であり、居住要件は排除されるべきである。

### 適用法の決定原則

移民労働者の社会保障の適用に際しては、い

ろいろな問題がある。いずれにせよ、どちらか一方の国の法律が適用するのが基本原則であり、二重適用や無適用は回避しなければならないということが基本原則である。どちらの国の法律が適用されるかについては、多くの方法があり得る。

通常は雇用国の社会保障法が適用されるが、出身国の法律が適用される場合もあり得る。どちらの国の法律が適用されるかを決定することは容易ではなく、特別な規則が必要とされる。輸送業においては、国境を越えて労働するが企業の所在地の国の社会保障法が適用されるのが一般的である。船員の場合は、船籍のある国の法律が適用されることになる。複数の国々で就労する労働者や自営業者に関しては、適用制度の決定に関して特別な規則が必要である。

また、この決定は制度によっても違いがある。医療や介護のような現物給付のサービスの場合と現金給付とは同様に扱えない場合もある。

#### 既得権の保持

受給資格要件において、他の国々での既得権を認めることを原則とする。そうでないと、国を越えて移動する人の社会保障権が著しく阻害されてしまう。具体的には、資格期間の合算措置を意味する。

多くの場合、特定の社会保障を受給するために、被保険者期間や居住期間等を条件とする。複数の国々を渡り歩いてきた移民の場合、この条件によって社会保障制度の適用条件を満たさなかったり、満たしても著しく不利益を招いたりする。当該国以外の実績を評価する措置が必要となる。

#### 給付の持出し

老齢年金や障害年金、遺族年金等のような支

給が長期にわたる社会保障制度の場合、将来の給付の持出しに関する規則が重要になる。現在、当該国で社会保障給付を受けている外国人が母国に帰国することになったと仮定しよう。属地主義に基づいて、国を離れると受給資格を喪失することを国内法が規定していたら、その外国人は帰国することで受給権を失うことになる。また、場合によっては、受給権は保持されても、給付額の削減やその他の不利益な措置の対象となる可能性もある。失業給付等の短期給付においても、また、医療等の現物給付においても、このような不利益な措置は社会正義に反するものであり、移動による不利益をもたらすべきではない。

#### (4)「整合化」の法的手段

社会保障の「整合化」規定は、国際法の一部として協定や条約の形で文書化される。具体的には、次のような法的手段が講じられる。

#### 二国間協定や複数国間協定

上記の4つの原則のうち1つ以上の原則を社会保障の1つ以上の制度に関して遵守することを二国間あるいは複数国間で合意するものである。実際には、初期の二国間の社会保障協定は主に職場の事故災害に関するものが中心であった<sup>(3)</sup>。20世紀になって、移民はより複雑化し、大量化したため、協定のニーズが高まった。

二国間の社会保障協定が展開された後に、場合によってはほぼ同様の協定を締結した複数の国々の間で同じ内容の社会保障協定が締結されることもあった。特に、地理的に隣接する国々の間で複数国間協定が成立していった。

#### 多国間条約

社会保障の「整合化」原則の一つ以上について、多くの国々の批准を求めて採択される条約

という法的手段がある。主に、国際機関によって草案され、その加盟国が批准するという形をとる。加盟国は批准を強制されずに、あくまで自発的に批准する。一般にこの多国間条約においては、二国間協定に比べて、法的に規定する内容が標準的な規則に終始し、具体的な取り決めにまで至らない。各国が多様な社会保障制度を実施しているため、多くの国々の批准を想定すれば、より具体的な規定には馴染まないからである。

### 超国家的法律

特定数の国々が超国家的な組織を構築し、その組織がその加盟国に対して拘束力を伴うような独自の超国家的な法律を制定する。この場合、加盟国はもはや法律に完全に従わなければならない、批准の自由はない。条約の内容に、社会保障の基本原則を一つ以上含むものである。EU がこの典型的な事例となる。EEC の時代から、社会保障に関する「規則」が制定され、各加盟国国内の社会保障法に優先して適用されてきた<sup>(4)</sup>。

## 2. 欧州評議会の国際社会保障法

ここでは、欧州評議会が制定した社会保障関係の法律について、時系列に主な内容を具体的に紹介していこう。

### (1) 欧州社会保障暫定協定 (1953)

欧州評議会が創設された同じ年に、国際社会保障法も輝かしいスタートを切った。1949年9月に当時の諮問会議（現在の閣僚理事会：Parliamentary Assembly）で、社会保障領域において外国人に国民と同様の社会的権利を保障する可能性について欧州評議会の役割に関する勧告を採択した。その際、ブリュッセル条約に調印した5カ国によってパリで1949年11月7

日に調印された社会保障条約の規定をすべての加盟国に拡張適用することの可能性が議論された<sup>(5)</sup>。

各国の社会保障制度の複雑さや大きな違いから、1950年に社会保障の専門家委員会を立ち上げた。専門家委員会は依頼内容の実現は困難との結論に達し、暫定的な手段として2つの経過的な相互協定を提案した。

1953年12月11日に2つの社会保障に関する暫定協定が調印され、1954年7月1日より施行された。この協定の目的は、協定の調印国国民が他の加盟国の国民と平等待遇を受けること、そして、社会保障に関するそれ以前の二国間協定や複数国間協定の内容をすべての加盟国に拡張適用させることにあった。

暫定協定は一般的な欧州社会保障協定を目指して結ばれたが、実は欧州社会保障協定成立後も施行を継続してきた。つまり、加盟国は欧州社会保障協定と暫定協定のいずれか一方、あるいは、両方を批准するか選択することが可能となっている。

二つの暫定協定とは、老齢・障害・遺族の社会保障制度に関する暫定協定と老齢・障害・遺族以外の社会保障制度に関する暫定協定がある。後者は具体的には、疾病、出産、死亡給付と労働災害給付を含むものである。つまり、対象制度に応じて二つの暫定協定になっている。さらに、ここで強調すべきことは、公的扶助制度、公務員の社会保障制度、戦争による負傷等による恩給制度等は両暫定協定から対象除外されていたことである。

### 老齢・障害・遺族給付の社会保障に関する暫定協定

まず、障害年金に対しての差別禁止規則は申請者が障害の発症以前に批准国を「通常の居住」としていた場合に適用される。障害年金が



税方式の制度であろうと、社会保険方式の制度であろうと関係なくこの規則が有効になる。この規定は、より良い障害年金を求めて居住地を変更する悪用を回避するための措置である。

ただし、無拠出制年金制度への差別禁止規定が適用されるのは、以下のような条件が付されている。これらの条件を満たさない場合は、差別禁止規則が適用にならない。従って、実際には差別的に扱われても救済されないことになる。他方、拠出制の年金の場合は、この条件は課されないし、最低居住期間も求めない。

1. 批准国に20歳以降に最低15年以上の居住（15年は必ずしも連続していなくても良い）
2. 「通常の居住」とは申請前に中断なく5年間以上の居住
3. 申請者は受給開始後も継続して「通常の居住」にあること

#### 老齢・障害・遺族給付以外の社会保障に関する暫定協定

老齢・障害・遺族給付以外の社会保障制度に関しては、別の暫定協定が制定され、以下の規定が適用される。

1. いずれかの批准国に居住する者であれば、差別禁止規定は労働災害補償制度に適用される。労災制度が拠出制か無拠出制かと関係ない。
2. 労災以外の制度では申請者の通常の居住国（批准国）に関して差別禁止規定が適用となる。
3. 申請者が通常の居住する国で申請しても、偶発的な事故が起こらない限り、疾病、出産、失業の給付制度には差別禁止規則は適用されない。
4. 労災以外の無拠出給付は申請前6か月以上批准国に居住していたことが、差別禁止規定の適用条件となる。

#### (2) 欧州社会扶助・医療扶助協定（1954）

暫定協定は一般的な社会保障制度を対象としており、公的扶助を対象に含まず、さらに、公務員の社会保障制度や外国の占領による戦争犠牲者への保障制度等は適用対象に含まれなかった。そこで、1954年には、公的扶助および医療扶助に関する欧州条約が施行され、内外人の平等待遇がこれらの領域でも確保された。つまり、欧州社会扶助・医療扶助協定は、社会保障暫定協定を補足し、社会保障全般の「整合化」を達成する制度として導入された。

1948年3月17日のベルギー、フランス、ルクセンブルク、オランダ、イギリスの5カ国による経済、社会、文化協力と集団自衛に関する条約がブリュッセルで調印された。この協定には、社会的領域における協力も盛り込まれていた。そこで、1949年11月7日に欧州社会扶助・医療扶助協定がパリで、同じ5カ国間で調印された。協定では、社会的扶助制度に関して、外国人と国民の平等待遇の原則を規定した。

前述の1950年に組織された欧州評議会の専門家委員会は、この多国間の協定を欧州評議会のすべての加盟国に拡張適用することを結論として打ち出した。これが欧州評議会による欧州社会扶助・医療扶助協定の草案となり、1953年12月11日のパリで、暫定協定と同時に調印された。

適用対象は当然ながら社会扶助および医療扶助となるが、扶助の定義が国際的には問題となる。欧州社会扶助・医療扶助協定の第1条で定義づけを行っている。「各調印国の関係から扶助とは戦争傷病者や外国占領による傷病に支給されている無拠出の給付以外で、法律に基づいて当該国内に適用されている十分な資力のない人に提供されるすべての扶助制度および条件によって必要とされるケアすべてを含むものである。」とされている。

## 基本原則

この協定には2つの基本原則がある。第1は、暫定協定と同様に、批准国出身者を社会扶助や医療扶助領域において国民と差別せずに平等に待遇すること。第2の原則は、批准国出身者は他の批准国において社会扶助や医療扶助を必要とする理由で批准国から追放されたり、強制送還されたりしないことである。

まず、第1の平等原則であるが、国籍に関係なく平等待遇を規定している。社会扶助や医療扶助制度に関して、調印国の国民は他の調印国において社会保障へのアクセス、支給額、支給要件等すべての点において当該国民と平等に扱われなければならない。国籍は出身国政府がいかなる形にせよ証明し、他の調印国に通知しなければならない。扶助制度適用の条件として各国によって資力調査が行われるが、最低居住期間等を受給要件に課してはいけないことが確認されている。

第2の原則は、合法的に滞在している外国人に対し扶助を必要とすることだけを理由に強制送還させないという原則である。扶助を必要とすること以外に理由がある場合は、強制送還することを禁じることはできない。但し、継続的な居住でなく、送還するに耐えうる健康状態であり、現在の居住国に特段の関係がなく、人道主義の面でも問題がない場合に関しては、扶助を必要とする理由だけでも強制送還を実施することを協定は認めることができる。

### (3) 欧州社会保障協定 (1959)

1953年、前述のように社会保障に関する2つの欧州暫定協定が締結された。両暫定協定は、主に当該国間の社会保障における平等待遇を内容としており、近い将来の一般的な協定への橋渡しの役割を担っていた。この動きを受けて1959年、欧州評議会加盟15カ国は社会保障法を

「整合化」するための多国間協定の草案を採択した。1972年12月14日よりパリで調印が始まり、1979年3月1日から施行された。

暫定協定は、唯一、平等原則の規定を持つのみであったが、欧州社会保障協定では4つの原則すべてを盛り込んでいた。これとほぼ同時に進行していたのがEECの社会保障関係法であった。欧州共同体「規則」3/57はほぼ同じ規定を盛り込んでいた。この「規則」は後に整備されて、1971年には「規則」1408/71となり現行法となっている。

しかし、EU法とは別に欧州評議会の欧州社会保障協定が注目されるのは、当初より適用対象に自営業者や非就労者も含まれていたことである。また、欧州評議会の協定においては、ある国が批准すると同時に施行される条項と、関係調印国が相互に調印して初めて施行される条項と区別されながら一体化していることもEU法と異なる特徴である。

1977年にはようやく社会保障に関する欧州協定が成立した。世界で最も進んだ多国間の国際社会保障法として高く評価されている。この協定では、以下の規定を盛り込んでいた。

- ・加盟国国民の平等待遇
- ・域内での社会保障給付の持ち出し
- ・医療、年金、失業給付における被保険者期間の合算
- ・疾病、出産、労災の加盟国内における一時滞在者への現物給付の適用
- ・加盟国内における労災、職業病の考慮
- ・按分比例の年金の部分給付
- ・現金給付における加盟国居住家族の考慮
- ・加盟国内居住の児童への児童手当適用

以上は、社会保障の「整合化」政策の一環であるが、各国の法改正を視野に入れた「調和化」の政策も遅れ馳せながら進展してきた。1961年欧州社会憲章が加盟15カ国で批准された。これ

は1948年の人権宣言や1966年の国連の経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約のいくつかの条項と同様のものを含んでいる。ここで示された原則は国内法と欧州評議会法と両方に影響を及ぼした。

### 適用対象

欧州評議会の社会保障協定の適用対象は、同協定2条によって、次の8つの給付に規定されている。①疾病・出産給付、②障害給付、③老齢給付、④遺族給付、⑤労災給付、⑥死亡給付、⑦失業給付、⑧家族給付

拠出制度、非拠出制度を問わず、すべての関連給付制度に適用される。暫定協定より対象を広くしたが、ここでは社会扶助や医療扶助、そして貧困対策関係給付、戦争犠牲者への諸給付等も含まれていない。また、公務員の社会保障制度も適用対象に含まれなかった。

次に人的な適用対象としては、以下の要件が設けられている。①調印国の国民、②無国籍者、難民、③上記の該当者の家族

### 施行と紛争処理

この協定には監視・監督は制度化されていない。また、協定の施行を評価する法的機関も存在しない。だが、専門家委員会が定期的に協定の施行状況を議論する機会は設けている。その際、関係国に協定をめぐる紛争がある場合は、交渉によって問題解決を目指している。交渉が失敗に終われば、仲介機関の決定が最終的なものとなる。

#### (4) 欧州社会憲章 (1961)

##### 基本構造

欧州社会保障憲章は社会保障制度の「整合化」の協定とは異なり、広く社会保障の範疇を越えた社会的権利に関する規定を盛り込んでい

る。欧州社会憲章は労働権、結社の自由、団体交渉の自由、安全で健康な労働条件への権利等の一般市民の社会的権利の一つとして社会保障の権利、社会扶助や医療扶助への権利等も含むものである。

対極にある欧州人権条約とともに欧州社会憲章は、国家からの不当な介入から保護し、個人としての威厳と自立を守るものである。欧州人権協定が市民権や政治的権利の保護を扱うのに対して、欧州社会憲章は広く経済的社会的権利を扱っている<sup>(6)</sup>。

欧州社会憲章は1961年に採択され、加盟15カ国が批准した。この憲章は、世界レベルにおいては1948年の世界人権宣言のいくつかの条項と1966年の国際人権規約の欧州レベルの法文書に相当すると言われている。

欧州社会憲章は、前文と本文が5部、そして付録から成り立っている。第1部では、加盟国が目的に掲げた宣言を遵守するために従うべく19の権利が19の条文で列挙されている。これらの原則を遵守することで、加盟国の国内政策と同時に欧州評議会全体のレベルでも大きな影響を及ぼすことになる。そして、第2部は欧州憲章が保障すべき19の基本的権利を示している。

一転して第3部では、加盟国側の責務に言及している。原則の一部は受け入れ、それ以外の原則は順次時間をかけて受入れていく可能性を示唆する。そこには法的強制力はなく、期限も罰則もない。19の権利のうちここで強調されているのは、労働権(1条)、結社の権利(5条)、団体交渉の権利(6条)、社会保障権(12条)、社会扶助・医療扶助の権利(13条)、社会的・法的・経済的家族の権利(16条)、移民と家族が扶助を受ける権利(19条)の7つの権利である。社会憲章を批准するには、これら7つの権利のうち最低5つ以上の権利を受け入れなければならないと規定している。逆に、これ以外の原則

は優先順位では劣るものと考えられている。

この1961年の欧州社会憲章では対象にされていない領域があるとし、以後に批判があった。こうした不備を補うために、1996年に追加的な議定書が採択され、4つの条文が加えられた。追加的な議定書は1999年に施行された。新たに加えられたのは、雇用終了時の保護に関する権利、貧困や社会的排除から保護される権利、住宅の権利を含むものである。

### 社会保障の権利

これらの権利のうち、本稿では12条の社会保障の権利を取り上げる。まず、12条では調印国は社会保障制度を構築しなければならない旨規定している。そして、社会保障制度に関して最低基準を設定しなければならない。最低基準とは、制度の適用対象、受給要件、支給期間等、社会保障各制度の詳細に渡る規定を含むものである。さらに、調印国は社会保障制度をさらに発展させるべく努力しなければならないと規定している。

同じ12条は、社会保障の基本原則についても規定している。つまり、内外人平等待遇原則、持ち出し原則、被保険者期間合算の原則である。調印国はこれらの基本原則を二国間や多国間の協定においても遵守するように努力しなければならない。

続いて、欧州社会憲章の13条では医療扶助・社会扶助の権利に言及している。締約国は必要とする人に適切に医療扶助・社会扶助を提供すること、そして、受益者がこれによって社会的権利や政治的権利の制約を受けないように規定した。この規定は外国人に国民と同様に提供されるべきことにも言及している。

14条では同様に社会福祉サービスの提供への権利について規定している。加盟国政府がソーシャルワークを通じて個人とコミュニティの

福祉を向上させること、そのサービス提供に個人と集団の参画を奨励することに言及している。

欧州社会憲章は他にも広く市民の社会的な権利について、締約国が保護を提供すべきことを規定している。15条は障害者を、16条は家族を、17条は児童や青少年を扱っている。19条は移民とその家族の権利について規定している<sup>(7)</sup>。

### (5) 欧州社会保障法典 (1964)

当時西ヨーロッパ17カ国で構成されていた欧州評議会は、1964年にILOの支援を得て、欧州社会保障法典および議定書を採択した。1968年3月17日に発効した。その後、1973年の第41回の社会保障専門家会議で、欧州社会保障法は内容が時代にそぐわなくなったと結論し、改正の必要を指摘された。1990年に改正法の草案が出されたが、まだ批准されていないため発効していない。

欧州社会保障法典は、前提として各国の社会保障制度の違いや多様性を尊重している。法典の規定は、異なる国々の社会保障法に適用可能に設計されなければならないとしている<sup>(8)</sup>。

欧州社会保障法は、医療、疾病給付、失業給付、労災給付、家族給付、母性給付、障害給付、遺族給付の9つの制度を対象とする点でもILO102号条約と同じである。貧困等の社会扶助制度は対象外におかれた。完全に税を財源にする社会扶助制度では、すべて政府の裁量権が前提となり、加盟国間での統一が困難であると考えられた。従って、労使の拠出に基づき権利性の強い社会保険のみが適用の対象とされた<sup>(9)</sup>。

具体的な一般規定をいくつか引用しよう。まず、給付の停止について、受給者が当該国を離れる期間、申請者の意図的な不正があった場合、虚偽の情報に基づく詐欺的行為による給付の場合に認められるとした(68条)。社会保障給付の不採用、支給額や支給内容に対する訴訟の



権利を認めることとした(69条)。また、社会保障財政に関しては、連帯原理に基づき、不公正な負担を課すことのないようにすべきとしている(70条)。行政責任と適用者の代表の最低限の管理的な役割について規定している(71条)。

前述のとおり、国際社会保障法は「整合化」と「調和化」の手段に分類される。欧州評議会の社会保障法典に関して言えば、明らかに「調和化」の施策に位置付けられよう。最低基準を設定し、これを遵守するように加盟国に要求し、この水準以上の運用は加盟国が自由に選択できる。正にILOの社会保障法と同じ趣旨に基づいている。

欧州社会保障法は、1952年のILO102号条約と非常に似た内容となっているが、より高度の基準を設定している。例えば、ILO条約では9つの制度のうち3つ以上の制度を批准すれば条約全体の批准とみなされたが、欧州評議会では6つの制度の批准を条件とした。その際、制度の重要性から医療は2制度とし、老齢給付は3制度に換算する措置を採用した。また、制度ごとに給付期間や資格期間等に関して、より厳しい基準を設けた。

### 3. 総括と評価

欧州評議会は多様な社会保障法を制定してきた。欧州社会保障暫定協定、欧州社会扶助・医療扶助協定、そして、欧州社会保障協定は、加盟国間の社会保障の「整合化」を展開してきた。他方、欧州社会憲章や欧州社会保障法典は、加盟国の社会保障制度の「調和化」を進めるものであった。EUの社会保障政策が「整合化」に特化してきたのと対照的で、欧州評議会は「調和化」を図りながら「整合化」も進めてきた。

EUと欧州評議会は組織の目的も、組織の基本構造も異なるため、一概には評価が難しいが、両機構とも加盟国の社会保障の発展と統合

に大きな役割を果たしたことは明らかである。また、多くの主要加盟国が共通であることも重要である。特に、人権に関わる領域では、EUの欧州裁判所と欧州評議会の欧州人権裁判所の間で判決の祖語を無くそうと協力してきている。

欧州評議会は国家間の組織であり、EUのように組織的拘束力が弱い。つまり、各国の裁量権を温存した上での緩やかな協力関係を指すものである。しかし、EUに先駆けて多国間の「整合化」を進展させたところに意義がある。

参考資料として、ILO、EU、欧州評議会の主な社会保障関係の法律を年表にしたものを添付した。これを見れば明らかであるように、ILOの政策を欧州評議会を経て、EUの政策に至る傾向が認められる。つまり、欧州評議会はILOとEUの橋渡しの役割を演じていると言えよう。

欧州域内で見れば、EUに先駆けて、欧州評議会が社会保障法を展開してきている。EUの政策に比べれば、より広範に政策展開をし、その一部の政策がEUによってフォローされている。ある種の連携が2つの組織の間に存在していたとみなせる。

欧州評議会は広く欧州全域に及ぶ極めて重要な国際社会保障法を持ち、影響力を持ってきた。欧州全体に各国の社会保障の「調和化」や「整合化」を通じて重要な役割を演じてきた。その意義は以下のように指摘することができよう。

第1に、EECに先駆けて、欧州レベルでの国際社会保障法を展開させた。歴史的には、以後のEECそして、EUの社会保障法への橋渡しの役割を演じた。逆に言えば、EECは欧州評議会の経験を土台にして政策設計していくことができた。

第2に、法政策の内容もEU社会保障法より多岐にわたっている。医療や社会扶助制度も含め、EECが社会保険に特化していったのと比べ、より広範な政策対象を扱ってきたのが欧州

評議会であった。ILO も公的扶助を政策対象に含めなかったことを考慮しても、欧州評議会の試みに意義を見出すことができよう。

第3に、6か国からはじまり現在も27か国の加盟にとどまる EU に比べて、43か国とほぼ欧州全域におよぶ加盟国を抱える欧州評議会が社会保障法を展開してきた意義は改めて評価すべきであろう。欧州全体を福祉先進地域として、リードした役割は他にはできないことであった。

欧州評議会は各国の自治を尊重し、控えめな拘束力にはとどまってきたが、欧州全域でも社会保障の現代化、そして、接近化を誘導してきたと言えよう。特に、人権裁判所とならんで、労働者が比較的自由に移動する欧州にあって、移民の社会保障の権利の保護、各国民との平等待遇の徹底に貢献してきた。こうした欧州の体験が、グローバル化の進展が著しくなった現在の世界各地でも生かされてくるであろう。

また、ILO や EU が「社会保障」とは言いながらも実際には社会保険制度を政策対象に限定してきたのに対して、欧州評議会は医療扶助や社会扶助制度も政策対象に含めたことは、最大の貢献であると言えよう<sup>(10)</sup>。

ILO に対しては、欧州評議会は独自の「調和化」政策を展開してきた。地理的な制約はあるものの、加盟国間で ILO よりレベルの高い基準で「調和化」を進めたことは、欧州評議会の成果と言えよう。

全体として、欧州評議会は ILO と EU と連携して、国際社会保障法の展開に重要な役割を果たしてきたと総括できる。3つの機関は、実は同じ人脈の間で練られた政策であったことも知られている。異なる組織の異なる手法を活用して、世界的なレベルで社会保障法が進展したと総括できる。ILO ほど世界的な影響力はなく、EU ほど強力な拘束力を持った政策はないが、

欧州評議会は両機関の間で重要な役割を演じてきた。改めてその存在意義を高く評価すべきである。

\* 本稿は、明治学院大学社会学部付属研究所の2012年度一般研究プロジェクト「EU と欧州評議会の国際社会保障政策の比較研究」の下で実施した研究成果の一部である。

#### 【注】

- (1) 欧州評議会の社会保障政策の各加盟国国内社会保障法への影響については、以下に総括されている。  
Jaspers, A. Ph. C. M., & Betten L., "25 Years European Social Charter", Kluwer, 1988.
- (2) Council of Europe, "Co-ordination of Social Security in the Council of Europe", 2004, p.11.
- (3) 世界で最も古い二国間の社会保障協定は、1827年のフランス-パルマ公国間の協定であったとされる。(Council of Europe, [2004], op. cit., p.14.) また、1904年のフランス-イタリア社会保障協定とする説もある。何をもって社会保障とみなすかによると考えられる。
- (4) EUの社会保障政策について詳しくは、以下を参照されたい。  
Pennings, Frans., "Introduction to European Social Security Law", Kluwer, 1998.  
拙著『欧州統合と社会保障』ミネルヴァ書房、1999年
- (5) ベルギー、フランス、ルクセンブルク、オランダ、イギリスの5カ国は既に二国間協定によってそれぞれの社会保障制度に関して両国国民と相手国国民を平等に適用することを保障する協定を締結していた。さらに、この1949年の相互条約は5カ国すべてにおける平等待遇を規定した。
- (6) Conseil de l'Europe, "La protection sociale dans la Chart social européenne", 2000, p.11.
- (7) Council of Europe, "Social Protection in the European Social Charter", 2000, pp.10-12.
- (8) Nickless, Janson., "European Code of Social Security", Council of Europe, 2002, p.7.
- (9) Nickless, J., Ibid., p.8.

- (10) Pennings, Frans. "Introduction to European Social Security Law", Kluwer, 1998, p.17.

【参考文献】

- [1] Jaspers, A. Ph. C. M. & Betten L., "25 Years European Social Charter", Kluwer, 1988.  
[2] Council of Europe, "The European Social Charter", 1996.  
[3] Committee of Experts for the Application of the European Convention on Social Security, "Model Provisions for a Bilateral Social Security Agreement and Explanatory Report", 1998.  
[4] Pennings, Frans., "Introduction to European Social Security Law", Kluwer, 1998.  
[5] Council of Europe, "Social Protection in the European Social Charter", 2000.  
[6] Nickless, Janson., "European Code of Social Security", Council of Europe, 2002.  
[7] Council of Europe, "Co-ordination of Social

Security in the Council of Europe", 2004.

- [8] Council of Europe, "Committee of Experts on Social Security", 2007.  
[9] Heredero, Ana Gomez., "Social Security as a human right", Council of Europe, 2007.  
[10] Heredero, Ana Gomez., "Social Security: Protection at the International Level and Developments in Europe", Council of Europe, 2009.  
[11] Council of Europe, "MISSCEO INFO 2010: Overview of Recent Trends and Development in Social Security", 2010.  
[12] Council of Europe, "European Convention on Human Rights", Council of Europe Treaty Series, No.5., 2010.  
[13] 拙稿「国際社会保障協定における整合化に関する一考察」明治学院大学『社会学・社会福祉学研究』140号、2013年3月、105-125頁  
[14] 拙稿「欧州評議会」『世界の社会福祉年鑑2013年』旬報社、2013年12月

国際社会保障法関係史

	ILO	欧州評議会	EU	世界
1919	ILO 設立			国際連盟設立
1933	外国人の社会保障平等条約			
1935	移民の権利保全条約48号			
1949	移民労働者条約97号	1949 欧州評議会設立 1950 欧州人権条約		1945 国際連合設立 1946 UNICEF、UNESCO 設立 1948 WHO 設立、世界人権宣言 1950 UNHCR 1951 難民条約
1952	社会保障の最低基準102号条約	1953 欧州社会保障暫定協定 1954 欧州社会扶助・医療扶助協定		
1962	社会保障内外人平等条約118号	1959 欧州社会保障協定 1961 欧州社会憲章	1957 ローマ条約 (EEC 設立)	1961 WFP 設立 1965 人種差別撤廃条約 1966 国際人権規約
1975	移民の機会均等促進条約143号	1964 欧州社会保障法典	1967 欧州共同体 (EC 設立) 1971 社会保障「規則」1408/71 1972 社会保障「規則」574/72	1978 UN-HABITAT 設立
1982	権利保全の国際システム条約157号		1989 EC 社会憲章 1991 欧州連合条約 (EU 誕生)	1990 外国人保護条約

(注) 岡作成