

ドイツ法に対するヨーロッパ法および国際法の影響

マックスプランク外国・国際社会保障法研究所前所長
法学博士・ベルント・バロン・フォン・マイデル教授
(日本語訳：筑波大学・本沢巳代子)

- ・ 本来的に国内に向けられ、国境内に限定される社会保障法

社会保障法は、- いずれにしても本来的には - そのときどきの国民国家に合わせたものであり、その国の領域への適用に限定されたものである。それゆえ、一般的にテリトリー原則が語られ、この原則の適用根拠や範囲が正確に定義されてこなかった。

なぜ社会保障法が国内に向けられるのかを質問された場合、多数の観点を挙げるができる。

社会保障法は、歴史的に、国家によって、国内の非常事態および個々の人的グループの需要状況に対するリアクションとして展開されてきた。すなわち、社会保障法は国内政策の産物なのである。この非常事態と戦う手段が要求することは、いずれにしてもドイツでは、特に社会保険のような国家的制度を創設することである。そのため、社会保障法は、当初から公法に分類されてきた。そのさい、家族や他の私的共同体ならびに使用者もまた社会的任務を引き受けうるということは、背後に押しやられてしまった。

国境内に限定されることが重要であったのは、そして重要であるのは、社会保障法が社会保障給付法として、国家にのみ自由な処分が許された財源、すなわち強制保険料や租税から不可欠な手段を調達することにある。それに応じて、給付も通常はその時々国家の市民だけが自由に使えるものとなる。

もっとも、この社会保障法のテリトリー的限界は、すでに早い時期に破られることを経験している。国境の透過性、グローバル化、国際的・超国家的組織の展開、国際的な法制定は、社会保障法制度にも影響を持ってきた。以下では、それについて取り上げることにする。

- ・ 問題設定の重要性 - ドイツおよびヨーロッパ外において？

1. ドイツ社会保障法：一つの例として？

この講演の対象はドイツ社会保障法である。そして示されるべきことは、最も重要な国際的諸機関の構成員であり、特に EU の構成員であるドイツに対する国際的な法および特に超国家的な法 (EG 法や EU 法 - 訳者注) の影響である。ところで、ドイツ社会保障法

は、他の諸国の社会保障法と同様に、その歴史的展開によって強く特徴付けられてきた。19世紀の終わりに社会保険モデルを採用するとした早い時期の決定は今日まで重要であり続けてきたし、その限りで、いわゆる小道依存のテーゼのための証拠として一般に語られてきた。

それゆえ、どの程度ドイツの社会保障法の内部的な展開を、他の諸国、例えば日本にとっての例として引き合いに出すことができるかは、果たして疑問である。

2. 一般化できる観点

ドイツの経験が、一般化されうるものであり、それゆえ日本にとっても興味あるものとなりうる推論を完全に許容することを示す一連の観点を挙げてみることにしよう。

a) ヨーロッパ法のように国際的な法を基礎として、共通の問題設定が核心にある場合であり、以下で詳述される。特にグローバル化は、国内の社会保障システムがもはや孤立したものと見なされえない事態を招来した。各国のために、しかし特に国際競争の中で行動する国民のために、グローバル化の国内社会保障法に対する作用についての疑問に対する答えを展開する必要がある。その限りで、ドイツの例は、他の諸国にとっても興味深いものである。

b) ドイツは EU 加盟国である。その限りでは、日本のようにヨーロッパ以外の諸国に対して特殊な存在である。しかし同時に、ドイツは ILO、国連、WTO などのように、利害関係に関する社会的問題のためにも存在する全ての重要な国際的諸機関の構成員でもある。それは日本にも当てはまることであり、例えば同様に一連の重要な ILO 条約を批准してきた。

c) 多国間の社会政策論においては、社会保障法の比較は常により重要となる。法改正の準備にあたっては、どのような諸規定が他の諸国にあるかが問われることになる。それは、特に日本にも当てはまることである。しかし、例えばヨーロッパ諸国との比較が行われるべき場合には、国内法の孤立的考慮は、今日ではもはや十分たりえない。これら EU 加盟諸国の国内法は、ヨーロッパ共同体法によって、幾重もの方法で貫徹され、重ねられている。それゆえ、例えば正しいドイツ法の理解のためには、ヨーロッパ共同体法との関係を理解する必要がある。

. 国際的諸規定および超国家的諸規定

国際的な法および - 特に - 超国家的な法のドイツ法に対する影響を示す前に、まず国際的な法および超国家的な法の重要な諸規定について若干言及しておかねばならない。重要なのは、社会保障分野のための国際的規範および超国家的規範の目的および機能に関する問題であるが、しかし使用される法規範および国際的諸規定と超国家的諸規定の違いも同様に重要である。

1. 機能

通常は国内規定を補完する国際的規範および超国家的規範は、種々の機能を有しうる。市民の移動の自由を高め、あるいは国際的な最低水準を達成しうる。それとともに国際化の更なる展開にあたって、より広範な機能が考えられよう。

a) 移動の自由

社会保障システムが国内に向けられていることは、外国で働いたり、休暇をすごしたりするためにその国を去る市民は、もはやその固有の社会保障システムの保護によって把握されないことを招来する。流動性の増す時代に好ましくないこのような結果は、調整規範のシステムを調達する国際的諸規定や超国家的諸規定によって回避される。それは2国間ないし多国間の国際法上の協定によって生じるが、しかし超国家的諸規範によっても生じるものである。

b) 最低規範の達成

しかし、国際的な法は、通常は人道的・経済的機能を有する最低水準を達成することに投入されうる。一方では人権の具体化の水準が役立つべきであり、他方では最低水準のできるだけ包括的な実施を通して、国家が人間の労働力を食べ物にすることに抛らず、より低い労働コストで生産をすることができるという、国際競争の中で他の諸国に対する明らかな長所を獲得することも達成される。

c) 固有の権限を有する国際的組織

調整と最低水準の達成は、社会政策が依然として国民国家によって形成されていることを、原則として何ら変更しない。しかしEUが示しているように、独自の法律を制定し、それによって政策を形成することにより地位の転換が新たに達成される組織に、国家が主権を委ねることも可能である。進展するグローバル化および脱国家の時代にすぐに頭に浮かんでくるのは、特に国際的に行動する多国籍企業のためのバランスを提示する国際的レベルでの管轄を達成することである。もっとも、EUを除けば、この考えはこれまで実現されず、あるいは非常に不完全にしか実現されてこなかった。

2. 影響の形式、特に規範的効力

a) それぞれの成立状況に従って、国際的規範および超国家的規範には非常に多様な方式がある。調整規定が要求される限りにおいて、国際法の分野では、2国間ないし多国間の条約に完全に支配的に依拠している。この目標設定を内容とするILO協定も存在するが、しかし相対的にわずかな実践的意味しか認められていない。

これに対し、社会的な最低規範は、典型的に国際的な条約や宣言、例えば国連やILOの国際条約や宣言によって達成され、批准によって始めて国家に義務付けられる。ヨーロッパ共同体の領域では、調整法は、EUの固有の法制定に基づいている。将来的には、それは最低規範にも適用されるべきである。なぜなら、まだ施行されていないが、新たなEU憲法には、社会的基本権が規定されているからである。これまでEUは、社会政策的権限を持つ個別的な条約規定を除いて、最低水準を確定する拘束

性のない宣言のみを提示してこなければならなかった。

b) 国際的規範の規範的効力は、その成立理由に依拠している。国際法上の条約は、批准によって完全な国内的効力を獲得する。宣言および条約は、国内での有効性を必要とする国家だけに、例外的に自動発効するのでない限り、国内の立法者による変更を義務付けるにすぎない。大抵の場合、国家がこの義務を守っているかどうかは、国家の報告に基づく特別な監視手続きによって審査されるのが通例である。

これに対し、超国家的規範は全ての加盟諸国で直接的かつ強制的に効力を持ち、相違する国家規範に優先する。ヨーロッパ裁判所は、共同体法の統一的解釈を監視する。

3. 相違点

社会的最低規範の調整および設定の問題は、国際的レベルまたは超国家的レベルで規定されうるものであるが、時には並存することもある。決定的な違いは、国際法は国家主権に係らないことである。これに対し、ヨーロッパ共同体法は、新たな組織、すなわち委ねられた権利は独自に行使でき、その限りで一つの国家を出現させる共同体に、主権を委ねることに基づいている。相応の権限が存在する限りにおいて、ヨーロッパ共同体は共同体社会保障法を達成することもできるのである。

. ドイツ社会保障法に対するヨーロッパ共同体法の影響

1. 共同体法に限定して

国際的諸規定と超国家的諸規定に基づいているのは、共通の出発点の問題と実情である。それは、双方の規範領域の接合により明らかにされるべきである。もっとも、この講演の最初に示した質問に対する答えは区々である。双方の法領域についての回答を詳細に分析することは、この講演の範囲を飛び越えてしまう。それゆえ、以下、超国家的法に限定すべきである。

そのような集中が好ましいことは、ヨーロッパ共同体法の影響が特に複雑であることが示している。共同体の固有の法制定と共に、ヨーロッパ裁判所の判例もかなりの範囲における法展開に影響している。さらに複雑さに寄与しているのは、社会保障法だけを考慮するのではなく、経済法のように、他の法領域の影響も考慮すべきことである。

2. 国内の社会保障法に対する EU の影響

EU の影響は 2 つの観点において結果として生ずる：一つはヨーロッパ共同体法が加盟諸国の社会政策のための枠組みであるということであり、もう一つは EU が言わば補完的権限として、自ら共同の社会政策を作成するということである。

a) 国内の社会政策のためのヨーロッパ法上の枠組み

ヨーロッパ共同体は、いずれにしても法律共同体である。ヨーロッパ共同体は法律

行為によって基礎付けられ、法的手段、特に指令やガイドラインの方式で拡張された法制定によって行動する。しかし、ヨーロッパ共同体は、機関の行為や加盟諸国の行為が、裁判所、すなわちヨーロッパ裁判所によって、共同体の - 準憲法的な - 基盤、すなわちヨーロッパ諸条約に一致しているかが審査される限りにおいて、法律共同体でもある。

ヨーロッパ共同体における社会政策は、各政策と同様に、この特典を保持しなければならない。この特典はまず権限問題が生じるが、しかしそれと共にヨーロッパ法および国内的な加盟諸国のためのヨーロッパ組織の活動から生じる内容的な効果も生じる。

a a) ヨーロッパ共同体の一般的な社会政策上の権限の欠如

ヨーロッパ共同体のための権限配分のカタログには、社会政策は欠如している。その限りで、社会政策は原則として加盟諸国の管轄に属しており、依然として国内的な事柄である。しかしながら、ヨーロッパ共同体条約が、社会政策上の問題が要求していることについて無関心であることは意味しない。むしろ、特に社会の進歩や高い就業水準の促進、社会連帯の強化は、ヨーロッパ連合条約（マーストリヒト条約）の第 2 条に共同体の目標として示されている。ヨーロッパ共同体の創設のための更新された条約においても、加盟諸国の決意の前文で言われていることは、「主要な目標として、自国民の生活条件と就業条件の絶え間ない向上に努めること」；さらに第 2 条で、共同体の任務として次のことが示されている：高い就業水準および高度な社会的保護の確立、生活水準と生活の質の向上、および経済的・社会的団結の促進。

さらに初期の共同体法に含まれていくつかの具体的な社会政策的諸規定としては、就業に関するもの（項目第 8）社会政策に関するもの、特にヨーロッパ社会保障基金（項目 9）および保健に関するもの（項目 13）がある。挙げられなかった分野および協議された項目の中で規定されなかった問題 - そしてそれが大多数であるが - は加盟諸国の権限に止められ、共同体の権限が存在する場合にも、補正性原理が共同体の規律権限の制限を招来しうることを完全に度外視した。

b b) 社会政策のための効力を持った個々の点に関するヨーロッパ法の諸規定

(1) 移動労働者のためのヨーロッパ調整法

ヨーロッパ共同体条約では、基本的自由として、共同体内における労働者の移動の自由が保障されている。移動の自由は、一つの国から他の国への移動が、個々の市民にとって過重な不利益と結びつかない場合にだけ実現される。しかし、社会保障法が国内に向けられていることを考えると、そのような不利益は、 - 特別な諸規定が欠けている場合には - 特に労働者の社会的保護について生じる。それゆえ、ヨーロッパ経済共同体は、この不利益を回避する調整諸規定のシステムを、すでに早い時期に公布したのである(EG 指令 3 と 4、後にヨーロッパ経済共同体指令 1408/71 および 506/72)、移動労働者の社会保障のためのこの調整システムは、数年経つうちに、より広範な人

的グループ、特に自営業者に拡張された。ヨーロッパ共同体への更なる諸国の加入によって、その都度付加的システムが調整の中に取り込まれた；そのシステムの複雑さは、それによって引き続き常に拡大している。それは、市民にとって法のわかり難さを意味し、法を使用する者にとっては、変換の際のかなりの困難さを意味する。この複雑さは、加盟諸国における拒絶と無理解に繰り返しぶつかっているヨーロッパ裁判所の多数の決定に表れている。

長きに渡って調整法の簡素化が議論されてきたが、しかし同時に更なる複雑化を伴う東ヨーロッパ諸国の加入による拡大も決まっている。さらに、ある加盟国において稼働活動に従事する第三国の国民に対する調整法の拡張が、数年来議論されている。

(2) 直接的な社会政策的関連性を持つ個々の共同体法諸規定

上述したように、ヨーロッパ共同体条約は、社会政策的権限を直ちに認めうる社会政策に関連する一連の諸規定を含んでいる。しかしながら、それと共に、当初は社会政策的なものとして明確に性格づけられていなかったが、しかし直接的に社会政策的効果を含む諸規定も更に存在する。最も重要な例は、当初のヨーロッパ共同体指令 119 条、現在の 141 条に示された男女の平等賃金原則である。この原則は、例えば企業年金やその他の社会保障給付のような社会的給付にも転用すべきであり、ヨーロッパ裁判所の判例でも重要な役割を演じている。

(3) 直接的な社会政策的関連性を持つその他の共同体法諸規定

社会保障は、経済秩序と法秩序の総体的システムの中に組み入れられてきた。この公理は、それがしばしば実際には実現されないとしても、国内法には疑いもなく当てはまる。ヨーロッパ法のレベルでは、共同体法の諸規定、例えば基本的自由や EG 競争法のような諸規定が、国内の立法権限に止められてきた法領域、例えば社会政策と出会うところで難しさが生じうる。共同体のレベルに向けられた法規定は、国内的に規律された領域の構造と衝突しうる。この衝突を回避させることが、ヨーロッパ共同体法規定の適用を共同体の権限にすでに課せられている領域に限定することを受け入れることによって行われてきた。しかし共同体によって規律される法領域と国内権限になお止まっている他の法領域とが一緒に作用することが要求される限りにおいて、法規定の統一の要求を放棄することが重要であろう。この当初は非常に抽象的と感じさせる問題点は、ヨーロッパ裁判所の判例によって、実践的な意味とわかりやすさを獲得してきた。それゆえ、この両者の主たる適用分野、すなわち法定疾病保険の健康給付に対する基本的自由の有効性、および社会保険者（特に法定疾病金庫）に対する EU 競争法の適用可能性について、以下で詳細に取り上げることにする。

(4) EU 経済法と社会政策

法定疾病保険に奏功する EU 法の基本的自由

ヨーロッパ共同体法の核心的諸規定に属するのは、基本的自由、すなわち労働者の移動の自由と並んで、商品流通・人的交流・資本流通の自由、ならびに開業・サービス業の自由である。基本的自由は、共同市場設立のための条約の規定の重点であったし、現在もそうである。基本的自由はまず経済流通に係るものであるが、しかし社会

保障分野についての意義も有しうるものである。それは、特に保健領域について顕著である。医療保険の被保険者への諸給付は、専ら現物給付およびサービス給付として提供される。これらが上手くいくための諸規定は、その時々国民国家の諸規定である。すなわち、国内法は、誰が保健給付を支出し、どのようにしてこれらの諸給付が供給されねばならないか、そしてこれらの諸給付は外国滞在の場合にも請求されるのか否かを規定する。社会保障システムのテリトリーの境界（いわゆるテリトリー原則）を前提とすれば、疾病保険の諸給付は原則として国内に滞在している場合にだけ要求されることについて、長年にわたって専ら争いのないところであった；例外については特別規定が必要であった。そのような規定が見られるのは、2国間の社会保障条約の中であり、移動労働者の社会保障に関する指令の中である（ヨーロッパ経済共同体指令 1408/71 および 571/72）。指令 1408/71 2 2 条によれば、外国での治療は、その都度所轄の保険者の特別な承認を必要とする。特別に規定された特別な場合に関して、これまで厳密に適用されてきた。ヨーロッパ共同体裁判所は、この法状態を審査し、例えばコールとデッカーの法律事件において、テリトリーの境界は特に正当化する理由の存在する場合にしか許されない。コール事件（ケース 158/96）で重要であったのは、ルクセンブルク国籍を有する市民が、疾病金庫の事前の承認なしに、歯並びの調整治療をトリアーで実施させ、続いて疾病金庫に対して費用償還を要求したことであった。ヨーロッパ裁判所は、この請求を、自由なサービス給付流通に関する諸規定に基づき有効とした。デッカー事件（ケース 120/95）では、同様に、ルクセンブルクの被保険者が、ベルギーにある眼鏡屋で購入した眼鏡の費用償還を要求した。この請求もヨーロッパ裁判所は正当であると見なし、そのさい商品流通の自由に対する制限は、外国における保健給付の要求に当たって、公共の福祉の強制的理由によって正当化されるときにしか許容されないとした。そのような理由がありうるのは、例えば社会保障システムの財政的安定を担保するために、テリトリーの制限が不可欠である場合である。多くの諸国において包括的な需要計画の下にある入所施設領域については、ヨーロッパ裁判所は、シュミッツ・ペールヴーム事件（ケース 157/99）において、サービス給付の自由の制限を、挙げられた理由に基づいて正当と見なした。

これまでにまだ全ての給付について区別されつくしている訳ではないこれらの判例は、しかしながらすでに今日において以下のことを明らかにしている；

- ・ 基本的自由は、その効果において、すでに共同体権限に委ねられた政策領域だけに限定されるものではないこと、すなわち一般的な例外領域は存在しないこと、
- ・ 種々の程度の共同化は、国内の立法者の形成自由を制限しうる摩擦を招来しうること、
- ・ これまで以上に、政治的決定に当たって注意されなければならないのは、その決定が共同体法によって影響されるか否か、そして事情によっては寧ろ反駁されるか否かということである。

c c) ヨーロッパ競争法と社会保険

ヨーロッパ共同体法による国内社会保障法に対する間接的な影響に関する他の例としては、社会保障法の諸制度に対するヨーロッパ競争法の拡張がある。問題が生じるのは、本

来的には、いずれにしても原則としては明白である国家的な社会保障と私的な経済市場との間の境界線が、益々ぼやけてきていることによってであり、それによって市場について有効である諸規律（競争法）が、どの程度まで社会保障にも有効足りうるかという疑問が生じることによってである。そのことは、超国家的競争法と同様に国内の競争法に該当する。この境界線をぼやけさせる特に3つの傾向がある。

- (1) 1つには、社会保障の民営化の普及が、保障の目標が私的備えによっても、場合によっては租税上も促進され、得ようと努められるべきである限りにおいて行われることである。そのようにして、特に人口構造の展開を考慮した国家の老齢保障困難さゆえに、個々人が私的資産形成によって自己の老齢に備えるべきであることが求められることになる。そのような備えのための手段となりうるのは、私保険であり、しかしまた労働法でもある。
- (2) ほかに、法律上設立された社会保障の諸制度は、公法的手段だけを使用するのではなく、市場にも作用するという傾向が存する。すなわち社会保障の諸制度は市場で、例えば被保険者の自由な選択に任されるべき諸給付（医師の治療、リハビリ、薬剤など）を市場で獲得し、その限りで諸給付の照会者として登場するのである。それに伴って、私的照会者達との競争の中で、何が競争法の適用を包含しうるかが問題となる。
- (3) しかし、公法的に組織された社会保険の諸制度は、私的な保障諸制度との競争の中に登場し、その限りで機能的には事業者とみなされるべき限りにおいても、競争法上重要でありうる。そのように、社会保険の保険者は、私的保険と同様に提示される方法で、保険の保護を提供することができる。それにともなって、私保険と社会保険の間の競争関係が提供側に生じうることになる。ヨーロッパ裁判所が係ってきた例としては、誘導力のための労働仲介がある。元々ドイツに存在した連邦労働行政機関についての独占は、私的な仲介業者の存在を考慮すれば、ヨーロッパ法違反であると説明された（ケース 41/90（ヘフナーとエルザー））。

現今の例としては、2004年1月1日以来存在する法定疾病保険の可能性がある。すなわち、法定の給付カタログにもはや含まれなくなった諸給付のための付加保険を提供することがかろうとなつたのである（それについては、マイデル・カール著『付加疾病保険の提供 - 法定疾病保険は付加保険の提供を許されるか？』（2003年）参照）。2005年からは義歯のための付加保険が法定疾病保険および私保険の双方により提供されるべきである。

私保険と社会保険の間のこれまでの境界設定も、法定疾病保険近代化法によって、法定疾病金庫が、付加保険の領域で自己の被保険者と私的医療保険の事業者との間の仲介者として現れる権限を維持してきた限りにおいて変更される。

- (4) 最後に、国家的な社会保障と私的市場の出来事との間の境界線が緩められること

は、私的な保障形式が、例えば私保険の形で、広範に内容的に立法者によって固定化される結果、国家的な社会保険との差異が最小限に止められることによって生じる。私的方式での介護保険は、その限りで1つの例である。

原則として、疾病保障の対象となっている人の全てが、介護保険の基礎となっている。私的介護保険の加入者である人については、私的介護金庫が介護保険についても管轄権を有する。保険料と給付は、広範に立法者によって定められている。私的疾病保険に特徴的であるリスク審査、および具体的リスクに従った掛け金の算定は行われない。

国家的な社会保障が私的備えの方式とほぼ等しい場合には、市場に有効な諸規定、特に競争法が適用されるか否かが、完全に徹底して問題となる。それは超国家的法に対すると同様に国内法にも当てはまる。なんとなれば、ドイツの社会保険は私的保険の競争者として登場するのであり、したがってドイツ市場での外国の競争者の参入可能性にも影響するからである。この場合には、国家的諸制度に有利な国内諸規定の違反が、例えばヨーロッパ法に対する連邦労働行政機関の仲介独占のように、問題となる。

同様に、そのような諸制度が国家から得ている財政的利益は、ヨーロッパ共同体法の意味における許されない補助金と評価される。許されない歪んだ政府補助金の観点も、この関係では重要な役割を演じる。この展開が招来しうることは、社会保険諸制度によって達成に努められるべき社会的目的がもはや達成されないか、あるいは少なくとも難しくなることである。これは社会政策にとってかなりの妨害となる。

招来の社会政策的展開にとって、上記の諸傾向を考慮すると、2つの可能な方向性が存在する。考えられうるのは、個人保険と社会保険との間の差異が引き続きより協力的に同水準化され、ついには完全に除去されることである。オランダにおける展開は、その限りで可能なプロセスを示している。そのような差異の均等化の後には、私的経済にとって展開された競争法を公的な諸制度にも適用することについて、何らの理由も何らの可能性も存在しない。それが長所を持つとするならば、それによって競争力に対し、そしてそれに伴って合理化と経済性に対して圧力がかけられることであろう。

他方で考えられることは、社会保険がその特徴、特に社会的調整を強調し、そしてこの社会的調整の要素によって特徴が示される給付に集中させることであろう。

通常は稼得経済的に実行される課題との各混合が導くのは、社会的課題に関する目標達成を水で薄めることであり、危険にさらすことである。そしてその結果は競争法の適用である。ヨーロッパ裁判所の判例によって、この国内法にも生じる展開は、立体的に明らかにされてきた。

b) 社会政策の関係者としてのヨーロッパ連合 (EU)

a a) 出発点

同様に明らかなことは、原則的な社会政策の権限は加盟諸国に残されているが、しかしヨーロッパ共同体は、直接のおよび間接的に個々の点に関して社会政策的効力を持ちうるし、実際にも積極的であるということである。すなわち、それが意味することは国家政策と超国家的政策の共同作業が行われ、その共同作業は諸規定や諸原則のために展開されなければならないということである。この共同作業は、どのような方法でどの範囲でヨーロッパ連合が社会政策的関係者として現れるかによって、決定的に規定される。それは、共同体が、諸条約の範囲内において活動する限りにおいて、加盟諸国に対する優先権を認められる結果となる。

ヨーロッパ連合の社会政策的活動の分析にあたっては、多様な観点から詳細に区別しなくてはならない。

- (1) ヨーロッパ連合は、その行為が種々の法形式で行われる諸機関によって行動するが、しかしまた場合によっては内容的に異なるように見えることがある。その限りで、ヨーロッパ議会、閣議、委員会、およびその判例が社会政策的効果を及ぼしうるヨーロッパ裁判所、それぞれの社会政策は厳密に区別される。
- (2) 加盟諸国の側では、ヨーロッパ連合の活動は、国家自身、地域ないし連邦諸州および地方自治体に作用しうるが、しかしそれと共に社会政策に関係した私法上構成された諸組織(私保険、企業的な社会政策に係る使用者など)にも作用しうる。
- (3) ヨーロッパの社会政策は、それが共同体組織によって形成されているように、政策として理解されているが、静的なものではなく、動的なプロセスにおいて展開されてきた。ただし、最近数十年間におけるこの展開は持続的にではなく、むしろ一撃で成功したものである。

b b) ヨーロッパ経済共同体創設の際のポイント切り替え

ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体の場合のように、経済共同体の場合にも、重点は共同市場の達成にあった。社会政策の段階的調和も行うべきか否かについて、1955年6月1日から3日にかけて開かれたメッシーナの準備政府間会議の最終コミュニケにおいてどのように言及するか、創立諸国間に争いがあった。フランスは他の諸国と比べて相対的に高い社会支出ゆえに、この要求を申し立てた。なぜならば、高い賃金付帯経費を考慮すると、達成すべき共通市場でのフランス経済の競争上の不利が危惧されたからである。他の創立諸国、特にドイツもこの要求に反対し、租税負担やその他の立場上の要因と並ぶ社会保障経費は、共通市場の枠内で甘受されねばならない多くのコスト要因の一つにすぎないと主張した。

最終的に、この争いは、フランスとドイツが共同で達成した妥協によって解決された。その内容は、ヨーロッパ共同体条約には - 移動の自由を除いて -、社会政策

の領域における何らの権限規範も規定されないが、しかし（前文に）共同体の目標として、国民の生活関係と就業関係の不断の向上に関する表現が入れられた。この目標は、社会規範の調整が有利に働くべき共通市場によって、同様に乗客に規定された諸手続き（ヨーロッパ共同体条約 117 条）によって、そして法規定や行政規定の適応によって達成されるべきである。ただし、（最初の版の）ヨーロッパ共同体条約 117 条は、社会政策的法設定のための権限を何ら根拠付けはしなかった。

c c) より長期的な動向：ヨーロッパ共同体の社会政策的行動の強化

この見出された妥協が導いたことは、その後数十年間にわたり今日まで社会政策を加盟諸国の権限内に止めてはいるが、しかし同時に、一般的な政策的枠組み条件に従って種々の強度を示すこの領域における共同体の諸組織の多様な活動を記録しなくてはならないということである。もっとも、振り返って考えてみれば、ヨーロッパ共同体の社会的な次元は常により強く展開されてきたことが一般に確認できる。この展開に関して決定的であったのは、共通の社会政策の除外が - 絶えずより多くの政策領域への共同体権限の同時的な拡大に当たっては - 共同体強化の障害であることが明らかになったということであった。発展の中心には、社会政策的要素も帰属する EU 市民の地位の拡充があった。更なる影響要素は、すでに共通化された領域が社会的分野に作用し、これに間接的に影響を及ぼすという事情である。特にこの影響が明らかに示されるのは、経済政策・通貨政策に当たってである。統一通貨を持つ共通市場は、共同体内の種々の生産コストが、共通市場での競争上の地位に作用することを招来した。特にこれに当てはまるのが、労働コストを引き上げるとともに価格に表れる社会保障支出である。それによって、高い賃金付帯経費を持つ全ての国において、自国の企業の競争力の利益のために、この経費を引き下げる圧力が生じた：これは、社会保障システムの変更によってしか成し遂げられえない。統一通貨の導入との関係で達成された安定協定も、安定基準を維持するために、社会保障システムのための国家支出を引き下げるという国内社会政策に対する影響を及ぼした。最後に、常に複雑になっている調整法も、少なくとも個々の点についての調和化が調整の難しさを減少しうることに作用する。

d d) 目標、内容、手段、組織

ヨーロッパ社会政策をより詳細に知りたいと思う場合、一般的に質問されるのは、何故、何をということであり、手段と関係者である。

(1) 目標

ヨーロッパ社会政策は、種々の目標の具体化に寄与しうる。まずは社会政策のヨーロッパ化のための手段を調達することである。第一義的に調整法は、労働者の移動の自由、共同体法上の基本的自由の樹立の手段である。近似化のための努力は、まずは実質的な社会的内容ではなく、加盟諸国における社会保障制度間の違いをなくすことに関係する。

目標は、 - そして最終的には、規律的にも - 社会関係を内容的に形成することに

あるかもしれない。そうなれば、調整法は移動労働者の社会的保護をより改善することに役立つ。共同体の全ての市民のための同様の目標は、社会的最低水準の達成のための努力を追求する。

(2) 内容

内容的には、共同体における社会的努力は、調整、近似化、および社会的最低水準の保障に取り組んでいる。

調整によって、種々の国内の社会秩序の共演を可能にする諸規定が調達され、それによって移動労働者は他の加盟国への移動により既に獲得した社会的地位を失うことがなくなる。調整は、この効果を保障する付加的な法規範の調達を前提とする。

ヨーロッパの近似化政策によって、国内の社会政策は影響を受けざるを得ず、その結果、長い目で見ると、共同体における統一的な生活条件の達成の目標に近づくことになる。近似化政策の内容は、現存する違いを受け入れながら、少なくとも社会的最低水準の維持を保障することであり、目標は、多くの国際的な活動、特に国際的な労働機関の諸条約を注意深く見守ることである。

(3) 組織

EU の組織は、部分的にのみ国家の政治的機関に相応しているにすぎない。EU は超国家的機関として国際法上の成立行為に基づいており、共同体に委任された限りにおいてのみ国家権力が行使されうるにすぎないからである。決定的権限は加盟諸国に残されているから、理事会すなわち加盟諸国の政府代表に決定的意味が与えられ、特に法制定の際にはそうである。これに対して、ヨーロッパ議会はその意味では後置するが、しかし近年は議会の権限が、特にコントロールの領域において拡大してきている。社会政策の領域における議会の地位の弱さとヨーロッパ共同体の権限の少なさは相互に対応している。

加盟諸国が理事会により代表されるならば、共同体の要素は特に委員会の中に現れる。通常は、特に法制定の場合、理事会および議会との協働が命じられているとしても、委員会は超国家的に組織された組織として、現在問題となっている政策や共同体の発展について、決定的な役割を演じる。委員会は、固有の調査、専門家委員会への委託、プログラムや行動計画の策定によって、ヨーロッパ社会政策の継続的発展のために重要な基盤の役割を果たしてきた。

最後に、ヨーロッパ社会政策は、共同体の裁判所に条約その他の超国家法の解釈が義務付けられているから、共同体裁判所によっても規定されてきた。その限りでは、共同体の裁判所は、- 超国家的なレベルで - 憲法裁判所に近似している。憲法裁判所の場合のように、その意義は、単なる法的コントロールにあるのではなく、共同体裁判所は政策的機能も果たす。過去には、共同体裁判所は、自らを共同体のモーターと理解して、加盟諸国政府の側からの反駁を繰り返し引き起こしてきた。

(4) 手段

ヨーロッパ社会政策は法律制定に基づいており、同時に法律制定は、社会政策の具体化と転換のための手段である。

ヨーロッパ法は、国際法にも国内法にも分類されえない限りにおいて、独自のものである。それゆえ、法源も独自である。第一義的な共同体法と第二義的または派生的な共同体法は、一般に区別されている。第一義的な共同体法に属するのは、共同体の諸条約である。社会保障の領域については、特に男女の賃金平等原則（旧 EGV119 条）または旧 EGV117 条を参照されたい。

ヨーロッパ共同体条約は、その他の第一義的な共同体法のように、国内の立法者による変更を必要とすることなく、加盟諸国に直接的に効力を有する。その限りで国際法との比較で違いがある。条約は、成立の構成要素が本来的に国際法の性質を有する場合にも、何が効力と内容に抵触するかについて、国内憲法と比較されうる。

第一義的な共同体法には、共同体機関により基本諸条約に余地の与えられた権限の基準に従って設定された派生的な共同体法がある。諸条約は、維持されねばならず、ドイツ国内法においてよく使われている法律制定形式と一致しない一定の方式、すなわち指令、決定、ガイドライン、勧告を定めている。

共同体条約は、共同体における社会的に平等でない重み、例えば経済的な構造の対策の結果として調整されうる構造促進政策のための手段を共同体に与える（ヨーロッパ社会保障基金）。

法制定の下方に見出されるのは、社会政策の領域においても、直接的な義務付け効果はないが、特に長期的に効力を持つことのない行動形式である。この方式で社会政策的に、ヨーロッパ議会は決定によって、理事会は例えば 1974 年 1 月 21 日の社会政策行動計画または労働者の社会権の共同体憲章によって、特に委員会は多様な緑書や白書ならびに行動計画によって活動してきた。

委員会と理事会で共に効力を持つ特別行動形式は、社会政策の選択された領域（最低保障、老齢保障、保健予防）では、社会保障の諸制度の展開における近似現象が引き起こされるべきである所謂オープンな調整の方法である。社会保障制度の調整要求および加盟諸国における広範に類似した性質を持つ挑戦からして、共同で奏でられる目標の設定によって、この目標の達成のための対策に関する国内報告によって、これらの報告の評価を行うことによって、社会システムの近代化に影響が及ぶことになる。安定協定の範囲内における諸手続きは、その限りでわかりやすい例を提供する。いずれの場合にも、制度化された社会保障法比較によって、オープンな調整方法の範囲内で実施され、そして諸外国の規定モデルや改正アイデアが披露されるように、社会政策的改正論議は豊かなものとなる。この新しい方法がどのように実務に活かされるかについては、暫く待たねばならない。

3 . 経済政策・財政政策・社会政策の相互関係

EU は、2000 年のリサボン首脳会議で、ヨーロッパを 10 年以内に競争力の強い学術的基礎づけられた世界経済へと発展させるとの目標を公表した。この目標の現実性に関して触れなければ、経済政策だけでなく社会政策についても、結果的に幾重もの結論が生じる。労働コストの引き下げ要求は、社会保障給付の財源をより強く租税によるものとする。社会保険料による負担の軽減によって、世界市場での企業の競争力は引き上げられるべきである。

しかし同時に、社会保障のヨーロッパモデルは安定させられ、可能な限り引き続き発展させられるべきである。このモデルは、ヨーロッパにおいて競争要因として理解されている。さらに、社会保障システムを現在脅かしている難題に対する解決方法が見出されなければならない。社会保障システムと同様に国民経済を弱体化する人口構造上の展開に反応することは、特に重要である。この状況の下では、国際的な経験交換は益々重要になっている。高齢化社会はより大幅に移住を指示してきたから、機能的な調整システムの意義も増している。しかし、移住は、移住者の社会保障が支給されるときにのみ、長期的に可能となる。

・ 論題の総括

社会保障の国内システムは、グローバル化および国際競争によって特徴付けられる経済において、国際的領域の補完を必要とする。社会保障システムの調和を目的としていない EU においても同様である。国際的規定および超国家的規定は、等しい出発点の構成要素に反応する。

社会保障の種々のシステムは、特に調整規定のネットを必要とする。高齢化社会において上昇する移住ニーズについては、この調整システムの意義は増す。これらの調整規定は、国内の立法者の行動の余地を制限する可能性がある。

ヨーロッパのために - ましてや全世界のためになどとんでもないが - 統一的な社会保障システムを得ようと努めないとしても、社会保障システムのための挑戦に対する反応に関する経験交換は非常に役に立つ。特に人口構造的な挑戦についてはそうである。最近 EU で展開された所謂オープンな調整方法のシステムは、この経験交換をさらに高めうるものであり、EU 諸国以外の諸国への拡大がぜひとも考えられて然るべきであろう。