



国際社会保障法の基本構造：二国間社会保障協定を中心に

著者	岡 伸一
雑誌名	明治学院大学社会学・社会福祉学研究 = The Meiji Gakuin sociology and social welfare review
号	136
ページ	69-89
発行年	2011-10
その他のタイトル	Some Reflections on the International Social Security Laws
URL	http://hdl.handle.net/10723/1050

国際社会保障法の基本構造

——二国間社会保障協定を中心に——

岡 伸 一

はじめに

社会保障法は、通常、国内法の一環として当該国内に効力が及ぶ。つまり、ある国の社会保障制度は通常は、属地主義に基づき国内居住の市民を対象に運営されている。ところが、グローバル化の進展とともに、人の国際移動に際しては当初より適用上の問題が生じてきた。外国人に対して、あるいは、在外の同国民に対して、当該国の社会保障制度がどう適用されるのか、大きな問題となり対応を迫られている。既に適切な対応をとっている先進諸国もあるが、多かれ少なかれまだ問題も残されている。

こうした問題に際しては、「国際社会保障法」が問題解決のために登場する。多くの場合、人の国際移動が頻繁な近隣の二国間の社会保障協定という形で対応されてきた。最も効果的で合理的な対処法であろう。さらには、その延長線上で利害を共通にする国々の間での多国間の社会保障協定や国際機関による条約という形にも発展してきた。しかし、人の国際移動は多様化し、さらに活発化している。対応も難しくなっている。

多くの二国間、あるいは、複数国間の国際社会保障協定の経験と並行して、各種国際機関による社会保障に関する国際条約も展開されてきた。本稿では、世界における各国間の国際社会保障協定、さらに、国際機関の社会保障条約を

概観していこう。

1 国際社会保障法の概要

(1) 国際社会保障法の意義

まず、何故「国際社会保障法」が必要なのか、その意義を明らかにしなければならぬ。前述のように、属地主義の社会保障制度においては、人が国境を越える瞬間に適用から除外される可能性がある。当該国に在住の当該国民に国内法に基づく社会保障制度の適用が限定されれば、当然ながら人が国境を越える度ごとに適用上の問題を生じる可能性がある。

他方、経済のグローバル化の影響で人は益々国境を越えて移動する時代になっている。特に、欧州ではEU域内での人の自由移動が保障されている。もはや、国境の意味がかつてとはかなり異なってきている⁽¹⁾。従って、国境を越えても社会保障制度上も問題が生じないような制度の運用が必要となる。そこで、国際社会保障法が必要となってくる。国と国との間に介入して、移住者の社会保障の権利を保護することが国際社会保障法の重要な役割となる。

さらに、国際機関の社会保障関係法では、各国の社会保障を国際的な規範に基づいて導く役割も担っている。移住する人に限らず、全ての人々にかかわることであるが、世界中の国々により良い社会保障制度を普及させていこうとする目的がある。各国際機関の性格や目的によって、政策の内容も規定されるが、いずれの場合においても、国際社会保障法の果たす役割は益々重要なものとなりつつある。

(2) 「国際社会保障法」の類型

「国際社会保障法」には、3つの類型があると思われる。第1の類型は、国内法の社会保障法の中で、国際関係の規定を盛り込んだ部分である。国内の外

国人や海外の国民への国内社会保障法の適用や国際関係を扱っている。飽くまで国内法の一部となる。もちろん、この種の法律に関する部分がない国もある。外国人に特別の配慮なく、国民と同様の待遇をすれば、特別な法規は不要のほずである。

第2の類型は、二国間や複数国間での社会保障協定である。一般には近隣の利害を共通にする国々との間で相互の人の移動に対応する法律である。この次元の法律はこれまでも古くからたくさんの事例がある。特定国と、あるいは、特定産業において、協定を締結する場合があった。

第3の類型は、国際機関が制定する社会保障関係の法律である。主な国際機関としては、ILO、EU、そして、欧州評議会等が挙げられよう。これらの機関の法律は、加盟国に対して効力を発揮し、各国の社会保障制度に直接影響を及ぼすものである。本稿では、第2と第3の類型について概観していく⁽²⁾。

さらに、第3の類型である国際機関の社会保障法には、2つの次元があるとされている。1つは社会保障領域における国際基準を設定する法律である。国際連合の世界人権宣言から世界人権規約、さらに、欧州評議会による欧州社会憲章、ILOの社会保障に関する条約も多様な原則を設定していった。基本的人権、社会的権利を再確認し、各国が認知するよう求められている。各国がそれを批准していく形で進展していった。

もう1つの次元は国際的な要請に従って各国の社会保障法に対応を求め調整していくものであり、より詳細な社会保障の規定に踏み込んだものである。主にEUや欧州評議会が、加盟国間で社会保障制度の「整合化」や「調和化」を行う法律がこれに該当する。ILOの社会保障条約も、各国の批准を通して各国の社会保障の「調和化」を進めている部分も含まれている。

(3) 歴史的な経緯⁽³⁾

日本においては、国際社会保障法の研究は数少ないながら蓄積されてきた

が⁽⁴⁾、実践的には新しい分野である。二国間の社会保障協定では1999年のドイツとの協定が最初であった。だが、世界を見るとその歴史は長い。国内の社会保障と並行して国際社会保障も発展してきたことがわかる。

1904年、世界で最初の社会保障協定がフランス—イタリア間で締結された。両国は古くから人的交流の頻繁な隣国であった。ドイツのビスマルクが世界で初めて疾病保険から老齢年金を導入したのが1883年から1889年のことであり、その後欧州大陸諸国で急速に普及していった。世界最古の社会保険の成立からわずか20年余りで、もはや社会保障の国際協定が締結されたことになる。イギリスで最初の社会保険である国民保険の導入が1911年であるから、欧州大陸諸国における国際協定への潜在的なニーズが相当高かったことが再確認できよう。

1906年にはフランス—ベルギー社会保障協定が結ばれた。1912年には、ドイツ—イタリア社会保障協定も結ばれ、ほぼ同様の協定が欧州大陸の周辺国間で締結されていった。そして、1949年には、ベルギー、フランス、オランダ、イタリア、ルクセンブルクの5カ国の参加で移民労働者の社会保障の権利に関するブリュッセル条約が締結されている。こうして、社会保障の二国間協定が各国間で普及していったが、他方で、利害を同じくする複数の国々の間で社会保障協定が相互に結ばれるところまで発展していった場合があった。スカンジナビア諸国間の協定やライン川周辺諸国の協定等がこの事例に当たる。隣接する地域での社会保障の多数国間協定が進展していった。

第二次世界大戦後、経済のグローバル化の進行にあわせて、人の国際移動も活発になり、社会保障制度も国際化対応を迫られ、二国間、あるいは、複数国間での社会保障協定は増え続けていった。欧州では、この種の二国間協定が1957年のEECの創設とともに、ドイツを加えて加盟国間の社会保障の「整合化」の展開に至り、1971年の社会保障「規則」につながっていく。

他方、国際機関として1919年にILOが設立された。以後、労働法に加えて

社会保障法領域においても、国際基準に関する条約を採択していった。当初から社会保障制度ごとに、あるいは、産業ごとに、内外人平等待遇や権利保持の条約を展開していった。1952年の社会保障の最低基準に関する102号条約はその集大成となった。9つの社会保障制度について、内外人平等待遇が盛り込まれていった。さらに、1962年の118号条約、1982年の157号条約では、社会保障の受給権の権利保持の原則が採択された。

1949年に創設された欧州評議会は、欧州レベルでの社会保障の国際協定に大きく貢献した。当時既に進行していた二国間の社会保障協定をさらに進展させることは困難であろうと予想されていた。ところが、1954年には社会保障暫定協定が締結され、加盟国間での取り決めが動き始めた。また、同年に社会扶助・医療扶助に関する欧州協定が締結された。これにより社会扶助や医療扶助において加盟国出身者と国民と平等待遇が確立された。そして、欧州評議会では1972年に、社会保障に関する欧州条約と補足協定が締結された。この動きは、ILOの流れに連動していた。

他方、1956年には国際運輸従事者の社会保障に関する欧州協定が締結され、陸上及び海上運輸の業務を行う加盟国に事務所を持つ企業で働く従業員の社会保障の「整合化」を行うことを可能にした。1980年には一時滞在者への医療規定に関する欧州協定が締結された。加盟国の国民が他の加盟国に一時的な滞在中に当該国の医療サービスが必要になった時に、出身国の医療保障制度が一時滞在国の医療機関が立て替えた医療費を償還することが約束された⁽⁵⁾。

1957年のローマ条約によって設立されたEECは、労働者の自由移動を保障するため各国社会保障制度の「整合化」を進めた。具体的には、1971年のEEC「規則」No.1408/1によって、「整合化」の方法が確定された。加盟国の拡大とともに、その影響力も大きくなっていった。

一連の経緯を見ると、欧州の舞台を中心にEECと欧州評議会、ILOが異なる組織目的と手法によって、等しく社会保障の国際的な協調を進めていったこ

とが理解できる。当然であるが、ILO は世界中の国々を想定して政策立案していったのに対して、欧州評議会と EU は欧州にありながらも異なる加盟国と異なる手法で政策を展開してきた。だが、基本的な理念は共通するものがあつたとも推察できる。

こうした社会保障の取り決めは、人の国際的な移動の活発化によってさらに必要性を増した。各国間、あるいは、国際機関によって社会保障協定は締結されてきた。現在では、世界中に400以上の二国間協定が存在すると言われている。

(4) 国際社会保障協定の内容

一般的には、二国間の社会保障協定は人の移動が活発な隣国同士で結ばれる場合が多い。外国人であり、国内の適用要件を満たさない場合、等しく同じ職場で働く外国人が、当該国の社会保障制度の恩恵に与れずに、差別的な待遇を受けることが問題とされてきた。社会保障協定の主な内容は、相手国出身者に対して当該国の社会保障制度を国民と同等に適用させることである。これにより外国人も社会的なリスクから当該国民と同様に保護されることになる。

労働者の場合、社会保障制度のうちさしあたり協定が必要となるのは、労災補償である。比較的危険で国内の労働力が不足しがちな職に外国人が従事することが多く、外国人の労災の発生確率は一般に高くなる。同じ職場で事故が起こり、犠牲者が複数出たとする。国民には労災補償が適用され、外国人には適用しないというのは大きな問題である。外国人に対して国民と同様に労災補償を適用させることは、比較的早くから実施されたことであつた。

また、健康保険も必要性が高い。誰でも病気にかかったり、怪我をすることがある。労働者本人だけでなく、その家族の医療サービスが重要になる。隣国に就労に出ている場合だけでなく、国境周辺に居住する市民の場合、自国の病院より隣国の病院の方が至近距離にある場合もある。緊急時等においては、相互に医療施設を利用できるような協定が国家間で成立することもある。入り組

んだ国境で接している国々では、よくある話である。お互いの医療サービスを隣国人にも適用することは、双方の国にとって利害が一致することである。

さて、老齢年金はすぐには大きな問題にはならないが、やはり外国人への特別な配慮が必要となる。多くの外国人労働者の場合、比較的若い時期に移住し、ある程度就労して本国に帰国する。老齢年金が支給されるのは老後になる。就労期間が短いと、老齢年金の受給権が認められないこともあろう。受給権の保護、通算措置、一時払い清算、国外への送金等の措置が必要となる。

年金は社会保障制度の中でも最も大きな負担となる制度である。この制度が機能するかしらないかでは大きな違いである。従って、多くの二国間協定では年金に関する規定が中心的な存在となっている。受給資格要件として被保険者期間、あるいは、拠出期間が設定されている国が多いが、そこで資格対象期間の合算措置等が組み込まれている場合が多い。また、年金受給まで長期間を経る必要から、権利保持に関しても規定が盛り込まれる場合が多い。さもないと、折角の制度加入にもかかわらず年金が支給されないことになるからである。

社会保障の国際協定の主な対象は、社会保険である。もともと外国人労働者の社会保険制度における取扱いを二国間で合意することが社会保障協定の始まりであった。一般的には、合法的な賃金労働者であれば外国人でも最低賃金以上の所得が保証されているため、公的扶助等の福祉制度の適用は問題にならないことであった⁽⁶⁾。従って、公的扶助や社会福祉制度等は社会保障協定には盛り込まれていないのが一般的である。

2 各国における社会保障協定

(1) ドイツ

まず、個別の二国間協定としては、1990年現在で、フィンランド、イスラエル、旧ユーゴスラビア、カナダ、リヒテンシュタイン、モロッコ、オーストリ

国際社会保障法の基本構造

ア、ポーランド、ルーマニア、スウェーデン、スイス、チュニジア、トルコ、アメリカ等と締結している⁽⁷⁾。その後も、1999年締結の日本も含め対象国は拡大している。通常、協定は健康保険、年金、労災を対象としている。年金については、被保険者期間の通算措置、国外送金、帰国者への保険料の還付、国民との平等待遇等が規定されている。

さらに、EU加盟国とはEU「規則」の適用を受け、加盟国出身者は社会保障の「整合化」規定に従う。また、ドイツ、オーストリア、リヒテンシュタイン、スイスの4カ国は、二国間協定に加えて、4カ国間社会保障協定を締結し、より密接な相互協定になっている。例えば、健康保険の適用を一時滞在中の場合も適用されるように配慮されている。ドイツが多くの移民をかかえるトルコ人に関しては、国外在住の子供に対し、ドイツの児童手当を支給している。

社会保障協定のない国々の出身者には、外国人年金法が等しく適用される。また、難民、東欧からの移民等も、外国人年金法によって等しく取り扱われる。

(2) フランス

世界で最も古く、1904年にフランス—イタリア社会保障協定を締結した。さらに、1906年には、フランス—ベルギー社会保障協定を締結している。この時期には特定の社会保障制度に関して、二国間協定が結ばれていったが、1948年のベルギー—フランス社会保障協定では社会保障全般に関する「整合化」を内容としており、以後のEU法へとつながっていく⁽⁸⁾。近隣諸国との多国間協定から欧州評議会の社会保障欧州条約等にいたるまで、フランスが果たした役割は大きかった。

フランスは戦後1957年までに13の社会保障協定を締結した。そのうち9カ国が近隣欧州諸国であった。以後も、旧植民地諸国に加えて、ルーマニア、カナダ、アメリカ等と二国間協定を締結している。アルジェリア、チュニジア、ベナン、コンゴ、コート・ジボアール等との二国間社会保障協定では、費用を一

部負担する形で相手国による家族手当を支給している。また、モロッコ、トルコ、旧ユーゴスラビアとの二国間協定では、当該国居住の家族に対して家族手当を直接支給している⁽⁹⁾。

二国間社会保障協定については、次の原則がある。第1に、雇用地主義に基づき、雇用している国の社会保障が適用される。第2に、差別待遇の排除である。第3に、既得権の保持として、社会保障の権利保持を認める。具体的には、期間合算措置、海外の権利保持・認定を認めている⁽¹⁰⁾。

フランスでは、民法11条の「外国人は外国人の属する国との間の条約により、フランス人に認められているものと同じ市民権を享受する」という規定に従って平等待遇が行われている。また、ドイツと同様にEU加盟国出身者に関しては、EUの「規則」が適用され、社会保障の「整合化」の規則に従うことになる。

(3) イギリス

イギリスは多くの社会保障協定を締結している。協定相手国は、オーストラリア、アメリカ、カナダ、イスラエル、ニュージーランド、オーストリア、キプロス、フィンランド、アイスランド、マルタ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、トルコ、旧ユーゴスラビア、バルバドス、バーミューダ、ガーンジー、ジャマイカ、ジャージー、モーリシャス、フィリピンである。欧州を中心に世界各地の国々と締結している。アフリカやアジアの国々とは協定が少ない。

協定の内容は相手国の社会保障制度の状況によって異なる。国によって適用対象としての制度が異なる。退職年金については、すべての協定において該当する規定がある。遺族給付や障害給付、傷病給付もほとんどの国々との協定に盛り込まれている。但し、かなり制限が設けられており、イギリスの社会保障給付を海外で受給することは実質的には困難のようである。失業給付は、すべての協定において海外送金は認めていない。

イギリスの社会保障協定では、以下の点が盛り込まれている。

国際社会保障法の基本構造

1. 他国での社会保障給付の受給資格に対して、イギリスでの居住期間、就労期間、拠出期間を諸外国での社会保障制度の受給資格に算入する。
2. 諸外国での居住期間、就労期間、拠出期間をイギリスの社会保障の受給資格に算入する。
3. イギリス国内で、諸外国の社会保障給付の受給を認める。
4. 他国において、イギリス社会保障給付を諸外国でイギリス国内と同様に受給することを認める。
5. イギリスでの初期の就労期間については、イギリス国民保健拠出金について特別の規定を設ける。逆の場合も認める。

以上の規定にもかかわらず、実際にはイギリスの社会保障は海外への給付は困難のようで、保険料の徴収は海外でも認める傾向にあるようだ⁽¹¹⁾。

(4) アメリカ

二国間の社会保障協定においては、アメリカは二重適用の回避と労働キャリア中断への対処を目的として、積極的に取り組んでいる。現在24カ国と社会保障協定を締結している。協定相手国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、韓国、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリスである。

アメリカ政府が1970年代以降この種の協定に積極的な理由は、企業の負担軽減にあった⁽¹²⁾。海外に多数の企業が進出しているアメリカでは、企業負担を軽減する手段が国際競争力の確保のためにも早くから重視されてきた。

二重適用の回避の方法としては、滞在期間に応じて決められる。5年間以内の赴任の場合、出向国の社会保障は適用免除され、アメリカの社会保障制度のみが適用される。他方、5年以上の滞在の場合は、逆にアメリカの社会保障が

不適用となり、出向先の国の社会保障制度のみが適用されることになり、その間はアメリカで保険料を支払ったものとみなされる。アメリカに5年以上就労する協定国からの外国人労働者に関しては、逆に同様の措置が適用される。

考え方としては、雇用地主義が一般的な基本原則で、本国優先主義は短期滞在の派遣社員のためのむしろ例外的な措置と考えられている。被用者に限らず、自営業者等も基本的には雇用地主義に従う。

海外在住期間が長いことにより、アメリカの社会保障の年金の受給資格を満たさない場合のために、二国間協定により資格認定期間の合算措置が協定に盛り込まれている。

(5) イタリア

イタリアはヨーロッパにおいて古くから移民を送り出してきた国であった。イタリア国内への移民の受入れは、1980年代初めまでは主に欧州の周辺国からの移民であり、大きな問題は見られなかった。以後、アジア、アフリカからの移民が増え、問題が生じるようになった。

1904年のフランス—イタリア社会保障協定が世界で最も古い二国間協定であると述べた。以後もイタリアは二国間社会保障協定を数多く締結してきた。アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ブラジル、カナダ、カーボ・ヴェルデ、イスラエル、旧ユーゴスラビア、リビア、リヒテンシュタイン、メキシコ、ノルウェー、サン・マリノ、アメリカ、スウェーデン、スイス、チュニジア、ウルグアイ、ヴァチカン市国、ベネズエラ、フィリピン、アルジェリア、エジプト、モロッコ、ニュージーランド等である。おもに年金に関する協定であるが、労災、失業保険、家族給付等の社会保障制度については平等待遇が認められている⁽¹³⁾。

医療に関しては、イタリアは国民保健サービスを実施している。外国人への適用は条件が付されている。合法的にイタリアに滞在し労働に従事する外国人

は、イタリア人同様に国民保健サービスの強制適用対象になる。学生、失業者、その他合法的滞在の外国人は任意登録となる。

(6) 韓国

人の国際移動の流れを見ても、韓国は以前の移民送出国から受け入れ国に転じた。2004年に外国人の労働許可制度が始まり、海外の労働力の受け入れが増加傾向にある。特に、朝鮮族の中国人、東南アジアの出身者の受け入れが多数を占めている。婚姻による移住外国人も増えた。在韓外国人は2000年の21万人から2008年には85万人以上へと8年間で約4倍に達した。

社会保障や社会福祉の領域においても、外国人のための差別的な規定を廃して外国人を保護する法改正も行われてきた。国際社会保障協定の締結も1976年のイランとの社会保障協定に始まり、1999年のカナダ、2000年のイギリス、2001年のアメリカ、2004年の日本と急速に締結国が増えている。その後も、中国、イタリア、ウズベキスタン、モンゴル、ハンガリー、フランス、オーストラリア、アイルランドとも締結に至っている⁽¹⁴⁾。

(7) チリ

南米のチリは外国人人口は総人口の2%余りと少ないが、近年、政府が移民の積極的受け入れを進めており、実際に増えつつある。近隣のペルー、アルゼンチン、ボリビアから多く受け入れ、逆に、アルゼンチン、アメリカ、スイス、カナダ、オーストラリア等に多数の移民を送り出している。

チリの社会保障制度は積み立て方式の年金制度等ユニークな運営で有名であるが、外国人への平等な待遇を進めている。二国間の社会保障協定は2010年段階で既に24カ国と締結しており、南米に限らず世界中の多くの国々と協定を結んでいる。相手国は、ドイツ、アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、コロンビア、チェコ、デンマーク、エクアドル、

国際社会保障法の基本構造

スペイン、アメリカ、フィンランド、フランス、ルクセンブルク、ノルウェー、オランダ、バレー、ポルトガル、スウェーデン、スイス、ウルグアイ、ベネズエラ、ケベック州である。さらに、4カ国と締結に向けて現在交渉中である。

また、2007年にスペインとポルトガルの旧植民地であった南米14カ国がイベロアメリカ社会保障協定を締結し、2010年現在で8カ国が批准した。チリもこれに加わっている。自国以外の批准国に居住する約550万のチリ人がこの協定の適用を受けると言われている⁽¹⁵⁾。

(8) フィリピン

フィリピンは政府が積極的に国民を海外に移民に出している国である。海外労働者福祉部という独立した組織が、移民政策を進めている。フィリピン総人口の約1割が海外で就労し、さらに増加傾向にある。

フィリピンは、1982年以降かなり早い時期から社会保障協定（年金）を結んできた。1982年のオーストラリアとの協定をはじめとして、アイルランド、スペイン、フランス、カナダ、ケベック州、スイス、ベルギー、韓国と2005年までの間に協定が成立している。

また、海外在住のフィリピン人に対して、フィリピンの社会保障制度を継続的に適用させる制度も運営されている。年金貯蓄制度と医療制度、住宅貯蓄であるが、海外在住の本人のみならずフィリピン国内の家族もこれらの制度適用の恩恵に与ることになる。

主要国のフィリピン大使館に社会福祉担当官を配置したり、海外労働福祉部および社会福祉開発省が海外フィリピン人労働者のために多様なサービスを行っている。フィリピンの社会福祉や社会保障は決して十分に発展しているわけではないが、それでも海外移住労働者に多くの配慮を展開していることが理解できる⁽¹⁶⁾。

3 国際機関の国際社会保障法

社会保障に関する国際的な取り決めは、二国間の協定だけではない。複数国の間の協定もあれば、多数の国々から構成される国際的な組織によってもいろいろな法律が成立している。ここでは、ILO、EU、欧州評議会の事例について言及しておこう。

(1) ILO

ILOは、1919年に国際連盟の一つの機関として設立された。第二次世界大戦後の国際連合の創設に際して1946年には、国際連合の専門機関として独立した組織として位置づけられた。主に国際労働基準に関して、多くの条約と勧告を発してきた。国際労働基準の設定とその適用監視がILOの活動領域となる。

社会保障についても、労働者が直接関係するものとして多くの国際基準を設定している。特に、外国人への社会保障の平等待遇に関しては、当初より積極的に条約を定めてきた。創設時である1919年の失業保険に関する第2号条約からはじまり、制度ごと、そして、産業ごとに批准を求めて展開していった。1935年には、年金権の保有に関するILO48号条約が制定され、被保険者期間の通算措置と各国年金制度の「整合化」について規定した。但し、この当時の批准は少なかった。

有名な社会保障の最低基準に関する102号条約は、9つの社会保障制度に関して、最低基準を設定した。その中に内外人平等待遇原則も盛り込まれていた。1962年の平等待遇に関する118号条約は、内外人の平等待遇の他に、外国人居住者への社会保障の適用、複数国で取得した社会保障の権利保全に伴う加盟国の費用負担について規定した。そして、1982年の社会保障の権利保全に関する157号条約が採択され、9つの社会保障制度が一挙に対象に組み入れられた。

条約や勧告を発する他にも、ILOは各国にさまざまな技術援助をすることで、労働基準や社会保障の普及に努力してきた。しかしながら、近年の「規制緩和」の潮流もあって、ILOの政策は停滞していた。グローバル化する時代に、ILOは新たな役割が求められている⁽¹⁷⁾。これまで以上の国際化対応をILOがリードしていく必要がある。

(2) 欧州評議会

欧州評議会（Conseil d'Europe）は、1949年のロンドン条約によって西ヨーロッパ10カ国が人権、民主主義、法の支配という共通価値観を実現するために加盟国の協調関係の拡大を目的として、フランスのストラスブルグに設立された。2007年現在の加盟国は47カ国となった。対象となる分野は防衛を除く広い領域にわたり、社会保障も含まれる。

1950年の閣僚委員会は当時既に施行されていた加盟国間の社会保障協定を広くすべての加盟国域内に拡張適用させるための専門家委員会を組織し、1953年の社会保障に関する欧州暫定協定の成立に至った。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社会保障制度を対象としており、公的扶助や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。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

一連の法律は、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各国の国内法と欧州評議会法と両方に影響を及ぼした。

そして、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。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制度分とし、老齢給付は3制度分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。

1961年に欧州評議会で採択された欧州社会憲章は、世界レベルでは1948年の世界人権宣言や1966年の国連の国際人権規約の特定条文を盛り込むものであり、加盟15カ国で批准された。ここでは19の人権のうち、労働権、結社の権利、団体交渉の権利、社会保障権、社会・医療扶助権、家族の社会的、法的、経済的保護の権利、移民と家族の保護や扶助の権利の7つの権利を特に強調し、少

なくとも5つの権利の批准を義務付けている。憲章の内容の各国の実施状況は監視され、大臣による委員会が勧告する権限もあり、内容がある程度担保されている⁽¹⁸⁾。

(3) EU

国境を越えた社会福祉や社会保障を実際に具体化している最高の事例はEUである。1957年のローマ条約に基づいて加盟6カ国で欧州経済共同体（EEC）が設立された。社会保障は当然ながら各国の自治に属しEUが直接介入するものではないが、国境を越えた労働者の自由移動を目指すEUでは、人が国境を越えても社会保障の領域で不利益を被らないように調整する政策が展開されていった。社会保障制度においても、既に各国を移動する人のための各国社会保障制度間の「整合化」が進展しており、共通の「規則」に従って、問題が起こらないように調整されている。社会福祉領域においても、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉等、それぞれの分野でEUレベルの共通政策が展開されてきている⁽¹⁹⁾。

社会保障に関しては、域内での労働者の自由移動を阻害しないことを目的に、加盟国の社会保障制度の「整合化」および「調和化」が進められてきた。1972年に改正された社会保障に関する「規則」1408/71と「規則」574/72によって「整合化」が規定されている。この「規則」では、次の基本原則が提示されている⁽²⁰⁾。

第1は一法律適用の原則であり、域内を労働者が移動する場合、各国の法律が重複適用されたり、無適用が発生したりする場合が起こりうる。そこで、1人の対象者に関して1つの法律のみが適用されることを規定した。実際には、雇用地主義が採用され、現在雇用されている国の法律が適用されることになる。第2は内外人平等待遇原則であり、国籍による差別を撤廃し社会保障においても当該国民と外国人との差別をしないことを明記した。第3が給付の海外送金の原則であり、国内での居住条件を廃止し、海外の居住者であっても送金して

もらえることになった。そして、第4が資格期間の合算の原則である。社会保障制度の受給要件として、多くの場合、当該制度への加入期間（被保険者期間、あるいは拠出期間）を設定している。例えば、年金受給のための条件として被保険者期間20年が求められる場合、諸外国を渡り歩いた場合、この要件が満たせずにどこの国の年金も受けられないことがあり得る。そんな時、合算規定の適用によって、当該国以外の被保険者期間も含めて要件を満たすことになる。

ILOと異なり、EU法は加盟国を強く拘束する。加盟国の国内法とEU法が異なる規定を持っている場合は、EU法が優先される。EUは欧州裁判所という独自の司法機関を有しており、法律の徹底が保障されている。

他方、社会保障の「調和化」は加盟国の関係する国内法の改正を伴いつつ、EU全体で統一された法体系の下で施行していくものである。「調和化」は非常に困難な法的手段であり、社会保障の領域でも成功事例は少ない。男女平等待遇は雇用をはじめ広く展開されてきたが、社会保障領域においてもEUが強力に押し進めてきた「調和化」の事例である。年金年齢の統一をはじめ各国の法改正を実際に誘導してきた。

人の自由移動を掲げるEUにおいては、特定の職業や産業にかかわらずすべての労働者が自由移動の権利を認められている。医療従事者も福祉従事者も例外ではない。一部で外国人排斥の主張が強くなってきているが、不況にもかかわらず実際にはむしろ移民は拡大しつつあるのが大勢ではなかろうか。特に、近年の貿易自由化促進により、特定職業資格者においては今後も増えるものと予想される。政策の中心は、外国人の社会的な統合化になっていくものと思われる。

4 総括

以上、二国間の社会保障協定から国際機関の社会保障条約まで概観してきた。

情報量がまだ不十分であり、本格的な研究には至っていない。しかし、この種の研究が特に日本では著しく欠如してきた事実が背景にある。また、各国の社会保障においても、この種の情報は記載がなかったり、極めて限られた記述に終始していることが多く、研究しにくい部分でもあり、実際に研究の蓄積が乏しい。繰り返しになるが、本来社会保障法は国内法の一環として一般国民を想定して構築されている。敢えて外国人の適用規定を示す必要は少なかった。その意味では、本稿は新たな試みとも言えよう。

これらの国際社会保障法は、今後もさらに発展していくであろう。人の国際移動が国際貿易の自由化に伴ってさらに進展することが予想されており、社会保障もその対応を余儀なくされているからである。国境を越えて移動する人の社会保護を確保していくためには、国際社会の連携が不可欠である。国際ルールにのっとって各国の社会保障が相互に機能していかないと、国際移動する人のリスクはカバーすることができない。

逆に、国際移動しても何ら社会保護の面でも不利益を被らないことが約束されることは、さらなる人の国際移動への動機づけにもなる。つまり、かつてのEUの議論のように、社会保障が国際的に人の移動の障害にならないようにするといった消極的な発想から脱し、社会保障をグローバル化することによってさらなる人の国際移動を奨励するという積極的な発想に転じようとしている。

そのことが今度はサービスを含めた自由貿易の活性化につながり、ひいては国際的なレベルでの経済成長に繋がっていく可能性がある。人の国際移動を活発にすることが、日本に限らず世界の経済の活性化につながり、それが今度は社会保障の発展にもつながる可能性もある⁽²¹⁾。長期にわたる世界同時不況から世界が必要とする重要な施策であると言えよう。

国際社会保障法の基本構造

注

- (1) この点に関しては、次の文献が詳しく考察している。
Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare*, Oxford Univ. Press, 2005.
- (2) 第1の類型については、別の機会に各国社会保障における国際化対応として整理する予定である。なお、このテーマに関しては、既に下記の資料がある。
日本労働研究機構『欧米諸国における外国人労働者等への社会保障の適用』資料シリーズ No.50, 1995年
- (3) 拙著『国際社会保障論』学文社, 2005年, 34-41頁
- (4) 研究としては1968年出版の高橋武『国際社会保障法』至誠堂をはじめいくつかの文献がある。だが、主に国際機関の政策を扱っており、各国間の協定には多く言及していない。
- (5) Kremalis, K., *Principles of International and European Social Security Law*, in Reading Materials of Erasmus Program, 1990.
- (6) 詳しくは、次を参照されたい。
高藤昭『外国人と社会保障法』明石書房, 2001年
- (7) 土田武史「ドイツ」, 日本労働研究機構『欧米諸国における外国人等への社会保障の適用』1995年, 23頁
- (8) 拙稿「社会福祉の国際化」, 仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉フランス・イタリア』旬報社, 166頁
- (9) 藤井良治「フランス」, 日本労働研究機構『欧米諸国における外国人等への社会保障の適用』1995年, 23頁
- (10) 拙稿, 前掲書, 170-171頁
- (11) 高野和良「イギリス」, 日本労働研究機構『欧米諸国における外国人等への社会保障の適用』1995年, 68頁
- (12) 後藤玲子・阿部彩「アメリカ」, 萩原康夫他編『世界の社会福祉年鑑2010年』旬報社, 2010年, 165頁
- (13) 小島晴洋「イタリア」, 日本労働研究機構『欧米諸国における外国人等への社会保障の適用』1995年, 23頁
- (14) 金早雲「大韓民国」, 萩原康夫他編『世界の社会福祉年鑑2010年』旬報社, 2010年, 223頁
- (15) 安井伸「チリ」, 萩原康夫他編『世界の社会福祉年鑑2010年』旬報社, 2010年, 363-364頁
- (16) 坂間治子「フィリピン」, 萩原康夫他編『世界の社会福祉年鑑2010年』旬報社,

2010年, 298頁

- (17) 詳しくは、『世界の労働』2011年3月号の「グローバル化時代のILO」特集号を参照されたい。
- (18) Jaspers, B., *25 years European Social charter*, KLUWER, 1988.
- (19) Hantrais, L., *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press, 2000.
- (20) 次の文献に詳しい。
- Pennings, F., *Introduction to European Social Security Law*, Intersentia, 2003.
- (21) 浦田秀次郎『日本のFTA戦略』日本経済新聞社, 2005年参照。

参考文献

- [1] Sorensen, J. M., *The Exclusive European Citizenship*, Ashgate, 1996.
- [2] Bommes, M., *Immigration and Welfare*, Routledge, 2000.
- [3] Bommes, M. & Geddes, A., *Immigration and Welfare*, Routledge, 2000.
- [4] Hantrais, L., *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press, 2000.
- [5] Yeates, N., *Globalization & Social Policy*, SAGE, 2001.
- [6] Kessler, F., *Code annoté européen de la protection sociale*, Group Revue Fiduciaire, 2003.
- [7] Vaughan-W., D. C., *EU Enlargement versus Social Europe?*, Edward Elgar, 2003.
- [8] Pennings, F., *Introduction to European Social Security Law*, Intersentia, 2003.
- [9] Burca, G. de., *Social Rights in Europe*, Oxford Univ. Press, 2005.
- [10] Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare*, Oxford Univ. Press, 2005.
- [11] Cousins, M., *European Welfare States*, SAGE, 2005.