

国際社会保障協定に関する一考察

—— 二国間社会保障協定を中心として ——

久 保 敦 彦

序 説

第一節 二国間社会保障協定とその問題点

- I 考察の対象
 - II 考察の目的
 - III 考察の範囲
 - IV 考察の方法
- 第二節 社会保障に関する国際法規
- I 国際的人権保護の一環としての社会保障
 - i 世界人権宣言
 - ii 国際人権規約
 - II 社会保障に関する専門協定
 - i 一般開放協定
 - ii 地域的協定
 - iii 超国家的法規

(以上本号)

第三節 二国間社会保障協定の構成

- I 一般規定
- II 部門別個別規定
- III その他の規定

第四節 二国間社会保障協定の諸原則

- I 相互主義原則
 - II 等価性原則
 - III 均等待遇原則
 - IV 期間通算原則
 - V 国外支給原則
 - VI 属地主義原則の例外としての属人主義原則
- 第五節 属人主義原則導入の国際法上の意義
- 結 語

序 説

「国際社会保障協定」という概念は、社会保障法、社会保険法の分野においては兎も角としても、国際公法、国際私法の領域にあっては、これまで殆んど関心の対象となっていなかったものである。一般社会においても、少なくとも我国に関する限り、この種の国際協定の存在を知るのは今なおごく一部の者に限られているといえよう。各種の国際条約の中で、政治的性格の強い国交関係の基本を定める条約、軍事関係条約などを別とし、経済、交通、通信などに関する事柄を主たる規定内容とする謂ゆる非政治的条約、あるいは実務的条約を取り上げてみても、通商航海条約、航空協定、電気通信条約などは一般に直ちに想起されるものであり、経済面での私権保護にかかわるものに限った場合でも、工業所有権、著作権の保護を目的とする条約の存在は、常識の部類に属しよう。規定対象となる事項を更に社会労働問題に絞ったとしても、国際労働機関 (International Labour Organization, 以下ILOと略称) により、結社の自由及び団結権の保護、団体交渉権、就労最低年齢、失業の予防及び救済、男女間の賃金格差是正などに関して条約が採択され、我国もこれらを批准していることは、決して一部関係者のみの知るところに止まるものではない。

これに反して、社会保障問題に関しては、国内問題としての社会保障制度に対する関心が近年特に高まり、政治的にも重要な論題となつていにも拘わらず、国際的関連を踏まえての考察、制度論がともすれば等閑に付せられているように見受けられる。ここで国際的関連を踏まえての論考というのは、日本の国内的社会保障制度を諸外国の国内制度と対比検討してその優劣、長短を論ずる比較論のことを指すのではない。この種の検討であるならば、理論的考察、資料紹介の両面から既に十二分に行なわれ、最新の制度改正の状況に至るまで詳らかに調査、研究がなされている。そればかりか、外国制度の紹介については一般報導機関も熱心であり、これを通じて我国の制度改善の指針を決

定する一助としようとする。本稿でいう社會保障における國際的關連とは、上記のような各國の制度についての並列的比較ではなく、社會保障、特に社會保險の被保護者である一個人がその職業的活動を複数の國において行なった場合、その個人の有すべき社會保障上の權利についての決定を如何になすかの問題を指す。即ち、この場合の國際的關連は個人の職業活動の國際性によって生ずるのであり、その結果として当該個人が一國の社會保障制度から他の國の制度へと移行したとき、その者の社會保障上の權利の得喪並びにその時期、確定された權利の行使要件、給付内容などの認定に際して關係各國がそれぞれ自國內でなされた活動のみを基礎として個別に決定を下してよいのか、あるいはこれになんらかの國際的配慮を加えるべきかの問題が提起されるのである。

個人の經濟活動の範圍が拡大するに伴って經濟上の私權保護も國際的になされることが必要となるが、前記の万国著作權條約、工業所有權保護同盟條約なども、個人の經濟活動が國境を越えて行なわれ、また一國內での經濟活動の効果が國外にまで波及する場合のあることに着目して締結された國際的取極の一例である。これらの條約の規定内容となつてゐる著作權、特許權などは、特定の一時点になされる一定行為——出版、發明、發案など——に基づいて實際的保護の対象とされる。これに対し、社會保障制度の下においては、權利の發生には雇用關係、就業、就労など一定の法狀態が一定の期間繼續することが前提要件とされる場合が多い。また、權利の内容もこの一定の法狀態が繼續した期間の長短によって左右されるのが通例である。このように、著作權、工業所有權などが特定の一行為によって設定されると異なり、年金請求權をその典型とする社會保障上の權利は一定狀態の繼續に基づいて發生するのであるが、この一定狀態が各個人の生活の基盤となる職業活動を指すものである点を考えるならば、前者に比較して後者の社會保障上の權利の方が個人の生存、生活にとってより基本的な重要性を持つことは容易に理解されよう。言い換えるならば、前者が個人の個別的活動に対して付与される個別的權利であるのに対して、後者は全職業活動の堆積に

立脚する総合的権利である。したがって、前者について即ち国際的保護の制度が確立し、我国もその当事国となっている現在、後者のための国際的制度が我国にとって未開拓の分野として残され、この問題についての社会的関心も喚起されていないという現象は、両者の権利の淵源と性質の相違に照らして本末転倒の誹りを免れないとしても過言ではなからう。

とはいえ、社会保障は、いずれの国においても公的制度として総合的社會政策の一環をなしており、その下で各個人が保有するに至る諸権利も当該の国の公的制度の枠内でのみ論ぜられるものであることは言を待たない。社会保障上の権利は、この意味で一国の国境をその本来の外壁とするものであり、この壁の外における活動はその国の社会保障制度には関連しない事柄とされる。同様に、社会保障上の権利の行使も国外においてはなしえないのが原則とされる。このように、社会保障関係の権利義務はその公的性格からして国を単位とする属地的存在であって、その地の経済的権利のようにそれ自体として公權力に依存せず、その故に本来国境という外壁を持たない民事上の諸権利とは次元を異にする。この点からは、社会保障上の権利について民事上の権利と同様に国際的保護を論ずることはできないとの反論も成り立つであろう。しかし、それだからといって自己の職業活動の場を一国から他国へ移した者が、一国のみにおいて勤労を続けた者に比して社会保障上不利な取扱を受けることを正当化するわけにはいかない。社会保障が社会生活上の各種のリスクから個人の生活を守る機能を有し、この機能が個人にとっても、また社会にとっても基本的に重要とされるからこそ各国ともこれを公的制度として設け、適用強制をも行なっているのであるから、国外に経済活動の場を移したことによって社会保障の適用対象から除外され、権利の取得を期間の不足などの理由によって妨げられ、あるいは権利の内容を国外での活動期間が考慮されなため削減されたりする結果となるのでは、社会保障本来の趣旨にも背くこととなる。しかも、制度が公的なものである以上、個人の力によってはこの不利益を回避

することはできない。民事上の権利であれば、その国際的保護をはかる条約がない場合でも、各国それぞれにおいて逐一然るべき保全手続を講ずる道も個人に残されているが、社会保障については、これが本来属地主義を原則とする公的制度として設けられたものであるため、私的措置によってこの原則を修正改変する余地はないのである。以上の点を考慮するならば、国境を越えて職業活動を継続する者の権利保全をはかることは、社会保障の分野においてこそ特に肝要であり、このための措置は社会保障制度の性格に対応して必然的に公的なものとならざるをえないことが首肯されるであらう。

このような要請に応えようとするのが表記の「国際社会保障協定」であるが、現在のところ日本はまだこの種の国際条約の当事国となった経験を持っていない。社会保障制度についての本稿の意味での国際的関連を対象とした考察、研究がこれまでなされておらず、この種の国際協定の存在を指摘した文献は散見されるにせよ、⁽³⁾協定内容に立入った検討を加えたものが見受けられないのも、この点に実際的原因があるとすれば、無理からぬことであるかも知れない。しかし、地続きの国境を有し、文化的、歴史的連関と共に経済面においても必然的に密接な相互関係を持っている西ヨーロッパ諸国においては、自ずから職業活動面での人的国際交流も頻繁になされ、公的社会保障制度も地域全体としては世界の他地域に先駆けて実現されてきたことを背景として、今世紀初頭頃から社会保障に関する二国間協定が締結され始めたのであった。⁽⁴⁾そして現在では西ヨーロッパ諸国は、相互間においてはもとより、これら諸国に対する労働力の供給国となっている周辺諸国との間にも協定を締結し、二国間協定のネットワークを作り上げているのである。即ち、一九六六年までの統計によれば、世界全体で締結された社会保障協定の総数四百十五のうち三百九十、率にして九十四パーセントはヨーロッパ内で締結されたものであり、⁽⁵⁾残余の協定についても殆んどの場合当事国の一方がヨーロッパの国であるとの結果が見られるのである。社会保障の「国際化」も、所詮ヨーロッパにおいて

の現象にすぎないといわれる所以である。⁽⁶⁾

右の状況のみを捉えてみても、社会保障協定に対して我国からも觀察の目を向け、社会保障の眞の国際化を達成する礎とすることが望まれるのであるが、近年ようやく日本自身も邦人の在外職業活動の活発化と長期化、在日外国人の増加を背景としてこの種の協定の必要性を実感し始めている。日本の企業が海外に派遣する駐在員の数が増加すると共に、特に年金保険に関して駐在国の制度に加入させられた場合、滞在期間が限られているため受給資格が得られないまま保険料が掛け捨てになり、更にその間日本の公的年金制度の資格期間も中断されるなどの問題が表面化してきた。日本の制度の下において資格期間の中断を防止するためには、海外駐在中も我国の制度に継続加入することも可能であるが、駐在国の制度の強制適用を受ける場合には二重の保険料負担が生じることとなる。したがって、日本と駐在国との両制度間の調整がなされない限り、被用者、使用者双方にとって不利益な結果が生じる危険が大きいわけである。この観点から、日本経営者団体連盟も国際協定締結を要望しているが、⁽⁷⁾これらの実状と要請を受け、現在では実際にも協定締結の準備が行なわれるに至った。厚生省及び労働省がドイツ連邦共和国（西ドイツ）労働社会省との間で事務レベルの折衝を進めつつある日独社会保険協定がそれである。同協定の内容審議、その前提としての両国社会保険制度の実状調査を目的とする両国間の会議も、一九六八年三月（於ボン）を第一回とし、次いで一九六九年一〇月（於東京）、一九七一年一〇月（於ボン）とこれまで都合三回開催されている。⁽⁸⁾しかし、現在協定内容についての確定的合意はいまだ得られておらず、条文も叩き台としての案文は作成されているものの発表に耐える草案の段階には達していない。このため、本稿における考察に際しても日独間に締結が予定されているこの協定を資料として取り上げ、これに検討を加えることは残念ながら見合わせざるを得ない。当初は一九七一年中の調印が目標とされていたことに鑑みてもこの点は心残りであるが、我国も社会保障協定締結国の列に加わろうとしつつある段階において、

即ち締結済みの諸外国間の協定を資料として社会保障協定の構成、内容、更には協定を貫ぬく諸原則を知り、これらについての認識をより一般化することは、やはりそれなりの意義を持つものと思われる。むしろ、協定成立後にその内容についての議論を行なうのでは遅きに失するのであり、遅くとも協定草案が固まり、発表される時点までにこの種の協定に関する知識と理解が協定作成の任にある当事者のみでなく、できるだけ広い範囲の国民に普及し、この知識と理解とを背景に個々の草案に対する評価がなされることが望まれるのである。協定についての予備知識は、また協定発効後において協定を十分に活用し、その有すべき機能を余すところなく利用するためにも不可欠であろう。社会保障協定の適用対象者、即ち協定締結の受益者は、日本側からみた場合、即時的には協定の相手国に在住して職業活動に従事する者並びにその家族、遺族に限られるが、在外職業活動が日常化した現在においては、国民すべてが潜在的利害関係者である。また、近い将来調印されるであろう日独社会保障協定は、日本にとっては初の社会保障協定であり、今後他の諸国との協定を考える際のモデルケースとなる使命を負わされている。これらの観点からも、協定締結前に広範囲の意見を踏まえ、慎重にその内容を討議することの重要性が理解されよう。

本稿は、以上の趣旨のもとに考察を行なおうとするものであるが、考察対象となる二国間社会保障協定そのものが冒頭で述べたように一般的に熟知された存在とはなっていない。この点を考慮し、本稿では個別問題の論議に先立つてまず考察対象について概略的説明を加え、次いで考察の内容、範囲、および方法を明らかにしておくこととする。

(1) 社会保障制度の国際比較を取扱った文献は極めて多数にのぼり、そのすべてを網羅的に列挙することは不可能に近いが、本稿執筆に際して参照した著作に限っても以下のものが挙げられる。

平田富太郎「社会保障研究」

近藤 文二「社会保険」

清水金二郎「社会保障制度」全訂版

菊池 勇夫「社会保障法の形成」

山田 雄三「社会保障研究序説」

今井一男・佐口卓編「社会保障の理論と課題」

藤沢益夫・小山路男編著「経済発展と福祉社会」

篠原三代平「社会保障の国際比較」(経済成長の構造 一九六四年六月)

小山路男「福祉国家の形成と変容」(日本労働協会雑誌 第七一号)

藤沢 益夫「社会保障の国際比較」(三田商学研究 第七卷第六号)

小山路男「社会保障の国際比較」(経済と貿易 第九三号)

保坂 哲哉「西欧における社会保障の動向——プランニングによる改革の実行」(社会保険——実務法令 第九卷第一〇号)

上村 政彦「西欧の社会保障にみられる基本的変化について」(社会保険——実務と法令 第九卷第一〇号)

石本 忠義「社会保障費と経済成長——EC諸国の一九六〇年代の現状分析・日英米との比較」(国際社会保障研究第三号、一九七〇年一〇月)

(2) 各国の社会保障制度(社会保険を中心とする)を全般的に紹介、解説した資料的価値を有する文献としては以下のものが挙げられる。

厚生大臣官房企画室 「世界各国の社会保障制度」

健康保険組合連合会 「社会保障年鑑」

厚生省年金局企画課 「各国の年金制度」

末高信編 「各国の社会保障」

(3) 林迪広・古賀昭典「現代社会保障法論」六三—六四頁、佐藤進「社会保障の法体系上」四五—四七頁、荒木誠之「社会保障法」三五頁。なお、佐藤進「社会保障の法体系上」では、二国間社会保障協定の構成が概説されている。

(4) P. F. Iselin, Schweizerische Staatsverträge über Sozialversicherung, S. 18~19.

(ic) C. M. Butfill, Legal Aspects of the Practical Application of International Social Security Conventions,

Social Security Review XX. (1967), p. 318 Table V. など、これらの資料をも含め、社会保障協定の締結状況を紹介したものとして佐藤進「前掲書三四—三六頁、注11がある。

(6) C. M. Bufill, op. cit., Legal Aspects, p. 319.

(7) 日本経営者団体連盟「公的年金制度の国際的通算措置に関する要望」。同要望書は、最終的には社会保険制度全般にわたってその適用関係を調整する協定の締結が必要であるとしているが、差し当っては、特に問題の多い年金制度について早急に協定による通算実施に踏み切ることを要請する。

(8) 日独社会保険協定会議に関しては、社会保険法規研究会「日本の社会保障——一九七〇年の現状と課題」一三五—一三七頁参照。また、読売新聞一九七一年一〇月二五日付朝刊は日独協定締結の動きとそのため交渉実施について報じているが、一般報導機関が社会保障協定に関する事項を取り扱ったのは、筆者の知る限りではこれが唯一の例である。なお、ドイツ側では Frankfurter Allgemeine 社の日刊経済紙 Blick durch die Wirtschaft が一九七一年一〇月六日の紙面で日本との交渉が継続中であることに触れている。

第一節 二国間社会保障協定とその問題点

I 考察の対象

社会保障という言葉に一定の定義を与え、その概念を規定しようとするのは、この言葉が日常一般化していながらこれを使用する者の政策的意図によって多様なニュアンスと重点の置き方をもって用いられているだけに、困難な試みであるといえよう。社会保障とは本来法律的概念ではなく目的的概念であり、一定の社会政策上の目的を実現するために設けられた諸制度の総称であると説明されるのも、敢えて抽象的概念規定の困難さに挑戦するのを避け、具体的制度の面から社会保障を捉えてゆく方がより実益が高いからであろう。また、一定の社会政策上の目的とは、ILO 報告書の表現を借りるならば、「社会構成員がさらされている一定の危険に対して、社会が適切な組織を通して与

えるところの保障⁽²⁾」を確保することによってよからう。

社会保障をこのようにその組織的側面から捉え、類別した場合、まず社会保険と社会扶助の二部門に分けられる。両部門の相違は、いうまでもなく前者が保険制度の原則に基づいて拠出制をとり、給付財源の全部または大部分を保険料収入に求めるのに対し、後者が国家または地方公共団体の一般財源、即ち税収入に依存する点にある。また、制度の目的においても、前者が各被保険者とその家族の個別的な生活水準を一定水準を上限としつつも継続的に維持することを狙っているのとみられるのに対して、後者は各人につき一律に、社会的に許容され得る最低限度の生活水準を保障するに止まるといふ差が認められる。社会保険と社会扶助との区別に際しては、拠出、無拠出という構造上の差は自明のこととして、社会保険のもつ個別性と水準維持効果とがより重視されてよいのではなからうか⁽³⁾。この点は、後に社会保険上の権利の国際的保護の問題を考える上でも大切であると思われる。

社会保障という用語は、国際的にも社会保険と社会扶助の双方を含んで広義に用いられる場合がある。世界人権宣言第二二条が、「すべての人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し……」としているのはこの一例である。しかし、このような一般的、かつ包括的表現としての社会保障とは別に、この言葉がより狭い意味で、具体的には社会保険のみを指すものとして使われる例も多い。特に社会労働問題についての代表的国際機関であるILOが採択した「社会保障の最低基準に関する条約」、「社会保障における内国民及び非内国民の均等待遇に関する条約」は、いずれも社会保障に関する条約であって、社会扶助を規定対象としてはいない。これら両条約は、本来労使間の問題を専門的に取扱う機関によって作成されたものである以上、そこでいわれる社会保障も労使関係の存在を中心的前提とする社会保険のみを意味し、労使問題とは無関係である社会扶助を含まないのは当然であり、このILO条約の特例をもって社会保障という用語が国際法規中で持つ意味の一般例とすることはできないといわれるかも知れない。

い。しかし、ILOのような専門機関ではないヨーロッパ審議会が採択した「ヨーロッパ社会保障法典」も、内容的には社会保険のみを対象としており、この他二国間で取り交された社会保険に関する協定も名称としては社会保険協定の名を冠せられたものが多い。このように多数国間条約においても二国間条約においても、社会保険という表現は社会保険を指す狭義の意味で主として用いられているのであり、人権保護に関する一般的规定の中で用いられる場合を除き、専門的条約のみを取り上げると、社会保険協定は殆んど社会保険協定の同義語として使われているといつて差し支えないと思われる。

本稿で論じる社会保障協定も、内容的には社会保険協定に他ならず、現に前述の日独協定審議に際しては、日本側では厚生省、労働省とも「社会保険協定」との呼称を用いている。しかし、同協定に対するドイツ側の呼称は „Abkommen über Soziale Sicherheit“⁽⁴⁾ であり、これはこの種協定についての英仏語の表現 “Convention on Social Security”, “Convention sur la Sécurité Sociale” と一致している。ただ、ドイツが締結した協定には、この他に „Abkommen über Sozialversicherung” としたのも少数見受けられ、これは文字通り「社会保険協定」である。両表現の實質的差異を強いて求めるとすれば、社会保障の語を用いた場合には協定を国際的関心の対象となっている社会政策的目標を達成するための一手段として捉え、この目標となる概念を協定の名称に含ませようとするか、あるいは協定の具体的規定内容のみに着眼してそれに最も即した名称を選ぼうとするかであろう。法律的には、後者の立場がより厳密正確であるが、社会保険は社会保障という目的を実現するための一手段としての関係に立つこと⁽⁵⁾を考えると、前者も十分に根拠づけられよう。

いずれにせよ、規定内容にvarietyがあるわけではないので、名称の問題に多言を費やすのは賢明ではないと思われるが、本稿ではこの種協定に一般的に用いられている “Social Security” に対応する日本語の表現としての「社会保障」

を尊重し、この名称に従うこととしたい。なお、二国間の社会保険関係の協定に言及した日本の文献も一致して「社会保険協定」との表現をとっており、厚生省自身の編集になる外国相互間の協定についての資料もこの例に従っていること⁽⁶⁾を考へるならば、日独間協定に対する日本側の暫定的呼称がむしろ少数例に属するといわなければならないであろう。⁽⁷⁾

社会保険協定は通常疾病、年金、労災の「古典的保険部門」の他、⁽⁸⁾失業保険をも対象として締結されるが、その内容は後節において詳述する事柄であるので、ここではその骨子のみを挙げるに止める。協定の第一の要点は両締約国の法規の下で充足した保険期間の通算である。一定保険期間の充足は、特に年金保険において受給資格発生の要件となり、給付算定についても保険期間の長短が大きな要素となるのであるから、被保険者が長年にわたる就業の成果として取得すべき権利の保護を通算によってはかることが、協定の中心的目的となっているのである。保険期間の通算は、同一国内においても異種の保険制度相互間——例えば厚生年金保険と各種共済組合保険——でも行なわれているが、協定によってこれが異なる国の制度相互間にも拡大されると見てもよからう。

協定の第二の要点は、給付の国外支給である。締約国双方の法規の下で被保険者となった結果——ただし同時に双方の制度に加入する重複の場合を除く——、給付請求権が両国の被保険者に対して成立する場合、また一締約国の被保険者に対する請求権を有しながら他の締約国に移住するなどの場合、その権利を完全に実施するためには給付の国外支給を認めなければならない。しかし、公的社会保険制度は一般に属地主義を原則として成り立っているので、国外から請求権を行使することは当然にはできない。したがってこれを可能ならしめるためには当該外国との特別の合意が前提となるのである。

協定は、更に期間通算を行なった場合に両国の被保険者が負担する給付部分の算出方法、両国間の保険事務についての相互協力、情報交換を行なうための連絡機関の設置に関する技術的規定を置く。また、これは二国間社会保険協定

のみに固有な条項ではないが、社会保険事項についての両締約国国民の平等待遇も同時に規定されている。

このように、就業地の保険制度への加入を建前とする属地主義原則を守りつつ期間の通算を実施した場合、短期の国外駐在についてまで逐一保険取扱の切り換え、後日においての期間通算、両国保険者の給付負担部分算定の手続をとっていたのでは事務の煩瑣という弊害、不経済が生ずる。このため、協定では一定期間を定め、その期間内の短期国外派遣のケースについては属地主義原則を修正し、被派遣者が被保険者となっていた国の法規を派遣期間中も継続適用する道を開いている。国外就業の各種の形態につき、それぞれの場合いずれの国の法規を適用すべきかが協定に盛り込まれるのであるが、このような適用法規指定のための規定、即ち衝突法規が第三の要点として期間通算、給付の国外支給などの実質法規と併存している点が社会保障協定の特徴ともなっている。

- (1) 林迪廣・古賀昭典 前掲書四頁。ここでは、社会保障を「一定の社会政策的目的またはそのような状態の表現として、あるいはこのような政策目的を実現するために形成される諸制度の総称」として用いられてきた概念と説明している。そして「社会保障という総合概念のもとに包含される諸制度の範囲、内容」は国、時代、学者により異なるとされるのであるが、これは、結局社会保障の定義は、国、特にその国が立脚する思想的基盤、また時代毎に相対化されざるを得ないことを示すものである。社会保障概念の変遷性については、また C.W.Jenks, *Social Justice in the Law of Nations*, p. 75 参照。
- (2) 荒木誠之 前掲書四頁。

(3) 社会保険、社会扶助両制度の区別については、一般に前者が防貧制度、後者が救貧制度として説明されるとの指摘がある(荒木誠之 前掲書三七頁)。しかし、社会保障に関しては、それが防貧的効果を持つのは疑いないところであろうが、少なくとも現在から将来に向けての社会保険制度のあり方としては、貧困状態に陥入るのを防止するという消極的目標からの理解よりも、各人が既に到達した生活水準を老令、疾病、災害などの事由によっても妨げられずに維持するという積極的目標を目指すものとして捉えることが適切と思われる。被保険者各人の保険料額の相違、年金などにおける給与比例部分の存在の説明も、この目標設定によってよりスムーズになされられると思われる。また、社会保険の個別的な性格からみても、防貧という

概念は一律的にすぎるのであるまいか。

(4) 西ドイツが締結した社会保障関係の条約で「社会保険協定」(„Abkommen über Sozialversicherung“)の名称を持つもの(単一保険部門のみに関する個別協定は除く)は以下の通りである。日付は調印年月日。

対オランダ協定 一九五一年三月二九日 (BGBl. 1951 II, S. 22.)

対イタリア協定 一九五三年五月五日 (BGBl. 1956 II, S. 1.)

対デンマーク協定 一九五三年八月一四日 (BGBl. 1954 II, S. 753.)

なお、締結済みの二国間「社会保障協定」(„Abkommen über Soziale Sicherheit“)は総計十一を数え、一九五〇年代後半以降に調印された協定はすべてこの名称による。¹⁾ D. Schewe, K. Nordhorn, K. Schenke, Übersicht über die Soziale Sicherung 1970, S. 257~258 参照。

(5) 稲垣正明「社会保障研究」一五—二〇頁。

(6) 林迪廣・古賀昭典 前掲書六四頁。

佐藤進 前掲書四六頁。

荒木誠之 前掲書三五頁。

(7) 厚生省年金局「国際条約集」参照。同資料にはドイツ—イギリス協定、ドイツ—フランス協定、イギリス—フランス協定、フランス—デンマーク協定、イギリス—スウェーデン協定の邦語訳が収録されているが、これらのいずれについても「社会保障協定」との名称がとられている。

(8) E. Wickenhagen, Gedanken zum Geltungsbereich und zu den Internationalen Kollisionsnormen eines Sozialgesetzbuches, Zeitschrift für Sozialreform, 17. Jg. (1971) S. 514.

II 考察の目的

社会保障協定については、この協定が国際法上の条約の一種として国際法上どのような地位を占めるのか、特に国際法における広義の人権保護との関連でどのような意味を持つのか、国際法的観点からの考察の主眼となる。したが

って、本稿第二節では、二国間社会保障協定の国際法規としての位置づけを行なうのに必要な範囲において、これまで社会保障に関してどのような国際規範が制定されてきたかを観察する。社会保障についての国際的関心は、二国間協定についてもその背景となり、土台となるものであるが、この関心が二国間協定による他国際社会においていかなる形で具体化されてきたのか、関心の具体的成果である諸条約と二国間協定はいかなる関係に立つのかを明らかにするためである。

以上は二国間協定の対外的関連、いわば協定の外縁の問題であるが、第三節以降では協定内容の個別的検討に入り、まず同節で主として形式面から協定の構成についての、次いで第四節では実質上の問題として協定に含まれる各種の原則——相互性、平等待遇、通算並びに給付算定の方式、給付国外支給、属地主義と属人主義、等価性など——についての論考を進める。これら諸原則の中では、社会保険における属地主義原則の例外の形で導入される属人主義原則が、適用法規決定の一方式としてはもとより、期間通算、給付国外支給などの基礎となる考え方としても特に重要である。またこの問題こそ社会保障協定の中で最も国際法的観点からの注目に価すると思われる。したがって、この問題の検討は、他の諸原則については別個に、第五節において行なうこととする。そして、社会保障協定が持つ国際法上の意義についての結論も、この問題の検討の過程の中で明らかにされてゆくことと思われる。

Ⅲ 考察の範囲

社会保障関係の諸法規は、国内法としても単に社会保障の分野にのみかかわるものではなく、政治、国家財政、経済、労働などの各方面から働く力の相剋の下に制定され、また、制定後はこれら各分野に対してその効果を及ぼす存在となる。社会保障関係の国際法規についてもこの関係は全く同一であろう。したがって、社会保障協定をそのすべ

てにわたって論じ尽そうとするならば、協定の法的側面、ましてや国際法的側面のみならず、協定が国際的レベルで上記の各分野にもたらす効果をも検討しなければならない。社会保障協定をめぐっての国際的問題としては、政治・経済面では自由主義国、社会主義国間での協定締結の可能性とこの種異体制国家間の協定の特殊性⁽¹⁾、保険財政上、特に年金制度に関して賦課方式をとる国と積立方式をとる国との間の協定の特殊性⁽²⁾が挙げられよう。一国の企業から他国に派遣される者の社会保険上の処遇は、その本人の労働条件上の問題であると同時に企業にとっては人件費構成の一要素となる事柄であるので、協定が国際競争の公正化にもたらす効果も論じることができよう⁽³⁾。

しかし、社会保障協定のこれらの側面は、それぞれ独立の研究対象となり得る広がり⁽¹⁾と奥行きを持つ課題であり、ここで付随的に論及すべき性質のものではない。また、これらの問題の解明は社会保障制度をその専門領域とする研究者によってはじめて効果的に達成され得るのであって、国際法を専攻する筆者にとっては荷がかちすぎる仕事である。本稿では、社会保障協定については以上のような側面からの考察も可能であり、また必要と思われることだけを指摘しておくこととする。

更に、社会保障協定は、その発効に伴なって当然両締約国において取極内容の国内的施行の問題を生ぜしめる。ここに関連国内法規との調整、協定実施のための機関設定など実務上の措置が必要となる。協定の中心的規定である期間通算、給付国外支給条項は、そのための方式に関する規定、事務取扱機関に関する規定の存在と相俟って、締約国にこれらの事項の実施をはかる立法措置を命ずるものではなく、直接国内的に施行され得る具体的規定となっている。協定そのものが締約国の国内で直接施行されるべき規定を含むものとして締結され、これになじむ内容を持たされていく。即ち、協定はセルフ・エグゼキューティブな性格を有し、直接国内的効力を持ち得ることになるが、それ故にまた協定と各種社会保険関係の法律、命令、行政実務との関連が問題となるのである。

しかし、疾病、年金、労災、失業各保険部門の各種類の保険制度に関するすべての法規について協定との関連を調査することは、これら関係法規の尤大さからいっても専門外の者にとつては困難な作業であり、我が国が締約国となる社会保障協定の草案さえ未公表である現在ではまだこの作業を行ない得る段階にも達していない。協定が国内的にどのような関連規定調整の必要、事務取扱の変化をもたらすかは、協定内容確定の後、社会保険実務にも精通した研究者によって明らかにされることを期待するに止めざるを得ない。

(1) 二国間社会保障協定は、大多数が西欧自由主義諸国相互間で締結されており、自由主義国と社会主義国の間では、ユーゴスラヴィアを除くとフランス——チェコスロヴァキア、フランス——ポーランド、スイス——チェコスロヴァキア、ベルギー——ポーランドの四協定があるにすぎない。なお、東ヨーロッパ、経済相互援助協議会 (Comecon) 加盟諸国は、相互に協定を取り交している例が多い。C. M. Bufill, *op. cit.*, *Legal Aspects*, p. 331, Annex 1.

(2) 交渉継続中の日独社会保障協定も、我が国が年金に関しては積立て方式をとり、ドイツが賦課方式の国であるので、この意味では異方式国間の協定となる。方式の相違は、これまでのところ協定締結の障害とはなっていないようであるが、両方式の差は単に技術上の問題ではなく、保険料の性格、保険料額の決定基準など実質面にも及ぶので、この実質面での差が協定と無関係なものであるか否か、なお検討を要すると思われる。

(3) P. Fischer, *Developments and Trends in Social Security, International Social Security Review XIXV*, p. 32.

IV 考察の方法

社会保障協定についての考察、特にその構成、諸原則についての論述は、協定の具体例を参照しながら行なうのが簡明である。そしてこの具体例としては、我々自身がその適用対象となる日本の社会保障協定を選ぶのが最も好適である。しかし、我が国がまだ協定締結準備を進めているにすぎない現在では、例として取り上げるべき対象が未完成で

ある。このような状況の下では、次善の策として外国間に締結されている協定を参考例として考察を行なう他はない。ただ、この場合西欧諸国を中心として締結されている数多い現行協定のすべてを参照することはもとより不可能である。かといって、逆にこれらの協定の中から一または三の少数の協定を任意に抽出して観察の対象としたのでは、協定がそれぞれ締約国の個別的事情を踏まえて作成されるものである以上、当該両当事国についての個別的考察とはなり得ても、社会保障協定一般についての考察とはなし得ない。これらの点を考慮したとき、考察の一般性を保ちつつ参照する協定の範囲を限定する方法を見出すことが必要となる。

本稿においては、この方法として、社会協定について多くの経験を持つ一国を選び、その国が締結した協定は一応そのすべてを参照対象とすることとした。この場合、選択する一国は社会保障の分野での、他の先進的諸国——国内制度面でも、また国際協定に関しても——と協定を取り交していることが望まれる。この要件に合致する国としては、ヨーロッパ共同体の六ヶ国、イギリス、スイスなどが挙げられるが、⁽¹⁾ここでは以下の理由に基づき、西ドイツの社会保障協定に添って第三節以降の考察を進めることとする。

- 一、西ドイツは一九〇〇年代から社会保障関係の協定締結の経験⁽²⁾を有し、現在一六ヶ国と協定関係を結んでいる。またこれら協定の相手国には、他のヨーロッパ共同体諸国、イギリス、スイスが含まれ、右の要件に合致する。
- 一、ヨーロッパ共同体構成国として、二国間社会保障協定と同様の内容を持つヨーロッパ経済共同体規則第三号、⁽³⁾並びにその施行規程である同規則第四号の適用をも受けている。
- 一、我国との関連においては、社会保障に関する西ドイツの理論、制度はしばしば先例として紹介されており、同国の状況に関する文献、資料も豊富である。一国の社会保障の国際的連関を論じるに際してはまずその国の

内制度についての知識が前提となるが、西ドイツに関してはこの前提が満されており、ここで新たに同国の制度を詳述する必要がない。

一、日独両国間には、一九六〇年代前半から社会保障関係者——公務員、関係民間団体職員——の技術交換制度が公的に実施されており、実務レベルにおいても相手国の制度についての相互認識がはかられている。

一、西ドイツは日本が締結しようとしている最初の社会保障協定の相手国であり、この意味で当面の交渉相手国が既に締結している協定の内容を知ることが、交渉過程においても、また協定成立後の施行の円滑化を期す上でも重要である。特に、西ドイツ側は日本との協定内容協議に際しても既存の協定のパターンを踏襲することに意を用いているので、同国の関係する協定についての知識は一層不可欠なものとなる。

西ドイツの社会保障協定を具体例として引用することは、右の理由により首肯されると思われるが、ただ、同国の協定は疾病、年金労災を対象保険部門とする一般社会保障協定と、失業保険のみを対象とする個別協定との二本立てになっている場合が多い。この点、他の諸国がこれらすべての保険部門を包括する総合的協定をも結んでいること異なる。しかし、これは西ドイツにおいては一般社会保障協定の対象となる三保険部門が労働社会省の直接の管轄下にあるのに対して、失業保険だけは連邦労働公社 (Bundesanstalt für Arbeit) ——一九六九年までの連邦職業紹介・失業保険公社 (Bundesanstalt für Berufvermittlung und Arbeitslosenversicherung) を改称——の管掌となつておりという国内行政機構上の特殊性に基づくものである。別立ての協定が締結されてはいても、それぞれの協定が別の原則によって支配される異種の性格のものとなっているのではない。したがって、西ドイツの社会保障協定がこのような形式上の特殊性を持つからといって、同国の協定の一般例としての適格性が損なわれることにはならないので

ある。

(1) これら諸国の二国間社会保障協定の締結件数(相手国数は次の通りである。フランス・二〇、イタリー・一六、西ドイツ・一六、オランダ・一四、ベルギー・一四、ルクセンブルグ・一一、イギリス・二三、スイス・一四。C. M. Bufill, op. cit., Legal Aspects, p. 317, Table III による。ただし、同表は北アイルランドおよびマン島を独自の締約国とした数を記載している)で、ここでは連合王国を一国として締約国数の修正を行なった。また同表には西ドイツがノルウェーとの間に締結した「社会給付の相互支給に関する協定」(BGBl. 1966 II, S. 301) が算入されていないので、西ドイツについてはこれを加えた。

(2) G. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. I, S. 396~397.

(3) ヨーロッパ経済共同体規則第三号、同第四号については、第二節II・iii参照。

第二節 社会保障に関する国際法規

社会保障問題に対しては、第二次大戦後まず一般的人権保護の枠内で総合的関心が表明され、これを受けてILOに代表される社会労働関係の専門機関で個別的角度から具体的制度の確立がはかられてきた。また、これら世界的組織の活動とは別に、ヨーロッパ審議会(Council of Europe, 日本ではヨーロッパ評議会とも呼ばれている)⁽¹⁾に見られる地域的組織の動きも活発であり、その先進性の故に注目されるところとなっている。そしてこのヨーロッパにおける社会保障体制の国際的拡充への努力は、西欧諸国全般の参加によってなされる一般国際法レベルでの活動と、ヨーロッパ共同体の下における超国家レベルでの活動とに区別される。

I 国際的人権保護の一環としての社会保障

i 世界人権宣言

一九四八年国際連合第三回総会で採択された「人権に関する世界宣言」は、その第二二条で、「すべての人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力及び国際的協力により、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利の実現に対する権利を有する」と規定し、続く第二三条では「失業に対する保護を受ける権利」に言及する。これら社会保障に対する権利を確定する基本的規定は更に第二五条に受け継がれ、「すべて人は……失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老令その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する」と、どのようなリスクに対して保障がなされるべきかが明らかにされる。この条項は、「生活不能の場合」を保障するとの表現をとっており、この点からは救貧規定として社会扶助制度を眼目としたものであるとの解釈も生じ得ようが、ここに列举された失業以下の諸リスクは、まさに各社会保険部門において保険事故となつてゐる事項に他ならず、この規定が少なくとも社会保険を含む広義の社会保障に関するものであることを示している。特に「生活不能の場合」といいつつも、これを「不可抗力」に帰因するものに限定しているところからは、この規定がむしろ社会保険を専らの対象とする防貧規定であり、社会扶助の権利は同条中の「自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利」に示されているとの解釈が妥当化されよう。⁽²⁾ 社会保険給付の原因事由はいずれも被保険者にとって不可抗力的に発生するものであるのに対し、社会扶助は、扶助の必要性が現存すれば発動され、この必要性を生じる事態が本人にとって不可避的であつたか否かを問わないからである。

第二二条に関しては、社会保障の権利の確認に止まらず、社会保障を含む経済的、社会的権利実現のための国際的協力を謳つていのが注目に価する。

しかし、同宣言はもとよりそれ自体として国際法上の拘束力を持つものではなく、また国際連合憲章など法的拘束

力を有する他の文書の有権的解釈を示すものでもない⁽³⁾とされている。更に宣言中の各条文の規定形式からも明らかのように、この宣言は個人の有すべき諸権利を列挙するのみであって、これに対応すべき国家側の義務には言及していない。即ち、権利実現のためにとるべきなんらかの具体的措置を国家に対して義務づけるという形式は慎重に回避されている。この片面的性格は、前記の社会的、経済的権利実現のための国際協力を謳う規定に関しても同様であって、仮に同宣言が法的効力を持つ文書であったとしても、この規定から直接になんらかの具体的国家義務を引き出すことはできないのである。同宣言が既に社会保障の分野での国際協力の重要性に着目し、これを規定中に明記したことは十分評価しなければならないであろうが、宣言の非拘束性、規定内容の片面性の結果、この評価も政治上の指導目標、目標実現の道徳的義務の提示という成果に対するものにすぎないこととなる。

(1) ヨーロッパ審議会の構成、概構に関しては、高野雄一「国際組織法」二九六頁以下、平田隆夫「ヨーロッパ評議会の社会保障法典」(国際社会保障研究 第五号) 一頁以下参照。

(2) 社会保険法規の防貧効果、社会扶助規定の救貧効果並びにこの古典的区分に対する批判に関しては、第一節I、註3参照。

(3) 皆川洸「人権の国際的保護と国際連合」(国際法外交雑誌 第六九卷) 七五四―七五五頁。

ii 国際人権規約

一九六六年国際連合第二一回総会では、人権に関する二規約が並行して採択されたが、そのうち「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」では、第九条に、「この規約の当事国は、すべての者が社会保険を含む社会保障を受ける権利を有することを認める」との規定が置かれた。同規約は、第二条に明記されているように、規約中で認められた権利についてはこれを立法措置その他の方法によって実現すること、またそのために国際的援助協力をなす

ことを国家に対して義務づけて⁽¹⁾いる。また、いうまでもなく規約そのものも批准国に対しては法的拘束力を持つに至るのであるから、世界人権宣言の弱点であった非拘束性と規定内容の片面性とは、規約においては大いに改善されたと認められる。同規約は、同時に採択された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」が規定内容たる権利についてその尊重、確保を各国に約束させているだけであるのに比較しても、当事国が負う義務の具体性の点でより高度な規定となっている。

規約の前記第九条は、社会保障の概念を社会保険をも含む広義で用いていることを明示する表現をとっているが、規約が前文での世界人権宣言への言及にあらわされているように同宣言の具体化を促進する意図の下に制定されたという経緯を考えるならば、同条は人権宣言第二二条⁽²⁾という社会保障も社会保険を含めた意味で解釈されることを宣言的に明らかにしているといえるであろう。

しかし、人権宣言の場合とは異なり、規約には社会保険の各部門を列挙した規定は置かれていない。したがって、どの種のリスクに対する保障を社会保険制度の下で確保するかは各国の自由裁量に残されていることになり、この点では規定内容が人権宣言から一步後退している。これは、両文書の効力の差に基づくものであり、法的拘束力のない宣言には指導目標として細目的規定を設けることができても、実施が義務化される国際条約の内容としては原則的規定を置くこと以上に出られないという実状を物語るものである。同規約には、発展途上国に対する特別の配慮を示した規定が数多く見受けられるのであるが、世界各国における社会保障制度の整備状況の不均衡に照らし、規約中により高度な社会保障関係規定を盛り込むことは到底望み得なかったに違いない。できる限り多数の国の批准を期待するならば、協定内容は必然的に低レベルに押えられるからである。⁽³⁾したがって、社会保険部門に関する規定、まして各保険部門における保障内容、保障基準に関する規定などは規約の内容とはされていないのであるが、このような情

況の下においても、社会保障が国際的協力の対象とされていることには留意してよからう。

(1) 皆川洸 前掲書七五七―七五八頁。

(2) 世界人権宣言採択から、両国際人権規約採択までの経緯については、小谷鶴次編「基本的人権と国際平和」七六―七八頁参照。

(3) 同規約の発効には、三十五ヶ国の批准が必要であるが、批准書寄託国はこれまで一三を数えるのみであつて、発効の見通しは立っていない。なお、署名国は四十八であるが、日本は未署名である。横田喜三郎・高野雄一編「国際条約集」(第二版)三八五頁。

Ⅱ 社会保障に関する専門協定

i 一般開放協定

社会保障の分野において、全世界的な規模での開放協定を制定しているのはILOであり、同機関は一九一九年に「失業に関する条約」を採択したのを嚆矢として、それ以降農業労働者をも対象として労災補償、職業病補償、疾病保険、老令並びに遺族保険、癱疾保険など、社会保険の諸分野にわたる条約、勧告を数多く成立させている。これら諸条約は、批准のためすべての国に開放され、批准書寄託により当事国となった国に対しては、

一、各条約の規定対象とされた保険部門につき国内制度を設け、維持すること、
二、右の場合、各保険制度の内容を条約中に定められた基準と少なくとも同等のものとする事、
を義務づけるといふ二段階の機能を有し、この機能の実効性は、各条約当事国が国際労働事務局に対して負う条約実

措置についての報告義務によって強化されている。これらの条約を逐一論じることは本稿の目的の範囲外であるので、以下においては社会保障制度の国際的関連にかかわる代表的条約を三例だけ取り上げることとする。この三条約とは、締結年代順には、「癱疾、老令並びに寡婦及び孤児保険に基づく権利の保全の為の国際制度の確立に関する条約」(第四八号条約、略称「移民年金権保全条約」)、「社会保障の最低基準に関する条約」(第一〇二号条約、略称「社会保障最低基準条約」)、「社会保障における内国民及び非内国民の均等待遇に関する条約」(第一一八号条約、略称「均等待遇社会保障条約」)であるが、内容においては社会保障最低基準条約が最も一般性を有し、移民年金権保全条約が最も特殊的なものであるので、この順に従って論述を進めることとする。

a 社会保障最低基準条約

最低基準条約は一九五二年に採択されたものであるが、いうまでもなく、ILOは国際連盟時代にも社会保障水準の向上を目的とする多くの条約を締結していた。しかし、これらはそれぞれ単一の保険部門を規定対象とするものであった。このため、第二次大戦後各国国内で社会保障制度の整備拡充が進行し、各保険部門を独立別個の存在としてではなく、一体性を持つものとして捉える考え方が浸透してきたことに対応して、ILOにおいても各部門を網羅する総合的規定を作成する必要性が認識されるに至った。⁽¹⁾そして戦前の部門別諸条約の内容をも引き上げ、社会の変化への適合をはかるものとして採択されたのがこの条約である。

最低基準条約は、社会保険を医療、疾病、失業、老令、労災、家族、母性、癱疾、遺族と給付別に九部門に分け、それぞれについて各国が国内制度の中で実施すべき最低基準を定める。⁽²⁾条約批准のためには、これら九部門のうち、少なくとも三部門について条約上の義務を受諾することが要件となる(第一部、第二条)。条約の最重点となるこれらの部分は、したがって社会保障の国際的関連にかかわるものではないが、条約は居住国の国籍を持たない住民の取扱に

についても特に独立の規定を設け、「国民でない住民も、国民たる住民と同一の権利を有するものとする」(第一二部、第六八条)とし、平等待遇を定めている。ただし、公共の基金を財源とする給付または給付部分、即ち社会扶助の性格が強い給付に関しては、国民でない者および当該国家の領域外で生れた国民を国内法の特別規定により平等待遇から除外することを認めている。⁽³⁾なお、平等待遇条項は、従前からILOの社会保障関係諸条約に含まれていたが、この条約では従来の「外国人」との表現を廃し、前記の「国民でない住民」に改めている。この修正は、無国籍者たる住民をも平等待遇の対象とすることを明確化するものである。

同条は、更に被用者保護を目的とする拠出制の社会保障制度に関する平等待遇を定める。この場合の平等待遇については、特別の国内法規によって除外例を設けることは許されないが、当該外国人の本国との間に相互主義を定める二国間協定または多数国間協定が存在することをその前提条件とするのは認められる(同条第二項但書)。このように最低基準条約にも、別途の二国間または多数国間協定の存在を予測し、その存在を配慮した規定が含まれている。ただ、ここでいう相互主義を定める協定には、本稿の主題となっている二国間社会保障協定が含まれるのはもとよりであるが、それ以外の条約であっても、例えば通商航海条約の一項目として締約国が社会保障の分野で相互に両国民の平等待遇供与を約している場合などは、これに該当する。⁽⁴⁾

社会保障の給付面では、受給権者が国外にいるときは、その期間支給を停止することが共通規定として認められている(第一三部、第六九条a号)。このことは最低基準条約においては、各国の社会保障制度が厳格な属地主義に貫かれている場合でも、この原則の修正が要求されるものではないことを示している。

(1) 高橋武「国際社会保障法の研究」五八頁。佐藤進 前掲書二七頁。

(2) 各部門の給付につき、最低基準条約が具体的にどのような規定を設けているかに関しては、高橋武 前掲書二四一頁以下

に詳述されている。

(3) 小川政亮「家族・国籍・社会保障」三〇四頁。

(4) 通商航海条約において社会保障面での相互平等待遇（内国民待遇）を規定する例は、アメリカを一方の当事国とする条約に多い。日米友好通商航海条約（一九五三年締結）もこの一つであり、第三条がこれを規定している。なお、同条約は、現在のところでは我国が締結している社会保障の渉外的事項に関する規定を持つ国際協定の唯一の例となっている。なお、米
国を当事国とする通商航海条約中の社会保障条項に関しては、U. Drobnig, *American-German Private International Law*, pp. 383~385 参照。

b 均等待遇社会保障条約

社会保障における内国人と外国人の均等待遇は、一九二五年の第一九号条約により労働者災害補償の分野で専門的取極がなされて以降、他の多くの条約の中でその一条項として規定されてきたが、⁽¹⁾この一九六二年の均等待遇条約により、社会保障の全分野にわたって一律に実施されることとなった。均等待遇を実施すべき各分野は、九部門にわたって列挙されているが（第二条第二項）、この類別は最低基準条約における区分と全く同一であり、ILOが最低基準条約の持つ社会保障水準の平準的引き上げという垂直的効果を、均等待遇条約のもつ人的適用範囲拡大機能により、水平的に拡散させようとしていることを示している。この意味では、均等待遇条約は最低基準条約に対して補完的關係に立つといえよう。

しかし、均等待遇条約の特徴は、それが各国国内法規の下での内国民、非内国民の平等取扱——これは、既に最低基準条約においても原則的に規定されていた——のみならず、被保険者が一国から他の国へ移住する場合のあることをも考慮し、この場合につきその者の取得済みの権利、取得途上にある権利の保全をはかっている点にある。謂ゆる移民労働者に対しては、社会保障面に限らず、その移住、労働条件、団結権などに特別の配慮が必要とされること

に鑑み、ILOは既に一九四九年、「移民労働者に関する条約」(改正)を採択しており、社会保障についての内国民待遇も規定していた(同条約第六条)。また、移住者の取得済み権利、取得途上の権利の保護も規定対象に取り入れていたが、これについては、「権利保全のため適當の取極をすることができ(第六条b項(i))との任意的規定を設けるに止まっていた。均等条約では、この権利保全を國際的合意の形で実現することを義務化すると共に、具体的保全措置として保険期間、雇用期間、居住期間、その他権利の取得、保全、回復、並びに給付算定の基礎となる期間の通算を指示している(第七条第二項)。ただ、期間通算の実施は同条約によって各国に直接義務づけられるのではなく、このためには關係国間において別個の合意が達成されなければならない。条約は、一定の内容を持つ國際的権利保全計画を作成し、これに参加するように努めることを各国に義務づけるのであって、この計画に相当する二国間または多国間協定の存在、締結を予定してこれに期間通算などについての細目を譲っているからである。⁽²⁾

また、給付支給面での均等待遇の供与に關連し、支給の前提として国内居住条件を付すことが原則として禁止される(第四条第一項)。これは、外国人に対して法律上内国民待遇を与えながら、領域内への居住を条件づけることによって事実上不利益を生ぜしめることを防止するものであり、期間通算原則と共に厳格な屬地的規制を脱するものとして注目に価しよう。ただし、相互主義原則をこの給付国外支給に適用することは認められる。

均等待遇条約は、このように単に一国の法規の下での内国民、非内国民の平等取扱を定めるだけでなく、国外移住者の権利保全のための特則を定めており、同条約の意義もこの点でより大きなものとなっている。内国民待遇で達成されるのは形式的平等であり、職業活動を一国内のみで継続する者と他国に移住して継続する者との実質的平等をはかるには、社会保険制度が国単位で成立している限り、右のように屬地主義の例外となる特則が不可欠となるからである。

(1) 均等待遇は、専門協定である均等待遇(災害補償)条約(第一九号)、後述の移民年金権保全条約(第四八号)を除き、以下の諸条約に規定されている。

失業条約(第二号)——第三条。

老令保険(工業等)条約(第三五号)——第一二、二二条。

老令保険(農業)条約(第三六号)——第一二、二二条。

癱疾保険(工業等)条約(第三七号)——第一三、二二条。

癱疾保険(農業)条約(第三八号)——第一三、二二条。

遺族保険(工業等)条約(第三九号)——第一五、二四條。

遺族保険(農業)条約(第四〇号)——第一五、二四條。

失業給付条約(第四四号)——第一六條。

(2) C. M. Bufill, *The Social Security Conventions and Standard-Setting Functions of the ILO*, *International Social Security Review*, XXII. (1969), pp. 499~500.

c 移民年金権保全条約

前記均等待遇条約中の移住者のための権利保全義務は、関係諸国間の取極によって具体化されることを予定しているが、この義務を受諾する国は、二国間協定または多数国間協定の締結に代えて、一九三五年採択の移民年金権保全条約を批准することもできるとされている(均等待遇条約第八条)。即ち、各国には個別協定を締結するか、移民年金権保全条約の規定を受け入れるかについて自由選択権が認められたこととなる。この事実からも、ILOが移民年金権保全条約を二国間社会保障協定と同等の機能を持つものとして評価していることがうかがえよう。

移民年金権保全条約は、癱疾、老令、寡婦、孤児の各保険部門を規定対象とするものであり、前記の二条約が総合

的にすべての部門をカバーしていたのと比較すれば、部分条約といわざるを得ない。しかし、老令保険以下本条約に含まれる部門は、各種社会保険の中でも給付受給権の発生、給付内容の決定に保険加入期間、保険料拠出期間など、期間の要素が大きく働くものである。

条約は、まず取得途上の権利の保全につき、保険料拠出期間、加算期間などの通算を定め(第二条)、通算の結果として、二以上の国の保険機関の下で経過した期間の総計に基づいて算定される給付につき、その算定方法、各国保険機関の給付分担額の決定基準を規定する(第三一六条)。また給付請求は、各国の関係保険機関のいずれか一に対してなすことによって、他国の機関に対しても効力を生じるとされている(第七条)。

既得権の保全は、被保険者およびその家族につき条約加盟国の領域内への居住、あるいは加盟国の国籍の保有のいずれかを要件として保証される(第一〇条)。前者の場合、領域内居住者に対してはその国籍を問わないのであるから属地主義原則の適用であり、後者は居住地の如何を不問とする属人主義原則を示している。ただし、権利保全は給付支給形態の同一性までも強制するものではなく、年金など、即ち定期金支給の形でなされる給付については、それによって受給者の権利を実質的に損なう結果とならないことを条件として、一時金支払への転換も可能となっている(第一一条)。

以上各条項の規定は、二国間社会保障協定の諸規定と軌を一にするものであり、これらの内容については第三節で論じることとするが、当条約も、期間通算規定において最も明白であるように、複数国の社会保険制度の下における保護を同一人についてはできる限り一体的継続性を持つものとして考慮しようとしている。もとより移住に社会保障上の不利益が伴わなわなないようにするためであるが、逆に移住に特別の利益、当初保険に加入した国に留まっていた場合以上の利益を伴わしめることも衡平をはかる以上防止しなければならない。したがって、一体的継続性の考慮か

らは、一国において給付の減額、停止の原因となる事由が存するとき、この事由が他国の保険機関からの給付についても同様の効果を生むという結果も生じるのである（第二二条）。また、以上のように複数国の保険制度の下での諸事を継続的に捉えるためには、関係国の保険機関相互の連携、協力が不可欠の前提となる。条約はこの管理上の共助につき特に独立の一編を設け、一般的相互援助の他、受給権認定のための調査などの代行、給付国外支給に際しての支払事務の委任、援助費用の償還を定めている（第一四―一六条）。この点でも、当条約は二国間社会保障協定と同一の構成となっているが、条約ではなお条約批准国間での二国間協定の併存、締結を予測し、協定により条約の規定から離れ、または特約を設けることを認めているのである。

ii 地域的協定

一九四九年設立のヨーロッパ審議会には、現在十八ヶ国が加盟しているが、同組織は、「加盟国の共通の遺産である理想と原則とを擁護しかつ実現することにより、また加盟国の経済的、社会的進歩を助長することによって、加盟国間に一層大きな統一を成就する」ことをその目的としている（同審議会規程第一条）。この目的の達成は、「共通の関心事項の討議、協定締結、経済・社会・文化・科学・法律・行政に関する共同的活动、および人権、基本的自由の維持拡張」をもってなされなければならない（第一条b）。この目的設定、およびそのための手段についての規定に見られるように、加盟国間において社会的制度の改善、進歩を促進することは、審議会発足当時から主要目標とされていた。このことは、同審議会が西ヨーロッパの地域的組織でありながら、政治的色彩が稀薄であり、社会生活に密着した実体的諸分野での活動に専念していることによっても裏付けられている。

同審議会の社会保障面での国際的協力をはかる作業の法制面での成果としては、総合性の高いものから特殊性の強いものの順に、ヨーロッパ社会憲章、ヨーロッパ社会保障法典、ヨーロッパ暫定社会保障法典が代表的なものとして挙げられる。

a ヨーロッパ社会憲章

一九六一年に調印された社会憲章 (European Social Charter) は、審議会加盟国がその政治目標とし、実現をはかるべき社会労働関係の政策を十九項目にわたって定めている⁽¹⁾。これらの社会労働政策は、主として被用者の権利保護に関する内容を持ち、社会保障に関してはまずすべての被用者およびその家族についてその「社会保障に対する権利」が確認される(憲章第一部第一二項)。また、一締約国の国民に対して他の締約国の領域においてその締約国の国民と同等の条件の下で稼得活動を行なう権利(同第一八項)、移住労働者に対して移住先の国における保護と援助を受ける権利(同第一九項)を与える条項も、社会保障制度との関連を有するものとして理解される。

これらの権利の実効性を保証する具体的制度およびその内容に関しては、社会保障制度そのものの確立、ILO 社会保障最低基準条約の批准に要求される国内制度整備要件の充足、同要件よりも高度な水準の達成への努力(第二部第二一条第一―三項)が義務化されている。これらは、各国国内制度上の問題であるが、国際的関連についても、社会保障上の権利、特に給付請求権の保全のため、被保険者が加盟諸国の領域をどのように移動するかにかかわらず各国での保険期間、就業期間を通算すべきことを規定し、通算実施の一手段として二国間または多数国間の社会保障協定に言及している(第二二条第四項)。これら第二部第一二条の義務は、全十九ヶ条からなる義務規定の中の一つであるが、同憲章の批准にはそれぞれの国の社会労働関係の実状により、必ずしも全十九ヶ条の義務の受諾を必要としない。批准の最低要件は、十九ヶ条の中の特定の七ヶ条から五ヶ条を任意に選択してその義務を受諾することによって

充足される（第三部第二〇条）。社会保障に関し、期間通算規定まで含む第一二条は、この特定の七ヶ条の一つに数えられており、この事実から、同条が本憲章の基幹的規定となることが明らかとされよう。なお、憲章の採択時には、既に審議会加盟諸国間では多数の二国間社会保障協定が締結されていたわけであるが、憲章自身もこれを背景として協定の存在を想定した規定を置いてこれら協定との関連をはかり、また憲章と協定との効力関係につき、憲章がより高度な規定内容を有する協定の効力に影響を及ぼすものではないことを確認的に規定している（第五部第三二条）。

(1) 同憲章は一九六五年五ヶ国の批准書寄託により発効し、以後批准国の数は九ヶ国に増えている。Boedler, *Internationale und supranationale Sozialpolitik*, S. 17.

(2) 憲章規定中の義務全般については、平田隆夫「ヨーロッパ社会憲章について」（大阪大学経済学 第一四卷第三・四号）八三頁以下、Boedler, a. a. O., S. 17~18, また「社会保障関係規定については E. Wickenhagen, a. a. O., "Gedanken", S. 517~518 参照。

b ヨーロッパ社会保障法典

ヨーロッパ社会憲章においても、ILO 最低基準条約を上廻るレベルでの社会保障の実施が努力目標として掲げられていたが、ILO の高度基準条約の採択が挫折したことをも契機として、⁽¹⁾ ヨーロッパ諸国間では一九五〇年代当初から地域的高度基準協定締結の準備が進められていた。⁽²⁾ この趣旨の下に一九六四年採択されたのがヨーロッパ社会保障法典 (European Code of Social Security) および同議定書である。最低基準条約と比較してより高度な内容の条約を指向することは、法典の前文にも謳われているが、同法典自身の設定する基準そのものは、右条約のそれを上廻るものではない。これは、法典が一般規定から各保険部門に関する個別的規定に至るまで、最低基準条約の構成、表現を殆んど踏襲した形になっていることにも示されている。⁽³⁾ ただ批准要件が ILO 条約の場合が九部門のうち三部門

の受諾であるのに対して法典では六部門と厳格化されているので、法典は規定内容の垂直的⁽⁴⁾高度化に代えて既存基準のより広範囲な遵守という水平的な意味で社会保障水準の高度化を行なっているといえよう。

法典前文の高度基準設置目標を実現しているのは、むしろ議定書であり、ここでは被保護者の範囲拡大、給付内容の引き上げによって実質的に垂直的⁽⁴⁾高度化が規定され、更に批准要件が一層厳格化——八部門の受諾——されている。ただ、批准要件の相違からも明白であるように、法典の批准はそれ自体として議定書の受諾をも含むのではなく、議定書に対しては独立の批准が必要となる。したがって、法典を批准しながら、議定書の批准を保留することも可能となる。議定書の規定内容は、廃案となったILO高度基準条約案に準じ、部分的にはこれを更に上廻っていることが認められるのであるが、⁽⁵⁾法典、議定書とも社会保障の国際的関連、移住者の権利保全に関してはILO最低基準条約の範囲を越える規定を設けてはいない。これは、両文書が各国国内制度の向上を主眼とするものであることもよるであろうが、ヨーロッパ審議会加盟国間ではこの法典以前に移住者の権利保全を目的とする専門協定が採択されておらず、既に協定済みとなっていたことによると思われる。

(1) 高橋武 前掲書七四頁参照。

(2) 平田隆夫 前掲「社会保障法典」 六一―七頁。

(3) 平田隆夫 同右 八、一〇頁。

(4) 法典では六部門の受諾が要件とされているが、第二部医療保険を二部門、第五部老令保険を三部門として計算することが認められているので、これら両部門を含めて六部門の受諾とした場合には、実質的には三部門、即ちILO最低基準条約と変らぬ要件での批准も可能とされることとなる。法典の持つ「水平的な意味での高度化効果も、この便法によって大幅に削減されているといわざるを得ない。

(5) 平田隆夫 同右 一三―一五頁。

c ヨーロッパ暫定社会保障協定

ヨーロッパ社会憲章、同社会保障法典に先立ち、審議会は既に一九五三年、ヨーロッパ暫定社会保障協定 (European Interim Agreement on Social Security) を成立させていた。同協定は、老令、廢疾、遺族部門を取り扱う年金関係協定と、疾病、母性、労災、職業病部門を対象とする協定との二本立になっており、⁽¹⁾ 両協定共一九五四年に発効している。

国際的関連の上で重要なのは主として年金関係協定であるが、同協定は前文でまずILOにより強調されてきた内外国人均等待遇の原則を確認し、本文の規定で一締約国の国民に対して他の締約国がその領域内で自国民と同一の条件で給付請求権を与えるべきことを定める (第二条第一項)。この規定は、その限りにおいては、ILO均等待遇条約 (第三条第一項)、移民年金権保全条約 (第一八条第一項) と同一内容のものであるが、協定では更に注釈を加え、自国外で出生した国民の権利になんらかの制限を課している国において、自分の母国で出生した外国人は当該の制限を有する国の国内で出生した自国人と同様の取扱を受けるべきであるとしている (第二条第二項)。内外人の実質的平等をより確実にする規定として注目されよう。

平等待遇は、各国国内法規に関してだけでなく、国際的条約適用の場合についても定められる (第三条)。即ち、本協定批准国間に締結されているか、または将来締結されるであろう二国間、多数国間条約が適用国内法規の指定、期間通算などによる請求権または請求期待権の保全、給付の算定、および給付の国外支給に関する規定を含む場合、これらの規定はその条約当事国以外の本協定批准国の国民にも適用される。これは、一種の最恵国待遇規定に他ならず、協定批准国の国民相互の、一国の立場から見れば批准国の国民たる外国人相互間の平等待遇を意味している。本協定は、期間通算、国外支給そのものを義務化する規定は持たず、したがってこれらの義務を当協定批准

国に創設的に課する効果は有しない。協定の右の規定は、批准国が即ちこれらの事項についての国際協定の当事国となつてゐるか、またはなることを前提としてその効果の及ぶ人的範囲を拡大しようとするものであるから、このような規定形式が可能であつたこと自体が、ヨーロッパ審議会諸国の間では二国間社会保障協定が普及定着してゐたという事実を示してゐると考えられよう。

なお、協定がその名称においてその暫定性を謳つてゐるのは、前文末尾に述べられてゐるように、ヨーロッパ審議会諸国が二国間協定のネットワークを基礎として総合的協定を締結することが最終的目標とされてゐるからである。しかし、暫定協定が二本立となつたことが主として国家間の社会保障システムの相違にあつたことから見て、この目標の実現には、表面に示された二国間協定の網目の一層の緊密化よりも、関係諸国間の制度調整化——ハーモニゼーション——促進が重要であろう。

(1) 両暫定社会保障協定の締結経緯、協定を部門別に分けたことについては、K. Jantz, *Soziale Sicherheit—Überstaatliche Rechtsnormen, Zwischenstaatliche Verträge*, S. 5¹⁾参照。

iii 超国家的法規

——ヨーロッパ共同体第三号、第四号規則——

国際組織の中にあつても、加盟諸国から特定の事項についての主権委譲を受け、その分野における法規制定を組織自身の機関によつて行なう権限を持つものを一般に超国家的組織と呼ぶのは周知のところであらう。ヨーロッパ共同体はこの意味での超国家的組織であり、その機関により制定される規則——委員会の提案に基づき理事会が決定——が超国家的法規となるのである。ただし、法規の超国家性とは、当該法規が当然に加盟国のすべての国内法に優先す

ることを意味するのではない。超国家性が意味するのは、その法規が一般国際条約についての調印、批准などの国際法的手続、国会の承認をその代表とする国内的な手続を経る必要なく、直ちに加盟国の国内で施行されるといふ効力の直接性である。いわば、国内でその法規が効力を持つに至るプロセス、法規の効力形式に関して超国家性が認められるのであって、その法規が国内で憲法、法律などどのような優劣関係に立つかという効力関係の決定は別個の問題として残されているのである⁽¹⁾。

ヨーロッパ経済共同体は、その設立基本条約たる一九五七年のローマ条約第五一条で、加盟国間での被用者の移動の自由を確保するため、

一、社会保障請求権の保全、給付算定のための各加盟国国内法規の下で経過した期間の通算、

一、加盟国間での給付国外支給の保証、

をその目標として掲げ、このための制度の確立を定めていた。この規定に基づいて制定されたのが一九五八年の「移住労働者の社会保障に関する第三号規則」であり、同規則の施行、補完を目的とする第四号規則である。

第三号規則は、全五部から成り、そのうち、実体的内容を有する第三部までは、第一部—一般規定、第二部—適用法規指定規定、第三部—各保険部門別個別規定となっている。期間の通算は、まず一般の規定の中で、強制保険、任意保険、継続保険への加入に際して必要とされるとき、即ち特定の種類の保険への加入に同種または異種の保険の下で一定期間被保険者となっていたことが要件とされるときについて認められる(第九条)。通算の対象となる期間は、保険料拠出期間に限らず、拠出期間と同一の取扱を受けるとされている他の期間—代替期間、脱落期間、加算期間などを意味する—をも含む⁽²⁾。期間通算の実質的重要性は、保険への加入要件としてよりも給付請求権の前提要件たる受給資格期間について、また給付内容算定要素となる被保険期間について一層高いものであるが、このための

通算は各保険部門別に第三部が規定する。通算実施は、疾病・母性（第一六条）、癱疾（第六二条）、老令（第二七条）、死亡手当（第三二条）、失業（第三三条）、家族扶助（第三九条）の各給付について規定され、それぞれの場合につき給付算定方法、各国保険機関が負担すべき支給額の決定方法についての細目規定が付されている。また、給付支給面では、年金および死亡手当金につき、受給権者が給付義務を負う保険機関の所在国以外の加盟国に居住している場合でも、減額、停止、または失権の措置をとってはならないとの規定（第一〇条）が存する。

規則第二部の適用法規指定条項では、まず社会保険法規の通則である就業地を連結点とする属地主義原則が確認され、被用者の居住地、雇用者の住所地の如何を問わず就業地の法規が適用法規となる（第一二条）。しかし、第二部の重点はこの原則に対する例外の設定にあり、このために「短期派遣職員」という概念が導入される。短期派遣職員とは、当初から一定期間内の国外滞在を予定して一國の企業から他國に業務上派遣される者を指し、この者については国外滞在中も従来の企業所在國（旧就業地國）の法規を引き続き適用することとされるのである（第一三条）。規則では十二ヶ月未満の滞在を予定期間を短期派遣期間とし、滞在開始後当初の予定を延長する場合には、最初の十二ヶ月の満了前に滞在國の關係官庁の同意を得て更に最高十二ヶ月以内、派遣國法の継続適用を認める。この継続適用の制度は、派遣國側には自國被保険者の自國外での就業關係についても自國法を適用させ、受入れ國側には本来行なうべき自國法の適用を差し控え、外國法の適用を許容させるのであるから、法の属人的適用を意味する。期間通算、給付国外支給も國外の事実をも自國法において考慮の対象とするという意味で厳格な属地主義を脱する規定とされるのであるが、国外における自國法の適用とそれに伴う当該外國法の不適用は、正面から属地主義に代えて属人主義に拠ることとであり、原則の転換である。したがってこのためには当然關係國間での特別の合意が必要であり、またこのことは、属地主義が国内法としての社会保障法に止まらず、國際法上も國家主權の一帰結として認められた一般原則であ

ることに鑑みて、国際法の観点からも注目される現象となるのである。

なお、短期派遣職員その他、規則では鉄道、陸運、航空、内陸船舶業に雇用される巡廻職員についても企業本社所在国法の適用が規定され、各国在外公館に雇用される職員または外交官の個人的雇員で当該公館本国の国籍を有する者についての本国法または就業地法（当該公館所在国法）の選択権が定められている。しかし、前者は業務内容が本来地域の移動を伴なうという職種上の特殊性、後者は外交官に準じる性格を持つという本人の身分上の特殊性に基づく特例であり、当規則、二国間社会保障条約によってはじめて認められる事例でもない⁽⁴⁾。また、本稿の意味での移住者にこれらの者を含まないことはいうまでもない。

第三号規則は、原則として、規則の適用を受ける者に関してはこれまで共同体諸国間に効力を有していた二国間または多数国間社会保障協定に代替する効果を持つこととなるが⁽⁵⁾、このことは二国間社会保障協定の存在意義を低下させるものではない。同規則作成が、従来の二国間協定の経験の上になされたこと⁽⁶⁾によっても明らかのように、規則は二国間協定の持つ効果を共同体という特殊な枠の中で全加盟国に一律に及ぼそうとする立法意図に出たものだからである。

- (1) G. Wannagat, a. a. O., S. 412~3. 岡村豊「ヨーロッパ共同体法と国内法との関係」(法政研究第三四卷)四〇六頁。
- (2) 厚生省年金局編「各国の年金制度」一五二頁。
- (3) ヨーロッパ共同体規則第三号、第四号については、現在その改訂が検討されており、適用領域の拡大、現存各種制限の撤廃、年金計算についての新法式導入の他、事務処理の簡易化、移住労働者の社会保障問題を専門に取扱う審議会の新設が改訂の主眼となっている。J. J. Ribas, La Révision des Règlements nos 3 et 4 du Conseil des Communautés Européennes concernant la Sécurité Sociale des Travailleurs Migrants, Droit Social, N°11-1971, pp. 32~35.
- (4) 運輸関係巡廻職員については、企業本国外への派遣が、居住の性格を持つものではなく、いわば通過にすぎないので、社

会保障、特に期間の要素を含む部門に関して通過国法の適用が問題となることは通常考えられない。しかし、「ライン河航行船員の社会保障に関する協定」（現行協定は一九六一年調印、一九七〇年発効、当事国は沿岸六ヶ国）のように、関係諸国が特別の合意を行なう例も存する。

在外交館職員、個人的使用人の社会保障上の取扱に関しては、既に国際法上の慣習が存し、一九六一年には成文化が実現している。「外交関係に関するウィーン条約」第三三条第二項参照。

(5) H. Boedler, a. a. O., S. 39.

(9) G. Wannagat, a. a. O., S. 412.

(556)