

論文

EU市民権と社会給付の受給

松 本 勝 明

要 約

1992年のマーストリヒト条約によりEU市民権が導入され、すべてのEU市民に他の加盟国に自由に移動し、滞在する権利が認められた。本稿では、EU市民の自由移動の権利と受入加盟国の社会給付の受給との関係について検討を行い、次のことを明らかにした。

司法裁判所は、この「自由移動の権利」を「国籍に基づく差別の禁止」と結びつけることにより、すべてのEU市民が受入加盟国の国民と同等に社会給付を受給する権利を有することを導き出した。

一方、2004年に定められた自由移動指令（2004/38/EG）により、社会扶助の不適切な受給を防ぐための規定が強化された。この指令の施行後の司法裁判所の判決では、これらの規定に基づき、受入加盟国が稼得活動に従事しないEU市民に対し社会扶助の支給を拒否することが認められた。司法裁判所は、これらの判決により、EU市民をEUの経済的な目的達成のためだけに自由及び平等が保障される「市場市民」へ回帰させたとして批判されている。

しかし、EU加盟国の東方拡大や経済・金融危機による加盟国間での所得及び社会保障の水準の格差拡大に伴い、社会扶助によって大量のEU市民の移動が誘発される事態になれば、それは受入加盟国の社会保障制度を揺るがしかねない。それを防止するためには、稼得活動に従事しないEU市民の滞在する権利及び社会扶助の受給に一定の条件や制限を設けることが必要である。

はじめに

ヨーロッパでは、近代国家の形成以来、国民の社会的な保護を行うことは国家の責務とされてきた。このため、国民の社会的な保護を目的とする社会保障制度については、国家にかかわる要素である国籍及び領土との結びつきがみられる。社会保障制度のなかでも、あらかじめの保険料納付を前提として給付を行う社会保険とは異なり、最低限度の生活を保障する社会扶助のように税を財源として給付を行う制度の場合には、給付対象者の国籍が給付を受給するための要件として重要な意味を持っている。外国人は税を財源として行われる社会保障の給付（以下、「社会給付」という）を受給できないというわけではない。しかし、「税を財源とする社会給付」については、どのような外国人であれば、生活困窮などの場合に受入国の援助を受ける資格があるほどにその国の社会に帰属していると認められるかが問題となる¹。

一般国際法からは社会給付の受給に関する外国人と自国民との平等取扱いの原則を見い出すことはできない（Hailbronner, 2017: 294）。しかし、欧州連合（EU）法においては、加盟国国民であるすべてのEU市民（Unionsbürger）²にEU域内を自由に移動する権利が認められるとともに、EU市民をその国籍により差別することが禁止されている。このため、他の加盟国国民であるEU市民による社会給付の受給をどのように取り扱うかが問題となる。この問題に関しては、様々な訴訟が提起され、司法裁判所³からもいくつかの重要な判断が示されている。

本稿においては、それらを基に、EU市民権（Unionsbürgerschaft）と社会給付の受給との関係について検討を行う。

1. 社会保障に関するEUと加盟国との権限配分

EUの目的、基本原理、組織の骨格などを定めた欧州連合条約（Vertrag über die Europäische Union）の第3条第3項は、社会的公正及び社会保護を推進することをEUの目的の一つとしている。しかし、社会保護の分野におけるEU自体の権限は加盟国の活動の支援及び補完とされており、各加

盟国は基本的に自らの社会保障制度の具体的な内容を自由に決定することができる。この基本原則は司法裁判所から出された一連の判決⁴においても確認されている。

政策分野によっては、EUが加盟国ごとに異なる制度を一定の基準に適合させるハーモナイゼーションを行うことが認められている。しかし、社会保障制度に関しては、現在のところ、EUがハーモナイゼーションを行う権限は認められておらず、また、EUがハーモナイゼーションを行うべきであるとの政治的な合意も存在しない（Becker, 2006: 13）。

以上のことは、EUに関する条約⁵、EU自身が制定する法（規則、指令等）⁶及び司法裁判所の判決が各加盟国の社会保障制度に何らの影響も及ぼさないことを意味するものではない。EUは、物、人、サービス及び資本の自由移動（基本的自由）が確保された内部に国境のない領域である「域内市場（Binnenmarkt）」の実現を目的としている（欧州連合条約第3条第3項）。また、「域内市場」は競争を歪曲するものから守るための制度（カルテルの禁止など）を含むものとされている⁷。このような基本的自由を確保するための制度や域内市場における競争を保護するための制度は、各加盟国の社会保障制度にも影響を及ぼしている⁸。それらのなかでも「人の自由移動」は、本稿における検討の対象である他の加盟国国民であるEU市民による受入加盟国の社会給付の受給と密接な関係を有している。

2. 域内市場と社会保障との関係

現在のEUの前身にあたるのは、1957年にベルギー、ドイツ、フランス、イタリア、ルクセンブルク及びオランダの6カ国により設立された欧州経済共同体（Europäische Wirtschaftsgemeinschaft）である。欧州経済共同体の設立自体が、中央及び南イタリアでは労働力が過剰である一方、中欧では労働力が不足する状況のなかで、加盟国間での国民の移動を活発にするためのものであったといえる（Kingreen, 2018: 46）。加盟国間での国民の移動を活発にすることは、もっぱら、生産手段の一つである労働力の域

内での最適配分を達成し、域内市場の実現に貢献するという経済的な目的を持つものであった。このため、欧州経済共同体設立条約（Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft）は、加盟国国民である労働者に対して、いずれの加盟国にも入国し、就労し、居住し、引退後も居住し続ける権利として「自由移動（Freizügigkeit）」を保障した（第48条）。

しかし、労働者の自由移動を実質的に保障するためには、それに付随して、加盟国間を移動する労働者の社会保障に関する法が必要であった。なぜならば、移動の自由が認められたとしても、労働者は、他の加盟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のであれば、移動しようとはしなくなるためである。このため、欧州経済共同体の理事会（Rat）⁹が労働者の自由移動を確立するために社会保障の分野で必要な措置を全会一致で決定するものとされた（同条約第51条）。また、この措置は、加盟国間を移動する労働者及びその家族に対して、給付受給権の取得及び維持並びに給付額の算定に関して異なる国内法令に基づき考慮される期間を通算すること、並びに他の加盟国の領域に居住する者に給付を行うことを保障するものとされた（同条）。

この規定を受け、理事会は「出稼ぎ労働者の社会保障に関する規則（規則3/58）」¹⁰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に関する規則（規則4/58）」¹¹を制定した。規則3/58では、加盟国間を移動する労働者が社会保障に関して二重に負担を求められることや二重に給付を受けられることがないように、いずれの加盟国の法律が適用されるかについてのルールが定められた。また、同規則では、労働者の加盟国間での移動や国籍が社会保障に関する不利をもたらさないよう、被保険者期間の通算や他の加盟国に居住する受給権者にも現金給付を行う「給付の輸出」などについて定められた。一方、規則4/58では、規則3/58の実施に必要な手続規定が定められた。

この両規則に基づき、加盟国間を移動する労働者が不利益を受けないように社会保障制度の調整が行われることになったが、その対象者は、労働者とその家族と定められ、その後も長年にわたりこの範囲に限定された¹²。また、

調整の対象給付からは社会扶助が除外された。その理由は、社会保障制度の調整が「労働者の自由移動」を促進するという使命を有することにある。

また、1968年に労働者の自由移動を促進するために制定された「共同体の域内での労働者の自由移動に関する規則（規則1612/68）」¹³では、社会保障及び税に関して他の加盟国国民も受入加盟国の国民と同等の待遇を受けることができることとされた（第7条第2項）。しかし、その対象も労働者に限定された。

このように、欧州経済共同体の社会保障に関する法は、もともと域内市場の実現に関連して労働力の最適配分を達成することを目的とするものであり、それを越えた独自の目的を有するものではなかった。欧州経済共同体の法は、加盟国の国民を、統合された人格としてではなく、欧州経済共同体の経済的な目的を達成するために自由と平等を保障する範囲内で機能的にとらえていた（Grabitz 1970: 68）。つまり、欧州経済共同体では、各加盟国に属する個人は、稼得活動に従事し、経済に貢献する限りにおいて域内市場への自由かつ平等な参加が保障される「市場市民」としての性格を有していたということができる。

3. EU市民権の導入

1992年2月に署名されたマーストリヒト条約（Vertrag von Maastricht）により欧州経済共同体設立条約が欧州共同体設立条約（Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft）に改められ、欧州共同体設立条約にEU市民権に関する規定が導入されたことは、上記のような状況に大きな変化をもたらした。これにより、EU加盟国の国民はEU市民とされ（欧州共同体設立条約第8条第1項）、EU市民は同条約に規定される権利及び義務を有するものとされた（同条第2項）。また、すべてのEU市民は、加盟国の域内を自由に移動し、滞在する権利を有するものとされた（第8a条第1項）。この結果、労働者又は自営業者として稼得活動に従事しない者（年金生活者、学生、心身の状態により稼得活動に従事できない者など）にもEU市民としての自由移動の権利が認められることになった。ただし、

EU市民としての自由移動の権利は、労働者などの自由移動の場合とは異なり、同条約及び同条約の実施規定などに定められた制限や条件の留保の下でのみ認められるとされた（同項）。

稼得活動に従事しない者は、同条約の「労働者の自由移動」、「開業の自由」及び「サービスの自由移動」に関する規定の適用を受けないため、「EU市民の自由移動」が認められなければ、他の加盟国に自由に移動し、滞在することはできなかった。つまり、EU市民権が導入されたことにより、経済的な目的とは基本的に切り離された一般的な自由移動が保障されることになったわけである¹⁴。このことは、欧州「共同体」が欧州「連合」へと発展する重要な基礎となった。

4. EU市民による社会給付の受給

（1）司法裁判所の判決

前述のように、EU市民権の導入により、稼得活動に従事しないEU市民にもEU域内を自由に移動し、滞在する権利が認められた。これに伴い、1998年以降出された司法裁判所の一連の判決においては、稼得活動に従事しないEU市民にも他の加盟国での滞在中に受入加盟国の社会給付を受けることを認める判断が示された。その代表的に例として、次の三つの事件に関する判決があげられる。

①Martínez Sala事件

これらの判決の皮切りとなったのは、1998年に司法裁判所から出されたMartínez Sala事件の判決¹⁵である。原告はスペイン人の女性で、ドイツにおいて最初は労働者として就労し、その後、社会扶助を受給した。原告は1993年1月に育児手当の受給を申請したが、ドイツ人ではなく、また、ドイツでの滞在資格（Aufenthaltstitel）を有しないとして拒否された。ただし、原告は滞在許可を受けて適法にドイツに滞在していた。

これに対して、司法裁判所は次のような判断を示した¹⁶。

「原告は、他の加盟国に適法に滞在する加盟国国民として、欧州共同体設立条約のEU市民権に関する規定（第8条）の適用対象となる。同条第2項により、EU市民の地位にあることは、同条約に規定される権利及び義務と結びついている。それらの権利及び義務のなかには、同条約第6条に定められた「この条約の適用分野において国籍を理由として差別されない権利」が含まれる¹⁷。したがって、自国民の場合には求めない国内の行政機関から発行された滞在許可に関する正式の書類の提示を原告に対する育児手当の支給条件とすることは許されない。」

②Grzelczyk事件

Martinez Sala 事件の判決の核心である「他の加盟国の領域に適法に滞在するEU市民は、基本的に受入加盟国国民が受給できる給付を受給する権利を有する」ことは、2001年に司法裁判所から出されたGrzelczyk 事件の判決¹⁸においても確認され、具体化された。

この事件の原告は、ベルギーの大学で勉強するフランス人の大学生で、最初の3学年は少しの就労を行うことにより自らの生計を維持していた。原告は、最終学年である4学年目に論文作成のため就労が難しくなり、ベルギーの社会扶助（最低生活費（minimum de moyens d'existence））の受給を申請したが、国籍を理由に拒否された。

司法裁判所は、1988年に出したBrown 事件の判決¹⁹においてなお、学生の生活と勉学のために行われる助成は基本的に欧州経済共同体設立条約の適用外としていた。しかし、Grzelczyk 事件の判決において、司法裁判所はこの考え方から離れた次のような判断を示した。

「Brown 事件の判決以降、マーストリヒト条約により、欧州共同体設立条約にEU市民権に関する規定が盛り込まれるとともに、第3部第8編第3章に一般教育及び職業教育に関する規定が設けられた²⁰。改正後の同条約は、EU市民である学生が勉学目的で他の加盟国に移動する場合に、同条約によ

りEU市民に与えられた権利を失うことを決して容認しない。EU市民が他の加盟国で大学教育を受けることによって、その者が同条約6条に定められた「国籍を理由とするあらゆる差別の禁止」を根拠とすることができなくなるわけではない。

ただし、この差別の禁止は、同条約及び同条約の実施規定などに定められた制限や条件の留保の下で加盟国の領域を自由に移動し、滞在する権利を認めた同条約第8a条第1項との関連においてみる必要がある。学生の場合には、このような制限や条件が「学生の滞在権に関する指令（指令93/96）」²¹第1条に定められており、他の加盟国に滞在しようとする学生は、滞在中に受入加盟国の社会扶助を受けずに済むだけの生活の資（Existenzmittel）を有しており、受入加盟国でのリスクをカバーする医療保険による保障を受けられることが求められる。また、同指令第4条は、他の加盟国に滞在する権利は、その者が第1条の定める条件を満たす限りにおいて存続すると定めている。

しかしながら、学生が受入加盟国の社会扶助を受給することが自動的に滞在許可の終了又は延長の拒否につながるわけではない。なぜならば、指令93/96の制定理由（Erwägungsgründe）の（6）によれば、滞在する権利を有する者は受入加盟国の公的な財政に「過度の」負担をかけてはならないとされているからである。つまり、同指令は、特に、滞在する権利を有する者の直面する問題が一時的な性格のものである場合には、受入加盟国の国民と他の加盟国の国民との間で（社会扶助を通じて）一定の財政的な連帯が行われることを認めている。」

③Trojani事件

2004年に司法裁判所から出されたTrojani事件の判決²²では、EU市民の加盟国の域内での自由な移動及び滞在（欧州共同体設立条約第18条第1項）と、国籍に基づく差別の禁止（同条約第12条）との関係が具体的に示された²³。

この訴訟の原告は、フランス人の浮浪者で、ベルギーのキャンプ場、ユー

スホステル及び救世軍の施設でその生存を何とか確保していた。原告は、ベルギーの社会扶助（最低生活費）の受給を申請したが、国籍を理由として支給されなかった。前述のGrzelczyk事件との違いは、この事件の原告は就学のためにベルギーに滞在するわけではなく、単に生活に困窮しているということであった。

この事件の判決において、司法裁判所は次のような判断を示した。

「この原告は、ブリュッセル市当局から出された期限付きの滞在許可を有しており、欧州共同体設立条約第18条第1項に基づくEU市民の自由移動の権利を行使してベルギーに滞在している。稼得活動に従事しないEU市民である原告は、十分な生活の資を有していないためEU市民の滞在の制限や条件を定めた「滞在権に関する指令（指令90/364）」²⁴ 第1条を満たさない。加盟国が十分な生活の資を有することをそのようなEU市民の滞りの条件とすることは認められる。だからといって、それによって、そのようなEU市民が（滞在許可を得て）受入加盟国に適法に滞在している期間において同条約第12条が定める同等取扱いの基本原理由る利益を享受できないことにはならない。」

（２）「市場市民」から「社会市民」へ

上記のように、司法裁判所は、1998年以降の一連の判決において、EU市民が他の加盟国に自由に移動し、「滞在する権利」を保障する欧州共同体設立条約第18条第1項（アムステルダム条約による改正前の第8a条第1項）の規定と国籍に基づく差別を禁止する同条約第12条（同第6条）の規定を結びつけることにより、社会保障に関する「滞在中の権利」を導き出している。この結果、「他の加盟国の領域に適法に滞在するすべてのEU市民は基本的に受入加盟国の国民が受給できる社会給付を受給する権利を有する」ことになった。

つまり、稼得活動に従事しないEU市民にも、EU市民権の導入より経済的な目的とは基本的に切り離された一般的な自由移動が保障されただけでな

く、受入加盟国においてその国籍にかかわらず社会給付を受給する権利が認められたわけである。これにより、各加盟国に属する個人の位置づけは、従来の「市場市民」から、域内市場との関連性から離れて社会的権利が認められた「社会市民」へと転換したと考えられた。

（３）社会扶助給付の受給による効果

EU市民が他の加盟国の社会給付を受給する権利については、特にそれが最低生活を保障する社会扶助の給付を対象とする場合には、次のような問題が残る。前述のように稼得活動に従事しないEU市民の自由移動の条件や制限として、滞在中に受入加盟国の社会扶助を受けずに済むだけの生活の資を有しており、受入加盟国でのリスクをカバーする医療保険による保障が受けられることが求められている。また、「滞在する権利」は、それらの条件を満たす限りにおいて存続するとされている。

稼得活動に従事しないEU市民が受入加盟国の社会扶助の給付を受給した場合に、もし受入加盟国がこれを根拠として滞在を終わらせる国外退去の措置をとることが許されるのであれば、社会扶助の給付は、ギリシア神話に出てくる「トロイアの木馬」のような危険な贈り物になってしまう恐れがある。なぜならば、その場合には、社会扶助の給付を受けると、滞在の条件を満たさないとして滞在を終わらせる国外退去の措置がとられることになり、結局は社会扶助の給付を受給することができなくなってしまうからである。このように、社会扶助が必要な状態になることが滞在を終わらせる措置に直ちに結びつくのであれば、EU市民の自由移動の権利と国籍に基づく差別の禁止を結びつけることにより受入加盟国の社会給付の受給を認める考え方は、社会扶助に関しては実質的な意味を失うことになる。

このため、前述のGrzelczyk事件の判決においては、社会扶助の受給と「滞在する権利」との連結が部分的に取り外された。すなわち、滞在する権利を有する者の困窮状態が一時的な性質のものである場合には、社会扶助を受給することにより滞在する権利が自動的に消滅するのではないとされた。

5. 自由移動指令の制定

自由移動の具体的な内容並びにその制限及び条件については、従来、労働者、自営業者及び学生並びにそれ以外の就労していない者をそれぞれ対象とする複数の指令により定められていた。2004年には、それらに代わって、すべてのEU市民の自由移動・滞在権の簡略化及び強化を図ることを目的として²⁵、EU市民全般を対象とした「EU市民とその家族の加盟国の領域内で自由に移動及び滞在する権利に関する指令（指令2004/38）」²⁶（以下、「自由移動指令」という）が制定された。

（1）自由移動指令の内容

自由移動指令は、EU市民の他の加盟国に「滞在する権利」及び「滞在中の権利」について次のように定めている。

①滞在する権利

1) 3か月以内の滞在

同指令によれば、すべてのEU市民及びその「同伴する又は呼び寄せる家族（以下、単に「家族」という）」は、3カ月以内であれば、有効なパスポート又は身分証明書を所持すること以外の条件なしに、他の加盟国に滞在する権利が認められる（第6条）。ただし、この権利は、EU市民及びその家族が受入加盟国の社会扶助給付を不適切に受給しない限りにおいて認められる（第14条第1項）。

自由移動指令の制定理由の（16）によれば、社会扶助給付を受給することが自動的に国外退去につながるわけではない。受入加盟国は、社会扶助の給付が不適切に受給されたかどうかを判断するため、当該ケースが一時的な困難に関するものであるかどうかを審査するとともに、滞在期間、個人の状況及び受給される社会扶助の額を考慮しなければならないとされている。そのうえで、不適切な受給に該当するケースとされた場合には国外退去が命じられる。ただし、労働者及び自営業者はその対象外とされる。

2) 3カ月を超える滞在

労働者又は自営業者として稼得活動に従事するEU市民及びその家族には、3カ月を超えて他の加盟国に滞在する権利が認められる（第7条第1項）。労働者又は自営業者として滞在する権利は次のような場合にも認められる（同条第3項）。ただし、c) の場合には滞在する権利が引き続き認められる期間は「少なくとも6カ月」とされている。

- a) 病気などで一時的に労働不能となった場合
- b) 1年以上就労したのちに非自発的失業となり、管轄の職業安定所に登録した場合
- c) 1年未満の期限付きの労働契約の終了後又は最初の12カ月以内に非自発的失業となり、管轄の職業安定所に登録した場合
- d) かつての職業と関連する職業訓練を開始した又は非自発的失業の後に職業訓練を開始した場合

一方、稼得活動に従事しないEU市民及びその家族が他の加盟国に3カ月を超えて滞在するためには、本人及び家族のために十分な生活の資を有しており、滞在中に受入加盟国の社会扶助給付を受けなくても済むこと並びに本人及び家族が医療保険による包括的な保護の対象になっていることが必要とされている（第7条第1項b）。稼得活動に従事しないEU市民及びその家族が他の加盟国に3カ月を超えて滞在する権利は、この条件を満たす限りにおいて存在する（第14条第2項）。このような条件が設けられた理由は、受入加盟国の社会扶助の給付が不適切に受給されることを防止するためとされている²⁷。

EU市民が求職だけのために受入加盟国に入国した場合には、その者が引き続き求職活動を行い、雇用されることに根拠のある見通しがある限りにおいて、その者及びその家族には受入加盟国に3カ月を超えて滞在する権利が認められる（第14条第4項b）。

3) 継続して滞在する権利

EU市民及びその家族は5年間継続して受入加盟国に適法に滞在することにより、「継続して滞在する権利」(Recht auf Daueraufenthalt)を獲得することができる(第16条第1項)。この場合には、稼得活動に従事しない者であっても、前述のような滞在の条件は求められない。

②滞在中の権利

自由移動指令は、他の加盟国に「滞在する権利」だけではなく、他の加盟国での「滞在中の権利」についても定めている。すなわち、自由移動指令第24条第1項は、司法裁判所の判決に沿って「本指令に基づき受入加盟国の領域に滞在するすべてのEU市民は、受入加盟国国民と同等の取扱いを受けることができる」と定めている。したがって、このようなEU市民は受入加盟国の国民と同様に社会給付を受ける権利を有している。ただし、同条第2項は、稼得活動に従事しないEU市民による社会扶助²⁸の受給に関してその例外を定めている。それによれば、受入加盟国は、労働者又は自営業者以外の者であって、滞在の最初の3カ月間にある者及び求職のために3カ月を超えて滞在することが認められた期間内にある者に対して社会扶助の給付を行うことを義務づけられない。したがって、これらの者に対して社会扶助を行うかどうかは各加盟国の判断に委ねられている。この例外規定は、稼得活動に従事しないEU市民が社会扶助の受給を目的として他の加盟国に移動し、滞在することを防止する狙いがある。

(2) 従来の指令との比較

自由移動指令には、EU市民の自由移動について定めた従来の指令との重要な相違点がみられる。その一つは、稼得活動に従事するEU市民(労働者及び自営業者)、稼得活動に従事しないEU市民及び求職活動を行うEU市民を区分して、滞在期間ごとに自由移動の具体的内容並びにその制限及び条件について定めていることである。

もう一つは、司法裁判所の判決を踏まえ、他の加盟国に滞在するEU市民と受入加盟国国民との同等取扱いについて定めるとともに、この同等取扱いの対象を自由移動指令に基づき滞在するEU市民及びその家族であると定めたことである。このため、同等取扱いが受けられるかどうかは、加盟国の国内法に基づく滞在許可を有するかどうかではなく、特に稼得活動に従事しないEU市民及びその家族の3カ月を超える滞在の場合には、同指令第7条第1項の条件である「十分な生活の資」を有するかどうかによることになった。

さらに、自由移動指令は、労働者又は自営業者以外の者であって、滞在の最初の3カ月間にある者及び求職のために3カ月を超えて滞在することが認められた期間内にある者に対して社会扶助の給付を行わないことを受入加盟国に認めた。

以上のように、自由移動指令においては、稼得活動に従事しないEU市民及びその家族が社会扶助を受給することを目的として他の加盟国に移動し、滞在することにより社会扶助の「不適切な受給」が行われることを防止するための規定が強化された。

6. 自由移動指令以降の判決

自由移動指令の制定後に司法裁判所から出された判決では、3カ月を超えて他の加盟国に滞在する「稼得活動に従事しないEU市民」及び「求職者であるEU市民」による受入加盟国の社会扶助給付の受給を否定する判断が示された。

(1) Dano事件の判決

2014年に司法裁判所から出されたDano事件の判決²⁹では、15歳以上65歳未満の稼得可能な者であって、自ら生計を維持することできない者を対象にしたドイツの求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）の給付が争点となった。なお、ドイツの求職者基礎保障は、自由移動指令における「社会扶助」に該当すると解されている。

この訴訟の原告は、ルーマニア人の女性とその息子（2009年生まれ）である。原告は、2010年11月以降、ドイツで暮らしていた。母親は、ルーマニアでも、ドイツでも働いたことも、習得した職業もなく、求職活動も行おうとしていなかった。原告の収入は、児童手当と「養育費の前払い」だけだった。そこで、原告は求職者基礎保障の給付を申請したが、この申請は、求職者基礎保障の給付の支給対象から「求職活動の目的のみで滞在する権利を有する外国人及びその家族」を除外するドイツ社会法典第2編第7条第1項第2文第2号の規定に基づき拒否された。このため、原告は、この申請拒否が国籍に基づく差別を禁止した欧州連合運営条約第18条に反するとして提訴した。

これに対して、司法裁判所からは次のような判断が示された。

「原告は、ドイツに3か月以上滞在しており、かつ、求職活動を行っているわけでもない。したがって、「受入加盟国は、労働者又は自営業者でない者であって、滞在の最初の3カ月間にある者及び求職のために3カ月を超えて滞在することが認められた期間内にある者に対しては社会扶助の給付を行うことを義務づけられない」とする自由移動指令第24条第2項の規定は原告には適用されない。このため、本件では、給付の拒否が同条第1項に反するかどうかを検討されなければならない。

同項の規定によれば、自由移動指令に基づき受入加盟国に滞在するすべてのEU市民は受入加盟国国民と同等に取り扱われる。したがって、EU市民は、受入加盟国での滞在が自由移動指令の定める要件を満たす場合にのみ、社会給付の受給に関して受入加盟国の国民との同等取扱いを求めることができる。

稼得活動に従事しないEU市民の3か月を超え5年までの滞在期間にあっては、滞在する権利は、その者が自分と家族のために十分な生活の資を有するかどうかにか依存する。これによって、稼得活動に従事しないEU市民が生計を賄うために受入加盟国の社会保障制度を活用することが防止される。加盟国には、稼得活動に従事しないEU市民が「滞在する権利」を行使するために必要な「十分な生活の資」を有しないにもかかわらず、他の加盟国の社

会扶助を受ける目的だけのために自由移動の権利を行使しようとする場合には、給付を拒否することが認められなければならない。

原告は十分な生活の資を有しておらず、受入加盟国に自由移動指令に基づき滞在する権利を主張することはできない。ゆえに、原告は自由移動指令第24条第1項に基づく「差別禁止」を主張することもできない。」

（２）Alimanovic事件

2015年に出された Alimanovic 事件の判決³⁰では、前述の Dano 事件とは異なり、自由移動指令に基づき受入加盟国に滞在する権利を有する EU 市民に対する社会扶助の給付が争点となった。

この訴訟の原告は、ボスニア生まれの女性とその4人の子供である。母親は、スウェーデン人と結婚して、スウェーデンの国籍を取得した。原告は10年ほどスウェーデンに滞在したのち、2010年6月にドイツに戻ってきた。ドイツで、母親と長女は臨時の仕事をしていた。しかし、その期間は1年にも及ばず、2011年5月以降は全く働いていなかった。したがって、母親と長女は、労働者又は自営業者としてではなく、「求職者」としてドイツに滞在しているものとみなされる。母親と長女には、当初、求職者基礎保障の給付が行われたが、求職活動だけのためにドイツに滞在する権利を有する外国人を求職者基礎保障の給付の対象から除外するドイツ社会法典第2編第7条第1項第2文第2号の規定を根拠に、2012年5月以降行われなくなった。

この訴訟では、この社会法典第2編第7条第1項第2文第2号の規定が EU 法に抵触しないかが争点となった。これに対して、司法裁判所は次のような判断を示した。

「この母親と長女は、求職者に該当するため、同指令第14条第4項bの規定に基づき、その者が引き続き求職活動を行い、雇用されることに根拠のある見通しのある場合には受入加盟国に3か月を超えて滞在することができる。また、それにより、自由移動指令第24条第1項に基づき受入加盟国国民

と同等の取扱いを受けることができる。しかしながら、受入加盟国には、このような場合であっても同条第2項に基づき社会扶助の給付を行わないことが認められている。

本事件のような場合には、原告に対して給付を認めることが社会扶助制度への不適切な負担につながるがどうかについて個人の状況³¹に基づく審査を行う必要はない。その理由は、自由移動指令においては、失業した場合などにも労働者又は自営業者として滞在する権利及び社会給付を受ける権利を引き続き認める段階的な制度がとられており³²、そのなかでそれぞれの個人の状況、特にそれまでの就労期間などが考慮されているからである。

したがって、同指令第14条第4項bに該当する状況にある他の加盟国国民を社会扶助の受給から除外することは平等取扱いの原則に反しない。」

7. 考察

以上のようなEU市民権に基づく自由移動及び受入加盟国の社会給付の受給に関するEU法及び司法裁判所判決の変遷をどのようにとらえるべきであろうか。自由移動指令制定後に出されたDano事件及びAlimanovic事件の司法裁判所の判決については、「社会市民」を色あせたものとし、EUにおける連帯を弱める基になるものとして、悲観的にとらえる考え方がある(Kingreen, 2018: 50)。確かに、自由移動指令においては、稼得活動に従事しないEU市民による社会扶助の「不適切な受給」を防止するための規定が強化されている。また、自由移動指令制定後の司法裁判所の判決には、EU市民による社会扶助の受給権をより厳格に解する方向性が認められる(Becker, 2017: 105)³³。そのことは、自由移動指令の制定前に出されたTrojani事件の判決と制定後に出されたAlimanovic事件の判決を比べてみるとよく分かる。就労による収入を得ることにより社会扶助を必要としなくなる可能性はAlimanovic事件の原告の方が高いと考えられるにもかかわらず、その者には社会扶助の受給を認めない判断が示された。

もし、それぞれの受給者の個人の状況にかかわらず、社会扶助の受給が

滞在する権利の喪失に直ちににつながるのであれば、EU市民のうち、他の加盟国で社会扶助を受けられるのは労働者や自営業者として稼得活動に従事する者だけに限定され、稼得活動に従事しない者は国籍を有する加盟国でしか社会扶助を受けることができなくなる。そうなれば、EU市民は、「社会市民」から再び域内市場と結びついた「市場市民」へと回帰することになる。

しかし、Dano事件の原告の場合には、習得した職業はなく、また、これまでに就労した経験もないことから、受入加盟国での滞在中に自らの就労により収入を得ることになるとは見込まれず、むしろ、受入加盟国の社会扶助を受けて継続的に生活すると見込まれる状態であることが判決に影響している可能性がある。また、Alimanovic事件の判決は、自由移動指令においては、失業した場合にも、それまでの受入加盟国での就労期間に応じた期間においては引き続き労働者又は自営業者として滞在する権利が認められ、その間は社会扶助を受給しながら求職活動を行うことが可能とされており、それによって個人の状況が考慮されるとしている。

したがって、Dano事件の判決及びAlimanovic事件の判決は、給付を行うことが不適切な負担につながるがどうかに関して、個人の状況を勘案することを全面的に否定したのではなく、これらの判決をもって、「市場市民」への回帰が起こったとは言い切れない

逆に、EU市民を「社会市民」と位置づける判決の考え方がさらに徹底されていけば、どのようなことが起こるのだろうか。それを考えるに当たっては、2007年の経済・金融危機以降のEU加盟国の状況を踏まえておく必要がある。経済・金融危機及びEUの東方拡大によって、加盟国における貧困及び社会的排除の増加並びに加盟国間での所得格差の拡大が更に進展している。また、加盟国間での経済的・社会的な生活状態の格差の拡大はEUへの信頼やEUの正当性を脅かしている。さらに、所得や社会保障の格差はそれらの水準の低い加盟国から高い加盟国へ向かう人の動きをもたらしめている。格差の問題は、このような人の動きによって、解決されるわけではなく、顕在化している。

このような状況のなかで、すべてのEU市民が全く自由に他の加盟国に移

動し、受入加盟国でその国の国民と同等に社会扶助の給付を受けられるとしたら、大量のEU市民が社会扶助の給付を受けることを目的として所得や社会保障の水準の低い加盟国から高い加盟国へと流入することになりかねない。各加盟国は自らの社会保障制度に対する財政的な責任を負っており、そのために必要な費用については加盟国間での調整が行われるわけではない。このため、所得や社会保障の水準の高い国は、所得や社会保障の水準の低い国から移動してくるEU市民に対する社会保障のための財政負担を相互に引き得る問題として簡単に受け入れられるわけではない。また、そのような事態は、受入加盟国の社会保障制度を揺るがす恐れがあり、EU全体の福祉の向上にも決して貢献するものではない。

人の自由移動は、欧州統合の大黒柱として、それ自身が重要な価値を有するものである。だからといって、欧州統合によって各加盟国の社会保障制度が有効に機能する条件が脅かされてもやむを得ないということにはならない。したがって、「人の自由移動」を損なうことがないように配慮しつつ、他の加盟国からのEU市民の移動によって受入加盟国に不適切な財政負担がもたらされることを防止するため、EU市民の移動や受入加盟国の社会扶助給付の受給について一定の制限や条件を設けることは基本的に必要であると考えられる。

この問題のより根本的な解決策の一つとしては、すべてのEU市民が自ら国籍を有する加盟国で適切な最低生活保障を受けられるようにすることが考えられる。そうすれば、EU市民が社会扶助を受けるために他の加盟国に滞在する必要はなくなるであろう。実際に、ドイツの社会扶助担当省庁である連邦労働・社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales）では、加盟国における最低生活保障のための拘束力のあるEU法上の枠組みを構築することが研究されている³⁴。それにより、加盟国は、給付の実施が透明かつ検証可能な手続きにより決定され、かつ、定期的に給付額のスライドが行われる最低生活保障の制度を維持することが法的に義務づけられる。

しかし、このような規定は、加盟国に認められた社会保障制度を自ら決定

する権限を制限することになる。各加盟国の社会保障制度は、それぞれの国において独自の発展を遂げてきた結果、きわめて多様なものとなっている。また、社会保障制度の在り方は各加盟国の財政に大きな影響を持っている。このため、社会保障についてのEUと加盟国との間の権限配分を変更し、各加盟国が実施する最低生活保障の制度に関する拘束力のある基準を定める権限をEUに与えることについては、加盟国間での合意を得ることが決して容易ではないと考えられる。

[付記]本稿は、JSPS科研費19K02260の助成を受けて実施している「外国人材の受入れ拡大に対応した社会保障の在り方に関する日独比較研究」の成果に基づくものである。

注

- 1 たとえば、ドイツでは、社会扶助（Sozialhilfe）の給付に関して、定住許可を有する外国人又はドイツ人の配偶者など、期限付きの滞在許可しか有しないが継続的にドイツに滞在する外国人のように「ドイツ人と同等に扱われる外国人」と「その他の外国人」の間で差が設けられている。「その他の外国人」にも、人間の尊厳を確保するために社会扶助が行われる（松本，2020：34）。ただし、この場合の給付の範囲は、生計扶助、医療扶助、妊娠・母性扶助、介護扶助などに限定されている。
- 2 EUでは24か国語が公用語となっており、それらの言語間での優先関係はない。本稿では、最大の人口を有する加盟国であるドイツの公用語であるドイツ語によりEU関係の用語を表記する。
- 3 本稿では、欧州連合司法裁判所（Gerichtshof der Europäischen Union）並びにその前身である欧州共同体司法裁判所及び欧州経済共同体司法裁判所を含めて「司法裁判所」という。
- 4 たとえば、1998年に出されたKohl事件の判決（EuGH, Rs. C-158/96（Kohl）, Slg. 1998, I-1931, Rd. 17）がこれに該当する。

- 5 EUに関する条約の中心となるのは、前述の欧州連合条約及び個別の分野におけるEUの活動やEUの組織の具体的な機能などを定める欧州連合運営条約（Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union）である。この両条約は欧州連合基本権憲章（Charta der Grundrechte）などと並んで「第一次法（Primärrecht）」と呼ばれる。
- 6 欧州連合運営条約第288条に基づきEU自身が制定する法（第二次法（Sekundärrecht））には、規則、指令などが含まれる。規則（Verordnung）については、すべての部分が拘束力を持ち、かつ、すべての加盟国に直接適用される。一方、指令（Richtlinie）については、その目的を達成するために適切な実施措置を講じることが加盟国に委ねられている。指令の実施に関しては、通常は一定の期限が設けられている。
- 7 Protokoll (Nr. 27) über den Binnenmarkt und Wettbewerb vom 13. Dezember 2007.
- 8 たとえば、EU域内での労働者の自由移動を促進することを目的として加盟国間での社会保障制度の調整を行うことについて定めたEU規則は、各加盟国の社会保障制度に重要な影響を与えている（松本, 2018 : 186）。また、域内市場における競争を保護することを目的とするEU競争法も、加盟国の社会保障分野における政策判断に影響を及ぼす重要な要因の一つとなっている（松本, 2019 : 16）。
- 9 欧州経済共同体の理事会は、各加盟国から派遣された者により構成された（同条約第146条）。
- 10 Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer.
- 11 Verordnung Nr. 4 des Rates zur Durchführung und Ergänzung der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer.
- 12 対象者の範囲は1981年以降順次拡大され、1981年には自営業者、1998年には官吏、1999年には学生が加えられた。社会保障制度の調整に関す

る現行のEU規則である「社会保障制度の調整に関する規則（規則 883/2004）」においては、加盟国のすべての国民が対象とされている。

- 13 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. 10. 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft.
- 14 「労働者の自由移動」などの稼得活動に関連した自由移動の権利は、一般的な自由移動の権利に優先する（Becker, 2015: 2）。
- 15 EuGH, Rs. C-85/96 (Martinez Sala), Slg. 1988, I-2691.
- 16 次の括弧内の記述は司法裁判所の判断の重要な点を筆者がまとめたものである。以下においてもこれと同じである。
- 17 同条は、「この条約の適用範囲内においては、国籍を理由とするあらゆる差別は禁止される」と規定していた。
- 18 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193.
- 19 EuGH, Rs. C-197/86 (Brown), Slg. 1988, 3205, Rd. 18.
- 20 欧州共同体が、加盟国同士の協力を促進するとともに、教育内容及び教育制度のための加盟国の活動を必要に応じて支援・補完することにより、質的に高度な教育の発展に寄与することなどが定められた。
- 21 Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. 10. 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten.
- 22 EuGH, Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573.
- 23 1997年10月に署名されたアムステルダム条約（Vertrag von Amsterdam）により、欧州共同体設立条約の条文の移動があり、従来の第6条が第12条に、第8a条が第18条にそれぞれ変更された。
- 24 Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. 6. 1990 über das Aufenthaltsrecht.
- 25 自由移動指令の制定理由の（3）による。
- 26 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. 4. 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten

frei zu bewegen und aufzuhalten.

27 同指令の制定理由の(10)による。

28 司法裁判所によれば、自由移動指令における「社会扶助」は、国、地方又は地域のレベルで成立する公的に設けられた援助であって、自分及び家族の基礎的な需要を満たすために十分な生活の資を有しない個人が受給するものであり、そのために滞在期間中に受入加盟国の公的財政に負担をかける可能性のあるものである(EuGH, Urteil vom 19. 9. 2013, Rs. C-140/12 (Brey))。

29 EuGH, Urteil vom 11. 11. 2014, Rs. C-333/13 (Dano)。

30 EuGH, Urteil vom 15. 9. 2015, Rs. C-67/14 (Alimanovic)。

31 たとえば、受給者が一時的に金銭的に困難な状況にあるのか、受給する場合の受給額や受給期間などが考えられる。

32 前述のとおり、就労期間が1年以上の場合は失業後も引き続き、1年未満の場合は少なくとも6カ月は引き続き、労働者として滞在する権利が認められるため、この間は社会扶助給付の受給も可能である。

33 2007年にブルガリアとルーマニアがEUに新規加盟したことによりEU内部での貧富の差が拡大したこと、それと同時に経済・通貨危機が始まったこと、ナショナリズムが再び登場したことなど、政治的な条件の根本的な変化が司法裁判所の判断の変更につながったのではないかとの憶測もある(Kingreen, 2018: 48)。

34 そのために行われた委託研究調査の結果については、Kingreen (2017) として公表されている。

[参考文献]

Becker U. (2002) Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, *ZESAR*, 1-2002, S. 8-12.

Becker U. (2006) Der Sozialstaat in der Europäischen Union, *der Städtetag*, 6/2006, S. 12-16.

- Becker U. (2015) Die Europäische Union, die Freizügigkeit und das deutsche Sozialleistungssystem — zur (Er-)klärung schwieriger Verhältnisse, *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft 2015, S. 1-7.
- Becker U. (2017) Migration und soziale Rechte, *ZESAR*, 03.17, S. 101-108.
- Grabitz E. (1970) *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln.
- Hailbronner K. (2017) *Asyl- und Ausländerrecht*, 4. Aufl., Stuttgart.
- Kingreen T. (2010) *Soziale Rechte und Migration*, Baden-Baden.
- Kingreen T. (2017) Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 491). (<http://www.bmas.de>)
- Kingreen T. (2018) Sozialrechtliche Heimat. Soziale Rechte auf und im Aufenthalt, in: Rolfs C. (Redaktion), *Migration und Sozialstaat*, Berlin, S. 39-54.
- 松本勝明 (2018) 『労働者の国際移動と社会保障：EUの経験と日本への示唆』 旬報社。
- 松本勝明 (2019) 「社会保険の保険者に対するEU競争法の適用」『社会関係研究』第25巻第1号、1-22頁。
- 松本勝明 (2020) 「外国人に対する社会保障—ドイツにおける基本的考え方—」『社会関係研究』第25巻第2号、27-48頁。

Unionsbürgerschaft und Inanspruchnahme von Sozialleistungen

MATSUMOTO Katsuaki

Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 wurde jedem Unionsbürger das Recht, in jeden anderen Mitgliedstaat frei einzureisen und sich dort aufzuhalten, verliehen. Dieser Aufsatz hat das Verhältnis zwischen dem Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger und ihrer Inanspruchnahme von Sozialleistungen des Aufnahmemitgliedstaats geprüft und dadurch folgende Punkte geklärt.

Mit der Verkoppelung des Freizügigkeitsrechts mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatszugehörigkeit leitete der Europäische Gerichtshof (EuGH) ab, dass jeder Unionsbürger einen gleichen Anspruch auf Sozialleistungen wie die Zugehörigen des Aufnahmemitgliedstaats hat.

Andererseits wurden die Regelungen, deren Ziel es ist, die unangemessene Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zu verhindern, durch die im Jahr 2004 erlassene Freizügigkeits-Richtlinie (2004/38/EG) gestärkt. In Entscheidungen, die nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie getroffen wurden, erkannte der EuGH aufgrund dieser Regelungen an, dass der Aufnahmemitgliedstaat die Gewährung der Sozialhilfeleistungen an den nichterwerbstätigen Unionsbürger verweigern darf. Dem EuGH wurde vorgeworfen, dass durch seine Entscheidungen der Unionsbürger wieder „Marktbürger“ geworden ist, dessen Freiheit und Gleichheit allein zur Erfüllung der ökonomischen Ziele der EU gewährleistet werden.

Mit dem sich vergrößernden Gefälle des Niveaus der Einkommen und des sozialen Sicherungssystems zwischen den Mitgliedstaaten, die

die Osterweiterung der EU sowie die Wirtschafts- und Finanzkrise mit sich brachten, könnte jedoch die sozialhilfeinduzierte Wanderung einer größeren Zahl von Unionsbürgern das soziale Sicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats gefährden. Um dies zu vermeiden, sind gewisse Voraussetzungen und Beschränkungen für das Aufenthaltsrecht der nichterwerbstätigen Unionsbürger und ihre Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen des Aufnahme-mitgliedstaats notwendig.