

# EU市民のEU域内での自由移動と社会給付の受給

## — 日本への示唆 —

松本 勝明\*

### 1. はじめに

2004年以降、EU（欧州連合）の加盟国は旧東欧諸国にも拡大された。これにより、新規加盟国に対しても他の加盟国への人の自由移動が認められることになった。ただし、従来からEUに加盟している国には、新規加盟国からの労働者の自由移動に関して一定の経過措置を設けることが認められた。ドイツでは2007年に新規加盟したルーマニアやブルガリアについて設けられた7年間の経過措置が終了し、2014年1月には、この二か国からの労働者の自由移動が全面的に認められることになった。これに伴い、ドイツ国内では、所得水準が相対的に低いこれらの国から、労働者の自由移動の権利を用いて、実は求職者基礎保障のような最低限度の生活を保障するための社会給付を受ける目的でドイツに移動してくる者が増加し、そのために財政的な負担が増大するのではないかとの懸念が広がっている。

日本においても、最低限度の生活を保障するための制度である生活保護の外国人への適用に関する訴訟や議論が存在する。そのなかでは、外国人に対する生活保護給付の在り方が、主に、すべての国民に健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を認めた憲法第25条の規定や人権・人道的観点から論じられている。しかしながら、日本においても、国際的な経済連携の推進に伴い、国境を越える人の移動を促進する観点から現在の制度の在り方を見直すことが求められる可能性がある。本稿においては、EUやその加盟国であるドイツにおける問題や対応状況を把握・検討するとともに、それを通じて、日本での検討に有益な示唆を得ることを目的とする。

### 2. 人の自由移動

EUは、物、人、サービス及び資本の自由移動が確保され、内部に国境のない「域内市場」の実現を目指している。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）は、このような物、人、サービス及び資本の自由移動の確保について規定している。このうち、人の自由移動に関しては、対象者の立場に応じて異

---

\* 長崎県立大学経済学部教授・北海道大学公共政策大学院公共政策学研究センター研究員  
Email: matsumo@sun.ac.jp

表 1. 人の自由移動

対象者の立場	種類	欧州連合運営条約の適用条項
(1) 稼得活動に従事する者 ①労働者 ②自営業者 ③サービスの一時的な提供を行う者	労働者の自由移動 開業の自由 サービスの自由移動	第45条以下 第49条以下 第56条以下
(2) EU 市民	EU 市民の自由移動	第21条

出典：筆者作成。

なる規定が適用される（表 1）。すなわち、稼得活動に従事する者のうち、労働者に対しては「労働者の自由移動」に関する規定が、自営業者に対しては「開業の自由」に関する規定が、他の加盟国で一時的なサービス提供を行う者に対しては「サービスの自由移動」に関する規定が適用される。また、稼得活動との関連の有無を問わず、EU 加盟国国民である EU 市民に対しては、「EU 市民の自由移動」に関する規定が適用される。

#### (1) 稼得活動に従事する者の自由移動

欧州連合運営条約第45条は、EU 域内における労働者の自由移動<sup>1)</sup>を保障している。これにより、労働者は就労を行うために EU 域内で自由に移動する権利を有する。また、就労、賃金支払その他の労働条件に関しては、加盟国労働者の国籍による異なる取扱いはすべて廃止される。したがって、他の加盟国の国民である労働者が就労する場合に自国民の場合には求めない労働許可を必要とすることは認められない。

欧州連合運営条約第49条は、加盟国国民の他の加盟国における自由な開業を制限することを禁止している。開業の自由の対象となるのは、ひとつは自営業者としての活動の開始・遂行であり、もうひとつは会社の設立・運営である。開業の自由は、これらが当該他の加盟国の国民に適用される定めに従って行われることを保障している。

欧州連合運営条約第56条は、他の加盟国の居住者にサービスを提供する者に対するサービスの自由移動の制限を禁止している。前述の「開業」が他の加盟国において期限の定めなく固定された拠点を基盤として経済活動を行うことを意味するのに対して、サービスの自由移動の対象となるのは、サービス提供者が開業先でない加盟国で一時的な経済活動を行う場合である。固定的な活動拠点を持たない他の加盟国のサービス提供者が注文された活動を一時的に行う場合としては、そのサービス提供者が雇用した労働者を他の加盟国に派遣してサービス提供を行うケースと、自営業者であるサービス提供者が他の加盟国で自らサービス提供を行うケースが考えられる。

1) この場合の労働者には従属的な活動に従事して賃金を受ける全ての者が当てはまる。

## (2) EU 市民の自由移動

1992年のマーストリヒト条約により EU 条約に EU 市民権に関する規定が新たに導入された。EU 市民は加盟国の国籍を有する者とされており、EU 市民の法的地位は加盟国の国籍と結びつけられている。この新しい法的な仕組みは、欧州統合のなかで、経済活動への参加とは離れた個人の法的地位を認めようという方向性を裏打ちするものである (Herdegen, 2013 : 259)。EU 市民には、居住加盟国における地方自治体選挙の選挙権及び被選挙権、国籍を有する加盟国が代表を置いていない第三国において他の加盟国の外交上及び領事上の保護を受ける権利などのほかに、EU 加盟国の域内を自由に移動し、居住する包括的な権利が認められた。前述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は稼得活動に従事する者のみ適用される。これに対して、EU 市民の自由移動の権利は、労働者の自由移動、開業の自由及びサービスの自由移動の基礎となる稼得活動の有無にかかわらず認められる。このため、EU 市民としての自由移動は、年金生活者など稼得活動に従事しない者にとって特に意味があるといえる。これにより、稼得活動に従事しないEU市民も、基本的には他の加盟国に自由に移動し、一時的又は継続的に滞在することが可能とされた。

EU 市民の自由移動の権利を認めた欧州連合運営条約第21条第1項の規定は、EU 市民の他の加盟国への移動・滞在に直接的に適用されるものである。しかし、EU 市民の自由移動は、欧州連合運営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つきで認められている。この点において、EU 市民の自由移動には、労働者の自由移動、開業の自由及びサービスの自由移動との重要な相違点が存在する。

なお、欧州連合運営条約のほかに、2000年に政治宣言として合意され、リスボン条約 (2009年発効) により法的拘束力<sup>2)</sup>を有することになった欧州基本権憲章においても、EU 市民は EU 域内を自由に移動し、滞在する権利を有すると定められている (第45条)。

以上のように、今日においては、労働者や自営業者のように稼得活動に従事する者に限らず、例えば、年金生活者、学生、心身の状況により稼得活動ができない者など、稼得活動に従事しない者も EU が保障する自由移動の対象に含まれている。こうした自由移動の権利が導入された理由は、EU 域内での人の自由移動を促進することが、経済のために多くの労働力を必要とする加盟国のみならず、失業に直面し、その国民が他の加盟国で職を探さなければならない加盟国にとっても利益をもたらすと考えられるからである。また、稼得活動に従事しない者であっても、自由移動の権利が認め

2) EU では、立法、行政及び司法の全ての局面においてこの憲章を考慮することが義務付けられている。

られることにより、例えば学生であれば他の加盟国で教育を受けることが可能となり、年金生活者であれば南欧の温暖な気候の加盟国で老後生活を送ることができるなどの利益を享受することができる。

### 3. 自由移動の内容

EU 市民が国籍を有する加盟国とは別の加盟国に移動し、滞在する権利に関しては、稼得活動に従事する者と稼得活動に従事しない者の間で相違がみられる。稼得活動に従事する者は、他の加盟国に制限なく赴き、そこで滞在し、稼得活動を行うことが認められている。これに対して、稼得活動に従事しない者が他の加盟国に移動し、滞在することには、一定の条件が設けられている（表2）。

EU 市民の EU 域内での自由移動の具体的内容は、「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<sup>3)</sup>（指令2004/38/EG）」<sup>4)</sup>により定められている。同指令によれば、全ての EU 市民は、3 か月以内であれば、有効なパスポート又は身分証明書を所持しさえすれば、他の何らの条件を満たし、手続きを済ますことなしに他の加盟国に滞在する権利が認められている。この権利は滞在の目的にかかわらず認められている。EU 市民が同伴する又は呼び寄せる家族<sup>5)</sup>であって、EU 加盟国以外の国の国籍を有する者に対してもこれと同様のことが適用される。

EU 市民が他の加盟国に3 か月を超えて滞在するためには、受入加盟国での立場に応じて一定の条件を満たさなければならない。EU 市民が受入加盟国で労働者又は自営業者として稼得活動に従事する場合には、その者及びその者が同伴する又は呼び寄せる家族には3か月を超えて滞在する権利が認められる。この労働者又は自営業者と

表2. 自由移動の条件

	3か月以内の滞在	3か月を超える滞在	継続して滞在
①労働者・自営業者	特段の条件なし	(引き続き滞在可能)	5年間適法に滞在
②求職者	特段の条件なし	見込みのある求職活動	5年間適法に滞在
③稼得活動に従事しない者	特段の条件なし	i) 十分な資力 ii) 包括的な医療保険	5年間適法に滞在

出典：筆者作成。

- 3) EU 法には、欧州連合運営条約のように加盟国が締結した条約のほかに、欧州連合運営条約に基づき EU 自身が制定する「規則」、「指令」などの派生法がある。このうち、「規則 (Verordnung)」は一般的な効力を有しており、全ての加盟国において拘束力を有し、かつ、直接に適用される。規則は加盟国の国内法により実施することを要しない。これに対して、「指令 (Richtlinie)」は、その目的に関しては拘束力を有するものの、その目的を達成するための実施措置を講じることは加盟国に委ねられている。指令の実施に関しては一定の期限が定められる。
- 4) Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, RL 2004/38/EG vom 29. April 2004.
- 5) この場合の家族には、配偶者、パートナー、21歳未満の子などが含まれる。

して滞在する権利は一定の場合には労働者又は自営業者としての活動が行えなくなった EU 市民にも引き続き認められる<sup>6)</sup>。また、EU 市民が求職者である場合には、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、その者及びその者が同伴する又は呼び寄せる家族には他の加盟国に 3 か月を超えて滞在することが認められる。

一方、学生や年金受給者のように稼得活動に従事しない者及びその家族が他の加盟国に 3 か月を超えて滞在するためには、自分及び家族のために十分な資力を有しており、滞在中に受入加盟国の社会扶助給付を受けなくて済むこと、かつ、自分及び家族が包括的な医療保険の対象となっていることが条件となる。

さらに、EU 市民は 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」を獲得することができる。「継続して滞在する権利」には、稼得活動を行わない者であっても、前記のような条件は付けられない。

#### 4. 社会給付の受給

##### (1) 社会保障の給付

欧州連合運営条約第48条は、欧州議会及び理事会は労働者の自由移動を構築するために社会保障の分野において必要な措置を定めなければならないと規定している。また、この目的を達成するため、欧州議会及び理事会は、国境を越えて移動する労働者及び自営業者並びにその家族に対して、各国の国内法により給付受給権の取得・維持及び給付額の算定のために考慮される期間を通算すること並びに他の加盟国に居住する場合にも給付を支給することを保障する制度を導入することとされている。

国境を越えて移動することにより、自国に留まる場合に比較して社会保障に関して不利になるのであれば、労働者は他の加盟国に移動しようとはしなくなる。したがって、労働者の自由移動を確保するためには、労働者が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ないようにすることが重要である。しかし、各加盟国の社会保障制度はそれぞれの国内法において定められており、国境を越えて移動する労働者はそのために「社会給付が受けられない」、「給付額が少なくなる」などの不利益を受ける可能性がある。このような不利益を受けないようにするためには、社会保障に関して各加盟国間での調整の仕組みが必要となる。そこで、欧州連合運営条約第48条の規定を受け、「社会保障制度の調整に関する規則（規則第883/2004号）」<sup>7)</sup>及

6) これに該当するのは、i) 病気又は事故により一時的に労働不能である場合、ii) 1年以上就労した後に非自発的失業となり、職業安定所に届け出た場合、iii) 最初の12月以内に非自発的失業となり、職業安定所に届け出た場合、iv) 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である。ただし、iii)の場合に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か月」とされている。

7) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166, 30.4.2004, S. 1.

び「社会保障の調整に関する規則の実施方法の定めに関する規則（規則第987/2009号）」<sup>8)</sup>に基づきEUによる「社会保障の調整」に関する制度が具体的に定められている<sup>9)</sup>。

これらのEU規則に基づく調整の対象となる給付の範囲については、社会保障の各分野の給付を限定列挙することにより定められている。具体的には、「疾病給付」、「障害給付」、「老齢給付」、「遺族給付」、「労働災害・職業病給付」、「失業給付」、「家族給付」などが対象とされており、社会保険による給付だけでなく、税を財源とする給付もその対象に含まれている。ただし、十分な資力を持たない者に最低生活水準を保障するための社会扶助の給付はこの規則の対象となっていない。つまり、これらのEU規則においては、社会扶助が、社会保障の一部としてではなく、社会保障とは別のものとして捉えられている<sup>10)</sup>。

EUによる社会保障の調整はもともと労働者の自由移動に対する障害を取り除くことを目的としたものであったため、元来は労働者及びその家族を対象としていた。その後、その対象は自営業者、官吏、学生にも拡大され、EU市民権の導入に伴い、ついには全てのEU市民及びその家族に拡大された。

規則第883/2004号第4条は「平等取扱い」について定めており、他の加盟国の国民も当該加盟国の国民と同じ権利及び義務を有するとされている。したがって、加盟国は、給付の受給の可否や金額に関して他の加盟国の国民を不利に扱うような規定を設けることはできない。同規則第5条は「事実状況の同等取扱い」について定めており、他の加盟国の領域で一定の事情又は出来事が生じることは、当該加盟国の領域内で生じることと同等に取り扱われる。同規則第11条は、就労地法（*lex loci laboris*）原則を定めており、稼得活動に従事する者は稼得活動を行う加盟国の法に従って社会保障の給付を受けることができる。このため、例えば、アスパラガスの収穫のために季節労働者としてドイツで一定期間のみ働くポーランド人労働者は、その家族が母国（ポーランド）に居住しており、子の養育費はドイツでよりも少なくても済むため、支給される家族給付はドイツでよりも遥かに大きな価値を有する場合であっても、同じ作業に従事するドイツ人の同僚と同額の家族給付を受けることができる<sup>11)</sup>。

---

8) Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284, 30.10.2009, S. 1.

9) この制度の詳細については、松本（2012）を参照されたい。

10) 現実には社会保障の給付と社会扶助の給付の両者の性格を併せ持ついわば「ハイブリッド」な給付が登場してきており、それに対応した規定も設けられている（松本 2012：154）。なお、本稿では、社会保障の給付と社会扶助の給付の両者を包含するものとして「社会給付」という用語を用いることとする。

11) このような家族給付の支給に対しては、最近、それによって生じる財政負担の観点からの批判が行われている。

## (2) 社会扶助の給付

EU 市民の自由移動について定めた前述の指令2004/38/EGによれば、この指令に基づき他の加盟国に滞在する EU 市民は、受入加盟国の国民と同じ取扱いを受けることができるとされており（第24条第1項）、基本的には、受入加盟国の国民と同様に社会給付に対する請求権を有する。しかしながら、稼得活動に従事しない EU 市民による社会扶助の給付の受給に関しては、受入加盟国を不適切な負担から守るために特別の規定が定められている。

それによれば、労働者又は自営業者でない者が滞在の最初の3か月の間にある者及び求職のために3か月を超えて滞在することが認められた期間にある者に対して社会扶助の給付を行うことは受入加盟国に義務づけられていない（第24条第2項）。この規定は、自由移動の対象を稼得活動に従事しない者にまで拡大したことにより、これらの者が受入加盟国で税や社会保険料を負担している労働者や自営業者と同様に社会扶助の給付を受けられるようになることを防ぐ目的を有している。これにより、稼得活動に従事しない EU 市民が社会扶助の給付を受けるために他の加盟国に移動し、滞在することを防ぐことが可能となる。

3か月を超え5年までの滞在期間においても、労働者又は自営業者に該当しない EU 市民が受入加盟国で社会扶助を受給する可能性は実際には低い（Europäische Kommission 2013 : 7）。なぜならば、このような者が他の加盟国で3か月を超えて滞在するためには、その国の官署に対して、社会扶助が給付される基準を上回る資力があることを証明しなければならないからである（指令2004/38/EG 第8条第3項）。しかし、例えば、時とともに経済状況が変化し、このような EU 市民が社会扶助を申請する可能性はある。

稼得活動に従事しない EU 市民に対する社会扶助の給付を取り扱ったケースとして、欧州裁判所<sup>12)</sup>から2013年に出された **Brey** 訴訟の判決<sup>13)</sup>があげられる。この訴訟の原告は、ドイツ人の年金受給者でオーストリアに引っ越した者である。原告は、年金収入が一定額以下の場合にその金額を嵩上げするためにオーストリアで支給される調整加給金（Ausgleichszulage）を申請した。しかし、オーストリアの一般社会保険法<sup>14)</sup>によれば、調整加給金を受給するためには、受給者がオーストリアに適法に滞在している必要があった。オーストリアの担当官署は、年金額が少ないために原告は十分な資力を有さず、オーストリアに適法に滞在する権利がないとして、調整加給金の支給を拒否した。

これに対して、欧州裁判所は次のような判断を示した。オーストリアの調整加給金は、指令2004/38/EGにおける「社会扶助の給付」に該当する。3か月を超えて適法

12) 欧州裁判所はEU法の解釈及び派生法の効力に関する決定を行う。

13) EuGH, Urteil vom 19.9.2013, Rs. C-140/12, (Brey) .

14) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (BGBl. 189/1955) .

に滞在する資格があることを稼得活動に従事しない EU 市民に対して社会扶助の給付を行う条件とすることができる。しかしながら、社会扶助の給付を申請した者は十分な資力を有さず、それゆえに受入加盟国に滞在する権利がないと自動的に考えることはできない。同指令が十分な資力を有することを滞在の条件としているのは、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ぐことを目的としたものである。滞在する権利を有する者が一時的に金銭的な困難に陥った場合などに、社会扶助の給付が行われることにより受入加盟国の国民と他の加盟国の国民との間で一定の連帯が行われることは、同指令も認めるところである。滞在が適法かどうかを決定するためには、当該申請者の個別の状況<sup>15)</sup>のみならず、当該申請者に特徴的な状況に基づき給付を行うとした場合にその国の社会扶助システム全体にどのような負担をもたらすことになるのかについての総合的な判断が求められる<sup>16)</sup>。この場合には、他の加盟国国民であって申請者と同等の状況にある者が当該給付の受給者に占めることになる割合を把握することが重要である。

しかし、オーストリアの一般社会保険法には、他の EU 加盟国国民に対する調整加給金を支給することの可否を決定するに当たり、欧州裁判所が必要と考えるような総合的判断を行うとの規定はない。このため、欧州裁判所は、この限りにおいて、オーストリアの一般社会保険法が EU 法に違反するとの判断を示した。ただし、これによって、欧州裁判所は、原告から出された調整加給金の申請を認めるべきであるとの判断を示したわけではなく、原告のような状況にある者に調整加給金を支給するかどうかは、同裁判所が示した基準に沿ってオーストリアの裁判所が決定すべき事柄であるとした。

稼得活動に従事しない EU 市民が受入加盟国の国民と同様に社会扶助の給付の請求権を有することになるのは、受入加盟国に5年間適法に滞在することにより「継続して滞在する権利」を取得した場合である。

## 5. ドイツでの状況

ドイツにおいては、最低限度の生活を保障することを目的とする給付として、求職者基礎保障 (Grundsicherung für Arbeitsuchende) の給付 (ハルツ IV 給付) と社会扶助 (Sozialhilfe) の給付が行われている。前者は稼得能力のある者を対象としているのに対して、後者は稼得能力のない者を対象としている。

このうち、求職者基礎保障について定める法律である社会法典第 2 編によれば、EU 市民による求職者基礎保障の受給は次のようになる。

---

15) 受給額、受給期間並びに受給者が一時的に金銭的に困難な状況にあるのかどうかなどの要素が考慮される (Europäische Kommission 2013 : 7)。

16) 後者を加えることにより、欧州裁判所は稼得活動に従事しない EU 市民の滞在を違法であると決定するための要件をより厳しくしたと解することができる (Kubiki 2014 : 2)。



- ・稼得活動に従事する EU 市民（労働者・自営業者）とその家族は、通常の受給要件を満たせば給付が受けられる<sup>17)</sup>。
- ・稼得活動に従事しない EU 市民とその家族は、最初の 3 か月の滞在期間中は基本的に滞在目的にかかわらず給付を受けることができない。
- ・求職活動だけのためにドイツに滞在する権利を有する EU 市民とその家族は最初の 3 か月経過後も給付を受けることができない。

このように稼得活動に従事しない EU 市民を求職者基礎保障の給付の対象から除外することについて、ドイツ連邦政府は前述のとおり指令2004/38/EG 第24条第 2 項において稼得活動に従事しない EU 市民に対する「社会扶助の給付」が義務づけられていないことを根拠としている（BMAS 2014 : 53）。しかし、このことが EU 法に整合的かどうかに関しては、何百という訴訟がドイツの社会裁判所に提起された。これに対する社会裁判所の判断は、この除外規定が EU 法に反するかどうかの点で大きく分かれている。すなわち、州社会裁判所の中には社会法典第2編の除外規定を適用できないとする裁判所もあれば、それが外国人失業者に対する基礎保障を明示的に拒否したい立法者の意思を損なうものであるとする裁判所もある。この問題に関しては、ライプツィヒ社会裁判所と連邦社会裁判所から、欧州裁判所に対して先決裁定（Vorabentscheidung）手続きに基づく判断が求められた<sup>18)</sup>。

これにより、欧州裁判所は、加盟国（ドイツ）が、過度な財政的負担を避けることを目的として、最低生活保障を必要とする EU 市民に対して求職者基礎保障の給付を制限することが許されるのか、許されたとした場合にどの程度まで許されるのかについての判断を示すことが必要となった。このうち、ライプツィヒ社会裁判所に係る案件に関しては、2014年11月11日に欧州裁判所から次のような判断が示された<sup>19)</sup>。

指令2004/38/EG は、3 か月を超え、5 年未満の滞在期間においては、稼得活動に従事しない者が他の加盟国に滞在する権利は、生活のために十分な資力を有していることを条件としている。これによって、稼得活動に従事しない者が生活のための費用を得るために受入加盟国の社会保障を活用することが阻止される。したがって、加盟国には、稼得活動に従事しない者であって、他の加盟国の社会扶助を受けるという目的だけのために移動の自由を使う者に対して、その者が生活のために十分な資力を有しないにもかかわらず社会扶助給付を行うことを拒否する可能性が認められなければならない。稼得活動に従事しないルーマニア人でドイツに滞在する本件原告の場合に

- 
- 17) 例えば、自営業を行うためにドイツに来た他の加盟国国民が最低生活を維持できるほどの収入を得られない場合に不足する部分に相当する求職者基礎保障の給付を申請するケースが考えられる。
- 18) 加盟国の裁判所は、自らの決定に至る際に問題となるEU法の解釈などにかかわる問題が提起された場合に、自らの判決を下すために必要と判断するときは、あらかじめ欧州裁判所にその問題についての拘束力のある判断を求めることができる。
- 19) EuGH, Urteil vom 11.11.2014, Rs. C-333/13.

は、生活のために十分な資力を有さず、したがって、指令2004/38/EGに基づきドイツに滞在する権利はない。その結果として、原告は同指令などが定める国籍による差別禁止をよりどころとして給付を求めることはできない。

一方、社会扶助について定める法律である社会法典第12編によれば、社会扶助を受けることができるのは労働不能の状態にある者及び65歳以上の者に限られている。さらに、社会扶助を受けるために入国した又は求職の目的だけのために滞在する権利を有している者とその家族は社会扶助を受けることができないとされている<sup>20)</sup>。このようなEU市民を社会扶助給付の対象から除外することについては、求職者基礎保障の場合と同様に指令2004/38/EGが根拠とされている。

求職者基礎保障の給付の受給状況は次のようになっている（BMAS 2014：30-34）。給付受給世帯に属する者（稼得可能な給付受給権者及び給付対象となる世帯員）の人数は、2013年現在、全体で613万人となっている。このうち、120万人（全体の10%）が外国人であり、293,000人（4.8%）がドイツ以外のEU加盟国の国籍を有する者である。EU加盟国の国籍を有する者のなかでは、ポーランド人（7万人）、イタリア人（6.3万人）及びギリシア人（3.9万人）が多数を占めている。給付受給世帯に属する外国人の数は、2010年以降2012年までは減少したが、2013年には再び小幅な増加に転じている。

ブルガリア人及びルーマニア人であって求職者基礎保障の給付を受給している者は、2013年4月から2014年4月までの間に約23,000人（66%）増加した。この受給者数の増加は、主にドイツに居住するブルガリア人及びルーマニア人の総数が増加したことによるものである。2014年4月現在、ドイツ居住者全体に占める求職者基礎保障の給付受給者の割合は7.5%となっている。これに対して、ドイツ居住するブルガリア人及びルーマニア人に占める給付受給者の割合は11.3%となっている。しかし、この割合は、外国人居住者全体に占める給付受給者の割合（16.2%）に比べると低い水準にとどまっている。地域別にみると、ブルガリア人及びルーマニア人であって求職者基礎保障の給付を受給している者の増加は、ベルリンをはじめとする人口密集地域で特に大きくなっている。

## 6. 自由移動の「濫用」に対する対策

ドイツにおいては、稼得活動に従事しないEU市民による社会給付の受給を巡る議論が活発に行われている。特に、現在の連立与党を構成する政党の一つであり、バイエルン州を基盤とする保守政党であるキリスト教社会同盟（CSU）が「社会保障制度への移民（Zuwanderung in soziale Sicherungssysteme）」に対する対策の必要性を強く主

---

20) 他の加盟国国民であってドイツの社会扶助を受けている者の数は2012年では約2万3000人となっている（BMAS 2014：96）。

張している。2007年に EU に新規加盟したルーマニアやブルガリアを対象とする経過措置が終了し、2014年1月からこの二か国の国民にも「労働者の自由移動」が全面的に認められることになった。同党は、これにより、「労働者の自由移動」の権利を行使して、実際には、就労するためではなく、社会給付を受けるためにドイツに来る低所得者が増加し、その結果、給付を行う地方自治体の負担が増加することや、ドイツ国民が「自由移動」を受け入れなくなることを強く懸念している。このため、同党は、このような意味での「自由移動」の濫用をなくすための解決策を求めた（CSU Landesgruppe, 2014 : 3）。

この議論の背景には、政治的な動機が存在する。すなわち、2013年に行われたドイツ連邦議会選挙及びバイエルン州議会選挙、さらには2014年に行われた欧州議会選挙の選挙戦において、保守系の政治家は「社会保障制度への移民」というテーマや社会給付の相当の濫用が行われているという議論により有権者の支持を得ようとし、実際に多くの票を獲得することに成功した。この議論においては、他の加盟国から移動してくる EU 市民になかでも、特に社会給付を受けるためにドイツに来る者を取り上げ、それらの者によって社会給付請求権の相当の濫用が行われ、そのことが該当する地方自治体の財政負担となっていることが強調されている。

しかし、現実には、他の加盟国に滞在する EU 市民の大部分（78%）は15歳から64歳までの就労年齢にあり、かつ、就労率は68%と自国にいる者よりも高くなっている（Europäische Kommission, 2013 : 3-4）。したがって、稼得活動に従事しない EU 市民は、他の加盟国から来た EU 市民の大きな部分を占めていというわけではない。また、稼得活動に従事する EU 市民はドイツで受給する社会給付よりも多くの社会保険料や税を負担しており、その意味でネットの費用負担者になっているといえる（Schulte, 2014 : 478）。

2013年12月に現在の連立政権が発足する際に合意された連立協定においては、連立与党はEUにおける自由移動が国民に受け入れられることを引き続き確保するために EU 市民による社会給付の不当な受給に対処することが盛り込まれた<sup>21)</sup>。これを受け、2014年1月には閣議決定により「EU 加盟国国民による社会保障の受給についての法律問題と課題に関する事務次官委員会（Staatssekretärausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“）」が設けられた。

各省の事務次官などで構成されるこの委員会は、2014年8月最終報告（BMAS 2014）を公表した。その中では、「自由移動」の濫用を防止するために次のような対策を導入することなどが提案されている。対策の一つは、虚偽の書類を用いること、

21) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, Berlin, 16. Dezember 2013, S. 76.

実際には存在しない雇用関係や居所などを本当のように見せかけることなどにより滞在の条件を満たすように装ったことが確認された場合には、その者のドイツへの再入国を一定期間禁止することである。もう一つの対策は、求職のために滞在する者の滞在期間を限定することである。三つ目は、正しくないあるいは不十分な情報で滞在カード（Aufenthaltskarte）<sup>22)</sup>を取得する行為を罰則の対象にすることである。

キリスト教社会同盟は、「稼得活動に従事しない者」による給付請求権の濫用を防止するため、労働者や自営業者を含めたEU市民に対して、ドイツにおける滞在の最初の3か月間は受給を行わないことの検討を提案していた（CSU Landesgruppe, 2014 : 3）。これに対して、事務次官委員会は、求職者基礎保障及び社会扶助に関する現行の規定（社会法典第2編及び第12編）はEU市民による給付の受給に関して既にEU法の下で許される最大限の制限を行っているとして、更なる制限を加えることは提案していない。

## 7. 日本への示唆

日本では、1981年の難民条約の批准を契機として、それまで国籍要件が設けられてきた国民年金法、児童手当法などが改正され、現在ではほとんどすべての社会保障法が外国人にも適用されている（堀1994 : 160）。日本においても、何らかの原因で貧困に陥り、自力では生計を維持できない者に対して、国の責任で、健康で文化的な最低限度の生活を保障する生活保護制度が生活保護法に基づき実施されている。ただし、生活保護の対象は、「国民」とされており、外国人には生活保護法の適用はないものと解されている。一方、生活に困窮する外国人に対しては、厚生省社会局長通知<sup>23)</sup>に基づき、一般国民に対する生活保護の決定実施の取り扱いに準じて、必要と認める保護を行いうるものとされている。しかし、この取り扱いの対象は、外国人全般ではなく、日本人と同様の生活を送っている永住者、定住者、日本人及び永住者の配偶者などに限定されている。外国人に対する生活保護法の適用などを求める訴訟や議論は存在するが、それらは主として、国民に健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を認めた憲法25条との関係や人権・人道的観点から行われているものである。

前述のEUやドイツにおける状況からは、国際的な経済連携の推進に伴い、国境を越える人の移動が促進されることになれば、日本においても次のような検討や取組みが求められる可能性があると考えられる。国境を越える人の移動を促進するためには、国境を越えて移動する人がそれにより不利益を受けることを避けるため、社会給付の受給に関しても経済連携の対象となる国の国民を日本人と同等に取り扱うことが重要

22) 滞在カードは、EU市民の家族であってEU加盟国の国民でない者が、3か月を超えて滞在しようとする場合に申請に基づき交付される。

23) 「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」昭和29年5月8日付厚生省社会局長通知（社発382号）。

となる。このため、社会給付に関する制度、特に、外国人に関しては、日本人と同様の生活を送っている者だけを対象に、生活保護に準ずる保護が行われるという制度の在り方が改めて問われることになるであろう。具体的には、滞在期間を問わず日本に滞在する対象国国民を日本人と同様に生活保護法の適用対象にすることが求められる可能性がある。

このような対応を行おうとする場合であっても、EU でも行われているように、稼得活動に従事する者と従事しない者との間では、その取り扱いに一定の差異を設けざるを得ないもの考えられる。外国人であっても、労働者や自営業者のように日本に来て稼得活動に従事する者は、日本人と同様に社会保険料や税を負担することになる。したがって、それらの者が日本において社会給付を必要とする状態になった場合に生活保護の給付を行うことについては、公平性の観点からも正当化される。これに対して、稼得活動に従事しない者に関しては、それらの者が生活保護の給付を受けるために日本に来ることにより不適切な財政負担が生じることを避けるための措置が必要となる。

このような措置としては、例えば、一定期間が経過するまでは給付の対象としないこと、十分な資力を有することを滞在の条件とすることなどが考えられる。また、現在ドイツなどで大きな問題となっているように、稼得活動に従事しない者が生活保護の給付を受けるために労働者や自営業者を装って日本に滞在する可能性もあり、それに対する対応も検討する必要がある。

EU の例からも分かるように、国境を越える人の移動が促進される理由は、それが所得水準の相対的に低い国だけでなく、所得水準の相対的に高い国の経済にも望ましい効果をもたらすと期待されるからである。また、労働者や自営業者のように稼得活動を行う者だけでなく、稼得活動を行わない者を含めた移動が促進される理由は、それが国民全体の利益につながると期待されるからである<sup>24)</sup>。このような効果が期待される「国境を越える人の移動」を促進するためには、社会給付の受給について相手国国民とその国の国民を同等に取扱うことが重要な手段のひとつとなる。しかし、稼得活動に従事しない者が給付を受けるために来ることにより不適切な財政負担が生じる恐れがある。これを避けるために、労働者や自営業者も対象に含めた給付の制限が過度に行われることになれば、それによって人の移動に抑制的な効果をもたらされる。したがって、稼得活動に従事しない者が給付受給を目的として来ることにより不適切な財政負担が生じることを避けるための措置や対応の検討に当たっては、給付受給を目的とする移動がもたらす問題だけでなく、国境を越える人の移動を促進することがもたらす望ましい効果も併せて勘案する必要があると考えられる。

---

24) 現に EU 加盟国国民の多くは、自由移動が自分の国の経済に利益をもたらすものと評価している (Europäische Kommission, 2013 : 3)。

[付記]

本稿は、JSPS 科研費24530693の助成を受けた「国境を越える人の移動に対応した社会保障の在り方に関する研究」の成果に基づくものである。また、本稿は、社会政策学会第129回(2014年秋季)大会における報告を基に加筆修正したものである。同学会での報告に対して有益なコメントをいただいたことに感謝の意を表したい。併せて、2名の匿名の査読者からも大変丁寧かつ重要なご指摘を頂いたことに、この場を借りてお礼申し上げたい。

(引用文献)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2014, *Abschlussbericht des Staatssekretärausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“*. (<http://www.bmas.de>)

CSU Landesgruppe, 2014, *Dort, wo die Menschen wohnen: Die Belange der Kommunen zukunftsfest gestalten*, 07.01.2014. (<http://www.csu-landesgruppe.de>)

Europäische Kommission, 2013, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen*, Brüssel, den 25.11.2013, COM(2013) 837 final.

Herdegen, M., 2013, *Europarecht*, 15. Auflage, München.

堀勝洋『社会保障法総論』東京大学出版会、1994年

Kubicki, Ph., 2014, Aktueller Begriff Europa. EuGH, Rs. C-140/12 (Brey): EU-Aufenthaltsrecht und Zugang zu Sozialleistungen, *Wissenschaftliche Dienste*, Nr. 01/14.

松本勝明「国境を越える人の移動に対応した社会保障の調整—新たな EU 規則の意義と課題—」『青山法学論集』第53巻第4号、2012年、143-181頁。

Schulte, B., 2014, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2013, in: Udsching, P., Rofls, Ch. (Hrsg.), *Jahrbuch des Sozialrechts Dokumentation für das Jahr 2013*, Berlin, 475-511.

# **Free Movement of EU citizens within the EU and the Receiving of Social Benefits : Implications for Japan**

**MATSUMOTO Katsuaki**

## **Abstract**

Nationals of EU member countries (EU citizens) have the right to move and reside in other member countries. However, it is permitted for the member countries to attach restrictions and conditions to this right.

When nationals of EU member countries move to another member country and reside there, they can generally receive the same social benefits as the citizens of that country. However, to avoid excessive financial burden on member countries, which accept nationals from other member countries, they are not responsible for providing social assistance benefits to jobless nationals of other member nations. In Germany, for example, such people do not receive basic security benefits provided to individuals seeking jobs (Hartz IV benefits). This treatment has become the object of debate.

By taking up issues such as this, this paper examines the relationship between human movement that transcends national borders and the receiving of social benefits.

## **Keywords**

EU citizens, social benefits, social assistance