

EC 域内労働移動と社会保障

澤田マルガレーテ

I はじめに

労働の自由化は共同市場創出の基本条件である。なぜなら共同市場は、その定義からして、製品市場統合のみならず生産要素統合をも内包するものだからである。製品市場の統合が関税同盟におけるような貿易自由化によって達成されるのに対し、要素市場の統合は労働と資本の自由移動に対する障壁の除去を必要とする。共同市場理論によると、要素移動性は統合された地域に、より効率的な資源配分によって、きわめて実質的な福祉効果をもたらす。より効率的な資源配分は、生産要素を低生産性から高生産性に向けて移動させることによって、労働の場合には労働生産性の低い加盟国から労働生産性の高い加盟国に移動させることによって実現される。労働の限界生産性は、共同市場のなかで均等化される。

自由移動は、その経済的側面とは別に、労働者の基本的社会権を構成するといわれる。ただしその正確な意味は、経済と社会の両側面が相互に切り離せぬ一体をなしているので、必ずしも明確ではない。労働の自由移動を実現するためには、他の加盟国への入国、労働、居住を妨げる障壁の除去は不十分である。社会保障権の保証も不可欠の条件である。労働の自由移動には障壁の除去と社会保障権の確保のふたつが必要条件である。したがって EC 法、つまり ECSC 条約、EEC 条約、複雑な二次立法、そして欧州司法裁判所の多くの判決は、労働の自由移動の必要条件を満たすための法的基礎を提供している。

本稿がとりあげるのは、障壁除去と社会保障の保証とが、労働移動性の十分条件であるか、という問題である。そこでまず労働の自由移動に関する周知の法的規定を概観し、つぎに社会保障に関する未決の諸問題を分析し、さらに域内市場の完成が EC における労働移動性に与えるインパクトについて論じることとする¹⁾。

II 法的規制

共同市場完成の必要条件を満たすために EEC 条約はいくつかの原則を定めている。第48から第51までの諸条項は、労働者つまり就業者の自由移動に関する原則を掲げている。他の加盟国で恒久的に職業活動に従事しようとする自営業者の開業の自由を定めているのは第52から第58の諸条項で、一時的な活動すなわち役務の提供に関しては第59から第66の諸条項がある。条約で別に除外規定がなければ、労働自由移動の原則はすべての職業——支払いを受ける限りスポーツや芸術を含む——活動に適用される。原則に対する除外ないし制約は公共部門での就労（第48条(4)）と加盟各国の公権力行使に関連する活動（第55条）について定められている。政府は EC すべての加盟国において重要な使用者であるから、労働自由移動から「公務」を免除することは、労働市場の相当広範な部分を自由移動から除外することになりかねない。そこで司法裁判所は、「公務」の概念は狭く解釈されるべきだという判決を下した。それによると、労働の自由移動原則から除外されるのは、直接または間接に公権力の行使に関わる地位や、

国家の内的・外的安全に関わる機能である。二次立法——主として規則 1612/68 と命令 68/360——は、経済活動に従事するために加盟国の領土に入る入国権、経済活動に従事するためその国にとどまる滞在権、その国での雇用後の滞在権に関して細かい規定を設けている²⁾。

社会保障の分野で EC 法が目指しているのは、EC 市民とその家族が不利を被ることなく彼らの自由移動権を行使できるように各国の社会保障制度を調整することである。なぜなら、移住の結果として社会保障権を喪失するならば、それは労働の自由移動に対するきわめて重大な障害になるからである。初めフランスは、当時の EC 加盟 6 ヶ国内に存在していた最有利の社会給付からなる EC 社会保障制度を導入するよう提案した。しかし EEC 条約の起草者たちは、新しい、斉一的保障制度をつくるよりも、それぞれの国の労働者と EC 移住労働者との間の社会保障権の格差をなくすように各国の制度を調整する道を選んだ。調整するとは、単一の社会保障制度をつくる、あるいは移住労働者に EC 共通の給付を与えることではない。調整とは、各国の異なった既存社会保障制度を、国籍による差別を生まないように適用することである。調整の目標は、母国以外の加盟国に居住する EC 労働者が社会保障給付を受けられるように、既得の、あるいは取得途上の社会保障権の維持に対する障壁を除去することである。移住労働者の社会保障に関する EC 法はきわめて複雑——2 つの主要規則には 200 の条項と 18 の付属書がある——であるが、それは要するにつぎのようなルールを定めることによって社会保障に関する平等待遇の原則を確立したものだといえる。

- 共同体の移住労働者は、移住先加盟国の労働者と同じ社会保障給付を受ける権利がある。
- いくつかの加盟国で支払った社会保障掛け金と就業した期間とは給付計算の際、通算される。
- 社会保障給付は「輸出」されうる、つまり受給権者は支給国以外の加盟国において給付を受けることができる。
- 移住労働者の扶養家族は、居住している加盟

国の社会保障受給権をもつ。

国籍による非差別、通算、輸出可能性というこれら 3 つの原則は現在、社会保障に関する 2 つの主要規則すなわち改正規則 1408/71 および改正規則 574/72 に織り込まれている。規則 1408/71 は EC 社会保障立法の人的および物的枠組みを定めている。規則 574/72 はそれを補足し、細部にわたる実施要綱を定めている。これら諸規則に盛り込まれた人的枠組みに関して、受給権主張の基礎は申請者の身分——つまり労働者であるか自営業者であるか——ではない。彼が被保険者であるかないかが基準である。この規則の枠における労働者、自営業者とは被保険者のことである。ただし、受給権を主張するために必要なのは、すべての居住者または勤労者全体を包括するような一般社会保障制度のもとで被保険者になっていることである。このような一般的保障制度の被保険者は、EC 域内のどこへ移動しようとも、いかなる目的をもって動こうとも、自分のため、扶養家族のために受給権を主張できる。規則 1408/71 に含まれた物的枠組みは、社会保障制度に伝統的に含まれるつぎのような給付をカバーしている。

- 疾病および妊娠・出産給付
- 障害給付
- 老齢給付
- 遺族給付
- 労災および職業病に対する給付
- 死亡給付
- 失業給付
- 家族給付

上記の規則は、公務員用の特別プラン special schemes は別として、contributory であれば non-contributory であれば、すべての一般および民間社会保障プラン general & private social security schemes に適用される。適用されないのは、いわゆる「社会扶助」 social assistance である。「社会扶助」は普通、扶助を支給する国での生活費に関わるものである。「社会扶助」を規則から除外することは、労働者の自由移動に対する潜在的障壁になる。そこで、移住労働者が移住先の国の労働者より不利な待遇を受けないようにするため、欧州司法裁判

所は判決を通じて、この除外可能性を大幅に狭めてきた。欧州司法裁判所は2つの方法を用いた。まず、社会扶助給付を社会保障給付であるかのように取り扱った。つぎに、それができない場合には、他のEC法、とくに規則1612/68の第7条を援用した。規則1612/68は、移住先加盟国に居住権をもつ労働者はその国の労働者と同じ社会的恩恵 social advantages と税法上の恩恵 tax advantages とを享受するものと定めている。「社会的恩恵」なる概念は、たとえば出産給付、外国留学奨学金、最低保証所得 guaranteed minimum income などの discretionary benefits も含めた、現金、現物にわたる社会給付の幅広い枠に適用されている³⁾。第7条はそのうえ、労働者の家族成員のための受給権を主張するためにも用いられている。

III 残された諸問題

移動の自由は、労働者にとっても自由業者にとってもいまやだいたい既成事実になったといえる。しかし、各国の社会保障制度間の調整がいまだに完成していないために、未解決の問題がいくつか残されている。残された重要問題には、公共部門労働者のための特別社会保障制度、民間の社会保障制度、医療サービス、失業給付と早期退職給付、行政手続き問題がある。

公務員のための特別社会保障制度が規則1408/71から除外されているのは2つの理由による。第1に、いくつかの加盟国たとえばドイツにおいては、公務員のための社会保障制度は社会保障の一部と考えられない。第2に、労働者の自由移動に関するEEC条約規定は、加盟諸国が公共部門での雇用をそれぞれ自国民に限定することを認めている。しかし、欧州司法裁判所は公権力を行使する公務員だけが自由移動規定から除外されるとする判決を繰り返し下している。したがって公共部門の労働者の大部分は民間部門の労働者と同様に扱われねばならない。したがって彼らの社会保障も規則1408/71の枠内に組み入れられねばならない。この規則の改正による人的範囲の拡大はすでに、基本的社会権に関する共同体憲章の実施に向けての

1989年委員会行動計画で試みられていた⁴⁾。

EC次元での社会保障制度調整におけるもうひとつの重大なギャップは、「職域制度」occupational schemes と「補足制度」complementary schemes と呼ばれる民間の社会保障制度である。これらの制度はきわめて多様で、複雑であることを特徴としている。人的範囲、運営 management、法的基礎、法定制度補足度、受給対象者のパーセンテージのいずれについても相互に異なっている。民間制度は個人の保険、貯蓄契約である限り、給付の国外支給や国籍による非差別について重大な問題にならない。しかし、会社ぐるみ(単位) company-based のあるいは産業ぐるみの保障制度の場合、給付の支給は一加盟国内でも、いわんや他の加盟国においては困難である。国外支給を困難にさせているひとつの理由は、使用者が労働者の補足給付のために用いる仕組み techniques がきわめて多岐にわたっていることである。いずれにせよ、民間社会保障給付の国外非支給は明らかに労働者の自由移動に対する障壁である。そこで委員会は1991年7月に「補足社会保障制度に関する通達」を採択した⁵⁾。これは、民間の社会保障制度とくにその重要部分になっている退職年金についてEC次元の討議を促進させようとする意図から出されたものだった。しかし、これら民間保障制度とECの調整制度が急速に統合される気配はいまのところ見られない。

社会保障諸制度調整の現段階における大きな欠陥は、医療サービス受給権の制約である。救急の場合を除いて、労働者もしくはその家族が医療サービス受給権を主張できるのはいわゆる「管轄国」competent state つまり、当該労働者が社会保障立法の被保険者となっているその国においてのみである。もしその労働者が彼の管轄国以外の国で医療サービスを受けたければ、あらかじめその許可を「管轄国」から得ていなければならない。同じことは他の加盟国で休暇中の労働者とその家族が治療を必要とする場合についてもあてはまる。申請した医療サービスが「管轄国」の社会保障立法によって提供されている場合、許可は拒めない。しかし、受給権者に対する上記のような医療サー

ビス制限は、医者に対しては開業の自由権がすでに確立されていることを考えると、ことさらアナクロニスティックである。現存する制約はしだいに消滅しなければならない。

失業給付に対しても制約がある。原則として、失業した労働者は失業給付を受けたければ、求職に応じられるように彼の「管轄国」にとどまっていなければならない。しかし、3ヵ月までならば失業給付は輸出できる、つまり失業給付を受けながら彼の「管轄国」以外の加盟国で職を探すことができる。一定条件のもとで、この3ヵ月という期間は延長もできる。しかし失業者は原則として3ヵ月以内に最後に雇用されていた加盟国に帰らねばならない。さもないと彼は失業給付受給権を喪失する。このような制約は失業給付の濫用防止のために設けられているのであるが、労働者の自由移動権を制約することには変わりはない。それは就業者よりも失業者がいっそう必要とする権利である。したがって、これに関する EC 規定の改正が望まれる。実はすでに1980年に EC 委員会は閣僚理事会に対して規則 1408/71 のなかの失業に関する規定改正の提案を提出した。しかしこの提案は、検討を加えるために行政委員会 Administrative Commission に回付された⁶⁾。EC 委員会の提案は、労働者が住居を変更した場合の早期退職給付受給権保持を保証することも考慮していた。早期退職給付は、一定の年齢から老齢年金支給年齢までの間に失業者に対して支給される特別給付である。現在のところ、規則 1408/71 は、これらの給付の「輸出可能性」(国外支給)を制限しているが、労働人口からまもなく消え去ろうとしている受益者が、なぜ最後に雇用された加盟国に居住し続けるよう義務づけられているのか、理解しがたいところではある。

被保険者とさまざまな加盟諸国との関係は行政手続きによって決定される。これらの手続きを規制しているルールは規則 574/72 に含まれており、行政委員会 Administrative Commission が諸手続きに用いられる書類、つまりどの書式、証明書、申請書を使うかを定める。これらの書類はさまざまな加盟諸国の社会保障諸機関の間で、また社会

保障諸機関と被保険者との間で交換される。手続きはきわめて複雑で、時間がかかり、不透明である。その責任の一端は行政の遅鈍にある。たとえば規則574/72の第17条は、行政手続きに用いられるすべての書類はコンピューター化されると定めているのに、行政委員会がこの第17条の実施に関するワーキング・グループを設置したのはごく最近のことである⁷⁾。各国の社会保障制度間の調整に関する EC 規則が正確に実施され、給付が事務的に迅速に処理されて速やかに支給されるようになるためには、現在の行政手続きの大幅な改善が必要である。行政手続きが面倒であるだけでなく、調整規則自体がきわめて複雑で、簡素化を必要としている。現在の手続き制度の結果たる大幅な遅滞と頻繁な法律上の紛争は、労働の自由移動の妨げになっている。

上記の諸問題とは性質を異にするが、問題のひとつとして一言触れておきたいものに調和化がある。域内市場の完成とその後の統合の進展は、社会政策の調和化に関する論議を再燃させた⁸⁾。調和化とは、加盟諸国の社会保障諸制度を変更し、やがては統合し、単一の EC 社会保障制度を生み出すことである。そこで浮かんでくるのは2つの問いである。第1は、調和化は可能か、現実的な政策目標か、という問いである。第2は、調和化は労働の自由移動を促進するか、という問いである。第1の問いに対していえるのは、調和化の成功は調和さるべき地域に高度の収斂傾向があるか、ないかに依存するということである。もしも顕著な相違があれば、調和化を試みても分裂的政策を生まざるをえない。一方で確かなのは、EC の加盟諸国は社会保障の分野で、いくつかの共通問題を抱えているということである。たとえば、全人口に対する高齢者の比率増大、恒久的失業や(母子家庭の劇的増加による)新しい貧窮層の発生である。これら3つの問題は、加盟諸国の社会保障制度の財政と運営に一層の負担を課している。他方、社会保障制度を調和させ、さまざまな問題にひとつの共通の答えを出すことに対しては少なからぬ障害がある。社会保障制度は、それぞれ異なった歴史的環境と伝統のもとでつくりあげられて

きたものなので、優先順位、財源、行政、組織などの点で相互に異なっている。さらにまた、もし社会保障の調和化が給付の上限に向けての平等化を意味するとしたら、貧しい加盟国にとっては重い負担を担うことになる。そこで、より富裕な加盟国が貧しい加盟国に財源を移転せねばならなくなる。1986年にドロール委員長は、独立の専門家グループを任命し、域内市場完成の経済的結果を検討させ、そこから生じる諸問題を確認させた。このグループの報告、いわゆるパドア・スキオッパ報告⁹⁾は労働市場についても、簡略にはあるが言及している。報告の結論はこうである。加盟諸国は高度の雇用水準と高度の社会保障水準を実現するための有効な手段を求めて、自由に政策調整を行うべきであるが、政策の調和化は望ましくない、とくに調和化さるべき労働諸市場が不均衡な場合は望ましくない。この議論とは別に、社会保障の調和化は現実的な政策目標とは考えられない。なぜなら、その目標実現には加盟諸国の全会一致が必要であり、もっとも連邦好みの加盟国でさえ社会保障政策というようなセンシティブな領域で主権を放棄したからである。社会保障の調和化が労働の自由移動を促進するかどうかという問題は、過去の実績と労働市場に対する域内市場完成のインパクトを考慮しながら論じることにする。

IV 域内市場完成が労働移動性に与えるインパクト

92年域内市場完成とともに労働の移動性が一般的に増大するという点については、専門家の意見はほぼ一致しているが、労働移住がどのような形をとるかについての意見はまちまちである。EC南方加盟国の未熟練労働者の新たな大量移住が起こるだろうか。それとも今後の労働移動性増大は、熟練労働、きわめて高度の専門化労働の移動性増大を意味することになるのだろうか。これらの問いに対しては、ECの過去の経験がある程度の解答を与えてくれる。ECの経験分析に先立って、問題の簡単な理論的考察を試みておく¹⁰⁾。

マクロ経済の次元では、労働者送り出し国のプッシュ要因、受け入れ国のプル要因、そして一定の刺激と抵抗とが、移住労働の流れの規模と方向を決定する。送り出し国のプッシュ要因はたとえば労働人口の成長と余剰労働であり、プル要因は受け入れ国の労働力不足である。賃金格差は労働移動の最強の刺激となり、地理的および社会的距離（言語や習慣）は抵抗要因となる。国家次元での政策的決定も、移動の重要な決定要因と見なさねばならない。受け入れ国の積極的な求人措置たとえば旅費負担、宿泊施設の提供、健康診断の便宜などは移動を促進する。それに対して求人停止や強制送還措置は、移動を抑える誘因となる。そのほか貿易と労働移動の関係も注目し値する。域内商品取引の増大は域内移動の減少につながることもありうる。その場合、貿易自由化が労働移動の代替作用を果たす。他方、労働移動の増大が商品取引を減少させることもありうる。その場合は労働の自由移動が商品取引の代替機能を果たす。貿易と労働移動とはこのように相互代替的でもありうるし、相互補完的でもありうる。つまり、共同市場内の貿易拡大が労働移動の増大と並行し起こる、すなわち貿易と労働移動とが互いに補完しあうこともありうる。

ミクロ経済の次元では、個々の移住労働者の立場から見た移動の側面と、使用者の立場から見た側面とが絡みあってくる。移住を考えている労働者は、賃金格差、雇用の機会、職の安定性、社会的保護、職場教育などの要素を、外国に住み働くことの不効用と対比しながら考慮して決断を下す。使用者にとっては、移住労働者の一次雇用は（ロボットよりも移住労働者を選ぶという）技術革新の代替策あるいは生産の国際化や海外生産の代替策という機能をもちうる。

さてECにおける労働移動の実績を顧みると、創立6カ国のEC内で自国以外の加盟国で働く労働者の数は1960～68年の期間に急速に増大した後、1980年初期まではそのまま横這い状態が続き、その後、減少傾向をたどって今日に至っている。1958年から1970年代初期にかけて、ECの労働市場はイタリアを除いて逼迫していた。したがって

EC 域内移住労働者の大部分はイタリア人で、それ以外は主に域内国境地域の越境労働者であった。域内全土にわたり大挙して移住した労働者といえば、イタリア人だけだった。しかしイタリア人移住労働者は、移住労働の需要に応えられなくなり、EC 諸国は域外から労働を補給するようになった。EC 諸国へのイタリアからの新来移住労働者の流入数はしばらく増加し続けたが、それよりも急速に増加したのは非 EC 諸国からの移住労働者であった。その結果、EC 内の移住労働者のなかでの EC 市民の比率も減少した。1960年代初め、EC 内の全移住労働者の60%が EC 6 カ国相互間の移住労働者で占められていたが、1970年代の初めには、それが20%にまで落ち込んだ¹¹⁾。

1984年に EC 6 カ国内の実働総労働力の約 5.5 %は移住労働者で占められていた。そのなかで EC 6 カ国からくるものは5分の1にすぎなかった。あとの5分の1はギリシャ、ポルトガル、スペイン出身、残りの5分の3は EC 域外出身者である¹²⁾。

EC 6 カ国の移住労働者中にギリシャ、スペイン、ポルトガルからの移住労働者が占める割合は、1958年の13%から1958年の29%に上がってから、1984年までには22%下がった¹³⁾。このような域内移住のパターンは、何を意味しているか。まず、他の加盟国内で働く EC 市民の絶対数においても、移住労働者全体に対する比率においても、EC 域内移住の流れが一般的に減少してきたという事実は、労働の自由移動に対する法的障害の除去や社会保障制度の調整が、予想とは裏腹に、移動を促進する結果にならなかったことを意味する。労働者の移動自由の保障にもかかわらず、EC 労働市場の相互浸透度はわずか2%でしかない¹⁴⁾。労働の移動自由化は、要素移動性をもたらすための必要条件ではあったが、十分条件ではなかった。

その他の点では EC 域内の労働移住は、理論的にも考えられる一連の要因にかなり強く影響されてきたように見える。マクロ経済次元では、たとえばイタリアの余剰労働と北方加盟諸国の労働力不足とは1960年代に、それぞれ送り出し国と受け入れ国における決定的なプッシュおよびプル要因

として作用した。旅費負担や宿泊施設の斡旋などの政策措置も、同時期における移住促進の効果があつた。政策措置は逆方向にも有効に作用したようである。1970年代におけるギリシャ、スペイン、ポルトガルからの移住労働の激減は帰国報奨金、母国での職業訓練補助金など、受け入れ国が提供した帰国奨励措置に対する反応を表しているといえる。賃金格差が移動に対する重要な刺激となつたらしいことは、イタリアの賃金が EC の他の5カ国の水準をはかるに下回っていたときにイタリア人労働者が大量に移住したこと、イタリア経済が成長し始めて賃金が上がらだすとともに彼らの帰国運動が始まったことから推測できる。自由移動の障壁除去に対しても社会保障の調整に対しても EC 労働の一般的反応が微弱だったのも、移住のための強い経済的刺激が消失したことから説明できよう。当初の EC 6 カ国は、イタリアを除けば皆、労働生産性を含めてきわめて等質、類似の経済で構成されていた。したがって、通常の場合には共同労働市場の形成とともに起こるはずの、強力な人的資源再配分意欲が起ころなかった。EC の移住労働者は、イタリア人は例外として、共同体の全地域にわたって移動するよりも隣国で働くのを好んだという事実は、移住現象において、地理的距離が抵抗要因として作用したことを明示している。ミクロ経済次元では文化の差異がかなり強い影響力をもつたらしい。なぜなら、共同体の労働者は原則として、不況になった場合、他国での仕事を求めるよりも失業して自国にとどまるほうを選んだのである。労働の非移動性の、少なくとも部分的理由としてさらに考えられるのは、EC 労働市場の透明度の不足である。労働者は移住の決断にあたって、雇用機会、安定などを考えるものなのである。

EC の過去の経験も、共同体貿易と労働移動の間にふたつの関係があることを示している。一方では、貿易自由化が移動を促進したように見える。1960年代の全体にわたり域内移住が増大したが、それは関税同盟の完成過程と時を同じくしていた。共同体貿易と労働移動とは、相互に補完しあっていた。他方、EC 域内移住の動きは、商品貿易と

労働移動との間には代替関係があることを強く示唆してもいた。移住統計は、絶対数においても比率においても、9カ国のECとギリシャ、スペイン、ポルトガルに関してもっとも急激な減少を示した。つまり、移住の減少がもっとも顕著に見られたのは、共同体の拡大を通じて欧州統合に参加した国々においてであった。これらふたつの矛盾する傾向は、域内市場完成後における南方の新加盟国からの域内移住の流れについて、何を語ってくれるのだろうか。イタリアとの比較が答えのきっかけになるかもしれない。新加盟のギリシャ、スペイン、ポルトガルは1960年代のイタリアと同様に、EC北方の貿易相手国より労働生産性はるかに低い国々である。したがって、共同体内でより有効な要素利用を実現するために、労働を再配分しようとする強い刺激がある。1950年代において共同体内のイタリアの仲間たちは、労働の自由移動は他の5加盟国へのイタリア人移住労働者の大量流入を引き起こすのではないかと恐れていた。だが、その恐れは杞憂であった。イタリアからの移住は増大したが、その速度は非加盟国からの移住よりはるかに遅かった。EC加盟国であることが、イタリアに明らかな統合効果をもたらし、商品移動による労働代替が促進された。統合はイタリアの経済成長を加速させ、経済成長は労働移住の意欲を減退させた。イタリア経済の経験が示すように、商品貿易と労働移住との間の代替関係は、ECの場合、両者の補完関係よりも重要なのである。

欧州統合の進展とともに、未熟練労働者の大量移住の動きは起こりにくくなるであろうが、それとは全く別種の労働移動性が前面に登場してくると思われる。すなわち、熟練労働者、高度の技能を身につけたスタッフ、つまり専門技術者、研究者、マネジャー、サービス専門家などを含む、専門中心の一時的労働移動である。この想定を確証する十分な研究もデータもまだないが、そのような傾向を示唆するつぎのような一連の要因がある。それはたとえば、トランス・フロンティア（域内国境越し）の合併や合弁事業の増大、多国籍企業活動の加速的発展、熟練工の不足と必要の増大、

エアバス連合公団のような共同体次元での特種プロジェクトの増加、国境越しの共同研究の急増、国境越しの企業間協力協定の増加、そして最後になったがきわめて重要なのは、産業内およびサービス産業内取引の強化とそれに対応して起こる、統合市場内の共同体レベルでの産業内およびサービス産業内労働交換である。労働移動の質の、このような変化は民間の社会保障制度すなわちいわゆる補足的 complementary ないし職域的 occupational 社会保障の、とくに給付の国外支給に関する改善の必要性を高める。しかしながら、近い将来に予測される上記のような種類の労働移動も、移動に関する過去の経験も、いずれも社会保障調和化の必要性を示唆していない。「調整対調和化」という枠組みを超えているのは、各国の社会保障制度と併存する超国家的、EC次元の社会保障制度を創出しようという提案である。このような超国家的制度は、あらゆる種類の移住労働者の必要にとくに適応したものである。この制度は任意加盟制である。しかし、「第13国制度」¹⁵⁾ともいわれるこの制度はいまのところ純粹に理論的提案にとどまっている。

V 結 び

労働者の移動の自由は共同市場を確立させ、機能させるための不可欠の条件である。したがってEEC条約は、自由移動への障壁の撤廃を法律で規定し、ECの諸機関は早速、それらの規定の実施に必要な措置をとった。自国以外の加盟国への入国、滞在を妨げる障壁は除去され、雇用、労働条件に関する国籍理由の差別は撤廃された。移住労働者の社会保障受給権を保護するために、国籍による差別禁止、加盟国間での資格期間の通算、給付の国外支給の3原則に則して広範な二次立法措置がとられてきた。EEC条約起草段階で、加盟諸国の多様な社会保障制度の調整と調和化という、2つの方法が考えられていた。結局は、調整が選ばれた。それによって労働の自由移動が妨げられることはなかった。

労働の自由移動は今日までにだいたい実現され

た。まだ残っているのは微調整の仕事である。残っているのは行政手続き、公共部門の労働者の社会保障制度、医療サービスの若干面、失業給付、早期退職給付、民間社会保障給付の国外支給など諸問題である。この最後の問題はとくに早急な解決を必要としている。なぜなら、民間の社会保障制度は熟練労働者や経営管理職にとって重要であり、域内市場が完成するに従って前面に出てくるのはこの階層の労働移動だからである。

統合の進歩で再び燃え上がりだしたのは、社会保障の分野における調和化についての賛否の議論である。労働者の自由移動に関しては、過去の経験からも将来の傾向予測からも、調和化の必要性が認められない。

自由移動への障壁撤廃というような、移住労働者の社会保障権の確保は、労働の自由移動の必要条件ではあるが十分条件ではないことが経験的に実証された。経済要因、とくに雇用機会、労働力不足、賃金格差、商品貿易と労働移動性との代替的關係が域内移動の決定的なプッシュおよびプル要因として働いてきた。ミクロ経済次元では文化的要因が重要な役割を果たしてきた。法的障壁の撤廃と社会保障権の保証が EC 域内労働移動の十分条件でないことは統計が物語るところである。1960年代初期の域内労働移動は全労働移動の60%であった。しかし、1970年代初めの EC 移住労働者は域内の全移住労働者の 20% でしかなくなっていた。興味深いのは、まさにこの同じ期間に法的障壁の撤廃と社会保障制度の調整とが体系的に実現されてきたという事実である。そこで、社会保障も含めての諸国民の平等待遇は移住労働者の使用人に対する魅力を減少させた、という結論さえ引き出せるのではなかろうか。労働力不足はますます非 EC 移住労働者でカバーされるようになった。現在、EC 域内の外国人労働者の総数は400万と推定されている。このなかで EC 市民の数は半分以下である¹⁶⁾。ただし念頭においておくべきは、EC 域内における労働の自由移動は決して労働者の大移動を目標としていなかったということである。それが目指してきたのは、合理的な労働力配分を確保するに十分な労働移動性である。

注

- 1) 本稿の考察対象は EC 労働者に限られる。したがって経済活動に従事しない EC 市民も、非 EC 移住労働者も考慮されない。
- 2) 1990年に EC 委員会は規則 1612/68 と命令 68/360 の人的範囲と物的範囲を拡大する提案 (Com. (90) final) を提出した。この改定に関する詳細な分析は、Ulrich Gesser, "Anderungen im Freizugigkeitsrecht der EG Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen," *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 14 (1991), pp. 435-438.
- 3) J.M. Steiner, "Social Security for EC Migrants," *Journal of Social Welfare*, 16 (1991), pp. 1-38 esp. 38.
- 4) O.J. C 221, 519/90. 委員会提案による規則 1408/71 の改定には学生やその他の非労働者も含まれている。
- 5) SEC (91) 1332; First Report on the Application of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, Com. (91)511 final, 5 December 1991, p. 12.
- 6) Michel Voirin, "What kind of Community Measures for 1993?" *International Social Security Review*, 44 (1991), pp. 30-58 esp. 54.
- 7) *Ibid.*, p. 56.
- 8) 詳しくは Chris Brewster & Paul Teague, *European Community Social Policy*, Institute of Personnel Management, London, 1989, pp. 244-282; Henrik Petersen, "Harmonization of Social Security in the EC Revisited," *Journal of Common Market Studies* (以下, *JCMS* と略), 29 (1991), pp. 505-526.
- 9) T. Padoa-Schioppa et al., *Efficiency, Stability and Equality*, Oxford, 1987.
- 10) W. Molle & A. van Mourik, "International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: the Case of Western Europe," *JCMS*, 26 (1988), pp. 317-339; T. Straubhaar, "International Labour Migration Within a Common Market. Some Aspects of EC Experience," *JCMS*, 27 (1989), pp. 45-62.
- 11) Straubhaar, *op. cit.*, p. 51.
- 12) *Ibid.*
- 13) Molle & van Mourik, *op. cit.*, p. 323.
- 14) 外国人の数を雇用者総数で割ったもの。W. Molle, *The Economics of European Integration*, Dartmouth, 1990, p. 221.
- 15) J. van Langendonck, 岡伸一訳「1992年欧州統合と社会保障」『海外社会保障情報』No. 98 (Spring 1992), 1-17頁、とくに8頁。
- 16) L. Tsoukalis, *The New European Economy*, Oxford, 1991, p. 138.

(サワダ・マルガレーテ 高千穂商科大学教授)