

## EU 拡大下の EU 社会政策の意義と課題

佐藤 進

### ■ 要旨

- 1) 拡大 EU と EU 社会政策の展開・発展
- 2) 拡大 EU の理念と拡大社会政策
- 3) 社会的保護政策と社会的包摂化と人権平等原則—日本の社会政策理念とその実体化の現実と問題点—

### ■ キーワード

経済政策とヨーロッパ社会政策、社会保障と社会サービスの現状、移民問題と男女平等・児童貧困対策、貧困問題と社会的包摂化

### はじめに

EU の拡大化と社会政策の展開とその拡大化に加えて拡大 EU の包括的な社会政策の、とりわけ新加盟の旧東欧、中欧の国々の社会政策へのインパクトと、拡大 EU への加盟国における受容とその現状ならびに拡大 EU の将来問題と展望の総論的な論考の依頼をうけて当惑をしたことはいうまでもない。

筆者は、労働法や社会保障福祉法などの社会法学や社会政策などの視点から EEC、拡大 EC、そして拡大 EU の社会政策の展開、発展をめぐり、毎年 EEC 発足からの渡欧を通じて、EC、EU の拡大化と社会保障、社会生活をめぐる法制度政策の研究を試みてきた。しかし、筆者のアメリカの労働法社会保障法研究さえ、アメリカ連邦政府と各構成州の法制度、法機能の違いを見るにつけ—連邦政府は 50 余の各州への公的扶助や各州への分離福祉サービスの事業をベースに統一化を連邦法

によって試みている今日、この研究の至難さを経験した筆者にとって、前述の主題をかい間みても大変なのにと、EU をめぐる拙著を刊行しながら大きな論考を引きうけることになった。EU 制度をめぐることも覚つかないほどで、本稿は、総論といえ EU の特集で他の方々から教示をうけることも多いと思ひ筆をとった次第である。EU 加盟 1 カ国研究さえ至難なところ、拡大 EU の与えられた課題を消化しえたか、今後の教示をまつことにし執筆したことをおことわりしておきたい。

### 1. EU 拡大にみる社会政策重視の理念とその政策展開の拡大の視点

(1) EU の前身 EEC6 カ国は、第 2 次世界大戦後、戦勝国の国家間対抗のなかで、戦争に傷ついた西欧の、フランスの経済学者シューマン外相、西ドイツのアデナウア首相、ベルギーのスパーク外相などの政治家によって自国の資本主義再建復興を

目ざし、敵対関係を克服して、当時の二つの政治的、経済的巨人のアメリカ、ソヴィエトとの競争に対抗する課題を含め、ヨーロッパ各国の統合下による戦後の苦難のなかで平和経済体制をいかにして創設するかを構想してきた。そしてその理念の実現を目ざし、恒久的な平和と関係国の経済復興とあわせて、勤労者の生活諸条件の向上のための各加盟国の協力を求めることになった。この結果 1950 年の条約創設、1957 年ヨーロッパ原子力エネルギー共同体創設、さらにヨーロッパ石炭鉄鋼共同体創設を生み、これらの創設条約をベースに、EEC 創設発足と現実の歩みはその後の EEC 創設とその拡大化への理念実践原理となっていくことは無視できないのである。当時の社会主義、共産主義と対抗して、資本主義の体制によってもたらされた政治経済体制と、そのイデオロギーさらに国際的に規制された国民生活経済と思想を超克すべく、この EEC、拡大 EC の歩みはヨーロッパにみるその後のドイツの壁の崩壊、さらにソ連体制の崩壊をへ、苦難と協調の歩みをもとに、EC 拡大化からさらに EU 拡大化を迎えることになる。しかし、EC 拡大とその社会政策は、従来異なった経済の歩みをもとに EU 拡大化にみる旧東欧・中欧などの新加盟国の加盟とその財政経済改善と、一方加盟国の労働者の生活条件向上と「社会政策」とのバランスをベースに、各加盟国にみる二つの情況に当面する。

(2) EU とその現実化にみる拡大化は、加盟国の雇用問題と移民問題にあわせて、問題解決のベースにある EU 拡大化の当面するアメリカ、ヨーロッパのグローバリゼーション化に対する調整基金の創出とその具体化にあわせて<sup>1)</sup>、各加盟国のヨーロッパのグローバル化に伴う調整基金、加えてヨーロッパの身障者計画にみるヨーロッパ社会基金創設、加えて増大する加盟国の高齢化状況や、公的年金制度、保健医療問題と介護問題(高齢化と雇用、

年金、長期ケア保健医療などや貧困化児童問題の諸問題)に当面することとなる<sup>2)</sup>。

拡大 EU は、その拡大に当たって、経済拡大のみならず、各加盟国の当面する「社会保護」(social protection)と「社会的包括化」(social inclusion) 政策を各国に定着化させるべく、またその貧困に対する各施策を世界経済の不振にかかわらずその実施を迫らざるをえなくなっている。

筆者は早くから、EEC とその政策の歩みの研究を試み、拙著を刊行してきたが<sup>3)</sup>、本稿執筆にあたり、EU の 2007 ~ 2008 年刊行の新資料のチェックのために急きょ短期の 2008 年 7 月末 ~ 8 月初旬にかけて EU 社会問題省情報部を訪問し、可能な限り EU 新政策の方向を新資料によって求めてきたが、膨大な資料について力及ばずのところがあったことを付記しておきたいし、本稿について図書館情報部の Meri Gallego さんに休暇中でありながら多大のお世話になったことを記しておきたい。

## 2. EU 社会政策の拡大化とその原点とその特徴

(1) EC-EU の前身の EEC は政策理念とその実現のために、EEC 加盟国と強調して、創設のためのローマ条約前文(マーストリヒト条約前文)にみる加盟国の経済体制の同質性とその近似性により、国民の労働諸条件の向上を目的とし、その後の拡大 EU 統合に関するマーストリヒト条約 3 条はこれを明確にした(拙著、前掲書、129 頁以下のローマ条約、マーストリヒト条約抄訳による)。ことにマーストリヒト条約 3 条は、政治的統合を目ざした結果、その旧 3 条が労働力サービスなどの自由移動の障害の除去、自由競争の促進、労働者の雇用可能性の促進を求めた。この条約は、生活向上のための「ヨーロッパ社会基金」、「ヨーロッパ投資基金の創設」など(各加盟国間の経済と格差、加盟国にみる地域格差是正への対応)を通じ、経済的發展、自由

貿易促進のための加盟国属領などとの結合を目ざし、格差是正のための社会開発基金創設の拡大を具体化する。このような経済的拡大に関連し、ローマ条約 48 条(マーストリヒト条約 48 条)は、労働者の自由移動とともに雇用、報酬、その他の労働諸条件に関し、労働者移動にあわせ国籍にもとづく一切の差別的取扱の廃止を定めることとなる。

以上のような定めは、ヨーロッパの社会的、歴史的な文化的基盤とともに、政治的、経済的基礎にあわせて類似の資本主義加盟国労働者の自由な移動を容認してきた。この動きは、EEC → EC 加盟国による、EC の指令・規制により労働者の自由な移動の促進のための効果的措置、労働移動とあわせて差別なき社会保障制度の利益をうけることがローマ条約 51 条とマーストリヒト条約 48 ~ 49 条によって規制とともに具体化されてきたのである。

ことにローマ条約 121 条(マーストリヒト条約 121 条)は、移民労働者への社会保障制度の適用を求め、この条約にみる社会保障制度の給付は、ヨーロッパ諸国の社会保障財政からみて公費負担制度、社会保障制度(全額労使拠出、一部公費支出制度などの相違はみられるも、拠出保険制度を受容しており)、マーストリヒト条約はその財政制度の財政分担については明示していないが、この制度の相違による受給の差別的取扱は禁止されてきた。

このような関係条約の制度規定、規則の実施にあわせ、EC、EU 行政機関による各加盟国の条約に即応する立法による具体化とあわせ、EC 規則が制定をみ、加盟国の制度政策はともかく適用労働者に対する差別なき法の適用が行われ、これが各加盟国をこえた社会保障の諸給付の統一化を促進してきたとってよい。このような法運用と法、規則違反に対して、差別を許さない個別労働者への適用とあわせ、違法、違反に対する個々の労働者の行政苦情処理がオンブズマン制度を含めて各関係国によって行われているとみてよく、労働の移動

の自由促進と加盟国の社会保障制度適用が条約、規制によって基本的権利として定められていることは、EU 拡大と法政策の特徴とってよい。

(2) さらに EEC、EC 加盟のヨーロッパ関係国の拡大化は、スペイン、ポルトガルなどを含むことになるが、EEC6 カ国と創設後の拡大 EC はスペイン、ポルトガルの経済格差は大きいにもかかわらず EEC とポルトガルなどの国との関係は緊密で、ローマ条約やマーストリヒト条約はともかく、さらに社会政策面での EEC と ILO との関係も緊密で、後掲の ILO 社会保障関係条約の ILO102 号条約(社会保障最低基準条約)や、雇用災害給付条約(1964、ILO121 号条約)や、老齢年金改定条約(1967、ILO128 号条約)、医療給付改訂条約(1969、ILO130 号条約)に加え、戦前の移民労働者条約(1949、ILO97 号条約)や、社会保険条約(1983、ILO167 号条約)などにもとづいて各種条約とその ILO 主要条約の批准に力を注いできた<sup>4)</sup>。そして、医療給付条約、疾病給付条約、母性(出産)給付条約、障害年金給付、老齢年金給付、労働災害給付、失業給付、家族手当給付などの社会保障制度を通じて制度化を示してきた。ILO 条約は EC、EU への加盟と条約批准とその法内容によって相違がみられよう。しかし注目すべきは、EEC、EU、さらに EU の行政機関により前記の ILO 関係条約、勧告の受容などによっても加盟国への法履行の措置をとりうることとなる。

(3) 拡大 EU における社会政策は、ヨーロッパ地域の格差是正に取り組み、「社会的保護」とその近代化の歩みとあわせて展開を示すことになる。

以上拡大 EC、拡大 EU は、社会政策と社会的保護政策について、20 世紀末の 1990 年代において、すでに指摘した 1950 年代の EEC 創設以来、EEC ヨーロッパはローマ条約などにみられた「経済開発」と「社会開発」の二つの開発の政策バランスを軸

に、その拡大化を図ってきたといってもよい。この両政策のバランスは、EC → EU の拡大化において重視され、この理念は EU 加盟国の統合(Cohesion)政策化推進の基礎的理念であり、この政策的対応は早く、1950 年代の高度経済成長から 1960 年代、1970 年代の国際的石油危機による経済停滞とその長期化、そして EU 内の西欧的福祉国家危機期においても、さらに今日に至るまで EU 拡大期において貫かれてきた。いうまでもなくその一貫した EU バランス政策の堅持と時代に即応する理念は、継続的に堅持の一貫したヨーロッパ社会の実践にみられ、拡大 EU 加盟諸国の苦難と協調のなかで地域政策やその他の政策の協調のなかで推進されてきたといつてよい。

また拡大 EC は、1993 年「成長・競争・雇用」に関する「ドロール白書」にあわせ、1994 年「社会的保護青書」を発表し、これらの政策文書は前述の二つの基本政策のバランスの具体的実践であり、後者は労働権、福祉権、社会保障権をかけた、前述のローマ条約、マーストリヒト条約に加え、旧 EC の労働基本権検証とその具体化の附属文書を実施に移す政策実施にかかわってきた。

(4) さらに 1995～1997 年のヨーロッパ委員会の中期行動計画は、つぎのごとき内容を有しており、そのトップに「仕事」をすえ、たとえば、拡大化 EU の新加盟国への社会開発と経済活動のグローバリゼーション下のヨーロッパへのインパクトに対応し、雇用安定政策を提起していたといつてよい。ことにこの「中期計画」にみられる「社会政策と社会的保護—すべての人のための行動的社会に向けて」は、「社会的保護」を重視し<sup>5)</sup>、この EU の「社会的保護」の用語は、今日にいたるまで絶えず用いられてきた。すでに指摘したようにヨーロッパ大陸社会において支配的な公的拠出による所得維持の「社会保障」、さらに後述の対人サービスにかかわるとみられる「社会諸サービス」を含む広義の意義を含む

といわれている。後述のように公的財政支出を伴う社会保障制度に関する制度政策を含んでおり、後述のように近時 EU においても「対人的社会諸サービス」が EU 加盟国の法的政策問題として論議されてきたことは極めて注目に値するのである。これは、EU 社会において進行する高齢社会や少子社会—児童問題の貧困化や、地域在宅でのケア問題への対応が、財政問題と関連する状況を示しており、アメリカなどでみる対人的な多様な福祉問題が、私的な民営サービス化としてヨーロッパへの影響をもってきているということであろう。

### 3. EU 拡大と社会政策の拡大とは —社会的保護政策と移民の 処遇基準、差別禁止をめぐる—

(1) EEC → 拡大 EC → EU への拡大化の動きは、前述の当初の EEC6 カ国の創設の政治的経済的諸条件の近似性から、体制の異なってきた東欧・中欧諸国の EU 加盟の 10 カ国(ハンガリア、ポーランド、チェコスロヴァキア、ラトヴィア、リトアニア、スロヴェニア、リトアニア、エストニア、キプロス、マルタ)の制度構造のヨーロッパ近代化への加速とみられる。しかしこれらの前述の 10 カ国にみるその社会政策の状況の EU 調査は極めて多様であり、ことに EU の主要政策は、高齢化への対応や女性の平等化や、貧困への保護政策であり、これは雇用問題への具体的対応であり、社会的な保護政策問題は貧困に対する社会的な差別禁止と社会的排除禁止と、平等化促進にあったといつてよい。しかし、これらの法制度の拡大化は、諸加盟国の財政制度の在り方にかかわって、その政策遂行は、旧社会主義体制にみられる公的支出とは異なり、適用者の拠出負担とあわせてその推進は EU 加盟国にとって至難な問題なのである。ことに EU の前述調査にみる社会保障制度調査(注 2 を参照)から、長期にわたる法制度整備改革はいうま

でもなく加盟国の法・行政規則には相違がみられ、EUにおける制度間格差とその是正は制度の至上要件であり、是正は極めてきびしいものがあるといっている。

(2) ことに、EUは、加盟国における社会的保護政策を提起し、社会的包摂とあわせて社会的疎外除去施策として、とりわけ社会保障制度整備を重視していることから、その加盟条件ともいべき制度規制は詳細で、一例をあげても、公的支出・財政とかかわって、(i) 諸給付(疾病・母性に対する現物給付と現金給付)、長期ケア給付、障害給付、高齢給付、遺族給付、雇用災害・職業疾病給付、失業、家族手当)、加えて給付にかかわる拠出に関する被保険者・使用者の拠出率・上限、各給付に対する公的行政機関の参加(参与)、長期給付に対する財政制度(障害、高齢、遺族、雇用災害、職業、疾病)に関する財政規制を定めている。ついで、(ii) 保健ケア(適用法令根拠、基本原則、適用対象、資格期間、給付期間、保健機関、諸給付)、(iii) 疾病、(iv) 母性、(v) 障害、(vi) 高齢、(vii) 遺族、(viii) 雇用災害・職業疾病、(ix) 諸家族給、(x) 失業、(xi) 十分な財政資源保証、(xii) 長期ケアなどについては、他の筆者に譲るが極めて詳細な規制が加えられていることを提起しているのである。

#### 4. EU 拡大化の社会政策の展開と 多様な基点の変化

(1) 以上の多様な報告と対比して、1995～1997年「社会的保護の近代化および改善」というヨーロッパ委員会報告も注目に値するのである。この報告は、拡大 EC の政策として、前記の「社会的保護政策」を「生産的要因」としてとらえ、前記の EEC 創設以来の二つの政策のバランスの堅持と拡大 EU の社会的変化への対応としてとらえてきているとみてよいであろう。

- (i) 課題と社会的給付との対応
- (ii) 雇用保険の雇用促進保険への転換
- (iii) 社会的保護の必要のための基金対応
- (iv) 労働から退職への移行とその運営のための弾力的な制度化実現

(v) 総合的、包括的施策促進の社会的保護の実施をかかげている。EU の成熟拡大化における加盟国の産業社会の変化や、それとかかわる労働・雇用の正確の変化と雇用を含め、ソフトなどの新産業の台頭と労働力流動の至難さ、常用雇用などの雇用の変化とパート労働、一体的雇用、さらに女性労働の進歩と、男性労働との関係の在り方、分離社会の到来と労働力問題などの問い直しが提起され、いずれにしても「社会的保護政策」は、ヨーロッパ、拡大 EU の加盟国の地域、産業諸条件、行財政問題などの変化に対して、時代の要請に適合させる政策的努力が財政とあわせてみられる。

(2) さらに、2008～2010年にわたる成長と仕事に対する EU 委員会のリスボン戦略<sup>6)</sup>は、下記の問題を提起している。

- (1) 人的投資と労働市場の近代化
- (2) 国の政策として、ヨーロッパ中小企業法の採択と 2012 年までに行政的 25% までの縮減とマーケットの強化
- (3) 知的投資およびその革新
- (4) エネルギーとエネルギー市場変化への対応

このリスボン戦略にみられる雇用施策重視の対応は、中近東の石油政策とその金融市場でのインパクトを含め、従来ヨーロッパ市場の域内の広域政策の見直しを提起し、加盟国によるヨーロッパ市場の協調と努力と再編に加え、拡大 EU のヨーロッパ化の基礎的な底辺強化を試みた提言を提起している<sup>7)</sup>。

なお、「ヨーロッパ化」という用語は、各行政文書でみられてきているが、ヨーロッパ化とは、公的な定義はないが、筆者の見限り EEC → EC →

EU への流れを通じて、すでにみられてきた二つの基礎的な政策のバランスにもとづく多様で、総合的な政策の統合化による人間の平等化、差別的処遇の禁止、快適にして安定した生活保障実施と評することができようか。

## 5. EU「社会的諸サービス」論の提起と法理

(1) 筆者は、EU が 2005 年のリスボン会議において、21 世紀初頭における諸計画の実施とヨーロッパ連合における一般の利益のための社会的諸サービスをめぐる政策論を提起したことについて、従来公的財政支出に関する社会政策論に加えて、初めて公的支出サービスと対比して提起したこと EU の現況として注目しておきたい<sup>8)</sup>。

会議は、「色々な方途によって組織されたものであるとし、社会福祉サービスは自主的な労働者の参加を含み、市民の能力の発展を含むものである」とする。

社会諸サービスは、強く地方の文化、伝統、慣習に根ざし、これはサービス提供者と受益者との間の問題であり、EC の介入は当事者に委ねているとする。加えて、提供者と受容者との不均衡な法関係は、通常の供給者と消費者関係と同視されえないし、財政支援の第三者の参加を要請しているものであるという。

(2) EC における社会的諸サービス領域にあるコミュニティ・ルール適用に関して、EC 裁判所は社会的諸サービス活動の領域は、EC 条約 43 条立法や自発的な社会保障制度(互助的な、または職業活動団体など)は、たとえば保健、高齢、職業諸災害、失業、退職、障害などにリンクしていくとき生活危険をカバーしたと指摘してきた。そしてその他の基礎的諸サービスは、直接に人々にサービスを提供してきた。「これらの諸サービスは、予防的かつ、社会的に結合してきた役割を演じてきた」とし、そ

して「社会的包括性ならびに安定擁護の基本的諸権利を促進助長する慣行化している援助から成っている」という。一方、対人的諸サービスは、人々の社会における包摂化に有効として行われてきたとする。対人サービスは、公的部門、被公的部門で行われボランティア労働に依拠してきて、EC 諸国では社会的諸サービスはニーズの変化と社会保障制度へのチャレンジがおこっているといい、ことに社会的危険問題が多発しているとき、加盟国では非社会的なサービス提供者問題、市場への開放ヘデイケア施設、長期ケアや児童施設などの特定個人のグループに対する社会的諸サービスに、ウェイトをかけざるをえなくなっていることを指摘する。

それらは、第一にすべての問題、多重債務や失業や、麻薬依存や、家族崩壊の様な個人的問題や危機に対する人々の援助があること。

第二に、関係者が完全に、社会に再統合することができることを保証する諸活動(リハビリテーション(再生))、移民に対する諸訓練とくに労働市場(職業訓練や再統合)を含む諸サービス、とくに社会の高齢者のケアに対し家族の役割にむくい、支援すること。

第三に、これらの諸サービスは、長期間の保健、あるいは障害者問題をもつ人々を社会に統合する活動を含むこと。

第四に、社会諸サービスは社会的に不利なグループや不利益をうけている市民に対する住宅を担保することに加え社会的住宅を含む、ある種の諸サービスは明らかにこれらの四つの部門を含むものであること。

EC は、21 世紀前に問題を提起し、20 世紀の中期行動をベースに、社会的対話と市民的対話の重視を提起し、ヨーロッパ社会モデルの再検討とあわせて、拡大 EC 創成への準備と、とりわけ EC の社会政策の成功を求めていたのである。とにかく、EC → EU の過程において、目立つ包括化への政

策が絶え間なく提起されたことは否定できない。いずれにしても、EC → EU への過程において、ヨーロッパの基底作りにあわせて **Social Europe**、**Social Solidarity** を軸に **Social Cohesion** (社会的結合)、**Social Protection** (社会的保護)、**Social Dialogue** (社会的対話)、**Social Health** (社会的諸サービス、保健ケア、保健保険など) に対し、非営利団体が現金、および人的資源、協働財政問題に当面していることを認識する。加えて、公的支出の社会保障問題とは別に、ヨーロッパ諸国にみられる公的、非公的財政支出にみる社会的諸サービスにおける雇用増大が新たな労働市場問題となっていること、これらの問題は 19 世紀から 21 世紀にかけて保健、社会的諸サービスの領域でおこっており、女性の雇用増大と高度教育労働者が増加していることと、交替労働と平均所得以下の低賃金労働が拡大しているという。いずれにしても、拡大 EC、EU は社会政策として、所得保障の社会保障はともかく社会的諸サービスなどの用語が政策的に拡大し、**Social Citizen** (社会的市民)、**Social Budget** (社会的予算) を生み出していることは、無用な用語とはいえない。行財政、基金と一体化し現実的な拡大政策がとられてきていることを無視できないのである。

(3) EU さらに EU のコミュニティのもとでは、社会的諸サービスは、法的には一般的利益サービスの範疇には入っていないし、ヨーロッパ社会および経済の標柱として特別の役割を示しているにとどまるとしている。

しかし第一義的には、幾つかの諸価値やコミュニティの目的に寄与する結果として、まずコミュニティの目的は高度な雇用水準、社会的保護、保健施設、男女平等、経済的、社会的地域の結合を達成することにあるとする。この社会的諸サービスは、個人の社会的団結のもとで運営され、個人的ベースにおいては拠出と給付の間の均衡のもとで運営

されるのであり、社会的諸サービスは利潤のためのものではなく、その困難な状況や歴史的遺産の一部なのであるという。

私的(民間)当事者が、社会諸サービスを提供している場合には、EC 加盟国は、市場活動を支持することを決心する。ただ公益目的を遂行する場合、前記条約 43 条の企業の自由な不定期間などの加盟国における恒常的ベースを通じて、経済活動を遂行することを認めている。これは、社会住宅、高齢者ホームのようなインフラ利用を必要とする社会諸サービス事業となる。なお EC における社会的諸サービスに関して、加盟国、サービス提供者、サービス利用者との協議により、ヨーロッパレベルにおける社会諸サービスの特別の体制を説明するにあたり、情報が提供されている。そして社会的諸サービス保護委員会活動、社会諸サービス研究が進んでいる。関連的に加盟国の社会諸サービスについてみると、すべて前述したように、加盟国は、「社会保障制度」と関連して、「社会援護」(**Social Assistance**) (最低所得保障) や家族扶助が、公的に提供されてき、加盟国では公的な前記条約の 49 条の意味の範囲内の経済的活動と考えられる私的に参与する国や事業家の活動は、不確定の問題として経済的活動と考えているも、EC 判例法やコミュニティ法は不確定さを減少させることに努力してきたとする。ただ公的、私的な参加のもとにある社会諸サービスは、公共のために社会諸サービスを提供するために用いられていることを認識し、「混合資本体」創出に関しては公契約規定の適用と同様に、**Concession** (免許) という用語を使用する。社会保障制度が、人民の基本的諸危険事故に適用され、また補足的には保障が非公的部門が若干の国(フランスやベルギー)で行われ、重要な補足的役割を果たしているとするのであるという<sup>9)</sup>。

## 6. 拡大 EU と加盟国の社会政策の受容と動向

(1) EU は、既存加盟国とともに旧社会主義体制の新加盟国とは政治経済体制はいうまでもなくその生活状況の相違に対し、その拡大化 EU として、「加盟国の社会保護制度」に関し、前述の 10 カ国に加え 13 カ国の制度比較調査を試みてきた<sup>10)</sup>。

そしてその後加盟審査に伴う新加盟 10 カ国対象の「社会的包括」化の情勢分析に従事してきた<sup>11)</sup>。

EU は、拡大化の一方「負」の負担を負わないように、すでに行われてきた「社会保護」分析において、移民問題とともに雇用問題との関係において、新加盟国における「貧困」と「社会的排除」に対する「社会保護」分析として、「住宅ならびに基本的サービスへの対応」、「保健への対応」、「教育への対応」さらに「その他のサービスへの対応」(分化、スポーツ、余暇、交通、法律サービス、社会諸サービスへの対応)分析を試みてきた<sup>12)</sup>。

(2) ことに、EU は、すでに指摘したように社会的保護に関連して、社会保障制度給付へのヨーロッパ化の法定諸要件の遵守に対しては、マーストリヒトなどの条約、規則などにより極めてきびしいものがあることは否定できない。加盟国の拡大化による「移民問題」とその労働力の自由移動による EC 労働力保護条件の緩和による格差の容認と貧困的な低賃金容認は、EU 域内の従来の政策的対応を反古にすることになることをおそれていたことは当然であろう。また、EU の社会政策の特徴も反古となることをおそれていたことは当然なことであった。

このような諸事情を絶えず注視しつつ、EEC、EC、EU の拡大化への歩みのなかで前記の諸調査はともかく、毎年ゆき届いた加盟国の The European Commission による“The Social Situation in the members community”の状況報告書を刊行

し、比較統計報告を提出し、とりわけ 2007 年には高齢化社会とあわせて世代間の扶助協力を前提とした、仕事なき世代世帯と低賃金との関係、貧困と対応に関する報告を提出したのである<sup>13)</sup>。

このような動きは、EC 拡大から EU への拡大への大きな変化に対応して、EU の今後かかえる社会保障、社会諸問題への政治的、経済的問題対応の総合的問題の総合的な情報収集と分析を試みてきた各参加国の行政機関と EC 社会問題担当部局の精力的な分析問題なしには容易になしえざることであったといつてよい。

EEC → EC → EU は、その拡大化の歴史的発展においてヨーロッパをベースに経済的発展のみではなく、ヨーロッパならびに拡大諸国の社会政策の発展に寄与してきたことは否定できない。とりわけ EU 加盟国の協力・協調によって一国をこえ、地域的な地域加盟国民の生活支援・向上を図って拡大を推進してきた。にもかかわらず一国のみならず各加盟国の地域における地勢状況や社会的状況の多様な相違は、多様な国民生活感情を宿してきたことは否定できない。

ことに、国が超国家のレベルにおいて移民を受け入れ、その生活保証を維持することすら、加盟国の経済、雇用や失業を生み出しかねないのであり、EU が、その国民を移民として自由な雇用流動化促進と生活維持保障することは容易ではないし、法人や、EU のヨーロッパの高度な各種の社会政策基準を、旧社会主義加盟国が許容することは、EU 加盟国加盟への許容を希求することは極めて至難なことであり、この状況を一応クリアーする上で至難なことであるが、EU の移民と雇用推進問題を提起したことは大きな拡大効力であった。しかし、各種の社会調査結果は、各参加国の国情分析によって知りうるが、既存参加国の国情により異なり、受容は加盟国の社会生活状況に即する限り一応その調査に反映されているが、今後の EU 政策の指導によることが多いが今後の課題であり、多



様な価値観に支えられている EU の多様な政策の具体化の消化にまつことが多いのである。

## 7. 拡大 EU と新しい社会情況にみる

### 今後の諸問題と諸課題

(1) 拡大 EC は、前述のようにその前史とともに拡大 EU への加盟国のヨーロッパ化の推進とともに、グローバル経済成長の動きは、拡大 EU にとっても大きなインパクトであり、新たな課題をかかえてきた。この 2008 年の当面した問題は、以下のとおりである。

- ① 経済拡大と移民をめぐる「雇用問題」と失業問題  
—とりわけ経済グローバル化と EC 下の  
グローバル化と移民流入・失業問題—
- ② 高度情報化社会の到来とジェンダー問題
- ③ 高齢社会ヨーロッパと社会保障、所得再分配政策の効率・効果
- ④ 「社会的保護」政策と「社会的包括化」政策の現状と課題

以上の問題をかかえ、これらの具体的問題は EU 社会政策の課題であり、加盟国の諸問題なのであり、地域住民の生活問題であるだけに、旧来の社会主義社会では国民の負担による公費拠出により、加えて行政の権力や財政支出と配分の力によって住民問題であってもその対応は極めて至難であったといつてよい。

(2) EC → EU は前述のようにマーストリヒト条約採択とその実施後の政治的動向について、前述の 2005 年のリスボン会議決定にみられるように EU 加盟国の経済原則と一方世界はグローバル化の EC 加盟国への影響とにみる移民増大と失業に対処する経済成長と仕事問題を論議の核としてきた。

この会議は、前述のように 2001 ~ 2008 年の EU の動向にあわせて、既存の産業体質の改革とと

もに EU の人材開発と企業の潜在力の再開発について、EU の近代化推進にあったことはいうまでもない。

(3) EC の拡大化推進とかがわって、EU の拡大に伴い経済政策と社会政策の関連分野の具体的問題の処理に当たり、既存ヨーロッパ体制での地域格差、経済格差是正のための従来の地域開発支援資金に加え、さらに新たな基金創設と膨大な資金の地域散布を提起していることは極めて注目すべきことであった。ことに従来の社会的保護政策とあわせて、雇用推進を実現する資金支出を必要とさせることになっているのである。この例は、“Cohesion Fund” (協力支援基金と訳しておく) であり<sup>14)</sup>、この利用資格加盟国は、EU 新加盟の国々が多く、ブルガリア、チェコ、エストニア、ギリシア、キプロス、ラトヴィア、リトアニア、ハンガリア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロヴァニア、スロヴァキア、さらに基金による指定支援国家としてのスペインなど、在来の EU 加盟国とあわせて拡大 EU 加盟新興国と多様である<sup>15)</sup>。なおこれらの国々に加え、暫定支援地域をかかえている、Cohesion Fund 基金のみならず、その他の基金を受けている、国内での地域開発遅滞をかかえている北欧、イギリスもみられている。

なお、各種の金額をみると、Cohesion 基金 69578 百万ユーロがもっとも多く、その受給はハンガリー、ポーランドが多く、地域基金からの支援は 2409 万ユーロで、スペイン、ハンガリア、イギリスが多く、ついでヨーロッパ地域協力金 8723 百万ユーロからの支援は、イタリア、フランス、ポーランドに多くみられる<sup>16)</sup>。なお、これらの基金は、EU の法規制があり、各基金には詳細な立法と規制が存在している<sup>17)</sup>。

なお、このような地域資金協力と関連して、企業の社会的責任とあわせて、ヨーロッパ・ユニオン関係公政策について (公的なヨーロッパ革新、技術

制度 EIT) をベースに論議が交わされていることを指摘しておきたい<sup>18)</sup>。

いずれにしても、EU 拡大化とその社会政策・社会的保護政策は、「貧困」を排除する包括的諸政策とあわせて加盟国間、地域間の雇用や特定の人々に対する格差排除のための各加盟国の協力、協調政策が提起されているのである。

## むすび

EU は、EEC、拡大 EC をへて大西歐化し発足時の基本理念はヨーロッパ化の概念にあわせ、アメリカ、ソヴィエトに比肩しうる地域協同体国家を創出しつつあるとみてよい。経済社会と社会政策を軸に、反貧困をかねて社会的保護政策、平等化による社会的疎外廃止と社会的包摂を求めて、政策具体化を加盟国に人権擁護を提起し、生ける人間に快適生活保証を求めてきた。このような歩みは、抽象的ではなく具体的な各種の諸政策を通じて加盟国の地域住民による政策と取り組みを通じてその拡大化を実現してきて現在に及んでいるとみられよう。

今日 EU は、アイルランドの EU 新憲法の否決やオランダの否決や加盟国批判による新しい政治改革に当面し、またグローバル経済の嵐に当面し雇用と失業、経済不況に直面しているが、加盟の協調と協力によって拡大 EU の政治的、経済的改革による拡大 EU の再生を求めてゆくことになろうか。さいごに、アジアにおける日本が、今後中国韓国などのアジア諸国に対し、国情が異なるにせよ、拡大 EU にみる、諸理念や施策を提起して、万事、金融、一国の金万能の政策に対して、さらにアメリカ発の金融財政破綻の世界の流れにいかに対応しうるか、拡大 EU に進出する日本企業は、拡大保護政策をいかに重視すべきは現在の大きな課題であろうと考える(2008.9)。

注

- 1) The European Commission, Social Agenda-Migration, the changing face to Europe, PP. 10-11 (2008 June).
- 2) The Euro Commission, Social Agenda-The European Globalisation Adjustment Fund, PP. 15-18 (2008, Feb) . European Commission, Europe's demographic future (2007, Oct) Ref.
- 3) 佐藤進「EU 社会政策の展開」(法律文化社)(2005)参照.
- 4) 拙著、前掲書、80 頁表 5 (日本・主要欧米諸国の主要 ILO 条約批准)参照.
- 5) 拙著、前掲書所収の「社会的保護政策の現状と展望」(149 頁～ 156 頁)参照.
- 6) European Commission, Strategic report on the renewed. Lisbon strategy for growth and jobs: launching the new cycle (2008-2010) : keeping up the pace of change assessment of the national reform programmes, Ref; The European Commission, Strategic report on the renewed Lisbon strategy for growth and jobs (2008-2010), Ref.
- 7) The European Commission, Strategic Report, ibid, op. cit., pp.15-24.
- 8) 以上の社会的サービス論の討論は、下記の報告について、筆者の訳によることが多いことを指摘しておく。The European Commission, Implementing the Community Lisbon Programme- Social Services of General Interests in the Europe (2006).
- 9) The European Commission, Ibid, op. cit, Ref.
- 10) The European Commission, Social Protection in the 13 Candidate Countries- a comparative analysis (2003 March), Ref.
- 11) The European Commission, Report on Social Inclusion- on the 10 new member states (2005, Feb), Ref.
- 12) The European Commission, Joint Report in Social Protection and Social Inclusion 2008- Social Inclusion, Pensions, Health Care and Long Term Care (2008, Jan) , Ref.
- 13) The European Commission, The Social Situation in the European Union- 2005-2006 (2007), Ref.
- 14) The European Union, Cohesion Policy (2007 ~ 13) (2007, Jan).
- 15) The European Union, Cohesion Policy, Ibid, P.25.
- 16) The European Union, Cohesion Policy, Ibid, P.25.
- 17) The European Union, Cohesion Policy, Ibid, PP.119-124.
- 18) The European Commission, Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union. (2007, Sept), European Institute of INNOVATION and TECHNOLOGY(EIT) (2008).

(さとう・すすむ 日本女子大学・立正大学・  
新潟青陵大学名誉教授)