

## はじめに

EU の雇用・社会政策について見る際、その特徴としてまず留意すべきことは、フルセット型の政策体系ではないという点である。例えば、各国政府であれば当たり前に講じられている労働・社会保険、公共職業安定所における求職者支援、事業主に対する監督や助成は加盟国により実施されており、EU が直接実施に携わるものではない。

EU として行う制度設計や具体事業は、EU 設立に係る基本条約により与えられた権限に基づき行われるため、EU の雇用・社会政策の外延や力点を理解するためには、まず条約上 EU に与えられた権限及び加盟国とのデマケーションを把握する必要がある。

このため、本稿ではまず、EU により行われている各般の雇用・社会政策の位置づけを基本条約に即して明らかにした上で（第 1 章）、具体的な政策内容として、雇用戦略の策定及び施行（第 2 章）、加盟国の法令により担保されるべき最低水準を定める様々な EU 指令（第 3 章～第 16 章）を中心に記載した。

また、併せて、これら政策分野における各加盟国の制度内容、施行状況等についても、労働時間制度（第 4 章）、年金制度（第 12 章）をはじめ、可能な限り記載した。

本稿では、2012 年末を一応のカットオフ・デートとしつつ、立法案を巡る調整状況等重要な動きについては、2013 年前半までの間、可能な限り記載した。

## 第1章 EUにおける雇用・社会政策の位置づけ

### 第1節 基本条約の枠組み

EU設立に係る基本条約（The Treaty on European Union（EU条約）及びThe Treaty on the Functioning of the European Union（EUの機能に関する条約）。以下「基本条約」）において、EUと加盟国の権限関係が規定されている。雇用・社会政策を含む様々な政策分野におけるEUと加盟国の権限関係は、次の3つに大別・整理されている。

#### 1. EUの排他的権限領域

EUのみが立法及び拘束力ある行為を採択しうる分野であり、加盟国は、EUによって権限を与えられた場合又はEU法の施行規定を整備する場合に限り、立法権限を行使しうる。（EUの機能に関する条約第2条第1項）

こうした領域として、関税、競争法、ユーロ圏に係る通貨政策、海洋生物資源保護、共通通商政策が挙げられている（EUの機能に関する条約第3条第1項）が、雇用・社会政策に係るものは含まれていない。

#### 2. EU及び加盟国の権限共有領域

##### （1）EUによる権限行使のあり方、補充性の原則

EUと加盟国の双方が立法及び拘束力ある行為を採択しうる分野であり、加盟国は、EUが現に権限を行使していない範囲において、その権限を行使しうる（EUの機能に関する条約第2条第2項）。すなわち、例えば、労働時間に関するEU指令が策定された場合であれば、労働時間に係る加盟国の立法権限は、EU指令により規律されていない事項のほか、EU指令よりも手厚い労働者保護措置や当該EU指令を施行する国内法令を整備する範囲において行使される。

一見したところ、この領域におけるEUの権限は広範かつ強力なものであるが、他方、基本条約においてはEUの権限行使のあり方について、「排他的権限領域に属するものを除き、EUの権限行使は、加盟国による対応では目的が十分達成できない場合であって、EUレベルでの対応により、より良く目的が達成される場合」（EU条約第5条第3項）に限られるとする「補充性の原則」が規定されており、これにより、権限共有領域におけるEUの権限行使の範囲は実質的に制約されている。また、EU指令等の立法行為は、加盟国の担当大臣から構成される閣僚理事会の議決を経る必要があり、その際、上記補充性の原則のほか、加盟国にとっての利害、実行可能性等の観点からも審査される。

権限共有領域としては、基本条約上、域内市場政策、「基本条約で規定された社会政策」、経済・社会・地域の統合政策、農漁業政策、環境政策、消費者保護政策、交通政策、通信政策、エネルギー政策、人権・司法政策、「基本条約で規定された公衆衛生に係る共通懸案事項」が規定されている（EUの機能に関する条約第4条第2項）。

## (2) 権限共有領域に区分された雇用・社会政策

(1) の「基本条約で規定された社会政策」としては、①労働者の健康及び安全の確保のための労働環境の改善、②労働条件、③労働者に対するセーフティネット、④労働契約終了時における労働者保護、⑤労働者への情報提供及び協議、⑥集团的労使関係の規律、⑦適法に居住する第3国市民の就業条件、⑧就職困難者の労働市場への統合、⑨男女雇用機会均等、⑩社会的疎外への対応、⑪社会的保護制度の改善（以上につき、EUの機能に関する条約第153条第1項）が、また、「基本条約で規定された公衆衛生に係る共通懸案事項」としては、公衆衛生水準の向上、疾病の予防・根絶（EUの機能に関する条約第168条）が挙げられている。

なお、例えば、賃金政策はここに含まれておらず、加盟国権限とされている。また、労働保険制度については、「③労働者に対するセーフティネット」として、権限共有領域としての「読みしろ」はあるものの、補充性の原則の観点から、EUによる立法行為（指令の策定等）は現に行われていない。

## 3. EUが加盟国を支援・調整・補完する領域

EUが加盟国の活動を支援・調整・補完する活動を行う領域であり、こうした領域として、健康政策、産業政策、文化政策、観光政策、教育、職業訓練、青少年・スポーツ、防災、行政協力が挙げられている（EUの機能に関する条約第6条）。なお、これら支援等のあり方としては、基本条約の規定に基づき法的拘束力のあるものを行うことも可能であるが、これにより加盟国の立法権限が縮減されることはなく、また、加盟国間の法制度の調和を図ろうとするものは認められていない（EUの機能に関する条約第2条第5項）。

## 第2節 雇用・社会政策におけるEUと加盟国の機能分担

### 1. 権限共有領域における機能分担

雇用・社会政策の多くは、権限共有領域に属する「基本条約で規定された社会政策」又は「基本条約で規定された公衆衛生に係る共通懸案事項」に当たり、EUと加盟国が機能分担（及びそれを前提とした相互連携）をしつつ施策を推進している。

#### (1) 基本条約で規定された雇用・社会政策における機能分担

基本条約で規定された社会政策としては、①労働者の健康及び安全の確保のための労働環境の改善、②労働条件、③労働者に対するセーフティネット、④労働契約終了時における労働者保護、⑤労働者への情報提供及び協議、⑥集团的労使関係の規律、⑦適法に居住する第3国市民の就業条件、⑧就職困難者の労働市場への統合、⑨男女雇用機会均等、⑩社会的疎外への対応、⑪社会的保護制度の改善が挙げられている（EUの機能に

関する条約第 153 条第 1 項)。

これらについて、EU の権限は、加盟国の取組を支援・補完する形で行使されることとされている (EU の機能に関する条約第 153 条第 1 項) が、第 1 節 3. の支援・調整・補完領域との違いとして、留意すべき点は、次のとおりである。

○権限共有領域においては、加盟国の権限行使は EU が権限行使をしていない範囲で行われるのに対し、支援・調整・補完領域においては、加盟国の権限行使は EU の権限行使によって何ら妨げられないこと。

○これを反映し、上記のうち、①～⑨については、EU 指令の採択を通じて、各国制度により担保されるべき最低基準を設定する (すなわち、その範囲において加盟国の権限行使を制約する) ことが認められていること (EU の機能に関する条約第 153 条第 2 項 (b))。ただし、加盟国制度の調和 (例えば、週当たり労働時間の統一等) を行う権限は認められていないこと (EU の機能に関する条約第 153 条第 2 項 (a))。

以上の基本条約の枠組みを背景に、主要政策課題に係る EU の取組は、次のように概観できる。それぞれの具体的内容は、第 2 章以下で概説する。

#### (イ) 労働安全衛生、労働時間、非正規労働者に係る均等待遇、男女雇用機会均等

これらについては、EU 指令により、各国制度により担保されるべき最低基準を設定することが認められており、現に各種 EU 指令が策定されている。すなわち、EU の権限行使は、EU 指令の制定・改正によるルール・メイキング、EU 指令に準拠していない各国制度に対する是正要請、司法手続等のインプルメンテーションを通じて行われている。

#### (ロ) 雇用対策、労働市場政策

これらについては、国ごとに労働市場の状況が大きく異なること、また、産業・失業の構造もそれぞれ異なることを踏まえ、EU の権限行使は、①加盟国共通の課題の特定、目標 (雇用戦略) のとりまとめ、②政策オプションの提示 (ガイドライン)、③欧州社会基金等による財政支援、④加盟国における施行状況の把握及び改善勧告により、いわば雇用戦略の PDCA サイクルを EU レベルで実施することを通じて行われている。

#### (ハ) 社会的保護 (社会保障、社会福祉)

社会的保護 (社会保障、社会福祉) については、各国制度により担保されるべき最低基準を EU 指令により設定することが認められておらず (EU の機能に関する条約第 153 条第 2 項 (b))、年金等の社会保障制度の設計 (支給要件、給付水準、支給開始年齢等) は加盟国権限となっている。

このため、社会的保護に関する EU の権限行使は、主として、①加盟国共通の課題 (年金制度の持続可能性等) の特定、②加盟国におけるベスト・プラクティスの共有、選択

肢の提示、③加盟国やステークホルダー間での議論の促進等、いわばコンサルティング機能を中心に行われている。

## （２）基本条約で規定された保健政策における機能分担

基本条約で規定された公衆衛生に係る共通懸案事項としては、まず、新型インフルエンザ等の国境を越える脅威への対応が想定されるが、このほかにも、基本条約において、広く公衆衛生水準の向上、疾病の予防・根絶が EU の活動領域として挙げられている（EU の機能に関する条約第 168 条第 1 項）。

これらについて、EU は、①EU レベルでの戦略の策定、加盟国間調整等を通じ、国境を越える脅威に対する協調行動のコーディネート役を担うとともに、②加盟国の主体的取組への助成を通じ、加盟国間の衛生水準の格差是正に取り組んでいる（第 13 章参照）。

## ２．支援・調整・補完領域における機能分担

### （１）健康政策

健康政策については、ベスト・プラクティスの普及や EU 市民の意識啓発といった手法（例えば、禁煙支援のための啓発キャンペーン、相談事業等）により、加盟国の取組を支援・調整・補完する形で EU 権限が行使されることとなるが、健康政策のうち、①ヒト由来の臓器及び血液製剤の質及び安全性確保に関する基準の設定、②公衆衛生の保護に直接関係する動植物検疫（食品安全）、③医薬品及び医療機器の質及び安全性確保に関する基準の設定については、指令、規則等の立法措置がなし得、かつ、当該立法措置は加盟国間における規制の調和も含み得るとされており（EU の機能に関する条約第 168 条第 4 項）、臓器移植、血液製剤、食品安全（第 14 章）、医薬品・医療機器（第 15 章）に係る EU 共通のルールが策定されている。

また、たばこに関連した健康政策については、規制の調和を可能とするための条約上の根拠を域内統一市場の形成（EU の機能に関する条約第 26 条及び第 114 条）に求めることにより、たばこ製品及びたばこ製品の広告に係る EU 共通ルールが策定されている（第 16 章参照）。

### （２）職業訓練

職業訓練については、基本条約上、教育政策、文化政策と同様、支援・調整・補完領域に位置づけられているため、各国制度の調和や最低基準の設定等を規定する指令等は存在しない。

他方、権限共有領域とされている雇用対策、労働市場政策の分野では、EU と加盟国が共同して雇用戦略及びその施行のためのガイドラインを策定することとされており（EU の機能に関する条約第 125 条及び第 148 条）、経済・雇用政策に関する現行中期計画であ

る「欧州 2020 戦略」及びそのガイドラインにおいても、職業訓練の実施や質の向上は、重要施策と位置づけられている。

すなわち、職業訓練政策については、加盟国とともに雇用戦略を策定・施行する権限の下、EU は、政策文書（コミュニケーション）の発出を通じた政策手法の提示、欧州社会基金等を通じた財政支援により、加盟国の取組を支援・補完している（第 2 章参照）。

このほか、域内労働移動促進の観点から、職業資格の相互承認に係る枠組みを整備しているほか（第 8 章参照）、国境を越えて職業教育・訓練を受けようとする者を支援する事業<sup>1</sup>を行っている。

---

<sup>1</sup> 国境を越えて職業教育・訓練を受けようとする者を支援する事業

他の EU 加盟国等（ノルウェー、スイス等近隣の EU 非加盟国を含む）で職業教育又は職業経験の機会を得ようとする者に対して、加盟国等当局の審査を受けた団体等（教育訓練分野で活動する団体等）が調整機関となり、学生、労働者等を他の加盟国等の教育訓練機関、企業等にあっせんする事業。当該調整機関の運営費、参加者の事前研修費（語学等）、旅費・滞在費を EU 予算から支弁している（2013 年まで「レオナルド・ダ・ヴィンチ」プログラムとして実施。あっせん実績約 36 万件（2000 年～2006 年）。2014 年からは、生涯教育に係る他のプログラムや、高等教育機関に所属する学生の留学等のためのプログラム（「エラスムス・ムンドゥス」）等と統合した「エラスムス・フォー・オール」の一部として実施予定）。