寄稿

# 「ヨーロッパ社会モデル」とEU集団的労働法

井川　志郎　※旧姓：山本
（山口大学講師）

## 1. はじめに

「ヨーロッパ社会モデル」という概念をヨーロッパ各国の共通の特徴を示す概念として用いる場合、労働に関わっての１つのポイントといえるのが、集団的かつ自治的な規範形成の尊重である。EU加盟国の多くにおいて、労使の利益代表、とりわけ労働組合と使用者（団体）との間での自治的な規範形成が、労働関係の規律に重要な役割を果たしてきたといわれる。そして、国ごとに濃淡やバリエーションがあるとしても、そうした集団的かつ自治的な規範形成を支える法制度が、立法または解釈で各国ごとに整備されてきた。

ところが、とりわけEU域内での国際競争を背景として、一国内の労働組合の自治的な規範形成能力は低下せざるを得ない。そうした状況を間接的にではあるがよく示している例が、協約自治を重んじるドイツでの一般的法定最低賃金の導入である。集団的かつ自治的な規範形成に代わって、あるいはそれを下支えするため、国家が規制に乗り出さざるを得なかったものと評価できる。

他方、伝統的な産業民主主義をどうにかして維持しようとすれば、労働組合の規範形成能力を回復する方策として、ヨーロッパレベルでの労使関係の構築が、可能性として考えられる。ただ、実際に労働運動としてそうした試みはあるものの、これまでのところ、国際競争圧力を中和する決定的な手段とはなっていないように見受けられる。

しかも問題を困難にしているのは、ひとたび労使関係がEUレベルの問題となると、労働組合の行動が厳しく制限される可能性が高いことである。こうした法状況は、約10年ほど前に欧州司法裁判所により明らかにされたものである。そのとき欧州労連は、自分たちの基本権、そして一般的にいえば労働組合の自治が危機にあると述べ、欧州司法裁判所に批判的な決議を採択し、一定の改革案を示していた。しかし今日でも、法状況に根本的な変化はなく、ヨーロッパの「再社会化」が語られるほど、労働組合の置かれている状況は厳しいままとなっている。

一体どのようにしてEUはこのような状況に陥ったのか。これを考察してみることは、今日の労働運動にとって何かしらのヒントを与えてくれるかもしれない。もっとも筆者の能力と紙幅の関係上、以下では専ら法的な観点から、EUの状況についてのみ検討する。

## 2. EU集団的労働法の形成

そこでまずは、EU法において労働組合のような労働者の利益代表を取り扱うべき領域、すなわちEU集団的労働法の形成過程を確認しておくことが有益である。

そもそもヨーロッパ統合は、当初は市場の統合に集中したのであって、形成された共同体に社会的な側面といえるものはほぼ皆無といえる状況であった。当時の統合の基本コンセプトはあくまで共通市場の創設であり、これは域内市場という概念に置き換えられたものの、現在のEUに至るまで一貫してヨーロッパ統合の支柱をなしている（EU条約３条３項第１段落第１文参照）。そして、このコンセプトの中核的要素となるのが国際的経済活動の自由の保障であり、それはEU法上、自由移動原則（free movement/ freier

Verkehr)として表れる(基本的自由[fundamental freedoms/Grundfreiheiten] とも呼ばれる)。現在ではEU運営条約上に、モノ・ヒト・サービス・カネの自由な国際的移動の保障が規定されている。

たしかに、労働に関わって法的拘束力を有する規定が当初のローマ条約になかったわけではない。しかしそれらは、生産要素としての労働力の移動による経済の効率化や、公平な競争条件の整備を目的としたものであって、弱者たる労働者保護が観念されたわけではなかった。労働法上の規範形成は、従来通り国内レベルに委ねられていたのである。その根底にあったのは、市場統合と競争が、自動的に社会的な進歩ももたらすという、ときに「新自由主義」的思考と呼称される考え方である。

ところが、1986年締結の単一欧州議定書による初の基本条約改正を経て、市場統合が深化していくにつれ、状況が変わってくる。すなわち、生活・労働条件の改善という目的に基づく、いわば本来的な意味での労働法上の規範ないし権利を超国家的なレベルで形成することが、強く要請されることになる。換言すれば、ヨーロッパが市場だけでなく労働法の統合を本格的に視野に入れ始めたのである。現在までにこの動きは、EUへの独自の社会政策立法権限付与とそれに基づく数々の社会政策立法、そして、EU法上の社会的基本権保障に結びついている。

こうした漸進的な労働法統合の背景に、市場の統合が一定水準に至る中で人々が統合のメリットを経験し、それによりさらなる統合への基盤ないしは準備が形成されたというストーリー(機能的な統合のアプローチ)を見出すのは、正確ではない。むしろヨーロッパレベルでの労働法形成を促したのは、市場統合の負の側面、よく用いられる表現でいえば「ソーシャル・ダンピング」への不安であった。当時典型的に想定されたのは、社会法制の水準が比較的低い加盟国の企業が競争上の優位を獲得し、高水準国企業が生産移転に動くのではないかということであったが、このような行動は、自由移動原則を中核的要素とする域内市場のコンセプトからして、当然にもたらされるはずの帰結であった。そしてそのような企業行動が、加盟国の労働法や実際の労働条件にとって、水準の切り下げ圧力になることが危惧された。

以上のように一般にEU労働法が形成された背景には、加盟国労働法にとっての、EU経済統合の論理との間で抱える緊張関係が存在した。EU集団的労働法もまた、そうした緊張関係の中で構築されてきたのである。単一欧州議定書によって市場統合が強化されたときに既に、各国ごとに組織された労働組合が企業の国際的な動きに反対したところで、労働者利益の擁護に限界があることも認識されていた。そして今日までにEU法レベルで、労働者の利益を集団的に擁護するための制度が諸種整備されてきている。

### 3. 加盟国に残された「聖域」

もっとも10年ほど前までは、以上のような経緯で形成されたEU集団的労働法には、「ヨーロッパ社会モデル」からみるとその体系に特異な点が認められた。EU集団的労働法は、従来、①ヨーロッパ社会対話制度、②従業員代表制（事業所共同決定)、③労働者の経営参加（企業共同決定）の３領域を中心として構成されてきたものと整理できる。特異だったのは、この中にある領域が少なくとも明確には存在しなかったことである。すなわち、労使が集団的に、国家からの干渉を受けることなく労働条件に影響を及ぼすことができ、その手段として両者の間での協定の締結が、また、少なくとも労働側において争議行為による圧力行使が認められるという、規範形成のあり方（例えばドイツでいえば協約自治のようなものであるが、ここではこれを「交渉制自治」と呼んでおく）を支える法制度である。交渉制自治の領域をEU法が扱いうることが明らかにされたのは、つい10年ほど前のことである。しかも後述するように、現状ではこの領域については歪んだ形での規律が行われてしまったままとなっている。

なお、たしかに、ヨーロッパ社会対話制度は労働組合が主体となって「協定(agreement/Vereinbarung)」を締結する可能性を認めている制度である。しかしこれは、内容形成にまで踏み込んで立法過程における労使の役割を強化した点で画期的ではあるものの、立法コーポラティズムとしての性格が色濃い。それゆえ、この制度は自治的な規範形成そのものを保障しているというよりは、むしろEUの立法過程に労使を組み込むことに主眼があるといえる。

もちろん、このヨーロッパ社会対話制度が形成される過程では、ヨーロッパレベルでの労働協約締結を含めた、労使の自治的な規

範形成システムの構築も目指されてきたことは事実である。しかし結果として、そうした制度は明文規定をみる限り長らく形成されてこなかった。その背景としては、団結をめぐるテーマの「センシブル」な性質、そのあまりの多様さ、あるいは、ときに法的な説得性を無視する形で労働者の権利を創出してきた欧州司法裁判所への、加盟国の不信が指摘できるのかもしれない（例えば、年齢差別禁止の「法の一般原則」を認めたマンゴルト事件先決裁定が、加盟国の不信を高めたものとして指摘できる）。

いずれにしても、EU加盟国のこの領域での消極姿勢を端的に表しているのが、賃金・団結権・スト権・ロックアウト権に関するEUの権限の排除規定といえる。これは、1993年にマーストリヒト条約発効によってEUが設立されたときの社会政策協定2条6項に始まり、現在のEU運営条約153条5項にまで引き継がれている。本規定によってEUの権限がどこまで否定されているかには、例えば協約法の形成が許容されているものとみるかという点で学説上見解の相違があるものの、交渉制自治にとっての重要な要素が排除されていることには疑いがない。そもそもEU法において団結権保障が可能かという段階で、見解に相違があった。

以上のように、自由移動原則という国際的経済活動の自由による統一的市場の形成が、そこで生じる国際競争（への不安）の結果として、集団法を含めたEU労働法の形成を促してきたものの、団結・団体交渉・争議による労使の自治的な規範形成の領域は、いわば「聖域」として加盟国に権限が残されていた。

### 4. 社会政策の赤字

しかし問題は、加盟国が自国の主権を維持しようとEUレベルでの規律を避けてきたこのような領域も、自由移動原則にとっては「聖域」ではなかったことである。しかもそれにより、「社会政策の赤字」という問題の指摘が目立ち始めた。「社会政策の赤字」という標語のもとでは、要するに、市場開放のためのルール（この中心的役割を担うのが自由移動原則である）が社会政策領域にも適用され、それにより規制緩和が進む一方で、（労働法の観点からいえば）労働者保護のための権利保障や社会政策立法措置は講じられないことが、問題視されている。

労働分野ではとくに、2007年12月から立て続けに下された４つの欧州司法裁判所の判断が、労働組合や労働法学者から相当の反発を巻き起こした。これら一連の欧州司法裁判所判例は「ラヴァル・カルテット（Laval-quartet）」とも呼ばれ、これ以降、市場統合政策と社会政策との間のバランスに関してかなり批判的・悲観的な言説が繰り返されるようになった。そこでの法的な問題は、自由移動原則と労働法上の権利・規範との間の相克関係といえ、労働組合による規範形成にとっては、以下の２つの問題側面がある。

一方では、社会的基本権と自由移動原則との相克関係がある。これをヨーロッパの労働運動にとってのホット・イシューとしたのが、ラヴァル・カルテットの最初の２つである、ヴァイキング事件およびラヴァル事件における欧州司法裁判所の判断であった。荒っぽくいえば、ヴァイキング事件では、企業が低労働条件を求めて国外に逃避するのを、ラヴァル事件では、低廉労働力が外国から国内に流入するのを、労働組合が結果として争議行為で阻んだことの適法性が、企業側から問われたものである。

ここでの１つの大きな問題は、争議行為という、まさに加盟国が「聖域」として自分たちのコントロール下にとどめようとしていた領域について、EU法たる自由移動原則に基づいてその適法性が問われたところにあった。この点、欧州司法裁判所は、たしかにこの領域で加盟国に規律権限が残されているということは認めたものの、EU発足当初からの中核的原則である国際的経済活動の自由が侵害されていないかの審査は免れないことを明らかにした。すなわち、ヴァイキング事件では、企業が他の加盟国において開業する自由を侵害していないか、またラヴァル事件では、加盟国間での国境を越えたサービス提供の自由が侵害されていないかという観点から、争議行為の適法性が問われるべきとされたのである。しかも欧州司法裁判所は、社会的基本権を企業の国際的経済活動の自由に劣位させることによって、争議権特有の保障を何ら認めず、法理論的には明らかな誤りを犯した（詳細は末尾の参考文献を参照されたい）。

このように社会的基本権がEU法上の企業の国際的経済活動の自由によって制限を受ける一方で、労働組合にとってはさらに、協約の適用範囲についての制限が登場した。

すなわちラヴァル・カルテットのうち、前述のラヴァル事件、翌年2008年のリュフェルト事件および欧州委員会対ルクセンブルク事件における欧州司法裁判所判例である。これらの判例によれば、他の加盟国からの一時的な労働力流入について国内の労働協約を拡張適用することによって、低廉労働力による競争上の優位獲得を妨げる試みが、国境を越えるサービス移動を阻害するものとして、厳格に制約されることになった。これはとりわけ、州の公契約法において特別な協約拡張制度を有していたドイツに、大きな衝撃を与えた。

## 5. 結びにかえて

かつて、EUレベルでの漸進的な社会政策統合が行われる中で、欧州司法裁判所の積極的な判例形成も手伝って、EU法と加盟国労働法との間には、基本的には、EU法が国内労働法の発展に寄与する関係が存在したといえる。それゆえ、イギリスのように規制緩和に悩まされ続けてきた加盟国の労働組合にとっては、EUとりわけ欧州司法裁判所が、思いがけない味方と映っていた。ところがラヴァル・カルテットにおいて、欧州司法裁判所は一転、労働運動の抑圧者に変貌してしまった。その後いくつかの新たな欧州司法裁判所判例が積み重なる中で、若干の軌道修正はあったものの、ラヴァル・カルテットによってもたらされた法状況に、根本的な変化はまだみられない（これについても詳細は末尾の参考文献を参照されたい）。

ここで最初の疑問に戻りたい。何故、このような状況がもたらされてしまったのか。もちろん、その背景には複合的な事情があるに違いない。労働運動のあり方としては、労働組合が国際連携よりも自国市場の保護を優先しているようにみえる場面もあったように思われる（実際ラヴァル事件については、そうした批判がみられるところである）。しかし法的な観点から1つ指摘するとすれば、欧州司法裁判所が社会的基本権を不十分にしか保障できなかったのは、集団的労働法の重要分野で積極的な統合が避けられ続けてきた帰結ともいえるのではないか、ということである。すなわち、EU法上、関連する社会的基本権の保障よりも、自由移動原則という国際的経済活動の自由の保障が先に進んで発展し、後者の発展の結果、前者との相克関係を否定できなくなったのが、ラヴァル・カルテットの際の状況であったといえる。そこで両者の調整を図ろうとしたが、保障基準の明確さの違いゆえ、裁判所が前者にはリップサービスほどにしか言及できない一方で、後者の枠組みを重視せざるをえなかったのではないか、ということである。労働協約の適用範囲についても、その適用範囲の決定ルールの明確化に問題があったといえるし、さらにいえば、国境を越えた労使の自治的規範形成を可能にする枠組みが明確に構築されてこなかったことも問題である。

もっともこれらの問題は、実は、EUが長年にわたって苦心してきたものであった。EUの各アクターがこれらの課題を認識していないわけではなく、問題は、その具体的制度構築であるといえる。EUにおいて、今改めて「ソーシャル・ヨーロッパ」やヨーロッパの「社会的側面」が語られている現状をみると、今日では、ヨーロッパレベルでの社会的モデルの必要性という意味で、「ヨーロッパ社会モデル」が語られているようにも思われる。

さて、経済統合を進めてきたEUが直面している以上のような課題に、貿易自由化ないし市場・経済統合政策との付き合い方を問われているわが国労働運動は、何を見出す（べき）であろうか。

【参考文献】
ニコラ・コントリス（拙訳）「EUにおける労働者の越境的配置－サービス分野での地域的自由貿易論と労働者の権利との対立－」比較法雑誌50巻2号（2016年）261頁以下
濱口桂一郎『EUの労働法政策』（労働政策研究・研修機構、2017年）
拙稿「ヨーロッパ労働法研究序説－経済統合との関係にみるEEC社会政策の形成過程－」法学新報121巻7・8号（2014年）635頁以下
同「EU域内市場における集団的労働法（交渉制自治モデル）の受容の困難」日本EU学会年報35号（2015年）299頁以下
同「国外事業者への州公契約法上の最賃規制のEU法適合性」労働法律旬報1850号（2015年）299頁以下
同「経済統合下での労働抵触法の意義と課題－EU法の展開をてがかりに－」日本労働法学会誌128号（2016年）136頁以下
同「ドイツの州公契約法上の最賃規制とEU法上のサービスの自由移動」労働法律旬報1879・80号（2017年）61頁以下