

# EU サービス指令案と労働問題

濱口 桂一郎

政策研究大学院大学教授

昨年来、EUのサービス指令案が政治的な台風の目となり、今年に入ってからフランスにおけるEU憲法批准国民投票の最大の対立点にまでなった。指令案提出当時の欧州委員会域内市場担当委員の名をとって「ボルケシュタイン指令案」と呼ばれる本指令は、その名の響きもあって何やら恐ろしげな印象を振りまいている。しかしながら、この指令案が本当のところ何を規定しており、何を規定してはいないかについては、きちんとした解説はほとんどなされていないようである。

本稿では、あくまでも指令案の文言にこだわって、この指令案が雇用労働問題にどのような関係を有し、あるいは有さないのかについて見ていきたいと思う。

## 1 サービス指令案の経緯と概要

サービスの自由移動はもともと1957年にロー

### はまぐち けいいちろう

1958年生。東京大学法学部卒業。労働省職業安定局、労政局、労働基準局、欧州連合日本政府代表部第一等書記官、埼玉県労働商工部職業安定課長、厚労省政策企画官、東京大学客員教授などを経て現在に至る。著書に、『労働法政策』、『EU労働法形成過程の分析』、『EU労働法全書』（共訳）などがある。

マ条約が制定されて以来、人、財、資本の自由移動と並んでEEC、ECそしてEUの最も中心的な目標であり続けてきた。しかし、現在提案されているサービス指令案の直接の原点は、2000年3月にポルトガルのリスボンで開かれた欧州理事会（サミット）である。周知のように、ここでヨーロッパを「世界一競争力があり活発な地域にする」というリスボン戦略が合意されたが、この結論文書の中で、サービス提供への障壁を除去する戦略を2000年末までに策定せよと求めている。2000年12月、欧州委員会（域内市場総局）は「サービス域内市場戦略」（COM（2000）888）を公表し、2001年に各国の障壁の調査を行い、2002年には具体的な障壁除去作業に入っていくことを明らかにした。

その後、2002年、2003年を通じて、閣僚理事会、欧州議会、欧州理事会はこの政策方向を支持し、指令案の提出を懲滞し続けた。2004年1月になってようやく「域内市場におけるサービスに関する指令案」（COM（2004）2）が正式に提案された。本指令案は原則として全てのサービスを対象とする。その中には、経営コンサルタント、認証検査、施設の維持管理、警備、広告、募集採用（労働者派遣事業を含む）、商業代理店、法務や税務、不動産、建設、建築、流通、展示、レンタカー、旅行代理店や旅行ガイド、AVサービス、スポーツ、娯楽、医療サービス、高齢者介護等の

家事サービスと、膨大な分野が含まれる。これは欧州司法裁判所の判例が「経済活動」と認めたものであり、逆に学校教育や司法活動のような「公益的」「非経済的」サービスは含まれていない。「公益的」でも「経済活動」に該当すれば、郵便サービス、エネルギー、電気通信のように対象になる。欧州委員会によると、本指令案の対象はEUの全経済活動の約50%に相当するという。

本指令案は7章47条からなるが、実体部分は第2章（サービス提供者の設立の自由）、第3章（サービスの移動の自由）、第4章（サービスの質）及び第5章（監督）の計34条である。第2章は3節からなり、第1節（行政簡素化）には手続きの簡素化、単一コンタクト・ポイント（サービス提供者がそこにさえコンタクトすればよい行政機関）の設置、情報入手の権利、電子的方法による手続きが規定されている。第2節（許可）には許可の付与条件、許可の期間、複数の候補者からの選抜、許可手続きが規定されている。第3節（禁止される又は審査に服する要件）は、差別的であったり制限的であったりするさまざまな要件を禁止したり、あるいは各国間の相互審査（第41条）に服させるという枠組みを定めている。

本指令案で最も議論を呼んだのはその次に規定してあるいわゆる原産国原則である。第3章は3節からなり、その第1節が「原産国原則と例外」と題されている。原産国原則とは何か。指令条文そのものを引こう。「加盟国はサービス提供者が原産国の国内規定にのみ服することを確保する。第1文はサービス活動へのアクセス及び実行に関係する国内規定、特に提供者の行動を規制する要件、サービスの質と内容、広告、契約及び提供者の責任を対象とする」（第16条第1項）。つまり、サービス提供者がその本国で必要な要件を満たしていれば、サービス提供先の国であれこれと文句をつけられることがないようにしようというわけである。提供先で文句をつけられないのであるから、「原産国はサービス提供者及びその提供する

サービスを、他の加盟国で提供するサービスも含め、監督する責任を負う」（同条第2項）のは当然である。もっとも、この原産国原則には指令上大幅な例外が規定されている。第17条には郵便、電力、ガス、水道から始まって23号に及ぶ一般的例外のリストがある上に、経過措置としての例外（第18条）、ケースバイケースの例外（第19条）もある。

サービスへの障壁はサービス提供者への直接の制限として規定されているとは限らない。サービスの利用者に外国のサービス業者を利用しないようにという制限がかかっているればやはり障壁が残ることになる。そこで第2節（サービス利用者の権利）は、禁止される制限（第20条）、非差別（第21条）、サービス利用者への援助（第22条）などが規定されている。

## 2 サービス従事者の労働条件：

### 海外派遣指令とその運用

ここで問題となるのがサービス従事者の労働条件である。原産国の国内規定にさえ従っていればいいのであれば、たとえば低賃金で劣悪な労働条件の国で設立されたサービス提供業者が高賃金で高度な労働条件の国にやってきて自国の労働者を使ってサービスを提供する場合にも、その劣悪な原産国の国内規定に従っていればいいということになるのか。それではソーシャル・ダンピングを容認することになるのではないか。

この懸念に対応するのが、第3章第3節（「労働者の派遣（ポスティング）」）であり、労働者の派遣に関する特則（第24条）と第三国民の派遣（第25条）の2カ条が置かれている。「サービス提供者がサービスを提供するために他の加盟国に労働者を派遣する場合、派遣元国はその領土内で、指令96/71/ECに適合する雇用・労働条件を確保するのに必要な検査、監督及び取り調べを行い、これら条件を遵守しないサービス提供者に対し

EU法に従って措置を講ずる」(第24条第1項第1文)。これだけではよくわからないかもしれないが、これは派遣元国ではなく派遣先国の雇用・労働条件が適用されるということを規定しているのである。

ここで引用されている指令は「サービス提供の枠組みにおける労働者の海外派遣に関する指令」であり、1996年12月16日に制定されている。この指令は一言でいうと、まさに上記のソーシャル・ダンピングを防ぐための法律である。サービス提供企業は、①労働時間の上限及び休憩時間の下限、②年次有給休暇、③最低賃金、④労働者の賃金条件、⑤職場の安全、衛生、健康、⑥妊婦、産婦、児童、若年者の保護措置、⑦男女の均等待遇及び他の差別の禁止といった労働条件について、当該職業や産業に適用される派遣先国の法律、規則及び行政規定、さらには一般的拘束力を有する労働協約及び仲裁裁定(建設業に限る。)に従わなければならない(第3条第1項)。なお、1ヶ月未満の短期の場合最低賃金規定を適用しないことができる(同条第3項)といった適用除外がいくつか規定されている。これはつまり、建設業以外では原則として派遣先国の法令で定める最低条件をクリアしなければならず、建設業ではそれに加えて一般的拘束力を有する労働協約で定める労働条件もクリアしなければならないということを意味する。

EUは既に10年近く前にこういう指令を制定していたのであり、今回のサービス指令案はこの原則自体には何ら変更を加えていない。では何が違うのか。海外派遣指令はその性格上、明示はしていないが派遣先国がこういった労働条件の遵守を監督することを前提にしていると思われるが、サービス指令案はそこは原産国原則に立って、派遣元国がそれをチェックするという仕組みを規定しているわけである。派遣先国が監督できなくなるわけではないが、主たる監督責任は派遣元国にある。

そこで、本指令案第24条第1項第2文は、派遣先国の監督権限に関わる一定の行政措置に縛りをかけている。すなわち、①当該派遣に関する許可又は登録、②申告(建設業は1年間適用除外)、③派遣先国内への代表設置、④派遣先国内への雇用関係書類の保存について、派遣先国はサービス提供者に義務を課してはならない。

これを確実にするために、上記規定の次に「第1項の場合、原産国はサービス提供者が以下の情報を、原産国及び派遣先国の当局に、派遣の終了後2年間まで、通知することができるように確保する」(第24条第2項第1文)という規定が設けられている。具体的には①派遣労働者の身元、②その地位及び職務の性質、③サービス利用者との接触の詳細、④派遣の場所、⑤派遣の始期及び終期、⑥派遣労働者に適用される雇用・労働条件である。そして、「原産国は、派遣先国が指令96/71/ECにより適用される雇用・労働条件の遵守を確保することを援助し、自ら派遣先国に対しサービス提供者の側で雇用・労働条件に関して問題がありそうな事実があれば情報提供する」(同項第2文)と付け加えている。

これに続く第25条は第三国民、つまりEU域外国民の派遣について規定している。派遣先国はこの場合、労働者に入国、出国、居住又は労働の許可を要求してはならない(第1項)。一方、派遣元国はサービス提供者が、派遣元国の規則に従いその領土内に居住し、合法的に雇用されている労働者に限り派遣することを確保することとされている。サービス提供に伴う派遣は派遣元国における居住や活動を中断せず、再入国を拒否してはならない。この点について派遣元国は派遣先国に対し情報を提供し、法違反の場合には適切な罰則を科する(第3節)。

### 3 指令案提案後の動き

これに対して4月、欧州産業経営者連盟(UNICE)

は本提案が様々なサービス業の多くの障壁に取り組み基礎となると評価し、早急な採択を求める声明を出した。労働側からはまず欧州労連（ETUC）が5月、本指令案が規制緩和を促進し、労働者の権利を崩す恐れがあると懸念する声明を出した。6月には欧州公務公共労連（EPSU）が緊急決議を採択し、本指令案は競争を社会的、環境の関心に優先させる露骨な例であり、公益サービスを純粋な利潤追求のために売り買いされる市場商品にするものだと非難し、EUレベルで公益サービスに関する法制を制定することが先決だと主張した。同じ6月、欧州化学エネルギー労連（EMCEF）も、本指令案は「創造的」な使用者が社会的、環境的要件の最低の国にペーパーカンパニーをこしらえてEU全域に活動を広げる事態をもたらすと批判する決議を採択した。ベルギーでは6月、労働組合が左翼政党やNGOと共同でデモンストレーションを行った。

2004年11月には競争力理事会で加盟国による審議が始まった。原産国原則が本指令案の不可欠の要素である点で基本的には一致したが、数カ国の大臣（特にEU憲法批准投票を抱えるフランス）はそれは議論の出発点としては認めるとしつつも、欧州社会モデルを掘り崩すのではないかとの懸念を表明したと伝えられる。指令の適用除外を明確化することが強調され、特に医療、環境、税制、宝くじ、消費者保護が言及されたという。

このころ、様々な団体がその見解を表明した。ETUCは公共企業体の使用者団体であるCEEPと共同声明を発表し、原産国原則の一般適用や労働者の権利に懸念を表明した。同じ使用者団体の中でも中小企業を代表するUEAPMEは、段階的かつ業種ごとの自由化を求めた。商業団体のユーロコマースはまたニュアンスが違い、原産国原則を支持し、他の法制との整合性を求めている。一方、社会的NGOの連合体である社会プラットフォームは、本指令案が住宅、個人介護サービス、老人ケアホーム、相談支援サービス、障害者サービス、

ホームレスのためのシェルターといった公益的社会サービスへの悪影響を懸念する声明を出した。アメリカ商工会議所も声明を発表し、原産国原則を堅持して早急に採択するよう求めた。

翌2005年2月、労使その他の団体から構成される経済社会評議会が意見をまとめ、指令の一般的目的には賛意を表しながらも、原産国原則の包括的適用には疑義を呈し、分野ごとに検討すべきだとした。特に海外派遣の問題については、派遣先国に代わって原産国が監督責任を果たすなどということができないのか、そもそも派遣先国が監督できないのにどうやって原産国は法違反を知りうるのか、原産国政府が派遣先国にまで監督しに行くことはできないのに、と批判している。

こういう批判の高まりを受けて、欧州委員会や理事会サイドで修正の動きが始まった。2005年3月には、ボルケシュタインの跡を継いで域内市場担当となったマクリーヴィ委員が欧州議会総会で演説し、修正を受け入れない限り採択され得ないだろうと述べた。その上で、労働者の労働条件については始めからソーシャル・ダンピングなどあり得ないようになっていると強く反論し、医療等の社会サービスについては多くの人が敏感だと述べて適用除外を示唆し、原産国原則については維持するとしつつも懸念を解消することが必要だとも述べている。しかし、フランスのEU憲法批准国民投票を控えて理事会ではほとんど審議されないまま推移し、これが批准反対という結果になったあとは欧州議会の意見待ちの状態となった。

その欧州議会では、7月に雇用社会問題委員会でランカー議員提案の修正意見を賛成多数で採択している。これは指令案の骨格をも変えるような大幅な修正意見である。

まず第1条に「本指令は労働者と使用者の間の労働関係に影響しない」「本指令は加盟国の定める経済的公益サービスに適用せず、間接的に影響もしない」と明記し、第2条では「特定の普遍的又は公的なサービス提供義務、すなわち公衆衛生、

福祉、教育、社会政策、文化的多様性、環境保護及び公共政策といった公共の利益を確保するために公的機関がサービス提供者に課す要件が満たされるべき義務に従うサービス」という形できわめて包括的に指令の適用除外を規定し、さらに郵便を始めとして労働者派遣事業や警備業務などを個別に適用除外している。また、第2条に「本指令は労働協約及び団体行動を含む労働法分野並びに社会保障法に適用しない」と明記した上で、新たに第2a条を起こし「本指令はストライキ権を含め加盟国で認められた基本権の行使に影響するように解釈してはならず、この権利には特定の労使関係制度の対象となる他の行動も含む」と、労使関係への悪影響をとどめようとしている。

原産国原則についてはEUレベルで最低限の調和化が図られている領域でのみ可能であるという観点から、ある国で設立されたサービス提供者の全てのサービスが当該国の法制度を遵守するよう確保することとし、他の加盟国で設立された提供者によるサービスについては、本指令又は他のEU法制で調整された分野についてはサービス活動の行使を制限してはならないという規定ぶりになっている。

第24条、第25条はいずれも全面削除としている。派遣先国が行使する労働監督の有効性を実質的に失わせるものであり、労働法は当該労働が行われる国によってのみ有効に施行されるからという理由である。

#### 4 集団的労使関係システムとの関係

サービス指令案に関連して大きな問題となっているのは、サービス提供業者が連れてきた自国の労働者について現地の労働協約で定める労働条件を遵守する必要があるのかということである。これはスウェーデンに進出したラトビアの建設業者をめぐって紛争となり、現在欧州司法裁判所に係属している。

スウェーデンは組合組織率が80%以上と極めて高く、労働条件のかなりの部分が全国レベルの産業別労働協約で決定されており、これが使用者団体傘下の企業を通じて非組合員にも適用され、使用者団体未加盟企業には組合が個別協約の締結によって適用していくというスウェーデン方式をとっている。逆にいうと、国家権力による一般的拘束力制度はないし、さらにそもそも法定最低賃金も存在しない。全ては労使に委ねられているのである。

ラトビアの建設業者ラヴァル社は2004年6月、スウェーデンのヴァクスホルムの学校修復工事を請け負い、子会社を作ってラトビアの賃金水準でラトビア人労働者を派遣した。スウェーデン建設労働組合は同社に協約締結を申し入れたが、その交渉中同社はラトビアの組合と協約を結び、スウェーデン建設労組の要求を拒否した。同協約は、ラトビア労組組合員以外のラトビア人労働者にも適用され、しかも他の協約締結を排除するものであった。これに対してスウェーデン建設労組は11月、建設現場を封鎖するという行動に出た。スウェーデン電気工組合は12月、同社の全電気施設を封鎖するという同情争議を行った。

ラヴァル社は同月、スウェーデン労働裁判所に對し、これら争議行為は違法であるとしてその差止めの仮処分と損害賠償を請求した。労働裁判所は同月、仮処分の訴えを退けた。翌2005年1月、他のスウェーデン労働総同盟（LO）傘下の7組合が同情争議に参加した。工事は中断し、ラトビア人労働者は帰国し、子会社は倒産に追い込まれた。

ラヴァル社の主張はこうである。海外派遣指令は派遣先国の法令又は一般的拘束力を有する労働協約で定める最低賃金をクリアしなければならないと規定しているが、スウェーデンにはいずれも存在しない。ラヴァル社が一般的拘束力を持たない労働協約に拘束されるいわれはないし、その締結を強制される理由もない。スウェーデン労組の

行動は、EU条約第12条（国籍による差別）及び第49条（サービス提供の自由）に違反する、と。ラトビア政府も、EUに加盟したのは安い労働力を派遣できるからなのに、とスウェーデン政府及び組合を非難した。一方、スウェーデン政府は、地方自治体が労働協約を締結しない海外企業と公契約を結ぶことを禁止する法案を検討すると述べた。

スウェーデン労働裁判所は4月、争点がEUの条約と指令の解釈に関わることから、本件を欧州司法裁判所に付託した。現在まだ判決は出されておらず、欧州委員会の意見も出されていない。ところが10月、ストックホルムを訪れたマクリーヴィ委員がラヴァル社の主張を支持する発言をしたと報じられ、騒ぎが大きくなった。ETUCは早速、域内市場の追求よりも労使対話と社会的権利の確立の方が欧州委員会の重要な責務だと同委員を批判し、欧州議会も急遽、マクリーヴィ委員に加えてバローゾ委員長を呼んで公聴会を開催した。バローゾ委員長は慎重な言い回しに終始したが、マクリーヴィ委員は「私はスウェーデンの労使関係や団体交渉制度について疑問を呈しているのではない。私の所管する基本的な権利や自由を擁護するのが私の使命だ。これが加盟国にとってセンシティブな問題だからと言って、私が意見を表明する権利を奪う理由にはならない。」と意見を貫いた。

この問題はそれ自体はサービス指令案に関わるものではないが、もしサービス指令案が成立すればこういう問題が発生したときの監督権限までもが原産国、つまり本件で言えばラトビア側に移行することになり、労働側から見ればソーシャル・ダンピングがやりやすくなるということになる。上記欧州議会修正案が労使関係への悪影響を抑える規定にこだわっているのは、このラヴァル事件が反面教師として意識されているからであろう。

## 5 今後の展望

以上のような推移から今後の展望を予測するならば、おそらく医療を始めとする社会サービス分野は指令の適用除外ということで落ち着いて行くであろう。これがどの範囲まで拡大するか、あるいは拡大せずにとどまるかは理事会と欧州議会における審議の行方次第と言うほかないが、およそ公益性があればいかなる経済的サービスも全て適用除外ということでは、逆に本指令を制定する意味があるかという疑問が呈せられることになる。

労働者の派遣の問題については、少なくとも指令案の文言上は、実体法的部分については労働条件の切り下げを認めるようなものにはなっていない。この限りで、ソーシャル・ダンピングを許す指令だというのはデマゴグというべきであろう。問題は手続法的部分であり、派遣先国で労働法違反が発生することに対して監督責任を原則として派遣元国に負わせ、派遣先国に事前の行政規制を認めないというやり方が適切かどうかという点にある。この点はオール・オア・ナッシングというよりもどのように両国の監督機関の間の連絡・協力体制を構築するかという課題ではなかろうか。EU統合という大きな目標を大前提にすれば、監督機関が相互に全くバラバラに権限を行使することを前提にする必要はないように思われる。

労使関係の問題は、結局労働組合の圧倒的な組織率を背景に法律の助けなしに自力で労働市場を規制してきたスウェーデンなどの北欧モデルをどう評価し、EU法の中に組み込んでいくのかということではなかろうか。法律論ではマクリーヴィ委員に一分の理があるとはいえ、そうなるとスウェーデンを国家権力による一般的拘束力制度や法律による最低賃金という、より硬直的な制度に追いやることになる。労使対話による労働市場の弾力化という点で、北欧モデルは欧州委員会の推奨品であり、へたに傷つけないという気持ちも大きいと思われる。■