

# 「軽い社会保障」と「軽い連帯」

## —EUを多様化・断片化した社会として考える

網谷 龍介

津田塾大学学芸学部国際関係学科教授

### はじめに

本稿の目的は、EUの社会労働政策を素材として、現在の先進国社会における社会的権利、より広くは「社会的なもの」を考える上での1つの視角を提示することである。現状のEUは国民国家ではなく、近い将来にそうなる見込みもない。EUからの「教訓」に懐疑的な立場をとるのは、もつともである。しかし、他の事例を参照することは、そもそも抽象化と知的操作を必要とする作業であり、国民国家同士であっても、こちらの政策をあちらに移転すればよいというものではない。ならば逆に、EUと国民国家の間であっても、一定の範囲の含意を引き出すことは、不可能ではないだろう。

そこで本稿は、EUの国際組織としての側面をあえて捨象し、ヨーロッパ社会空間における社会的な

ものの位置を探ることを試みる。そこでは、地理的な経済不均衡や、各国単位で運営される財政政策とヨーロッパ大の金融政策の矛盾といった側面が無視されることになる。その代償を払って光を当てようとするのは、政策対象の多様化・複雑化と流動化という側面である。例えば労働者の移動自由は、労働者の職業移動の加速として読み替えることが可能である。一国規模の社会保障でカバーされない外国籍労働者の流入も、出生から死亡までを国境内で過ごす典型的なそれとは異なる生活履歴を持つ住民の存在と考えれば、通常の国民国家でも起きている現象である。

つまり本稿は、EUにおける社会政策の展開を、国民国家レベルの変容の一側面をデフォルメして取り出した、ある種の実験室として捉えられるという前提に立つ。そして生活履歴の多様化や労働力の流動化という問題状況と、司法による権利保護といった対応方法、そして社会保障の普遍化と希薄化、という三幅対が、先進工業国社会におけるある1つの典型的な構図を示している、という仮説を提示するものである。

#### あみや りょうすけ

1968年生。東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了。修士（法学）。専門分野はEU政治、ドイツを中心とする比較政治。東京大学法学部助手、神戸大学大学院法学研究科助教授・教授、明治学院大学国際学部准教授・教授を経て、2011年より現職。著書に、『ヨーロッパのデモクラシー』（共編著、ナカニシヤ出版、2009年）、『国境を越える政策実験・EU』（共著、東京大学出版会、2008年）など。

### 1 社会権の二つの要素

「1919年のワイマール憲法は、史上初めて社会権を盛り込んだ先進的な憲法であった」という物語は、中学校レベルから教科書に記載されてきた決まり文句である。では社会権とは何なのであろうか。「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営

む権利を有する（日本国憲法25条）」という憲法規定を持つ国の住民としては、何か具体的な権利のカテゴリーを想定するのではないだろうか。

ところが、ワイマール憲法の「社会権」とはそのようなものではない。社会権条項としてまず指摘される151条は、「経済生活の秩序は、すべての人に、人間の尊厳に適う生存を保障することを目的とする公正の原則に適合するものでなければならない」とする。文面から分るとおりこれは、個人に具体的権利を与えるものではなく、政府の政策目的を定め介入を可能にした条項である。またこの章の掉尾は「労働者及び職員は、企業家と同権的に協同し、賃金・労働条件の規律と生産諸力の全経済的な発展に参画するものとする」とする165条によって飾られている。つまり、「基本権と基本的義務」と題する第2部にあるとはいえ、これら「社会権」条項は、基本的に国家の活動の方向付けとそれを導く労働者の意思決定への参加を基調としているのである。

日本の学説にそってもう少し敷衍しよう。日本の社会保障法・社会権論は先述の憲法25条（生存権）を中心に展開された。そこでは、古典的自由権が国家からの自由を中核とすることとの対比で、国家に対して積極的給付を求める個人の権利として社会権が位置づけられた。この傾向に対し、憲法学の分野で早くから異論を唱えたのが、中村睦男である。中村はフランスの学説を紹介し、そこから『「社会権」論は、『社会権』を『社会的デモクラシー』（*démocratie sociale*）と密接に結びついている」とする。そして、通説的考え方を上からの「社会権」論として批判し、下からの「社会権」論を対置する。社会権を「労働者を中心とする利害関係者の集団的権利・自由」と「労働者を中心とする利害関係者の個人的権利・自由を保障するため、国家の積極的給付義務の存在」の2つの構成要素から捉えようとするのである。

ここから、社会権と呼ばれるものの中に、個人に対して国家が生活を保障する要素と、国家規模のルール形成や国家運営に労働組合が関与する要素という、異質なものが含まれていることは明らかだろう。

次節以降ではEUの実例に即し、この両要素の関係の変容を検討する。

## 2 新自由主義のトロイの木馬か 福祉再調整の仲介者か

ギリシアの債務危機に伴い、EU、特に経済通貨同盟の抱える問題が指摘されてきた。その1つは、欧州中央銀行（ECB）に一元化された金融政策と、各国に残された財政政策のミスマッチである。これに対応して、EU加盟27カ国のうち25カ国が、条約の「協力強化（enhanced cooperation）」規定を利用して、財政赤字を統制することに合意した。

しかし、金融政策が各国個別の経済状況をいわば「無視」してEU全体の水準に合わせて調節されるため、地域的にバブルや過度の引き締めをもたらすという状況が解決されたわけではない。これに加え、マネタリスト・バイアス、すなわちECBの政策目標が一方的に物価安定に向けられていることにも変化はない。

また、そもそも1980年代に実体経済の面でEUが市場統合を加速した際には、「相互承認」アプローチがとられたことが鍵となっていた。ある一国で適法に生産された物品であれば、他国がその流入を禁ずることはできないとするものである。その結果、域内輸入品に対して規制をかけることはできず、規制緩和効果もたらされた。

これらから、EUが新自由主義化を推進しているとする見方は少なくない。フランス国民戦線のマリーヌ・ペンは、EUを「超リベラルなグローバル化のトロイの木馬」であると非難し、国境管理の回復とユーロからの離脱を主張する。オルタナティブなグローバル化を求める運動ATTACの創設者の一人でもあり、『ル・モンド・ディプロマティーク』誌の編集長を務めたベルナル・カセンも、単一欧州議定書（1986）以降の諸条約を「新自由主義をEUの指導原理に据えたもの」とし、フランス国民投票での憲法条約の否決を、「反ネオリベラルでヨーロッパ支持の民主的な『ノー』」と位置づける。より学術的には、ドイツの政治学者フリッツ・シャルプが、障壁の除去による「消

極的統合」と共通ルールの作成による「積極的統合」を区別し、前者が進みやすい構造的な不均衡がEUにあることを、かねてから指摘している。

これに対し、アメリカとは異なる「ヨーロッパ社会モデル」の維持をEUは目指しているとするのが、EUの自己認識であり、EUの政策形成に関与する研究者たちのスタンスでもある。オランダのアントン・ヘメリクは、左右の国内政治家がEUをスケープゴートにしていると指摘し、1990年代の社会的協定のヨーロッパ大の広がりや、イタリア福祉国家の改革はEUの影響によるものであるとする。ここではEUが、脱工業社会の新しい社会リスクにも適応する「現在進行形の福祉の再調整 (welfare recalibration) の過程において鍵となる役割を果たしている」とされる。その再調整は、「市場に対抗する政治」ではなく「市場と共にある政治」を、「社会的保護の視座」ではなく「社会的投資のアプローチ」を、目指すものであるという。

実際、拘束力のある政策に結実していないとはいえ、EUは様々な政策文書を通じて、「福祉の再調整」の方向性を示唆している。その1つは、社会的排除への対応であり、EU規模の最低所得制度の導入が議論されている。2000年代半ばから、欧州委員会は調査・検討を進めているが、欧州議会は決議を通じて再三、委員会に政策立案を求め、後押しを行っている。また、労働力移動の自由に対応する形で、労働者の職域年金の可搬性を拡大するEU指令の制定も試みられている。これは2000年代半ばに立法が試みられ、ドイツなどの反対もあって頓挫していたが、2012年中の再提案が予定されている。雇用可能性 (employability)、フレキシキュリティ (flexicurity) といったEU社会政策のキーワードは、いずれも「福祉再調整」路線を表現したものである。

### 3 「司法化」とその帰結

その中でより大きな存在感を示すようになってきているのが、欧州司法裁判所 (ECJ: Court of Justice of the European Union) である。先に述べた「相互承認」

アプローチの採用に際しては、ECJの「ディジョンのカシス」判決が強力な推進要因となっていた。そして近年は、社会権にかかわる領域でもその存在感は大きくなっている。

もつとも顕著な領域は差別禁止である。1976年のドゥフレヌ事件では、各国の施行法のない状況で、条約上の男女同一賃金規定に基づいて、労働者に権利を発生させた。2001年のグルゼルチク事件においては、マーストリヒト条約において導入された連合市民権規定をテコに、ベルギー居住のフランス人に対して生活保護給付を認める判断を示した。これは、EUの関連法規における規定が、社会的扶助を平等待遇の対象外とすると読める明文規定を持っているだけに、画期的であった。

また、差別禁止に関わる2つのEU法令 (人種平等指令、一般雇用均等待遇指令) に基づいて、男女差別以外の領域でも画期的な判断が下されている。2009年のフェリン事件では、家具販売・据付会社の取締役が、顧客が忌避するとの理由でモロッコ人を雇用しないと発言し、ベルギー平等・反差別センターにより訴えられた。ここでは具体的な「被害者」がいなくてもかかわらず、ECJは、直接的な被害者が訴訟を提起する場合に適用を限定するのであれば、社会的に包括的な労働市場のための条件を整備するという目的は達成されないとして、これを差別に該当すると判断したのである。2008年のコールマン事件判決では、障害者の息子を持つ女性労働者に対する措置が、障害を理由とする差別であるとして、EU法違反であるとされている。

これに対し、ECJをネオリベラル化の尖兵とする議論も存在する。例えば上述のカッセンは、ECJを新自由主義の番犬であるとする。そのような議論が念頭におくものの1つは、公共サービスを危機にさらすものとして、フランスにおける憲法条約否決の引き金となった、サービス自由化問題である。

そしてもう1つが2007-8年に相次いで示された労働法に関する判決である。EUにおいては、原則として送り出し国の基準に従っていれば、EU全域で

の労働・サービス提供が認められる。ただし、労働者保護の核となる分野の最低基準については、受け入れ国のものが適用される。この最低基準の設定が、労使協約に委ねられている場合が問題となった。ラヴァル事件は、ストックホルム市の公共事業を請け負ったラトヴィアの会社が、スウェーデンの労働協約の適用を拒否し、スウェーデンの労組がストライキを行った事案である。ヴァイキング事件は、フィンランドの船会社が、旅客船の船籍をエストニアに移し、同地の法律に基づいた労働協約を結ぼうとしたのに対し、フィンランドの船員組合と国際運輸労連がストライキを行った事案である。

ECJは、労働組合のストライキ権を基本権として認め、社会的ダンピングの防止を、サービス移動の自由の正当な制約事由として認めた。しかしその行使に際して目的との間で均衡が取れていなければならないとし、いわゆる比例原則を用いて判断するよう加盟国裁判所に求め、労組の主張を直接認めることはしなかった。またラヴァル事件では、最低基準の設定を労使の集団協約に委ねたスウェーデンの規定を不適切であるとした。これらの判決を通じて、最低労働条件確定の際に、立法以外の手段として労使にこれを任せてしまうことや、労組が使用者に圧力をかけることが否定された。

一方では、各国国内法において周辺的な地位にある人々に権利の拡張を行い、他方では既存の労働法上の権利を縮減するような判断を示すECJの役割について、評価は分かれている。シャルプは、上述の判決が出された後、「唯一の道はECJの判決に従わないことである」などとインタビューで発言し、ECJの介入が「司法的規制緩和 (judicial deregulation)」をもたらしていると指摘する。これに対して、アメリカにおけるヨーロッパ政治研究の重鎮であるタローとカボラソは、ECJが市場の新たな社会的埋め込みを行う可能性に注目する。ECJがヨーロッパ統合と各国の社会政策の間の妥協を作り出す主体となりつつあるとするのである。

この2つの見解は、第1節の議論を念頭におけ

ば、統一的に理解することができる。すなわちECJは、反差別政策を推進する判決を通じて個人の社会的権利を護る一方、「利害関係者の集団的権利」については、移動の自由との関係で消極的な判断を下しているのである。物価や生活水準の差を利用して旧東欧の加盟国民が仕事や収入を手にするのは、見方によってはある種の再配分である。EU規模の最低限保障を考えたときに、加盟国間の再配分メカニズムが構築されていない以上、参入規制として機能する各国社会秩序にECJが消極的な姿勢をとるのも、理由のないことではない。また、ヨーロッパの多くの国で、労組加盟率が急激に低下する中で、歴史的経緯以外に、労組が秩序形成において事実上の特権を保持することを正統化する理由があるだろうか。

もちろん、中村が正当にも社会権と社会的デモクラシーの結びつきを抉出しているように、この2つの側面のリンクにこそ、各国において構築された「社会的なもの」の核がある。それゆえ、仮にEUの政策やECJの判示がEU規模の福祉再調整の一環であったとしても、否定的な反応が前面に出ざるを得ないのである。

## おわりに

冒頭で示した視角に沿って、議論をまとめよう。第2節で示したように、現在のEUにおける社会政策の方向性は、1980年代までに構築された各国の社会保障システムから見ると、リベラルなものであり、市場との適合性に重点をおいている。しかし、「再調整」論者が指摘するとおり、それは新しい社会的リスクや生活履歴の多様化に対応する変化でもあり、EUに限られる問題ではない。その中で、EUにおいては司法部の占める役割が拡大してきている。司法部の役割の重要性は、アメリカ政治においてかねてから指摘されていたことだが、現在は他の国においても「司法政治 (judicial politics)」に注目が集まっている。

では、社会権をめぐる状況変化の中で、司法部の占

める重要性が増したときに何が起こるのだろうか。第3節で紹介したEUの事例が示唆するのは、社会権のうちの「個人の権利」の側面に関して権利拡張的な効果が生じる一方、労働組合のルール形成や国家運営への参画という側面について権利縮減的な作用が生み出される可能性である。

このような動向は、以下の点で国民国家レベルの動向にも示唆を与えると考えられる。第1に、司法部による問題解決に、「個人」の権利の擁護はなじみやすい。第2に、貧困や社会的排除を主な政策課題とし、それに対応する最低限の権利を共通に付与するという、EUにみられるアプローチは、ライフスタイルの多様化とは適合的である。そして第3に、これまで各国レベルで、特定の制度や慣行が場合によっては個別的権利よりも優先されたのは、生活履歴や社会集団の役割に関して定型が存在していたからであり、それが現在は揺らいでいると考えられる。これらの点において、「特殊な」EUの動向の中に、普遍性のある変化を見出しうるのではないだろうか。

さらに推論を進めれば、以下のような可能性を想定できる。国民国家において、個人の「社会保障」の権利と集団としての「連帯」とが、社会権という枠の中に同居しえたのは、「国民」であれ「階級」であれ、想像上、同質の集団が存在していたからである。ライフコースが多様化し、個人の選択が重視されるようになったとき、その同質性は失われる。その上で、「多様な個人の連帯」を語るのは、運動の、ないし理論の構想としては魅力があるかもしれないが、共有する属性が少ない人々が共有できる目標は、普遍的ではあるがより希薄な最低限社会保障となるのではないか。またそこで目標を実現する直接の担い手は、中間集団ではなく、包括的領域共同体である国家ではないか。それは、国民国家が保障してきた「就労時の生活水準の保障」に比べれば、薄い保障である。そして、中村が「下からの社会権」という言葉で表現した集団による秩序形成との間には、大きな距離が開く。その意味でそれは薄い連帯であろう。

移民と市民権の関係を論じるクリスチャン・ジョブ

ケは、「シティズンシップ・ライト（軽い市民権）」というキーワードで、市民権が「国民」から乖離し、道具的な考慮から付与されるようになってきている傾向を表現し、その例としてEUを挙げている。その表現を借りるならば、「シティズンシップ・ライト」の時代に対応するのは、「ソーシャル・セキュリティ・ライト」と「ソリダリティ・ライト」なのかもしれない。それが「社会権」「社会的なもの」として認知されるかどうかは、また別の問題である。■

#### 《参考文献》

- 市野川容孝『社会』岩波書店、2006年。  
小川有美「ヨーロッパ化する労働運動—EUと「社会モデル」のゆくえ」新川敏光編『労働と福祉国家の可能性』ミネルヴァ書房、2009年、268-283頁。  
中村民雄「EU法による法主体の多元化：『国民』の社会保障と『EUの市民』の自由と平等」『北大法学論集』第58巻第3号、2007年、307-334頁。  
中村陸男『社会権法理の形成』有斐閣、1973年。  
宮本太郎編『社会保障—セキュリティの構造転換へ』岩波書店、2010年。  
ロザンヴァロン、ピエール（上垣徹訳）『連帯の新たなる哲学—福祉国家再考』勁草書房、2006年。  
Caporaso, James A., and Sidney Tarrow. "Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets," *International Organizations*, Vol. 63, No. 4, 2009, pp. 593-620.  
Cassen, Bernard, "ATTAC Against the Treaty," *New Left Review*, No. 33, 2005, pp. 27-33.  
Hemerijck, Anton. "Recalibrating Europe's Semi-sovereign Welfare States," *Discussion Paper of Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, SP I 2006-103, 2006.  
Joppke, Christian. "The Inevitable Lightning of Citizenship," *European Journal of Sociology*, Vol. 51, Issue 1, 2010, pp. 9-32.  
"Marine Le Pen: The Face of French Euroscepticism," *guardian.co.uk*, 26 January 2012.  
Scharpf, Fritz W. *Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*. Frankfurt a. M.: Campus, 2010.