

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	EUにおける労働者の国際移動
他言語論題 Title in other language	International Labour Migration in the EU
著者／所属 Author(s)	濱野 恵 (HAMANO Megumi) / 社会労働課
書名 Title of Book	岐路に立つ EU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads)
シリーズ Series	調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	51-64
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EU、労働者の国際移動、シェンゲン圏
摘要 Abstract	EUにおける労働者の国際移動について、EU加盟国の国籍を有するEU市民の域内移動と、域外の第三国からの労働者の受入れという2つの側面に分けて、現行制度、経緯、現状と課題を整理する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

EU における労働者の国際移動

濱野 恵

目 次

はじめに	2 第三国国民の受入れ
I 現行の法制度	III 現状と課題
1 EU 市民の域内移動	1 EU の労働力人口における外国人の比率
2 第三国国民の受入れ	2 EU 市民の域内移動
3 シェンゲン圏	3 第三国国民の受入れ
II 労働者の国際移動政策の経緯	おわりに
1 域内移動	

はじめに

欧州連合（European Union: EU）における「人の国際移動」の枠組みには、EU 域内の A 国から B 国への移動（域内移動）と、EU 域外 X 国から域内 A 国への移動（内外移動）という、2つがある。また、移動する主体も、EU 加盟国の国籍を有する EU 市民と、それ以外の第三国国民という、2つがある。⁽¹⁾

したがって、EU における「人の国際移動」には、EU 市民の域内移動又は内外移動、第三国国民の域内移動又は内外移動という、4つのパターンがある。労働者の国際移動を考えるに当たり、本稿では、EU 市民である労働者の域内移動と、第三国国民である労働者の内外移動すなわち第三国からの労働者の受入れという2つの側面に焦点を当てる。第 I 章では、これら2つの側面について現行の法制度上の規定を整理し、第 II 章では、それぞれの側面に関する政策の主な経緯について述べる。第 III 章では、EU の労働力人口における外国人の規模を概観し、EU 市民の域内移動、第三国国民の受入れの現状と課題をまとめる。

I 現行の法制度

1 EU 市民の域内移動

EU 市民は、労働者として、域内他国へ自由に移動・居住し、就労する権利を有し、雇用条件等について、移動先の国民と比べて差別を受けないことが保障される⁽²⁾。また、EU 市民の家族は、第三国国民であっても、当該 EU 市民が域内移動する際に、当該 EU 市民に同伴又は

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29 (2017) 年 12 月 20 日である。

(1) 中村民雄「人の移動に関わる EU 法の普遍化可能性」岡部みどり編著『人の国際移動と EU』法律文化社, 2016, pp. 170-171.

(2) EU 運営条約第 20 条、第 21 条、第 45 条、第 49 条及び第 56 条。2004 年市民権指令 (Directive 2004/38/EC [2004] OJ L158/77.)。2011 年労働者域内自由移動規則 (Regulation (EU) 492/2011 [2011] OJ L141/1.)。

合流するため、域内において移動・居住し、就労することが認められる⁽³⁾。

2 第三国国民の受入れ

第三国からの労働者の受入れ政策については、基本的には各加盟国が権限を有するが、一部、EUとしての受入れ基準が示されている部分がある。

域外からの第三国国民の受入れに関し、EUは共通の移民政策を策定することができる⁽⁴⁾。これまでに、特定のカテゴリーの労働者の受入れ基準を定めたものとして、高度資格労働者（EUブルーカード）指令（2009年）、企業内転勤指令（2014年）及び研究者・学生等指令（2016年）並びに季節労働者指令（2014年）の4つの指令が制定されている。

表1は、上記の4つの指令に定められた受入れの際の要件、受入れ期間、待遇等をまとめたものである。高度な技能を有する人材を対象としたEUブルーカード指令、企業内転勤指令及び研究者・学生等指令では、最初に受け入れられた加盟国以外の加盟国での就労や家族の帯同が認められる。一方、非熟練労働者を対象とした季節労働者指令では、いずれも認められない。

労働者の受入れに関するほかの指令としては、第三国国民が域外に居住する家族（配偶者及び未成年かつ未婚の子等）を呼び寄せる権利を規定した家族再統合指令（2003年）⁽⁵⁾、長期間合法的に域内に滞在する第三国国民の権利等を規定した長期滞在者指令（2003年）⁽⁶⁾、第三国国民の就労目的の居住許可手続を一元化・簡素化する単一申請手続指令（2011年）⁽⁷⁾等がある。

加盟国は、これらの指令の内容を国内実施することが求められる。ただし、これらの措置は、就労を目的とした第三国国民の受入れ人数を決定する加盟国の権利に影響を与えない⁽⁸⁾。なお、英国、アイルランド及びデンマークの3か国は、これらの指令からオプトアウト（適用除外）が認められており、指令の規定は適用されない⁽⁹⁾。

3 シェンゲン圏

EUにおける人の移動の自由に関しては、「シェンゲン圏」において、第三国国民も含めて、域内の国境検査が原則として廃止されているという特徴がある⁽¹⁰⁾。シェンゲン圏では、圏外から圏内に入る国境における国境検査の基準、手続も共通化され⁽¹¹⁾、また、圏内各国の警察

(3) 2004年市民権指令第4条から第7条及び第23条

(4) EU運営条約第79条。EUは、通常立法手続により、次の分野において措置を採択するとされている。①入国・居住の条件、加盟国が長期ビザ及び居住許可を発行する際の基準（家族の呼び寄せの場合を含む。）、②加盟国に合法的に居住する第三国国民の権利の定義（他の加盟国への移動・居住の自由を律する条件を含む。）、③不法移民及び許可のない居住（許可のない居住者の退去・送還を含む。）に関する措置、④人身売買対策（特に女性・児童）（EU運営条約第79条第2項）。通常立法手続については、後掲注(44)を参照。

(5) Council Directive 2003/86/EC [2003] OJ L251/12.

(6) Council Directive 2003/109/EC [2004] OJ L16/44.

(7) Directive 2011/98/EU [2011] OJ L343/1.

(8) EU運営条約第79条第5項

(9) 庄司克宏『新EU法 政策篇』岩波書店, 2014, pp.170-171, 174-176.

(10) 2015年以降、シリア難民などの流入が激化し、ギリシャにおける国境管理の不備が指摘されたこと等に伴い、一部の加盟国で圏内の国境検査が暫定的かつ部分的に復活している。（“Temporary Reintroduction of Border Control.” European Commission website <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en>）

(11) シェンゲン国境規則（Regulation (EU) 2016/399 [2016] OJ L77/1.）、共通ビザ規則（Regulation (EC) 810/2009 [2009] OJ L243/1.）、シェンゲン圏外からの入国に当たり短期ビザが必要／不要とされる第三国のリスト（Council Regulation (EC) 539/2001 [2001] OJ L81/1.）等。

表1 EUブルーカード指令、企業内転勤指令、研究者・学生等指令、季節労働者指令の概要

指令	規定の概要
高度資格労働者 (EUブルーカード)指令 (2009/50/EC) ^(注1)	<p>高度な技能を有する労働者の受入れを促進するため、一定の要件を満たす者とその家族を対象に、受入れ条件や権利等を規定。</p> <p>要件：大学卒業又は同等の専門的経験を5年以上有し、1年以上の有効な雇用契約があり、疾病保険へ加入しており、その年収が受入れ国における平均年収の1.5倍（特に第三国国民を必要とする管理職、専門職の場合は1.2倍）以上で加盟国の定める金額以上であること等。</p> <p>期間：1年から4年までの間で、加盟国が定める期間。</p> <p>待遇：賃金、解雇、安全衛生等の労働条件等に関し、受入れ国国民と同等の待遇を受ける。</p> <p>家族：家族の帯同も認められ、その家族の就労も認められる。</p> <p>域内移動の特例：滞在開始から18か月経過後は、高度な技能を要する仕事に就くために、最初の受入れ国ではない他の加盟国への移動が認められる。</p>
企業内転勤指令 (2014/66/EU) ^(注2)	<p>同一企業内（又は企業グループ内）においてEU域外から域内への移動を促進するため、管理職、専門職及び研修社員を対象として、企業内転勤者とその家族の受入れ条件や権利等を規定。</p> <p>要件：申請時点で域外に居住する第三国国民であって、管理職、専門職及び研修社員（研修社員は大学卒業以上）であり、疾病保険へ加入していること等。</p> <p>期間：管理職及び専門職は最長3年間、研修社員は最長1年間。</p> <p>待遇：報酬に関し、受入れ国で同等の職位に就く国民と同等の待遇を受ける。その他の労働条件（労働時間、安全衛生等）は、受入れ国の法令等で定める最低水準を満たす。</p> <p>家族：家族の帯同も認められ、その家族の就労も認められる。</p> <p>域内移動の特例：最初の受入れ国ではない他の加盟国に所在する同一企業（又は企業グループ）で就労するために、他の加盟国に滞在することができる。</p>
研究者・学生等指令 (EU)2016/801 ^(注3)	<p>研究、学業等を目的として入国する第三国国民を対象に、受入れ条件や権利等を規定。</p> <p>要件：研究者（博士号相当）、学生等であって、受入れ先が決定しており、疾病保険に加入しており、滞在中の生活維持に十分な資力があること等。</p> <p>期間：研究者、学生は最短1年間、研修生は最長6か月等。研究者及び学生に限り、研究又は学業の終了後、求職又は起業目的で最短9か月間の滞在が可能。</p> <p>待遇：賃金、解雇、安全衛生等の労働条件等に関し、受入れ国国民と同等の待遇を受ける。</p> <p>家族：家族の帯同は、研究者にのみ認められる（就労も可能）。</p> <p>域内移動の特例：研究者及び学生は、研究又は学業のために、最初の受入れ国ではない他の加盟国での滞在が認められる。</p>
季節労働者指令 (2014/36/EU) ^(注4)	<p>農業、園芸、観光業等、特定の季節に多大な労働力を必要とする分野に従事する労働者を対象に、受入れ条件や権利等を規定。</p> <p>要件：申請時点で域外に居住する第三国国民であって、就労場所、雇用期間、報酬等を定めた雇用契約があり、疾病保険に加入しており、適切な住居が確保されていること。</p> <p>期間：12か月につき、5～9か月の間で加盟国が定める期間。この期間を上限に、同一又は異なる雇用主の下での滞在延長が可能。</p> <p>待遇：就業の最低年齢や賃金、解雇、労働時間、休暇、安全衛生等の労働条件について、受入れ国国民と同等の待遇を受ける。</p> <p>家族：家族の帯同は認められない。</p>

(注1) Council Directive 2009/50/EC [2009] OJ L155/17.

(注2) Directive 2014/66/EU [2014] OJ L157/1.

(注3) Directive (EU) 2016/801 [2016] OJ L132/21.

(注4) Directive 2014/36/EU [2014] OJ L94/375.

(出典) 各指令の規定を基に筆者作成。

情報⁽¹²⁾も共有されている⁽¹³⁾。

シェンゲン圏は、当初EUの枠外で始められたという経緯もあり（II1(2)で後述）、現在も、シェンゲン圏の参加国は、EUの加盟国とは一致しない。2017年12月現在、シェンゲン圏には、

(12) シェンゲン情報システム (Schengen Information System: SIS. 各国データベースのネットワーク) による指名手配者や行方不明者などの情報共有等。また、犯罪者の追跡や引渡し等においても、各国警察間の協力が行われている。(中村民雄『EUとは何か—国家ではない未来の形— 第2版』信山社, 2016, p.62.)

(13) EU運営条約第5編

EU加盟国28か国のうち22か国と、非EU加盟国4か国⁽¹⁴⁾(ノルウェー、アイスランド、スイス及びリヒテンシュタイン)の計26か国が参加している⁽¹⁵⁾。EU加盟国のうち、シェンゲン圏に参加していないのは、英国、アイルランド、ブルガリア、ルーマニア、クロアチア及びキプロスの計6か国である。

II 労働者の国際移動政策の経緯

1 域内移動

(1) 労働者の域内自由移動の権利

「人の自由移動」は、単一市場形成のための重要な一要素であるが、当初、「人」は「労働者」を意味していた⁽¹⁶⁾。欧州経済共同体(European Economic Community: EEC)を設立したローマ条約(1958年発効)は、域内の移動先の国での雇用、報酬、その他の労働条件に関して、国籍による差別の禁止を規定した⁽¹⁷⁾。1960年代には、この規定を実質化するため、各種の規則等が制定された⁽¹⁸⁾。

(2) 域内国境検査の廃止

1960年代には、労働者の自由移動は実効的な意味を持つことはなく、当時の加盟国もその実現のために積極的な政策を採ることはなかった⁽¹⁹⁾。ところが、1970年代、1980年代の欧州諸共同体(European Communities: EC)拡大に伴い、ECの経済統合が進むと、加盟国間の社会制度の相違や国際犯罪等に対応しつつ「人の自由移動」を実現するには、従来の経済的側面からの政策だけではなく、加盟国国民に適用される共通の法的身分の創出や、入国審査基準の共通化、治安維持のための各国連携等、法制面や行政面からの取組も踏まえた新たな制度が必要との認識が共有されるようになった⁽²⁰⁾。

ECでは、1985年に欧州委員会(現在のEuropean Commission)が「域内市場白書」⁽²¹⁾を採択し、単一市場を完成させるための施策の内容と期限を示した。この中で、域内国境検査については、1992年末までに廃止するとした。同白書の内容は、「単一欧州議定書」⁽²²⁾(1987年発効)として条約化された。

これと並行して、ECの枠外において、一部の加盟国の間で、域内国境管理の廃止に向けた

(14) EU加盟国についてはEU法により、非EU加盟国については国際協定(Agreement)により、規定されている。(庄司前掲注(9), pp.169-171, 176.)

(15) Ottavio Marzocchi, "Free Movement of Persons," *Fact Sheets on the European Union*, 2017.10. European Parliament website <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.3.html>

(16) 中村 前掲注(12), p.56.

(17) 欧州経済共同体設立条約第48条

(18) 安藤研一「「ヒトの自由移動」とEU統合理念の動揺」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』1014号, 2017.3, p.41. 例えば, Regulation (EEC) 1612/68 [1968] OJ L257/495. その後の改正内容を統合したものが、現行の Regulation (EU) 492/2011 *op.cit.*(2)である。

(19) 安藤 同上; 中村 前掲注(12), p.58; 中林啓修「司法・内務分野における政策変遷と社会統合」香川敏幸・市川顕編著『グローバル・ガバナンスとEUの深化』慶應義塾大学出版会, 2011, p.254; 大隈宏「EU共通移民政策の模索—Development-Migration Nexusの基本構図—」『成城大学社会イノベーション研究』7(1), 2012.1, pp.34-35.

(20) 中林 同上, p.257.

(21) Commission of the European Communities, "Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council," COM(85) 310 final, 1985.6.14.

(22) [1987] OJ L169/1.

取組が進行した⁽²³⁾。1985年には、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ及びルクセンブルクの5か国が「シェンゲン協定」⁽²⁴⁾を、1990年にはシェンゲン協定の内容を具体化する「シェンゲン実施協定」⁽²⁵⁾を締結した。これらの協定の参加国においては、加盟国の国民のみならず第三国国民についても域内の国境検査を廃止し、その代わりに域外国境検査を共通の基準で行い、各国の警察情報を共有する仕組みが構築された⁽²⁶⁾。

(3) 「自由・安全・司法の領域」の創設

1980年代後半以降、冷戦体制の崩壊による東欧での社会混乱や地域紛争の影響を受けて、移民・難民が西欧諸国に流入したことで、EUとして、治安維持や域外国境の管理強化、移民・難民の管理などを含む政策を推進する機運が高まった⁽²⁷⁾。

EUを設立したマーストリヒト条約（1993年発効）においては、域外との国境管理や司法協力、第三国からの移民受入れ政策等を行う「司法・内務協力」が、政府間協力を主とするEUの政策領域として導入された⁽²⁸⁾。また、同条約は、EU加盟国の国民は「EU市民」としての地位を有すると規定し、労働者だけではなく、EU市民であれば、経済活動とは無関係に域内を自由に移動する権利を認めた⁽²⁹⁾。

次いで、アムステルダム条約（1999年発効）では、域外との国境管理、移民・難民の統制、犯罪の阻止等の措置を通じて、第三国国民を含む人の移動の自由が保障される「自由・安全・司法の領域（area of freedom, security and justice）」の実現が、EUの目標として加えられた。この目標を実現するため、人の移動の自由に関する政策は、政府間協力を主とする政策領域から、EUの権限が強い政策領域へと移行することになった。また、同条約により、EUの枠外で導入されたシェンゲン協定及びその後の成果が、「シェンゲン・アキ」としてEU法制度に組み入れられ、EUの「自由・安全・司法の領域」の一部を構成することとなった。⁽³⁰⁾

(4) EUの東方拡大と域内移動の社会問題化

以上のように、EUでは、EEC設立当初から労働者の域内移動の自由の権利を保障し、その実現に向けて、国境検査の共通化や各国警察情報の共有、「自由・安全・司法の領域」の創設といった経済的側面以外の枠組みの構築も進めてきた。ただし、労働者の域内移動が実際に大きな社会問題とされるようになったのは、2004年及び2007年に中・東欧等から12か国がEUに加盟した、EUの第5次拡大（東方拡大）以降のこととされる⁽³¹⁾。

この際、新規加盟国から大量の労働者が既存の加盟国に流入するという懸念に対応するた

(23) 庄司 前掲注(9), pp.169-170.

(24) Agreement [2000] OJ L239/13.

(25) Convention [2000] OJ L239/19.

(26) 中村 前掲注(1), p.171.

(27) 加藤眞吾「人の移動自由政策—労働移民と国境管理—」『拡大EU—機構・政策・課題—総合調査報告書—』（調査資料2006-4）、国立国会図書館調査及び立法考査局、2007、pp.132-133. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000914_po_129-142.pdf?contentNo=11>

(28) 庄司 前掲注(9), pp.170-171.

(29) 中村 前掲注(12), p.63. 一方で、EUは比較的初期から、実践的また人道的な配慮から、労働者に同伴する家族については、経済活動に従事していない場合であっても労働者に同伴して移動・居住する権利を認めていた（同上, pp.56-57）。「人の国際移動」に関するEU法の運用において、人権保護的で人道的な法解釈が積極的になされてきたことは、EUの特徴とされる（中村 前掲注(1), pp.179-180.）。

(30) 加藤 前掲注(27), pp.133-134; 庄司 前掲注(9), pp.170-172.

(31) 安藤 前掲注(18), pp.42-43.

め、一部の新規加盟国からの労働者の移動の自由を制限する経過措置がとられた⁽³²⁾。2014年には経過措置が終了し、第5次拡大時の新規加盟国に対する制限は撤廃された。現在は、2013年に新規加盟したクロアチアに関してのみ、労働者の移動の自由が制限されている（2020年に経過措置が終了予定）⁽³³⁾。

2 第三国国民の受入れ

(1) 「自由・安全・司法の領域」における共通移民政策の開始

第三国国民の受入れ政策は、長らく加盟国の専権事項であったが、前述のように、マーストリヒト条約によって、まず政府間協力を主とする「司法・内務協力」に位置付けられ、次いでアムステルダム条約によって、新設の「自由・安全・司法の領域」という、EUの権限が強い政策領域に位置付けられた。

1999年、フィンランドのタンペレで開催された欧州理事会（European Council）は、「自由・安全・司法の領域」の実現に向けた文書（タンペレ・プログラム⁽³⁴⁾）を決定し、この中で、EU首脳レベルとして初めて公式に、EUの共通移民政策を構築すべきとの認識を示した⁽³⁵⁾。また、共通移民政策に求められる要素として、送出国との連携、第三国国民の公平な取扱い、移民の流れの効果的な管理の3点を挙げた。

これに基づき、欧州委員会は、家族再統合指令案（1999年）、長期滞在者指令案（2001年）等を提出し、これらは2003年に制定された⁽³⁶⁾。これに対して、労働者としての第三国国民の受入れに関する政策の共通化は、容易には進まなかった。2001年、欧州委員会は、労働者として第三国国民を受け入れる際の共通の基準や、労働者の権利（受入れ国国民と同等の労働条件等）を包括的に定める指令案⁽³⁷⁾を提出した。しかし、同指令案は、非熟練労働者も含むものであることや、第三国国民である労働者に均等の権利を付与すること等について、加盟国の意見が一致せず、成立には至らなかった⁽³⁸⁾。

(2) 選択的移民政策

一方で、1990年代後半以降、欧州主要国では、グローバル化による市場競争の激化や、少子高齢化による労働力人口の減少等を背景に、外国人（移民）を全く受け入れないという従来

(32) 加藤 前掲注(27), pp.134-137.

(33) “Enlargement - transitional provisions.” European Commission website <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466>>

(34) “Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions.” European Parliament website <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm> タンペレ・プログラム後、これを引き継ぐものとして、2004年にハーグ・プログラム(2005～2009年)、2009年にストックホルム・プログラム(2010～2014年)が策定された。その後、2014年から2020年までを対象としたガイドラインが策定されている（Rosa Raffaelli, “Immigration Policy,” *Fact Sheets on the European Union*, 2017.10. European Parliament website <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.3.html>）。

(35) 堀井里子「EU「国境のないヨーロッパ」という幻想—EU共通移民政策の展開—」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学—選別メカニズムの比較分析—』名古屋大学出版会, 2017, p.98.

(36) Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law: EU immigration and asylum law*, Volume I, 4th edition, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016, p.322.

(37) European Commission, “Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities,” COM(2001) 386 final, 2001.11.27, pp.248-256.

(38) 和喜多裕一「EUにおける共通移民政策の現状と課題—海外調査報告—」『立法と調査』293号, 2009.6, pp.2, 7-28. <http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20090601024.pdf>

の政策を転換し、自国にとって望ましい、高度な技能を有する人材を積極的に受け入れようとする動きが見られるようになった。自国に必要な移民のみを受け入れ、そうでない移民を抑制するという政策の方向性は、「選択的移民政策」とも呼ばれる。⁽³⁹⁾

欧州委員会でも、労働力人口の減少に対応し、高度な技能を有する人材を誘致し、EUの競争力を維持するという経済的な観点を強調する方向性が現れた⁽⁴⁰⁾。2005年に欧州委員会が採択した「合法移民に対する政策計画」⁽⁴¹⁾は、EUの成長戦略である「成長と雇用のリスボン戦略」(2000年策定)で掲げられた「EUを競争力の高い知的集約型経済にする」という目標と関連付けて、第三国からの労働者の受入れの必要性を主張している。また、第三国からの労働者受入れに関する包括的な規定を設けるのではなく、加盟国の同意を得やすい分野に限定して共通化を進めるという方向性が示された⁽⁴²⁾。

立法手続の面でも、EUとしての政策推進を後押しする改正があった。リスボン条約(2009年発効)により、それまで閣僚理事会(Council)による全会一致が求められていた合法的な経済移民に関する政策決定が特定多数決⁽⁴³⁾の対象となり、欧州議会(European Parliament)と共同で採択する通常立法手続⁽⁴⁴⁾に移行した。

III 現状と課題

1 EUの労働力人口における外国人の比率

2016年のEUにおける労働力人口(約2億3967万人)のうち、受入れ国の国民(自国民)は約2億1998万人(EUの労働力人口の91.8%)、自国民以外の者(外国人)は約1955万人(同8.2%)であった⁽⁴⁵⁾。

外国人の内訳では、自国民以外のEU市民は約929万人(同3.9%)、第三国国民は約1026万人(同4.3%)であり、第三国国民の方が多い。ただし、加盟国別に見ると、ドイツ、英国のように、自国民以外のEU市民の方が第三国国民よりも多い国もあり、国により傾向に違いがある(図1)。

(39) 労働政策研究・研修機構編『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策—デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—』(JILPT資料シリーズNo.114)2013, pp.4-7. <<http://www.jil.go.jp/institute/siryo/2013/documents/0114.pdf>>

(40) Georg Menz, "Framing the matter differently: the political dynamics of European Union labour migration policymaking," *Cambridge Review of International Affairs*, 28(4), 2015, pp.554-570; 土谷岳史「EU共通移民政策の展開—「移民」と「我々」の繁栄—」『高崎経済大学論集』52(3), 2009.12, pp.13-15.

(41) European Commission, "Policy Plan on Legal Migration," COM(2005) 669 final, 2005.12.21.

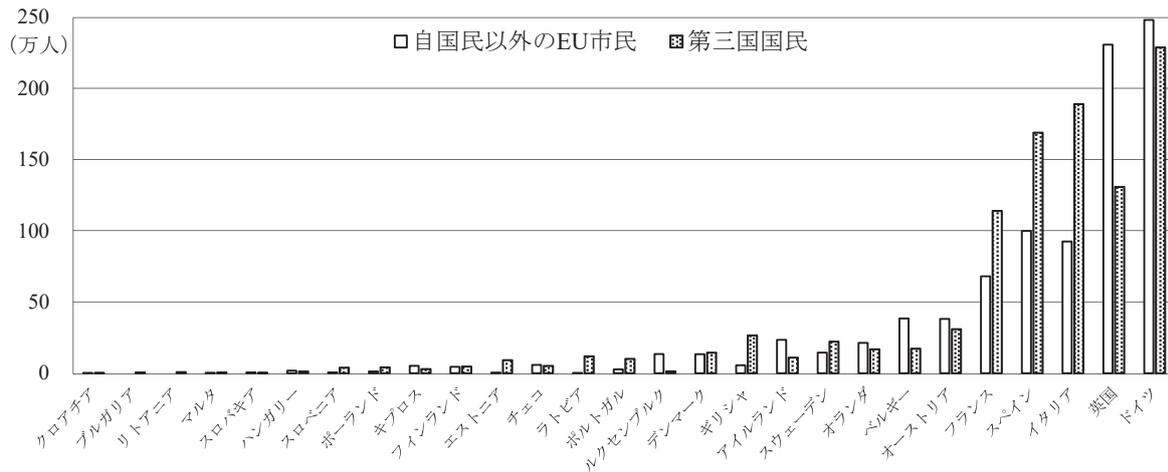
(42) Directorate-General for Internal Policies, "Exploring New Avenues for Legislation for Labour Migration to the European Union," 2015, p.33. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536452/IPOL_STU\(2015\)536452_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536452/IPOL_STU(2015)536452_EN.pdf)>

(43) 閣僚理事会における意思決定方式の1つ。可決のためには、一定以上の国が賛成し、かつ、賛成諸国の人口がEU総人口の一定以上を超えていなければならない。(中村 前掲注(12), pp.73-75.)

(44) EUの共通移民政策に関する立法は、欧州委員会の提案を受けて、欧州議会と閣僚理事会が共同で採択する「通常立法手続」が採られる。通常立法手続では、欧州議会と閣僚理事会が法案についてやり取りする段階(読会)が3つ設定されている(3読会制)。第1読会では、①欧州委員会が欧州議会と閣僚理事会に立法案を提出、②欧州議会が立法案に対する立場(否決、無修正の承認、修正付の承認)を閣僚理事会に送付、③閣僚理事会が欧州議会から送付された立場を承認すれば立法が成立、不承認であれば閣僚理事会が立法案に対する立場を採択し欧州議会に送付、第2読会に移行する。(庄司克宏『新EU法 基礎篇』岩波書店, 2013, pp.88-91.)

(45) Eurostat, "Active population by sex, age and citizenship (1 000) [lfsa_agan]."を基に算出。このほかに、「回答なし(no response)」が約13万5千人計上されている。

図 1 自国民以外の EU 市民、第三国国民の労働力人口（加盟国別：2016 年）



(注) 15 歳から 64 歳の労働力人口の数値。各加盟国に居住している者 (resident) が対象。
 (出典) Eurostat, “Active population by sex, age and citizenship (1 000) [lfsa_agan]” を基に筆者作成。

2 EU 市民の域内移動

(1) EU 市民の労働力移動の現状

図 2 は、自国民以外の EU 市民の労働力人口と、それが EU 全体の労働力人口に占める割合の推移を示したものである。自国民以外の EU 市民の労働力人口は、1995 年には約 259 万人 (EU 全体の労働力人口に占める割合は 1.6%) であったが、2016 年には約 929 万人 (同 3.9%) に増加した。特に 2000 年代後半の EU の東方拡大以降の増加傾向が顕著であり、これを契機として、EU 市民の労働力としての域内移動が活発化したことを示唆している。

欧州委員会によると、2015 年において、近時の域内移動労働者⁽⁴⁶⁾ (443 万人) の国籍は、ルーマニアが最も多く (100 万 1 千人:近時の域内移動労働者に占める割合 22.6%)、次いでポーランド (95 万 6 千人:同 21.6%) である⁽⁴⁷⁾。近時の域内移動労働者の居住国は、英国が最も多く (146 万 5 千人:同 33.1%)、次いでドイツである (94 万 3 千人:同 21.3%)⁽⁴⁸⁾。このように、EU 市民の域内移動において東欧から西欧への流れが見られる背景には、東欧に比べ西欧では賃金が高く、就労機会も多いという労働市場の状況の格差がある⁽⁴⁹⁾。

(2) 課題

EU 市民である労働者の域内移動は増加傾向にあるものの、連邦制国家であるアメリカやオーストラリア、カナダにおける州間移動と比較した場合には活発とはいえない。労働者に限定した数値ではないが、EU における社会・労働に関する調査研究を行う欧州生活労働条件改善財団 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Eurofound) は、2010 年に

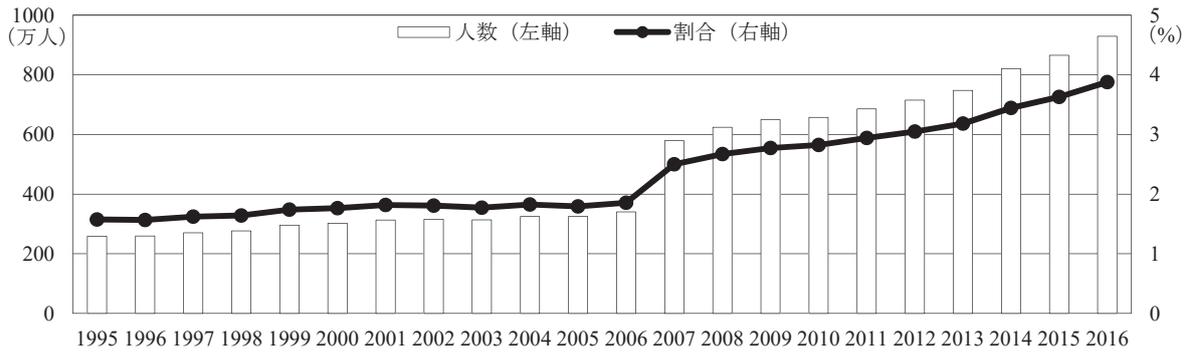
(46) 20 ~ 64 歳の EU 市民であって、国籍を有する国とは異なる加盟国に居住しており、居住期間が 10 年以下の労働力人口を指す。(Elena Fries-Tersch et al., 2016 Annual Report on intra-EU Labour Mobility, 2nd ed., Brussels: European Commission, 2017, pp.9, 58. <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17165>>)

(47) *ibid.*, pp.170-171.

(48) *ibid.*, pp.58, 170-171.

(49) Mikkel Barlund and Matthias Busse, “Too Much or Too Little Labour Mobility?: State of Play and Policy Issues,” *Intereconomics*, 49(3), 2014.5, p.117. <<https://www.ceps.eu/system/files/IEForum32014.pdf>>

図2 自国民以外のEU市民の労働力人口の推移



(注1) 2006年まではEU15(2004年の東方拡大以前の加盟国15か国)、2007年から2013年まではEU27(2004年及び2007年の東方拡大時の加盟国も合わせた27か国)、2014年以降はEU28(2013年の加盟国を合わせた28か国)の数値。

(注2) 人数は、自国民以外のEU市民の労働力人口(15～64歳)。割合は、自国民以外のEU市民の労働力人口(15～64歳)を、EU全体の労働力人口(15～64歳)で割った数値。

(出典) Eurostat, “Active population by sex, age and citizenship (1 000) [lfsa_agan].” を基に筆者作成。

域内移動をしたEU市民はEU人口の0.3%にすぎず、EUでは加盟国間で言語や文化、労働慣行が異なるという点を差し引いても、アメリカ(州間移動者:全人口の2.4%)、カナダ(同1.0%)、オーストラリア(同1.5%)と比べて低いと指摘している⁽⁵⁰⁾。

一方、東欧から西欧への移動の増加により、東欧諸国で失業率の低下が見られるなどの成果はあったと評価されている。例えば、ポーランドの失業率は、EUに加盟した2004年では19.4%であったが、EU加盟後の経済成長の影響もあり、2016年には6.2%に改善した⁽⁵¹⁾。また、送出国にとっては、労働者が母国に送金する資金も重要である⁽⁵²⁾。

ただし、労働者の移動は、東欧から西欧への一方通行が主流であり、西欧から東欧への移動や、欧州の南部から北部への移動は、東欧から西欧への移動と比べて活発ではない⁽⁵³⁾。

移動先の国の労働市場における、労働者の状況も問題となっている。2004年以降に新規加盟した国の出身者の、移動先の国での失業率(11%:2015年)は、移動先の国の国民(8.8%:同)よりも高い⁽⁵⁴⁾。また、受けた教育レベルよりも低いレベルの仕事に就くという「過剰資格」の問題も発生している(移動先の国の国民20%に対し、2004年以降の新規加盟国出身者37%)⁽⁵⁵⁾。このような問題が生じる要因は、移動先の国の言葉を十分に使うことができないという言語の問題が大きいと指摘されている⁽⁵⁶⁾。

最近では、英国のEU離脱(以下「Brexit」という。)の影響が注目される。英国は、他の加盟国に比べ、自国民以外のEU市民である労働力人口が、第三国国民の労働力人口よりも多いと

(50) Sara Riso et al., *Labour mobility in the EU: Recent Trends and Policies*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, pp.1, 16-17. <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1456en_1.pdf>

(51) 15～64歳の失業率。Eurostat, “Unemployment by sex and age - annual average [une_rt_a].” を基に算出。

(52) 安藤 前掲注(18), pp.45-46.

(53) Barslund and Busse, *op.cit.* (49), pp.116-118; Riso et al., *op.cit.* (50), pp.19-20. ただし、近年、欧州の南部から北部への移動は、増加傾向にある。例えばドイツでは、スペイン、イタリア、ギリシャ等の南欧からの移動者が増えているとされる。

(54) Fries-Tersch et al., *op.cit.* (46), pp.66-67.

(55) *ibid.*, p.75.

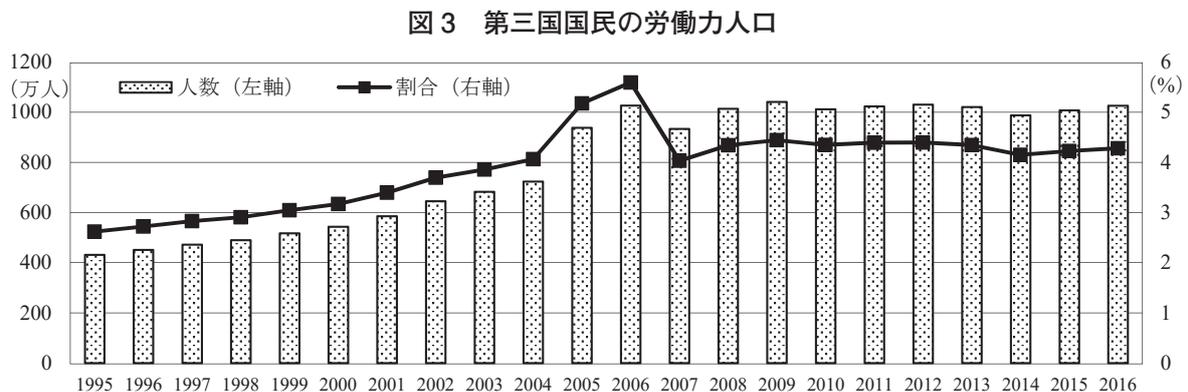
(56) *ibid.*, pp.75-76; 安藤 前掲注(18), pp.46-48.

いう特徴がある(前掲図1)⁽⁵⁷⁾。Brexitを支持する勢力は、ポーランド等からのEU市民の流入が自国民の雇用を奪い、社会保障の負担増になっていることを離脱の理由の1つとしていた⁽⁵⁸⁾。Brexit後、EUと英国の間の労働者の移動が、域内での移動や就労の自由の権利が保障されたEU市民の枠組みではなく、各国が規制の権限を持つ第三国国民受入れの枠組みに変更されることになれば、EU加盟国と英国の間の労働者の移動を抑制する可能性があり、英国やEU経済に少なくない影響があるものと推察される。

3 第三国国民の受入れ

(1) 第三国からの労働力受入れの現状

図3は、第三国の国籍を有する労働力人口と、それがEU全体の労働力人口に占める割合の推移を示したものである。第三国国民の労働力人口は、1995年には約431万人(EU全体の労働力人口に占める割合は2.6%)であったが、2016年には約1026万人(同4.3%)に増加している。ただし、2000年代後半以降は第三国国民労働力人口の大幅な増加は見られず、ほぼ横ばいで推移している⁽⁵⁹⁾。



(注1) 2006年まではEU15(2004年の東方拡大以前の加盟国15か国)、2007年から2013年まではEU27(2004年及び2007年の東方拡大時の加盟国も合わせた27か国)、2014年以降はEU28(2013年の加盟国を合わせた28か国)の数値。

(注2) 人数は、第三国国民の労働力人口(15~64歳)。割合は、第三国国民の労働力人口(15~64歳)を、EU全体の労働力人口(15~64歳)で割った数値。

(出典) Eurostat, "Active population by sex, age and citizenship (1 000) [Ifsa_agan]." を基に筆者作成。

(2) 第三国からの労働力受入れ政策の評価

EUの第三国からの労働力受入れ政策は、加盟国の合意が得られる分野について指令を策定し、それらの指令の国内実施を求めるという方向で進展してきた。この結果、EUとしての受入れ政策は、指令が制定された特定の分野については進展が見られたが、全体としては体系的がなく、EUとしての包括的な政策を示すには至っていない⁽⁶⁰⁾。また、指令が制定されている

(57) なお、2016年の英国の労働力人口は合計で約3200万人であり、英国において、自国民以外のEU市民(約231万人)が労働力人口に占める割合は7.2%、第三国国民(約131万人)が占める割合は4.1%であった。Eurostat, "Active population by sex, age and citizenship (1 000) [Ifsa_agan]." を基に算出。

(58) 山田邦夫「英国における対EU関係の見直し—権限バランスレビューと「残留・離脱」国民投票—」『レファレンス』780号, pp.89-82. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1>

(59) 2004年から2006年にかけての急増は、EU東方拡大の時期と重なるため、新規加盟国の国民をEU市民と第三国国民のどちらでカウントするかという統計上の定義の問題も影響していると推察される。

(60) 中村 前掲注(1), p.177.

分野でも、指令が示しているのは、加盟各国が守るべき最低ラインのみで、詳細は加盟国の国内法に委ねられる部分が多い⁽⁶¹⁾。このような加盟国間での政策のばらつきが、EUが人材を引き付けることを困難にしているとの指摘もある⁽⁶²⁾。

EUでは、前述（I2）のとおり、これまでに、第三国から労働力を受け入れることを直接の目的とした4つの指令を採択している。具体的には、EUブルーカード指令、企業内転勤指令及び研究者・学生等指令並びに季節労働者指令である。以下では、これら4つの指令について、それぞれの現状と課題を見ていく。

（i）EUブルーカード指令

EUブルーカード指令は、第三国からの高度な技能を有する人材の誘致を目的に、2009年5月に制定された。加盟国は2011年6月19日までに指令内容を国内実施することが求められ、オプトアウトしている英国、アイルランド及びデンマークを除く全ての加盟国において国内実施が完了している⁽⁶³⁾。

表2は、高度な技能を有する人材の受入れ制度について、EUブルーカード指令に基づく制度と、加盟国独自の制度による受入れ件数を比較したものである。

EUブルーカードについては、第一に、制度の利用者がそれほど多くはないこと、第二に、利用者の申請先が特定の国に偏っていることが、課題として指摘されている⁽⁶⁴⁾。

第一の課題について、2016年時点で、EUブルーカード指令に基づく受入れ件数は8,996件であり、加盟国独自の制度による受入れ件数32,476件の3割に満たない。

EUブルーカード制度の利用が低調な理由としては、加盟国独自の受入れ制度と比較して、年収要件などが高く対象範囲が狭いこと、手続の煩雑さ等が挙げられている⁽⁶⁵⁾。

第二の課題である申請先国の偏りについては、特に、オランダとドイツの対比が顕著である。オランダでは、独自の受入れ制度の利用が主流で（9,084件）、EUブルーカード制度の利用は低調である（42件）。ドイツでは、逆にEUブルーカード制度の利用が突出して多く（6,189件）、EU全体のEUブルーカード件数の69%を占める。

ドイツへの申請が多い背景には、経済状況が良好なため雇用機会が多いこともあるが、EUブルーカードの申請者の年収要件を、他の加盟国と比較して低く設定したり⁽⁶⁶⁾、指令では求められていない規定（EUブルーカード保有者には、最短で22か月で永住権を申請可能とする等⁽⁶⁷⁾）

(61) 同上

(62) Wouter van Ballegooij, “Area of freedom, security and justice: Untapped potential,” *Briefing*, 2017.10.27, pp.5-6. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611000/EPRS_BRI\(2017\)611000_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611000/EPRS_BRI(2017)611000_EN.pdf)>

(63) “National transposition measures communicated by the Member States concerning: Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32009L0050>>

(64) 堀井 前掲注(35), pp.102-104.

(65) Martina Prpic, “Revision of the Blue Card Directive,” *Briefing: EU Legislation in Progress*, 2017.12.12. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI\(2017\)603942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI(2017)603942_EN.pdf)>

(66) 申請者の収入要件は、ドイツでは49,600ユーロ（約661万4千円）、手数料は110ユーロ（約1万5千円）であるのに対し、例えばオランダにおける収入要件は64,385ユーロ（約858万5千円）、手数料は881ユーロ（約11万7千円）と、大きな差がある（2016年12月時点）。“EU Blue Card.” European Commission website <http://ec.europa.eu/immigration/bluecard_en> 1ユーロ133.34円で換算。（「報告省令レポート（平成29年12月分）」2017.11.20. 日本銀行ウェブサイト <https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou1712.htm/>）

(67) 久保山亮「移民政策のパラダイム・シフト—国民福祉国家から国民競争国家へ—」小井土編 前掲注(35), pp.181-184.

も盛り込むなど、申請者に有利な条件を設定したことも影響したとされる。また、ドイツのEUブルーカード取得者の多くは、留学その他の資格で既にドイツに滞在している第三国国民であり、EUブルーカードは、ドイツが高度人材を自国に囲い込む手段となっているとの指摘もある⁽⁶⁸⁾。

こうした状況を受けて、2016年6月、欧州委員会は、EUブルーカード指令の改正案を提出した⁽⁶⁹⁾。同改正案は、対象者を広げるとともに、これまで認められていた加盟国独自の受入れ制度とEUブルーカード指令による制度の並存を廃止し、EUブルーカード指令に基づく制度に一本化することを求めている。同改正案は、欧州議会の「市民の自由・司法・内務委員会」(Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: LIBE)⁽⁷⁰⁾において、2017年6月に賛成多数で可決され⁽⁷¹⁾、今後、第1読会での審査が予定されている。

(ii) 企業内転勤指令

企業内転勤指令は、域外から域内への同一企業内又は同一企業グループ内での転勤を促進するため、2014年5月に制定された。オプトアウトしている英国、アイルランド及びデンマークを除く加盟国は、2016年11月29日までに指令の内容を国内実施することが求められていたが、2017年12月現在、3か国(ギリシャ、ポー

表2 受入制度別許可件数(2016年)

(単位:件)

国名	EUブルーカード	加盟国の独自制度
ドイツ	6,189	11
ポーランド	673	1,184
フランス	506	2,221
ルクセンブルク	333	0
イタリア	254	709
チェコ	214	4
オーストリア	150	1,124
リトアニア	127	0
ラトビア	113	144
ブルガリア	99	0
ルーマニア	92	0
ポルトガル	89	814
オランダ	42	9,084
フィンランド	33	957
クロアチア	22	0
スロベニア	17	0
エストニア	12	0
スペイン	10	3,211
スウェーデン	10	5,288
ハンガリー	5	0
スロバキア	4	0
マルタ	2	0
ベルギー	0	—
ギリシャ	0	0
キプロス	0	718
英国	—	1,245
デンマーク	—	5,762
アイルランド	—	—
合計	8,996	32,476

(注1) 「—」はデータなし。

(注2) 上記の数値は、各国が該当者に発行した初回の滞在許可の件数。

(注3) 英国、デンマーク、アイルランドは、EUブルーカード指令からオプトアウトしている。

(出典) Eurostat, “First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship [migr_resocc].” を基に筆者作成。

(68) 堀井 前掲注(35), pp.103-104.

(69) European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment,” COM(2016) 378 final, 2016.6.7.

(70) 欧州議会の常任委員会の1つで、域内の市民の権利保護、差別への対抗措置(性差別並びに職場及び労働市場における差別を除く)、個人情報保護、自由・安全・司法の領域の確立及び発展(テロ犯罪等に関する警察・司法協力等)、欧州の各種警察・司法機関に関する事項等を所管する。(高澤美有紀ほか「議会による情報機関の監視—イタリア議会、ベルギー議会及び欧州議会—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』926号, 2016.11.8, p.8. <http://dl.nldl.go.jp/view/download/digidepo_10212026_po_0926.pdf?contentNo=1>)

(71) European Parliament, “Procedure file: Document reference 2016/0176(COD) Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment.” <[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0176\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0176(COD))>

ランド及びフィンランド)で国内実施が完了していない⁽⁷²⁾。

同指令は、企業内転勤者は、報酬については受入れ国国民と同等の待遇を受けると規定しているが、報酬以外の労働条件については受入れ国の法令等が定める最低水準を満たせばよいとされている⁽⁷³⁾。この点について、報酬以外の労働条件についても受入れ国国民と同等の待遇を保障すべきとの意見がある。また、同指令が定める手続は、加盟国の既存の手続と比較して厳格であり、必要とされる書類も多いなど、企業にとって必ずしも使い勝手がよい制度とはなっていないとも指摘されている。⁽⁷⁴⁾

(iii) 研究者・学生等指令

研究者・学生等指令は、EUが必要とする将来の優れた人的資源となり得る研究者、学生等の受入れ促進を目的に、2016年5月に制定された。オプトアウトしている英国、アイルランド及びデンマークを除く加盟国は、2018年5月23日までに国内実施することが求められている⁽⁷⁵⁾。

この指令は、学生等を対象とした指令⁽⁷⁶⁾(2004年)と、研究者を対象とした指令(2005年)⁽⁷⁷⁾という従来の2指令を統合・修正したものである。旧指令については、学業終了後の就労、申請から許可までの期間等が検討課題とされていた。改正後の新指令では、研究者及び学生に限り、求職又は起業を目的として、研究又は学業の終了後最低9か月間、許可を発行した加盟国に滞在することが可能になった。加えて、申請から許可までの期間は90日以内と定められた。また、研究者に限り、家族の帯同が新たに認められた。⁽⁷⁸⁾

新指令に基づき、今後、各加盟国が定める規定の内容やその効果が注目される。

(iv) 季節労働者指令

季節労働者指令は、農業、観光業等で特定の季節に多くの労働者を必要とする分野での第三国からの労働者受入れの円滑化を目指し、2014年2月に制定された。オプトアウトしている英国、アイルランド及びデンマークを除く加盟国は、2016年9月30日までに国内実施するこ

(72) “National transposition measures communicated by the Member States concerning: Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer.” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32014L0066>>

(73) 企業内転勤指令に基づきEU域内で就労する第三国国民は、域内他国へのEU市民である労働者の派遣(posting of workers)に関する指令(国外派遣労働者指令(96/71/EC))が適用される労働者と、少なくとも同等の待遇を受けると規定されている(企業内転勤指令第5条、第18条)。国外派遣労働者指令は、同指令が適用される労働者に対し、受入れ国の法令や労働協約で規定されている労働条件(労働時間、休日、解雇の基準等)を適用すると定めている(国外派遣労働者指令第3条)。

(74) Sankar Ramasamy, “The Role of Employers and Employer Engagement in Labour Migration from Third Countries to the EU,” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.178, 2016, pp.12-15. <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5j1wxc0366xr-en.pdf>>

(75) 2017年12月現在、国内実施が完了しているのは、ベルギー、ドイツ、ラトビア、リトアニア、オーストリア及びポルトガルの6か国である。“National transposition measures communicated by the Member States concerning: Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing.” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32016L0801>>

(76) Council Directive 2004/114/EC [2004] OJ L375/12.

(77) Council Directive 2005/71/EC [2005] OJ L289/15.

(78) 研究者・学生等指令の制定経緯、内容は、島村智子「EUにおける研究者及び学生の受入促進に向けた指令—移民政務の一環として—」『外国の立法』270号, 2016.12, pp.3-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10225647_po_02700002.pdf?contentNo=1>を参照。

とが求められていたが、2017年12月現在、1か国（フィンランド）で未実施である⁽⁷⁹⁾。

季節労働者指令は、EUとして初めて、非熟練労働者を受け入れる枠組みを構築したものである。同指令に関しては、労働条件について受入れ国国民と同等の待遇を定めたことが肯定的に評価されている。ただし、実態として、季節労働に従事する受入れ国国民の労働条件の水準は低い傾向があることから、第三国からの季節労働者の待遇も同様に低い水準にとどまる懸念があるとされている。また、季節労働者を保護するための措置が盛り込まれた一方で、措置の内容や実効性の担保のための具体的な方策は加盟国の裁量に委ねられる部分が大きく、実際に機能するかについても懸念があるとされている。⁽⁸⁰⁾

おわりに

EU市民の労働者としての域内移動の自由は、単一市場形成の重要な要素とされ、EEC設立当初からその権利が保障され、その実現に向けて、経済的側面だけではなく、法制面や行政面での手続等の共通化も進められた。EU市民の域内移動は、特にEUの東方拡大後に活発化した。その規模ははまだ十分ではなく、労働者の流れは東欧から西欧への一方通行であるとも指摘されている。また、移動した労働者は、移動先の国の国民と比べて労働条件が悪く、教育レベルに見合った職に就けていないという問題も指摘されている。

第三国からの労働者受入れ政策は、長らく加盟国の専権事項とされてきたが、人口減少下においてEUの競争力を維持するという観点から、EUにとって有益な労働者の受入れ体制を整備するという方向性の下、指令が制定されてきた。しかし、第三国出身の労働者数は、大きく増えてはいない。指令が制定されていても、実際の制度の詳細は加盟国が決定できることや、EUとしての包括的な受入れ政策がないという状況が、EUが人材を引き付けることを困難にしているとの指摘がある。

今後、EU市民の労働者としての域内移動については、Brexit後の英国の新たな制度がどのようなようになるのか、また、第三国からの労働者受入れについては、EUブルーカード制度の改正案の動向が注目される。前者は多数のEU市民を労働者として迎え入れてきた英国の制度変更が、英国経済ひいてはEU経済にどのような影響を及ぼすかという点で、後者は第三国からの高度人材の受入れの増加を促しうるか否かという点で、いずれもEUの今後に関わる重要な問題であるといえよう。

(はまの めぐみ)

(79) “National transposition measures communicated by the Member States concerning: Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers.” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32014L0036>>

(80) Steve Peers, “Ending the exploitation of seasonal workers: EU law picks the low-hanging fruit,” 2015.2.3. EU Law Analysis website <<http://eulawanalysis.blogspot.jp/2015/02/ending-exploitation-of-seasonal-workers.html>>; Judy Fudge, “Migration and Sustainable Development in the EU: A Case Study of the Seasonal Workers Directive,” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31(3), 2015.9, pp.347-348.