



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	労働者の自由移動と社会保障：EU加盟国の拡大に対応したオーストリアの取組み
Author(s)	松本, 勝明
Citation	年報 公共政策学, 8, 81-95
Issue Date	2014-05-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59390
Type	departmental bulletin paper
File Information	ASSP8_007.pdf



労働者の自由移動と社会保障

－EU 加盟国の拡大に対応したオーストリアの取組み－

松本 勝明*

1. はじめに

国際的な経済環境の変化等に伴い国境を越えて移動する労働者が増加することに対応して、適切な社会保険の適用や賃金の支払いを確保することは、労働者の保護のみならず、公正な競争や適正な社会保険料の納付を確保するためにも重要な課題となっている。

本稿においては、こうした観点からオーストリアにおいて行われた取組みを取り上げる。オーストリアでは、2004年に EU に新規加盟した国からの労働者の移動に関して7年間の経過措置が設けられていた。2011年にはこの期間が終了し、新規加盟国の労働者に対してもオーストリアで自由に就労することが認められた。このため、新規加盟国から大量の労働者が流入し、しかも、社会保険の届出をしない就労や最低基準以下の賃金での就労が大幅に増加することが懸念された。

本稿では、このような事態が生じることを防止するために実施された対策の内容、効果及び問題点について考察を行う。さらに、社会保障分野のサービス提供を担う専門職の移動に注目し、これらの専門職がオーストリアで就労する上で重要な意味を持つ資格の相互承認について検討する。

2. 自由移動

欧州連合（EU）の具体的分野における活動や EU の組織の具体的な機能などについて定める欧州連合運営条約¹⁾は、EU の目的を達成するため、内部に国境を持たない圏域である域内市場の創設並びに人・物・サービス・資本の自由移動及び自営業者の開業の自由を定めている。同条約第45条は、EU 内では労働者の自由移動が保障されると規定している。労働者の自由移動とは、全てのEU市民（EU 加盟国国民）が国籍を有しない加盟国においても当該加盟国国民と同じ条件で自営でない活動、すなわち事業主の下での就労を行う権利として理解される。労働者の自由移動を促進することは、EU の前身である欧州経済共同体（Europäische Wirtschaftsgemeinschaft）の発足（1958年）から今日に至るまで、その政策の最も重要な柱の一つとなっている。その

* 厚生労働省 / 国立社会保障・人口問題研究所

1) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) C 115/47 vom 9. Mai 2008.

理由は、労働者の自由移動を通じて生産要素としての労働力の最適配分が実現することにより、加盟国は経済的な利益を受けることができると考えられるからである。

さらに、同条約第56条は、サービスの自由移動について規定している。これにより、他の加盟国に属するサービス提供者に対してサービス提供に関する制限を行うことは禁止されている。サービスの自由移動の対象となるのは、サービス提供者（個人事業主又は会社）が他の加盟国で一時的に経済活動を行う場合である。なお、他の加盟国で期間の定めなく固定された拠点を基盤として活動を行う場合はサービスの自由移動でなく開業の自由（同条約第49条）の適用を受ける。固定的な活動拠点を持たない他の加盟国のサービス提供者が注文された活動を一時的に行う場合としては、そのサービス提供者に雇用された労働者が派遣されてサービスを行うケースと個人事業主であるサービス提供者自らサービスを行うケースが考えられる。

3. 新規加盟国に関する経過措置

2004年5月にはエストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、マルタ及びキプロスの10か国がEUに新規加盟した。このEU加盟国の拡大に際しては、既加盟15か国と新規加盟国との間で、労働者の自由移動及びサービスの自由移動に関して経過措置を設けることが合意された。この結果、既加盟国は、外国人労働者の国内労働市場への参入及び国境を越えるサービス提供を規制する国内法²⁾の規定を最長7年間の経過期間内においては新規加盟国国民に対して引き続き適用することが可能とされた³⁾。

ただし、マルタ及びキプロスに対しては、この経過措置は適用されなかった。したがって、両国にはEUへの加盟によって直ちに労働者の自由移動及びサービスの自由移動が適用され、これにより両国国民は既加盟国で就労するために当該既加盟国の当局から就労許可を得る必要がなくなった。

2007年1月に新規加盟したブルガリア及びルーマニア並びに2013年7月に新規加盟したクロアチアからの自由移動に関しても、それぞれの国の加盟時点で既加盟国であった国は最長で7年間の経過期間内において制限を設けることが認められている。

オーストリアは、2004年のEU新規加盟国のうちマルタ及びキプロスを除く8か国（以下「新規加盟8か国」という。）に対して、2011年4月まで経過措置を設けていた（表1）。2007年に新規加盟したブルガリア及びルーマニアに対しては2013年12月までの経過措置が設けられている。2013年に新規加盟したクロアチアに対しても同様に経

2) オーストリアの場合には、後述する外国人就労法がこれに該当する。

3) この期間のうち、最初の2年間はそれぞれの国が国内法の適用を決定することができる。次の3年間においてもこれを維持するためには、EU委員会への通知が必要とされている。さらに、2年間維持するためには、自由移動により国内労働市場が問題に直面することをEU委員会に通知しなければならない。

表 1. 「自由移動」の新規加盟国への適用（オーストリアの場合）

EU 加盟日	加盟国	経過措置の終了日	自由移動の適用日
2004年 5 月 1 日	エストニア、ラトビア、リトアニア、 ポーランド、スロバキア、スロベニア、 チェコ、ハンガリー	2011年 4 月30日	2011年 5 月 1 日
2004年 5 月 1 日	マルタ、キプロス	経過措置の適用なし	2004年 5 月 1 日
2007年 1 月 1 日	ブルガリア、ルーマニア	2013年12月31日	2014年 1 月 1 日
2013年 7 月 1 日	クロアチア	2020年 6 月30日(注)	2020年 7 月 1 日(注)

注：経過措置が最大限延長された場合。

出典：筆者作成。

経過措置が設けられており、最長で2020年 6 月まで適用される。

新規加盟 8 か国に対して認められた期限いっぱいまでの経過措置を設けたのは、既加盟国ではオーストリアのほかにはドイツしかない。他の全ての既加盟国は、それよりも早い時期に新規加盟国国民の国内労働市場への自由な参入を認めた。

サービスの自由移動に関する経過措置の適用は、サービス提供者が雇用する労働者をオーストリアに派遣することにより一時的なサービスの提供を行う場合に限定された。このため、サービス提供者である個人事業主自らがオーストリアにおいて一時的なサービス提供を行う場合は、経過措置に基づく制限の対象とはならなかった。

なお、この経過措置による制限の対象は、あくまでも、オーストリア労働市場への参入であり、新規加盟国国民は EU 加盟により直ちに滞在許可なしにオーストリアに滞在することが認められている。同様に、新規加盟国国民にも、EU 加盟により直ちにオーストリアでの開業の自由が認められた。この場合、オーストリアで開業する者は、開業後 3 か月以内に外国人局（Fremdenbehörde）へ届け出なければならない。

4. 経過措置の終了

(1) 労働者の自由移動

経過措置が終了したことにより、2011年 5 月からは新規加盟 8 か国の国民にも労働者の自由移動がフルに適用され、新規加盟 8 か国の国民は、オーストリア国民と同様にオーストリアにおいて就労する権利を有することになった。この結果、労働市場への参入、就労、報酬支払、その他の労働条件に関して、新規加盟 8 か国の労働者とオーストリア人労働者との間で国籍の違いを根拠として異なる取扱いを行うことは認められなくなった。

これを受け、外国人の就労について規定する外国人就労法⁴⁾が改正され、新規加盟 8 か国国民は、オーストリア国民及び EU 既加盟国国民と同様に、オーストリアで就

4) Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975.

労許可⁵⁾なしに就労することが可能となった。併せて、新規加盟 8 か国国民に対して既に出されていた外国人就労法に基づく就労許可は効力を失った。

(2) サービスの自由移動

オーストリアに労働者を派遣することにより一時的なサービスの提供を行う場合のサービスの自由移動の制限措置も2011年4月末をもって終了した。これにより、新規加盟 8 か国の国民は、EU 既加盟国国民と同様に一時的なサービス提供のために外国人就労法に基づく許可又は確認なしにオーストリアに派遣されることが可能となった。ただし、派遣するサービス提供者の国籍と派遣される労働者の国籍は必ずしも一致するとは限らないことから、経過措置の終了によりどのような変化が生じたかは、次のようなケースに区分して確認しておく必要がある（表 2）。

まず、既加盟国に所在するサービス提供者が新規加盟 8 か国の国民をオーストリアに派遣する場合（例：ドイツの会社が雇用するポーランド人労働者をオーストリアに派遣するケース）には、従来は EU 派遣確認（EU-Entsendebestätigung）⁶⁾が必要であったが、経過措置終了後は許可・確認を必要としなくなった。

次に、新規加盟 8 か国に所在するサービス提供者が既加盟国国民をオーストリアに派遣する場合（例：ハンガリーの会社が雇用するドイツ人労働者をオーストリアに派遣するケース）には、従来どおり許可・確認は必要ない。

新規加盟 8 か国に所在するサービス提供者が新規加盟 8 か国の国民をオーストリアに派遣する場合（チェコの会社が雇用するチェコ人労働者をオーストリアに派遣するケース）の取扱いについては、従来は経済分野によって異なっていた。すなわち、当

表 2. 「サービスの自由移動」に関する経過措置の終了による効果

派遣される労働者	終了前／後	経済分野	サービス提供者	
			既加盟国の提供者	新規加盟 8 か国の提供者
既加盟国国民	終了前		許可・確認は不要	許可・確認は不要
	終了後		許可・確認は不要	許可・確認は不要
新規加盟 8 か国国民	終了前	保護されない分野	EU 派遣確認	EU 派遣確認
	終了後		許可・確認は不要	許可・確認は不要
	終了前	保護された分野	EU 派遣確認	派遣許可・就労許可
	終了後		許可・確認は不要	許可・確認は不要

出典：筆者作成。

5) 外国人に対する就労許可は、職業紹介や失業給付を行う機関である「労働市場サービス（Arbeitsmarktservice）」が担当している。

6) EU 派遣確認は、サービス提供者による事前の届出に基づき、「労働市場サービス」により行われる。その際には、オーストリアの労働条件及び社会保険に関する規定が遵守されることなどが条件となるが、オーストリア労働市場に与える影響は考慮されない。

該サービスの提供が「保護された経済分野」で行われる場合（例：社会サービス、在宅看護）には派遣許可（Entsendebewilligung）又は就労許可（Beschäftigungsbewilligung）⁷⁾が、「保護されない経済分野」で行われる場合（例：理髪）には EU 派遣確認が必要とされた。これに対して、経過措置終了後は許可・確認は必要なくなった。

5. 賃金・社会ダンピング対策法

(1) 経緯

2011年4月末に前述の経過措置が終了し、新規加盟8か国の国民に対する外国人就労法の適用が廃止されることにより、これらの国から大量の労働者が流入し、最低基準を下回る賃金での就労や社会保険の適用を逃れた就労によるいわゆる賃金・社会ダンピングが増加するのではないかと懸念が広がった。その背景には、オーストリアの最低基準を下回る賃金であっても、これらの国で正規に働くよりも高い賃金になるという実態がある。

このため、2008年12月に当時の連立政権の成立に伴い合意された「第24立法期間のための政府プログラム（Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode）」では、競争のゆがみを防ぎ、社会保障の財政基盤を維持する観点から、賃金・社会ダンピング対策が重要な課題であると位置づけられ、ソーシャルパートナーの同意を得て、賃金・社会ダンピング対策の改善と体系化を図ることとされた⁸⁾。

一方、ソーシャルパートナーである労働総同盟（Gewerkschaftsbund）、労働者協会（Arbeiterkammer）、経済協会（Wirtschaftskammer）及び農業協会（Landwirtschaftskammer）は、2007年10月に取りまとめた「労働市場—未来2010年」⁹⁾において、賃金・社会ダンピングを回避する観点から、実際に支払われている賃金に関して処罰を伴う監督を法的に規定することや、賃金に関する資料の就労場所への備付を義務づけることなどを提案した。さらに、ソーシャルパートナーは、2010年10月に行われた「2010年パート・イシュル対話（Bad Ischler Dialog 2010）」において、担当省庁の賃金・社会ダンピング対策法案を基礎とした具体的な対策について合意した¹⁰⁾。

7) 当該労働者を派遣する前提となるプロジェクト全体の期間が6か月を超えず、かつ、個々の労働者の従事期間が4か月を超えない場合には派遣許可が、それ以外の場合には就労許可が必要となる。この両者の場合には、オーストリアの労働条件を害さないこと、団体協約で定められた賃金の最低基準が遵守されることのほかに、オーストリア国内の労働市場においては予定される仕事に適切な労働力を確保することができないことが前提条件となる。

8) Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, S. 30. (<http://bka.gv.at>)

9) Österreichischer Gewerkschaftsbund, Arbeiterkammer Österreich, Wirtschaftskammer Österreich, Landwirtschaftskammer Österreich, Arbeitsmarkt - Zukunft 2010, Wien, am 2. Oktober 2007. (<http://www.sozialpartner.at>)

10) Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeiterkammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer Österreich, Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung

このような経緯により賃金・社会ダンピング対策法¹¹⁾が制定され¹²⁾、新規加盟 8 か国の国民に対してオーストリアの労働市場が開放された2011年 5 月 1 日に施行された。

(2) 背景

賃金・社会ダンピングは、社会政策上好ましくない現象であり、労働者が提供した労働に対して本来支払われるべき賃金や適切な社会保障を受けられなくなるだけでなく、事業主間の公正な競争を損なう恐れがある。なぜならば、最低基準を下回る賃金しか支払わない事業主は、オーストリアの法律や団体協約を順守する事業主を不利にし、そのことを通じて公正な競争を害することになるからである。

賃金・社会ダンピング対策法の施行前においても、オーストリアで働くほとんど全ての労働者は団体協約などにより定められた賃金の最低基準による保護の対象となっていた。具体的には、次のような措置を通じて労働者が正当な賃金の支払いを求める権利が保護されていた。一つは、事業主からの社会保険料の徴収を担当する地域疾病金庫（Gebietskrankenkasse）が社会保険に関する審査の枠内で賃金を審査することであり、もう一つは、労働者が支払われるべき賃金の支払いを求めて労働・社会裁判所に訴えることである。さらに、他者の苦境、無思慮、経験不足又は判断力不足に付け込んで、賃金の価値とは明らかに釣り合いのとれない労働の提供を約束させることには刑事罰の適用につながりうることである（刑法第155条（不当利得））。

しかしながら、実際には、事業主は、最低基準を下回る賃金しか支払わないとしても、その結末をさほど恐れる必要はなかった。なぜならば、仕事を失う心配があるため労働者が法的な手段をとることは稀であり、地域疾病金庫の審査の結果に基づき社会保険料の追加徴収が行われたとしてもそのための費用は僅かであることである¹³⁾。

賃金に関する保護は、特に、事業主がオーストリアに所在しない場合やオーストリア社会保険法の適用を受けない労働者を雇用している場合には必ずしも有効には機能していなかった。国外の事業主に対する監督や罰則を実行することは非常に難しかった¹⁴⁾。また、裁判による権利の行使や地域疾病金庫による審査も十分でないことから、最低基準以下の賃金が見過ごされてきた部分がある。

このため、経過措置が終了し、新規加盟 8 か国の労働者にもオーストリア労働市場が開放されれば、賃金・社会ダンピングが増加するのではないかと懸念が広がった。

von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot-Card). (<http://www.sozialpartner.at>)

11) Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, BGBl. Nr. 24/2011.

12) この法律には各政党も賛成した。ただし、右派政党は、このような措置では十分でないとして、新規加盟 8 か国に適用されている経過期間をさらに延長することを主張した。

13) Wiener Gebietskrankenkasse, Lohn- und Sozialdumping Bekämpfung LSDB. (<http://www.wgkk.at>)

14) Nadlinger B., Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, *Arbeits- und Sozialkartei*, 15. Jahrgang / Mai 2011, S. 54.

(3) 目的

このような問題に対処するため、賃金・社会ダンピング対策法が制定され、同法に基づき賃金・社会ダンピングを防止するための措置が講じられることになった。これにより、賃金支払いに関する監督が強化されるとともに、オーストリアで就労する労働者に団体協約などにより定められている最低基準を下回る賃金しか支払わないことで競争上の優位に立とうとする国内外の事業主に行政罰が科されることとなった。

この法律は、特に、労働市場の開放に伴い賃金や社会保険に関する基準への違反が増加することを防止しようとするものである。しかし、この法律は、経過措置の終了に伴い新たに流入する外国人労働者だけでなく、既にオーストリアに滞在し就労している労働者にも適用される。なぜならば、既にオーストリアに滞在している外国人労働者で低い職業資格しか持たない者は、新たな労働者の流入による影響を受けることになり、仕事を失う恐怖から、賃金が最低基準を下回る場合に法的な手立てを講じることや相談の機会を利用することが少ないと考えられるからである。また、新たに導入された行政罰は、サービス提供のために労働者をオーストリアに派遣する国外の事業主だけでなく、オーストリアで労働者を雇用する国内の事業主にも適用される。

最低基準を下回る賃金の支払いに対する行政罰は、第一義的に、罰を科すこと自体を目的とするのではなく、最低基準を下回る賃金しか支払われないことを予防する効果を期待したものである。また、これによって、次のような目的を達成することを狙いとしている。

- 経過措置終了後にオーストリア労働市場に流入する労働者にも既にオーストリアで就労している労働者と同等の労働条件・賃金を保障すること
- 企業間での公正な競争を確保すること
- 定められた社会保険料の納付を確保すること

(4) 内容

賃金・社会ダンピング対策法は、複雑な内容を含んでいるので、ここでは、重要な点に絞ってその概要を説明する。

賃金・社会ダンピング対策法により、オーストリアで活動する事業主に対しては、国内の事業主か、国外の事業主かを問わず、団体協約¹⁵⁾などに基づき各人の等級区分

15) 団体協約は、当該業種のすべての労働者を対象に労働組合と事業主団体である経済協会（Wirtschaftskammer）との間で毎年交渉し、合意される。その中では、当該業種のすべての労働者に適用される賃金および労働条件の最低基準が定められる。オーストリアの労働組合は、毎年、450を超える団体協約を締結している。このように業種ごとにすべての労働者に適用される最低基準を定めることにより、労働者を搾取や賃金ダンピングから保護している。団体協約で定められている賃金の額は、例えば建設労働者の場合には、2013年で専門労働者（Facharbeiter）のa区分で1時間14.16ユーロ、建設補助労働者（Bauhilfsarbeiter）で1時間10.97ユーロとなっている。

表 3. 罰金額（労働者一人当たり、単位：ユーロ）

	該当する労働者が 3 名以下	該当する労働者が 4 人以上
違反が初めての場合	1, 000～10, 000	2, 000～20, 000
違反が繰り返された場合	2, 000～20, 000	4, 000～50, 000

出典：筆者作成。

に応じて支払うべき基礎賃金（Grundlohn）¹⁶⁾を支払っているかどうかが厳格に監督され、もし、実際の賃金がこれを下回る場合には、新たに、行政罰が科されることになった¹⁷⁾。具体的には、労働者一人当たり1,000ユーロから10,000ユーロまでの罰金が科せられる。ただし、違反が繰り返された場合や4人以上の従業員に支払われる賃金が該当する場合には、50,000ユーロまでの罰金が科せられる（表3）。

最低基準を下回る程度が僅かで、支払うべき賃金との差額が事後的に埋め合わせられ、かつ、違反が初めての場合には、当該事業主に対する罰金を免除することが可能とされている。こうした罰金の支払いに加え、当該事業主は本来支払うべき賃金に基づき算定された社会保険料に不足する分を追加払いすることが義務付けられる。

一般社会保険法¹⁸⁾による被保険者である労働者¹⁹⁾に支払われる基礎賃金の監督は、当該被保険者を管轄する地域疾病金庫により賃金に関する一般的な審査の中で、又は特別調査により行われる。事業主は、基礎賃金の監督のため、地域疾病金庫に対して、必要な資料を閲覧させること、求めに応じて必要な資料又はその写しを引き渡すことが義務付けられている。事業主がこれらを拒むときは、行政罰（500ユーロから5,000ユーロまでの罰金²⁰⁾）が科せられる。

一方、外国の事業主によりオーストリアに派遣されオーストリアの社会保険への加入義務が存在しない労働者に支払われる基礎賃金の監督は、ウィーンの地域疾病金庫に新たに設けられた「賃金・社会ダンピング対策管轄センター（Kompetenzzentrum

16) 基礎賃金には、超過勤務基礎賃金（Überstundengrundlohn）や賃金に対する各種手当は含まれない。同様に、基礎賃金には、個別協約（Einzelvertrag）により合意され、団体協約上の基礎賃金に上乗せして支払われるべき賃金も含まれない。

17) この行政罰が導入された後も、労働者は従来どおり賃金の不足分の支払いを求めて裁判所に訴えることが可能である。

18) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955.

19) オーストリアにおいて事業主の下で就労する労働者には一般社会保険法に基づく社会保険への加入義務が課されている。このような労働者の中には、隣国に居住し、オーストリア国内の就労場所に通う者が含まれているが、このような者には、加盟国間の社会保障の調整について定めた EU 規則（規則第883/2004号）により就労地の法、すなわちオーストリアの一般社会保険法が適用される。ただし、他の加盟国で就労していた者が事業主によりオーストリアに派遣され、当該事業主の責任の下で働く場合には、24か月に限り、引き続き当該他の加盟国の法が適用される。

20) 違反が繰り返された場合には、1,000ユーロから10,000ユーロまでの罰金が科せられる。

Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfung)」により行われる。同センターが行う基礎賃金の監督のための現場での調査については、税務監察当局が担当する。税務監察当局には、この調査のために事業所などに立ち入り、基礎賃金の監督に関連する事実に関する情報を求め、必要な資料を閲覧し、その写しを取る権限が認められている。事業主がこれらを拒む場合には、行政罰（500ユーロから5,000ユーロまでの罰金²⁰⁾）が科せられる。

外国の事業主は、オーストリアで労働者の雇用を継続している限りはその就労場所において賃金に関するドイツ語で書かれた資料を備えておかなければならない。この義務に違反した場合にも行政罰（500ユーロから5,000ユーロまでの罰金²⁰⁾）が科せられる。

地域疾病金庫又は賃金・社会ダンピング対策管轄センターは、上記の監督を通じて団体協約などで定められた最低基準を下回る賃金が支払われていることを確認した場合には、管区行政当局（Bezirksverwaltungsbehörde）に告発しなければならない。告発に基づき当該事業主に行政罰を課するかどうかの決定は管区行政当局が行う。管区行政当局が行った行政罰の決定に不服がある場合には、不服審査が認められている。不服審査は、決定を行った管区行政当局が所在する州の独立行政評議会（Unabhängiger Verwaltungssenat）が担当する。さらに、不服審査の決定に不服がある場合には、行政裁判所又は憲法裁判所に訴えることも可能である。

外国の事業主で、4人以上の労働者に最低基準を下回る賃金を支払った、又は、労働者に最低基準を下回る賃金の支払いを繰り返した者は、管区行政当局により、オーストリア国内で事業活動を行うことが1年間禁じられる。この禁止に違反した場合にも行政罰（2,000から20,000ユーロの罰金）が科せられる。

(5) 実施状況

欧州委員会（Europäische Kommission）及びオーストリア連邦労働・社会・消費者保護省（Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumerschutz）による共同プロジェクトの報告書（arbeitsmarktoeffnung. EIN JAHR DANACH）などによれば、経過措置終了後1年間における状況の変化などは次のようにまとめることができる。

オーストリアは、自国から派遣する労働者よりも多く他国から派遣される労働者を受け入れており、新規加盟8か国から派遣されオーストリアで就労する労働者も近年増加している²¹⁾。しかし、経過措置の終了後において、新規加盟8か国から流入する

21) 2004年では、既加盟15か国に居住する新規加盟8か国からの移民の6%がオーストリアに居住していたが、この割合は2012年では4%にまで低下している（Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Auswirkungen der Arbeitsmarktoeffnung am 1. Jänner 2014 auf den wirtschafts- und Arbeitsstandort Österreich, Wien, August 2013, Tabelle A6）。同様に、ドイツに居住する者の割合も51%から27%に低下している。一方、新規加盟8か国からの自由

労働者の増加は事前に危惧されたほどではなかった²²⁾。経過措置の終了は穏やかに効果を示しており、流入する労働者が就労する業種（農業、建設業、観光業など）にも大きな変化は見られない。

専門家によれば、賃金・社会ダンピングに関しては、新たな形態のものの登場や問題の増加は見られず、賃金・社会ダンピング対策法は予防的な効果を持った適切な賃金・社会ダンピング防止のための法的基礎をもたらしたと評価される。これまでに、最低基準を下回る賃金について100以上の告発が行われ、賃金に関する資料が備えられていないことについて300近くの告発が行われた。前者については、「最低基準を僅かに下回る賃金の支払いを繰り返すケース」から「母国での賃金に相当する低賃金（オーストリアの最低基準を80%以上も下回る水準）を支払うケース」までがみられる。今後の課題としては、監督の実施体制などの実施上の問題の解決や予防的な効果を上げるための広報活動の強化のほか、オーストリアでの就労期間が短い、あるいは、言葉の問題や事業主に対する恐れがあるため顕在化しにくい低賃金労働者へのアプローチなどがあげられる。

6. 職業資格の相互承認

(1) 職業資格の承認に関するEU指令

前述のように、新規加盟8か国の国民については2011年5月からオーストリアで自由に就労することが可能となった。しかし、例えば、医師や看護師のように、そのために一定の資格が必要とされる職業の場合には、母国で取得した資格がオーストリアでも認められなければ実際に医師や看護師として就労することはできない。

このように、労働者の自由移動を実質的に保証するものとして、ある加盟国で取得した職業資格が就労しようとする他の加盟国でも有効であるかどうかは重要な意味を持っている。このため、EU指令（Richlinie）²³⁾である「職業資格の承認に関する指令」²⁴⁾は、ある加盟国で職業資格を取得した者に対して、他の加盟国においてその国

移動に対して当初から制限を設けないこととしたイギリスに居住する者の割合は、15%から37%にまで増加した。

22) その理由に関しては、「これらの国の労働者のうちオーストリアで働きたい者は従来から就労許可をとって働いていたこと」、「オーストリアでは専門の労働者が不足しており、そのような者に来てもらいたいと考えているが、実際に来るのは単純労働者が多いこと」などが考えられる（2012年11月23日にニーダーエスターライヒ州労働市場サービス（AMS）において実施したヒアリング調査の結果による。）。

23) 指令は、欧州委員会の提案に基づき、理事会及び欧州議会により共同で採択される。指令は、その目的に関しては拘束力を有するものの、その目的を達成するために適切な実施手段を講じることは各加盟国に委ねられている。指令の実施に関しては一定の期限が定められる。

24) Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, RL 2005/36/EG, ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

の国民と同じ条件で同じ職業に就き、職業活動を行うことを可能にしている。

同指令においては、職業に関する次の3つの区分が設けられ、それぞれに異なる規定が適用されている。

- ① その養成教育に関して EU レベルでの統一された最低基準が適用される職業
- ② 付表 IV に掲げる手工業、商業などに関する職業
- ③ 上記①及び②のいずれの区分にも属さない職業

①の区分に属する医師、歯科医師、薬剤師、看護師などの職業資格に関しては、EU レベルで統一された最低基準を満たす養成教育の修了証明書が他の加盟国によって自動的に承認される仕組みが取られている。具体的には、これらの職業資格に関しては、同指令が定める養成教育に関する最低基準を満たし、かつ、当該職業を行うことを認める同指令別表 V に掲げる養成教育修了証明書²⁵⁾に対しては、他の加盟国で当該職業活動を行うに当たって、当該他の加盟国で交付された養成教育修了証明書と同じ効力が与えられる。

したがって、他の加盟国の所管当局は、このような養成教育修了証明書を所持する者について、その者が受けた養成教育の内容を改めて審査すること、また、そのために終了した養成教育の内容に関する詳細な情報提供を求めることは許されない²⁶⁾。

(2) 承認の実態

この指令に基づく承認の事務は各加盟国において行われている。以下においては、その例として、オーストリア連邦保健省でのヒアリング調査及び文献調査をもとに、他の EU 加盟国で取得した看護師資格の承認手続きについて概説する。

連邦保健省が担当しているのは、他の EU 加盟国で取得した看護師資格の承認である。それ以外の国で取得した看護師資格の承認は各州の担当となっている²⁷⁾。他の EU 加盟国で看護師資格を取得した者は次の三つのグループに区分される。

- ①前期 EU 指令第31条が定める最低基準に適合する養成教育を修了して看護師資格を取得した者
- ②前記 EU 指令第31条が定める最低基準に適合しない養成教育を修了して看護師資格を取得した者であって、EU 加盟国で過去5年間に於いて最低3年間の看護師としての実務経験を有する者
- ③前二者に該当しない者

25) 同指令別表 V において加盟国ごとに定められた期日以降に交付された養成教育修了証明書は、通常の場合、当該養成教育が同指令の定める最低基準を満たしていることを証明する。

26) Europäische Kommission, 2005, Benutzerleitfaden, Richtlinie 2005/36 EG.

27) この承認事務をいずれの機関が行うかは、それぞれの加盟国が決定できる。オーストリアの場合には資格の種類などによって担当機関が異なっている。例えば、医師の場合には、連邦や州の行政機関ではなく、連邦医師会及び州医師会が担当している。

例えば、資格を取得した国がドイツの場合には、1979年6月29日以降に養成教育を終了し看護師（Gesundheits- und Krankenpfleger/-in）の資格を取得した者が①に、1979年6月29日より前に養成教育を終了し看護師資格を取得した者であって、過去5年間において最低3年間の看護師としての実務経験を有する者が②に該当する。①に該当する資格の証明書、授与者及び名称並びに対象となる日付は、前記EU指令において国ごとに定められている。この日付は、EUが定める最低基準に適合した養成教育が義務付けられた日であり、それ以降にEUに加盟した国に対してはそれに代わってEUへの加盟日が用いられている。①又は②に該当する者に対しては、前記EU指令に基づく自動承認が行われ、承認を受けようとする者が修了した養成教育の内容についての審査は行われない。

オーストリアにおいては、①又は②に該当する者に対して **One-Stop** 手続きが適用されている。**One-Stop** 手続き適用は、EU指令により義務付けられたものではなく、オーストリア独自の取組みとして行われている。この場合には、月曜日の8時30分から11時30分までの間に250ユーロを添えて必要書類を提出すれば、1時間以内に承認が出ることになっている。①に該当する者の **One-Stop** 手続きのために必要な書類としては、自分で署名した申請書、住所の証明、看護師国家試験の証明書、看護師免許、養成教育がEU指令に適合することについての母国の保健省が出した確認書²⁸⁾、パスポート、母国の警察が出した無犯罪証明書、診断書及び必要な語学力に関する証明書が挙げられる。

なお、語学力に関しては、申請に関してドイツ語でのコミュニケーションができる程度の能力があればよいとされており、医学的な専門用語の理解が可能かどうかまでは資格の承認申請に際しては問われない。どの程度の語学力を求めるかは、その者が勤務する職場の状況等に応じて事業主が判断すべき問題と考えられている²⁹⁾。この点については、医師の場合と大きく異なっている³⁰⁾。

③に該当する者に対しては、修了した養成教育などに関して内容審査が行われる。このため、承認申請には、養成教育のカリキュラム、卒後・継続教育に関する証明書、

28) この母国の保健省が出した確認書の添付は、母国がドイツなどのEU既加盟国の場合には看護師免許があれば不要とされている。既加盟国の場合にはお互いの状況はよくわかっていることを理由として、このような取扱いが行われている（2012年11月20日に連邦保健省（Bundesministerium für Gesundheit）において実施したヒアリング調査の結果による）。このようにEU指令で定められている提出書類は申請者に対して求めることができる書類であり、必要がなければ省略することが可能である。

29) 2012年11月20日に連邦保健省において実施したヒアリング調査の結果による。

30) 2012年11月26日にオーストリア医師会（Österreichische Ärztekammer）において実施したヒアリング調査の結果によれば、医師の場合には、ゲーテ・インスティテュート（Goethe Institut）などによるドイツ語試験の合格書を提出するか、語学試験を受けることが求められる。また、患者との意思疎通など医師としての業務の遂行に必要なレベルが求められており、医学的な専門用語もドイツ語で理解できることが必要であるとされている。

実務経験に関する証明書を併せて提出することが求められる。連邦保健省内の専門家による審査の結果、養成教育の内容に不足があると判断される場合には、オーストリアの看護師養成校において、不足部分に関する試験を受け、合格しなければならない。この場合に、授業を受けることは条件とされていないので、自分で必要な勉強をして試験を受験することができる³¹⁾。

One-Stop 手続きは、他の EU 加盟国からの看護師の流入拡大に対応して増加する手続きを効率化する観点から導入された。申請者の半数は、まだオーストリアに居住していない者であり、特に国外からの申請者には One-Stop 手続きのメリットが大きい。

他の EU 加盟国で取得した看護師資格をオーストリアにおいて承認した件数は、近年増加を続けており、2007年には550件であったものが、2011年では640人を上回っている。このうち、One-Stop 手続きが適用された申請の割合は62%に上っている。これに看護助手などとして承認した件数を足した総承認件数892件のうち、承認を受けた者の母国が2004年に EU に新規加盟した10か国である件数の割合は59%と最も大きく、次いで既加盟15か国である件数の割合が33%となっている。この承認手続きのために、連邦保健省では5名（うち1名はパートタイム）の職員が置かれている³²⁾。

7. まとめ

賃金・社会ダンピング対策法は、EU 新規加盟 8 か国国民がオーストリアで就労許可を受けることなく自由に就労できるようになることに伴い、賃金の最低基準や適切な社会保険料の納付が遵守されないケースの増加が危惧されることを契機として制定されたものである。しかし、この法律は、新規加盟 8 か国から流入する労働者に関して、賃金の最低基準を遵守し、社会保険料を納付する義務を新たに定めたものではなく、従来から設けられているこれらの義務が実際に履行されることを確保しようとするものである。そのための中心的な手段とされているのは、監督の強化と違反行為に対する行政罰の適用である。注目されることは、この監督が社会保険料の徴収を担当する地域疾病金庫に委ねられていることである。その理由は、同疾病金庫は社会保険料の徴収を通じて事業主からの賃金の支払いに関する情報を持ち、その確認のための調査を行う立場にあるためと考えられる。また、オーストリアの社会保険が適用されない労働者に関しては、税務監査当局との連携を図ることにより、賃金の支払いに関する実態把握が行われている。職を失うことを恐れる低賃金労働者からの情報提供を待つのではなく、このように関係当局が連携して賃金支払いの実態を把握することに

31) これに対して、各州が担当している承認手続きの場合には、資格取得のために受けた養成教育に不足があるときは、オーストリアの看護師養成校で授業を受けたうえで試験に合格することが条件となっている。

32) 他の EU 加盟国で取得した看護師資格の承認に関するこれらのデータはいずれも注29で述べた訪問調査の際に入手した連邦保健省資料による。

より、賃金の最低基準の遵守や適正な社会保険料の納付に関する監督を強化したことは、さらに取り組むべき課題はあるものの、これまでのところ賃金・社会ダンピング対策に効果を上げているといえる。

一方、専門職の他の加盟国での就労に重要な意味を持つ職業資格の承認に関しては、EU指令により相互承認の制度が設けられ、特に指令で定める養成教育を終了した場合には内容審査を伴わない自動承認が行われるなど、相互承認の円滑な実施のために各加盟国に適用される統一的な制度が整備されている。しかし、この制度の実際の運用には、加盟国や対象となる資格による違いも見られる。オーストリアにおける看護師資格の承認手続きの実施状況をみると、独自に **One-Stop** 手続きが設けられ、実際にも大きな割合でこれが利用されるなど、指令が定めた枠組みの中で、迅速かつ円滑な承認を行うことへのより一層の配慮が行われていることがわかる。また、必要とする語学のレベルについても柔軟な考え方が取られている。これらは、オーストリアが専門資格を持った看護職の確保を図りたいという政策的な意図を有することを反映したものと考えられる。

[付記]

本稿は、JSPS 科研費24530693の助成を受けた「国境を越える人の移動に対応した社会保障の在り方に関する研究」（研究代表者 松本勝明）の成果の一部を取りまとめたものである。また、本稿は、社会政策学会第127回（2013年秋季）大会における報告を基に加筆修正したものである。同学会での報告に対して有益なコメントを頂いたことに感謝の意を表したい。

(参 考 文 献)

- Gerhartl A., Nadlinger B., 2011, ASoK-Spezial. Die Öffnung des Arbeitsmarktes, *Arbeits- und Sozialkartei*, 15. Jahrgang / Mai 2011, 1-160.
- Kühteubl S., Wieder S., Das neue Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsg, *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (ZAS)*, 2011/04, 208-219.
- Kuzmich E., Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSDB-G), 2012, *Soziale Sicherheit*, 10/2012, 475-480.
- Steinlechner G., Weiß C., 2012, *Kollektivverträge für das Hotel- und Gastgewerbe*, Wien.
- Kreuzhuber M., Hudsky D., 2011, *Arbeitsmigration*, Wien.
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung am 1. Jänner 2014 auf den Wirtschafts- und Arbeitsstandort Österreich, Wien, August 2013.

Social Security and the free movement of workers: Measures taken by Austria in response to the EU's expansion

MATSUMOTO Katsuaki

Abstract

Ensuring the appropriate application of wages and social insurance for workers who move across national borders has become increasingly important.

This paper investigates the measures taken by Austria to achieve these objectives. Austria, which had anticipated a large inflow of workers from new EU member states, strengthened its supervision of wages and introduced a system of administrative penalties for acts of misconduct. The study revealed that these measures have successfully prevented wage- and social dumping.

The results also indicate that, Austria is independently carrying out measures within the unified system prescribed by the EU with regard to the approval of professional qualifications, such as nursing licenses, that need to be validated across national borders.

Keywords

Austria, new EU member states, wage- and social dumping