

## EU における政治的妥協の変容と持続性 —リスボン戦略の再検討と次期戦略の動向を通じて—

原 田 徹\*

### Changes and Continuity of Political Compromises in the EU: Review of Lisbon Strategy and Next EUROPE2020

Toru HARADA\*

#### Abstract

This article examines changes and continuity of the mechanism of political compromises on the EU's Lisbon Strategy, which was originally composed of two main fields : (1) Economic Growth & Competitiveness field and (2) "Modernization of European Social Model" field. The changes of balance of these two fields and political compromises logic were found through 10 years of Lisbon Strategy. I proceed with the analysis along 3 Phases. In Phase I (2000-02), I observe strong left ideological politics was operated by French Jospin administration. Phase II (02-04) saw the turn of more right oriented neo-liberalism. In Phase III (05-09), accomplishment of neo-liberal institutional structure appeared that almost all of national administrations in the EU accepted and agreed on the neo-liberalism. However, at more foundational sphere, varieties of welfare and labor institutions (or social models) among member states showed stickiness of this substantial problem about the varieties of European social models.

#### はじめに

EUの動態は基本条約改正を主軸に語られる傾向があるが、本稿はより実質的に2000年以降のEU域内経済社会の方向性を規定してきたリスボン戦略の政治的含意について再検討する。

リスボン戦略については、政治学的なEU研究でも、同戦略に含まれた開放的調整方式(open method of coordination : OMC) という

政策類型の意義に関心が偏る傾向があり、そのOMCの理論上の正統性を礼賛する研究<sup>1</sup>や、OMC適用分野別の事例研究が数多く存在する一方で、OMC適用分野間やOMC適用分野とEU立法適用分野を跨ぐ総合調整のあり方の政治的性質への視座は弱かった。また、リスボン戦略自体への評価も、設定目標の未達ゆえに単純に失敗と評価するものがある一方で、設定目

\*駒沢女子大学 非常勤講師

<sup>1</sup> 典型例としては Claudio M.Radaelli, *The Open Method of Coordination : A new governance architecture for the European Union ?* (Swedish Institute for European Policy Studies, Rapport nr1, March 2003) OMCへの客観的視座を有する例外的な初期の研究としては Daniel Wincott, "Beyond Social Regulation ? New Instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon ?," *Public Administration*, 81-3 (2003), pp. 533-553.

標が未達であっても、コンストラクティビズム的に、実務家間で規範の内面化（社会化）や「学習」が進み、共通理解が醸成されたと肯定的に理解する向きもある<sup>2</sup>が、いずれにしても、評価の前提となる価値選択の政治への分析視座は欠如してきた。本稿では、この欠如を埋めるための政治学的分析を行う。

策定当初のリスボン戦略は経済社会の方向付けとして所謂「第三の道」路線に相似し、経済成長・競争力向上路線と社会性重視路線との両立が想定されたが、その後の運用実績を通じて両者の比重に非対称が生じるなど経時的変容が見られた。この動態を把握するため、同戦略の策定直前の政治環境を1節で確認した後、2節で同戦略の10カ年に亘る展開を3つの時期に分けて検証していく。3節では次期戦略EUROPE 2020の動向に考察を加える。この過程分析を通じて見出される変容の要素とともに浮かび上がる政治的妥協とそれを基礎付けるロジックの変容や持続性の要素につき最後に改めて指摘する。

## 1 リスボン戦略の初期条件

### (1) 「第三の道」路線との相似性

リスボン戦略は2000年3月24日の欧州理事会議長総括で発表された。同戦略は①経済成長・競争力向上分野（情報社会・研究開発＋域内市場）②「欧州社会モデルの現代化」分野（雇用、社会保護（Social Protection）、社会的包摂（Social Inclusion））の2つの柱で構成された<sup>3</sup>。①が経済成長路線、②が社会性重視路線と言えるが、これらは相互強化しながら両立するものとされた。

すなわち、域内市場にて「規模の経済」と自由競争の恩恵を追求しつつ、全産業部門の生産性向上・技術革新が期待されるICT・研究開発分野への傾斜投資で経済成長を図る。経済成長が創出する雇用は、職業訓練を通じて生産性と雇用能力を高めた人材による充当を期待して積極的労働政策を展開する。加えて社会的包摂により最貧層に絞り込んだ実効的援助を促進する。以上のアプローチである。方法論としては、域内市場面では共同体方式によるEU立法が可能だが、他分野は加盟国が主権を保持しているから、欧州雇用戦略（European Employment Strategy：EES）で既に実践され、OMCとして再定位された方式を適用する。

方法論はさておき、リスボン戦略の実質的内容と所謂「第三の道」路線との相似に気づかされる。「第三の道」とは、戦後福祉国家の構築を牽引した西欧の社会民主主義勢力や労働組合でさえも、石油危機を契機にグローバリゼーション進展の現実を痛感し「福祉国家の縮減」「福祉から就労」へと重心を移し始めていた、その傾向と政策を指す。これが英国に及び、アンソニー・ギデンズが著書『左派右派を超えて』での議論を英労働党向けの政策綱領と化したことで、路線の呼称として「第三の道」は確実に普及した。英国での「第三の道」を体現したトニー・ブレア政権の場合、前保守党政権から継続した公共サービス民営化等の市場志向と、前保守党政権からの差異化として重点を置いた積極的労働政策・社会的包摂とを組み合わせた。これはまさにリスボン戦略の内容と相似している。

<sup>2</sup>例えば、欧州委員会のリスボン戦略評価文書であるSEC（2010）114

<sup>3</sup>リスボン戦略はⅥ章構成のリスボン欧州理事会議長総括のⅠ章「雇用、経済改革、社会的結束」で記述された。その本体はpara. 8-23「競争的、ダイナミックな知識基盤経済への移行への準備」とpara. 24-34「人的投資とアクティブな福祉国家の構築による欧州社会モデルの現代化」であり、本稿の①②はこれに対応する。

## (2) 策定可能条件としての99年の政治環境

では、なぜEUでリスボン戦略が策定され、それは「第三の道」に相似したのか。経済統合的観点からは99年1月のユーロ発足によるEMU完成後の目標設定として、基本条約改正の観点からは99年5月発効のアムステルダム条約に対応した施行計画としての意味を指摘できるが、特に政治的意義が大きい要因は以下の2点である。

第一は、99年末段階で当時のEU15加盟国のうちスペインとアイルランドを除く13国で社会民主主義政党が単独であれ連立であれ政権にあった点である。97年5-6月に英仏両国でブレア政権とジョスパン政権が誕生し、決定的には翌98年9月に独シュレーダー政権の誕生を見て、欧州規模での中道左派勢力が最高潮に達した。この影響力の前兆がアムステルダム条約でのEESの雇用章新設やその発効前倒しでの運用開始であり、その延長上にリスボン戦略にて「欧州社会モデルの現代化」が柱として盛り込まれたのである。

第二に、多くの加盟国の社会民主主義政党が既に「第三の道」路線を概ね受容していたが、各国間や各党内部で同路線のメンタリティの浸透速度の違いや温度差があり、それを調整・解決する政治的決断が必要だった。ユーロ発足による金融政策共通化以降の欧州規模での経済運営には様々なアプローチがありえたが、特に独シュレーダー政権の財務大臣オスカー・ラフォンテーヌは、欧州中央銀行(ECB)の独立性や物価安定至上路線を厳格化するのではなく、ユーロ圏規模での金融・財政のポリシー・ミックスによる需要喚起や労使賃金調整の可能性を含めたネオ・ケインジアン的なアプローチを志向した。仏ジョスパン左派連立政権もこの考え

に近く、安定成長協定(Stability and Growth Pact: SGP)で財政規律を法定化する際の交渉では「経済政府」概念を主張しつつ、金融・財政の分離でなく連携を目指したものの敗北した経緯があった。この独仏両政権の財務大臣(仏はドミニク・ストラスカーン)が、折しもドイツが議長国となる99年前期において、ECBや欧州委員会と欧州レベル労使を含む「マクロ経済対話」の制度化を画策した。しかし、シュレーダー首相をはじめドイツ社会民主党(SPD)や連立の緑の党はブレア流の「第三の道」に迎合し緊縮財政下での市場重視路線の感化を受けており、ラフォンテーヌは政権内で孤立し99年3月11日に辞任した。その後も「マクロ経済対話」は議題として残り、同年6月3-4日のケルン欧州理事会にて議論されたが、仏ジョスパン政権と伊ダレーマ政権がEUレベルでのネオ・ケインジアン的なアプローチを主張したのに対し、英ブレア政権はスペインの中道右派のアスナール政権と共同で、労働者の雇用能力を労働市場のニーズに適合させるだけであるべきと強調して対抗した<sup>4</sup>。結果として後者の国境を跨ぐ中道左右連携の二国の主張が勝利した。

この99年6月段階で、EUレベルでの経済統合のあり方として、ネオ・ケインジアニズムはオプションとしては政治的に決定的な敗北を喫し、SGPによる恒常的な財政規律と市場重視のサプライサイド経済政策による経済成長、及びそれを補強する雇用能力付与の積極的労働政策という組み合わせが定式化された。それがリスボン戦略へと直結した。同戦略の多分野でOMC適用が謳われたが、そこには加盟国主権の経済政策や社会政策のEUへの委譲忌避という権限配分上のナショナリズム的契機が基底として当然ありつつも、同時に各国社会民主主義

<sup>4</sup>Council of Ministers (1999) European Employment Pact Member States Contributions, Brussels : document 8906/99

政党間の考え方の差異を踏まえた政治的妥協があった。

## 2 リスボン戦略運用実績の経年的観察

### (1) 第I期 2000年－2001年度

EUの議長国は2000年後半にジョスパン政権の仏、01年は前半スウェーデン、後半ベルギーと推移したが、これら諸国の中道左派政権はブレア流の「第三の道」に比べて左寄りの志向を有しており、その影響が顕著に見られたのが、この時期の最大の特徴である<sup>5</sup>。

第一に、フランスの働きかけで2000年6月28日に欧州委員会が「社会政策アジェンダ」<sup>6</sup>を出した。この文書は、EESや社会的包摂等のOMC適用分野のみならず、労働時間指令等の職場安全面や欧州会社法関連で従来からEU(EC)立法による共同体方式や欧州労使協約事項も合わせた「社会政策」という枠組から、リスボン戦略を包括的に組み替えようとさえしていた。同文書の内容は具体性が薄められつつも「欧州社会アジェンダ」として同年12月7－9日のニース欧州理事会議長総括の付属文書として採択された<sup>7</sup>。

第二に、リスボン戦略の②分野に位置したEESの内容修正が試みられ実現した。EESでは99年2月段階で雇用ガイドラインの雇用能力付与を始めとする4本柱が確定し、数値目標を含まないが<sup>8</sup>、既に「第三の道」路線に沿う積

極的労働政策の内容となっていた。この傾向を反転させるかのように、01年3月23－24日のストックホルム欧州理事会議長総括にて「雇用の質」に配慮する言説が持ち込まれ、次年度の雇用ガイドラインへの反映が明記された<sup>9</sup>。この「雇用の質」の定義や指標を巡り、同年7月6－7日リエージュ非公式雇用社会問題閣僚理事会にて、英国代表が「質」には賃金面を含めるべきでないと強く反論し、また独代表が「雇用の質」は国内労使で決めるべきと反発するなど意見対立が見られたが、最終的に採択された02年度EESの雇用ガイドラインでは「雇用の質」につき、qualityの文言が雇用ガイドラインの「水平的目的」で3回、18ある個別ガイドラインでは随所に計12回溶け込ませる形で如実に反映された<sup>10</sup>。

一方、②分野の社会保護・社会的包摂ではカテゴリ上での混乱が見られた。EESでは欧州委員会や閣僚理事会を支援する専門委員会として雇用委員会(Employment Committee: EMCO)が既設だったが、2000年6月29日、これに相当する社会保護と社会的包摂とを兼担する社会保護委員会(Social Protection Committee: SPC)が設置された<sup>11</sup>。「社会保護」という概念は曖昧だったが、リスボン欧州理事会議長総括パラグラフ31の記述を見る限り、明示的には特に年金を指しつつ、福祉国家改革全般を射程に置くニュアンスもあった。これに関

<sup>5</sup>特に仏ジョスパン政権は、「第三の道」の影響を受けはするものの、雇用については他の加盟国とは明確に異なる独自のアプローチをとっていた。元欧州委員会委員長ジャック・ドローールの娘であり、ジョスパン政権の雇用・連帯相であるマルティヌ・オブリが主導して、週三五時間労働制法案を九九年末段階で可決させていた。これは、欧州雇用戦略が想定するような、非典型契約制度拡大による雇用創出アプローチや労働供給極大化を図る発想とは異なり、時短によるワークシェアリング効果を期したものであった。

<sup>6</sup>COM (2000) 379

<sup>7</sup>Presidency Conclusions 7-9 DECEMBER 2000 ANNEX I

<sup>8</sup>リスボン欧州理事会議長総括で「男女合計で当時61%から10年迄に70%にできる限り近づけ、女性は当時51%から10年迄に60%超」と、初めてEUとして明示的な雇用率数値目標が示されたが、それが次期EESの目標に組み込まれて積極的労働政策路線をより強化した。

<sup>9</sup>Presidency Conclusions 23-24 MARCH 2001 para. 26-27

<sup>10</sup>Council Decision of 18 February 2002 (2002/177/EC)

<sup>11</sup>EMCOもSPCも各加盟国代表2名と欧州委員会2名で構成。

連して特記すべきは、経済政策委員会 (Economic Policy Committee : EPC) という EMU・域内市場分野の専門委員会も存在し、それが90年代末段階で「社会保護」概念に生活保護・貧困及び社会的排除・年金・医療・高齢者介護分野を含めながら、財政規律への関心から、年金であれば公的年金・職域年金の縮減や民間金融サービスの年金スキーム拡大の検討を開始しており、欧州委員会文書<sup>12</sup>にまとめさせていた。この EPC と新設の SPC の間での役割分担が曖昧になった。また、社会保護が年金を意味するとしても、連動する雇用制度との調整が生じ、SPC と EMCO 間の連携が必要だろうが、初期は円滑に機能しなかった。SPC、EMCO、EPC 間での役割分担の混乱があったのだ。それでも、社会的包摂は、01年夏に各加盟国が提出した事実情報を基礎資料とした後、2年毎に各加盟国が行動計画 (National Action Plan : NAP) を提出する形で OMC 運用が始まった。

他方、リスボン戦略の①分野においては、研究開発面で OMC に類する欧州革新スコアボードが設けられた。域内市場面では90年代の延長でネットワーク型インフラ産業の指令案が量産される一方、金融サービス単一市場形成の計画<sup>13</sup>や、サービス部門全般に関する域内市場形成の構想が練られた。OMC 類似手法としては、01年3月欧州理事会で02年春迄に域内市場関連 EU 指令の98.5%の国内法制化の数値設定<sup>14</sup>とともに「域内市場戦略」にて毎年スコアボードを

設け国内法制化率のランキングが導入された。

## (2) 第Ⅱ期 2002年—2004年度

第Ⅱ期は、第Ⅰ期の傾向を特色づけた仏ジョスパン政権が消えた。02年4—6月の大統領・国民議会選挙によりコハビタシオン解消とともに保守中道連合 (UMP) のラファラン政権に交代したのである。この仏選挙と同時に蘭でもバルケネンデ中道右派連立への政権交代が生じた。EU 加盟国政権政党における右派旋回の兆候はラファラン政権誕生前から見られ、01年5月伊ベルルスコーニ政権、同年11月にデンマークで P. N. ラスムセン政権から A. F. ラスムセン政権へ、02年3月にポルトガルでバロゾ政権が順次誕生していた。大国とされる加盟国で社会民主主義政権だったのは英独のみでそれらの政権も市場志向の「第三の道」路線を継続していた。第Ⅱ期後半に EU 正式加盟した中東欧諸国の多くも含め、欧州全体で総じて「第三の道」路線というより新自由主義路線の傾向が濃厚化した時期だがそれがいかに EU のリスボン戦略に作用したか<sup>15</sup>。

影響は仏ジョスパン政権が去る少し前から現れ始めた。02年3月欧州理事会では、主導する議長国スペインのアスナール政権、伊ベルルスコーニ政権の両中道右派政権に、中道左派の英ブレア政権が唱道連携して、議題を公共エネルギー部門自由化に集中させ、研究開発投資対 GDP 比を3%に近づけ、新規研究開発投資分の3

<sup>12</sup>COM (1999) 347

<sup>13</sup>99年5月策定の金融サービス行動計画 (Financial Services Action Plan : FSAP) により05年迄に金融サービス域内市場統合が目指されていた。

<sup>14</sup>Presidency Conclusions 23-24 MARCH 2001 para. 17

<sup>15</sup>本稿で「新自由主義」と言う場合、概括的には再配分的要素の極小化と市場原理導入による福祉国家解体を目指す路線を想定し、より具体的には、アイヴァーセンらが提示した「サービス経済のトリレンマ (財政規律・雇用増大・所得平等のトリレンマ)」の概念にて、財政規律と雇用増大が優先されて所得平等が犠牲となる「ネオリベラルモデル」のうち、さらに財政規律が雇用増大より優先される路線や、ワークフェアに即して宮本太郎氏が言う「就労を福祉の条件とするという契機」「福祉が就労を支援するという契機」のうち前者が前面に出る路線を想定している。Torben Iversen and Anne Wren, "Equality, Employment, and Budgetary Restraint : The Trilemma of the Service Economy," *World Politics*, 50-4 (July 1998), pp. 507-546.

宮本太郎「社会民主主義の転換とワークフェア改革」日本政治学会編『三つのデモクラシー』岩波書店、2002年、69-88頁。

分の2を民間投資とする数値目標を設定した<sup>16</sup>。ここでは①経済成長・競争力向上分野が主に推進されたのだ。

02年6月にジョスパン政権が去った直後からは、第I期で「雇用の質」に色づけされた雇用ガイドラインの修正が早速画策され始めた。それはリスボン戦略で②分野に配置されたEESを実質的には①分野に絡めとる方法を通じて行われた点が特徴的だった。02年で5年度目のサイクルを完了するEESの再検討に乗じて、同年9月3日、欧州委員会は、EESの年度サイクルと広範経済政策ガイドライン(Broad Economic Policy Guidelines: BEPGs)の年度サイクルとを連動させる主旨の文書<sup>17</sup>を出した。BEPGsとは、93年来EMU参加基準クリアを促す意味で各加盟国の経済政策を調整するための年度ベースの仕組みがEMU完成後も継続されたもので、リスボン戦略においては①分野の一環として加盟国の経済政策を典型的な構造改革路線へと促す具体的内容となっていた。従来、欧州委員会は、毎年4月頃にBEPGs案、9月頃にEESの雇用ガイドライン案を出していたが、半年ずれたサイクルを揃える時期として03年4月を設定し、EESをBEPGsに合わせるとした。同時に、両者とも、基本条約規定に則り従来通り毎年各々別個に採択するが、3年間に変更を施さないとされた。BEPGsへのEESの連動は②分野のEESが①分野のサブカテゴリとされることを意味した。この03年度以降3カ年適用想定雇用ガイドライン案の欧州委員会による提案はたしかに03年4月8日付で出され、03年度BEPGs案は4月28日付で出された。前者は同年7月の閣僚理事会で決定されたが<sup>18</sup>、

「雇用の質」概念は、02年度版では随所に散りばめられたqualityの文言は労働生産性向上と関連する概念へと組み換えられたうえで2つに留まった。個別ガイドライン数自体02年度の18から10に減らされたが、逆に新たな数値目標は数多く盛り込まれた。EESの再検討には念が入れられ、03年3月欧州理事会で英ブレア政権とポルトガルのバローゾ政権の要求により、蘭元首相ウイム・コックを座長とするタスクフォースに再検討が委嘱された<sup>19</sup>。同年11月提出の答申“Jobs Jobs Jobs”<sup>20</sup>では、雇用面の課題として「適合性」「より多くの人々の労働参加」「雇用の質の改善」「人的資本への投資」が挙げられたうえで、労働市場の流動性を高める為の解雇規制緩和と多様な非典型雇用の増加が推奨され、これが「雇用の質の改善」を意味した。

一方、雇用以外の②分野の社会的包摂・社会保護では、既にOMCの稼働を始めた前者に加え、後者の社会保護とされた年金も、02年9月に当時15加盟国が年金制度の事実情報を記した戦略レポート(National Strategy Report: NSR)をSPCに提出し、加盟候補国からも情報収集して稼働し始めた。新展開としては社会保護の範疇に「医療・高齢者介護」の追加が決定した。医療・高齢者介護は、財政規律面の監視対象としてEPCが90年代末から「社会保護」の範疇内に入れていたが、リスボン戦略では直接の言及は無かった分野である。ここで特に意義深いのは、この医療・高齢者介護を社会保護のOMCとして実施に移す提案自体が、SPC管轄の複数のOMCのサイクル調整のアイディアと同時に示された点である。03年5月27日、欧州委員会が「リスボン戦略の社会面を強化する」

<sup>16</sup>Presidency Conclusions 15-16 MARCH 2002 para. 47

<sup>17</sup>COM (2002) 487

<sup>18</sup>Council Decision of 22 July 2003 (2003/578/EC)

<sup>19</sup>Presidency Conclusions 20-21 MARCH 2003 para. 44

<sup>20</sup>Jobs,Jobs,Jobs Creating more employment in Europe : Report of the Employment Taskforce, November 2003

との理由で、SPC が管轄する OMC の整理を訴える文書<sup>21</sup>を発表し、社会的包摂、年金、追加の医療・高齢者介護の各 OMC を「社会面」という一括りで連動させることが提案された。これに関して同年10月の閣僚理事会で議論され、欧州委員会提案のような「社会面」という括りだけでなく、先行して連動の兆候が見られた BEPGs と EES のサイクルに「社会面の OMC」も同期化すれば政治的重要性が高まるとの意見が出る一方、独立性の観点から分離がよいとの見解もあった。この点につき、欧州委員会提案では、「社会面の OMC」と、BEPGs と EES の連動が望ましいとしつつも、それとは裏腹にあえてずらしたまま09年末に至る巧妙なスケジュールが想定されていた。結局12月の閣僚理事会で欧州委員会提案内容を承認する結果となった。

他方で、リスボン戦略の①分野では、域内市場面にて第 I 期からの成立済の EU 指令の国内法制化の遵守促進が継続されつつ、欧州委員会による金融サービス行動計画に基づく指令案や04年1月の域内市場サービス指令案の提案等、第 I 期での計画を実現に移す指令案が出され始めて新自由主義路線が強まった。また、この時期には02年来の景気後退の影響から3年連続財政赤字3%基準超過が見込まれた仏独の SGP 違反が問題となり、両国とも早期警告・是正勧告を受けた。ここで制裁発動の是非が問題となったが、03年11月の経済金融閣僚理事会にて制裁手続一時停止が決定され、欧州委員会が欧州司法裁判所に提訴する事態となり、結果として04四年内に SGP の規律を若干緩めることで政治的解決が図られた。EU レベルにて新機軸

の域内市場サービス指令案等で新自由主義色が発露し始めたが、各加盟国内でも特に SGP 違反した仏独では財政赤字削減のための社会保障縮減等を迫られ新自由主義的となっていった。

### (3) 第三期 2005年－2009年度

#### a 後期リスボン戦略の統合ガイドラインと「社会面の OMC」

04年段階ではまだリスボン戦略前半期だったが、雇用率を始めとする数値目標の達成不可能が現実視され、同戦略全体を再検証したうえで後半期として再出発する旨が04年3月欧州理事会で決まり、再びコックを座長とするグループに検証が求められた<sup>22</sup>。その答申<sup>23</sup>は同年11月に出され、従来の同戦略自体に間違いはなく加盟国による実施の遅滞こそが課題であるとしつつ、優先5分野として、研究開発・知識社会、特にサービス面の域内市場完成、企業負担軽減、前年“Jobs Jobs Jobs”通りの労働市場改革、環境持続性の順で挙げた。これを踏まえて同時期発足の新欧州委員会が包括的文書<sup>24</sup>を提出し、05年3月欧州理事会で了承され、後期リスボン戦略として再出発した。

この再出発の演出とは裏腹に、実態としては、02年中葉からの構想の延長上に新たな外観を与えたものにすぎない。つまり、BEPGs と EES とを組み合わせて、統合ガイドラインとして前面に出して提示されたのである。とはいえ、単なる連動から「統合」として強化を図った跡は見られた。欧州委員会による両ガイドライン提案は、03年度では4月の同時期、04年度更新では4月7日同日だったものの、基本条約規定に則り一応別々の文書で提案されたが、05年4月

<sup>21</sup>COM (2003) 261

<sup>22</sup>Presidency Conclusions 25-26 MARCH 2004 para. 48

<sup>23</sup>Facing the challenge : The Lisbon strategy for growth and employment Report from the High Level Group, November 2004

<sup>24</sup>COM (2005) 24

12日の統合ガイドライン案では、遂に一つの文書<sup>25</sup>として提案されたのだ。それでも BEPGs と EES の条約規定の違いは存続するため、内実においては2つの提案が並置されており、別個に閣僚理事会で審議・採択の手続きを踏む必要は残る。この統合に伴い、ガイドライン数は03年来の両者からは大幅減少して24となり、No. 1-16が BEPGs、No. 17-24が雇用ガイドラインとされ、この比率も EES の BEPGs への従属関係を示していた。

加盟国は、統合ガイドラインに沿う内容で初年度に各々自国の三カ年分改革プログラム (National Reform Program : NRP) を策定・提出した後、毎年 NRP の実施報告を提出することになった。これに伴い、従来の BEPGs や EES よりも、統合ガイドラインでのそれらは OMC としての留保はあるが、その超国家性が増したと判断できる。なぜなら、BEPGs は加盟国への一方的な勧告であり特に加盟国側から EU に計画・報告類を提出する必要は無かったが、EES では毎年 NAP による計画・報告提出があった為、統合ガイドラインでの EES との接合に乗じて、BEPGs にも計画・報告が課されたからである。また、BEPGs と EES は従来各々が国別の詳細な勧告を発してきたが、それも単一の理事会勧告として法的にも統合した形式となった<sup>26</sup>。統合ガイドラインは05-08年の3カ年で策定・運用後、08-10年度の3カ年分も全く変更なく更新されることとなった。

「社会面での OMC」については欧州委員会が05年12月に改めて文書<sup>27</sup>を出し、「社会面の OMC」の一体性演出としての共通目的案が提案されて翌年3月の欧州理事会で承認された。

同時に統合ガイドラインとの同期化が再び構想され、今後は「社会面の OMC」の一括りとしての加盟国戦略報告 (NSR) が3年毎に提出され、1年ずれていた統合ガイドラインとも08年からの同期化が決まった。だが、この同期化も演出にすぎず、実情は分離していたと見てよい。例えば加盟国からの NSR の実施報告は統合ガイドライン分野と異なり毎年要求されるわけではなく3年に一度の NSR 自体が実施報告を兼ねるのである。実際、各加盟国が統合ガイドラインに沿って08年に作成した NRP と、08年版「社会面の OMC」の NSR とは、オーストリアを除き内容的に全く別々で有機的連動は欠如していた。

## b 福祉国家制度・労働法制の差異認識と「非決定」

リスボン戦略の後半期が、統合ガイドラインを前面に押し出して開始されたことは、EU 加盟国の政権変動にかかわらず、元のリスボン戦略で②分野に位置した EES が①分野に組み込まれた形での新自由主義的パラダイムが浸透したことを示し、同時に②「欧州社会モデルの現代化」は残余的な「社会面の OMC」へと矮小化した。第 I 期のイデオロギー次元の対立軸は薄れ、加盟国政権間での志向性は新自由主義的な形で均一化したように見えた。だが、実は同時に、加盟国毎に異なる福祉国家制度や労働法制そのものが欧州経済統合との間で生じる調整負荷のジレンマが大きく痛感され、それが主要な対立軸を規定し始めていた。その契機となったのが第 II 期の仏独の SGP 違反問題であり、それが EU の実務家レベルで加盟国毎の福祉国

<sup>25</sup>COM (2005) 141 INTEGRATED GUIDELINES FOR GROWTH AND JOBS (2005-2008)

<sup>26</sup>このような OMC を通じた事実上の超国家性増大に対して、後に欧州議会が危惧を表明する決議を採択している。European Parliament, Resolution of 4 September 2007 on Institutional and Legal Implications of the Use of 'Soft Law' Instruments. P 6\_TAPROV (2007) 0366

<sup>27</sup>COM (2005) 706

家制度や労働法制の差異を従来以上に大きく意識させた。仏ラファラン政権ではフィヨン社会問題・労働・連帯大臣が、前政権が導入した週三五時間労働法制を既に02年内に実質的に解除する政令や法律を成立させ、SGP 違反期の03年7月には退職年金改革法を実現させていた。独ではシュレーダー政権が01年5月に年金改革法を実現させて公的年金財政負担の緩和を図った。例えば、SGP 違反期には失業給付抑制効果も含む一連のハルツ法を03年内に実現させていた<sup>28</sup>。要するに、仏独ともリスボン戦略に沿う努力をしてはいた。

しかし、EES での積極的労働政策や社会保護とされた年金分野で特に EPC 目線から想定されてきた社会保障の財政負担を緩和する福祉縮減方策の努力により、リスボン戦略に沿う改革を実行しても、景気後退期の負担増大でSGP 違反を犯してしまい、その違反解消のために更なる福祉縮減を強いられるという繰り返しは、ウィーバー (R. Kent Weaver) が言う「非難回避」(blame-avoidance) をせずに福祉縮減等を実施してきた独仏両国政府にとっても限度があり、政治的には耐えきれない圧力となる。各国の元々の福祉国家制度や労働法制の差異ゆえに同じ努力をしても限界があることが改めて認識される。

この EU 圏内での福祉国家制度や労働法制の差異を踏まえ、今後の EU の社会面のあり方を議論する場として構想されたのが05年後半議長国英ブレア政権による同年10月28日のハンプトンコート非公式欧州理事会だった。SGP 違反

問題のみならず、5月末の欧州憲法条約の仏国民投票での批准拒否理由の多くも EU の社会性への配慮の欠如に見出されていた。

これと軌を一にして EU 実務家レベルでの福祉国家制度と労働法制の加盟国間の差異認識を刺激したのが、05年9月9日のマンチェスター非公式経済金融閣僚理事会に提出されたアンドレ・サピール (André Sapir) による論文「グローバリゼーションと欧州社会モデルの改革」<sup>29</sup> だった。学術的な福祉国家類型論はエスピノーアンデルセンによるもの等が著名だが、この時期に EU 実務家レベルに直接影響を与えたのは、このサピール論文である。そこでは、単一の欧州社会モデルは幻想と断じられたうえで、欧州社会モデルには北欧式 (デンマーク、フィンランド、スウェーデン、蘭)、アングロサクソン型 (アイルランド、英)、地中海型 (ギリシャ、伊、ポルトガル、スペイン)、大陸型 (墺、ベルギー、仏、独、ルクセンブルグ) の4類型があり、北欧型の優位性と持続性が説かれた。グローバリゼーション下での EU 生き残りの為の処方箋としては、地中海・大陸型の加盟国が、高い労働流動性と比較的手厚い失業給付・職業訓練とを両立させて北欧型の効率的な社会モデルへと改革し、EU レベルでは特にサービス域内市場完成と研究開発投資の刺激とが強く推奨された。

ただ、この類型化により加盟国ごとの福祉国家制度や労働法制の差異が優劣とともに示されたことは刺激が強すぎ、ハンプトンコート非公式欧州理事会の直前に、各国社会モデル間の差

<sup>28</sup> 仏独の90年代から04年の福祉・労働制度改革は Mark I. Vail, "The Myth of the Frozen Welfare State and the Dynamics of Contemporary French and German Social-Protection Reform," *French Politics*, Vol. 2 (2004), pp. 151-183. を参照。ハルツ法の分析は Achim Kemmerling and Oliver Bruttel, "New Politics' in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State," *West European Politics*, 29-1 (January 2006), pp. 90-112. を参照。さらに仏独での労働市場の2層化進展につき Bruno Palier and Kathleen Thelen, "Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany," *Politics & Society*, 38-1 (2010), pp. 119-148. を参照。

<sup>29</sup> André Sapir, "Globalisation and the Reform of European Social Models," (Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005)

異の調整を議論対象としない「非決定」という形で政治的妥協がなされた<sup>30</sup>。議題はEUとしてのグローバルーションへの対応にすり替わり、各首脳がビジョンを統一性なく述べるだけの場と化してしまった。その3週間後、ジャック・ストロー英外相が欧州議会内での答弁で、仏等の大陸諸国を「古い社会モデル」と呼んで非難する<sup>31</sup>など、新自由主義に親和的な統合ガイドライン完成の合意とは裏腹に、根本的な福祉国家制度・労働法制の差異の溝は埋められずに、課題として存続し続けることになった。

### c フレキシキュリティの焦点化

EU加盟国間での福祉国家制度や労働法制の差異が課題として残るなか、06年2月には経済成長・競争力向上の鍵として強調された域内市場サービス指令案が欧州議会第1読会で実質的内容を損ねて修正された<sup>32</sup>。欧州委員会の域内市場担当総局は、この事態を域内市場統合の正当性の危機と受けとめ、同年4月に「将来の域内市場」に関する公聴会を開き、5月以降も「市民のアジェンダ」と称する文書<sup>33</sup>で広範な聴聞を行う等、07年にかけて域内単一市場のあり方が本格的に問い直され、この時期は域内市場面での活動は停滞した。

活性度が低下した域内市場に代わり注力され始めたのがフレキシキュリティ（Flexicurity：フレキシビリティとセキュリティを組み合わせ

た造語）の推進だった。統合ガイドラインの21番に相当するもので、解雇に対する労働者への保護レベルを低めて雇用流動性を図る一方、失業者は高い失業給付と職業訓練で保護するという方策である。フレキシキュリティの推進は07年6月27日に白書<sup>34</sup>として提案された。そこでは、加盟国間の福祉国家制度・労働法制の差異を踏まえ、サビールの類型論に応じたかのように、加盟国が各々の置かれた状況に合わせて選択可能な4つの改革経路が含まれた。どの国がどの改革経路をとるべきかを直接提示しないが、明らかに北欧型が追求すべき規範とされていた。ただ、この白書提案後の展開は、雇用社会問題欧州委員スピドラ主導の専門チームが普及推進に努めて08年12月に簡単な最終報告を出したが、肝心の4つの改革経路等の具体的内容は特にEUレベルで合意はなく、既に発生していた金融危機の実体経済への影響で失業増大となる中、実効性への疑問とともに終息した。

## 3 EUROPE 2020の動向

08年秋の世界金融危機への対応は同年11月の欧州委員会文書「欧州経済復興計画」<sup>35</sup>にて、財政出動規模としてSGPを尊重しつつ対GDP比1.5%の200ビリオンユーロが提案されて翌月の欧州理事会で合意された。ただ、それは08-10年度統合ガイドライン自体に影響は無く全加盟国のNRP実施報告も09年秋に提出された。

<sup>30</sup>主権者ブレアに議題としての取下げ依頼したのは、既に自らが国民投票に打って出た欧州憲法条約批准拒否で尊厳を低下させていた仏シラク大統領だった。ただ、シラクを弁護すれば、同批准拒否でラファランに代え誕生させたド・ビルバン政権に、非典型雇用を増加させる労働市場改革を行わせ、翌06年初には初期雇用契約（Contrat première embauche：CPE）導入を図る等、リスボン戦略から見て正しいとされる努力は継続した。しかしCPEは若年者デモの強烈な反発で失敗し、前政権外相時のイラク攻撃反対国連演説で名声を得ていたド・ビルバンへの国民的評価も下がる結果となった。

<sup>31</sup>EurActiv 17 November 2005

<sup>32</sup>域内市場サービス指令案審議過程分析につき、原田徹「EUの公共サービス概念を巡る政治的対立の布置状況—域内市場サービス指令案における「原産国原則」適用の是非を通じて—」日本EU学会編『欧州統合の課題と行方』有斐閣、2007年、242-266頁参照。

<sup>33</sup>COM (2006) 211

<sup>34</sup>COM (2007) 359

<sup>35</sup>COM (2008) 800

この時期に10年で期限切れとなるリスボン戦略のその後が課題となり始めた。09年12月のリスボン条約発効とともに欧州理事会常任議長に就任したファン・ロンパイが招集した10年2月11日臨時欧州理事会で次期戦略の名称がEUROPE 2020に決定し、その具体的内容は3月25-26日開催の欧州理事会で議論された。ここでは、雇用率、研究開発投資対GDP比率、CO<sub>2</sub>排出削減、教育、貧困削減の5つに絞った数値目標設定と、その遵守確保策として統合ガイドラインとSGPの安定収斂プログラムとの連動が議論されたが、教育と貧困削減の数値目標は不具合で持ち越され<sup>36</sup>、統合ガイドラインとSGPとの同期化を示唆しつつもSGPの保全(integrity)の為に明確に区別するとの両義的な内容となった<sup>37</sup>。その後6月17日の欧州理事会にて、教育と貧困削減の指標の選択や数値目標に一定の加盟国裁量を認める留保を残す<sup>38</sup>ことで合意を見て、この段階でEUROPE 2020の採択が宣言された。

3月の欧州理事会の後、4月27日に欧州委員会からEUROPE 2020の統合ガイドライン案が出された。BEPGs案とEESの雇用ガイドライン案という別個のものを同日に提案する点、それらを組み合わせて一つのものとしての外観を仕立てる点は、05年以降の後期リスボン戦略と同様であった。ただ、従来とは異なる決定的に特殊な点がある。まず、BEPGs案をパートI<sup>39</sup>、EESの雇用ガイドライン案をパートII<sup>40</sup>と連続体裁としながらも、別個の文書で提案された。しかも、BEPGs案をSEC形式、雇用ガイドラ

イン案をCOM形式としつつ、各文書表題末尾の{ }内にて他方の文書記号を記す凝った形式であり、雇用ガイドラインがBEPGsより優越する文書形式序列が施されたのだ。これは03年度以降一貫してきたEESのBEPGsへの従属関係が逆転したことを意味する。

ガイドライン数は10に絞られ、No. 1-6がBEPGs、No. 7-10がEESとされた。BEPGsでは構造改革や域内市場への言及が消失した。EESではフレキシビリティ推進の根拠だったflexibilityとsecurityのフレーズが消失した他、03年度以降、職場環境や労働生産性と絡めるニュアンスに希釈された「雇用の質」概念が、job qualityという職自体の質を含意した表現で記され、02年段階の概念が復活したとも解釈できる。さらに、従来の統合ガイドラインに一切無かった「社会面のOMC」の社会的包摂がEESの要素としてだが10番目に入った。これらは、BEPGs部分は7月7日理事会勧告、EES相当部分は10月21日に理事会決定で各々採択された。

## おわりに

当初のリスボン戦略の①②の比重の変容過程やそれを基礎付けてきた政治的妥協のロジックはどうだったのか、改めて振り返る。

第I期では、仏ジョスパン政権による左派志向の影響が如実に見られてイデオロギーが有意に作用したため①よりも②のEESを中心とした左傾化傾向が目をついた。ただ、それだけで①の比重が②より小さかったと判断するのは正

<sup>36</sup>EUROPEAN COUNCIL 25-26 MARCH 2010 Conclusions para. 5b)

<sup>37</sup>Ibid. para. 6f)

<sup>38</sup>EUROPEAN COUNCIL 17 JUNE 2010 Conclusions ANNEX1

<sup>39</sup>SEC (2010) 488 final Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION of 27. 4. 2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines [COM (2010) 193 final]

<sup>40</sup>COM (2010) 193 final 2010/0115 (NLE) Proposal for a COUNCIL DECISION on guidelines for the employment policies of the Member States Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines[SEC (2010) 488 final]

確ではない。むしろ①は特に域内市場面を基軸に英伊スペイン等が推進する一方、②は仏ジョスパン政権を中心に従来の EES の修正を試みるというように、両勢力が志向性は逆でありながら、①と②の間で分業的な運営がなされた。これがこの時期の政治的妥協のロジックであった。

第Ⅱ期は、新自由主義が隆盛する時期であり、政治的妥協というよりも、それが言説の駆使とともに制度的に構築・強化されていくロジックを主にリスボン戦略のサイクル連動のあり方を描きつつ明らかにした。①と②の比重では①に傾倒していった時期である。②に定位されたはずの EES が、第Ⅰ期で刻印された「雇用の質」要素が概念操作とともに希釈されつつ、BEPGs に合わせて同期化されたことで①への絡め取りが進行した。また、②の社会保護と社会的包摂に医療・高齢者介護を加え、それらの OMC 間での同期化が計画されたものの、BEPGs と EES との連動からは分離する形とされ、独自の周縁的分野へと押しやられて「社会面の OMC」等と名指しされつつ、EES の①への絡め取りで縮小した②を残余的に代表した。しかし、その残余的な②においても「社会保護」である年金と医療・高齢者介護は、財政負担に影響する監視対象だからこそ、また、ハッカー (Jacob S Hacker) が言う「制度併設」的な民間金融サービス導入により公的・職域年金等の実質的縮減を狙う利益集団への正当性を付与する情報提供ツールと理解されていたとすれば「社会保護」ですら①に絡め取られていた。それが①の域内市場面で、第Ⅰ期から構想された金融サービス行動計画から繰り出される指令案の背景で結びついてきたと推察される。同じく第Ⅰ期で構想された域内市場サービス指令案の提案のインパクトが EU レベルで①の域内市場面を活性化させ、SGP 基準違反した仏独ではそ

の是正のために新自由主義的政策が迫られた。

第Ⅲ期は、後期リスボン戦略とともに前面に打ち出された統合ガイドラインにより新自由主義的な経済ガバナンス体制が制度上完成し、当初リスボン戦略の①と②は、①が統合ガイドラインとして体现されて君臨する一方、それに残余的な「社会面の OMC」が付加された構図へと変容した。しかし、より基底的部分で、第Ⅱ期の SGP 違反問題を契機とした、リスボン戦略との間で齟齬を生じる加盟国間の福祉国家制度・労働法制の差異への認識が高まっており、この問題は「非決定」による政治的妥協が図られた。この政治的妥協のロジックは第Ⅰ期とは本質的に次元が変わって各国間での制度の差異が対立軸を規定しており、それが持続的で解決困難だからこそ EU 政治アリーナでの議題として忌避する選択が行われた。その後、統合ガイドラインを軸に経済成長・競争力向上を追求する為の方策は、域内市場サービス自由化と研究開発投資振興と雇用流動化の 3 点セットだったが、域内市場サービス指令失敗以降の域内市場の行き詰まりと研究開発投資不活性という条件下で、結果的に雇用流動化だけに頼らざるをえなかった。さりとて「非決定」を経て基底な対立軸が加盟国間の福祉国家制度・労働法制の差異へと推移していたから、それに配慮する形で 4 類型別改革方策を伴いつつフレキシキュリティ言説を前面に出す雇用流動化が試みられた。しかし、それも進展を見ず終息したことは、リスボン戦略に沿う漸進的な改革だけでは加盟国間での粘着的な制度の差異が短期には収斂しえず、その対立軸としての強固な持続性を露呈したのだった。

10 年策定の EUROPE 2020 では、その統合ガイドラインがリスボン戦略時と中身が逆転する形で変容し、積極的労働政策のニュアンスが後退しつつ雇用重視の構成となり、初めて社会的

包摂も加わった。SGPとの連携が視野に入り始めたが故にBEPGsはライトなもので妥協されたとの解釈も可能だが、経済不況からの出口戦略を語ることのできる加盟国でも恐らくはjob qualityを損ねた雇用増大によりそれが可能となっている状況の問題意識が反映されたものと評価できる。少なくとも新自由主義的な色彩はEUROPE 2020の統合ガイドラインでは希釈されたと判断できるが、それでも福祉国家制度・労働法制の差異は持続しているものであり、EUROPE 2020で簡潔かつ中身の性質が変容した統合ガイドラインにそれへの処方箋が反映されたわけではないことは強調しておきたい。