

特集2 講演1 リーマン危機後の先進国における社会保障政策・労働市場政策の進展 「ユーロ危機を経たEUにおける福祉レジーム改革の行方」

中村 健吾 (大阪市立大学大学院経済学研究科)

2008年のリーマン・ショックと2009年末以降のユーロ危機のもとでEUが取り組んできた福祉レジーム改革の方向性について、私は以下で3つの部に分けてお話しします。第1部では、21世紀のEUにおける福祉レジーム改革の方向性を示す幾つかのキーワードを見ていくことで、EUとその加盟国の雇用政策および社会保障政策において何が問題になっているのかを垣間見ておきたいと思えます。第2部では、EUが2010年に決定し実行に移している『欧州2020』という中期発展戦略について、その到達点を確認します。そして第3部では、ユーロ危機への対応策としてEU(主にユーロ圏)が打ち出した金融・財政のガバナンス改革が欧州の福祉レジームに対して加えている圧力について、概括的にお話しします。

1. EUの福祉レジーム改革におけるキーワード

この第1部で取りあげるキーワードは、裁量型調整方式、EUシティズンシップとEU基本権憲章、アクティベーション、フレキシキュリティ、そして社会的排除／包摂です。

裁量型調整方式(OMC)

これまで、福祉国家とは国民国家であり、国民国家を超える福祉供給や福祉政策の主体

はありえないという想定がなされてきました。この想定は一面では正しいのでして、財政の面でも、政策の実施においても、国民国家こそが福祉の主要な公的担い手であることは間違いありません。

しかし、EUが2000年のリスボン欧州理事会において定式化した「裁量型調整方式(Open Method of Coordination: OMC)」と呼ばれる政策調整の新しい仕組みは、「福祉国家は国民国家でしかありえない」という想定に一定の修正を迫るものでした。OMCは、「規則」や「指令」といったEU法によるハードな拘束を加盟国に課すのではなく、欧州レベルで政策指針または目標を定め、それに沿って各加盟国の政府が目標を立て、その実施状況を何年かおきに欧州委員会に報告し評価を受けるという、ソフトなガバナンスの手法でした。

OMCの適用はマクロ経済政策と雇用政策から始まり、その後、社会的包摂政策や教育政策などにも広がっていきました。EUの雇用政策指針に沿った各国の雇用支援プロジェクトに対しては欧州社会基金(ESF)から資金を融通するというかたちで、加盟国の政策を財政面からも誘導する試みがなされました。21世紀の初頭には、この政策調整手法の含意と射程をめぐって、欧州の政治学者や社会学者による活発な議論がくり広げられま

した(中村 2005, p.30 以下). このあたりから、福祉レジームはけっしてナショナルな次元にのみとどまっているわけではないという主張がなされるようになったと思われま

EU シティズンシップと EU 基本権憲章

EU におけるトランスナショナルな福祉レジームの形成が論じられるようになったもう1つの背景として、国民国家を超えて権利を保障する仕組みが EU において整備されてきたことが挙げられます。

今日の EU 運営条約の第 18 条に定められているのが、国籍にもとづく差別の禁止という原則です。これが社会政策でも応用されています。たとえば、ドイツに移住したイタリア国民が、ドイツ市民の受給している社会保障上の給付を認められなかった場合、そのことが条約 18 条の国籍差別禁止原則に反するかどうかということが問題になります。

その後、マーストリヒト条約は EU シティズンシップを導入しました。これは、EU 域内における自由移動と自由居住の権利、欧州議会選挙の選挙権・被選挙権、ならびに第 3 国において外交上の保護を求める権利などからなる「薄い」シティズンシップです。EU 加盟国の国籍を有することから派生する地位身分です。とはいえ、これがポスト・ナショナルなシティズンシップの有力な 1 形態であるには違いありません。

そして、もう 1 つは、リスボン条約によって法的拘束力をもつようになった EU 基本権憲章です。この憲章は、かなり広範な権利をふくんでいます。そして、医療を受ける権利、居住への権利、社会保障上の権利といったいわゆる社会的諸権利は、EU 市民に限定され

ない「万人 (everyone)」の権利として規定されています。いまのところ、EU 司法裁判所は EU 基本権憲章に則った判決を下すことを控える傾向があるようです。しかし、この憲章が法的拘束力を備えるにいたったことにより、今後、域外から EU 加盟国へ移住してきた人びとに対する社会的諸権利の保障において進化が生じるかもしれません。

以上のような事態を念頭に置きながら、イタリアの社会学者である M. フェレーラは、福祉の提供において国民国家の閉鎖性または独占が弱まっていく傾向を指摘しています。国境線は 18 世紀、19 世紀には軍事と警察によって画定されていったけれども、19 世紀末以降は社会的な面でもナショナルな境界線が引かれるようになった。つまり、社会保険に加入することができるのはその国の国民だけであるとされ、しかもそこから脱退することもなかなか難しいという、閉鎖的な福祉国民国家が形成された。ところが、EU による政策調整や国境を越える権利保障の仕組みをとおしてトランスナショナルな社会的シティズンシップが形成されていき、国民国家による福祉供給の閉鎖性が侵食されつつあるというのが、フェレーラの現状診断です (Ferrera 2005)。

アクティベーション

さて、ここからは EU における最近の政策の傾向を概観してみたいと思います。21 世紀初頭の EU において最も首尾一貫して実施に移されてきた社会政策の傾向として、まずはアクティベーションを挙げておかなければなりません。

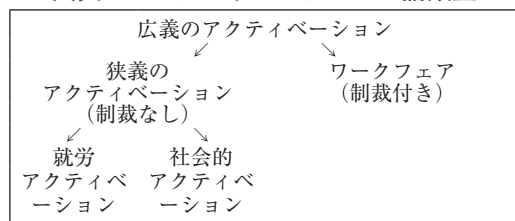
アクティベーションという言葉は、スウェ

ーデンの雇用政策に起源をもつと言われています。これは、就労における権利と義務の双方を重視しながら市民を労働市場へ包摂することを通じて生活保障を進めようとする政策でした。EUでは、先ほど紹介しました裁量型調整方式（OMC）のもとで、加盟国の雇用政策をアクティベーションの方向へ誘導する試みが1990年代末からなされるようになりました。EUにおいては、失業保険給付や公的扶助といった「受動的な」給付を支給するだけでなく、働くための努力を求めることで市民を活性化するという意味合いが、アクティベーションに込められていたと思います。ですから、活性化の中心はやはり就労に置かれています。

アクティベーションという語のもとでとりわけ強調されているのが、各人の「就労能力（employability）」の向上です。就労能力を高めるための職業訓練や教育が重視されます。

G. エスピン＝アンデルセンは福祉国家の発展度を測る指標の1つとして、労働力の脱商品化を挙げました。それとは対照的に、積極的労働市場政策によって労働者の就労能力を高めるといのは、労働力商品の質を高めること、労働力をよりよい商品にしていくことを意味します。労働力の再商品化と言ってもよいでしょう。

図表1 アクティベーションの諸類型



出所：福原／中村／柳原 2015, p.16

むろん、アクティベーション政策は国によってその現われ方や重点が異なります。図表1は、アクティベーションの諸類型を示しています。これによると、広義のアクティベーションは「狭義のアクティベーション」と「ワークフェア」という2つの類型に区分されます。狭義のアクティベーションにおいては、職業訓練を受講したり職業紹介を受けたりすることは任意であり、福祉の受給者本人の意向にゆだねられます。それに対してワークフェアでは、失業手当や公的扶助を受給するうえでの条件として就労への努力を義務づけ、その義務を怠ったら給付の減額や受給資格の停止といった制裁措置が科されます。

また、狭義のアクティベーションには2つの下位類型を設けることができます。就労アクティベーションは、向上させるべき市民の能力として就労能力を最も重視するアプローチです。これに対して社会的アクティベーションは、就労能力に限定されない市民としての生活能力や自律性を高めようとするアプローチです。このアプローチは、ただちに就労することが困難であるような市民について、その心身の健康の回復、生活習慣の確立、あるいは自尊感情の涵養などを当面の目標とし、その後の職業経験・訓練へとつなげていきます。社会的アクティベーションは、ホームレス生活者や移民への支援の現場で用いられています。

EU加盟国においては、就労アクティベーションの考え方を重視した制度改革が1990年代半ば以降に実施されてきました。イギリスでは失業給付から求職者手当への転換（1996年）、若者向けの「ニュー・ディール」の導入（2001年）などがありました。ドイ

ッではハルツ改革(2005年)によって、それまでの失業者向けの失業扶助と、公的扶助である社会扶助とを統合すると同時に、就労努力の義務あるいは職業訓練を受ける義務がかなり強められました。フランスにおける参入最低限所得(RMI)から就業連帯所得(RSA)への転換(2009年)は、義務の強調がそれほど見られないとしても、就労を重視する方向に制度改革されたという点ではイギリスやドイツと共通しています。

フレキシキュリティ

EUの雇用政策に関連するもう1つのキーワードとして2000年代の半ばから流行するようになったのが、フレキシキュリティ(flexicurity)です。これはフレキシビリティ(柔軟性)とセキュリティ(保障)とを結び付けた造語であって、1995年にオランダで労働者派遣法と「柔軟性・保障法」とを準備する過程で最初に用いられたものです。一方で派遣労働のような非典型雇用を促進しながら、他方でそういう非典型労働者の労働条件と社会保障を典型雇用の労働者のそれに接近させることにより、就業率を向上させるというのが、フレキシキュリティのねらいでした。EUの閣僚理事会と欧州理事会が2007年に「フレキシキュリティの共通原則」を採択し、オランダを見習いつつEU全体でフレキシキュリティを促進する方向にもっていったということになりました。

この「共通原則」は、フレキシキュリティの4つの構成要素を定めています。すなわち、「フレキシキュリティは、柔軟でしかも信頼の置ける雇用契約のあり方、包括的な生涯学習戦略、効果的な積極的労働市場政策、そし

て近代的で適切でかつ持続可能な社会保護のシステムを意図的に結びつけることをともなっている」というわけです。

フレキシキュリティはフレキシビリティとセキュリティのバランスの上に成り立っていたんですが、実際には柔軟性のほうに重心が傾いていき、セキュリティが後回しにされたのではないだろうかという懸念があります。すなわち、失職したあと新しい仕事に就いたとしても、それが非典型雇用であるため低賃金で貧困のリスクに直面するという、ワーキングプアの増大の懸念があるわけです。実際、図表2に見られるように、就労しているながら貧困線以下の生活を余儀なくされている人の割合は、EUの多くの国で増大する傾向にあり、この傾向は景気も雇用状態も良好なドイツにおいて顕著です。

図表2 就労しているながら貧困のリスクに見舞われている人の割合 (単位：%)

国\年	2006	2008	2010	2012	2014
ドイツ	5.5	7.1	7.2	7.8	9.9
ギリシャ	13.8	14.3	13.8	15.1	13.4
スペイン	10.1	11.3	10.9	10.8	12.5
フランス	6.0	6.5	6.5	8.0	8.0
イタリア	9.0	9.0	9.5	11.0	11.0
オランダ	4.4	4.8	5.1	4.6	5.3
ユーロ圏	7.3	8.1	8.0	8.6	9.4
ハンガリー	6.8	5.8	5.3	5.7	6.7
スウェーデン	7.4	6.8	6.5	6.7	7.8
イギリス	7.8	8.5	6.8	9.0	8.7
EU	8.1	8.6	8.3	8.9	9.5

注) EUの行にある2006年と2008年の数値はクロアチアを除く27カ国の数値を、2010年から2014年までの数値はクロアチアをふくむ28カ国の数値を示している。

出所) Eurostat

フレキシキュリティはヨーロッパで議論されただけではなくて、日本でも「日本版フレ

キシキュリティ」の構想が論じられたことがあります。

ところが、ユーロ危機が起きて、その中でドイツの経済と雇用情勢だけが好調だった。ドイツがどうやって失業の増大を回避したかという、それはフレキシキュリティではなくてワーク・シェアリングによってでした。フレキシキュリティはある企業での仕事を失っても、積極的労働市場政策によって別の企業へと労働者が移っていくことを推奨しているけれども、ドイツがとった方策は、同じ企業の中の典型労働者の労働時間を減らし、その減少分の労働を非典型雇用の労働者に回して雇用を維持するというワーク・シェアリングであったわけです。このドイツの先例を、2009年6月のEU雇用・社会問題閣僚理事会が推奨して、フレキシキュリティとは違う原理がEUの雇用政策の中に入り込んでしまった。2020年までのEUの中期発展戦略を定めた『欧州2020』においてもフレキシキュリティは一応語られてはいるんですが、もはやあまり強調されていません。

社会的排除／包摂

1990年代のフランスにおいて長期失業者が減らないという状況の中で、「排除」という言葉が人口に膾炙するようになりました。これにフランス出身のJ.ドロール欧州委員会委員長(当時)が飛びついて、EU全体に「社会的排除／包摂 (social exclusion/inclusion)」という対概念が普及し、加盟国の社会政策をこの対概念に沿って調整しようとする試みがなされるようになりました。

社会的排除／包摂というのは、特定の研究者が定義をあたえた術語ではありませんか

ら、輪郭がはっきりしません。関連文献において非常によく引用されるのは、欧州委員会が1992年の文書の中で提示した社会的排除に関する次のような定義です。

「社会的排除は、過程とその結果としての状態との双方を指すダイナミックな概念である。〔中略〕社会的排除はまた、多くの場合単純に所得を指すものとして理解されている貧困の概念に比べて、個人や集団が社会的統合とアイデンティティをつくりだす実践や権利といった要素から排除されていくメカニズム、あるいは個人や集団が社会的な交流への参加から排除されていくメカニズム、これらが有する多次元的な性質を明確に浮き彫りにしてくれる。それは、労働生活への参加という次元を超える場合もある。すなわち、それは、居住、教育、保健、さらにはサービスへのアクセスといった領域において感じとることができるし、現われるのである」(European Commission 1992, p.8).

上の引用文の中にある「個人や集団が社会的統合とアイデンティティをつくりだす実践や権利」というのは、実はシティズンシップを意味しています。すなわち、市民であるというアイデンティティと、それを支える権利、義務、実践です。そうすると、シティズンシップにともなうもろもろの権利を享受することができず、そのせいで市民としての義務を果たせないことが「社会的排除」であるという理解を、上の引用文は示唆していることになります。

図表3は、貧困と剥奪と社会的排除の違いを簡略に示したものです。排除というアプローチは、低所得・貧困だけに限定されないさまざまな剥奪を射程に入れます。なかでもとくに重視するのは、各自のアイデンティティを支えるような社会への参加、あるいは人との関係であり、こういうものが不十分であったり欠如していたりすることが排除につながるとされます。

さらに、排除は単なる状態ではなくて累積的な過程としてとらえられます。ある1つの権利や関係が剥奪されたり危うくなったりすると、それが別の権利や関係の毀損にも波及するという仕方では、排除が深刻化していきます。そして、その最も極端なケースがホームレス状態だというふうに、EUでは理解されています。

図表4は、EU統計局が2000年頃に作成

した、社会的排除を計測するための指標です。ここには(a)から(h)までの指標がありますが、(a)だけが貨幣的指標であり、それ以外はすべて非貨幣的指標になります。(g)にある他者との接触の頻度が低いという指標は、社会関係の強弱に着目する排除アプローチの特色を生かしていると思います。

この社会的排除の問題について、EUは2000年以降、先述した裁量型調整方式(OMC)を用いて加盟国の対策を欧州レベルで調整することに取り組みました。その際、欧州レベルでは、加盟国の社会的包摂政策がめざすべき一般的な「目標」が定められました。比較的最近では、2006年の欧州理事会が決定した社会的包摂にかかわる3つの目標というのがあります(図表5)。

3つの目標のうちの1つ目が「社会への参加」を実現することであり、2つ目が「労働

図表3 貧困、剥奪、社会的排除の特徴

	貧 困	剥 奪	社会的排除
要因とその特徴	・生存のための基礎的なニーズの欠如	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・物質的剥奪(食料、衣服、住宅など)と社会的剥奪(家族、レクリエーション、教育に関連するもの)	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・物質的剥奪と社会的剥奪 ・社会的な参加とつながりなど
	・一次元の要因	・多次元の要因	・多次元の要因
	・分配の側面	・分配の側面	・分配の側面 ・関係の側面
分析の観点	・静態的	・静態的	・動態的
対象	・個人、世帯	・個人、世帯	・個人、世帯 ・コミュニティ

出所) 福原/中村/柳原 2015, p.25

図表4 EU統計局による社会的排除指標（1つの貨幣的指標と7つの非貨幣的指標）

- (a) 低所得による貧困
- (b) 家計の財政的困難度（家計の収支を合わせられない，過去12カ月のあいだに支払いが滞ったことがある）
- (c) いくつかの基礎的ニーズ（肉や魚の摂取，新しい衣類の取得，1年に1週間の休暇旅行）が満たされない
- (d) 耐久消費財（電話，カラーテレビ，自家用車）が取得できない
- (e) 不十分な居住条件（浴槽またはシャワーがないこと，スペースの不足，湿気を帯びた壁や床）
- (f) 健康の問題（身体的または精神的な健康上の問題のせいで日常の活動に支障が出る）
- (g) 友人や親族との接触頻度の低さ（誰かと月に1回以下の頻度で会うか，あるいはまったく会わない）
- (h) 主たる活動（仕事など）に対する満足度

出所) 中村 2005, p.333

図表5 2006年3月の欧州理事会で決定された社会的包摂における3つの目標

- ①社会への参加を実現し，排除に取り組むとともにそれを予防し，排除へと導くあらゆる形態の差別と闘うために必要な，資源，権利，サービスへの万人のアクセス
- ②労働市場への参加を促進し，かつまた貧困および排除と闘うことを通じた，万人の積極的な社会的包摂（active social inclusion）
- ③社会的包摂の政策が良好に調整され，貧困な状態に置かれている人びとをふくむ関連する行為主体とすべてのレベルの政府が政策に関与することを保証し，この政策が効率的かつ効果的で，経済・財政・教育・職業訓練政策とすべての関連政策において主流化されるのを保証する

出所) 福原／中村／柳原 2015, p.28

市場への参加を促進する」ことです。そして3つ目の目標は，経済政策，財政政策，教育政策などにおいても包摂政策の観点が重要な位置を占めなければならないということです。この「主流化」という考え方はEUの環境政策においてはかなり厳格に実施されています。あらゆる政策において環境政策の指針が考慮に入れられなければならないというわけですが，社会的包摂政策においても，環境政策より緩やかであるとはいえ，「主流化」の考え方が盛り込まれました。

ところで，上記の2つ目の目標には「積極的な社会的包摂」という語が出てきます。欧

州委員会は2006年に出した報告書の中で，積極的な社会的包摂は3つの要素を相互補完的に用いることであると述べています。3つの要素とは，①就労アクティベーション政策，②最低限所得保障，③社会的なケアまたは支援の措置です。欧州委員会は，次のように主張しています。

「労働市場への統合のための積極的な支援を欠くなら，最低限所得の制度が人びとを貧困と長期的な福祉依存のわなに陥れてしまうリスクがある。適切な所得補助がなかったら，積極的労働市場政策またはプログラムは広範

な貧困を防止し非正規の手段による生計維持の方法の追求を人びとにやめさせることに失敗してしまう。社会的な支援措置がなかったら、アクティベーションの規則がむやみに実施され、したがってその効果も乏しいというリスクが存在している」(European Commission 2006)。

こうして、3つの要素がバランスよく相互に補完しあわなければならないということを、欧州委員会は強調するようになりました。これは、就労アクティベーション政策だけでは限界があるということを欧州委員会の一部が認識しはじめたことの1つの兆候であろうと思います。

K.A. アームストロングは、積極的な社会的包摂という考え方が二面性を有していると指摘しています(Armstrong 2010, p.279)。一面では、アクティブという形容詞が冒頭に付いているように、積極的な社会的包摂は就労アクティベーション政策を彷彿とさせる。そのかぎりでは、積極的な包摂はEUのこれまでの政策の延長線上にある。しかし、積極的な包摂は他面では、労働市場への包摂に限定されない社会的包摂のあり方や低所得の問題へと視線を向ける潜在力をも備えているというのです。

図表5に掲げた社会的包摂における3つの目標は、興味深いことに、①では社会への参加を、②では労働市場への参加を語っており、社会への参加と労働市場への参加が区別されています。社会的包摂というのは労働市場への包摂だけに限定されないというニュアンスが、ここにはあるように思います。

2. リスボン戦略から『欧州2020』へ

EUは、2000年から2010年までの中期戦略として「リスボン戦略」を決定し、実行に移してきましたが、これはユーロ危機によって見事に失敗に終わりました。欧州委員会は失敗したということを結局認めませんでしたけれども、就業率を61%から70%に引き上げるというリスボン戦略の目標は達成されませんでした。リスボン戦略が決定された当時は、情報通信技術の革命にもとづく「ニュー・エコノミー」によってアメリカの経済成長は永遠に続くという議論が流行していました。ですから、リスボン戦略はそうした議論に引きずられて、アメリカの経済モデルを見習うことを試みたのですが、これが失敗したのです。

リスボン戦略に代わる新しい10年戦略として2010年に欧州理事会が決定したのが、『欧州2020』です。『欧州2020』は、3つの優先事項と5つの主要目標を掲げています。

3つの優先事項の1つ目は、「洗練された成長(smart growth)」です。これは、知識とイノベーションによって経済を発展させることを意味します。2つ目は「持続可能な成長」であり、これは説明を要しないと思いますが、3つ目の「包摂的な成長(inclusive growth)」は耳慣れない言葉です。国際連合は2015年9月の「持続可能な開発サミット」において「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を採択しましたが、この「アジェンダ」の第8目標にも「包摂的な経済成長」という語が出てきます。EUに続いて国連も「包摂的成長」という考え方を採用したわけです。

「包摂的な成長」とは、ただ単にGDPが

伸びればよいということではなくて、経済成長の恩恵にあずからない人びとがいてはならないということであり、経済的・社会的・地域的結束を強め、高水準の雇用をともなうような成長が必要だということです。

以上のような3つの優先事項にもとづいて、5つの主要目標が定められました（図表6）。

注目を浴びたのが、2000万人以上の人びとを貧困と排除のリスクから救い出すという5番目の主要目標です。この種の数値目標はリスボン戦略には見られませんでしたので、画期的だと言われました。「貧困と排除のリスクに見舞われている」人びととは、①「貧困のリスクに見舞われている」、②「物質的な剥奪」、③「就労者のいない世帯」という3つの指標のうち、最低でもいずれか1つがあてはまる世帯に属する人びとを指します。加盟国は自国の貧困削減目標を設定するうえで、これら3つのうちで適切だと思われる指標を自由に選んだり、組み合わせたりしてよいとされました。

これはたしかに画期的な数値目標です。しかしその一方で、リスボン戦略にあった女性の就業率の向上は『欧州2020』では掲げら

れていません。また、リスボン戦略は「より多くの、よりよい仕事（more and better job）」について語っていましたが、『欧州2020』は「よりよい仕事」にはもはや言及していません。こちらのほうも象徴的な意味をもっていると思います。

さて、『欧州2020』戦略は決定されてから5年以上が経過していますので、折り返し地点に達しています。図表7は、『欧州2020』の到達点を示しています。

図表7によると、③の気候変動・エネルギーと④の教育においては目標を達成しそうです。しかし、①の就業率については向上が見られません。ドイツは就業率に関する自国の目標(77%)を2013年にすでに達成しており、北欧諸国も良好なパフォーマンスを示しているのですが、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペインでは2008年くらいから就業率がほぼ一貫して低下しています。

そして、⑤の貧困・社会的排除については、2008年の水準に比べて減少するのではなく増加しています。図表8は、貧困または社会的排除のリスクに直面している人の割合の推移を国別に示したものです。貧困または排除の拡大傾向は、ドイツのような少数の例外的

図表6 『欧州2020』の5つの主要目標

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 20-64歳の人口における就業率を現状の69%から75%へと高める。 ② 研究・開発にGDPの3%を投資するという目標の堅持。 ③ 温室効果ガスの排出を、1990年の水準に比して少なくとも20%削減する。あるいは、条件が整うなら30%削減する。再生可能なエネルギー源の割合を20%にまで高める。 ④ 中等教育の中断率を現状の15%から10%（未満）へ低下させ、30-34歳の年齢層に占める第3次教育（高等教育および職業教育）修了者の比率を、31%から2020年には40%へと高める。 ⑤ 各国の貧困線以下の生活を送っている欧州人の数を25%減らし、そうすることで2000万人以上の人びとを貧困と排除のリスクから救い出す。 |
|--|

出所) 中村 2015, p.78

図表7 『欧州2020』の到達点

		目標値	2008年	2013年	2014年	2015年
① 雇用	就業率(%)	75.0	70.3	68.4	69.2	70.1
② 研究・開発	研究・開発投資の対GDP比(%)	3.00	1.85	2.03	2.03	:
③ 気候変動・エネルギー	温室効果ガスの削減(1990年を100とした場合)	80.00	90.29	80.24	77.05	:
	再生可能エネルギーの比率(%)	20.0	11.0	15.0	16.0	:
④ 教育	中等教育の中断率(%)	10.0	14.7	11.9	11.2	11.0
	第3次教育修了者の比率(%)	40.0	31.1	37.1	37.9	38.7
⑤ 貧困または社会的排除	貧困または社会的排除のリスクに直面する人(2008年との差:万人)	-2000	:	+536	+464	:

出所) Eurostat

図表8 貧困または社会的排除のリスクに直面している人の占める割合(%)

国\年	2008	2010	2012	2014
ドイツ	20.1	19.7	19.6	20.6
ギリシャ	28.1	27.7	34.6	36.0
スペイン	23.8	26.1	27.2	29.2
フランス	18.5	19.2	19.1	18.5
イタリア	25.5	25.0	29.9	28.3
オランダ	14.9	15.1	15.0	16.5
ユーロ圏	21.7	22.0	23.3	23.5
ハンガリー	28.2	29.9	33.5	31.8
スウェーデン	14.9	15.0	15.6	16.9
イギリス	23.2	23.2	24.1	24.1
EU	23.7	23.7	24.7	24.4

出所) Eurostat

な国を除いてほとんどの国で確認されます。そして、債務危機を受けて緊縮財政を余儀なくされたギリシャやスペインなどの南欧諸国において、状況はとくに厳しい。

3. ユーロ危機と債務危機への対応

最後に、ユーロ危機と債務危機へのEUの対応策をかいつまんでお話しします。

経済・通貨同盟(EMU)の加盟国は一連の対応策の中で、債務危機に陥った加盟国に対して融資を行なう恒久的な制度である欧州

安定メカニズム(ESM)を設けたり(2012年)、民間の銀行に対する監督や銀行の破たん処理を欧州レベルで一元化するメカニズムと共通預金保護制度とからなる「銀行同盟」を構築したりしました(2014~16年)。しかし、対応策の中心は、安定・成長協定(1997年)にもとづいて財政規律を引き締める仕組みを極限にまで強化することにあります。これは、もともとEMUに内在していたドイツ型の財政・金融ガバナンスをさらに徹底するという性格を有しています。

周知のとおり、安定・成長協定はEMU加盟国に対して、一般政府財政赤字をGDPの3%以内に、一般政府債務残高をGDPの60%以内に抑えるよう義務づけ、これらに違反する加盟国には財政上の制裁措置が科されることになっていました。しかし、2002年から05年にかけて、ドイツ、フランス、イタリアなどの大国が対GDP比3%を超える財政赤字を計上しつづけたにもかかわらず、これらの国に対しては制裁措置が発動されないうままでした。そのため、安定・成長協定は2005年に、裁量的な運用が可能となるよう

に緩められたのでした。

ところが、ユーロ危機を経て、安定・成長協定を厳格化の軌道へと復帰させるだけでなくいっそう強化する動きが、2011年あたりから始まります。「シックス・バック」(2011年)や「トゥー・バック」(2013年)といったEU法のパッケージがそれです。

その極みは、イギリスとチェコを除くEU加盟国が2012年3月に調印した「安定・調整・ガバナンス条約」の第3部にあたる「財政協約」でありましょう。財政協約は、構造的な財政赤字をGDPの0.5%以下に抑えるという目標を憲法その他の法規に書き込み、緊縮財政を永続化することを各国に義務づけたのです。

2012年のフランスにおける大統領選挙に先立って、社会党の大統領候補であったF.オランドは財政協約について交渉をやり直すことを主張していました。彼はしかし、大統領に当選するとこの公約を放棄し、フランスも結局2012年10月に財政協約を批准しました。

財政協約はドイツの財政ガバナンスを手本にしています。ドイツは2009年に基本法(憲法)の改正を行ない、この中で国債の起債の上限を対GDP比0.35%以下にすると決めました。財政協約は当面はEU枠外の条約ですが、2018年1月までにはEU法に編入することが予定されています。

ユーロ危機を受け、ドイツのヘゲモニーのもとで極限にまで高められていった安定・成長協定の厳格化と財政協約とをとおして、EUは大きく変貌しました。ユーロ危機の勃発前は、つねに先行する「市場のヨーロッパ」を「社会的なヨーロッパ」がおのれのうちに「埋め込む」というK.ポランニー流の図式が

成り立ちえたと思います。しかし、いまや、欧州の「社会」と「公共圏」を置き去りにしたまま、「欧州多次元レジームとしての公債整理国家」(Streeck 2013, S.159)が、換言すれば〈トランスナショナルな緊縮財政監視・強制レジーム〉が形成されている。

先述したように、就業率の向上と貧困・社会的排除の縮小という『欧州2020』戦略の社会的な目標は、その達成が困難になりつつあります。社会的な「埋め込み」の要素をふくんでいた『欧州2020』戦略も、欧州レベルの緊縮財政強制装置のひき臼の中にのみ込まれようとしているかのようです。EUは政策の優先順位を見誤ったのではないのでしょうか。政府債務の削減は、金融市場に対する国家財政の従属を克服するために必要不可欠ですが、そのためには税収の拡大が必要です。安定・成長協定の見直しによって、まずは『欧州2020』戦略の社会的目標の達成を優先し、景気を好転させ、金融取引税の実施とEUで足並みをそろえた法人税率の引き上げとにより、政府の財政基盤を強化する必要があると思います。ユーロ危機を経て、EU内の結束は強まるのではなく弱まっており、ドイツのJ.ハーバーマス(Habermas 2013)やフランスのM.アグリエッタら(Aglietta et Brand 2013)が唱えているようなEUによる財政・経済・社会政策の連邦制的なガバナンスの枠組みを構築することは、目下のところ困難であるとしても、せめて加盟国による積極的な社会・経済政策の実施をEUが支援する仕組みが必要だと思われます。

ご静聴、ありがとうございました。

●
【参考文献】

- 中村健吾 2005: 『欧州統合と近代国家の変容』 昭和田堂.
- 2015: 「『欧州2020』戦略とEUによる危機への対応」, 福原宏幸／中村健吾／柳原剛司(編著) 『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容』 明石書店.
- 福原宏幸／中村健吾／柳原剛司 2015: 「序章」, 福原宏幸／中村健吾／柳原剛司(編著), 前掲書.
- Aglietta, M. et T. Brand 2013: *Un New Deal pour l'Europe*, Paris: Odile Jacob.
- Armstrong, K. A. 2010: *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Coordination*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission 1992: *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion*, Brussels.
- 2006: *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM (2006) 44 final, Brussels.
- Ferrera, M. 2005: *Beyond national social rights?*, in: N. McEwen and L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, London/New York: Routledge.
- Habermas, J. 2013: *Im Sog der Technokratie: Ein Plädoyer für europäische Solidarität*, in: derselbe, *Im Sog der Technokratie*, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Streeck, W. 2013: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp Verlag.