

## EU統合ダイナミズムの中のリスポン戦略

— 統合の社会的側面の観点から —

広部 直子

はじめに	36
1. ローマ条約から単一欧州議定書まで	38
(1) 欧州経済共同体（EEC）の成立	38
(2) 関税同盟の完成と第一次拡大	41
2. 単一欧州議定書から欧州連合へ	43
(1) 単一欧州議定書（SEA）	43
(2) 欧州社会憲章	45
(3) 欧州連合設立条約（マーストリヒト条約）	46
3. マーストリヒト条約からアムステルダム条約へ	49
(1) 欧州社会政策を取り巻く環境の変化	49
(2) ドロール白書	52
(3) 雇用問題の欧州政策化	53
4. 欧州雇用戦略、そしてリスポン戦略へ	56
(1) 1997年春の特別欧州理事会と欧州雇用戦略	56
(2) 包括的アプローチの中の雇用戦略	57
(3) リスポン戦略	58
おわりに	61

## はじめに

本論の目的は、2000年に策定された欧州連合（EU）のリスポン戦略を、EU統合の社会的側面の観点から整理することで、EU統合ダイナミズムの継続性の延長線上にリスポン戦略を位置づけることにある。

リスポン戦略は、2000年のリスポン欧州理事会において採択されたEU構造改革政策である。2010年までに、欧州が「持続的経済成長、質の高い雇用の創出、社会結束の強化を可能とする、世界で最も競争力があり、ダイナミックな知識経済」となることを目標としている。そのためには、第一に、競争力があり、ダイナミックな知識経済を形成するために、情報社会の浸透、研究と技術革新の促進、起業支援、域内市場の完成、単一金融市場の形成、マクロ経済政策の調整が必要としている。また、第二に、高い雇用の創出と社会結束の強化のために、積極的政策の促進によって欧州社会モデルを近代化するため、知識社会に向けた教育と訓練、積極的な労働政策の発展、社会保護制度の近代化、社会的統合の促進が必要、としている。

リスポン戦略は、成長と雇用を軸とした、多岐の分野に渡った包括的な構造改革政策である。成長と雇用を組み合わせた包括的なアプローチが欧州レベルで見られるようになったのは、1990年代に入ってからであり、EU統合史においては新しいスタイルの政策である。そもそも、経済統合を第一義的な目標とする欧州経済共同体を中心に発足したEUが、雇用・社会結束の問題という、社会的側面も含めた構造改革に取り組むに至った経緯は、非常に興味深い。

これについて、ある先行研究<sup>1)</sup>は、リスポン戦略が策定された理由として、①スピル・オーバーの結果、EU経済統合の影響が加盟国雇用・社会政策に対する悪影響として現れたことで、②伝統的な形で欧州へ権力移譲をすることなく、欧州化し

---

1) J. Goetschy, "The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results", paper presented at the *IIRA 7th European Congress, Estoril(Portugal), 7-11 September, 2004*, pp.2-3.

た国内問題への対処方法を見出す必要が出てきたこと、同時に、③EU社会政策をより民主的で正当性があり、効果のあるものにする必要があったことを指摘している。

更に、他の先行研究<sup>2)</sup>においては、1993年以降の欧州社会政策は、雇用改善の必要性と共に、経済競争性と社会的発展の融和という新しい課題への対処が求められたとしており、欧州社会政策の発展の延長にリスボン戦略を位置づけることが十分に意義深いことを示している。同先行研究は、背景にある社会的変化として、技術革新・労働組織の変化・産業転換及び高齢化社会の到来を指摘し、更に、欧州レベルにおいては、社会的欧州の概念が「労働者の欧州」から「市民の欧州」へと変化したことを挙げている。また、EUレベルの変化として、EU拡大によって域内多様性が増大したこと及び欧州通貨連合(EMU)が発足したことが、1990年代の社会政策促進の基調にあるとしている。

上記二つの先行研究を総括し、統合の社会的側面の観点からリスボン戦略策定の理由を整理した時、①経済統合の国内社会・雇用政策への影響、②経済統合と社会的側面の関係、③欧州レベルへの権限委譲の問題、④代表性・正当性の問題は、1990年代になってから生じた新たな問題ではなく、欧州統合史において一貫して議論の対象となってきた問題である。言い換えれば、リスボン戦略は、EUが統合を通じた試行錯誤の結果行き着いた政策であり、同時に、通過点でもあると言うことが出来る。

上記のような理解に立ち、本論では、リスボン戦略に至るまでの欧州統合の歴史において、上記の4つの問題の社会的側面における現れ方を整理し、リスボン戦略という解決策に至った軌跡を明らかにする。この作業によって、リスボン戦略の問題点を統合の社会的側面の歴史的観点から指摘し、今後の課題の一面を明らかにしたいと考えている。また、日本では未だ注目度の低いリスボン戦略を、日本のEU研究の一端に位置づけるための一助となることを期待している。

本論の構成は、経済統合の進捗によって時代区分を行い、第一章においては、

---

2) O. Quintin et B. Favarel-Dapas, B., *L'Europe social: Enjeux et réalités*, La Documentation française, Paris, 1999, pp.6-9.

1957年の欧州経済共同体設立条約（ローマ条約）から1986年の単一欧州議定書、第二章においては、単一欧州議定書から1992年の欧州連合設立条約（マーストリヒト条約）まで、第三章においては、マーストリヒト条約から1997年のアムステルダム条約まで、第四章においてはアムステルダム条約から2000年リスボン戦略策定までについて分析する。最後に、まとめにおいて、リスボン戦略に見られる継続性と時代性を整理し、継続性の延長線上から分析されるリスボン戦略の問題点及び今後の可能性を提示することで、結論としたい。

## 1. ローマ条約から単一欧州議定書まで

### (1) 欧州経済共同体（EEC）の成立

#### (イ) ローマ条約の起草

戦後の欧州統合のさまざまな試みの後、欧州経済共同体（EEC）は、1957年署名のローマ条約によって設立された。同条約は、第2条において「共同市場の設立及び各国経済政策の協調」によって、経済成長・拡張・安定と「生活水準のすみやかな向上」を達成するとしている。よって、EECは、経済的・社会的目標の双方を擁しながら、その達成は経済統合と経済政策協調によって行うとしており、社会政策の統合は、その基本精神に存在しなかった。

しかし、条約起草時において、統合の社会的側面の必要性に関し全く議論が無かったわけではない。統合のあり方について、一方で、統合の社会的側面は経済統合の結果として生じると見なし、統合の対象としない考え方と、他方で、社会政策の統合自体も対象とすべきとの双方の立場があり、前者は特にドイツ、後者は特にフランスが支持する考え方であった<sup>3)</sup>。ローマ条約起草の礎となったスパーク報告書は、分配機能をなす社会政策は各国の権限領域に留まるべきであるとし<sup>4)</sup>、加盟国の立

---

3) L. Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Macmillan, 1995 を参照。

4) D. Collins, *The European Communities: The Social Policy of the First Phase*, Martin Robertson, 1975, p.9.

場は、社会発展は疑いも無く共同体の目的の一つであるが、それは経済統合の副産物として自然に生じるという見解に収斂した<sup>5)</sup>。

しかし、フランスは、社会的コストに関する政策調和が無くては正当な競争が阻害されるとの懸念を捨てきれず、特に、男女賃金平等原則と有給休暇制度に関する条文の挿入を強く主張した<sup>6)</sup>。

最終的に、フランスの要求が受け入れられ、ローマ条約においては社会的側面につき、以下を規定することとなった。

第117条：加盟国は、労働条件と労働者の生活基準を調和しつつ、これを向上させることに合意し、この目的は共同市場の機能のみならず、その他の条約規定に基づいて達成される。

第118条：欧州委員会は、共同体目標及び他の条約規定に抵触することなく、社会領域（雇用、労働法と労働条件、職業訓練、社会保障、職業病と労災の防止、職場の衛生、組合結成及び労使交渉の権利）における加盟国間の緊密な協力を促進する。

第119条：加盟国は、統合第一段階において、男女賃金平等の原則の適用を行う。

第120条：加盟国は、現在の有給休暇制度を維持する。

第121条：理事会は、労働者の自由移動（第48条—第51条）に関する社会保障を中心とした共同体措置の実施の任務を、欧州委員会に課すことができる。

第123条—第128条：労働者の域内市場における雇用機会を向上させ、生活水準を向上させるための、欧州社会基金を設立する。

さらに、第100条において、共同市場の機能・設立に直接の影響を及ぼす加盟国の施策の調整を目的とした指令の採択を可能としている。よって、社会的側面の領域は、経済統合に直接必要と認められた場合に限り、同条項の適用が可能であった。

---

5) C. Hoskyns, *Integrating Gender*, Verso, 1996, p.48.

6) J. Pillinger, *Feminising the Market: Women's Party and Employment in the European Community*, Macmillan, 1992, p.81.

このように、ローマ条約においては、社会・労働政策ではなく、加盟国間の社会的コストの格差が域内競争力の格差につながることはないよう、特定の社会的側面について調和を行うこととしている。また、統一市場の一環としての労働者の自由移動に必要な社会保障制度の調和や、その他共通市場形成に必要な場合も、共同体行動が認められている。

(ロ) 関税同盟形成期

関税同盟形成期である当初12年間において、これらの規定に基づいた、社会的側面に関する政策の発展は見られなかった。この理由は、共同体の最大の目的であった経済統合が優先されたことと、高成長に支えられ、加盟各国の福祉国家体制は順当であり、経済統合の悪影響や欧州レベルの統合の必要性が認識されなかったことが指摘できる。更に、原加盟国のフランス、ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの6か国は、いずれも類似した社会保障制度を持つ国であったことから、各国福祉制度の収斂・調和の必要性がなかったことも<sup>7)</sup>、社会統合を促進する原動力の欠如の理由として挙げられる。

共同体への権限委譲については、男女賃金平等原則を規定する第119条に関し、社会政策領域において唯一、関税同盟形成第一段階中に指令の形式で政策調和を実施することとなっていたにもかかわらず、同時期に指令が採択されることは無かった。更に、社会的側面に限らず、EEC全般において加盟国権限を実質的に強化したのが、1966年1月の「ルクセンブルクの妥協」である。ローマ条約は、特別の定めのない限り、理事会において多数決により議決を行うとしつつも(第148条)、多くの規定は全会一致制による採決が規定されていた。1965年の合併条約において、採決方法を特定多数決方式に切り替えることが定められた。しかし、当時のハルシュタイン欧州委員会委員長が、採決方法の切り替えと同時に、固有財源制度の導入、欧州議会権限強化等を提案したことにフランスが反対し、1965年の後半に

---

7) M. Kleinmann, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Palgrave, p.85.

フランス代表団を引き上げてしまった<sup>8)</sup>。欧州統合を促進させるために、他の5か国はフランスの主張を全面的に受け入れ、全会一致制が廃止の期限の定められないまま継続された(ルクセンブルクの妥協)。これによって、加盟国は引き続き拒否権を有することとなり、共同体の権限領域にあっても、意思決定手続きにおいて国家主権が優先され、実質的に共同体政策の促進を阻むことが可能となった。

代表性・正当性の観点から検討した場合、民主主義を代表する欧州議会の権限の強化の提案は、ルクセンブルクの妥協によって拒否されている。ローマ条約においては、欧州議会は発議権を持たず、また、意思決定手続きにおいても諮問機関として意見を表明するに留まっていた。同じく、加盟国にあっては、政労使三者協議による政策運営が一般的であったものの、E E Cにおいては、産業・職能別代表によって構成される欧州社会・経済評議会に対し、諮問的機関の役割のみが与えられた。よって、欧州政策に対する影響力の行使はロビーイングに限られていた。産業団体については、欧州経団連(U N I C E)が1958年に創設されていたものの、欧州レベルの労組組織は当時存在しなかった。

## (2) 関税同盟の完成と第一次拡大

E E Cは、ローマ条約に定める時期より一年早い1968年、関税同盟を完成した。翌1969年、欧州首脳は、ハーグにおいて開催された欧州首脳会議<sup>9)</sup>において、加盟各国は相互依存関係にある現状を認め、関税同盟達成後の方向として、欧州共同体(E C)促進以外に道は無いという認識を示し<sup>10)</sup>、1980年を達成目標とした経済通貨連盟(E M U)に関する声明が出された。翌1970年に提出されたヴェルナー報告書では、E M U実現のための経済・財政政策の調和に関する提言がなされた。

---

8) 金丸輝男『E CからE Uへ：欧州統合の現在』創元社、1995年、105頁。

9) 欧州首脳会議は、1986年の欧州議定書によって「欧州理事会(European Council)」として制度化された。それに従って、本論においても1987年以降は欧州理事会と表記する。

10) A.M. El-Agraa, *The Economic of the European Community*, 4<sup>th</sup> Edition, Harvester Wheatsheaf, 1994, p.24.

しかし、1971年のブレトン・ウッズ体制の崩壊により、その後EMU計画は一時的に中断され、その再開は1978年の仏独イニシアティブを待つこととなる。

各国国内状況として、当時社会運動が活性化しており、加盟国政府は、社会的問題に取り組むことで政治的正当性を主張する必要があるがあった。1972年10月、パリ欧州首脳会議において、「共同体には、重商主義者の顔よりも人間的な顔を」というスローガンが掲げられ、経済拡張はそれ自体が目的ではなく、生活の質の改善と生活水準の向上に結びつかなくてはならないことが確認された。会議の結びとして、EMUの達成のためには、社会領域における活発な行動が必要であるとし、EC社会行動計画の策定が求められた。

これに従って、1974年、初めてのEC共通社会政策行動計画が策定された。同行動計画は、3つの優先目標として、①完全雇用と雇用改善の実現、②労働条件と生活の質の改善、③共同体経済・社会的領域の意思決定への労使団体の参加、及び企業活動への労働者の参加を規定し、必要な措置について提言を行っている。欧州委員会は、同行動計画に従って指令案の準備を進めたものの、1973年及び1979年のオイルショックと、それに続く不景気の影響によって、企業負担増加や公的支出を要求する指令は敬遠されることとなった。また、ローマ条約の措置から必然的に派生する以外の共同体政策の必要性に対する疑問も示された<sup>11)</sup>。この結果、同行動計画に基づいて指令が採択されたのは、男女平等領域及び職場の安全と健康の領域に限定的なものとなった。

同行動計画の策定によって、共同体の目的を達成するためには、経済統合のみならず、社会領域における共同体レベルの行動の必要性が積極的に認められた。生活の質の改善と生活水準の向上を伴う経済統合を達成するためには、社会的側面における政策調和が必要とされたのである。

しかし、景気の低迷という環境変化を背景に、経済的統合と社会的側面のバランスを変化させる同行計画に見られる政治的意図は、必ずしも実行されたわけではな

---

11) M. Shank, *European Social Policy Today and Tomorrow*, Oxford, 1977, pp.14-16.



かった。同行動計画の実施を、ローマ条約に定める欧州「経済」統合に必要ではないと考える加盟国が一国でもあった場合には、同条約に定められる意思決定手続き過程において否決することが可能であったからである。言い換えれば、経済的統合と社会的側面のバランスを変化させる政治的意図は、ローマ条約の制度的制約を受けたことで実現しなかった事実を指摘できる<sup>12)</sup>。

## 2. 単一欧州議定書から欧州連合へ

### (1) 単一欧州議定書 (SEA)

1973年及び1979年のオイルショックを理由に、欧州は経済停滞を経験し、加盟各国はこれへの対応として相互の協調体制を維持しようと努力するどころか、新たな口実を設けて次々と保護貿易主義の様々な障壁を高め、保護主義的傾向が極度に強まった<sup>13)</sup>。他方、この時期、米国・日本は対照的に順調な経済成長を示し、特にテクノロジー分野での発達はめまぐるしいものがあった。これを欧州の凋落と受け止め、「欧州悲観主義」が蔓延するようになった。1980年代には、欧州の経済成長率は2%以下、失業率は10%以上に達した。

この様な状況の打開のため、1977年のマックドガル報告書は、ケインズのアプ

---

12) 他方、指令の採択が進んだ男女平等政策領域を見た場合、正当性の観点から、男女平等に関する政策を拒否できないという事実があった。女性の社会参加が増加し、フェミニズム運動が活性化する中で、男女平等政策の促進を拒否するために拒否権の行使は政治的に不可能であった。さらに、フェミニスト団体、欧州委員会担当部局、欧州議会が強力なネットワークを形成し、共同体政策進行を注視し、ロビーイング活動を行っていたことも、政策遂行の理由としてあげることができる(拙著「EU男女平等化政策：決議、指令、判例」(一橋大学大学院修士論文取得論文)、一橋大学図書館所蔵(未発表)、2000年)。ただし、これらの指令の採択は、ローマ条約の措置から必然的に派生する政策という観点に基づき、法的根拠を条約第100条及び第235条に求め、あくまでも欧州域内市場達成に必要な法的調和として位置づけられた。

13) 田中友義『EUの経済統合』中央経済社、2001年、十五頁。

ローチを欧州レベルに導入することを提言した。しかしながら、1980年代初頭にフランス政府がケインズ的アプローチによる国内経済建て直しを試みて失敗し、また、イギリスのサッチャー政権の登場に代表されるネオ・リベラル的アプローチが主流化したことによって、加盟国は、問題の解決方法として欧州経済の自由化を支持する立場に収斂していった。

1982年のコペンハーゲン欧州首脳会議において、域内市場統合の促進が確認され、1985年のドロール欧州委員会による「域内市場完成白書」は、1992年に域内統合市場を完成するために必要な障壁の撤廃に関する行動計画を示した。これに基づいて1986年の単一欧州議定書（S E A）が策定された。S E Aは、通貨協力を共同体権限領域とし、1978年の欧州通貨制度導入以来中座していた欧州通貨同盟（E M U）を再び前進させる礎を作った。

ネオ・リベラル的アプローチによって策定されたS E Aにおいて、社会的側面について大幅な条約改正が見られなかったのは当然の帰結と言える。その中でも、次の三点の変更があった。第一点目は、労働者の健康と安全維持に関する規定（第118条a）の挿入と、同領域の意思決定手続きにおける特定多数決方式の導入である。第二点目に、欧州委員会が欧州レベルの労使対話を促進すること、及び労使双方が望むのであれば、欧州レベルの労使協約を可能とする（第118b条）とする規定が挿入されたことである。第三に、新たに「経済・社会結束」の編が設けられ、加盟国は経済政策調和を、社会的側面を念頭に置きつつ行うことが求められている。

このように、S E Aは1974年社会行動計画の理念を反映し、経済統合における社会的側面の政策協調の必要性を認めている。しかし、実際の施策レベルにおいては、S E Aは社会的側面に具体的な施策を与えなかった。ただし、市場統合促進の計画は、産業構造改革も含む欧州レベルの新たな論点を生み、域内市場の社会的側面に関する議論を産むことになった<sup>14)</sup>。

S E Aは、通貨統合および市場統合に関する共同体権限を大幅に拡張し、また、「ル

---

14) O. Quintin et B. Favarel-Dapas, op.cit., p.19。

クセンブルクの妥協」以来中座していた特定多数決の導入を実施した。ただし、上記のように、社会的側面については職場の安全と健康の分野のみが対象となった。

代表制と正当性の問題については、欧州議会に関し、1979年より市民による直接選挙が実施され、直接民主制による機関となった。また、SEAによって意思決定方法に新たに協力手続きが導入され、同手続きによる場合、理事会は、欧州議会の同意無く法令の採択が出来なくなった。欧州レベルの労使代表の観点からは、SEAにおいて初めて、欧州レベルの労使対話について規定された。

## (2) 欧州社会憲章

1981年及び1986年の、ギリシャ、スペイン、ポルトガルという地中海諸国加入は、欧州の社会的側面に関する議論を活発化した。これは、所得・経済水準の低さが歴然とした加盟国の存在によって、ソーシャル・ダンピング及びレジーム・ショッピングなどの域内市場の国内雇用に対する負の影響に対する懸念が増大したためである。

1985年、欧州における「社会的空間」を提唱したミッテラン大統領の精神を受けついで、フランス出身のドロールが欧州委員会委員長に着任した。着任当初より、ドロール委員長は、欧州の社会的側面は、適切で公正な競争の基盤であり、この社会的側面を無視して共同市場を深める試みは失敗に終わる運命にあるとした<sup>15)</sup>。また、同委員長は、欧州レベルの政労使三者協議の推進者でもあり、1985年にベルギーのバル・ドゥシェスにおける労使間のソーシャル・ダイアログを実現させた。更に、1988年のETUCにおける演説において、「1992年の欧州域内市場の達成を視野にいれ、社会権の保障に関する最低基準を設置するべきである」<sup>16)</sup>とし、社会政策のリバイバルを強調した。

---

15) J. Delors, "Preference", in J. Vandamme (ed.), *New Dimensions in European Social Policy*, Croom Helm, 1985, p. xviii.

16) L. Hantrais, *Social Policy in the European Union*. St. Martin's Press, 2000, p. 7.

この精神を重視したベルギーが議長国を務めた1987年後半、社会的プラットフォーム及び単一欧州市場の社会的側面が強調されるようになる。

社会的側面に経済的側面と同じ重要性が与えられるべきという精神が具体化したのが、1989年のストラスブールの欧州首脳会議において英国を除く11加盟国によって採択された「労働者の基本的社会権に関する憲章（以下、欧州社会憲章）」である。同憲章は、法的拘束力を持たない政治的宣言ではあったが、やがて1992年の欧州連合条約に付属議定書として編入されたことから、社会的側面の欧州統合において重要な位置づけとなっている。

欧州社会憲章はマーストリヒト条約に統合され、重複することから、政策内容の検討は次項で行うこととする。

### (3) 欧州連合設立条約（マーストリヒト条約）

1993年、EC加盟国は、マーストリヒト条約によって欧州連合（EU）を発足させた。EUの誕生は、それまでの欧州統合の理論を大きく転換するものであった。欧州政治的統合は、何度もの議論を経ながらも、実現に至らない歴史的経緯があった。この方向性を大きく変えさせたのは、1989年のベルリンの壁崩壊に始まる、東欧諸国の民主化、東西ドイツの統合、ソ連の崩壊そして冷戦の終結という一連の歴史的変化である。東西対立軸が崩壊し、新たな地域安全保障のあり方を再考する必要に迫られた結果、統合＝「経済」統合であった欧州統合に、「政治統合」の要素が加えられた。結果、EUは、既存のECとともに、共通外交安全保障政策、域内司法・内務協力の三分野を柱に、経済・政治統合体として出発することとなった。これにより、経済統合は、欧州統合の中心の柱でありながらも、絶対的ではなく相対的な位置づけとなった。

同時に、マーストリヒト条約においては、経済統合自体についても大きな変化が見られた。欧州通貨同盟（EMU）の誕生である。マーストリヒト条約において、EMUは正式に共同体の目標とされ、物価安定・財政赤字・為替などの経済基準の収斂を達成することで、遅くとも1999年には単一通貨の導入を目指すことになっ

た。EMUは、各国財政政策に、厳格なマネタリスト政策に従った運営を求めるため、財政出動型の雇用対策を取ることが難しくなることが予想された。他方で、EUはマクロ経済政策及び雇用政策を加盟国権限領域としており、雇用政策が置き去りにされる形となったことが、後々の議論の対象となる。

社会的側面については、欧州社会憲章が、社会政策議定書として挿入され、イギリスを除く11加盟国によって採択された。当初、欧州社会憲章を条約本体に盛り込むことが提案されたものの、イギリスが社会政策における共同体権限の拡張に強く反対したため、最終的にイギリスのオプト・アウトを認め、議定書の形式によって条約の一部とされた。社会政策議定書は、職場の健康と安全、労働者に対する情報提供と協議、男女平等、労働市場から阻害された人々の統合に関し、特定多数決によって合意すること、また、労働者の社会保障と社会保護、労使関係、第三国国民雇用の条件、雇用促進の財政支出については、全会一致において定めるとしている。

マーストリヒト条約は、社会政策議定書においては欧州社会憲章を踏襲し、社会統合は経済統合に必要なものとしつつも、条約本文においては、社会統合は域内市場の統合の帰結として達成する規定(第117条)を維持している。欧州社会憲章の特徴は、SEAの根底にあるネオ・リベラル的なアプローチと共存可能な最低限の基準を設定することを目的としたことであり、このような意図は、時としてILO基準も満たさない低水準の指令策定にもつながったが、それでも、イギリスは欧州最低基準の設定には反対であり<sup>17)</sup>、同国のオプト・アウトは、社会的側面の政策のみならず、共同体への権限委譲についても、EUを二分した。

EUと加盟国の権限領域の区分については、補完性の原則が条約の一般原則として規定された。補完性の原則によって、EUレベルでの取り組みは、加盟国レベル

---

17) P. Pochet, "The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective", in J. Zeitlin & P. Pochet (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter-Lang, 2005, p.41.

における取り組みよりも明白に結果を上げる確固とした理由がある場合においてのみ、認められることとなった。高失業率の中で当時関心の高かった雇用問題は、加盟各国の社会・経済制度の多様性から、加盟国以下のレベルにおいて取り組まれるべき問題となり、加盟国権限領域に留まることとなった。

意思決定手続きにおいては、欧州議会の権限を更に強化する共同手続きが新たに導入され、社会政策領域では職場の安全と健康領域のみの適用となった。また、社会政策議定書においては、特定多数決が多くの分野の意思決定手続きで採用され、更に、新たにソーシャル・ダイアログによる意思決定手続きが導入された。ソーシャル・ダイアログは、欧州レベルにおいて労使枠組み合意を形成することで、同合意の労使による加盟国レベルの実施、または、同合意内容が共同体権限領域である場合で、交渉に当たった労使団体が望む場合には、共同体手続きによって法令を採択することを可能とするものである。これは、欧州政労使三者協議を制度化する試みと指摘できる。

更に、欧州統合が、経済統合から広く政治統合へと移行する中で、マーストリヒト条約には「欧州市民」概念が挿入された（第8条）。同概念によって、加盟国国民であることから派生する、域内自由移動・住居の自由の権利、地方議会選挙権などが認められた。更に、新たな機関として、地域委員会が設立され、地域に関係する法令採択においては、同委員会の諮問が必要となった。この背景には、1985年に設立された、地域間の協力と欧州政策への影響力行使を目的とした非営利組織「欧州地域会議（Assembly of European Regions）」があり、同会議は、地域を欧州の民主主義の柱としている<sup>18)</sup>。直接民主制、職能団体、そして地域と、EUは様々なアクターを通じて民主主義を担保することとなり、制度的な複雑性は増す一方であった。

---

18) 同組織ホームページ参照 (<http://www.are-regions-europe.org/GB/A1/A1.html>)。

### 3. マーストリヒト条約からアムステルダム条約へ

#### (1) 欧州社会政策を取り巻く環境の変化

##### (イ) 産業構造・労働市場構造の変化

1980年代から1990年代にかけて、産業構造は大きく変化した。この変化と労働市場変化の関係性を、本論ではベックの近代化理論を用いて説明したい<sup>19)</sup>。現代社会を近代化過程から分析したベックは、産業型社会の次に到来する社会をリスク社会と定義し、リスク社会においては、再帰的近代化の促進によって、リスクの再分配と個人化過程が加速し、更に通信・運輸手段の発達によってグローバリゼーションが加速するとしている。リスク社会に到達した先進社会においては、予測されるリスクという、経験ではなく認識と知識に基づいた問題に対処することから、リスク社会とは、同時に知識型社会であると言える。また、個人化過程が進むことで、福祉国家が前提としていた家族・ジェンダー関係が崩壊し、個人は自己定義を労働市場におけるキャリアに基づいて行うようになるとしている。

このような社会変化において、欧州諸国の産業構造は、サービス産業中心へと変化し、労働市場においては多様化と柔軟化が進み、男性ブルーカラー正社員に代表される「典型労働者」の需要が減少し、契約社員・パート社員・派遣労働者に代表される「非典型労働者」の需要の拡大が見られた。

また、労働市場に関連し、1993年を境に、失業に対するアプローチに変化が見られ、それまでは失業率及び失業しやすい特定グループを、問題の中心としていたのに対し、失業率ではなく就業率を重視するアプローチが見られるようになった<sup>20)</sup>。

---

19) 特に、次の文献を参照：U. Beck, translated By M. Ritter, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, 1992; U. Beck translated by P. Camiller, *The Brave New World of Work*, Cambridge, 2002; U. Beck, A. Giddens and S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, 1994; A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Polity Press, 1990。

20) O. Quintin et B. Ravarel-Dapas, op. cit., p.128。

### (ロ) 福祉国家の変遷

冷戦の終結は、同時にイデオロギー対立の終焉を意味し、自由主義対社会主義という政治的対立軸があいまいになり、自由主義でもない、社会主義でもない「第三の道」または「中道」概念に注目が集まるようになった。また、労働者に対する分配を目的とした福祉国家では、国内のエスニシティ・ジェンダー階層の問題には対処できず、更に個人化過程の促進によって、福祉国家の基盤である「家族」のあり方が多様性を増し、制度と現実が合致しない状況となり、その正統性が揺らぎ始めた。

高水準の社会サービス・社会保障を提供する福祉国家を形成してきた欧州諸国は、失業増大及び高齢化現象に対応するために社会関連支出費の増大が止むを得ない状況となった。支出の増大によって財政的不均衡が生じるも、最大の社会問題である失業については解消の兆しは見られず、他方、労働市場においては一部産業で必要な労働力を確保できないなど、支出に比例して社会問題の解決が図られないことも、欧州福祉国家に対する信頼性を揺るがす原因となった。

このような中で、デンマーク、スウェーデン、ルクセンブルクなどの、高福祉国家である一部中小諸国は、産業転換或いは積極的な労働市場政策による労働市場改革など、政労使三者間協議を中心としたコンセンサス形成で構造改革を進めることで、失業率の削減や労働市場の需給アンバランスの問題を解決しつつ、福祉国家制度の維持に努めた。他方、フランス、ドイツの大国は、積極的な労働市場政策は導入せず、労働時間の短縮、早期退職の奨励といった失業対策を講じた結果、社会保障支出を大幅に上昇させることで、国家財政を逼迫することとなった。

1995年の第4次拡大においては、スウェーデン、フィンランド、オーストリアの3か国が加入したが、最終的に加入をしなかったノルウェーを含め、北欧諸国においては、EU加盟によって福祉レベルが低下する懸念が広がり、これらの懸念に対応するためにも、EUとして社会的側面に取り組む必要性が出てきた。

更に、フーバー社のフランスからスコットランドへの移転決定、ルノー社のベルギー・ビルボード工場閉鎖によって、域内市場統合の促進が失業問題とつながる一



方で、国家レベルの対策では対応しきれないことが認識されたことも、欧州レベルの雇用問題への取り組みを後押しした。

#### (ハ) アメリカ型社会モデルと欧州型社会モデル

他方、欧州の外を見ると、1980年代から1990年代前半にかけての欧州の成長率平均が2—2.4%に留まったのに対し、米国は3—3.3%の成長率、日本は1980年代には4%の成長率を示していた。また、1980年代半ばより1990年代前半にかけては、NICs 諸国（韓国、香港、台湾、シンガポール）を中心としたアジア諸国が急激な経済成長を示した。

雇用についても、欧州の雇用率は1995年以降に上昇基調に転じたにもかかわらず、1991年より上昇基調にあった米国の雇用率の上昇が、一貫して上まわっていた。また、EUの労働生産性は、1990年代には米国よりも高い成長を示し、キャッチアップの現象が見られたものの、1990年代後半においては対照的に、労働生産性が米国で年2%上昇したにもかかわらず、EUは1.3%の成長率に留まった。1990年代後半の労働生産性があまり向上しなかった理由として、欧州が、米国より情報・通信テクノロジーの発展が遅れたことが挙げられるようになった<sup>21)</sup>。

このように、欧州は、成長・雇用において米国に遅れを取りながらも、米国の、高成長と高雇用率の傍ら大きな所得格差を許容する社会の在り方を受け入れることはできなかった。よって、高成長・雇用の安定とともに社会結束を強化する政策の必要性が求められた。また、経済・雇用政策の各場面において労使対話を重視することも、欧州モデルとして、米国モデルとの差異化が認識されるようになった。

欧州域内には、前述のように、福祉国家制度の改革と維持に成功した欧州モデルが存在したため、これらの経験を共有することで、欧州全体としての改革を進めることが可能であると考えられた。

---

21) S. Ederveen and R. de Mooij, *Social Europe*, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No.5, November 2003.

## (2) ドロール白書

マーストリヒト条約によって導入されたEMUには、1996年の安定・成長協定の概要に関する合意と、1997年の2つの規則の採択により、具体的な財政赤字・公的債務基準についての規定が加えられた。また、EMU導入の国内雇用問題への影響が予測されるのみならず、通貨政策が統合されることで、各国雇用政策が域内経済に影響を与える可能性も出てきた。しかし、雇用政策は加盟国権限領域に留まり、欧州雇用政策に関する取り組みは不可能であった。他方で、加盟国レベルでは、解決の糸口が見つからず、肥大化した雇用問題の政治化現象を「非政治化」するために、欧州レベルでの何らかの取り組みを必要とする政治的な思惑が見られ、更には、雇用問題をEUの悪影響とすることで責任をEUに転嫁する政治的レトリックも登場したことから、EUの正当性のためにも、EUレベルでの何らかの雇用対策の必要性が認識されるようになった。

EUが発足した1993年、コペンハーゲン欧州理事会において、深刻な失業問題への懸念が表明されるとともに、前年12月のエジンバラ欧州理事会における「成長の促進と失業対策のための共同体および加盟国の行動計画」に基づいた協調的経済行動が、最優先課題とされた。ただし、失業率削減のためには、マクロ経済は各国の特徴を反映した構造政策に伴われるべきであるとして、加盟国レベルの行動のみを求めた。

同コペンハーゲン欧州理事会の要請に基づき、「ドロール白書」と呼称される欧州委員会コミュニケーション「成長、競争力、雇用に関する白書：21世紀への挑戦と施策」が発表された。同白書は、雇用問題を欧州レベルにおいて分析した初めてのEC白書であった。

ドロール白書は、SEAにおいて設定された1992年目標が達成されなかったのは、欧州の一定の変化にもかかわらず、それ以上に早いスピードでその他の地域における変化があったことを指摘し、欧州が取り組むべき問題として、新たな競争相手の台頭、旧共産主義圏における経済発展可能性と所得水準の低さ、高齢化社会の到来、産業発展が経済・雇用・技術に及ぼす急速な影響、急速な知識型経済の到来

とサービス業の拡張及び通信インフラの重要性、金融市場の相互依存性を挙げている。その上で、欧州の失業問題を解決するためには、健全で、オープンな、競争力ある、非集権的な、連帯に基づいた経済が必要であると指摘している。また、構造的失業の問題解決には、雇用創出のための施策が必要であるとし、各国における優先的施策の領域として、①生涯教育と職業訓練への投資、②労働市場における企業内外の柔軟性の向上、③雇用分野の非集権化、特に企業レベルの労使交渉の促進、④非熟練労働者のコストの削減、⑤雇用政策の抜本的見直し、⑥社会変化による新しいニーズへのよりよい対応、を挙げている。また、ECレベルの行動優先課題として、①単一市場の最大限の活用、②中小企業の発展と適合の支援、③労使対話の継続・推進、④欧州社会基盤ネットワークの形成、⑤情報社会到来に向けた準備、を挙げている。

ドロール白書の提言は、EUの社会的側面に大きな変化を与えた。すなわち、雇用と社会結束を社会的側面の中心に位置づけ、その上で、社会的側面への欧州としての取り組みと経済的統合を同等に位置づけた。また、雇用への取り組みは、欧州社会憲章に見られた「最低基準」の設定による労働者の権利の保護が目的ではなく、職業訓練を通じた熟練労働者の訓練や、企業の組織柔軟性の向上に対する税インセンティブの奨励など、能動的労働市場政策が基本となっていた。

他方で、雇用問題については共同体の権限が無いことから、欧州レベルで取り組む方法の模索が必要となった。

### (3) 雇用問題の欧州政策化

#### (イ) 欧州理事会による雇用政策の推進

欧州委員会による、1993年の欧州社会政策グリーンペーパー、及び1994年の欧州社会政策白書においては、経済政策と社会政策の新しい融合がなされ、雇用を最優先課題に位置づけるとともに、法的基盤の発展及びその強化が提言されている。両報告は、旧来の所得分配を中心とした福祉国家体制の改革の必要性を指摘しながらも、福祉国家の背後にある連帯の価値観は断固として維持するべきであるとして

いる<sup>22)</sup>。

失業率が悪化の傾向をたどり、11%以上に達した中で、1994年、エッセン欧州理事会において、雇用問題は男女平等促進とともに欧州が取り組むべき優先課題とされ、加盟国が達成すべき5つの目標が設定された。すなわち、職業訓練を通じた人的資源の向上、適切な賃金政策による生産的投資の促進、労働市場関連機関の効率性の改善、地方自治体を通じた新たな雇用先可能性の模索、及び若年者・女性・長期失業者など特定グループの労働市場への（再）統合、である。これによって、雇用政策は、共同体権限領域ではないにもかかわらず、欧州の優先課題として明言され、取り組まれることが明確となった。

1995年のカーン欧州理事会においては、経済は成長基調に転じたにもかかわらず、高失業率が依然として続いている問題が指摘され、続くマドリッド欧州理事会とともに、雇用と男女平等の問題をEUの優先課題として宣言した。

#### (ロ) アムステルダム条約

1997年、EU条約を改正するアムステルダム条約が採択され、社会的側面における重要な進展が二つ見られた。

第一点目は、マーストリヒト条約の社会政策議定書をイギリスが批准したことで、議定書は基本条約に組み込まれ、社会政策領域の二つのスピードによる統合が、一つのスピードの統合に統一されたことである。イギリスが批准を認めた理由は、1997年のブレア労働党政権の誕生であり、労働党は長らくEUに反対する態度を誇示していたのが、1989年の党紀改正によって、「ソーシャル・ヨーロッパ」を前提としたEUへの積極的参加に賛成に転じていた。

第二点目は、それまでの雇用政策に対する高まる関心を受けて、雇用に関して規定する条文が基本条約に加えられたことである。雇用問題は全加盟国「共通の関心」であるとして、ハイレベルの雇用の達成への取り組みがEUの主要目標の一つとさ

---

22) 労働政策研究報告書No.3「先進国の雇用戦略に関する研究」労働政策研究機構、2004年、一九頁。

れた。雇用政策は加盟国の権限領域に留まりつつも、熟練労働者の普及と景気変動に迅速に対応可能な労働市場の形成のために、調整された雇用戦略形成によって共同体行動を取るとしている。その内容は：

①欧州理事会は、欧州委員会の年次報告に基づいて、雇用状況に関する結論文書を採択する、②欧州委員会は、同結論文書に基づいてEMU及び包括的経済指針(BEPG)と協調した内容の雇用政策ガイドラインを作成し、理事会は同ガイドラインを特定多数決によって採択する、③加盟国は、ガイドラインの実施方法に関する年次報告書を理事会に提出しなくてはならない、④理事会は加盟国の報告書を審査し、必要があれば、欧州委員会の提案に基づいて、ガイドラインを遵守しない加盟国に対する勧告を、特定多数決において採択することができる、としている。そのほか、雇用領域における加盟国間の協力のために、バスト・プラクティスやその他の情報の交換についても、その方法につき理事会が決定することができるとしている。

1993年コペンハーゲン欧州理事会以降見られた、雇用と社会結束を社会的側面の中心に位置づけ、経済統合と同様の重要性を与える政治的模索が、アムステルダム条約によって初めて成文化され、制度化されたことは、欧州社会政策の歴史上重要な転換であった。これは、EMUの導入により欧州経済統合の悪影響に対処する必要性が認識されたこと、労働市場政策の概念的転換があったこと、の二つが、主な理由として指摘できる。他方で、1990年代後半より、育児休暇指令、非典型労働に関する二つの指令など、欧州最低基準の設定のための立法も進んだ。なお、これらの指令はどれも、ソーシャル・ダイアログ方式によって採択されたものである。

一方で、補完性の原則によって、加盟国の多様性を伴う雇用問題は、加盟国レベルに権限があり、また、実際に、共同体手続きでは有効な対策を講じることが難しい。ガイドライン方式による政策協調は、このような雇用問題の位置づけの難しさから、新たに生まれた意思決定方法であったと言えるだろう。

## 4. 欧州雇用戦略、そしてリスポン戦略へ

### (1) 1997年春の特別欧州理事会と欧州雇用戦略

1997年、フランスの提案により、雇用問題を中心に協議するための春の特別欧州理事会がルクセンブルクにおいて開催された。同欧州理事会においては、アムステルダム条約雇用政策の編を具体的に適用する欧州雇用戦略（E E S）が採択されたほか、以下の二点が確認された。第一に、良好な経済状況は雇用の改善の前提であること、第二に、域内市場や欧州通信ネットワークなど、共同体政策の全てを雇用改善に役立てることであった。

E E Sは、雇用可能性（employability）、企業家精神（entrepreneurship）、適合可能性（adaptability）、及び平等（equal opportunities）の、4つの領域における加盟国の行動について、ガイドラインを設定している。第一番目の雇用可能性は、特に、若年者と長期失業者を対象とした職業訓練などの雇用政策を行い、また、学校制度の改革によって、早期中退者の削減及びスキルのある労働者の育成を求めている。第二番目の企業化精神の促進においては、起業や小規模企業の経営に対する税・労働コスト負担の削減を求めている。第三番目の企業家精神においては、職場の労働組織のあり方の柔軟性を促進するとともに、企業内柔軟性を促進するための税インセンティブなどの検討を求めている。第四番目の平等については、女性の職場復帰、障害者の職業生活に注意を払うことを求めている。

このガイドラインは、アムステルダム条約に規定された方法によって運用され、理事会は、前年のガイドライン及び加盟国が提出する各国計画の検討に基づいて、次年のガイドラインを策定する。

更に、同欧州理事会は、雇用を支援する共同体政策として、更なる経済成長の原動力である域内市場統合の促進、税負担削減を視野に入れた税制調和、研究枠組み計画、欧州競争力向上と市場統合完成を視野に入れた汎欧州交通ネットワークの設立、構造基金改革、電子商取引やオープン・ネットワーク、マルチメディア教育などの可能性の検討を挙げている。

このように、ルクセンブルク欧州理事会においては、職業訓練、税負担削減、労働組織の柔軟性によって雇用回復を図るE E Sが採択されたとともに、雇用促進に必要な背景として、研究・技術革新政策、情報産業などの他の分野における共同体政策の在り方の検討が指摘され、包括的な雇用問題へのアプローチが準備された。

## (2) 包括的アプローチの中の雇用戦略

単一通貨ユーロが導入された1999年1月より6か月間議長国を務めたドイツは、議長国最優先課題として失業対策を挙げた。シュレーダー社会民主党・緑の党連立政権は、この前年1998年に成立し、この新政権下において開かれた政労使三者協議において、「社会協定」と呼ばれる雇用・職業訓練・競争力のための共同同盟宣言が出された。ドイツ議長国は、この「社会協定」を欧州レベルで採択することで、失業対策のための経済政策協調が必要であると考えていた。これは同時に、単一通貨ユーロに社会的な顔を持たせることでもあった<sup>23)</sup>。

同議長国下で開催されたケルン欧州理事会において採択された「欧州社会協定」は、三本の柱から成り立つ失業対策のための包括的な政策アプローチである。すなわち、第一の柱：E E Sによる雇用政策協調（リスボン・プロセス）、第二の柱：労働市場及び商品・サービス・資本市場改善のための包括的構造改革（カーディフ・プロセス）、第三の柱：経済政策の協調とインフレ抑制型の成長ダイナミズムを維持することを目的とした、マクロ経済対話を通じた賃金上昇と通貨・財政政策の相互支援的な関係の改善（ケルン・プロセス）である。

2000年1月より議長国を務めたポルトガルは、その前年に議長国優先課題を発表し、その中において、『雇用・経済改革及び社会結束：技術革新と知識の欧州に向けて』と題する春の欧州理事会において、『成長・競争力・雇用に関する欧州戦略を、グローバル化、技術変化、及び新たな社会的排除の危険の観点から練り直す』とした。

---

23) <http://www.eurofound.eu.int> 参照。

2000年2月、春の欧州理事会を前に、ベルギー・フランス・イタリアは「完全雇用と社会結束の欧州に向けて」と題する共同書簡を発出した。三国は同書簡において、完全雇用を優先課題とし、「強化された雇用の豊かな成長、特に持続的で質の高い雇用」を創出するためには、成長率は3%以上を維持しなければならないとした<sup>24)</sup>。

時を同じくして、欧州委員会は職場と学校における情報・情報技術の積極活用戦略「情報社会における雇用戦略」を発表した。当時の雇用・社会政策担当のディアマントプルー欧州委員は、「我々の目標は、包括的な知識に基づいた経済であり、これは、欧州の成長と雇用創出に至る唯一の方法である」としている。

こうして、1990年代を通じた失業対策の模索は、包括的な政策協調、情報通信技術を活用した知識型経済の二本の柱にたどり着き、2000年3月、経済のグローバル化と知識型経済の到来に対応するための「リスポン戦略」の策定へと至ったのであった。

### (3) リスポン戦略

#### (イ) 経済政策中心の包括的政策

リスポン戦略は、2010年までに欧州が、「持続的経済成長、質の高い雇用の創出、社会結束の強化を可能とする、世界で最も競争力があり、ダイナミックな知識経済」となる目標を達成するためとして、知識経済の形成及び高い雇用の創出と社会結束の強化を目的とし、政策協調のためのガイドラインを定めている。対象とする領域は、情報通信産業、研究と開発、起業政策、域内市場の完成、マクロ経済政策、教育・訓練政策、能動的な労働政策、社会保護制度、社会的統合と、幅広いものとなっている。

この中には、各国レベルにおける取り組みによるものと、金融市場の統合の完成や欧州鉄道ネットワークの完成といった、ECレベルの目標の双方が含まれている。

---

24) 成長率3%の維持は、ケルン欧州理事会後にETUCも取り組みを求めていた。



更に、これらの目標の実現方法として、包括的経済政策指針（BEPG）やカーディフ・プロセス、ポローニャ・プロセスなど、既存のプロセスの改善を行うことも挙げている。

包括的アプローチを行うリスボン戦略では、一見、経済統合と社会的側面の取り組みが同列となっているように見えるが、実はそうではない。リスボン戦略を構成するEESは、その策定に当たっては、EMU及び包括的経済政策指針に沿った形でガイドラインが作成されることが求められる。また、非常に厳正な適用が行われる安定・成長協定に反する政策は認められず、いわば、経済・通貨政策に雇用政策が従属している形になっている。これは意思決定の場においても顕著であり、EESの策定においては雇用・社会担当理事会のみならず経済財政相理事会（ECOFIN）も携わるにもかかわらず、経済・通貨政策の決定はECOFINのみによって行われる。

リスボン戦略においては、社会的側面に関する政策が、欧州政策の一端として、積極的に推進するものとして位置づけられたと同時に、経済統合への実質的な従属も求められた。

#### （ロ）OMCとその問題点

同戦略の実施方法は、開放的調整方法（open method of coordination, OMC）による。OMCの社会的領域への導入は、エッセン・プロセスにおいて萌芽が見られ、アムステルダム条約及びEESにその原型を見た後に、リスボン戦略において、確立した政策実施方法となった。リスボン欧州理事会の定義によると、OMCの手続きは、①欧州レベルのガイドラインと、短・中・長期それぞれの目標達成のための進捗計画とから成り立つ。②質的・量的指標を設定し、それぞれの加盟国及びセクターにおける必要性に合致した形で、ベスト・プラクティスの比較ができるように、世界最良のベンチマークを設定する。③これらの欧州ガイドラインを、各国・各地域の差異を考慮に入れつつ、それぞれに特定目標と実行方法を定めることで、国家・地域政策として実施する。④定期的な監督・評価及び相互学習プロセスとして、相互見直しを行う。

OMCは、アムステルダム条約の雇用の章において確立された、共同体手続きとは異なる政策実践方法を、更に発展させたものである。適用対象領域の権限を持つ加盟国の責任の下で政策が実施されることから、補完性の原則を維持しつつ欧州レベルの政策協調を行う方法である。また、法的拘束力は有さない。

OMCのこれらの特徴は、同時に、E E S実施の実現性に問題を残している。OMCに従って、加盟国が同戦略の実施及び総括を行い、理事会がそれに基づいて実施状況に関し判断を下すが、加盟国の達成度は統計方法などによって如何様にも変化することから、リスポン戦略が目指す「知識経済」に必要な改革が進んでいるかの客観的評価が難しい。また、理事会は、ガイドラインを遵守していない加盟国に対して勧告を出すことが出来るが、これに従わない場合の罰則規定が無いことから、制裁という圧力が無い。

更に、代表性の観点からも問題が指摘される。OMCに直接かかわる欧州機関は、欧州理事会、欧州委員会であり、共同体手続きにおける重要な意思決定機関である欧州議会は含まれない。同時に、国レベルにおいては、リスポン戦略は各国のガイドライン実施方法は各国の判断にゆだねており、政府は実施に当たって議会の承認を得る必要が無い場合、直接民主制の反映されない方法となっている。また、労使団体などの政策実践への参加についても、行動計画策定に当たっての労使団体の参加のあり方は、各国の政治制度に基づくため、必ずしもこれらの主体が参加することは保障されない。欧州レベルについては、雇用・経済問題を中心課題とする春の欧州理事会の前に、欧州レベルの政労使協議を行うソーシャル・サミットが必ず開かれることになっているが、ソーシャル・サミットとリスポン戦略の関係は明白ではない。

最後に、リスポン戦略のみならず、OMC一般の問題として、OMCという方法が、法的拘束力・欧州への権限委譲無く欧州レベルの政策協調ができることを「安易な政策」と捉え、共同体手続きを逃れる方法として利用される可能性がある。これによって、OMCの適用分野が増えることで、欧州レベルで取り組む政策領域の拡大につながっても、EU統合は深化せず、むしろ統合の停滞につながるという問題も指摘できる。

## おわりに

以上、EU社会的側面の延長線上にリスボン戦略を位置づけ、EEC設立以来の動向を概観した。

経済統合と社会的側面の関係については、EEC設立当初には、社会的側面の問題は経済統合の「自然」の帰結として解決されるという意識に基づいていた。その後、景気の停滞や失業率上昇を背景に、欧州拡大によってもたらされる域内多様性の結果、域内経済統合の国内社会政策への悪影響が懸念され、これに対処する意味での社会的側面に最低限の欧州レベルの行動の必要性が認識された。結果、ネオ・リベラル的アプローチに抵触しない最低基準を規定する指令の策定が進んだ。同時に、社会政策アプローチ、特に労働政策アプローチにおいて能動的労働政策が重視される中で、欧州レベルの社会的側面の概念も変化し、労働と社会結束が中心に位置づけられた。社会的側面の取り組みは、結果として経済統合の施策に従うことになっているが、包括的アプローチにおいて積極的な行動が求められるに至った。

代表性・正当性の問題については、一貫して欧州議会の権限強化が見られたほか、労使協議を意思決定の中心に位置づける試みが進められ、欧州レベルの政労使三者協議による意思決定の制度基盤が作られた。更に、欧州委員会は、2001年「欧州のガバナンス」白書を公表し、その中で、市民社会から広く意見を吸収する重要性を主張している。EUの正当性の確保は、地域、市民社会の各方面の代表など、様々なアクターを考慮した複雑な作業となっている。他方、リスボン戦略においては、これらのアクターが制度的に政策実践プロセスの中に位置づけられておらず、リスボン戦略の「民主主義の赤字」という批判を呼ぶこととなった。

欧州レベルへの権限委譲の問題については、EEC条約においては、統一市場形成に必要な措置については共同体に権限が委譲されるも、社会的側面については、あくまでも統一市場形成に直接必要な範囲に限定された。また、条約規定による制限のみならず、理事会における採決方法を全会一致制とすることで、加盟国の権限は実質的に維持されていた。しかし、ソーシャル・ダイアログ形式の意志決定方法

の導入や、特定多数決制の適用分野の拡張によって、労働最低基準を設定する法令を中心に採択が進んだ。EUの発足によって「補完性の原則」が条文に規定され、共同体と加盟国の権限領域の区分は、政策分野のみならず、その達成目標に共同体行動が必要か否かという観点から決定されることとなった。リスボン戦略は、この「補完性の原則」に基づきつつ、OMCという新たな政策実践プロセスを得ることで、加盟国と欧州レベルの権限領域の新たな区分関係を見出した。他方で、OMCでは、加盟国に対する強制力が無いことから、加盟国の権限がより強化されたという見方も可能である。これについての最終的な評価は、リスボン戦略が、欧州ガイドラインの成果として如何に目標を達成できるかが基準となるだろう。

最後に、2005年リスボン戦略中間見直しに関し、継続性の観点から若干触れて結びとしたい<sup>25)</sup>。

2005年3月欧州理事会におけるリスボン戦略の見直しにおいては、成長・競争力に重点を置いて戦略を再構築することが提案されたものの、最終的には、成長と雇用を中心としつつもリスボン戦略の3本柱は守られ<sup>26)</sup>、経済・社会的側面の双方は同等の位置づけとなった。他方、リスボン戦略では、2000年当初より、EESがEMU・BEPGに実質的に従属した形で策定されていたことから、このバランスは必ずしも同等ではなかった。その意味で、例え今回の中間見直しにおいて成長のみを中心に据えることが認められたとしても、必ずしも急激な政策的方向転換を意味しなかったのではないかと思われる。他方、労働・社会的側面の問題は、経済統合の促進を中心とした欧州統合に正当性を与える目的で拡張しており、この「看板」をリスボン戦略の中心から下ろすことは、政治的に不可能であったことが指摘できる。

---

25) なお、本論ではリスボン戦略の策定までの経緯のみを取り扱ったが、2000年の策定時から2005年の見直しまでの議論については、本誌掲載の八田義明「欧州連合の「リスボン戦略」－EUの包括的構造改革と経済成長的側面について－」を参照されたい。

26) 成長・競争力、雇用・社会結束、環境。環境については、2000年リスボン戦略策定時には柱の一つとはなっていないことから、本論においては割愛した。

---

最後に、中間見直しにおいては、議会及び労使団体を中心としたソーシャル・パートナーのリスボン戦略への参加を強化することが決められた。本論は、民主主義を正当化するために必要なアクターが複雑化してきたことを確認しているが、リスボン戦略においては、この複雑性を、OMCの効率的運営と如何に組み合わせていくかが、今後の課題となるだろう。

(筆者は在ルクセンブルク大使館専門調査員)