

「多様性」と「包摂性」をめぐる欧州の苦悩

—‘ソーシャル・ヨーロッパ’は復活できるか—

石 田 徹

Europe's Struggles with "Diversity" and "Inclusion" —Can 'Social Europe' be revived?—

要 旨

多様性と包摂性はSDGsなどにおいて対の用語として使われている。しかし両者を社会において実際に両立させることは必ずしも容易ではない。経済的な面において多様性と包摂性を追求する際に焦点となる課題は貧困に陥って社会から排除されている人々を経済的に支え社会に包摂していくことである。本稿では、貧困と社会的排除の根絶を目指すEUのソーシャル・ヨーロッパ構想の内容をあきらかにするとともに、その失敗と復活の経緯を跡づけることにする。

キーワード

多様性, 包摂性, ソーシャル・ヨーロッパ, 欧州社会権の柱, 復興基金, 緊縮政策

Abstract

Diversity and inclusion are used as a pair of terms in the SDGs. However, it is not always easy to reconcile the two in practice. In the pursuit of diversity and inclusion in economic terms, the focus is on the economic support and social inclusion of marginalized poor people. This paper will identify the content of the EU's Social Europe initiative, which aims to eradicate poverty and social exclusion, and trace its failure and resurgence.

Keywords

diversity, inclusion, Social Europe, European Pillar of Social Rights, Next Generation EU, austerity policy

I 多様性と包摂性は両立できるのか

1 SDGs と多様性と包摂性

多様性 (diversity) と包摂性 (inclusion) は最近対の用語として使われることが多くなっている。2015年の国連サミットでSDGs (持続可

能な発展目標) が採択されたが、そのビジョンを実現する上で、多様性と包摂性を追求することが不可欠であるとされている。また、日本政府が設置したSDGs推進本部においても、達成すべき重点事項の一つとして「多様性ある包摂社会の実現」を掲げている。今や日本を含めて世界中において、多様性という言葉は包摂性

の言葉と合わされて今後目指すべき社会のあり様を表すキャッチフレーズになってきている。とはいえ、2つの言葉が表す状態は、容易に両立しうる関係あるいは予定調和的に移行しうるような関係にあるのであろうか。

多様性とは、人種、性別、年齢、宗教、性的指向、価値観などの外的及び内的に多様な属性を持つ人々の存在が尊重されることである。他方包摂性とは、属性の異なる多様な人々が尊重されるだけでなく、排除されずに社会に参加し影響を与えうる状態をつくることである。2つの言葉の意味を見れば、多様性を実現することと包摂性を実現することの間には質的な違いがあることがわかる。つまり、多様性を認めたとしても、そこから包摂性へと行き着くことは必ずしも容易ではないのである。

2 多文化主義の失敗？

—文化をめぐる欧州の苦悩

本稿では、多様性と包摂性をめぐって政策的に苦悩する欧州の事例を取り上げる。欧州では、EU が公式のモットーとして多様性の中の統合 (United in diversity) を謳っているように、EC の時代も含めて域内における、人種、宗教など文化的に多様で経済的な水準においても多様な人々が国境をまたいで移動する自由を積極的に推進してきた。しかしながら、2000年代に入ると、欧州は多様性と包摂性をめぐって困難に直面するようになる。2001年のアメリカにおける9.11同時多発テロに続いて欧州でもマドリッド (2004年)、ロンドン (2005年) で爆弾テロが起こったことがきっかけとなって、主としてイスラム系であるが、移民・難民への反感、敵意が大きくなり、反移民・難民を叫ぶ右翼ポピュリズム政党が支持を広げていったのである。移民・難民などマイノリティの文化を尊重する政策は多文化主義 (multi-culturalism) と呼ばれるが、そのマイノリティへの寛容な政策が、かえってマジョリティとの間で交流のない「並行社会」を生み、結果として社会に分断をもたらしたとされた。文化的に多様性を目指す政策が包摂ではなく逆に排除に行き着いたとされ、ドイツのメルケル首相が2010年に、イギ

リスのキャメロン首相が2011年に「多文化主義は失敗した」というまでに至ったのである (石田 2022)。

3 ソーシャル・ヨーロッパの失敗？

—経済をめぐる欧州の苦悩

移民・難民問題は文化的な多様性に主として関わるが、2000年代以降欧州は経済的な面から見た多様性をめぐっても苦悩することになる。経済的な困難さから貧困に陥って社会から排除された人々を包摂していくことも多様性と包摂性を目指す政策にとって重要な課題である¹⁾。EU における貧困と社会的排除への取り組みを表す社会政策の構想、モデルはソーシャル・ヨーロッパ (Social Europe) ないしは欧州社会モデル (The European Social Model, 以下 ESM と略記) と呼ばれる。EU が数値目標を掲げて本格的に貧困と社会的排除への闘いに取り組むようになったのは、2000年のリスボン戦略採択以降である。しかしながら、実際には、EU のその後の旧社会主義国への拡大によって旧加盟国と比べると経済的水準の低い諸国が加盟したことに加えて、何よりもグローバリゼーションの進行とその結果として起こった2008年以降の経済危機、及びその後の緊縮政策が影響して域内の経済的格差がより拡大し、貧困と社会的排除への闘いが進展しないという事態に陥ったのである。そうした中で2010年代前半になると「ソーシャル・ヨーロッパの失敗」、「欧州社会モデルの終焉」が語られるようになるのである。

移民・難民問題に関わる多文化主義の失敗、貧困と社会的排除問題に関わるソーシャル・ヨーロッパの失敗といった言説の広がり、欧州において多様性と包摂性を実現することの困難さを表している。ただ、多文化主義をめぐってはその後それに代わる政策つまりポスト多文化主義への模索が行われているが、ソーシャル・ヨーロッパをめぐるのは2010年代の後半そしてコロナ禍を経て、ソーシャル・ヨーロッパに代わる政策を追求するというよりもソーシャル・ヨーロッパの復活あるいは、その強化が重要であるとの主張が EU 執行部及び研究者

から発せられている。本稿では、ソーシャル・ヨーロッパの復活をめぐる議論に注目し、復活の可能性があるのか、またそのことによって欧州は多様性と包摂性をめぐる困難を克服できるのかを検討する。まず、ソーシャル・ヨーロッパは何であり、どういう形でEUに取り入れられたのかを振り返る。ついで、ソーシャル・ヨーロッパが失敗したとされる状況とその要因を考察する。最後に、ソーシャル・ヨーロッパの復活とされるその内容と可能性を追究する。

II ソーシャル・ヨーロッパの構想と展開

1 ソーシャル・ヨーロッパの構想－新自由主義への対抗

ソーシャル・ヨーロッパはどんな構想なのか。実のところ、この言葉は明確に定義されたことがない。その点ではこの言葉と互換的に使われるESMも同様である(Hacker 2023a)。これら2つの言葉は、EC(欧州共同体)時代の1980年代では前者が多く使われていたが、1993年のEU(欧州連合)設立以降、とくにリスボン戦略が採択された2000年以降は後者のESMがその現代化の必要性という文脈でEUの文書でよく出るようになった(石田 2009)。ところが、2010年代後半以降になるとソーシャル・ヨーロッパの言葉が、その復活あるいは強いソーシャル・ヨーロッパという表現でEUの文書や研究書に頻繁に登場するようになった。

ソーシャル・ヨーロッパの構想は、フランス大統領ミッテランによって1980年代にECに持ち込まれ、1985年に欧州委員長に就任したフランス元蔵相のドロールによって広げられたとされる(恒川 1992)。ミッテランは、1980年代初頭にフランスにおいて、国有化やケインズ主義に基づく財政出動によって不況を克服しようとしたが、結局インフレに見舞われてその路線は失敗に終わった。そこで、ミッテラン、ドロールは進歩的な政策を一国レベルで実現するのは困難だということで、欧州レベルでその政策を実現する路線に切り替えた。一義的に経済成長を追求するアメリカのレーガン、イギリスのサッチャーの新自由主義路線に対抗する路線、

つまり経済成長とともに社会的保護、社会的公正を重視する構想を欧州という広がりにおいて実現しようとしたわけである(Hermann and Hofbauer 2007: 126-127)。

EUの文書でよく使われるようになるESMも多様な解釈が可能であるが、新自由主義に対抗する社会民主主義の刷新の路線を第三の道と定式化したA. ギデンスはESMを次のよう特徴で捉えている。①高水準の税金による財政に裏付けられた発達した介入主義的国家、②すべての市民とくにそれを最も必要とする人に対して有効な社会的保護を与える強力な福祉制度、③経済及びその他の不平等の制限あるいは抑制。加えて彼は、それらの仕組みを維持する上で、労働組合などの社会的パートナーの果たす役割が決定的であること、そして上記の特徴は経済的繁栄と完全雇用があつてこそもたらされるものであることを強調している(Giddens 2007)。

2 EU(EC)の社会政策の取り組みと改善の見られない雇用実績

EC及びEUは、たしかに、政策目的としては経済成長とともに社会的保護、社会的公正を重視してきたが、実際には共同体レベルでは経済統合の政策が優先され、社会政策はその主たる決定権限が加盟国の下におかれてきたため共同体レベルで拘束力のある重要な決定はできなかった。けれども、社会政策の流れを見れば、労働者の基本的社会権を定めた1989年の社会憲章、EUの創設を決めた1992年のマーストリヒト条約、社会政策協定のEC条約への組み入れと高水準の雇用の促進を規定した1997年のアムステルダム条約、そして同じ年に欧州雇用戦略(European Employment Strategy)の開始を定めたルクセンブルクサミット等を経て、徐々にEUにおける社会政策の比重が高まり、それらへのEUの関与も強まっていった。

とはいえ、社会的保護、社会的公正を政策目標に掲げ、それを実行したとしても、実際にその成果が現れるかどうかは重要である。その点でいえば、EUにおいて社会政策の取り組みが強められていった1990年代は日本も含め世界的

に景気が大きく後退した時期である。80年代後半の資産騰貴＝バブル経済が90年代に入って地価と株価の暴落によって破綻したからである。この時期の経済危機の特徴は、インフレ率は比較的抑えられたのに対して失業率が未曾有の高さを示したことである。各国政府が緊縮的金融財政政策をとったことが背景にあるが、とりわけ欧州では雇用実績の悪化が深刻であった。欧州の失業率は70年代の中頃まではアメリカとは対照的に日本と同様の低水準であったのだが、70年代後半以降上昇しはじめ、80年代に入るとアメリカを追い越し、90年代初頭の経済危機を経て、その後高止まりになっていった（樋渡2006）。

雇用実績において失業率とともに重視すべきは、生産年齢人口（15歳から64歳まで）に占める就業者の割合を示す就業率（雇用率、employment rate）であるが、その面でも欧州は日米と比べて劣っていた。1970年代中頃には64%ほどであった就業率が徐々に落ち込んでいき、80年代後半から90年代初頭にかけていくぶん回復したものの、その後は60%にまで低下していったのである（Cameron 2001）。以上のような雇用実績悪化に直面して、EUとしては経済成長と社会的保護の両立をはかるというソーシャル・ヨーロッパ＝ESMの目標は堅持しつつも、その手段、方法については変更をせざるをえなくなった。そこでEUが唱えたのがESMの「現代化」（modernisation）という方針である。

3 リスボン戦略とESMの「現代化」

EU指導部が、ESMの現代化という言葉で、従来の社会経済モデルの刷新を明確にしたのは2000年のEUサミットで採択されたリスボン戦略においてである。その戦略では、EUを10年後に「より多くの、より良い雇用とより強い社会的結束を確保しつつ、持続的な経済成長を達成し得る、世界で最も競争力があり、かつダイナミックな知識基盤経済」（European Council 2000）にすることが目指された。加えて、翌年のイエテボリ理事会において持続可能な環境（sustainable environment）という目標が組み

入れられて経済、社会、環境の3つの持続可能性を追求するものになった。ESMとの関連では雇用とそれを生み出す経済成長とともに社会的結束（social cohesion）という目標の確保が謳われていることが注目される。社会的結束とは、社会構成員全員の福祉を確保し、格差を最小限に抑え、分極化を回避する社会の能力であり、社会的保護、社会的公正と同様の内容であることから、リスボン戦略でもソーシャル・ヨーロッパ＝ESMの目標が堅持されていることが分かる。

では、ESMの目標を達成するための方法、手段の現代化とはどういう内容なのか。経済政策の従来の方法、手段としては、ケインズ主義的なマクロ経済管理つまり財政金融政策を用いて雇用を創出し完全雇用を目指すという需要サイドからの政策が中心であった。これに対してESMの現代化という観点から経済政策として重視されるのは、規制緩和とイノベーションによって競争力を強化するというミクロ的な供給サイドの構造政策である。そうした政策が重視されるのは、経済通貨統合を優先するため、財政金融政策はインフレ抑制、財政規律重視という方向が基調となっており、需要サイドのマクロ的政策の発動が難しくなったことが背景にある。

他方、社会政策の従来の方法、手段としては、雇用の喪失つまり失業や退職というリスクに対する所得保障（失業手当、年金等）といった事後的な政策や失業を防ぐ解雇規制を含めた労働者保護といった受動的な政策が主なものであった。ESMの現代化において社会政策として重視されるようになったのは、従来の雇用をめぐる事後的受動的な政策との対比でいえば事前的積極的政策というべきものである。具体的には、就業に向けての職業訓練、職業斡旋といった支援サービスや女性の社会進出に伴って需要が高まる保育、介護への支援サービスなどである。そうした転換には、雇用に関しても需要サイドから供給サイドへとアプローチの方法を切り替えざるをえないという事情が背後にある。しかし、注目すべきは社会政策の位置づけ方が大きく変えられたことである。すなわち、社会政策

を経済にとってのコスト、負担要因としてではなく「生産要因」(productive factor)とする捉え方、雇用の創出は経済成長を促進するとともに貧困の抑制にも資するという考え方、また雇用を通じて社会への参加、包摂がはかれるといった見方が打ち出されたのである(Commission of the European Communities 1997)。

4 雇用実績の悪化とリスボン戦略の見直し

ESMの現代化では、貧困と社会的排除の克服のためには雇用が鍵をなすと考えられているが、さらに雇用問題においては失業を減らすよりも就業を増やすことが重視されている。リスボン戦略では就業率向上に向けて具体的な数値目標も定められた。2000年から2010年の間に、全体の就業率を61%から70%に、女性の就業率を51%から60%に高めることが目標とされた。翌年のストックホルム理事会で高齢者(55-64歳)の就業率を50%に高めることも付け加わった。ところが、その後の雇用実績を見ると2000年初頭まで低下してきていた失業率が反転して上昇し始めたことや就業率において女性の場合を除いて当初定めた目標水準との関係で十分に進展がみられないことなどもあって、2000年代中頃になるとリスボン戦略の見直しの議論が起る。欧州委員会は、戦略の目標実現のためには成長と雇用の問題に主眼を置くべきであると提言を受けて、2005年2月に「成長と雇用のために共に働こうーリスボン戦略の新たな出発」という文書(European Commission 2005)を提出したのである。成長と雇用が前面に出て社会的次元が後景に退く形でリスボン戦略は再出発したといえる。

再出発のリスボン戦略において欧州における雇用問題の解決の切り札として浮上したのがフレキシキュリティ(flexicurity)である(石田2009)。フレキシキュリティとはフレキシビリティとセキュリティという2つの言葉からなる合成語であり、経済成長と社会的保護というESMの目標を雇用の面で具体化したものといえる。そのフレキシキュリティの成功事例として取り上げられたのがオランダとデンマークで

ある。前者は、パート雇用など雇用形態、労働時間の面でフレキシビリティを取り入れつつ、異なった雇用形態の労働者間の待遇を均等化するというセキュリティを与えるという仕組みである。後者は、緩やかな解雇規制によって雇用の流動化を進めるというフレキシビリティと手厚い失業手当や再就職に向けた充実した積極的労働市場政策というセキュリティを組み合わせた仕組みである。欧州理事会は2007年にフレキシキュリティに関する共通原則を定めるとともにオランダやデンマークの事例をEUが抱える雇用問題の解決のためのベストプラクティスを示すものとして加盟国に対してその学習と取り入れを推奨したのである。

けれども、2008年秋に起こったリーマン・ショック以降の経済不況が欧州の雇用問題を一層悪化させるに及んで、フレキシキュリティをめぐる議論も変化を見せる。欧州委員会は依然としてフレキシキュリティは有効であるという立場を崩さなかったが、フレキシキュリティのモデルとされたデンマークの雇用実績が悪化したこともあり、フレキシキュリティは役割を終えたとする主張も出てきたのである。そうした中で、リスボン戦略が当初掲げた就業率の達成目標を実現できずして戦略の最終年である2010年を迎えることとなり、EUは、その年6月にその後継戦略として欧州2020(Europe 2020)と呼ばれる発展戦略を立てることとなるのである。

III 欧州2020と緊縮政策

ーソーシャル・ヨーロッパの失敗？

1 欧州2020の戦略内容と ESM

欧州2020は、知的な成長(Smart Growth)、持続可能な成長(Sustainable Growth)及び包摂的な成長(Inclusive Growth)の3つを優先事項とする10カ年計画であり、それらを実現するために、雇用、研究開発、気候変動・エネルギー、教育、貧困・社会的排除といった部門で5つの主要目標を掲げた(European Commission 2010)。この戦略の全体的な評価としては、元々のリスボン戦略(2000年)に基

本的な考え方は近い、あるいは一般的な志向としては連続性があるとの見方もできるが、他方で再出発のリスボン戦略（2005年）と内容的に符合するという捉え方もできるとされている（Armstrong 2012; Lundvall and Lorenz 2012）。新たな戦略をより厳しく評価する向きもある。この戦略の採用にあたって、先行するリスボン戦略の問題点や短所に関して深く分析されていないことや経済・金融危機のみならず環境危機に関する公的な規制のあり方に関して根本的な再検討が行われていないことなどがその理由である（Magnusson 2010; Pochet 2010）。

では、ESM の観点からはどう評価されるか。戦略の内容については、5つの主要目標を見ると、雇用と関わって EU 全体の就業率について現状の69%を2020年に75%へと高めることに加えて、教育と貧困・社会的排除といった社会的目標に関わる項目が掲げられていること、さらに、中等教育の中断や貧困の削減に関して具体的な数値目標まで示されていることが注目される。こうしたことから、この戦略において欧州統合の社会的次元がより強化されたと積極的に評価する論者もいる（Zeitlin and Vanhercke 2014）。他方、貧困の削減に関しても当初設定された目標値が低められたことや目標設定において加盟国に裁量の余地が広げられたこと、あるいは主要目標の一つである雇用と関わって就業率の上昇が目標に掲げてあるが、リスボン戦略では言及されていた雇用の質を示す「よりよい雇用」という表現が見られなくなったことなどを問題視する意見もある（中村 2015）。

2 欧州2020と経済ガバナンスの改革

より注目すべきはガバナンスの問題である。欧州2020をめぐるのは、欧州債務危機への対応と関わって、2011年から13年にかけて経済ガバナンスの強化の手だてが次々と打たれていった。ガバナンス改革の主要な目的は、財政規律の強化とマクロ経済の不均衡是正であった。具体的な手立てとしては、2011年にヨーロッパ・セメスター（European Semester）が導入された。これは、1997年に採択された安定成長協定や欧州2020の戦略に沿う形で新たに設けられた

もので、毎年1月から6カ月程度かけて実施される財政政策の相互監視と調整の枠組みである。また、新たな法制的な仕組みとして、2011年3月に欧州理事会で採択されたユーロ・プラス協定（Euro-Plus Pact）、同年12月発効のシックス・パック（Six Pack）、2013年1月発効の財政条約（Fiscal Compact）、同年5月発効のツー・パック（Two Pack）が設けられた（Hacker 2013）。これらの一連の改革においては、欧州債務危機の直接の原因がユーロ圏の財政の極度の悪化からくるものとして、各国の財政規律を高めるために、財政赤字の対 GDP 比 3%、政府累積債務の対 GDP 比 60% の基準を満たさない場合に過剰財政赤字是正の手続を厳格に適用することなどが決められた。また、欧州債務危機の根本の原因がマクロ経済不均衡（経常収支などの対外不均衡、失業率などの対内不均衡）にあることから、過度の不均衡が見いだされる国にはその過剰不均衡是正手続を適用し、制裁措置を講ずることなどが決められた（田中友 2013）。

3 緊縮政策と「ソーシャル・ヨーロッパの失敗」言説の浮上

これらのガバナンス改革が社会政策領域に与えた影響は大きいものがあり、社会政策を重視し本来の ESM に期待を寄せてきたグループの多くはこれらの改革を厳しく批判している。欧州反貧困ネットワークという NGO は、ガバナンス改革が政治的正統性と説明責任に関わる深刻な問題を惹起しており、貧困削減に失敗するだけでなく緊縮財政アプローチによってかえって貧困や不平等を増加させることにもなっていることから欧州2020の内容とプロセスに対して幻滅が広がっていると非難している（EAPN 2012）。こうした厳しい批判が起こる背景としては、欧州委員会、国際通貨基金（IMF）、欧州中央銀行（ECB）からなるトロイカが南欧を中心とする金融支援プログラム対象国、なかでもギリシャに対して突きつけた緊縮政策があまりにも過酷であったことがある。トロイカは、2011年春に金融支援プログラムの見返りとして、政府歳出削減と増税、国有企業民営化などに加

えて年金カットや最低賃金の切り下げなど社会政策領域におけるドラスティックな改革を求めたのである（田中素 2016）。

経済ガバナンスの強化策が社会政策の後退をもたらしているとの見方が広がる中で、ECB 総裁のドラギ（Mario Draghi）は「ESM は終わった」との発言をした（Wall Street Journal, 2012）。これは、伝統的な社会契約はもはや時代遅れであり、強力な緊縮財政政策は不可避であるとする立場からの意見である。その一方、この政策を批判する側からも「公共政策としてのソーシャル・ヨーロッパの失敗」を語ったり、あるいは「ESM は、不適切なイデオロギーによって解体しつつある」との見方が出されたりするようになった（Vanhercke 2013: 92）。

4 緊縮政策とポピュリズムの台頭

緊縮的な経済ガバナンス強化が欧州全域において格差と貧困を拡大させる中で現実政治において EU の政策を推進してきた中心政党である中道右派（穏健保守）、中道左派（社会民主主義）の政党が支持を減退させ、その代わりに左右のポピュリズム政党が支持を拡大していった。右翼ポピュリズムとしては、老舗であるフランスの国民連合（旧国民戦線）やオーストリアの自由党に加えて近年ではドイツの AfD、さらにはスウェーデンの民主党などといったように各国で主要政党化し政権に参画する党まで出るようになってきている。左翼ポピュリズムは 2010 年代以降に、ギリシャのシリザ、スペインのポデモスのように当初は南欧諸国に現れたが、その後フランスのメランション率いる「不服従のフランス」やコービン党首の時期のイギリス労働党もその勢力と見なされるようになり、政治的影響力は広がりを持つようになった（石田 2018）。

右翼ポピュリズムと左翼ポピュリズムは、前者が文化的アイデンティティを重視して移民・難民などの「外国人（the aliens）」の排除を目指すのに対して、後者は経済的困難の解決に重きを置き「貧困者（the poor）」の包摂を目標とするという点で違いがあるとされる（Mudde and Kaltwasser 2013）。どちらも反エリート、

それゆえにエリート主導の EU に懐疑的であるが、左翼ポピュリズムの場合、緊縮政策を強いられたギリシャに最初に現れたことから分かるように経済的困難に陥った人々から支持されたことが容易に分かる。他方右翼ポピュリズムの場合、移民・難民の排除という文化的争点を前面に掲げて支持を得ていることから、経済的苦境はそれらの政党への人々の支持を説明できないという議論もある（中井 2021: 26）。しかし、今日の右翼ポピュリズムは、移民・難民の排除という文化に関わる主張を、新自由主義反対、福祉国家擁護という経済に関わる立場と関連づけること、つまり福祉排外主義として打ち出すことにより支持を広げていると考えられることから、EU 執行部の緊縮政策がもたらす経済的不安がそれらの政党への支持の直接的要因ではなくとも背景要因として働いていることはたしかであろう（石田 2023）。

IV EU の政策革新と

ソーシャル・ヨーロッパ復活の動き

2010 年代前半は欧州において社会政策が後退した時期であったが、2010 年代後半になると変化が見られるようになる。きっかけは欧州委員長が新自由主義に傾斜していた J.M. バローゾから 2015 年に J.-C. ユンケルに替わったことである（濱口 2022: 186）。ユンケルとその後継の U. フォン・デア・ライエン委員長の下でソーシャル・ヨーロッパの強化の方策が打ち出され、ソーシャル・ヨーロッパの復活の言説が現れるようになる。ソーシャル・ヨーロッパの復活にとって大きな意味を持つ政策革新の 1 つは EU が 2017 年のイエテボリ社会サミットで採択した欧州社会権の柱（European Pillar of Social Rights, 以下 EPSR と略記）である。もう一つは EU が新型コロナ禍において創設した復興基金（正式名称は次世代 EU（Next Generation EU））である。それらの政策革新がソーシャル・ヨーロッパの復活にとってどういう意義を持つのかを検討する。

1 EPSR の提起—パラダイムシフトか

EPSR は、ユンケル委員長が就任年の2015年に欧州議会において「公正かつ真に汎ヨーロッパ的な労働市場に向けた活動を推進しなければならない」と宣言したことを受けて採択したものであり、「機会均等及び労働市場への参入」、「公正な労働条件」、「社会的保護及び包摂」の3つの分野における20の原則を定めている。3つの分野に対応した12分野で、複数の指標を「社会的スコアボード」として設定、ユーロ圏を中心とする加盟国における状況をモニターすることが意図されている (European Commission 2017)。その後、フォン・デア・ライエン委員長の下で2021年3月に EPSR の目標を実現するための具体的取組を示す行動計画が発表され、EU が2030年までに達成すべき目標として ① 雇用 (20—64歳までの全人口のうち少なくとも78%就業)、② スキル (全成人の少なくとも60%が技能講習を毎年受講)、③ 社会的保護 (貧困、社会的排除のリスクのある人口を少なくとも1500万人削減) の3つが設定された (European Commission 2021)。

EPSR をめぐっては、提起されたときから様々な批判が寄せられたとされている (Sabato and Vanhercke 2017: 78-84)。たとえば、EPSR が過剰な期待を高め、社会権の概念に対する狭い理解が銘記されてしまうリスクがある、社会的目標が経済的・財政的目標に従属するかのようになっている、問題となる権利の定式化がかなり曖昧であるなど、といったようにである。他方で、EPSR が EU の社会政策における真のゲームチェンジャーになりうるとする論者もいる (Vanhercke et al. 2018)。とくに注目されるのは、EU の社会政策に対してそれまで厳しい姿勢を示してきた B. カンティヨンが、EPSR は、欧州の社会政策形成における重要なパラダイムシフトとなる可能性がある、とポジティブに評価していることである。彼女は、従来の欧州の社会政策においては様々な政策手段の調和化と曖昧に設定された目標への収斂が目指されたのに対して、EPSR は欧州市民のために追求されるべき原理と社会的権利に焦点を移すことを提案していることにおいて歓迎される

というのである (Cantillon 2019: 54-55)²。

EPSR とソーシャル・ヨーロッパとの関連についていうと、欧州委員会は2020年1月に EPSR の行動計画に向けた道筋を示すコミュニケーションを発表しているが、そのタイトルが「公正な移行のための強いソーシャル・ヨーロッパ」となっている (European Commission 2020)。そこで示される公正な移行 (just transition) とは、欧州委員会が前年の12月に発表した欧州グリーンディール (European Green Deal) においても掲げられている考え方である。高炭素産業から低・非炭素産業への労働力の移動のみならず経済・社会全体を視野に入れた脱炭素化の過程において、SDGs のトップスローガンでもある「誰一人取り残されない (Leave no one behind)」ような、公正で包摂的な状況をつくることを意味している。欧州委員会は、そうした公正な移行のためにも強いソーシャル・ヨーロッパ (strong social Europe) が必要だと主張し、その実現の中心に EPSR を置いたわけである。かくして、欧州委員会は EPSR と関連させることによってソーシャル・ヨーロッパに関する政治的言説を再活性化させることに成功したとされ、ソーシャル・ヨーロッパの復活をめぐる議論もその後活発になっていったのである (Keune and Pochet 2023)。

EPSR は、社会政策に関する原理と権利に基づくアプローチをとることによって EU の社会政策の考え方、哲学を転換したとされるのであるが、EPSR それ自体は法的拘束力を持たず、その後にとられる立法措置の方向性を示すに止まるものであり、その考えが実際に反映されたかどうかは制定された法の内容を見る必要がある³。加えて、EPSR の考え方を具体化、すなわちソーシャル・ヨーロッパの復活を現実的なものにするためには、EPSR を支え、その原理の実現に資する財政的裏付けのある手段を伴うことが必要となる (Hacker 2023b: 38)。

2 復興基金 (次世代 EU) の創設

—ハミルトン・モーメントか

財政的裏付けの点で注目すべき EU の政策

革新はコロナ禍において創設された復興基金である。2019年後半に中国で最初の症例が確認された新型コロナは2020年に入ると欧州も含めて世界全体に感染が広がっていった。この未曾有の危機に対して、欧州理事会は2020年7月にコロナ危機からの復興を支援するために7500億ユーロの復興基金と1兆743億ユーロの21~27年のEU予算の多年次財政枠組み(Multiannual Financial Framework)からなる、自ら野心的で包括的だと称した復興パッケージについて合意した(European Council 2020)。

とくに復興基金が画期的であるのは、7500億ユーロは補助金と融資枠からなるが、前者の返済不要の補助金が当初は5000億、最終的にも3900億というように多額に及んだこと、その財源に関して欧州委員会が発行するEU名義の共同債権により市場から調達するとしたことにある。これほど巨額の債券を欧州委員会が発行するというのは、欧州統合史上初めてのことであるとされる(遠藤 2020)。こうした補助金重視、共同債発行の仕組みは、コロナ禍の打撃が大きく、財政的に余裕がない南欧・中東欧諸国の実状を配慮したものであり域内の格差拡大を抑止する効果を持つが、財政規律を重んじる儉約4カ国(スウェーデン、デンマーク、オランダ、オーストリア)などからは当初反対の声が強く出た。しかし、最終的にはそれらの国を含めて合意を見たのである。

合意に至った理由としては、欧州債務危機への対応があまりにも緊縮的であったため域内の格差を広げてしまったとの反省がある。また債務危機が深刻化したのは主に南欧諸国であったのに対してコロナ禍の打撃は欧州全域に及んだことも背景としてある。決定的であったのはドイツの姿勢の変化である。儉約4カ国とともに財政規律を重視してきたドイツの首相メルケルがフランスのマクロン大統領とともに復興基金の提案側にまわったのである。復興基金の合意は、アメリカ合衆国の建国の父の一人として、米国の財政連邦主義の嚆矢となる政策をとったA.ハミルトンになぞらえて「ハミルトン・モーメント」と呼ばれたりしている。彼は、連邦政府が全ての州のもつ債務の引受けを実現し、全

国13州の共同債権発行を実践したのである(児玉 2020)。

3 ソーシャル・ヨーロッパ復活の道遠し？

復興基金が真にハミルトン・モーメントとなるか、つまり欧州統合の中核をなす経済通貨同盟を完成させるために必要な財政統合の第一歩となるか、さらにいえばソーシャル・ヨーロッパの復活への道を歩むきっかけになるか、は復興基金の成果に依るところが多いといえる。復興基金による財政支援においては、成長と雇用とともに社会的・地域的結束、さらに欧州グリーンディールの重点目標である「グリーン化」と「デジタル化」という2つの移行に資することも重視されている。それらの課題の達成において、財政支援を多く受ける南欧、中東欧諸国の底上げがはかられることなくして、復興基金の恒久化など財政統合への前進は難しいとされている(伊藤 2020)。

復興基金の共同債の発行は2026年度までであり、復興基金の成否が分かるにはなお時間を要する。復興基金開始後、コロナ禍に加えてロシアのウクライナ侵攻が続いて欧州の政治経済はますます先行き不透明になっている。エネルギー価格の急騰を含めインフレが高進するとともに、コロナ対策、エネルギー対策のために各国とも積極的に財政を動員したため政府債務残高は大幅に拡大した。そうした中で、2020年に適用停止措置がとられていた財政ルール(安定成長協定)が2024年からの再開に当たって見直されることになった。その見直しをめぐって復興基金では推進役にまわったドイツを含む財政慎重・緊縮派と積極財政・反緊縮派の間の攻防が再燃した。見直し結果の内容に関しては、財政慎重派を配慮したものとの見方から、欧州労働組合連盟(ETUC)などは緊縮2.0(Austerity 2.0)と呼んで厳しく批判している(ETUC 2024)⁴⁾。EUが緊縮路線をとれば、反緊縮を唱えるポピュリズムが勢いをえるであろうことはあきらかである。とくに反緊縮と反移民・難民を結びつけて危機を煽る右翼ポピュリズムが支持を広げているのである。ソーシャ

ル・ヨーロッパ復活へはなお道遠しといわなければならない。

本稿では、経済的な面から見た多様性と包摂性をめぐって政策的に苦悩する欧州の事例、具体的にはソーシャル・ヨーロッパの構想とその失敗と復活という展開過程を跡づけてみた。富裕層から貧困層まで多様な階層に属する人々のうち、SDGs や欧州グリーンディールが目指す「誰一人取り残されない」状況をつくるためには、社会から排除されることの多い貧困層を包摂することが重要な課題となる。EU は強いソーシャル・ヨーロッパのスローガンの下に貧困と社会的排除の根絶を目指そうとしているが、その課題の達成はなお先のことだといえる。EU は多様性と包摂性の両立に現在も苦悩しているのである。

(注)

- 1) 移民・難民は貧困と社会的排除に陥っている場合が多いゆえに、移民・難民問題は文化的多様性と経済的多様性が重なりあっており、両者をどう関連づけるかが重要であるが、本稿では2つを区別して経済的多様性の観点から問題に接近することにする。両者の関連づけについては、(石田 2022)を参照されたい。
- 2) カンティオンは、EU が推し進める社会的投資 (social investment) 政策は、低所得者、貧困者を救うのではなく中高所得者に便益が行くことになっていると批判していたのである (Cantillon 2011)。
- 3) EPSR それ自体よりも EU が採択した2022年の最低賃金指令と2023年の最低所得勧告こそが、新しい政策領域に踏み込んだものであり、真のパラダイムシフトと見なしうるという意見もある (中村 2023: 31-35; Schulten and Müller 2021)。
- 4) 積極的な投資が必要となるときは欧州債務危機後の緊縮路線に回帰するということは欧州を破滅の道に追いやることになるまで述べている (ETUC 2024)。財政ルール (安定成長協定) の見直しにおいては、以前からの財政赤字の対 GDP 比3%、政府累積債務の対 GDP 比60%の基準値は変えずに、各国の裁量と時間的猶予を拡大するという変更が行われた。財政ルール見直しについては (馬場・加藤 2024) が詳しく紹介している。

(参考文献)

石田徹 (2009)「欧州雇用戦略とフレキシキュリティー—欧州社会モデルの現代化が意味するもの—」『龍谷

法学』41 (4), 1-32。

- (2018)「欧州を揺るがす福祉ポピュリズムの波—左翼ポピュリズムというもう一つの動き—」『龍谷政策学論集』7 (2), 3-17。
- (2022)「間文化主義と対話—排他的ポピュリズムを乗り越えるために」村田和代・阿部大輔編『「対話」を通したレジリエントな地域社会のデザイン』日本評論社, 177-192。
- (2023)「『福祉的連帯』をめぐり政策的・政治的対抗—『リベラルのジレンマ』と排他的ポピュリズムの克服のために」渡辺博明編『ポピュリズム、ナショナリズムと現代政治—デモクラシーをめぐり攻防を読み解く』ナカニシヤ出版, 165-185。
- 伊藤さゆり (2020)「動き出した欧州グリーンディール—新しさと既視感。日本も無関係ではない—」『Weekly エコノミスト・レター』(2020-2-14) ニッセイ基礎研究所。
- 遠藤乾 (2020)「ヨーロッパの対応 コロナ復興基金の誕生」『国際問題』695, 15-28。
- 児玉昌己 (2020)「ハミルトン・モーメント : EU の連邦的財政金融一体化への一步としての2020年コロナ復興基金」『久留米大学法学』82, 152-106。
- 田中素香 (2016)『ユーロ危機とギリシャ反乱』岩波書店。
- 田中友義 (2013)「EU の経済ガバナンスの再構築と欧州統合の行方」『駿河台論集』22 (2), 1-26。
- 恒川謙司 (1992)『ソーシャル・ヨーロッパの建設』日本労働研究機構。
- 中井遼 (2021)『欧州の排外主義とナショナリズム—調査から見る世論の本質』新線社。
- 中村健吾 (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『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容—アクティベーションと社会的包摂』明石書店, 76-116。
- (2023)「コロナ危機を経て EU は社会的な連邦主義へ向かうのか—経済・財政ガバナンスと医療・福祉レジームの改革」福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『コロナ危機と欧州福祉レジームの転換』昭和堂, 1-41。
- 濱口桂一郎 (2022)『新・EU の労働法政策』独立行政法人 労働政策研究・研修機構。
- 馬場康郎・加藤創太 (2024)「EU における財政 (規律) ルール見直しと日本への示唆」東京財団政策研究所 (<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4472> 2024年12月23日閲覧)。
- 樋波展洋 (2006)「小泉改革の位相: 先進諸国の中の日本の政治変化と政策対応」東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を超えて [II]』東京大学出版会, 25-72。

- Armstrong, K.A., (2012), "EU social policy and the governance architecture of Europe 2020," *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18 (3), 285-300.
- Cameron, D., (2001), "Unemployment, Job Creation and Economic and Monetary Union," Bermeo, D.(ed.), *Unemployment in the New Europe*, Cambridge University Press, 7-51.
- Cantillon, B., (2011), "The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era," *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449.
- (2019), "The European Pillar of Social Rights: Ten arguments for prioritizing principle 14 on minimum incomes," Ferrera, M.(ed.), *Towards a European Social Union The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union .A Forum debate*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 54-63.
- Commission of the European Communities, (1997), Modernising and improving social protection in the European Union, COM(1997)102.
- EAPN, (2012), *An EU Worth Defending — Beyond Austerity to Social Investment and Inclusive Growth*, EAPN analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs).
- ETUC, (2024), Austerity 2.0 would escalate Europe's investment crisis (<https://etuc.org/en/pressrelease/austerity-20-would-escalate-europes-investment-crisis>, 2024年12月23日閲覧).
- European Commission, (2005), Working together for growth and jobs—A new start for the Lisbon Strategy, COM(2005)24.
- (2010), Europe 2020 : A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010)2020.
- (2017), Proposal for a Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights, COM(2017)251.
- (2020), A strong Social Europe for just transitions, COM(2020)14.
- (2021), The European Pillar of Social Rights Action Plan, COM(2021)102.
- European Council, (2000), Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 23 and 24 March.
- (2020), Special meeting of the European Council Conclusions, 17, 18, 19, 20 and 21 July.
- Giddens, A., (2007), *Europe in the Global Age*. Polity Press.
- Hacker, B., (2013), 'The end of the European Social Model as we have envisioned it? Political economy principles in Europe may be changed by the economic crisis governance,' paper presented to conference on 'Beyond Austerity vs. Growth: The Future of the European Political Economy,' University of Sheffield, 1-3 July.
- (2023a), *Social Europe: From vision to vigour*, Dietz Verlag J.H.W. Nachf.
- (2023b), "The European Pillar of Social Rights: Impact and advancement. Somewhere between a compass and a steering tool," SWP Research Papers 14, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs.
- Hermann, C. and Hofbauer, I., (2007), "The European social model: Between competitive modernisation and neoliberal resistance," *Capital & Class*, 31,(3)126-127.
- Keune, M. and Pochet, P., (2023), "The revival of Social Europe: is this time different?," *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(2) 173-183.
- Lundval, B.-Å. and Lorenz, E., (2012), "Social investment in the globalising learning economy: a European perspective," Morel, N., Palier, B. and Palme, J.(eds.) *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, 235-258.
- Magnusson, L., (2010), *After Lisbon –Social Europe at the crossroads?*, European Trade Union Institute.
- Mudde, C. and C. R. Kaltwasser, (2013), "Exclusionary vs Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America," *Government and Opposition*, 48(2) 147-174.
- Pochet, P., (2010), "What's wrong with EU2020?," European Trade Union Institute Policy Brief, European Social Policy 2.
- Sabato, S. and Vanhercke, B., (2017), "Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation," Vanhercke, B. Sabato, S. and Bouget, D.(eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2017, Eighteenth annual report*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE) 73-96..
- Schulten, T. and Müller, T. (2021), "A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union," *Italian Labour Law E-Journal*, 14(1) 1-19.
- Vanhercke, B., (2013), "Under the radar? EU social policy in times of austerity," D. Natali and B.

- Vanhercke (eds.), *Social developments in the European Union 2012*, Brussels: Observatoire Social Européen (OSE)European Trade Union Institute (ETUI) 91-120.
- Vanhercke,B., Sabato,S. and Ghailani,D., (2018), "Conclusions, The European Pillar of Social Rights as a game changer," Vanhercke,B., Ghailani,D. and Sabato,S.(eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018, Nineteenth annual report*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE)153-172.
- Zeitlin, J. and Vanhercke, B., (2014), *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, SIEPS 2014: 7.