

[講演会抄録]

2015年度 現代史研究所連続研究講座

# EU統合はヨーロッパの救世主足り得るのか？ 第6回 EUの連帯と社会リスク・ガバナンス — 経済危機以後の民主的正統性 —

2015年7月13日

福田 耕治（早稲田大学 教授）

はじめに

小久保先生から、ご紹介いただきました早稲田大学の福田耕治と申します。この度はお招きいただきまして光栄に存じます。私は、東洋英和女学院大学では20年ほど前、非常勤講師として行政学を教えておりました。さて、ご依頼いただきました「EUの制度と政策のガバナンス」という観点から、EUの国境を越えるデモクラシの問題をどのようにとらえたらよいのか、現在のギリシャ危機の問題も踏まえてお話をさせていただきます。

EUの機構・制度や政策についてお話する前に、まず現代のグローバル化した国際社会とはどういうものか、国際社会の特徴を見ておきたいと思えます。現代の国際社会は、「脱領域化」という視点から捉えることができます。グローバル化によって、経済・金融のみならず、環境、保健衛生、さらに犯罪やテロリズムまでが広範に脱領域化しつつあります。それは単に国家という枠を越えるだけでなく、さまざまな問題群と密接不可分に結びついています。

EUの地域統合が進み、国境を越えた経済空間としてユーロ圏という空間ができあがってきました。その結果、ユーロ圏19ヵ国では金融政

策や通貨政策がEUレベルで決定されるようになりました。しかし経済・財政政策の決定権は依然として28加盟国主権の管轄事項であり、各国別に政策決定を続けています。これがユーロ危機の原因の一つとして挙げられています。他方で個々の問題も脱領域化し、複合化する現象を指摘できます。例えばギリシャ危機は、経済・金融問題として見られがちですが、ギリシャの国内政治問題から他の欧州諸国の政治経済問題へと波及し、EU懐疑主義、反EU統合派、偏狭なナショナリズムの台頭や反移民・難民や外国人排斥運動を拡大させ、さらに安全保障の問題へと繋がりつつあります。ギリシャのユーロから離脱や財政破綻が危惧されたため、ロシアが支援を申し出て、パイプラインを通してヨーロッパ諸国にギリシャ経由で天然ガスを供給する契約を結びました。チプラス政権はそういう形でロシアと親しくすることで、ユーロ圏債権国に対して交渉上の立場を強めようとした。中国もまたギリシャ支援の時期を見はかっている状況にあります。中国はAIIBの絡みもあり、特に外貨準備としてユーロをたくさん持ち、ギリシャ支援を通じてEUで貿易上の利益を得ようと考えています。また地政学的、安全保障上の配慮から、ギリシャ支援をめぐる中国、ロシアそしてアメリカという超大国間のパワーポリティクスと利権が見え隠れしています。オバマ大統領は、ドイツのメルケル首相、フランスのオランド大統領にギリシャをユーロやEUから離脱させないように要請する電話を何度か入れています。このように1100万人の人口、ユーロ圏諸国の中でわずか2%程度のGDPでしかないギリシャの問題は複合的な問題となり、ユーロ圏諸国のみならず、EUの存在自体を動揺させています。

こうした現代国際社会の特徴を背景として、EUの制度と政策のインベーションは、どのようにして実現されてきたのでしょうか。EU諸機関と加盟国の統治機構との関係、EU国際公共政策と加盟国の国内公共政策との関係がどのようになっているのか、さらにデモクラシーをめぐ

る問題についても考えてみたいと思います。

## I EU統合の制度・機構—欧州ガバナンス

EUというのは民主主義国家に開かれたシステムです。1974年ギリシャはEUに入るために軍事政権から議会制民主主義体制に基づく政権へと変わりました。つまり、ギリシャやスペインが民主化を進める上でEU統合が果たした役割が注目されてきたわけです。中東欧諸国のEUへの加盟においても、このモデルが念頭に置かれ、社会主義体制から、市場経済社会システムを受入れ、議会制民主主義体制へと移行する際のモデルにされたのでした。しかし、このギリシャがご承知のようにEUで大きな問題を引き起しています。

EU統合は、資本と人とモノおよびサービスの「国境を越える自由移動」が可能な空間として設計され、グローバリゼーションを歴史的に先取りしてきました。生産の3要素である土地、労働、資本のうち、土地は動かさないで、人と資本を、国境を越えて移動させることで経済効率を高め、失業者を人手不足の地域へと国境を越えて移動させるのが欧州統合の試みであり、歴史的実験だと言われてきました。

EUにおける制度枠組みは、次のようなものです。まず、欧州理事会（EU首脳会議）が欧州統合の方針、政治的な指針を決めますが、立法には関与しません。この欧州理事会の方針に基づいて、EUの政策決定、すなわち予算決定や立法に関わるのは、欧州委員会という行政府と、EU理事会と欧州議会という2つの立法府からなる3つの機関です。法案・予算案の提出を行う日本の内閣にあたる役割を演じるのは欧州委員会であります。この欧州委員会から提出された法案を審議するのが、1つは主権国家の国益を表出する機関であるEU理事会です。28ヶ国の外務大臣がEU外相理事会に、財務大臣はEU蔵相理事会に出席します。他方で欧州市民の意向、民意を代表する機関としては欧州議会がありま

す。つまり選出母体が異なる二つの代表の仕組みがつくられ、EU理事会と欧州議会の関係は、主権国家における上院と下院の關係に例えられます。EUの共同立法府である両機関で合意が成立すると、EUの法令(規則・指令・決定)が制定されます。

EU政策過程は、①政策課題設定、②政策形成、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価の5段階から成ります。①は欧州委員会が担い、②は欧州委員会とその事務局が中心となり、加盟国の官僚制がこれを支援します。③は、EU理事会と欧州議会がそれぞれ審議と議決を行い、両機関で合意が成立ことでEU法が制定されます。EU制定法が採択された後、④でEUの政策実施を行うのは、加盟国の統治機構、行政機関です。EU法に基づいて加盟国では国内法や行政規則が作られ、行政機関を通じてEU諸政策が実施されます。⑤の政策評価は、EU、加盟国および第三者的機関によって内部評価と外部評価が実施され、次の政策形成にフィードバックされます。

欧州委員会は各国の官僚機構と連携をとっていますし、欧州議会は加盟国の国会と共同でEUの立法過程を監視します。つまり、欧州ガバナンスとは、EUの機構制度と加盟国の国内制度・統治機関である行政府、立法府、司法府が有機的に連携して動く仕組みです。このようなEUガバナンスの特徴を、欧州委員会のプロディ委員長は2001年に「欧州ガバナンス」と名づけ、また政治学者は「ユーロ・ポリティ (欧州政体)」と呼んだりもします。プロディ委員長の下で作成された『欧州ガバナンス』白書によれば、EUのガバナンスは、①共同体(枠組み指令)方式、②EUと加盟国による共同規制方式、③開放型政策調整方式、④ネットワーク牽引方式、⑤規制エージェンシー方式の5通りに分類されています。①は、EUが法令を制定し、ハード・ローを根拠にして加盟国の政府が行政機関を通じてトップダウンで上から下に政策実施する方式です。②の共同規制方式では、EUと加盟国が政策決定権限をシェアし、

EUないし加盟国のいずれかが立法を行い、同様にハード・ローを根拠にして実施するというやり方です。③の開放型政策調整方式(OMC)は、各国が自発的に欧州委員会の示すガイドライン(法的拘束力はないソフト・ロー)に従って、自国の制度を望ましいとする方向へ近づけていくボトムアップによって加盟国間での政策調整を行うガバナンス方式です。④は、①～③を併用するネットワーク化したガバナンス方式であり、⑤は、欧州委員会が設置する専門家集団である各エージェンシーが当該政策領域で規制基準を設定し、ガバナンスを行う方式であります。これら①～⑤の方式により欧州ガバナンスが実現されています。

## II EU政策決定手続・EU首脳人事の制度的イノベーション

次に2009年12月発効したリスボン条約による政策決定手続の制度的イノベーションである、政策決定の改革から考えてみましょう。EU政策決定手続は、「通常立法手続」、「特別立法(諮問)手続」、「承諾手続」という3つの手続に分類できます。大部分のEU諸政策は通常立法手続が適用され、EUの理事会と欧州議会での共同意志決定が行われます。かつて「共同決定手続」と通称されていたものを公式に「通常立法手続」とし、ほぼ9割以上のEU諸政策がこの通常立法手続で決定できるよう改革されました。この立法手続は、欧州議会とEU理事会は対等の立場で意志決定ができるというものです。人の自由移動政策から消費者保護政策まで多くの政策領域、合計40以上の政策分野で用いられ、特定多数決の適用範囲を拡大したことで欧州議会の発言力は増し、以前よりもEUの超国家性が高まったといえます。特別立法手続では、加盟国の国家主権に関わるような重要事項には全会一致を要件とし、EU理事会が圧倒的に強い政策決定権を持つ仕組みも残されています。最後に、承諾手続(Consent Procedure)は、EUに新規に加盟国が加わる場合、あるいはEUから加盟国が脱退する場合、あるいは条約改正を発議する

場合に、欧州議会に最終的な承認権限を認める手続です。

リスボン条約ではこれら政策決定手続以外にもさまざまな制度的イノベーションが行われました。例えば、欧州理事会に常任議長職を置いて、EUの諸政策の一貫性を持たせるよう改善しました。さらに欧州対外活動庁（EEAS）と呼ばれるEUの外務省にあたる行政機関を創設して、そこにEUの外務大臣にあたる「外務・安全保障政策上級代表」を置きました。この職はEU理事会のメンバーであると同時に欧州委員会の副委員を兼務し、両機関の代表者として架橋機能を担うダブルハットとするユニークな制度的イノベーションを行いました。この上級代表は、EU共通外交・安全保障政策を指揮し、EU外相理事会の議長を務めます。リスボン条約の規定に従い、欧州理事会が欧州委員会委員長と合意を経て特定多数決で上級代表にイタリア外相のフェデリカ・モゲリーニを決定しました。上級代表とEEASは、EUの欧州近隣政策、気候変動防止政策、人道支援政策などのEU対外政策を管轄し、EU理事会、欧州委員会、EU加盟国との間の調整を図り、EU対外政策の一貫性を確保する機能を担っています。

リスボン条約の規定に従い、2014年の欧州議会直接選挙後、第2党である中道左派のM.シュルツが欧州議会議長（社会民主同盟：S&D）に再任されました。欧州理事会は、今回の欧州議会の選挙結果に配慮し、欧州議会第1党の中道右派、欧州人民党（EPP）の推薦を受けたクロード・ユンカー（前ルクセンブルグ首相）を欧州委員会委員長候補者として提案し、欧州議会により正式に選出されました。なお、欧州理事会常任議長は、欧州理事会における特定多数決により、ヘルマン・ファンロンパイの後任としてドナルド・トゥスク（ポーランド前首相）が常任議長として就任しました。

さらに日本では紹介されることが少ないのですが、欧州委員会にいくつかの下部委員会が置かれています。これはコミトロジーという呼び

名で総称され、200以上の小委員会、作業部会が欧州委員会の下に置かれています。例えば農業問題であれば、EUの農業総局の国際公務員が議長になって、各国農務省の鶏肉担当官がブリュッセルに集まり、鶏肉価格の決定について協議し、EUの政策として法案の形成に協力します。法案の形成段階で参加した人たちが、同時に実施過程でも参画するわけです。つまり、加盟国の官僚がEUの国際官僚と協議しながら法案をつくり、EU法が制定されると、加盟国の行政機関、官僚たちがこれを解釈して、手足となってEUの政策を各国で実施していくわけです。政策によっては、EUの方が権限が強い政策領域もあれば、加盟国とEUでほぼ権限が拮抗している領域もあるし、どちらかと言うと加盟国の権限が優先され、EUはあくまで補佐的な役割しか演じない政策領域もあります。同様にして、EU理事会にも下部委員会が設けられています。それは常駐代表委員会や作業部会と呼ばれるものです。こういう形で欧州委員会レベルでも、EU理事会レベルでも、政策、国益の摺り合わせにおいて加盟国とEUの機関、事務局、国際公務員が一緒になって政策の形成と実施に関わる、EUの政策と加盟国の政策をつなぐ蝶番のような制度、媒介制度が存在しているわけです。

### Ⅲ EU国際公共政策の3類型と政策イノベーション

EU国際公共政策は、前述の欧州ガバナンスの方式に基づいて展開されます。EUはいろんな分野で国際公共政策を展開しています。全部合せると40程度のEU公共政策があると言われていますが、その中でも共通政策と呼ばれ、その政策決定権をEU側に譲渡している政策分野がいくつかあります。

リスボン条約では今まで曖昧にされてきた政策領域を、①EUが主として決定できる「排他的権限領域」、②各国の主権事項で「加盟国が決定できる政策領域」、そして③EUと加盟国で決定権限をシェアする「共

有権限領域」に3分類し、リスボン条約でそれぞれの政策決定手続が前述のように整理され、政策イノベーションが行われつつあります。

例えば、共通農業政策（CAP）の決定では、かつてのEECの枠内で、豚肉の価格、穀物の価格、鶏肉の価格という形でそれぞれの共同市場、豚肉、鶏肉等の共同市場をつくって、EECレベルで農産物価格を決定する仕組みが作られました。この共通農業政策の決定に従って、各国の農務省が農業政策を実施していく仕組みです。同様にして、共通通商政策、運輸政策、競争政策（独占禁止政策）、および共通金融通貨政策が挙げられます。ドイツはマルクというEEC諸国最強の通貨を持っていたわけですが、EU共通通貨ユーロを導入するという事でマルクを手放して、ユーロに切り替えることを約束し、東西両ドイツの統一をフランスに認めさせました。1993年11月発効のマーストリヒト条約で通貨統合に動き始め、1999年ユーロが銀行の計算単位として導入され、2002年からコインや紙幣という形で国際通貨ユーロが人々の手に渡りました。

環境・エネルギー政策のように、EUレベルの政策があると同時に、加盟国レベルの政策も同時に存在する「EUと加盟国の共有権限」領域もあります。例えば、フランスとイギリスは原発を続けていますが、ドイツは日本の3.11福島原発事故を見て、脱原発へと政策転換しました。このように国によって環境・エネルギー政策にも違いがあります。しかし、EUとしては2020年までに再生可能エネルギーを20%まで増やしていくという方針を堅持しています。

EUのソフトロー、OMCの代表例は、欧州委員会の示すガイドラインに従って、加盟国が自発的に自国の制度を近づけていくやり方として、各加盟国レベルの社会・労働政策や社会保障政策の例を挙げられます。老齢年金を何歳から受給させるかは28加盟国の主権事項ですので、国によって年金の受給開始年齢がバラバラです。かつてのギリシャでは



58歳から年金が受給可能でしたが、債務危機以後62歳まで上げました。しかしドイツは、受給開始年齢を、65歳から67歳まで上げています。67歳まで年金を貰えないドイツ人が、なぜ62歳のギリシャの年金給付の支援をしなければならないのか、支援する側のドイツの66歳の高齢者は当然思うわけです。また生涯所得の何パーセントを年金として貰えるかという問題もあります。ギリシャでは当初は生涯所得の93%が年金として貰えましたが、現在では78%程度に引き下げられました。しかし現在のドイツの年金所得代替率は生涯所得の58%程度です。それゆえドイツ国民はギリシャを支援することに非常に厳しい態度をとるわけです。メルケル首相も国内世論を前にして、ギリシャ支援を簡単には言い出せないという状況がありました。今年、7月10日に出されたギリシャの改革案ではドイツと同じ67歳まで段階的に毎年1年ずつ受給年齢を上げていき、最終的に67歳になってから年金受給が可能となる仕組みに変えるということを示し、さらにGDPの1%にあたる年金支給額削減を受入れる案を示したわけです。フランス、その他の債権団も「かなり誠実に対応した」という評価しましたが、本当に実行されるかどうかは怪しいとし、ドイツはその証拠を示すようギリシャに求めている段階です。

年金以外でも加盟国レベルで決定する政策もあります。例えば、教育・文化政策など、各国の主権事項です。また移民・難民政策においても、移民・難民として認定するかどうかは、その国の主権事項であり、各国別に決められます。自国に何人の移民、難民を受入れるか、人口比で何%受け入れるかということは各国主権事項です。しかしながら、シリア難民など、たくさんの移民や難民が北アフリカからヨーロッパに押し寄せてくる中で、例えば共通移民政策、共通難民政策をEUレベルで決めざるを得なくなってきました。どこの国も多くの移民、難民を受入れることは財政的に厳しいし、また雇用の場を減らすことにもなるとして国内

的な反対論も強く、治安が悪化すると主張する極右政党もあり、各国とも受入れが非常に厳しい状況にあります。そこでEUレベルでは移民・難民の流入制限的なEU共通移民政策、共通難民政策を作り、どこの国から入っても一定の基準で審査されるという仕組みにされています。

#### Ⅳ 雇用・労働市場改革と経済成長のための社会連帯の要請

「深刻な危機国」といわれているPIIGS諸国では、不動産バブルが崩壊した後、高い失業率が続いています。そこで企業の国際競争力を高める観点から「労働（雇用）の柔軟性」が叫ばれ、新自由主義的な労働市場改革が進められました。その結果は、緊縮財政下で20代から35ぐらいまでの若年労働者は「非正規雇用」が一般化し、他のPIIGS諸国にも波及しつつあります。日本でも若年労働者の就職は難しいという状況にあり、非正規雇用が拡大し、労働環境がどんどん悪化するという問題が提起されています。特にギリシャでは若年労働者は2人に1人は失業者となって仕事に就けず、うまく就労できても「700ユーロ世代」と呼ばれるように若年就業者の賃金は極めて低く抑えられています。

ギリシャ全世代の就業年齢者人口でも、4人に1人は失業者の状態になっている現状では、経済成長どころか、税金を負担できる人数自体が限られています。親の老齢年金に頼りながら、求職中の若者が家族で暮らす非常に貧困率の高い家庭が増えている状況があります。その原因の1つが労働市場の硬直性や国際競争力のなさで、観光業や海運業でしか外貨を稼ぐことが困難なギリシャの状況です。そこでは成長が見込めず、借金返済の目途が立たない状況で緊縮財政を強いられる状況があります。スペイン、クロアチアなど、いくつかの諸国でも似た状況にあるわけです。

逆に戦後最大のGDPを獲得することのできたドイツはリーマンショック以降も好況が続いてきました。しかしそのドイツにおいても、

難民流入危機によって反EU統合、ネオナチといったような極右政党が躍進してきています。EU懐疑派、反EU統合を掲げる政治勢力がPIIGS諸国でも、債権団諸国でも増えているのが今年の欧州議会選挙の特徴でありました。

こうした政治経済状況の下で、「連帯の原則」がリスボン条約において制度化されました。EUは社会的リスクを国境を越える連帯によって乗り越えようとしています。金融市場リスク、科学技術リスク、環境リスクや自然災害リスク、健康リスク、政治的リスク、貧困や安全保障リスクなど、さまざまな社会的リスクがあるわけですが、主権国家レベル、加盟国レベルで解決できないリスクはEUレベルでリスクを分散し、共同で対処しようとするのがEU連帯の考え方です。連帯の概念は、教会が慈善行為として実施する支援活動とは異なり、人びとの労働成果の再配分を通じて、生活保障や社会的弱者への支援に用いることを法的権利として認め、富裕者、企業家等に対しては法的義務を課す考え方であります。

リスボン条約では、連帯をもっと明確な形で法的原則として根拠づけ、国境を越えるリスク管理者としてEUを位置付けています。まず第2条で「人間の尊厳、自由、民主主義、法の支配」などと共に「連帯の原則」を明確に基本条約に明示し、第3条、第21条、第24条、EU運営条約の前文において、域内問題では加盟国間の連帯促進を求めています。対外関係でも「国際社会との連帯」をうたい、EUが社会全体の利益のために連帯していくということを原則として掲げています。

欧州委員会では、トーマス・リッセ（ベルリン大学教授）を顧問に迎え、J.ハバーマスの考え方を採り入れた、EUレベルの民主主義的公共空間である「欧州公共圏」を形成し、連帯とデモクラシーを実質化しようとする政策を推進しています。EU諸機関、加盟国の政府、民間企業やNGO、NPOを巻き込んで、共同で国境を越えるリスク問題につい

て熟議し、欧州レベルで公平な社会的価値配分のための決定や実施に影響を与えようとしています。つまり、国境を越えるEUレベルの公共問題を議論する場を設け、サイバー空間でもインターネットで議論ができるようにする政策を通じ、欧州公共圏をつくろうという政策です。日常生活を営む場としての目に見える広場等の公共空間だけではなく、目に見えないサイバー空間、認識論的な頭の中にある公共空間、共同体意識も含め、国家と社会の両方にまたがって存在している欧州レベルの公的領域と私的領域を媒介する空間を捉えます。認識論的空間と討論会会場のような物理的空間の両方を含む欧州公共空間において深く議論し、納得いく形で政策化していく「熟議民主主義」の実践を目指す試みです。リスボン条約で採り入れられた「欧州市民イニシアティブ（European Citizens Initiative：ECI）」の制度もこれを支える新しいデモクラシの仕組みとして位置づけることができます。

欧州市民がEUに何を期待するのか、例えば、欧州レベルで民主主義的な価値観を流布するとか、EUレベルでの社会福祉、社会保障を充実させることなどにEUの役割を期待する欧州市民は少なくありません。Webを通じた情報空間で欧州公共問題を語り、EUの方向性を共に考え、EU法案の提出を促す仕組みが新しい参加デモクラシ実践のあり方として注目されます。

## おわりに

EUでは、民主的な正統性を高めるためのさまざまな制度的努力がリスボン条約として結実しました。国家や地域レベルの公共圏を越えて、EUレベルで欧州公共圏の形成を目指し、欧州公共空間として経済問題も政治問題も安全保障問題も議論し、適切にリスクに連帯して対応するガバナンスの仕組みの運用が課題となっています。多様で複雑に絡み合う国境を越える公共問題を熟議し、EUを民主的にガバナンスして

いくための「社会イノベーション」の新しい方向性が芽生えつつあります。この意味でギリシャの問題の解決は、EUの連帯の試金石と言うべきものだと考えられます。EUレベルにおいて本当に連帯が可能なのか、政治的連帯、財政的連帯というのはEUの非常に重要な要となります。EUにおいて連帯を実質化することは、ギリシャを支援し、ユーロ圏を守り、欧州市民の生活保障に寄与することであり、EU自体の民主的正統性、存在意義を世界に示すことに他なりません。

これで本日の講演を終えさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。