

EU の社会政策から何を学べるか

田中 拓道

(一橋大学大学院社会学研究科教授)

EU の社会政策を研究したり学んだりすることにどのような意味があるのだろうか。

戦後の西ヨーロッパでは、市民全体に平均的な生活を保障する手厚い福祉国家が根づいてきた。それは自由な市場を重視し、国家の介入を最低限にとどめてきたアメリカなどと異なり、「ヨーロッパ社会モデル」と呼ばれてきた。筆者を含め、これまで多くの日本の学者は西ヨーロッパの福祉国家をひとつの先進事例とみなし、その歴史や政策を研究してきた。

しかし EU という単位でみると事情は異なる。欧州統合の歴史とは、なによりヨーロッパ諸国が域内の市場統合をすすめ、アメリカやアジアとの経済競争に伍していこうとする歴史だった。「ヨーロッパ社会モデル」が EU 単位で実現してきたかと言えば、それはきわめて怪しい。2008 年以降の欧州債務危機は、EU 域内のひずみをあらためて認識させた。債務不安のターゲットとされたのはギリシア、スペイン、ポルトガルなど、中核国にくらべて経済力のやや劣った国々だった。EU や IMF は、債務不安を鎮めるための緊急融資の見かえりとしてこれらの国にきびしい緊縮政策を要求した。増税、社会保障の削減、公務員の人件費カットなどはいずれも需要を縮小させ、景気を悪化させ、失業を増やしてしまう。この債務危機は EU 域内に巨大な経済格差があること、それを埋めあわせる再分配政策がほとんど行われてこなかったことを明らかにした。

ヨーロッパが通貨・市場統合へと大きく歩みをすすめたマーストリヒト条約(1993 年発行)以来、社会政策はつねに競争的な経済政策を補完するものとして位置づけられてきた。1993 年の通称『ドロール白書』では、労働市場の柔軟化と雇用政策の共通化による「成長・競争力」の実現がうたわれた。2000 年のリスボン戦略では、「よりよい職と社会的結束をとまなう持続可能な経済」、「世界でもっとも競争的でダイナミックな知識基盤経済」を実現することが目標とされた。社会政策は、教育や就労支援によって人びとの就業率を向上させ、こうした経済を実現するための手段とされた。リスボン戦略の成果をふまえて 2010 年に策定された中期戦略『ヨーロッパ 2020』でも、基本的には似たような目標が並んでいる。「知識とイノベーションにもとづく経済発展」、「より資源集約的で、グリーンで、競争的な経済の促進」、「社会的・地域的結束につながる高い就業率をとまなう経済の支援」。

なぜ EU 社会政策はこれほど「薄い」内容にとどまっているのだろうか？ EU とは多国籍企業や大企業の経営者、エリート官僚によって支配されており、ふつうの市民の生活からかけ離れた存在だからだろうか？ 近年の欧州懐疑主義の広がり(たとえば 2014 年欧州議会選挙での欧州懐疑政党の躍進、投票率の低下)をみるかぎり、そうした側面があることも否定できない。しかしおそらくもっとも大きな要因は、EU の意思決定プロセスの複雑さにある。そもそも EU のなかにはさまざまな「福祉レジーム」が混在している。フランスやデンマークなど手厚い福祉を行ってきた国々だけでなく、福祉制度の未発達な東欧の国々も含まれる。さらに EU の決定権限は、欧州委員会、欧州理事会、欧州議会、閣僚理事会、社会経済評議会などに分有され、それらのあいだで調整がくり返されている。さまざまなアクター、さまざまな国のあいだで利害調整が行われる結果、社会政策で合意できるのはごく薄い内容にとどまってしまうのである。

2000年代以降、こうした複雑な利害調整のプロセスは「開放的調整方式(Open Method of Coordination)」と呼ばれて発展を遂げてきた。このしくみによれば、欧州委員会はさまざまなアクターの意見を踏まえて雇用・社会政策のガイドラインを策定し、各国はそれを参照しつつ独自の目標と達成方法を設定する。一定期間の後、各国の達成状況が評価され、強制力のない「勧告」が示されるとともに、ガイドラインも修正されていく。開放的調整方式とは、このようなガイドライン提示→各国の目標設定→評価→修正という一連のサイクルをさす。実際の勧告の中身をみると、各国の年金財政の持続可能性、教育・職業訓練への支出の多寡、正規と非正規の格差など、きわめて詳細なデータにもとづく評価がなされていることが分かる。このプロセスをつうじて共通の情報の流れが作りだされ、いまそれぞれの国で何が取りくまれるべき課題なのか、何が優先されるべき政策なのかを、市民ひとりひとりが判断できる材料が提供されているのである。

筆者は、こうした EU 社会政策の決定プロセスに、学ぶべきところがあるのではないかと考えている。社会政策は、市民一人ひとりの働き方、ライフスタイルにかかわる身近な政策である分、職業、地域、価値観の違いをこえた集合的な合意を形成することがきわめて難しい。たとえば日本では昨年、あるシンクタンクの報告書をもとにした『地方消滅』(中公新書、2014年)という本が話題となった。この報告書によると、少子化と都市への人口流入がつづく日本では、2040年までに約半数の自治体が「消滅」へと向かう可能性がある、という。今日の日本は、財政赤字(将来世代への現在世代の負債)、若年層向け社会保障の少なさ、正規・非正規の格差、男女格差、都市・地方の格差など、さまざまな格差によって引き裂かれている。これらの対立を調整し、総合的な政策の方向性を示すことは喫緊の課題となっている。にもかかわらず、合意を形成することはきわめて難しい。実際これまでのところ、日本ではあまい将来予測にもとづくその場しのぎの政策が行われる傾向が強い。EU の社会政策に学ぶべきことは、その中身というよりも、多様なアクターによるねばり強い相互調整のプロセス、とりわけその前提となる「情報にもとづく政治」という点であるように思われる。