

Eastern Enlargement of the EU and Social Policy

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/17673

EU 東方拡大と社会政策

堀 林 巧

目 次

1. はじめに
2. EU 東方拡大に至るプロセス
3. EU 社会政策の推移と特質
4. 中欧社会政策と EU
5. 小括

1. はじめに

2004年5月、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア、リトアニア、ラトヴィア、エストニアの旧共産主義8カ国にマルタと（南）キプロスを加えた計10カ国がEU（＝欧州連合）に加盟し、EU 構成国は15カ国から25カ国へと増加した。EU の旧共産主義（旧東側）諸国への拡大は、通常「EU 東方拡大」と呼ばれる。

1989/91年の政治転換以後、旧ソ連・東欧（旧共産主義）諸国は民主化と資本主義化の道を歩んできた。その過程で当諸国の福祉レジームも変容を遂げてきた。他方で、1980年代半ば以降「単一市場」形成をめざしていたEU は、旧ソ連・中東欧共産主義崩壊、冷戦終結、ドイツ統一という世界と欧州の大変動に対応すべく、経済統合深化と外交・安全保障政策の共通化など政治統合志向を強め、20世紀末には単一通貨ユーロを導入する（1999年。ユーロ紙幣・硬貨の流通開始は2002年）に至った。また、1990年代半ば頃以後 EU の社会政策においても変化が見られる。

筆者は、1990年代末頃からポスト共産主義時代の中欧社会政策・福祉レジームに関する研究を開始し、これまで一連の論文を著してきたが、中欧社会政策・福祉レジームとEU社会政策の関係を本格的に考察する論文はまだ発表していない。その理由の一つは、1990年代末頃までの時期においてEUの中欧社会政策・福祉レジームに対する直接的影響は、世界銀行やILOのそれに比べて弱かったことにある。他方で、(筆者も含め)一般に社会政策分野におけるEUと中東欧諸国の関連についての研究が遅れていたことがもう一つの理由であった。

しかし、現在、EU社会政策は中欧諸国に徐々に影響を及ぼしつつある。さらに、最近、EU及びその社会政策と旧共産主義諸国の社会政策・福祉レジームの関係を主題とする研究文献も増えてきている。一例を挙げると、*Journal of European Social Policy*の2004年8月号(第14巻第3号)は「EU拡大、欧州化及び社会政策」と題する特集号となっており、そこでは1980年代のEU南方拡大及び今回の東方拡大と南欧・中東欧社会政策との関連が考察されている。

こうした状況の変化を背景にして、本論文ではEU東方拡大に至る過程におけるEU及びその社会政策と中欧社会政策・福祉レジームの関係を検討する。本論文の構成は次の通りである。まず、EU東方拡大に至るプロセスを概観する。次いで、EU社会政策の推移を辿りつつ現在のEU社会政策の特質について論じる。最後に、ポスト共産主義時代の中欧社会政策の展開を跡付け、それとEUの関係を主にハンガリーを例に取りつつ考察する。

なお、時期に即してEC, EUを使い分ける(時期がまたがる場合はEC/EUと表記する)が、本論文でEU及びEU諸国と記す場合、大抵は東方拡大(2004年5月)以前の時代のそれをさし、東方拡大後のEUについては拡大EUと記すことを予め断っておく。

2. EU東方拡大に至るプロセス

中東欧諸国のなかで最初に欧州理事会議長に対してEU加盟申請を行ったのはハンガリーであり、それは1994年4月1日のことであった。その数日後、ポーランドがEU加盟申請を行い、1995年にルーマニア、スロヴァキア、ブ

ルガリア及びバルト3国(リトアニア、ラトヴィア、エストニア)がこれに続いた。1996年になると、チェコとスロヴェニアもEU加盟の意志を表明する。ハンガリーがEU加盟の申請を行ってから「EU東方拡大」が実現するまでに10年の歳月が流れたことになる(上記申請国のうちルーマニア、ブルガリアのEU加盟はまだ実現していない。2007年加盟予定)。

以下で、主にハンガリーの経済学者バラーンカイの近著(Palánkai, ed. 2003, 及び Palánkai, 2004)によりながら、(他の研究も参考にして)EU東方拡大のプロセス及びそこにおけるEUと中東欧の関係の態様について概観する。なお、ここで中東欧諸国と記す場合、最近の研究文献の多くの例にならない旧東欧諸国のほか、バルト3国も含むこととする(「中欧」及び「中東欧」概念については、羽場, 2004: 24-7, を参照されたい)。

2. 1 ECと中東欧諸国の関係改善の始まり

ECとコメコン諸国の関係に大きな変化が生まれたのは、旧ソ連においてゴルバチョフが共産党書記長に就任(1985年)して以後のことである。変化の一つの現れは、1988年7月にECが当時の「改革先進国」ハンガリーとの間で「貿易及び協力協定」を締結したことであった。当協定の主な内容は、ECが共産主義諸国向けに設けていた交易上の「差別的數量規制」をハンガリーに対しては漸次的に解除する(1995年12月に完全解除)ということであった。次いで、「東欧革命」の先陣を切ったポーランドとハンガリーに対して、1989年7月の先進国サミット(パリ)は支援プログラム(PHARE, Pologne, Hongrie, Aide à la Reconstruction Economique)開始を決定した。そして、同プログラムの調整は欧州委員会(EC行政機関)に委ねられた。

ハンガリーについて言えば、上記プログラムによって10億エキュのつなぎ融資を得ることになった。また、PHAREプログラムには交易上の施策も含まれており、ハンガリーに対するECの上記「差別的數量規制」は(「貿易及び協力協定」で定められた1995年12月を待たずに)1990年1月時点で廃止された。PHAREプログラムはハンガリーとポーランドにとどまらず、1990年4月以降順次他の中東欧諸国にも拡大適用された(Palánkai, 2004: 346-7. PHAREには社会政策関連プロジェクトも含まれていた。後述)。

2. 2 EC/EU と中東欧諸国の「連合」－「欧州協定」とその帰結

1990年4月、EC（ダブリン・サミット）は、中東欧諸国に対しローマ条約238条に基づく「連合」（association）を提案した。そして、チェコスロヴァキア（当時）、ハンガリー、ポーランドとの間で交渉を開始し、1991年12月同3カ国それぞれとの間で「欧州協定」を締結した（その後、分離したチェコ及びスロヴァチアと協定締結）。さらに1993年にブルガリア、ルーマニア、1995年にエストニア、リトアニア、ラトヴィア、1996年にスロヴェニアとも欧州協定を結んだ。こうして、EC/EU は中東欧10カ国と欧州協定を締結したのである。

欧州協定締結によってEC/EU と中東欧諸国の間に「連合」が成立した。貿易自由化を目標とする点で、この「欧州協定」と（「地中海協定」など）従来の「連合協定」には共通点があったが、前者には後者と異なる側面や新しい要素も含まれていた（後述）。

欧州協定は、「4つの自由」（財、サービス、労働力、資本の自由移動）のうち、「財」と「資本」に限り「自由移動」に向けた具体的義務を定めた。「労働力」と「サービス」の自由移動については「長期的目標」とした。ハンガリーとECとの間の協定を例にとりて言えば、2000年12月までに自由貿易（関税、他の財務コスト、数量規制などを伴わない財の自由移動）を実現すると定めた。但し、農産物は例外とされ、また繊維や金属については「暫定的規制」が認められた。また、貿易自由化にあたってハンガリー側が規制解除の時期をEC諸国よりも遅らせることができるという「非対称性」に関わる規定も協定に盛り込まれた（ハンガリーのみならず他の中東欧諸国とEC/EUとの間の協定においても同様の規定が設けられた）。ECはハンガリーが個人及び企業の資本移転を制限する権利を認めたが、協定実施過程においてハンガリーは通貨交換性を導入するなど資本移動を促す措置を取った。

EUと中東欧諸国間のサービス自由化については、EUが1995年に刊行した「白書」（後述）のなかで、その実現に向けたガイドラインが示された。「労働力の自由移動」に関しては、中東欧及びEC/EU各国の2国間協定に委ねるとされた。

パラーンカイは、欧州協定の従来の連合協定と比べて新しい要素を3点指

摘している。第1は、欧州協定がEC/EUと中東欧諸国の「政治的対話と協力」促進を目標に掲げていた点である。第2は、それが(民主主義、法の支配、人権、民主的自由選挙、市場経済化など)体制転換の意義を強調していた点である。第3は、欧州協定が中東欧各国に対してEC/EUの(「単一市場」と関連する)規範・法律・規則(消費者保護、環境基準、競争などに関する法規)に「調和」するよう国内措置を取ることを課していた点である。

上記のことは、「欧州協定」がEC/EUと中東欧諸国の間の単なる「経済協定」にとどまらず「政治協定」の性格を持つものであったこと、さらにEC/EUが中東欧諸国に対し単一市場への参加も視野に入れた法規・制度の整備を促す側面を有していたことを示すものである。そして、欧州協定に含まれていたこれらの性格・側面は後に述べる「コペンハーゲン基準」、即ちEC/EUが中東欧に示した「加盟基準」とも照応するものであった。

ところで、従来から「連合協定」においては連合対象国に対するEC側の資金援助に関わる義務が定められていたが、「欧州協定」で定められたEC/EUの対中東欧諸国資金援助義務は慎ましいものであった(主な支援項目は、通貨交換性実現のための金融支援)。このことは、EC/EUの対中東欧資金援助はPHAREプログラムの枠内で実施されるということの意味するものであった。

バラーンカイは、EC/EUと欧州協定を締結した中東欧諸国が協定の実施から得た利益について以下の5点を指摘している。

- (1) EU(先進諸国)との貿易関係強化。欧州協定実施過程において中東欧10カ国とEU諸国の貿易は急増した。2002年の中東欧10カ国とEU諸国の貿易額は1989年の10倍に達した。また、中東欧10カ国の輸出総額に占めるEU向け輸出の比重は1989年に32~33%であったが、2002年には約67%にと倍増した(輸入総額に占めるEUからの輸入の比重は、2002年に64%)。
- (2) 欧州協定は中東欧(協定締結)諸国の国際的信用を高め、当諸国のOECD、NATO加盟条件を整備し、また中東欧への外資流入を促した(旧西側諸国からの直接投資は、ハンガリー、チェコ、ポーランドの3国に集中したが)。

- (3) 欧州協定は、中東欧の協定締結諸国の経済近代化に貢献した。特に、直接投資が当諸国の技術水準向上をもたらした。
- (4) 欧州協定は、体制転換の意義を強調することにより「コペンハーゲン基準」(EU加盟基準)と相まって、中東欧諸国の市場経済制度構築を促した。
- (5) 欧州協定実施過程における EC/EU と中東欧諸国の貿易関係強化により、EU 諸国にとっての中東欧諸国の経済的意義が増した。1989年当時 EC 諸国の貿易総額に占める対中東欧(協定締結諸国)貿易の比重はわずかであり(2.7~2.9%)、EC 諸国にとって中東欧諸国は貿易相手として「マージナル」な存在であった。その後、EU 諸国の貿易総額に占める対中東欧10ヵ国貿易の比重は2000年代初頭に13%にまで増加した。中東欧10ヵ国の貿易総額に占める対 EU 諸国貿易の比重(前述のとおり、2002年に約3分の2)と、EU 諸国の貿易総額に占める対中東欧貿易の比重の間にはまだ「非対称性」が存続するが、EU 諸国にとって中東欧経済は「無視し得ない存在」となっている。

パラーンカイは「欧州協定」から得た中東欧諸国の利益を以上のように要約しながら、他方で EU (及び欧州機関)の中東欧10ヵ国(協約締結国)に対する資金援助の規模は小さく、中東欧諸国の経済近代化要請に充分に応えるものではなかったとしている。ハンガリーを例にとって言えば、1990~2000年の期間に PHARE プログラムを通じて10億エキュの資金援助を受けたが、それに欧州投資銀行(EIC)と欧州復興開発銀行(EBRD)からの援助を加えても、同国 GDP の0.5%未満にすぎず、ギリシャやポルトガルの援助受入れ総額の10分の1の規模であった。パラーンカイは、ソ連解体によって EU 諸国にとっての中東欧諸国の戦略的意義が低下したこと、さらに EU 諸国側で大規模援助に向ける資金的余裕が乏しかったことが、EU の対中東欧経済援助の慎しさの理由であったとしている。

さらに、パラーンカイは欧州協定の実施過程で生じた中東欧10ヵ国(協定締結諸国)の「不利益」、裏返して言えば EC/EU 諸国の「利益」についても言及しているが、その主たる内容は以下のようである。

貿易自由化が中東欧諸国(協定締結諸国)に大きなショックをもたらさな

いよう配慮して、「欧州協定」には EC/EU 諸国と中東欧10カ国間の貿易自由化の速度に関する「非対称性」(前述)が明記されたにもかかわらず、貿易は EC/EU 諸国側にとって有利に展開した。即ち、1992～97年の期間、EC/EU 諸国と中東欧10カ国(協定締結諸国)の貿易において黒字を計上したのは EC/EU 諸国側であった(ちなみに、1989年当時 EC の対東側貿易は6億エキュの赤字であった)。1992～97年に EC/EU 諸国は全体として約760億エキュの(累積)貿易黒字を記録したが、その80%以上(約640億エキュ)が対中東欧(10カ国)貿易によるものであった。1998～2001年の期間においても、EU 諸国の対中東欧(10カ国)貿易は黒字であり(累積)黒字額は約720億ユーロに達した。

パラレンカイは、欧州協定締結当時、EC/EU 側と中東欧10カ国側双方において、貿易自由化が後者にもたらす衝撃(及び中東欧経済の国際競争力強化に必要な期間とコスト)について見通しが甘く、そのため中東欧10カ国(協定締結諸国)側に許される保護措置(非対称的措置)規定が不十分なものとどまったとしている。また、実際の経済運営において中東欧10カ国側で「早まった」自由化措置を取る傾向があったと指摘している(以上の「欧州協定」をめぐる叙述については、Palánkai, ed. 2003: 429-42, Palánkai, 2004: 352-361, 参照)。

上のことと関連し、中東欧諸国の EC/EU 加盟に至る過程における EC/EU と中東欧との関係について言えることのうち重要なことは、第1に貿易自由化に向けた諸措置と貿易関係強化は中東欧諸国よりもむしろ EU 諸国側に有利に働いたということである。第2に EC/EU の中東欧諸国への資金援助は後者の経済発展(早期のキャッチ・アップ)の要請に応えるのに充分でなかったことであり、その理由の一つが EC/EU 側の経済状態(資金的余裕の乏しさ)にあったということである。

2. 3 コペンハーゲン基準, アキ・コミュニテール, 「アジェンダ2000」

EC/EU は中東欧10カ国と「欧州協定」(連合, association)を締結したものの、中東欧諸国を EC/EU に迎え入れることには慎重であった。1992年9月、中欧3国(当時のチェコスロヴァキア, ポーランド, ハンガリー)は EC

に対し、加盟条件を明確にするよう共同要請を行った。欧州協定締結諸国に対して EC が加盟基準を明示したのは、1993年6月のコペンハーゲン・サミットにおいてである。加盟基準は次の3つであった(それは、「コペンハーゲン基準」と呼ばれる)。即ち、①民主主義、法の支配、人権とマイノリティの権利を保障する諸制度の安定性、②機能する市場経済、EC内の厳しい競争と市場圧力に対処できる能力、③加盟国の義務の遂行と政治及び経済通貨同盟受容である。従来(第1次から第4次まで)において、EC加盟基準は事実上「政治的民主主義の成熟度」であった。「コペンハーゲン基準」の新しさは、それに「経済基準」が付加された点にあるが、それは EC/EU が第5次拡大において初めて旧共産主義諸国を加盟予定国としたことに起因している。

次いで、1995年6月の欧州理事会は加盟予定国向けの「白書」(前述)を採択した。「白書」は、EU統合参加に必要な法的措置(「EU標準」適用のための国内法の整備。それには社会政策関連法規も含まれる)を示すものであった。1996年春、EUはマルタ、キプロス及び中東欧10ヵ国(欧州協定締結諸国)に対し、当諸国がEUの法体系に適應するための準備をどの程度整備しているか尋ねるアンケートを送付した。EUの条約、そこから派生する法規、欧州裁判所の下した判決などの総体は「アキ・コミュノテール」(Acqice Communautaire。以下、「アキ」と略記)と呼ばれる。EU加盟国は国内法を「アキ」に調整することを求められるが、上記の「白書」やアンケートの送付は加盟予定国にもその準備が必要であることを示すものであった。

さらに、1997年にEUは「東方拡大」の観点も取り込み、既加盟国と加盟予定国の双方が取り組むべき課題を示す「アジェンダ2000」を公表し、加盟予定国に対しても(一定の過渡期を設けたうえで)国内法を「アキ」に調整するよう求めた(Palánkai, ed. 2003: 447-8)。

2. 4 加盟交渉の開始から中東欧8ヵ国のEU加盟に至る経緯

第5次EU拡大(2004年5月実現)に向けて正式交渉が開始されたのは、1998年のことである。前年の欧州理事会(アムステルダム及びブルクセンブルク・サミット)において、中東欧10ヵ国(欧州協定締結諸国)のうち5ヵ国

(ハンガリー、チェコ、ポーランド、エストニア、スロヴェニア) と、キプロスが「第一陣」の加盟予定国として選定されており、これら6ヵ国とEUの間で加盟交渉が開始されたのである。

しかし、パラーンカイによればEUが第5次拡大を「優先すべき戦略」として明確に宣言したのは1999年12月のヘルシンキ・サミットにおいてである。そして、そこでは上記6ヵ国の他、スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリア、ラトヴィア、リトアニア及びマルタを正式の加盟予定国に加えることが決定された (Palánkai, ed. 2003 : 449)。小山は、ドイツのEU研究者の文献を引用しながら、ヘルシンキ・サミットで行われた上のような宣言と決定の背後には (コソボ戦争に誘発された) 欧州 (とりわけバルカン地域の) 安定化への強い希求があったことを示唆している (小山, 2004 : 20-1)。

パラーンカイもまた、EC/EU は中東欧諸国の加盟によって中東欧地域のエスニック対立が持ち込まれることを危惧し、1990年代初めから半ばにかけて東方拡大に慎重であったが、1990年代末になってようやく欧州の安定はEU東方拡大によってのみ可能であるとの認識に至ったと述べている (Palánkai, ed. 2003 : 447)。EU 側の東方拡大の決断の最大の動機は欧州安全保障の確保であったと言ってよいであろう。

とはいえ、東方拡大によりEU予算に課せられる重圧など経済的要因 (後述) がEU側での (第5次拡大時の) 加盟国選定に影響を及ぼしたことも確かである。こうして、2001年のラーケン・サミットは、中東欧8ヵ国 (ハンガリー、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、スロヴェニア、リトアニア、エストニア、ラトヴィア) にマルタ、キプロスを加えた計10ヵ国の2004年EU加盟が現実的であるとの判断を下した (ちなみに、2004年のEU拡大対象からはずれたルーマニアとブルガリアは中東欧10ヵ国のうちで一人当たりGDPが最も低いグループに属する)。

その後、2002年末までにEUと中東欧8ヵ国及びマルタ、キプロスとの交渉が終了し、2003年以後加盟条約の調印、加盟の是非を問う国民投票などを経て、2004年5月に上記10ヵ国のEU加盟が実現したのである (キプロスについては南キプロスだけの加盟となった。なお、国民投票と新加盟国の国民意識については羽場, 2004 : 57-67, が詳しい)。

2. 5 EU 拡大に伴う諸問題—EU 予算, 意志決定方式, 労働力移動

中東欧諸国は EU 側から提示された「加盟基準」(条件)を満たすべく努めたが、他方で15カ国から25カ国(事が順調に運べば、2007年には27カ国)に拡大する EU 自身も準備と適応を迫られた。先述の「アジェンダ2000」(1997年)はそうした準備の試みであった。そこでは、EU (第5次)拡大を2002年と想定したうえで、2000~2006年の EU 予算の枠組みが提示された。そして、EU 拡大にもかかわらず EU 予算規模を域内 GDP の一定比率(1.27%)に抑制しつつも、地域(構造)政策のための基金(構造基金)について、中東欧諸国に対する配分も実施することが明示された(なお、中東欧諸国への「加盟前援助」が2000年から実施された)。

EU 予算の半分を占めるのが共通農業政策(CAP。域内農業保護政策)向け支出である。中東欧新規加盟国の GDP は EU 全体の GDP の6%にすぎないが、これら諸国の加盟によって EU 農業人口は55%も増加する。それは膨大な規模の農産物の過剰生産の可能性、さらに EU 予算に対する重圧という問題をはらんでいる。現在のところ、新加盟国の農家所得の直接補償に「移行措置」を設けるという対処がなされている(2004年に EU 適用水準の25%の補償から始め、2013年に100%に到達する)。

2000年末に合意されたニース条約は、EU25カ国体制を想定した意志決定方式、機構改革を盛り込んだ。閣僚理事会における特定多数決方式が拡大されるとともに、投票制度(各加盟国の持ち票)が定められた。また、現行の議長国制度に代わる首脳理事会議長(大統領)及び EU 外相の新設などが決められた。

拡大 EU に持ち越された新加盟国と旧加盟国の間の係争点の一つは「労働力の自由移動」である。既にみたように「欧州協定」は労働力移動に関しては、2国間協定、即ち EC/EU 及び中東欧各国の判断に委ねた。その背景には、中東欧諸国からの「大量移民」流入による失業問題の一層の深刻化に対する EU 諸国側の危惧(特に、中東欧諸国と歴史的関係が深く地理的にも近接するドイツとオーストリアのそれ)があった。この危惧は現在も続いており、そのため EU 東方拡大後も(労働力自由移動実現まで)最長7年の「移行期間」を設けるという対処がなされている(東方拡大に備えた EU 側の対

応については、Palánkai, 2004 : 371-78, 小山, 2004 : 22-4, 平島, 2004 : 127-9, を参照した)。

さて、上で述べたことのうち、本論文の後の展開との関わりで最も重要なことは、EC/EU は中東欧諸国に政治的民主化、市場経済化、貿易自由化を要請し、経済関係強化から利益を得たが、中東欧諸国の EU 受入れには慎重であり、受入れのための正式交渉を開始したのはようやく1990年代末であったという点である。このような消極姿勢は、EC/EU の中欧社会政策に対する関与の面でも現れた。また、EC/EU が中東欧諸国に対して大規模経済支援を実施しなかったことの背景に EC/EU 諸国側の経済・財政事情があったが、この事情は1990年代半ば頃以降の EU 社会政策の変化にも影響を及ぼした。

3. EU 社会政策の推移と特質

EU 東方拡大に至る過程における EU 及び EU 社会政策と中欧社会政策・福祉レジームの関係を問うことが本論文の主題である。この主題を取り扱うためには、1990年前後から現在にかけての EC/EU 社会政策の特質を解明することが必要である。以下では EEC 創設時にさかのぼり、現在までの域内社会政策の歴史を辿るという方法を取りながら、この課題に取り組む。なお、歴史の叙述においては、岡 (1999)、濱口 (2004)、浜島 (2004) に負うところが多いことを予め述べておきたい。

3. 1 EEC 発足から1970年代までの社会政策

「ローマ条約」(1957年調印, 58年発効)により発足した EEC (欧州経済共同体。加盟国は、ドイツ, フランス, イタリア, ベルギー, オランダ, ルクセンブルクの6ヵ国)の中心目標は「市場統合」であった。即ち, EEC は「財, 労働力, 資本, サービスの自由移動」(「4つの自由」)を重視した。こうして, 域内労働力移動の障害除去をめざす観点から, 労働者が「域内」で雇用される権利, 自由に移動する権利, 居住・滞在する権利の保障と労働移民及びその扶養者の社会保障受給権の連続性を保障するよう(年金拠出期間通算など)加盟国社会保障制度の「整合化」を図ることが EEC 社会政策

の主軸となった。

ローマ条約には加盟国の「労働者の生活及び労働条件の向上と均等化」に関する条項も存在したが（第117条）、その目標は「共同市場の運営」（上記の「4つの自由」）を通じて達成されると想定されていた。また、ローマ条約は、雇用、労働法、労働条件、職業訓練、社会保障、労働災害の防止、衛生管理、団結権と団体交渉権など社会政策全般について加盟国間協力を促す役割を欧州委員会に与えると規定したが（第118条）、加盟国間協力を促すためのEEC共通社会政策の必要性には言及していなかった（岡，1999：200-3，参照）。

EEC創設以後、1960年代を通じてEEC/EC共通社会政策の一層の法的整備に向けた動きは乏しかった。とはいえ、1970年代初頭まで欧州経済は好調であり、国民国家レベルにおける福祉（＝福祉国家）は拡充された。また、関税同盟の達成（1968年）と時を同じくして始まるEC共通農業政策（CAP）は社会政策的側面も有するものであった。それは、穀物、乳製品、食肉などの域内共通支持価格を設けることにより、EC農家所得を保障するものであったからである（なお、1967年にEEC、石炭鉄鋼共同体＝ECSC、欧州原子力共同体＝EURATOMの3つの共同体の機関は一本化され、それ以後欧州共同体＝ECの機関として運営されることになった）。

上で示唆したように、欧州統合は経済（市場統合）優先で始まったが、1970年代になると統合の「社会的側面」も重視されるようになった。1972年の欧州理事会（パリ・サミット）はECが「人間の顔」を持つべきと強調した。その主旨で、1974年の欧州理事会は「社会行動計画」を採択した。また、1970年代のEC社会政策においてジェンダー平等の領域が重視されたことに留意すべきである。1975年に「賃金」、76年に「雇用、職業訓練、昇進、労働条件」、78年に「社会保障」の分野においてジェンダー平等の原則実現を促すEC指令が理事会で採択された（岡，1999：194，参照）。

「欧州社会基金」（ESF。ローマ条約においてその創設が明記されていた。雇用創出、職業訓練支援、労働移民の生活条件整備などのため用いられる）に加えて、1975年には域内地域（構造）政策実施に向けて「欧州地域開発基金」（ERDF）が導入された。両基金は雇用維持・創出、それに必要な生産

並びにインフラストラクチャー投資などに用いられ、社会政策上の役割も果たすものであった。両基金に共通農業政策と関連する「農業指導保証基金」(FEORG)を加えたものが「構造基金」と呼ばれるのは周知のところである(浜島, 2004: 69, 参照。構造改善に向けて、後に「結束基金」も設けられた—後述)。

なお、1970年代には EC 第 1 次拡大が実現し(イギリス, アイルランド, デンマークが加盟。1973年) EC 加盟国は 6 カ国から 9 カ国に増加した。

3. 2 単一欧州議定書とマーストリヒト条約—社会的欧州の試み

1985年の欧州理事会(ミラノ・サミット)において『域内市場白書』が採択された。それは「非関税障壁」撤廃などを通じて1992年末までに域内「単一市場」(「財, 労働力, 資本, サービスの自由移動」)を完成させるという目標と, その達成方法を定めたものであった。これを機に EC 「統合深化」の機運が高まった。他方で, 1980年代には第 2 次, 第 3 次 EC 「拡大」も実現した(第 2 拡大は1981年のギリシャ, 第 3 次拡大は1986年のスペイン, ポルトガルの EC 加盟。こうして EC 加盟国は 9 カ国から12カ国に増加した)。

1992年末までに「単一市場」を完成するという『域内市場白書』の目標達成に向けて「単一欧州議定書」(ローマ条約改正)が1985年末の欧州理事会で採択された(「単一欧州議定書」発効は1987年)。1985年に欧州委員長に就任したフランス社会党のドロールは「単一欧州議定書」採択から「マーストリヒト条約」(1992年調印, 1993年発効)に至る期間, 欧州統合に「社会的次元」を確立(EC/EU 域内共通社会政策強化, 「社会的欧州」実現)するよう尽力した(ドロールの委員長退任は1995年)。

「単一欧州議定書」における社会政策的側面について言えば, ①労働者の健康や安全のための労働環境改善事項について理事会が多数決をもって指令を決定できるという規定(118a 条)や, ②(欧州委員会が) EC レベルの社会的(労使)対話を促進するという規定(118b 条)が新たに設けられた点が重要である。それは, EC 社会政策の法的根拠を強化するものであった。さらに, ③構造基金を用いた地域(構造)政策が加盟国の「経済的・社会的結束」を促す EC の政策であることを明確にする規定も設けられた(130a 条か

ら130e条)。そして、それは1980年代のEC新規加盟国(上記の南欧3カ国)の「社会経済的キャッチ・アップ」を促す役割を果たした(1993年に「結束基金」が発足した。単一欧州議定書の社会政策面の意義については、コリア, 2004:152-3, 参照)。

上記の「単一欧州議定書」によるEC社会政策の法的根拠強化に次いで、1989年末の欧州理事会(ストラスブール・サミット)は「社会憲章」(「労働者の基本的社会的権利に関する共同体憲章」)を採択し、その実現に向けた「行動計画」を発表した。それは、①加盟各国の社会保障の制度的差異を認めつつ(「社会憲章」)、②加盟各国の社会保護の目的の統合、及び社会保護制度における十分な生活手段と社会扶助の共通基準(最低所得保障)を勧告(「行動計画」)するものであった(岡, 1999:208, 参照)。このように、1989年末の欧州理事会はECが取り扱う事項は加盟各国が独自で行うよりもEC全体で取り組む方が効果的な事項に限定されるという従来からの「補完性原理」を再確認しつつ、他方で加盟国の社会保障制度の「収斂」への期待を表明したのである。

しかし、イギリスは上記の「社会憲章」採択に加わらなかった。「新自由主義」の信奉者、サッチャー首相(保守党)がドロール委員長の「社会的欧州」志向に反対であったためである。そうしたイギリスの姿勢はマーストリヒト・サミット(1991年末)でも再現された。

東欧共産主義崩壊、冷戦終結、ドイツ統一という欧州激変を受けて開催されたマーストリヒト・サミット(欧州理事会)は、通貨統合への道を定め、EC共通外交・安全保障政策導入、「欧州市民権」確立などで合意し、欧州統合「深化」を加速させた(このサミット合意に基づくマーストリヒト条約は、1992年2月調印、1993年11月発効。後者とともにECはEUに改名)。同サミットでマーストリヒト条約に社会政策拡充を盛り込む動きがあったが、「社会憲章」制定時と同じくイギリスが反対したため、イギリスを除く11カ国で(マーストリヒト条約の「付属文書」として)「社会政策に関する議定書」が採択された。

「社会政策に関する議定書」は、理事会による多数決によって決定可能な事項を増加させた。即ち、同議定書により「労働者の健康と安全」のほか、

「労働条件全般」, 「男女機会均等」, 「障害者の労働参加」, 「労働者の情報と協議」に関わる事項に関しては, 理事会の特定多数決による決定が可能になった。他方で, 社会保護 (社会保障) の領域に属する事項については全会一致が必要という従来の原則が維持された。また, 「社会政策に関する議定書」は, EC/EU レベルで労使合意に至った事項については, それを理事会が法規として定めるという手続きを明示することにより, 社会的 (労使) 対話の意義を高めた。その適用第 1 号が, 育児休暇に関わる理事会指令であった (1996年採択)。即ち, それは EU レベルの労使合意事項を指令に転換したものであった。

マーストリヒト条約は従来から存在していた「社会経済評議会」(経営者団体, 労働団体, 各種利益団体で構成される諮問・発議・勸告機関)に加え, 「地域評議会」(自治体・地域代表で構成)設置を決め, 欧州統合に「社会的次元」のみならず「地域的次元」を導入した。こうして1990年代には域内「社会的対話」と「市民的対話」が進展することになった(マーストリヒト条約と社会政策の関連については, 岡, 1999: 209-10, 平島, 2004: 105-9)。

3. 3 「ドロール白書」からアムステルダム条約を経て現在まで—雇用政策重視

1990年代初め欧州経済は低迷した。1994年に回復が始ったものの, EU 経済の本格的回復は1998年まで持ち越された。EU 平均失業率は1996年には10.8%に達し, 貧困と「社会的排除」の問題が深刻となった。東方拡大プロセスにおける EC/EU の対中東欧経済援助は慎ましく, また(中東欧諸国からの)「労働力の自由移動」に対し消極的な EU 加盟国が存在したが, その背景にはこのような経済・社会的事情があったのである。

こうして, 雇用改善と「社会的排除との闘い」が EC/EU 社会政策の中心となった。1993年に欧州委員会は, 『欧州社会政策の選択』(「グリーン・ペーパー」)を刊行し, 雇用改善及び「社会的排除との闘い」の重要性を強調した。次いで, 同年末欧州委員会は『成長, 競争力, 雇用—21世紀に向けての挑戦』と題した「白書」(いわゆる「ドロール白書」。以下「白書」と略記)を刊行した。注目すべきは, 「白書」においては雇用創出面での欧州の米国

に対する遅れが指摘され、欧州の雇用面での「フレキシビリティ」の必要が指摘されていたことである。また、「白書」は「雇用を通じた社会的包摂」の重要性を説いた。濱口は、この「白書」はEC/EUのそれまでの「社会的欧州」（ソーシャル・ヨーロッパ）路線からの転換を示すものであったと指摘している（濱口，2004：172）。

1997年に調印されたアムステルダム条約は、労働党政権誕生によるイギリスの姿勢転換を受けて、マーストリヒト条約の社会政策に関わる付属文書（「社会政策に関する議定書」）をEU条約本体に組み込み、EU社会政策の法的基礎を強化したが、他方で「グリーン・ペーパー」以後の流れを継承し「雇用」に関して特別の章を設けた（第8章125条～130条）。また、EUレベルの雇用政策を実施する方法として「調整のオープン・メソッド」（Open Method of Cooperation）を新たに規定した（第128条）。それは、EUは加盟国に特定の雇用政策を強制しないものの、考慮すべき指針を提示し、加盟国は指針に基づく行動計画と実績を欧州理事会の場で説明するという政策調整の方法である（浜島，2004：107）。

アムステルダム・サミット以降、現在に至るまで雇用改善に向けた取組みがEU社会政策の中心となっている。1997年末のルクセンブルク・サミット以後「欧州雇用戦略」が開始され、ここでは①就業能力（employability）、②企業家精神、③適応能力、④男女機会均等が重視されている。さらに、2000年のリスボン・サミットでは、就業率の61%（当時）から70%への引上げ、女性就業率の51%（当時）から60%への引上げなどの数値目標（達成期限は2010年）が設けられた。また、2002年のバルセロナ・サミットでは女性就労支援のため2010年までに就学前児童の90%、3歳未満児童の少なくとも3分の1に保育サービスを供給するという目標が掲げられた。さらに、高齢者の就業に関しても、2001年のストックホルム・サミットで55～64歳人口の就業率を2010年までに50%まで引き上げると定められ、2002年のバルセロナ・サミットでは労働引退年齢を5歳引き上げるという目標が設定された。また、障害者の「有給労働」への統合は1980年代後半以降、現在まで続いているEUの路線である（以上の欧州雇用戦略については、濱口，2004：174-83、を参照した）。

雇用重視は社会保護にも影響を及ぼしている。即ち、1997年のルクセンブルク・サミットでは、青年失業者・長期失業者（失業手当受給者）に対する「積極的労働市場政策」の必要性が強調された。そして、それ以後青年失業者については失業後6ヵ月以内、それ以外の失業者については失業後1年以内に職業訓練・再訓練・個別職業指導・カウンセリングによる就業能力向上措置を取ることなど（加盟国に対する）具体的指針が示されている。

一般に、失業手当・社会扶助など福祉受給者に就労を求める政策は「ワークフェア」(workfare) と呼ばれる。これに対して、近年の欧州では「活性化」(activation) という用語が当てられる傾向にある。シャボンとオゼビは、米国の「ワークフェア」が失業や貧困を個人責任に帰し、失業手当・社会扶助受給者を「フリー・ライダー」と見なしたうえで、罰則として彼らに労働を課す傾向にあるのに対して、欧州の大半の諸国における「社会的活性化措置 (=social activation measures)」の精神は、失業者や貧困者の「社会的排除」に反対し、彼らを「労働市場に再統合」すること、そしてそれを通じて個人と社会が分有する責任を果たすという点（換言すれば「連帯」）にあると対比している。とはいえ、シャボンとオゼビは「社会的活性化措置」が欧州でも「財政合理化」(社会扶助予算削減) と結びつけて論じられる傾向があると指摘したうえで、そうした傾向に対する危惧を表明している (Chapon and Euzéby, 2002 : 48)。

3. 4 EU 社会政策の到達点と現在の特質

コリアは、EU 社会政策の歴史を欧州労働法と社会法の「輪郭」の緩やかな形成過程と見ている。しかし、彼は現在までのところ「社会的欧州」の構造はまだ不十分であり、今後の方向も不確かであると述べている。そして、報酬に対する権利や結社の権利、ストライキの権利やロック・アウトの権利など重要事項が EU 所管事項になっていないことから、EU レベルにおいて真の「労働法」や「社会法」はまだ存在しないと指摘している。また、1990年代の欧州（旧西側諸国）においては福祉国家削減傾向があったと述べている。他方で、北欧諸国において社会的（労使）交渉が再開され、そこで社会的協定の形成が確認できるとし、1990年代の EU 社会政策に肯定的要素も

あったと指摘している。そして、その肯定的要素は欧州が「上方に脱出する」（社会的欧州に向かう一堀林）ために有利な条件を形成するとしている（コリア, 2004: 163-5. 1995年の第4次拡大でスウェーデン, フィンランド, オーストリア3カ国が加盟し, EUは12カ国から15カ国に拡大した）。

総じて, コリアはEU社会政策のこれまでの実績を全体としては肯定的に評価し, 「真の『社会的ヨーロッパ』がまだ存在しないことは明白であるにしても, 固有の特徴を持った『ヨーロッパ社会空間』はすでに存在しており, それはたとえばアメリカないし日本のモデルから明白に区別された特殊な『ヨーロッパ社会モデル』について語ることを可能にしている」と述べている（コリア, 2004: 169）。

濱口は1980年代にECは「社会的欧州」の路線を追求したが, アングロ・アメリカンの新自由主義の挑戦に応え, 1993~94年(前述の「グリーン・ペーパー」及び「ドロール白書」刊行の時期)以後路線修正したとみている。そして, それ以後のEU社会政策については「アングロ・アメリカン・モデルに追随しようとするのではなく, ヨーロッパ社会の伝統をきちんと踏まえながら, それこそヨーロッパ独自の『第三の道』を構築しようとしている」と特徴づけている（濱口, 2003: 27）。

EU社会政策の特質を理論的に整理しているのがティラー・グッピイである。彼によれば, EUは「開かれた競争的な市場」実現という「リベラルなアジェンダ」から出発し, それと両立する社会政策を重視してきた。即ち, 「自由な労働力移動」や女性と青年の労働市場への統合は「リベラルなアジェンダ」と両立する。他方で, 社会的対話促進など他の領域にもEUは関与してきたものの, 自由な市場と対立する可能性のある社会政策領域（例えば, 団結権, ストライキ権, ロック・アウト権と関連する領域など）におけるEUの関与は弱い。ティラー・グッピイは, 自由市場が経済成長を通じて労使双方に利益をもたらすが故に国家介入をできる限り抑制すべしとするシュンペーターの考えと, 人間的目的を追求するため自由市場を社会的・文化的諸制度に「埋め込む」べきとするポランニーの考えを対置したうえで, 次のように述べている。

「EUの政策は, 市場の自由が経済的成功にとって不可欠であるというシュ

ンペーターの考えを受容している。しかし、福祉目的が市場と対立しない限りにおいて社会的アジェンダも許容している……。 (現在 EU には一堀林) リベラリズムと介入主義的役割強化の双方に向かう圧力が存在する。将来において、そのバランスがどうなるかは明確でない。手短かに言えば、欧州の社会的リスクに対するアプローチはポランニーというよりはシュンペーター的であるが、それは最後の言葉ではないかも知れない」(Taylor-gooby, 2003: 553-4)。

コリアとティラー・グッビイの EU 社会政策に関する評価は異なる。その相違は、EU の政策が有する 2 つの側面(市場統合推進と市場の社会的規制)のどちらを重視して評価するかによるものであろう。東方拡大に至る過程における EC/EU の社会政策について言えば、筆者(堀林)は、濱口が指摘するように EU が 1993~94 年頃から(1980 年代以降の)「社会的欧州」に向かう試みを一定程度修正する傾向にあるとみている(それは、直ちに EU 社会政策のアングロ・アメリカ型への収斂を意味するものではない)。

4. 中欧社会政策と EU

EU 東方拡大に至るプロセス及び EU 社会政策の推移と特質に関する検討をひととおり終えた。それを踏まえて、以下では中欧社会政策と EU の関連を検討するが、まず中欧社会政策・福祉レジームの展開を示し、次いで政治転換以後の中欧(広くは中東欧)社会政策に対する EU の影響について、主にハンガリーを例にとりつつ考察する。

4. 1 中欧社会政策・福祉レジームの展開

筆者はこれまでに発表した論文において、共産主義時代の中欧福祉レジームの特質を規定したうえで、1989 年政治転換以後の中欧社会政策の展開と福祉レジーム再編の契機と態様を分析し、現在の中欧福祉レジームの特質に関する評価を示してきた。共産主義時代と共産主義崩壊以後の中欧社会政策・福祉レジーム(福祉システム)についての現時点の筆者の捉え方は、大筋以下のようなものである。

小森田は、共産主義時代のポーランドの福祉システムを、完全雇用、雇用

に基づく所得保障，国家が提供する医療・教育分野の無償サービス，事業所社会給付（＝国有企業保障）などの基本的構成要素からなる「労働を起点とする国家的生活保障システム」と規定している（小森田，1998：241-6）。管見によれば，上記の規定はハンガリー，チェコなど他の中欧諸国の共産主義時代における福祉レジームの規定としても有効である。

共産主義中欧福祉レジームは，普遍的医療・教育サービス供給や相対的に寛大な出産育児給付・休暇制度及びそれと関連する女性の高い就業率などの点で，北欧「社会民主主義」レジームと類似するが，前者は政治的民主主義制度を欠いていた点で後者と区別される。また，共産主義時代の中欧諸国において医療は無償というのが公式の原則であったが，現実には非公式の支払い＝「心づけ」が広範に存在したことにも留意が必要である。

他方で，賃金のみならず年金給付額や各種フリンジ・ベネフィットが「職域」と関連づけられるビスマルク型所得保障の特質を有した点において，共産主義中欧福祉レジームは「保守主義」（大陸欧州型）レジームと類似する性質を有していた（Deacon, et al. 1997：91）。ちなみに，共産主義化以前の中欧各国の福祉レジームはビスマルク型社会保険制度に基づくものであった。しかし，共産主義中欧福祉レジームは（自主労組「連帯」が合法化されたポーランドの一時期を除けば）自律的労働組合を欠いていたため，自律的労働組合と使用者団体の交渉が社会政策に大きな影響を持つドイツ，オーストリアなどの「保守主義」レジームとは区別される。共産主義中欧福祉レジームは，先進資本主義の福祉レジーム諸類型（エスピン＝アンゼルスンの類型化によれば，自由主義，保守主義，社会民主主義の3類型。Esping-Andersen, 1990）のいずれにも属さない独自の型と見なされるべきであろう。

ところで，1989年の政治転換以後，中欧諸国は資本主義化（市場経済化）に向けた経済システム転換を実施したが，その過程で「転換不況」に直面する。これと関連して，中欧福祉レジームの再編は，「転換の社会的コスト」（失業，貧困，生産年齢人口における平均余命短縮など体制転換に伴う「社会的代償」）への対応として始まった。即ち，失業・貧困問題に対処するため，共産主義時代には未整備であった「失業給付」制度や「社会扶助」制度が整えられた（1990年代前半）。他方で，医療部門の主要財源を租税から健康保

険に切り替える措置が取られた(チェコやハンガリーと比べ、ポーランドの医療改革は遅れ1990年代末に実施された)。また、従来から社会保険制度で運営されていた年金制度において「負担」と「給付」の関係強化が志向された。さらに、1980年代末から90年代初頭にかけて政府・労働組合・使用者団体による「3者協議制度」が中欧各国で導入された。

上記諸施策によって、1990年代初頭、中欧福祉レジームは(共産主義時代の型から)「欧州型」(なかでも「保守主義」=大陸欧州型)福祉レジームに向かうかに見えた。このような中欧福祉レジームの「欧州化」傾向は、中欧諸国の共産主義化以前の「遺産」、政治転換前後に濃厚であった中欧諸国民の欧州化志向、ILOの支援などによるものであった。

しかし、ブレトン・ウッズ機関(IMFと世界銀行)からの影響が中欧諸国の経済政策のみならず(主に世界銀行を通じて)社会政策の分野にも浸透するにつれて、中欧福祉レジームは(新)自由主義への傾斜を示すようになる。世界銀行の中欧諸国に対する社会政策面での提言の主な内容は、公的社会支出抑制と民営化を含む年金制度改編であった。世界銀行はこうした提言の実施を融資条件(「コンディショナリティ」)としながら中欧福祉レジーム変容を迫った。これを受けて、中欧各国で失業給付削減(期間短縮、代替率縮小)、家族手当・育児給付削減(ミーンズ・テスト導入)措置が取られた(公的社会支出抑制)。さらに、1994年に発表した年金制度改革構想をポスト共産主義諸国で実施しようとする世界銀行の強い働きかけの下で、1990年代末にハンガリーとポーランドにおいて部分的民営化を伴う年金改革が実施された(世界銀行の年金改革構想については、World Bank, 1994)。こうして、中欧(特に、ハンガリー、ポーランドの)福祉レジームは新自由主義的(ないし「自由主義」型福祉レジームに向かう)傾向を示すことになるのである。

しかし、生活保障を国家に求める共産主義時代の国民意識はポスト共産主義時代にも持ち越され(共産主義の「遺産」)、それは中欧社会政策の急激な(新)自由主義的傾斜に対する一定の歯止めになっている。例えば、ハンガリーの年金民営化は当初案と比べてより小規模な民営化にとどまることになり、チェコでは従来の公的年金制度が存続している。また、ハンガリー、ポーランドにおける選挙を通じた相次ぐ政権交代の背後に福祉削減に対する国民の

抗議の意志が反映されているとみてよいであろう（ポスト共産主義時代の中
欧社会政策・福祉システムについて詳細は、堀林, 2001, Horibayashi, 2003,
を参照されたい）。

ところで、上記のような中欧社会政策の展開・福祉レジーム再編と EU の
関連はどうであったか。以下でこの論点を検討する。

4. 2 中欧社会政策と EU—ハンガリーの例を中心として

先に述べたように、EU が中東欧諸国と本格的な加盟（受入れ）交渉を開
始するのは1998年のことである。そして、2000年代初めに以降によく EU
社会政策の影響が中欧にも浸透していくことになる。とはいえ、中欧社会政
策の一定の領域においては、それ以前の時期から EU の影響が見られた。ハン
ガリーに即して言えば、以下の2つが重要である。

第1は、欧州委員会が調整にあたった PHARE（中東欧支援）プログラム
を通じた影響である。PHARE には、先述の交易面での援助のほかには社会政
策プロジェクトも含まれており、ハンガリーでは PHARE プログラムの一環
として1992～94年の期間に（資金援助を伴う）「雇用及び社会開発プロジェ
クト」が実施された。EU は当プロジェクトを通じて「単一欧州議定書」で
定めた「社会的（労使）対話」をハンガリーでも定着させるよう努めた。さ
らに、EU は社会的（対話）のみならず、PHARE プロジェクト実施過程に
市民組織を広く参画させるなど「市民的パートナーシップ」の育成を重視し
た。この結果、ハンガリーの社会政策専門家のフェルゲとユハーズによれば、
現在のハンガリーにおいては地方自治体よりもむしろ（PHARE プロジェ
クトに参加した経験を持つ）市民組織の方が構造基金関連プロジェクトに関与
する用意が整っている（Ferge and Juhász, 2004 : 238）。

第2は、国内法規のアキ・コミュニテールへの適応措置である。既に述べ
たように、1995年に欧州委員会は EU 加盟を求める中東欧諸国に対し「白書」
を提示し、そのなかで各国労働・社会関連法規を（労働者の健康と安全、労
働条件、労働法、男女機会均等、労働移民のための社会保障制度の整合化等
に関わる）EU 労働・社会法と調和させるよう促した。労働法について言え
ば、企業倒産の際の被用者への補償問題がある。ハンガリーは、1994年の立

法によってこれに関わる規定を設けたが、後に当規定を EU 法に調和するよう改訂した。また、男女機会均等について、EU の規定を具体化すべくハンガリーは1996年、厚生省にジェンダー平等を促進するための機関を設けた (Ferge and Juhász, 2004 : 240)。

以上のように1989年以降のハンガリー社会政策と EU 社会政策に若干の関連があるとしても、1990年代の早い時期、他の中欧諸国と同様ハンガリーでも見られた福祉レジームの「欧州化」傾向について言えば、それは、EU の直接的影響によるものではなかった。

ハンガリーでは、1991年に雇用法が制定され、それとともに雇用保険制度が発足した。雇用保険発足当時の失業手当は支給期間が最長2年で従前所得の70%を補償するというものであり、相対的に寛大であった。また、1993年に「社会法」が制定され社会扶助制度が整えられた。さらに、共産主義時代の普遍的な家族手当・出産育児給付休暇制度が継承されるとともに、新たに多子(3人以上)家族向け給付制度が導入された(1993年)。これらはハンガリー福祉レジームの「欧州化」を示すものであった(シチョンらは、普遍主義的給付制度、医療・年金・雇用などの分野における社会保険制度、貧困者向け社会扶助制度からなる3層構造が西欧の社会保障制度において一般的であり、中欧の社会保障制度も政治転換後、数年のうちに西欧のそれに近づいたと述べている。Cichon, et.al. 1997 : 10)。

しかし、EUはこの「欧州化」に直接関与していない。EU労働法は(労働移民に関わる「整合化」措置に関わるものを除いて)失業給付に関わる規定を有していないし、ハンガリーの「雇用法」制定にEUが関与したという痕跡は残されていない。他方で、家族給付はEU社会政策において重視されている分野ではない。貧困・社会的排除の克服は、近年のEU社会政策において重要度を増しているが、1993年のハンガリー「社会法」制定にEUが直接関与したわけではなかった。このように、1993年頃までに進行したハンガリー福祉レジームの「欧州化」は、基本的には「経験的知識に基づく欧州化」(Gullén & Palier, 2004 : 204)の性格を持つものであり、EUが直接それを主導したものではなかった(むしろ、1992年にブダペストに事務所を設置したILOが中東欧福祉レジームの「欧州化」に寄与したと言えよう)。

ところで、1990年代の半ば頃を境にして世界銀行の影響(圧力)を受けて、ハンガリーの社会政策は「欧州化」から「(新)自由主義的傾斜」に転じるが、EU側からこれに対する反撃があったわけではなかった。

ハンガリーの社会政策の大きな転換点は1995年である。それ以前の1993年において、雇用保険からの失業手当支給期間が(従来の2年から)最長1年に短縮されるなど(現在は9ヵ月)、既に社会支出削減の兆しがあったが、1995年に政府は公務員(実質)賃金引下げ、家族手当・育児給付におけるミーンズ・テスト導入、薬品価格補助削減、歯科医療における患者負担導入、大学教授料導入など、公的社会支出を削減し、国民に負担増大を求める体系的施策(当時の蔵相名にちなんで「ボクロシュ・パッケージ」と呼ばれる)を発表し、その後若干の修正を加えたうえで、それを実施に移した(なお、1998年の政権交代に伴い家族手当・育児給付は再度「普遍化」されている)。

1996年になると、世界銀行の意向を汲んだ年金改革案がハンガリー政府から示された。そして(当初案よりも民営化の規模を縮小した)年金改革諸法案が1997年に国会を通過し、ハンガリーにおいて1998年に「3本柱」からなる新年金制度が発足した。1993年に任意私的保険制度が発足しており、新制度発足以前に既にハンガリーにおいては公的年金(賦課方式。新年金制度では「第1の柱」となる)と合わせて(任意の)私的年金制度(新年金制度においては「第3の柱」となる)が存在していた。1998年発足の新年金制度においては、それらに「義務的加入」の「積立方式の年金制度」(積立金は私的保険基金が運営。新年金制度の「第2の柱」となる)が付加されることになった。被用者全てにとってこの年金制度の「第2の柱」への加入が「義務」となるまで「移行期間」が存在するが、新制度の完全適用時には労使(の義務的)拠出年金保険料のうち約4分の1相当部分(被用者拠出分)を私的保険基金が運用するところとなる。したがって、年金改革は年金制度の「部分的民営化」を意味するものであった(なお、ハンガリーの福祉レジームの変遷については堀林, 2003a, 年金改革の詳細については堀林, 2003b, を参照されたい)。

1990年代末にはハンガリーのみならず、ポーランドでも部分的民営化を伴う年金改革が実施された(2000年代初めにはラトヴィア、エストニア、ブル

ガリアでも実施。Fulz, 2004 : 9-10)。チェコではそうした主旨の年金改革は実施されていないが、1992-98年にかけて公的社会支出抑制を基調とする政策が実施された (Potůček, 2004 : 264-5)。

こうした中欧における公的社会支出削減、社会保障民営化の動きをEUは「黙認」するばかりか、そのような動きを促すスタンスを示しさえした。その痕跡は中東欧諸国のEU加盟条件整備の進捗状況に関する欧州委員会のモニタリングのなかに残されている。

既にみたように、EUは1998年に中東欧5カ国と、1999年には同10カ国と正式の加盟(受入れ)交渉に入った。そして、民主化、市場経済化、アキ・コムノテルへの調和などの分野における中東欧各国の進捗状況を点検評価するレポートを1998年以後に刊行した(以下、レポートと略記)。社会政策関連事項の比重は小さいが、レポートには中東欧社会政策に対するEUのスタンスが反映されている。

リスは、1999年レポートを分析し、そこでは「政治的、経済的基準と同程度には社会的基準が考慮されていない。その結果、社会保護の問題がその経済的側面だけに還元される」傾向が見られると指摘している (Rys, 2001 : 185)。また、1999年と2000年のレポートを引用・分析しながら、フェルゲは中東欧諸国に対するEUの政策スタンスを次のように特徴づけている(以下は、筆者=堀林の視点でフェルゲの見解を要約したものである)。

第1に、レポートは(ロマ人など)エスニック・マイノリティ、児童、障害者の権利保障やジェンダー平等を重視し、中東欧諸国でそれらが保障されていない場合に鋭い批判を行っているが、レポートにおいて中東欧諸国で広範に見られる所得格差拡大など「社会的結束」を弱める状況に対する批判は弱い。総じて言えば、レポートにおいて「人権」は重視されているが「社会権」擁護の立場は弱い。

第2に、レポートは、社会保護水準よりもむしろ公的社会支出の「持続可能性」を重視している。そして、財政引締めを説く文脈において民営化を含む医療・教育制度改革を奨励している。同様に、ハンガリーやポーランドの年金改革(一部民営化)を支持し、他の諸国がそれに続くよう示唆している。

レポートの政策スタンスは、民主主義、市民社会を重視する点で欧州モデ

ルと合致するが、連帯という価値や社会保護に力点を置いていない点で欧州（社会）モデルから乖離しているというのがフェルゲの評価である（Ferge, 2001: 14-21）。なお、次の著書もレポートにおいては社会保護強化の視点が弱いと指摘している。Vaughan-Whitehead, 2003: 153-8）。

さて、EUの中東欧諸国に対するモニタリングには、以上のような特徴が見られるのであるが、それは中東欧社会政策に対するEUの「直接」の関与を示すものではない。実際のところ、EU社会政策の中東欧への直接の影響が強まるのはつい最近のことである。2000年の欧州理事会（ニース・サミット）は「欧州社会政策アジェンダ」を採択するとともに、中東欧の加盟予定国に対しても既加盟国と同様に、社会政策領域で「行動計画」を作成するよう求めた。これと関連して、（加盟以前の）中東欧諸国に対するEU社会政策の影響が増すことになったのである。ハンガリーにおいては、2002年以降にEU社会政策の影響を示す動きが強まっている。フェルゲとユハーズは、その例として次のような具体的事項を挙げている。

2002年にハンガリーはEUから「社会的包摂」をめざす政策の具体化を図るよう要請を受け、2003年12月に（EU）「共同（社会的）包摂メモランダム」に調印した。それを通じて、ハンガリーの「戦後の歴史において、初めて貧困と社会的排除という論点が公的な政治的議論となる」という状況が生まれた（Ferge and Juhász, 2004: 246）。これと関連して、現在ハンガリーでは社会扶助に関するグリーン・ペーパーが作成されようとしている。また、2003年には機会均等を取り扱う大臣職が設けられた。「家族生活と労働の調和」というEUが掲げる目標を反映して、ハンガリーでは最近（共産主義崩壊以後縮小した）育児ケア施設の意義を再評価する兆しが見られる。さらに、2002年から産業部門レベルの社会的（労使）対話促進のためにEUからの資金援助（250万ユーロ）が開始されている（Ferge and Juhász, 2004: 238-43）。

以上みてきたように、1989年の政治転換以後1990年代を通じてハンガリーを含む中東欧社会政策・福祉レジームに影響を及ぼした国際機関はブレトン・ウッズ機関、とりわけ世界銀行、次いでILOであり、EUの影響は弱く、その直接的影響が浸透し始めるのは2000年代に入って以降のことである。

そして、ハンガリーに即して言えば、EUの影響は現在までのところ社会

保護の内容よりも、主として（「社会的・市民的対話」や「グリーン・ペーパー」作成など）政策決定手続きや（「機会均等を取り扱う大臣職」の設置など）制度設計に関わって見いだされる。この点を指摘して、ギランとパリエは、EU の中東欧社会政策への関与においては（社会政策実施の）「制度的キャパシティ」強化に力点が置かれているのが特徴的であると述べている（Guillén and Palier, 2004 : 206）。

また、ギランとパリエは1980年代の EC 拡大（南欧への拡大）と今回の東方拡大における EC/EU の社会政策傾向を比較して、1980年代の EC は社会政策充実（「社会的欧州」）を志向していたが、東方拡大の時代（現在）の EU においてそのような志向は鮮明ではないとしている。そして、現在 EU レベルで「経済志向」（市場原理重視）のアクターと「社会志向」のアクターが対立しているが、後者も1980年代とは異なって社会政策の「生産主義的アプローチ」に傾いていると指摘している（Guillén and Palier, 2004 : 206）。そのうえで、ギランとパリエは、拡大 EU における4つの社会政策シナリオを提示しているが、その一つは EU が中東欧諸国の社会保護水準向上に向けた具体的関与を行わないために EU 域内で「底に向かう競争」（「社会的ダンピング」）が激化するというシナリオである（ギランとパリエは EU が「社会的欧州」に向かう「キャッチアップ・シナリオ」の可能性も否定していないが。Guillén and Palier, 2004 : 206-8）。傾聴に値する見解と言えよう。

5. 小括

EU 東方拡大に至るプロセス、EU 社会政策の歴史と現状、中欧社会政策と EU という主題に即して叙述してきたが、これを欧州統合と社会政策という観点から整理し、本論文のまとめとしたい。

1958年に発足した EEC は市場統合をめざし、1968年に関税同盟を完成させた。この時期の社会政策の中心は「労働力の自由移動」を促すための域内各国の社会保障制度の統合化であった。1970年代に経済統合は停滞したが、構造基金による地域・社会政策やジェンダー平等に向けた指令整備など、同時期に EC 社会政策拡充に向けた動きが見られた。しかし、EC 社会政策の法的根拠が強化されるのは1980年代半ば以降のことである。即ち、1980年代

半ば以降、ECは域内単一市場形成に向けた動きを強めるとともに、「社会的欧州」建設（社会保護強化）をも重視した。1980年代にECに加盟した南欧諸国は「社会的欧州」志向から恩恵を受け、その社会保護水準を向上させた。

1989～91年の旧ソ連・中東欧共産主義崩壊、ドイツ統一という「欧州大変動」を受け、欧州統合深化の動きは加速した。ECはドイツを欧州の枠内に留めるという政治目的に沿い、欧州単一通貨導入（ドイツ・マルク廃止）のアジェンダを定めた。他方で、中東欧諸国の脱共産主義化を支援するための資金援助も実施した（主にPHAREを通じて）。しかし、EC/EUは「欧州協定」を通じて中東欧諸国との経済関係を強化したものの、後者を正式加盟国としての受入れることには慎重であった。EC/EU側に域内に（バルカン紛争など）政治的不安定性が持ち込まれることへの危惧があったからである。

1990年代前半の経済停滞によりEC/EU諸国の失業と貧困問題は深刻化した。その際、単一通貨導入のための財政安定化要請（「マーストリヒト収斂基準」）もあり、ケインズ主義的景気政策の実施は困難であった。これも一因となって、EUにおいて1993～94年頃、従来とは異なる社会政策アプローチが芽生え、アムステルダム合意（1997年）以降それが順次具体化されていく。それは、雇用重視の社会政策、雇用政策と社会保護の連携強化を主たる内容としている。現在、EU諸国では積極的労働市場政策（サプライ・サイドの雇用政策）が重視され、また（失業手当など）福祉受給者の労働参加が奨励されている。大半のEU諸国の「雇用を通じた社会的包摂」策はアングロ・アメリカ型の「ワークフェア」と異なる精神に基づいているとはいえ、労働（雇用）と福祉の結びつきの過度の強調は権利としての社会保障の後退をもたらす可能性をはらんでいると言えよう。

EU経済回復が顕著となった1990年代末に単一通貨ユーロが導入された。同時期、バルカン情勢の影響もあり、EU諸国において中東欧諸国を正式メンバーとして受入れることが欧州安定化にとって必要との認識が強まる。こうして、EUと中東欧諸国の間で正式の加盟（受入れ）交渉が始まることになる。

中東欧諸国は、1991年以降順次、EUと「欧州協定」を締結し、90年代半

ばに EU 加盟申請 (ないしは加盟の意志表示) を行った。EU は中東欧諸国との貿易自由化に積極的であったが、労働力移動の自由化には慎重であった。ドイツやオーストリアなどが中東欧諸国からの大量の労働力流入に伴う国内失業問題の一層の深刻化を危惧したからである。「欧州協定」に基づく貿易自由化は EU 諸国に有利に働いた (EU 諸国側の貿易黒字)。

1990年代の早い時期、中欧福祉レジームの「欧州化」現象が見られたが、それは EU の直接的影響によるものではなく、中欧諸国民自身の「欧州化志向」の所産であった。しかし、中欧社会政策に対する世界銀行の影響が強まるにつれて中欧福祉レジームは (新)自由主義への傾斜を伴うことになった。EU はそれを「黙認」した。それは、社会保護の財政面の制約 (持続可能性) の強調、社会保護に対する「生産主義的」アプローチという (1993~94年以後の) EU の新しい社会政策傾向を反映するものでもあった。

雇用重視の姿勢を明確に打ち出したアムステルダム・サミット (1997年) 以後、「調整のオープン・メソッド」と呼ばれる新しい政策調整方式が、EU 雇用政策や社会的包摂政策に適用されていく。2000年代初頭以降、EU は中欧諸国に対し構造基金からの加盟前援助実施と合わせ、この新しい政策調整方式への参加を求めるようになる。それにつれて、現在、EU 社会政策が中欧諸国に及ぼす影響は強まってきている。

総じて、欧州統合においては「市場統合」が優先課題であった。他方で、統合過程で「連帯 (社会的結束)」という価値も重視されてきたが、それを実現する欧州共通社会政策 (及び労働法、社会法) 形成・実施は「市場統合」よりも遅れている。そして、1993~94年以降の EU においては「経済の論理」が「社会的連帯」よりも重視される傾向が強まっている。それは、EC/EU の中東欧政策においても示された (一方での経済関係の緊密化、他方で社会保護強化に向けた政策的働きかけの弱さ) というのが本論文の主旨である。

EU 東方拡大と社会政策という主題と関連して取り扱うべき論点及び研究課題は山積している。そのうち、本論文が分析対象としなかった論点の一つだけ指摘しておく、資本移動と社会問題及び社会政策の関係が重要である。

東方拡大に至る過程で、(旧) EU 諸国と中東欧諸国の間では貿易のみならず、前者から後者への直接投資も増大している。拡大 EU において資本移動は一層活発になるであろう。そして、既に本論文でも示唆した「社会的ダンピング」の論点が一層クローズ・アップされるであろう。旧加盟国は、新加盟国からの労働力移動を規制しても、「労働コスト差」に起因する(旧加盟国から新加盟国への)資本移動、それに伴う国内失業問題(「雇用流出」)に直面する(既に直面している)。この問題と関わって、新旧加盟国間の経済・社会格差を縮小する社会政策、地域政策の探究が焦眉の課題となっている。既に、拡大 EU が抱える地域格差に関する研究が蓄積されつつある(最近のものとしては、Heidenreich, 2003, Rosati, 2004, などがある)。それらに依拠した筆者自身の上記論点に関する研究は他日の課題としたい。

参考文献

- Chapon, Severine and Chantal Euzéby (2002), "Towards a Convergence of European Social Models?", *International Social Security Review*, Vol.55, No. 2.
- Cichon, Michael, Krzysztof Hagemeyer and Markus Ruck, (1997), *Social Protection and Pension System in Central and Eastern Europe*, ILO-CEET Working Paper, No.21.
- Deacon, Bob, Micheller Hulse and Paul Stubbs (1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, SAGE Publications.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (日本語版は G. エスピン＝アンゼルス著、岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001年)。
- Ferge, Zsusa (2001), "European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries", *European Journal of Social Quality*, Vol. 3, Issue1/2.
- Ferge, Zsusa and Gabor Juhász (2004), "Accession and Social Policy: the Case of Hungary", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No. 3.
- Fultz, Elaine (2004), "Pension Reform in the EU accession Countries: Challenge, Achievements and Pitfalls", *International Social Security Review*, Vol.57, No. 2.
- Guillén, Ana M. and Bruno Palier (2004), "Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No. 3
- Heidreich, Martin (2003), "Regional Inequalities in the Enlarged Europe", *Journal of European Social Policy*, Vol.13, No. 4.
- Horibayashi, Takumi (2003), "Characteristics of the Central European Welfare System", *The*

- Journal of Social Science*, Vol.55, No. 1, University of Tokyo.
- Palánkai, Tibor, ed.(2003), *Economics of European Integration*, Akadémiai Kiadó.
- Palánkai, Tibor (2004), *Economics of Enlarging European Union*, Akadémiai Kiadó.
- Potuček, Martin (2004), "Accession and Social Policy : the Case of Czech Republic", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No. 3 .
- Rosati, Dariusz K.(2004), "The Impact of EU Enlargement on Economic Disparities in Central and Eastern Europe", in Michael A. Landesmann and Dariusz K.Rosati (eds), *Shaping the New Europe : Economic Policy Challenges of European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, Peter (2003), "Introduction : Open Markets versus Welfare Citizenship : Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe", *Social Policy & Administration*, Vol. 37, No. 6 .
- Rys, Vladimir (2001), "Transition Countries of Central Europe entering the European Union : Some Social Protection Issues", *International Social Security Review*, Vol.54, No. 2-3 .
- Vaughan-Whitehead, Daniel C.(2003), *EU Enlargement versus Social Europe*, Edward Elgar.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.
- 岡伸一(1999)『欧州統合と社会保障－労働者の国際移動と社会保障の調整』ミネルヴァ書房。
- 小森田秋夫(1998)『ポーランドの社会福祉』『世界の社会福祉：ロシア・ポーランド』旬報社。
- 小山洋司(2004)『EUの東方拡大と南東欧－市場経済化と小国の生き残り戦略』ミネルヴァ書房。
- コリア, バンジャマン(2004)『社会的ヨーロッパ』－基盤, 賭け, 展望』永岑三千輝・廣田功『ヨーロッパ統合の社会史－背景・論理・展望』日本経済評論社。
- 羽場久混子(2004)『拡大ヨーロッパの挑戦－アメリカに並ぶ多元的パワーとなるか』中公新書。
- 濱口桂一郎(2003)『EUの雇用・社会保障戦略が示唆するもの(上)－総論と雇用戦略』『週刊社会保障』No.2235.
- 濱口桂一郎(2004)『労働市場の改革』田中友義・久保広正『ヨーロッパ経済論』ミネルヴァ書房。
- 平島健司(2004)『EUは国家を超えられるか－政治統合のゆくえ』岩波書店。
- 堀林巧(2001)『中欧の社会政策とその国際的文脈－ポスト共産主義社会政策再論』『金沢大学経済学部論集』第21巻第1号。
- 堀林巧(2003a)『ハンガリーの社会動向と福祉レジーム』『海外社会保障研究』第144号。
- 堀林巧(2003b)『ハンガリーの年金制度－その歴史と現状』『金沢大学経済学部論集』第24巻第1号。