

EU の社会的次元とその検討をめぐる省察

網 谷 龍 介

1. はじめに
2. 社会的投資アプローチと EU 社会政策
3. 統合と社会政策をめぐる議論
4. EU 政策過程の特質と学術的評価
5. おわりに

1. はじめに¹⁾

2010 年代の半ば、先進経済諸国の中でも EU は特に動揺し、危機に見舞われているかに見えた。遠藤 (2016) が「複合危機」と呼んで剔抉したように、2015 年以降の難民危機、2016 年のイギリス国民投票での EU 離脱勝利、という「事件」を通じて、EU の構造的問題があらわになったのである。EU に限らない世界的な危機的状況を前に竹中 (2021: 76-77) は「危機は負の影響ばかりをもたらすとは限らない。社会変革の思想や運動を生み出し実現する機会ともなる…新しい変化は人権、平等、福祉、ジェンダーなどの状況を改善する可能性もあるが、コストカットやリストラによって人々の置かれた状況を悪化させる恐れもある」と指摘する。では EU はこのような危機を経てどのように変わるのだろうか。本稿は、EU における社会政策的領域²⁾に即して、この変

1) 本稿は 2019 年度日本 EU 学会研究大会 (神戸大学, 2019 年 11 月 16 日) における共通論題「変貌する時代の EU —— 統合の新たな探求」での報告ペーパーに若干の修正を加えたものである。大会時にコメントや質問をくださった参加者の皆さんに感謝する。雇用状況や世論調査データ等については、本来であれば 2 年分のアップデートを加えるべきところであるが、それ以後の 2 年が「非常時」であることに鑑み、「平時における最近時の状況」という趣旨で、あえて修正を行っていない。

2) このようにあいまいな表現を用いるのは、年金や健康保険のような典型的な社会政策にかか

化をとらえていくための予備的考察を提示するものである。

リーマンショックに端を発する経済危機の中で、人々の生活が脅かされ、それに対して社会がどのように対応するか、という問題が具体化した。より直接的には、経済危機の直後は多くの政府・機関が一時的に金融・財政上の拡張的対応策をとったものの、その後緊縮に転じたため、一部の、主として南欧の国において失業などの社会的問題が生じた。特に、共通通貨ユーロと経済通貨同盟の存在がそれらの国から通貨の切り下げという選択肢を奪い——その選択を行った方が結果として経済状況が好転したかどうかはここでは議論しない——、EUによる緊縮政策の「強制」という状況を生み出したため、EUという政体と「社会的なもの」の関係が再び俎上に載せられることになった。EUは「緊縮主義」「ネオリベラリズム」のエージェントに過ぎないのではないか、という問いである。緊縮を強いられた諸国においては、それに伴って反EU感情も強まりいわゆる「ポピュリスト」政党の進出を招いているため、EU自身にとってもこの問題を看過することはできない。EUの正統性と「社会的なもの」の関係が問われているのである。

このような文脈の中で、ヨーロッパ委員会は2013年には「社会的投資パッケージ(Social Invest Package)」(COM(2013)83 final, 20.2.2013)なる政策パッケージを公表した。さらに2016年には「社会的諸権利のヨーロッパ的柱(European Pillar of Social Rights)」に関する諮問を行い(COM(2016)127 final, 8.3.2016)、その結果に基づいて2017年4月には告示(COM(2017)250 final, 26.4.2017)と勧告(C(2017)2600 final, 26.4.2017)を発表した。そして同年11月にはスウェーデンのヨーテボリにおいて「公正な労働と成長のための社会サミット」が、各国首脳や労資代表を集めて開催された。

政治的・政策的注目が集まっているだけではない。この主題をめぐるのは近年、複数の専門学術誌において特集が組まれている。主要政治学系雑誌では*Journal of Common Market Studies*が2019年第1号で「ヨーロッパの社会的市場経済再考」を、*West European Politics*が2014年に「危機の中で社会的ヨーロッパを実施に移す」を、特集しているほか、現在のEU研究の中核にあ

わる立法・予算権限がEUにないことに加え、EUの政策が直接には再分配的機能を持たないルール・規整措置(regulation)によって特徴づけられることから、ジェンダー平等ルールや差別禁止ルールなど、古典的な社会政策のみに限定されない視座をとる必要があるためである。

る *Journal of European Public Policy* に至っては 2018 年に「経済危機以降の EU 社会経済ガヴァナンス」(第 2 号), 「社会的投資国家の将来」(第 6 号), そして「不平等な EU における自由移動と反差別」(第 10 号) と 3 号もの特集が組まれた。政治学以外の分野でも, *European Constitutional Law Review* が 2018 年に「社会的ヨーロッパの追放」を特集セクションに置くなど, 関心の高さがうかがわれる。

一般市民の認識においても, ヨーロッパ統合の社会的次元への関心は存在する。2018 年 4 月の欧州議会ユーロバロメーター調査 (Democracy on the Move: European Elections - One Year to go, Eurobarometer Survey 89.2 of the European Parliament) によれば, 「失業との闘い」に関して EU の行動が不十分であるとする回答は 59%, 現在以上に介入すべきとする回答は 76% であり, 「保健と社会保障」領域は 48% と 69%, 「男女の平等処遇」については各々 40% と 65% となっており, EU の介入強化を望む回答が半数をこえている (QA4, QA27)。2019 年春の定期ユーロバロメーター (Eurobarometer Standard 91, EB91.5) においては, ヨーロッパ・レベルでの意思決定を行うべきか否かの問いに対し, 投資の促進と雇用の創出について 63%, 保健と社会保障については 58% が賛意を示している (QE1)。

このように, 現実政治上も学術的にも, EU とヨーロッパ統合が社会政策的領域にどのような影響を及ぼすかには注目が集まる。

ただし本稿は, 予備的考察とすでに述べたように, この問題それ自体を検討し評価するのではなく, この問題を「日本から距離をおいて観察する」という行為の性格と意味について検討することに重点をおく。すなわち, 「現地」の研究者がそれ自体政策アクターであるという構造のため, 彼／她らによる学術的評価それ自体を額面通り受け取ることには注意が必要であること, それゆえ観察・評価の「基準」それ自体について「出来合いの基準をあてはめる」のでは不十分であり, 反省的な (reflexive) 検討が必要であるとするのが, 本稿の主な主張である。

以下では, 第 2 節において, 2000 年代以降の EU 社会政策言説が, いわゆる「社会的投資」のパラダイムへと移行していったことを示す。しかしそのことは EU の先進性を示すものとは言えない。第 3 節では既存の研究上の議論を紹介しつつ, 評価基準それ自体の不安定性を指摘する。これに加えて第 4 節では, 政策提唱者と学術的評価者の重なりが大きく, 基準設定自体が政策過程の

中に埋め込まれていることを意識せざるを得ない、という EU 政策過程固有の特質を指摘する。これらを踏まえて結びでは、日本から EU を研究するという行為の特質についても言及する。

2. 社会的投資アプローチと EU 社会政策

本節では近時の EU 社会政策言説を概観し、いわゆる「社会的投資」アプローチがその中核となっていることを示す³⁾。

(1) 社会的投資アプローチから社会的権利へ

社会的投資とは、1990年代以降にヨーロッパを中心として注目されるようになった、福祉をめぐる政策の視角である。濱田によれば、福祉国家の縮減を目指す新自由主義を経て、経済グローバル化、少子高齢化、ポスト工業化といった変化に伴い、産業構造や労働市場、そして家族機能が変容した結果、従来の福祉国家では保護しきれない層が増加する中で、社会的保護のあり方を見直すアプローチとしてこの視角が登場したという。そこでの特徴は20世紀型福祉国家が受動的な所得保障を重視していたのに対し、能動的 (active) な側面、すなわち社会の成員が潜在能力を最大化させ労働市場に積極的に参加することを目標とする点にある。20世紀型福祉国家が新しい社会的リスク (new social risk) に対応できていない一方、新自由主義的福祉改革が格差と貧困の拡大や社会的排除を招いており、この両者に対する代替案として、教育や訓練を通じた人的資本の蓄積やその有効活用のためのサービスや給付の提供を行う主体として国家が位置づけられ、市民を新しいリスクに備えさせるものとされるのである。その知的背景としては、社会学者ギデンズ (Anthony Giddens) の第三の道論や、エスピン・アンデルセン (Gøsta Esping-Andersen) の著作が挙げられる (濱田 2014: 139-146)。

まさにこの社会的投資の語を用いて、ヨーロッパ委員会が近年新たに提示した政策イニシアティブが「社会的投資パッケージ」である。これは「ヨーロッ

3) 社会的投資アプローチの日本語による検討として濱田 (2014)、三浦 (2018)、千田 (2021) を参照。また、EU の社会政策に関する近時の日本語研究として原田豪 (2015; 2016; 2021)、原田徹 (2018) を参照。

「2020年戦略」を踏まえて、任期の終わりが見えてきたバロゾ（José Manuel Barroso）委員会が2013年に示したものである。直接的には、2014年から2020年にかけての結束政策の枠組を定める必要があり、その中でヨーロッパ社会基金の重点投資先を定めるものとして示されたものである。背景として、委員会告示（COM（2013）83 final, 20.2.2013）は、実効的な社会的保護システムを持つ国こそがもっとも経済的に成功し競争力も高いと指摘した2012年のバロゾ演説に言及しつつ、同年に示された雇用や年金、若年者雇用に関する告示をあげるほか、ヨーロッパ議会の社会的投資に関する決議にも言及し、これらを補完するものとしてこの社会的投資パッケージを位置づけている。

この告示においては、福祉システムが、社会的投資、社会的保護、経済安定化の三つの機能を果たすものと位置づけられ、それらが相互に結びついているとされる。しかし特に強調されるのは、「社会政策の現代化が、より目立った役割をアクティベーション措置に与えることを伴う」ことであり、それによって「人々が各々の能力の中で可能な限り積極的に社会と経済に参加する」ことを可能にするとされている点である（p.3）。そのために告示は、社会政策の現行の予算の範囲でも効率化の余地があるとして、「類似したレベルの社会政策支出を持つ加盟国の間で、貧困、雇用、健康などの成果においては結果が異なっている」ことを指摘し、資源の活用方法に改善の余地があるとする（p.5）。その内容として、民間や第三セクターの資源を補完的に利用すること、人的資本への投資を一生を通じて行うこと、ジェンダーの次元の問題を是正することが挙げられる。

具体的には、普遍性と選別の双方が必要（p.9）であるとしつつ、特に注力すべき領域として、子育て、教育、訓練、積極的労働市場政策、住居支援、リハビリ、健康サービスなどが掲げられている。これらの措置は「『目標となる集団』や便益の性質に紐付けされた措置ではなく、個人のニーズに対応するものでなければならない」とされ、社会政策が個々別々の事情に応じるものであるべきことが示される。そして、基金の配分を申請するプロジェクトを念頭に、社会的投資への資金供与を刺激するような措置、生計を支え社会的権利への意識を高める措置、そして乳幼児教育とケアへの投資が三本柱の重点領域とされている。

続いて2017年に示された告示が「社会的諸権利のヨーロッパ的柱」である（COM（2017）250 final, 26.4.2017）。この告示はユンカー（Jean-Claude Juncker）

委員長の2015年演説を引き、「公正で真にヨーロッパ大の労働市場を築くための作業をステップアップさせねばならない」とするところから始まる。そして「より包括的で公正なEUの建設が、本委員会の鍵となる優先事項である」とする(p.2)。この告示に含まれる20の原則や権利は、労働市場への平等な機会とアクセス、公正な労働条件、社会的保護と包摂、の三つに分類され、これによって条約に規定される、競争力ある社会的市場経済を実現するためのものと位置づけられる(p.4)。

ここでも、前述の社会的投資パッケージと同様に、これらの諸措置が社会的に必要なだけでなく経済的に不可欠であると位置づけられる。そして、機能する労働市場の存在をこえて、すべての市民が適切な教育へのアクセスを有し、社会のもっとも脆弱な部分に対する保護のために実効的な社会的保護システムがあることが重要であるとされる(p.5)。

委員会勧告(C(2017)2600 final, 26.4.2017)に示される具体内容を見ると、上述の3分類の名称が与える以上に、機会均等と労働市場への包摂に重点があることがわかる。すなわち「平等な機会とアクセス」の中の小項目が、教育・訓練・生涯学習、ジェンダー平等、機会の平等、雇用へのアクティブな支援であるばかりではなく、「公正な労働条件」の中の6小項目の中にもワークライフバランス、健康で安全な労働環境がある。さらに「社会的保護と包摂」の中では、第一に来るのが「子育て(chidcare)と子どもへの支援」であり、そのほかにも最低所得、障害を持つ人々の包摂、ホームレスへの住宅と支援、基本的サービスへのアクセスなど、基本的な社会サービスの確保に重点がある。

これら二つの告示で示されている政策の方向性は、出されたタイミングや委員長の志向性の違い——経済リベラルなパローズとキリスト教民主主義的なユンカー——を反映した色彩の相違はあるものの、全体として、教育と訓練、子育てとケア、ジェンダー、そしてそれを下支えするベーシックな社会サービス、といった諸項目が強調される点において、学術的な社会的投資アプローチによく合致するものである。これに対して、「社会権の柱」勧告の中で年金への言及が1小項目にとどまっているように、経済通貨同盟に関連して1990年代の大きな争点であった年金は完全に後景に退いている。20世紀型福祉国家モデルから社会的投資パラダイムへの移行が、EUの政策的マニフェストにおいては完遂されたかのようにある。

他方で一般的な社会的投資アプローチでは注目されていないが、上述の文書に特徴的なポイントがある。それは文書自体のタイトルにもなっている社会的な「権利」というアプローチである。これは20世紀型福祉国家の議論において、マーシャルや北欧諸国を引照しつつ社会的市民権（social citizenship）の語が用いられること、また日本の文脈においては福祉と社会権が密接に結びついていることを考えるとやや奇異な言明にうつるかもしれない。また、ヨーロッパ諸国において社会保障の問題が法的規制に服し、裁判上の紛争処理が行われてきたことも言うまでもない。しかし日本の文脈でのいわゆるプログラム規定論にも見られるとおり、多くの社会政策措置は権利の文脈ではなく、政策的必要性に基づいて政府と立法府が裁量を広汎に有する「プログラム」として実施されてきた。このような思考と「権利」を基礎とする社会政策アプローチには一定の相違があり、国連社会開発研究機関（UNRISD）なども近年後者の方向性を推進している（UNRISD Issue Brief 02, August 2016）。

EU研究の文脈ではMabbett（2005）が早くからこの論点を指摘してきたが、その相違は、女性や障害者など労働市場から排除されがちな人々に対する政策に顕著に現れる。そして、権利を基礎とした「反差別政策」が社会政策の中で中心的な位置を持つことにつながる。この側面は「社会的権利の柱」告示に顕著に見られる点だが、同告示の中には提案の背景として、EUが形成してきた「社会的既定事項（social aquis）」の存在が挙げられている。そしてそれが、諸条約に組み込まれた新しい条項、基本権憲章、新たなEU立法とともに欧州連合裁判所（CJEU）の判例法によって形成されたことを指摘される。つまり司法部の役割の大きさというEUの政策形成の特徴は、社会政策の内容にも影響を与えているのである。

このような、個人の権利に基づいた反差別政策は、それが教育や労働市場へのアクセスと結びつけて理解されるとき、社会的投資アプローチと親和性を持つ。EUの政策に見られる社会的投資アプローチは、この「権利を通じた排除からの脱却」を含んだものなのである。

次節では上に確認したような社会的投資アプローチの採用や社会的権利言説の広がりだが、単発的なアドバルーンの打ち上げ——これもEU政策過程にはしばしば起きる——ではなく、社会政策言説全体の傾向であることを確認する。

(2) ヨーロッパ議会本会議の言説推移の概観

本稿ではEUにおける社会政策言説の推移を捉える予備作業の一つとして、ヨーロッパ議会の議事録(速記録)を検討対象として、大まかな傾向を把握することを試みた⁴⁾。ヨーロッパ議会ウェブサイトのデータベース (<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/debates-video.html>)において、本会議議事録(速記録)を特徴的な見出し語で検索し、個々の見出し語を含む議事録項目数を記録した。現在検索可能な期間は1996年4月からであるため、全立法期間がカバーされるのは1999年以降の4会期である。ただし、各会期における比率に注目するため期間それ自体の長短の影響は小さいと想定されることから、1996年4月から1999年7月まで、および直近の2019年7月から2021年11月までの会期も含めた。

結果を解釈する上では二つの要素に注目する。一つは、基準となる検索語に対する、特徴的な検索語の比率である。たとえば一般的な「社会政策 (social policy)」の語に対して、「ヨーロッパ社会モデル (European social model)」がどの程度出現するかを見ることで、この語がどの時期に「流行」したかを判断できるであろう。また個別の政策に関連する語としては、伝統的福祉国家の中核である「年金 (pension)」を基準とした。これに対して、たとえば社会的投資アプローチで重視される「子育て (childcare または child care)」の比率を見ることで、伝統的福祉国家と社会的投資という異なるアプローチの言説上の比重をある程度推し量ることができるだろう。

もう一つは議事項目数全体に対する比率である。これにより政策言説全体の

4) EUの社会政策(言説)の推移について概観としてはVanhercke et al. (2020)に収められている諸論稿を参照。近年はテキスト分析を利用する研究が複数存在する。Vesan and Pansardi (Forthcoming)は委員長演説を分析素材として、教師つき機械学習によるテキスト分析を行う。Umbach and Tkalec (2021)は2010年から2020年にわたる委員会の白書などの関係文書293をコーディングして分析する。Carella and Graziano (Forthcoming)は、「社会権の柱」の公開諮問への各組織の意見書と最終的な文書の比較検討を伝統的な内容分析により行い、各組織の影響を検討する。Graziano and Hartlapp (2019)およびHartlapp (2019)はEUの社会的立法措置全347本をコーディングして分類・検討する。このほか個々の政策イニシアティブの代表的な評価として、Copeland and Daly (2018), Cortin and Vesan (2020), de la Porte and Natali (2018), Leibetseder (2016), Vesan and Cortin (2019), Zeitlin and Vanhercke (2018)を参照。またEuropean Trade Union Institute (ETUI)とEuropean Social Observatory (OSE)が共同で毎年発行している*Social Policy in the European Union: State of Play*のシリーズも参照せよ。

表 ヨーロッパ議会会議言及項目

	1996-1-1999		1999-2004		2004-2009		2009-2014		2014-2019		2019-2021.11	
	件数	対基準比 対全体比	件数	対基準比 対全体比	件数	対基準比 対全体比	件数	対基準比 対全体比	件数	対基準比 対全体比	件数	対基準比 対全体比
社会政策的アジェンダ social policy (基準項目)	224	11.9%	296	10.4%	275	9.2%	268	8.7%	109	3.6%	28	3.4%
social dimension	95	42.4%	121	40.9%	161	58.5%	143	53.4%	76	69.7%	29	103.6%
social europe	68	30.4%	90	30.4%	168	61.1%	108	40.3%	53	48.6%	21	75.0%
social protection	132	58.9%	239	80.7%	252	91.6%	241	89.9%	129	118.3%	40	142.9%
european social model	71	31.7%	128	43.2%	173	62.9%	97	36.2%	22	20.2%	8	28.6%
social model of europe	3	1.3%	6	2.0%	9	3.3%	1	0.4%	1	0.9%	0	0.0%
flexicurity	0	0.0%	0	0.0%	97	35.3%	57	21.3%	4	3.7%	0	0.0%
social investment	3	1.3%	5	1.7%	4	1.5%	50	18.7%	23	21.1%	9	32.1%
social rights	110	49.1%	177	59.8%	189	68.7%	210	78.4%	145	133.0%	71	253.6%
rights-based	6	2.7%	21	7.1%	19	6.9%	37	13.8%	46	42.2%	13	46.4%
個別政策項目												
pension (基準項目)	194	10.3%	461	16.2%	371	12.4%	464	15.1%	248	8.2%	55	6.7%
vocational education	8	4.1%	11	2.4%	24	6.5%	41	8.8%	27	10.9%	7	12.7%
training	754	388.7%	1054	228.6%	1040	280.3%	1011	217.9%	875	352.8%	202	367.3%
childcare (child care)	45	23.2%	79	17.1%	119	32.1%	87	18.8%	59	23.8%	18	32.7%
education	648	334.0%	1025	222.3%	1207	325.3%	1058	228.0%	839	338.3%	223	405.5%
Life-long learning	21	10.8%	25	5.4%	40	10.8%	11	2.4%	12	4.8%	2	3.6%
Work-life balance	0	0.0%	2	0.4%	46	12.4%	44	9.5%	69	27.8%	12	21.8%
anti-discrimination	27	13.9%	60	13.0%	122	32.9%	115	24.8%	58	23.4%	12	21.8%
employment	856	441.2%	1119	242.7%	1089	293.5%	1066	229.7%	755	304.4%	143	260.0%
job	991	510.8%	1405	304.8%	1509	406.7%	1604	345.7%	1464	590.3%	348	632.7%
commission	1790		2731		2788		3370		3505		962	
council	1754		2664		2682		2471		2246		589	
parliament	2096		3160		3514		3406		3279		900	
三欄閲言及平均	1880		2851.67		2994.67		3082.333		3010		817	

中の比率をある程度推察できる。ただし各会期の議事項目総数に関するデータが得られなかったため、出現回数が多くかつ出現比率が安定していると考えられる EU の主要三機関、すなわち委員会 (commission), 理事会 (council), 議会 (parliament) に言及する項目数をカウントして、これを平均したものを項目総数の代理として用いることとした。この「代理項目総数」に対する比率そのものの正確性には限界があるが、その推移についてはある程度の確度があるといえるのではない。

このような検討の限界は明らかである。技術的に極めて初歩的であり、テキスト分析としての精度を欠くことは当然としても、カウントする対象が議事項目の総数であり、言及回数ではない点に大きな限界がある。本格的分析は他日を期すとして、ここでは、例示的描写として概観を試みたい。

まず社会政策的課題の総体をあらわすキーワードについてみてみよう。EU における社会政策的アジェンダとしてさまざまな語がこれまで用いられてきた。その中で、「社会的次元 (social dimension(s))」「社会的ヨーロッパ (social Europe)」は、基準となる「社会政策」に対して比較的安定的であり、徐々に増加傾向にある。これらの語が特定の政策イニシアティブを指示する語ではなく、問題領域全体を一般に指す語として用いられていることが推測できよう。伝統的な社会保障を指す「社会的保護 (social protection)」もほぼ同様の推移をたどる。ただし「社会政策」との対比では安定的増加傾向にあるものの、全体に対する比率では、「社会政策」そのものと同様、2014~2019、2019以降の2期続いてそれ以前と比べて一段階言及比率が低下している。委員長演説を対象とした量的研究においても、この傾向は確認されており (Vesan and Pansardi, forthcoming), 様々な危機の中で社会政策が実際に議論される頻度が減少している可能性がある。

これに対して、ある一時期の政策イニシアティブを指し、急激に増減した指示語もある。「ヨーロッパ社会モデル (European social model(s), social model of Europe)」は第4会期 (データは1996~1999) から増加し第6会期 (2004~2009) に言及が最大となるが、その後急速に減少し、現在ではほとんど使用されない。「フレキシキュリティ (flexicurity)」はさらに極端であり、言及は第6会期に急に出現し、第7会期 (2009~2014) にも継続するが、2014年以降ほぼ言及されていない。1990年代末から2000年代前半にかけて、「第三の道」の社会民主主義がヨーロッパを覆い、1999~2004のEU委員長がイタリアの

中道左派の中核をなすプロディ（Romano Prodi）であったことを想起すれば、これらが「第三の道」と密接に結びついた一時的な言説戦略であったことがわかるであろう。

「社会的投資（social investment）」についてはどうだろうか。この語は2009年以降に本格的に使用され始め、「社会政策」との比率では順調に増加している。ただし、全体に対する比率では2014年以降の減少傾向を免れてはいない。これに対して顕著な増加を示しているのは、「社会的権利（social rights）」であり、「社会政策」との対比で2014年以降急増しているのに加え、全体に対する比率でも2019年以降の第9会期に、社会政策関連では例外的に増加を見せている。この語と強く関連する「権利基底的（rights-based）」という表現も同様に増加しており、現在の社会政策論議が「社会的権利の柱」を軸に行われていることが明確になっている。

これらは、いわばキャッチフレーズを表す語であったが、ではより具体的な政策の方向性を示すキーワードの推移についてはどうだろうか。キャッチフレーズに関しては、社会的投資の比重の増加が起き、次いで社会的権利が言説の基軸となる傾向をみてとれるが、これは個別の政策分野への言及の変化として現れているだろうか。

ここでの基準項目は「年金（pension）」である。まずここでは、全体に対する比率で、2014年以降明確な現象がみられることに注目しておこう。もちろん言及数の減少が「問題が解決されたために政治的争点とならなかった」ことを示している可能性もあるが、その場合であってもこの期間に争点としての比重が下がったという想定には合致することになる。かつてユーロ導入と前後して、財政健全化に関連して年金制度改革が大きな争点であったことを想起すれば、これは大きな変化である。

「年金」に対して明確に増加しているのは「ワークライフ・バランス（work-life balance）」であり、「職業教育（vocational education, training）」も言及絶対数は少ないが、増加傾向である。「子育て（childcare, child care）」についても安定ないし微増傾向を観察できる。またピークは2004～2009年にあるものの、「差別禁止（anti-discrimination）」も全体としては1990年代に比べれば増加している。「教育（education）」については、波はあるものの多少の増加がある。これらは、大まかに言えば社会的投資パラダイムと適合的と思われる見出し語である。

これに対して予想されたような変化が見られないのが「生涯学習 (life-long learning)」である。これは第6会期 (2004~2009) に頂点を迎えその後急減するという、上述の「ヨーロッパ社会モデル」「フレキシキュリティ」と類似の推移をたどっている。生涯学習は、本来的には社会的投資の一部であってもおかしくない領域だが、少なくともEUの文脈では、多分に労働力柔軟化と結びついたアイデアとなっている可能性がある。

以上のように具体的政策領域においた検討からは、社会的投資の浸透が否定はされないものの、キャッチフーズの次元で見るとは明確ではないことが示唆される。また、男性を含んだアクティベーションや職業スキルの高度化という側面よりも、主として女性の労働力化とそれに伴う性別役割分業、家庭と社会の役割分担の見直しといった争点と結びついて定着していったことが推測される。これを「第三の道」に関係する見出し語の激減とあわせて考えるならば、労働市場への(再)動員という側面よりも、社会的包摂の面が相対的には強いこと、それゆえ社会的権利の浮上と順接しやすい政策トレンドがあることが想定される。ただしこれらはあくまでも想定であり、より堅固な実証が必要となることは言うまでもない。

3. 統合と社会政策をめぐる議論

前節の分析から、近年のEUの社会政策言説が、講学上の社会的投資アプローチに一応は照応している——明確な政策シフトとは言えないものの——ことが確認できた。ならばEUは、「最新の学術トレンドに沿った、モダンな社会政策を指向している」ものとしてポジティブに評価することができるだろうか。話はそれほど単純ではない。その一因は、評価の基礎となる規範的立場が複数ありうることだが、それにとどまらない、学術方法上の課題を本節では指摘する。

(1) EUはネオリベラルか社会的か？

EUにおける社会政策の評価は消極的・批判的なものと積極的なものに大別できる。EUの現状に批判的で国際的にも著名な研究者として、ドイツのシュトレック (Wolfgang Streeck) やシャルプ (Fritz W. Scharpf) が挙げられる。

シュトレックはマーストリヒト条約の締結以後早い段階から楽観論を戒め、

ヨーロッパの社会政策レジームが「新たな自発主義（Neo-voluntarism）」に転じたと批判的に評した（Streeck 1995）。彼は統合の進展にもかかわらず各国が経済主権を防衛した側面を重視し、それによって各国の異質な政策のパッチワークが国際ルールと市場によって制約・改変されているものとしてEUの社会政策の構図を捉える。このような経済ガバナンスの構造は、制度の構築や再分配のための介入によって「市場をゆがめる」ことよりも、消極的統合と効率改善型規制を通じた市場創出に適しているものとされる。このためEUによって実現される社会政策は、市場を修正するというより市場を創出するという、新しいタイプの社会政策になると彼は論じる（p. 40）。この文脈では、ジェンダー平等政策は「どちらかといえば社会権のアジェンダと言うよりも市民権のアジェンダ」であり、それに対する支持が専門職の中間層にまで広がるからこそ、各国政府の反対も難しくなると位置づけられる（p. 44）。そして、もっとも顕著な特徴は市場参加者に対する義務付け能力が小さく自発的服従に従う度合いが高く（p. 45）、国家主義の度合いが小さい（p. 52）ことに求められるのである。

一方のシャルプは、元来ドイツの連邦制研究や改革論議に携わってきた研究者であったが、1985年にベルリン学術センターのワーキング・ペーパーとして最初に発表された「共同決定の罨」を皮切りに（Scharpf 1985a; 1985b）、EU研究においてもっとも引用される著者の一人となった。彼の元来の問題意識は、連邦制国家における州の間の調整問題であり、それによって国全体としてもっとも効率的な政策選択がなしえないことにあった。この論文がいわばEUレベル決定の遅滞傾向を示唆するものであるのに対し、その問題意識をさらに進め、そこでなされる決定が規制を緩和することで統一化を行う「消極的統合（negative integration）」に向かいやすいことを指摘したのが、1990年代中盤の彼の業績である（Scharpf 1996）。とはいえこの段階ではなお、経済規模に応じた各国社会支出の最低ラインを設定することなどによりEUレベルの社会政策調整の可能性も示唆されていた（Scharpf 1997）。

そのような留保付期待が悲観に転じるのは2000年代後半以降であり（Scharpf 2006）、その一つの鍵は司法部門の役割にあった。近年の論稿（Scharpf 2010）では、彼は政治による統合と法による統合を明確に対置し、その枠組とEU社会政策悲観論を結び付けている。すなわち、EUにおいては政治的決定による規制の統一（harmonization）が困難である——「共同決定の罨」の論点——

方、司法部門による解釈の自由度が大きいという非対称な制度布置があることが重視される。国内裁判所に比べても大きいこの自由度を、EU裁判所は「流動性を拡大する (mobility-enhancing)」方向に行行使しているというのである (p. 222-223)。ここで注意しなければならないのは、裁判所が経済自由化を単純に推進しているとはシャルプが論じていない点である。彼によれば、流動性を拡大する限りにおいては、非経済的な利益にも資する政策が採用されている。しかしそこでは「社会的連帯と言う価値の司法的な承認」が欠落しているというのである。

この最後の指摘に反映されているように、一定の積極的評価を行う議論は概ね、EUを通じた社会政策が、単なる自由化ではなく一定範囲の「弱者」ないしは「薄い利益 (diffuse interest)」を擁護する機能を果たしていることに注目している。既に1992年の段階で、ライプフリードとピアソンは (Leibfried and Pierson 1992)、EUの社会政策をめぐる議論が「ストックホルムの誤謬」に陥りがちであるとしてきしていた、すなわち北欧福祉国家の社民的・コーポラティズム的政策構造をEUが超国家レベルに再現できるか否かという、不適切な判断基準が採用されているというのである。これに対し彼らは、そのような不適切な基準設定を取り払えば、市場統合に伴って社会的争点を排除することは困難となりつつあるとして、個人化された社会的権利を擁護する点においてEUの政策形成の可能性を指摘する (p. 337)。その例としてあげるのは移民労働者の社会保障に関する権利であり、ジェンダー平等である。ただし同時に彼らは四つの阻害要因を挙げていた。EUの政策決定構造の断片化、社民勢力の弱さ、社会経済的・文化的な異質性、そして既存の各国福祉国家の存在である (p. 343)。

この側面を、法的統合をめぐる議論と結びつけたのがケイボラスとタロウの「ブリュッセルのポランニー」である (Caporaso and Tarrow 2009)。彼らは、欧州裁判所の機能を「市場の脱埋め込み化 (disembedding)」のみに求める見解を批判し、「EUは…社会政策を策定してはいないが…正統な社会的目的の枠の中に市場を埋め込もうとする規制 (regulation) を通じて市場の形を作り出そうとしているのだ」とする (p. 598)。彼らはラギー (John G. Ruggie) の有名論文を参照しつつ「国際的な機能的分化によって生じる国内の経済的政治的脆弱性や社会的に破壊的な調整コストを最小化しようとする」点では、(ラギーが「埋め込まれた資本主義」と位置づける) プレトンウッズ体制も欧州裁判所も

かわらないとし（p. 599）、その判決が単に市場の失敗への対応にとどまらない、社会への埋め込みの側面を持っていることを示そうとする。これをうけてマベットも「ポランニーはブリュッセルにいるのかルクセンブルクにいるのか」（Mabbett 2014）と題する論文で、保険における性差別禁止を事例として取り上げつつ、欧州委員会と欧州裁判所が、少しずつ異なる理解や戦術を用いながらも、結果として反差別規範を連携して推進する役割を果たすことを分析している。

では、このような二つの見方のどちらが適切なのであろうか。次節以降では、このような見解の分岐は、単に「半分カラとみるのか、それとも半分入っているとみるのか（“Is the glass half empty or half full?”）」のような「見方によってどちらでもありうる」ということにとどまらず、EUという国家ならざる政体の（規範的）評価・（分析的）位置づけに随伴する方法的困難の帰結であると主張する。

（2）「評価」の難しさと長期的見直しの必要

社会政策をめぐる議論の活発化を上指摘したが、それ自体はこれまでも間歇的に起きていることである。たとえば2000年代には、後に触れるリスボン戦略の制定や開放的調整（Open Method of Co-ordination）の導入もあって、その効果をめぐる研究が多く公刊された。それらの研究それ自体の知見や洞察は現在に至るまで有用なものである。

だがEUの政策をめぐる研究の多くは、「時局的」であることに伴って評価にやや偏りが生ずる危険がある。たとえばリスボン戦略の効果について、実体的な効果を全面的に評価するものは少なく、多くの場合は言説の次元など間接的な側面への作用を指摘する。よく知られているようにリスボン欧州理事会で合意された目標は、就業率70%、女性就業率60%、55歳から64歳の就業率50%を2010年までに達成するというものだったが、2010年の実績値は各々64.1%、58.2%、46.3%だった。政治的に見ればこれが失敗と評価されたのも頷ける。

しかし、55歳から64歳の就業率は2012年第2四半期にEU15ヶ国で50.7%、2013年第3四半期には28ヶ国で50.7%に達し、女性就業率は2013年第3四半期にEU15ヶ国で60.2%を、2015年第2四半期に28ヶ国で60.4%を記録する。15歳から64歳までの就業率に関しては依然70%に届いておらず

2019年第2四半期の値で69.3%にとどまっているが、20歳から64歳に限れば15ヶ国で73.9%、28ヶ国で74.0%に到達しており、20年間で7.8%の上昇をみている(1999年第2四半期の15ヶ国の値が66.1%)。これは、時期こそ遅れているものの、リスボン目標達成への歩みは着実であったとみることも可能ではないだろうか。リスボン戦略を引き継ぐ「ヨーロッパ2020」では「20から64歳」の就業率75%を目標としているが、これに関してはほぼ達成に近づいている。

また2002年のバルセロナ欧州理事会で合意された、乳幼児保育に関する「バルセロナ目標」は、3歳未満の乳幼児に対して人口比33%の保育施設を、3歳以上学齢までの用事については90%の保育施設の整備を目標として掲げた。これについても2010年段階では未到達であったが、2017年現在で、3歳未満について28ヶ国の数値で34.2%と目標値をこえており、3歳以上についても28ヶ国では84.7%にとどまるものの、ユーロ圏では91.4%と目標をこえている。たとえばドイツでは3歳未満の乳幼児の保育施設利用率は2005年に16%だったものが2016年には32.6%と倍増しているが、この過程においてバルセロナ目標は、「原因」ではないとしても、一つの指針となっていた。

現在の社会政策をめぐる議論の背景を冒頭で略述したが、EUの政策をめぐる研究はしばしば短期的な「事件」によって影響されており、それによって評価の機軸が動揺しやすい。この点、各国ごとの社会政策の分析であれば、「戦後の福祉国家」「比較福祉レジーム論における当該国の位置づけ」を出発点として、連続性と変化・断絶を中期的に評価しやすい。これに対して、EUにおいては恒常的に制度や政策機軸が変化することに加え、EU社会政策にどのような役割を割り当てるか、ということにつき合意がないため、研究者間で共有された安定的な評価基準の確立につながりにくいのではないだろうか。これがEU社会政策を検討する上での第一の課題である。

4. EU政策過程の特質と学術的評価

(1) 方法論上の課題：政策立案者と研究者の融合

EUの社会政策言説を分析する上での第二の課題は、先行業績として依拠すべき研究の「中立性」について批判的検討が必要となる点である。もちろん、社会科学が政治的・社会的価値と密接に結びついており、無色透明という意味

での中立性の実現はほとんど不可能であることはいうまでもない。ここで指摘するのはより直接的に、EU 社会政策の有力な研究者の少なからぬ部分が同時に政策アクターであるという事実である。

EU の社会政策言説の構築の背後には安定性の高い政策コミュニティがある（網谷 2008）。それは、EU 官僚機構、ブリュッセルのシンクタンクや NGO、ブリュッセルに派遣される各国官僚を横断している。この点はコミッションの開放性という観点からも夙に指摘されてきた点である⁵⁾。それに加えて、このコミュニティに一定数の学術専門家が関わっていることも、重要である。彼らは、各国官僚と並んで、EU の政策言説と各国国内の政策言説を結ぶ機能を果たしうるからである。

今回導入された社会的投資アプローチの中でも、専門家コミュニティの役割が散見される。たとえば社会的状況モニター（Social Situation Monitor, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1049&langId=en>）が社会政策課題についての各国の状況を継続的にモニターするものとして設置されたが、そのマネジメントはハンケ（Bob Hancké）をリーダーとする LSE のチームに委託されている。その最初のセミナーが「ヨーロッパにおける社会的投資」と題して 2019 年 1 月に開催されているが、講演者はヘメレイク（Anton Hemerijck）、パリエ（Bruno Palier）、ガリツマン（Julian Garritzmann）などである（<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20630&langId=en>）。

また 2013 年に委員会は「社会的投資パッケージ」を提案したが、それを支える専門家ネットワークも公に構築された。2015 年にされた「ESPN Thematic Report on Social Investment」を執筆したヨーロッパ社会政策ネットワーク（ESPN: European Social Policy Network）である。ESPN は 2014 年 7 月に委員会のイニシアティブで設置された、各国社会政策専門家のネットワークであり、既存の「社会的包摂に関する独立専門家ネットワーク（European Network of Independent Experts on Social Inclusion）」「社会的保護改革の社会経済的影響に関する分析支援ネットワーク（ASISP: Network for Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms）」そして

5) ブリュッセルの人的ネットワークに関する近時の分析としてたとえば Coman (2019), Belli and Bursens (Forthcoming) を参照。またコミッションの開放性について Schmidt (2006, 105) は「委員会はドアをたたく社会的利益に対してますますオープンになっており、同時に諸利益を代表的なセットで調達しようと積極的である」と述べる。

「社会的保護情報共有システム (MISSOC: Mutual Information Systems on Social Protection) 事務局」を合同したものである。最後に挙げた MISSOC 事務局は、ルクセンブルク社会経済研究所 (LISER) とベルギーのコンサルタント会社アプリカ社が担当していた。現在の ESPN は上記 2 組織に加え、ベルギーのヨーロッパ社会観測機構 (OSE) が運営に当たっている。2018 年 9 月現在、LISER のマーリエ (Eric Marlier)、OSE のファンヘルケ (Bart Vanhercke) からなる 6 名が運営チームを構成している (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13304&langId=en>)。

ESPN はヨーロッパ 2020 戦略における社会的保護・社会的包摂目標に関する進捗状況につき、ヨーロッパ社会権の柱やヨーロッパ Semester を含め、委員会によるモニタリングを支援することを任務としている。そのために政策の包括的な概観を行うとともに、個別の政策に関してそれが社会的投資アプローチを反映しているか否かについての評価を行う。また、各国に対しても、社会政策の役割の強化や、社会的保護・包摂目標を考慮した経済財政政策の推進を支援するとされている (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>)。

この社会的投資レポートは、委員会から依頼作業をうけた ESPN が 14 名のコアチームと 35ヶ国レポートの担当専門家に業務を分担し、執筆された (Bouget et al. 2015: 5)。同様に 2019 年には、ワーキングプアについての報告書が ESPN を通じて執筆されている (Pena-Casas 2019)。社会的投資レポートのコアチームは、ESPN 運営委員でもあるマーリエやファンヘルケの 5 名のほかに、外部からベルギーの元社会大臣ファンデンブルック (Frank Vandembrouck) ら 9 名を加えた構成である。各国レポート担当チームの中でも、デンマークのクヴィスト (Jon Kvist)、フィンランドのカングス (Olli Kangas)、アイルランドのデイリー (Mary Daly)、オランダのアンダーソン (Karen M. Anderson)、スウェーデンのパルメ (Joachim Palme)、スイスのボノリ (Giuliano Bonoli) などは国際的に著名な研究者である。

彼らの間には密接な学術的関係が存在する。クヴィストは 2006 年のフィンランド議長国の下で 11 月に開催された社会政策会議をリードした人物である (Saari and Kvist 2007)。また社会政策パラダイムのお披露目としてよく引用される『社会的投資福祉国家に向けて?』(Morel, Palier and Palme 2012) は編者の一人がパルメであるばかりではなく、ボノリも執筆に加わっているほか、後

述するヘメレイクやパリエも執筆者である。このほかにもこれら専門家が同時に参加する研究プロジェクトは数多い。そもそもこの本自体が、パルメの率いる未来研究所のプロジェクトの調査報告を基礎としたものである（Morel, Palier and Palme 2009）。パルメとカンガスは国連社会開発研究所で「後発工業国の社会政策：北欧の経験」を2002年から2004年にかけてともに率いていた（[http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/\(httpProjects\)/099DCF9F3F3F7914C1256C950054109F?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/(httpProjects)/099DCF9F3F3F7914C1256C950054109F?OpenDocument)）（Kvist et al. 2012）。

このような専門家集団の中で中心的な役割を果たしている人物の一人が、オランダのヘメレイクである。彼は1958年にオランダで生まれ、ティルブルフ大学から1986年に経済学の博士号を授与された後、1987年から1990年までオックスフォード大学のバリオル・カレッジで学び、1993年に「オランダ・コーポラティズムの歴史的条件（The Historical Contingencies of Dutch Corporatism）」で政治学の博士号を取得している。1990年からは大学で教鞭をとり始めているが、それと並んで重要なのは政策形成への関与である。オランダ政府学術評議会（WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid）では2001年に副所長に就任し、2003年から2009年の6年間は所長を務めている。所長在任中は同時に総務省の運営諮問委員会にも属していた。ヨーロッパ・レベルの職としては、2007年から、当時フランス経済大臣の職にあったラガルド現ECB議長の諮問委員会である「リスボンを越えて：グローバル化へのヨーロッパの戦略」のメンバーになったのを皮切りに、2008年には雇用社会総局の社会政策アジェンダ改訂のアドバイザー、2013年から2014年にかけては前述の社会的投資戦略にともなう、雇用総局の「社会的投資パッケージ専門家グループ」、2016年には「社会権のヨーロッパ的柱」についてのアドバイザー、そして2017年には公共投資に関するハイレベル作業部会に属している（<https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Hemerijck/CV-Anton-Hemerijck-May-2017.pdf>）。同時に彼は、政策的視点からの出版活動を、多くの場合一流学術出版社から数多く行っている。社会的政策に関しては、2013年に『変化する福祉国家』、2017年には『社会的投資の効用』をそれぞれオックスフォード大学出版局から上梓している。

彼とならんで重要なのが、イタリアのフェレーラ（Maurizio Ferrera）である。彼はフィレンツェの欧州大学院で博士号を取得した後、パヴィアそしてミラノで教鞭をとっている。彼も上述の「社会的パッケージ専門家グループ」の

メンバーであり、それ以外にもコミッションの関係するさまざまな会議で講演を行っている。注目すべきことは、彼がキャリアの早い段階からコミッションに関連する業務を行っている点である。そのもっとも早い例が、1993年の「市民と社会的保護——ユーロバロメーター調査の主要な結果から」という、雇用総局による委託研究報告である (Ferrera 1993)。これは、同年バヴリア大学で「社会政策の評価」という委員会後援の会議が行われたことと関係するものようである (https://maurizioferrera.files.wordpress.com/2018/03/20180213_curriculum-vitae-of-maurizio-ferrera_en-2.pdf)。また1996年から1997年にかけては、社会的保護に関するコミッションのハイレベルグループにも属していた (<https://maurizioferrera.wordpress.com/who-am-i/>)。

彼ら二人に当時 EUI で教鞭をとっていたマーティン・ローズ (Martin Rhodes) を加えた三人は、リスボン戦略採択の政治的エンジンとなったポルトガル議長国に対して『社会的ヨーロッパの未来』と題するレポートを提出し、戦略をアカデミックに支える役割を果たした (Ferrera, Hemerijk and Rhodes 2000)。しかもこのレポートが後に出版されただけでなく、ほぼ同名の論文が *European Review*, 『比較政策分析雑誌』, フランスの *Pouvoir* などの学術誌にも掲載されている。またローズとフェレーラは、ヨーロッパ政治研究の有名雑誌である *West European Politics* で「ヨーロッパ福祉国家の再建」と題する特別号を編み、その執筆者にはヘメレイクも加わっていた (*West European Politics*, Vol. 23 Issue 2. Special Issue on Recasting European Welfare States. 2000)。ここで注意を喚起したいのは、彼らが政策に関与していることではなく、政策的な意図を持つと思われる研究を学術メディアを通じて発信することで、政策の産出者と評価者という二重の役割が果たされている点である。

このような二重の関与は現在まで続いている。上述のように二人は現在の EU 社会政策言説の産出側としても活躍しており、フェレーラは「ヨーロッパ社会連合 (European Social Union)」というキャッチフレーズの提唱者でもある。しかし同時に彼らの論稿は、現在に至っても有力学術誌に掲載され続けている。EU 研究の旗艦誌である *Journal of European Public Policy*⁶⁾ には、フェレーラが 2017 年に「せっかちな政治と社会的投資：『政策促進者』としての

6) 2018年のインパクト・ファクターは3.457に達し政治学分野176誌中第12位に位置する (<http://www.jepp-online.com/2019/07/09/jepp-bibliometrics-2018/>)。

EU」という論文を、ヘメレイクが2018年に「政策パラダイムとしての社会的投資」をそれぞれ掲載している。これにより彼らの主張は、専門的に承認された学術的知見という地位を獲得している。このような地位を背景に、2019年3月には「『福祉国家の再建』から20年」と言うワークショップが開催された。これは上述の *West European Politics* 特集号の基礎となったセミナーから20年を経たことを記念して、当時の参加者たちを中心に開催されたイベントであるという (<http://europeangovernanceandpolitics.eui.eu/recasting-the-welfare-state/>)。ここにわれわれは、EU社会政策の継続的展開を背後で支える人的コミュニティの存在を具現化された形で眼にすることになる。これは、学術的な分析の観点からはチャレンジでもありうる。有力な研究としてわれわれが前提にする業績それ自体が、政策的な言説構築の意図を持ったものでありうるからである。

本稿は、社会的投資という近年の有力な政策パラダイムを導きの糸として近年のEU社会政策の位置づけを行った。しかし、そのアプローチの主唱者たちがEUの政策言説の形成に関与しているとするならば、「新たな社会政策の潮流として社会的投資アプローチが有力に提示されている」「EUの社会政策言説が社会的投資アプローチに沿ったものになっている」という二つの事実から、「EUの社会政策は最新の（ベターな）社会政策の潮流を反映している」ということはできない。最初の二つの「事実」の背後に共通のアクター、フェレーラやヘメレイクを中心とするEU社会政策専門家コミュニティが存在するからである。EU社会政策を外側から「分析」することに重点を置く場合、「専門家の見解」とされるものそれ自体を政策言説として明示的に位置づけた、批判的検討が必要になるのである⁷⁾。

ただし、これは上述した一部の研究者のみが「EU御用学者」として政策・政治に関与しているということではない。EU批判派として紹介したシャルプやシュトレークもまた、ドイツでは強い政治へのコミットメントを行っている。シャルプはドイツ社民党に近い研究者として、1970年代初めにブランド政権期の連邦制度改革についての検討に携わったのを皮切りに、連邦議会で

7) なお、類似の構造を持つEU司法政治の分析においては、一部のフランス語圏系研究者がブルデューの「界」概念に言及しつつ、人的ネットワークや知的基盤の分析を行っている。代表例として Vauchez (2015) を参照せよ。

の憲法改正調査や環境問題諮問委員会に属していた。ヨーロッパ・レヴェルでは、1980年代半ばのいわゆる「パドア＝シヨッパ委員会」の六人のメンバーの一人である。同委員会から1987年に提出されたレポート「効率・安定・衡平：ヨーロッパ共同体経済システムの進化のための戦略」(Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community)は、当時の委員長であったドロール (Jacques Delors) にも高く評価されたほか (Maes 2012: 24)、翌年オックスフォード大学出版局から公刊されている (Padoa-Schoppa 1988)。さらに1980年代後半にはドイツ社民党の綱領策定過程にも参画している。特に1990年連邦議会選挙の首相候補であったラフォンテーヌ (Oskar Lafontaine) —— 当時は左派というより党改革派だった —— との間では、低賃金セクターの雇用拡大のために社会保障負担免除など供給側の政策が必要であるという点に一致があり、少なくとも1998年の社民党政権奪還までは共同歩調がとられていた (Hepp and Schmidt 2017: 39; Scharpf 1988)。

シュトレークは1998年からのドイツ社民党・緑の党政権の花形プロジェクトだった「雇用のための同盟」で「ベンチマーキング・グループ」のメンバーとして中心的な役割を果たしている。彼はシャルプ同様——両者はケルンのマックス・プランク社会研究所の所長である——低賃金セクターの創出案を提示したが、労働組合側の参加者に拒絶されたという (Reutter 2004: 102)。2005年から2006年には連邦政府の共同決定改革検討グループに、2008年から2009年にはノルトライン・ヴェストファーレン州の「将来委員会」に参加している (http://www.mpifg.de/people/ws/lebenslauf2_de.asp)。

このように、どちらかが客観的でどちらかが党派的と言うわけではない。さらに踏み込んで言うならば、両者ともに1990年代までは戦後福祉国家改革論に悼差していた存在であり、その彼らが現在批判派に転じたことには、学術的以外の理由があると想定してもおかしくない。

これらの研究者が各国内の政治にも関与していることからわかるとおり、研究者と政策形成者の二重性は一般的現象であって、EUの政策形成が「質的に異なって特殊」というわけではないだろう。ただし、「量的」な相違は一定程度存在すると仮説的に想定しうる要因がある。第一に、専門家プールの規模の問題である。各国の政策専門家の活動領域は一義的には国内を中心とすると考えられるため、専門家のプールは一国内のほうが相対的には大きいと推定され

うる⁸⁾。とすれば国内で政策形成に起用される専門家は容易に交代させうるだろう。この推論が正しければ、固定的な専門家が長期に関与する確率は、国内レベルの方が低いのではないか。第二に、上述の要因と関連して党派的交代の問題がある。大連合型統治が継続する国は別として、一定の政権交代が存在する国においては、関与する研究者もそれとともに交代しうる。その場合、政策過程は「政策コミュニティの影響」と言うよりも、「党派性の影響」として説明する余地が大きくなるであろう。これに対して、EUにおいても党派性の影響は確実に存在しているが（Manow 2008）、明確な党派的政権交代が見られるわけではない。またコンセンサス確保の必要性も一国内より高いと想定される。となれば、一定の政策指向性を持つ政策専門家が継続的に関与する可能性も高くなると考えられるだろう。

(2) EU研究における反省的概念形成（reflexive concept-formation）の不可避性

前項では、EUの現状をめぐる評価の分岐が、多分に政策的な意図を含みつつ生じているのではないかと、という疑いを提示し、そこに中核的な研究者が関与しているため「客観的な基準」を求めにくい状況を指摘した。

しかし、そのような分岐の根源に何があるか、について、当事者たちは自覚的でもある。そこでは「社会政策」「社会的なもの」とは何か、についての基準設定の相違が存在しているのである。たとえば上に紹介した論調からは意外かもしれないが、シュトレークは「新自発主義」論文の最初の部分において「ゆっくりとしかし確実に進化するヨーロッパ規模の連邦的福祉国家と言うよくあるイメージから根源的に自らを離脱させて始めて、統合されたヨーロッパにおける社会政策を理解することは可能になる」（p. 31）と指摘し、「問題はグラスが半分空か半分入っているかではなく、どのようなグラスを私たちは扱っていて、それがどのような目的に資するのか、である」（p. 32）と述べる。ここでは、戦後の福祉国家モデルをEUに投影することの不毛性が指摘されてい

8) 傍証的なエピソードとして、日本の大学紀要の英文論文（Amiya-Nakada 2004）が、EUの若年層向けプログラムの評価報告書に引用されたことを指摘しておく（https://ec.europa.eu/youth/sites/youth/files/youth-action-programme-evaluation-2007_en.pdf）。国内の政策評価であれば、定評ある研究者や雑誌論文が引用されることこそあれ、政策ネットワークと無関係な外国研究者の論文が使われることはないであろう。

るのであり、「ストックホルムの誤謬」論とはほぼ同じ指摘がなされている。EU 社会政策を評価する側においてこれはより明確であり、マベットの権利を中核とした委員会や裁判所の政策が、結果を重視した「平等」の観念ではなく、市場における関係に参入する際の公正さ、という意味での「衡平 (equity)」を市場規制に導入したものであると位置づける。ここでは戦後福祉国家型とは異なる形での市場の「埋め込み」の型が指摘されている (Mabbett 2014)。

では両者の概念的な最大の対立点は何か。それは「集団」と「連帯」である。シュトレークの「新自発主義」論は国家の義務付け能力の欠落を重視するが、行論の過程では労使交渉の試みが挫折したことが重視されている。さらに近年の総括論文においては (Streeck 2018)、欧州裁判所による労働組合への行動制約的な判決が批判的に取り上げられている。シャルプにおいても、欧州裁判所の役割への認識が批判的評価への転進とほぼ機を一にしているが、そこには欧州裁判所の判決が労働組合制約的であることが作用している。彼の見方によれば、欧州市民権も、国民的な連帯のシステムからの離脱や別のシステムへの参入の権利を個人に対して与えたものに他ならず。「集合的な自己決定」に関わるものではないというのである (Scharpf 2010: 223)。このような判決を推進することで裁判所は、「連帯を社会的・政治的に構築するための基礎を無視し、互酬性規範を侵害している」のである (p. 238)。上に紹介したようにシュトレークは、EU のジェンダー政策について「それならば中間層にアピールするので実現可能だった」という皮肉めいた分析を示している。裏から言えば、簡単には移動できない「労働者」が軽視されていることを、両者ともに批判的に視ているのである。

これは理論的にも難しい問題である。集団 (労働組合) を通じたルール形成が、個人 (女性、移民労働者、非正規雇用労働者) の権利保障と分離して観念しようときに、後者のみが実現される状態は「社会的」目標の達成された状態だろうか？両者は戦後福祉国家においては一体であるかのように観念されてきたが、現在ではそうではない。同様に、「脱商品化」が社会政策の目標であり、社会的投資アプローチのように市場への参加 = 「商品化の促進」を目指す政策は、新自由主義への屈服にすぎないのだろうか？戦後福祉国家においては脱商品化こそが目標であったとしても (Esping-Andersen 1990)、ジェンダー平等の観点からは、女性にとってむしろ再商品化こそが家庭内における男性に対しての自律を保障するものであるという痛烈な批判がなされてからもう四半世紀近

くが経っている（Sainsbury 1996）。

このように、われわれはEUの社会政策を評価するにあたって、戦後福祉国家のヨーロッパ・レベルにおける再構築を到達目標とすることができないのはもちろん、それをベンチマークとすることについても十分に慎重でなければならない。戦後福祉国家と言う基準点自体が理論的に維持できない、揺らいでいる存在だからである。

5. おわりに

本稿は、EUの社会政策をめぐる近年の動向を同定した上で、それをどう評価するか、という点について、幾つかの方法論的課題を仮説的に提示した。この議論がどの程度EU全体にあてはまるかは、本稿だけでは明らかにすることが出来ない。ただし、EUが動く標的（moving target）であること、特徴づけの難しい独自の政体であることは夙に指摘されてきた事実であり、他の政策領域についても類似の状況があると考えても、無理な想定ではないだろう。

翻って「通常の」、一国政治・政策研究を考えてみたとき、現在広がっているのは「戦後的」な制度や慣習の解体傾向である。これに対し、見慣れないものを「ポピュリズム」「民主主義の後退」と呼んで非難するだけでは生産的ではない。「民主主義における人民による授権の契機をどう理解すべきか」「民主主義と法の支配（ないし法治国家）の関係をいかに理解すべきか」という原理的問いを考慮しつつ具体的に問題を検討していくことが求められている⁹⁾。

この点で、「外国研究としてのEU研究者」の直面するチャレンジをもっとも知的に刺激的なものと位置付けることができるだろう。国民国家の中で戦後偶然に出来上がった体制を判断基準として物神化するような、安定してはいるが素朴な態度はEU研究者には許されていない。常に流動し変化する認識対象を論理的に理解するためには、自らの判断基準を反省的に精緻化していく必要があるからである。しかも、「現地」の研究者が、政策過程の一部に「絡めとられている」のだとすれば、距離を置いて実体の変化を冷静に評価できるのは、「外国研究としてのEU研究者」に与えられた可能性である。

9) そのような試みの例として網谷（2014）および網谷，上原，中田（2019）を参照。

参考文献

- Anderson, Karen M. 2015. *Social Policy in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Amiya-Nakada, Ryosuke. 2004. Constructing 'Corporatist' State-Society Relations?: Current Discourses on the European NGOs and Its Democratic Weakness. *Kobe University Law Review*. 38, 1-20.
- Belli, Sharon S., and Peter Bursens. Forthcoming. The Revolving Door in Brussels: A Process-Oriented Approach to Employee Recruitment by Interest Organisations. *Journal of European Public Policy*.
- Bought, Denis, Hugh Frazer, Eric Marlier, Sebastiano Sabato and Bart Vanhercke, 2014. *Social Investment in Europe: A Study of National Policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Caporaso, James A., and Sidney Tarrow. 2009. Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets. *International Organization*. 63: 4, 593-620.
- Carella, Beatrice, and Paolo Graziano. Forthcoming. Back to the Future in EU Social Policy? Endogenous Critical Junctures and the Case of the European Pillar of Social Rights. *Journal of Common Market Studies*.
- Coman, Ramona. 2019. Why and How Do Think Tanks Expand Their Networks in Times of Crisis? The Case of Bruegel and the Centre for European Policy Studies. *Journal of European Public Policy*. 26: 2, 286-301.
- Copeland, Paul, and Mary Daly. 2018. The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies*. 56: 5, 1001-1018.
- Corti, Francesco, and Patrik Vesan. 2020. Social Democracy, Social Europe, and the "Post-Third Way agenda": From the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 Pandemic. *Constellations*. 27: 4, 608-620.
- de la Porte, Caroline, and David Natali. 2018. Agents of Institutional Change in EU Policy: The Social Investment Moment. *Journal of European Public Policy*. 25: 6, 828-843.
- European Social Policy Network. 2015. *Social Investment in Europe: A Study of National Policies*. Synthesis Report.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrera, Maurizio. 1993a. Citizens and Social Protection, Main results from a Eurobarometer survey. Brussels, Comm. of the Europ. Communities, Div. V/E/2

- , ed. 1993b. The Evaluation of Social Policies: Experiences and Perspectives. Proceedings of an International Seminar Organised by Pavia University in Cooperation with the European Commission, Quaderni de “Il Politico”, n. 38, Giuffrè.
- . 2017. Impatient Politics and Social Investment: the EU as ‘Policy Facilitator’. *Journal of European Public Policy*. 24: 8, 1233–1251.
- . 2018. Social Investment as a Policy Paradigm. *Journal of European Public Policy*. 25: 6, 810–27.
- , Anton Hemerijk and Mantin Rhodes. 2000a. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Lisbon: Celta Editora
- . 2000b. La refonte des états-providence européens. *Pouvoirs*. 94, 103–119.
- . 2000c. Recasting European Welfare States for the 21st Century. *European Review*. 8: 3, 427–226.
- . 2001. The Future of the European “Social Model” in the Global Economy. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 3: 2, 163–190.
- Graziano, Paolo, and Miriam Hartlapp. 2019. The End of Social Europe? Understanding EU Social Policy Change. *Journal of European Public Policy*. 26: 10, 1484–1501.
- Hartlapp, Miriam. 2019. Revisiting Patterns in EU Regulatory Social Policy: (Still) Supporting the Market or Social Goals in Their Own Right? *Zeitschrift für Sozialreform*. 65: 1, 59–82.
- Hepp, Adalbert, and Susanne K. Schmidt, eds. 2017. *Auf der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit der Politik: Fritz W. Scharpf im Gespräch*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Leibetseder, Bettina. 2018. Social investment Policies and the European Union: Swimming against the Neoliberal Tide? *Comparative European Politics*. 16: 4, 581–601.
- Leibfried, Stephan, and Paul Pierson. 1992. Prospects for Social Europe. *Politics and Society*. 20: 3, 333–366.
- Mabbett, Deborah. 2005. The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights. *Journal of Common Market Studies*. 43: 1, 97–120.
- . 2014. Polanyi in Brussels or Luxembourg? Social Rights and Market Regulation in European Insurance. *Regulation and Governance*. 8: 2, 166–202.
- Maes, Ivo. 2012. Tommaso Padoa-Schioppa and the Origins of the Euro. Working

- Paper, National Bank of Belgium. 222.
- Manow, Philip. Armin Schäfer and Hendrik Zorn. 2008. Europe's Party-Political Centre of Gravity, 1957–2003. *Journal of European Public Policy*. 15: 1, 20–39.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier and Joakim Palme. 2009. *What Future for Social Investment?* Institute for Futures Studies.
- . *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Padoa-Schoppa, Thomasso. 1988. *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramon Pena-Casas, Dalila Ghailani, Slavina Spasova and Bart Vanhercke. 2019. In-work Poverty in Europe. A Study of National Policies. ESPN. 2019.
- Reutter, Werner. 2004. The Red-Green Government, the Third Way, and the Alliance for Jobs, Training and Competitiveness. Id., ed. *Germany on the Road to Normalcy: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998–2002)*. Palgrave. 91–106.
- Saari, Juho, and Jon Kvist, eds. 2007. *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press.
- Sainsbury, Diane. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1985a. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European. *Wissenschaftszentrum Berlin IIM Discussion Paper Series*. IIM/LMP 85-1,
- . 1985b. Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*. 26: 4, 323–356.
- . 1988. Der Staat sollte zusätzliche Arbeitsplätze subventionieren. *Die Zeit*. 17/1988.
- . 1996. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, eds. *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- . 1997. Economic Integration, Democracy and the Welfare State, *Journal of European Public Policy*. 4: 1, 18–36.
- . 2006. The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*. 44: 4, 845–864.
- . 2010. The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a

- 'Social Market Economy'. *Socio-Economic Review*. 8: 2, 211-250.
- Schmidt, Vivien Ann. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang. 1995. Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? *European Law Journal*. 1: 1, 31-59.
- . 2018. European Social Policy: Progressive Regression. *MPIfG Discussion Paper*. 18/11.
- Umbach, Gaby, and Igor Tkalec. 2021. Social Investment Policies in the EU: Actively Concrete or Passively Abstract? *Politics and Governance*. 9: 2, 403-414.
- Vanhercke, Bart, Dalila Ghailani and Slavina Spasova with Philippe Pochet, eds. 2020. *Social Policy in the European Union 1999-2019: The Long and Winding Road*. Brussels, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE).
- Vauchez, Antoine. 2015. *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vesan Patrik, and Francesco Corti. 2019. New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*. 57: 5, 977-994.
- Vesan, Patrik, and Pamela Pansardi. Forthcoming. Speaking social Europe: A Paradigmatic Shift in the European Commission Presidents' Social Policy Discourse? *Journal of European Social Policy*.
- Zeitlin, Jonathan, and Bart Vanhercke. 2018. Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond. *Journal of European Public Policy*. 25: 2, 149-174.
- 網谷龍介. 2008. 「『社会モデル』言説の定着とその制度的基盤——EU レヴェル 専門家ネットワークの機能——」平島健司編『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会, 61-94.
- . 2014. 「『ポスト・デモクラシー』論と『戦後デモクラシー』の間」『生活経済政策』204, 31-36.
- , 上原良子, 中田瑞穂編. 2019. 『戦後民主主義の青写真——ヨーロッパにおける統合とデモクラシー』ナカニシヤ出版.
- 遠藤乾. 2016. 『欧州複合危機——苦悶するEU, 揺れる世界』中央公論新社.
- 竹中千春. 2021. 「民主主義と国際社会の動揺——パンデミックの衝撃」『平和研究』56, 57-84.

- 千田航. 2021. 「社会的投資と福祉国家」伊藤武, 網谷龍介編『ヨーロッパ・デモクラシーの論点』ナカニシヤ出版, 193-212.
- 濱田江里子. 2014. 「21世紀における福祉国家のあり方と社会政策の役割：社会的投資アプローチ (social investment strategy) の検討を通じて」『上智法学論集』58 : 1, 137-158.
- 原田豪. 2015. 「欧州統合における社会政策の発展とその意義——歴史的制度論の観点から——」『国際文化学』28 : 72-96.
- 原田豪. 2016. 「社会領域における『法を通じた統合』の限界——共同体法システムと ECJ の権力の源泉——」『国際文化学』29 : 84-108.
- 原田豪. 2021. 「EU 社会政策発展過程における裁量型調整方式導入の意義」『日本 EU 学会年報』41 : 103-121.
- 原田徹. 2018. 『EU における政策過程と行政官僚制』晃洋書房.
- 三浦まり編. 2018. 『社会への投資——〈個人〉を支える〈つながり〉を築く』岩波書店.