

EUの新成長戦略

—知的で持続可能で包摂的な成長—

濱口 桂一郎

独立行政法人労働政策研究・研修機構
(JILPT) 労使関係・労使コミュニケーション部門 統括研究員

本年3月3日、欧州委員会は『欧州2020—知的で持続可能で包摂的な成長への欧州戦略』(EUROPE 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth) (COM (2010) 2020) を公表した。これは、2010年を目標年度に2000年に策定されたリスボン戦略を受け継ぎ、次の10年間のEUの経済社会政策の基軸となるべき戦略である。昨年11月24日に欧州委員会作業文書として一般協議が行われ、各国の政府、労使団体、NGO、専門家、一般市民など1400通もの回答を踏まえて、とりまとめられたものである。本稿では、労働社会政策分野に重点を置きつつ、この新戦略の全貌を紹介したい。

1 現状認識

いうまでもなく、2008年後半以来の経済危機か

らの脱却がEUにとって目下の最大の課題である。GDPが2009年の1年間で4%も下落し、この10年間で12%から7%まで下がってきっていた失業率が10%に跳ね上がってしまったのであるから、その緊要性はいうまでもない。しかし、本戦略は「最大の課題は危機前の状況に戻ろうとする反射行動を避けることだ」という。なぜなら、経済危機の前ですら欧州は研究開発や技術革新の不十分さ、就業率とりわけ女性や高齢者の就業率の低さ、高齢化の進展など構造的問題を露呈していたからだ。

さらに、中国やインドなど新興経済国との競争、国際金融の不安定性、そして環境・資源問題といった課題が押し寄せてきており、欧州が衰退を避けるためには、「いつも通りの仕事」に戻ることはもはや許されない。

本戦略は、当面の危機からの回復とともにグローバル化、資源制約、高齢化といった長期的課題に取り組んでいき、競争力と生産性を高めて繁栄の道を上昇する「持続可能な回復」を、ゆっくりとばらばらに改革を進め、結局富を失っていく「のろい回復」、「失われた十年」と対比させ、前者の道を進むべきことを訴える。

こうして、「危機からの出口は新たな経済への入口でなければならない」。本戦略で掲げられる新たな経済社会とは、一言で言えば「高水準の雇用、生産性及び社会的結束をもたらす知的で持続可能で包摂的な経済」である。

はまぐち けいいちろう

1958年生。東京大学法学部卒。欧州連合日本政府代表部一等書記官、衆議院次席調査員、東京大学客員教授、政策研究大学院大学教授などを経て現在に至る。

著書に、『新しい労働社会』『労働法政策』『EU労働法形成過程の分析』など。

2 数値目標

「知的」「持続可能」「包摂的」の個別具体的な内容は後述することにして、まずそのイメージを本戦略で掲げられている数値目標で浮かび上がらせてみよう。

まず、20歳－64歳層の就業率を、現在の69%から75%に引き上げること、とりわけ女性と高齢者、移民の統合を通じて引き上げることである。周知のようにリスボン戦略では全体の就業率目標は70%であったので、目標水準をさらに高めたことになる。

次に、研究開発費を現在のGDP比2%以下から3%に引き上げるといふ現在の目標を維持するとともに、民間の研究開発を高めることが目指されている。

環境面では、温室効果ガス排出量を1990年比で最低20%削減すること（他の先進国も協調するなら30%削減）を掲げるとともに、再生可能エネルギーの利用率を20%にまで高め、エネルギー効率も20%高めるとしている。

教育面では、学校中退者の割合を現在の15%から10%に下げること、30歳－34歳層人口における高等教育修了者の割合を31%から40%に引き上げることが目指されている。

最後に社会政策においては、各国の貧困ライン以下で生活する人々の数を25%減らし、2000万人を貧困から脱却させるという目標を掲げている。

これら5つの目標はお互いに関連し合っている。たとえば、教育水準の向上は就業能力（エンプロイアビリティ）を高め、就業率を上昇させ、ひいては貧困を減らすことになる。経済の全分野における研究開発と技術革新は資源利用の効率化と伴って、競争力を高め雇用創出をもたらす。低炭素技術への投資は気候変動への取り組みに役立ち、新事業の創出、雇用機会拡大につながる。これら目標が総体として、知的で持続可能で包摂的な経済をつくり出すというわけである。

3 知的な成長

—知識と革新に立脚する経済

「知的」(smart)な成長とはあまり耳慣れない表現であるが、成長の原動力として知識と技術革新を強化するという意味である。そのために必要なのは、教育の質の改善、研究開発の強化、情報通信技術の活用などである。

この項目には「技術革新のEU」、「移動する若者」、「欧州のデジタル・アジェンダ」という3つの旗艦的構想が含まれている。「技術革新のEU」構想は、気候変動、エネルギー、資源、健康、人口変化など欧州社会が直面する課題に研究開発と技術革新の焦点を当てることが目指されている。欧州単一特許や特別の特許裁判所の創設なども盛り込まれている。

「移動する若者」構想は、高等教育機関の魅力を高めるとともに、あらゆるレベルの教育訓練の質を高め、学生と訓練生のEU域内の移動を促進し、若者の雇用状況を改善することが目的である。具体的には、高等教育機関のカリキュラム、ガバナンス及び財務の現代化、とりわけ大学のパフォーマンスと教育成果のベンチマーキングをはじめ、若い専門職業人の移動を通じた企業家精神の促進、公式資格に現れない非公式な学習の承認の促進、見習制や職場体験などを通じた若者の労働市場への統合促進等が挙げられている。

「欧州のデジタル・アジェンダ」構想は、2013年までに誰もがブロードバンドアクセスが可能で、2020年までに誰もが30メガビット毎秒以上の高速で、そして半分以上の世帯が100メガビット毎秒以上の高速接続が可能になることを目指している。そして、オンラインコンテンツとオンラインサービスの国境のない真の単一市場を形成すること、すべてのEU市民のインターネットアクセスを促進するため、デジタル・リテラシーとアクセシビリティを支援することなどが挙げられている。

4 持続可能な成長

—より資源効率的で、よりグリーンで、 より競争力のある経済

ここでいう「持続可能」という言葉には、資源効率を高め、環境問題に取り組み、競争力を高めるという3つの目的が相互に絡み合っただけで一体となっている。エネルギー効率を高めることで石油や天然ガスの輸入を減らすことは、財政上の節約にとどまらずエネルギー安全保障にも役立ち、これと二酸化炭素回収や二酸化炭素隔離といった新技術の可能性をフルに活用することによって温室効果ガス排出量を削減し、地球環境リスクに対処していく。

この項目には、「資源効率的な欧州」、「グローバル時代の産業政策」という2つの旗艦的構想が含まれている。「資源効率的な欧州」構想には、運輸部門を現代化し脱炭素化する交通ネットワークの構築や再生可能エネルギーを結合しあう「スーパーグリッド」構想などが盛り込まれている。

「グローバル時代の産業政策」構想には、製造業がエネルギーや資源効率的に移行するための支援、単一市場にアクセスするための運輸物流ネットワークの確保、長期的な従業員と消費者の信頼を確保するための必須要素としての企業の社会的責任（CSR）の促進戦略などが盛り込まれている。

5 包摂的な成長

—経済的、社会的、地域的結束を もたらす高水準雇用経済

「包摂的」(inclusive)な成長という表現は新しいが、「包摂的」(inclusive)という形容詞はリスボン戦略以来おなじみである。人々を高水準の雇用を通じてエンパワーし、技能に投資し、貧困と闘い、労働市場と職業訓練、社会保障制度を現代化することにより、結束的な社会を構築するという目的は、リスボン戦略の基軸の一つであった。

この項目には「新たな技能と仕事へのアジェンダ」、「欧州反貧困プラットフォーム」という2つの旗艦的構想が含まれている。この分野は、労働社会政策の中心的領域であるので、より詳しく具体的な政策の中身を見ていくこととしたい。

(1) 新たな技能と仕事へのアジェンダ

この構想の目的は、雇用水準を引き上げ欧州社会モデルの持続可能性を確保するために労働市場を現代化する条件を作り出すことにある。具体的な政策としては（大変抽象的なレベルだが）、以下の事項が挙げられている。

まず、フレキシキュリティ・アジェンダの第2段階として、労使団体とともに、経済的移行をマネージし、就業率を高める方法を明らかにしていく。

また、労働時間や労働者派遣などの新たな労働形態や新たな職場の安全衛生リスクに法制を適応させていく。

EU域内の労働移動を促進し、特に欧州構造基金を財源に労働力の需給調整を進める。併せて「前向き」かつ「総合的」な労働移民政策の必要性も言及されている。

労使団体の能力を強化し、あらゆるレベルにおける問題解決のために労使対話の潜在力をフルに活用することが、加盟国の公共職業安定機関との密接な協力とともに特に明記されている。

あらゆる関係者を巻き込んだ教育訓練分野における協力を強化する。これは、職業教育訓練の魅力を高めつつ、様々な教育訓練機関の間を行き来しながら柔軟に学んでいく生涯学習の道を作っていくことにつながる。これには労使団体の協力が求められる。

さらに、将来の労働市場で求められる職業能力を、一般教育、職業教育、高等教育、成人教育を通じて獲得できるようにし、EUを通じた教育訓練と仕事の共通言語と操作ツールとして、欧州技能・能力・職業枠組（ESCO）を開発することが唱われている。

(2) 欧州反貧困プラットフォーム

本構想の目的は、貧困と社会的排除を経験している人々の基本的権利を認識し、彼らが社会の活動的な一部分として尊厳をもって生きていけるようにすることである。

具体的には、現行の社会的排除と社会保護に関する公開調整手法を、協力、ピアレビュー及び好事例の交換のプラットフォームに、そして公私の関係者による社会的排除をなくしていくための努力を促進する仕組みに改造することが提示されている。

また、最も弱い立場にいる人々のための社会的革新を促進すること、とりわけうちひしがれた地域に革新的な教育、訓練、雇用機会を提供することや、差別と戦うこと、移民の社会統合のための新たなアジェンダを作ることが示されている。

さらに、社会保障や年金制度の十分性と持続可能性の確保、医療制度へのアクセスの確保も盛り込まれている。

6 出口戦略等

以上のような中期的課題の前に、眼前の経済危機対策からの「出口」戦略をどうするかという問題がある。本戦略は、次のような段階を踏んで徐々に進めていくことを提示している。

まず、財政刺激からの脱却は、回復が確かな足取りとなればすぐに始めるべきであるが、そのタイミングは国によって異なり、欧州レベルでの調整が必要となる。

短期的な失業者援助は、GDP成長が確実に転換点に達し、雇用が成長を始めるに至って初めて段階的に廃止すべきである。

業種別支援措置は、財政コストが大きく、単一市場を歪める効果を考えると、早急に段階的に廃止すべきである。

金融アクセス支援措置は、金融状況が明確に回復するまでは継続すべきである。

政府保証制度など金融部門への支援措置からの脱却は、各国の金融市場の安定性にかかっている。

この関係で、監督、透明性や説明責任などの規制、単一ルールブックの作成、ガバナンスの強化など金融システムの改革の5つの目標が示されている。

また長期的成長のために財政の健全化も強調されている。なおここで「成長フレンドリー」な税制を求めていることも注目値する。労働への課税をできるだけ避け、エネルギーと環境への課税により、税制の「グリーン化」を進めるべきだというのである。

7 戦略の実施体制

欧州2020戦略は、大きく2つの実施体制で進められる。第1はテーマ別アプローチであり、上記3分野7構想に焦点を当て、5つの数値目標を目指して、EUと各国レベルで必要な行動を進めていく。第2は各国報告であり、各国が出口戦略を実施し、マクロ経済的安定性を回復し、ボトルネックを明らかにし、持続可能な成長と財政に復帰することを支援する。

新戦略では、現在雇用指針と一般経済政策指針に含まれる24項目をより少数の指針にまとめている。この「欧州2020指針」は欧州理事会の決定に基づき起草され、欧州議会の意見を踏まえて、6月の欧州理事会で承認されるというタイムスケジュールになる。承認後2014年までは実施に専念し、大枠は変えない。

テーマ別アプローチと各国報告の両方にまたがって各加盟国への政策勧告が行われる。テーマ別部分は、条約に基づく雇用勧告と、他分野（事業環境、技術革新、単一市場、エネルギー／気候変動）に関する勧告からなり、各国監査部分の一般経済政策指針のマクロ経済政策の範囲内で行われる。各国監査部分の勧告がマクロ経済と財政の問題を取り扱うのに対して、テーマ別部分の勧告はミクロ経済と雇用を取り扱うわけである。勧告は十分に詳細で、各国の行動期限（2年程度）を示し、もし各国が十分に勧告に対応しない場合には、欧州委員会は政策警告を発する

ことになる。

EU各機関の役割は以下の通りである。

まず、全体のプロセスを管轄する立場（フル・オーナーシップ）に立つのが欧州理事会（EUサミット）である。現行の仕組みでは意思決定プロセスの最後に出てくるだけであるが、今後は政策の統合性を確保して戦略の舵取りをするのは欧州理事会となる。

各閣僚理事会は各担当分野で欧州2020戦略の実施を進める。欧州委員会は毎年実施状況をモニターし、達成状況を報告する。欧州議会は各国議会と協力して意見を反映させていく。

8 今後の日程

今後の日程を付録の工程表に基づいてみると、次のようになっている。まず本戦略文書に基づき、本年3月25－26日の欧州理事会で全体的なアプローチと数値目標について合意を行う。これを受けて欧州委員会が2020統合指針案を提出し、欧州議会、閣僚理事会で審議した上で、本年6月17－18日の欧州理事会で欧州2020戦略と統合指針を承認する。

その後欧州委員会が次のステップに向けた操作的なガイダンスを提示し、本年9月の欧州理事会で特定分野の問題について突っ込んだ討議が行われる、という段取りである。

9 労働社会政策の今後

さて、以上のような戦略構想は経済財政総局、雇用社会総局はじめ、欧州委員会の関係部局の考え方を調整しながら作られたものであり、おもてには現れていないが考え方の相違が文章の裏側にはらまれている面もある。たとえば、3月1日付のEurActiv（EU関係記事を配信するネット紙）は、欧州反貧困プラットフォームの数値目標について、ラズロ・アンドル雇用社会問題担当委員の提示した原案では貧困から脱却させる目標を50%としていたが、結局削減されたと報じている。これに対し、NGOの欧州反貧困ネット

ワークが厳しく批判しているとも伝えられる。

また、2月25日付のEurActiveによると、欧州議会雇用委員会委員長のベレス議員が、「欧州2020戦略は財政面の出口戦略にばかり焦点を当て、貧困と社会的排除との戦いにはほんのリップサービスしかしていない」と痛烈に批判している。分量的には「知的で持続可能で包摂的な成長」に関する記述が多いのであるが、実施体制の面から見ると、マクロ経済的安定性を重視する「出口戦略」が事実上、中心的地位を占めるようにも見える。実施体制がより集権化されることにより、雇用政策や社会政策の全体戦略における地位が下落するのではないかという危惧が、労働社会政策関係者に抱かれているようにも感じられる。

この点で大変興味深いのが、欧州2020戦略の翌日の3月4日に公表された『社会保護社会的排除統合報告2010』（COM（2010）25）である。これは雇用社会政策相理事会と欧州委員会雇用社会総局が共同で作成した年次報告書であるが、そのプレス発表資料の標題が「有効な社会政策なくして出口戦略なし」（No exit strategies without effective social policies）となっていたのである。出口戦略を強調する経済財政当局への批判が込められているようにも見える。同資料でアンドル雇用社会政策担当委員はこう述べている。「人々こそが、欧州が究極的にやるべきことである。そして危機は欧州社会モデルと危機の社会的影響に取り組むEUの共同の取り組みの長所を明らかにした。加盟国によって状況は異なるが、世帯と個人を保護し、排除を防止する政策は、危機の最悪の結果を限定する上で枢要であった。我々は今や、これら政策が長期的経済雇用戦略に完全に統合されることを確実にしなければならない。欧州2020戦略に貧困削減の数値目標が明記されたことは、この関心と過去十年間の教訓の反映である」

3月8日付のEurActiveは欧州委員会職員の発言として、同報告書の「短期的なキーメッセージは、危機からの出口戦略は社会的次元なしには効果がないと証明されるだろうということだ」と伝えている。また、

欧州社会的NGOプラットフォーム代表の発言として、「欧州委員会は自己矛盾に陥っている。一方で社会保護制度なくして出口戦略はないといいながら、他方で2020戦略の出口戦略の項には何ら社会的側面への言及がない」と伝えている。各国の財政当局が2020戦略に基づいて出口戦略を進める中で、社会支出の大幅カットが迫られるのではないかというのである。

このように、特に短期的には労働社会政策とマクロ

経済的出口戦略との矛盾が指摘されているが、中期的課題として掲げる「知的で持続可能で包摂的な成長」の先進性は否定できないし、欧州委員会内部で削減されたとはいえ、貧困からの脱却目標25%も十分野心的である。

今後、欧州2020戦略の枠組みの中で、EUの労働社会政策がどのように展開を遂げていくのか、なお大いに注目に値する。■

