

現代資本主義の経済的，政治的， 社会的，文化的矛盾

—ヨーロッパの場合—

矢澤 修次郎
大隈 宏
塘 誠

【第一部】

現代資本主義の経済的，政治的，社会的， 文化的矛盾—理論的前提

矢澤 修次郎

合理性と計算 (calculation) に基づいた生活態度が支配的になるにつれて，現代社会にニヒリズムが台頭し，それが過去を破壊すると同時に未来をコントロールするようになる。この F. ニーチェの警告は，20 世紀以降，われわれに突きつけられた最も根本的な問題となり今日に至っている。もちろん，この問題に回答を与えるべく多くの試みが行われてきた。現代資本主義の政治的・文化的矛盾を解明することは，この問題に対するもう一つの回答を与えることにほかならない。それは，魅惑的だが単純な公式化をするのではなく，「経験に基づいて判断しうる社会学的な議論」(Bell, D. 1976=1976, 邦訳(上) 36 頁) を提供するものである。改めて指摘するまでもなく，「資本主義の文化的矛盾」

はアメリカの社会学者ダニエル・ベルによって展開された議論である。本研究は、ベルの議論を検討することを通じて、その理論を解明し、さらにその議論を使って、ヨーロッパ社会の問題を新たな視角から解明しようとした試論である。

1. ダニエル・ベルの社会変動論

ベルの議論の大前提として何よりもまず確認されなければならないことは、200年以上にわたって現代を形作ってきたブルジョワ思想、とりわけ「経済関係を中心にして人間を見る見方」(Bell, D., 1976=1976, 邦訳(上)31頁)や、長らく文化の領域を支配してきたモダニズムの思想が終焉を迎え、どこから見ても西欧社会が分岐点にさしかかっているということである。

当然のことながら、この認識は社会科学の領域においても貫徹される。彼は、これまでの社会科学がヘーゲル以来維持してきた社会を統一体、蜘蛛の巣状のものとして見る見方をとらない。むしろカント哲学にならって¹⁾、現代の社会を分裂したものと捉える。彼によれば、社会は3つの別個の領域からなっている。一つは経済—技術構造であり、二つは政治形態であり、三つは文化である。各領域は異なった尺度を持ち、別個の変化のリズムを持ち、相反するとさえ考えられる中軸原則に支配されている。従って各領域は、それぞれ異なる行動様式を持ち、社会の様々な矛盾は、その三つの領域間に存在する不調和が原因だと考えられるのである。

技術—経済構造(秩序)は、生産の組織と、財とサービスの配分とにかかわるものである。それは、職業と社会の階層体系を形作る。そして組織の目標を達成するために技術を使用する(Bell, D., 1976, p. 11)。その中軸的な法則は機能的な合理主義であり、その支配的な様式は、経済化(能率、最少費用、最大利益、極大化、最適化などを求めること)である。またその中軸的な構造は、官僚制と企業における階統制である。この二つによって、機能の専門化と分業化が結びあわされる。この領域における価値の尺度は効用であり、変化の法則も生産性が高いものが低いものにとって代わるという生産性の原理に基づいている。社会構造は、「具体的な人間の構造ではなくて、役割の構造であるから、物象化された世界を表している。」(Bell, D., 1976, p. 11)ここでは権威は個人に

1) G. Simmel (1906=1928) などを読むと、ベルがカント哲学に則っていることが良く分かる。

ではなくて位置に内在し，課題の達成は組織の目的に従属するから，人間は客体ないしは「もの」になるのである。

第二の領域である政治形態は，社会の伝統や成文法の形で表された特定の正義観を，合法的な権力を用いたり，コンフリクトを統制したりして，遂行・実現してゆく，正義と権力の領域である。その中軸原則は，合法性，つまり民主的政治形態においては，統治される側の合意に基づいて初めて権力が与えられ，支配が行われるという原則である。ここでは暗黙のうちに，すべての人間が，意見の一致をみる上で平等な発言権を持たなければならないという平等思想が前提になっている。この平等思想を具体的に表したものが，市民権であり，その概念はまた拡大の一途を辿っていると考えられる。この政治形態の中軸構造は，代議制と参加である。行政はテクノクラティックな性格が強いが，政治活動はそれよりも相容れないものの調停を基本的な特徴とする。

第三の領域は文化である。文化は極めて多義的に用いられる概念であるが，ここでベルが意味する文化とは，エルンスト・カッシーラーにならって，表出的象徴主義，すなわち「絵画，詩，小説，あるいは祈祷，礼拝，儀式といった宗教的形態をとって，人間存在の意味を探り，それをなんらかの想像力豊かな形式で表現しようとする努力」(Bell, D., 1976, p. 12) のことである。この意味での文化は，宗教と融合していると考えられる。

かくしてそれぞれの領域は独立しており，それぞれ独自のリズムをもって変化してゆく。とりわけ技術—経済構造の変化と文化の変化とは好個の対照をなしている。すなわち前者が，相互作用の増大→専門分化→構造化という過程を経て変化してゆくのに対して，後者においては相互作用の増大は専門分化をもたらさず，諸説混合主義 (syncretism) を結果する。何故ならば，現代文化は「自己実現と自己完成」を達成するために，ありとあらゆるものを動員して自己を作り直して行くからである。こうして出来上がる領域間の矛盾こそ，社会の緊張関係，社会的葛藤を生みだす原因となるものである。

以上のような分析枠組みを使って，ベルは，多くの場合極めてあいまいにしが使用されない主要概念に関して明確な規定を与えている。産業主義とは，エネルギーと機械装置を，財の大量生産のために用いることである。資本主義とは，一つの経済—文化システムである。それは，「財産制度と商品の生産を中心として経済的に構成されたシステムであり，また文化的には，売り買いという交換関係が，社会の大部分に浸透している」(Bell, D., 1976, p. 14) ものであ

る。民主主義とは、その合法性が被統治者の同意に基づく一つの社会—政治システムである。このように主要な概念を明らかにしていくことは、資本主義の矛盾がどこから現われてくるのかを理解する上で役に立つであろう。

さてこれまでベルは、各領域間の分析的な区別を中心に議論を進めてきたが、今度は視点を変えて、各領域をめぐる社会学的歴史を論じている。モダニティの基本的前提は、個人こそが社会の単位であるということであり、そこから自己を決定でき、それによって自由を達成する「自治的な人間」が理想像として設定され、この新しい人間によってフロンティアが開かれていった。その新しい人間を代表したのは、ブルジョアジーと芸術家であった。彼らは、「ともに新しいものを探し出し、自然を利用しなおし、意識を作り直そうとする衝動」に駆られた。しかし究極的には、両者は奇妙な敵対関係の下に置かれた。前者が経済における急進的な個人主義を推進しながら、文化的には急進的な個人主義を恐れたのに対して、後者は人間体験のあらゆる次元を体験しながらもブルジョア的生活だけは忌避したからである。

それではその後の歴史はどのように展開したのだろうか。ベルは、それを理解するために、様々な領域において「軌道修正をもたらすような交差」(cross-over) が起こったことに注目する。その一つは、先に指摘したような個人が「たんなる一個の存在から、意志をもった『自己』へと変わった」ことである。またもう一つは、文化において、「自己を抑制しようとする欲望から、自分の欲望に従おうとする思想」への変化が起こったことである。経済の領域において重要な変化は、仕事に向かう動機のパターン性格の根底的変化であろう。最後により広い文脈において、宗教的文化から世俗的な文化への変化は、決定的に重要な結果をもたらした。

結果として、芸術家の生き方は体制内においても可能になり、経済—文化システムとしての資本主義は、倫理、エートス、文化的な正当性を失い、快楽主義、生活様式としての快楽主義の思想だけが残ることになってしまった。これこそが、ベルの言う資本主義の文化的矛盾にほかならない。資本主義システムは、超越的な倫理を喪失してしまったのである。

資本主義がその倫理、エートスを失ったとすれば、資本主義をリードするのは、生物学的な必要 (need) ではなくて、心理的な欲求 (want)、社会的な欲望 (appetite) である。それは個人を駆り立て、無限に広がってゆく。また「ねたみの制度化」としての不平等社会を作り出してゆく。それも、資源が無限に浪

費でき、人々が不平等を納得して受け入れているうちは、問題はなかろう。しかしそれらが不可能になれば、結果として、無限に広がってゆく欲望は、経済形態から政治の領域への交差をもたらすことにならざるを得ない。

ベルは、経済形態から政治の領域への交差によって大きく規定され、かつまた古い市場システムを規定し返す現代政治の5つの特徴を以下のように指摘している。第一は、われわれが資本主義システムの一部として、経済成長と生活水準の向上を制度化しているということである。第二は、さまざまな要求が同時に実現できるわけではないことを知らなければならないということである。選択の問題が登場してくる。第三は、経済成長の結果としての「外部効果」が認められることである。第四は、経済成長と完全雇用を公約することから派生するインフレーションを現代経済の構成要素としていることである。そして第五は、「われわれが、経済と社会の関する重要な決断を、拡散された市場での決断の総和としてではなく、政治的な闘争の場に集約しはじめたこと」(Bell, D., 1976=1976, 邦訳(上) 63頁)である。

以上のように政治形態の構造が変化した結果、われわれが目目の当たりにしている20世紀後半の政治的事実は、「国家主導経済の拡張」であり、われわれの社会は、「国家管理社会」へと変化したことである。そこでは、金銭の配分と租税の問題が主要な政治問題となり、シュンペーター言うところの「財政社会学」が重要になる。

こうして20世紀後半の「国家管理経済」「国家管理社会」を踏まえてベルは、国家と個人、国家と社会のバランスを保つことを課題とすることになる。その課題を達成することが困難なのは、人々が「市民意識」(civitas)を失っていることであり、また政策として何を優先させるべきか、どのように分配を行うかについて定める規則を正当化する規範がなくなっていることである。この根本的欠陥を克服するためにベルは、「公共家計」(public household)の概念を提起する。それは、自由主義を救済する試みにほかならない。

こうしてベルは、現代社会における理念、意味を再生することと、自由を救い出すことを彼の理論活動の課題にすることになったのである。ベルは前者の課題では、宗教の再生を、後者の課題では公共家計の創設を中心に据えることになった。

2. 公共家計と財政社会学

ベルは、財政とか「公共部門」といった中立的な用語に代えて、公共家計の用語を使う。それは、この用語が家族の問題と人々の「共通生活」(common living) その両者を意味していると考えられるからである。それは政府予算の形で示すとすれば、国家の収入と支出の管理のことであり、もっと広く考えるとすれば、「公共的な必要と公共的な欲求を充足するための機関」(Bell, D., 1976, p. 221, agency for the satisfaction of public needs and public wants) のことである。それなるがゆえに、様々な政治勢力が登場してくる場でもある。しかし驚くことには、われわれは公共家計に関する社会学理論を持ち合わせていない。そこで、ベルはその理論の確立を目指そうとしたのであろう。

ベルは、現代社会は、個々の家計と市場経済と公共家計の3部門から成り立っていると考え、それぞれの部門の区別とそれぞれの部門の原理を明確にすることの重要性を指摘する。家族、家計は、その成員の生物学的な必要(needs)を充足し、そのことを通じて、成員間に共有物の理解をもたらし、さらには成員の望ましい状態を維持する。現代の市場経済、ブルジョア経済の特色は、生産の目的は公共的なものではなく個人的なものであるということであり、また商品を獲得する動機は生物学的な必要の充足ではなくて、欲求(wants)に基づくものであるということである。これら二つの部門に対して第三の公共家計部門は、人々の共通の必要(ニード)に答える部門として常に存在してきた。しかしベルによれば、この部門で注目すべきことは、1930年代以来この部門の性格が大きく変化していることである。第一に経済政策の規範を確立し、経済のかじ取りをすることがこの部門の課題になったことである。第二に1950年代以来、政府が科学技術政策の担い手になり、かつまた高等教育政策の担い手になったことである。第三に政府が積極的に社会政策に介入し、完全雇用やあらゆる不平等の解消などの規範的な社会政策にもコミットしたことである。この結果、この部門は、重要性を増すとともに、あらゆる社会問題を映し出す部門になると同時に、紛争の場ともなっていくたのである。

改めて指摘するまでもなく、公共家計の主要な側面は政府が予算編成を行うことによって、再分配と救済のメカニズムを作りあげてゆくことである。この過程には、多くの政治勢力が介在する。この側面を対象にして社会学的分析を

行うのが，財政社会学である。財政社会学の重要性を指摘したのは，J. シュンペーターであった。彼は，大きな転換期にあって，現代の租税国家を対象として，「さまざまな組織が具体的にどのような状況で発展し，崩壊してゆくか」「何が社会的存在であり，どんな法則によって存在となるのか」「国の運命を決める力とは何か」(Bell, D. 1976=1976, 邦訳(下) 97 頁)などを教えてくれるものとして，財政社会学に注目したのである。

ベルは，シュンペーターからルドルフ・ゴルトシャイト，さらにはジェームス・オコーナーの理論を検討し，その結果，民主的な政治形態の下で(民衆の公共家計に対する考え方が重要である)あらゆる国家は，資本蓄積を進めると同時に体制の正当性を維持するという矛盾した目的を同時に達成する困難な課題に直面していることを明らかにした。その課題を担うのが公共家計なのである。それだけではない。現代において公共家計は，公的な必要(ニード)だけではなくて，私的な欲求(wants)，集団的な欲求(wants)をも満たさなければならなくなっている。その結果ベルは，公共家計が大きな問題を抱え込んでいることを指摘する。第一は，政治システムが処理することのできない大きな負担を抱え，それがますます大きくなっていくことである。第二は，「権利付与への要求が高まるため，国の支出は恒常的に増大し，サービスの費用を賄うために租税の増大が必要になる。またサービスの生産性は他の部門のそれに比してあまり上がらないので，サービス就業者の賃上げによってインフレ圧力がかかることになる。」(Bell, D. 1976, p. 236) その結果，政治的不安定が高まり，国民の不満が増大する。まさに租税国家は，危機に直面している。

果たしてこの危機から脱する道はあるのだろうか。それには，分配の公正という規範的な問題についての合意が形成されること，経済成長と社会的消費とのバランスが取れることが必要不可欠である。ベルは，この可能性を様々な形で検討した結果，彼が「現代資本主義の経済的矛盾」と命名した事態を発見した。それは，資本主義によってもたらされる経済成長は，経済的かつ文化的なさまざまな期待感を人々に抱かせるようになり，それを抑えることは不可能になり，そしてその期待感が他の不安定要因と一緒になった時に生じる経済的，政治的不安定はもはや政府の手に負えなくなり，結果として人々に方向性を失わせ，個人の信念を揺るがすことになってしまう，という事態である。

ベルは，信念の危機は市民意識(civitas)の崩壊の形を取って表れると主張する。市民意識とは，「人々がなんの抵抗感をもたずに他人の権利を尊重する」

「公的なものを犠牲にしてまで私的な利益を追求しない」ことである。その崩壊は、中産階級をはじめとした多くの人の不満を増大させ、政党政治を含めた政治的危機をもたらす。それは、個人の利害の衝突を調整する公共の原理がないのだから、当然の帰結と考えられよう。したがって、「公共の思想」を強く打ち出し、公共の原理を確立することこそ、現代に求められている課題などである。

3. 公共哲学の確立

以上のような分析の結果、ベルは政治と経済とを結び付ける公共家計の政治経済学も、「相反する主張を裁定する規範的なルールと、その結果を思想的に正当化する」公共家計の政治哲学も存在しないことを見定めた。そこで彼の努力は、公共家計の政治哲学の確立の方向に向けられることになった。

はじめにベルは、自由社会の政治哲学とボリスの政治哲学とを対比しながら検討し、ボリスの政治哲学ではなくて、自由社会の政治哲学を継承することの重要性を強調する。

すなわち政治哲学は、ボリスを離れて一人ひとりが自己の利益を追求するところから出発することが重要だというのである。何故ならば、現代においてわれわれが手にしているのは、共同体ではなくて、多くの社会的闘争が闘われる場以外のなにものでもないからである。ここが公共家計の政治哲学の出発点でなければならない。またもう一つベルは、多元的社会を前提にすれば、人々の間に差異が存在することを認め、公共家計を機能させるためには、どの差異が重要で、機能的であるかを確定しなければならないことを強調した。

以上のような前提に立って、ベルは公共家計の政治哲学を確立するためには、以下の4つの問題と格闘しなければならないことを強調した。第一は、公共家計を構成する基本的なユニットは何かである。第二は、人々が相反する価値を追求する場合に生ずる自由と平等の緊張関係をどうするかである。また第三は、社会的な要求と経済的行為が矛盾する場合、それらの基準となっている公正と効率のバランスをどのように取るのかの問題である。そして第四は、財を経済的に追求する領域と道徳領域その両者において、何が公的次元であり、何が私的次元であるかの問題である (Bell, D., 1976, p. 256) 以下その一つ一つについて、ベルの議論を追っておくことにしよう。

公共家計の基本的なユニットに関しては，ベルは，個人，集団，国家であれ何であれ，いかなるときにも優先権を主張できるような一つの支配的な原則は存在しないことを主張する。それよりもむしろ，存在する差異に関係なくあらゆる人に当てはまるルール，主張，権利を識別することが重要であると考え。第二の自由と平等の緊張関係に関しては，ベルは，階級や性に基づく恣意的な差別の解消の後でも，「能力，動機，努力，業績などに基づく個人間の所得，地位，権威などにおける差異は残る」という意味での「適切な差異」という考え方を強調する。すなわち各人には，「その努力に応じて与えること，だが同時に，各人の地位に応じた範囲内の，適切な力と特権を与えること」が重要だというのである。第三の点に関しては，現世代のみで効率を重視して資源を浪費することの問題を指摘し，将来の世代に対する平等にもっと配慮することの重要性を明らかにしている。そして第四に関しては，経済においては公的な規制を，逆に道徳の領域に関しては自由を主張することが一般的であるが，両領域ともに公的な次元と私的な次元がありうることを主張する。

結論としてベルは，二つの自由を分離するという立場に至りついた。すなわちブルジョア的欲望の勝手気ままな追求は，道徳的基盤を持たないことを理由に退け，国家権力から個人の自由を守ったり，個人の努力や功績に対する適切な報酬を確保したりする政治的自由主義は保持していかなければならないというのである。市場はこの二つの自由を媒介することはできない。公共家計だけがそれを行うことができる。

かくしてベルは，自由主義の重要性を再認識した。公共家計は，社会を一つに結び合わせるものを政治体制のうちに見つけ出そうとする努力なのだ。そしてベルは，公共家計のためには，必要とあれば自己の利益をある程度犠牲にできるような「超越的な連帯感」が必要になると指摘する。

4. ダニエル・ベルの社会変動論の位置づけ

以上のようなベルの議論は，社会学の歴史と現状の中でどのように位置づけられるのだろうか。

第一の位置づけは，『資本主義の文化的矛盾』が出版されたその翌年，ベル自身がその著作の同時代的意味を「聖なるものの再生」という形で書いたこともあって (Bell, D. 1977)，ベルの議論を伝統的な価値は不変であるとする「伝

統主義」の立場に立つ議論と捉え、従ってモダニティを非正統的なものとする議論の代表と考えるものである (Delanty, Gerard, 2000, p. 42)。

第二の位置づけは、ベルの議論をより広く、A・エツィオーニやC・ラッシュと並ぶコミュニタリアニズムの議論の文脈に位置付けるものである。

第三の位置づけは、彼の議論を彼自身が言うような、カントにまで遡ることができる、「理性と自然、自然と社会の区別を明らかにする」、現象学的社会学やハーバーマスの言語行為論と並ぶ社会科学の新しいパラダイム転換の試みだと捉えるものである (Bell, D. 1976=1977, (下)「著者と訳者の対話」202頁)。

第四の位置づけは、第三のそれとも密接に関連して、彼の現代資本主義論、脱産業社会論の展開、とりわけかれの経済理論批判、経済社会学の構想、財政社会学の構想に注視するものである。

最後に第五の位置づけは、彼の議論をアメリカ、ヨーロッパ、日本の脱産業主義社会の分析に生かし、それらを比較しようとするものである。70年代に産業主義はピークに達し、飽和した。それ以降アメリカ、ヨーロッパ、日本が資本主義と産業主義の関係をどのようなものとして考えてきたのか。この問題を比較しながら考えることは、現代社会科学にとって大きな課題の一つである。

以下本稿では、三、四、五を中心に議論をさらに展開していくことにし、最後に一、二に関しても議論を試みることにしたい。。

5. 社会学におけるパラダイム転換に向けて

ベルは、社会学におけるパラダイム転換を推進するために、根源的な議論が必要だと考えた。そこで彼は、自然、技術、社会、文化とは何かを問い、人間の過去と現在とを区別するものは何かという問いに回答を与えるを試みたのである。

ベルによれば、われわれはこの問題に対する回答を、長きにわたって、「自然を転形させる力」=技術、物理的力求めてきた。しかし彼は、現在ではもはやその回答にすがりつくことはできないと考える。その回答は、文化と技術の相互作用のなかに求められなければならないのではないか。そこで彼は、「技術によって再構成される自然の転変と、社会との関係における技術の転変」(Bell, D. 1980=1990, 邦訳 70頁)を考察することによって、その回答を確定する作業を行った。

まづはじめにベルは，自然とは何かと問い，それをドイツ語の Umwelt（周辺環境），すなわち「人間によって変化させられる地球の有機的・無機的領域」と，ギリシャ人がファイシス (physis) と呼んだもの，つまり「人間によって明らかにされる事物の秩序」の二つの意味に限定する。

第一の意味に関してベルは，人間の欲求は自然とは合致せず，その結果人間は自然を再構成しようとし，そのために人間は特別の力を必要とするが，それを「適応能力や方向変換する思考能力」すなわち「テクネ」(Bell, D. 1980=1990, 邦訳 75 頁) によって実現し，その成果が自然秩序とは異なる技術秩序を創造したプロセスを明らかにした。

第二の意味に関してベルは，自然を神話として，自動機械として，さらには「自然の過程に積極的に，そして目的をもって介入する」人間との関係において，把握する三つの見方を検討し，その最後の見方がデカルト，ベーコンを経てマルクスにおいて頂点に達する過程をフォローしている。

次にベルは，技術とは何かを問う。彼は技術に関しては，その本質論（テクネは，文化と社会構造を橋渡しする芸術の一形態である）よりも，それがどのように文化と社会構造を転換したかを明らかにすることを通じて，技術のなんたるかを解明することに努めた。ベルによれば，技術はわれわれが目にすることができる「機器」よりも，劇的であるが人々には気づかれない形で，われわれの生活を変えてきている。技術は一つには，経済の基軸上の変化，すなわち供給から需要への変化をもたらし，二つには相互作用の増大の結果としてデュルケムの言う人間間の「道徳的密度」(Bell, D. 1980, p. 22) の増大をもたらすのである。この第二の変化は，社会の分割化を消滅させ，社会の境界を拡大し，結果として大衆社会を誕生させる。

ベルによれば，この第二の変化は，さらに経済と思想の両分野において大きな変化をもたらす。社会構造（経済や職業の領域，および社会の階層体系）の中では，相互作用の増大は競争をもたらし，その競争の激化はさらに専門化，分化，相互依存を結果する。思想や文化の領域においてはその逆に，すべてのものが利用できるようになり，多くの人々の意識の中でその多くのものが混ざり合うようになる。

ベルは，以上のような変化を全く新しい変化だとは考えていない。むしろ様々な変化は過去にも経験してきた変化であり，注目すべきは多くの変化に共通している「規模の変化」だと考える。「かつてギリシャの都市国家で演じら

れたと知っているすべてのことが、今日では全世界という次元で演じられている。」(Bell, D. 1980=1990, 邦訳 99 頁) この規模の拡大は、二つの帰結をもたらすという。一つは中枢からの権力の支配の範囲が拡大されることであり、もう一つはある一定の範囲を越えて人口が増大すると、不安定な変化が引き起こされることである。

以上のような形で技術を検討してベルが到達した結論は、われわれが現在、規模の限界に到達していることである。このことは、世界の空間—時間的構成が整ったことを意味している。その下で、世界は相互作用し、密接に結びついているのである。

つづいてベルは、社会とは何かを問うている。最初にベルは、技術を社会の支配原理と考えないように強く警鐘を鳴らしている。そのことは、技術とそれが組み込まれている社会の「サポート・システム」を区別してみれば、一目瞭然である。その上でベルは、社会を「相互依存の度合いの大きさや人間間の絆の多重性によって生み出された複雑な組織の一つのレベル」「外的な人工物ではなく、人間によって生み出された一群の社会的取り決め」「欲求と充足の交換を規範的に規制するためのもの」(Bell, D. 1980=1990, 邦訳 109 頁) と規定している。かくして社会は、目的をもたない自然秩序とは異なる、目的と意識によって定義される道徳的秩序である。社会は、それが持つ人間の物質的・超越的欲求を満足させる能力によって、正当化されるのである。

そして最後にベルは、社会は社会構造、政治形態、文化の3つの領域によって構成されており、それぞれの領域はことなる中軸原則を持っているために、社会はその領域間の矛盾によって彩られていることを再度確認している。

ところでベルは、1979年と80年に *Encyclopedia of Britannica* のために書いた2つの論文を統合して、*Social Sciences Since The Second World War* (Bell, Daniel, 1982=1996) を公刊している。これは1940年から1970年までの間に提出された主要な社会科学の貢献を明らかにすると同時に、その問題点を指摘し、さらには社会科学の将来をも見据えようとしたものである。

ベルが1940年から1970年までに提出された社会科学として重視しているのは、経済学(ケインズ革命、国民所得勘定、投入産出分析、数理分析と計量経済モデル、成長モデル、厚生経済学)、「精神と社会のモデル化」(サイバネティクス、情報理論、言語理論、認知心理学と論理的オートマン、情報理論と認知心理学の統合、人口知能)、全体論的未来像(文化とパーソナリティの研究、

パーソンズの構造—機能主義，社会科学と社会政策，『コールマン報告』）である。そのうち社会学に最も密接に関係するのは，全体論的未来像である。

ベルは，文化とパーソナリティの研究の典型をルース・ベネディクトの『文化の型』に見出している。彼女によれば，それぞれの文化には「基本的な関連総体 (configuration) があり，文化はその「統合的原理」によって記述できる。ベルは，こうした研究の本質にあるのは「文化の全次元をただ一本の糸が貫いている」という観念であるとし，その観念は，マルクスの抱いた信念を拡大したものにほかならないと理解する。その観念は，次には様々な国家内部の人々の最頻パーソナリティの理解に生かされ，「国民性」研究を産み落としていった。

ベルは，全体論的未来像の第二の有力な動きを，パーソンズの社会体系論に見出した。ベルは，パーソンズが社会的行為の一般理論の構築を目指し，その完成のために何をしなければならなかったかを丁寧に読み解いている。一般理論を打ち立てるためには，なによりもまず，「行動類型の全範囲を規定する(専門的にいえば，システムを閉じる) ことができないといけない。」(Bell, D. 1982=1990, 邦訳 90 頁) それを実現するために，パーソンズは2つの目標を立てた。一つは「可能な行動の組み合わせをすべて網羅できるような一組の用語を規定する」ことである。二つは，社会的行為の分析の為にすべてを包括する理論体系を構築することである。

ベルは，パーソンズが一般理論を構築するために必然的に，具体的社会ではなくて，古典力学のように，分析的，抽象的概念としての社会，分析的要素としての社会的属性を取り扱ったことに注意を喚起している。その結果，パーソンズにあって社会は，それぞれ4つの下位次元を持つ経済体系，パーソナリティ体系，文化体系，行動有機体によって構成され，その構成要素は4つの機能要件を満たすことによって，均衡・安定を保持するものと考えられた。

ベルは，パーソンズの行為の一般理論構築の試みを高く評価した。それは，経済学でいえば，ワルラスの一般均衡の理論に匹敵するような試みであり，社会学を前人未到の地点にまで推し進めたものにほかならない。しかし彼は同時に，パーソンズの試みは失敗に帰したとも考えた。何故ならば経済学が取り扱う対象は抽象的カテゴリーに翻訳され，数量化され，交換され相互に関係づけられてシステムを作ってゆくことができるが，社会学の場合にはそうすることが不可能であり，せいぜいのところ，形式的な類型を作ることができるだけで

ある。パーソンズの理論は、完全な社会形態論ではありえても、あまりにも抽象的でありすぎて、経験的な社会を分析する方法にはなりえなかったというのである。

ベルは、マルクスもある種の機能主義的な一般理論（どの社会も生産様式という内的な原理によって決定される）を作ったのであり、その理論を乗り越えることはできなかったものの、その理論を極限にまで展開したパーソンズの偉大さを称賛している（Bell, D. 1982=1990, 邦訳 96 頁）。

ベルが注目した 1940 年から 1970 年までに提出された全体論的未来像における第三の有力な動きは、社会科学と社会政策の結びつきである。そこではベルは、社会指標、予測、政策評価の三つに注目している。

以上のような社会科学史のレビューの結果、結局のところベルは、理論内在的評価の点でも、さらにはそうした理論の社会的評価の点からも、社会科学の限界を発見し、社会科学のパラダイム革新を意識することになったのである。そしてその具体化が『脱工業社会の到来』『資本主義の文化的矛盾』とその後のベルの理論的営為だったと考えられる。

6. 脱工業社会論・資本主義の文化的矛盾論の到達点

さてベルの現代社会分析は、基本的に図 1 に基づいて行われたと見てよいだろう²⁾。

脱工業社会への変化・発展は経済—社会史の文脈で起こるが、彼がその変化・発展に着目したのは、マルクスの生産様式概念の 2 つの次元、すなわち社会関係の次元とテクネの次元の間の「デカップリング」(Bell, Daniel, 1999, xviii) に気がついたことによる。二つの次元が相対的に独立に変化するならば、一方は奴隷制、封建制、資本主義という変化をするだろうし、もう一方は、前工業社会、工業社会、脱工業社会という変化を遂げるであろう。

ベルはテクネに着目し、この 200 年はテクノロジーの中軸期であると規定する。これは、紀元前 5 世紀から 2 世紀にかけて、ペルシャ、インド、中国、イスラエル、ギリシャにおいて同時に世界の思想的基盤が作られたことをカール・ヤスパースが文明の中軸期と命名したことになったものである。すなわち

2) Waters Malcolm (1996) が分析しているように、3 領域の区分とその領域の名称に関しては、文献によって若干のずれがある。Malcolm, Waters (1996) pp. 31-34.

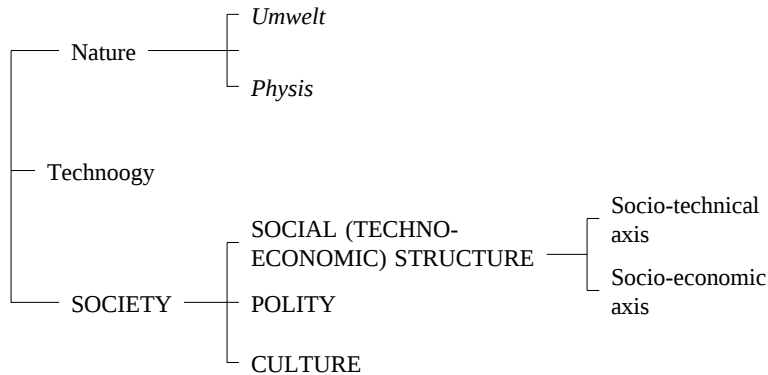


図1 ベルの3領域に関するスキーム

〔出所〕 Waters Malcolm (1946) p. 31.

この200年は、人類の技術的基盤を作り上げた時代だと理解する。産業社会は、技術によって作られた機械をエネルギーによって動かし、企業組織を垂直的な形で組織化することによって成り立った社会である。

多少図式的な理解であるものの、ベルは産業社会から脱産業社会への変化を以下の7点にまとめている。第一の変化は、マニファクチャリングからサービスへの変化である。第二の変化は、職業の変化で、専門・技術職が増大し、熟練・セミ熟練労働者が減少する。第三の変化は、人々が社会において地位を占める経路が相続から教育へと変化したことである。第四の変化は、社会において重要な資本が金融資本から人的、社会的資本に変化したことである。第五の変化は、重要な技術が機械的な技術から知的な技術へと変化したことである。第六の変化は、インフラの変化で、それが交通からインフォメーションに変化したことである。第七の変化は、かつては労働価値説が支配的であったのに対して、今日では知識価値説が重要であるということである (Bell, Daniel, 1999, xv-xvii)。

勿論、ベルは技術—経済領域が政治領域や文化領域を決定すると考えたわけではない。技術は変化の「イニシエーター」(Bell, Daniel, 1999, xix) として、他の領域に問題を提起するにすぎないと考えている。またベルは、彼の議論は未来を予測するものではなく、何が起こるのかを論理的に構成したものであると注意を喚起している。

『脱工業社会の到来』出版から25年以上が経過し、その著作が広く読まれたことを記念してベルは、1999年に新たな長文の序文を書いたのであるが、それより3年早く彼は、『資本主義の文化的矛盾』公刊20年を記念して、その著

作に新たな長文の「後記」を付け加えた。それは、著作の主題に関連するその後の議論を検討するとともに、資本主義の文化的矛盾を現代社会の文脈の中で、今一度明確に再提示しようとしたものであろう。

その後記において (Bell, Daniel, 1996, 283-339)、ベルは彼の『資本主義の文化的矛盾』のテーマは、以下の3つであったと総括する。すなわち、一つは禁欲主義と獲得欲 (acquisitiveness) の間の緊張であり、もう一つはブルジョア社会とモダニズムの間の緊張であり、第三は法律と道徳性とが分離したことである。

禁欲主義と獲得欲の間の緊張という第一のテーマに関しては、ベルは M. ウェーバーと W. ゾンバルト両者の周知の議論を辿りながら、彼らの議論を資本主義の成立・初期段階には妥当するものとして承認するものの、その後の資本主義の構造変動を捉えることができないと批判する。ベルは、産業革命において財の生産のための機械が発明され、鉄道が施設され、人々を運ぶ蒸気船が登場するなどの技術の変化が、人々の生活をかっとなかったほどに大きく変化させたことを、この緊張問題を考える際に重視したからである。さらにベルは、20世紀に入ると資本主義はその「支柱」を生産から消費へと変化させ、自動車、冷蔵庫、テレビなどの様々な耐久消費財を作り出したことを注視し、それに伴って「分割払い購入」(installment plan)の導入という小売り・販売上の革命が起こったことに注目した。何故ならば、「分割払い」購入の導入こそ、「プロテスタントの倫理を切り裂いてしまった最も『破壊的な』手段」(Bell, Daniel, 1996, p. 293)だとベルは判断したからである。かくして、その革命の後にマーケティングと快樂主義が資本主義の牽引力になったのである。

ベルは、現代資本主義の特徴はファッションの領域によく表れているという。その領域は、宮廷社会の構成員やブルジョアではなくて、新中間層の、とりわけ女性によって支えられ、節約や倫理によって特徴づけられているのではなくて、奢侈、華麗、浪費によって彩られている。しかし現代資本主義には大きな問題があると、ベルは指摘する。そのことは広告の世界を見れば一目瞭然であろう。広告は、「幻想を売り、『妖術』を使った説得に力を入れている。」(Bell, Daniel, 1996, p. 294) 合理的組織であり、倫理的な基盤を持った資本主義は、非合理的な特徴を持つ資本主義に行きついてしまった。そこでベルは、これを「資本主義の矛盾」と呼んでいる。

ところでベルは、第二のブルジョア社会とモダニズムの間の緊張の分析に入

る前に，その議論の前提になる「距離の消滅」(Bell, Daniel, 1996, p. 295)について言及している。ベルによれば，われわれが変化に対して開かれ，社会的，地理的な移動を行い，かつまた「経験の直接性・即時性」を専らにするようになると，人々が持っていた審美的，社会的，心的距離が消滅し，「観察者が観察していたシーンに引き込まれ，封入されてしまい」，ルネッサンス以来支配的であった「合理的なコスモロジー」—絵画の遠近法，小説における始まり—中間—終わりといった秩序あるクロノロジー，言葉と対象のセマンティックな関係を前提とした真理の照応理論—に背を向ける傾向が現れるという。このことを前提にして，文化的なモダニズムと社会構造の変化とを関係づけることが，ここにおけるベルの課題であった。

ベルによれば，第二次世界大戦以降，古典的なブルジョア文化が舞台から姿を消し，ファシズムと社会主義とがモダニズムを破壊してしまったために，モダニズムは自由なブルジョア社会において，とりわけ高等文化が新しい消費階級，文化階層のステータス・バッジになった時に，ミュージアム，企業パトロン，出版者などによって，熱烈に迎え入れられるようになっていった。また彼は，モダニズムの世界観的特徴を，外的世界を正確にコピーするという意味でのミメシスを破壊するものであり，実験的で，空間的に多様なパースペクティブ，ヴィジョンの異なったアングルを強調するものであり，さらに時間的には線的なクロノロジーよりも，「持続」を強調し，時間と空間の秩序だったコーディネートを破壊してしまうものであることを明らかにしている。もっともベルは，モダニズムが形式を探究する点で，依然として伝統的な芸術や文化とリンクしていることを指摘することも忘れない。その形式は，もちろん，世界の真のコピーでもなければ，音楽におけるソナタ形式のように，論理の内在的な展開でもなく，「芸術家の意志やイマジネーションによって再加工された『構築された』エンティティ」(Bell, Daniel, 1996, p. 296)である。

以上のようにベルは，モダニズムが形式を探究する点では依然として「理性の中心性」を保持しているものの，他方では「真理の照応理論」「知識のコピー理論」の基盤をなす「唯物主義」から撤退・逸脱している点で，「新しいリフト」を開いたことを指摘している。「もしも精神が，知ることの手段として，言語によって取って代わられたならば，言語の持つ気まぐれさは，われわれの知ることの認識論に，より一層の不確実性を導入する」(Bell, Daniel, 1996, p. 297)ことになるからである。ここから「なんでもあり」の世界が開けてく

る。ベルによれば、それこそがポストモダニズムに他ならない。

ベルは、ポストモダニズムとは何かを問う。しかし彼は誰もがそれを定義することができていないことを発見し、それが当然のことであると考え。何故ならばそれは、同定することが可能な準拠点をもたないものだからと、ベルは判断するからである。

以上のことを前提にして、ベルは恣意的にポストモダニズムと PoMo とを区別する。彼によれば前者は、はじめは建築や文学分析の分野などにおいて行われたまじめな新しいスタイルを探究する努力のことを言い、後者は「モダニズムが敗北してしまった社会に対して、敵対的なスタンスを維持するために、知識階級によってファッションやディスプレイ、ジャーゴンの形で表わされた、ポストモダニズムの通俗的な形態」(Bell, Daniel, 1996, p. 297) である。

ベルは、ニーチェ、ハイデガーにはじまり、デリダに至りつくポストモダニズムの議論を詳細に跡付けている。しかしここでは、多くの人によって提起されたポストモダニズム議論の逐一を詳細に検討する必要はないだろう。ベルは、ポストモダニズムは 20 年ほどにわたるその多くの努力にもかかわらず、知的試みとしては静かに舞台から退場しつつある、と考える。「フーコーとデリダは、魅力を失った。ラカンの継承者は、対立するセクトに分裂し、ラカンは断片化されてしまった。……バルトは、悲しいかな殆ど忘れ去られてしまった。」(Bell, Daniel, 1996, p. 306) もっともベルは、ポストモダニズムが全く無意味だったとは考えていない。何故ならば、彼らの提起したテーマはとりわけ大学のコースにおいては、生き残ったからである。科学技術批判、高尚文化と低俗文化の間の区別の廃止、社会分析における相対主義がそれである。

このうち高尚文化と低俗文化の区別の廃止というテーマは、D. マクドナルドの議論やスーザン・ソントグの camp の議論を媒介としながら PoMo の議論に合流する。究極的にベルは、この流れの意味するものは、モダニズムが求め続けてきた「前衛」の終焉であるとする。ポストモダニズムは、現実を転換しようとしたのではなくて、そこから退却したに過ぎず、「PoMo は敵対ではなくすべてを取得し、……分類を解体した。」(Bell, Daniel, 1996, p. 314) かくしてベルは、モダニズムの命脈が尽き、高尚文化も同じ道を辿ったとの結論を下した。そこで残るのは、現代資本主義の政治的矛盾ということになる。

7. 現代資本主義の政治的矛盾

こうしてベルが向かったのは，アメリカ社会の現状分析であった。ベルはアメリカ社会の現状を，1976年の『資本主義の文化的矛盾』においては，「不安定なアメリカ」と表現したが，その後20年を経過したアメリカを「混乱し，怒り，不安な，不確かなアメリカ」(Bell, Daniel, 1996, p. 315)と表現しなければならないと言う。そこにはベルの今まさにアメリカは崩壊の瀬戸際に立たされているという，危機意識を見てとることができるのではないだろうか。

ベルは，このアメリカに蔓延する不満の焦点をなす3つのテーマを提示している。一つは，中間階級と諸個人が社会における位置と自らの将来に対するコントロール力を確保する安定的な場所を失ってしまったことである。第二は，ポピュリズム対エリート主義といったような一連の文化戦争が繰り広げられ，それらが道徳的なイシューを政治化し，活動家グループを動員して社会の分極化を推し進めていることである。第三に政治を，さらには政治システムさえ信頼しない傾向が増大し，結果として市民に法を守るようにさせる市民意識(civitas)が失われてしまったことである(Bell, Daniel, 1996, p. 315)。

ベルは，アメリカが危機を深めた文脈，源泉をグローバル経済（世界単一市場）の成立，コミュニケーションの変化，科学技術革命の進展に求めている。そしてとりわけ，政治問題化され，アメリカを二分する形を取って表れる「道徳の退廃」の原因を議論することに集中している。ベルは，その原因を「陰謀説」に求めることを拒否するとともに，散見される黒人を代表とするマイノリティや若者の婚姻外出産と家族解体に起因する犯罪に求める見解の問題点を指摘する。また様々な形態のポピュリズムは，その原因を失敗し続ける政府に求めていることを明らかにしている。原因の一端はそれにもあろう。しかしベルはむしろ，あまり指摘されていない自由市場の問題，買収・合併など企業が取るギャンブル的な行動，経営者のライフスタイル，法人とか財産権とは何かを問い直さなければならなくなるような企業と株主の問題行動など，資本主義の根幹部分にその原因を求める方向性を追求している。大統領，政治家を含めて彼らは，福祉に頼る貧困者やリベラルに「道徳の退廃」の責任をなすりつけるが，支配者たちのペテンとその影響についてはなにも語らない。ベルは，ここから公的道徳は崩れてゆくのではないかと指摘する。かくして資本主義の政治

的矛盾は解決されないまま放置されている。

8. 何かなされるべきか。

その後記の最後にベルは、今後なされるべきことを、おおよそ以下の3点にまとめている。第一に彼は、マルクスの階級の視点のみから社会を分析した全体理論を批判して、文化の視点から社会を分析する試みを提唱する。もっとも彼は、一部のヨーロッパの新しい社会運動の理論とは異なり、文化の視点からする一元的な分析をも取らない。階級は依然として重要であるから、文化の視点からの分析を中心に据えながら、階級分析をも取り入れた多元的分析であるべきだというのである。この点は、現代資本主義が、経済的にはますます合理的になっている一方で、その社会的紐帯は前近代的なものになって行っていることを考えれば、重要な視点であるだろう。またこの点を踏まえて現代資本主義の政治は、政治の左右の両翼ともに、アイデンティティ、パティキュラリティの政治である点も理解できるであろう。

第二にベルは、もしも社会を解体することなく多元的社会をマネージすることができるとするには、共通財と公共財とを区別する必要があると主張する。現代社会において、あらゆる人が共通にできる実質的な価値はあまり多くはないのだから、共通財は「最小限の指導原理」である。これに対して公共財は「あらゆる個人に市民としてのアイデンティティを提供するすべての活動を包括する包摂原理」(Bell, Daniel, 1996, p. 336)である。現代社会において、人々が自治的な共同体に平等に参加するためには、人々が人間としての尊厳、自尊の意識を持ち、パーソナルな責任の感覚を持っていることが必要不可欠である。さらにそれを可能にするのは、人々が職業を持ち、リーズナブルな標準的な生活水準を持っていることである。だとするならば、良い社会を作る条件は何か、そのことを考えるのが「公共家計」概念を中心とした財政社会学であり、是非ともそれを確立しなければならない。

第三にベルは、「宗教の再生」に論及している。注意すべき点は、彼の言う宗教とは、神や神々の領域ではないということである。彼にとって宗教とは、「人間にとって必要不可欠な聖なるものの感覚であり、われわれを超越しており、犯すことのできないもの」(Bell, Daniel, 1996, p. 338)である。資本主義とモダニズムは、その領域を侵犯してしまい、資本主義とポストモダニズムは、

侵犯できないものの領域を確立することができないでいる。良い社会を建設するためには，ベルはわれわれが超越的であることの必要性を説いているのである。

9. 財政社会学

公共家計の概念を中核としたベルの財政社会学の概要に関しては既にトレースしてあるので，ここでは繰り返さない。ここではむしろベルが，それをどの方向にどこまで展開したのかを把握しておくことにしたい。

ベルが構想した財政社会学は，C. レイガダスに従ってより一般的に表現すれば，「個人と集団両者の必要性を規定し，それらを充足する共通の方法を発見し，それを多様で矛盾する利害によって支配されている社会において実践する」ものである。そしてまた公共家計の概念は，「公的領域と私的領域の再構成，経済と政治の調整，倫理の政治への導入」(Reigadas, Cristina, 1998, pp. 300-301) を要請する。公共家計とは，具体的には，国家の予算と支出およびその管理のことである。ベルは，この最も重要なものに関する社会学理論がないことに驚き，それを自ら打ち立てることを目論んだのであった。

ベルは 1984 年に，“Through the Looking Glass: The Budget Debate and the American Polity 1984,” という講演を行い，その講演の中で，彼の財政社会学を駆使して，アメリカの財政赤字の分析を行ったことがある。

彼はそのなかで，1985 年の財政赤字は 1,780 億ドル，1989 年のそれは 2,630 億ドルにもなる—それは，GDP の 5 パーセントほどに当たる—と予想されていることを明らかにし (Bell, Daniel and Lester Thurow, 1985, p. 46)，その解消のために何らかの行為が取られなければならないが，一体どのような行為が可能なのかという問いを立てている。

しかしベルは即座に，誰もが動きのとれない状況に置かれていることを明らかにしている。1970 年代からそれまでの社会的プログラムの予算と国防予算とを対比してみると，前者は 54 - 55%，後者は 26% 程度で，殆ど変化が認められない。国家予算を，国防，社会保障，医療，インフラ，利子払い，などの領域別に見ても，大幅な予算削減を許さない拘束条件下にあることは明らかだ。他方税金は国民一人当たりの収入の 21 パーセントになり，これは戦後平時の場合では最高水準に達しているために，大幅な増税は考えられない。

ところでベルは、財政赤字の問題は、経済学的に取り扱うことはできないと主張する。かつて有効だったケインズ主義は、それを成り立たせる主要な前提が現代社会においてはもはや成り立たなくなってしまう、その有効性を失ってしまった。深く立ち入ることはできないが³⁾、「科学は、規則性あるいは安定的な関係があって初めて可能である。そうして初めて、われわれがつきとめた諸変数間の関係が一定の時間持続するという確証を持つことができるのである。」(Bell, Daniel and Lester Thurow, 1985, p. 57) このようにしてベルは、新古典派経済学の危機、終焉を確信していると言えよう。そこでベルは、経済学から政治学に視点を移動させていった。

経済学ほど厳密科学ではない政治学的視点を採用することによってベルは、アメリカが60年代中ごろから20年間ほどの時間をかけて中間階級社会になったこと、また政党がその有効性を失うとともに、政治構造がリーダーシップや性格に依拠する大統領と利害や地域的 이슈に依拠する議会下院とに二元構造化し、しかもその両者が上手く結び付けられない状況が作られたことを明らかにした。その結果、中間階級は自らの達成した成果を守ろうとするだけになり、また少数派に転落した持たざる者たちは、投票だけによっては、自分たちの利益を増進させることができなくなってしまったのである。

以上のような事態は何を意味するのか。それは、税制上のメリットの70パーセントを享受したのはこの中間階級であり、また増税をするのならば、この層がターゲットになるにも関わらず、そうすることは極めて困難であるということである。

では何をなすべきなのだろうか。政府は大幅な歳出の削減を言う。経済成長も重要であろう。また積極的な経済活動を促す財政政策も工夫されるべきである。もちろん課税が考えられなければならない。その際には社会的決定が重要である。連邦の歳入をそのソース別に見てみると、企業課税からの歳入は1960年に23.2%あったのに、1983年には6.2%に減少している。他方政府からの企業援助は、直接支出が2,330億ドル、税支出が6,280億ドルで、合わせて1兆5,050億ドルである。これはそのままでは正当化されないであろう (Bell, Daniel and Lester Thurow, 1985, pp. 72-73)。

最後にベルは、本講演は構造的赤字を主題にしたものであり、その他にも以下のような重要な構造的問題が存在していることを指摘している。一つは、新

3) Bell, Daniel and Irving Kristol (1981) を参照のこと。

しい国際分業の問題であり，次は長らくアメリカが作り上げてきた連邦システムと選挙民主主義の絶妙なコンビネーションが崩れつつあり，異なる利害の主要ブロックをどのように調整してゆくのかの問題である。そして第三は政治や社会においてますます重要になりつつあるパッションを政治や社会を破壊するものとしてではなく，それらを支えるものとしてどのように取り扱ってゆくのかの問題である。それらの要因をも含めて，財政社会学は経済分析を行うと同時に，社会構造の変革，さらには公共哲学の確立を進める形で，構築されていかなければならないのだろう。

10. コーダ

最後に，本稿の締めくくりとして，また第二部への橋渡しとして，ベルの議論を現代社会思想の流れの中に位置づける作業を簡単にしておくことにしたい。

先にも触れたが，デランティのようにベルを，宗教の重要性を強調し価値の不变性を主張しているとして，伝統主義者に位置づける試みがある。しかしこの試みは妥当なものとはいえないだろう。ベルが宗教の再生ということと言いたかったことは，人間にとって超越的次元が重要であるということであって，伝統主義の主張とは異なるのではないだろうか。

またベルの思想は，リバータリアン対コミュニタリアンの座標軸上においては，コミュニタリアンに位置づけられることが多い。しかしこれも極めて疑わしい。何故ならばベルは，コミュニティを重視しながら，コミュニティとコミュニティの媒介を注視しているからである。

レイガダスも指摘するように，ベルは個人的なリベリズムを拒否するとともに，個人の権利に先立つものとしてコミュニティを規定することをも拒否する。現代社会の問題は，この二つのもののジレンマにある。従ってベルは，リベリズムの側にもコミュニタリアンの側にも立つことができない。彼は，その両者の間を移動しなければならない (Reigadus, Cristina, 1998, p. 303)。

同じことがいろいろな問題に関しても言える。彼は人種・民族差別の解消には賛成であるが，クォータ制には反対である。それは，新たな差別をもたらすことになるからである。彼は，多文化主義の多くの主張に賛成するが，あらゆる基準やカノンを否定するそれには反対である。

また彼の立場からすれば，ローカルで，地方的なアイデンティティは，それ

自体で価値あるものである。それは「普遍的な過程に包摂されることによって」価値があるのではない。ローカルな、地方的なアイデンティティを捨てて、「普遍的なアイデンティティ」を獲得するのが良いというわけではない。要するにアイデンティティは、その両者が矛盾したり緊張関係に立ったりしながらも、両者なくしては確立することができないものなのである。アイデンティティは、ローカルに根差して形成し始められるが、同時に「普遍的な」ものの介在によって、形成されるものである。

以上のようなベルの立場をなんと名付けたらよいのだろうか。一般的にはコスモポリタンと呼ぶことができるだろう。ベルは、矛盾、緊張、ジレンマから逃避することなく、コスモポリタン・アイデンティティ、コスモポリタン市民権を目指したと言えるだろう。公共的領域を絶えず規定、規定しなおそうとしたベルは、まさに言葉の本来に意味で、公共的知識人だったと言えるのではないだろうか。ベルの理論は、今日的な意味を十分持っている⁴⁾。

11. ヨーロッパへの視座

改めて指摘するまでもなく、これまでの D. ベルの議論は、主にアメリカの現実を対象とした議論である。しかしそれは先進資本主義社会の現実をも十分考慮に入れた議論でもあることは間違いあるまい。これまでの彼の議論はいつもそうだった。彼を世界的に有名にした「イデオロギーの終焉」論の場合もそうだった。彼の議論は、欧米の資本主義社会が一つの単位であり、それ以外の場所とは区別されて議論されている。そしてそれ以外の場所で彼の議論が妥当するかどうか慎重な検討が行われた。「イデオロギーの終焉」論の場合には、社会主義圏、発展途上国においては、イデオロギーは必ずしも終焉していないことを、ベルは丁寧に付け加えているのである。

「資本主義の経済的、政治的、文化的矛盾」の場合でも事情は同じであると言えよう。ヨーロッパの場合には、ポストモダン、グローバル化の時代を迎えると、文化、社会の非ヨーロッパ化、アジア化、イスラム化などが急速に進行した。それは、モダンが背後に押しやっていた要素がポストモダンの時代に前面に出てきたという意味ではヨーロッパ社会内在的に進行したのであるが、EU

4) アメリカにおける Occupy Wall Street Movement などを見ると、ベルの議論の今日的意義を理解することができるであろう。

が東ヨーロッパその他の周辺にまで拡大されたことによっても裏打ちされた。そこでヨーロッパは，それらの要素を取り入れて，コスモポリタン化を推し進めることになった。それが，思想におけるコスモポリタニズムであり，社会における新しい市民社会の形成であり，新しい市民権の構想であり，文化的には多文化主義である。その特徴は，あらゆる排除の論理を見直し，できるだけすべてのものを包摂する思想，社会，政治，文化の創成である。それは，当然のこととして現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的な矛盾を確認し，モダンなアメリカ文明とは異なる新しいヨーロッパ創成の試みでもある。それは著しくアメリカ化しつつあったヨーロッパを今一度見直し，アメリカとは異なるヨーロッパ的なものの創成の過程とみることもできる。一例を挙げれば，当然ヨーロッパにおいても高度情報社会の形成が急がれているが，アメリカとは異なる知識社会，知恵社会の創成が目指されているのである。

そこで本稿では，第二部において，新しいヨーロッパ社会形成の根幹をなすEUの移民政策の形成過程を明らかにする。そうすることによって，ヨーロッパにおける現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾の特徴，さらにはその矛盾の調整の仕方の独自性が明らかになるであろう。当然，それはヨーロッパにおける新しい市民社会，新しい市民権，人の移動などの議論の基盤となるものである。

さらに第三部では，フィンランドを事例として，ヨーロッパ国民国家・国民社会における現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾を明らかにしておくことにしておきたい。

事例として何故フィンランドを取り上げるのか。それはフィンランドが，他のヨーロッパの小国と同様に，情報化・グローバル化を通じて経済的な豊かさを追求すると同時に，より良き市民社会形成に努力している良い例であり，さらにはD・ベルが指摘しているように，日本と同様にスウェーデンと並んで社会的一体感が強く，日本の問題を考える際に大いに参考になる事例だからである。

フィンランドの情報化と現代フィンランド社会の分析に関しては，マニユエル・カステルとペッカ・ヒマネン (Castells, Manuel and Himanen, Pekka, 2002=2005) に詳しい。フィンランドでも，いささか楽観的な分析であるとの留保はつくものの，彼らの体系的な分析をしのぐものがないことも手伝って，広く受け入れられている。フィンランドは，情報化，イノベーションによって，ソヴ

イエト社会主義の崩壊に伴う、経済危機を乗り越え、その後目覚ましい発展を遂げた。得られた富のかなりの部分は、伝統的に培われた社会的一体感に支えられて福祉社会の建設へと振り向けられている。しかしグローバル経済に結び付けられた経済は、グローバル経済の変化に晒され、順調に育っているとみられたノキアに次ぐ新しい企業群は、リーマンショック以降苦境に立たされ、必ずしも順調とばかりは言えない状況にある。またグローバルとナショナルとを媒介する国家は、福祉国家であるというよりは、開発国家、競争国家化の様相を強めつつあるとの批判が出てきている。さらには社会的一体感の強い高度技術重視の社会は、フィンランド以外からの参入の壁が高く、人の移動、多文化主義の面で問題を抱えている。こうした文脈の中で、企業活動を分析することは、日本の問題を考える上で、大いに参考になるであろう。

参考文献

- Beck, Ulrich, Edgar, Grande, 2007, *Cosmopolitan Europe*, Cambridge, Polity.
- Bell, Daniel, 1960, *The End of Ideology*, New York, Free Press.
- Bell, Daniel, 1973, *The Coming of Post-Industrial Society A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books. (=1975, 内田忠夫, 嘉治元郎, 城塚登, 馬場修一, 村上泰亮, 谷嶋喬四郎訳『脱工業社会の到来』[上][下] ダイヤモンド社)
- Bell, Daniel, 1976, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic books. (=1976, 林雄二郎訳『資本主義の文化的矛盾』(上)(中)(下) 講談社学術文庫.)
- Bell, Daniel, 1977, "Return of the Sacred," *British Journal of Sociology*, 27 (4): 419-49.
- Bell, Daniel, 1980, *The Winding Passage Essays and Sociological Journeys 1960-1980*, Cambridge, Massachusetts. ABT Books. (=1990, 正慶孝訳『二十世紀文化の散歩道』ダイヤモンド社.)
- Bell, Daniel, 1982, *Social Sciences since the Second World War*, Newark, Transactions Inc.. (=1996, 蟬山昌一訳『社会科学の現在』TBS ブリタニカ.)
- Bell Daniel, 1985, "Through Looking Glass: The Budget Debate and the American Polity, 1984," Bell, Daniel and Lester Thurow, *The Deficits: How Big? How Long? How Dangerous?*, New York, New York University Press, pp. 27-87.
- Bell, Daniel, 1996, *The Cultural Contradictions of Capitalism with a new afterword by the author*, New York, Basic Books.
- Bell, Daniel, 1999, *The Coming of Post-Industrial Society A Venture in Social Forecasting* (Special Anniversary edition with a New Foreword by the Author), New York, Basic Books.
- Bell, Daniel, Irving, Kristol eds. 1981, *The Crisis in Economic Theory*, New York, Basic Books.
- Castells, Manuel, Pekka Himanen, *Information Society and the Welfare State Finland Model*, 2002, Oxford, Oxford University Press. (=2005, 高橋睦子訳『情報社会と福祉国家 フィンランドモデル』ミネルヴァ書房).
- Delanty Gerald, 2000, *Modernity and Postmodernity*, London, Sage Publications.

現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾

Delanty, Gerald, 1995, *Inventing Europe*, London, Macmillan.

Reigadas, Cristina, 1998, "The Public Household and New Citizenship in Daniel Bell's Political Thought," *Citizenship Studies*, 2 (2), pp. 291-311.

Simmel, Georg, 1909, *Kant und Goethe. Zur Geschite der modernen Weltanschauung*. 3. Aufl. Leipzig, Kurt Wolff Verlag. (=1928, 谷川徹三訳『カントとゲーテ 近代世界観の歴史への一寄与として』岩波文庫.)

Waters, Malcolm, *Daniel Bell*, 1996, London and New York, Routledge.

【第二部】

EU 共通移民政策の模索

—Development-Migration Nexus の基本構図—

大 隈 宏

連合は、内部に境界線のない自由、安全および正義の領域 (an area of freedom, security and justice without internal frontiers) を連合市民にもたらし、そこにおいては、対外国境管理、亡命者庇護、移民および犯罪の防止と撲滅に関して適切な措置をとりながら人の自由移動 (the free movement of persons) が保障される。

(リスボン条約 / EU 条約第3条2項)

I はじめに

2010年12月、パン・ギブン国連事務総長は、国際移住者デー（12月18日）に向けて次のようなメッセージを寄せた¹⁾。

グローバル経済の停滞が続く中、数多く生じた危機の影響は、特に世界で2億1400万人を数える国際移住者に重くのしかかっています。移住は安全で、正規の経路を通じて行われたほうが、すべての人々を利する可能性は高くなります。しかし、正規の移住機会は少なくなってきました。失業の増大で差別に拍車がかかっています。両極化を助長するような政治も盛んになってきました。・・・移住者は経済成長と人間開発に貢献します。また、文化的多様性や知識、技術交流を通じて社会を豊かにします。さらに高齢化による人口構成の偏りも和らげます。移住を積極的に地位向上として経験する人々が多い一方で、人権侵害や排外主義、搾取に耐え忍ぶ人々も多数います。

国際移住者を取り巻く問題状況に関しては、UNDP（国連開発計画）も、『人間開発報告書 2009 障壁を乗り越えて——人の移動と開発』において、以下

のように警鐘を鳴らしている。

この半世紀の間に国家の数はほぼ 200 と 4 倍に増え，国境の数そのものが増加したうえに，各国政府は貿易障壁を撤廃するのとは逆に，移住に対する障壁を強化しはじめているのである。豊かな国々において労働力としての需要が高いにもかかわらず，移動の際の障壁がとくに高いのは，専門技能をもたない人である。政府の政策は，留学生に卒業後も滞在することを認め，専門職の人には家族と一緒に定住するよう促すなど，教育レベルの高い人たちを優遇する傾向が強い。・・・（多くの国では）政府は教育レベルの十分でない労働者を定住させずに，次々と人々を入れ替えたがることが多い。

期限付きの労働者や不法滞在の労働者を，あたかも水道の水のようにみなし，好きなときに蛇口を開けたり閉じたりして調整できるものと思っているかのようだ²⁾。

難民に関する確立された国際協定はあるが，国際移動には拘束力をもつ多国間体制が存在しない。国際労働機関 (ILO) は長年にわたって移住労働者の権利に関する国際協定を採択してきたが，参加国が非常に少ない。国際移住機関(IOM) は戦後における難民の送還というこれまでの役割だけでなく，移住管理の向上にも関与するようになった。そのことで加盟国が増加したものの，国連の体制には含まれず，主にプロジェクトを基盤とした加盟国へのサービス提供のための機関となっている。世界貿易機関 (WTO) のサービス貿易に関する一般協定 (GATS) では，およそ 100 の加盟国が仕事を提供する外国人の一時的な入国を確約している。・・・移住に関する多国間での協力が得られない原因にはさまざまな関連要因がある。輸出の障壁を互いに軽減するために複数国が話し合う通商交渉と違って，移住の話し合いでは途上国が不利な立場となる。先進国からの移住者の大半が他の先進国に移動するため，先進国の政府は途上国への入国経路を広げようとは考えていない。このようなアンバランスと移住先となる多くの先進国での移住に関する過敏な政治反応によって，国際的な交渉の場でリーダーシップをとる国が存在しないのだ。また，出身国間でも話し合いで協力する姿勢がみられない³⁾。

以上の指摘からも窺われるように、国境を越えた人の移動（国際的人流）は、東西冷戦構造崩壊後の 1990 年代初頭以降、グローバル化の拡大・深化と連動して加速され、グローバル・イシュー、ひいてはグローバルな問題症候群として政治問題化＜ハイ・ポリティックス化＞するに至っている⁴⁾。

ところでいうまでもなく、国際的人流は、世界全体を舞台として均質的に展開されてはいない。そこには一定の濃淡（パターン）が明確に存在している。たとえば、「南の低および中所得国から北の富裕国に向かう労働移住は・・・2000 年で国際移住全体の 37% を占めている。北の諸国相互間の移動は 16%，南の諸国相互間の移動は 24% となつて（おり）」、「移住者受け入れの上位 3 カ国は OECD 加盟国（アメリカ、ドイツ、フランス）であるが、コートジボワール、インド、イラン、ヨルダン、パキスタンも・・・受け入れの上位 15 カ国に入っている⁵⁾」という事実は、そうした複雑なパターンの存在を示している。

とはいえ歴史的に、国際的人流をめぐる政治ドラマは、アメリカ（北米）および EU 諸国を主たる舞台（軸）として展開されており、とりわけこんにち国際社会から強い関心を集めているのが、1980 年代後半以降における EU の一連の動きである。すなわち、1992 年プログラム（域内市場統合の完成）の推進、EC から EU への移行（Civilian Power から Normative Power への飛躍）を模索する EU にとって、域外諸国からの人の受け入れ問題は、EU の存在意義、ひいては EU が志向する新たな国際的アイデンティティそのものに関わる、きわめて本質的かつデリケートな争点として政治問題化し、EU は国家主権の堅持を主張する加盟国との間に微妙な＜Win-Win 解＞の模索を迫られていったのである⁶⁾。

2007 年現在、(1) EU 加盟 27 カ国には、1,850 万人が域外諸国からの移民として生活している。それは、EU 総人口 4 億 9,000 万人の約 4% に相当する。(2) EU 加盟国国民のうち 900 万人は、自国を離れて、他の EU 加盟国で生活している。(3) 不法移民として EU 加盟国で生活している人は、少なくとも 450 万人に達する。(4) EU に対する庇護申請者は、毎年 20 万人にのぼる⁷⁾。

このような現実には、EU に対して、受動的かつ場当たりのな移民政策ではなく、長期的な視点からの体系的な移民政策の構築を強く迫るものであった。それはいうまでもなく、EU 内部における Policy Coherence の確保、より具体的には (1) 欧州委員会と EU 加盟国との間の移民政策における齟齬の解消と整

合性の確保，および（２）EU 諸政策間，とりわけ開発途上国を対象とする（開発）協力政策と移民政策との間の整合性確保を強く求めるものであった。

2009 年，欧州委員会が *Europe on the move* シリーズの一環として発行した *An opportunity and a challenge: Migration in the European Union* と題するブックレットは，そうした EU の直面する課題を，以下のように端的に示している⁸⁾。

EU において各加盟国は，それぞれ独自の移民政策を策定している。とはいえ，加盟国首脳の間には，移民問題に対する対応が共通の優先課題であり，また各加盟国とも同じような問題に直面しているという点において，認識を共有している。こうして加盟国首脳は，移民政策の重要な分野に関して調整を図る旨を決定した。・・・(中略)・・・2008 年 10 月，EU 首脳会議は，新たに *European Pact on Immigration and Asylum* を採択した。それは，EU 加盟国が共に協力して，積極的かつ能動的な移民管理政策を展開すべく，その基礎となるべき共通戦略を策定するものであり・・・EU 加盟国首脳は，以下の 5 点の政治的重要性に関してコミットメントを行った。——（１）合法移民に関しては，各加盟国の優先順位，ニーズおよび移民受け入れ能力を考慮したうえで対処する。なお移民の社会統合を推進する。（２）不法移民は，出身国または経由国に送還されるものとする。（３）EU 域外境界の管理をより効果的にする。（４）庇護申請者に対しては，EU 全体としての枠組みの構築を図る。（５）EU は，移民の出身国または経由国との間にパートナーシップを構築し，移民を通じて双方が利益を得るような関係を推進する。

本稿は，EU 開発協力政策の＜外延的拡大＞という新たな動きに着目して，PCD (Policy Coherence for Development) という視角から Development-Migration Nexus (EU 開発協力政策と EU 移民政策の連結) の歴史的推移を概観するものである。すなわち，開発協力政策との邂逅を通じて EU 共通移民政策がどのように形成されていったか——その胎動過程を浮き彫りにすることが，本稿の直接的な課題である⁹⁾。

II PCD の模索—Migration Factor の発見

OECD/DAC のイニシアティブを待つまでもなく、EU 開発協力政策にとって PCD の問題は、EEC 発足（1958 年）以来の古くて新しい、そして容易には解を見出すことのできない難問であった。それは、＜加盟国＋1＞、それとも＜ハイブリッド 1＞という表現が、EU 開発協力政策の構造的特質を象徴する言葉として繰り返し用いられてきたという事実を示されている。そもそも PCD の問題は、(1) Internal Coherence、(2) Intra-country Coherence、(3) Inter-donor Coherence、(4) Donor-Partner Coherence・・・等、さまざまな次元から構成されており、本来的に政治化の契機を強くはらんでいたからである。

このような事情から PCD の問題は長らく棚上げ状態におかれてきた。それが公式に認知されたのは、EU 開発協力政策に初めて法的根拠を付与した欧州連合条約（マーストリヒト条約・1992 年 2 月調印 / 1993 年 11 月発効）においてであった。とはいえそこでも PCD の問題は、EU 開発協力政策における実践的主導原理として提起された＜3Cs＞（Complementarity, Coordination, Coherence）の一構成要素にとどめおかれ、Complementarity および Coordination の後塵を拝するものでしかなかった。その理由は、PCD に対する欧州委員会の消極姿勢にあった。欧州委員会は、効果的な開発協力政策の展開という大義名分の下に PCD の推進を図ることは、開発協力政策と通商政策、農業政策、漁業政策・・・等との微妙な緊張関係を顕在化させ、ブリュッセルを舞台として繰り広げられてきた複雑な Interest Politics をさらに悪化させかねないとの強い懸念を抱いたのである。その結果、PCD は実体をともなわない空疎なレトリックにとどまった。PCD が、ドラスティックな方向転換を図った欧州委員会的主导の下で、EU 開発協力政策における中核的原理としての地歩を固めるのは新たなミレニアムへと移行してからであった。とりわけ国際社会がミレニアム開発目標（MDGs, Millennium Development Goals）を南北開発協力における新たな目標として定着させることにより、EU は、それを挺子として PCD の推進を一挙に加速していったのである。その軌跡は以下に概観するように、(1) ミレニアム開発目標の達成という、具体的かつ国際的なコンセンサスへの貢献を大義名分とするものであり、(2) 開発協力政策と Non-aid policies の一体的な展開という全体的文脈において、Migration Factor の重要性の発見という新た

な潮流と連動するものであった¹⁰⁾。

2005 年 4 月，欧州委員会は *Policy Coherence for Development: Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals* と題するコミュニケーションを発出した。それは，同年 9 月に開催が予定されていたミレニアム開発目標 / レビュー・サミットに向けた準備作業の一環であり，PCD という観点から開発協力政策と Non-development policies とを一体的に展開し，ミレニアム開発目標の達成を図ることを初めて明示的に訴えるものであった。それは具体的には，11 の優先分野（貿易，環境，安全保障，農業，漁業，グローバル化の社会的次元，移民，研究およびイノベーション，情報化社会，運輸，エネルギー）における PCD の重点的な推進を提起するものであり，移民に関しては次のような認識が展開された。——（１）EU は，開発に対する移民のプラス効果の確保・促進に向けて，移民と開発のシナジーを推進する。（２）EU は，欧州委員会が 2002 年 12 月に発出したコミュニケーション (*Migration and Development*) の基本認識に基づき，Migration-Development Nexus の展開を図る。（３）Migration-Development Nexus は，具体的には次のような内容から構成される。—— 国際的労働移民の適切な管理。 移民による本国への安価かつ安全な送金チャネルの確保 / 移民による本国への送金を呼び水（触媒）とする開発投資の促進。 “brain drain” から “brain gain” への転換。 移民送出国の社会・経済的発展の促進に向けた transnational communities 構築の支援・強化 / “circular migration” の推進。 開発途上国相互間における南々移民の推進。

2005 年 11 月，ブリュッセルを拠点とする EU 主要機関，すなわち EU 閣僚理事会，欧州委員会，および欧州議会は *The European Consensus on Development* と題する共同宣言を採択した。同宣言では，ミレニアム開発目標の達成に向けて PCD の促進を図る旨の EU の決意が改めて確認された。そのうえで欧州委員会の基本戦略として，PCD に関わる 12 の優先分野のうち，とりわけ移民問題（および難民問題）を緊急の課題として重視し，移民と開発のシナジーの促進を図る旨が強調された。

2007 年 9 月，欧州委員会は，*EU Report on Policy Coherence for Development* を公刊した。それは，EU 閣僚理事会決議に基づき，PCD の進捗状況に関して欧州委員会が作成する初めての報告書であり，移民に関しては次のような総括がなされた。——（１）＜移民と開発が相互にプラスの効果を発揮しうる＞と

いう事実に関しては、十分な理解が得られている。(2) 移民と開発をひとつの総体として協議するための政策枠組みが構築されており、それに基づいて政治対話が行われている。とりわけアフリカとの関係において政治対話が積極的に行われている。とはいえ、それが具体的な行動へと発展し、成果を生み出すまでには至っていない。

2009年9月、欧州委員会は、2009 *EU Report on Policy Coherence for Development* を公刊した。それは、第一次報告書の作成後2年間におけるPCDの進捗状況を総括するもので、移民に関しては次のように言及された。——(1) <移民は適切に管理されれば、EUと域外諸国の双方に利益をもたらさう>との認識は、政治レベルにおいては一般的となっている。(2) 移民の問題は、EUの政策アジェンダにおいて確固たる地位を占めるまでに至っている。(3) 2007年以降、EUは、域外諸国との間で移民と開発に関する政治対話を強化している。ただしそれが真価を発揮するためには、実際の行動に裏付けられなければならない。(4) 経済危機や気候変動が移民問題に及ぼす影響の解明が新たな課題として浮上している。

Ⅲ 人の自由移動の制度化

——シェンゲン・マーストリヒト・アムステルダムへの道程

1957年3月に調印されたEEC設立条約は、第一部「原則」において、共同市場（欧州経済共同体）の構築に向けた具体的な活動として、「四つの自由」、すなわち加盟国間における<モノ、サービス、資本、人>の自由移動の確保を謳った。そのうえで、第二部「共同体の基礎」において、<モノの自由移動> <農業> <人・サービスおよび資本の自由移動>と題する独立の編を設け、それぞれの活動領域において依拠すべき基本原理を明らかにした。

こうしてこんにちのEUの基礎を構成するEECが誕生したのである。それは、工業製品を対象とする関税同盟の形成および農業共同市場の構築を二本柱とするものであり、幾度となく分裂の危機に遭遇しながらも、「四つの自由」の推進を原動力（挺子）として、半世紀にわたり発展を遂げていった。とはいえ、<モノ、サービス、資本、人>の域内自由移動の確保は、EUにおいて、決して同時並行的かつ同一步調で追求・展開されたわけではなかった。むしろそれは、一体性／整合性を欠落させた破行的発展として特徴づけられるもので

あった。とりわけ低迷したのが，域内における人の自由移動の確保であった。というのも加盟国間における人の自由移動の確保は，不可避免的にテロリズム・組織犯罪・麻薬取引・密輸・人身売買・・・等の諸問題を惹起するものであり，それに対処するためには否応ナシに国家の枠を超えた緊密な協力関係（警察協力や国境警備協力等）の推進が不可欠となったからである。さらにそれは高度に政治的な問題，すなわち「従来各加盟国が自国の裁量の下で行っていた，難民や移民その他の外国人一般の出入国管理を，外囲国境においてどのように共同で規定するか¹¹⁾」という，国家主権の中核に関わる「出入国管理の再定義」を迫るものでもあったからである。いうまでもなくそれは，外交，政治，経済，社会・・・ときわめて多面的な広がりをもつものであり，共通の合理性に基づき処理されるテクニカルな＜ロウ・ポリティックス＞の分野にとどまらなかった。それは，加盟国の司法・行政・政治システムの根幹に踏み込む，＜ハイ・ポリティックス＞としての性格を色濃く帯びるものであった¹²⁾。

1 オプショナル・ツアー

このような事情から，＜人の自由移動＞の問題は，Hidden Agenda として意識的に凍結され，共同市場の構築をめぐる EEC 加盟国間の交渉の議題として敢えて俎上に載せられることもなかった。ところが 1980 年代中葉，＜人の自由移動＞を取り巻く政治環境は大きく変化した。ながらく第一次オイル・ショックの後遺症（ユーロペシズム／欧州動脈硬化症）に苛まれてきた EU は，過去のしがらみ（慣性／情性）から訣別して，ドラスティックなサバイバル戦略の展開へと大きく舵を切った。それは，欧州統合の原点に立ち返り，「ルクセンブルクの妥協」（1966 年 1 月）により聖域視されてきた国家主権の中核部分に敢えて踏み込もうとするものであった。こうして EU は，1985 年に発足したドローール委員会のもとで，1992 年末までに加盟国間に残存する非関税障壁を撤廃して，本当の意味での「単一欧州市場」（SEM, Single European Market）を完成するという「1992 年プログラム」に着手した。いうまでもなく，残存非関税障壁の撤廃，ひいては域内市場統合の完成は，加盟国のきわめてセンシティブな国内問題への干渉・介入を意味するものであり，加盟国からの激しい反発・反対は必至であった。そこでドローール委員会は，そうした加盟国による抵抗を排除・無力化するための法的手段（武器）を周到に準備した。それが，1986 年 2 月，単一欧州議定書 (SEA, Single European Act) の調印である。その

主たる目的は、域内統合市場の完成に向けた EC 3 条約の改正であり、より直接的には、EC 閣僚理事会の決定方式を全会一致制から特定多数決制へと変更することであった。すなわち単一欧州議定書は、第 100a 条において、域内市場関連立法に関しては特定多数決制に基づき決定が行われる旨を新たに規定した。それにより、「約 300 件の法案のうち、約 3 分の 2 が、全会一致ではなく、特定多数決によって決定されることになり、決定の迅速化が期待された¹³⁾」のである。もちろんそこには例外が存在しており、財政（税制）、労働者の権利と利益に加えて、人の自由移動に関しても従来通り全会一致制が存続するものとされた。

ともあれ「単一欧州市場」の完成に向けた一連の動きは、それまで不可侵の領域とされてきた「人の自由移動」の問題に大きな転機をもたらした。すなわちそれは、国家主権の固い殻に風穴を開け、部分的とはいえ、EU（とりわけ EC 委員会）を政治的タブー（国家主権の聖域）から解放した。またそもそも、域内統合市場の完成は、「モノの自由移動」を阻害している物理的・技術的・財政的な非関税障壁の撤廃にとどまらなかった。「単一欧州市場」を実現するためには、域内において「モノの自由移動」を確保することに加えて、「人の自由移動」を確保することが不可欠であった。というのも、両者は不即不離／相互補完的な関係にあったからである¹⁴⁾。

そもそも、「人の自由移動」の確保は、EU にとって必ずしも未知の領域ではなかった。それは EU の Founding Member States により既に先取りに実施されていた。すなわち、1948 年 1 月に発足したベネルックス関税同盟は、ベルギー・オランダ・ルクセンブルクの 3 カ国間における「人の自由移動」、および域外第三国の国民に対する共通政策（一元的な対応）を既定事実として定着させていたのである。

このような環境整備（追い風）のもとで、1985 年 6 月、シェンゲン（ルクセンブルク）においてベネルックス 3 国にフランスおよび西ドイツを加えた 5 カ国は、「人の自由移動」に関する協定に調印した¹⁵⁾。これが全 33 条から構成されるシェンゲン協定 (Shengen Agreement, Shengen I) である。さらにそれから 5 年後の 1990 年 6 月、同じく 5 カ国は、全 142 条から構成されるシェンゲン実施条約 (Shengen Application Convention, Shengen II) に調印した。それは、「シェンゲン空間」の構築、すなわち「5 カ国間の国境管理を廃止し、人の自由移動を可能とする」ことを目標に掲げたシェンゲン協定を補完し、その基本

理念を具体化するための実施細則であった。こうして，＜人の自由移動＞に関する5カ国間の協力体制が，新たな法的枠組みとして制度化されるに至った（シェンゲン・レジームの誕生）。その対象範囲は，ビザ，不法移民，難民庇護，警察協力，司法協力，情報の共有，協力機構の設置等，多岐にわたった。またそれは，技術的かつ機能的な協力から，高度に政治的な協力までを包摂するきわめて重層的なものであった。こうして EU は，主権国家にとって不磨の大典とされてきた＜人の自由移動＞の問題に大きく踏み込んだのである。ただしそれは，あくまでも＜人の自由移動＞をめぐる政治的ドラマの幕開けでしかなかった。シェンゲン・レジームが「発効」し，実際に機能し始めたのは Shengen I の調印から10年を経過した1995年3月であったという事実——それがなによりの証左である。そもそも国境を越えた＜人の自由移動＞の問題は，本来的に国際社会の基本原則（主権尊重）との間に微妙な緊張関係（政治化の契機）を内在化しており，それは主権国家の枠を超えた壮大な挑戦（実験）——地域統合のモデル——として国際社会の注目を集める EU においても例外ではなかった。その予兆は，以下のように，シェンゲン・レジームの胎動期に顕在化した一連のエピソードに示されている。

- （1）EU が＜人の自由移動＞の問題を政治的アジェンダとして「発見」したのは，EC 委員会主導による「1992年プログラム」の推進に触発されるものであった。とはいえ，シェンゲン・レジームの構築はもっぱら EU 加盟国間における＜政府間協議＞に委ねられ，EC 委員会や欧州議会が当事者として交渉に直接コミットすることはなかった¹⁶⁾。
- （2）「単一欧州市場」を完成するためには，域内において＜EU 加盟国国民の自由移動＞を確保することが不可欠であるという認識において，EU 加盟国間に大きな齟齬は存在しなかった。見解が大きく分かれたのは，域外第三国から EU に越境移動する＜非 EU 加盟国国民の域内自由移動＞をどのように規定するかという問題であった。この点に関して，1973年に EU 加盟をはたしたイギリス，アイルランド，デンマークの3カ国は，域内においても，EU 加盟国国民と非 EU 加盟国国民とを区別することの必要性を強調し，域内統一市場完成後も一定程度相互に国境管理を行うことを主張した。こうして第一次拡大により EU に加盟した3カ国は，Shengen I へのコミットメントを見送った。それは，次のような

歴史的背景を反映するものであった。すなわち、イギリスにとって、大陸諸国との間に「適正距離」を維持し、国家主権の行使に可能な限りフリー・ハンドを確保することは基本的な国家戦略に他ならなかった。アイルランドにとっては、イギリスとの自由な往来の確保——共通往来地域 (Common Travel Area) の維持——は死活的な重要性をもった。デンマークにとって、北欧会議 (Nordic Council) を通じて、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド等との間に確立してきた<人の自由移動>の確保、すなわち共同労働市場の設立 (1955 年) や域内国境におけるパスポート・コントロールの廃止 (1957 年) は、歴史的な積み重ねに基づくものであり、それを堅持することは至上命題であった。

- (3) イタリア (EU の原加盟国)、ギリシア (1981 年 EU 加盟)、ポルトガルおよびスペイン (1986 年 EU 加盟) の 4 カ国は、シェンゲン・レジームの構築に強い関心を示し、参加を希望した。ところがこれに対するシェンゲン 5 カ国の反応は、好意的ではなかった。というのも、拡大した EU 域外境界において、これら地中海諸国が、はたしてどれだけ厳格な国境管理を行う<意思と能力>を保持しているか。この点に関して、シェンゲン 5 カ国は強い危惧の念を抱いたからである。その結果、まずシェンゲン 5 カ国が、先行してシェンゲン・レジームの構築を試行し、そのうえで、地中海 4 カ国の参加を認めるという 2 段階方式が採用された。こうして、1990 年 11 月：イタリア、1991 年 6 月：ポルトガルおよびスペイン、1992 年 11 月：ギリシアが、シェンゲン・レジームへの参加を認められた (イタリアとギリシアに関しては、移行期間が設けられ、両国が実際に参加したのは 1997 年 10 月であった)。
- (4) Shengen I および Shengen II の調印は、無条件でシェンゲン・レジームの発足を保証するものではなかった。それらは、いわゆる「枠組み条約」ととどまり、そのフォロー・アップ、すなわちそれぞれの当事国による実体化作業 (国内法制化等) が不可欠かつ困難な課題であった。というのも、それ自体で尊厳の対象たる人格を保持する<人>の自由移動は、<モノの自由移動>とは本質的に異なり、プライバシーの尊重や基本的人権の保護等、国家としてのアイデンティティそのものに関わる基本的価値を問うものであり、かつそれを技術的のみならず高度に政治的な観点から整合化することが求められたからである。その結果、「1992 年ブ

「プログラム」が予定通りの進展をとげた後も，シェンゲン・レジームは，EU の枠外において chimera 状態を低迷することになった¹⁷⁾。

2 トランジット

「単一欧州市場」の完成——それはいうなれば，統合へのモメンタムの回復という「負の遺産」の克服（清算）という性格を強く帯びていた。したがって，「1992 年プログラム」が順調に進展するにともない EU は，そのさらなる発展，すなわち「単一欧州市場」がもたらす便益のさらなる拡充に向けて，新たな目標関数の設定を模索していった。それが，経済通貨同盟の構築である。さらにこうした域内環境の変化に加えて，域外環境の地殻変動も EU に新たな課題を突きつけた。すなわち東西冷戦構造の弛緩・崩壊，より直接的には鉄のカーテンにより分断されていた東欧諸国（歴史的には，中欧諸国）の市場経済への「移行」（体制転換）という奔流に対して，EU は新たな対応策の構築を迫られたのである。こうして，「1990 年 12 月，通貨同盟交渉に並行して EC 諸国は，非経済的な政策分野（外交，安全保障，警察活動など）についての条約の交渉を開始した。そこでの具体的な議題は，対東欧を念頭に，EC 諸国の対外的な移民・難民政策の形成を可能にする法と制度の構築であり，あるいは域内の治安強化のための警察・刑事司法協力の構築であり，また 1970 年代以来の課題である，EC 諸国の対世界外交協調の強化（「ひとつの声のヨーロッパ」）と具体的外交行動の実効性の強化であった。こうして一方で EC の経済共同体としてのさらなる展開をめざす条約交渉が，他方で東欧を含めた新たなヨーロッパにおける秩序形成を目的とする条約交渉が，時を前後して別々に始まり，途中から一本化され，その結果締結されたのが，1992 年のマーストリヒト条約である¹⁸⁾」。

それでは，「経済通貨同盟に関する政府間会議」と「政治連合（外交安全保障政策）に関する政府間会議」という二つの政府間会議(IGC)の成果を収斂させるかたちで，1992 年 2 月，オランダのマーストリヒトで調印（発効は 1993 年 11 月）された欧州連合条約 (Treaty on European Union) において，＜人の自由移動＞の問題はどのように規定されたのであろうか。それとほぼ時を同じくして，敢えて EU の枠外に構築されたシェンゲン・レジームは，マーストリヒト条約において，どのように位置づけられたのであろうか。この点に関して，第一に関して指摘されるのは，Citizenship of the Union と題する規定が新設さ

れ、「連合のすべての市民は、加盟国の領域内を自由に移動し、居住する権利を有する」(第 8a 条)と謳われた点である。それは<人の自由移動>の問題が、EU 全体の発展にとって重要な課題であるとの新たな認識を表明するものであった。

第二に指摘されるのは、ビザに関する規定である。すなわち、第 100c 条が新設され、次のように謳われた。——(1) EU 閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会との協議のうえ、加盟国の域外国境の通過に際してビザの取得を要件とする域外第三国国民を、<全会一致>で決定する。(2) ただし域外第三国に緊急事態が発生し、当該国民が EU に(大量に)流入する恐れが生じた場合には、EU 閣僚理事会は、欧州委員会の勧告に基づき、<特定多数決>で 6 カ月間に限り、新たにビザの取得を要件とすることができる。(3) 1996 年 1 月からは、EU 閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会との協議のうえで、加盟国の域外国境の通過に際してビザの取得を要件とする域外第三国国民を、<特定多数決>で決定することができる。なおそれ以前においても、EU 閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会との協議のうえで、ビザの統一書式 (uniform format for visas) に関する措置を、<特定多数決>で採択する。——こうして EU は、共通ビザ政策の策定を視野に入れた動きを開始したのである。

第三に指摘されるのは、条約の最後(第 VI 編)に、<司法および内務分野における協力に関する規定>が新設された点である。それは EU が、司法・内務協力という文脈において、<人の自由移動>の問題を公式のアジェンダとして取り上げる決意である旨を謳うものであった。具体的には、まず第 K.1 条において、(1) <人の自由移動>の確保が、EU の目的のひとつである旨が確認され、(2) EU 加盟国に共通する関心事項として、以下の 9 分野が列挙された—— 難民庇護政策、 加盟国の域外国境における人の通過およびその管理、 移民政策および域外第三国国民に対する政策、 麻薬常習者の規制、 国際的不正行為の規制、 民事問題における司法協力、 刑事問題における司法協力、 税関協力、 警察協力。

つづく K.3 条において、(1) EU 加盟国は、上記の 9 分野において、EU 閣僚理事会の枠組みに依拠して、相互に情報の提供や協議(政府間協力)を行う。(2) なお ~ に関しては、<EU 加盟国あるいは欧州委員会>の発議により、EU 閣僚理事会は政府間協力を行う。ただし、 ~ に関しては、<EU 加盟

国＞の発議によってのみ，EU 閣僚理事会は政府間協力を行う——旨が規定された。

このようにマーストリヒト条約の締結により，EC からの質的大転換，すなわち 3 つの柱から構成される「神殿」(列柱)構造をもつ EU へと大きく踏み出した 12 カ国は，伝統的な EC を核とする第 1 の柱：経済通貨同盟の設立および欧州連合市民権の新設，および第 2 の柱：共通外交安全保障政策 (CFSP) の構築に加えて，＜人の自由移動＞の問題を第 3 の柱：司法内務協力 (CJHA) として新たに導入したのである。ただしそれは政府間主義と超国家主義が＜汽水＞的に混交する第 1 の柱とは大きく異なり，第 2 の柱と同様に，あくまでも政府間協力に限定されるものであった。さらにそれは，国家主権の牙城に対する侵食を断固として拒絶するものであった。それは EU 加盟 12 カ国中，9 カ国がコミットするシェンゲン・レジームに関して，直接的な言及がなされなかったという事実象徴的に示されている¹⁹⁾。

3 レユニオン

あらためて確認するまでもなく，マーストリヒト条約の締結は EU 統合の歴史において画期的な出来事であった。これを分水嶺として EU は，「いびつな」Civilian Power から Normal Power への道を歩み始めたのである。とはいえ連邦主義的な立場から EU 統合のさらなる深化を求める加盟国にとって，マーストリヒト条約は欧州統合の到達点を十分に提示するものではなかった。それはさらなる前進に向けた改訂作業を必要とするものであった。最終規定・第 N 条が，＜条約の修正に関する政府間会議を 1996 年に召集する＞旨を謳ったのは，そうした不満を反映するものであった。

こうして 1996 年から 1997 年にかけて，一連の政府間会議が開催された。会議では，国家主権の中枢に抵触する古くて新しい問題，すなわち EU 閣僚理事会における特定多数決制の拡大，加盟国間における投票権の再配分（大国に対して有利な現行の配分方式の是非），欧州議会の権限拡大に加えて，共通外交政策（第 2 の柱），および司法内務協力（第 3 の柱）の第 1 の柱への移管，ひいては超国家的な政策への移行が中心的な争点となり，15 カ国——1995 年に，オーストリア，フィンランド，スウェーデンの 3 カ国が EU に加盟した。それをうけて，デンマーク，フィンランド，スウェーデンは，1996 年 12 月にシェンゲン協定に調印した。ちなみにオーストリアの調印は 1995 年であった——

間の合意形成は決してスムーズではなかった。さらに、統合の深化に対するイギリスの根強い反対も交渉の進展を阻む要因であった。とはいえ、1997年6月、アムステルダムで開催された欧州理事会（EU 首脳会議）で条約の改正に関する基本合意が成立し、1997年10月、アムステルダム条約の調印に至った（発効は1999年5月）。

いわゆるアムステルダム条約（正式名称は Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts）は、基本的にマーストリヒト条約の改訂条約である。したがって、そこにはマーストリヒト条約からの連続性が支配的である。とはいえ、アムステルダム条約においても、共通外交安全保障政策の実体化、あるいはフレキシビリティ／「より緊密な協力」（Closer Cooperation）概念の導入による多段階統合の制度化等、統合の深化に向けた新機軸も展開された²⁰⁾。なかでも特筆に値するのが、＜人の自由移動＞に関する諸規定の大幅な強化・制度化である。その骨子は、以下に要約されるとおりである。

- （1）EU の目的として、条約の発効から5年をめぐりとして、「域外国境の管理、難民庇護、移民、および犯罪の防止と撲滅に関して適切な措置をとることにより、人の自由移動が保証された＜自由、安全、および正義の領域＞（AFSJ, an area of freedom, security and justice）としてEUを維持し、発展させる」旨が新たに謳われた（第2条）。
- （2）司法内務協力（CJHA）に関わる諸分野の多くが、ドイツ、ベネルックス3国、欧州委員会、欧州議会の強い主張を受けて「共同体化」（Communitarized）、すなわち政府間協力を主導原理とする第3の柱から、第1の柱へと移管された。ただしそれは、政府間主義を標榜する加盟国と、なし崩し的に政府間主義からの離脱、ひいては超国家主義への移行を図ろうとする加盟国との間の微妙な政治的妥協の産物であり、さまざまな留保条件がつけられた。
- （3）マーストリヒト条約においても政府間協力の貫徹が確認された刑事／税関／警察協力に関する規定は、第VI編＜刑事問題における警察・司法協力に関する規定＞として再編成された。そこでは、人種差別、外国人の排斥、テロリズム、人身売買、子供に対する虐待、不法な薬物や武器の売買、汚職や詐欺・・・等に対する闘いが協力の目的として掲げられ、そのための各種政策手段が新設された。なお協力に関する決定は、加盟

国あるいは欧州委員会の発議に基づき，欧州議会との協議のうえ，EU 閣僚理事会が全会一致により採択するものとされた。

- (4) 「シェンゲン・アキを欧州連合の枠組みに編入する議定書」により，EU の枠外に位置づけられてきたシェンゲン・アキ (Shengen acquis) を，EU の枠内に取り込むことが決定された。すなわち，「1985 年 6 月 14 日および 1990 年 6 月 19 日にシェンゲンで EU 加盟諸国によって調印された共通の国境での検問の段階的廃止に関する協定は，これらの協定を基にして採択された関連の協定および規則と同様に，欧州統合を強化し，特に EU が自由，安全，正義の分野へとさらに迅速に発展できるよう目指していることに注目し(て)」，EU 加盟国は，シェンゲン・アキを EU 条約および EC 条約へと編入し，＜人の自由移動＞に関してそれを適用することに合意したのである。ただし，アイルランドとイギリスに関しては，シェンゲン協定の締約国ではないために適用除外 (opt-out) が認められた。デンマークに関しては，北欧会議を構成するノルウェーが EU に加盟していないという現実を踏まえて部分的な適用除外が認められた (いずれも opt-back が前提とされている)。同様な事情から，アイスランドとノルウェーは EU 加盟国ではないが，シェンゲン・アキへの完全参加が認められた。こうした例外措置は，フレキシビリティ / 「より緊密な協力」というアムステルダム条約の新機軸を適用するものであった。ともあれ，変則的ながらも＜13+2＞というかたちで，EU レジームとシェンゲン・レジームの法的・制度的連携が実現されたのである。

こうして，ブリュッセルを源とする EU 統合の本流は，シェンゲンに端を発する支流とアムステルダムで邂逅し，新たなアイデンティティの実体化に向けて大きく踏み出すこととなった。

IV ミレニアム・チャレンジ (I) ——タンペレ・プロセスの進展

1999 年 5 月，アムステルダム条約の発効。——これにより EU は，＜人の自由移動＞が保証される AFSJ の構築に向けて大きく踏み出した。すなわち EU は，アムステルダム条約において高らかに謳われた理念を実践へと発展させるための作業に着手したのである。その嚆矢を飾ったのが，アムステルダム

条約の発効から5カ月後の1999年秋、タンペレ（フィンランド）で開催された欧州理事会（EU 首脳会議）である²¹⁾。それは、＜議題を司法内務問題に絞り込んで（限定して）開催される初めての EU 首脳会議であり、この問題が EU にとってますます重要な政策領域となっていることを象徴的に示すものであった。EU 加盟国首脳は、特別会議の開催により、難民・移民政策、国境管理、警察・司法協力の分野における実質的な進展に向けて、政治的決意も新たに会議に臨んだのである²²⁾＞。

これがいわゆるタンペレ・プロセスの始動である。EU 加盟国首脳は、タンペレにおいて、AFSJ の構築に向け、高度に政治的かつ戦略的な基本方針（タンペレ・フレーム）を策定した。それは、AFSJ の中核を構成する難民・移民政策は、EU の司法内務問題と対外関係との交差領域として位置づけられる。

したがって、AFSJ の構築に際しては、対外的側面に着目した具体的な政策展開（タンペレ・アジェンダ）が必要である——との基本認識に促されるものであった²³⁾。こうして EU は、タンペレ・フレーム／タンペレ・アジェンダの内実化に向けて動き始めたのである。その軌跡は、以下に要約されるとおりである。

1999年10月15日 - 16日、EU15 カ国首脳はタンペレに集い、欧州理事会が開催された。会議は、全62パラグラフから構成される議長総括 (Presidency Conclusions) を採択して閉幕したが、それは次のように、AFSJ の構築に向けた EU（加盟国）の基本理念および基本方針を政治的マンデイト（指針）として宣言するものであった。

- (1) 欧州理事会は、AFSJ の構築を最優先の政治的課題と位置づけ、その進捗状況を定期的にレビューする。そのために欧州理事会は、欧州委員会に対して、適切な scoreboard を作成するよう要請する。なお欧州理事会は、透明性確保の重要性を認識しており、欧州議会に対して定期的に情報を提供する。
- (2) 欧州理事会は、EU 基本権憲章は AFSJ の構築と表裏一体の関係にあるとの認識のもとに、憲章草案の起草に携わる組織の構成／運営方法等に関して合意した。
- (3) ＜域内における人の自由移動＞は、EU 市民のみに限定されてはならない。それは世界の人々が自由に国境を越えて移動できるようにするため

の先駆的モデルとなるべきである。

- (4) EU は、難民・移民に関する共通政策を構築すべきである（アムステルダム条約第 63 条には、条約の発効後 5 年以内に共通難民・移民政策を構築すべき旨が規定されている）。ただしそれは、不法移民を防止するための域外国境の管理、および国際犯罪に対する挑戦というニーズを考慮するものでなければならない。なお共通政策は、EU 市民にとってわかりやすい原理に基づくものであり、かつ EU による保護あるいは EU へのアクセスを求める人々に対して、それを保証するものでなければならない。
- (5) 共通政策は、EU 加盟国相互間の連帯 (solidarity) に基づき、人道的ニーズに応えるものでなければならない。それはまた、合法的に居住している域外第三国国民を EU 社会に統合するものでなければならない。
- (6) 難民問題と移民問題は、現象的には異なるとはいえ、密接に関連しており、両者を一体化した EU 共通難民・移民政策の構築が必要である。なおそれは、次の 4 原則に基づくものでなければならない。—— 送出国とのパートナーシップ：移民の問題は、送出国（および経由国）の政治、人権、開発問題と関連しており、包括的なアプローチ (Comprehensive Approach) が必要である。その意味で、EU 加盟国のみならず EU（欧州委員会）は、域内および域外政策の展開において、よりいっそうの coherence 確保を図るべきである。また EU は、co-development という観点から、域外第三国とのパートナーシップの推進を図るべきである。

EU 共通難民システム：欧州理事会は、庇護を求める権利を不可侵の権利として尊重する立場から、ヨーロッパ共通難民システムの構築に合意した。 第三国国民に対する公正な取り扱い：EU は、加盟国に合法的に居住している域外第三国国民を公正に取り扱い、権利・義務関係において差別してはならない。また欧州理事会は、域外第三国国民の入国および居住に関して、EU 加盟国が独自に定めている国内法制を調和させる必要がある。ただしそれは、各国の移民受け入れ能力のみならず、それぞれの EU 加盟国と移民送出国との間の歴史的および文化的な結びつきを考慮に入れるものでなければならない。 移民流入の管理：欧州理事会は、あらゆる段階において、移民の流入を効率的に管理することの必要性を痛感している。なお、「シェンゲン・アキ」のアムステルダ

ム条約への統合に鑑み、EU 加盟候補国も、「シェンゲン・アキ」、およびそれに依拠する諸政策手段を完全に受容すべきである。

- (7) 欧州理事会は、あらゆる権限および手段を駆使して AFSJ の構築を図る決意である。その際、とりわけ EU 対外関係の一元的かつ整合的な展開が不可欠である。

タンペレ・サミットから1年を経過——。2000年11月、欧州委員会は、*A Community immigration policy* と題するコミュニケーションを発出した。それは、(1) 移民問題は、社会・経済・法・文化等、多岐にわたる多面的な現象であり、(2) 個別的／断片的なアプローチではなく、包括的な枠組み (overall framework) に基づく共通のアプローチが必要である。ただし(3) 移民問題に対する EU 加盟国間の見解は大きく異なっており、合意の形成は容易ではない。(4) それを克服するためには、自由な議論を喚起し、その過程を通じて一定のコンセンサスを形成することが肝要である——との基本認識に基づき、タンペレ・マニフェストの具体化／実体化を図るものであった。その骨子は、以下に要約されるとおりである。——(1) 移民・難民問題は、もはや EU 域内での「人の自由移動」に関連する補助的なイシューではない。それは、独立したイシューとして、EU 共通政策における重要なアジェンダへと発展するに至っている。(2) 過去30年間にわたり EU を支配してきた “zero” immigration policy はもはや時代遅れとなっている。(3) 域外第三国からの移民が EU 労働市場においてはたす役割に対して十分な注意を払うべきである。すなわち、秩序ある移民の流入は、EU に利益をもたらすのみならず、移民自身、ひいては移民送出国に対しても利益をもたらさう。(4) 合法移民に関しては、EU はこれまでと異なり、柔軟かつ積極的なアプローチ (proactive approach) を共通政策として展開すべきである。(5) 移民問題は多面的な現象であり、EU 共通移民政策は、appropriate policy mix に基礎づけられなければならない。(6) 新たに proactive immigration policy を構築するためには、強力な政治的リーダーシップが不可欠である。またそれは、多面的社会の発展に対する確固たるコミットメント、および人種差別主義や排外主義を断固として拒絶するものでなければならない。

2001年7月、欧州委員会は、*An open method of coordination for the community immigration policy* と題するコミュニケーションを発出した。それは、直接的

には，2000 年 11 月に欧州委員会が提起した，〈開かれた議論の活性化を通じて，EU 共通難民・移民政策の構築を図る〉という基本戦略の具体化を図るものであった。また形式的には，それは EU 共通難民・移民政策の構築を謳ったアムステルダム条約第 63 条の規定を補完するものであった。いうまでもなくその背景には，(1) アムステルダム条約の発効により，形式的には，司法内務協力の問題は，政府間協力を主導原理とする第 1 の柱から，第 3 の柱へと「共同体化」された。それにもかかわらず現実には，EU 加盟国が依然として大きな権限を保持しており，それはとりわけ経済移民の入国管理や社会統合の領域において顕著である。(2) 移民の問題は，市民社会に直接影響を及ぼすセンシティブかつ根源的な問題を孕んでおり，コンセンサスを構築し，appropriate policy mix を策定するためには，開かれた議論を積極的に積み重ねることが不可欠である——という強い危機意識が存在していた。

こうして欧州委員会は，Open Method of Coordination を梃子としてタンペレ・アジェンダの内実化（深化）を提起したのである。それは具体的には，国別行動計画の策定，移民政策のモニタリングと評価，EU 諸機関による参加の促進，市民社会による参加の促進，欧州委員会による支援策等から構成されるものであった。

2002 年 6 月，セビリヤ（スペイン）で開催された欧州理事会は，議長総括において，次のように EU 移民政策を EU 対外関係の全体的文脈に位置づけることを宣言した。——（タンペレ欧州理事会の議長総括に則り）EU は，長期的目標として，不法移民を生み出す根本原因 (root causes) の除去に向けた一元的，包括的，バランスのとれたアプローチ (integrated, comprehensive and balanced approach) を堅持しなければならない。そのような観点から欧州理事会は，より緊密な経済協力，貿易の拡大，開発援助，および紛争の予防は，当該国家に経済的繁栄をもたらし，ひいては，国外へ移民を流出させる根本原因の軽減に貢献するという点を強調したい。欧州理事会は，EU あるいは EC が，今後域外諸国との間に締結する協力協定，連合協定，あるいはそれらと同等の内容を含む協定においては，共同移民管理に関する条項，および不法移民に対する強制的再入国に関する条項を挿入すべきよう訴える（第 33 パラグラフ）。

さらに同議長総括は，欧州委員会に対して，2002 年 10 月までに，移民・難民の本国送還，域外国境の管理，および域外第三国における難民・移民プロジェクトにかかわる費用の効果的運用に関して報告書を提出するよう求めた（第

38 パラグラフ 》

2002 年 12 月、欧州委員会は、*Integrating migration issues in the European Union's relations with the third Countries - I. Migration and Development* と題するコミュニケーションを発出した。それは、(1) EU にとって移民・難民問題は、戦略的な最優先課題となっている。(2) 移民・難民問題に対して欧州委員会と EU 加盟国は、共同責任を有する。(3) 移民は負の側面のみでなく、正の側面も有する。したがって移民の負の側面を軽減し、正の側面を強化するために、EU と移民送出国は協力して移民管理能力を強化すると同時に、移民を生み出す根本原因にまでメスを入れることが必要である——との基本認識のもとに、(1) 移民を生み出す背景、(2) EU 移民政策の現状、(3) EU 移民政策の今後の方向性に関して、それぞれ個別的 / 各論的に議論を掘り下げるものであった。とりわけ注目されるのは EU 移民政策の今後の課題として、＜EU は、連合 / 協力協定において、締約国との経済的・社会的対話の一環として移民問題を取り上げ、併せて政治的対話のアジェンダとして Migration-Development Nexus の問題を本格的に取り上げる＞旨が確認された点である。それは、長期的な視点から、移民送出圧力 (push factors) に対処しようとするものであり、具体的には次のような基本認識に促されるものであった。

- (1) EU 開発協力政策は、移民問題の根本原因のひとつである移民送出圧力にメスを入れ、大量の移民が長期間にわたり殺到するという事態 (migration hump) の緩和に有効である。
- (2) EU 開発協力政策は、南北間および南々間における強制された移民 (forced migration) の予防と緩和に寄与し、難民の流入や国内避難民の発生に対する開発途上国の対応を支援する。
- (3) 移民が開発に対して保持する潜在的可能性 (正の効果) を最大限に発揮させ、負の効果の発現を抑制するために、移民問題を EU 開発協力政策 (貧困削減戦略) の全体的枠組みへと組み込むべきである。
- (4) 開発途上国に雇用機会を創出・確保することは、移民送出圧力を軽減させるうえで最も効果的な手段のひとつである。その意味で EU は、ドーハ開発アジェンダの基本原則に則り、開発途上国の世界貿易システムへの統合および開発途上国産品の EU / 先進工業国市場への効果的アクセスの促進を図るべきである。
- (5) 財や資本の自由化に比べて、＜人の自由移動＞の問題は、議論が端緒に

ついたばかりである。したがって EU は，WTO，ILO，世界銀行等，当該国際機関と連携して積極的に議論を喚起すべきである。

- (6) EU の歴史が示しているように，地域統合／地域協力は，戦争および暴力的紛争の防止に貢献する。したがって，開発途上国における地域統合の促進は，難民の発生を防止する構造的枠組みとして機能することができる。
- (7) 開発途上国における制度構築および Good Governance の確立は，強制された移民の発生を防止するものとなる。したがって EU 開発協力政策は，難民の発生防止という文脈においても継続されるべきである。
- (8) 飢餓は，移民送出圧力の最たるものである。その意味で，食糧安全保障，および食糧や飲料水に対するアクセスの確保を目的とする開発協力政策は，貧しい人々の生存のための移民 (survival migration) を抑制するものとなる。
- (9) 移民と農村開発の結びつきは，とりわけ南々移民において顕著である。したがって EU 開発協力政策は，都市に移動した開発途上国の人々の農村への自発的な再定住や，難民の農村社会への統合を促進するものでなければならない。

2003 年 6 月，欧州委員会は，*Immigration, integration and employment* と題するコミュニケーションを発出した。それは，2002 年 12 月に発出された *Migration and Development* を補完するものであった。すなわちそれは，タンペレで確認された EU 共通難民・移民政策の 4 原則のうち，唯一，詳細な検討がなされていなかった〈域外第三国国民に対する公正な取り扱い〉の問題を，具体的な政策論の視点から検討するものであった。これにより，欧州委員会は欧州理事会により提示されたタンペレ・マンデイトに一応の区切りをつけたのである。その主たるポイントは，次のとおりであった。——(1) 移民のもたらす経済的・社会的利益は，すぐには目に見えるかたちで具体化されない。したがって EU は，将来を見据えて，長期的な視点からのアプローチを心掛けるべきである。(2) EU が移民を通じて経済的・社会的利益を得るためには，移民を EU 社会に積極的に統合させることが不可欠であり，それは comprehensive manner で追求されなければならない。(3) EU は civic citizenship——中核的な権利・義務に関しては，一定の時間が経過すれば，たとえ帰化していなくても移民に対して EU 加盟国国民が享受しているのと同等の権利・義務を漸進的に認め

る——という新たな概念を導入し、その実現を梃子として、EU 社会への移民の統合を推進すべきである。なお civic citizenship の具体的な内容は、EU 基本権憲章に基づくものとする。

2003 年 6 月 19 日 - 20 日、テッサロニキ（ギリシア）で開催された欧州理事会は、議長総括において、次のように強調した。——（１）移民問題は最優先の政治的課題であり、より体系的な政策を EU が構築することが強く求められている。（２）合法的移民の EU 社会へのスムーズな統合に関する検討、およびその促進が図られるべきである。（３）移民に関する EU と域外第三国とのパートナーシップの推進は、EU 対外関係の全体的な文脈に位置づけられたうえで、overall integrated, comprehensive and balanced approach の追求が求められる。またそれは、当該地域および国家の状況を踏まえたキメの細かいものでなければならない。

このように、タンペレ欧州理事会を起源とするタンペレ・プロセスは、EU 加盟国と欧州委員会（ブリュッセル）とのポジティブ・フィードバックの積み重ねを通じて着実に深化していったのである。

2004 年 6 月、欧州委員会は、*Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations* と題するコミュニケーションを発出した。それは 5 年間にわたるタンペレ・プログラムの実施状況を総括するものであり、<EU は、域内市場完成の場合と同様の強い意欲と断固たる決意をもって AFSJ の構築に邁進すべきである>というのが報告書の結びの言葉であった。

V ミレニアム・チャレンジ (II) ——ハーフ・プログラムの深化

2004 年 11 月 4 日 - 5 日、第 5 次拡大（2004 年 5 月 1 日）により新たに EU に加盟した 10 カ国を含む EU 25 カ国首脳は、ブリュッセルで欧州理事会を開催した。それは、半世紀にわたりヨーロッパにおける<人の自由移動>を阻止してきた東西冷戦構造（鉄のカーテン）が崩壊し、中・東欧諸国の人々が EU 市民として迎え入れられた記念すべき年に開催されるものであった。さらにそれは、EU 基本権憲章を本文に取り込み、それに法的拘束力を付与した欧州憲法条約（Treaty establishing a Constitution for Europe）に、全加盟国がローマで調

印した（2004年10月29日）直後に召集されるものであった。

このような経緯から，首脳会議においては，AFSJの問題が中心的アジェンダのひとつとされ，議長総括においてAFSJの構築に向けたEU25カ国の決意が次のように表明された。——（1）2001年9月11日の米国同時多発テロおよび2004年3月11日のマドリッド列車爆破テロにより，EUおよび加盟国にとって，安全保障の問題は，以前にもまして喫緊の課題となっている。（2）EUの人々にとって，基本的自由や権利を保障することが重要なことはいうまでもない。しかし同時に人々は，テロリズムや組織犯罪，ひいては不法移民・人身売買および密輸等，国境を越えて発生する諸問題に対して，EUがより効果的に共同行動を展開することを期待している。（3）EUはこれまで5年間にわたり，ASFJの構築に向けてタンペレ・プログラムを推進してきた。今後は，その成果をもとにして新たなプログラムを策定し，新たな挑戦に対して効果的に立ち向かうことが求められる。それが，本議長総括に附属するハーグ・プログラム（Hague Programme）である。それは向う5年間を対象とするプログラムであり，そこには欧州憲法条約の理念が反映されている。（4）欧州理事会は，欧州委員会に対して，2005年にハーグ・プログラムの行動計画を策定するように求める。あわせて欧州理事会は，欧州委員会に対して，ハーグ・プログラムの実施状況に関する年次報告書（scoreboard）を作成するように求める。（5）EU加盟国は，欧州委員会に対して，適切な情報提供を行うことが求められる。また欧州理事会は，透明性の確保，ひいては欧州議会による関与の重要性を十分に認識している。（6）ハーグ・プログラムを実施するうえで必要とされる財政的裏付けに関しては，柔軟な財政運営を心掛ける。（7）欧州理事会は，欧州憲法条約の発効（2006年11月1日を予定）までに，ハーグ・プログラムの進捗状況をレビューする。

こうしてEUにおける＜人の自由移動＞の確保，より直接的にはASFJの構築に向けた挑戦が新たな枠組みのもとで再起動していった。それは，タンペレ・プロセスが，いわば白いキャンバスに描かれたラフなスケッチ（試行錯誤を通じた基盤整備／フレーミング）という性格を強く帯びていたのとは異なり，ハーグ・プログラムという実体的な政策枠組みのもとで，その深化を模索するものであった（タンペレ＋）。EUにおける＜人の自由移動＞の問題は，短期間のうちに第一世代から第二世代へと世代交代が図られたのである。その軌跡は，以下に示されるとおりである。

2004 年 11 月、ブリュッセル EU 首脳会議開催——。それは、＜タンペレ＋＞の出発点となるハーグ・プログラムを最高度の政治レベルにおいて承認するものとなった（ちなみに 2004 年 7 月 - 12 月、EU 閣僚理事会議長国を務めたのはオランダであった）。EU はハーグ・プログラムを基本的ガイドラインとして ASFJ の構築に向けて、新たな挑戦を開始することを宣言したのである。

ハーグ・プログラム (The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union) は、全 3 部 / 33 ページから構成される膨大な文書であり、その概要は、以下のとおりである。

まず冒頭の序文において、ASFJ の構築に対する EU 25 カ国首脳の基本認識が、以下のように確認された。

- (1) 域内政策と域外政策の coordination and coherence 確保の重要性はますます増大している。とりわけ安全保障との関連において、そのさらなる強化・加速が必要である。
- (2) EU が共同してテロリズムの未然防止と抑制を図ることが今後の最重要課題である。この点に関して EU 加盟国は、自国の安全保障の確保に加えて、EU 全体としての安全保障の確保にも十分配慮すべきである。
- (3) 自由、正義、域外国境の管理、域内における安全の確保、およびテロリズムの防止は、EU 全体にとって、不可分の総体を構成するものである。
- (4) 欧州理事会は、欧州委員会に対して、このハーグ・プログラムを具体化するための行動計画を 2005 年に策定するよう求める。

ついで一般的指針 (General Orientations) として、以下の諸原則が謳われた。

- (1) ハーグ・プログラムは、あくまでもタンペレ・プロセスを基礎としたうえで、実践的なアプローチを模索するものである。
- (2) ハーグ・プログラムは、補完性 (subsidiarity)、均衡性 (proportionality)、連帯性 (solidarity)、および各加盟国により異なる法体系と歴史の尊重という一般原理に基づいて展開されなければならない。
- (3) 基本的権利は、十分に尊重されなければならない。同時にそれは積極的に促進されなければならない。
- (4) 欧州委員会は、定期的にハーグ・プログラムの進捗状況を EU 閣僚理事会に報告するものとする。それは加盟国に対して、ハーグ・プログラムの実施に向けたインセンティブを付与するものとなる。

そのうえで，具体的指針 (Specific Orientations) として，＜自由・安全・正義・対外関係＞の4分野を対象として，その強化策が提示され，それとの関連で，以下の諸点が強調された。——(1) 自由の強化： 労働移民の受け入れ人数の決定は，加盟国の権限に属する。＜移民・開発協力・人道援助＞に関連する政策は coherent でなければならない。またそれらは，移民を送出する国および地域との間の＜パートナーシップと対話＞を基礎とするものでなければならない。(2) 安全の強化： 加盟国は，基本的権利を十分に尊重したうえで，テロリズムに対抗するために，自国の安全保障のみではなく，EU 全体としての安全保障にも目を向けるべきである。欧州理事会が2003年12月12日に採択した *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* は，危機管理という観点から安全の強化を図るものである。(3) 正義の強化： European Area for Justice の構築に向けて，刑事のみならず民事の分野における司法協力の推進が求められる。(4) 対外関係の強化： 欧州理事会は，欧州委員会および EU 閣僚理事会事務総長 / EU 共通外交安全保障政策上級代表に対して，2005 年末までに，AFSJ の対外的側面をすべて網羅した戦略文書を作成するよう求める。AFSJ の構築に向けて EU は，保持するすべての権能を活用して一元的かつ整合的な政策展開を図るべきである。ただしその際，次の諸点に留意しなければならない。— (a) 域内政策は，EU 対外活動を正当化するための所与の前提条件（パラメーター）として位置づけられる。(b) 政策は，加盟国の政策に付加価値をつけるものでなければならない。(c) 政策は，EU 対外政策の一般的 / 政治的目的に寄与するものでなければならない。(d) 政策は，合理的な時間の範囲内において達成されるものでなければならない。(e) 政策は，長期的な視点からの行動を可能とするものでなければならない。

2005 年 8 月，EU 閣僚理事会と欧州委員会は共同で *Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union* を策定した。それは，ハーグ・プログラムのマンデイトに基づき，向う5年間におけるハーグ・プログラム実施のための詳細な frame of reference（チェック・リスト）を提示するものであり，その基本原理として次の諸点が確認された。——(1) 本行動計画は，事態の推移に対応しうる柔軟なものでなければならない。(2) 本行動計画には，立法措置および非立法措置が含まれる。(3) 本行動計画は，＜連帯性・補完性・均衡性＞の原理に基づいて遂行される。(4) さまざまな司法手段相互間の better coherence 確保を図る。(5) 欧

州議会における議論に対して適切な配慮を行う。

2005年9月、欧州委員会は、*Migration and Development : some concrete orientations* と題するコミュニケーションを発出した。それは文字通り、欧州委員会が2002年に発出した *Migration and Development* の具体化を図るものであり、その基本的な問題意識は、以下のとおりである。——（１）Migration - Development Nexus は、global policy agenda として重視されており、本コミュニケーションは、議論のさらなる深化を目的とするものである。（２）本コミュニケーションは、とりわけ域外第三国との co-development 概念のよりいっそうの精緻化を図るものである。（３）欧州委員会は、＜移民と開発＞をリンクさせることは、開発目標の達成に向けて大きな潜在的可能性を保持するものと確信する。ただしそれは、政府開発援助 (ODA) の実施に取って代わるものではない。またそれは、ミレニアム開発目標 (MDGs) を所定の期限内に達成するために積み重ねられたさまざまな政策改善努力の必要性を減ずるものでもない。

2005年11月、欧州委員会は、*Priority Actions for responding to the challenges of migration - First follow-up to Hampton Court* と題するコミュニケーションを発出した。それは、2005年10月27日、ハンプトン・コート（イギリス）で開かれた非公式 EU 首脳会議の議論を受けて、特に地中海南岸諸国およびサブサハラ・アフリカ諸国に焦点を当てた移民管理の基本枠組みを提示するものであった。

2005年12月1日 - 2日、EU 閣僚理事会は、*A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice* と題する文書を採択した。それは、テロリズム、組織犯罪、そして移民の流入に対する強い危機意識に促されるものであり、全14パラグラフにわたり、次のように EU が AFSJ の構築に向けて strategic and coordinated approach を展開するよう訴えるものであった。——（１）EU は、JHA を対外関係における最優先課題と位置づけ、co-ordinated and coherent approach を追求すべきである。（２）EU が AFSJ を構築するためには、域外第三国とのパートナーシップが不可欠であり、それは、法の支配の強化、および人権や国際的義務のよりいっそうの尊重を基本原理とするものでなければならない。（３）近年のテロ事件は、テロリズムがますます国際化の度合いを強めており、EU 域内における人々の安全と域外における人々の安全を区別することがもはや無意味になっているという事実を明らかにしている。（４）移民は効果的に管理されれば、移民受入国、移民送出国、そし

て移民自身に対して大きなプラスをもたらさう。ただし，不法移民や人身売買の問題に対処し，移民の人権擁護を図ることが不可欠である。(5) EU は，人々を外国へと駆り立てる構造的要因（紛争も含む）の解決に向けて，＜移民政策と開発協力政策＞との間の効果的な policy coherence を図るべきである。(6) ガバナンスが弱体で，国家として破綻状況に陥っている域外第三国を支援・救済し，その改善を図ることは，＜紛争・貧困・不安定＞という悪循環を断ち切るうえで重要な鍵となる。その意味で，＜JHA, CFSP(共通外交安全保障政策)，ESDP(欧州安全保障防衛政策)，開発協力政策＞は，相互に重要な関係にある。(7) AFSJ という視点からの EU 対外関係の展開は，欧州理事会が 2003 年に採択した *European Security Strategy* と矛盾するものではなく，その目的の達成に寄与するものである。(8) 経済のグローバル化の進展により，JHA の分野における域外第三国との効果的な協力関係の促進は，経済および通商の分野においても EU に利益をもたらさう。

2005 年 12 月 15 日 - 16 日，ブリュッセルで欧州理事会が開催され，*Actions for responding to the challenges of migration* をフォロー・アップするものとして，*Global Approach to Migration : Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean* が採択された。それは，ハーグ・プログラムを中核とする AFSJ の構築に向けた第二世代アプローチが一挙に加速され，短期間のうちに，ひとつの到達点へと収束したことを宣言するものであった。すなわち議長総括では，(1) 移民問題の重要性に対する人々の関心は，以前にもまして高まっている。(2) EU にとって，隣接地域（東部，南東部，および地中海の諸地域）との関係において，移民問題は中心的な課題となっている。(3) 移民問題に対するアプローチは，適切な財政措置をとまなうものでなければならない。(4) EU は，域外第三国との間に，移民問題に関する対話と協力を強化すべきである。なおそれは，移民の本国への帰還をも議題に含むものであり，パートナーシップ精神に基づき，かつ当該諸国の事情に配慮するものでなければならない。(5) 欧州理事会は，移民問題の根本原因にまで遡って問題に対処することの重要性を認識している。具体的には，生計維持のための機会創出，貧困の根絶，市場の開放，経済成長の促進，良い統治の確保，人権の保護等を通じて移民問題の解決を図るべきである。

このような基本認識に基づき，欧州理事会は，移民問題に対する *Global Approach* を付属文書として採択した。その基本戦略は，次のとおりである。

- (1) 欧州理事会は、アフリカおよび地中海諸国を最優先地域と位置づけ、包括的な移民政策を展開する。それは、アフリカおよび地中海諸国との間に、真のパートナーシップを構築しようとする EU の広範なアプローチの一翼を担うものである。
- (2) 欧州理事会は、EU 加盟国相互間の実務レベルにおける協力関係の強化を図る。
- (3) EU は AU (African Union) との政治対話において、移民問題を優先課題とする。
- (4) EU は、近隣諸国 (neighbouring countries) ——すべての地中海諸国を含み、とりわけモロッコ、アルジェリア、リビアを最重点国とする——との間の対話と協力を強化する。
- (5) 欧州理事会は、移民関連予算を重点項目と位置づけており、この分野における欧州委員会の予算強化を歓迎する。なお予算の執行は、緊急の必要性に対応できるよう、足回りが早く、柔軟なものでなければならない。
- (6) 欧州理事会は、欧州委員会に対して、2006 年末までに本計画の進捗状況を報告するよう求める。

2006 年 11 月、欧州委員会は、*The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy* と題するコミュニケーションを発出した。それは 2005 年 12 月に欧州理事会が採択した *Global Approach to Migration* において謳われたマンデイトに基づくものであり、EU 移民政策を真の意味で包括的なものとするために、(1) 東欧、ラテンアメリカ、アジアへと対象範囲を拡大する。(2) 合法移民 / 不法移民、難民保護、移民と開発の連携の強化をテーマとする域外第三国との対話と協力の推進を訴えるものであった。

2007 年 5 月、欧州委員会は、*Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union* と題するコミュニケーションを発出した。それは、2005 年 12 月に欧州理事会が採択した *Global Approach to Migration* の(地理的)適用範囲を、EU に隣接する<東部および南東部>地域へと拡大するよう提案するものであった。

2007 年 5 月、欧州委員会は、*On Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third Countries* と題するコミュニケーションを発出した。それは、Circular Migration および Mobility Partnerships という新た

な概念のもとに，合法移民の流動性確保，ひいてはその積極的活用を図ろうとするものであった。

2007年6月12日 - 13日，EU閣僚理事会は，欧州委員会の提案を受けて Global Approach の地理的範囲の拡大，および強化を図る (Extending and Enhancing the Global Approach to Migration) 旨を決議した。その骨子は，次のとおりである。——(1) 大量の移民が EU に隣接する東部地域および南東部地域から，場合によっては，それらの地域を経由して EU に流入しており，以前にもまして効率的な移民管理が求められている。(2) 当該地域を対象とする既存の協力枠組みは，さらに強化され，かつ EU 対外関係の全体的な枠組みのなかに完全に組み込まれなければならない。それによって，当該地域における〈移民と開発〉のシナジー効果の強化が期待される。(3) 当該地域（西バルカン，トルコ，「欧州近隣諸国政策」対象国）と EU との対話および協力の強化に関しては，とりわけ当該地域と直接境界を接している EU 加盟国の能力に配慮すべきである。(4) EU は，中央アジアおよびアジアの諸国との間で，移民に関する対話を強化すべきである。(5) EU は，対外関係の全体的な枠組みのなかに，合法的な移民を積極的に受け入れる政策を組み込むべきである。それは，EU と当該域外第三国との協力関係の実績，および個々の EU 加盟国の労働市場が有するニーズを反映するものでなければならない。(6) EU と域外第三国との協議は，今後は circular migration および mobility partnership という新しい概念に基づいて行われるべきである。(7) EU と域外第三国との対話と協力（パートナーシップ）は，移民と開発の連携の強化，移民管理能力の強化に向けた支援の拡充，帰還者の本国社会への再統合促進，共通ビザ政策，人権擁護の強化，国際的な基準に基づく難民の保護——をアジェンダとすべきである。

2008年6月，欧州委員会は，*A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools* と題するコミュニケーションを発出した。それは，EU が共通移民政策を構築するにあたり依拠すべき基本原理を，〈3グループ/10項目〉にわたり提示するものであった。その概要は，次のとおりである。——(1) Prosperity：EU の社会・経済発展に対する合法移民の貢献——明確かつ公平なルール，技能とニーズの適合性，社会への統合。(2) Solidarity：EU 加盟国間の coordination および EU と域外第三国との協力——透明性と信頼関係に基づく協力，諸手段の効果的かつ coherent な活用，域外第三国と

の真のパートナーシップ。(3) Security: 不法移民に対する効果的な挑戦——

EU および域外第三国に貢献するビザ政策, 域外境界の一元的管理, 不法移民および人身売買に対する規制強化, 効果的かつ持続的な帰還政策。

2008 年 9 月 25 日, EU 閣僚理事会は, *European Pact on Immigration and Asylum* に合意し, 10 月に開催予定の欧州理事会において最終的な承認を求めることが決定された。なおこの EU 閣僚理事会では, 域外第三国からの高度技能労働者の受け入れ条件(入国および居住)に関する指令(Blue Card Directive)についても合意された²⁴⁾。

2008 年 10 月, 欧州委員会は, *Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies* と題するコミュニケーションを発出した。それは目前に迫った *European Pact on Immigration and Asylum* 採択に向けた準備作業の一環であり, その根底には, 基本的問題意識として域外第三国から EU に向かおうとする移民圧力の削減に焦点を絞った security-centred approach からの脱却が存在した。

2008 年 10 月 15 日 - 16 日, ブリュッセルで欧州理事会が開催され, EU 27 カ国の首脳は, *European Pact on Immigration and Asylum* (全 15 ページ) を採択した。議長総括によれば, それは(1) 移民のもたらす可能性と限界に対して, EU および EU 加盟国が, fair, effective and consistent policy を展開しようという決意の表れである。(2) EU 加盟国間の連帯精神および域外第三国との協力を主導原理とするものであり, 今後 EU および加盟国が共通移民・難民政策を構築する場合の基礎となるものであった。その骨子は, 以下に要約されたとおりである。

まず *European Pact* の基本理念が, 次のように披瀝された。

- (1) 半世紀にわたる EU の歴史において, もっとも目覚ましい成果のひとつは広範な人の自由移動地域の創設である。それは, 成長と繁栄をもたらすものであり, シェンゲン圏の拡大により, 人の自由移動はますます強化されてきた。
- (2) 世界に富と発展のギャップが存在する限り, 国際的移民は今後も続くであろう。“zero” immigration という発想は, 非現実的かつ危険である。
- (3) 欧州理事会が 2005 年に採択した *Global Approach to Migration* は, こんにちでもなお妥当性を維持している。ただしそれが機能するためには, 移民送出国, 移民経由国, 移民受入国の 3 者間における緊密なパートナ

ーシップの構築が不可欠である。

- (4) EU は，豊かな生活を求めて移動してくる人々をすべて受け入れるだけの資源を保持してはいない。EU の社会的一体性を損なうことなく，秩序あるかたちで移民を受け入れるためには，労働市場，住居，保健，教育，公共サービス等の観点から，EU の受け入れ能力を検証し，移民が犯罪組織によって搾取されることのないようにする必要がある。
- (5) EU 加盟国は，移民政策，社会統合政策，難民政策の策定・実施に際しては，他の加盟国の利害を考慮すべきである。
- (6) EU 加盟国はほぼ 20 年間にわたり，＜人の自由移動＞の分野において政策の調整・緊密化を図ってきた。とりわけ，タンペレ・プログラム（1999 年 - 2004 年）およびハーグ・プログラム（2004 年 - 2009 年）の成果は特筆に値する。とはいえそれは決して十分ではなく，さらなる改善が必要である。
- (7) EU は，いまこそ共通移民・難民政策を策定すべき時機に直面している。ただしそれは，EU 全体の利益と EU 加盟国それぞれの個別利益を考慮するものでなければならない。
- (8) 欧州理事会は，ポスト・ハーグ・プログラムを視野に入れて，次の 5 原則を確認する。—— 合法移民に関しては，個々の EU 加盟国が決定する優先順位，ニーズ，受け入れ能力を勘案して組織化を図る。またその社会統合を促進する。 不法移民に関しては，本国 / 経由国への帰還を確保し，その流入を制限する。 より効果的な国境管理を促進する。 Europe of asylum を構築する。 移民と開発のシナジー効果の強化に向けて包括的なパートナーシップを構築する。

ついで *European Pact* の 5 原則が，次のように謳われた。

- (1) 合法移民に関しては，各 EU 加盟国は，入国条件，居住条件，受け入れ人数等を決定することができる。とはいえ，各 EU 加盟国は，自国の移民政策が他の加盟国に及ぼす影響を考慮しなければならない。
- (2) 不法移民に関しては，EU は断固たる決意で，EU 域内からの退去措置（本国への送還）を講ずる。
- (3) EU 加盟国は，連帯責任の精神に基づき，効果的な国境管理を行う。なお移民が殺到したり，国境管理能力に限界のある EU 加盟国に対しては，真の連帯精神に基づき支援を行うべきである。

- (4) 難民に関しては、各 EU 加盟国が、難民の保護および難民認定の権限を保持している。とはいえ、ハーグ・プログラムに基づき、Common European Asylum System の構築に向けて行動を起こす時機が到来している。
- (5) ヨーロッパの東部および南部地域に関しては、移民と開発のシナジー効果の強化がきわめて有効な手段となっている。

最後に今後のフォロー・アップとして、次の2点が謳われた。

- (1) 欧州委員会は、プログラムの進捗状況に関する年次報告書を作成すべきである。
- (2) EU 全体として共通の移民・難民政策を展開するのに必要な財政的基盤を確保すべきである。

VI むすびに——ストックホルム・プログラム

2009 年 12 月、欧州理事会は、*Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens* を採択した。それは、2009 年秋以降、EU 閣僚理事会を主たる舞台として繰り広げられた複雑な政治過程 (drafting and re-drafting) の所産であった。またそれは、全 82 ページから構成される膨大な文書であり、ハーグ・プログラムの終了を受けて、2010 年 - 2014 年の 5 年間にわたる AFSJ 構築に向けた EU の基本戦略を明らかにするものであった。欧州憲法条約の挫折を受けて、2007 年 12 月 13 日に調印されたリスボン条約の発効——2009 年 12 月 1 日——と軌を一にするかたちで、欧州理事会は、ストックホルム・プログラムにゴー・サインを出したのである。その基本認識は *Towards a Citizen's Europe in the area of Freedom, Security and Justice* というタイトルに象徴されるとおりであり、その具体的な内容は、次のように要約される。

まず、ストックホルム・プログラムの意義が、以下のように強調された。

- (1) タンペレ・プログラムおよびハーグ・プログラムの実施を通じて EU は、AFSJ の構築に向け大きな前進をとげた。とはいえ EU は、依然として大きな課題に直面している。ストックホルム・プログラムは、そのような課題の克服を目的とするものである。
- (2) スtockホルム・プログラムは、リスボン条約を根拠規定としており、それにより AFSJ の構築に対する欧州議会、各 EU 加盟国議会、および

欧州司法裁判所のコミットメントが強化された。それは，EU citizens に大きな利益をもたらすものである。

- (3) スtockホルム・プログラムは，「欧州理事会は，自由，安全および正義の領域における立法および運用計画のための戦略的指針を策定する」と規定したリスボン条約／EU 運営条約第 68 条を根拠規定としている。

そのうえで欧州理事会は，<EU citizens の利益とニーズに焦点を当て，安全の確保を図りつつ，同時に個人の基本的自由および尊厳を確保する>ことを AFSJ の目標として掲げ，その実現に向けて，以下の 6 つをストックホルム・プログラムの政治的優先課題とした。

- (1) European citizenship および基本的権利の実現。
- (2) 法と正義が支配するヨーロッパの達成。
- (3) EU 域内における安全の確保および組織犯罪やテロリズム等の脅威に対する挑戦。
- (4) 正当な理由により EU へのアクセスを求める人々に対する，効果的かつ効率的なアクセスの保証。
- (5) *European Pact on Immigration and Asylum* を基礎とし，responsibility, solidarity and partnership を基本原理とするヨーロッパの構築。
- (6) AFSJ の対外的次元の EU の全体的政策枠組みへの統合。

2010 年 6 月，EU 閣僚理事会は，*Council Conclusions on the follow-up of the European Pact on Immigration and Asylum* を採択した。それは，2008 年に採択された *European Pact on Immigration and Asylum*，ひいてはストックホルム・プログラムの進捗（履行）状況を総括するものであった。その概要は，次のとおりである。

まず EU 閣僚理事会の基本認識が，次のように確認された。——(1) リスボン条約（EU 運営条約）においては，難民・移民に関して新たな規定が導入されたが，それらは連帯および公正な責任分担という原理 (principle of solidarity and fair sharing of responsibility) に基づいて運営されるべきである。(2) EU の排他的権限に属さない活動領域に関しては，EU は補完性原理を主導原理として行動するものとする。

ついで，*European Pact on Immigration and Asylum* で謳われた基本原則および成果が，次のように再確認された。——(1) EU 共通移民・難民政策の実施に際しては，EU の全体利益のみならず，各 EU 加盟国の個別利益も考慮す

る。(2) *Global Approach to Migration* は大きな進展をとげている。とりわけ、域外第三国とのパートナーシップの促進、および移民と開発のシナジー効果の強化に関しては大きな進展がみられる。(3) 今後の課題として以下が指摘される。—— より適切な労働移民政策の推進、移民の EU 社会への統合促進、連帯責任および連帯精神に基づく、不法移民、密輸、人身売買に対する挑戦、EU 域外国境の管理強化、EU 共通難民システムの構築に向けた立法作業の推進、EU 共通移民政策の成功に向け、移民と開発のシナジー効果を強化する。

最後に、EU と EU 加盟国の双方が、＜合法移民、不法移民、そして移民と開発＞という3つの活動領域間においてバランスを確保しつつ、シナジー効果の強化を図りながら、*Global Approach to Migration* の推進を図る旨が強調された。

. . .

新たなミレニアムへと移行して10年を経過——。1958年1月、ローマに端を発した EU 統合のうねりは、ヨーロッパを舞台として複雑な蛇行を繰り返し、紆余曲折を経て、ついに2009年12月、リスボンに到達した。その軌跡は、幾度となく分裂の危機を孕むものであったが、EU はその都度、洗練された（したたかな？）*Arts of Diplomacy* を駆使してその克服に成功し、長期的には、危機をさらなる飛躍に向けた創造的な契機として活用していった。

この点は、EU 開発協力政策と EU 移民政策に関しても例外ではなかった。両イシューはいずれも、EU 加盟国の国家主権の中核部分に抵触する、きわめて政治的かつセンシティブな問題であり、EU Politics の表舞台に登場することは稀であった。とはいえこれら二つのイシューは、水面下において脈々と胎動しており、Hidden Agenda からの脱却の時機を窺うものであった。

やがて1980年代後半以降、域内環境および域外環境の地殻変動により、開発協力政策と移民政策は、EU が独自に追求すべき政策アジェンダとして、その重要性を再認識されていった。それは当初、独立した政策領域として、それぞれ独自の発展への道 (Communitarization) を歩むものであった。しかし新ミレニアムへの移行の時期を契機として、両者は微妙に交錯していった。すなわち、EU 開発協力政策は PCD という観点から、移民の重要性を発見していった²⁵⁾。また EU 移民政策は、移民問題の根本原因に対する挑戦（アプローチ）という観点から、開発の重要性を発見していった。さらに2001年9月11日の

米国同時多発テロの勃発以降は，反テロリズム・フィーバーを強力な追い風として，開発協力政策と移民政策の securitization が加速されていった。すなわち，EU 開発協力政策と EU 移民政策は，(1) 安全保障 (security) という高度に政治的な文脈（フィルター／フレーム／レンズ）を通してホット・イシューと位置づけられ，(2) 安全保障という共通の媒介項を触媒として，こんにち Development-Migration Nexus という新たなパラダイムが構築されるまでに至ったのである。

それでは移民政策における，このような EU の一連の動きは，どのように評価することができるのであろうか。この点に関して，Sterkx (2008) が，論文の結論部分において“Fortress Europe?”と題して行った次のような指摘（問題提起）は，十分な検討に値しよう²⁶⁾。——(1) EU が主張する包括的移民政策は，空疎なレトリックではないか？ それは包括的であるが故に，域外第三国の懸念を緩和するのに有効である。またさまざまな利害関係主体が，それぞれ自己に都合のいい解釈を行うことを可能とするという点において，合意の形成を促進するものである。ただし実際の政策の遂行において，その基本的方向性を規定・支配するのは，最も有力な利害関係主体に他ならない。いうまでもなくそれは各 EU 加盟国であり，その目的は，移民と移住を大本（根底）からコントロールすることに向けられている。(2) EU 内部において，域外第三国の国民の権利が制限されており，また域外第三国との協力協定においては，開発の促進や人権および民主主義の推進よりも移民のコントロールが優先されているという現状に鑑みた場合，はたして EU が Community of Values を標榜することは可能であろうか？(3) EU 加盟国にとって最大の関心は，自国の安全保障の確保であり，域外環境の無害化である。さらに EU にとって，安全保障に対する脅威は，伝統的な軍事的脅威に限定されるのではなく，移民等の非軍事的脅威も含まれる。このような観点から見た場合，実際の移民政策の遂行において EU 加盟国が，移民を AFSJ に対する脅威と認識していることは明らかである。そもそも AFSJ は，EU 統合の原点である Security Community の現代版とみなすことができよう。

注

- 1) 国際連合広報センター プレスリリース 10-103-J 2010 年 12 月 20 日。
- 2) 国連開発計画 (2010 年), 19 頁。
- 3) 同上, 61 頁 (Box2.4)。
- 4) 国連開発計画 (2010 年) は, 国境を越えた人の移動を, 次のように整理している。〔移住者 (=migrant)〕国境を越えて移動, もしくは国内での地域や行政区画の枠を越えた移動により, 居住地を変えた人のこと。出国者 (=emigrant) とは, 国際移住者を出身国の視点から見た表現であり, 入国者 (=immigrant) とは, 国際移住者を移住先の国の視点から見た表現である。Immigrant という言葉と区別して, migrant という言葉を一時的移住者の意味で用いるケースもある (同上, 35 頁 / Box1.3)。
- 5) 世界銀行 (2008 年), 164 頁。
- 6) Boswell (2003) および Lavenex (2010) は, このような問題関心からの分析を試みている。
- 7) European Commission, *An opportunity and a challenge*, 2009, p. 3.
- 8) *ibid.*, p. 14.
- 9) 同様な視点からの先駆的アプローチとして, Boswell (2003), Sterkx (2008), Lavenex and Kunz (2009), Lavenex (2010) が指摘される。
- 10) 詳細は, 大隈 (2011 年) を参照。
- 11) 岡部 (2005 年), 144 頁。
- 12) Nugent (2010), pp. 335-336.
- 13) 田中 (2006 年), 16 頁。
- 14) Dinan (2010), p. 530.
- 15) *ibid.*, pp. 530-531.
- 16) Boswell (2003), p. 623.
- 17) Dinan (2010), p. 532.
- 18) 中村 (2005 年), 43 頁。
- 19) 田中 (2007 年), 15 - 16 頁。
- 20) Sterkx (2008), p. 118.
- 21) Nugent (2010), p. 336.
- 22) Dinan (2010), pp. 537-538.
- 23) Boswell (2003), p. 620 and Sterkx (2008), p. 117.
- 24) ブルー・カードをめぐる政治過程に関しては, 岡部 (2008 年 b) が詳細な検討を試みている。
- 25) 詳細は, 大隈 (2008 年) を参照。なお European Think-Tanks Group (2010) が, “Prospects for a development-friendly EU migration policy” (chapter 9) というタイトルのもとに包括的な議論を展開している。
- 26) Sterkx (2008), pp. 135-136.

主要引用・参考文献

- 磯村早苗 (2010 年), 「EU 移民政策の共通化とグローバル・ガバナンス」, 内田孟男編著, 『地球社会の変容とガバナンス』, 中央大学出版部, 所収。
- 大隈宏 (2008 年), 「ミレニアム・チャレンジの 10 年——新たな開発協力戦略を模索する EU」,

- 『社会イノベーション研究』, 第3巻第1号。
- (2011年), 「EU 開発協力政策と PCD アジェンダ」, 『法学新報』, 第117巻第11・12号。
- 岡部みどり (2005年), 「人の移動をめぐる共同国境管理体系と EU」, 木畑洋一編, 『ヨーロッパ統合と国際関係』, 日本経済評論社, 所収。
- (2008年 a), 「EU 共同出入国管理の対外的意味」, 『海外事情』, 第56巻第4号。
- (2008年 b), 「人の移動をめぐる欧州政治—『ブルー・カード』構想にみる EU 出入国管理の動向」, 『国際問題』, 第574号。
- (2010年), 「人の移動管理分野の欧州統合」, 木畑洋一／後藤春美編著, 『帝国の長い影』, ミネルヴァ書房, 所収。
- 金丸輝男編著 (1994年), 『EU とは何か』, ジェトロ。
- 編著 (2000年), 『EU アムステルダム条約』, ジェトロ。
- 国連開発計画 (UNDP) (2010年), 『人間開発報告書 2009』, 阪急コミュニケーションズ。
- 庄司克宏 (2003年), 『EU 法 政策編』, 岩波書店。
- 世界銀行 (2008年), 『世界開発報告 2009 変わりつつある世界経済地理』, 一灯舎。
- 田中俊郎 (2006年), 「域内市場白書と単一欧州議定書」, 田中俊郎・庄司克宏編, 『EU 統合の軌跡とベクトル』, 慶應義塾大学出版会, 所収。
- 田中俊郎 (2007年), 「政府間会議にみる国際政治システムとしての EU」, 田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編, 『EU の国際政治』, 慶應義塾大学出版会, 所収。
- 土谷岳史 (2005年), 「EU と民主的シティズンシップ」, 日本 EU 学会編, 「欧州憲法条約と IGC」, 『日本 EU 学会年報』, 第25号, 有斐閣。
- 中村民雄 (2005年), 「EU 法制度の形成と東方拡大」, 森井裕一編, 『国際関係の中の拡大 EU』, 信山社, 所収。
- 鷲江義勝編著 (2009年), 『リスボン条約による欧州統合の新展開』, ミネルヴァ書房。
- . . .
- Boswell, C. (2003), "The 'external dimension' of EU Immigration and Asylum Policy," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3.
- de Bruycker, P. and A. Weyembergh (2009), "The External Dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice," in Telo, M. ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge.
- Dinan, D. (2010), *Ever Closer Union* (Fourth Edition), Lynne Rienner.
- Dover, R. (2009), "Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization too far," in Jones, E. and S. van Genugten eds., *The Future of European Foreign Policy*, Routledge.
- European Think-Tanks Group (2010), *New Challenges, New Beginnings: Next Steps in European Development Cooperation*, Overseas Development Institute.
- Lavenex, S. and R. Kunz (2009), "The Migration-Development Nexus in EU External Relations," in Carbone, M. ed., *Policy Coherence and EU Development Policy*, Routledge.
- Lavenex, S. (2010), "Justice and Home Affairs: Communitarization with Hesitation," in Wallace, H., M. Pollack, and A. Young eds., *Policy-Making in the European Union*, (Sixth Edition), Oxford U.P.
- Nugent, N. (2010), *The Government and Politics of the European Union* (7th Edition), palgrave.

Sterkx, S. (2008), “The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?” in Orbie, J. ed., *Europe’s Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate.

European Commission Communication:

- *A Community immigration policy*, COM/2000/757 final.
- *An open method of coordination for the community immigration policy*, COM/2001/387 final.
- *Integrating migration issues in the European Union’s relations with third Countries - I. Migration and development - II. Report on the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries*, COM/2002/703 final.
- *Immigration, integration and employment*, COM/2003/336 final.
- *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, COM/2004/4002 final.
- *Policy Coherence for Development: Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*, COM (2005) 134 final.
- *Priority actions for responding to the challenges of immigration – First follow-up to Hampton Court*, COM/2005/621 final.
- *Migration and Development: some concrete orientations*, COM/2005/390 final.
- *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, COM/2006/735 final.
- *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, COM/2007/247 final.
- *On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, COM/2007/248 final.
- *Third Annual Report on Migration and Integration*, COM (2007) 512 final.
- *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*, COM/2008/359 final.
- *Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies*, COM/2008/611 final.
- . . .
- Commission Staff Working Document, *Second Annual Report on Migration and Integration*, SEC (2006) 892.
- *EU Report on Policy Coherence for Development*, COM (2007) 545 final.
- *2009 EU Report on Policy Coherence for Development*, SEC (2009) 1137 final.
- Commission Staff Working Document, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, SEC/2009/1240 final.
- *First Annual Report on Immigration and Asylum (2009)*, COM/2010/214 final.
- *An opportunity and a challenge: Migration in the European Union*, Europe on the Move, 2009.

European Council:

- *Tampere European Council 15 and 16 October 1999: Presidency Conclusions.*
- *Seville European Council 21 and 22 June 2002: Presidency Conclusions.*
- *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003: Presidency Conclusions.*
- *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.*
- *Brussels European Council 4/5 November 2004: Presidency Conclusions.*
- *Brussels European Council 15/16 December 2005: Presidency Conclusions.*
- *Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean, Brussels European Council 15/16 December 2005.*
- *Brussels European Council 14/15 December 2006: Presidency Conclusions.*
- *Brussels European Council 15/16 October 2008: Presidency Conclusions.*

Council of the European Union:

- *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 13 December 2004, 16054/04.*
- *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice, 30 November 2005, 14366/3/05 REV 3.*
- *Press Release, 2696th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 1-2 December 2005.*
- *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, 12/08/2005.*
- *Press Release, 2807th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 12-13 June 2007.*
- *Council Conclusions on Global Approach to Migration, 2807th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 12-13 June 2007.*
- *Press Release, 2808th Council meeting, General Affairs and External Relations, General Affairs, Luxembourg, 17-18 June 2007.*
- *European Pact on Immigration and Asylum, 24 September 2008, 13440/08.*
- *The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 2 December 2009, 17024/09.*
- *Press Release, 2890th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 25 September 2008.*
- *Council Conclusions on the follow-up of the European Pact on Immigration and Asylum, 3018th Justice and Home affairs council meeting, Luxembourg, 3 June 2010.*

. . .

Council of the European Communities/Commission of the European Communities (1992), *Treaty on European Union*.

Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission (2005), *The European Consensus on Development*.

社会イノベーション研究

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2008), Official Journal of the European Union, C 115 Vol. 51.

(おおくま・ひろし = 本学教授)

【第三部】

「脱工業化社会の下での国家政策と企業活動 - フィンランドを中心として」

塘 誠

1. はじめに

フィンランドは、製紙、パルプなど森林資源を活用した産業構造から、国を挙げた支援により、ハイテク国家への産業構造の転換を図っている。欧州にあっては、小国でありながら高い成長と比較的低い失業率を達成していることでも知られる。

そこで、本稿では、まずフィンランドがどのようにして国家の競争力を高めようとしているのかについて、政府の政策の観点から、R&D 政策、教育制度、そして税制について分析する。さらに、日系企業がフィンランドでどのような活動をしているのかについて述べる。その上で、フィンランドにおける政策と企業活動の関連性について、効果と課題について考察する。

2. フィンランドの概要

2010 年のフィンランドの人口は、5 375 千人であり、128 050 千人である日本の 1/24 (4.2%) 程度の人口しか有していない (図表 1)。過去 20 年間の平均増加率 (幾何平均) をみると、フィンランドが 0.38%、日本が 0.18% と両国とも微増にとどまる。

このようにフィンランドは、小国であるものの、World Economic Forum が毎年報告している「国際競争力ランキング (The Global Competitiveness Report) 2011-2012」では 4 位であり、日本 (9 位) よりも上位にある (図表 2)。

この国際競争力ランキングの上位 10 カ国について、ビジネスをするにあたってもっとも問題になる要素 (The most problematic factors for doing business) を抜き出し、指標の平均値が大きい順番に並べたものが図表 3 である。これに

社会イノベーション研究

図表 1 フィンランドと日本の人口推移

(単位: 千人, 倍)

年	フィンランド (F)	日本 (J)	(J) / (F)
1990	4,998	123,611	24.7
1995	5,116	125,570	24.5
2000	5,181	126,926	24.5
2005	5,255	127,768	24.3
2010	5,375	128,056	23.8

2010/1990	1.075	1.036
平均増加率	0.36%	0.18%

出典: Statics Finland (<http://www.stat.fi>),
総務省統計局(<http://www.e-stat.go.jp>)

図表 2 国際競争力ランキング

国 名	2011 - 2012	2010 - 2011
スイス	1	1
シンガポール	2	3
スウェーデン	3	2
フィンランド	4	7
米国	5	4
ドイツ	6	5
オランダ	7	8
デンマーク	8	9
日本	9	6
英国	10	12

出典: The Global Competitiveness Report 2011-2012

よると、税率、制限的労働規制、政府官僚機構の非効率性、税規制、資金調達
が上位5項目である。フィンランドはこの5項目がそのまま上位を占めている。

現在、企業レベルだけでなく、国家間でも競争が行われている。国家の競争
力を高めるために、国は様々な政策を実施している。たとえば、教育政策、金
融市場の整備、法人税の引き下げ、イノベーション促進のための企業支援等が
ある。

このような政策と環境により、資本主義はいくつかに分類できるとされる。
たとえば、Amable [2003] の『5つの資本主義』では、資本主義のモデルを5
つに分類している。具体的には、資本主義ベース型資本主義、アジア型資本主

図表3 The most problematic factors for doing business

Factors	スイス	シンガポール	スウェーデン	フィンランド	米国	ドイツ	オランダ	デンマーク	日本	英国	平均
Tax rates	7.1	7.0	22.0	26.9	14.8	11.2	10.0	29.5	20.2	17.8	16.7
Restrictive labor regulations	14.6	16.8	24.1	23.3	5.4	20.7	18.8	8.4	7.4	8.4	14.8
Inefficient government bureaucracy	14.6	2.4	9.3	12.4	13.2	11.2	16.5	7.5	13.9	13.5	11.5
Tax regulations	12.1	3.7	9.8	11.8	10.9	18.1	8.6	15.5	8.7	11.7	11.1
Access to financing	10.3	6.3	10.3	12.7	12.9	8.7	14.7	12.2	2.0	14.5	10.5
Inadequately educated workforce	18.3	15.0	7.2	2.2	6.3	11.0	8.6	8.2	1.1	6.8	8.5
Inflation	2.5	29.1	1.6	3.1	9.8	2.4	4.2	1.8	0.3	9.4	6.4
Policy instability	5.8	0.7	5.6	2.2	5.7	5.5	4.1	4.7	24.3	4.0	6.3
Inadequate supply of infrastructure	4.4	6.1	6.3	1.8	3.2	3.5	6.3	4.0	2.4	5.0	4.3
Poor work ethic in national labor force	3.6	8.1	1.2	2.7	6.7	3.0	5.0	4.7	1.0	6.1	4.2
Government instability/coups	0.7	0.7	0.0	0.4	2.7	0.9	0.9	1.8	17.6	0.0	2.6
Foreign currency regulations	4.2	2.8	2.1	0.0	1.9	1.1	1.6	0.4	0.3	0.6	1.5
Corruption	0.3	0.3	0.5	0.4	2.5	2.0	0.0	0.0	0.1	0.9	0.7
Crime and theft	1.1	0.2	0.0	0.0	2.1	0.5	0.9	0.9	0.0	0.2	0.6
Poor public health	0.4	0.7	0.0	0.0	2.0	0.2	0.0	0.4	0.7	0.8	0.5

出典：World Economic Forum, 2011, “The Global Competitiveness Report 2011-2012” をもとに作成
スコアが10ポイント以上のものを網掛けで表示している。

図表 4 『5 つの資本主義』におけるフィンランドと日本の分類

		フィンランド	日 本
製品市場，労働力市場	(A)	2	3
(A)+ 雇用政策	(B)	2	3
(B)+ 金融部門	(C)	3	5
(C)+ 福祉システム	(D)	2	6
(D)+ 教育システム	(E)	5	2

出典：Amable [2003]，邦訳書 p. 201 表 5.1 から抜粋

義，大陸欧州型資本主義，社会民主主義型資本主義，地中海型資本主義の 5 つである。本稿で取り上げるフィンランドは社会民主主義型資本主義，日本はアジア型資本主義に分類される。

資本主義を 5 つに分類するにあたっては，製品市場，労働市場の統合からスタートし，順に雇用政策，金融部門，福祉システム，教育システムという要素を加えた 5 つのモデルで分析している。この 5 つのモデルでフィンランドと日本は一度も同じクラスターに分類されていない。

製品市場が統治ないし規制されている点，金融市場が銀行ベース型金融システムである点，規制された労働市場である点で，日本とフィンランドは共通している。一方，福祉の軸では，アジア型資本主義と社会民主主義型資本主義とは対局に位置づけられている。社会民主主義型資本主義では，社会保障が普遍主義的であるのに対し，アジア型資本主義では限定的で低水準の社会保障しか保証されていない。教育システムでも，社会民主主義型資本主義では，公的教育システムが中心で高等教育への公的支出が高いのに対し，アジア型資本主義では，私学による高等教育システムとして位置づけられている。

以下では，国際競争力調査におけるビジネス阻害要因ならびに 5 つの資本主義で経済モデルを規定する要因としてあげられているもののうち，研究開発促進政策，教育システムおよび税制について分析することにする。

3. フィンランドの R&D 政策と経済成長及び産業構成の変化

1) R&D の GDP 比率の分析

OECD の「Science, Technology and Industry Scoreboard」が発表している研究開発費の対 GDP 比率の上位国のリストは，図表 5 の通りである。2009 年には，

図表 5 主要国における R&D の GDP 比率

	1999	2009	OECD 合計に 対する割合
イスラエル	3.52	4.28	0.98
フィンランド	3.17	3.96	0.77
スウェーデン	3.58	3.62	1.39
韓国 (1999, 2008)	2.17	3.36	4.55
日本	3.02	3.33	15.40
デンマーク	2.18	3.02	0.64
スイス (2000, 2008)	2.53	3.00	1.09
米国 (1999, 2008)	2.64	2.79	41.24
ドイツ	2.40	2.78	8.48
オーストリア	1.90	2.75	0.92
アイスランド (1999, 2008)	2.30	2.64	0.03
OECD (1999, 2008)	2.16	2.33	100.00
オーストラリア (2000, 2008)	1.47	2.21	1.94
フランス	2.16	2.21	4.79
ベルギー	1.94	1.96	0.80
カナダ	1.80	1.92	2.51
EU 27	1.72	1.90	30.47

出典：OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011, “Gross domestic expenditure on R&D, 1999 and 2009”, (29-Aug-2011), (<http://statlinks.oecdcode.org/922011041P1G065.XLS>)

フィンランドは、3.96% と OECD 加盟国の中で 2 位である。これは、EU 27 カ国の平均 1.90% と比較して約 2 倍である。ただし、人口が 530 万人と小国であるため、OECD 諸国における研究開発費の比率は 0.77% とウェイトは高くない。

フィンランドの R&D の GDP 比率は、図表 5 に示すとおり、1990 年までは OECD 平均よりも下回っていた。また、1995 年以前は日本より下回っていた。しかし、2009 年時点では OECD 平均を超え、かつ日本を上回っている。これは、フィンランドが 1990 年代以降、徐々にではあるものの着実に研究開発費を増加し続けてきた結果であることを示している。

フィンランドの研究開発支援事業は、1976 年に設立されたフィンランドの独立記念基金 SITRA (シトラ) がはじまりであるとされる。これは、1990 年までフィンランド銀行の管轄下にあり、その後、フィンランド議会の管轄下に

なった。そこでは、当初、国内における発明、新技術開発、それに付随する企業、大学、研究所で行われる研究事業に対して補助金を交付していた。しかし、1983年に技術開発センター TEKES（テケス）が設立され、補助金事業が移管された。そこで、1990年頃からシトラは、ベンチャー・キャピタルを業務とすることになり、さらに、2004年以降は、ベンチャー・キャピタルの分野を絞り、環境、新しい保険ケアなどのプロセス化と製品化のプログラムに事業をシフトしたという。一方、前述のテケスは、1980年代当初は、情報技術とマイクロ・エレクトロニクスの分野における研究開発に資金供給を行っていたものが、社会福祉、保険分野に拡大したという¹⁾。

このほか、フィンランド企業の国際化をサポートする協会であるフィンプロ、政府系のベンチャー・キャピタルであるフィニッシュ・インダストリー・インベストメント、基礎研究開発支援を行うフィンランドアカデミー、サイエンスパーク、大学などが研究開発の推進に役立っているという（矢田 [2006]、百瀬 [2008]）。

図表6 フィンランドと日本における R&D の GDP 比率推移

	フィンランド	日 本	OECD
1981	1.2	2.1	2.0
1985	1.6	2.6	2.3
1990	1.9	2.9	2.3
1995	2.3	2.8	2.1
2000	3.4	3.0	2.2
2005	3.5	3.3	2.2
2006	3.5	3.4	2.2
2007	3.5	3.4	2.3
2008	3.7	3.4	2.3
2009	4.0	3.3	2.3
2010	3.9		

出典：OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011, “Gross domestic expenditure on R&D”, (27 April 2011) 各年版で作成

1) シトラ及びテケスに関する記述は、タイパレ [2008] の PP. 172-174、エスコ・アホ「シトラ・フィンランド独立記念基金」ならびに pp.175-177 の、マルッティ・アフ・ヘウリン「テケス・フィンランド技術庁」の各記述に基づく。

2) GDP

2009 年のフィンランドの国内総生産 (GDP) は，238 十億ドルであり，5 069 十億ドルである日本の 1/21 (4.7%) 程度である。過去 19 年間の平均増加率 (幾何平均) をみると，フィンランドが 2.88%，日本が 2.70% と両国とも増加している。しかし，その間のデータをみるとフィンランドでは，1990 年から 1993 年まで GDP は -9.8%，-12.1%，-20.7% と 2 桁の低下率を示し，

図表 7 フィンランドと日本の GDP 推移

	GDP (十億ドル)		一人当たり GDP (千ドル)	
	フィンランド	日 本	フィンランド	日 本
1990	139	3 058	27.8	24.8
1991	125	3 485	25.0	28.2
1992	110	3 796	21.9	30.6
1993	87	4 350	17.3	34.9
1994	101	4 779	19.8	38.2
1995	131	5 264	25.6	42.0
1996	128	4 643	25.0	36.9
1997	123	4 262	23.9	33.8
1998	130	3 857	25.2	30.5
1999	130	4 369	25.2	34.5
2000	122	4 667	23.5	36.8
2001	125	4 095	24.0	32.3
2002	135	3 918	26.0	30.8
2003	164	4 229	31.5	33.2
2004	189	4 606	36.1	36.2
2005	196	4 552	37.3	35.7
2006	208	4 363	39.5	34.2
2007	246	4 378	46.6	34.4
2008	270	4 887	51.0	38.4
2009	238	5 069	44.7	39.9

2009/1990	1.714	1.658	1.601	1.607
平均増加率	2.88%	2.70%	2.51%	2.53%

出典：UN，「The National Accounts Main Aggregates Database」，
(<http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnlList.asp>)
対前年増加率がマイナスの年を網掛けで表示している。

1993年には87十億ドルとなっている。翌1994年から反転し、その後は2008年までほぼ一貫して増加している。

3) フィンランドの輸出入と輸出品目構成

フィンランドの輸出入の推移は、図表8の通りである。輸出額の伸びでみると、1980年代の10年間で約2倍に、1990年代の10年間で約3倍になっている。2000年代は2007年から2008年にかけてピークであったが、2008年のリ

図表8 フィンランドの輸出入の推移

(単位：百万ユーロ)

年	輸 入	輸 出	貿易収支
1970	1,862	1,629	-233
1980	9,797	8,879	-918
1990	17,327	17,042	-285
1991	14,757	15,615	857
1992	15,969	18,074	2,105
1993	17,351	22,556	5,205
1994	20,274	25,928	5,654
1995	21,621	29,605	7,983
1996	23,836	31,339	7,504
1997	27,077	35,797	8,720
1998	29,066	38,779	9,713
1999	29,691	39,246	9,554
2000	36,837	49,484	12,647
2001	35,891	47,800	11,910
2002	35,611	47,245	11,634
2003	36,775	46,378	9,604
2004	40,730	48,917	8,187
2005	47,027	52,453	5,426
2006	55,253	61,489	6,237
2007	59,616	65,688	6,072
2008	62,402	65,580	3,178
2009	43,655	45,063	1,409
2010	51,899	52,915	1,015

出典：National Board of Customs, Finland

対前年増加率がマイナスの年を網掛けで表示している。

ーマンショックによる世界的な金融危機の影響からか 2009 年，2010 年は落ち込んでいる。ただし，貿易収支は 1991 年以降，毎年黒字となっている。

宮川 [2010] の分析によると，フィンランドは 1985 年から 1990 年までが金融自由化，原油価格下落，木材関連製品市況の好転，金融緩和がもたらしたバブル期で，1991 年から 1993 年はバブル崩壊に伴う不況期であったという。バブル崩壊時には，政府は金融引き締め策をとり，当時のフィンランド通貨であったマルカの切り下げを 1991 年に行い，さらに 1992 年に変動相場制に移行した。さらにその後，所得税の減税等も行っている。

これらの政策で輸出が回復し，図表 8 で示すとおり，2000 年に輸出額が 49 十億ユーロとなり，貿易収支も 13 十億ユーロと過去最高となっている。これは，重工業，金属，紙，パルプといった産業資源中心の産業に加え，IT 産業が新たに誕生したことが一因であると考えられる。たとえば，図表 9 でフィンランドの輸出構成品目の変化をみると，1990 年に 31% であったパルプ紙製品の比率が 1999 年には 23% に低下する一方，電子機器は 1999 年の 11% が 2000 年には 31% に増加している。これは，携帯電話事業で世界的企業となったノキアなどの産業が育ったことによると考えられる。

しかし，電子機器はその後徐々に低下し，2010 年にはピークの半分の 15% に低下している。これは，電子機器メーカーが，海外での生産を行うようになったことも一因であると考えられる。その代わり，ケミカルや機械・金属のウェイトが増加している。これらが牽引して輸出額は伸びているものの貿易収支の黒字額は 2000 年からほぼ一貫して低下している。

このような産業構造の変化は，世界的にも高レベルの R&D 支出，シトラやテケス等の政策が効果を及ぼしたと考えられる。

図表 9 フィンランドの輸出品目構成 (%)

	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
パルプ・紙	30	31	26	20	20	19	17	19	20
ケミカル	11	9	11	13	14	14	16	17	20
金属・機械	18	24	25	31	34	36	36	33	34
電子機器	4	11	31	28	25	23	24	21	15
その他	37	25	7	7	8	8	8	10	11

出典：2000 年度以降，TULLI, “Foreign Trade Pocket Statistics” 各年版
 (http://www.tulli.fi/en/finnish_customs/statistics/publications/pocket_statistics/index.jsp)
 1980 年，1990 年は寺岡 [2001]，p. 35 図表 2 - 3 より引用

4. フィンランドの教育制度と若年層の失業率

1) フィンランドの教育制度

OECD が実施している生徒の学習到達度調査（PISA 調査）は、義務教育修了段階の 15 歳児が持っている知識や技能を、実生活の様々な場面でどれだけ活用できるかをみるものであり、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーについて調査が行われている。図表 10 は、過去 4 回にわたる PISA 調査の各分野におけるスコア順位の推移を示している。これを見ると、フィンランドは、各年とも 3 つの分野において概ね上位 3 位以内であり、義務教育修了時点で総合的に高い学習到達度となっているといえる。

また、フィンランドでは、義務教育終了後は高校（ルキオ）、職業学校といった高等教育機関に進む。このうち、職業学校への進学は若者に人気がないという（タイパレ [2008], p. 165）。また、図表 11 に示すように、フィンランド

図表 10 フィンランドと日本の PISA 調査の順位推移

	調査年	読解力	数学的リテラシー	科学的リテラシー
フィンランド	2009	3	6	2
	2006	2	2	1
	2003	1	2	1
	2000	1	4	3
日 本	2009	8	9	5
	2006	15	10	6
	2003	14	6	2
	2000	8	1	2

出典：OECD “PISA 2009 Results”, (<http://www.oecd.org/edu/pisa/2009>).

図表 11 フィンランドと日本の OECD 調査による高等教育機関の授業料

(単位：US \$)

	割 合			授 業 料		
	公立学校	公営私立	私立学校	公立学校	公営私立	私立学校
フィンランド	82	18	—	無料	無料	—
日 本	25	—	75	4,602	—	7,247

出典：OECD “Education at a Glance 2011”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/61/13/48631028.pdf>)

公営私立は、「Government-dependent private institutions」の訳

では高等教育機関の授業料は公立学校，公営私立学校ともに無料となっている。さらに，高等教育機関だけではなく，大学院までの学校教育が全て無料となっている。

フィンランドの教育で特徴的なのは，柔軟的な就学システムである。高等教育機関に進学する前に，希望すれば基礎学校の在学期間を延ばすことができたり，高校（ルキオ）では，無学年単位制を採用したりして生徒一人一人のニーズに合わせた教育の提供を行っている（百瀬 [2008]，pp. 194）。

大学は，欧州高等教育圏の構築を目指すボローニャ・プロセスによる，学士3年，修士2年を標準とする学位制度が導入されたものの，現実には多くの学生がこの期間を超えて在学しているという（百瀬 [2008]，pp. 195 196）。また，フィンランドでは，徴兵制を採用しており，全ての18歳以上の男性が6カ月～1年の兵役義務を有している。これは，18歳から28歳までの間に履行すればよい。このような無料で柔軟な就学制度，徴兵制などのためフィンランド学生が就業する時期は遅くなっているという。

2) 若年層の失業率

フィンランドの失業率は，図表12の通りである。15 - 74歳の階層では2000年以降，10%以下となっている。しかし，15 - 24歳の若年階層で20%前後の失業率となっている。

図表12 フィンランドの年齢別失業率（%）

年	15 - 74	15 - 64	15 - 24	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64
2000	9.8	9.8	21.4	9.7	7.4	7.3	9.1
2001	9.1	9.2	19.8	9.0	6.7	6.8	9.1
2002	9.1	9.2	21.0	8.9	6.5	6.9	8.2
2003	9.0	9.1	21.8	8.7	6.5	6.7	7.6
2004	8.8	8.9	20.7	8.4	6.8	6.8	7.3
2005	8.4	8.5	20.1	7.6	6.5	6.4	6.9
2006	7.7	7.8	18.7	6.9	5.4	6.1	6.8
2007	6.9	6.9	16.5	6.2	5.0	5.0	6.3
2008	6.4	6.4	16.5	5.8	4.5	4.4	5.4
2009	8.2	8.4	21.5	8.2	5.7	6.1	6.2
2010	8.4	8.5	21.4	7.7	6.3	6.5	6.5

出典：Statistics Finland (<http://www.stat.fi>)

前項の通り、フィンランドでは、教育に力を入れていることもあり、義務教育修了時点では高い教育レベルに達している。フィンランドでは、各人の教育レベルが高いことを反映してホワイトカラー志向が強い一方、15 - 24 歳の失業率が 20% に達しており就職の機会に恵まれない学生も多いという。フィンランドの大学関係者へのインタビューによると、そういう学生は、大学院まで授業料が無料であり在籍し続けられることもあり、希望の職が見つかるまでなかなか職に就かない側面があるとのことである。高い教育レベルだけでは十分ではなく、その能力を活かす職場の創出が課題であると考えられる。

5. 税制の国際比較

1) 法人税実効税率の比較

図表 13 は、国際競争力調査上位 10 カ国における法人税の実効税率について、2000 年から 2010 年の変化を比較したものである。平均値は、2000 年の 33.9% から 2010 年の 27.9% に約 6 ポイント低下している。図表 3 において国際競争力調査の競争力阻害要因で税率が問題とならなかったスイスとシンガポールは、図表 13 で示すように法人税がそれぞれ 21.2%、17.0% と他よりも低い。ヨーロッパ諸国で見ると、2000 年に 51.6% で当時一番法人税が高かったドイツも 22.19 ポイント引き下げて 29.4% と 20% 台になり、他の近隣諸国とそう変わ

図表 13 主要国の法人税実効税率比較 (%)

	2000	2010	差 (2010 - 2000)
ス イ ス	25.1	21.2	-3.93
シンガポール	26.0	17.0	-9.00
スウェーデン	28.0	26.3	-1.70
フィンランド	29.0	26.0	-3.00
米 国	40.0	40.0	0.00
ド イ ツ	51.6	29.4	-22.19
オ ラ ン ダ	35.0	25.5	-9.50
デンマーク	32.0	25.0	-7.00
日 本	42.0	40.7	-1.31
英 国	30.0	28.0	-2.00
平 均	33.9	27.9	-5.96

出典：“KPMG” S CORPORATE AND INDIRECT TAX SURVEY 2010”

らない水準になっている。このように，国内企業の海外シフトを防止し，国内への投資を阻害しないようにするため，法人税は世界的に見て，引き下げ競争状態にある。

フィンランドもこの世界的潮流の下，法人税を2000年の29%から2010年には26%と，10年で3ポイント引き下げている。オランダの25.5%よりは0.5ポイント高いが，英国の28%よりは2ポイント低い水準である。

2) 租税条約の比較

図表14は，Tax Note Onlineの租税条約データベースを利用して，いくつかの国と租税条約を締結しているかをカウントしたものである。英国が一番多く，113カ国と租税条約を締結している。フィンランドは，64カ国と租税条約を締結しており，日本，米国と比較して多くなっている。人口が同規模で貿易センター化を政策としているシンガポールとほぼ同数である。

図表14 主要国の租税条約締結国数

	租税条約締結国数
フィンランド	64
日 本	50
英 国	113
オ ラ ン ダ	89
米 国	58
シンガポール	67

出典：Tax Note Online のデータを元に作成。
2011年現在のデータである。

つぎに，租税条約における税率を比較したものが図表15である。税率は配当，利子，ロイヤルティに分けて表示している。また，同じ種目であっても内容により税率が異なることがある。そこで，図表15では，複数の税率がある場合，下限と上限とにわけて平均，モード，メディアンを示している。

配当に対する税の平均値を比較すると，英国とオランダが6.1%となっており他よりも低い。しかし，モードは英国が0%，オランダが5%であり，英国の方が配当を全額非課税とする相手国が多いことがわかる。

フィンランドの配当に対する税の平均値は6.6%で，オランダ，英国よりも0.5ポイント高いだけである。日本の8.0%よりは低い水準で，シンガポールとほぼ同程度である。

租税条約締結国が多い英国を基準に，英国が租税条約を締結している同一国と，その他の国が締結している税率との差額を計算し，その平均を計算したものが図表16である。なお，計算にあたっては，図表15における下限の税率で差額を計算している。この基準で比較すると，配当ではオランダが一番有利な条約を結んでいることがわかる。ただし，利子，ロイヤルティについては米国

社会イノベーション研究

図表 15 主要国の租税条約における税率比較（％）

		下 限			上 限		
		配当	利子	ロイヤルティ	配当	利子	ロイヤルティ
フィンランド	平 均	6.6	6.7	5.4	13.9	7.6	7.9
	モ ー ド	5	10	0	15	10	10
	メジアン	5	10	5	15	10	10
	最 高	20	15	25	47	25	25
日 本	平 均	8.0	9.4	7.9	13.9	10.4	9.7
	モ ー ド	10	10	10	15	10	10
	メジアン	10	10	10	15	10	10
	最 高	15	12.5	15	20	25	25
英 国	平 均	6.1	6.8	5.5	13.7	7.6	6.8
	モ ー ド	0	0	0	15	10	0
	メジアン	5	10	5	15	10	10
	最 高	20	15	15	25	25	25
オ ラ ン ダ	平 均	6.1	6.0	5.2	14.9	7.1	6.7
	モ ー ド	5	10	0	15	10	10
	メジアン	5	8	5	15	10	8
	最 高	15	25	20	35	25	25
米 国	平 均	6.9	4.9	4.6	15.4	7.6	7.1
	モ ー ド	5	0	0	15	10	10
	メジアン	5	0	5	15	10	10
	最 高	20	15	15	25	17.5	25
シンガポール	平 均	6.7	7.8	8.0	10.6	8.6	8.7
	モ ー ド	5	10	10	15	10	10
	メジアン	5	8	8	10	10	10
	最 高	40	15	15	40	25	25

出典：Tax Note Online のデータを元に作成。2011年現在のデータである。

図表 16 英国を基準とした租税条約における税率の比較（％）

	配 当	利 子	ロイヤルティ
フィンランド	0.1	0.2	0.1
日 本	1.8	4.0	3.0
英 国	-	-	-
オ ラ ン ダ	- 0.4	- 0.0	0.0
米 国	0.2	- 1.3	- 0.5
シンガポール	0.3	2.3	2.9

出典：Tax Note Online のデータを元に作成。2011 年現在のデータである。

が一番有利であり，英国とオランダは同等である。

日本企業は，欧州圏内に統括会社を設置する際，オランダ，英国を利用することが多い。それは，租税条約を多くの国と有利な条件で結んでいるため，オランダ，英国からの出資という形態をとった方が有利だからである。

フィンランドは，税率で見ると英国と比べ 0.1～0.2 ポイントだけ高いのみである。租税条約の税率面だけでみると，オランダ，英国とほぼ同水準であるということがいえる。

6. フィンランド進出日系企業と進出目的

フィンランドに進出している日系企業は，東洋経済社の海外進出企業総覧のデータによると，図表 17 に示すとおり 30 社ある。進出年を見ると，1990 年台が 11 社，2000 年台が 12 社と過半の進出企業が 1990 年代以降となっている。業種的には，製造拠点としての進出は少なく，精密機器，電子機器，機械等の販売拠点としての進出が多い。

また，フィンランドでは，森林が多く木材，パルプ等が伝統的な産業であったことから，感熱紙の製造，住宅用建築資材の製造を行っている企業もある。水資源が豊富で空気がきれいという環境があるため製薬で製造を行っている企業もある。チェーンソー等，フィンランド向けの機械を扱う企業もある。ところが，フィンランドが力を入れている情報等ソフトウェア関連で進出している企業は 1 社と少ない。

一方，フィンランドから日本に進出している企業は，東洋経済社の外資系企業総覧のデータによると，図表 18 に示すとおり 20 社ある。進出年をみると，

図表 17 フィンランド

No.	進出年	会 社 名	業 種
1	1941	Canon Oy	機械卸売
2	1963	Brother Finland OY	機械卸売
3	1980	Hoya Lens Finland OY	精密機器
4	1986	OMRON Electronics OY	電気機器卸売
5	1987	Kyocera Mita Finland OY	機械卸売
6	1991	Konica Minolta Business Solutions Finland OY	電気機器卸売
7	1992	Juho Thermal OY	パルプ・紙
8	1994	Misawa Homes of Finland OY	他製造業
9	1995	Biaxis OY,Ltd.	化学
10	1995	Toyota Finance Finland OY	他金融
11	1995	Panasonic (CIS) OY	貸金・信販・カード
12	1996	Oki Systems (Finland) OY	電気機器卸売
13	1997	Santen OY	医薬品
14	1997	Canon North-East Oy	機械卸売
15	1997	NaNa Eurooppa OY	他卸売
16	1998	Teamware Group Oy	情報・システム・ソフト
17	2000	Olympus Finland OY	精密機器卸売
18	2001	SMC Pneumatics Finland OY	機械卸売
19	2001	Makita OY	電気機器卸売
20	2002	Furuno Finland OY	電気機器卸売
21	2004	K Line (Finland) OY	倉庫・物流関連
22	2004	FM-International Oy FINNMAP	他サービス
23	2005	AAF International OY	他製造業
24	2005	Shimano Nordic Cycle OY	輸送用機器卸売
25	2008	Kuraray Nordic Ab Oy	化学卸売
26	2008	Rocla Oyj	機械
27	2008	Toyota Tsusho Nordic OY	輸送用機器卸売
28	2009	AB LKI Kaldman OY	機械卸売
29	n/a	Hitachi Power Tools Finland Oy	機械卸売
30	n/a	Ricoh Finland OY	機械卸売

出典：東洋経済社の「海外進出企業総覧」データベースで作成

1980年代以前が7社，1990年代が7社，2000年台が5社である。業種では，パルプ，製紙，木材関連企業が5社と多い。携帯電話のノキアが1989年に進出して以降，エフセキア，テクラ，ブランコといった情報関連企業の進出も

現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾

進出口系企業

業務内容	出資企業
全事業製品の販売	キヤノン
ブラザー製品の販売	ブラザー工業
眼鏡用レンズの製造・販売及びフレーム，関連機器の販売	HOYA
制御機器の販売	オムロン
複写機・プリンタの販売	京セラミタ
複写機，資材等の販売	コニカミノルタ
感熱紙の製造・販売	日本製紙
住宅用建築資材の製造・輸出	ミサワホーム
二軸延伸ナイロンフィルムの製造	双日
自動車の販売金融	トヨタ自動車
CIS 向けストックポイント，ファイナンス	パナソニック
プリンタ機器の販売・サービス	OKI
医療用眼科医薬品の研究開発・製造・販売	参天製薬
全事業製品の販売	キヤノン
フィンランド産木材・建材の日本向け販売・加工	七谷川木材工業社
グループウェアの販売・保守	富士通
自社製品の販売	オリンパス
空気圧機器の販売	SMC
電動工具等の販売	マキタ
船舶用電子機器の輸入販売・サービス	古野電気
海運代理店業	川崎汽船
現地調査，航空写真等のデータ収集・処理及び地図作成	パスコ
エアフィルタ製品の製造・販売	ダイキン工業
自転車部品，シューズの販売	シマノ
クラレ製品の輸入・販売	クラレ
屋内物流機器の製造・販売・サービス等	三菱重工業
トヨタ車両の販売	豊田通商
板金機械用の周辺機器装置の製造	アマダ
電動工具等の販売	日立工機
リコー製品の販売	リコー

ある。日本を市場と見なした販売拠点が多い。一方，情報関連企業は，日本向けにカスタマイズする必要性からか，開発拠点としての側面をもっている。

以上から，フィンランド政府が力を入れている電子機器，金属・機械，ケミ

社会イノベーション研究

図表 18 日本に進出しているフィンランド系企業

No.	進出年	会 社 名	業 務 内 容
1	1973	カーゴテック・ホールディングズ・ジャパン(株)	荷役機械・器具および部品の製造・輸入・販売
2	1975	ストゥーラエンソジャパン(株)	紙パルプ輸出入代理業
3	1976	バンドー・ショルツ(株)	工業用コンベヤベルトの製造・輸入・販売
4	1980	UPM キュンメネ・ジャパン(株)	グラビア紙, コート紙, 中質紙, 新聞用紙, RFID, 製材, 合板等の販売
5	1983	ヴァイサラ(株)	気象観測用機器およびシステム, 工場・研究所などでの湿度, 温度および露点測定用システムの輸入販売
6	1985	アメアスポーツジャパン(株)	テニス用品, 野球用品等の輸入・製造・販売
7	1989	ノキア・ジャパン(株)	携帯電話端末向けの R&D, 部品のソーシング活動
8	1991	(株)ホンカ・ジャパン	ログハウスの輸入・卸売
9	1991	メッツォ・ミネラルズ・ジャパン(株)	金属及び廃棄物リサイクル処理用機械の輸入・販売・アフターサービス
10	1992	アールストロームジャパン(株)	不織布, フィルター, 特殊紙, グラスファイバー素材の販売・輸出入
11	1997	バルチラジャパン(株)	中速ディーゼル機関の輸入・製造・販売
12	1998	エルコテックジャパン(株)	EMS (外部生産受託業)
13	1998	(株)HALTON	業務用厨房換気天井システムの設計, 施工, 輸入販売, メンテナンス
14	1999	エフセキュア(株)	セキュリティーソフトの開発, 販売
15	2001	オウトクンプ(株)	ステンレス製品の輸入・販売
16	2001	テクラ(株)	ソフトウェアの開発, コンピュータおよび周辺機器の開発・販売, 他
17	2003	メッツォオートメーション(株)	製紙, パルプ機械の販売・エンジニアリング・アフターサービス
18	2003	メッツォペーパージャパン(株)	金属及び廃棄物リサイクル処理用機械の輸入・販売・アフターサービス
19	2010	(株)ブランコ・ジャパン	データ消去ソフトの販売及びサービスの提供
20	n/a	日本サブコール(株)	外部電源防食システム「サブコールシステム」の販売

出典：東洋経済社の「外資系企業総覧」データベースで作成

カル等の分野での日本企業進出は少ない一方、フィンランドから日本に進出している企業は情報関連企業が多い。以上から、フィンランド政府の産業構造改革は、自国のフィンランド企業には効果的には働いているが、他国の企業を自

国に引きつけるまでには至っていない可能性がある。

1) インタビュー調査によるフィンランド進出日系企業の進出目的

フィンランドに進出している日系企業の現地法人である A 社及び B 社の 2 社に，進出目的などを 2009 年 2 月末頃，インタビュー調査した。その結果は，以下の通りである。

まず，A 社は，日本の家電メーカーの子会社で，AV 機器，白物家電の販売，マーケティング，アフターサービスまでを行う販売会社である。フィンランド市場は，スウェーデンにある子会社が担当しており，A 社は担当していない。A 社は，ロシア，ウクライナ，コーカサス，中央アジアなど 12 カ国を担当している。それぞれの国には子会社があり，ヘルシンキが統括会社 (HQ) の役割を果たしている。1980 年代は，商社を通じたオフショア型のビジネスをしていたものの，1996 年に現地法人を設立した。

A 社では，フィンランドに HQ として進出したメリットとして，海上輸送とシベリア鉄道を使える物流の拠点となる点，ロシアマーケットに対するプロフェッショナルがいる点，サンクトペテルブルグに直接アクセスできる点，ロシアに対するインフラが整っている点をあげている。また，物流は，海運が主でドイツから輸送することが多いものの，ロシア向けの商売は，ドイツよりもフィンランド政府の方が柔軟である点を指摘していた。ロシアとの結びつきが深いフィンランドでは，歴史的な経緯からロシア向けの物流業者の数が多く，通関ポイントとのパイプができていたためであるという。それゆえ，同業界では，ロシア向け物流拠点としてフィンランドを選択する企業が多いという。

つぎに，B 社は，日本の電気製品メーカーの子会社である。1997 年に駐在員事務所を開設したが，駐在員事務所では，自社通関が難しいので 2001 年に現法設立を設立した。B 社の設立の目的は，ロシアビジネスの深耕であった。実際に半分はロシア向けビジネスとなっている。

物流拠点として，ロシア国境まで 35km に位置するフィンランド東部のハミナ港に保税倉庫を有している。フィンランドを介して輸出するメリットは，サービス面で国のサポートがある点，安全で IT インフラも整っている点，フィンランド東部は倉庫料，人件費が安い点，税金を下げられる点，監査も緩い点などがあるとのことであった。

B 社はロシアでのアフターケア，ブランドマネジメントなどを担当している。

B社ではロシアにも現地法人を有しており、フィンランドからの輸出はそこに任していた。ロシアは規制が頻繁に変わり、それに精通していないと通関が遅れることになるからである。ロシアの現地法人は、通関の代理人を通じ通関ポイントと契約を結び、スピーディーかつ税金を節約して通関する仕組みを構築しているとのことであった。

以上のように、A社、B社ともにフィンランド進出目的は、ロシア貿易のゲートウェイとしての位置づけが主であった。地理的にロシアに近く物流上有利なこと、フィンランドを通すと税金を節約できる可能性があることが背景にあることがわかった。図表 17 でみたように、フィンランドに進出している日本企業では、精密機器、電子機器、機械等で卸売拠点が多いのは、ロシア向けビジネスの拠点としての可能性が高いと考えられる。

2) ロシアとの貿易

前項で日系企業はフィンランドをロシアビジネスの拠点としてみていることがわかった。そこで、以下では、フィンランドならびにロシアの貿易統計等进行分析する。

まず、フィンランドの 2010 年における主要貿易相手国は、図表 19 の通りである。ロシアが地理的に近いということもあり、輸入では 1 位、輸出では 3 位に位置づけられる。次に、ロシアからみた主要な輸入先は図表 20 の通りである。日本は、ロシアにとって第 5 位の位置を占めている。

辻 [2010] の調査によると、日本企業は、1996 年以降、フォーワダーと組んでロシア貿易が盛んになったとのことである。これは、オフショア通関と呼ばれ、フィンランドの保税倉庫が使いやすいこと、内陸通関が比較的容易であることなどが背景にあったという。また、辻 [2010] は、フィンランドを通じたロシア貿易の問題点として、ロシア側通関業者の間で違法な脱税行為が行われていたことを指摘している。通関直前にロシア側業者によりインボイスが書き換えられ、関税を割引く行為が日常的に行われ、グレー通関と呼ばれていたという。この指摘は、前項の A 社及び B 社がともに、フィンランドを通じたロシア向け貿易では、税金を節約できるメリットがあると指摘していたことと符合する。

また、フィンランド、日本、ロシア間の租税条約上の税率は、図表 21 に示したとおりである。フィンランドと日本の間では、配当、利子、ロイヤルティ

現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾

図表 19 フィンランドの 2010 年における主要貿易相手国

	輸 入		輸 出		貿易収支
	百万ユーロ	%	百万ユーロ	%	百万ユーロ
ロシア	9,163	17.8	4,689	9.0	-4,474
ドイツ	6,836	13.3	5,264	10.1	-1,571
スウェーデン	5,220	10.1	5,987	11.4	767
中国	3,776	7.3	2,687	5.1	-1,089
オランダ	2,798	5.4	3,545	6.8	747
米国	1,767	3.4	3,672	7.0	1,905
英国	1,603	3.1	2,504	4.8	901
フランス	2,012	3.9	1,775	3.4	-237
イタリア	1,429	2.8	1,365	2.6	-63
ベルギー	1,223	2.4	1,518	2.9	295
その他の国々	15,675	30.4	19,366	37.0	3,691
合計	51,500	100	52,372	100	873

出典：National Board of Customs (Finland)

図表 20 ロシアの輸入統計（国・地域別）

（単位：100 万ドル，％）

	2009年	2010年		
	金 額	金 額	構成比	伸び率
輸入総額 (CIF)	167,348	229,045	100.0	36.9
中国	22,795	39,036	17.0	71.2
ドイツ	21,228	26,713	11.7	25.8
ウクライナ	9,130	14,044	6.1	53.8
米国	9,169	11,135	4.9	21.4
日本	7,252	10,300	4.5	42.0
フランス	8,431	10,117	4.4	20.0
イタリア	7,890	10,044	4.4	27.3
ベラルーシ	6,718	9,816	4.3	46.1
韓国	4,866	7,272	3.2	49.5
ポーランド	4,213	5,825	2.5	38.2
インド	3,478	4,080	1.8	17.3
ブラジル	1,525	2,142	0.9	40.5

JETRO 調査，〔出所〕ロシア連邦税関局
(http://www.jetro.go.jp/world/russia_cis/ru/stat_04/)

図表 21 フィンランド、日本、ロシア間の租税条約上の税率（％）

	配当	利子	ロイヤルティ
フィンランド - 日本	10/15	10	10
フィンランド - ロシア	5/12	0	0
ロシア - フィンランド	15	10	0/10

出典：Tax Note Online のデータを元に作成。2011 年現在のデータである。

ともに 10% の税率である。一方、フィンランドとロシアの間では、配当は 5% もしくは 12% の税率であるものの、利子、ロイヤルティは無税である。また、日本とロシアの間の租税条約は、1986 年の日ソ租税条約を継承しており、配当 15%、利子 10%、ロイヤルティ 0% もしくは 10% の税率である。

このように、フィンランド、日本ともロシアに接する国であるが、フィンランドのほうが租税条約上は有利である。このため、フィンランドに現地法人を作る際は、日本から直接出資するよりも、フィンランドを通じたほうが有利になると考えられる。A 社、B 社のフィンランド子会社の位置付けも、まさにこの点にあるといえよう。

7. 結論と今後の課題

フィンランドは、1990 年はじめの不況期以降、GDP に対して高い R&D 費を支出し、また、シトラやテケスといったベンチャー・ファイナンスを含む産業政策を行ってきた。その結果、産業構造をパルプ・紙産業から電子機器に、さらに、金属・機械、ケミカルに転換してきた。その結果、日本より高い一人あたりの GDP をあげ、国際競争力ランキングでも、2011 年は 4 位と高位を獲得している。

さらに、大学院までの教育が無料という教育レベル向上のための政策も維持している。その結果、PISA の調査で国民が国際的にみて高い教育レベルに達していることが示されている。ただし、若年層の失業率は 20% 前後と他の階層と比べ高く、雇用のミスマッチを引き起こしている可能性がある。

税制面では、法人税は英国、オランダ並みに低く維持している。また、租税条約を多くの国、かつ税率面でも英国等と遜色のない有利な条件で結んでいる。特に、フィンランドとロシアの間では、低い配当課税と利子、ロイヤルティを無税とする租税条約もある。

日本企業がフィンランドに進出するのは，ロシア向け貿易のトランジット拠点としての魅力が大きいからである。これは，地理的にロシアに近く物流上有利なことに加え，フィンランドを通すと税金を節約できる点が評価されているようである。

フィンランドは，人口が 538 万人と小国である。人口が同規模のシンガポールは，アジアで貿易センターとしての地位を確立するための諸施策を実施している。フィンランドでは，前述のイノベーション政策が注目を浴びることが多いが，貿易のハブとしての位置づけも一つの重要な視点であると考えられる。

もっとも，ヨーロッパ圏には，日本企業が統括会社を置くことが多いオランダや，アメリカと並ぶ金融センターがロンドンにある。港湾取扱量が世界的に大きいロッテルダム，ハンブルグ，アントワープもある。貿易センターの観点からは，貿易関連取引を支える情報ネットワーク，金融センター機能に加え，欧州内でのサプライチェーンの機能分担もテーマになると考えられる。これらの分析は，今後の課題である。

参考文献

- Bruno Amable, 2003, "The diversity of modern capitalism", Oxford University Press, 邦訳：山田説夫，原田裕治訳，『5 つの資本主義』，藤原書店，2005。
- カステル・マニエール，ベッカ・ヒマネン，高橋睦子訳，2005，『情報社会と福祉国家』，ミネルヴァ書房。
- タイバレ，イルツカ編著，山田真知子訳，2008，『フィンランドを世界一に導いた 100 の社会改革』，公人の友社。
- 辻久子，2010，「ロシアの西のゲートウェイ・フィンランドの動向」，ERINA REPORT, Vol. 91, January, 環日本海経済研究所。
- 寺岡寛，2001，「フィンランド - 経済再生を巡って - 」，『「経済の発展・衰退・再生に関する研究会」報告書』第 2 章，財務省財務総合政策研究所。
- 宮川重義，2010，「金融危機一考察 - スカンディナビア金融危機のケース - 」，京都学園大学経済学部論集，Vol. 19 No. 2, pp. 115-149。
- 百瀬宏，石野祐子編著，2008，『フィンランドを知るための 44 章』，明石書店。
- 矢田龍夫，矢田昌紀，2006，『ザ・フィンランド・システム』，産業能率大学出版部。

付記

本研究は，平成 20 - 21 年度成城大学特別研究助成金の交付を受けて実施した共同研究の成果の一部である。明記して謝意を表するとともに，専門分野を異にする研究者の共同研究がますます盛んになることを祈念することとしたい。