

# EUと新しい資本主義・民主主義

報告書

2023年6月

# 第 I 章 序論

21 世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

## 1. はじめに

冷戦が終結した 1990 年代以降、急速に進展した新自由主義を基礎にしたグローバル化は、2008 年に起きたリーマンショック、その後の国際金融危機を経た 2010 年代に、転換期に差し掛かった。転換を促した大きな要因は、世界レベル・国内レベル双方における経済格差の拡大による、社会秩序の不安定化であると考えられる。

WTO を基盤とする国際経済法秩序が推進した貿易自由化により、一部の途上国は確かに豊かになった。しかし、全体としての南北格差は依然として縮まらず、むしろ拡大すらしている。各国の内部を見ても、先進国・途上国を問わず、多くの国で富裕層と貧困層の経済格差が拡大・固定化し、中間層の衰退を背景に、少なからぬ国でポピュリズム政党が台頭するなど、社会秩序が不安定化している。他方、気候変動・生態系の破壊の進行など人類の経済活動が、人類の存立自体を脅かしていることは明らかであり、経済の急速な脱炭素化が求められているが、経済成長を優先させる新自由主義的な経済政策では、その実現も難しい。

そのため、行き過ぎた市場原理主義など、これまでの資本主義のあり方への反省を基礎に、現在の資本主義と世界が直面している限界・課題を解決する、持続可能な「新しい資本主義」が世界的に求められている。経団連においても、成長と分配の好循環、コロナ後の新しい社会の開拓、社会的共通資本の構築、デジタルトランスフォーメーション (DX)、グリーントランスフォーメーション (GX)、スタートアップ振興、規制改革、地方創生、働き方改革、財政健全化、社会保障改革などを内容とする「持続可能な資本主義」を実践し、公正・公平な社会を実現しようとしている<sup>1</sup>。

もちろん、資本主義のアップデートに際して、これまでのグローバル化の成果が全て否定されるわけではない。インターネットなど電気通信技術の革新・航空機による大量輸送に支えられた「グローバル市場」と「グローバルな経済活動」の発展は、部分的修正はあつ

<sup>1</sup> 十倉雅和会長巻頭言・月刊経団連 2022 年 1 月号、十倉雅和「持続可能な資本主義を实践する」月刊経団連 2022 年 7 月号、経団連「2022 年度事業方針—持続可能な資本主義を实践する」同。

でも不可逆的である。ここ数年、アジア・太平洋地域において、一方で米中の対立が深刻化しながらも、他方で環太平洋パートナーシップに関する包括的・先進的協定（CPTPP）・地域的包括経済連携協定（RCEP）といった地域通商協定が次々と発効し、経済統合に向けた地域的法制度化がさらに進んだことも、その証左である。2022年2月のロシアのウクライナ侵略は、グローバル市場の新たな不安定要因であるが、「自由で開かれた国際経済秩序」は引き続き、グローバル経済を支える公共財でなければならない。

「新しい資本主義」の必要性は、日本だけでなく、世界で広く認識されている。もっとも、「新しい資本主義」の目的・原則は広く支持されても、それがどのような資本主義であるのかは必ずしも明確ではなく、その制度構造についての一致点も未だ十分ではない。それは、日本国内を見ても同様である。「新しい資本主義」は、どのように具体化されるのであろうか。「新しい資本主義」へのアップデートは、多くの場合、法制度・政策の改革を伴わざるを得ない。そのことは、「新しい資本主義」が、民主主義に基づく意思決定に依拠することを意味する。そうであれば、「新しい資本主義」を議論するに際しては、資本主義のあり方とともに、それを実現する民主主義のあり方をも問題にせざるを得ない。そもそも、修正が必要な、従来の資本主義のあり方が、日本を含む多くの先進国で、民主的な政治プロセスの結果として実現し、維持されてきたことに鑑みれば、これまでの民主主義を反省し、資本主義と同様、民主主義のアップデートをも図らなければならない。

以上のような問題意識から、21世紀政策研究所・ヨーロッパ研究会では、2020年・2021年の両年度に渡り、EUにおける資本主義・民主主義のあり方を検討してきた。グローバル化の中で、民主主義を基礎とする先進国経済として、日本と同様の問題に直面してきたEUの経験から、日本における新しい資本主義・民主主義への示唆を得るためである。

まず、資本主義につき検討すると、EUは、1990年代前半に「域内市場統合」を完成させ、域内に国境のない単一市場を実現した。域内市場は、世界レベルにおけるグローバル化による自由化の先取りであった。その後21世紀初頭に、共通通貨ユーロが導入されたことが示唆するように、域内市場は通商・投資の自由化を、地域統合としての究極の形態で実現したものである。換言すれば、EUの域内市場はグローバル化の先進事例であり、それゆえEUは、世界において、グローバル経済に伴う様々な問題に、他の地域に先んじて直面せざるを得ない位置にあり、そこにEUの経験の意義がある。さてEUは、前述の新自由主義的な経済政策に無批判であったわけではなく、一面的な自由化の弊害に対処するために、域内市場統合への作業と並行して、「社会的なヨーロッパ」を目指してきた。し

かし、この試みは十分な成果を挙げず、2010年代に加盟国間格差は固定化し、また各加盟国内部でも貧富の差が拡大している。各国固有の政策による部分も大きいとは言え、そのような「二重の格差」の存在は、2016年の国民投票で、英国がEU離脱を決定した要因ともなっている。本報告書は、域内市場による自由化の弊害を予め認識しながら、格差の拡大に十分に対処し得なかったEUが、現在どのようにそれに対処しようとしているのかを検討する。EUの成功とともに失敗からも学ぶことができるからである。

次いで、民主主義につき検討する。EUは、越境的な統治体として、主権国家とは異なる文脈における民主主義の実現に努力してきた。すなわちEUは、加盟国政府代表が構成する「EU理事会」と、加盟国国民であるEU市民が直接選挙によって選出した議員が構成する「欧州議会」が共同してEU立法の制定を担うという、独自の立法手続を発展させてきた。その民主主義は、代表議会である欧州議会に立法権が専属していないことなどから、「民主主義の赤字」と呼ばれる、国家とは異なる問題を抱えてきた。他方、加盟国レベルを見ると、2010年代には、少なからぬ国で、伝統的な有力政党の衰退とポピュリスト政党の台頭が顕著となり、一部の加盟国における非リベラル民主主義政権の成立と相俟って、EU内の政治状況を不安定化させている。このような批判・困難に対処するために、EUの民主主義は独自の制度的な発展を遂げており、そこには、逆に国家の民主主義にとって参考になる部分が少なくない。本報告書は、以上のようなEUの状況から、「新しい資本主義」を支える「新しい民主主義」への展望を探る。

本報告書は、以下の4つの部分から構成されている。本序論に続く、第II章「ロシアのウクライナ侵略と国際秩序」は、2022年2月のロシアのウクライナ侵略後の国際情勢を分析する。今日、日本経済はグローバル経済の一部である以上、国際情勢の変動から自由であるはずはないからである。第III章「新しい資本主義と市場の制度設計」は、本報告書の中心を成す部分であり、EUにおける資本主義のあり方を素材に、「新しい資本主義」を様々な観点から考察する。特に前半では、EUにおける資本主義の基礎となる考え方を示し、後半では、その考え方に基づき、EUが、日本も共有する様々な課題にどのように対応しようとしているかを明らかにする。第IV章「新しい資本主義を支える新しい民主主義」は、民主主義の行方をEUから探る部分であり、EUにおける民主主義への様々な試みが分析される。さて、グローバル化した今日、日本における新しい資本主義は、国際社会と無関係には成立し得ない。そこで第V章「新しい資本主義と国際秩序」では、ウクライナでの戦争により不安定化している国際秩序をどのように再構築していくかを検討する。第

VI章は、報告書最後のまとめである。

# 目 次

第 I 章 序論	須網 隆夫	i
研究委員一覧		viii
第 II 章 ロシアのウクライナ侵略と国際秩序		
第 1 節 本章の趣旨・概要	須網 隆夫	3
第 2 節 ロシアによるウクライナ侵攻の経緯と含蓄	渡邊 頼純	4
第 3 節 ロシアによるウクライナ侵攻と EU の対応 — 侵攻から 1 年の評価 —	伊藤さゆり	10
第 III 章 新しい資本主義と市場の制度設計		
第 1 節 本章の趣旨・概要	須網 隆夫	19
第 2 節 新しい資本主義の基礎となる考え方		
第 1 項 EU における新しい資本主義		
① EU が「新しい」と名乗らずに推し進める「新しい資本主義」	鈴木 均	22
② 新しい資本主義実現のツールとしての欧州復興基金	伊藤さゆり	26
第 2 項 新しい資本主義と国家の役割		
① 金融資本主義と国家と EU	太田瑞希子	32
② 「規制国家」化による市場の機能確保	網谷 龍介	37
第 3 項 新しい資本主義と市場の役割 — 社会的価値を組み込んだ市場 —		
	須網 隆夫	40
第 3 節 様々な政策課題に応える新しい資本主義 — 新しい資本主義の具体像 —		
第 1 項 格差の是正と新しい資本主義		
① 加盟国間格差の是正と EU	太田瑞希子	46
② EU 社会政策の展開と日本への示唆	渡邊 頼純	50

第2項	GXと新しい資本主義		
①	循環経済と政策統合	中西優美子	57
②	ビジネスと環境訴訟	中西優美子	62
第3項	DXを実現する新しい資本主義		
	—監視社会へのEUの対応—	須網 隆夫	66
第4項	経済成長を実現する新しい資本主義	伊藤さゆり	71
第4節	新しい資本主義に向き合う日本企業		
第1項	EUの「新しい資本主義」と向き合う日本企業と 在欧日系自動車産業	鈴木 均	81
第5節	小括一何をEUから学ぶか	須網 隆夫	87
第IV章	新しい資本主義を支える新しい民主主義		
第1節	本章の趣旨・概要	須網 隆夫	91
第2節	ヨーロッパにおける民主主義の概況		
第1項	現在のヨーロッパ民主主義の状況と課題	網谷 龍介	93
第2項	欧州議会への評価の上昇と欧州経済社会評議会への風当たり —ESGと民主主義のブラッシュアップ—	鈴木 均	96
第3節	民主主義のアップデート—民主主義に係わる様々な試み—		
第1項	市民参加の挑戦と代表制民主主義	網谷 龍介	102
第2項	民主主義の多様な回路 —EUの「将来に関する会議」を事例として—	佐藤 俊輔	106
第3項	EUにおけるサステナビリティと将来世代 —世代間衡平の思想—	中西優美子	110
第4項	EUと民主主義：地域民主主義の可能性	黒田 友哉	114
第4節	小括一何をEUから学ぶか	須網 隆夫	118

## 第 V 章 新しい資本主義と国際秩序

第 1 節 本章の趣旨・概要…………… 須網 隆夫 123

### 第 2 節 国際環境の現状・展望

第 1 項 グローバル化した世界の現況：利益、価値、(国家) 主権、  
国際社会における三者の交錯?…………… 黒田 友哉 125

### 第 3 節 新しい資本主義と国際貿易体制の展望

第 1 項 Post-Covid 19 及びロシアのウクライナ侵攻後の  
世界貿易秩序と日本の対応…………… 渡邊 頼純 130

第 2 項 炭素国境調整措置—EU 環境政策の対外的側面…………… 佐藤 俊輔 136

### 第 4 節 リベラルな国際社会と日本

第 1 項 「リベラルな国際秩序」の中身は何か?…………… 網谷 龍介 140

第 5 節 小括—何を EU から学ぶか…………… 須網 隆夫 143

## 第 VI 章 最後に

第 1 節 日本に『拘らない』日本企業  
—日本脅威論から歓迎、そして周縁化と競合…………… 鈴木 均 147

第 2 節 結語…………… 須網 隆夫 154



# 研究委員一覧

## 研究主幹

須 網 隆 夫 早稲田大学大学院法務研究科教授

## 委員（50音順）

網 谷 龍 介 津田塾大学学芸学部教授  
伊 藤 さゆり (株)ニッセイ基礎研究所経済研究部研究理事  
太 田 瑞希子 日本大学経済学部准教授  
黒 田 友 哉 専修大学法学部准教授  
佐 藤 俊 輔 國學院大學法学部准教授  
鈴 木 均 国際文化会館地経学研究所主任客員研究員  
中 西 優美子 一橋大学大学院法学研究科教授  
渡 邊 頼 純 関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長  
慶應義塾大学名誉教授

(2023年3月時点)

## 21世紀政策研究所

吉 村 隆 事務局長  
井 上 真 一 主任研究員  
畑 山 博 康 主任研究員  
青 野 耕 太 主任研究員

## 第II章 ロシアのウクライナ侵略と国際秩序

## 第1節 本章の趣旨・概要

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

グローバル化した国際社会において、新しい資本主義も民主主義も、一国閉鎖的に成り立つわけではない。そのため、現在の国際情勢の分析から報告書を始める。国際社会にとって、目下最大の課題は、ウクライナにおいて長期化する戦争である。ロシアは、2022年2月24日、ウクライナに対する侵略を開始した。ロシアの行為が、国際法の根幹たる武力行使の禁止に違反し、自衛権の行使等の理由により正当化できないことは、直後の国連総会決議が明らかにしている。違法な武力行使が、この間国際社会に存在しなかったわけではない。冷戦終結後に限っても、2003年のイラク戦争など、その正当性に疑問がある武力行使は少なくない。しかし、ロシア・ウクライナ戦争は、21世紀において、初めての長期に渡る大規模な国家間戦争であり、短期間で終結したこれまでの武力行使と同等に扱うことはできない。しかも、ロシアの侵略後、ウクライナ・ジョージア・モルドヴァのEU加盟申請とスウェーデン・フィンランドのNATO加盟申請は、ヨーロッパの地政学的情勢を一変させた。その影響は、ヨーロッパに止まらない。開戦後の国際社会は、ロシアへの対応につき、G7を中心にしたロシア制裁に参加する多くの先進国、ロシアに融和的な中国など一部の国、ロシアの侵略に反対するものの、制裁には参加しないインドを含む多くの途上国の3つのグループに分かれ、一致していない。米中対立の深刻化に加えて、このような多極化した状況は、今後の国際協力の阻害要因となることが懸念される。以下には、「第2節 ロシアによるウクライナ侵攻の経緯と含蓄」（渡邊委員）、「第3節 ロシアによるウクライナ侵攻とEUの対応」（伊藤委員）の二つの報告により、「新しい資本主義」の背景となる、現在の国際情勢を概観するとともに、EUがこの戦争にどのように対応しているかを検討する。ウクライナ戦争によるエネルギー供給の危機にもかかわらず、EUは、脱炭素化への動きを一層強力に推進している。日々の表面的な動きに囚われず、時代の基礎に流れている動きを見抜くことが求められている。

## 第2節 ロシアによるウクライナ侵攻の経緯と含蓄

関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長

慶應義塾大学名誉教授

渡邊 頼純

2022年2月24日にロシアがウクライナに対し「特別軍事作戦」と称してウクライナ領内に攻め込んでから1年超が経った。BBCによれば、この間ウクライナ軍とロシア軍の死者はあわせて約20万人、ロイターによればウクライナの民間人死者は7,000人以上にのぼると報じられている。

2022年9月にロシアは30万人動員を発表、ウクライナ戦争が長期化することがほぼ確実となった。さらに2023年1月には英国が戦車「チャレンジャー2」をウクライナに供与することを発表したのに続いて、注目されていたドイツも「レオパルト2」型戦車を、アメリカが「M1エイブラムス」を供与することを発表した。「レオパルト」はポーランドなどNATO諸国に配備されており、そこからウクライナに供与されることも決定されている。本稿執筆の時点ではNATOは戦車の供与に重点を置いており、F-16等の戦闘機の供与までは踏み込んでいないが、西側からの戦闘性能が高い戦車の供与によってウクライナは飛躍的に戦局を有利にすると予想されるが、これに対してロシアが戦術核兵器の使用や更なる動員の追加導入などを行う可能性も示唆されており、そうなるとこの戦争はさらに長期化し、激烈化する危険性が懸念される。

### 1. ウクライナ戦争の持つ意味

ロシアによるウクライナ侵攻は、グローバル化が進んだ21世紀の今日にあっても経済的相互依存を超えて民族主義的かつ愛国的論理が暴力に訴えて現状(status-quo)の変更を実現しようとするところがありうることを改めて人々に知らしめた。

プーチンロシア大統領の論理は明快である。彼は自らの論文「ロシア人とウクライナ人の歴史的一体性」(2021年7月)の中で、「ウクライナとベラルーシ、ロシアとの歴史的一体性と不可分性」を協調している。さらにそれよりはるか以前にプーチンはG.W.ブッシュ米大統領に「ウクライナが国ですらないことを理解すべきだ。領土の一部は東ヨーロッパに位置し、その大部分は我々ロシアに与えられている」(2008年4月、ブカレストにて)

と述べている。この年の8月、北京オリンピックの際にロシアはグルジア（現在のジョージア）に侵攻している。

このようにプーチンはウクライナのことを主権を有する独立国とは認めておらず、そこに蔓延する新西欧主義と反ロシア主義の「ファシズム」を駆逐することに何の躊躇も罪悪感もなかったのである。プーチンを彼が「特別軍事作戦」と呼ぶところの直接的軍事行動に駆り立てた背景としては以下の6点が指摘されている。（児玉昌己、『世界経済評論』2022年）

- ① NATO（北大西洋条約機構）の東方拡大：冷戦末期にロシア西端のサンクトペテルスブルクからNATOの東端まで約1,900キロメートル離れていたが、現在では160キロメートル程に縮小している。
- ② ロシア周辺地域での反ロシア、親EU政権の動き：ウクライナにおける2004年のオレンジ革命ならびに2014年のマイダン革命、ジョージアの親EU化（2008年）の動きなどがプーチンの警戒感を高めた。
- ③ ロシアによるウクライナの東部ドンバス地域ならびにクリミア半島の奪取に対する西側諸国の消極的反応：オバマ元大統領も、ウクライナと米国が同盟関係に無かったこと、地理的に離れていたことを理由として挙げ、2014年のクリミア併合の際により強硬な姿勢に出られなかったと述懐している。
- ④ ロシアに対する西欧諸国のエネルギー依存が高まっていたこと：とりわけノルドストリーム1の稼働でEUの天然ガス供給がロシアにより支配されることになったことが大きい。
- ⑤ 中国の容認：ロシアの軍事行動に対する中国の習近平指導部の「理解」が冬の北京オリンピック時の訪中で得られたことがプーチンの背中を押した。
- ⑥ 「任期のリセット」：2008年、2014年、2020年と3度に及ぶロシア連邦憲法改正により、全体主義的国家統治が完了し、2036年までの実質的な終身独裁への道が開かれ「超大統領制」とでも呼ぶべき全体主義的体制が完成したこと。

## 2. ウクライナ戦争の推移

ウクライナ戦争は以下のような展開を遂げてきている。（田中素香による3つの局面）

- ① 第1局面：2月24日の侵攻開始から4月初めまで、ロシア軍は東部、南部、さらに首都キーウと第2の都市ハルキフを目指して同時に攻め込んだ。電撃戦でキーウに

プーチンの意向を携えた傀儡政権を樹立し、ベラルーシと併せて「大ロシア」を創設するはずだった。プーチンは「3日間で終わる」と豪語したと言われている。しかし、キーウ戦線でウクライナ軍は米英などから得た情報で反撃し、キーウ 25 キロ圏に接近したロシアの戦車部隊を撃退した。他方、東部ドンバス地方（ルハンスク州とドネツク州）とザポリージャ州とヘルソン州に進出したロシア軍はその地方の親ロシア派住民と結託して「地方政府」を立ち上げ、ロシア支配地域に編入した。3月には欧州最大のザポリージャ原発も支配下に置いた。

- ② 第2局面：4月中旬から7月中旬までドンバス地域を中心に消耗戦が展開した。マリウポリの陥落は特に象徴的で、ウクライナ軍兵士が精鋭部隊も含めて一日あたり100人から200人死亡することもあり、ウクライナ軍の士気も落ち込んだ。ロシア軍はドンバス地域の約4分の3を支配下に置いたが、兵員の補充に手間取り部隊の動きは緩慢になった。
- ③ 第3局面：7月末ロシアのラブロフ外相が「ロシア軍は南に進出する」と語った頃に始まった。ドンバス地域はロシアがほぼ制圧し、ザポリージャ州・ヘルソン州で親露派「地方政府」が両州の大都市で言語・教育・通信・旅券発効などの「ロシア化」を進め、多くの住民が他地域へ避難した。他方、ウクライナ軍は両州の奪還作戦を開始し、8月にはクリミアのロシア軍基地で爆発が複数回起きた。9月中旬にはロシア・中国首脳会議が侵攻開始以来初めて対面で行われ、この中でプーチン大統領は中国の習近平主席に対し中国がもっている「懸念」に理解を示したことが報じられた。また、この頃からロシアによるインフラストラクチャーに対する攻撃が激化し、寒い冬の時期に向けてロシアの攻勢が強まることが予想された。これに対し、ドイツに対しては対ウクライナ軍事支援を増強し、具体的にはドイツ製戦車の供与を求める声が西側陣営からも高まりつつあった。
- ④ その後の局面：英国は2023年1月走行性能の高い英国製戦車「チャレンジャー2」をウクライナに供与することを決定、その数は140両に及ぶと言われている。これに続いてポーランドが同国の所有しているドイツ製戦車「レオパルト2」をウクライナに供与する許可をドイツに求めていることが報じられ、ドイツは供与を許可した。さらにドイツ自身も「レオパルト2」をウクライナに供与することを決定、ドイツの「政策転換」が具体的に示される形となった。ドイツでは「Zeitenwende（時代転換）」が流行語となるほど、第二次世界大戦以来タブーになっていた NATO 域外への武器輸出が現実のもの

のとなった。米国も戦車については「M1 エイブラムス」供与することを決定し、米国内の生産工場における受注体制を整えた。さらに2月に入ると米国は地上発射型小直径弾（GLSDB）と呼ばれる長距離のロケット弾を含む追加支援を発表した。これは約21億7,500万ドル（約2,850億円）相当の武器追加供与の一部であり、GLSDBは射程が従来のものの2倍に当たる約150キロメートルと長く、クリミア半島が射程距離内に入る公算が高い。西側諸国によるこれらのテコ入れは2月24日で侵攻からまる1年が続く中、ロシアが戦績をあげるために大規模な攻勢に出る可能性が高いとの見方に呼応している。ロシアは当然のことながら西側による戦車や長距離ミサイルの供与という事態に強く反発しており、万が一クリミアが奪還される可能性が出てきた際にはプーチンは戦術核を使用するのではないかという懸念も払拭されていない。

### 3. 今後の展望

これまで見てきたようにプーチンの「大ロシア帝国再建の夢」は遠のいた。ロシア軍には戦略思考と組織力が欠落していることが次第に明らかになってきた。しかし、プーチンの行動は予見しがたく、西側諸国はロシアが選択する悲惨な戦争の「次のステージ」に備える必要がある。それでは今後どのようなシナリオが可能なのだろうか。

- ① 「停戦合意のシナリオ」：ロシアがウクライナの提示する条件で交渉による停戦に合意し、敗北を受け入れる可能性は低い。また、侵略の範囲と戦争犯罪の規模を勘案すると、ウクライナがロシアの全面降伏以外の外交的解決策を受け入れるのも難しい。プーチンを含む強硬派が主流派から外れない限り、このシナリオの実現は困難である。
- ② 「エスカレーションと敗北のシナリオ」：戦闘をエスカレートさせた挙句に失敗するパターンである。最悪の場合、ロシアはウクライナに対する核攻撃を選択するかもしれない。この場合、ロシアは「ならず者国家」のそしりを免れることは難しくなり、NATOとの直接的軍事衝突に道を開くことになる。NATOは通常兵器で反撃し、ロシアの敗北は加速されることになる。
- ③ 「政権崩壊による敗北のシナリオ」：このシナリオでは、決戦の場はウクライナではなく、クレムリンの内部に移る。この戦争が全般的欠乏を引き起こせば、民衆は彼を見限りかねない。プーチン政権が崩壊すれば、国内の混乱によってロシアは戦闘を継続できなくなり、戦争は即座に終結する。ロシアの敗北は多くの利益をもたらすが、他方でそれが引き起こす地域的、世界的な混乱に備える必要もある。

ロシアが交渉による敗北を受け入れず、過激なエスカレーション策を取り、国際関係にカオス（混沌）を作り出せば、その影響はアジア、ヨーロッパ、シリア、イランなどの中東にも及ぶ。ロシアの敗北は「無秩序」なものであってはならず、ロシアの核を誰が管理するのかといった未解決の問題にも答えを出すことが求められている。

ロシアがカオスに陥れば、南コーカサスとモルドバでは、古くからの対立が復活し、激化して行く可能性がある。トルコがロシアからの支援を受けていたアルメニアを攻撃するようアゼルバイジャンに仕向けることが考えられるし、ジョージアからロシア軍が撤退すれば、ジョージアと南オセチアならびにアブハジアとの間で親ロシア派の住民が反発してジョージア軍との衝突が再び起きる可能性も高まる。モルドバからの分離地域で 1992 年からロシア軍が駐留している「沿ドニエストル共和国」でも似たような状況が生じよう。さらに、ロシアの資金と軍事力が支えてきた独裁者アレクサンドル・ルカシェンコ大統領が率いるベラルーシもこのような不安定性の連鎖からは逃れられない。もしルカシェンコがプーチンの呪縛から逃れることができず、2 月以降ベラルーシ領内からの攻撃をウクライナに仕掛けるような事態になるとプーチンが軍事的に劣勢になった時にはルカシェンコも国内で権力維持が困難になろう。このように「無秩序な敗北」は旧ソ連諸国の国際関係を不安定化する可能性が高い。

#### 4. ウクライナ戦争以降の世界

- ① 情報テクノロジーの決定的重要性：この戦争は当初から活発な「情報戦」に彩られていた。ロシアの侵攻前からアメリカはその可能性が差し迫っていることを再三明らかにしていたし、実際の戦闘が始まってからも米国や英国はロシア軍の戦車の位置などについて詳細な電子情報をウクライナ軍に提供し、そのおかげでウクライナ軍はロシアに対し数の上での劣勢を跳ね返すことができた。その意味でこの戦争は、情報テクノロジーの利用が戦術においても政治的支持獲得競争においても極めて効果的であることが証明された。
- ② 非西洋世界の台頭と発言力の拡大：国連総会で対ロシア非難決議は 140 か国以上の賛成を集めたが、対ロシア制裁では 30 か国程度しか参加していない。世界の大多数の国々は一方でロシアの行動を国際法違反の「侵略」と非難するが、他方では「民主主義 vs 権威主義」という二者択一を迫られることには抵抗しているのである。その意味でこれまでリベラル・デモクラシーを標榜してきた国々は従来からそうであったように「パワー



志向ではなくルール志向」で問題解決を探るアプローチをとるべきであろう。その中で「グローバル・サウス」と呼ばれる発展途上国の中に「同士国」(like-minded countries)を見つけ、共にグローバルな利益を模索する共同行動を通じて徐々にその数を増やし、「クリティカル・マス」(全体の趨勢を決定づけるような多数派)を形成して、問題を解決するというアプローチを目指すべきであろう。

- ③ グローバル・ガバナンスの必要性：コロナ禍や地球温暖化問題が示しているのは、単に科学技術だけではなく、その国際協調主義的対応が決定的に重要だということではないだろうか。現在の世界的なインフレと過剰債務に伴う途上国経済の混乱は、直接的にはサプライチェーンの寸断やデカップリングの結果と考えられるが、長期的には市場経済維持を建前としつつ、実態においては国家資本主義化しつつある経済ナショナリズムの悪弊を反映したものかもしれない。これを是正するためには更なるグローバルな経済統治が必要とされている。かかる経済統治の根底に多国間でルールを策定し、多国間でそのルールを順守し、相互にモニターして行く「多国間主義」が置かれるべきである。

## 5. 小結

ロシアの歴史はキエフ公国から始まった。そのキエフが今や「キーウ」と呼ばれ、ウクライナという別の国の首都になっているということについてロシア人の中には受け入れ難いと考える人もいるだろう。しかし、1648年のウェストファリア講和会議以降、国民国家が国際関係の単位を構成し、各国民国家には「主権」という不可侵の権限が付与された。これは21世紀の今日でも順守されるべき制度であり一定の価値を形成している。「一定の」という留保を付したのは「主権」には限界があるからである。特に一国では解決できない問題や市場のように国家を超えて機能する存在が活発に機能する今日にあってはなおさらこの「主権の虚構性」が顕著になる。

主権の不可侵性を一方で尊重しつつ、主権の限界と虚構性を認識しこれを容認して競争よりも協調に優位性を見出す時、多国間主義に基づく国際協調が可能になる。ウクライナ戦争で失われたウクライナとロシアの多くの人命がこのことを我々にリマインドしてくれているのではないだろうか。

## 第3節 ロシアによるウクライナ侵攻とEUの対応 －侵攻から1年の評価－

(株)ニッセイ基礎研究所経済研究部研究理事

伊藤さゆり

### 1. はじめに

ロシアによるウクライナ侵攻は、経済的な相互依存関係が安全保障の強化につながるという「宥和政策」への期待を打ち砕いた。EUは、侵攻開始以来、米国やカナダなどと歩調を合わせて、ロシアへの制裁とウクライナの支援を継続しており、政策の優先順位の変更を迫られた。

本節では、この間のEUの政策決定の内容を概観し、ロシアによるウクライナ侵攻とEUの持続可能な成長に向けた歩みに及ぼす影響について考察する。

### 2. 対ロシア制裁とその効果、影響

EUによる対ロシア経済制裁の範囲は、戦争の長期化、軍事行動のエスカレーションに連れて段階的に拡大されてきた。23年2月25日には、閣僚理事会は第10次の制裁パッケージを採択している<sup>1</sup>。

制裁の内容は、特定の政治家や個人等を対象とする資産凍結など「スマート制裁」のほか、ハイテク製品やデュアルユース製品の輸出禁止など「貿易制裁」、中銀との取引制限や国際銀行間通信協会（SWIFT）からの排除など「金融制裁」、「エネルギー分野」では新規投資や装置・技術・サービス等の供与禁止、石炭、石油の輸入禁止、「運輸部門」の規制など幅広い領域に及ぶ。

ロシア経済は戦争と経済制裁の長期化で弱体化している<sup>2</sup>。ロシアの産業基盤は、輸出や技術供与の禁止、西側企業のロシアでの活動の縮小や撤退などの影響で産業基盤は脆弱化

---

<sup>1</sup> The Council of the EU and The European Council, Timeline - EU restrictive measures against Russia over Ukraine (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>)

<sup>2</sup> Russian expert: West will not stop Russia with sanctions, wiiw News & Opinions, 15 June 2022 : (<https://wiiw.ac.at/russian-expert-west-will-not-stop-russia-with-sanctions-n-555.html>) 土田陽介「2つのショックに見舞われるロシア経済、2023年にどこまで持つか？」JBpress 2022.12.28 (<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/73267>)などを参照。

している。9月に最大30万人の予備兵の部分動員を発動して以降、労働市場の混乱や消費者や投資家の信頼感が打撃を受け、国内インフラプロジェクトが延期されるなどロシア経済の悪化も明確になっている<sup>3</sup>。

しかし、経済制裁には戦争終結させる即効性はない。ロシア制裁の場合、参加国は主として西側の先進国であり、中国、インド、ブラジルなど新興大国を含まないため「抜け穴」が大きい。

経済制裁は相手方の対抗措置も引き出すため、制裁を課す側も負の影響を被る。ロシアは、経済制裁に参加する非友好国・地域に対して、ガス代金のルーブル建てでの支払いを求めるなど、様々な手段で揺さぶりをかけてきた。

EUは、ロシアへの戦費供給を断つべく「REPowerEU」<sup>4</sup>を掲げてエネルギーの脱ロシアに動き出したが、ロシアは先手を打つ形でガス供給を絞り込んできた。EUは、ロシアによる天然ガスの「武器化」への対応として、調達先の多様化、高値での調達、省エネルギーによる需要削減と備蓄の強化を迫られた。エネルギー価格高騰対策として、価格抑制や脆弱な家計などへの所得支援なども膨らむ。ウクライナ侵攻開始から初めての冬は、暖冬となり、備蓄の進展やノルウェーなどロシア以外からのパイプライン・ガス調達の拡大、米国などからのLNG調達で乗り切れる見通しが立った。しかし、23年春からの備蓄は、ロシアからのパイプライン・ガスが大幅に削減された状態が前提となる。22年はゼロコロナ政策で低調に推移した中国経済の回復も見込まれる。LNGの争奪戦が激しさを増すなど、より厳しい状況となることも予想される。

マイナスの影響は、制裁と距離を置く国々にも及ぶ。ロシアがエネルギー大国であり、穀物と肥料では、ロシア、ウクライナが世界市場で高いシェアを占めるため、とりわけエネルギーと食料を輸入に依存する低所得国が被る影響は大きい。

2022年の世界経済は、ロシアによるウクライナ侵攻で想定外の展開を辿ったが、戦争の早期終結、制裁と対抗措置の解除の目途は立っておらず、2023年も不確実性が高い状況が続く。2022年は、世界的に経済成長が鈍化、インフレが加速し、欧米を始めとする殆どの中央銀行は急ピッチでの金融引き締めにも動いた。2023年は利上げによる資金調達環境の

---

<sup>3</sup> Vladislav Inozemtsev, “Opinion Corner: Russia’s economic suicide, act 2” wiiw Monthly Report No. 10/2022, October 2022; Congressional Research Service “The Economic Impact of Russia Sanctions” Updated December 13, 2022 ( <https://wiiw.ac.at/monthly-report-no-10-2022-p-6399.html> )

<sup>4</sup> European Commission “REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy” COM (2022) 108 final, 8.3.2022

厳格化も加わり、世界経済は一段と減速する一方、インフレは、価格転嫁や賃上げによる内生的なインフレ圧力が持続し、高止まるリスクがある。

エネルギー危機下の EU 経済は、とりわけ状況が厳しく、2023 年は年間でゼロ近辺の低成長となる見通しである。

### 3. ウクライナ支援

EU 機関と EU 加盟国によるウクライナへの支援の約束額は、キール経済研究所が軍事装備や武器の市場価値で評価した集計（ウクライナ支援トラッカー）<sup>5</sup>によれば、22 年 1 月 24 日から 23 年 1 月 15 日までの累計で 1,385.3 億ユーロ（1 ユーロ＝142 円換算で 19.7 兆円）となっている。内訳は、金融支援が 642.1 億ユーロ、人道支援が 120.8 億ユーロ、軍事支援が 622.4 億ユーロである。同期間の米国の支援約束額は 731.8 億ユーロで二国間の支援では最大の出し手となっている。内訳は、金融支援が 251.1 億ユーロ、軍事支援が 443.4 億ユーロで、米国の場合は、軍事支援が 6 割強を占め、金融支援は全額が返済不要の援助である。他方、EU 機関と EU 加盟国による支援は合計 549.2 億ユーロで、EU 機関からの支援の多くが域外向けの支援プログラムである「マクロ金融支援（MFA）」を通じて行われてきたことから、金融支援が 6 割強を占め、そのほぼ全額が利払いや返済期限について配慮した融資である。なお、金融支援の 347.4 億ユーロの約束額のうち、180 億ユーロ（同 2.6 兆円）は、EU が「MFA+」として 2023 年に行うウクライナ向けの譲許的融資<sup>6</sup>が占める。

EU 機関と加盟国によるウクライナ支援は、軍事支援の多い米国や英国（二国間融資額では米国に次ぐ第 2 位）と比較して、消極的な印象を与えるが、EU の支援は金融支援の「MFA+」などウクライナに様々な特別な措置を講じているという点で手厚い<sup>7</sup>。さらにロシアによる侵攻後の 2 月 28 日に EU 加盟を申請したウクライナに、6 月の首脳会議で加盟候補国としての地位の付与したことも異例のスピードだ。

<sup>5</sup> Kiel Institute for the World Economy, Ukraine Support Tracker — 8th release (covering January 24 to November 20, 2022) (<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>)

<sup>6</sup> MFA+の返済は 2033 年以降、最大 35 年にわたって行われる。EU 加盟国による利払い負担の支援も組み合わせる。詳しくは、European Commission, Economy and Finance, Ukraine ([https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en)) 参照。

<sup>7</sup> EU のウクライナ支援については European Commission, EU assistance to Ukraine ([https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine\\_en](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en)) に情報がまとめられている。

難民支援でも EU は特別な措置を講じている。3月に合意した「一時受け入れ保護措置」はウクライナ難民に、少なくとも1年間の居住権、教育、労働市場、医療、社会福祉へのアクセスを認める枠組みである。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の集計によれば<sup>8</sup>、欧州におけるウクライナからの難民は、2023年3月7日時点で811万人に達しており、489万人に「一時受け入れ保護措置」が適用されている。難民支援のためのコストは先述の「ウクライナ支援トラッカー」の支援額に含まれていないが、キール経済研究所は、難民支援コストの推計も行っている。ベースラインの試算では EU の 27 加盟国の難民支援コストは 262 億ユーロ（同 3.7 兆円）に対して米国はゼロ。難民支援コストも含めた二国間支援の対 GDP 比では、ポーランド（2.1%）、エストニア（1.6%）、ラトビア（1.3%）、チェコ（1.1%）など隣接する国が上位に位置する。

ロシアによるエネルギーの「武器化」は、ロシアへの制裁とウクライナ支援継続の意思を挫こうとする狙いがあると思われる。EU 圏内ではウクライナへの連帯と安全保障上の脅威としてのロシアに対する認識は歴史的経緯や地理的な要因による温度差があり、つけ入る隙があるように見える。しかし、これまでのところロシアが期待する方向に事態が展開する気配はない。

#### 4. ウクライナ侵攻開始後の EU の持続可能な成長に向けた歩み

EU の政策では、防衛力の拡充、エネルギー安全保障、経済安全保障が優先課題となった<sup>9</sup>。とりわけ、経済制裁と対抗措置の手段となったエネルギー対策は緊急課題となった。

ウクライナ侵攻以前、欧州では再生可能エネルギーへのシフトが進み、化石燃料で最も CO<sub>2</sub> の排出量が多い石炭の消費量は減少傾向を辿っていた。

しかし、2022 年は欧州の消費量は増加に転じ、世界の石炭消費量も過去最大に達する見通しである<sup>10</sup>。欧州における石炭消費量の拡大は、ロシアによる天然ガス供給の削減にフランスの原子力発電所の多くが保守や修理のために運転を停止していた<sup>11</sup>影響が加わったことによる。ウクライナ侵攻の以前から、気候変動の激甚化という背景もあり、天候要因を受けやすい再生可能エネルギー依存を高めたことによる電力供給の不安定化は問題と

<sup>8</sup> UNHCR Ukraine Refugee Situation (<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>)

<sup>9</sup> 22年3月10～11日に開催されたEU特別首脳会議では、「ベルサイユ宣言」で3本柱に据えた。

<sup>10</sup> 「欧州で石炭消費復活、再生エネの弱さ露呈」The Wall Street Journal、2022年12月26日

<sup>11</sup> Liz Alderman, “Racing to Fix Problems, France Braces for Non-Nuclear Winter” The New York Times, 16 November 2022 によれば、56基中26基が停止していたが、計画停電を回避するための点検・修理等の加速で運転再開が進みつつある。

なっていた。ロシアによるエネルギーの「武器化」で供給不安は一層深刻化したことで、石炭回帰を余儀なくされた。

脱炭素化の目標に向けて削減するはずの化石燃料に関わるインフラ投資も拡大した。パイプラインを通じたロシアからの供給に依存してきた石油やガスの調達先の切り替えや LNG の輸入拡大のため、ドイツなどでは異例の短い工期で FSRU（浮体式 LNG 貯蔵・再ガス化設備）の新設とパイプラインへの接続などが進められた<sup>12</sup>。

これらの動きから、ロシアの侵攻は EU の脱炭素化の「逆行」につながるように見えるが、22 年も EU の脱炭素化を含む持続可能な成長に向けた歩みは途切れなかった。2022 年も、持続可能な成長モデルへの転換を目指す「欧州グリーン・ディール」の実現、21 年 7 月に公表した 2030 年目標達成のための一連の法改正（Fit for 55）は着実に進展した。

EU にとって、ロシアの侵攻からの教訓は、相互依存関係を「武器」としかねない国に経済・社会活動の維持に不可欠なエネルギーを依存するリスクは著しく高いということである。気候変動の激甚化というもう 1 つの危機への対応のためにも、EU は再エネ依存よりも再エネ利用の遅れが深刻な問題と受け止められている。

脱ロシア産化石燃料の「REPowerEU」計画<sup>13</sup>も、「欧州グリーン・ディール」の目標と「Fit for 55」の完全実施を前提とする。その上で、ガス供給に関わる制約の強まりへの対応として、省エネルギー、エネルギー源の多様化、クリーンエネルギーの移行の加速、汎欧州エネルギーネットワーク（TEN-T）の共通の利益のためのプロジェクト（PCI）の推進による相互接続強化などエネルギー・インフラへの投資拡大を進める。電力網や水素輸送インフラ（「水素回廊」）への投資は、先述のロシア産からの切り替えに伴うガスや石油関連の投資の規模を遙かに上回る規模の投資が予定される。

「REPowerEU」計画では、財源として復興基金「次世代 EU」の復興強靱化ファシリティ（RRF）の未利用の融資枠 2,250 億ユーロ（1 ユーロ＝142 円換算で 32 兆円）やその他の EU 予算の基金などの活用により、総額 3,000 億ユーロ（同 42.6 兆円）の EU としての資金の動員を見込む。

---

<sup>12</sup> ドイツでは 22 年 12 月 17 日にニーダーザクセン州ウィルヘルムスハーフェンの LNG 輸入ターミナルが稼働を開始した。ドイツ政府が他に 4 基の FSRU 設置計画を進めているほか、民間企業のコンソーシアムによる建設も進められている（「ドイツ、初の浮体式 LNG ターミナル開設」NNA 2022 年 12 月 20 日）。ドイツの異例のスピードでの LNG 輸入ターミナル稼働に向けた動きについては「独 LNG 基地の急ピッチ建設、その舞台裏」The Wall Street Journal、2022 年 12 月 14 日が詳しい。

<sup>13</sup> 「水素回廊」については European Union “REPowerEU Plan” COM(2022) 230 final, 18.5.2022、の 15 ページの地図を参照のこと。

汎欧州の水素輸送インフラに関しては、2020年に欧州のガス輸送事業者が立ち上げた欧州の28カ国31事業者による「欧州水素バックボーン（EHB）イニシアチブ」による取り組みも進んでおり、官民一体での水素回廊が構築されようとしている<sup>14</sup>。天然ガス、LNG輸入ターミナルも、長期的には水素ターミナルへの転換を視野に入れている。

国際的な専門家ネットワーク「持続可能な開発ソリューションネットワーク（SDSN）」は、複数の危機に見舞われたEUの対応について、今後の方向性が「再エネと統合されデジタル化された電力網の拡大を通じた欧州グリーン・ディールの加速にあることが明確」と評価する<sup>15</sup>。

## 5. おわりに

EUと加盟国、官民によるエネルギー転換への取り組みは、エネルギー危機と気候危機に後押しされて進もうとしている。EU、とりわけその屋台骨であるドイツの産業は、エネルギー供給と価格の安定を回復しなければ、空洞化が進むおそれがある。それだけに官民の取り組みは熱を帯びている。

足もとの取り組みの成果が表れるまでの数年間は、厳しい局面が続くが、その先は、持続可能な成長という領域で、EUがリードをさらに広げるのではないかと。

EUは経済力では米中に見劣りし、資源大国でも軍事的なパワーでもない。基本的価値を共有する豊かで巨大な市場と、基本的価値が投影された規制の形成力が、EUがグローバルな影響力を行使する「最も強力な手段」だ<sup>16</sup>。

EUが、持続可能な成長を実践しつつ、ルール作りを進め、より自覚的に単一市場へのアクセスを「武器」に影響力を行使しようとする近未来が予想される。

---

<sup>14</sup> 「欧州ガス輸送事業者が目指す汎欧州水素輸送網：欧州水素バックボーン（前半：全体像）LRI Energy & Carbon Newsletter から」 InfraBiz, 2022.11.16 (<https://infrabiz.co.jp/3479/>)

<sup>15</sup> SDSN “Europe Sustainable Development Report 2022” p.xi

<sup>16</sup> アニユ・ブラッドフォード著 庄司克宏監訳（2022）『ブリュッセル効果 EUの覇権戦略 いかにかに世界を支配しているのか』白水社 53頁（Anu Bradford (2020) “The Brussels Effect How the European Union Rules the World” Oxford

### 第 III 章 新しい資本主義と市場の制度設計



## 第1節 本章の趣旨・概要

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

日本と同様、EUにおいても、1980年代以降支配的であった新自由主義的な資本主義の限界が広く認識され、グローバル経済を前提にしながらも、それを見直し、より公正かつ包摂的な社会を実現できる資本主義のあり方が模索されている。新自由主義に行き過ぎがあったにせよ、グローバル化した経済の下で、新自由主義以前の国家介入的な資本主義に戻ることはもはやできない。そうであれば、新しい資本主義において、市場の役割と国家・国際組織など、その他のアクター役割をどのように配分し均衡させるかが問われている。

以上のような問題関心を背景に、第Ⅲ部では、EUが目指す、資本主義のあり方を様々な角度から検討する。EUの資本主義は、どのような基本理念に基づき、これまでの資本主義とは何が異なり、具体的には如何なる制度として顕現するのであろうか。EUの資本主義は、経済成長と利益増大だけを目指す資本主義ではなく、市場を社会に埋め込み、社会的な価値を同時に実現しようとするものである。それでは、そのような資本主義において、国家・市場は、それぞれどのような役割を果たすのであろうか。そして、それは、社会を不安定化させる格差の拡大・固定化にどのように対処できるのであろうか。他方、新しい資本主義は、経済を安定的に成長させ、生産性を向上させるものでもあるはずである。EUは、それをどのように実現しようとしているのか。

以上の問いに答えるため、第一に、「新しい資本主義の基礎となる考え方」を、(1)「EUにおける新しい資本主義の理念」、(2)「新しい資本主義と国家の役割」、(3)「新しい資本主義と市場の役割」の3つに整理して検討する。

(1)は、EUが考える資本主義の理念を考察する部分であり、「EUが『新しい』と名乗らずに推し進める『新しい資本主義』」(鈴木委員)と「新しい資本主義の実現ツールとしての欧州復興基金」(伊藤委員)が論じる。前者は、社会的価値(環境、社会、ガバナンス)が埋め込まれた市場を基礎とする資本主義が、EUの理念であると論じ、後者は、コロナ禍への対応として創設された復興基金も、そのための手段として利用されていることを明らかにする。

新しい資本主義のあり方は、国家と市場の役割分担に具体化されるはずである。国家の役割が、(2)のテーマであり、「金融資本主義と国家と EU」（太田委員）と『『規制国家』化による市場の機能確保』（網谷委員）が、これを論じる。前者は、新自由主義とともに進んできた金融資本主義へのアンチテーゼとして新しい資本主義を捉え、EU の政策対応の考察から、金融資本主義の排除ではなく、その弊害の緩和を提案する。後者では、市場自体を制度設計するとともに、その機能を担保する EU の役割・手法から、国家の役割への示唆が抽出される。他方、市場の役割に関する(3)では、「社会的価値を組み込んだ市場」（須網委員）が、前述の鈴木報告が明らかにした、「社会的価値が埋め込まれた市場」の起源、EU の「社会的市場経済」概念の発展、その具体化の展望を論じる。

EU は、日本と同様に、様々な課題に直面している。そこで第二に、EU が、それらの諸課題に、どのように対応しようとしているかを課題別に検討し、そこから、EU の考える資本主義の具体像を得ようとする。具体的に検討する課題は、(1)格差の是正、(2)グリーントランスフォーメーション (GX)、(3)デジタルトランスフォーメーション (DX)、(4)経済成長の実現である。

(1)「格差の是正と新しい資本主義」は、新しい資本主義の議論を惹起する要因となった格差の問題を取り上げ、「加盟国間格差の是正と EU」（太田委員）と「EU 社会政策の展開と日本への示唆」（渡邊委員）が論じる。新しい資本主義は、社会における格差を拡大させるものであってはならない。EU は加盟国間格差・加盟国内格差双方に以前より取り組んでいるが、格差の解消に必ずしも成功しているとは言えない。しかし、EU の格差是正への取り組みからは、多くのことが学べる。前者は、「西欧・北欧 VS 南欧・東欧」という加盟国間格差の固定化を背景に、特に南欧諸国の経済が新型コロナ危機による打撃を受ける中で、EU の財政支援が加盟国経済を下支えし、格差拡大の防止にある程度成功したことから、EU レベルでの再配分を可能にする財政統合への条件が整備されつつあることを示す。後者は、国内格差に対応する EU 社会政策を分析する。1970 年代以降徐々に深化し、市場統合の負の側面を補ってきた EU の社会政策は、現在は、社会的保護・包摂を理念とし、社会的排除との戦いを重視し、新しい資本主義の方向性を示している。

資本主義による経済活動が、地球環境問題の原因である以上、新しい資本主義が、気候変動・生物多様性の維持を実現するものでなければならないのは当然である。そこで(2)「GX と新しい資本主義」は、EU のグリーントランスフォーメーションを検討する。ここでは、「循環経済と政策統合」（中西委員）と「ビジネスと環境訴訟」（中西委員）が論じる。

前者は、GX の核となる循環経済の諸側面を論じ、多くの政策分野と係わる、その広がり  
を明らかにする。EU 内では、気候変動に対する国・企業の責任を追及する訴訟が各地で  
提起され、勝訴する事案も出てきている。このような訴訟が、GX・循環経済の推進を支  
えしている。

(3)「DX を実現する新しい資本主義」では、デジタル化の負の側面を検討する。新しい  
資本主義は、デジタルトランスフォーメーションを実現した、デジタル経済とならざるを  
得ない。しかし、デジタル化には危険も伴う。「監視社会への EU の対応」(須網委員)は、  
DX に伴う監視社会化への懸念に、EU がどう対応しているかを考察する。

新しい資本主義は、経済を発展させ、成長を実現するものでなければならない。そこで  
(4)「経済成長と新しい資本主義」は、「経済成長を実現する新しい資本主義」(伊藤委員)が、  
EU の新しい産業戦略、持続可能な成長を支える金融システムなどを多角的に検討する。

そして最後に、「新しい資本主義と日本企業」で、「EU の『新しい資本主義』と向き合  
う日本企業と在欧日系自動車産業」(鈴木委員)の報告により、在欧日系企業が EU の資本  
主義にどのように向き合っているかを分析する。在欧日系企業が、EU の動きに対応でき  
るのであれば、日本企業一般も対応できると考えられるからである。

そして最後に、小括として、第Ⅲ部から得られる、日本への示唆を要約する。

## 第2節 新しい資本主義の基礎となる考え方

### 第1項 EUにおける新しい資本主義

#### ① EUが「新しい」と名乗らずに推し進める「新しい資本主義」

国際文化会館地経学研究所主任客員研究員

鈴木 均

#### 1. 日本に少ないEU資本主義論

日本におけるEUおよび加盟国の経済論、福祉国家論などは各国別の研究が多く、かつ政策面では所得再分配、事業所委員会、コーポラティズム、福祉国家、等の各論が多い。この背景として、戦後に初めて制度化され現在のEUに至る欧州統合についての研究が後発であり、「欧州統合論」や「EU論」の授業よりも、戦前以来の各国別講座が多数派として存続し、大学の教員採用もその旧来の枠組に基づいて行われる構造的な問題がある。

このような学术界の構造から、EU全体についての理解や政策領域を跨った総合的な解釈は少なく、各章でそれぞれ政策領域を分析して集めた論文集や教科書になりがちである。数少ないEU全体を見渡した大枠の議論の例は、2002年に刊行された福島清彦『ヨーロッパ型資本主義』<sup>1</sup>だ。

福島は欧州内の資本主義モデルの多様性を指摘し、これを大きく分けて「市場原理主義」対「福祉重視」の相克と説いた。フランスは中央集権的な「エリート主導重商主義」、ドイツは地方分権的かつ市場競争に社会的な規制をかけた「社会的市場経済」、そして（当時は加盟国だった）イギリスは、保守党が進めた新自由主義を継承しつつその社会的側面の整備も強調する労働党ブレア政権による「第三の道」と説明し、社会的な側面を忘れないヨーロッパの資本主義を説き起こした。

福島はこうした欧州内で併存するモデルから得られる日本への示唆として、市場での競争を過度に重視する米国型と欧州型が交差する中で、日本は「社会的な資本主義」を確立する確固たる大目標がない（233頁）と批判し、脱公共事業、自信をもって消費できる社会環境の整備を提言する。結論の是非はともかく、岸田政権の下の「新しい資本主義」も通底する論点である。

<sup>1</sup> 福島清彦『ヨーロッパ型資本主義—アメリカ市場原理主義との決別』講談社、2002。

福島の議論は、後述する 1990 年代前半の「ライン（独仏）型資本主義」対「英米型資本主義」論争が盛り上がった 10 年後の再考、リバイバルであり、冷戦が終結し中東欧諸国がグローバル市場に組み入れられ、（いまは巨大な市場に成長した）中国が同じく参入した時期と重なる。90 年代当時は規制緩和が遅れ、英米ほど市場での新自由主義的な競争が実現しない欧州大陸諸国の遅れと競争力の低下が懸念された。ライン型資本主義と英米型資本主義については、詳しくはこの同章の「第 4 節 新しい資本主義に向き合う日本企業」の中の「第 1 項（1）1990 年代「資本主義対資本主義（英米型対独仏型）」論と日本（企業）の位置」で紹介する。

本書は久々に日本における EU 研究の文脈からヨーロッパ型の資本主義を正面からフォーカスし、これを再発見、分析しつつ、日本で現在議論される「新しい資本主義」の内容やあるべき方向性を考える手がかりを探す意欲的な試みであるといえる。

## 2. ESG の市場競争への「埋め込み」を狙う EU と加盟国

### （1）埋め込まれた自由主義

1929 年に端を発した世界恐慌は各国に保護主義を蔓延させ、日米欧各国は他国の貿易を締め出し、第二次世界大戦が勃発する原因を作った。米英は大戦中の 1941 年に、こうした経緯を戦後は繰り返さないため、貿易障壁を低減し、敗戦国も平等に貿易できる戦後秩序などについて合意した。後に「大西洋憲章」と知られることになるこの合意から 1948 年に発足したのが GATT（関税と貿易に関する一般協定）であり、1995 年以降 WTO（世界貿易機関）となる前身だ。

第二次世界大戦の終戦後、西側諸国は GATT に加入し、相互に工業品を中心に関税を低減し、一層の自由貿易を実現するために足並みを揃えた。その際、単に自由競争、自由貿易を促進するだけでなく、社会保障などのセーフティーネットも充実させることがセットで追求された。米国を代表する国際政治学者の一人であるジョン・ラギーはこれを「埋め込まれた自由主義」と名付け、最も権威ある国際政治の学術誌の一つ『*International Organization*』に寄稿し<sup>2</sup>、西側世界が主導する戦後秩序を表す言葉として定着した。自由貿易は自由主義の不可欠の要素として（西側限定とはいえ）グローバルに広めることが善とされ、これが日米欧の戦後復興を可能にし、国際・国内、両面の政治経済秩序として「埋

---

<sup>2</sup> John Gerard Ruggie, “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring, 1982, pp. 379-415.

め込まれた」。

## （２）「埋め込まれた ESG」を目指す EU と加盟国 ステークホルダー資本主義

第二次世界大戦の終戦から冷戦終結までの期間に跨り、自由主義（リベラリズム）、とりわけ自由貿易、自由競争、個人の自由と人権など様々な権利が西側諸国に「埋め込まれ」、経済成長と社会の（主に物質的な）豊かさを実現した。

結論を先取りすると、現在ヨーロッパの国々と EU は「埋め込まれた自由主義」の次のステップに移行しようとしており、ESG（環境・社会・統治、ガバナンス）を市場のルールに「埋め込もう」としている。冷戦期の「豊かさ」が物質的な側面に偏り、経済成長がもっぱら善として追求された一方で、60年代に深刻化した公害問題や、70年代の石油危機で喚起されたエネルギー資源の有限性など、物質的ではない豊かさ、ウェルビーイングも同時に一層追求するべき、との主張である。

こうした議論の代表作の一つは、2022年に和訳が刊行されたクラウス・シュワブ『ステークホルダー資本主義』<sup>3</sup>である。シュワブは世界経済フォーラム（WEF、ダボス会議）の創始者であり、米英のシェアホルダー（株主）資本主義と中国による国家資本主義を富の偏在、グローバルな格差の拡大、環境汚染の元凶と批判する。そして代わりに、企業経営が顧客、株主、労働者、従業員そして社会など全てのステークホルダーを満たす「三方よし」の資本主義への転換を唱える。島田は EU がステークホルダー資本主義を目指しているとする<sup>4</sup>。

## 3. ステークホルダー資本主義論と日本

シュワブは米中型の「資本主義」に対して欧州型を肯定する。1970年に発表され、その後は米国型の株主資本主義に結びつくミルトン・フリードマンの論考は、企業の唯一の社会的な責任は利潤を増やすことと主張した<sup>5</sup>。シュワブによれば、株主の利益しか考えない米国は規範なき資本主義を生み、巨大 IT 企業の独占を許し、深刻な格差を生んだ。

対する中国は、国家主導の国家資本主義と分類される。その帰結は中国依存のアジア地

<sup>3</sup> クラウス・シュワブ、ピーター・バナム『ステークホルダー資本主義 世界経済フォーラムが説く、80億人の希望の未来』日経ナショナル・ジオグラフィック、2022年。ステークホルダーが誰なのか、どのような資本主義を目指すのか定義した「ダボス・マニフェスト」については同書 36-37頁を参照。

<sup>4</sup> 島田武典「進展するステークホルダー資本主義の議論—注目される欧米での動き—」 <[https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2021/03/02/2102d\\_shimada.pdf](https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2021/03/02/2102d_shimada.pdf)>

<sup>5</sup> シュワブ他（2022年）38頁。

域を生み出し、途上国を債務の罠に陥れる可能性だけでなく、獲得した経済利益を軍拡に投じて近隣国と領土問題を起こすなど、地域の安定を様々な面で揺るがす大国と意識される。輸出市場としての中国とサプライチェーンにおける中国依存について、欧州では警戒が広がっている。岡部は EU がこれら域外の資本主義に対し、社会的資本主義、社会に根差し地球を守る資本主義を目指しているとする<sup>6</sup>。

シュワブは今こそ求められる資本主義のあり方について、「70年代に日本に初来日した際、ステークホルダー資本主義の考え方は日本の経営者にとっても温かく迎えられた」と証言している<sup>7</sup>。シュワブの提案は地元ドイツ南部、自動車部品サプライヤーZFなどの拠点があるシュヴァーベン地方での知見・経験から導き出されており、一時は米英型に対する劣位を心配されたライン（独仏）型資本主義の「アップデート版」とも受け取れるが、同時に、ステークホルダー全てへの気配りを怠らず調和を重視するという意味で、日本企業にとっても馴染みのある内容である。

日本は EU による ESG の徹底追求に置いて行かれないために悪くないスタートラインに立っていることは、シュワブの著書に「序」を寄稿した世界経済フォーラム日本代表の江田が指摘している<sup>8</sup>。EU の行政府であり様々な法案を作成する欧州委員会だけではなく、EU 域内の金融機関や投資会社も ESG に積極投資する企業に資金を提供する方向に動いており、逆に従来通り温室効果ガスの排出を削減しようとしな（と先方が見る）企業への資金を減らしたり打ち切ったりする方針を明確にしている。EU は今、短期的には市場の論理に反する部分がある ESG を、長期的に「市場の論理」に「埋め込もう」として。これは戦後の「埋め込まれた自由主義」の次の段階とも解釈でき、EU は「新しい資本主義」を名乗ることなく、ESG の徹底追求や人々のウェルビーイングを目指す「正しさの資本主義」を目指しているのではないか。対応を練る日本側は EU 側の動きを一過性の流行と見ることなく、今後のグローバルなスタンダードになっていくものと覚悟して注視する必要があるだろう。

---

<sup>6</sup> 岡部直明「EU が主導する「社会的資本主義」の時代」2020年11月27日<<https://www.web-nippy.jp/21367/>>

<sup>7</sup> シュワブ他（2022年）6頁。

<sup>8</sup> 同書、4頁。

## ② 新しい資本主義実現のツールとしての欧州復興基金

(株)ニッセイ基礎研究所経済研究部研究理事

伊藤さゆり

### 1. はじめに

本節では、新しい資本主義への移行を、2015年9月にすべての国連加盟国が署名した「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された「持続可能な開発目標(SDGs)」の達成に向けた取り組みとして捉える。EUがコロナ禍からの復興のために創設した復興基金「次世代EU(NGEU)」(以下、復興基金)のSDGs実現のためのツールとしての側面を紹介する。

### 2. SDGsをリードするEU

EUはSDGsをリードしている。EUはSDGsの策定以前から、持続可能な開発を基本目標として掲げ、SDGsの策定の過程で積極的な参加と貢献<sup>1</sup>をした。SDGsの採択以降、EUは政策におけるSDGsの主流化にも取り組み、SDGsの多くをカバーする成長モデル転換戦略である「欧州グリーンディール」を展開、EU加盟国間での政策調整を行う年次サイクル「ヨーロッパ・セメスター」にもSDGsの観点を取り入れている<sup>2</sup>。

欧州はSDGsの達成率においても世界をリードする。2012年に国連事務総長が後援して設立した国際的な専門家ネットワーク「持続可能な開発ソリューションネットワーク(SDSN)」が作成する「持続可能な開発報告書」におけるランキングでも、EU加盟国を中心とする欧州諸国が上位を占める(図表1)。同報告書の順位は、利用可能なデータから作成した、SDGsの17の目標とその目標を具体化した169のターゲットの最高の達成率を100%とする「SDGs指数総合点(以下、総合点)」に基づく。SDGsの達成率を示す総合

<sup>1</sup> 上田暁子「欧州で活発、SDGsを経済政策・企業経営に取り入れる動き(総論)」JETRO地域分析レポート、2021年12月6日；福田耕治・坂根徹(2020)「持続可能な開発目標(SDGs)政策と国際行政」『国際行政の新展開 国連・EUとSDGsのグローバル・ガバナンス』法律文化社、第7章118頁；SDSN“Europe Sustainable Development Report 2022” p.vii

<sup>2</sup> ヨーロッパ・セメスターの始動により2012年から毎年秋に欧州委員会が政策調整の叩き台として作成するようになった文書の名称は2020年に「年次成長サーベイ(AGS)」から「年次持続可能な成長サーベイ(ASGS)」に改められ、環境の持続可能性への視点が盛り込まれるようになった。EUの政策へのSDGsの主流化の流れについては「吉沼啓介「EUの政策概要と法整備の動向(第1回)欧州委員会におけるSDGsの位置づけとアプローチ」JETRO地域分析レポート、2021年12月6日で詳しく解説されている。



点は、2022年度の第1位のフィンランドが86.5、第2位のデンマークが85.6、第3位のスウェーデンが85.2である。欧州以外で上位20位以内に入っているのは日本（第19位、総合点79.6）のみである。米国、中国は、GDPの規模や軍事力では、欧州諸国や日本を圧倒するが、それぞれ41位（同74.6）、56位（同72.4）で、SDGsという観点では取り組みの余地を多く残している。

図表1：2022年のSDGs達成率に関する国別ランキング

順位	国名	SDG指数総合点=達成率(%)	EU加盟	ユーロ導入
1	フィンランド	86.51	○	○
2	デンマーク	85.63	○	
3	スウェーデン	85.19	○	
4	ノルウェー	82.35		
5	オーストリア	82.32	○	○
6	ドイツ	82.18	○	○
7	フランス	81.24	○	○
8	スイス	80.79		
9	アイルランド	80.66	○	○
10	エストニア	80.62	○	○
11	英国	80.55		
12	ポーランド	80.55	○	
13	チェコ	80.47	○	
14	ラトビア	80.28	○	○
15	スロベニア	79.95	○	○
16	スペイン	79.90	○	○
17	オランダ	79.85	○	○
18	ベルギー	79.69	○	○
19	日本	79.58		
20	ポルトガル	79.23	○	○

(注) SDGsの17の目標の最高の達成率を100%とした場合に何%まで達成できているかを数値化したSDGs指数総合点に基づく順位

(資料) SDSN “Sustainable Development Report 2022”

しかし、欧州にも取り組みの余地は多く残されている。SDSNは「持続可能開発報告書」の2022年版で、EUとしての明示的な目標の欠如や統計データの不足などSDGsの政策への取り込みはなお不十分と評価している<sup>3</sup>。EU加盟国間での達成率の差もある。EU27カ国の最下位は43位のキプロス（同74.2）である。地理的には北欧の達成率が高く、南欧の達成率が低めである。SDSNは、収斂が十分に進展していない原因として、SDGsの目標9「産業と技術革新の基盤を作ろう」の差を指摘している<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> SDSN・前掲注1 pp.viii～ix

<sup>4</sup> 同上 p 13 Figure 1.11

### 3. SDGs と復興基金

コロナ禍への対応として創設した復興基金（総額 8,069 億ユーロ、1 ユーロ＝142 円換算で 114.6 兆円）は 21～27 年の EU の中期予算枠組み（総額 1 兆 2,109 億ユーロ、同 171.9 兆円）とともに EU のコロナ禍からの復興パッケージを構成する<sup>5</sup>。復興基金の原資は EU が債券を発行して調達する。基金全体のおよそ 9 割にあたる 7,238 億ユーロは「復興強化ファシリティ（RRF）」を通じて、残りは EU の各種プログラムを通じて配分される。

RRF には圏内の所得格差や雇用格差、さらにコロナ禍で生じた圏内格差を是正する機能が期待される。RRF は、3,380 億ユーロが返済不要の補助金として配分され、残る 3,858 億ユーロが融資枠である。

補助金は 21～22 年分（全体の 70%）は、人口と一人あたり GDP、15～19 年の失業率、23 年割当分は人口と一人あたり GDP、20～21 年 GDP 累積損失に応じて配分される。22 年 6 月に改定された補助金の配分額は、スペインが 772.3 億ユーロと最多で、イタリアの 690 億ユーロが続く。加盟国で人口が最多のドイツは高所得、低失業国であるため 280 億ユーロの配分に留まる<sup>6</sup>。

融資枠は 19 年の GNI の 6.8%まで利用可能であり、自力での資金調達のコストが高い信用力の低い国は利用するインセンティブがある。融資枠の利用を含めた計画が承認された国は本稿執筆時点でイタリア、ギリシャ、ポルトガル、ポーランド、ルーマニア、キプロス、スロベニアのみであり、2,200 億ユーロほどの枠が残っている。未利用分は、ロシアのウクライナ侵攻を受けて打ち出した脱ロシア産化石燃料の「REpowerEU」計画（第 II 章第 3 節参照）で活用を認めることになっている。

RRF が持つ圏内格差の是正機能は EU の求心力の維持につながる。RRF 利用計画の GDP 比を見ると、ギリシャが 16.7%、ルーマニアが 12.2%、クロアチアが 11.0%、イタリアが 10.8%、ポルトガルが 7.9%など、財政余地が乏しい南欧や所得水準が低い中東欧は大きな恩恵を受けていることがわかる。イタリアでは、22 年 9 月の総選挙で旧ファシスト党の流れをくむ「イタリアの同胞」のメローニ首相率いる右派ポピュリスト 3 党の連立政権が誕生した。市場は、ユーロ危機の経験から、政権交代を機に財政運営を巡って EU とイタリア政府との亀裂が深まり、信用危機に発展するリスクに対して身構えたが、これ

<sup>5</sup> 欧州委員会公式ウェブサイト、「Recovery Plan for Europe」。

<sup>6</sup> “RRF: Update of the maximum financial contribution” Commission note to the Council and European Parliament, 30 June 2022.

までのところは杞憂に終わっている。イタリアは、RRFを通じてGDPの10.8%相当、補助金で689億ユーロ、融資で1,226億ユーロと合計1,915億ユーロを利用できる。ユーロ危機では、財政健全化への圧力が圏内の分断を深め、遠心力として働いたが、コロナ対応では財政健全化ルール適用を一時停止、RRFを立ち上げた。EUは、ロシアのウクライナ侵攻を引き金とするエネルギー危機への対応という新たな課題への対応を迫られているが、RRFが利用可能であることは、EUの求心力を維持する役割を果たしているように思われる。

RRFには、SDGsに向けた取り組みを促す効果があり、SDGsの達成率の格差の縮小も期待される。RRFの資金は、加盟国が提出した計画（復興強靱化計画）の用途など利用条件への適合性と進捗状況を確認した上で配分する。RRFの資金は6本の柱に分類される政策領域に活用することを求められる。うち、①環境や気候変動対策など「グリーン移行」のための投資と改革には最低37%、②ネットワーク整備や人材育成、行政のデジタル化など「デジタル移行」には最低20%を割当ててを要件とする。残る柱は、③「スマートで持続可能で包括的な成長」のための環境作り（改修・建設、中小企業政策、R&D・イノベーションなど）、④社会的・地域的結束（インフラ・サービスの整備など）、⑤衛生・経済・社会・制度的な強靱性、⑥次世代・子供・若年層政策（教育、訓練、雇用政策）である。

RRFの6本の柱はSDGsに対応する。クリーンエネルギーの推進（SDGsの目標7）、気候変動対策（同目標13）、環境対策（同目標6、11、12、14、15）、デジタル化、産業基盤の整備（同目標8、9）に対応するのがRRFの柱の①と②であり、貧困（同目標1）、飢餓（同目標2）、健康と福祉（同目標3）、教育（同目標4）、ジェンダー平等（同目標5）、人や国の不平等解消（同目標10）、に④、⑤、⑥が対応する。

欧州委員会が作成する「復興強靱化スコアボード」の集計によれば<sup>7</sup>、RRF全体では気候変動対策費に約40%、デジタル対策費に約26%、雇用・技能、教育・育児、医療・介護、社会政策からなる社会的支出に28%が配分される。RRFから多額の補助金を受け取るイタリア、スペインは、復興強靱化計画を明示的にSDGsと結びつけて作成している<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 欧州委員会公式ウェブサイト、「Recovery and Resilience Scoreboard」。各国の計画は政策領域の6本の柱の複数の領域にまたがるため、貢献度はRRF規則に定められた方式により計算されている。

<sup>8</sup> 山崎杏奈「EU復興基金の投資計画、SDGsとも連関、気候変動に重点（イタリア）」JETRO地域分析レポート、2021年12月6日；伊藤裕規子「EU復興基金との相乗効果が期待される企業のSDGsの取り組み（スペイン）」JETRO地域分析レポート、2022年1月21日。

RRF は、SDGs が目指す気候と環境に優しく、包摂的な成長に向けた投資・改革の枠組みとしての機能しようとしていることがわかる。

#### 4. おわりにかえて—危機に瀕する SDGs と EU の役割

2023 年は、2015 年の「2030 年アジェンダ」への署名と目標年である 2030 年との中間地点であり、グローバルなレベルでも EU レベルでも SDGs の節目の年となる。9 月には 4 年に 1 度の SDGs サミットの第 2 回会合の開催が予定されている。サミットは、各国首脳が世界的な SDGs の進捗状況をレビューし、今後の道筋について合意することを目的とする。EU は、サミットに先立つ 7 月に、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が自主的な取り組みを促している SDGs の進捗に関する「自主的な国内レビュー (VNR: Voluntary National Review)」を初めて行う予定である。

しかし、国連で、全会一致で合意した SDGs、「誰一人取り残さない」という約束は危機に瀕している。コロナ禍に続く、ロシアによるウクライナの侵攻、これを背景とする西側とロシアの制裁と対抗措置の応酬、エネルギーや食料に端を発する世界的なインフレの進行、欧米の金融政策の急激な方向転換、気候危機の激甚化など、複合的な危機が深まっている。SDSN の報告書によれば、SDGs の採択から第 1 回のサミットが開催された 2019 年までは、世界平均のスコアはスピードこそ不十分ながら、着実な前進が見られた。しかし、2020 年以降、コロナ禍も影響して停滞している。さらに、2022 年以降は「逆行」のリスクが高まっている。とりわけ、危機対応や SDGs のための人的資本、インフラ投資に利用可能な資金が限定される発展途上国（グローバルサウス）の「逆行」リスクは著しく高くなっている。

EU は、第 II 章第 3 節で見た通り、急激なエネルギー転換と高インフレへの対応を迫られており、RRF の有効活用を通じて SDGs の推進力を維持し、圏内格差の拡大を抑制すること自体、大きな挑戦である。

さらに、EU、そして日本にも、自らの SDGs への歩みを止めないことに留まらず、グローバル経済の分断に対して歯止めとなり、取り残されるリスクの高い国々を支援する役割も求められる。EU の SDGs の達成率は高いが、その持続不可能な生活様式がもたらす負のスピルオーバー効果は OECD 加盟国の平均を超えて大きい<sup>9</sup>。生活様式の見直しとと

---

<sup>9</sup> SDSN・前掲注 1 pp.14・15 Figure1.12。「国際スピルオーバー指数」は貿易、国家間の経済・金融面の

もに、見直しがグローバルサウスにもたらす影響への配慮も求められよう。

先に見た通り、RRFは、ほぼすべてのSDGsをカバーするが、目標16「平和と公正をすべての人に」、目標17「パートナーシップで目標を達成しよう」は対象外である。目標17のターゲットである「開発途上国に対する政府開発援助（ODA）の国民総所得（GNI）比0.7%」を達成しているEU加盟国は4カ国しかない。

文字通り「誰一人取り残さない」持続可能な開発を目指すのであれば、金融面での支援に加えて、価値観の異なる国々との対話を通じた問題の解決や政策の協調も不可欠であるはずだ。

---

流れ、平和維持や安全保障活動、大気や水質の汚染などを通じて、他国に及ぼすマイナスの影響を計測するもの。負のスピルオーバー効果の具体例としてEUの温室効果ガスの40%は域外で排出されていることを挙げている。

## 第2項 新しい資本主義と国家の役割

### ① 金融資本主義と国家と EU

日本大学経済学部准教授

太田瑞希子

新しい資本主義の議論はしばしば金融資本主義への批判とセットである。過去 30~40 年にわたり先進各国が新自由主義的政策を追求、資本主義が「商品による商品の生産」から「貨幣による貨幣の生産」へと転換、その中で国家の再分配機能は低下し格差の拡大と固定化を招いたと捉えられている。金融化は、市場原理を重視し経済活動への国家介入に否定的な立場を採る新自由主義の席卷とほぼ同時に進んできたことは確かである。米英が主導してきたグローバル金融資本主義は、金融業と金融サービスの大規模規制緩和と経済の金融化による経済成長を促すとされた<sup>1</sup>。金融グローバル化には IMF も一定の役割を果たしてきた。金融自由化を推進するための規制緩和の旗振り役であったからである。

しかし、世界金融危機やユーロ危機が体現したように、金融機関が連鎖的に大規模な危機に見舞われ金融システムの安定性が崩壊寸前に陥った時、それを食い止めることができたのは国家と中央銀行のみであり、EU においては、国家を超えた存在である EU と加盟国の中央銀行の上位に位置する欧州中央銀行 (European Central Bank: ECB) のみであった。新自由主義と金融資本主義は結局のところ、その失敗の回収は国家と通貨の番人に依存せざるを得ないことが明示された。

金融危機自体は 800 年以上にわたり世界のどこかで発生し、しばしば債務不履行 (デフォルト) を伴った。発生回数だけで見ればヨーロッパ諸国はその先頭を走ってきた。19 世紀に入り公的対外債務不履行はヨーロッパと中南米を中心に著しく増加、オスマン帝国から独立したギリシャは同世紀だけで 4 回、スペインはそれを上回る 8 回を記録した。独立後のギリシャが放漫財政などで膨らませた借金はバイエルン王国や英国、フランスなどのヨーロッパの列強によって救済されたが、21 世紀に入り世界金融危機およびユーロ危機にあつてギリシャ、そして波及的に危機に陥ったスペインやポルトガル、アイルランドなどを救済したのは EU、ECB、IMF のトロイカとドラギ総裁 (当時) の下で「ユーロを守

---

<sup>1</sup> 同時に、開発途上国における金融化が進むことで、いわゆる南北格差をさらに固定化させてきた作用も指摘されている。ラバヴィツァス、コスタス著 (齋藤美彦訳) 『金融化資本主義—生産なき利潤と金融による搾取』日本経済評論社、2018 年。

るためならなんでもする」との方針を実践した ECB であった<sup>2</sup>。

1980年代から金融市場における大規模な規制緩和や金融のグローバル化によって金融サービス市場は拡大を続け、経済の金融化とも呼ばれる現象が進行した。直接的な財・サービスの取引よりも通貨やリスク関連商品の様々な取引が金融市場を媒介として世界規模で拡大した。現在では自然資源の管理までが取引対象である。一般の個人や家計も金融業や金融商品への関連度を増してきたが、当人や家計は金融資本主義のピースとなることに無自覚である場合も多い。例えば米国でサブプライムローンを利用した不動産購入を行った債務者が、自身の債務が転売され複雑な証券化商品の一部となって市場に流通していたことを意識していたとは言い難い。ラバヴィツァスが金融資本主義が持つ「金融収奪の側面」と評したように、家計債務を担保とする金融商品は人々の貨幣収入の金融利潤への転換である<sup>3</sup>。証券化商品やデリバティブ、CDS（クレジット・デフォルト・スワップ）などを作り出す金融技術の発達がこれを可能とした。

預金者の資金が銀行融資を仲介として企業に融資される間接金融システムを中心とする金融システムから、米国を中心として証券発行により資本市場から直接資金を調達する直接金融へと金融の重心が移行、実物面での投資機会の減少を背景として事業会社も金融投資への選好を強めた。間接金融主体の金融システムでは、銀行が分散型のリスクテイクを管理することで預金者全員のリスクと企業の倒産の影響を経済全体に波及させないようにする社会的役割を銀行をはじめとする金融システムが果たしてきた。直接金融主体のシステムでは、ヘッジファンドを含む機関投資家の市場における重要性はさらに高まった。金融市場の主要プレーヤーとなった機関投資家は、投資家から預けられた資金を運用するため自らリスクテイクは行わない。一方で、金融工学の発展による金融 IT 化により彼らの運用資金は巨大化を続けたため、一旦破綻の兆候が顕現し危機が爆発的かつ連鎖的に波及するとその救済には巨額の公的資金注入（bail-out）が不可避となる<sup>4</sup>。影の銀行制度（シャドウ・バンキング）によるリスクテイクとその結果としての破綻へも公的資金救済が実施されることとなった。

このように、金融の肥大化と国境を超えた金融サービス市場統合のさらなる進行によっ

---

<sup>2</sup> 但し、そもそもユーロ危機においては、共通通貨ユーロとユーロ圏の創出によってもたらされた構造的な不均衡の定着や南欧諸国への投資ブームと EU の稚拙な危機対応等が危機の深刻化と長期化を招いたことは自明である。

<sup>3</sup> 注 1 に同じ。

<sup>4</sup> 銀行自体がリスクテイクの管理を適切に実施しない場合は、バブル期の日本のように金融システムを危機に晒すこととなる。

て一国から発生した金融危機が即座に地域規模・世界規模に短時間で波及、世界金融危機では金融システムが崩壊寸前に陥るまでになったわけだが、EU では EU 自身が率先してこれを誘引してきた側面も強い。単一金融サービス市場の登場と共通通貨ユーロの誕生は EU における金融資本主義への転換を先導したからである。

ヨーロッパでは EU における金融サービス市場の統合によって欧州経済領域 (European Economic Area : EEA) の金融機関も内包する巨大市場での競争が引き起こされた。金融自由化で米国やイギリスの後陣を拝した EU が、金融サービスにおける市場統合で劣位を解消しようとする流れの中で、「相互承認 (mutual recognition)」と金融機関の健全性維持措置 (金融監督に関する規制や実務など) の「最低限の調和 (minimum harmonisation)」の原則に基づいて単一パスポート制度が導入された。いずれかの EEA 加盟国で営業免許を取得した金融機関に対し単一の営業免許で EEA 全域で支店の設置を認めるものであり、1989 年施行の第 2 次銀行指令によって規定された同制度とその他指令等によって EU における域内競争のベースが整った。小規模な金融機関が住宅金融など自行の得意とする特定分野の業務に特化する動きがあった一方で、国内 M&A から主要国の金融機関を中心とするクロスボーダー M&A へと大規模な市場再編が進み M&A の規模も拡大した。2000 年代に入ると 2004 年に加盟した中・東欧諸国や域外 M&A も活発となった。

2002 年から現金流通を開始した共通通貨ユーロは、為替交換の手数料を撤廃してクロスボーダー取引を促進した。同一通貨建てでより収益性の高い投資先に資金を向けることが容易となったことで、南欧諸国の国債購入が増加した。ユーロ圏経済全体をみて決定されるユーロの政策金利は、好況時にバブルの形成を助長しやすい。物価上昇率の高い南欧諸国では実質金利の低下を、物価上昇率の低い西・北欧では実質金利の上昇を導いた。つまり、そもそも低金利によって資金は実体経済を超えて株式市場や証券市場に大量に流入するようになっていたことに加え、実質金利の低下による南欧諸国への資金の大規模流入も同時に発生し資産バブルを誘引、そしてギリシャにおいては放漫財政を助長した。

また、ユーロの導入により金融機関ごとの金融取引に係る料金も一目で比較できるようになった。域内の激しい競争で金融機関は種々の手数料や保険料を引き下げることで顧客へアピールしたが、それは当然のことながら当該業務からの収益低下となった。競争が激化する中で、欧州の金融機関は伝統的銀行業務外での収益拡大への依存を強めた。欧州では、銀行が預金や融資などの一般商業銀行業務のみならず証券業務を含む幅広い業務を展



開するユニバーサル・バンキング方式中心だからである<sup>5</sup>。結果、欧州の金融機関はサブプライムローンをはじめとする住宅ローン関連証券化商品を大量購入したが、そのリスクテイクに関する適切な監督は実施されなかった。金融機関の監督に関する責任は当該金融機関に営業免許を与えた当該国の金融監督当局が負うという本国監督主義は、金融機関のクロスボーダーなリスクテイクを把握できなかった。

金融不安定への対処が共通通貨ユーロ導入の背景の 1 つであったことは皮肉である。EMS 危機のように為替相場、特にドル相場の不安定性からくる経済の混乱と不況は EU に通貨統合を決意させた。1990 年代後半のアジア通貨危機、ロシア危機、アルゼンチン危機もまた各国の通貨・金融政策を汎欧州レベルで運営する必要性を再認識させたと捉えることもできる。

その反省を活かし、SIFIs と呼ばれる、金融システムに重大な影響を及ぼしうる金融機関 (Systemically Important Financial Institutions)<sup>6</sup>については、ECB を中心とする汎欧州レベルの金融監督システムを構築した。従来はそれぞれの国家の機関が任に当たってきた職務を、国家を超えた存在に委ねたのである。また、SIFIs については同じく金融機関の破綻処理に際し公的資金の注入 (bail-out) を中心とする破綻処理から、関係者に債務を負わせる方式 (bail-in) へと移行することを決定、預金保険分野も含む銀行同盟の形成に至った。金融危機において結局は EU レベルでの資金投入と ECB の機動的政策以外に金融システムの安定性を取り戻す手段はなかったように、基準の策定と適切な監督もまた加盟国の範疇を超えていることが広く認識された結果といえる。

まとめると、金融資本主義が進んだ結果、事業会社 (特に大企業) の銀行への依存度の低下、銀行の伝統的銀行業務への依存度の低下、個人や家計の金融業や金融商品への関連度の増大などがみられたが、一方で金融化は、国家への依存も強めた。金融資本主義推進の旗振り役とした EU と、危機時の救済者としての役割を拡大した EU は自ら矛盾を抱えたとみることができる。資本主義に置換するモデル構築や金融資本主義の排除は全く現実的ではない以上、これらの弊害と捉えられる問題を緩和しつつ経済成長を導く手法を採ることが最善といえよう。21 世紀型の金融危機を経て「新しい資本主義」における EU もまた、救済と監督の適切な関係を追求しながら金融資本主義と「大きな政府」としての役割

<sup>5</sup> 例えばドイツの銀行は、商業銀行・貯蓄銀行・信用協同組合などのユニバーサル・バンクと、不動産信用機関や特別目的銀行である専門金融機関の 2 種類が存在する。

<sup>6</sup> 世界金融危機時に「TBTF (Too Big To Fail : 綻させるには大きすぎる)」と呼ばれた金融機関とほぼ同義である。なお現在、EU 機関では SIIs (Systemically Important Institutions) を使用している。

とのバランスを模索することとなろう。

## ② 「規制国家」化による市場の機能確保

津田塾大学学芸学部教授

網谷 龍介

市場がすべての問題を解決するかのような俗流新自由主義の時代は過ぎ、市場の効率性を活用しながらも、その機能を方向付ける公的介入の必要性が再認識されている。その際に、EUにおける国家のあり方が参考となる。

EUの活動の特徴を1990年代に規制国家（regulatory state）として特徴づけたのは、マジオーネ（Giandomenico Majone）だった<sup>1</sup>。彼は、EUに与えられている予算が少ないことや、政策の実施が加盟国にゆだねられていることなど、EU固有の事情から、EUは規制（regulation）を中心として加盟国や私的アクターの行動をコントロールしていくしかない指摘した。そしてそのような政府のあり方が、1970年代までのヨーロッパ各国の政府の公的介入のあり方と種類を異にしていることに注意を促した。

彼によれば、補助金や国有企業などを通じて、政府の財政支出によって公的サービスを提供し、それによって社会の変化を誘導していくのが戦後体制の下での政府の活動であった。これに対して、社会アクターの行動を規定するルールを定め、その行動を監視することへと規制国家の主な役割は変化している、とするのである。このような政府のあり方は、規制緩和や民営化と同視されることもあるが、実際には企業の円滑な活動自体が市場を規律するルールを必要としている面もあり、立法による再規制なども含め、規制改革という言葉で表現されるのが通例である。

マジオーネは規制国家化を福祉国家に代わるものとして位置づけていたが、その後の研究はよりニュアンスに富んだ変化の把握を示している。すなわち現在では、規制と対比される給付を中心とする福祉の領域においても、規制との融合傾向があることも指摘される（「規制型福祉国家」化）。たとえば、保健政策において、単に傷病の際に給付を行うだけでなく、健康診断などの予防措置との紐づけを行うことなどが典型である。失業給付と、職業訓練の受講などのいわゆるアクティベーションを組み合わせるのもその傾向の一部である。

---

<sup>1</sup> G. Majone, *Regulating Europe* (London: Routledge, 1996). 日本語では遠藤乾、鈴木一人編『EUの規制力』（日本経済評論社、2012年）が対外的側面にも視野を広げた分析であり極めて有益である。

介入手法の変化とともに指摘されるのは主体の変化である。規制を有効に実施するために、独立の規制機関が設けられる傾向が増したのである。市場の機能を安定的に担保するためには、政治的圧力に左右されやすい中央省庁が直接に規制を行うのではなく、独立性を持って特定の規制・監視機能を果たす独立規制機関の方が有効性が高いとされ、規制国家の特徴的な組織としてクローズアップされた。マジョーネのような立場からは、EU それ自体の機能も、単一市場の機能を保障する独立行政機関としての側面に中心があるとされる。

実際、EU においては独立規制機関の叢生を見ることになった。カウントの仕方にもよるが、現在では 47 の独立機関が政策執行にあたっている、1980 年代まではこのうち職業教育開発センターと生活・労働条件改善基金の 2 つを数えるのみであったが、特に 2000 年代以降その数は大きく増大した。既に述べたような背景から、市場を円滑に作用させるための機関が中心であると想像する向きもあるかもしれないが、たとえば 1993 年設立の労働安全・健康機関や 2002 年設立の食品安全機関など、他の政策目的の実現のために市場を規制するような機関も含まれている。

このような EU レベルの動きは、各国行政にも影響を与えているといわれる。すなわち独立規制機関が設立されるような分野においては、対応する EU 立法に際して各国行政の側にも独立行政機関の設立が予定されることも多い。そして各加盟国の規制当局と EU レベルの独立規制機関がネットワークを形成することによって、全体としての独立性が高まり、加盟国レベルでも規制機関の独立性が高まっていると指摘されている。規制というときに第一に想起されるのは、議会による立法であり、それに基づいた行政規則だが、この種の独立機関が用いる政策手段はそれにとどまらない。ガイドラインの設定や、業界の自主規制・自主基準設定なども含まれる。

その際に注意すべきは、規制の効果が、かなりの程度規制当局の評判に依存する点である。規制当局の行動がその時々政府の政治的意向に左右される場合、市場アクターは規制側の動向を信用することができず、投資活動を安定的に行いえない。規制当局の行動に透明性があり、関係主体の信頼を得てはじめて、市場アクターは規制に従い「抜け駆け」を行わないインセンティブを持ち得る。これは規制がソフトな手法を含む場合は特に重要であるが、ハードな政策手法であっても、規制当局がすべての市場活動を監視できるわけではない以上、自主的な規制遵守が必要である。

さらに、規制の実施においては、立法によって定められたルールを独立機関が杓子定規

に適用することが求められているわけではなく、立法の枠の中で裁量を行使することや、自主的な行動変容を促すなどの形で、実効的な目的達成手段を採ることが要請される。そのために、独立規制機関が何らかの形で関係するアクターの参加手段を設けていることも注目されている。関係業界や企業、労働代表などが典型であるが、それにとどまらず、市民代表や消費者団体などの市民社会組織の参加を制度化している例も観察される。このような動きがみられるのは、一つには規制対象となる問題についてのより「現場」に近い情報が必要とされるからであり（実効性の観点）、もう一つは独立行政機関が民主的選出機関ではないことから規制内容についての信用を担保する必要があるからである（正統性の観点）。

このように、EU を重要な促進役として、現在のヨーロッパでは独立規制機関が政策の執行において重要な役割を果たしている。これは、政治的な対立によるデッドロックや、世論の短期的変動に左右された政治的決定などのリスクを緩和し、中長期的な観点から安定的に市場の機能を担保するための「知恵」であるといえる。

ただし、かつてのように、形式的に政府機関を独立させればよい、執行部門は分離すればよい、とする単純な主張は既に影を潜めている。独立規制機関が形式のみならず実質的にも独立性を保っていることが、規制対象からの「信用」を獲得して、意図した政策目的に沿った行動変容を生じさせる上では重要である。そのような規制対象とのコミュニケーションが重要であるだけでなく、市民社会代表との関係構築を含めた参加型の規制も広まりつつある。「慎重にデザインされた独立規制機関」を通じたスマートな規制の可能性が検討されるべきであろう。

## 第3項 新しい資本主義と市場の役割

### —社会的価値を組み込んだ市場—

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

#### 1. はじめに

本稿は、EUの市場に対する考え方を検討する。市場経済が資本主義の不可欠な要素である以上、市場のあり方は、資本主義のあり方と不可分であるところ、EUは、2009年発効のリスボン条約により、「社会的市場経済 (social market economy)」を目指すことを明示している (EU条約3条3項)。リスボン条約以前の基本条約は、市場のあり方を、「開放的市場経済 (an open market economy)」と規定していた (EC条約4条1項)。これに対し、「社会的市場経済」は、発効しなかった憲法条約が規定し (憲法条約I-3条3項)、リスボン条約に継承された、新しい概念である。リスボン条約により基本条約と同じ法的価値を有するとされた、EU基本権憲章にも、基本的社会権が規定されている (基本権憲章27-38条)。「開放的市場経済」から「社会的市場経済」への変化は何を意味するのであろうか。それが本稿のテーマである。

#### 2. 社会的市場経済の起源—ドイツの社会的市場経済—

社会的市場経済は、EU条約上の概念であるが、その意味が明確に確定しているわけではない。もっとも、この概念の起源がドイツにあることは広く承認されており、ドイツが、エアハルト経済大臣の下で採用した、オールド自由主義に基づく、「社会的市場経済システム」をEUに持ち込んだと理解されている<sup>1</sup>。したがって、ドイツにおける社会的市場経済の理解が、一つの手がかりとなる。

ドイツの社会的市場経済の内容は、以下の三つに要約される。第一は、「市場における歪曲されない競争による社会的効果」であり、効果としては、消費者需要の充足、生産性の永続的上昇等が想定されている。第二は、「社会的均衡の強制」であり、社会内における均衡を確保するための国家介入 (例：景気変動の防止、完全雇用、税による再配分、最低賃

---

<sup>1</sup> Christian Joerges and Florian Rödl, “Social Market Economy” as Europe’s Social Model?, EUI Working Paper LAW No.2004/8, p.2-3.

金)が予定されている。但し、政府が採用する手段は、市場メカニズムと整合的でなければならぬ。第三は、「市場整合的な社会政策」であり、社会政策として高等教育への公共投資、通貨の安定、公共サービスの拡大等が想定されている。

ドイツが厳密にこの考え方に従ったわけではなく、それが、1960年代以降のドイツ経済の奇跡の成長の原因というわけでもない。しかしドイツでは、社会的市場経済の考え方は長らく支持され、新自由主義的な政策への対抗軸となってきた。

### 3. 社会的市場経済の EU への浸透

1950年代の欧州共同体(EC)設立後、統合の初期には、社会的市場経済の一部である社会政策重視の側面は、必ずしもECに大きな影響を与えなかった。共同体と加盟国の間で役割が分担されていたからである。社会的市場経済の中心は、政治的裁量による介入から市場経済を守ることにあるが、これは、経済共同体として出発した欧州統合の場面では、事業者間の競争制限行為とともに加盟国による国家援助を制限するEU競争法が象徴するように、市場統合の理念と適合する。他方、再配分政策は、加盟国で発展させられる。このようなECと加盟国の機能の分担、換言すればEC権限の限定のゆえに、社会的市場経済の社会的要素は、ECレベルでは希薄であったのである。

このような状況は1980年代まで継続する。ECレベルで、社会的要素への関心が生じるのは、1992年末を期限とする「域内市場統合計画」の中でであった。1985年に開始された、域内市場統合計画は、域内に残存した非関税障壁の除去を目的とし、社会的要素への関心は一般に低く、社会政策・再配分政策は、引き続き加盟国の権限と想定されていた。しかし、市場統合により、加盟国の規制権限が実質的に縮小すると、加盟国レベルの社会政策の機能も低下する。そのため、1980年代後半に「社会的ヨーロッパ」を求める議論が始まり、EU創設後の1990年代、基本条約の改正に際して、EU基本条約に社会政策的な内容が付加されていく。それらは、アムステルダム条約によるEC条約への「雇用の章」の挿入、ニース条約によるECの目的への「高度の雇用、高度の社会保障、福利と生活の質の向上等」の追加であった(EC条約2条)。しかし実際には、「社会的ヨーロッパ」の成果はわずかであり、むしろ域内市場における市場の自由化の優先により、労働者の権利・社会政策が制限されるという構造的不均衡のため、「社会政策の赤字(social deficit)」の存在が意識されるようになる<sup>2</sup>。域内市場を構築した結果、加盟国政府が、市民に社会的保

<sup>2</sup> Fitz W. Scharpf, The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market

護を提供する能力を損ない、それが EU により代替されていないとの趣旨である。

それゆえ、EU レベルでの社会的保護が必要となった。21 世紀に入り、憲法条約草案を起草した「ヨーロッパの将来のための諮問会議」は、「社会的ヨーロッパ」に関する作業グループを設けた。ドイツにおける社会的市場経済の考え方を、そのまま EU レベルに持ち込むことはできない。ドイツで議論された内容を具体化する社会政策・税制に関する権限は、EU にはないからである。他方、非法的な手段にも限界がある。諮問会議は、ドイツ学説による社会的市場経済を、社会国家の任務を果たすためのアプローチであり、「自由放任の自由主義」と「計画経済」の中間の第三の道を示すものと理解し、憲法条約において、この概念により、EU の社会的性格を明示しようとした。そして、リスボン条約はそれを継承したのである。

#### 4. EU の社会的市場経済

EU の「社会的市場経済」は、自由市場と社会的保護を均衡させた、「欧州社会モデル」（経済的進歩・社会的進歩双方の推進）を表現する憲法原則であり、第二次大戦後の西欧諸国の福祉国家のアプローチを反映した、アングロサクソンの自由主義市場経済へのアンチテーゼでもある。社会的市場経済は、一方で、市場における自由競争を可能にするとともに、他方で社会的保護の包括的なシステムを提供し、市場と社会的結束のより公正な均衡を実現しようとする<sup>3</sup>。換言すれば、大陸又は北欧型の福祉国家と市場経済を結合させるものであり、これにより、「自由市場」・「ヨーロッパレベルの歪曲されない競争」への偏りの是正を目指す。

もっとも実際には、経済成長と社会的結束双方の維持は容易ではない。しかし、「社会政策の赤字」だけでなく、ユーロ危機後の緊縮政策により、EU 市民の間には EU への懐疑が広がり、社会的側面の強化は不可欠であった<sup>4</sup>。そのため EU は、2017 年 3 月の「ロー

---

economy', *Socio-Economic Review*, Vol.8, 211-250 (2010); 須網隆夫「EU 単一市場と英国の EU 離脱—Brexit の中心にある域内市場」須網隆夫・21 世紀政策研究所編『英国の EU 離脱と EU の未来』（日本評論社・2018 年）59-62 頁。

<sup>3</sup> Rutger Claassen, Anna Gerbrandy, Sebastiaan Princen and Mathieu Segers, *Rethinking the European Social Market Economy: Introduction to the Special Issue*, *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, 3-12 (2019); Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe, A Legal Analysis* 189 (Cambridge, 2006).

<sup>4</sup> 特に、リスボン条約発効直後のユーロ危機に際して、ユーロへの信認を維持するために、EU が加盟国に緊縮政策を強制したことは、ドラギ ECB 総裁により、「欧州社会モデルの死」と批判された (David Natali, *Future prospects, Has the European Social Model really 'gone'?*, in *Social developments in the European Union* 237, 238 (2011))。



マ宣言」で「社会的ヨーロッパ」を強調し、同年 11 月には、欧州委員会・欧州議会・欧州理事会が、「欧州社会権の柱」を採択する等、2010 年代後半には、「社会的ヨーロッパ」への動きが強まる。これらは、社会的市場経済と一体を成すものである。

それでは、EU は、どのように社会的市場経済を実現するのであろうか。複数の選択肢があり得る。例えば、一つのモデルは、「財政・社会同盟 (a fiscal and social union)」の構築である。加盟国議会が予算決定権限を維持することを前提に、加盟国の財政政策を調和して、社会的結束を促進することが、Brexit 後の EU の目標として提示されている。財政・社会同盟は、社会的市場経済を財政政策の文脈に位置づける議論であり、具体的には、EU 予算を伴う財政同盟の創設、税制の調和、共通雇用保険、さらに医療・健康、教育・職業訓練、公的住宅などの諸政策が、社会的市場経済の要素となる<sup>5</sup>。しかし、このような財政・社会同盟の実現には、EU 基本条約の改正による EU への新たな権限移譲が必要であるところ、各加盟国は、社会・労働政策は自己の権限と主張しており、その実現は容易ではない。

現状の域内市場の下では、自由移動が構造的に優先されざるを得ないために、実現可能な社会的市場経済の内容は限定されている。但し、「社会市場経済」概念を活性化させることにより、自由移動・規制緩和偏重の構造を制約することは可能であろう。

## 5. 将来の展望

EU で争点となるのは、社会的保護を決定し、実行するのは、EU か加盟国かである。今後のヨーロッパの方向性としては、二つの選択肢が考えられる。第一の選択肢は、社会的市場経済のための EU への権限移譲である。EU 基本条約が改正される場合には、社会的権利より自由移動を優先させる EU 基本条約の構造及び EU 司法裁判所の判例法の見直しが合わせて議論される可能性がある。第二の選択肢は、第一とは逆に、加盟国レベルの福祉国家システムによる保護を強化することである。この場合には、EU レベルでも、過去に制定された EU 労働立法の見直しなどが課題となるであろう。

## 6. 市場を基礎にした社会的価値の実現—社会的価値の市場への埋め込み

さて、EU の社会的市場経済において、社会的価値は、EU 又は加盟国による直接的な規

---

<sup>5</sup> Willi Semmler and Brigitte Young, Re-Bootting Europe: What kind of Fiscal Union – What kind of Social Union?, The New School for Social Research, Working Paper 13/2017, 7 (March 2017).

制によって実現されることが基本である。例えば、労働市場において、労働者の健康・安全、最低賃金、労働組合等に係る規制は、市場を規律するルールを構成する。

しかし、1990年代以降、幾つかの分野で、実現しようとする社会的価値を直接に規律するのではなく、言わば、市場における競争条件に社会的価値を組み込み、社会的価値を実現する企業が、市場における競争上有利になる環境を実現しようとするのが試みられる。前者の直接的な規制が、市場の外部条件として機能するのに対して、後者の場合、社会的価値は市場の内部にあり、市場の一部を構成する。換言すれば、市場と社会的価値を統合するように、市場が制度設計されるのである。このような市場では、社会的価値の実現が市場メカニズムを通じて果たされ、それゆえ、行政の法執行への依存が相対的に軽度で済むことになる。一旦、社会的要素を組み込んだ市場が成立してしまえば、以後の行政の役割は、当該市場において、競争者がルールを遵守し、競争が公正に行われることを監督することに限定されるからである。

EUの全ての市場がそのような理念の下に制度設計されているわけではないが、例えば、気候変動を含む環境保護政策は、そのような発想に基づいて、市場が制度設計された分野である。すなわちEUは、1980年代後半から、従来の命令・統制型の規制アプローチから、市場を基礎に置く経済的手段（税・補助金などの価格に影響する措置を含む）へとその重点を変えてきた<sup>6</sup>。このことは、グリーントランスフォーメーションの文脈でも重要である。例えば、気候変動に対応するために構築され、現在も様々な分野への適用範囲の拡大が議論されている排出量取引制度は、二酸化炭素ガスの排出削減という気候変動対策を、生産市場に組み込んだ例と解釈することができる。生物多様性の保護の分野でも、市場を基礎とする措置の導入が議論されてきた<sup>7</sup>。このような、市場に基礎を置く環境措置は、企業に負担を強いる伝統的な環境規制と異なり、技術革新と生産性向上を促進する最も適切な手段であると報告されている。その種の手段が規制手段の全てを代替できるわけではないが、EUでは、両者の混用が試みられているのである。

## 7. 市場と社会—日本への示唆

EUの社会的市場経済には、市場経済と社会政策という二つの要素を均衡させようとする

---

<sup>6</sup> Roberta De Santis and Cecilia Jona Lasino, Environmental Policies, Innovation and Productivity in the EU, LEQS Paper No. 100/2015 (November 2015).

<sup>7</sup> Christian Klassert and Stefan Möckel, Improving the Policy Mix: The Scope for Market-Based Instruments in EU Biodiversity Policy, Environmental Policy and Governance, Vol.23, 311-322 (2013).

ることから、市場の制度設計において、市場と社会の分離を原理的に否定するという特徴があり、このことは、EUにおける様々な市場の制度設計に微妙に影響する。

社会的市場経済が、自由な市場と社会的保護を結合させる点は、日本でも、違和感なく受け入れられるであろう。日本の市場経済のあり方は、規制緩和を経ても、アングロサクソンの市場経済とはなお大きく異なり、むしろ大陸ヨーロッパ型の市場経済により親和的であるからである。もともと日本では、市場を社会的価値からは中立的に設計した上で、社会・労働政策的な要素は、市場の外部から（市場メカニズムとは別の観点から）、個々の事業者に課され、その遵守を行政当局が監督するという発想が強い。そこでは、市場と社会的価値（例えば、環境保護、消費者保護、労働者保護などの諸政策として具体化される）は、むしろ対立的に把握される。1990年代以降の規制緩和の流れの中で、社会的規制の緩和が推進されたのも、そのような二項対立的な把握を前提としていた。EUの社会的市場経済は、そのような日本的な発想を、新しい資本主義の文脈で、問い直す必要を示唆している。

## 第3節 様々な政策課題に応える新しい資本主義 —新しい資本主義の具体像—

### 第1項 格差の是正と新しい資本主義

#### ① 加盟国間格差の是正と EU

日本大学経済学部准教授

太田瑞希子

EU、特にユーロ圏における構造的不均衡の問題すなわち加盟国間格差に関する議論は、主に経常収支や政府債務残高、成長率など複数の不均衡の観点から「西欧・北欧」VS「南欧」を基本に、EU加盟を機に従属型の経済発展構造が強化された中・東欧諸国を加えて分析される。単一市場の創設とユーロ導入によって、イタリアやスペインなどの南ヨーロッパ諸国と中・東欧諸国は、ドイツを中心とする北ヨーロッパ諸国経済への従属型の経済発展となっただけでなく、為替相場を通じた調整手段の喪失が黒字国・赤字国を固定化させ不均衡を拡大させたことは衆目の一致するところである。ユーロの導入が元々は域内の競争力格差や構造改革の非対称性の排除、さらには実質的にドイツのみが金融政策の自立性を保持し他の国は追従的にならざるを得ないという金融政策における非対称性や格差の排除を重要な目的の一部としていたことを鑑みると、ここまでの構造的不均衡の固定化は予定外であったといえる。

南欧のソブリン危機諸国は、ユーロ危機後にドイツを中心とする北ヨーロッパの加盟国に過度の緊縮財政政策を実質的に強制され、それが負担となって経済成長に転じることが妨げられてきた。さらに、緊縮のために医療関連予算が削減され病床数が減少していたところを今回の新型コロナが襲い深刻な医療崩壊が発生したことで、十分な医療サービスを受けられないまま高齢者を中心とする多くの犠牲者を出すこととなった経緯は報道を通じて広く市民に認識されていたため、すでに年金等社会保障費の削減や増税を強いられてきた国の有権者は、新型コロナ危機へのEUの対応次第ではさらに「北」諸国への不信と不満を募らせ極右・極左へのさらなる支持やポピュリズム政治の拡大へとつながる可能性があった。中・東欧経済もEU平均およびユーロ圏平均にキャッチアップしきれておらず、経済規模の面からも、主要国と比して新型コロナ対策のための財政出動余地が限定されていた。

さらに新型コロナ危機の影響も均一ではなかった。国境を越える移動時での感染検査の導入、幹線道路や港湾の一時的閉鎖、人員確保の困難などにより、物流は著しく停滞し、サプライチェーンの寸断は欧州経済全体を攪乱したが、特に製造業、卸・小売業で顕著であった。EU 経済・ユーロ圏経済にとってはサプライサイドよりもむしろ人流抑制による負の影響の方が大きかったことから、各加盟国経済への影響は必然的に非対称的となった。ユーロ危機の震源地であった南欧諸国は、新型コロナ危機で最大の打撃を受けた観光サービス業への GDP 寄与率が非常に高く大打撃を受けた。観光・旅行サービス部門の GDP 寄与額（ドル建）世界上位 10 カ国のうち 5 カ国が EU 加盟国であり、全て南ヨーロッパに位置する<sup>1</sup>。つまり、ユーロ危機の当事国（クロアチアを除く）には経済停滞が続く中で感染拡大も著しいという二重の打撃となった。

このように、国レベルを超えて EU が適切な対策を展開しない限り危機前から存在する域内格差がさらに拡大することは確実であったが、新型コロナ危機への EU レベルでの対応策合意は比較的早かった。ギリシャ危機当初は、問題の背景は単純化されギリシャの自己責任論が強かったため、救済対策の合意が遅れ危機拡大につながった。新型コロナ危機においては、不可避な要因により全 EU 加盟国共通の難局であるという視点が早期に共有されたことが背景にある。EU や欧州中央銀行（ECB）によるユーロ圏支援に加え、欧州投資銀行（EIB）による企業支援など複合的なパッケージが打ち出された。その中でも各国への財政的支援という意味で最も重要な役割を果たす復興基金は、欧州理事会における設立合意から最初の予算執行までに 1 年弱を要したものの、単純に新型コロナ危機対策に留まらず、欧州グリーンディールの推進や経済のデジタル化など各国経済・産業の競争力強化にも大きな役割を担う。

新型コロナ危機の発生以前より、世界金融危機とユーロ危機を経て EU 諸国の政府債務水準は急上昇していた。経済成長時には、公的債務が増加しても税基盤も拡大するため、対 GDP 比の上昇は抑制される。しかし、債務の対 GDP と金利の対 GDP 比が上昇していくと政府債務負担も増大する。債務不履行の可能性を市場が意識するほどの高水準に達し「財政の持続可能性」に疑問符が付けばユーロ危機の二の舞である。実際に何波にもわたる

---

<sup>1</sup> WTTC によれば、新型コロナ危機が発生する前の 2019 年はクロアチア（25.0%）、ギリシャ（20.8%）、ポルトガル（16.5%）、マルタ（15.8%）、スペイン（14.4%）の 5 カ国。イタリアは 13.0%である。またトップのクロアチアでは観光・旅行サービス部門の雇用寄与率が 25%を超えるなど労働市場への影響も大きかった。2020 年にはこれらの国々の同部門の寄与率は前年比でクロアチア▲51.1%、ギリシャ▲59.9%、ポルトガル▲53.6%、スペイン▲62.6%、イタリア▲47.3%と激減、2021 年に二桁のプラス回復に戻った。

感染拡大により各国政府は大規模な財政出動を余儀なくされたが、上記の ECB の資産購入枠による買取りが効果的に作用し、政府債務残高（GDP 比）の上昇に比して国債利回りは低位収斂した。政府債務残高自体も 2020 年には大幅に増加したが、復興基金の配分も開始したこともあり 2021 年後半にはほとんどの国で減少に転じた。EU が国家財政を下支えする大きな役割を果たしたといえよう。

EU では長きにわたり財政統合の議論がなされてきたが、その実現は現実的ではなかった。しかし、世界金融危機、ユーロ危機そして新型コロナ危機という未曾有の危機を短期間に繰り返した結果、ユーロ圏レベル・EU レベルで共通財源を強化した上で財政的対応を行うという道程が整えられたといえよう。今回、補助金部分と融資部分から成る復興基金の成立と EU 共通債による資金調達、財政統合への入り口ともなりうる手法を容認したと捉えることもでき、これまで過度の緊縮政策を南欧諸国などに要求してきたドイツが大きな方針転換を許容したと言える。EU における国家間の再分配を EU が担う道筋と捉えることもできるからである。

しかし、その上でなお域内の南北格差の拡大は否定できず、またドイツとフランスという二大大国の乖離も定着しつつある。新型コロナ危機前の 2019 年には政府債務残高（GDP 比）が 100%超であったのはギリシャ、イタリア、ポルトガルの 3 カ国のみであったが、2022 年第 3 四半期時点では 6 カ国が超過しており、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペインの南欧諸国の 4 カ国と、ベルギー、フランスの 2 カ国である。購買力平価基準でみたフランスの 1 人当たり GDP は 2013 年より低下傾向にあり、ユーロ圏平均も下回る傾向が 2015 年より定着したため、フランスの南欧化の可能性は指摘しておきたい。

このように、新型コロナ危機への対応策として財政面で加盟国を支援するため、EU は財政ルールなどの緩和・一時停止や巨額の支援パッケージを打ち出した。債務の共同負担など従来の EU では実現が難しいとみられていた共通債券の発行を含む機動的かつ大規模なものであり、新型コロナウイルスの感染拡大により対応を迫られていた各国の財政出動を支える役割を果たしてきた。ECB も金融市場のパニックを抑制するのに大きな役割を果たした。発生当初に予想されたような加盟国間の財政面での格差の急激な拡大や、間接的には各国の家計における不均一性を、一定程度抑制する役割を果たしたことはデータが証明している。

EU 各国の国民の EU に対する信頼も、ユーロ危機時と比較すると高まっている。加盟国の国民を対象として行われる世論調査である Eurobarometer によれば、自国政府に対

する信頼度よりも EU に対する信頼度の方が高い国がほとんどである。パンデミック対応の中心としての EU の役割が高く評価され、経済・財政面において EU の政策手段の強化を求める層が優勢となっている。EU 市民が新型コロナ危機によって最も大きな影響を受けたと考えているのは雇用と家計であり、雇用環境の改善を促すことで雇用機会の平等性の向上や EU 最低賃金の導入などにより不平等を抑制・縮小する役割を EU に期待している。

21 世紀には、世界的に加速した国際化と規制緩和により所得上昇の相対的均等性が断絶され、同一部門内で企業業績の非均等性が拡大、賃金上昇におけるばらつきが強まった<sup>2</sup>。EU 全体そしてユーロ圏では、単一市場の創設、共通通貨ユーロの導入、経済発展レベルで EU 平均・ユーロ圏平均とは大きな差のある中・東欧諸国の加盟、度重なる危機による緊縮財政など複数の要因が追加された結果、労働コストがデフレ化する一方で一部の国家と大企業の利益は拡大、国家間及び家計における不均衡も拡大した。

その中で「特権なき人々」となった 3 つのグループ、すなわち①一定程度の報酬を伴う雇用を喪失した「落ちこぼれた」労働者、②低学歴の人々、③然るべき生活水準を保持するために社会保障に依存する人々、が国家に対する要求を強めポピュリズム運動の担い手となった<sup>3</sup>。伝統的に国家の重要な役割の一つが富の再分配であり、それは国民に対して国家が果たす役割であった。現在でも国家がその第一の担い手であることは間違いないが、上述のように EU 市民が富の不均衡是正に貢献する政策をより強く EU に求めるようになったことは、先に述べた金融資本主義への反発と共に超国家的枠組みである EU に対して国家的役割が期待されるようになった表れといえよう。

---

<sup>2</sup> ボワイエはこれを「世界的競争の中に自らを成功裡に組み入れる能力が、生産システム及び所得が両極化していく中心的要因となった」と評する。ボワイエ、シャルル（山田鋭夫・平野泰朗訳）『パンデミックは資本主義をどう変えるか』、2021 年、藤原書店

<sup>3</sup> 脚注 2 に同じ。一部表現を改変。

## ② EU 社会政策の展開と日本への示唆

関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長  
慶應義塾大学名誉教授

渡邊 頼純

### 1. EU における社会政策の理念

そもそも EEC 設立の法的根拠であるローマ条約 (1957 年) にはその第 2 条において、EEC 設立の目的として「調和のとれた経済活動 (a harmonious development of economic activities)」あるいは「生活水準の加速的な上昇 (an accelerated raising of the standard of living)」を規定している。また、同第 3 条においては、(c) 項において人の自由移動を、(j) 項において「生活水準を引き上げ、雇用機会を改善するために欧州社会基金 (European Social Fund) の創設」を求めている。

これらの規定は社会政策、あるいはその中核に据えられてきた労働政策については包括的かつ明確な規定が設けられたわけではなかった。したがって、EU としてより重点的に取り組んだ政策は、国境を超える人の移動にかかる障壁を如何に除去するかという点であった。ローマ条約第 48 条では、第 1 項において、労働者は自由に域内を移動する権利を有していること、また第 2 項で、自由移動を可能にするため、「労働・雇用条件に関し、加盟国の労働者に対する差別待遇を撤廃する」と規定している。さらに、第 3 項では、他の加盟国に滞在することも保証している。

以上の規定は、ローマ条約発効以来、徐々に進められてきたので、1990 年代初頭には概ね枠組みの整備はほぼ完了したと言えるが、実際には医者・弁護士などのような専門職を除いて域内移動は期待されたほどは活発化しなかったというのが現実である。

1960 年代末から 1970 年代にかけて、法的基盤は万全ではないにしても、EU レベルで何らかの共通労働政策が必要との認識が共有されるようになる。その背景としては、為替市場における混乱 (1967 年の通貨危機やニクソンショック)、石油危機の到来 (1973 年 10 月) 等によって失業率が高まり、景気後退とインフレの二重苦が労働者を圧迫するようになったことがある。

1972 年のパリ首脳会議では、「経済成長は自己目的ではなく、人々の生活条件と労働条件の改善をもたらさなければならない」と宣言し、ローマ条約第 235 条 (閣僚理事会が全会一致で、



共同体の目的を達成するための新たな措置を決定する旨規定)を援用して、一連の社会的立法措置をとることを決定した。

具体的には、1974年に「社会行動計画 (Social Action Programme)」が発表され、その中で、①完全雇用および雇用の改善に関する政策、②生活および労働条件の改善と統合、③経済的、社会的決定の労使参加に関する政策などがあげられており、労働政策の3分野である労働条件、雇用と失業の問題、労使関係に対応する内容となっている。労働者の経営参加については、1970年の「欧州会社法案」、1972年の「会社法第5次指令案」で規定され、1975年には「男女同一賃金指令」が採択されるなど、法令化が進んできた。

## 2. EU 社会政策の深化：ドロールのイニシアティブ

1980年代に入ると失業問題が深刻の度合いを深める。1980年の時点でEU全体の失業率は6.1%であったが、1984年になると11.2%に達していた。こうした雇用情勢を背景に、1985年に欧州委員会委員長に就任したジャック・ドロールは雇用問題をEUの最重点課題と位置付ける。1985年11月以降、ドロールは「社会的対話 (Dialogue Social)」という概念を軸に、欧州労連 (European Trade Union Confederation : ETUC)、欧州産業連盟 (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe : UNICE) との協議を自らも積極的に関与する形で実施した。

ドロール委員長は停滞していた市場統合を推し進めるべく1985年6月に「市場統合白書」を発表、さらに1987年7月には「単一欧州議定書 (The Single European Act)」を発効させ市場統合推進の法的基盤を構築した。他方、市場統合の推進によって競争上劣位になる産業や地域の雇用に悪影響が生じるのを抑制し、労働者の利益を擁護するとの観点から市場統合の「社会的側面 (dimension sociale)」を強調する「マリーヌ報告書」が1988年に発表された。フランスのミッテラン政権と欧州委員会のドロール委員長は連動する形でこの「社会的側面」を重視する姿勢を前面に出し、いわゆる「欧州社会領域 (L'espace social europeen)」をスローガン化した。

ドロール委員長は労組の市場統合への支持を不可欠と考え、1988年末には「労働者のEC社会憲章 (Community Charter of Basic Social Rights for Workers)」(以下「憲章」と記す)の構想を明らかにした。これに対しては英国のサッチャー首相が「マルクス主義的」、「社会主義的」として強く反対したが、1989年12月のストラスブールEC首脳会議では賛成11対反対1で同憲章は採択された。

この憲章は、EC とその構成国、労使団体の各レベルでの協力によって実現可能な EC の社会政策綱領と言えるものである。同憲章は全部で 30 項目からなり、大きく分けて 2 つの章から出来ている。

I 章では「労働者の基本的社会権」が 12 節 26 条にわたって規定されている。そこでは、移動の自由、職業訓練、男女平等待遇、若年労働と高齢者・障害者の保護を定めている。さらに市場統合は EC の生活および労働条件の接近、労働時間と雇用形態の改善をもたらすべきとしている。労使間で利害が衝突した場合には、国民的統制と集団協約に従いつつストライキ権を認めるとし、また、衝突を回避するためには、国民的慣習にしたがって適切なレベルで和解、調停、裁定などの措置をとるとして、概ね各国の国内法と慣習を尊重する形になっている。さらに「情報、協議および参加」の規定では、リストラや M&A などに伴う集団解雇の際には遅滞なく労働者への情報提供や協議を行うべしと定めている。

憲章の II 章ではこの「社会権憲章」の実施について EC 構成国は憲章を国民的慣習に従って実施し、EC 委員会は憲章の実施に必要な措置をとることが求められており、また、同委員会は毎年末の 3 か月間に構成国と EC とが憲章をどのように運営しているかに関する報告書を提出することが義務付けられている。

この憲章について労使の反応はどのようなものだったのか。当然予測されることだが、労使の対応は対照的であった。欧州労働組合連盟 (ETUC) はかねてから「社会権の高い方向への収斂、この領域で遅れた国と地域のキャッチアップ、社会的進歩および完全雇用」のための EC レベルでの制度・ルール形成を要求してきた。EC レベルで強制力を持つ制度をまず枠組みとして構築し、それを構成国・各地域におろして行くという「上から下へ」というアプローチであった。また、制度に強制力を持たせることを志向しているので、宣言に過ぎない「憲章」では不十分であり、法令化の手続き、優先順位の明確化、タイムテーブルなどを規定するよう要求した。

これに対し、経営者団体である欧州産業連盟 (UNICE) は「憲章」自体は支持するが、考え方とアプローチは ETUC とは真逆であった。UNICE は、①EC レベルでは原則の承認に留めて拘束力を持つ法令の制定は域内市場の有効な機能を保証するものに限定する、②労働者の社会権はそれぞれ固有の状況を抱える構成国の法令、慣習、合意によって保障される、③労使関係を法律で枠にはめるのではなく、弾力的で自由な交渉の余地を残す、④EC レベルでの法令化は「職場の健康と安全」、「自由移動」、「職業教育と職業訓練」、「職業機会の均等性」、「EC 地域政策」に限定されるべき、とした。このように EC の経営者団体は、「憲章」の役割を域内市

場促進の観点からのみ支持しているに過ぎず、労働者の社会権の強化や拡充にはほとんど関心がない。そのことは「ECの世界における競争力を考慮して憲章が適用されることを希望する」との文言からも明らかであり、社会における「公平性」はあくまでも「効率性」達成の手段でしかなかった。

英国がこの憲章に参加しなかった理由もまさにこの点にあり、憲章に含まれる「労働者に対する情報提供」が企業の自由な意思決定を束縛しかねないことを危惧したからであった。英国としては、企業の構成や意思決定は企業の判断に委ねるべきであり、法的に強制すべきものではないと主張し、社会憲章への署名を拒否した。

サッチャー政権はマーストリヒト条約（1993年発効）についても社会政策協定の挿入には強く反対、その結果、社会条項は同条約本文には入らず、同条約の「議定書」とこれに付属する「社会政策協定」という扱いに留められた。サッチャーの英国は明確に「opt-out」を選択したが、その他の構成国は、①労働条件、労働者に対する企業からの情報提供と協議、②就労機会と職場での待遇を巡る男女の平等、③労働市場から排除された人々の統合などについてEUの権限拡大を受け入れた。

1994年11月には「欧州労使協議会（European Works Council）指令」が採択される。これは全体で2,000人以上を雇用し、かつ2か国以上で150人超の従業員を擁する多国籍企業を対象とし、経営情報の開示を労使協議会に対し行うことを義務付けるものである。当初は英国には適用されなかったが、労働党のブレア政権が誕生すると英国にも変化が生じる。ブレア政権は1997年に「社会憲章」に調印し、2000年には右指令に従い国内法も整備することとなった。

1997年に発効したアムステルダム条約においては、英国の政権交代を反映して英国の「opt-out」は終了し、「社会政策協定」そのものもほぼそのまま条約本文に挿入された。一例をあげると、「高水準の雇用の継続と社会的排除撲滅のための人的資源の開発を目標とする」（第136条）、「労働市場から排除された人々を労働市場へ統合する」（第137条）などが盛り込まれた。

その後「欧州社会モデル」の近代化が行われたのは2000年3月のリスボン欧州理事会であった。同理事会では、「雇用、経済政策、社会的結束」を主要テーマとして議論が行われ、「知識依存型経済（knowledge-based economy）」の実現を主軸に、より高い社会的結束（social cohesion）を伴う経済成長の達成を目指した。議長総括では、「人々に投資し、社会的排除と闘うことで、欧州社会モデルを近代化する」と謳った。高水準の社会保障と個人の経済活動の自由の最適な組み合わせが模索された。

さらに2000年9月のニース欧州理事会では「社会的排除除去」に焦点が当てられ、4つの

「共通目標」が合意された。それらは、①就業への参加、ならびに資源・権利・財・サービスへの万人のアクセスを促進する、②排除のリスクを阻止する、③最も傷つきやすい (the most vulnerable) 人を支援する、④全ての関係者を動員する (mobilize all the stakeholders) の 4 目標である。これらの共通目標を実現するため、「貧困と社会的排除に対抗するナショナル・アクション・プラン (2001~2003 年、National Action Plan on Social Inclusion) を制定した。

### 3. 社会的排除の否定と包摂的社会の建設

2005 年に「EU 憲法」がオランダとフランスにおける国民投票において否決されたことは欧州統合にとって大きなつまずきとなった。冷戦体制崩壊後、EU の拡大が進み、2004 年に中東欧諸国など 10 か国が加盟し、25 か国になっていた EU にとっては大きな衝撃でさえあった。欧州統合のパイオニア的存在であった国々の反対はあらためて統合の難しさを思い知る契機となった。中でも強く意識されたのが「社会的結束」の欠如、一方で統合が拡大する中、深く静かに進行していた「社会的分断」の亀裂であった。それに対応するため「改革条約」と位置付けられた「リスボン条約」(2009 年発効)には雇用機会の確保や社会的包摂 (social inclusion) 推進の項目が含まれた。

そのような流れの集大成が 2017 年 11 月のデンマーク・ヨーテボリで開催された「公正な職業と成長のための社会サミット」である。これをリードしたのは当時のユンカー欧州委員長であるが、彼は「公正でより社会的な欧州を構築することを目的に、EU は急激に変化しつつある世界の中で市民の権利のために立ち上がった」と宣言した。このサミットにおいて、①機会均等と労働市場への平等なアクセスの保証、②公正な労働条件、③社会的保護と包摂 (inclusion) の達成、を目指すこととなった。これら 3 つのカテゴリーに振り分けられる 20 の基本原則や権利を規定し、法的拘束力はないものの EU および構成国の政策のガイドラインとして位置付けられている。

さらにこのヨーテボリ社会サミットのフォローアップとして、2021 年 3 月、欧州委員会は「欧州社会権の柱」実現のために具体的取り組みをアクションプランの形で提示するに至る。その中で、EU が 2030 年までに達成すべき 3 つの目標 (①雇用、②スキル、③社会的保護) を設定、数値目標を具体的に明示した。例えば、①雇用創出については、20 歳から 64 歳までの人口のうち少なくとも 78% の雇用を確保する、②スキルについては、少なくとも全成人の 60% が毎年職業訓練に参加する、③社会的保護については、1,500 万人の貧困・社会的疎外者の削減 (2019 年の時点で、貧困・社会的疎外者は約 9,100 万人) を達成すことを目指している。

また、構成国との関係では、各構成国が実情に応じた国内目標を設定し、EU は各国の進捗状況や全体の達成状況をモニターするとし、政策措置については EU が具体的なガイダンスを提供し、構成国は措置実施のために EU 基金（欧州社会基金プラス、欧州地域開発基金、復興強化ファシリティ等）を活用することができるとしている。

#### 4. EU 社会政策の普遍性

EU における社会政策の長い足跡は、市場統合の深化と拡大のいわば「負の側面」を補うものであったことを示している。市場統合は関税同盟から経済通貨同盟に深化し、構成国の数は 6 から 28 に増え、その後英国の EU 離脱によって 27 か国になったが、また新たに旧ユーゴスラビア諸国の参加が予想されている。そのような中で EU 市民が市場統合の成果を感じ取れるのは「雇用と所得の増大」であろう。これが実現されないと市民は統合に愛想をつかし、狭く教条的で内向きのナショナリズムやポピュリズムに影響され易くなる。統合が進めば進むほど重要なのが競争政策と社会政策である。前者は欧州委員会の中の競争当局によって制度化が進んできており、種々の指令を軸に法的なシステムがほぼ出来上がっている。これに対し、社会政策の方は、構成国の国内事情や慣習に左右されることが多く、EU 指令に基づくものと各国の裁量に任されている分野が混在している。しかし、EU における社会政策の発展経路を振り返ると、徐々に制度化が進展し、EU 法制の中に取り込まれる施策が増加してきているように思われる。

このように法制化が進んだ分野としては、「労働時間指令」、「パートタイム指令」、「派遣労働者指令」、「母性保護指令」、「ワークライフバランス指令」、「男女均等指令」、「雇用条件の透明性・予見可能性指令」などがある。

他方では、「欧州社会権の柱」のように、法的拘束力はないが、EU および構成国の政策の指針として基本原則を規定しているものもある。既に見たように、そのような政策の指針についてのフォローアップもアクションプランの形で行われている。そこでは特に「社会的弱者」あるいは「社会的被疎外者」に対する配慮が用意されている。ヨーテボリでの社会サミット以降は特に「社会的保護」と「包摂」(inclusion) が強化されてきている。もちろん現実の EU 社会において保護や包摂が完璧に実施されているわけではないが、少なくとも「社会的排除」は許さないとする方向性は広く共有されている。これが一つの「価値観」、あるいは「世界観」として EU という巨大な地域共同体の中で実現されようとしていることの意義は大きい。EU の価値観が普遍的なものかどうかは議論の余地があるが、言語や文化、経済状況、宗教的価値観が

様々で相異なる構成国が政府間協議を来る日も来る日も重ね、積み上げてきた社会政策の拡がり  
りと定着を考えると、そこに普遍性に繋がる概念と具体的施策の結晶がみえてくるのではな  
いだろうか。

「新しい資本主義」のあり方が問われている今日、成熟した市場経済国が多数を占める EU の  
社会政策は日本においてももっと注目されてしかるべきではないだろうか。日本における少子  
高齢化、「中流」の消滅と貧困層と富裕層の乖離、低成長経済、教育費負担の重圧など問題山積  
の日本経済にとって EU 社会政策の経緯と蓄積は大いに参考になるのではないだろうか。

## 第2項 GX と新しい資本主義

### ① 循環経済と政策統合

一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

#### 1. 循環経済（Circular Economy）とは

EU の循環経済は、2 つの基本文書を基礎としている。1 つは、前欧州委員会の委員長 ユンカーのときにだされた、2015 年の「ループを閉じる—循環経済のための EU 行動文書」<sup>1</sup>。もう 1 つは、現在のフォン・デア・ライエン欧州委員会が公表した、2020 年「新循環経済行動計画：よりクリーンでより競争力のあるヨーロッパ」である<sup>2</sup>。循環経済の概念は空間的な広がりをもっている。EU のデジタル市場法が競争法にとどまらず、デジタル市場がどうあるべきという考えを基盤にしているように、循環経済の概念は、単に廃棄物管理を中心に単に環境を考慮しつつ、競争力を維持、向上させるものではなく、世界が移行期を迎える中で、将来、社会はどうあるべきかについてのビジョンを示すものと捉えられる。循環経済の 2 つの文書は、循環経済を実現する見取り図である。企業の行動を規制する文書ではなく、長期的なビジョンを与え、財政的支援をしますから、能力を發揮してくださいという文書である。その意味では、通常の立法提案文書、欧州グリーンディール文書、Fit for 55 文書とも性格が異なっている。

循環経済では、製品、材料および資源価値ができるだけ長期にその経済において維持され、廃棄物の生成が最小限になることが目指される。希少金属（レアメタル）の資源としての循環は経済安全保障の観点から重要性を増している。また、日本でよく言われる循環型社会と循環経済は概念的に重なっているが、後者では、「経済」という概念がくつついていくことで、循環経済を実現することは、経済を「変化（transform）」させ、ヨーロッパにとって新たに持続可能な競争的利点を生み出す機会になると捉えられている。

#### 2. 循環経済と政策統合

循環経済は、競争力を高めるだけでなく、新たなビジネス・ニーズにより雇用を創出し、エネルギー消費を削減し、地球（気候、生物多様性、大気、土壌、水）への不可逆的

---

<sup>1</sup> COM (2015) 614.

<sup>2</sup> COM (2020) 98.

な損害を回避することを助けるものであり、雇用・成長、投資、気候・エネルギー、社会的アジェンダ、産業イノベーション等さまざまな分野に結びつくものである。循環経済がEUの政策とどのように統合されているかを見ていくことにする。

### (1) 欧州グリーンディール文書

2019年12月にフォン・デア・ライエン欧州委員会が発足したが、すぐに公表された文書が欧州グリーンディール文書である。発足以来、欧州グリーンディールとデジタル化が強調され、実際にさまざまな措置が提案され、採択されてきている。2020年の循環経済文書では、欧州グリーンディール文書に触れ、循環経済の拡大が気候中立を達成し、また、経済成長を資源利用から切り離すことに寄与するとされている。その後、2021年に欧州グリーンディールを確実に実現するためにFit for 55文書が欧州委員会から公表された。ここでは、欧州グリーンディールは、移行的変化のためのブループリントを設定するものであり、生物多様性、循環経済、ゼロ汚染、持続可能なスマートモビリティ、リノベーション、持続可能な食品、水素、電池、洋上再生可能エネルギーおよびその他に関する重要な戦略によって明日の経済のためのビルディングブロックを配置しているとしている。また、EUは、グリーンで、競争力があり、インクルーシブな循環経済に向かって道を進むことを義務付けられているとしている。

### (2) 循環経済に言及している措置

循環経済がさまざまな文書の中で言及されている。

#### ① 環境統合原則とEUの措置

環境統合原則がEU運営条約11条に規定されている。この原則に従い、EUのすべての政策において環境保護の要請が組み入れなければならないということになっている。以下に示す、ESG投資開示規則2019/2088<sup>3</sup>およびEUタクソノミー規則2020/852は、環境政策の分野ではなく、域内市場政策のための法的根拠条文を基礎としているが、環境統合原則からは環境保護の観点を組み入れることはEU機関の義務となっている。

日本でもESG（環境、社会および企業ガバナンス）投資という言葉をよく聞くようになった。環境や人権尊重に配慮した企業に投資を促すものである。ESG投資開示規則が2019年に採択された。この規則の前文2段では、SDGsに沿った、低炭素、より持続可能

<sup>3</sup> Regulation on sustainability-related disclosures in the financial services sector.



な、資源効率のよいかつ循環経済への移行は、EU の経済の長期的な競争力を確保する鍵となると述べられている。また、定義にかかわる 2 条の 17「持続可能な投資」では、インディケータのひとは、循環経済への影響であると定められている。

EU タクソミー規則は、ESG 投資と関係し、投資家が投資する際に企業が環境にやさしく環境保護に寄与しているかという基準を提供するものである。同規則の前文 4 段では、持続可能性並びに安全、気候中立、気候変動に強靱で、より資源効率の高いおよび循環経済への移行は、EU 経済の長期的な競争力を確保するために決定的であるとしている。また、前文 23 段では、EU タクソミー規則の 6 つの環境目的は、①気候変動緩和、②気候変動適応、③水および海洋資源の持続可能な利用と保護、④循環経済への移行、⑤汚染の防止とコントロール並びに⑥生物多様性およびエコシステムの保護と修復であるとし、循環経済への移行が環境目的の 1 つとして挙げられている。加えて、前文 27 段では、循環経済への移行という環境目的は、循環経済、廃棄物および化学物質の分野における関連する EU 法に合致する形で解釈されるべきであるとし、2015 年および 2020 年の循環経済文書に言及がなされている。さらに、前文 28 段では、以下のように述べられている。経済活動は、いくつかの方法で循環経済への移行の環境目的に実質的に貢献することができる。Product-as-a-service ビジネスモデルおよび循環型バリューチェーンを開発することにより循環経済への移行という環境目的に貢献することができる。経済活動は、食品の生産、加工、製造、流通における食品廃棄物を削減することによっても、循環経済への移行に貢献することができる。本文の 2 条（定義）の(9)では、循環経済とは、生産および消費における効果的な利用を高め、その資料の環境影響を減らし、廃棄物ヒエラルキーの適用を通じ、ライフサイクルのすべての段階において廃棄物および危険な物質の放出を最小限にし、製品、原材料および他の資源の価値が経済においてできるだけ長く維持される、経済制度であると定められている。

## ② 欧州気候法律 2021/1119 と第 8 次環境行動計画

欧州気候法律は、2030 年までに 1990 年比で 55%の温室効果ガスの削減、2050 年に気候中立の達成を EU と構成国の法的義務として規定している。同規則の法的根拠条文は、環境政策にかかわる EU 運営条約 192 条 1 項である。前文 22 段では、2020 年の循環経済文書へ言及しつつ、欧州委員会は、炭素除去の監視・検証するために堅実で透明性のある炭素会計に基づく炭素除去の認証のための規制枠組を発展させることを義務付けられてい

ることを確認している。

第 8 次環境行動計画は欧州議会と理事会の決定 2022/591 という形で採択された。環境行動計画は、EU の長期の環境政策の方向性や優先事項が示される文書である。当該決定の前文 17 段では、第 8 次環境行動計画は、気候変動緩和、気候変動の適応、陸上・海洋生物多様性の保護と修復、非有害な循環経済、ゼロ環境汚染、経済のすべての分野を通じて生産および消費からの環境圧力を最小限にするというテーマ的な優先目標を設定すべきであると述べられている。本文 1 条 2 項では、第 8 次環境行動計画は、公正、公平かつインクルーシブな方法で、気候中立、持続可能、非有害、資源効率的という特徴を持つ、再生可能エネルギーを基礎とした、強靱で競争的な循環経済へのグリーン移行を加速すると定められ、第 8 次環境行動計画は、欧州グリーンディールを基礎とした統合政策と実施アプローチを支援し、強化すると規定されている。さらに、2 条 2 項(c)では、取る以上に地球に還元する well-being 経済に向けて進み、非有害な循環経済 (a non-toxic circular economy) への移行を加速すると定められている。

### (3) 循環経済を基礎とした製品と資源の独立に向けた壮大なプロジェクト

循環経済は、さまざまな措置と結びついている。特に日本でも注目されているものとして、循環経済の観点からスマートフォンやタブレット等のモバイル機器の充電端子を USB-C 型に統一することが 2021 年に欧州委員会から提案され、2022 年に欧州議会と理事会の合意を受けた措置がある<sup>4</sup>。しかし、それはほんの一例にすぎない。EU の循環経済は、大きな広がりをもってきており、社会を変革するのではないかと考えられる。すべての物理的な製品が EU の市場において製品のデザインからすべてのライフサイクルにおいて環境にやさしく、循環し、かつエネルギー効率の高いものにするというルールが構想されている。EU における真の循環経済へ移行するための準備が着々となされている。例えば、持続可能な製品政策枠組のパッケージがだされ、これまでのエコデザイン指令を改正する持続可能な製品のためのエコデザイン規則案<sup>5</sup>が公表された。これは、製品の修理可能性などの各種情報を記録した「デジタル製品パスポート」の導入を意味する。エコデザイン規則案に対応して、繊維製品に関しても持続可能な繊維製品戦略が公表され、ファーストファッションを時代遅れとし、衣料品の使い捨てを阻止する方向性が示されている。建設

---

<sup>4</sup> Directive 2022/2380.

<sup>5</sup> COM (2022) 142.

材においても持続可能性と気候目的に合ったものを促進することが提案されている。加えて、社会をグリーン移行するには消費者の力が重要であるということが認識され、上述したデジタル製品パスポートはまさに消費者に修理権を付与し、また、正確で、持続可能な社会に不可欠な情報を与えるものとなる。さらに、これらの循環経済の政策はエネルギーや資源の安全保障にもかかわり、EU 自体、循環経済が EU の資源の独立を促進するものであるとしている。

循環経済は、欧州グリーンディール、持続可能性、デューディリジェンス、将来世代等のキーワードと深くリンクしており、それを実現する、さまざまな措置へと結びついていている。これらをマクロ的に眺めると循環経済の考え方に基づき EU の社会が大きく変わるプロジェクトが進行していることが見えてくる。

## ② ビジネスと環境訴訟

一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

### 1. 背景

欧州においては、気温の上昇、洪水、旱魃等の気候変動事象が顕在化してきている。日本においても台風、ゲリラ豪雨等の異常気象の頻発化が起こっているが、日本と異なるのは、欧州では異常気象が地球温暖化により引き起こされていることを認識している市民が多いことである。実際、若者によるデモが定期的（毎週金曜日）に行われ、環境保護政党の支持が国内の選挙においても欧州議会の選挙においても拡大してきている。

また、地球温暖化をめぐる企業の社会的責任が問われるようになってきている。日本でもビジネスと人権という言葉が注目されるようになってきたが、欧州では、環境と人権の両方に対する企業の責任が法的に規律されるようになってきている。そのような中で、企業に対し環境損害を引き起こした責任を追及する訴訟が提起されるようになってきている。

### 2. 欧州における気候訴訟の概要

気候変動への危機意識の表れとして、欧州において若者やNGOが原告となり、国やEU、さらに企業を相手に環境訴訟、とりわけ気候訴訟を提起するということが増えている。以下に主要な気候訴訟を挙げることにする。

オランダでは、環境保護NGOである **Urgenda Foundation** が現代および将来世代の国民および外国人を代表して国を相手に訴訟を提起した。オランダ法の下では、NGOの原告適格は原則認められる。外国人を代表している部分については、主張は認められなかったが、将来世代を代表していることは特に問題とならず認められた。**Urgenda** は、まずハーグ地方裁判所に訴訟を提起し、裁判所は2015年6月24日に国家の注意義務違反を認めた<sup>1</sup>。国側は上訴、その後上告を行ったが、いずれにおいても **Urgenda** 側が勝訴した。特に、ハーグ上級裁判所（2018年10月9日の判決）<sup>2</sup>および最高裁判所（2019年12月20日判

<sup>1</sup> The Hague District Court, *Urgenda Foundation v the State of the Netherlands*, C/09/456689/HA ZA 13-1396 (English translation), Judgment of 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196.

<sup>2</sup> The Hague Court of Appeal, 200.178.245/01 (English translation), Judgment of 9 October 2018, ECLI:EU:GHDHA:2018:2610.

決)<sup>3</sup>は、欧州人権条約 2 条（生きる権利）および 8 条（私的生活の権利）の違反を認定したうえで、国家の注意義務違反を認めた。

フランスでは、2020 年 11 月 19 日に国務院が Grande Synthe 事件<sup>4</sup>において、国連気候変動枠組条約とパリ協定から国家の義務を導出し、国家の義務違反を認めた。さらに、Oxfam や Notre Affaire à tous など複数の NGO が国に対して国家責任を求めた。パリ行政裁判所は、2021 年 2 月 3 日に Siècle 事件において、国家が気候変動対処義務を遵守しなかったことにより環境損害を引き起こしたことを認定した<sup>5</sup>。

ドイツでは、主に若者が原告となってドイツ連邦憲法裁判所に憲法異議を申し立てた。憲法裁判所は、既存の気候変動法律では若者に大きな負担をかけることになり、異時点間の自由の保障がされず、世代間の衡平が保たれないとして、当該法律がドイツ基本法（憲法）2 条 2 項 1 文に違反することを認めた。

EU においては、Carvalho 氏等が EU の一般裁判所において欧州議会と理事会を相手に訴訟を提起したが、EU 運営条約 263 条に定められる原告適格を満たせず、却下された<sup>6</sup>。また、司法裁判所に上訴がなされたが、却下された<sup>7</sup>。さらに、ポルトガルの若者 6 人（8 歳から 21 歳）が 33 か国を相手に欧州人権裁判所に訴訟を提起した。この事件は係属中である。

### 3. 環境訴訟と企業

欧州市民や NGO は、上述したように国家または EU に対して気候変動対策が不十分であるとして気候訴訟を提起してきたが、温室効果ガスの排出をし、地球温暖化を引き起こしてきた企業に対しても訴訟提起を行っている。また、国際的にもまた国内的にも企業の責任を取り上げる関連文書が公表され、環境訴訟においても法的に企業の責任を追及できる基盤が整いつつある。そのような中で、実際企業の責任が認められたオランダでの Shell 事件並びに係属中のフランスでの Total 事件および Danone 事件を取り上げることにする。

#### （1）オランダの Shell 事件

Milieudefensie、Greenpeace など 7 つの NGO と約 17,000 人が原告として集団訴訟

<sup>3</sup> Supreme Court of the Netherlands, Urgenda III, Number 19/00135 (English translation), Judgment of 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007.

<sup>4</sup> Conseil d'État, Grande Synthe, No 427301, 19 novembre 2020.

<sup>5</sup> Le tribunal administratif de paris, No 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, le 3 février 2021.

<sup>6</sup> Case T-330/18 Carvalho.

<sup>7</sup> Case C-565/19 P Carvahlo, Judgment of 25 March 2021, ECLI:EU:C:2021:252.

(class action) を Royal Dutch Shell に対してオランダのハーグ地方裁判所において起こした<sup>8</sup>。集団訴訟については、民法典 3 部 305a 条により認められている。ハーグ地方裁判所は、上述した Urgenda 事件を取り扱った裁判所でもある。2021 年 5 月 26 日に同裁判所は、2030 年末までに 2019 年比で CO<sub>2</sub> を少なくとも 45% (ネット) 削減することを Shell 会社に対して義務づけた。この判決は、気候訴訟で企業の責任を認めた最初のケースである。同裁判所は、オランダ民法典の第 6 編 162 条 (Book 6 section 162) に定められる不文の注意義務 (unwritten standard of care) 違反を認めた。その際、裁判所は、さまざまな文書や事実等を考慮した。裁判所は、排出量に関して、Oxford 報告書を参照しつつ、Shell グループのスコープ 1 および 2 のみならず、スコープ 3 までを考慮した。また、IPCC 報告書を参照し、地球温暖化の事実を認定した。地球温暖化によるオランダおよび Wadden 地方への影響を考慮した。加えて、Urgenda 事件判決に依拠しつつ、欧州人権条約 2 条「生きる権利」と 8 条「私的生活の権利」が侵害されうることを認めた。国連の指導原則 (UN Guiding principles) を参照し、すべての企業は人権を尊重しなければならず、その活動から生じる人権の実際のまたは潜在的なネガティブなインパクトを評価しなければならないとした。さらに、パリ協定に言及し、世界的なコンセンサスがあることに触れた。

なお、Shell 側は、当該判決を不服とし、2022 年 3 月 29 日に上訴した。

## (2) フランス

フランスにおいて国連の指導原則を踏まえ、2017 年に注意義務 (デューディリジェンス) に関する法律 (la loi sur le devoir de vigilance) が制定された。フランスまたは海外に一定の数以上の従業員をもつ会社は、当該会社、直接的な関係をもつ子会社、下請け会社及び供給会社の活動を対象とする注意義務計画を立て、実施かつ公表することを義務づけられている。施行後、この法律に基づく訴訟が起きてきている。この法律は、企業の人権と環境の両方に対する責任にかかわる。

### ① Total 事件

2020 年 1 月 28 日にフランスの 14 の公共団体 (collectivités) と 5 つの NGO が原告として、石油会社の Total をナンテール裁判所に提訴した。Total は、訴訟の不適法性を争っ

---

<sup>8</sup> The Hague District Court, Milieudefensie v Royal Dutch Shell, Judgment of 25 May 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339.

たが同裁判所は、2021年2月11日に訴訟の許容性を認める命令（ordonnance）をだした。現在、係属中である。

## ② Danone 事件

上述した 2017 年の注意義務法律に依拠して、ClientEarth、Surfirder Foundation Europe および Zero Waste France という 3 つの NGO が Danone 会社の非プラスチック化が不十分であるとして、2023 年 1 月にパリ裁判所に訴訟を提起した<sup>9</sup>。

## 4. 考察

上述した Shell 事件および Total 事件は、企業に対する気候訴訟の始まりであり、終わりではない。気候問題に関して、国家のみならず企業の責任を追及する事件が増加してきている。企業に対する責任では、注意義務（配慮義務）または人権保護規定を根拠としている。Total 事件および Danone 事件では、2017 年に制定された注意義務法律の違反が問題となっている。EU では、企業が環境や人権に配慮しなければならないというデューディリジェンス指令案がだされ、欧州議会と理事会が審議している。日本ではデューディリジェンスは、ビジネスと人権という文脈で語られることが多いが、EU では、環境と人権の両方が企業の責任の文脈で議論されている。

原告適格が認められるか否かは、国内法または EU 法によるが、オランダやフランスでは、NGO の原告適格が認められている。特にオランダの事件では、NGO が現世代の利益だけでなく、将来世代の利益を代表しているが、この点も裁判所により問題とされず認められている。

NGO 等は、訴訟戦略を練って、訴訟を提起している。例えば、「Revolution Justified」の著者でもある弁護士 Roger Cox は、オランダにおける Urgenda 事件と Shell 事件の両方に参加し、他国における気候訴訟を支援している<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> Ex. [https://www.liberation.fr/societe/police-justice/pollution-plastique-danone-assigne-devant-la-justice-par-des-ong-20230109\\_BUG7ZUJPYRGHZANXWQR2TWQKCCQ/](https://www.liberation.fr/societe/police-justice/pollution-plastique-danone-assigne-devant-la-justice-par-des-ong-20230109_BUG7ZUJPYRGHZANXWQR2TWQKCCQ/)

<sup>10</sup> Cf. Jacqueline Peel and Rebekkah Markey-Towler, “Recipe for Success?”, German Law Journal, vol. 22, 2021, p. 1484, p. 1490.

## 第3項 DXを実現する新しい資本主義 —監視社会へのEUの対応—

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

### 1. はじめに

デジタルトランスフォーメーション（DX）による経済・社会のデジタル化は、「新しい資本主義」の不可欠の要素である。DXは、ヘルスケア、学び、サプライチェーン、行政などの各場面で、デジタル技術により、個人の様々な必要を把握するとともに、それらに迅速・適切に対応し、個人の包摂を通じた、新たな価値の創造を目指すものである。DXにより、オンラインによる柔軟な働き方、リスキリング（学び直し）による人材の流動化が達成できれば、新たな成長を実現できるだけでなく、少子化・地方創生など、日本が抱える困難な課題解決の道筋も見えてくる。

しかしDXには、懸念すべき点も幾つかある。デジタル化して収集した膨大な個人情報（ビッグデータ）の活用に基づくDXは、個人のプライバシー保護との緊張を生じるだけでなく、監視社会化の懸念を伴う。個人の権利を侵害する主体は、公的私的を問わず、様々である。さらにDXが前提とする人工知能（AI）の活用は、広範な影響を社会に及ぼす可能性がある。社会内の少数派に対する差別、民主主義・法の支配への否定的影響などである。これらにどう対応するかは、立憲的諸原則の理解に係る根本的な問題であり、既にOECDは、人間中心の価値観と公平性を基軸とするAI原則を明らかにし<sup>1</sup>、国際的なコンセンサスが形成されつつあり、今後、各国でその具体化が図られていく。そして日本でも、内閣官房・統合イノベーション戦略推進会議は、2019年に、OECDのAI原則と整合的な「人間中心のAI社会原則」を公表している。

以上のようなDXに対し、EUはどのように対処しているのであろうか、それが本稿のテーマである。

### 2. EUの基本的立場—基本的人権保護としての個人データ保護—

EUは、「人間の尊厳、自由、民主主義、法の支配、人権の尊重」という立憲主義的な価値

---

<sup>1</sup> OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence (2022).



値を基礎とする団体である（EU 条約 2 条）。したがって、DX についても、EU は、これらの価値、特に人権を損なわない方法で、それを推進しなければならない。

DX との関係で保護されるべき人権は、第一に、「プライバシーの権利」であり、第二に、「個人データ保護の権利」である。前者は、伝統的な権利であるが、後者は、1980 年代以降発展し、21 世紀に入り、EU で基本的人権としての地位を獲得した。すなわち、EU が保護すべき人権を定めた、EU 基本権憲章 8 条「個人データの保護」は、「何人も自己に関する個人データの保護に対する権利を有する」（1 項）と定め、同条 2 項は、個人データの加工は、特定された目的のために、当該個人の同意又は法が定めるその他の正当な目的に基づかなければならず、さらに個人は、収集された個人情報にアクセスし、その訂正を求める権利を有すること、同条 3 項は、1・2 項の遵守は、独立した機関の監督を受けねばならないことを各規定している（EU 運営条約 16 条も同じ内容を規定している）。EU では、個人データの保護に係る権利が、プライバシーの権利（EU 基本権憲章 7 条）とは別の人権として確立し、さらに 2・3 項の内容も全て、人権として位置付けられていることが重要である。個人データ保護の権利の制約が認められないわけではないが、人権である以上、その制約は、必要性和比例性原則という厳格な条件を満たさねばならない（EU 基本権憲章 52 条 1 項）。個人データ保護とデータ流通の単純な均衡ではなく、重点は、明らかに自然人の基本権・自由の保護にあるのである。

### 3. EU 一般データ保護規則

そして、この個人データ保護の詳細を具体化するために、2016 年に採択されたのが、日本でも広く知られた、「EU 一般データ保護規則（GDPR）」である<sup>2</sup>。GDPR は、その冒頭で、個人データ保護の権利が、基本権であることを宣言したように（同 1 条）、人権保護のための立法であり、個人データの主体には、自己のデータへのアクセス権（同 15 条）、訂正権（同 16 条）、削除権（忘れられる権利）（同 17 条）、データポータビリティ権（同 20 条）、自動処理に基づく決定をされない権利（同 22 条）などの広範な権利が与えられている。GDPR は、1995 年に採択された、「個人データ保護指令」を代替するものであり、また刑事司法分野における個人データ保護のためには、同時に別の指令が採択されるなど、

---

<sup>2</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General data Protection Regulation), OJ 2016, L 119/1; 宮下紘『EU 一般データ保護規則』（勁草書房・2018 年）。

GDPR に合わせて、周辺の法整備も進められている。

さて、DX の対象は広範囲に及ぶ。そこで以下には、AI の利用に対する規制に焦点を絞り、人権の観点から、EU がどのように対処しているかを検討する。

#### 4. AI と人権

EU では、2010 年代前半から、AI 規制のあり方が議論されてきた。AI 規制の一つの焦点は、AI を利用した、「顔認証技術 (facial recognition technology)」による監視である。生体認証としての顔認証技術は、スマートフォン、銀行 ATM、空港での出入国管理など様々な場面で使用され、今後、警察を含む法執行機関での使用も増加すると予想されている。日本では、大量監視措置は未だ規制されていないが、顔認証技術による大量監視は、基本的人権、特にプライバシーの権利・個人データの保護を侵害し、特定のグループ・個人に対する差別に繋がるのが懸念されている。その影響は、個人に止まらない。影響の特定は困難であるが、自由で自律的な個人の選択を基礎とする民主主義に否定的影響が生じ、人々を支配する道具とならないかと懸念され、そこでは、中国のデジタル大量監視システムによるデジタル独裁の危険が認識されている。

#### 5. AI と既存の法規制

AI 利用の一部は、既存のデータ保護法制によって規制されている。前述の GDPR は、「生体認証 (biometric) データ」を個人データに含めており (GDPR 4 条 14 項)、データ主体が、プロファイリングなど自動処理に基づく決定をされない権利は、AI の利用と重なり得る (同 22 条 1 項)。実際にも、2019 年 8 月には、スウェーデンのデータ保護当局は、学生の出席状況を把握するために学校が顔認証技術を使用することを、GDPR 違反と認定し、課徴金の支払いを命じたと報じられている<sup>3</sup>。

しかし、データ保護法で、顔認証技術の使用による危険の全てに対応することはできない。例えば、社会・民主主義への広範な影響には対応できない。そのため、さらにガイドライン・規制が必要である。EU は、AI 規制の一環として顔認証技術の規制をも検討している。そして、そこでも、まず強調されるのは、EU の依拠する立憲的諸価値であり、人権と人間中心性は規制の中核理念である。

---

<sup>3</sup> 山崎敏広「ここまで来た『顔認証』の時代」Newsweek 2019 年 9 月 17 日号、23 頁。

## 6. EUによるAI規制の試み—AIのための倫理的・法的枠組—

すなわち第一に、2018年に、欧州委員会の科学新技術倫理グループは、「AI・ロボティクス・自律システムに関する宣言」を公表して、人間の尊厳の重要性を強調し、さらに第二に、2019年には、AIに関するハイレベル専門家グループが、「信頼に値するAIのための倫理ガイドライン (Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence)」を決定している。ガイドラインが定める、AI開発の倫理原則には、人間の自律性尊重（人間中心、人間の選択に意味のある機会を残す）、人間に対する危害防止（人間に危害を与えるべきではない）が、公正性（fairness）、説明可能性（透明・公開）とともに含まれている。さらにAIシステムの7つの評価項目の第一である「人間の関与と監視 (human agency and oversight)」は、基本的人権、AIと人間との任務分担、人間によるAIシステムの統制、第三の「プライバシーとデータ・ガバナンス」は、プライバシー・データ保護に言及している。

そして第三に、欧州委員会は、2021年4月に法的拘束力のあるAI規則案を提案した<sup>4</sup>。規則が対象とするAIは、附属書記載の技術・アプローチを持って開発され、環境に影響を及ぼすアウトプット（内容・予測・勧告又は決定）を生み出せる、ソフトウェアを意味すると定義されており（規則案3条(1)）、「生体認証データ (biometric data)」は、自然人の特定を可能にする、顔面イメージなどの個人データである（同3条(33)）。したがって、規則が規制する、「遠隔生体認証システム」（同3条(36)）・「リアルタイム遠隔認証システム」（同3条(37)）には、顔認証技術による監視が含まれる。

欧州議会の要請に応じて提案された本規則案は、EUの価値と基本権に基づく、信頼に値するAIのための包括的な法的枠組を作り出す提案であり、規則の目的の第一には、EUで使用されるAIシステムが安全で、基本権・EU価値に関する現行法を尊重することを担保することが掲げられている。第三の目的も、基本権・AIに適用される安全要件に関する現行法のガバナンス・実効的執行の拡大である。そして規則案は、その危険性を基礎に、AIを4つのカテゴリーに分類して、禁止から容認まで異なる取り扱いをする。例えば、法執行のための公共空間でのリアルタイムな遠隔生体認証システムの使用は、犯罪容疑者の探知に真に必要な場合などの例外を除き、原則として禁止される。他方、リアルタイム及び事後の自然人の遠隔生体認証のために使用されるAIはハイリスクとみなされ、禁止はされないが、規則の定める条件を満たす必要があり（規則案8条1項）、ハイリスク

<sup>4</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts, COM (2021) 206 final, 21 April 2021.

AI の供給者・使用者には様々な義務が課されている（同 16-29 条）

## 7. DX と人間—日本への示唆

DX の推進は、新しい資本主義に必要な不可欠であるが、他方で、新しい資本主義は、資本に人間を従属させるものであってはならず、人間を中心にした資本主義でなければならない。EU は、このことを、人間の尊厳、具体的には、基本的人権と両立する DX として実現しようとしている。基本的人権と DX の均衡を図らねばならないのである。しかし、DX と基本的人権はトレードオフの関係にあるわけではない。AI が人間によってコントロールされねばならないことが示唆するように、第一次的には人間が尊重されねばならない。

もっとも、人権には、その普遍性が前提とされながらも、各国の歴史・文化・社会状況に適合せざるを得ない部分がある。そのため、EU の依拠する人権基準が自動的に世界基準を構成するわけではない。もちろん、日本の人権状況が無条件に肯定されるわけでもない。DX に越境的側面が伴う以上、GDPR に際して生じたように、EU 規制と日本規制の同等性が争点となることは避けられない。そのためには、人権に関して対話が成立するように、日本の主張を普遍的な言説で語れるよう準備することが必要である。

## 第4項 経済成長を実現する新しい資本主義

(株)ニッセイ基礎研究所経済研究部研究理事

伊藤さゆり

### 1. はじめに

21年10月、「新しい資本主義」を掲げる岸田政権の発足は株価の大幅な下落を引き起こした(岸田ショック)。岸田首相が、総裁選で金融所得課税の見直しを掲げ、首相就任会見で金融所得課税の強化は「選択肢の一つ」と述べたことなどから、市場参加者が「新しい資本主義」を「分配重視、成長軽視」と見なしたためとされる。

実行段階に入った「新しい資本主義」では「分配重視」の傾向が薄まり、「経済成長、市場、安全保障」を重視する傾向を強めている。金融所得増税は先送りされ、「1億円の壁」は残されたままとなっている。一方、22年5月のロンドンの金融街シティの演説で掲げた「資産所得倍増プラン」が柱の1つとなり、少額投資非課税制度(NISA)の恒久化・無期限化が決まった。6月7日に閣議決定された「骨太方針2022」では、「新しい資本主義」の重点投資分野として「資産所得倍増プラン」を含む人への投資と分配、科学技術・イノベーション、スタートアップへの投資、グリーントランスフォーメーション(GX)、デジタルトランスフォーメーション(DX)という5つの領域と、エネルギーや食料を含めた経済安全保障を徹底する方針が示された<sup>1</sup>。

「新しい資本主義」の変容は、日本の問題が、米英のような市場の機能や競争が過剰な「資本主義の行き過ぎ」ではなく、規制緩和や競争が不十分な「資本主義の不徹底」にある<sup>2</sup>との見方も根強く、軌道修正は、本来あるべき方向への改善と言えるだろう。

他方、21年から22年にかけては、ロシアによるウクライナ侵攻でグローバルな環境も大きく変わり、アジアでは台湾有事が強く意識されるようになるなど、安全保障体制の見直しが急務となったことが反映された面もある。

EU加盟国は資本主義でも構造的には多様であるが、市場主導型の英米型の資本主義と

<sup>1</sup> 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2022 新しい資本主義へ～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～」(骨太方針2022)令和4年6月7日では、「新しい資本主義に向けた改革」の項目に重点投資分野の5つの領域と「社会課題の解決に向けた取組」として民間による社会的価値の創造、包摂社会の実現、多極化・地域活性化の推進、経済安全保障の徹底という4項目が示された。

<sup>2</sup> 星岳雄「志すべきは普通の資本主義 「新しい資本主義」の視点」日本経済新聞2022年7月28日；「構想5年の「新しい資本主義」 アベノミクスと岸田色」

は異なるカテゴリーに分類されてきた<sup>3</sup>。本節では、異なった出発点から、ともに持続可能な成長モデルへの転換を目指す EU の戦略のうち、産業戦略とサステナブル・ファイナンスの最近の動きについて紹介する。

## 2. 新しい産業戦略

### (1) 新しい産業戦略の狙いと優先課題

EU は 20 年 3 月に「新しい産業戦略（以下、戦略）」を打ち出した。戦略の狙いは 2 つある。1 つは「グリーン化、デジタル化、循環型経済への移行」という EU の成長モデル転換戦略「欧州グリーンディール」が掲げる目標や SDGs と産業戦略との整合化である。もう 1 つは、「地政学的な地殻変動による国際競争に対応した欧州の産業の競争力と戦略的自立性の向上」である。

こうした 2 つの狙いを実現するために優先課題としたのが、①欧州産業の国際競争力と公平な競争条件維持、②気候中立化に道を拓く、③デジタルの未来を形作ることだ。①は、EU の価値を投影した高い基準を設定し、規制のグローバルな影響力を活用し、競争条件の公平性を確保しようというものである。21 年 2 月に公表した「通商政策レビュー—開かれた持続可能で主張する貿易—」で掲げた「開かれた戦略的自立（Open Strategic Autonomy）」に通じる考え方である。②では「民間の活動を EU と加盟国の政策や金融手段で支援」し、③では「単独でできないことを集団で行うため強みを結集」する。

21 年 5 月には、戦略策定後の分析や、コロナ禍による環境変化などを織り込んだ「2020 新産業戦略アップデート（以下、アップデート）」を公表している。アップデートでは輸入依存度が高くかつ調達先の多様化や域内代替が難しい品目を特定し、戦略的に重要な分野でのアライアンスを強化し、EU が単一市場内の競争条件の公平化のため原則禁止している国家補助の適用対象外とする「欧州の共通利益に適合する重要プロジェクト（IPCEI）」を積極的に認定する方針を示した。アライアンスでは、「可能な限り志を同じくするパートナーとの協力を追究」し、原則として、「幅広く、開かれたプラットフォームを提供する」

<sup>3</sup> 制度補完性と競争力の関係を重視したアマーブルの『5 つの資本主義』（山田鋭夫、原田裕治ほか訳、藤原書店、2005 年、Bruno Amable “the Diversity of Modern Capitalism, Oxford University Press, 2003）では米英は「市場ベース型」、独仏は「大陸欧州型」、北欧は「社会民主主義型」、南欧は「地中海型」、日韓が「アジア型」に分類される。資本原理の暴走に歯止めをかける社会的調整方式に基づくボワイエの『資本主義 vs 資本主義—制度・変容・多様性』（山田鋭夫訳、藤原書店、2005 年、Robert Boyer “Une théorie du capitalisme est-elle possible ? Odile Jacob, 2004 年）では、米英は「市場主導型」、独仏伊は「公共的／欧州統合型（国家主導型）」、北欧は「社会民主主義型（政労使主導型）」、日本はメゾ・コーポラティズム型（企業主導型）に分類される。

として「開放性と公平性」を強調した。

戦略的自立のためのアライアンスを進める領域として、バッテリー、循環型プラスチック、原材料、クリーン水素に、プロセッサ・半導体技術などを加えた。

## （２）コロナ禍、ウクライナ侵攻の影響

戦略と同アップデートは、ロシアのウクライナ侵攻以前であり、競争相手としては主に国家資本主義的な手法で世界経済への影響力を強めた中国が念頭に置かれていた。

戦略公表と前後して拡大したコロナ禍の第 1 波で、欧州における中国への不信感は一層高まった。医療防護具の中国への依存という供給網の脆弱性が表面化したことに加えて、中国がマスク外交を展開、感染拡大を許した欧米の政治体制を批判したためである。

ロシアによるウクライナ侵攻で、戦略が掲げたグリーン化、産業の戦略的自立性の向上は、EU にとって切迫した課題となった。ロシアは、EU が依存するガスの供給を、西側の対ロシア制裁やウクライナ支援での結束に揺さぶりを掛ける「武器」として利用した。中国が、戦略的な目的実現のために、経済的な相互依存関係を「武器化」するリスクが、強く意識されるようになった。

戦略で戦略的自立の推進のために積極的な推進が謳われた IPCEI の適用は広がっている。車載用バッテリーのアライアンスである「欧州バッテリー同盟 (EBA)」は、戦略公表前の 19 年 12 月に認可を得ていたが、21 年 1 月に支援対象が拡大された。同様に戦略公表前の 18 年 12 月に認可を得たマイクロエレクトロニクスに関する IPCEI も 21 年に拡張されている。最新の認可事例は 22 年 12 月の水素である。水素は、エネルギー安全保障と脱炭素化、産業競争力の鼎立の観点から重視されるようになっており、第 II 章 3 節で触れた水素回廊構築に向けた官民一体の取り組みが動き出している。

## （３）供給網再編の方向性

EU の動きは、供給網の再編が、必ずしも米国のバイデン政権が提唱する同盟国・同志国による「フレンド・ショアリング」の方向に進んでいる訳ではないことを示唆する。

米国と EU の関係は、「米国第一主義」のトランプ政権期に悪化したが、同盟国・同志国を重視するバイデン政権発足後、方向としては改善に転じた。EU と米国の安全保障面での同盟関係の強固さは、ウクライナ侵攻からの 1 年で明確になった。経済安全保障のための中国リスクの削減の必要性でも一致している。21 年 6 月には、米国と EU は、民主的価値

値に基づいて新興技術や貿易面での課題に対応する新たな協力枠組みとして「米 EU 貿易技術評議会 (TTC)」を立ち上げている。これまでのところ、TTC は FTA としての要素を含んでおらず<sup>4</sup>、投資審査、輸出管理、半導体、人工知能 (AI) など 10 の作業部会で協議を進めている。閣僚級会合は、22 年 12 月までに 3 回行われており、23 年 5 月ないし 6 月に第 4 回会合を開催する予定である。この他、懸案となっていた EU からの鉄鋼・アルミニウム輸入に対する追加関税問題は関税割り当てで、米ボーイングと欧州エアバスの補助金をめぐる 17 年間にわたる対立は、5 年間にわたる報復関税の凍結という形で合意に 21 年に漕ぎつけている。

しかし、バイデン政権の米国と EU の間には 22 年 8 月に成立した「インフレ抑制法 (IRA)」を巡る緊張も芽生えている。IRA は、2032 年までに 3,690 億ドル (1 ドル=132 円換算で 48.8 兆円) をクリーンエネルギー技術と温室効果ガス排出量を削減するグリーン投資に振り向ける。EU は、IRA の米国政府による気候変動対策への具体的なコミットメントという側面を歓迎しつつ、「超党派インフラ投資法 (21 年 11 月成立)」、半導体産業向けのインセンティブ制度「CHIPS 科学法 (21 年 8 月成立)」に続く、米国の製造業と雇用の支援策としての側面を懸念する。

EU の過敏な反応の背景には、ロシアからのガス供給の削減への対応として米国産 LNG への依存を強めていることがある。米国との比較で見たエネルギー供給の安定性とコスト面で産業の立地条件が大きく悪化している。それだけに、IRA の税額控除や補助金等が米国製や北米製を優遇すること<sup>5</sup>が、欧州から米国への技術力のある企業の流出を招くことを強く懸念する。

しかし、米国を批判する EU も、コロナ禍からの復興基金に加えて、IPCEI のような補助金と安全保障や環境、人権を名目とする規制による「リショアリング (国内回帰)」、「ニア・ショアリング (隣接する地域への供給網構築)」を促そうとしてきた。

さらに、23 年 2 月 1 日には、欧州委員会がネットゼロ技術と製品に関する EU 域内の製造能力の拡大を支援する「グリーンディール産業計画」を公表した。同計画は、①規制

---

<sup>4</sup> 米国と EU は野心的な FTA の締結に向けて 2013 年に「大西洋貿易投資パートナーシップ (TTIP)」の交渉を開始した。しかし、2016 年に中断、2019 年に正式に打ち切られた。

<sup>5</sup> IRA の EV 税額控除の対象車両の要件には、北米 (米国、カナダ、メキシコ) での最終組み立て、電池材料の重要鉱物のうち調達価格の 40% (27 年以降は 80%) が自由貿易協定を締結する国で採掘ないし精製されるか北米でリサイクルされること、電池用部品の 50% (29 年以降は 100%) が北米で製造されることなどがある。他に、バッテリーや太陽光、洋上風力の米国産部品への税制上の優遇措置提供、基準値以上の米国産鉄鋼を使用した風力エネルギー計画への税額控除の引き上げなどがある。



環境の改善、②金融アクセスの迅速化、③労働者のスキルの強化、④公正な貿易の促進の4本の柱からなる。IRA との関係で特に注目されるのが②に盛り込まれた補助金ルールの緩和である。EU は先述のとおり、加盟国による補助金を原則禁止してきたが、20年3月にはコロナ対応のためルールを緩和、コロナ対応の措置は昨年6月に終了したが、22年3月からはウクライナ侵攻による脱ロシア産化石燃料の加速やエネルギー価格高騰策への対応のためにルールを緩和している。「グリーンディール産業計画」では、25年末までの時限措置として、グリーン移行に必要な技術力や生産能力向上を目的とする投資のための補助金のルールを緩和、IPCEI 関連の計画の合理化、簡素化を図る。さらに、欧州委員会は23年夏までに、EU として資金を調達し、加盟国がネットゼロ技術への投資需要を満たすための補助金として活用できる「欧州主権基金」を提案する方針である<sup>6</sup>。

米国と EU が、中国への対抗を意識するあまり、規制と補助金競争に陥り、「新しい資本主義」の看板とは裏腹に「古い保護主義」に回帰しているように見える点は気掛かりである<sup>7</sup>。名目的には、EU の「グリーンディール産業計画」は、米国の IRA や日本の最大 20 兆円の GX 経済移行債などの事例を「パートナー国による心強い兆候」とし、協力を謳う。その上で、GDP 比で EU の 2 倍に上る中国の不公正な補助金と、長期にわたる市場の歪曲という問題を指摘し、同計画が「米国の IRA への対抗措置」との性格を打ち消すよう努めている。

理想は米国と EU の枠組みの調整にある。フォン・デア・ライエン委員長は、23年1月のダボス会議での演説で、EU が求めているのは EU の企業や EU 製の電気自動車も IRA の恩恵を受けることができるようになること、米国と EU のそれぞれの計画が相互に補強しあうことと述べている。「EU の自動車メーカーを保護する「バイ・ヨーロッパ法」が必要」と述べていたフランスのマクロン大統領も、訪米時にバイデン大統領と双方のアプローチを調整することで合意している。

しかし、米国の党派対立は根深く、24年に大統領選挙を控えて、米国と EU の規制や補助金等の枠組みが、相互補完的で相乗効果を発揮するようなものへと発展して行くのかどうか、注意深く見守る必要がある。

また、中国リスク削減の観点では、EU の単一市場への直接投資や公共調達手続き等に

<sup>6</sup> 「欧州主権基金」構想は、財政余地が乏しく、十分な補助金を供与できない国を支援する狙いがあるが、復興基金に続く新たな枠組みの創設により負担増を嫌う財政健全化などの反対により、合意形成は難航すると予想されている。

<sup>7</sup> ジャナン・ガネシュ「[FT]保護主義、西側の敗北招く 中ロと同じ土俵でよいか」（2023年2月1日、日経電子版）は、戦略的な産業が拡大する可能性を指摘、西側が保護主義に傾倒することは、中国やロシアにイデオロギー面において譲歩することに等しいと指摘する。

関わる規制強化<sup>8</sup>が進み、中国における欧州企業のビジネス展開も変わりつつある。欧州企業の中国への直接投資に関わる Kratz et al (2022) の分析<sup>9</sup>によれば、近年の欧州企業の投資は自動車や食品、製薬・バイオ、化学などの分野の上位企業への集中傾向を強めている。背景にあるのが、中国経済の減速、不動産危機、民間企業への規制強化、欧州各国政府などによる供給網強靱化・多角化政策の推進などである。中国市場に深く関わってきたドイツの3大自動車メーカーなどは中国市場における競争力維持のため投資を拡大している。その一方、リスク削減のため、人員、供給網、データフローのローカル化、中国市場の分離という形での「企業内のデカップリング」が進みつつあるという。

経済安全保障の対象領域は限られた先端技術を厳重に管理する (small yard, high fence) ことが望まれる。しかし、現実には、コロナ禍、ウクライナ危機を経て、グローバルに拡大した供給網は、次世代の戦略的分野で、地域毎に分散する方向に向かいつつあるように思われる。

### 3. サステナブル・ファイナンスをリードする EU

#### (1) 成長モデルの転換に必要とされる民間資金の流れの変化

持続可能な新しい資本主義への転換には大規模な投資が必要である。欧州委員会によれば、EU が、2030 年の脱炭素化の目標を達成するためには、過去 10 年間よりも、毎年 3,500 億ユーロ多く投資する必要がある。そのためには復興基金の復興強靱化ファシリテーター (RRF) のような公的な枠組みはあくまでも「呼び水」であり、民間資金の流れを変えることこそが目標実現の鍵となる。

#### (2) 基準作りで先行する EU

EU には、投資決定に際して、ESG の要素、すなわち環境 (E) への圧力を軽減し、社会 (S) やガバナンス (G) を考慮する「持続可能な成長を支える金融システム (サステナブル・ファイナンス) を構築する取り組みの最前線に立っている」との自負がある<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 中国を念頭に置いた規制として直接投資 (買収) の審査を行う「直接投資スクリーニング枠組み規則」が 20 年 10 月に発効しているほか、外国補助金の通知義務を課す「市場歪曲の外国補助金規則」が 23 年半ばに発効する。経済的威圧への対抗として特惠関税の適用停止などを可能にする「反威圧的手段規則」についても 22 年 11 月に閣僚理事会が合意に達している。

<sup>9</sup> Kratz et.al “The Chosen Few: A Fresh Look at European FDI in China” September 14, 2022, Rhodium Group

<sup>10</sup> 欧州委員会公式ウェブサイト ‘Overview of the Sustainable Finance’

EUはサステナブル・ファイナンスの基準作りに意欲的に取り組んでいる。20年7月に持続可能な経済活動の分類基準である「EUタクソノミー規則」が発効、21年4月には同規則が規定する気候変動緩和と適応に関するリスト（委任細則）を公表、22年1月から適用が開始されている。

EUのルール作りの特徴は、より高い基準を指向する点にある。21年7月には、サステナブル・ファイナンス強化措置の一環として、欧州委員会がEUのタクソノミーに準拠したグリーン債基準（EUGBS）創設のための規則案を採択している。EUGBSは、グリーン債の「ゴールド・スタンダード」を目指すもので、任意の基準として既存の市場基準と互換性があるように設計されている。世界の金融市場で最も浸透しているとみられる国際資本市場協会（ICMA）のグリーン債基準（GBP）との類似点は多いが、内容はより厳格である<sup>11</sup>。EUGBSに続いて、基準作りの対象をトランジション債やサステナビリティ・リンク債へと拡大する意向である。EUは、EUGBSの発行体への利点として、高水準の要件を満たすことで、投資家を（資金が適正に気候や環境目的に使用されない）グリーンウォッシングのリスクから保護し、より簡単に大規模な資金調達ができることを挙げる<sup>12</sup>。

質の高いグリーン債市場の育成を通じて欧州グリーンディールの目標達成に貢献すること、ユーロの国際的役割を強化すること、欧州の企業や公的機関による域内の資本市場調達を促すこと、資本市場同盟を推進し、EUをサステナブル・ファイナンスのハブとする野心も抱く。

### （3）発行体としてのプレゼンスを高めるEU

2019～2021年にかけて急成長を遂げたサステナブル債市場において、発行体としての欧州、発行通貨としてのユーロは高い割合を占めてきた。コロナ対応でEUが債券、特にサステナブル債の発行体としてのプレゼンスを拡大した貢献は大きい。EUによる債券発行は2009～2019年の10年間の777.5億ユーロに留まっていたが、2020～2022年の3年間でおよそ3,000億ユーロに膨らんだ。EUによる債券発行残高も22年12月6日時点では3,310億ユーロで、2019年までの500億ユーロあまりの6倍超である<sup>13</sup>。2020～2022

<sup>11</sup> 江夏あかね・富永健司（2021）「EUグリーンボンド基準（EU GBS）の規則案公表と今後の論点—EUタクソノミーの整合性と外部評価の厳格化が鍵に」『野村サステナビリティクォーターリー 2021 Autumn』野村資本市場研究所 88頁。

<sup>12</sup> 欧州委員会公式ウェブサイト ‘Questions and Answers: European Green Bonds Regulation’

<sup>13</sup> 以下の記述はEU Investor Presentation, 19 December 2022による。同資料によれば、SUREによって2020年時点で3,150万人、250万社が恩恵を受け、85億ユーロの利払い負担が軽減された。

年の EU による債券発行額のうち、984 億ユーロは、コロナ禍への危機対応のため加盟国への融資の枠組みとして EU が創設した「失業リスク軽減の緊急枠組み (SURE)」のためのソーシャル債である。1,710 億ユーロは、コロナ禍からの復興のための復興基金「次世代 EU (NGEU)」のための債券発行で、うち 365 億ユーロは「NGEU グリーン債」として発行された。NGEU 債の発行は 2021 年 6 月に開始、2026 年までに最大 8,069 億ユーロ (名目額、1 ユーロ=142 円で換算して 114.6 兆円) を調達する予定である。うち 30% 相当の 2,500 億ユーロ (同 35.5 兆円) までは「NGEU グリーン債」として発行される。これにより EU は、世界最大のグリーン債の発行体となる。

ICMA によれば、サステナブル市場では、EU 加盟国、EIB や欧州委員会などを含む欧州の発行体が発行残高の約 40% を占めており、「サステナブル債市場の活動における明確なリーダー」<sup>14</sup> としている。

#### (4) 金融環境の急変で変わる ESG への風向き

サステナブル・ファイナンス市場は、この数年で急拡大した。起点は、2006 年に国連が提唱した責任投資原則 (PRI、機関投資家等が投資を通じて ESG について責任を果たすために必要な 6 つの原則) にある。PRI への署名によって、機関投資家 (年金・保険等のアセット・オーナーと資金の運用を受託され運用を行う機関) は、意思決定プロセスに ESG を可能な限り反映させ、投資対象の企業に適切な開示を求め、受益者 (最終投資家) の長期的な利益の拡大を図ることを約束する。署名機関は、毎年、責任ある投資行動を報告する義務を負う。最低要件を満たしていなければ除名となる。2021 年には署名機関数は 3,826 に達し、運用資産残高は 2006 年時点の 6.5 兆ドルから 2021 年には 121.3 兆ドル (1 ドル=133 円換算で 1 京 6,133 兆円) に増加した。とりわけ COP26 が開催された 21 年には国連の気候変動問題担当特使のマーク・カーニー氏 (元カナダ中央銀行総裁、前イングランド銀行総裁) が 2050 年までに投融資ポートフォリオのネットゼロの達成を目標とし、2030 年の中間目標達成を公約とする金融機関の有志連合「グラスゴー・ファイナンシャル・アライアンス・フォー・ネットゼロ (GFANZ: ジーフアンズ)」を立ち上げるなど、ESG 投資に加速感があつた。

しかし、21 年までの市場の急拡大を支えた低インフレ、超低金利と潤沢な流動性、原材

---

<sup>14</sup> ICMA statement with the Executive Committee of the Principles on the EU GBS, 13 December 2022.

料や化石燃料の価格の安定といった環境は、2022 年中に大きく反転した。

サステナブル・ファイナンスは、環境面ではクリーンエネルギーへの投資拡大を目指すものであり、「座礁資産」化するおそれのある化石燃料への投資を抑制する効果がある。しかし、脱炭素社会への移行のプロセスでは、世界は化石燃料を必要とする。ウクライナを侵攻したロシア産を回避しようとする欧州などの動きによって、化石燃料は供給不足の様相を呈し、LNG は争奪戦の様相を呈することになった。

金融環境、安全保障環境の急変で、ESG 投資の収益環境が厳しくなったことで、受託者責任や株主の利益に反するとの批判も強まり<sup>15</sup>、米国では政治的な攻撃の対象ともなった。21年に始動したGFANZには50カ国・地域から7つの金融セクターの550以上の金融機関が参加するようになっているが<sup>16</sup>、化石燃料への投融資の基準を巡って離脱する、あるいは離脱を示唆する金融機関が出るなど足並みの乱れも出始めている<sup>17</sup>。

#### (5) したたかな EU の戦略

コロンビア大学ロースクールのアニュ・ブラッドフォード教授は、グローバルな市場を規制する EU のパワーを論じた著作『ブリュッセル効果』で、「域外の国・地域にとって経済的に重要かつ政治的に議論の余地のある分野において、EU が強引な単独主義を追究する時」には限界があるが、多国間交渉を促進し、最終的な国際合意を促進する効果はあると論じる<sup>18</sup>。

同教授の分析によれば、ブリュッセル効果は「広大かつ価値ある市場への条件付きアクセスを提供する能力」<sup>19</sup>から得られるもので、EU の規制領域から切り離すことが難しい非弾力的対象」に向けられた時にグローバル・スタンダードとして機能する。逆に、資本のような弾力的な規制対象は、より柔軟に移動できるため、規制強化が規制逃避を生み出

---

<sup>15</sup> 2022 年の世界の株式市場では時価総額の順位を上げたのは資源や防衛関連であった（「時価総額、資源や防衛株浮上 世界「分断」で顔ぶれ変化」日本経済新聞電子版、2022年12月29日）。

<sup>16</sup> アセット・オーナー、アセット・マネージャー、パリ協定に整合したポートフォリオ構築を支援する投資家、銀行、保険、金融サービス・プロバイダー、投資コンサルタントの7つのセクターからなる。

<sup>17</sup> 「世界の金融機関、脱炭素移行へ現実路線 逆風下で結束に乱れも」日本経済新聞電子版、2022年11月2日。

<sup>18</sup> アニュ・ブラッドフォード著 庄司克宏監訳（2022）『ブリュッセル効果 EU の覇権戦略 いかにか世界を支配しているのか』白水社（Anu Bradford (2020) “The Brussels Effect How the European Union Rules the World” Oxford）325頁。EUによる排出量取引制度（ETS）を国際航空に拡大する取り組みを外国政府が抑制することに成功したが、EUの行動が、多国間交渉を促進し、航空業界における排出を規制する国際合意へと至った事例を挙げている。

<sup>19</sup> 前掲62頁。

す結果となってきたと言う<sup>20</sup>。

サステナブル・ファイナンスのルール作り、EUGBS の取り組みは、より厳格な規制を支持する資本の流れを取り込もうという動きであり、今後の成果が注目される。

バイデン政権の米国は、産業政策と組み合わせて気候変動対策を加速しており、EU の期待と懸念を引き起こしている。サステナブル・ファイナンスや ESG 投資への風向きがどう展開して行くのかも不透明感がある。

米国と EU の足並みに微妙な乱れが生じつつある一方で、EU と中国の間では、持続可能な経済活動を定義するタクソノミーの共通項をまとめた「コモングラウンド・タクソノミー (CGT)」作りも進む。CGT の初版は 21 年 11 月、22 年 6 月には更新版が公開された。CGT では、農林漁業、製造業など 6 部門の 79 の経済活動を分析している。中国と EU という 2 大経済圏の合意事項として、中国国内での資金調達、中国の銀行の国外での資金調達に活用する事例があり、スリランカ、カナダ、チリ、シンガポールなどタクソノミーを策定する国・地域が参照しているケースもあるという<sup>21</sup>。

#### 4. おわりに

EU は成長戦略として、グリーン移行とデジタル移行を重視してきたが、中国の影響力拡大、ロシアによるウクライナの侵攻によって経済安全保障の重要性が高まっている。

バイデン政権の米国との間では、中国リスクの削減の必要性、民主的価値に基づく協力関係の構築、グリーン移行重視の方向性が一致するようになっているが、FTA の締結も困難な状況にある。ごく限定的な分野で双方の協力に基づく「フレンド・ショアリング」ではなく、規制や補助金によって、より広い戦略分野での「リショアリング」や「ニア・ショアリング」を競い合う展開となるリスクも排除できない状況にある。

サステナブル・ファイナンス市場は、近年の成長を支えてきた環境の変化による逆風が強まっている。グローバルな基準作りでの影響力発揮を狙う EU の動きには、中国とタクソノミーでの共通点を探ろうというしたたかな動きもある。

グローバル経済が民主主義国家対権威主義国家といった単純なデカップリングには向かっていないことに注意を払う必要がある。

---

<sup>20</sup> 前掲 86-93 頁。

<sup>21</sup> 「中国・EU の共通タクソノミー利用拡大 国際基準に影響も」日本経済新聞電子版 2022 年 10 月 26 日。

## 第4節 新しい資本主義に向き合う日本企業

### 第1項 EUの「新しい資本主義」と向き合う日本企業と 在欧日系自動車産業

国際文化会館地経学研究所主任客員研究員

鈴木 均

#### 1. ヨーロッパの資本主義と日本

##### (1) 1990年代「資本主義対資本主義（英米型対独仏型）」論と日本（企業）の位置

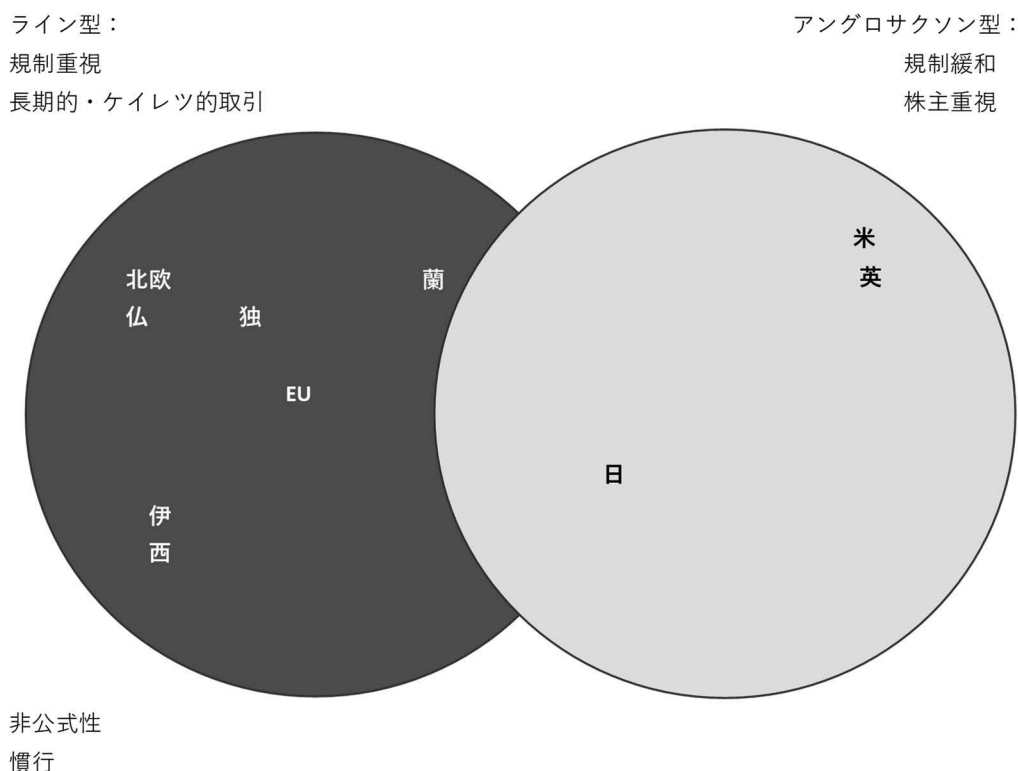
フランス最大手の保険会社 AGF の会長であり、同国経済官庁の政策責任者も務めたミシェル・アルベールは、2カ月前にドイツ統一が実現して熱が冷めやらない1990年12月、『エクспанション』誌に「資本主義対資本主義」と題する論考を寄稿した。世界各地で読まれることになった同名の著書は1992年にすぐに和訳が公刊された<sup>1</sup>。ベルリンの壁が崩壊し、冷戦が終結、ソ連邦は解体へ向かい、西側世界が自由主義、民主主義、資本主義の勝利に酔いしれている最中の問題提起だった。

アルベールは日米欧の資本主義経済を「英米型資本主義」と「ライン（独仏）型資本主義」に分類し、前者を米レーガン大統領や英サッチャー首相が主導した株主利益重視、規制緩和、政府支出削減（小さな政府）を是とする資本主義と定義した。対して後者、独仏型を企業間の長期契約重視、規制緩和に慎重、規制緩和後の再規制を重視する、米英型とは対照的な資本主義と分類し、欧州大陸諸国における改革の遅れと競争力の低下を懸念した。

日本は、英米型と独仏型のどちらに属するのか。アルベール自身、この点について揺らぎが見られ、当初は日本をドイツに近い独仏型と分類しつつ、その後、日本が英米型の新自由主義的な改革を部分的に実行したことを認めている。ここではアルベールが最初に議論を提起した1990年前後の日本を、図表1では英米型と独仏型の中間に定位する国と位置付ける。左右軸の右が英米型の規制緩和、株主重視の強さを表し、左側が独仏型の規制重視、企業間の長期的取引の継続と社会的価値の重視を表す。上下の軸は、上がフォーマルな規制、下がケイレツ取引などインフォーマル、非公式な慣行を表す。

<sup>1</sup> ミシェル・アルベール『資本主義対資本主義（改定新版）』竹内書店新社、2011年。

図表 1 : 『資本主義対資本主義』における日本の中間的な位置 (著者作成)



日本は英米ほど規制緩和を徹底せず、かつ独仏ほど社会的側面に力を入れない、両モデルの中間に位置する国として歩んできたのではないだろうか。EU 加盟国であるイタリアとスペインが「非公式」軸に位置付けられている理由は、人的な関係やコネを優先する慣習が指摘されるからである。加えて両国は ECT (エネルギー憲章条約) の ISDS (国家対投資家紛争仲裁) 項を使い、日系を含む多国籍企業から朝令暮改による環境規制の強化を提訴され、敗訴してきたことも指摘する。公式なルールや規制の順守、透明性の対極に位置する加盟国と分類した。

こうした米欧間のスタンスの違いに、今日的な ESG (環境・社会・統治、ガバナンス) という評価軸が入ると、米欧との比較における日本の相対的な位置付けは、どのように変わるのか。

## (2) ESG をめぐる日米欧の対応 米欧の中間から西側諸国の周縁へ移った日本

小さな政府と規制緩和、社会的側面に注目した比較においては米欧の中間に位置した日本だが、2015 年の COP21 パリ会合以降に盛り上がりを見せる ESG や、2021 年の COP26

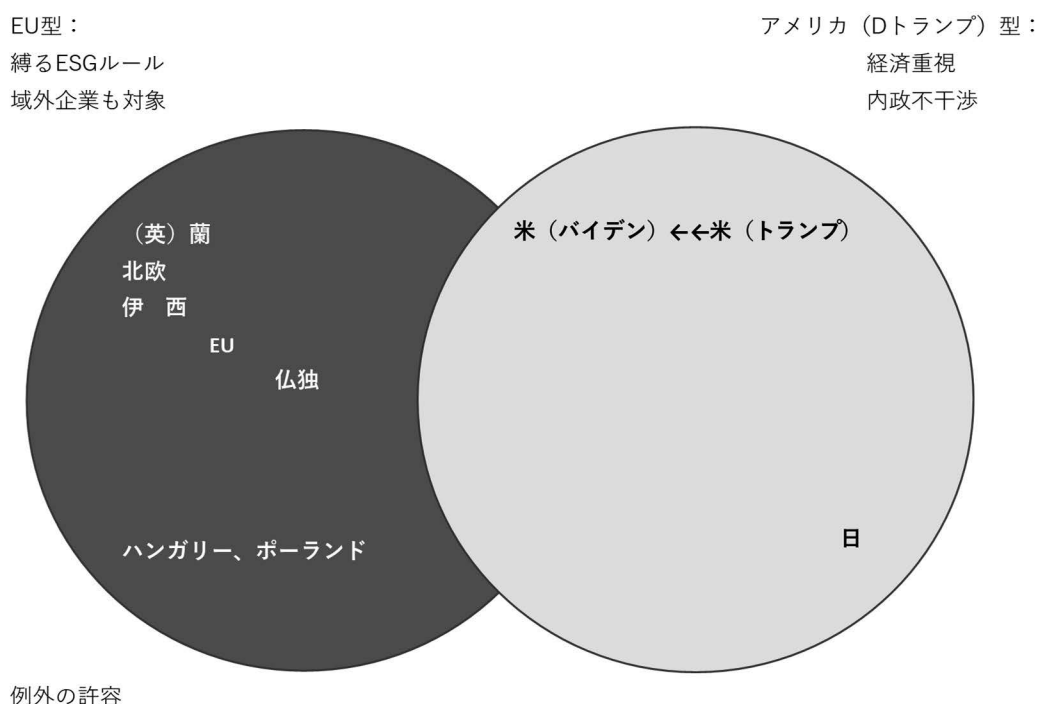


グラスゴー会合で加速した脱炭素を比較軸にした場合、日本はどこに位置するのか。

米国のトランプ前大統領は「地球は温暖化していない」と持論を展開し、同じく共和党出身の大統領だったブッシュ氏と同様、環境規制の強化は経済成長を損なうと考えている。そのため日欧や他の先進国、成長著しい中国などに厳しい規制を求めるような「内政干渉」は追及しない。これに対し EU および多くの加盟国は炭素国境調整措置の導入を提案し、域外の国、企業に対しても、EU の単一市場で利益を上げたければ厳しい環境規制を遵守するよう求める立場だ。米バイデン政権は、環境規制の強化については EU 側へ歩み寄りつつある。

このような米欧の分布を図表 2 の左右軸に配置した。右は ESG におけるトランプ氏の立場を表し、左は EU や、環境規制の強化に急進的な英国や北欧諸国の立場を表す。上下軸はこうした環境規制の強化に対する例外の許容度を表し、下にいくほど例外の許容や規制の適用除外を求める立場を表す。

図表 2 : 欧・米・日の ESG への取り組みの分布 (著者作成)



EU の行政府であり、環境規制を強化する法案の提案権を持つ欧州委員会は、必ずしも ESG をめぐるルールの急先鋒を担っているわけではない。より強い規制を求める加盟国があるのに対し、2022年2月24日にロシアがウクライナに侵攻して以降、ドイツはガス火

力を、フランスは原発を脱炭素に向けた行程の中で「クリーンなエネルギー」と定義されるよう求め、これを欧州委員会に認めさせた。

日系自動車産業が進出するポーランドやハンガリーは明確に経済成長する権利を求めているが、国内で法の支配や人権尊重、民主主義を否定する施策を堅持して EU 加盟国として共有しなければならない共通の価値を守っておらず、EU 内での関係が悪化している。ECJ（欧州司法裁判所）はポーランドに対し、南西部トゥルフ褐炭鉱山の操業停止命令に従うまで 1 日 50 万ユーロ（約 6,400 万円）制裁金を欧州委員会に支払うよう命令しており<sup>2</sup>、ウクライナ侵攻に伴う EU による対露制裁に反対するハンガリーは EU の各種補助金の支給が停止されている<sup>3</sup>。

EU ほどの踏み込んだ脱炭素政策を打ち出しておらず、石炭火力も原発も継続する意向の日本は、図表 2 の中の右端の周縁に位置付けられる。経済的なつながりがあるポーランドやハンガリーの EU 内での立場に配慮する必要も、思い切った脱炭素戦略を打ち出す上で足かせとなる。同国には独仏の自動車メーカーやサプライヤーも進出しており、日本（企業）が EU 内で直ちに孤立するリスクは今のところ少ないと言えよう。ただし相対的な位置が周縁に位置していることから、今後、対応において出遅れるリスク、そして中長期的に野心的な戦略を打ち出せない、もしくは打ち出しても聞き入れられない不利を覚悟しなければならない可能性がある。

## 2. 日本は周縁から舞台の中央へ躍り出るのか？

1990 年代、「英米型資本主義」対「独仏型資本主義」どちらが優位なのか議論された際、日本は米欧の中間に位置し、双方の「いいところ取り」を選んだ。米英主導の新自由主義的改革を部分的に採用して国有事業の民営化を進め、米国からの圧力を受けてケイレツ取引を取りやめた一方、賃上げを抑制し正社員の雇用を維持しつつ、緩やかに終身雇用を維持した。前項で見たとおり、日本が米欧の中間の位置から外れはじめ、周縁に押しやられたのは、EU 諸国を中心に ESG、脱炭素が急速にクローズアップされるようになってからである。

ESG など「正しさ」を求める資本主義へ欧州諸国がシフトする中で、日本は必ずしも最先端を切り拓いてグローバルスタンダードを作る動きを明確に見せていない。2019 年に

---

<sup>2</sup> 時事通信、2021 年 9 月 21 日。

<sup>3</sup> 時事通信、2021 年 10 月 21 日。

発効した日 EU・EPA（経済連携協定）は EU の他の FTA（自由貿易協定）・EPA とは異なり、また農業市場の開放をめぐる世論が沸騰した TPP（環太平洋パートナーシップ）協定とも異なり、CSO（市民社会組織、市民団体）からの反発を受けることもなく、国内で粛々と EPA を批准した。

米 EU 間の TTIP（EU 米国の包括的貿易投資協定）やカナダ EU 間の CETA（EU カナダ包括的貿易投資協定）で遺伝子組み換え食品が世論の大きな反発を受けたのに対し<sup>4</sup>、日 EU・EPA は「Cars for wine and cheese（日本車の輸出と欧州産ワインとチーズの取引）」と呼ばれたとおり、関税撤廃という双方の冷戦期、昭和の時代の「古い宿題」の片づけに終始したからである<sup>5</sup>。最先端ではない周縁イシューだからこそ、被弾が少なく済んだといえる。EU ではエシカル消費（倫理的な消費）が広がっており、米国で開発された遺伝子組み換え食品に対する反発が強く、協定の批准を妨げたが、日 EU ではそのような先鋭的な交渉アジェンダではなかったため、EU 諸国の消費者団体から標的にされずに済んだ<sup>6</sup>。

日 EU・EPA をつつがなく批准できたことは、それ自体成果であり、EU の日本向け輸出額はコロナ禍にもかかわらず前年同期比で 6.6%増加（2020 年）し、日本から EU への輸出額も 6.3%増加した<sup>7</sup>。だが日本が米欧に対して周縁に追いやられている立場から、今後は何においてどのような主導権を発揮し、自国に有利な状況を作り出せるのか、あるいは（米欧に）決められたグローバルスタンダードに日本企業の技術力（だけ）で自力で立ち向かうのか、課題が残る。

行程表に無理がある脱炭素を中心とした EU の「新しい資本主義」は、その内容の是非はともかく、欧州委員会や専門家など「上から」の提案だけで出てきたものではなく、環境 NGO や消費者団体、地域のローカルな取り組み、大学や若者の活動、そして世論など「下から」の動きも合流し、EU 加盟国政府も巻き込んで大きなうねりのように盛り上がってきたものである。この点については「第 IV 章第 2 節第 2 項 欧州議会への評価の上昇と欧州経済社会評議会への風当たり—ESG と民主主義のブラッシュアップ—」で後述する。

このような欧州勢に対し、日本の国際的なプレゼンスは、極端に言えば永田町と霞が関、

<sup>4</sup> Kurt Hübner, Anne-Sophie Deman and Tugce Balik, “EU and trade policy-making: the contentious case of CETA,” *Journal of European Integration*, 39(7), November 2017.

<sup>5</sup> Hitoshi Suzuki, “The new politics of trade: EU-Japan,” *Journal of European Integration*, 39(7), November 2017.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> 欧州委員会 2020 年 1 月 31 日発表。JETRO「ビジネス短信 欧州委、日 EU・EPA の効果を強調」2020 年 2 月 3 日。

そして日本企業のみである。トヨタ自動車の豊田会長が社長時代、EU による急激かつ極端な EV 推進に対して苦言を呈して反論しても、そしてその言い分が正論であったとしても、日本側には EU ほどの多層的・重層的な論陣がなく、極めて選手層が薄いのが現状ではないか。周縁に外れた日本の不利を押し返すだけの体制とアイデアが必要だ。

## 第5節 小括一何をEUから学ぶか

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

第Ⅲ章の検討から、日本における新しい資本主義にとって、幾つかの教訓を指摘することができる。

第一は、社会的価値を組み込んだ市場の制度設計である。経済的規制と社会的規制は、しばしば対立する概念として認識されてきた。EUの経験は、市場の制度設計に社会的価値を埋め込む可能性を示している。そこでの国家の任務は、市場への介入ではなく、市場の監視である。市場をあくまで中心に据えることにより、行政を肥大化させず、また行政の裁量に依存せずに、市場メカニズムを通じて、富の最大化だけでなく、社会的価値をも実現することができる。

第二は、社会的価値としての地球環境の保護、人権の保護の重要性である。EUの循環経済化の試みは、気候変動への対応が本音ベースで人類にとって必須であること、EUの監視社会化への対応は、人間の尊重が社会の目的であることを、それぞれ示している。人間の尊重は、格差是正の出発点でもあるはずである。

第三は、新しい資本主義による経済成長を実現するためには、社会全体の変化を伴わざるを得ないことである。EUの「欧州グリーンディール」は、単なる環境政策ではなく、循環経済と結び付いた経済政策・産業政策であり、雇用政策であり、社会政策でもある。このことは、新しい資本主義が狭い意味での経済・産業政策に止まらないことを示唆しているとともに、経済成長それ自体が目的ではないことを含意する。

第四は、新しい資本主義に伴う市場、そして社会の変化は、それが大きな変化とならざるを得ない以上、企業のビジネス環境を大きく変容させる。新しい資本主義への転換は、既存の経済構造を変化させる以上、新しいビジネスのための市場を作り出すとともに、一部の市場では、既存のビジネスの縮小を生じざるを得ず、雇用の喪失が伴う。そうであるからこそ、欧州グリーンディールは、新たな雇用の創出を謳っているのである。このような変化を予測し、対応することが、多くの企業に求められるのである。

## 第 IV 章 新しい資本主義を支える新しい民主主義

## 第1節 本章の趣旨・概要

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

新しい資本主義への転換は、社会により支持され、受容されなければ成功しない。そもそも、新しい資本主義にとって必要な、様々な制度改正は、民主的な立法手続によってしか実現しない。特に、循環経済への移行のような経済の大幅な構造変化は、企業・消費者を始め、社会の様々な部分に大きな影響を及ぼし、ともすれば少なからぬ反対が予想される。そのような状況を背景に、新しい資本主義に関する、新たな合意形成が社会において必要である。しかし、複数政党制を基礎とする議会制民主主義という既存の制度・手続は、社会に存在する多様な意見の統合のために十分に機能していないと批判されて久しく、最近では、先進国における民主主義への支持の低下を指摘する意見すらある。民主主義のあり方に悩んでいるのは、多くのEU加盟国もまた同様である。しかし、議会制民主主義以外の選択肢が現実に存在するわけではない。そうであれば、資本主義のアップデートとともに、既存の制度を前提とした上で、民主主義のアップデートをも検討しなければならない。

前述のように、EUは主権国家ではなく、そのため、国家とは異なる民主的な意思決定制度を備えている。しかし、そのことは、EU・加盟国の民主主義の状況が、日本の民主主義にとって無縁であることを意味しない。EUは、代表民主主義による制度を基礎としながらも、EU型の民主主義制度への批判（例えば、加盟国議会の権限の低下と欧州議会の権限の不十分）に対応するために、参加民主主義を中心に、代表民主主義を補完し、全体としての民主主義を充実させる様々な試みを行ってきた。そして、現欧州委員会も2019年の発足以来、「新たな欧州民主主義の推進」を掲げて、その方向性をさらに前進させようとしている。

第IV章では、そのようなEUの経験から、日本における民主主義をアップデートさせる可能性を探求する。

まず「第2節 ヨーロッパにおける民主主義の概況」において、「現在のヨーロッパ民主主義の状況と課題」（網谷委員）と、「欧州議会への評価の上昇と欧州経済社会評議会への風当たり—ESGと民主主義のブラッシュアップ—」（鈴木委員）という2つの報告で、EU

の民主主義に対する試みを理解する前提となる、EU の民主主義の全体像を概観する。前者は、民主主義への根拠の不十分な悲観論を戒めるとともに、民主主義の抱える課題を総論的に明らかにする。後者は、EU の立法手続において、EU 理事会と並ぶ決定機関である欧州議会と諮問機関である欧州経済社会評議会の検討から、社会的価値の実現のために民主主義の徹底を求める動きを指摘する。

そして「第3節 民主主義のアップデート—民主主義に係わる様々な試み—」では、この副題が示すように、EU の民主主義を改善するために試みられてきた、民主主義の新しいアイデアを4つの報告により分析する。代表民主主義を参加民主主義で補完するのが、EU の民主主義に対する基本アプローチである。そこで第一に、「市民参加の挑戦と代表制民主主義」（網谷委員）は、参加民主主義の意義とそのEU の実践を総論的に検討する。そして第二の「民主主義の多様な回路—EU の「将来に関する会議」を事例として」（佐藤委員）は、EU における参加民主主義の最近の具体例として、2021年4月から開催された「欧州の将来に関する会議」を検討する。会議は、EU の政策形成に、公式の意思決定手続の外側で、EU 内の多様な民意を吸収するとともに統合する新しい試みであった。民主主義の主体である我々は、どのような決定でも下すことができるのであろうか。EU の動向は、民主主義の主体についても考えさせる。第三に、「EU におけるサステナビリティと将来世代—世代間衡平の思想—」（中西委員）は、現在の民主主義による決定が将来世代に深刻な影響を及ぼすことを、EU が、どのように扱おうとしているかを、将来世代への責任を手掛かりに考察する。EU と加盟国は多層的な統治を実現しているところ、第四は、「EU と民主主義：地域民主主義の可能性」（黒田委員）は、さらに加盟国内の地域に着目し、地域に根差した民主主義が、EU においてどう議論され、具体化されようとしているかを検討する。

そして、最後に、小括として、第IV章の議論より得られる日本への示唆を要約する。



## 第2節 ヨーロッパにおける民主主義の概況

### 第1項 現在のヨーロッパ民主主義の状況と課題

津田塾大学学芸学部教授

網谷 龍介

現在、先進国における民主主義への支持の低下という主張が議論を呼んでいる。フォアとモンクは民主主義への支持が低下し権威主義への忌避感が減少しているとし、特に若い世代にその傾向が顕著であると論じ話題を呼んだ。ポピュリズムや投票率低下の背後で進行するこの傾向は、より危険な民主主義の解体傾向だとしたのである（「民主主義疲れ」<sup>1</sup>）。

しかし専門的な研究は必ずしもこれを支持してはいない。モンクらの論文では、世論調査データの項目や対象国が恣意的に選択されており、体系的に分析すれば、民主主義への支持が一律に低下傾向を見せ、若者が年長者と異なる傾向を示すとはいえないと指摘されている。またヨーロッパ全体では民主主義への満足度は上昇し、若い世代の方が高い。2020年のヨーロッパ社会調査のデータ（19か国）に基づけば、自国の民主主義の機能に対する満足度は、1950年代生まれの層が最も低い。最も若い1990年代生まれの層の満足度は、1930年代生まれに劣るのみである。各国ごとの傾向は多様であり、特定の国のデータを基にトレンドを論ずることはできない。

ただしいくつかの国においては、特に若い世代において、いわば名みの民主主義者が存在する。民主主義を支持する一方で、それとは矛盾すると思われる体制、例えば強い指導者による権威主義的統治を支持する人々である。また、社会の一定部分に権威主義的な傾向が存在することも事実であり、社会的に保守的な価値観と経済的に左翼的な立場が共存している場合もある。このように、民主主義の危機を過大に喧伝するのは誤りである一方、信頼が盤石とも言えないのが現状である。

実際、民主主義が課題を抱えていることは確かである。第一の課題は多国間協調と一国民主主義の関係である。アメリカの経済学者ロドリックは国家主権、民主主義、グローバル経済統合の三つを同時に達成することは不可能であるとし、これを国際政治経済のトリ

---

<sup>1</sup> ロベルト・ステファン＝フォア、ヤシヤ＝モンク「民主主義の脱定着へ向けた危険—民主主義の断絶」『世界』第891号（2017年2月）、144-155ページ。このような悲観論に対する反論の一例として以下を参照。Erik Voeten, “No, people really aren’t turning away from democracy” *Washington Post* (ウェブ版)、2016年12月9日。

レンマと呼んだ。

しかしロドリックのトリレンマに比喻以上の意味があるかどうかは疑がわしい。たとえば国家主権とグローバル経済統合が両立する事態は厳密には想定し難い、実際のデータを見ても、先進国においてトリレンマは生じておらず、グローバル化と国家主権の間にディレンマがあると指摘される。ロドリックの主張は少数の国にあてはまるが、グローバル化、自由民主主義、社会的結束をある程度改善した国が倍以上あるともいわれる。

となれば、国際環境に対してスマートな対応をとれるような政治的合意形成がポイントとなる。アメリカ経済が低迷していた 1980 年代に、ある政治学者は、国際経済環境の変化に応じた国内調整のための合意形成メカニズムがヨーロッパの小国に存在していることの重要性を指摘していた。現実の国家は国際環境の中でのみ生存していけるのだから、国際環境への対応能力はこれまで以上に重要となる。

これに関係する第二の課題が、政治過程における専門性の活かし方である。ポピュリズムの悪影響が指摘されることは多いが、それを批判する議論にテクノクラシー的な色彩を持つものも多い。南ヨーロッパ諸国でポピュリスト政党が勢力を伸ばした背景にあるのは、経済危機に際して EU、IMF、世界銀行の「テクノクラート」的な政策が「押し付けられた」と認知されていることである。ここではポピュリズムが「テクノクラートの正しい政策」を拒否するものとして位置づけられている。

しかし、この両者の共通点も指摘される。すなわち「正しい決定」の実現を政治に求める点である。ポピュリズムは一般人の感覚に基づいた意志に根拠を置き、テクノクラシーは専門性に基づいたエリートの理性・合理性に根拠を置くという違いはあるが、民主主義が前提とする、政治における正当化可能な意見の複数性を重視しない点では共通しているのである。

ここで重要なのは社会的文脈の影響である。政治家が自らのニーズに応答していないという感覚や、現状の政治が腐敗しているという認識があるとテクノクラシー指向が強まるという。政治家の腐敗度が高いという認識がある社会では、政党所属の政治家に代えて非党派的な人物を起用するという選択の支持の度合いが高い。つまり、テクノクラシー指向の多寡は、既存の政治の質を反映するものともなっている。

政治的立場の複数性を維持するためには、政党や党派性の存在を否定することはできない。実際、専門家が政策の立案や実施をすることへの支持は相対的に高いが、政治的決定それ自体を行うことへの支持は明確ではない。その一方、危機に際して専門家が起用され

る傾向は広くみられる現象であり、専門家と政党政治家の適切な責任分担は、政党政治が社会的課題に実効的かつ効率的に応答していきながら自らを持続させていく上での重要な課題である。

第三の課題は実効的かつ効率的応答を、多様化する社会の中でどう実現するかという問題である。

新型コロナウイルス感染症への対応などに関連して、民主的政府のパフォーマンスが権威主義に対して劣後するという主張が注目を集めているが、権威主義的政府の公表する数値には疑義がある場合も多く、学問的に十分な支持があるとは言えない。また、選挙や政党を通じた代表の機能不全はかねてから主張されてはいるが、経済問題を中心とする左右軸上の世論の位置と政府の政策の関係に関しては、大まかに言えばそこそこの一致をみている、というのが経験的研究の最大公約数的立場である。政権を担うような主流政党は支持者との距離を縮小するように政策変更を行っていることや、政府入りする政党は選挙公約を守ろうとしていること、さらにはヨーロッパ統合によっても世論と政府の一致度は損なわれていないことが指摘されている。このように、代表メカニズムは伝統的な争点に関してはある程度機能しているというべきである。

しかし同時に経験的研究は、移民やジェンダーなど新しい文化的次元での政党と支持者の一致度が劣ることを示している。また EU 問題や移民政策に注目すると、その次元における政府との距離が国・EU の両レベルでの有権者の不満につながり、不満を持つ有権者は主要政党を離れ、反エスタブリッシュメント政党に投票する傾向があると指摘される。特に所得の再分配やヨーロッパ統合をめぐる不一致はより大きく、これらの争点における政府とのズレは民主主義への満足度を減少させている。また、再分配問題に関しては所得の低い層の、統合において教育水準の低い層の見解は十分に代表されてはいない。

つまり、社会が多様化したことで政治的争点が複雑化し、それが世論と政府の政策との乖離の感覚を増大させている面がある。伝統的な「左と右」に関してはある程度の応答性は担保されているが、それ以外の新しい争点は十分に反映はされていないのである。このように考えたとき、1990年代に見られたような、択一的な政権選択指向には見直しが必要だろう。多様なニーズをバランスさせていくための政治メカニズムの模索が必要とされている。

## 第2項 欧州議会への評価の上昇と欧州経済社会評議会への風当たり —ESG と民主主義のブラッシュアップ—

国際文化会館地経学研究所主任客員研究員

鈴木 均

### 1. 欧州議会が果たす役割—調査・提言機能

EU はどのような民主主義なのか、との問いについては他章に譲るが、簡潔に言えば欧州委員会が行政府として法案提出と行政的な施行を行い、意思決定は加盟国の担当大臣が集まる EU（閣僚）理事会で全会一致あるいは加重特定多数決で行い、EU 法違反などをめぐる訴訟は ECJ（欧州司法裁判所）で裁かれる。

これに対して欧州議会は、欧州レベルの議会になり切れていないとはいえ、EU レベルの意思決定過程の一部に組み入れられており、欧州委員会が提出する予算案を拒否する権限、欧州委員会委員長候補を単純多数決で承認もしくは否認する権限、不信任動議を出して欧州委員会委員を総辞職させる権限を有している。南米南部共同市場（メルコスル）との自由貿易協定（FTA）や、中国との投資協定にも「ノー」を突きつけたことは記憶に新しい。また欧州議会には外交、人権、安全保障・防衛、発展、国際協定、予算など 22 の常任委員会があり、各政策領域を調査し、これを基に欧州議会議員が欧州委員会や理事会に質問し、回答を求めることができる。決定権限はないものの、例えば欧州委員会が法案を作成する際にこうした声を参考にする確率は上がるのであり、いわば「制度化されたロビイング的インプット」と呼べる機能を果たしてきた。

欧州議会での議員の活躍が日本企業の EC・EU 市場での事業活動を助けた「身近な」事例が過去にあった。1986 年に日産英国工場（2023 年現在、年産 50 万台）が開所したが、当時首相だったマーガレット・サッチャーですら、欧州大陸の EC 加盟国による日本企業の締め出し圧力に単独で抗することができなかった。仏伊メーカーの警戒心は高く、これにドイツも同調した。他の加盟国に先んじて日本企業の現地工場開設を歓迎した英国、特に与党保守党は、EC レベルで日本企業の投資を受け入れて新規雇用を生み出す「世論」を作り出すため、欧州議会を使った。起点となったのは CBI（英国産業連盟；日本の経団連に相当）であり、CBI は欧州議会議員を選出する東サセックスの大物保守党議員ジュリアン・エイメリーに接触し、日本の海外直接投資を歓迎するべき、とのメッセージを欧州

議会議員に託した<sup>1</sup>。この議員は日本車メーカーによる EC 域内の現地工場開設を支持・支援すべき、との主旨の報告書を 1981 年に欧州議会対外経済関係委員会より発出した。報告書で使われたロジックや文言は、後にサッチャー首相の訪日（1983 年）準備の際にも引用され<sup>2</sup>、後の EU の基本方針を定めた単一欧州議定書（1986 年）にも採用された。単一欧州議定書の経済面の内容は、これに先立つ「域内市場白書」を取りまとめたサッチャーの腹心、コーフィールド卿の意向を濃厚に継承したものだだった。

興味深いことは、CBI は同業者であり EC・EU レベルの産業団体である UNICE（現、BusinessEurope）を頼らず、あえて欧州議会議員を頼った点である。CBI は UNICE がセクター間の利害対立にしばしば巻き込まれ、これがひいては各加盟国間の国益対立を代弁してしまい、欧州委員会や理事会へ提言する際の意見集約の妨げとなっている、と理解していた。CBI の選択は（日本企業にとり）正しかったと言える。1990 年代、通産省と欧州委員会による日本車の対 EC・EU 輸出を共同モニタリング（事実上、日本側の輸出自主規制）において仏伊が「日本車の数え方」をめぐって論争を巻き起こした際、英国政府は強固に「英国産の日本車は EC・EU 産と定義されるべき」と主張し、日系メーカーを全面擁護した<sup>3</sup>。この顛末を受けて CCMC（欧州自工会）は分裂に陥り、フランスが孤立して除外される形で（後に加入）現在の EAMA/ACEA（欧州自工会）が 1991 年に設立された<sup>4</sup>。

業界団体にはこうした混乱が見られた一方、欧州議会経由の「世論」形成は順調に進んだのである。EU 単一市場で現在売られる売れ筋の日本車は欧州現地で生産されており、部品の多くも現地で調達され、日本車メーカーを「外敵」呼ばわりする消費者は少ない。他方、こうした欧州議会経由の働きかけや「スピン」が反作用し、日本（企業）の脱炭素が遅れている、との非難となって降りかかる事態も想定する必要がある。

## 2. 経済社会評議会に対する風当たりの強まり—欧州議会と何が異なるのか？

EU 加盟国から直接選挙で選出された議員で構成される欧州議会の歴史は古い。欧州統

---

<sup>1</sup> Hitoshi Suzuki, “How British Corporate Interests and Their Views on Japan Were Transferred to Brussels. The Case of Nissan Sunderland Plant and the Single European Act,” in Christine Bouneau, David Burigana (eds.), *Experts et expertise en science et technologie en europe des années 1960 à nos jours. Société civile organisée, démocratie et prise de décision politique*, P.I.E. Peter-Lang, 2017.

<sup>2</sup> 鈴木均『サッチャーと日産英国工場—誘致交渉の歴史 1973-86 年』吉田出版、2015 年。

<sup>3</sup> Hitoshi Suzuki, *Japanese Investment and British Trade Unionism: Thatcher and Nissan Revisited in the Wake of Brexit*, Palgrave Macmillan, 2020.

<sup>4</sup> Mark Mason, “Elements of Consensus: Europe’s Response to the Japanese Automotive Challenge,” *Journal of Common Market Studies*, 32(4), 1994.

合の源流は 1952 年に発足した ECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）であり、この下に意思決定上の諮問的な役割を担う「共同総会」が加盟国議会議員の代表によって発足した。当初は退職直後の国務大臣や企業幹部など、名誉職の色彩が強かったが、1979 年から直接選挙を実施し、1987 年に発効した単一欧州議定書において正式名称が「欧州議会」となった。

これに対し、かつて ECSC の下で同時に誕生したのが **European Economic and Social Committee**（経済社会評議会）であり、当初は **Consultative Committee** と呼ばれた。当初の名前の方が制度の機能を直接に表しており、労使それぞれが代表を送り、ECSC の意思決定機関であると同時に行政府でもあった最高機関の諮問を受け、その政策に意見をしていた。特に労組は 1950 年代、ECSC の経済社会評議会を使い、定期的に各国の幹部層が国境を越えて集まり、それぞれの立場を調整した。例えば、ベルギー南部や西ドイツの不採算に苦しむ炭鉱（の雇用）を維持するため、米国産よりも割高な域内の石炭の最高価格を熱心に支持した。経済社会評議会はこうした幹部層の定期的・頻繁な会合を可能にする制度基盤、特に出張旅費と調査費用を提供したことで重宝された<sup>5</sup>。

ただし各加盟国の労組の間で足並みが揃わない 이슈もあった。フランスの各労組が主張した労働条件の平準化（賃金が最も高かったフランスの基準に他の加盟国の労組と労働者が倣うこと）は他の加盟国労組の反対に遭い、合意できず、実現もしなかった。西ドイツの労組は欧州最大の産出量（当時）を誇る自国産の石炭をフランスが必要としていることを熟知する一方、鉄鋼業においてはフランスが有利であり、ドイツ産の石炭を国内価格と同じ価格でフランスが格安に輸入し、かつ西独の（未だ低かった）賃金がフランスに追いついてしまっただけでは、ドイツ鉄鋼業の国際競争力が著しく損なわれると自覚していた。各国労組間の足並みが揃わず、平準化については「合意しないことで合意した」とはいえ、こうした立場のすり合わせの場として経済社会評議会は便利だった。

ECSC 以来の調整の場所として機能してきた経済社会評議会は、コロナ禍の EU で加熱した脱炭素と汚職追放の世論に押され、自らの存在意義の証明を求められ、防戦一方である。EU のホームページによれば、経済社会評議会は雇用者、労働者、その他の社会、経済、文化など市民社会の多様なステークホルダーの代表が集まり、関係する政策領域において何らかの意思決定が為される前に欧州委員会、理事会、欧州議会から諮問を受ける、

---

<sup>5</sup> Hitoshi Suzuki, "The High Authority of the ECSC, the European Network of Trade Unions and the DGB: Ideas, Strategies and Achievements," in Jürgen Mittag (Hrsg.), *Deutsche Gewerkschaften und europäische Integration im 20. Jahrhundert, Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen*, Nr.42, Bochum, December 2009.

とされている<sup>6</sup>。元来、諮問機関としての色彩が強かった欧州議会からさらに諮問を受ける建付けとなっており、EU 予算の無駄遣いが問題視される世論では擁護が難しい。

2020 年と 2021 年に欧州議会の予算委員会は、経済社会評議会の年間予算（1 億 5,000 万ユーロ）にその価値があるかどうか調査・検証が必要、と牽制した。欧州議会には経済社会評議会の予算を最終的に止める権限はないが、本当にこの「ゾンビ機関」に相応しい活動実態があるのか否か、世論に喚起することが目的だ<sup>7</sup>。欧州委員会も欧州議会も 1950 年代とは異なり、自ら NGO など様々な市民社会の代表と直接接触して意見を吸い上げるようになっており、評議員 200 名以上、スタッフを 700 人ほど抱える経済社会評議会から出される「提言」の必要性や付加価値に疑問が持たれているのだ。欧州議会自体が、議員の年金基金の資金がクラスター爆弾（2008 年に EU 加盟国が禁止協定に署名）を製造する米国企業に投資されていた疑惑で批判に晒されている状況であり<sup>8</sup>、EU 諸機関の予算の使途や透明性に対し、厳しい世論の視線が注がれているご時世である。

### 3. ESG のために民主主義をアップデートする EU

なぜ EU の経済社会評議会に厳しい批判の目が向けられているのか。この背景こそが、EU 一円の世論で熱を帯びる ESG（環境、社会、（正しい）ガバナンス）の実現、そのための民主主義の徹底を求める動きである。拙稿「第Ⅲ章第 4 節第 1 項（1）1990 年代「資本主義対資本主義（英米型対独仏型）」論と日本（企業）の位置」で考察した、ESG を市場のルールの中に「埋め込もう」とする EU の「新しい資本主義」、正しさを求める資本主義の追求である。

このような民意を受け、経済団体や企業による欧州委員会へのロビイングに対しても厳しい目が向けられはじめている。カタールで開催された 2022 年サッカーワールドカップに際し、会場の建設現場における移民労働者の人権問題が噴出した。それ以上に EU を揺るがしたのは、開催国のカタールの大会誘致に関わる汚職疑惑をめぐり、欧州議会のエバ・カイリ副議長ら 5 人がベルギーの捜査当局に逮捕されたことだ<sup>9</sup>。カタールによるブリュッ

<sup>6</sup> 欧州連合公式ウェブサイト ([https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en))。

<sup>7</sup> POLITICO ウェブサイト「'Mafia-Style' EU institution faces battle to justify its existence」(<https://www.politico.eu/article/eesc-european-parliament-says-probe-embattled-eu-agency-offering-useless-advice/>)。

<sup>8</sup> EUobserver ウェブサイト「MEP pension fund invested in cluster munition arms industry」(<https://euobserver.com/rule-of-law/156578>)。

<sup>9</sup> ロイターウェブサイト「情報 Box：買収疑惑や人権問題、カタール W 杯に渦巻く批判」

セルでのロビイングに対して厳しい批判が噴出した格好だ。

別の事例では、デジタル規制の強化に乗り出す欧州委員会に対し、米国の IT 大手 GAF A (グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン、マイクロソフト等) によるブリュッセルでのロビー費用が医薬品、エネルギー、金融、化学等の「老舗」を抜いたことが話題になった<sup>10</sup>。DSA (デジタルサービス法) と DMA (デジタル市場法) による規制強化が見込まれる中、GAF A のロビイストは依頼元を隠して中小企業の代表と偽り、実際上は GAF A の利害を代弁して欧州委員会委員や欧州議会議員をロビイングし、規制を弱めようとした疑いが持たれた<sup>11</sup>。

欧州議会周辺でのロビイングに対して厳しい目が向けられる中、例えば脱炭素をめぐる政策と行程について日本 (企業) は欧州議会の中のどの政党グループに注目し、どのような働きかけを行うべきなのか。欧州議会におけるロビイングの最新研究では<sup>12</sup>、経営団体、労組、NGO 等が欧州議会議員をロビイングする際に、自らの選好に近い政党グループのみならず、政党の規模が大きい (が必ずしも選好が近くない) グループにもアプローチし、そのグループの中で比較的選好に近い議員を選んでロビイングすることを立証している。政党グループが一枚岩ではないことを利用したロビイングが EU の「FTA 貿易と持続可能な開発に係る条項 (TSD 条項)」において行われていることが判明した。

EU における民主主義は、単に特定利益を代弁しロビイングすることで是とされなくなってきた。ロビイングの対象は法案を作り提案する欧州委員会だけではなく、2009 年のリスボン条約以降は、意思決定過程に食い込んでいる欧州議会も含まれるようになってきた。その際は EU ワイドな、あるいはグローバルに共有され共感される ESG のような「正しさ」が伴うことが求められるようになってきている。ただしその「ESG に合致する正しさ」が何なのか、実現するまでの行程の「正しい」匙加減はどれくらいなのか、必ずしも論拠が明確かつ客観的ではないように見える。例えば 2030 年までに温室効果ガス排出量を 1990 年比で 55%以上削減する「Fit for 55」目標に向け、EV (電動車) だけが「正しい」とされることの是非について反論するならば、その論拠まで遡って論証・議論していく必

---

(<https://jp.reuters.com/article/soccer-worldcup-qatar-idJPKBN2S80BH>)。

<sup>10</sup> ロイターウェブサイト「米 IT 大手 3 社、欧州デジタル行政へのロビー支出で最上位=調査」(<https://jp.reuters.com/article/eu-tech-lobbying-idJPKBN2FW0DZ>)。

<sup>11</sup> POLITICO ウェブサイト「Big Tech accused of shady lobbying in EU Parliament」(<https://www.politico.eu/article/big-tech-companies-face-potential-eu-lobbying-ban/>)。

<sup>12</sup> 西川太郎「欧州議会へのロビイング」『国際政治 SDGs とグローバル・ガバナンス』208 号、2023 年 1 月。



要がある。同時に、EU 側の意思決定過程をロビイング段階まで遡って反論し議論を重ねる必要がある。その際、日本側には「霞が関、永田町、日本企業」を上回る分厚い多層的な選手層が求められよう。

## 第3節 民主主義のアップデート —民主主義に係わる様々な試み—

### 第1項 市民参加の挑戦と代表制民主主義

津田塾大学学芸学部教授

網谷 龍介

#### 1. 参加民主主義 (participatory democracy) 論の興隆と沈静化

デモクラシーという言葉は、字義通りには人々（デモス）の権力・支配（クラトス）を意味する。そしてアテナイのような古代ギリシアの都市におけるデモクラシーが、市民による直接の統治、すなわち市民全員参加の民会による決定やくじ引きによる公職就任に基づいていたこともよく知られている。

しかし 20 世紀に現実に定着した民主体制は、代表による統治を基礎とするものであり、その代表の選出に市民が平等に参加するという点においてのみ「民主的」性格を持つものだった。ドイツにおけるヒトラー支配が大衆の支持によって成立した、と理解されたことが、参加の役割を限定的にとらえるこのような理解を強化した。

民主的とは言うもの、市民の役割を限定したこのような体制に対して、1960 年代以降に興隆した社会運動は様々な異議を申し立てていく。アメリカの公民権運動やフェミニズムなどのように、形式的・実質的に権利を限定されてきた人々の平等な権利の主張がその一つだが、それと並んで、市民が直接に政治に参加することの内在的な意義を強調する考え方が打ち出されるようになった。これらは、選挙や政党を通じて表出される社会的課題の狭さや、代表するものと代表されるもの間の乖離・疎隔といった、既存の代表制の機能不全を批判するものだった。参加民主主義という、疊語的とも思える言葉が盛んに用いられたのは、このような文脈があったからである。代表制が市民を投票の際にのみ関与させ、その他の局面では統治の客体とするのに対して、市民をより継続的に政治に参加させることが主張されたのである。そこでは直接参加を通じて、市民が政治的能力を高めることも期待されていた。

このような動向を政党レベルで具体化しようとしたのが各国の緑の党である。たとえばドイツ緑の党は、結党以来、底辺民主主義を組織原則として掲げてきた。これは一般党員の意思が最高の地位を占め、党役員や議員はその意思決定の忠実な執行者たるべきとす

る考え方である。これを具体化するものとして、党所属議員や党役員の短期（1～2年）でのローテーション、議員と党役員の兼務禁止、複数指導者制、党の決定による議員の拘束などが当初は導入されている。

ただし、ドイツ緑の党におけるこのような試みはすでに緩和されている。任期4年の連邦議会議員については、当初2年ごとのローテーションが定められていたが、1991年にはこれが廃止されている（初めて議席を獲得したのは1983年）。兼職禁止についても、すでに大きく緩和されている。これは、政党政治の中における交渉や競争が「プロフェッショナル化」を必要とするのに加え、政権に参加して直接に政治的意思決定に参加しようとするれば、その必要性がさらに増すからである。

## 2. 参加を通じた熟議（deliberation）

これに対して、1980年代末以降、理論的には別の角度から一般市民の参加に光が当てられることになった。キーワードは熟議と市民社会である。ドイツの哲学者ユルゲン・ハーバーマスは1992年の著作『事実性と妥当性』において、決定の場とは直接結びつかない場の重要性を強調した。権力と直結する決定の側面が欠如しているからこそ、「理想的発話状況」に近い討議の場を構成することができ、そのことが議論の規範性を増すのである。ここから民主的政治決定を、政治システムの中での決定に至る（伝統的な）回路と、市民社会の領域において討議を核に展開されるもう一つの回路の「二つの回路」でとらえ、一方の回路への市民参加の独自の重要性を強調する流れが生じ、現在に至っている。

ここでは、市民が決定の場に参加することそれ自体が価値とされているわけではない点が重要である。重点は市民の参加を通じて、政治的決定の質を向上させることにある。この議論において、既存の政治的回路における決定は、事前に（組織内で）固定された選好を持つ政治的主体（政党や利益団体など）が、戦略的に行動する、すなわち交渉相手の操作や懐柔を試み、最終的には取引を行うことで決定が行われるものとされる。これに対して、決定と切り離された市民社会のフォーラムでは、参加者が熟議のプロセスを通じて自らの選好や認識を変容させていくものと位置づけられる。それゆえ熟議を通じて生まれる合意は、より規範的に望ましいものとされる。

これを具体化するような制度がいくつも試みられている。著名なのはアメリカの研究者フィッシュキンらが主導した討論型世論調査や、ドイツにおける計画細胞、あるいはブラジルにおける参加型予算などである。ここでは市民による公共的議論の場から規範性のあ

る意見が生まれることが重要であるため、すべての市民を直接参加させることは必要ない。そこで、抽選によって選ばれた市民を参加させたフォーラムの形がとられることになる。たとえばベルギーのドイツ語圏共同体では、無作為抽出された 24 名の市民からなる常設の市民評議会が、市民会議のアジェンダ設定と会議の設置を決定できることとなっている。

### 3. EU における「参加民主主義」

EU においては早い段階から、労使をはじめとする諸団体が公式・非公式に意思形成に参加する枠組みが作られていた。1957 年に締結されたローマ条約（欧州経済共同体の設立条約）においてすでに、労使や農業団体、消費者団体などの代表に対する諮問機関として経済社会評議会（EESC）が設立されているのはその一つの表れである。これに加えて、1970 年代から開発や環境などいくつかの政策分野においては、欧州委員会がヨーロッパレベルの NGO のコンソーシアムの育成や意見聴取に積極的に取り組んできた。

このような動きは、EU の「民主主義の赤字」が批判されるようになるとより重要度を増すことになり、「市民社会」との関係の制度化が行われた。欧州委員会は 1997 年の告示の中で労使協議（「社会的対話」）と並ぶものとして市民社会との対話を位置づけ、2000 年のニース条約によって経済社会評議会には、組織された市民社会の多様な要素の代表という表現が用いられるようになった。さらに 2001 年の『ガヴァナンス白書』は市民社会との相互作用の強化をうたっている。この時期に欧州委員長であったロマーノ・プロディは「ネットワーク・ヨーロッパ」を掲げ、市民社会との関係強化を通じたヨーロッパ民主主義はより直接的・参加型になるとした。

この延長線上に、憲法条約、そしてリスボン条約では市民社会との関係が明示されることになった。憲法条約 I-47 条は参加民主主義の原則と題され、第 2 項は、「連合の諸機関は、代表諸団体や市民社会との間に、開かれた、透明で定期的な対話を持つこととする」、第 3 項は「コミッションは、関係諸方面への幅広い諮問を実施する」と定めていた。これをうけて現行の EU 条約においては、第 11 条が市民社会対話（Civil Dialogue）の条約上の基礎を与えている。すなわち第 11 条第 2 項は、EU の諸機関が市民社会との間にオープンで透明な定期協議を行うことを、第 3 項は EU が一貫して透明な行動を採るために委員会が関係者に対して幅広く諮問を行うことを定めている。これに加えて第 4 項では、市民の直接行動により委員会に立法提案を要請する手続きが定められた。

このように、現行の EU において参加民主主義は、加盟国の議会や政党から政府を通じ

る回路でも、ヨーロッパ議会とヨーロッパ政党を通じた回路でも、さらには労使や農業団体のような伝統的利益団体でもない、多様な市民社会組織や市民運動と EU 諸機関との政策的対話の枠組みを意味するものとして、公式の位置づけを与えられている。それは政治的決定に直結するものではないが、ヨーロッパ大の、市民社会の観点からの公論の形成を促すものとして間接的に EU を方向付け、正統性の源となることが期待されている。

## 第2項 民主主義の多様な回路

### —EUの「将来に関する会議」を事例として—

國學院大學法学部准教授

佐藤 俊輔

#### 1. はじめに

前節で既に議論されたように、EUには多様な参加回路が存在する。しかしながら、2021年4月から2022年5月にかけて開催された「欧州の将来に関する会議（The Conference on the Future of Europe）（以下、欧州の将来会議と略記）」は、そうした既存の回路とも異なり、EUの運営や政策について非常に多様な人々の参加を促し、発言の機会を設けようとした、欧州の民主主義にとって前例のない画期的試みであった。本節ではこの欧州の将来会議の枠組みと成果につき紹介し、その見通しと意義を論じる。

#### 2. 前史：EUの正統性危機と欧州の将来に関する対話

「欧州の将来に関する会議」の直接的推進力は、2019年末に発足したフォン・デア・ライエン委員会のイニシアチブに求められる。発足に際し、欧州委員会が掲げた優先事項のひとつが「新たな欧州民主主義の推進」である。欧州の将来会議の開催は、その主要な試みのひとつであるが、同時に、そこには会議に先立つ2つの源流を見出すことができる。

ひとつは複合危機により喚起されたEUの正統性を巡る議論である。憲法条約の挫折以降、度々危機に見舞われたEUでは、その正統性の危機に対する自覚的対応が促された。2017年3月に欧州委員会が「欧州の将来に関する白書」を公表したことはその証左であるし、2017年から2019年にかけては各国の首脳が欧州の将来に関して見解を表明し、議論する「欧州の将来に関する討議」が欧州議会の場で重ねられていた。

もうひとつの源流として欧州における市民会議の潮流がある<sup>1</sup>。2010年代半ばにはアイルランドで2つの市民会議が開かれ、2019年にフランス、2020年にはイギリスで気候変動を巡る市民会議が開催された。その潮流の中、「欧州の将来会議」は当初フランスのマク

<sup>1</sup> Noriko, Yasue (2022) “Innovating EU democracy in the era of crises: Towards a more resilient Europe” (2022年度日本EU学会研究大会報告原稿) (未定稿であるが、著者の御許可を得て引用させて頂いた。)

ロン大統領によって提案がなされ、フォン・デア・ライエン委員長がその提案を取り入れたことでその開催へとつながっている。

これらの2つの潮流が会う中、欧州の将来会議は、EU市民により欧州の直面する挑戦と優先事項を討議するために構想された参加・熟議民主主義の画期的実験であった。

### 3. 「欧州の将来に関する会議」—構成と成果—

「欧州の将来に関する会議」は、冒頭に触れたように多元的な会議・プラットフォームを含む形で構成された。その構成は①欧州市民パネル、②各国市民パネル、③多言語プラットフォーム、④本会議の4つから成る。

①欧州市民パネルは、地理的出自・ジェンダー・年齢・社会経済的背景・教育という5つの指標において多様性を反映するようランダムに選出された800名のEU市民から成り、参加者の3分の1は16歳から25歳の人々から選出された。その上でそれらのEU市民は主題別の4つのパネルに割り当てられ、提言を作成した<sup>2</sup>。また、②各国市民パネルは、EU加盟国が各国で組織できるものとされ、それ以外にもEU各国で市民対話やイベントが開催された<sup>3</sup>。③多言語プラットフォームはEU市民が自由にアイデアやコメントを交換・共有し、議論できるよう設計されたオンライン・プラットフォームであり、10の主題が設定された<sup>4</sup>。④本会議は欧州市民パネルや各国市民パネルからの勧告、及び多言語プラットフォームからの寄稿を議論する場所とされた。本会議は欧州市民パネル、各国市民パネル・イベント、欧州議会、各国議会、欧州委員会、理事会の他、地域委員会、経済社会委員会、地域・地方自治体、社会パートナー、市民社会、欧州青少年フォーラムなど多様な機関や人々の代表者449名から構成され、7回にわたる会議でまとめられたその提案は、その後、欧州委員会、欧州議会、理事会が共同議長を務める執行会議において最終成果報告としてまとめられた。

会議は当初2年間の計画であったが、コロナ感染症の影響もあり、実際には2021年4月から2022年5月まで1年間のプロセスとされた。その間、6,661のイベントが開催さ

<sup>2</sup> 4つのパネルの主題は、以下の通りである。(1)より強靱な経済・社会的公正・職・文化・スポーツ・デジタルトランスフォーメーション、(2)EU民主主義・価値・権利・法の支配・安全、(3)気候変動・環境・健康、(4)世界の中のEU、移民。

<sup>3</sup> 各国市民パネルはドイツ、フランス、ベルギー、オランダ、イタリア、リトアニアの6か国で編成された。

<sup>4</sup> 設定されたのは、気候変動・環境・健康、より強靱な経済・社会的公正・職、世界の中のEU、価値と権利・法の支配・安全、デジタル・トランスフォーメーション、欧州民主主義、移民、教育・文化・青年とスポーツ、その他という10の主題である。

れ、72万人超の人々が参加した。オンライン・プラットフォームにも500万を超える訪問があり、5万人超の登録と1万8千を超えるアイデア提示・議論がなされた<sup>5</sup>。

それでは、この欧州の将来会議の成果はどのようなものであったのか。2022年5月9日に公表された最終報告書では、49の提言、326の施策が提示された<sup>6</sup>。提言を全体としてみれば、市民パネルは概してグリーン・ディールやデジタル政策など現在のEUの政策を支持しながら、更にEUと市民間のコミュニケーションを改善し、かつEUへの参加回路の拡大という方向性を示したものとと言える。但し、これに加えて、報告書ではヨーロッパ規模でのレファレンダム導入や市民会議の定期的開催、欧州議会選挙でのトランスナショナルリストの導入、理事会の全会一致の特定多数決への移行など、より論争的な提案も提出されていた。そのため、2022年5月の会議終了後には、EUの諸機関がこれらの成果につきどのような姿勢を示すかが注目された。

#### 4. 「欧州の将来に関する会議」—その意義と見通し—

##### ①諸機関の評価と対応の見通し

そのような中、2022年6月、欧州委員会は会議による提言を精査し、委員会による提案の必要な分野で「最も実際的な方法により提案を作成する」との姿勢を示した<sup>7</sup>。このことは立法に依るものもあれば、非立法に依る場合もあることを意味しているが、他方でこうした姿勢は条約変更とも両立しないわけではないとされ、条約を変更することなく全会一致から特定多数決制への変更を可能とする「橋渡し条項」を用いる可能性も言及されている。

他方で会議の成果について最も積極的な姿勢を採ったのは欧州議会である。欧州議会は最終報告書を受け、2022年6月条約改正会議を求める決議を多数により採択した<sup>8</sup>。そこでは理事会での全会一致から特定多数決制への移行、その際の橋渡し条項の使用、保健政策やエネルギー、防衛、経済・社会政策におけるEU権限の拡大等が提案されている。

これに対し、最も議論が分かれているのは理事会である。会議の閉会式でフランスのマクロン大統領は条約改正も支持する姿勢を示したが、これに消極的な国も多い。北欧・中

<sup>5</sup> Conference on the Future of Europe (<https://futureu.europa.eu/en/>) 参照。

<sup>6</sup> Conference on the Future of Europe (2022) *Report on the Final Outcome*, May 2022.

<sup>7</sup> European Commission (2022) “Conference on the Future of Europe: Putting Vision into Concrete Action”, COM (2022) 404 final, Brussels, 17.6.2022. p4.

<sup>8</sup> European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP)).



東欧諸国を中心とする 13 の加盟国は会議閉会の当日に声明を発表し、不用意な条約改正への反対を表明している<sup>9</sup>。しかし 5 月 13 日にはドイツやベネルクス諸国など西欧の 6 か国はこれに応答する形で声明を発表し、条約改正にオープンな姿勢を示した<sup>10</sup>。これら 6 か国にフランスを加えれば、人口の観点では EU 市民の半数を代表するが、条約改正に反対した 13 か国は、EU 加盟国のほぼ半数を代表している。欧州の将来会議を巡ってはその提言が条約改正につながるかが当初から注目されていたが、理事会がその方向性を巡り深く分断される現在、条約変更へ向けた動きが本格化することは考えにくいと言える。

## ②EU の民主主義への含意

他方、欧州の将来会議は、別の観点から EU 民主主義の新たな画期となる可能性を示している。既述の通り最終報告書は EU の政策形成への参加拡大の方向性を示したが、2022 年 9 月フォン・デア・ライエン欧州委員長は、これに応答するように、将来会議のなかで用いられた「市民パネル」を重要な政策提案に先立って用いる政策手段とすることを表明し、まずは食糧廃棄物に関する政策においてこれを実行する姿勢を明らかとした<sup>11</sup>。重要法案での市民パネル設置が普遍化すれば、そのことは政策形成に対する市民の参加をより拡大し、EU 民主主義をより包摂的なものとする、確実な一歩となるだろう。「欧州の将来会議」は、それ自体、参加民主主義の観点から前例のない試みであったが、その最も重要な帰結は条約改正のような憲法的枠組みにおける変化というよりも、日常的政策形成において EU の民主主義を深化させる契機となった点に見出すことができるかもしれない。

無論、こうした会議の開催自体、常に政治体の正統性を問い返される EU の独特さによる部分が大きいものの、日本にとっても行き過ぎたグローバル化や、その結果としての格差拡大が問題となる中、多様な人々の声を拾い上げる新しい民主主義の形を考える為に一定の参照点とすることができよう。

<sup>9</sup> Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe. 9 May 2022.

<sup>10</sup> Non-paper submitted by Germany, Belgium, Italy, Luxemburg, the Netherlands, and Spain on implementing the proposals of the Plenary of the “Conference on the Future of Europe”, 13 May 2022.

<sup>11</sup> 2022 State of the Union Address by President von der Leyen, 14 September 2022. 及び State of the Union: Letter of Intent, 14 September 2022.

## 第3項 EUにおけるサステナビリティと将来世代

### —世代間衡平の思想—

一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

#### 1. 未来への倫理

2022年12月に、防衛費の増額の文脈で岸田首相は国債でまかなうのではなく、増税する方向性を示した。そこでは防衛は現世代の人々が恩恵を受けるのであり、また、国債は未来世代の借金となるため、増税が必要であるとの理由が示された。次世代、未来世代・将来世代という言葉が日本でも最近よく聞かれるようになってきている。もっとも未来世代・将来世代への責任は1970年代から議論されてきている。

ハンス・ヨナスは、1979年に『責任という原理 (das Prinzip Verantwortung) —科学技術文明のための倫理学の試み—』<sup>1</sup>を刊行した。戸谷洋志は、著書『ハンス・ヨナス 未来への責任—やがて来る子どもたちのための倫理学』<sup>2</sup>の「はじめに」において、次のように述べている。「未来世代は現在世代にとってまったくの他者である。私たちは、未来世代と議論を交わすことも、合意を形成することもできない。そうである以上、民主主義の手続では未来世代への責任を十分に説明できない。もちろん、合意が形成できないのだけれども、道徳的な配慮を基礎づけることはできる。たとえば基本的人権の尊重は相手の合意がなくても守られるべきであろう。しかし、存在していないものに権利は発生しないのだから、未来世代には尊重させるべき権利を認めることもできない。」。ヨナスは、上述した本の中で、契約責任と自然責任を区別している<sup>3</sup>。前者は社会生活を支える責任概念であり、契約を結んでいない他者、約束を交わしていない他者への責任を説明することはできない。未来世代と契約を締結できないし、また未来世代は私たちの共同体には属していないのだから、私たちの法律の適用範囲の外にいる。他方、後者の自然責任 (natürliche Verantwortung) は、約束や契約に基づくのではなく、「私の行為に要求を掲げている事柄

<sup>1</sup> Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, Suhrkamp Verlag Berlin 2020 (Insel Verlag Frankfurt am Main, 1979); ハンス・ヨナス著、加藤尚武監訳『責任という原理』東信堂 2010年新装版。

<sup>2</sup> 戸谷洋志『ハンス・ヨナス 未来への責任—やがて来る子どもたちのための倫理学』2021年 慶應義塾大学出版。

<sup>3</sup> 戸谷洋志 同

(Sache) に対して責任を感じる」という責任のあり方とする。ここでいう自然は、それが「自然」に生じる責任であるという意味である。自然責任は、過去の出来事への償いとしてではなく、「将来なされるべき行為の決定」に関する責任、言い換えれば、「私」がその子どもの未来をどうするのかということである。

将来世代の権利は、ヨナスの著書では認められていないが、将来世代に対する責任は存在することは語られている。このようなヨナスの責任概念が参照されたと考えられるのが、ドイツ連邦憲法裁判所の気候判決である。

## 2. ドイツ連邦憲法裁判所の気候判決

気候訴訟に関するオランダの Urgenda I 事件 (2015 年)<sup>4</sup>、Urgenda II 事件 (2018 年)<sup>5</sup> および Urgenda III (2019 年)<sup>6</sup>、フランスの Grande Synthe 事件 (2020 年)<sup>7</sup>、Siècle 事件 (2021 年)<sup>8</sup>の後、2021 年 3 月 24 日にドイツ連邦憲法裁判所は画期的な気候判決を下した<sup>9</sup>。本件では、若者と NGO (NGO の原告適格は認められなかった) が中心となり、憲法異議を提起した。ドイツ憲法である基本法 20a 条は、「国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法的秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準にしたがって執行権および裁判を通じて、自然的生存基盤および動物を保護する。」<sup>10</sup>と規定している。これは、将来世代の権利を認めたものではないが、国家の将来世代に対する責任が明示的に規定されている。20a 条は、国家の目標規定であり、そこから原告の権利を導き出すことはできないが、憲法裁判所は、20a 条と「各人は、生命への権利および身体を害されない権利を有する」と定める 2 条 2 項 1 文に依拠しつつ、若者の基本的権利が侵害されることを認めた。また、判決の中で時間を越えた自由の保障 (Intertemporal guarantees of freedom) という考え方を認め、世代間の衡平を法的な概念に変更した。憲法違反となったのは、ドイツの気候法律であり、同法律では将来世代に過度の負担 (財政的負担や自由の制限) が課されうることになるという理由であった。

---

<sup>4</sup> The Hague District Court, Urgenda Foundation v the State of the Netherlands, C/09/456689/HA ZA 13-1396 (English translation), Judgment of 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196.

<sup>5</sup> The Hague Court of Appeal, 200.178.245/01 (English translation), Judgment of 9 October 2018, ECLI:EU:GHDHA:2018:2610.

<sup>6</sup> Supreme Court of the Netherlands, Urgenda III, Number 19/00135 (English translation), Judgment of 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007.

<sup>7</sup> Conseil d'État, Grande Synthe, No 427301, 19 novembre 2020.

<sup>8</sup> Le tribunal administratif de Paris, No 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, le 3 février 2021.

<sup>9</sup> BVerfG, 1 BvR 2656/18, Beschluss des Ersten Senats vom 24 März 2021.

<sup>10</sup> 下線部筆者による。

### 3. EUにおける持続可能性と将来世代

EUの文書においても将来世代を意識したものが増えてきている<sup>11</sup>。

#### (1) EU第1次法と将来世代

現時点のEU法においては将来世代の権利が認められているわけではなく、将来世代に対する責任が条文化されている訳ではない。しかし、将来世代に関係する条文は存在する。

まず、持続可能性という文脈で将来世代への言及が見られる。1987年のブルントラント報告書(Our Common Future)を受け、EUでは1993年発効のマーストリヒト条約において「持続可能な成長」という言葉が取り入れられ、1999年発効のアムステルダム条約以降、「持続可能な発展」はEUにおける鍵概念となっている。そのような中で、2019年2月に発効した日本とEU間の経済連携協定(EPA)にも第16章「貿易と持続可能な開発」が設けられているが、16.1条1項では、「現在及び将来世代の福祉のため、持続可能な開発に貢献する方法で国際貿易の発展を促進することの重要性を認識する」<sup>12</sup>とされている。また、EUの目的を定めるEU条約3条3項では、EUは、「世代間の連帯並びに子どもの権利の保護を促進する」<sup>13</sup>と定めている。EU基本権憲章24条には、子どもの権利が定められ、「子どもは、その権利に必要な保護と配慮を受ける権利を有する」と定められている。「将来世代」という文言はEU条約およびEU基本権憲章には明示的には規定されていないが、持続可能な発展の概念は世代間の衡平を含むため、その中に将来世代のことを読み込むことが可能である。

#### (2) EUの文書における次世代・将来世代

欧州グリーンディール文書<sup>14</sup>においては、欧州グリーンディールは、気候変動および環境悪化がもたらす課題に対応する、公正で豊かな社会へのEUの移行を支援し、現在および将来世代(future generations)の生活の質を向上させるものであると述べられている。欧州グリーンディールを確実に実施するためのFit for 55文書<sup>15</sup>では、気候および生物多様性の緊急性に世界が対応する重要な局面にあり、我々が何とか間に合って行動できる最

---

<sup>11</sup> この箇所は、中西優美子「欧州グリーンディールの法的基盤—欧州気候法律を手掛かりにして—」高屋定美・蓮見雄編『グリーンディールとEU経済の復興』(仮)出版予定の一部を参照し、要約している。

<sup>12</sup> 下線部筆者による。

<sup>13</sup> 下線部筆者による。

<sup>14</sup> COM(2019) 640.

<sup>15</sup> COM(2021) 550.

後の世代であると述べられ、今、行動を起こさなければ、次世代は、さらなる異常気象にさらされることになるとしている。そのうえで、これらの危機に対処することは、世代間（intergenerational）の連帯および国際的な連帯の事項であり、次の10年に我々が達成することが子どもの将来を決定的することになると述べられている。また、若者が変化の担い手として、政府やEUに対して、気候や環境を守るために断固とした行動を起こすように要求しているとも示されている。

EUの措置（決定）である2022年の第8次環境行動計画の前文5段において、欧州グリーンディール文書およびそれに言及したFit for 55文書の該当箇所が繰り返され、将来世代のことが述べられている。また、同計画の前文16段において、継続的な研究およびイノベーション、生産と消費のパターンの変革並びに新たな課題への適応と共創を通じて、健全な経済（well-being economy）は、レジリエンスを強化し、現在と将来世代の幸福を守ると述べられている。さらに注目されるのは、拘束力のある同計画の2条1項3文において、EUは、世代間責任（intergenerational responsibility）に導かれ、現在および将来世代の繁栄をグローバルに確保するためのペースを設定すると規定されていることである。加えて、コロナ危機からの復興措置としてEU復興基金が設立されたが、この復興基金は次世代および将来世代の負担となっていくため、その補償として、未来志向性をもって設計されており、次世代EUとネーミングされている。

第1次法では持続可能な発展あるいは世代間の連帯という概念にとどまっていたが、EUの文書（COM文書およびEU措置等）ではより踏み込んで世代間責任を基礎にした将来世代への明示的な言及がみられる。今後、このような方向性はますます強化されていくと考えられる。

## 第4項 EUと民主主義：地域民主主義の可能性

専修大学法学部准教授

黒田 友哉

### はじめに

EUはマーストリヒト条約による創設以来、ジグザグな展開をしつつも、マルチレベルの統治（multi-level governance）を一定程度、実現してきたといわれる<sup>1</sup>。中央政府のみならず、地域にも根差した民主主義（地域民主主義：local and regional democracy）は、「新しい資本主義」やそれと深くかかわる民主主義の不可欠の要素であると思われる。また、地域民主主義の停滞は、市民の政治参加、地域経済、住民へのサービス提供などの点で弊害を伴う。では、民主主義国家の集まりであるEUはどのように対処しているのか。以下で検討する。

### 1. 地域民主主義の歴史

最初に地域民主主義の概念について触れておきたい<sup>2</sup>。英語での同義語は、サブナショナル・デモクラシーであり、定評のある辞典マクミランによる定義によれば、大抵の場合、評議会か市長による市・町・地区などの小規模地域の民主的統治のことをさす。

民主主義国家の集まりであるEUにはそのモットー「多様性の中の統一」を体現するかのような民主主義の在り方における地域的多様性（ライン型、南欧型など）がある。しかし、ヨーロッパの民主主義には共通点があり、参加型民主主義などの様々なモデルを組み合わせたハイブリッド型であることが指摘される<sup>3</sup>。一方で、現代社会においてグローバル化などから置き去りにされた人々は、ポピュリズムの温床となりうるという点で、地域民主主義には大きな課題もある。

欧州での地域民主主義から含意を得る前に、日本の現在地を確認しておく必要がある。21世紀に入ってから、日本においても地方分権化は進んできている。個別補助金と交

---

<sup>1</sup> 代表的なものとして、Liesbet Hooghe & Gary Marks, *Multi-Level governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield, 2001.

<sup>2</sup> 地域民主主義の研究としては、中田晋自『フランス地域民主主義の政治論：分権・参加・アソシアシオン』（お茶の水書房、2005年）。

<sup>3</sup> John Loughlin, Frank Hendriks and Anders Lidsstroem (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p.729.

付税を縮小、地方税を拡充することを骨子とした「三位一体改革」が小泉政権下で開始され、地方分権改革推進法が成立した 2006 年以降、第二次地方分権改革も進められてきた。さらには、閣議決定された地域主権推進大綱（2013 年）の中では、あらたに「地域主権」が謳われ、マーストリヒト条約で謳われた「補完性の原則」という言葉まで使われている。また、「国と地方の協議の場」は 2011 年以降継続している。

このように日本でも EU と類似した地域民主主義の推進が行われているようにみえる。

しかし、そもそも、地域民主主義は欧州で最初に推進され、発展してきた。それは、国連に先んじてさえいる。まず、1949 年の創設以来 EC/EU と近い関係にあった欧州評議会 (CoE) が、1985 年 10 月に欧州地方自治憲章を採択している。そして、1993 年に発効したマーストリヒト条約の前文では、「補完性の原則に従って、できる限り市民に近いところで決定が行われる」という「補完性の原則」が EU によって採択された<sup>4</sup>。翌年には、地域委員会 (CoR) がブリュッセルに設けられたのである。実に、その後、国連においてもようやく世界地方自治憲章が UN Habitat などの準備により設けられ、1998 年に公表されたのである。

## 2. 民主主義をめぐる最近の動き

それ以前からのユーロ危機に加え、安全保障・難民・ブレグジットの危機、など幾重の危機に苛まれることになった 2010 年代以降、欧米では、ポピュリズムの動きが強まっていった。EU は、それに対抗するかのように、域内だけでなく域外へも働きかけを強めるようになった<sup>5</sup>。その代表が 2006 年に発足した民主主義と人権のための欧州機関 (EIDHR) であり、2014 年 3 月には欧州議会と理事会が規則を採択し、2020 年までの行動計画が発表された。それはハイチなど非加盟国も対象にした選挙監視のような民主化支援を含み、2007-2013 年度の 11 億 4,000 万ユーロを上回り、2014-2020 年度予算は、13 億 3,000 万ユーロに及ぶ。一方、同時期のアメリカでは、グローバル化やそれに伴う政治の不十分な対応を問う住民の抗議行動が時に暴力的な動きを伴っていた。実力行使を伴ったポピュリズムとして位置づけられうる、茶会運動は 2009 年頃から数年間活動したし、2011 年頃からウォール街占拠運動が数カ月間生じた。さらには、2021 年 1 月には、前年の大統領選

<sup>4</sup> 補完性の原則については、遠藤乾『統合の終焉』（岩波書店、2013 年）、第 10 章。

<sup>5</sup> 民主主義の強化にもつながる地域単位の「外交」については、Birte Wassenberg and Marion Aballea (dir.), *La diplomatie des collectivités territoriales des années 1980 à nos jours*, Paris: L'Harmattan, 2019.

挙に不正があったと主張して、連邦議会議事堂襲撃事件が起こった。

このような米欧での動きに対して、国連も無策であったわけではない。都市開発を主に管轄する国際連合人間居住計画（UN-HABITAT）は、通常のガイドライン同様の法的拘束力を持たないものの、*International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all*（分権化とすべての人々にとっての基本的サービスへのアクセスについての国際的ガイドライン）（2009）、*United Nations System-wide Guidelines on Safer Cities and Human Settlements*（より安全な都市と定住についての国連システムのガイドライン）（2020）などの数々のガイドラインを出しており、民主主義の基盤である人々の生活を間接的にであれ支援してきている。

### 3. EU が近年推進する地域民主主義と日本への含意

最近の EU の民主主義関連の動きとしては、上記の EIDHR を除けば、気候変動・研究・競争力・成長などの包括的戦略であるホライゾン・ヨーロッパ（Horizon Europe）が挙げられる。2021年に始まり、予算は、955億ユーロである。そして、ホライゾン・ヨーロッパの三つの柱のうち第二の柱（グローバルチャレンジと産業競争力）が地域民主主義とも関連し、その4つの戦略目標の1つに、より強靱性があり包摂的で民主的な社会の創造が挙げられている。その際、地域の利害関係者や一般市民との協議に基づき同戦略が進められていくことも明記されている。

この戦略文書では、グローバルな課題の解決につながるジェンダー平等の解消が重視され、問題解決への道筋が提案されている。第一に、研究・イノベーションシステムを通じてである。具体的には、ジェンダー平等を研究・イノベーションを行う際の前提とすることであり、地球観測プログラムの総称であるコペルニクスや欧州版 GPS といえるガリレオから得られたデータの利用が挙げられている。第二に、そのような研究成果を、教育を通じ普及していくことが挙げられている。

このように、EU は、地域民主主義の重要性に早くから気づき制度的な枠組みを作り、ポピュリズムに苛まれる中でも、最近では、民主主義の課題に他の分野とからめた総合戦略で対応しているといえる。このようなヨーロッパの営みから、日本も様々な含意を得られるであろう。第一に、その強靱性である。2008年のリーマン・ショック以来、EU は危機に苛まれてはいるが、それにもかかわらず、様々な危機対応策が打ち出されている。それは地域民主主義についてもあてはまる。第二に、その連結性である。生じている様々な



問題に対して、様々な領域を横断するような EU のアプローチから我々が学ぶことも多い。

しかしながら、EU の包括的戦略ホライズン・ヨーロッパにも明記されているジェンダー平等の問題は、日本だけでなく、EU にとっての課題でもある。そうであれば、両者が協調し、ともに学びあう、相互学習の関係を今後築いていくことも可能であろう。

## 第4節 小括—何をEUから学ぶか

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

第IV章の検討から、日本における新しい民主主義にとって、幾つかの教訓を指摘することができる。

第一は、代表民主主義を補完する参加民主主義の重要性である。EUの実践は、参加民主主義につき、多くのアイデアを与えてくれる。批判も強いが、社会内の多様なステークホルダーの代表によって構成される欧州社会経済評議会（EU 運営条約 301-304 条）自体、参加民主主義を制度化したものであるし、同種の機関として、加盟国の一部地域の代表者が構成する、地域評議会（同 305-307 条）も存在する。多様化した現代社会において、選挙によって選出される代表が構成する代表議会だけでは、意思決定の民主的正統性を調達するのに十分でないことを、EU の経験は示唆している。そのために、それ以外の公式・非公式の様々なチャンネルが必要とされるのである。しかも、そのチャンネルは、中央・地方を問わず、あらゆるレベルで有用である。日本でも、政策決定にあたり、中央・地方双方のレベルで多くの審議会・公聴会などが活用されているが、現行システムが十分に機能しているのか、またそれだけで十分であるのか、さらに検討が必要である。

第二は、熟議民主主義の実践である。EU の参加民主主義は、多様なステークホルダーの利益・意見を EU の意思決定過程に吸い上げるだけでなく、参加者の熟議を通じて、新たな政策の内容・方向性を構築することを目指している。議会における代表民主主義では、多くの争点につき、予め各政党・政治グループの立場が党内議論により決定しており、議会内の討論は、異なる意見の交換以上のものに成り得ない場合が少なくない。本来、議論とは、異なる意見を持った者が、自己の意見の変更可能性を前提に議論に臨み、異なる意見の交換の中から、新たなより良いアイデアに到達するという、創造的作業のはずである。前述の欧州将来会議の欧州市民パネルは、そのような実践であった。EU の経験は、単なる参加だけでなく、そこでの議論の質にも注意を払わねばならないことを示唆している。

第三は、世代間衡平の意義である。ドイツ憲法と異なり、日本国憲法は、将来世代に対する責任を規定していない。しかし、民主的な意思決定にあたり、決定の主体である我々

は、我々があらゆることを我々の意思のままに決定できるわけではないという謙虚さを持つ必要がある。

## 第 V 章 新しい資本主義と国際秩序

## 第1節 本章の趣旨・概要

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

冷戦終了後、リベラルな国際経済法秩序の下で、グローバル化が進展してきた。その結果、日本を含む各国経済は、グローバル経済の一部となっている。そのため、日本における「新しい資本主義」は一国完結的には存在せず、それは、様々な場面で、国際社会と係わり、その影響を受けざるを得ない。EU との関係だけを見ても、EU の新しい資本主義を目指す制度が、日本の制度に影響する。例えば、後述する EU による国境炭素調整措置の導入は、日本における、EU と同等の排出量取引制度導入の契機となる可能性がある。確かに、米中対立、ロシア・ウクライナ戦争の結果、経済安全保障の重要性が広く認識され、グローバルに拡大したサプライチェーンは、部分的にせよ縮小する方向に向かっている。しかし、グローバル化の後退があるとしても、それは部分的なものに止まるであろう。米中対立の下にありながらも、米中間の貿易量が依然として増加していることは、その一つの証左である。そうであれば、新しい資本主義は、国際秩序と整合的でなければならない。

さて、現在のグローバル経済は、WTO を中心とする国際経済法秩序によって支えられている。自由貿易を支える安定した国際経済法秩序は、先進国・途上国を問わず、国際社会全体にとっての公共財であり、「グローバル化した経済」と「法に基づく国際経済秩序」は不可分の関係にある。このような国際経済秩序は、自然に成立し、外部から日本に与えられる与件ではない。国際秩序と国内秩序との関係は相互的である。国際社会における、非民主的な権威主義国家の影響力の高まりは、法に基づく開放的な国際経済秩序のあり方にも影響し、民主主義への信頼の揺らぎが、各国の国内民主主義にも影響を及ぼしかねない。国際社会の今後の方向性も揺らいでいるが、そもそも、現在のリベラルな国際秩序は、不安定要因を抱えた「ガラス細工」のような脆弱性を伴い<sup>1</sup>、それを維持する政治的努力と、努力の成果を固定させる法制度化の絶え間ないプロセスの結果としてのみ維持・発展させられるものである。そうであれば、新しい資本主義には、国際秩序を積極的に構築していく役割も課せられる。

<sup>1</sup> 納家政嗣・安野正士「「ガラス細工」のリベラルな国際秩序」納家政嗣・上智大学国際研究所編『自由主義的国際秩序は崩壊するのか—危機の原因と再生の条件』（勁草書房・2021年）3-5頁。

冷戦終了後の国際社会は、基本的人権・法の支配・民主主義というリベラルな立憲的価値に依拠し、マルチラテラリズムに基づく国際秩序の構築に取り組んできた。そして、日本は、この国際秩序から多くの利益を得、経済成長を実現してきた。この方向性は維持されるべきであるのか、また維持することは可能なのか、そして、双方への答えが肯定的であるとして、そのために日本が果たすべき役割は何であろうか。第V章では、それらの問いを考える。

すなわち、「第2節 国際環境の現状・展望」では、「グローバル化した世界の現況：利益、価値、(国家)主権、国際社会における三者の交錯？」(黒田委員)により、冷戦後の「グローバル化時代」の現状を、利益・価値・主権の観点から描写する。その上で、続く「第3節 新しい資本主義と国際貿易体制の展望」では、2つの報告により、将来を展望する。まず「Post-Covid 19 及びロシアのウクライナ侵攻後の世界貿易秩序と日本の対応」(渡邊委員)は、米中対立、パンデミック、ロシア・ウクライナ戦争という三重苦に直面するGATT/WTO体制の現状を分析した後に、RCEP、CPTPP、日 EUEPA というメガ FTA を活用した WTO 体制再興を展望する。続く「国境炭素措置—EU 環境政策の対外的側面」(佐藤委員)は、EU がカーボンリーケージ対策として導入を予定している炭素国境調整措置を紹介し、これを「価値を組み込んだ市場」の域外への拡大と位置付ける。そして、「第4節 リベラルな国際社会と日本」では、「「リベラルな国際秩序」の中身は何か？」(網谷委員)により、日本が前提としている、リベラルな国際秩序の内容を再度確認しようとする。個々の課題への対応を超えて、「リベラルな国際秩序」は、今後も、我々の進むべき目標と考えられるからであるが、そのためには、日本も国際規範の国内への侵襲と向き合わざるを得ないことを意味する。

最後に、小括として、第V章の議論から得られる示唆を要約する。

## 第2節 国際環境の現状・展望

### 第1項 グローバル化した世界の現況：利益、価値、（国家）主権、国際社会における三者の交錯？

専修大学法学部准教授

黒田 友哉

#### はじめに

コロナのパンデミック、ロシアによるウクライナ侵攻以降、われわれは「分水嶺」といえる時代に生きているといわれる。それでは、今、われわれは、どのような時代に移行しているのでしょうか。

このような作業には、そもそも、移行する前の時代が何だったのかを確認する必要がある。国際政治学者・田中明彦が示唆するように、東西冷戦が終わった1990年代以降、時代は、はっきりとした定義をもたないものとなった<sup>1</sup>。冷戦とは、ウォルター・リップマンといった著名な米国人ジャーナリストやレイモン・アロンといったフランスの国際政治学者によって考案され、人口に膾炙した概念であった。それとは異なり、「冷戦後」は、冷戦後（ポスト冷戦）としかよばれなかったのである。しかしながら、冷戦後をあえて定義すると、「グローバル化時代」<sup>2</sup>とすることができる。著名なニューヨークタイムズ紙のジャーナリスト・トーマス・フリードマンによるテーゼである<sup>3</sup>。現代のグローバル化（人・モノ・カネ・サービスの自由移動）の起源は、最近の国際政治史研究では1970年代に求められることが多いが、1990年代にグローバル化が加速し、国際社会の特徴となるほど顕著な現象となったことは、最近でも通用する認識と思われる。

はたして、「冷戦後＝グローバル化の時代」は終わったのだろうか？コロナ禍とウクライナ戦争により「終焉」したその時代は、どのような時代に向かうのか。本稿では、国際政治学の立場から、政治経済に注目し、国家と大企業の間を主対象とし、グローバル化時代における国家という問題を、利益・価値・主権の観点から考察したい。

<sup>1</sup> 田中明彦『新しい中世』（日経ビジネス文庫、2003年）第1章。もっとも本書で、田中は「新しい中世」という時代像を提起した。

<sup>2</sup> 細谷雄一『国際秩序』（中公新書、2012年）第4章。

<sup>3</sup> トーマス・フリードマン著、東江一紀訳『レクサスとオリーブの木』（草思社、2000年）。

## 1. 利益の位相

### 1-1 概念

利益とは、政治経済にかかわる基礎概念である。これが国際政治にかかわると複雑なものとなる。というのも、国際政治学の泰斗・高坂正堯がいうように「国際社会には、共通の利益を実現する国際機関がない」からである<sup>4</sup>。これは、50年以上前の分析であるが、国連の安保理改革が叫ばれる今、現在でも通用するように思われる。そうすると、EU 益（他の地域機構も同様）、国益、企業の利益、個人の利益、といった様々なレベルを想定することが必要となろう。ちなみに、『国際政治の理論』を著した国際政治学者のウォルツは国益について考察し、（国家が国益に従って行動するというのは、）安全保障上の要請をまず検討したうえで、それを満たそうとしているのだと安全保障の第一義性を主張した<sup>5</sup>。

### 1-2 大企業と政府の相互利益？

企業にも規模の差がある。ここでは、国際政治により縁が深いともいえる大企業と政府の利益をめぐる関係について論じていく。

大企業と政府の関係は、協力と対立を含んだ両義的なものである。まず、グローバリゼーションを長年専門としてきた伊豫谷が指摘する「ナショナリズムとグローバリゼーション（グローバル化）の共犯関係」が示唆される<sup>6</sup>。簡単に言えば、米、EU、中国の企業活動には、巨額の開発費支援など、政府による規制や支援があったのである。その一方、企業と民主主義国家の利益には相克の側面もみられる。ハーバード大学のロドリックのいうトリレンマである。「民主主義、ハイパーグローバリゼーション、国民主権のトリレンマ」<sup>7</sup>が問題とされる。なお、トリレンマとは三者が同時に成立しないことをいう。

ハイパーグローバリゼーションとは、「(過度な) 世界経済の自由化と統合の深化」<sup>8</sup>であり、大企業が国民国家のルールや規制を回避する状態をさす。民主主義も国民主権（≒国家主権）も重要であるため、ハイパーグローバリゼーションはあきらめざるを得ない。そして、向かう先は「健全なグローバリゼーション」となる。大企業と政府には共存がもためられているのである。しかし、これまでにしばしば指摘されてきたように、国際政治を

<sup>4</sup> 高坂正堯『国際政治』（中公新書、1966年）122頁。なお、本書は、60刷以上のベストセラーである。

<sup>5</sup> ケネス・ウォルツ著、岡垣知子訳『国際政治の理論』（勁草書房、2020）178頁。

<sup>6</sup> 伊豫谷登志翁『グローバリゼーション』（ちくま新書、2021年）第1章。

<sup>7</sup> ダニ・ロドリック著、柴山桂太・大川良文訳『グローバリゼーション・パラドクス』（白水社、2014年）。

<sup>8</sup> 同書、15頁。



的確にとらえる際には、利益にとどまらず、価値の位相が重要となる<sup>9</sup>。

## 2. 価値の位相

高坂『国際政治』が述べるように、国際社会には利益だけでなく、共通の価値体系もない。これは今日でもそうであろう。EUの政治を専門とする田中俊郎は、「価値の共同体」としてのEU像を提起したし、統合史研究でもそのような認識は増えつつある<sup>10</sup>。グローバルな国際社会で共通の価値体系がないからこそ、EUがこのように認識されているのであろう。

さらには、国際社会で価値の分断がみられている。トランプ政権が倒れ、バイデン政権となってからは、「専制主義 VS 民主主義」というスローガンがしばしば聞かれるのは、周知のとおりである。民主主義サミットまで開催され、そこに参加した国は110を超える大規模なものだったとはいえ、「権威主義」とされる中ロは含まず、世界の大半の国を含まなかったこともまたたしかである。

一方で、本来、高坂が『国際政治』の中で分類したように、価値と利益の位相は本来大きく異なっているが、自由・法の支配・民主主義など同様の価値を共有する陣営（西側諸国）と中ロの価値の面での断絶に利益の位相も近づきつつある。というのも、日本を含めた「西側」諸国の「共通の利益」として、国際秩序の維持があるからである。岸田首相による言及だけでなく、2022年2月19日（ミュンヘン）のG7外相共同宣言では、ロシアのウクライナ侵攻の可能性を、「国際秩序への挑戦」としたのである。また、バイデン大統領は、「第3次世界大戦は何としても避けなければならない」とウクライナ侵攻後、繰り返した。核大国のロシアが核兵器使用をちらつかせると、西側諸国は核の使用を恐れて、直接の軍事介入をすることは難しい。自衛以外の目的で主権国家を侵略してはならないという国際秩序の根幹にある原則の維持を図るという目標の下、結束する西側とそれに反対する中ロ、そして第三極とみなされるグローバル・サウスという世界の分断が起きているのである。ただ、このような分析も、価値と利益がからむ統治の問題とは無縁ではない。

## 3. 主権の位相

主権の問題は、いかに地球を統治するかという国際政治の中核的問題といってよい。近

<sup>9</sup> たとえば、中西寛『国際政治とは何か』第4章（中公新書、2003年）。

<sup>10</sup> Kiran Klaus Patel, *Project Europe*, Cambridge: Cambridge Univ Press, 2020, translated by Meredith Dale.

代とされる 16、7 世紀頃より、国家に主権を与え、諸国家間の形式的な平等が国際社会の基本であるということが共通認識となってきた。一方で、グローバル化時代には、旧ユーゴへの武力介入を正当化する「人道的介入（干渉）」という言説も生まれてきた。

国家主権は、利益の面と関係し、人権の無制限の適用に対する歯止めとなっている。たしかに、国家主権の尊重と、人道問題（新疆ウイグルでの「ジェノサイド」等）への原則としての内政不干渉は深く関連している。人権の擁護からすれば、「ジェノサイド」と非難されることもあるウイグルでの再教育は、早急に対応すべき問題である。さらに国民主権ということであれば、人権侵害はそれ自体で問題となる。しかし、中国とは、EU は包括投資協定（CAI）を約 7 年の交渉ののちに、大筋妥結した。その発効は凍結されているものの、巨大市場である中国がもたらす経済的利益が背景にあると考えることもできる。

また輸出を輸入より大きくすることを目指す重商主義の現代版である「新重商主義」もいわゆる「自国第一主義（≒ポピュリズム）」の経済面での表れといえる<sup>11</sup>。すでに、グローバル化の萌芽期とされる 1970 年代には、政策としてあらわれていたものである。フランスの国際関係史家のヴァルルゼによれば、この「新重商主義」は、まず中国に見られる。WTO 加盟後も国有企業を保護し、また中国国内でのビジネスに合弁が必要なこと、知的財産権の乱用、巨大 IT 企業 BATH の存在、一带一路、AIIB の存在など、枚挙にいとまがない。第二にロシアである。ロシアでは、天然資源の国家による支配が行われており、巨大ガス企業のガスプロムは、株式の半分を政府が保有している半国営企業であるし、ノルドストリーム II という天然ガスパイプラインを通したドイツに対してはともかく、反 EU 的な政策をとっているのが現状である。またポピュリズムといわれることの多いハンガリー・ポーランドも例に上がっているし、Brexit におけるイギリス、トランプのアメリカもその例となっている。つまり、統合初期の頃には連邦を目指し、現在では主権の共有という特徴を持つ EU や他の国際機関はその存在を脅かされており、その点で、コロナワクチン獲得の意味では先進国に圧倒的に有利となったワクチン争奪戦のような国家主権の復権が今後も続くのかもしれない。

## 結語：ゲノッセンシャフト的国際社会へ？

以上、雑駁にいえば、主権という歯止めを持ちつつ、価値の次元と利益の次元がかなり

---

<sup>11</sup> Laurent Warloutzet, *Europe Contre Europe*, Paris : CNRS Editions, 2022. 特に、12 章。

の程度オーバーラップしているのが今の時代ではないだろうか。社会学者テンニエスの言葉をかりれば、それはゲノッセンシャフト的といえる。ある意味で、デタント（緊張緩和）期を除いた（新しい）冷戦の時代の到来ともいえる。この変化の要因には迫れなかったが、この点についての検討は今後のわれわれの課題かもしれない。

このような国家と企業が共存するグローバル化の時代は、今後も続きそうである。その意味で、多国籍企業の登場により、国家の役割が減退するとした『国家の退場』（スーザン・ストレンジ著、原著 1996 年）のような見方は、もはや、あまり妥当しないのではないか。

共存の点では継続性を持ちながらも、「新しい冷戦」という別の政治的变化が生まれている。そのような中で、共存はいかにあるべきか、について考える必要がある。自由移動が規制を受けず、文字通りの自由となり、過剰となれば、安定した国際秩序を脅かす可能性を持つ。国際政治学では、利益の最大化を主体の行動原理とみなすこともしばしばである。しかしながら、自己利益の最大化は、諸刃の剣である。企業はもちろん、市民、政府や EU・国連などの国際機関、そういった多数の主体から今日の国際社会は形成されている。このことを考慮することこそが、今後のよりよい世界に向けた着実な第一歩となるだろう。

## 第3節 新しい資本主義と国際貿易体制の展望

### 第1項 Post-Covid 19 及びロシアのウクライナ侵攻後の 世界貿易秩序と日本の対応

関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長  
慶應義塾大学名誉教授  
渡邊 頼純

国際貿易を自由で開かれたものとして維持するために創設され一定の成果を収めてきた GATT・WTO 体制が今大きなチャレンジを受けている。その背景には、①米中経済摩擦と覇権争い、②コロナ・パンデミック、③ロシアのウクライナ侵略の三つがあり、このいわば「三重苦」のせいで世界経済の分断と対立が深まり、「自由・無差別・多角主義」を標榜してきた多国籍貿易体制は危機に直面している。

#### 1. 米中对立と半導体規制

2023年1月27日、米国のブルームバーグと英国の『フィナンシャルタイムズ』（電子版）は対中国半導体規制について高官レベルで協議してきたアメリカ、日本、オランダが合意に達したと報じた。同日、米国の国家安全保障会議（NSC）のカービー戦略広報調整官も記者会見で「サリバン大統領補佐官（国家安全保障担当）が数日間にわたり協議している」ことを明らかにした。これを受けて日本の新聞も「対中半導体規制導入へ 米と協調、先端品対象 政府調整」（『日本経済新聞』1月29日）といった見出しで大々的に報道した。

コロナ（以下「Covid19」と表記する）がパンデミックとして WHO に認定された 2020 年 3 月の前から米中経済摩擦はすでに泥沼化していた。トランプ前大統領は 2017 年 1 月の就任直後から対中批判を繰り返していたが、当初は約 4,000 億ドルにも及ぶ膨大な対中貿易赤字に対する懸念と立ちが背景にあると考えられていた。2018 年 7 月に最初の対中制裁が実施され、25%の追加関税が米国市場に輸入される中国製産業機械等約 340 億ドル相当にかけられた。これに対し中国も報復措置として同額相当の米国からの輸入品に 25%の追加関税を課した。追加関税を相互にかけあう「関税戦争」はその後 2019 年 5 月まで続き、米中貿易関係は完全に冷え切った（表 1 参照）。

表 1：米国の対中制裁と中国の対米報復のエスカレーション

米国の対中輸入 = 約5500億ドル 中国の対米輸入 = 約1500億ドル (2018年)	
<b>米 国 の 制 裁</b>	<b>中 国 の 報 復</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2018年7月：第1弾 産業機械などに25%の追加関税（340億ドル相当の輸入を対象）</li> <li>• 2018年8月：第2弾 半導体などに25%の追加関税（160億ドル相当の輸入を対象）</li> <li>• 2018年9月：第3弾 家電などに10%の追加関税（2000億ドル相当の輸入を対象）</li> <li>• 2019年5月：第3弾 25%に引き上げ</li> <li>• 2019年6月29日：第4弾(3000億ドル相当の輸入を対象) 先送り</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 米国産大豆などに25%の追加関税（340億ドル相当の輸入を対象）</li> <li>• 米国産古紙などに25%の追加関税（160億ドル相当の輸入を対象）</li> <li>• 米国産LNGなどに5～10%の追加関税（600億ドル相当の輸入対象）</li> <li>• 上記に関し、10～15%の追加関税に引き上げ</li> <li>• 米国が第4弾を実施すれば直ちに報復すると表明</li> </ul>

このような状態を打開すべくロバート・ライトハイザーUSTR（当時）と劉鶴中国副首相が協議したが、根本的な解決策は出てこなかった。むしろ米国では中国を「戦略的競争相手」と見る傾向が強まり、IT や AI などの先端技術分野における中国の「切り離し（デカップリング）」が公然と議論されるようになる。特に中国の経済戦略の骨子である「中国製造 2025」で示した、中国が先端技術分野で米国を超える「経済強国」になるとのシナリオがますます現実のものとなってくると米国の対中脅威感は一気に高まった。

2021 年に誕生したバイデン政権も対中トランプ関税を撤廃することはせず、むしろこれを対中交渉の切り札にしている向きも垣間見える。バイデン政権は前述の対中半導体規制にはとりわけ力を入れており、2022 年 10 月には商務省が新たな対中半導体規制を発表し、同盟国にも追随することを要請した。同年 11 月にはレモンド商務長官が日本とオランダを名指しで協力要請し、2023 年 1 月の岸田首相訪米の際にはバイデン大統領が直接岸田首相に協力要請があり、またその後訪米したオランダの首相にも同大統領から働きかけがあって今回の日米蘭合意につながった。この合意により日本とオランダは米国が実施している対中輸出規制の一部を協調して実施することになるが、それには数か月の準備期間が必要とされている。

米国はスーパーコンピューターに必要な先端半導体に関し、技術や製造装置などの中国への輸出時や、人材を派遣する場合には米国商務省の許可が必要としており、事実上輸出禁止の措

置を施行している。スーパーコンピューターに限らず高度な半導体製造に使用される部品等も対象となっており、外国企業でも米国の技術を使っていれば中国への輸出を認めないことになっている。日本やオランダは半導体製造装置に強みを持っており、今回の合意により西側同盟国のいわば「共同戦線」が構築されることになると同時に、米国内にあった「日本とオランダ企業との競争環境が米国企業にとって不利になる」との懸念を払しょくすることにもつながる。

世界の半導体製造装置市場は、首位に米国のアプライドマテリアルズが君臨しており、2番手がオランダのASML、3番手が日本の東京エレクトロンで競り合っている状況だ。米国とこの分野で足並みを揃えることはASMLや東京エレクトロンには経営上の大きな損失になる可能性が否定できない。まさに安全保障の確立のために経済効率が犠牲になる構図が浮かび上がってくる。

米国の半導体規制の目的は安全保障であることは明白で、先端半導体の優劣が「極超音速ミサイル」など最新軍事品の開発競争に直接影響を与える。日米蘭の合意は米国の対中半導体包囲網を盤石なものにするが、その一方で民間企業の利益と経済効率が犠牲にされる。日本の2021年度の半導体製造装置の海外向け売上高は前年度比51%増の2兆9,705億円で、そのうち中国向けが全体の33%に相当する9,924億円となっている（日本半導体製造装置協会）。今回の合意はまさに安保の論理が経済の論理をオーバーライドしたことを示唆している。

日本が新たな輸出規制を中国に対して導入した場合、中国が対抗措置をとる可能性もある。すでに中国は米国の措置についてWTO（世界貿易機関）に提訴しており、日本に対しても同様の法的措置をとる可能性がある。このように対中輸出規制にはWTOルールだけでは律することができない現実的かつ政治的な含蓄が多く内在している。このような状況下でWTO体制の存立意義はどのように維持され得るのだろうか？

## 2. 「スタンドスティル・ロールバック」宣言をG7で発出すべし

1986年9月にウルグアイのプンタデルエステで行われたGATT閣僚会議で合意された宣言には「スタンドスティル」(standstill、以下SS)と「ロールバック」(rollback、以下RB)という二つの原則が記載されている。SSとはその後開始された多国間交渉ウルグアイ・ラウンド(1989-1994年)において自国の交渉ポジションを有利にするために新たな貿易障壁を設けることを禁止するものである。またRBとはすでに存在していたGATTルールと整合的でない貿易措置を徐々に整合的なものにして行く義務を指している。

SS・RB が規定されたことで交渉参加国の間で一定の「信頼醸成」が達成され、ウルグアイ・ラウンド交渉はおおむね順調に進行した。EC（現在の EU）による油糧種子に対する補助金交付や米国のこれに対する報復措置等があり、必ずしも SS・RB が完全に守られたわけではないが、それでも一定の安心感が交渉参加国の間で共有され、交渉に前向きなモメンタムが醸成されたことは意義があった。

今日においても米中間の「関税引き上げ合戦」のみならず、EU による一方的な炭素国境調整措置の導入、中国やインドネシア等による資源の輸出制限など WTO 上疑義ありと思われる貿易措置が実施ないしは検討されている。このような状況下では各国は先を争うように益々貿易制限的な措置を導入する誘因に触発され、世界貿易はまさに「無法地帯」となってしまう危険性に晒されることになる。そこで G7 や G20 の貿易相会合のような場で「SS・RB にコミットする」旨宣言を発出することで世界貿易における「信頼醸成」を目指すのである。

もちろんこのような宣言で合意するのは G7 においてさえ困難かもしれない。バイデン政権が実はトランプの保護主義を温存しながら、それ以上に保護主義的な措置を新たに導入しているからである。一例をあげると、連邦政府による調達を外国企業との競争から遮断する「バイ・アメリカン規制」を大幅に導入している。これにより NATO の同盟国である EU 諸国の企業であっても「外国企業は米国の政府や消費者に歓迎されないサプライヤー」と見なされることになる。

対中政策でもバイデン政権は厳しい態度をとっている。イエレン財務長官は「フレンドシップリング政策」を推奨し、同盟国の間だけでサプライチェーンを確立することを西側諸国に呼び掛けている。また、キャサリン・タイ USTR は一貫して、中国と競争するには、関税を含む「持続的かつ効果的な戦略」が必要と強調している。共和党のマルコ・ルビオ上院議員ら一部の政治家は、枕カバーであれ、ハイテク・レーザーであれ、「中国との貿易は愛国的でない」と主張して問題を複雑化している。

### 3. インフレ対策としての貿易自由化

米国のピーターソン国際経済研究所のシニアフェローであるゲリー・ハウバウアーらは、このような米国の保護主義に由来する経済コストを考慮すれば、貿易自由化を反インフレ政策の中核に据えるべきだと提言している。つまり、トランプが引き上げた追加関税を引き下げ、輸入割当を撤廃すれば、米国の企業や家計が購入する輸入品のコストが下がると主張しているのである。同研究所の試算では、2%の関税引き下げを実施すれば、今後 1 年間で 1.3%程度イン

フレを低下させることができるという。また、バイデン大統領が消費者を速やかに救済したいのであれば、乳製品や衣類、履物などにかかっているトランプ関税を優先的に撤廃するか削減すれば良いし、これにより相対的に所得のより大きな部分を消費に回す傾向がある米国の貧困層はかなりの恩恵を受けることになる。このように貿易の自由化はインフレ対策としても有効なのである。このことが G7 などでも共有されれば米国議会の反対なども乗り越えられる可能性が高い。

#### 4. メガ FTA の活用による WTO の活性化と日本の役割

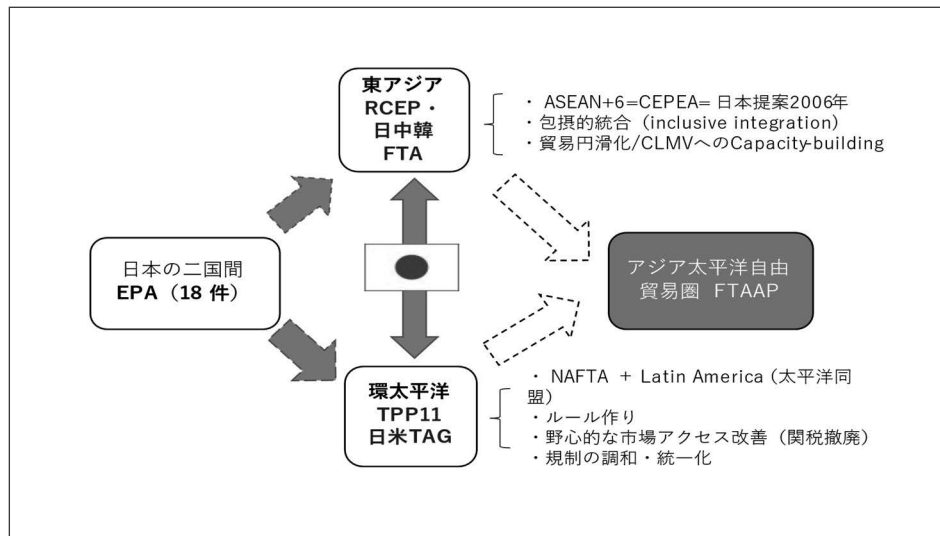
WTO の上級委員会の機能停止に象徴される WTO の停滞とは裏腹に、RCEP（東アジア地域包括的経済連携協定）や CPTPP（包括的漸進的環太平洋パートナーシップ協定）はそれぞれ 2022 年 1 月、2018 年 12 月に発効している。前者は中国を含む 15 か国から構成されており、世界貿易の約 30% をカバーしうる協定である。後者は 2017 年 1 月に米国がトランプの大統領令により離脱したのち、日本が中心になって合意内容を大きく変更することなく 11 か国で発効させたもので、世界貿易の約 14% をカバーするものとなっている。電子商取引やデジタル貿易、国営企業の規律の問題など WTO ではカバーしていないルールも含まれており、「21 世紀型の貿易ルール」となっている。

2019 年 9 月、中国は RCEP の署名が完了した直後に CPTPP への正式参加申請を行った。これは中国が RCEP では満足せず、より先進的な CPTPP に期待していることの証左であると理解すべきだろう。もちろん中国にとって CPTPP 加盟は容易ではなく、国営企業の近代化・統廃合など痛みを伴う困難なプロセスになることが予想される。それを承知の上で習近平主席自らが参加の意思を明らかにしたことの意味は重大だ。また、中国のあとを追いかけるように台湾も CPTPP への加盟を正式に表明した。この 2 つのエコノミーの参加が実現すれば CPTPP の「21 世紀型貿易ルール」の制度構築が大いに前進することになる。また、CPTPP と類似した構成要素をもつ RCEP に参加している他の国々も RCEP のルールをまず遵守して、そのあと国内的準備が出来上がった段階で CPTPP への加盟を申請すれば良い。そうすることで徐々に CPTPP のメンバーシップは拡大し、国際貿易体制の核をなす「クリティカル・マス」が形成されることになる。

日本は豪州・ニュージーランドと共に CPTPP と RCEP の両方のメンバーであり、中国を含む非 CPTPP 加盟国との間で仲介的役割を演じることができる（図 1 参照）。CPTPP のリーダーとして、そして RCEP 諸国に対するファシリテーターとして日本が果たすべき役割は大きい。



図 1：日本のアジア太平洋地域における EPA 戦略



さらに日本が締結しているメガ FTA には日 EU・EPA がある。RCEP、CPTPP、そして日 EU・EPA でグローバルに「同士国」(likeminded countries) を拡大し、クリティカル・マス を形成することで WTO に自由化とルール構築の成果をフィードバックすることを目指すべきである。こうしてメガ FTA・EPA をビルディング・ブロックとして下から積み上げる形で WTO 体制を再興することができる。まさに開かれた地域主義が多国間主義の再構築を促すのである。その中に米国を巻き込んでいくのも日本と EU の役割である。米国は TPP に戻れない状況にはあってもインドからアジア太平洋に至る地域について強い関心を有している。その証拠に 2022 年 5 月に来日した際バイデン大統領は IPEF (インド太平洋経済枠組み) という中途半端な提案を行い、日本を含む 14 か国が参加した。これは米国市場を開放するという代償を全く支払わないでルール作りに途上国を含め他国を参加させようという協力の枠組みであり、その意味ではユニークな提案だが実効性には疑問が残る。しかし、何はともあれ米国がこの地域に強い関心を有していることは明らかになった。従って日本としては IPEF で米国の意図していることを念頭に置きながら、CPTPP や RCEP でルール作りをすることで米国が CPTPP に戻ってくるインセンティブを提供することができる。あとは EU と協力して CPTPP でできた WTO プラスの要素を WTO の中にフィードバックして WTO の中に取り込む。こうすることで WTO 体制を現代の要請にあった貿易体制に再構築するのである。日本は自らをこのような多国間貿易体制再興の中心に置くべきである。

## 第2項 炭素国境調整措置—EU 環境政策の対外的側面

國學院大學法学部准教授

佐藤 俊輔

### 1. 新しい資本主義とその対外的側面

第Ⅲ章において論じられてきたように、EU における資本主義の重要な特性として、一定の価値を市場へと組み込んでいることが挙げられる。そこでは、社会的価値や環境的価値を基礎としながら、包摂的社会の構築やサーキュラーエコノミーの構築への取り組みがなされ、新しい資本主義の形を創り出す試みが行われてきたと言える。

しかし、このような欧州域内における新たな資本主義への取り組みは、EU 域外の国際秩序とどのように関係することになるのだろうか。本章で既に示されてきたように、リベラルな国際秩序の揺らぎが生じ、価値の断層が広がりつつあるように見える現在の世界において、この点は一層重要な問いかけとなる。本項では、そのひとつの事例として EU の炭素国境調整措置（Carbon Border Adjustment Mechanism : CBAM）を取り上げる。

### 2. 炭素国境調整措置（CBAM）とは何か

#### （1）炭素国境調整措置の提案とその目的

炭素国境調整措置（CBAM）とは、EU 域内の事業者が対象となる製品を域外から輸入する際に、域内で製造した場合に EU 排出量取引制度に基づいて課される炭素価格に対応する価格の支払いを義務付ける仕組みである。

2019年、欧州委員会は2050年までに気候中立の大陸となるという目標を掲げ、それに向けた欧州グリーンディールを発表した。それに向け、2021年7月には、2030年までに温室効果ガスを1990年比で55%削減するための包括法案「Fit for 55」が発表されており、CBAMはその一部として政策提案がなされている<sup>1</sup>。

CBAMが主要な目的とするのは、カーボン・リーケージ（炭素漏出）の防止である。EUでは、2005年以来、排出可能量の上限を定め、その差分を取引する排出権取引制度（EU-ETS）を導入し、域内の排出削減を進めている。しかしEUがさらに排出量削減を加速さ

<sup>1</sup> European Commission (2022) “Fit for 55”: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality”, COM (2021) 550 final, Brussels, 14.7.2021.

せる上で懸念されたのが、こうした気候変動対策のもたらすコスト負担や、それによる競争力低下を恐れた企業が規制の緩い域外国へ生産拠点等を移転させたり、あるいは単に域内での生産を域外からの輸入へ置き換えたりすることである。域内で厳格な規制を行ったことがかえって規制の緩やかな域外での生産増加につながれば、世界全体としては炭素排出の削減にはつながらない。CBAMはこのカーボン・リーケージを防止し、EUの気候政策とグローバルな気候政策の一体性を保護するためのメカニズムとして提示されている。

## (2) 炭素国境調整措置の制度設計

それでは、CBAMはどのような制度として具体化されようとしているのであろうか。この点をEUにおける法案審議の過程を追跡しながら確認していきたい。当初の欧州委員会提案では、既に述べた通り、CBAMはEU内の輸入者にEU-ETSに基づく価格支払いを求めるものであり、具体的には、輸入者が報告を行い、それに基づいてCBAM証書を購入することとされている<sup>2</sup>。その際、EU-ETS適用国やこれと合致する排出量取引制度を有する国は措置の適用から除外される。CBAMの対象は、委員会提案においては鉄・鉄鋼、セメント、アルミニウム、肥料、電力の5つとされ、2023年より移行期間として輸入者による報告制度を開始し、2026年よりCBAMを導入するものとされた。但し、当初はそれらのセクターに対し割当てられているEU-ETSの無償割当て分の段階的削減と連動する形で導入が行われ、その後2035年までに無償割当て枠を完全に置き換えるとされた。

その後、この欧州委員会提案は、EU理事会、欧州議会での審議に入り、2022年6月22日には欧州議会の修正提案が採択された<sup>3</sup>。欧州議会提案では、当初草案に対し、有機化学品、プラスチックポリマー、水素、アンモニアを対象産品として追加し、また電力からの間接排出量も考慮することを提案している。また、移行期間を2026年末まで延長し、2027年からCBAMを実施することとする一方、その完全実施は2035年ではなく2032年へと早めることを求めた他、EU-ETS対象部門の全ての品目に対する漸進的拡大のため、2030年までにタイムフレームを定めること、またCBAM機関を設置することなど、総じてCBAMの早期実施と拡大を求めたとと言える。

<sup>2</sup> European Commission (2021) “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism”, COM (2021) 564 final, Brussels, 14.7.2021.

<sup>3</sup> “Carbon border adjustment mechanism \*\*\* I : Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214 (COD)”, P9\_TA(2022)0248.

これに対し、EU 理事会は 2022 年 3 月に欧州委員会案とほぼ同様の内容で合意をしてきたため、議会の修正提案採択後には EU 理事会と欧州議会との間での交渉へと焦点が移り、2022 年 12 月 13 日、両機関の間で CBAM に関する暫定合意に達したことが公表された。2022 年 12 月現在、合意案は未公表であるが、内容としては、CBAM が 2023 年 10 月から移行期間を開始すること、また適用対象として、当初委員会案に含まれたセメント、鉄・鉄鋼、アルミニウム、肥料、電力の 5 つに加え、欧州議会の提案に含まれた水素、また塊成化された鉄鉱石など前駆体材料の一部や、ねじ・ボルトなど幾つかの下流部門の製品、及び鉄・鉄鋼と同等の製品に対象が拡大されることなどが公表されている。また、一定の条件下で間接排出も対象に含まれることとなった。その他、欧州議会が拡大を求めた有機化学品やプラスチックポリマーなどを対象に含めるかについても、移行期間終了までに欧州委員会が調査・検討を行う<sup>4</sup>。CBAM のガバナンスもより集権化され、多くにつき欧州委員会が責任を負う。2027 年末までには、欧州委員会が気候変動に関する国際交渉、及び開発途上国、特に最後発途上国からの輸入への影響を含む包括的なレビューを行うこととされている。

### 3. 炭素国境調整措置の今後—その意義と課題—

CBAM の制度的枠組みは、こうしてほぼ定まりつつある。気候変動政策への取り組みを強く進めてきた EU は、ロシアによるウクライナ侵攻により生じたエネルギー危機に対しても化石燃料への依存縮小を加速させる“REPowerEU”を公表し、その取り組みをさらに前進させる機会とすることで対応しようとしている。CBAM は、いわばこのような EU 域内でのグリーン・トランスフォーメーションの対外的側面を成すものだと言える。域内での脱炭素化の加速に従い、炭素集約的な産業への EU-ETS の無償割当てが削減されるなか、域内産業のコスト増と国際競争力低下が懸念されるが、CBAM はこうした懸念のなか、世界的なカーボン・リーケージの防止とともに、域内外の国際競争条件の平準化を意図したものである<sup>5</sup>。その意味で、CBAM は「価値を組み込んだ市場」を、EU 域内市場

<sup>4</sup> European Parliament “Deal reached on new carbon leakage instrument to raise global climate ambition”, Press Release, 13.12.2022., Council of the EU “EU climate action: provisional agreement reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)”, Press Release, 13.12.2022.

<sup>5</sup> 但し、当初 CBAM の対象とされた 5 つの品目の内、電気を除くセメント、鉄・鉄鋼、アルミニウム、肥料部門の 5 つの団体（CEMBUREAU, EUROFER, EUROMETAUX, EUROPEAN ALUMINIUM and FERTILIZERS EUROPE）は、2022 年 1 月に共同声明を發し、EU-ETS の無償割当ての 2030 年までの維持、2029 年までの試験期間設置による CBAM の効果検証等を要請している。“Joint Statement by energy intensive sectors on CBAM”, 25.01.2022.

の影響力を背景に、対外的に拡大しようとする試みだとみなすことができる。

しかし、こうした措置に対しては反発も大きい。例えば、中国やインドなど 25 の途上国による LMDC (Like-Minded Developing Countries) 閣僚会議は、2021 年の声明において、一方的な炭素国境調整の施策導入は途上国に対する差別的措置であり、国際的貿易ルール、公正の原則、気候変動枠組み条約の規定に違反すると言及している<sup>6</sup>。また、EU は CBAM につき WTO の規律と完全に整合的であるとしているが、その整合性については議論もある。

他方、2022 年 6 月の G7 サミットでは、ドイツのショルツ首相に主導された「気候クラブ」のアイデアが受容され、「開かれ、協調的な国際的気候クラブ設立へ向けて作業する」とされたことが注目される。この気候クラブは排出量の計測方法、報告メカニズムの強化、及び国際的なカーボン・リーケージへの対応を行い、気候中立へ向けて参加国の炭素集約性を減少させるために野心的で透明な気候緩和政策を前進させるとされる。そしてカーボン・プライシング、他の炭素緩和アプローチ、炭素集約性等を通じた排出削減のための緩和政策の有効性、経済的影響を比較する方策に関する共通理解へ向け作業するとした<sup>7</sup>。ここでは、CBAM に直接の言及がなされているわけではないが、G7 諸国がカーボン・リーケージへの対応を行うこと、またカーボン・プライシングの手法を他の手法と比較する方法につき共通理解をつくっていくという方向性が示されている。EU の CBAM の導入を嚆矢として、炭素国境調整に関する国際的なルール形成がどのように行われていくかが引き続き注目される。

---

<sup>6</sup> LDMC Ministerial Statement, 18.10.2021.

<sup>7</sup> G7 Statement on Climate Club, Elmau, 28.06.2022.

## 第4節 リベラルな国際社会と日本

### 第1項 「リベラルな国際秩序」の中身は何か？

津田塾大学学芸学部教授

網谷 龍介

#### 1. 何が動揺しているのか

ロシアによるウクライナ侵攻以後、国際秩序、とりわけ多国間国際ルールの役割とその将来が見直されている。その中でしばしば、「リベラルな」国際秩序といった表現が用いられるが、現在の国際関係における「リベラル」とはいかなるものだろうか。

たとえば細谷雄一はウクライナ侵攻が国際秩序を揺るがし崩壊させるかもしれない事象として懸念を示し、戦争違法化、集団的安全保障の潮流の結実としての国連憲章に違反していること、また1949年のジュネーブ諸条約違反としての批判が高まっていることを指摘する。本項筆者はドイツの政治家がヘルシンキ議定書を援用することに注目し、国連憲章よりも具体性の高い地域ルールによる国境不可侵、人権擁護規範に背馳することが問題視されていることを指摘した。特にこれは西ドイツが、自らは必ずしもその合理性を承認していなかったオーデルナイセ線を承認したことによってより大きな意義を持つ。ドイツ側から見れば、不合理な国境でも平和的変更以外は認められない<sup>1</sup>。

ここで注目されているのは、国家間関係、より具体的には政府が相互に取り決めた外交上の約束である。この文脈におけるリベラルとは、主に国際協調を重視する立場、そして国家間の協力関係の継続可能性を高く見積もる立場だと言ってよいであろう。これはたとえば、一定の条件の下では国家間協調によって双方ともに利益を得ることが可能であることによって説明される。

しかし、21世紀も20年を過ぎた現在、リベラルという語はそれ以上の内容を含むものとして理解されている可能性がある。ここでは、近時の議論の一つを紹介し、リベラルな国際秩序の意味内容の変容という問題の検討が必要ではないかという問題提起を行いたい。

---

<sup>1</sup> 細谷雄一「動揺するリベラル国際秩序」『外交』第72号（2022年3/4月）、7-11ページ；網谷龍介、2022。「多国間条約に基づく欧州国際秩序への挑戦～ウクライナ侵攻への一視角」『週刊経団連タイムス』第3542号（2022年4月21日）。

## 2. 「ポストナショナルなリベラリズム」への移行か？

国際政治学分野のトップジャーナルの一つである『国際組織 (*International Organization*)』誌は 2021 年に創刊 75 周年を迎え、それを記念して「リベラルな国際秩序への挑戦」と題する特集号を刊行した。その特集号において、現在のドイツにおいて国際的に活躍する国際政治学者の代表格であるターニャ・ベルツェルとミヒャエル・チュルンは「リベラルな国際秩序に対する異議申し立て：リベラルな多国間主義からポストナショナルなリベラリズムへ」と題する論文を発表した<sup>2</sup>。以下ではこの論文の内容を紹介する。

同論文は、リベラルな国際秩序と言われるものは、戦後形成された多国間主義（リベラル国際秩序Ⅰ）から、1990年代を分水嶺としてポストナショナルなリベラリズム（リベラル国際秩序Ⅱ）へと内実が変化した、と主張する。リベラル国際秩序Ⅰは国連やブレトンウッズ体制を構成する諸組織のように、ルールを基礎とする多国間主義を基調とする。その目的は、各国政府が失業の削減などのために一定の政策的対応をとる余地を残しつつ、自由貿易を促進することにあった。ジョン・ラギーによって「埋め込まれた自由主義」と名づけられた体制である。ただしこの埋め込まれた自由主義の体制は西側世界に限定されるものであった。またこれを補完する形で存在していた安保理を中心とする国連の体制や、国際人権レジームなどは、範囲こそグローバルであったものの、制度としては弱いものにとどまっていた。全体としての国際秩序は、ごく弱い意味において「リベラル」さを持った、「薄い」制度だったのである。

冷戦の終焉によって国際秩序には変化が生まれた、国際組織の権威は高められ、人権、法の支配、人の自由な移動など、明確にリベラルな色彩を国際制度が持つようになった、そして加盟国も拡大していった。これにより出現した制度枠組は国家の主権行使の条件となっていく。国家の正統性はリベラルな権利を保障することによって獲得されるものとなり、国家間の協調が国際法によって規定された権威を持つ国際制度によって促進された。市場の開放と、経済ルールを管理する超国家機関の存在がさらなる自由化を推進していった。これによりリベラル国際秩序Ⅱが成立したのである。これは、多国間ルールに基礎を置く（リベラル国際秩序Ⅰの特徴）のみならず、国民国家の上に位置する国際的権威を通じて、リベラルな社会目的を追求するところに特徴がある。

このポストナショナルなリベラル制度は、世界規模での福利増進に寄与してきたが、ダ

---

<sup>2</sup> Tanja A. Börzel and Michael Zürn, "Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism". *International Organization*. Vol. 75 No. 2 (Spring 2021), pp. 282-305.

ブルスタンダードや国家間の不平等の制度化という点で批判されており、それが正統性問題を生み出し、現在はリベラル国際秩序への対抗が顕在化している。というのも、ポストナショナルなリベラリズムは、文化を異にする国家に対して融和的ではないからである。また、リベラルな価値実現をより前面に押し出すこの国際秩序は、各国の国内に対する侵襲性が大きいと、リベラルな国家内部からの対抗、非リベラル国家からの対抗の双方が生じているのである。

### 3. 日本の対応は十分か？

上に紹介した論文の内容はあくまでも一つの見取り図であり、それが唯一の真実だというわけではない。しかし、リベラルな国際秩序なるものが、単なる多国間の協調体制にとどまらないということには、日本でももう少し注意が向けられるべきではないだろうか。

たとえば、国際関係の法化・司法化が注目されて久しい。GATTがWTOへと進化し、準司法的な問題解決枠組を備えるようになったばかりではなく、そこでは先例が参照され「判例法」的な性格を備えるようになりつつある。あるいは地域的経済機構がグローバルに拡張する中で、それに付随する地域的国際裁判所は一般化した。日本のようにそのような地域的司法機関に参加していない国の方がまれである。このような法化・司法化は、上に紹介した論文が指摘するように、国内法にも直接影響する点で単なる国際協調とは質的に異なる面を持つ。

しかし日本の裁判所は知財高裁のような一部の例外を除いて、国際規範と国内規範の調整という機能をほとんど果たしていない。まして自らの判断を通じて国際規範の構築に参加しているという認識は希薄である。このような、国内で完結したルールの体系を想定することは、リベラルな国際秩序が単なる多国間協調にとどまるうちは支障ないが、ポストナショナルなリベラリズムの秩序が成立しているのであれば、現実と齟齬するものである。

いまリベラルな国際秩序にコミットするということは、ポストナショナルなリベラリズムへのコミットメントを多分に含まざるを得ない。そのことは、これまで日本が等閑視してきたような国際規範、たとえばエスニックな多様性やジェンダー差別をめぐる規範に正面から向き合うことを要請することになる。また、人権抑圧問題を抱える国との交流強化をどのような観点から正当化するか、という問題もより真剣に考える必要が出てくるであろう。そこまで考えたうえでの選択たらざるを得ないことには目が向けられるべきである。



## 第5節 小括—何をEUから学ぶか

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

第V章の検討から、新冷戦とも言われる、より多極化した国際秩序への日本の向き合い方について、幾つかの教訓を指摘することができる。

第一は、国際経済秩序を支える主体としての日本という視点である。あらゆる国際秩序には、その秩序を推進する担い手が必要である。自由主義的国際秩序（リベラルな国際秩序）は、アメリカを中心とした民主主義諸国によって推進されてきた。しかし、アメリカの優位が揺らぎ、アメリカ自体も内向きに変化している中では、アメリカに代替しなくても、アメリカをリベラルな国際秩序に繋ぎとめておくために、それ以外の諸国の役割が増大せざるを得ない<sup>1</sup>。そのことは、EUと日本の役割が重要となることを意味する<sup>2</sup>。EUとの連携を強化するためには、日EU経済連携協定（EPA）を基礎とした協力を一層推進する必要がある。

第二は、国際秩序の制度設計を担う日本である。国境炭素調整措置に見られるように、EUは、域内だけでなく、グローバル化した国際市場の制度設計に積極的である。日EU・EPAを始めとするメガFTAによるルール形成を指向する場合、そのようなEUの主導する制度設計と日本の利益との調整が問われるだけでなく、日本一国に止まらない、より普遍的な立場からの対抗構想が求められる。

第三は、リベラルな立憲主義的価値を共有する日本という視点である。リベラルな国際秩序は、日本が、EUとの戦略的パートナーシップ協定（SPA）で、リベラルな立憲主義的価値の共有を法的に約束したことが示すように、立憲主義的諸価値（法の支配、人権、民主主義）に依拠する秩序でもある。しかし、日本国内の人権・法の支配に関する状況は、EUを始め、リベラルな国際秩序を守ろうとする国と異なっている。日本がリベラルな国際秩序を守ろうとするのであれば、国際人権法を中心とする、リベラルな国際規範により真摯に向き合うことが不可欠である。

<sup>1</sup> 安野正士「自由主義的国際秩序—その思想的背景と危機」同・28頁、39-42頁。

<sup>2</sup> 納家政嗣「自由主義的国際秩序と米中関係」同・263頁。

## 第 VI 章 最後に

# 第1節 日本に『拘らない』日本企業 —日本脅威論から歓迎、そして周縁化と競合

国際文化会館地経学研究所主任客員研究員

鈴木 均

## 1. 脅威から歓迎、そして周縁へ変転する日本

### (1) 日本脅威論から歓迎への転換

日本が OECD（経済協力開発機構）に加入して先進国の仲間入りを果たした 1964 年以降、鉄鋼、造船、繊維産業の輸出が火種となり、日米、日欧の貿易摩擦に発展した。EEC・EC 加盟国の同業者は品質が向上しながらも低価格な **made in Japan** に対抗できず、日本のソーシャル・ダンピング（日本人労働者が低賃金に甘んじることで不当な価格競争力を獲得しているとの）批判を繰り返して、日本脅威論が広がった。だが 1970 年代に日本の自動車産業が英国に現地工場の立ち上げを計画する頃には、英国の方が賃金が安くなっていた。

日本による米欧諸国への輸出は特定産品に集中し、ある時点を境に一気に輸出が増えたため、「集中豪雨的な輸出」と呼ばれ、自由貿易原則の濫用であると非難された。こうした批判をかわしつつ日本に対する不当な輸出数量制限などを撤廃させるため、日本は GATT 東京ラウンドを主導し、1978 年には輸入車関税を撤廃した。1976 年から日英で日本車輸出の自主規制を通産省指導の下で日英の自動車工業会が実施し、1980 年から日米でも自主規制がはじまった。同時に、ホンダ、日産、トヨタは英米での現地生産に乗り出し、自動車部品のサプライヤーも追随した。こうして我々が知る「現地で売れる車を現地で作る」自動車産業の現在の形ができあがってきた。

日本によるこうした輸出主導から内需主導への転換もあり、米欧現地で雇用を生み、トヨタ式生産方式の導入によって品質も（ゆるやかに）向上した。1986 年に立ち上がった日産英国工場の開所式にはサッチャー首相が自ら出席し、チャールズ皇太子と故ダイアナ妃が座間工場で目を書き入れた後サンダーランドに運ばれた達磨に目を書き入れ、船出を祝った。1992 年にはトヨタとホンダ（2021 年に閉鎖）の工場も開設され、日本脅威論は徐々に後退し、日本企業は現地で歓迎される存在になった。

英国工場が開設され、CBI（英国産業連盟；日本の経団連に相当）は「日本（企業）に見習え」と英国企業に奮起を促した。80 年代初盤から CBI の中では日本が脅威なのか、そ

れとも積極的にコラボをして味方に抱き込むか議論があり、後者は航空エンジンのロールスロイスや自動車のローバー等、既にコラボ実績のある英国企業が主張していた<sup>1</sup>。トヨタ式生産方式として世界的に知られることになった「カイゼン」「カンバン」、リーン生産方式は注目を集め、本国（日本）工場はこうした現地工場の手本と目された。サッチャー首相も英国工場の開所式のスピーチの中で英国産の日産ブルーバードが厳しい品質検査に合格したことに触れ、英国の労働者は日本人と同等かそれ以上のモノが作れる、と発破をかけた。

## （２）見習われる「モデル」からグローバル経済の「普通の一員」となった日本企業

こうした日本企業の歓迎ムードは、いつまで続いたのか。日産英国工場では仏ルノーからカルロス・ゴーンが日産の COO として着任するまで、部品の英国での現地調達率は 80% から 90%（日産プリメーラ、同マーチ/マイクラ）を誇った。サッチャーは不振にあえぎ、国有化されていた自国の自動車メーカーを外資に次々に売却したが、その背景には英国の部品産業の輸出競争力に対する自信があり、日本車メーカーに納品する部品の品質が向上することがジャガー等、英国メーカーの株式を売却する際の株価を上げる効果を狙ったと言われている。

英国工場が本格稼働した 1990 年代、EC 加盟国、特にフランスとイタリアは英国産の日本車が大量に流入することを恐れ、これを「EC・EU 産」ではなく「日本製」と定義して EU の単一市場から狙い撃ちで締め出そうとした。こうした国籍差別に対して英国が猛反対した結果、通産省・経産省と欧州委員会は日本車の対欧輸出の共同監視（Element of Consensus）を開始し、日本車の各メーカーは前年の輸出実績に基づく台数を上限として輸出するようモニターした。だが 1993 年に EU が発足する頃にはドイツ統一などに伴う景気後退が起き、90 年代をとおして日本車の販売は振るわなかった。共同監視措置は 1995 年に発足した WTO（世界貿易機関）に届け出ることで時限付きの輸出自主規制として認められ、1999 年に廃止されるまで続いた。消費者の間で市民権を得た日本車は脅威と見られなくなり、貿易摩擦の時代が終わったのである。

EU 現地で「普通の存在」となり、対日差別的な扱いを受けなくなった日本車は、部品供給と生産においても「普通の」グローバル経済の一端となっていた。ゴーンは日産 COO

---

<sup>1</sup> Hitoshi Suzuki, "How British Corporate Interests and Their Views on Japan Were Transferred to Brussels. The Case of Nissan Sunderland Plant and the Single European Act," in Christine Bouneau, David Burigana (eds.), *Experts et expertise en science et technologie en europe des années 1960 à nos jours. Société civile organisée, démocratie et prise de décision politique*, P.I.E. Peter-Lang, 2017.

に着任後、英国での現地調達率を 40%まで落とさせた上、欧州大陸のルノー系列やメキシコからの調達に置き換えた。40%はサンダーランド産の日産車が「英国産」と定義される上で EU 法が定める最低限の数字である。残りの 60%の部品はコストと品質のバランスが最も優れるサプライヤーからグローバルに供給された。英国現地での日本車メーカーに対する歓迎ムードは徐々に後退した。英国の EU 離脱を問う 2016 年の国民投票では、サンダーランドは 65%が離脱に票を投じた。奇しくも 40%の EU 残留票の割合は、英国現地で供給される部品の割合とほぼ同じである。

## 2. 西側諸国の「周縁」に退いた日本と、それを覆い隠したウクライナ情勢

2022 年 2 月 24 日、ロシアが突如ウクライナに侵攻したことは、国際社会に大きな衝撃を与えた。ロシア側が主張する「(侵略戦争ではなく) 特殊軍事作戦」との言い分の下、占領地でのロシア兵による非人道的な行為が連日のように報道された。日本は米欧をはじめ西側諸国と共に対ロシア経済制裁に踏み切り、G7 サミットなどの場を利用して足並みを揃えた。米欧石油資本がロシアにおける石油・天然ガス事業から撤退する一方で、日本はサハリン 1 および 2 における権益の維持にこだわった。他方、自動車産業をはじめ、多くの日本企業はロシア市場からの撤退を選んだ<sup>2</sup>。

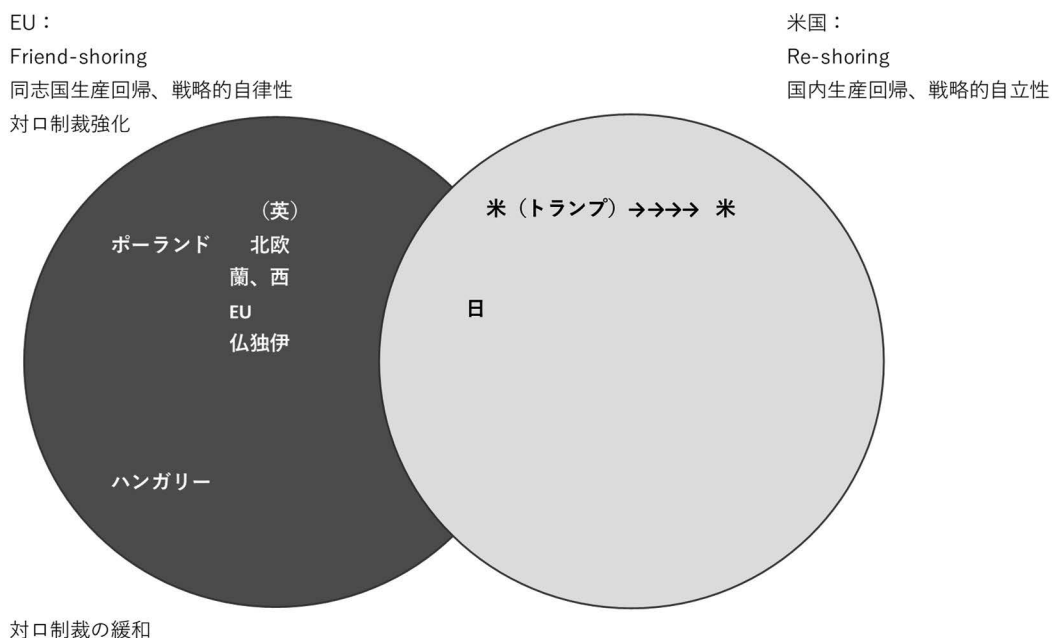
ロシアのウクライナ侵攻を受け、西側諸国の中で周縁に退いた日本の位置は、一時的に米欧の中間まで戻ることになった。拙稿「第Ⅲ章第 4 節第 1 項 (1) 1990 年代「資本主義対資本主義 (英米型対独仏型)」論と日本 (企業) の位置」の中の「図表 2: 欧・米・日の ESG への取り組みの分布」では、90 年代に米欧間の異なる資本主義モデルの中間に位置した日本が、2010 年代に入り ESG がアジェンダとなるや、米欧のどちらの円の中心からも外れた周縁の「異質な国」となったと分析した。ウクライナ侵攻直前にロシアとの一層の関係強化をうたった中国に対し、米欧諸国の態度を硬化させ、これまで経済面で緊密過ぎた関係の見直しにつながった。

米国トランプ政権が進めていた米国第一主義 (特定の中国企業を狙い撃ちにした中国デカップリング) とバイデン政権が進める国内生産回帰 (より広範かつ徹底した中国デカップリング) を横軸の一端に取り、横軸の反対側に EU が進める次世代バッテリーの自給率向上 (EBA、欧州バッテリー同盟、通称エアバス・バッテリー構想) を取り、縦軸を対ロ

<sup>2</sup> 鈴木均「ロシア進出の自動車会社が面した 2 大リスクの罫 カントリーとレピュテーションの板挟みに苦悩」『東洋経済オンライン 地経学ブリーフィング』2022 年 10 月 31 日。

制裁への賛否とした場合、日米欧各国はどのような分布になるだろうか。

図表 1：中国デカップリングと対口制裁への賛否



2022年8月以降、米国はIRA（インフレ削減法）により、中国から調達したバッテリーを搭載したEVを新車購入時の税控除から除外する等、徹底した中国デカップリングと米国への国内生産回帰を求めている。米国は自由、民主主義、人権、法の支配等、価値を共有する同志国の間での調達・生産回帰（Friend-shoring）も肯定しているが、実際に日米欧をはじめ台湾、韓国、豪州企業に最優先に求めているのは米国内での生産である。対してEUはEVバッテリーにおけるアジア諸国（中韓日）依存からの脱却と自給率向上をうたっており、米国ほどWTOのルールに抵触するような排他的な要求を企業に対して課していない。EUと韓国は米国の強固な国内生産要求に対し、保護主義的であり自国企業に損害を与えると批判しているが、日本はEUほど明確には米国を批判しておらず、横軸の中では米欧の中間に位置する。

縦軸の上方を対口制裁の維持・強化とし、下側を対口制裁への反対とすると、唯一ハンガリーがEU加盟国としては突出して円の周縁に位置する（図表1）。オルバン首相はEU加盟国の加盟条件である法の支配や言論の自由など共有する価値を否定しており、この点はポーランドもハンガリーに近い国内体制であるが、ポーランドは強固にウクライナを支持し対口制裁の強化を訴えているため、縦軸の上方に位置する。ハンガリーにはスズキの

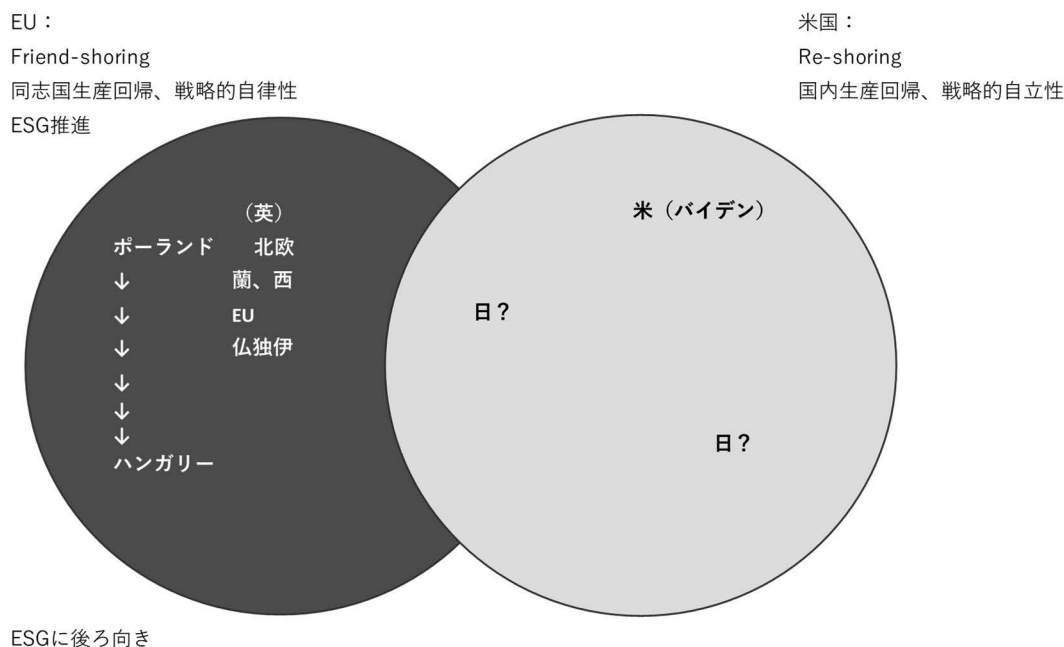
工場があり、ポーランドにはトヨタのエンジン工場（仏メーカーとの合弁）があり、これら加盟国が EU の中で反発を招く主張を繰り返して対立を招くことは好ましくない。

### 3. 日本が再び米欧の中間位置に戻り、最先端を走るためにすべきこと

ウクライナ情勢とこれに伴う米中対立の激化は、一時的に米欧の周縁に退いた日本の位置を再び米欧の中間という「元の位置」あるいは「日本が好調だった時の位置」に戻した。この構図は、ロシアとウクライナが何らかの停戦状態に入り、対ロ制裁が解かれるまで続くかもしれない。だが忘れてはならないのは、EU および加盟国による ESG の追求はウクライナ情勢の切迫を受けて小休止するものではない点だ。EU はロシアのウクライナ侵攻から間もない3月に、脱炭素行程の延期ではなく、むしろ脱ロシア依存を意味する EU の脱炭素戦略は正しかった<sup>3</sup>、一層強化するべき、との立場を打ち出した。

今後 EU が ESG を一層加速させるとしたら、日本の位置は図表 1 の横軸・縦軸のどこに移動するのか、図表 2 で考えてみたい。

図表 2：中国デカップリングと ESG 推進の是非



<sup>3</sup> 欧州委員会ツイート（2022年3月8日）Putin's war demonstrates the urgency of accelerating our clean energy transition. Today we outline REPowerEU - our plan to increase Europe's energy independence:

⚡ Reduced demand for Russian fossil fuels. ⚡ Emergency measures to tackle energy prices in Europe. #EUGreenDeal.

縦軸が、対口制裁（図表 1）から ESG（図表 2）に変わると、例えばポーランドはハンガリーと変わらない、EU 内の周縁の位置に外れることになる。日本は縦軸のどこに位置するのか、G7 サミットに集う西側諸国の取り組みと日本を比べた際に、日本の取り組みがどれほど指導的なイニシアティブをとれるか考えてみたい。E「環境」では、日本は原発の再稼働が遅れ、再生可能エネルギーも EU の主要国ほど普及しておらず、火力発電に依存しており、先頭を走れるランナーではないことは明らかだ。

S「社会」はどうか。WEF（世界経済フォーラム）が発表した 2022 年「世界ジェンダー・ギャップ報告書」のランキングによれば、日本は 146 カ国中 116 位で、G7 内では最下位である<sup>4</sup>。日本の評価は、読み書き能力、初等教育（小学校）、中等教育（中学校・高校）、出生率の分野では、男女間に不平等は見られないという評価で世界 1 位のランクだが、労働所得、政治家・管理職、国会議員、閣僚では、男女間に差が大きくいずれも 100 位以下となり、その中でも最も低いのが、国会議員数 133 位、政治家・管理職数 130 位、閣僚数 120 位となっている<sup>5</sup>。経済分野では賃金格差が 76 位、労働力参加 83 位、所得 100 位で低い。この統計を見て腑落ちするのは、ジェンダー・ギャップが少子化を加速させている点であり、働く女性に仕事と両立する形で出産と子育てを自主的に選んでももらえないのは、社会として失敗ではないか。人口減少は国内市場の縮小をも意味するため、二重の敗戦と言っても過言ではない。

最後に G「ガバナンス」については、東京 2020 オリンピック・パラリンピックをめぐる汚職疑惑に揺れており、スリランカ人の女性が入管施設で亡くなる等、司法分野ですら人権が守られない状況である。2023 年に広島で予定されている G7 サミットの折、海外メディアに批判されかねない問題が複数ある。ESG の全てに反するのは、ウクライナに侵攻したロシアからエネルギー資源を今も輸入していることであり、今のところ顕在化していないが大きなレピュテーションリスクを抱えている。ESG それぞれの評価を総合すると、日本は図表 2 縦軸の下の方に位置することになる。さらに横軸において、米国の保護主義的な国内生産回帰を無批判に受け入れて追随すると、円の右端、周縁まで外れることになる。

かつてはトヨタ式生産方式を他の西側諸国がこぞって学び、異なる米欧資本主義の中間モデルを選択して生き残ってきた日本は、いつの間に米欧のスタンダードの王道から外れた周縁に落ちぶれたのか。科学技術面のイノベーションにおいて、日本は企業を中心に一

<sup>4</sup> <<https://sustainablejapan.jp/2022/07/13/gender-gap-index-2022/75161>>

<sup>5</sup> 同上。



貫して頑張ってきた。だが、多様な人材が活躍することで新たな市場が生まれる「社会イノベーション」など、EU 諸国が得意とする ESG の諸分野をさぼってきた。骨太改革と称し毎年 1% ずつ予算を削られてきた大学業界はジリ貧のため、科学技術面のイノベーションを今後日本の大学に期待できないことも考えられる。日本に残された「矢」は、これまで相対的に取り組みが手薄だった、つまりは伸びる余地が残っている、ESG 分野を徹底的に追求することではないだろうか。

## 第2節 結語

21世紀政策研究所研究主幹  
早稲田大学大学院法務研究科教授  
須網 隆夫

本報告書は、日本における新しい資本主義・民主主義の考え方・制度設計を、EUの最近の取り組みを素材に、様々角度から検討してきた。本報告書の最後に当たり、制度改革に対する考え方につき、若干の視点を提供して、本報告書の末尾とする。

本報告書では、EUの様々な制度に言及してきたが、それは、日本がEUと同じ制度を採用すべきであるとの趣旨ではない。世界の多くの国は、資本主義経済に基づく経済構造を採用しているが、各国の資本主義経済システムは必ずしも同じではない。さらに言えば、EU内においても、各加盟国の経済システムには、なお顕著な相違が存在する。市場・人間を極度に抽象化して理論を構築した新古典派経済学を批判する新制度派経済学は、そのような各国の経済システム・企業組織の相違に注目する経済理論である。新制度派は、制度と法制度を同視せず、より包括的な制度の把握を提示する。すなわち新制度派によれば、制度とは、「その経済社会で広く認められている一定のルール（きまり）である」であり、「フォーマルな制度」と「インフォーマルな制度」の双方によって構成される<sup>1</sup>。前者は、法制度、法規範、契約などであり、後者は、社会慣行、法規範以外の社会規範を意味する。新制度派によれば、前者は先進国経済においても経済制度全体のごく一部を占めるに過ぎない。そして、後者のインフォーマルな制度は歴史的に形成される部分が大きく、変化しないわけではないが、短時日に大きく変化することは少ない。そうであるからこそ、各国の資本主義システムは、大枠では同じ潮流に属するとしても、単一のモデルには収束せず、各国ごとに特徴を備えた異なるシステムが存続し続けるのである。EUにおけるインフォーマルな制度と日本におけるそれとの相違は少なくない。そうであれば、EUの経済システムと日本の経済システムが同一化することもない。日本は、これまでの従来の歴史的経緯と社会的条件を基礎に、あくまでも独自の「新しい資本主義」システムを構想せざるを得ないのである。

本報告書が明らかにしたように、同じ先進国経済を有するEUの資本主義・民主主義に

---

<sup>1</sup> 須網隆夫「制度改革の理論とは何か―審議会に欠けていた改革の理論」須網隆夫編著『平成司法改革の研究』（岩波書店・2022年）47-59頁。

関する経験は、日本にとって豊かな示唆を含んでいる。同じ課題に取り組んだ成功例又は失敗例として、日本より先行する点の少なくない EU から日本が学ぶことは多い。しかし、他方で、EU 制度の安易な移植により、日本における「新たな資本主義・民主主義」を実現しようとするような安易な発想は厳に慎まなければならない。「新たな資本主義・民主主義」は、あくまで、これまでの日本の資本主義・民主主義システムの延長線上にしか成立しないものであり、また日本社会の状況に適合したものでなければならない。経済システムを含むあらゆる制度は必ず変化する。しかし、その変化の道筋は、従来の発展の経緯に影響されるために、各国ごとに異ならざるを得ないのである。そのことに十分留意して、日本における「新たな資本主義・民主主義」を議論しなければならない。

## EU と新しい資本主義・民主主義

21 世紀政策研究所 研究プロジェクト  
(研究主幹：須網 隆夫)

2023 年 6 月

一般社団法人 日本経済団体連合会 21 世紀政策研究所

〒100-8188 東京都千代田区大手町 1-3-2

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>



21世紀政策研究所  
The 21st Century Public Policy Institute