

ヨーロッパの新たなガバナンス 欧州連合拡大をめぐる現状と課題

林 堅太郎*

欧州連合の「広く、深い」統合は、ヨーロッパに新たな歴史的局面をもたしている。本論は、その重要な一部をなす欧州連合の拡大、とくに中東欧諸国の加盟問題に焦点をあて、その現状と問題点を解明する。それは、旧社会主義体制からの移行を進める中東欧諸国における大規模な経済社会改革であるとともに、ヨーロッパの分断を収束させて、新たなヨーロッパを創りだす壮大な取り組みである。それは、欧州連合がヨーロッパの共通の価値を創造し、それを国や地域の多様性のもとに発展させていく新たな挑戦でもある。それは、ニース条約に示された欧州連合の運営方式の見直しに留まらない、拡大欧州連合のオーナーシップとガバナンスを獲得する取り組みなのである。本論も取り上げるように、こうした取り組みが容易でないことは、共通政策に関わって候補国との受入れ交渉が順調に進展していないことから明らかである。しかし、候補国は、欧州連合の受入れ支援プログラムを受けながら、欧州連合メンバーとしての条件を獲得するためにその改革を押し進め、経済社会の安定化を実現しつつある。欧州連合も、受入れ交渉の弾力化をはかり、自己改革をはかりながら拡大欧州連合としての準備を進めつつある。「ヨーロッパの新たなガバナンス」と題する本論は、こうした欧州連合拡大の現状と課題を要約し、そこから国際社会における地域統合、国際地域連携のあり方を学び取るうとするものである。

キーワード：拡大欧州連合、ニース条約、受入れ戦略、アキ (Acquis Communautaire)、
ヨーロッパ・ガバナンス

はじめに

ヨーロッパは、今、その新たな歴史的局面を拓きつつある。現在、進められている欧州連合の「広く、深い」統合は、現代社会の国家と経済の枠組みを組み替えながら、ヨーロッパ市民が「平和と生活向上、連帯と確信 (Peace, Prosperity, Partnership, Persuasion)」¹⁾を獲得する環境と条件を整えるための壮大なプログラムなのである。

本論は、まず、こうした欧州連合における統

合の現局面を概括する。それは、2000年12月に開催されたニース閣僚理事会に集約されているように、欧州連合の内容と形式をあらためて問い直し、獲得すべき実態のために必要な運営のあり方を改革するものであった。それは、たんに欧州連合の運営方式を検討するのみならず、欧州基本権憲章や先行統合にもみられるように、ヨーロッパの伝統的価値とともに、社会生活の発展を支え、欧州連合としての多様性や弾力性を確保する、一段と高度な改革の試みなのである。

もちろん、こうした改革のもう一つの大きな

* 立命館大学産業社会学部教授

要因に、欧州連合の拡大があることは言うまでもない。したがって、本論の中心課題として、この欧州連合の拡大、とくに、かつての社会主義体制からの移行を進めてきた中東欧諸国に対する欧州連合の支援プログラムと、それが欧州連合への加盟を進めるためのプレ受入れ戦略へと展開してくる過程を取り上げる。

ところで、1993年のコペンハーゲン閣僚会議は、こうした諸国の欧州連合への受入れにあたって、その加盟基準を定めている。そこで、中東欧諸国は、困難な経済社会条件にありながらも、欧州連合の一員としての責務と能力を備えるという基準の要請に沿って、移行社会化に取り組むことになるが、同時にそれは、加盟国と同様に、連合の政策や規制の内容であるアキ（Acquis Communautaire）への対応をいっそう明確に求めることになるために、加盟交渉においては厳しい点検を迫られることになった。それは、受入れ交渉を長引かせ、相互の不信を抱かせる状況すら生むに至っている。アキの基本的性格が、移行社会化、経済社会の再構築と欧州連合への加盟準備を支援することにあるのは明瞭であるが、実際の交渉過程における問題点は何であるかを解明しておきたい。その実状を検討することは、欧州連合においては当然のことであるが、さらに、国家を越えた地域連携、国際地域社会化の動向が、現代と将来における国際社会のあり方として注目されているだけに、意義のあることなのである。

本論は、さまざまな困難な状況を克服しながらヨーロッパの社会統合に向けて新たなガバナンスを獲得しようとするこの壮大な挑戦が、そもそも欧州連合の本来的性格から帰結される当然の要請であること、それはまた、グローバリゼーションを強める現代社会に対応するため

に切り開かれつつあるヨーロッパの独自の道であることを展望する。

1. 欧州連合の歴史的機会

かつてなく長時間におよんだニース閣僚理事会は「ヨーロッパ型社会モデルを今日化する」²⁾という課題を担うものであった。それは、直接には、同年春のリスボン閣僚理事会が、「ヨーロッパ型社会モデルは、発展した社会保護システムと、知識経済社会への移行のもとに展開されねばならない」と提起し、あわせて、「市民はヨーロッパの財産であり、政策の焦点はここに当てることが重要」と指摘したことを受けている。

この会議をまとめた「ニース条約」は、閣僚理事会の運営に関わって、多数決で決定する範囲を社会保障の一部や関連機関の人事などに拡大すること、第1表にあるように、加盟各国の持ち票を改定し、27カ国に拡大された場合の閣僚理事会における票決の基準を決めること、そして欧州委員会の委員構成を、これまでの5大国各2人、10カ国各1人（計20人）から各国1人にすることを決めた。ただし、票決については、賛成国の人口の合計が欧州連合全体の人口の62%に満たない場合は決定できないこと、また欧州委員会の委員数は、加盟が27カ国になった時点で26人以下の上限を設定し、輪番制を採用することが決められている。また先行統合に必要な参加国数を現行の過半数から8カ国に固定し、参加しない国の拒否権は廃止して、拡大した欧州連合でも先行統合を行いやすくしている。

こうした欧州連合の機構改革、意思決定に関わる到達点について、それは加盟各国間、大国

第1表 ニース条約にもとづく拡大EUの各国持ち票

	議 会	閣僚理事会	経済社会委員会 ならびに地方委員会
<加盟国>			
ドイツ	9 9	2 9	2 4
イギリス	7 2	2 9	2 4
フランス	7 2	2 9	2 4
イタリア	7 2	2 9	2 4
スペイン	5 0	2 7	2 1
オランダ	2 5	1 3	1 2
ギリシャ	2 2	1 2	1 2
ベルギー	2 2	1 2	1 2
ポルトガル	2 2	1 2	1 2
スエーデン	1 8	1 0	1 2
オーストリア	1 7	1 0	1 2
デンマーク	1 3	7	9
フィンランド	1 3	7	9
アイルランド	1 2	7	9
ルクセンブルグ	6	4	6
<候補国>			
ポーランド	5 0	2 7	2 1
ルーマニア	3 3	1 4	1 5
チェコ共和国	2 0	1 2	1 2
ハンガリー	2 0	1 2	1 2
ブルガリア	1 7	1 0	1 2
スロバキア	1 3	7	9
リトアニア	1 2	7	9
ラトビア	8	4	7
スロベニア	7	4	7
エストニア	6	4	7
キプロス	6	4	6
マルタ	5	3	5
計	7 3 2	3 4 5	3 4 4

(出所) *Treaty of Nice : Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain related Acts (2001/C 80/01)*より作成

と小国との利害と調整に終始する会議であったとの批判はむしろ一般的である³⁾。例えば、閣僚理事会の決定における人口要素の条件設定は、最大国ドイツに有利に働くことになり、またフランスは文化関連の通商政策に、そしてイギリスは税制や社会保障などにおいて、拒否権を守り抜いた。

しかし、このような問題を含みながらも、27カ国を前提にする拡大ヨーロッパ共同体としての機構改革を決定したことは、本論でも検討するように、候補諸国の受入れに、より現実性を与え、受入れ交渉を加速するものであった。そして、閣僚理事会は、その議長国まとめにおいて、拡大欧州連合の歴史的意義を再確認し、とくにこの数ヶ月の受入れ交渉の進展を歓迎するとともに、「次回の欧州議会選挙（2004年）に新規受入国が参加できることを念頭に、2002年末の加盟受入れを一つの目処とする」⁴⁾と述べ、候補国がさらに行政改革を進め、加盟にふさわしい行政能力を向上させること、フロンティア地域を発展させるプログラムを提案し、経済的な競争力を引き上げることを求めている。

しかも、欧州連合の緊急展開部隊の設置を決めた欧州安全防衛共通政策とともに、欧州基本権憲章への全加盟国の調印は、「ヨーロッパ型社会モデル」として、これまでの欧州連合における社会統合をさらに高度化することを意味する。それは、2002年1月から域内市場に流通を始める共通通貨、ユーロ（EUR）にみられる経済統合の深化などとあわせて、域内市場統合を越えた、新たなヨーロッパの構築を決定的に方向づけるものであった。

もちろん、緊急展開部隊の設置それ自体に問題が大きいことは言うまでもない。また、欧州基本権憲章も、アムステルダム条約を実行する

ためにその必要性が確認されて、加盟国代表、欧州委員会、欧州議会、各国議会が構成し、欧州裁判所、欧州人権裁判所、欧州経済社会委員会、欧州オンブズマンなどがオブザーバーとして加わる評議会のもとで、1年あまりをかけて作成されたものであるが、これを欧州連合における憲法的な規定として扱うことの是非をめぐる議論が今も展開されている。憲章における個々の権利内容をめぐっても、クローン人間の禁止や人間の尊厳、個人情報保護など現代社会が直面する新たな課題を取り込む積極面とともに、社会的弱者の保護、就労の権利、起業の自由といった内容で多くの問題点も残している。

しかし、それは、前文のなかで、「欧州連合は、加盟国や、全国的、地域的、地方的な公的組織がもつそれぞれのアイデンティティとともに、ヨーロッパ市民がもつ文化や伝統における多様性を尊重しつつ共通の価値（民主主義と法に基礎づけられた人間的自由、平等、主権など）を守り発展させるために貢献する」⁵⁾と謳っている。つまり、急速な社会変化と科学技術の発展のもとで、欧州連合が人々の諸権利の擁護を明確にし、多様なヨーロッパ社会に共通の価値を実現していくという目標と基準をこの憲章としてまとめ上げた意義は、じつに大きいのである。というのも、農業政策や構造政策、教育、文化、科学技術政策など、これまでの欧州連合の共通政策は、現在、いずれも大胆な改革を迫られる状況にあるが、憲章をもった欧州連合の新たな基盤のもとに、それらをいっそう体系化、総合化していくことが可能になるからである。

こうした「ヨーロッパ型社会モデル」を実現していく欧州連合の目標と戦略について、欧州委員会は、「新ヨーロッパを形成する」という

政策文書のなかで次のように説明している⁶⁾。

「今日の急速に変化する、そして分断された世界には、ヨーロッパが必要とされている。ヨーロッパのモデルは、諸価値を共有し、共通の目的をもつことによって、身近な存在として欧州連合がありうることを世界に示している」。そして、「政治指導者と市民が、自由、平和、安定、民主主義、人権、忍耐、平等なジェンダー、自立と非差別といった諸価値を共有し、政策と制度改革を推進していくならば、…政治統合は現実のものとなろう。当然のこととして、この政治統合は、国家的、地域的アイデンティティ、文化、伝統を完全に配慮するものでなければならない」。もちろん、ヨーロッパが挑戦すべき課題は多く、ヨーロッパは「今、経済社会の根本的な変化に直面している。グローバルイゼーションは伝統的な境界を無くしつつある。デジタル革命はコミュニケーションや交流のあり方を変えている。グローバル・イシューは、ますます多くのグローバル・レスポンスを求めている」。しかし、「こうした課題に個別の国が応答することはむづかしい。したがって、ヨーロッパの集団としての対応とヨーロッパのアイデンティティの形成が求められるのである」。そして、「こうしたヨーロッパの成功は、グローバル・ガバナンスの可能性を示す」ことになる。そのために、この文書は、今後、数年間に展開すべき戦略として、以下の4点をあげている。

ヨーロッパ・ガバナンスの新たなあり方を発展させること。つまり、各国政府、議会、地方や地域の諸機関もその統合的な部分を担い、市民組織もその役割を担うなかで、市民に開かれた共同体を築きあげること、しかもヨーロピアン・コンファレンスやイ

ンターガバメンタル・コンファレンス（IGC）の組織化を含めて、5億の人口をもつ拡大欧州連合としての展望を確実にすること、

周辺諸国との戦略を含んだ地政的なシフトによって大陸の安定化をはかり、経済のみならず、自由、安定、繁栄、平和を共有するという基本価値を実現すること、またグローバルイゼーションの効果を最大に、その副作用を最小にして、社会の共通の利益と適的なものにするために欧州連合の統合を進め、その役割を發揮すること。またWTOミレニアム・ラウンド、安全保障政策、途上国援助パートナーシップなどにおいて、欧州連合がイニシアティブを發揮し、国際システムが弱体化している現状に対して、グローバル・アクターとなるよう欧州連合を強化すること、

完全雇用と経済ダイナミズムの創造、安定した年金制度、貧困や格差の解消、質の高い持続可能な財政の実現、研究活動の活性化、人的資源への重点投資といった経済社会アジェンダを優先的に設定し、知識と革新に基礎をもつ持続的発展が可能になるように単一のヨーロッパ経済を築いていくこと、

そして、欧州基本権憲章をもとに、自由、安全、公正といった分野で欧州連合のプログラム化をはかり、すべてのヨーロッパ市民により良い生活を確保する道筋に向かう課題を明確にすること⁷⁾。

なお、欧州連合のもとで、これまで、共通関税・通商政策から共通通貨に至る域内市場統合政策、農業政策を始めとする産業政策や科学技術政策、エネルギー、輸送、環境などの社会基

盤関連政策，構造基金やコヘージョン基金による地域開発・地域格差是正政策など，ヨーロッパ社会の経済再構築や経済競争力に向けた共通政策がその重点であったことは事実であるが，

同時にみておかなばならないのは，こうした欧州連合の共通価値やアイデンティティを高めるうえで大きな影響を及ぼす，教育や訓練，文化政策といった政策分野も，この間に急速に発展

第2表 財政展望（EU15） 1999年価格 百万EUR

歳出予算	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. 農業	40,920	42,800	43,900	43,770	42,760	41,930	41,660
CAP（農村開発を除く）	36,620	38,480	39,570	39,430	38,410	37,570	37,290
農村開発と関連支出	4,300	4,320	4,330	4,340	4,350	4,360	4,370
2. 構造政策	32,045	31,455	30,865	30,285	29,595	29,595	29,170
構造基金	29,430	28,840	28,250	27,670	27,080	27,080	26,600
コヘージョン基金	2,615	2,615	2,615	2,615	2,515	2,515	2,510
3. 域内政策	5,930	6,040	6,150	6,260	6,370	6,480	6,600
4. 対外政策	4,550	4,560	4,570	4,580	4,590	4,600	4,610
5. 行政経費	4,560	4,600	4,700	4,800	4,900	5,000	5,100
6. 予備費	900	900	650	400	400	400	400
通貨準備	500	500	250				
緊急援助準備	200	200	200	200	200	200	200
ローン保証準備	200	200	200	200	200	200	200
7. プレ受入れ援助	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120
農業	520	520	520	520	520	520	520
プレ受入れ構造政策	1,040	1,040	1,040	1,040	1,040	1,040	1,040
PHARE	1,560	1,560	1,560	1,560	1,560	1,560	1,560
総計 付託歳出予算	92,025	93,475	93,955	93,215	91,735	91,125	90,660
支払歳出予算	89,600	91,110	94,220	94,880	91,910	90,160	89,620
支出歳出予算のGDP比	1.13%	1.12%	1.13%	1.11%	1.05%	1.00%	0.97%
加盟受入れに伴う歳出予算			4,140	6,710	8,890	11,440	14,220
農業			2,450	2,930	3,400	2,930	3,400
その他支出			2,540	4,680	6,440	8,510	10,820
歳出上限額	89,600	91,110	98,360	101,590	100,800	101,600	103,840
上限歳出予算のGDP比	1.13%	1.12%	1.18%	1.19%	1.15%	1.13%	1.13%
不測の場合の歳出限度	0.14%	0.15%	0.09%	0.08%	0.12%	0.14%	0.14%
自己資金上限額（対GDP）	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%

（出所）<http://www.europa.eu.int/comm>

していることである⁸⁾。

数年前にJ. サンテール前欧州委員会委員長が欧州議会に提案した「アジェンダ2000」は、このような政策体系を継続的に発展させるとともに、この新たな目標と戦略を実現するために欧州連合の中期的な財政フレームワークを決定するものであった⁸⁾。それは、「欧州連合の政策を発展させ、新たなメンバーを迎え入れるなかで、適切な予算限度のもとで総合的にカバーする新たな財政フレーム」とされていた。その要点は、連合予算の上限としているGDP比1.27%の枠を変更せず、経済成長率2.5%、加盟申請諸国は4%の成長を実現することによって、逆に財政上のクッションを確保する、歳出に占める割合が高い共通農業政策（CAP）予算は、価格保障から直接所得補助方式に切り替

えることにより、GDP成長の74%の枠内に押さえこむ、また構造基金の支出もGDP比0.46%の現行水準で固定する、そして新規加盟国やブレ受入れ援助のための支出もこの予算のなかで確保する、というものであった（第2表）。したがって、この財政フレームワークは、共通農業政策などの抜本的改革と財政合理化を織り込んで欧州連合拡大に必要な財政を捻出する「中東欧諸国へのマーシャル・プランと言うべき」⁹⁾提案であった。

2. 欧州連合プログラム 移行支援からブレ受入れ戦略へ

欧州連合への加盟申請は、現在、13カ国にのぼっている（第3表）。旧社会主義体制から

第3表 欧州協定とEU加盟申請一覧

国	欧州協定調印	欧州協定の実施	EU加盟申請
ブルガリア	1993年3月	1995年2月	1995年12月
チェコ共和国	1993年10月	1995年2月	1996年1月
エストニア	1995年6月	1998年2月	1995年11月
ハンガリー	1991年12月	1994年2月	1994年3月
ラトビア	1995年6月	1998年2月	1995年10月
リトアニア	1995年6月	1998年2月	1995年12月
ポーランド	1991年12月	1994年2月	1994年4月
ルーマニア	1993年2月	1995年2月	1995年6月
スロバキア	1993年10月	1995年2月	1995年6月
スロベニア	1996年6月	1999年2月	1996年6月
	欧州協定調印	欧州協定の実施	EU加盟申請
トルコ	1963年9月	1964年12月	1987年4月
マルタ	1970年12月	1971年4月	1990年7月
キプロス	1972年12月	1973年6月	1990年7月

（出所）ヨーロッパ連合ホームページより

（<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>）

の移行社会化を進める中東欧諸国と、地中海地域のキプロス、マルタ、そしてトルコである。こうした申請国の受入れ交渉は、ルクセンブルグ閣僚会議（1997年12月）において6カ国（キプロス、チェコ、エストニア、ハンガリー、ポーランド、スロベニアのルクセンブルグ・グループ）と、そしてヘルシンキ閣僚会議（1999年12月）において6カ国（ブルガリア、ラトビア、リトアニア、マルタ、ルーマニア、スロバニアのヘルシンキ・グループ）と開始することが決定された。両グループとも、それぞれ翌年春から交渉を始めている。なお、トルコとは現在のところ、受入れ交渉を開始していない。なお、これらの申請国すべてが加盟すると、欧州連合は、面積で34%、人口が1億5百万人増加し、ほぼヨーロッパ全体をカバーする一大組織に発展することになる。

1951年のパリ条約によって創設された石炭鉄鋼共同体、そして1957年のローマ条約によって6カ国（旧西ドイツ、フランス、イタリア、オランダ、ルクセンブルグ）でスタートしたヨーロッパ経済共同体（EEC）、ならびにヨーロッパ原子力共同体（EURATOM）が現在の欧州連合の前身をなすが、現在、それは、15カ国によって構成されている（1973年にデンマーク、アイルランド、イギリス、1981年にギリシャ、1986年にポルトガル、スペイン、そして1995年にオーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟）。したがって、今次の加盟受入れは、かつてなく大規模なものになる。しかも中東欧諸国の加盟は、数十年にわたるヨーロッパの分断に終止符をうち、人類がこれまで経験したことのない平和と民主主義の国際社会統合体を創る画期をなすものである。そこで、本論では、移行社会化と連合加盟の二つの課題

を同時に推し進めている中東欧諸国に焦点を置き、欧州連合がいかなる支援プログラムを展開してきたかについて、まず、検討することにした。

周知のように、1989年にベルリンの壁が崩壊し、中東欧諸国が移行社会化に着手すると、欧州連合は、直ちにこれらの諸国に対する全般的優遇システム（Generalized System of Preference）を適用し、以降、貿易と経済協力に関する協定（Trade and Cooperation Agreements）を、ブルガリア、前チェコスロバキア、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、スロバニアと締結し、再市場化と通商関係促進の条件を整備することになった。そして、1989年から、当初はG24カ国の援助プログラムとしてスタートするファー（PHARE）・プログラムが開始される。それは、プログラム名称にあるポーランドとハンガリーを対象を限定しない、これら諸国全体に対する財政援助、技術・投資援助として、移行社会化を促進する援助政策を展開することになった¹⁰⁾。また欧州連合と各加盟国は、90年代のうちに、順次、これらの国々とヨーロッパ協定（European Agreement）を結び、二国間協力を進める法的基礎も整備していく。

したがって、このファー・プログラムは、当初、中東欧諸国の経済再構築と市場化にみあう政策転換をサポートするという広範な目的をもつものであった。しかし、後述するように、1993年にコペンハーゲン閣僚会議が一定の基準のもとにこれらの国の欧州連合への加盟を受け入れると決定して以降、それは、中長期的な再建型援助として、とくにインフラストラクチャー投資をサポートするものへと再編されることになった。さらに、1997年のルクセンブ

ルグ閣僚会議が拡大欧州連合へのプロセスを明確に打ち出すと、ファー・プログラムは、受入れパートナーシップ（Accession partnership）にもとづく各国ごとのプレ受入れ戦略に対応するものとして、具体的に目標を絞ったプログラムになっていった。

この目的に向けて、それぞれの国が作成した開発計画をもとに、欧州連合は、その受入れ準備にみあって、優先順位をつけた短期と中期のプログラム（＝受入れパートナーシップ）を作成し、このプログラムのために有効と考えられる財政援助手段を適用することになった。つまり、それは、受入れ後には連合の共通政策である構造基金（Structural Fund）政策に収斂させることを前提にしたプレ受入れ援助政策であった。したがって、当初のファー・プログラムの特徴であった、各国の市場社会化政策に対応するダイヤモンド・プル型の援助方式は、連合の受入れ政策主導型へと修正されることになった。なお、この受入れパートナーシップは毎年、見直しを行ってプログレス・レポートにまとめられ、プログラムの進行状況にしたがって優先課題を調整することになっている。

このように、受入れ目的に移行する1997年改革によって、ファー・プログラムは共同体メンバーにふさわしい諸制度の構築と行政改革に主眼が置かれることになるが、とりわけ、それは、受入れ課題に則して各国の行政のあり方を転換していくために、ツィニングと呼ばれるプログラムに重点を置くようになった¹¹⁾。

このツィニング・プログラムとは、加盟国の政府、自治体、あるいは専門団体や民間セクターから最低1年間、候補国へ受入れアドバイザーとして専門家を派遣し、関連省庁のプロジェクトで働くものである¹²⁾。欧州委員会と各国の

コンタクト・ポイントのネットワークを連携させて、加盟国、候補国、両者がプロジェクトと受入れアドバイザーを決め、事業計画詳細を作成したうえで欧州委員会の了承のもとにプロジェクトをスタートさせる。派遣されるアドバイザーは、加盟国と欧州委員会の間で作成されるフレームワーク協定によってそのサービス期間やサラリーなどの条件を定められ、欧州委員会は、財政サポートを行うとともに、プロジェクトのモニターやアセスメントを行うことになる。

このプロジェクトの対象は、環境、司法・治安行政、欧州連合の財政マネジメント、共通農業政策などの農業基盤、人的資源開発、雇用、社会保障など、多岐にわたっている。そして、一つのプロジェクトにいくつかの国から複数のプレ受入れアドバイザーが参画することもある。また技術的、行政的なスキルの開発、欧州連合の諸規制の習熟とならんで、連合の多様な行政実践を吸収することや、プロジェクトに参加する加盟国との実務的な関係を深めることも念頭に置かれている。現在、1998年から3年を経過した段階にあるが、この間に、371のプロジェクトが編成されている。それを大きく分類すると、その分野は、域内市場86、司法・治安73、農漁業61、土地関係41、社会保障31となっており、加盟国のプレ受入れアドバイザーは、国別では、ドイツ（36.3%）、フランス（29.0%）、イギリス（21.4%）が多くなっている。一方、候補国側は、ポーランド（18.8%）、ルーマニア（14.1%）、スロバキア（11.7%）、チェコ（11.1%）、ブルガリア（10.8%）、ハンガリー（8.1%）、スロベニア（7.9%）、リトアニア（7.6%）、エストニア（5.7%）、ラトビア（4.9%）となっており、比較的、各国に万遍なくプロジェクトが展開されている¹³⁾。

こうした制度構築，行政改革を目指すツィニング・プロジェクトには，ファー・プログラム予算の約30%が投入されている。そして，残る70%は，これまでのように，候補国のインフラストラクチャー整備を中心とする投資サポートに充用されている。

財政的にその比重は低いものの，このような専門家派遣によるスキルのトランスファーに主眼を置くツィニング・プロジェクト方式が，技術援助手段として，初期の目的を果たしているかどうか，財政的にも最良の援助方法であるかどうかは議論のあるところである。専門家を1年以上，プロジェクトのために派遣し，常駐しなくても，必要なアドバイスは受けられるし，場合によってはティーチングによる押し付けといった弊害も生じうる。むしろ，テンポス・プログラムのように，逆に，候補国から加盟国の適切な諸機関への派遣，つまりインターンシップ方式のほうが有効であると考えられる場合もある¹⁴⁾。

なお，わずかに約5%の予算配分にとどまるが，ファー・プログラムのなかでは，ツィニング・プログラムのような国単位のプログラムとは別に，国をまたがる援助プログラムも実施されている。それは，ファー・多国間プログラムや，ファー・ホリゾンタル・プログラムなどである。例えば1991年にスタートした多国間プログラムは，国を越える13のカウンティが共通の政策課題を実行するプロジェクトであり，環境投資，交通，エネルギー，テレコミュニケーション，健康管理，さらには観光開発といった分野においてクロスボーダー型のイニシアティブを発揮するように用意されたプログラムになっている¹⁵⁾。

さらに，欧州連合のプレ受入れ戦略では，こ

うしたファー・プログラムとともに，イスパ（ISPA，Instrument for Structural Policies for Pre-Accession），そしてサパード（SAPARD，the Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development）というプログラムも実施されている。

イスパは，環境政策と交通政策に関わるプレ受入れプログラムであって，1997年のルクセンブルグ閣僚会議においてこうした構造的な手段を採用する際の原則が決められている。それは，2000年から2006年の間（財政フレームワーク期間）に，年間，10億4千万ユーロを各種プロジェクトに配分する計画である。イスパは，加盟受入れにともなって，欧州連合の政策分野，つまり現行コヘージョン基金への移行を予定しているので，連合のセクションは，拡大担当D.G.（Directorate-General Enlargement）ではなく，地域政策担当D.G.（同Regional Policy）が管轄することになっている。このイスパ・プログラムのなかでは，ヨーロッパ交通網計画（TENS，Trans-European Network Systems）も補助対象とされ，二国間交通基盤とともに，拡大欧州連合の交通体系の整備にリンクする体制がとられている。

一方，サパードは，農業分野と農村地域の構造調整と開発に関わるプレ受入れプログラムであって，これも共通政策であるCAP（Common Agricultural Policy）に関連した連合規制を遂行する条件を整えることを目的としている。やはり拡大担当D.G.でなく，農業担当D.G.（Directorate-General Agriculture）がプログラム運用の責任をもっている。それは2000年から実施に移され，2006年までの計画期間中に毎年5億2千万ユーロを配分する予定になっている。なお，ファー・プログラムなど，

第4表 2000年以降のRHARE, ISPAならびにSAPARDの各国別年間配分予算
(ならびに1995年 - 99年平均のプレ受入れPHARE予算) 百万EUR

	PHARE	SAPARD	ISPA		総計		95 - 99平均 PHARE
			最低	最高	最低	最高	
ブルガリア	100	52.1	83.2	124.8	235.3	276.9	83.0
チェコ共和国	79	22.1	57.2	83.2	158.3	184.3	69.0
エストニア	24	12.1	20.8	36.4	56.9	72.5	24.0
ハンガリー	96	38.1	72.8	104	206.9	238.1	96.0
ラトビア	30	21.8	36.4	57.2	88.2	109	30.0
リトアニア	42	29.8	41.6	62.4	113.4	134.2	42.0
ポーランド	398	168.7	312	384.8	878.7	951.5	203.0
ルーマニア	242	150.6	208	270.4	600.6	663	110.0
スロバキア	49	18.3	36.4	57.2	103.7	124.5	48.0
スロベニア	25	6.3	10.4	20.8	41.7	52.1	25.0
計	1085	520	1040		2645		730.0

(出所) European Commission, *PHARE 2000 Review: Strengthening Preparations for Membership C* (2000)
3103/2.27, October 2000

こうした受入れプログラムの財政状況は第4表に示している

ところで、こうした欧州連合の財政援助は、候補国にも一定の財政負担を伴う共同プログラムであって、候補国にその財政能力がないとプロジェクト化は困難になることを踏まえておく必要がある。そうした意味では、ヨーロッパ投資銀行 (European Investment Bank) や、ヨーロッパ開発銀行 (European Bank for Reconstruction and Development)、さらには世界銀行 (World Bank Group) などからの融資とセットにして交通インフラストラクチャーなどの必要な投資資金を調達することが多くなっている点も注目しておきたい。例えば、ハンガリーのM2道路建設は、ファー・プログラムからの援助とヨーロッパ投資銀行の融資がセットされて必要な資金調達が行われ、ブダペ

ストからスロバキアまでの幹線道路の整備が行われるし、同じくファー・プログラムの援助を受けるM5道路へのアクセス道路建設はヨーロッパ開発銀行が協調融資を行っている。ヨーロッパ投資銀行の場合、こうした融資計画は、1997年の閣僚会議による35.2億ユーロ融資枠の承認に続く1998年1月の追加融資枠35億ユーロの設定によって、現在、約70億ユーロにのぼっている。

最後に、プレ受入れ戦略として見過ごしてはならないのは、現行の欧州連合プログラムへの候補国の参加を促す諸プログラムの存在である。それは1997年の「アジェンダ2000」のなかで提案されたもので、多くの既存プログラムが候補国に開放されている。例えば2000年に実施されたソクラテス計画のユース・アクション・プログラムには、エストニア、ハンガリー、

ラトビア、リトアニア、ポーランド、チェコ、ルーマニア、スロバキア、アルバニア、マルタ、キプロスが参加し、同じく教育訓練プログラムには、上記の国々とブルガリアが参加している。また、中小企業起業プログラムにラトビア、キプロスが、エネルギー効率化をめざすSAVEはスロベニアが、オーディオ・ビジュアル・プログラムMEDIAにはブルガリアが参加している。さらに、欧州委員会は、現在、全候補国が連合の欧州環境戦略（European Environment Strategy）へ参加するための協議を行っている。こうした実績をもとに、欧州委員会は、中東欧諸国に対する欧州連合現行プログラムのオープン化をさらに強化するという政策判断を行った¹⁶⁾。

3. 受入れの条件と交渉

1993年のコペンハーゲン閣僚会議において、欧州連合はこうした国々の加盟を受け入れる政治的、経済的な基準を定めている。その基準とは、

民主主義、法によるルール、人権、そしてマイノリティ保護を保障する制度が安定していること、
市場経済機能を拡充し、欧州連合における競争力や市場に対応する能力を獲得していること、
政治的、経済的に、そして通貨同盟を含め、欧州連合メンバーとしての責務を果たす能力を備えていること、そして
欧州連合の諸規制を国内の法制度に移項し、適切な行政、司法をつうじてそれを効果的に実行するために行政構造を再編成し、よって統合のための条件を創造すること¹⁷⁾、であった。

前述したように、加盟受入れ交渉は、ルクセンブルグ・グループが1998年3月から、ヘルシンキ・グループが2000年2月から始められた。ただ、これらの候補国との交渉にあたって、例えばブルガリアとはコズルドーイ（Kozloduy）原子力発電所1 - 4号炉の閉鎖日程を1999年中に明らかにすることや、経済改革を前進させることを交渉開始の条件にしているし、ルーマニアについては、99年末までに、幼児関連施設の改革とその予算化を経済改革の推進とあわせて条件にするなど、まず、最初に関門が設けられていたことは留意しておく必要がある¹⁸⁾。

実際の交渉は、まず加盟国と候補国との二国間の政府間会議において検討が開始され、財の域内移動や農業、環境など、31章にまとめられた項目ごとのスクリーニングが行われる。そして欧州委員会がこの交渉状況を報告して加盟各国の承認を受け、次に政府代表レベルの交渉を踏まえた加盟受入れ素案を作成し、欧州閣僚会議と欧州議会においてその承認とサインをえたうえで、約2年のうちに加盟国と候補国の批准を行い、最終的に加盟を決定する、というスケジュールをとることになる。

第5表は2001年7月段階での交渉の進展状況を示している。交渉がオープンになった章は、ルーマニアとブルガリアを除けば、ほとんどが29章に達し、また、準備段階が終了し、クローズされた章も20章前後にのぼっている。ただ、ここで注意しておかねばならないのは、第30章の諸制度は、拡大欧州連合の運営に関わる機構改革を伴うために、2000年12月のニース閣僚会議の結果を待つ必要があったこと、また、競争政策や農業政策、構造政策や地域政策（コヘージョン基金）、司法・裁判分野、付加価値税（VAT）を含む財政制度などは、いずれ

第5表 受入れ交渉の進展状況（2001年7月9日現在）

章	スケジュール	キ プ ロ ス	ハ ン ガ リ ー	ポ ー ラ ン ド	エ ス ト ニ ア	チ エ コ 共 和 国	ス ロ ベ ニ ア	マ ル タ	ル ー マ ニ ア	ス ロ バ キ ア	ラ ト ビ ア	リ ト ア ニ ア	ブ ル ガ リ ア
1. 財の自由移動	I/01	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	×
2. 人の自由移動	I/01	✓	✓	×	×	×	×	✓		✓	✓	×	
3. サービス提供の自由	I/01	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	×
4. 資本の自由な移動	I/01	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	×
5. 会社法	I/01	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
6. 競争政策	II/01	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
7. 農業	II/01, I/02	×	×	×	×	×	×			×	×	×	
8. 漁業	II/01	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	✓
9. 輸送政策	II/01	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
10. 税	II/01	×	✓	×	×	×	×	×		×	×	×	
11. 経済通貨同盟	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
12. 統計	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13. 社会政策と雇用	I/01	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×		✓	✓	✓	
14. エネルギー	II/01	✓	✓	×	×	×	✓	✓		×	×	×	
15. 産業政策	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
16. 中小企業の起業	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17. 研究開発	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18. 教育訓練	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
19. テレコミ・情報技術	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	×
20. 文化・オーディオ・ビデオ	I/01	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
21. 地域政策と構造手段の協働	I/02	×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	
22. 環境	I/01	×	✓	×	✓	✓	✓	×		×	×	✓	
23. 消費者と健康管理	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
24. 裁判・司法分野での協働	II/01	×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×
25. 関税同盟	II/01	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	×	×
26. 対外政策	I/01	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
27. 共通外交安保政策	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
28. 金融規制	II/01	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓		×	×	×	×
29. 財政制度	I/02	×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	
30. 諸制度	I/02												
31. その他	II/02												
		29	29	29	29	29	29	28	14	29	29	29	19
		22	22	16	19	19	20	17	7	19	16	18	10

✓ = 交渉を終了した章

× = 交渉中の章

(出所) ヨーロッパ連合ホームページ (<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiation>) より

もこの時点ではまだ準備交渉を終了していないことである。つまり、欧州連合の中核をなす共通政策は、いずれも交渉中もしくはそれ以前の段階に留まっており、大半の交渉、章の検討が終了し、今や交渉は終盤に達したという認識をもつことは時期尚早であることである。極端に言うとも、1章でも交渉事項が残されていれば、全体として受入れ交渉を終了したことにはならないのである。したがって、ニース閣僚会議がまとめた、2002年には加盟受入れの準備を整えるという政治日程を実現することは、現実問題として、相当、厳しいと言わねばなるまい。

そこで、このように交渉過程においてスクリーニングされる“章”について、その基本性格を理解しておくことが重要になる。本節では、この章をめぐる論点と課題に関する討議を行っているサセックス大学ヨーロッパ研究所のワーキングペーパー、とくにA. メイヒウの作業を中心素材にして、その内容を検討することにしたい¹⁹⁾。

まず、スクリーニングされる31の章とは、アキ（Acquis Communautaire）と呼ばれる欧州連合の規制システムと規制内容を総称したものである。それは、直接には、上記のコペンハーゲン閣僚会議の候補国受入れ基準の第3項にある、「政治的、経済的に、そして通貨同盟を含め、欧州連合メンバーとしての責務を果たす能力を備えていること」という要請を受けている。

つまり、現在、欧州連合が加盟国に課しているアキの諸項目をクリアーすることが原則的な受入れ条件とされ、それを立証することが求められているのである。それは、加盟国でも3000にのぼる違反事例があると言われる現状からしても、候補国に対して極めて高いレベル

の要件を課すことになる。それは、ファー・プログラムなどの受入れ援助プログラムについて一定のコンディショナリティが課されていることもあわせて、候補国の経済社会全体、とくに社会制度や財政運営に強い荷重を加えることになり、それは、こうした改革を推し進める側面をもちながらも、実際には候補国にとって大きな負担になっていることは事実である。例えば環境アキ関連だけでもそれは400を越える欧州連合規制によって成り立っており、しかも連合は年々、着実に高い環境水準を構築しつつある。こうしたギャップや負担の大きさは、受入れ交渉を長引かせるだけでなく、アキが遂行できていないことを理由にした加盟国による受入れ反対の根拠にもなるし、候補国にとっては、経済社会の再構築を逆に困難にさせ、政治的な不安定性を高める要因にもなりかねない。加盟すれば当然のことであるが、そこまでいなくても、欧州連合の域内市場に編入される展望が明確になれば、それだけでも外国投資を誘引する大きな要因になるし、共通政策に加わることによって、候補国が一国レベルでマクロ経済政策、貿易政策や金融政策、あるいは農業政策や構造政策などを実施する厳しさや、各国に共通する管理能力の弱さなども著しくカバーされることになる。

しかも、アキを基準にした受入れ交渉の困難は、欧州連合の側、つまり共通政策が抱えるそれ自身の問題から生じている側面もあることをみておかなければならない。例えば連合の構造政策がその一つである。

構造基金は、コヘージョン基金とともに、連合の構造政策として、共通農業政策とならんで大きな比重を占めるものである。連合財政において、共通農業政策（CAP）が2000年度予算

の44.5%を占めているのに次いで、それは34.8%を占めている。一方、先にみたプレ受入れ援助のための予算は3.4%、31.2億ユーロに過ぎない。

この構造政策予算（構造基金とコヘージョン基金）については、総枠において欧州連合GDPの0.46%を越さないことが「アジェンダ2000」で決められ、基金へのアクセスについても厳格なコンディショナリティが課されることになった。GDPの水準が連合平均から75%以下にある地域がこの政策を適用する対象になるが、基金の配分額そのものは、受け取る国のGDPの4%以下に制限することも、あわせて決められている。構造政策は、相当、緊縮型の改革を行わなければならない状況になったのである。その結果、既存加盟国の構造政策予算は、約290億ユーロに抑制されることになるが、新規加盟国には、2006年の段階で、100億ユーロをやや上回る予算、つまり既存加盟国分の約三分の一の規模に留められることになった（第2表参照）。

そこで、問題となるのは、現在の連合平均か、拡大連合の平均かによって事情がやや異なってくるが、GDPの75%を上回る候補国地域は極めて少ないことから、そもそもこの予算では構造政策の実施が困難になることである。つまり、すべての候補国（トルコを除く）が2010年までに加盟するとした場合、これらの国は、事実上、GDP4%の構造基金を取得することになる。したがって、年率4%の経済成長があっても270億ユーロ（1999年価格）の構造基金を要することになるのである。この時点での既存加盟国の予算配分を300億ユーロにとどめるとしても、それは、欧州連合のGDPを基準にした予算上限0.46%を突破して0.55%に達するとい

う試算になる²⁰⁾。つまり予算上限の変更を行わないと、既存の加盟国を含めて構造政策資金が不足する事態が生じるのである。すでに構造政策予算は緊縮の方向をとりつつあるものの、こうした事態のために、これまで比較的、厚く構造基金を配分されてきたスペインやポルトガル、アイルランドなどからの抵抗を受けることは避けられない。

これは、アキを厳格に適用すると連合の政策と予算配分に問題が生じるケースであり、それは当然に、政策の見直しと連動した連合それ自身の政策問題になる。もちろん、多くの候補国は今、深刻なインフラストラクチャー不足や更新の必要性を抱えており、アキにもとづく予算配分だけでは不十分であることも明らかである。その意味では、現在、進行中のTENS (Trans European Network Systems) のように、むしろ、現行の構造政策を補強する年次的な特別プログラムが必要な実態にあることを押さえておく必要がある。

この点、拡大欧州連合を前提にして、前もって連合政策の改革を織り込んでいるのが共通農業政策（CAP）である。そもそも、WTOの自由化交渉からも、その改革は必至であったが、「アジェンダ2000」は、これまでの農産物の価格保障による政策支援を変更し、これを農業者への直接所得補助へ切り替えることを提案した。そして、この所得補助は、各国政府がそれぞれ自国のコストと生活水準をもとに適切に決定することになった。農産物の共通市場を維持しながら、農業関連支出の漸進的な再国有化をはかることになったのである。しかし、あわせて、この直接所得補助は新規加盟国に適用しないことが決められている。その理由は、加盟国の農業者は、拡大による価格低下の影響を受け

るからその保障が必要になってくるが、候補国の農産物価格は、一部を除いて加盟国の価格水準を下回っているため、そもそも補助を必要としないからである。アキの適用、すなわち共通政策の実行という原則からすれば異常な措置が取られたのである。こうした政策判断によって、新規加盟国は2006年においても、既存加盟国の7.5%の農業予算配分を受け取るだけになる（第2表参照）。

周知のように、候補国における農業比率は総体的に高い。農漁業の加価値額は、加盟国平均が経済全体の2.3%であるのに対し、候補国では、最高のブルガリアが21.1%、最低のクロアチアでも4.1%である（1998年）。また雇用に占める比率も、加盟国平均が5.1%であるのに

対し、最高はルーマニアの37.3%、最低のチェコ共和国で4.1%であり、多くの国が10～20%を占めている（1996年²¹⁾。農産物に対する価格保障は過剰生産の要因になり、しかもウルグアイ・ラウンドによって輸出補助が制限されることから、いずれにしろ、この価格支持政策は持続性をもたないが、今後は、加盟国と新規加盟国との双方において農業生産の合理化と農業の再構築を進めるのでなければ共通農業政策としての実効性は失われていくことになるだろう。ただ、新規加盟国がこの直接所得補助を受けても、加盟8カ国として50～60億ユーロ、ルーマニアとブルガリアを加えても20億ユーロ程度の追加にとどまるという試算²²⁾もあり、むしろ、当面は、加盟国と新規加盟国との農業

第6表 マクロ経済指標（1998年）

	人口 (百万人)	GDP (10億EUR)	一人あたり GDP(EUR)	一人あたりGDPの EU平均比(%)	GDP成長率 (%)	インフレ率 (%)
ブルガリア	8.3	38.2	4,600	23	3.4	22.3
チェコ共和国	10.3	125.7	12,200	60	- 2.3	10.7
エストニア	1.4	10.2	7,300	36	4.0	8.2
ハンガリー	10.1	99.0	9,800	49	5.1	14.3
ラトビア	2.4	13.2	5,500	27	3.6	4.7
リトアニア	3.7	22.9	6,200	31	5.1	5.1
ポーランド	38.7	301.8	7,800	39	5.0	11.8
ルーマニア	22.5	123.7	5,500	27	- 7.3	59.1
スロバキア	5.4	50.2	9,300	46	4.4	6.7
スロベニア	2.0	27.4	13,700	68	3.9	7.9
キプロス	0.7	10.3 ^a	14,790 ^a	77 ^a	5.0	2.2
マルタ	0.4	n.d.	n.d.	n.d.	4.1	2.4
トルコ	63.4	404.7	6,380	32	2.8	84.6

a は1997年

(出所) Commission of European Communities, *European Union Enlargement : A Historic Opportunity*, 2000,

政策補助基準が相違するという事態を避けるCAP改革が必要になっているのである。

言うまでもなく、候補国の経済水準は相対的に低く（第6表）、移行社会化に伴う不安定性が高く、農業のみならず多くの産業分野が再構築の課題を抱えている。とくに伝統的な産業ではその多くが国有形態にあり、例えばポーランドでは、この数年間に炭鉱の再構築に20億ドル、鉄鋼部門では30億ドルが必要であると言われる²³⁾。おしなべて生産性の低い中小企業の再編成も課題であるし、さらに銀行業やサービス業も、それが欧州連合の域内市場において競争力を獲得するのは容易でない。候補国の貿易も、ポーランドの食糧・飲料の実効税率が約20%と高いのは例外的であるとしても、平均関税率は、加盟国の2.7%に対し、中東欧候補国のそれは6.5%と高水準であり、明らかに保護貿易的になっている。域内統合後の中東欧候補国の交易変化と自国の産業への影響に関する予測結果²⁴⁾をみれば、統合によって経済成長と輸出で大きな効果が出ることは期待されるが、そのためにも、こうした国内産業の再構築は前提条件になってくる。さらに、会社法や金融規制、産業政策や競争政策などとならんで、社会政策や雇用環境などの改革も共通市場での経済社会の発展にとって避けられない改革課題、制度化課題として存在する。したがって、アキへの適合は、これらの課題を加盟受入れの前提として要請することによって、候補国の経済再構築や制度改革を支援する性格をもっていることは、すでに指摘した。

しかし、とくに巨額の投資が必要な環境政策など、この数年のうちにアキを満たす条件を達成することは至難の業であること、それはむしろ、加盟を遅らせる理由になりやすいこと、逆

に、企業への外国投資受入れは設備更新を促進し、アキに対応した生産プロセスや製品化を可能にすることなどを考慮に入れると、一定の移行措置をとりながら、域内統合を早期に実現すること、そのためにもアキ対応に柔軟性を確保することがより優先性をもつことが考えられよう。

ところで、企業の経済活動などに関わって、アキには3つのカテゴリーが存在する。まず、それは製品関連規制であり、自動車、食品安全基準のような、域内市場に出される製品とサービスのあり方を決める規制である。そして市場経済規制と呼ばれる、競争政策や政府援助関連、会社法、企業会計法など、概してコストは大きくないが、制度構築、制度改革が必要なものが次のカテゴリーである。そして、プロセス関連規制が第3のカテゴリーで、多くの社会的、環境的な規制がこれにあたり、どのように製品やサービスが生産されるのかについて規制するものである。この場合は、あるものはコストがかかり、しかも企業の負担か国の負担かを問うといった複雑なケースが多い²⁵⁾。最初の製品関連規制は、基本的に技術移転や設備投資によって実現されるものであるから、連合加盟までの数年間のうちに更新投資を行えば良く、それほど予定外のコストになることはない。とくに外国企業の関連投資はこれを促進することになる。この場合の困難は、中小企業、また伝統的な産業分野である。これに対して、第3のプロセス管理は、対象によっては中長期の移行期間の設定を要するアキ領域である。例えば環境関連規制のアキがその典型事例であるし、職場の健康管理や安全管理に関する社会政策分野のアキも、政府によるコスト負担も関わる、制度的で総合的な課題である。

候補国にとって、環境アキのコストが大きいことは前にも指摘した。とくに中東欧諸国では、この数十年間にわたって環境政策が軽視されてきたこと、それに対して欧州連合の環境政策の水準が高度化していること、さらに比較的、低価格を維持するこれまでのエネルギー政策の影響が残っていることなどが、アキ対応のために巨額の投資を必要としている理由であろう。この環境アキ対応コストは、ポーランドの場合、310億ドルから570億ドル、GDPの20～40%に達するという試算²⁶⁾もある。この分野のアキに対応するには、今後20年間にわたって年々、60～130億ドル（GDP比4～8%）を投資することが必要になり、そのための一人あたりの環境投資コストは160ドルから350ドルになるという。

したがって、問題の核心は、こうした環境投資を避けることではなくて、環境投資のプログラム化とイスパなどによる欧州連合の財政支援を進めつつ、連合への受入れ条件としてのアキについては、その弾力的な扱いを行うことにある。

職場の健康管理や安全確保も同様で、比較的規模の大きい企業（従業員20人以上）でも、騒音、空気、危険機械、化学物質などによって100万人以上の労働者が危険な労働条件にあるというポーランド政府報告²⁷⁾もある。短期的にはコストがかかり過ぎ、政府の財政能力にも限界があるのだから、むしろ環境政策を適切にプログラム化し、中期的な視点で環境アキを実現していくという方向をとれば、それは、生産性の上昇や、事故率の低下、生活の質の向上をつうじて、長期的には便益が投資コストを上回る環境を生み出すことも可能になるのである。

こうしたアキ適用を弾力化する課題は、欧州

委員会が「戦略ペーパー2000」（2000年11月）において取り上げることによって、ようやく一定の前進をみることになった。その要点は、第1に、候補国の域内市場統合を約束し、移行期の取り扱いについては弾力性をもたせること。第2に、交渉において1、2点程度の困難が残される場合は、その章を一旦、棚上げする可能性を認めること。この困難点は後ほど交渉し直される。第3に、交渉のロードマップを作成し、残されている各章に関するタイムテーブルをつくること。それは、最終を2002年夏として、3期に分けること。最後に、後発のヘルシンキ・グループの交渉がルクセンブルグ・グループに追いつくよう、交渉作業をスピードアップすること、の4点である²⁸⁾。

このように弾力的な受入れ交渉を行うという措置が、実際にどのような内容で取り入れられているかは、現状では明らかでない。しかし、それまで、上記のような論点を抱えて交渉が停滞してきた状況を打破すること、しかも、一定のタイムテーブルのもとに2002年夏までには交渉を終了させることという欧州委員会の判断は、ニース閣僚会議の議長まとめて公表された「2004年欧州議会選挙への新規加盟国の参加」という政治目標からすればギリギリの選択であった。

ここでの移行措置として考えられるのは、すでに述べたように、農業政策や環境政策、構造政策、社会政策などのアキ分野であろう。その際、例えば農業政策についてその基本問題は残るが、農産物、つまり食品の安全基準について、アキ適応が行われた農産物は共同体市場への流通を認め、そうでないものは自国内の流通にとどめるという段階的な方策も十分、考えられる。環境アキも、それは、いずれにとっても同意が

可能な規制目標なので、環境基準それ自身の引き下げ交渉は考えられないものの、現実には、その早期の実現は不可能である。したがって、例えば5年程度の計画期間を置いた環境基準の中長期プログラムを双方の合意のもとに作成し、欧州連合の援助プログラムも動員しながらその計画を推進すること、逐次、モニターを行いながら、それが達成されない場合は欧州裁判所で審議する、といったことが現実的な解決策として考えられる。

このように、多くのアキ、交渉の章は、加盟前の短期プログラムと加盟後の中長期プログラムを作成し、段階的に、かつ効率的に、しかし、いずれも財政破綻を引起さない政策として現実化させることが出来るのである。候補国が現在の経済力でアキを実現するために負担する場合と、連合の域内市場において経済力を拡大し、相対的に負担の軽くなった状態でアキを実現する場合とを比較すれば明らかなように、後者を選択する余地は可能な範囲で確保されるべきなのである。

A. メイヒューは次のように指摘している。つまり「こうしたコストは、新たな規制や違った基準によって必要になったコストであると単純に考えるより、自由化された市場において社会や企業が競争力を獲得するために必要なインフラストラクチャーであり、施設設備のアップグレードのための投資であると考えべきであろう」²⁹⁾。

換言すれば、アキとは、オーナーシップのことである。その点、彼が指摘するように、目標は、候補国とその社会における企業や家族、個人が、自らのもつ資源や潜在資源を活用し、活性化しながら、欧州連合の一員としてのアイデンティティをもつ固有の構成員になることであ

る。それには、経済的のみならず、政治的、社会的な、総合的な統治力量を形成することが求められているのである。それは、ヨーロッパに新たなガバナンスを拡充していく一つのプロセスでもある。このために、欧州連合のサポートと加盟各国の連携、パートナーシップが欠かせないことは言うまでもない。

おわりに

2001年6月、15加盟国の先陣を切って実施されたニース条約の批准投票において、アイルランド国民は、ノーの意思表示を行った。周知のように、欧州連合の加盟は、1カ国でも承認が得られないと、実現しない。したがって、これは、加盟受入れ交渉とは別次元の、さらに高度で複雑な政治的プロセスにおける課題である。

欧州委員会委員長のR. プロディは、この批准投票の直後に、アイルランド、コーク市の大学でこの問題に言及している。そこで彼は、「(この結果は)一般市民の方々が、通常、ヨーロッパの諸問題について十分、参加できていないと感じておられる表明であると思います。欧州連合の各種委員会や諸会議が閉じられた部屋で行われるならばヨーロッパ市民はそれを信頼しないし、市民は、“日常のビジネス”のように、淡々と事態を進めることをもはや、許さなくなっているのです³⁰⁾」と語っている。彼は、この場で、あらためて欧州連合がめざしてきた独自の経緯を整理し、とくに、今、中東欧諸国への連合の拡大が意味する、ヨーロッパにとっての、そして世界にとっての歴史的意義を説明した。そのうえで、本文の冒頭に紹介したように、「平和と生活向上、連帯と確信 (Peace,

Prosperity, Partnership, Persuasion)」という4つのキー・コンセプトを取り上げ、ヨーロッパと欧州連合の未来を展望する講演を行ったのである。

ヨーロッパ型社会社会モデルを構築する取り組みが、現実的な局面に入ってきたことは、拡大欧州連合の課題をめぐり本論が検討してきたことから明らかである。そうした展開が進みつつあるだけに、今、あらためて欧州連合の運営のあり方が問題にされているのである。この数年間の連合の重点的な行動戦略の第1課題に、「人々にとって、もっとも身近な、新たなガバナンスを推進し、その諸制度を透明で、民主主義的なものにする³¹⁾」という目標があげられたのは、言わば、自然なことであった。こうした要請を受けて、欧州委員会は、約1年の作業を終えて、つい先頃、「ヨーロッパのガバナンス」という白書を発表した³²⁾。

それは、「連合が複雑化するなかで、多くの人々が、諸政策について理解することがますます困難になり」、そして、「連合は、しばしば遠い存在であり、しかし同時に、あまりにも出しやりだと考えるようになってい³³⁾」と率直に述べている。欧州連合が、ますます共通政策の守備範囲を広げるなかで、レッド・テープや、官僚機構の肥大化による弊害が生じやすくなっているのも現実である。そこで、白書は、多くの人々や団体が欧州連合の政策形成過程に加わるよう組織運営を改革する、行政システムをもっと開放的でアカウンタビリティと責任をもつものにする、情報の開示とアクセスの現代化をさらにはかる、といった行政改革を進めることを提案している。今後、この白書を下敷きに、オープンな議論を呼びかけていくとしているが、こうしたヨーロッパ市民レベルの認識の深

化と政策形成過程への参画や、行政におけるパートナーシップなどが現実化するかどうかは、二ス条約が決めた欧州連合の意思決定メカニズムの改革とは違うレベルでの、ヨーロッパのガバナンスをめぐる基本課題として重要な論点になる。白書は、今後、「より良い政策、規制とサービスを提供する」、「グローバル・ガバナンスを実現する」、「あらためて諸制度に焦点をあてる」という3つの課題領域で、こうした議論を促進するとしている。

市民レベルでとらえたヨーロッパのガバナンスをめぐる議論は、今、始まったばかりである。しかし、同時に、この帰趨が、拡大欧州連合を軸としたヨーロッパ社会の未来を方向づけ、さらに言えば、今日のグローバリゼーション状況に対応する国際的な社会統合のあり方³³⁾にも大きなインパクトをもたらすことは間違いない。

注

- 1) Speech by Romano Prodi, *Our Common Future*, University College, Cork, Ireland, 22 June 2001
- 2) European Social Agenda, *Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, Annex I, 7, 8 and 9 December 2000*
- 3) 例えば, Helen Wallace, *Nice and After...*, Sussex European Institute Briefing Paper No 1, 2001
- 4) European Social Agenda, *op. cit.*
- 5) Official Journal of the European Communities, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 18 December 2000
- 6) Commission of European Communities, *Strategic Objectives 2000-2005; Shaping the New Europe*, COM(2000) 154 final, 9 February 2000, pp3-5
- 7) *Ibid.*, p. 5

- 8) 例えば, 1995年から5年間を経過したソクラテス計画は, 学校教育における学生の域内留学や教師の域内移動交流, ヨーロッパ言語や情報コミュニケーションの発展に対する援助を行う総合的なプログラムであり, それは2000年度から第2次フェーズに入っている。その一部を構成することになったエラスムス計画は, 高等教育におけるプログラムであるが, これによって, 域内の約1500大学・高等教育機関が参加し, この10年で約50万人が域内他大学への移動補助を受け, 約3万の教師が同じく移動補助を受けている。新規カリキュラムの開発プロジェクトも約1500存在し, ほとんどの高等教育分野をカバーする共同作業が進行している。またテーマ別ネットワークは30以上展開しており, それらはヨーロッパ・ディメンジョンの打ち出しに貢献している。また, レオナルド・ダ・ビンチと呼ぶ職業訓練プログラムや, 31カ国を対象にしたYOUTHプログラム, 文化やメディア関連の支援プログラムなどもこういう分野で大きな役割を果たしている。さらにテンボスというプログラムは, 中東欧諸国ならびに旧ソ連地域を対象にするもので, 先のエラスムスと同様の高等教育プログラムとして有効に展開してきた。Commission of European Communities (Directorate-General for Education and Culture), *Education and Culture ; Guide to Programmes and Actions*, 2000. Commission of European Communities, *Anniversary of ERASMUS ; Ten Years of European Cooperation in Higher Education*, 2000
- 9) Jaques Santer, *Agenda 2000*, 16 July 1997
- 10) なお同様のプログラムが1991年以降, 旧ソ連CIS諸国に対してTACISという名称で実施されている
- 11) Communication from Mr Verheugen, *Phare 2000 Review; Strengthening Preparations for Membership*, C(2000)3103/2, 27 October 2000
- 12) Commission of European Communities (Directorate-General for Enlargement, *Twinning in Action*, March 2001
- 13) *Ibid.*, p.25
- 14) 実際は, 欧州連合本部でのインターンシップも実施されているが, それはあくまでも個別的な取り扱いであって, 何ら制度的な条件をもつものではない。なおテンボス・プログラムについては注8参照
- 15) Proceedings of a Seminar held in September 1999 at the EU Information Centre in Budapest, *Overview of the Phare Programme and the new Pre-Accession Funds*, 1999, pp. 10-17. これらのファー・プログラムの部分は, 欧州連合の各種プログラムに参加するための数十種類に及ぶ多受益型プログラム (Multi-beneficiary Programmes) のなかに統合されている
- 16) Commission of European Communities, *General Report on the Activities of EU 2000*, 2001, p.221
- 17) <http://www.europa.eu.int/com/enlargement/intro/criteria.htm>.
- 18) Commission of European Communities, *Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by each of the Candidate Countries*, 13 October 1999
- 19) A. メイヒュウは, ポーランド政府のアドバイザーも務める, ヨーロッパ共同体の拡大に関する研究者である。代表著作は, Alan Mayhew, *Recreating Europe : The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, 1998
- 20) Alan Meyhew, *Enlargement of the European Union: An Analysis on the Negotiation with the Central and Eastern Countries*, SEI Working Paper No 39, December 2000, p.59
- 21) *Ibid.*, p.29
- 22) *Ibid.*, p.59
- 23) Alan Meyhew, *Financial and Budgetary Implications of Accession of Central and East European Countries to the European Union*, SEI Working Paper No. 33, March 2000, p.33
- 24) 例えば, Joseph F. Francois and Machiel Rombout, *Trade Effects from the Integration of the Central and East European Countries into the European Union*, SEI Working Paper No.

- 41, January 2001. この試算によると、中東欧からの新規加盟国の経済成長は、年率、約5%、輸出は9.9%上昇し、共通政策の適用は、潜在的に農産品の輸出を増加させる。他方、既存加盟国にとって、拡大による大きな変化は生じず、相対的にその影響は小さい。しかし、それは、第三国の農産品、繊維、衣料などの輸出に影響し、北米や他のOECD諸国に影響を及ぼすことになるという予測である
- 25) Witold Ortowski and Alan Mayhew, *The Impact of EU Accession on Enterprise Adaptation and Institutional Development in the Countries of Central and Eastern Europe*, SEI Working Paper No. 44, May 2001, p.11
- 26) Alan Meyhew, *Financial and Budgetary Implications of Accession of Central and East European Countries to the European Union*, op. cit. (Origin: World Bank, Poland, complying with EU Environmental Legislation, July 1998), p.27
- 27) Witold Ortowski and Alan Mayhew, op. cit., p. 34
- 28) Alan Meyhew, *Enlargement of the European Union: An Analysis on the Negotiation with the Central and Eastern Countries*, op. cit., p.42
- 29) Witold Ortowski and Alan Mayhew, op. cit., p.p. 44-45
- 30) Speech by Romano Prodi, op. cit
- 31) Commission of European Communities, *The Communication's Work Programme for 2001*, COM(2001)28 final, 31 January 2001, p.3
- 32) Commission of European Communities, *European Governance*, COM(2001)428, 25 July 2001
- 33) 例えば、Speech by The Rt Hon Chris Patten, CH (Member of the European Commission Responsible for External Relations), *The Role of the EU on the World Stage*, 25 January 2001 は、欧州連合の役割の一つに、グローバルイゼーションに対する対応能力をもった国際社会統合組織として、有効な経済機能を果たすことがある点を力説している。

Generating New Governance in European Societies: — The Process and European Union Enlargement Issues —

Kentaro HAYASHI *

Abstract: The European Union is now confronted with a huge historical challenge, outreaching “wide and deep” integration. This paper focuses on its enlargement issues, especially accession negotiations of the central and eastern European countries. It is a magnificent undertaking for the purpose of reuniting and creating a new Europe, and enhancing economic reconstruction and institutional reforms in these transitional countries. It is also an exciting challenge to develop a common European value system, while retainings national and regional diversities. For these purposes, developing its ownership or its governance has become a more indispensable factor, and this is far beyond the institutional reforms enforced by the recent Nice Treaty. Difficult and tough negotiations between the European Union and the candidate countries have resulted because of a serious obstacle called “Acquis Communautaire”, which is a necessary condition in order to be accepted as a member. Nevertheless, most candidate countries are now promoting their reforms, and the European Union has been preparing to expand itself, proposing more flexible negotiations. The findings of this study will be important to the current proceedings of other international regional integrations.

Keywords: European Union, Treaty of Nice, Pre-accession Strategy, Acquis Communautaire, European Governance

* Professor of the Faculty of the Social Sciences, Ritsumeikan University