

【翻訳】

リスボン戦略評価文書

中野 聡

ここでは、欧州委員会が2010年2月に刊行した「リスボン戦略評価文書 (Lisbon Strategy evaluation document)」が訳出されている。EU (欧州連合) が2000年に打ちだしたリスボン戦略は、10年間の継続期間において、欧州を「より多くの、より良い雇用とより強い社会的結束を伴う、持続可能な経済成長が可能な、世界で最も競争力のある、ダイナミックな知識基盤型経済」とすることを目標に掲げていた。2010年、リスボン・プロセスは、グローバルな経済危機の中で終焉を迎えた。欧州委員会は、主要数値目標——域内雇用 (就業) 率70%やGDP比3%の研究開発支出——の達成に失敗したことを認めつつも、少なくとも2008年9月のリーマン・ショック以前において、それが雇用状況や企業の設立・経営条件、年金制度の持続性の改善などに一定の役割を果たしたものであるとしている。また、手続きの側面においては、公開調整法を介した国家間の政策的整合化やEU=加盟国間のパートナーシップ体制の構築を通して、調整的枠組みにおけるコンセンサス形成に資した。他方で、報告書によれば、雇用の改善は貧困の解消をもたらさず、改革ペースは遅く不均質であり、経済危機への対処に欠け、ガバナンス上の問題を孕み、また、市民レベルでの認知度は低いままだった。

訳者解題

以下では、欧州委員会が2010年2月2日に刊行した「欧州委員会スタッフ作業文書——リスボン戦略評価文書 (Commission staff working document: Lisbon Strategy evaluation document)」が訳出されている¹⁾。この文書の教育・研究資料としての価値のひとつは、EU (欧州連合) の中核的社会的経済プロジェクトであるリスボン戦略の社会的含意に関係している。それは、2000年以降の10年間のタイムスパンにおいて、欧州を「より多くの、より良い雇用とより強い社会的結束を伴う、持続可能な経済成長が可能な、世界で最も競争力のある、ダイナミックな知識基盤型経済」とすることを目標に掲げていた²⁾。

この目標は、それがネオリベラリズム (新自由主義) 的な改革路線に強く彩られながらも、持続可能な経済成長を雇用問題の解消と社会的結束の強化に結びつけ、成長と公正の均衡を

1) European Commission (2010) 'Commission staff working document: Lisbon Strategy evaluation document', Brussels, 2.2.2010, SEC (2010) 114 final. この文書は、欧州連合ホームページ (<http://europe.eu>) で公開されている。著作権規定に関しては、同ページのcopyright noticeを参照。翻訳の校正に際しては、豊橋創造大学小西真弓教授より有意なご指摘を頂いた。

2) 原文は、'to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion' (Council of the European Union <2000> 'Presidency Conclusions', Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000).

図ろうとする“欧州型構造改革”としての特徴をも示している。リスボン戦略は、直接的には、EU諸国における経済通貨同盟（economic and monetary union, EMU）の深化、および、欧州経済の失速や失業率の上昇を中心とする社会経済的状況の悪化を背景に、先行する統合経済政策ガイドラインと三つの政策手段——ルクセンブルクとカーディフ、ケルンの各プロセス——を橋渡しする包括的な枠組みとして組織された。2005年3月には、欧州理事会が、政策の重心と管轄の問題を是正すべく、成長と雇用を重視する形でリスボン戦略を再出発させた³⁾。再開戦略を加盟国レベルで担ったのが、国家改革プログラム（National Reform Programme, NRP）である。

欧州統合初期の支配的哲学は、福祉は自由市場経済が生み出す成長に依拠するとみなすものだったが、1969年12月のハーグサミット以降のEMUの模索が、より積極的な社会的ディメンション（側面）の形成と並行して進められてきたことは興味深い。例えば、1970年のEMUの段階的設立に関するヴェルナー報告は、「市場諸力と政策の結束した効果により……十分な成長と高水準の雇用、安定性、地域および社会格差の縮小、環境の保護を達成すること」を主張したが⁴⁾、こうした論調は、1970年代の一連の欧州“サミット”から1980年代後半のソーシャル・ヨーロッパの潮流、より明示的には1993年に提示された、リスボン戦略とかなり類似した方向性をもつ成長と競争力、雇用に関するドロール白書へと引き継がれてきた⁵⁾。

リスボン戦略は、拡大EUと現実に機能するEMUを背景に、公開（開放的）調整法やリスボンパートナーシップなどの新たな機構を用いて、欧州レベルで経済成長を雇用拡大と社会的排除の撲滅につなげようとする、2000年代の大規模な試みだった。その社会経済的過程と成果を考察することは、“ヨーロッパ2020”のような後継政策を検討する上でも、また、“ポスト・ネオリベラリズム”の時代の市場と社会の関係とあり方を考える上でも、とても興味深いものがある。

欧州委員会スタッフ作業文書——リスボン戦略評価文書

序 論

リスボン戦略はもともと、グローバリゼーションと高齢化という課題への対策として、2000年に始められた。欧州理事会は、EU戦略の目的を、「2010年までに、より多くの、より良い雇用とより強い社会的結束、環境への配慮を伴う、持続可能な経済成長が可能な、世界で最もダイナミックで競争力のある知識基盤型経済となる」ことと規定した。背景をなし

3) Council of the European Union (2005) ‘Presidency Conclusions’, Brussels European Council, 22 and 23 March 2005.

4) European Council/ Commission (1970) ‘The establishment by stages of economic and monetary union in the Community: Interim report to the Council and the Commission’, *Bulletin of the European Communities*, July 1970, Vol.3, Supplement to No.7.

5) 例えば、European Commission (1972) ‘The first Summit Conference of the enlarged Community’, *Bulletin of the European Communities*, October 1972, Vol.5. European Commission (1993) ‘Growth, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st century, White Paper’, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 6/93, COM (93) 700, 5 December 1993.

たのは、生活水準を向上させ、そのユニークな社会モデルを維持するためには、激しさを増す国際競争と技術変化、人口の高齢化に鑑み、EUが生産性と競争力を向上する必要性に迫られているという認識である。（例えば、1992年単一市場プログラムがそうであったように）改革課題はEUレベルだけで成し遂げうるものではなく、多くの政策領域が加盟国の権能に係るため、成果を得るためにはEUと加盟国間の密接な協力が不可欠だった。それはまた、加盟国経済が本質的に結合しており、ある加盟国の行動（または行動の欠如）が、EU全体に重大な結果を及ぼさうという、基本的認識の反映でもある。

しかし、当初の戦略は、複数の目的と行動、とりわけEUと国内レベルの間の不明瞭な責任と職務分担を伴う、過度に複雑な構造へと徐々に展開していった。結果として、中期レビュー後の2005年、リスボン戦略の再出発が図られた。優先事項をより明示的に提示するために、再開戦略は成長と雇用に焦点をあてた。加盟国とEU機関のパートナーシップ・アプローチに基づく、新たなガバナンス構造が構築された。

リスボン戦略の10年間を評価する上で最も重要なのは、成長と雇用への影響である。しかし、影響の評価は、景気循環と外部情勢が、公共政策と共に決定的役割を果たすため容易ではない。究極的には、リスボン戦略の目的は国内と欧州レベルにおける改革のペースと質を改善することにあった。したがって、評価もまた、戦略が課題に対する関係者のコンセンサスを強化し、政策的対応を生み出すことにより、改革アジェンダを具現化したのかを検証しなければならない。

リスボン戦略は、単独で施行されたのではない。欧州連合は、2000年の15加盟国から現在の27加盟国に拡大した。また、ユーロが主要国際通貨に成長した。ユーロ圏加盟国は、1999年の12カ国から今日の16カ国に拡大し、現在の危機におけるマクロ経済的安定のための支柱足りうることを証明した。また、成長と雇用のためのリスボン戦略は、世界の他地域同様、経済危機の影響が欧州で深く感じられる中で終わろうとしている。経済危機は、欧州諸経済に深刻かつ持続的な影響を与えた。2009年にはGDPが4%減少、失業率は10%に近づきつつある。公的財政が破綻、財政赤字はGDP比7%に達しようとしており、債務水準が過去2年間で20%増加した結果、過去20年間の健全化を帳消しにした。この文書の目的は、リスボン戦略の影響を評価し、その成果を特定し、また、進捗が不十分だった領域を指摘することにある。リスボン戦略の施行期間を振り返れば、世界はアナリストや政策立案者、政治家が当時推測した以上に、また異なる方向へ、不可避的に変わってきた。この短いリスボン戦略評価を刊行することは、それが後継戦略へと引き継がれるようその長所を特定し、また、短所が反復されないよう、それを明示化するための機会である。文書の前半部分は、主な評価結果を示す。後半部分では、異なる政策領域における経緯と進展、不十分な点をより詳細に叙述した。

主な評価結果

全体としてみると、リスボン戦略は主要目標（すなわち、雇用率70%とGDP比3%の研究開発R&D支出）こそ達成し得ないものの、EUに好ましい影響を与えてきた。EUの雇用率は、危機によって再び低下するまで、（2000年の62%から）2008年には66%に達した。しかし、EU

は主要産業諸国との生産性成長格差を縮めるのに失敗した。対GDP比におけるEUの研究開発支出は、ごくわずかに改善したに過ぎない(2000年の1.82%から2008年の1.9%へ)。他方で、これらの目標が達成されなかったから戦略が失敗したと結論づけるのは短絡的過ぎるだろう。補足に示す理由により、戦略はEUの主要な長期的課題に対処するための共同行動を促すことにより、新たな地平を切り開いた。ここから導かれる主な結論は、以下のようなものである：

リスボン戦略は、EUが必要な改革に関する、広範なコンセンサスの形成に資した。2005年の戦略の更新は、その範囲と目的の明確化に資した。特に四つの重点領域(研究とイノベーション、人々への投資と労働市場の近代化、ビジネス、特に中小企業(SMEs)の潜在力の解放、エネルギーと気候変化)の明確化は、焦点を絞り込む上で大きな前進だった。現在、全ての加盟国で、これらのテーマは最も重要な政治課題であり、改革アジェンダを設定する上でのリスボン戦略の力量を示している。例えば、フレキシキュリティー概念の成功は、多くの場合、必要な措置がこれから施行されなければならないにせよ、リスボンが政策論争を喚起形成し、相互に受諾可能な解決を生みだしうることを示している。さらに戦略は、時間の経過と共に現出した新たな課題と政治的優先事項(例えば、エネルギーと気候変化)に適応し、欧州連合の拡大に伴って新規加盟国を円滑に包摂する上でも、十分にフレキシブルかつダイナミックであることを証明した。

また、EU市民と企業に具体的便益をもたらしてきた。リスボンのコンテキストで合意した改革は、雇用の増加(危機発生までに、1,800万件の新規雇用を創出)、官僚主義的手続きの削減による、よりダイナミックなビジネス環境(例えば欧州委員会は、理事会と議会による採択を前提とするが、400億ユーロ相当以上のEU規則上の行政負担削減を提案した)と消費者選択の拡大、持続可能な未来(例えば、経済成長は、多くの加盟国において単位あたりエネルギー消費量の低下傾向を伴ってきた)などの具体的成果を生みだしてきた。リスボン改革と、成長と雇用上の帰結の因果関係を実証することは必ずしも可能ではないものの、改革が重要な役割を果たしたことを示す証拠は存在する。

しかし、雇用の増加が、必ずしも人々を貧困から引き上げることに成功したとは言えない。しかし、雇用の増加は、労働市場から最も隔たった人々までには十分及んでいないし、職が人々を貧困から解放することに成功したとも限らない。一部のグループは、低技能訓練へのアクセスの困難さや支援サービスの欠如など、固有の障壁に直面している。幾つかの加盟国では、労働市場の分断が持続している。一部の加盟国では、高水準の児童の貧困が存在する。こうした事実から、教訓を引き出さなければならない。

構造改革は、EU経済をより弾力的にし、嵐をしのぎやすくした。過去10年間の大半、財政は赤字と債務水準を低下させ、年金制度改革によって長期的な持続可能性が改善されるなど、適切な方向へ進んでいた。財政の強化は、危機が発生し需要が減少したときに協調的財政刺激策を講じる余地を生みだし、需要の縮小と投資の減少、失業の増加という悪循環を回避して、経済安定化の一助となった。同様に、労働市場改革と積極的労働市場政策は、後退

局面において雇用を保護して失業増加の芽を摘み、ユーロ圏は危機におけるマクロ経済的安定の支えとなった。リスボン戦略が中・長期的な構造改革を重視したことは、短期的な政策的対応とEUの中・長期的課題の整合を通して、2008年末の欧州経済回復計画（European Economic Recovery Plan）の設計と迅速な展開を容易にした点は疑う余地がない。

しかし、リスボン戦略は、初めから危機の諸原因に対処しようには十分に整えられていなかった。リスボン戦略は、適切な構造改革に焦点をあてた。研究開発とイノベーション（技術革新）、労働市場（フレキシキュリティと技能、生涯学習）、ビジネス環境と財政の強化はどれも、グローバリゼーションと高齢化に対してEUを備え、EUの繁栄を促すために極めて重要な分野である。しかし、後知恵ではあるが、戦略は、一部の加盟国においては生産性ゲインを上回る賃金増加と相俟って現在の経常赤字の起因となったのだが、金融市場における堅固な監督と体系的リスク、（例えば住宅市場における）投機的バブル、信用依存のコンシューマリズムなど、危機の発生に大きな影響を与えた基本要因に焦点をあてる形で組織されるべきだった。マクロ経済的不均衡と競争力問題が経済危機の根源にあるのだが、相互補完的というよりも並行的に機能する傾向がある安定成長協定とリスボン戦略によって行われる加盟国経済の監査は、それらに適切に対処していなかった。

達成されたものは多いが、全体的な改革の施行ペースは遅く、不均質だった。戦略は、実質的成果をもたらし、EUの改革課題をめぐるコンセンサス形成に資したが、言質と行動の間の施行上のギャップは埋められなかった。パフォーマンスに優れた加盟国は、より野心的な改革を推し進めたが、他の諸国は次第に（かなりの）施行上のギャップを積み重ねた。これは、重要な便益と協同作用が欠けていたことを意味する。同じことは、リスボン戦略を構成する個別政策にも妥当し、一部の政策領域における進捗は他分野に優るものだった。ミクロ経済領域における進捗は、雇用とマクロ経済的側面における進展に遅れをとった。マクロ経済と雇用、（環境を含む）ミクロ経済領域を通じた政策的統合を促すというリスボン戦略の目的は、部分的成功を収めたに過ぎない。

特にユーロ圏の、密接に統合された経済における相互依存の重要性が、十分に認識されていなかった。われわれの相互に結合した経済では、全ての加盟国が、国内の課題と行動（またはその欠如）の他の加盟国および欧州連合全体への影響を考慮しつつ、改革をほぼ同じペースで施行する場合にのみ、成長と雇用の潜在力を具現化することができる。経済危機は、この相互依存関係を明示化した。大きなプラスの波及効果と相乗効果が、不均質な展開によって失われただけでなく、一部ではマイナスの波及効果すらが生みだされた。

リスボン戦略と他のEU政策、特定セクターを対象とするイニシアティブや政策措置の間の結合の強化は、その実効性を向上させただろう。リスボン戦略と安定成長協定や持続的発展戦略、社会アジェンダなどの他のEUの政策手段と戦略の結合関係は十分に強固ではなく、結果として相互補完的というよりも、複数の戦略が別個に機能していた。金融市場統合のような他の主な政策的優先事項が、リスボンに欠落していることは明らかだった。さら

に、個々の方策の水準では、政治上のトップレベルで承認された野心的目標が、必ずしもより迅速な意思決定や下方修正の回避に結びついていない。例えば、欧州理事会は、繰り返しイノベーションの重要性と強固にして低負担の共同体特許の必要性を説いてきたが、理事会は（未だに）この問題を解決していない。域内市場の障壁撤去や（デジタル）コンテンツの自由流通の増進、労働移動の促進、相互利用可能な基準設定の促進のような他領域では、国家元首と政府首脳による取り組み強化の呼びかけにもかかわらず進捗は遅く、十分な成果を生みだすに至っていない。共同体リスボンプログラムは、EUレベル行動に着手するために2005年改革の一環として導入されたが、十分な変化への推力を生みだしてはいない。

構造基金の確保は成長と雇用のための相当額の投資を可能にしたが、なお改善の余地が残る。 構造基金の“リスボン化 (Lisbonisation)”は、相当額の欧州基金（2007-2013年支給期間で約2,280億ユーロ）を、技術革新や研究開発、ビジネス支援のような、成長促進的投資へ振り向ける一助となった。こうした投資の多くは、次の5年間にわたって効果的に利用されるだろう。地域政策の優先事項を規定する国家戦略参照枠組み（National Strategic Reference Frameworks）と社会経済的優先項目を定義する国家改革プログラム（National Reform Programmes）の結合関係は、整合性の向上に資したが、さらに発展させることも可能だった。構造基金の利用は、施行に際して重要な役割を担う地域および地方政府にとって、リスボン戦略を身近なものにする上で有益だった。しかし、経験が指し示すところによれば、構造基金の効果は、（例えば、研究と技術革新や労働市場において）背景をなす構造の改善、規制枠組みの簡素化（例えば、ビジネス環境、インフラストラクチャー開発）、そして一部加盟国の行政能力と効率性の一層の強化により向上させることが可能だった。EU予算を、従前以上に成長と雇用促進のために活用する方法に関しても、省察の余地がある。

EUと加盟国間のパートナーシップは、概して建設的な経験だった。 2005年に導入されたパートナーシップ概念は、欧州連合諸機関と加盟国間の協力と責任分担に良い影響を与えた。結果として生まれた欧州委員会と加盟国間の対話は、建設的意見交換へと発展し、そこでは欧州委員会が加盟国に、しばしば欧州連合の他地域の経験にもとづく政策的選択肢を助言する一方、加盟国は改革の可能性を明示したり、制約を識別したりしつつ、各国の状況を説明した。一部では、加盟国が地域や地方当局に加え、社会的パートナーとその他のリスボン戦略パートナーシップの関係者とも提携したが、それは彼らが戦略下で大きな責任を負うとの認識に由来する（例えば、積極的労働市場政策、教育、インフラストラクチャーの開発、ビジネス環境）。しかし多くの場合、地域と地方のアクターはしばしばリスボン領域において大きな政策的権能と相当の資源をもつにもかかわらず、地域と地方、社会的パートナーの関与はさほど進展せず、ステークホルダーの関与はあっても一時的なものにとどまった。

しかし、施行は不特定なオーナーシップ（管轄）と弱いガバナンス構造の影響を受けた。改革を進める上での欧州理事会の役割が、明確に規定されていなかった。欧州理事会は、個別の理事会組織における集中的作業によって、しばしば過度の支援を受けたため、国家元首と政府首脳による実質的な討議と決定の余地をほとんど残さなかったと言えるのかも知れない。欧州議

会の役割も、戦略を前進させる上でより重い責務を担えるよう、もっと明確に規定できただろう。

政策手段に関しては、基本条約に依拠した統合ガイドライン (Integrated Guidelines) が、国内の経済と雇用政策の方向性を定める上で有用だった。ガイドラインは包括的であり、改革の知的根拠の形成に資したかも知れないが、“あらゆるものを含む” 特質と国内における優先順位づけの欠如は、この手段の国内政策形成への影響を限定的なものにした。国家改革プログラム (NRPs) は、このガイドラインに依拠しているのだが、マクロとミクロ、雇用政策をさらに強力に結びつけた、包括的成長戦略を促す上で有用なツールだった。しかし、NRPsに対するアプローチは加盟国によってかなり異なっており、一部諸国における野心的かつ統一性のある改革アジェンダは、他の諸国の、政府と国内（および地域）議会の支持に欠ける曖昧でやや叙述的なアジェンダと対照をなした。EUレベルの目標数は過多で、とりわけEU拡大後の加盟国間の出発点の差異を十分に反映していなかった。明確に合意した言質の欠如も、管轄権問題を悪化させた。例えば、一部加盟国のパフォーマンスがすでに目標を超越していたのに対し、他の諸国にとっては、所与の時間的枠組みの中で達成することが非現実的と思われるような水準に設定されていた。

国別勧告の影響は、様々だった。 国別の政策勧告は、一層の進展が求められる場合、欧州委員会の勧告を基礎に、理事会が加盟国に通告する基本条約ベースの政策手段だが、戦略の重要な構成要素をなした。一部の加盟国では、こうした勧告が大きな影響を与えた。国内政策を欧州のディメンションで設定し、他の諸国も同じ課題に取り組んでいることを示すことにより、これらの加盟国は、勧告を改革への国内の圧力を形成するために利用した。しかし他の諸国では、勧告は政治的論争も、効果的な追跡措置も伴わなかった。その記述は、特定のアドバイスから一般的方向づけに至るまで、しばしば多岐にわたった。後者の場合、加盟国にとって、勧告の目的を達成するためにどの政策的措置が求められているのかを判断するのが困難だったが、いずれの事例においても、堅固かつ透明性の高い評価枠組みがあれば、加盟国の勧告受諾は容易になっただろう。

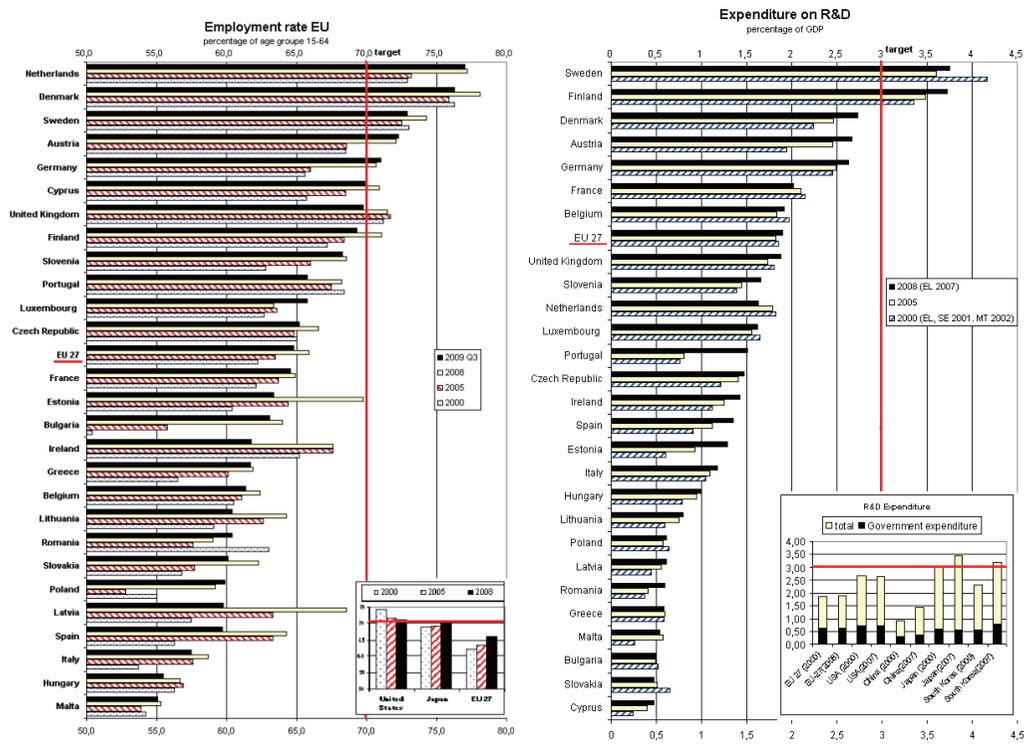
政策的学習と優れた実践の交換が増した。 どの加盟国も皆、改革施行の成功を経験した限りで、国内の状況と伝統に配慮しつつ、相互学習と良好な実践を普及させる余地は十分にある。2005年以降、政策学習と優れた実践の相互交換が増してきた。加盟国は、年金・医療保険改革からフレキシキュリティー、技能規定、複数年度予算管理、ビジネス環境の改善（企業設立に必要な時間の短縮法）、技術革新（現在、半数以上の加盟国が技術革新バウチャーを施行）、貧困と社会的排除の撲滅に至る領域で、他国の経験に多大な関心を示している。大半の交換活動は、公開（開放的）調整法 (Open Method of Coordination, OMC) の形で行われた。政策学習の効果は、明確かつ計測可能な目的（例えば、行政負担の25%削減や一週間以内での企業創業）があり、また、（政策を適合させる）技術的専門家と（施行を容易にする）政治レベル双方の関与があるときに高いように思われる。

コミュニケーションは、戦略のアキレス腱だった。 総体として、EU（または、特にユーロ圏）全体にとってのリスボンの便益と、改革をしないことの含意双方を伝えることに十分な注意

が払われてこなかった。結果として、EUレベルでは、戦略の目的に対する認識と市民の関与、一般の支持が常に弱く、国内レベルでは必ずしも十分に調整されなかった。加盟国がリスボンタイプの改革についてコミュニケーションを図った場合でも、それが欧州戦略の一環として提示されることはまれだった。

ユーロ圏のディメンションを強化するために、なおなすべきことがあった。リスボン戦略は、ユーロの最初の10年間で偶然重なった。統合ガイドラインは、ユーロ圏における経済政策調整のさらなる必要性を認知していたし、2007年以降は、特別な勧告がユーロ圏諸国に対して行われてきた。これらは、特にEMUの順調な機能に不可欠な政策行動に焦点をあてていた。しかし、実際には、ユーロ圏諸国と“ユーログループ”による対応は、むしろ限定的だった。経済危機の影響がユーロ圏諸国の間で大きな差異をみせることは、一部諸国が構造改革課題の施行と競争力の維持において他国に先行していることを示すものだが、これは、EMUの円滑な機能に問題を引き起こす大きな域内不均衡を明示している。

対外的ディメンションをより強化することができた。戦略は、グローバル化を形づくろうとするよりも、それに対してEUを備えることに焦点をあてていたという点で、過度に内向きだったのかも知れない。危機は、その影響が迅速に世界中に波及したように、グローバル経済が相互依存的になったことを十二分に示すものだった。その時以来、EUは欠陥を除去し、同じ過ちが繰り返されることを防ぐための強固な仕組みを導入すべく、G20プロセスに積極



的に関与してきた。EU経済と米国や日本、BRIC諸国のような主要グローバルプレーヤーの間の特有の繋がりをより重視することもできただろう。最後に付け加えるとすれば、EUを主な貿易相手国のパフォーマンスに対して位置づけ、EUの進歩を相対的に評価する努力は、ほとんどなされなかった。

補足：特定領域における進展の考察

政策結果

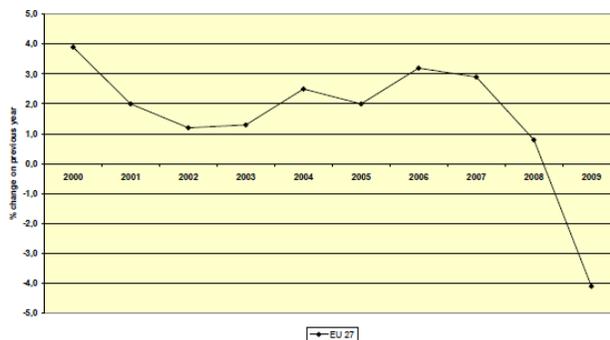
序 論

危機が影響を及ぼすまで、欧州は適切な方向へ向かっていた。下記のグラフが示すように、EUのGDP成長率はリスボン戦略想定平均3%成長にはわずかに届かなかったものの、労働市場は良好なパフォーマンスを示し、参加率は66%まで上昇し、失業率は7%に低下した。この進展の一部は疑う余地なく循環的要因に帰せられるが、とりわけ労働市場の展開は、多くをEU加盟国の構造改革の努力に負う。この技術的補足では、多数の重要なリスボン領域における展開をより詳細に分析する。冒頭でマクロ経済領域における進展を概観した後、四つの優先政策領域、すなわち、より多くの研究開発とイノベーション、ビジネス、とりわけ中小企業のための潜在的可能性の解放、人々への投資、環境に優しい経済を中心に構成した。

i) マクロ経済的弾力性と財政支出

堅実なマクロ経済政策は、雇用創出と投資のための適切な枠組み条件を生み出す限りで、成長と雇用を支えるために不可欠である。2000年のリスボン戦略開始以来、EU経済は循環的な上昇期と下降期を経験してきた。2002-2003年の下降の後、物価の安定と着実な経済成長、雇用増加と失業水準の低下を特徴とする、徐々に力強さを増した5年間の経済的発展期が到来した。したがって、2005年のリスボン戦略再出発の背景は、安定したマクロ経済的環境にあり、それはほぼ2008年まで持続した。経済危機が、これを大きく変えた。EUの平均GDP成長率は2006-2007年に年3%程度に上昇していたが、2009年には-4%に下落

【EU27の実質GDP成長率/ 対前年変化率】



参照：Eurostat 2009 予測 DG ECFIN

した。同様に、失業率は2007年の7%の低率から、現在10%に迫る水準に増加した。

堅実で持続可能な財政を維持することは、基本条約の課す義務であり、フィスカルポリシーは安定成長協定によって調整され、統合ガイドラインに反映される。加盟国財政は、2000年度にはほぼバランスのとれた状況にあったが、2001-03年にかけて負債が拡大した。この後、2007年までは名目値が継続的に改善し、EU全体での均衡が再び達成可能なように思われた。政府債務比率は低下し、過剰財政赤字手続き（Excessive Deficit Procedure）の対象となる加盟国数は減少を続けた。しかし、危機は財政に劇的な影響を与え、2009年には財政赤字が平均でGDPの7%に達し、わずか2年間で負債が約20%増加してGDPの80%に迫ろうとしていた。このことは、“良好な時期”における財政の強化が不十分だったことを示している。

人口高齢化の財政への影響予測を考慮すれば、財政の長期的持続可能性は主要な政策目的であり続ける。より速やかな赤字の削減、年金と医療制度改革、そして労働市場改革（特に労働生活の延長に資するもの）からなる、財政の安定性を確保するための三つに分岐した戦略が追及されてきた。過去10年間、多くの加盟国が公開（開放的）調整法の支援を受けつつ年金制度改革を遂行してきたが、それは年金制度へのアクセスや適切性と同様に、財政の持続可能性を考慮したものである。推計⁶⁾によれば、これらの改革は、高齢化関連支出の将来の増加を抑制する上で大きな効果を有しており、財政の持続可能性に貢献することが確認された。しかし、進展は加盟国において一様ではなく、年金改革は一部諸国で停滞している。さらに、平均余命が持続的に伸張し、医療費用が確実に増大する状況では、持続可能な近代的社会保障制度の確保という課題が解決したとは、とても言えない。EU全域における近年の財政状況の後退は、全体的な持続可能性状況を大きく悪化させた。

賃金の推移を生産性と整合させ、働くことのインセンティブを向上することは、マクロ経済的な安定と成長に貢献するし、リスボン戦略の中心的目標でもあった。賃金抑制は大半の諸国で広く行われ、低インフレーション環境と雇用増加を下支えした。しかし、複数の加盟国では賃金が一貫して生産性の上昇を上回り、確実に競争力の喪失をもたらしてきた。状況は、幾つかのユーロ圏加盟国で最も深刻である。また、フレキシキュリティー戦略において、働くことが割に合うようにするための税制と給付制度改革は、失業率と休職率の低減に次第に貢献するようになった。給付政策において、給付条件を強化する方向での継続的進展がなされた一方で、税サイドでは税の楔（tax wedge）、とりわけ低賃金労働者の税を削減するための広範な努力が払われてきた⁷⁾。

競争力における位置づけは、とりわけユーロ圏において国により異なった展開を遂げ、一部の加盟国は大きな対外的不均衡を集積しつつある。これは、生産性の推移を超過した賃金動向、急速な信用の拡大と住宅および金融市場におけるバブルの発生を含む、多様な要因にもとづく。一部の事例では、経常収支の不均衡は、危機の結果として輸出入が急減するにつ

6) 原注：欧州委員会および経済政策委員会。

7) 訳注：税の楔は、全労働コスト（労務費）に対する税負担の割合（World Bank (2005) 'Labor taxes and employment in the EU8', *World Bank EU-8: Quarterly Economic Report*, April 2005)。

れ、構造的問題を残したまま名目的には減少した。一部諸国では、経常赤字が極めて切迫したため、EUとIMFからの国際収支支援を必要としている。EUレベルの監督は、不均衡の危険を指摘してはいたが、状況の緊急さは、各国間の一定の結合関係もあり十分に認識されなかった。このことは、監督と調整の改善の必要性を示すものだが、危機はまた、“バブル”の発生を回避するために、金融上の管理と展開のモニタリング、とりわけ住宅市場に集中することの重要性を際立たせた。

リスボン戦略は、統合ガイドラインと欧州委員会年次進捗レポート（Commission Annual Progress Reports）双方において、ユーロ圏の側面を明示的に認知していた。ユーロ圏における競争上の地位と、それが通貨圏に対してもつ含意の関係が、徐々に政策的関心の対象として浮上した。事実、グループとしてのユーロ圏加盟国に対する特定の政策勧告が、過去5年間にわたってこれを基礎に行われている。しかし、リスボン戦略がユーロ圏に対して払った、こうした付加的注視の影響を、他の加盟国に比した改革努力の成果として数値化することは難しい。

2005年のリスボン戦略の再出発は、結束政策プログラムの2007-2013年サイクルの準備と時を同じくしたため、結束政策を新たなリスボン体制の中核に据える機会となった。構造・結束基金に由来する2500億ユーロ以上が、研究やイノベーション、情報技術、ビジネスと人的資源開発などの領域における優先的構造改革のために、2007-2013年にわたって確保された。こうした資金供給の仕組みは、優先的プロジェクトへの投資を担保するが、金融エンジニアリングと公共・民間パートナーシップ（Public Private Partnerships）の導入は、さらに持続可能な資金供給の可能性を開いた。結束政策の一部加盟国のGDP成長率への影響は、0.7%にも達しうる。こうした順調な展開にもかかわらず、また、年次EU予算における成長関連支出項目（項目1A）の創設にもかかわらず、EU予算の他の領域における支出は、構造改革優先事項と十分な整合性をもたず、雇用と成長を促すための基金配分は、なお改善の余地が大きい。例えば、技術革新へのEU予算支出は、競争力と技術革新枠組みプログラム（Competitiveness and Innovation Framework Programme）のような手段があるにもかかわらず概して不適切なままである。他方で、経常予算外資源は、なお経済と金融危機に対する対応として投入された。欧州経済復興計画（European Economic Recovery Plan）は、製造業と自動車産業、建設セクターの技術開発のための三つの公共・民間パートナーシップ設置を表明し、欧州投資銀行（European Investment Bank, EIB）は、危機への対応として2009年度の貸付総額を250億ユーロ増額した。

ii) リサーチと開発、イノベーションの促進

EUにとって、リスボン戦略の目的は、野心的な研究と技術革新アジェンダにもとづいた知識経済を形成することにあつた。EU-GDPの3%に相当する研究開発支出目標の導入は、EUレベルにおける研究とイノベーション政策の重要性と可視性における歩調変化を表すものだった。多くの加盟国が、公的研究開発投資を優先させたことを示す証拠がある。すなわち、20加盟国において、全政府予算における研究開発の割合が2000年から2007年にか

けて増加した。しかし、一部加盟国におけるパフォーマンスの低さから、EU全体の実績は2000年以降、わずかに改善されたにすぎない（GDPの1.85%から1.9%へ）。下記のグラフが示すように、なおEUの基本的課題は、民間セクターが世界の他の地域よりも欧州に研究開発投資の魅力を感じるようにすることにある。これは、枠組的条件（つまり、単一市場、教育と研究システム、知のトライアングルの強化、他方で、技術革新サイクルが短くなるにつれ製品を市場に投入する上で重要となったIPRの運用と相互利用可能な標準化のスピードアップ）を意味する⁸⁾。加盟国の研究開発支出総額はGDPの1.9%を越えておらず、3%目標とは大きく隔たるが、経済危機にもかかわらず、近年、支出水準が維持されていることを再確認できる。EU諸国はここしばらくの間、全体的研究開発投資において米国と日本、韓国を追い続けてきたが、近年のデータは、中国やインドなどの新興経済国が追いつきつつあることも示している。

2005年以降、EUの政策的アプローチは、非技術的イノベーションの役割を重視し、特に知のトライアングルの3側面の結合を強調する形で、より需要サイドの措置へとシフトしてきた⁹⁾。“イノベーションを市場に投入”し難いEUの長年の問題に対処し、新しい考えを生産性向上に変えるために、欧州技術・開発機構（European Institute for Technology and Innovation, EIT）設立のような措置がとられた。さらにEUは、革新的な製品とサービスへのインセンティブを与え、市場需要を喚起する手段としての規制と標準化を求めてきた。確固とし、しかもアクセスし易い欧州特許の施行プロセスは、特に訴訟に関してある程度進んだが、完成からは程遠い。標準化制度は分断されたままで、技術発展の速度を考えると遅すぎる。政府調達のような需要主導型の手段の利用も若干改善したが、潜在的可能性をフルに発揮できるまで制度が発達してはいない。

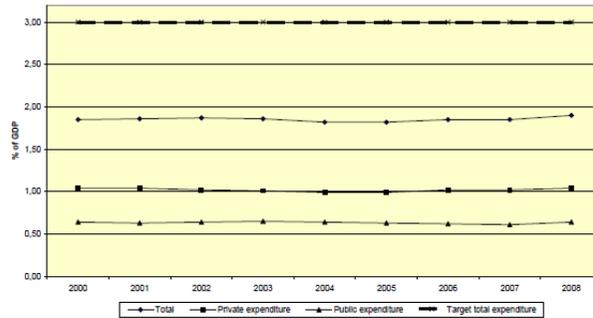
他方で、欧州研究領域（European Research Area）に関する作業では、加盟国と産業界の協力関係の促進（例えば、主要領域における公共・民間パートナーシップである合同技術政策〈Joint Technology Initiatives〉）、また、欧州研究インフラストラクチャー〈European Research Infrastructures〉と合同プログラム形成〈Joint Programming〉を通して）、卓越性と適切な領域特化の一層の重視、研究者の異動に際した障害の除去など、より統括的な政策アプローチへの転換がみられる。

EUレベルの財政支出は、リスボン下のイノベーション政策においてその役割を徐々に増してきた。欧州投資基金（European Investment Fund）が、技術革新プロジェクトの重要な潜在的資金源であることには変わりはないし、欧州委員会とEIBは、リサーチと技術革新プロジェクトへの資金供給を支援するために、リスク分担型融資基金（Risk-Sharing Finance Facility）を設立した。望ましいものだが、近年のこうした貸付け業務の増加は、EUレベルで利用可能な予算外金融手段の活用の不足が、リスボン戦略の大きな欠点であったことを示している。

8) 訳注：知のトライアングル（knowledge triangle）は次の注を参照。IPRはIntellectual Property Right（知的財産権）の略号。

9) 原注：知識、教育、イノベーション。

【研究開発支出/ 対GDP比率】



参照：Eurostat

iii) ビジネス、特に中小企業（SME）の可能性を解き放つ

ビジネスの潜在力を引き出すために、リスボン戦略は規制上の負担を軽減し、アントルプレナーシップを促進することを重点課題としてきた。こうした枠組み条件の改善の結果、EUは現在、2000年当時よりもビジネスを行うのに適した場所になっていると言える。世界銀行が実践ビジネスレポート（Doing Business Report）のトップ30に加盟国の1/3を、トップ50に2/3をランクさせるなど、外部評価もEUの魅力を示している¹⁰。現在、18加盟国は、ビジネスを始めるためのワンストップ・ショップを導入しているし、リスボン戦略のコンテクストを反映した行動として、欧州理事会が目標を採択、新規に民間株式会社を創業するにあたっての要件を大幅に緩和するに至った。現在、EUで必要な平均日数は8暦日であり、平均費用は417ユーロまで低下した。リスボン戦略がEUの規制文化に大きな転換をもたらすのに成功したことは事実だが、ビジネス環境を真に簡略化するためになさなければならないことは多い。2012年までにEUで25%の軽減目標を背景に、全ての加盟国が行政負担を削減するための野心的な国内目標を設定したが、実施にはさらなる行動が求められる。理事会と欧州議会による採択が前提ではあるが、欧州委員会は、EU規則に関して潜在的に400億ユーロに相当する行政負担の軽減を提案した。

2008年6月に採択された小企業法（Small Business Act, SBA）は、EUと加盟国における包括的中小企業政策の枠組み形成への最初のステップだった。欧州委員会は、例えば2009年6月1日に施行された付加価値税率の軽減案など、小企業法で表明された複数の主要行動を遂行することにより、加盟国に（特に労働集約的サービスにおける）経済活動を促進する機会を十分に提供してきた。これ以外にも、4主要提案が理事会と欧州議会でペンディングとなっている。延納指令（Late Payment Directive）の改変と欧州非公開会社法（European Private Company Statute）に関する提案は、どちらも中小企業の競争力にとってきわめて重要である。付加価値税（VAT）請求に関する提案は、書面と電子インボイスが同等の取り

10) 原注：http://www.doingbusiness.org/ ビジネス展開プロジェクトは、183経済とサブナショナルまたは地域レベルで選択された都市について、ビジネス規制とその施行に関する客観的規準を提供するもの。

扱いを受けるよう求めるものだが、184億ユーロの中期的な経費削減の潜在力をもつものと推計される（この提案の影響を受ける2200万社の課税対象企業全てが、全インボイスを電子的に送付すると仮定した場合）。最後に、加盟国が零細企業を会計規則から免除することを可能にする提案からは、最大540万社が利益を享受し、EU経済にとって63億ユーロの節減をもたらさう。

欧州の中小企業は、しばしば融資を受ける上で困難を経験している。大半の加盟国が、中小企業融資を促進する措置を講じたか、講じつつあるが、まだ失望するような結果しか生みだしていない。EUは中小企業に相当額の金融支援を行うために、特にEIBを介して結束政策を用いてきた。さらに、公共・民間パートナーシップと中小企業に適した金融措置支援による金融エンジニアリング導入の可能性は、資金へのアクセスを促進する政策の射程全体を拡大した。

しかし、単一市場の多くの局面における進展にもかかわらず、EUの潜在的市場の多くは未開発なままである——例えば、EU消費者の7%が現在国境を越えて購買するに過ぎない。多くの加盟国がネットワーク諸産業、特にガスと電気、電子コミュニケーションにおける競争を呼びかけ、また、（特にガスと電気、鉄道セクターにおける）分散は、成長と雇用の維持に具体的な成果をもたらさう。明らかに、適切なレベルの資源をもつ、権限を委任された独立の規制当局もまた、EUの消費者に好ましい結果をもたらさう。幾つかの加盟国はなお、専門サービスへの不要な規制上の制約や固定関税、多数の規制条項（*numerus clausus restrictions*）を課しているが、これらはサービス指令によって廃止されるべきものである。

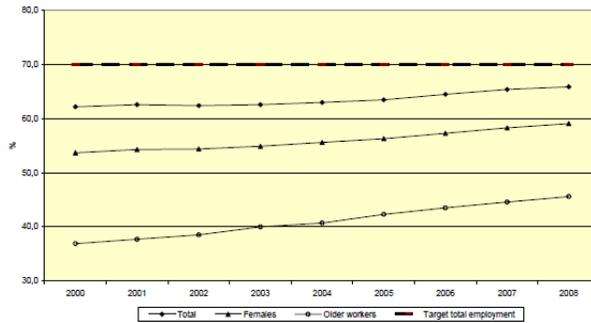
iv) 人々への投資

二つの主要目標のひとつは、EUが2010年までに就業中の労働年齢人口を70%にすることである。これは、高齢労働者（年齢55歳以上）の雇用率を50%にし、女性を60%にするという二次的目標によって支えられていた。こうした野心的な目標は、欧州労働市場における多数の課題に答える構造改革を介してのみ達成しうるものだった；労働市場の分断化に対する取り組み、より多くの、より良質の教育と訓練を通したスキルニーズへの対応、積極的加齢化のためのライフサイクル・アプローチの促進、そして、包括的労働市場である。

リスボン、労働市場の構造改革という観点を提起することに成功し、また、成果を残す上でも有用だった。リスボン目標に向けた進歩は、下記のグラフに示されている。2005–2008年期は特に、950万件の雇用が創出され、失業率が7%近く低下するような、強い雇用成長に特徴づけられた。EUの総雇用率は、4%近く上昇し、2008年には65.9%に達した。女性と高齢労働者の雇用率はさらに増加し、2008年までにはそれぞれ59.1%と45.6%を達成した。

経済および金融危機以後の2009–10年には、EUで700万件以上の雇用が失われ、失業率は2010年末までに10%を越す水準に達するほどの壊滅的影響を労働市場に及ぼした。危機の前に達成された進捗の一部は、明らかに循環的回復によるものだが、リスボン戦略下で始められた構造改革と持続的な賃金抑制が相当の効果をもたらしたとみなす根拠は多数ある。

【EU27の雇用率】



参照：Eurostat

- ・ 失業率は2005-2008年に28%減少し、数十年間の2桁台から7%近くまで低下した。
- ・ 危機に先行する景気回復期には、(循環的拡大に通常生じるはずの)大きな賃金への圧力はみられなかった。
- ・ 経済危機に先立つ期間に雇用率が大幅に、極めて長期にわたって上昇した。こうした上昇は、循環的要因のみによっては説明できない。

2005年の再出発以降のリスボン戦略における最も重要な政策的展開のひとつは、2007年12月に欧州理事会によって承認された、共通フレキシキュリティー原則の施行に伴う展開と適応、進展だった。フレキシキュリティーは、労働市場におけるフレキシキュリティーとセキュリティに新たな観点から着目しようとする。この概念は、グローバリゼーションと技術進歩が、労働者と企業のニーズを急速に変化させていることを認知している。製品とサービスをより速く適応・開発する企業への圧力は徐々に強まり、他方で労働者は、企業のリストラクチャリングが最早偶発的ではなく、日常生活上の事実になりつつあることに気づいている。

究極的には消えて行かざるを得ない職を守るのではなく、フレキシキュリティーは、現職で成功裏に異動するか、または新たに転職するための保護と支援が必要なのは労働者だという前提から出発する。フレキシキュリティーはしたがって、より適応力のある労働市場の創造を支援し、特に、しばしば非常に大きな労働市場の分断に取り組むために適切な改革アジェンダとなる。少数の加盟国が包括的なフレキシキュリティー・アプローチをすでに展開したか、また展開しつつあるのは心強いが、加盟国の努力の重点は、今やそれぞれの加盟国フレキシキュリティー政策で示された改革へ、確実に向けられるべきである。危機以降の欧州労働市場における大規模なリストラクチャリングは、課題の大きさを一層明らかなものにした。この領域における改革の多くは、契約上の多様性を促すために新規参加者に対する労働市場規制を緩和することに重きを置きがちである。しかし、フレキシビリティの拡大は、既存契約に関する法律の改革と異なるタイプの契約間の移動と昇進の機会を確保することによってのみ達成される。

したがって、加盟国間と政策領域によってやや不均質ではあるものの、労働市場政策の全体的傾向は肯定的に捉えうる。とりわけ若年者と高齢者グループに関しては、大きな改善の余地が残る。それが可能なところでは、積極的加齢の概念の展開と早期退職制度の回避における進展がみられたが、高齢労働者はなお十分には労働市場に参加していない。例えば、55-64歳の人々の雇用率は、25-54歳の人々よりも30%低く、25-54歳のほぼ80%に対して55-64歳の人々の46%未満が働くに過ぎない。

若年者の失業は、深刻で悪化し続けている。若年者は、とりわけ危機による打撃が大きく、その失業率は、多くの加盟国でそれ以外の労働力の2倍以上に達する。若年失業は、本質的に技能政策と結びついており、リスボン戦略におけるこの問題に対する関心にもかかわらず、進展は不十分である。学校からの早期離脱の削減に関してはいくらかの進展がみられたが、EUの15%近くの若年者(約700万人)は、何の資格ももたないまま教育機関を過度に早く離れている。さらに、若年者の平均教育達成水準にはほとんど改善がみられず、失業した者も、しばしば必要な支援を受けていない。2005年に設定され、2007年に強化されたEUレベルの活性化目標にもかかわらず、多くの加盟国はなお、失業後の最初の4ヵ月以内に、全ての若年失業者に対して積極的休職支援か再訓練の形での新たな出発の機会を与えられていない。

教育と技能政策は、知識基盤型経済を創造する上で核心に位置するが、この点では、EUには明らかに道程が残されている。若年者の教育達成水準の向上は余りに遅く、2000年度以来、結果はわずかに改善したに過ぎない。2004年度以降、成人の生涯学習への参加水準は変化していないか、27カ国中12カ国では低下さえしている。

v) 環境に優しい経済

気候変化に対処し、とりわけエネルギー保障を重視した競争的かつ効率的なエネルギー産業を振興することの重要性は、2005年以降明白になったが、これらの重要な問題、とりわけいわゆる20-20-20目標に関する意思決定は、リスボン戦略のコンテキスト外に置かれたと言える。さらに、気候変化に伴い、環境とエネルギー問題が政治的課題として浮上し、正規に戦略に統合され、EU政策形成の主流に組み入れられると、リスボンと持続的発展戦略(Sustainable Development Strategies, SDS)の間の差異が曖昧化し始めた。諸戦略の分離を保つ主張は、主に異なる時間的射程に依拠するのだが、リスボン戦略が中期的パースペクティブ(5-10年)をもつのに対し、SDSは数十年先を見はるかしていた。

リスボン戦略下の国家監視の一部として、加盟国の京都目標へ向けた進展は監視された。経済活動上の危機の影響を考慮に入れた現在の推計は、EU15の全体目標を上回る成果の可能性すら示している。セクター別では、排出傾向はエネルギー部門、工業諸プロセス、農業と廃棄物処理では減少するが、運輸部門では相当程度の増加がみられる。エネルギー部門では、競争力強化と持続可能性、供給保障を目的に、近年、国別のアプローチから欧州のアプローチへの顕著な移行が生じた。ガスと電気市場の自由化は、ネットワークへの新規投資を促し、以前は閉ざされていた市場への新たな市場プレーヤーの参入を可能にし、流動的で競争的な卸売市場の形成を促進してきた。

ガバナンス

目 標

リスボン改革の達成度は、2010年を期限とするEUレベルの目標をなす、一組の項目に関する進捗状況として計測される。70%の総雇用率とGDP比3%相当の研究開発支出である。リスボンのさらなる前提は、もし加盟国の改革が望ましい効果をもたらすには、EU圏の平均GDP成長率は3%程度でなければならないということだった。2005年の再出発は、事実上、目標項目数を削減するものだったが、そうしたEUレベルの目標は、その性質上、それぞれの国別目標に分離されず、また加盟国の出発点や競争上の優越性をも考慮しない、全サイズ共通（one-size-fits-all）型のアプローチを意味することとなった。EUレベルで目標を設定する方法は、運営レベルにおけるリスボン戦略の管轄（オーナーシップ）の全般的欠落を生みだす一因となったようにも思える。

パートナーシップの更新

パートナーシップの概念は、最初からリスボンを支えていたが、再出発により強化された。しかし実際には、パートナーシップは全ての加盟国で同等に機能したわけではない。国家改革プログラムの施行において関係者と国内議会に与えられた役割は、加盟国によって大きく異なっていた。リスボンパートナーシップは、国内モニタリングなどにより、当局が改革への動機づけを形成した多くの加盟国で順調に機能した。優れた実践の事例には、国内議会を政策論議へ関与させ、関係者の国家改革プログラムへの参加を求めることなどがあげられる。一部の事例では、これが革新をもたらし、政策調整が促進され、政策担当者を特定の優先事項に集中させたが、多くの加盟国も欧州委員会が行った厳正で公正な構造改革プログラムの分析を評価し、またそれに依拠するようにならなかつた。

国内レベルの管轄権

国内当局は、リスボン戦略のオーナーシップの意識を生みだすことに成功したものの、社会的パートナーと地域や地方当局の関与は、多くのプロセスでさらに強化することが可能であり、加盟国間の制度的差異（例えば、少数の加盟国における経済社会評議会や類似機関の欠如）が、協議プロセスを複雑にした。一部の加盟国は、リスボン“ブランド”を困難な改革に正当性を付与するために利用した。リスボンに付随するコミュニケーションの努力も、市民の戦略の認知を大きく向上させることはなかつたし、また、リスボン戦略を主に“ビジネス”アジェンダとみなす理解を解消することもなかつた。弱い管轄権は、結果として、改革を加速するための相互圧力を弱体化させた。

EUレベルの管轄権

他の機関とも連携した欧州委員会と欧州議会、欧州理事会の間のEUレベル・パートナーシップは、加盟国レベルにおけるパートナーシップを補完・強化し、リスボン戦略の政治的オーナーシップを生みだす一助として意図された。他方で、このパートナーシップにおける動因としての諸機関の役割は、より明確に規定されるべきだった。

【更新リスボン戦略の主な政策手段】

統合ガイドライン (Integrated Guidelines) : 理事会によって2005年に採択, 2008年に更新され, 欧州理事会での審議により, 複数年にまたがる一般的指導と政策的方向づけを提示した. 24ガイドラインが調整手段として作成され, EU全体の主なマクロ経済, ミクロ経済および労働市場改革条の優先項目の概要を示して国家改革プログラムの基礎をなした.

国家改革プログラム (National Reform Programmes) : 経済政策の目的を達成するために用いる手段を提示するために, 加盟国が3年サイクルで作成する文書. NRPは, 実施報告 (Implementation Reports) と呼ばれる年次更新を伴った.

国別勧告 (Country Specific Recommendation) : 2007年, 理事会は, 欧州委員会勧告にもとづき初めて年次国別勧告を採択した¹¹⁾. これらの政策勧告は, 基本条約の第99 (2) 条と第128 (4) 条にもとづき, 欧州委員会による, 国家改革プログラムで示された目標達成へ向けての加盟国の進捗状況の評価を基礎に発せられる.

共同体リスボンプログラム (Community Lisbon Programme) : 2005年にリスボン戦略の欧州側面に関して報告するために創設された欧州委員会のプログラム.

欧州委員会年次進捗報告 (Commission's Annual Progress Report) : 戦略遂行における進捗状況に関する欧州委員会の年次評価で, 欧州理事会の政策提案を伴う.

公開 (開放的) 調整法 (Open Method of Coordination) : 加盟国が相互に評価され, 欧州委員会が監督の役割を担う, 政府間の“ソフトな調整”のための手段.

共同体リスボンプログラム

リスボン・パートナーシップの欧州規模における展開を例示したのが, 共同体リスボンプログラム (CLP) だった¹²⁾. CLPは, 国内の政策遂行を支援する共同体政策の施行により, 総体として経済と雇用政策アジェンダに貢献することを目的とした. EUレベルの政策的行動とその加盟国レベルで取られる措置との相互作用を報告することにより, CLPはEUレベルのリスボン・パートナーシップを表出し, そして共同のオーナーシップ意識を覚醒する一助となるものだった. しかし, この試みは, 広く失敗に終わったものと認識されている. CLPは, 理事会と議会, そして加盟国における推力とオーナーシップを生みだし得なかったからである.

リスボン戦略の手段

2005年のリスボン戦略の再開は, 成長と雇用の探求に際した経済政策改革を主導し, 監視することを目的とする一連の新たな, そしてより強力な政策手段を生み出した.

11) 原注 : 2007年3月27日の理事会勧告.

12) 原注 : COM (2005) 330 final.

i) **統合ガイドライン** 2005年に理事会によって採択された統合ガイドライン (IG) は、一般的な指図と政策的位置づけを示すものだった。24のガイドラインは、調整手段として立案され (国別勧告の基礎をなす)、EU全体における主要マクロ経済的、ミクロ経済的、また、労働市場改革における優先項目を概略することにより、国家改革プログラムの基礎をなした。ガイドラインは、EUの改革努力の礎石であり、改革の正当性を根拠づける一助となったが、国内の政策形成に影響を及ぼすには非常に概略的で、行動への志向性を欠いた。例えば、四つの優先領域に集中することを提起した2006年の欧州理事会結論は、IGを大きくは変えなかった一方で、その統合の水準も疑問視されてきた。欧州議会も、変化しつつある経済状況を反映していないとして批判したが、その包括的な性質は優先項目の設定を不可能にした。

ii) **国家改革プログラム** 公開の国家改革プログラム (NRP) の導入は、とりわけそれが施行と成果を強調していただだけ、明らかにリスボン目標の達成に傾注するよう加盟国を促すものだった。しかし、(単なる報告ではなく) 政策形成手段としては、その成果は両義的でもある。幾つかの加盟国は、(しばしば初めて) NRPを省庁と地方立法府を結びつける強力な政策調整手段として用いたが、他国では、しばしば重要性に欠ける報告メカニズムとして用いられた。これは、加盟国の制度的構造と対策における個々の差異だけではなく、NRPの真の目的が一度も明確に規定されなかった状況をも反映している。NRPは統合ガイドラインの反映なのだが、一部の事例では相互学習により一層効果的な手段へと進化したものの、それはしばしば、広範かつ焦点の定まらない文書でもあった。

iii) **国別勧告** 国別勧告は、2005年の再出発における中核的な新制度だった。初めて、経済と雇用政策の全領域を対象とする政策的助言が、国別に欧州理事会と理事会に提出され、加盟国に毎年示される、(法的ではないにせよ) 政治的拘束力をもつガイドラインを生み出したからである。加盟国に対して他国からの圧力をかけるための主なメカニズムとして、国別勧告はリスボン戦略のサクセスストーリーとみなしうる。それは、不適切なパフォーマンスを指摘して主要改革項目に焦点をあてる上で有用であり、また、国内での政治圧力を増すことにより、数加盟国の政策形成に主導的役割をも果たした。しかし、多くの加盟国では、目立たない政策アドバイスにとどまり、改革への影響はさほど明確ではない。国別の分析をもとに高度な政治的関心と論争を得ることの困難さも、明らかになった。

勧告の質は、経験と共に向上し、加盟国の構造的問題を明示化することに成功した。しかし、幾つかの事例では、こうした問題の複合的な性質もあり、曖昧な言葉が使われ、本当に議論されるべき課題を特定する上で十分に効果的だったとは言えない。加盟国に提示された政策勧告は、極めて頻繁に特定のアプローチとしてみなされ、安定成長協定のような他の手段の目的を強化するには至らなかった。勧告が、透明かつ堅固な評価枠組みを根拠に据えていたならば、加盟国の受諾を得やすかったのかも知れない。

iv) **公開 (開放的) 調整法** 再開リスボン戦略のガバナンス構造は、公開 (開放的) 調整法

(OMC) —加盟国が相互に評価を行い、欧州委員会が監督の役割を担う“ソフトな調整”のための政府間政策遂行の方法—によって補完されていた。OMCの起源は、欧州雇用戦略（現在ではリスボン戦略の構成要素をなす）に求められるが、雇用、社会的保護、社会的包括、教育、若年者と訓練などの加盟国の権能下の領域において、国内政策を共通の目的に振り向けることにより、加盟国間の協力の新たな枠組みを生みだすものだった。OMCは、他国によるピア圧力の源泉として、また、良好な施策を共有するためのフォーラムとしても使いうるが、実際には、大半の加盟国がOMCを政策形成よりも成果報告の仕組みとして利用したことが実証的に示されている。

リスボン戦略下で導入された新たなOMCには、研究者の異動とキャリアに関する政策枠組みの施行を支援するために2001年に始められ、2002年にはバルセロナ欧州理事会で、研究・開発支出をEU-GDPの3%とする主要リスボン目標に結実したリサーチ政策（CREST）¹³⁾が含まれる。2008年評価は、リサーチ政策OMCが政策学習を支援する上で有用な手段足りうることを証明したものの、それが生みだした政策調整は限定的なものにとどまり、より焦点を明確化した形でのOMCの強化を勧告した。それ以降、さらに強い政策調整を伴う欧州リサーチ領域（ERA）が再出発した。OMCの他の事例としてアントルプレナーシップ領域をあげられるが、それは技能のベンチマーキングと（主にアントルプレナーシップと中小企業、イノベーション政策事項に関連する）特定プロジェクトの包摂、スコアボードの利用に依拠している。

13) 原注：科学技術研究委員会。