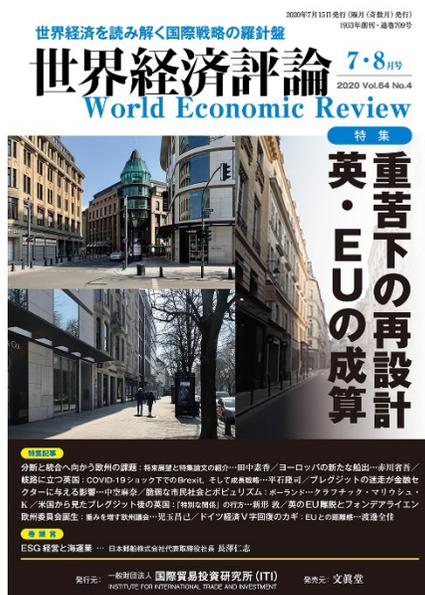


本論文は

世界経済評論 2020年7/8月号

(2020年7月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF



定期購読
期間中

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

脆弱な市民社会と ポピュリズム：ポーランド



龍谷大学経済学部教授 クラフチック・マリウシュ・K

KRAWCZYK, MARIUSZ K. ポーランド生まれ。神戸大学大学院経済学研究科博士後期課程修了博士。龍谷大学経済学部教授。国際金融、ヨーロッパ経済、旧共産主義諸国における改革の研究。著書：『東欧の市場経済化』九州大学出版会、論文：“Stateless Money; the euro as a territorial currency”『龍谷大学経済学論集』（第57巻第2号）

ポーランドを含む中東欧の旧共産主義諸国にとって1989年のピロード革命は「歴史の終わり」ではなかった。それらの国は、EUをモデルにして市場経済とモダンな民主主義国家を作る次の目標があった。しかし、加盟後15年が経過した現在、当初の目的を忘れ、EUを利益（共通市場へのアクセス、補助金など）最大化の道具としていと言わざるを得ない。その原因としては市民社会の脆弱さが考えられる。共産主義時代のhomo sovieticusからモダンな市民社会を作るためには現代的な教育制度が必要であった。しかし、教育制度改革が十分進まず論証や論理的な議論能力、周囲の変化を分析する能力が不十分な非社会的で利己的な有権者が現れた。この有権者はポピュリスト政治家のスローガンに応じてモダンな国家作りを妨害する。ポピュリズム以外でも、国家のストラクチャーの崩壊、労働市場における混乱、財政的な不均衡、外交的な困難（EUとの対立など）がすでに生じ、独裁主義が忍び寄り、EUから離脱の可能性も考えられる。最終的に国家の生存がかかっている。

はじめに

ポーランドにとって、EUへの加盟は評価しすぎることはない出来事である。近隣諸国による侵略や内戦などにより17世紀後半以降、ポーランドは自律的な国家として機能せず、1795年の分割で欧州の地図から消えてしまった。第一次世界大戦後独立を果たしたものの、第二次世界大戦後は事実上ソ連の植民地に過ぎない存在になった。NATO（1999年）およびEU（2004年）への加盟により約300年ぶりに安全な国境と経済成長のチャンスを獲得した。

ポーランドは「ヴィシエグラード・グループ」と「ヴァイマール三角連合」のメンバーとして東方EUの代表を務めた（例：ウクライナの民主化など）。2009年7月にポーランドの元首相J. ブゼック氏が旧共産主義の加盟国から初めて欧州議会議長に選出され、2014年から2019年までD. トゥスク氏が欧州理事会議長として務めた。EU加盟後、ポーランドは経済的な改善も示した。2004年のポーランドの一人当たりGDPはEU平均の22.5%しかなかったが、2018年には41.7%まで上昇した。同様に、2004年のポーランドの一人当たりGDPはギリシャの30.4%、ポルトガルの37.1%であった

が、2018年にはギリシャの75.9%、ポルトガルの65.8%まで上昇した。ギリシャとポルトガルはポーランドより物価水準が高いため、PPPで計算するとポーランドは2019年にポルトガルの水準まで上がり、ギリシャを2015年に上回ったことになる¹⁾。リーマンショックとGIPS危機の際もプラス成長を続けた。

国の政治的・経済的成功、およびEU加盟に対する国民の高い支持率の持続は政治的安定をもたらすと思われた。しかし、2015年の総選挙で、保守的カトリックと外国人嫌悪および反EUイデオロギーを採用している「右派連合」(Zjednoczona Prawica)が勝利したことによって、ポーランドの政治情勢は大きく変わった。2015年以降のポーランドは、EUに背中を向けてトランプ政権と協力する政策をとる。この「同盟逆転」の結果、ブリュッセル-ワルシャワ間に多くのコンフリクトが起きた。ポーランドだけが反対した2017年のトゥスク氏の欧州理事会議長再選をはじめ、環境問題やEU条約の第7条によりポーランドの加盟国としての権利を一時停止する手続きまで挙げられる(Krawczyk, 2019)。そのような状況で行われた2019年秋の総選挙は、自由民主主義的・近代的な将来を選択するか、独裁的・時代遅れ・閉鎖的(EU離脱を含む)な将来を選択するかの大事な選挙であった。そして、国民は後者を選択した。

本稿では2019年10月13日に行われた総選挙の結果およびポーランドの有権者の特徴を紹介した後、ポーランドにおいて市民社会が未発達であるいくつかの原因について考察する。最後に有権者の選択が有権者自身およびポーランド国に与える影響を分析する。

I 誰の勝利？

ポーランドの政治的な権限は、大統領、上院と下院に分立している。下院、上院とも議員は総選挙で選出され、それぞれ460と100の議席を有する。下院は法律の制定、(政府、中央銀行、中央監査院などに対する)管理や監査などの強い権限を持つ。上院は下院の仕事を検査する機関である。立法手続きで、上院は下院で可決された法案に修正を加えるあるいは否決することができる。しかし、下院は上院の修正や拒否を覆すことができる。上院は最高監査局長およびオンブズマンの指名を承認する権限を有する。国民の直接選挙により選出されるポーランドの大統領の権限はフランスやアメリカの大統領より限られているが、大統領は国会で可決された法案への拒否権を有し、憲法裁判所に訴える権利がある。

2019年、5月に欧州議会選挙、10月には両院議員総選挙があった。2020年5月10日には大統領選挙も予定されており、短期間で国家の権力バランスを変える可能性があった。10月の総選挙結果が発表された後、すべての党首が勝利を宣言したが、どの政党も目標を達成したと言えない。

2015年の総選挙において、「右派連合」は下院の460議席のうち235議席、上院で100議席のうち61議席を獲得した。「右派連合」は、「法と正義」(PiS, Prawo i Sprawiedliwość)と2つの小さな政党:「連帯ポーランド」(SP, Solidarna Polska; 極右やカトリック・愛国的な保守派)と「合意」(PR, Porozumienie; 中道的なカトリック政党)の連立連合である。2015年の大統領選挙でPiSのA. ドゥダ氏が選

表 2019年総選挙の結果（政党別）

政党		下院	上院	2019年得票	2015年得票
右派連合	PiS	198	44	805万	571万
	SP	19	2		
	PR	18	2		
	小計	235	48		
民衆野党	KO	134	43	506万	482万
	SLD	49	2	232万	170万
	PSL	30	3	158万	78万
極右連合	KN	11		126万	-
ドイツ民族代表		1			
無所属上院議員			4		
合計		460	100	1847万	1560万

注：1) 2015年総選挙の投票率は50.9%、2019年は61.7%

2) 2015年：右派連合は下院235議席（PiS 218、SP 9、PR 8）、上院61議席（PiS 55、SP 2、PR 4）

出所：国家選挙委員会のデータに基づき筆者作成。

出されたため、「右派連合」は有権者に最大の権限を与えられた。PiSの独裁的な指導者J. カチンスキ氏は、2019年の総選挙で憲法改正に必要な議席数（constitutional majority）（下院307議席および上院51議席）の獲得を目指した。もし必要な議席を獲得できたら、憲法を改正し、できたらハンガリーのような「非リベラル民衆主義」を実現すると発表した。そのため政府は膨大な社会福祉支出増加を発表した²⁾。このプログラムに伴う国家の追加負担はGDPの2.5%にのぼったが、これは「イメージ的失敗」（党関係者の腐敗事件など）を回復し憲法改正に必要な議席数を獲得するための妥当なコストと考えられた。

10月13日に行われた総選挙は、4年前と比べて投票者数が約287万人増加し、投票率は1989年以降2番目に高い61.7%であった（2015年は50.9%）。最終的に連立与党は800万票（43.6%）を得票し、下院で235議席、上院で

48議席を獲得した。連立与党は下院の過半数を確保できたが、勝利したと言えない。与党は234万票増加したが、投票率が上がったため下院の議席数は前回の選挙と同じであり、上院では13議席を失った。

最大野党の「国民連合」（KO, Koalicja Obywatelska）は500万票（27.4%）得票し134議席を獲得した。2015年に下院の議席がゼロになった「分裂した左派」は今回連立で戦い、「民衆左派連合」（SLD, Sojusz Lewicy Demokratycznej）として232万票（12.6%）得票し49議席を獲得した。「ポーランド農民党」（PSL, Polskie Stronnictwo Ludowe）は農村でPiSのカトリック・外国人嫌悪的イデオロギーに敗北したが、地方の都市のカトリック保守的でEUを支持する有権者に訴え、158万票（8.6%）得票し30議席を獲得した。最後に、これまで協力できなかった様々な右翼的なグループは選挙の直前に「自由と独立連合」（KN、

Konfederacja Wolność i Niepodległość) に統一され、126万票(6.8%)で11議席を獲得し、戦後ポーランド初の極右政党となった。

過去4年間に行われた選挙(地方、欧州議会、総選挙)の支持率変化を分析した Machowski (2019)によると、約250万人の有権者が「反PiS」に投票したことが、非常に高い投票率と「新しい支持票」(2015年の総選挙に投票していない者)の配分(主にKO, SDL, KN)から分かる。投票率が高いほど連立与党の得票率が低下する傾向がある。しかし、PiS指導者カチンスキ氏にはこれより重大な悩みがある。まず、膨大な「社会福祉」にもかかわらず、連立与党は上院過半数を失った。上院の権限は限られているが、法案の手続きやオンブズマンを始めトップ・ポスト指名には上院の同意が必要である。2020年に予定されている大統領選挙でPiSの候補が当選しない場合、早期解散と総選挙の可能性もある。第2に、連立与党は合計235議席を有するが、今回の選挙でPiSの連立与党が大きく議席を伸ばしたためPiSの「自分の議席」が198議席まで減少した。SPは極右で反EUであるのに対し、PRはEUとの対立を避けたいので、場合によって連立が難しくなる可能性も否定できない。しかし、カチンスキ氏の最大のショックは、極右の選挙成功だったに違いない。昨年までカチンスキ氏は政治センターより右側にあるすべてのものを代表することができた。今回の選挙で極右政党(KN)が初めてポーランドの下院に議席を獲得し、カトリック教会とポーランド民族の利益を十分に守らないと連立与党を厳しく批判している。KNの影響を少しでも抑え、カトリックとナショナリズムの票を獲得するため、PiSの大統領候補ドゥダ氏のキャンペーンは、はじめから極端に

反EUとカトリック的なスローガンが多い。

II 問題は有権者にある？

Sadura, Sierakowski (2019)は、PiSの政治的スキャンダルに対する有権者の「免疫性」の原因を分析する。彼らは主な政党の支持者を「コア支持者」(毎回、同じ党に投票する者)と「変動的指示者」(前回の選挙で他の党に投票した者)に分けて、投票の動機などについてアンケート調査を実施した。

彼らの分析によると、ポーランドの有権者に共通する特徴は、「拡大的な利己主義」である。有権者は、唯一自分の権限を使える選挙期間中に政治家を利用し、自分の票に見返りを要求し、その「取引」に関わる悪に同意する。つまり、自分自身あるいは支持する政党に利益がある場合、不道德な行為に同意する。また、「有権者の利己主義」(egoistic cynicism of voters)にはもう一つの効果がある。ポーランドの有権者は個人のための不道德な行為(私的腐敗)を拒絶するが、彼が支持するグループやその思想が成功する可能性を高める行為(すなわち公的腐敗)を受け入れる傾向がある。そのため、2019年の選挙に伴う腐敗行為はそれほど国民に拒絶されていない。実際、ポーランドはTransparency Internationalのランキングではほとんどの先進国より低い位置にある³⁾。不道德な行為に対する同意はポーランドで市民社会の未発達を示す現象であると言える。

「有権者の利己主義」は18世紀の国家崩壊と共通点があるように思われる。16世紀後半に選挙王制に移行して以来、毎回の国王選挙は個人や社会グループなどによる政治と経済恩恵要求のショーとなり、この利己主義の祭りは分割

で終わった。18世紀のポーランド国民（貴族）も現代のポーランド国民（有権者）も民主主義国家を維持するために必要な知恵と本能が足りないのかもしれない。

スキャンダルによる政治的な自己正当化 (legitimization) 現象もこの利己主義と関係がある。英・米・イタリアなどにおいても、ポーランドと同様にエリートに対する疎外感と嫌悪感や反エリートの行為が政治的に人気と正当性を高めている。ポーランドでは共産主義崩壊のあと急激に格差社会が生じた。ポピュリスト的反エリート政治家は、自分を犠牲者とみなす有権者を利用する。利己主義および反エリート、ポピュリズムへの同意はモラルの境界を曖昧にし、支持者は事実上無条件でその政党を支持する。その結果、政党は異なる意見の「他者」を受け入れるモチベーションがますます低くなり、「選挙の勝者はすべて許される」という民主主義を否定する信念を広げながら、政治的な団体というよりは「部族共同体」のような組織になりつつある。

有権者の利己主義と反エリート発言等の政治的議論レベルの低下は、ポピュリズムの原因の一つとして考えられる。農村部や小さな町に存在していた伝統的なエリート（村長、警官、裁判官、弁護士、学校の先生など）は、PiSのPSLとの激しい競争の犠牲になった。支持者を増やすために、PiSは反エリート（つまり、低所得と低教育）有権者を取り込もうとして、1989年革命のエリートからのメッセージ（教育、所得、文化などをヨーロッパの水準まで高めるための努力が必要である）とは真逆のメッセージを送った。PiSのメッセージは非常に簡単である。「あなたたちはそのまま良い」；高い文化水準でなくても、清潔でなくても、プリミ

ティブな習慣でも、外国人を嫌っても、ルールや法律を守らなくても、あなたたちはこの母国のソウルであり、ルーツを失った非宗教的な西欧をキリスト教に帰依させるのが我々のミッションである。この戦略は非常に効果的であった。地方の反エリート有権者は、自分たちはデカデントな西欧より優れているからそんなに頑張らなくても良いという耳障りよい言葉を伝える政治家に投票する。しかし、もちろんどうしてデカデントな西欧の方が豊かに暮らしているかは説明されない (Kursa, 2019)。このようなメッセージと議論することはほぼ不可能である。2016年のH.クリントンのように、自己満足している低所得、低教育や文化的に遅れているものを「悲惨者バスケット」と名付けると、それはエリートの傲慢と批判される。しかし、礼儀の無さ、知識不足は「クール」ではなく、外国人嫌悪は愛国心ではないことを伝えることも必要である。少数派に対する寛容、技術、教育と豊かさとの関係を有権者に伝えなければならない。

Sadura, Sierakowski (2019) にはもう1点興味深い結果がある。与党の支持者は、野党による与党のコントロールが必要であると考えており、与党が憲法改正に必要な議席数を獲得することは望ましくないと考える。司法権の独立を脅かす与党を支持しつつ、与党の絶対的権力には賛成していない。つまり三権分立を理解できない。また、PiSがギャンブルし過ぎたと考えられる。有権者はすでに膨大な社会福祉プログラムのコストに気づき、特に企業経営者と若い有権者が党から離れた。前者（0.3%の支持率減少）は最低賃金や児童手当が労働市場に悪い影響を与えると考えて、経済的にリベラルなKNに流れた。後者（2%以上の支持率減少）

は現在の財政コストを将来自分たちが負担しなければならないことを心配する。

Ⅲ 市民社会の脆弱さ

民主主義の観点から見ると、前節で紹介した政治家および有権者の行為は理解し難い。有権者の投票行動を見る限り、ポーランドの民主主義が成功しているとは言えない。その歴史的背景については Krawczyk (2019) に述べたが、加えてポーランドにおける市民社会の脆弱さも考慮する必要がある。その脆弱さの要因として、国民の遵法精神の欠如、国家とカトリック教会との非対称的な関係および時代遅れの教育制度が考えられる。

ポーランド人の意見では、法律は社会の関係をスムーズにするためではなく、むしろ国民の自由を制限する国家の抑圧道具に過ぎない。つまり、ルールを破ったり曲げたりすることは犯罪ではなく、国家の暴力からの自衛である。したがって、小さな税法違反、環境規制違反、公共資産の窃盗に対する同意は、「有権者の利己主義」だけではなく全般的な法律の役割の理解不足にも根がある。18世紀、法律軽視、貴族の利己主義と国家の無力さが国の崩壊で終わったことをポーランド人は忘れたかもしれない。

ポーランドでは国家とカトリック教会との関係は1993年の国際条約（コンコダート）によって定められた。条約の第1条で、ポーランド国とカトリック教会はお互いに自律的な存在であると定められており、国家は教会の宗教的な分野に、また教会は国家のカトリック宗教以外の分野に介入しないことになっている。同様に憲法第25条でポーランド国と（カトリック教に限らず）すべての宗教との関係は自律の原則に

基づくと定められた。しかし、残念ながらカトリック教会は1993年の条約を守ってない。国会議員に対する宗教的な破門の脅迫を利用した法案作成や条約承認などの妨害（放送許可、中絶法、体外受精法、家庭内暴力防止に関する国際条約など）をはじめ、国内裁判や欧州司法裁判所の判決に対する異論、国会解散の要求まで様々な例が挙げられる（Borecki, 2012）。

一方、国も条約で定めた自分の権利を守らない。学校、軍隊、刑務所などに所属するカトリック教の神父が公務員として受け取る国家からの給料や様々な補助金の合計は、国家全支出の約0.5%を占める。国民は納税者として間接的に教会に補助金を払うこととは別に、信者は毎年平均月給に等しい金額を教会に寄付し、特別なイベント（洗礼式、聖餐式、堅信礼、結婚式、葬式など）の際はさらに追加金額を払う（Solska, Ćwieluch, 2011）。教会に対する支払いに値段表はなく記録も残らないため、当然に所得税がかからない。また、最高裁判所は2000年の判決でカトリック教会の内規はポーランドの民法に優先するとの判決を下した⁴⁾。最近では、新型コロナウイルスの対策としてポーランド政府が50人以上の集まりの中止を呼びかけた後、教会はミサや巡礼などの数を増やし、信者の参加を命じた（Wprost, 2020, TVN24, 2020）！

21世紀におけるモダンな国家では信教の自由が保障されているが、ポーランドはこの義務を果たしてないと言える。また（特に2015年以降）自分のプロパガンダのため教会の説教壇を使う国家を国民は尊敬しない。特に大都市圏の居住者と若い世代はカトリック教会と共存する国家から離れていく。

教育は非常に強力なツールである。学校で人

間は初めて地域社会と出会い、学校で教えた社会の価値観は人生終わりまで残る。学校は市民を「生産」する場所である。欧州議会は母国語、外国語でのコミュニケーション能力、数学および科学的な能力、IT能力、学習能力、社会および市民意識、企業家精神とイニシアチブ、そして文化的意識と表現の8つの能力を学校で教えられると期待する。

2012年以降、ポーランドの生徒はPISAランキングの上位を維持している。2018年にポーランドの15歳の生徒はフィンランドを上回ってヨーロッパで3位になった(OECD PISA 2018)。しかし、一方で社会および市民意識が十分育っているとは言いがたい。生涯学習研究センター(CRELL)の市民社会活動指標を見ると、ポーランドは最後から3番目(ハンガリーとギリシャより少し上)であり、ボランティア活動、政治活動(投票参加)、コミュニティとの共感指標では一貫して最下位である(CRELL, 2006)。最新のCRELL調査はポーランドを含まないが、おそらく大きな変化がないだろう。同調査によると、ポーランドの学校は理論的(教科書的)な知識および国家との一体感の育成には成功しているが、様々な市民活動、地域社会との一体感、論証や論理的な議論能力、また周囲の変化を分析する能力を十分に育てていない。これは19世紀の教育モデルの効果である；教員は独裁的な権限を有し、生徒に教科書の知識を提供するだけで十分であり、市民能力は基本的に必要ではなかった(そして、それは占領当局に好都合であった)。他の研究も基本的に同様な結論で終わる(European Commission, 2012, IBE, 2015, Volonteuropé, 2018)。

試験(入試)に基づいた評価システムは生徒に大きな負荷をかける。高校卒業認定試験

(matura)の合格は大学入学の必要条件であり、企業の採用にも影響を与える。不合格は人生の失敗につながりやすく、格差社会を深刻化する。試験合格のために膨大な量の知識が必要とされるが、知識があるだけでは問題解決には役立たない。また、試験の結果は常にポイントで発表されるため、物事を何でも数値化できるという間違っただけの印象を作る。社会に出るとポイントが変わって「カネ」が基準になる。学校教育で学ぶ思想、価値観、観念は宗教の影響を受けて幼稚(つまり、儀式的および無思慮的)である。結局、現在の教育制度のもとで、学生は権威に従い自己中心的であることが求められる。このような人たちにとって、人生はゼロ・サム・ゲームであり、コミュニティや社会(国民)レベルで協力ができにくい。

2015年以降のPiSの反民主主義政策に対する世代別の反応ギャップにも教育制度の影響が見られる。共産主義時代を記憶し市民権を尊重する年配者は民主主義崩壊に抗議するが、1989年以降の教育制度で育った若い世代は、民主主義より日常生活における些細な問題を大事にする傾向が強い(Sowa, 2018)

これまで見てきたように、ポーランドにおける市民社会の脆弱さには複数の原因がある。自分のテリトリーで自分の法律システム(国際条約を含む)と国民を献金の強制や脅迫から守れない国家は、国民の信頼と尊敬を得ることができない。法律の役割を理解できない国民はルール違反に寛容度が高い。また、時代遅れの教育を受け、自律的に判断、議論、分析ができず市民活動に参加しない国民は市民社会を支えることができない。民主主義的な市民社会で国民は自分の指導者をマネージャーのように効率によって評価する。ポーランドのように市民社会

が脆弱な場合、国民は十分な判断能力を有さないため、自分の判断の責任を「上の人」に任せるとする。この「上の人」はマネージャーではなく「国家の父」、「権威者」、「神に選ばれた人」として評価され、民主主義が崩壊する。恐ろしいことに、37%のポーランド有権者はこのような「神に選ばれた」人に権限を任すべきであると思いい、27%はマニ教のような二元的世界を信じ、33%は政治目標を達成するため暴力に同意する！（Political Capital Instituteの世論調査）

このようにポーランドでは独特な有権者タイプが生まれている。短期的な利益（社会福祉など）を得る代わりに腐敗や違法に同意し、少数派に対する共感はなく「勝者はすべてできる」と信じる。言うまでもなく、自分の利益を拡大するためには現在の指導者も簡単に裏切る。このようにして、2019年10月の総選挙は理解し難い結果になった。

IV 重大な結果

ポーランドにおけるポピュリズムは、国家に様々な影響を与える。国家ストラクチャーの衰弱、国の財政悪化および労働市場における混乱、EUとの関係悪化（特に長期予算に関する交渉）や司法権の独立性に関するEU機関および欧州司法裁判所との対立などが挙げられる。

State Capture

有権者はポピュリスト政治家と比べて自分の「戦利品」配当が小さいことを理解できない（Kopińska, 2018）。2015年以降、連立与党は国家を牛耳っている（state capture）。つまり、国家のすべてのポストを自分の関係者に振り分けて、自分の「政治部族」以外の全員を政治や

経済活動から押し出している。1989年以降、勝利した与党は国営企業幹部の一部を党の関係者と交代させてきたが、「右派連合」の場合、すべての国営企業と官僚（検察、裁判長、県立環境基金、国民年金局長など）のポストを、国家公務員人事法に違反して、競争的な人事ではなく裁量的な指名で連立与党の派閥に振り分けた。

官僚や経営スタッフの報酬的交代は、不平等、クロニズム、能力とスキルに関する尊敬低下、法律違反に対する免責などの様々な問題を引き起こす。官僚や経営のポストに採用の透明性がなくなると、地方のレベルで同様な習慣が生じて市民社会の基礎に更なるダメージを与える。機関の継続性にも影響がある。継続性のない人事は「機関の記憶」（institutional memory）を損ない、ひいては国家のストラクチャーの崩壊を引き起こすことも否定できない。

財政および労働市場における困難

PiSの政策は国家予算にも大きな影響を与える。憲法第216条は、公債がGDPの3/5を超えると国が新しい借入れおよび金融的な保証をしてはならないと定める。2009年の財政法では、翌年度の予算で公債がGDPの55%に達すると国家が新しい貸出、借入、国家公務員の賃上げを取り止めて、年金をインフレ率に合わせて調整しなければならないと定めている。公債がGDPの60%に達するとさらに厳しい政策が必要になる。欧州財政危機後、ポーランドの財政に問題は見られず（EU Country Report, 2019）、2015年の選挙キャンペーンの公約であった児童手当の給付と年金受給年齢の引き下げが実施された。しかし、2019年の公約（児童手当拡大、一ヶ月分の追加年金、若者の減税な

ど)は中期的な財政目標の制約線を超えた。重大な逸脱手続き (SDP) の対象になるのを避けるため、政府は追加年金を障害者の職業的活性化のために創立された特別基金から支払った。モラル的に障害者から資金を盗んだと言わざるを得ない。2020年度予算案では、酒、タバコ、燃料、石炭、自動車などの間接税が上げられたが、経済成長率が3.7%以下になると予算の均衡が崩れる恐れがある。二酸化炭素排出に伴う罰金のための電力料金値上げ (ポーランドは石炭火力発電が一番多い) がプラスされると、有権者は「選挙プレゼント」のコストを自分で払うと気がつくだろう。

労働市場にも PiS の選挙政策の影響がある。年金受給年齢の引き下げにより、労働力参加率が低下した。OECD の研究によると、児童手当の支給は未熟練な若い女性を労働市場から「押し出す」原因になった。単純な計算で、当時、児童手当の受給資格がなかった (月収 PLN 800 以上の) 働く女性の平均給料から税金および社会保障費を引くと手取り給料が約 PLN 900 になる。ベビーシッター代を考慮すると児童手当を受け取る働いてない女性の収入より少なくなるだろう⁵⁾。児童手当の支給が始まった 2015-2016 年は、2013-2014 年と比べて女性の労働力不参加率が3倍増加した。女性らに代わって低賃金で働く未熟練外国人労働者が労働市場に参入し⁶⁾ 労働力の穴を埋めたため、女性らは労働市場に戻れなくなってしまった。そのため、将来的に年金受給資格を満たさなかったり、受給できたとしても年金額が十分ではないなどのケースが増加する恐れがある。短期的な利益と長期的なコストを計算する際にはこのようなファクターも考慮しなければならない。

EU 予算：「合法性とカネ」

現在の EU 長期予算フレームワーク (MFF) の交渉は前回までとは異なる。まず、共通予算に年間約 100 億ユーロを支払っていた英国が EU から離脱したため、予算の規模に影響がある。第2に、前回の MFF は新規加盟国 (中東欧) との連帯、またリーマンショックおよび GIPS 危機からの復帰に重点を置いたが、2021年からの MFF は難民危機に直面する南欧諸国との連帯を中心とする。第3に、一部の加盟国 (オーストリア、デンマーク、オランダ、スウェーデン) は予算の規模を GDP の1%まで縮小することを要求し、技術進歩、環境保護、教育に重点を置くことを主張している。ポーランドにとっては非常に難しい交渉である。これまで最大の補助金を受け取っていた分、削減も大きくなるだろう。また、高い成長率を維持しているため、今後は協力を要請される立場になるかもしれない。第4に、2015年以降の反 EU 政策が影響を与える可能性がある。Brexit のプロセスで恐喝者とは交渉しないことを学んだ EU 委員会は、EU 条約の第7条を利用せず、ポーランドをはじめとする加盟国に EU ルールを遵守させるために天才的に簡単な方法を開発した：「合法性の代わりにカネ」⁷⁾。多額の補助金の恩恵を受けながら難民受け入れに反対するポーランドの有権者にはこれがショックになるかもしれない⁸⁾。

MFF の最終決定はまだ出ていないが、これまでのところ中東欧の補助に大きな変化が生じている。EU 結束政策が10%縮小されたためポーランドの補助金は約23%削減され。大プロジェクト (例、ポーランドの高速道路融資) に対する EU からの最大の融資負担は85%から70%まで削減された。結果として、

2021-2027のポーランドに対する補助金は863億ユーロから642億ユーロまで減る。ポーランドは公正移行基金（Just Transition Fund）からの補助金を期待しているが、これはEUの環境保護政策に関連している補助金である。ポーランドはEUの環境保護政策に反対しているため、政策転換しない限り大きな補助金を受け取るとは困難であろう。同様に構造改革援助プログラム（SRSP）はユーロを採用する加盟国が優先される。今のところポーランドはユーロを採用するつもりではないため、SRSPからの補助も事実上困難である。

司法制度

EU経済統合は、モノ、サービス、ヒトとカネの4つ「移動の自由」に基づいており、それらの「自由」を保証するためには、共通ルールが必要である。EUはそのために時間をかけて共通の整合的法律体系を作りあげた。新しく加盟する国は、完全に無条件でアキ・コミュニテールに同意しなければならない。アキには加盟国が尊重すべき法規範が含まれ、その中の重要な原則の一つが、EU法の優先である。各加盟国はEU条約（第2条、19条、253条、254条）および欧州連合基本権憲章（第6編）に定められた基本的なスタンダードに従って国内司法制度を整える必要がある（欧州司法裁判所の判決、2019-11-19）。ポーランドでは2015年以降、司法権の独立を脅かす法案が相次いで可決されている。特に、2020年2月14日に施行された法律（「銃口法」、"muzzle law"）は裁判制度に政治的な影響を強めている⁹⁾。

与党に投票する有権者に「銃口法」は直接に関係ないが、司法権の独立が保証されない場合、政治的に歪められた判決は個人、経済、外

交などに影響を与える。ポーランドの裁判所の独立性が疑われると、EUの司法、経済、政治的なコミュニティ（統合）からの事実上の離脱を引き起こす可能性がある。実際に、司法権の独立に関する問題は表面化してきている。例えば、ポーランドの裁判所が発行する欧州逮捕状（EAW）に関して疑問が生じている。2年前、アイルランドの裁判官はEAWで逮捕された犯罪人をポーランドに引き渡す前に、欧州司法裁判所の意見を求めた。「銃口法」施行後である2020年2月17日に、ドイツのKarlsruhe裁判所はポーランドで公平な裁判が受けられない疑いがあることを理由に、EAWで逮捕された被告の身柄引き渡しを拒否した¹⁰⁾。現場協力のみならず、例えばノルウェーからポーランドの司法制度に支払われる補助金（2014-2020年、合計約88億円）は、ポーランドの司法が欧州スタンダードに従わないため停止された。

おわりに

EUは市民社会、民主主義、人権、少数派に対する寛容、平和などの理念に基づいた自由意志によるコミュニティである。加盟するものは条約上これらに従うことを条件にコミュニティのメンバーになることができる。ポーランドやハンガリーなどを含む欧州の旧共産主義諸国は、EUをモデルにしてモダンな国家を作る目標があった。しかし、加盟後15年が経過した現在、それらの国は当初の目的を忘れ、EUを利益（共通市場へのアクセス、補助金など）最大化の道具としているように見える。市場経済化実施後、市民社会の形成に注力しなかった世代の子どもは、現在、自分の国を「ヨーロッパ的に作り直す」のではなく、「他のヨーロッパ

的な場所」で自分の幸せを探す。自国に残った者は、自分失敗の原因を理解できないために、ポピュリズムの「国家の父」が言う「エネミー」を探して、Żukiewicz (2012) が述べたような独裁主義へ向かう。

中東欧諸国が「ヨーロッパ」になるまでには少なくとももう一世代待つ必要があるかもしれない。ポーランドをはじめ中東欧の有権者はこんなことを考えていないかもしれないが、EU のスタンダードに従いたくないなら、無理に EU に残らなくても良い。司法手続き上ではポーランドの EU 離脱はすでに始まったと言える。

最後に、18 世紀に、ロシアに独立を奪われたポーランドには、教育の質の悪さ、遵法精神の低さ、カトリック教会との不均衡的な関係、政治家のポピュリズムと有権者の利己主義などが見られ、現在のポーランドとの共通点がある。「過去を記憶できない者は、その過去を繰り返す運命を背負っている」(George Santayana)。

[注]

- 1) 2018 年にはポルトガルの USD 32006 に対してポーランドの一人当たり GDP は USD 31938 となった。同年ギリシャは USD 29122 であった。World Economic Outlook Database, April 2019.
- 2) 児童手当の拡大 (18 歳未満 2 番目の子どもから一人当たり毎月約 15000 円だったのが、すべての子どもに)、家畜手当 (豚や牛 1 頭当たり年間約 18000 円)、26 歳未満納税者に所得税免除、年金者手当 (最低年金額の一回払い)、また 2019 年に最低賃金の 25% 値上げ、2 年後 2 倍。Bankier.pl, *Obietnice wyborcze PiS*, (アクセス 2020-03-02)。
- 3) 2019 年度のランキングで 41 位であるが、「注意すべき」のリストに載せられている。
- 4) 2000 年 7 月 27 日に最高裁判所はカトリック教会法 (Canon Law) に定められた教会の内規を遵守しない場合、民法上の取引は無効になると判決した。その結果、カトリック教会法は国家法 (また EU 法) に優先するだけでなく、国民は、個人の宗教とは関係なく、国家外の組織 (教会) の内規を知ることが義務付けられた。
- 5) Magda (2018), 中央統計局のデータベース。
- 6) 2015 年の第 3 四半期から 2018 年の第 3 四半期まで社会保障を支払う非ポーランド国籍労働者の数は 4 倍に上がった。

European Commission, *Country Report Poland* 2019。

- 7) 合法性とは、EU 条約第 2 条の遵守および欧州司法裁判所の判決とベネチア委員会の意見に従うことである (欧州議会 P8_TA (2019) 0038)。ポーランドでは EU 条約第 2 条に定められた「司法権の独立」を脅かす法案が相次いで可決されており、現在、欧州司法裁判所で係争中である。
- 8) 2020 年 4 月 2 日に難民受け入れについて欧州司法裁判所の判決が言い渡された。この判決ではポーランド、チェコとハンガリーが 2015 年に難民の受け入れを拒否したことは EU 条約違反であったと判断された。Dziennik Gazeta Prawna 2020-04-02.
- 9) 裁判官は他の裁判官の能力、合法性、公私の利害衝突などについての調査やコメントが禁じられ、また、各判決に関して法務大臣が拒否権を持ち、各裁判官について個人情報 (社会活動、趣味、家族構造、健康状態、性的嗜好など) が強制的に収集されている。与党に従わない裁判官に関する抑圧的な行為の具体的な報告書については Freedom House, *Freedom in the World 2020* や *Iustitia* (2020) を参照のこと。
- 10) Gazeta Wyborcza 2020-03-06, TVN24 2020-03-06, Deutsche Welle 2020-03-06.

[参考文献]

- Borecki, Paweł (2012), *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 roku. Wybrane Problemy*, Instytut Spraw Publicznych
 CRELL (2006), *Measuring Active Citizenship in Europe*, Centre for Research on Lifelong Learning Research Paper 4
 European Commission (2012), *The 2011 Civic Competence Composite Indicator*, European Commission, Institute for the Protection and Security of the Citizen
 IBE (2015), *Kształtowanie Kompetencji Społecznych i Obywatelskich*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa
 Iustitia (2020), *Justice under pressure-repressions as a means of attempting to take control over the judiciary and the prosecution in Poland. Years 2015-2019*,
 Kopińska, Grażyna (2018), *Stanowiska publiczne jako łup polityczny*, Fundacja im. Stefana Batorego
 Krawczyk, Mariusz (2019), 「偶然に EU 離脱? — BREXIT 後のポーランド」, 『世界経済評論』7 月
 Kursa, Magdalena (2019), “Czy uda się odbić PiS-owi prowincję?”, *Gazeta Wyborcza* 2019-05-31
 Machowski, Andrzej (2019), “Wybory. Kto z nich wyszedł obity a kto się wzmocnił”, *Gazeta Wyborcza* 2019-10-24
 Magda, Iga, Aneta Kielczewska, Nicola Brandt (2018), *The “family 500 +” child allowance and women labour market in Poland*, OECD Working Paper no. 1481
 Sadura, Przemysław, Sławomir Sierakowski (2019), *Polityczny Cynizm Polaków*, Wydawnictwo Krytyka Polityczna
 Solska, Joanna, Juliusz Cwieluch (2011), “Cicha taca”, *Polityka* 2011 nr 44
 Sowa, Agnieszka (2018), “Młodzi, o co chodzi?” *Polityka* 2018 nr 35
 Volonteuropé (2018), *Active Citizens for the Common Good*, London
 Żukiewicz, Przemysław (2012), *Przywództwo Labilne. Mechanizm Powrotu do Władzy w Świetle Teorii Przywództwa Politycznego*, Centrum Analiz Systemów Politycznych