

書評

『国境を越える政策実験・EU』（平島健司編）

鈴木一人

本書に限らず、一般的に編著ないしは論文集を評するのは困難である。複数の著者によって執筆されるため、しばしば概念の矛盾や主張の対立が見られ、一つのまとまった議論として読み解くことが難しいからである。革新的なアイデアや概念を用いる研究の場合、その傾向は強く見られる。また、本書で扱うEUそのものが複雑で多様な政体（Polity）であるがゆえに、さらに混乱に拍車がかかる可能性が高い。

しかしながら、本書は「政策革新」を一つの基軸概念として、イシューと制度変化を分析するという主題が貫かれており、EUの制度的、政策的多様性を踏まえつつ、政策システムが進化、定着するメカニズムを描こうとしており、その努力は評価したい。また、日本におけるEU研究の中でも必ずしも層が厚くない政策分野（第一章の競争政策、第三章の移民・難民政策、第四章の都市政策）を取り上げている点や、フォーマル・インフォーマルに形成される制度とその変化を詳細に描いている（第二章の専門家ネットワークと言説、第五章の非政府主体を含むインフォーマル政策システム）点など、類書にはない特徴がある点も評価できる。

とはいえ、こうしたイシューと制度を横断的に扱い、EUの異なる政策分野に跨る研究は、必然的に様々な問題を引き起こすこととなる。第一に、本書における方法論的問題である。本書の第一章では競争政策がEUに集権的であるのか、加盟国に分権的であるのか、という問いを立て、第三章では、移民・難民問題をEUレベルへの統合なのか、加盟国間の協力関係にとどまるのか、といった二分法に基づく問題設定をしているのに対し、本書の中心概念である「政策システム」とは「特定の政策領域におい

て、政策形成を目的とするさまざまな主体が相互に作用しあう関係のことである。（中略）相互作用の関係はある程度、構造化されてはいるが固定されてはいないから、政策ネットワークと言い換えることもできる」（序章f.1）と定義されており、EUか加盟国か、という二分法を乗り越えたものであるとされている。であるとすれば、第一章、第三章では「政策システム」というホリスティックな枠組みからアプローチすべきだったのではないだろうか。

同様に、本書の方法論的問題として、制度を中心にした分析なのか、アクターを中心にするのか、といった視点が定まらないこともあげられよう。第一章、第三章ではフォーマルな制度変化を扱う一方、第二章では「政策起業家」というアクターに焦点を当てている。また、各章の分析のアウトカムも異なったものとなっている。第二章、第四章、第五章では制度的変数を一定程度固定しながら、アクターの変化とアクター同士の関係性の変化を通じて「政策」の変化を扱うのに対し、第一章と第三章では政策決定の制度そのものを変化の対象とし、個々の政策決定システムを越えた「超システム」の議論が展開されている。

この点はEUという特殊な政体を扱う上で極めて難しい問題を提起している。EUという政体においては、ある特定の政策領域における制度や「政策システム」は他領域から相対的に自律的であり、ある領域の制度変化が他領域に波及することが稀だからである。第一章では競争政策が扱われているが、この政策領域はEUの中でももっとも歴史が古く、他領域と比べてもEUへの「集権」が進んでいる領域である。こうした前提の下、第一章では加盟国の競争政策

当局への分権化と欧州委員会の競争総局への再集権化を論じているわけだが、これが第三章の移民・難民政策という比較的歴史が浅く、加盟国政府の権限が強く残されていることが前提となっている政策領域における「政策システム」の変化とは大きく質的に異なることは明らかである。にもかかわらず、一つの政策領域における変化が「超システム」ないしは「メタ・システム」として、総体としてのEUの「政策システム」の変化と論じることはかなり無理があるといわざるを得ない。EUは1952年のECSCに端を発し、1958年に関税同盟と共通農業政策が始まって以来、次々と政策領域を拡大しながら、増改築を繰り返した家屋のように、複雑でいびつな「政策システム」を構築してきた。したがって、比較政治学が暗黙のうちに前提とするような一国単位の政策システムを想定した議論は適用しにくく、個別のシステムが政策領域ごとに自律的に機能しているという前提での議論が必要になる。

このことは、とりもなおさず、EUという政体を持つ「政策システムの正統性」の問題に直結すると思われる。本書では第六章と終章のみで民主主義の問題が論じられ、EUが「政策システム」として持たなければならない正統性の調達システムについて、他の章では論じられていない。上述したように、EUの「政策システム」は、漸進的に政策領域を広げ、政策決定システムの改良が重ねられていったのだが、その目的は、欧州各国が抱える様々な問題を解決するための手段としての位置づけが強く、特定の政体を構築することそのものが目的として設定されていない、というところに特徴がある。したがって、EUの「政策システム」は必然的にエリート主義的な政策決定過程となり、欧州市民の直接・間接の参加を困難にする「政策システム」である。

ゆえにEUの「政策システム」の正統性は、

いわゆる「出力志向の正統性¹⁾」、すなわち、EUの政策のアウトプットが「適切なもの」であり、欧州各国が抱える問題を解決するものである限り、正当なものとして受け入れられる、という傾向を持つ。本書では、こうした「政策システム」のアウトプットに関する言及は見られるが、それが正統性調達のメカニズムとして機能しているという議論は見られない。こうした正統性調達メカニズムの欠如は終章で厳しく指摘されるが、その解決方法として提示されている各国議会を「建設的」拒否権プレーヤーとして導入し、各国の民主政を組み込んだ形での正統性調達メカニズムも、結局のところ、各国議会が「主権国家」の議会であり続け、これらが自らの国民のみに責任を負う機関（言い換えれば、EU全体については責任を負うことのない機関）である限り、EUの正統性調達のためのメカニズムになるとは思にくい。事実、各国の民主政においては、しばしばEUに政策の失敗の責任を押し付け（blame shifting）、EUを国家主権の脅威として捉えることがあるからである（ドイツにおける1993年の、いわゆるKompetenz-Kompetenz判決や近年の中東欧諸国における反EU世論の高まりを見よ）。

現在批准過程にあるリスボン条約が無事アイルランドの再投票によって発効することになりそうだが、フランス、オランダ、アイルランドに一度は否決された条約によって新たに正統性が強化されるメカニズムが整うとは考えにくい（各国議会の関与は一定程度強化されるが）。この現状を踏まえると、EUにおける「政策システム」は、政策領域ごとに自律的なネットワークと政策決定メカニズムを持ち、加えてEUと加盟国の間で、異なる政策領域ごとに政策のアップロード（加盟国からEUに対する政策アイデアのインプット）とダウンロード（EUでの決定を加盟国内に受容する過程）があることになる。加盟国が27ヶ国であれば、27通りの政策

1) SCHARPF, Fritz, *Governing in Europe-effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999. EUの正統性については拙稿「グローバル化時代における政治的正統性」『年報政治学』2006-II, 2007年, 150-177頁も参照。

のアップロードとダウンロードがあり、それが政策領域の数だけある、という大変複雑な「政策システム」としてあり続けるのであろう。それを一冊の論文集として纏め上げようとした、本書の努力は評価されるべきである。

本書の執筆陣は気鋭の比較政治学の研究者たちであるが、比較政治学的手法によるEU研究は、努めてEUという政体を持つ「普遍的」な要素に着目し、各国政治の枠組みにひきつけてEUの「政策システム」を分析し、理解する点に重要な意義がある。それはすなわち、EUが特殊な (*sui generis*) 政体であるという前提を避け、「ある種の」政体として位置づけようとする試みである。となれば、EUが他の政体と共有する普遍性を持ち、EUの「政策システム」に見出されるものが、EUを超えた別の政体を理解するうえで有益なものとなることを期待するものである。第五章におけるEUのインフォーマルな政策システムの類型化はそうした試みとして高く評価すべきであるが、残念ながら本書を通じてそれ以外の章でそうした試みが見られなかった。

最後に、本書のタイトルでもある「国境を越える政策実験」についての疑問を投げかけておこう。近年、出版事情により、タイトルと中身が食い違うことはしばしば見受けられるが、ここで提起したいのは、はたしてEUは「政策実

験」なのか、という点である。既に論じたように、EUにおける「政策システム」は欧州各国が抱える問題を解決することから展開していったが、その結果として、前例のない (*sui generis*) 政策決定メカニズムが構築されていったことは確かである。その意味で、EUの政策システムは実験的であり、成功する保証なしに試行錯誤を繰り返す中で築き上げられたものである。しかし、現実に履行される政策や、その政策を導き出すシステムは、既に確立した民主主義諸国であっても試行錯誤を繰り返しながら構築するものである（日本に新しく誕生した民主党政権を見よ）。そうした試行錯誤を「実験」と呼ぶならすべての国家における「政策システム」は実験的であり、EUだけが特殊な存在であるわけではない。もちろん、一国単位の「政策システム」は「国境を越える」ことはないが、EUのそれは国境を越えたものであることは間違いない。

アイルランドによるリスボン条約の再投票で批准が近づき、EUの「政策システム」が新たな段階を迎えようとする中、国境を越える「政策システム」を比較政治学の概念と手法によって読み解く必要性は高まってきている。本書の執筆陣が提供する諸視点はこれからのEU研究に一つの手がかりを与えてくれるものと期待したい。