

# EU 政体への接近

平 島 健 司

## 概 要

共通通貨ユーロを導入し、諮問会議を設けて憲法の制定準備を進行させている欧州連合(EU)は、その体制をますます具体化させつつあるように見える。それとともにその体制は、「多層的ガバナンス」、「政策ネットワーク」、あるいは「準連邦的政体」など、国民国家の政体に類似した概念で説明されるようになってきた。確かに EU の政体は、政府間主義が唱えるような国家間関係を遙かに凌駕しているが、しかし他方では、特定の国民国家的概念をもってしてはその複雑な全貌を説明することは依然として困難である。ましてや、将来に連邦制国家の形成を予定して議論することは的外れであろう。本論文は、EU の政体が、不断に政策領域を拡大しつつ、しかも領域ごとにさまざまなガバナンスのあり方を内包しながら、時と共に変化するものとして考え、政治学におけるさまざまな議論を参考にしてその現実の姿に接近しようと試みる。

## キーワード

欧州連合、多層的ガバナンス、政策ネットワーク、国民国家、統合

## 問題の設定

EU は、いかなる政体を備えつつあるのか。ヨーロッパの諸国家が統合を深めるにしたがい、そこで観察される政治現象は、国内政治と国家間関係という区分をますます曖昧なものとし、研究者は、「猥雑な現実の中途半端な事例」(H. Wallace/W. Wallace 2000:

---

\* 本稿は、2002年5月22日、山上会館にて開催された社研シンポジウム(「EU の将来—新たな視座」社会科学研究所主催、駐日欧州委員会代表部広報部後援)の場で発表したペーパーを原型とする。当日、ペーパーに対するコメントを引き受けて下さった小川有美氏(千葉大)を始め、フロアから質問を寄せていただいた方々、とりわけ若松邦弘氏(東京外大)と戸澤英典氏(阪大)に感謝したい。その場で得た示唆は可能な限り本稿の執筆に生かそうと試みたが、なお誤解が残っているかもしれない。展開不十分な論点の改善を含め今後の課題としたい。

530) に接近しようとして、さまざまな議論を組み立ててきた。

90年代を迎えてマーストリヒト条約が締結され、ECがEUへと発展してからは、研究者の関心は、統合が進展するダイナミズムや、形成され執行される政策の過程と並び、統合の蓄積がもたらした政体そのものにも向けられることになった(Chrysochoou 2001: 96 f.)。しかし、議論は未だに「群盲象を評す」(Puchala 1972)とでも言うべき状態から抜け出せずにいる。その理由は、それぞれの理論に問題があるというよりは、EUの政体自体がいずれの理論をもってしても単一の枠組みでは説明し切れない複雑さと多面性をもっているからであろう。

「デモクラシーの欠如」をめぐる議論も、まさにEUの政体がもつ「中間性」(“betweenness”: Laffan 1998)を浮き彫りにした。加盟国の市民は、加盟国政府が条約の締結を通し、ヨーロッパへの主権の移譲を消極的に甘受し続けてきた。しかし、移譲された権限を用いて実現されたヨーロッパの政策が市民生活にも広範な影響を及ぼし、身近な生活を左右する政策がヨーロッパで決定されるに至った事態がデモクラシーの欠如と結び付けられたのである。加盟国の市民は、ヨーロッパの権限となった政策の決定をコントロールする手段を十分には備えていないから、その是非を問うことなく受け入れざるを得ない(具体的な政策を形成し、実行するヨーロッパの機関に対しては、政策の説明を求めたり、選挙を通じて支持、不支持を表明したりすることができない。欧州委員会や欧州理事会は欧州議会の信任を必要としない)。<sup>1)</sup>つまり、自国におけるデモクラシーは、問題を解決する手段を失ったにもかかわらず、代わってそれを備えたEUはデモクラシーを欠いている、という批判であった。

ヨーロッパの歴史においては、デモクラシーは、さまざまな政策手段を備えた政府が問題の解決を行う一方、市民が政府をコントロールすることを意味したから、ヨーロッパの市民から見れば、加盟国とEUとは奇妙な組み合わせを構成していると言わざるを得ない。他方、もしEUが独自の(sui generis)政体であると言うならば、EUの正統性を、国家の正統性を測る同じ尺度をもって判断することは適切ではないと言うこともできよう。<sup>2)</sup>

1) マーストリヒト条約以降、欧州議会は新委員長候補者を投票によって承認し、続いて委員長が組織した新委員会全体を同じく承認投票することができるようになった。しかし、議院内閣制において国会が政府に対して随時提出することができる不信任案の手段を欧州議会にはもたない。

2) F. W. シャルプは、正統性が市民による政府の選出や市民に対する政府の説明責任など、いわば政治システムに対するインプットについてのみ語られがちであることを批判し、さまざまな政策活動を通ずる問題の解決として社会に向けられた政治システムからのアウトプットについても考慮すべきであると唱える(Scharpf 1999)。正統性をこれらの異なる二つの観点から見た場合、例えばヨーロッパの政策として共通化された政策が、国家が個別に行うよりもより良い結果をもたらすならば、政策に対する民主的コントロールが不十分であっても正統的であるとみなしうる場合がある、という。同様の議論は、ヨエルゲスとナイアーが、参加者が(不透明な場においてではあるが)理性的な討論(deliberation)を通じて(EU全体のために)問題の客観的

しかし、ここでは国家の枠組みを離れて新たな正統性の範疇を探ることはしない。デモクラシーの有無の観点からではなく、EU の権限が開かれている点に着目し、そこからその政体自体への接近を試みる。EU の政体は、いくつかの側面において開放されている。その地理的外延は、近い将来に東欧諸国の加盟が実現することによって拡大される。あるいは、イギリス、スウェーデンとデンマークがユーロの導入を見合わせているように、すでに現状においても政策領域ごとに加盟国の範囲は異なる (variable geometry)。地理的外延が可変的である以上に重要なのは、その権限領域が限定されていないこと、つまり、新たに締結される条約がその権限を拡大し、しかもその範囲が加盟国の権限に対して画定されていない点である。本稿は、いわば拡大の一途をたどってきた EU の権限に注目し、その開かれた権限の上に形成されたヨーロッパの制度機構、それらの制度機構がさまざまな政策の形成と執行を目的として私的主体との間に織り成すネットワーク、そしてそれら公私の主体が共有する規範や価値から構成される政治的空間を EU の政体として論ずる。<sup>3)</sup>

もっとも、このような意味におけるヨーロッパの政体を構成する諸要素が、加盟国の政府や社会から切り離されて存在してはならない点を忘れてはならない。加盟国の行政機構は、条約を根拠として発せられる規則や指令などを執行する役割を担うだけではなく、委員会や理事会を取り巻く政策形成のネットワークにも深く関与する。同じように、ヨーロッパの政策ネットワークを形成する企業団体、労組、社会運動や専門家集団も、その出自は加盟国の社会の中にある。加盟国の市民の間に芽生えつつある EU 市民としてのアイデンティティーも、加盟国の国民アイデンティティーに影響を及ぼしつつその上に織り込まれていくはずである。加盟国の国民にとって、長い歴史を費やしてデモクラシーが実現された国家に対するアイデンティティーの重みはなお軽視することができない。加盟国の政府は、新たな条約の締結時には、EU とは別個の主体として立ち現れるのである (Herren der Verträge)。

解決をはかろうとする場合のコミトロロジーについて展開している (Joerges/Nyer 1997)。

3) 本稿は、加盟国の行政や社会まで含みつつも、共通化されたヨーロッパの政策の形成と執行について、ヨーロッパの制度機構を基点として政体を議論する。したがって、政策の共通化によって直接、間接の制約を受けつつ形成、執行される加盟国の国内政策とそれをめぐる政治過程については議論の明示的な対象となっていない。この側面については例えば、(Cowles/Caporaso/Risse 2001) 参照。

## I. 理論と現実

### 1. 政府間主義 Intergovernmentalism

戦後統合研究の主流は、このような条約締結の過程に注目する国際関係理論によって占められてきた。とりわけ80年代の単一欧州議定書の採択に続き、90年代にはマーストリヒト以降、アムステルダム、ニースと連続した条約の締結と改訂が、いわゆる政府間主義理論の再興を促したとも言える。ここでは、政府（国家）が、社会内のさまざまな利害や選好を国益として集約した上で、そのような国益を最大限に実現することを目指して他国政府との間に交渉を行う、という構成がとられる。交渉を経て確定された取り決めは、新たなヨーロッパの権限領域や制度機構間の権限配分の変更によってその実現が担保される。<sup>4)</sup>

確かに、大規模な条約交渉（grand bargains）に着目すれば、交渉の結果は常に政府間主義の理屈によって説明される。しかし、例えばピアソンは、EC/EUをその時々時点についてではなく、時系列に沿った歴史的展開として見れば、条約交渉に備えて形成された加盟国政府の意図は必ずしもそのままでは実現されず、統合はむしろそれらの意図から大きく離れて進展した点を強調する。<sup>5)</sup>なぜならば、委員会や議会は、加盟国が掲げるさまざまなアジェンダの間に優先順位を設定し、加盟国間の交渉手順をコントロールするなど自律的な主体として行動するからである。また、合意された政策の範囲が拡大するにしたがい、さまざまな政策の間に連関が生じ、影響を及ぼし合う結果、当初に想定された展開とは異なった展開を辿ることもある。そもそも、時間の経過の中で加盟国の選好自体が変化することさえ否定できない。このようなピアソンの議論は、合理的主体を加盟国政府に限定し、ヨーロッパの制度を加盟国政府のエージェントや交渉を行う場としてのみ理解

4) モラヴチックは、ローマ条約からマーストリヒト条約に至る5つの主要な加盟国間交渉に焦点を定め、単一で合理的な主体である国家が、通商上の経済利益を極大化することを目的として交渉に臨んだとするモデルによって、各国における選好の形成、各国間の交渉過程、交渉結果の制度化を説明しようとした（Moravcsik 1998）。そのモデルを「リベラルな政府間主義」と称するのは、国家の選好が国内の多元的な集団の利益を集約することによって形成されるものと構成するからである。

5) ピアソン自身、「政府間主義による中核的な論点は、いかなる時点についてもその時点だけを取ってみれば妥当する」と認める（Pierson 1996:126）。しかし、彼が問題とするのは時の経過とともに展開する統合過程である。ここでいう歴史的制度論は、非公式のルールや、制度に内在し、新たな制度の形成を促しもする規範にも注目する。したがって、統合の進展や停滞をあらかじめ措定することはない。また、それぞれのサブ・システム（政策ネットワークやEUの制度機関など）の変化も個別的に観察することが可能である（Armstrong/Bulmer 1998）。

するのではなく、それ自体を主体として捉え、しかも時系列の中で統合の進展を考えようとする点で歴史的制度論に属するものと言えよう。

裁判所が下す判決によって形成されてきたヨーロッパ法の体系に目を向ければ、政府間主義の限界はいつそう明らかとなる。ワイラーは、ローマ条約（1957年）以降蓄積された判例が、加盟国法に優位して国内社会にも直接適用されるヨーロッパ法の体系を形成し、加盟国による条約の締結とは別に、しかしそれと並行して統合を推し進めてきた点について説得的に論じた（Weiler 1999）。かつてド・ゴール大統領は、理事会における決定に多数決原則を導入することを妨げようとして「空席危機」を招いたが、その危機が加盟国に拒否権を与えることによって取捨された（1966年のルクセンブルク合意）のは、それに先んじてヨーロッパ法の優位が法理として確立していたからであった（ECから「退出」する道を絶たれた加盟国は、その代わりに「発言」の権利を強化した）。また、そのようなヨーロッパ法の優越が、70年代以降には特定の領域を越えて全権限領域へと拡大したにもかかわらず、加盟国が新たな条約を締結せずに（常設代表者会議 COREPER を新設し、首脳会議を制度化して）共通政策の領域を拡大しようとしたのは、拒否権の保証があったからこそであった（Taylor 1996:17-21）。したがって、80年代に単一欧州議定書によって理事会に特定多数決の原則が導入され、拒否権の原則が破られた（その結果、加盟国法の優越は逆に例外となった）ことは、統合をいつそう前進させる素地を作ったと言うよりは、ECと加盟国の間に重大な緊張をもたらす原因となった。

このように、時として条約交渉を大きく左右する委員会やヨーロッパ法体系を形成してきた裁判所などを考えれば、政府間主義のように、ヨーロッパにおいて展開する政治を政府間関係に還元することはできない。

## 2. 連邦制と EU

しかし、他方において、EU が連邦制国家への生成途上にある、と言うことも同様に難しい。EU の政体とかつて形成途上にあった国家との間には質的な差がある。

翻ってみれば、ヨーロッパにおいて国家は、国家を建設するエリートが、支配領域を画定し、外部との交流を国境においてコントロールすることを通じて成立へと向かった（商業都市間の経済的交流や教会間、知識人間の文化的交流を遮断することは国家形成にとって不利にもなったから鎖国ではなかったが）。デモクラシーは、その後、領域内の住民が政治権力に与る仕組みが制度化されて成立した。この民主化の過程は、閉じられた領域の内部において発言が制度化される過程でもあった。ロッキンは、この過程を結社の自由から普通選挙権を経て議院内閣制の承認に至る「敷居の連鎖」として構成した（Flora et al 1999）。そ

ここでは、領域が外に向かって閉じられ外部権力による国内介入が排除されることと並行し、領域の内側では中央政府と地方政府の間にも、政府と議会を初めとする諸機関の間にも、権限が分配され画定された。都市を中心とする小規模の領域が連合して国家が形成される場合もあったが、国境によって領域が囲まれ、内部においては政府間、諸機関の間に権限が配分された点では変わるところはない。

それでは EU の政体はどのように特徴づけられるだろうか。例えばケイポラソは、17世紀のウェストファリア条約が析出した歴史的な国家に対し、EU を「国際的国家」という別の類型として考える。国家の構成が集権的であるか分権的であるかを問わず、国家は政治的責任と正統性を帰する単一の中心を有するのに対し、EU は多中心的であるとする (Caporaso 1996)。しかし、一つの中心に収れんしないということは、とりもなおさず EU が開放されていること、すなわち、開かれた権限をもつために、その諸機関の間に権限が整合的に配分されていないことこそを意味するのではないか。EU の権限は、限定的に列挙されるどころか、判例を通じて加盟国の権限に優越するまでに至った (マーストリヒト条約の文言に取り上げられた補完性 Subsidiarity の原則は、権限を画定するには漠然としすぎている)。その諸機関は、相互にチェック・アンド・バランスの関係には配置されていない。その権限が、委員会や理事会に対して相当程度拡大されてきたとはいえ、欧州議会の元来の役割は諮問にすぎなかった。そこでは、確かに党派別の議員集団が生まれたが、統治権力の掌握を目的として統合政策の優劣が競われはしなかった。規則、命令を初めとするさまざまなヨーロッパ法の遵守を確保して「統合の成果」(acquis communautaire) を守り、統合を前進させるのは委員会の役割であるが、事実上、理事会も立法の作業に加わる。その上、委員会が法の執行に伴う実施措置を制定するに際しては加盟国政府も関与し、そのような作業を行う協議の場が80年代後半にコミトロジー (comitology) として公認された (八谷 1999)。委員会、理事会と加盟国の行政は、複雑な交渉経路によって結び付けられるにいたった。

このように、EU の権限は、加盟国の権限に対して閉じられず開かれており、その諸機関も、まさに統合を前進させるために創設された。したがって、権限を強化された欧州議会は、諸機関との間にチェック・アンド・バランスの関係をもたらしただけではなく、むしろ EU の決定方式を細分化し、より複雑なものにしてきた (Wessels 1997:281)。EU の場合、政府や委員会のエリートは、いわば国家を形成することなく、加盟国市民にも積極的な政治参加の経路を開かず、その「消極的黙認」の上に独特の政体を形成してきたのである。<sup>6)</sup>

6) ヴェッセルスが唱える融合理論 (Fusion Theory) は、新機能主義や政府間主義のようにあらかじめ統合の到達点 (連邦制国家あるいは国家間機構) を想定することなく、変化の只中にある流動的な EU の政体全体

### 3. フィッシャー演説—欧州統合の「最終形態」

マーストリヒト条約は、それまでの EC を経済通貨同盟に発展させた上に、外交・安全保障政策と司法内務分野を加盟国間の新たな協力領域に付け加え、EU を三つの柱から構成した。その後、第1の柱については、現在、イギリス、スウェーデンとデンマークを除く加盟国に共通通貨ユーロが導入され、第2の柱についてもかつての西欧同盟を吸収し、緊急対応部隊を設置する準備が進められている。統合は、軍隊と通貨という国家主権の中核領域にまで及んだと言えよう。

他方、東欧諸国が加盟した後も EU が適切に機能し続けることができるよう、委員会の構成や理事会の決定方法について改革が試みられている。かつて南欧諸国の加盟が一つの契機となって理事会の決定に特定多数決方式が導入されたが、より異質な東欧諸国の加盟は、制度機構の見直しにとどまらず、その価値や規範の再確認を余儀なくさせている(小川 2001)。

したがって、現在は憲章がその擁護を謳うにとどまっている人権を基本権として取り込み、EU と加盟国の権限を明確に規定する憲法条約の締結を唱えたドイツのフィッシャー外相の主張は、EU が直面する問題を解決する上で一つの方向を示すものであると言えよう(Fischer 2000)。フィッシャーが言うように、比較的少数の国々が「最終目的への青写真なし」に政策の共通化を段階的に進めてきたが(モネ・メソッド)、共通化された政策は現在に至って加盟国の主権の深部にまで達するに至った。しかも、EU は、民主的な体制ともなっていない。

しかし、次に検討するように、EU の政体が流動的であることを考えると、主権の分有を定める特定の憲法によって両者間の権限を規定することは必ずしも最良の方法とは言えないかもしれない。加盟国が主体となって条約を締結するにしても、そのような条約は一定の憲法秩序を既定し、EU 国家を創設するものだが(加盟国政府を媒介せず、委員会や理事会を通ずる直接の政治的代表の経路を設ける)、権限の配分や代表制度については、加盟国や諸集団の間に安易な集約を許さない多様な見解があるからである。フィッシャーは、憲法条約の締結を将来の目標とするにしても、それが時期尚早であるとの批判を受けることを想定し、独仏を初めとする国々が先行して「基本条約」を結ぶことも提案したが、他方ではそのような基本条約も憲法条約と同じ問題をもつだけではなく、EU の多重性を増幅させ、加盟国間の格差を拡大する懸念が指摘された。<sup>7)</sup>

を捉えようとするものである(Wessels 1997)。本稿は、これに対して分節化され開かれた政体に着目する。

7) フィッシャーが言う「憲法条約」の暫定的な前段階としての「基本条約」は、アムステルダム条約が定めた

## II. EU の政体

それでは、特定の国家的憲法秩序を満たすには足りないが、国際レジームよりは安定している（「連邦には及ばないが、レジーム以上」：W. Wallace）政体とは、どのようなものであろうか。

### 1. 政策ネットワークによるガバナンス

ヨーロッパの権限には、製品、労働力、資本とサービスの自由移動を可能とした共同市場、あるいは単一の域内市場の形成を中心とし、それに近接する政策領域が加えられてきた（Armstrong/Bulmer 1998）。この結果、政策領域によってはヨーロッパと加盟国の権限との間に相当程度の重複が進んだ（Weidenfeld 1994）。

委員会の組織は、ローマ条約が規定した領域にしたがって内部分化し、総局が構成され、それぞれの総局と私的主体との間には問題を解決するための政策ネットワークが形成された（理事会の構成もこれに対応する：Filgstein/McNichol 1998）。これらのネットワークには、当該政策に関わる資源を有するさまざまな私的主体が参画するが、委員会は、その脆弱な正統性を意識するがゆえに、むしろ積極的に私的主体との間にパートナーシップを形成する、とも言われる（Kohler-Koch/Eising 1999）。そのようなパートナーシップは、「鉄の三角形」よりも遥かに流動的で開放的であるためにネットワークと呼ぶにふさわしく、それらのネットワークでは、多くの主体が国家の境界を越え、対等に近い立場から問題の解決をめざすからガヴァメントではなくガバナンスが行われる、と言える。

政策ネットワークによるガバナンスのモデルは、例えば環境政策の事例が最も良く当てはまると言われる（Lenschow 1999）。もっとも、かつて域内市場が規制緩和によって形成された際には、委員会が積極的に政策をデザインしたし、域内市場の実効性を高めるため、ローマ条約の段階から定められていた競争政策では、担当委員や総局の権限はきわめて強い。また、経済通貨同盟は、委員会よりも加盟国政府間の緊密な交渉によってこそ段階的に実現されたといえるし、実現された後には欧州中央銀行（ECB）という高い独立性

---

先行統合を踏まえたものだが、戦後西独が将来の国家統合を想定する暫定的な憲法秩序として「基本法」を定めた経緯を想起させる。予期せぬ国家統一に際して改めて「憲法」が制定されずに、結局は基本法が憲法化したことまでが含意されたとはいえないだろうが、その最終形態案は、連邦参議院を雛形として上院が構成されるなどドイツの憲法秩序との間に強い類縁性をもつ。



を備える機関が政策の運営にあたることになった。同一の政策についても、時間の経過とともにそのガバナンスの態様は変化しうるし、加盟国によって執行の形態が異なることも十分に考えられる (H. Wallace/W. Wallace 2000)。しかし、国家内部における政策過程と比べれば、このモデルは、全体としてヨーロッパの政策過程により良く妥当すると言えるだろう。

既に述べたように、新たな権限がそのつど付け加えられてきた EC/EU の場合には、委員長による委員会全体の統合や、異なる委員、総局の間に調整を行う機能は、首相が内閣や所轄官庁に対して及ぼす機能に比べて弱いものと推測される。それは突き詰めて言えば、EC/EU が国家とは異質の独特の (*sui generis*) 政体をもつからである。<sup>8)</sup>

## 2. 分配政策と多層的ガバナンス (Multi-Level Governance)

域内市場の形成に見られたように、ヨーロッパでは、規制政策の手段が基本的に用いられる。社会政策も、主として規制政策として発展した。戦後の西欧においては、社会民主主義やキリスト教民主主義の強い影響の下にさまざまな類型の福祉国家が形成され、国家財政の中核は社会政策のスキームによって占められたが、福祉国家は国民から強く支持されたから、加盟国は、国家財政が危機に瀕した後も社会政策を容易には後退させようとしなかった。したがって、域内市場政策を補完するために社会政策が行われる場合でも、財政を通ずる分配や再分配政策ではなく、規制政策が用いられた (Majone 1996)。

しかし、EU にも一定規模の予算があり、構造政策はそれを用いた再配分政策である。ここでは、委員会、加盟国政府と並び、加盟国内の地域を代表する政府が政策過程に参加する。構造政策による地域振興の成果が積極的に評価されているのは、その政策過程が分節化され、開かれているからである、と言われるが、ベンツによるドイツの共同事務との比較が興味深い (Benz 2000)。共同事務では、資金の配分基準とその運用計画の決定が、資金を共同して提供する連邦と州によって行われる。すなわち連邦と州は、政策の全過程を通して関与し、しかも、共同事務をめぐる問題が政治化し、政党間の対立に波及すれば配分の決定は困難となる。

構造政策の場合も 93 年に行われた改革によって、加盟国政府の地域政策との調整、加盟国からの追加的出資や、多年度計画としての調整も求められるようになった。計画には当該地域の私的主体の関与も必要となった。加盟国や地域の政府は最大限の資金獲得に関

8) 議院内閣制の下にある行政機構が、組織、予算、定員によって統制されるとするならば (西尾 1993)、わずかな専従職員と相対的に小規模の予算を用いて運営される EU の制度機構の場合、統制の度合いは低いと考えられる。

心をもつから、ここでも共同事務と同じような錯綜が予想された。しかし、共同事務と異なり構造政策では配分の決定過程が分節されていた。すなわち、理事会は、補助金を供与する基準と加盟国間の配分のみ決定し、各加盟国政府が具体的な供与対象地域を選定した。また、補助を受けるためにプログラムを作成し提案するのは地域であるが、地域は、専門的見地からの助力を委員会から仰ぎつつこれを作成することができた。

このように構造政策では、連邦制国家の地域政策とは異なり、利害対立に妨げられずに比較的合理的な資金配分が実現されている。これは、EU、加盟国政府、地域政府が、資金の配分をめぐる抜き差しならない競合関係には閉じ込められておらず、分配をめぐる対立を政治的争点へと激化させる政党間の競争が存在していないからである。マークスとフーケが唱える多層的ガバナンスの特性も、ヨーロッパのネットワークがもつこのような開放性にこそある。したがって、80年代以降、「新自由主義」と「規制された資本主義」というサッチャー首相とドロール委員長によって象徴された二つの「プロジェクト」をめぐる政治的対抗が求心力となってEUの政体を凝集させつつある、と言うことは妥当ではないだろう(Hooghe/Marks 1999)。EUの政体では、政策ネットワークは個別的な政策領域ごとに分節されており、制度機構も分立して多中心的である。また、マーストリヒト条約によって設立された地域委員会の権限も限定的であり、EU全体に対して新たな次元を付け加えるものとは言いがたい。二つの「プロジェクト」をめぐる対立は、加盟各国の国内においてこそ見られたのであり、なお加盟国の枠組みによって強く規定されている。

## 結 語

EUの政体は、政策ネットワークを初め、さまざまな様式のカバナンスが行われる政策領域によって分節されている。もちろん、国家における政治過程も政策領域ごとに分節されているが、最終的には政党政治と多数決による予算の議決が、異なる政策の間に優先順位を決定する。これに対し、議会を諮問機関として出発し、規制政策を主要な政策手段として権限を拡大してきたEC/EUでは、政党政治と予算政治が果たす役割は極めて小さい(Börzel/Risse 2000: 中央政府と地方政府の財政を区分する原則に立つ連邦制国家の財政についても、集権化の傾向が一般的に見られる。しかし、多様な規模、言語や宗派の伝統をもつ州(カントン)が、国民の間に強い州民アイデンティティーを保持し、しかもレフェレンダムを全ての政府レベルで導入して政党政治による統合機能を最小限にとどめたスイスの政体は、EUの政体を考える上でも多くの示唆を有する。単一の言語や民族、宗派などのシンボルが国家形成の原動力とはならず、相対的に小さな規模にとどまった連邦政府が、

政策形成や執行機能の一部をすすんで社会の利益団体に委ねてきた点も注目に値する).<sup>9)</sup> EU では同じ役割を委員会や理事会などの制度機構に期待することはできない。

また、政策ネットワークへの関与を通じ、さまざまな私的主体は価値や社会的規範を共有するだろうし、そのような価値や社会的規範は、特定の言葉やディスコースに媒介されて法的な規範にまで高められることもあるだろう。確かに、政策ネットワークに関わる主体がもつ価値や社会規範は、独自の法体系を析出し、国家とは異なる政体を制度化させる原動力ともなる。<sup>10)</sup> しかし、特定の価値や社会規範は、必ずしも常に個別的な政策ネットワークを越え、EU 全体の法的規範として制度化されるわけではない。一方、憲章が掲げる人権や基本的自由の尊重は、元来はヨーロッパ評議会（と欧州人権裁判所）という国際機関によって掲げられた普遍的な理念であり、EU に特定されるものでもない。<sup>11)</sup>

EU の政体が分節化され、流動的であることを考えれば、加盟国政府が結ぶ特別の条

- 
- 9) 国内政治には、領域的代表（議会選挙区代表）と議会外の機能（職能）的代表の二つの代表回路が備わっている。連邦制国家では、領域的代表の次元に下位政府（州）が自律的主体として加わる（Katzenstein 1987）。領域的代表は、実際には議会を場とする政党政治によるから、連邦制国家における代表機能は、主として政党、州、利益団体が担う。特に中欧の西部（ベネルクス諸国、ドイツやスイス）では、これら団体としての主体（corporative actors）が、相互間の交渉を行動の準則として政治を営んできた（corporative Verhandlungsdemokratie: Lehbruch 1996）。もちろん、政党政治が連邦制に不可欠な（連邦と州）政府間あるいは州政府相互間の調整を妨げることもある（Lehbruch 1998）。また、例えばネオ・コーポラティズムのように、公的主体（政党政府）と私的主体（職能代表と利益団体）の間にも交渉は行われるが、そのような交渉の民主的正統性はあくまでも領域的代表の回路を通じて確認される。かつてレームブルッフは、コーポラティズムによる政策の形成と執行は、政党（議会）政治の機能の一部を代替するにすぎないとしたし（Lembruch 1977）、シュミッターも、コーポラティズムの他方で同時に社会運動が盛り上がり、情報公開などが政治的決定の透明性を改善したために民主的正統性が補強されたとした（Schmitter 1985）。すなわち、民主政にとっては領域的代表の回路を通じた正統化があくまでも不可欠なものとされた。確かに、政策課題の解決という側面から見れば、対外的に主権を主張し、国内社会から切り離されて優越する国家よりも、国境を越えて他の国家や私的主体との間のみならず、国内の私的主体とも協力する国家の方がより高い成果をあげることができる（Scharpf 1991）。しかし、民主政治（デモクラティック・ガヴァナメント）は個別政策ごとに公私の主体間の協力を通じて行われる問題解決（ガヴァナンス）の総和以上のものである。問題は、国家（の領域）を前提としない EU の場合には国家の場合とは同じ議論が通用しない点にある。確かに「民主政の原則を分節化し、その各々を実現する制度的形態を考察すること」（網谷 2002）は必要だが、そのような作業を有意義なものとするために、まずは多面的な「EU の現実」をこそ明らかにすることが求められているのではないだろうか。
- 10) 社会的構成主義は、条約の締結など重要な意思決定に臨む国家の行動を、規範やアイデンティティーの観点から説明することによって、もっぱら利害や権力の追求による説明を相対化し、補うことができるし、特定の政策ネットワークの成り立ちを、ネットワークを構成する主体が共有する規範、アイデンティティーやネットワークを媒介するディスコースから説明することもできよう。とりわけ、生成しつつある法的システムを、国家性（stateness）を切り離して理解しようとする場合に有効であるように思える。この点については、例えば（Shaw/Wiener 2001）、本特集の臼井論文を参照。
- 11) 国家間協定によって人権の擁護を促す動きは、石炭鉄鋼共同体に先立つヨーロッパ評議会の結成とともに始まり、50年代には、欧州人権擁護憲章が採択され、人権裁判所が発足した（Urwin 1991:35-9）。豊富な地域協力の歴史をもつヨーロッパでは、二国間、多国間でさまざまな政策分野において国際協力が実践されてきた。また、これらの国家間関係は、NATO や WTO などヨーロッパを越え場においても形成された。EU を、場合によっては相互に重なり合うさまざまな領域の国家間協力の文脈においても観察しなければならない（H. Wallace 2000:73-7）。

約や、加盟国市民の意思を直接問うこと（憲法制定会議の開催）によって、EU の制度機関を政治的代表の機関として確定しようとしても、所期の成果を得ることは難しいだろう。加盟国の国民は、未だに個々の政策の是非を超え、EU の政体全体とその将来像を論ずるヨーロッパ市民ではないし、市民としてのアイデンティティを生む政治的世論が醸成される場はまだ存在しない（Bartolini 2001）。

開かれた政体をもつ EU が独自の存在であるというのは、このような意味においてもある。

## 参考文献

- Armstrong, Kenneth A./Simon J. Bulmer, *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1998.
- Bartolini, Stefano, *Institutional Democratization and Political Structuring in the EU. Lessons from the Nation-State Development*, mimeographed paper, 2001.
- Benz, Arthur, Entflechtung als Folge von Verflechtung: Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystem, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *a.a.O.*, 141-63.
- Börzel, Tanja A. /Thomas Risse, Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System, in: Symposium: Responses to Joschka Fischer, <http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/papers/00/symp.html>.
- Caporaso, James, The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern, in: *Journal of Common Market Studies* 34 (1996), 29-52.
- Chrysochoou, Dimitris N., *Theorizing European Integration*, Sage Publications, London, 2001.
- Cowles, Maria Green/James Caporaso/Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.
- Cowles, Maria Green/Michael Smith (eds.), *The State of the European Union Vol.5 Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Falker, Gerda, Introduction: EU Treaty Reform as a Three-Level Process, in: *Journal of European Public Policy* 9 (2002), 1-11.
- Filgstein, Neil/Jason McNichol, The Institutional Terrain of the European Union, in: Sandholtz, Wayne/Alec Stone Sweet (eds.), *ibid.*, 59-91.
- Fischer, Joschka, Vom Staatenverbund zur Föderation — Gedanken über die Finalität der europäischen Integration: Rede am 12.Mai in der Humboldt-Universität in Berlin, [http://www.auswaertiges-amt.de/6-archiv/2/r/r\\_000512\\_a.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6-archiv/2/r/r_000512_a.htm).
- Flora, Peter with Stein Kuhnle/Derek Urwin (eds.), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Grande, Edgar/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie Problemlösungsfähig ist die EU?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.
- Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Macmillan Press, London, 1999.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, The Making of a Polity: The Struggle over European Integration, in: Herbert Kitschelt/Peter Lange/Gary Marks/John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 70-97.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2001.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving:

- European Comitology in the Foodstuffs Sector, in: *Journal of European Public Policy* 4 (1997), 609-25.
- Katzenstein, Peter J., *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Temple University Press, Philadelphia, 1987.
- Kohler-Koch, Beate, Regieren in der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 6/2000, 30-8.
- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London and New York, 1999.
- Laffan, Brigid, The European Union: A Distinctive Model of Internationalization, in: *Journal of European Public Policy* 5 (1998), 235-53.
- Laffan, Brigid, The European Union Polity: A Union of Regulative, Normative, and Cognitive Pillars, in: *Journal of European Public Policy* 8 (2001), 673-708.
- Le Gales, Patrick, Est Maître Des Lieux Celui Qui Les Organise: When National and European Policy Domains Collide, in: Sweet, Alec Stone/Wayne Sandholtz/Neil Fligstein (eds.), *ibid.*, 137-54.
- Lehmbruch, Gerhard, Liberal Coporatism and Party Government, in: *Comparative Political Studies* 10 (1977), 91-126.
- Lehmbruch, Gerhard, Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Sonderheft 2 (1996), 19-41.
- Lehmbruch, Gerhard, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 2. erweiterte Auflage, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1998.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.
- Lenschow, Andrea, Transformation in European Environmental Governance, in: Kohler-Koch/Eising (eds.), *ibid.*, 39-60.
- Lepsius, M. Rainer, Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung, in: Symposium: Responses to Joschka Fischer  
<http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/papers/00/symp.html>.
- Majone, Giandomenico, Redistributive und sozialregulative Politik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Leske und Budrich, Opladen, 1996, 225-47.
- Majone, Giandomenico, The Regulatory State and Its Legitimacy Problems, in: *West European Politics* 22 (1999), 1-24.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- Olsen, Johan P., Organizing European Institutions of Governance... A Prelude to an Institutional Account of Political Integration, in: Helen Wallace (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Palgrave Publishers, Hampshire and New York, 2001, 323-53.
- Peterson, John/Elizabeth Bomberg, The European Union after the 1990 s: Explaining Continuity and Change, in: Maria Green Cowls/Michael Smith (eds.), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Vol.5, Oxford University Press, Oxford, 2000, 19-41.
- Pierson, Paul, The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: *Comparative Political Studies* 29 (1996), 123-63.
- Puchala, Donald J., Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 10 (1972), 267-84.
- Sandholtz, Wayne/Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Scharpf, Fritz W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Scharpf, Fritz W., Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32 (1991), 621-34.
- Schmitter, Philippe C., Democratic Theory and Neocorporatist Practice, in: *Comparative Politics: Notes and Readings*, Dorsey Press, Chicago, 1985, 341-52.
- Shaw, Joe/Antje Wiener, The Paradox of the „European Polity“, in: Cowles/Smith (eds.), *ibid.*, 64-88.

特集 ヨーロッパ統合研究への新たな視座

- Sweet, Alec Stone/Wayne Sandholtz/Neil Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Taylor, Paul, *The European Union in the 1990s*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Urwin, Derek W., *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, Longman, London and New York, 1991.
- Van Kersbergen, Political Allegiance and European Integration, in: *European Journal of Political Research* 37 (2000), 1-17.
- Wallace, Helen/William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 4<sup>th</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Europa 96. Reformprogramm für die Europäische Union*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1994.
- Weiler, J.H.H., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Wessels, Wolfgang, An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: *Journal of Common Market Studies* 35 (1997), 267-99.
- 網谷 龍介「ヨーロッパにおけるガヴァナンスの生成と民主政の困難——「調整」問題の視角から——」『神戸法学雑誌』第51巻第4号, 2002年, 1-39頁.
- 小川 有美「『EU ヨーロッパ』の拡大——国家形成か開発協力か——」秋元英一編『グローバリゼーションと国民経済の選択』東京大学出版会, 2001年, 217-43頁.
- 西尾 勝『行政学』有斐閣, 1993年.
- 八谷まち子「コミットロジー考察——だれが欧州統合を実施するのか——」『政治研究』第46号, 1999年, 1-50頁.