

EUの政治システムをめぐる問題状況

Problematics on the political system of the EU

白井 陽一郎*

目 次

はじめに
第一章 矛盾の顕在化
第一節 正統性問題と求心力低下
第二節 不均等な統合と環境変化
第二章 国民国家モデルからの脱却
第一節 二項対立図式とその限界
第二節 研究の現状と新たな方向
結 語

はじめに

80年代後半以降の欧州統合過程は、超国家レベルの諸制度を媒介とした構成国共同行動の枠組みを飛躍的に深化させた。もともと欧州統合は、国際機関として通常理解される諸制度とは異質な枠組みを創設することによって出発したのだが、それがこの段階にいたって何らかの政体をもつ政治システムとして明確に概念化すべき形に具現化してきたのである。それは、近代の国民国家モデルに近接させて理解しうる連邦国家ではない。まさに特異な政治システムとして把握すべきものである。このシステムは統合過程の障害となる矛盾を内包しつつも、脱近代的な統治構造として新たなモデルになりうる可能性も秘めている。

本稿の目的は、こうした特異な政治システムをめぐる問題状況について、先行研究の成果に依拠しつつ理論的視点から検討し、今後の欧州統合研究における一つのありうべき研究方向を提示することにある。

まず第一章では、冷戦崩壊後の欧州秩序の不安定化やグローバル化の進展による国民国家の政策実効力低下が、欧州統合のいっそうの深化・拡大を強いていくにもかかわらず、その統合の進展が域内市民の離反による正統性の危機をもたらし、EUを媒介とした加盟国の共同歩調を崩すという、統合過程で発生してきた矛盾を問題にし、その要因ならびに顕在化の背

*USUI, Yoichiro [情報文化学科]

景を検討する。

次に第二章では、統合ビジョンに関する二項対立図式——超国家志向（supranationalism）に拠る連邦制か政府間協力主義（intergovernmentalism）に基づく国家連合か——を問題にし、その対立を通じて立ち現れてきたEU政治システムの特異性に対する、今後のありうべき研究方向について考察する。

第一章 矛盾の顕在化

第一節 正統性問題と求心力の低下

欧州統合の深化と拡大は、80年代後半以降新たな局面を迎えた。すなわち、87年の単一欧州議定書にはじまる三度の基本条約改定作業が、市場と通貨の統合のみならず意思決定過程の制度改革や共通政策領域の量的・質的拡充を推し進め、今や加盟国の主権に対する拘束は、一部の専門家だけでなく一般市民にも感知されるところとなった。また、85年にまず南欧へ向かった拡大路線は次に北欧と中欧の一部を取り込み、2000年以降いよいよ東欧に進もうとしている。

しかしこうした一見充実しているかに見える時期は、実はその初期段階からすでに統合過程に内在していた矛盾を顕在化させた十年でもあった。すなわち、グローバル化の進展や欧州政治秩序の不安定化が加盟国レベルの政策実効力を侵食するゆえに、超国家レベルの共通政策領域を拡充せざるをえないにもかかわらず、それがかえって市民や加盟国に対するEUの求心力を低下させてしまうという矛盾である。それはEUの正統性問題という形で表面化してきた。

マーストリヒト条約によるEUの形成や共通政策領域の拡充は、政治学にとって一つの興味深い問題を提起した。民主主義の国どうしの統合は、それ自体民主的な共同体を生み出すのだろうか。90年代のEU政治システムをめぐる実際の政治過程での論議は、その問いに否定的な解答を与えてきた。すなわち、民主主義の原理に基づく加盟国が条約により創出した共同体は、必ずしも民主主義の原理に基づいた政治システムを持ちえないのではないかとの疑問が提示されてきた。EUレベルで決定される公共政策が質・量ともに充実してきたにもかかわらず、域内市民に対する説明責任、決定過程の透明性、市民による民主的統制などの制度化は、不十分なままだったのである。

民主主義の赤字と呼ばれる事態は、こうした状況の一つの現れである。それは、EUレベルの権限が増えるほど加盟国議会の権限が減少し、その分を補填すべき欧州議会の権限も弱いままなので、結局共通政策が拡充されるほど域内市民による民主的統制のチャンスが低下していく、という形で説明されている²。

民主主義の赤字で焦点となる欧州議会は、しかしマーストリヒト条約によっていくつかの権限拡充を実現した。共同決定手続きの導入により法案への拒否権を手にし、ECが第三国と結ぶ国際協定に同意手続きに関われるようになり、新たに選出される欧州委員会委員の承認も行えるようになったのである。

にもかかわらず、ここで民主主義と正統性に関するパラドックスが生じた。すなわち、以上のような制度上の整備によるEU内での欧州議会の影響力増大にもかかわらず、EUは域内市民からの支持を取りつけることができなかつたのである³。近代的な国民国家モデルの中では、議会制民主主義は民主的正統性を保証する有効な制度として尊重されてきた。よってそのモデルを準拠枠とする限り、欧州議会の権限拡充は民主主義の赤字是正の方向を示すことになるはずである。しかし、そうした制度変更が域内市民によるEUの承認という正統性に繋がることはなかつたのである。

マーストリヒト条約批准におけるデンマークとフランスの国民投票の結果は、この事態を象徴するものである。仮にドイツやイギリスでも国民投票が行われていたとしたら、条約批准はほぼ確実に拒否されていたであろう。共同決定手続き適用範囲の拡大などで欧州議会の権限をさらに拡充したアムステルダム条約の批准も、難航が予想される。98年5月に他に先駆けて行われた同条約に関するデンマーク国民投票でも、批准は僅差であった（賛成55.1%、反対44.9%）。

もちろん、議会制民主主義は正統性の唯一の源泉ではない。民主主義に拠る形式的正統性の他に、公共政策における問題解決能力や政策の成果という実質的機能的正統性もまた、EUの承認にとって重要である。欧州が抱える様々な問題、すなわち失業、国際競争力、環境、安全保障などは、EUが機能的正統性を獲得するチャンスであった。しかし加盟国国民は、こうした国民国家単独では有効に対処しえない政策課題に関してさえ、国ごとに温度差はあるにしても全体としては、EUの存在にむしろ危険性を感じているかのようである。

ここで重要なのは、統合の進展が各国の国民的一体性（national identity）感覚をかえって鋭敏なものにし、そのために加盟国国民はEUに懐疑のまなざしを向けるようになっていったと

いう点である。他方で欧州レベルでの一体性 (European identity) 感覚は前者に比して未だ抽象的であり、EU市民の世論という形で具体的な政治力になりうるほど育ってきてはいない。むしろ、EUレベルの行動や共通政策が国民的一体性感覚を喚起する様々なシンボルと抵触していくことに、加盟各国はますます敏感になっていった。ジャムやチョコレートの規格一つとっても、延々と続く口喧嘩的議論を巻き起こしている。そうして、社会保障や労使関係などに典型的に見られる加盟国諸制度の歴史経路依存性が、統合過程の進展と平行して顕著に認識されるようになっていったのである。

こうした状況からは、域内機能統合 (system integration) の進行と域内社会統合 (social integration) の停滞という事態を看取できる。ここで機能統合と社会統合とは⁴、社会的結合の在り方ならびにその強さに関する二つの異なった側面である。前者は、機能的に分化した部分システムの自己制御機構の作用範囲を問題とするもので、機能的な相互連関の波及という事実上 (factually) の統合の程度を言う。また後者は、象徴により構造化された生活世界 (Lebenswelt) の形成範囲を問題とするもので、社会規範や文化的価値の合意実現による統合の程度を言う。理念型としての国民国家モデルとは、この両者が国家内という同じ範囲で最高度の統合を実現した状態を表していると言えよう。ここに、機能統合のグローバル化が進展する反面で社会統合がそれと平行して進まず、むしろ後者の停滞が様々なコンフリクトを生み出しているという形で、グローバル時代の根本問題を定式化できるだろう。欧州統合の深化・拡大に伴う域内機能統合の進行と域内社会統合の停滞という事態は、そうしたグローバル時代の根本問題の縮図でもある。

欧州統合の深化に伴う正統性の危機という問題は、こうした観点からも考察されねばならない。支配者の単なる物的強制力を被支配者が公的な権力として正統化する根拠は、決して形式的な民主的手続きや公共政策における問題解決能力だけではない。支配する側とされる側との帰属意識における一体感の有無もまた、正統化の程度を大きく左右するのである。しかし上述のように実際の欧州統合過程においては、EUに安定的な正統性の基礎を与えるほどの欧州レベルの一体性感覚は成長していない。こうしてEUの正統性問題は、後述のように、先行する機能統合との摩擦を最小限にする域内社会統合を保証しうる政治システムはいかにして可能か、という問題を提起することになる。

さて、以上のように域内市民あるいは加盟国国民に対するEUの求心力低下は正統性問題を引き起こしているのだが、その求心力は、統合の深化・拡大につれて、加盟国中央政府に対し

でも弱化の兆しを見せている。共通政策メニューの多様化と加盟国の拡大は、かえってEUの枠組みを離れた加盟国間協力行動の可能性を増し、ここにEUそのものの求心力が問われることとなったのである。この点にも、統合過程の矛盾を見ることができる。

この問題に対して、EUは柔軟性 (flexibility) 戦略で対応しようとしている。これはアムステルダム条約の中で、より密接な協調に関する条項 (Provisions on Closer Cooperation) として新たに明文化されたもので、その骨子は、条件付で一部の加盟国だけによる共同行動——すなわち全加盟国の参加を強制しない共同行動——を可能にしようとする点にある。その条件とは、当該共同行動が、EUの目的や利益を促進し、基本条約の原理やEC法の蓄積による共同体の既得権限 (acquis communautaire) に抵触せず、参加しない加盟国の利益を損なわず可能になれば後からでもそれら加盟国の参加を認める、というものである。このような条件が満たされれば、「自らの間によりいっそう緊密な協調を確立しよう」と意図する加盟国は、この条約 (Treaty on EUのこと——筆者) ならびにEC設立条約が設定した制度、手続き、機構を利用することができる」(Treaty on EU 43条) ののである。

これは通貨統合の二段階方式や共通社会政策に関するイギリス・デンマークの適用除外において先取りされていた戦略で、multi-speed Europe (多段階統合方式)、Europe à la carte (多様な共通政策メニューからの自由選択)、Kerneuropa (中心国主導の統合) など様々な呼ばれ方をした。しかも、実はすでに1976年のティンデマンス・レポートにもこの発想が盛り込まれていた。すなわち、全ての加盟国を同時に前進させるよりも、可能な国から先に進んだ方が、統合をより効果的に促進できると考えられていたのである⁵⁾。

しかし、アムステルダム条約における柔軟性戦略の意図は、ティンデマンス・レポートの場合の、統合促進の方途、とは異なり、むしろ、加盟国をEUの枠組み内に繋ぎ止めておく、ということにあったと言える。加盟国がEUの権威を尊重しつづけてくれるかどうかは、もはや不確実なことであった。すでにシェンゲン協定やWEUなどの形で、EUを直接媒介しない加盟国間共同行動の動きが出てきており、この傾向が続くと、共同体の司法審査制度や政治的経済的連帯をますます弱めてしまうことになる。それゆえEUの枠外での加盟国共同歩調に制約をかけていく必要に迫られたのである⁶⁾。

このような柔軟性戦略は、今後予定される拡大を視野に入れて考えると、確かになくはならない措置であったと言えよう。しかし、実際に加盟してくる旧東欧諸国は、かつての懸案であったスペイン、ポルトガルの加盟時以上の経済格差を域内にもたらす。しかも、上述

のように国民的一体性との抵触が敏感にEUへの反発を呼ぶ状況でもある。こうした点を考慮すると、今やEUの憲法的原理になりつつある柔軟性条項⁷は、域内に中心国家グループと周辺国家グループとの対立構造をもたらす危険性を増大させるだろう。しかも、加盟国国民が域内市民としてEUの正統性を認知していくことがない限り、EUの権威をますます失墜させていく可能性も否定できない。

第二節 不均等な統合過程と外的環境の変化

もともと欧州統合の過程は、法統合と経済統合が先行しそれら機能的部分システムが主権国家の壁をいち早く突き破っていく、というものであった。いわゆるスピル・オーバー効果を狙った新機能主義的統合戦略である。

法統合に関していうと、基本条約の根本目的を尊重し、合意された共通政策の効果が最大限に発揮されるためには、EC法の域内統一的適用が担保されねばならなかった。そのため第一に、欧州裁判所は判例を通じて、EC法の直接効果（direct effect）、加盟国法に対するEC法の優越性（supremacy）、共同体に対する黙示的権限（implied powers）・専占（pre-emption）の付与、人権保障（human rights）の重視といった法解釈原則を大胆に打ち出していった。また第二に、先行判決制度などによって加盟国の司法審査制度を利用する形で、共同体司法審査制度の実効性確保がはかられていった。これらは、基本条約を憲法化し、共同体を限りなく連邦制に近接させることになったのである⁸。

経済統合に関しては、60年代末には予定より早く関税同盟が実現され、加盟国の域内貿易依存度は順調に上昇し、1992プロジェクト以降は域内全域にわたるM&Aや事業提携が多数展開されてきた。通貨・為替協力に関しては70年代以来着実に共同行動の経験が積み上げられ、共同フロート制の失敗やヨーロッパ通貨危機などに見舞われながらも、79年のEMS設立以降20年の着実な歩みを経て、いよいよ単一通貨が導入されることになった。

しかしながら、政治統合がそれらと比例して進むことはなかった。加盟国レベルが民主的正統化手続きを占有している状態が続いてきたのである。法による統合や域内経済の相互依存深化そしてマクロ経済協調が先行しているにもかかわらず、民主的手続き、透明性、説明責任などを共同体レベルで制度化する動きは、まったくもって遅れていた。ここに、民主主義の赤字問題の契機がある。しかしより重要なのは、法や経済の統合が、上述のようにEUの正統性の基礎となりうるほどの域内社会統合を進めることにはならなかった、という点である。

W.Wallaceは80年代以前の共同体を、国家としての形式を持たないルーズな政府構造 (loose structure of government without statehood)⁹として捉えた。そこでは、共同体の正統性にかかわり民主的に説明責任を要求されるような案件や加盟国の国民的一体性に抵触するような政策は、これをできるだけ避け、共同体レベルの政治的選択を最小化しようとしてきたのである。しかし、単一欧州議定書以降マーストリヒト条約を経て事情は大きく変わってくる。今や欧州統合はそれ以前とは質的に異なる段階に到達し、民主主義の赤字が指摘され、その正統性が問われるようになった。統合過程の推進力となっていたスピル・オーバー効果が、ついに国家や国民的一体性にとって中心的な問題領域に到達したのである。

Wallaceはこのような新たな統合段階を、かつてLowiが提示した政策の型式 (policy-making patterns) に関する四分類を利用して次のように特徴づけた¹⁰。80年代以前の共同体共通政策は、主に競争政策などの経済法領域における規制問題 (regulatory issues) や、農業政策などで典型的に見られる特定産業部門の保護や補助金にかかわる配分問題 (distributive issues) が中心であった。これらは、専門官僚が担当すべき技術的で行政的な性質を持った問題として、脱政治化しておくことが可能であった。しかし80年代後半以降、通貨統合、共通安全保障政策、EU拡大、EU市民権といった政体変更にかかわる問題 (constituent issues) や、地域政策における構造基金の予算枠拡充、漁業政策における漁獲量割り当てといった加盟国間での所得再分配問題 (redistributive issues) が前面に出てきた。これらは、政治化されざるをえない政策課題である。

こうして、一方で政治化されざるをえない政策メニューを共通政策に組み込んでいったにもかかわらず、他方でその政治化に対応するための意思決定の透明性、説明責任、民主的統制の保証などを、議会制民主主義に依拠した形で十分に制度化していかなかったのである。

しかし、もっぱら国民国家モデルに基づく議会制民主主義を準拠枠にして、EUの民主主義を論ずることはできない。それではEU政治システムの潜在的な可能性を認識することはできない。不十分な議会制的民主化の反面、EUは各種の諮問委員会や政策フォーラムに、利益団体、地方自治体、NGOなどの広範な参加を促していったのである¹¹。その際にヨーロッパ委員会は、基本条約で加盟国とEUレベルとの権限関係に適用を限定されている補完性原理¹²を拡大解釈して、広範な参加の大義名分にしていった。

HoogheとMarksは、共同体の政策形成の在り方に関する変遷を、意思決定のスタイル (decision making style) と決定に参加する個別行為主体の構成 (actor involvement) との組み合

わせによって特徴づけた¹³。まず意思決定のスタイルは、目標 (goals)、手段 (means)、政策課題の連関 (issue linkages) という三つの指標によって、「専門官僚による決定 (technocratic decision making)」と「政治化された決定 (politicized decision making)」とに分けられる。前者は、目標が主要な個別行為主体間で共有され、手段には科学的・合理的な方法が用いられ、政策課題は仕切られ遮断された特定の政策分野 (policy arenas) 内で扱われる。それに対して後者は、主要な個別行為主体間で目標が競合し、その実現には手段として政治的選択が必要となり、政策課題は関連する他の政策分野を相互に連結させて扱われる。

次に参加行為主体の構成は、動員数 (number)、参加者の範囲 (boundaries)、利益団体の圧力 (group pressures) という三つの指標によって、「エリート中心 (elitist)」と「広範な参加 (participatory)」とに分けられる。前者では、政治へと動員される社会集団は少数であり、エリートが参加者の範囲を画定し、意思決定の当事者 (decision makers) は利益団体の圧力から隔離される。それに対して後者では、多数の社会集団が政治に動員され、参加者の範囲を画定するルールは競合しており、意思決定の当事者は利益団体の圧力に対して脆弱なものとなる。

ここから共同体の政策形成の在り方に関する四つの類型をつくることができるが、それはそれぞれ統合過程のある段階やビジョンを表している。すなわち、「専門官僚による決定と広範な参加」がミトラニーの理念を、「専門官僚による決定とエリート中心」がモネの方法を、「政治化された決定とエリート中心」がポスト・ド・ゴール時代を、そして「政治化された決定と広範な参加」がポスト・マーストリヒト時代をそれぞれ表現している。

こうした類型分析からすぐ分かるように、共同体の政策形成の在り方に関する変遷は、まずは意思決定のスタイルが専門官僚型から政治化型へと移り、マーストリヒトを境に参加行為主体の構成がエリート中心型から広範な参加型へと移行した、という形で把握することができる。ただし、ポスト・ド・ゴール時代における政治化型への移行は、共同体予算の決定方法をめぐるフランスと欧州委員会との対立を反映したものであり、未だ理念的で象徴的なものに過ぎない。やはり本格的な政治化型への移行は、上述のように加盟国の政体変更や加盟国間の所得再分配にかかわる共通政策が議題に上ってきたマーストリヒト以降のことである。

問題は、このような広範な参加型への移行にもかかわらず、この段階でEUの民主主義と正統性が問題視されるようになったという点にある。議会制民主主義が不十分にしか制度化さ

れていない中で政治化された決定を行うという政策形成の在り方において、この「広範な参加」は、正統性問題の解消をもたらすのだろうか。それは、この参加が域内社会統合を促進するものであるかどうか、という問題にかかわってくる。

さて、以上の矛盾顕在化の背景には、言うまでもなく80年代末以降の劇的な外的環境の変化がある。ベルリンの壁崩壊後一気に成し遂げられたドイツ統一と、そこから連鎖的に引き起こされていった東欧革命やソ連邦の瓦解といった国際政治上の与件変化があり、また国際金融を中心とした経済のグローバル化の急激な進展や、情報通信技術の革新とアジア経済の脅威などによるメガ・コンペティションの到来といった国際経済上の与件変化もある。さらには環境問題に代表される地球的問題群の叢生という事態もある。

これらが圧力となって、欧州統合に大きな負荷がかかってきたという点是否定できない。すなわち、過去を克服する形で統一ドイツをヨーロッパの秩序の中に組み込み、共産主義から解放された東欧や混迷を極める旧ユーゴといった不確定要素を払拭していくためには、EUという核を早急に作り出し、激しく揺れ動く欧州の錘にしていかなければならなかった。

また、低成長と高齢化に喘ぐ成熟した欧州経済がメガ・コンペティションの中で生き残るためにも、市場統合を通じた域内経済の競争環境整備と通貨統合によるその効果の最大化が何としても要請された。しかもこの通貨統合は、長年の念願だった不安定なドルからの脱却とマルクへの過大な負荷の除去を実現し、域内経済を安定した経済圏に仕立て上げてくれるはずであった。

さらに、経済のグローバル化の急激な進展に加えて、広域的な環境悪化や大量の移民といった国境を超える波及効果を持つ諸問題が国民国家レベルの政策能力をますます低下させていき、何らかの形で加盟国が超国家レベルの制度に依存せざるをえない状況をもたらしている。

すなわち、欧州は統合の深化・拡大を進めざるをえないのである。加盟国の国民や中央政府が受け入れられる範囲に統合をとどめることは、外的環境が許さないだろう。にもかかわらず、深化と拡大は域内市民や加盟国に対するEUの求心力を低下させてしまう。こうして、80年代後半以降、欧州統合過程は大きな矛盾に直面することとなったのである。

ただし、矛盾そのものが外的環境の変化によって生み出されたわけではない。それは上述のように統合過程それ自体に組み込まれていた潜在的な矛盾である。80年代後半以降の統合過程は、欧州統合そのものにア・プリオリに内在していた矛盾が、外的環境の圧力に促されながらも、統合の進化の過程で顕在化してきたという構図で捉えることができるだろう。

第二章 国民国家モデルからの脱却へ

第一節 二項対立図式とその限界

欧州統合の過程には、目標とすべき最終的な統合の在り方について、連邦制ビジョン——欧州全域を国民国家モデルに近接させた統合空間に仕立て上げる——と、国家連合ビジョン——加盟国の主権と国民的一体性を尊重しそれと抵触しない範囲で共同行動を行う——という絶えず対立する二つのビジョンがあった。前者を代表するのは、クーデンホーフ・カレルギーからジャン・モネやスピネッリを経てドロールに連なる一連の統合論者であり、後者からはド・ゴール、サッチャーといった名が上がる。統合をいっそう促進する機能的論理であるスピル・オーバー効果と、加盟国を優先する政治的論理である反統合力 (counter force) という二つの反発し合う力は、統合過程を振り子のように両ビジョンの間で揺り動かしていった¹⁴。

前述のような正統性問題の主要論点となるべき帰属意識や一体性感覚といったアイデンティティー問題は、まさにこのビジョンの対立における主要な焦点となってきた。連邦制ビジョンからすれば、現在生じている正統性問題は国民国家の統合過程で現れてきた事態と本質的に同じものであり、欧州レベルで議会制民主主義に基づく政府形態が形成されていくにつれてやがては解消されうる過渡期的問題である。しかし国家連合ビジョンからすると、そのような方向に統合を進めることは欧州の自殺行為に他ならない。統合過程における矛盾の顕在化は、統合の深化・拡大の限界を示す軌みであり、統合の方向性における何らかの方向転換を警告するものなのである。

Wesselsは、実際の政治過程や研究の中で争点となってきた連邦制志向 (a federalist view) と国家連合 (一元的国家権力) 志向 (an interstate (realist) view) という対立軸を、第1表のように六つの指標によって対比させた¹⁵。ここで重要なのは、どちらも近代的な国民国家モデルをベースにしたビジョンである、という点である。すなわち、国家連合ビジョンにとつてすでに成し遂げられた国民的統合は何物にも変えがたい財産であり、伝統・文化の礎石である。民主主義の赤字を批判する際も、国民国家レベルで実現されている議会制民主主義の制度を準拠軸としてそこからのずれを糾弾する、という形になる。また連邦制ビジョンにとつても、目指すべきは欧州レベルでの国民国家的統合である。たとえ連邦制の形態によって文化的多様性の保持を謳ったとしても、将来の政治システムについての理想像はやはり近代的国民国家をモデルとした民主的政府形態であり、議会制民主主義である。

第1表 Wesselsによる連邦制ビジョンと国家連合ビジョンの対比

	連邦制	国家連合
域内市民の指向性	統合を支持。欧州議会を通じた市民の承認。忠誠心は加盟国からEUへ移行。	加盟国に媒介された限りでEUを認知。統合への低い支持。主要な焦点は国民国家。
EUレベルの政策	ますます進展。意思決定過程の先導役は欧州議会。	ロー・ポリティクスのみ。EUレベルの政策の重要性は増すが、市民による認知は不特定で散漫。
利益媒介の対象	欧州議会が利益媒介の中心。	利益団体は加盟国の政治諸制度に向かう。
政治システムの性格	民主的議会制国家に類似した政治システム。欧州議会が主要な民主的機関。	EUは欧州政体ではなく国家連合として限定された強制力のみ持つ。
EU内の重要な制度	欧州議会が真の立法機関としてEU政治システムにおける民主主義の中心となる。	EUレベルの制度の重要性は限定的。EU理事会と欧州理事会が意思決定の中心。
欧州一体性の象徴	欧州憲法、欧州市民権、欧州共通の価値・シンボル(歌や旗)。	現実に存在しない。加盟国への一体感がそれを排除。

出典) 注15を参照。

1992プロジェクトの導入は、こうした対立軸を国家—市場関係における対立軸と交差させることになった。HoogheとMarksは、市場をめぐる左派と右派のイデオロギー対立を連邦制と国家連合のビジョン対立と組み合わせて、欧州統合の主要な対立軸を、左派・超国家志向(supranationalism)による規制資本主義(regulated capitalism)と右派・国家志向(nationalism)による新自由主義との対立として描写した¹⁶⁾(第2表)。

前者は、輸送・情報通信ネットワーク等のインフラ整備、労働技能向上や研究・開発の支援といった公共財供給による市場機能向上政策(market-enhancing policy)を欧州レベルで施行し、共同体の社会政策、環境政策、地域政策などを通じて地方政府、中央政府、労働組合、産業団体、NGO、個別企業などの間のパートナーシップを欧州レベルで促進し、貧困地域の潜在的な内発的発展力の開発を狙った構造政策や、若年・長期失業者が労働市場で再起するための雇用政策を通じて、市場競争の弱者に配慮する社会的連帯を謳っていく。

こうした方向を進める規範的前提条件として、EUにおける民主主義の貫徹が要求される。それは加盟国中央政府の代表を通じた間接的なものではなく、域内市民に直接責任を負えるような議会制の確立、すなわち欧州議会の発展を意味する。

後者の右派・国家志向は、政治の干渉から市場を隔絶するため、域内全域にわたって規制緩和を進め、国家による貿易障壁を消滅させようとする。1992プロジェクトはまさにこのためのプロジェクトとして捉えられる。このビジョンにとって、競争は企業や労働者の間の市場競争に限定されない。国境を超えて飛び回る資本を引きつけるための国家間制度競争でもある。単一域内市場をつくることは、資本の移動コストを最小限にすることであり、資本による国家の選別を促す環境づくりを意味する。

こうした方向を進めるための政治的前提条件として、規制にかかわる政策形成を国家レベルから超国家レベルへシフトさせることが求められる。すなわち、中央政府は市場の規制を求める利益団体や社会運動の恰好の圧力対象になっているので、それら圧力団体の手の届かないところに政策形成の舞台——規制緩和と政策のための舞台——を移さなければならないのである。その超国家レベルの政策形成では、加盟国政府が特権をもって議案の設定から交渉、決定まで進めていく。欧州議会の権限拡充は、国家権力を通じて自己の特殊利益を保護しようとする勢力に超国家レベルを利用するチャンスを与えてしまうのである。

第2表 HoogheとMarksによる欧州統合の対立軸

	超国家志向	国家志向
左派	規制資本主義 (支持勢力) 中道左派政党 (ベネルクス・ドイツ・オーストリア・イタリア・スペインで顕著) 労働組合 (ETUC) 各種社会運動、環境NGO 欧州円卓会議の多国籍企業	(支持勢力) デンマーク・ギリシャの左派政党
右派	存在しない。	新自由主義 (支持勢力) イギリス保守党 欧州産業連盟 (UNICE)、業界団体、多国籍企業 金融業界、中央銀行 シンク・タンク

出典) 注16を参照。

EUの政治システムは、統合過程全般を貫くこうした対立の結果として立ち現れてきた。国際法原則が支配する国家間関係ではなく、国際機関として理解されるような関係でもなく、さらには憲法原理が支配する大規模な連邦国家ですらない、まさに特異な政治システムが、その対立の結果として生まれてきたのである。

それはいかに把握されるべきだろうか。このシステムは対立における政治的妥協の産物であり、合理性と安定性を欠き、統合の不安定化要因を増幅させるに過ぎないのだろうか。それともその対立過程は欧州統合の弁証法的運動であり、そこから新たなモデルとなりうる脱近代的な統治構造が生成してくるのだろうか。90年代は、まさにこのEU政治システムの形状や性質への問いが欧州統合研究の新たな展開を主導するメイン・テーマとして具体化され、新たな概念枠組みが要請されていった段階である¹⁷⁾。

第二節 研究の現状と新たな方向

共同体政治システムの研究という点では、すでに個別政策領域の政策過程に関する実証研究が相応の蓄積を見せている。しかしこうしたマイクロ・メゾ分析の集積は、統合の総合理論 (general theory) による意味付けがなければ、かえって統合の全体像を見失わせてしまう。それゆえその構築を視野に入れて既存のマイクロ・メゾ分析を有機的に利用するマクロ分析が求められる。

その点では、現実の政治過程におけるビジョン対立を反映して、超国家志向か政府間協力主義かという二項対立図式に依拠した国際関係論的研究が長きにわたり支配的であった¹⁸。そこでの主要な論点は、統合を進展させる要因あるいは統合を阻み後退させる力は何であるか、また統合の進展あるいは後退にはいかなる機構が働いているのかという点にあった。

その際統合の進展あるいは後退の指標とされていたのは、国家の自律性であった。すなわち、国家主権を制約するような超国家レベルにおける公式の制度はいかに創られていくのかを問題とし、その公式の制度が主権を制約する程度の高まりを統合の進展として認識していた。

そしてその原動力は、例えば利益団体などの中央政府以外の個別行為主体によるものなのか、あるいは自己の政策能力を高めるために自ら進んで主権の一部をプールしようとした中央政府自身なのか、といった点が問われていった。前者に注目したのが新機能主義であり、後者を強調するのが政府間協力主義である¹⁹。しかしそのどちらも、基本的には国民国家モデルを前提とし、複数の国民国家から新たな国民国家的形態が生じるのか否かが主題とされ、統合の進展も後退もともに理念型としての国民国家を準拠枠として、そこからの距離で判断されていたのである。

Hixは、こうした国際関係論的アプローチに対して比較政治学的アプローチの重要性を主張する。すでに共同体内部の域内政治においては、国家内の政治過程に類似した資源配分 (allocation and distribution of resources) をめぐる社会経済的 (socioeconomic) 紛争が生じている。統合が進展するか後退するかあるいは国家の自律性が制約されるか否かという国際関係論的問題設定の重要性は決して否定されないが、しかしそれだけでは、こうした共同体の域内政治過程を捉えることができないのである²⁰。こうしてHixは、既存の統合研究に対照させる形で、それらに加えるべき比較政治学的研究アプローチのメニューを提示した²¹ (第3表)。

第3表 Hixによる統合研究メニュー

		国際関係論	比較政治学
個別行為主体重視 (agent-biased)	非形式的方法 (non-formal methodology) 集団理論	多元的集団重視 (Pluralist) 国際交流理論 (transactionalism) 新機能主義 相互依存理論 (Interdependence)	多元的集団重視 (Pluralist) 多元主義 (Pluralism) ポスト多元主義 新団体統合主義 (Neo-Corporatism)
	形式主義 (formalistic) 合理的行為理論	一元的国家権力重視 (Realist) 政府間協力主義 選好収斂理論 (Preference-Convergence)	合理的選択理論 (Rational Choice) Garrett (& Weingast) Herne & Nurmi Tsebelis
構造重視 (structure-biased)	構造能動性 (active) (制度が行為を規定)	構造重視 (Structuralist) マルクス主義 社会的構成主義 (Constructivist)	社会学的接近 (Sociological) 文化理論 (cultural theory) リップセット・ロッキン・モデル (Lipset-Rokkan Model)
	構造中立性 (neutral) (制度と行為は独立)	制度重視 (Institutional) 機能主義 連邦主義	制度重視 (Institutional) 比較法学 協調的連邦制 (Cooperative Federalism) 多権共存型民主制 (Consociational Democracy)

出典) 注21を参照。

ここで彼は、社会認識における存在論的前提条件 (ontological bias) として、行動 (behaviour) を根本的に決定するのは個別主体の自律的な行為 (the autonomous action of individuals) なのか、あるいは社会的・文化的・経済的諸制度に基づく構造なのか、という二分法を利用した分類を試みた。個別行為主体の自律性を前提とする前者は、さらに、もっぱら国家に着目してその合理的な利益追及・自己保存の形式を問題にするものと、利益団体を主とする多元的集団の行為に着目して、国家に対する利益媒介の方法やその効果ならびに機能的特殊利益間の紛争について分析していくものに分けられる。また構造に注視する後者は、まさに構造が行為を規定するという構造の能動性を前提とするものと、構造は行為とは独立するという構造の中立性を前提とするものに分けられている²²。

この構造に着目するとき、EUの政治システムに関する新たな認識の可能性が拓けてくるのではないだろうか。

国民国家モデルを準拠枠とした統合研究から抜け出ようとするとき、では一体国家とは何であるか、という問いを当然ながらあらためて問わざるをえなくなる。個別行為主体の自覚的な利益追求を認識における第一次的接近の照準にしようとする、必ずや公的権力を行使

する行為主体として国家を想定せざるをえないが、そのような行為主体としての国家に焦点を当てるとき、すでに国民国家モデルを前提することになる。すなわち、国家とは一定の領域内で最終的（ultimate）な決定を下すことのできる単一の行為主体であり、その最終的な決定はヒエラルキー的に中央集権化された組織——政府——によって自律的に下される、という常識的な見方に依拠することになる²³。

国家をこうした一定領域内における自律的な単一行為主体として捉えるとき、二項対立図式でしかEUを把握できなくなる。EUは主権を保持した加盟国間の調整機関か、あるいは大規模な欧州連邦国家へ向かう途中の過渡期的な形態かのどちらかになってしまう。

しかしながら、システムにおける統治の構造という点に照準を合わせるとき、EUを国家か否かで捉える必要はなくなる。EUの政治システムを、連邦国家への過渡期にあるのでもなければ国際機関でもないものとして、独特の統治構造の生成という視点から理解できるようになる。

あるシステムを政治システムとして認知する際には、権力という中心概念もさることながら、政府（government）、統治（governance）、国家（state）といった三つの基礎概念に関するある一定の理解の仕方が前提とされるだろう。Caporasoは、EUを政治システムとして理解するために、これら三つの基礎概念を構造と行為主体（agents）という観点から次のように捉えた²⁴。

まず政府とは行為主体を表現する概念であるが、統治とは公的領域における集合的問題解決（collective problem-solving）の過程を表現する概念であり、国家とはその統治過程における様々な行為主体の相互作用パターンを安定的に再生産する構造を表現する概念である。この構造は必ずしも公式の制度によって形成されるとは限らない。暗黙のうちに承認された規範や非公式のルールもその形成因となる。

EUには欧州委員会、EU理事会、欧州理事会、欧州議会、欧州司法裁判所、各種の常任諮問委員会といった政府的な制度が存在しているが、それを例えば既存の連邦国家における連邦政府と比較して見ると、権能に関しても資源に関してもその不充足さは一目瞭然である。よって、EUとは国際レベルの政府（international government）ではないといえる。しかし他方で統治過程の構造という視点から見ると、Caporasoによれば、EUはすでに国際レベルの国家（international state）として把握できるという。すなわち、EUの諸制度を媒介とした加盟国間の関係には、様々な摩擦が生じながらも、集合的な問題解決へと方向付けられた相互作用

パターンの安定的な再生産が生じているのである²⁵。

こうした概念枠組みは、EU政治システムの特異性を研究していく上で、新たな地平を拓いてくれるように思われる。最後に結語において、簡単な展望を示しておきたい。

結 語

本稿では、先行研究の成果に拠りつつ、理論的視点から一つの仮説的な構図を描いてきた。それは、機能統合の先行が何らかの共同統治システムの構築を強制する一方で、それと平行して社会統合が進まないがゆえに、そのシステムの正統性が問題化してくるといった構図であった。

さて、この構図が一定の妥当性を持つならば、欧州統合の動態を把握する一つの方途として、政治システムと社会統合との相互作用の把握、という研究方向を示唆することができるだろう。それは、機能統合による部分システムの脱国境化 (transnationalization) が先行する中で、EUの政治システムは、正統性を安定的に獲得しうる社会的基盤の形成を促進するような統治構造を内包しているのかどうか、という問いであり、そのような統治構造においては集成的問題解決過程にいかなる相互作用パターンが生じているのか、またその相互作用パターンがもたらす可能な域内社会統合の形態は何であるか、という問題である。そしてそれは、公式・非公式の制度の永続的な変容の様相を捉えるという意味での、欧州統合の進化論を視野に入れた問いでもある。

注

¹ 80年代後半以降の新展開については、拙稿「ヨーロッパ統合の新展開——主権国家システムのゆらぎ」田村正勝・白井陽一郎著『世界システムの「ゆらぎ」の構造』早稲田大学出版部、1998年、47-56頁を参照せよ。

² 民主主義の赤字については、M. Shackleton, 'Democratic Deficit', in D. Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, (Colorado : Lynne Rienner Publishers), 1998 ならびに W. Kluth, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*, (Berlin : Duncker & Humblot), 1995 を参照せよ。

- ³ W. Wessels and U. Diederichs, 'A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament——The Evolution of the European Parliament', in *European Integration online Paper (EIoP)*, Vol.1 (1997) No.006, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>, p.1.
- ⁴ J.Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, (Frankfurt am Main : Suhrkamp Verlag), 1973, S.13-15. ; M. Shaw, *Global Society and International Relations —— Sociological Concepts and Political Perspectives*, (Cambridge : Polity Press), 1994, pp.10-11参照。Shaw はここでDavid Lockwood の議論に依拠しつつこれら両概念を規定している。Cf., D. Lockwood, 'Social integration and system integration', in Lockwood, *Solidarity and Schism*, (Oxford : Clarendon Press), 1992, pp.399-412.
- ⁵ W. Wessels, 'Flexibility, differentiation and closer cooperation —— The Amsterdam provisions in the light of the Tindemans Report', in M. Westlake (ed.), *The European Union beyond Amsterdam —— New concepts of European integration*, (London and New York : Routledge), 1998, pp.76-77.
- ⁶ Ibid., p.78-79.
- ⁷ Ibid., p.79.
- ⁸ J. H. H. Weiler, 南義清・広部和也・荒木教夫訳, 『ヨーロッパの変容——EC憲法体制の形成』 ('The Transformation of Europe', in *The Yale Law Journal*, Volume 100, No.8, June 1991) 29-44 頁参照。
- ⁹ W. Wallace, 'Government without Statehood —— The Unstable Equilibrium', in H. Wallace and W. Wallace (ed.), *Policy-Making in the European Union*, (Oxford : Oxford University Press), p.442.
- ¹⁰ Ibid., pp.446-450. Cf., T. Lowi, 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', in *Public Administration Review*, Vol.32, No.4, pp.298-310.
- ¹¹ 利益団体や地方自治体の参加については、拙稿、前掲書、77-97頁を、またEC環境政策での共有責任原則に基づく地方自治体や環境NGOの参加について、拙稿「EC環境政策の新展開とローカル環境イニシアティブ」『経済社会学会年報』第20号、1998年9月を参照せよ。
- ¹² 補完性原理については、拙稿「ヨーロッパ統合の新展開」57-72頁を参照せよ。
- ¹³ L. Hooghe and G.Marks, 'The Making of a Polity —— The Struggle Over European Integration', in *European Integration online Paper (EIoP)*, Vol.1 (1997) No.004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm>, p.2, table 1A, 1B.
- ¹⁴ Wallace, op.cit., p.440.

¹⁵ W. Wessels and U. Diederichs, op.cit., pp.4-9. Wessels は現実にEUに生じてきている政治システムを、融合形態として捉える見方を提示した (fusion thesis)。彼は、多元的市民権なるものこそ新種のEU政治システムにおける正統性の土台であるとし、そのシステムを、諸国家から成る共同体でもあり多様なままの統一に在る市民の共同体でもある多国籍市民共同体 (multinational civitas) として捉えようとする。これについては、あらためて別の機会に検討したい。

¹⁶ Hooghe and Marks, op.cit., pp.8-17.

¹⁷ 未だ不十分な試論の域を出ないが、補完性原理を指導理念とした協調的連邦制と国家内サブ・システムの脱国境のヨーロッパ・ネットワークという点からユーロ政治システムを捉える見方として、拙稿「ヨーロッパ統合の新展開」71-76頁を参照。

¹⁸ B. Kohler-Koch, 'The European Union Facing enlargement — Still a System sui generis ?', Mannheim Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Arbeitspapiere Arbeitsbereich 3/20, Mannheim, 1997, p.2 ; J. A. Caporaso, 'The European Union and Forms of State — Westphalian, Regulatory or Post-Modern ?', in *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.1, March 1996, p.30. この二つの研究は、国際関係論的アプローチの限界と新たな研究方針の必要性を主張する諸研究の中で注目に値する。また、国際関係論的アプローチの簡潔で網羅的な解説として、A. Moravcsik, 'Integration Theory', in D. Dinan (ed.), op.cit., pp.278-291を参照せよ。

¹⁹ W. Streeck and P. C. Schmitter, 'From National Corporatism to Transnational Pluralism — Organized Interests in the Single European Market', in *Politics & Society*, Vo.19, No.2, 1991 ; A. Moravcsik, 'Negotiating the Single European Act — National Interests and conventional Statecraft in the European Community', in *International Organisation*, Vol.45, No.1, pp.651-688. ; A. Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community', in *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.4, pp.473-524. ここで Moravcsik は政府間協力主義の新バージョンとして liberal intergovernmentalism 論を展開している。

²⁰ S. Hix, 'The Study of the European Community — The Challenge to Comparative Politics', in *West European Politics*, 17/1, pp.1-2, 6.

²¹ Ibid., pp.2-3, 23, figure 1 and figure 6より作成。

²² Ibid., pp.2-3.

²³ Caporaso, op.cit., pp.32-33.

²⁴ Ibid.

²⁵ Caporaso はこのような統治構造としてのEU政治システムを特徴付けるために、既存の先行研究を利用しつつ、三つの類型を提示した。すなわち、一定領域内における正統化された暴力の独占・合理的な官僚制・中央集権化された意思決定という近代国民国家の理念型であるウェストファリア型統治構造 (The Westphalian State)、専門官僚による脱政治化された規制行政に徹する規制型統治構造 (The Regulatory State)、正統化された権力が脱領域化され中心を失い分断化されているポスト・モダン型統治構造 (Post-Modern State) という三つの類型である。これらの類型はEU政治システムの構造・機能を突き詰めて考察していくとき、非常に重要な礎石となるだろう。これについては、あらためて別の機会に検討したい。