

EU統合とガバナンスに関する一考察（一）
——グローバル経済からの構造的制約——

井上裕司

目次

はじめに

第一章 新自由主義的欧州統合

一 新自由主義と欧州主義の結合

二 「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合

第二章 EUのガバナンス

一 政府間主義と超国家主義

二 二項対立からの脱却

三 歴史的制度論の意義と限界（以上本号）

第三章 グローバル経済と通貨統合政策

一 欧州通貨統合への経緯とその選択理由

二 通貨統合政策のグローバル経済へのインパクト

三 グローバル経済からの構造的制約
おわりに

はじめに

一九九九年一月一日、欧州連合（EU）の構成諸国によって成立が目指された経済通貨同盟（EMU）はその通貨統合プロセスの第三段階に移行し、単一通貨ユーロが導入された。同年一月四日、すなわちユーロ導入後最初に市場が開かれた日に、ブリュッセル証券取引所で当時のサントール欧州委員会委員長は、「われわれが努力を結集してきたプロジェクトが実現されたことを目の当たりにし、感動を覚える」とまで述べた。EMUの完成は「人、モノ、サービス、資本」の自由な移動を目指した域内市場計画が一九九二年をもって一応の完成を見た後、欧州統合の「次のステップ」としてEUの最大の目標とされた政策であった。サントールの発言は、ナショナルな連帯のひとつの象徴である各国通貨を捨て、新たにヨーロッパの通貨を作り出すまでの困難な道のりを端的に表している。⁽¹⁾ 紆余曲折を経ながらも最終的には欧州連合条約（マーストリヒト条約）に規定された最終期限内に通貨統合は実現されたのである。

欧州統合は、一九八五年の「域内市場白書」、また一九八七年に発効した「単一欧州議定書」以降、経済を中心に政治分野に至るまでその統合の深化、拡大のペースを速めた。その後一九九二年にはマーストリヒト条約が成立

し、一九九九年には通貨統合が行われ、現在では中東欧への地理的拡大、さらに安保、防衛分野の統合が議論されるまでになった。一九八〇年代当初、旧ソ連の崩壊、冷戦の終焉を予測できた者が誰もいなかったように、ここまでの欧州統合の発展を予測できた者はおそらくいなかっただろう。

ところで、このようなとりわけ一九八〇年代後半以後の比較的順調な政治、経済分野の統合の深化と拡大の一方で、社会的な統合は進まなかった。欧州統合の過程はナショナル・アイデンティティを再認識させる過程でもあった。統合が進展しても改善されない高い失業率は、その不満の受け皿として欧州よりもむしろナショナルな枠組みを市民に選ばせることになった。例えば、オーストリアにおける自由党の政権参加みられるような極右政党の台頭は、程度の差こそあれその他のEU構成諸国でも見られる現象である。また「人、モノ、サービス、資本」の自由な移動を目指した域内市場計画の進展に伴って欧州化していった企業とは違い、欧州レベルの労働市場は成立しなかった。これはモノや資本の移動に比べて、人の移動がいかに言語や風俗の違いに制約されるかを示している。多くの労働者は企業活動が欧州化し、単一通貨が採用されたとしても、やはり自らの生まれ育った国で働くことを望むのである。

また、EU市民の間に統合に対する不信感も同時に増大していったことを指摘できる。欧州委員会による世論調査「ユーロバロメーター」によれば、母国がEUに加盟しつづけることへの支持率は一九八〇年代以後徐々に上昇し、一九九〇年秋の段階で七〇%を超えるまでになった。しかし、その後一九九六年までに五〇%前後、すなわち一九八〇年代に上昇する以前の数字にまで後退した²⁾。当初の期待に比べて、EUが低い経済パフォーマンスしか示せなかったことがその大きな理由であった。

このように欧州統合を経済政策ならびに社会統合という観点で見た場合、ひとつ指摘できることは、ラギー（

G. Ruggie) が「埋め込まれた自由主義 (embedded liberalism)」として示唆した戦後国際経済システムに見られたような一国レベルでの社会統合を推進するメカニズムが、統合が進展した現在でも未だに欧州レベルで成立していないということである。

ここでラギーの言う「埋め込まれた自由主義」とは以下のような経済システムのことである。ラギーにとって、経済システムとは、ある社会の一つの機能に過ぎない。そのため、通常経済システムはある社会に埋め込まれている。これが「埋め込まれた」経済秩序である。一九世紀における経済活動は特定の社会から分離され、独自の経済的動機のみに従って行われた。つまり「埋め込まれていない」経済秩序であった。第二次大戦後においては、国際的なレベルでは経済的自由主義が追求されたが、一国レベルでは国民社会に埋め込まれた「国民経済」が成立した。その意味で、ラギーは第二次大戦後の国際経済システムを「埋め込まれた自由主義」と呼んでいるのである。⁽³⁾

「埋め込まれた自由主義」の国際経済システムは、国民経済レベルでは各国政府が国民経済の運営に責任を持ち、それによって国内の社会統合を強め政治的安定性を維持し、同時に国際的なレベルでの多角的な貿易体制を形成することを目的とするものだった。この「埋め込まれた自由主義」の時代に、西側各国は奇跡的な高度成長を遂げることになったのだが、このシステム全体のうち、特に国民経済レベルで高度成長を支えた経済体制及びその体制における諸制度形態を巧みに説明したのが経済学の「レギュラシオン学派」である。

同学派によれば、第二次大戦後の高度成長期には西側各国において、「フォードイズム」と呼ばれる大量生産・大量消費の体制が成立していた。同体制は、その「生産性分配と生産性確保の両メカニズムが累積的因果関係」をもつ好循環の回路によって、「黄金」のフォードイズムの成長⁽⁴⁾、すなわち戦後の高度成長を達成した。さらに、この国民経済レベルで戦後高度成長を支えた「フォードイズム」の蓄積体制においては「調整様式」と言われる諸

制度が機能し、それが社会的な合意と妥協をもたらし、社会統合をも促進していた。この「フォーディズム」の時期に国民経済レベルで見られたような「調整様式」が、欧州レベルでは未だに成立していないのである。⁽⁴⁾

ところで、一九八〇年代半ばに統合を促進したひとつの要因は、国民経済レベルでの「フォーディズムの危機」にあった。戦後の高度成長を支えてきた「フォーディズム」の蓄積体制はその内部に「硬直性」という矛盾を抱えてきた。この「硬直性」のために、一九六〇年代末から七〇年代初頭にかけて「フォーディズム」の生産性の確保と分配のメカニズムは麻痺し、その蓄積体制は瓦解した。そのためオイル・ショック、ニクソン・ショックによってもたらされた経済危機に対して西欧各国はそれまで有効であった一国主義的なケインズ主義政策ではまったく対応することができなくなっていた。新たなテクノロジーの開発において優位に立っていたアメリカや日本がいち早く不況から脱出する中で、欧州では高レベルの社会保障や労働者の保護が逆に経済の回復、失業の改善を妨げ、「欧州硬化症」が流行語になってしまった。そこで模索されたのが一国レベルではなく欧州レベルでの解決策であった。これが一九八〇年代以降の統合を促進した主要な要因であり、その具体的な解決策が「域内市場計画」であった。

この意味で一九八〇年代以降の欧州統合は、欧州各国の政府が、破綻したそれまでの国民経済レベルでの「調整様式」から脱却し、新たに欧州レベルでの成長のメカニズムとそれに伴う社会統合を模索したものであった。しかし先に示したような社会統合の未発達は、欧州レベルにおいて「調整様式」と呼びうる諸制度が未だに成立していないこと示している。したがって現在の欧州は以前の経済システムから新たな経済システムへの過渡的な状況にあると言つてよいであろう。実際、EUに対する不信感が増大し、極右政党への支持が集まるという状況の中で、既存の欧州統合以外の解決策が模索される可能性も否定できないように見える。

しかしながら、今後の欧州統合を分析する上で重要なひとつの視点を指摘することができる。それは、一九八〇

年代以降、以前の経済システムからの脱却を図るために欧州統合を推進した結果、構成国政府は既存の欧州統合政策にロック・インされており、その方向を転換することは事実上困難になっているというのである。したがって、既存の欧州統合政策のままではその政策に対する市民の不信感が広がり、社会統合が困難であるとしても、その政策を維持したまま社会統合を実現しうる方策を模索する以外にEU構成国政府にとって選択肢は事実上残されていないと言えるのではないだろうか。

ではEU構成国政府はどのように欧州統合政策にロック・インされていたのだろうか。本稿の目的は、特に一九九〇年代のEUの通貨統合政策を検証することを通じて、この問題を考察することである。

ところで、EU構成国政府が欧州統合政策にロック・インされていく過程について考察することは、EU統合論に限らず、より広い国際政治経済学においても重要な意味を持つと言える。それは国際政治経済学上の「国家の相対化」という問題に関係している。国際政治経済学において、「国家の相対化」について議論されるようになって久しい。従来の「国家の相対化」に関する議論は、次の二種類に大別できよう。第一に、国家の垂直方向への相対化、すなわち統合と分裂による国家の相対化の議論である。簡潔に言えば、国際統合による国家からマクロ地域への権力の移行や、サブ・ナショナルリズムの高揚に伴うミクロ地域への国家からの権力の移行によって、「ウェストファリア体制」と言われる国際政治体制に重大な変更が加えられつつある、という議論である。そして第二に、国家の水平方向への相対化の議論である。すなわち、経済のグローバル化に伴い、企業を中心とした国内のアクターの活動がトランスナショナル化し、それによって引き起こされるグローバルな問題に、既存の国家では対処できなくなった、という議論である。

この二つの方向への「国家の相対化」は別個に議論されることもあるが、国際政治経済学において近年指摘され

ているのは、これら二つの方向への「国家の相対化」が、本質的に相補的な関係にあるのではないかということである。⁽⁵⁾特にEU統合の文脈で言えば、グローバル化と地域主義 (regionalism) の関係についての議論がこれにあたる。貿易や金融の障害が取り除かれ、市場が国境越えて地球大に拡大し、世界が一体化していきつつある、とするグローバル化という過程と、EUをはじめ北米貿易協定 (NAFTA)、アジア太平洋経済協力会議 (APEC) などに代表される地域主義は、一見相反する動きのように見える。例えば、ECにおいて域内市場計画がスタートした直後に特にアメリカや日本で言われた「欧州の要塞 (Fortress Europe)」化という表現には、欧州の市場統合は排他的なブロック経済の形成を意味しており、経済のグローバル化に反する動きである、という意味がこめられていた。しかしながら、実際に進展する欧州統合を分析すると、後述するように、欧州統合と経済のグローバル化がいかにか相互推進的関係にあるかが分かる。

本稿の主張は、EU構成国政府が欧州統合政策にロック・インされていったのは、まさにこの二つの方向の「国家の相対化」の相補的な進展の結果である、ということである。

この主張を展開する上で重要なのは、EUのガバナンスへの視点である。⁽⁶⁾EUのガバナンスは、一九九〇年代の後半の欧州統合理論研究において主要なテーマとして取り上げられるようになった問題である。それまでの欧州統合理論は、新機能主義の影響のもとで統合過程の分析に主たる関心を寄せていた。すなわち、なぜ統合は深化、拡大するのか、あるいはなぜ統合過程が停滞するのか、という点に議論が集まった。特に前者について新機能主義者が「スビル・オーバー」概念を用いて説明したことをうけて、それに対する批判、再評価という形で多くの理論がこの統合過程に関する議論を展開したのである。⁽⁷⁾それに対して近年の理論研究の焦点は、統合過程の分析から、よりEUの実体、すなわちEUのガバナンスに関する分析へと移行していった。

これはひとつには、一九八〇年代後半以降のEUレベルでの政策決定過程における変化、例えばドロールに代表される欧州委員会の積極的役割、理事会において導入された特定多数決制、さらに欧州大に活動する利益集団やロビーイストの数の増大などをうけて、実際の政策を実施する上で誰がEUの政策決定 (decision-making) に関わっているのか、そもそもEUとはどのような政体なのか、といった点に関心が向けられた結果であるといえる。また実際の欧州統合がその複雑さを増していくなかで、統合を推進する要因、また停滞させる要因をひとつひとつ指摘していくことに限界が認識された結果であるともいえるだろう。

また最も重要なこととして、EUが連邦国家を志向する政体なのか、それとも従来の国際機構にとどまる政体なのか、という二項対立図式から脱却し、それをこれまでに存在しない特異な政体としてとらえるべきである、という問題意識をもった研究が現れてきたことである。従来の統合過程の理論は、統合過程全体を扱い、その過程の究極的に行き着く果てとして連邦国家が成立する、もしくは従来の国際機構のまま留まることでむしろ国民国家を強化するといった、統合の目的論を伴う「グランド・セオリー (grand theory)」であった。それに対して新たな議論は、比較政治学的な立場から、EUはどのように機能しているのか、あるいは、現時点では連邦国家でも、従来の国際機構でもないEUが、統治 (ガバナンス) の機能を果たしているのはどのようなガバナンスの構造があるためか、という点についてのみ関心を持つ「ミドル・レンジ・セオリー (middle range theory)」であると言うことができるだろう。実際に進展する欧州統合が複雑化し、「グランド・セオリー」の限界が明らかになったこと、さらに従来の国際政治学以外の政治学分野、とりわけ比較政治学の研究者が欧州統合の研究にこれまでにない視点を持ち込んだことが、このような新たな理論の潮流を生み出したと言ってよいだろう。⁽⁸⁾

このようなEUのガバナンスへの視点は、これまで国家の垂直方向への相対化についての議論の中で展開されて

きた。つまり、EU レベルでの政策決定は、国家とそれ以外のアクターが権力を共有する形でなされている、もしくは逆に、実質的に重要な決定はすべて国家が行っている、という議論に関わってである。しかしながら、本稿において指摘するのは、一九八〇年代以後欧州統合が進展していく過程で成立したEU のガバナンスの構造は、国家の垂直方向への相対化だけでなく、水平方向への相対化をも促進し、不可逆性を高めるものであるということである。このようなガバナンスの構造が成立したからこそ、EU 構成国政府は欧州統合政策へとロック・インされていたのである。

このようなガバナンスの構造が成立した理由は、一九八〇年代後半以後の欧州統合が、経済のグローバル化の原動力となっている新自由主義の理念に基づいて進展したためである。そこでまず第一章では、一九八〇年代後半から九〇年代にかけて新自由主義的な欧州統合が進展していった過程を分析する。また第二章では、これまでの欧州統合理論を概観し、従来の理論では十分に取上げられていない国家の水平方向への相対化を進展させるEU のガバナンスの構造について指摘する。さらに第三章では、実際にEU の通貨統合政策を分析することで、このようなガバナンスの構造が成立し、構成国政府が欧州統合政策へとロック・インされていた過程を考察したい。

註

- (1) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Discours de M. Jacques Santer Président de la Commission européenne à l'occasion de l'introduction de l'euro Bourse de Bruxelles', 4 Jan. 1999, RAPID (URL: <http://www.europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm> 以下URLは省略) SPEECH/99/1, 閲覧日 2000/11/24.
- (2) Commission of the European Communities, *Eurobarometer 52*, April 2000.

- (3) Ruggie, J. G., 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post War Order', *International Organisation*, 36, 1982.
- (4) Aglietta, M., *Régulation et Crises du Capitalisme: L'expérience des États-Unis* (Paris: Calmann-Lévy, 1982), 2e éd., 若森章孝他訳『資本主義のレギュラシオン理論: 政治経済学の革新』(大村書店, 二〇〇〇年)。山田鋭夫『レギュラシオン・アプローチ: 21世紀の経済学』(藤原書店, 一九九四年)。山田鋭夫『レギュラシオン理論: 経済学の再生』(講談社現代新書, 一九九三年)。
- (5) 例えば、次のキャンブルとペインの研究をあげることが出来る。Gamble, A. and Payne, A. (eds.), *Regionalism and World Order* (London: Macmillan Press, 1996)。
- (6) 本稿において、ガバナンスとは、多様なアクターのパートナーシップおよび多様な利害の調整を通じて、諸問題の共同解決策を見出す機能のことである。また、ガバナンスの構造とは、そのような機能を果たすために行う政策を決定する政策決定構造のことである。したがって、ガバナンスの問題とは、どのようなアクターがどのようにその政策決定構造にかかわるのか、またその際のアクターの行動に影響するルールや制度はどんなものか、といった問題のことである。
- (7) 新機能主義の研究として代表的なものは、Haas, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1968), 2nd edn.; Lindberg, L. N., *The Political Dynamics of European Economic Integration* (London: Oxford University Press, 1958)。またそれに対する批判として代表的なものは、Hoffmann, S., 'Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, 95(4) 1966, pp.862-915。そして一九八〇年代以降の新機能主義の再評価として代表的なものは、Tranholm-Mikkelsen, J., 'Neo-functionalism: Obsolete or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC', *Millennium*, 20 1991, pp.1-22。
- (8) このような比較政治学的な視点からの研究として、Hix, S. 'The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics', *West European Politics*, 17(1) 1994, pp.1-30; Hix, S., 'The Study of the European

第一章 新自由主義的欧州統合

一 新自由主義と欧州主義の結合

一九八〇年代以後の欧州統合の特徴としてこれまで繰り返し指摘されてきたことは、それが市場と競争を基本にした新自由主義の理念に基づいた統合であるということである。⁽¹⁾

欧州統合がこのような特徴をもった理由は、先にも示した「フォーダイズムの危機」にある。ニクソン・ショック、オイル・ショック、さらにそれに続くスタグフレーションという経済危機に対して、当初、欧州各国は統合戦略ではなく一国的な解決策を模索した。各国が自国企業の保護・育成を中心とした「ナショナル・チャンピオン」政策をバラバラに展開し、欧州統合史における「暗黒の時代」と言われるのがこの時期である。しかしながら、「フォーダイズム」の蓄積体制の危機の本質はその硬直性にあった。大量生産のシステムのひとつの重要な側面は、それが規模の経済を達成するシステムであるということにある。大量生産のシステムは、規格化された製品を生産すればするほど、生産性を上昇させ、個々の製品の生産コストを下げることができる。しかしその反面、経済活動には最低限の規模が必要とされ、また経済活動の成功は、同一の製品への継続的な需要の拡大にかかっていた。実際のところ、このシステムは、大市場向けの規格化された製品を生産する産業部門においてのみ、その発達が保証

されえたのである。したがって、同一の規格化された製品の生産のみに特化したフォーディズムの生産システムが設立されると、それは非常に硬直的なものになった。そのため、このシステムは、周期的な景気後退、競争の激化、市場の需要動向に対して柔軟に対応することができなかつたのである。それまでこの「フォーディズム」の大量生産を支えてきた調整様式のひとつである政府によるケインズ主義的政策は、かえってこの硬直的な経済構造を温存させてしまい、問題の解決の手段とはならなかつた。

一九八一年に成立したミッテラン社会党政権のもとで、一国ケインズ主義政策を展開したフランスが、この典型であつた。ミッテラン政権は、成立当初、「社会主義の実験」の名のもとに大規模な企業の国有化政策を中心とした財政の拡大及び所得再分配による需要の喚起、経済計画の強化といった一国ケインズ主義政策を展開した。折しも、第二次オイル・ショックとアメリカの高金利政策のために、EC全体がスタグフレーションという状況において、一国のみでこのような政策を行ったことでフランス経済は悪化の一途をたどつた。ミッテラン政権の一国ケインズ主義政策は、結局、景気の回復をもたらす前にインフレの激化と経常収支の大幅な赤字をもたらしたのみであつた。緊縮財政、高金利政策を展開するアメリカ・ドルに対するフランス・フランの為替相場は政権の成立当初から暴落し、これがドルで決済される原油の輸入価格の高騰を招いたためである。すでに一九七九年にスタートした欧州通貨制度（EMS）にフランス・フランも参加していた。通貨を一定の変動幅で連動させるEMSの試みの成否は、それに参加する諸国間のインフレ率の収斂にかかつている。ミッテラン政権によつてもたらされたインフレの激化によつて、EMS内でのフランス・フランは実勢よりも高く評価されることになつた。これによつてフランス産業の競争力はさらに減退した。また再分配政策によつてもたらされた家計の所得も、ほとんど輸入品の消費にまわり、貿易収支はさらに悪化した。こうしてミッテラン政権の「社会主義の実験」は二年と経たぬうちに破綻す

ることになったのである。⁽²⁾

ところで、すでにミッテラン政権が誕生したころには、EC各国の首脳の間で次のような考えが共有されるようになっていた。すなわち、悪化した投資環境を改善し投資を呼び戻すには、マイクロ・エレクトロニクス革命をはじめとする経済構造のリストラクチャリングが必要である、という考えである。なぜなら、日・米に優位にたれている先端技術商品の開発力と国際競争力の回復によってしか、経常収支の赤字の削減は望めなかったからである。しかしそれにはケインズ主義政策は有効ではないと考えられていた。初期のミッテラン政権を見ればわかるようにケインズ主義政策では、産業構造の転換を遅らせ、古い産業構造を温存してしまうばかりか、かえってインフレの激化を招き経常収支をさらに悪化させることになってしまうからである。

そこで採用されたのがデイスインフレ政策により物価を低く抑え、為替相場を安定させ、市場を開いて競争を激化させ、経済構造のリストラクチャリングを強制する新自由主義の経済政策であった。イギリスのサッチャー政権の「サッチャリズム」に代表されるこれらの政策は、次第にEC各国に採用されていった。

一九八三年にはフランスでもミッテラン大統領の決断で政策の大転換がなされ、いわゆる「強いフラン」政策が採用されることになった。「強いフラン」政策は、インフレ率がドイツをうまわまる場合にはデイスインフレ政策によってこれをドイツのレベルにまで下げ、それにより国際競争力を強めようとする、「競争的デイスインフレ政策」のことである。⁽³⁾ この政策の採用は、当初、政権内部の対立にまでなったEMS離脱派とEMS残留派の争いが、EMS残留派の勝利に終わったことを意味していた。それまで行ってきた一国ケインズ主義を、EMSからの離脱による平価切下げによってさらに維持しようとするのがEMS離脱派であった。それに対して、それまでの一国ケインズ主義の限界を認識し、先端技術の開発力や国際競争力はECレベルでの競争によってしか実現できないとする

のがEMS残留派であった。また産業政策でも、大企業の国有化政策を転換し、民間の活力の活性化を重視する新自由主義政策が採用されることになった。こうして社会党のミッテラン大統領も他の先進国に倣い、緊縮財政、市場原理重視の新自由主義政策へと転換していったのである。

このようなケインズ主義から新自由主義への転換と同時に、一国主義から欧州主義への転換が行われた。先端技術の開発と国際競争力が経済成長を決定するという認識のもとで、EC内部の協力を促進するとともに、欧州レベルでの競争を激化させることによって企業に合理化とリストラクチャリングを迫り、また規模の経済性によってグローバルな市場において優位を確保するためであった。

この新自由主義と欧州主義の結合が、一九八〇年代以降の欧州統合の明確な特徴と言ってよいだろう。ところが、先述したように、一九八〇年代に域内市場計画がスタートした当初、とりわけ米国や日本を中心に、「欧州の要塞」化に対する警戒感が表明された。またEC内部でもイギリス保守党のサッチャーを中心とする「プリュージュ・グループ」によって超国家主義的欧州統合に反対する議論が展開された。グローバルな自由市場経済を目指す「グローバリズム」の立場をとるサッチャーらにとって、本格化した欧州の地域主義は、そうしたグローバルな自由主義的秩序を乱す「排他的な地域主義」と見えたからである。だが「プリュージュ・グループ」のこのような議論は少々的外れなものであった。

新自由主義の理念に基づく欧州統合は「排他的な地域主義」などではなく、むしろ「開かれた地域主義」であった。一九八〇年代以降の欧州統合がそのよう性格を持っていることは、いわゆる「チェッキニー報告」を見るとわかる。チェッキニー (P. Cechini) らを中心にEC委員会によって、域内市場が完成された場合、どのような経済効果を期待し得るかについてミクロ・マクロ経済の両面から試算しまとめられたのが、この「チェッキニー報告」

である。同報告は、域内の非関税障壁の撤廃によってもたらされる効果を「サプライサイド・シヨック」と規定し、以下のようにその本質を説明している。

「欧州市場統合によってコストが下がる。かつて保護されていた市場に新しいライバルが現れてくることが圧力となって、企業が斬新でかつ永続的に変化する状況に活発に対応することを余儀なくされるに従い、コストに続いて価格も下がる。競争がずっと続いていくので持続的な好循環が展開するようになる。価格が押し下げられると、次には需要が刺激される。それにより企業は、産出量を増大し、諸資源をもっとうまく活用し、生産規模をECおよびグローバルな市場における競争に適合する大きさにまで拡張する、またとない機会を与えられるのである」⁽⁵⁾

経済政策の面で新自由主義を主張するサッチャーや「ブルージュ・グループ」は、同時に「反ヨーロッパ連邦主義」を掲げ、「主権国家からなる連合」を目指していた。彼女らにとつて、ヨーロッパ統合が社会政策や通貨統合、さらに政治統合といったいわゆる「積極的統合」にまで及ぶことは許されないことだった。このような「反ヨーロッパ連邦主義」には、国内的な「反社会主義」や、対外的な「大西洋主義」といった政治の論理が重ねられていた。そうした政治的な側面でのレトリックが、経済にリンクされ、反「欧州の要塞」化として強く主張されたのである。しかし、「チェッキーニ報告」に見られるように、経済政策に関する限り統合にかかわる理念の対立は、「ブルージュ・グループ」が規定するような「グローバリズム対排他的地域主義」ではなく、新自由主義の理念内部におけるより微妙な違いに基づくものであることが分かる。すなわち、現実の欧州統合は、グローバルな経済において外国との競争から市場を隔離しようとするのではなく、自国経済を競争にさらし、それと同時に自国経済が国際的な競争に勝利しようよう保証するため、戦略的に域内の産業に有利な地域統合を志向するものであったのである。

二 「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合

ブリタン元EC委員会副委員長が演説の中で述べたように、「域内市場計画とEMUの完成は、より大きな市場におけるより激しい競争を意味しており、このことは共同体の企業にとって新たな機会を確保する最もよい方法」なのであった。この新自由主義を基礎とした欧州統合戦略によって「欧州を活力のない欧州硬化症でなく、グローバル市場において競争に勝ちうる無駄のない競争者」にすることが目標とされたのである⁶⁾。これは単なる関税障壁の撤廃による直接的な経済への効果だけでなく、新古典派経済学の立場から、欧州域内市場の創設による欧州大の競争と規模の経済性を背景に経済構造のリストラクチャリングを進めることで、経済の成長に長期的な影響を与えようとする間接的效果をねらった戦略といえる。このような戦略において、「フォーダイズム」の時代にケインズ主義政策によって積極的に経済に介入していった政府の役割は期待されていない。つまり、新しい戦略は、調整様式としての市場メカニズムに大きく依存する戦略と言える。

これは、レギュラシオン学派の経済学者ボワイエ (R. Boyer) のいう「守りのフレキシビリティ」の戦略と言えるだろう。フォーダイズムの経済体制が危機を迎えると、危機の原因となった硬直性の解決のため、フレキシビリティ (柔軟性) の追求が要請された。ボワイエは、このフレキシビリティの追求のあり方に「守りのフレキシビリティ」の戦略と、「攻めのフレキシビリティ」の戦略の二種類があること示唆している。「守りのフレキシビリティ」の戦略は、新古典派経済学の立場から、日・米に対するヨーロッパの劣位をその労働市場の硬直性に求め、労働市場の柔軟化のために規制緩和や社会保障の見直しなどの諸政策を行う戦略、つまり、調整様式としての市場の自動均衡機能の回復を目指す戦略である。それに対し、社会ヨーロッパ (Social Europe) の構築、すな

わち高水準の賃金の維持、労働者の技能形成、製品の質に基礎をおく戦略が、「攻めのフレキシビリティ」の戦略である。調整様式としての市場メカニズムに懐疑的なポワイエは、この「攻めのフレキシビリティ」が諸地域間の競争によって促進されることを保証する最低限のルールが確立されなければならないと論じている。⁽⁷⁾ しかし実際には、「新しい正統派」である新古典派経済学のイデオロギーのもと、EC構成各国が選択していったのは「守りのフレキシビリティ」の戦略であった。

ポワイエの言う、「守りのフレキシビリティ」と「攻めのフレキシビリティ」の戦略のどちらが正しいかという問題は本稿で取り上げるべき主題ではない。ただ、経済のグローバル化という世界的な環境の中で、「守りのフレキシビリティ」の戦略としての欧州統合を、EC構成国政府が主体的に選択していったことは忘れるべきではない。後述するように、オルタナティブの戦略も存在しえたにも関わらず、この「守りのフレキシビリティ」の戦略をEC構成国政府が選択したまさにそのことが、その後のEU統合過程において重大な帰結をもたらすことになるのである。また、ここで重要なのは、「守りのフレキシビリティ」を追求した欧州統合において、未だに社会的な妥協を導く調整様式が現れていないということである。先述した、欧州レベルでの社会統合の未発達がこのことを示している。EUレベルで、失業を初めとする経済的パフォーマンスの低迷から発生する社会的な緊張を緩和する調整様式が不備であるため、その不満はナショナルな枠組みへの回帰や、極右政党への支持につながっているのである。

域内市場が完成した一九九二年以降、期待されたほどの経済パフォーマンスが示されず、EUの支持率が徐々に後退していったが、にもかかわらず「守りのフレキシビリティ」の戦略はむしろより強化されて実行されていくことになった。域内市場計画の後、マーストリヒト条約において一九九〇年代のEUの中心的な政策となったのは

EMU完成を目指す通貨統合政策である。この通貨統合政策においてEUレベルの政策は、「守りのフレキシビリティ」戦略の方向で一国レベルの政策を大きく拘束したのである。

この点で折に触れて指摘されるのが、EMUへの参加基準である収斂基準の問題である。同基準は、物価安定の達成、政府財政ポジション、為替相場の安定、市場金利の四つについて厳しく定めている。これは、ドイツを中心とした「エコノミスト」の立場を反映した基準であり、通貨の統合を急ぐあまり経済の状況がよくない国にも参加を認め、EMU全体が失敗に終ることを防ぐことを意図している⁽⁸⁾。

同基準はまた、そのような経済状況の判定を新自由主義のパラダイムにそって行う基準であるとも言える。それは、ケインズ主義的な財政赤字の拡大による経済パフォーマンスの収斂を徹底的に否定し、小さな政府により健全な財政を実現させ、インフレを抑え、それにより為替相場を安定させる事を目標とした基準だからである。

将来のEMU加盟を議論する構成国政府にとって、この収斂基準の中でとりわけ政府財政ポジションに関する基準が、その後の大きな負担になった。財政赤字をGDP比三%以内、政府債務残高をGDP比六〇%以内にそれぞれ抑えるというのが同基準である。この厳しい財政上の制約は、EU全体で一八〇〇万人にもものぼるとも言われる失業者を財政出動によって救済することを実質的に不可能にした。それどころか、不況により税収が伸び悩む中で、この厳しい基準をクリアするため、各国は緊縮財政による財政赤字の削減に勤めなければならなかった。そのため、ドイツでは福祉水準が引き下げられ、フランスでも公務員の給与が凍結されるなど、伝統的な財政のあり方に例外を設けずメスが入られることになった。このことが、それまで欧州統合を進めてきた保守派政権に対する国民の反発を呼び、EU各国における中道左派政権の成立を導き、また極右政党の台頭を招いた要因のひとつであった⁽⁹⁾。ここで重要なことは、保守派政権に代わって成立した中道左派政権も、EMU実現のためにはそれまでの緊縮財政

を維持しなければならなかったことである。つまり、政権が右派であるか、左派であるかを問わず、一国レベルの政策はEUレベルの政策に従って、「守りのフレキシビリティ」戦略を追求するという状況が生まれたのである。以上を要するに、EUは「守りのフレキシビリティ」戦略を追求したが、それに適合する調整様式が成立せず、社会的緊張が増大し、それが政権交代や極右政党の台頭に代表されるナショナルな枠組みへの回帰を招いてしまった。しかし、それにもかかわらずEUレベルでの「守りのフレキシビリティ」戦略は依然として追求され、各国レベルの政策を拘束したということである。

このような状況が生まれた理由はEUレベルで成立したガバナンスの構造にある。域内市場計画以後、EC/EUレベルで新自由主義的な欧州統合政策を進展させてしまった結果、市場が大きな権力をもったガバナンスの構造が成立した。つまり、国家の水平方向への相対化を促進し、その不可逆性を高めるガバナンスの構造の成立である。これが、構成国政府をはじめ欧州委員会などの超国家機構を既存の欧州統合政策にロック・インし、構成国のレベルで政権交代が起こったとしても既存の政策の方向転換が困難な状況を作ってしまったのである。

註

- (1) 例えば次のマクナマラとツカリスの研究をあげることができる。McNamara, K. R., *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (New York: Cornell University Press, 1998), Tsoukalis, L., *The New European Economy Revisited* (Oxford: Oxford University Press, 1997).
- (2) ミッテラン政権の経済政策及び統合政策については次が詳しい。Guyomarch, A., Machin, H., and Ricie, E., *France in the European Union* (London: Macmillan Press, 1998), 長部重康『変貌するフランス：ミッテランからシラクへ』（中央公論社）

九九五年。

- (3) 田中素香・野内美子「フランスの『強いフラン』政策…EU通貨統合への道」田中素香編著『EMS…欧州通貨制度…欧州通貨統合の焦点』(有斐閣、一九九六年)、一九二頁—二二二頁。
- (4) 「ブルージュ・グループ」のヨーロッパ統合に関する基本的態度について。佐々木雄太「サッチャーの対外政策と反ヨーロッパ連邦主義」、『名古屋大学法政論集』一五〇号(一九九三年十月)。またイギリスの歴代政権のヨーロッパ統合に対する態度については次が詳しい。George, S., *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1994), 2nd edn.
- (5) Cecchini, P., with Cainat, M. and Jacquemin, A., *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market* (Aldershot: Cower, 1988), p. xix. 田中素香訳『EC市場統合・一九九二年…域内市場完成の利益』(東洋経済新聞社、一九八八年)、十八頁。なお本稿では外国語文献の邦訳にあたって必ずしも訳書に依拠していない。
- (6) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Speech by Sir Leon Britan to Overseas Bankers Club Annual Banquet - Guildhall', 5 Feb. 1990, RAPID, SPEECH/90/7, 閲覧日 2000/11/24.
- (7) R ボワイエ著／井上泰夫訳「日本語版への序文：『第二の転換点』に向けて：フォーティズムの回顧的分析から将来像へ」、R ボワイエ著／井上泰夫訳『第二の大転換：EC統合下のヨーロッパ経済』(藤原書店、一九九二年)。Hollings, J. R. and Boyer, R., 'Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production', in Hollings, J. R. and Boyer, R. (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 147, 山本耕訳「経済主体の調整メカニズムと社会的生産システムの重要性」、長尾伸一・長岡延孝編監訳『制度の政治経済学』(木鐸社、二〇〇〇年)、九一—六一頁。
- (8) 欧州においては、一九七〇年代に通貨統合戦略が始まった当初から「エコノミスト」と「マネタリスト」の根本的に対立する立場が存在する。ドイツを中心とする前者は通貨統合の推進にあたり、何よりも経済ファンダメンタルズや経済政策の収斂

を重視する立場である。これに対し、フランスもしくは欧州委員会に代表される後者は、為替相場の固定や資本移動の自由化など機構上もしくは制度上の拘束によって課される調整圧力を梃子に通貨統合推進しようとする立場である。星野郁『ユーロで変革進むEU経済と市場』21世紀へ向けた欧州の構造改革』(東洋経済新聞社、一九九八年)、四五―五六頁。

(9) 例えば、一九九七年のフランスの総選挙においては、EMU創設に向けた動きと同時に失業対策も行うべきであり、そのため収斂基準の適用に柔軟性を持たせるべき、とする社会党が勝利をおさめることになったのである。この社会党政権は、ドイツとの間で収斂基準のあり方について対立することもあったが、結局それ以前の政権と同様に緊縮財政に勤めることになる。また同選挙においては、極右政党である国民戦線が、一九八八年以来初の議席を獲得したことも注目に値する。国民戦線も同様に失業者の票を集めることで躍進した。Financial Times, 25-31 May, 1-5 Jun, 9-19 Jun, 1997.

第二章 EUのガバナンス

一 政府間主義と超国家主義

従来の欧州統合理論においては、一貫して欧州統合の展望について二項対立図式が立てられてきた。極論すれば、統合が進展しても最終的には従来の国際機構のまま留まるといふ立場と、統合ヨーロッパは連邦国家に至るといふ立場の二項対立と言ってよいだろう。欧州統合研究において前者は政府間主義 (intergovernmentalism)、後者は超国家主義 (supranationalism) と呼ばれている。

近年における政府間主義の理論の代表的なものが、モラフチク (A. Moravcsik) の自由政府間主義 (liberal intergovernmentalism) である。モラフチクは、「ECは不定期的に起こった一連のビッグ・バンを経て発展した」として、自らの理論枠組みを欧州統合における五つの「主要な決定(ローマ条約、共通市場の創設、欧州通貨制度、単一欧州議定書、欧州連合条約)」の詳細な実証的分析を通じて提示している。

彼は国家の合理的行動のモデルに基づき、統合を三つの部分に分けて解釈する。第一の段階が、国家の対外経済政策における選好の形成である。ここでは政府の指導者は国内の政治経済的利益に基づいた合理的な選好を形成する。モラフチクによれば、その際政府の指導者にとって制約となるのは、安全保障上の関心、指導者自身のイデオロギー、さらに世論などであるが、最も大きな制約要因は、国内の経済的利益集団からの圧力である。第二に、モラフチクが指摘するのが、国家間の交渉である。ここで交渉の結果を決定的に左右するのは国家の相対的パワーである。これまでの理論では、国家間交渉のコストを削減する目的で欧州委員会を初めとする超国家機構が国家間交渉に介入するため、超国家機構が交渉の結果に大きな影響を及ぼすとされてきた。しかしモラフチクによれば、超国家機構にそのような影響力はほとんどなく、あくまでも国家間の相対的なパワーの違いが交渉の結果を決定しているのである。そして第三の段階は、超国家機構への国家主権の委譲である。従来、欧州連邦主義へのイデオロギイ的コミットメントや、中央の超国家機構において情報を効率的に処理し経済計画を立てる必要性などのために主権の委譲が行われる、と指摘されてきた。しかしモラフチクの分析によれば、それらの目的で主権の委譲が行われることはほとんどない。ある構成国政府が主権の委譲という選択をするのは、諸政府が互いに互いを制約し、コントロールするための努力からである。以上のようにモラフチクは、EUを国家間レジームの1つの成功例として想定し、そのようなレジームのもとで、構成国政府が国内における社会的圧力と国外における戦略的環境という「2

レベルのゲーム」に制約されながら選択する合理的行動という観点を軸にすえて、自らの理論枠組みを発展させたのである⁽¹⁾。

このような自由政府間主義の理論において想定されるEUの実体は、次のように要約できる。まず国家の主権の中心性である。諸構成国政府が主権の委譲を受け入れるのは、それによって「国内問題に対する自らの支配を強化する」⁽²⁾ことができる合理的な判断を下したときのみである。したがって、超国家機構への主権の委譲の際も、自らの自律性の確保が目標とされる。そこで形成される構成国政府と超国家機構との関係は「本人・代理人関係」(principal-agent relationship)である。その意味で超国家制度は受動的な道具に過ぎない。したがって超国家機構のEUの意思決定への影響力は周辺のなものであり、国家間交渉のみが重要である。つまり、国家間交渉の至高性が主張されるのである。また国内の政治過程(国家の選好形成)と国際的な政治過程(国家間交渉)は分離されおり、国内の政治過程においては有力な利益集団も国際的な場では影響力を持たない。つまりEUの実体は国家を中心としたガバナンスなのである。

これに対して超国家主義の理論において描きだされるEUのガバナンスはどのようなものなのだろうか。

超国家主義の欧州統合理論は、国際政治理論における現実主義に対抗する形で、欧州統合の開始された初期の段階から展開された。それらのなかで一九五〇年代から六〇年代にかけて最も影響力を持ったのはハース(E. Haas)らによって提示された新機能主義であった。新機能主義の統合理論は、初期の欧州統合過程における現実との整合性を持ち、そして何よりも「スピル・オーバー」を中心とする斬新な諸概念を用いて、将来の欧州統合の進展を予測する理論的枠組みを示した。そのため、同理論が生み出されたアメリカにおいてだけでなく、広くヨーロッパにおける統合理論研究においても強い影響力を持つことができたのである。しかし、一九六〇年代後半になると、ド

ゴールに代表される強いリーダーシップを持った政治指導者によってE.C.の超国家主義的機構への移行が阻まれるという、明らかに新機能主義の理論枠組みでは説明が困難な現象が見受けられるようになった。こうして次第にその理論と現実の乖離が明白になるに従い、新機能主義の欧州統合理論は新機能主義者自身によってその限界が指摘されるに至るのである。⁽³⁾

しかしながら、一時的にその有効性を疑われた新機能主義も、その後の現実の欧州統合の進展の中で繰り返し再評価され、その系譜に属する理論はまた独自の展開を遂げることになるのである。このように現在にいたるまで大きな影響力を持ち続ける新機能主義の理論は以下のように要約できる。⁽⁴⁾

新機能主義の理論は、国家が単一のアクターであり、国家のみが国際政治の場で活動すると理解する現実主義の理論とは異なり、「多元主義」の国際政治理論であると言える。新機能主義者にとって、国家の行動は政策決定者が様々な圧力に影響される過程の結果である。そのような圧力の主な源泉は、社会における利益集団と、国家機構内部の官僚アクターである。新機能主義者によれば、そのような利益集団と官僚アクターの活動は、国内政治の場だけに限定されていない。新機能主義者は、後に「トランスナショナルイズム (transnationalism)」あるいは「トランスガバメントリズム (transgovernmentalism)」という概念で語られることになる利益集団や官僚アクターの活動を、すでに指摘していた。すなわち、利益集団は国境を越えて他の国の利益集団と提携し、官僚アクターもそれぞれの国家機構の上位にいるアクターに統制されずに他の国の官僚アクターと提携をすることがあるということである。さらに国際的に活動する非国家的アクターも重視される。それらのうち、新機能主義の理論において最も重要なアクターは、欧州委員会である。そして新機能主義の理論の核心にある概念が「スピル・オーバー」である。新機能主義は、この概念によって、いったん統合が開始されるとその過程が継続的、不可逆的に拡大することを予測

することができた。この「スピル・オーバー」の過程は、本来統合が開始されれば自動的に起きる過程である。しかし、欧州委員会が利益集団などさまざまな圧力を効果的に動員することで、この過程はさらに促進されるのである。新機能主義者は、ここに構成国政府の意思に反してまで統合を進展させるといふ欧州委員会の大きな役割を認めるのである。このような新機能主義の理論は、統合の果てに西ヨーロッパにおいて新たな超国家的国家が誕生することを期待させ、欧州委員会がその国家の政府へと発展していくシナリオを予測させるものであった。

このような超国家主義の理論において想定されるEUの実体は、政府間主義の理論に對置する形で以下のように要約できるであろう。まず政策決定の権限は、国家に独占されているのではなく、欧州委員会を初めとする超国家機構、さらには企業や利益集団など、さまざまなアクターによって共有されている。したがって、EUレベルで国家と超国家機構の間に「本人・代理人関係」は成立しておらず、超国家機構は自らの意思を持ち、他から独立した影響力を政策決定に及ぼすことができる。そこでは国家主権の中心性や、国家間交渉の至高性は成立していない。また個別的な構成国は、特に特定多数決制を中心とした共同政策決定により制約されている。さらに国内政治と国際政治は分離されておらず、結合している。つまり国家内部の諸アクター、例えば企業や利益集団もトランスナショナルな組織を形成し、さらに欧州委員会などと連携するなどして、EUのレベルで活動しているのである。したがって、国家の行動はEUレベルでは看過できないほど制約されており、EUの実体は多様なアクターが権力を共有するガバナンスなのである。

このようなEUのガバナンスに関する政府間主義と超国家主義の二項対立図式は、結局のところ以下のように要約できる。すなわちEUの諸政策において構成国政府が政策決定を支配しているのか、それとも構成国政府が欧州委員会をはじめとする超国家機構や制度、さらにその他のアクターによって制約され、また他のアクターも独自に

政策決定に影響を及ぼすことができるのかという点である。⁽⁵⁾

二 二項対立からの脱却

実際のEUの諸政策を諸アクターの決定への関与という点で検討した場合、EUのガバナンスを政府間主義あるいは超国家主義の理論のいずれかの一方だけで説明するのは困難である。実際のEUのガバナンスは、タイミングや政策分野によってどちらの理論もあてはまる場合があると行ってよいだろう。欧州委員会の自律性や影響力について分析したポラック (M. A. Pollack) は、この点に関して「超国家的な自律性や影響力は、『従順な召使』か『制御不能な欧州官僚』かという単純な二項対立の問題ではなく、むしろその二極の間の連続体に沿って変化する」と指摘している。つまり委員会が独自の選好に基づいて行動できるかどうかは、構成国の選好などにより「イシュー分野ごと、また時間によって大きく変化する」のである。⁽⁶⁾ すなわち、EUの諸政策における決定が、政府間主義的なガバナンスに示されるように構成国政府のみによってなされる場面もあれば、超国家主義的なガバナンスに示されるように欧州委員会などが独自の選好をもって大きな影響力を及ぼす場面もあるということである。したがって、EUのガバナンスを適切に把握するには、政策決定に関わるアクターの種類やそれぞれのアクターの影響力は変化する、すなわちガバナンスの構造が変化するものであるということを理解しておく必要がある。

では、このガバナンスの構造の変化はどのようにして発生するのだろうか。この点で注目すべきは、ピーターソンとボンバーク (J. Peterson and E. Bomberg) によるEUにおける政策決定の分類である。彼らは、決定の結果に対応して分類された三種類の政策決定を提示し、それぞれの政策決定に支配的なアクター及び交渉様式を指摘して

いる。

第一にあげられるのが、「歴史作成決定 (history-making decisions)」である。この決定は、EU そのものを変化させ、それにより欧州統合の全般的なペースや方向性を定め、まさにその歴史を画する決定である。これはEU の通常の政策過程を超越したレベル、具体的には政府間会議 (IGC) や欧州理事会などで行われる傾向があると指摘されている。そこにおける交渉様式は国家間交渉である。この決定は自由政府間主義のモラフチクが分析の焦点を当てた決定でもある。先に指摘したように、モラフチクが同理論を示したのは「EU の主要な5つの決定」の分析からであった。この主要な決定とはここで示される歴史形成決定にほかならない。

第二にあげられるのが、「政策設定決定 (policy-setting decisions)」である。この決定は、EU における通常の立法手続きでなされる決定であるとされる。歴史作成決定はEU がどう変わるかについて決定するのに対して、この政策設定決定は、EU が何をするのか、について決定する。具体的には、歴史作成決定によって「域内市場白書」が採択されたが、それを受けて例えば「二輪自動車の域内市場を創設する指令」に合意するのは政策設定決定である。通常、EU 立法において最終的な決定を行うのは理事会であるとされる。したがって交渉様式は政府間主義的な国家間交渉である。しかしピーターソンらは、EU が立法を行う際、EU はさまざまな機構がパワーを共有する政治システムとして機能すると指摘している。つまり、ほとんどの政策が設定されるのは、EU における公式の立法手続き、すなわち欧州委員会が発議し、理事会が国家間交渉を行い、欧州議会が修正するといった手続きに従って指令や規則が合意された時である。その際、EU の諸機構はそれぞれ独自の目標を持ってこの過程に関わる。したがって理事会における国家間交渉と同時に、これら諸機構間の相互行為すなわち機構間交渉 (institutional bargaining) を経て政策設定決定は行われるとされるのである。

最後が「政策形成決定 (policy-shaping decisions)」である。実際のところ、この決定はEUの政策を決定するのではない。つまりピーターソンらによれば、政策形成決定は、より上位の政策決定において、どのような政策がそれに代わる政策に比べて受容されるか、またされえないのかを決定する。具体的に言えば、「二輪自動車の域内市場を創設する指令」の場合、EU内で認可される二輪自動車に、その出力の制限を設けるべきかどうか、また制限を設けるとすればどの程度にすべきか、それが上位の政策設定決定において合意に至りやすいかを決定するのである。政策形成決定が行われるのは、政策過程の非常に初期、もしくは公式の立法過程が始まる前である。つまり欧州委員会がどのような発議をするかの決定である。この決定は一見重要性が低いように感じられるが、ピーターソンらによれば、この政策形成決定は重要である。EU政策過程において、いったん委員会が法案を発議すると、その中身を変更することが非常に難しくなる。したがって、EUの政策過程において、この決定が最終的な政策になる可能性が高いからである。政策形成決定は、欧州委員会と特定の政策分野の利害関係者との協議を通じて行われる。ここでピーターソンらが指摘するのが、非公式の「政策ネットワーク (policy network)」である。「政策ネットワーク」は特定のEUの政策部門ごとに成立しており、専門知識をとりまとめ、政策設定決定を行う政治的政策決定者に受容される政策のオプションを用意する。このネットワークにおいて、諸アクターは、情報や専門知識などの希少な資源をめぐる依存しあっている。したがって諸アクターは資源を共有し、当該部門全体の利益においてどのような政策を形成するかについて情報や専門知識を交換し、合意を形成する。つまりここでは、資源交換 (resource exchange) という様式の交渉を経て決定がなされるのである。⁽⁷⁾

以上のようなピーターソンらの政策決定の分類は、EUのガバナンスの構造の変化について考察する際に重要な視点を与えてくれる。第一に、政策決定がなされるレベルによって、諸アクターの持つ権限や影響力がまったく異

なるという点である。第二に、ある時点で、またあるレベルで、特定のアクターの思惑に沿ってなされた政策決定も、それ以降の異なるレベルの政策決定で、異なる思惑を持つアクターによって書き換えられてしまうことがあるという点である。したがって、EUの政策がどのようなアクターの、どのような影響力によって決定されたかを考察する場合、モラフチクが行ったような歴史作成決定のみを取り上げて分析するだけでは不十分であることが分かる。なぜなら、ピーターソンらが示したように、一つの政策はさまざまなレベルの決定を積み重ねて成立しているのであり、構成国政府の思惑に沿ってなされた歴史作成決定の結果も、それ以降の他のレベルの政策決定の中で異なるアクターによって書き換えられる可能性があるからである。つまり、EUのガバナンスの構造の変化は、関与するアクターや、そのアクターの影響力が異なる様々なレベルの政策決定が積み重ねられていくことで発生しているのである。したがって、EUのガバナンスを理解するには、決定が積み重ねられていく政策過程を動態的に分析しなければならない。具体的には、国家間交渉を経た政策分野ごとの歴史作成決定の結果が、その後の政策過程で、いかに構成国政府の手から離れていくか（もしくははいかないか）について考察する必要がある。それにより、政策過程が進行する中でどのアクターにどの時点でどのような制約が働くのか、また実際にEUが果たす機能と諸アクターが決定に関わった際の思惑との間にどれほどずれが生じているのかを明らかにできるのである。

三 歴史的制度論の意義と限界

この点に関わって、特に制度の役割に焦点を置いて、EUのガバナンスを動態的にとらえている一つの理論として「歴史的制度論 (historical institutionalism)」がある。歴史的制度論は、いわゆる「新制度論 (new institutionalism)」

の一派であり、国際政治学ではなく比較政治学的な視点から欧州統合論を展開している。

ブルマー (S. J. Bulmer) は、新制度論について以下のように説明している。新制度論の基礎にあるのは「諸制度が重要である (institutions matter)」という想定である。新制度論が「新しい」理由は「制度」の定義にある。つまり新制度論は、国家や政府の公式な制度だけではなく、より非公式な制度も「制度」の中に含める点で「制度論」とは異なる。新制度論が想定しているのは、政治的諸勢力からのインプットを「制度」が構造化し、さらに結果として出る政策にインパクトを与える、という政治過程である。そのため「制度」は非公式な制度も含めた非常に広い意味を持つことになる。すなわち「制度」とは、「公式の諸制度、非公式の諸制度と諸協定、それらに埋め込まれた諸規範と諸象徴、さらに政策の諸手段と諸手続」のことである。したがって欧州統合論においては、例えば先述したピーターソンの指摘する非公式な「政策ネットワーク」や、それを経た欧州委員会の発議が尊重されるといった暗黙の了解なども「制度」に含まれる。ブルマーが新制度論に関してもう一つ指摘するのが、制度の自律性である。新制度論者にとって、制度は政治的諸勢力からのインプットに対して中立的な場ではない。制度は政治的諸勢力の政治過程へのアクセスを構造化するが、それがある種のバイアスを伴って行うとされる。さらに、制度が単なる仲介の役割を超えて、それ自体政策を変化させようとする内生的な誘因を醸成させるとされるのである。⁽⁸⁾

欧州統合理論において、このような新制度論の基本的立場に立つて近年活発な理論的展開を示しているのが、歴史的制度論である。歴史的制度論も当然、制度をその分析の焦点とし、制度を中心に据えたアプローチを取る。そして、公式、非公式の制度がいかにアクターの政治的行動を構造化していくか、という点に関心をおくのである。そしてもう一つ、歴史的な視点を持つ。すなわち、歴史的制度論は、過去の選択がそれに続く選択を制約していく過程に関心を持つのである。したがって歴史的制度論の基本的な主張は「諸アクターは当初、強い立場に立ち、自

らの利益を最大化し、制度や政策の改革をしようとする。しかしその改革が予期せぬ、望まぬ方向、もしくはそのどちらかへと自らの立場を根本的に転換してしまふ⁽⁹⁾というものである。

ピアソン (P. Pierson) は、こうした立場から、構成国政府が EU の制度や政策をコントロールする能力に生じるギャップについて論じている。ここでギャップとは、「構成国の持つ制度上及び政策上の選好と、実際の制度と政策が果たす機能の著しい相違のこと」⁽¹⁰⁾である。つまり、当初、構成国政府が制度や政策を作った時の思惑と、そうしてできた制度や政策がその後実際に果たす機能との間の差と言ってよいだろう。このギャップが生じる理由としてピアソンがまず指摘するのは、欧州委員会を始めとする超国家機構の自律性である。これはすでに超国家主義者が指摘している点でもある。それによれば、構成国政府は互いに共通する問題を共同で効率よく解決するため、超国家機構に独自の政治的権威を与えた。しかし欧州委員会を始めとする超国家機構は、常に自らの自律性を高める機会を窺っており、そのために自らの権威を使うのである。例えば欧州委員会は、その「アジェンダ設定能力」を自らのイニシアティブを最大化するために使い、また複雑化した EU 政策を運営していく専門知識は委員会に大きな政策過程への影響力を与えるのである。しかしピアソンは、これだけで政府間主義者の主張に対抗できないことを指摘する。政府間主義者は、この一見自律的に見える超国家機構の活動を、構成国政府による巧みな監視能力の現れであると解釈するであろうからである。そこでピアソンは、ギャップを生じさせるそれ以外の理由を指摘する。第一に、民主国家においては選挙のために短期的な利益が優先され、長期的な制度や政策の帰結が重視されないためである。つまり、選挙という短期的な利益を優先するあまりに行った政策により、長期的に、例えば主権の喪失という結果が招かれ、ギャップが拡大してしまうということである。そして第二に、構成国政府がたとえ長期的な帰結を意識したとしても、EU においては個々のイシューが密集し連関しあっているため、そこからもた

らされる予期せぬ結果のためにギャップが拡大してしまうからである。これは、ある意図的な構成国の行動が、意図せざる超国家機構の自律性を高めるといふ結果をもたらしたり、スビル・オーバーをもたらしたりするということである。第三に、構成国政府の選好が変化してしまうからである。例えば、環境の変化や新たな情報、あるいは政権の交代によって当初E.U.の制度を創設した時の目的と異なる目的を構成国政府が持つてしまうということである。

政府間主義者からは、このように喪失したコントロール能力を構成国政府が取り戻すことは容易であるという反論がなされうる。そこでピアソンは、構成国政府が一旦生じたギャップをその後解消することを困難にする要因について指摘している。第一に、超国家機構の抵抗である。つまり超国家機構が、構成国政府のコントロール能力の喪失に伴って獲得した自律性の維持を追求するため、ギャップの解消が難しくなる、ということである。しかしながら、これだけでは、実質的に構成国政府が持つ監督権に超国家機構が対抗しうるのか、という疑問が残る。そこでピアソンは、それ以外の要因も指摘する。まず改革への制度的障害が指摘される。当初、構成国政府はある目的を持って制度編成を行うが、それが政権交代の後にも維持されるように行うため、後の政府が制度改革を行うことが非常に難しくなるのである。例えば、構成国政府はたしかに条約の改正を行いうるが、それには全会一致が必要とされるように決められているのである。

そしてもう一つピアソンが指摘するのが、「パス・デイペンデンシー (path dependency)」である。この概念は、歴史的制度論の核心にある概念であるといえる。これは、当初決定された制度や政策がその後の制度や政策の展開を決定するということである。ピアソンによれば、「パス・デイペンデンシー」によって「非決定作成」が導かれる。すなわち、構成国政府が最初にある政策を決定すると、その後、多くの他の社会・経済的アクターが多大なコ

ストを払ってそれに適応する。すると、構成国政府は以前の決定に「ロック・イン (lock-in)」されてしまい、それ以前には選択可能であった政策や制度が選択不可能になってしまうのである。ピアソンは、これを一旦形成されたギャップの解消を非常に困難する要因とみなし、それが構成国政府を制約し、超国家機構の自律性を高めていることを示したのである。¹¹⁾

このように歴史的制度論は、単なる構成国政府からその他のアクターへの権力の移行による構成国政府への制約ではなく、より構造化された構成国政府への制約について分析した。簡単にまとめれば、T0の時点で国家間交渉によって決定された政策や制度も、T1の時点では構成国政府のコントロールを離れ、T2の時点での国家間交渉における構成国政府への制約になるということである。つまり歴史的制度論は、歴史作成決定の段階における国家間交渉の優位を認めつつも、その決定によって生み出された制度や政策が、政策過程を経ることによって当初の構成国政府の思惑と異なる機能を果たすようになり、またその決定そのものが後に構成国政府に対する制約を生み出す、という論理を示したのである。歴史的制度論は、動態的な視点をとることで、EUの政策過程においてガバナンスのパターンが政府間主義と超国家主義の間を揺れ動く状況を描き出したのである。

しかし、歴史的制度論には政府間主義の視点からの批判も向けられている。モラフチクは、国家の選好形成という点に立ち返り、歴史的制度論への批判を展開している。モラフチクの基本的な主張は、ヨーロッパ統合に関する構成国政府の選好は「グローバル経済における構造的なインセンティブ」¹²⁾に対応する中で発達してきた国内の経済的利益を反映して形成されている、というものである。ここで、構成国政府にインセンティブを与え、統合を選好させた基礎にある構造的経済動向、すなわち貿易の自由化、農業助成、資本の移動、規制の調和、マクロ経済の収斂などは、構成国政府が統合を選択しなかったとしても存在する。したがってモラフチクは、歴史的制度論者の主

張するような統合の意図せざる結果による構成国政府への制約は存在するとしても、それらは副次的なものでしかない」と主張するのである。¹³⁾これはつまり、国家への制約と、その制約のなかでの国家の選好形成という点で見た場合、ある時点以前の欧州統合政策から生み出される制約よりも、欧州統合とは無関係なグローバル経済の動向に対応する中で、国家内部で生み出されたさまざまな経済利益集団からの圧力のほうが、国家の選好形成により本質的な制約を与えているということである。

たしかに歴史的制度論は、統合の内生的な要因に着目して、EUの政策や制度そのものに自己強化的な側面を見出し、それが構成国政府への構造的な制約になる過程を論述している。したがって、モラフチクの指摘するような、国家の選好形成におけるより広い世界経済的な要因の役割が十分に考慮されているとはいえない。考慮されたとしても最初に制度や政策が形成される歴史作成決定におけるそれらの役割のみで、それ以後についてはEUレベルの制度や政策の自己強化過程に焦点が集められているのである。

本稿において、筆者が指摘したいのは、EUの政策に関しては国家への二重の構造的制約が存在していることである。つまり、EU構成国政府が、欧州統合政策を選択したことによって展開する国家への構造的な制約は、EUレベルだけのものでなく、それ以外のレベルでも展開するということである。例えば、次章で詳しく検討する欧州通貨統合は、モラフチクが指摘したような世界経済的な要因への対応の中で進んでいる。そこには歴史的制度論者が分析したようなEUレベルでの内生的な構成国政府への構造的な制約とは区別すべき、より広い世界政治経済からの国家への構造的制約も存在するのである。このグローバルな構造的要因はいわゆる「国家の後退」といわれる現象の中に見出すことができる。¹⁴⁾つまり経済のグローバル化に伴う国家から市場への権力の移行、すなわち国家の水平方向への相対化である。この経済のグローバル化に伴う構成国政府への構造的な制約は、欧州統合とは無関係

に発達している部分も多い。しかし、ここで指摘したいのは、この世界経済からの構造的な制約は、欧州においてはEUの構成国政府が欧州統合を選択したまさにその決定によって、より大きな推進力を得て構成国政府を制約しているということである。すなわち、欧州においては、国家の垂直方向への相対化と、水平方向への相対化が相互に促進しあい、不可逆性を高めるガバナンスの構造が成立しているのである。したがって、モラフチクが指摘したような「グローバル経済における構造的なインセンティブ」すらも、欧州においてはまったく欧州統合と無関係に展開したのではないのである。政権交代や市民のナショナルな枠組みへの回帰を経験した後も、構成国政府が、「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合政策から方向転換できない理由は、この世界経済からの構造的な制約を抜きには考えられないのである。

註

- (1) Moravcsik, A., *The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London : UCL press 1999). モラフチク以外の政府間主義の理論として代表的なものにホフマン・ミルフォードの研究がある。Hoffmann, S., 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, 95(1966), pp.862-915; Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation-State* (London : Routledge, 1992).
- (2) Moravcsik, A., 'Preference and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmental Approach', *Journal of Common Market Studies*, 31(4) 1993, p.507.
- (3) Haas, E. B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley, Calif : Institute of International Studies, 1976).
- (4) 例えば以下のシモーンズの解説が詳しい。George, S., *Politics and Policy in the European Union* (Oxford : Oxford University Press,

説 1996), pp.36-48.

論

- (5) 政府間主義と超国家主義の理論それぞれの特徴を分かりやすくまとめたものとして、次のものをあげるものが出来る。Nugent, N., *The Government and politics of the European Union* (London : Macmillan Press, 1999), 4th edn. ; George, *Politics and Policy in the European Union*.
- (6) Pollack, M. A., 'The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union', in Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (eds.), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford : Oxford University Press, 1998), p.218 and 248
- (7) Peterson, J. and Bomberg, E., *Decision-making in the European Union* (New York : St. Martin's Press, 1999) ; Peterson, J., 'Decision-making in the European Union : toward a Framework for Analysis', *Journal of European Public Policy*, 2(1) 1995, pp.69-93. 以下「政策ネットワーク」への意味を基にアクターの参加パターンについて詳しく分析し、市場規制と産業政策分野において公式の「コミテロロジー (comitology)」ではなく、非公式の「政策ネットワーク」において重要な政策が形成されていることを指摘している。Wallace, H. and Young, A. R. (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford : Clarendon Press, 1997).
- (8) Armstrong, K. and Bulmer, S. J., *The Governance of the Single European Market* (Manchester : Manchester University Press, 1998) ; Bulmer, S. J., 'New Institutionalism and the Governance of the Single European Market', *Journal of European Public Policy*, 5(3) 1998, pp.365-386.
- (9) Pierson, P., 'The Path to European Integration : A Historical-Institutionalist Analysis', in Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (eds.), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford : Oxford University Press, 1998), p.30.
- (10) *Ibid.*, p.34.
- (11) *Ibid.*, pp.27-58.

- (12) Moravcsik, *The Choice for Europe*, p.490.
- (13) *Ibid.*, pp.489-491.
- (14) Strange, S., *The Retreat of the States: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 桜井公人訳 『国家の退場：グローバル経済の新しい主役たち』（岩波書店、一九九八年）。

〔付記〕 本稿は、文部省科学研究費補助金（特別研究員奨励金）による研究成果の一部である。