

経済のグローバリゼーションとEUのガバナンス(二)  
——欧州レベルの制度と政治過程——

井上 裕 司

目次

はじめに

第一章 グローバリゼーションとガバナンス

第一節 グローバリゼーションと国家の再編

第二節 グローバリゼーションと規制競争(以上218号)

第三節 グローバリゼーションとマルチ・レベル・ガバナンス

第二章 グローバリゼーションとEUの通貨・金融政策のガバナンス

第一節 欧州通貨・金融政策の展開…ローマ条約、EMS、通貨統合(以上本号)

第二節 通貨統合政策とグローバリゼーションの相互促進的關係

第三節 EMU完成に向けての動き

第四節 グローバリゼーション、通貨統合、制度

第三章 グローバリゼーションとEUの消費者政策のガバナンス

第一節 欧州消費者政策の展開…ローマ条約、単一欧州議定書、マーストリヒト条約

第二節 グローバリゼーション、市場の信頼、消費者政策

第三節 九〇年代欧州消費者政策の展開

第四節 グローバリゼーション、消費者保護、制度

第四章 グローバリゼーションとEUの雇用政策のガバナンス

第一節 欧州社会政策の展開…ローマ条約、社会憲章、マーストリヒト条約

第二節 九〇年代欧州雇用政策の展開

第三節 グローバリゼーション、雇用政策、制度

結論

## 第一章 グローバリゼーションとガバナンス（承前）

### 第二節 グローバリゼーションと規制競争

#### 二 カリフォルニア効果と協力的転回

グローバリゼーションから国家のガバナンスへの影響として、国家介入の様式を競争制限型から競争促進型に循環的に変化させていくデラウェア効果について指摘した。ただそのような循環的な変化は、経済活動のすべての分

野で起こっているわけではない。例えば、一般的に言えることとして、グローバリゼーションが進んだと言っても、すべての産業部門が国際競争にさらされるようになったわけではない。国際的な競争にさらされていない部門では、むしろ競争制限型の介入を受け入れてでも国家による既存の保護がそのまま維持されることを望むだろう。ただし国際競争が激しい部門では、国家は常にこの最低限への競争という圧力の中で政策を遂行することになる。しかし、ここで注目すべきは、たとえ激しい国際競争にさらされている部門であっても、必ずしも国家間の規制競争が最低限への競争にならない場合があるという事実である。これは言い換えれば、グローバリゼーションの影響のもとであっても競争制限型の介入がより厳格に適用されていく場合があるということである。

それは例えば、ボーゲル (D. Vogel) が「カリフォルニア効果 (California effect)」として指摘した現象の中に見ることができる。この現象について考える上で重要な点は、厳格な規制が必ずしも企業にとってコストをもたらすみではないということである。例えば、ある国において厳格な規制が採用されている場合、その国内の企業にとっては外国企業よりもそれに対応するのが容易であることが多い。つまり国内企業にとつては、厳格な規制のほうが外国企業との競争において有利に働くことがある。もちろん、デラウエア効果の観点からすると、そのような規制は必ずしもよい結果のみをもたらすとは限らない。ただし、その厳格な規制をもつ国がアメリカやドイツのように大きな市場を持っている場合は少し違った結果をもたらされる場合がある。なぜなら、巨大市場という企業に対するアピールをもつ国の場合、企業の側にもその巨大市場に参入するために厳格な規制に適應しなければならぬというインセンティブが働くからである。そうして厳しい規制をクリアした当該外国企業は、ばらばらの製品を生産することのコストを考慮し、他方では自らの提供する製品やサービスがすでに厳格な規制をクリアしているという商品の品質面でのメリットを生かそうとする。つまり、その母国においても同じ基準、場合によってはそれよりも厳

しい基準を満たす商品を生産し、それを標準とした規制を母国政府に求める。そうなるとその外国企業の母国においても厳格な規制が採用されるといふ場合に、先ほどの規制競争とはまったく逆の規制競争が展開されていくことになる。つまり「最上限への競争 (race to the top)」である。ボーゲルは、このような最上限への競争の例として巨大な市場を持つカリフォルニア州の厳格な自動車排出ガス規制が、他の州の規制を引き上げてきた事実を指摘している。そして、このように規制競争が循環的により厳しい規制を生み出していく状況をカリフォルニア効果と呼ぶのである。<sup>(1)</sup>これは、単にアメリカの州単位の話だけでなく、カリフォルニアの厳しい排出ガス規制をクリアしたドイツの自動車メーカーが、EUの環境規制についてさらに厳格な基準を求め、それが実現されていたという事実にも同じことがいえるだろう。<sup>(2)</sup>

さて上述のデラウェア効果とカリフォルニア効果は、グローバル化のなかで国家間の競争の力学によってもたらされるものである。一方、デラウェア効果のような規制競争による規制の循環的な緩和が、カリフォルニア効果とは異なり、国家間の協力によって覆されることがあるという事実も指摘できる。そのような例として、国際銀行業務を行う民間銀行の自己資本比率の基準を定めた国際決済銀行 (BIS) の自己資本比率規制 (BIS規制) をあげることができるだろう。金融のグローバル化が進展し、金融・資本市場がグローバルに統合され、金融取引システムが世界的に一元化されると、国際取引にまつわるリスクの伝播のスピードや、金融危機発生の影響の大きさは従来と比べものにならないほどになった。一九七四年のヘルシュタット銀行やフランクリン・ナショナル銀行の倒産を契機に、それらに端を発する国際金融危機をどのように予防、管理するかという問題意識が主要国通貨当局に共有されるようになった。この意識から一九七四年に、BISにG10諸国<sup>(3)</sup>とスイス及びブルクセンブルクからなるBIS銀行規制監督委員会 (のちのクック委員会) が設立されることになった。翌七五年には、同

委員会における議論を通じて「バーゼル協約」と呼ばれる国際業務を行う銀行を監督するガイドラインが採用された。しかし、一九八二年のイタリア・アンプロシアノ銀行の破綻によって同七五年協約の限界が指摘されると、八三年には銀行規制監督委員会において新コンコルダットが成立し、さらに主要各国においても国際銀行活動の規制・監督についての議論が活発化することになった。特にアメリカでは、国際銀行業務を行う民間銀行に対して一定以上の自己資本比率を求めることで、銀行の健全性を確保し銀行間の競争条件を均等にすべく規制の必要性が認識された。しかし一國のみでの自己資本比率規制の強化は、銀行側の規制回避運動を誘発し、実質的に成功しなかった。そこで八七年に、同じような努力を続けていたイギリスとの間で米英合意が成立し、米英共同で「自己資本の測定と基準に関する国際的統一化への提言」が発表されることになったのである。この米英共同提案はクック委員会における議論に強い影響を与え、同委員会における交渉を通じた国家間の協力によって、いわゆる「バーゼル合意」が成立し、国際統一基準として自己資本比率を一定の割合に維持するB I S規制が決定されたのである。<sup>(4)</sup>

ここで重要なのは、このB I S規制よって定められた自己資本比率の基準が、それを満たす金融機関の信頼性を保証する効果を持ったことである。例えば、民間の格付け機関は、このB I S規制を基準に金融機関の格付けを行うようになった。そのため、その後B I Sの交渉に参加しなかった諸国でも次第にB I S規制の基準が採用され、規制の循環的な緩和という状況はそこで転回されることになったのである。ゲンシエル (D. Genzfel) らは、このB I S規制の成立と伝播に見られるようにデラウェア効果が国家間の協調によって覆される状況を「協力的転回 (co-operative turnaround)」と呼んでいる。ここでは規制の循環的な緩和は停止され、それ以前よりも厳格な規制が、カリフォルニア効果のような競争の力学ではなく、国家間の協調によってもたらされるとするのである。<sup>(5)</sup>

さてこれらのカリフォルニア効果、協力的転回の議論を見ればわかるように、グローバル化が必ずしも

国家間の最低限への競争を引き起こすわけではないことがわかる。つまり、グローバリゼーションが国家のガバナンスにもたらすのは、競争の激化というイメージから一般的に考えられるような、最低限への競争による競争制限型から競争促進型の国家介入への循環的な転換のみではないのである。グローバリゼーションによって国家のガバナンスに一樣に最低限への競争という結果をもたらされるのでないとすれば、ここで問題になるのは、どのような場合に最低限への競争が停止するのかということである。言い換えれば、グローバリゼーションという環境の下であるにもかかわらず、最低限への競争が覆されるメカニズムはどのようなものかという問題である。カリフォルニア効果や協力的転回の議論からは、以下の三つのメカニズムが働いていることがわかる。

第一に指摘できるのは、グローバリゼーションが進んだ現在であつても、国家には国内産業に有利な政策、いわば保護主義的な政策に向かうインセンティブが働いているということである。もちろん、グローバリゼーションが進んだ現在、関税の引き上げや輸入割り当てといった露骨な保護主義政策はやりにくい状況がある。なにより、それらの政策は、最終的には国内市場にとつて良い結果をもたらさないとという共通認識の下でグローバリゼーションが進められたのである。しかし、政府としては市場から外国企業を露骨に締め出すようなことはしないまでも、少しでも国内産業に有利な状況を生み出そうとするのは当然であろう。その際に、環境保護、公衆衛生、食の安全に代表される消費者保護といった問題は、実際の目的はどうかであれ、現在においても自由貿易の原則を留保する口実になりうる。それは近年では例えば、牛海綿状脳症(BSE)の発生と、その後の各国の輸入制限措置をみれば明らかであろう。<sup>(6)</sup>このような自由貿易の原則を留保しうる機能をもつ規制は、自動車の排気ガス規制、伝染病の予防、さらに遺伝子組み換え農作物の表示の問題など多岐にわたる。それらの規制は、表面上の目的以外に、非関税障壁といわれる自由貿易を妨げる障壁としての側面をもつ場合があるのである。もちろん、BSEに関する輸入制

限措置が保護主義を唯一の目的に行われたとまではいえないだろう。だがその本来の目的にかかわらず、少なくともそういった理由を掲げた非関税障壁は、それが国際的な摩擦にはなりにくいということはいえる。要するに、露骨な保護主義政策に比べてやりやすい。藤原帰一は、露骨にグローバリゼーションに抵抗する保護主義ではないが、このような国内の産業にとつて少しでも有利な政策を行おうとする戦略を、「適応 (accommodation)」戦略として指摘している。藤原によれば、国家は、たしかにグローバル市場における動きに対して真つ向から抵抗することを断念し、グローバリゼーションという環境を一応は受け入れ、その動きの中に組み込まれていかざるをえない状況に直面している。しかし、そのような状況のなかでも、国家は、グローバル市場からの圧力を全面的に受容するわけではない。その政策の細目においては、自国に有利な条件をできるかぎり実現し、不利な条件を先送りすることで、グローバリゼーションという環境に適応していこうとするとされるのである。<sup>(17)</sup> このような国家の適応戦略によつて、最低限への競争を覆す効果が導かれるのである。

第二に指摘できることは、国家による規制は、企業にとつてコストになるだけでなく、品質の保証というメリットにもなりうるということである。市場における製品の評価は、その製品の値段だけで決定されるわけではない。品質の優劣も大きな判断基準になる。厳しい環境基準や安全基準を満たしているということは、それだけでその製品の品質面での優秀さを証明していることになる。例えば、日本国内でも、ヨーロッパやアメリカの環境基準や安全基準をクリアしていることを宣伝文句にしている商品のテレビ・コンピューターや広告をよく見かける。厳しい基準をクリアしていることは、それだけで宣伝材料になるのである。そして、他国において厳しい基準を満たすことができた企業は、その品質面でのメリットを最大限に生かすために、その厳しい基準を母国に「輸入」しようとする。他方で母国の規制当局も、国内の企業がすでに他国の厳しい基準をクリアしているのならば、それを自国

企業の競争力へと転換するために、既存の規制よりも厳しい規制を行おうとするのである。

また銀行のような金融機関は、金融市場における信頼感とその業務に不可欠である。したがって、その信頼感を得るために監督権をもつ当局からの認可を求める。もちろん、認可を受ける利益には、認可当局からの規制を受け入れるというコストが伴う。金融機関はこの利益とコストを常に比較考慮しなければならないのだが、少なくともいえることは、最低限の信頼感を得ようとすれば完全にそのコストを排除することは出来ないということである。

さらに規制を行う当局側も、G10のような先進諸国の協力によって国際的な統一基準ができてしまうと、その基準を満たさない低い規制しか行っていない場合、かえって国内金融機関の信頼性を失わせ、競争力を損なってしまうことになる。したがって、統一基準か、さらにそれ以上に厳しい規制を行うことで国内金融機関の競争力を確保する必要にせまられる。これは第一の国内の産業に有利な政策を行うメカニズムが働いている例ともいえるだろう。こうして、規制による品質や信頼感といった側面でのメリットが、より厳しい規制への動きを促し、最低限への競争が「最上限への競争」へと転換されることになるのである。

第三に指摘できることは、最低限への競争を覆すために利用できる制度が存在していることである。カリフォルニア効果に示されるようなカリフォルニア州の自動車排出ガス規制の実施には、一九七〇年の連邦レベルでの「改正大気汚染浄化法 (The Clean Air Act Amendments of 1970)」の成立が重要な役割を果たした。この連邦法の成立によって、カリフォルニア州は州レベルで独自に他州よりも厳しい自動車排出ガス規制を行うことが可能になったのである。そして、その結果としてその排出ガス基準をクリアできない他州の企業を自らの市場から排除しうる権限をもつことになった。<sup>(8)</sup>つまり、連邦法という制度の変化が、カリフォルニア州の自由裁量の範囲を広げたことが、最終的にカリフォルニア効果を導くことになったといえるだろう。



またB I S規制に関する協力的転回においては、B I Sとクック委員会の存在が不可欠であった。国際関係理論であるネオリベラル制度論の中で指摘されているように、国際制度は、国際政治における集合行為のジレンマを解消し、それによって国家間の協力を導く。協力的転回に見られた制度の果たした機能は、このネオリベラル制度論が想定する制度の機能と同じといえるだろう。中央集権的な強制力の存在しない国際政治において、銀行の規制に関する国際的な統一基準を成立させるという集合的に最適な結果を導くためには、B I Sなどの制度による媒介が必要だったのである。<sup>(9)</sup>つまり、カリフォルニア効果にせよ、協力的転回にせよ、諸アクターの行為に影響を及ぼす「制度」が存在したことが、最低限への競争を覆す上で重要であったといえる。

グローバリゼーションという環境のもとでは、最低限への競争が進展し、常に競争制限型の国家介入を競争促進型のそれへと転換していく圧力が働いている。しかし、上記のような三つのメカニズムが働く場合には、最低限への競争が覆され、競争制限型の規制が維持・強化されていく可能性があるといえる。

## 第一章 第二節 二註

- (1) D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995).
- (2) A. M. Sbragia, 'Environmental Policy: Economic Constraints and External Pressures', in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 4th edition, pp. 293-316.
- (3) G 10諸国とは、ベルギー、カナダ、西ドイツ、フランス、イタリア、日本、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカの先進諸国のこと。
- (4) B I S規制成立の経緯については、以下が詳しい。横山昭雄 監修『金融機関のリスク管理と自己資本』一九九〇年代の金融

機関経営の原点』(有斐閣、一九八九年)・川本明人『多国籍銀行論・銀行のグローバル・ネットワーク』(ミネルヴァ書房、一九九五年)・貝塚啓明 編『金融資本市場の変貌と国家』(東洋経済新報社、一九九九年)・E. B. Kapstein, *Governing the Global Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994).

(5) P. Genschel and T. Plümper, 'Regulatory Competition and International Co-operation', *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4, 1997, pp. 626-642.

(6) 例えば、海外で発生したBSEに対して、日本は輸入制限措置を含む対応策を実施した。厚生労働省 『BSE問題に関する調査検討委員会報告』(二〇〇二年)。

(7) 藤原帰一「グローバル化の二つの顔：相互依存と覇権秩序」日本比較政治学会編『グローバル化の政治学』(早稲田大学出版部、二〇〇〇年)、三一一頁。

(8) P. G. Rogers, 'The Clean Air Act of 1970', *U. S. Environmental Protection Agency Journal*, January/February 1990.

(9) このようなBIS規制にかかわる問題については、ネオリベラル制度論のひとつの発展形態としてのいわゆる「グローバル・ガバナンス論」によって、国際経済分野における「グローバル・ガバナンス」のひとつの事例として説明されている。古城佳子「国際経済・経済のグローバル化とガヴァナンスの要請」渡辺昭雄 土山實男編『グローバル・ガヴァナンス・政府なき秩序の模索』(東京大学出版会、二〇〇一年)、二四三・二六三頁。また、グローバル・ガバナンス論においても、集合行為問題に対応し国家間の協力をもたらす上で制度が果たした役割の重要性が強調される。

### 第三節 グローバリゼーションとマルチ・レベル・ガバナンス

ここまでグローバリゼーションが国家のガバナンスにもたらす結果としてデラウェア効果、カリフォルニア効果、協力的転回について指摘してきた。これらの諸効果は、国家のガバナンスについて指摘されてきたものである。それらの研究は、本稿の課題であるグローバリゼーションがEUのマルチ・レベル・ガバナンスにもたらした政治的結果を分析していく上での重要な視点を与えてくれている。以下の部分では、それらの研究を踏まえて、グローバリゼーションがEUのマルチ・レベル・ガバナンスにもたらした政治的結果を考察するための分析枠組みについて考えることにする。

まず、グローバリゼーションが国家のガバナンスに与える諸効果についての研究からわかることは、グローバリゼーションは、主にポリティイの経済への介入様式に影響を与えるということである。また、グローバリゼーションは、ポリティイのガバナンスに必ずしも一方向的な結果をもたらすわけではない。グローバリゼーションがもつ市場や競争といった一般的なイメージからは、それのもたらす政治的な結果として規制緩和など競争促進型の国家介入が採用されていくデラウェア効果が考えられやすいだろう。実際に、国家の政策や行動が市場において常に「値踏み」されるグローバリゼーションの時代には、国家は常に最低限への競争へと向かわざるを得ない圧力の中にある。しかし、そのような圧力のもとであっても、カリフォルニア効果や協力的転回に見られように、競争制限型の介入が維持、強化される場合もある。したがって、EUのマルチ・レベル・ガバナンスにもたらされた政治的結果を考える際にも、グローバリゼーションによってEU全体の介入様式にどのような変化がもたらされたのかを見ることがひとつの重要な視点になると言えるだろう。また、グローバリゼーションという環境の中であっても競争制

無限の介入が維持、強化される場合、最低限への競争を覆していくいくつかのメカニズムが働いていた。EUのマルチ・レベル・ガバナンスの考察においても、グローバル化による諸効果を発現させていくメカニズムについて分析していく必要があるといえる。つまり、グローバル化による効果が発現させるメカニズムはどのようなものか、という二つの問題について考察しなければならないといえるだろう。

ただし、ここでひとつ指摘しておかなければならないことは、ここまで紹介した最低限への競争を覆す三つのメカニズムとは異なる次元で働くメカニズムについてである。カリフォルニア効果や協力的転回においては、「適応」のメカニズム、「品質上のメリット」のメカニズム、「制度」のメカニズムの三つが働いていた。ただし、これら三つのメカニズムとそれによってもたらされる効果を見る視点は、言ってみれば国際政治学の伝統的な視点である国際システム・レベルの国家間関係を基礎に置いた視点であった。カリフォルニア効果では三つのメカニズムが働くことによって「国家間の最上限への競争」が導かれ、協力的転回では三つのメカニズムが働くことによって「国家間の協力」がもたらされたのである。つまり、国家内部の政治過程は原則としてブラックボックスにいれられ、あくまで国家間の関係のなかでグローバル化による結果がとらえられたのである。したがって、その結果をもたらすメカニズムも国家間関係に対して働くメカニズムが指摘された。

それに対して、比較政治学からの研究を視野にいれつつ、国内政治過程をも分析対象とし、国際的な影響が国内の政治経済にどのように受け止められるかという問題にアプローチしてきた研究がある<sup>(1)</sup>。いわゆる「逆第二イメージ論」やその流れをくむ国際政治経済論の研究である。ここで逆第二イメージ論とは、国際関係を説明する要因を三つに分類したウォルツ (K. N. Waltz) の研究に端を発する考え方である。ウォルツの主張は、国際関係を説明する

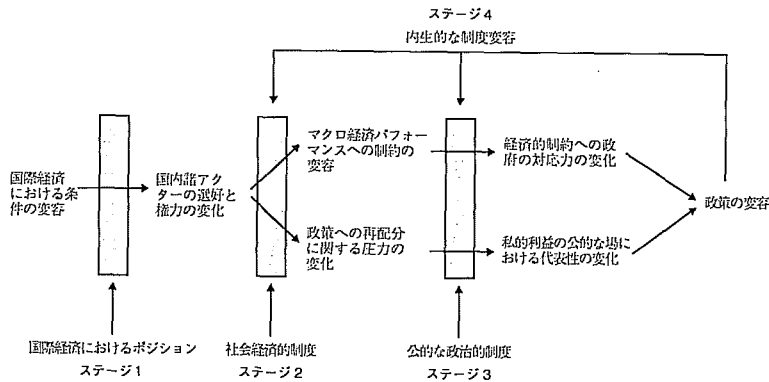
際、人間の本性(第一イメージ)や個別国家内部の政治経済的属性(第二イメージ)といった要因でなく、アナキーという国際システムの本質(第三イメージ)から説明しなければならないというものであった。<sup>(2)</sup>このウォルツの議論において第二イメージは個別国家の政治経済的属性から国際関係を説明しようとする見方であるが、その逆に国際的な文脈から国内の政治経済を説明しようというのが「逆第二イメージ」である。逆第二イメージ論は、七〇年代以降、比較政治学や国際政治学の一部で徐々に発達してきた議論である。<sup>(3)</sup>八〇年代以降グローバリゼーションという状況の中でそれが国内の政治経済にどのような影響を及ぼすのかという問題が顕在化すると、この逆第二イメージという考え方が広く認知されるようになっていったのである。グローバリゼーションと規制競争や、それによる競争促進型の国家介入への転換といった議論もその流れのなかでとらえられるべきであろう。

さて、この逆第二イメージ論の流れをくむ国際政治経済論には、比較政治学的な視点を取り入れることで、国家をブラックボックスとして扱わず、国内の政治過程のなかでグローバリゼーションがどのように受け止められているのかを分析する研究がある。そのなかで代表的なものが、比較政治学の新制度論を応用したギャレットとラング(G. Garrett and P. Lange)の研究である。ギャレットとラングが分析したのは、経済のグローバリゼーションによってもたらされた国内アクターの選好や権力配分の変化が特定の政治的結果をもたらすメカニズムについてである。例えば、最低限への競争の議論においては、経済のグローバリゼーションによって国際的可動性が増大した企業などのアクターの選好にしたがって規制緩和などの競争促進的政策が循環的に進むことが指摘された。しかし、この議論が前提にしているのは、単純な「経済多元主義」であった。つまり、国際的な可動性を増大したアクターの国内政治における選好が変化し相対的な政治権力が増大すると、それが政策の変容に直結すると考えられていた。グローバリゼーションによって国内のアクターの選好や権力配分が変化したとして、それがどのような過程を経て国

内の政策的、制度的な変容に反映されるのかは問われなかったのである。それに対して、ギャレットとラングが重視するのは、そのような選好や権力配分の変化と政策決定の間にある国内政治過程と、そこにおける「制度」の役割であった。ここで彼らの議論をもう少し敷衍してみよう。

ギャレットとラングが示唆したのは、国際的な経済条件の変化が国内アクターの選好や権力配分を変化させ、それが最終的に政策的・制度的な変容をもたらすまでのモデルである（図1-1参照）。このモデルに従って順に説明する。まずステージ1では、経済のグローバリゼーションのような国際経済における条件の変化が、それぞれの国内アクターの国際経済におけるポジションに応じて選好や権力の変化をもたらす。例えば、国際的な競争力をもつ企業やそこで働く労働者と、競争力がないそれらの間では、グローバリゼーションという環境のなかでも選好は異なるものになる。また、すでに説明した「資本の逃避の脅威」という点から明らかなのは、グローバリゼーションによって国際的な可動性が増大した企業と、そうした可動性をもたないブルーカラー労働者では、政策決定への影響力という意味での権力に格差が生じる<sup>(4)</sup>。

図1-1. ギャレット＝ラング・モデル：国際経済、国内制度、政治変容



出所：G. Garrett and P. Lange, 'Internationalization, Institutions and Political Change', p.51.

ここでこうして変化した選好や権力がそのまま直接的に政策の変容へと至ると考えるのが最低限への競争の議論であった。ギャレットとラングが異議を唱えるのは、まさにこの点である。

ギャレットとラングが焦点をあてた問題は、国際経済環境の変化に応じて変化した国内アクターの選好や権力が、どのように政策や制度の変容という政治結果につながるのかということである。ここで彼らが注目するのが、選好や権力の変化と政策の変容の二つの間をつなぐ過程における「制度」の役割である。ギャレットらによれば、この過程において「制度」は、二つのステージで二つの側面の影響を及ぼす。まずステージ2では、既存の社会経済的制度(socioeconomic institutions)が当該国家のマクロ経済的パフォーマンスに影響を及ぼす。例えば、既存の労働関係や福祉に関する制度や慣行などの社会経済的制度がグローバリゼーションという環境の中でも優れたマクロ経済的パフォーマンスを示す場合、政府は、新たに権力を増大させた国内アクターからの圧力を無視してでも既存の政策や制度を維持することがあるとされる。また別の側面では、社会経済的制度は、選好が変化した国内アクターの政策的要求に制約を加える。例えば、経済のグローバリゼーションという環境においては、競争促進的な政策の採用を望むアクターの連携が進み、国内における新たな権力の配置がもたらされることがあるかもしれない。しかし、既存の社会経済的制度によって既得権を与えられ、それらとは逆の利益をもつアクター間の連携も同時に促進される可能性がある。要するに、既存の社会経済制度が、政策の変容を望む勢力の要求に対抗する勢力を生み出し、要求がストレートに政策の変容へと至らないとされるのである。

またステージ3では、公的な政治的制度(formal political institutions)が、政府が活動する際のマクロ経済的制約に影響を及ぼし、別の側面では、私的利益からの圧力に対する政府の対応に影響を与える。例えば、グローバリゼーションによって新たな選好をもった国内アクターがその選好を表出する際の容易さは、その国の民主化の程度に

よって異なる。さらにその国の選挙制度や政党の集票システムによっては、例えば国際的な可動性をもつ国籍企業よりも、現政権の支持母体である農民の利益が優先される場合がある。また社会的な選好の変化への政府の政策的、制度的対応力についても、それは小選挙区制や分権的な政治体制などいわゆる「ヴィットー・ポイント (Vittorio Point)」<sup>(5)</sup>の存在に左右される。ヴィットー・ポイントが政治制度のなかに効果的に配置されている場合、社会的な選好の変化に政府がすぐに対応できない場合があるからである。

さて、このようなモデルによってギャレットとラングが指摘しようとしたのは、グローバルゼーションによる国内アクターの選好や権力の変化が「制度」による影響を受けた後によりやく政治的結果へと反映されるということである。それによって彼らは、ネオ・リベリズムのパラダイムに基づく競争促進的な政策への転換が必ずしも単線的に行われるわけではないとするのである。<sup>(6)</sup>

ここで議論を元に戻そう。このようなギャレットとラングの指摘は、グローバルゼーションによる最低限への競争が国家間の関係からでなく国内政治過程において覆されていくことを示していると考えることができる。これまでに見てきたグローバルゼーションによるさまざまな効果を指摘する議論は、このような国内政治過程については、ブラックボックスにいれることで、あまりにも単純化した経済多元主義の見方をしてきた。ギャレットとラングは、比較政治学、とりわけその分野で近年発展が著しい新制度論の議論を援用しながら、これまで紹介した議論とはまったく異なる次元で働くメカニズムについて分析する視角を示唆しているのである。そのような視角からは、デラウェア効果に示されるような最低限への競争が、カリフォルニア効果や協力的転回に示されるような国際システム・レベルの国家間の関係からでなく、国家内部の政治過程における「制度」の影響によってユニット・レベルで覆されていく状況が描きだされるのである。実際にはどのような政策も国内の政治過程を経て決定されてい



る以上、グローバリゼーションがもたらした政治的結果を考える際には、国内の政治過程をブラックボックスとして扱うのではなく、このように国際政治とは異なる次元への分析視角も必要であるといえるだろう。つまり、従来のように国際政治学と比較政治学という政治学におけるサブディシプリンが分断された状況を乗り越え、ディシプリン横断的な視角に立つべきといえるだろう。

ただし、本稿とギャレットらとの違いは、彼らが分析したのが経済のグローバリゼーションと国家のガバナンスの関係であつたのに対して、本稿で分析するのが経済のグローバリゼーションとEUのマルチ・レベル・ガバナンスの関係であるという点にある。EUのマルチ・レベル・ガバナンスには、ギャレットらのモデルが想定した国家レベルの制度以外に、マクロ地域レベルの制度が並存している。そこで重要なのは、この二つのレベルの制度は、それぞれのレベルの政治過程にのみ影響を及ぼすだけではないということである。これについて近年研究が進んでいるのが、欧州レベルの制度化と各レベル間の政治的相互作用の関係について分析する「欧州化」研究である。ここでは、欧州レベルの制度化によって、いかに構成国内部の政治過程が影響を受けるのかということが指摘された。例えば、カウルズ(M. G. Cowles)らは、欧州レベルと構成国レベルの間の「不適合(misfit)」を調整させようとする圧力について指摘している。カウルズらによれば、欧州化が進むと、欧州レベルの政治的、経済的、法的制度などを中心としたガバナンス構造と、構成国レベルのそれとの間に不適合が生じる場合がある。この不適合が生じると、欧州レベルの政策や、制度、ルールなどを「ダウンロード」し、国内のそれを変化させ、不適合を調整させようとする圧力が働くのである。<sup>97)</sup>このようなカウルズらの指摘から少なくともいえることは、欧州レベルというマクロ地域レベルに存在する制度が国内の制度と同様にその域内の政治過程に影響を及ぼしているということである。したがって、グローバリゼーションがEUのガバナンスにもたらした結果について考察する場合、ギャ

レットらのように国家レベルの制度だけでなく、マクロ地域レベルの制度の役割も分析しなければならないといえるだろう。

実際に、欧州レベルの政治過程と制度の存在は、国家レベルのみに着目するギャレットらのモデルでは説明できない状況を生み出している。もともとギャレットらのモデルは、経済のグローバリゼーションのもとでは、各国の政治体制がネオ・リベリズムに基づく新保守主義体制へと収斂していくという議論に対する反論として提示されたものであった。つまり、経済のグローバリゼーションの下でも、いかに政策的、制度的変容が単線的なものではないのかについて示すという前提に立つて行われた研究だった。そして、グローバリゼーションによって特定のアクターの選好の変化がもたらされたとしても、既存の国内制度が政策的、制度的変容に至るのを阻むとして、制度の重要性を指摘したのである。ただその際、制度が政治過程に影響を与えたメカニズムについては説明されたが、なぜ新保守主義体制への収斂を阻むという特定の影響を与えたのかということについては十分に関わらなかった。例えば、国際的に活発に活動しグローバリゼーションという環境のもとで大きな権力を得た多国籍企業よりも、弱い農民の利益が国内制度によって優先され、新保守主義体制への収斂が阻まれたとすれば、それはギャレットらの指摘のとおりだろう。だがそれは、農民の利益を優先する国内制度が既に各国バラバラに存在しているという前提にたつた議論といえる。各国レベルの制度にのみ着目するギャレットらにとつては、経済のグローバリゼーション以前に各国ごとにバラバラの国内制度が形成されてきたこととはある意味当然のことだからである。だが、そこに国家レベルとは異なり、国内政治過程からはあくまで分離された欧州レベルに形成された制度という変数を加えると状況が少し違ってくる。

改めて考えると、ギャレットらの議論は、政策の変化が制度のもつ「経路依存性」によって阻まれてしまうこと

を指摘していると言うことができる。要するに、彼らが説明したのは、制度によってどんなものであれ政策の変化が妨げられる可能性があるという一般化された理論であって、制度が「新保守主義体制への収斂」だけを妨げるという狭い範囲のことではない。問題は、EU の欧州レベルの諸制度は、国家と同じような歴史をもっているわけではないということである。国家レベルで歴史的に形成された社会制度や政治制度とは異なり、EU の諸制度は八〇年代後半以降に欧州主義と新自由主義の結びつきのなかで新しく形成されていった。そして、ここで重要なのは、EU の「民主主義の赤字」と言われる状況である。欧州レベルに形成された諸制度は、各構成国の民主的な政治過程とは一定程度隔離された場に存在している。このことが、欧州レベルにおいては、構成国内の有力な集団の好む政策が必ずしも採用されない状況を生み出しているのである。例えば、EC として統一して行動した G A T T のウルグアイ・ラウンドの交渉では、農産物の取り扱いが大きな問題となった。フランスは、国内の選挙で大きな影響力をもつ農民の利益を擁護しようとした。しかし、結局のところ、欧州レベルでの政治過程においてフランスの要望は実現しなかった。これは域内市場計画に組み込まれたネオ・リベラリズムの原則が G A T T 交渉においても貫かれた例であるとして指摘されている。<sup>(8)</sup>つまり、制度が形成された「経路」によっては、欧州レベルには、国内レベルでは支持されない制度が形成されることがあり、それが EU のマルチ・レベル・ガバナンス全体を新保守主義体制への収斂へと導く場合があるのである。

この制度の形成の経路という点で重要なものが、グローバリゼーションと EU 内部の政治的結果の間の双方向的な循環的な関係である。ギャレットとラングのモデルは、グローバリゼーションから国家への一方向的な関係のみに着目し、それが国家に対して一回限りの影響を与え、どのように国内の制度がそれによる政策の変容を阻んだのかについて考察した。しかし、後の各章で行う EU の諸政策の分析から明らかなることは、グローバリゼーションと E

U内部の政治的結果の間に双方向的で循環的な関係が存在することである。すでに述べたように、グローバリゼーションが進んだ結果、政府の行う経済に関連するすべての政策がグローバル市場によって「値踏み」されているという事実を忘れてはならない。グローバリゼーションがEU内部のアクターの選好に影響を与え、それが域内の諸制度の影響を受けた後に、特定の政治的結果をもたらすというところまではよいだろう。これは外部からEU内部への方向性をもった影響である。ただし、その後、その政治的結果がグローバル市場における評価を受け、さらなる経済環境の変化をもたらす、という具合に、内部から外部へとというまったく逆の流れも同時に働いているのである。つまり、グローバリゼーションとEU内部の政治的結果の間の関係は、ギャレットらが想定したような一方的な関係ではないのである。先に述べたように、八〇年代後半以降に欧州レベルの諸制度が形成されていたのは、まさにそのような循環的な過程の中であつた。長い歴史のなかで確固とした制度がすでに形成されていた構成国レベルとは異なり、欧州レベルでは、制度形成そのものがグローバリゼーションという環境のもとで行われたのである。そしてさらに重要なことは、このような双方向的で循環的な関係が歴史的に繰り返されるなかで、制度に特定の政策パラダイムが組み込まれていったということである。この政策パラダイムを組み込む経緯が存在すること、制度が内部の政治過程に他ではない特定の影響を及ぼすことが説明できるのである。実際の九〇年代のEUの諸政策の分析からわかることは、それらの政策の政治過程に大きな影響を与えた制度には、グローバリゼーションにかかわるネオ・リベリズムの政策パラダイムが組み込まれていたということである。九〇年代のEUの諸政策にもっとも大きな影響を与えた制度は、一九九二年に調印されたマーストリヒト条約であつた。マーストリヒト条約よって定められたEMUを中心とした制度的取り決めが形成されるまでには、グローバリゼーションとEUのマルチ・レベル・ガバナンスの間の双方向的で循環的な関係のなかで繰り返された「それ以前」の政治的経緯が存

在した。それは例えば、マーストリヒト条約以前の域内市場計画やEMSなどである。域内市場計画やEMSというそれ以前のEU政策に対して、グローバルな市場が反応をしめし、それによってもたらされた新しい経済的環境のなかでマーストリヒト条約が成立した。この双方向的で循環的な関係のなかで、EMUの諸制度にはネオ・リベラリズムの政策パラダイムが組み込まれたのである。したがって、欧州レベルの制度を視野にいたした場合、グローバルゼーションという環境のもとで、EU域内の諸制度が必ずしも新保守主義体制への収斂を阻むとはいえず、むしろそれを促進していく可能性もあると考えなければならぬのである。

この国内の政治過程とは一定程度切り離された欧州レベルの政治過程や制度が、本稿における主要な分析対象となる。グローバルゼーションという環境のもと、国内だけでなく欧州というマクロ地域レベルにも強い影響力をもつ制度が存在する場合に何が政治的な結果としてもたらされたのか。また、そのメカニズムはどのようなものだったのか。これが本稿の問う問題である。

図1-2は、以上の議論を踏まえ、グローバルゼーションからの影響が、EUのマルチ・レベル・ガバナンスにおける政策、制度変容をもたらすまでを示したモデルである。このモデルを順に説明すると、まずステージ1では、グローバル経済における条件の変容、ここではグローバルゼーションが、構成国政府を含めたEU内アクターのグローバル経済におけるポジションに応じてその選択に影響を及ぼす。そして、それと同時に、社会集団は、それぞれの選択に基づいて、構成国レベル、欧州レベルの両方で自らの望む政策を実現すべく活動を始める。次に、ステージ2では、ギャレットらの指摘と同じように、制度がアクターの行動に影響を与える。ただし、その制度は、それが形成された経路に沿った影響を及ぼすのである。こうしてグローバルゼーションの影響は、欧州レベル、構成国レベルの二つのレベルの諸制度からの影響を経たのちに、ステージ3で、政策、制度変容へと至るのである。



第四章では、九〇年代に、消費者政策とは逆に、競争促進型の政策への転換が加速された典型的な政策である雇用政策について分析を行う。ここでは、EU内部の政治的結果とグローバリゼーションの双方向的で循環的な関係のなかで影響力を拡大したEMUの諸制度が、雇用政策に及ぼした影響が重視されることになる。

これらの分析を通じて、グローバリゼーションがEUのマルチ・レベル・ガバナンスにもたらした結果と、その結果を導いたメカニズムが明らかにしたい。

### 第一章 第三節 註

(1) このような国際政治と国内政治の関係についての研究は、国際政治学、特に国際政治経済論においてはもともと注目を集めている分野のひとつとあってよいだろう。本稿も、この問題に対するひとつのアプローチとして位置づけることができる。例えば、以下は国際政治経済学における一連の研究をまとめている。J. Frieden and L. L. Martin, 'International Political Economy: Global and Domestic Interaction', in I. Katznelson and H. V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline* (New York: WW Norton & Company, 2002), pp. 118-146.

(2) K. N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1954); K. N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979). このウォルトズの議論から、特に米国における国際関係論においては、国際的なレベルであるシステム・レベル、国内のレベルであるユニット・レベルという二つのレベルを明確に区別して研究をすすめるのが原則になり、特にユニット・レベルからシステム・レベルの現象を説明するのは還元主義として厳しく批判されるようになった。河野勝「『逆第2イメージ論』から『第2イメージ論』への再逆転?」『国際関係と国内政治との間をめぐる研究の新展開』、日本国際政治学会編『比較政治と国際政治の間』(『国際政治』二二八号、二〇〇一年)、二二二-二九頁。

- (3) 初期の「逆第二イメージ論」の代表的な研究として、例えば以下のホルビッチの研究などがある。P. Gourevitch, 'The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics', *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881-912; P. J. Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978). 一連の「逆第二イメージ論」のレビューした研究として以下を参照。河野、前掲論文(二〇〇二)；古城良子「逆第二イメージ論」、河野勝 岩崎正洋編『アクセス比較政治学』(日本経済評論社、二〇〇二年)、一八〇—一九四頁。
- (4) ここでは詳しく触れないが、国際的な経済環境の変化が、国内のアクターや選好や権力にもたらす変化については、ここで紹介しているギャレットとラングの研究が発表されたままに同じ論文集でフリーデン (J. A. Frieden) によって詳しく説明されている。そこでは経済の国際化の進展によって、国家的な影響 (national effects) と国内の社会集団に与える配分的影響 (distributional effects) がそれぞれ指摘されている<sup>96</sup>。J. A. Frieden and R. Rogowski, 'The Impact of the International Economy on National Politics: An Analytical Overview', in R. O. Keohane and H. V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 25-47.
- (5) G. Tsebelis, 'Decision Making in Political Systems', *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, 1995, pp. 289-325.
- (6) ギャレットとラングによる社会経済的制度と公的な政治的制度の区別は必ずしも明瞭なものではない。ただここでは、社会経済的制度は、企業組織などの経済だけでなく福祉や労使関係などに関係する制度や慣行、また公的な政治的制度は、民主主義や、政党の集票システム、ならびに分権的な政治体制など狭義の政治制度と考えられている<sup>97</sup>。G. Garrett and P. Lange, 'Internationalization, Institutions and Political Change', in R. O. Keohane and H. V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 48-75. ここで彼らは internationalization (国際化) という言葉を使っているが、それは本稿におけるグローバル化とほぼ同じ意味で使われている。用語の混乱を避けるために、グローバル化とグローバル化という言葉を統一した。このギャレットとラングの研究は、日本でもさまざまな形で紹介されている。例えば以下のものをあげること



ができる。河野、前掲論文(二〇〇一)：宮本太郎「経済のグローバル化と福祉国家レジーム：『新しい収斂』か『分岐の持続』か」、日本比較政治学会編『グローバル化の政治学』(早稲田大学出版部、二〇〇〇年)。またギャレットは、ここで示した理論的なモデルにもとづいてさらに分析を進め、グローバリゼーションの中でも国家が最低限への競争へと至らない事例をより実証的に示している。G. Garrett, 'Global Market and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?', *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 787-824.

(7) もちろん、欧州レベルの政策や制度が一方的にダウンロードされるわけではない。不適合を調整していく圧力が、実際に国内の政策や制度の変容をもたらすまでには、構成国内部の制度の影響を受けながら、言い換えれば欧州諸制度と国内諸制度の対抗関係のなかで「国」ごとのさまざまなダウンロードのされ方をすることが指摘されている。M. G. Cowles and T. Risse, 'Transforming Europe: Conclusions', in M. G. Cowles, J. Caporaso and T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (New York, Ithaca: Cornell University Press, 2001), pp. 217-237.

(8) S. George, 'The European Union, 1992 and the Fear of "Fortress Europe"', in A. Gamble and A. Payne (eds.), *Regionalism and World Order* (London: Macmillan, 1996), pp. 37-39.

## 第二章 グローバリゼーションとEUの通貨・金融政策のガバナンス

一九九九年一月一日、EU構成諸国によって成立が目指された経済通貨同盟(EMU)は、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。そして、二〇〇二年一月一日からは、ユーロ紙幣及び硬貨の流通と同時に参加各国通貨の回収が始まり、同年二月末には各国通貨が廃貨され、通貨統合が完成した。欧州通貨統

合政策は、一九九〇年代の、というよりも欧州統合史全体のなかでも最大級のプロジェクトであり、域内市場計画に続いて欧州諸機構と構成諸国が最大の目標とした政策であった。この政策を簡単に言えば、E M U参加国間の為替相場を不可逆的に固定し、通貨・金融政策に関するほぼすべての権限を欧州レベルに移譲して、欧州中央銀行制度（E S C B）による単一の金融政策のもとで単一通貨を発行するというものである。独立した国民国家集団が政治的な自立性を維持したまま通貨主権を移譲し、これだけの規模の単一通貨圏を作るといえるのは史上前例のないことであった。「我々の多くの努力を結集してきたプロジェクトが今実現したのを見て、私がある種の感動を覚えざるを得ないということは皆さんも簡単におわかりになるだろう」。単一通貨ユーロが導入された当時のサンテール（J. Santer）欧州委員会委員長のこの言葉は、それまでの多くの困難を伴う長い道のりを乗り越えようやく目的地に到着した素直な感想を述べたものだろう。<sup>91)</sup>

このような通貨統合の達成は、「統合過程」を分析するE U研究においては、統合の深化の度合いを象徴的にあらわす政策として扱われてきた。国家主権の根幹にかかわる通貨に関する権限を欧州レベルに移譲し、E S C Bによって単一の通貨・金融政策を行うということは、八〇年代の域内市場計画に引き続きE Uが統合を着実に進めていることを明確に示す証拠とされたのである。

このような「統合過程」の着実な進展を見る立場からは、E Uの通貨統合の進展にグローバリゼーションが果たした役割を重視する議論も登場した。実際に、E M U参加各国が多くの困難を伴う通貨統合という政策を進めた理由のひとつは、域内市場政策に引き続き、グローバリゼーションに対応するための政策であったといえるだろう。その意味で、グローバリゼーションは欧州通貨統合を促進する要因として指摘されたのである。

ただし、本章で着目するのは、そのようにグローバリゼーションという環境のもとで統合が進められたことで、

どのような政策パラダイムに基づく通貨・金融政策がもたらされたのかということである。つまり、通貨統合の進展そのものよりも、競争促進型と競争制限型のどちらの政策がもたらされたのか、これについて考察するのが本章の課題である。ただし、その目的のためにも本章ではまずグローバリゼーションと通貨統合の統合過程について分析しなければならない。なぜなら、グローバリゼーションとEU通貨統合が相互促進的な関係にあるからである。相互促進的な関係とは、グローバリゼーションによって統合が進展した結果、その統合の進展によって逆にグローバリゼーションがさらに加速されるという状況である。重要なことは、そのような双方向的で循環的な関係のなかで、欧州レベルに形成されたEMUの諸制度が域内政治過程に及ぼす影響力が増大したということである。EMUの諸制度にはネオ・リベリズムのパラダイムが組み込まれ、その制度の影響力が増したことで、それ以後の通貨・金融政策が競争促進型の政策として展開されることになった。したがって、グローバリゼーションがEUのガバナンスにもたらした政治的結果を分析するためにも、本章ではまずグローバリゼーションからEUの通貨統合過程への影響、さらに欧州通貨統合の進展からグローバリゼーションへの影響という相互促進的な関係について分析を行うことにする。

相互促進的な関係のなかで加速されたグローバリゼーションという環境のなかで、九〇年代半ばからの具体的な通貨統合政策が進められることになった。EU内部のアクターは、そうして変化したグローバル経済における環境のなかで通貨統合に向けての活動を展開した。さらに通貨統合の進展にもなつて特定の政策パラダイムを組み込まれていった欧州諸制度が、グローバリゼーションという環境の下で、域内の政治過程に影響を及ぼしていった。これらの制度からの影響を受けつつ、最終的なEMUが完成したのである。

## 第一節 欧州通貨・金融政策の展開…ローマ条約、EMS、通貨統合

### 一 通貨統合への道

欧州統合の歴史を振り返ると、まず指摘できるのは、EECを設立した一九五七年のローマ条約には、経済通貨同盟(EMU)に関する明示的な規定は存在しなかったことである。その当時には、「ブレトンウッズ体制」によって通貨システムの国際的な枠組みが提供され、米ドルの地位はゆるぎないものであった。また「埋め込まれた自由主義」の国際システムにおいて、欧州各国は通貨政策の自立性を保持していた。そこからは何らかの通貨ブロックを形成する必要性はまったく認識されなかったのである。しかし、六〇年代になると国際貿易の増大に伴う国際金融取引の拡大などにより、ブレトンウッズ体制が徐々に不安定なシステムになっていった。そして、六〇年代末には国際的な通貨不安を背景に、関税同盟による産業貿易の促進、共通農業政策における農産物統一価格制度の維持などのためにEC構成国間でなんらかの通貨協力をを行う必要性が認識されることになった。それが一九六九年のハーグ欧州理事会で確認され、七〇年のEC諸国間の通貨協力に関する『ヴェルナル報告』にまとめられることになったのである。

EC構成国間の通貨協力に関して検討したベルギー首相兼蔵相のヴェルナル(P. Waelhens)を座長とするヴェルナル委員会、同報告において七〇年代末までに経済通貨同盟を構築することを目標として掲げた。<sup>(2)</sup>これがいわゆる第一次通貨統合計画である。しかし、この第一次計画は、その後のニクソン・ショック、オイル・ショックという国際環境の激変の中で、対ドル四・五%、域内では二・二五%の変動幅を維持するいわゆる「トンネルのなかのヘビ」といわれる地域的な通貨協力へと変貌していった。このトンネルのなかのヘビも、その後の幾度かの通貨

危機を経るなかで、イギリス・ポンド、イタリア・リラ、フランス・フランがそこから離脱していき、最終的にはドイツ・マルクを中心にした周辺の小国通貨による「マルク圏」になり、いわゆる「ミニ・スネーク」へと縮小されていった。<sup>3)</sup>

第一次計画は、国際環境の激変のなかで結局成功しなかったが、構成国間でなんらかの通貨協力が必要であるという認識は、その後も依然として存在していた。つまり、ミニ・スネークは一時的な取り組みであり、国際環境が許すなら、より包括的な通貨協力制度によってそれは取って代わられるべきであると考えられていた。そのような認識から七〇年代末になると、西ドイツのシュミット首相と、フランスのジスカール・デスタン大統領を中心に新たな欧州通貨制度（EMS）創設への取り組みがなされることになった。つまり、ミニ・スネークにとつてかわる、より包括的な通貨協力制度の設立を目指した動きが再び開始されることになったのである。そのような動きが最終的に一九七八年二月のブリュッセル欧州理事会におけるEMS設立決議に繋がり、翌七九年には、EMSが正式にスタートすることになったのである。このEMSの設立は、欧州政治協力（EPC）とともに七〇年代の一般的な統合の「停滞」といわれる状況の中で例外的に行われた欧州レベルの協力といえるだろう。EMSにおいては、乖離指標の基礎として導入された欧州通貨単位（ECU）に基づく為替相場メカニズム（ERM）が創設された。ERMにおいて各構成国は、自国通貨を他の域内通貨に対して上下二・二五%の為替変動幅に維持する義務を負うことになった。そのためECUによる警戒警報システムや、欧州通貨協力基金が設立された。EMSは、通貨危機が訪れるたびに為替平価調整によってそれを受け止め、「調整可能な固定相場制」ともいえる柔軟な通貨協力制度へと発展し、八〇年代半ば以降、前章でも述べたように、フランスのミッテラン政権の「強いフラン」戦略への転換などを画期として非常に安定的な通貨協力の制度になっていった。<sup>4)</sup>

このような欧州における通貨協力は、八〇年代後半の単一欧州議定書、域内市場計画という統合の追い風によって、通貨統合計画の復活へと進展していった。一九八八年のハノーバー欧州理事会で、当時の欧州委員会委員長のドロール (J. Delors) は、EMU計画の再建をもとめ、各国の中央銀行総裁を中心とした専門家会議が設置されることになった。この専門家会議が、ドロールを座長とした経済通貨同盟に関する検討委員会、いわゆる「ドロール委員会」である。同委員会は、八九年に三段階からなるEMU設立計画を「欧州共同体における経済通貨同盟に関する報告書」、いわゆる「ドロール報告」としてまとめた<sup>(5)</sup>。このドロール報告をもとに、政府間会議 (IGC) での審議をへて、一九九二年のマーストリヒト条約では通貨統合が正式なEUの目標とされ、九四年には欧州通貨機構 (EMI) が設立され、早ければ九七年、遅くとも九九年には欧州中央銀行制度 (ESCB) のもとで欧州中央銀行 (ECB) を設立し単一通貨を発行することが決定されたのである。

なぜこのような欧州通貨統合という目標がEC各国によって選択されたのだろうか。この問題については、近年多くの研究が蓄積されつつある。それらの研究では、どれかひとつの理由で欧州通貨統合政策が決定されたとする研究はほとんどないといつてよいだろう。どれもいくつかの複合的な要因を指摘しているのである。それらの研究のなかで指摘されている諸要因を大別すると、政治的な要因と経済的な要因に区別することができる。そして、政治的要因と経済的要因の両者の内部にそれぞれさらにEU内部からの要因とEU外部からの要因がある。以下ではそれぞれ詳しく見ることにする。

まず政治的な要因に注目する研究のなかで、EU内部の要因に注目する議論は、EMU計画の青写真を描いたドロール委員会などの欧州レベルの制度の果たした役割を強調する議論である。例えば、バーダン (A. Verdun) は、同委員会の「エピステミック・コミュニティー」としての役割を指摘している。つまり、通貨統合が決定される過

程における、知識や専門性、あるいは理念といった要因を重視するのである。中央銀行総裁など専門家によって構成されたドロール委員会は、構成諸国にとって二つの側面で重要な役割を果たした。まず国際的なレベルでは、構成諸国は、エピステミック・コミュニティとしてのドロール委員会から得られる知識を土台に国家間交渉を行った。その際、ドロール委員会から得られる専門的な意見は、他国の意図や目的に関する不確実性を減じ、国家間協力を得やすい環境を整えた。さらに構成諸国は、国内のレベルでもドロール委員会から得られる知識を利用して通貨統合という政治選択を国民に対して説明していった。その際、ドロール委員会の示した専門的知識が通貨統合政策を正当化するという役割を果たした。つまり、専門的知識を供給するドロール委員会というグループの存在が、国際的なレベルでも国内のレベルでも、EMUを進展させる上で非常に重要な役割を果たしたとされるのである。<sup>6)</sup>

以上のようなEU内部からの政治的要因とは別に、EU外部からの政治的要因を重視する議論がある。例えば、ツカリス (Toukalis) は、EMUの交渉に関して、それを支配していたのは経済的合理性でなく「ハイ・ポリティクス」であったと指摘している。つまりEMUは、政治家の「地政学的な政治的目標のための経済的な手段」であったということである。ツカリスによれば、そもそも欧州における通貨協力はそれまでも政治的手段として使われてきた。例えば、一九六〇年代の通貨協力への動きの背後にあったのはドルの支配に対抗しようとするフランスの政治的意向であった。また一九七〇年代の、結局失敗に終ることになった第一次通貨統合計画も、アメリカの「トロイの木馬」といわれたイギリスのEC加盟によりECが「希薄化」することを避けるための政治的な努力であった。ツカリスによれば、一九九一年の通貨統合に関する政府間会議 (IGC) においても構成諸国はこのパターンを踏襲した。すなわち、EMUは、ドイツ再統一と東欧革命による新たな政治経済秩序の誕生という国際政治上の変動の中で、ECを強化する最大の手段とみなされたのである。そのような配慮から、当時ドイツを中心とした「エ

コノミスト」とフランスを中心とした「マネタリスト」の対立からなかなか進展しなかったEMU完成への動きを、IGC開催を呼びかけることで一気に進めたのがフランスのミッテラン大統領であった。またドイツでも、その計画に対して慎重な姿勢を崩さなかったドイツ連銀はもとより市民の間でも不人気だったEMUに、ドイツ再統一と引き換えにコール首相が政治的決断によって乗り出し、ここにその後の欧州統合の最大の推進力となるボン・パリ枢軸が形成されることになったとされるのである。<sup>(7)</sup>

さてこれらのような政治的な要因から通貨統合が選択されたとする議論にたいして、経済的な要因を重視する議論がある。例えば、モラフチク (A. Moravcsik) は、通貨統合が選択されたのはEMS内の構成国政府の経済的な利害に基づいたものであると指摘する。モラフチクによれば、構成国政府の経済的な思惑は、ドイツ再統一など国際政治上の変動が起きる前から存在していた。一九八八年に資本移動の自由化を決定した同じハノーバー・ECサミットでEMUに関するいわゆるドロール委員会が設立され、同委員会によるドロール報告が提出されたのは一九八九年であり、実際ドイツ再統一という国際政治上の変動に先行してEMUへの動きは始まっていたのである。<sup>(8)</sup>

このような経済的な要因に着目する議論のなかでEU内部の要因を重視する議論は、まずそれ以前から始まっていた域内市場統合からの連続性について指摘している。この議論は、ある意味で新機能主義のスピル・オーバー仮説を再度欧州統合に適用しようとする議論だといえる。つまり、既存の域内市場計画の進展により統合された市場が必然的に統合された通貨を必要とし、そこからスピル・オーバーが引き起こされたということである。<sup>(9)</sup> それは例えば、域内市場計画の一環としての資本移動の自由化と通貨統合との関係のなかに見ることができると言える。域内市場計画の一環として一九八八年六月のハノーバー・ECサミットで、一九九〇年までにEC加盟国間の資本移動の自由化を達成することが決定されていた。ただそれは域内市場の為替相場に大きな問題をもたらす可能性のある決定と



考えられた。すなわち、資本移動の自由、固定相場制、自立的な金融政策は鼎立しないという、いわゆる「不可能の三角形 (impossible triangle)」の問題である。資本移動の自由化によって懸念されたのは、資本の投機的な移動に伴う為替相場の不安定であった。つまり、各国が自立的な金融政策を維持したまま、資本の自由移動を認めてしまえば、不可能の三角形によって EMS という固定相場制の維持が困難になってしまうと考えられたのである。このような為替相場にかかわる混乱を避けるためには、通貨統合が有効であるとされた。資本移動の自由化が避けられないものであるならば、通貨統合によって各国の自立的な金融政策を放棄することで安定的な為替相場を維持しようということである。つまり、域内市場計画によって既定路線にされた域内の資本移動の自由化という統合が、その隣接分野である通貨・金融政策の統合を必要とし、スピル・オーバーが引き起こされるという議論であるといえよう。<sup>(10)</sup> また例えば、ドローラ委員会によるドローラ報告でも以下のような点が指摘された。EC加盟国間の「人、商品、サービス、資本」の自由な移動を目指す域内市場計画がすでにスタートしていた。しかし、例えば為替相場の大きな変動は、域内市場の完成の大きな妨げになる。また、域内市場全体の GDP の 0・5% にも上るといわれる通貨の両替手数料という取引コストの存在が域内の経済活動の妨げになる。さらに異なる通貨で価格やコストが表示されると、消費者や企業が域内各国市場における商品の価格やコストを比較することを困難にし、域内の価格差を生み出す一因となってしまう。したがって、ドローラ報告では、域内市場の完成のためには、単一通貨を導入してこれら障害を取り除かなければならないとされたのである。<sup>(11)</sup> 以上のような説明は、すでに紹介した歴史的制度論のいう「経路依存的」な制度の起源と変化に着目する見方でもあるということが出来たであろう。つまり、既存の域内市場計画<sup>(12)</sup> さらに EMS という通貨協力が、その意図せざる結果として通貨統合を導いたとする考え方である。この考え方に立てば、既存の域内市場計画に關係する諸制度が、内生的に通貨統合に關係する諸アクターの選好

を構成していったという側面が強調されることになる。

またEU内部からの経済的要因として、EMSの「非対称性」問題についても指摘されている。この問題は、フランスやイタリアといったEMS内の弱い通貨を持つ国にとって非常に切実な問題であった。上述したように、EMSは、幾度かの為替平価調整など紆余曲折を経ながらも、一九八〇年代末には非常に安定した為替相場をもたらした。しかしEMSは同時に根本的に非対称性を持つ制度となっていた。フランスに代表されるように一九八〇年代初頭にケインズ主義のインフレ政策をとっていたEMS参加国は、八〇年代後半には物価安定志向のいわゆる「競争的デイスインフレーション政策」をとるようになっていた。<sup>(12)</sup>これがEMSの安定をもたらした最大の理由といえるが、この政策は西ドイツの経済パフォーマンスを目標とした政策であり、ドイツ・マルクはEMSのアンカー通貨になっていった。つまり西ドイツのみが自由に金融政策を行い、他の各国はそれに追従せざるをえない状況が生み出されたのである。これがEMSの持つ非対称性であった。この状況下では、特にプラザ合意以降のドイツ・マルクの高騰に対してEMSを維持するための負担は、大規模な市場介入や高金利政策という形でドイツ以外の国に大きくのしかかった。この非対称性を打破するには、通貨を統合し各国通貨を完全に固定するしかなかった。<sup>(13)</sup>これが、フランスやイタリアといったEMS内の弱い通貨を持つ国にEMUを選択させた大きな理由となった。といってよいだろう。実際に、一九八〇年代末からの欧州通貨統合への動きの口火を切ったのは、八八年のフランス蔵相バラデュールによるいわゆる『バラデュール・メモランダム』がEC経済財務相理事会に送られ、その中で単一通貨の創設について言及したときだった。バラデュールは、同メモランダムのなかで、通貨統合へと向かう理由として当時のEMSの問題点を指摘した。それがEMSの非対称性に起因するドイツのEMS支配の構造であった。すなわち、「たった一国のみが、事実上EMS全体の経済・通貨政策の目的を決定する責務を負うという状況は

避けられなければならない」としたのである。<sup>(4)</sup>これは明らかに翌八九年以降の一連の東欧革命などの地政学的変動に先行するものであった。

このようなEU内部の要因に着目する議論に対して、EU外部の経済的要因に着目する議論がある。それは例えば、EMS内の非対称性だけでなく、「国際的な非対称性」の問題を指摘する議論である。ここで国際的な非対称性とは、アメリカのドルに対する欧州通貨の非対称性のことである。ニクソン・ショック以来、欧州各国は「ドル本位制」に基づく国際通貨体制において、アメリカ経済やドルの相場に起因する様々な為替相場の混乱に悩まされてきた。それにもかかわらずアメリカ自身は基軸通貨国としてのさまざまな特権を享受してきたのである。しかも、欧州諸国がドル相場安定政策を求めても、アメリカ政府はドル相場の変動からダメージを受けることはなく、そうした要請を無視し続けた(‘Painful neglect’)。これが国際的な非対称性である。そもそも欧州諸国がヴェルナール報告にはじまる通貨協力を行ったのは、この国際的な非対称性の解消、つまり「ドルからの欧州の自立」を狙ったのであった。これがEMU創設に関してもそのまま意識されることになったのである。例えば、EMUを完成することで、ドルに対抗しうる単一通貨を創設し、単一通貨建ての貿易を増やすことでドルの相場から一定の自立性を確保するなどして、この状況を打破しようとしたのである。<sup>(5)</sup>

またEU外部の経済的要因については、これらの非対称性とは別のより戦略的な要因も指摘できる。それは前章でも指摘した、経済のグローバリゼーションのなかで激化する世界的な競争にいかにも勝利するかという問題へのひとつの解決策であった。経済のグローバリゼーションが進む中で、前章でも述べたように、EC構成国指導者の間でネオ・リベラリズムの理念が共有されるようになった。すでに指摘したように、八〇年代後半以降の欧州の域内市場計画による市場統合の明確な特徴は、ネオ・リベラリズムと欧州主義の結合であった。つまり、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、自国市場を競争にさらし、それと同時に自国産業が国際的な競争に優位に立てるようにするため、戦略的に域内の産業に有利な地域統合を志向する域内市場政策が進められた。この戦略的な統合が通貨統合政策においても追求されたのである。元欧州委員会副委員長のブリタン (J. Britan) も指摘するように、いかに政治的な目標のためとはいえ、あまりにも経済的なメリットがない場合、通貨統合という政策が選択されるはずがない。<sup>16)</sup> その点で通貨統合は、為替相場の変動によって生み出されるリスクという「障壁」を排除することで、域内の金融取引を活発化させるといふ明確な経済的効果をもっていた。これは市場の大きさが決定的な重要性をもつ金融・資本市場においては、市場の規模や流動性を増大させるという意味で明らかなメリットとして見られた。<sup>17)</sup> そうした効果を生かし域内の競争を激化させることで、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ける競争に勝ちうる無駄のない競争者にすることが目標にされたのである。つまり、域内市場政策と同様に競争促進型の政策パラダイムにのっとった政策としての通貨統合政策である。政策決定者の間にネオ・リベラリズムのパラダイムを中心とした通貨・金融政策に関する合意ができていたことが、競争促進型の政策としての通貨統合を行う効果をメリットとして認識させたとされるのである。<sup>18)</sup>

ここまで欧州通貨統合を促進した諸要因について、政治、経済の両面から見てきた。これらの諸要因のうちどれかひとつを決定的な要因として指摘することは現時点では難しいといわざるを得ない。どれかひとつの決定的要因というよりも、いくつかの複合的な要因のなかで通貨統合への道が決定されていたと見るのがもっとも妥当であると思われる。EU構成諸国が通貨統合を選択していった理由については、さらなる実証的研究が積み重ねられる必要があるが、グローバリゼーションへの対応、EU内部及び外部の非対称性の問題の解決、域内市場計画からの連続性といった経済的な合理性を追求する各国の思惑に、中東欧革命やドイツ再統一といったハイ・ポリティクス

が大きな促進要因として働き、通貨統合へと決断させたといつてよいだろう。様々な理由から生じる各国の思惑が交錯する中で、元イギリス首相メージャーが回顧しているように、「われわれのパートナー」すなわちEU構成諸国は、「単一欧州市場は単一欧州通貨を必要とする」という共通の認識を持つに至ったのである。<sup>(49)</sup> いずれにせよ、本稿において重要なのは、EU構成諸国が通貨統合への動きを開始した理由のひとつが、グローバリゼーションのもとで既に進めていた域内市場統合という競争促進型の政策をさらに前進させるためであったということである。要するに、欧州通貨統合という政策も、世界的なグローバリゼーションという状況のなかで促された政策という一側面を持つのである。

## 第二章 はじめに・第一節 一註

- (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 (available at <http://www.europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm> より URL は省略) SPEECH/99/1, 閲覧日 2003.11.24.
- (2) P. Werner, et al., *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, Bulletin of the European Community suppl. 11, 1970.
- (3) 七〇年代初頭の欧州における通貨協力政策に関しては以下が詳しい。L. Tsoukalis, *The Politics and Economics of European Monetary Integration* (London: Allen and Unwin, 1977).
- (4) EMSについては以下が詳しい。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)。
- (5) Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (Luxem-

- bourg: Office for Official Publications, 1989).
- (9) A. Verdun, 'The Role of the Dehors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community?', *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, 1999, pp. 308-328. 以下「ユースタニミン・コネチニター」以下「ボト」の「International Organization」誌の「ユースタニミン・コネチニター」特集号が参考となる。 *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992.
- (7) L. Tsoukalis, *The New European Economy Revisited* (Oxford: Oxford University Press, 1997). L. Tsoukalis, 'Economic and Monetary Union: Political Conviction and Economic Uncertainty', in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 4th edition, pp. 149-178. 日本に於ては「EU通貨統合の決定過程におけるハイ・ブリテイクスを重視する研究がある。例えば以下の研究をあげることができる。鶴岡路人「ヨーロッパ通貨統合への道：EMUへの政治的コミットメントの形成過程」1988-1989年」日本EU学界編『ニース条約と欧州統合の新展開』（日本EU学界年報）第22号（2002年）223-232頁。
- (8) A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL press 1999), pp. 379-471.
- (9) 域内市場計画から通貨統合への「スベル・オーバー」を指摘する議論として、例えば以下の研究を上げるとよいであろう。S. George and I. Bache, *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- (9) I. Maes, 'On the Origins of the Franco-German EMU Controversies', *National Bank of Belgium Working Paper*, No. 34, 2002 (available at <http://www.nbb.be/sg/index.htm>), 閲覧日 2003.11.24. 以下「不可能の三角形」以下「経済学におけるわが国の「インフレ・フレミング・モデル」によって説明される。岩本武一（他）著『グローバル・エコノミー』（有斐閣マルマ）2001年）109-144頁。
- (11) Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (1989); Commission of the European Communities, *The EMS: Ten Years of Progress in European Monetary Co-operation*, (Brussels: Commission

- of the European Communities, 1989).
- (12) 例えは、上述のフランスの「強いフラン」政策があげられる。
- (13) EMSの非対称性は欧州委員会自身をはじめ、多くの経済学者によって指摘された。Commission of the European Communities, 'The European Monetary System during the Phase of Transition to European Monetary Union: Future Scenarios and Various Reform Options', *Economic Papers*, No. 108, 1994; 田中、前掲書（一九九六年）一一九—二三三頁。
- (14) E. Balladur, 'Mémoire sur la Construction Monétaire Européenne', *ECU*, No. 3, 1988, pp. 17-20.
- (15) 星野郁『ユーロで変革進むEU経済と市場：21世紀に向けた欧州の構造改革』（東洋経済新聞社、一九九八年）、三〇・三四頁；田中素香、長部重康、久保広正、岩田健治 著『現代ヨーロッパ経済』（有斐閣アルマ、二〇〇一年）、第四章。
- (16) L. Britan, *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe* (London: Little, Brown and Company, 2000), Chap. 3, pp. 54-84.
- (17) 通貨統合計画のかなり早い段階で通貨統合のリストとメンバーシップを提示し、通貨統合政策のもつインプリケーションをわかりやすくまとめた報告が欧州委員会によって提出されている。同報告でも、引いた金融市場におけるメリットが指摘されつつある。Commission of the European Communities, 'One Market, One Money' (1990), *European Economy*, No. 44.
- (18) K. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Policy in the European Union* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998); K. Dyson and K. Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- (19) J. Major, *John Major: The Autobiography* (London: Harper Collins Publishers, 1999), p. 265.