

EU 研究とガバナンス・アプローチ

東京大学社会科学研究所

平島健司

2012年4月

東京大学社会科学研究所

ディスカッションペーパーシリーズ

J-203

〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

東京大学社会科学研究所

平島健司研究室

hirashim@iss.u-tokyo.ac.jp

*本稿は、2012年1月17日に開催された社研プロジェクト・セミナー（ガバナンスを問い直す）において行った報告を素材として大幅に書き改めたものである。報告の機会を与えていただいた運営委員会と当日、さまざま角度から有益なコメントを寄せていただいた参加者に感謝いたします。

はじめに

「ガバナンス」は、現代の世界においてもなお、得ることの難しい希少な財だといわれる(Peters and Borrás 2010, 117)。2010年にギリシアの債務問題が表面化して以来、経済的混迷から脱却しきれない EU においても「経済ガバナンス」を回復し、ユーロ圏によりいっそう強固な「ガバナンス」を打ち立てることが叫ばれている。

もっとも、EU がガバナンスの確立を求めるのは、これが最初ではない。かつて、アイルランドの国民投票によるニース条約の批准拒否に危機感を深めた欧州委員会は、憲法条約の起草を目的とする諮問会議の召集を控え、共同体をより市民に近い存在にするために「ガバナンス白書(European Governance: A white paper)」を公表した(2001年)。

周知のように、「コーポレート・ガバナンス(企業統治)」を初め、今日、ガバナンスという概念はさまざまな局面・分野で多義的に用いられており、EU もその例外ではない。現下の危機を克服するために掲げられた経済ガバナンスは、国際的に求められている金融安全網の拡充ではなく、何よりも財政規律の強化を意味する。イギリスとチェコを除く 25 カ国は、一定限度以上の財政赤字に対する自動的な制裁の発動を内容とする国内法制化を義務付ける(加盟国の不履行は、欧州裁判所によって違法とされる)「安定・調整とガバナンスに関する条約(Treaty on Stability, Coordination and Governance)」を採択した(2012年3月)。一方、「白書」は、ガバナンスを「ヨーロッパのレベルにおける権力行使の方法を左右するルール、プロセス、行動」と定義し、とりわけ「開放性、参加、説明責任、有効性、一貫性」の観点に照らして「グッド・ガバナンス」を共同体に実現するもの、とした(Commission 2001, 8)。委員会は、EU における政策形成の効率性と透明性を改善しつつ、ヨーロッパ社会からの EU への支持と関与を高めようとしたのである。

このように「ガバナンス」は、EU の政策担当者によっても多様な意味合いで使用されるが、この概念が EU 研究の主要な分析概念として登場したのは 1990 年代のことであった。コーラー・コッホとリットベルガーによれば、この時期を境とし、主として政策形成に関心を注ぐヨーロッパ・ガバナンス研究がそれまでの欧州統合研究に代わって主流となり、EU 研究における「ガバナンス転回」が起こった(Kohler-Koch and Rittberger 2006, 31f.)。それまでの統合研究は、アメリカを場とする「新機能主義」と現実主義との間の論争を主軸としていた。E・ハースが、国家からヨーロッパのレベルへと主権が委譲されるメカニズムを理論化しようとしたのに対し(Haas 1958)、ホフマンらの現実主義者が、国民国家は変容することはあっても粘り強く存続し、統合されたヨーロッパの中に解消されることはない、として論陣を張った(Hoffmann 1995; 103)。

統合研究は、現実の統合が 60 年代を迎え転じて停滞の局面に入った後、再度高揚の機運を捉えたかに見えたものの、70 年代に沈滞する中で熱気を失った。しかし、80 年代半ばに「域内市場白書」が公表され(1985年)、その翌年に域内市場の完成をめざして単一欧州議定書が採択されると欧州統合は「再起動」の勢いに乗り、続いて冷戦の終焉という国際秩序の激動を潜り抜け、マーストリヒト条約の締結(1992年)を経て新たな段階に到達した。

このような統合の新展開を背景として興隆したのが、ヨーロッパ・ガバナンス研究を標榜する EU 研究であった。主としてヨーロッパの研究者によって担われた EU 研究は、マーストリヒト条約が残した課題を解決しようとする試みがリスボン条約（2009 年発効）として結実する一方、東方拡大（2004 年）が達成される中で多様な展開を遂げて今日に至っている。本稿はまず、90 年代にドイツやイギリスにおいて有力となった EU 研究の代表例としてコーラー・コッホのヨーロッパ・ガバナンス論をとりあげる。政治学、政策研究や制度派経済学などの分野でも、ほぼ同時期にガバナンス論の構築が進められたが、次にガバナンス・アプローチをとる EU の政策形成研究からみた EU の特質を検討する。むすびとして、以上の概観をふまえ、現在の EU ガバナンス研究がかかえる問題点について論ずることにはしたい。

1. ヨーロッパ・ガバナンス研究の登場

新機能主義にせよ現実主義にせよそれまでの統合研究は、もっぱら欧州統合のプロセスに関心を寄せていたが、単一欧州議定書とマーストリヒト条約が共同体の政策権限を大幅に拡張しつつヨーロッパ市民の日常生活への関与を格段に強めた事態を受け、EU 研究者の間には EU の政体・政治・政策そのものを正面から考察する動きが広がった。ドイツにおいてこの「ガバナンス転回」を牽引する役割を果たしたのがマンハイムを拠点とするコーラー・コッホである。

彼女は、「多少の変更はあろうとも、現段階の統合が当分の間、持続する可能性」(Jachtenfuchs & Kohler-Koch 1996, 10)を重視し、EU では政府(ガバメント)なくして「市民の多様な選好が有効な政策選択に翻案され」、「社会の複数の利益が単一の行動へと変換され」、それへの「社会の主体の服従が達成される」という意味においてガバナンスが成立している、とした(Kohler-Koch 1999; 14)。すなわち、EU には、市民から政治権力の行使を直接に委任された単一の政府が存在しないにもかかわらず、市民生活に直ちに影響を及ぼす政策が決定される。政治はすでに加盟国の国境を越えてしまっているが、連邦国家が成立したわけではないので、EU は「前代未聞(*sui generis*)」のガバナンス・システムとしか表現のしようがないのである。

それでは、EU に特有のガバナンスをもたらす政体とはいかなるものなのか。政策形成の観点からみれば、社会の機能的分化に伴って生ずる政策課題は、国際化とグローバル化の中で個々の加盟国の国境を越え、それぞれの問題に即した対応を EU に求めている。これに対し、EU では委員会が、政策領域ごとに相違するとはいえ、常に「政策起業家」として社会的主体の中から「アドボカシー連合」を形成し、EU の政体の外延を積極的に引き直している。こうして委員会は、加盟国の国内法に優越して形成されたヨーロッパ法とともに、加盟国と EU の諸機関が構成する『複合的』政体を、セクターに基礎をおく一つの『政治的単位』へと変容させつつある(*Ibid*, 19f.)。

コーラー・コッホは、このような政体に特有のガバナンスのモードを他の 3 つのモード

類型とは区別して「ネットワーク・ガバナンス」と呼ぶ。彼女は、ガバナンスの類型を決めるのは、制度の枠組みそのものではなく、主体が制度を社会的現実として認識しつつ、その中で繰り返し選択してきた戦略的対応のパターンである、と断った上で¹、そのようなパターンを、政治的関係の組織原理に関わる基本要素（多数決原理かコンソシエーションか）、ならびに、政体の構成原理に関わる基本要素（共通善か個別利害か）の二つの基本的要素を組み合わせて類型化し、EUのガバナンス・モードが、コンソシエーションと個別利害の組み合わせによって特徴付けられるネットワーク・ガバナンスになるだろうと見通した。EUでは、共通のアイデンティティーや統合的イデオロギーの再生産ではなく、個々の利害を平和裡に実現することが正統的である一方、多数派への少数派の屈服ではなく、複数の異質な集団間の協調と「分化の管理」が正しい行動原理だとされる。したがってEUでは、委員会と理事会が両輪となり諸機関が相互間で交渉を進め、政治化を伴わずに個々の政策が形成されるが、政策形成の有効性が政治的正統性を代替することになるのである（*Ibid*, 20-25）。

このようなネットワーク・ガバナンスのモデルについて、次のように4つの点を指摘しておきたい。

（1）主体の行動原理：ネットワーク・ガバナンスが、コンソシエーションと個別利害をその基本要素とする限り、主体は合理的に自己利益の実現を追求するものと考えられる。しかし、彼女は他方では次のようにもいう。それぞれの主体は、問題を解決する（政策を形成する）ためには他の主体との間の交渉を強いられるような制度的文脈におかれている。問題の解決が関係主体すべてに恩恵をもたらすならば、主体は共同体に親和的な行動をとるとも考えられる。したがって、主体はゲーム論にいう「混合動機」の状況にあると想定される（*Ibid*, 26）。主体とその行動を条件付ける制度との関係をどのように構成するのは、後のガバナンス論にとっても根本的な論点として残った。

（2）システミック・モデル：コーラー・コッホは、主体間のネットワークが機能領域ごとに異なり、分節化が進行すると留保しながらも、ネットワーク・ガバナンスという類型はEU全体についてあてはまるという。これに対し、ホーへとマークスは、中央政府が独占してきた権威的決定が、EUと加盟国の下位政府のレベルを交えて下されるに至った事態をマルチ・レベル・ガバナンス（以下、MLGと略称）と呼んだが、彼らはあくまでも結束政策を具体的な素材として議論を組み立てた（Hooghe and Marks 2001）。²あるいは、イギリスのウォーレスらが編集し、版を重ねてきた政策形成研究は、1996年に刊行されたその第3版をもって「ガバナンス」という言葉を初めて使用し、一つの政体としてのEUの観

¹ ガバナンスの類型を、主体の戦略的対応とその制度化の相互作用の循環的蓄積の観点から構成する上で、コーラー・コッホは、利益媒介システムの歴史的形成を論じたレームブルッフの議論を参照している（レームブルッフ 2004、第2章、とりわけ46ページ以下）。

² マーストリヒト条約は、加盟国の地方団体の代表者が構成する「地域委員会」を設置した。この委員会は、事前の「第3院」制度化構想には及ばなかったものの、単なる諮問機関を超えて一定の役割を果たしてきた。

点を打ち出したものの、分析の中心はメソ・レベルの各政策領域に固有の政策形成の「モード」とその変化におかれ続けた。³かれらは、ヨーロッパ各国はグローバル化の中で、単独では解決することの難しい政策課題に直面しているが、政策形成の場として常に EU が選ばれるわけではない点を強調する(Wallace et al 1996, 12f.; Wallace 2003, 3-5)。コーラー・コッホは、政策形成の側面を通じ、個別の政策領域を越えた EU のマクロの政体について論じたのである。

(3) 国家(公的な主体)の役割: EU の委員会は、資源配分や規制の手段を用い、社会をヒエラルヒーの「上から」権威をもって「操縦(steer)」する(ましてや「計画」など)のではなく、社会の中から関係主体を選び出してネットワークを編成したり、社会的主体間に自律的な規制が行われていればそれを援護したりする「仲介者」や「活性化者(activator)」の役割を担うに過ぎない。また、そうして成立した特定のネットワークに関するのは、一枚岩の委員会ではなく、機能的に分化された総局や担当課にすぎない(Kohler-Koch *op. cit.*, 26; Sbragia 2000)。例えば、イギリスのローズも、新自由主義的な「新公共管理」改革の結果、イギリスの行政サービスが公私の主体によって構成される「自己組織的ネットワーク」によって提供されるようになったとし、中央政府に求められる役割が(現実に喧伝された「経営者改革」的手法には必ずしもそぐわない)「奨励(facilitation)や妥協、交渉」へと変化したと指摘した(Rhodes 1996)。しかし、公共サービスがもっぱら自己組織的ネットワークによって提供されるようになったとしても、イギリス国家の枠組みを前提とする限り社会に優越する国家のヒエラルヒーは残っている。したがって、単一のヒエラルヒーなき EU におけるネットワーク・ガバナンスの議論こそが、国家による社会の「操縦(Steuerung)」という分析枠組みから公私の主体による「ガバナンス」の視角への脱皮をもたらしたのであった(Mayntz 2009)。

(4) 新機能主義との類縁性: コーラー・コッホによれば、現代社会は、それぞれが固有の合理性に従う下位システムへと複雑・高度に分化しており、ネットワーク・ガバナンスはそれらの下位システムに適合的な規制メカニズムを備えなければならない(Kohler-Koch *op. cit.*, 25)。また、彼女は、その統合の方向については断定を避けながらも、新機能主義の論理をなぞる形で、中間団体システムと EU の制度との「共進化」の仮説について考察をめぐらせもした(Kohler-Koch 1996)。しかし、域内市場のガバナンスを論じたアームストロングとバルマーが、マヨーネの「規制国家」論(Majone 1994)を批判していったように(Armstrong and Bulmer 1998, 260-2)、EU の規制政策は、もっぱら域内市場の機能的要請(市場による失敗の矯正)に応じて直線的に展開したわけではない。シャルプが指摘したように、域内市場を完成するために、規制緩和が「相互承認」の原則にしたがって進展し

³ 第2版の最終章を執筆した W・ウォーレスは、加盟国政府が委員会の革新的試みに「抵抗し」、それぞれに固有の政策形成のパターンを維持しようとしている、と述べ(Wallace 1983, 380)、「国際レジーム以上ではあるが完全な発達を遂げた政治システムには及ばない」(*Ibid.*, 409)、中間的存在としての共同体そのものについての考察は進めなかった。

たとしても（「消極的統合」）、加盟国の利害が対立する局面では、EU の社会規制立法（「積極的統合」）が停滞に陥る可能性があった（Scharpf 1996）。さらに、欧州裁判所が、先決裁定手続きを通じて加盟各国の規制解除を進めた際にも、個々の判断に至る過程は紆余曲折に満ちていた。コーラー・コッホは、ネットワーク・ガバナンスが「進化」し、「変容」すると主張はしたが、ネットワークを構成する多様な主体間の相互作用のメカニズムを具体的に考察するには至らなかったのである。

2. 政策形成研究とガバナンス・アプローチ

コーラー・コッホのネットワーク・ガバナンス論は、ヨーロッパ・レベルの議論にとどまらず、そこで形成された政策が加盟国の国内に及ぼす影響の類型化にまで及び、「ヨーロッパ化」研究の起爆剤となった。また、市民生活に直結する政策を形成するに至った EU が、いかなる観点において民主的な政体たりうるのか、と問いかけ、民主的正統性の問題を次なる検討対象として指摘することも忘れなかった。しかし、そのガバナンス論が最大の刺激を与えたのは、なによりも個別の政策領域を対象とする政策形成研究であった。

元来、欧州統合は市場の統合を主軸として出発したが、80 年代には域内市場の完成が改めて目標に掲げられ、金融や電気通信の分野などを初めとして規制緩和が進められた。また、90 年代には経済通貨同盟が段階的に実現され、共通通貨が導入された。他方、域内市場を補完するものとして環境・消費者保護規制などが共同体の権限に追加され（条約の改訂を待たず理事会の全会一致によった）、労働規制など社会政策の一部についても立法が試みられた。南欧拡大に伴って拡充された結束政策は、財政手段を用いた域内後進地域の開発政策である。さらに、マーストリヒト条約が、外交・安全保障政策や司法・内務協力の分野を、域内市場とは異なるルールにしたがって政策を共通化させる別立ての「柱」として共同体に組み込んだ。これらの多様な分野を対象とする政策研究が展開されたのである。

すでに紹介したローズを初め、政治学者の間では、新自由主義の台頭をみた 1980 年代以降、ガバナンスをキーワードとして国家の変容が盛んに論じられるようになった。しかし、国家に残された「操縦」の可能性を探るにせよ、社会の視点から自己規制や公私の主体間の調整の条件を問うにせよ、国家を前提としてガバナンスを議論する限り、政治権力と政治的權威の中心にある国家のヒエラルヒーを無視することはできなかった（Pierre 2000）。⁴ これに対し、単一の政府をもたない EU についてガバナンスを論ずる場合には、ヒエラルヒーの影がいつそう遠のく故に、多数の主体が共同で政治的決定を下し、問題を集団で解決する別のガバナンス・モードとしての「交渉」や「競争」への注目が高まった。ガバナンスの意味を凝縮して表現する言葉として「(集合的)問題解決(kollektive Problemlösung)」と並び「相互依存の克服(Interdependenzbewältigung)」がよく用いられる。EU の「ダイナミックなマルチ・レベル・システム」(Jachtenfuchs & Kohler-Koch 1995)では、ヨーロ

⁴ テンメルは、ドイツ語の *Regieren* という語彙は国家という観念と分かち難く結びついていいるから、ガバナンスと同義で用いるのは不適切だと指摘している(Tömmel 2008a, 21)。

ップ、ナショナル、サブ・ナショナルの各レベルの公私の多様な主体がネットワークを形成し、共通善を実現すべく交渉を繰り返す。そこでは、特定の優越的主体が戦略的に他の主体を動かそうとする「操縦」よりは、多数の主体間の調整のルールこそが問題となるのである。

EUにおいても、ヒエラルヒー・モードをとって共通の問題が解決されないわけではない。シャルプが「超国家的中央集権」と呼んだように(Scharpf 2003, 81-3)、「物価の安定」を至上目的として欧州中央銀行 (ECB) が行う金融政策や、委員会の所轄総局が担当する競争政策、あるいは欧州裁判所 (ECJ) がヨーロッパ法に照らして示す判断は、EU に関係するすべての主体が服従と尊重を求められる。しかし、EU の主要機関や独立の機関の権限は、すべて条約の明文によって定められたものであり、そもそもは加盟国の政府が条約「交渉」を経て合意に至ったものである。

また、域内市場を完成し、競争秩序を維持するためには、「規制」や「指令」といった、条約に基づいた立法が不可欠であり、これらの2次法規は、テンメルが「2頭制」(bizephal)と形容するEUの構造の中で(Tömmel 2003)、委員会と理事会を中心とする多様な主体が交渉を重ねた結果として制定に至る(今日では、「共同決定」の手続きにしたがい、委員会の提案を欧州議会と理事会が共同で決定する)。提案を準備する委員会は、業界団体や専門家から情報を調達するためにネットワークを形成し、他方の理事会も、事務局や、常駐代表者委員会(COREPER)、その作業部会などから補佐されて委員会提案に対する態度を固めていく(最終的には特定多数決で決定することができる)。さらに、指令を実際に運用する上で細かな規則が必要となる場合には、加盟国政府から委任を受けた官僚や専門家が委員会の下に構成する「コミトロジー」委員会が「熟議」を尽くして細則を決定し、その運用を監視する(Joerges and Neyer 1997)。自前の組織資源をもたない委員会は、加盟国政府による規制の実施に大幅に依拠せざるを得ず(指令を適用するには、加盟各国の国内法の制定を必要とする)、その運用手続きを定める上でも、さらなる交渉段階を経なければならない。

5

このように、委員会が随時、形成するネットワークや、理事会の決定を下支えする委員会、あるいはコミトロジーは、少なくとも制度化以前の段階においてはまさしく「ネットワーク」と呼ぶのにふさわしい(Benz 2008, 43-5)。確かに、EUの政策形成においては公的な主体の活動が優越し、コーラー・コッホが唱えたネットワーク・ガバナンスをEUの政策形成全体について指摘することは難しいし(Tömmel 2008b, 420)、これらのネットワークは公式の諸機関の下でこそ機能する。しかし、そこに非国家的主体が加わったネットワークにおいて熟議が深まれば、加盟国の短期的な利害対立を乗り越えて交渉が成功裡に進む可能性がある、といえるだろう(Schmidt and Radaelli 2004, 204f.)。6結束政策では、個別

5 委員会によれば、域内市場は現在においてもなお未完成である(Piris 2012, 37-41)。

6 ベルツェルは、公的な主体が関る限りEUのヒエラルヒーの影が及び、公私を交えた主体が構成するネットワークという概念を立てるのは問題だとする(Börzel 2008, 63)。

のプログラムを策定する局面において、「パートナーシップ」の原則の下、委員会、加盟国政府、地域の公私（「経済・社会パートナー」）の主体間に密接な協力が求められている。

一方、マーストリヒト条約が、共通外交・安全保障政策や司法・内務協力について域内市場とは別の「柱」を設けたように、加盟国政府は、政策共通化の必要性を認めつつも、当該領域での具体的な共通政策を決定する場合に、委員会や ECJ などの介入を避けることもできる。加盟国政府はその場合、EU の超国家的機関の助けを借りずに（影響を排除して）、直接、交渉に臨むことになる。⁷

ヒエラルヒー、交渉とならぶ第 3 のガバナンス・モードは競争である。欧州統合が、50 年代に関税障壁なき共同市場の形成を目的として始まり、さらには 80 年代に非関税障壁の撤廃による域内市場の完成をめざして再起動されたように、市場における主体間の調整モードである競争を無視することはできない。「競争は、全ての主体が同時には、あるいは同じ程度には得ることのできない財を獲得したり、目的を達成したりしようとする主体間の社会的相互作用である」（Benz 2007, 54）。ヒエラルヒーとは異なり、主体間に優劣の違いはなく、また交渉とも違って主体は相互に行為を繰り返す必要もない。ルールを受け入れて競争に参加した主体は、各自が目的の実現に向かって行為を始めるのである。

すべての市場がそうであるように、域内市場も外部からの規制なくしては形成されえなかった(Czada 2007)。しかし、加盟国政府が一つの規制体系に（積極的に）一本化することが困難であったため、相互に国内規制を（消極的に）認め合うことによって域内市場を形成しようとした(70 年代における ECJ の判断から導かれた「相互承認」の原則)。もっとも、異なる品質を備え、異なる規格・規準を満たす財やサービスが同時に流通する市場では、各国が低い水準に向けて規制を競い合って緩和する危険性があり、そのような事態を防ぎ、最低限の水準を維持するための規制が加盟国政府間の交渉によって積み重ねられてきたのである。

以上のように、政策形成研究として大きく展開した EU 研究は、個別の政策領域におけるガバナンスの特質とその変化を、ヒエラルヒー、交渉、競争などのモード類型の組み合わせとその変化として解明することに貢献した(Tömmel 2008)。例えば、2000 年のリスボン特別欧州理事会は、アムステルダム条約が最初に打ち出した欧州雇用戦略の手法を「開放型調整方式」(Open Method of Coordination: OMC)の典型例としたが、政策共通化の手段が「共同体方式」による「ハード・ロー」から OMC のような「ソフト・ロー」へと転換した(すべきな)のか否かをめぐって議論がなされた(Trubek & Trubek 2005)。しかし、ガバナンス・アプローチの観点からは、OMC を用いた雇用政策では、ヒエラルヒーの是非が問題なのではなく、交渉と競争のガバナンス・モードが混在しつつ段階を追って展開し

⁷ H・ウォーレスはこの政策決定モードを「緊密な超政府主義(intensive transgovernmentalism)」と呼ぶ。なお、テンメルは、このような政府間の交渉を念頭において「協力」を別のガバナンス・モードとして数えているが(Tömmel 2008a, 26f.)、ここでは交渉の中に含めて考える。

てきたものだと理解される。⁸ここで立ち入って紹介する余裕はないが、他の政策分野のガバナンスについても、多くの政策形成研究が分野ごとに多様な変容のありさまを分析してきた。⁹まさに、生成と進化こそが EU の独特の政体の最大の特質なのである。

3. むすび：EU とガバナンス・アプローチ

もちろん、このような政策形成研究にも弱点がないわけではない。コーラー・コッホの議論について指摘したように、ガバナンス論は混合動機をもつ主体を前提とするが、主体がもつばら政治的支配の確保や自己利益の追求に向けて行動する局面を否定することはできないし、そもそも共通の課題に直面しているにもかかわらず、相互依存の克服を放棄し、解決への取り組みを意図的に先延ばしすることもありうる。マインツは、ガバナンス・アプローチに内在するこのような偏りを端的に「問題解決バイアス」と指摘した(Mayntz 2004)。しかし、ガバナンス・アプローチは、EU の特質を際立たせるためにとる一つの発見的な視角にすぎず、研究者がこの点を自覚して分析にあたれば、克服できない弱点とはいえない。特定の政策分野を研究対象として細分化を進めてきた EU ガバナンス研究には、より本質的な次のような問題点があるものと考えられる。

まず第1に、統合の将来像への展望を含め、一つの政体としての EU 全体の歴史的生成の軌跡は、どのようにして捉えることができるのであろうか。確かに、ガバナンス・アプローチは、主体間で調整のために繰り返される多様な相互作用の形式のみならず、そのような作用が一定の原因によって始まり、一定の結果に至る過程を一定のパターンにしたがう「メカニズム」として理解するための助けとなる(Benz, Lütz, Schimank, and Simonis 2007, 14)。しかし、そのようなメカニズムは、特定の制度を前提としてさまざまな主体が繰り返す相互作用の中から浮かび上がるものであり、ガバナンス論は、制度そのものが環境の激変や政治的紛争の中から改変・創設される局面に対してはその強みを発揮することができない(*Ibid.*, 19)。その上、政策形成研究には、ややもすれば特定の政策領域に関心を特化する傾向が否定できないが(Jachtenfuchs 2001, 258)、EU のシステミックな変容は、個々の政策セクターの変化の集積としては捉えきることが難しいだろう。¹⁰例えば、バルト

⁸ Cf. (Benz 2008, 47-52)。なお、控えめながらも委員会が果たす役割や、社会的次元に関して ECJ が示す判断の蓄積を考えれば、ヒエラルヒーの影の存在も否定できない。

⁹ EU 研究全体の中で政策形成研究が占める地位を知るためには、例えばオックスフォード出版局から刊行されている「新 EU 研究シリーズ」中の「EU における政策研究」が一つの参考となる（他に、「起源と進化」、「制度」、「国際関係」、「どのように機能しているのか」、「加盟国」の各巻があり、それぞれ版を重ねている）。もちろん、「政策研究」の各章、あるいはそこで紹介されている数多くの研究は、ここで紹介するガバナンス・アプローチを必ずしも自覚的にとっているわけではない。当該アプローチを踏まえた論文集は(Tömmel 2008)である。なお、筆者はかつてガバナンス論とは区別しつつ、政策革新のメカニズムの観点から EU の分析を試みた（平島 2008）。

¹⁰ (臼井 2007)は、セクターを前提とするガバナンス論を、ディスコース分析を援用することによって EU 政体のシステミックな議論へ結び付けようとした。

リーニは、過去5世紀にわたる西欧の国民国家の形成を国家形成と国民形成が収斂する過程として構成したS・ロッキンにならい、ブリュッセルを新たな「中心」とする共同体の「システム形成」と、そこを場とする利益団体の活動や政党政治の発達、ならびにそれらを通じた加盟国市民の共同体に対する忠誠の「構造化」の全体過程として説明しようとする(Bartolini 2005)。このように、欧州統合の総体は、ヨーロッパの国民国家がその地理的(国境)・機能的境界の意味を低下させる一方、ブリュッセルを中心とするEUがその上に重ねて新たな境界を競合的に引こうとする過程として理解できるのかもしれない。¹¹いずれにせよ、ガバナンス論だけでは、長期的な歴史的変動を解明することは困難である。ベンツらは、ガバナンスを「非歴史的概念」だと断っている(Benz et al, *op.cit*, 20)。

ガバナンス・アプローチのもう一つの問題点は、制度に対して主体がもつ能動的側面を軽視する傾向である。ガバナンス論は、「操縦」理論が前提とした国家的主体の戦略的優位性を相対化し、その主関心を多数の主体間の相互作用を導く制度ないしルール構造へと移すことによって成立した(Mayntz 2009)。だからといって、ガバナンス論が主体を無視するわけではないものの(Tömmel 2008a, 17)、「個々人の政治的行為は幾分、背景に退き、むしろ主体は、主体の行為に対して一定の刺激を与え、制約を課するガバナンス構造の中に統合され、埋め込まれる」(Benz et al, *op. cit*, 19)。しかし、EUの政治においても、主体は、制度に対し「即興」を演じ、「実験」を試み、あるいは「絶え間なく修正」を加えようとするだろう(*Ibid*)。

例えば、ガバナンス論の構築に対する貢献者の一人であるベンツは、MLGの観点からEUの政策過程を分析するにあたり、戦略的主体への注目を前面に押し出してきている。上位政府と下位政府がコンセンサスによって交付金の配分を決定しなければならない場合、政策上の最適の効果を達成することができないにも関わらず、当該政策が継続される事態を「共同決定の罠」(Politikverflechtungsfalle, Joint Decision Trap)として説明したのはシャルプである(Scharpf 1988. 初出は1985年)。ベンツはこれに対し、「共同決定の罠」に陥ったドイツの共同事務制度の場合とは異なり、EU、加盟国、地域という3つのレベルの主体が政策形成に関与するにもかかわらず、結束(構造)政策のMLGでは政策目的が比較的よく達成される点に着目した。彼はまず、結束政策の財源の配分決定の過程と個々の地域構造改革プログラムの立案過程とが「ゆるい形」でしか結び合わされず、そのために、地域の議会や利益団体が地域政府に対して地域の配分を極大化しよう戦略的に働きかけるのではなく、むしろ地域政府が仲介者となって委員会と地域の民間主体がプログラム作成に向けて協力するというメカニズムを指摘した(Benz 2000)。ベンツはその後、英・独・デンマークの三カ国の国民議会を対象として、各国の議会は、理事会における政府の行動のコントロールと監視というジレンマ(議会在それを、厳格に行えば議会制民主主義の趣旨にかなうことになるが、他方では、政府が理事会において柔軟な交渉態度をとることを妨げ

¹¹ コーラー・コッホは、バルトリーニの「再構造化」の議論を、「ヨーロッパ化」の過程を説明する枠組みとして援用している(Kohler-Koch 2005)。

国益を損なう危険性を冒す)に共通して直面するが、その矛盾を回避すべく各議会がとる戦略的行動は、各国において経路依存的に形成された制度に相応するものだと主張した(Benz 2004b)。確かに、主体は制度によってその行動を制約されるが、所与の条件の下で調整の方途を探り出し、ガバナンスを成功裡に実現することもある、という。¹²さらにベイツは、主体はガバナンスを達成するために、制度やルールを変更しさえするのであり(「メタ・ガバナンス」)、「相互行為の構造の管理と制度政策が重要な役割を果たす」(Benz 2004a, 20)とまで唱えた。

論者たちは、ガバナンス・アプローチが文字通り、現実の一つの側面を際立たせるための概念装置にすぎない点を強調してやまない。しかし、研究者がそのような限界を自覚することによって、分析の道具としての切れ味は逆にいっそう増すことになるだろう。加盟国間の格差が露わとなり、制度が複雑化する中、EUは長引く債務危機から脱出することができるのだろうか。憲法条約制定の試みが挫折し、リスボン条約として帰結した現在、加盟国間にこれ以上の大規模な条約改正に挑む余力はもはや感じられない。にもかかわらず、危機の中から新たなガバナンスが回復されたとき、ガバナンス・アプローチもさらなる展開をとげるのかもしれない。

¹² 議論の組み立て方は異なるが、(Héritier 1999)も、意思決定を困難にする複雑な制度の中、EUの主体が非公式的な運用手段を駆使して行き詰まりを回避する、と主張する。

Bibliography

- Armstrong, Kenneth A. and Simon J. Bulmer (1998), *The Governance of the Single European Market*, Manchester: Manchester University Press.
- Bartolini, Stefano (2005), *Restructuring Europe. Center Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation-State and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Benz, Arthur (2000), Entflechtung als Folge von Verflechtung. Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems, Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos, 141-63.
- Benz, Arthur (2004a), Einleitung: Governance — Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, Benz, Arthur (Hg.), *Governance—Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.
- Benz, Arthur (2004b), Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union, *West European Politics* 27, 875-900.
- Benz, Arthur (2008), Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU, Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft 40/2007, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 36-57.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Gerog Simonis (2007), Einleitung, Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Georg Simonis (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-25.
- Börzel, Tanja A. (2008), European Governance- Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft 40/2007, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 61-91.
- Commission (2001), *European Governance: A White Paper*, Brussels.
- Czada, Roland (2007), Markt, Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Georg Simonis (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 68-81.
- Haas, E. B. (1958), *The Uniting for Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Héritier, Adrienne (1999), *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon (1998), *The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda*

- and Its Revival, *Journal of European Public Policy* 5, 38-65.
- Hooghe, I., and G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman&Littlefield.
- Hoffmann, Stanley (1995), *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder: Westview.
- Jachtenfuchs, Markus (2001), The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies* 39, 245-64.
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (Hg.)(1996), *Europäische Integration*, Opladen: Leske+Budrich.
- Joerges, Christian and Jürgen Neyer (1997), Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector, *Journal of European Public Policy* 4, 609-25.
- Kohler-Koch, Beate (1996), Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (Hg.)(1996), *Europäische Integration*, Opladen: Leske+Budrich, 193-222.
- Kohler-Koch, Beate (1999), The Evolution and Transformation of European Governance, Kohler-Koch, Beate and R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 14-35.
- Kohler-Koch (2005), *European Governance and System Integration*, European Governance Papers (EUROGOV), No. C-05-01.
- Kohler-Koch, Beate and Berthold Rittberger (2006), Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies, *Journal of Common Market Studies* 44, 27-49.
- Kohler-Koch, Beate and Berthold Rittberger (eds.)(2007), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman&Littlefield.
- Majone, Giandomenico (1994), The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics* 17, 77-101.
- Mayntz (2004), Governance im modernen Staat, Benz, Arthur (Hg.), *Governance—Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65-76.
- Mayntz (2009), *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Peters, Guy and Susana Borrás (2010), Governance and European Integration, Michelle Egan, Neill Nugent, and William E. Paterson (eds.), *Research Agendas in EU Studies*, London: Palgrave Macmillan 117-33.

- Pierre, Jon (2000), Introduction: Understanding Governance, Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1-10.
- Piris, Jean-Claude (2012), *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies* 44, 652-67.
- Sbragia, Alberta (2000), The European Union as Coxswain: Governance by Steering, Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 219-40.
- Scharpf, Fritz W. (1988), The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* 66, 239-78.
- Scharpf, Fritz W. (1996), Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, London: Sage Publications, 15-39.
- Scharpf, Fritz W. (2003), Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration, Tanja A. Börzel and Rachel Cichowski (eds.), *The State of the European Union VI: Law, Politics and Society*, Oxford: Oxford University Press, 79-104.
- Schmidt, Vivian A. and Claudio M. Radaelli (2004), Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, *West European Politics* 27, 183-210.
- Tömmel, Ingeborg (2003), *Das politische System der EU*, München: Oldenbourg.
- Tömmel, Ingeborg (2008) (Hg.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft 40/2007, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tömmel, Ingeborg (2008a), Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, Dies. (Hg.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft 40/2007, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 13-35.
- Tömmel, Ingeborg (2008b), Governance europäischer Politiken - Konvergenzen, Divergenzen, und Varianzen im EU-System, Dies. (Hg.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft 40/2007, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 413-23.
- Trubek, David M. and Louise G. Trubek (2005), The Open Method of Co-ordination and the Debate over “Hard” and “Soft” Law, Jonathan Zeitlin and Philippe Pochet (eds.), with Lars Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action. The*

European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels: P. I. E.-Peter Lang, 83-103.

Wallace, Helen (1996), *Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance*, Wallace, Helen and William Wallace, *Policy-Making in the European Union* 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 3-36.

Wallace, Helen (2003), *Contrasting Images of European Governance*, Kohler-Koch, Beate (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, 1-9.

Wallace, William (1983), *Less Than a Federation, More Than a Regime: The Community as a Political System*, Helen Wallace, William Wallace, and Carole Webb (eds.), *Policy-Making in the European Community*, 2nd ed., Chichester and New York, 403-36.

臼井陽一郎(2007)「EU ガバナンスの研究と言説構成論の試み」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』10号、61-79頁

平島健司編(2008)『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会.

ゲルハルト・レームブルッフ著平島健司編訳『ヨーロッパ比較政治発展論』東京大学出版会、2004年.