

B. Kohler-Koch & R. Eising (eds.), The
Transformation of Governance in the European
Union, Routledge/ECPR studies in European
Political Science, 1999, pp.320

八谷, まち子
九州大学大学院法学研究院講師

<https://doi.org/10.15017/16384>

出版情報：政治研究. 48, pp.119-127, 2001-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：



書評

Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*,
Routledge/ECPR Studies in European Political Science,
1999, pp.320.

八谷 まち子

本稿で紹介する文献は、一九九六年にオスロで開催されたヨーロッパ政治学研究のワークショップでの報告に基づいて、EUにおいて展開されつつある政策形成過程に注目して編まれた論文集である。編者たちはそれを「ネットワーク・ガバナンス」と名づける。その前提は、EUは既存の国家にも国際機構にもあてはまらない政体であるとの認識であり、したがって、まずはEUがいかに機能しているかをできる限り現状に則して把握し、理解しようという視点に立脚している。こうした試みは、EUの民主制の欠如を問題とする論に典型的にみられる国家論的なアプローチや、政府間関係に主

眼を置いた国際関係論のアプローチとは一線を画して、多様なアクターと構造の相互行為に注目した、いわばコンストラクティヴィストの社会学的アプローチ⁽¹⁾によってヨーロッパ統合を捉え直そうとするものである。

全体は十五章からなり、大きく四部に分けられて、以下のような構成になっている。

第1部 ヨーロッパ型ガバナンスの概念的挑戦

一、はじめに…EUのネットワーク・ガバナンス

二、ヨーロッパ型ガバナンスの進展と変容

第2部 ヨーロッパ型ガバナンスの変容…テーマ別

三、ヨーロッパの環境ガバナンスの変容

四、EUにおける遺伝子操作の規制…脱構造主義の視点

五、ヨーロッパの社会政策…マルチレベル、マルチアク

ターのガバナンスへ向けて

六、ヨーロッパの経済通貨同盟…ガバナンスの変容

七、飛行機、列車、自動車…EUの運輸ガバナンス

八、専門的サービス部門におけるガバナンスの変容…「裏

口からの」市場統合か？

第3部 EUと国家ガバナンスの変容

九、攻囲される国家のガバナンス…欧州統合のインパクト
十、ビジネス、ガバナンス構造、EU…デンマークの場合
十一、ギリシアの国家後退におけるガバナンスの認識…政策形成の頑迷さに対抗する政策変化

十二、パワーの入れ替え…EU電力市場の自由化とドイツのガバナンスレジームへの影響

第四部 ヨーロッパのガバナンスにおける理論、規範、比較の視点

十三、国家の自律性を擁護する…EUの政府間ガバナンス
十四、政府、ガバナンス、統治の性質…普遍主義プロジェクトとしてのEU

十五、EUのガバナンス…比較による評価

まず第一章で、EUの分析手法としてポリシーネットワーク論と、国際関係と比較政治の分野で発展してきたガバナンス論とを用いることが紹介される。

「ネットワーク・ガバナンス」概念は、当論文集全体を貫く言及点として、編者の一人であるコーラー・コッホが、第二章で提示している。それによれば、「ネットワーク・ガバナ

ス」には二つの特質がある。第一には、それは単にアカデミックな分析概念にとどまらず、政治的概念でもあるという。すなわち、政治とは問題解決のことであり、政策形成のセッティングは高度に組織化された社会的サブシステム（すなわちネットワーク）の存在によって決められ、そこでは、これらのサブシステムが有する固有の合理性を認めることで、効率的で有効な統治がなされるとする。第二の特質として、発見のための効果的な理念型であり、「ネットワーク・ガバナンス」概念によつて次の四点が明らかになるという。即ち、①仲介者もしくは活性剤としての《国家の役割》、②EU構造のなかで共通善の追求とともに個別利益の実現をめぐる競争もありうるという《行動のルール》、③重複する交渉アーリーナで展開される《相互行為のパターン》、④高位レベルでの調整と下位レベルでの実施という《政治行為のレベル》である。

この様な特質を持つ「ネットワーク・ガバナンス」が展開するのは、多極共存型社会で、アクターは個別利益の実現を追求すると同時に、その交渉過程において、共通善の向上をも目的とするような政治体（ポリティ）においてであるとしている。編者は、その他のガバナンスの類型として、共通善

と多数決原則のもとでは国家主義、共通善と多極共存ではコーポラティズム、個別利益と多数決のもとでは多元主義であるとして、合計四種類のガバナンス概念を提示している。

以上のような理論的枠組みを提示した上で、環境政策、遺伝子操作をめぐる科学技術関連政策、社会政策、経済通貨同盟、共通運輸政策、専門的サービス部門の自由化、の六政策分野と、デンマーク、ギリシア、ドイツの三カ国の事例研究が紹介されている。これらの事例が扱う政策分野は、単一市場形成という大枠のなかで欧州共同体（ＥＣ）が立法権限をもつ、いわゆるＥＵの「第一の柱」の分野に限定されている。ほとんどの事例は、多様なアクターが国家レベルとＥＣレベルを往復して政策形成に関与する過程で、それぞれのレベルの政策形成が変容しながら、ヨーロッパ政策というアリーナができあがっていくという「ネットワーク・ガバナンス」の萌芽から生育を説明するものとなっている。

こうした過程が最もよく観察できるのが、第三章の環境政策であろう。消費者、産業界、労働組合、農業団体、その他の合計三十一の団体と個人からなる諮問グループ、ＥＣと国家の官僚からなる政策実施グループ、ＥＣと国家の環境政策

責任者からなる評価グループという三つの「対話グループ」がＥＣ委員会により設置され、グループ間での議論を通じて、各国独自に解釈されていた「環境政策」が経済政策と結びついた「持続可能な発展」概念へ収斂していき、少なくとも政策論議においては、問題認識を共有するネットワーク型へとシフトしたと説明する。構造的には、ＥＣから提示されるグローバルな環境政策と国内の既存の制度による抵抗という、超国家と国家の両レベルから相互に変容への圧力と受容が働いて、ヨーロッパ環境政策が形成されていった。しかしながら、オランダ、イギリス、ドイツを比較することにより、国内の政策形成スタイルや実施方法の伝統の違い（規制的か現場に裁量を与えるプラグマティズムか、など）から、ＥＣの政策の実効性は未だに加盟国の態度如何にかかわる部分が大いいため、各国の社会、経済、文化の現状に適した政策ごとの構造を戦略的につくりあげるほうが、ヨーロッパ型ガバナンスへの単一的な変容を促す手法よりも望ましいであろうと結論付けている。

この第三章の事例には、「ネットワーク・ガバナンス」の特徴としての、多様なアクター、彼らに共有される信条、異な

るレベル間での垂直の政策調整、そこに表象する個別利益の水平的調整などが指摘されている。同時に、これらの諸要素の相互行為が、あらたな政策空間をつくりあげていくものの、政策の実施においては国ごとのばらつきがあるという、「ネットワーク・ガバナンス」が内包する政策段階による齟齬が明らかにされている。

同様のパターンは、第五章の社会政策においても発見される。加盟国政府の権限に属していた社会政策が、経済統合の進展によって経済政策と相互依存的な関係となり、ECレベルでの協議、利益の調整、合意形成の作業がおこなわれるようになり、それは、信条の共有、アクターの組み合わせ、政策決定のルーティーン、政策の境界という四つのレベルで、ガバナンスの変容をもたらしたと説明される。その結果、協力的で権限を分有するネットワーク型のガバナンスがヨーロッパレベルで生まれつつあるという。ヨーロッパレベルにおいては、国家内でのコーポラティズムとは異なつて、未だ、利益団体のパワーにばらつきがあり、かつ、実施能力に欠けているため、「協力」形態と理解するのがふさわしいという。そこでは、加盟国政府を中心としながらもEU諸機関や労働

者、雇用者、公共企業体などの幅広い利益団体が政策形成に「協力的に」参加して、ヨーロッパの公共政策の側面を帯びて、国内の利益代表の再編と政策形成過程の変容を迫っているという。

第四章、第七章、第八章、第十章、第十二章も、それぞれに、EC政策に国内の諸アクターが参加していく過程で、アクターの信条レベルがよりグローバルなものとなり選好がシフトする過程を明らかにしている。そのなかで第八章は、ガバナンスの変容における決定要因としての法の役割に注目している。第九章は、この様な「ネットワーク・ガバナンス」を、アメリカ社会に最も類似した准多元主義システムであるとする。そして、加盟国には国家中心型とコーポラティスト型があるが、非常に長期的にはEUと加盟国との種類の区別は困難になるであろうと予測している。

こうした、社会的アクターに注目したEUガバナンスの理解に異を唱えているのが、第六章、第十一章、第十三章である。まず、第六章は、経済通貨政策をとりあげて、そこでの政策形成はEUレベルに収斂したものの、限定的で特権的なアクター(core executiveと呼ぶ)に独占されたことを論証し

ており、ここで観察されるガバナンスとは、「二レベル・ゲーム two-level games」の特殊なケースとしての、国際関係と国内政治とのブレンドであるとしている。第十一章で紹介されたギリシアの事例では、国家は社会的アクターに不信感を抱いており、主権の一部を超国家機関へ委譲することで、国家機能をバイパスさせて、社会からの圧力に対する国家の立場をむしろ強化したことが述べられている。第十三章は、国家を単なる仲介者ではなく、戦略的アクターと捉え直す理論的考察である。EUシステムは、政府間主義を制度として持つ以上、水平的ガバナンスに対して制約的であり、国家の自律性を維持する制度設計になっており、国家が機能的な問題解決者として積極的に国家間の行為にコミットすることで、新しい「国家理性」を創り上げていくことができる、と論じている。即ち、国家は、グローバルなレベルと国内の下部システムとの上下からの圧力に対して、権威的な管理者ではなく、公共善の提供にまで踏み込んだ問題解決能力を行使するアクターとなっており、その自律性を強化していくのである。

これに対して、第十四章では、EUの統治でみられるのは、統治の多元化であり、契約的な合意方法であり、相互連帯へ

の規範的な関与であって、連邦主義の概念が適切であるとす。しかしながら、EU統治の新しい概念の枠組みの必要性が強調されており、利益団体の興隆に象徴されるような諸アクターのマルチレベルでの合意形成システムとして、EUを普遍主義プロジェクトと位置づけている。

これらの広範囲の事例検証と理論的な考察を通して、第五章において、編者は、EUは「ネットワーク・ガバナンス」の形成途上にあると結論づける。EU政策は縦割りの性質が強く、分野ごとに特定のレジームが存在しているが、そこにはマルチレベルのネットワークの展開が見られる、国内の制度は存続し続けているが、国家、EUのどちらのレベルにおいても政策の道具立てはヨーロッパ化であり、このことは、多様な加盟国を架橋する役割を果たしていると述べる。ヨーロッパ化の手段は、「法の支配」原則による法的な規制であるから、EC法の役割の重要性が強調される。また、EU政策の分節的な性格のために、「補完性（サブシディアリティ）」が、機能（公私のレベル）と領域（ヨーロッパ、国家、地域などの行政府）の両面で、効率的な権限の配置をもたらす原則であるとする。

欧州統合は、いわゆる政府間主義と超国家主義が入れ子の
ように絡み合つて進展しており、体系的な説明は、「知的パズ
ル」として研究者を悩ませる問題となっている。本書の編者
は、EUを既存の国家にも国際機関にも該当しない独自の
(*sui generis*) システムであるとする。この様な統治体に適
合するポストナショナルな民主主義は予測困難であるから、

規範的な議論へは踏み込まずに、ガバナンスの進展と変容を
論じるとどめる(三二頁)と述べているが、ポストナシヨ
ナルな統治の正統性を編者たちがどこに見出そうとしている
かは、全体を通して明らかである。それは、代議制民主主義
では全くない。国民(欧州市民)の一般的な代表ではなくて、
機能別に代表され、かつ、水平的な関係にある多様なアクター
たちの合意に基づく政策が形成され、効率的に実施されるこ
とにより、民意にこたえるということにあるだろう。そこで
重要となってくるのは、ある特定分野の政策に関連する様々
な集団の代表が、同等の立場で審議を尽くすことが制度的に
保障されていることであり、合意された立法措置の効率的な
実施が確保されることであろう。本書は、EUがいかに機能
しているかをつぶさに検証することで、社会的アクターの政

策形成過程への参加と、国内政策のヨーロッパ化を明らかに
しているが、その含意は、国家を超えたレベルにおける、い
わばポストナショナルな民主主義の萌芽を示唆することでは
ないだろうか。国家の役割の重要性に焦点を当てた議論にお
いてさえも、管理を独占する国家ではなく、超国家機関との
相互行為を前提としているのである。

ただし、効率的な政策の実施という課題は置き去りにされ
たままである。さらには、EUの正統性を、機能別の代表に
よる審議に求め、EUは本質的に非多数決システムである(一
八頁)とする編者の見解は、現実的な挑戦にさらされている。

近年のEUをめぐる統合論は、本書とは異なつて、EUの
将来像もしくは正統性に関する視点に立脚した、あるべき姿
をめぐる議論が活発である。その背景には、一九九三年
に発効した欧州連合条約(TEU、いわゆるマーストリヒト
条約)によつて、それまで経済に限定されていた統合分野が
政治的課題をも射程にいれるようになったことや、冷戦崩壊
を受けて加盟国の大幅な増大が自明視されている状況があ
る。

EUをめぐるこれら一連の変化は、EUの制度改革を緊急

の課題としている。特に、欧州議会とともに立法機関である理事会での決定方法を、全会一致に代わって（特定）多数決による採決分野を大幅に増やすことが議論されている。この制度変更がEU政策の効率を担保にして、「ネットワーク・ガバナンス」に対して持つ意味は深遠である。編者たちによれば、「全会一致は多極共存的な秩序原則の価値の重要な指標であり、多極共存の中心となる理念の尊重」（二七六頁）である。こうした基本的な理念の変更を迫る制度改革に直面したとき、その理念を前提としていたガバナンスシステムは成立の基盤を崩されてしまうことになる。編者が提示したガバナンスの類型に従えば、多数決を基本とする政治社会は、国家主義かもしれないが多元主義となる。確かに編者らは、EUの統治の現状を記述することを目的として「ネットワーク・ガバナンス」を導いたのであり、賢明にも、現状はその途上にあるとするのみで、決して将来を予見しているのではない。従って、全会一致から多数決へと政治社会の原則がシフトしたとき、そこにはあらたな現状の検証作業が要求されるだけかもしれない。

実は、それでも、社会的アクターの参加がキーとなりうる

だろう。社会的アクターが焦点となるのは、公式な政策決定レベルではなく、メゾレベルでの政策形成である。EUの政策形成が、行政機関である欧州委員会の主導で、多くの利益団体を政策形成過程に組み込んだのであるから、政策の決定レベルでの方法の変更は、直接にはメゾレベルの変化を引き起こさないばかりか、むしろ、多数決による決定を回避するためにも、メゾレベルでのネットワークにおける調整の重要性が増すことも十分に可能であろう。実際に、第五章ではそうした例が挙げられている（八七―八八頁）。ガバナンスがいかなる形をとろうとも、国家を超えたレベルでの政策分野において、機能的な集団としての社会的アクターが、参加の空間を与えられることは十分に可能である。そうである限り、ポストナショナルな民主主義論は有効であり続けるのではないだろうか。

しかしながら、こうした見方は、真つ先に議会主義者からの反撃を受けることになるであろう。西ヨーロッパに生まれた議会制の長い伝統の延長として欧州議会の発展を論じる論者たち⁽³⁾にすれば、議会こそが社会的な構成物であり、民主主義の根源である。そのような議会をないがしろにするシステ

ムは、補完的で代替的でないかなる制度を備えようとも、「民主的な負債 democratic deficit」を解消することにはならないであろう。弱体な代議制を持つEUが「独自の論理」を脱するためには、ネットワークにより形成されるヨーロッパの政策が市民生活に定着しているという経験論的論証と同時に、代議制に代わるポストナショナルな民主的正統性の論証という知的挑戦がなされねばならない。

最後に、方法論に関して対極的なアプローチに言及しておきたい。EUの政策形成は、経済的合理性のみに支配されているのではなく、個別利益の競争や、共通善の実現も含む社会的な構築の結果であるとするアプローチは、政策形成は真空中には生じないという論証や、EUが五十年の歴史を刻んだ事実を考慮すれば、説得力を持つものである。しかしながら、合理的判断と政府間交渉の効果を主張するリベラル・インターガバンメンタリズム論者⁽⁴⁾からの攻撃に、いかに応答できるであろうか。たとえば、「ネットワーク・ガバナンス」を成立させる条件である特定の信条が共有されるにいたる過程を因果関係で説明しようとするれば、合理性に支配されることにはならないか。「持続可能な発展」が共通善として認識された

ことを論証するのは、筆者には至難の業に思えるのである。それでもやはり、これまでのEUを扱った統合論がややもすれば、政府間主義か超国家主義かの二項対立で論を進める傾向が強かったことや、「EUべき論」ともいえる規範性を前面に押し出した論調に陥りがちであったなかで、本書のアプローチは、イギリスの事例が扱われていないことへの無念さは残るものの、EU研究の新たな骨組みをうちたてようとしている。

注

(1) 編者であるコーラー・コッホは、別稿で、リージョナリズムとは社会的構築であり、地域統合とは社会的なプロセスであると主張する。したがって、新しい社会経済的、政治的空間の構築を支える社会的な力の興隆にもっと多くの注意が払われるべきであり、そうすることによって、EUの発展のより深い理解が可能となると述べる。

Beate Kohler-Koch, "Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process", in K. Neumeither & A. Wiener (eds), *European Integration After Amsterdam*, O.U.P., 2000, pp.68-92.

(2) ポリシーネットワーク論は、公共政策分野で多様に用いられている。概要を適切に紹介したものとして、Mark Thatcher,

- "The Development of Policy Network Analysis," in *Journal of Theoretical Politics*, 10(4):389-416, 1998.
- (3) 歐文斯' John Pinder (ed.), *Foundations of Democracy in the European Union*, Macmillan Press Ltd., 1999.
- (4) 安德魯·莫拉維茨, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, published by UCL Press, London, 1998. "Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration", in *Journal of European Public Policy*, Vo.6, No. 4, 1999, pp.669-81.