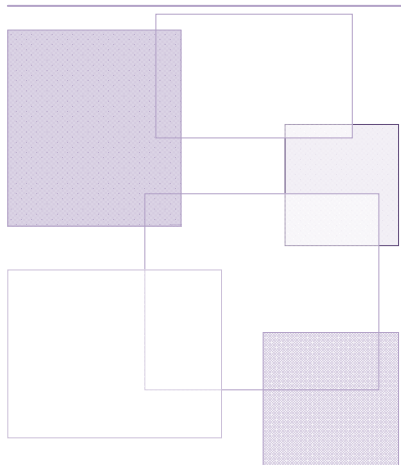


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



EU 研究とガバナンス・アプローチ

平島 健司

(東京大学社会科学研究所)

2012年6月

No.20

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」第20回セミナー

「EU 研究とガバナンス・アプローチ」

2012年1月17日（火）

※本報告の内容は、その後、本研究所ディスカッションペーパーシリーズ J-203（平島健司「EU 研究とガバナンス・アプローチ」）に論文として発表されているので、あわせて参照されたい。

報告者：平島健司氏（東京大学社会科学研究所）

司会：大沢真理氏（東京大学社会科学研究所）

司会 今日社研の平島さんに、「EU 研究とガバナンス・アプローチ」ということでご報告頂きます。だいたい1時間ぐらいのご報告で、そのあとはディスカッションにしたいと思います。それでは、よろしくお願いします。

平島 ありがとうございます。平島です。専門はヨーロッパ研究、とりわけドイツの政治ですが、分野でいうと比較政治学ということで、政治学の分野で研究をしています。このプロジェクトは大沢さんのもとに、「ガバナンスを問い直す」ということで研究を続けてきている訳ですが、去年は海外に出ることが多く、このプロジェクトセミナーにはあまり出られなかったのが、現在、議論がどう展開しているのかははっきり分かっていません。

そもそも最初の段階から、私としてはガバナンスという概念は相当広く使われすぎているというか、それは現実世界でも学問の世界でもそうなので、言葉の定義を適切に行って、問題を絞り込むことは難しいのではないかということ、折に触れて言ってきました。本来ならば、自分なりに自分の専門分野について概念の彫琢をすれば良かったのですが、諸事雑事に明け暮れてできませんでした。多分やってもだめなのではないかという気が、今でもしています。

でも、それだけでは前に進まないで、EU を対象とする研究の中で EU ガバナンスとかガバナンス・アプローチと呼ばれている、人によって使い方は様々ですが、ある程度それを自覚的に使う研究者の間での共通項のようなものをそれなりにくくって、そういう角度から見た EU の特質を論じてみたいと思います。

もちろん EU 研究にはガバナンスという概念を使わなくても、別の角度から研究することも可能であります。むしろ、かつては非ガバナンスの角度からの研究が主流でした。そういう別の角度から研究する場合に比べて、ガバナンスの角度から見る場合には、逆に明らかにしづらい問題があるのではないかと考えます。そういう点についても、少し触れたいと思います。

最初に、EU 研究の場合に使われるアプローチの特色ですが、まずはより一般的に、といってもドイツローカルな話なのでしょうけれども、政治学でガバナンスを切り口とする場合に、どういう特質があるのかという点の整理を、0 のところで考えました。そこで主として依拠しているのは、現在ダルムシュタット大学に籍を置く Arthur Benz という 60 歳前後の研究者です。中堅から上の世代で、現代のドイツ政治学の理論的な支柱を担う一人なのではないかと、私は考えています。まず、彼の整理を手がかりにしたいと思います。そのあとで、EU 研究におけるガバナンス・アプローチに移っていきます。

ただ、後ほど明らかになるように、0 と 1 の間にはギャップがある点をおことわりします。ある程度レジメには書いたつもりですが、具体例から入るほうが分かりやすいかもしれせん。

例えば 90 年代末にドイツでは、シュレーダー政権という社民党と緑の党の連立政権が成立しました。それまでは長らくコール政権ということで、保守中道の政権が続いていた訳です。コール政権末期から 2000 年以降にかけて、ドイツでは雇用問題が非常に大きな政治問題になり、失業者数が 400 万人とか 500 万人の水準に達しました。そこで、雇用問題の解決をはかりつつ、社会政策、ないしは福祉国家の色々なシステムを改革していかなくてはいけないと言われました。

そこで、政権交代後のシュレーダー政権は、最初に雇用のための同盟という協議の仕組みを作り、そこに労使の代表者を招いて、改革案の協議を進めようとした訳です。ところが、雇用のための同盟はうまく行かず、ほとんど失敗した形で終わりました。これに対し、発足後の第 2 次シュレーダー政権は、労働組合との協議を排除し、労働組合にとって大きな痛みを伴う政策を、一方的に法案の形で貫いていきました。ハルツ改革という言葉が聞かれた方も多いかと思いますが、一旦は政府が労働組合や使用者の代表者を協議の場に招きながら、その協議が整わないとみて、改革政策を政府側から打ち出していったということになります。

そのように、雇用のための同盟は失敗に終わりましたが、70 年代や場合によっては 80

年代まで、ドイツ以外の他のヨーロッパ諸国では労使間ないし政労使の間で協議を行うことによって、雇用問題をある程度解決し、社会政策の改革を行うことが部分的であれ、成功したことはあります。ネオ・コーポラティズムとして紹介された時代だった訳です。

その場合に、公式的に、ないしは究極的には、政府は法案という形で社会保障の様々な改革案を、議会の多数派の上に採択していけば、それを実現することができる訳です。すなわち、政府あるいは国家が政策を、ヒエラルヒーの上から社会に対して強力に貫いていくということではなく、事前に社会の主体との間で改革案の内容について協議を深めることが可能であり、それが実際に行われる場合に、良い結果が生まれる場合がある訳です。制度的には、政府が一方向的に政策を打ち出すことができる場合であっても、政策の内容を社会の主体との間で水平的に協調して行っていくことが可能であり、それが実現されたということを、指摘することができると思います。

レジュメが3枚ありまして、4ページ目に図があります。古い政治の見方によれば、国家と市場、あるいは国家と社会というとらえ方はヨーロッパ大陸では一般的な、とりわけドイツでは伝統的なとらえ方だと思いますけれども、国家が社会に対して上から様々な権威ある政策を貫いていく。

もちろんその国家は、具体的には時々の政府ですが、一定の時間の経過後に選挙の洗礼を受けることになり、選挙での勝利を経なければそのように一方向的に政策を実行することはできません。選挙を通じて権威を与えられた政府が、国家の代行者として社会に対して上から政策を行っていくという見方が古い見方だとすると、ガバナンスの見方というのは、実際では、国家ないし政府が社会の主体との間に水平的に協議を行い、様々な交渉を行って、より良く社会全体の問題を解決していくという側面に注目する見方である、Benz はそういう対比を提示しています。

例えば60年代や70年代に、ドイツなどにおける中央政府が様々な政策を **planning** として打ち出したときに、実際に策定した **planning** の政策が末端での **implementation** の段階で、ほとんど目的を達成することなく失敗してしまうことがありました。中央政府が打ち出す政策を成功させるには、政策の執行過程で、社会の主体との間での事前協議や現場に即して修正していくといったことが必要なものであるということが、ドイツの政策研究の中では明らかになっていったという時代的背景があります。

政府間の関係において、憲法上は上位の政府と下位の政府というヒエラルヒーの中に埋め込まれてはいるけれども、実際に社会の問題を解決していくうえで交渉とか協調が行わ

れば、より良い結果がもたらされたわけで、そのような水平的な協議関係、交渉関係に着目するという、それ以前の発見もありました。

上から **planning** を強行せず、**horizontal** な協調とか調整を行い、制度的に上位に立つ主体としての国家が上から事前に決められた決定を社会に対して押しつけるのではなく、社会の主体との調整を行いつつ操縦ないしは制御していく役割に、注目が集まるということがありました。標語としては「**Planning** から **steering**」とか「**Planung** から **Steuerung**」と言われました。

その場合、国家と社会の主体の側に、共通問題の解決に向けて協議を行い、積極的に協力する意思がなければ、実際に協議は実現されませんでした。ガバナンスのアプローチの場合には、あくまでも主体側にそのような協議に臨む準備があることが前提とされます。

すなわち、自己利益だけを追求するとか、共通問題がないかのように、あるいは問題の解決が難しいからといって意図的に問題解決を先送りにし続けるとか、あるいはそもそも問題が、優位に立つ主体と支配されている主体との間でそもそも争点化されないということも十分にありえます。

ガバナンスのアプローチでは、問題の存在を認識した主体が、それぞれのリソースだけでは問題を解決することができず、そのために相互依存の関係にあることを前提として前向きに協力する準備があることを措定します。したがって、非決定の問題は、ガバナンスのアプローチからはとらえられないということになります。

他方、問題を解決するために既存の制度が解決に適さないということが関係主体の間で共通に認識された場合には、制度そのものを変えることもあり得ます。すなわち、制度改革の政策 (**institutionelle Politik**) が、関係主体の間から課題として提示されることもあるという訳です。既存の制度の上に、関係主体が問題の解決に向けて協調することがガバナンスだとすると、制度やルールそのものを変更することは「**メタ・ガバナンス**」と言われます。

このようなガバナンス・アプローチを積極的に定式化した一人として **Renate Mayntz** という有名な社会学者がいます。彼女は他方で、ガバナンス・アプローチには、あまりにも強く関係主体に問題解決志向が前提とされているとして、問題解決バイアス (**problem solving bias**) を指摘しています。

現実の世界にはさまざまな主体が存在しますが、集合的課題に対して関係する主体が解

決を模索するという側面に注目するという視角であることが、Benz によって強調されています。すなわち、perspective とかアプローチの仕方の問題であって、theory では全くない。ガバナンスは、現実の一つの側面に光を当てる perspective なのだということが、前提とされています。

Benz を始め、ハーゲンにある放送大学に所属する政治学者や社会学者が中心となって、一部は放送大学の教材として、2000 年代後半にガバナンス・アプローチに関するハンドブックなど、たくさんの論文集が書かれました。

Benz、Lütz、Schimank、Simonis らが、2007 年に刊行した「Handbuch Governance」がその一例ですが、ドイツの文脈が確かに強いのですが、ドイツに限られた流れとも言えないのではないかと思います。

例えば、1996 年の Rhodes の「The New Governance : Governing without Government」という論文があり、最も早い段階でガバナンスの概念を真正面から取り扱ったものとしてよく紹介されます。

私はあまりイギリスの政府間関係とか行政学は詳しくありませんが、Rhodes は言葉を整理しつつ、具体的には、中央政府が社会に対して様々な行政サービスを権力的に提供するのではなく、様々な行政サービスは実は国家と非国家アクターの間形成される、self-organizing, inter-organizational network によって提供されるという観察を示しています。

すなわち、ネットワークにおいてあたかもゲームのように、関係主体が相互に一定のルールを前提としたうえで、行政サービスの提供に向けて協調を行うといった定式化が Rhodes によってなされています。

この観点からすれば、当時のサッチャー政権などは経営者主義的にあまりにも数値目標にこだわりマーケットメカニズムを強調するあまり、自己組織的組織間ネットワークの作用をかえって阻害したということになります。

当時の New Public Management は、ネットワークの作動にとってはむしろ阻害要因として働いたのではないかと指摘していると解釈されます。連邦制と中央集権的な国家体制という違いはありますけれども、イギリスにおいてもそのような視角が 90 年代後半に生まれていたと言えらると思います。

英語の文献で書かれたものでいうと、Jon Pierre 編集の「Debating Governance」であるとか、あるいは Guy Peters が盛んにテキストや本を刊行しています。彼が書くものは

議論の展開が分かりにくいので、文献リストには掲げていませんが以上の議論はドイツに限られるものではないと思います。

さて、本論の EU 研究ですが、ご存じのように欧州統合は第二次大戦後に西ヨーロッパ地域で、国家統合に向けての動きが始まり、進展と停滞を繰り返して現在に至っています。マーストリヒト条約以降は、欧州連合（EU）と呼ばれるようになりました。ここでは便宜的に全て EU としていますが、最初は石炭鉄鋼共同体、その次に欧州経済共同体であり、そして欧州共同体、EC となり、マーストリヒト以降に EU となりました。

地域統合研究は、最初は主としてアメリカの国際政治学の一分野として、その議論が始まったと言われています。レジュメにある Haas が代表的な論客でありましたが、Haas は超国家的組織である欧州委員会が民間の主体を対象に、超国家組織に対する忠誠を培養していくような政策を経済領域の機能的に関連する分野で打ち出し、やがては政治的統合にまで達するという議論を始めました。

したがって、欧州統合を前進させる原動力となるのは、超国家的主体なのかどうかということが議論されました。その際、加盟国は国益を最重要課題として追求するのであり、委員会の統合策に対してストップをかける場合があり、統合が停滞する局面があると反論されました。

ここでは、そのような政府間主義と呼ばれた学者の中で Stanley Hoffmann の名前だけを挙げておきました。

このように、超国家的機関の役割に注目する Haas らの新機能主義者と Hofmann らの政府間主義との論争を中心として議論が進められました。実際、欧州統合が 60 年代に停滞することもありましたし、70 年代のオイルショック以降はさらに難しくなりましたので、研究までが下火になったほどです。

ところが 80 年代を迎えて事態は変化します。レジュメの 2 枚目にあるように、関税同盟は成立してはいましたが、真の意味での単一市場はまだ実現されていないということで、様々な規制緩和措置の実施が唱えられました。欧州を停滞の中から救い出し、繁栄を取り戻そうという動きでありました。80 年代半ば以降、域内市場白書や単一欧州議定書が採択され、再び統合を前進させることにつながった訳です。

以上の事情を背景にして、統合研究が今度はヨーロッパにおいて興隆しました。80 年代以降の統合の再始動ないし再起動(relaunch)を背景として、新しい観点からの EU 研究が、90 年代半ばからの主要な潮流として出てきたのではないかと指摘するいくつかの論文が

あります。その一つにイギリスの比較政治学者である Hix の論文があります。

さらには、ドイツの Jachtenfuchs や Kohler-Koch、Rittberger などのレビュー論文によって、「ガバナンスの転回」、「ガバナンス・ターン」が指摘されました。その中でも Kohler-Koch が中心となって（Kohler-Koch さんは社研でも報告したことがあります）ガバナンスの観点からする EU 研究を、推進しました。

ガバナンス・ターン以降の EU 研究は、戦後のアメリカの国際政治学における議論とは違い、80 年代以降の再始動を背景とする EU は、一つの政治体制とであり、それを所与のもの（given）とする、すなわち、その先に何があるのかというプロセスではなく、そこでさまざまな政策が形成される一つの政治体制としそれらの政策が加盟国の政治や政策にどのような影響を与えているのか、を問うたわけです。

最後の点は後に、「ヨーロッパ化」（europeanization）という研究の一つの焦点になりますが、そのような点に注目する研究がヨーロッパに興った点を彼らが指摘しました。実際、これは当たっていると思います。

例えば、文献一覧にある Jachtenfuchs and Kohler-Koch は大学生向けの readings ではありますが、大きな影響力を持ったテキストです。「ヨーロッパ統合」と題していますが、副題は「Regieren im dynamischen Mehrebenensystem」ということで、「ダイナミックなマルチ・レベル・システムにおけるガバナンス」を扱っています。Regieren とは統治するという言葉で、Regierung は政府ということになります。Regieren は governing に対応し、ガバナンスと一義的には英訳できないかもしれませんが、意味内容としてはガバナンスのことになります。

もう一つはイギリスですが、1996 年に出た Helen Wallace と William Wallace の「Policy-Making in the European Union」というテキストです。96 年の版が第 3 版で、初版と第 2 版とは編集者の顔ぶれがやや変わっていますが、第 3 版では Helen Wallace が「Politics and Policy in the EU. The challenge of governance」と題する第 1 章を担当し、ガバナンスという言葉が章題に初めて使ったようです（83 年の版については確認していません）。

83 年の第 2 版では、「ヨーロッパの共同体は regime 以上のものであるが、しかし連邦、あるいは一つの政体にはまだ達していない」と定式化されており、96 年の第 3 版では 80 年代の欧州統合の再始動を踏まえて実際によく使われるようになったガバナンスという言葉を使ったのだと考えます。

さらに 90 年代半ばではドイツ、イギリス、北欧のノルウェーで、EU を一つの政治体制として研究の対象にする、大規模なプロジェクトがほぼ同時に進展しました。例えばドイツでは、ドイツ研究協会(DFG)の資金を用いて、まさしく「Governance in the European Union」というプロジェクトが 96 年から 2002 年にかけて行われました。推進母体は Mannheim のヨーロッパ研究所ですが、ここに Kohler-Koch がいました。

それからイギリスでは、「One Europe or Several?」というプロジェクトが経済社会研究委員会の資金をえてなされました。これを担った中心的な研究者の一人が、Helen Wallace でありました。ノルウェーでも、Olsen が中心になって Arena というプロジェクトが進みました。

現在、Kohler-Koch が EU の資金を用いたプロジェクトの結果の一つとして、「Connecting Excellence on European Governance (CONNEX)」という現行プロジェクトのデータベースがありますし、その下にあるのはウィーンで Gerda Falkner が中心となって立ち上げた、EU ガバナンスに関する研究のテーマ別の学界動向レビューです。このレビューは、当該記事の著者がアップデートすることもあり、EU ガバナンスに関する研究の共有の広がりを示すものと言えるかと思えます。

EU 研究の権威の一人である Kohler-Koch 達が、ガバナンス・ターンについて語ったわけですが、他方ではその言葉が意味する範囲はきわめて広いと言えるようです。Benz が定式化したようなガバナンス・アプローチを、共通了解として行ったプロジェクトとか研究だけではないといえるようです。

もっとも、Benz が編集したハンドブックにも Kohler-Koch は寄稿していますし、研究者の epistemic community としては、同じ集団に属しているようです。Benz が定式化した視角が共有されているかは別問題だということは、あらかじめ断っておきたいと思えます。さて、ガバナンスの観点から見た EU の特質についていくつかの概念を用いて表現することができそうです。第一は「マルチ・レベル・ガバナンス」であり、2 番目は「ネットワーク・ガバナンス」、もう一つは Regulatory state としての EU ということです。

最初にマルチ・レベル・ガバナンスですが、これは Hooghe と Marks、とりわけ Gary Marks が議論してきたものです。元来の議論は、共同体の政策の一つである結束・構造政策を素材としてなされました。規制国家としてもいわれるように、EU は財政的な手段ではなく、域内市場など、各加盟国の様々な規制を緩和し、あるいは共通の規制を作る規制政策を手段とします。しかし、財政的な再分配を行う政策も、最初からない訳ではなく、

農産物の価格支持を目的とする共通農業政策などもありました。

しかし、遅れて加盟したイギリスが共通農業政策の恩恵にあずかることができないために自国も資金の還流を受けることのできる別の政策の実現を強く求めたこともあり、地域を対象に域内の構造的な不均衡を是正していくという趣旨で、一定の基金を使った結束・構造政策というものが発足し、徐々に大きな比重を占めるようになってきました。この結束・構造政策を題材として、Hooghe と Marks はマルチ・レベル・ガバナンスということを指摘しました。

例えば EU においても加盟国政府間の交渉が、決定的なものであり条約の締結は、政府間交渉によって左右されると議論されますが、Hooghe と Marks によれば、一旦共同体の中に政策が規定されると、この場合は結束・構造政策ですが、具体的なプロジェクトへの財源配分は欧州委員会や各地域の主体との間の協議が大きな意味を持つ点を強調しました。

つまり、政策の具体化や執行の局面まで含めれば、中央政府だけではなく、subnational な政府地元の様々な社会の主体も大きな影響力を行使し、政策の形成に関わっていると、マルチ・レベル・ガバナンスが成立していると主張した訳です。

EU が一つの政治体制としての実体をもつということは、とりもなおさず、欧州委員会や欧州理事会、欧州議会、あるいは欧州裁判所などの様々な制度機関が相互作用の中から政策を形成することが幅広く観察されるようになってくる訳です。

このように National なレベルの上のヨーロッパレベルに加え、結束・構造政策の場合にはローカルなレベルもあるということで、EU の政体が全体としてマルチ・レベル・ガバナンスだとする場合もありますが、元々の議論は、結束・構造政策に関する定式化から出発したということです。

やや別の観点から、ネットワーク・ガバナンスということもよく言われます。ネットワークですから、ネットワークを形成する主体の間には、ある程度平等・水平的な関係が前提にされています。すなわち、古典的な政治の見方とは異なり、最初に紹介したガバナンスのフレームワークに親和的な、主体間の協力関係が強調されます。

政策ネットワークという議論に対しては、これもやはり理論ではなく、観察の枠組みに過ぎないといった批判がよくなされます。EU についても、域内市場の統合から始まり、環境政策や結束・構造政策、あるいはヨーロッパレベルでの様々な社会政策の領域が、条約の締結を重ねるにつれて拡大してきました。そういう個別の政策領域ごとに、関係主体の間でポリシー・ネットワークというものが形成されていると言われてきました。

政策ネットワークの中には、参加アクターがどの程度安定しているのかや、ネットワーク以外からの主体の参加が難しく、閉鎖的かどうか、あるいはネットワークの形成に加わっている主体が備えるリソースが、相互依存的なものかどうかなどの点から、ネットワークの性質を分類しようとする Peterson の試みなどもあります。とりわけ EU の場合には、national なレベルと比べて、欧州委員会等が持つリソースが限られますので、様々な専門家集団や社会集団との間に、水平的なネットワークが広く構成されていると言われています。

最後は、すでに言及しましたが、規制国家としての EU という点です。80年代以降、域内市場の完成を主要な目的として掲げ、欧州統合を再び前進させようということで統合が進められてきました。域内市場の完成には、域内市場に競争秩序を確立し、維持ししていく、あるいは域内市場の失敗を修正し、その compensation として補完的な政策を打ち出すということがあります。

この点で、規制国家ということが出来る訳ですが、これは Majone という研究者が議論を進めてきました。彼に対する批判としては、EU レベルでの規制国家の成立を、あまりにも経済機能主義的・合理主義的に説明しすぎている、というものがあります。すなわち、規制は、経済的な必要性だけではなく、政治的な根拠から行われる場合もあるという批判です。

さらなる異論としては、Majone は、EU レベルの様々な規制政策は、経済的な必要性に基づくものであり、それに限って行われているのだから、政策は効率性と観点から正当化されるのであり、したがって EU が民主的に正統なものなのかどうかについて議論する必要はないと、論じたわけですが、この点に対する反論もあります。このように、Majone の規制国家論には強い批判もありましたが、他面で域内市場に関し、規制政策がヨーロッパレベルで展開されてきたことは否定できません。

以上のように、マルチ・レベル・ガバナンスやネットワーク・ガバナンス、あるいは規制国家などが、EU ガバナンスの特徴として議論されてきました。ただし、その際に見逃せないのは、政策領域によって政策形成の実態はきわめて多様であり、一様ではないという点です。

例えばマルチ・レベル・ガバナンスは、結束・構造政策についてその議論が始まりましたし、ガバナンスという限りは、関係主体間の水平的な協力関係が含意されています。これに対し、例えば経済通貨同盟 (EMU) における金融政策は、独立性の高い機関として中

中央銀行が作られており、その中央銀行が一方的に金融政策を打ち出す訳ですから、ヒエラルヒーに基づいた政策の運用と言える訳です。

さらに、最近はずいぶん変化したようですが、かつては域内市場の競争秩序について、例えば企業買収や合併をコントロールする場合に、競争政策を担当する欧州委員会の総局が、上から禁止したり差し止めたりしていました。これもヒエラルヒーの原理に基づいた政策の執行だと言えそうです。ですから、政策の領域とか時代によって、ガバナンスのモードが変わってきたといえます。ガバナンスという言葉をより狭い意味で用いる場合には、以上のようなさまざまな留保をつけなければなりません。

とりわけマーストリヒト条約以降、域内市場関連の政策以外に、例えば共通の外交、安全保障の政策、司法・内務協力の政策といったものも、加盟国の政策の共通化の対象になりました。つまり、第 2、第 3 の柱が共同体の中に作られました。これらの第 2、第 3 の領域では委員会や欧州裁判所などは役割を全く果たさず、加盟国政府間の緊密な相互調整によって政策の共通化が進められることになりました。Helen Wallace の言葉によれば、intensive な trans governmentalism を通じた政策形成といえます。

さらに最近では、共通のルールを一定の手続きを経て打ち出すことは難しいので、大まかなガイドラインだけを作り、それに対して各加盟国の事情に応じて政策手段を選ばせながら、最終目標に向かって努力するといった開放型の調整方式も政策形成のモードとして用いられます。

レジュメ 4 枚目の下に図があります。これは全くのスケルトンなのですけれども、そもそも EU は加盟国が条約という形で合意しない限りは、政策形成の新たな基盤は生まれません。主要な制度機関として、欧州委員会、欧州理事会、欧州議会、裁判所が設けられており、条約に基づいて具体的な政策を編み出していくうえで、提案を行うのが欧州委員会です。その欧州委員会の提案を決定するのが、当初は EU 理事会であり、徐々に欧州議会の権限が強められた結果、現状では欧州理事会と欧州議会との間の共同決定によって、欧州委員会の提案が政策や法案として決定されることになっています。

実際、ヨーロッパの新しい政策を実施するためには、国内法を加盟国が作らなくてはならないので、加盟国が法制化をさぼったりすると、implementation の deficit が容易に生ずることになります。一方、ECB の金融政策や競争政策のように、直接、加盟国の内部にまで拘束力を及ぼすものもあります。図の説明にそれてしまいましたが、そのような手続きが制度化されています。

このように、ガバナンスとして観察される政策の形成や執行のモードは、具体的な政策の領域によって異なる、と言えます。そして、具体的な政策を題材として、関係主体の間の様々な関係とその変化を実証的に明らかにし、説明する試みがなされています。

しかし、Benz が言ったような意味でのメカニズムの解明までを意図し、そこまで踏み込んだ分析を試みているものは、それほど多くはなさそうです。過程の叙述自体もきわめて有益なのですが、そこにとどまるものもたくさんあるのでないかと思います。

確かに Kohler-Koch らが言った「ガバナンス・ターン」は、潮流の変化としてはありましたが、Benz のように、より立ち入って定式化したアプローチに従って全ての研究がなされているかという点、そうではないと言わざるを得ないだろうと思います。

最後に 3 番目として、そういうガバナンス・アプローチが光をあてた問題として、あまり詳しくは展開できませんが、二つあげることができます。一つは、よく言われる政体としての EU がかかえる民主的正統性の問題です。もう一つは、統合が順調に進んでいる限りは、EU はプラスに評価されますが、現状のような欧州債務信用危機にあって、メルケルやサルコジが音頭を取って解決策を打ち出そうとしています。なかなか市場がそれを認めないような状態では、効率性の限界が前面に出てきてしまいます。そもそも EU の仕組みをもってしても対処しきれない問題がありますし、EU の制度、仕組み、ルールを用いた解決にも効率性の問題があります。ガバナンスには失敗が付きまとう点を忘れてはなりません。

それから、ガバナンス・アプローチを取る EU 研究が陥った問題として、先ほども言いましたように、域内市場を中心として個別の政策ごとにたくさんの実証的な研究が積み重ねられてきました。その結果、構造政策の専門家とか域内市場の専門家が輩出してきましたが、トータルなイメージはなかなかつかめない。これは学問の必然的な宿命かもしれませんが、専門の細分化によって逆に全体が見えにくくなっているといえそうです。

もう一つは、ガバナンスの視角からする研究は一定の制度を前提とするので、制度そのものが壊れたり再編されたりする。あるいは、より長期的な歴史的な射程の中で、それがどのように変わっていくのかを考える作業に対しては、あまり適していないと言わざるを得ないと思います。

もちろん欧州統合の歴史は戦後ですので、たかが 6、70 年ぐらいの時間にすぎませんが、その点、例えば最後に挙げた Bartolini が、Stein Rokkan というノルウェーの学者の枠組みを用いてその歴史的軌跡の構成を試みています。Stein Rokkan は、ヨーロッパにおい

て国民国家という政治的な単位が生まれた、16世紀以降の長期的な過程を分析、概念化しようとした。

その Stein Rokkan の枠組みを踏襲し、Bartolini は EU の新しいセンターが nation state のレベルではなくて、ヨーロッパのレベルに生成されつつあるのではないかと考え、そこに挙げた本を書きました。そういう長期的な変動は、ガバナンス・アプローチの射程には含まれにくい問題と言えるのかもしれない。

時間が来てしまったので、一応終わります。レジメにはあるが飛ばしたところもたくさんありますので、もしご興味があったら質問してください。以上で終わります。

質疑応答

司会 ありがとうございます。

平島 追加的に言うと、0 で挙げたガバナンス・アプローチの観点からするメカニズムの分析ないしはその過程の reconstruction については Benz 自身が論文を書いています。例えば 2000 年や 2004 年の論文は、読んで非常に面白いものだと思います。

〇〇 ガバナンス概念ですが、国内政治だと、どちらかという to implementation 論、特にアメリカの連邦政府と州法政府の関係の一連の議論とか、あるいは国際政治においては、これを見てすぐに思いつくのは Nye と Keohane のインターディペンデンスなんですね。あそこの国際組織みたいなもののイメージがすごく強かったのですが、ここにおけるガバナンス・アプローチというのは、乱暴に言うと政策執行的なイメージがものすごく強いんですよ。

反面においては、あとでちょっと触れていますけれども、なにしろ政府がやっていること、あるいは超国家機関がやっていることの accountability とか competence とか representation とか、どちらかという to 政治学者が大好きな議論が抜けているような気がするんですよ。そういうふうに理解していいのだろうか、ここで平島さんがおっしゃったガバナンス・アプローチとはそういうものなのか。それとも、私がよく理解していないのかというのが、第 1 点目の質問です。

第 2 点目は、それと関連するのですが、もしそうだとすると、それは EU が持っている特色に由来するのだろうか。つまり、ガバナンス・アプローチの限界ではなくて、むしろ EU が持っているある種の政体としての限界から由来している。逆に言えば、EU 研究に

としてはガバナンスという概念を使うことが、ある種の優位性があると。

つまり国際組織だとそのまま、例えば BIS だろうが IMF だろうが国際機関が決めて、あとは国内法で執行するしかない訳ですよ。連邦政府と州の関係もそうですが、EU の場合はその間にもう一つ層が入っている訳ですよ。ある種の代表権も持っているし、国家とはまた違う共通政策が実施できると。

しかし、こういう面が非常に強調されているというのは、逆に言えば EU は政治的な代表機関としては、政策決定機関としてはまだ構成国に依存する訳ですよ。EU が持っている組織的な限界が、ガバナンス論のある種の問題点に反映されなければ、ここで言うガバナンス・アプローチは非常に有効であると考えられるのかどうか。それが 2 点目です。

平島 いきなり核心的なコメントで、ありがとうございます。私もよく分かっていないところがあるのですが、レジュメ 3 で言っているように、例えば一つの制度だけに着目すれば、これは実際行われてきたことだと思いますけれども、EU にはデモクラティックな意味において deficit、赤字がある。

Undemocratic、legitimacy が十分ではないことに対して、欧州議会は加盟国の直接選挙を経て議員が選ばれてくる訳ですから、に一定の正統性を与える。つまり欧州議会を直接選挙にし、かつヨーロッパにおける政策形成の場におけるその役割を強めていくことによって正統性が強化されるのではないかという議論もありました。実際、こうして欧州議会の権限が強化されてきた訳です。

しかし、実際これは人によって色々な議論の進め方があるかと思いますが、欧州議会だけではだめで、やはり加盟国の政府とか政府の背後にある議会が、政策形成により強い立場を持たないと、正統性は評価されない。あるいは、それでもまだ不十分であるとか、色々な議論がある訳です。

ガバナンスの観点から EU を見た場合に、正統性の問題がきわめて重要な問題として浮かび上がってくることは、それはガバナンス論という一つの視角に絞り込んで対象に光をあてたからであると考えれば、ガバナンス論的な EU 研究の貢献と言えるのではないかと思います。他方、EU は非常に分権的な政治制度ですから、ガバナンス・アプローチに対してガバメント・アプローチをとろうとしても、EU について説得力のある議論ができるわけではないということです。

つまり政体としての民主的正統性を指摘することが難しく、政体の原理として定着さ

せるづらいということが、一つあるんですよね。だから両方あるとしか言いようがないとか、あとでまたきちんと整理できれば書いてみたいと思いますけれども、今おっしゃったことは、両方言えるのではないかと思います。

他方で政策指向が強いというのは、全くその通りです。その点、Benz は非常に注意深く、ガバナンスは「視角なのであって、理論ではない」と言っています。逆に言うと、制度論など、どのような理論を使うにしても、ガバナンスの視角を生かすことは十分に可能だと彼は言っています。

それから 2004 年の論文では、加盟国の議会が閣僚理事会の場で、自国の政府がさまざまな交渉を行うことをコントロールしつつ、他方では政府が欧州理事会の場においてなるべく国益に従った交渉を行えるようにする条件は何なのだろうかという問題を立てています。加盟国議会が国家間交渉における自国政府の行動の効率を維持しつつ、他方、加盟国議会を通じた民主的正統性も担保しようとする可能性を探るという意味で、政策と正統性の両方の観点を意識した論文ではあると思います。

〇〇 2004 年の Benz の論文ですよ。Strategic Veto Players というのは、National Parliaments を指しているの？

平島 そうです。もうちょっと細かく言うと、与党と野党に分け、理事会の場における交渉主体である各国政府に対し、与党を内部の拒否権プレーヤー、野党を外部の拒否権プレーヤーとして位置づけていたと思います。議院内閣制の制度を共通にとるデンマークとイギリスとドイツの各議会の事例ですね。それをやっています。非常に面白い論文だと思います。

〇〇 どうしても分からなかった部分だけ二つ伺います。4 ページ目の Benz の表を拝見していたのですが、ガバメントのほうは国家に焦点があるということで、政府の planning や政策決定に注目がいくのでしょうか、当然それに対する反発があると。そこで紛争が起きるということも、視点としては織り込んでいると思うのです。

一方、政治過程のガバナンス論を見ると、統治アクターと非統治アクター間の紛争がここに入っていて、これはどういうふうに区分けされるのかなというのが一つ目の質問です。

二つ目の質問は、なんとなくガバナンスのほうは政党の影が薄いような気がするのですが、ガバナンスである手の機能を何らかのフォーラムのような形で政党が果たしている場合は、政党が十分分析の対象になるのだろうか、そういう研究はあるのだろうかというこ

とを教えてください。

平島 ありがとうございます。このガバメントの見方というのは、ヘーゲルに由来するもので、一般性を代表する国家と個別的な利益を代表する社会というイメージで、国家が社会に対して優位するという大前提があります。

しかし民主的な政治を議論するので、国家といえども選挙の洗礼を受けなければいけない、現代政治において、そこにあるように多数派デモクラシーや選挙が重要になってくるということです。

確かにガバナンスの視角は、主体の間の水平的な交渉や調整、ないしは国家とはいえども steering の役割に甘んずるといふか、社会の主体との協調を志向するということで、水平的な関係が強調されています。

もちろん社会の中にある利害の対立とか紛争を、無視している訳ではない。紛争はないと政治は成立しませんし、そこまでナイーブではなく、紛争の要素を Benz はきちんと踏まえていると僕は理解しました。この表からは、そのように理解されますね。

だから潜在的に紛争があるからこそ、共通問題を解決するうえで主体の間に色々な困難が生ずる訳で、いかにして対立を乗り越え共通の善の実現を試みるかということ、ガバナンスの視点が持ち出されているのではないかと僕は理解しています。

あと、やはり政策の形成とか執行の側面ですので、確かにアクターとしての政党の登場回数は減るといふか、影は薄いことは言えるかもしれません。しかし、もちろん選挙における政党間の競争が前提とされています。あるいは、政府主体の中に政党政治家として吸収されているとみるべきなのではないでしょうか。いずれにしても、いずれかの側面を強調して見るということですので、これしかないということではない。

〇〇 先ほどの〇〇さんのところと関連するかもしれませんが、3 のところです。EU の問題とガバナンス・アプローチの限界というところですが、これは EU の問題をガバナンスという視角から見るアプローチの限界なのか、現にある EU のガバナンスが抱えている問題、つまりアプローチからすると対象が抱えている問題なのかということがちょっと気になって。

お聞きしていると、現にある EU の課題であるという気がして、ガバナンスというよりアプローチそのものの課題では必ずしもないのではないかなと。他方で言うと、ガバナンス・アプローチからすると、ガバナンスの固有の民主的正統性とか、ガバナンス固有の効

率的な問題解決能力を高める議論とかがありうるような気がちょっとしたのですが、いかがでしょうか。

平島 レジュメを書いた時点での意図としては、上の二つが、ガバナンス・アプローチが光をあてた現実の EU の問題。下の二つが、ガバナンス・アプローチの持つ限界と理解してください。

それから、今ちょっとおっしゃいましたが、例えば民主的正統性の問題点は別にガバナンス・アプローチを取らなくても、条約をもとにした制度間の関係を *constitution* として憲法論的に考察し、問題点を指摘することは十分可能でしょう。

ただ、ガバナンス・アプローチを取った場合には、具体的なそれぞれの政策でどのように主体が動くかということ进行分析するので、そのような分析を前提として執行の法的側面だけにとどまらない別の処方箋の提示はあり得ると思います。

だから、他のアプローチからは全く問題が出てこないという訳ではなく、独特の問題の提示の仕方がそこからは可能なのではないかということで、EU について最初の二つの問題があるということです。

〇〇 ありがとうございます。そのうえでのお尋ねなのですけども、そうするとガバナンス・アプローチからすると、現に EU が抱えている民主的正統性の問題に対する処方箋というか、あるいは解決の方向性ですね。様々な対応のアクターの調整のメカニズムに、その民主的正統性が充填する方向性とか工夫が、主として何が議論されているのか。

あるいは、効率性とか問題解決能力を各国政府のレベルでやれば、それこそ NPM も含めてより政策的な問題解決能力を高めるという議論があった訳ですよ。それは EU のレベルについて、ガバナンス・アプローチはどのような方向で、効率性とか問題解決能力を高めるという議論を展開していくのか。もしそういう議論があれば、少し教えて頂けると、このガバナンス・プロジェクト全体にとっても示唆になるのではないかと思います。

平島 特定のガバナンス研究から、例えばこういう点が民主的正統性を強化するための処方箋として提示されたから、現実の条約改定に際して、例えば現在のリスボン条約を作るときに生かされたとか、そこまで立証することは難しいのですが。

先ほど〇〇さんに対する答えの中で部分的に触れましたが、例えば欧州議会という権限を強化し、選出方法を民主化し、直接選挙にすることで、民主的な正統性の解決が相当程度なされる、と当時は考えられた訳です。そうではなく、加盟国の議会の権限を強化するという観点も、リスボン条約になるにつれて出てきたのです。

いま正確には記憶していませんが、一例としては、委員会提案に対して一定数以上の加盟国の国民議会がノーと言ったら、委員会は法案提出をいったんは引っ込めるとか、そういう手続きが新しく作られたと思います。それは加盟国の国民議会に対する注目が、正統性の観点から高まったということだと思います。さらなる例としては、もちろん他にも、直接請求制度やオンブズマンの制度とか、色々な経路はある訳です。

〇〇 要するにガバメント型の議論の場合であれば、権力とか資源がガバメントに集中するので、そこについて民主的正統性の仕組みを組み込めばいい訳ですけども、そうではなくて権力とか資源が分散していて、それぞれの調整とか協力の中で初めて物事、政治が動く訳ですね。

そうだとすると、そういう分散型の、あるいは多様なアクターの調整型のネットワークにふさわしい何か民主的正統性を高める仕組みが理想で、今いくつかの例示をおっしゃっていただいたのでそれで結構ですけども、そういうものが例えばローカル・ガバナンスの議論の他にも波及してくるのかなと思いました

〇〇 最後の EU の問題に関して伺いたいのですが、まず欧州債務危機の中でも最も大きい部分というのは、民間セクターの不良債権なんですよ。それがなぜ大変なことになってしまったのかというと、リーマンショック前まで徐々に進んでいた、EU 内で金融規制を共通化するというけっこう大きなステップがあったんです。

ただ、それが十分に機能する前にこんなことになってしまった訳ですけど、そういう問題を起こさないための将来的な処方箋としては、ガバナンス型というか市場でのルールを透明かつ共通なものにしていくことを繰り返すしかないし、そうしていけば解決するのだと思うんです。

にもかかわらず、当事者どうし、つまりドイツ人の言うことは非常に分かりにくくて、今の仕組みだと各加盟制度が通貨を供給しようとする、国債を担保に出さなければいけないので、国債の格付けが各地域の金詰まりに非常に深刻な影響を及ぼしてしまう。それをどうするかというときに、自分達が勝手に使ったのだから助けないというのが、ドイツの姿勢だと思うのです。

実際には、財政危機が起こっているのは、債務危機で税収が減ったからです。なおかつ、なぜそれが危機になるかということ、結局のところ東方拡大、あるいはイタリアやスペインを加盟させるというのは、ドイツが理不尽に安い通貨を周辺国に押し付けて、貿易黒字を稼ぎ出す仕組みでしかない訳ですね。EU 全体としては、貿易収支はバランスしているの

で、結局のところ貿易大国ドイツとは何なのかという、高すぎる通貨を周辺諸国に押し付けて貿易黒字を稼いでいると。

それは最終的には、我々が円高によってアメリカの債務の帳消しを受け入れているように、ごく普通に大学1年生が習うマクロに従えば、ドイツはそれを帳消しにしなければいけないのにしないと。そのことは、もともとはガバナンス問題で処理がつかはずだった、テクニカルだったはずの問題を、EUを潰すのか潰さないのか、少なくともユーロを潰すのか、潰さないのかという大問題にしてしまっている訳です。

だから *rent seeking* というところで、ドイツのことを念頭に置かれているのであれば全くもってその通りだと思うのですが、もしかしたらドイツ人は *rent seeking* をしているのは自分達ではなくて、イタリア人やスペイン人ではないかと思込んでいるのではないかと思うのです。私はそういうふう思うのですが、それに関する理解と、それからドイツ人の勘違いに関する私の理解が正しいかどうか、お伺いできればと思います。

平島 色々なレベルの話が入っているので、なんとお答えしていいかよく分からないのですけれども。今のコメントは、基本的には EMU に関するガバナンスの回復が可能かどうか。あるいは、何が処方箋として適切なのか。とりわけドイツ人がどう考えているかということでしょうか。

とすると、そもそも一つの中央銀行を作って通貨を統一しながら、財政は各国政府に任せているという EMU の設計自体に瑕疵があったかどうかということが、議論になり得る訳です。今のところ、ドイツの政策当局者からは、財政統合を目的とするような原理的な選択肢は示されていない。

現状の条約に枠組みが示されている経済通貨同盟を前提として、現状の危機を乗り越えるために何ができるのかを考えたときに、ご承知のように当面の国債危機に関しては、困ったところの国債を買い上げる EFSF を使う。長期的にはより恒久的な制度が予定されていますけれども、それを作り、かつそこから資金を仰ぐ国は財政規律を高めなければいけないという話で、そこから全く出ていないですね。

過去、ドイツが貿易によって域内で非常に貿易黒字を稼いでいたことは、ほとんどドイツ国内の議論に出ていません。当面の危機に対して何が可能か、当面の条約を現状としたときに何が可能かという議論しか出ていません。だから特殊 EMU のガバナンス回復ということでは、政策当局者はそういう発想しかほとんどしていません。

〇〇 European Financial Stability Facility に ECB が出資したり、あるいは各加盟国

がさらに出資することに関して、ドイツ人は反対するじゃないですか。

平島 反対しますね。

〇〇 自分達の議論が、それでどうして正しいと思えるのか。周辺諸国をさらに締め上げていじめてやれという自覚を持って、そうしているのではないと思うんですよね。なんだかんだのロジックで、彼らは彼らが正しいと思っている。その彼らが正しいと思うロジックは何なのでしょう。

平島 そういう議論をするのは、ECBのドイツ人理事達が中心ですよ。

だから、それは要するに赤字のファイナンスはしない。すると行ってしまったらおしまいだと彼らは考えていて、あくまでも一時的な措置としてやるだけであって、中央銀行がじゃぶじゃぶ国債を買い上げるといふことは、原則としてできないという。

まず、その前に加盟国が財政規律を回復する。国債が市場でちゃんと買えるようにすることが、先決だということではないでしょうか。僕はそこまでしか分かりません。実際どういうロジックで今のようなことを言っているのかは、経済学者ではないので、それ以上は申し上げられません。

〇〇 今日の Benz の話で、ガバナンスというのは視角であって理論ではないということをおっしゃられて、Rhodes 自身も理論というよりは、最近の彼はガバナンスというのは narrative であるとか、story であるという言い方までしている訳です。

では一体全体、ガバナンスという視覚なり narrative なり story というのは、いかなる魅力があるのかということなんですが、Rhodes の場合はイギリス限定ですから分かりやすく、ウエストミンスター・モデルを日本へ入れて対抗する、同時に他方で NPM のモデルに対抗するには、こういう見取り図が多分いだろうというのは分かるのです。

この研究会でも前から言っているように、私が不勉強なだけかもしれませんが、フランスではガバナンス論はあまりぴんと来なくて、今日はドイツの話が出てきたので、非常に興味深かったのです。ドイツにおいて、ガバナンス論という視角がそれなりに魅力を持つとしたら、それはどうしてなのか。あるいは、他にどういう対抗する見取り図があって、どういうのに対してガバナンス論という見取り図が優位性を持つのか。そこらへんを何か suggestion を頂ければ、大変興味深く思います。

さらに言いますと、先ほど〇〇先生がおっしゃったように、例えばアメリカだったら連邦と州の話とかにガバナンス論を当てはめてもよさそうな気がするのですが、アメリカの少なくとも政治学では、あまりガバナンス論はしない。どうもアメリカにおいては、

ガバナンス論を当てはめにくいところがあって、逆に言うと今日の EU のガバナンスの話では、ある種しっくりくるというか。ガバナンス論というのは、どこかヨーロッパ向きな部分があるのか、あるいはヨーロッパバイアスみたいなものがどこかに入っているのか、そういうところがあるのでしょうか。

平島 僕もそういう印象を持っています。研究史的に言えば、やはりドイツには国家学というものがあって、それは元をたどればヘーゲルなのでしょうけれど、社会に優位する国家というものがあると。それを民主化したときに、選挙のシステムとか政党間競争のシステムとか、そういうシステムを交えてガバメントがあり得るということです。それに対して、ガバナンスという、あえて水平的調整の契機にことさら関心を集める。だから、そういうドイツの伝統があったから、初めて出てきたのだと思うのです。

あとは、例えば連邦制については、Benz の先生に (Fritz W.) Scharpf という研究者がいるのです。まだ活動していますが、Scharpf の場合はゲーム論とか合理的選択論を使って、理屈のうえでドイツの連邦制は絶対 suboptimal な政策 output しか出しえないと、ある程度決定論的な色彩を持つ論文をたくさん書いています。

Benz はそれに対して反論を提起し、実際に観察されるのはそうでもないのではないかということで、ドイツは連邦制であり corporatism が部分的に作動した国であり、なおかつウエストミンスター型ではないので 2 党制でもない多党制でありという、非常に多主体的で、政治アクターが多い政治体制ですよ。

それにもかかわらず、日本と同じように、かつては「ドイツ・モデル」と言われ、政策のパフォーマンスは相当高いと言われていた。では、一体その秘密はなにか。Scharpf のように非常に論理的に、必ず行き詰まるとか、suboptimal な output しか出し得ない政治体制だと言ってしまうと、現実の説明できないのではないかということです。では実際、作動するのはどこに秘密があるのだろうかという観点から、Benz は考えてきたのだと思うのです。

ただ、改革しきれない側面はあります。最近の連邦制の改革も一つの例だと思うのですが、非常にまどろっこしい交渉をやり、ルールをやたら細かくして、初めて終止符を打つことができたみたいな感じです。その説明ははしりませんが、単にポジティブに現実のドイツの政治体制を Benz は書いているのではなくて、もちろん構造的な問題を指摘も怠りません。

しかしながら、運用の仕方によってはやりようがあるのではないかと考えて、ガバナ

スという観点を強調しているのではないかと思います。このように、研究史の一つの流れの中で理解できるのだと思いますが、ただドイツの政治は他のヨーロッパ諸国と同じように、選択肢が狭まりつつあるのは事実です。

また、EU の仕組みもさらにたくさんの主体によって構成されていますので、ガバナンスという視覚を取っても、むしろ効率性に限界がある。いくらサルコジとメルケルが協力して議論をリードしようとしても、全然追いつかない訳ですよ。そこに構造的な限界があるような気がします、そういう点が露呈してきているので、ガバナンスのアプローチも見直さざるを得なくなり、新しい見方が出てくるのかもしれない。

あと、EU の長期的発展を見る場合に、Bartolini を紹介しましたが、最近ではアメリカとの比較がたくさん出てきています。それは議論としては、非常に面白いと思います。だから政治体制としては、EU をアメリカと比較するのは、より significant なのかなという感じがします。アメリカと EU の polity の生成の歴史的比較の議論は、さかんになされています。それは面白いのですが、ガバナンスとは直接結びつきません。

〇〇 Polity としてアメリカと比較するというと、煎じつめるとどういう図式になるのですか。アメリカと EU の比較は？

平島 アメリカは合衆国という一つの nation state と言えますが、EU の場合は加盟国が一つの nation state ですから、やはりレベルが違うと思います。しかし、例えば裁判所が果たす役割だとか、今日はあまり説明できませんでしたが、この図の右に「法による統合」とあるように、ECJ が下す判決は、法のシステムとしては各国の法システムに優越しています。

これは中村民雄さんが大得意の分野ですが、横から ECJ の判断が入ってくるために、政府間交渉が揉めようと何だろうと、法的な制約がある訳です。そういう法による統合というか、司法権が果たす、法的判断の役割という点で、アメリカと類似すると思います。そういう研究もたくさんあると思います。

〇〇 それは、どこの時点で比較するかによって全然違っていて。

平島 もちろんそうです。

〇〇 アメリカ史で言うと、独立戦争は各州政府が戦っている訳ですよ。北部諸州の財政がほぼ破綻して、連邦政府債を発行して、ちょうど今 EU でやるかもしれないという連邦政府債で北部諸州債を借り変えてしまうというのを、通すか通さないかでものすごくもめて、南部諸州はなかなかのまなかったと。

だけど、有名な人が有名な昼食会を開いて、南部諸州は連邦政府債を発行することを認めるかわりに、北部諸州は首都を DC に置くことを認めるという。だから、まさにそのときには、連邦政府を維持すること自体が調整問題以上でも以下でもなかった訳です。だから 300 年前と同じことを、今 EU がやっている。

だから今のアメリカと比べるのはナンセンスですけど、独立戦争直後のアメリカと今、あるいはそのあと各州中央銀行が勝手に通貨を発行して良かったり、破綻していた頃のアメリカと今の EU は十分に比較できるし、国際経済学者の中にはそういう議論をしている人もいますね。

平島 そうですね、どの点に着目して比較するかで、歴史的なフェーズの取り方も違ってきます。例えば僕の知っている範囲内だと、アメリカの独立の時期とヨーロッパの第二次大戦後から憲法条約の制定をめぐる諮問会議が開かれましたが、そこに至る過程を比べたものもあります。だから、まずは比較の枠組みをコントロールしないと、意味のある比較にはならないと思います。ただ、非常に **implication** というか、色々な **suggestion** を得ることができると思います。

もっとも、ガバナンスというのは基本的に一定の制度を前提とした議論ですので、なぜ特定の制度が生まれるのかとか、制度が崩れた後にどのようにして新しい制度が生まれるのかとか、戦争やドイツの国民国家統一とか、そういうダイナミックな歴史分析にはあまり適さないということだけお断りしたつもりです。

あと、今日のお話で枠の外に置いたのは、**prescription** として例えば(2010年12月の社会科学研究所国際)シンポジウムで **Kasian (Tejapira)** さんがおっしゃったような、対外的に **good governance** と言われ、規範的な意味で使うという点は、全然議論しませんでした。叙述であるとか分析の概念としてのガバナンスの視角ということで。

〇〇 私自身は南欧、特にイタリアの地域社会研究をしているので、その観点からするとガバナンス論というのはとてもリアリテイーがあります。例えばマルチ・レベル・ガバナンス論などは、こういう枠組みがあるのかと今日色々教えて頂きました。

こういう形での議論は、どういうふうに使われているのでしょうかというご質問なのですが、例えばイタリアなどでは州を中心とする地方自治体が、先ほどおっしゃった結束・構造政策に依拠しながら地域政策を展開することが、非常にやられています。そのことが、地方政府と国との関係を変えていくというダイナミズムを生んでいるような感触も持っています。

従って EU レベルのガバナンス論をもう少しマルチレベルにまたがりながら見ていって、特に私の視点で言えば、地方政府と国の関係が変わっていくところに期待をしすぎなのか、あるいは実際そういう現象があり、ないしはそういうことを対象とした研究が、イタリア以外ではどう扱われているのかというあたりを、ご示唆頂ければと思います。

平島 おそらく研究はたくさんあると思うのです。マルチ・レベル・ガバナンスの議論というのは、EU 全体として一番上のレベルから見た鳥瞰的な議論だったのですけれども、加盟国内部の *subnational* な政府から、あるいは社会の主体からすると、EU に新しい政策の制度や枠ができたことによって、*opportunity structure* が変わって、行動がどんどん変わっていくというようなことは一般的に言われています。

現在では *Europeanization* の各国の具体的な個別的なケーススタディとして、たくさんの研究があるのではないかと思います。すみません、具体的な構造政策について、詳しくは知りません。90年代のガバナンス・ターンの頃のガバナンス研究が、注目した中心的な論点の一つだったと思います。その頃、「地域のヨーロッパ」ということがすごく言われ、地域評議会というものが EU に設けられたりしました。

場合によっては、*nation state* を取っ払って、*region* が基本的な構成単位となって、ヨーロッパを作っていくのではないかという議論もありました。もちろん構造政策についても色々な見方があり、そうは言っても最終的には *national government* が財布のひもをしめているんですよとか、いやいやそんなことはない、ローカルな主体もそれなりに *strategic* に行動しているとか。必ずしも背反しないとは思いますが、そういう議論も盛んになりました。すみません、具体的には言えません。

司会 (配布資料の) この図の 0-1 は、平島さんが作られたのですか。

平島 そうです。これは COE の成果物の東大出版会から出た本に載せたものです。

司会 今話題になっているヨーロッパ化が、ECJ の「法による統合」の矢印の下に来ているのは、先ほど言われたような文脈でしょうか。

平島 これはトップダウンとボトムアップみたいな、大雑把に言って加盟国が条約交渉を繰り返して、欧州統合を前に進めていく過程が統合だとすると、それは左のほうなのです。ヨーロッパレベルで条約をもとにして色々な制度が作られ、ヨーロッパの権限領域が作られ、それに基づいて諸機関の間の相互作用の結果、具体的な政策が規則とか指令などの形を取って生まれてくると。

それは加盟国政府の中に実現されていき、そちらのベクトルがヨーロッパ化ということ

で、大きく分けてボトムアップとトップダウンという対照として示したのです。

政治学の基本的な関心の範囲は左のほうだけだったのですけれども、ある時期から法による統合は非常に重要であると注目が集まって、Weilerをはじめとする人達ですが、これがどういうメカニズムで、別のメカニズムだと言っていると思うのですけれども、統合に影響を強く及ぼすのかという点が議論されています。それを付け加えたのです。僕がこれを付け加えたのが、この図のミソというか、それだけですけれど（笑）。

〇〇 ガバナンスでは司法府の役割が重要になると私はかねてから思っていたので、それはこの図を見て、あらためて思いました。お聞きしたかったというか、コメントになるかもしれないのですが、今日の平島さんのお話で一番関心を持ったのは、（配布資料）1ページの0というところです。ガバナンスというと自己利益のみの追求だけでは通用しないとおっしゃって、ある種、集合的な目標を共有できるようなメンバー間でだけ、ガバナンスというものが成り立つのだと、そのようなことをおっしゃったと思うのです。前向きな解決したいというスタンスを共有できるのが前提条件だと、それはなるほどと思いました。

それで思い出したのですけれども、デュルケムが契約が成り立つためには、契約以前の社会的連帯のようなものが必要だと。契約も、前契約的基礎みたいなことが必要だという議論です。ガバナンスについても非ガバナンス的基礎というか、すでに一定の条件が成り立っているところでのガバナンスといったものが、有効に成り立ったり機能するというところをおっしゃっていた。

他方で言うと、このガバナンス研究は色々な領域でガバナンスを研究している訳ですが、コーポレート・ガバナンスというものは、ある種の共通目標が設定しやすいアクター同士なのかもしれないとか、ローカル・ガバナンスだと地域性でそういう条件が満たされるのだろうかとか、ソーシャル・ガバナンスであればどうなんだとか、色々な領域でガバナンスを研究していくときに、ガバナンスが成り立つ基盤、前提条件があるのかという非常に重要な示唆を頂いたような気がしました。

そのことに関わって、何か補足的なコメントとかがあれば、教えて頂きたいと思います。

平島 その通りです。場合によっては、これはドイツ人研究者のバイアスなのかと疑えないでもない。どうなのでしょうね。これはドイツ的な前提なのかなと。

つまり、集団の一員であるという自覚というか、こう言ってしまおうとすごく雑駁な言い方になってしまいますが、やはり協力しないと物事は解決できないというスタンスが、少

なくとも僕の付き合っている研究者のほとんどは共有しているように思えます。

アメリカの研究者も同じかという、違うような気もします。そうやってしまうと誤解を招くおそれがありますが、ミクロレベルでの国民性の違いみたいなものが、反映されているのではないかという思いが、僕の頭の片隅にはあります。もちろん、そんなことは正面からは言えませんが。

つまり、Maynz とか Benz も含め、ドイツの主流理論家達には必ず **common goods** を、どうやって **cooperation** によって達成できるかと問いかける理論的系譜があるんですよね。そういう意味では、Luhmann とはちょっと違うと僕は思います。政治学者によって Luhmann は批判されましたが、つまり全くばらばらの個人が構成する社会の一体性は担保されないという議論には、ドイツの政治学者は絶対に組しないのです。

〇〇 Luhmann も Maynz もドイツの社会学者ですが、ドイツだからこう言っているという訳ではないような気がしますけれども、お話を聞いていて思ったのが、ガバナンスを日本にそくして理論的に研究するときに、そういった前提条件に対する配慮が必要だというご示唆を頂いたと思います。

そういうものがないときには、それを補完する代替となるような仕組みを作っていかななくてはいけないので、そういった集合的な目標を仮に共有していないようなアクター間で、例えばルールといったようなものを設定することによって、それを疑似的に作る事が可能なのかとか。

ガバナンスというものを考えていくとき、理論的な仕組みを考えていくときに、重要なポイントを教えて頂いたし、非常に示唆的だったということをお先ほど申し上げたつもりだったのです。

平島 Handbuch の中に社会学者が書いたところがたくさんありまして、2007 年の「Handbuch Governance」で Uwe Schimank という社会学者が、基本的なメカニズムということで説明しているチャプターがあります。それを読めば、〇〇さんがおっしゃったような点について、ある程度示唆が得られるかもしれません。

〇〇 こういうスタンスは、アメリカ人というかユダヤ人のガバナンス議論でも、要するにゲーム理論的なガバナンスの話でも前提にされていることですね。要するに、二人の囚人はお互いの刑期を減らしたいという共通の目標があるのに、コーディネーションに失敗すると裏切りあってしまう。

そういう場合においてのみ、繰り返しゲームなガバナンスの仕組みというのは、その囚人二人からなる社会的構成を改善できると考えるので、自己利益も追求したいのだけれど、一緒に利益を追求しようという契機もあるというのが、Game-theoretic なガバナンス・アプローチの大前提なのです。なおかつ Game-theoretic な均衡は、制度が再編される過程を説明できないという欠点まで含めて、ユダヤ的な Game-theoretic アプローチとすごく似ているのではないかと思うのですけれど。

平島 なるほど。そうだと思います。他方、私の限られた人生経験だけから言えば、例えばアメリカ人研究者とドイツ人研究者の間には一定の指向性の違いがありそうな気がするということです。ゲームの繰り返しとかそういう他の観点を入れていけば、理論的には共通性を醸し出すことは十分可能だと思います。

司会 他にいかがでしょうか。よろしいですか。では、平島さん、今日は本当にありがとうございました。（拍手）

配布資料

<報告要旨>

1990年代半ば以降、広く人口に膾炙するようになった「ガバナンス」は、極めて多義的な概念でもある。本報告では、A・ベンツにならって政治学におけるガバナンス・アプローチを確認した後、市場統合の完成やマーストリヒト条約の発効（1993年）を背景として「ガバナンス転回」をとげた EC/EU 研究を概観する。「マルチ・レベル・ガバナンス」や「ネットワーク・ガバナンス」などの議論が浮き彫りにした EU の特質と問題点、ならびに EU の「独特な」政治体制の歴史的生成など、ガバナンスの視角からは必ずしも明らかにしえない EU の側面ないし視角がもつ限界についても考えてみたい。

0. ガバナンス・アプローチの視角 (Benz 2004) ,(Benz et al 2007)

・「統治アプローチ」に対する「ガバナンス・アプローチ」：ヒエラルヒー（国家）と競争（選挙と市場）の「影の下」における主体間の交渉（国家による上からの「操縦」*Steuerung/steering* ないし国家・社会の主体間の水平的「調整」*Koordination*）の側面に注目←60年代以降の政策研究による「計画」失敗の分析

・問題解決のために制度のルールを変更・加工することもある（「メタ・ガバナンス」）主体間のネットワークとそれが働く過程（ネットワークの管理・制度政策）←操縦と調整を単に叙述するだけでなく「メカニズム」にも光を当てる発見的概念（規範的用法とは区別）

・「したがって、この概念を用いる場合、主体間の相互作用において操縦が可能である、すなわち、政治が経済的制約や制度によって決定されていない」し、「制度のルールシステムが機能する、すなわち、政治が単にエリートによる無制約の権力行使と等置されるものではない」と前提(Benz 2004: 21)→集合的解決をめざす意図を主体に措定する「問題解決バイアス」(Renate Mayntz)

・自己利益のみの追求、意図的問題先送り・非決定は対象外、制度が再編される「危機的節目」でのガバナンス成立の説明には不適

・(Rhodes 1996)：国家・非国家主体間の「自己組織的・組織間ネットワーク」（参加者が認めるルールに従い、相互の信頼に基づきゲームのような相互行為を行う）が行政サービスを提供→保守政権による「新公共管理(NPM)」は阻害要因

1. 欧州統合研究における「ガバナンス転回」

(Hix 1998), (Jachtenfuchs 2001), (Kohler-Koch and Rittberger 2006)

・アメリカの国際政治学からヨーロッパの政治学各分野の対象へ

新機能主義：超国家組織が原動力となって国家統合を推進、国家間の紛争を平和裡に解決する国際システムの構築へ (Haas 1958) ⇔政府間主義：統合過程を決定するのは加盟

国政府(Hoffmann 1966)→主権移譲のプロセスに関心

「転回」後の EU 研究：EU の政治体制を所与とし、EU の政策形成とそれが加盟国の政治・政策に与える「ヨーロッパ化」の影響に関心

(Jachtenfuchs and Kohler-Koch 1996): 'Regieren im dynamischen Mehrebenensystem'
(Wallace and Wallace 1996): 'Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance' 第3版で「ガバナンス」を初めて使用(77年初版、第2版83年: 'more than a regime and less than a federation' or polity)

・背景

単一欧州議定書(SEA、87年発効)と域内市場統合(SEM)の完成(92年末)、マーストリヒト条約発効(93年)

(Armstrong and Bulmer 1998): 単一市場の形成(「相互承認」による「消極的統合」)、競争政策(買収・合併規制、公的調達、公共サービスの市場開放)、結束・構造政策、社会政策(労働環境規制)、環境政策(ゴミ処理)

・90年代半ば以降の展開

'Governance in the European Union' Project funded by DFG(1996-2002)(The Mannheim Centre for European Social Research: MZES); 'One Europe or Several?' by the UK's Economic and Social Research Council(ESRC)(1999-2003); Norway's Arena(Centre for European Studies) program (1994~)

<http://www.connex-network.org/govdata/> Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) (Mannheim) プロジェクト・データベース

<http://europeangovernance.livingviews.org> Living Reviews in European Governance (Vienna) EU ガバナンス研究の学界展望

2. ガバナンスの観点からみた EU の特質

・「マルチ・レベル・ガバナンス」(Hooghe and Marks 2001)

下位政府・社会主体や超国家主体も政策形成に持続的に関与(結束・構造政策) ⇔ 加盟国中央政府の支配的役割強調(Moravcsik 1998)

・「ネットワーク・ガバナンス」

ヨーロッパ・加盟国・下位政府レベルの間や政策領域ごとに分節化された「国家」が、各領域の社会主体との間でネットワークを構成。ヒエラルヒーの上から公共財を配分せず、操縦ないし activator の役割を果たす(Kohler-Koch 1999; 委員会は流れに浮かぶ「小船」Sbragia)

コミトロジー(comitology)を場(技術的専門知識が媒介)として個別政策領域ごとに形成される「政策ネットワーク」(Peterson 2004): 安定性・閉鎖性・資源の相互依存性などの点で相違。

・「規制国家」EU

貿易障壁の撤廃、競争秩序の確立、市場の失敗の修正・補償のための（技術的）規制政策の展開（規制ネットワーク）の結果、EU も一つの規制国家←政治的紛争度の高い（再）分配政策に適さず(Majone 1994)←経済機能主義的説明・正統性批判

* 「政策形成のモード」は政策領域・時代によって異なる(Wallace 2003)：ヒエラルヒーによる ECB の金融政策、現代化以前の競争政策、第 2・3 の柱における「緊密な超政府主義」、リスボン雇用戦略を初めとする「開放型調整方式」(OMC)による「新しいモードのガバナンス」(⇔「共同体方式」) など

* ガバナンスのメカニズム分析にまで踏み込むものは一部？

・ コンセンサスによる共同体の政策決定の非最適性(Scharpf 1988)を批判する(Benz 2000), (Heritier 1999)、加盟国議会のジレンマと「戦略的」行動(Benz 2004)

3. EU の問題とガバナンス・アプローチの限界

・ 民主的正統性の問題(Kohler-Koch and Rittberger 2007)

デンマーク・ショックが残した宿題：欧州議会の権限強化、政策形成プロセスの透明性改善（委員会の「ガバナンス白書（2001年）」）⇔ネットワーク・ガバナンスの非公式性・不透明性と MLG における議会コントロールの困難、規制国家に伴う正統性不全問題（民主的国家モデルが前提とするヒエラルヒーと競争を通じた正統性は EU にはそのまま通用せず）

・ 効率性・問題解決能力の限界

「消極的統合」によって市場統合は完成されたが、憲法条約の失敗からリスボン条約へと至った条約改正の連続、現在では欧州債務・信用危機への対応不全（EMU の設計ミスと 'economic governance' の回復）、東方拡大（2004年）以降の制度運営の効率性維持←加盟国政府の 'rent-seeking' ないし 'non-decision' ？

・ 研究が政策領域ごとに細分化・専門化(Jachtenfuchs 2001, 258f.)

・ 危機における制度形成の説明には不向き←Liberal Intergovernmentalism(Moravcsik 1998)や新機能主義(Sandholz and Stone Sweet 1998)による統合プロセスの議論、「法による統合」論(Weiler 1991 ; Burley and Mattli 1993)、ないし国民国家を超える新たな「中心」編成と境界設定によるシステム形成、内部政治の構造化の長期的過程としての欧州統合(Bartolini 2005)

政治学の視角としてのガバメント(統治) とガバナンス

	ガバメント 国家対市場・社会	ガバナンス 相互補完的操縦形態としての 国家、市場、ネットワーク
政体 (構造)	<ul style="list-style-type: none"> 国家に焦点 最重要の制度としての多数決デモクラシーとヒエラルヒー 	<ul style="list-style-type: none"> ヒエラルヒー、交渉システム、競争メカニズムの諸要素を結合する制度の構造 ネットワーク
政治 (過程)	<ul style="list-style-type: none"> 権力獲得をめぐる政党間と影響力をめぐる利益集団間の競争 当該権限をもつ国家機関の決定を通じた紛争解決と国家決定の執行 	<ul style="list-style-type: none"> 統治アクターと被統治アクター間の紛争 制度的ルールシステムの文脈における操縦と調整 国家と社会のアクター間交渉 制度的ルールシステムの適合
政策 (内容)	<ul style="list-style-type: none"> 立法 (命令と禁止) 公的給付の分配 	<ul style="list-style-type: none"> (ネットワークと共同体における) 了解、妥協、取引 集合財の共同創出 ネットワーク運営 制度政策 (制度変化の管理)

(Benz 2004 : 21)

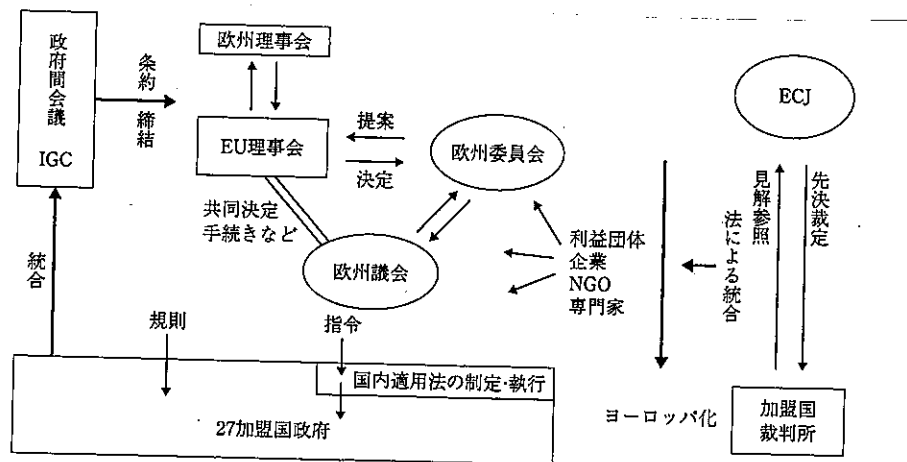


図 0-1 EU の主な機関と政策形成のしくみ

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 (2004), 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 (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 (2004), Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union, *West European Politics* 27, 875-900.
- 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.
- Burley, A.-M. and W. Mattli (1993), Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, *International Organization* 47, 41-76.
- Haas, E. B. (1958), *The Uniting for Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Heritier, 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 (1966), Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, Summer, 862-915.
- 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.

- 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, 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.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Peterson, John (2004), Policy Networks, Wiener, Antje and Thomas Diaz (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 117-35.
- Pierre, Jon (2000), Introduction: Understanding Governance, Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, 1-10.
- Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies* 44, 652-67.
- Sandholz, Wayne and Alec Stone Sweet (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1988), The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* 66, 239-78.
- Taylor, Paul (1996), *The European Union in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Weiler, J. H. H. (1991), The Transformation of Europe, *Yale Law Journal* 100, 2403-83.