

# 特集 欧州統合と民主的統治

## 序 文

この特集は、統治体 EU の政治的機能と目的の拡大に対応して、支配の民主的正統性をより厳しく問う動きが、学界でも現実政治でも顕著になっている流れを捉えて組まれた。企画したのは 2004 年の春であった。特集への投稿を呼びかけた当時、次のように書いた。

EU は、経済統合を超え、政治連合へと進み始めている。2002 年から 2003 年にかけては、各国議会代表が多数参加した「将来像諮問会議」が EU 諸国政府の呼びかけで開催され、この諮問会議が 2003 年に欧州憲法条約草案を採択した。2004 年上半期の現在は、この草案を基礎に、EU 諸国政府間で新たな条約交渉が進められている。現在の EU においては、古典的な条約秩序から「憲法」的秩序への質的転換の可否あるいは可否が問題とされ、また EU の統治の正統性を高めるために「民主的な運営」の原則が規範化され制度化されつつある。

今回の特集では、従来の EU の「民主主義の赤字」をめぐる政治学や法学の分野における研究を踏まえつつ、「欧州憲法条約（草案）」という新たな実定法段階を迎える EU において、民主的な統治とは、いかに把握すべきか、いかに制度化し規範化すべきかを考察する論稿を募集する。このテーマに対しては、特定の政策分野に限定して、その範囲から考察を進める論稿も可能であるし、全体像を論じるものも可能である。また、今回の募集は、欧州憲法条約（草案）を所与として論じる立場に限定されるものではない。現行の EU 政治や各国政治、あるいは国際組織と EU との相互作用など、さまざまな現実政治の局面の実証的な分析を踏まえて、実定化されつつある「憲法」とは異なる視座から EU の民主的統治のあり方を論じる立場も否定しない募集である。

あれから 1 年半。この間に、草案をベースにした欧州憲法条約の署名（2004 年 10 月 29 日）、10 カ国の批准が進んでいた中でフランスとオランダの国民投票による批准の否決（2005 年 5 月 29 日、6 月 1 日）、その直後の未批准国の大部分での批准凍結の決定、それらによる憲法条約の事実上の凍死、このようなドラマが展開した。EU 諸国政府も、25 カ国すべてにおいて憲法条約の批准が円滑に進むとは予想していなかった。それゆえ付属宣言で署名後 2 年を経て若干国の批准難航の場合、首脳理事会において解決策を話し合う旨の

規定を置いていた。しかしよもやその若干国が、署名後7カ月にして半世紀以上統合を推進してきたフランスとオランダになろうとは何人も予想していなかったであろう。この二カ国の否決は衝撃を与えた。

今回の特集に寄せられた5篇の論稿のうち3篇に、この衝撃を研究者としてどう受け止めるべきかを自問する著者の姿がみられる。いずれも結論的には、憲法条約の凍死が欧州統合の死でも退歩でもなく現状が維持され、憲法条約が立ち向かった問題は今後もEU政体形成上の課題として残るため、憲法条約が今後も依然として関連性をもつ、という認識を示している。ここに本特集に寄せられた論稿に共通する態度が見られる。それはEU統合の表層を一次文献や二次文献を翻訳してなぞるような研究ではなく、表層がいかに変化しようとも、それを確固たる分析視座から冷徹に観察し評価するという態度である。それゆえ憲法条約の凍死を迎えても、それを一つの事実として突き放しつつ、論究を続けることができた。

さて特集に寄せられた5篇のうち2篇は法学（中村、伊藤論文）、2篇は比較政治（網谷、中山論文）、そして1篇は国際行政学（城山論文）と、学問手法（ディシプリン）は異なる。これは、問題の設定と分析のツールが、それぞれの学問分野の先行研究や確立した概念枠組や分析手法の違いを反映して、異なるということである。しかしながら、論稿を通読すると、現在のEU統治に関する一定の認識を共有していることが読み取れる。

以下では、この論稿間の共通項をつむぎだしながら、特集としての5篇の構成順序を語ることにしよう。

まず、EUの統治が多元的で複合的で多層的であるが全体として一つの大きなユニットを形成しているという認識はほぼ共通である。その鳥瞰図の中で、EU次元の機関と構成国次元の諸主体の間の相互作用、法的な規範的な相互独立性を標榜しつつ、法的に相互認知するために融合する法、といった観察が具体的になされている。

法学の2論稿でいえば、中村論文は、EUの鳥瞰的な法秩序像を多元的複合法秩序と表現し、EU・各国次元の法秩序間での相互認知による法の融合に民主主義の赤字の解決法を模索する。伊藤論文も多元複合的認識を前提として、EU次元での基本権憲章の成立とフランス憲法秩序における憲章のフランス法秩序に適合的な理解を通しての受容とEU法独自の論理との微妙なズレを指摘する。

比較政治学の視点から、網谷論文は、EU次元で法制化された社会規範（差別禁止指令）のドイツとオーストリアでの国内法による実施の段階で、ドイツでは国内法制化に失敗し、オーストリアでは成功するという違いが生じている要因を論じている。これはEU次元の法や政策がそれとは別個に存在する各国の法と政治を変容させるという視点であり、比較政治学においては、各国政治の受ける影響、すなわち「ヨーロッパ化」という研究課題と

して語られることになる。中山論文も、共通農業政策の分野を取り上げ、EU 次元での政策の基本方針変更によりフランス国内政治で高度に党派化していた農業セクター政治が瓦解していった様子を、やはり比較政治にいう「ヨーロッパ化」の研究視座から分析している。

国際行政学の関心から、城山論文は、NGO・企業・自治体・構成国・EU・他の国際機関といった多層多元のアクターに注目しつつ、それぞれが自動車関連の環境規制のための技術的基準の設定プロセスやアカウンタビリティの確保方法の形成と変容を追っている。城山においては、EU のほかに国際機関での基準形成といった局面も観察の対象となるが、EU 各国の利害調整から EU 次元の基準が設定されるが、それに国際機関での基準形成が別途行われるので、そこから EU 次元の基準の変更への圧力がかかるといった、多層の相互作用が指摘される。

次に、EU 支配の正統性という観点からすると、支配の民主的正統性を実体的な問題として、つまり権利の実体内容の確保や権利の政治の諸困難として取り上げたのが、伊藤論文（「基本権憲章」）と網谷論文（「反差別指令」）であった。支配の民主的正統性を制度的な問題として、制度設計の面から取り上げたのが、中村論文であった。城山論文の関心も制度的であり、EU 支配の正統性を行政学にいう「アカウンタビリティ」の確保問題として捉え、利益代表アクターが多種多様でかつ多層に及ぶ EU の場合、その確保が困難であり、かつ深刻な課題になっているとの認識にいたっている。

他方、中山論文の関心は、国内政治における農業利益の代表政治形態が 1990 年代以降はフランス国内において根本的に変容したことを EU の政策転換と国内の他の要因に結び付けて説明することであり、EU の支配の正統性への考察にまでは直接には及んでいない。

しかし、ここに興味深い発問があるともいえるだろう。期せずして網谷論文と中山論文は、同様の視座から異なる事例研究をしているとも見うるからである。網谷論文は、国内政治の構造的要因においては同様のドイツとオーストリアにおいて、EU 次元で設定された社会的規範（反差別ルール）の国内法への置換にあたり、ドイツでは失敗しオーストリアでは成功するのはなぜかを考えている。ドイツでは EU 次元の規範に親和的な政権が上乘せ国内実施をしようとして時間の制約から結局失敗し、オーストリアでは不親和的な政権が最小限度の国内調整でミニマムに実施したので成功したという分析から、EU 法を通した EU（社会規範）支配の正統性は、各国内における政治的綱引きの結果成立する国内法をも視野に入れて考える必要があるとの結論に達している。網谷が社会規範の、つまり価値の政治、権利の政治を事例研究の素材にしたところ、中山論文は、農業政策という EU では最も確立した、利益の政治、給付の政治を事例研究の素材にしたと位置づけることができ、その分析結果は、網谷が正統性問題につなげて指摘していることと同様のこと

がいえるかもしれないし、そうでないかもしれない。これが発問であるが、答えるには、EU 農業政策の変化が他の構成国の国内農業セクター政治をどう変容させたかとの比較も必要であろう。

なお網谷の指摘は、中村が法学の見地から、EU の支配の正統性問題は EU 次元の法秩序と各国次元の別個独立の法秩序との複合によって考える必要があると述べていることと符合する。網谷も中村も、EU は価値や利益の EU 次元と各国次元とでの contestation (調和を求める対抗競争的な緊張) を内包させる統治であり、そこでの正統性は、一元化されず、多元に分節されつつ、しかし相互に融和も求めることが制度的に仕向けられるという理解を示している。この視座は、これまで「外国法」あるいは「比較政治」として個別の国々が研究されてきたその蓄積と現代の EU の研究とをつなぐ。EU 研究は、EU 次元の固有の機関の繰り広げる法や政治だけを見て成り立つものではなく、構成各国のそれと接続して、両者を総合して初めて動的な姿まで捉えた研究として成り立つものである。

このようなわけで、編者としては、鳥瞰的なものとして中村論文を冒頭におき、統治の実体的な民主的正統性確保に関する伊藤論文と網谷論文を次におき、そして中山論文を網谷論文との補完において捉えてその次におき、最後に、EU を超えて国際法・国際機関次元との相互作用にも観察が及ぶ城山論文をもって、特集を締めくくることにした。

学問的手法の違いを理解しつつ、お互いに響きあう関心と共有できる発見 (finding) から多くを学びあい、多元的で複合的な EU のさらに犀利な分析、そして新たな発見へと読者を刺激し、いざなうことができるならば幸いである。

編集責任者 中 村 民 雄