

ヨーロッパ連合 (EU) 理解を促す接近法としてのガバナンス・アプローチ研究

Exploring the nature of the beast: Governance approach to the European Union

井上 淳

Jun Inoue

大妻女子大学比較文化学部

Faculty of Comparative Culture, Otsuma Women's University

キーワード : EUガバナンス, OMC (裁量的政策調整), リスボン戦略, 欧州2020

Key words : EU governance, OMC, Lisbon strategy, Europe2020

1. 研究目的

本研究は, EU (European Union: ヨーロッパ連合) を研究対象にしている EU 研究 (EU Studies) において, EU 運営に対する分析ツールとして近年注目されている「ガバナンス・アプローチ」に焦点をあてて, この学派が描き出す EU の姿の問題点を法学・政治学的に指摘したうえで, EU のガバナンスを論じる際に何に注目すべきかを明らかにしようとした研究である。

EU の研究や教育に携わる過程で直面するのが, 「とどのつまり EU とはどういった存在なのか」という設問に対して明確な像を提示し, その像に合わせて EU で起こっている諸事象を説明する難しさである。というのも, 非常に入門的であるように見える上記設問にこたえることが, EU 研究では事実上放棄されているからである。それは, 日々発展をとげ複雑な動きをみせる EU を単一の枠組で説明することは困難であると考えられていることに起因している。それゆえ, EU 理解のための理論やアプローチは, 特定の時期や政策領域に限って説明能力を有する「部分理論」である。

こうした部分理論の乱立は, 観察者がもつ EU 像に大きな影響を与える。観察者が興味をもつ事例の説明に適した (時代あるいは政策領域という観点から採用するのが適切だと考えられる) 部分理論が選択され, 当人がこれに専門特化することによって, 本来「部分」であるはずの当人の EU 像が EU の「通常」の姿, 常態となり得るからである。本来は, そのようなことがないよう, 多方面から検証を試みる, あるいは複数の理論・アプローチを検討するといった学術的な訓練を受けるのだが, 短期のあいだにモデルや理論の操作に慣れなければならない場合には, この限りではない。

研究者や専門家が事実上単一の理論・アプローチにのみたけ, それゆえ当該理論・アプローチに適合的な事例のみに詳しくなるということは, 容易に起こり得る。それは, 危機の時期に EU を学んだために EU に対して懐疑的になる, あるいは活況であった時期に EU を学んだために EU に対して肯定的になるといったような, EU に対するいささか単純な理解を助長する。

それでは, EU は本質的にはどのような存在であり, どのように EU を説明したらよいのか。本研究課題は, 加盟国の調印・批准した設立条約 (基本条約) にもとづいて EU が運営されているという事実に戻り, 基本条約とこれに依拠して運営された結果として導出される政策や法 (二次法) をガバナンスの射程に入れることによって, 時代や政策領域によって変化する EU 像を結ぶことが可能だと仮定し, 研究を続けてきた。

本研究課題の姿勢は, EU の運営や統治 (ガバナンス) のありようを研究対象にしているという点で, ガバナンス・アプローチと視座を共有している。しかしながら先述のとおり, 理論やアプローチに関する研究では包括的な議論が放棄されており, そのことはガバナンス・アプローチとして例外ではない。すなわち, 注目する事実, 政策領域, 時期によって, 視座や焦点ひいては手法, さらに導出される結論が異なる。とりわけ, 近年のガバナンス・アプローチは「いかに EU を民主的な組織にするか」「いかに一般市民が EU を統制するか」という議論が強まる傾向にある。昨今の EU やユーロに対する懐疑主義と照らしあわせるともったもな指摘ではある。しかしながら, EU と加盟国政府による統治や権限関係は, 設立当初から基本条約にもとづいた形で今日まで脈々と続いてお

り、それゆえガバナンスを論じるにあたっては両者の権限関係の文脈が失われてはならない。この点を研究潮流の正確な把握を踏まえて指摘し、解決方法を事例に裏打ちされた形で展開するために、本研究課題を計画・遂行した。

2. 研究内容及び成果

本研究課題は、英語による最終研究成果物の公開を最終目標にしていた。本研究課題が国際的に、あるいは EU 研究の本場でどのように評価されるかを把握するためである。研究期間終了時に海外の EU 研究の専門ジャーナルへの投稿採択を目指して、ガバナンス・アプローチ研究の潮流をサーベイした。サーベイの結果、「Open Method of Coordination (以降、OMC と呼称)」という政策方式を題材に発展した「New Mode of Governance (以降、NMG と呼称)」という研究潮流に焦点をあてて議論を展開することにした。

近年の EU は、域内市場統合やユーロといった経済部門の統合のみならず、雇用や社会政策、教育・文化政策などといった社会的な側面にも取り組みつつある。これはとりもなおさず、国家が古来より取り組んできた政策領域への関与・介入を意味する。そのため、そうした分野における統合や政策協調は当然困難になる。加盟国の主権そして裁量を尊重しながらも EU レベルでの社会的側面への取り組みを促進するために考え出されたのが、OMC と呼ばれる政策方式であった。

OMC は、①EU レベルの目標、ガイドラインやベンチマークの設定、②（実施評価に必要となる）上記ベンチマークの数的・量的指標の作成、③上記①②を踏まえた加盟国による政策へのおとしこみ、④定期的なモニタリング、とりわけ加盟国間の実施状況の交換と相互政策学習、で構成される政策サイクルを繰り返す。EU レベルで到達しようとする目標を参照して、加盟国は自主的に政策を準備、導入する。このとき、加盟国間の相互政策学習（mutual policy learning）が発生して「ベスト・プラクティス」が選定され、そこへ加盟国の政策が収斂することが期待されている。

このようなしくみをもつ OMC では、EU レベルの目標設定が加盟国を強制することはなく、加盟国は主体的に計画をすすめることができる。とはいえ加盟国が EU レベルの目標を完全に無視することがないように、モニタリングとピア・レビュー

が組み込まれている。それゆえ、OMC は雇用や社会政策といった加盟国の主権にかかわる分野においてヨーロッパレベルの協力、ひいては政策収斂をもたらすと期待された。OMC は域内市場統合でみられるようなトップ・ダウン（EU が立法をおこないこの遵守を加盟国に求める）方式とは異なったため、研究者は OMC が EU における新たな様式のガバナンスであると注目し、NMG 研究（先述）が 2000 年代に一大研究潮流を形成した。

ただ、OMC の適用は、加盟国代表が定例で集まる欧州理事会にて宣言されたものが多く、EU-加盟国間関係を法的に定めた基本条約の規定に明記されていた訳ではなかった。そのため加盟国は、ピア・レビュー圧力がかかったとしても究極的には EU レベルの目標を無視して政策を実施することができた。実際、2000 年 3 月に発表された「リスボン戦略」（後述）では OMC 適用が大々的に謳われたが、2000 年代半ばには OMC が当初期待されていたような政策収斂をもたらしていないことが明らかになってきた。相互政策学習そして政策収斂が実証的に発生し得ないという現実を前に、研究者からは OMC ひいては NMG の有効性に対する疑問も発せられるようになった。

期待されていたような相互政策学習と収斂が生じなかった OMC を「New mode」のガバナンスだと称するのは学術的に困難である。たしかに、ベンチマーク作成やモニタリング、相互政策学習を行おうとするところは、域内市場統合をはじめとする従来の政策方式にはみられなかった。しかし、OMC 適用の目的は域内市場統合と同じ EU レベルの政策収斂である。ともに政策収斂を目的としていながら、域内市場統合で採用された立法方式では目的が達成され（域内市場統合が完成し）、OMC を通じて政策収斂が達成されなかったのはなぜだろうか。それは、EU レベルの取り組みや提案に対する国内利害関係者あるいは政府自身の反対をおさえるしくみがなかったからである。域内市場統合が 1960 年代半ばから 80 年代にかけてすすまなかった反省を踏まえて、基本条約が更改され、関係する法案には全会一致ではなく加盟国加重票による多数決制度が採用された。これによって 1980 年代後半から 1992 年の域内市場統合完成までのあいだに、300 近い法案を成立、加盟国に導入させたのである。同じ政策収斂を目的とする OMC には、このようなしくみが存在していなかった。

あくまで基本条約において相互政策学習などを阻む要因を抑えない限り、OMC の目指す相互政策学習は生じ得ない。所期の目的を達成しなかったいま、OMC がどのように改善されるのか。結局、基本条約を変更しない限り OMC に実効性はともなわないのではないのか。このことを示すために、ICT (Information Communication Technology: 情報通信技術) 分野を事例に、EU の OMC 適用の変遷にかかわる事例研究をおこなった。

2000 年 3 月、加盟国代表が集う欧州理事会は 10 年間の経済戦略であるリスボン戦略を採択した。2010 年までにヨーロッパを競争力と成長と持続可能性のある知識基盤型経済にするために、リスボン戦略は、数々の取り組みを表明した。そのうちのひとつが、ICT 分野のてこ入れであった。ICT は経済成長、競争力、雇用の改善に貢献する産業だと考えられていたためである。

ただ、EU 基本条約において産業政策や研究開発、雇用といった政策領域は、加盟国が権限（主権）をもつ分野だと定められていた。とはいえ、域内市場統合をすすめた 1990 年代の後半は、経済成長、競争力、雇用いずれにおいても加盟国単独で問題の打開を図ることができないでいた。折しも主要加盟国において左派政権が登場するにともない、EU レベルの取り組みを求める雰囲気が高まった。

そこで、加盟国が権限をもつ政策領域において EU レベルの政策協力をすすめるべく、リスボン戦略は ICT 政策に OMC を適用すると明言した。ところが 2000 年代半ばの中間報告を経ても ICT 活用や成長、研究開発、そして雇用に関する統計は好転しなかった。先述のとおり、OMC を採用したとしても、加盟国相互の相互政策学習と政策収斂はほとんど生じなかったのである。

リーマン・ショックやギリシャ危機発生後の 2010 年、欧州理事会は新経済戦略である欧州 2020 を発表した。リスボン戦略と同様、欧州 2020 は経済成長、競争力、雇用改善を目指しそれを可能にする産業として ICT に焦点をあてたが、目的追求のために採用した政策手法はリスボン戦略とは大きく異なっていた。

まず、欧州 2020 の発表前に、EU の政策と運営そして EU-加盟国間関係を定めた基本条約が修正され（リスボン条約）、産業政策、研究開発政策、雇用など欧州 2020 に関係する政策領域において、EU が加盟国間の取り組みの交換や政策学習、ピ

ア・レビュー・プロセスを主導することができるようになった。従来の条約規定にも取り組みの交換や政策学習をおこなうこと自体は明記されていた。しかしながら、EU は原則として加盟国と協調し、加盟国の取り組みを補完する形で政策をすすめる義務があるとも明記されていた。また、基本条約の冒頭には、EU レベルで対応する合理的な理由がない限りより低いレベル（国あるいは地方レベル）で問題解決を目指すという「補完性の原理」も明記されていた。そのため、EU が独自になおかつ主体的に取り組むことができると基本条約に明記されていない限り、補完性の原則と加盟国との協調の原則が優先され、その結果として EU レベルの政策が実質的にすすむことはなかった。

リスボン条約における関連規定の変更は、そうしたことにメスを入れ、EU 主導で政策学習プロセスやピア・レビューをひとまずすすめることが可能になった。これは、OMC 研究で指摘されつつあった相互学習がアド・ホックにしかすすまないという欠陥を制度的に克服しようとする取り組みだといえる。

基本条約にのっとなって EU レベルで提案・形成される政策（文書）すなわち二次法に焦点をあてると、欧州 2020 以降にはやはり大きな変化がみられた。欧州 2020 実行のために発表された政策文書には OMC という用語はみられなくなり、かわりに「マルチ・ステークホルダー参加」と「オーナーシップ」という言葉が頻繁に使われるようになった。欧州 2020 の発表以降、EU は ICT に特化した政策 (Digital Agenda for Europe)、イノベーションに特化した政策 (Innovation Union)、若年層雇用に関する政策 (Youth on the Move) など、様々な旗艦政策イニシアティブ (flagship initiatives) を発表した。そしてそれぞれのイニシアティブに即して、さらに個別具体的な政策が提案された。それらのほとんどに対して、マルチ・ステークホルダー参加とオーナーシップが求められるようになった。ICT に関する諸政策においても、先述の Digital Agenda や ICT 分野での雇用促進をめざすデジタル・ジョブのための大連合 (Grand Coalition for the Digital Jobs) のなかで、マルチ・ステークホルダー参加とオーナーシップが強調された。

なぜこの時期にこれらが強調されることになったのだろうか。それは、OMC の実効性・実現性にかかわる反省による。OMC において、政策学習や

相互の意見交換は基本的に官と官の間でしか発展しなかったことが、既存研究から明らかになっている。互いの取り組みや政策学習はアド・ホックだっただけでなく、民間（事業者）を巻き込むことすらなかったのである。そうした官主導の政策では、産業政策、成長戦略、雇用促進といった民間に直接関係する政策は実を結ばない。そこで欧州 2020 では、民間企業や教育機関などといった多種多様なステークホルダー（利害関係者）を巻き込むよう求めたのである。

実際、デジタル・ジョブのための大連合では、専門家や技術者の不足に対応するために若年労働者や女性の動員をめざしているが、そうした取り組みは民間企業や地方自治体、教育機関とのコラボレーションでそれぞれに目標値を設定して行われている。成長や研究開発、雇用を実際に支える利害関係者を巻き込まない限り、そもそも現実味のある提案もなされなければ、目標達成に意味のある取り組みも行われたい。意味のある取り組みでなければ相互による学習も発生しないし、ひいては当初立てた目標すら実効性をもたなくなる。要は、マルチ・ステークホルダー参加は民間行為主体に参加の実感と実効性ある政策提案をおこなわせて計画がなるべく実現するよう担保し、他方でオーナーシップはピア・レビューと相まって参加した利害関係者（行為主体）の結果へのコミットメント・責任を担保するものとなるのである。

こうして、欧州 2020 発表後は、より実効性、実現性を高めるために基本条約と政策文書に新たなしくみが導入された。その結果、徐々にではあるが目標年の 2020 年にむけて ICT における研究開発投資、雇用率、ICT のビジネス利用（とりわけ EU 加盟国間貿易）がすすみつつある。この 1, 2 年のあいだに政策が導出されることになっているデジタル単一市場に向けた取り組みが本格化すると、さらに効果が出る可能性がある。

以上のように、ICT という単一の政策領域を取り上げてみても、一時脚光を浴びた OMC が用語としては使われなくなりつつある。その一方で、その基本的な構成要素であった相互政策学習とピア・レビューが EU の運営や権限関係を定めた基本条約に盛り込まれた。また、ICT 関係の個別政策文書には OMC のかわりにマルチ・ステークホルダー参加とオーナーシップが明示的に強調され、取り組みの実現性を担保しようとしていることが

分かる。いみじくも既存研究が近年ようやく到達したように、ある政策は新あるいは旧ガバナンスのいずれかに分類・区別することができるというものではなく、時代や状況によって移ろいゆくものである。そしてそのような変化をもたらすのが、EU の運営と権限関係を定めた基本条約に変更が生じるときである。理事会等の宣言文書では、加盟国の行動方針を示すことはできても、加盟国の行動まで制約することはできない。基本条約に定めがある場合以外に、加盟国が究極的に拘束されることはない。それゆえ、ガバナンスを研究するためには、特定の時代の特定の政策領域に精通していればよいというものではなく、政策立案や導出の根拠となっている基本条約のありかたをまず分析射程に入れなければならない。

以上のような知見を内容とする英語の学術論文を執筆し、EU 研究の著名なジャーナルに投稿したものの、研究期間終了までに採択されるには至らなかった。

3. まとめと今後の課題

自身の研究成果については、研究期間中に専門ジャーナルへの掲載にたどりつくことができなかったことが、大きな課題として残っている。査読者の講評を読んでいると、「ガバナンス」あるいは「新あるいは旧のガバナンス」にまつわる論点が多義的であるがゆえに、議論の焦点を明確かつ一貫性をもたせた形で議論をすることに（投稿者 - 査読者間ですら）限界を感じた。また、ICT という単一の事例のみでガバナンスについて論じる場合の説得力についても疑問や議論があった。ICT という特定の領域でみられるエヴィデンスを学術的に有意な議論へ展開する方法について、今後改めて検討しながらも、EU のガバナンス研究潮流を現地で議論し吸収する機会を模索したい。

また、研究対象にかかわる事実については、リスボン戦略の反省を踏まえて欧州 2020 を導出しただけあって、近年の取り組みには一定の進歩がみられる。ただ、戦略の最終期日まではあと 4 年近くあり、2016 年はデジタル単一市場へ向けた動きが本格化する。そのようななかで、成長、投資、雇用が上向きになるのかどうか、仮によい結果が出たとしてそれが OMC から変更された EU のガバナンスによるところが大きいのかどうかを、今後測定・追究する必要がある。

4. この助成による発表論文等

上記3のような経緯により、研究期間終了時点において、既公刊の研究成果がない状態である。先の査読コメント等を踏まえて、適宜修正のうえ

『人間生活文化研究』No.26 に、論考「ICT における EU レベルの政策方式の変化がガバナンス・アプローチにもたらす示唆」の投稿を予定している。

(2016 年 3 月 31 日現在)