

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 —修正版「NMG」か、それとも原点回帰か?—

Implication of governance change in EU's ICT policy on European governance
—Revised version of “New Mode of Governance”?—

井上 淳¹

¹大妻女子大学比較文化学部

Jun Inoue¹

¹Faculty of Comparative Culture, Otsuma Women's University

2-7-1 Karakida, Tama-shi, Tokyo, Japan 206-8540

キーワード：EU（ヨーロッパ連合）、ガバナンス・アプローチ、ICT、New Mode of Governance
Key words：European Union, Governance, ICT, New Mode of Governance

抄録

EU (European Union: ヨーロッパ連合) は2000年にリスボン戦略, 2010年に欧州2020を発表, 成長, 競争力, 雇用のでこ入れに乗り出した. とりわけICT (情報コミュニケーション技術) が成長や雇用に寄与すると注目され, 政策が次々と提案された. リスボン戦略にかかわる政策にはOMC (Open Method of Coordination) という政策方式が採用され, これが研究者の注目を集めた. 過去に域内市場統合で採用された法的強制をともなう共同体方式とは異なり, 加盟国の自主的な取り組み, とりわけ参加と政策学習とを重視していたからである. OMCはEUにおける「新たな形式のガバナンス (New Mode of Governance)」の展開だと注目され, 一大研究潮流を形成した. しかしながらリスボン戦略は失敗し, OMCも所期の効果を発することなく, 欧州2020ではOMCという語すら使用されていない. かわりに欧州2020では, 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ている. 本報告は, 欧州2020, とりわけそのICT政策における政策方式の変化に注目して, OMCをきっかけに提唱された「新たな形式のガバナンス」の学術的な「新しさ」, ひいてはEU研究におけるガバナンス・アプローチの展開に疑問を提起する.

共同体方式からOMCへ, そしてOMCから欧州2020期の政策方式へと移行するさまを検討すると, 改めて新たな学術的用語をあてるほど新しい動向だとは判定することができない. EU研究における国際関係論のガバナンス論援用のきっかけが非国家行為主体の参加を射程におくためであり, 実証的にも共同体方式においてすら参加と学習がみられるからである. オーナーシップについても, 国際関係論においてはガバナンス論の射程のなかに含まれており, EUでも近年財政監視等で用いられている. 以上の検討は, EUにみられる政策方式の変化が, 新たな学術用語をあてるほど目新しい現象でないことを示唆している.

1. はじめに

本報告は, EU (European Union: ヨーロッパ連合) の経済戦略, とりわけ ICT (information communication technology) 政策に採用されている政策方式の変化が, EU 研究 (EU Studies) におけ

るガバナンス・アプローチにどのような示唆をもたらすかを検討するものである.

近年の先進国において, ICT は成長, 競争力そして雇用に貢献する業種だとみなされている. ヨーロッパでは, 加盟国だけでなく EU も ICT 分野

に注目し、そのでこ入れに取り組んでいる。国境をこえて広域的に取り組むことにメリットを見出す場合には、EU が加盟国と協力して（あるいは加盟国を牽引して）問題に取り組むのである。

EU による ICT への取り組みは 1990 年代からはじまった。2000 年に発表された経済戦略「リスボン戦略」では知識基盤型経済への移行が掲げられ、ICT への取り組みを本格化させた。その際に採用された OMC (Open Method of Coordination: 裁量的政策調整) という政策方式は、研究者の注目の的となった。OMC が官民を問わない参加と加盟国間の政策学習を促したからである。OMC はこれまで EU でみられた統治方法とは異なると認知されるに至り、研究者を中心に OMC が「新たな形式のガバナンス」(New Mode of Governance: NMG. 以下、「NMG」と呼称) だともてはやされた。

ところが、2010 年に発表された新経済戦略「欧州 2020」以降、とりわけ ICT 関係の公式政策文書に OMC という語はみられなくなる。時を同じくして、EU 研究では OMC に対する疑問や批判が提起されるようになった。これらの事実をどのように理解すればよいのか、NMG の修正だと理解するのが妥当なのか、それとも、10 年そこそこで疑問が提起される NMG を使うべきではないのか、そもそも、短期のあいだに様々な学術用語を生み出す EU 研究のガバナンス・アプローチすら問題なのか、以上の問題意識にもとづき、本報告は、上記政策方式の変化が EU 研究のガバナンス・アプローチにどのような意味と示唆をもたらすのかを検討する。

まず、リスボン戦略と欧州 2020 のふたつの経済戦略において採用されていた政策方式を概観する。とりわけ、官民間問わない加盟国間の相互政策学習がどのような形で導入され、変容していくのかに焦点をあてる(第 2 節)。両戦略ともに成長や競争力、雇用に関する広範囲の政策を扱っているため、本報告では成長、競争力、雇用いずれにもかかわると指摘されていた ICT 政策を分析の対象にする。つぎに、EU 研究におけるガバナンス・アプローチの展開を概観する(第 3 節)。OMC に注目しこれを NMG だと呼称した学派は、EU 研究においてはガバナンス・アプローチに分類される。NMG が「New」と呼ばれるだけに、この学派が生まれたのにはそれなりの学術的文脈がある。EU 研究におけるガバナンス・アプローチは、1990 年代

から発展した。それから NMG が提唱されるまでの学術的展開を概観することによって、ICT にみられる政策方式の変化が NMG、ひいてはガバナンス・アプローチにどのような示唆をもたらすのかを検討する。

2. ICT 政策に適用された政策方式の変化

2.1. リスボン戦略期

2000 年 3 月、欧州理事会(加盟国首脳会議)は向こう 10 年間の経済戦略であるリスボン戦略を採択した。この戦略は、成長、雇用、競争力を回復するために、知識基盤型経済への移行、持続可能な社会、そして社会包摂を同時に達成しようとし、それらに寄与すると見込まれたサービス業や ICT 産業のでこ入れを促した。一連の取り組みに成功すれば、3%の経済成長と 70%の雇用率を達成することができるだけでなく、人々に投資し各国が築き上げてきた福祉国家を堅持した「欧州社会モデル」が創出されると試算された^[1]。リスボン戦略にもとづいて、欧州電子化計画(eEurope)が 2000 年と 2002 年に発表され、「information society for all」のスローガンのもと、安価で高速で安全なインターネット環境の提供のために必要な競争促進と規制改革、電子政府や電子診療といった社会的包摂の推進、研究開発や投資、ICT のビジネス利用を促した。

ただ、研究開発や産業政策は当時、EU にのみ権限が与えられている政策領域ではなかった。EU の組織や運営を定める基本条約規定によれば、ICT、競争力、成長にかかわる規定である汎欧州ネットワーク、産業政策、研究技術開発のいずれの規定においても、EU は加盟国の活動を調整し必要に応じてこれを補完する役割のみが認められていた。協力を促すにも、加盟国との密接な協力(closer cooperation)が必須であった^[2]。この規定は、事実上、加盟国が望まないことは究極的には達成されないことを意味していた。

そのようななかであっても加盟国の協調と EU レベルの政策収斂を促したい EU は、リスボン戦略で OMC という政策方式の適用を宣言した。OMC とは、①EU の政策目標とりわけタイムテーブルをとまなうガイドラインの策定、②ガイドラインに応じた量的・質的な指標やベンチマークの策定、③加盟国によるガイドラインの政策化およびターゲット・達成方法の明確化、④加盟国の取

り組みのモニタリングとピア・レビューを通じた加盟国相互の政策学習、の4段階からなる政策サイクルである^[3]。当該サイクルを実施する過程では、官民間わなない参加も求められた。リスボン戦略に関係する政策には OMC が適用されると定められていたため、2000年代の ICT 政策も OMC を通じてすすめられた。

ところが、リスボン戦略期間中には加盟国間の協力はすすまず、ビジネス活用、研究開発投資、雇用の増加はおろか、市場シェアすら諸外国に引き離される始末であった。リスボン戦略の中間評価後も EU のイニシアティブに加盟国が追従しない状況が続き、eEurope を発展させた i2010 計画を発表したものの、ICT を通じた競争力、成長、雇用の改善はみられなかった^[4]。

2.2. 欧州 2020 期

EU は、2010 年に新経済戦略である「欧州 2020 (Europe2020)」を発表した。欧州 2020 は、スマートで持続可能で社会包摂的な成長を達成するため、また金融・財政危機から回復するために、EU および加盟国に「新しくてなおかつ革新的 (new and innovative)」な取り組みを求めた^[5]。欧州 2020 は、2020 年までに雇用率を 75%に引き上げること、研究開発投資を GDP 比 3%に引き上げること、温室効果ガスの 20%削減を達成すること、中途退学者を 10%以下にすることなどを目標に掲げた。目標達成のために導入される諸政策にはマルチ・ステークホルダー参加とそれらによるオーナーシップ、パートナーシップが求められたが、OMC については言及がなかった。

欧州 2020 のなかで ICT にかかわるものに、「デジタル・アジェンダ (A Digital Agenda for Europe)」がある^[6]。デジタル・アジェンダは、ブロードバンドアクセスの保障、e-コマース刺激、社会的包摂、電子政府といったリスボン戦略の諸取り組みを引き継ぎつつも、①デジタル市場の分断、②相互操作性および基準の欠落、③サイバー犯罪、ネットワークやセキュリティ対策、④高速アクセスへの投資不足、⑤研究開発およびイノベーション不足、⑥デジタルリテラシーとスキルの不足そして社会的包摂、⑦ICT を用いた社会的な挑戦、といった諸問題に重点的に取り組むことを明記した。欧州 2020 にあわせて、これらに取り組む際にはマルチ・ステークホルダー参加が促された。また、

研究開発投資や教育・雇用・スキル開発への投資を促す「Innovation Union」や、若年者雇用促進のための「Youth on the Move」、スキル向上のための「An Agenda for New Skills and Jobs」などの政策がうちだされた。

EU は ICT 部門への人材 (労働力) 動員にも取り組んだ。100 万人近い ICT 技術者不足が推計されており、ネットワーク構築部門でも 380 万人の雇用創出が見込まれていた。また、ICT 企業の雇用形態の柔軟性は、女性の社会進出を促す可能性があると考えられた。そのため、EU レベルの政策を提案する欧州委員会は、「雇用パッケージ」^[7]を発表し、マルチ・ステークホルダーによるパートナーシップを通じた ICT 人材の教育訓練、雇用創出を促した。これを受けて 2013 年 3 月には「デジタル・ジョブのための大連合 (Grand Coalition for Digital Jobs)」が提案され、教育、資格、労働力流動性、ICT 業務に対する魅力・認知度向上のために ICT 企業や CIO 組合などをはじめとするステークホルダーが連携してことにあたることになった。実際、同年 6 月にはデジタル・アジェンダ会合が開催され、ICT 教育・訓練についての意見交換がはじまった^[8]。

このように、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を強調しだした EU だが、中間報告時の反省、すなわち、EU がイニシアティブをとっても加盟国が実行しなければ収斂は達成不可能だという事実への対応も忘れなかった。基本条約の関連規定が変更されたのである。

2009 年に発効した改正基本条約 (通称リスボン条約) では、産業政策の規定に追記がなされ、ガイドラインや指標の設定、ベスト・プラクティスの交換、定期的なモニタリングや評価において、EU が調整イニシアティブをとるものと定められた。これらは元々、OMC のサイクルを構成していた作業である。当該分野の政策権限が EU に移管された訳ではないとはいえ、加盟国間の政策調整を制度化するしくみが基本条約に内在化され、そのしくみの引き金を EU 側がひくことが明記されたのである。研究開発についても、まったく同様の追記が見られた^[9]。

このように、欧州 2020 期の EU は、OMC という語を活用することはせず、その基本的な作業を基本条約のなかに組み込み、個々の政策において

は別途マルチ・ステークホルダー参加やオーナーシップ、パートナーシップを強調するようになった。この事実が OMC/NMG が修正・改善されたことを意味するのであろうか。それとも、OMC/NMG の延長として捉えるべきではなく、もう少し異なる理解が必要であろうか。これを明らかにするために、次節ではガバナンス・アプローチを検討する。

3. EU 研究のガバナンス・アプローチ

3.1. 非国家行為主体、正統性へのまなざし

OMC に端を発した NMG は、EU 研究においてはガバナンス・アプローチのひとつとして位置づけられる。ただ、ガバナンス・アプローチ自体は、元々は国際関係理論のなかで発展したものである。

ロズノー (James N. Rosenau) とチャンピール (Ernst-Otto Czempiel) が「政府なき統治」となぞらえたように、国際社会は (国内政治とは異なり) 世界政府が存在しないにもかかわらず維持されている^[10]。とりわけ冷戦後、グローバル化の時代にあつては、国家に限らない多様な行為主体 (アクター) が、国際政治問題を担っている (問題管理がおこなわれている)。従来の国際関係理論は国家こそが主要な行為主体だとみなしていたため、非国家行為主体へのまなざしは新鮮であると同時に、国際社会における国際組織や NGO の役割に光をあてるきっかけになった。このようなまなざしの発展は、EU 研究にも影響を与えた。EU 自体が非国家行為主体だったからである。

1980 年代にすすんだ域内市場統合は、EU 研究で元々発展した統合論 (国際統合論) では説明が困難であった。統合論が統合促進要因を国家あるいは超国家機関 (EC/EU) のいずれかにのみ求めており、現実に EU や加盟国に影響を与える多国籍企業などを説明に含めることができなかつたからである。国家と EU が協力してことにあたることもあれば、それらとは異なる行為主体が統合に関与することもあることを示すためには、非国家行為主体に注目するガバナンス・アプローチを採用することが好都合であつた^[11]。

こうして、EU 研究では「ガバナンス」という語が多用されるようになる。たとえば、地域政策、構造調整などを事例にとりあげて、EU、加盟国、地方政府といったそれぞれのレベルに関与する行為主体の相互作用で統合がすすんでいる様を描い

たマルチレベル・ガバナンス論^[12]、これとは対照的に政策をめぐって交渉する利害関係者の水平的な関係に焦点をあてた政策ネットワーク論^[13]、さらには垂直・水平に限定せずに EU および加盟国内に存在する多様な行為主体の活動が EU レベルの政策にどのような利害を見出して反応するのかを動的に明らかにしようとした欧州化

(Europeanization) 研究^[14]が発展した。それぞれ異なる射程をもつゆえ、「ガバナンス」の定義が明確にされることはなかつたものの^[15]、多様な行為主体が EU レベルの政策形成にどのようにかかわるのかを動的に描き出そうとしたのが、EU 研究におけるガバナンス・アプローチ発展のきっかけであつた。

21 世紀に入ると、中東欧諸国 10 ヶ国の EU 加盟に対する不安、改正 EU 基本条約である欧州憲法条約の批准失敗など、さらなる統合推進に対する不安や抵抗が多くみられるようになった。加盟国の増えた EU が効率的に運営されるのかといった不安、そしてユーロや社会・雇用政策と徐々に政策領域を広げる EU に対する懸念が表明された。巷では、EU が「スーパーステート」「フランケンシュタイン」だとする表現がみられるようになった。

確かに、EU レベルの政策を提案するのは欧州委員会 (European Commission)、すなわち、選挙では選ばれていない官僚組織である。だが、提案された政策は加盟国代表が集う理事会で採決され、欧州市民が直接選挙した欧州議会も法案を審議するので、「EU の横暴 (暴走)」といったものにはしくみの上で箍がはめられている。とはいえ、選挙で選出されていない EU 官僚が EU レベルの政策を方向づけていることに対する (民主的な) 統制が効いていないのではないかという不安が強まった^[16]。EU 自体も通称「ガバナンス白書」^[17]を発表し、民主的統制を意識した運営を追求するようになる。こうして、ガバナンスのニュアンスには、「EU 自体の民主的統制」、すなわち EU が選挙で選ばれた者によって適切に統治されているのか、とりわけ政策決定手続が民主的かという「正統性

(legitimacy/input legitimacy)」を含むようになった。この主張には国内政治の類推を用いて国際組織の民主主義を議論することについて議論があるため^[18]、また本報告の主旨ではないため、あまり深入りしないが、EU に対するこのようなまなざし

は根強く残っており、EU 残留（離脱／脱退）の議論にも持ち出されることがある。

3.2. OMC/NMG 興隆

一部で EU 自体の民主的正統性が問われるようになったものの、現実には、EU と加盟国は着実に EU の政策領域を広げてきた。たとえば、1997 年 10 月に調印された更改基本条約^[19]であるアムステルダム条約には雇用の章が新設され、翌月には欧州雇用戦略（European Employment Strategy: EES, 以下 EES と呼称）が発表された。雇用は加盟国政府の専管事項とは認めつつも、加盟国共通の課題であった低成長、低競争力、低雇用（高失業）を改善するために、広域的なとりくみも必要だと判断したのである。加盟国の権限を侵害せずに EU 共通の課題にとりくむことができるようにするために、EES では加盟国を法的に強制しない共通のガイドラインや目標を定めるにとどめ、それにもとづいて加盟国が自主的に国別行動計画（National Action Plan: NAP）を立案・実施し、実施の過程でピア・レビューを通じて加盟国の取り組みを相互評価して「ベスト・プラクティス」を選定、その後国別行動計画の評価にもとづいて自主的に次の目標を設定させることにした^[20]。

2000 年 3 月に採択されたリスボン戦略は、成長、競争力、雇用にかかわるさまざまなとりくみを提案した。それらにとりくむにあたっては、EES で用いた政策方式を改良した^[21] OMC を適用することになった（OMC の詳細については、前節を参照）。これまで雇用や成長といった政策が加盟国の権限にあったことを考慮して、また EU の基本原理である補完性の原理も尊重するために、EU はガイドライン策定には関与するものの、ガイドラインをどのように政策におとしこんで実行に移すかは加盟国に任せた。OMC は、リスボン戦略が対象にしている情報社会、研究開発、中小企業支援、社会的包摂などの分野で適用されることになった^[22]。

通常、EU レベルの法や政策は、EU 側（欧州委員会）の提案を加盟国（理事会）が承認することで成立する。それゆえ、法や政策が成立した場合には、加盟国にその導入圧力がかかる。EU レベルで法や政策が成立した場合、その適用範囲と強制力に応じて「規則」、「指令」などと名称がつけられる。ガバナンス研究発展の契機となった域内市場統合では、指令が採択されることが多かった。

指令は、指定された時期までに指定された事案（例：公益事業への競争参入）を達成できるよう、加盟国の関係法修正（transpose: 置き換え）を求める。一方、OMC では、EU は欧州レベルのガイドラインを策定するにとどまる。それゆえ、加盟国の自主性が保たれる^[23]だけでなく、官民間わない様々なアクターの参加が求められた^[24]。一部の研究者は、立法を通じた従来の政策方式（共同体方式）が加盟国を強制する「垂直的な」ガバナンスだとするならば、OMC は強制的でない自主的な参加が担保された「水平的な」ガバナンスであるとみなすに至った。その結果、OMC は共同体方式の「古い形式（Old Mode）」とは異なる、もしくは代替する「新たな形式（New Mode）」のガバナンスだと形容され、NMG が一大研究潮流を形成することになった^[25]。

こうして一大研究潮流を形成した NMG だが、OMC が EES やリスボン戦略をきっかけに注目されたがゆえに、その学術的評価は EES やリスボン戦略の進捗・成否に依存した。EES の進捗などの事例研究が蓄積されると、OMC が所期の機能を果たしていないことが明らかになってきた。OMC では官民の参加はほとんど発生せず、特定のアクターが参加することどまった^[26]。また、相互学習についてもほとんど自主的には生じず、仮に発生したとしてもそれはアド・ホックなものにとどまることが判明した^[27]。EU 自体も、リスボン戦略の中間評価以降、OMC の有効性を検証した。リスボン戦略の中間検証で有名なコック報告（Kok レポート）^[28]は、OMC のピア・レビュー・プロセスは加盟国間の導入に差を生じさせているとして、改善の余地があると指摘した。OMC のガバナンスの「新」たる所以である参加と学習が現実には容易には発生しないことが、明らかになったのである。

このように、一部の研究者は OMC の限界を指摘するようになり^[29]、近年は研究者が OMC の「新しさ」を強調するのを控える傾向があり、OMC が共同体方式を「代替する」とはいわずに「補完する」と主張する論者が出てくるようになった^[30]。

3.3. 新旧のガバナンス様式の差とは？

政策方式の展開を時系列的に概観すれば、域内市場統合では共同体方式が、リスボン戦略では OMC が、そして欧州 2020 では OMC という語を使用しない新たなしくみが、それぞれ考案・適用

されてきたのは事実である。問題は、事実としてみられるそれぞれへの移行が、学術用語をあてるほど目新しいものかどうかである。そこで本節では、まず OMC がそもそも NMG と呼べるものだったかどうか、つぎに欧州 2020 後にみられた変化が NMG と呼べるものなのかどうかを順に検討する。

① OMC は NMG と呼べるものだったか

まず、OMC の特徴だとみなされていた参加と自主的な相互政策学習が実証的にはほとんど生じなかったことから、OMC の特徴をもって NMG を指摘することは誇張になる。また、「OMC が共同体方式を補完する」という近年の形容が象徴しているように、OMC と共同体方式は政策収斂を企図するという根底を共有したうえで、それぞれの対象政策領域にあわせた政策方式を採用しているに過ぎない。確かに、共同体方式では EU 立法を通じた強制がはたらくが、これは域内市場統合完成を急ぐことが当時の加盟国の了解事項で基本条約に多数決制度を導入したからに他ならない（後述）。一方、OMC が対象にしている産業政策、成長、雇用といった分野は加盟国政府に主権が残されており、必ずしも加盟国間でこれを共通にすすめるという同意が成立していない。そのようななかで政策収斂を促す場合には、法的強制より加盟国の合意醸成と加盟国の自主的な取り組みの促進が適している。いみじくも OMC 研究者がかなり早期に指摘していたように、OMC は「加盟国を強制することが可能でも望ましくもない場合」に適用されるものであった^[31]。法的強制が望ましくないとされている以上、OMC では参加や学習が強調されるほかない。そしてこの事実自体が、相互政策学習や収斂の阻害要因になった。先に既存研究の成果を紹介したとおり、国内制度や政治文化が異なることが、他の加盟国の実践を吸収し、学習することを困難にしていたのである^[32]。

ただ、加盟国国内制度や政治文化が EU レベルの政策収斂の成否を左右するという知見は、決して目新しいものではない。先に紹介した欧州化研究は、まさに国内制度や政治文化、習慣などが EU レベルの政策収斂に対する適合／不適合

(goodness of fit) を左右することを政策領域横断的に明らかにしてきた^[33]。すなわち、欧州化研究は、EU レベルの（政策）変化と加盟国の国内構造との差が収斂を求める適応圧力 (adaptational

pressures) となり、加盟国がこれに適応するか抵抗するかは相違は、拒否ポイント (veto points) や拒否プレーヤー (veto players) の多寡、国内で欧州化を促進する公的制度の有無、（中央—地方関係や EU に対する親和性といった）組織的・政治的な文化、行為主体による導入過程、行為主体とりわけ政治的エリートによる学習といった要因に左右されると明らかにしてきた。換言すると、EU レベルでとりくもうとしていることに対する抵抗勢力が国内に多くそして強く存在すれば、EU レベルの政策形成と導入はすすまない。OMC 研究者が「強権的」「垂直的」と評した域内市場統合ですら、それは変わらない。たとえば、本研究で採用している電気通信の事例では、諸行為主体の参加が政策の収斂を遅らせたことが明らかになっている^[34]。国内アクターとりわけ労働組合の説得に時間がかかり、彼らの政策学習と説得がすすんで電気通信市場完全自由化に至るまで、10 年ほどの歳月を要したのである。

では、域内市場統合はなぜ「強制的」「垂直的」に映るのか。それは、域内市場統合案件では多数決制度が採用されているからである。域内市場統合、すなわちヒト・モノ・サービス・資本の自由移動は、1980 年代に入るまでまったくすすまなかった。関係する政策決定が加盟国の全会一致でおこなわれる慣習が定着していたからである。こうした膠着状態を打開するために、EU と加盟国は単一欧州議定書の調印・批准によって基本条約を改正し、域内市場統合案件では加盟国の加重票による多数決制度 (QMV: Qualified Majority Voting) を適用したのである。言い換えると、QMV という制度なくして、EU そして加盟国は加盟国内の反対勢力を抑えることはできず、結果として域内市場統合もすすまなかったのである。当時 EU の欧州委員会委員長長の任にあっていたドロール (Jacques Delors) は、QMV が EU 政策形成をスムーズにしたと評価しており^[35]、それゆえ EU は拒否プレーヤー／ポイントをはじめとする国内抵抗要因を抑制して政策収斂に貢献することができたのである。以上の事実は、域内市場統合においてすら一定程度の参加が認められていること、その参加の範囲が広がるほどに抵抗勢力が出てくる可能性が高くなること、これを抑えて収斂を促すしくみがなにかぎりは EU レベルの政策収斂が起こり得ないことを示唆している。

ひるがえって OMC には、このようなしくみが存在していただろうか。答えは否である。OMC は国家の権能が強い分野で適用されていたので、容易に抵抗勢力が出てくる。そうした領域での政策収斂を図るためには、OMC は拒否プレーヤー／ポイントを抑制するツールがなくてはならなかった。しかしながら、OMC では参加と相互学習のみが強調され、抵抗勢力を抑制するツールは備えられなかった。その意味において、OMC はその当初から収斂など期待できないしくみであった。実際、既存研究が明らかにしたとおり、参加は官のみにとどまり、学習はアド・ホックにしか発生せず、各国のとりくみが収斂することはなかった。

以上を検討すると、OMC は国家主権の強い政策領域で適用されたがゆえに参加と学習を強調したに過ぎず、参加と学習自体は共同体方式でもみられる（それゆえガバナンス論が域内市場統合発展と同時に EU 研究で採用された）。国内抵抗要因を抑えるしくみすらもちあわせない OMC の存在自体をもって NMG だと呼べる要素はない。

②欧州 2020 後の展開こそが NMG なのか

これにこたえるためには、マルチ・ステークホルダー参加とオーナーシップが学術的なラベルをつけるほど目新しく、なおかつ EU のガバナンスを変えているのかどうかを検討する必要がある。ただ、欧州 2020 は 2020 年までの経済戦略であるため、現時点では、あくまで期間終了前の暫定的な検討にとどまらざるを得ない。

まず、マルチ・ステークホルダー参加だが、ステークホルダー参加自体は非国家行為主体の参加と同義である。その意味では、非国家行為主体の参加は、先に指摘したとおり域内市場統合の進展時期から注目されていることであり、それゆえ EU 研究に国際関係論で発展したガバナンス論があてはめられた経緯がある。また、OMC で官民協力が機能しなかったことを踏まえれば、すでに参加が担保されていたというよりは、参加がなさそうなところに参加を促すのが OMC の主旨だったと考えるのが適当である。その意味では参加は「目標」であり、実際にガバナンスの様態が変化した訳ではない。それゆえ、新たに学術用語をあてるほどではない。

一方、オーナーシップについては、ある意味新しい要素だといえる。関与した行為主体が官民い

ずれであるかにかかわらず、一定のコミットメントと結果に対する責任を求めているようにもみえるからである。デジタル・ジョブのための大連合で垣間見えるのは、確実に成果にコミットするよう求められているところだ。官民にかかわらず、それぞれの取り組みは「pledges」として公式ホームページ上に掲載され、その目標、進捗そして成果が公開されるため、取り組みにかかわる行為主体は文字通り誓約 (pledges) となる^[36]。とりわけ欧州 2020 発表後は、政策学習や相互交換、ピア・レビューは基本条約で内在化され必ず発生するようになり、同時に参加アクターにはオーナーシップ、すなわち結果へのコミットメントが求められる。計画、取り組み内容と評価が可視化されているために結果への責任も問われることになり、とりくみの実現性が担保され、結果収斂へと促している。

だが、このことのみをもって新たな用語をあてる必要があるかどうかは留保すべきである。なぜなら、共同体方式が適用されている域内市場統合においてすら、官民参加と取り組みの実現性と結果責任を担保しようとなった場合に、今後オーナーシップが域内市場統合の分野でも強調される可能性と余地があるからである。また、なによりも気になるのは、近年の「ガバナンス」自体に、オーナーシップのニュアンスが含まれていることである。国際関係論においては、支援にあたって途上国支援におけるグッド・ガバナンスが求められ、さらには支援を受ける国や現地のひとびと、NGO といった当事者が主体となって計画を立案・実行し支援側がその進展を評価する「オーナーシップ」が強調されている。限られたリソースで大きな成果を得るために、関係行為主体に主体的な参加と同時に結果へのコミットメント・責任を求めるためのオーナーシップや (グッド) ガバナンスは、国際関係論で言及されてはいるが、この意味での発想のルーツは比較政治学にあるという^[37]。このような意味でのガバナンスやオーナーシップは、EU においてもギリシャ危機後の財政監視のしくみ (ヨーロッパ・ゼマスター) でみられる。この点は別途検証をすすめる余地があるものの、国際関係論や比較政治学、両者を包摂する政治学という学術領域において既に射程におかれている現象について、EU 研究で新たに学術用語をあてるほどではない。

4. おわりに

リスボン戦略期に NMG だともてはやされた OMC は、欧州 2020 期には文言上放棄された。「古い」とされた域内市場統合時代の共同体方式から OMC, そして欧州 2020 期のマルチ・ステークホルダー参加とオーナーシップ強調への変遷は、それぞれ政策収斂を企図しているという点で共通している限り、それぞれが過去のものより大きく異なる、それゆえ学術的に「新しい」用語があてられるべきといったものではない。むしろ、EU 研究におけるガバナンス論の発端と展開を鳥瞰すると、事例で確認できた上記変遷は、あくまで国際関係論や比較政治学といった学問領域における「ガバナンス」の射程内で説明が可能である。非国家行為主体の参加、自主的な政策学習、オーナーシップ重視、いずれも政治学における「ガバナンス」の要素のひとつでしかないのである。

EU に類似する組織が地球上にあらわれないうために EU を「独特 (sui generis) な政体」だとみなす研究者がいる一方、より広い学問領域に貢献しようとしてたとえば国際関係論や比較政治学の理論を援用・適用する研究者もいる。両者の対話は学術的には健全な傾向ではあるものの、今回の事例のように、拝借元の学問領域で一定程度決着がついている議論を延々と EU 研究のなかで展開するおそれもある。ディシプリンをこえた概念適用の難しさを、EU 研究は教えているのかもしれない。

謝辞

本報告は、大妻女子大学平成 27 年度戦略的個人研究費 (課題番号 S2716) の助成を受けておこなわれた研究の成果である。

引用文献

[1] European Council. (2000) Presidency Conclusions on the Lisbon European Council. European Council, 23 and 24 March, Brussels.

[2] 条文の調査など詳細については、以下を参照。井上淳. (2015) 「ICT 関連政策にみられる EU ガバナンスの変化」『大妻比較文化』16, pp.3-16.

[3] European Council. (2000) op. cit., paras. 37-40.

[4] 詳細については、以下を参照。井上. (2015), 前掲論文.

[5] European Commission. (2010a) Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

COM(2010)2020, Brussels.

[6] European Commission. (2010b) A Digital Agenda for Europe. COM(2010)245, Brussels.

[7] European Commission. (2012) Towards a job-rich recovery. COM(2012)173, Brussels.

[8] 一連の経緯と展開については、以下が詳しい。井上. (2015) 前掲論文.

[9] 詳しくは、以下を参照。井上. (2015), 前掲論文.

[10] Rosenau, J. and Czempiel E.O. (eds) (1992) Governance without Government: Order and Change in World Politics. (Cambridge: Cambridge University Press).

[11] 域内市場統合をきっかけにガバナンスが意識されるようになる風潮は、たとえば以下のような書籍名に象徴されている。Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (eds) (1998) European Integration and Supranational Governance. (Oxford: Oxford University Press).; Armstrong, K. and Bulmer, S. (1998) The Governance of the Single European Market. (Manchester: Manchester University Press).

[12] 一例として、以下。Marks, G. et al. (1996) Governance in the European Union. (London: Sage).; Marks, G. et al. (1996) European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. Journal of Common Market Studies. 34/3, pp.341-378.; Marks, G. and Hooghe, L. (2001) Multi-Level Governance and European Integration. (Lanham: Rowman & Littlefield).

[13] 一例として、以下。König, T. (1998) Introduction: Modeling Policy Networks. Journal of Theoretical Politics. 10/4, pp.387-388.; Thatcher, M. (1998) The Development of Policy Network Analysis: From Modest Origins to Overarching Frameworks. Journal of Theoretical Politics. 10/4, pp.389-416.; David M. (ed.) (1998) Comparing Policy Networks. (Buckingham: Open University Press).; Peterson, J. (1995) Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis. Journal of European Public Policy. 2/1, pp.69-93.; Rhodes, A. W. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. (Buckingham: Open University Press).

[14] Héri-tier, A. et al. (2001), Differential Europe. (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001).; Cowles, M. C. et al. (2001) Transforming Europe.

- (Ithaca: Cornell University Press).
- [15] Pollack, M. (1996) The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 9/4, pp.429-458.
- [16] Kohler-Koch, B. and Rittberger, B. (eds) (2007) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).
- [17] European Commission. (2001) *European Governance – A White Paper*. COM(2001)428final, Brussels.
- [18] たとえば, Moravcsik, A. (2002) Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 40/4, pp.603-624.
- [19] EUは所管政策領域や政策決定手続等, EUの運営や組織にかかわる事項を国家間条約で規定する。この条約は基本条約と呼ばれるが, 政策領域の拡大や意思決定手続の変更などによりたびたび更改される。
- [20] 詳細については, 以下。Casey, B.H. and Gold, M. (2005) Peer review of labour market programmes in the European Union: What can countries really learn from one another?. *Journal of European Public Policy*. 12/1, pp.23-43.; Zeitlin, J. (2007) A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy. La Follette School Working Paper, No. 2007-031, University of Wisconsin-Madison.
- [21] Zeitlin, J. (2007) op.cit.
- [22] European Council. (2000) op.cit., paras. 8, 13, 15 and 32.
- [23] Heidenreich, M. and Bischoff, G. (2008) The open method of co-ordination: A way to the Europeanization of social and employment Policies?. *Journal of Common Market Studies*. 46/3, pp.497-532.
- [24] Borrás, S. and Jacobsson, K. (2004) The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*. 11/2, pp.185-208.
- [25] Mosher, J.S. and Trubek, D.M. (2003) Alternative approaches to governance in the EU. *Journal of Common Market Studies*. 41/1, pp.63-88.; Bruno, I. et al. (2006) Europeanization through its instrumentation: Benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box. *Journal of European Public Policy*. 13/4, pp.519-536.; Hodson, D. (2001) The open method as a new mode of governance: The case of soft economic policy co-ordination. *Journal of Common Market Studies*. 39/4, pp.719-746.
- [26] Borrás, S. and Greve, B. (2004) Concluding remarks: New method or just cheap talk?. *Journal of European Public Policy*. 11/2, pp.329-336.; Heidenreich, M. and Bischoff, G. (2008) op.cit.
- [27] Mailand, M. (2008). The Uneven Impact of the European Employment Strategy on Member States' Employment Policies: A Comparative Analysis. *Journal of European Social Policy*. 18/4, pp.353-365.; Casey, B.H. and Gold, M. (2005) op.cit.
- [28] European Commission. (2004) *Facing the Challenge The Lisbon strategy for growth and employment Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004*. (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities). Available at: https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf (Accessed on 11 January, 2016)
- [29] たとえば, 以下が参考になる。Jacobson, K. and Vifell, Å. (2007) Deliberative transnationalism? Analysing the role of committee interaction in soft co-ordination. In Linsenmann, I., Meyer, C.O. and Wessels, W.T. (eds) *Economic Government of the EU: A balance sheet of new modes of policy co-ordination*. (New York: Palgrave Macmillan), pp.163-186.; Zeitlin, J. (2005) The open method of co-ordination in action: Theoretical promise, empirical realities, reform strategy. In Zeitlin, J. and Pochet, P. with Magnusson, L. (eds) *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*. (Brussels: P.I.E.- Peter Lang), pp.447-503.
- [30] 一例として, 以下。Zeitlin, J. (2011) Is the open method of coordination and alternative to the community method?. In Dehousse, R. (ed) *The 'Community Method' Obstinate or Obsolete?* (Hampshire: Palgrave Macmillan), pp.135-147.; Boussaguet, L. et al. (2011) The 'Governance Turn'

Revisited. In Dehousse, R. (ed) *The 'Community Method' Obsolete or Obsolete?* (Hampshire: Palgrave Macmillan), pp.186-198.

[31] Mosher, J.S. and Trubek, D.M. (2003) op.cit.

[32] Casey and Gold (2005) op.cit.

[33] Cowles, M.C. et al. (2001) op. cit.; Héritier, A. et al. (2001) op. cit.

[34] Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (eds) (1998) *European Integration and Supranational Governance*.

(Oxford: Oxford University Press).; Thatcher, M.

(1999) *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change in Britain and France*. (Oxford: Oxford University Press).; Thatcher, M. (2001) *The Commission and national governments as partners: EC regulatory expansion in*

telecommunications 1979-2000. *Journal of European Public Policy*. 8/4, pp.558-584.; Thatcher, M. (2004)

Winners and losers in Europeanisation: Reforming the national regulation of telecommunications. *West European Politics*. 27/2, pp.284-309.

[35] Delors, J. (2013) *JCMS 50th anniversary lecture economic governance in the European Union: Past, present and future*. *Journal of Common Market Studies*. 51/2, p.174.

[36]

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/make-pledge> (Accessed on June 2, 2016)

[37] 一例として, 以下. Kjær, A. (2004) *Governance*. (Cambridge; Malden: Polity Press).

Abstract

The European Union (EU) has launched a economic strategy (Lisbon strategy) in 2000, and re-launched an improved version of the strategy (Europe 2020) in 2010. Both strategies were attempted to boost growth, competitiveness and employment. The EU understood that ICT (information communication technology) would contribute to growth, competitiveness and growth, and introduced many ICT-related policies. To promote policy convergence between member states, the EU adopted the Open Method of Coordination (OMC) to policies that related to the Lisbon strategy. The OMC emphasized participation of public-private actors and mutual policy learning between member states, all of which are contrasted to the Community Method that was usually applied to promote a single market. Scholars emphasized that the OMC was different mode of governance from the Community Method, and developed the study of "New Mode of Governance". However, the Lisbon strategy could not achieve its goals and OMC failed to promote mutual policy learning as well as public-private partnership. The re-launched strategy, Europe 2020, abandoned the word of "OMC" in the official policy documents, and started to emphasize that multi-stakeholders partnership and ownership by these stakeholders would assure achievements of policies and goals. This paper focuses on such alteration of policy tools, and casts doubts on the "newness" of EU governance.

After this paper examines the shift from the Community Method to OMC as well as the shift from OMC to policy tools in Europe 2020, it concludes that actors' participation, (voluntary) policy learning and ownership are not new phenomena: private actors and voluntary policy learning by stakeholders could be found in the single market issues which scholars categorize as the old mode (Community Method), and a fiscal surveillance system in the EU uses the concept of ownership. This paper also touches on why and how the EU study has come to use the concept of governance that was originally developed in the study of international relation study, and reveals that the original concept of governance in international relation study covers actors' participation as well as ownership. The developments of EU's policy tools so far cannot be seen as "New Mode" of governance.

(受付日 : 2016年6月8日, 受理日 : 2016年6月16日)

井上 淳 (いのうえ じゅん)

現職：大妻女子大学比較文化学部准教授

慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程単位取得退学（法学博士）。

専門は国際関係論，EU 研究。現在は EU の経済運営（ガバナンス）を中心に研究を行っている。

主な著書：域内市場統合における EU-加盟国間関係（単著，恵雅堂出版）。

国際機構（共著，岩波書店，「国際政治理論と国際機構」および「貧困と汚職—グッド・ガバナンスと国際機構」の章を担当）

ヨーロッパがつくる国際秩序（共著，ミネルヴァ書房，「人の移動の潮流変化と多文化共生」の章を担当）