

EU研究における統治 (Governance) 論の射程

New Governance Approaches in EU Studies

白井 陽一郎*

はじめに

- 1 特異 (Sui Generis) なシステムとしてのEU
 - 1-1 90年代の動向——国家性と非国家性の併存
 - 1-2 連邦制・国際機構・特異 (sui generis) なシステム
- 2 統治 (Governance) の概念
 - 2-1 公共問題解決への集会的決定・社会制度・レジーム
 - 2-2 国家 (state)・政府 (government)・統治 (governance) の分解
- 3 EU研究における統治論の展開
 - 3-1 国家を超えた統治 (governance beyond the state)
 - 3-2 法秩序と統治

おわりに

はじめに

80年代後半以降、欧州の経済統合は関税同盟の段階を超えて、単一市場ならびに単一通貨・中央銀行の創設へと進んでいった。こうした公式の制度に基づく広域経済圏形成の過程は、欧州経済を規範づける法秩序の創出過程 (EC法と欧州司法裁判所の判例の集積) を伴うと同時に、その創出の基盤となる政治システムの漸進的成長過程でもあった。すなわち、「法を通じた統合」による広域経済圏の形成は、政府間交渉の枠組みの中に超国家的な色彩を強く添えていったのである。政府間交渉が、個々の加盟国レベルで形成される意志が絶対視される政治過程であるのに対し、超国家的なそれは、その意志に関わらず加盟国に対して強制力を行使しうる制度を媒介とした政治過程であるといえるだろう。もともと52年に石炭と鉄鋼を共同管理するため6カ国の間で創設されたこのような超国家的な公式の制度は、その後の加盟国拡大にも関わらず、欧州統合が他の地域統合と一線を画す指標であり続けたのである。

では、欧州における超国家的なものはどのような形に進化しようとしているのだろうか。それは巨大な欧州連邦国家の誕生という終着駅に向かって進んでいるのであろうか。それとも、国際機構の限界を超えることはなく、政府間外交交渉の中でかいま見られる例外的な現

1 この概念および法と統合の関係に関する暗黙の了解についてはJoerges (1997: 1)ならびにShaw (1996: 237-8)参照。

*USUI, Yoichiro [情報文化学科]

象に過ぎないのであろうか。

こうした問いに対して、EU機構の特異 (*sui generis*) な性質に着目し、連邦国家でもなく国際機構でもないその独特の機構的特徴を捉えようとする研究が、80年代後半以降盛んになっていった。それは、政府 (government) という行為主体ではなく統治 (governance) の機能と構造を認識の第一次的な照準とし、主権的国民国家の観念の相対化を狙いつつ、EU機構の新たな統治のあり方をとらえようとするものである。

こうした研究の潮流を、90年代のEUの動向ならびに既存の統合研究の中に位置づけ、その特徴を明らかにするとともに、欧州統合研究におけるその射程をさらに拡張するための研究方向を示唆すること、これが本稿の目的である。

以下、まず90年代のEUの進展を国家性と非国家性の併存という観点から概観し、その機構における特異 (*sui generis*) なものに着目した研究を既存の統合研究と対比させる。その上で、統治 (governance) を中心概念としたEU研究のねらいを明確にするべく、この概念をさらに敷衍していく。そして最後に、統治を中心概念としたEU研究を深化・拡張するために、法秩序の概念に引きつけた研究方向が示唆される。

1. 特異 (*Sui Generis*) なシステムとしてのEU

1-1 90年代の動向——国家性と非国家性の併存

80年代後半以降、欧州統合は飛躍的な深化と拡大を遂げた。すなわち、単一市場の（一応の）完成（93年）と単一通貨ユーロの導入（99年）そしてEEAの形成によって広域経済圏を構築し、欧州共同体（EC）に共通外交安全保障政策（CFSP）²と司法・内務協力（JHA）³を加えた三本柱（Three Pillars）⁴から成るEUを形成し（93年）、EU市民権の概念を規定⁵、そして

² EU条約11～28条。

³ EU条約K.1～K.9条（マーストリヒト条約時の番号）。なお、97年のアムステルダム条約によるEU条約・EC条約の改訂に伴い、条約番号が変更された。本稿では以下新しい条約番号を使用する。

⁴ 周知のように、実務者や研究者の間では、ECは第一の柱（the First Pillar）、CFSPは第二の柱（the Second Pillar）、JHA（本論後述の通り現在はPJCC）は第三の柱（the Third Pillar）と呼ばれ、EU機構はこれらからなる三本柱構造（the Three Pillar Structure）として特徴づけられている。ただしこれについては条約上明確な規定があるわけではない。また、EU条約1条の第3段落の文言（「ユニオンは欧州共同体を土台とする」）から見られるとおり、EUを三本柱構造として規定することへの疑念もあり、対案として、たとえばECをメインゲートとし、他の二者を小さなドアと見立てるような、カテドラルに比してEU機構を特徴づける議論もある（Gormley 1999）。にもかかわらず、実務者・研究者の間のディスコースの過程では、この列柱構造の比喩がEUを特徴づける一つの重要な術語としてなお支配的であるように見える。以上は、Shaw (2000: 168-9) 参照。

⁵ EC条約17～22条。第17条第2項は次のように規定している。「ユニオンの市民は本条約により与えられた権利を享受し、かつ本条約により課される義務に服する。」

JHAの一部（査証・政治的庇護・移民等）の共同体化（communitarisation）⁶を通じて、EU市民にとって自由・安全・司法（正義）が保証された領域（An Area of Freedom, Security and Justice）を提唱⁷、第三の柱のJHAを警察刑事司法協力（PJCC）⁸へと絞り込んでいった。これらの深化を通じて、今や、一つの市場・一つの通貨を実現し、対外的に一つの顔をもったEU外交を目指し、民事・刑事にわたる司法協力を推進していくという、まさに単一の欧州空間が創造されようとしている。これに加えて、EUの憲法的規範を明確に定めるべく、EU基本権憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）が採択された⁹。

他方で、86年にスペインとポルトガルの南欧諸国が合流した後、統合は95年に北欧（スウェーデン・フィンランド）と中欧（オーストリア）に向かい、いよいよ中東欧諸国との欧州再結合が具体的な日程に上がってきている。すなわち、拡大の第一陣（First Wave）としてハンガリー、チェコ、ポーランド、スロベニア、エストニア、サイプラスとの交渉が98年3月にはじまり¹⁰、また第二陣（Second Wave）としてルーマニア、ブルガリア、スロヴァキア、ラトヴィア、リトアニア、マルタとの交渉が2000年2月に開始された¹¹。EUは21世紀早々にも27カ国を擁する巨大な地域機構に膨張しようとしているのである。

こうして、EUは一方においてあたかも一つの国家であるかのように深化するとともに、しかし他方において、通常の家といえるほどの集権化は全く不可能な規模へと拡大しようとしている。第一の柱で経済・社会の広範な分野にわたる共通政策を施行するとともに一つの通貨を発行し、第二の柱では外交・軍事で一つの顔をもとうとし、そして第三の柱で警察力の整備につとめようとしているEUは、確かに、近代国家が政府という組織を通じて独占的に遂行してきた基本機能を獲得しようとしているかに見える。

しかも第一の柱を中心に900ユーロ（約9兆円）に及ぶ巨大な予算¹²があり、加盟国はそこから最大でGDPの4%まで配分を受けられること¹³、各種の市場規制、所得の再分配、マクロ

⁶ 共同体化（communitarisation）とは、第二・第三の柱の事項を第一の柱へ移すことをいう。

⁷ EU条約29条第1段落。

⁸ EU条約29～42条。第29条の第3段落では、欧州警察機構（Europol）の創設が定められている。

⁹ OJ 2000 C364/1。この憲章は99年6月のコロニーア欧州理事会で策定が決定されたもので、そのための機関が同年10月のタンペレ・サミットで定められた。European Council, Presidency Conclusions: Tampere European Council, 15 and 16 October, 1999.

¹⁰ European Commission, 1998 General Report, p.275, point 798.

¹¹ European Commission, Bulletin of the European Union, 1/2, 2000, p.78, point 1.5.1.

¹² European Council 1999 General Report, p.332, table 21.

¹³ Council Regulation (EC) No.1264/1999, 21 June 1999, Article 5, Official Journal L161/57。ここでは結束基金（Cohesion Fund）と構造基金（Structural Funds）をあわせてGDPの4%を越えて配分を受けることはできないと規定されている。つまり、そこまでは可能なのである。

経済の安定化といった広範な範囲にわたる公共政策が行われていること、また他国・国際機構との条約締結¹⁴にもとづく対外政策や第二の柱における上級代表の設置¹⁵などによる国際舞台での一体性¹⁶、さらには加盟国の法に優位するEC法が策定され、その直接効果原則によって政府等の公的機関のみならず個人もEC法の主体となり、先決的判決制度¹⁷を通じて、欧州司法裁判所が加盟国の裁判所にとってあたかも上級の位置にあるかのような様相を見せている¹⁸といった諸点を考慮する限り、EUはもはや国際機構としての限界を超え、第一の柱を先行させる形で連邦国家へと向かっているかのようなのである。すなわち、90年代の進展からは、EUにおける国家性の拡張を確かに見いだすことができる。

しかし他方で、EUは決して連邦国家と規定できるほど集権化された公式の制度に支えられているわけではない。この点はSchmitterの指摘¹⁹に基づいて、次のように整理できるだろう。EUには最高権力を担う中心的機関がなく（主権はあくまで加盟国に存するし、欧州議会の役割も限定的）、ヒエラルキー的に秩序づけられた行政機構が存在せず（欧州委員会の各部局や閣僚理事会と加盟国各省庁とは明確に上位・下位にあるものとして関係づけられていない）、全体を拘束しうるEUレベルの権限関係が流動的であり（加盟国との共有権限の存在、欧州司法裁判所の法解釈理論による権限関係の変更、度重なる条約改正など）、権力の行使される境界が固定しておらず（度重なる加盟国拡大や後述の緊密化条項の導入）、他の政体（polity）から単一の独立した政体として認知されず国際条約を締結する排他的な権限も不完全であり（EUとしての法人格はなく、法人格をもつECも対外交渉権は限定的）、正統な強制手段の独占が確立しておらず（警察力と軍事力は加盟国のもの）、特定の個人や集団に政体としての決定を直接施行する能力、とりわけ境界区域内でヒト・モノ・カネ・サービスの移動を直接管理し誘導する能力が制約されていて（行政資源を加盟国に依存し、金融以外で経済を誘導する能力は加盟国に）、そうして市民間の一体性意識が具体性を帯びて浸透していない（国民的一体性意識の具体性に比して欧州的一体性意識はまだまだ抽象的）。こうした特徴から、EUにおける国家性の欠如を確認することができるだろう。

¹⁴ EC条約310条。

¹⁵ EU条約18条第4項で‘High Representative for the common foreign and security policy’が定められ、たとえば南東ヨーロッパにおける安定化協定（Stability Pact）の調整役として‘the Special Representative of the European Union’が任命されている。European Commission, Bulletin of the European Union, 12/1999, p.111, point 1.4.5.

¹⁶ EU条約11条2項の第2段落に、‘a cohesive force in international relations’がうたわれている。

¹⁷ EC条約234条。

¹⁸ 条約の憲法化を通じたEC法の発展に関してはWeiler (1999: 19-29)参照。

¹⁹ Schmitter (1996b: 131)参照。

さらに、上述のような欧州空間の膨張を考慮に入れる必要がある。52年に石炭と鉄鋼を共同管理するためECSC条約を調印した6カ国の均質性は、もはや望むべくもない。それゆえ、今回で第5次となる拡大²⁰に対していかなる機構上の対応を行っているかは、EUの存在のあり方を見定める上で重要である。

97年のアムステルダム条約で条文化された‘より密接な協調’ (closer cooperation)²¹はこの拡大へ向けた機構上の対応として、柔軟な統合戦略 (Flexibility) の導入を狙ったものであった。その骨子は、条件付きで一部の加盟国だけによる共同行動、すなわち全加盟国の参加を強制しない共同行動を可能にしようとする点にある。その条件とは、当該共同行動がEUの目的や利益を促進し、EU条約やEC条約といった基本条約の原理あるいはEC法の蓄積による共同体の既得権限 (*acquis communautaire*)²²に抵触せず、参加しない加盟国の利益を損なわず可能になれば後からでもそれら加盟国の参加を認める、というものである。このような条件が満たされれば、「自らの間により一層緊密な協調を確立しようと意図する加盟国は、本条約ならびにEC設立条約が設定した制度、手続き、機構を利用することができる」²³のである。このような緊密化条項は、2001年に調印されたニース条約によって整備され、名称も‘より高次の協調’ (*enhanced cooperation*) に変更された²⁴。

このような統合方法は、先発国と後発国に分ける多段階 (multi-speed) 方式、共同行動の種類に応じてその都度中核国と周辺国との組み合わせが変わる可変翼 (*variable geometry*) 方式、加盟国による共同行動メニューの完全自由選択 (*à la carte*) 方式などと呼ばれてきたものを²⁵、あらためて発展途上のEU法体系に組み込む形となった²⁶。つまり、すでにEMU、シェンゲン協定、社会政策、WEU、VATの調和化などで先行していた現実を、条約において追認したものといえるだろう²⁷。

²⁰ 72年のイギリス、アイルランド、デンマーク加盟が第1次、81年のギリシャ加盟が第2次、86年のポルトガル、スペイン加盟が第3次、95年のオーストリア、スウェーデン、フィンランド加盟が第4次となる。ただし90年のドイツ統一も、実質的には「東ドイツの加盟」としてとらえられるかもしれない。

²¹ EU条約43～45条に独立のタイトルをもって規定されているが、その他EU条約40条やEC条約11条にも *closer cooperation* の文言を見いだせる。

²² これはEU条約3条において、単一機構の枠組み (*a single institutional framework*) や諸行動の一貫性・継続性ととも、EU機構を規定する基本原則とされている。新規加盟諸国はこの *acquis communautaire* を完全に満たすことが求められている。EUという統治システムにおける *acquis communautaire* の意義については、Wiener (2000)の研究が興味深い。

²³ EU条約43条。

²⁴ Treaty of Nice, OJ 2001 C80/1, pp.10-14参照。

²⁵ これらのEU独特の術語 (*Euro-jargon*) については、Wessel (1998: 76)、Schmitter (1996b: 133)およびEhlermann (1995)を参照。

²⁶ Shaw (2000: 194-204)参照。

²⁷ Wesselによると、この柔軟な統合戦略は、76年のティンデマンズ・レポートにすでに構想されていたという。Wessel (1998: 77)参照。

‘より密接な協調’あるいは‘より高次の協調’といった柔軟性の導入には、加盟国の拡大に対処すると共に、一部の加盟国どうしがEU法にもとづく枠組みを離れて独自に国際条約を結ぶ形で共同行動を展開していくことを、あらかじめ防ぐというねらいがあるように思われる。多様な加盟国の状況に配慮しかつEU機構の求心力を保持するという点で、東方へ向けた欧州再結合にとって重要な意義をもつといえる。

しかしながら、こうした柔軟な統合戦略は欧州統合の深化と拡大の終着駅についての見通しを曇らせ、欧州政体 (Euro-Polity) の有り様をますます不分明なものにしてしまっている。いったい「欧州大陸の分裂の統一」²⁸はいかなる形で実現されようとしているのだろうか。今や30か国弱にまで膨張しようとしているEUが、柔軟性の導入により、多段階方式によって時間 (time) 的に分化し、可変翼方式によって空間 (space) 的に分化し、かつメニュー方式によって公共政策の案件 (matter) ごとに分化していくという形で、見通しのつかないほど複雑化していく可能性は決してないとはいえない²⁹。

1-2 連邦制・国際機構・特異 (*sui generis*) なシステム

こうして90年代のEUの進展は、国家性と非国家性の併存という機構上の特徴を生ぜしめたといえるだろう。そしてこの点に、「特異 (*sui generis*) な」という文言が欧州統合研究において広範に流通するキーワード³⁰となっていた背景を見いだせる。一見したところ連邦国家ともいい切れずさりとて国際機構に分類するにも憚られるその複雑な表徴が、欧州統合の多くの研究者たちの関心を引いてきたのであった³¹。

こうしたEU機構の特異性に関しては、一方において、かつて近代国民国家形成過程で見られたような、権力の水平的関係から垂直的關係への過渡期にあるものとし、あくまでも一時的な雑然とした状態と捉える見方が可能であろう。換言すれば、EUを欧州連邦あるいは欧州合衆国への揺籃状態にあるものとするのである³²。また他方で、EU機構を確かに高度に発展

²⁸ EU条約・前文。

²⁹ Ehlermann (1995) 参照。

³⁰ EU研究におけるこの文言の広範な流通を示すものとして、たとえば以下の文献を参照。Wiener and Neunreither (2000: 5), Neunreither (1998: 419), Eising and Kohler-Koch (1999: 3), Kohler-Koch (1997a: 1, 1997b: 2, 1996: 359), Neyer (2000: 113), Shaw (1999a: 579), Hix (1998: 38-9)。これらのうち、HixはEUを特異なシステムと捉える研究に関する包括的なレビューを行っている。さらにJachtenfuchs (1997a), Wessel and Diedrichs (1997), Schmitter (1996a)そしてCaporaso (1996)による整理も参考になる。

³¹ 欧州統合の独特な所産については、EU形成以前からも指摘されていた。たとえば、Haas (1976)の研究や欧州司法裁判所の見解にそれを見いだせる。後者については、Shaw (1996b: 233, 235)およびPescatore (1970: 167)を参照。

³² Caporaso (1996: 30, 35-6) およびNeunreither (1998: 419, note 1)参照。またこの視点を重視する研究として、Skowronek (1982), Deudney (1995), Bulmer (1994), Etzioni (1965), Friedrich (1969)などをあげられる。

した加盟国間共同行動の形態としながらも、それは本質的には主権国家間の権力政治の舞台であり、主要国の選好 (preference) が一致した場合にのみうまく機能する協調の枠組みの域を超えるものではないとする見方がある³³。EUが見せる特異な様相は、前者にとっては単なる過渡期の例外的な事象であり、後者にとっては事態の本質と関係のない単に錯覚を引き起こしがちな表層にすぎない。統合理論の系譜から見ると、前者は連邦主義 (federalism)・機能主義 (functionalism)・新機能主義 (neofunctionalism) の流れの中に、また後者は現実主義 (realism)・新現実主義 (neorealism)・リベラル政府間主義 (liberal intergovernmentalism) の潮流にそれぞれ位置づけられるだろう³⁴。

しかしながら、これらの基本的にはEUの特異性を否定する見方と対立し、EUの形成を、独自の範疇を要求しうる新たな政治システムの誕生として把握する視点も有力である。この刺激的な視点の機軸となってきたのが、統治 (Governance) の概念であった。後に詳述するように、この概念を機軸にした研究は、集合的問題解決過程を再生産する構造に注視することで、政府という組織の存在を権力が組織化された特殊ケースとして相対化し、連邦制か国家連合かの二分法に拘泥されずに、EUの中に近代主権国家系から逸脱した特異な統治形態を特定しようと試みるものである。

このようにEUの特異な様相に対して、連邦制への過渡期の一時的な現象か、あるいは主権国家間の権力政治に還元される非本質的現象か、それともポスト主権国家系を形成する新たな政治システムの誕生か、といった三つの視座が可能である。しかし統治の概念に依拠した第三の視座からすると、前二者は主権的国民国家形態の存続を前提とする限りにおいて理論構成上共通の立場をとるものであり、この既存の概念枠組みに固執する以上、欧州統合がもたらした欧州国際社会の組織化の様相やその変容は的確に捉えられないのである³⁵。この第三の視座からの接近法によるものを便宜的に新統治研究群 (New Governance Approaches) として一括することができるだろう³⁶。

そこで次にこの第三の視座をもつ統治論の射程を検討するための予備的考察として、統治

³³ こうした視点に基づく最近の重要な研究として、Moravcsik (1998b)参照。EU研究の主要な学術雑誌の一つであるThe Journal of European Public PolicyはMoravcsikの研究成果に関してシンポジウムを開催している。Wallace, Caporaso, Scharpf and Moravcsik (1999)参照。

³⁴ これらの統合理論に関しては、Moravcsik (1998a)が簡潔に全体像を与えてくれる。

³⁵ 既存の統合理論が近代国家の観念に執着したまま、欧州の新たな現実を捉えることができないとする批判として、Jachtenfuchs (1995: 120-122)参照。

³⁶ Hixは新たな統治の様相を捉えようとする諸研究をNew Governance Agendaを共有する一つの潮流として捉え、経験的事実の解釈枠組み、方法論的戦略、理論枠組み、規範的前提条件の四つに関してそこにリサーチ・アジェンダとしての一貫性を見いだそうとしている (1998: 39)。

という概念の含意するところを、国際関係論における先行研究を参照しつつ検討し、さらに敷衍しておきたい。

2. 統治 (Governance) の概念

2-1 公共問題解決への集会的決定・社会制度・レジーム

人は社会的動物であり、その生は社会の中ではじめて可能になるにもかかわらず、その社会の作り方に関して、人は耳を傾けるべき自然の本能をもたない。人が生きるためになくはない社会は、一人ひとりの無数の選択を通じて絶えず作られ続けている。そのため人の社会は必然的に、集合行為問題に直面する。すなわち、ひとり一人の選択の集積が全体としてひとり一人の生活の基盤を崩していくという悪循環を回避するよう、何らかの集会的決定 (collective decision) が行われねばならないのである。この集会的決定は、ひとり一人の行為の集積を方向付けるものであり、その意味において、公共問題の解決へ向けられた集会的行為 (collective action) を規定するものである。

統治 (governance) の概念はまさにこの文脈で理解することができる。それはこうした集会的決定を通じて公共問題の解決へ向けられた集会的行為の総体を指しており、社会の秩序形成ならびにその維持を第一次的に指向する機能である。この概念はさまざまな研究者によってそれぞれの文脈で使用されているが、その原義としてまずはこのように規定できるだろう³⁷。

では、そのような機能の発動を支えるものは何であろうか。いかなる社会機構がこのような統治という機能の遂行を保障するのだろうか。ここで無数の行為主体 (agents) の行為を方向付けるルールが問題になってくる³⁸。このルールは、規範や価値や原理、あるいは自然過

³⁷ 統治概念の多義性については、Rhodes (1996: 653)参照。この概念の原理的な検討は、主として国際関係論において展開されてきた。本論では、Young (1997)とRosenau (1992)の研究を参照した。Youngも統治の概念をこうした集合行為問題の解決を含意する秩序形成機能として理解する(1997: 3)。Rosenauもまた統治を公共問題解決ならびに秩序創造の一般的機能として規定し、紛争防止・資源調達・目標と政策の枠組み設定の三つをその機能の内実とする(Rosenau 1992: 3-4)。EU研究においても、原義はそのままに統治の概念が捉えられている。たとえばJachtenfuchsはこの概念が「政治目標が意図的に設定されること、また国内あるいは国際レベルの行為主体の行動がこの目標に拠って誘導されるようにするための継続的な営為」を含意しているとしている(1995: 124)。Lenschowは統治を構造的要素と規制スタイルの二つの側面をもつものとして捉え、さまざまな統治形態を類型化する枠組みを提示している(Lenschow 1997: Introduction)。

³⁸ このような社会関係におけるルールの実体性に関しては、Onuf (1998: 59-60)を参照。Onufのこの研究は統治を論じたものではないが、しかし彼がconstructivismとして整理した行為主体 (agent)・制度 (institution)・ルール (rule) などに関する概念規定は、主権国家観念の相対化を要請する統治概念の理解にとって、参照すべき重要な研究成果である。

程に類比できるような必然性などを体現したものであると捉えられる。それに従うことを行為主体自身が自己の行為の格率と意識するか、あるいは自らの利益になると算段するかは、ケースごとに多様であろうが、少なくとも各行為主体により他の行為主体もそれに従うことが十分に期待できるほどに反復されている場合（もしくは反復されていくだろうと予測できる場合）、そのようなルールを制度（institution）と呼ぶことができるだろう³⁹。そして、この制度の集積がレジーム（regime）を創り出すという仕方での概念整理が可能だろう。統治という機能は、まさにこのレジームに支えられ遂行されると捉えることができる。換言すれば、レジームとは統治機能の形成・維持・修正を保障できるような形で集積された個々の制度の複合体である⁴⁰。

2-2 国家（state）・政府（government）・統治（governance）の分解

さて、このレジームは、国家として組織化されたケースと非国家的な形態をもつものとの区別できるだろう。この区別は、主権的国民国家内の秩序と国際社会のそれとの差異化あるいは優劣関係を相対化するという意義をもつ。というのも、このような概念的理解を通じて次のような問いが提起されるからである。統治のためにそもそも政府（government）は必須条件なのだろうか。換言すれば、政府によらない方が統治という機能がうまく遂行されるケースも存在するのではないだろうか、という問いである⁴¹。こうした問題の視角が、国際関係論における統治論の根底にあるといえるだろう。すなわち、主権国家内における政府を通じた統治は一つの極限ケースに過ぎないのではないか、という視点である。この視点から、Rosenauによる有名な定式化「政府なき統治（governance without government）」の可能性というリサーチ・アジェンダが出てくる⁴²。国際社会という権力の水平的関係においても、カオスに陥らず何らかの秩序が生成しているのはいったいいかなる機構によるのか、また地球環境問題等の地球の問題群に対しては、権力を垂直的に編成しう何らかの機構の創設に依拠せずとも対応が可能なのではないか、などのテーマが政府なき統治という概念を軸として論

³⁹ こうした制度の捉え方に関しては、Onuf (1998: 68-76)およびYoung (1997: 3-4)を参照。

⁴⁰ このようなレジームの捉え方に関しては、Young (1997: 3-4)を参照。

⁴¹ Youngは既存の政府の官僚的不効率や個人の自由の侵害の可能性などをあげながら、統治という機能が遂行されるために政府が必要だと考える人々こそ、なぜ政府がなければならないのかに関する挙証責任をもつとコメントしている。(Young 1997: 4)参照。

⁴² Rosenau (1992: 1-3)参照。またこうした国際関係論における統治論は、リベラリズムの系譜の中に位置づけて検討することも可能だろう。この点については、Rhodes (1996: 653-656)ならびにKennedy (1997: 549)を参照。

究されてきたのである⁴³。

このような政府なき統治という発想は、国家をめぐる基本概念に関する次のような理解に通じる⁴⁴。まず、政府 (government) とは政治権力の垂直的編成を担保する組織であり、かつそのように編成された権力に基づく行為主体 (agent) である。従って、上述のような公共問題解決・秩序創造という総体的な機能を表現する統治 (governance) とは概念的に区別される。また、国家 (state) とはこの統治の機能が遂行される過程を安定的に再生産する構造を表現する概念であり、それは公式・非公式の制度の集積から成る。この意味において、国家とはレジームの一特殊形態であると捉えることができる。換言すれば、一定領域内において政府という組織の行為を通じて政治権力の垂直的編成を維持し、それに依存して統治という機能の反復的遂行を保障している構造である。

よって、次のように要約できるだろう。政府なき統治とは、このような概念枠組みから導き出される一つの理論的可能性を示唆しており、それは、政府という組織の行為に依存しない形で統治過程の安定的再生産を保障する構造が存在するという可能性である。

EU研究における統治概念の意義は、まさにこの点に見いだせるのではないだろうか。

統合理論における超国家主義と政府間主義との伝統的な二項対立図式では、統合進展の指標として国家の自律性が念頭に置かれていた⁴⁵。つまり、国家主権が制約される程度の高まりが統合の進展として意識されており、欧州において政治権力がどれほど垂直的に編成されるようになってきたかが認識の課題であった。こうした視座からは、欧州レベルで創設された機関が政府のような形態を持つようになってきたかどうか、またそれと平行して加盟国レベルの政府が既存の権能を失っていったかどうか、という側面への問いかけが重視される。

しかしながら、欧州統合の現実是国家性と非国家性の併存という状況をもたらしている。欧州レベルでの政府形態の成長過程という視座からすると、これは特異 (*sui generis*) なシステムの生成としか規定しようのない現実である。

この点において、政治権力が組織化される形態、すなわちEU機構における政府組織の完成度ではなく、主権国家内では政府の行為に期待されていた機能がEUレベルで遂行される際の構造、すなわちEU機構における統治構造に焦点を当てる研究の意義を見いだせるだろう。欧

43 たとえばその代表的な取り組みとして、The Commission on Global Governance (1994)を参照。こうした研究の視点は、言うまでもなく主権国家間の勢力均衡や覇権国による国際公共財の供給などといった国際研究 (international studies) の潮流の一環に位置づけられるものである。

44 以下はCaporasoがRosenauの議論に依拠して行った整理による。Caporaso (1996: 32-33)参照。

45 統合研究における二項対立図式については、拙稿 (1999: 60-63)を参照。

州政体は連邦国家であるのか（完成度の高い政府組織の形成）あるいは国際機構にとどまるのか（加盟国の政府組織が権能を保持）という問いに対して、EU独自の統治構造を捉えようとする第三の視座がここに立てられるのである。後述のEU研究における統治論は、総じてこのような研究の方向性を切り開いていった潮流であると規定できるように思われる。

以上見てきたとおり、EU研究における統治論は国際関係論の系譜の中で提起されてきた政府組織相対化の議論に依拠するものである。Rosenauによって提唱された政府なき統治の可能性という視座は、伝統的な二項対立図式を超えていくための視野をEU研究に与えてくれるといえるだろう。

しかしながら、両者には決定的な相違がある。そしてこの相違こそ、EU研究における統治論がその射程を拡張していくための特有の視点として捉えることができる。それは、主権的国民国家の観念に対する態度である。国際関係論において提起されてきた政府なき統治の視点は、あくまで主権国家間システムの存続を前提としたものである。国際社会がまさにその文言のままに主権国家間システムとして構成されているにもかかわらず、しかもそこでは各主権国家が自らの利益をどこまでも優先的に追求していくという光景があいもかわらず見られるにもかかわらず、国内システムの政府を中心とした統治に比肩しうるほど有効な集成的問題解決が可能になる条件が存在するのではないか、という形での問題定立がその根底にあった⁴⁶。

こうした、明確な権限と責任に基づく公式の政治組織（その典型が政府である）の欠如にもかかわらず、公共問題の集成的解決へと方向付けられた政治過程が国際社会に存在しうるその根拠への問いは、しかし他方で国際社会においては何ら本質的な変容が生起してきていないという現状認識を前提としているはずである。まさにこの点に、EU研究における統治論との相違を見いだすことができる。以下検討していくように、主権国家間システムの変容をどう捉えていくかがその主要な認識目的なのであり、政府組織から統治構造への問いの転換は、この目的にとって重要な意義をもつのである。

⁴⁶ この点は、RosenauもYoungも明確に述べているところである。それぞれ Rosenau (1997: 2) および Young (1997: 2) を参照。また、政府なき統治の概念による研究が、主権国家は国際システムにおいていぜんとして基底をなす単位であると想定されていることを問題視していないとする批判として、Jachtenfuchs (1995: 121) 参照。

3. EU研究における統治論の展開

3-1 国家を超えた統治 (governance beyond the state)

新統治研究群 (New Governance Approaches) は、90年代のEUの発展に呼応しながら一つの潮流を形作るようになってきた⁴⁷。これらの研究からは、EU機構がはらむ特異 (*sui generis*) な表徴に対して、国内的なものでもなく国際的なものでもない独自の統治構造の生成を探ろうとする視座を見いだすことができる。それは主権的国民国家の観念の相対化を企図し、ポスト・ナショナルな状況への視点の確立を目指している。

Hixはこのような研究潮流が着目するEUの特徴を、次のように要約している。「この新しい統治という視野からすると、EUは国際機構以上のものかもしれないが、『国家』を複製することにもならないだろう。この新しい政体における統治は特異なもの (*sui generis*) である。多層的 (multi-level) ・非ヒエラルキー的 (non-hierarchical) でかつ規制を主眼とする (regulatory) 一群の新奇な制度を通じた統治であり、しかも国家という行為主体と非国家の行為主体との異種混合 (a hybrid mix) を通じた統治である。」⁴⁸

またKohler-Kochも同じ基調でもって、EU統治の特徴を次の四点に整理する。第一に「多層的構造 (the multi-layer structure) ならびに超国家的な要素と政府間的要素との結合が意志決定過程に存在」⁴⁹し、第二にEUレベルでの共通政策の遂行において「高度な機能分化 (functional segmentation)」⁵⁰が見られ、第三に超国家的な活動の増大にも関わらずそれに「必

⁴⁷ この潮流をレビューしたものとしては、総括的なサーベイを行ったHix (1998)、ポスト・モダン型国家として特徴づけたCaporaso (1996)、特にネットワーク型統治論を整理したBörzel (1997)、ポスト・ナショナル・パースペクティブを強調したShaw (1999a)をあげられる。このうち、Hixの文献リストは網羅的で非常に参考になる。また、この潮流に位置づけられる業績として、ここでは特に以下の研究をあげておきたい。制度主義アプローチをとり、司法的側面を重視してEU独特の規制のあり方を分析しようとしたBulmer (1994)およびArmstrong and Bulmer (1998)、再分配機能を捨象した規制国家としてECを特徴づけるMajone (1996)、国家を超えた統治という鍵概念を提示し、(ルーマン、ハーバーマス、ギデンズなどの) 広範な社会理論を検討しつつ文化論的新制度主義の優位性を説くJachtenfuchs (1995, 1997a, 1997b)、ネットワーク型統治としてEUを特徴づけるKohler-Koch (1996, 1997b, 1999)、地域構造政策の実証研究を通じて多次元統治 (multi-level governance) の概念を提唱したMarks (1993, 1997)、野党なき統治というEU政治システムの欠陥を批判的に分析するNeunreither (1998)、利益集約における流動化 (脱国家化) を強調し、領域的にも機能的にも固定した境界をもちえない極限ケースをモデル化したSchmitter (1996b)、社会構成主義 (social constructivism) の観点から *acquis communautaire* の役割に注目するWiener (2000)、同じく社会構成主義の観点から連邦制概念の脱主権国家的再構築を試みるKoslowski (1999)、この社会構成主義をEU統治論の重要なメタ理論として重視するJørgensen (1997)、法秩序としてあるいは政体としてEUがアイデンティティ・クライシスに陥ってしまっている状況を、ポスト・ナショナルな政体誕生の産みの苦しみと見るWard (1995)。いうまでもなく、これらはEU統治論として位置づけるべきすべての研究を網羅したものではない。しかし、ここに例示した研究によって、この研究潮流の共通の企図を看取することはできるだろう。本論でも述べたとおり、これらは国内のか国際的かの二項対立を超えて、EU独特の統治の構造を追求する研究として特徴づけることができる。

⁴⁸ Hix (1998: 38-9)

⁴⁹ Kohler-Koch (1997: 2)

⁵⁰ *Ibid.*

要な政治的インフラストラクチャー (political infrastructure) が欠如⁵¹して、加盟国の行政資源に依存する形になっており、そして第四に条約改正や拡大その他を通じた「絶えざる変化のうちにある動態的なシステム」⁵²をそこに見いだすことができる。

そしてWesselとDiedrichsもまた、多元的で、機能的分化が進み、システム・レベルでの変動性を高度にもつというEUの特徴を共有しつつ、このシステムを次のような「新種の政体 (a new kind of polity)」として把握する。「その正統性は『国民』と呼ばれる集合的人格に基礎づけられたものではなく——連邦主義者ならばそう主張するだろう——、加盟国の単一の国民に依拠したものでもない——現実主義者 (realist) のビジョンならばそうだろう——。そうではなく、多元的市民権 (a pluralistic citizenship)こそ、その正統性の基盤である。このような多国籍市民共同体 (multinational civitas) は諸国家からなる共同体であると共に、多様ながままの統一 (a unity-in-diversity) にある諸市民 (the citizens) の共同体でもある。」⁵³

Jachtenfuchsによる「国家を超えた統治 (governance beyond the state)」は、こうした認識に基づく研究潮流の基本概念として位置づけることができるように思われる。彼によると、EUの発展はもはや対内的にも対外的にも主権国家として記述できないような形で政治が組織化される状況をもたらしている⁵⁴。そのような状況をもたらしたEUは、単なる「国家の上位にある統治 (governance above the state)」ではない⁵⁵。主権国家の枠組みが構造づけてきた今までの統治のあり方が、変容 (transformation) しているという事態を強調するための概念が、新しい状況を認識するための準拠枠組みとして必要なのである。そのような概念としての「国家を超えた統治」は、権力が水平的に組織化された社会 (市場や国際システム) と垂直的に組織化された社会 (主権国家) の中間に位置づけられるような、非領域的に基礎づけられた多中心的システムによる統治であり、「多中心的社会という新しい中世」の到来を示している⁵⁶。

もちろん、こうした説明から分かるとおりこれはいまだ暗喩にすぎず、経験的に記述できるような形で明確に規定されているわけではない⁵⁷。にもかかわらず、この概念の喚起は「統合された社会における制度形態としての、またこの社会のヒエラルキーの中心としての、

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Wessel and Diedrichs (1997: 8)

⁵⁴ Jachtenfuchs (1997b: 39)

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Jachtenfuchs (1995: 124-5)

⁵⁷ 彼自身もこれを強調している。 *Ibid.*, 124参照。

国家」⁵⁸という観念への依存を断ち切るという意義をもつだろう。この観念は、一定領域内における物的強制力の独占⁵⁹、高度な所得再分配の実現、そして様々な象徴により絶えず再確認が行われる国民としての帰属意識、これらを国家性の主要なメルクマールとし、その唯一の担い手としての中央政府の組織形態やその行為への、認識上の執着をもたらすものである。しかし統治論からすると、EUの展開は、こうした観念に依存したままでは見過ごしてしまう新たな国際社会の組織化の在り方をもたらしているのである。それを把握すべく、新たな統治構造に関するさまざまな概念がこれまで提示されてきた。

たとえば、政府的な組織ではなく国際司法と国内司法の有機的連携に依拠しつつ、再分配機能を第一次的に指向しない超国家レベルの規制機能に着目する規制中心的統治構造⁶⁰、また非ヒエラルキー的な意志決定過程と多様な非国家行為主体による多層的で多様な参加の機会の現出という側面を取り上げるネットワーク型統治あるいは多元的統治⁶¹、そして利益集約の単位に着目し、機能的利益 (functional interest) も領域的利益 (territorial interest) もともに固定した境界をもたず、絶えずその集約の単位が (地方, 加盟国, EUの各レベルで) 変動するケースとしての複数国家共同統治 (Condominio)⁶²などの研究をあげられる。

これらの多様な試みは、「国家を超えた統治」という概念が切り開くポスト・ナショナル・パースペクティブを彫琢していくための、相互にリンクしうる多様な概念群を創出しているように思われる。

3-2 法秩序と統治

以上見てきた統治論は、EUがもたらした欧州国際社会の変容を認識していく上で、たしかに意義深いものがある。連邦制指向と国際機構指向の二項対立を超えるべく、政府という組織の行動にもつばら焦点を当てるのではなく、統治という機能が遂行される構造 (この点で政治権力が政府として組織化されることは必要条件ではあっても十分条件ではない) に着目

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ 国家の概念を統治の構造として捉えるCaporasoは、このようなヴェーバー的国家観念に依拠した国家をウエストファリア型統治構造として規定する(1996: 34)。

⁶⁰ Majone (1996), Bulmer (1994)およびArmstrong and Bulmer (1998)の研究を参照。

⁶¹ Kohler-Koch (1996, 1997b, 1999)およびMarks (1993, 1997)の研究を参照。またこれらのネットワークあるいは多元性・多層性を強調した研究を、Caporasoはポスト・モダン型統治構造という類型で一括する(1996: 45-6)。

⁶² Schmitter (1996b: 136)参照。彼は、機能的利益と領域的利益のそれぞれが固定した集約単位をもつ場合ともない場合とを組み合わせることで、四つの類型を作成した。すなわち、双方とも加盟国レベルで集約されるStato/Federatio、領域的利益は変動するが機能的利益は固定されるConfederatio、その逆であるConsortio、そして本論で述べたcondominioである。このうち彼はポスト・マーストリヒトにおけるEUの発展の軌跡として、condominioの可能性を示唆している (134-6)。

し、主権国家内統治 (national governance) でもなく主権国家間統治 (international governance) でもないEU独自の統治の在り方を把握しようとする接近法は、まさに主権国家の枠組みという固定観念を払拭しうる研究方向を示しているといえよう。しかしながら、大規模な国家でもなく国家連合でもない特異 (*sui generis*) な政体の誕生というモチーフをさらに確実な認識へもたらすためには、統治論の他分野への拡張が必要である。最後に上述の概念群もつ認識の可能性をいっそう拡張するべく、法秩序 (legal order) の概念の導入を示唆しておきたい。

上述のように、統治という機能は個々の行為主体を方向付ける諸制度の集積、すなわちレジームを基盤に遂行される。またその場合の制度とは、整合的かつ安定的に反復されている一組のルールを意味する。これが、個別行為主体に選択の契機を与えるのである。してみると、法こそが統治のアーキテクチャーであるといえるだろう。ここでの法は、制定法のみならず慣習法も、またハード・ローのみならずソフト・ローも含めた、最広義の法である。

従って、次のような仮説を立てられるだろう。EUが連邦制でもなく国際機構でもない特異なシステムとして把握されるならば、EUの法秩序もまた、主権国家的憲法秩序でもなく国際法秩序でもない、特異な法秩序として捉えられるのではないか。すなわち、EU独自の統治構造をもたらすEU法秩序の特質は何であるかという問いを、憲法秩序・国際法秩序・EU法秩序という三つの法秩序の差異化問題として構成することによって、EU統治の構造へとさらに迫っていくための通路を切り開くことができるのではないだろうか。

この特異な法秩序という点で、EUにおける法秩序の生成過程には注目すべき現象が生じているように思われる。それは、欧州統合における国際法秩序の進化過程と憲法的な法秩序の発展過程の同時進行という現象である。

52年のECSCは、パリ条約とよばれる多国間条約によって設立された。以後、政府間会議を通じて新たな多国間条約が結ばれ、また改正されていった。この間、ECあるいはEUの枠組みを媒介しない国際条約が、いくつも加盟国間で締結されてきた⁶³。またEUの第二の柱と第三の柱においては、基本的には政府代表による外相理事会やJHA理事会が主たる交渉の場とさ

⁶³ この点で、欧州審議会 (Council of Europe) を保管者 (depository) とした多数の条約が重要である。2000年6月現在で、177の条約を見いだすことができる (<http://conventions.coe.int>参照)。たとえば人権保障、社会政策、環境政策、国際刑事協力、さらには安全保障がらみの政府間協力などに関する国際法規範がここを舞台に形成され、それがやがて各国の国内法秩序とEC/EU法秩序の双方へと組み込まれることによって、これら国際法規範の実効性が制度的に担保される度合いが増していった。EUの土台として欧州審議会の存在は決定的に重要である。

れ、国連憲章やOSCEの憲章、そしてWEUやシェンゲン協定⁶⁴といったもともとは加盟国間国際条約であったものを準拠枠組みとした形で、(CFSPの場合は)共通の立場⁶⁵や(PJCCの場合は)直接効果があらかじめ排除された枠組み決定⁶⁶といった、EC法とは明確に異なる法が形成されており、欧州司法裁判所の判断が入る余地も限定的である⁶⁷。これは一般には国際法秩序の文脈で理解できるものであるだろう。そうして、政府という組織よりも統治という機能をより重視する研究が、つとにソフト・ローの意義を強調してきた⁶⁸といった点を考慮すると、こうした国際レベルで形成された法規範の浸透という国際法規範の国内化は⁶⁹、欧州国際法秩序の進化を通じた欧州統治の機能性向上過程として捉えられるように思われる。

しかしながら他方で、第一の柱を中心に憲法的法秩序の色彩も色濃くなってきた。上述のように欧州司法裁判所の判決を通じて、EC法と国内法との関係における優位性、直接効果そして黙示的権限といった原則が確認されてきた。これに加えるに欧州司法裁判所の人権保障を重視した法解釈ならびに先決的判決制度を通じた国内司法と欧州司法裁判所との連携は、EC設立条約の憲法化 (constitutionalisation) を引き起こしているように見える⁷⁰。

しかも、このような第一の柱のみならず、EU機構が単一の法秩序を形成しはじめているという議論⁷¹も有力である。たとえば、他の柱にまたがる政策形成が見受けられかつ条約上もそれが想定されていること⁷²、EU機関の行為における一貫性 (consistency) ならびに継続性 (continuity) が条約上明確に規定されており⁷³、憲法規範的な意味合いをもつ原理がEU全体

64 国境を越えた人の完全自由移動を目指したシェンゲン協定は、もともと85年に結ばれた多国間条約であったが、アムステルダムでの条約改正により、EU条約ならびにEC条約に議定書の形で組み込まれることとなった。Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty establishing the European Community: Protocol (No.2) integrating the Schengen aquis into the framework of the European Union (1997)。またWEUもEU条約17条で「ユニオンの発展にとってなくてはならない部分である (an integral part of the development of the Union)」と規定されている。

65 EU条約15条。

66 EU条約34条b項。PJCCの場合は、いったん共通の立場を採択してユニオンとしてのアプローチを定義した後(同条a項)、この枠組み決定で具体化される。

67 EUの特に第二・第三の柱における欧州司法裁判所の管轄権は、EU条約46条で規定されている。

68 Slaughter, et al. (1998: 371)

69 第二次大戦後の欧州統合過程からは、国内化された国際法規範がEC法規範に反映されていくという側面と、国際法規範がいったんEC法規範に取り入れられ、そこからその規範の国内化が生じるという二つの側面を取ることができるように思われる。国際研究における国際法規範国内化の議論については、Slaughter, et al. (1998: 381, 391-2)参照。

70 Weiler (1999)の今やEC法研究の古典的地位を確立した研究を参照。

71 たとえば、Shaw (1999a, 1999b, 2000)参照。

72 たとえば、PJCCは共同体化された他のJHA関連とリンクしているし、またCFSPも経済制裁などを行う際、絶えず共通通商政策や開発協力政策との関連が問われてくる。後者に関してはKoskenniemi (1998: 37)参照。

73 EU条約3条。

として掲げられており⁷⁴、上述の対外的一体性や、新規加盟の条件としてEU全体の統一原理の遵守が強調されている点⁷⁵などを考慮すると、EUを単一の法秩序として捉える見方は簡単には否定できない。

さらに、欧州司法裁判所の管轄権の問題がある。上述のように、一見したところ、第二・第三の柱における同裁判所の管轄権は大きく制約されているようではある。特に第二の柱に関しては、完全に否定されているかに見える。しかし、加盟国の独自の外交政策がCFSPによってどの程度制約されるかといった問題は、たとえばCFSPと共通通商政策あるいは開発協力政策との境界線の問題につながるものであり、ある共同行動案件を第二の柱と第一の柱のどちらで行うのかで対立が生じた場合、欧州司法裁判所の判断⁷⁶が実質的に第二の柱の政策内容に影響を及ぼしていくことになる可能性は否定できない。また第三の柱に関しては、EU条約35条の運用次第であるといえる。さらに、そもそもEU条約6条第2項⁷⁷というEU機構の根本規範に関して同裁判所が各機関の行為を判断できるとする同46条C項の規定は、同裁判所があたかも憲法裁判所のような地位を獲得する余地を残しているように見える。そうして、EU市民権の創設とニース欧州理事会で採択されたEU基本権憲章の存在を考慮すると、EUは憲法裁判所と憲法的規範を土台として整合的に把握されるべき、まさに単一の法秩序を成しつつあるかのようなのである。

以上のごく簡単な概観からも推察できるように、EU機構は国際法秩序的な要素と憲法秩序的な要素の双方を成長させている。いったい、EU法秩序とはいかなる法秩序なのだろうか。この問いはEU法学のみならず、統治論にとって意義深いものとなる。EU研究における統治論の中では、多様な行為主体に多様な参加の機会を与え、多層的にしかもその都度変動しうる形で柔軟に創出されるポリシー・ネットワークの叢生が注視された。また、市場規制に関する超国家レベルへの権限委譲が進み、その規制を巡る紛争が国内司法と国際司法との有機的ともいべき連携を通じて解消される事態に、積極的な意味が見いだされていった。さらに国家を単位とした利益集約に大きなゆらぎがもたらされ、領域的利益と機能的利益の錯綜が

⁷⁴ EU条約6条。

⁷⁵ EU条約49条。ここでは、EU条約6条第1項が強調されている。それは次の通りである。「ユニオンは、自由、民主主義、人権及び基本権の尊重、法の支配といった、加盟国に共通の原理に基礎づけられる。」

⁷⁶ EU条約47条は、EU条約がEC条約（およびECSC条約とEAEC条約）の規定をゆがめてはならないと規定しており、従って第一の柱との整合性問題に関して欧州司法裁判所の判断が影響力を持つてくる余地が残されているのである。この論点に関して、Koskeniemi (1998: 36-7)参照。

⁷⁷ ここでは、欧州人権条約および加盟国共通の憲法的伝統による基本権の尊重が規定されている。

生じていくという状況に、国民国家の変容が読み込まれていった。そして、正統性の基盤として、加盟国それぞれの国民からなる共同体とEU市民の共同体の双方が想定され、多国籍市民共同体なるモデルが提示された。このような状況認識が、国家を超えた統治として、伝統的な二項対立図式を克服するためのパースペクティブへと彫琢されようとしている。こうした二項対立図式を超えて規定されるべきEU統治の構造は、まさにその構造を与えるところの法秩序の性質という観点から、さらに詳細な分析が可能になるのではないだろうか。

その際、主権国家的憲法秩序かあるいは国際法的秩序かといった二項対立図式は、やはり超えられるべき思考法といえよう。法秩序が垂直的に編成されつつあるのか、それとも水平的なままであるのかという問いかけは、高度に多元化・複雑化しているEU法において、もはや積極的な意味を持たない⁷⁸。主権国家の主権性に依拠しつつ同時にその制約を離れた欧州規範の動態的な展開過程なるものをいかなる概念枠組みで捉えていくかが、EU法秩序への基本的なテーマとなるだろう⁷⁹。統治論は、こうしたEU法秩序の独特な発展過程に一つの視座を提示しうる。また同時に、この統治論はEU法秩序の特質という観点から、脱主権国家思考の統合論をさらに進めることができるように思われる。あるいはむしろ、法秩序の特異性へと認識の歩みを進めることを、国家を超えた統治の概念枠組みは必然的に要請しているといえないだろうか。

おわりに

本論では、まず最初に90年代のEUの進展状況を、国家性と非国家性の併存という視点から鳥瞰し、EU機構の特異性 (*sui generis*) を概観した。ついで、その特異性の解釈という点で注目されてきた統治の概念について検討し、EU研究におけるその意義を考察した。そして最後に、EU統治論の主要な議論を概観し、その射程がEU法秩序の討究へと進むべきことを示唆した。

EU研究における統治論は、主権的国民国家の観念への執着を反省し、新しい秩序の在り方

⁷⁸ たとえばMacCormick (1997), Shaw (1999a, 1999b), Maher (1998)などの研究は、EU機構の特異性を法秩序の観点から追求していく上で、重要な貢献をなしている。

⁷⁹ この論点にとって、さらに「法共同体の境界」という概念が重要になってくるだろう。ここでは簡単に指摘することしかできないが、非国家的法規範 (non-state legal norms) が受け入れられ浸透していく社会過程を、法共同体の境界のゆらぎあるいは再編成として捉え、それを脱国民国家的社会統合の生成という観点から考察していくことができるだろう。すなわち、主権的憲法秩序の前提と把握すべき国民国家的社会統合の変容を、EU法秩序の生成に見出すという視点である。

を模索していく上で、重要な貢献をなしている。そしてその射程は、法学的アプローチを加味していくことで拡張され、EU研究にいつその刺激を与えていくことになるだろう。

参考文献

- Armstrong, K.A. and Bulmer, S.J. (1998) *The governance of the Single European Market* (Manchester: Manchester University Press).
- Börzel, T.A. (1997) 'What's So Special About Policy Networks?: An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance'. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.1(1997) No.016 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>).
- Bulmer, S.J. (1994) 'The Governance of the European Union: A New Institutional Approach'. *Journal of Public Policy*, Vol.13, pp.351-80.
- Bulmer, S.J. (1998) 'New Institutionalism: The Single Market and EU'. *Journal of European Public Policy*, Vol.5, pp.365-386.
- Caporaso, J.A. (1996) 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?' *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, pp.29-52.
- Commission on Global Governance, The (1994) *Our Global Neighbourhood: The report of the Commission on Global Governance* (<http://www.cgg.ch/foreword.htm>).
- Deudney, D.H. (1995) 'The Philadelphian System: Sovereignty, Arms Control, and Balance of Power in the American States Union, circa 1787-1861'. *International Organization*, Vol.49, pp.191-228.
- Ehlermann, C-D. (1995) 'Increased Differentiation or Stronger Uniformity'. EUI Working Paper RSC No.95/21.
- Eising, R. and Kohler-Koch, B. (1999) 'Introduction: Network governance in the European Union.' In Kohler-Koch, B. and Eising, R. (eds.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge), pp.3-13.
- Etzioni, A. (1965) *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehart & Winston).
- European Union (1997) *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* (Luxembourg: Office for Official Publications of the

European Communities).

- Friedrich, C.J. (1969) *Europe: An Emergent Nation?* (New York: Harper & Row).
- Gormley, L. (1999), 'Reflections on the Architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam'. In O'Keeffe, D. and Twomey, P. (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, (Oxford: Hart Publishing).
- Hix, S. (1998) 'The Study of the European Union 2: the new governance agenda and its rival'. *Journal of European Public Policy*, Vol.5, pp.38-65.
- Hix, S. (1999) *The Political System of the European Union* (London: Macmillan).
- Jachtenfuchs, M. (1995) 'Theoretical Perspectives on European Governance'. *European Law Journal*, Vol.1, pp.115-133.
- Jachtenfuchs, M. (1997a) 'Democracy and Governance in the European Union'. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.1 (1997), No.002, (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>).
- Jachtenfuchs, M. (1997b) 'Conceptualizing European Governance'. In Jørgensen, K.E. (ed.), *Reflective Approaches to European Governance* (London: Macmillan Press), pp.39-50.
- Jørgensen, K.E. (1997) 'Introduction: Approaching European Governance.' In Jørgensen, K.E. (ed.), *Reflective Approaches to European Governance* (London: Macmillan Press), pp.1-12.
- Kohler-Koch, B. (1996) 'Catching up with change: the transformation of governance in the European Union'. *Journal of European Public Policy*, Vol.3, pp.359-380.
- Kohler-Koch, B. (1997a) 'The European Union Facing Enlargement: Still a System sui generis?' Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) Arbeitspapiere, Arbeitsbereich 3/20.
- Kohler-Koch, B. (1997b) 'Organized Interests in the EC and the European Parliament'. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.1 (1997), No.009 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>).
- Kohler-Koch, B. (1997c) 'Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance?' In Wallace, H. and Young, A.R. (eds.) *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press), pp.42-68.
- Kohler-Koch, B. (1999) 'The Evolution and Transformation of European Governance'. In Kohler-Koch, B. and Eising, R. (eds.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London:

- Routledge), pp.14-35.
- Koskenniemi, M. (1998) 'International law Aspects of the Common Foreign and Security Policy'. In Koskenniemi, M. (ed.) *International Law Aspects of the European Union* (The Hague / London / Boston: Kluwer Law International).
- Koslowski, R (1999) 'A Constructivist Approach to Understanding the European Union as a Federal Polity'. *Journal of European Public Policy*, Vol.6, pp.561-78.
- Lenschow, A. (1997) 'Transformation in European Environmental Governance'. European University Institute Working Paper RSC, No.97/61 (http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/97_61.html).
- MacCormick, N. (1997) 'Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth''. In MacCormick, N. (ed.) *Constructing Legal Systems: "European Union" in Legal Theory* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers).
- Maher, I. (1998) 'Community law in the National Legal Order: A Systems Analysis'. *Journal of Common Market Studies*, Vol.36, pp.237-254.
- Marks, G. (1993) 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC'. In Cafruny, W. A. and Rosenthal, G. G. (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond* (Colorado: Lynne Rienner Publishers), pp.391-410.
- Marks, G. (1997) 'An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance'. In Jeffery, C. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe* (London and Portland: Frank Cass), pp.20-38.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe* (London: Routledge).
- Moravcsik, A. (1998a) 'Integration Theory.' In Dinan, D. (ed.) *Encyclopedia of the European Union* (Colorado: Lynne Rienner Publishers), pp.278-291.
- Moravcsik, A. (1998b) *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht* (New York: Cornell University Press).
- Neyer, J. (2000) 'Justifying Comitology: The Promise of Deliberation'. In Neunreither, K. and Wiener A. (eds.), *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Oxford: Oxford University Press).
- Neunreither, K. (1998) 'Governance without Opposition: The Case of the European Union.' *Government and Opposition*, Vol.33, pp.419-441.

- Onuf, N. (1998) 'Constructivism: A User's Manual'. In Kubáľková, V., Onuf, N. And Kowert, P. (eds.) *International Relations in a Constructed World* (New York / London: M.E.Sharpe).
- Rosenau, J. N. (1992) 'Governance, order, and change in world politics.' In Rosenau, J. N. and Czempiel, E-O.(eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), 1992, pp.1-29.
- Schmitter, P.C. (1996a) 'Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories.' In Marks, G., Scharpf, F.W., Schmitter, P.C. and Streeck, W. (eds.), *Governance in the European Union* (London: Sage).
- Schmitter, P.C. (1996b) 'Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts.' In Marks, G., Scharpf, F.W., Schmitter, P.C. and Streeck, W. (eds.), *Governance in the European Union* (London: Sage).
- Shaw, J. (1996a) *Law of the European Union* (London: Macmillan).
- Shaw, J. (1996b) 'European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic.' *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.16, pp.231-253.
- Shaw, J. (1999a) 'Postnational constitutionalism in the European Union.' *Journal of European Public Policy*, No.6, pp.579-597.
- Shaw, J. (1999b) 'Process and Constitutional Discourse in the European Union.' *Journal of Law and Society*, Vol.27, No.1.
- Shaw, J. (2000) *Law of the European Union*, Third Edition (Hampshire: palgrave).
- Shaw, J. and Wiener, A. (2000) 'The Paradox of the European Polity'. Harvard Jean Monnet Working Paper, No.10/99, <http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/papers/99/991001.html>.
- Skowronek, S. (1982) *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Slaughter, A-M., Tulumello, A.S. and Wood, S. (1998) 'International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship'. *American Journal of International Law*, Vol.92, pp.367-397.
- Wallace, H., Caporaso, J.A., Scharpf, F.W. and Moravcsik, A. (1999) 'Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht'. *Journal of European Public Policy*, Vol.6, pp.155-179.

- Ward, I. (1995) 'Identity and Difference: The European Union and Postmodernism.' In Shaw, J. and More, G. (eds.) *New Legal Dynamics of European Union* (Oxford: Clarendon Press), pp.15-28.
- Weiler, J.H.H. (1999) *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an emperor? And other essays on European integration* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Wessels, W. (1998) 'Flexibility, differentiation and closer cooperation: The Amsterdam provisions in the light of the Tindemans Report'. In Westlake, M. (ed.), *The European Union beyond Amsterdam: New concepts of European integration* (London and New York: Routledge).
- Wessels, W. and Diedrichs, U. (1997) 'A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: The Evolution of the European Parliament'. *European Integration online Papers* (EIoP), Vol.1 (1997) No.006 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>).
- Wiener, A. (2000) 'The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance'. In Neunreither, K. and Wiener, A. (eds.), *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Oxford: Oxford University Press), pp.318-341.
- Wiener, A. and Neunreither, K. (2000) 'Introduction: Amsterdam and Beyond'. In Neunreither, K. and Wiener A. (eds.), *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Oxford: Oxford University Press).
- Young, O. R. (1997) 'Rights, Rules, and Resources in World Affairs'. In Young, O. R. (ed.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience* (Massachusetts: The MIT Press), pp.1-23.
- Usui, Y. (2000) 'Governance, Legal Order, and Social Integration: Reviewing New Governance Approaches in EU Studies'. 『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』第3号, pp.31-66.
- 白井陽一郎 (1999) 「EUの政治システムをめぐる問題状況」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』第2号, 51-69頁.
- 白井陽一郎 (1998) 「ヨーロッパ統合の新展開：主権国家システムのゆらぎ」田村正勝・白井陽一郎『世界システムの「ゆらぎ」の構造：EU・東アジア・世界経済』早稲田大学出版部, 47-153頁.