

《書評論文》

EU ガバナンスの様相 — 秩序・正当性・英国民投票 —

安江則子編著『EU とグローバル・ガバナンス—国際秩序形成におけるヨーロッパ的価値』（法律文化社、2013 年、187 頁）

塚田鉄也著『ヨーロッパ統合正当化の論理—「アメリカ」と「移民」が果たした役割』（ミネルヴァ書房、2013 年、234 頁）

山本 直

はじめに

現代世界にあって EU が、広範な政策分野におけるガバナンスの当事者として現れるようになって久しい。しかしながら、そのような現象をめぐって解明すべき研究課題は、いまだ数多い。

その中の一つは、なぜ EU が、広範な政策分野においてガバナンスの当事者になりうるか、という根本的な問いである。地域規模の国際機構によるガバナンスは、いまや、さほどめずらしいことではないかもしれない。とはいえ、それにしても、EU のガバナンスの対象は幅広く、かつ——リスク・ガバナンスと呼ばれる言葉が象徴するように⁽¹⁾——センシティブな政策課題が要請される場面も目立ってきている。EU がそのようなガバナンスの当事者になることに、いかなる正当性があるのだろうか。

ガバナンスに際して EU が、人権、民主主義あるいは法の支配といった価値観をことさら強調する理由、もしくは強調できる理由も、必ずしも自明のことではない。このことは、ヨーロッパ以外の地域で設立される各種の国際機構と比べる必要もあろう。ヨーロッパには、民主主義や人権といった価値観の共有を進める欧州審議会という機構もある。そのような中、なぜ EU は、価値観を強調することに執着しているようにみえるのだろうか。

今回紹介する 2 冊の文献は、これらの問いを考えるうえで有益なヒントを提示してくれる。本書評の最後には、2016 年 6 月にイギリスで行なわれた EU 離脱をめぐる国民投票にも言及することになるだろう。

I

安江則子の編著による『EU とグローバル・ガバナンス』は、安江本人を含む 8 名が執筆に参加している。「国際秩序形成におけるヨーロッパ的価値」と副題にあるように、国際秩序が形成されるうえでヨーロッパ的な価値がどのように作用しているかに主眼を置いて

いる。

同書は、7つの章と終章からなる。各章を簡単に紹介したい（各章の執筆者については同書188ページを参照されたい）。

第1章「EU 外交政策」では、EU がグローバルな次元で担う役割を、ヨーロッパの近隣地域やアジアを意識しつつ概観している。EU の外交の強みは、EU が自らをソフト・パワーとして自己規定できることにある。それによって実施可能となる政策は広範に及びうる。軍備管理・軍縮などの代替的な戦略を展開すること、中東に対して公平にアプローチすること、テロの安全保障問題化を避けつつ、その根本原因の解決を図ること、気候変動問題に取り組むこと、国益を超える個人の利益を重んじること等が、そうした政策に含まれるとする。

第2章「安全保障における国連・EU 協力」は、危機管理をはじめとする安全保障分野における国連と EU の協力状況を分析するものである。両機構間の協力は、とくに2000年以降に具体的な成果を生むようになった。優先課題の相違や人的資源の面から、両機構が十分な協力ができているとはいえない。国連憲章の第8章をめぐる法的な問題も残る。しかしながら、総じて、両機構の協力は、国連システムに地域的機構が連携するリーディング・ケースになっていると示唆される。

第3章「EU の通商政策」は、EU による通商政策の形成過程をはじめ、当該政策に多面的に接近する内容となっている。すなわち、当該政策の目標、それに関与するアクター、通商協定の締約メカニズム、ならびに当該政策の履行方法等への接近が試みられる。そのような中で指摘されるのは、EU の通商政策と他分野におけるその政策を一体化および一貫させることが、難しくなっているという現状である。あるいは、人権や環境といった規範的な課題との両立が迫られていることである。これらの状況に対応することが EU には要請されているとする。

第4章にうつろう。「EU 対外政策における政治原則の発展」と題する同章は、EU がその対外政策を実施するうえで、政治的な原則や価値を共有する態様について考察するものである。人権および民主主義という原則は、ヨーロッパ統合の歴史の中で徐々に重んじられるようになった。最初は EU 司法裁判所によって、のちには EU の基本条約の改定を通じてである。そのような趨勢が、EU の対外政策に関する規定にも浸透していくのである。ただし、法的基盤の整備が効果的な政策の実施に結びついているかは、慎重に検討すべきとする。

第5章「国際航空における地球温暖化対策の取り組み」は、航空分野における温暖化対策がグローバルな次元で進んでいない状況に EU として対応しようとする試みを題材にしている。そのような試みとして、EU 加盟国に発着する国際航空に温室効果ガスの削減義務を負わせる制度を導入した。この制度の導入は、EU 域内の航空市場が統合したことの結果であった。しかしながら、アメリカや中国等、EU に加盟しない第三国にとってそれは、国際社会の協調主義に反する、一方的な措置として映る。その態様を描きつつ、両者

間の軋轢を克服することの難しさを提起している。

第6章「EU と加盟国による GMO 規制」では、遺伝子組み換え作物の栽培と流通を規制しようとする EU およびその加盟国の動きに焦点を当てる。EU においては、一部の加盟国を中心に、その独立的な機関である欧州食糧安全庁の知見を得つつ、同作物の規制を進めてきた。しかしながら、そうした動きに反対するアメリカが世界貿易機関に申し立てた結果、同作物の一部を流通させざるをえない状況になった。もともと、生態リスクや環境リスクという、より広い観点から厳格な規制を求める声も高まっていると論じる。

第7章「EU 刑事司法協力における単一令状制度の構築」は、犯罪人の引渡をめぐる相互承認を事例にしなが、刑事司法分野における国家間協力が緊密化されつつある態様を考察するものである。そのような作業を通じて、EU が、当該分野において独自の役割を担う可能性を示している。

終章において安江は、EU が、国際法や国際関係のさまざまな既成概念を乗り越えつつ、グローバル・ガバナンスでの存在感を高めていると括る。EU は、自ら重んじる規範的側面からさほど逸脱することなく、その対外政策を遂行しつつある。もちろん、その過程では、第三国や国際社会の抵抗を受けることが少なくないことにも論及がなされている。

II

塚田鉄也の『ヨーロッパ正当化の論理—「アメリカ」と「移民」が果たした役割』は、2009年3月に京都大学大学院法学研究科に提出された博士論文を加筆修正したものである。多国間の統合組織である EU は、なぜ正当性を得ているのか、あるいは得ているようにみえるのかを省察する内容である。省察に際しては、アメリカと移民が鍵となることが、副題から察せられる。

同書は、序章、3つの章、ならびに終章からなる。本章にあたる3つの章をみていこう。

第1章「開かれた共同体としてのヨーロッパ」は、塚田がポスト・ナショナリストと呼ぶ論客たちによって描かれるヨーロッパ統合像が起点となっている。ここでいうポスト・ナショナリストには、哲学者のユルゲン・ハーバーマスや国際政治学者のアンドルー・リンクレイターが含まれる。彼らの議論の脈絡はさまざまではあるが、EU を、国民国家という単位を乗り越える政治共同体とみなすところに共通の特徴があるとす。

ヨーロッパにおいて国民国家は、長年に及ぶ相互の対立によって疲弊した。ポスト・ナショナリストは、そのような状況を克服するために EU が必要とされてきたと考えるのである。そこに看取できるのは、ヨーロッパ統合は、統合に参加する諸国が内発的に進めてきたという想定である。それは、戦争や分裂という歴史の負の側面を意識した、ヨーロッパ自身の反省に起因する。

看取できる想定は、もうひとつある。負の歴史をもはや十分に経験したヨーロッパでは、

それまで有してきた偏見やバイアスから距離をおけるようになった。これにより、以前にもまして、普遍主義的な政治文化に基づく連帯が可能となる。その結果、原理的に EU は、他者に対して開かれた、包括的な共同体とみなされることになる。

塚田は、ポスト・ナショナリストによるこうした想定だけでは、ヨーロッパの構築を捉えるには不十分であると論じるのである。その理路は、社会学や記号学を含む広範な学問分野を参照するだけに、評者には分かりづらい。もっとも、やや強引に要約させていただくとすれば、内発的な統合という理解も、あるいは政治文化の普遍性という観点も、ともにヨーロッパという空間に限って意味をもちうる特殊なものにすぎないことが考察される。ヨーロッパの構築は、実際のところ、「われわれ」ではない何者かを包摂するには至りえないというのが、塚田の分析である。

第2章「ヨーロッパの構築とアメリカ」において塚田が提示するのは、ヨーロッパは、アメリカという他者があってこそ自らを順調に構築しえたという仮説である。豊かで強いアメリカに対して、「われわれ」が弱いことに気づく。そのような弱さは、政治および外交、さらには社会や経済といった次元で同国に「近い」がゆえに、より意識される。さらには、アメリカに対抗することによって、ヨーロッパはイデオロギーを問わず団結しやすいという利点もある。他者としてのアメリカは、かようにも、ヨーロッパにとって必需の存在となってきた。

塚田によると、ヨーロッパは19世紀末以降、ほとんど常に、アメリカとの関係性の中で形作られている。20世紀前半に起きた両世界大戦のいずれの終結時にも、ヨーロッパ諸国はアメリカの力を目の当たりにし、相互の協力を模索せざるをえなかった。1970年代に採択ないし制度化された欧州政治協力、欧州通貨制度および「ヨーロッパ・アイデンティティ宣言」などは、いずれも、アメリカとの差異をヨーロッパとして強調する試みであった。東西冷戦の終結後には、アメリカ化とほぼ同義であるグローバル化から防衛するという名目の下で、統合の深化が正当化されることになる。

このような脈絡が、第1章で俎上に載せられていた、統合の内発性の問題に合流する。ヨーロッパにおいては、統合を進めようとするほどに、その正当性が問われざるをえない。正当性を補うために、アメリカが参照される。このような処方、正当性を保つうえではそれなりに有益であった。もっとも、他方でそれは、内発的な統合というポスト・ナショナリストの理解に軌道修正を迫ることになる。

第3章「ヨーロッパの構築と移民・難民」においては、統合の内発性に加えて、ポスト・ナショナリズムのもうひとつの想定、すなわち統合の普遍性という想定についても検証がなされる。事例として取り上げるのは、ヨーロッパによる移民・難民庇護政策の共通化である。

ポスト・ナショナリストの説明では、移民・難民庇護をめぐる政策にヨーロッパとして取り組むようになったのは、EU 域内における人の自由移動を推進したことの論理的な結果である。人の自由移動は、不法移民や庇護申請者の移動も自由になるという副作用を生

む。その対応として、移民・難民の問題は、EU の新設分野である司法内務協力（現在の「自由・安全・公正の領域」）の対象に含まれることになった。

しかしながら、このような説明は、塚田によると一面的なものである。いくつかの加盟国においては、極右政党が、移民排斥を唱道することによって支持を増やす動きがあった。移民問題が司法内務協力の対象に含まれたのは、自党への支持が掘り崩されることを各国政府が危惧したからでもあったのである。こうした脈絡からみると、ヨーロッパの構築は、「われわれ」から移民および難民を排除することによって、はじめて正当性を得たことになる。

入国管理の分野でも、ポスト・ナショナリストの想定とは必ずしも合致しない現象が観察される。ある東欧の2か国は、人の移動を互いに促進しようとしていた。しかし、EU が東欧諸国へと拡大する過程の中で、各々EU の新規加盟国と非加盟国へと分断された。この新たな分断が、2国間における人の移動を、制度上困難なものにしてしまったのである。こうした変化は、ヨーロッパの普遍主義と矛盾しているように映らざるをえないとする。

III

『EU とグローバル・ガバナンス』は、EU が、民主主義や人権の価値観に依拠しつつ、グローバル次元でのガバナンスにどのように参画しているかを動的に照射した点で、ガバナンス研究およびEU 研究の双方の発展に寄与するものと評価できる。とりわけ、国際航空における温暖化対策に着目する第5章、遺伝子組み換え作物の規制に焦点を当てる第6章、あるいは刑事司法における国家間協力を題材とする第7章のように、特定の政策分野におけるガバナンスの事例を蓄積することは、地道ではあるが大切な作業である。

『ヨーロッパ統合正当化の論理』は、ヨーロッパにおける国家間統合の内発性および普遍主義という想定を、完全に否定しているわけではない。しかしそれは、こうした想定では省みられることがないだろう、統合のいわば裏面を炙りだした。すなわち、他者や外部を意識することによってのみヨーロッパは構築しえたとする裏面である。地域統合の外観が第三国によって影響されうることは、すでに1970年代初頭には論じられていた²⁾。もっとも、同書は、第三国（であるアメリカ）や他者（としての移民）が統合に影響するという図式を反転させた。統合を正当化するための手段としてこれらの影響を認識し、かつ利用したと論じたのである。この意味において同書は、ヨーロッパ統合研究に新たな視座を付加するものである。

紹介した2冊のいずれにも、さらに掘り下げていただきたい箇所はある。『EU とグローバル・ガバナンス』が強調するのは、特定の規範的な価値が、EU と加盟国の対外政策を縛りつつ新しい国際秩序の形成を方向づける、という視点であった（178-179頁）。しかしながら、ここでいう国際秩序の形成とは、いかなる範囲または程度の変化を指すの难道

うか。ヨーロッパにおける秩序の形成が、近隣地域をはじめとする他の地域にそれなりの影響力を及ぼすことに議論の焦点があるのだろうか。あるいは、アメリカや中国も参画する世界的な次元での秩序作りまで探究の構想に含めているのだろうか。仮に後者を企図するのであれば、温暖化対策や遺伝子組み換えの事例をみるかぎり、世界的な次元での秩序形成に寄与しているとはいいたい。このような状況をどのように考えればよいのだろうか。規範的な見地から時折アメリカや中国に異論を呈するヨーロッパ、と理解することが適切なのだろうか。複数の主権国家からなる EU の国際社会における可能性に連なる問題でもあり、次の研究が待たれる。

『ヨーロッパ統合正当化の論理』については、ヨーロッパ統合とヨーロッパ構築の違いについて触れたい。同書の表題にある「ヨーロッパ統合」という表現は、同書の本文でも用いられている。しかしながら、それと同等か、もしくはそれ以上に用いられていると思われるのが、「ヨーロッパ構築」という表現である。

EU 研究や地域統合研究では、統合と構築は、同一の概念では必ずしもない。それらはしばしば、異なる学問的脈絡と含意をもつ。統合は、通常、国家間で観察される制度上ないし政策上の質的変容に関わる。そこにおいては、EU への国家主権の移譲や各国政策の共通化が焦点となる。それに対して、構築は、主に社会学において発展した概念であり、地域アイデンティティの醸成やアクターの相互主観的な認識を分析するうえで長けている。もっとも、他方でそれは、政策または制度が変容する過程を説明するには不得手であろう。以上を言い換えれば、たしかに「外部」や「他者」を意識することがヨーロッパを構築した面はあるだろう。けれども、そのように意識することが、いかにしてヨーロッパを統合の過程へと方向づけたのだろうか。この点に踏み込んだ分析を行なえば、EU 研究はいっそうの奥行きをもつことができよう。

最後に、1点提起して筆をおきたい。本書評が取り上げた2冊は、ともに、EU 離脱への賛成者がその反対者を上回った 2016 年のイギリス国民投票が実施される数年前に出版された。国民投票での投票行動は、イギリス国内の地域や世代によって、かなりの差異があったようである。しかしながら、ともかくも同国国民の間には、離脱する意思が明確に存在することが示された。イギリスが 1970 年代以降 EU の一員となってきた事実は、2冊の文献が示した問題関心と議論にどのように接合することができるのだろうか。

『EU とグローバル・ガバナンス』が展開する主な議論は、EU と加盟国が、ヨーロッパの内外において経済的および社会的な価値観をどのように促進しているかであった。そのような同書の議論からみれば、イギリスが加盟する EU とそうでない EU とでは、(1) 促進する価値観の内容、(2) 促進する方法、および (3) 促進する強度において違いが出てこよう。さらには、(4) 価値観を促進するという営為が世界に与える影響力、これについても差異が生じることになる。

たとえば、同書の第3章に照らして次のようなことが試論できまいか。EU は、域外国との通商協定を望みながらも、当該国による深刻な人権侵害を理由にこれを締約しない場

合がある。イギリスが加盟しない EU では、そのような場合がより多くなるかもしれない。あるいは、人権侵害のリストの中身も多少変わっている可能性がある（たとえば労働者の権利が保護される水準など）。通商協定の締約の是非やその内容を決めるのは、加盟する各国ではなく EU である。したがって、一もしくは少数の加盟国の要望が、EU の政策にどの程度反映されるかは心もとない。しかしそれでも、イギリスなき EU では、非経済的、とりわけ社会的な価値がより高い比重を占めることは推測できる。

他方において、イギリスが一員である EU とそうでない EU とでは、EU との通商関係に対峙する域外国の選好と戦略が異なってくる。それらがどのように異なるかは、当該域外国の産業構造や産業競争力等から一概にはいえないだろう。とはいえ、イギリスという別の通商主体があるだけ、当該分野におけるガバナンスの影響力は、EU として減じることが予想される。

このような試論は、「より団結はするものの、対外的には力を失う EU」^③というイギリス離脱後の予測と基本的に調和するものだろう。しかしながら、このような捉え方が、EU のあらゆる政策分野に適合するわけではないと考えられる。より団結できたからといって規範的な価値をより促進できるとも限らない。グローバル・ガバナンスに参画する EU において、同国はいかなる役割を果たしてきたのだろうか。このような問いをたてることは、ガバナンスに EU がいかに関与してきたかを再評価するうえでも一興である。

『ヨーロッパ統合正当化の論理』では、ヨーロッパの自己同一性を認めるためのいわばイデオロギーとしてアメリカが利用されていた。「アメリカ化」に等しいグローバル化から、「社会的で文化的なヨーロッパ」を防衛する。あるいは「単独行動主義のアメリカ」には、「多国間主義のわれわれ」は与しない。冷戦終結期以降に限っても、こうした言説がヨーロッパの構築を正当化したという側面があった。そのような過程の中で、イギリスはどのように立ち振る舞ったのだろうか。EU には、すでに EU 次元の政治システムが出来上がっている^④。国の単位を超える政・官・財のネットワークは、イギリスという伝統的な枠組みを相対化しつつもある。しかし、そのような中でも、同国の政府や議会のほか、同国選出の欧州議会議員とその政党グループ、あるいは EU 機関のイギリス人役職者等の行動を抽出し、独立変数として分析することは可能であろう。何か面白い結果を見いだせるかもしれない。

同様に、ヨーロッパを正当化した背景に移民を政治問題化させたことがあったとすれば、2016 年の国民投票で離脱派が勝った理由のひとつも移民問題であった。これは因果なめぐりあわせだが、どのように解釈すればいいのだろうか。残留派が敗れたのは、正当化された後のヨーロッパの移民政策が不調だったからにすぎないのだろうか。もしくは、域内市場のみならず、「人の自由移動」を含む EU の理念を実現させ、定着させることが——少なくとも近年のイギリスにおいて——そもそも無理だったのだろうか。2016 年のイギリスにおける経験がどこまでヨーロッパの経験として説明できるかはさておき、考えさせられるところである。

《注》

(1) 福田耕治編『EU の連帯とリスクガバナンス』(成文堂、2016年)。

(2) Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown, 1971).

(3) E.g., Gregor Irwin, “Brexit: the impact on the UK and the EU,” *Global Counsel*, June 2016, p. 9.

(4) Simon Hix and Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, 3rd edition (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011).

(山本 直 北九州市立大学外国語学部准教授)