慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	ガヴァナンス白書とEUにおけるガヴァナンス
Sub Title	“Governance White Paper” and Governance in the European Union
Author	浅見, 政江(Asami, Masae)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2005
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.3 (2005. 6) ,p.37- 60
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20050615-0037

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
論説

ガヴァナンス白書とEUにおけるガヴァナンス

浅　見　政　江

はじめに
１．EUの「ガヴァナンス」
２．ガヴァナンス白書策定の背景：なぜ改革が必要なのか？
３．ガヴァナンス白書
４．無視された民主主義と２つの「ガヴァナンス」
結語

はじめに

国家を「社会の自己組織体」と定義したのはカール・シュミットであった。社会の「自己組織化」[1)]によって統治体たる国家が生成されるとするならば、社会において統治行為が自生的に組織化されることを意味し、統治行為が必ずしも特定の統治体によるものではないことを含意している。つまり極言すると、統治体たる国家は必ずしも制度的に政府という権力主体が存在しなくとも自生的に組織化されうる可能性が否定できないということになる。国家は自発的に社会活動を営む人々を構成員とする社会空間を基盤に成立するのであり、そういった社会空間との密なる関係性なしには成立しえないということになろう。

統治行為の組織化レベルが相当程度高くなり、統治行為をなす側と受ける側との間で民主的手続きによる統治・被統治関係が確立されると、統治行為の主体は民主的な正当性を付与された政府となり、その結果、政府を中核とした国家体系が成立することになろう。また一方で、統治行為による組織化のレベル

が一定水準にまで達していなくとも、統治行為が社会的に受容されているのであれば、統治行為の主体が何であれ、そこには一定の秩序が成立しているとすることに異論の余地はないだろう。すなわち、統治行為が社会的な空間から遊離せず、統治行為と社会空間との間に一定の信頼関係性が維持されていれば、秩序は維持され、たとえ秩序の体系化が十分に完成していなくとも、実効的な統治が実現しており、これを「政体」と把握することに何ら問題はないように思われる。

このような「政体」は、厳密には国家とはいえない。しかし、政府は存在しないものの、統治は一定の水準で確立しており、そういった「政体」を「政府なき特異な政体」と捉えることにしたい。こういった「特異な政体」においては、国家体系の中核たる政府によって法治主義に基づいた支配がなされ、政府と人々との間には厳密な権利義務関係が成立しているような「ハードな統治」とは一線を画しかつ、社会的、文化的要因が反映されたより広義な統治、つまり「ソフトな統治」が実現しているといえよう。こういった「ソフトな統治」の実態に、本稿では「ガヴァナンス」[2)]という用語をあてて論考していくこととする。

１．EUの「ガヴァナンス」

前述したような「ガヴァナンス」を欧州統合の文脈で換言するならば、欧州統合は国家間協調の枠組の制度化を促し、その結果、EUはこれまでで最も制度化され、かつその制度が自生的にさらなる制度化を促進し、最も成功した国家間協調の枠組みとなった。EUは構成国ならびに構成国国民に対して脱国家的な公共政策を提供することによって一定の秩序体系を非常に安定的に維持してきたのである。EUに政府は存在しないものの、すでに「政体」にたる秩序体系の創出を成し遂げ、これを維持している。まさにEUは政府不在の脱国家的政体、「特異な政体」[3)]と捉えることができる。

EUは、これまでの統合の主柱であった経済統合において、脱国家的な規制

ならびに規制緩和を強力に推進することにより、構成国全体の経済利益、すなわち経済的な国益（national interests）の総和の最大化を目指してきた。その結果、ついに経済通貨同盟（EMU）が完成し、2002年１月には共通通貨ユーロがEMU参加国法定通貨に代わって市場に流通するまでになった。つまりこれは、EMU参加国の通貨主権が欧州中央銀行に委譲されたことを意味し、「特異な政体」は権限領域を大幅に拡大させた。このように統合はポイント・オブ・ノーリターンを越え、後戻りできないところまで進展した。「特異な政体」は今後も引き続いて統合を強力に推進する以外に政策的選択肢はなくなった。しかし、ガヴァナンス環境は以下にみるように大きく変化し、それに伴いガヴァナンスのあり方も否応なく変革を迫られている。

まず、昨年５月には旧東欧諸国をはじめとする10カ国が新たにEUへの加盟を果たし、構成国は25カ国になり、2007年を目標にブルガリアとルーマニアがEUへ加盟することが2005年４月に決定し、順調に批准手続きが完了すると2007年に構成国は27になる。加盟を申請したあるいは申請を予定している国は後を絶たず、最近ではウクライナまでもが名乗りを上げている。また、トルコとの加盟交渉の開始がすでに2004年12月に決定しており、規模の拡大がEUの組織体制の改革を不可避にしている。

さらに、外交、安全保障分野における政治統合が次なる統合の最重要課題であり、脱国家的規制や規制緩和による域内市場の創設とは異なり、政治的意図や価値観が大きく関与する政策領域の舵取りは容易ならざるものとなるであろうし、憲法条約に規定された諸制度が有効に機能しうるか否かも今後問題になろう。それ以前に憲法条約の批准が滞りなく完了するか否かが取りざたされていること自体、政治統合の困難さを物語っている。

加えて、問題なのは、構成国の国民はこれまでの経済統合を主軸にした統合に対して概ね敵対的ではなく[4)]、一定の承認を与えてきたといえるが、すでにみたように統合は経済領域から政治、社会的領域へと深化し、構成国の国民に直接的にかかわる諸問題がEUレベルで扱われることになりつつあり、すでにEUを遠い権力主体と捉えている人々の多くがさらにEUを疎遠に感じ、これ

まで培ってきた信頼感を不信感に転化させてしまう可能性が無いとは言えない。同時に、冷戦にピリオドが打たれEUのおかれている時代環境も劇的に変化し、人々の価値観も大きく変わった。新しい時代の新たな価値観を反映させた、EUと一般の人々との新たな関係性が模索されねばならない。

このように、「特異な政体」EUは重大な諸課題をかかえ、新たな方向性を見いだすべくさまざまな取り組みを行っている。そのひとつが2001年に公表された『ガヴァナンス白書』[5)]である。これは、欧州委員会がEUのガヴァナンスが一般の人々から乖離している事実を深刻に受け止め、EUのガヴァナンスの基本原則をとりまとめたものでる。白書は、既存の条約枠組みを変更しないことを前提としており、既存制度内で実現可能な改善策が列挙されている。次項では『ガヴァナンス白書』策定までの経緯をごく簡単に振り返ってみることとする。

２．ガヴァナンス白書策定の背景：なぜ改革が必要なのか？

1999年１月に欧州委員会に対する非難動議が欧州議会で否決された後、サンテール欧州委員会委員長が３月に欧州委員会の総辞職を発表した[6)]。この辞任劇の引き金となったのは、欧州議会の非難動議でも取りざたされた特定の欧州委員会委員による「腐敗」であった[7)]。1999年９月新委員長に就任したイタリア首相の経験もあるR. プロディの最大の課題は、EU官僚組織に蔓延る「腐敗」を排除することと、欧州委員会の綱紀粛正ならびにEUへの信頼回復を図ることであった。2000年初頭、プロディ新委員長はEUの政策決定プロセスの抜本的改革の必要性とEU諸機構が有効に機能するための方策の必要性を訴え、新たなガヴァナンスの確立を目指すことを新委員会の政策課題と位置づけた。

問題となった「腐敗」は、欧州委員会委員に対する不正な金銭授受、委員による特定企業への恣意的な利益誘導、あるいは縁故主義による人材登用などであった。つまり、欧州委員会委員による権力濫用がその原因であった。恣意的な権力濫用を防止するためには、政策決定プロセスを簡素化し透明性を高めることが不可欠であり、同時にEU諸機構において蓄積されてきた制度運用上の

「悪しき慣習」や制度自体の経年疲労を洗い出し、腐敗の温床となりうる要素を全て排除し、EU内部の抜本的改革の断行が不可避であった。

プロディ新委員長が諸改革に着手した時すでに、旧中東欧諸国が冷戦終結後ほぼ一斉にEUへの加盟申請を行ったことをうけて、加盟時期に関しては別儀として、いずれそれらのほとんどの国々がEUに加盟を果たすことが当然視されており、大規模な拡大に備えた受け皿の整備もまた重大な政策課題となっていた。受け皿たる機構改革に関して欧州委員会内の研究ユニット（Forward Studies Unit）が総局（EUの行政機構）から選抜された職員と外部の研究者とで研究分析を開始し、政策的提言の策定にとりかかっていた。

さらに、これと同時並行で欧州連合条約の改正作業が進行しており、EUの機構改革を含むEUの将来像についてさまざまな観点から活発な議論がなされていた。1997年には「2010年のヨーロッパのシナリオ」プロジェクトがスタートし、1999年７月には報告書が完成している[8)]。さらに、加重特定多数決適用分野の拡大、欧州委員長権限の強化、人口比を反映させた委員会構成と欧州議会議席数、理事会における構成国「持ち票」などの機構改革を提言した三賢人による『デハーネ報告』[9)]が同年10月に公表され、条約改正への準備作業は終盤を迎えていた。2000年２月、年末のニース欧州理事会へ向け、条約改正を検討するための政府間会議（IGC2000）が招集され、抜本的機構改革をめぐる議論の主戦場はこのIGCの場に移された。

IGC招集後、主戦場以外の場でも、機構改革、さらには将来のEU像にかかわる議論がさまざまな場でなされ、政治的影響力の大きい著名政治家も機会を捉えてはその見解を積極的に表明していた。例えば、2000年５月のフィッシャードイツ外相によるフンボルト大学での演説[10)]では、R. シューマンが描いた欧州連邦の実現が訴えられたし、６月にはフランスのシラク大統領が、10月にはイギリスのブレア首相が将来の欧州像に関する持論を開陳した。欧州委員会では、ガヴァナンス白書策定の作業プログラム[11)]が10月のブレア首相の演説の直後に出来上がり、12の作業グループが設置され、白書の策定作業が開始された[12)]。

このように、抜本的な機構改革に向けた議論の機は熟したように思われた。しかし、2000年12月に開催されたニース欧州理事会は、条約改正をめぐり議論が予想以上に紛糾し、会議日程を延長するという異常事態が発生した。最終的には合意に達したものの、非常に短期間で仕上げられた改正条約草案には幾多の修正が加えられ、ようやく承認されたのであった。機構改革は譲歩に次ぐ譲歩と妥協を重ねた結果、多くの課題が取り残され、結果的に改正条約の完成度は決して高くはなく、改正条約以後に策定が予定されている新条約完成以前に実現するはずであろう拡大のための受け皿準備は甚だ不十分だと危惧する声も決して小さくなく、改正条約に関する評価は非常にネガティブであった。

「ニースの積み残し」は明確で、それ故に、ニース以後の次なる新条約誕生までの過渡期間、現行体制からニース体制における機構制度を有効に活用し、いかに円滑な制度運用を実現するか、同時にいかにEUへの信頼回復をはかるのかが、引き続いてプロディ委員会の重大課題となった[13)]。「積み残し」が明確であったがゆえ、改正欧州連合条約（ニース条約）調印後も引き続いて将来の欧州像に関する議論は盛んで、４月に開催されたベルリン欧州社民党大会でドイツのシュレーダー首相が、５月にはフランスのジョスパン首相がそのプランを公表した。その一方で、６月７日に実施されたニース条約批准のためのアイルランド国民投票において、投票率34.8％という非常に低調ななか、反対が53.9％で賛成を上回り条約は否決され、アイルランド政府は条約批准に失敗した。これにより、「積み残し」問題以上にニース条約自体の発効が危ぶまれる事態に陥ってしまった[14)]。

条約発効に関して暗雲ただよう状況のなか、ガヴァナンス白書が７月25日に発表された。白書策定に際しては前述の12の作業グループがこれに先立つ５～６月にかけて報告書を公表し、白書完成のためのたたき台を提供していた[15)]。実はこれに先行して、欧州委員会の研究ユニットが1997年以降ワーキング・ペーパーのかたちで機構改革、ガヴァナンス問題などに関する研究を行っており、かつ外部委託研究による成果もあわせて蓄積しており、量的、質的両方の面で、委員会にはまさに膨大な知的財産がすでに存在していた。しかし、それらはギ

リシャ神話のなかで死後地獄で絶えず転がり落ちてくる岩を山頂に上げる刑に処せられたシシュフォスの営みのように[16)]、次々と出来上がった報告書や政策提言は、次々と政策現場から転がり落ち、再び類似性の高い報告書や政策提言が現場へと持ち上げられるも、その多くが再び転がり落ちるといった状況であった。そういった知的財産の山のなかから、全34頁（概要含む）にわたるガヴァナンス白書は誕生したのであった。

同年12月にはラーケン欧州理事会において、新条約起草のためのIGCに先立ち、IGCに資するための条約草案策定を目指したコンベンションの招集が決定された。ジスカールデスタン元フラン大統領を議長とするコンベンションは既存構成国代表だけでなく、構成国議会代表、加盟予定国代表と同議会代表、欧州議会代表、欧州委員会代表から構成され（議長１・副議長２の３名を含め総勢102名）、さらに必要に応じてオンブズマンや地域評議会、NGOなどからオブザーバーの出席が認められた。たたき台とはいえ、条約策定のために構成国の議会代表者をはじめオブザーバとはいえNGOにまで門戸が広く開かれたことはこれまでになかったことで、コンベンションは、さながら憲法制定会議の様相を呈した[17)]。これまでの条約改正がごく限られたエリートたちによってなされてきたことを考えると、エポック・メーキングな試みがここに始まったのである。コンベンションほどの位置づけではないにせよ、ガヴァナンス白書もこのIGCに資することが目的のひとつであった。

以上みたように、EUの直面する課題、抜本的機構改革が不十分なまま「積み残し」が発生した結果、欧州委員会は、ニース条約以降の新たなビジョンを明らかにすることと、同時に既存条約の枠組みのなかで過渡的な制度運用上の改革を断行する必要に迫られたのであった。そのような状況でガヴァナンス白書が誕生した。白書は、EUのガヴァナンス「行為」の改善をはかることで、機構を補完性原理、比例原則に則して円滑に機能させ、同時に政策決定の透明性を向上させることなどにより、市民により近いEUを構築することを最重要目的としている。次項ではその白書の内容を検討する。

３．ガヴァナンス白書

白書は、(1)なぜガヴァナンスを改革するのか、(2)よいガヴァナンスの原則、(3)改革への提案、(4)ガヴァナンスからヨーロッパの将来へ、という４部構成になっており、本文は29ページで、そのなかで最も多くのページ（約21頁）がさかれているのは、(3)改革への提案であり、①よりよい参加（約８頁）、②よりよい政策、規制とその執行（約８頁）③グローバル・ガヴァナンスへのEUの貢献（約１頁）、④政策と機構の見直し（約４頁）という４分野において提案がなされている。以下、順を追って白書の内容を検証していく。

３－１　なぜガヴァナンスの改革が必要なのか？

まず冒頭で、これまでの統合の評価がなされている。すなわち、欧州統合が欧州地域に安定、平和、経済的繁栄をもたらし、その領域がここ数年で確実に欧州大陸規模で拡大し、それにより統合の成果が広大な地域で広く共有されるようになるとしており、さらにこれまでの統合が民主的手法によって達成されたこと、規制と法がEUの存立基盤となっていることが述べられている。しかし、①1999年に実施された欧州議会選挙において投票率がついに50％割れ[18)]を記録し、②2001年６月に実施されたアイルランド国民投票においてニース条約が否決されたことを指摘し、EUによる統合の実績が人々（citizen）には評価されず、両者の関係には乖離があるとしている。この点が白書策定に際する第一の問題意識であるといえよう。

乖離の理由について白書は、以下の４点を指摘している。①人々はEUの政策（失業、食品安全、犯罪、EUと第三国との国境における紛争など）が効果的だと感じていない、②EUの政策が効果的であっても、人々はEUをあまり信頼せず、国家が果たすのと同様の役割をEUに期待している、③構成国政府はEUの活動やEUにおける構成国政府の活動を人々に知らせていない、④多くの人々はEUの機構についてよく理解していない、である。その結果、人々は欧州人であるという意識をもとうとはせず、EUの複雑なシステムを信頼しておらず、

EUに対する期待はあるものの、期待することを放棄してしまっていると白書は分析している。

白書の目的は、ひとつには、欧州の将来像を明らかにし、その成果をIGCへ資することであり、本来的には、現在のEUガヴァナンスを改革するための提言をなすことである。ガヴァナンス改革に関する白書の基本的認識は、①市民によって付与された権力をEUがいかに行使すべきか、②EUに付与された権力をよりよく行使するため、EUはより市民に近づくべき、とする２点である。この目的を達成するため、委員会の役割の見直し、EUのもつさまざまな政策手法（立法、社会的対話、構造基金、行動計画など）を効果的に組み合わせ、運用する、さらにEUに対する信頼を醸成するなど、が言及されている。さらに白書は、委員会の役割の重要性を指摘しつつも、ガヴァナンスは「共同体方式（委員会が法案提出権を独占し、立法は理事会と欧州議会によってなされ、司法権は欧州司法裁判所に帰属する体系）」によって維持されているのであり、委員会改革のみでは不十分で機構全体の改革が不可欠であるとしている。

最後に白書は、その内容をもって、改革に向けた第一歩と位置づけ、今後の予定についても、改革推進のための協議（consultative process）を継続すること、白書の内容に関する「公開協議（public consultation）」を白書公表以降2002年３月31日まで行うこと、2001年12月に予定されるラーケン欧州理事会においてその中間報告を行うとしている。

３－２　「よりよいガヴァナンスの５原則」

「よりよいガヴァナンスの原則」は以下の５点、①公開制（openness）、②参加（participation）、③説明責任（accountability）、④有効性（effectiveness）、⑤一貫性（coherence）、である。つまり、①平易な表現で作成された情報を積極的に公開し、人々の情報入手の利便性を高める、②参加の拡大、③EUの立法・執行過程の役割の明確化と執行に関する説明責任、④適切なレベルで政策執行することにより有効性を確保し、⑤さらにそれらが総体として首尾一貫していること、が基本原則となっている。これらあまりにも自明な基本原則にそ

って政策執行がなされると、結果的にEUにおける「比例原則」と「補完性原理」が強化されるというのである。よりよいガヴァナンスのための５原則と「比例原則」、「補完性原理」を結びつけて白書がガヴァナンスの指針としているのは、EUへの権限集中が批判されていることと無縁ではあるまい。実態として委員会が権限強化を意図しているがゆえ、なお一層EUの権限が強大化することへの人々の危惧を「比例原則」、統合推進のマジック・ワードである「補完性原理」で緩和しようとする政治的な意図が潜んでいるように思える。

３－３　ガヴァナンス改革の提案

「改革への提案」では、既に言及したように４分野にわたって提案がとりまとめられている。まず、①「よりよい参加」においては、「よりよいガヴァナンスの原則」で指摘された「参加」の拡大のための施策が具体的に提案されている。白書によると、2001年に始まった情報公開制度を活用して人々の共同体資料への広汎で自由なアクセスを促進し、人々の興味関心に従った公開討論（public debate）への参加を促す、そうすることによって民主主義は成立するとされている。さらに、「参加」を地域や地方にも求め、地域、地方で培われた政策形成の手法を人的交流を通じてEUにおける政策形成にも反映させることが提案され、さらなる「参加」はデリベレーション（deliberation：熟議、あるいは審議）によるもので、デリベリーションを通じた有効で透明性の高い「協議」を多くの人々と行うことによって政策形成を行うとの提案がなされている。さらに市民社会の存在を前提として、協議と対話の文化を強化すること、さらに欧州議会における諸活動についても、例えば公聴会制度の強化、欧州問題委員会の活動の活発化をはかることが提案され、同時に委員会が現在700ほど抱えているアドホックな協議体との不透明な関係性に問題のあることが指摘されている。

②「よりよい政策、規制とその執行」においては、2000年の段階で1992年末までに成立した域内市場に関わる指令が83も店晒しになっていることを例にあげ、政策執行までに異常なまでの時間がかかっていることを指摘し、政策が適

切に執行されることがEUに対する信頼性回復につながるとしている。規制を主眼とした政策については、質の向上、有効性、簡素化が不可欠とし、EUは市場の動向に敏感でなければならず、時宜にかなった政策形成が求められ、現状で３年以上はかかるっている政策執行までの時間短縮は不可避としている。

この他、政策手段として「枠組み指令（framework directive）」をこれまで以上に多用すべきであること、政策執行において複数の手段を組み合わせることによって「共同規制の枠組み（framework of co-regulation）」を実現させるべきであること、これに関してはさらに議論を発展させ、「共同規制の枠組み」の実現には「開かれた調整方式（open method of coordination）」[19] の利用が望ましいものの、利用に際しては特に欧州議会がその決定過程から排除されないような配慮の必要性、政策評価とそのフィード・バック、さらに委員会は提案した政策の目的が比例原則、補完性原理に合致しない場合には提案の取り下げを行うべきであること、政策決定プロセスで欧州議会は徒に時間を消費すべきでなく、迅速な政策決定に協力すべきであることが提案されている。

さらに、EUの政策形成が専門的領域にまで拡大するようになり、政策形成における専門家の支援体制整備が不可欠であることが述べられ、専門的政策形成を支援するための外局（agency）の設置を提案している。

最後に、白書は、EU政策の構成国レベルでのよりよい執行には、構成国政府の政策執行への強い意志と、執行するに十分な執行能力が備わっていることが不可欠だとし、特にこの時点での加盟予定国に対して、政策執行に必要な行政能力の整備を求めている。さらに、EU法は「外国法」ではなく国内法の一部であるという意識が強化されるべきであり、専門家に対してEU法に関する専門的トレーニングの場を今後も提供し、その支援を継続するが、構成国に対しても専門家育成のための努力を求めている。白書は、人々がEUへ直接的にアプローチする手段であるオンブズマン制度と欧州議会の請願委員会[20] の役割の重要性に言及し、構成国においてもEUに関わる紛争相談窓口が整備され、それがネットワーク化されることが望ましいとしている。

③「グローバル・ガヴァナンスへのEUの貢献」は、国際社会におけるEUの

責任の強化と地位向上、EUが「ひとつの声」を発することによりその発言力を強化することなどが言及されている。

最後は、④「政策と機構の見直し」で、白書は、まず「モネ方式」による統合は結果的に一貫性がなく、場当たり的であったことが否定できないとした上で、これは抜本的に見直さなくてならず、その方策のひとつとして、長期的視野にたった政策立案の必要性に言及している。これまで欧州理事会は、例えば2010年までのリスボン戦略（2000）を、イェーテボリ（2001）では持続的発展に関する戦略を採択したが、これでは依然として不十分で、包括的かつ長期的展望にたった戦略の策定が望ましいとしている。

政策の見直しに関して白書は、ユーロの導入と拡大が今後の政策形成において根本的変化をもたらす触媒となりうるとした上で、政策は長期的目標をより明確したものでなければならない、つまり、委員会が毎年策定する年次計画（Annual Policy Strategy）は少なくとも２、３年先を展望して政策に優先順位をつけることが望ましいと提言している。加えて、補完性原理と比例原則に関するアムステルダム条約付属議定書の実施状況に関する年次報告書が2002年以降発表される予定だが、この報告書が補完性原理ならびに比例原則の適用範囲を模索する指針となり、EUの主たる政策目標を導き出すことするだろうとしている。

機構の見直しについては、理事会、特に外相で構成される総務理事会がEUの政治的方向付けをなすべきところ、その機能を果たしておらず、また個別利害の調整も十分になされていないことを指摘し、これについては、イェーテボリ欧州理事会で複数理事会間で効果的な調整を行うことが決定し、それが実施されているが、変化はこれまでのところスローテンポで、改革の成果についてはネガティブな評価をしている。理事会にはさらなる改革が必要だと提言している。

欧州議会と構成国ならびに加盟予定国議会については、将来のヨーロッパ像とその政策に関する議論が人々によって活発になされるような活動が期待されている。特に欧州議会に対しては、EU政策の執行と予算に対する監視をさら

に強化すべきであること、共同決定の対象とすべき政策領域を見直し、欧州議会の権限がさらに強化されるべきであることが提言されている。委員会については、各界各層の人々と広くオープンに対話を交わし、市民社会とよりオープンでよりよい協議を通じて、政策内容を向上させることが期待されるとし、グローバル・ガヴァナンスにおける貢献、共同体立法の簡素化、専門的外局の拡充とその有効利用、政策に関わる説明責任、コミトロジーの改善などが提案されている。

３－４　ガヴァナンスからヨーロッパの将来へ

最後に白書は、これまでの議論を総括し、人々はEUに対して国家と同様の役割を期待しており、EUはその期待に応えるべきであるとし、ガヴァナンスの５原則、①公開、②参加、③説明責任、④効率性、⑤一貫性、に則し、補完性原理と比例原則のよりよい活用によってガヴァナンスは確立されるべきであるとしている。

具体的には、①市民社会とEUの関係性を構築する、②地域や地方の活動で培われた技法や実績をさらに有効に利用する、③専門家の支援を活用した政策によって人々の信頼を獲得する、④EUの政策目標をより明確にし、政策の有効性を向上させること、⑤利害調整のための外局（Regulatory Agencies）設置のための環境整備、⑥EU諸機構の役割と責任の見直しが提言されている。これらを実施するには、新条約は不要で、政治的意思の問題で実現は可能だとしている。

機構の見直しによってEUのガヴァナンス改革は飛躍的によりよくなるとして、①政策目標をさらに絞り込んで委員会の発議権を活用する、②立法だけでなく、立法がいかに執行されるべきかという点に配慮する、③構成国レベルで活動するアクターをさらに効果的に政策形成や政策執行に取り込む、という三点と、さらに、共同体方式は半世紀以上にわたってよく機能してきたが、時代に即して見直す必要があり、①国家の三権分立モデルに相応する立法と執行の権限領域の分割、②EUと構成国との権限領域決定のためのより明確な原則の

必要性が提案されている。白書の内容は以上である。

４．無視された民主主義と２つの「ガヴァナンス」

まず、白書の内容に関して民主主義の観点から若干コメントしておく。白書の第一セクション「なぜガヴァナンスを改革するのか」において、改革の必要性とその背景が述べられていた。ここから読み取れる統合の歴史的認識に特段異論はないが、統合が民主的手段よって達成されたとする白書の見解には同意しかねる。

白書は、欧州議会（人々が直接選挙によって選出した人々の代表）と理事会（国内選挙で人々が選出した構成国政府）という「民主的な二重マンデート」によって、統合は民主的に達成されたとしている。しかし、欧州議会は本来的な立法府たりえておらず、これをして「民主主義の赤字」[21]という批判がなされていることは周知の事実である。さらに、国内で選挙という洗礼を受け、確かに制度的には構成国国民の信託を受けた閣僚が理事会の構成員ではあるが、国内議会という制約から離れて彼ら・彼女らは実質的にはフリー・ハンドで意思決定に参加しているといっても過言ではない。加えて、理事会の実態は欧州議会、構成国議会ほどにオープンに公開されてはいない。そういった理事会に対して人々が民主的な正当性を感じているとは思えない。

最近の世論調査[22]においても、EUの諸機構を信頼していると回答した人は46％に留まり[23]、EU諸機関が人々から信頼されていない実態が浮き彫りになっている。制度的正当性は確立していも、多くの人々の認知レベルからすると[24]理事会はじめEU諸機構に対する正当性が確立しているとは言い難い状況にある。このように、制度的正当性のみをその論拠として押し通そうとするやり方は、官僚主義がもたらす悪しき弊害といえるのではないだろうか。

「民主主義の赤字」はEUの古典的課題となっているにも関わらず、この言葉は白書では一度も使用されていない。白書は、明確な政治的意図に基づいて書かれたものであり、学術論文ではない。学術的に「民主主義の赤字」を定義す

る必要はないが、「より市民に近いEU」を目指すのであれば、最終的には民主的手段によって人々の合意を取り付ける以外に支配の正当性を確保する方策は存在しないのだから、EUレベルの民主主義について、何らかの言及があって然るべきであったと思う。

既存条約の枠内で実施可能な改革を提言するという制約のなかで策定された白書だが、条約改正を視野に入れた踏み込んだ機構改革に関する間接表現が数カ所あったことを考えると、「民主主義」を素通りしていることに違和感を禁じ得ない。制約条件を割り引いたとしても、EUレベルの民主主義の何たるかに関する政策当局者たちの見解が示されて然るべきであった。

その一方で、「参加」を拡大させ、積極的情報提供、対話やコミュニケーションの推進、公開討論（public debate）や協議（consultation）をデリベラティブな手法で実践すべきとする提案は、草の根民主主義の原点を想起させ、こういったプロセスが有効の機能するのであれば、EUと人々の乖離は必然的に縮小していくものと思われる。多数決ルールによる意思決定制度が公式に制度化されていなくとも、こういった草の根のデリベラティブなプロセスが結果的に民主主義の成熟度を高め、公式の意思決定制度に反映されることになれば、EUレベルでの民主主義の実現に薄日が差すことになろう[25)]。

次に、ガヴァナンスに関するコメントだが、本稿では、「政府なき特異な政体」において実現した「ソフトな統治」をガヴァナンスと定義した。「ハードな統治」と「ソフトな統治」は、ちょうど同心円上の小さな円が「ハードな統治」、大きな円が「ソフトな統治」というような関係にあるので、政府とはいえないがEUの中心的権力主体である委員会の中核的な領域における「ハードな統治」のあり方が白書では検討されたのであった。

しかし、ガヴァナンス白書において主に議論されたガヴァナンスとは国家による「ハードな統治」の領域ではあるが、既存条約の枠内での改革という制約条件が付されたため、主たる改革の対象は、必然的に既存の機構や制度内部におけるガヴァナンス「行為」となり、「ハードな統治」領域におけるガヴァナンス「行為」いわば「ソフトな統治」であり、本稿でいう「ガヴァナンス」に

関わる改革案が白書でとりまとめられたことになる。「ガヴァナンス行為」についてはライニッケが指摘するように、結果的に機構や制度、さらには社会・文化的な環境へも多大な影響を及ぼしうるので[26)]、そのあり様は非常に重要である。人々はいかなるガヴァナンス行為を受容し、それによって人々は統治体とのどのような関係性を構築し、その結果、新たな制度が自生的に組織化されるのか、そうではないかのということが、引き続いて議論されるべきなのであろう。さらにいうと、こういったプロセスに民主的な価値観が反映されているか否かも、また重要な課題といえる。

実は、委員会のシシュフォス的な営みのなかで山頂から転がり落ちた報告書のひとつに、白書以上に「参加」に重点をおいてガヴァナンスを論じたものがあった[27)]。しかし、これは白書に反映されることはなかった。このことは、民主主義が白書策定に際して完全に埒外におかれたのではないことを物語っている。

2004年10月に調印され、現在批准作業に付されている憲法条約において、EUの存立基盤は自由民主主義と明記され（欧州憲法条約I-1～2条、I-9条、I-45～52条）、欧州議会は市民の代表による代議制民主主義の中核的存在となった（同I-46条）。このように制度的民主主義はEUの基盤となった。しかし、実態として十分に民主的価値を反映させた制度運用、つまり「ガヴァナンス行為」が実現しているかが問題なのである。

結語

本稿冒頭で、「国家は社会の自己組織体」とするカール・シュミットの言葉を引用した。シュミットは国家において多元主義がはびこると紛争が多発し、その結果、国家の安定性は低下し、他国に侵略の機会を与えることになるとして、このような状態は避けるべきであり、国家は社会的に一体性を保持すべきであるとした。多様で多元的な社会像を否定したシュミットは全体主義者、ナチズムの擁護者と批判されることになった。

現在のEUを構成する諸国は、宗教的にはキリスト教、文化的には直接、間

接にギリシャ・ローマ文明圏の伝統を継承しており、濃淡はあるにせよ、EUは、共通の「社会的」基盤を土台に成立したといえる。しかし、構成諸国は言語も異なれば、民族的な多様性、冷戦時代の異なる歴史経験など、EUが基盤とする社会はこれまで以上に多様した。さらにポスト・モダンの時代を迎え、人々の価値観も多様化し、すでに市民社会なるものは成立しえなような状況が定着しつつあるのも事実である。こういった環境のなかで、社会が自生的に自己組織化を果たすのは、シュミットの言を待つまでもなく非常に困難であると言わざるをえない。実際、現在のEUには、25カ国、人口４億6000万人を抱える巨大な社会空間が存在する。この大規模かつ多様な社会空間を基盤に果たしてガヴァナンスは成立しうるのであろうか？

「ソフトな統治」と「ハードな統治」とが、効果的に融合した結果が現在のEUであるとするならば、「ソフトな統治」、つまり「ガヴァナンス」によって「ハードな統治」が補完されたことが統合に大きく寄与しているといえる。つまり、人々が生活を営む社会空間から公式的ではないものの、敵対的な反発は無視できるレベルで統治されることに関して一定の合意が成立していたたことが、統合推進の影の立役者であったに違いない。こういったことが今後も可能か否かは、まさにその基盤たる社会空間にかかっている。

白書では、「市民社会」が存在していることを前提に諸改革が提言されている。そもそも「市民社会」が崩壊しつつあることとが、現代民主主義国家における統治を空洞化させ、先進民主主義国家においてさえ深刻な問題となっている。にもかかわらず白書は漠たる「市民社会」を想定している。確かに、脱国家的な市民社会の構築は不可能でないとするウォルツァーの議論は説得的ではあるけれども[28)]、現実問題としてそれが成立する可能性はそう高くないようにも思われる[29)]。

つまり、EUの人々が生活を営む社会空間は経済空間とは異なり、依然として国境というハードルを強く意識させられる空間であり続けている。人々の意識にある生活空間とEUレベルの政策当局者が想定するイメージのなかの政策空間との間には、実は深刻な乖離が存在しているのではないだろうか。EUの

政策当局者の多くはヨーロッパ意識をもったヨーロッパ人になりつつあるようだが、一般の人々のレベルでは十分にそういった意識は浸透しておらず、依然としてヨーロッパ人による市民社会は成立していないように思える。

さらに白書は指摘する、人々は自身が帰属する国家と同様の役割をEUに期待していると。果たしてそうなのか？　EUのガヴァナンス体系の制度化はすでに限りなく国家のそれに近づきつつあるものの、そういったEUが国家と同様の権力主体となることが期待されているのだろうか？　確かに、白書の指摘するように失業問題、食品安全など脱国家的に解決することが望ましい政策領域は存在する、これまで統合はそういった政策領域を順次とりこみ、「深化」してきた。しかし、そういったことがEUへの権限集中と直結してきた訳ではないし、ましてや国家と同様の役割が求められてきた訳でもない。にもかかわらず、権力をこれまで以上にEUへ集中させることがガヴァナンスの改善につながるのだろうか？　白書から導き出される課題は少なくない。

白書が2001年７月に公表されて以降、現在に至るまでそのフォロー・アップ作業が引き続いて行われている。白書はその内容に関して広く意見を求めることを白書に明記していたが、その締め切りであった2002年３月31日までに260件の意見が寄せられた。委員会に寄せられた意見は、その後の行動計画に反映された。2003年には、白書とその後のフォロー・アップ作業に基づく改革案がとりまとめられ、具体的な改革実施のためのフォロー・アップ領域（よりよい立法、「協議」の最低限の基準、コミトロジーなど９領域）が決定され、作業はプロディ委員会の任期終了まで続けられ、その後バローゾ委員会に引き継がれた。バローゾ委員会では、より市民に近づくためコミュニケーション担当委員を置き「コミュニケーションの赤字」を解消することを目指した。バローゾ委員長はその職にヴォルストローム副委員長をあて、現在行動計画が策定中であり、2005年６月をめどに公表されることになっている。このように、改革への取り組みは本格化しつつある、その出発点がガヴァナンス白書であった。フォロー・アップ作業とその成果については、稿を改めて論考を試みたい。

1）自己組織化あるいは自己組織性に関しては、社会学的な機能主義を主張したルーマンが現代社会に存在するシステムが環境に対して開放的で、システム内部で再生産を行う過程を「自己創出」すなわち、これをオートポイエシスと定義した。しかしオートポイエシス、すなわち「自己組織性」については、18世紀後半にカントがすでに言及しているし、S. カウフマン（米沢富美子監訳）（1999）『自己組織化と進化の論理　宇宙を貫く複雑系の法則』日本経済新聞社)でも言及されている。社会科学の分野では、河本英夫（1995）『第三世代システム　オートポイエシス』青土社、佐伯啓思（1995）「自己組織性とポスト・モダン」吉田民人・鈴木正仁編著『自己組織性とはなにか』ミネルヴァ書房133-154頁など。

2）ガヴァナンスに関する定義は一様でなく、例えば、J. Pierre（ed.）（2001）*Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford/Oxford University Pressを参照。

3）新機能主義者リンドバーグらは1970年出版の著書ですでにpolityという用語を使用して統合へアプローチしていた。L.N. Lindberg and S.A. Scheingold（1970）, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood-Cliffs, NJ/Prentice Hall. その後、EU研究にガヴァナンス論が援用されると、多くの研究者が「政体」という用語を使用して研究を行うようになったがその定義は一様ではない。

4）1992年の欧州連合条約（マーストリヒト条約）に関するデンマークにおける国民投票で、条約が否決された事件は「ハムレット・ショック」といわれ、統合の流れをせき止めかねない大事件となった。しかし、デンマーク政府当局をはじめEC委員会、他の構成国が統合推進で強力に団結し、この危機を乗り切った。その際、統合推進のマジック・ワードとして世間一般から広く脚光を浴びたのが「補完性原理」であった。これに関しては、吉武信彦（2005）『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU関係史』勁草書房を参照。

5）Commission of The Euroepan Communities, European Governance: A White Paper, COM（2001）428, 25.7.2001

6）サンテール元ルクセンブルク首相はこの年６月の欧州議会選挙に出馬し当選を果たしている。３月からプロディ新委員会誕生の９月まで、暫定的にサンテール委員会が執務にあたったが、６月にサンテール委員長が欧州議会議員に転出したため、マリン副委員長（スペイン）が委員長代理として職務を遂行した。そのマリン副委員長はフランスのクレッソン委員とともに欧州議会から「腐敗」を追及された当事者だった。

7）サンテール辞任に関しては、児玉昌己（2000）「サンテール欧州委員会の総辞職とEUの憲法政治―欧州議会の対応を中心として―」『同志社大学　ワールドワイドビジネスレビュー』第１巻第１号1-35頁、福田耕治（2000）「欧州委員会の総辞職と欧州議会」『早稲田政治経済学雑誌』第341号233-264頁、Dndrew Macmullen（1999）, " Political Responsibility for the Administration of Europe: The EU Commission's Resignation ". *Parliamentary Affairs, Journal of Comparative Politics*, 52（4）701-718など。

8）G. ベルトラン、A. ミシャルスキ、L. ペンク編著（小久保康之監訳、小林正英・東野篤子訳）（2000）『ヨーロッパ2010』ミネルヴァ書房

9）Richard von Weizsaecker, Jean-Luc Dehaene and David Simon, *The Institutional*

Implications of Enlargement, Report to the European Commission, 18 Oct. 1999

10）J.Fischer, "*Vom Staatenverband zur Föderation - Gedenken über die Finalität der europäichen Integration*" Rede am 12 Mai 2000 in der Humboldt Universität zu Berlin

11）White Paper on European Governance, "*Enhancing democracy tn the European Union*" Work Programme, Commossion staff working document, SEC(2000)1547/7 Final, 11 Oct. 2000

12）作業グループは次ぎの通り。Work Area（1)Broading and enriching the public debate on European Mattersの下にWorking Group 1aと1b、Work Area（2)Handling the Process of Producing and Implementing Community Rulesの下にWorking Group 2aと、2b、2cが置かれ、Work Area（3)Improving the Exercise of Exective Responsibilitesの下にWorking Gourp 3aと3b、Work Area（4)Coherence and Cooperation in a Networked Europeの下に4aと4b、Work Area（5)An EU Contribution to Better Governance beyond Our Bordersにはひとつの Working Group、最後Work Area（6)Defining the Framework for the Policies Needed by the Union in a Longer-term Perspective of 10-15 Years Taking Account of Enlargementの下にひとつのWorking Groupが設置された。

13）2001年１月31日に発表された欧州委員会の2001年作業プログラムにおいて、ガヴァナンス白書の策定とその2001年中の公表を、リスボン戦略、作業が進行中の拡大問題、基本権憲章と並ぶ最重要課題と位置づけている。Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - *The Commission's Work programme for 2001*, COM (2001)28 final, 31.1.2001

14）アイルランド政府に対してEU財務理事会が「安定協定」に基づいて2001年２月に予算修正を勧告した。アイルランドの2000年の年平均インフレ率が5.6%（2000年12月に4.6%）を記録し、EU構成国中最高（EU平均2.3%）であったにもかかわらず、予算における財政見通しが楽観的であったことがその理由であった。アイルランド政府はこれを受け入れたが、世論の反応は必ずしも芳しいものではなった。これが国民投票に何らかの影響を与えたことは容易に推察できる。アイルランド政府はその後総選挙を経て、2002年10月に２度目の国民投票を実施し、投票率49.47%、賛成62.89%で無事条約批准を完了させた。

15）12の作業グループが提出した報告書は、グループによって内容は玉石混淆、報告書の完成度にはかなり幅があった。これらは、その後、European Commission(2002), European Governce Preparatory Work for the White Paper, Luxembourg/European Communities（総頁数412）として出版された。実は、作業グループの報告書はすでに２月の段階で出揃っており、３月には白書がすでに完成していたといわれている。しかし白書は、３月の段階で書き直されることになり、７月25日に公表された。この間の詳細な過程については不明だが、当初案の白書が内部で物議を醸したことだけは明白である。

16）ホフマンは統合の歴史そのものがシシュフォス的だと論じている。Stanley Hoffmann (1995), *The European Sisyphus - Eaasay on Europe 1964-1994*, Colorado/Westview Press

17）コンベンション方式はすでに社会憲章策定の際に採用されている。これに関しては、中西優美子（2003）「欧州憲法条約草案におけるEU基本権憲章―起草過程を中心に―」『海外事情』2003年10月号38-51頁、伊藤洋一（2002）「EU基本権憲章の背景と意義」『法律時報』74巻４号21-28頁など。

18）1979年に第一回めの選挙が実施されて以降、その投票率は下降の一途を辿り、1979年63.3%、1984年61.0%、1989年58.5%、1994年56.8%、1999年49.8%、さらに2004年25カ国体制になって初めて実施された選挙では45.7%とさらに投票率が低下した。EU構成国の総選挙における投票率は低くとも60%台、多くの国が70～80%であることと、投票が義務化されている諸国（ベルギーやルクセンブルクなど）が存在することを考慮すると、欧州議会選挙における投票率の低さはまさに憂慮すべき状態であった。

19）「開かれた調整方式（open method of coordination）」は、2000年に開催されたリスボン欧州理事会において採択された「リスボン戦略」においてはじめて明記された新手法である。すなわち、欧州レベルでは「ガイドライン」や「共通目標」を設定するに止め、構成国、あるいは地域、地方のレベルで積極的な情報交換を行い、施策を具体化させ、当事者がその執行を裁量的に行うというもの。

20）オンブズマン制度は欧州連合条約（マーストリヒト条約）によって設置が決まった新制度で、EU諸機関の過誤行政に関する苦情相談窓口である。欧州議会の常任委員会としてマーストリヒト条約によって新たなに設置されたのが請願委員会で、市民が議会に対して請願する権利が認められ、それが制度化されたものである。請願委員会は市民からの請願に対して調査委員会を設置し報告書を提出する。

21）その定義は多義的で研究者によって一様ではない。例えば以下を参照。C. Load（2001), “Democracy and Democratization in the European Union” in S.Bromley（ed.）*Governing the Euroepan Union*, London/Sage p.165、E.O. Eriksen and J.E. Fossum（2002), “Democracy through strong publics in the Euroepan Union”, *Journal of Common Market Studies*, 40（3）: 401-24, p.401、J. McCormick（1999）*Understanding the Euroepan Union*, Basingstoke/Macmillan, P.147など。

22）European Commission, *Flash Eurobarometer 162* “*Post European Elections 2004*” p.45

23）設問は「EUの諸機構を信頼している」この項目について「はい」と「どちらかといえばそう考える」と回答した合計。

24）スコットによると、組織の正当性は次の３つのレベルで確立される、すなわち、①規制的（regulative）、②規範的（normative）、③認知的（cognitive）である。つまり、ここではスコットに従って認知的に確立する正当性に言及した。W.R. Scott（1995）, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks/Sage［W.R. スコット（河野昭三訳）（1998）『制度と組織』税務経理協会］

25）拙稿（2005）「EUの民主的ガヴァナンスと市民」『EUと市民』慶應義塾大学出版会27-63頁において、EUレベルの民主主義をデリベレーションの観点から分析を試みた。

26）ライニッケは、「統治行為」と「政府」を区別することから出発して、グローバルな公共

政策が実施された場合の問題点や課題を指摘している。統治主体よりも統治行為に着目したライニッケはグローバルな統治行為が主権国家に与える影響を論じた。彼によると、グローバルな公共政策の実施が国民国家の内的主権を脅かすことはなく、対立的でもないが、国家の領土概念と衝突する可能性があるという。W.H. Reinicke, “ Global Public Policy ”, *Foreigh Affairs*, 76(6): 127-138

27）N. Lebessis and J. Paterson（1997）, *Evolution in Governance: What Lessons for the Commission? First Assessment,* EU Commission Forward Studies Unit. においてレベシスらは、利害関係者の参加が保障されること、よく組織された関係者が過度に有利にならないようにすること、など８項目にわたる「参加」ガヴァナンスの要件を列記している。pp.21-22

28）M. ウォルツァー（高橋康浩訳）（1996）「市民社会論」『思想』no.867（1996年９月号）164-183頁

29）そういった市民社会がEUにおいては成立可能だする議論も当然存在する。宮島喬（2004）『ヨーロッパ市民の誕生―開かれたシティズンシップへ―』岩波新書を参照。

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
Article on EU Law and Governance

“ Governance White Paper ” and Governance in the European Union

Masae ASAMI

The EU Commission faced the very important task to reform the whole structure of the European Union (EU) and the way of the EU’s policy-implementation. Because so-called Central and Eastern European Nations applied the membership of the EU after the end of the Cold War. The Commission started the preparation for the ‘ Big Bang ’ of the Enlargement, however, the new treaty negotiation brought the insufficient result in Nice European Council (2000). Additionally before the Nice the political scandals broke out inside the EU Commission. Some members of the Commission were so blamed for the bad conducts in relation with their stakeholders and the hiring persons through their personal connections. The political scandals brought the Santer Commission resignation, and the former Italian Prime Minister Romano Prodi was named new president of the Commission, as a result Mr. Prodi had to tackle the reform problems in the EU under the existing treaties.

On 25th July 2001, the Commission made public so-called “ Governance White Paper ” (COM(2001)428) through Sisyphean efforts. In the White Paper, the five basic principles of EU governance, (1)openness (2)participation (3)accountability (4)effectiveness (5)coherence, were mentioned and the importance of the principle of subisidiarity and proportionality was pointed out.

In this article, “ White Paper ” is analyzed from the author’s view of

‘ Governance ’. In case of that stable and well-ruled social order is informally maintained within a limited space, it is possible to see it as a some kind of polity, which is defined ‘ sui-generis polity ’ like the EU. In this unique polity, there is no formal government, however, the rule, by not rigid or formal way but soft or informal and somewhat ambiguous way, is built up. The author defines here this soft type of rule as ‘ governance ’, and discuss what kind of ‘ governance ’ should be introduced in the EU.