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

Title	裁量的政策調整と共同体方式の間の理論・実証上の差異に関する批判的考察
Sub Title	The open method of co-ordination and the community method : theoretical and empirical analysis on the difference between two modes of governance
Author	井上, 淳(Inoue, Jun)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2011
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.84, No.1 (2011. 1) ,p.379- 400
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	田中俊郎教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20110128-0379

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.

裁量的政策調整と共同体方式の間の理論・実証上の差異に関する批判的考察

井上　淳

一　はじめに
二　ＯＭＣとは――その対象と方式、共同体方式との相違
三　ＯＭＣの政策方式としての現状――参加、パートナーシップ、学習、オーナーシップ――
四　ＯＭＣと共同体方式の本質的な異同
　(一)　理論的な観点からの異同
　(二)　実証的な観点からの異同
五　おわりに

一　はじめに

二〇世紀末から二一世紀初頭にかけて、ＥＵ研究では「新しい形のガバナンス（new mode of governance）」あるいは「新たなガバナンス（new governance）」という用語が多用され、これを研究対象にする研究潮流が発

展した。これは当時焦点があたっていた雇用関係の政策領域で用いられていた裁量的政策調整（Open Method of Co-ordination: 以下、「ＯＭＣ」と記述）という政策方式が、従来の政策方式とは異なっていたことに起因する。[1] 一九八〇年代後半に進展した域内市場統合で用いられた「共同体方式（Community Method）」では、ＥＵと加盟国の間の垂直的な関係、とりわけ共同体立法を通じた加盟国への法的拘束が目立ったが、ＯＭＣでは共同体レベルの立法を経ずに加盟国間の水平的な関係を通じて取り組みの収斂を促すという点、その際に多様な行為主体による政策参加と加盟国による相互学習（mutual learning）が引き起こされる点が注目、強調された。

しかしながら一連の研究動向で強調される共同体方式との差は、従来の政策方式との間にある自明かつ明白な相違に敷衍したに過ぎない。域内市場統合が対象にしている「人・財・サービス・資本の自由移動」達成のための各国残存障壁の撤廃と、ＯＭＣが対象にしている雇用・社会・教育にかかわる政策措置とでは、政策分野の性質上、後者に国家主権の影響がより色濃く出る。つまり、ＯＭＣという政策方式にＥＵからの法・政治的強制がともなわないのは、政策領域の特性による論理的帰結の域を出ない。また、国家主権の根幹をなすような政策領域において加盟国間の協力を促しその取り組みを収斂させる手段として、各国の政策選好（preference）、動機、ひいては利益（interest）自体に影響を与える「学習」に注目するという論点についても、ＥＵが学習を制度的に組み込んだということを除けば、一研究潮流を構成するほど目新しい指摘とはいえない。[2] それでは、ＯＭＣの何をもってガバナンスの「新たな形」だというのであろうか。

本論文では、ガバナンスを政治（politics）、政策（policy）の観点から捉え、[3] ＯＭＣがＥＵ内政治および政策にどのような変化をもたらしたかを検討する。より具体的には、ＥＵレベルの政治、つまり共通の政策あるいは協力の成立を左右する要因が従来の政策方式とＯＭＣとで決定的に異なるのかどうか、異なるならばその要因とは何かを明らかにする。加盟国がＥＵから強制されるかあるいは自主的に学習するかにかかわらず、仮にＥＵレ

ベルの政策ないし協力の成否、すなわちEU政治の成否が同じ要因に左右されるのであれば、両者の相違は根源的なものとはならない。

そのために、本論文はまず、OMCが一部の研究者によって主張されているような特徴を実際に発揮しているのかどうかを検討する。そして、仮に発揮していない場合には、新しい政策方式であるOMCといえどもEUの政治・政策協調の成否を左右する要因は従来の政策方式と相違ないことを明らかにする。具体的には、第二節において、OMCの対象と方式を概観しながらその理論的・実証的特徴を明らかにする。続いて、第三節では既存研究によるOMCへの評価に基づいて、OMCの特徴たる部分が当初の想定どおり機能していないことを確認する。そのうえで、第四節において、理論的かつ実証的観点から共同体方式とOMCとを検討した結果、EU政治と政策の成否を左右する要因において、OMCは根本的には共同体方式と変わらないことを示す。

二　OMCとは——その対象と方式、共同体方式との相違

一九九〇年代は、EUのコア・プロジェクトである域内市場統合以外にも、統合ないし政府間協力が進展した時期であった。冷戦終結、東西ドイツ統合、経済のグローバル化などに直面するさなか、EUはその基本条約を更改して（マーストリヒト条約）外交や安全保障分野での協力を進め、通貨統合にまで着手した。また、マーストリヒト条約はEU連合市民権の規定を設けており、EU統合が国境を越えるエリートや多国籍企業だけではなく加盟国市民の利益と権利を保護することを強調した。このような一九九〇年代中葉までの潮流にくわえて、一九九〇年代後半、とりわけ一九九七年以降は、各国に左派政権が登場したこととも関連して、社会政策や雇用にかかわる分野がEUレベルで検討されるようになった。

一九九七年、基本条約を更改するための新条約が調印された。アムステルダム条約と名づけられた更改基本条約には、雇用に関する章（一二五―一三〇条）が設けられた。当時の域内の高失業率をうけ、高い雇用率の実現へ向けた加盟国間の政策の調整をEU共通の関心事として条約に明記したのである。ここに、基本条約上は、EUが個々の労働者の権利、とりわけ雇用に関する権利にまで関心を払うことになったが、アムステルダム条約はEUに立法的な権限を付与した訳ではなかった。雇用の分野における構成国間の協力促進は情報およびベスト・プラクティスの交換を中心にした政策イニシアティブを通じて行われ、構成国の法律および規制の調和（harmonization）の余地を排除したためである（一二九条）。

同年一一月にルクセンブルクで開催された欧州理事会では、欧州雇用戦略（European Employment Strategy: 以下、「EES」と記述）が採択された。EESの初期の五年間（一九九八―二〇〇二年）は、就業能力（employability）の向上、労働者の適応能力（adaptability）の向上、起業家精神（entrepreneurship）、男女間の機会均等（equal gender opportunity）を四つの柱としており、高度な失業率に見舞われるなか、欧州レベルで雇用率と競争力とを高めようとした。

EESでは、毎年以下五つの政策ステップを繰り返すよう定めた。[4] 第一のステップは、EUで共通しているが法的には拘束力のない雇用ガイドライン、目標、指標の作成である。理事会がこのガイドライン等の策定を促す。加盟国はこのEUのガイドラインに基づいて、第二のステップとして、自国の雇用行動計画（National Action Plan for Employment: NAP）を作成する。雇用行動計画を作成することで、自他の取り組みの進捗評価に用いることが想定されていた。なお、この行動計画は欧州委員会にも評価されるが、当該評価はピア・レビュー（後述）の構成要素となった。[5] 第三のステップは、各国によるピア・レビューを通じたよりよい取り組み、すなわちグッド・プラクティスの選定とその吸収（伝播）であり、これに基づいて第四のステップである共同雇用レポー

トと国別の課題（recommendation）の作成が行われる。そして第五のステップとして、第一ステップで策定したガイドライン、目標、指標、手続のレビューが行われる。これらＥＥＳにおける政策プロセス（サイクル）は、後述するＯＭＣの礎となった。[6]

ＥＥＳは就業能力や適応能力をその柱にしていたため、雇用に直接かかわる雇用政策、労働市場政策にとどまらず、財政、社会的包摂（inclusion）、年金、ヘルスケア、教育など、各国の主権にかかわるセンシティブな分野にもかかわった。そのため加盟国に法的拘束力を課すことはせず、ＥＵで大まかなガイドラインを設けつつもその実践については加盟国の自主的な行動、とりわけピア・レビューやグッド・プラクティスの学習に任せた。つまり、ＥＥＳで用いられた政策方式は、非強制的、非集権的な性質を有していた。

ＥＥＳで用いられたこの方式に「ＯＭＣ」という用語を公式にあてたのは、二〇〇〇年三月に開催されたリスボン欧州理事会である。リスボン欧州理事会は、「二〇一〇年までにＥＵを世界でもっとも競争力がありダイナミックな知識基盤型経済に変えて、持続的な経済成長、雇用環境の改善、社会的結束を可能にする」ことを目指した所謂「リスボン戦略」を表明した。リスボン戦略は、欧州経済の強みと弱みとを分析したうえで、雇用向上、経済改革（イノベーション）、社会的結束に向けて必要な取り組みを明記したものであった。とりわけリスボン戦略は、知識基盤型経済（knowledge-based economy）、すなわち情報コミュニケーション（ＩＣＴ）技術や研究開発、先駆的なビジネスを発展させる土壌整備、ＩＣＴを既に活用している金融業（市場）のてこ入れを目指した。[7]また、リスボン戦略がヨーロッパ経済の成長だけではなくＥＵ市民に利益をもたらすものであることを強調し、人々に投資し積極的な福祉国家を築くことによって欧州社会モデルを現代化することも射程に入れている。[8]なお、これらの取り組みが成功裏に進めば、三パーセントの経済成長率達成も見込めると推計した。[9]

リスボン戦略を実行して目標達成へ向けた加盟国間の取り組みの収斂を促すために、リスボン欧州理事会では、

ソフト[10]で非立法的なツールであるＯＭＣを提起した[11]。ＯＭＣは加盟国が他の加盟国の取り組みを参照しながら自国の政策枠組を選択、洗練、発展できるようにするために、以下のような段階で進められる。まず、第一段階として、短・中・長期的な目標達成のためのタイムテーブルをともなうＥＵレベルのガイドラインの確定、第二段階として（ベスト・プラクティス比較の手段としての）量的・質的な指標やベンチマークの策定、第三段階として（各国あるいは地域の実情を組み入れた形での）ＥＵレベルのガイドラインの各国あるいは地域の政策への反映（translate）そして明確なターゲットおよび達成方法の策定、第四段階として相互学習プロセスとして設けられた定期的なモニタリング、評価、ピア・レビューである[12]。市場統合に用いられてきた共同体方式とは異なり、補完性の原則、とりわけ加盟国や地域のオーナーシップ、社会的パートナーや市民社会とのパートナーシップと参加が強調され、ベスト・プラクティスを比較検討する際にはＥＵ側の組織（欧州委員会）単独ではなくそうした社会的パートナーや企業、ＮＧＯなどの利害関係者と連携してあたることが明記された[13]。ここに、冒頭で紹介した「新しい形のガバナンス」研究者がＯＭＣに注目する非強制的、非集権的要素――ＥＵレベルの立法を通じて加盟国を拘束するのではなく、あくまで柔軟に自主的な学習による取り組みの収斂をめざす[14]――が公式かつ明確な形で現れるのである。

リスボン欧州理事会の後は、欧州理事会が開催されるたびに理事会決議を通じてＯＭＣの適用範囲が拡大された。社会包摂（social inclusion）、年金、ヘルスケア、研究とイノベーションの分野には明示的にＯＭＣが適用され、情報社会、ｅ-ビジネス、教育などの分野でもＯＭＣに類似した方式が採用されている[15]。

以上のように、ＯＭＣは、従来の共同体方式を通じた上（ＥＵ）からの法的強制をかけづらい、すなわち加盟国や地域の特性（相違）を検討しなければならない雇用や社会にかかわる分野を対象に適用されはじめた。ＥＵがその基本条約に雇用や社会にかかわる章を設けた以上、ＥＵは低成長、高失業率に悩まされたヨーロッパ経済

への対応に迫られた。しかしながら、これらの分野は加盟国の財政（年金）政策とかかわるだけでなく、国や地域によって取り組みが異なる分野でもあった。そのため、EUは大きな枠組としての目標を掲げて各国による取り組みのピア・レビューを主導するにとどめ、実体的な計画の策定、実行そして反省と修正計画の策定は加盟国に任せることにした。加盟国同士が互いの取り組みのピア・レビューを通じて相互に学習して、目標達成に必要な加盟国間の取り組みの収斂が進むのを待った。また、OMCが対象にした分野は労使関係、企業のイノベーションともかかわるため、広く社会的パートナー、すなわち労働組合や利害関係者、NGOなどの参加や連携も促した。このような非強制的、非集権的、参加型の政策方式は一九九七年のアムステルダム条約やEESに端を発するが、二〇〇〇年のリスボン欧州理事会以降、「OMC」という名称が公式に用いられるようになった。(16)

三　OMCの政策方式としての現状
――参加、パートナーシップ、学習、オーナーシップ――

前節で確認したとおり、OMCは、分権、オーナーシップ、幅広い行為主体による参加、パートナーシップ、ピア・レビューを通じた加盟国による自主的な相互学習を特徴とした。OMCは加盟国にEU共通の課題に取り組ませつつも各国の多様性を尊重するために、目的、パフォーマンス、広い政策アプローチの収斂のみを加盟国に促すにとどまり、特定のルール、法・制度、規制をEUレベルで制定しそれへ収斂することを求めなかった。このような非強制、分権的な政策方式の制度化が、一部研究者に「新たな形のガバナンス」の萌芽だと認知させたのだが、果たしてOMCは当初想定していた成果、すなわち、加盟国によるベスト・プラクティスの学習を通じた大まかな政策アプローチの収斂、ひいてはリスボン戦略が目指した雇用状況や経済情勢の改善、経済革新を

もたらしたのだろうか。

まず、リスボン戦略自体が狙った成長や雇用にかかわる成果についてだが、戦略の中間見直しが行われた二〇〇〇年代中葉以降ですら、リスボン戦略が想定した成果を得たとはいえない。たとえば、戦略に盛り込んだ取り組みに成功すれば到達するであろうと考えられていた三パーセントの経済成長率は**表1**のとおり、全体としては不調に終わっている。また、雇用率**表2**をみても、リスボン戦略が打ち出された二〇〇〇年以降、事態は大きく好転した訳ではない。もっとも、二一世紀の欧州経済はアメリカ発のＩＴバブル崩壊、二〇〇四年の拡大、そして二〇〇八年からの世界金融危機、ギリシャ問題に端を発する財政危機などに見舞われており、そうした経済情勢が数値の上でのリスボン戦略達成を困難にした可能性が十分に考えられる。ただ、リスボン戦略の実行プロセスを定めたＯＭＣという政策方式に戦略達成への障害がなかったかどうかを検証する余地はある。

それでは、ＯＭＣという方式がどれほど加盟国間のベスト・プラクティス交換およびその自主的な学習に貢献したのだろうか。結論から先に述べれば、この問いに対する答えは否定的である。近年の研究では、ＯＭＣの特徴たる参加、パートナーシップ、ピア・レビューを通じた学習、オーナーシップ、いずれにおいても、当初の想定を下回る結果となったことが明らかになっている。

たとえば、多様な行為主体（利害関係者）の参加とパートナーシップについては、ＯＭＣプロセスの実証研究を通じて、参加は官僚や一部の専門家に限られる傾向にあることが明らかになった[17]。こうした傾向について、ボラとグレーヴェ（Borrás and Greve）は、ＯＭＣの対象領域がともすれば雇用や年金、教育などにまたがる広域的な問題であるがゆえに、官僚的なマネジメントの兆候を見せていて社会的パートナーを均等には巻き込んでいないと洞察している[18]。実際のＯＭＣプロセス、とくにピア・レビューにおいては、当局者間の交流や情報交換がさかんになり、選挙によらない国家レベルの公務員や欧州委員会の役人によって細かな実務がすすめられること

表１　EUの経済成長率（%、対前年比、2010年は暫定値）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-25	3.9	2.0	1.2	1.3	2.5	1.9	3.1	2.9	0.6	−4.2	1.0
EU-15	3.9	1.9	1.2	1.2	2.3	1.8	3.0	2.7	0.5	−4.3	0.9

出典：Eurostat

表２　EUにおける雇用率（%）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU-25 男女	61.2	61.9	62.4	62.8	62.8	63.0	63.4	64.0	64.8	65.8	66.3	65.0
EU-25 女性	51.8	52.9	53.6	54.3	54.7	55.2	55.8	56.6	57.6	58.6	59.4	58.9
EU-15 男女	61.4	62.5	63.4	64.1	64.2	64.5	64.9	65.4	66.2	66.9	67.3	65.9
EU-15 女性	51.6	53.0	54.1	55.0	55.6	56.2	57.0	57.8	58.7	59.7	60.4	59.9

出典：Eurostat

が多い。そのため、ＯＭＣの当初の想定とは異なり、実際には専門家主導でＯＭＣプロセスが進んでいたというのである。[19]

また、ピア・レビューを通じた学習についても、その成果に対して疑問が付された。ＥＥＳの事例研究によって、ピア・レビューを通じた学習は加盟国が自ら政策を試行錯誤するコストを下げるという効果が確認された[20]ものの、そのような自主的な政策「学習」の発生は限られており[21]、また自主的な学習が見られたとしてもそれは戦略的に管理されたプロセスというよりはアド・ホックなものにとどまっていると指摘された[22]。ＯＭＣがオーナーシップ、すなわち加盟国による自主的な計画策定と実施を定めているために、加盟国の国内制度や慣行の相違がピア・レビュープロセスの実行を事実上困難にしているというのである[23]。

また、ＥＥＳがＯＭＣプロセスを通じて加盟国に与えた影響を考察した結果、他国のベスト・プラクティスが直接国内には浸透しないこと、すなわち各国の環境や制度、論理、行為主体（利害関係者）、利益（interest）に適合した形に変換されることが明らかになった。とりわけドイツによるＥＥＳ導入の事例研究では、連邦各州、教会、社会的パートナー、ＮＧＯなどの利害関係者がＥＥＳの策定と実行にかかわっており、そのような国内行為主体に課題が認識されてようやく変革が可能になったことが明らかにされている[24]。それだけでなく、ピア・レビューを通じた学習は、加盟国間の組織・文化・行政・慣行の相違（多様性）、そして財政的な制約などといった（政治）構造的な要素に阻まれることが多いことも明らかになった[25]。

このように、リスボン戦略の実践を経て、近年では研究者が当初ＯＭＣに見出していた「新しい」部分の大半が現実には発揮されにくいことが分かってきた。ピア・レビュープロセスにおける多様な行為主体による参加とパートナーシップは実際には限られたものになっており、ベスト・プラクティスの学習とオーナーシップは現実には互いに衝突して加盟国による他国のベスト・プラクティス吸収と実践に支障をきたしている。リスボン戦略

達成のための政策協調方式の成果が所期の想定をことごとく下回っている以上、世界経済情勢の如何にかかわらず、論理として戦略達成は不可能だというのが合理的な結論であろう。

四　ＯＭＣと共同体方式の本質的な異同

ＯＭＣはその非強制的、分権的な性質から、「新しい形のガバナンス」だと称されてきたが、実際には政策方式としての「新しい」部分はほとんど発揮されていないのが実情である。そのような現状において、ＯＭＣは共同体方式と何が異なるのか、ＥＵにおけるガバナンスの根幹――冒頭の表現に即するならばＥＵ政治および政策協調の正否の決定要因――は大きく変わったのだろうか。本節では、ＯＭＣと共同体方式との間の相違を、理論的・実証的な観点から検証する。

㈠　理論的な観点からの異同

理論的には、共同体方式との比較でＯＭＣが有する最大の特質は、これまで敷衍してきたとおり、その非強制的性格にある。共同体方式の下では、基本的にＥＵレベルで法やルールを形成し、これを加盟国に導入させる。加盟国によって法的義務が履行されない場合には罰則を科すこともある。このような共同体方式の性質は、この適用対象となった域内市場統合分野には不可欠であった。というのも、域内市場統合はもともとＥＵ基本条約で目指されていながら一九八〇年代初頭においてすら達成されていなかった「未完の根幹プロジェクト」だっただけでなく、これを実現しなければアメリカに立ち遅れる（世界市場の獲得競争に取り残される）ことを意味した。つまり、ＥＵレベルで市場統合を後押しする強力なイニシアティブがなければヨーロッパ経済には未来がないと

いうところまで、当時のＥＵ経済状況は差し迫っていた。そのようななかで市場統合を断固としてすすめるためには、条約で定めた「人・財・サービス・資本の自由移動」の妨げとなる各国の残存障壁の撤廃そして市場統合のために必要になる共通ルールの策定が必要であった。結果、域内市場統合の分野では、ＥＵレベルの立法を通じて加盟国内の規制、法、ルールの変更を求めることが多くなった。ここに、共同体方式が多用された背景がある。[26]

このようなことから、共同体方式については加盟国を強制する側面が強調されがちだが、これは共同体方式が加盟国の大きな抵抗を排除してまでＥＵの意図を強要するしくみであることを意味しない。共同体方式が適用されている域内市場統合分野ですら、ＥＵレベルの立法（政策形成）過程における最終的な決定は加盟国代表が集まる理事会での決定（加重特定多数決）によって行われる。それゆえ、多数決を否決する反対（ブロッキング）が生じれば、ＥＵレベルの立法は進まない。また、ＥＵレベルの立法が成立したとしても、加盟国による導入が遅れることも多い。ＥＵ立法のうち域内市場統合で多用された指令（directive）は、ＥＵレベルで制定された後に加盟国内で各国の法に置き換える（transpose）必要がある。この過程で加盟国内において議論や抵抗があることも少なくない。つまり、ＥＵが現状において加盟諸国からなる連邦ではなく、条約によって設立された国家連合である以上、加盟国の有する権限を明示的にＥＵへ委譲した分野を除けば、究極的な強制は加盟国にはたらかないのである。したがって、共同体方式とはいえ、究極的にＥＵ政治、ＥＵレベルの政策・協調の成否を左右するのは加盟国の態度、すなわち加盟国内の国内情勢（国内政治過程）である。[27]

一方のＯＭＣは、加盟国によるオーナーシップを強調している。つまり、加盟国が望まないことは行われないことが明言されている。さらに、あくまで加盟国による自主的な学習のみがグッド・プラクティスの浸透と加盟国間の取り組みの収斂を支えている。したがってＯＭＣにおいては、ＥＵレベルの政策協調（収斂）が進むか否

かの究極的な決定要因は加盟国の手にある。実際、ハイデンライヒとビショッフ（Heidenreich and Bischoff）は、ＯＭＣでは加盟国によるオーナーシップが原理原則であるため、ＯＭＣのアキレス腱が各国レベルにおける効果的な導入にあること、つまり、加盟国国内政治を通じた態度の決定がＯＭＣプロセスの成否にかかわってくることを指摘している。[28] また、学習という局面からみても、学習という概念自体が欧州化（Europeanization）研究にもみられることから、[29] ＯＭＣプロセスの成否が国内政治に左右されることを認めている。

欧州化研究とは、二〇〇〇年前後に注目された政策領域である。欧州化研究は、ＥＵからの要請を等しくうけながらも加盟国ごとに対応や取り組みが異なる事実を説明するために、加盟国の国内要因に説明項を求めた。結果、加盟国内のＶＥＴＯポイントの多寡、欧州化を促進する公的制度の有無、中央―地方関係の相違、ＥＵに対する親和性を含めた組織・政治的な文化、国内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が加盟国間の政策の相違を生むことが明らかにされた。[30]

このような欧州化研究における学習と同様、[31] ＯＭＣのピア・レビュープロセスにおいても、実証研究を通じて、国内制度や慣行の相違がピア・レビュープロセスの実行、とりわけ相互学習を困難にしているという事実、[32] 国内要因・条件、とりわけ国内の政策選好や利益、導入のコストなどが政策協調の成否を決定するという事実が確認されている。[33] つまり、ＯＭＣプロセスの成否を分析するためには、どのような行為主体がどのような利益や戦略をもってＯＭＣプロセスに巻き込まれていくのか、そして何が、どのように重要な機会、制約、利益そして権力のルールとゲームを定めていくのかを明らかにする必要がある。[34] 以上から、ＥＵからの強制の程度は異なるものの、国内政治過程がその成否を左右するという点において、共同体方式とＯＭＣとは何ら相違がない。

(二) 実証的な観点からの異同

ひるがえって、実証研究、ケーススタディ、実例においても、やはりＯＭＣは共同体方式と同様、国内政治要因に左右されることが確認されている。ＯＭＣの事例研究、とりわけその成否を考えることを目的にした論考には、圧倒的にＥＥＳの事例をとりあげるものが多い。リスボン戦略以降の年金や社会包摂の分野とは異なり、ＥＥＳは条約によって定められたプロセスであるため、ピア・レビュープロセスの成果を客観的に評価しやすいという実情があるためである。[35]

そこで、ＥＥＳを事例にした研究を概観すると、ＯＭＣプロセスの下では、ある加盟国のベスト・プラクティスが別の加盟国には直接浸透しないこと、すなわち各国の環境や制度、行為主体、利益に応じて国内政治過程を通じて変更が加えられることが分かっている。ハイデンライヒとビショッフは、ＥＥＳを適用するドイツとフランスの事例を通じて、ＶＥＴＯプレーヤー、具体的には連邦各州、教会、社会的パートナー、ＮＧＯなど利害関係者が関係しているため、ピア・レビューを通じて明らかになったベスト・プラクティスがそのまま別の加盟国には浸透しないことを明らかにした。[36]

二人の研究は加盟国によるＥＥＳの採択を俯瞰したものであるが、ＥＥＳの細かなプログラムまで精査したのが、ケイジーとゴールド（Casey and Gold）である。[37] 彼らはＥＥＳで定められた四つの柱にわたる計二六のピア・レビュープロセスを対象にしてレビュー参加者をはじめとする当事者へのインタビュー調査を行い、ベスト・プラクティスの他国への浸透可能性、他の加盟国の学習阻害要因を明らかにした。

まず彼らは、各国の制度の相違がベスト・プラクティス導入の障害となることを明らかにした。たとえば、企業の社会的責任に関するデンマークのプログラムをレビューしたフランスは、障害者の労働に関する政策や労働時間についての政策は自国では法律で定められているが、デンマークでは自主的なアレンジメントに基づくとい

う差異を指摘した。また、イギリスの生涯学習プログラム（lifelong learning programme）を検討したデンマーク、フランス、イタリアは、訓練を規制する際には社会パートナーにも重要な役割が与えられているために、（中央集権的な）イギリスの取り組みが自国の産業従事者の関係には適合しないと評価した。オランダの「フレキシキュリティ（flexicurity）」プログラムをレビューしたポルトガル当局は、社会的パートナー間の新たな対話形式が自国には必要になることを示唆したという。[38]

また、より大きな政治的な構造や文化も、ベスト・プラクティスの導入に影響した。たとえば、フィンランドの高齢労働者に対するプログラムをレビューしたベルギーは、自国の連邦的な政体に言及して政治体制の相違による他国の取り組みの適用困難について述べている。イギリスの生涯学習プログラムをレビューしたオランダは、自国が労働市場政策を分権化しようとしていることから、その中央集権的アプローチに否定的であった。スウェーデンの女性起業についてのプログラムをレビューしたギリシャは、女性の起業についてのギリシャ国内でのイメージが障壁になると指摘、文化的な背景の相違がベスト・プラクティスを通じた学習の障壁になることを示唆した。オランダの企業の社会的責任についてのプログラムをレビューしたベルギーは、雇用者や労働組合が企業の社会的責任という概念自体を受容する必要があることを示唆している。さらに、所管省庁の担当分野が影響する場合もあり、雇用、教育、訓練を単独の省庁がカバーできるかどうかでイギリスのような生涯学習プログラムを導入できるかどうかが決まるという指摘もなされた。[39]

以上のような知見、すなわち各加盟国の国内事情が加盟国間の取り組みの収斂の成否を左右するという指摘は、共同体方式における知見とも合致している。たとえば、電気通信政策では、非規制化のために憲法改正を必要としたドイツにおいては、憲法改正に必要な議員数を動員するのに時間がかかり、それがそのまま改革への留保となって現れた。また、フランスのように電気通信事業の職員を公務員として雇っていた場合には、その地位を保

証するかどうかで労働組合と交渉の余地が生じ、改革に時間がかかった。事業の公共性を重視する政府の姿勢も、非規制化の進捗に影響した。また、遺伝子組替穀物のＥＵレベルの認可（同穀物を自由にＥＵ域内で上市、流通させるための共通ルールの策定と実行）についての事例では、ドイツは国家として先端技術・医療分野にてこ入れしていたこともあり、緑の党が入閣した後ですら（環境や人体への影響が懸念される）遺伝子組替体の認可を留保することはなかった。一方、オーストリアでは自国の有機農法との兼ね合いで国民請願制度を通じて強固な反対が国内政治過程において集約され、ＥＵレベルの立法に強固反対して独自に輸入禁止措置をとった。フランスは、農業作物の輸出、市場獲得競争に積極的な生産者（農家）とこれに慎重なグループとの間でアンビバレントな政策をとらざるを得なかった。[40] 結局、ＥＵから強制があるにせよ、加盟国に自主的解決の余地があるにせよ、自国がこれまで行っていなかったことを実践するためには国内政治過程を通す必要があり、この結果如何でＥＵレベルの取り組みの成否が決まる。

以上のように、強制と非強制、集権と分権、受動的と自主的という程度の差こそあれ、共同体方式とＯＭＣは、理論的にも実証的にも、その究極的な成否が加盟国の国内政治に左右される。参加や自主的学習などといったＯＭＣの特徴たる部分が発揮されない以上、ＯＭＣの非強制的性質は加盟国間の取り組み収斂達成にとっては障害にしかならない。むしろ、自主的なプロセスがあるゆえに加盟国間の相違によるベスト・プラクティス適用の回避がまかりとおっており、ＯＭＣプロセスにおける加盟国間の取り組みの収斂が生じることなくリスボン戦略が行き詰まったということになる。

五　おわりに

ＯＭＣは、雇用、教育などにかかわる社会的な政策領域で用いられた政策方式であり、その政策領域の性質上、その政策プロセスにおいては分権、参加、オーナーシップが強調された。ＯＭＣは、高失業、低成長、イノベーション不足といったヨーロッパ共通の関心事に対して、各国の多様性を尊重しながら取り組むことを目指すために生み出された政策方式であった。

しかしながら、その非強制的かつ分権的性質は、所期の成果をもたらさなかった。参加は実際には限られる傾向にあり、加盟国の多様な国内情勢が相互学習の阻害要因となった。結果として、雇用率や成長率にも改善がみられなかった。ＥＵのガバナンス（政治、政策）という点では、ＥＵの政策方式における参加と学習プロセスの制度化が「新たな形式のガバナンス」の注目する部分であったが、実際には効果的に発揮されていないＯＭＣの特質をもって「新たな形のガバナンス」と形容しこれを一研究領域として発展させることは困難である。

かような現状においては、理論的にも実証的にも、ＥＵ政治、政策を左右する究極の要因という意味においてのガバナンスの所在は、ＯＭＣ、共同体方式のいずれも国内政治過程にあるという点で相違がなかった。オーナーシップに起因してＥＵレベルの強制がはたらかない分、ＯＭＣは共同体方式に比べて加盟国間の取り組みの収斂への期待度が実際には低くなるという結果になっている。ＥＵからのはたらきかけや強制がない限り、ＯＭＣプロセスは加盟国間の取り組み収斂には貢献しない可能性がある。

ＥＵ研究では、マルチレベル・ガバナンスを手始めに、欧州化、「新しいガバナンス」など、新たな現象が見られるたびに新たな名称、研究潮流が成立することが多い。しかしながら、新たな現象にそのまま新たなラベルを貼るのではなく、新旧現象間の根本的な性質の異同によってラベル付けされることが求められる。

（1） 双方の関係については、たとえば以下を参照。Hodson (2001); Bruno, Jacquot and Mandin (2006). なお、「新たな形式のガバナンス」とＯＭＣについては、New Mode of Governance Project のサイトも参照。http://www.eu-newgov.org/index.asp

（2） かような指摘は、すでにコンストラクティビズムの発想をくむ研究者によって従前から指摘されていることである。たとえば、以下。Finnemore (1996).

（3） ＥＵ研究においては、ＥＵの「ガバナンス」を論じる際に、政体（polity）、政策、政治いずれに注目するのかを区別する傾向があるため、これを踏襲している。

（4） 詳細は以下を参照。Casey and Gold (2005), p.225; Zeitlin (2007), p.2.

（5） 詳細は以下を参照。Casey and Gold (2005), p.25.

（6） Zeitelin (2007), p.3.

（7） European Council (2000), pars. 1–22.

（8） *Ibid.*, pars. 24–34

（9） *Ibid.*, par. 6.

（10） ここでは、明確な立法措置をともなわず、なおかつ目標が達成されなかった場合において罰則がない、という意味で「ソフト」という用語を用いている。

（11） European Council (2000), pars. 37–40.

（12） *Ibid.*, par. 37.

（13） *Ibid.*, par. 38.

（14） ＯＭＣの立法手続の特徴についての考察、とりわけ共同体方式との比較を念頭にいれたものとして、以下を参照。Borrás and Jacobson (2004), pp. 198–200.

（15） Citi and Rhodes (2007), p.8.

（16） 以上のような整理については、以下が詳細かつ的確である。Citi and Rhodes (2007), p.8. 本稿では触れなかっ

たが、広範経済政策ガイドライン（BEPGs：Broad Economic Policy Guidelines）についても言及している。ただし、Hodson (2001) のような一部の研究者は、マーストリヒト条約で定められた経済調整や安定成長協定も広義にはOMCに含まれると主張していて、必ずしも一致をみていない。Hatzopoulos (2007), p.311, especially fn. 2.

(17) たとえば、以下。Heidenreich and Bischoff (2008).

(18) Borrás and Greve (2004), pp.333–334.

(19) かような指摘については、EESを重点的に研究したZeitlinやJacobson、OMCによる「新たなガバナンス」について研究したVifellなどによる。Zeitlin (2005b), pp.460–461.; Zeitlin (2007), p.6.; Jacobson and Vifell (2007), p.184.

(20) Casey and Gold (2005), p.28.

(21) Zeitlin (2007), p.6.

(22) Casey and Gold (2005), p.28.

(23) *Ibid.*, pp. 30–33.

(24) Heidenreich and Bischoff (2008), p.520.

(25) たとえば、以下を参照。Casey and Gold (2005).

(26) 域内市場統合計画と共同体方式の関係について、より詳しくは以下を参照。田中俊郎（一九八八、一九九〇）、田中素香（二〇〇八）、井上（二〇一〇）。

(27) 詳しくは、井上（二〇一〇）を参照。

(28) Heidenreich and Bischoff (2008), p.516.

(29) *Ibid.*, pp.505–507.

(30) 詳しくは、以下を参照。Cowles, Caporaso and Risse (2001). また、欧州化研究の研究領域としての特徴、分析射程についての詳細、主要研究については、以下に依拠している。井上（二〇一〇）、六五—六八頁。

(31) このような捉え方に対して、㈠EUによるベンチマーク作成から加盟国による計画とその実行、ピア・レビューとその学習といったサイクルを繰り返す循環型のプロセスであること、㈡それと同時に欧州化のようにEUレベルで

定まったものを加盟国に適用させる圧力をかけない政策方式であることを根拠に、ＯＭＣの学習プロセスは欧州化の学習プロセスとは異なるという指摘がある。たとえば、Zeitlin (2005a), p.26. しかしながら、本稿での問題関心が学習成立の国内的条件（要因）であることと、複数回のサイクルをまたいだ学習についての研究成果が実際にはほとんど存在せず、当該指摘の信憑性を確認・支持する事例がないことから、ここでは当該指摘を採用せず、欧州化の学習とＯＭＣサイクルの学習とを対比可能なものとして捉えている。

(32) Casey and Gold (2005), pp.30–33.

(33) Citi and Rhodes (2007), p.7.

(34) Heidenreich and Bischoff (2008).

(35) 理事会決議によってＯＭＣ採用が決まった社会包摂や年金の分野においても、評価のための数値指標がある。そのため、指標自体を達成したかどうかについて評価することは可能である。しかしながら、条約で明確にプロセスが定められたＥＥＳとは異なり、ピア・レビュープロセス、とりわけある加盟国による他国の取り組みへの評価をつぶさに追跡しこれを検証するのは困難であるというのが、ＥＥＳに事例研究が集中する理由であると思われる。なお、ＯＭＣの特徴とその発揮の程度と共同体方式との異同という本論文の関心の範囲では、リスボン戦略の中間見直しはＯＭＣプロセス自体に特に大きな影響を与えないため、中間見直しの前のＯＭＣプロセスに関する研究成果も参照している。当該根拠の詳細については以下。Armstrong, Begg, and Zeitlin (2008), pp.438–444.

(36) Heidenreich and Bischoff (2008).

(37) Casey and Gold (2005).

(38) 以上は、すべて以下の研究成果に依拠している。*Ibid.*, pp.28–32.

(39) 以上も、先と同様、以下の研究成果に依拠している。*Loc cit.*

(40) 以上、共同体方式における国内政治との兼ね合いについては、以下を参照。井上（二〇一〇）。

参考文献

Armstrong, Kenneth, Iain Begg, and Jonathan Zietlin (2008), "JCMS Symposium: EU Governance After Lis-

bon", *Journal of Common Market Studies* 46:2, pp.413–450.

Borrás, Susana, and Bent Greve (2004), "Concluding remarks: New method or just cheap talk?", *Journal of European Public Policy* 11:2, pp.329–336.

Borrás, Susana, and Kerstin Jacobsson (2004), "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy* 11:2, pp.185–208.

Bruno, Isabelle, Sophie Jacquet, and Lou Mandin (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.

Casey, Bernard H., and Michael Gold (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.

Citi, Manuele, and Martin Rhodes (2007), *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, European Governance Papers No. N-07-01 (EUROGOV), available at http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf.

Cowles, Maria Green, James Caporaso and Thomas Risse (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca: Cornell University Press).

European Council (2000), Presidency Conclusions. Lisbon European Council (23 and 24 March).

Finnremore, Martha (1996), *International Interests in International Society* (Ithaca and London: Cornell University Press).

Hatzopoulos, Vassilis (2007), "Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU", *European Law Journal* 13:3, pp.309–342.

Heidenreich, Martin, and Gabriele Bischoff (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.

Hodson, Dermot (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.

Jacobson, Kerstin, and Åsa Vifell (2007), "Deliberative Transnationalism? Analysing the Role of Committee Interaction in Soft Co-ordination", in Ingo Linsenmann, Christoph O. Meyer and Wolfgang T. Wessels (eds.), *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Co-ordination* (New York: Palgrave Macmillan), pp.163-186.

Zeitlin, Jonathan (2005a), "Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question", in Jonathan Zeitlin and Philippe Pochet with Lars Magnusson (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E.- Peter Lang), pp.19-33.

Zeitlin, Jonathan (2005b), "The Open Method of Co-ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy", in Jonathan Zeitlin and Philippe Pochet with Lars Magnusson (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E.- Peter Lang), pp.447-503.

Zeitlin, Jonathan (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).

井上淳（二〇一〇）「域内市場統合分野におけるEU——加盟国関係分析：理論と実証」『一橋法学』九巻三号、五九—一〇五頁。

田中素香（二〇〇八）「ローマ条約50年——経済統合の回顧と展望——」『日本EU学会年報』二八号、六四—九一頁。

田中俊郎（一九八八）「単一欧州議定書と域内市場」『国際問題』三四一号、一一—一四頁。

田中俊郎（一九九〇）「欧州連合と単一欧州議定書」『国際政治』九四号、四—一九頁。