

本書の発端は、イギリスのEU残留をめぐる国民投票を翌年に控えた2015年に、有斐閣編集部の岡山義信さんからEU政治の教科書の執筆を持ちかけられたことである。かねてより、ヨーロッパ諸国がEUを創設すると同時に、EUによってさまざまな影響を受ける、加盟国とEUとの相互関係のダイナミクスのなかにこそヨーロッパ統合の本質があると考えていたこともあり、同世代の研究者のなかで、そのような知的方向性を共有する方に共著者となることをお願いした。それぞれフランス研究・ドイツ研究をバックボーンとしつつEUに多大な関心を払ってきた川嶋周一さん、板橋拓己さん、それから社会政策や移民政策に即してEUと各国政治との相互影響を研究してきた佐藤俊輔さんに共著者となることを快諾して頂けたのは、本書にとって幸いであった。

原稿の執筆にあたっては、私が序章・第2章(第2節以降)・第3章・第4章・第7章を、川嶋さんが第1章・第2章(第1節)・第5章・第12章、佐藤さんが第6章・第8章、板橋さんが第9章・第10章を担当し、第11章は共同で練り上げた。しかしそれ以上に、本書は4人の執筆者が20回近い会合を積み重ねた共同作業の成果である。この間に板橋さんと私が在外研究に出かけたため、スカイプ経由での編集会議を余儀なくされたこと、学内・学会での行政面での負担、EU自体が相次ぐ危機に見舞われ、その展開を追いかける必要があったこと等、さまざまな理由から執筆は遅延を重ねたが、なんとか出版に漕ぎ着けることができた。

読書案内を一読すればわかるように、EUに関する教科書・書籍は日本語でも数多く出版されている。そのなかで本書が類書にない特徴を持つとすれば、EUが危機のなかにいるという状況を冷静に受け止めたうえで、EU政治について、ヨーロッパ統合のこれまでの歩み、政治制度や意思決定プロセス、EUの諸政策、EUと加盟国との関係、EUの正統性といったトピックを網羅的にカバーした点にあると考える。EUは国際組織のようにも連邦国家のようにも見えることがあるが、そのどちらとも異なる、初学者にはなかなか捉えどころのない存在である。EUが危機に瀕しているといわれて久しく、最近では自国

優先主義を掲げる政府が自由民主主義国家のなかでも存在感を増している。しかし国際協調が達成困難であることは、国際協調が不要なことを意味しないし、国際協調を進展させたり後退させたりする条件を知的に探究する必要性を、むしろ高めるものであろう。本書が、大学生や大学院生、そして一般読者の方の間で、国境を越えるガバナンスの仕組みとしてのEUへの理解を高めることに少しでも貢献することができれば、執筆者にとってそれ以上の喜びはない。なお、入稿時期の関係から、本書はブレグジット（イギリスのEU離脱）後のEUの展開や最近のコロナ危機に対する対応について触れることはできなかったが、これらの出来事がEUにもたらす変化を測定し理解する一助にはなるだろう。

EU政治に限らず、本書のように学部生を対象にした教科書は執筆者の本来の研究範囲を超える、幅広い分野をカバーしなければならないから、執筆者のみの努力だけではどうにもなるものではない。早稲田大学の中村民雄先生と津田塾大学の網谷龍介先生にはお忙しいところ草稿を熟読して頂き、忌憚のないご意見と惜しむことのない助言を頂戴した。それから、有斐閣の岡山さんと岩田拓也さんには編集担当として大変お世話になった。とりわけ、（まだまだ若手気分が抜けきらず）脱線しがちな執筆者のチームを叱咤激励して、本書に日の目を見させることができたのは、岡山さんの功績である。執筆者を代表して心から御礼申し上げる。もちろん、本書に残された問題点、誤りはすべて執筆者の責任である。

2020年5月30日

執筆者を代表して 池本大輔

目次

はしがき	i
著者紹介	iii
EU関連地図	xiii
略語一覧	xiv

CHAPTER

序

EUの政治を学ぶ意義 1

はじめに	1
① EUの政治について学ぶ意義	2
①不戦共同体としてのEU (2) ②グローバル化が最も進んだ地域としてのEU (3) ③超大国以外の国家が国際的な存在感を發揮するための仕組みとしてのEU (5)	
② 本書の内容と構成	5
①ヨーロッパ統合(史)(6) ②EUの政治制度と政策決定プロセス(インプット)(8) ③EUの政策(9) ④EUと各国政治・EUの正統性(10)	

第

部

ヨーロッパ統合史

CHAPTER

1

ヨーロッパとは何か 14

欧州経済共同体設立までの歩み

はじめに	14
① 前史——理念から文明へ	15
「ヨーロッパ」とは何か(15) 中世の「ヨーロッパ」(16) 近代における「ヨーロッパ」(17)	
② 戦間期——統合実現への試行	19
戦間期における統合への試み(19) 政治統合(20) 経済統合	

3 第2次世界大戦後——ヨーロッパ統合の具体的成立 25
 統合の実現へ (25) ヨーロッパの分断とマーシャル・プランの登場 (27) 「ヨーロッパの春」 (28) シューマン・プランの成立 (30) 消えた「もう一つのヨーロッパ」 (31)

4 4. ローマ条約の成立 32
 欧州防衛共同体の失敗 (32) ベネルクス覚書からローマ条約交渉へ (34) ローマ条約がもたらした転換 (35)

CHAPTER 2

統合の停滞と再生

マーストリヒト条約までの歩み

はじめに 39

1 EEC 成立以降の統合とド・ゴールの登場 41
 統合の展開 (41) ド・ゴールと EEC の「空席危機」 (42) ルクセンブルクの妥協 (44) 統合の静かな深化 (44)

2 ヨーロッパ統合の「停滞」——1969年～80年代中葉 45
 統合が停滞した理由 (45) 西ドイツの新東方外交 (46) アメリカの覇権の動揺 (47) 英仏接近とイギリスの EC 加盟 (48) 仏独協調の再建 (48) 欧州通貨制度の設立 (50)

3 ヨーロッパ統合の再生 51
 単一市場 (51) ドロールのリーダーシップ (53) 単一欧州議定書 (54) 通貨統合の進展とマーストリヒト条約 (54) 冷戦終結とドイツ再統一 (55) 政治統合の進展 (56) 司法・内務協力 (57) 欧州懐疑主義の誕生 (58)

CHAPTER 3

拡大と正統性の危機

ポスト冷戦期の EU

はじめに 61

1 ユーロ導入 63
 ユーロ導入までのプロセス (63) ユーロの仕組み (64)

2 共通外交・安全保障政策の展開 65
 共通外交・安全保障政策と旧ユーゴスラビア連邦の解体 (65) イ

ラク戦争をめぐる対立から「地政学的争いの復活」まで (67)

3	EUの東方拡大	68
	EU 拡大の歴史 (68) 東方拡大による EU の変容 (69) 拡大のゆ くえ——ヨーロッパの境界線はどこか? (70) EU に入らない諸 国 (70)	
4	ヨーロッパ憲法条約の起草と失敗	71
	憲法条約の背景 (71) 憲法条約の内容 (72) 憲法条約の失敗 (73)	
5	EUが直面する危機	74
	財政危機からユーロ危機へ (74) 長期的な対策 (75) ギリシャ の不满 (76) EU とウクライナ危機 (76) EU と難民危機 (78) 難民危機と EU の基本原則 (78) ドイツの難民受け入れ政策 (79) EU の対応 (79) イギリスの EU 離脱とポピュリズムの台 頭 (80) おわりに (81)	

第

2

部

EU の政治制度と政治過程

CHAPTER

4

EU の全体像

86

	はじめに	86
1	EU の統治構造と活動内容	87
	リスボン条約への道 (87) EU の政治制度 (88) EU と各国の間 の権限配分 (90) ヨーロッパ統合の柔軟性 (92) EU の予算 (93) EU の政策の分類 (95) EU による基本権保護 (96) EU は連邦制 (国家) か、国際組織か、それとも「唯一無二の存在」か (97)	
2	EU についてのさまざまな説明	98
	新機能主義と超国家主義 (98) リベラル政府間主義 (98) マル チレベル・ガバナンス (99) 法統合と EU の立憲化 (constitution- alization) (100)	
3	EU が抱える正統性の問題	101
	EU の民主的正統性 (101) EU の機能的正統性 (103) 「欧州複 合危機」とその解決策 (104)	

はじめに	107
1 EU機構全体の俯瞰	108
2 政府間組織	110
EU理事会（閣僚理事会）（110） 欧州理事会（114）	
3 共同体組織	116
欧州委員会（コミッション）（116） 欧州議会（119） EU司法裁判所（125）	
4 その他の機関	126
エージェンシー（126） 主な諮問組織（127）	

はじめに	129
1 EUの政策権限	130
2 政策形成方式の多様性	133
政策形成の多様性（133） 立法行為の類型とそのインパクト（136）	
3 EUの政策プロセス	137
通常立法手続き——「乗用車規則」の事例から（137） 欧州委員会による諮問プロセス（140） 欧州議会と閣僚理事会における討議と採択（140） 政策の執行（143）	
4 新しいガバナンス方式	145
開放的調整方式（OMC）（145） OMCを巡る評価（147）	
5 EUの諸危機と政策過程の変容	148

EU の経済政策

152

はじめに 152

1 EU と福祉国家 154
 ミルワードの「国民国家の欧州の救済」論 (154) 市場創設的政策と市場是正的政策 (155)

2 単一市場 155
 共同市場 (156) 単一市場の創設 (156) 人の自由移動 (157)
 モノと資本の自由移動 (158) サービス業への重点の移行 (158)
 単一市場のガバナンス (159)

3 経済通貨同盟 159
 ユーロの仕組み (159) ユーロの問題点 (160)

4 EU の予算——共通農業政策と結束政策 163
 共通農業政策 (163) 過剰生産と改革の遅れ (164) 外圧とマク
 シャリー改革 (164) 残された問題点 (165) 結束政策 (165)
 結束政策の発展 (166) マルチレベル・ガバナンスか、政府間主
 義か (167)

5 ユーロ危機 167
 「対岸の火事」からユーロ危機へ (168) ユーロの構造的問題
 (168) 危機勃発当初の対応 (170) 長期的な対策 (171) ギリシ
 ャの不満 (171) ユーロ危機が EU ガバナンスに与えた影響
 (172)

6 経済的格差の拡大と EU 173
 「二重の収斂」とユーロ危機 (173) 国内における経済格差の拡大
 (174) EU 経済統合とポピュリズム (175)

EU の社会・移民政策

178

統合による境界の変容

はじめに 178

1 EU における社会政策の発展 179

EU 社会政策の輪郭 (179) EU 社会政策の歴史 (180) EU の社会立法の進展——積極的統合の側面 (182) 市場統合を通じた政策進展——消極的統合の側面 (183) EU 社会政策の新しい潮流——新しいガバナンス (186)

- ② EU における移民政策の発展 …………… 187
EU 移民政策の歴史 (187) EU 移民・難民政策の諸領域 (189)
EU 市民と移民の権利——境界の階層化 (192)
- ③ 試される EU の「連帯」——人の移動がもたらす境界の揺らぎ …… 194
揺らぐ福祉と連帯の境界 (194) 難民危機と域内／域外の境界管理の課題 (196)

Column ② エラスムス・プログラム——「ヨーロッパ市民」は生まれるのか? (198)

CHAPTER 9

世界のなかの EU

201

- はじめに …………… 201
- ① EU の対外活動の展開 …………… 202
対外関係の広がり (202) 誰が EU を対外的に代表するのか (204)
- ② グローバル・パワーとしての EU …………… 207
EU の対外的パワーの特徴 (207) 事例：ACP 諸国への開発政策 (210)
- ③ EU と主要国 …………… 211
アメリカ (212) ロシア (214) 中国 (215) 日本 (217)

CHAPTER 10

共通安全保障・防衛政策

219

- はじめに …………… 219
- ① EU の安全保障政策の発展 …………… 220
冷戦の終焉と共通外交・安全保障政策 (CFSP) の進展 (220) 共通安全保障・防衛政策 (CSDP) へ (223)
- ② 共通安全保障・防衛政策の特質 …………… 224
リスボン条約における共通安全保障・防衛政策 (224) 具体的なミッション (226) ミッションの内実 (227)
- ③ 安全保障アクターとしての EU の現在と将来 …………… 231

ヨーロッパにおける安全保障政策の枠組みの多様性 (231) 動揺する世界のなかでの模索 (232)

第4部 EUのガバナンス

CHAPTER 1

各国政治と EU 238

- はじめに 238
- 1 ドイツ 239
「ドイツ問題」の解としてのヨーロッパ統合 (240) 「ヨーロッパ化」するドイツ (242) 「嫌々ながらの覇権国」? (243) ドイツ-EU 関係の変容 (244)
- 2 フランス 246
道具的態度と反ヨーロッパ的態度の間で (247) フランス-EU 関係の現在 (249)
- 3 イギリス 250
「扱いにくいパートナー」としてのイギリス (251) 「ヨーロッパ化」に失敗したイギリス (252) EU 残留をめぐる国民投票 (254) ブレグジットの行く末 (256)
- 4 ハンガリーとポーランド 257
中東欧諸国と「欧州への回帰」(258) ハンガリー・ポーランドにおける「民主主義の後退」(260) EU にとっての困難——EU の価値をどのように確保するか (262)
- 5 まとめ 264

CHAPTER 2

デモクラシーと正統性 268

- はじめに 268
- 1 EU とデモクラシー 269
EU におけるデモクラシーと「民主主義の赤字」(269)
- 2 EU におけるデモクラシー問題への対処 273
欧州議会の権限強化 (直接的正統化) (273) ヨーロッパ組織への人々の声の反映 (274) 各国議会の EU 政策過程における役割 (276) ヨーロピアン・デモスとヨーロッパ・アイデンティティ

(278)

- 3 欧州懐疑主義とポピュリズム
——反デモクラシー的存在としての EU 理解の高まり …… 280
欧州懐疑主義の高まりとその定義 (280) ポピュリズム——EU デモクラシーとナショナル・デモクラシーの相克 (284)
- 4 ヨーロッパという夢と現実——ミネルヴァの梟は 2 度飛ぶ? … 286
統合が実現しようとする価値／統合で実現する価値 (286) 二重の統合という挑戦 (288) ミネルヴァの梟は 2 度飛ぶ (289)

読書案内	293
事項索引	299
人名索引	307

EU の政治を学ぶ意義

はじめに

欧州連合（EU）と聞いて、読者のみなさんは何を思い浮かべるだろうか。フランスとドイツの間の歴史的和解を実現し、ヨーロッパに平和をもたらした存在としての EU だろうか。あるいは、冷戦終結後に全世界で進んだ、地域的な経済統合の先駆けとしての EU だろうか。それとも、ユーロ危機や難民危機、イギリスの離脱やポピュリズム政党の台頭など複合的な危機に直面し、行き詰まったかのように見える EU だろうか。さらに尋ねると、みなさんは EU をどのような組織だと思っているだろうか。EU は国際連合と同じような国際機構だろうか。それともアメリカのような大陸規模の連邦国家だろうか。はたまた、国際機構でも連邦国家でもない、別種の存在だろうか。

上の問いにどう答えるにせよ、日本にとって西欧諸国に追いつくことが目標であり、ヨーロッパが日本にとって見習うべき模範とされた時代はとうに過ぎ去っている。それでは、今日において EU について学ぶことには一体どのような意義があるのだろうか。本章では、EU の政治について学ぶ意義を、①不戦共同体としての EU、②グローバル化が最も進んだ地域としての EU、③超大国以外の国家が国際的な存在感を発揮するための仕組みとしての EU、という

3つの観点に分けて説明する（もちろん、このことはEUについて学ぶ意義がこの3つしかないということの意味しない）。そのうえで、本書全体の内容と構成とを簡単に描くことにしたい。

1 EUの政治について学ぶ意義

①不戦共同体としてのEU

EUの原点は、2度の世界大戦の反省にもとづき、ドイツとフランスに代表されるその周辺諸国との間の和解を実現（＝ドイツ問題を解決）するための国際機構だということにある。不戦共同体としてのEUはめざましい成功を収め、70年以上にわたって域内で平和が維持されただけでなく、加盟国間の国際関係から軍事力行使の可能性を締め出すことにも成功した。もっとも東西冷戦のなかで、EUに加盟したのは西欧諸国だけであり、EUには西側陣営の結束を強めるという同盟強化の役割もあったし、東側陣営に対する対外的な安全保障の面では、アメリカを中心とする北大西洋条約機構（NATO）に依存していた。

冷戦が終結に向かい、東西ドイツの再統一が現実の可能性として浮上すると、周辺諸国は統一ドイツの行く末について不安を募らせ、ドイツ問題が再浮上した。この問題は、経済通貨同盟の実現によって欧州統合を強化し、そのなかに統一ドイツを組み込む形で解決された。また、東西冷戦のなかで中立的な姿勢をとっていた諸国や、東側陣営に属していた中東欧諸国がEUに加盟したことで、ヨーロッパの分断も克服された。不戦共同体としてのEUは、ここに完成したといえるかもしれない。

他方で、冷戦終結によりソ連という共通の敵が消滅したことは、欧米間の利害対立や国際社会の在り方に関する見解の相違が表面化する可能性を高めた。2003年に起きたイラク戦争は、それが最も先鋭的な形で現れた事件だといえるだろう。2007年に起きたグローバル金融危機の後でアメリカの国際的な影響力には陰りが見え、ロシアや中国が西側主導の国際秩序に挑戦する構えを見せている。さらに2017年にトランプが大統領になった後、アメリカは多国間の国際秩序に背を向け、大西洋を挟んで欧米間の見解の相違は拡大したように

見える。EUはウクライナをめぐるロシアとの対立やシリア内戦に伴う難民危機にどう対処するかという問題に直面しており、対外的な安全保障面での自立には課題を残している（③を参照）。

②グローバル化が最も進んだ地域としてのEU

1980年代以降、技術革新や西側先進国における規制緩和、東西冷戦の終結と共産主義諸国の市場経済への移行など、さまざまな要因が積み重なる形で経済のグローバル化が進んだ。世界経済が一体化するとともに、（ヨーロッパ・北米・南米・東南アジアのような）世界各地域でも経済統合が進展した。先に述べたように、ヨーロッパ統合は平和の維持という政治的な目標を掲げるプロジェクトとして出発したが、1950年代の欧州防衛共同体（EDC）構想の失敗以来、統合が進展したのは主として経済的な領域であった。1980年代の単一市場の創設と冷戦終結後の単一通貨ユーロの誕生によって、EUは地域的な経済統合の先進地域（経済のグローバル化が最も進んだ地域）となった。

もっとも、経済のグローバル化には負の側面もある。国際競争が激化し、賃金や労働基準の低い途上国に企業が生産拠点を移した結果、多くの先進国では製造業が衰退し、格差が拡大した（ミラノヴィッチ 2017）。2007年に勃発したグローバル金融危機とその後の世界経済の低迷のなかで、先進諸国ではグローバル化に対する不満が政治的に噴出しつつある。EUでもユーロ危機が勃発し、財政危機に直面した各国は緊縮財政を余儀なくされ、失業が増加した。単一市場により実現した「人の自由移動」の下で、新規に加盟した中東欧諸国からの移民が流入した既存の加盟国では不満が強まった。このような状況下で、多くの加盟国でEUに対して懐疑的な立場をとるポピュリズム政党への支持が強まり、EU自体が問題視されるようになってきている。とりわけ、イギリスでは2016年に行われた国民投票の結果、EUからの離脱が決定した。

政治経済学者のロドリックは、経済のグローバル化・国家主権・民主主義の3つのうち2つまでしか同時に実現できないというトリレンマの存在を指摘している（ロドリック 2013）。この議論が正しいとすれば、とりうる道は「国家主権と民主主義」「グローバル化と国家主権」「グローバル化と民主主義」の3通りである。ロドリックによれば、「国家主権と民主主義」の組み合わせは、グ

ローバルな経済統合を限定することで、各国がそれぞれの国の実情にあった経済発展を追求することを可能にする。その具体例は第2次世界大戦後に誕生したブレトンウッズ (IMF-GATT) 体制である。ブレトンウッズ体制は、貿易を一定程度自由化する一方、各国に国際資本移動の制限を認めることで、西欧諸国には福祉国家の建設を、日本には国家主導の産業政策による工業発展と先進国への仲間入りを可能にした。それに対して、「グローバル化と国家主権」の組み合わせは、減税や柔軟な労働市場、規制緩和、民営化によって、国境を越えた経済活動の障壁が可能な限り除去される一方、国内の規制や税制は国際的な経済統合の妨げにならないものに限定される状態を指す。換言すれば、このモデルにおいては国家の役割は国際的な市場の円滑な機能の実現に限定される。その具体例としては、19世紀の国際金本位制 (古典的グローバル化の時代) や、1980年代以降、世界的に拡散した新自由主義的な路線が挙げられる。第3の選択肢は「グローバル化と民主主義」の組み合わせである。このモデルでは、国境を越えた経済活動の取引費用が軽減される一方で、規制を定める政治制度もグローバル化されて市場と同様の地理的範囲を持つ。もしこの政治制度が適切なアカウントビリティと正統性を持てば、民主主義はグローバル化によっても縮小せず、むしろ国家レベルからグローバルなレベルへと移動するのである。ロドリックによれば、EUはこのグローバル化と民主主義を組み合わせた「グローバル・ガバナンス」モデルの地域的な例である。

近年グローバル化への反発が表面化するなか、ロドリック自身はグローバル化を一定程度制約して「国家主権と民主主義」へ回帰することを提案している。その提案の是非について論じることは本書の範囲を超えるが、グローバル化がもたらしたさまざまな便益を放棄しない限り、とりえない選択肢であるのは確認しておくべきだろう。そこで注目に値するのがEUである。たしかに、現在のEUが「民主主義の赤字」といわれる問題に直面し、ポピュリズム勢力の台頭を招いていることは、経済のグローバル化と民主主義の両立を図ることがいかに困難であるかを示している。しかしながら、EUが民主主義の面で抱える問題を解決する方法を考案できれば、先進国がグローバル化のなかでとりうる道筋を示すことになるだろう。

③ 超大国以外の国家が国際的な存在感を発揮するための仕組みとしての EU

EU の加盟国の多くは、世界でも有数の国民 1 人あたり GDP を有し、経済的に発展した国であるが、1 つ 1 つの国の規模は小さい。英仏両国は、第 2 次世界大戦以前は広大な植民地帝国を擁したが、戦後の脱植民地化により国際社会における影響力は低下した。両国は現在でも国際連合の常任理事国であり、かつ核保有国でもあるが、人口は 6000 万人強で日本の半分程度にすぎず、軍事支出は世界全体で第 6 位・第 7 位である（日本は第 8 位）。統一後のドイツでさえ人口は 8500 万人程度であり、軍事支出は世界で第 9 位にとどまる。

ヨーロッパを取り巻く国際環境は、東西冷戦下における米ソ超大国の対立から、冷戦後のアメリカ極支配の時代を経て、最近では中国の台頭に伴って米中 2 強時代へと変化してきた。EU には、単独では国際社会における存在感が薄れがちなヨーロッパ諸国が、影響力を高めるために団結したという面もある。とりわけ冷戦後は、東方拡大による加盟国数の拡大や、統合の進展に伴い EU が管轄権を有する問題領域が増加したこと、より頻繁な多数決手続きの活用により EU の意思決定が効率化したことなどから、貿易・国際開発・環境などの問題ではグローバルなアクターとしての EU の重要性が増している。それとは対照的に、これまでのところ EU が安全保障面で自立したアクターになることに成功したとは言い難い。

本書の狙いは、EU が上記 3 つの観点に照らして、目標を達成できた面と、達成できていない面とを特定し、その原因を探求することにある。最近では「危機に直面する EU」という一面的な像が強調される傾向にあるが、本書はよりバランスのとれた見方を提示する。

2 本書の内容と構成

一口に EU 政治の研究といっても、その内実はきわめて多様である。日本の内外の研究者の多くが、EU の性質について異なる想定を置いたうえで、各自

の問題関心にもとづいて、国際関係論・比較政治学・歴史学などさまざまな学問分野の研究手法を用いながら EU の研究に取り組んでいる。また法律学や経済学の立場からなされた EU 研究も、EU の政治学的研究にとって有益な知見を提供することがある。政治学や国際関係論の一分野として見た場合、EU 研究は選挙研究のように方法論的な統一性・一体性が高い分野ではなく、むしろ1つの研究対象をさまざまな道具立てで分析する、学際的な性格が強い領域だといえる。本書では EU の政治を、①ヨーロッパ統合(史)、②EU の政治制度・政策決定過程、③EU の政策、④EU と各国政治の関係・EU の正統性、という4部構成で説明することで、初学者にもわかりやすい形で EU の全体像を提示する。

①ヨーロッパ統合(史)

本書の第1部(第1~3章まで)は、EU の前史から、その前身にあたる欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)や欧州経済共同体(EEC)の設立、冷戦終結後のEUの発展を経て、最近のEUが直面する複合的な危機に至るまで、ヨーロッパ統合の歴史的展開を扱う。政治的に見ると、ヨーロッパ統合とは国家からEUにより大きな権限が委譲されていくプロセスとして定義される。それに対して、経済的社会的な観点からは、国境を越えた経済的な活動が深まり、人々がヨーロッパに対してより強いアイデンティティを抱くようになってこそ、初めて統合が実現したことになるだろう。いずれにせよ、ヨーロッパ統合の研究のなかでは、誰が主導し、いかなる理由で、どのように統合が進んできたのかが主な争点となっている。

ヨーロッパ統合のプロセスのなかでは各国政府が重要な役割を果たしてきたこともあり、その研究にあたっては、国際関係論の理論・アプローチが用いられることが多かった。特に代表的な立場としてはリベラル政府間主義と新機能主義の2つがある。前者は、政治的な統合はEEC・欧州原子力共同体(EURATOM)を設立したローマ条約(1957年)や、ユーロ創設に合意したマーストリヒト条約(1992年)のように、いくつかの大きな決定により前進してきたとしたうえで、その際に仏独両国をはじめとする各国政府が中心的な役割を果たしてきたことを強調する見方である(Moravcsik 1998)。それに対して後者

は、ヨーロッパ統合のなかで各国政府だけでなく EU の欧州委員会（行政機構）や司法裁判所といった超国家的なアクターが果たした役割も重視し、主要国による大きな決定の前提には、EU の機関によるさまざまな政策や判例の蓄積があったことを指摘する（Haas 1958；Sandholtz and Sweet 1998）。

しかしながら政府間主義と新機能主義は、ヨーロッパ統合のプロセスを説明するにあたって、もっぱら経済的要因を重視する点では共通している。EU 研究者の多くが国際関係論におけるリベラリズム（国際協調主義）の立場に立ち、リアリズム（現実主義）の側からなされた研究が稀なこともあって、国際関係論の理論を応用したヨーロッパ統合の研究は、東西冷戦のような権力政治の要素にはほとんど関心を払ってこなかった。

それに対して、近年の各国政府が一定程度の年数（国によって異なるが30年というケースが多い）が経過した公文書の公開を行うようになってきたことを背景にして、国際関係論の一分野として国際関係史と呼ばれる領域が発展し、そのなかでヨーロッパ統合史研究も行われている（Kaiser and Varsori 2010）。当初のヨーロッパ統合史研究は冷戦史研究とは距離があり、統合の理論的研究と同じように国際関係における権力政治の要素を軽視していた。しかし最近20年ほどの統合史研究は、当初のヨーロッパ統合が東西冷戦を背景にしつつ、ドイツ問題の解決を図るために推進されたことや、単一通貨ユーロの創設が東西冷戦の終結とドイツ再統一を背景にしていたことなど、ヨーロッパ統合の進展と国際的な戦略環境との間の連関を強調している（Ludlow 2007；Bozo et al. 2008）。

本書によるヨーロッパ統合（史）の説明の仕方には2つの特色がある。第1に、本書は政府間主義や新機能主義のようなある特定の理論的な立場にコミットし、その立場からヨーロッパ統合（史）を一面的に説明しようとするものではない。そのような試みは、自らの主張に都合のよいデータ（史料）のみを恣意的に援用することによってしか行えないからである（政府間主義の代表的な論者であるモラブチックの著作はその一例である）。第2に、近年の統合史研究の知見を生かすべく、ヨーロッパ統合の進展（と停滞）を説明するにあたって、東西冷戦やその終結のような、国際政治要因が果たした役割を重視する。第1節で強調したように、ヨーロッパ統合の元来の目的は不戦共同体の創設という政治的なものであった。とすれば、その実現を説明するにあたって国際政治要

因に言及する必要があるのは、むしろ当然のことであろう。

② EUの政治制度と政策決定プロセス（インプット）

EUが不戦共同体であったり、地域的な経済統合を促進したり、国際社会における存在感を発揮したりするためには、政治制度を構築することが不可欠である。EECの設立以来60年間以上にわたる統合プロセスの結果として、EUには加盟国からさまざまな権限が委譲されている。これらのEUの権限は、各国政府の代表からなる理事会や欧州理事会と、EU独自の機関である欧州委員会や欧州議会とが共有している。EUの政策決定にあたっては、利益団体やNGOなど外部のアクターからのインプットも多い。また、一口にEUの権限といっても、EUが排他的な管轄権を持つ問題領域もあれば、EUと加盟国が権限を共有する問題領域もある。

制度的な仕組みとして見た場合、大別すれば、EUはそれ自体が1つの連邦制国家のような存在であるという立場（超国家主義）と、EUも他の国際機関と同じく加盟国政府の協調にもとづく存在だという見方（政府間主義）、EUは唯一無二の存在であるという見方の3つがある。政治的には、超国家主義を支持する立場と政府間主義を支持する立場とが併存し、両者の対立がEUの制度的な発展のダイナミクスを形づくってきた。

1990年代以降のEU研究のなかでは、EUを1つの政治システムと見なして、その政治制度や日常的な政策決定プロセスを比較政治学のツールを用いて研究しようという動きが活発になった（Hix 1994, 1998）。この立場は、EUと国家とが同じ手法を用いて分析できる程度には類似していることを前提としている。その主たる研究対象は、EUと加盟国との間の権限分配や、EU各機関の影響力・その相互関係である。そこで本章の第2部でも、EUの全体像（第4章）、EUの諸機構（第5章）、EUの政策過程（第6章）について、それぞれ1章を割いて説明する。EUの政策過程の特徴の1つは、問題領域ごとにその在り方が大きく異なることである。そこで問題領域ごとの政策決定の特徴については、それぞれの領域でEUがどのような政策をとっているのかとあわせて、第3部で説明する。

EUの仕組みが複雑である理由の1つは、それがさまざまな立場の間の妥協

の産物であるためである。そこで本書では、国際機関を設計・運営していくうえで発生する、さまざまな困難・課題についても見ていくことになる。とりわけ冷戦終結後のEUは、加盟国数が増えてより多様性が増す一方、活動領域が拡大し、人々の生活に大きな影響を与える存在になった。他方で、アメリカが内向きになり、ロシアや中国が国際秩序に挑戦する姿勢を強めるなど、EUを取り巻く国際的な環境も変化している。EUはその制度を内外の変化に適応させていくことができるだろうか。適応がうまくいかなければ、EUはさまざまな問題の解決策であるどころかそれ自体が1つの問題だ、という見方が勢いを増すことになるだろう。

③ EUの政策

EU政治について学ぶためには、EUの活動内容（アウトプット）についても把握することが欠かせない。そこで本書の第3部では、経済政策（第7章）、社会・移民政策（第8章）、対外政策（第9章）、外交・安全保障（第10章）についてそれぞれ1章を割いて扱う。これらの政策領域の選択は、第1節で説明した本書のEUを見る視角によって決定づけられている。すなわち、「グローバル化が最も進んだ地域としてのEU」に対応するのが経済政策の章と社会・移民政策の章であり、「超大国以外の国家が国際的な存在感を発揮するための仕組みとしてのEU」に対応するのが、対外政策の章と外交・安全保障の章である。繰り返しになるが、本書の目的はEUが上記の観点に照らして、目標を達成できた面と達成できていない面とを特定し、その原因を探求することにある。EUの政策や政策決定過程に関する一般的な法則に興味がある読者は、別の書物をあたってほうがよいだろう。

EUの活動内容は、EUの裁量に委ねられた資源の種類によって大きく左右されている。第4章で見ると、EUは国際的なルール（条約）にもとづいて創設された存在であり、通常の国際法よりも拘束力の強いルール（EU法）を生み出すことができるのが強みである。反面、その財政支出は域内経済総生産の約1.2%にとどまり、先進国の財政支出が国内経済総生産比で30%から50%程度に相当することと比較すれば小規模である。このことは、EUの政策に対してどのような含意を持つだろうか。経済政策に関していえば、EU法に

よって国境を越えた経済活動の障壁になるような規制の撤廃が義務づけられ、ヨーロッパ大の市場統合（市場創設的政策）はめざましい進展を遂げた。対照的に、豊かな地域から貧しい地域への富の再分配（市場是正的政策）は、限定的なものにとどまっている。市場緩和的政策といわれる社会政策の分野においても事情は同様であり、EU 自らが福祉サービスを提供するような、コストの大きな政策を実行することはできない。そこでEU の活動は、各加盟国政府による福祉サービスの提供や各国の労働市場のなかで、自国の国民とEU 市民とを差別することを禁じるルールの策定にとどまっている。EU は「グローバル化が最も進んだ地域」ではあるが、それでもなお市場創設的政策と市場是正・市場緩和的政策の発展はアンバランスな面があり、EU がグローバル化と民主主義を両立させるのに成功していない一因ともなっている、と本書は主張する。

EU がルール形成を得意分野とする一方、所有する物理的リソースが限定されているのは、グローバルなアクターとして活動する場合も同様である。EU は貿易・国際開発・環境等の問題領域における国際的なルール形成に対してはかなり大きな影響力を持っている。これはEU が世界最大規模の市場であることや、EU のルール自体が既に加盟国間の妥協・調整の産物であり、グローバルな交渉の場で、ある種の普遍性を持ちうるといった事情によるところが大きい（遠藤・鈴木 2012）。反面、EU は独自の軍隊や警察組織を持ってはいない。そのため、EU が安全保障や犯罪捜査において持つ影響力は、各国の活動の調整に限定されている。

④ EU と各国政治・EU の正統性

EU 政治研究のなかで最近重要性が増しているテーマとして、EU とその加盟国の政治との関係がある。この問題は、ガバナンス論やヨーロッパ化と呼ばれる分野のなかで扱われてきた。両者に共通するのは、EU は伝統的な国際機関とも異なるが、連邦制国家とも違い、唯一無二の存在であるという認識である。ガバナンス論はもともと行政学や国際関係論のなかで発展したアプローチであり、きわめて雑多な分野であるが、現代社会では政策決定の相当部分が国際機関や地方自治体、非公的主体や市場に委ねられるようになった結果、政府（ガバメント）の独占物ではなくなったという前提にもとづいている（Rhodes

1996)。EUはそもそも政府（ガバメント）と呼べるような存在を欠いており、EUの諸機関やEUと加盟国の間で政策決定の権限が分有されているため、まさにガバナンス論の現状理解が妥当するといえる（Hooghe and Marks 2001）。ヨーロッパ化の研究対象はガバナンス論よりは狭く、EUによって各国の政策・制度・政治がどのように変化したか、その変化が翻ってEUにどのような影響を与えるのかといった、EUと各国政治の相互作用の問題を扱ってきた（Goetz and Hix 2001）。各加盟国のなかでEUに批判的なポピュリズム勢力が台頭し、EUについて悲観的な見方が広がるなか、EUと各国政治の相互作用を学ぶことは、EUの現状を理解するうえでもEUの将来を予測するうえでも、きわめて重要である。そこで本書ではこの問題に1章を割り当てて説明する（第11章）。

最後の第12章では、現在のEUが抱える問題をその正統性の観点から説明する。正統性には、決定手続きの善し悪しをめぐる**民主的正統性**と、政策の実効性に関する**機能的正統性**との2種類がある。EUはなぜ正統性に欠けるといわれるのか、その解決策としてどのような方策が試みられているのかを検討する。

引用・参考文献

Reference ●

- 遠藤乾・鈴木一人編（2012）『EUの規制力』日本経済評論社。
- ミラノヴィッチ、ブランコ／立木勝訳（2017）『大不平等——エレファントカーブが予測する未来』みすず書房。
- ロドリック、ダニ／柴山桂太・大川良文訳（2013）『グローバリゼーション・パラドクス——世界経済の未来を決める三つの道』白水社。
- Bozo, Frédéric, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow and Leopoldo Nuti, eds. (2008) *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal*, Routledge.
- Goetz, Klaus H. and Simon Hix, eds. (2001) *Europeanised Politics?: European Integration and National Political Systems*, Frank Cass.
- Haas, Ernest B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press.
- Hix, Simon (1994) “The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics,” *West European Politics*, 17 (1), 1–30.
- Hix, Simon (1998) “The Study of European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and Its Rival,” *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 38–65.

- Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield.
- Kaiser, Wolfram and Antonio Varsori, eds. (2010) *European Union History: Themes and Debates*, Palgrave.
- Ludlow, N. Piers, ed. (2007) *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, (1965–1973)*, Routledge.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press.
- Rhodes R. A. W. (1996) “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, 44 (4), 652–667.
- Sandholtz, Wayne and Alec Stone Sweet, eds. (1998) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press.



有斐閣 ストゥディア

YUHIKAKU

EU 政治論——国境を越えた統治のゆくえ

EU Politics: The Future of Governance beyond the State

2020年7月15日 初版第1刷発行

著者	池板川佐	もと橋しま藤	だい拓しゅう俊	すけ輔みいち
発行者	江草	貞	治	
発行所	株式会社	有斐閣		

郵便番号 101-0051
東京都千代田区神田神保町 2-17
電話 (03) 3264-1315 [編集]
(03) 3265-6811 [営業]
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・株式会社理想社／製本・複製本印刷株式会社

© 2020, Daisuke Ikemoto, Takumi Itabashi, Shuichi Kawashima, Shunsuke Sato. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-15073-7

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。