

欧州統合理論の再検討

—新機能主義とリベラル政府間主義の比較から—

Revisiting European Integration Theories: From a comparative perspective between Neo-Functionalism and Liberal Intergovernmentalism

原田 豪

Suguru HARADA

キーワード

欧州統合理論, 新機能主義, リベラル政府間主義

I はじめに

21世紀に入ってからEU(European Union)を襲った一連の危機¹, 2009年のユーロ危機, 2015年の難民危機, そして2016年のBrexit²は, それぞれがEUを大きく揺さぶるものであった。これらの危機は個々の事例に関する研究を盛んにしたことはもちろん³, EU創設時から継続されている欧州統合理論研究にも再度大きな注目を集めるに至った。*Journal of Common Market Studies*(2018, Vol. 56, No. 7)の特集では, 新機能主義(Neo-Functionalism, 以下NF)と長らく論争を繰り広げ, いまでは欧州統合理論の基底理論とされるリベラル政府間主義(Liberal Intergovernmentalism, 以下LI)がこれら危機を説明しうるかに関して検討が為された。他にも*Journal of European Public Policy*(2019, Vol. 26, No. 8)では, 危機によって急速に広がりつつある欧州懐疑主義の影響力を説明する理論として, ポスト機能主義(Post-Functionalism, 以下PF)の有効性が議論されている。

¹ 本稿では特定する必要がない限り, 便宜上, 欧州経済共同体や欧州諸共同体といった欧州統合過程で出現した国際機構の表記をEUで統一する。

² Brexitとは, 2016年にUKが国民投票によってEU離脱を決定したことを指す。

³ ユーロ危機は*Journal of European Public Policy*(2018), Vol. 28, No. 2, *West European Politics* (2016), Vol. 36, No. 5や『日本EU学会年報』(2014)第34号など, 難民危機は*Journal of Common Market Studies*(2018), Vol. 56, No. 1や『日本EU学会年報』(2017)第37号, Brexitは*Journal of Common Market Studies*(2020)がオンライン特集(<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/toc/10.1111/14685965.brexit>)を組んでいる。

邦文研究でも、ユーロ危機や欧州懐疑主義増大に対する LI や PF による理論的説明の検討がなされている(井上 2020 ; 佐竹 2020).

これら欧州統合理論研究の増大は、EU 研究が「統治形態」だけでなく、再び「統合過程」へも関心を向けつつあることを意味する。2000 年代以降 EU 研究の主流となりつつあったのは、「EU の機構や目的を所与とし、通常の政治システムの一つ」(Moravcsik 2018 : 1648–1649)であるかのように取り扱う比較政治学やマルチレベル・ガバナンス・アプローチであり、「統合がなぜ進展するのか」(しないのか)という動態的過程に照準を定めたものではなかった(Pollack 2015 ; Sandholtz and Stone Sweet 2014 : 27–28). 言い換えるならば、EU の諸制度—条約によって規定される欧州委員会や欧州司法裁判所(European Court of Justice, 以下 ECJ), 欧州議会といった EU 機関の権限, EU における意思決定手続きや加盟国から EU への権限移譲などの明文化されたルール⁴—の存在を前提とした研究が主になりつつあり、EU の制度が「何故・どのように発展してきたのか」といった過程に注目した分析ではなかったのである(Rosamond 2019 : 85). 統合自体が危機に面する事態、あるいは発生した危機に対し足並みを揃えられない統合の現状を目の当たりにすることによって、「今」に繋がる「過程」解明の要求が高まったと言えよう。

この統合過程への関心が高まる中、注目されるのはやはり LI であるが、その分析枠組みには「フィードバック」への考察が欠けていることが指摘されている(Schimmelfennig 2015 : 112; 2018 : 1593). つまり、「ある時点での変化が後の時点における統合過程へと影響を及ぼす可能性」が見過ごされているのである。このフィードバックとはまた、LI の対抗理論であった新機能主義(Neo-Functionalism, 以下 NF)が最も重要視する概念「波及」⁵とも深いつながりをもつ。

何らかの形で NF の知見を LI へと組み込む、或いは NF の主張と LI のモデルを架橋することは不可能なのだろうか。本稿は、NF と LI という代表的な欧州統合理論の再検討を行うことで、欧州統合過程分析の理論的枠組み再考の手始めとするものである。

本稿の構成は以下のとおりである。まず次章では、欧州統合に関する初の理論的研究となった初期 NF の主張とそれに対する批判を概観した後に、初期 NF から得られる知見を整理する。第 3 章では今日基底理論とされる LI の理論枠組みを確認した後に、LI に対する批判を検討し、LI を補完しうるアプローチを考察する。最後に今後の研究課題を提示することで結論に代える。

⁴ ここで用いている制度の定義は、後述のレジーム理論におけるレジームの定義に依拠したものである。しかし、レジーム理論では「国際関係における特定領域でアクターの期待を収束させる黙示的あるいは明示的な原則、規範、ルールや意思決定手続き」(Krasner 1983 : 2)としているが、本稿で想定しているのは「明示的」なレジーム、つまり「成文化された条約やその条約を根拠として明文化されたルール」である。これは、明示的であればアクターに対する影響力が強まるであろう点及び制度とアクターの相関関係を客観的に確認しやすい点に因る。また、欧州委員会などの EU 諸機関の権限や加盟国の遵守義務などを定めた EU 制度とアクターとしての EU 諸機関は、共に英語では *institutions* とされるため、しばしば混乱をもたらしていることにも注意を要する。

II 欧州統合理論の始まり：新機能主義の誕生とその行き詰まり

欧州統合の理論的研究は、現在の EU へと繋がる欧州経済共同体(European Economic Community, 以下 EEC)誕生(1958)とほぼ時を同じくして開始されている。Ernst B. Haas による著作 *The Uniting of Europe* (2004)は欧州石炭鉄鋼共同体(European Coal and Steel Community, 以下 ECSC)を分析対象としたものであるが、欧州統合の理論化を初めて試みた研究であり、今日まで重要理論の一つと見なされている NF の始まりとなった。

本章では、まずこの Haas の *The Uniting of Europe* を中心とした 1950–60 年代の初期 NF の主張と特徴を振り返る。次に、NF へと寄せられた批判を確認し、それらの批判を踏まえた上で、現在でもなお通用すると考えられる NF の知見を最後に提示する。

2.1 初期新機能主義による欧州統合過程理論化の試み：波及概念の提唱

その名称「新機能主義」が示すように、NF は David Mitrany によって提唱された機能主義(functionalism)からの影響を強く受けている(Haas 2004 : *xiv)—機能主義が鉄道、航空、通信といった領域別での効率性向上を目的とした国際協調の重要性を主張したように(Mitrany 1994), NF もまた経済という特定領域から始まる国家間協力を重視したのである(Haas 2004 : 11–12)。

しかしながら、機能主義では「機能が適切な組織を決定する」(Mitrany 1994 : 90–91), つまり対象となる領域が必要とする機能の特性によって組織形態が変化するとしたのに対し、NF では中央機関創設による連邦的な組織化を志向していた点で両者は大きく異なる(最上 2016 : 335–336)⁵。機能主義が機能的必要性を満たすことに第一義を置き、政治権威の在り様を「重要でない」としたのに対し(Mitrany 1994 : 92), NF では「既存の国家に対して権限を保持あるいは要求するような新たな中央」の設立が「各国の政治的アクターが忠誠心や期待、政治活動を〔中央機関へと〕移行」させる統合過程を想定したのである(Haas 2004 : 16)。石炭・鉄鋼という限定された領域での協調体制である ECSC がより広範な領域での中央集権化を引き起こすとの発想こそが、NF と機能主義を分けるものと言える。

では限定された領域での協力がどのように中央集権化を引き起こすのだろうか。この疑問に対し、国家間協力の拡大、すなわち統合を進展させるメカニズムとして提示されたのが、最もよく知られている NF の中心概念、「波及」(spillover)である。

⁵ 連邦とは、1)公的権力が中央政府と地方政府の間で分割され、2)各レベルの政府が特定の領域や区域に対する最終決定権を持ち、3)これらの制度に関する紛争に裁決を下す連邦裁判所を備えるといった制度要件を満たすものである(Kelemen 2003 : 185)。最上敏樹が指摘するように、NF ではこの連邦制度を統合過程の最終地点としたためにその中間段階を設定する必要があった。「連邦的」という表現は、この「政府間組織ではないが連邦にも至っていない」状態を指し、「超国家的」も同様の中間段階を指す。つまり、国際機構と加盟国の間で権限分割や配分が未完、かつ／あるいは権限問題を判断する司法制度の不在や未発達の状態を意味する。EU 研究では「連邦」に多くの政治的意味が込められるが(Kelemen 2019 : 28–31), 本稿では、ここで述べた制度的特徴を指す場合に限って「連邦」を用いる。

一般的に波及概念は「複数の部門間に深い相互関連性が存在することから、一つの部門の機能的な問題解決には他部門における課題解決が必要」となることに着目し(Niemann *et al.* 2019 : 48–49), 「特定の目標達成のために開始された協調体制は、その目標達成のためにまた別の目標を設定」する必要性が生じることを指しているとされる(Jensen 2019 : 59). 例えば, 当初の目的が「労働者の移動の自由」実現であったとしても, 単に国境での査証手続きの撤廃だけでは不完全である. 家族の帯同を認めないなどの他の規制も撤廃しなければ, 移動の自由は実質的に制限されたままとなる. つまり, 「労働者の移動の自由」という目標の達成には, 労働者の家族に対する滞在許可や待遇など関連する事柄への取り組みが必要となる⁶. このように, 特定領域の課題達成のために成立した国家間の協調体制が, 課題そのものが抱える複雑さが故に, 他の領域にも協調体制を発展させる機能的必要性に駆られる現象を意味するのが「波及」概念である⁷.

しかしながら, Haas による統合過程モデルではこの機能的波及だけでなく, 「政治的」波及とされる過程が組み込まれていた. 国家レベルよりも超国家レベルでの対策の方が自身の目的達成に利すると学んだアクターは, 徐々に新たな超国家的制度枠組みへと行動の場を移すと考えられていたのである(Tranholm-Mikkelsen 1991 : 5–6)⁸. 「中央制度の設立」による機能的拡大と「忠誠心の移行」という政治的アクターの認識変化の2つが上述した Haas の想定する統合過程には含まれていたことから, これら異なる波及類型が読み取れる. Thomas Diez と Antje Wiener によって指摘されているように, 制度構築という政治的過程とアクターの認識変化という社会的過程の2つの統合過程が同時に想定されていたのである(Diez and Wiener 2019 : 3–4).

むしろ, Haas が重視していたのはこの社会的統合だっただろう. *The Uniting of Europe* において政治的過程による政治統合は「政治共同体」へと至る道程とされ, 「どれだけ進捗したのか」が「政治共同体へどれだけ接近したのか」で計測されていた点からもそれは明らかである. 西欧の国民国家をモデルとするこの共同体の特徴は, まず多元的であること—同質性が保障され単一の意思のみを持つ集合体ではなく, 異なる価値を持つ複数の集団が存在し対立を内包していること—が挙げられている. しかしながら, 西欧の諸国家がそうであるように, これらの政治共同体内部の対立は通常共同体自体の分裂を引き起こさない. 「内戦や反乱という手段を除外する程度の総意」, すなわち, 暴力に訴えない政治的手

⁶ ここで挙げたのは関連性の高い事柄であり, 故に比較的推測しやすい. 実際の欧州統合過程においても, 労働者の家族に対する待遇は規則 1612/68 EEC(1968)により比較的早期に定められている.

⁷ 波及の結果としては文中の例のような協調する「領域の拡大」だけでなく, 協調の「レベルの深化」が起こることも期待される. この深化とは, 定例会合の設置による国家間交流の密接化や特定多数決採用による共同決定への責任強化を意味する (Schmitter 1969 : 162 ; Falkner 1998 : 9).

⁸ 機能的必要性から生じる「機能的波及」(functional spillover), アクターの期待収斂により協調体制の拡大・深化が起こるとする「政治的波及」(political spillover)に加え, 新たに設立された機関の仲介によって多国間協調が促進されるとする「波及促進」(cultivated spillover)が代表的な波及類型とされている(Tranholm-Mikkelsen 1991 : 4–6).

段に関する一般的な合意が存在しているからである(*ibid.*, 4–6)⁹。逆に言うならば、政治共同体の形成にはこの「政治的手段を用いる」という規範が成立している必要がある。Haasは、拘束力のある司法制度や立法権など一定の制度化を前提としながらも、「中央集権や連邦といった制度類型に当てはまらなくとも」各国政府が拘束力ある共同決定を選好する習慣こそがこの規範の存在、政治共同体の形成を意味するとした(*ibid.*, 8)。すなわち、中央における新たな制度化ではなく、政治的アクターの認識変化、今日では「エリート間の社会化」(*elite socialization*)や超国家的利益団体の形成といった認識の変化こそが関心の対象であった¹⁰。

この認識変化を重要視する立場から、Haasは共同総会(Common Assembly)におけるメンバーの行動や、政策決定における最高機関(High Authority)の役割を分析し¹¹、加盟国が「連邦的習慣」—超国家的制度環境下で見られる行動パターン—を漸進的に発達させつつあると論じた。結果、EECにおける欧州委員会が制度的には最高機関より弱体化しているにもかかわらず、ECSC内で醸成されたこの行動パターンに裏打ちされる「超国家的方式への傾向」が存在しており、統合は促進するとしたのである(*ibid.*, 525–527)¹²。

2.2 初期 NF に対する批判：現実との乖離

「波及」によって進展する政治的過程と社会的過程、2つを内包した広義での統合進展というNFのモデルは、しかしながら、大きな批判に晒されることとなった。Haasが「特定集団の要求や思想無しでも部門統合が経済全体へと拡大する力を生じさせる」機能的波及が超国家的制度の構築を促進させ、政治的アクターが新たな制度環境へと順応していくと想定していたように、初期NFでは統合の自動的進展が想定されていたからである(Haas 2004 : 291–299 ; Lindberg 1963 : 45–46)。つまり、石炭と鉄鋼という限定された部門での統合が一旦開始されれば、統合は自動的に—Haasの場合では政治共同体という最終目標に向かって—進展するとしていたのである。しかし、1965年のいわゆる「空席危機」、

⁹ Haasはこの一般的な合意を「法の支配尊重の原則」(the doctrine of respect for the rule of law)と言い換えている(2004 : 6)。

¹⁰ Haasの政治共同体をゴールとした統合モデルは、初期NFの研究者からも野心的過ぎると見られ、必ずしも共有されているモデルではない。だが、統合を広く捉える考え方、つまりは政治的統合と社会的統合の両方を結び付ける観点は引き継がれた(Lindberg and Scheingold 1970 : Ch.2 ; Lindberg 1963 : 6)。

¹¹ 共同総会は欧州議会の前身であり、最高機関とは欧州委員会に該当するECSC内機関である。共同総会に関しては社会民主主義や自由主義といった政治思想集団の形成とその行動が政党に似通ってきたことを指摘し、連邦制下の議会と同様の行動規範が現れつつあるとした(Haas 2004 : 437–440)。最高機関については、加盟国代表によって構成される閣僚理事会の権限が強い政策分野、労働者の移動や運輸といった政策分野における最高機関の加盟国間調停機能や、労働条件や経済政策の調和における最高機関への権限移譲を指摘し(*ibid.*, 498–512)、超国家的方式への順応が見られるとした。

¹² 最高機関が政策案提出と政策決定両方の権限を与えられていたのに対し、欧州委員会には政策案提出権しか認められていない。閣僚理事会に決定権を公式に与えることで、最高機関の権限を弱めようとしたと考えられる(Alter and Steinberg 2007 : 92–95)。しかしながら、初期NFによるEECの研究においても超国家的機関が政策決定に果たす役割は強調され続けた(Lindberg 1963)。

当時のフランス大統領 Charles de Gaulle が強く求める共通農業政策の策定に際し、欧州委員会が共通域外関税を独自財源とする案を盛り込んだことで、EU の超国家化を警戒する de Gaulle の反感を招き、フランスが EU 諸機関から代表を撤収させた出来事によって、欧州統合は異なる様相を見せ始める(山本 2019 : 144–157)。Haas の想定した自動的進展とは異なり、欧州統合はむしろ停滞の様相を見せ始め、EU は超国家性よりも政府間主義の特徴を強め始めたのである。この現実との乖離によって、初期 NF の統合理論は否定されることとなった (Rosamond 2005 : 243–244)。

この事態に対して、NF からは理論の修正が試みられた。代表的な修正として、機能的波及や政治的波及の「自動的進行」という想定に対し、波及による圧力が生じることは認めながらも、「圧力に対しどういった反応が起きるか」に関しての留保が挙げられる。この留保を設定することで、超国家的制度の管轄領域拡大や決定権限の増大という波及がもたらす統合への肯定的な影響だけでなく、領域と権限の縮小となる「縮退」(spill-back)や取り扱う領域は拡大するものの決定権限は弱体化していく「泥沼化」(muddle-about)など、否定的な波及効果も考察されるようになった(Schmitter 1970 : 844–846)。しかし、これらの「波及効果を決定する要因は何か」は曖昧なままであった(Schmitter 2004 : 56–59)。

初期 NF のモデルにおいて、統合を推進する波及メカニズムで重要な役割を与えられていたのは最高機関、ECSC 以降では欧州委員会であった。ローマ条約で定められた EU 政策決定過程では、欧州委員会に政策案を作成・提出する権限を与える一方、加盟国代表によって構成される閣僚理事会に政策決定権を与えていた。この公式な権限区分では欧州委員会に最終決定権を与えていない。にもかかわらず、初期 NF では欧州委員会が「非公式な力」—EU 全体の利害を代表するという正統性、政策課題に関する情報や専門知識、交渉仲介能力などを通じて、EU レベルでの政策決定に影響を及ぼしうると主張した(Lindberg and Scheingold 1970 : 92–95)。つまり、閣僚理事会が政府間組織としてあくまで各国の利害を反映させるのに対し、欧州委員会が EU 全体の利害を代表した行動を取り、統合を推進させると考えたのである¹³。

この想定の下で、超国家的解決策へと政治的アクターの期待が収斂していく政治的波及が起こるとされていた。すなわち、機能的波及圧力を生み出す部門間の繋がり—認識されていたにせよ、されていなかったにせよ、客観的に存在する機能的関連性—が引き起こす問題は、欧州委員会が超国家的解決策を推進することで解決される。この解決によって政治的アクターが超国家的解決策を模索する傾向の強まり、政治的波及が起こっていく。このように、初期 NF のモデルでは欧州委員会の自律的行動こそが、波及効果を統合推進へと作用させる主因とされたのである。

しかしながら、波及概念に対する批判は、この「欧州委員会が非公式の力を通じて影響力を持つ」という前提にまで及んだ。LI を提唱した Moravcsik は、情報や知識の上での EU 機関の優位性、すなわち加盟国政府との情報の非対称性は「自明から程遠い」もので

¹³ 欧州議会は単一欧州議定書によって承認手続きが導入されるまで、諮問機関としてのみ関与していた。また、加盟国内議会もリスボン条約(2012)によって補完性原則・比例原則に基づいた意見表明の機会が与えられるまで、EU 政策決定過程に関与する正式な権限は与えられていなかった。

あり、実証研究からも支持されないと主張したのである(Moravcsik 2005 : 361–363)。彼によれば、「なぜ超国家機関の官僚が加盟国政府官僚よりも優位な立場にあると言えるのか」を説明しない限り、EU 機関の役割が本当に重要だったかは確認できない (*ibid.*, 361)。Moravcsik の批判は、NF の波及概念、特に機能的波及から政治的波及へと連関する部分に大きな疑問を突きつけるものであった。

だが、Moravcsik が EU 機関の自動的な影響力増大を批判しながらも、経済的相互依存が深まることで統合が進む可能性を認めていたことには注意を要する(Moravcsik 1993 : 475–476)。つまり、LI においても経済的相互依存が深まるにつれて機能的必要性が高まれば、国際協調による利益を求める政府間の交渉によって権限の共有や移譲といった制度化が進むと想定しているのである(*ibid.* : 508–514)。これは NF が提示した統合における政治的過程の想定、すなわち機能的必要性から生じる機能的波及の効果を LI が否定していないことを意味する。後述するように LI では利益を最大化しようとする合理的アクターを前提としており、この前提と機能的必要性は整合性を持つことがこの受容の理由であろう。その一方で、NF とは異なり、アクターの認識変化によって EU 機関の影響力が高まることは想定していない。両者がはっきりと異なるのは、NF が EU 機関の活動を通じて波及がそのまま超国家的制度の拡大・深化に繋がると期待したのに対し、LI は政治的過程の最終決定権を握るのはあくまで利益を追求する加盟国間の交渉とした点と言えよう。

2.3 NF から得られる知見

だが、批判が多いという理由で、初期 NF の主張全てが否定されるべきではない。初期 NF が欧州統合理論研究にもたらした最も大きな貢献として挙げられるのは、統合を「動過程」として分析する視点であり、その過程を駆動させるメカニズムとして「波及」概念を提示し、いわば欧州統合の動態を捉えることに注力したことであろう。1 つの決定が部門間の関連性を通じて更なる決定に影響—超国家的制度の構築を推進するのであれば、加盟国政府の抵抗を強めるのであれ—するという視点は、統合過程におけるフィードバックを視野に収めるものであり、次章で取り上げる LI が軽視した「統合過程内で生成される統合への影響」、つまり内生的動因に光を当てたものであった。

同時に、初期 NF における波及概念をそのまま取り入れることが出来ないことも明らかである。まず、すでに NF で見直しが図られたように、統合過程における波及が常に統合を後押しするものとは限らない。部門間の関連性という客観的要因が存在し、一部門での協調が他部門での協調を必要とする機能的波及への圧力が生じるとしても、この圧力が必ずしも統合に正のフィードバック効果(positive feedback effects)をもたらすとは言えない

のである¹⁴。負の効果(negative feedback effects)や一見何の影響も与えない可能性もある。また、Moravcsik の指摘するように、機能的波及圧力が欧州委員会の影響力によって統合推進へと繋がるとは限らない。ここから、機能的波及圧力から統合過程への連関部分をより分析する必要が指摘できる。

また、NF に内包される異なる統合過程の取り扱いにも再考を要する。初期 NF では、機能的波及によって超国家的制度の管轄領域は拡大し、よって各国内のエリートはより EU 機関の行動を支持するようになる—政治的波及が起こると考えられた。つまり「政治的統合≒社会的統合」と想定されていた。この想定に対する Moravcsik の批判、「必ずしも EU 機関によって統合が推進されるわけではない」は、従って EU 機関への支持拡大も期待できないことを意味する。だが、この批判点は新たな中央制度の登場が政治的アクターや一般大衆の認識に変化をもたらす可能性を否定したものではない。EU 制度の構築・拡張といった政治的過程の変化が、人々の価値観の変化という社会的過程に正負いずれかのフィードバックをもたらすことは、Moravcsik の批判からは依然否定されないのである¹⁵。

しかし、「忠誠心の移行」といった認識の変化を政治的過程の結果として捉えようとする NF のアプローチは、分析手法に大きな問題を抱えている。すでに 1960 年代の調査で一般民衆の間の「許容のコンセンサス」、経済統合による実利への関心に比べると EU への帰属意識といった心理面での変化が乏しく、その一方で積極的な統合反対でもない傾向が指摘されている(Lindberg and Scheingold 1970 : 38–42, 45–63)。また近年においても、PF を提唱した Liesbet Hooghe と Gary Marks は EU 制度の拡大と各国の人々の変わらないアイデンティティ意識、すなわち政治的統合と社会的統合のズレが生じていること、統合進展がアイデンティティ意識を刺激し各国における反 EU 勢力の増大に繋がっていることを指摘している(Hooghe and Marks 2009 : 6–14)。つまり、短期だけでなく長期においても、初期 NF が期待していた政治的過程と社会的過程の間の正の相関性は確認されていないことになる。初期 NF の観点からは、この正の相関性の不在は大きな問題となる—機能的波及に応える形で EU 制度が構築・拡大される、すなわち超国家的方法で課題が解決さ

¹⁴ Haas が指摘しているように(2004 : *xxiii, fn.17)、正と負のフィードバックを論じる際には混乱が生じやすい。元々の電子工学における意味合いでは、電流などの出力の一部が再度入力へと回ることをフィードバックと呼び、再入力時に加算されるものが正、減算されるものが負のフィードバックとなる。正負の区分は再入力が増減であり、「何を入力値とするのか」を明らかにしなければならない。一方、入力値ではなく、「フィードバックが分析対象にもたらした効果」で正負を区分する用法もある(e.g. Schimmelfennig 2018 : 1579–1580)。本稿で用いる正負区分は後者、すなわち EU の権限拡大・強化という結果を正、縮小・制限を負と捉える用法である。

¹⁵ EU レベルと加盟国レベルという垂直レベル間の捉え方になるが、同様の EU-加盟国間の相互作用を研究対象とするのが欧州化研究(Europeanization Studies)である。しかしながら、その多くが相互作用の一側面、EU から特定加盟国への影響(top-down Europeanization)、あるいは特定加盟国から EU 政策への影響(bottom-up Europeanization)に焦点を当てたものであり、相互作用の側面(sequential perspective)を論じたものは少ない。また、後述する合理的選択理論とコンストラクティビズムのギャップは欧州化研究においても指摘されている(Bözel and Panke 2019)。

れ効率性が改善されたはずであるのに、EU への支持が高まらないばかりか反感が増大するのは何故なのかという難問である。

これは「物質的利害と非物質的関心の相関性」へと繋がる問題である。そもそも NF の社会的過程におけるアクターの認識に対する注目は、Haas が後に自認するようにコンストラクティビズムへと通ずるものであった。つまり、初期 NF には「規範や認識の変化によって自身の選好を変える構成主義的なアクター」が想定されていたことになる(Risse 2019 : 131–132 ; Haas 2004 : *xiv–*xvii)。その一方、機能的必要性を充足させることを目的とするのは、LI の想定にもある「効用最大化を図る合理的アクター」と言える。これら 2 つのアクター像それぞれの妥当性は、本稿における議論の対象ではない。しかしながら、Moravcsik の PF に対する批判にあるように、共に用いる場合の両者の関係性は見逃すことが出来ない問題である (Moravcsik 2018 : 1659–1660)¹⁶。機能的波及がもたらす物質的利益と、忠誠心やアイデンティティ意識といった非物質的関心の関係性が明らかにならない限り、初期 NF が分析を試みる政治的過程と社会的過程を同一の枠組みで取り扱うことは方法論的に難しいと言わざるを得ない。なぜなら、同一の因果メカニズムを想定することが出来ず、検証すべき仮説が構築できないからである (Jackson *et. al.* 2019 : 256–258 ; 山田・大矢根 2006 : 262–263 ; Moravcsik 1999 : 672–673)。

本稿では、NF と LI の比較検討を目的とすることからも、次節で詳述する LI の前提、すなわち合理的アクター像を基盤として考察を進めたい。また、前段落で示した方法論的困難から、分析対象を政治的過程、すなわち EU 制度の構築・維持・変化に限定した理論構築を目指す。ここまで述べてきたように、NF においてもアクターの合理性に依拠した理論構築は為されており、特に機能的波及に関しては Moravcsik も整合性を認めている。つまり、合理的アクターを前提としても、NF の理論的貢献である波及概念に基づくフィードバックを LI に組み込むことは期待可能である。但し、最高機関や欧州委員会の能力を過大評価した初期 NF の反省を踏まえ、「フィードバックの正負は限定せず」、「機能的必要性がどのように政治的過程へと伝達されるのか」といった点に注意しながら考察を進める必要があるだろう。

最後に初期 NF の考察対象時期による制約について述べる必要がある。Haas に代表される初期 NF—現実の展開との乖離から批判されることとなった諸研究—が分析対象としていたのは、1950 年代から 1970 年代にかけてである。つまり、単一欧州議定書(1986, Single European Act, 以下 SEA)から始まる一連の条約改定をその対象に含んでいない。既存の条約を前提とした「日々の」EU 政策決定が主な分析対象であり、LI が注目した政府間会議(Intergovernmental Conference, 以下 IGC)は、条約締結のためにしか開催されていなかったのである。次章では、この初期 NF が十分な分析が出来なかった政治事象を

¹⁶ PF の提唱者である Hooghe と Marks 自身もこれら異なる行動原理間の関係については不可知論の立場を取っている (Hooghe and Marks 2019 : 1117)。これら異なるアクター像を提示する理論、合理的選択理論とコンストラクティビズムの「対話法」としては①同一事例に対して用い、より適合しているのはどちらかを調べる対照テスト法②それぞれが異なる分野に適用可能であるとする適用分野法③同一過程の中でも異なる段階にそれぞれが適用可能であるとする順序法④どちらか一方に包摂されるとする包摂法の 4 つが挙げられている (Pollack 2006 : 44–45)。

LI がどのような理論枠組みで分析したのかを見ていくことから始めたい。

III リベラル政府間主義の台頭

欧州統合理論研究は、長らく EU 機関の超国家性とその影響力を強調する NF と、国家の中心的役割を主張する政府間主義の間で論争が繰り広げられてきた。この政府間主義の中から、国際社会の「無政府状態」—国家間関係を統轄する世界政府の不在—を認めながらも安全保障以外の利害関心により行動する国家を想定し、制度が持つ国際協調促進効果を重視するネオリベラル制度論を取り込んで提唱されたのが LI である (Sterling-Folker 2021 : 93–95 ; Moravcsik and Schimmelfennig 2019 : 65, 69)。LI は「はじめに」で述べたように「欧州統合の基底理論」とされ、今日では欧州統合過程を説明する上で欠かせない主流派の位置を占めるようになっている。

本章では、まず LI の提唱者である Moravcsik の著作 *The Choice for Europe* を中心にその主な主張と分析枠組みを確認した後、LI に寄せられている主な批判を検討し、LI へと加えることが可能な理論的改善点の提示を試みる。

3.1 欧州統合過程の分割：国家中心の選好形成・交渉・制度設計

NF と同じく、LI もその名称が示す通り、政府間主義 (intergovernmentalism) と呼ばれる考え方がその源流である。政府間主義の特徴は、新たな中央への忠誠心の移行を主張する NF とは対照的に、国民国家こそが基本的単位であり続けるという主張である (Hoffmann 1966 : 908–911)。政府間主義にとって EU とは各国がその関心に基づき行った利害計算の結果として為される多国間協調の 1 つであり、「統合」と呼ばれるのはその制度化の程度が高度であるからに過ぎない (Cini 2019 : 70–74)。Haas が連邦制を最終目標としていたのと異なり、政府間主義の観点からは欧州統合とは加盟国の共通利害がある程度一致し、交渉が成立した結果であり、特定の最終目標へと至る過程としては捉えられていなかったのである。

この考え方からは政府間主義が持つ 2 つの基本的前提が見て取れる。1 つ目は既に触れたように国際協調の実現・促進は加盟国政府間合意によって決定されるという点である。NF が主張する「交渉過程における EU 機関の影響力」は重視されない。2 つ目は、「各国国家はあくまで自国の利害計算に基づき行動する」という想定である。すなわち、各国政府は合理的アクターとして振舞うと考えられている。

この 2 つの前提は LI にも引き継がれている。つまり、LI においても国家が主要なアクターであり、かつ効用最大化を図って合理的に振舞うと想定される¹⁷。しかしながら、LI

¹⁷ 但し、「一定の目的を達成しようとしている点で少なくとも合理的」「完全情報を想定したものではない」と付記されており (Moravcsik 1993 : 481 ; 1998 : 23)、最近では「限定」合理性と述べなおされているように (Moravcsik and Schimmelfennig 2019 : 65)、「予期せぬ結果」が前提上存在しえない完全な合理性 (objective rationality 客観的合理性, Simon 1997 : 93–94) ではない。

は国際関係論におけるネオリベラル制度論の考え方を取り込み、分析枠組みをより精緻化させたことで政府間主義と一線を画する。すなわち、LI では欧州統合を「合理的に目的を追求する諸国家により為される協調体制の構築」と規定することによって、その過程を「各国政府の選好形成」、「多国間交渉」、「制度形成」の3つの段階へと分解し、各段階へ国際関係論で発展してきた理論を適用したのである(Moravcsik 1998 : 3-10)。本節ではこの3段階をそれぞれ概観していく。

LI における分析の始めとなるのは、「国家の選好形成」局面である。この選好の形成過程において、LI も NF と同様に多元的な社会を想定している—国民国家としてあたかも一体であるかのように振舞うが、その振る舞いは様々な政治集団が関与する国内政治過程を通じて決定されると考えるのである(*ibid.* : 22-23)。国家の選好は必ずしも安全保障へと還元されないとする国際関係論のリベラリズムの観点からは、この国内政治過程の分析こそが国家の選好を知るために必要な手続きとなる(Moravcsik 1997 : 516-520; 1991 : 55-56)。

LI では、EU が主に経済統合として発展してきたことに注目し、経済的利害の調整に焦点を当てている。つまり、「関連する生産者や被雇用者の利害」と「(保護貿易下で割高な商品を購入し、補助金の財源となる税を納める)一般納税者や(環境規制など)特定分野の規制に注目する人々の幅広い関心」の間に成り立つ均衡が、国家の選好に反映されると考えたのである(Moravcsik and Schimmelfennig 2019 : 66)。例えば、国際競争力のある部門ならば貿易自由化を支持し、無い部門ならば保護を求め反対するという想定から、利益団体の圧力が推察される。同様に、消費財価格の低下支持や特定部門への財源投入に対する反対などが、貿易自由化に対する一般大衆の反応として考えられる。特定部門の貿易自由化や特定分野の規制に関して生じるこれらの圧力や反応が選挙を通じて政府に影響するという考えから、争点ごとに各国の選好が形成されると LI は論じる。(Moravcsik 1998 : 35-49)。つまり、各国毎に異なる経済構造や社会状況が国内政治過程に反映され、争点ごとにその国の選好が形成されることになる。Moravcsik は、国内における多元的な利害・関心を想定しながらも、政府レベルで一旦集約されるとしたのである。

次に続くのは「多国間交渉」局面である。各国の多様な選好が自然と一致することは考えにくい。よって交渉が行われることになるが、この局面に LI が適用するのは政府間交渉モデルである。このモデルでは IGC を念頭に、各国政府が「合理的アクターとして共通目的の実現」を目指すとされる。すなわち、「非強制的な全会一致を原則とする条約交渉」で、「比較的豊富な情報」を基に、「各国の選好の強弱が反映された交渉力」を用いて、合意形成が試みられるとした(*ibid.* : 60-67)。

これら政府間交渉モデルにおける3つの想定を解説すると、以下のようになる。まず、その他多くの国際条約と同様に、各国は自由意志に基づき交渉に参加し、全加盟国の合意に基づく条文が作成される。ここから、合理的である各国政府間の交渉結果はパレート改善—形成される合意は全加盟国にとって、単独行動や他国との連携といったその他の選択肢よりも望ましい結果となることが推測できる。共通利益が存在しなければそもそも合意は開かれないであろうし、存在する限りはそれを追求する交渉が継続されると考えられるからである。

また、共通目的が前提の非強制的交渉であることから、各国は意見交換や妥協案の提示

に前向きであることが期待される。つまり、欧州委員会といった超国家機関の仲介無しでも情報の獲得に困ることはなく、交渉の効率性が損なわれることは考えにくい。

最後に、交渉が効率的であるならば利益分配が主な焦点となるが、この分配結果には各国の「交渉力」の差が表れると想定される。この「交渉力」とは、各国の「非対称的相互依存」(asymmetrical interdependence)—経済構造や社会状況によって形成されるその国と対外の関係性(Keohane and Nye 2012 : 10)¹⁸—を反映し、特定の交渉内容における譲歩や脅迫の可能性といった形で生じる。これは、ある交渉内容において期待利益が大きい国ほど譲歩しやすく、小さい国ほど妥協拒否や交渉決裂の脅迫を行いやすくなることを示唆する(Moravcsik and Shimmelfennig 2019 : 67–68)。

これら3つの想定を組み合わせると、完全情報に近い状況で争点ごとに協調行動と単独行動や他国との連携といった他の選択肢との利害比較を通じ、より協調に利益を見出す国が関心のない国へと歩み寄ることで合意が形成されることとなる¹⁹。

最後に、このようにして形成された合意が反映され、EU 制度が構築されるのが「制度設計」局面である。EU では、欧州委員会に経済領域における政策決定権が与えられ、他の分野でも政策立案権が認められており、欧州議会も予算審議を始め政策決定過程における権限が与えられている。ここで、加盟国の主導権を強調する政府間主義の立場からは、「なぜ加盟国は主権を EU へと移譲あるいは EU を通じた共有を行うのか」を説明する必要が生じる²⁰。Moravcsik は対抗仮説として、欧州連邦成立を目指す「連邦主義」といったイデオロギーや「技術官僚による管理の利便性」といった中央集権化を支持する観点を挙げているが (Moravcsik 1998 : 67–73)、一見のところ、上述の事実はこれら対抗仮説を支持するかのように見える。

しかし、連邦主義の観点からは分野毎に共有・移譲の分化が生じていることの説明が難しく、技術官僚の主張は共有と移譲という異なる形態が生じる理由が説明できない。LI ではネオリベラル制度論の知見を取り込み、加盟国政府には「信頼可能なコミットメント」

¹⁸ Moravcsik は選好形成局面とのつながりから、この「非対称的相互依存」を「選好の強弱」(preference intensity)と言い換えている。厳密には、交渉相手との「相対的」差異が交渉過程に影響する為、文中では非対称的相互依存の用語を用いる。

¹⁹ この「歩み寄り」の過程において、Moravcsik はナッシュ交渉解モデル(Nash bargaining solution)に依拠している(Nash 1950)。このモデルでは合理的参加者と互いの効用関数を含む完全情報の獲得を想定すると、非協力ゲームにおいて全ての参加者の利害が最適化—誰かの損なくしては誰の利益も増大しない均衡状態—へと至ることが示される。また、参加者間の連携が可能である場合も、「繰り返される非協力ゲーム」として同様の結論に至ることが後に示されている(Nash 1951)。Moravcsik は、交渉の中で単独行動や他国との連携、他の争点との結合といった戦術を通じて取引が繰り返され、パレート最適な合意へと至りやすいと論じている(Moravcsik 1998 : 61–67)。但し、選好形成局面で主張していたように、各国の選好は争点ごとに形成されると強調しており、争点結合戦略は限定的に適用—各国が強い選好を持たない場合や、弱い場合でも「工業製品貿易」といった関連分野内利益の相互増大による取引に限定されるとしている(*ibid.* : 67)。

²⁰ 「共有」(pooling)とは、特定分野の政策を全会一致以外の決定方式、すなわち各国に投票数を割り当て、いくつかの基準を満たす場合に可決とする特定多数決方式で採択することへの合意を意味し、「移譲」(delegation)は投票といった加盟国の介入なしに超国家機関が政策決定を行うことへの合意を示す(Moravcsik 1998 : 67–68)。

(credible commitment)の必要性があり、ここから権限の共有・移譲が合理的な選択肢となると論じる。

なぜ「信頼可能なコミットメント」を作る必要があるのだろうか。鍵となるのは、将来に渡る加盟国の行動選択制限作用である。権限を EU 機関の管轄下へと置くと、EU の政策に従う義務が自国に生じるが、同時に他国にも協調体制尊重の圧力がかかることで単独行動防止効果が期待できる、また、国内の反対勢力に対しても外部アンカーとしての抑制効果が条約に期待できる。つまり、条約遵守という将来に渡る縛りを自他共に課することで違反となる単独行動のコストを高め、利害計算の結果が協調体制の維持へと向かい易い構造を構築することが可能となるのである。

そもそも、あらゆる事態に備えた詳細なルール作成はコスト的にも技術的にも不可能であり、条約は「不完全な契約」—大まかな共通目標では合意するものの、詳細な達成方法に関しては将来に先送りせざるを得ないことから、具体的な義務内容の確定前に合意遵守を約束しなければならないという問題—に対処しなければならない。この問題に対しても、事前に「信頼可能なコミットメント」を制度化しておくことが有効と考えられる。すなわち、目的に関する合意形成が不十分な分野に関しては全会一致や特定多数決の適用によって加盟国の反対する余地を残す「権限共有」が行われ、目的と方法共に合意が得られている場合には拘束力のあるルール作成を EU 機関に可能とする「権限移譲」が行われることになる(*ibid.* : 73–77)。

このように、Moravcsik は欧州統合を「経済統合という多国間協調の成立過程」として捉え、その過程を 3 つに分割した。すなわち、国内における利害対立が政府の方針に反映される選好形成、その利害関心の程度により歩み寄りの許容範囲が設定される多国間交渉、歩み寄りの結果が権限の共有・移譲として反映される制度設計の 3 局面である。この分析枠組みをローマ条約からマーストリヒト条約に至る条約交渉および主要な政策決定へと実際に適用し、検証したのが著作 *The Choice for Europe* であった。

この LI モデルの特徴として重要なのは、各局面の根底に横たわる行動原理の一貫性、つまり、どの局面でも想定されているのは「利害計算を基に行動を決定する合理的アクター」という点である。異なる局面を結合しているにもかかわらず、LI はこの一貫性によってその理論的整合性を保つことに成功したと言えよう。初期 NF が EU 機関の影響を重視するあまりに加盟国を軽視し、機能的必要性やアクターの認識変化といった「複数」の行動原理が混在するモデルを提示したのはまさに対照的である。

3.2 リベラル政府間主義に対する反論：統合過程の断片化と国家中心観への批判

理論的精緻さを誇りながらも、LI にもまた多くの批判が加えられてきた。主要な批判点としては、「分析対象の限定性」、「国家偏重」といったものが挙げられる。Moravcsik 自身もこれらの批判に対する反駁を行っており、今日まで論争が続けられている(Cini 2019:78–81; Moravcsik and Shimmelfennig 2019:80–83; Moravcsik 2018:1658–1668)。この節では以上の 2 つの批判点を紹介し、その妥当性を検討していく。

1 つ目は、LI が行った分析の対象が偏っており、欧州統合過程を正確に捉えていないとの批判である(Tsebelis and Garrett 2001; Garrett and Tsebelis 1996)。Geoffrey Garrett

と George Tsebelis の研究では制度の差異が政治過程にもたらす影響を分析しているが、その示唆は欧州統合を捉える視角にまで及ぶ。LI は条約改定における政府間交渉を条約間期間のアジェンダを設定するものと主張しているのに対し (Moravcsik 1993 : 473), Garrett と Tsebelis は、合理的選択の結果として特定の制度が選ばれようと主張するにはその制度の作用を明らかにする必要があると指摘する (Garrett and Tsebelis 1996 : 270)。LI では「念入りな制度設計」を通じて加盟国が統合過程を制御すると想定されているが (Moravcsik 1998 : 68, 76), 彼らの研究はこの「制度設計を通じた制御」がそもそも妥当であるかどうかを確かめようとしたのである。

制度が政策決定にもたらす作用を明らかにするために行われた数理モデル分析からは、全会一致やおおよそ各国の人口によって割り当てられる票数を用いての特定多数決 (Qualified Majority Voting, 以下 QMV) といった決定方式、政策立案権をどの EU 機関が握るかといった政策決定過程におけるルールが、政策決定に影響を及ぼすことが示された。すなわち、閣僚理事会とは非対称的な欧州委員会の政策提案権、ECJ に与えられている EU 法の解釈権、漸進的に強化された欧州議会の決定権などの制度に拠って²¹、EU 機関も政策決定に働きかけることが可能なのである。ここから、少なくとも IGC 以外の期間における政策決定では、「加盟国政府は EU における唯一重要な決定者ではない」ことになる (*ibid.* : 294)。IGC のみに焦点を絞った LI の分析は、「制度要因が実際の政策決定過程でどのように作用するのか」という分析を行わなかったことから、欧州統合過程を断片的にしか捉えていなかったと言えよう。

条約以外の決定過程における制度作用に基づく批判に対し、Moravcsik は共通関税政策や共通農業政策の決定過程も分析していることを挙げ、本質的に IGC における政府間交渉と変わらないと反駁している。また、公式の制度の代わりに非公式的な規範や適用除外を設けることで加盟国間合意を取り付けるなど、明文化された制度は然程重要ではないとしている (Moravcsik and Shimmelfennig 2019 : 80)。

しかしながら、全ての加盟国が合意していない場合、すなわち加盟国間で対立が存在し、制度が特定集団に有利に作用する場面ではどうなるのかという疑問が生じる。この加盟国間合意の不在とそこからの妥協点探求こそが Garrett と Tsebelis が分析した状況であり、そこでは政策決定に関わる制度が EU 機関に有利に働く。また、QMV の存在が加盟国の戦略へ実際に影響を与えるとの指摘もある。つまり、少数派は投票で負ける可能性を考慮した行動を選択すると考えられるのである (Corbett 1992 : 289–290 ; Novak 2013 :

²¹ 政策提案権に関しては、欧州委員会が規則上、いつでも提案を改訂できるのに対し、閣僚理事会では全会一致が必要と定められ (ローマ条約 Art. 149), この規定が欧州委員会にアジェンダ設定を通じた影響力を与えている (Tsebelis and Kreppel 1998)。ECJ に関しては、条文や条約に根拠を置いて制定された各種 EU 法 (規則 Regulation, 指令 Directive, 決定 Decision, 勧告 Recommendation) の解釈を行う先決裁定権を与えられており (ローマ条約 Art.177), ECJ はこれを切り口に法解釈を通じた EU 政策への影響力を獲得したとされる (原田 2016 : 86–98)。欧州議会は当初諮問機関であり決定権は公的に与えられていなかったが (ローマ条約 Art.137), 条約改定ごとに拡大され、現在では閣僚理事会と決定権を対等に分かち合う通常手続き (ordinary procedure) が分野によっては適用されている (Craig and de Búrca 2020 : 83–84)。

1095–1100). 何よりも、制度設計の重要性を低下させることは、LI の主張する制度を巡る政府間交渉の重要性をも下げることになる。制度設計時の主な条件である「信頼可能なコミットメント」を満たす為の制度設計は、個々の加盟国に望ましい結果を必ずしももたらさないことは明らかであろう。

2 つ目は、LI があまりにも国家を偏重し過ぎているという批判である。この批判の背景には、1986 年の SEA による欧州統合過程の「再始動」によって、統合の停滞が故に批判されてきた NF の再評価が始まっていたことがある (Jensen 2019 : 64–66)。統合が停滞に陥った故に批判に晒された NF は、統合の再開と共に再び注目を集め、国家以外のアクター、すなわち EU 機関の果たす役割を再度主張し始めていたのである。

これら NF の流れを組む新たな研究は、しかしながら、いくつかの点で初期 NF とは一線を画している。欧州統合を一連の過程と捉え、その過程を駆動させるものとして波及メカニズムを重視しながらも、その汎用性と自動的進展は棄却された。また EU 機関の役割を強調しながらも、その影響力は条件付きとされた。つまり、初期 NF で統合を推進させるものとして強調された要素は弱められたのである。

明確に NF をその理論的出発点としながらも、上記の新しさを含んだ研究としては、Arne Niemann によって提唱された「修正新機能主義」(Revised Neo-Functionalism, 以下 修正 NF)がある (2006)。この修正 NF では、波及効果による統合進展という NF の見方は維持される一方、その進展を阻害する「対抗勢力」が存在し、この 2 つの力の拮抗によって統合の進展が決定されると主張する。すなわち、国家主権意識による中央集権化への抵抗、国内の経済・政治構造に起因し逸失利益や調整コストを生じさせる国内制約と多様性や、統合に否定的な世論といった要因が、各種の波及効果と対抗する弁証法的過程を統合過程モデルとして提示したのである (*ibid.* : 47–52)。

この弁証法的過程提示によって、修正 NF は初期 NF が陥っていた自動的進展の過ちを回避し、かつ超国家的統治 (制度) と政府間主義の二項対立を克服したとする。つまり、「EU 機関と加盟国政府のどちらが主導権を握っているのか」ではなく、多種多様なアクターの行動とその行動を後押しする機能的必要性や主権喪失への警戒といった構造的要因が「推進／抵抗」という力の総和に換算されることで、LI の国家中心観からも初期 NF の EU 機関過大視からも解放されたと主張するのである (*ibid.* : 305–309)。初期 NF の多元主義を継承し、社会的波及として社会化を明確に波及概念に取り組むことで、修正 NF は特定分野における EU 政策決定過程に関わる全ての力学—物質的利益と非物質的関心の双方に依拠した行動分析—を包括し、加盟国政府の選好のみに影響される統合過程とは異なるモデルを提示したと言えよう。

しかし、修正 NF の包括性には代償がある。Niemann 自身も「存在論的緊張」を孕む研究であると認めているように (*ibid.* : 309–311)、初期 NF の知見を受け継ぐ中で、その知見に内包されていた異なる 2 つの行動原理をも同時に修正 NF は取り込んでいる。すなわち、Moravcsik も指摘した「物質的利益と非物質的関心の相関性」の問題である。この問題点から、拮抗する力のバランスとして統合過程を再構成したにも関わらず、異なる行動原理に基づく力学の総和が可能なのかという疑問が残ることになる。本稿では、異なる分析視角を採用することで、超国家的側面と政府間主義的側面の二項対立を回避すること

が可能であるという点をひとまず強調しておきたい。

LI と同様に「物質的利益に関する合理的計算で動くアクター」という行動原理を採用しながらも、国家中心観に挑戦した研究も存在する(Sandholtz and Stone Sweet 2014)。Wayne Sandholtz と Alec Stone Sweet は NF から波及概念を引き継ぎながらも、その因果メカニズムの解明へと注力し、NF を「更新した」(Updated Neo-Functionalism, 以下「更新された NF」)モデルを提示している。ここで注目されている波及とは機能的波及であり、この波及は「越境取引に関するルール」に対する機能的必要性によって引き起こされると想定されている(*ibid.*: 21–22)。つまり、a)越境取引の増大により b)超国家的制度による紛争解決や取引ルールへの要求が高まる。効果的な紛争解決手段やルールが提供されると c)越境取引が容易になることから a')さらに取引が増える、というフィードバックによる循環がそのモデルの中核となっている。この循環を動かしているのは取引を通じた物質的利益であり²²、経済的利益を求めるアクターの合理的計算によって超国家的組織が提供するルールの増大と拡大、すなわち経済統合の進展が引き起こされることとなる。

だが、超国家的制度—ここでは EU によるルール—が提供される根拠は何であろうか。既に述べたように、LI では EU 機関の権限と行動の裁量性は念入りの制度設計によって加盟国の制御下にあり、いわゆる「主人-代理人」(Principal-Agent, 以下 P-A)の関係にあると想定されていた。しかし Sandholtz と Stone Sweet は、欧州委員会や ECJ を「受託人」(trustee)として捉え直すことを主張した。すなわち、EU 機関は条約によって信託における義務(fiduciary responsibilities)を課された存在であると論じたのである。P-A 関係と信託関係の違いは、前者では代理人は主人の意向に従う存在とされるのに対し、後者では受託者が信託された内容を遂行する為であれば委託者の行動を制限することも可能とされる点にある。欧州統合の背景で述べるならば、条約に規定された義務を加盟国が果たしているかを監視する権限が欧州委員会に、果たしているか否かを判断する権限は ECJ に与えられており、この権限に拠って加盟国から自立した行動が EU 機関には可能なのである(*ibid.*: 22–23)。経済統合を目的とした条約の下で統合推進を信託された EU 機関にとって、経済統合を維持・推進するためのルール提供はむしろ当然のことと言えよう。さらに、この捉え方は LI の論じる「信頼可能なコミットメント」のロジックと整合的でもある。

さらに Sandholtz と Stone Sweet は、歴史的制度論の概念に基づき、事前の制度設計は完全たりえないとの想定から、制度化の進展、つまりは政治的統合過程の進展そのものも加盟国の完全な制御下にあるとは考えにくいと論じている(*ibid.*: 24)。IGC で念入りに制度設計が行われたとしても、後には制度の限界や曖昧さが明らかとなり、制度変更や新たなルールの制定が必要となることは避けられない。言い換えるならば、「予期せぬ結果」(unintended consequences)は不可避である。しかしながら、既存の制度に適応したアクターによる抵抗や、再度の交渉コストの高さから、制度は「経路依存的」(path-dependent)になる。結果として、一度設計段階を終えた後の EU 制度の発展過程は、当初の設計者、

²² Sandholtz と Stone Sweet は、この循環の結果として Haas が主張した社会的統合、すなわち忠誠心の移行が起こるかに関しては判断を下していない(Sandholtz and Stone Sweet 2014: 21)。つまり彼らの議論で取り扱われているのは、本文第 2 章第 3 節で論じた「合理的アクターによる政治的統合」のみとなる。

すなわち加盟国の意図から外れる蓋然性が高いことになる。Garrett と Tsebelis による条約間期間の政策決定研究と合わせて考えると、この指摘は妥当であろう。

この「更新された NF」の主張に対し、Moravcsik は本当に予期されていなかったかどうかという点に疑問を付しながらも、加盟国の短期的見通しと EU 制度の長期的帰結にギャップが生じる可能性を認めている(Moravcsik and Shimmelfennig 2019 : 81–82)。しかしながら、その考察が基本的に LI と同じ前提、すなわち合理的アクターによる利害計算に基づく行動原理を重視していることから、LI の対抗理論ではなく、LI を補完するものとして位置付けている²³。言い換えるならば、ここで検討した Sandholtz と Stone Sweet の研究から、LI に加えられる改善点が見出せる筈となろう。

ここでは彼らの強調した EU 機関の自律性ではなく、その自律性が依拠している EU 制度、引いては彼らが依拠した歴史的制度論の考え方に注目したい。Sandholtz と Stone Sweet は EU 機関が受託者として加盟国を制約しうる権限を持つとしているが、その権限の根拠となるのは条約、つまりは全加盟国の合意である。よって、全加盟国にとって望ましくない行動を EU 機関が取った場合、条約改定を通じた EU 機関の権限縮小が理論的には可能である。逆に言うと、加盟国間の合意が存在していない場合、EU 機関は条約を盾に取った行動が可能である。ここでも、欧州統合過程における制度要因の重要性とそれが LI によって軽視されていることが見て取れるのである。

3.3 リベラル政府間主義と新機能主義：歴史的制度論による架橋？

本節では前節で検討した LI に対する批判を総括し、欧州統合過程を分析する枠組みで重要と考えられる要因は何かを整理して行く。

まず、「統合過程に対する制度設計を通じた加盟国の制御」という LI の主張が必ずしも正しくないこと、それどころか LI の用いる「信頼可能なコミットメント」のロジックに拠った制度の役割を考慮すると、むしろ EU 機関の裁量性を確保する作用を EU 制度がもたらしうるものが指摘できる。

制度設計局面では、LI の想定する低い情報コスト、言い換えるならば完全情報に近い状況は考えにくく、将来に渡って展開するであろう因果の連鎖を予見することは不可能である(Tsebelis and Garrett 2001 : 387)。これはまた、「更新された NF」が援用した歴史的制度論の「予期せぬ結果」を産み出す蓋然性の高さを意味することとなる。結果として、制度運営局面、つまりは条約締結・改定後の通常の政策決定過程において、全ての加盟国にとって望ましいわけではない決定が行われうることになる。

しかしながら、LI の立場からは、共通利益実現のために合意遵守を不確定な未来に渡って約束する必要がある。この「信頼可能なコミットメント」のロジックから、個々の加盟国は代理人であるはずの EU 機関の命令に逆らえないことになる。EU 機関の行動が条約に則っている限り、その命令は共通利益実現のために必要なものであるとされ、逸脱は違反行為となり、共通利益喪失に繋がるからである。例えば、ECJ による EU 法遵守の強制

²³ ここで Moravcsik は Haas や Sandholtz と Stone Sweet などの研究を挙げながらも、Paul Pierson と併記し、歴史的制度論に基づく研究として区分している。

は、個々の加盟国が ECJ の判断に服さなければいけない事態を産み出す一方で、経済統合の停滞を防ぐという側面も持っている(Pollack 2003 : Ch.3). LI の前提に従うと、合理的アクターである加盟国が、EU 機関に従う動機が生じることを説明できるのである。

ここから欧州統合過程を分析する際には、必ず制度運用局面も考慮する必要があることになる。本稿の冒頭で既に述べたように、今日の EU 研究では大きく分けると 2 つの異なるアプローチが存在し、片や NF や LI に代表されるように、「EU (制度) はどうやって構築されてきたのか」と問いかけ、もう一方では比較政治学など見地から「EU 内での政策決定はどう行われるのか」と問いかけきた(Rosamond 2019 : 85 ; Jachtenfuchs 2001). しかし、欧州統合過程全体を分析しようとするならば、この両方を組み合わせなければならないのである。

この組み合わせは可能なのだろうか。日常の政策決定過程を主に分析してきた NF では EU 機関の影響力を重視する傾向があり、IGC に焦点を当てる LI では全加盟国の合意が必須となることから加盟国重視の分析が必然となる。欧州統合過程に内在する政府間主義的側面と超国家的側面の相克がここでも問題となる。

鍵となるのは、修正 NF が取った「異なる分析視角の採用」と制度設計局面と制度運用局面に共通する要因への注目であろう。すなわち、制度要因への注目と歴史的制度論に基づく分析視角の採用である。「更新された NF」で既に用いられているように、歴史的制度論の分析枠組みは NF と親和性があることが確認されている。さらに、LI の側からも、LI が短期的政治決定過程の分析に焦点を当てているのに対し、歴史的制度論はフィードバックという内生的要因を重視した長期的な動態を捉えるという焦点の違いがあるだけであり、補完関係にあるとされている(Moravcsik 2018 : 1665–1668). このように LI と NF の両方から親和性が指摘されていることから、歴史的制度論は制度要因への注目を可能としながら、LI と NF の架橋となることが期待できるのである。

しかし、ここで初期 NF から得られた教訓を思い出す必要があるだろう。「更新された NF」の循環モデルと受託者としての EU 機関という位置づけによって、EU 制度が機能的波及を政治的過程へと繋げることに役割を果たしていることは推察できる。だが、その波及効果が正のフィードバックに限定される理由はあるのだろうか。負のフィードバックを生じる可能性はないのだろうか。LI に欠落されているとされてきた要素、すなわち「統合の動態的過程が関与するアクターの選好へと影響するフィードバック効果」を歴史的制度論が埋めることが期待されると同時に、LI の主張する IGC を通じた加盟国の統合過程制御という指摘を歴史的制度論を適用した理論枠組みにどう組み入れるかが次の課題となるであろう。

IV おわりに

本稿では、欧州統合理論研究において長らく論争を繰り広げてきた NF と LI の再検討を行うことで、欧州統合過程をより良く捉える理論枠組みを考察してきた。この考察から導かれる結論は以下のとおりである。

まず、NF が焦点を当ててきた波及概念に代表される統合過程の動態へ我々はより関心

を払う必要がある。動態的側面の分析は、今日主流とされる LI に欠けているものであり、LI の IGC に焦点を絞った静態的分析は、波及を始めとするフィードバック効果による補完を必要とするからである。但し、初期 NF が陥った統合進展へのバイアスを避けるためにも、この補完を検討するには正負両方のフィードバック効果を考慮しなければならない。このためにも、フィードバックがどのようなメカニズムによって生じているのかに注意しなければならない。

次に、LI の合理的アクターという前提の一貫性は維持する必要があるが、その合理性には限界がある可能性に留意しなければならない。限定合理性を想定しながらも、その前提に甘んじ、制度設計の有効性を過大視していた点は見直さなければならないのである。さらに、「信頼可能なコミットメント」といった制度設計の原理からは、加盟国の制御が効かなくなる可能性が導かれる。この可能性からも、EU 機関の行動を通じた加盟国にとっての「予期せぬ結果」およびそれが統合過程にどのような影響を与えるのかの考察を行う必要がある。

これら NF と LI それぞれの再検討から得られた知見は、「(通常の政策決定過程に所与の条件として存在する)原因としての EU 制度」と「(IGC の)結果としての EU 制度」という制度の表裏に関連するものである。従って、上述の点に留意しながら制度要因に着目した理論枠組み、すなわち歴史的制度論を用いることで、欧州統合過程の動態をより良く捉えることが可能になると期待される。よって、次の課題は歴史的制度論観点や概念を用いることで、本当に NF と LI の知見を同一枠組み内に収められるかどうかの検討、そしてその理論枠組みから導出される仮説の構築となる。

最後になるが、本稿では NF と LI の蓄積から接合可能な知見を集めることを目的としてきた。結果として、異なる前提に立つ理論枠組み、すなわち非物質的関心に基づく行動原理を中心に据えている PF に対しては、文中でも述べた「物質的利益と非物質的関心の相関性」が不明であるとの問題から、検討の対象とはしていない。これは非物質的関心によって行動を決定するアクター像を否定する意図に因っているわけではないことを付け加えて置きたい。しかしながら、この判断が次の研究課題の成果、つまり歴史的制度論を基盤とした欧州統合過程モデルの射程を限定することは明らかであろう。

付記

本稿は、博士論文 *A Historical Institutional Account for EU Social Policy Development: Path Dependence on Supranational Institutions in the European Integration Process* (2019 年神戸大学国際文化学研究所受入) の第 2 章第 1 節と第 2 節に大幅な加筆・修正を行ったものである。なお、本稿は科学研究費研究活動スタート支援「欧州統合過程における制度変化動態と ECJ 判例の作用」(課題番号 20K22073, 研究代表者 原田豪) の研究成果の一部である。

参考文献

井上 淳 (2020) 「理論研究と「真の経済通貨同盟」—統合の漸進を説明するアプローチの探求—」『日本 EU 学会年報』第 40 号, 156–174 頁。

- 佐竹 壮一郎 (2020) 「「欧州化」と「政治化」の関係—EU 市民の意識形成をめぐる課題—」
『日本 EU 学会年報』第 40 号, 130–155 頁.
- 原田 豪 (2016) 「社会領域における「法を通じた統合」の限界：共同体法システムと ECJ
の権力の源泉」『国際文化学』第 29 号, 85–109 頁.
- 最上 敏樹 (2016) 『国際機構論講義』岩波書店.
- 山田 高敬・大矢根 聡 編 (2011) 『グローバル社会の国際関係論 [新版]』有斐閣.
- 山本 健 (2019) 「草創期の欧州経済共同体：一九六〇年代の危機と欧州統合」益田 実・山
本健 編著『欧州統合史：二つの世界大戦からブレグジットまで』ミネルヴァ書房,
133–166 頁.
- Alter, K. J. and Steinberg, D. (2007) 'The Theory and Reality of the European Coal and
Steel Community'. In Meunier, S. and McNamara, K. R. (eds.) *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty* (Oxford: Oxford University Press), pp. 89–104.
- Bözel, T. A. and Panke, D. (2019) 'Europeanization'. In Cini, M. and Pérez-Solózano Borragán, N. (eds.) *European Union Politics* (6th ed.) (Oxford: Oxford University press), pp. 115–126.
- Cini, M. (2019) 'Intergovernmentalism'. In Cini, M. and Pérez-Solózano Borragán, N. (eds.) *European Union Politics* (6th ed.) (Oxford: Oxford University press), pp. 69–82.
- Corbett, R. (1992) 'The Intergovernmental Conference on Political Union'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 3, pp. 271–298.
- Craig, P. and de Búrca, G. (2020) *EU Law: Text, Cases, and Materials*. (7th ed.) (Oxford: Oxford University Press).
- Diez, T. and Weiner, A. (2019) 'Introducing the Mosaic of Integration Theory'. In Weiner, A., Börzel, T. and Risse, T. (eds.) *European Integration Theory* (3rd ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 1–24.
- Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community* (London: Routledge).
- Garrett, G. and Tsebelis, G. (1996) 'An Institutional Critique of Intergovernmentalism'. *International Organization*, Vol. 50, No. 2, pp. 269–299.
- Haas, E. B. (2004 [1958]) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Hoffmann, S. (1966) 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe'. *Daedalus*, Vol. 95, No. 3, pp. 862–915.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2009) 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus'. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, pp. 1–23.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2019) 'Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 8, pp.

1113–1133.

- Jachtenfuchs, M. (2001) 'The Governance Approach to European Integration'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 245–264.
- Jackson, R., Sørensen, G. and Møller, J. (2019) *Introduction to International Relations: theories and approaches*, (7th ed.) (Oxford: Oxford University Press).
- Jensen, C. S. (2019) 'Neo-functionalism'. In Cini, M. and Pérez-Solózano Borrágán, N. (eds.) *European Union Politics* (6th ed.) (Oxford: Oxford University press), pp. 55–68.
- Kelemen, R. D. (2003) 'The Structure and Dynamics of EU Federalism'. *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 1-2, pp. 184–208.
- Kelemen, R. D. (2019) 'Federalism and European Integration'. In Weiner, A., Börzel, T. and Risse, T. (eds.) *European Integration Theory* (3rd ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 27–42.
- Keohane, R. O. and Nye, J. S. (2012[1977]) *Power and Interdependence* (4th ed.) (Boston: Longman).
- Krasner, D. (1983) 'Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables'. In Krasner, D. (ed.) *International Regimes* (London: Cornell University Press), pp. 1–22.
- Lindberg, L. N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press).
- Lindberg, L. N. and Scheingold, S. A. (1970) *Europe's Would-Be Polity: Patterns of change in the European Community*, (London: Prentice-Hall Inc.).
- Mitrany, D. (1994 [1966]) 'A Working Peace System'. In Nelsen, B. F. and Stubb, A. C. G. (eds.) *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration* (London: Palgrave), pp. 77–97.
- Moravcsik, A. (1991) 'Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community'. *International Organization*, Vol. 45, No. 1, pp. 19–56.
- Moravcsik, A. (1993) 'Preferences, Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 4, pp. 473–524.
- Moravcsik, A. (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics'. *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 513–553.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL Press).
- Moravcsik, A. (1999) "Is something rotten in the state of Denmark?" Constructivism and European integration'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp. 669–681.
- Moravcsik, A. (2005) 'The European Constitutional Compromise and the

- neofunctionalist legacy'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 349–386.
- Moravcsik, A. (2018) 'Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 7, pp. 1648–1674.
- Moravcsik, A. and Schimmelfennig, F. (2019) 'Liberal Intergovernmentalism'. In Weiner, A., Börzel, T. and Risse, T. (eds.) *European Integration Theory* (3rd ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 64–84.
- Nash, J. F. (1950) 'The Bargaining Problem'. *Econometrica*, Vol. 18, No. 2, pp. 155–162.
- Nash, J. F. (1951) 'Non-Cooperative Games'. *Annals of Mathematics* (Second Series), Vol. 54, No. 2, pp. 286–295.
- Niemann, A. (2006) *Explaining Decisions in the European Union*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Niemann, A., Lefkofridi, Z. and Schmitter, P. C. (2019) 'Neofunctionalism'. In Weiner, A., Börzel, T. and Risse, T. (eds.) *European Integration Theory* (3rd ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 43–63.
- Novak, S. (2013) 'The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union: The Silence of Ministers'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 6, pp. 1091–1107.
- Pollack, M. A. (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. (Oxford: Oxford University Press).
- Pollack, M. A. (2006) 'Rational Choice and EU Politics'. In Jørgensen, K. E., Pollack, M. A. and Rosamond, B. (eds.) *Handbook of European Union Politics* (London: SAGE Publications), pp. 31–55.
- Pollack, M. A. (2015) 'Theorizing EU Policy-Making'. In Wallace, H., Pollack, M. A. and Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union* (7th ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 12–45.
- Risse, T. (2019) 'Social Constructivism and European Integration'. In Weiner, A., Börzel, T. and Risse, T. (eds.) *European Integration Theory* (3rd ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 128–147.
- Rosamond, B. (2005) 'The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 237–254.
- Rosamond, B. (2019) 'Theorizing the European Union after Integration Theory'. In Cini, M. and Pérez-Solózano Borragán, N. (eds.) *European Union Politics* (6th ed.) (Oxford: Oxford University press), pp. 83–101.
- Sandholtz, W. and Stone Sweet A. (2014) 'Neo-functionalism and Supranational Governance'. In Jones, E., Menon, A. and Weatherill, S. (eds.) *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press), pp. 18–33.
- Schimmelfennig, F. (2015) 'Efficient process tracing: analyzing the causal mechanisms

- of European integration'. In Bennett, A. and Checkel, J. T. (eds.) *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 98–125.
- Schimmelfennig, F. (2018) 'Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 7, pp. 1578–1594.
- Schmitter, P. C. (1969) 'Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration'. *International Organization*, Vol. 23, No. 1, pp. 161–166.
- Schmitter, P. C. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration'. *International Organization*, Vol. 24, No. 4, pp. 836–868.
- Schmitter, P. C. (2004) 'Neo-Neofunctionalism'. In Weiner, A. and Diez, T. (eds.) *European Integration Theory* (1st ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp. 45–74.
- Simon, H. A. (1997) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (4th ed.) (New York: The Free Press).
- Sterling-Folker, J. (2021) 'Neoliberalism'. In Dunne, T., Kurki, M. and Smith, S. (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (5th ed.) (Oxford: Oxford University Press), pp.89–107.
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991) 'Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC'. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1–22.
- Tsebelis, G. and Garrett, G. (2001) 'The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union'. *International Organization*, Vol. 55, No. 2, pp. 357–390.
- Tsebelis, G. and Kreppel, A. (1998) 'The History of Conditional Agenda-Setting in European Institutions'. *European Journal of Political Research*, Vol. 33, No. 1, pp. 41–71.