

〈論文〉

EU における制度作用の考察

—*After Hegemony* からの理論的示唆を基にして—

Examining the Institutional Effects in the EU:

On the theoretical ground of *After Hegemony*

原田 豪、宇野原 将貴、宮本 聖斗

Suguru HARADA, Masaki UNOHARA and Kiyoto MIYAMOTO

I はじめに

国際関係の研究で長らく注目されてきたテーマの一つとして、「国際協調」が挙げられる。注目されてきた背景としては、国際社会に世界政府のような中央権力が存在しておらず、無政府状態をその特徴としていることがある。この特徴を踏まえ、「国家間関係を監視・調整するような国家の上位に位置する権力が不在であるにもかかわらず、何故／どのようにして国家間協調が成立し、維持されるのか」との問いかけが長らく研究者の関心を集めてきた。

この問いかけに対し、「制度」に着目した回答として提示されたのが R. O. Keohane によるリベラル制度論である¹。その特徴としては、リアリズムが用いるアクターの利己性・合理性という想定を共有しながらも、制度によって国際協調の維持が可能となると論じた点にある (Keohane 2005 [1984])。つまり、無政府状態下で国家間関係を競争へ導くと思われる「利己的かつ合理的な意思決定」という要素を変えずとも、制度がもたらす作用によって国際協調は成立し維持されうることを示したのである。

その一方、上述した問題関心が示すように、リベラル制度論がこれまで関心を抱いてきたのは「国際協調の成立・維持」であり、制度そのものではなかった。国際協調の困難さが出発点であったが故に、その困難さを克服する為に制度がどう貢献するのかが研究されてきたのである (Sterling-Folker 2021: 93-95)²。結果として、これまでのリベラル制度論に基づいた研究では国際協調に肯定的な制度の作用が主に取り上げられることとなった (cf. Lall 2017; Mitchell and Hensel 2007; Ikenberry 2001)。しかし、制度作用とは国際協調に親和的なものに限られるのであろうか。

以上の問題関心から、本稿では国際協調における制度作用の実態解明を試みる。対象とするのは、

1 リベラル制度論はネオリベラリズムとも呼ばれる (Sterling-Folker 2021: 90; Nye Jr and Welch 2017: 69)。本稿では、制度がその主張の中心に据えられていることを重視し、リベラル制度論に呼称を統一する。

2 これは Keohane の著作が、「世界政治経済において独立した国々はどのような条件下であれば協調できるのか？ヘゲモニー不在でも協調は成立しうるのか？するならばどうやって？」との問いかけから始まっていることから確認出来る (2005: 9)。

European Union (以下, EU) である。³ EU は国際協調が最も進展した例として知られており, リベラル制度論が最も適用しやすい事例, すなわち制度作用の観察とその国際協調への影響を確認するのに相応しいと考えられる。また, 本稿は EU の様々な局面—危機時のガバナンス, 日常における政策形成, 拡大過程—を専門とする研究者による共同研究でもあり, 特定の領域に限定されないという点からも, リベラル制度論の幅広い文脈での検討に貢献できよう。

一方, EU 研究ではリベラル制度論の強い影響下にあるリベラル政府間主義 (Liberal Intergovernmentalism) があり (Moravcsik 1998: Ch.1), 統合理論の主流となっている。リベラル制度論の制度に関する知見を, EU の事例を用いて検討することは, リベラル制度論への理論的貢献だけでなく, EU 研究にも資するものである。

本稿は, 以上の目論見と展望をもって, 次のように展開していく。まず, 次節ではリベラル制度論の嚆矢となった Keohane の著作, *After hegemony* (2005) が指摘した制度作用を確認する。次に, 著者のそれぞれが研究対象とする EU 政治の異なる局面を事例とし, そこで重要となる制度が作られた背景と過程, および制度の作用を検証する。最後に, 理論検討と事例研究から得られた知見を突き合わせて考察を行う。

II 国際協調の維持・促進と制度作用：*After Hegemony* に基づいて

国際協調における制度への注目, およびその理論化を成し遂げたのは Keohane による著作 *After hegemony* (2005) であり, その業績は後の研究にも大きな影響を与えている (cf. Lall 2017: 249-251; Mitchell and Hensel 2007: 724-726; Ikenberry 2001: 10-17)。

本節では, 国際協調における制度作用の研究としての重要性を鑑み, Keohane の研究で見出された制度作用を確認していく。

2.1 国際協調における課題

リベラル制度論では国際社会の基本的性質を無政府状態と捉え, 中央権力不在の中, 各国が自国の利益を追求した行動を取った結果, 構築されるのが国家間関係であるとする。この点で, リベラル制度論は利害計算を基に意思決定を行い, 自己利益増大を図る「合理的かつ利己的なアクター像」をリアリズムと共有していることになる (Keohane 2005: Ch.2)。

その一方, リアリズムと異なりリベラル制度論では国際協調の可能性を否定しない。リアリズムが国際協調とは詰まるところ覇権国による支配に過ぎないと論じるのに対し, リベラル制度論では覇権国の存在は国際協調維持にとって必要条件でも十分条件でもないと主張する (*ibid.*: Ch.3)。つまり, 覇権国による強制がなくとも利害を共有する各国の交渉を通じて国際協調が維持され, 時には促進されると説く。この主張の中心に置かれるのが制度 (institutions) である。

制度に関しては, 「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) との国際レジームに関する定義が今

3 本稿では EU 以前の時期も取り扱うが, 便宜上, EU で呼称を統一する。

4 共通利害の存在がそのまま国際協調に結び付くわけではない。Keohane は相互の利害を考慮した意識的政策調整がなされている状態が協調であり, よって協調を達成するためには政策調整に関した交渉を経なければならないとしている (2005: 49-57)。

日に至るまで広く引用されている。Keohaneはここから更に「様々な具体性を持つ行動規定(injunctions of greater or lesser specificity)」との定義、すなわち「[行動に影響を及ぼすほど] 政治的に重要でありかつ [規定への] 違反や [規定の] 変化を特定できるほどに具体的」な規定との定義を抽出している (Keohane 2005: 59, 大括弧内著者)。2.3 で詳述するように、これらの制度の定義には分析上の困難をもたらす要因があり、更なる検討が必要である。だが、制度がどのように国際協調の維持・促進といった作用を発揮するのかを把握する為、ここでは一先ず Keohane の抽出した上記の定義を用いて議論を進める。

それでは、合理的かつ利己的なアクターが交渉において直面する困難とは何であり、その困難にも関わらず協調を選択するように導く制度作用とは何であろうか。

Keohane は囚人のジレンマやフリーライダー問題を用い、⁵ 「共通利益が存在していても、世界政治における情報とコミュニケーションへの障害が協調を妨げ不調和を生み出す」ことを示している (*ibid.*: 67-69, 傍点筆者)。更に、囚人のジレンマにおいて交渉が繰り返し行われるというより現実に近い想定を導入した場合、未来の予想が現在の交渉に影響を及ぼす、すなわち応報 (tit-for-tat) の見込みが合理的アクターの行動選択を左右すると指摘している (*ibid.*: 75-78, 傍点筆者)⁶。これらが利害を共有する合理的アクター間での交渉を困難にしている原因と言えよう。

2.2 国際協調と制度作用

前節で確認した国際協調実現における困難に対し、Keohane が解決する制度作用として挙げているのは「取引費用 (transaction costs) の削減」, 「[未来に関する] 不確実性の低減」, そして「簡易ルール (rule of thumb) の提供」である (*ibid.*: 240, 大括弧内著者)⁷。これらの作用がどのように制度によって生み出され交渉に影響するのか、一つずつ確認していこう。

5 囚人のジレンマとは、例えゲームの参加者全員が合理的であり、協調が参加者全員にとっての最適解であっても、他の参加者の意図が分からない状況下では裏切りがアクターにとって合理的選択となり、最適解にたどり着けないことを示すモデルである (中西他 2013: 134-138 参照)。フリーライダー問題とは、公共財のように個人がその提供に対する貢献が少なく、また貢献をしなくともその財の恩恵を受けることが可能な場合、個人が貢献を回避する傾向があり、引いては公共財の提供そのものが困難となる問題を指す (*ibid.*: 196-197 参照)。共に個々人の合理的行動の結果、全体の利益が損なわれるという集合行為における問題を示すものである。

6 今回の裏切りが必ず相手の報復を呼び起こし、かつ同じ相手との交渉が複数回繰り返されるのであれば、一回の裏切りのコストは将来の交渉から得られたかもしれない利益と等しくなり、利害計算上見合わなくなる (中西他 2013: 138-141 参照)。これら以外にも、「情報の非対称性」による市場の失敗、すなわち売り手と買い手が商品に関する同等の情報を持っていないために取引が成立しないことを示すモデルを用いて、情報の重要性を指摘している (Keohane 2005: 82-83)。

7 Rule of thumb の訳語としては「経験則」もある。しかし、Keohane の議論では「人間の計算能力の限界」から構築されるルールであり (Keohane 2005: 113)、厳密な計算に基づかないおおよその基準として用いられている。必ずしも特定の経験と結びつかないであろうとの考えから、本稿では簡易ルールを訳語として用いる。

2.2.1 取引費用削減作用：制度の流用による交渉の省略

取引費用とは、政治における交渉活動、合意文書の作成、相互の行動監視といった行動に必要な負担を意味する⁸。これらの費用が高すぎれば、交渉という選択肢が選ばれなくなる問題が生じる⁹。それでは、制度がどのようにしてこれら政治における取引の負担を減らすのだろうか。

無政府状態下の国際政治では、国家の行動を縛るものではなく、行動選択は自由である。中央政府は存在しないため、国際政治における国家間合意には強制的に執行するメカニズムは付随しない。しかしながら、一旦制度が成立すると、繰り返しの要素を織り込んだ囚人のジレンマのモデルが示すように、報復リスクを考慮することから互いに制度に違反した行動はとらないだろうとの期待を参加国は形成すると考えられる (Keohane 2005: 88-89)。この期待を裏切る行為、すなわち制度に反する行為は、他の参加国から恐らくはネガティブな対応を引き起こす¹⁰。従って行動規定としての制度に合致しない行動は、交渉を通じた承認が困難になり、反発を招く一方的行動にならざるをえない。

翻って規定への合致性は、取引費用を下げる方向へ働く。その制度がカバーする課題を交渉する際、制度が提供する会合の機会や事務局によるサービスといった支援を受けることが可能となるからである。また、既に決められた提案手続きや意思決定方法といった制度枠組みを用いることで、合意形成に必要な手順そのものが簡略化される。この既存制度枠組みの適用は、新たな課題を制度の管轄下に置く場合にも有効である—既存の行動規定の適用範囲に課題を位置づけるとの決定だけで済み、やはり枠組みを一から構築する必要がなくなる。さらに、このようにして1つの制度が取り扱う課題が増えていくと、課題連関 (issue-linkage) が生じる。同一制度内で扱う複数の課題が同時に交渉され、異なる課題を横断した取引が可能となることから、交渉成立可能性が高まると考えられる。同一の制度に属する項目は同じ部局で担当されることから、実務レベルでも課題連関による交渉の円滑化が期待できることとなる (*ibid.*: 90-92)。一度行動規定が成立すると、その規範に合致する交渉の負担が減少し、合意に至り易くなる。つまり、国際協調が促進されることが読み取れよう。

Keohane によるここまでの記述からは、取引費用削減作用が既存合意に依拠する制度作用であるこ

8 Keohane (2005) には、取引費用が何を意味しているかについての詳細な解説はない。Keohane が依拠している R. H. Coase の論文では、取引費用との言葉は使われていないものの、市場における取引に纏わる作業として、取引相手の探索、交渉、契約書の作成、契約遵守状況の監視が例示され、取引の帰結に影響するコストが含まれていると論じられている (1960: 15-16)。本稿ではこれに準じた定義を用いる。また、Keohane は時には情報コストを取引費用に含め、(2005: 83)、時には別にしていく (*ibid.*: Ch.6)。しかし、第6章の基となったと思われる別の論文では、「特段の注意を与える為に情報を別にする」と注記していることから (1982: 338, n.28)、取引費用には情報コストが通常は含まれると考えるべきであろう。

9 同時に、政治における取引費用が低すぎると、個々の参加者の利益および全員の利益の合計が最大化される解が存在しない場合、常に再交渉による利益増大が誰かに可能となり、交渉が終わらなくなる可能性が生じる (Keohane 2005: 87; Aivazian and Callen 1981: 176-180)。

10 後述する課題連関がここでも生じる可能性があり、違反行為のコストをさらに重くする。つまり、ある特定の課題に関する制度違反はその制度全体への挑戦と捉えられ、他の課題の交渉可能性にまで負の影響を及ぼす (Keohane 2005: 89-90)。この指摘は、特定の課題における制度違反のコスト計算には、その課題に関連した利害計算だけでなく制度全体がもたらす利害まで反映されることを意味する点に注意が必要である。

とが指摘できる。合意の事実から、合意違反をしないだろうとの期待、引いては違反時の報復への見込みが増大し、増大したコストを計算に取り込む合理的アクターに制度に違反しない傾向を生じさせる。また、「成立した合意に基づく行為」は、話し合いの場やルール、設立された機関による仲介など既存の合意内容からの便益を受ける。この制度枠組みの「流用」によって、交渉をゼロから始める必要、つまり関連情報の収集や交渉相手との関係構築を一から始める必要がなくなり、取引費用が減少する。課題連関はまさにこの流用の発生を指す概念であり、同一部局による交渉の担当は流用を容易にする要因と見做せよう。国際協調の促進に限れば、この取得すべき情報や取るべきコミュニケーションを省略可能とする「既存合意の流用の度合い」が大きく影響することになる。

制度枠組みの流用が発生するには、しかしながら、1つの絶対条件を満たす必要がある。それは「事前」に設定されていることである。流用の為には制度が既存でなければならないのは自明であろう。同時に、この「事前に設定されていること」こそが、次に論じる未来に関する不確実性を低減させる作用も生み出すのである。

2.2.2 未来の不確実性低減作用：制度による行動規定の明確化

取引費用の問題同様、無政府状態下で交渉を成功させる条件の欠落から、不完全情報問題を軽減する必要性が逆算される (*ibid.*: 87-88)。「未来の不確実性」とはこの不完全情報によって発生する問題である。不完全情報には提供される情報の真偽といった質の問題もあるが、特に交渉相手が合意を履行するののかに関する情報の有無や質が最重要と考えられる。ここから、将来における相手の裏切りや欺瞞に対する危惧として、未来の不確実性と表現される。つまり、未来の不確実性とは、交渉相手の信頼性に関する情報の欠如・不正確さを意味するのである (*ibid.*: 92-97)。

制度が未来の不確実性を低減する作用は、参加国による違反行為のコストを高めることで発生する。まず、既存の合意を履行してきたかどうかの評価の蓄積、「評判」の形成によって違反がもたらす負担は増大する—評判の悪い国はその信頼度の低下から、新たな交渉が困難となる¹¹。また、既に述べたように、期待形成を通じても違反コストは上昇する。この場合、報復の見込みを高めることで違反コストは更に上昇する。よって、違反時の報復や罰則を明記し正当化することが、制度の不確実性低減作用を強めることになる。さらに、自国の違反行為が他国の違反行為を呼び覚まし、結果としてどの国も制度に従わない状態、制度自体の崩壊に繋がる「悪しき前例」のリスクも考えられる。利己的なアクターが制度のもたらす参加国全体の利便性を考慮するとは考えにくいことから、この「悪しき前例」は然程強く作用しないかもしれない。だが、悪しき前例リスクだけでなく、悪い評判や応報の見込みといった効果も併せて考慮すれば、制度が違反コストを高めて未来の不確実性を低めていると言えよう (*ibid.*: 103-106)。これらの不確実性低減作用の働き方から、絶対条件である「事前に設定されていること」をより詳細に言い換えると、事前にどのような行為が違反と見なされるのか、違反した場合の罰則は何かといった行動規定と応報原則の「明確化（あるいは固定化）」が核心を成していることが分かる¹²。

11 評判を通じての未来の不確実性低減作用は、後年 Keohane 自身によって、国家の行動決定に影響を及ぼすほど強いものではなかったと述べられている (Keohane 2020: 7-8; 2005: xvi-xvii)。

12 括弧内「固定化」は、G. J. Ikenberry が論ずる「離脱コスト増大による制度の固定化 (lock in) 効果」から引用した (2001: 40-41)。Ikenberry は秩序生成の観点から制度作用を捉え、制度構築時の「国家間関係の固定化」、つまりは安定化を論じるために固定化効果に注目している。Ikenberry は制度作用

だが、この明確化による不確実性低減作用は、「合理的アクター」の前提に深く依拠している点に注意が必要である。この考察では「違反コストが高いが故に違反を慎む」との想定に立っており、翻せば「違反による見返りが十分に大きい場合には違反を選択する」となる。つまり、行動選択の基準は行動のコストと見返りの比較となる。しかし、この比較を行うのはアクター自身である。よって、現実では近視眼的関心（myopic self-interest）への囚われ—課題連関による他の課題への間接的影響やより長期的な帰結を軽視し、当該課題のみに関する利害計算を優先する可能性は否定できない（*ibid.*: 99-100）。本節で論じたように「違反コストを正確に見積もっていること」が未来の不確実性低減作用には必要だが、この条件を満たすと考える根拠は合理的アクターという想定なのである。

Keohane の用いる合理的アクターの想定とは、合理的選択理論に立脚した「一貫した選好順位を持ち、その選好順位に基づき利益の最大化を図るために選択可能な行動のコストと見返りを計算する」存在である（*ibid.*: 27）。「完全合理性」を備えているとの想定であるが、「自己利益の最大化」や「選択肢の便益計算」を常に行うアクターとの想定は現実的とは言えないであろう。それでは、完全合理性の成立しない現実では、未来の不確実性低減作用も意味をもたないのであろうか。

2.2.3 簡易ルールの提供：情報処理コストへの注目

Keohane は合理的選択理論に依拠して制度作用を分析する一方、合理性の想定を緩めた場合にどのような作用を及ぼすかについても考察している。この考察で Keohane は、H. A. Simon によって提唱された限定合理性（bounded rationality）のモデルを導入している。

限定合理性モデルにおける意思決定では、人は「全ての選択肢を比較し最良の行動を取るという利益最大化」を行うのではなく、「満足できる程度の利益を目指す」とされる。この主張は、人の認識能力の限界、すなわち「注意力の限界が一度に全てのものに気を払うことを許さない」点に依拠している。結果として、人は現実の複雑さ全てを理解しようとはせず、目の前の課題に関連していると思われる一部分のみを、しかも簡略化した形でしか認識していないと限定合理性モデルは主張する（Simon 1997 [1945]: 118-120）。

Keohane が注目したのは、この情報処理能力には限界があり、従って情報処理には限られた能力の配分が伴う、つまりはコストがかかるという点である。意思決定を行う度にあらゆる関連情報を検討すると、処理にかかる時間を始めとした様々なコストがかかる。よって、情報処理にかかるコストの節約が、合理的観点から望ましいこととなる¹³。Keohane は、個人は習慣などによる意思決定の省略から情報処理コストの節約という長期的利益を得ており、組織は基本的な事務手続きや簡易ルールを用いることによって同様の利益を得ると論じる。また、組織、特に政府に関してはその支持者がより多

の考察に歴史的制度論を適用しており（*ibid.*: 16-17, n. 31）、固定化作用も同様であろう。しかし、歴史的制度論では「制度の変わり難さ」から生じる作用として「固定化」を用いている（Pierson 2004: 18）。「行動規定や応報原則の固定化」も、違反コストを上昇させ未来の不確実性低減作用をもたらすと言える。だが、違反と判断される蓋然性や報復の見込みを高めるのは規範・原則としての明確さによるとの考えから、本稿では「明確化」を用いて論を進める。

13 人の合理性に限界があるとしながら、コスト削減という合理的目標を追求・受け入れることに違和感を覚えるかもしれない。しかし、限定合理性モデルでは、「人は合理的に振舞おうとしているが、限定的にしか振舞えない」と捉える（Simon 1997: 87-89）。つまり「人の振る舞いは常に非合理的である」と主張しているのではなく、「常に合理的とは限らない」のであり、合理性の追求自体は否定されない。

様であり、彼・彼女たちの要求するところも様々であるため、目標の達成／失敗を測定することが難しく、よって完全合理性モデルに基づいた行動を実際に行うことは不可能であるとしている (Keohane 2005: 111-114)。多種多様な目標を課せられる政府のような組織に完全合理性を求めることは難しく、同時に限定合理性モデルから導かれる情報処理コスト削減がより重要になるのである。

この情報処理コストへの注目から、限定合理性モデルを適用すると制度への参加により得られる利益が更に強化されると Keohane は指摘する。ここまで述べてきた取引費用削減作用や不確実性低減作用は、制度によって取得すべき情報や行うべきコミュニケーションの削減、相手の行動意図を把握するための労力節約といった利便性を各国が得ることを示す。言い換えるならば、完全合理性の想定の下、あらゆる選択肢の利害計算を処理するアクターに対しても、これらの制度作用は情報処理コストの削減に貢献していることになる。従って、限定合理性モデルのようにアクターの情報処理能力の限界を重視する場合、自らの利害計算を行う能力には制限が課され最適な行動決定が行えなくなる一方、制度による他のアクターへの行動制約—他のアクターの行動に関する情報処理のコストが削減されることには変わりはない。確かに、限定合理性によって完璧なルールを作成することは不可能になり、制度は簡略化され、行動制約としての効果は薄れるかもしれない。しかし、この想定は各国全てに適用されることから制度参加の利便性は変わらない、あるいは他のアクター関連で費やす情報処理コストの高さによっては制度の利便性は増すと考えられる (*ibid.*: 114-116)。「簡略化されたルールによっても情報処理コストが削減される」ことから、合理的アクターの想定を緩めても、国際協調を維持・促進する制度作用は変わらないことが示された¹⁴と言えよう。

2.3 制度の研究における注意点：機能的説明の問題・制度作用確認の困難さ

ここまで国際協調の維持・促進に貢献する制度作用として Keohane が提示した「取引費用の削減」、「未来の不確実性低減」、そして「簡易ルールの提供」を見てきた。結果、「既存合意の流用」、「行動規定と応報原則の明確化」といった「情報処理コストの削減」を通じて、国際協調の維持・促進効果が生み出されるとのリベラル制度論の主張が確認された。次節の事例分析でこれらの制度作用が実際にどのように機能しているかを観察する前に、制度設計と制度作用を分析する際の注意点についてそれぞれ検討しておきたい。これら分析する際の注意点は *After Hegemony* で十分考慮されておらず、まだ考察の余地があると考えられるからである。

まず、制度設計に関して、Keohane は機能的説明を適用している。機能的説明では「行動の結果が原因を説明」する。すなわち、投資は利潤を生むことから、「投資の原因（動機）は利潤」となり、時系列を逆転させることで因果関係が説明される (*ibid.*: 80)。よって、制度設計に関して、設計の動機は制度がもたらした帰結によって説明されることとなる。

同時に Keohane は時系列と因果関係の混同へと警鐘を鳴らす。現在、制度が存続している理由と考えられる機能、すなわち参加者への利便性をもたらす制度設計が、その機能を果たすための唯一かつ最良の設計でない限り、時系列と因果関係を同一視することは出来ないからである。しかし、この指摘はまた、偶々制度が果たすようになった機能を、その制度が構築された動機と誤解するリスクをも

14 完全合理性の適用を緩めた場合の考察として、Keohane は更に政権交代などによる選好変化も取り上げている。この場合も制度は国外に設置されたアンカーとして機能し、国際協調の維持に貢献する (Keohane 2005: 116-120)。また、もう一つの想定である利己的アクターを緩めた場合、制度構築による国際協調の可能性が高まるとしている (*ibid.*: 120-132)。

明らかにする。よって、Keohane は「制度を構築したアクターが合理的であること」と「当該の制度が [それらアクターの] 予期した機能を果たすように設計されていること」の2つを確かめなければならないと論ずる (*ibid.*: 81-82, 大括弧内著者)。つまり、合理的アクターによって利便性をもたらすように設計されていれば、その利便性をもたらす機能がその制度構築の動機と推定されるのである。

制度の構築そのものには様々なコストがかかり、コストをかけてまで構築する以上、合理的アクターは相応の見返りを期待したはずである。制度が些細な影響しかもたないとするリアリズムの主張に対し、コストがかかるにもかかわらず無意味な制度を構築するのは非論理的であるとのリベラル制度論の指摘は妥当であろう (Keohane and Martin 1995: 47-48)。よって、制度設計時、何らかの意図に基づいた機能を果たすよう考えられたのは間違いでない。

しかし、制度の機能と構築時の動機が必ずしも一致しない可能性に留意しなければならない。合理的アクターが特定の期待をもって制度を設立したはずとの想定は、「制度が存在しているのは今現在設計者の利益となっている」からなのか、「利益に適うと考えられたから」なのかの差異を見逃しているからである (Pierson 2004: 106, 強調原文)。言い換えるならば、制度設計時と運用時にその機能に差異が生じている可能性がある¹⁵。ここではこの差異を生み出す要因として特に重要と思われる、「予期せぬ結果 (unanticipated consequences)」に焦点を当てる¹⁶。

予期せぬ結果とは「ある意図をもって行動」したにもかかわらず生じた「その意図とは異なる結果」を指す。この「行動」と「結果」の間にはしかしながら因果関係が存在し、また結果は必ずしも好ましくないものとは限らない。また、結果の好ましさはアクターが合理的に振舞ったかどうかにかかわらず情報不足によって合理的選択が悪影響をもたらすこともあれば、情報の欠如から非合理的と考えられた選択が好影響を生み出すこともあるからである。(Merton 1936: 895-896)¹⁷。本節の論考に適用すると、合理的計算を基にアクターが制度設計を行っても、設計の意図通りには機能しない可能性があり、更にはその帰結が予期されていたものより良い可能性もあることになる。まさに「制度設計の限界」を示す概念であり、Keohane の提示した機能的説明では制度構築の原因説明は成立しないことを示す。ここからは、制度作用の分析を行う場合、制度設計と制度作用が異なる可能性を念頭に置く必要が指摘できよう¹⁸。

次に制度作用を分析する際の問題について検討しよう。既に述べたように、Keohane は D. Krasner による国際レジームの定義から、「様々な具体性を持つ行動規定」との要諦を抽出しているが、その

15 本稿で取り上げる「予期せぬ結果」以外にも「制度の複数作用」や「非道具主義的な振る舞いの可能性」などの要因によって、機能主義的説明の限界が指摘されている (Pierson 2004: 108-122)。また、欧州統合過程へと適用した場合の考察もある (Pierson 1996)。

16 ここでは Merton の論稿に従い、unanticipated を当てはめるが、論者によっては unforeseen や unintended といった形容詞が用いられる。しかし、どれも後述する Merton の定義から大きく外れるものではない。

17 これらの予期せぬ結果が生じる原因として、Merton は「知識の現状 (the existing state of knowledge)」、「過失 (error)」、「近視眼性 (Imperious immediacy of interest)」を挙げる (1936: 898-903)。完全合理性の不在が共通しており、現実世界により近い状況と考えられる。

18 「予期せぬ結果」自体に因果作用を求めることも可能であろう。例えば、「期待と異なる結果」であることから生じる「反発」や、「予期せぬ因果関係の発見」から得られる「学習」などの関係性の発生が考えられる。しかし本稿の射程からは逸脱するため、機会を改め考察したい。

抽出過程で、「原則 (principles)」「規範 (norms)」、「ルール (rules)」や「意思決定手続き (decisionmaking procedures)」の各区分を分析している。Keohane によれば、原則とは「加盟国が目指すべき目的」を定義し、規範は「一般的な言葉で責任と義務を定義」する「正当な行為と違法な行為についての命令」である。ルールは規範との区別が困難であるが、「より詳細かつ具体的な義務と責任」を定義し、同程度の具体性でもって実施手続き等を定めるものが意思決定手続きであるとする (Keohane 2005: 58)。その上で、原則・規範とルール・意思決定手続きの2つに大別するのは誤りだとし、その例として「広義の暗黙のルール」と「比較的具体性を備えた実務に関する原則」を挙げている (*ibid.*: 59, 傍点筆者)

これら4つの概念に「行動規定」としての機能という共通点があり、よって大別すべきでないとの点に異論はない。しかし、「暗黙」のルールや「具体性を備えた」原則という行動規定の「表現」、すなわち Krasner の提示した定義に含まれていた黙示的 (implicit) / 明示的 (explicit) の区分の影響は無視すべきではない。なぜならば黙示的行動規定では、「何が規定されているかを確認することが困難となる」からである。例えば、不成文の慣習法に従うとの意思表示は出来ても、その慣習が何を意味しているかを正確に確認することは難しい (Kratochwil 1989: 55)¹⁹。この困難さは Keohane が抽出した定義にある具体性—アクターが特定の行動規定に違反したかどうかの判定に関連する要因であり、「制度とは何か」、すなわち研究の対象設定にも影響する無視できない問題であろう。

後に Keohane も述べているように、成文化された規定の方が国家の行動へ与える影響も大きい (2020: 9)。また本稿が課題とするのは「制度作用が発生するのか」および「発生する制度作用は国際協調と親和的なのか」の2点の解明であることから、「成文化された行動規定」を事例分析の対象とすることが適切と考えられる。

本節では、既存合意の流用や行動規定の明確化を通じた情報コストの低下によって、取引費用削減作用や未来の不確実性低減作用が発生し、国際協調の維持・促進に繋がるとリベラル制度論が論じていることを確認した。また、実際に制度を分析対象とする際、制度設計と作用にギャップが発生するリスクを考える必要があることや、成文化された行動規定が最も制度作用を観察しやすい事例となることを明らかにした。これらの主張、注意点を踏まえ、次節では実際の制度作用を確かめることで、リベラル制度論の主張が裏書されるかを見定めていこう。

III 事例研究

本節では、EU の様々な局面を事例とし、実際の制度作用を確認していく。手順としては、まず取り上げる事例の背景を概観した後、前節で指摘した注意点に基づき、その事例で問題となっている制度が設計された時の意図および作用を探っていく。

19 F. V. Kratochwil は規定の明示/黙示に加え、コミットメントの黙示/明示による区分で行動規定を4つに区分している。「規定が黙示かつコミットメント明示」の場合の問題は、文中で述べた通り「規定内容の確認が難しい」点である。「規定が明示かつコミットメントが黙示」の場合、「義務を負っているのか」が曖昧となる。よって、「規定が明示かつコミットメントが明示」される契約や条約は、「守られるべき規定内容」と「義務であること」の両方が明らかになり、行動規定と判断する上で最も問題の少ない事例となる (1989: 54-57)。よって、Kratochwil の区分からは条約や契約が、行動規定に期待される作用、つまり制度作用の発生が最も期待される事例となり、「選別するための検証」とみなせる (ヴァン・エヴェラ 2009 [1997] : 31-32)。

3.1 取引費用削減作用：欧州難民危機

本小節で取り上げるのは、2014年から翌年にかけて、中東やアフリカからEUへと移動する人々が急激に増大したことをきっかけとして起こった政治的混乱、一般に欧州難民危機と呼ばれる事例である。経済的格差からEUへと人々が移動すること自体は珍しいものではないが、シリア内戦を始めとした居住国での混乱が、安住の地を求める人々の動きを活発化させ、政治的混乱を引き起こすほどの規模となった（遠藤 2016: 31-40; Kingsley 2015）。

まず、何を巡っての政治的混乱であったかを確認し、その後に関連する制度およびその影響を見ていこう。

3.1.1 背景：ダブリン・システム

これらEUを目指す人々が主に使用したのは、北アフリカからスペインやイタリアに渡る中央地中海ルートや、トルコから海を渡ってギリシャへと至る東地中海ルート、およびそこから更にバルカン諸国を経由して中欧へと至る西バルカンルートである²⁰。しかし、これらのルートの使用は特定のEU加盟国へと人が流れ込んでくることを意味する。欧州難民危機においては、ギリシャやイタリア、ハンガリーなどが移動する人々にとってEUへの玄関口となってしまった。この特定国に「まず」人々が到着するという事態が、EUにおいて構築されていた庇護申請制度、ダブリン・システム（Dublin system）に問題をもたらすこととなった。

ダブリン・システムとはダブリン III 規則（Regulation 604/2013）を中心とした一連の規則から成り、庇護申請に関わる加盟国間の政策協調を図るものである。域内の自由移動が確立するとともに、庇護申請者が審査の緩い国を探し回るいわゆるアサイラム・ショッピング（Asylum Shopping）や、逆などの国からも申請受理を拒否される「庇護のたらい回し」を規制する必要性が生じ、難民申請を処理する義務がどの国にあるのかを明確にすることが規則制定の目的であった（中坂 2010: 39-41）。2003年に当初のダブリン協定（Dublin Convention）を置き換える形でダブリン II 規則が制定され（Regulation 343/2003）、そこで一部の状況を除いて基本的には最初に難民が到達した国が責任国として申請者保護のために手続きを行うことを定めている。続く2013年の改訂では、庇護申請者保護のための手続きや、危機管理制度が整備された（佐藤 2014: 72-73）。

この規則に従い、避難してきた人々は最初に入国する国で庇護申請を行う。欧州難民危機では、このダブリン・システムの下、一部の国々が審査だけでなく、審査終了までの保護義務などの負担を大きく背負わざるをえなくなった。また、流入する人々の多くは、難民受け入れに寛容なドイツやスウェーデンといった国々を目指したのだが、このEU域内での移動は域外国境を有する国だけでなく、途上に位置する国々にも流入する人々への対応といった負担を強いるようになる（宇野原 2022: 58）。「この負担をどう分配するのか」が欧州難民危機でEUが直面した政治課題であった。具体的には、流入する人々の負担が一部の国々に集中していることを鑑み、加盟国間で受け入れる人々を再配置し負担を分配する案、いわゆるリロケーションが検討されることになった。

20 2015年を通して東地中海ルートでは約89万人の非正規な越境が確認されている。恐らくそのうちの大多数が更に中央に向けて移動した結果として、西バルカンルートでは約76万人の非正規な越境が確認されている（FRONTEX 2016）。

3.1.2 制度設計：TFEU 第 78 条と第 80 条

このリロケーション案はゼロから生み出されたわけではない。そもそも EU は条約で与えられた権限の範囲内でしか活動できず、EU の活動は必ず条約内にその根拠を必要とする (*The Treaty on European Union*, 以下 TEU: 第 5 条第 2 項)²¹。リロケーション案の根拠として用いられたのは、*The Treaty on the Functioning of the European Union* (以下 TFEU) の第 78 条第 3 項および第 80 条である²²。これらの条項はどのような意図で設計・導入されたのであろうか。

まず、大量の第三国民の流入という緊急事態への対応を規定した第 3 項を含む、TFEU 第 78 条に関して、以前の条約と大きく異なっている点としては、特に「難民と避難民」を対象とした条項であり、閣僚理事会での意思決定に特定多数決 (Qualified Majority Voting, 以下 QMV) が適用されていることが挙げられる (TFEU 第 78 条第 2 項)²³。以前の規定は国境管理も対象とするものであり、閣僚理事会における全会一致が必須であった (*Treaty of Amsterdam*: 第 67 条)²⁴。つまり、庇護政策だけを対象とした規定ではなく、また 1 か国でも反対する加盟国がいた場合には提案された政策は採択されない規定であった。

国境管理と分離し、「難民と避難民」を対象とする新たな規定が作成される際、全会一致要件を緩め、庇護政策を決定しやすくした背景には、ダブリン・システム構築と同じ動機がある。すなわち「庇護における共通政策の必要性」である。これは以前の関連条項が「庇護に関する措置 (measures on asylum)」としていたのに対し、新たに「EU 共通庇護システムのための措置 (measures for a common EU asylum system)」との文言に置き換えられていることや、その措置の目的として「EU 全体で統一された庇護の地位」、「統一された補完的保護」などが挙げられていることから確認できる。つまり、EU における共通の庇護政策が必要であり、その採択をより円滑にするために QMV が導入されたと考えられる (Craig 2010: 352-353)。

第 78 条第 3 項に関しては、人の自由移動に関する政策の一部として、アムステルダム条約で QMV の適用が認められている。新たな「難民と避難民」条項でも変更なく移行されていることから、やはり「庇護における共通政策の必要性」、この場合は緊急事態における協調行動の必要性が再確認されたと言える。

また第 80 条では加盟国間の「連帯と責任の公正な分担」が規定されているが、これもダブリン・

21 次小節 3.2 で取り扱う時期においても、既に同様の条項が存在する (*Treaty of Amsterdam*: 第 5 条)。

22 ここでいうリロケーション案とは Decision (EU) 2015/1523 および 2015/1601 となったものである。

23 閣僚理事会とは the Council of the European Union の通称である。閣僚理事会は各加盟国の代表で構成され、EU における政策決定ではその同意が不可欠である。QMV とは閣僚理事会での意思決定において、各加盟国の人口に応じて投票数が割り当てられ、賛成する加盟国の数かつ人口の合計で決定する手続きである。ここでは、全ての国が拒否権を有する全会一致よりも、採択が容易になると期待される点が重要である。

24 正式名称は Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community であるが、便宜上、改定内容を定めたアムステルダム条約 (*Treaty of Amsterdam*) を使用する。

25 正確には、以前は「(危機的状況にある) 加盟国の便益のため、6 か月を超えない暫定措置」を採ると定めていたが (*Treaty of Amsterdam*: 第 64 条第 2 項, 括弧内・傍点筆者)、この期限制限が取り払われている。この点からも、より加盟国間の協調に重きが置かれていたことが確認出来る。

システムと強く関連している。そもそもダブリン・システムは構築時から、地理的位置から非対称的な負担を生じさせると懸念されており、負担分担方法の模索も2014年以降に始まったわけではない(中坂 2010: 95-106)。第80条はまさにこの懸念に対応するための条項であり(Cornelisse 2014: 757-758)、「負担を分担すること」に対する合意を意味するものと見なせよう。

EUにおいて条約の改定には全加盟国の署名が必要であり、QMVの導入・維持も「連帯と責任の公正な分担」も、同様に全加盟国が承認したことは間違いない。よって、条約改定をもってして合意の形成、すなわち「将来に流用可能な制度枠組み」が構築されたと言えよう。QMVの導入・維持はまさに意思決定手続きに関わるものであり、将来の使用が予期されていたと考えられる。リベラル制度論の観点からは、以降の交渉ではゼロから議論を始める必要がなく、既存合意の流用によって取引費用の削減が可能となると推測されるであろう。

では欧州難民危機でこの「既存合意の流用」による取引費用削減作用および国際協調の維持・促進効果は確認できるのであろうか。

3.1.3 制度作用：QMVの適用

流入する人々の急増に対して、EUはまず更なる流入と流入経路における人命喪失を避けるため、流出元となる国々との協力強化やFRONTEXによる「玄関」国支援を決定した²⁶。さらに、上述した一部加盟国の負担を協力して分担し、連帯を示す策として提案されたのがリロケーションである(宇野原 2022: 59)。2015年5月に欧州委員会によって策定されたギリシャ・イタリアからの再配置計画がその手始めであった。2年間で4万人を再配置する計画で、加盟国には1人受け入れるごとに6,000ユーロが支給されるといった内容であった(European Commission 2015)。この計画はTFEU第78条第3項に基づいて提出されており、まさしく既存合意の流用が試みられたことになる。

この提案に対し、既存合意の流用が基本方針に関しては機能したと言えよう。2015年6月に開かれた欧州理事会では²⁷、まさしく「連帯と責任」に基づき、「[再配置の]早期実行をコンセンサスによって決定すること」が宣言されているからである(European Council 2015: I-1, I-4-b)、大括弧内筆者)。続いて9月には当時の欧州委員会委員長Jean-Claude Junckerが9日のスピーチで再度「連帯」を強調(Juncker 2015)、14日にはDecision (EU) 2015/1523が採択されており²⁸、既存合意である「連帯と責任」に対する明確な意識とその遵守が見出せる。

しかし、「連帯と責任」に関する法律に基づいた具体的な実施方法となると、事態は異なった。Decision (EU) 2015/1523では4万人の再配置を決めてはいたものの、加盟国ごとの受け入れ人数は定めておらず、実行するためにはより詳細が必要であった。このため、状況の悪化を踏まえて予定される再配置人数を12万人にし、6万6千人については各国の受け入れ人数を特定したDecision (EU) 2015/1601となる案が前述のJunckerによるスピーチと同日に提出されることとなる。このDecision

26 FRONTEXとはEUの共通対外国境管理における加盟国間連携を円滑にすることを目的としたEUの専門機関である。2016年に欧州国境沿岸警備隊へと改組されている。

27 欧州理事会(European Council)は、加盟国の国家元首または政府の長および欧州理事会議長と欧州委員会委員長によって構成される機関である。EUの政策決定に直接関与しないが、方針の決定などを通じて大きな影響を与える。

28 閣僚理事会では7月に既にコンセンサスによって合意されていた(Council of the European Union 2015a)。

2015/1601 の採択過程が、EU 加盟国間の関係を悪化させる原因となった。チェコ・ハンガリー・ルーマニア・スロヴァキアが反対票を投じ、フィンランドが棄権する形で採択が決定されたのである (Council of the European Union 2015b)。

既に述べたように、リロケーション案は TFEU 第 78 条第 3 項に立法根拠を置いている。よって適用されるのは QMV となる。²⁹ リベラル制度論が示唆する取引費用削減効果に関する理論に基づいて考えれば、QMV の適用には既に合意がなされており、その適用に疑義を挟むことは、再度意思決定手続きを交渉する必要があるだけでなく、違反行為ともなり、将来の国際協調へと影を投げかけることになる。よって、QMV で採択された事自体は問題とならず、むしろ、「連帯と責任の公正な分担」のために EU の共通政策決定がスムーズになされ、制度設計の意図通りの効果が発揮されたと認識される筈であろう。

しかし、実際には、反対票を投じた加盟国は決定への不満を表明し (Council of the European Union 2015b),³⁰ 更には欧州司法裁判所 (European Court of Justice, 以下 ECJ) への提訴やリロケーション決定の不遵守によって、³¹ EU の共通庇護制度そのものを揺さぶることになった (須網 2018: 68-77)。第 78 条第 3 項だけでなく、玄関となった国々との「連帯と責任の公正な分担」、すなわち第 80 条も危機に晒されたことになる。

この事例からは、リベラル制度論の主張する「既存合意の流用」は確認されたものの、それが国際協調の維持・促進を必ずしも生み出さないことが指摘できる—共通庇護政策の円滑な形成を意図した制度設計がなされていたが、その時の合意を利用したリロケーション決定の採択はむしろ各国間の不和を招いたのである。結果として、「欧州難民危機への対応」という側面での協調行動失敗へと繋がった (宇野原 2022: 60-63)。既存合意の流用というメカニズムが取引費用削減作用へと連動せず、むしろ裁判への対応や不遵守勧告といった取引費用の増大を引き起こし、政策協調を非常に困難にした例と言えよう。

3.2 未来の不確実性低減作用：ポジティブ・アクションを巡る議論

欧州難民危機は突発的な事例であり、まさしく危機的状況であったことが影響したと考えることも可能であろう。想像もしていなかった事態であったため、³² 既存合意の尊重も限定されたものとなり、

29 正確には、TFEU において「難民と避難民」を対象とした規定への移行時に決定手続きに関する言及は消されており、よって「特に規定がない場合は QMV を適用する」との TEU 第 16 条第 3 項が適用されている。

30 加盟国にとって死活的な利益に関わる課題については全会一致、つまりコンセンサス形成が通常と考えられていたため、QMV 適用が反発を引き起こしたとも考えられる (岡部 2017: 21)。但し、反対票を投じた加盟国のうち、公式声明で QMV 適用への反対を直接的に述べているのはチェコだけである (Council of the European Union 2015b)。既存合意の尊重、つまりは流用の受容は一定程度作用していたと言えよう。

31 欧州司法裁判所の現在の正式名称は、EU 司法裁判所 (the Court of Justice of the European Union) であり、ECJ は旧称兼現在の通称である。呼称を統一するため、ECJ を用いる。

32 「想像もしていなかった事態」がすなわち「予期せぬ結果」を意味するわけではない。2.3 で述べたように、本稿での「予期せぬ結果」は、ある行動との因果関係があってはじめて適用される用語である。よって、本稿の視角からは欧州難民危機は予期せぬ結果には該当しない。

不遵守—明確化によって起こり難くなるだろうと期待された行動—が頻発したとも推測できよう。

本小節では、危機時ではなく、日常の EU 政治における事例を観察することで、多様な文脈での EU における制度作用を確認したい。本小節で取り扱うのは、EU 男女平等政策における事例である。次に述べるように、その制度整備の不足から、初期の男女平等政策の発展では紆余曲折を経る必要があった。だが、その後は政治的イデオロギー対立の影響が少なかったことや、ちょうど各国で男女平等政策の整備が始まった時期と重なったことから、各国間の政策調整に問題があまりなかったとされている（濱口 2022: 683）。つまり、政策協調は既存の EU 制度に基づき、順調に進んでいたと考えられる。

そのような男女平等政策を巡る政策協調の中で発生した問題として、男女均等指令（Directive 76/207/EEC）に端を発するポジティブ・アクションを巡る議論が挙げられる³³。まず、EU における男女平等政策の発展過程を概観し、次に男女均等指令の制定過程、最後にその作用を確認する。

3.2.1 背景：統合初期における不確定な EU 権限

経済領域から開始された欧州統合計画では、社会政策領域における政策協調への関心はさほど高くなかった。これは、ローマ条約において社会政策には 1 章を割り当てられていたものの、EU には明確な権限が与えられていなかったことから確認できる。

ローマ条約第 119 条には「男女同一報酬」の原則が規定されていたが、これも同様に考えられていた。第 119 条は、当時他の国よりも男女の賃金格差是正に取り組んでいたフランスが、より高い労働コストのために市場での競争で不利にならないよう要求した条項であり、加盟国間の妥協の産物と見なされた。このことから、EU に何らかの権限を与えるものではないとの見方が主流であった（濱口 2022: 1-4; Hantrais 2007: 2-3）。

この見方を裏付けるのは、ローマ条約採択後に各国が見せた動きである。1960 年には欧州委員会によって男女同一報酬を達成するための動きを各国に求める勧告が発せられたものの（*Bulletin of the European Economic Community* 1960 No. 6-7: 44-46）、加盟国の反応は鈍く、遵守ではなく達成期限の延長によって応答した（*Bulletin of the European Economic Community* 1962 No.1: 8-10）。その後の政治的混乱もあり、第 119 条によって加盟国間で男女平等に関する政策協調が進むことはなかったのである（Hoskyns 1996: 60-65）

1970 年代に入ると、状況は変わってきた。1975 年が国際連合によって国際婦人年と設定されたこと、社会民主主義を掲げる政権が多かったことなど、男女平等の促進を後押しする条件がそろったこともあり（*ibid.*: 86-90）、一連の EU 男女平等政策が制定された。本小節で取り上げる男女均等待遇指令も、

33 ポジティブ・アクションは平等・反差別を巡る議論から発生した概念であり、論者の立場によって実質的な意味は変わりうる。しかしながら、大枠としては「構造的な差別を廃止し、職場や機関で不利な立場に置かれる集団により公平な代表性を保障し、モノやサービスへの完全に平等なアクセスを推進する」行動と捉えられている（O' Cinneide 2006: 353-354）。本稿ではこの差別是正手段としての位置づけに留めた定義をポジティブ・アクションの意味として用いる。しかしながら、差別是正措置と逆差別（英語では positive discrimination）の境界線に関し、「どの程度までの措置が正当化されるか」と論争されることの多い概念でもある（Barnard 2006: 417-419）。本稿で取り扱う事例もこの論争と無関係ではないが、本稿における主要な論点ではないため、脚注で言及するに留める。

その1つである³⁴。

EUにおける男女平等政策で注意しておかなければならないのは、ECJの役割とその存在感である。既に触れたように、第119条が加盟国に男女同一賃金を実現する義務を負わせるかは不明瞭であった。この状況を決定的に変え、各国政府に男女同一賃金実現義務の履行を迫ることを可能としたのはECJによる*Defrenne II*判決であった（Case 43/75）。以後、EU男女平等政策は、ECJの判決によってその対象領域が拡大し、充実していく傾向が強まっていく（Craig and de Búrca 2020: 933-938; 中村 2019: 33-40）³⁵。このこともあり、ECJには男女平等政策のみならず、EU社会政策全体の推進役のイメージが与えられるようになっていく（Caporaso and Tarrow 2009）。

政治的混乱を引き起こしたのは、男女均等待遇指令の解釈にあたり、ポジティブ・アクションの推進に冷や水を浴びせたのが「男女平等政策の推進」を担ってきたECJであったことが影響している。しかし、まずは男女均等待遇指令がどのように制定されたのかから確認して行こう。

3.2.2 制度設計：男女均等待遇原則とポジティブ・アクション

男女均等待遇指令は上述の背景の中、「直接的であれ間接的であれ、性別、特に婚姻上又は家族上の地位に関連した理由に基づくいかなる差別も存在してはならないこと」を意味する均等待遇原則を定め（第2条第1項）、「昇進を含む雇用及び職業訓練へのアクセス、並びに労働条件や社会保障における男女均等待遇」の実現を目的とし（第1条第1項）、1976年に制定された指令である³⁶。

しかしながら、男女同一賃金は曲がりなりにも第119条に明記されていた、つまりある程度確立し議論の進んでいた概念であったのに対し、男女均等待遇原則は比較的「新しい」概念であった。この男女均等待遇を巡る議論は単なる「職場での平等、差別禁止」に留まることなく、「女性の労働市場への進出促進と維持をどのように果たすか」へと発展していくことになる。この問題関心から、男女均等待遇に関する議論は「育児や家族の世話と賃金労働の両立支援策」や女性向けの職業訓練といった差別是正策、すなわちポジティブ・アクションを含むようになっていった（Hoskyns 1996: 99-101）。

この議論を反映し、欧州委員会によって作成された男女均等待遇指令の原案には、「…女性に均等な機会を提供するための適切な措置を含め…全ての差別を撤廃」することが男女均等待遇原則であると示されていた（European Commission 1975, 傍点筆者）。女性を対象とした差別是正措置が原則内に含まれており、よって男女均等待遇原則実現を目指す方法として、ポジティブ・アクションが位置づけられていたのである。

しかし、閣僚理事会は「適切な措置」の意味が曖昧であるとし、提案された男女均等待遇原則から消去することに即座に合意した。代わりに第2条第4項に「特に女性の機会に影響を与える現存する不平等を除去することによる男女の機会均等を推進する措置を妨げない」と追記し、ポジティブ・ア

34 その他にも男女同一賃金指令（Directive 75/117/EEC）と社会保障における男女均等待遇指令（Directive 79/7/EEC）が同時期に提案され制定された。

35 この第119条の対象領域拡大におけるECJの役割にも、制度要因が関わっている（原田 2016: 93-98）。

36 但し、社会保障に関しては第1条第2項によって後日定める旨を明記している。一般教育への言及削除同様、欧州委員会提案からの変更点であり、加盟国が議論を先延ばしにしたことが見出せる（濱口 2022: 689-690）。

クションを「許可」している (Hoskyns 1996: 103-105). これはポジティブ・アクションが男女均等待遇原則に含まれるものではなく、むしろその例外として実施が認められることを明らかにした変更であった (濱口 2022: 691).

C. Hoskyns が指摘しているように、この変更は当時の各国代表のポジティブ・アクションに対する理解不足を反映しているとも言えるが (1996: 104), ここでは各国代表の理解を「明確にするために行われた変更」であることに注目したい。各国代表は男女均等待遇を実現する為にポジティブ・アクションが要求されないことを明確にしたのである。しかしながら、ポジティブ・アクションがEU法の違反行為とならないように例外として認めた。男女均等待遇指令の制度設計過程からは、この「行動規定の明確化」が確認出来る。

義務や責任を明確にすることで違反コストを上昇させ、参加国が行動規定を遵守するように仕向け、裏切りや不遵守のリスクに起因する未来の不確実性が低減されるというのがリベラル制度論の主張であった。では、男女均等待遇指令におけるこの明確化は不確実性を低下させたのだろうか。

3.2.3 制度作用：例外としてのポジティブ・アクション

1990年代頃にはEU法における男女平等原則が及ぼす影響が明らかになり、その重要性に対する認識も高まるようになった (Hoskyns 1996: 196-199). しかしながら、EU法が男女平等の実現に貢献するとの期待に影を投げかけるような事件、カランケ事件が発生した (*Kalanke*, Case 450/93).

カランケ事件で争われたのは、ドイツ・ブレーメン州における公的部門での均等待遇を定めた法律のEU法違反である。発生した事件の概要は、管理職への昇格を巡り当初選ばれそうだった原告男性が、男女均等待遇法を理由とした女性任命に対し、EUの男女均等待遇指令違反であるとして訴えたというものであった。EU法の解釈に関わるため、EU法の解釈を問い合わせる先決裁定手続きによってECJへと持ち込まれることになったのである。

ECJに問い合わせされたのは、女性の比率が低い部門でありかつ男女が同等の資質を有する場合に女性を優先するとのブレーメン州法が、上述した「例外として認められるポジティブ・アクション」に該当するのか、該当しない場合、この州法は性差別と見なされるのか、の2点である。これらの問い合わせに対し、ECJは「自動的に」女性を優先することは性差別に該当するとして (*Judgement: para.16*), 例外として認められるのかを検討している。

ここでECJが重視したのは、均等待遇という「個人の権利」に対する「例外」としてのポジティブ・アクションの位置づけである。個人の権利の侵害は最小限に留めなければならないとし (*ibid.:* para.21), 続く段落で「絶対かつ無条件の女性優先」は例外として認められる範囲を超えているとした。結果として、争点となったブレーメン州法はEU法違反であるとの裁定を下している³⁷。つまり、当時の各国代表の意図をより明確に反映した指令の条文と構造を根拠としてECJの裁定が形成されたことになる。

このカランケ事件におけるECJの裁定は、女性団体からをはじめとした大きな政治的反発を引き起こすこととなった (濱口 2022: 714-717). 男女均等待遇指令の改正が要求され、最終的には間近に迫っていた条約改定交渉へと場を移し、第141条第4項 (Treaty of Amsterdam) の条文改定へと至ったと

37 カランケ事件では、法務官意見に機会均等に限定した形式的平等と結果の平等を含む実質的平等の対比があり (*Advocate-General Opinion: paras. 9-11*), 是正措置と逆差別を巡る懸念にも議論が広がっている (*cf. Prechal 1996: 1255-1256; Szyszczak 1996: 881*).

されている (Griller *et al.* 2000: 557-558)³⁸。

カランケの事例からは、行動規定の明確化が必ずしも未来の不確実性を低減させない点が指摘できる。見てきたように、求められる義務を明確にしようとの意図から施された変更が ECJ による厳密な解釈へと繋がり、結果として条約改定によって応える必要性が生じたのである。欧州難民危機と異なり、この事例では国際協調の失敗と呼べるほどの事態とはなっていない。だが、各国のポジティブ・アクションが EU 法違反と見なされかねないとの緊張が生じたことや、改定交渉という新たな負担がかかったことは確かである。つまり、男女均等待遇指令における明確化は、政策協調の維持・促進効果はもたらさなかった。また、政治的反発が見られたことから、この ECJ の裁定は予期されていなかった制度の帰結であり、その点では「制度の明確化によって未来の不確実性が増した事例」とも言えよう。

3.3 簡易ルールによる判断の簡略化：セルビアの EU 加盟交渉

最後に検討する事例は、セルビアと EU 間で行われる加盟交渉である。このセルビア加盟交渉事例では、これまでの基本的に対等な加盟国間で行われる交渉とは構造が異なる。まず加盟交渉とはどのような交渉であるかを確認し、リベラル制度論の議論が適用できるかを検討しておく必要がある。

加盟交渉において、圧倒的に優位となるのは EU である。合理的アクターを想定した場合、各アクターの交渉力とは「保有する情報」と「交渉によって獲得が期待可能な利益」の非対称性によって決定される—より詳細な情報を持ち、交渉に期待する利益が小さいアクターほど、交渉の結果に影響を及ぼすと考えられる (Schimmelfennig and Sedelmeier 2005: 10)。セルビアの位置する西バルカン地域では EU との貿易が約 70% を占めるのに対し、EU 側では 1.5% を占めるに過ぎない。また、EU 加盟条件の設定、加盟条件の達成度に応じた報酬の供与または留保を巡るいずれの意思決定にも加盟希望国は関与できない。よって、利益、情報の両面において EU が持つ優位性は明らかである。この優位性の結果、EU はコンディショナリティと呼ばれる政策手段を通じて、加盟希望国に一方的な政策調整を迫ることが可能となっている (宮本 2022: 224-226 および注 5)、注 7)。

この構図から窺われるのは、「共通利害不在の可能性」と、それに関連した「加盟希望国の利害に対する考慮の希薄さ」である。リベラル制度論では、そもそも共通利害があるが故に各国は交渉の動機を持つ状態が出発点である。この交渉の結果、「各国政府が相互の利害を考慮した意識的政策調整を行うこと」に合意し、国際協調が成立すると考える。しかし、経済的相互依存関係の観点からは、加盟交渉において EU 側に加盟希望国と共有する利害がない、或いは極めて小さい可能性がある。この共有利害の大きさが相手の利害に配慮した政策調整となって行動に反映されるため、加盟交渉にお

38 EU 基本条約はその幾度に渡る改定によって番号も振り直されている。ここの第 141 条とは、ローマ条約では第 119 条とされたものである。

39 全く異なる行動原理を持つアクターを想定した場合、理論の適用は不可能となる。よって、本稿では、リベラル制度論と合理的アクターの想定を共有する F. Schimmelfennig と U. Sedelmeier によって提示された外部インセンティブモデルに依拠する。

40 欧州委員会 HP に拠る (https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/western-balkans_en, 2023 年 2 月 19 日閲覧)。

41 無論、経済的利益とは異なる共通利害が存在する可能性—例えば地政学的観点から見出せる安全保障など—は否定できないが、加盟希望国側に政策調整が起きるとの期待は変わらない。

いては EU 側が政策調整を行わず、加盟希望国側のみが調整コストを負担する状況が考えられる。

一方、無政府状態という基本条件は変わらない—EU の出すコンディショナリティを受け入れるも、拒否するも、加盟希望国の自由である。よって無政府状態下にある合理的アクターに対し EU のコンディショナリティが影響を及ぼすためには、加盟条件達成に対する報酬の大きさと供与までの時間、加盟条件の確定度、報酬供与／取り下げに対する信頼性、加盟条件達成の際の国内改革コスト、以上四つの要因に基づき、加盟条件達成による報酬が国内改革コストを上回るとの計算が加盟希望国に働かなければならないと想定される (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020: 3-5)⁴²。この利害計算に基づく行動決定は、リベラル制度論が想定するモデルから大きくは外れない。

よって、加盟希望国側にのみ政策調整が見られるとの違いはあるが、一定の制度作用は期待可能と推測される。EU 側の優位性が取引費用よりも交渉に大きく影響するかもしれない。一方、加盟条件の確定度や報酬の信頼性などがコンディショナリティの有効性に関する要因とされているように、「行動規定の明確化」は加盟希望国の行動に影響を与え、引いては EU 側にとっての未来の不確実性を低減させると考えられる。

本小節では、上述の加盟交渉において期待される制度作用および制度を構築するのが EU 側であることを踏まえ、「加盟希望国がコンディショナリティに応じる」ことがリベラル制度論モデルから期待される結果とし、考察を進める。

以下では、加盟希望国に要求される条件の制度化と考えられるコペンハーゲン基準 (Copenhagen Criteria) 導入の背景を見た後、制定意図を考察し、最後にセルビアとの加盟交渉においてコペンハーゲン基準がどのように作用しているかを確認していく。

3.3.1 背景：EU 加盟交渉の構造

「加盟交渉に関する制度」という点に限れば、EU はその創設時から規定を備えている。ローマ条約における第 237 条がそれに該当し、「欧州のいかなる国も、共同体へと加盟申請」でき、その申請は「閣僚理事会の全会一致」によって議決されると定めている。しかし、加盟条件は「加盟希望国との間の協定の対象となる」とされている。ここで明示されていたのは「全加盟国の合意が必要」の一点だけであり、加盟条件に関しては不明確なままだった。⁴³

この理由としては、EU 創設当時の時代背景が挙げられる。冷戦下の欧州では、東側諸国の加盟などありえなかったし、西側諸国にしても、EU の統合方式に乗り気でない国々や権威主義体制下に置かれた国々などに分かれ、加盟申請の頻度が高くなかったからである。加盟交渉は散発的に発生し、それへの対応はその都度交渉を行えば事足りる時代が長く続いた。同時に、この時期の加盟希望国は中東欧の旧共産圏諸国と比較し、政治経済体制の点で相対的に近接的な国々であり、加盟承認までに形成された一連の EU 法—一般に *acquis communautaire* と称される—を受け入れる準備が比較的整っ

42 コンディショナリティが効果を発揮するための条件に関するより詳細な考察は以下を参照 (宮本 2022: 226-227)。

43 この条項は現在 TEU 第 46 条となっている。各国議会の関与や、欧州議会の賛同が必要となるなどの変更は加えられているが、加盟条件の明示化には至っていない。加盟条件に触れているのは TEU 第 2 条であるが、これは後述するコペンハーゲン基準よりも後、Treaty of Amsterdam 以降に加えられた条項である。

ていたことも挙げられよう (Sedelmeier 2020: 444-445)⁴⁴。

しかし、冷戦の終了、それに続く共産圏の崩壊は、この見通しを大きく揺るがせることとなった。冷戦が終わるや否や中東欧の旧共産圏諸国は、「欧州への帰還」となる EU への加盟希望を明らかにしていく (Juncos and Pérez-Solórzano Borragán 2019: 269)。単に加盟希望国が増えただけではなく、その大多数が共産主義から民主主義への体制転換を経たばかりであるという質の点からも、それまでの加盟交渉とは異なる事態が訪れることは明らかだった。この中東欧諸国との加盟交渉に備え、1993年6月の欧州理事会で打ち出されたのがコペンハーゲン基準である (European Council 1993)。

3.3.2 制度設計：コペンハーゲン基準

コペンハーゲン基準で加盟条件とされたのは、①少数派保護を尊重し、民主主義、法の支配、人権を保障する制度の安定②機能する市場経済と EU 内での競争や市場原理に耐えうる力を備えていること③政治・経済・通貨統合という目標を支持することを含めた加盟国としての義務を負う能力⁴⁵、これら3つである。それまで加盟交渉手続きの規定に留まっていたのが、コペンハーゲン基準によって加盟に必要な条件の明示へと至ったのである。

コペンハーゲン基準が中東欧諸国からの加盟申請に対する反応であったことは既に述べたが、それではその基準設定で意図されていたこととは何であったろうか。

加盟国内における基準設定の意図に関しては、2つの異なる立場の同床異夢であったことが指摘されている (Menon and Sedelmeier 2010: 84-86)。片や「明確な」加盟条件を提示することで、基準をクリアしていないことを理由に加盟支持派の拙速な動きを止めようとする慎重派が存在していた。もう片方には「明確な」加盟条件によって加盟交渉過程から不確実性を減らして加盟希望国の行程表作成を容易にし、条件が満たされた暁には反対する根拠がなくなることを期待する加盟支持派がいたのである。

しかしながら、加盟条件の明示に賛同したことは、原則として中東欧諸国の加盟への臚げなコミットメントを作ったのであり、東方拡大を政策アジェンダから短期間取り除きながらも、結局は2004年の拡大へと至ったのも事実である (ibid.)。少なくとも2004年・2007年までの中東欧諸国の加盟プロセスでは、この2つの思惑どちらもが作用したと言えよう—慎重派が加盟条件未達を理由に交渉の進展を遅らせた一方、加盟条件達成状況の進展によって支持派の言い分は無視できなかったのである。

この状況を加盟希望国側から眺めるとどうであろうか。上述した加盟条件は達成が客観的に確認できるものではない—そもそも達成を承認する権限は EU 側のみが持つ⁴⁶。よって、加盟希望国にとっては、これら基準の達成に邁進しなければ加盟出来ないことが明らかである一方、努力しても達成が約束されないという「最低限の行動指針」として機能すると考えられる。言い換えるならば、加盟希望国が採るべき行動についての「簡易ルール」であると見なせよう。この簡易ルールによって、少なくとも「何を行えばよいのか」といった情報コストを加盟希望国は節約でき、協調—この場合は加盟条

44 但し、U. Sedelmeier は、ギリシャやポルトガルのように準備が出来ていたか怪しい国もあったと付記している。

45 3つ目の条件には、既に触れた *acquis communautaire* を受け入れる能力も含まれる。

46 より客観性を増すことを目的として、各種のベンチマークの設定や、モニタリングの実施が導入されている (Juncos and Pérez-Solórzano Borragán 2019: 271)。しかし、ベンチマーク導入の決定、さらにベンチマーク達成の評価自体が、EU の専決事項であることを考慮する必要がある。

件達成への行動—を行いやすくなるはずである。

では、EU とセルビアの加盟交渉を事例として、コペンハーゲン基準にこの簡易ルールとしての制度作用が確認できるかどうかを見ていこう。

3.3.3 制度作用：部分的遵守と交渉継続

コペンハーゲン基準は前述のとおり、加盟に必要な最低限の条件を示すものであり、実際の加盟プロセス⁴⁷においては、EU から更なる要求が突き付けられるのが通常である。西バルカン地域に関しては、旧ユーゴスラビア解体時の混乱とそれに起因する地域の不安定化を懸念し、地域の安定化を目的とした安定化・連合協定 (Stabilisation and Association Agreement, 以下 SAA) が EU によって加盟プロセスに組み込まれている (Sedelmeier 2020: 448)。SAA 締結は、加盟候補国認定と、それに続く加盟交渉開始の実質的な前提条件で、加盟候補国認定は加盟前経済支援の増額と多角化につながる。つまり、SAA 締結を皮切りとする加盟候補国認定、加盟交渉開始までの一連の流れは、いずれも報酬の供与を意味する。一方、2005 年 11 月に開始されたセルビアの SAA 交渉では、締結の条件としてセルビアに旧ユーゴ国際刑事裁判所への協力、具体的には旧ユーゴ紛争の戦犯容疑者引き渡しへの完全協力が求められた (Council of the European Union 2010)。さらに、加盟交渉開始にあたっては、自国からの独立を宣言したコソヴォとの関係正常化における最優先事項の実施が求められるようになった⁴⁸ (Council of the European Union 2011)。様々な支援も供与されているが、加盟を最大の報酬とできる EU の優位を反映する形であり、加盟条件の度重なる追加が確認出来よう。

本小節冒頭で説明したように、EU 加盟交渉に関する研究には、加盟条件達成に対する報酬の大きさと供与までの時間、加盟条件の確定度、報酬供与／取り下げに対する信頼性、加盟条件達成時の国内改革コストを要因としてコンディショナリティの影響の説明を試みる外部インセンティブモデルが存在する (Schimmelfennig and Sedelmeier 2005; 2020)。宮本 (2022) では、この外部インセンティブモデルを適用する形で、セルビアの EU 加盟交渉の分析を行い、EU のコンディショナリティの効果を明らかにしているが、本小節の対象であるコペンハーゲン基準はどうであろうか。⁴⁹

宮本 (2022) では、2018 年以降、コペンハーゲン基準の達成努力に関して差異が生じていることが指摘されている (*ibid.*: 237-240)。具体的には、それまでコペンハーゲン基準の①、②、③の達成に関する進展状況は比較的一致した動向を示していたのに対し、2018 年以降は①と②、③の進展状況

47 正確には、加盟交渉は加盟プロセスの一部である。セルビアの場合、加盟プロセスが本格的に始動したのは 2005 年 11 月の EU との SAA 交渉開始後であり、加盟交渉の開始は 2014 年 1 月である。

48 加盟交渉開始の条件としては、包摂的かつ機能的な地域協力の原則の実施、エネルギー（電力）・遠距離通信に関する持続的な解決策の提示が要求されていた (European Commission 2011: 37)。包摂的かつ機能的な地域協力は、2013 年 4 月にセルビアとコソヴォ間で締結された「ブリュッセル合意」において、コソヴォのセルビア人自治体による共同組織の創設、同自治体における司法・警察組織のコソヴォ法体系への統合などの形で具体化された (European Commission 2013: 5)。

49 宮本 (2022) では、旧ユーゴ国際刑事裁判所への協力やコソヴォとの関係改善に関しては、EU が特に重視していたことや部分的達成でも報酬が期待できたことから、概ね外部インセンティブモデルで説明可能としている。

50 宮本 (2022) では、コペンハーゲン基準①を政治基準とし、②と③の経済基準と EU 法体系の国内法化は一括りとなっている (228)。

の対比、具体的には①に関する「後退」が顕著になってきたのである。⁵¹つまり、民主主義を始めとした制度の安定化を要求するコペンハーゲン基準が作用していないことになる。

では、セルビアは簡易ルールにも違反すること、つまりはEU加盟を諦めたのかと言えば、そうでもない。2014年にセルビア首相となったAleksandar Vučićおよび彼の率いるセルビア進歩党(Srpska Napredna Stranka, 以下SNS)は、EU加盟を重視していた民主党(Demokratska Stranka)との競争戦略上、SNSもEU加盟交渉を進展出来る能力を見せる必要があったと考えられる。実際、政権獲得後はEUとの加盟交渉開始に成功し(Lilyanova2016)、財政規律を重視した構造改革の実施や法の支配と基本的権利に関する包括的行動計画策定によって、一時的にはコペンハーゲン基準全ての達成度において進展を見せている(宮本 2022: 238)。また2018年以降も②と③においてはそれ以前の水準と大差ない進展が見られているのであり、EU加盟を諦めたと確信させる根拠はない。この相反—最低限の基準の遵守と無視の組み合わせ—はどのように理解可能だろうか。

手がかりとなるのは「国家争奪 (state capture)」の議論である(Richter and Wunsch 2020)。西バルカン諸国に関する「国家争奪」の議論では、紛争後の国家建設が民主化と市場の自由化と同時に行われ、この混乱が収まらない内にEU加盟が議題へ挙がったことを重視する。混乱が非合法的なネットワークやビジネスの形成をもたらし、EUとの加盟交渉がこれら非合法的な勢力、およびそれら勢力と関係を持つ政府や行政機構の政治家・職員に力を与え、民主主義体制を弱める結果となったと指摘するのである。

この議論では国家争奪にEU加盟交渉が寄与する理由として、EUが要求する自由市場の導入が汚職の機会を増やす「金」、民主的説明責任がEUコンディショナリティへの遵守に取って代わられる「パワー」、EUとの加盟交渉が行われているという事実が政権へ正統性を与えてしまう「名誉」、の3つが挙げられ、セルビアの事例を用いて検証されている(*ibid.*: 45-53)⁵²。このうち、「パワー」と「名誉」によって、上記の相反が説明可能であろう。すなわち、部分的にでも加盟条件達成への行動を見せる限りEUとの加盟交渉は継続し、交渉の継続をもって政権は自身の正統性を民主的正統性の不備にも関わらず主張できるのである。

コペンハーゲン基準が、相反する思惑から形成された規定であり、加盟希望国には「最低限の行動指針」—達成しなければ加盟は絶望的であるという非常に限定された、しかし間違いなく一縷の光明となる情報—を提供するものであったことは、既に述べたとおりである。すなわち、加盟希望国がコペンハーゲン基準を守ろうと努力するように仕向ける「簡易ルール」であった。しかしながら、このセルビアの事例では、EU加盟という大義名分に隠れながら民主主義を軽視する政府、政府のそのような行動を可能とするコペンハーゲン基準の部分的遵守という関係性が示唆される。「簡易ルール提供による情報コスト節約」が、「セルビア政府の真剣さを判断する情報の不足にも関わらず、EU加盟交渉が継続される」事態を招くこと、つまり「情報の不足にも関わらず安易な判断を可能にする簡易ルール」として機能しうることが示されたと言えよう。簡易ルールの設定は、加盟希望国の政策調整を必ずしも引き起こさないのである。⁵³

51 この「後退」は、NGOフリーダム・ハウスが作成する「民主主義スコア」で2015年以降からの継続的な下落としても確認できる (<https://freedomhouse.org/country/serbia>, 2023年2月21日閲覧)。

52 上述した2018年以降の傾向はS. RichterとN. Wunschの研究では扱われておらず、文中の「部分的遵守」と「民主的正統性軽視」の関係性確認は今後の課題である。

53 但し、3.3.2で記した「臆げなコミットメント」として機能する可能性も言えよう。文中の状況は、

IV 結果と考察

本稿では、国際協調における制度の重要性を指摘するリベラル制度論の主張を、その提唱者である Keohane の著作 *After Hegemony* を基にして分析し、国際協調の先進例とされる EU の様々な局面で適用可能かを検証した。

まず、リベラル制度論が期待した制度の役割としては、制度内の既存合意流用から可能となる「取引費用削減作用」、何が規定違反であり違反時に生じる報復を明確にすることで発生する「未来の不確実性低減作用」が挙げられる。この2つに付け加え、現実では情報を処理するにもコストがかかり、そのコストが国際協調を妨げるとの観点から、「簡易ルールの提供」の役割も無視できない。本稿では、この3つの制度作用に注目し、制度がリベラル制度論の主張する国際協調の維持・促進作用を持つかどうかを検討した。

しかし、その検討に際し、*After Hegemony* で見られた制度の設計意図と作用の混同といった誤謬を避けるため、制度設計と制度作用は分けて分析する必要があること、また、制度と制度作用の因果関係を明確に把握するには、成文化された規定へと分析対象を限定すべきであることを指摘し、事例分析へと組み込んだ。

行った事例分析からは、「制度が無視できない作用」を生み出しながらも、「必ずしも国際協調の維持・促進に貢献する作用ではない」ことが確認された。

欧州難民危機の事例では、EU へと流入する人々の庇護に関し、加盟国間の負担分担が不公平であることから、より迅速により公正な分担を決めることを目的とした条約改正が施されたことが確認された。つまり、庇護を求める人々が増大した折に流用可能な合意が準備されていたことになる。しかしながら、欧州難民危機ではその既存合意の使用—QMV の適用—に対する反発が生じ、解決策である筈のリロケーション決定への不遵守が発生した。取引費用は削減されるどころか増大したと言えるであろう。

ポジティブ・アクションを巡る事例では、男女均等待遇指令を制定する際、加盟国は不明瞭な文言を削除し、ポジティブ・アクションを均等待遇原則の例外とすることを明確化した。この規定の明確化は、しかしながら、後に ECJ による先決裁定で文字通り解釈され、加盟国は条約改定による対応を迫られた。明確化によって未来の不確実性が低減されるどころか、加盟国は期待していなかった議題に対応することになったのである。

セルビアの EU 加盟交渉では、問題となったコペンハーゲン基準自体、その制定意図が曖昧であった。すなわち、「加盟延期の理由」かつ「加盟承認の根拠」として作成された。しかしながら、加盟希望国に対しては「達成に努力を払わない限り加盟出来ない」との最低限の指針、簡易ルールでもあり、コンディショナリティへ従う動機付けになると考えられる。だが、セルビアの加盟交渉からは、一部遵守により「EU 加盟交渉進展による正統性獲得」に利用されていることが示唆された。「簡易ルールによる情報コスト節約」が「情報不足下で下される判断の根拠」へと転用されたと言えよう。

全ての事例で分析対象となった制度が無視できない作用を及ぼしたことが観察される一方、その効果は必ずしも国際協調の維持・促進では無かったことが確認できる。

Keohane は「国際レジームは秩序や強大なヘゲモンを創り出すことは出来ない。しかし、時には成功の自己実現的期待へとバランスを傾け、パニックと失敗から遠ざける」と述べている (Keohane

「EU からの正統性に頼る限り、加盟交渉を継続する必要がある」とも読み替えられるからである。

2005: 240). 本稿からもバランスを傾ける力、制度作用の重要性は否定されない。しかし、その傾ける力の行先が、期待する方向や成功とは限らないことを本稿は示したと言えよう。

V おわりに

本稿では、国際協調の維持・促進における制度の重要性を主張するリベラル制度論の主張を検討し、EUにおける事例分析を通じて、制度作用が無視できない要因である一方、その作用が必ずしも国際協調の維持・促進に貢献するとは限らないことを論じた。

最後に本稿における研究の限界と、今後の展望について記しておきたい。

まず限界についてであるが、本稿での検討はあくまで *After Hegemony* において提示された制度作用に限定されている点が第一に挙げられよう。リベラル制度論の嚆矢としてその重要性は疑うべくもないが、後の理論的発展・変化は本稿では検討されていない。

第二に、概念の整理不足があろう。Keohaneの挙げる制度作用を整理する上で、何らかの視点や要素の見落としがあったらうことは想像に難くない。また、制度という概念に関しても、異なる表現形態、黙示のルールへの考察が不足していると思われる。

最後に、その事例選択が指摘されよう。EUが取り扱う領域は多岐にわたり、個々の独自条件が影響した可能性は否定できない。また、今後の展望にも関連するが、課題連関の可能性を考慮すると、「枝葉」の領域であったとも考えられる。

今後の展望に関して、まず思いつくのは事例分析の充実である。先進例であるEUに限定するにせよ、分析される事例数の増加や分析の緻密化は、理論検証のために必要かつ着実なステップであることは間違いない。

次に、限界でも触れた課題連関の可能性から推察される核心領域での検討である。アクターの利害計算が理論的想定となっているが、最も重要視される利害が関係する領域を検討対象とすることが、制度作用の解明に役立つであろう。その際は、どのように他の領域に関連しているのかを観察することが必須と考えられる。

本稿から示唆される最も大きな課題としては、制度が国際協調の維持・促進に貢献しない場合あるならば、「制度作用の帰結として何が起こりうるのか」を明らかにすることと思われる。実際の作業としては、協調体制の破綻や制度変化における制度作用の解明を行う必要があるだろう。

本稿におけるこれらの限界と、明らかになった研究課題を踏まえ、更に国際協調体制における制度作用の解明に取り組んでいきたい。

〔附記〕

本稿は神戸大学国際文化学研究推進インスティテュートの2022年度研究プロジェクト「国際協調体制における制度作用の解明：EUの「日常」、「危機」、「拡大」局面における制度要因の影響分析」に関連する研究成果であり、この研究プロジェクトおよびJSPS科研費20K22073の助成を受けたものである。

参照文献

- 宇野原 将貴 (2022) 「欧州難民危機におけるガバナンスの破綻：ガバナンスの失敗とレジリエンス」
神戸大学大学院国大文化学研究科『国際文化学』第 35 号, 51-71 頁.
- ヴァン・エヴェラ, S. [野口 和彦・渡辺 紫乃 訳] (2009 [1997]) 『政治学のリサーチ・メソッド』勁
草書房.
- 遠藤 乾 (2016) 『欧州複合危機：苦悶する EU、揺れる世界』中公新書.
- 岡部 みどり (2017) 「欧州移民・難民危機と EU 統合の行く末に関する一考察」『国際問題』No. 662,
17-24 頁.
- 佐藤 以久子 (2014) 「欧州共通の庇護政策 (CEAS)」『桜美林論考 法・政治・社会』第 5 巻, 63-81 頁.
- 須網 隆夫 (2018) 「危機の中の EU 法：EU 法秩序変容の可能性」『日本 EU 学会年報』第 38 号, 59-89 頁.
- 中坂 恵美子 (2010) 『難民問題と『連帯』：EU のダブリン・システムと地域保護プログラム』東信堂.
- 中西 寛・石田 淳・田所 昌幸 (2013) 『国際政治学』有斐閣.
- 中村 民雄 (2019) 「EEC 条約の男女同一賃金原則の水平的直接効果：ドゥフレンヌ (第 2) 事件」中
村 民雄・須網 隆夫 編著『EU 法基本判例集 [第 3 版]』日本評論社, 33-40 頁.
- 濱口 桂一郎 (2022) 『新・EU の労働法政策』労働政策研究・研修機構.
- 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」
神戸大学大学院国際文化学研究科『国際文化学』第 29 号, 85-109 頁.
- 宮本 聖斗 (2022) 「外部インセンティブモデルの有効性の検証：セルビアの (脱) 欧州化を事例に」
神戸大学大学院国大文化学研究科『国際文化学』第 35 号, 223-247 頁.
- Aivazian, V. A. and Callen, J. L. (1981) 'The Coase Theorem and the Empty Core' . *The Journal of
Law and Economics*, Vol. 24, No. 1, pp. 175-182.
- Barnard, C. (2006) *EC Employment Law*, (Oxford: Oxford University Press).
- Caporaso, J. A. and Tarrow, S. (2009) 'Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the
Transnational Embedding of Markets' . *International Organization*, Vol. 63, No. 4, pp. 593-620.
- Coase, R. H. (1960) 'The Problem of Social Cost' . *The Journal of Law & Economics*, Vol.3, pp. 1-44.
- Cornelisse, G. (2014) 'What' s wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration
in the Area without Internal Borders' . *Common Market Law Review*, Vol. 51, Issue. 3, pp. 741-
770.
- Council of the European Union (2010) *Application by the Republic of Serbia for membership to the
European Union: Council Conclusion*, 15305/2/10.
Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15305-2010-REV-2/en/pdf>
(2023 年 2 月 21 日閲覧).
- Council of the European Union (2011) 'Council conclusions on enlargement and stabilisation and
association process' . *3132nd GENERAL AFFAIRS Council meeting* in Brussels, 5 December
2011. Retrieved from
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf (2023 年
2 月 21 日閲覧)
- Council of the European Union (2015a) *Press release on 14 September 2015*. Retrieved from [https://
www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14/jha-relocation-refugees/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14/jha-relocation-refugees/) (2023 年 2
月 15 日閲覧).

- Council of the European Union (2015b) '3411th meeting of the Council of the European Union held in Brussels on 22 September 2015' *Draft Minutes* ST 12295 2015 INIT. Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12295-2015-INIT/en/pdf> (2023年2月15日閲覧).
- Craig, P. (2010) *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*. (Oxford: Oxford University Press).
- Craig, P. and de Búrca, G. (2020) *EU LAW: Text, Cases, and Materials*, seventh edition, (Oxford: Oxford University Press).
- European Commission (1975) *Equality of Treatment between men and Women Workers*, COM (75) 36 final, Brussels.
- European Commission (2011) *Commission Opinion on Serbia's Application for Membership of the European Union*, COM (2011) 668, SEC (2011) 1208, Brussels.
- European Commission (2013) *Serbia 2013 Progress Report*, COM (2013) 700 final, SWD (2013) 412 final, Brussels.
- European Commission (2015) *Proposal for a COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, COM (2015) 286 final Annex 1 to 3, Brussels.
- European Council (1993) *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen 21-22th June 1993.
- European Council (2015) *Conclusions*, European Council meeting on 25 and 26 June 2015.
- FRONTEX (2016) *Risk Analysis for 2016*, (Warsaw: FRONTEX). Retrieved from https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (2023年2月15日閲覧).
- Griller, S., Droutsas, D. P., Falkner, G., Forgó, K. and Nentwich, M. (2000) *The Treaty of Amsterdam: Facts, Analysis, Prospects* (Wien: Springer).
- Hantrais, L. (2007) *Social Policy in The European Union*, (Palgrave MacMillan).
- Hoskyns, C. (1996) *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*, (London: Verso).
- Ikenberry, G. J. (2001) *After Victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, (Princeton: Princeton University Press).
- Juncker, J.-C. (2015) *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5614(2023年2月15日閲覧).
- Juncos, A. E. and Pérez-Solórzano Borragán, N. (2019) 'Enlargement' . In Cini, M. and Pérez-Solórzano Borragán, N. (eds.) *European Union Politics*, 6th edition, (Oxford: Oxford University Press), pp. 266-280.
- Keohane, R. O. (1982) 'The Demand for International Regimes' . *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 325–355.
- Keohane, R. O. (2005[1984]) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press).
- Keohane, R. O. (2020) 'Understanding Multilateral Institutions in Easy and Hard Times' . *Annual Review of Political Science*, Vol. 23, pp. 1-18.

- Keohane, R. O. and Martin, L. L. (1995) 'The Promise of Institutional Theory' . *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 39-51.
- Kingsley, P. (2015) 'What caused the refugee crisis? You asked Google: here's the answer' . *the guardian*, 7th December 2015.
Retrieved from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/09/what-caused-the-refugee-crisis-google> (2023 年 2 月 15 日閱覽) .
- 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.
- Kratochwil, F. V. (1989) *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lall, R. (2017) 'Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations' . *International Organization*, Vol. 71, No. 2, pp. 245–280.
- Lilyanova, V. (2016) 2015: *At a Glance: Serbia Opens its first Negotiation Chapters*, PE 579.079, 1 February.
Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/573942/EPRS_ATA\(2016\)573942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/573942/EPRS_ATA(2016)573942_EN.pdf) (2023 年 2 月 21 日閱覽).
- Menon, A. and Sedelmeier, U. (2010) 'Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy' . *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, pp. 75–92.
- Merton, R. K. (1936) 'The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action' . *American Sociological Review*, Vol. 1, No. 6, pp. 894-904.
- McLaughlin Mitchell, S. and Hensel, P. R. (2007) 'International Institutions and Compliance with Agreements' . *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 4, pp. 721–737.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL Press).
- Nye Jr, J. S and Welch, D. A. (2017) *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, 10th edition (Boston: Pearson).
- O'Kinneide, C. (2006) 'Positive action and the limits of existing law' . *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 13, No. 3, pp. 351-364.
- Pierson, P. (1996) 'The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis' . *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 123–163.
- Pierson, P. (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton: Princeton University Press).
- Prechal, S. (1996) 'Case C-450/93, Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen [1995] ECR I-3051' . *Common Market Law Review*, Vol. 33, No. 6, pp. 1245-1259.
- Richter, S. and Wunsch, N. (2020) 'Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans' . *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 41–62.

- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005) 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe' . In Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds) *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press), pp. 1-26.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2020) 'The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited' . *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 6, pp. 814–833.
- Sedelmeier, U. (2020) 'Enlargement: Widening Membership, Transforming Would-be Members?' . In Wallace, H., Pollack, M. A., Roederer-Rynning, C. and Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 8th edition (Oxford: Oxford University Press), pp. 440-468.
- Simon, H. A. (1997[1945]) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4th edition (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 edition (Oxford: Oxford University Press), pp. 89-107.
- Szyszczyk, E. (1996) 'Positive Action After Kalanke' . *The Modern Law Review*, Vol. 59, No. 6, pp. 876-883.

参考資料

- 特に言及がない限り EUR-Lex (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>) を参照した。
- Bulletin of the European Economic Community* <http://aei.pitt.edu/>
- Cambridge Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/ja/>.
- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community* (Treaty of Amsterdam).
- Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece.
- Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary.
- Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women.
- Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.
- Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security.
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).
- The Treaty establishing the European Economic Community* (Treaty of Rome).
- The Treaty on European Union*.
- The Treaty on the Functioning of the European Union*.

判例

Case 43/75 *Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena* (通称 *Defrenne II*) [1976] ECR 455.

Case 450/93 *Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECR I-3051.