

ヨーロッパ統合理論とマルチレベルガバナンス論：規範パワー論との関連

臼井陽一郎（新潟国際情報大学 usui@nuis.ac.jp @usui1965）

2011年度日本政治学会（分科会 B-4 EU 統合研究の理論的視座）提出の論文を一部修正。
未定稿、報告用参考論攷。

目次

はじめに

1. EU政治の理論・その在庫リスト：マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の位置
 - (1) 統合・政体・政策：説明モデルと規範モデルの交差
 - (2) マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の位置
2. 二つの規範モデル：主権を超える参加と国益を超える規範
 - (1) マルチレベル・ガバナンスの場合
 - (2) 規範パワー論の場合
3. “EUの内”と“外のEU”：規範モデル上の連関
 - (1) マルチレベル・ガバナンスゆえの規範パワー
 - (2) 前例なき政体の国際アイデンティティ

おわりに

図表

文献

はじめに

今年には1993年にEU条約が発効して20周年となるが、今後さまざまな場で節目の総括が行われていくだろう。これはEU政治の理論の本格的な点検作業の好機でもある。理論なるものが何であるかについては実に多様な理解がありうるとしても、理論がベースとなってリサーチ・デザインが作られていくことに変わりはない。EU政治研究のクオリティを上げていくためにも、既存の理論の点検が必要になる。過去20年、EU政治を読み解くために、統合について、政体について、ガバナンスについて、古典的なものから最新のものまでさまざまな理論モデルが数多く彫琢され、EUの深化拡大動向や、政治機会構造や、問題解決能力が探求されてきた。こうしたヨーロッパ統合におけるEUの発展を説明するための理論形成に加えて、グローバル社会におけるEUの行動についても、アメリカなる他者と比較され、グローバル戦略の形成が跡づけられ、国際アイデンティティの特定が試みられてきた。実に多方面にわたるEU政治の理論は、EUのリアルな姿の認識に、いかに貢献してきたのだろうか。優劣善悪分かち難く結びついた多面的な姿をバランスよく把握できていたのであろうか。それとも願望のEU像を固定してしまい、ある一面を偏重したバランスの悪い認識に墮してしまっていたのだろうか。20周年の節目を機に、EU政治理論のバリエーションと対抗補完関係を見直しながら、個々の理論の子細を点検し（ネジを締め直し油を差して）全体として認識のパフォーマンスを改善していかなくてはならない。本報告はこういった節目の点検作業の一端に携わろうと企図するものである。

今回の報告ではマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論を取り上げる。ねらいは2つある。ひとつは説明モデルと規範モデルが分かちがたく一体化されてしまいがちなEU政治研究の、反省的見直しである。“EUの内”を説明するマルチレベル・ガバナンス論には、主権を超える参加デモクラシーへの願望が散見される。“外のEU”を説明する規範パワー論には、国益を超えるヨーロッパ的価値への願望が垣間見られる。マルチレベル・ガバナンス論も規範パワー論も、願望のEUを妄想する語彙の提供に墮してしまっではまずい。期待のEUを批判的に吟味する規範モデルとして確立されなければならない。そのためにも、説明モデルと規範モデルのオーバーラップを意識して、規範モデルとしての部分の意義を適切に評価する必要がある。マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論は規範モデルとしてどういったポテンシャルをもつものであろうか。2011年現在のEUのあやうい状況をふまえて検討したい。

もう一つは、“EUの内”と“外のEU”の規範的一貫性を想定するEU像の批判的再考である。一方でマルチレベル・ガバナンス論はローカル・アクターの参加体制の確立と国際社会におけるEUの普遍的価値への志向性をシンプルに結びつけようとする(The Committee of the Regions 2009)。他方で規範パワー論はポスト国民国家のハイブリッドなEU政体のあり方がEUの対外行動を普遍的価値の実現へ向けて成型すると想定する(Manners 2002)。両者が同種の規範イメージに貫かれているのは明白である。域内でポスト国民国家の市民公共圏をはぐくむEUが、域外のグローバル社会でリベラルな価値を追求し、規範パワーを発揮するという構図がそこに想定されている。この構図の対極には、EU域内を大国が支配し、EUはその大国の国益に即して域外でヘゲモニーを追求するという、これまた過度にシンプルナリアリスト的世界像が想定されるわけだが(Hyde-price 2006)、当然、両者の二者択一ではない。われわれのEU政治認識を進めるような建設的な対抗関係がデザインされなければ

ならない。これを規範モデルの確立という次元に移して検討しようと試みるのが、本報告のねらいである。こうして域内の政体と域外の行動の関係を問うことはまた、E U政治理論の重要な課題のひとつ、前例なき政体の国際アイデンティティという問いにアプローチすることにもなる。E Uが主権国家と同類の国際アクターとして行動できるキャパシティをすでに持ち合わせているかどうかについては、いまだ完全に決着がつかないもの、少なくともグローバル社会におけるE Uのプレゼンスについては、これまでに一定の研究の蓄積がある。その際折にふれ問われてきたのが、国家でも国際組織でもない特異な政体E Uのグローバル社会における存在のあり方であった。本報告が照準を合わせる二つの事例に即して換言すれば、マルチレベル・ガバナンスの規範パワーという仮説となる。これを事実認識の次元で検証することとどまらず、一個の規範モデルとして彫琢していくことにE U政治研究上の意義を見いだせないであろうか。本報告ではこの点の考察にも歩みを進めていきたい。

まず第1章でE U政治理論の全体像を鳥瞰し、説明モデルと規範モデルが交差する傾向にふれた上でマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の位置を把握しておく。次に第2章でマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論をそれぞれ概括的に整理し、それぞれの規範モデルとしてのポテンシャルについて検討を加える。そして第3章でマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の規範モデル上の意味連関について批判的に吟味して、前例なき政体の国際アイデンティティという問いに規範モデルの構築という視座からどのようなアプローチが可能なのか、規範パワー論をめぐる研究状況も整理しながら考察を進めていく。

第1章 E U政治の理論・その在庫リスト：マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の位置

(1) 統合・政体・政策：説明モデルと規範モデルの交差

E U政治の理論という場合、何か単一の理解がこの分野の研究者に共有されているわけではない。E U政治の諸特徴をつかむための理論枠組の集積が見られるだけであり、E U政治の理論とはまずはそのようなものとして大づかみに理解できるにすぎない。決して体系的な理論形成が実現されてきたのではない。E U政治の理論はどこまでも複数形である。その集積を見渡そうとすると、E U政治の特殊な姿を指向した理論なのか、E U以外の政体や地域共同体にも見いだせる普遍的なものを指向した政治理論なのか、二つをあえて分けて考える立場もありえるかもしれない。本報告では、もっぱらE U政治に照準を合わせるのみで他の政治への適用はまったく想定しない理論については、考慮に値すると考えない。E Uを対象としながら他の政体や地域共同体にも適用可能な“政治理論”に開いていく可能性をもつものであってはじめて理論動向レビューの素材として価値をもつととらえたい。本報告の関心はE U政治の特殊な理論でなく、E U政治の検討から得られる知見を他の政治にもつないでいける理論である。

E U政治の諸特徴をつかむための理論枠組の集積という場合、次にその範囲が問題になる。この範囲で重要になるのは、ヨーロッパ統合理論もE U政治理論に含めて考えるのかどうかであるが、これについても二つを区別して精緻化を図るより、包括して認識を広げようと試みる立場が望ましい。そもそもヨーロッパの統合はE Uの形成という成果を生み出す形で進展してきたのであり、E U政治の理論をヨーロッパ

統合の理論から切り離して理解することはできまい。両者はセットだととらえることによって、国際政治と比較政治の垣根を越えた分野横断的なEU研究の地平を広げていくこともできるであろう。

主要なヨーロッパ統合理論およびEU政治理論の教科書をかねた文献3冊を取り上げ、そこで扱われたものを一覧表にしてみると(第1表)、ヨーロッパ統合理論とEU政治の理論のバリエーションのゆたかさが見て取れる。国際政治学、比較政治学、政治哲学、社会学系の理論と、広範囲にわたるディシプリンが見られるのは、EU政治研究の魅力であるといえそうである。しかもロザモンドの2000年『ヨーロッパ統合の諸理論』からヴィーナー/ディーズによる2009年『ヨーロッパ統合理論』第2版まで約10年の期間にあって、常連の理論がほぼ固定されている。つまりヨーロッパ統合とEU政治の理論研究は、分野横断的な対抗補完関係を軸をもって広範に展開していくための豊富な研究を積み上げてきたのである。

【第1表】

射程範囲の広さについてさらに見ていくと、ヴィーナー/ディーズによる統合理論の見取り図(第2表)が参考になる。そこに示されているとおり、統合が政体を形成し、その政体で政策が実施され、その政策と政体をめぐって政治が動くのであるが、そのそれぞれにおいて、説明と理解、分析と記述、批判と規範のための理論がさまざまにオーバーラップしながらそれぞれの守備範囲に収まっている。ヴィーナーとディーズはこうしたパッチワークによる分業体制がヨーロッパ統合とEU政治の理論の現況であると評価する。優れて建設的な発想である。否定し合うのでなく守備範囲と強みを出し合うべきだというこの思想、今後のEU政治研究をデザインするにあたってたえず留意していくべきであろう。

【第2表】

こうした広範囲の理論の動きについては、無数の政策分析の積み上げと統合研究の進展があってその後には政体研究の追加があったことに注意しておきたい。クリソチューはヨーロッパ統合オンリーの理論研究から政体分析の理論研究へと動きがあったことに注意を払い、この追加とともに規範研究への転回(normative turn)が生じた点を強調する(Chrysochoou 2001)。統合がそれ自体善であると前提して問題なく研究が進められた時代が終わり、統合の成果EUの正統性が問われるようになっていったのである。冒頭で述べたとおり、EU政治の理論はそれ自体、規範モデルを組み込む傾向が見られる。その要因のひとつにこうした政体研究の展開がある。EU政治研究の転回を中心となった規範とはもちろん、政治を方向づけるルールやスタンダードのことであり、とりわけデモクラシーが問題にされていった。民主国家が形成したEUの民主的統制はEU統合が進めば進むほど不十分なものになってしまうという、いわゆる民主主義の赤字という批判である。政体研究の登場はまさに政治の規範をEU政治理論の中心問題に浮上させていったといえるだろう。

第3表は統合と政体と政策の三側面を理論の分類に利用し、第2表にある政治を外に出したものである。政治を政体と政策に対置する分類方法があきらかに間違っているわけではないが、政治の意味す

るところが狭小化されかねないのは問題である。統合の深化と拡大にともなう加盟国の主権の放棄か維持かについても、政体の形成による意志決定制度への参入のコントロールについても、統合を通じて形成された政体が可能にする共通政策の問題解決能力の向上策についても、すべて政治アクターの選好をめぐる対抗が見いだされるはずであるが、そういった政治の対抗関係を方向づける規範の内容やクオリティが規範研究への転回とともに、E U 政治理論の主要な課題のひとつとされていったわけである。

【第3表】

これに加えてもう一つ、E U それ自体に新時代の秩序を開示する可能性が読み込まれていったこともあげられる。E U の正当性および正統性を問題にする批判的議論からはまさに真逆のことになるが、E U の発展には新しい秩序の到来を予感させるものがたしかに存在したのである。説明モデルに規範モデルが交差するE U 研究の事情として、この点も指摘してお叶えなければならない。ヨーロッパ統合が生み出したE U のもとでは、競争政策に規律された5億人のシングル・マーケットには社会と環境の価値が組み込まれ、地方政府や自治体、社会団体が自らの中央政府を迂回する形で越境ネットワークを形成して結びつきを深め、主権国家の利己性と攻撃性は恒久不戦を実現するまでに矯正され、自由と安全と正義の保障されたひとつの領域が実現されてきたはずであった。グローバル社会では人権とデモクラシーと持続可能な発展が対外行動の基本目的として追求され、国連を中心とした多国間主義が広範なイシュー・エリアで実践されてきたはずであった。E U を生み出したヨーロッパ統合の成功物語には、ヨーロッパ内外からたしかに多くの期待が寄せられてきたのである。だがしかし、この期待があやうくはかない基盤に立脚したものであることも、またさまざまな場面で赤裸々になっていった。期待と失意、希望と失望のない交ぜにされた20年が、まさにE U の歩みであった。つまりE U は願望と落胆の抛り所であって、政治学による権力監視のための批判が必要とされるような存在ではなかった。強大な政治権力を発揮するものとしてたえず政治学的批判の俎上に乗せられるべき政体にはなりえなかった。たとえブリュッセルのユーロクラットや独仏のヘゲモニーが繰り返し取りざたされてきたとしても、E U が警察・軍事の強力な暴力装置と化してレトリカルな正義言説を引き合いに大量の血を流すような大規模なオペレーションを実施することはなかった。リーマン・ショック以来、ギリシャをはじめとしたPIIGS 諸国の財政破綻のおそれがグローバルな金融危機を引き起こしている現今の状況においてさえ、財政統合へ向けたさらなる進化がEU内外で少なからず待望されているのである。こうしたE U イメージのあり方が、説明モデルと規範モデルの交差をトレンドとする理論形成の背景にあったといえるであろう。つまりE U のフィジカルなパワーの弱さによる非覇権的な物腰が、願望を集めるE U のベースであった。こうしてE U のポジティブな部分だけでなくいわば普通の国家には足りない部分もあずかって、E U に期待を寄せる根拠となっていた。そうしてヨーロッパ統合とE U 政治の理論形成にあっても、この期待が胚胎しているといえるように思われるのである。

理論が願望のE U を妄想する語彙の提供に墮してはいけぬ。理論は期待のE U を批判的に吟味する規範モデルとして確立されなければならない。本報告はE U 政治の理論における規範モデルの可能性を検討しようとするものであり、その事例として取り上げるのがマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論である。両者ともそれ自体、E U 政治の規範言説でもありえる。E U 政治の説明モデルとして実証分析

のための仮説を導き出す概念枠組であると同時に、両理論とも政治の現場においてスピーチ・アクトのソースとなっていたのである。EU政治の理論における説明モデルと規範モデルの交差を意識して、その規範モデルの部分を検討しようとするのが本報告であるが、マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論はそのための格好の事例である。

(2) マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の位置

本報告が取り上げるマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論は、その登場の時期もメインストリームの一角を占めるようになった時期も異なる。第1表と第2表が示すとおり、マルチレベル・ガバナンス論はすでに久しくEU政治研究の主要理論とされてきた。これにはいわゆるガバナンス論への転回(Kohler-Koch and Rittberger 2006)が大きい。ガバナンスはEU研究のまさに中核的概念としてネットワーク・ガバナンスやソフト・ガバナンスといった事象の研究蓄積を生み出してきたが、中でもマルチレベル・ガバナンスはもっとも注目を集めた理論として、EU研究の代名詞とさえいえるほどになっていった。

このような老舗のマルチレベル・ガバナンス論に対して、規範パワー論は新参であるといえる。第1表のとおりすでに2000年のロザモンドの教科書で国際アクターとしてのEUが取り上げられていたが、規範パワー論が本格的にスタートを切ったのは2002年のマナーズの論文である(Manners 2002)。第1表にあるチことボウレンの書に一応は国際アクター論としてふれられているものの(Tonra 2006)、EU政治の理論の一種として教科書にマルチレベル・ガバナンス並に取り上げられることはこれまでなかった。

マルチレベル・ガバナンス論

マルチレベル・ガバナンス論登場の背景にはヨーロッパの諸国家の変容という認識があった。EUによる上からのプレッシャー、地方政府による下からのプレッシャー、そして社会団体による中からのプレッシャーによって、ヨーロッパ各地の国家が等しく政治パワーを減退させてしまったという見立てである。こうした事態に注目が集まり、マルチレベル・ガバナンス論の形成につながっていった(Piattori 2010: 9)。とりわけEUのインパクトが重視された。そのEUにとっても地方政府・自治体の役割は死活的に重要なものになっていった。何と云ってもEU域内9500の市町村がEU法の70%を施行しているのである(Committee of the Regions 2009: 3)。EU機関と地方政府・自治体が結びつきを太くすればするほど主権国家のプレゼンスは相対的に低下する。そういった仕組みがEUの政治過程の中にビルトインされていった。これはあらたな概念でとらえられなければならない、それがマルチレベル・ガバナンスであった。

後に論じるように、このような参加の色彩あざやかなマルチレベル・ガバナンスは、その意義を民主シーの観点から理解しておく必要がある。小川が論じているように、ヨーロッパ統合研究は民主シー・モデルの多様化という実践的な議論の展開をもたらしていった。政治のユニットの脱国民国家化によってヨーロッパの政治空間には多様な政治シーンが現れたのであるが、それにともない多様な民主シー・モデル一つひとつに発展のチャンスがもたらされ、また同時にすべての問題を解消する単一の民主シー・モデルが存在しえないことも明白になっていったと、小川は指摘する(小川 2011)。マルチレベル・ガバナンスの形成がヨーロッパ統合の成果であると考えられる以上、マルチレベル・ガバナンスの民主シーが点検され

なければならないが、それはこうしたデモクラシー・モデルの多様化というコンテキストに即したものでなければならないであろう。マルチレベル・ガバナンスはそれ自体の強化がEUの民主主義問題の解決に帰結すると理解することはできない。多様なデモクラシー・モデルとの柔軟な接合の可能性が、マルチレベル・ガバナンス論を規範モデルとして検討していくうえで重要な視点になるだろう。

規範パワー論

EUの内を把握するマルチレベル・ガバナンス論に対して、規範パワー論は外のEUをとらえようとするものであるが、その関心の背景には、かつてもっぱら統合を進めるために内に向かうパワーであったEUが外へ向かうパワーともなって、対外行動に総合戦略を確立するほどまでに発展していった経緯がある（Smith 2011）。EUはアメリカと没交渉に、またアメリカと対抗してまで、グローバル・アジェンダを打ち立てることのできるパワーへと進化していったのである（Ibid., 149）。

その際にEUの特徴として注目されたのが、自らの規範を外へ打ち出そうとする構えであった。この関心に根ざすようにして、利益志向に対する価値志向の優位がどの程度実際にEUに見られるかが検証されるようになり（Laidi 2008）、外へ向かったEUのパワーがこれまでの国際政治には考えられなかった（という印象をあたえるような）あり方、つまりグローバル・ガバナンスと世界平和のために文明化を進める実力（Smith 2011: 160）であることを実証（および反証）するような方向の研究が積み上げられていった。そうした研究では、国家間の地域共同体が国際アクターでありうる条件や、アイデアとアイデンティティが国際社会において果たしうる役割、そして国際舞台で規範を訴え浸透させていく能力（normative capacity）という線で、EUの対外行動のあり方が検討されていった（Tonra 2006: 118）。

こうした研究潮流の中で中心的な仮説を提供することになったのが規範パワー論であった。現在はプロもアンチも含め規範パワー論隆盛の時であるといえよう（Laidi ed. 2008; Whitman ed. 2011; また2006年のJournal of European Public Policy Vol.13(2)の特集号も参照）。こうした関心の高まりの背景には、すでに述べたように冷戦後ますます不透明感を増していったグローバル社会がある。その秩序形成に対してEUにはたしかに期待が寄せられていったのである。この期待を妄想的な願望に終わらせず、EUの対外行動の健全性・不健全性を建設的批判的に評価していくための規範モデルを打ち立てることは、学術研究サイドの大切な役割である。規範パワー論はそのために有意義な土台となる。

第2章 二つの規範モデル：主権を超える参加と国益を超える規範

（1）マルチレベル・ガバナンスの場合

マルチレベル・ガバナンスの定義

マルチレベル・ガバナンスの定義はピアットーニのものが包括的で具体性もある。マルチレベル・ガバナンスとは非ヒエラルキー的な手続でサブナショナルアクターがすべてのレベル（層）の政策形成に参加するシス

テムであり、ソーシャルアクターがすべての政策領域、すべての政府レベルで動員されている体制であり、EUレベルのスーパーナショナルアクターが（公式の認定された機関だけでなく（ヨーロッパ次元のロビーなど）非公式の集団も）そうした政策決定に同時に関与している政体である。それゆえこれまでとは異なる政治空間や権限関係が形成されていく状態である（Piattoni 2010: 250）。したがって3層のアクター間の政治バトルが想定されるが、バトルの武器は公式の権限であり、知識やアイデアであり価値であり、競合相手に勝って調達しえた合意と支持である。こうした表面的には非抑圧的な手段でもって競合する3層のアクターは、決して安定した関係には入らず、力関係も権限もたえず再編される。しかしこの絶えざる変化の過程を通じてあたらしい実践や手続が徐々に制度化されていく傾向をみせるのもたしかであり、それがマルチレベル・ガバナンスの特徴であると、ピアットニはまとめている（Piattoni 2010: 257）。

新しいタイプの政体

このような特徴をもつマルチレベル・ガバナンスは、もともと国家中心のガバナンスに対抗する概念として理解されてきた。マルチレベル・ガバナンス論の創始者フーヘとマークスは次のように想定していた。「ヨーロッパ統合は政体創出過程であり、政治の権威と政策形成への影響力は地方・国家・超国家の多次元で分有されるようになる。」（Hooghe and Marks 2001: 2）。マルチレベル・ガバナンスはこの基本の想定にしたがい、国家中心の思考法にチャレンジする概念として浸透していったのである。近代国家のスタンダードモデルが中央集権・単一政体・国民主権の三条件の充足にある以上（Piattoni 2010: 4-5）、マルチレベル・ガバナンスの形成は近代国家のスタンダードモデルの変容を意味する。ケイボラツツは、この概念に近代後の次世代型国家構造（a post-modern state）の含意を見だし、ウエストファリア型国家構造との本質的な差異を強調していた（Caporaso 1996）。同様の認識で、クリソチューは次のようにマルチレベル・ガバナンスの研究を次のように意義づけていた。「マルチレベル・ガバナンスの理論家は一方でEUがウエストファリア型国家構成を超克する政体を構成し、伝統的な国家を越えた政治空間、市民領域、公共圏の拡張をなすガバナンス構造がそこに見られるとする。それゆえマルチレベル・ガバナンスの研究は、進化途上のEU秩序にとりくみながら、主権国家の権威や国家行政府に存すると想定された中心性に挑戦しているのである。」（Chrysochoou 2001: 111）。またハーディングは法学研究の立場から、マルチレベル・ガバナンスが「ウエストファリア的思考方法」を解体する意義を見出し、「あらたに生成してきた欧州秩序の意義」を次のようにまとめている。「法学者が把握すべき中心的な事実は、欧州の法のあり方（the European legal landscape）がますます国家を越えまた超えているものの、同時にこれが欧州連邦構造もしくは巨大な欧州国家（a super state）に方向づけられた転換を含意しないということである。それどころか、そこに見られる動態には、遠心・分離の方向性（centrifugal）すら見られるようである。」（Harding 2000: 145）。マルチレベル・ガバナンスの主唱者にとって、ヨーロッパ統合はマルチレベル・ガバナンス創出過程を意味する（Piattoni 2010: 8）。したがってマルチレベル・ガバナンス論の観点からすると、ヨーロッパ統合とはまさに近代国家を超える政治のプロジェクトだということになる。マルチレベル・ガバナンス論はこのように、EUの現実に国家を超えた動きを見いだそうという、思想的だとさえ感じられる認識をベースとする理論であった。たとえマルチレベル・ガバナンスの進展が連邦国家もしくは複合国家への発展過程であるとみられるとしても（Piattoni 2010:

13)、そこにはナショナルアクターの政治パワーが相対的に低下しているとの認識がある。連邦国家的もしくは複合国家的なマルチレベル・ガバナンスがありえるとしても、各レベルのアクターが共存しながら領域と機能それぞれの管轄がバランスよく調整されるはずであり(どこかひとつのレベルが飛び抜けて力をもつようなことはなく)、そうしたフレキシブルな体制によって、問題解決能力を向上させるための政策がチャレンジとして実験的に進められるシステムだと想定されるのである(Piattoni 2010: 13)。

しかし、主権国家中心のガバナンスとは明確に差異化されるマルチレベル・ガバナンスのその新しさとは、いったい何であろうか。ピアットーニによると、マルチレベル・ガバナンスとは新たな政治動員の形態であり、新たな政策形成の様式であり、ルールに権威を与える新たな構造である(Piattoni 2010: 10)。こうした新しさをもつガバナンスは、3タイプのアクターによって3つの分断を克服すると期待される。サブナショナルアクターによる“中央・周辺”格差の修復と、スーパナショナルアクターによる“国際・国内”分離の是正と、ソーシャルアクターによる“国家・社会”隔離の修正である(Piattoni 2010: 11)。その際とくに重要なはたらきをなすと期待されるのが、地方政府・自治体のネットワークである。それは市民社会組織と協調しながら格差是正のための結束へ向けて政治動員を進め、国家のゲートキーパー機能にチャレンジしていくと想定される(Ibid.)。このアクターの多様性が、マルチレベル・ガバナンス論の核となる事実認識である。マルチレベル・ガバナンスがドイツの協動的連邦制と類似だとして両者を比較しようという視点もありえるが、ベンツは両者が決定的に違うとみる(Benz 2010)。マルチレベル・ガバナンスはゆるやかに結合した多次元多層のシステム(a loosely coupled multi-level system)であり、参加アクターの多様性はドイツの協動的連邦制とは比較にならず、まさに政治の革新ともいべきシステムなのであるが、ただしそのガバナンス・システムとしての効率や効果やデモクラシーのクオリティについては、オープン・クエスチョンでありまだ確定的なことはいえないと、ベンツは留意をうながしている(Ibid., 215)。

マルチレベル・ガバナンス論への批判

以上概括してきたとおり、マルチレベル・ガバナンス論はEUがもたらしたポスト国民国家的状況を強調して、いわばグランド・セオリー的な国家変容論を志向する。こうした大構えな議論に対しては、その説明モデルとしての限界を適切に押さえておこうとする批判も提起されてきた。たとえばウォーリーはマルチレベル・ガバナンスの概念によるEU政体の特徴づけに関して本質的な疑問を提起する。第一の柱のしかも地域政策をはじめとしたいくつかの領域で見られるだけの特徴を、EU政体の特質として一般化できるだろうかというのである。マルチレベル・ガバナンスの特徴をもつ分野は地域政策以外にも環境や教育に見いだされるものの(Piattoni 2010)、政体の特質というには弱いといわざるをえない。しかしOMC(裁量調整方式もしくは公開調整方式)を取り上げると事情は異なってくる。OMCの適用範囲は広い。共有権限領域のほぼすべてにOMC的なガバナンス構造を見いだすことができる(Laffan and Shaw)。それゆえむしろOMCこそEUの現在のガバナンスのあり方の特徴であるとする議論もありえそうであるが、そのOMCの下ではまさに広範な参加体制の構築が求められる。その範囲はソーシャルアクター、ローカルアクターそして国際アクターにもおよぶ。ピアットーニの研究によれば、マルチレベル・ガバナンスは中央と周辺、国際と国内、国家と社会の三面それぞれで国家が中心的な政治パワーを相対的に減退させていく現象をとらえようとしたものなのであり(Piattoni 2010: 27)、したがって単にローカルアクターのコミットメント

が顕著になったとする主張ではない。したがってウォーリーが提起した本質的な疑問は、OMC をマルチレベル・ガバナンス論からとらえなおすことによってあらためて検討し直す必要があるだろう。

マルチレベル・ガバナンス論にとってより厳しいのはウォーリーによるもう一つの批判的視点である。ウォーリーはマルチレベル・ガバナンス論が政策形成を理解する仕方について、非国家アクターの影響力を過大評価してはいないかを問う。つまり加盟国中央政府の政治力とそれを行使する機会（コミットロジーやコレベルの存在、議長国の役割、IGC の政治的重みなど）を適切に評価していないのではないかというのである（Warleigh 2006: 81-88）。こうした指摘には、リット・モネの研究を対置できる。その研究によると、マルチレベル・ガバナンスは“統合を逆転させる政府間協力主義”（reversed intergovernmentalism）を可能にするシステムだというのである（Litto-Monnet 2010）。まずリット・モネはマルチレベル・ガバナンス論を統合理論として解釈し、制度やシステムのマルチ性でなく、政治アクターの統合をめぐる交渉に注目する。なかでもナショナルアクターが欧州委員会の政策や欧州司法裁判所の判決を自分たちに都合の良いように方向づけ直そうとする行動に光をあてる。これが統合を逆転させる政府間協力主義と名づけられる動きである。それはスーパナショナルアクターが協働してナショナルアクターを拘束する形でEUの制度や政策を形成しようとした場合に、ナショナルアクターがEUレベルにあらたな交渉の機会をもうけ干渉してこれを逆転させようとする動きであり、EUレベルの決定を見直す方向に話を進めようとする交渉である。リット・モネはこのような動きがマルチレベル・ガバナンスにビルトインされた動的相互行為のシステムによって可能になるという。この動的相互行為は当然サブナショナルアクターとスーパナショナルアクターの間でも展開するわけで、サブナショナルアクターとナショナルアクターの間（つまり主権国家の内部）においてさえ、スーパナショナルアクターの関与を通じて生じていく可能性が生み出される。類似の動的行為として新制度論をあげることができるが、その場合、統合を進展させる動きだけに注意が払われ、また行為の動的相互性が考慮されていない。つまり新制度論の場合、ナショナルアクターがスーパナショナルアクターに政策措置の形成や実施を委任したのちにコントロールを失ってしまい、その後まっぴらスーパナショナルアクター主導で統合が進む事態が想定されている。リット・モネによる統合を後退させる政府間主義の場合、この端緒はスーパナショナルアクターであり、統合進展へのねらいが成功した後にナショナルアクターがEUの決定を方向づけ直す場合が想定される。マルチレベル・ガバナンス論に加盟国中央政府の政治力を軽くみる傾向があるのはたしかであるが、リット・モネの研究では、マルチレベル・ガバナンスが必ずしもヨーロッパ統合を進めるものではないことを明らかにしている。マルチレベル・ガバナンス論を前進させる上で貴重な研究であるといえよう。

欧州委員会と地域評議会のマルチレベル・ガバナンス志向

マルチレベル・ガバナンスは学術研究サイドに閉じた議論ではない。欧州委員会や地域評議会などがEUの目標だとする規範像でもある。それはどこまでも規範像であって、現実のEUの姿を映し出したと主張されるものではない。学術研究サイドの場合とは異なり、政治の現場でマルチレベル・ガバナンスが説明モデルとして問題にされないのは当然であるが、政治の現場で打ち出された規範像が学術研究サイドでEUのリアルなあり方だと認識されるようになってはまずい。あくまでも規範モデルとしての精緻化が進められなければならない。その一環として、政治実務サイドが打ち出した規範像を把握していくのは重要な

作業であるが、それが学術研究サイドの説明モデルの認識を裏付けるものと捉えられてはいけない。政治の現場の目標は不在の理念であって、現に存在する姿ではありえない。説明モデルと規範モデルの交差という、政治理論にしばしば生じるゆがみを是正するためにも、両者を明確に分けていく意識が必要だ。

スーパナショナルアクターである欧州委員会は、2001年に提出したガバナンス白書において、マルチレベル・ガバナンスを次のように説明している。

「EUが必要としているのは、EUと加盟国の間で権限の共有を確実なものにするための明確な原則である。この原則はなんといっても、一般の人々が何度も問いかける問い、つまり、そもそもヨーロッパでは誰が何を行うのかという問いに対する回答でもある。これに回答するには、ある一つの共通のビジョンが必要である。本白書はこれまで、ヨーロッパが完全に発展した姿について、手にとって形をなぞれるかのようにわかりやすく示してきた。それがマルチレベル・ガバナンスに基礎をもつEUである。マルチレベル・ガバナンスとは、各人があらゆる行動の成功へ向けて自らの能力と知識に応じて貢献するためのシステムであり、権限を共有するためのはっきりとしたルールを作り上げることがこの多次元多層のシステムの真の挑戦となる。大切なのは権限を共有することであって、切り離すことではない。これが重要であって、誰一人排除しないというビジョンこそが、全ての加盟国とすべてのEU市民の最良の利益を確保することにつながるのである。」
(European Commission 2001: 34-35)。

こうした包摂をテーマとする価値志向のマルチレベル・ガバナンス理解に対して、サブナショナルアクターが集うEU機関・地域評議会は、より直截にマルチレベル・ガバナンスを制度的に担保することの重要性を強調する。地域評議会のマルチレベル・ガバナンス白書は、次のように定義している。

「マルチレベル・ガバナンスとは、パートナーシップを基礎にEUの政策を形成し施行していくための、EUと加盟国と地方政府・自治体間の協調行動を意味する。この協調行動はさまざまな層の関係政府間の責任の共有に行き着くのであり、民主的正統性のあらゆる源泉に支えられ、さまざまな関係当事者の代表を確保するという性質に基礎づけられるものである。」
(Committee of the Regions 2009: 1)

欧州委員会のガバナンス白書が策定される過程では、大規模なガバナンス研究が組織されており、マルチレベル・ガバナンスについても部会がひとつ割り当てられていた(第4部会)。その第4部会報告は(Leygues 2001)、マルチレベル・ガバナンスをもっぱら地方政府・自治体の役割強化としてとらえる反面、マルチレベル・ガバナンスの理念のより広範におよぶインパクトを明確にしようともしていた。報告によると、マルチレベル・ガバナンスの成長拡大は国民国家の衰退を意味するものではないにしろ、これまで当然視されてきたヒエラルキー的な上下関係が見直されなければならないとする思想を生み出すものである。報告は「サブナショナル、ナショナル、ヨーロッパの各レベルが、決定の後ではなく決定に先立って、平等の立場で、ともに協力し合わなければならない」(Leygues 2001: 挿入)と強調する。こうした認識に立って、報告はEUの矛盾を批判する。EUは可能な限り市民に近いところで決定を下すとしながらも、この補完性原則を実現していくためのリソースを供給することはなく、透明性も政策効果も進展を見せる

ことはなかった (Ibid., 316) 。報告は次のようにいう。

「(EU・国家・地方政府・自治体の間の) 協議、パートナーシップ、契約、越境協力、越境協働、以上5つの優先項目が本質的に重要である。これあってはじめて、様々なレベルの間のネットワーク創出を促進し、よりよきマルチレベル・ガバナンスを生み出すことができるのである。」 (Ibid., 316) 。

こうして第4部会報告はEUが国家だけを唯一の対話の相手とする発想を見直して、ヨーロッパ政治のアジェンダ設定とEU政策の実施の双方に、地方政府・自治体が主役として参加できるようにすること、地域評議会にいつその権限を与えること、EU政策の分野間の一貫性を確保するための各レベル間の協働を確保すること、そしてクロスボーダーとトランスナショナルとインターリージョナルの協力を促進するためのEU制度のあらたに創出することを要求していった (Ibid., 308-316) 。

規範モデルとしてのマルチレベル・ガバナンス：デモクラシーの観点から

以上の政治実務サイドのマルチレベル・ガバナンス論は、サブナショナル・ナショナル・スーパナショナルの各層の間の包摂と協調を目指そうとするものであった。それは畢竟、統合ヨーロッパのデモクラシーをどう構想していくかという課題への回答でもある。しかし、デモクラシーの規範に則した正当性という点では、マルチレベル・ガバナンスは国家主権を超えた参加デモクラシーの構築にいきつく可能性が期待される一方で、過渡期には加盟国の国民主権に基づく自己決定を阻害し、さらにはヨーロッパ議会の存在を相対的に軽いものにしてしまう事態も否定できず、したがってデモクラシーの実現と阻害の両面を見ていく必要がある (小川 2005) 。しかも加えて、EUデモクラシーの欠陥が議論されて久しい。ガバナンスの議論はヨーロッパ・デモクラシー論の文脈に位置づけて論じていく必要があろうだろう (小川 2011) 。ただしEUデモクラシー欠陥論は小川が指摘するように、さまざまなデモクラシーモデルの対抗関係が存在し、あるモデルがEUを正当化しても他のモデルから非デモクラシー的だと論難されることになるため、決してシンプルなものではない。上述のように単一のデモクラシーモデルでは対応できないのがポスト国民国家的状況である。ヨーロッパ統合によるEUの進展がもたらしたデモクラシーモデルの多様化は、デモクラシー論を前進させる好機でもあると解すべきだろう (小川 2011) 。マルチレベル・ガバナンスのデモクラシーという問いは、モデル多様化時代のデモクラシー論にどのように寄与できるであろうか。

ピアットーニはEUデモクラシー欠陥論を第4表のように整理したうえで、マルチレベル・ガバナンスのEUがいかなるデモクラシーを実現しているのか (またしうるのか) 、規範的に評価しようとする。マルチレベル・ガバナンス論に規範モデルの展開を読み込むにあたって重要な研究である。デモクラシーの観点からマルチレベル・ガバナンスを体系的に評価するため、インプット・アウトプット両面からデモクラシー評価基準が提示されている。その評価基準は、インプットのデモクラシーの視点からは公的承認・利益代表・政策参加が、アウトプットのデモクラシーからは透明性・応答責任・説明責任がリストアップされた (Piattoni 2010: 12-3) 。これを整理したのが第5表である。ここにマルチレベル・ガバナンスの規範論が提起されている。整理すると、マルチレベル・ガバナンスのシステムは参加を包括的なものにしてあらゆる利益・見解の吟味を可能にするのでなければならず、より効果的な政策の実施に寄与するものでなければならず、市

民が当事者意識をもって公共のコントロールと政治の平等を実現するのに役立つものでなければならない (Piattoni 2010: 191)。

【第4表】

【第5表】

マルチレベル・ガバナンスのシステムがこういったデモクラシー評価基準をどの程度クリアできるかどうかについては、当然批判がある。たとえばパパドポウロスは、マルチレベル・ガバナンスをデモクラシーの観点から分析していく必要を明確に意識すべきとした上で、デモクラシーのクオリティに対するインパクトを把握するため、マルチレベル・ガバナンスを説明責任のあらたな形式としてみる見方を提案する。これに依拠したパパドポウロスの見立ては、マルチレベル・ガバナンスにとって批判的である。マルチレベル・ガバナンスのネットワークは可視化されず（裏で形成されてしまい）、ネットワークへの参加やメンバー構成もオープンなものにならず選択的になってしまう。それゆえマルチレベル・ガバナンスはデモクラシーのクオリティを引き下げることになると、パパドポウロスは結論づけている (Papadopoulos 2007)。

これに対応するには、できるだけ多くの多様なアクターにオープンで透明なアクセスを保障する必要があるが、これが過ぎれば多数の拒否権プレーヤーによる決定不能状態が生じてしまう。マルチレベル・ガバナンスは「拒否権発動の無数の場 (numerous veto points)」 (Eberlein and Kerwer 2002: 5) をEUにもたらしているだけであって、「意志決定の行き詰まり」 (Ibid.) がEUガバナンスのキャパシティを低下させているという指摘もある。実際、たとえばひとつの派生法の立案から決定までに数年を要する事態さえ生じているのである。しかし、マルチレベル・ガバナンスをゆるやかに結合したシステム (a loosely coupled multi-level system) だと見てドイツの協調的連邦制との差異を明らかにした上述のベンツの研究 (Benz 2010) によれば、マルチレベル・ガバナンスの結びつきのまさにそのゆるやかさが重要であり、これが制度実務や機関間関係をフレキシブルなものにするため、決定不能状態 (つまりシャルフがかつてドイツの協調的連邦制に見いだした共同決定の罨) は、マルチレベル・ガバナンスには発生しにくいという (Benz 2010: 216)。

マルチレベル・ガバナンスの強み

以上概観してきたように、マルチレベル・ガバナンスはそうシンプルには理想の規範モデルたりえない。検討を要する点はまだまだ多く残っている。本報告のレビューで十分なわけではない。最後にピアットーニが上記第5表で示したマルチレベル・ガバナンスの3つの強みを引いておきたい (Piattoni 2010: 246)。第1、マルチレベル・ガバナンスはこれまで周辺化されていたローカル社会の権利と利益を確保する (国家によるシングル・ガバナンスのもとでは不可能であったような形で)。第2、マルチレベル・ガバナンスの下では、上述のベンツも指摘するように領域的機能的に多様なアクターの結びつきがゆるくフレキシブルなものであるため、共同決定の罨を避けやすい。そして第3、マルチレベル・ガバナンスはサブナショナルアクターと

ローカル社会の有機的な結びつきを強化する。ピアットーニはこうした強みをもつシステムを本質において国家から取り戻された連邦政体であるとみなす (Ibid., 247)。この認識の妥当性や国家から取り戻された連邦政体の意味内容についてはさらに突き詰めて検討していく必要があるが、少なくとも、ピアットーニの研究がマルチレベル・ガバナンス論を規範モデルとして精緻化する上で重要な貢献をなしていることは間違いない。次のステップの土台が構築されたといえるように思われる。

(2) 規範パワー論の場合

規範パワーの定義

規範パワーはマナーズが2002年の論文で提起した概念であり、国際社会において何が規範であるかを定義する能力として規定されている (Manners 2002: 239)。それはようするに、“自ら”のスタンダードを国際ルールに仕立て上げる力であり、国際ルールを自ら作り上げそれを世界の多くの国々に従わせていく実力であるとも言い換えられる。いわば規範創造者として規範追随者を増やしていく力だと理解することもできる (Laidi 2008: 4)。このような力にアプローチしたマナーズの2002年の論文は、民生的な手段を使用する能力であるシビリアン・パワーともまた軍事的手段を使用する能力であるミリタリー・パワーとも異なるパワーの概念に着目したものであり、このパワーの発揮をグローバル社会におけるEUの存在に見だし、シビリアン・パワーを重視するドゥシェヌとミリタリー・パワーを強調するブルをともに乗り越え、EUの政治的な特徴の重要な一端を詳らかにしようと試みた研究であった。シビリアンとミリタリーのパワー二元論は冷戦時代のいわばメインストリーム理論でもあったわけで、規範パワー論はこの二元論の限界を乗り越えるべく、規範を志向するEUの国際アイデンティティに注目して、規範を掲げ浸透させようとするパワーをとらえようとしたのである (Whitman 2011: 1-2, 4)。ただし規範パワー論は規範を志向するEUの対外行動がシビリアン・パワーもミリタリー・パワーもともに捨て去ったと主張しているわけではない。シビリアンとミリタリーの二つのパワーを統合する対外戦略の構想に照準が合わされ、その戦略の元に規範パワーが存在していることを明らかにしようとしたのである (Whitman 2011: 6-7)。その性質について、いまいし議論を掘り下げてみたい。

規範パワー論はシビリアンとミリタリーのシンプルな二元的構図に挑戦しようとした理論であった。マナーズによると、ドゥシェヌもブルも同じ前提でヨーロッパ統合を見ていたという (Manners 2002: 238)。その前提は3点に整理された。(1) 市民社会でなく国際社会が重要であって、ウェストファリア的国民国家の中心性は揺るがない。(2) 相手にダイレクトに影響をおよぼすフィジカルなパワーが国際社会では重要になる。(3) ヨーロッパの利益こそが重要であってシビリアン・パワーもミリタリー・パワーもともにヨーロッパの利益のためにこそ発揮されなければならない。このような前提は結局、EU (もしくは当時の経済共同体) の対外行動を国家のそれになぞらえようとしたことに基づくのであり、そうした国家志向の見方に規定されたシビリアン・パワー論もミリタリー・パワー論も冷戦後の世界政治におけるEUの役割を正しく理解することができないとして、規範パワー論が要請されるという論理の運びである。規範パワーとは経済のインセンティブとして現れる豊かさの力ではなく、恐怖を直に肌と感じさせる破壊の力でもなく、価値がもつ引きつける力が基本にあって、シビリアン・パワーからもミリタリー・パワーからも離れた理解が必要になる。

規範パワー論の見立てによれば、EUはグローバル社会で規範を定義することに並々ならぬ意欲を見せており（Manners 2008: 23）、したがってEUの国際アイデンティティは規範パワーの観点から理解しなければならず、EUが世界に提示する規範のインパクトが探究されなければならない（ibid., 239）。

そのために規範パワー論は3つの問いに取り組む。規範についての理論がひとつ（何が正しい正義なのか）、次に規範の形を取ったパワーのあり方（規範の主張・規範の提示を通じて発揮される影響力はどの程度のものか）、そして規範を重視するアクターのタイプである（規範を志向する国際アイデンティティはいかなるものでどのように構築されてきたのか）（以上 Whitman 2011: 21-22; Manners 2011）。

規範パワー論の前提

以上の問いには前提となる認識がある。EUは多中心的なハイブリッドの政体であり、いくつかのアクターからなるアクターであるという前提、また規範の形成にも戦略的利益の形成にも多様なバリエーションがありえりとする前提、規範パワーは時間軸を長く取って解釈してはじめて見えてくるという前提である（Whitman ibid., Manners ibid.）。これに加えて価値の前提も明示されている。規範パワー論はコスモポリタンの倫理とコミュニタリアン政治の二面がコスモポリティカルな対抗関係を形成する場合を望ましいと考えるという。規範パワー論の規範モデルとしての内実にふれるために、この点を今少し敷衍しておきたい。EUが行使する規範パワーに対して二方面からの批判がありえり、マナーズはいう。コスモポリタンからはEUはネオリベラルな資本主義を推進していると非難される。コミュニタリアンからはEUは新しい植民地主義だと叩かれる。マナーズはグローバル社会における普遍的な価値規範を追求すべしとするコスモポリタン倫理と、地域固有の文化資産に根ざした各地域の共同性を守るためのコミュニタリアン政治の双方が緊張感を孕みながらも建設的な対抗関係を形成する状態を志向する。これがコスモポリティカルな志向だという（Manners 2011: 245）。規範パワー論はこのような意味で政治規範理論的な要素を孕んでいるのだが、それはたとえばベラミーらが論じたEU政体を正統化するための政治規範理論とは異なり（Bellamy 挿入）、国際社会におけるEUの行動を批判的に評価するためのものである。欧州社会におけるEU本体の政体としての正統なあり方を論じるものではない。国家より個人の権利を重視する普遍的価値をグローバルにどこでも等しく追求するとともに、地域固有の文化を守るための政治を闘うという対抗の緊張関係の継続、これがEUの対外的なプレゼンスを健全なものにしていくと規範パワー論は想定する。

しかしこうした価値の普遍性と文化の固有性の緊張関係は、往々にして暴力的な衝突の背景として国際社会に深い闇をもたらしてきたのではないだろうか。規範パワー論によればEUのパワーはそうした衝突へとシンプルに帰結するものではない。マナーズは次のように断言する。「規範に則した国際システムは、当のシステムの規範の普遍性を他者に説得する規範パワーを通じてのみ達成される。」（Manners 2008: 37）。こう指摘する規範パワー論が刺激となって、EUのパワーを表現するためにさまざまな形容詞がつけられるようになってきた。EUのパワーは倫理的であるか文明的であるかポストモダン的であり、またジェントルなものであり、静かなものであり、責任あるものだと、見なされてきた（Whitman 2011:

3)。規範パワー論はまさにEUのパワーの新時代性に注目を集めていったのである。第6表に示したように、EUが行使しうるパワーのリストをミスが体系的に整理している。これを規範パワー論の立場から敷衍すると、EUの規範パワーはシビリアンパワーや倫理パワーや魅力のパワーではなく、またEUが軍事パワーや経済パワーを使用しないわけでもない。そうではなく、さまざまなパワーを組み合わせ、全体として規範の実現を志向する戦略を構築し発揮しようとするのが、規範パワーなのである。ヘビーな軍事パワーでさえ、すぐに後述するように、保護する責任（P2P）のための人道的介入という場面においては他のパワーを補い他のパワーに限定される形で規範パワーの一構成要素になりうるとの強弁も可能である。

【第6表】

規範パワーの源泉・内実・限界

では、EUはどのようにして規範パワーなるものを手に入れてきたのだろうか。マナーズは3点指摘する。恒久平和を希求してきたヨーロッパ統合の歴史、超国家と政府間のハイブリッドな政体、EUが事実上保持する憲法である。この組み合わせが重視される（240-1）。ここでEUの政体のあり方が規範パワーの源泉であるとする見立ては、マルチレベル・ガバナンス論との規範モデル上の意味連関を問う上で重要になる。この点は次章であらためて論じる。以上3点の源泉のうち、規範パワーの内実は第3の事実上の憲法にみることができる。マナーズはEUのアキ・コミュニテール（EU法の集積）およびアキ・ポリティック（非法的政治合意の集積）を構成する法や政策がEUの規範パワーを形作るという（Manners 2002: 242）。そうした集積は第7表が示すとおり、5つのコア規範と4つのマイナー規範に整理され、6つの方法によって対外的に拡散されていくと論じられる（Ibid., 244）。

【第7表】

では具体的には実際にどういった政策領域で規範パワーが発揮されるのであろうか。マナーズが2002年の論文で取り上げた事例は、死刑制度であった。各国の主権による刑事司法上のことがらだとするととらえ方から、人権に関わる国際規範であるとするとならえ方へと、意味上の転換をもたらしたEUの役割に注意が引かれている。その後マナーズ自身、開発援助、労働基準、危機管理と事例を広げ（Manners 2008）、また規範パワー論への関心の広がりとともに多くの研究者が参入し、貿易、環境、科学技術開発、加盟国拡大、グローバル・ガバナンス、国際刑事司法裁判所、外交政策と、適用分野が拡張されていった（Whitman 2011: 9-10）。

しかし、EUに徐々に見られるようになってきた軍事化の傾向はどう解すればよいであろうか。規範パワーは、すでに述べたようにシビリアン・パワーとミリタリー・パワーを排他的なものとはとらえず、両者を融合一体化させようとする場合があるが、その最たる例が人道的介入の肯定である。EUの軍事化は平和構築や危機管理のためのもので、平和構築のさまざまな場面のいて実際には非軍事的手段が多用される（Whitman 2011: 10-11）。ソラナ・レポートやEDA（欧州防衛機関）報告が示すように、ヨー

ロップパにとって軍事はもはやハード・パワーの手段ではなく、和解と平和の主題なのである (Lairdi 2008: 10)。ミリタリーなものを特殊排他的なヨーロッパ利益の追求でなく普遍的価値の実現へ向けた手段的なものとして理解するためのレトリックが、規範パワー論として議論されている点には、留意しておきたい。

その点にも関わるが、マナーズは規範パワー論の限界として3点指摘している (Manners 2008: 37)。ひとつが時間である。EUの歴史はまだ浅い。規範パワーの評価には時間がかかるというのである。つぎにブッシュのアメリカがはじめた対テロ戦争である。これによってEUの普遍的規範志向に変化の兆しが現れたという。そして国連常任理事国、とりわけアメリカ、中国、ロシアの大国エゴである。アフガニスタンもイラクもいまだテロ終結のめどは立たず、パレスチナ問題の先鋭化はいよいよ激しさを増し、アラブの春がもたらしている中東の混乱も含めて国際社会の現状をみれば、米中ロのハード・パワーに対するEUの規範パワーの脆弱性は明白であろう。EUがNATO加盟国の軍事行動によって規範的側面を傷つけられてしまうのか、それとも加盟国を規範の国際アイデンティティに即して誘導して行くことができるのか。規範パワー論の批判機能が求められる場面だともいうことができよう。

政治の現場の規範パワー論

マルチレベル・ガバナンス論の場合と同様に、規範パワー論もまた、政治の現場で唱えられてきた。マルチレベル・ガバナンスのように用語がそのまま使用されるわけではないが、内容的に規範パワーの追求がEUの国際アイデンティティであるとするスピーチが見られることを把握しておきたい。EU外交安保上級代表のアシュトンが国連総会で次のように述べている。

「われわれが追求すべき長期にわたる課題は、実効性のある多国間主義を確立して、強い国連をその核にすえることとあります。地域組織はグローバル・ガバナンスを建築するブロックであって、二重の責任を負っています。第一の責任は、安全保障、開発格差是正、人権保護を自らの地域内で実現することにあります。第二の責任は、国連をサポートすることによって、こうした課題をグローバルに成し遂げていくこととあります。」 (EurActiv.com, February 2011 ←記事データ挿入)

また欧州委員会委員長のバローゾも、2009年10月のヨーロッパ・ユダヤ人会議ブリュッセル・オフィスオープニング・セレモニーにて、次のように語ったことが欧州委員会の文書に記録されている。

「・・・私が自らの政治のガイドラインにしようとしているのは、ヨーロッパが自らの行動を自らの価値に基礎づけなければならないという理念です。これをこの場で強調しておきます。そのための土台となるのが連帯です。連帯はEUの内部だけでなく、EUの外部でも実現されなければなりません。私は確信しています、ヨーロッパの価値は今まさにその形を表しつつあるグローバル・ガバナンスに対して、重要な貢献をなすものであると。」 「・・・グローバル・ガバナンスはヨーロッパを必要としているのです。なぜなら、ヨーロッパはグローバル化に対処するための理想的なテストケースだからです。ヨーロッパはスーパナショナルなルールと制度を作り上げ、他に例を見ない独特な政治を経験し、独自の正統性を手にしてきたのです。」 (Barroso 2009: 2-3)

ここでバローゾがヨーロッパの価値として強調するのは、自由、人権、法の支配、平和であり、バローゾが強調するヨーロッパの行動の具体例は、気候変動対策のパイオニア的な実行、途上国支援、金融危機対応であった。2011年現在のユーロ危機にあってさえ、EUの普遍的価値に基づく世界貢献というスピーチ・アクトの構えは下ろされていないことに注意したい。

マルチレベル・ガバナンスと同様に規範パワーも政治実務サイドにおいてEUの目標として現れてくる。ただしマルチレベル・ガバナンス論とは異なって、規範パワー論の場合、規範実現の実績を捕まえることは必ずしも唯一の研究目的ではない。規範パワー論の関心は、規範実現の実績だけではなく、規範をパワーとして利用しようとする意欲と実際の政策措置の根強く広範な現れにも置かれるのであり、そこにEUの他と異なる国際アイデンティティを見いだそうとするのが、規範パワー論の意図だと理解できるだろう。したがって規範パワー論の場合、学術研究サイドと政治実務サイドの関係はいわばストレートなものとなる。そのため、マルチレベル・ガバナンス論の場合と比べて、EUのあり方を批判的に評価するための規範モデルとしてとらえ精緻化していくことには、いっそうの注意深さが必要になる。EUの政治実務サイドのスピーチや文書テキストの内容からそのままストレートにEUのリアルな対外的志向性を導き出してしまうおそれに留意しておかなければいけない。規範パワー論における説明モデルと規範モデルの交差については、こうしていっそうの立ち入った認識論的な検討が求められるように思われる。

第3章 “EUの内”と“外のEU”：規範モデル上の連関

(1) マルチレベル・ガバナンスゆえの規範パワー

これまでの整理検討を準備として、本章ではマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の関係に視点を移す。規範パワーがEU政体それ自体に由来するという見立てについて、規範モデルの構築を視野に入れながら、今少し立ち入って検討しておきたい。マナーズは次のようにいう。「EUの政策の強さは、その多くがトランス・ナショナルおよびスーパーナショナルの組織に由来する。この組織では、市民社会発の規範とヨーロッパ政治エリートの規範が組み合わせられ、反響していくのである。」(Manners 2002: 251)。この指摘をまずはマルチレベル・ガバナンス論のサイドから見直しておこう。

EUをマルチレベル・ガバナンスとして特徴づける見方には、実はEUをシビリアンなものにとらえる理解が前提的に入り込んでいないであろうか。つまり、EUは大国が主導する好戦的でヘゲモニー志向の政体ではなく、地方政府や市民社会がガバナンスに参画するリベラルな国際アクターであるという願望的見方が、学術研究サイドにもまた政治実務サイドにも、言説として浸透していないだろうか。マルチレベル・ガバナンスのアプローチは、EUをこのように見なし特徴づける言説の一端を担ってはいないだろうか。もちろん、願望的であるかどうかの問いに対してある特定の時期・段階限定でシンプルにイエス・ノーで答えようとしても、有意義な認識にはいたるまい。マルチレベル・ガバナンスの規範モデルおよび規範パワーの規範モデルをそれぞれ精緻化して、EUの実際の動き一つひとつを批判的に吟味しながら、全体としてのリアルなEU像をモデルへの接近傾向・後退傾向にあるものとして動態的に認識していく必要がある。したがってここで検討しておきたいのは、マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論が暗黙のうちに（場合によっては安易にというべき仕方）結びつけられていく傾向である。この傾向、どのように現れているだろうか。

地域評議会、地方政府・自治体がマルチレベル・ガバナンスの構造において重要な対外行動主体として活動している点を強調する。地方政府・自治体はグローバル化の中のプレイヤーだということである（Committee of the Regions 2009: 12）。このサブナショナルアクターはEU拡大過程や近隣諸国政策（ENP）で重要な役割を果たし、国連ミレニアム目標（MDG）達成へ向けた活動でもEUの戦略の一端を担えると評価される（Ibid., 13）。また紛争後平和復興の一環で実施される選挙管理監視ミッションを取り上げ、地域評議会や地方政府・自治体がローカル・デモクラシー育成の支援を肩代わりするEUの一機関として行動できるよう、制度上の裏付けを固めていくべきだと要求する。マルチレベル・ガバナンス白書は次のように記している。

「市町村の外交は、EUの対外行動の枠組において、政治協力を進めるもう一つのテコとなるのであり、このテコは外交と政治の主要な障害を克服する上で、決して無視されてはならないものなのである。」（Ibid., 14）。

このように地域評議会はマルチレベル・ガバナンスがEUの規範パワーを強化すると認識している。これは強いてはヨーロッパを建設する方法とヨーロッパが世界を見る方法の間に親和性を見いだそうという議論にも行き着く（Laidi 2008: 4）。ヨーロッパは自らを作り上げる規範によって外に向かう行動を律するようになっていったというこの見立てが、マルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の暗黙のもしくは言説上の相互強化のベースに存しているように思われる。

域内の政体のあり方と域外での行動のあり方をストレートに結びつける見方は、EUのリベラリズム的理解にも見いだすことができる。ライディは、国際関係にあってヨーロッパが追求する選好がリベラル・ビジョンに基づくものであって、歴史的文化的に決定されたものではなく（つまり文化本質主義に根ざして固有の文化資産を守るために闘争的にグローバル社会に対し向かおうというのではなく）、利益政治やアイデンティティ確保をめぐるゲーム、つまりフィジカルな手段を手にして暴力的な闘争も辞さないという姿勢は封印する形で各アクターが自らの選好を相手にのませようとして繰り広げるゲームの結果、ヨーロッパの選好は決定されいると見る（Laidi 2008: 3）。ライディはこうしたリベラル・ビジョンについて次のようにいう。

「（リベラル・ビジョンは）ヨーロッパのガバナンス構造それ自体、つまりマルチレベル・ガバナンスに由来する。このマルチレベル・ガバナンスという構造において、加盟国、欧州委員会、欧州議会、そしてこれは決して忘れてはならないが、あらゆる種類の社会アクターが、相互行為を繰り広げるのである。」（Laidi 2008: 3）。

マルチレベル・ガバナンスの構造に基づくEUの内でのあり方が、EUの外に対するリベラル・ビジョンを作り出しているというライディの見立ては、スミスによるEUの総合戦略（グランド・ストラテジー）のあり方に関する本格的な研究にも見受けられる。スミスはEUが紛争防止・解決、政治和解、経済統合と市民社会の建設を通じた地域の和解、民主化の促進、法の支配、人権・マイノリティ保護、環境保全、社会保障といった分野で追求してきたリベラルな価値に依拠して総合戦略を形成しているとして、これが域内に対して、近隣諸国に対して、そしてグローバル社会に対して展開されていると主張する。スミスによると、こうしたリベラルな価値に根ざしたEUの総合戦略は、高度に制度化されたマルチレベル・ガバナンスの構

造に基づく多角的な協力を反映したものであり、まさに E U の内の経験を投影したものなのである (Smith 2011: 149)。

以上要するに、E U 域内の経験や成果が、域外の E U の行動を規定しているという見方が提起されているのであるが、内の経験を外でも実現しようとする E U の傾向から即、規範上の意味連関があまりにもシンプルかつストレートに想定されていないだろうか。マルチレベル・ガバナンスにおける多角的な協力の経験が、対外的なリベラル・ビジョンに帰結する保証など、いったいどこにあるというのだろうか。域内におけるマルチレベル・ガバナンスの経験とは何ら関係なく、域外において E U が戦略的に他を犠牲にしてヨーロッパの利益を（もしくは E U 域内大国の利益を）追求していく動きも、十分にありえるのではないか。実証的にも理論的にも、両者の連関はオープンにしておくべきであろう。

その連関はむしろ、規範モデル上のものでとらえておくべきである。内の政体のあり方と外の行動のあり方を規範上の一貫した意味連関の中で一体的にとらえるような規範モデルの構築、その端緒がマルチレベル・ガバナンス論と規範パワー論の接合によって可能になるように思われる。E U が内と外で規範を使い分ける場面は容易に想像できる。マルチレベル・ガバナンスの構造はこの内外ダブルスタンダードを摘発し修正するよう機能するのだろうか。むしろ外のアンチ E U 規範的行動が（個々の加盟国の場合も E U 自身の場合も）、内の E U 政体において問題化されないよう切り離れたままにしておくことが、マルチレベル・ガバナンスの安定的な構造化にとって必要なのではないだろうか。マルチレベル・ガバナンスの構造の下でサブナショナルアクターやソーシャルアクターがスーパーナショナルアクターと組んでナショナルアクターのアンチ E U 規範的対外行動を告発し正していくような動きは、システムを不安定化させてしまうがゆえに、そもそも不可能なのではないだろうか。むしろ域外行動における規範の相互チェックをあいまいにするシステムとしてマルチレベル・ガバナンスが働いてしまうようなことの方が、十分にありえるのではないだろうか。

しかも、E U の内と外はいついかなるときも必ずシンプルに区別できるように線が引かれているわけではない。NATO の軍事オペレーションに参加した E U 加盟国のひとつが行き過ぎた過剰な行動に手を染めてしまった場合、NGO などソーシャルアクターは E U 域内外を跨いで活動し圧力をかけていくであろうが、E U は当の行き過ぎた過剰な行動が発生した地域への人道復興支援によって、当該加盟国の行動をいわば浄化してしまうということもありえるだろうか（リビアのケースがそうなりそう）。その場合、サブナショナルアクターも参加する形で人道復興支援が行われたことだけに光があてられ、マルチレベル・ガバナンスがポジティブに評価され、当の人道支援が必要とされるにいたった経緯に E U 加盟国がどこまで責任を負うべきかは、問われないことになる。つまりマルチレベル・ガバナンスの構造は、域外でのアンチ E U 規範的行動の責任を、域内においてはあいまいなままもしくはそもそも問わないようにするよう機能してしまうのではないだろうか。

また経済社会分野の案件では、域内のソーシャルアクターやサブナショナルアクターが E U の域外にネットワークを広げ、域外においてアンチ E U 規範的行動を展開することも十分にありえるだろう（E U 域外のオーバーフィッシングや廃棄物投棄や労働基準違反など）。マルチレベル・ガバナンスとは実は各層各次元のアクターの行動における E U 内外のボーダーをゆるくしてしまう構造なのかもしれない。そうである以

上、各アクターのアンチEU規範的域外行動を域内で問題にする仕組みが備わっていなければ、“マルチレベル・ガバナンスゆえの規範パワー”とはいえなくなるだろう。それは実現すべき課題であって、EUの現状をリアルに映し出したものであるかどうかを判断するには、政策分野ごとの状況調査が必要になる。マルチレベル・ガバナンスであるからこそEUが国際社会に対して規範パワーを行使するようになるというのは論理必然ではなく、むしろマルチレベル・ガバナンスであるにもかかわらず規範パワーが発揮される要因こそが明らかにされなければならないだろう。そのためには、ソーシャル、サブナショナル、ナショナル、スーパナショナルの各層各次元のアクターがそれぞれの域外における振る舞いを域内で問題にされていく仕組みが考案されなければならない。規範パワーを発揮するように個々のアクターを仕向けるようなマルチレベル・ガバナンスのあり方が、ひとつの規範モデルとして確立される必要があるだろう。ただその方向に考察を進めていくにあたって、もうひとつ突き詰めておくべきことがある。そもそも前例なき政体と評価されるEUの国際アイデンティティとは、いかなるものでありえるのだろうか。最後にこの点について検討を加えておきたい。

(2) 前例なき政体の国際アイデンティティ

あらたな理論の問い

マルチレベル・ガバナンス論はすでに述べたように、ゆるやかな政府間組織から主権を確立した連邦国家へいたる連続的な統合の進展という視座を否定する (Rosamond 2000: 176)。マルチレベル・ガバナンスのEUは新奇の前例なき特異な政体という議論の筋で理解される場合が多いのだが、そうだとすると、EUの国際アクターとしてのあり方が問われてくる。グローバル社会におけるEUとはいかなる存在なのだろうか。EUがゆるやかな政府間組織なら国際システムのサブ・システムと理解すればよいし、国家としての政体ならたんに通常の状態と同様にとらえればよい (Ibid.)。だが、政府間組織から連邦国家へいたる連続的進化の外に存在するものとして把握されるのなら、マルチレベル・ガバナンスのEUがいかなる国際アクターでありえるのか、国際社会におけるプレゼンスはどのように作用しうるのか、そしてどういった国際アイデンティティをもちうるのか、あらためて議論を起こしていく必要がある。

アクターでないのにプレゼンスは発揮：言説上の政体・EU

EUが国家とは明確に区別される政体であっても、国際アクターでありうるとすれば単独の統一的な行動能力が問題になるため、やはり国家的な条件が備わっていなければならない。それには、シングル・アクターとして他のアクターから区別されること、独自の立法権能を有すること、国際法人格など制度上の条件が整っていることが必要になる。これにより自律的な行動能力が備わることになる。さらにこうした必要条件に加えて、他の国際アクターから交渉に値する国際アクターであると認知されることも重要になる (以上、Rosamond 2000: 176-7)。たとえばインドにとって、対応すべき圧迫的パワーをもたないEUは国際アクターとして認知する必要のない組織であったと指摘される (Laidi 2008: 11)。マナーズの規範パワー論はEUのアクターとしての性質ではなく、その国際プレゼンスの強さに注目した理論である。EUが国際社会で果たす役割は、“EUが行うこと”でも“EUが語ること”でもなく、EUの存在そのものによって来るといえる。これが重要なファクターとなって、規範の推進という国際社会におけるEUの役割が可能になると、そうマナーズは見る (Manners 2002: 252)。EUはその存在のあり方そのものによって規範

パワーを行使するよう定められていると理解するのである。

しかし、国際アクターとしての実質は乏しいのにプレゼンスは発揮するという政体は、どのように理解すればよいのだろうか。この点、ロジャースの言説アプローチが参考になる。ロジャースはEUを言説上の政体だととらえる。境界の(再)定義、過去の集合的な物語の提示、将来を構想する枠組、外の世界とのつきあい方といった、政体たるに必要なことから、EUの場合、実体はともあれたしかに言説において存在している(Rogers 2009: 837)。この言説上の政体では、やはり言説において脅威が認識され、言説において安保戦略の文化が培われるという(Ibid., 836)。こうした議論はEUの規範パワーを組織上の裏付けをもつ実体として見なすのではなく、言説より構成されたひとつのEU像とみる見方であると換言できよう。ただ、言説上の政体EUの理念や規範がどの程度、加盟国の外交政策や安保政策に影響を与え収斂をもたらしているのかについては、ロジャースは懐疑的である(Ibid., 834)。しかしさまざまな政治アクター間で構成され共有されるにいたった言説は、実体の政治に影響をあたえる(つまり政治アクターの行為を方向づける)ことがある。EUの戦略を構成する言説の現状と変化傾向を見定めていくのは大切な作業になろう。それはEUの国際アイデンティティのあり方にメスを入れる研究ともなる。

ヨーロッパの弱さゆえの戦略・しかし規範パワーにも限界

EUの規範パワー論にとって、ロジャースのいわば政体言説論からの批判は非常に重要である。すでに何度か示唆してきたように、規範パワー論に即して研究していく際には、願望のEUが侵入してくる認識にならないかどうか、要注意である。参加と協力の政体が国際社会で普遍的規範を推進するとみるマルチレベル・ガバナンスの国際アイデンティティという見立ては、リアルなEU像の認定ではなく、ひとつの規範モデル上の問いとして理解しなければならない。EUの国際アイデンティティは、規範モデルの中心概念だと意識した上での精緻化が求められる。EUの国際アイデンティティというこの問いは、説明モデルと規範モデルが交差する典型例のひとつであり、それゆえ両者の意識的な区分けが求められる。こうした規範モデルへの志向という線で考察を進めていくためにも、EUのアンチ規範パワー的側面を確認しておかなければいけない。

規範パワー論はその自己反省的レビューの過程で、いくつかの留意事項を示してきた(Whitman 2011: 12-16)。過去10年、EUの規範パワーは9・11とイラク戦争を機にその性格を変えつつあると問題提起される。また規範パワーの慢性的な脆弱性も指摘される。そもそもEUはあらゆるイシュー、あらゆる地域で等しく規範パワーを行使してきたわけではない。いわんや、加盟国すべてが等しくあらゆるケースでEUの規範パワーに即して行動してきたわけでもない。一貫性が失われている場合や、さらにはダブルスタンダードが見られる場合もあるという。以上のホイットマンの整理からすると、規範パワー論はEUのある傾向的に目立つ部分を取り上げてきたのであって、その傾向が完全に支配的なものになるかどうかの状況認識については、オープンなままであったということになるだろうか。EUの規範パワーの強度が域外の範囲に応じて異なってくるという指摘もある(Laidi 2008:2-3)。いうまでもなく、強度が高いのは加盟国、加盟候補国、近隣政策対象国、そしてACPなど密接な関係をもつ途上国に対してであって、グローバル社会のその他の国々・地域にまで同様の強度がおよぶわけではないと見られる。

そもそもヨーロッパが構造的に自らの規範を世界システムに課そうと画策する理由として、ヨーロッパの弱さゆえの戦略的思考が指摘されてきた (Laidi 2008: 4)。このライディの規範パワー批判が適切である。その議論によると、ヨーロッパは統合によって自ら実現した規範のために国際競争力を弱めてしまわないように自らの規範を外に浸透させていこうとするのであるが、ヨーロッパは力尽くで自らの規範を強制するハードパワーをもちあわせていない。そもそも E U は中国に影響力をふるうことはできない。非ヨーロッパの大国にとってヨーロッパは強制する実力を持たないパワーに過ぎない (Ibid., 5)。ヨーロッパは産業構造の転換も進められず、途上国にとっては成長の阻害要因となる (むしろアメリカのフレキシブルな構造転換が途上国にビジネスチャンスを与えている)。だから実は規範パワー論が想定するほど途上国は E U に魅力を感じていない (Ibid., 7)。人権に関わる E U の制裁も E U にとって死活的に重要な経済利益に関わる場合は、完遂できていない。ベラルーシとミャンマーには制裁できても、アルジェリアやリビアにはできなかった、つまり規範パワーは経済利益には逆らえなかったと、ライディは断ずる (Ibid., 7-8)。さらに核問題が E U のアキレス腱だとするスミスの指摘も加えておきたい。E U は核のフリーライダーであって、NPT 体制は積極的に推進できても、英仏という核保有国をメンバーとする以上、核廃絶を E U の価値として明確に打ち出すことはできないのである (Smith 2011: 151)。

もともと E U の規範パワーは、E U の拡大を通じて最大限に発揮されていた。拡大はまさに最重要手段であったわけだが、それもいまや限界に到達している。トルコ加盟が問題となるとともに、これまでのコペンハーゲン基準に加えて、E U の受け入れ能力というあらたな加盟基準が事実上設定されるようになったのである (Laidi 2008: 12-3)。E U 拡大によって発揮できた加盟候補国に対する圧倒的に有利な立場、つまり是非対称的な政治力の保持は、これで終わる。では欧州近隣諸国政策 (ENP) で E U の規範を輸出するという代替路線はどうか。ライディはこれにも限界があると指摘する。ENP とはヨーロッパの隣人とヨーロッパ人を分け隔てた上で、ヨーロッパの隣人の家にヨーロッパ人の規範を植え込んでその規範でヨーロッパ人の家を困むことによって、ヨーロッパ人の安全を確保しようとする戦略だと、ライディはいう。ENP とはつまり、E U と非 E U の区別を固定化するメカニズムであり、近隣諸国は E U のシングルマーケットへのアクセスを許される代わりに、E U の規範の受容を要求されるのであるが、その当の規範の策定には、決して携わることができないのである。こうしてライディは拡大の限界による ENP の推進について、E U が自ら規範創造者となって隣人は規範受容者のままでいさせようとする戦略だとみなす (Laidi 2008: 14-6)。近隣諸国が E U から離れ、他のビッグ・パワーと組むかあるいは他の多国間枠組の規範創造に参加して、E U に対抗していこうという方途が模索されていくことも十分にありえる。トルコとウクライナの動きは、このような観点からもウォッチしていく必要があるだろう。

それはともかく、ライディは E U の規範パワーを過小評価することも戒めており、この点にも留意しておきたい。世界の規範設定者はもはやアメリカだけではない。アメリカの州でさえ E U 法の影響を受けているのである (Laidi 2008: 8)。ライディは E U が自らの規範を輸出する際の戦略に注意をうながす。E U が途上国との連合協定や最貧国との二国間協定、先進国との規制対話を通じてどのような戦略的アクターとしてふるまおうとしているのか (できているのかできていないのか)、さらにはヨーロッパモデルの地域統合の促進にどんなねらいを込めているのか、その戦略を見定めていく必要が指摘されている (Ibid., 9) しか

し規範パワー論はまさにこのような規範の戦略的利用を批判的に評価するための規範モデルとして、その意義を認められないであろうか。ライディの（建設的な！）批判的議論は規範パワー論の説明モデルとしての弱さを指摘するものであって、規範モデルとしての可能性を否定しているわけではないであろう。

さて、言説上の政体・EUがその国際アイデンティティを構築しようとしている目下の状況は、どのように把握しておけば良いだろうか。いったん国際アクター論にもどると、EUが国際アクターでありえるかどうかは、政策分野によっても分野内のイシューによっても異なった評価が可能である。対外行動の一体性を担保する制度は、リスボン体制下にあっても固まっていない。首脳理事会常任議長と欧州委員会委員長とその副委員長を兼ねる外交安保上級代表およびその配下の対外行動局が存在し、閣僚理事会の議長国制も残り、欧州委員会内の人道・開発・通商・環境など対外的側面をもつ DG（総局）の委員と外交安保上級代表の政治的関係はいまだ不透明である。マルチレベル・ガバナンス論が強調するEU政体の構造のもとでは、これにサブナショナルアクターやソーシャルアクターの域外とも結ぶ越境ネットワークが加わる。EUを国際アクターとしてとらえその行動を追っていく研究は、個別政策分野ごとに異なったアクター像（もしくは非アクター像）が構築され、それぞれの分野に閉じた研究になりかねない。だがしかし、EUが何らかの形で影響力を発揮して、ヨーロッパの規範がグローバル社会の中に浸透していったことも、規範パワー論の一連の事例研究であきらかである。EUの国際プレゼンスは、その強弱の評価が分かれたとしても、たしかにその存在が認められる。とすれば、アクター論はいったん封印しても、EUの国際アイデンティティのあり方を問うことは可能であろう。マルチレベル・ガバナンスの構造のもとでダイナミックな相互行為を展開する領域的にも機能的にも多様なアクターは、グローバル社会におけるEUの望ましいあり方として、どのような規範像を構成していこうとしているのだろうか（してきたのだろうか、しているのだろうか）。そうしてマルチレベル・ガバナンス構造のもとで構成されてきたその規範像は、いかなる規範モデルをもって批判的に評価していけば良いだろうか。EUなる前例なき政体の国際アイデンティティは、説明モデルとしてだけでなく、規範モデルの中心概念としても彫琢していくことが求められるように思われる。

リベラルな総合戦略かグローバル・パワー戦略か

その端緒として、総合戦略（グランドストラテジー）の概念が有意義である。総合戦略とは、スミスが説明するところによると、政体のコアとなる利益を獲得し守るために政体のパワーリソースを使用するにあたって、個々の政策領域のそれぞれの目標を束ね・一貫させ・整合的にするための枠組であり、そのコアとなる利益は、フィジカルな安全保障、経済の繁栄、価値の実現の3面となる（Smith 2011: 145）。総合戦略が存在するとしたら、多様なアクターがEUの名の下に話し語る内容が文書や声明において一貫性と時間的継続性をもって見られるのでなければならない（Smith 2011: 147）。スミスの研究によると、EUは自らのコア利益のために自らの価値に合わせて世界を作り変えようとしているとして、その価値の内容を分析、そこにリベラリスト的な総合戦略が生起していると認識する（Ibid., 146）。そのリベラリスト的総合戦略の主要な構成要素は、第8表の通りである。

【第8表】

スミスは決してEUの純粋道徳的な動機をただ称揚しようというのではない。EUはヨーロッパ統合を補強するために総合戦略を立てるのであり、統合の成果を壊さずより活かすために対外行動を進めていくという利己的な面にも注意を引く (Ibid., 147)。EUが総合戦略を立てるのは、加盟国間の信頼醸成を促進するためであり、ヨーロッパ統合がもたらしたヨーロッパのアイデンティティとコアの価値を守るためであり、加盟国間の共通見解を形成するためであり、加盟国間に存在する潜在的な紛争の芽をつぶすためであり、新規加盟国をEUスタイルに慣らしていくためであり、加盟国内で不人気な外交政策をEUの名の下に行うためでもある (Ibid, 147)。

問題は、総合戦略の基本目的となる3つのコア利益の関係である。経済繁栄と価値実現がフィジカルな安全保障に依存していると、いわばクラシックにとらえるのか、それとも規範パワーがより重要だととらえるのか (Smith 2011: 158)。スミスはユーゴ内戦にEUの戦略的なジレンマをみる。ボスニアのように何もなければスレブレニツァを生んでしまい、コソボのように武力を行使すればEUのリベラルな価値に反してしまう。EUは今後もこうしたジレンマに向き合っていかなざるをえないであろう。2011年のNATOによるリビア空爆は、その格好の事例である。事実上の英仏による空爆は、加盟国がハードパワーで軍事介入して、EUがソフトパワーで正義実現を粧うというような、まさに氷の冷たさを直に感じる現実も想定可能である。いわば、EUが倫理的清浄化装置として加盟国のハードパワーに寄り添うという構図である。

こうした構図に引きつけて考えていくとき、スミスのいうリベラリスト的総合戦略のいわばダークサイドともいうべき方面に視野を広げておく必要が出てくる。この点、ロジャースのユーロストラテジスト論が貴重な研究になる。すでに示唆したように、EUには対外行動の統一的な形成を担保する権限関係・手続制度が存在しない。にもかかわらず、EUの総合戦略は実際に構築されていると見るべきである。EU政体を言説の政体と看破するロジャースは、EUの総合戦略を一定の方向へ作り替えようとする言説連合の形成を実証的に捕捉しようとする (Rogers 2009: 833)。ロジャースは言説により構成される対外的な総合戦略と、やはり言説により構成される政体の間の、意味上の連関に注意を払おうとしているのである。ロジャースの実に広範な文書・インタビュー調査により明らかになってきた傾向が、ユーロストラテジストと彼が呼ぶ言説連合の形成である。ユーロストラテジストは第9表のとおり、EUがいっその軍事資源を獲得すべきであり、あるいは少なくともヨーロッパ流儀のグローバリズムを拡張するよう圧力も使いながら戦略的に行動していくべきだと主張する。こうした言説連合が形成されてきた背景には、ユーロストラテジスト共通の脅威認識があるという。ロジャースの調査では、イスラーム原理主義とテロ、大量破壊兵器、破綻国家とガバナンスの腐敗、地球温暖化、プーチンのロシアや拡張する中国、そしてアメリカの単独主義が浮かんでくる (Ibid., 846-7)。こうした脅威に対抗していくためのグローバル・パワーを身につけていくことこそ、EUの戦略とならなければいけないというシンプルなりアリスト的発想が、ユーロストラテジスト言説に見られるのである。ロジャースの調査によれば、そうした言説の連合は第10表に示した各クラスターに広がっている。リベラリスト的総合戦略によってEUの国際アイデンティティを構成し、グローバル社会に対して規範パワーを発揮していこうとするEUとは別の姿が、こうしたクラスターを跨いで構想されているのである。ロジャースが行った研究は、マルチレベル・ガバナンスの構造における動態的相互行為を言説連合の形成という観点からとらえ直したものと見えるだろう。言説上の政体の国際アイデンティティがどのような言説によ

て構成されてきたのか、また今後されていこうとしているのか、そこにいかなる言説上の対抗関係が見られるのか。マルチレベル・ガバナンスの国際アイデンティティを規範モデルとして精緻化していく上で、政治実務サイドに構成される規範像の把握はなくてはならない作業である。スミスのいうリベラル総合戦略とロジャースのいうグローバルパワー総合戦略の対抗関係の追跡が、今後の研究の展開に必要となる。

【第9表】

【第10表】

おわりに

冒頭でも述べたが、EU政治の理論なるものが何であるかについての体系だった単一の理解が、この分野の研究者の間に広く行き渡っているわけではない。そういった統一された状況はこれまでもなかったし、これからもありえそうにない。しかしだからといって、政治理論なるものを探求することの意義が喪失してしまうわけでもない。リサーチ・デザインのクオリティはその策定に際して参照される理論枠組の有意義性に依存する。それゆえ政治理論のレビューなる在庫整理点検作業は定期的に行われる必要がある。ただその際にはさしあたっての“政治理論”理解が提示されてしかるべきだろう。単一理解の不在はその都度の理解の積み重ねによって補われていかなければならない。最後にこの点にふれて、本報告の結びとしたい。

政治理論なるものを存在論の次元で特徴づける場合、理論とは存在それ自体の真の姿を表すものだと考える立場がありえる。しかしその立場の実証分析上の弱さについては、たえず意識しておいたほうがよい。真の姿を定位したとする理論は、いつの間にか単なる願望の姿の表象に変転してしまう場合がある。マルチレベル・ガバナンスを実現するEUも、規範パワーを駆使するEUも、ともに実証分析により明らかにされるべきはずの姿であると同時に、政治行動により主唱される目標でもあった。政治の目標にされたからといって、それが即、当の政体のリアルな姿に変ずるわけではない。いまだ実現を見ない行動目標によって政体の本質を特徴づけることなど、決して許されることではない。不在の理念でもって現実を認識することは、厳に戒めなければならない。

ただし、分析の対象となる政治アクターがいまだ実現されない政治目標をあたかも実現間近であるかのように装っていく場合には、そのスピーチ・アクトを収集・検討し、いかなるレトリカルな政治言説がどの程度支配的なものとなって社会の実体に影響を及ぼしているのかという研究が成り立つ。こうした不在の理念の政治作用については、言説アプローチが重要になる。これは実体の表象を志向する理論ではなく、あくまで現実理解の道具として理論をとらえようとする見地に属するアプローチである。実体の動きと言説による表象を、分けるのである。この場合に研究調査が捕捉しようとするのは、どこまでも予測であり構想であり願望であり、したがって実体的にはいまだフィクションの域を出ない観念である。現実の真の姿などではない。政治アクターの言説をあくまでもフィクションだと了解した上で、そのフィクションの吟味を通じて現実の

しっぽをつかみ明るみの内に引っ張り出そうとするのが、ここでいう言説アプローチである。こうした言説をあつかっているのだと意識するアプローチは、研究者が自らの政治願望をその認識に織り込まないよう注意する上で、有意義なものともなるであろう。

けれども、政治アクターが（実態的にもまた言説においても）構成したとするあるいはしようとするEU政体と国際アイデンティティのあり方を批判的に評価する規範モデルを構築しようとする場合には、どうであろうか。学術研究サイドが立てる規範モデルは暫定的で部分的なフィクションであると宣言してしまえば、それは批判的評価の道具立てとしての意義をなくしてしまう。批判的に評価する規範モデルが必要なのはいうまでもなく悪の部分をつかむためであるが、その悪の何であるかを突き詰めようとするれば、価値をめぐる永遠の闘争に入り込まざるをえない。こうした終わることなきイデオロギー闘争に墮することなく、批判理論の機能を果たすことのできる規範モデルは、どのように模索されていくべきなのであろうか。マルチレベル・ガバナンスの規範パワーを取り上げた本報告の議論を前提に、少なくとも次の点は指摘しておきたい。マルチレベル・ガバナンスの規範パワーは説明モデルとしてだけでなく、規範モデルとしても有意義な批判機能を発揮する。少なくともそのポテンシャルは持ち合わせている。その場合、主権を超える参加デモクラシーを土台に国益を超えていくヨーロッパ的価値が、EUの規範パワーを通じてヨーロッパを越えグローバルに実現されていくという物語が想定されることになる。これをヨーロッパ統合の成果として無反省に称揚することなく、また言説上の虚構として簡単に排してしまうこともなく、EUの現段階を批判的に評価する規範モデルとして精緻化しようとするオープンな知的研究作業そのものが、EUの陥りかねない（あるいはすでに陥っている）悪の何であるかを見定める健全な協働行為にもなりうるのである。それゆえ理論動向のレビューは規範モデルの彫琢という課題を意識することによって、EU政治の思想的な部分にも関与することになるのだと、いうことができるかもしれない。