

第6章 地域組織の実験

城山 英明

6-1 地域組織の役割

- 機能的アプローチの側面と一般的アプローチの側面 cf. 欧州における展開
- 主権国家という単位の規模の不均一性の問題を解決するための媒体
- 多様な国際組織化の形態の実験場－機能性と一般性の関係、国際組織の裁量の程度
- グローバルルールの事前形成

cf. 遠藤乾・鈴木一人編『EUの規制力』（日本経済評論社、2012年）

6-2 ヨーロッパ統合のイニシアティブと展開

(1) 第2次世界大戦後のヨーロッパにおける地域組織化のイニシアティブ

- アメリカによるマーシャルプラン援助－CEEC、OEEC
- 欧州評議会 (Council of Europe)
- NATO (北大西洋条約機構)
- ECSC (ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体)

(2) 1950年代から1970年代

- EDC (欧州防衛共同体) 構想の挫折
- EEC (欧州経済共同体) と EURATOM (欧州原子力共同体) の設立－政府間の閣僚理事会 (Council)、独立事務局としての委員会 (Commission) が並立する組織
- コミロジー手続 (各国政府と調整)、共通農業政策
- 1965年ブリュッセル条約: ECSC、EEC、EURATOMは共通の理事会、委員会を持つ
- 1960年代半ば以降、統合プロセスは停滞－「空席政策」→1966年1月: 「ルクセンブルクの妥協」

6-2 ヨーロッパ統合のイニシアティブと展開

(3) 1980年代以降の制度化の進展

- 1986年: SEA (単一欧州議定書)
- 1992年: マーストリヒト条約－EU (欧州連合) 設立: 経済分野における EC (欧州共同体)、共通外交安全保障政策 (CFSP)、司法内務分野協力 (JHA) という3本の柱を持つ「神殿構造」
- EMU (経済通貨同盟)、欧州社会憲章
- 1999年: アムステルダム条約: 柔軟性原則・緊密な協力
- 2001年ニース条約: 1国1委員制、特定多数決に人口要素加味
- 2004年: 欧州憲法条約案: 「EU基本権憲章」→フランス、オランダ国民投票で否決
- 2007年: リスボン条約: 単一法人格、理事会特定多数決につき2重多数決制 (加盟国比、人口比)

6-2 ヨーロッパ統合のイニシアティブと展開

(4)危機の連鎖 cf. 遠藤(2016)『欧州複合危機』中公新書

- 2010年:ギリシャ発ユーロ危機
 - 2008年リーマンショック
 - 2009年10月:ギリシャの財政赤字過少申告明らかにより国債格付け引き下げ、ユーロ急落
 - 2010年5月ユーロ圏財務相IMFギリシャ支援合意ー7500億ユーロ欧州金融安定化パッケージ
 - 2011年11月ECBー1兆ユーロ規模でスペイン、イタリア銀行にファイナンスオペ
 - 2012年9月ESM欧州安定化メカニズム恒久化ーECB最後の貸し手ー「ユーロ2.0」
 - ドイツ財務省のギリシャユーロ離脱案はフランス、イタリアが止める
- 2015年欧州難民危機(バルカンルート:トルコ・ギリシャ)
 - 2016年EUTurk間合意 cf. 国境管理予算の少なさ
- 欧州安全保障危機
 - 2014年2月ロシアクリミア併合
 - 2015年9月ロシアシリア介入(アサド政権軍事的支援)
- 各国内政治の危機 cf. 谷口・水島『ポピュリズムの本質』:排除路線と包摂路線
 - 2016年イギリス国民投票EU離脱
 - 2017年各国国内選挙:フランス(マクロン):2017年5月、ドイツ(メルケル):2017年9月
 - ⇒オーストリア(中道右派:クルツ党首ー極右との連携模索):2017年10月

6-3 EUの組織

(1)機能性と一般性

1)機能的組織→一般的組織

- 当初機能的組織として活動開始
 - 横断的な機関が存在
 - ただし、EC/EUも全ての役割を担っているわけではない
- 2)EC・EUの定義の複雑性

- EC(European Communities:複数形)=ECSC(欧州石炭鉄鋼共同体)+EURATOM(欧州原子力共同体)+EEC(欧州経済共同体=マーストリヒト条約以後EC(単数形))
- EU(欧州連合)=EC(複数形)+CFSP(共通外交安全保障政策)、司法内務分野協力(JHA)
- 機関名称(マーストリヒト条約):欧州連合理事会と変更、EC委員会
は名称維持(通称欧州委員会ーCFSP、JHAにおける役割は極めて限られている)

6-3 EUの組織

3)「緊密な協力」 cf. イギリスの位置づけ

- アムステルダム条約、ニース条約において明示的に規定
- 能力基準を考えるのか、政治的意思基準を考えるのか
- 速度が異なるだけで最終的に統合すると考えるか、重層的組織形態が持続すると考えるか

(2)国際組織の高い裁量性

1)事務局

- ECSC High Authority、欧州委員会(提案独占)－「超国家性」

2)裁判所・議会と政府間会議

- 「先決訴訟手続」
- 潜在的な拒否権プレーヤーor政策の変化を促す促進者 ex. 競争法
- 欧州議会－1979年以降直接選挙、共同決定手続

3)多層間政治 ex. 農業分野

6-4 EUの組織運用

(1)閣僚理事会(Council)の運用－直接的接触

1)構造

- 分野別の閣僚理事会
 - 外務大臣出席: GAC (General Affairs Council)
 - セクター別大臣: Ecofin、農業、環境、交通等
 - cf. 予算も一支出担当大臣出席
 - cf. そもそも1965年に名目的な単一理事会化(それまでは3つ併存)
 - cf. CFSP、JHAを担当するGAC等の場合運用が異なる(全員一致の多用等)
- 頻度－全般的に頻度高い
 - 高いもの(年10回以上): GAC、Ecofin、農業等
 - 低いもの(年2-4回): 環境、交通、予算等等
- COREPER1・2(常駐代表者委員会)－直接的接触の多層化
 - 「実質的な決定者」?
 - その下に各種作業グループ
 - 農業についてはSCA(Special Committee on Agriculture)が実質的に代替
- 分野間調整
 - 巨大理事会(複数セクター大臣の出席)
 - GAC: 外務大臣による調整
 - ヨーロッパ理事会(首脳レベル)－マーストリヒトによって公式化

6-4 EUの組織運用

(1) 閣僚理事会 (Council) の運用－直接的接触

2) 運用

- 議長の大きな役割－トロイカ体制 (少なくとも1国大国を含む)、6ヶ月輪番制
→2007年リスボン条約: 常設理事会議長設置
- 特定多数決の範囲
 - 「ルクセンブルグ」の妥協で限定されたとされる
 - 1986年SEAにより特別多数決の範囲拡大
 - 現実には既に70年代末から多数決の利用拡大: 予算、共通農業政策、貿易
- 実際にはコンセンサス方式による運用多い
cf. 棄権の扱いの差異 (コンセンサス方式では賛成だが多数決では反対扱い)
- 実質的拘束要因としての会議室・通訳
- 場所: 基本はブリュッセル
 - GACについては年に4回はルクセンブルグで
 - 非公式セッション等については議長国でも
- EC・EU規則をバイパスする方法としての「会議 (conference)」
cf. 通常全員一致
 - 例: 加盟交渉、条約改定のためのIGC (Intergovernmental Conference)

6-4 EUの組織運用

(2) 委員会 (Commission) の運用

1) 制度

- 提案権の独占
- 一般性: 各分野の総局 (DG) の存在
- 閣僚理事会事務局とは別個の存在
 - 人数: 委員会約2万人、理事会事務局約2300人
- CFSP、JHAについては限られた役割

2) 運用

- 委員には元首相級も就任－ハイレベル、出身国のバランスをとるが各国代表ではない
- 上層部ではセクター横断的人事運用を行う
- 提案準備段階
 - 各種諮問委員会、専門家委員会の活用
 - ステークホルダーとの議論のフォーラムの設定 cf. オートオイルプログラム
- 実施に関する委任段階における「コミロジ－」
 - 具体的実施措置を定める二次立法を委員会が提案する前に各国の意見聴取
 - 各国によるコントロールの手段か (各国の実情を踏まえて、各国人員を活用した) 効率的実施か (各国人材活用)
 - 諮問委員会、管理委員会、規制委員会－より各国の統制強くなる

6-4 EUの組織運用

(3) 裁判所(ECJ)－EC法の直接適用

- ECJと各国司法部の関係: パートナーシップ
 - 各国司法部は共同体規律を受容 cf. 先決訴訟手続き
- 何故各国司法部はECJを受容するのか
 - 法的形式主義、職業的財政的社会的利益、水平的相互性(横並び)、法的エンパワメント

(4) ヨーロッパ議会

- 間接代表から直接投票化
- 権限強化－予算、共同決定手続き by マーストリヒト条約

6-4 EUの組織運用

(5) OMC(開放的協調方式)

- 短期中期長期目標を達成するための予定表を伴うEUによるガイドラインの決定
- 多様な加盟国・部門の必要に応じて、ベスト・プラクティスを比較する手段となる、量的・質的指標及びベンチマークの確立
- 国家間・地域間差を考慮に入れた特定目標の設定と手段の採用を通じた、これらの欧州ガイドラインの国内・地域政策への翻訳
- 相互学習プロセスとして構成される定期的なモニタリング・評価・ピアレビューの実施

6-5 EUの性格と課題

(1) 超国家性

1) 理論的対立—超国家性と政府間主義の間

- 歴史的な理論的対立
 - 新機能主義 cf. 超国家性
 - 政府間主義 cf. 「国民国家の救出」としてのヨーロッパ統合
- プリンシパル・エージェント理論: 条件による自律性の差異
 - 政府間主義对新機能主義を超えて自律性・影響力の条件を探る研究へ
 - 権限委譲の機能的説明
 - メンバー国の履行監視 cf. 委員会、ECJ
 - 不完全契約問題への対処 cf. ECJの解釈機能
 - 官僚制利用: 複雑な問題・信頼性要求問題への対応 cf. 委員会
 - 起案制限 cf. 委員会
 - 2つの監視システム類型
 - 警察パトロール型 cf. コミロジ
 - 火災警報型 cf. ECJ
 - 説明できないものとしての欧州議会
- 各レベルの専門家を含む主体間ディスコースの累積的变化に注目するディスコース理論—社会構築主義 cf. 競争法現代化改革による各国機関への分権化

6-5 EUの性格と課題

(1) 超国家性

2) 実態

- 重層的直接的接触という側面
 - 決定段階: ユーロッパ理事会、閣僚理事会、COREPER、WG
 - 2次的立法の提案作成段階: コミロジ
- 特殊な3機関
 - 委員会: 提案権の独占(実施委任に関してはコミロジの制約あるが)
cf. 理事会事務局との峻別
 - ECJ cf. 法学的視座と政治学的視座の差異
 - 欧州議会 cf. プリンシパル・エイジェント論では説明できないもの
- 理事会・委員会関係
 - パートナースhipという側面 cf. 特に対欧州議会
 - 通時的には理事会の役割強化 cf. 特に対欧州理事会の制度化で

6-5 EUの性格と課題

(2)「民主主義の赤字」－欧州議会の指摘

- 欧州議会の役割拡大
- But ヨーロッパ大の政党・メディアの不在
- 圧力団体等NGOに機能的代表性を認めるか？これらは単なる部分利益の代表者か？
- 機能的代替としての憲法裁判所(ECJ)、独立中央銀行－専門性による代表性？
- コミロジ－手続の二面性：閉鎖的or民主的統制手段

(3)変化の双方向性 cf. ユーロ2.0、シェンゲン強化の可能性＋同心円の持続

(4)国連・国際援助行政との比較－単なる規制レジームではなく緩い再分配

- 予算のGNP比率1.24%(1994年)
- cf. 国連 0.05%、ODA 0.3%

(5)グローバルなルール形成の事前形成

- 4つの能力必要－①アジェンダ設定力(マルチ慣れ)、②説得力・不偏性・科学的根拠(普遍性⇔特定の国家や特殊利益)、③集合的行動能力(数の力but通貨・移動管理は自己統治できず能力低下)、④市場の引力(EU市場への依存度)
- cf. 遠藤乾・鈴木一人編『EUの規制力』(日本経済評論社、2012年)

6-6 地域組織の展開と文脈

- 主権国家との関係の相補性という意味での
共通性
- 主権国家との関係の多様性－国際組織の
裁量性
- 国際組織の限定的一般性における多様性

6-7 ASEANの設立と展開

(1) 東南アジアにおける政治協力の開始

- 1967年8月 ASEAN設立(東南アジア諸国連合設立宣言(通称「バンコク宣言」)):
 ■ 原加盟国: インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ
- 1971年11月第1回特別外相会議において「東南アジア中立化宣言」が採択(「ASEAN諸国は東南アジアが域外勢力のいかなる方法による干渉からも自由な平和、自由、中立の地帯として承認、尊重されることを確保するよう必要な努力を行う決意」を表明)
- 1976年2月 初のASEAN首脳会議が開催(インドシナ諸国と友好関係樹立の用意がある旨呼びかけるとともに、ASEANのインドシナ諸国に対する開放性を強調)
- 1980年代後半以降 冷戦の終結、ベトナム軍のカンボジアからの全面撤退、カンボジア和平文書調印等により地域情勢は安定化(→目覚ましい経済発展)

6-7 ASEANの設立と展開

(2) 域内経済協力と共同体創設の展開

- 1992年: ASEAN自由貿易地域にむけた計画(AFTA計画)合意
- 1997年末: 「ASEANビジョン2020」ー安全保障、経済、社会文化協力の3つの観点から統合を進める方向
- 2003年: AFTA達成、「第2ASEAN協和宣言」ー2020年を目標にASEAN安全保障共同体、ASEAN経済共同体、ASEAN社会文化共同体から構成されるASEAN共同体を構築する方向
- 2005年ASEAN首脳会議: ASEAN憲章起草に向けて賢人会議設置
- 2006年経済大臣会議: ASEAN経済共同体(AEC)の設立目標年次を2015年に前倒し
- 2007年1月ASEAN首脳会議: ASEAN共同体全体の設立目標年次を2015年に、ASEAN憲章を採択(2008年に発効)
- 2007年11月: ASEAN首脳会議ー経済統合工程表であるAECブループリントが採択
- 2010年10月: ASEAN首脳会議ーMPAC (Master Plan on ASEAN Connectivity)採択

(3) 国民国家建設と地域組織の並行

6-8 ASEANの組織・行政運用

(1) 一般性の傘と漸進的複合化

(2) 閣僚会議・首脳会議・実務レベルでの調整メカニズム

- 1967年ASEAN設立宣言: ASEAN閣僚会議、必要に応じて開催される特別外相会議、常任委員会を規定
- 1976年第1回首脳会議: 経済閣僚会議(AEM)設置
- 1987年ASEAN首脳会議: ASEAN閣僚会議や首脳会議の下で政治協力等に関して調整を行う組織として高級実務者会議(SOM: Senior Officials Meeting)が正式に制度化、合同閣僚会議の制度化
- 首脳会議
- 意思決定: 「協議とコンセンサス」(ASEAN憲章第20条)
- 首脳会議は例外的に意思決定手続を変更できるとされている
- 「ASEANマイナスX」

6-8 ASEANの組織・行政運用

(3) 事務局の役割

- 1974年: 第7回ASEAN閣僚会議ー中央事務局をジャカルタに設置する必要があるという組織化へのコンセンサス
- 1976年: ASEAN事務局設置協定が締結され、ジャカルタに設置
- ASEAN憲章採択: 事務総長ー任期5年、仲介機能・監視機能、域内加盟国の人権問題に関するASEAN人権政府間委員会に対する注意喚起機能
- 関係組織の協力を得る方法ーERIA(東アジアASEAN経済研究所)の支援

6-9 APECの展開と運用

- (1) 民間レベルでの実験－PECC
- (2) 政府間組織化－APECの創設と活動
 - 1989年1月：オーストラリアのホーク首相が独立事務局を持つOECD型設立を念頭に置いて、アジア太平洋地域大臣会合を提唱
 - 1989年11月：第1回APEC(アジア太平洋経済協力：Asia Pacific Economic Cooperation)閣僚会議をキャンベラで開催
 - 1992年9月：第4回APEC閣僚会議@バンコクでは機構整備
 - 1993年11月：第5回APEC閣僚会議@シアトルでは経済非公式指導者会議、「ウルグアイラウンドに関するAPEC宣言」・「ウルグアイラウンドに参加しているAPEC諸国・地域による声明」
 - 1994年：第6回APEC閣僚会議－ボゴール宣言－貿易自由化及び投資円滑化プログラムや開発協力の方針
- (3) 組織の一般性・非公式性

6-9 APECの展開と運用

- (4) 政府間調整メカニズムとピアレビュー
 - APECにおける基本的調整方式：各国政府間の直接的接触による調整
 - ASEANを重視する制度の埋め込み
- (5) 事務局のあり方
 - 1992年：第4回APEC閣僚会議－APEC事務局をシンガポールに設置
 - 事務局の人事：事務局長、専門職員は出向方式、事務局長は閣僚会議開催国が指名
 - 2010年1月：事務局長は任期3年の専任ポストに
- (6) 制度化
 - 環太平洋連携(Trans-Pacific Partnership：TPP)
 - 「規制整合化(Regulatory Coherence)」

6-10 ASEANを基礎とする広域地域組織とその運用

(1) ASEANプラス3

- 1997年: ASEAN30周年記念首脳会議@クアラルンプールに日中韓の首脳が招待されて開催され、ASEANプラス3という場を設定
- 1998年: ASEAN首脳会議に合わせASEANプラス3首脳会議が開催され以後毎年開催
- 1999年11月: 第3回ASEANプラス3首脳会議@マニラー「東アジアにおける協力に関する共同声明」ー「利益を共有する金融、通貨、及び財政問題に関する政策対話、調整、及び協力を強化することにつき意見の一致を見た」→チェンマイ・イニシアティブ(CMI)

(2) 東アジア首脳会議

- 2005年12月: 東アジア首脳会議(EAS: East Asia Summit) @クアラルンプール
- 参加資格: ①東南アジア友好協力条約の締結国または締結意図を有すること、②ASEANの完全な対等パートナーであること、③ASEANと実質的な関係を有すること
- 2005年7月@ASEANプラス3外相会議: オーストラリア、ニュージーランド、インドの参加を正式決定
- 2011年以降: アメリカとロシアも参加

(3) 三国首脳会議

- 2008年12月: 日中韓三国首脳会議

6-10 ASEANを基礎とする広域地域組織とその運用

(4) 首脳会議による主導ーASEANプラス3、東アジア首脳会議、三国首脳会議

(5) 情報共有と政策対話

- 2002年4月: ASEANプラス3財務大臣・中央銀行総裁代理会議@ヤンゴンー政策対話を開始ー事務局はアジア開発銀行のREMU(Regional Economic Monitoring Unit)

(6) 事務局機能

(7) 東アジアにおける多様な地域組織の併存とASEANの今後の役割

6-11 中国主導の取組み

- BRI (Belt and Road Initiative)
 - 2013年9月提唱/2015年3月『ビジョンと行動』
 - －産業構造転換促進、過重投資の危惧
 - －貿易手続き簡素化、投資保全等ルール化の可能性
 - cf. 慎重なインド
- AIIB2015年12月設立
 - －協調融資の可能性、欧州の参加により一定の融資条件が確保される面
 - cf. インド太平洋ビジョン
- 補完的関係の可能性－保健BRIとアメリカのGHSA (Global Health Security Agenda)、AIIBとADB (協調融資)

6-12 地域組織の制度設計

- (1) 地域組織の設計次元
 - 制度化レベル
 - 1) 核となる活動領域
 - 2) 機能性と一般性
 - 3) 国際組織の裁量性－事務局の自律性 (不在と設置、出向と専任、規模－財源、提案権等)、裁判メカニズム・議会メカニズムの活用、活動深度 (国内政治の手段として多層間政治を使える程度に国際的仕組みを活用できるか)
 - 4) 地域とグローバルの接続 (規模の格差の補正、グローバルルールの事前形成)
 - リーダーシップの所在 (大国間主導か中小国主導か)
- (2) 相互学習の可能性－EUにおけるOMC (～APEC)、ASEAN事務総長の注意喚起機能
- (3) 地域組織同士・地域組織と普遍的組織の補完性
 - cf. FTA同士、FTAとWTO