

EUの共同行動計画をどう読むか？——第7次環境行動計画によせて

臼井 陽一郎

(新潟国際情報大学情報文化学部教授)

昨年11月、ようやく第7次環境行動計画(Decision No.1386/2013/EU)が採択された。直近の第6次はとうに期限が切れており、まさにようやく、であった。

この計画、2013年から20年までの環境戦略を定めたものであるが、2050年に到来しているはずのEU市民社会を構想した文書でもあり、低炭素経済をベースに誰一人排除しない包摂社会をイメージしている。それはいわば、ヨーロッパ統合の約束の地(a promised land)を表象した壮大なEUサクセス・ストーリーでもある。

ここ数年のユーロ危機で嫌というほど思い知らされたように、EUの決定にはすこぶる時間がかかる。ただでさえEU固有の複雑な機関決定手続きを経なければならぬのに加え(超国家機関と政府間機関が協働するこの手続きには、<共同体方式>という美しい名称が付与されている)、さまざまな方面の実に多くの人々に意見表明の機会が与えられる(利害当事者協議の設置がEUの常であり、その徹底はプライドでもある)。そのため、手続き全体の進み具合はまさしく牛歩のスピードとなる。

けれども、だからこそというべきか、一度決定にいたれば、それは加盟28カ国の政府間の、またヨーロッパ社会各層間の、強くソリッドな合意となる。とすれば、第7次環境行動計画に投影された美しきイメージは、ただのクレイゴトではすまされない。

EUとはとりもなおさず、加盟国に同一歩調を取らせる媒介的役割を期待された制度複合体である。が、それはいまでは28カ国にもおよぶ先進国の集合体である。一つひとつの加盟国にはそれぞれの重厚な歴史に裏打ちされた法秩序と政治慣行が、まさに深く太く根を張っている。加盟国間の共同行動には、尋常でない複合的調整が必要になる。

EUはこれを、独自の法秩序でもって行おうとする。すでに半世紀を越える<法を通じた統合>の実績をベースに、EUは通常の国際組織とは明確に一線を画す高度な法秩序を発展させた。EUの国家と見紛うほどに広範な政策分野は、EU法により束ねられる。共同行動は加盟国法に優位する—はずの—EU法に裏づけられ、EU司法裁判所の解釈に支えられる。28カ国プラスアルファの法・政治システムがヨーロッパ的規範を織り成し、それでもって加盟国の各種公共政策を方向づけようとするのである。必要とされる調整は加盟国間の行政システムの擦り合わせにとどまらない。個々の政策領域間の整合性も担保されねばならない。途方もなく複雑で微妙な政策設計が要請される。

したがってEUの場合、行動計画がただのクレイゴトに終始することは許されない。他分野の戦略とバランスを取り(政策目標間のトレードオフを意識しつつ、取るべき措置と許されない手段を分野間で一貫させ)、とくに力を入れる部門を特定して、政策分野間の相互作用をポジティブなものにできるよう、総合的で多年度にわたる行動計画が求められる。

今回の計画では、9つの優先領域が措定された(自然資本・低炭素経済・環境リスク・環境法履行確保・環境専門知向上・環境投資・環境政策統合・都市の持続可能性・国際環境条約)。ただし、最初の二つの政策課題一生

物多様性と気候変動—については、9つの優先領域を横断して何度も言及される。自然資本(緑のインフラ)の増強と低炭素経済の推進という二つの課題への EU あげでの取り組みこそが、環境投資への流れを強く太いものとし、EU 経済の競争力強化につながるはずだという。マーケット・ベースの緑の成長を信じる EU 思想の一端を、ここに見ることができる。

そのためにも、レッドテープと称され非効率の元凶と指弾される規制の改革が要請されるのであるが、EU はこれを規制の除去ではなく、スマート規制への転換によって実行しようとする。つまり、<スマート>なるレトリックを弄して、規制は維持していくのである。

これにはねらいがある。EU の政策コミュニティには、EU 環境規制の集積がグローバル・スタンダードとなるべき(したがって世界各国に浸透していくべき)環境ガバナンス・モデルを創り出してきたとする(おこがましくも完全には無視し得ない)思い込みがある。先進国5億人のシングル・マーケットにアクセスするためには、環境EUモデルに順応しなければならない。よって、当初から環境規制に適応してきた EU ビジネスには、先行者利得が与えられる。環境をコアに政策統合を進めようとする EU は、これを意図している。

しかし他方で、地方政府および社会各層のコミットメントによるマルチレベルの協働がうたわれる。ボトムアップのヨーロッパ統合をうたう補完性原則がこの文脈で強調される。マルチレベル・ガバナンスと呼ばれるこの構え、環境以外の政策領域でもたびたび見受けられる。共有責任なる美しいことばで形容される思想が、EU ガバナンスの基本のアーキテクチャーに埋め込まれている。

これは EU 環境法の履行確保を目論んだものでもある。個々の環境立法は(とりわけ廃棄物処理やリサイクル、水質・土壌汚染防止、自然保護地域設定など)、実際には地方政府もしくは都市の自治体を実施するものである。また現場の環境汚染や環境法の施行不足については、環境 NGO がきわめて貴重な情報源となる。

EU コミッションとヨーロッパ議会には、EU 市民に開かれた申し立てや請願の制度があり、オンブズマンも準備されている。ヨーロッパ議会での質疑には、コミッションも理事会も回答を義務づけられる。こうした制度、環境問題で実に多く使われており、コミッションとヨーロッパ議会はまさに緑の代理人とも呼ぶべき働きを見せている。

ただし、これをもって EU の民主性のクオリティを過剰評価してはいけぬ。第 7 次環境行動計画に表現された EU によるヨーロッパ統合・約束の地は、ヨーロッパ総選挙により審判を受けた政権の構想ではない。どこまでも EU コミッションが EU 市民の代理人として、EU 市民が望んでいるはずの社会構想を加盟国に示したに過ぎない。総選挙の存在しない政体において、民意を問われない政治主体が中長期のビジョンを法の形態で確立するのである。多年度にわたる総合的な共同行動計画が(一面的で一方向的な)イデオロギー操作装置と化していないか。緑の代理人・EU に対する政治学サイドの絶えざる批判的検証が求められるところである。

たとえば、マーケット・ベースの緑の成長路線は、補完性原則によるボトムアップの連帯路線と衝突する場合がある。市場誘導策にとって社会各層の参加は必要のないものであり、場合によっては、社会の連帯は市場による誘導の妨げにもなりうる。EU ガバナンスのアーキテクチャーに組み込まれた参加体制がマーケット優位の方針のものとして形骸化していかないかどうか。注視していきたい。