

マルチレベル・ガバナンスの夢を見る EU の現実

臼井 陽一郎

(新潟国際情報大学国際学部教授)

英国のスコットランドやスペインのカタルーニャ——また同じくスペインのバスクやベルギーのフランドル、イタリアの北部など——に見られる、国家として独立しようする動き(もしくは独立したいと願うその思い)を、EU の理想という視点から解釈してみると、どうなるだろうか。

独立を問うた 2014 年の二つ行動、スコットランドの〈国民〉投票とカタルーニャの〈国民投票的〉住民意向調査は、EU のなかに国家としての独立を真に目指す地域が存在することを、あらためて世界中に知らしめることになった。そして予想通り、そうした動きに対して、現国家の一体性をどこまでも維持しようとする反発が生じていった。

ここで注意したいのが、次の事実である。独立賛成派も反対派も、同じ一つの思想に組みするものであった。いずれの陣営も、国民国家として存在することに至上の価値を見いだしていたのである。

80 年代のドロール時代であったろうか。かつて〈地域のヨーロッパ〉が喧伝され、〈補完性原則〉が——現在の EU・加盟国間権限関係にとどまらないその真の意味において——称揚された。地方政府・自治体といったサブナショナルの政治主体が国境を越えて連携する、ボトムアップのヨーロッパ建設が理念として構想された。国家はもはや絶対的な存在ではなく、上は EU に、下は地方政府・自治体に、ますますその力を譲り渡していった(とみられた)。国際システムとは本質的にその成り立ちを異にする EU 政体が生成しているのだと認識され、その途上のプロセスに学術研究の関心が注がれていった。やがてこの新しいシステムにひとつの名前が付与される。それがマルチレベル・ガバナンスであった。地方政府・自治体の代表が集う EU の地域評議会(the Committee of the Regions)は、このシステムの象徴となる機関のはずであった。

ところが、である。冒頭に記した動きは、こうした〈地域のヨーロッパ〉、マルチレベル・ガバナンスの夢に、冷や水を浴びせかけるものとなった。もちろん、両者とも EU 内に〈新規加盟国〉として残ることが独立の前提であり、EU に居続けても悪くはないと想う人の数がたしかに多数を占めてはいた。ただ、スコットランドもカタルーニャも——もしかするとこれに続くかも知れない他の独立志向の強い地域も——地域評議会では満足できなかった。どちらも、欧州首脳理事会と閣僚理事会に、専用の席を確保したかったのである。地域評議会という失敗機関にあつてどれほど議論を闘わせても意味はなく、みずからの運命を自らの意思でコントロールすることはできない、なんとしても国家として存在することが必要だと、そう考えられたのである。353 名定員の地域評議会に 5 名を出すスコットランドの議会では、実際に地域評議会に代表を送ることの意義が問われていた(http://www.scottish.parliament.uk/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/General%20Documents/Scottish_MEPs_evidence.pdf)。なおカタルーニャからは 2 名である。

マルチレベル・ガバナンスというシステムに具体化されるはずの〈地域のヨーロッパ〉とは、やはりたんなる夢であったのだろうか。あるいは、そもそも夢でもなんでもなく、国家に拒否反応を起こしがちな人々——連邦主義的統合論者もしくは原理主義的 EU サポーター——による妄想的空論に過ぎなかったというべきなのだろうか。

EU 自身は、時間をかけて着実にこの「地域のヨーロッパ」路線を歩み続けている。もちろん、理念と実態、言説と行動の、決してシンプルには整理しえないねじれが、EU のヨーロッパにはどこまでもつきまとう。しかし、EU は少なくともヨーロッパの価値とする部分についてはゆらぐことなく、その理念的言説をリポートする政治装置として、みずからの存在を確固たるものにしていく。

実際、たしかに、マルチレベル・ガバナンスはヨーロッパ的価値を体現した EU の政治文化だとする言説が、着実に構築されてきている。本年(2014年)2月には、マルチレベル・ガバナンス憲章が(失敗機関と揶揄される)地域評議会によって採択され、現在のところ 187 の政府・自治体およびそのネットワーク団体によって署名されている(<https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>)。

その出発点となっているのが、2001年の欧州委員会によるガバナンス白書である。それによると、「マルチレベル・ガバナンスとは、みずか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、それは誰ひとり排除しないというビジョンがある」という。ヨーロッパの中で誰ひとり排除しないというこのビジョンは、マルチレベル・ガバナンスの理念的アドバンテージとしても議論される。ナショナルの枠組だけでは周辺化されたままであった利益が、マルチレベル・ガバナンスのもとでは EU レベルに媒介されるというのである(ピアットーニ)。

また地域の主体性への注目という点では、2007年のベルリン宣言によって、加盟国首脳がその目標の共有を誓っている。2009年には地域評議会じたいがマルチレベル・ガバナンス白書を発表し、EU の政治文化としてこのシステムを活きたものにしていく方策が提案された。2014年マルチレベル・ガバナンス憲章は、以上のような言説構築過程を前史とするものである。

この憲章は、サブナショナルレベルの政治主体、つまり地方政府や自治体が国境を越えて協力することによって、ヨーロッパ統合が進展するのだとうたう。EU だけが舞台ではなく、欧州審議会(CE)の地方自治体会議もまた、重要なネットワークの結節点になるという。そうしたサブナショナルレベルの越境協力の蓄積が行政の境界を克服し、包括的な参加体制を垂直的にも水平的にも形成していく、それがマルチレベル・ガバナンスだということである。中央政府との関係で言われたことをやっていたらいいというのではなく、国境を越えたお隣の国の自治体と組んで共同プロジェクトを進め、その経験が蓄積されればされるほど、ヨーロッパ政治文化のコアの価値としてのパートナーシップ——つまり上意下達の命令ではなく、中央も地方も EU も対等の立場で協力し合うという実践——が浸透していくであろうと期待される。このような願望、意志が、この憲章には込められている。

独立志向の強いヨーロッパ・サブナショナルは、これからも欧州首脳理事会と閣僚理事会を目指すのだろうか。それとも、スコットランドもカタルーニャも例外的存在であって、大多数のヨーロッパ・サブナショナルは、地域評議会という制度の、設計当初は予期されなかった発展を目指して、真にマルチレベルなヨーロッパを追い求めていくのだろうか。

これはひとつには、地域政策の一環として実施されてきたヨーロッパ広域越境協力(European Territorial Cooperation)の経験にかかってくる。EU は加盟国に配分する通常地域政策資金とは別に、ヨーロッパを 10 の空間に分割し——北辺・バルト海・北西欧州・北海・大西洋エリア・アルペン空間・中央欧州・南西欧州・地中海・南東欧州——複数の加盟国の自治体、各加盟国政府そして欧州委員会が協働で EU 法や政策を実施していく仕組みを(まさにトライアンドエラーで)作り上げてきた。7年間の予算期間で 1 兆円ほどの、けっして規模の大きな政策プログラムではないものの、その潜在的な意義は大きい。

そのひとつが、人材輩出とネットワークの叢生である。マルチレベル・ガバナンス憲章でいうところのマルチアクターシップ、つまり、国家を異にするさまざまな地域・団体の人々とたえず話し合い共に行動していく体制が、日常の政治のなかで当たり前の風景になっている状態、これがマルチレベル・ガバナンスの軸となる政治実践であ

る。とすれば EU とは、格好の政治協カトレーニングジムであるといえないだろうか。マルチレベル・ガバナンスの EU とは、トランスナショナルな政治主体を育てる場なのである。

さて、以上の議論をもとに、冒頭の問いかけに戻ろう。国家として存在することの価値が、EU なる政治空間において相対化されることは、難しいのであろうか。先般の欧州議会選挙でみられたアンチ EU のポピュリスト政党および極右勢力の伸張は、EU のマルチアクターシップが今後問われてくる事態でもある。それはマルチレベル・ガバナンスの政治文化を否定し破壊するものでもありうる一方で、そうしたアンチ EU でポピュリストで極右の勢力は、欧州議会を拠点に、まさにマルチアクターシップの実践トレーニングを積むことにもなっているのである。

ただこうした期待も、ユーロ危機後いっそうの拡大をみた経済的社会的格差の進展と、EU における再分配システムの不在という現実によって、大きく割り引かなくてはならない。マルチレベル・ガバナンスの最大の弱点が、ここにある。格差の進展をとめる機構が備え付けられていないのである。ただこの点は、稿をあらためまた別の機会に論じることにした。