

東京大学 21世紀COEプログラム

先進国における《政策システム》の創出

University of Tokyo 21st Century COE program

"Invention of Policy Systems in Advanced Countries"



2005

Occasional Paper

21st Century COE program "Invention of Policy Systems in Advanced Countries"

「ヨーロッパ化」のパラダイム

フランス設備・運輸・住宅省を事例として

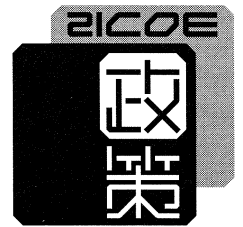
吉田 徹

東京大学 21世紀COEプログラム

先進国における《政策システム》の創出

University of Tokyo 21st Century COE program

"Invention of Policy Systems in Advanced Countries"



2005

Occasional Paper

21st Century COE program "Invention of Policy Systems in Advanced Countries"

「ヨーロッパ化」のパラダイム

フランス設備・運輸・住宅省を事例として

吉田 徹

東京大学

日本学術振興会特別研究員



## 『ヨーロッパ化』のパラダイム—フランス設備・運輸・住宅省を事例として

### 1. はじめに—「ヨーロッパ化」の位相と研究アジェンダの「再装填」

「ヨーロッパ化 (Europeanization)」の概念は、70年代から存在し (e.g. Gati, 1977; 高柳, 1987:1-3)、またオルセンが記すように「ファッショナブルだが本当に使えるかどうかは疑問が残る」ことも事実である (Olsen 2002:921)。しかし、その意味内容はともかく「ヨーロッパ化」としか形容できない現象が加盟各国で生じていることも無視できない (cf. 若林 2005)。中でも、比較政治学の観点からのもっとも包括的なヨーロッパ化の定義は、欧州統合によって政策と政治によって形成されるルール・手続き、政策パラダイム・スタイルの国内言説、規範などが政治構造に編入される過程、というものだろう (Radaelli, 2003:30)。

ホルザッカー／ハヴァーランドによると、ヨーロッパ化の視角は、政府間協力によるEUレベルの制度構築の研究に続くEU研究アジェンダの第2の波である (Holzhacker & Haverland, forthcoming)。その代表格がEU制度から加盟国の統治制度への影響を把握する枠組み、即ちブルゼル等による「適応順応性 (goodness of fit)」と「非適応 (misfit)」の概念である (Börzel&Risse2003)。もっともこの枠組みは、非適応性が高いにも係らず政府が親EU的な政策選好を持ったり、適応順応性があるにも係らず国内で変化が生じないなど、説明できない現象も存在した。その理由について彼等は、基本的には「螺旋状 (cork-screw)」の様相をみせる動的なEU-加盟国間関係 (“アップロード”と“ダウンロード”の連続性) を静態的分析に帰してしまっていることに由来しているとしている。ここから更に進んで、ホルザッカー／ハヴァーランドは、ヨーロッパ化の間接的作用として各国の①政治機会構造の変化、②アクターの認識枠組み (framing)、③社会化、④経路依存を変数に用いて、研究アジェンダを「再装填」することを主張している。

このように、第2の波の支柱を為しているのは、先に挙げた「適応順応性」や制度的な拒否点の分析を中心とする、ヨーロッパ化の静態的観察や、ヨーロッパ化によって生じる国内制度そのものの変化の把握などである (e.g. Haverland, 1999; Bailey, 2002)。これに対して本論は、政策の革新主体である官僚をアクターに据えて、ヨーロッパ化によって生じる動的な認識変化に焦点を当てる。ここでは適応順応や非適応といった概念そのものが政治的に構築されるものであり、またEUレベルでの政策が国内に移転されるという単純な構図が必ずしも当てはまらないという点を強調する。さらに、EUによって切り開かれる政策空間を核として、諸アクターの認識と配置が漸進的に変化し、ヨーロッパ化が国内において自主的に加速される余地が存在することも明らかにしたい。様々な政策アジェンダがうごめいているだけの「政策の源泉スープ (policy primeval soup)」から「流れ (stream)」が生じて「政策の窓」が開くためには、予知不可能な特定の勢力配置とタイミングが必要である (Kingdon, 1995)。ヨーロッパ化を主軸として、様々な時間差と領域において、「政策の窓」の開閉が加盟国内では行われているというように置き換えることもできるだろう。フランスを事例として以上のような主張を行うことで、本論は既存の「ヨーロッパ化」イメージの修正を試みている。もっとも、「ヨーロッパ化」の諸相が時代、セクター、巻き込まれるアクター等によって異なるのはむしろ常識であり、その限りにおいて本報告は限定的な一事例であることを断っておきたい (なお中山 2006: 101; 114-115 における指摘も参



照のこと)。

本論が官僚機構と公共政策 (politiques publiques) のヨーロッパ化を対象とする理由は、第1に、これらが第一義的に「指令 (directives)」の法制化といった、しばしば国内の政治的対立を迂回して行政的な対処が求められるものであり、その意味においてヨーロッパ化の前線に位置するためである。第2に、政策を発案・運用する官僚群に対し、主として政治的コミュニケーションの側面を担う政治家・政党競合空間では、国民国家に蓄積してきた政治社会の亀裂 (クリーヴィッジ) が不可避免的に前提とされているために、「ヨーロッパ化」の影響は歪曲されて作用する (吉田 2002 ; 2003)。これに対して「政治的市場」でも「ヒエラルキカル」でもない共同体次元と国内次元の関係を把握するには「ネットワーク」概念が有用であり (Keohane&Hoffman, 1991:13)、公共政策はこの概念から把握し易いと同時に、リチャードソンが EU 政治に応用するような「ゴミ缶モデル」 (Richardson, 2001) の内部が精査できるためである。

## 2. フランス—EU 関係の再定位

過去半世紀の歴史をもってフランスと EU (欧州統合) の関係性を規定するならば、フランスは欧州統合に対して是非のサイクルを描いてきた。これは主権維持と欧州での影響力との間を行き来する「躁鬱病」 (フランク 2003 : 36-51) の運動であり、さらに統合創世記における「好機」、80 年代半ばまでの「対外的拘束」、単一欧州議定書からの「好機」、再度 TEU 批准にける「脅威」、そして対外主権の側面における「好機」という政治的雰囲気と合致するものともなっている (Cole&Drake, 2000:39-40)。しかし、ヨーロッパ化の視点を導入する限り、様相は異なってくる。ここでフランスは「戦略的指針の欠如」 (Drake2005:2;164) を露呈し、「最悪の選択かもっと最悪の選択」の間に置かれてきた (Gueldry, 2001:7) とされる。その理由のひとつには、幾つかの決定的場面を除いて、少なくともヨーロッパ化が問題とされるような日常的な政策形成の場においては、フランスは EU 政策に対して極めて受動的な立場にあったからである。

振り返れば、OEEC (欧州経済協力機構) からローマ条約に至るまで、進んでヨーロッパ化を受容し、フランスの欧州への傾斜を率先してきたのはむしろ高級官僚団であった (see e.g. Bossuat, 1995)。「歴史が示すところでは、(行政的) エリートによって小さな変化は生じ、彼等を通じて大きな変化が始動し達成される」 (Crozier, 1991:202)。他方で、本来ならば制度的革新は常に「国家機構と国民的なディスコースを維持することと不可分に編みあわされている」はずである (サーニー, 2002)。しかし、国家自身が政治的革新の主体であったフランスにおいて (Suleiman, 1995:ch.3)、ヨーロッパは全面的な支持を受けることはなく、常に留保がつけられる争点に過ぎなかった。すなわち、ヨーロッパ化—政体のであれ、政策のであれ—に政治的な正統性を付与するはずのメタ・ディスコースが存在しないために、官僚機構は孤立し、独自に欧州への適応を果たさなければならなくなる。公共政策において支配的なのは、V.シュミットの言葉を借りれば「調整のディスコース (coordinative discourses)」だが、これに基づいて公共空間においてヨーロッパ化に方向性を付与できるのは、「対話のディスコース (communicative discourses)」を独占支配する政治的アクターである (Schmidt, 2004:990-993)。ところが、戦前からフランス官僚機構の中核に位置したブロッシュ＝レネの言葉を借りれば、フランス行政の最大の弱点はむしろ「政

治が行政に劣っていること」、つまりミクロな革新を政治が集約できないために政体として変化の深度に欠いていることにある (Bloch-Lainé, 1979:249)。それゆえ、ヨーロッパ化に直面する政策共同体は特異な形で状況に適応することになる。

## 2.1 概念の提示

ジョベールは、政策の担い手となる政策共同体のあり方を、P.ハースやサバチエとはまた異なった形で提示している (Jobert, 2003; Jobert&Muller, 1987;cf.中島 2005:143)。これによれば、新たな政策空間に直面するアクターは、他アクターの選好や資源についての情報もなく、また支配的になるルールも配置も予期できない。この2つの不確実性を前にしたアクターは「対立的な交渉」ではなく、「知的創造と社会化」に勤しみ、共有された世界観を育むことになり、その過程において、政策領域は徐々に政治から結果的に「孤立 (isolate)」していく (Jobert, 2003:464-466)。このジョベールの議論は、フランスの公共政策分析の第一人者であるミュラーの立論を応用している。ミュラーは、公共政策は何よりもまず、社会の特定領域に対して変容ないし発展を促す能動的行為と定義した上で、そのためには問題の発見と解決のための集合行為を規定する何らかの「座標軸 (référentiel)」が必要だと主張する (Muller, 2004:62)。この座標軸は、価値、規範、問題解決の定型 (アルゴリズム)、イメージの4つから構成され、さらにこれらは全体 (global) とセクター間各々に存在するが、双方の場を媒介する能力と意思を持つのが官僚だとする。

ミュラーのいうこの座標軸は、社会学における象徴的相互作用論と同等の意味を持つ。ゴッフマンは例えば、「作業のための黙約 (working consensus)」という言葉を用いて、社会的行為において行為者同士は各々の「エゴ」から、特定の状況下に、協同して相互的な規定に同意する観察的事実があるという (ゴッフマン 1983 : 11-12)。重要なのは一ナッシュ均衡と同様に一行為者間においてこの黙約に矛盾する行為がとられた場合に「参加者すべては一種のアノミー」に陥り、相互行為の意味体系が崩壊してしまうことにある。従って、好むと好まざるとヨーロッパ化に対応する必要性に迫られる一方で、高い実効性と有用性を持った公共政策を推進していくためには、間主観的世界を担保する座標軸が必然的に要請されることになるといえるだろう。即ち、公共政策とこれを担うアクターとの相互作用は、「エージェントか制度か」という問題を、政治学の隣接分野においてはほぼ決着が着いたともいえる二者択一を回避することを意味する (cf.Knill, 2001:21-31)。「どの人の行為も、その人が生まれ育ち、暮らしている社会の構造的特徴による影響を受けている。しかし同時に我々は自分自身の行為の中にそうした構造的特徴を再現させている」ものなのである (ギデンズ 1992 : 211) 1。

注目すべきは、「社会科学者がとかく忘れがちなことであるが、公共政策は言葉からつくられている。文書によるものであれ、口頭によるものであれ、議論 (argument)こそが、政策過程のあらゆる段階の中心にある」(マヨーネ 1998 : 3) という事実である。こうして、新たな制度配置のもとで、アクター間の緩やかな連合がコミュニケーションによって発達

---

<sup>1</sup> 社会科学における ontological な立場と対話可能性を説得的に論じたものとして Risse 2000 がある。しかし本報告では Risse の主張するような利益衝突が生じる場合のコミュニケーションを必ずしも想定しておらず、また「討議的合理性 (argumentative rationality)」の場も特定していない。むしろそのような合理性の前提となる場の出現を指摘している。

していく。

やや別の観点から、コミュニケーションによる政策が学習によって進展するとするホールは、政策実施者は「政策パラダイムの解釈枠組み」によって互いに連携し、一定の学習効果を経て政策を進めて行くとする（Hall, 1993:279-289）<sup>2</sup>。ホールにおいて秀逸なのは、T.クーンを援用して、政策パラダイムを時間系に沿って3つの段階に分けている点にある。まず政策は第1段階で「科学的というよりも社会学的な意味において」漸進的にそのパラダイムを拡大させていき、次いで第2段階ではそのパラダイムに似合う具体的な政策ツールを発展させていく。最大の困難は第3段階にあり、ここでは「政策のガイダンス」が未だ完全に提供されていない場合、国内の諸政策における全般的なパラダイム転換は、政治を含むより広範な連合が生じないと達成されないという。

ミュラーとジョベールによる座標軸は、このホールのパラダイムとも類似した概念だが、外部から何らかの政策的要求がなされた場合、特定の多元主義的配置の中でより状況に適応でき、ヘゲモニーを握ることのできるアクターによって形成されるもの、としている点において差異をみせる。また、政策ネットワークによる EU/各国間の政策形成過程論やアドヴォカシー・コアリジョン論と親和性を持ちつつも、何らかのパワーサイトが共同体内部で突出するという意味において趣を異にしている（cf.Surel, 2000）。「認識のマトリックスは推論的な議論だけではなく、セクターないしサブシステム内で徐々に結晶化していく相互作用や力学から生まれる意味創出と権力奪取から生まれてくる」（Muller&Surel, 1998:51-52）。例えば、ジョベール/テレはフランスでの80年代前半からの新自由主義の導入、特に1983年を境とするマネタリズムへの帰依はドクトリンとして強制的に課せられたものなどではなく、むしろ統治技術とネットワークの相対的蓄積のあった経済財政省の知的ヘゲモニーによって主導された結果であり、だからこそ政策ミリュールは80年代後半から、「市場の失敗よりも政府の失敗に重きを置く」風潮に彩られていくようになったとしている（Jobert&Theret, 1994:35-54）。見方を変えればこの場合、新自由主義イデオロギーは特定の革新官僚に結果的に加担する「媒介」に過ぎないと同時に、新自由主義によって各国制度が収斂をみせないことの説明にもなるだろう。以上の概念によって、フランスにおけるヨーロッパ化はどのように捉えられるのかを次にみしてみる。

## 2.2 フランスにおける公共政策のヨーロッパ化

フランスの公共政策の特徴は、①政策形成過程における国家の中心性、②これを補完するためのセクター・コーポラティズムの形成、③国家官僚の地方自治に対する優位性の3つにある（Muller 1992:276）。そこで国家は社会経済の近代化の尖兵としての機能を担っており、利益媒介は国家の存在を前提とする。例えば、フランスはEUの共通漁業政策の発展に合わせて、92年にそれまで39団体に分化していた漁民組合と漁業連盟をCNP MEM（海洋漁業および海洋養殖全国委員会）のもとに法的に加入・統合させ、対欧州漁業交渉の窓口の一本化を図るが（“ターゲット・グループ”の取り込み）、それでも「国家の外での利益表出は例外的なもの」とし、団体の存在意義は飽くまでも「関係国との間で行われる漁業・水産関係部局の外交交渉を補完するもの」という態度を貫いた（Lequesne,

<sup>2</sup> アクターの政策学習と政策変化を扱う諸理論の概念と相互関連性については差し当たり Bennet&Howlet 1992 を参照。

2001:75-76)。フランスにおいて多元主義の構図が認められるとしても (cf. Wilson, 1987) それは、依然としてセクター内部での極めて垂直的・権威的な関係を前提とする「制限された多元主義」であることに注意を払う必要があるだろう。英独との比較において、共同市場の発展があっても社会集団との関係が変化するような、つまりヨーロッパ化による政体構造の変化を塗り替えるような事実はフランスでは認められないのである (Compston, 1998)。フランス官僚制は、クロジエの『官僚制の現象』(1963年)や『閉ざされた社会』(1970年)論のように、同調圧力、決定と執行の分離、階層間のコミュニケーション回避などに表れる、参加を欠如させた集会的協調関係のない世界だとされてきた。他方、多層統治の議論、あるいはシュミッターが典型的に主張するように、EU 大の公共政策は開放的、柔軟的、かつ不均質であり、その方法として異なるレベルでのコンサルテーションによる利益集約、企業と市民への直接的な対応が求められる (Schmitter, 1995:42-45)<sup>3</sup>。

フランス官僚制の組織的特性、利益媒介の形を危機に晒すのが公共政策領域におけるヨーロッパ化の進展である。原則からすれば、いわばフランスの「政策スタイル」(J. Richardson)はEUによって要請されるそれと組織文化的な不整合を起こすことになり、制度設計と摩擦を起こす。確かにヨーロッパ化に伴う政策調整での加盟国比較において、フランスのSGCI(省庁間委員会事務総局)は、英国やデンマークと並んで最も集権的かつ包括的な構造を持っているが、インフォーマルな決定に対しては極めて脆弱であり (Kassim, 2003; Menon, 2000)、アドホックに生じる政策課題に対しては適応しきれていない (Lequesne, 2000)。例えば、1996年に生じたBSE(牛海綿状脳症)危機において、英国産牛肉輸入の解禁に積極的であり、EUレベルにおける情報を資源とする農業省と外務省に対して、保健省と首相府がこれに反対して「省庁の管轄領域がSGCI内部で再生産」された結果、SGCIは調整能力を奪われ、政策形成の場から除外されることになった (Hayward & Wright, 2002:ch.5)。政策課題が複数省庁にまたがり、その選好が異なる場合、容易に政治化され政策そのものが暗礁に乗り上げる事例は他領域、例えば空気汚染対策の事例でも報告されている (Menon, 2000:80)。

### 2.3 「脅威」から「チャンス」への転化—METLの事例—

調整問題が生じるにしても、飽くまでも「外部」から不可避的に強制されるEU規制に対して、政策アクターはそれでも対応しないわけにはいかない。その結果、EU規制に対する受動的対応から、学習と座標軸の構築を経て、能動的対応が玉突きされるかのように生まれていく。以下では、設備・運輸・住宅省(METL)インサイダーによる、聞き取り調査を含む研究 (Prudhomme-Deblanc, 2002)を中心としてその過程を検証してみたい<sup>4</sup>。設備(l'équipement)省は中でも、ヴィシー政府時代からフランス国土の公共事業を担い、その硬直的な組織形態と公共事業における独占は「マフィア的」とまで称されている組織である (Dupuy & Thoenig, 1983:ch.3)。

3 シュミッターは国民国家レベルでみられる同様の手段として奥の Sankt Propertius、米の Rog-Rolling を参照基準としている。Ibid.p.43.

4 なお、設備、運輸、住宅行政が一体化されたのは1981年のミッテラン政権以降だが、それ以降ほぼこの3セクターは統合されたままである。



### a. 運輸市場の自由化—「ハビトゥス」の変容

EU 政策と METL が最初に直接的に関わったのは、カボタージュ規制撤廃に象徴される運輸市場の自由化の領域である<sup>5</sup>。共通運輸政策（CTP）はローマ条約にも記載されている事項であったが、本格的に始動するのは 86 年の単一欧州市場議定書（SEA）、EU レベルで予算が付けられるのは 92 年に入ってからである。さらにトランス・ヨーロッパ・ネットワーク（TEN）発達を促すため、91 年には共通鉄道政策が打ち出され、インフラ整備と運行の上下分離、特に国際複合輸送業者のインフラへのオープンアクセス等が謳われ、次に 98 年より陸路運送の自由化などが着手されるようになる<sup>6</sup>。海洋・運河の内航運送およびオープンスカイ政策と合わせて、運輸市場は全面的な自由化にさらされることになったのである。

自由化が要請された段階で METL は抵抗ではなく、むしろ積極的な市場の再編に乗り出すようになる。METL 局長級の人間がいうように「政府は単一市場によって提供される機会をつかむべくフォローを行い」、また「自由市場に移行するために現行法をすべて国家が再編成」しなければならない機能を負う（Prudhomme-Deblanc, 122-123）。ところが、国家は EU 規制を国内法制化するだけの存在に留まるため「副次的な」存在、即ち「オペレーター（操作者）」から「レギュレーター（調整者）」としてしか（官僚自身を含めて）認識されなくなる状況がここで生じる。企業体は自由化により自律性と運営の自由度を獲得する。そのため、自由化以前にあった国家と当該市場の独占企業体（大概の場合は国有企業）との一体性に亀裂が入り、国家が介入の余地を持つのは過程で外部化される「セキュリティ」にまつわる領域だけとなる。

オペレーターとレギュレーターは「セクターにおける正当性」と「機能上の正当性」という異なる正当化の論理を持つだけでなく、用いることのできる手法と手段においても異なる。前者は、対象に対して直接的に働きかけるか生産そのものを担うのに対し、後者は制度やルールを介してでしか対象を方向付けることしかできない。CTP によってもたらされるヨーロッパ化によって、物理的・経済的な強制力が奪われた結果、統治者と被統治者はいわば分断させられる。そしてこのギャップを埋めるために、レギュレーターと化した国家＝省庁はますます規範やルールに依存せざるを得なくなり、これを資源として影響力の温存を図ることになるのである。以上が METL の組織文化に対するヨーロッパ化の第 1 段階である。

ヨーロッパ化によってもたらされる新しい環境は、それまで METL が培い、構造的資源として自職員の社会化を担保してきた組織文化に断絶をもたらすことになる。ブルデューの言葉を借りれば、METL に固有の「ハビトゥス（Habitus）」（ブルデュー 1988 : 83）が変容を被ることになるのである<sup>7</sup>。METL がリクルートする母体（corps）は大別して、①技術管理職を輩出するポンゼシヨセ（国立工科大学院）、②ENTPE（国立国家公共事業大学

5 カボタージュ規制は、国内輸送を自国運送業者に限定するもので、運送の許可基準などによって当該国以外の事業者が運送を行うことはできないとするものである。

6 EU の交通政策については、差し当たり中村徹『EU 陸上交通政策の制度的展開』、日本経済評論社、2000 年を参照。

7 「ハビトゥスとは、持続性をもち移調が可能な心的諸傾向のシステムであり、構造化する構造として、つまり実践と表象の産出・組織の原理として機能する素性をもった構造化された構造である」。

院)、③行政管理職を輩出する ENA (国立行政学院)、④技官 (Attachés) の 4 つであるが<sup>8</sup>、アンケート調査 (『EU と関係する職務を遂行する主たる動機は?』) によると、現場に対する大きな裁量を持っていた技術/地方行政官僚 (スペシャリスト) は、例えば地方自治体との政治的交換が不可能になることによって、EU を「邪魔」かつ「理解の難しい」存在と捉えるようになる反面、中央行政官僚 (ゼネラリスト) は EU を「近代化の契機」かつ「国家の伝統的機能の強化」と捉えるようなメンタル・マップが確認できる<sup>9</sup> [有効回答数 125 人、99 年]。設備省のポテンシャルのひとつは、自治体公共事業の 98% までを場合によっては請け負う DDE (県設備局) による地元政治との密接さにあった (Dupyu & Thoenig, 1983:67)。従って、ヨーロッパ化の第 2 段階で観察されるのは、オペレーターとして機能することによって保持されていた METL の一体性が掘り崩されて、組織的アイデンティティの部分的基盤を分断 (脱埋め込み) させられる、という現象である。

#### b. 公共調達部門の自由化—新たな座標軸の形成—

しかし、METL が管轄する公共設備関連事業とヨーロッパ化の関係に眼を転じると、一部の政策官僚の EU の積極的な受容とでもいうべき側面が存在することが解る。設備事業に関連して、まず 92 年と 93 年の EU 指令 (92/50EEC;93/38EEC) に基づいて、フランスでは 97 年と 98 年に公共調達手続きの調和が始まった。同指令案に際して METL は当初、政府・地方自治体を入札者の適用範囲から除外している指令案と国内法制度との齟齬について、省内 (県担当局と人事・サービス局) と労組、および他国 (オランダ・イタリア) との利益調整コストを回避するため、敢えて争点化をせず、国内法に「継ぎ足し」をする形式で済まそうとした (Prudhomme-Deblanc, 2002:254-267)。しかしその後、随意契約を EU 法に反するとした国務院 (行政最高裁判所) 判決 (no.188239、1998 年 5 月 20 日) によって公共調達市場の実質的自由化が進むと、METL 官僚の意識はむしろ自由化を梃子として学習を行い、自らの機能の再定義と METL の改革へと向かうことになる。つまり民間アクターを包摂する必要性から、公共調達部門や地方自治体との関係の強化やリクルートメントの多様化を自らのミッションとし、組織再編と他省庁に対する権限拡大の契機として捉えるようになる。当該事例でいえば、自由化の過程において METL 内のむしろ周辺に位置していた都市・住宅・建設局 (DGUHC) が、99 年よりその管轄の複合性から改革のリーダーシップを握り「パブリック・エンジニアリング」をテーマとして、各部局とのネットワークの構築、ワーキングチームの組織化によって技術関連部局と地方自治体管轄局に対する優位性を確立するようになっていった。それまで、「パブリック・エンジニアリング」を核とする事業は METL 内で注目される分野ではなかった。しかし、公共調達部門でのヨーロッパ化を契機として、その後、財政、内務、環境、公務員改革、農業との間で省庁間委員会を発足させ、各セクターでの公共調達制度を調和化させ、同分野における競争原理を貫徹させていくことで影響力の確保に努めるようになったのである。地方行政に軸足を置く手足の長い METL はヨーロッパ化によって中央集権を強めるという逆説を生んだ。

8 出身校をベースとする社会的母体 (corps) に「氏族儀礼」を行う、とされるほどまでに強固なミリューをこれらが形成している点は強調されるべき点である。籾里茂『現代フランスの社会構造』東京大学出版会、1984 年、第 4 章参照。

9 ある中央官僚は「EU は我々の行政文化を変化させるための必然であり、フランス行政と省庁レベルと欧州レベルでの慣行のギャップを埋めて、官僚の行動と省庁の政策を再配置するための機会である」と証言する (cited in Prudhomme-Deblanc, 2002:189)

以上でみられように、EU を脅威として捉える立場から、むしろチャンスとして捉えるようになるこの第3段階の心理的メカニズムは簡単である。まず、「脅威としてのEU」は、当該セクターにおけるフランスや管轄省庁の後進性とほぼ同義である。何故なら、フランスの行政が十分な能力を持つのであればEUはそもそも脅威足りえないからである。そこから、不可逆的な状況に対して自らを対応させ、さらにEUスタンダードを取り入れることで、後進性の挽回と省の権限拡大を、EUを梃子として利用するという構図になる。こうして、初期に外部的な「脅威」として立ち表れたEUは、時間を追うごとに内部化され「チャンス」としてのEUへと転化する。「脅威」から「チャンス」の間に存在するギャップを能動的に埋めていこうとした結果として座標軸は、「レギュレーター」と化した国家から離れて、ヨーロッパに置き換えられることになる。ヨーロッパが高級官僚にとって、フランス行政の近代化の契機になるという点は、他の調査でも確認されている（Rouban, 1994:96-107、調査は91年に501人の高級官僚を対象）。ここでは、欧州統合は自らの権限と知識を拡大させる肯定的なものと認識され（89.8%）、フランスの行政手法を近代化する手段として支持されている（72.3%）。これらは、フランスの相対的な脆弱性と後進性の認識と表裏一体になっている。EUレベルにフランスの行政スタイルを移植できる、あるいは共同体法について十分な知識があると考える者は40~50%に過ぎない。換言すれば、政策革新を担うアクターにとってEUは、自らの利益を促進させる道具となるのである。マクロにみれば、EUは国家を統合のために道具化するが、他方で国内のサブ・アクターはEUをむしろ道具化して、個別文脈的なEU受容に傾いていくことになるのである。

例えば、やはりMETLを中心として、「公共サービス（公役務）」を欧州レベルへと「アップロード」すべく、CELSIG（欧州公共利益サービス連携委員会）が組織され、SEIG（経済公共利益サービス）の概念のもと憲法条約第III-122条に取り入れられることになったが、これは決して単純なフランスの公共サービスの移植ではなく、むしろヨーロッパとフランスの政策領域の混合である（cf.吉田 2004）。欧州レベルでの民間企業やNGOとの協議の結果、SEIGはむしろ市民権の一部として位置づけられ、その機能も憲法条約そのものにおいて定められるのではなく司法裁判所の裁定に委ねられることになっているからである

（cf.Lyon-Caen&Champeil-Desplats, 2001）。このような政策形成プロセスも、またヨーロッパ化による座標軸の置き換えの一例である。ベンディックスは「社会アクターは、規範を取り入れ、価値に帰依し、状況を定義するだけでなく、自らの社会を理論化しようとする」と述べる（Bendix, 1964:13）。我々は、政策アクターが（社会学的新制度論のいうように）規範だけに従うのではなく、他方で（合理的選択論のいうように）無差別に自己利益を高めるのでもなく、特定の制度的配置の中で政策目標を達成するため、主体的に自己定義を行うという点に注意を払う必要がある（Scharpf, 1997:ch.2）。ヨーロッパ化によって利益の定義そのものが変容していくことから、ポジションと利益は再定義されていく。

こうしたメカニズムはEU競争法と国家補助制度でも観察される。競争法によって規制される政府による企業支援は、最初の段階において衝突を引き起こすが、ブリッセルとパリの交渉によって、フランスは自主的に競争法に反しない方策を採るようになり、EU法との緊密性を徐々に高めつつ再度交渉を行うというサイクルを採る（Le Gales, 2001）。このようなサイクルを経て、フランスは1984年にEU指令の国内法制化で最も遅れている状況から、80年代後半から90年代にかけて、劇的に立場を改善していった（Ambler&Reichert,

2001:35)。

制度的な観点を取り入れるならば、これには、EU 法に対するゲートキーパーである国務院が、80 年後半から立場を変えたこととも影響している。それまで EC 法の積極的採用に消極的だった国務院は徐々に国内法制化の実効性を重視する立場へと変化し、法制化の過程から疎外されていた SGCI をバックアップ、さらにブラッセルで政府間交渉が行われている最中に、国内省庁が事前に法的措置を考慮するよう提言している。それも、行政をマクロな立場から監視するグランコール（高級官吏団）のひとつである国務院が「国内行政における共同体法の存在をより広く認識すること」を重視していたからこそであった (Harmsen, 1999:98-99)。

エリート養成方法でも大きな変化があった。94 年から ENA（国立行政学院）の学生はストラスブルグで 7 ヶ月間、EU の地域政策、EU 行政、他国の行政構造の課程を経ることが定められた<sup>10</sup>。オルトリ（73-77 年）、ドロール（85-95 年）という ENA のミリュエに属したフランス人 EEC/EC 委員長の誕生、ミッテラン大統領の特別補佐官であったアタリの EBRD（欧州復興開発銀行）総裁就任といった影響もあるにせよ、EU 機関で働く ENA 卒業生は 90 年に 35 人、93 年に 40 人、95 年には 50 人にまで増えた。欧州委員会で働いた経験を持つフランス人の 70% が ENA 卒であり、その他の多くも会計監査院・国務院出身である。さらに、外国人留学生に対する免状の発行によって、ENA 卒業生のネットワークは「二重外交」を可能にする、とまでされるほどになり (Kauppi, 2005:69-72)、「ラミーと彼の ENA 同級生、それからギグー欧州問題担当相を欠かさず観察するように」と委員会内でいわれるまでに (Quoted in Ross, 1995:279fn.28)、EU 内におけるフランスの官僚システムネットワークは強固なものとなった<sup>11</sup>。ヨーロッパ化によって形成されるこうした政策共同体は、国内の他アクターからは極めて閉鎖的なものとして写り、さらに「ブラッセルを経由」して、国内での経済改革を強制するパイプを形成する (Jobert, 2001:14)。つまり、ヨーロッパ化によってセクター／国内／EU を貫徹するひとつの流れが形成されることになるのである。確かに人的なネットワーク分析による政策展開は実証に馴染まない。しかし、こうしたミクロな動きの蓄積が、ヴェッセルのいうところのヨーロッパの「融合」を促していることは否定できないだろう (see Wessels, 1997:281-282)。

89 年にフランス政府に提出された報告書は、「共同体の制度、規範、政策と法形成を全くあるいはほとんど無視」しているフランス行政内部の問題を指摘していた (De Claussade, 1991:43)。これに対して 21 世紀に入り、政府内の委員会の新たな報告書は、外務省・財政省・農業省を中心に「ヨーロッパ文化」が発展し、他国省庁との定期的な会合による「クラブ効果」が省庁の「特異体質」に勝り、「政策領域担当省庁の間で国境を越えたアライアンスが形成されつつある」と指摘している (Commissariat Général du Plan, 2002:21)。

小括すれば、政策のヨーロッパ化は初期において、管轄省庁の機能変化を促す。次に、機能変化によって当該省庁の「ハビトゥス」が変容を被り、国内と EU との間で生じる内外差を利用して後者を変革の源泉として認識する特定の政策共同体が勃興、ネットワーク

<sup>10</sup> また 1994 年には国務院は国内でのポストを維持したままブラッセルに出向できる制度を導入させている。

<sup>11</sup> ラミーはドロールの委員長時代の官房長であり、ギグーはドロールの仏経済財政相時代の官房スタッフだった。前者は独コール首相補佐官であったビッターリッヒ (Joachim Bitterlich)、ドロールの娘で 97 年から雇用連帯相を務めたオブリーともドロールの ENA 教師時代のクラスメイトである。

化されることになるのである。取り上げた事例は、時系列においても政策領域においてパッチワーク的であるが、これは同時に、普遍的なメカニズムであるということも示唆するものといえなくもない。

### 3. おわりに—「政策」に対峙する「政治」

マヨーネは、EUは代表委任の責任に基づいて「専門家支配 (expertocracy)」によるアウトプットの正統性を得ている、と論じる (Majone, 1998)。これは例えば ECB (欧州中銀) に典型的にみられる、いわば「委任による政治」(Thatcher&Stone Sweet, 2003) を意味するが、EU 自身によって何らかの規範、つまり政策の座標軸が形成される動きは (未だ) 弱い。従って、EU は統治原理を各国省庁ないしは国際機関から借用せざるを得ず、結果的には「欧州建設とその具現化のための制度的配置は、強力なりベラル的含意を持つ新たな言説的連合によって動員」されることになる (Jobert, 2001:12)。政策の正統性は、厚生 of 生産と再分配 (公共善) によって獲得されるものだが、フランスのヨーロッパ化においてはこの側面は圧倒的に不足しており、この点も政治が政策のヨーロッパ化に全面的な支持を与えることができていない理由のひとつである。

クロジエはコアな官僚機構に対して政治は「多少のプラグマチズムとイデオロギー的夢想」しか与えることができない、と断じる (Crozier, 1991:208)。それでも、少なくとも政治によって政策がフォローされるか撤回させられなければ、政治家において生じるのは非難回避戦略と、官僚においては時々状況において採用可能な座標軸をアドホックに選択することでしかない (『イデオロギー・スラック』)。逆説的にいえば、政治による全面的なヨーロッパ化が受容されていないゆえに、ホールのいうパラダイムの転換はなされえず、革新官僚は断片・断片的にヨーロッパ化の規範と価値を内面化せざるを得ないのである<sup>12</sup>。特に中間団体の制度的組み込みを欠き、国家と社会を媒介する能力に劣るフランスにおいては、政策と政体のヨーロッパ化との間の整合性を図る余地は大きい。この差を埋めることができなければ、政治の革新が行われな一方、不可避的な政治秩序の変動に対応するために政策革新主体は匿名のうちに実質的なヨーロッパ化を果たさざるを得ず、一国内における「民主主義の赤字」が進行することになる<sup>13</sup>。ヨーロッパ化を推進する勢力によるネットワークが効率性のために凝固性/排他性を高めて分離していけば、政策のパフォーマンスは確保されても体制そのものに対する不満が蓄積されるという逆説が生まれる (Papadopoulos, 2003)。

シラク大統領が EU 憲法条約批准を訴えて「欧州憲法はフランス革命の娘である」という言葉が信じられるほど政治が正統性の獲得に成功していないということは、2005 年 5 月の国民投票の結果が示したところである。フランスの「ノン」の後に「アングロ＝サクソン・モデル」と異なる「フランス・モデル」(シラク大統領) が争点となった現在、政治が官僚組織による「裏口からの自由主義」に屈服するタイミングが訪れることはあるのだろうか。

<sup>12</sup> 引用した METL での実証研究においても、ヨーロッパ化の座標軸の形成が個人レベルでまず為されると指摘される (Prudhomme-Leblanc, 2002:276-277)

<sup>13</sup> シュミットは、連邦制・コーポラティズム的国家 (独、オランダ等) より国家主義的・単一的国家 (英、仏、ギリシャ) の方がヨーロッパ化による民主主義の赤字は深刻とするが、これについては別稿を要する。



※本稿は日本政治学会 2005 年度研究大会／分科会 2「ヨーロッパ化 (Europeanization) の政治」における報告ペーパーを加筆・訂正したものである。コメントを寄せていただいた方々に記して感謝する。

---

---

—引用文献—

- Ambler, John, S. and Schawn Reichert (2001). "France: Europeanism, Nationalism, and the Planned Economy," in Eleanor E. Zeff and Ellen B. Pirro, European Union and its member states, London: Lynne Rienner.
- Bailey, Ian (2002) "National Adaptation to European Integration: Institutional Vetoes and goodness-of-fit," Journal of European Public Policy, 9-5.
- Bennett, Colin, J and Michael Howlett (1992). The Lessons of learning: Reconciling theories of Policy Learning and Policy Change, Policy Sciences, 25.
- Bendix, Reinhard (1964). Nation-building and citizenship, New York : John Wiley
- Bloch-Lainé, Francois (1979) Profession: Fonctionnaire, Paris: Seuil
- Börzel, Tanya A. and Thomas Risse (2003), "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.) The Politics of Europeanization, Oxford University Press.
- Bossuat, Gérard (1995) "The French Administrative Elite and the Unification of Western Europe, 1947-54," in Anne Deighton (ed.), Building Postwar Europe, Macmillan.
- Cole, Alistair and Helen Drake (2000), The Europeanization of the French Polity: continuity, Change and Adaptation, in Journal of European Public Policy, 7-1.
- Commissariat Général du Plan (2002) Organiser la Politique Européenne et Internationale de la France, Paris: La Documentation Française.
- Compston, Hugh, (1998), The End of National Policy Concertation? Western Europe since the Single European Act, in Journal of European Public Policy, 5-3.
- Crozier, Michel (1964) The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press.
- (1970) La Société Bloquée. Paris: Seuil.
- (1991) Etat Modeste, Etat Moderne, Paris: Seuil.
- De Claussade, Josseline (1989) L'Adaptation de l'Administration Française à l'Europe, Paris: La Documentation Française.
- Drake Helen (2001). in Do. (ed.), French Relations with the European Union, London: Routledge.
- Dupuy, Francois et Jean-Claude Thoenig (1983) Sociologie de l'administration Française, Paris: Armand Collin.
- Gati, Charles (1977), "The Europeanization of Communism?," in Foreign Affairs, 155-3.
- Gueldy, Michel, R. (2001). France and European Integration, London: Praeger.
- Hall, Peter, A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. in Comparative Politics, 25-3.
- Harmsen, Robert (1999). The Europeanization of National Administrations, in Governance, 12-1.
- Haverland, Markus (1999). National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste. Amsterdam: Thela

- Hayward, Jack and Vincent Wright (2002); Governing from the Centre; Oxford: Oxford University Press.
- Holzhaecker, Ronald and Markus Haverland (forthcoming), "Cooperation and Integration among Europeanized States," in European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States, Kluwer Academic Publishing.
- Jobert, Bruno et Pierre Muller (1987). L'Etat en Action, Paris; PUF.
- et Bruno Théret (1994). "La Consecration républicaine du néo-libéralisme," in Bruno Jobert (ed.), Le Tournant Néo-Liberal en Europe, Paris: L'Harmattan.
- (2001). "Europe and the recomposition of national forums: the French case," paper presented at ECPR, Turin Joint Sessions of Workshops 2002 no.3: How Economic Integration Matters. [http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws3/3\\_jobert.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws3/3_jobert.pdf) (last access 11/06/2005)
- (2003). Europe and the recomposition of national forums: the French case, in Journal of European Public Policy, 10-3.
- Kassim, Hussein (2003), Meeting the Demand of EU membership: the Europeanization of National Administrative Systems; in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press.
- Kauppi, Niilo (2005) Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union. Manchester University Press.
- Keohane, R.O and Stanley Hoffman (1991). "Institutional Change in Europe in the 1980's," in Do. (eds.) The New European Community. Colorado: Westview.
- Kingdon, John W. (1995) Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2<sup>nd</sup> ed., New York: Harper Collins.
- Knill, Christoph (2001). The Europeanization of National Administrations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Gales, Patrick (2001) Est maitre Des Lieux Celui Qui Les Organise: How Rules Change When National and European Policy Domains Collide, Alec Stone Sweet et al (eds.) The Institutionalization of Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Lequesne, Christian (2000), "France" in Dietrich Rometch and Wolfgang Wessels The European Union and member states; Manchester: Manchester University Press.
- (2001) L'Europe Bleue, Paris: Presse de Sciences Po.
- Lyon-Caen, Antoine et Veronique Champeil-Desplats (eds.) (2001) Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne, Paris: Dalloz.
- Majone, Giandomenico (1998) "Europe's Democratic Deficit," European Law Journal, 4-1.
- Menon, Anand (2000). "France," in H. Kassim et al. (eds) The National Co-ordination of EU Policy-The National Level, Oxford: Oxford University Press.
- Muller, Pierre (1992). "Entre le Local et l'Europe," Revue Française de Science Politique, 42-2.
- et Yves Surel. (1998). L'Analyse des Politiques Publiques, Paris: Montchrestien.
- (2004). Les Politiques Publiques, 5e édition, Paris: PUF.
- Olsen, Johan, P (2002). "The Many Faces of Europeanization," in Journal of Common Market Studies, 45-2.
- Papadopoulos, Yannis; "Cooperative forms of Governance: Problems of democratic accountability in complex environments," in European Journal of Political Research, 42-4.

- Prudhomme-Leblanc, Catherine(2002).Un Ministère face à l'Europe.Paris:L'Harmattan.
- Radaelli, Claudio(2003). "The Europeanization of Public Policy," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli(eds.) The Politics of Europeanization, Oxford University Press.
- Richardson, Jeremy(2001). "Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of Primeval soup," in Do.(ed.), European Union. Power and Policy Making. 2<sup>nd</sup> ed., London: Routledge.
- Risse, Thomas(2000). "Let's Argue!" Communicative Action in World Politics," in International Politics, 54-1
- Ross, George(1995) Jacques Delors and European Integration, London: Palgrave.
- Scharpf, Fritz W.(1997). Real Actors Play. Colorado: Westview.
- Schmidt, Vivien A.(2004) "The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?," Journal of Common Market Studies. 42-5.
- Schmitter, Philippe.C.(1995) "Quelques Alternatives pour le future système politiques européen et leurs implications pour les politiques publiques européenne," in Yves Meny et al.(eds.), Politiques Publiques en Europe, Paris: L'Harmattan.
- Suleiman, Ezra.N (1995) Les Ressorts Caché de la Réussite Française. Paris: Seuil.
- Surel, Yves(2000). "The Role of Cognitive and Normative frames in Policy-Making," Journal of European Public Policies, 7-4.
- Thatcher, Mark and Alec Stone Sweet (2003) The Politics of Delegation, London: Frank Class.
- Wessels, Wolfgang(1997) "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes," Journal of Common Market Studies, 35-2.
- Wilson, Frank.L.(1987) Interest-Group Politics in France. Cambridge: Cambridge University Press.
- A. ギデンズ (1992) 『社会学』 松尾精文ほか訳、而立書房
- E. ゴッフマン (1983) 『行為と演技』 石黒毅訳、誠信書房
- P.G.サーニー (2002) 「グローバル化する世界における政治的な主体的行為」、『思想』 6月号
- R. フランク (2003) 『欧州統合史のダイナミズム』 廣田功訳、日本経済評論社
- P. ブルデュー、今村・港訳 『実践感覚 I』 みすず書房
- G. マヨーネ (1998) 『政策過程論の視座』 今村都南雄訳、三嶺書房
- 高柳先男 (1987) 『ヨーロッパの精神と現実』 勁草書房
- 中島康代 (2005) 「フランスにおける福祉国家再編と『新しい政治』」、古城利明編『世界システムとヨーロッパ』、中央大学出版部
- 中山洋平 (2006) 「CAP(共通農業政策)の転換とフランス農業セクターの統治システムの解体」、『社会科学研究』、第57巻第2号
- 吉田徹 (2002) 「フランス現代政治における主権主義政党の生成と展開」、『ヨーロッパ研究』 第2号
- 吉田徹 (2003) 「フランス政党政治における『ヨーロッパ化』—J.P シュヴェンスマンを中心に」 『国際関係論研究』 第20号
- 吉田徹 (2004) 「フランス—避けがたい国家?」、小川・岩崎編『アクセス地域研究—先進デモクラシーの再構築』、日本経済評論社
- 若林宏 (2005) 『『ヨーロッパ化』—ヨーロッパ統合研究の新たな視座—』、『東海大学教養学部紀要』 第35号

---

**2005 Occasional Paper**

「ヨーロッパ化」のパラダイム

フランス設備・運輸・住宅省を事例として

吉田 徹

発行 2006年2月21日

東京大学 21世紀 COE プログラム

「先進国における《政策システム》の創出」

〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

e-mail: [coe-ps@j.u-tokyo.ac.jp](mailto:coe-ps@j.u-tokyo.ac.jp)

---

(無断転載・複写・引用、禁止)



7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-0033 Japan