

(要約)

共通通商政策決定過程の中の欧州委員会：「長い 80 年代」の農業と鉄鋼を事例に

川瀬 朗

本論文は、欧州連合（以下 EU）の共通通商政策の決定過程をめぐる、加盟国と、EU の行政機構たる欧州委員会の相克を議論することを通して、欧州委員会の調整力の意義を検討することを目的とする。

序論

序論においては、本論文全体の問いと主張を提示した上で、論を展開する上での理論的視座と方法論的視座、さらにそれらの議論によって欧州統合論に対して果たすことができると考える貢献を述べる。

本論文は、共通通商政策の決定過程において、なぜ欧州委員会は加盟国の中核的利益に関わる問題への態度を収斂させることができるのかを、論文全体の問いに据える。最終的に国益を最優先する加盟国と、EU 全体の一般利益を追求する欧州委員会は、ともに EU 域内のアクターである一方、共通通商政策の形成に係る選好が完全に一致しているわけではない。この意見の相違は、国家の中核的利益に係る事柄であるほど顕著となる。加盟国は自国の国益にとって重要な事柄を欧州委員会に放任することはないからである。この際先行研究の知見では、加盟国の制度上の優位が強調されている。したがって、欧州委員会は域外交渉担当であるものの、能動的に共通通商政策の形成を実現することは至難の業である。

この前提の上で、本論文は、欧州委員会が共同体の一般利益を追求するために行う「企画型の調整」が、域外交渉相手国の交渉態度が強硬化する時にその力を増し、共通通商政策収斂の成因となりうるということを主張する。つまり、EU 域内政治における単純な加盟国優位論に対して、部分的修正を迫る。なお本論文における「企画型の調整」の定義は、加盟国がそれぞれの国益の追求を第一に行動することを前提とし、自身もその 이슈について選好を持つ欧州委員会が、イシューに関する専門性と情報を用いて加盟国間を繋ぐ調整を行う様態である。

本論文は、この主張に経験的証拠を付与するため、過程追跡法による事例研究によって実証的分析を行う。分析を可能とするため、その分析射程を限定する。具体的には、イシューとして国家の中核的利益に係る産業の代表たる農業と鉄鋼、時空間としては 1979 年から 1992 年という、欧州の「長い 80 年代」における米欧通商交渉およびそれに付随する日本ファクターである。

第1章 先行研究の展開

本章では、先行研究の蓄積を整理する。本論の議論の中核にある加盟国と欧州委員会の相克は、欧州統合論の中心的論点であり、古典的には新機能主義および政府間主義と呼称される「大理論」の論争が行われてきた。

本章ではまずこの大理論の論争を振り返った上で、本論文が分析対象とする「長い 80 年代」は、超国家的統合が進展する一方で、その背景では加盟国の国益を反映した動きが見られるなど、二つの大理論のどちらにとっても活発な議論の対象であったこと、したがって加盟国と欧州委員会の相克を分析するという本論文の主題に即して恰好の年代であることを確認する。その上で、統合全体を従属変数とする大理論の議論では、共通通商政策という個別のイシューに対する実証的な説明には限界があることを指摘する。

本章では次に、実証的な共通通商政策研究の基盤たる新制度論の議論を検討する。新制度論の議論が EU 研究の文脈に輸入された 1990 年代以降の議論を振り返った際、議論の流れは大きく二つに分類できる。

まず一つ目は、プリンシパル・エージェント（以下 PA）理論に基づくものである。これらの議論は、加盟国ないしその集会的アクターである理事会をプリンシパル、欧州委員会をエージェントとして捉え、プリンシパルのエージェントに対するコントロールの程度を議論した。既存の EU 域内制度を分析する限り、加盟国側が優位に立つことは明らかである。したがってこの立場から、なぜ欧州委員会が共通通商政策の決定過程において加盟国の中核的利益に関わる問題への態度を収斂させることができるのかという本論全体の問いに答えるならば、加盟国が利害の調整を行って協調するゆえに、共通通商政策に関する共同体の態度は収斂するということになる。既存制度において構造上の優位に立つ加盟国が国家の中核的利益に関わる問題を欧州委員会に委任する理由はないからだ。

しかし現実には、重要な通商問題全てについての合意が加盟国間調整だけで形成されることは考えにくく、欧州委員会の役割についても議論が交わされてきている。これらの議論は、欧州委員会が制度上独占する提案権の意義を重んじている。しかしながら、これらの研究は実際に欧州委員会が重要な役割を果たしたケースについて静学的分析を加えたものが中心である。つまり、提案権が加盟国の態度を変更させるほどに力を発揮させるのはどのような状況においてなのかという点については、確たる知見が示されていない。

新制度論のもう一つの文脈である 3 レベル・ゲーム分析は、共通通商政策の説明変数を動学的に議論することを可能とする点で上述の PA 理論が進めてきた議論を補完し得る。先行研究の中にはこれら PA 理論と 3 レベル・ゲーム分析を組み合わせる EU の域外交渉の全体像の分析を試みたものも存在する。しかしながら、これらの先行研究も EU の公式の制度の力に関する議論、あるいは手続き論に終始し、欧州委員会というアクターの視点、そしてその提案権が発揮される条件節という点については議論が進められてこなかった。

以上の議論を踏まえ、本論文は PA 理論が議論してきた加盟国の構造上の優位を認めつつ、欧州委員会視点の調整についての洞察をさらに掘り下げるといった目的および意義があ

ることを示し、次章の理論へと向かう。

第2章 理論と分析手法

本章は、本論文の理論およびそこから導出される命題を提示し、さらに次章以降でその命題を検証するための分析手法を示す。

第1章で整理した先行研究は、共通通商政策形成の過程における欧州委員会側の行動の理論的検討が希薄であるという課題があった。本章では、この課題を克服するべく、欧州委員会の調整努力の過程に洞察を加える。これを通して、EU域内でどのように共通通商政策が形成されるのかという、域内意見の収斂する「過程」を、欧州委員会視点で理論化する。

本論文における理論は、新制度論の中でも特にPA理論の枠組みを引き継ぎ、欧州委員会が政策決定過程において制度上は加盟国より劣位にあることを前提とする。その上で、欧州委員会は、時に企画型の調整によってEUとしての政策位置を欧州委員会の理想点に近づけながら収斂させ得ることを示す。

この理論の中心には、企画型の調整を行う力、すなわち企画型の調整力が、交渉相手国の交渉態度が強硬化した時に高まるという命題がある。これは農業と鉄鋼いずれの場合にも通じる命題である。ただし、農業と鉄鋼ではその企画型の調整力の現れ方に違いがある。

まず農業は、アメリカがEUの共通農業政策（CAP）改革などEU側の自由化を求め、EUがこれに抗するという構図で国際交渉が進む。この際のEU域内は、加盟国の中にフランスやアイルランドといった強硬な保護主義勢力がいるのに対して、欧州委員会は自由貿易志向の選好を持つ。アメリカの交渉態度が強硬でない時、共通通商政策は強硬な域内保護主義国の理想点に近いものとなる。しかし、アメリカの態度が強硬化すると、欧州委員会はアメリカの要求を「外圧」として利用し企画型の調整力を高めることができる。すなわち、妥協しなければ国際交渉が決裂するというシグナルを加盟国に対して送り、強硬な保護主義的加盟国に譲歩を迫ることができる。

一方の鉄鋼では、加盟国と欧州委員会はともにアメリカ市場の開放を求めて国際交渉に臨む。したがって選好に大きな乖離はない。一方、アメリカの交渉態度の強硬化に直面した時、加盟国は自国メーカーの保護のため単独行動も辞さない一方、欧州委員会は域内の一体的行動を図る。この際、当時最も効率的な鉄鋼産業を有していた日本メーカーと伍して競争するには共同体単位の一体的行動によって国際的な管理体制を構築することが望ましい。このことは加盟国としても納得できるものである。よって、加盟国側は、加盟国間交渉だけではできない利害調整のため欧州委員会を頼る。ここに鉄鋼通商における欧州委員会の企画型の調整が健在化するのである。

本論文は、これらの命題を事例研究によって分析する。この際、アメリカの交渉態度の強度の操作化については既に豊富に存在する二次文献を用いる。これを受けて特定したア

アメリカの交渉態度が「強硬」な時の EU 域内の政治過程については、113 条委員会の議事録を用いる。113 条委員会は共通通商政策について加盟国代表と欧州委員会代表が討議を行う政策決定過程の中核であり、実証分析に最適のアリーナである。

第3章 農業：ウルグアイ・ラウンド以前

本章は、「長い 80 年代」の前半、1985 年初頭までの農業をめぐる米欧紛争について事例研究を行う。第 2 章で論じた理論をこの分析年代に適用することで作業仮説を導出し、過程追跡によってこれを実証する。なおこの分析上の手順は第 4、5、6 章も同様である。

まず議論の前提としての「長い 80 年代」の状況を正確に捉えるため、戦後の欧州統合で農業という産業が持った意味を、CAP の形成をめぐる動きから振り返る。これを通して、CAP をめぐっては、加盟国と欧州委員会の権限争いが存在したこと、CAP の保護主義的と解される政策がアメリカからも警戒されていたことを確認する。

「長い 80 年代」、EC 域内においては CAP による予算圧迫、国際通商関係においては農業不況という状況の中、本論の理論が前提とする各プレイヤーの状況が成立する。しかし「長い 80 年代」の前半は加盟国として必ずしもアメリカとの交渉に何らかの解決をしなければならないという認識が強くは持たれていなかった。したがって企画型の調整が十分に効果を発揮できる条件が揃っていない。このことを受け、「長い 80 年代」の前半期における米欧農業紛争において、EC 側の政策形成は加盟国主導で展開されるという作業仮説が導出される。

農業に係る通商問題は、まず CAP の制度自体が極めて複雑であるという点、さらに米欧の対立点が産品ごとの特徴を持ちつつ、時にこれら産品間のリンケージによって複雑化されるという、二重の複雑さを帯びている。これらの事例を網羅的に観察することは複雑さを極めるため、実際の分析に当たっては、農業をめぐる米欧紛争という単位からさらに二つの下位分類となる事例を析出し、これらを分析する。具体的には、第一に柑橘類とパスタに係る紛争、第二に油糧種子に係る紛争である。

これらの事例は二つの基準から選択した。第一に「長い 80 年代」の中である程度継続的な係争事案であること、第二に、局面に応じて分析上の変数、すなわちアメリカの交渉態度の強硬度合いと欧州委員会の企画型の調整力に、相当程度の変化が観察できることである。なぜなら、企画型の調整力について、その相場がどの程度であるか、特定の局面において企画型の調整力が高いのか低いのかという点に関する議論のためには、一定以上の期間とその中での変化が必要だからである。

実際の分析の結果、柑橘類とパスタに係る紛争については仮説を支持する結果となったものの、メカニズムの観察は十分なものではなかった。油糧種子に係る紛争は、特に関連事例としてのスペイン大豆油パネルを検討したものの、仮説を支持または棄却する結果は得られなかった。

第4章 農業：ウルグアイ・ラウンドの渦の中で

本章は、「長い 80 年代」の前半で激化を極めた農業紛争が一応の決着に向かう「長い 80 年代」の後半の過程追跡により、実証分析を行う。

この時代に米欧農業紛争が解決に向かった背景として、GATT ウルグアイ・ラウンドという新たな国際要因の存在が大きい。ウルグアイ・ラウンドはそれまで例外的扱いを受けてきた農業を自由貿易体制に組み込んだ。これに向かうラウンド交渉時期は、EC として何らかの CAP 改革が必要であることを認識せざるを得ない状況にあり、したがって自由貿易志向の欧州委員会にとっては「追い風」が吹いていた。

そこで本章では、次の作業仮説を導出する。すなわち、「長い 80 年代」の後半期における米欧農業紛争において、アメリカの交渉態度が強硬になった時に合わせて欧州委員会の企画型の調整力が向上する。これを受けて欧州委員会主導での共通通商政策の形成が観察される。

上記の作業仮説を検証するための本章の事例分析は、前章を引き継ぎ、柑橘類とパスタに係る紛争および油糧種子に係る紛争を扱う。

柑橘類とパスタに係る紛争は、「長い 80 年代」の前半において別々の紛争として進行していた。しかし本章の分析年代において、これらは交錯する。各々の紛争が思うように進行しなかったアメリカは、これらをリンクさせ EC にさらなる圧力をかけた。これに対して欧州委員会は、この外圧を域内における企画型の調整力へと還元し、EC としての立場をより欧州委員会の理想点に近い位置に引き付けた。すなわち交錯の過程において、欧州委員会は企画型の調整力を発揮し、結果として、CAP の自由化を導いたのである。

油糧種子に係る紛争は、米欧農業紛争の総決算とも位置付けられるものであり、ウルグアイ・ラウンド農業交渉が一応の決着を見る 1992 年まで激しい攻防が繰り広げられた。ここにおいても、欧州委員会はアメリカが強硬な交渉態度に出た時に合わせ、アメリカの要求を外圧として利用し、自らの理想点に近い位置で共通通商政策を収斂させることに成功した。この過程で加盟国は唯々諾々と欧州委員会の提案に乗ったわけではなく、プリンシパルとして意見を示し続けたが、最終的には欧州委員会の提案の下に共通通商政策が収斂することとなった。

第5章 鉄鋼：トリガー価格制度をめぐる攻防

1980年代の鉄鋼産業は、高度に資本集約的、地域的に集中的、国家の安全保障にとって死活的、また他セクターとの強力なインプット・リンケージがある産業であるなど国家にとって死活的に重要な産業であることが指摘されていた。本章および続く第6章では鉄鋼産業の貿易についての事例研究から、加盟国と欧州委員会の相克を論じる。本章が対象とするのは1979年から1982年1月までである。

鉄鋼をめぐる貿易の基本構図は、比較的効率的な鉄鋼産業を有する日本およびECが巨大なアメリカ市場に向けて鉄鋼の輸出拡大ないし一定量の確保を図る一方、アメリカは国内鉄鋼産業保護のため日欧からの輸入に制限を図るといった構図であった。鉄鋼産業の効率性は日本とECの間にも差があり、日本の方がECよりも優れていた。したがってECとしてはアメリカに対する輸出量確保を狙いつつ、日本と横並びで競争させられることも避けたかった。日本も、アメリカ市場で突出することの外交的リスクには目配りを要した。これら各アクターの思惑が政治的均衡として収斂したのがトリガー価格制度と呼ばれる管理貿易の体制であった。

本章の分析年代は、トリガー価格制度に対するアメリカ国内の不満の表出からこのメカニズムをいかに運用するか、あるいは撤廃するかという議論が展開される様相が観察される。

分析に際しての作業仮説は、加盟国がトリガー価格制度の維持を期待している限り、アメリカの交渉態度がトリガー価格制度の引き上げや一時停止など「強硬化」するほど、ECの交渉態度形成は、欧州委員会の提案に基づくものとなるのである。

実際の分析では1979年から1982年1月トリガー価格制度終焉までを四つの局面に分け、アメリカの交渉態度の「強硬化」を受けて欧州委員会が企画型の調整力を発揮するか否かを過程追跡した。分析を通して仮説を支持する一応の結果を得たものの、この際に最終的に欧州委員会の理想点に引き付けた何らかの政策帰結を導いた様子までは観察できなかった。むしろ、アメリカの交渉態度が一時的に軟化した時や、加盟国がアメリカとの交渉に期待を示さなくなった時に、加盟国がECとしての政策形成を先導する様子を明瞭に捉えたといえる。また、トリガー価格制度が終焉に向かう局面では、加盟国が国際交渉の妥結を期待しなくなった時、特に顕著に単独主義的行動に出る様相も観察した。

第6章 鉄鋼：トリガー価格制度後の秩序を求めて

本章は、前章で分析したトリガー価格制度終焉後の国際鉄鋼通商秩序をめぐる展開を分析する。前章でも整理したように、鉄鋼産業に関係するアクターはいずれも完全な自由競争を望んでいたわけではない。なんらかの「管理」の形を求めており、その形が違うというのが実態であった。トリガー価格制度という「価格メカニズム」による管理に失敗した以上、その後の秩序は「量」に基づくものとなる。

本章の分析をする上での重要な環境要因として、ECのPA構造における変化が指摘できる。ECの中では、比較的効率的な鉄鋼産業を持つ西ドイツおよびオランダと、補助金頼りの傾向にあるフランス、ベルギー、イタリア、イギリスというように、加盟国間の選好の違いが顕著となったのである。すなわち、マルチ・プリンシパル構造におけるプリンシパル側の選好の分裂という、エージェントの裁量権拡大を導く状況が生じていた。よって本章は、欧州委員会にとってのある種の「追い風」の中、より顕著に欧州委員会の企画型

の調整が発揮されるとの予測の下分析を行う。より具体的な作業仮説としては、1982年米欧鉄鋼取極後の運用をめぐる米欧鉄鋼交渉において、アメリカが301条や201条、対抗措置といった強硬な姿勢を示すとき、欧州委員会の企画型の調整が示されるというものである。

分析は三つの局面に分けて行った。具体的に第一局面とは、トリガー価格制度後の米欧間秩序である1982年10月の米欧鉄鋼取極直後から1984年1月ベツレーム・スチールらによる201条提訴が行われるまでの期間である。第二局面は、1984年1月にベツレーム・スチールによる普通鋼をも対象とした201条提訴を受けて、事態がさらに緊迫してから、1985年11月に新たな米欧取極が暫定合意されるまでの局面である。最後に第三局面は、1985年11月1日の新・米欧鉄鋼取極の暫定合意後から、1986年9月に懸案だった半製品までもが管理対象となる局面である。

分析の結果、第一局面の米欧鉄鋼取極直後の展開では顕在化しなかった欧州委員会の企画型の調整は、アメリカの交渉態度が「強硬化」していった第二局面および第三局面において明確に立ち現れた。

しかしながら、鉄鋼通商をめぐる、加盟国と欧州委員会はそもそもアメリカに対する要求の方向性自体に大きな違いがない。アメリカに対して一体的に要求をすることが肝要となる。欧州委員会の企画型の調整は、あくまでもアメリカの交渉態度の「強硬化」に対して、加盟国が欧州委員会を頼る形で立ち現れる。ここにおける企画型の調整は、鉄鋼貿易の適切な管理によってECとしての一体的行動、より一般化すれば統合の実践に貢献したものであったと分析できる。

終章

終章では、以上の分析から得られた知見の整理と、特に欧州統合論に対する貢献と示唆を示す。

従来、自由貿易を選好とすることが自明でありながら、通商交渉のまとめ役でもある欧州委員会が、独立したアクターとしての立場と公式の制度上の役割の関係をいかに保つのかという実態は、個別事例の叙述に委ねられ、一般化ないし理論化が十分になされてきたとはいえない。つまり、重要であることは認識されているものの、制度上劣位にあるという前提ゆえに、欧州委員会の動きが顕著になるのは、あくまでも加盟国がそのような展開を望んだ時であるというところで議論が止まってしまっていた。本論文の最大の貢献は、このように加盟国視点に終始してしまっていた共通通商政策形成の「過程」について、欧州委員会視点で理論化を行ったことにある。

このようにして得られた知見は、欧州統合をめぐる政治エリートの競争性について大きな示唆を持つものである。欧州委員会の企画型の調整とは、EU が、域外国も含む国際政治の中で追求する EU としての一般利益を実現するため、蝶番の役割を負うものであった。