

欧州連合 (EU) における「民主主義の赤字」と 「マルチレベル・ガバナンス」

稲本 守*

Democratic Deficit and Multi-level Governance in the European Union

Mamoru Inamoto*

(Received August 31, 2001)

Since 1990s many observers have expressed concern about the “democratic deficit” of the European Union and proposed measures based on supranational or international (intergovernmental) models to secure the democratic legitimacy of the EU. But they tend not to consider what constitutes democratic legitimacy in a polity that is not a traditional nation state. Increasingly, scholars of European integration pay attention to the emergence of more pluralist forms of representation in the EU not captured by a focus on formal institutions. We highlight the importance of policy-making networks linking European, national and subnational institutions, which increasingly recognize the EC as an appropriate framework for politics and are coming to participate in European “multi-level governance”.

Key words: EU, Democracy, Supranational, Intergovernmental, Democratic deficit, Legitimacy, Multi-level governance

1. 民主主義の赤字

現在 EU (欧州連合) に加入を希望する国が満たすべき条件の一つとして、加盟申請国が「民主主義国家」であることが掲げられている。この条件を満たすためにも、近年 EU に対し加盟を申請した中・東欧諸国が国家の民主化を急いでいることについては、内外のメディアにもよく報じられているとおりである。その一方で、もし「EU 自身が自ら EU に加盟申請をしたならば、民主制が不完全であるという理由で却下されるのではないか」といった話が昨今聞かれるようになってきた (Shackleton, p.130, Viola, p.120)。

EU の前身として 1953 年に石炭鉄鋼共同体 (ECSC) が誕生したとき、国家主権を制約しかねない「超国家的 (supranational)」共同体を創設することの是非について激しい議論が交わされた。その後 1958 年には欧州経済共同体 (EEC) と欧州原子力共同体 (EURATOM) がスタートし、これらの機関が先に創設されていた ECSC と一体化して 1967 年には欧州共同体 (EC) へと発展したわけであるが、80 年代にいたるまで、これらの共同体の非民主的性格を問題視する声はほとんど聞かれなかった。

しかし 1990 年代に入り、共同体の民主的性格に疑問を呈する声が急激に高まり、「民主主義の赤字 (Democratic Deficit)」という言葉が囁かれ出した。その背景には 1987 年に発効した「単一欧州議定書 (Single

* Division of International and Interdisciplinary Studies, Tokyo University of Fisheries, 5-7, Konan 4-chome, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan (東京水産大学共通講座)。

European Act)」、および 1993 年に発効した「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」により共同体の権限が飛躍的に大きくなり、経済・金融分野を中心とする領域については加盟各国の主権を超えた超国家的権限を有するほどに成長したことがあげられる。その結果、時には市民に大きな犠牲を強いるような決定が EU 本部のあるブリュッセルで次々と下されるようになったにもかかわらず、こうした決定に EU 市民の世論を直接反映する機構が十分に整備されていないことが問題視されるようになってきたのである (Shackleton, pp.131-134)。ヨーロッパの政治・経済がブリュッセルの EU 官僚やブリュッセルに集う政治家達に牛耳られ、営々と築き上げられてきた民主的国民国家の頭ごなしに国民生活に密着した決定が下されるのではないかという不安が、各国国民の間に「民主主義の赤字」という批判を生み出すとともに、これまでみられた欧州統合への「漫然とした支持 (diffuse support)」や「暗黙の了解 (permissive consensus)」を失わせつつある (Niedermayer, pp.53-72)。マーストリヒト条約の批准手続きが各国において難航したのも (1992 年、デンマーク国民投票は EU 条約を否決、フランス国民投票は可決したものの僅差であった)、こうした反ブリュッセル感情が背景にあることは言うまでもない (Banchoff and Smith, p. 8, Ladrech, p. 95)。

さて「民主主義の赤字」の問題を、EU 諸機関の非民主的構造に焦点を合わせて専ら機構的な問題として論じる向きもあるが、ここではもう少し広義に EU という組織そのものおよび EU によって決定される法や政策の「民主的合法性」(democratic legitimacy)の問題に還元して問題点を整理してみたい。

もし EU が未だ加盟各国政府間の協議機関に過ぎないとみるならば、EU の意思決定は基本的に各国政府の代表者による交渉によってなされることになる。この場合、代表者を派遣する各国政府は各国ごとの民主的手続きを経て構成されており、各国国民の意思は、代表を派遣する政府に対する各国議会のコントロールにより、あるいは各国における国政選挙を通じて政府の対ヨーロッパ政策を審判するという形で反映される。他方、EU という組織そのものについても、諸共同体は ECSC 条約以来の国際条約を積み重ねて形成されており、それぞれの条約が各国議会の批准を受けている以上、共同体の形式的合法性が疑問視されることはない。ECSC の創設以来、80 年代までの共同体が基本的にエリートのテクノクラートによって運営されていたにもかかわらず、欧州市民がこうした共同体のテクノクラートの支配に「暗黙の了解」を与えていたのは、間接的な合法性に対する了解があったからに他ならない。その背景として、EEC および EC の活動が主に関税同盟の構築を課題とする国家間交渉に限られていたため、基本的には各国政府が専管する外交権に基づく活動であったことや、EEC、EC の権限が未だ欧州市民の生活を目に見えるほどに拘束するものではなかったことがあげられよう。

しかし現在 EU は単なる政府間協議の場にとどまらず、事実上加盟各国から主権の部分的委譲を受けた超国家的政治体 (supranational polity) に発展している。EU で採択された EC 法は、もはや各国の国内法に優先する。EU レベルで決定された「規則 (Regulation)」は加盟各国の法規を超えて直接 EU 市民を拘束するし、「指令 (Directive)」も加盟各国に対し、EU 法の趣旨に沿った国内立法上、あるいは行政上の手続きをとることを要請する。

このように国家の枠を超えて直接市民を拘束する存在となった共同体の民主的合法性は、もはや先にあげた「形式的合法性 (formal legitimacy)」のみでは満たされえない。そこにはジョン・ロックやジャン・ジャック・ルソー以来、民主制の根本原理として掲げられた「代表 (representation)」と「認知 (recognition)」の要素によって育まれる「社会的合法性 (social legitimacy)」が加えられねばならない (Banchoff and Smith, p. 4, Weiler, 1995, p. 19)。即ち EU 市民を拘束する EU の意思決定に、EU 市民の意思を十分に「代表 (representation)」させる民主のプロセスを確立し、更に EU 市民に EU という政治体を、自らを拘束するに値する組織として「認知」させる必要がある。こうした「認知」(もしくは受容: acceptance)があつてこそ、共同体の法や政策に対する市民の遵守および協力が期待される (Beetham and Lord, pp. 33-35)。

本論は、現在の EU がこうした「代表」と「認知」の不足に対しどのように対処しようとしているのか、あるいは対処すべきであるのかについて理論的経験的考察を加えたものである。2 章と 3 章においてはまず、従来から主張されてきた論点を「超国家」モデルと「国家間」モデルに類型化して整理する。そして第 4 章

においては EU の現実の姿により適合すると思われる「マルチレベル・ガバナンス」モデルに沿った理論に基づき、EU 民主化のあり方について論じてみたい。

2. 超国家モデル

現在 EU における民主主義の赤字を解消する論拠として、最も広く提唱されているのが「超国家 (supranational)」モデルによる民主化理論である。このモデルは、EU をもはや主権国家の集合体としてではなく、一種の超国家 (super-state) として位置付けている。したがって民主国家として当然備えるべき民主的機能を超国家たる EU にも導入することにより、民主主義の赤字の解消に結びつけようとする。以下ではまず先に民主的合法性をもたらす要素としてあげた「代表」の問題を中心に、超国家モデルによる民主化理論をいまい少し詳しくみていきたい。

EU 域内市民の意思を EU の意思決定プロセスにおいて「代表」させるために超国家的モデルが最も期待する組織は、当然のことながら EU 市民が選挙を通じて直接 EU の意思決定に参加できる機会を提供する「欧州議会 (European Parliament)」である。この欧州議会の性格及びその問題点については既にさまざまな場で伝えられており周知の部分も少なくないので、ここでは本論の論旨にとって必要な点のみまとめておきたい。

欧州議会の最大の問題点は、元々この機関が共同体の意思決定機関としてではなく、「勧告的及び監督的権限を行使する」(ローマ条約旧 137 条) ために各国議会の代表者によって構成される「諮問機関」として発足した点にある。そして共同体が発する EC 法および共同体の基本政策についての決定権は、永らく加盟国政府の代表者 (主に閣僚) によって構成される「理事会 (Council)」が独占していた。しかし 70 年代にはいって共同体に自主財源が設けられたのに伴い、欧州議会に直接選挙制が導入され EC 予算への同意権および予算執行に対する監督権が付与された。

1986 年 2 月に調印され翌年 7 月に発効した「単一欧州議定書」は、共同体の権限を大きく拡大するものとなった。言うまでもなく単一欧州議定書の最大の目的は、1992 年末までに EC 市場を統合すること、即ち「域内市場」を構築することである。そのため市場統合に関する権限が、各国政府から EC に委譲されるとともに、この件に関しての理事会の決定方法に、原則として多数決制 (「特定多数決: qualified majority」) が採用された。しかし多数決制の導入に伴い特定国の意思に反した決定が EC によって下される可能性が生じたため、とりわけ不同意国における EC 法の合法性が大きな問題となった。そこで単一欧州議定書はこの合法性の不足を埋め合わせるため「協力手続き (cooperation procedure)」を定め、直接選挙によって選ばれる欧州議会に EC の立法に関与する権限を与えた。これは理事会の決定が全会一致でない場合、欧州議会の議決によってこれを補完しようとするものである。この意味で、特定多数決制の採用と協力手続きの導入は、表裏一体のものであったと言える (Weiler, 1995, pp. 13–14, Shackleton, p. 133)。但し欧州議会の同意が得られない決定について、理事会は全会一致でこれを採択することができる。

マーストリヒト条約が 1993 年 11 月に発効したのに伴い、EC は欧州連合 (EU) と総称される組織に発展・拡大した。これにより、これまで経済分野に限って活動してきた欧州共同体 (EC) に共通外交・安全保障政策 (CFSP) および司法内務協力 (CJHA) が共同体の新たな活動領域として加えられた。その結果、これらの三本柱によって構築される共同体は、新たに政治同盟としての性格をも帯びるようになる。

既に単一欧州議定書が発効した段階で、域内市場に関わる共同体の決定は加盟各国の立法、行政に優先することが明らかとなっている。更に連合条約の発効により、共同体が多数決によって意思決定を行う議案が拡大されたため、マーストリヒト条約においては共同体の監督機関としての欧州議会の権限が更に拡大されることとなった。そこで同条約は、欧州議会の権限拡大について、「共同決定手続き (co-decision procedure)」を採用している (マーストリヒト条約 189 条 b、アムステルダム条約 251 条)。この手続きが画期的であるのは、欧州議会は理事会の決定に対し、最後まで反対を貫くならば理論上これを拒否することができるようになった点である。

こうして見ると欧州議会の権限は、既に理事会と肩を並べるほどに拡大されたような印象を受けるが、実際には欧州議会の権限は理事会の権限には遥かに及ばない。まず欧州議会が理事会と同等の権限を持つ「共同決定手続き」に付せられる議案が、制限されていることがあげられねばならない。又、同手続きには理事会に有利な手続き上のハードルや時間的制約が課せられており、欧州議会がよほどの「超多数 (supermajority)」によって意思を統一していない限り理事会の決定を覆すのは困難となっている (Weiler, pp.17-18)。これらの制限はマーストリヒト条約の改正交渉を通じて 1999 年に発効したアムステルダム条約によりかなり緩和されたものの、超国家モデルを支持する理論家達はそのもともと議会の立法権が制約されていること自体に強い不満を表している (Maurer, 1999, pp. 7-16)。又通常の民主国家における議会と異なり、EU における法案の発議権は「欧州委員会 (Commission)」に独占されており、議会が委員会に対抗し、EC 法を「議員立法」として発議する権限は認められていない。

更に大きな問題は、立法分野以外で欧州連合が決定を下す際に辿る「決定手続き (Decisionmaking procedures)」の中で、欧州議会が有効な発言力を持つ分野が非常に限られているという実態がある。30 種以上に及ぶといわれる欧州連合の決定手続きの複雑さについては多くの研究者が指摘するところであるが、一例に従えば以下の七種の分野に対応してそれぞれ異なる意思決定手続きが定められている。即ち、連合の組織及び基本方針についての決定 立法に関する決定 共通通商政策についての決定 共通外交・安全保障政策についての決定 司法・内務協力についての決定 予算についての決定 行政上の決定である。この内欧州議会がその議決を通じて「諮問」以上の影響力を与えることができる決定は、およびであげられた立法および予算についての決定に限られる。他の決定、例えば連合条約において欧州連合の第二、第三の柱として設けられた「共通外交安全保障」や「司法・内務協力」分野については、欧州議会の発言権はほとんど認められていない (Nugent, pp. 117-121)。又、であげられた欧州委員会が下す「行政上の決定」にも議会は関与できない。行政上の決定はその法的根源となる EU 法 = 1 次法 (primary legislation) と並ぶ「派生法 (secondary legislation)」として、EU 法に準じた扱いを受けることが多い。この派生法の決定に際し、理事会は欧州委員会の内部に特別委員会 (committee) を設けることによって事実上その決定を左右できる (いわゆるコミトロジー: Comitology) が、欧州議会はこの派生法の決定には一切関与できない。

一般に立法活動以外に、議会が政府の政策決定に影響力を及ぼす方途として、更に政府の議会に対するアカウンタビリティー (説明責任: Accountability) があげられる。EU においては EC 法および EU 政策の立案を行い、決定後にはこれを施行する欧州委員会の欧州議会に対するアカウンタビリティーが問題となろう。80 年代までの欧州共同体は、欧州議会が欧州委員会に質問を行う権利を認めていたが、それ以上のアカウンタビリティーを認めてはいなかった。しかし連合条約は、委員会の議会に対する一定のアカウンタビリティーを保障するため、欧州議会に対し、委員会を統率する委員長の人選に意見を述べる権利および同意権を与えた。委員長人選に対する同意権は拒否権を伴うものではないものの、事実上委員長は欧州議会の同意なくしてはその職につくことは困難となった。さらに欧州議会は委員会全体 (as a body) の人選に対する同意権と、委員会全体に対する不信任案を議決する権利が与えられた (マーストリヒト条約 144、158 条、アムステルダム条約 201、214 条)。しかし欧州議会にはアメリカ議会等に見られるような個々の委員の人選についての同意権や、個々の委員に対し不信任案を決議する権限はない。こうした委員会の免責性は、議会による委員会の監視を不徹底なものとしている。欧州委員個人の責任を問えない現行制度が、1999 年 1 月に一部委員の不正行為が発覚した際に、議会による追及を不徹底なものとしたことは記憶に新しい。現在の民主的国家におけるアカウンタビリティーは腐敗した政府、あるいは期待した政策効果をあげられなかった政府を、選挙を通じて、あるいは議会の不信任決議を通じて退陣させることにより保障される。この意味で、欧州委員会のアカウンタビリティーは極めて不足しているといえよう (Ladrech, p. 96, 押村, 73-74 頁)。

いささか欧州議会の抱える問題点の整理に拘泥しすぎた感があるが、これまで概観してきたところから、超国家モデルに依拠した EU の民主化の理論についてはもはや詳しい説明は要しまい。即ち超国家モデルは、EU を一個の民主主義国家に見立てた上で、民主主義国家が当然備えるべき民主的機能を EU という超国家

にも求めるのである (Beetham and Lord, p. 76)。そのため、法案や政策決定における欧州議会の関与を理事会と同等とし、事実上の二院制 (理事会 = 上院、欧州議会 = 下院) を EU に導入することや、現在各国の交渉に委ねている委員長人事についても、複数候補者より議会の投票によって委員長を選ぶシステムを導入することにより、EU の政府とでもいべき委員会が、主権者の意思を代表する議会の信託を得られるようにすることなどが具体的に提唱されている (Jacobs, pp.215–216, Banchoff and Smith, p. 10)。

「民主主義の赤字」に対する超国家モデルの最大の問題点は、EU をいわば単一の民主国家に擬するための前提条件が備わっていないという点にある。そもそも民主制とは、「デモス・クラティア」、即ち民衆 (demos) が司る (cratia) 政治制度である。そして民主制が成立するためには、主権者たる市民による政治的共同体 (political community) が存在せねばならない (Norris, p. 10)。欧州連合においても、もし本来の意味で共同体の民主化を図ろうとするなら、まずこれを担いうる主体の存在が不可欠である。即ちヨーロッパに強いアイデンティティを抱く市民である「トランスナショナル・デモス」あるいは「ホモ・ヨーロッパ」が誕生していなければならない (Weiler, 1997a, p. 273, Weiler, 1997b, p. 257, 押村, 98 頁)。ルソー以来の民主主義理論は、国家主権を形成する主体として国民の「一般意思」を想定する。しかしこの「一般意思」を形成すべき市民による全ヨーロッパ的共同体が未だ存在しない EU を、一個の民主主義国家に擬することはできない。欧州議会も、選挙区が各国毎に分かれていることから事実上各国政党の代表者がこれを構成しており、ヨーロッパ世論を代表しているとは言い難い (Neunreiter, p.141, Franklin, p.214)。

超国家モデルに対する反論としてよく取り上げられるデータに、「ユーロ・バロメーター」による調査結果がある (Eurobarometer : 最新 2000 年調査結果は、以下の URL にて閲覧可能 http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb54/eb54_en.pdf)。これによると欧州連合加盟国の市民の帰属意識が、決して「ヨーロッパ」のみを志向しているものではないことが明らかとなっている。同調査に拠れば、将来ヨーロッパのみ、あるいはヨーロッパに対して自国よりも強いアイデンティティを抱くであろうと予想する人の合計は、わずかに 11% に過ぎない (ヨーロッパのみ : 4%、自国よりヨーロッパ : 7% Eurobarometer, p. 13)。この問題は、我々が冒頭で民主的合法性をもたらす要素として「代表」と並んであげた「認知」の問題に深く関わるものである。ユーロ・バロメーターの調査結果は、一方的な解釈を加えるなら (他の解釈については後述する) 将来 EU を、国家を超えた超国家機関として認知するであろう EU 市民は 1 割程度しかいないことを示している。

かつてドイツの憲法裁判所はマーストリヒト条約の批准に際し、条約そのものは合憲との判断を示しながらも、EU が今後「(トランスナショナルな) 民意を形成する世論が生まれるような持続的、自由な議論」を展開させることを条件とし、将来の憲法判断に含みを持たせた (Laffan, p. 326)。しかし共通の言語を持たず、ヨーロッパ共通のメディアも未発達で、ヨーロッパ横断的な世論の展開も乏しい現在のヨーロッパにおいて、政治文化的共通アイデンティティは極めて希薄である (Scharpf, p. 26, Siedentopf, p. 29)。このように共通アイデンティティが希薄なところで、理事会や欧州議会の議決に多数決主義を導入しその決定を市民に強制することは、却って「認知」のレベルにおける「社会的合法性」を損なうばかりか社会の不安定を招きかねないことが指摘されている (Weiler, p. 23, Beetham and Lord, p. 77)。

超国家的モデルに対する反論として今一つよく取り上げられる議論に、欧州議会と各国議会との関係の問題がある。かつて EC 委員会は、1969 年のハーグ首脳会議を経て共同体に自主財源制度を導入するにあたって、フランスの専門家ヴェーデルを委員長とする委員会に欧州議会の役割について諮問している。この諮問を受けて 1972 年に出された「ヴェーデル・レポート (Vedel Report)」は、EC の権限が今後も拡大されるならば事実上各国議会の権限が失われかねないことを指摘した。そして「国家レベルでの議会権力の喪失が、欧州レベルで埋め合わせねばならない」ことを提言している (Shackleton, p. 131)。EC の権限拡大は欧州議会の権限拡大を伴わねばならないとするこの論拠は、後に単一欧州議定書やマーストリヒト条約を通じて共同体の権限が拡大されたのと併せて欧州議会の権限も拡大されたことにより、15 年の歳月を経て部分的に実現することとなる。しかしレポートにおいても指摘された「国家レベルでの議会権力の喪失」が、90 年代になっ

て大きな問題として浮上することになる。

既にふれたように、超国家モデルに基づく EU 民主化の最大の柱は欧州議会の権限拡大にあり、これは理事会の決定に欧州議会がどれだけ関与できるかという問題に還元される。しかし閣僚を中心とする構成国政府の代表が集う理事会に対しては、間接的ではあるが各国政府がアカウンタビリティを負っている各国議会の監督権が及んでいる。そこで欧州議会の権限を更に拡大するなら、EU の意思決定に対する各国議会、および議会において代表されている各国政党の影響力は逆に弱まりかねない。したがって欧州議会の権限を拡大することは、とりもなおさず欧州市民がより高く「認知」する各国議会の権限を無視するものであり、これこそが議会制民主主義を破壊するものであるという反論が聞かれるようになったのである。言うまでもなく連合条約が「規則」および「指令」の形をとって、構成国の市民を直接拘束する法令や政策を決定する権限を共同体に与えたことが、構成国議会のフラストレーションを一気に高める結果となっている。1988 年にドロール EC 委員長（当時）が、10 年以内に EC 圏内における経済上の法令の 80% が共同体によって制定されると発言し、サッチャー英国首相（当時）の逆鱗にふれたことがあった (Harryvan and der Harst, pp. 240–247, Salmon and Nicoll, pp. 207–214)。現在いくつかの試算によるなら、経済関係の法令については既に 7 割以上が EU によって直接制定されているか、国内議会で法的手続きがとられていたとしても、EU の「指令」に基づいて制定されている。しかもこうした「国家レベルでの議会権力の喪失」が、欧州議会の権限拡大によって「埋め合わせられる」なら、各国議会はますます欧州統合から取り残されることになりかねない (Weiler, p. 13, Maurer, 2000, p.351, Ladrech, p. 97)。

3. 国家間主義モデル

「国家間主義」とは、元々国家主権を制約しかねないヨーロッパ統合に反対する運動の理論的根拠として用いられ、統合を促進しようとする「連邦主義 (Federalism)」に対峙する概念として用いられることが多かった。もちろん現在でもヨーロッパの統合そのものに反対する意味でこの語が用いられることもある。しかしかつて ECSC の設立交渉において超国家的共同体の出現を警戒し、反ヨーロッパ統合への世論形成に一定の役割を果たした国家間主義的言動も、市場統合から EU の創設にいたる過程の中で微妙に変化している (Banchoff, pp. 186–196)。即ち国家間主義も、連合条約で掲げられた「補完性原理 (principle of subsidiarity)」に則り、各国個別で対処するよりも共同体として行動したほうがより大きな成果が見込まれる分野において、共同体の超国家的機能を認める傾向にある。その上で共同体の民主的合法性を保障する論拠として、改めて国家間主義が主張されることが多くなってきた。尚、本論における「国家間主義」の概念を示す語として、研究者の間では「インターナショナリズム (Internationalism)」と「インターガバメンタリズム (Intergovernmentalism : 政府間主義)」の両語が用いられている。但し前者は「インターナショナル」の語が「国際的」との語感を想起させ、後者も行政府としての「政府」間による交渉を重視する意味にも用いられるので注意されたい。

さて国家間主義の基本は、専ら加盟各国における民主的プロセスを経て構成された各国機関を通じて共同体を運営することにより、共同体の民主的合法性を保障しようとする点にある。この考えは、一見すると EU のような諸国家の連合体にふさわしい理論のように見える。よく指摘されることではあるが、欧州における民主主義的プロセスに対する認識には、イギリスの「ウェストミンスター・モデル」のように「多数決」を基本とする考え方から、大陸の「ライン・モデル」のように「合意」を基本とする考え方まで微妙なニュアンスの違いがある。国家間主義における民主的合法性は、各国毎に異なる民主的プロセスを尊重することによって成立するため、超国家主義モデルにおけるように一つの民主主義プロセスで EU 加盟国全体を括り、各国毎の民主主義に対する認識の相違を無視するような弊害はない。現在欧州議会の選挙が、各国毎に選挙区が分けられ、選挙の実施方法についても各国に委ねられているのは、こうした民主的プロセスに対する認識の相違を反映したものとも解釈できる (Beetham and Lord, p. 68)。

本論冒頭において民主主義的合法性を強化する要素としてあげた「代表」と「認知」に則して論じるな

ら、国家間主義モデルの最大の強みはその「認知」度にある。先に引用したユーロ・バロメーターの調査結果を見ても、大多数の EU 市民はヨーロッパレベルよりもナショナルレベルにおいてより強いアイデンティティを感じている。これは欧州議会選挙が未だ加盟各国において「二級」選挙としての扱いを受けており、国政選挙に比べて遥かに投票率が低い（1999 年欧州議会選挙の平均投票率は 44% で、国政選挙の投票率より 20% から 40% 低い）ことにも現れている（Beetham and Lord, p. 78, Blondel et al., p. 2, Eurobarometer, p. 92）。

国家間主義による EU 民主化の柱は、理事会における政府間交渉を EU 運営の基調としつつ、各国民主主義の源泉であり、各国で高い「認知」度を誇る「各国議会（National Parliaments）」によるコントロールを、欧州政治のレベルにまで高めようとする点にある。そのための具体的な提案は、以下の 2 点に集約される。即ち閣僚を中心とする代表を理事会に送っている各国政府に対する各国議会の監督権を更に強化しようとする動きと、各国議会が欧州連合の意思決定に直接関与できるしくみを整えようとする動きである（Norton, 1996a, p. 183）。

まず各国政府の EU 政策に対する議会の監督権を更に強化しようとする動きであるが、早くは 1957 年にドイツの連邦参議院が EC 問題特別委員会を設け、政府のヨーロッパ政策に対する監視を強めることにより、将来生じうる議会の立法権の制限に備えようとした（Saalfeld, p.17）。そして単一欧州議定書の制定が日程に上り始めた 1985 年を境に、危機感を抱いた他国の議会（ベルギー、オランダ、イタリア、ポルトガル）でも共同体問題を扱う委員会の設置が相次いでいる。とりわけ欧州政策の審議が活発なことで知られるデンマークでは、単一欧州議定書をめぐる国民投票を期に、議会が欧州委員会によって提案される政策や法案についての文書を取り寄せ、政府が理事会で態度を表明する以前に議会としての立場を採択する手続きが定められた。そして理事会に出席する閣僚は、基本的に議会によって与えられる「口頭での委託（oral mandate）」（外交上の機密を守るため「口頭」の委託がなされる）の範囲内で理事会決議に参加することになる（Arter, pp.111-114.）。英国議会でも当該委員会が何らかの見解をまとめるまでは、閣僚が理事会での態度決定を保留することが慣習化しつつある（Norton, 1996b, pp. 98-99）。

更に連合条約の批准に際し、フランスおよびドイツにおいては憲法改正が行われ、あるいはベルギー、スペイン、アイルランド、オランダ、ポルトガルにおいては政府と議会との協定の形で、政府の対欧州政策に対する議会の関与を強化した。中でも明確なのは、フランス議会の例である。連合条約がフランス議会の権限を損なうものであるとの主張を受け、フランスは同条約調印に際して憲法（88 条）を改正した。これによりフランス国民議会は、欧州委員会で立案中の法案についても政府より諮問を受ける権限を獲得している。但しこのフランス・モデルの場合においても、議会が関与できるのは、欧州連合によって採択された EC 法が、フランスの法体系に直接影響を与える場合のみに限られており、実質的には欧州委員会によって提案される法案のわずか 2 割程度にすぎない。又、議会が入手できる情報が、欧州委員会が起草する法案の文面だけに過ぎないことが多く、入手できたとしても閣僚理事会の直前であるケースが多いため、議会によるコントロールが十分に果たされているとは到底言えない（Maurer, 2000, p. 352, Lequesne, pp. 77-78, Rizzuto, pp. 52-58）。

しかしこうした各国議会の実績を背景に、マーストリヒト条約の改正を議論した政府間交渉においては「各国議会の留保権（parliamentary scrutiny reserves）」を条約に明記しようとする動きもあった。又、各国議会の側では、理事会の決定に一定数の加盟各国議会の同意を義務付けようとする案なども議論された。しかし 1996 年に改定された新連合条約（アムステルダム条約）は付属の議定書（Nr. 9）において、各国議会に関連文書を速やかに送付し、理事会での決定まで 6 週間の猶予をおくことを求めるにとどまった。そして同条約は欧州連合の意思決定に対し、加盟国議会の「一層の関与」を謳ったものの、「関与」の具体的内容には踏み込まずに終わっている（Maurer, 2000, p. 353, Nentwich and Weale, p. 9）。

第二の動き、即ち加盟各国の議会が直接 EU の意思決定に関与する道を開こうとする動きとしては、議会相互の連携を拡大し、EU の意思決定に影響力を行使しようとするもの（interparliamentary control）から、各

国議会の代表者によって欧州議会に並ぶ第二院を設置しようとする案などがある。議会間連携の動きとしては、まず「各国議会議長会議 (Speakers' Conference)」が定期的に開催されることとなったが、1989年にはこれを発展させ、各国議会における欧州問題委員会の代表者が集まる「欧州問題委員会会議 (CEAC)」が開催された。更に1990年11月には各国議会の代表者と欧州議会の代表者がローマで「巡回議会」(Assizes)を開催し、折から始まろうとしていた欧州連合条約交渉について各国議会側の立場を明確にする宣言を採択している。このローマ会議は、連合条約における欧州議会の権限を拡大するとともに、各国議会の役割についての文言を連合条約の付属文書に盛り込むなど、一定の成果を上げた。しかし同時にEUに対する議会的コントロールについて超国家主義的立場に立つ欧州議会側の立場と、国家間主義的立場に立つ各国議会の見解の相違をも明らかにするものとなった。こうした経緯もあって、アムステルダム条約についての政府間交渉に際しては、結局この巡回議会は開催されていない。

又、欧州議会に並ぶ「第二院 (a second chamber)」を各国議会の代表者によって設置しようとする構想は、イギリス議会議員による「欧州上院 (Upper House of the European Parliament)」構想や、ドイツの地方議会議員達が提唱する「地方院 (Regional Chamber of the EU)」構想などがある。しかしいずれの構想も、上にあげた巡回議会同様、欧州議会側の警戒心を招く結果となり、現在のところ実現の見込みはない (Norton, 1996a, pp. 185-186)。

さて超国家モデルの弱点が「認知」にあるなら、国家間モデルの弱点はその「代表」性にある。先にもふれたように、国家間モデルの基本概念は、民主的に構成された各国機関を通じてEUの民主的合法性に寄与できるとするものであるが、各国機関はナショナルな機関であり決して欧州機関ではない。したがって各国機関がいかに民主的に代表され各国国民によって認知された機関であっても、欧州レベルの利害を直接「代表」するものではない。

例えば国家間モデルは、理事会による決定を民主的に構成された政府の代表者による決定であるとして、その意思決定の民主的合法性を擁護する。しかし80年代までのように理事会が専ら外交交渉の場であった時代とは異なり、現在の理事会は多数決原理を導入し理事会として統一された意思を決定する一個の欧州機関である。にもかかわらず理事会を構成する閣僚はあくまで各国国内において個別に選任されており、決して集団的権限を振るう「合議体 (Collegiality)」としてその権力を行使するよう国内レベルにおいても欧州レベルにおいても信任されているわけではない。更に議会による監督は基本的に自国政府が派遣した代表のみに及ぶものであり、理事会が機関として下した政策決定に対する責任追及には限界がある。ましてや各国議会が理事会全体を退陣させることなど不可能である (Beetham and Lord, pp. 63-74)。又、機関としての理事会の活動は連合条約の成立以来、各国議会の承認を必要としないいわゆる「ソフト・ロー (soft law)」の分野において目覚ましい拡大を見せていることから、各国議会に対するアカウンタビリティの限界も指摘されている (Hayes-Renshaw, p. 160, Beetham and Lord, p. 72-73)。

同様の不合理は、議会レベルの「代表」についても指摘される。欧州レベルにおける政策決定と国内レベルにおけるそれとが「補完性の原理」によって条約上区分されているにもかかわらず、各国国民は国政選挙を通じて同時に欧州レベルにおける利害についてもその態度を表明せねばならない。つまり国家間モデルに従えば、有権者は「一票」でもって異なるレベルに対する意思表明を行わねばならない (Beetham and Lord, p. 70)。しかも国政レベルにおける意思表示が、必ずしも欧州レベルにおける意思表示に合致するものではない。その典型的な例は、1999年にデンマークで行われたユーロ導入を巡る国民投票である。デンマーク議会は圧倒的多数でユーロ導入を支持していたにもかかわらず、デンマーク国民は国民投票でユーロ導入を否決している。こうした事例から明らかなのは、国家間モデルでは有権者の意思が欧州レベルで全く代表されないか、代表されたとしてもあくまで国政を通じて間接的に代表されるにとどまるという点である。

4. マルチレベル・ガバナンス

ここまでEUの民主化について提唱されてきた「超国家モデル」と「国家間モデル」について検討してき

た。その要点を今一度まとめると、超国家モデルは主に欧州議会を通じた直接の「代表」に重点を置くが、「認知」に弱点を持つ。一方国家間モデルは各国における民主主義プロセスに対する「認知」を重視するが、「代表」は間接的なものととどまる。しかし両方のモデルに共通するのは、いずれも伝統的な国家概念に照らして現在の EU の抱える「民主主義の赤字」問題と取り組もうとしている点である。即ち国家間モデルは既に存在する合法的民主国家を通じて、又、超国家モデルは共同体を一個の高度な民主主義国家に擬することにより EU の民主的合法性を満たそうとする。しかし近年こうした伝統的な国家概念から EU の民主的合法性を議論しようすることに疑問を呈する研究者が増えてきた。(Banchoff and Smith, pp. 4-6)

ジョン・ロックやルソー以来伝統的に築きあげられてきた民主主義の諸原理は、国民国家による一元的な支配を前提として打ち立てられた原則である。周知のようにルソーは国家主権を形成するのは「一般意思」であるとし、この「一般意思」によって形成された主権は分割・譲渡できないことを主張している。又、近代政治学理論の基礎を築いたマックス・ウェーバにおいても、考察の対象が都市国家であれ近代的国民国家であれ、合法性の対象となる政治体は常に一元的な「国家」であった。しかし全ヨーロッパ的な一般意思が未だ存在せず、既に国家主権のかなりの部分が分割・譲渡されている EU において、これまでの「国家」概念に基づく民主的合法性理論がそのまま適用できるかどうかが再検討されねばならない。

伝統的な民主主義理論を EU レベルで適用することに疑問を呈する研究者が一樣に注目するのは、90 年代以降急速に広まってきた EU の「マルチレベル」化現象である。単一欧州議定書が批准され域内市場が成立し、経済的な国境がほぼなくなった EU 圏内において、さまざまな団体、組織のヨーロッパレベルにおける相互連携が深まってきた (Mazey and Richardson, pp. 218-233)。これらの団体、組織は、政党や労働組合のように、基本的に国家の枠組みの中で発展してきたものだけに限らない。環境保護団体や消費者団体のように、地方を拠点とするもの、あるいはヨーロッパ全体のネットワークの中で発展してきたものも含まれる。そしてこうした地方レベル、国家レベル、ヨーロッパレベルの、即ち「マルチレベル」の団体・組織が欧州委員会や欧州議会を通じ、国家の枠組みを超えて直接あるいは間接的に EU の意思決定に関与するシーン、即ち EU における「マルチレベル・ガバナンス (Multi-level Governance)」の事例が増加している。

EU におけるマルチレベル・ガバナンスの具体的な諸相について詳しく論じる紙幅はないので、ここではいくつが代表的な例を簡単に紹介するにとどめたい。まず国境を越えた多国籍的 (transnational) マルチレベル・ガバナンスが早くから定着した例としてよく取り上げられるのが、EU 域内における社会政策策定におけるソーシャルパートナー (social partners) の関与である。1993 年の欧州市場統合以来、統一的な雇用基準及び労働条件を制定する必要が生じた。そのためマーストリヒト条約は付属の「社会議定書」(Social Protocol) により、社会政策分野についての「指令」を特定多数決によって制定する権限を理事会に対して付与している。(但し周知のように、イギリスは労働党政権誕生後の 1998 年まで、先に制定された「社会憲章」や社会政策についての連合条約付属議定書には参加していない)。

この過程において注目すべきは、早くから EC の経済社会評議会でトランスナショナルな労使の利益代表組織として活動していたソーシャルパートナー、即ち「欧州労働組合協議会 (ETUC)」、「欧州産業連盟 (UNICE)」及び「欧州公営企業センター (CEEP)」が EU 圏内の社会政策について協議し、合意した内容を欧州委員会に提案するプロセスが確立された点にある (Springer, p. 426)。そして 1995 年にはこのプロセスを経て、育児休暇についての欧州最低基準を定めた「指令」が初めて制定されている (Smith, p. 40)。トランスナショナルなマルチレベル・ガバナンスの他の例としては、EU 圏内で生産される生産物の安全基準の策定につき、ヨーロッパ横断的な消費者グループや環境保護団体が欧州委員会や欧州議会を通じて EU の意思決定に事実上参加している例などがあげられよう (Majone, pp. 66-77, Sbragia, p. 304)。

国家的な (national) 組織がヨーロッパレベルでネットワーク化された例としては、各国議会間及び各国政党間の連携があげられる。各国議会間の連携については先に国家間主義的モデルの中でもふれたが、中でも年 2 回理事会の議長国で開催される「欧州問題委員会会議 (CEAC)」が、特定の問題に対する各国議会の意見交換の場として機能している。したがって CEAC のネットワークによる各国議会の意見調整を通じ、各国

議会も既に EU のマルチレベル・ガバナンスに参加しているという見方もできよう。特に連合条約における第二、第三の柱である「共通外交安全保障」および「司法・内務協力」の両分野は欧州議会の発言権がほとんど認められていない分野であるだけに、最終的に条約や協定を批准する立場にある各国議会の役割が注目されつつある (Maurer, 2000, p. 354)。

各国政党間の連携も特に注目を集めており、既にあげたソーシャルパートナーや後にあげる地方評議会と並び、マルチレベル・ガバナンスの事例として近年特に研究されている分野である。欧州議会に直接選挙が導入されて以来、欧州議会に選出された議員達が、それぞれの出身政党とイデオロギーの似通ったグループごとに欧州議会政党グループ (Party Groups) を組織して議会活動を行うことが通例であったが、各政党間の連携はそれぞれの国益を反映して足並みが乱れることが多く、80 年代まで大きな成果を上げることはなかった。しかし 90 年代に入り、各国政党の横断組織 (transnational party federations) の活動が急速に活性化してきた。その背景としては、やはり単一欧州議定書及びマーストリヒト条約の発効後に飛躍的に進んだ政治・経済の「ヨーロッパ化」があげられる。その結果各国政党は、もはや国内政治のみに関わっていたのでは政党としての存在感を維持することはできず、欧州レベルにおける政治活動を活発化せざるをえなくなった (Ladrech, pp. 98–102)。これらの欧州横断的政党グループが EU の意思決定に影響力を与えた事例は、マーストリヒト条約の改正交渉が行われた 1996 年ごろから見うけられる。例えば「欧州社会党 (PES)」はその決議を通じ、アムステルダム条約において新たに「雇用 (employment)」を共同体の活動目標に加えさせたし (同条約 3 条)、「欧州人民党 (EPP: キリスト教民主主義系)」もその活動を通じ、移民・亡命者政策の協調を同条約の条文に盛り込むことに成功している (同条約 61–64 条) (Ladrech, pp. 104–108)。

先にもふれたが、かつて各国政党は欧州統合に対する国益から行動することが多く、これが各国政党間の連携を妨げてきた。しかし欧州レベルにおける政党間の連携が進むにつれ、先の雇用や移民政策に見られるように、本来の政党としてのイデオロギーから欧州政治に取り組む例が増えている。これは政党活動が国家の枠を超えてネットワーク化しつつあることを示していよう (Marks and Wilson, pp. 113–131)。

地方レベル (subnational) の代表が関与するマルチレベル・ガバナンスの例としては、格差是正基金 (Structural and Cohesion Funds) の分野がよく取り上げられる (Hooghe and Marks, pp. 81–118, Allen, pp. 244–245)。この基金は、元々ユーロ導入に備え EU 域内の経済格差を解消するため連合条約によって設けられたものである。その運営を協議するために設けられた「地域評議会 (Committee of the Regions)」が、これまで欧州政治とは無縁であった地方代表者に広範な発言権を与える場となった。EU 圏内の各地方・自治体の代表 222 人によって構成される地域評議会は、今のところ正式の権限は何ら持っていない。そのためこの評議会の影響力を軽視する向きもあるが、欧州委員会によって提案される地域格差是正政策が事実上地域評議会の諮問を経て立案されてきたことから、多くの研究者は、国家レベルの交渉を軸として運営されてきた欧州政治を、地方レベルをも含めたマルチレベル・ガバナンスへと変質させるものとして注目している (Wallace, p. 31)。

こうした EU 意思決定のマルチレベル化において注目すべきは、これら EU の意思決定に参加しはじめた諸機関・組織が、EU 域内の市民の利害をそれぞれのレベルで「代表」しつつ、EU をヨーロッパレベルの意思決定をなすフレームワークとして「認知」し、EU を中心に国家の枠を超えてネットワーク化し始めたという事実である。 (Banchoff and Smith, pp. 12–13, Anderson and Burns, pp. 232–243)。先に紹介したユーロ・バロメーターの調査結果は、歴史的文化的共有性を具現化する「国家」に対する根深い繋がりを示していよう。しかし EU のマルチレベル化に着目する研究者達は、この調査結果についても別の解釈をする。同調査に拠れば、確かに将来 EU のみにアイデンティティーを感じると予測する市民は 4% にすぎないが、一方国家のみにアイデンティティーを感じるであろうと答えた市民も 38% にとどまっている。これは過半数 (58%) の市民は程度の差こそあれ (EU を主とするもの 7%、国家を主とするもの 49%) EU と国家の双方にマルチレベルのアイデンティティーを感じている、あるいは将来感じるであろうと考えていることの表れである (Koslowski, pp. 164–165, Pantel, pp. 56–59)。

先にもふれたように、伝統的な民主主義理論は民族や文化といった紐帯によって結束した、主にナショナル

ルな政治的コミュニティの存在を前提としている。他方、こうした伝統的な民主主義理論に代わるものとして、あるいはこれを補完するものとして、現在 EU において認められるようなマルチレベルの「代表」や「認知」に即した民主主義理論が盛んに論じられようとしている。それぞれの議論はまだ十分に成熟したものとは言えず、ここで系統的な紹介をすることは控えるが、多くの議論の出発点として注目されているのが、ドイツの社会学者ユルゲン・ハーバーマスの「公共性 (Öffentlichkeit)」についての理論である (Banchoff and Smith, p. 5)。ハーバーマスが 1961 年に著した『公共性の構造転換』は、近代社会の成立を歴史的に検討したものであり直接 EU を研究対象としたものではないが、市民の間における自由な「公論」(独: Diskurs) の発生がヨーロッパ近代国家成立に際して果たした役割を重視している (Habermas 1990, S. 38-40)。ハーバーマスは後には現代国家の民主的合法性についても、「公論」がもたらす「コミュニケーション行為」を、民族や文化といった「儀礼的」で「神聖なる」紐帯より重視する (Habermas 1995, pp. 259-264)。即ち「社会的統合の機能と表自的な機能は、最初は儀礼の執行によって果たされるが、後にはコミュニケーション的行為へと移っていき、その際、神聖なる者の権威が、その都度基礎付けられているとみなされた合意の権威によって順次とって代わられていく」(ハーバーマス、岩倉他訳『コミュニケーション的行為の理論 中』、302 頁)。そして「近代国家の発達、国家が正統化の聖なる基礎から、政治的公共性においてコミュニケーション的に形成され、討議によって明確にされる共通意思という基礎へと自らを切り替える、ということによって特徴付けられる」(同、308 頁)。本論で論じている EU の合法性に即してこの理論を解釈するなら、民主主義は必ずしも歴史的文化的アイデンティティーによって結びついた政治的共同体の存在をアプリオリに必要とはしない点が注目される。むしろ断片的であれ、市民の間の「公論」によって次第に公共的空間が拡大され「認知」されていくプロセスこそが政治体の民主的合法性に結びつくものである。こうした「公論」に基づく民主化論が、国家の枠にとらわれない「代表」と「認知」によってマルチレベル化しつつある EU の新たな民主化論として注目を集めており、本論で既にふれた「超国家主義 (Supranationalism)」や「国家間主義 (Internationalism)」と並んで「下部国家主義 (Infranationalism)」といった呼び名も一部で囁かれ出した (Weiler, 1997b, p. 277)。

筆者は、マルチレベル化した EU における断片的な「代表」と「認知」の拡充のみで EU の民主的合法性が保障され得るかのごとき安易な主張に与するものではない (Banchoff and Smith, pp. 212-219)。マルチレベル・ガバナンスにおいて「代表」される利害は未だ一部の組織の自己利害 (self-interest) に限られており、マルチレベル・ガバナンスによる意思決定のルールそのものが明確となっているわけではない。したがって EU の運営が一部の圧力団体によって左右され、却って EU 運営の「不透明化」を招くとの指摘がある (Weiler, 1997b, p. 284, 押村, 75 頁)。更にマルチレベル化した「代表」によるネットワークの要所に EU 法や欧州政策を最終的に起草し提案する権限を独占する欧州委員会が介在しているため、EU の意思決定のマルチレベル化は却って委員会の情報及び政治的リーダーシップの独占に結びつくとの指摘すらされている (Beetham and Lord, p. 66)。しかし一元的な「代表」と「認知」を前提とする従来の議会制民主主義を「補完する」民主主義理論の芽生えが、民主的合法性の不足に悩む EU にとって有力な理論となる可能性は大いに考えられよう。しかしこの「ポスト議会主義 (post-parliamentary)」の理論は民主的合法性を補強こそすれ、議会制民主主義を侵食するような理論であってはならないことは言うまでもない (Andersen and Burns, pp. 250-251, Andersen and Eliassen, p. 267)。

かつてよりヨーロッパは日本のみならず世界に対して、様々なロールモデルとなってきた。民主主義の思想、運動、体制はいずれもヨーロッパに端を発するものであり、自由主義経済の思想や体制も同じくヨーロッパから起こってきた。又、戦後いち早く展開されてきたヨーロッパ地域統合の実験は、NAFTA, ASEAN, APEC など、他地域における実験のさきがけとなってきた。世界の趨勢がグローバル化を柱とした政治・経済分野の地域統合へと向かっている中、欧州民主主義の新たな実験についてあらかじめ理解を深めておくことは、今後の我々の将来にとって大いに益あるものと考えらる。

文 献

- Allen, David (2000), "Cohesion and the Structural Funds", in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Andersen, Svein. S/Burns, Tom (1996), "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", in S. S. Andersen and K. A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic is it?*, London: Sage.
- Andersen, Svein, S/Eliassen, Kjell A. (1996), "Democracy: Traditional Concerns in new Institutional Settings", in *The European Union: How Democratic is it?*
- Arter, David (1996), "The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of an 'Authorising Assembly'", in P. Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass.
- Banchoff, Thomas (1999), "National Identity and EU Legitimacy in France and Germany", in T. Banchoff and M. P. Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, London: Routledge.
- Banchoff, Thomas/Smith, Mitchell P. (1999), "Introduction: Conceptualizing legitimacy in a contested polity", in Banchoff and Smith, *Legitimacy and the European Union*.
- Blondel, Jean/Sinnott, Richard/Svensson, Palle (1998), *People and Parliament in the European Union*, Oxford, UK: Clarendon Press.
- Eurobarometer (2001), http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb54/eb54_en.pdf
- Franklin, Mark (2001), "European Elections and The European Voter", in J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making, 2nd Edition*, London: Routledge.
- Hayes-Renshaw (1996), "The Role of the Council", in *The European Union: How Democratic is it?*.
- Hooghe, Liesbet/Marks Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Habermas, Jürgen (1997), "Reply to Grimm", in P. Gowan and P. Anderson (eds.), *The Question of Europe*, London: Verso.
- Habermas, Jürgen (1990), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Harryvan, A.G./der Harst, J. van (eds.) (1997), *Documents on European Union*, New York: St.Martin's Press.
- Jacobs, Francis (2000), "European Parliament", in D. Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union, updated Edition*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Koslowski, Rey (1999), "EU citizenship: Implications for Identity and Legitimacy", in Banchoff and Smith, *Legitimacy and the European Union*.
- Ladrech, Robert (1999), "Political Parties and the Problem of Legitimacy in the European Union", in Banchoff and Smith, *Legitimacy and the European Union*.
- Laffan, Brigid (2000), "Legitimacy", in *Encyclopedia of the European Union*.
- Lequesne, Christian (1996), "The French EC Decision-Making: Between Destabilisation and Adaptation", in *The European Union: How Democratic is it?*
- Marks, Gary/Wilson, Carole (1999), in Banchoff and Smith, *Legitimacy and the European Union*.
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (2001), "Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping", in *European Union: Power and Policy-making*.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Maurer, Andreas (2000), "National Parliaments", in *Encyclopedia of the European Union*.
- Maurer, Andreas (1999), *What next to for the European Parliament?*, London: Federal Trust.
- Nentwich, Michael/Weale, Albert (1998), "Introduction", in A. Weale and M. Nentwich (eds.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, London: Routledge.
- Neunreither, Karlheinz (2000), "Political Representation in the European Union: A Common Whole, Various Wholes, or Just a Hole?", in K. Neunreither and A. Wiener (eds.), *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Niedermayer, Oskar (1995), "Trends and Contrasts", in, O. Niedermayer and R. Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999), "Introduction: The Growth of Critical Citizens ?", in P. Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Norton, Philip (1996a), "Conclusion: Addressing the Democratic Deficit", in *National Parliaments and the European Union*.
- Norton, Philip (1996b), "The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny", in *National Parliaments and the European Union*.
- Nugent, Neil (2000), "Decisionmaking Procedures", in *Encyclopedia of the European Union*.
- Pantel, Melissa (1999), "Cultural Policy and EU Legitimacy", in Banchoff and Smith, *Legitimacy and the European Union*.
- Rizutto, Franco (1996), "The French Parliament and the EU: Loosening the Constitutional Straitjacket", in *National Parliaments and the European Union*.

欧州連合 (EU) における「民主主義の赤字」と「マルチレベル・ガバナンス」

- Saalfeld, Thomas (1996), “The German Houses of Parliament and European Integration”, in *National Parliaments and the European Union*.
- Salmon, Trevor/Nicoll, William (eds.) (1997), *Building European Union: A documentary history and analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- Sbragia, Alberta M. (2000), “Environmental Policy”, in *Policy-making in the European Union*.
- Scharpf, F. W. (1996), “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, in G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds.), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Shackleton, Michael (2000), “Democratic Deficit”, in *Encyclopedia of the European Union*.
- Siedentop, Larry (2000), “Europe’s Great Non-Debate”, in *Newsweek (Asia edition)* July 10. 2000’.
- Springer, Beverly (2000), “Social Policy”, in *Encyclopedia of the European Union*.
- Smith, Mitchell P. (1999), “EU legitimacy and the defensive reaction to the single European market”, in Banchoff and Smith, *Legitimacy and the European Union*.
- Viola, Donatella M. (1997), “Forging European Union: What Role for the European Parliament?”, in A. Landau and R.G. Whitman (eds.), *Rethinking the European Union :Institutions, Interests and Identities*, London: Macmillan.
- Wallace, Helen (2000), “The Institutional Setting”, in *Policy-making in the European Union*.
- Weiler, Joseph H. H. (1995), “After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe”, in W. J. Adams (ed.), *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Weiler, J. H. H. (1997a), “Does Europe Need a Constitution?: Demos, Telos, Ethos and the Maastricht Decision”, in *The Question of Europe*.
- Weiler, J. H.H. (1997b), “Legitimacy and Democracy of Union Governance”, in G. Edwards and A. Pijpers (eds.), *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, London: Pinter.
- 押村 高 (1999), 「構造改革と民主化に向けて」, 村田良平編『EU—21世紀の政治課題』, 勁草書房 所集 .
- ユルゲン・ハーバーマス, 細谷貞雄訳 (1973), 『公共性の構造転換』, 未来社 .
- ユルゲン・ハーバーマス, 岩倉正博他訳 (1986), 『コミュニケーション的行為の理論 (中)』, 未来社 .

欧州連合 (EU) における「民主主義の赤字」と 「マルチレベル・ガバナンス」

稲本 守

(東京水産大学共通講座)

90年代以降、欧州連合 (EU) における「民主主義の赤字」が叫ばれ、EUの民主的合法性を確保するため、「超国家モデル」あるいは「国家間モデル」に基づくEUの民主化論が提案されてきた。しかし伝統的な国民国家ではない政治体であるEUに、従来の国民国家を前提とした民主的合法化論を適用することに疑問を呈する研究者が増えてきた。近年、EU域内の諸利害をマルチレベルにおいて「代表」する諸組織が、欧州レベルにおける政治を行うためのフレームワークとしてEUを認知し、その意思決定に事実上関与し始めている。その結果、地域レベル、国家レベル、欧州レベルで活動する機関を結びつけるネットワークの重要性と、EU運営における「マルチレベル・ガバナンス」が脚光を集めつつある。

キーワード：欧州連合、EU、超国家、民主主義の赤字、民主的合法性、マルチレベル・ガバナンス