



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

**産業研究所講演会
(IIR Workshop)**

**規範パワーEUの行方
危機の真っ只中でEUのアイデンティティについて考える**

The EU as a normative power:

**臼井 陽一郎氏
(新潟国際情報大学国際学部教授)
Yoichiro Usui
Professor,
Niigata University of International and Information Studies**

2017年5月27日(土)15:10~16:40

関西学院大学図書館ホール

Date & Time 27 May 2017 (Sat), 15:10 – 16:40

Venue Kwansei Gakuin University Library Hall

**関西学院大学産業研究所
Institute for Industrial Research (IIR), Kwansei Gakuin University**

産業研究所講演会

「規範パワーEUの行方

危機の真っ只中でEUのアイデンティティについて考える」

臼井陽一郎 新潟国際情報大学教授

2017年5月27日(土)

○市川 私、本日司会を担当いたします関西学院大学の市川です、よろしくお願ひします。

本日は新潟国際情報大学から臼井陽一郎先生をお招きしました。

国際学部の私のEU地域統合論を履修している学生の皆さんは、その教科書の編者が臼井先生であること御存知ではないかと思ひます。臼井先生と私は五、六年前から一緒に研究させていただくようになって、今も、そしてこれからも一緒に研究することになるだろうという仲でございます。

臼井先生はEUの環境政策などから研究を始めてこられました、今日ではEUをどのようなパワーとして把握するのか、そして今回の危機、例えば難民危機であったり、ギリシャの通貨危機であったり、EUを襲うさまざまな危機の中で、それでもなおEUが守ろうとしているものは何か、EUがEUたり得るべき問題は何なのだろうかということをお考えになられている先生であります。特に私の授業の学生さんにとっては、一言一言が非常にためになるお話になると思ひますので、質疑応答の時間も設けておりますから、質問を考えながらしっかりと講演を聞いていただければと思ひます。

それでは臼井先生、どうぞよろしくお願ひいたします。

○臼井 市川先生、ありがとうございます。新潟から参りました臼井と申します。

こんなにたくさんの方に来ていただいて、本当にうれしく思っています。ふだん細々とですが、EUについていろいろと勉強して、考え、書いているのですが、自分が書いたもの、まとめたものをこうして聞いていただけるというのは、本当に幸せなことだと、思っ

ております。

私がEUについて勉強しはじめたのは、1990年のことでもあります。1990年に私は修士課程に進学しました。1990年ですから、EUができる直前のことです。EUを作るための条約交渉が続き、そろそろ終わるかなというときであります。またベルリンの壁が崩壊した直後ですし、ソビエトが崩壊しはじめるころです。その激動の中で、EUがつくられていきました。

EUをつくる条約、マーストリヒト条約が調印されたのは、1992年です。そのとき何が起こったかという、デンマークという埼玉県ぐらいの人口の国が、国民投票をやってこのマーストリヒト条約を否決してしまうのです。EUはどうなるのか。デンマークが否決しても、たかだか小国デンマークの人びとが否定しただけで、フランスという大国が国民投票を実施して圧倒的多数でEU賛成となればオーケーだろうということで、フランスも国民投票に入りました。しかし、全然楽勝じゃなかったのです。僅差、まさに薄氷を踏むような勝利でした。つまり1992年の段階でEUは1つ危機を迎えていました。またその年、ドイツ統一の余波もありまして、経済通貨危機がありました。通貨危機は翌93年にも発生しました。つまりEUは発足前後、ずっと危機だったのです。

しかし、そうだとでも今回の危機はその比ではないと思います。わたしが1990年にEUを勉強し始めましたときの、EUは危機の中にあるといったムードは、研究者の間では、私はまだ駆け出しでしたが、大先輩たちを見ても、また学会でも、EUがやがてしっかりとしていけば何とかなるだろうと、基本的には楽観的なムードがあったと思うのです。今回そうではありません。今のEUが直面している危機は、それまでとは恐らく全然違ってくる、そういう危機だと思うのです。その危機に直面しているEUについて、まさにその危機の中にあるEUについて、どのようにそうしたEUを見ていけばいいのか、それについて考えてみたいと思っています。その危機にあるEUについて、私が、今考えていることを少しお話しさせていただき、皆さんからいろんなコメントや質問をいただければとてもうれしく思います。危機のEUについてどのように考えていけばいいのか、まさに危機の真っ只中でEUのアイデンティティ、つまりEUがEUであるところの所以について考えられたらと、思っています。

その際のキーワードが規範パワーです。この規範パワーという概念をもとに、危機に

あるEUをどう見ていけばいいのか、1つ提案させていただきたいと思っております。

まずは危機についてです。現在の危機は、実存的危機、Existentialな危機と言われております。何も実存主義哲学の実存という言葉を使わなくたって、EUの大変な危機とか、本質的な危機という表現でいいわけですが、日本の知識人はexistentialという言葉が出ると、条件反射的に実存という言葉を使いがちなと思います。私も年代的に実存哲学とかを学生時代にかじった人間ですから、どうしても実存という表現を使いたくなくなってしまいます。その実存的危機、何も哲学上の用語に引っ張られる必要もないですが、本格的に考えていく際には、やはり参考になるアイデアが実存主義哲学にあるわけですし、それについて考えてみました。ただの危機ではないということ表現出来るのではないかと、そういうわけです。ただの危機ではなくて実存的な危機である、つまり1990年のEUとは違う、91年、92年のEUとも違う、まさに実存的な危機であるというとき、それは一体それはどういう意味なのか、ということについてどう考えればいいのか。それは、アイデンティティの危機なのではないかと、そういえるかもしれません。つまりもしかしたらこのままEUはEUとしての本来あるべき存在、本来的な存在ではなくなってしまい、変質してしまう、もはやEUではない、形的にはEUのようであっても本来のEUではなくなってしまい、そういう危機こそ、実存的と言うべきなのだろうかと、思うわけです。EUがもし解体したとします、みんなEUをやめてしまおう、そうなったらなったで、研究者としては悲しいことではあっても、研究してきたことを変える必要はないわけです。今まで自分が研究していたEUは存在し得なくなる、EUが解体したらそこで終わるわけですが、もちろんそれは大事件で大変なことですけど、しかし、EUの認識を変える必要はありません。ところが、この危機の中でEUという存在が解体せずに生き残ったとしても、これまでとはまったく質的に異なる存在になっていたとしたら、それはもう、研究のあり方を変えなければいけません。これまで研究していたことを変えないといけないわけです。EUがもしかしたらこれまでとは全然違う存在になるかもしれない、そういう状況に対して、実存的危機という用語を使うべきなんじゃないだろうか。まずはそういうところを出発点に考えていきたいと思っております。以上が本日の話の1つ目です。

で、2つ目。EUって一体どういう存在なのかを考えるときに、規範パワー、Normative Power Europeという言葉がポイントをついているのではないかと思います。かつて2002年にイアン・マナーズというすばらしい研究者によって提案された概念です。い

つとき、この規範パワー、Normative Power Europeという考え方がとても流行りました。それについて、まずは紹介させてください。一時期の流行は当然下火になってきてはいるのですが、まだまだ研究がなくなってしまったわけではなくて、今年もまた、たとえばイギリスのEU学会で膨大な数のパネルが立って論文が提出されますが、そのなかで20件以上は、規範パワーについての論文が出ているのです。まだまだこの研究はなくなっていないわけですし、これをもう一回考え直すことで、まさにただの危機ではない、実存的な危機にあるEUについてよりよく考えられるのではないだろうか、そういう提案をさせていただきたいと思います。EUが今抱えている危機はただの危機ではない、実存的危機である。EUが本来のEUでなくなってしまうような危機である。じゃあ本来のEUって何なのだろうか考えると、規範パワーという概念が非常に役に立つのではないかと、そういう提案です。

この筋から考えていくと、アイデンティティが変容するかどうかは、EUが規範パワーではなくなってしまうのかどうかということになります。それゆえ、EUが規範パワーであり続ける条件について、考える必要が出てきます。規範パワーとしての存在の持続性、これを考えようというわけです。規範パワーとしてEUが存在しようとする、そのEUの政治的な意思が継続していくのかどうなのか、なくなってしまうのかどうなのか、それを把握するさまざまなチェックポイントを検討していけばいいわけであります。これが本日の私の話の二つめのポイントであります。

そのためにまずどのあたりに注目していけばいいのか。今回は2人の研究者の研究に依拠したいと思っております。1人がアンソニー・ギデンズです。ギデンズの名前は聞いたことがある人もいると思います。20世紀ハーバーマスとともに、たぶん最後の本格的な総合的な大社会学者だと思います。個別分野ですぐれた研究者はいつの時代にもいますが、総合的な哲学を展開するような、総合社会理論のようなものを展開する、19世紀、20世紀型の、つまり古典をつくり出せる研究者の最後の世代ではないかと、思っています。そのギデンズ、EUを2つに分けます。ふだん我々は何げなくEUと言っていますが、彼はEUを2つの層に分けて考えます。彼はそれをEU1とEU2と名づけます。この発想が非常に役に立ちます。EU1とEU2とふたつに分けた上で、その2つの関係から、EUという存在を把握していこうというねらいです。

EU1はいわゆるEU論で勉強するEUです。ヨーロッパ委員会が存在し、閣僚理事会が存在し、EU司法裁判所が存在し、5年に一回議員が選挙で選ばれるヨーロッパ議会が存在する、そういう制度の複合体としてのEUがEU1です。EU2は、例えばフランス、例えばドイツ、こういう強い加盟国をいいます。今、EUの予算の3分の1を出しているのはドイツでして、したがってドイツが重要になってくるわけですが、ドイツはここで言うEU2になるわけです。どの国がEU2なのか、時代によって、状況によって、またイシューによって違ってきます。このように分けて観るときに、EU2がEU1を支配しているとしてしまうのがジャーナリズムの大好きな考え方でして、アカデミズムはそれに流されてはいけないのですが、それでも、確かに今のドイツの力を否定できる人はいないでしょう。21世紀前半の現在は、たまたまドイツがEU2の実体であり、ドイツというEU2がEU1を支配しているという状況認識が広く一般的になっております。しかしもちろん、現実はその簡単ではないわけであります。EU1はそう軟弱なものではありません。EU1にはEU1としての法の実務の蓄積があります。それも過去半世紀以上にわたる蓄積です。そのEU1の特徴を、ケルマンという素晴らしい研究者がユーロリーガリズムという言葉を使って把握しています。EU1、それは法をどこまでも志向します、法をつくることに命をかけていきます。このどこまでもどこまでも法を志向して法が政治を方向づけていく状況をつくろうという主義が、ユーロリーガリズムです。このユーロリーガリズムという概念でもって、EU1を把握することができると思います。

したがって問題は、一方におけるユーロリーガリズムを体現するEU1と、他方における政治の戦略が重要なEU2との関係、ということになってまいります。この関係において、EU2が圧倒的に強いとは言えないというのが私の立場であります。短期的、直接的にはEU2が強いに決まっています。この二、三年を見れば、ドイツです。しかし、EUが1つの法案つくるのには10年以上かかる場合がほとんどです。ここで重要なのは、10年前のドイツの国益と10年後のドイツの国益とでは微妙に違ってきているという点です。メルケルが出てきたときと今とでは、ドイツのEU1との関係における国益の計算のあり方も、微妙に違ってきているはずですが、そもそもシュレーダーのときのドイツと今のドイツとでは違います。つまりEU1の時間感覚とEU2の時間感覚は違っていて、どこまでも法を志向していくEU1の時間感覚で見ていくと、今のEU2ドイツの国益は10年前の国益と変わらず、ドイツは今も同じ国益を追求していると言えるのかどうか。EU1の法

の枠組みの中で学習し、選好を変えて、ドイツとしての存在のあり方や戦略のあり方を微妙に変えてきているのではないか、つまりEU1に微妙に方向づけられたEU2が存在しているというのがEUの現実なのではないか。とすれば、EU1は簡単にはEU2つまり大国によってコントロールされているなんてことは言えないのではないか。以上が私の立場であります。

さて、以上の準備的な議論をもとに、規範パワーに戻ってEUの姿を考え直して見たいと思います。規範パワーとは、EUがグローバル社会の中でどういう存在であるかを表現する概念であります。とすると、このユーロリーガリズムが対外的にはどういう形をとるか、それを見ることとなります。域内の法志向が域外に達して、グローバル社会の中でEUがどうふるまうか、それを見ないといけない。こうしたユーロリーガリズムの対外的な制度的特徴を調べていくと、実は規範パワーの1つの制度的な形が見えてくるのではないだろうか。とすれば、その制度的な形が変わるかどうかで、規範パワーとしての存在が変わるのかどうなのか、つまりEUのアイデンティティが変わろうとしているのかどうなのか、現在の実存的危機の中で、EUが本来のEUではなくなろうとしているのかどうなのかを考えていくことができるのではないか、すくなくともこれを考えていくための考え方について、何かヒントが得られるのではないかと、そう考えております。

さて、そこで以上のような観点からあらためて現在の危機の状況を確認しておきたいと思えます。スライドが細かくて申しわけございません。何と云っても2001年から始まる対テロ戦争、2008年からのグローバルな金融危機、そして2010年以降のアラブの春と難民危機と、今2017年ですから過去20年あまりのあいだに、国際環境は決定的に変わってきています。この大きな変化のうねりの中にEUが埋め込まれているわけです。しかし、EUは終わったとか、簡単には言えません。やがてドイツだけのEUになってそのドイツが支配するのだとか、そうそう簡単にいうことなどできません。この大変動の中で影響を受けない国など存在しないでしょう。むしろこう考えるべきです。EUという組織が存在しなかったら、EUというバッファーが存在していなかったら、事態は最悪の状況になってもおかしくはなかったと。私はそう考えるべきなのだと、思っております。

ただ、その中でも致命的な問題には留意しておかなくてははいけません。何と云っても世界最大の5億人マーケットのEUが、巨大な域内の格差を生みだしてしまっています。

ヨーロッパ統合とは何だったのか、それは格差社会をつくるだけだったのか。EUは問題解決ではなく、格差という問題を引き起こしただけだったのかと、そう問題にされてしまっています。単一通貨を入れてすばらしいヨーロッパが作られたと喧伝されたのも今は昔、現在のユーロは経済的な混乱の元凶とも表象されています。何と云っても経済の再分配メカニズムがEUには存在しない。再分配が存在しないような状況で通貨を統一したわけです。通貨を統一するということは為替相場をなくすことを意味します。再分配の仕組みがない、つまり経済の勝ち組から負け組にお金を移動させる仕組みがない、それなのに為替相場を取り外すわけです。為替相場があれば経済がだめになったところの通貨は弱くなり輸出が有利になる、そういう形で経済にバランスが生まれる、なのに通貨統合とはそういう仕組みをとってしまうことを意味するわけです。所得の再分配がないのに競争を思いっきり解き放つ状況をつくってしまうわけです。格差が大きくなるのは当然です。

しかし他方で、EUは民主主義をもたらす存在でもありました。スペインやポルトガルはずっと独裁国家で、ギリシャも軍事独裁だったわけですが、それがやがて民主化を遂げてヨーロッパ統合のプロセスに参加し、二度と独裁国家に戻らないようになっていきました。ヒトラーと同時にサラザールやフランコが出てきて、ヒトラーは倒されましたが、しばらくはサラザールもフランコも体制が続いていき、70年代にその政権が終わった後、10年かけてEUに入り、その後、民主国家としてのアイデンティティを確立していくわけです。民主化プロセスを不可逆的なものにしていくのはヨーロッパ統合の使命であり、南欧諸国はその成果です。ウクライナのヨーロッパ広場で権力に対して立ち上がる人びとがいたとき、EUは助けないわけにはいきませんでした。しかし今回、EUがウクライナの民主化を支援してしまったがゆえに、ウクライナは真っ二つに分かれて、いまだに人が人を殺し合う状況が続いております。民主化支援がウクライナ紛争の一因になってしまったわけです。これまでとは異なる状況になってしまいました。

ヨーロッパ統合の使命としては、以上の民主主義とともにもうひとつ、国境の除去があります。EUはシェンゲン空間をつくりました。シェンゲン空間の中では、パスポートなしに自由に動くことができます。皆さんは漫画「のだめカンタービレ」をご存知ですか？あの中で主人公ののだめが、パリで電車を降りるはずが寝過ごしてしまって、気がついたらブリュッセルにいるという話がありました。普通にあんなことが起きるのはシェンゲンがあるからです。国内と変わらずに移動できてしまうわけです。だからこそ難民が来

るわけです。移動が自由にできるからです。ヨーロッパにさえたどり着ければ、ヨーロッパの中は自由に動けます。難民が大量に入ってきて、それと同時にテロも起こってしまう。EUは問題を解決するというよりむしろ、問題を引き起こす存在に見えてしまう。そうした情勢のなかで、EUの中に反EU的な動きが出てきてしまいました。ハンガリーやポーランドではEU的な法の支配とは違う国のつくり方が進められてしまいました。しかも一部のEUの共通政策に対して猛烈に反発していきます。こうした旧東欧諸国にとどまらず、フランスでもドイツでも反EUを唱えて票を集めるポピュリズム政党が勢力を拡大してきました。

以上、かなり大雑把にはなってしまいましたが、EUの実存的危機といわれる状況についてみてきました。この状況、すでに10年近く続いています。この危機、こういうふうにとらえてみたいと思います。それは決して、EU解体の危機ではない。このまま解体したとしても、元のEUがなくなるだけです。別にEUに対する認識を変える必要はないです。力がなかったというだけです。この環境の変化の中で生き残る力がなかった、ただそれだけです。もちろん、それはそれで大変なことですが、EUの認識を変える必要はないわけです。けれども、もしもEUがこの危機を通じて自らのアイデンティティを失ってしまうことになるとしたら、つまりコアの部分で変質してしまうのだとしたら、たとえこの危機を生き延びたのだとしても、これまでとは異なるEU認識に立脚した研究が必要になってきます。今までとは違うEU認識には、これまでとは異なる研究方法が求められます。ある意味、無責任な話ではありますが、研究者にとってはこっちのほうが大変な話です。これを考えていくことこそ、実存的危機にあるEUについて思考を深めていくことになるのではないかと、私はそう考えています。

いま、ハンガリーのブダペストにあるヨーロッパ中央大学ですが大変なことになっています。オルバン政権が法を変えたことにより、この大学がやっていけなくなる危機に直面しています。私の友人もここに勤めていますが、ほんとうに大変なことになっています。多くの人びとがストリートに出て、抗議の意を示し、たとえばEUのフラッグに「HELP」と書いてEUに助けを求めています。ハンガリーのオルバン政権が大学を潰そうとしている、自由な大学、学問の自由を潰そうとしている、EU、助けて、というわけです。EUこそが表現の自由や民主主義の象徴になっています。しかし他方で、イギリスのドーバー海峡の近くでは、EUの旗に編まれた12の星の1つを、はしご登ったおじさんが削り

取ろうとしています。EUがイギリスを失おうとしているわけです。この写真を拡大すると分かるのですが、はしごのおじさんもこの絵の一部です、これ、だまし絵なのです。このだまし絵、ドーバー海峡に置くことに意味がある。フランスに一番近いところですから。このように、かたや「ヘルプ、EU」があり、かたや「バイバイ、EU」があるわけです。

この地図を見てください。紺のところはEUです。この周り、黄色というか、黄土色の部分はEUが近隣政策、ENPといますが、そういう形で特別な関係を結ぼうとしている国々です。EUには絶対入れません。加盟させないのだけれども、EUと同じ法を導入してほしいと、EUが願っている国々です。しかし、この黄土色の国々、不安定の弧と呼ばれます。この国家群がEUにとって問題なわけです。本来これらの国々に対しては、安全保障的な取り組みが求められるところです。リビアしかり、シリアなんか当然のこと、そしてウクライナです。しかし、こうした国々に対してEUが何をやってきたかという、自治体どうしが国境を越えて共同事業するための、一つひとつは小さな、ささやかなINTERREGと名づけられたプログラムを延々と続けているのです。もうすでに四半世紀にわたってやっているのですが、どんなに安全保障的な環境が悪くなくても、続けています。不安定の弧と呼ばれる国家群の中で、特にウクライナ、シリア、リビアといった国々に囲まれた中で、EUは自分たちの生存をかけた取り組みを求められているわけですが、EUがEUとして実態として続けているのは、この経済社会的な越境自治体協力であるわけです。これはこれで、EUがその本質を示し続けているとも、いえるかもしれませんが。実存的危機にあるEUはその本質を変えないで生き残ることができるのか。「HELP、EU」のEUが残るのか、それとも不安定な弧の中で押し潰されてしまうのでしょうか。

以上のような背景的な状況をもとに、あらためて規範パワーとは一体何なのか、考えて見たいと思います。この概念はイアン・マナーズさんが2002年に書いた論文で提起されたものです。一言でいうと、これはマナーズが使っている言葉ではないのですが、トップランナーでなくルールメーカーになろうとする方針だと、言いかえることができると思います。かつて日本は世界のトップランナーになることを目指しました。自動車にしる、家電にしる、何にしる、欧米がつくった基準、スタンダードの中で、ルールの中で、日本は国際的な競争に負けないようにやっつけようというわけです。こうしたトップランナー方式に対して、ヨーロッパは違います、ヨーロッパはルールメーカーになろうとしています。世界のルールは自分たちがつくるのだという方向です。つまり人様がつくったルールの中

でトップランナーを目指すのではなく、自分たちがルールをつくるというわけです。これがヨーロッパの方針です。これを別の言い方で表現したのが、たぶん、この規範パワーという考え方だと私は解釈しております。

この中で政治学勉強されている方も何人かいると思いますが、規範パワーという場合のパワーという語は、日本語に訳すと、力だけではない。国際政治学の授業では、パワーの概念を勉強するとき、大国とも訳します。大国という訳が表す側面のパワーもあれば、強い力という意味でのパワーもあります。大国、つまり軍事大国とか経済大国とかという概念があるわけですし、アメリカは軍事大国で、日本は経済大国だということになります。まさにそういう意味において、規範大国と言う表現を使うことも可能です。例えば中国が環境法を整備していくとき、諸外国の環境法を勉強することになるとと思いますが、その場合、どこの環境法を勉強するのでしょうか。残念ながら日本の環境法ではなくて、EUの環境法が多く参照されるようです。中国ROHSとか中国版WEEEとかいう呼ばれ方がされますが、EUの法が中国に導入されていくのです。あるルールを導入しようとした場合に、世界の少なからざる国々で、EUの規範がお手本にされます。この動きがじわっと広がっていくことによって、EUがつくったルール、規範がまさに世界中にじわっと浸透していくことになるわけです。かつて日本は化学物質を規制するために化審法と呼ばれるものを70年代につくります。画期的な法です。基本的には行政が責任を持って化学物質を審査しようというものです。けれども、日本の化審法というやり方は世界的にはスタンダードになりませんでした。EUがつくったREACHという化学物質の規制方法が世界的なものになっていきました。EUがスタンダードをいわばとったわけです、化学物質に関する規制のスタンダードを。このEUのREACHという規制法は、行政ではなく企業が自ら安全性を証明することを基本としています。国際社会において何が規範として認められていくのか。日本が自らの規制をどれほど優れたものだと考えても、他の国々が採用してくれなかったらガラパゴスで終わる。世界の人々になるほどそれを学ぼうと思って学び出すから、世界のスタンダードになるわけです。EUの規範パワーのパワーとは、EUの規範が国際社会に浸透していく力を意味します。つまりEUが規範創造者として、EUについて行きたいという規範追随者をふやしていく、そういう魅力をいうわけです。EUには学ぶべき規範が沢山ある、まさに規範大国だということができます。EUの法を見るといろいろ勉強になる。この法を勉強してうちの国でもこれを導入しようという話になるわけです。私

は以前、消費者庁で話をさせていただく機会がありました。そのときに消費者庁の人が、消費者保護政策を作っていくために消費者団体呼んで議論をし、それを行政の取り組みに反映させていくようなEUの仕組みを真似したくて、EUの消費者団体に関するEUの取り組みをずっと勉強してきた、どうやったら消費者団体を消費者行政の主役にするような形が可能になるだろうかと考え、一生懸命EUの取り組みを勉強しているところだと、そう言っていました。世界中の行政担当者たちがEUの仕組みを勉強しようとするほど、EUのスタンダードが世界に浸透していく。もうアメリカだけの時代じゃない。圧倒的な力となってブレトンウッズ体制をつくり世界中に多国籍企業を展開させていったアメリカの圧倒的な軍事的経済的パワーは、もちろんいまだに圧倒的なわけではありますが、EU発、ヨーロッパ発のスタンダードがグローバル・スタンダードをとるという場合、かなり出てきているのも確かなのです。EUの規範を勉強しようとする人々が増えれば増えるほど、規範追随者が増え、価値理念の長期で間接的な影響がじわっと広がっていきます。これが実は重要なんじゃないだろうかと、そう私は考えております。EUの価値規範と云ってしょせんはきれいごとなのですが、ただきれいごとを言っているだけではなくて、気がついたら世界にEUのルールが浸透している、国際政治学の用語を使うと、気がつけばカスケードが起きていた、つまり滝のようにどっとみんなしてEUの基準・規制を取り込もうとしていた、となる場合に注意していかないといけないと思っています。実際に多くの国際標準でEUの影響力は高まっています。どんなにEUがユーロ危機で危なくなっても、ヨーロッパから事務所を撤退させることはない、世界中の国々がヨーロッパに事務所を持って、EUの基準作成・規制作成の動きをウオッチしないといけないと、そうなります。長期的で間接的な影響、つまりルールメーカーとしてのEUの動きを見ていかないといけない。そういうEUのプレゼンスをどのように追っていくべきなのかと考えたとき、これまでお話ししてきました規範パワーという概念がとても参考になるのではないかと、そう思っているわけでありませう。

しかも、これは政治学的に重要なイデオロギーの問題にもつながっていきます。EUの価値規範はひとつのイデオロギーとして、何らかの形でさまざまな次元の支配・被支配関係を固定化させ、ヨーロッパの立ち位置を有利なものにしているのではないかと、そういう視点でのイデオロギー分析という課題に留意しておきたいと思ひます。今日はこの点に深入りしていくことはできないのですが、EUはなにも世界正義の味方として普遍的な

価値規範を自己犠牲の精神で推進しているわけではないという点は、強調しておきたいと思います。

こうしたイデオロギーとしての価値規範という面に留意したうえで、こう言えると思います。たとえ軍事、経済の力が目立つとしても、短期の直接的でフィジカルな力だけを見ていたのでは見えない部分、四半世紀くらいの長さでもって見ていかないと見えないような力、それをEUに見いだしていくべきではないか、そしてそれこそ規範がもつ力なのではないか、これがイアン・マナーズの規範パワー論の意味するところであります。だから規範パワーとして存在し続けることがEUの国際的なアイデンティティなのだという議論を突き詰めていくには、長期の、じっくりと効いてくる力に着目しなければいけないこととなります。何も大国として軍事力ないから弱い、予算が少ないから弱いと、短絡的に決めつけるわけにはいきません。EUの予算なんて年間十何兆円にすぎません。もちろん十何兆円でもすごいのですが、しかし日本なんかは90兆円規模になります。EUとしての財政にそれほどの迫力はありません。またEUは軍事大国からもほど遠く、軍事的にはむしろNATOを見ないといけないわけです。けれども、価値規範の長期の影響力を見ていこうとすると、まさに政治学としての本格的なイデオロギー分析が求められるような、西側価値規範システムの目に見えない、いわばステルスな浸透みたいなものを考えていかないといけない。これがEUという存在の本質的な部分に目を向けようとするとき、重要になってくるのではないかと思うのです。

ではEUの規範とはそもそもどのようなものでしょうか。イアン・マナーズは一次規範と二次規範とに分けて考えます。このスライドにあるようなベーシックな規範をもとに、分厚い電話帳ほどの厚さにもなる大量の法をつくっていきます。その法が世界のルール作りに影響を与えているのではないだろうかというのが、規範パワー論の発想です。しかしいったい何がこの価値規範の基礎となり、また維持し発展させているのでしょうか。イアン・マナーズはやっぱりヨーロッパ統合の歴史だろう、マルチレベルの政体だろう、そして憲法と言ってもいいような基本条約だろうと言っています。とくに三つめの基本条約を憲法とした法秩序の発展、これが先ほどのユーロリーガリズムにつながっていきます。ヨーロッパ統合の歴史については、眉唾というか、公式の歴史ばかり見ていたのではないかとも思えてきます。ヨーロッパ的価値を実現する統合のサクセスストーリーなんてキレイゴトだけの歴史は存在しないわけですし、そもそも規範価値だけを追求するような歴

史など、この人間世界には存在しません。それはともかく、私は規範パワー論を自分なりに展開していく上で、とくに2つめと3つめに注目したいと思っています。これについてはまたあとでふれたいと思います。

イアン・マナーズが指摘するEUの基本規範は、具体的にはEU条約第2条になります。このEU条約第2条、いわゆる西側的価値規範システムとでも呼べるのではないかと、と思っています。中国の習近平政権も、ロシアのプーチン政権も、やってることは基本的にはこの第2条の価値システムからズレているといえるでしょう。日本は西側システムにハマったアジアの代表的な国だということになりますが、この西側的価値規範システム、決して手放しで普遍的だなんていうことはできません。問題は定義です。何をもって民主主義と考えるか、何をもって正義と考えるか、どうしたら人権規範を実現したことになるのか。一つひとつの価値規範の内実を誰が決めるのか。誰が定義し、誰が解釈するのか。つまり誰の定義、誰の解釈が世界的に浸透していくのか、これが問題になるはずです。そしてEUによる定義が世界各地にじわっと浸透していくのではないかとみる仮説が、EUの規範パワー論です。

いまたとえばこのEUの規範を経済面からみてそのイデオロギーを焙り出してみると、ビジネスのためのネオ・リベラリズムが見えてきます。このネオリベ的な資本主義が欧州内外で実現され、労働者に味方するソーシャル・ヨーロッパが損なわれ、域内の経済格差がますますでかくなり、世界にもその格差が波及している、かくしてEUは結果的に西側システムの土台を崩しかねないようなマーケット・リベラリズムの拡大を進めているという、そういう批判が左翼系の学者から打ち出されています。この批判、簡単に無視できるものではないだろうなと思っています。こうした批判的視点を前提にしつつ、規範パワーについて考えていく必要があります。

規範パワー論の実際の研究で真っ先に研究の射程になったのは、死刑制度でした。イアン・マナーズはこの死刑制度の研究を通じて、規範パワーの概念を提唱しました。死刑制度は各国の主権による刑事司法上の事柄です。刑法に関することです。なぜこれが国際政治で問題にされるのでしょうか。イアン・マナーズはここにこだわりました。刑法なんて主権国家の中の話なのに、EUのさまざまな国際社会での運動、働きかけを通じて、いつの間にか死刑制度があるかどうかで文明国家か文明国家じゃないかを分ける形にされてし

まい、EUが「おまえたちは死刑制度を導入している、だから自由な貿易関係は築かない」と言い得るような、そういう形になってしまいました。その点、日・EUのFTA・EPA交渉の中で日本の死刑制度がどう扱われているのか、ぜひ知りたいところです。恐らくはトップシークレットなのだろうと思います。死刑制度を持っている国に対して、EUは「死刑制度を持っているからおまえらとはつき合わない」という最終的なジョーカーをいつでも出せるような状態にしているわけでありませう。

次に加盟国の拡大です。加盟国の拡大とはそもそも何かというと、一滴の血も流さずにEUの法をEUにこれから入る国へと移植していく過程を意味します。旧東欧諸国は10年かけてEUの法を入れてきました。例えば環境チャプターという表現が使われますが、加盟交渉を進める中で採択された文書の中に環境法に関する章があつて、EUの環境法が全部導入されたかどうかチェックされます。たとえば加盟交渉を行っている東欧諸国がEUの環境法をちゃんと入れましたと報告し、EUの担当者がこれを確認すると、環境チャプターが閉じられると表現されます。たとえば消費者保護に関して、運輸政策に関してチャプターが閉じられ、ある程度の数のチャプターが閉じられていくと、そろそろEUに加盟していいですよという話になっていく。拡大過程とはこうしてEU法が加盟候補国に移植されていく過程であるわけですね。

それからEUが開発援助を進める条件、コンディショナリティに関しても、またEUの労働基準を満たさないとEUの中でビジネスはできないぞと主張していくやり方などでも、さまざまな形で規範パワー遂行の事例が特定されてきました。もちろん、全てにわたって規範パワーが強いわけではないです。弱いところもあります。パワーという言葉を使うにあたいするほど発揮できていない場合もたくさんあります。が、そうした個別の検討が有意義に可能なほどの研究は蓄積されてきています。たとえば修士課程に入ったばかりの学生が規範パワー論の過去の業績を1年間で全部読み解くことはまずできないでしょう。たぶん。それほど先行研究の蓄積はあるかなと、思っております。

たとえばEUは日本に対しては何を言ってきているのかというと、まずは死刑制度です。EUは毎年全世界の人権状況について評価した報告書を出していますが、このレポートのなかで必ず文句を言ってきます。そもそも日本が死刑を執行するたびにEUから声明が発せられます。かなり強い表現で批判します。また刑務所の中の環境が悪すぎる、男女

平等になっていない、LGBTに対する整備がなっていない等、EUは日本に対しても言いたいことが沢山あるようです。これが日・EUの貿易交渉の中でどうなっていくのか、注意深く観察していきたいと思っています。貿易交渉はFTAもしくはEPAという形で文書になりますが、EUはもう一つ、SPAという別の文書もつくります。その別の文書の中に政治的な価値がたくさん入ってくるわけです。そのあたりも注目すべき点です。

さきほど少しふれましたように、EUの規範パワーはいつも強力に発揮されているわけではありません。パワーとはいえない場合もたくさんあります。規範パワーを過大評価しないように気をつけなければいけません。しかしまた他方で、その過小評価も要注意です。実態を把握できなくなります。実際のところ、これまで過大評価も過小評価も両方ありました。

まず過大評価ですが、EUの規範パワーはすばらしい、EUの価値規範がどんどん外に浸透していく、まさにEUのスタンダードがグローバル・スタンダードになっている、いろんな国々がEUになびいてEUの言うこと聞く、これからはEUの規範が世界の秩序をつくっていくのだ、というものです。しかも、EUはEU軍を持っていません。軍隊より規範を重視するのがEUであり、EUはまさに善への力なのだということになります。実際、こういうことを言うヨーロッパ議会の議員もいます。まさに願望のEUです。そんなEU、どこにも存在しません。しかし、願望のEUとして、もしくは政治の目標として、さらには個々の政治家の自分の人生をかけた政治行動の目標として、そういうEUが存在していると、そういうこともできるかもしれません。政治的な存在としてEUを考えると、何もリアルな物差しで計って、フィジカルにその重さを感じられるようなEUだけが存在しているわけではない、EUに一生かけるようなその政治家たちのマインドの中にも、EUはたしかに存在しています。そのマインドの中に存在している願望のEUにも、一定の存在意義を認めるべきです。なんといっても、それあって政治家個人の行動が強いものとなって展開していくわけですから、決して意味がないとは言えません。願望のEUは、政治の力にもなるわけです。

しかし、EUの規範パワーは他方で過小評価もされます。EUがパワーなんて言葉を使えるのは加盟国の拡大過程だけじゃないか、と。確かにポーランドやハンガリーがEUに入れてもらいたいと思っていたときは、EUの言うことを全部聞いてきた。しかし、今

やどうなのか。この両国、EUに反抗して大変な状態になっているわけです。また、EUは近隣政策の対象国にEU法を真似してほしいと思っています。ですが、近隣政策の対象国は絶対にEUには入れません。加盟はさせないが法は真似してほしい。こんな虫のいい話がうまくいくわけがない、近隣政策は失敗してしまっている、これが学会での大体の基本理解かなとも思います。近隣政策で規範パワーを発揮できているかということ、失敗しているのではないかと。またアメリカに対してEUのスタンダードをどこまで認めさせることができているのか。TTIPと呼ばれるアメリカとEUのFTA交渉でこれが問題になります。まさに「ガチンコ」の勝負です。EU法のこれまでの蓄積に裏付けられた価値規範と、アメリカのまさに帝国としての存在による価値規範の、相互の調整が行われようとしたわけです。もしこれが一番先に締結され発効していれば、世界のスタンダードを取ったのだらうとも思います。世界中の貿易交渉の青写真というかテンプレートというか、そういうものになっていったらうと思うのです。ですが、これも失敗状態、棚上げ状態です。だからアメリカに対して結局説得できなかった。だから真の「パワー」ではないということになる。そして中国です。EUは中国に対しては全くの無力だらう、と。中国に規範を主張して、中国の行動を変えられるわけないだらう、と。南シナ海の中国の行動を変えられやしないだらうと。確かにASEMというアジアとヨーロッパの首脳会合があって、ASEMの共同文書の中にEUは中国を牽制する文言を入れることに成功しました。「国際法に従おう」と。EUでなかったらそんな文言をASEMの共同文書に入れるなんてことできなかったと思います。ですが、だから何？という話です。中国は国際法に違反しているなんてこと、これっぽっちも認めません。こんな文言が入ったからといって、中国の行動が変わるわけではありません。アメリカも動かさない、中国も動かさない、近隣諸国だって動かさない、いったいどこにパワーがあるのか、パワーなんかないだらうと、こういう過小評価もしょっちゅう見受けられるところでもあります。しかし、不安定の弧と呼ばれる北アフリカから中東、旧ソ連圏のロシア・EU境界地帯に対して、価値規範を徹底できるような力、またアメリカを動かし、中国を説得するような価値規範の力、こんなもの凄い人類史レベルの超巨大なパワーの跡が見受けられないと、規範パワーという概念は成立しないと判断すべきなのではないでしょうか。あまりにも基準が高すぎて、意味のある議論ができなくなるように思えてなりません。

過大評価も過小評価もどちらも気をつけなければいけないと思います。EUは全く力

がないわけでもないし、過度に力があるなんてレトリックにも意味がないでしょう。まさに 이슈ごとに問題ごとに丁寧に見ていく必要があります。これこそ学術研究がやらねばいけないことだと思います。短期的に目立つような直接的な影響は、やはりジャーナリストに、関係者にインタビューをとって見ていかないといけないでしょう。ですが、ある程度の長期の期間をとった、冷静なバランスのとれた、ニュアンスのついた認識は、学術研究がやっていかなければいけないと思っております。

さてEU28、もうすぐ27になってしまう運びになっていますが、規範パワーとしての存在の意義、これを考える必要があります。強いか弱いか、それだけでいいのでしょうか。それよりも、むしろ、視点を変えて、EUが規範パワーであろうとし続けているのかどうか。EU28は全て先進国です。かつて世界中を植民地支配した国々です。核保有国だってメンバーです。そうした国々が規範パワーであろうとする集合的な政治的意思を持とうとし続けているのかどうか。この問いがとても重要なのではないかと、私は考えています。今までの規範パワー論は、EUが本当に強いパワーを持っているかどうか、あるいはEUの首脳たちが心の底から価値規範を実現しようというピュアな心をもっているかどうかの問題にされてきたように思えてなりません。強いか弱いかだけではなく、心の中が黒いか白いかだけではなく、グダグダしているかどうかだけではなく、結果的に、曲がりなりにも、先進国5億人の集団が、集合的な政治意思として、規範パワーであり続けたいと考えているのかどうか、規範がもつパワーを規範という手段をもって規範的に追求するという道を歩み続けようとしているのかどうか、そこが問題である、これこそまさにアイデンティティの問題だと、そう思うのです。もしEUの首脳たちが、あるいはEUの関係者たちが、そしてEU市民の人々が、規範パワーであろうという意思を捨て去ってしまったとき、そういう政治意思なんか持たなくてもいいとなってしまったとき、そのときこそ、EUが変わったのだと、言えるように思うわけです。規範パワーとしての強度じゃなくて、規範パワーへの政治意思の存在を問題にしたい、そういうことです。そこで、そういう場合の政治意思とは、どのように成立するのだろうか、どのように方向づけられるのだろうか、この集合的政治意思が持続性をもつとしたらその条件は何であろうか、といったことが、次に問題になってくるでしょう。ヨーロッパは規範パワーとしてEUの名のもとにまとまっていくのかどうか。とても大きい問いであります。もちろん、EUだけを見てはだめです。欧州審議会や安全保障協力機構も見ていかないとはいけません。今日のところは、

EUにフォーカスを当てさせてください。

こうして究極の危機にあってもなお、EUの人々は規範パワーとして存在しようとしているのかどうか、そういう政治意思が集合的に成立し得ているのかどうか、これを考えるためには、EUの政治のあり方を考える必要があります。EUが規範パワーとして強いかわ弱いかは分野ごとにイシューごとにそれぞれだとして、規範パワーとして存在し続けたいという政治意思が、大国も中国も小国も一緒にまさに集合的に存在し続けようとしているかどうかについて考えるためには、EUの中の政治のあり方を考える必要があります。個々の加盟国の国内の政治や、加盟国間の国際政治とはまた質的に次元の異なる、まさにEUの政治とはどのようなものだと考えるべきでしょうか。

これについて、先ほど上げましたギデンズの考え方がとても役に立ちます。それを援用したいと思います。ギデンズはEU1とEU2に分けて考えます。EU1がいわゆるEU諸機関です。EU論をとって勉強するのはEU1、ひたすらこのEU諸機関の手続を勉強します。確かに重要なことです。私自身も自戒の念を込めて言うのですが、EU1の制度的なことばかり勉強して、EUはもはや連邦国家に近いとか、そんなことを言って喜んでいた院生時代もありました。しかし、これだけを見ていてもわからないのです。何と言ってもEU1には実力を伴うリーダーがいません。かつてジャック・ドロールという例外中の例外がいました。でも、ジャック・ドロールだって、別にミッテランに対して、コールに対して、何でも自由に自分の影響力を行使できたわけではありません。EU1に恒常的に強い政治リーダーが存在するということはありません。EU諸機関には、大国出身の国際的に知名度の高い政治家は、わざと呼ばないのです。EU1がふだんやっていることはなにかというと、それは直接的表面的には、さまざまな文書を採択することです。ギデンズはこの部分を揶揄して、ペーパー・ヨーロッパ、紙の上だけのヨーロッパと呼びます。EU1はこのペーパーをたくさん出します。いろんな計画を立てます。そしてEUが採択するさまざまなペーパーの中に規範パワーとしてのEUが表現されていきます。EUが目指すのは、EUの利益を実現するための、場合によっては軍事的実力を行使することも辞さないような、つまりEU市民の財産と自由と生存を守るためには軍事力も辞さないような、そういうハード・パワーのEUなんてことは謳われていないわけですし、EU市民の平和的な共存を実現するために、平和的に規範に則して動くEUという姿しか描かれてきません。まさにペーパー・ヨーロッパだと、ギデンズは揶揄するわけです。

それに対して、EU2は大国加盟国の事実上のリーダーを言います。今は何と云ってもメルケルです。メルケルの言動に注目が集まります。難民問題が激しいときも、トルコと関係を結ばなければいけないときも、メディアはメルケルを追います。もちろん、EU1の制度上のリーダーである、元ポーランド首相のトゥスクも、メルケルと一緒にトルコを訪れるのですが、メディアはトゥスクよりもメルケルの言動に注目します。当然です。しかし、メルケルがEU1を動かす正統性は、なにもありません。政治的な実力はEU2に存するのですが、形式的にEU2の動きを正統化するのはEU1です。EU1から完全に自由に行動できるEU2が存在するかといえば、EU1はそこまでやわではありません。それが私の認識であり、たぶん多くのEU研究者の認識なのではないかと思います。EU2を制約するEU1の法は、やはり普通の国際法とは違います。国連の気候変動枠組条約と、EUにおける気候変動関連の法とは、まったくもってわけが違います。EU法は一国内の法体系に近いところまで進化しています。国際政治学をやっている人ならば、ハードローによるレジームがヨーロッパの中にでき上がっていると、そう表現すればわかりやすいかと思います。EU1はEU2に簡単に牛耳られるほどやわではないです。ペーパー・ヨーロッパのペーパー上に書かれた価値規範は、決して無意味なことばではありません。時間をかけてじんわりと影響を与えていきます。たとえば20年前のEU2の国益計算と20年後のEU2の国益計算は、EU1によるユーロリーガリズムの実践の中で、確かに違ってきています。もし、20年前の大国の利益計算と20年後の大国の利益計算が異なるものになっていて、その変化が意図せず偶然に、しかし一定の経路をたどったものであるとすると、これは歴史制度論の議論と符合してくることになります。歴史制度論の議論にもつながるような部分に光をあてたのが、ケルマンの2012年の論文によるユーロリーガリズムの理念なのではないかと、私は考えています。

このユーロリーガリズム、彼は次の4つの要素から形成されていると考えます。この4つは別にケルマンのオリジナルでも何でもなくて、それぞれに膨大な先行研究が存在します。その4つ、つまり基本条約の憲法化、法を通じた統合、EU司法と加盟国司法の協働、司法アクセスのチャンス拡大の4つですが、私はイギリスに留学していたとき、法の専門家の先生について勉強していたのですが、政治学を勉強しにいったのに、このあたりの文献を徹底的にリーディングして、トレーニングしていました。ケルマンはその膨大な先行研究を体系的に整理し直し、そこにユーロリーガリズムという1つの言葉を与えます。

これはとても重要な貢献なのではないかと、私は思います。EUは法を通じた統合を進めていると言われます。一つひとつの政策措置についての合意を、可能なかぎり法にしていけるのです。法にするということはどういうことかということ、それは端的に言って、政治家同士の口約束で終わらせないということです。法になったということは、政治家が勝手に解釈できなくなることを意味します。第三者つまり司法が解釈できるようになるのですが、EUはこれを可能なかぎり徹底していきます。法になった合意について、その解釈は非政治化されます。もちろんEU司法が政治化してしまつたらまずいわけで、たとえばEU司法裁判所の判決は本当に純粋に法的観点からなされているのか、統合へ向けてドライブをかけようとする政治の意図が隠れてはいないか、そんな議論もあることはあります。それはともかくとして、要するに法をつくって、法を通じて加盟国の統合を実現していく。つまりたとえばASEANとは全く違います。ASEANとは真逆のやり方をしています。むしろ世界中の地域統合組織の標準はASEAN型ではないかと、そんな印象ももちます。EUのユーロリーガリズムは、ヨーロッパ固有の統合スタイルだと、そうとらえられるように思います。もちろん、今後のASEANの発展がどうなるか、ここで判断することはできませんが。

さて、規範パワーの概念に引きつけて考えるとき、問題はこのユーロリーガリズムの対外的側面だということになります。ユーロリーガリズムがEU2を対外的に方向づけていくことはないだろうかと、そういう問いを中心にすえられるだろうとおもいます。ユーロリーガリズムがEUの規範パワーとしての存在の基本にあつて、その制度的な制約の中でEU2が動かざるをえない以上、EU2は規範パワーとして存在し続けようという集合的政治意思を形成するようたえずうながされていくと、そう言えないだろうか。ユーロリーガリズムの対外的な側面をきちんと見ていけば、EUが規範パワーとして自らの存在を維持しようとし続ける傾向を見定めることができないだろうかと、そういうわけです。これは逆に言うと、EU2がユーロリーガリズムの対外的な制約を振り切って、自分たちの独自戦略を展開し始めたら、EUがEUでなくなると、言えるようにも思います。ドイツもフランスも、EUの名のもとに動くのとは別の生き方を国際社会で追求し始めるとき、したがってEU1とEU2が分離し始めてしまうとき、EUのアイデンティティはまさに、言葉の正しい意味において、実存的危機にあると、言えるように思うのです。

さてそこで、EUの対外行動について調べてみなければなりません。EUが変わらず

に自らの規範を実現しようとしているのかどうか。本当に実現できているのかどうか、強い力を持っているのかどうかを調べ、パワーの強度を測るのではなく、全加盟国が一丸となってそうありたいと思っているのかどうか、その集合的な政治意思の持続性を見ていくと、そういうことになります。危機の真っ只中にあっても、どれほど突発的な事件に揺さぶられても、EUは世界に向けて、先ほどふれましたように、ペーパー・ヨーロッパを示していきます。2016年には安全保障の世界戦略を出しました。2015年にも欧州近隣政策をレビューする文書が出されました。これまでを見直して、もっとちゃんとEUの価値規範を近隣諸国に浸透させようと、そう反省するためのものです。また世界中でデモクラシーと人権をちゃんと監視しようと、人権デモクラシー戦略の文書を出し、アメリカに対してもEUの価値規範を認めさせようと、TTIPの交渉を粘り強く続けてきました。こうした対外的にEUの価値規範を明確に示す文書が、EU28カ国の間で確認されています。まさに公式文書として合意されます。これらの文書はそれぞれたとえば3年に一回、5年に一回レビューされて、それがまたEUの首脳会議の中で確認されていきます。このサイクルがEUの官僚機構の中ででき上がっています。EUのこの機構はEUの官僚だけが運営するわけではなくて、加盟国の官僚組織もそこにビルトインされています。まさにEU1のペーパー・ヨーロッパ再生産サイクルができ上がってきます。ペーパー・ヨーロッパは何度もリポートされます。ペーパー・ヨーロッパが真に実力を持つEU2を本当に方向づけているのかどうか、そこが問題になるわけです。少なくとも価値言説に関する限り、ここから離れたことをオランダは言わないし、メルケルも言わないし、キャメロンだって言わないわけです。加盟国の首脳たちは価値言説に関する限り、どこまでもEUの価値言説をリポートしていきます。実態がどうであれ。つまり、規範パワーであろうとする政治意思の存在は、確認することができます。

しかしほんとうにペーパー・ヨーロッパに見られる価値規範は変わらないのでしょうか。その志向性が変わるということはないのでしょうか。この部分にメスを入れていくために、先ほどのユーロリーガリズムの対外的な側面をさらに立ち入って検討してみたいと思います。いろんな分析は全部もうはしょって、結論だけ言います。私の研究はこの4つに絞っていくといいのではないかということでもあります。

第1にマルチアクターシップです。これは何かというと、EUが外の国々と関係を結ぶとき、基本的には多国間の場を重視する、そして必ず中央政府以外の人たちを参加させ

るという、そういう傾向です。ASEMなんかそうです。中国も出てくるASEMですが、必ず市民社会団体を参加させて、フォーラムやる。EUは中央政府以外の人々を呼んでくるのが大好きなのです。何があっても呼んできます。必ずステークホルダー・コンサルテーション・プロセスなるものをやります。

第2にシンクロナイゼーション。EUの中の規範と外の規範を一貫させていくという傾向のことです。外と中でダブルスタンダードはしません、必ず合わせてきますという姿勢、一見えらいなあ、すごいなあと思われるかもしれませんが、別に道徳的に優れているわけでも何でもありません。EUの中のものを外にインプラント、移植しようとしているわけですから。またこの路線でいくことによって、EU外の国々はEUと交渉するとき、EU28カ国が実現している制度と対面するわけです。そうそうなことではEUは折れないだろう、妥協しないだろうと思ってしまうこと、あると思います。つい先日、グローバル・ガバナンス学会があって、外務省の方がお話をされていましたが、今のEUと日本のEPAでも、EUは28カ国で合意ができていますからと言ってくるので、日本1カ国の都合ではなかなか対抗できないと、そういう想いになるそうです。日本もきちんと言わないといけないのですが、28カ国の中ですでに合意ができていて、たとえばもう何年にもわたって継続している制度だとしたら、なかなか変えろとは言えないわけです。5億人の先進国が、しかもそのルールをつくるために何年もかけてきているのですから、当然、理論武装しまくっています。とても強い説得の力が交渉力に転化していくことでしょう。つい最近も、ICAOという航空機のルールを決めるような世界的な国際組織で、EUは自らの排出量取引制度を世界のルールとして認めさせようとしていました。

第3がリーガリゼーションです。EUは国際レジーム作りに参加するとき、国連をベースに必ずハードロー・ベースでやっていこうとします。気候変動枠組条約とその後のCOPプロセスも、また生物多様性条約も、その最たる例だといえます。レジームは必ず国際条約に依拠しようと、EUは主張していきます。そしてその国際条約をEUの域内でEU法にしていこうとします。ハードロー・ベースのリーガリゼーションを進めようとする傾向、これがEUの目立つ特徴のひとつになっています。

第4にメインストリーミングです。EUは特定のイシューを孤立させてそこだけで完結しようとはしません。国際政治学を勉強している人にはおわかりのことだと思いますが、

レジームは特定のイシューエリアに形成されるものです。EUはその個別イシューエリアのレジームを他のレジームとリンクしようとしています。これがEUのやり方です。EU1が創り上げてきたペーパー・ヨーロッパは、必ずイシュー・リンケージをやろうとしています。関連する政策領域を可能なかぎりつなげて、そのうえですべてにわたってコアとなる価値規範を設定します。それが環境であり、社会であり、人権であり、ジェンダーであります。EUの文書にはこの4つがまたかというぐらい出てきます。EUはそのコア規範を実現する目的で、多くのイシューにわたって包括的アプローチを構成します。実務の現場はともかく、すくなくともペーパー・ヨーロッパとしては、政策は全部つなげて包括的にやるというわけです。

こうしてマルチアクターシップ、シンクロナイゼーション、リーガリゼーション、メインストリーミングという4つの要素が、ペーパー・ヨーロッパに盛り込まれています。EUは外に向かってこの構えをとり続けるのかどうか。それをさまざまな政策領域で検討していき、異なった政策領域の間でそれをつき合わせ、総合的に判断していく必要があります。こういうリサーチプロジェクトを、国からお金をもらって立ち上げました。市川先生はそのプロジェクトの行動研究者の中の大切なお一人になります。この共同研究、今後4年かけてやっていきます。

今日はその中の1つ、難民問題にしぼって、この議論を詰めてみたいと思います。それもとくに、EUとトルコの中の難民交換の合意にしぼって、以上の4つの要素からEUの規範パワーとしての実態について考えてみます。本当はジャーナリストやNGOの人たちと一緒に、ギリシャのレスボス島に行って、そこで一緒にハンモックで寝てこないとわからないことがたくさんあるのだと思います。けれども、私はそこまでの根性ないですし、飛行機に乗るのも怖いですし、無理なので、できるだけ頑張って想像力たくましく考えてみたいと思います。

さて、難民危機です。規範パワーであり続けようとするEUのリアルを観てくことができます。このスライドが難民問題の背景を示しています。シリア、膨大な数の難民を発生させています。500万人です。ここIDPっていうのは国内避難民です。国内で避難してきた人びとは難民条約上難しい位置付けになります。非難しながらも国内から出たわけではない人びとを、外国が助けられるかどうか、国際法上問題なわけです。そこで緒方貞

子さんという方がIDP、国内避難民という概念をつくって、世界がそういう人々を助けられるようにしていったという経緯があります。シリア難民はその国内避難民も含めて、500万人を超えているわけです。私、新潟から来ましたが、新潟の人口よりも多いわけです。空前絶後の人道危機がシリアで発生しているわけです。21世紀最大どころか人類史上のベストテンに入るぐらいのひどい話になっています。

そのシリアからヨーロッパへ向かう難民が大量に出てきてしまいました。地中海を渡ろうとして、その地中海が死の海になってしまっています。やはり死の海・地中海を語らずに規範パワーEUだなんて、何を言っているのだという話になってくるわけです。2015年に3771名、2014年にも3279名が命を落としたと言われていています。そのうちの77%はリビアから渡ってきました。これがいわゆる地中海中部ルートです。ヨーロッパには2015年に100万人を超える人が入りました。ただかつてユーゴスラビアの内戦のときにも、それぐらいの難民が発生していて、ヨーロッパはそれを受け入れてきました。ちなみに私が住んでいる新潟市は政令指定都市で、人口80万人です。新潟市以上の人口がヨーロッパにほとんど半年ちょっとでヨーロッパに入ってきたのです。そのうちギリシャには85万人です。このトルコからギリシャに渡る地中海東部ルートでは800人が死んだと言われていています。12月のひと月だけで10万人が来ています。繰り返しますが、新潟市の人口は80万人だと言いました。つまり新潟市が超短期間のうちにギリシャの島にできてしまったのです。政令指定都市新潟の中で福祉を実現するためにどれだけ大変な仕事が増えているか、医療を実現するために、教育行政をやるために、どれだけ大変か。大学で一生懸命勉強して地方上級試験に受かった何人もの公務員に頑張ってもらってようやく新潟市80万人の行政が成り立つのです。ほんの数カ月で新潟市ができてしまったのです、どうやってこの人びとの生活を維持するのでしょうか。これがまさに難民危機の一番大変な部分です。

EUは批判されまくっています。何をやっているんだEUは、人道危機じゃないか、何が規範パワーだ、何が規範のEUだというわけです。しかしもし私が現場で闘っている担当者の1人だとしたら、そういった新聞社は全部呪いたいと思うでしょう。現場で必至に闘っている人びとのことを絶えず想像していきたいと思っています。

その現場でとにかく最優先で対処しなければならない難民危機の本質的に重要な部分が、9万人に及ぶunaccompanied minors、つまり保護者のいない未成年の問題です。実際

に保護できているのは1万人ぐらいだと言われています。あとはどこに行っているのかわからない。女の子はセックス産業に送られます。男の子は少年兵にされます。格好の人身売買のターゲットになります。イギリスの議会でこの問題を取り上げた女性議員がいました。その質問の様子がYouTubeに出て拡散したことがありました。その女性議員、時の首相キャメロンに迫っていきました。大英帝国はかつて世界の文明を誇った、文明国家をつくり民主主義を最初に実現したのは我々だ。その我々がヨーロッパのunaccompanied minorsを助けないとはいったいなんなんだ、こうしている間にも彼ら彼女たちは軒下で雨をしのいでいるかもしれない、そこに国際犯罪の手が伸びているんだ、なぜイギリスは何もしないのか、と。

難民問題の端緒はアラブの春でした。これが春でも何でもなくて、国は混乱し、多くの人びとがヨーロッパに避難していきますが、トルコ・ギリシャ経由とリビア・イタリア経由の2つが問題になってきます。最初、ヨーロッパは動きませんでした。どこで動くようになったのかというと、2015年9月2日、アラン君という子が溺死してからです。この写真が世界に出回ります。このアラン君の写真で動き始めるわけです。オランダもメルケルも動きます。難民問題に取り組もうとしないヨーロッパは私たちが望んでいるヨーロッパじゃない、難民を受け入れようと。またトルコからギリシャに渡ってブダペストまで行った難民たちがそこからウィーンに向けて歩き出すという壮大なシーンも世界に配信されました。この写真です。希望の行進と呼ばれました。EUの旗を振って歩きはじめたのです。ブダペストからウィーンまでの道のりでは、周囲の人たちがサンドイッチを配ったりしたり、ウィーンに着いたらみな拍手で出迎えました。世界中のメディアが、日本では朝のワイドショーでも、ヨーロッパは何てすばらしいんだと賞賛しました。しかしこの論調、2週間もちませんでした。メルケルはウエルカムと言ったのに、だんだんウエルカムではなくなっていました。このスライドはドイツの難民認定数を示しています。がくんと落ちていきます。あっという間に落ちていきます。ギリシャとセルビアの間の境界線をはじめバルカンルートは国々がどこも鉄線で壁をつくっていきます。難民たちが入って来られないようにしていきます。ヨーロッパは難民をとめていくわけです。

ではどうすればいいのか。EUの対応として、ギリシャとイタリアをまず支援しないといけません。東部ルートでギリシャに渡ってきます。リビア経由南部ルートでイタリアに来ます。リビア経由でイタリアに行くのと、トルコからギリシャに行く、そしてギリシャ

に渡った後、バルカン半島に行く、このふたつのルートが問題になってきます。かつてこの中部地中海の、イタリアに回る部分が問題だったのですが、2015年9月以降は東部ルート、つまりトルコからギリシャに入り、そこからバルカン半島を歩くルートが問題になりました。ここばかりが世界中に配信されたわけですよ。さあ、どうすればいいのか。ちなみにこれはUNHCRが世界に配信した地中海で亡くなった人たちの姿です。これが地中海です。この地中海の現実を知らないと、やっぱり規範パワー論なんて語れないと思います。

とにかくギリシャとイタリアに対する支援が大切になるわけですが、難民に関してEUにできることは限られています。EUは加盟国がどう動くかに関するテンプレートをつくるだけです。実際には加盟国が動くのです。したがって、これはギリシャの責任です、イタリアの責任です。EU1には何の責任もありません。責任があるどころか、EU1が出しゃばったら主権を侵害することになってしまいます。EU1はギリシャに対してもイタリアに対しても個別に財政支援をしたりしてはいけないことになっています。ですが、もちろんそんなこと言ってられません。ギリシャとイタリアに対して許されるギリギリの支援をはじめます。EU1はエージェンシーと呼ばれる専門機関を通じて、EU1を迂回する形で手伝っていきます。FRONTEXなどもそのひとつです。FRONTEXはEUの域外との境界管理が主たる任務ですが、その他に難民を支援するエージェンシーもあります。

まずやらねばいけないのが、難民認定です。大量の人々が短期間の内にやってくるわけですから、すさまじい作業量が必要になります。新潟市80万人が丸々突然出現することを考えたら、もう途方に暮れてきます。しかも難民認定は一回で終わりではなく、不認定になった場合には、もう一回、再チャレンジが可能です。その再チャレンジも含めてやらないといけないわけです。この難民認定の作業にEUが支援の手を差し伸べます。次に一時的な居住環境をつくらないといけない。これも大変です。80万人の一時的な居住環境つくるわけですから。そうして認定されたあとは、本格的な受入です。これはEU加盟国間で負担しようという話になりました。リロケーションと呼ばれる措置です。16万人の受入を国力に応じて分担しようということが決まっています。ドイツだけでは無理だ、スウェーデンだけでは無理だというわけです。が、しかしこれがまた進んでいない。

その一方で、EUはますます難民移民がヨーロッパの地に足を踏み入れられないようにしようと、そういう方向で動いています。認定も厳しくしているようです。そうしたスタンスの根拠はこれです。われわれは国際犯罪対策をやっているのだと。国境管理の厳格化は、難民来るな、移民来るなというのではなく、国際犯罪組織対策をやっている、つまり人道を人権を守るためにやっているのだ、と。規範パワーEUとしてのペーパー・ヨーロッパ上の規範を延々とリピートしていきます。密航あつせん組織を壊滅し、人身売買組織を摘発する、これがEUの使命なんだという建前で、移民難民流入のペースをゆるめようとしていきます。

そしてその一環として、送り出し国とくにトルコを安全な第三国にしてそこに移民難民を送還できるように、また北アフリカ諸国を開発して移民難民がそこに滞留しても良くなるように、EUは支援していきます。要するにトルコと北アフリカにお金を払って移民難民の人々を押しとどめて、ヨーロッパに来られなくしようというわけです。しかし建前としては、国際犯罪対策としてトルコと北アフリカと協力してやっていく、なんてわけです、それも国際パートナーシップのもとに。しかもトルコと北アフリカに対する資金援助は、EUの規範に則して人権を守り人道を実現するための開発推進を目的とする、ということになります。

こうした動きの中でEUトルコ・ステートメントが発表されます。2016年3月20日のことです。いよいよ地中海東部ルートがどうにもならなくなった末の、藁にもすがる措置でした。ただこれはステートメントです、協定じゃありません。しかもEU2を体現するメルケルがトゥスクというEU1公式のリーダーと一緒に行ってエルドアンと話をつけてきたという形です。たんなるステートメントです、政治における口約束です。ヨーロッパ議会で批准する必要なんてないですし、ヨーロッパ司法裁判所もこれをもとに何かを判断することはできません。そういうバイの政治的關係がこのEUトルコ・ステートメントです。先ほど述べた4つの制度的条件からは外れてきます。ただ完全に国際法から離れているかということ、そう簡単にはいえないとおもいます。あくまでも難民申請をしない人々、もしくはする権利を持たない人々、申請したけれど認定できない人々はトルコに帰えす、でも難民申請してきて、難民認定された人々は、EUの中でリロケーションの枠組に即してどこかの加盟国が受け入れますと、そういうことです。間違っって報道されている場合も多いのですが、EUは全員をトルコに帰そうとしているわけではありません。繰り返しま

すが、難民申請しない人、したけど認定されなかった人、再度の認定申請もダメだった人、そういう人びとに限ってトルコに戻すという話なのです。いちおうの建前としては。

しかしそうはいつでも、すでにギリシャ内に滞留して難民申請して、認定されなかった場合には異議申し立てを認めてとやっていますから、すさまじいすごい行列ができます。EU内再定住つまりリロケーションを当初2016年4月までに6000人やる予定で、5月中旬までにはこれを2万人に増やす予定でしたが、ほとんどできませんでした。去年のこの段階では数百人しかできていません。でも、だんだんと進んでいることはいるのですが、ただ当初予定からは大幅に落ちています。

さて、EUトルコ合意があった結果、地中海東部ルートつまりトルコからギリシャの島々に渡ってそこからバルカンルートでずっと歩いてドイツに向かう難民移民の数は、たしかに激減しました。3月20日以降は1日当たり平均80人ぐらいです。ですが80人といっても日本の受入と比べたらすごい数です。なんといっても日本が受け入れたシリア難民の数は年間数人ですから。ですが、激減したことは確かであります。

EUの基本方針、どこまでもこのスライドに示した通りです。規範パワーとしての存在をやめようとしません。どんなに眉唾でも、どんなに地中海で死んでいる人々の姿を目にしようと、この姿勢を変えません。国際組織犯罪の犠牲となる命を賭した渡航をやめさせるんだ、通常の難民認定手続が実施できるようにするための措置なんだと、そう言うわけです。EUはどこまでもこだわります。緊急避難として軍隊を派遣して何十万人にも及ぶ移民難民を送り返すという軍事的な措置はとらず、どこまでも国際難民条約に基づいて、ひたすらその手続をやっていく。それはEUの難民指令が国際難民条約とシンクロしているからでもあります。でも実態は地中海でたくさんの方が死んでいます。そしてハンガリーやセルビアの国境地帯に多くの移民難民がとどめおかれ催涙弾を撃たれていることも事実です。しかしその一方で国際犯罪組織の撲滅を目指して、またどこまでも法の手続を守って、現実と闘っているのも確かであります。でもその間に難民たちはハンモックで寝ながら雨に打たれ、寒くて、疫病もあってと、ひどい状況に置かれていることも確かであります。

トルコに対する資金援助も、建前はトルコの人権状況を改善するためです。トルコに安全な第三国の地位を与えられるようにする、そうできればEUはトルコにビザフリーの

地位も与えることができます。どこまでも人権のために、国際条約を守るためにEUはEUトルコ・ステートメントをやっている、こういう建前であります。つまり規範パワーとしての意思は持続させようとする、85万人もの人間がギリシャの島々に短期間の内にやってくる中で、緊急避難的にギリシャ軍発動みたいなことはやらない、でもそうした中で、人の流入圧力を緩和していくための目論見はこれを着実に進めていく、これがEUの実態かと思います。

さて、以上の状況認識をもとに、先にふれました規範パワーEUの4つの制度的条件についてみてみましょう。マルチアクターシップから見ていくと、普通のEUだったら必ず市民社会のコミットメントをみずから喚起していくところです。市民社会にきてもらい、NGOとEUが一緒になってやっているという構図を作ろうとする、それがいつものEUですが、今回ばかりはそれはないようです。むしろ国境なき医師団とかいろんな団体に悪いけど収容所からは出て行ってくれない？とやってしまってるところもSNSなどで告発されています。NGOの支援者たちがギリシャにある収容所に入れない、あるいは1日何時間しか認められないなどと、怒りの告発が見受けられます。またそもそも今回のEUトルコ・ステートメントは事実上ドイツ主導です。つまりEU2主導で、かつトルコとのバイの交渉で合意にいたりました。だからそもそもマルチアクターシップの形がとられたわけではありません。ここ崩れています。しかもこれをEU中の全ての国々が認めています。この件に関しては、規範パワーEUの一角が崩れています。

次にシンクロナイゼーションです。EUは自分たちのふるまいはEU法に完全に則していると言い切ります。まあ自ら公式に違法性を吐露することなんてありえませんが、当然と言えば当然なのですが、たとえ難民認定の手続はそうだとしても、人道保護のスタンダードに関しては、EU市民に適用されるスタンダードとシリアの難民に対するそれとは全然違っているといわざるをえないでしょう。これは誰がどう見たってそうです。両者のスタンダード、全く違います。シンクロナイゼーションも人道保護のスタンダードに関しては、崩れているとしか言いようがありません。

それからリーガリゼーションです。これも放棄されました。そもそもステートメントですから、法的なものではありません。今回EUがやったことが適法かどうかを司法が判断することはできません。EUの中で政治的に判断できるだけです。EUトルコ合意がE

U法上の義務を加盟国に与えることはありません。ただ、他方でリロケーションはEU法にしていきました。しかしそのためにポーランドとハンガリーが大反対しました。両国は何が何でも反対だと、どこまでもEU1と戦っています。

最後にメインストリーミングです。人権もジェンダーも、ほとんどEUブランドを傷つけるぐらいの状況がギリシャ、イタリアで続いているわけですが、他方でヨーロッパ・マイグレーション・アジェンダが作り直されています。これは北アフリカもトルコも含め全体としてEUに入ってくる人の移動を、いかに人権を守りながら、かつ国際犯罪を防ぎながらそしてテロを防ぎながら秩序づけていくかという、壮大な政策目標を掲げそのための体系的な取り組みを策定しようというものであります。そこではさまざまな 이슈が入れられ、相互リンクが進められていきます。まさに包括的アプローチが構築されようとしています。問題はそのコアとなる規範に、EUの基本規範を立てることができるかだと思います。ここも崩れると、規範パワーEUの対外的制度条件が総崩れになっていきそうです。

ただもちろん、拙速に判断してはいけないわけで、時間の経過とともに事態がどう推移しているのかを観てく必要があります。そしてその際には、やはり現場の実務が重要になります。外からみて理念がうまくいってないように感じられるとき、必ず実務を意識していかないといけないと思います。現場の実務を想像し、感じ、それからまた理念に戻る、そののちまた現場の実務を考え、理念に戻る、その繰り返しが必要です。EUはやっぱりだめなんだと短絡的に判断せず、現場で戦っている人をみていきたいと思います。

まず、2016年3月段階でヨーロッパ委員会が一体何人ギリシャに派遣すればいいのか、見積を出しています。法律の専門家や警備担当、通訳などなど、全部で4000人だそうです。凄い数です。そもそもギリシャの行政に信頼が置かれていないということもあるのかもしれませんが、しかしギリシャの現場の警察官とか地方の担当者の人たちは死ぬほど頑張っていると想います。それにしても4000人追加が必要となると、さてどう集めてくるべきか。船も必要、ショートステイの施設も必要です。例えば2016年3月の合意の後、2万人分が必要だと言われていたのに、秋になっても6000人分の施設しかないということが問題になっていました。施設にはハンモックがいっぱいかかっているわけです。現場に4000人の人的支援を送るのはEU1です。EU26カ国がこの4000人を賄います。なぜ26か。イギリス

がやらないからです。

なおトルコに拠出する支援金はトルコをEU難民審査手続指令第35条と第38条に則した形にしていく、つまりいわばまともな国家にしていくためのもので、2018年までに総額60億ユーロ、7000億円にもものぼる規模になる予定です。しかしこれが進んでいない。エルドアンがEUの価値規範から離れていくような、反デモクラシーの方向に向かってしまっているというのが、EU側から資金が予定通り拠出されていかない最大の理由です。EUが規範追求主体であろうとする以上、トルコとの安易な妥協は許されなくなってしまっている、ということでもあります。

さて、実際にギリシャには何人派遣されたのでしょうか。先ほどふれましたように、4000人必要だと見積もられていました。それが今年5月22日現在で1207人です。これをどう判断するか。やっぱりEUはだめだと判断するか、頑張っていると判断するか。現場の人々、一人ひとりのことを想像すると、4000人必要なところを1200人で頑張っているという泣きたくするようなブラック職場が心に浮かんできます。1207人はFRONTEXとEASOが媒介となりEU26カ国から集められてきました。みなそれぞれに専門家です。通訳にしても難民法の知識が要求されます。難民法の専門家との間で通訳できないといけないわけです。かりに4000人のそれぞれの現場での専門家がギリシャに行くとなれば、その4000人はほかでしている仕事の現場から離れなければいけなくなります。ヨーロッパ各地で4000人分の人材がいなくなるわけです。1200人しか集められなかったと批判するにしても、その1200人分の専門的な人材がヨーロッパ各地からいなくなってしまったわけです。誰かがその1200人分の専門的な仕事の穴を埋めないといけないのです。これがいまのEUの状況です。現場でのがんばりを無視してはいけないと思います。EUの理念が終わったなんてこと、かんたんにはいえないでしょう。このめちやくちなブラック職場で闘っている現場の人びとのモチベーションを支える上で、EUの理念は大切な柱となっているはずです。何か私がEU代表みたいなことをいってしまってますが、でも本当にそうなんだと思います。

それから、トルコとEUの間の合意の実態も見ておきたいと思います。この合意により、EUはトルコからシリア難民を受け入れます。そのかわりEUにいる難民をトルコに送り返します。人身売買だと、あらゆるところから非難されました。では一体どれだけトルコ

からシリア難民を受け入れたのか。ヨーロッパ委員会の数字によりますと、2016年4月4日から2017年5月17日までの間に、EUは何と、5748人のシリア難民をトルコから受け入れています。2016年の秋にはEUはだめだ、終わったと報道され、ジャーナリズムやテレビでいろんな人がEUは終わったねといわれつづけました。しかし、5748人も難民をトルコから受け入れているのです。これはこれからもつづきます。EUトルコ・ステートメントは2018年までつづく予定です。次に、ではどれだけギリシャからトルコへ送還したのでしょうか。2016年4月の段階で801人です。あれだけ騒がれ、人身売買と指弾され、801人です。たぶん、シリア難民はこの中で少数のはずです。EUは難民認定手続をやった上で、また再審査手続もしたうえで、それでもだめな人間だけを送り返しますよとやってきました。よく言われたのが、バングラデシュやその周辺、南アジアあたりの人がチャンスとと思って入ってくるそうです。そういった人たちを送還していきました。バングラデシュなど、機に乗じて南アジアから入ってくる人たちがいるというわけです。ですが、2017年に入って送還数が増えました。半年もたたないうちに1171人です。ただトルコに送り返しているのはシリア難民だけではありません。すべて合計するとこれまでにEUトルコ・ステートメントに即して送還されたのは大体のところ2000人弱です。EUはこの2年弱の間に、トルコとの合意に基づき、人身売買だとさんざん批判されながらも、6000人弱をトルコから難民として受け入れ、2000人弱をトルコに送り返しています。つまり4000人ほど多く受け入れているのです。これをどう考えるべきか。EUのアイデンティティを見定めていく上で、しっかりと考えておく必要があると思います。

が、しかしもちろんのこと、同時にEUの無策についても言及しておく必要があります。無策とは言い過ぎかもしれませんが、とにかく人々は劣悪な環境にとどめ置かれ、地中海は死の海になっています。これを忘れてはだめなので、これが規範パワーEUのリアルでもあります。

その無策のひとつと言挙げされるリロケーション、つまりEU内再定住の加盟国間分担ですが、基本的にはギリシャからトルコに強制送還されずに残った人はその対象になります。最初の段階で6万6400人再定住させるという目標がありますが、2015年の段階でいまだ8000人に過ぎません。このスライドにあるように、命をかけてヨーロッパに辿り着いた人びとは、こうやってずっと待っているのです。そしてこの現実の中でギリシャに派遣された1200人が現場で戦っているわけです。その現場で戦っているEUが、国境なき医師

団やオックスファムなどのNGOの人びとからこっぴどく批判されています。確かにそうでしょう、ひどい状況があるわけでありませう。

ですが、EUはイタリア海軍と一緒になつて、2015年と16年に40万人救助しています。2000隻もの人身売買船を拿捕しています。これもすごい実績です。またEUの機関であるFRONT EXがマネジメントする2つの作戦があります。オペレーショントリトンとオペレーションポセイドンですが、この2つ合わせて9万人近い難民を地中海で救助しました。ただ、問題は救助した後です。救助した後、北アフリカに送り返すわけです。とくにリビアなど非常に悲惨な状況にあります。そこに返さなくてははいけない。この難しい問題を抱えながらも、EUは地中海の命を救うために、オペレーショントリトンやオペレーションポセイドンといった、これまでになかった行動を展開していきます。

特に詳しくオペレーショントリトンをみていくと、EU26カ国が支援して、FRONT EXが350人派遣してやっています。人身売買も合わせて密航あつせん組織はほんとうにひどいのがありますから、情報収集してユーロポールと共有していきます。ユーロポールはEUの中の警察連携組織です。こうしたオペレーショントリトンからユーロポールによる連携へという流れでヨーロッパ共有犯罪情報データベースが構築され、テロリストや人身売買組織のさまざまな情報が共有されています。注目しておきたいのは、イギリスのメイ首相のBrexit通告のレターです。私たち離脱します、EUにバイバイします、離婚しましょう、ついでに離脱の仕方とその後の関係について交渉に入りましょうと、そういう意思表示のレターです。そのレターの中で、ユーロポールとの関係は簡単にバイバイとはしない、ちょっと待とう、できるところは一緒にやってみましょう、と言っています。まあただEUと離れてどうやってユーロポールと一緒にやるのかって話です。何らかの形でユーロポールとイギリス公安当局との関係を作っていこうという話がではじめた矢先に、マンチェスターのテロ事件が起こってしまいました。

最後、これだけは強調しておきたいと思ひます。国境なき医師団の指摘です。EUはつい最近マルタで首脳会合を開きましたが、このマルタサミットでは、北アフリカに対して、トルコに対して、パートナーシップの精神でともに総合的にマイグレーション管理をやっていこうと打ち出しました。地中海で人が死なないように協力していきましょうということなのですが、しかし国境なき医師団によるとそれは、リビアでゆっくりと死んでい

くよう強いるにすぎないと、そういうことになってしまいます。オペレーショントリトンのような現場で闘っている人びとに対して、軽々しく言葉にできないようなとても厳しい状況です。こういう現場で戦っている人たちに対して、かんたんに規範パワーEUは終わったとか口が裂けても言えないのですが、他方で国境なき医師団が指摘する、絶望的な状況が生起していくことも確かな現実です。地中海を渡る人々が死んでいく、死の海になってしまっている、EUは何ともしようとする、多くの人びとが現場で踏ん張っている、でもそれはリビアでゆっくりと死なせていくだけだという、絶望的に厳しい現実がある、そういう話です。規範パワーEUのリアルがここに 있습니다。

さて、まとめと課題です。これまで難民に関していろいろ見ていきました。その実例からまた一般論に戻ります。EUの実存的危機をどう考えるか。それはEUが規範パワーであり続けようとする集合的な政治意思をもちつづけているかみればいいのではない、それを観察していくことを通じて考えられないか、それによって実存的危機の本質が見えてこないだろうか、ということでした。そのEUを規範パワーたらしめようとしているのは、EU2を制約するEU1のユーロリーガリズムです。ただそのリアルな姿はペーパー・ヨーロッパでもあります。そのペーパーに記された規範がEUの対外行動を方向づけていくのかどうか問題になりますが、それをより詳しく見ていくために、ユーロリーガリズムの対外的な側面として4つの制度的な条件を仮説的に設定してみました。それはマルチアクターシップとシンクロナイゼーションとリーガリゼーションとメインストリーミングの4つでした。この4つの制度的な条件が持続しているのかどうかという観点から、規範パワーEUの今を見ていけば、その持続性についてリアルに考えていくことができるのではないかと、そういう趣旨の話をさせていただきました。今回は難民危機に事例を絞って考えてみました。そうすると、確かに一方で、マルチの法志向からバイの政治志向へ変わっているような傾向が見受けられました。端的に言って、メルケルがトルコに行って話をつけてくるというやり口です。しかし他方で、コア規範に基づく包括的アプローチを立て直そうという側面も、確かに見えてきました。2016年3月20日以降、もう少し言うと2015年の秋以降、EUは難民危機にまさに激しく直面しました。いま、時間をかけてEU1がペーパー・ヨーロッパを新しく作り直していきます。EU1が新たにつくり直しているペーパー・ヨーロッパの中では、コア規範に基づく包括的アプローチが新たに立て直されようとしています。10年たってみたらどうなっているのか。この10年後を見ていかないと

いけないですが、そのためには、コア規範に基づく包括的アプローチをつくり続けようとするEUがまだまだ存在し続けるのかどうか、やはり究極の危機の中ではEU2の大国がバイの政治交渉で動いてしまう、そういうEUになってしまうのか、いやそうじゃない、その大国EUのEU2もやがてはじんわりとペーパー・ヨーロッパに方向づけられていくのであって、そういうユーロリーガリズムとしてのEU1の存在こそが、EUの本質的に重要な達成なんだ、それは今後も持続性を失うことはないんだと、そう考えていくべきなのか。まだまだ明確な答えを出せる段階には到達していないのですが、こういったことを考え抜いていく中でこそ、EUの実存的危機における有り様について、認識を深めていけるのではないかと、考えております。

これで終わりにします。これまで私は政策研究と政治研究をセットで勉強してきました。政策研究で問題になるのは、何が望ましい規範かです。それに対して政治研究では、その政策における規範はいったい何のための規範なのか、あるいは誰のための規範なのかが問題になります。EUがどんなに普遍性や公共性を強調しても、やはり加盟国の国益のための規範であったりするわけです。両方を見ていかないといけない。普遍的な規範がどう実現されるのかも考えないとはいけません、個別具体の政治的な利害状況を考える必要があります。ただ、こうした政策研究と政治研究の2つを発展させていくには、やはり規範政治の研究が必要なのではないかと、思っています。

EUが実現しようとしてきた規範っていったい何なのか。それは実は格差・抑圧・支配を正当化するような規範ではないのか。そうではなく、死の地中海を命の地中海にするための、人権、環境、社会、ジェンダーのEUこそがリアルなEUなのか。そういったコア規範による包括的アプローチを展開するEUの美しい物語こそ、研究者としてとらえ紹介していくべきなのか。それとも、包括的なマイグレーション・アプローチが拠って立つ価値規範は実は何かを隠していくための物語であり、リビアでゆっくりと死んでいく人びとの死の実態を隠し、EUの行いを浄化するための言説にすぎないのかどうか。規範がパワーを持つとき、必ず何かを浄化します。汚らしいものを隠して、浄化して、きれいなところを際立たせようとする。必ずそういう機能が発揮されます。パワーを浄化してその作用の実態を見えにくくするのが規範なのであり、まさにそこにこそ意識をとがらせ、鋭く観ていかななくてはいけないリアルが存在するのだと、強く自覚していきたいと思っています。規範のパワーであろうとするEUのイデオロギーという問いが求められます。

規範パワーEUの規範とは、いったい誰のための規範なのか、これを考える必要があります。これはつまり、政治研究に真剣に取り組むということなのですが、この本来的に批判性を意識していくべき研究を通じて、規範パワーEUの規範とは実は一部のEU市民、勝ち組のEU市民のためのものでしかないのかどうか、これをどこまでも考えていきたいと思います。規範パワーEUの研究は、EUのきれいごとを研究するのではなく、EUを否定するためだけの研究でもなく、規範であり続けようとするEUの政治のメカニズムを明らかにするための研究であり、規範の本来的抑圧作用を批判していくための基礎作業としての研究でもあります。こういう方向でEUについてこれからも勉強していきたいなと思っております。今日の私の話がちょっとでも皆さんのEUについてのイメージ作りに役に立つと良いなと、願っております。

これで私の話を終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

○市川 臼井先生、どうもありがとうございました。

司会の不手際で延びておりますが、せっかくの機会ですので、フロアから3個ぐらい、非常に短い質問をお受けしたいと思っております。どなたか質問がある方、いらっしゃいますか。なかなか臼井さんの話を生で聞く機会はないと思っておりますので、何か短く質問できる人がいたら質問してください。

○質問者 きょうは講演ありがとうございました。

終わりのほうで、NGOが今回全然協力してないという話を聞きましたが、それはどういう原因なのかというのが気になりました。

○臼井 協力していないではなくて、EUの側にNGOと一緒にやりましょうという構えがないということでもあります。本当だったらEUは、NGO、つまり市民社会組織と一緒にやるのが大好きでして、必ず一緒にやるのですが、今回は頼むからレスボス島に来ないで、ここは見ないで、という部分があるようです。オックスファムとか、国境なき医師団とか、さまざまな組織からの報告がそう指摘しているのをメディアで目にしています。またそもそもヨーロッパ委員会の文書を読んでも市民社会組織と一緒に今のギリシャの惨状を何とかしようという意識は見当たりません。今までとは違う傾向があるように思います。もちろん実際には、難民の人びとを支援するためにたくさんのNGOが現地に入っ

ています。

○質問者 端的に質問させていただきます。

お話を聞いていて、要は悪いのはもとから断たないとだめということなのですよ。そういう意味では、EUは単に中東のシリアなり、リビアなりからの難民ではなくて、全世界、グローバルに考えて、ひょっとしたら北朝鮮の難民もこれから日本にどんどん来るかもわかりません。そういうことに対してEUは全世界的に、グローバルにどういうことをこれからやるべきなのでしょうか。

○臼井 私自身、こう考えます。EU自身の力は当然限界があります。アメリカ一国でも無理でしょう。たぶん、多国間の協力が無いといけないのだと思います。ただ、EU28が、もうすぐ27になりますが、どこまでも規範パワーであろうとする集合的な政治意思を持ち続けていることに注意しておく必要があると思うのです。いろんな国が個々ばらばらに自分たちの国益だけを考えるようになると、今のご質問のような、もとから断つようなグローバル・ガバナンスをきちんと作り上げていくことはできないし、そういう動きも出てこなくなるように思います。一体どうしてEU28が、どんなにペーパーの上だけだとしても、規範パワーであり続けようとするのか。つまりEU軍をつくってEU的な利益を短期的に徹底的に実現していく方向に動いてもおかしくないわけです。つまり軍事大国EUの形成へ向けて動いていってもおかしくないわけです、NATOと一緒に。でも、そうはならない。何も心が清らかできれいだからそうならないわけではなくて、さまざまな政治的な思惑の中でそうなっているのですが、少なくともEUというかつて世界を植民地支配していた国々が、少なくとも規範の実現を目指す集合的な政治意思を四半世紀にもわたって一緒にしてきたこと、規範パワーであり続けようとしていること、ここに、注意しておきたいと思います。くどいようですが、そう言いながらもフットノートをたくさんつけないといけない。その規範は必ず何かを隠していますから。リビアに留め置かれた人々の悲惨な状況を隠してしまいますし。しかし、少なくともEU28が規範パワーであり続けようとしなくなったとしたらどうでしょう、その場合の悲劇的な状況についても、意識しておく必要があると思います。EUはばらばらになったって全然おかしくないわけです。なぜ一緒に続けようとしてるのでしょうか。あんなに独仏とビシェグラードの間の仲が悪くなくても、EUを割ろうとはしません。独仏だって以前ほどの仲の良さは観られ

なくなっはいますが、いまでも必ずEU首脳会議の前に会います。どんなに仲が悪くなっても一緒にEUを推進しようします。そしてどんなにEUの仲が悪くなり、アンチEUの票が入るようになって、必ずいろんなペーパーをつくって、グローバルヨーロッパのための規範パワーとしての理念を繰り返し繰り返し語っていきます。この秘密を探る必要があるのだろうと思います。

そうしたEUのリアルをイメージしながら、先ほどふれました4つの制度的な条件を、国連の場で、アジアの場で、どうやって制度設計の参考にしていけるのかを考えていくことが、やがて進めていきたい研究課題だなど、思っております。

○市川 本日の講演会はここで終了させていただきたいと思ひます。

皆さん、もう一度、白井先生に感謝の拍手をしたいと思います。白井先生、どうもありがとうございました。

<講師プロフィール>

1965年生まれ。早稲田大学社会科学部卒業、同大学院経済学研究科博士課程単位取得退学、英国・リーズ大学大学院法学研究科論文修士課程修了。

現在、新潟国際情報大学国際学部教授。EU政治専攻。



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

産業研究所講演会 (IIR Workshop)

規範パワーEUの行方

危機の真っ只中でEUのアイデンティティについて考える

(The EU as a normative power)

2017年12月20日発行

編集 関西学院大学研究推進社会連携機構事務局 研究所担当

発行 関西学院大学産業研究所

〒662-8501 西宮市上ヶ原1-1-155

電話 0798-54-6127 FAX 0798-54-6029

Publisher

Institute for Industrial Research, Kwansei Gakuin University

1-155 Uegahara Ichiban-cho, Nishinomiya 662-8501, Japan

Tel +81-(0)798-54-6127

Fax +81-(0)798-54-6029

E-mail: sanken@kwansei.ac.jp