

ハースの国際統合理論と ヨーロッパ統合

南 義 清

一 はじめに

国際統合理論の達成した理論的・実証的業績は、今日、高い評価と注目を受けている⁽¹⁾。しかし、未だ体系的な理論のレヴェルになく、現在、研究の停滞の指摘があることも事実である⁽²⁾。ECの台頭は、その記述・説明・予測に関する総合的展望を可能とする分析フレームワークの確立を緊急に要請している。本稿の目的は、新機能主義アプローチの基礎を確立したハース(Ernst B. Haas)の国際統合理論の中心概念、スピルオーヴァー・モデルをヨーロッパ統合過程に照射し、その有効性を検証し、今後の研究の方向性を模索しようとするものである⁽³⁾。

二 ハースの国際統合理論の形成

1 政治共同体

ハースは、「政治統合とは、異なった国民的立場にある政治家が、忠誠心・期待・政治的諸活動を既存の国民国家を越えて裁判権を所有、または要求する新しい中枢機関へ移行す

ることを是認する過程である⁽⁴⁾」と定義し、過程の最終状態を新しい政治共同体と呼んでいる。政治共同体概念は、広義且つ曖昧なものであるが、超国家的性格を有し、伝統的な国際社会と国家の「理念型」間の概念上の妥協の所産である⁽⁵⁾。ハースの構想する超国家的統合の方向は、連邦でも政府間国際的協力でもない、「漸進的なプラグマティックな連邦化を指向するもの⁽⁶⁾」といえよう。

2 過程メカニズム

ハースは、「ある分野で開始された統合は、その機能的特殊性故に他分野に必然的にスピルオーヴァーする⁽⁷⁾」との仮説(部門統合の拡大論理)を提唱する。さらにシュミッターとの共同論文において、「経済同盟と政治同盟の関係は連続体として理解すべきであり、従って、経済統合は自動的に政治統合に発展する⁽⁸⁾」という仮説(ハース・シュミッター・モデル)を提唱する。これらの統合メカニズムを筆者は、ハースの「スピルオーヴァー・モデル」と呼ぶ。経済統合から政治統合への発展は、「政治化⁽⁹⁾」という媒介変数の設定により説明される。政治化とは、「アクターが本来の目的に関して誤算とか失望をいだく結果、その目的達成のため適当と思われる手段の範囲を拡大することに同意すること⁽¹⁰⁾」を意味する。結局は、「国家の自律性をどの程度統合体に委譲するかという政治的選択を要求する新たな行動分野の増大という効果を持つ⁽¹¹⁾」と主張するのである。さらに、アクターは、共通利益を最大にするため、政治化過程において中枢機関に一層多くの権威を委譲することになるといわ

れる。⁽¹⁸⁾

ハースは、統合過程に最も貢献するものとして、(一)制度化された仲介機関に依存する共通利益を増大する基盤に立つ調整という紛争解消メカニズム、(二)超国家的な任意団体、利益集団と接触を保つ専門機関の報告に基づく、継続的な妥協の上に成立する政策決定方式、(三)経済的に重要で、機能的に特殊な課題(task)を挙げている。さらに、経済同盟のための背景・創設時・過程各条件を、交流率、多元性、政府の目的、政策決定方式等九個の観察可能な「パターン変数」に配分し、自動的政治化の可能性を判定している。⁽¹⁹⁾ その結果、ECは、その機会が良好であると判定されている。⁽²⁰⁾ 以上がスビルオーヴァー・モデルの概要である。

三 ヨーロッパ統合とモデルの検証

モデルは、経験的検証によってこそ、その現実妥当性を問われなければならないであろう。次に、ヨーロッパ統合の重要な問題領域に焦点を当て、モデルの有効性を検証してみよう。

1 共通農業政策

EC諸国の農業は、経営規模、投資水準、生産方式、労働移動性の諸点で遅れ、低生産性を脱しきれなかった。政府は、輸入割当、関税、価格支持・補助金政策等の保護政策を採用しており、農産物に関しては、関税障壁除去だけでは問題は解決しない状況にあった。

六〇年六月、委員会は「共通農業規則案」を理事会に提出す

る。西ドイツは、低生産性、高補助金政策、農産物輸入の確保のため、農産物の域内自由貿易による最大の打撃を受ける立場にあった。一方、フランスは、EC最大の農業国として共通農業政策の実施により余剰農産物を、特に西ドイツに売却する意図であった。フランスは、農業を経済統合の重要な課題と考えており、共通農業政策について六カ国の意見が一致しない限り、他の分野でも第二段階へ移行すべきでない主張し、結局、工業分野で優位に立つ西ドイツは譲歩し、穀物等の共同市場組織化に関する規則と農業財政規則が決定された。なお、六三年一月のドゴールによるイギリス加盟拒否はこの過程で生じた。

続いて六三年一月、主要穀物統一価格の決定を含む共通農業政策提案に際し、価格引き下げを余儀なくされる西ドイツは、強硬に反対し、六四年中の審議は全く進展しなかった。ドゴールは、「農業市場の組織化が予定通り進行しないなら、フランスはECを脱退する」という爆弾発言を行なって警告したのである。西ドイツは、一二月に入り、翌一月からの域内関税引下げを控えて急遽譲歩を示し、穀物統一価格が決定された。このような過程で採択された規則は、六三年末までに約三百に達したのである。⁽²¹⁾

財政面では、すでに六二年より「農業指導保証基金」が活動を開始しており、基金支出は六二―六三年の三八〇〇万ドルから六四―六五年の二億三四〇〇万ドルへと増加しており、⁽²²⁾ 農産物輸出国フランスは、多額の輸出払戻金を受け、実に、保証部門の八割がフランスに支払われたのである。フランスは、域内

自給経済維持の見地から農業基金への拠出割合は域外からの輸入量に比例すべきであると主張したが、最大の輸入国西ドイツが強く反対したため、六五年七月以降について財政規則が決定できなかった。この時、委員会は、フランスの主張を入れ、しかし、新たに欧州議会と委員会の予算権限強化を盛りこんだ、いわゆる「ハルシュタイン案」を提案する。六五年六月三〇日、理事会は「マラソン協議」にもかかわらず合意に達せず、事態を重視したフランスは、ブリュッセルから代表部を引き上げたのである。ローマ条約の規定によると、ECは六六年一月より第三段階に入り、これより理事会の議決方式は全会一致でなく、特定多数決制になり、逆に否定的決定は全会一致を要する筈であった。ドゴールの超国家的統合への挑戦はこの時に始まる。フランスは、問題を農業問題の一つとしてではなく、EC全体の問題として認識していたのである。

周知のように、この結果、政治統合は大きく後退することになる。しかし、これは、ハースのいう「創造的機会」でもあった。正常化後、一四回に及ぶ理事会が開催され、農業基金、ケネディ・ラウンド交渉関係提案等重要案件が次々と解決していった。ケネディ・ラウンド交渉のECに与えた政治的インパクトは、イギリス加盟問題のそれと同様見逃し得ない。五八年七月、ストレーザ会議において、共通農業政策の準備を開始して以来、実に一〇年の歳月を経て、六八年七月より農産物の九〇%をカバーする農業共同市場が発足することになった。それは、まさしく「行動と成功の一物語である」といえよう。

では、以上概観した共通農業政策成立過程に、ハースのスピルオーヴァー・モデルを照射してみよう。先ず、ハースのモデルは、ECSCからEEC、関税同盟、農業共同市場の成立・発展への過程は、相互にリンクするものであることを予測し、説明した点で大きく貢献するものである。フランスと西ドイツは、関税同盟と共通農業政策の推進をそのようなコンテクストの中で理解し、行動していることが実証されたと考える。次に、ハースの重要な貢献は、中枢機関の役割の強調にある。委員会は、最初に原則的な合意の確認を取りつけ、補助金体系、価格政策、財政制度の確立へと、漸進的に論争的な分野に機能領域を拡大することに成功している。また、委員会は、重要政策決定活動への参加能力並びに提案を共同体規則として決定させるすぐれた能力を発揮することによって、明らかに、超国家的政策決定構造のパワーの増大を示したのである。委員会は、決定過程並びに規則の施行過程で、常にパートナーとして存在し、事実、そのように扱われたのである。従って、機能領域の拡大と同様、超国家的政策決定構造における機能能力の増大も明白であったと結論できよう。共通農業政策を成功に導いた大きな要因として、マンズホルト委員に典型的に具象化される超国家的リーダーシップ、国内レヴェル・超国家レヴェルの農業圧力団体の存在が指摘される。ドゴールのEC復帰の主因の一つに、総選挙における農業関係者からの批判があったといわれる。この事実はある程度「漸進的政治化」概念で説明可能である。従って、共同体体系が権威と正当性を獲得する方向に進行中である。

あると予測することは、正当であろう。

しかしながら、国家は、権威と権力を委員会に譲渡したのではないことも事実である。国家と委員会は、共に、新しい権力と権威のパターンを創造しつつあると考えるべきであろう。国家政府の役割の低い評価は、ハースのモデルの問題点であろう。さて、ハースは、「統合は、工業化された都市環境から出現する社会・経済的要求に合致する時、最も急速、且つドラステックに進行する」と述べたが、農業は、重要な課題ではあったが、決して機能的に特殊なものではなかった。例えば、フランスは穀物、イタリヤは果実・野菜・オリヅ油、ベネルクス諸国と西ドイツは卵・家きん肉・乳製品に関心を有する。各国の工業化の格差、貿易構造の相違等が、さらに問題を複雑にしたのである。共通農業政策の成立は、果たして、ハースのいうように、課題間の機能的な関係として説明できるのだろうか。

リンドバークとシャインゴールドは、「体系変更モデル」を設定し、その理論化の過程で「機能的スピルオーバー」、「サイド・ペイメントとロッキング」、「アクターの社会化」、「フィードバック」を包摂する「連合形成メカニズム」(Coalition formation mechanism)という統合のダイナミックスを説明しようとしている。そして、共通農業政策の事例研究には、政府、利益集団、共同体機構によって追求される多様な利益・目標の調整とかレヴェルを表わす「フォーワード・リンケージ・モデル」(forward linkage model)を構築している。⁽³⁵⁾「マラソン協議」、「パッケージ・ディール」の頻出する統合過

程の解明には、このモデルが有効性を有すると考える。機能的な関係は、確かに重要な一側面であろう。しかしながら、各国が国益を追求しながらも、共同体の成果を逆転させないよう結局は合意に達するのは「ロッキング・ロッキング」の交換を通じてであったと解釈する方が合理的である。工業製品と農業問題の関係は機能的でもあるが、西ドイツの多くの行動は、農業で譲歩し、代償として工業分野で実を取る「サイド・ペイメント」のパターンである。また、イギリス加盟問題、ケネディ・ラウンド交渉等は「サイド・ペイメント」の典型的な手段となった。イギリス加盟問題、ケネディ・ラウンド交渉等が統合過程に与える政治的インパクトは、すでに指摘したように重要な課題である。ハースのモデルには、このような「対外交渉」が欠落していた。ともあれ、各国が農業の前進と他分野における前進をリンクすることは、普通のこととなったが、筆者は、この過程は機能的な関係として把握する必要と同時に、それにも増して政治的な関係であると理解しなければならないと考えるものである。

ドゴールによるECの危機を、ハースのモデルは、どのように説明するのだろうか。この危機は、すでにみたように、直接的には、委員会の農業基金掌握による権限強化をめぐって発生したのであるが、政治統合への前進と深い関連性を有するものであった。経済統合から政治統合への媒介変数、すなわち「漸進的政治化」の諸条件の充足だけでは統合のダイナミズムは解明できない典型的なケースとして取り上げたい。「フランスは

諸君と同様、共同市場を欲する。もし諸君がそれを真に欲するならば、私と歩調を合わせ給え。但し、超国家制は慎しみ給え」と述べる時、プラグマティックで、漸進的な過程に依存する超国家的な機構と手続きは、利益のために犠牲にされるのである。ホフマンは、ハースのモデルを批判して、「民族国家を超えて政治共同体を創設するためには、『背景条件』と『過程条件』以上のことが必要である」と述べている。この指摘に関しては、筆者も全く同感である。ドゴールの与えた教訓から、ハースは、自動性の論理を修正し、「政治家・非政府エリートが目標がいずれも漸進的・経済的なものならば、統合は漸進的・自動的に進行する」と述べなければならなかったのである。

2 独仏関係

最後に、経済統合と政治統合間の連続性の問題について、視点を交えて考察してみよう。ドイッチュは、国際統合を(一)経済統合、相互信頼・友好、社会的同質性を絆とする国民間の結合すなわち、国際共同体形成、(二)政府間国際制度、国際的な合意発見、紛争解消過程における政府間調整傾向を指標とする国際政治・同盟の二次元に分けている。ドイッチュのいう国際共同体形成は、ハースのいう経済同盟より広義であり、国際政治同盟は政治同盟と同値ではあり得ない。そのことを前提としながらも、ハースのモデルに従うならば、国際共同体形成と国際政治同盟間には連続性があると考えられる。

ブッチャー⁽⁴⁾は、五四―六五年の独仏間の経済統合度、相互信頼・親愛感の傾向を分析し、独仏間の国際共同体形成にお

る両国の高い統合度を明らかにしている。次に、国際制度化、政府間調整の傾向を分析し、例えば、独仏共同政策決定構造の発展は、五四―五九年は印象的な進歩を示したが、五九年以降は国家コントロールの傾向を示すことを明らかにしている。他の側面についても、同様の指摘がなされている。政府間調整の傾向は、共通農業政策成立過程の考察において理解した如く、六〇年以降はECにおける成功が喧伝されながらも、両国間には紛争が生起し、困難性を増大するのである。六三年の独仏協力条約の成立は、「五〇年代半ば以来の独仏友好、協力関係を象徴するものではあったが、少くとも西ドイツにとっては、永続的な政治的効果を持つものではなく、アデナウアー外交の記念碑的性格が強いものであった」といえよう。よって、独仏政治同盟における両国の統合度は低いレヴェルにあるものと結論せざるを得ない。

以上の考察から、独仏間の国際共同体形成から国際政治同盟への連続性は疑問であり、独仏関係は、「統合」と「分裂」をそれぞれ別個の過程として有しているように思われる。従って、ハースのモデルは、独仏間の統合に関して有効性を持たない結論せざるを得ない。

四 おわりに

共通農業政策、独仏関係を検証した結果、スピルオーヴァー・モデルの有効性とその限界を明らかにすることができた。超国家的政策決定構造が重要な国益に関与する時、共同体方式

はナショナリズムの前に限界を露呈し、共同体機構は権力政治の場となる。この側面の理論的説明もあわせて求められるものであろう。ハースのモデルは、政治統合の力学として、ここに限界を有するものと見よう。ハースは、最近、政治統合概念を修正し、「制度上並びに態度上の用語で定義された政治共同体創設のための過程、並びにジェイコブ・ロビンソンの述べる条件とみなす」と述べ、「地域国家」、「地域ロシェーン」、「非対称的地域複合体」という多元的従属変数の導入を示唆し、新たな出発を開始したように思われる。ともあれ、国際統合研究の飛躍的發展に尽くした最大の貢献者はハースであることにならざるべきであらう。そして、将来、ECが共通通貨・経済政策を完成した時こそ、真にモデルの有効性が検証される時かもしれない。

- (1) Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.; Donald J. Puchala, *International Politics Today*, New York: Dodd, Mead, 1971.; Johan K. De Vree, *Political Integration: The Formation of Theory and its Problems*, The Hague: Mouton, 1972.; Robert J. Lieber, *Theory and World Politics*, London: George Allen and Unwin Ltd., 1973.; Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, London: Faber and Faber Ltd., 1973.; Joseph Frankel, *Contemporary International*

Theory and the Behaviour of States, London: Oxford University Press, 1973.

- (2) Donald J. Puchala, "Of Blind Men, Elephants and International Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, No. 3, March 1972.; 鴨武彦

「国際政治統合の理論的考察」『国際政治』五〇号、『国際政治学』二一〇号所収、有斐閣、一九七四年、参照。

- (3) Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970.

- (4) 高柳先男「機能的統合の論理」『国際政治』四八号、『国際社会の統合と構造変動』所収、有斐閣、一九七三年。南義清「国際統合研究におけるハースの方法——ヨーロッパ統合過程に対するシステム・アプローチの適用について——」『一橋研究』第二十六号、一九七三年、参照。

- (5) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press, 1958 and 1968, p. 16.

- (6) *Ibid.*, p. 5.

- (7) Haas, "International Integration", *International Organization*, vol. 15, No. 3, 1961.; Haas and Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration", *International Organization*, Vol. 18, No. 4, 1964.; Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford: Stanford University Press, 1964.

- (8) *Ibid.*, pp. 39—40.
- (9) Haas, "Technocracy, Pluralism and the New Europe", in *International Regionalism: Readings*, edited by Joseph S. Nye, Jr., p. 169.
- (10) Haas, "International Integration", *op. cit.*, p. 372.
- (11) (12) (13) (14) (15) Haas and Schmitter, *op. cit.*, p. 707.
- (16) Haas, "International Integration", *op. cit.*, pp. 367—68.
- (17) *Ibid.*, p. 368; Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963.
- (18) Haas, *op. cit.*, pp. 372—73.
- (19) (20) Haas and Schmitter, *op. cit.*, pp. 711—20.
- (21) Lindberg, *op. cit.*; EEC Commission, *General Report*; John Newhouse, *Collision in Brussels*, London: Faber and Faber Ltd., 1967; Miriam Camps, *European Unification in the Sixties*, London: Oxford University Press, 1967; Lindberg and Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, *op. cit.*; David Coombs, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, London: George Allen and Unwin Ltd., 1970; Michael Butterwick, "Before and after December 23, 1963", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3, No. 1, October 1964.; John Lambert, "The Constitutional Crisis 1965—66", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, No. 3, May 1966.; Stuart A. Scheingold, "De Gaulle vs. Hallstein: Europe Picks Up the Pieces", *The American Scholar*, Vol. 35, No. 3, Summer 1966.; James A. Caporaso, "Encapsulated Integrative Patterns vs. Spillover: The Cases of Agricultural and Transport Integration in the European Economic Community", *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4, December 1970.; 日本國際問題研究所『國際年報』第八卷他參照。
- (22) Camps, *op. cit.*, p. 17.
- (23) Lindberg and Scheingold, *op. cit.*, p. 146.
- (24) *Ibid.*, p. 147.
- (25) 『フォーラム』朝日新聞社外報部訳『希望の回想』朝日新聞社、一九七一年、二五三頁。
- (26) 経済的重要事項に關しては、全統一政策を認めるべき。 Camps, *op. cit.*, pp. 104—24.
- (27) Haas and Schmitter, *op. cit.*, p. 716.
- (28) Lindberg and Scheingold, *op. cit.*, p. 141.
- (29) *Ibid.*, pp. 150—55.
- (30) (31) *Ibid.*, pp. 171—77.
- (32) *Ibid.*, pp. 162—63.
- (33) *Ibid.*, p. 153.
- (34) Haas, "International Integration", *op. cit.*, p. 375.

- (5) Lindberg and Scheingold, *op. cit.*, esp. Chapter 4 and 5.
- (6) 次の論文は「従属性の認知」「外圧」を数々、丸を数々、他に導入された。七八頁参照。
- Mario Barrera and Haas, "The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration", *International Organization*, Vol. 23, No. 1, Winter 1969.
- (7) Haas, "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, No. 4, June 1967, p. 327.
- (8) Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", in Nye, *International Regionalism*, *op. cit.*, p. 198.
- (9) Haas, "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *op. cit.*, pp. 315—43.
- (10) Karl W. Deutsch, and others, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press, 1957, and others.
- (11) Donald J. Puchala, "Integration and Disintegration in Franco-German Relations, 1954—1965", *International Organization*, Vol. 24, No. 2, Spring 1970, pp. 183—208.
- (12) 藤村謙一『ケハニヒ、リ、板軸』の成立、村瀬興雄編『現代独立関係の展開』所収、日本国際問題研究所、一九七〇年、参照。
- (13) Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", in *Regional Integration: Theory and Research*, *op. cit.*, edited by Lindberg and Scheingold. First printed in *International Organization*, Vol. 24, No. 4, Autumn 1970. 著者の方は、著者の著書所収の Lindberg, Puchala, Inglehart, Nye, Schmitter, Alker 等の論文参照。
- Philip E. Jacob and James U. Toscano eds., *The Integration of Political Communities*, Philadelphia: Lippincott, 1964, Chapter 1.