

補完性の原則の下での EU地域委員会の役割 の拡大

荒 島 千 鶴*

I はじめに

今日の国際関係に見られるひとつの特徴は、非国家的行為主体の台頭である。それゆえに国際機構も他の非国家的行為主体とさまざまなつながりをもつようになった。

EUにおいては、一定の条件のもとに司法裁判所に提訴できる個人、EU理事会に出席する各構成国の閣僚等が説明責任を負う自国の議会、地域・地方の代表からなる地域委員会 (Committee of the Regions)、各種利益団体等が、EUとつながりをもつ非国家的行為主体である。

1984年に鴨の論文「序説 国際統合研究の現状と課題」の中で、「ECの統合現象が国民国家体系への挑戦の力学を内に秘めている現実」が指摘され、「ECはその『内部化』の過程でナショナリズムやサブナショナリズムの強い抵抗をまねいてきている」、とつとに指摘されていた。そして、国際統合研究の今後の課題である事例研究のひとつとして、ECの国際関係には、サブナショナルな行為主体が構成国のナショナルな枠組みをこえて連携し合って、ECの政治のさまざまな局面に影響力を行使しようとしている、と述べていた。

また、1987年のスキオッパ報告では、ECにおいては、考慮しなければならない4つのレベルの政府があるとされる。すなわち、地方、地域、国およびECである。同報告では補完性の原則 (the principle of subsidiarity) に言及し、所与の政策機能をはたす上で最も効率的なレベルの政府にこれを委ねるという形での分権化が重要であると主張する。最適

* 神戸大学大学院国際協力研究科助手

な政府のレベルとは、問題の政策機能が効率的に実施できる最も低いレベルの政府ということになる²。

EUにおいては統合が深化するにつれて、EU諸機関の出す決定が構成国国民を直接あるいは間接的に拘束することが非常に多くなってきた。一方、構成国内部での権限分担は、伝統的国際法においては構成国の問題とされてきた。しかしEUにおいては、たとえば州の排他的権限に属する事項がEUによって決定される場合に、同決定過程に当該州が参加できないことは、代表民主制の観点から問題である³。権限の行使の現場が政府から、上位の国際機構のみではなく、下位の地域・地方当局に移るにつれて、地域・地方当局が以前よりもさらに重要になりうる⁴。そこに、地域・地方当局が何らかの形でEU政策決定過程に参加することの重要性がみられ、実際にも関与し始めている。

本稿では、1992年のマーストリヒト条約で創設された地域委員会をとりあげて、補完性の原則のもとで、EUの地域・地方がEU政策決定過程にどのように影響力を及ぼしているか、その現実と可能性を法制度面から考察したい。

II 地域委員会への補完性の原則の適用

1 条約への補完性の原則の導入

補完性の原則が、最初に欧州経済共同体を設立する条約（Treaty establishing the European Economic Community、以下EEC条約）に挿入されたのは、1986年の単一欧州

議定書第25条によってである。同条により、EEC条約に第7部「環境」が追加され、その第130t条で、「第130s条にしたがって共通に採択された保護措置は、構成国が、本条約に適合するより厳しい保護措置を維持しあるいは導入することを妨げない」と規定された。

その後、マーストリヒト条約により、同原則は欧州共同体を設立する条約（Treaty establishing the European Community、以下EC条約。なお、以下の条文番号は特に言及されない限り2001年のニース条約による改正後のEC条約の条文番号とする。）第3b条に挿入され、総則的な位置を獲得した。なお、1996年のアムステルダム条約によって、補完性の原則の規定は現在第5条におかれている⁵。同規定によると、「（前略）ECはその排他的権限に属しない分野においては、補完性の原則に従って、提案された行動の目的が構成国によっては十分に達成できず、したがって提案された行動の規模又は効果の点からいってECにより一層良く達成できる場合にのみかつその限りにおいて行動する（後略）」⁶。補完性の原則は、歴史的には、ECと構成国が権限を共有する分野において、欧州委員会と構成国間の権限のせめぎあいがあり、それを解決する指針となることが期待された。その適用によっては、構成国により多くの権限を与えうると同時に、いったんECに付与された権限は補完性の原則の下に正統性をもつため、ECの分権化にも中央集権化にも貢献しているといわれている。しかし本稿では、構成国の下位権限を取り扱うため、補完性の原則

によるEUの分権化に焦点をあてる。

また、マーストリヒト条約による改正以降、欧州連合を設立する条約（Treaty establishing the European Union、以下EU条約）の前文⁷には「補完性の原則に従ってできる限り市民に近いところで決定が行われる」と記されており、EUの目的を定めるEU条約第2条においては、「EC条約第5条に定める補完性の原則を尊重しつつ、（中略）達成される」と規定されている。

以下に、補完性の原則はEUと構成国間の権限分担の原則である、といった狭義の概念から、「できる限り市民に近いところで決定が行われる」という言葉をキーワードに、特に、構成国の地域・地方当局に関して、補完性の原則の概念が広がりを見せてきたことを見ていきたい。

2 補完性の原則の適用範囲の拡大

マーストリヒト条約では、補完性の原則は、「市民に、より近接したレベルでの決定」のための、ECと構成国間の権限分担の指針であると位置づけられて、適用はその都度判断されることとされた⁸。

アムステルダム条約のための政府間会議（International Governmental Conference、以下IGC）での補完性の原則をめぐる議論は、マーストリヒト条約時のような注目を集めることはなかったが、そこで喚起されている問題は、マーストリヒト条約以来のEUの将来像に関わる問題であり、また同時に、EUの代表民主制をいかに確保するかという敏感に

意識されている課題を反映したものであった。その背景には、1992年6月のデンマークの国民投票によって、マーストリヒト条約の批准が1度は否決されたこと、また同年9月のフランスの国民投票で、かろうじてマーストリヒト条約の批准が同意されたことに現われたように、構成国国民の意思をEUが代表する根拠を市民が問うようになったことがある。

EUの組織や制度は、民意を反映させる経路が不十分であるとして、民主的欠陥が指摘されて久しい。つまり、直接普通選挙で選ばれる議員だけで構成される欧州議会は徐々にその立法権限を増してきており、EU機関の中では最も民主的な機関であるとされるが、EUという国際機構において主要な立法権限を有するのは、各構成国の代表からなるEU理事会であり続けている。そしてその民主主義的正統性は、EU理事会に出席する各構成国の閣僚級の代表が説明責任を負う自国議会が選挙によって選ばれた人たちが構成されている、という間接的な民主主義的正統性に頼っている。本稿では、EUの民主的欠陥を解消するため、欧州議会が市民の意思を直接に代表する機関として重要な役割を果たしていることを認めながらも、しかしEUは国際機構であって、その構成国の代表からなる機関（つまり、欧州理事会やEU理事会）が今後もEU政策決定過程において主要な役割を果たし続けるであろう、ということを仮定する。それゆえに、欧州議会以外の機関や団体（本稿では地域委員会）が補足的にはあられ、

EUの民主主義的正統性に果たす役割を検討したい。

本稿で特に地域委員会をとりあげる理由は、欧州立法の影響は、国家だけでなく、法の実際の執行者としての地域・地方に直接波及するからである。そのため、EUと地域・地方の関係についても補完性の原則が適用されるべきものといえる。例えばドイツの州は連邦から委任された権限を多くもつため、その権限分野においてEU立法がなされると、自己の権限を実質的には失うことになる。また、EU条約の前文および第1条第2項に補完性の原則とはほぼ同義で使用されている「できる限り市民に開かれ、かつ近いところで決定が行われる」という表現からみても、補完性の原則をEUと構成国間の権限分担の法則であるとする狭義の解釈では、十分ではないはずである⁹。

その点に関して注目すべきことは、アムステルダム条約に付された、「補完性の原則および均衡の原則の適用に関する議定書」第9条で、欧州委員会は立法措置の提案に先立って広く諮問しかつ諮問文書を公開すること、および補完性の原則の適用に関する年次報告書を、欧州理事会等に加えて地域委員会へ提出することが明記されたことである。欧州委員会の諮問の対象には当然地域委員会も含まれるから、地域委員会がEU政策決定過程に参加しうるといつの手続を示しているといえるであろう。このように、地域・地方レベルでの民意を反映させるための手段が補完性の原則の下に手続の一部として法的に規定され

た意義は大きいであろう¹⁰。

補完性の原則は、条約への文言明記と適用に関する議定書によって、形式的には法的な概念とされ、司法裁判所がその審理に関して排他的管轄を有している。ただし、第5条の補完性の原則は、EUと構成国の権限配分に関する基本原則であるので、これが具体的権利について規定しているとは判断し難い。そのため、補完性の原則は単独では依拠することができないが、各事件において問題となる具体的規定について判断する際に、同原則が援用されると解するのが妥当である¹¹。実際にこれまでの判決を見ても、補完性の原則そのものについて判断をした事例はない。補完性の原則の実際的な運用は、政策ごとのアド・ホックなものにとどまっているというのが現実である。

しかしながら、補完性の原則がEUの統治原理としての実効力を確かなものとするためには、まず、EUと構成国が権限を共有する分野での政策決定において、国家の下位権限の参加の道筋を確保することが重要であり、そのことがひいては、EUの統治の正統性を強化すると思われる。すなわち、前述したように、制度的に民意の反映が不十分でしかありえない構造になっているEUにおいて、その主要な構造を変えることなく民主的であろうとするならば、その外で、何らかの措置を講じるという現実的な方法しか残されていないであろう。その意味で、地域委員会への諮問を含めた、EUにおける諮問の幅広い活用は、政策の立案・決定に必要な情報を得る方

法であるばかりでなく、政策形成へ民意を反映させる窓口として、EUの民主的課題を克服する方法としても意義を有していると言えるよう。

広義の補完性の原則に照らすことによって、多層をなす行為主体が公的権限に参加することも可能となっていく¹²。次に、そのひとつとしての地域委員会の役割についてみていきたい。

Ⅲ 地域委員会の役割

1 創設

欧州諸地域は実に多様で、既存国家の中の一地域に止まることを望むところがある一方、スコットランド、バスク、カタルーニャのように、国民国家と対峙するほどに強い地域がある。これらの地域は広範な自治権を獲得していてもなお、一地域に甘んじることに不満を抱き続けていた。また、既存の国家の存続に一定の意義を認めつつも、EUにおいて地域の立場が直接反映されることを望んでいた。これらの地域の政治的圧力が地域委員会設立の背景にあった¹³。

EUに対する構成国の地域・地方の働きかけとしてまず挙げられるのは、ブリュッセルにおけるロビー活動である。特に、1980年代末から、各構成国の州あるいはデンマークやイギリスなど一部の構成国市町村によるブリュッセル代表部の開設ラッシュとも呼ぶべき現象が見られ、情報収集および非公式ではあるがEUへの直接の接触が強化された。また、例えば1985年に設立された「欧州地域議会

(Assembly of European Regions)」を通じて、欧州レベルでの自分たちの組織を発達させた。

このような地域からのプレッシャーを受けて、欧州委員会は1988年6月24日に、構成国による地域政策の実施がおもわしくないため、他の利害関係者を地域政策の計画と執行に関与させることで改善する目的で設立した地域・地方当局の諮問評議会(Consultative Council of Regional and Local Authorities)を設立した。欧州委員会の私的諮問機関といった位置づけであったが、欧州委員会からその活動を高く評価されたことで、マーストリヒト条約による地域委員会設置への大きな布石となっている¹⁴。

1990年10月21日に欧州委員会は、ECのすべての地域・地方を代表する機関の創設を提案し、欧州議会はこれを支持した¹⁵。この2ヶ月前にドイツの諸州が、地域評議会(Regional Council)の案を提出している。これは、委員会の案とは異なり、欧州委員会のために専門家の意見を提供する機関としてではなく、すべての地域・地方の代表が、彼らの特定の関心事をEC政策決定過程に挿入できることを確保する「代表」機関が意図されていた¹⁶。

1991年1月3日、欧州委員会は、地域委員会を自身の顧問機関にすることを提案した。ベルギー、ドイツ、イタリアはこれに反対し、独立の地域委員会を好んだ。他の構成国は慎重で、政策決定の分裂の可能性を心配した。ルクセンブルグとデンマークは、欧州経済社

会委員会を拡大して地域・地方のアクターを含めることを提案した。

1991年6月に、IGCに対して最終的な欧州委員会の提案が出された。欧州委員会の提案は、地域委員会を独立の諮問機関とし、地域・地方政府から民主的に選ばれた委員から構成される、というものであった¹⁷。

1993年10月、ブリュッセルで開かれた臨時欧州理事会では、ECの諸決定をできるだけ市民に近い水準で下す必要性をあらためて強調するとともに、その一環として、より地域・地方に密着した政策運営を進めていく見地から、諮問機関として地域委員会¹⁸を設置した。しかしそれは1991年に委員会が提案したものよりも自治権が少ない機関であった。地域委員会は、行政的には欧州経済社会委員会にリンクされており、委員の民主的権限に関する条約の文言はあいまいである¹⁹。地域委員会は、1994年1月から活動し²⁰、自らが果たす役割は補完性の原則にのっとったものであるとの認識を示した。また、ディーラー欧州委員会委員長は、地域委員会の開会式での演説で、次のように述べた。「この新たな機関の主要な目的のひとつは、政策決定を欧州人民に近づけることによってEUの民主主義の赤字を埋めるのを促進することである。地域委員会において代表されている地域・地方当局は、人民にもっとも近い政府のレベルであるから、これを行いうる²¹」。委員長は、EUが初めて国家の下位権限当局を認識したことを、画期的だとみたのである²²。

地域委員会は、EUに対して、地域・地方

当局に発言権を与える代表議会である。第一に、EU立法の約4分の3が地域・地方レベルで実施されているので、地域・地方当局の代表が新たなEU法の発展に発言権をもつことは意味がある。第二に、もっとも市民に近い政府レベルをEUにとりいれるのは、市民とEUのギャップを埋める、ひいてはEUの民主的欠陥を解消する方法のひとつである。正式な政策決定制度の中に、主に選挙で選ばれた委員で構成される新たな機関を導入したことは、もっとも意義深いことのひとつである²³。

2 委員

EC条約第4章に地域委員会についての規定がある。第263条によると、委員は、選挙による信任を得た地域又は地方の組織を有するか、もしくは選挙で選ばれた議会に政治的責任を負う、地域・地方団体の代表により構成される。アムステルダム条約では単に、委員は地域・地方の団体の代表により構成されること、と定められていたことを考えると、ニース条約での改正によって、より委員が民主的信任を得た人物で構成されることを目指したものと考えられる。委員は350名以下であり、同数の代理委員がいる。彼らはすべて4年任期で、構成国の提案に従って、EU理事会がそれを特定多数決によって採択する。

各構成国は委員を独自の方法で選ぶが、委員は全員、自国の政治的、地理的、および地域あるいは地方のバランスを反映する²⁴。委員には、市長や議員といった地域・地方の指導者になり、欧州議会の議員を同時に兼ねる

ことはできない。

さて、前述のスキオッパ報告では4つの政府レベルがあると説明され、地域当局の下位権限が地方当局である、というように認識されていた。しかし、EC条約には、地域・地方の各定義がなされていないため、単に構成国の下位権限の総称として、地域・地方当局が言及されているようである。各構成国政府の下位権限はさまざまな形式をとっており、委員候補者の名簿は構成国が作成するため、構成国政府に、ある団体を地域あるいは地方当局と認識するかどうかは任されることになり、その結果、構成員は州議会の議長から町議会の議長まで、所属組織も肩書きも多様である。

委員は、ECの一般的利益に基づく任務の遂行における完全な独立性が定められている(第263条)。委員は、2年の任期の議長および役員を選出する(第264条)。また、ブリュッセルで毎年5回の総会を開く²⁵。

地域委員会に代表されている4つの政治グループは、欧州社会党、欧州人民党、欧州自由民主および改革党、ならびに欧州同盟である²⁶。

3 任務

構成国の地域・地方は、特に1980年代以降、マーストリヒト条約準備プロセスへの働きかけに精力を傾注していった。1990年末にIGCが始まると、ドイツとベルギーの州が、自国交渉団に州代表を送り込むことを政府代表から認められて、EU理事会の会議に直接関与

していくなど、積極的な活動を展開していく。

地域・地方の主要要求項目は①補完性の原則を条約に普遍的な形で盛り込むこと、②地域・地方の直接代表機関の設置、③EU理事会への地域・地方の正式参加、④地域・地方の権利が侵害された場合の司法裁判所提訴権、の4点であった。そして、マーストリヒト条約においては、提訴権以外の要求項目が、一定の譲歩はあったもののすべて盛り込まれた²⁷。

地域委員会は、アムステルダム条約のためのIGCに向けた意見において、①EC条約第3b条の補完性の原則は地域・地方を含むEU内のすべてのレベルの統治体に適用されると明言されるべきこと、②地域委員会が自己の特権を保護するための司法裁判所への提訴権、補完性の原則違反に対する提訴権およびEU機関による条約違反に対する提訴権を付与されるべきこと、③諮問機関としてではなく欧州議会等と並ぶEU機関(institution)として明記され、政策決定権限を付与されるべきことを求めて、関連の条文の修正を提言した²⁸。それに対してIGCのリフレクシヨングループは、報告書の第71段落で、地域委員会が補完性の原則の不適切な適用に関して提訴権を求めているが、EUと構成国間の権限分担の原則である同原則の適用の解釈は地域委員会の任務ではない、と否定した²⁹。条約に補完性の原則の地域・地方への適用を明記することが難しいのは、権限分散を保障しすぎて統合が進まなくなることと恐れるEUレベルの利害だけでなく、自国の国家体制への干

渉を恐れる構成国レベルの利害が絡んでいることが背景の一つとなっている³⁰。

地域委員会はその後も一貫して、EUの多層的な統治を目指して地域・地方の重要性を訴えており、上述の要求を繰り返し、意見で述べている³¹。政策実施段階で当事者となることは、当事者となった組織が政策を支持するのみならず責任をも担うことになり、EUとの協働関係を作り出す³²。しかし、ニース条約の改正によっても、地域委員会の諮問委員会としての機能は変わらなかった。以下に、諮問委員会としての地域委員会の任務を概観する。

条約規定によると、欧州委員会およびEU理事会は、地域・地方に影響を及ぼす分野において提案が作成されたときは必ず地域委員会に諮問しなければならない。マーストリヒト条約は、次の5つの分野を規定する。教育（第149条第4項、第150条第4項）、文化（第151条第5項）、公衆衛生（第152条第4項）、欧州横断ネットワーク（第156条）ならびに経済的および社会的結束（第159条、第161条および第162条）である。なお、第159条の規定によると、地域委員会は3年ごとに欧州委員会からの報告書を受け取る。アムステルダム条約では、さらに5分野が追加された。運輸（第71条第1項）³³、雇用（第128条第2項および第129条）、社会政策（第137条第2項(b)）、欧州社会基金（第148条）および環境（第175条第1項、第2項および第3項）である。なお、ニース条約では、地域委員会が諮問を受ける範囲は拡大されていない³⁴。

これらの分野以外に、欧州委員会およびEU理事会は、特に国境を越える協力に関する問題、またその他全ての問題に、いずれかの機関が適当と考えた場合には地域委員会に諮問しなければならない（第265条）。また、欧州議会は地域委員会に諮問することができる（第265条）。地域委員会は、EU理事会または欧州委員会の要請に基づき、議長によって招集されるが、自己のイニシアティブによっても会合することができる（第264条）。地域委員会は、1994年3月から1996年1月までの10回の総会において、29の自発的な意見を含む、70以上の意見を提出した³⁵。自発的意見によって、地域委員会は、EUの議題に当該問題を挿入することができる³⁶。

地域委員会の任務の中心には、以下の3原則がある。補完性、近接性およびパートナーシップである。補完性については、EU内の決定は市民に最も近い実際のレベルで行わなければならないことを意味する。そのため、EUは、国家、地域・地方レベルによりよく適合する任務を引き受けてはならない。近接性については、すべての政府レベルは、「市民に近い」ことを目指さなければならない。それは特に、自己の仕事に透明性をもたせることによって実現される。パートナーシップについては、健全な欧州統治が意味するのは、EU、国家、地域・地方政府が共に働くことである。すべてのレベルの政府は政策決定過程に参加しなければならない³⁷。

地域委員会の任務の大部分は、諮問を受けることによる政策決定過程への関与である

が、その役割はそれだけではない。委員は地方・地域当局の一員として働き続けているので、自分が代表する人々の見解や懸念をEUの政策決定過程に反映させることができるし、また、EUの状況を地元の人々に知らせることができる。地域委員会は、会議や地域委員会の専門家委員会会合をブリュッセルから離れて、構成国の地域で行うことにより、「EUを市民により近くする」ことも目的としている³⁸。

4 専門家委員会

地域委員会は、委員によって構成される6つの専門家委員会を通じて仕事を行う³⁹。6つの専門家委員会とは、土地結束政策委員会(Commission for Territorial Cohesion Policy、以下COTER)、経済・社会政策委員会(Commission for Economic and Social Policy、以下ECOS)、持続的発展委員会(Commission for Sustainable Development、以下DEVE)、文化・教育委員会(Commission for Culture and Education、以下EDUC)、憲法問題および欧州統治委員会(Commission for Constitutional Affairs and European Governance、以下CONST)、対外関係委員会(Commission for External Relations、以下RELEX)である⁴⁰。各専門家委員会の委員は、地域委員会が諮問された提案の詳細を検討し、意見草案を作成する。その意見草案では、欧州委員会の提案ならびに、合意がある部分および変更が必要な部分を強調する。意見草案は、地域委員会の5回の総会のひとつで審

議される。もし多数がそれを承認すれば、草案は地域委員会の意見として採択され、欧州委員会、欧州議会およびEU理事会に送付される。地域委員会はまた、時事的な問題に関する決議を採択する。この決議の内容は、必ずしもEC条約に関連する分野に限られない。これら決議に関しては、EUの他機関からの回答は殆ど得られず、そのため地域委員会の決議の影響力は小さいと思われるが、EC以外の分野に関しても地域委員会としての意見を述べることに積極的であることがみてとれる。

5 地域委員会の意見の活用

地域委員会は年に5回の総会で、義務的諮問(mandatory referral)に対する意見、選択的諮問(optional referral)に対する意見、自発的意見および決議等を採択する。

次頁の第1表を見ると、これらの地域委員会の意見に対して欧州委員会(あるいは第47会期の意見CdR366/2001に関しては欧州議会)は、義務的諮問および選択的諮問にはほとんど全てに回答を出し(例外は第51会期の選択的諮問のCdR150/2003 fin⁴³)、自発的意見および決議にはほとんど回答をしていない。一方、地域委員会は義務的諮問だけではなく、選択的諮問を求められていることも多く、地域委員会がEUの政策決定過程において積極的な関与を求められているといえよう。次に第2表を見ると、専門家委員会ごとの意見に関しては、年によって諮問される数

第1表 会期ごとに採択された地域委員会の意見（諮問の種類別）

(UPDATE OF OPINIONS ADOPTED BY THE COMMITTEE OF THE REGIONS (CHRONOLOGICAL): 3rd four-year term of office (2002-2006))⁴¹より統計をとった。()内の数字は、欧州委員会からの回答がない意見である。例外は第43会期および第47会期の選択的諮問のうちの各々1つで、これらは欧州議会の選択的諮問であり、前者は欧州議会からの回答を得ている。)

会期（日付）	義務的諮問	選択的諮問	自発的意見	総会決議、宣言	委員会貢献等
43 (2002.3.13-14)	2	10	3 (3)	1	
44 (2002.5.15-16)	6	6	1	1 (1)	
45 (2002.7.3-4)	0	3	0	0	1 (1)
46 (2002.10.10)	1	3	1 (1)	1 (1)	
47 (2002.11.20-21)	2	11 (1)	5 (3)	1 (1)	
48 (2003.2.12-13)	1	6	3 (2)	1 (1)	
49 (2003.4.9-10)	5	5	2 (2)	1 (1)	
50 (2003.7.2-3)	3	9 (1)	2 (2)	3 (3)	1 (1)
51 (2003.10.9)	3	6 (1)	2 (1)	0	
小計 (43-51 会期)	23	57 (3)	19 (14)	9 (8)	2 (2)
合計 (43-51 会期)	110 (27)				

第2表 会期ごとに採択された地域委員会の意見（専門家委員会別）

(UPDATE OF OPINIONS ADOPTED BY THE COMMITTEE OF THE REGIONS (BY COMMISSION): 3rd four-year term of office (2002-2006))⁴²より統計をとった。()内の数字は、欧州委員会からの回答がない意見である。例外は第43会期の CONST で審議された意見のひとつと、第47会期の CONST で審議された意見のひとつで、これらは欧州議会による選択的諮問であり、前者は欧州議会からの回答を得ている。)

会期（日付）	COTER	ECOS	DEVE	EDUC	CONST	RELEX	総会決議等
43 (2002.3.13-14)	3 (2)	5 (1)	2	1	3	1	1
44 (2002.5.15-16)	5	0	3	3	0	2	1 (1)
45 (2002.7.3-4)	0	2	0	1	1 (1)	0	0
46 (2002.10.10)	3	1	0	0	1 (1)	0	1 (1)
47 (2002.11.20-21)	0	3	2	3	7 (4)	3	1 (1)
48 (2003.2.12-13)	1	2 (1)	4 (1)	2	0	1	1 (1)
49 (2003.4.9-10)	1 (1)	1	4 (1)	4	0	1	1 (1)
50 (2003.7.2-3)	5 (3)	3	3	1	2	1 (1)	3 (3)
51 (2003.10.9)	0	1 (1)	1	2	1 (1)	5	0
小計 (43-51 会期)	18(6)	18(3)	19 (2)	17	15(7)	14(1)	9(8)
合計 (43-51 会期)	110 (27)						

のばらつきが見られるところもあるが、43-51会期の小計でみれば、各専門家委員会がほぼ同数の意見を出しており、分野の偏りなく諮問を求められているといえよう。

地域委員会の意見に対してどのような回答がなされたかは、たとえば、「地域委員会が提出した意見に対してとられた行動に関する第23報告書 2003年2月、4月、7月」⁴⁴に、地域委員会の第48-50会期において提出された

意見に対する委員会の回答の概要が述べられている。そこでは、欧州委員会の一般的立場ならびに地域委員会の意見に賛同した点および賛同しない点が述べられている。例えば、「欧州ガバナンスに関する白書のフォローアップ」に関して地域委員会が第50会期で述べた意見 (CdR19/2003) に対する欧州委員会の意見 (COM(2002)705 final) の一般的立場では、まず地域委員会の意見は感銘を与える、

と述べ、補完性の原則の適用を監視する地域委員会の役割、特に司法裁判所への提訴権が将来の憲法条約において確立することを希望する、と述べた。その後、地域委員会の意見に賛同する点をいくつかあげ、それらについて、それぞれ意見を述べている。同報告書を見ると、地域委員会の各意見に対し、欧州委員会は何らかの肯定的な回答を寄せている。否定的な回答も同時によせているが、少なくとも肯定的な回答がなされた部分においては、地域委員会の意見がその後の欧州委員会の法案作成に影響を与えられられるであろう。

実行上は、地域委員会と欧州委員会の地域政策総局との間に緊密な関係があるようである。地域政策総局は、地域政策に責任をもち、地域委員会の意見のほとんどが考慮にいれられるように確保する⁴⁵。

6 問題点

上にみたように、地域委員会の自発的意見や決議等に対しては、欧州委員会からの回答が殆どなされていないことを見ると、地域委員会は、自発的意見や決議よりも、義務的諮問や選択的諮問に対する意見により力を入れた方が効率的にEU政策決定過程に影響力を及ぼせると考えられる⁴⁶。ただし、上述したように、1994年3月から1996年1月までの10回の総会において、29の自発的な意見を含む70以上の意見を出したのに対し、2002年3月から2003年10月までの9回の総会において、11の自発的意見等をふくむ111の意見を出した

ことを考えると、意見の数自体が増えて地域委員会の活用度が高まっていることがわかったとともに、自発的意見等の割合が少なくなったことは、地域委員会も、自らの影響力を効率的に及ぼせるのは、第一にEU機関による諮問があった場合であることを認識しているのかもしれない。

また、前述したように、EUの地域と一口に言っても、その大きさや権限は構成国ごとに非常に異なる。そのため、同じ委員といっても、かなり多様なバックグラウンドをもった委員がいる。このように、地域委員会は、非常に流動的な内部構造をもっている機関であり、連立をつくるのが複雑で、多様な面をもっている。また、コンセンサスを採用しているため、決定はしばしば、最低の共通項にならざるを得なくなる。つまり、地域委員会の影響力が最小限であるような意見を出す危険性がある⁴⁷。

IV おわりに～EU憲法条約草案における地域委員会の役割～

2003年に採択されたEU憲法条約草案においては、委員および議長の任期がそれぞれ5年間および2年半と、ニース条約に比べてそれぞれ1年および半年間長くなっている。また、EU憲法条約草案で、法や枠組み法の採択前に地域委員会への諮問が義務づけられている分野で新しく付け加えられたのは、III-143条の航海および航空の運輸に関し適当な規定を定めるとき、およびIII-157条のエネルギーに関する規定である。

憲法条約草案で追加された重要な規定は、III-270条第3項である。それによると、地域委員会は、自身の特権保護の目的で欧州裁判所に訴訟をおこすことができる。これは、地域委員会の重要な権限である。たとえば、地域委員会への義務的な諮問が規定されている分野で、その諮問が行われなかったときに、地域委員会はその点に関して欧州裁判所に訴訟をおこすことができる。そのことによって、EU政策決定過程の適正な手続をチェックすることができるし、自身の権利の保護も行えることになる。

また、第1部第9条第3項に補完性の原則について定められているが、注目すべき点は、これまで地域委員会が要求してきたように、「構成国、つまり中央レベルあるいは地域および地方のレベルで」と、地域・地方に言及されていることである。この背景には、地域委員会による度重なる主張のほか、ベルギー、ドイツおよびオーストリア政府による宣言において、「補完性の原則に基づくEC行為は、構成国のみでなく、各国憲法の下に立法権を与えられた程度において、構成国内の機関も考慮すべきである。」と述べられたこともあげられる⁴⁸。

また、草案に付された「補完性の原則および均衡の原則の適用に関する議定書」第2条（欧州委員会による諮問）、第4条（欧州委員会が各政府レベルにもたらされる負担を考慮すること）、第7条（司法裁判所への提訴権）、第8条（欧州委員会の年次報告書の送付）において、地域・地方当局または地域委員会が

触れられている。このように、地域委員会の主張の大部分は憲法条約草案によって、とりいれられている。まだとりいれられていないのは、補完性の原則違反に対する提訴権およびEU機関による条約違反に対する提訴権を付与されることと、諮問機関としてではなくEU機関として明記され、政策決定権限を付与されることである。ただし、後者の要望は、EU政策決定の効率性を減少する可能性もあり、今後慎重に検討されなければならない問題であろう。

地域委員会は、今後も、補完性の原則の概念を適用し、EU政策決定過程へのさらなる参加を求めていくであろう。また、義務的諮問や選択的諮問に積極的に意見を出していくことによって、地域委員会の意見が欧州委員会の作成する法案により多く取り入れられるようになればなるほど、地域委員会の役割は、EUが提唱する「市民により近い決定」を実現させる方法のひとつとなり、ひいてはEUの民主的欠陥を減少させる方法のひとつとなるだろう。

注

- 1 鴨武彦「序説 国際統合研究の現状と課題」、日本国際政治学会編『国際政治』第77号（1984年9月）、13～14ページ。
- 2 Padoa-Schioppa, Tommaso, *EFFICIENCY STABILITY AND EQUITY: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community: A Report BY Tommaso Padoa-Schioppa with others*, Oxford University Press, 1987, p.18.
- 3 EC立法に民意が反映される仕組みに欠けることが問題であり、これがいわゆる民主主義の赤字（democratic deficit）の問題である。この問題は、「代表民主制がECの機構と制度の中にどれほど組み込まれているか、という点に還元される」。最上敏樹『国際機構論』、東京大学出

版会、1996年、214～215ページ。

「EUの制度では、直接選挙で選ばれた議員からなる欧州議会（EP）が代議制民主主義ののっとなっていると言えるが、実際の選挙は各構成国ごとの選挙法に従って実施されており、ヨーロッパレベルの代議制にはなっていない。加えて、毎年下降し続ける投票率とあいまって、EPの代議制の実質的正統性に疑問を禁じえない。また、EPの権限は確実に拡大されてきているが、包括的な立法権を有していない。（中略）EU法が市民の生活に直接の拘束力を有しているにもかかわらず、EU市民がEUの統治に対して直接の統制手段を有していない状況が指摘できる。」八谷まち子、『「補完性の原則」の確立と課題－『ヨーロッパ社会』の構築へ向けて－』、櫻井雅夫他編『石川明教授古稀記念論文集 EU法・ヨーロッパ法の諸問題』、信山社、2002年、注（84）、60ページ。

- 4 Loughlin, John with the Collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström and Daniel-L. Seiler, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001, pp. 6～7.
- 5 杉山録吾「補完性の原則の背景－環境問題との関連において－」、櫻井雅夫他編『石川明教授古稀記念論文集 EU法・ヨーロッパ法の諸問題』、信山社、2002年、3ページ。
- 6 山手治之、香西茂および松井芳郎編集代表『ベーシック条約集』第5版、東信堂、2004年の日本語訳を参照した。以下の条文も同条約集の日本語訳を参照している。
- 7 条約法条約第31条第1項で「条約は、文脈によりかつその趣旨および目的にてらして（中略）誠実に解釈するものとする。」と規定され、第2項では、文脈には、条約の前文および付属書を含む条約文が含まれる、と規定されている。
- 8 室田哲男『欧州統合とこれからの地方自治』、日本法制学会、2002年、76ページ。
- 9 同上書、74～75ページ。
- 10 八谷まち子、前掲論文、43～44ページ。
- 11 岡村亮『ヨーロッパ法』、三省堂、2001年、67ページ。
- 12 八谷まち子、前掲論文、59～61ページ。
- 13 岡部明子『サステイナブルシティ EUの地域・環境戦略』、学芸出版社、2003年、191～192ページ。
- 14 Warleigh, Alex, *THE COMMITTEE OF THE REGIONS: INSTITUTIONALISING MULTI-LEVEL GOVERNANCE?*, Kogan Page, London, 1999, pp. 10, 12. Kennedym Dennis, 'The Committee of the Regions: An Assessment: Introduction', *Regional and Federal Studies*, Vol.7, No.1, Spring 1997, Frank Cass, p.1.
- 15 Warleigh, Alex, *Ibid.*, p. 12.
- 16 Peterson, John and Shackleton, Michael eds.,

The Institutions of the European Union, Oxford University Press, 2002, p. 330.

- 17 Warleigh, Alex, *op. cit.*, p. 12. Kennedym Dennis, *op. cit.*, pp. 1～2.
- 18 'A new Committee will speak for the regions', *Declaration on the entry into force of the Treaty on European Union*, European Council in Brussels, 29 October 1993. 地域委員会の他に、すでに欧州経済社会委員会という諮問機関があった。地域委員会は当初はその行政組織を欧州経済社会委員会と共有していた。
- 19 Warleigh, Alex, *op. cit.*, p. 12.
- 20 石川謙次郎「欧州統合と『補完性の原則』」、『東京国際大学論叢 教養学部編』第50号、1994年9月、24ページ。
- 21 Loughlin, *op.cit.*, pp. 29～30.
- 22 Kennedym Dennis, *op.cit.*, p. 3. Millan, Bruse, 'The Committee of the Regions: In at birth', *Regional and Federal Studies*, Vol. 7, No. 1, Spring 1997, Frank Cass, p. 5.
- 23 Warleigh, Alex, *op. cit.*, p. 3.
- 24 'PRESENTATION / Role: Members and Mandate' at http://www.cpr.EU.int/en/pres/pres_rol.html (Last visited on 09/09/03)
- 25 Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 2002, p. 105.
- 26 'PRESENTATION / Role: Members and Mandate', *op. cit.*
- 27 室田哲男、前掲書、70ページ。EU理事会の構成員を「各構成国の閣僚」から「政府を代表する権限を与えられた各構成国の閣僚級の1名の代表」と規定することで、地域・地方の代表者の参加も可能になった。しかし、あくまでも自国の代表者として参加するのであって、地域や地方の利益のみをEU理事会で主張できる、ということではない。
- 28 'OPINION of the Committee of the Regions on the Revision of the Treaty on European Union', 20/4/1995.
- 29 'Reflection Group's Report', ANNEX of Stichting T.M.C. Asser Instituut, *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, Kluwer Law International, 1996, p.501. 'SUPPLEMENTARY OPINION of Commission 1 for Regional Development, Economic Development and Local and Regional Finances of the Committee of the Regions on The application of the principle of subsidiarity in the European Union', CdR 136/95 Appendix.
- 30 室田哲男、前掲書、89ページ。
- 31 例えば、'Opinion of the Committee of the Regions of 11 March 1999 on the principle of subsidiarity "Developing a genuine Culture of subsidiarity. An appeal by the Committee of the Regions"', CdR302/98. 'OPINION of the Committee of the Regions of 13 April 2000 on

the Commission report to the European Council "Better Lawmaking 1999" COM(1999) 562 final', CdR 18/2000. 'OPINION of the Committee of the Regions of 21 November 2002 on the role of the regional and local authorities in European Integration', CdR 237/2002.

32 八谷まち子、前掲論文、59～60ページ。

33 『ベーシック条約集』では、第71条において地域委員会への諮問が訳として落ちているが、アムステルダム条約第2条第16項によって、当時の第75条第1項が改正され(第71条になったのは、ニース条約による改正後である。)、欧州経済社会委員会とともに、地域委員会への諮問が規定された。Office for official publications of the European Communities, *EUROPEAN UNION TREATY OF AMSTERDAM*, 1997, p. 32.

34 ニース条約およびニース条約により改正されたEC条約は、at http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html (Last visited on 30/06/04)

35 Peterson, John and Shackleton, Michael eds., *op. cit.*, p. 341.

36 Sionaidh Douglas-Scott, *op. cit.*, p.186.

37 'PRESENTATION / Role: The Committee of the Regions - An introduction' at http://www.cor.EU.int/en/pres/pres_rol.html (Last visited on 09/09/03)

38 八谷まち子、前掲論文、58～59ページ。

39 'PRESENTATION / Role: Members and Mandate', *op. cit.*

40 'PRESENTATION / Role: Fact Sheet on the Committee of the Regions' at http://www.cor.EU.int/en/pres/pres_rol.html (Last visited on 09/09/03)

41 CdR 111/2002 rev. 8(October 2003)
FR/tk/ET, at http://www.cor.EU.int/en/docu/pdf/avis_chrono_en.pdf (Last visited on 10/06/04)

42 CdR 112/2002 rev. 8(October 2003)
FR/ms/ET, at http://www.cor.EU.int/en/docu/pdf/avis_parc_omm_en.pdf (Last visited on 10/06/04)

43 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Industrial Policy in an Enlarged Europe'

44 '23rd Report on the action taken on the opinions delivered by the Committee of the Regions: February, April and July 2003', at http://www.cor.EU.int/pdf/documents/suites_avis_en.pdf, (Last visited on 10/06/04)

45 Loughlin, John, *op. cit.*, p. 18.

46 Millan, Bruse, *op. cit.*, p. 8.

47 Peterson, John, *op. cit.*, p. 336.

48 'OPINION of the Committee of the Regions

of 11 March 1999 on the principle of subsidiarity"Developing genuine Culture of subsidiarity. An appeal by the Committee of the Regions"', *op. cit.*

* 本稿は、平成16・17年度文部科学省科学研究費補助金若手研究 (B)「EUの補完性の原則と地域委員会」(研究代表者 荒島千鶴)による成果の一部である。

The Enhanced Role of the Committee of the Regions of the European Union under the Principle of Subsidiarity

ARASHIMA Chizu*

Abstract

The Committee of the Regions was established by the Maastricht Treaty in 1992 which introduced the principle of subsidiarity as a general rule. The principle is a guideline of the distribution of competences between the EU and its Member States. However, the author considers that the principle can also be applied to the distribution of competences between the EU, Member States and the regional and/or local authorities because the original concept of the principle is to make decisions closer to the citizens.

Although the European Parliament is regarded as the most democratic institution of the EU, the main law-making competence is exercised by the EU Council. The author presupposes that the EU Council will retain their law-making powers also in the future because the EU is an international organization. Therefore, the problem of the democratic deficit will remain. To reduce it, there are rooms for other groups to act supplementing the European Parliament.

One aspect of the democratic deficit is that certain competences of regional and local authorities are now exercised by the EU. Therefore, regional and local authorities have claimed that they should participate in the EU decision-making in the area where they have competences under their constitutional or other laws.

The author examines that the principle can be applied to the regional and local level, the claims of the Committee of the Regions, its enhanced role chronologically and its present operation. Lastly, the author introduces the more enhanced role of the Committee of the Regions provided by the draft Constitutional Treaty of the EU. The

*Research Associate, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

author concludes that the enhanced role of the Committee of the Regions is one of the remedies to reduce the democratic deficit.