

地域委員会によるEU 政策決定過程への民主 的コントロール

荒 島 千 鶴*

はじめに

2005年5月29日にフランスにおいて、また同年6月5日にオランダにおいて、国民投票で欧州憲法条約の批准が否決された。これを受け、2005年6月16日と17日のブリュッセル欧州理事会は、同条約の発効を2006年11月1日にするという目標を延期することで合意した¹。しかしながら、憲法条約の近い将来の発効は難しく、ニース条約体制がしばらく続くであろうとされている²。2005年7月に筆者が参加した、欧州大学院大学（European University Institute）で行われた夏期講座・EU法プログラムにおいて演説を行ったベルギーのデ・グフト外相は、オランダとフランスの国民投票の結果を「津波ショック」であると言い、問題点は、人々の認識の欠如、グローバル化への恐れ、エリートへの恐れであるとした。そしてこれらの問題を解決するには、議論や教育が必要であるし、EUにおける民主主義が必要であるとした。

さて、藤田久一は、「民主主義は組織化された（公）権力の必要性和組成員がその権力をコントロールする必要性との均衡点を見出そうとすることにあるとすれば、一般に国際機構は、ひとつの公権力を制度化するものではない」とし、しかし例外として国連、特に安保理をあげている³。EUは、安保理のような武力による強制力こそもないものの、筆者は、EUを公権力が制度化された *sui generis* な国際機構であるとする。欧州司法裁判所の判例の蓄積等により、EUによる決定が規則・命令・決定の形をとって、構成

* 元神戸大学大学院国際協力研究科助手

国国民を直接間接に拘束する法制度が確立されているからである。また、構成国内の立法の約80%は、EUの諸決定を履行するものである⁴。そして、その場合には、「そこに民主主義の観点つまり民主的コントロールからする検討がなされるべき」と考える⁵。

筆者はこれまで欧州議会、構成国議会によるEU政策決定過程への民主的コントロールについて検討してきた⁶が、本稿においては、構成国下位レベルである構成国の地域および地方自治体による民主的コントロールを扱いたい。本稿ではそれらの代表で構成されている地域委員会をとりあげて、構成国下位レベルによるEU政策決定過程への民主的コントロールについて検討したい。それは、統合の進展によって、EU政策決定の多くの部分が各国の中央政府および地方政府の手から離れてEUへ移譲されていき、そのことによって各国の地域・地方政府は、EC/EUの存在を強く認識し、かつEU政策決定への参画やそのための制度形成への関心が強まったからである。欧州統合の強化は、地域・地方政府に対して、EU政策決定の「形成」と「執行」の両面から影響を与えている⁷。

なお、本稿では「民主的コントロール」を第1に審議権、第2に意思決定過程への影響力としてとらえる。

地域委員会設立の経緯

各構成国の地方政府と欧州機関との直接の関係維持にはいくつかの方法がある。そのひとつは、地域開発政策の枠組みの下での欧州

委員会との直接の協議の場である。地域開発プログラムの確定・実行・評価等を行う多くの監視委員会において、地方政府代表は、欧州委員会、中央政府の代表と同じ席につき、直接協議を行えた⁸。第2は、地域ないし地方政府がブリュッセルに設置した代表部を通じてである。1985年にハンブルグとザールラントがはじめて設置して以来、その数は急激に拡大し、2004年7月15日現在では、ドイツ27、オーストリア12、ベルギー13、デンマーク11、スペイン20、エストニア1、フィンランド9、フランス25、ギリシャ3、ハンガリー1、アイルランド2、イタリア28、リトアニア1、オランダ13、ポーランド13、ポルトガル1、イギリス32、スロバキア3、スウェーデン11、チェコ4、ルーマニア1の代表部がブリュッセルにある⁹。これらの代表部は、EU機関に対するロビー活動、情報の収集等を主な任務としている¹⁰。

1980年代後半からのブリュッセルにおける地方政府の代表部の増大は、欧州委員会に地域の利益を代表する正式な欧州機関の設置を行う絶好の機会を与えた。「地域・地方政府協議会 (Consultative Council of Regional and Local Authorities)」が1988年に設置され、さらにマーストリヒト条約により地域委員会 (Committee of the Regions) の設置が実現した。この背景には、このような機関の設置を長年主張してきた地域・地方当局の集まりである欧州地域総会 (Assembly of European Regions) や、国際自治体連合 (International Union of Local Authorities;

1913年設立)の欧州支部にあたる欧州市町村地域団体協議会(Council of European Municipal and Regional Authorities)の運動が大きく影響していた¹¹。

以上の地域委員会の設立経緯からわかることは、第1に、ECの諸構成国の憲法も条約規定も予定をしていなかった、構成国の下位レベルの自治体の越境連合体といった主体がEC立法過程に働きかけることがありうること、第2に、このような主体が、EC立法過程において欧州委員会や理事会と協働するならば、最終的には諸構成国の公式の条約締結権行使を必然ならしめるところまで各構成国政府に影響力を行使できること、である¹²。

地域委員会によるEU政策決定過程への

関与

地域委員会は諮問機関であり、条約上の規程に応じて、欧州委員会や欧州議会から義務的に諮問を受け、あるいは選択的に(optionally)諮問を受ける。また、自発的意見(own-initiative opinion)を述べることも出来る。地域委員会は、6つの委員会で構成されている。それぞれが扱う分野は、以下の通りである。持続的発展および環境、結束、対外関係、教育および文化、経済および社会問題、ならびに憲法上の問題である。地域委員会の意見が採択される手続は、以下の通りである。特別報告者が、任命された外部の専門家とともに、当該問題を扱う委員会のスタッフとの緊密な協力を得て意見草案を準備し、作成する。作成された意見草案は、担当

の委員会の会合に提出される。各委員会は年に4、5回会合を開くので、つまり、報告者が任命されてから担当の委員会内で意見草案が議論されるまでに3-4ヶ月かかる。意見草案が提出された担当の委員会では、第1回目の投票が行われる。担当委員会の全委員は、修正を提案することが出来、当該修正についても投票が行われる。意見草案が担当委員会で採択されたならば、意見草案は本会議に提出される。この本会議も年に5回開催される。本会議では、担当委員会におけるのと同じ手続が適用される。すなわち、全委員が修正を提案することができ、各修正について投票が行われる¹³。ただし、本会議の前には主要政党毎の会合があり、そこで意見草案への修正案が政党ごとにまとめられ、本会議で提案される。それら修正案を盛り込んで、最終的な意見が採択される¹⁴。このように本会議の前に政党ごとの会合があってそこで修正案がまとめられることによって、本会議において全委員がばらばらに修正案を提案するのを避け、効率化を図っているように思われる。

さて、そのようにして採択された意見は、実際どのようにEU政策決定過程に反映されているのか。本稿では2つの事例を示したい。参照するのは、欧州委員会の「地域委員会の意見に関してとられた行動に関する第23報告書 2003年2、4および7月」である。ここでは、地域委員会の33の意見に関して欧州委員会がとった行動について報告されている。この報告書によると、33の意見のうち、欧州委員会コメントしなかった地域委員会の意

見は2つで、それは「欧州水文化の持続的発展に関する戦略」に関する2003年6月の地域委員会の意見（CoR 20/2003 fin）および「サービス貿易の一般協定に関する交渉の地方・地域当局の影響力」に関する2003年6月の地域委員会の自発的意見（CoR 103/2003）である。それ以外の意見に関しては、欧州委員会は、何らかのコメントを出している。もちろんその量は様々である。当該報告書における分量で言うと、A4用紙で1枚のものが14、2枚のものが15、3枚のものが1、4枚のものが1である。これらの中から、テーマがより一般的なものであると筆者が考える2つの事例をあげて詳しく、欧州委員会の対応を述べてみる¹⁵。

第1の例は、欧州委員会が出した「欧州ガバナンスに関する白書」に関する諮問である。地域委員会は、欧州委員会の文書、COM（2002）705finalおよびCOM（2002）709finalに関して、選択的に諮問を受けた。諮問に対して、「欧州ガバナンスに関する白書のフォローアップに関する2003年7月2日の地域委員会の意見（CdR19/2003）」を提出した。同意見は、第1部「白書のフォローアップに関する発展」が31段落、第2部「地域委員会の勧告」が16段落と2部に分かれている。これを受けて委員会は、地域委員会の勧告のうち、以下を支持した。第1に、第1部第14段落において、地域委員会が地方および地域当局の国家代表の連合に対してワーク・プログラムの概略を描く会合を毎年組織するという欧州委員会の提案を支持することである。これは、

欧州委員会の提案を地域委員会が支持したことを確認する意味での記述であろう。第2に、第1部第15段落において、欧州委員会と地方および地域当局代表との、前段落におけるような質の良い対話を達成するために地域委員会は、地方および地域当局を代表する連合との協力条件を設定しなければならないこと、ならびに、実際、地域委員会が欧州委員会との対話に関与させる組織を選定するときに適正な代表を確保するために、明白で詳細な規則が形成されなければならないことを考慮すること、である。この対話に関する組織的なアレンジは、この後委員会の通信（Communication）において述べられることが予定された。ここでは地域委員会の勧告に対して、欧州委員会が積極的に応えていることが見て取れる。最後に、第1部第18段落および第22段落における対象に基づいた（target-based）3者間契約および協定に関して、地域委員会が2002年12月の欧州委員会通信の内容を明白に支持したことを指摘した。これもまた、欧州委員会の提案を地域委員会が支持したことを確認する意味での記述であろう。第2部に関しては、第6、11および12段落において地域委員会が、司法裁判所への地域のアクセスを求めたことに関して欧州委員会は、司法裁判所への地域の直接のアクセスの要求を拒否したEUの将来に関する会議におけるコンセンサスを維持することが最も良いと考える¹⁶。ここでは、地域委員会の要求を拒否している。

第2の例は、「欧州に関するより多くの研

究 - GDPの3%に向けて」(COM (2002) 499) および「欧州研究地域：新たな契機を求めて - 新たな展望の強化、再確認および開始 - 」(COM (2002) 565) に関して選択的諮問を受けた2003年4月の地域委員会の意見 (CoR 328/2002) である¹⁷。25段落に及び意見の構成は以下のとおりである。「地域委員会の見解および勧告」(1 - 6段落)、「研究政策の基準」(7段落)、「研究者の移動性」(8段落)、「国家の研究プログラムのネットワーク化、公的研究基盤の強化および{GDPの3%への}研究における民間投資の押し上げ」(9 - 22段落)、「知的財産権保護の適切な制度」(23段落)、「研究開発のための支援をする金融市場および有利な財政条件の確立」(24 - 25段落)である。この地域委員会の意見では、欧州委員会の意見に賛成する段落が多い。地域委員会が批判あるいは勧告している点は、研究に供給される財源が少なすぎる点および研究を行い、それを利益のあがる利用、特に民間部門における利用に供する動機が少ない点(2段落)、調整の結果、特定の研究分野に偏らないようにすべきこと(3段落)、研究者の可動性を高めるべき点(8段落)、現在の枠組みは、特に中小企業に関して、知識経済における革新を応援するのに適切なやり方ではない点(16段落)である。これに対し、欧州委員会は、まず地域委員会が2つの文書をとてもよく理解したことを喜ばしいこととし、地域委員会の意見のなかの以下の3点について欧州委員会の意見を述べている。第1に、研究に供給される財源が少

なすぎる点に関しては、欧州委員会は、「研究への投資：欧州のための行動計画」(COM (2003) 226 of 30 April 2003) で次のように答えている。すなわち、この行動計画において推進される措置は、研究及び革新の公的資金を集中的に投入し、研究に対してよりおおくの民間投資を惹起することを特に励まし、監視するよう意図されている。ここでは、欧州委員会は、地域委員会の懸念に答えたいえるであろう。第2に、EU構成国および連合国間の研究開発活動の調整の増加に関する必要性に、地域委員会が原則的に同意していることに言及している。欧州委員会によると、この勧告も、同じく「研究への投資：欧州のための行動計画」(COM (2003) 226 of 30 April 2003) に含まれている。ここでは、欧州委員会の意見と地域委員会の意見が同様であることを確認しているようである。第3に、研究開発の可能性として、調整の開かれた方法が検討されなければならない、と地域委員会が考える点に触れている。欧州委員会は、2003年3月3日の競争理事会の会合において勧告された、調整の開かれた方法の適用に関して必要な措置をとりはじめた、とこたえている。ここでも、欧州委員会は、地域委員会の批判に答えている。

以上、2つの事例を見てきた。欧州委員会は、地域委員会の批判や勧告のすべてにこたえてはいないが、答えられる部分については答えている。そして何よりも、条約上は地域委員会の意見に対して何らかの回答をすることが義務づけられていないのに対し、殆どの

地域委員会の意見に関して何らかの回答を行っている点が注目される。地域委員会の意見は、わずかであれ欧州委員会にとりいれられ、ひいてはEU政策決定過程に影響を及ぼしている、と考えられ、地域委員会はEU政策決定過程に民主的コントロールを微力ながら及ぼせている、と考えることができるであろう。

地域委員会が抱える問題

地域委員会は、主にドイツの州の主張がとりいれられた形で設立された。EUの諮問機関であり、意見を採択することによって、EU政策決定過程に対して一定の影響力をもつ。しかし、マーストリヒト条約によって設立された地域委員会は、諸地域、特にドイツの諸州にとっては、その主張がすべてうけいれられたわけではなく、不満足なものであった。にもかかわらず、この本当に小さな前進でさえ、地域の問題が、新しい方法でEUの政治の議題にのぼったことを示す¹⁸。

さて、地域委員会の構成員は、各国の国家構造により大きく異なる。地方分権度の高いベルギー・ドイツ等の国々では、構成員は主に地域レベルから送り込まれてくるのに対して、中央集権度の高い国々では地方レベルから代表を派遣している¹⁹。このように、EU諸構成国の下位レベルの地域・地方政府のあり方は様々である結果、地域委員会の委員たちには、出身母体の大きさの違いや利益の違いが反映され、その多様性は大きい。例えば、フランスとイタリアは中央集権国家であるし、デンマークは国が小さすぎて、市長を地

域委員会の委員として派遣している。他方、ドイツは連邦制をとり、州の代表を委員として派遣している。これらの結果、地域委員会の採択する意見は、最低限合意できたラインになり、EU政策決定過程に対する大きな影響力を期待できない²⁰。とはいっても、必ずしもすべてのメンバーにとって地域委員会が非効率的であると考えられているわけではない。特に自国においてEU政策決定へのアクセスができない多くの地方政府にとっては、地域委員会がその情報を与えてくれるため、地域委員会の存在は重要である²¹。

一方、地域・地方政府は、地域委員会を通じてではない方法でEU政策決定過程に影響力を及ぼそうとしているし、そちらの方が各地方・地域政府の多様な意見をより効果的に反映できている。たとえば、オーストリア、ベルギー、ドイツの地域は、国内的に自らの管轄権にある分野において、例えばEU理事会において自国の一員として発言する権利や、政府間会議における自国政府の立場の準備においてなんらかのインプットをする権利といった憲法上の権利をかちとった。イギリス、イタリア、スペインにおいては、より非公式的な方法で自国政府の優先順位形成に影響を及ぼしている²²。

また、地域・地方の在ブリュッセル代表部はこのように横の協力関係を築くことによって、地域委員会に条約上与えられた役割の限界を超えようとしており、地域委員会を補完する役割を果たしている²³。

おわりに

EUは、連邦をめざすのか、それとも単なる国家連合のままなのか、について常に議論がなされてきた。しかし、その両者間の議論に折り合いをつける試みのなかでマーストリヒト条約以降、統合の鍵概念として、補完性の原則が前面に出てきた。補完性の原則を統合言説の主題におしあげたのは、デンマークの国民投票によるマーストリヒト条約の批准の拒否であった。この出来事は、EUと構成国国民との乖離という問題を象徴していた。いわゆる民主主義の赤字である²⁴。補完性の原則は、EU、国家、地方と三層で政治的統治が行われているEUにおいて、どのレベルが政策を実施するのに最適であるかについて常に検証されることを確実にする²⁵。補完性の原則は、EUにおける規範の発展に、多様なアクターを引き込む戦略上の理念となっていくた。この文脈において、国民の同意という仮構を実体化する主権の概念に依存しないで、EUの民主性の向上がもたらされる。²⁶以上により、意思決定や政策実行がEU・構成国・構成国の下位レベルの地域・地方政府の間で多元化しつつも、全体として断片化しない欧州が模索されていった²⁷。

構成国の下位レベルの地域・地方政府をEUにおいて代表するのは、地域委員会である。地域委員会には地域・地方政府を代表するというには、多くの問題点をかかえているが、これまでの国際機構において、国際機構レベルで構成国の下位レベルの政府代表の集合体が当該国際機構の正式の機関としてとり

こまれたことはなかったため、これは国際機構における新しい発展のひとつであるといえるであろう。

注

- ¹ 駐日欧州委員会代表部広報部『ヨーロッパ』、2005年夏号、16頁。
- ² 2005年7月に筆者が参加した、欧州大学院大学(European University Institute)で行われた夏期講座・EU法プログラムの担当教員の多くの意見。
- ³ 藤田久一「国際連合と民主主義 - 二一世紀の世界機構の条件 -」、安藤仁介・中村道・位田隆一編『21世紀の国際機構：課題と展望』、17頁。
- ⁴ プットラー(PUTTNER, Adelheid)ポツダム大学教授(国際法)講演「The Project of European Constitution - Failure or Future? -」(京都大学法学研究科21世紀COEプログラムB-4班主催 国際ワークショップ、2005年9月27日、於京都大学時計台記念館 2階 会議室IV)
- ⁵ 藤田久一、前掲論文、17頁。
- ⁶ 欧州議会については、修士論文「欧州議会の役割と共同体の民主的統制 - マーストリヒト条約による機構改革後 -」において検討した。構成国議会については以下の拙稿を参照されたい。荒島千鶴「フィンランド国会によるEU政策決定過程への参加」、『外務省調査月報』1998年第3号、外務省国際情報局調査室、1998年8月、2-20頁。荒島千鶴「構成国国会の審査制度によるEC立法過程の民主的統制」、『日本EU学会年報』第21号、有斐閣、2001年9月、222-238頁。
- ⁷ 若林広「21世紀欧州統合のガバナンス」、『行動科学研究』第52号、7頁。
- ⁸ 若林広、同上論文、7頁。
- ⁹ COMITE DES REGIONS DE L'UNION EUROPEENNE; ASSOCIATIONS/BUREAUX DE REPESENTATION REGIONALE ET COMMUNALE A BRUXELLES'
- ¹⁰ 若林広、前掲論文、7～8頁。
- ¹¹ 中村民雄「動く多元法秩序としてのEU」、中村民雄編『EU研究の新天地 - 前例なき政体への接近 -』、ミネルヴァ書房、2005年、222～223頁。
- ¹² 中村民雄、同上論文、223頁。
- ¹³ Nergelius, Joakim, "The Committee of the Regions Today and in the Future", in Weatherill, Stephen and Bernitz, Ulf, eds., *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2005, pp. 125-126.
- ¹⁴ 2004年11月17日の地域委員会の本会議およびその前の政党ごとの会合において、筆者がオブザーバー参加した際に見聞した手続。
- ¹⁵ European Commission, "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/document/en/suites_avis_en.pdf (last visited on 18/1/2006.)

¹⁶ Ibid., pp.4 ~ 5.

¹⁷ Ibid., pp.27 ~ 28.

¹⁸ Loughlin, John, “ The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe ”, in Weatherill, Stephen and Bernitz, Ulf, eds., *Op. cit.*, p. 161.

¹⁹ 若林広、前掲論文、11頁。

²⁰ プットラー、前掲講演。

²¹ Jeffery, Charlie, “ Regions and the European Union ”, in Weatherill, Stephen and Bernitz, Ulf, eds., *Op. cit.*, 2005, p39.

²² Ibid., p37.

²³ Weatherill, Stephen, “ The Challenge of the Regional Dimension in the European Union ”, in Weatherill, Stephen and Bernitz, Ulf, eds., *Op. cit.*, p.20.

²⁴ 臼井陽一郎「EU:欧州統合の意味変容」、小川有美・岩崎正洋編著『アクセス地域研究 : 先進デモクラシーの再構築』、日本経済評論社、2004年、50 ~ 52頁。欧州議会で最大会派を形成する欧州人民党は、EUが古典的な連邦国家对国家連合の対抗関係では理解できない歴史的にユニークな組織である点を強調している。(臼井陽一郎「EU環境法とポスト国民国家の言説 - 刑事罰適用と市民の司法アクセスをめぐる」中村民雄編『EU研究の新地平 - 前例なき政体への接近 - 』、ミネルヴァ書房、2005年、105頁、注(7))

²⁵ 駐日欧州委員会代表部広報部『ヨーロッパ』、2005年夏号、17頁。

²⁶ 臼井陽一郎「EU:欧州統合の意味変容」、58頁。

²⁷ 臼井陽一郎「EU環境法とポスト国民国家の言説 - 刑事罰適用と市民の司法アクセスをめぐる」、79 ~ 80頁。

* 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 Democratic Control of the EU Decision-Making Process by the Committee of the Regions

ARASHIMA Chizu^{*}

Abstract

It is said by the scholars that it is difficult for the EU Constitutional Treaty to enter into force in the near future and the Nice Treaty continues to apply.

The author considers the European Union as a sui generis international organization whose public power is institutionalized. Therefore, she considers that there should be an examination from the point of view of the democratic control of its decision-making. This article deals with the Committee of the Regions which was established by the Maastricht Treaty and examines the democratic control of the EU decision-making by the local or regional authorities of the Member States through the Committee of the Regions.

The Committee of the Regions is a consultative institution and can adopt an own-initiative opinion. The European Commission does not make comments on all the recommendations made by it, but it does make comments on and agrees with certain points. Furthermore, it is important to note that the European Commission makes comments on almost all the opinions although it is not obliged to do so by the Treaties. Therefore, it can be said that the Committee of the Regions controls the EU decision-making democratically through the European Commission.

After the entry into force of the Maastricht Treaty, the principle of subsidiarity appeared as a key concept of the EU integration. EU decision-making or implementation became multiplied among EU, Member States and local or regional authorities but the EU has not lost its unity. The local or regional authorities of the Member States are represented by the Committee of the Regions. This is one of the newest developments of the international organizations because the representation of

^{*} Former Research Associate, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

the local or regional authorities had not been included as a formal institution of an international organization.