

〔論 文〕

危機の時代における EU・欧州議会の 権限強化の動向

——立法権限, 行政府構築, 通貨分野への関与強化——

見 玉 昌 己

はじめに

EUは、多くの論者が指摘するように、制度疲労を起こしている。欧州石炭鉄鋼共同体発足時の1950年代から60年代を通して、相対的に均質であったEUであるが、20世紀後半から21世紀に入り、拡大に次ぐ拡大で、加盟国は28になり、EU内の経済格差は極めて大きなものとなった。しかもEUを取り巻く内外の劇的な変化を受けて、その制度疲労は大きい。EUの制度疲労は、加盟国の増加による組織の肥大化、及び意思決定の困難さという内部要因と、外部環境の激変に負う。

ヨーロッパ統合の成功における国境障壁が低められることで派生した大量の経済移民とそれを可能にしたEUでは、極右ナショナリストの国内政治や欧州議会での進出と、リーマンショックなどの国際経済環境の悪化の中で、ギリシャなど南欧諸国の債務危機の昂進という状況を生んでいる。そうした新たな状況を受けて、現地でも同様だが、わが国でも欧州統合をネガティブに評価する論調が強い。

しかも2015年に入って、米国の対中外交の失敗のつけとすべき、中東アフリカ地域の統治機構の崩壊の状況を受けて、マグレブ、イラク、シリア等からの百万単位の大規模な難民の流入という状況を迎えている。EUとヨーロッパ統合認識はさらにネガティブになるものと思われる。しかし、ヨーロッパ統合の歴史を振り返れば、欧州経済共同体といわれた時代から、EUにあっては、危機は常態であったといえる。

実際、冷戦期の東方外交に心を砕き、対ソ関係で新次元を開いた西独首相でヴィリー・ブランド社民党党首は、その英語版回顧録『人民と政治』のなかで、EU(当時欧州共同体)の発展について、次のように語っている。

「現在でもそうだが、手短かに言って欧州共同体の歴史は危機の総計である。それは危機の中で、そして危機を通して発展してきた過程であると述べる。」(Brief as still is, the history of the European Community is the sum of its crises. It might be described as a process of development *in* crises and *through* them.)¹⁾

日々報道されるユーロや移民、難民の世紀的規模での流入といった内外のEUが直面したことがない危機は重大ではあるが、これらの事象から一旦離れて、EUを通して進む欧州統合の現状を別の角度から見てみる必要がある。

度重なる条約改正や危機を通して、時に遅いと評価されるが、日々確実に進む危機への対応で確実に強まるEUと欧州議会の権限強化のベクトルを見落としてはならない。実際、ヨーロッパ統合にかかわるすべての事柄が、加盟国一国で解決できる問題ではなく、EUレベルでの、すなわち国家横断的な連邦的解決を必然としているのだから。

この稿では筆者が専門としてきた欧州議会に焦点を当て立法、行政府構築、ユーロという経済通貨同盟(EMU)の3局面に焦点を当て、内部において進む欧州議会の機能強化の動向を概観したい。

何よりギリシャ・ソブリン債危機という経済

通貨同盟における民主的監督の必要性を背景に、「ユーロ圏議会」の導入も潜在的にはその必然性を強化しているという現実があるからである²⁾。

1-1 欧州議会の立法権

EUを政治組織としてとらえると、議会を持つことの画期性を指摘せねばならない。ある国際組織において、その法がサブとなる構成体(EUの場合加盟国)の法に優位性を持つ法を生み出す議会があるかは、連邦的組織の重要なメルクマールの1つである。

近代以降の国家の議会の本来的機能は概略3つが指摘される。1つは予算決定権限、第2は立法権限で、第3は議会による行政構築を含めた対行政統制権能である。

以下では欧州議会における立法権限の特色を概観し、最近の欧州議会の立法権限の拡大についてリスボン条約の前と後をみていこう。

1-2 欧州議会における立法権限の特色

1952年に形成された欧州石炭鉄鋼共同体がヨーロッパ統合の第1歩を記したことは知られている。その欧州石炭鉄鋼共同体にあって、その共同総会として出発した欧州議会であったが、それは60有余年のヨーロッパ統合と欧州議会の歴史の中で、基本的には国家の議会の発展過程を取り込みつつ、加盟国の議会がもつ、議会本来の機能を徐々に獲得し、発展させてきた。まさに立法府としての議会の発展であった。

ところで、EUは国家からなる国際機関であり、EUの立法府である欧州議会は、加盟国議会が独自に持つ加盟国の法制定権との関係があり、通常の状態の権限とは異なる特徴を持っている。しかも連邦組織においては、上位に立つ組織とそれを構成する組織とはゼロサム的に権限が配分されているところから、欧州議会と加盟国政府、そしてその背後にある加盟国議会は、その法的管轄権をめぐる常に緊張関係にある。加えて、国際統合組織であるEUは立法発

議権の分野で大きな特徴を持っている。

国家の議会は立法府として、立法発議権が立法行為の中に一連の行為として組み込まれているのに対して、EUの議会である欧州議会では、特別の例外を除いて、立法行為の重要な部分である立法行為が発議権と議決権とに分割されている。

もとより欧州議会は自己の組織、機能、および欧州議会選挙に関して発議権を行使できるという例外はあるが、そうした若干の例外を除き、国家の議会が持つ立法発議権と議決権という広義の一連の立法権限は付与されていない。立法発議権はEUの行政府である欧州委員会にゆだねられている。

ちなみに、なぜ欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)の時代に立法発議権を含め、欧州議会が議会本来の機能を付与されていなかったのか、という重要な問題がある。これについては、以下の3点だけ触れておこう。

すなわち、第1には、欧州石炭鉄鋼共同体においては、欧州の多様な政治的利害とそれを反映した政党政治のなかでその発展が阻害されることを嫌ったためであろう。「議会」ではなく、共同「総会」として位置づけられていたことが、その証左である。実際、欧州統合の最初の政治的組織であった欧州石炭鉄鋼共同体では、行政優位の思想にたち、議会制民主主義という感覚が、十分制度化されていなかった。

1950年代の欧州石炭鉄鋼共同体条約批准の討議過程でも、ルクセンブルクでは、後の欧州委員会となる行政機関である最高機関について、その権限は「権威主義の独裁的権限」として批判されていた³⁾。また欧州石炭鉄鋼共同体自体は賛成であったドイツ社会民主党指導者のカルロ・シュミット教授は、最高機関を、「議会の民主的監督を受けない、石炭と鉄鋼の支配の集権化された組織である」と主張して⁴⁾、連邦下院での討議において、ECSCの総会の中途半端な機能について、「共同体で求められているのは、真の議会であり、何もできないし、なにもしようもしない馬鹿げた議会ではない(not a

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

bastard assembly)」と痛烈に批判していた⁵⁾。

実際、ECSC条約では、行政優位が貫徹されており、総会の条文数は行政府である最高機関と比して少ないことや、最高機関の任期が6年であったことに対して、共同総会の議員の任期は1年でしかなかったことなどにもそれは示されている。

すなわち、議会が行政府を監督するという制度とはほど遠いものであった。しかも加盟国議会の議員との兼任であった。欧州石炭鉄鋼共同体は、第2次大戦後、まだ5年もたたないうちに打ち出された構想であった。それは政党政治への不信感や、独仏を核とする石炭と鉄鋼という産業の戦略資源の共同管理の緊急性を反映していた結果であったといえる。そしてその思想は、欧州経済共同体条約にも受け継がれていく。議会としての認識がなければ、議会がもつ立法発議権もあり得ない。これこそ実務官僚が指導する「モネ・メソッド」として後世に記されるものであった。

第2に第1の点と関連して、個別加盟国は、自国に関する統治については、必要となる自国のデータは所持できても、EU加盟国全体のデータを包括的に掌握できるわけではない。それを持つのは欧州委員会以外にはない。欧州委員会が加盟国や利害団体との情報交換を通して、EUレベルでの加盟国の政治的、経済的利害を重層的に分析し、状況を掌握しており、全体としての利害をEU諸条約の保護者として、欧州委員会が推進できる地位にある。これらも欧州委員会に立法発議権をゆだねた理由であったと考えられる。

第3にはEU創設の父たちは初期において、EUレベルでの立法行為を行う場で、大国が主導するEUの中で中小国の利害が十分確保されないのではないかという危惧があったことも指摘されている⁶⁾。いずれにせよ、中立的な欧州委員会(欧州石炭鉄鋼共同体時代は最高機関)に立法発議権をゆだねて、公正を図ることが意図されていた。

本題に戻れば、欧州議会の問題としては、立

法発議権(Parliament's legislative initiative)が付与されていないことであり、これは長年議論されてきた。

そのことがゆえに、誰からも直接的に選出されていない欧州委員会が、いかなる権限で加盟国を規制する機能を行行使できるのかという、欧州委員会の政治的行為の正当性の問題を内含してきた。それは、同時に1980年代から高まってきたEUにおける「民主主義の赤字」といわれる民主主義確保の問題が提起されてきた背景でもあった。

初期のEUにおいては、立法行為は加盟国政府からなる理事会(閣僚理事会)が独占してきた。それがゆえに、欧州議会の立法発議権自体が問題となることはなかった。実際、欧州議会が諮問的役割においてのみ機能するうちは、立法権が問題になることはなかった。もっとも「アイソグルコース判決」により、欧州議会の意見を得ない理事会の決定は無効であるという欧州司法裁判所からの側面支援はあったのである⁷⁾。

EUの立法で欧州議会は漸次的に、統合の深化を受けて、立法機能を獲得していく。

EUの発展は立法局面では、欧州議会が立法過程に参加を拡大していく過程であったといえる。欧州経済共同体(EEC)条約では「総会」として明記されていた欧州議会は1962年3月に構成員自らが議決して、それ以降、議会として機能していく。

欧州議会が立法権の獲得を望みつつ、それがかなえられないという状況は、1976年の欧州議会の直接選挙法が導入され劇的に変化する。即ち、欧州議会史上初となる1979年の欧州議会直接選挙が実施されて以降、欧州議会の正統性は格段に高まり、議会の実質を獲得していく。1980年代後半以降、怒涛のような条約改正とEU設立とその後の動きは、欧州議会は、「勝ち組」と評される事態を生んだ。EUが条約改正を行うたびに欧州議会の権限が拡大してきたからである。

立法分野においてそれは顕著であった。特に

欧州議会では1987年に発効する単一欧州議定書でそれまで諮問機関とされてきた権限を拡大, 協力手続を導入し, 大きく前進した。さらに1993年発効のマーストリヒト条約で, 限られた分野ではあれ, 共同決定手続を導入し, それまで欧州議会を単に立法過程に参加するという地位を, 共同決定権者としての地位にまで高めた⁸⁾。

特に欧州議会の立法権者としての地位を決定的にしたのは同条約で規定された欧州議会の立法発議請求権の導入である。欧州議会が欧州委員会に対し, EUにおいて必要とされる立法発議を欧州委員会に請求できるとする規定がそれであった。

1-3 欧州議会による直接的な立法発議権獲得の動きと蹉跌

それでは欧州議会は欧州委員会が立法発議権を独占している状況についてどのように考えていたのであろうか。

議会の本来の機能が立法の審議と議決権は発議権と一体的なものとしてとらえるのは, 国家の議会の権能を知るものからすれば, 当然のことである。実際, それについては, 現状に甘んぜず, 欧州委員会ではなく, 欧州議会が直接的に自らが立法発議権を行使するように動いた。そして1993年に発効したマーストリヒト条約が規定した立法発議請求権は, 欧州議会が立法発議という領域に, 大きな一步を踏み出す画期的出来事であった。

この権限は, 代表民主主義をとるEUのいわゆる「民主主義の赤字」という民主主義の欠陥を解消することに関係していた。立法発議請求権は, EU市民から選出された欧州議会が議会本来の立法発議権獲得に接近する動きであり, 欧州委員会との関係でいえば, 欧州委員会を持つ排他的権限に関し, 新たに欧州議会が獲得した立法発議請求権がそれを侵食する可能性があったのである。

立法発議請求権は, 欧州委員会に対して, 欧州議会が立法発議権の行使が十分行われていな

いと判断する場合, 欧州議会はこの権限を活用し, 欧州委員会に対して立法発議権の行使を求めるものであった。

理事会に対しては, EEC条約152条で, 理事会が必要と考える政策について, 欧州委員会に起案活動を促す措置が確保されていた。他方欧州議会もこの権限を欲した。

1984年の欧州議会の統合推進派議員らによる当時としては極めて斬新であったドラフト・トゥリーティ (Draft Treaty) では, 第34条でこれを明記していた。そして, 最終的に, 立法発議請求権はマーストリヒト条約によってEEC条約138条b条として, 導入されるに至った⁹⁾。

この間の動きについては, 欧州議会図書館の文書が触れている。それによると, 1990年に「民主主義の赤字」というEU機関の状況を深刻にとらえた欧州議会は, 欧州委員会に立法発議権がほぼ独占されていた欧州議会の状況について, 欧州委員会の提案に基づくのではなく, 欧州議会が自ら発議権を行使するよう働きかけたことを改めて明らかにしている¹⁰⁾。

そして, 幻となる欧州憲法条約を導く2002年2月に始まるThe Convention on the Future of Europe (正式にはthe European Conventionと称されている)においても, 再び提起されたことを記している。ただしその問題提起については, 同様の権限を理事会にも付与するという圧力のもとに, 欧州議会の代表者は, 欧州委員会の権限をそぐ危険と, EUにおける立法手続が複雑になるという懸念を考慮し, これを取り下げた旨, 記述している¹¹⁾。

1-4 マーストリヒト条約における立法発議請求権の実際

以降, 欧州議会はその権限を「限定的」に行使している。この実際については, 欧州議会研究の定番の教科書というべきCorbettらのThe European Parliament 2007年発行の第7版が詳しい。

それによると, マーストリヒト条約で導入さ

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

れて以降欧州議会から欧州委員会への法案提出を求める立法発議請求権の基礎となる欧州議会決議が2007年までに以下のごとき領域で、採択されている。

ホテルの火災安全対策, 環境的損害	(1994年)
被害者の出生地外で起きた交通事故に関する保険請求処理	(1995年)
保健カード	(1996年)
森林戦略	(1997年)
再生可能エネルギーの	
ネットワークアクセス	(1998年)
文化の協力	(2000年)
書籍価格	(2002年)
地域と少数言語	(2003年)
再生可能エネルギーからの暖房と冷房機関の文書へのアクセス	(2006年)
縫い針による血液感染からの介護労働者の保護	(2006年)
相続と遺言	(2006年)
欧州私企業規則	(2007年)
国境を超えた傷害と重大事故を伴う紛争処理の时限設定	(2007年)

その数は、全部で、13。年に1つか2つである。年によってはそれが行使されていない年もあったことが分かる¹²⁾。なお2009年までにこの件数は29に拡大している¹³⁾。

自身が欧州議会の議員であり、かつ自他共に許す欧州議会研究の専門家であるリチャード・コルベットらは、立法発議請求権行使の前提となる欧州議会本会議でなされた決議に関する欧州委員会の対応について、欧州委員会が基本的にすべての項目について欧州議会が求める仕方で協力的に対処したと述べている¹⁴⁾。

他方、イギリスのEU政治研究者ニール・ニュージェント (Neill Nugent) は欧州委員会が欧州議会の立法発議請求権については、必ずしも、迅速に動いたわけではないという Judge and Earnshaw の研究を引用している¹⁵⁾。それによれば、欧州議会の議決の要件が厳しいことや、被害者の出生地外で起きた交通事故に関する保険請求処理の事例 (1995年) では、結果的に

2007年までかかっており、欧州委員会は積極的に動いたわけではなかったとも指摘している。いずれにせよ、立法発議請求権については、上記のごとく、欧州委員会に対して、徐々にではあるが、その権限行使を通して欧州議会の機能を高めつつあるといえる。

1-5 リスボン条約における立法発議請求権条項の改正

EUでの欧州議会の立法に関する権限強化はさらに進んだ。マーストリヒト条約において共同決定手続が欧州議会に付与されたが、共同決定手続という表記が共同立法権者としての欧州議会のその後の方向を打ち出していた。すなわち、立法行為については、欧州議会が閣僚理事会とともに、この機能を担う仕組みとなっている。しかし、マーストリヒト条約自体は共同立法権者という規定までには至っていなかった。それを明文化したのが、リスボン条約である。それにより初めて「共同立法権者」という表記がEU条約に導入された。

リスボン条約14条がそれで、第1項は以下述べている。

「**欧州議会は、理事会と共同で、立法機能および予算機能を行行使する。**欧州議会は、条約に規定された政治的統制機能および諮問機能を行行使する。欧州議会は、委員会の委員長を選出する。」(強調は兎玉)

共同立法権者としての欧州議会の地位を鮮明にしたリスボン条約であるが、上記14条の規定を受けて、立法領域で改善を見せた。それを補足しておこう。

リスボン条約ではEU運営条約225条で以下定めている。

「欧州議会は、総議員の過半数で、EUの法がEU諸条約を實踐していく目的で必要と考えられる事項に関して、適切な法案を提出するように欧州委員会に対し求めることができる。もし欧州委員会が提案の提出をしない場合、欧州委員会は欧州議会に対しその理由を通知する。」

リスボン条約以前と規定において異なる点を

指摘すれば、以下である。すなわち、具体的には欧州議会議員の議決要件を明確に「総議員の過半数」(of its component members)と規定した。それまでは単に「議員の過半数」としていただけであった。第二の変更点は、欧州委員会が欧州議会から条約上必要とみなす事項について、適切な提案を「起案」(submit)しない場合について、欧州委員会に対して、その理由を欧州議会に通知することを義務付けた。それまでは、欧州委員会の応答責任について明文上の規定がなかった。これに対し、欧州委員会に、起案を行わない場合の理由を明示するように、義務を負わせたことが重要である。この点についてコルベットは、以下のように評している。

欧州議会の立法権については、専門家は、欧州委員会と閣僚理事会の「2頭立ての欧州共同体」(a bicephalous Community)と言及していたが、欧州議会は今や「欧州委員会・閣僚理事会・欧州議会の立法機関間の3角関係」(institutional triangle)における明確な一部を構成しており、それ自身が歴史的にも特筆すべきことである¹⁶⁾。

すなわち、リスボン条約は欧州議会の立法発議請求権について、その過程をより精緻化し、その中で欧州議会は確実に立法権者としての役割を行使しているといえる。

1-6 共同決定手続のインパクト 欧州議会による欧州委員会の立法発議権の侵食

欧州議会は立法権限について、長くその獲得を目指してきた。その結果、リスボン条約で、欧州委員会が発議を行わない場合について、欧州委員会の理由の明示の必要を明記するなど、若干の修正がなされた。とはいうものの、立法発議権を獲得するには至っていない。他方で、立法発議請求権の行使とは別の次元で、実質的に欧州委員会の立法発議権を「侵食する」事象が進んでいる。

ペンザノ、ヘルマニン、コローナによってなされた研究『欧州委員会の立法発議権：漸進的浸

食か』P. Ponzano, C. Hermanin and D. Corona, *The Power of Initiative of the European Commission: A progressive Erosion? Our Europe*. 2012. はそれを論じている。

この研究は、歴代の欧州委員会の中でも、過去を引きずる事例ではなく、欧州委員会形成後3年目の事案を取り上げ、独自に「革新的領域」でなされた欧州委員会の立法活動上での法案の提出の実際を分析したもので、極めて貴重である。

この研究では、共同決定手続に基づき、欧州議会がマーストリヒト条約以前から行ってきた立法計画や、欧州理事会が議長総括を通して事前の立法領域への言及などにより、欧州委員会に圧力が常時かけられていること、そして統合の進展により「革新的」(innovative)領域が縮小している状況を分析した。そして欧州委員会による立法発議権行使の「漸進的侵食か」(progressive erosion?)という疑問符がつく形ではあれ、欧州委員会のEUの立法発議における権限の変化を明らかにしている。

欧州議会は、リスボン条約で共同決定権者と位置づけられることで、欧州委員会の地位を相対的に低下させ、結果的に、EUの立法にかかわる3者の機関間関係において、閣僚理事会とともに、欧州議会の地位を実際的に高めていること、他方で、欧州委員会の地位が侵食され、低下していると示唆している。

欧州委員会に立法発議請求権の不行使の場合の理由の提示という状況を超えて、共同立法権者として、直接的に立法に閣僚理事会と同等同格の地位で参画していること、そして立法発議権をほぼ独占する欧州委員会との関係において、実質的に欧州委員会の発議権に大きな影響を及ぼしていることが証明されつつあるということができる。

すなわち、初期に見られた欧州議会による立法発議権獲得のための直接的要求というEU条約の改正ではなく、リスボン条約で、いわば大上段から、欧州議会が閣僚理事会とともに、共同立法権者であるという位置づけをもたせるこ

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

とで、実質的に、立法発議権の分野において、欧州委員会が欧州議会の意向に沿うようにより強く求め始めたということが出来る。別言すれば、欧州議会によるこれまでの立法発議権獲得の必要性とその獲得への働きかけを相対的に軽減させているのかもしれない。

第2章 行政府構築における欧州議会 欧州委員長の新選出手続 (spitzenkandidaten)

2-1 行政府を構築できない欧州議会の 特異性

2014年は、特にEUにおける欧州議会と行政府の関係、とりわけ行政府構築における欧州議会の役割に顕著な動きがみられた画期的な年であった。EUの行政府と議会の関係については、どうあるべきか、EUでは長年の課題であった。

すなわちドイツ語で舌をかみそうな、Spitzenkandidat (en) といわれる「欧州委員会の長の新選出手続」が導入されたことにある。これは、行政府の長である欧州委員長の選出を欧州議会の選挙と関連させ、その結果を欧州理事会が考慮し、そして最終的に欧州議会が決定するということである。

Spitzenkandidat (en) とは、語源的には、比例代表制併用(連用)制をとるドイツにおいて、「選挙名簿の筆頭者」を意味するドイツ語である。Spitzenとは「筆頭の」という形容詞であり、英単語から類推できるようにkandidat (en) とは「候補者」である。enはドイツ語の複数語尾である。

すなわち、それは、EUのレベルで言えば、欧州委員長の選出過程で予備選挙を各欧州政党に行わせ、各党ごとに候補者を確定させ、しかる後に欧州議会選挙でその一位となった政党から欧州委員会の長候補を議会が推薦し、提案権を持つ欧州理事会の議決を経て、欧州議会に対して欧州委員会の候補を提案させ、その意思を受けて、さらに欧州議会が本会議の議決により最終的に決定するということである。

これは行政府の構築を欧州議会の選挙と連動させるもので、欧州議会史上初めて導入された欧州委員会の正統性と、その政治的行為の正当性を高める画期的な政治的装置である。

ドイツ語がEUの重要な統治にかかわる手段で使用されることが、現在のドイツの地位の高まりを示すものでもある¹⁷⁾。

EUの行政府を誰が構築するのかというEUの統治構造の根幹にかかわる構想をめぐる議論はEUの中では以前からあった。ヨーロッパ統合が国家の主権的権限の深奥部分である、外交安保、軍事、租税という部分にまで広がってくるにつれ、誰からも選出されていない欧州委員会という問題がEUの正統性と、正当性の両面を痛撃していたからである。

すなわち、「欧州委員会はいかなる権限で加盟国の正統性と抵触する行為を行えるのか」という疑問である。

EUにおけるその議論では、国家の政治体制の選択において向けられるように、大統領制をとるべきか、議院内閣制をとるべきかという2つの方向性をめぐる制度論として提起されていた¹⁸⁾。そしてリスボン条約で、議院内閣制への接近というべき条約改正が行われ、欧州議会の選挙における勝者を欧州理事会は、考慮するという事になった。

それまでの関係といえ、EUの前身である欧州石炭鉄鋼共同体は行政府優位のジャン・モネの「共同体方式」(Community Method) という思想を体現し、行政優位に基づく組織構成と運営であった¹⁹⁾。それは上述した欧州委員会の立法発議権限にも及ぶものであった。すなわち決定権限を当該委員会に集中し、議論に明け暮れ、意思決定に時間がかかる状況を回避するという行政主導のスタイルが、第1次大戦、及び戦間期の彼の体験を通して培われたモネの組織論の特徴でもあった。

実際、EUの前身である欧州石炭鉄鋼共同体にあっては、行政府というべき「高等執行機関」(High Authority)²⁰⁾が6年の任期、しかも再任も可能となっていたのに対して、欧州議会の前

身である共同総会の任期は1年ということに典型的に示されていた。議会が行政府を監督するというにはなっていなかった。まして欧州石炭鉄鋼共同体の長の任命は加盟国の決定事項であり、欧州議会は関与の余地がなかった。

欧州議会と欧州委員会の関係について言えば、ドロール時代に入り、欧州委員会の長候補者とその他の欧州委員候補者は欧州議会の公聴会を行うことが導入され、議会の行政統制について一定の影響力を得た²¹⁾。とはいえ、いまだ議院内閣制に接近するというにはほど遠いものであった。

ちなみにリチャード・コルベット(英労働党欧州社会党)は、欧州議会の特色として、超国家的議会などを挙げ、行政府を構成していない点で、米国の議会のようにであると指摘している²²⁾。だが、厳密に言えば、欧州委員会は米国型ではない。わが国でも「EU大統領」と報道機関によって広く使用されているが、それは欧州理事会の常任議長²³⁾であって、欧州委員会の長ではない。欧州委員会の長は、加盟国政府の合意で選出されるだけであり、米国の大統領のように間接選挙とはいえ、市民から選出されてはいなかったからである。

欧州委員会の構成、特に欧州委員長の任命について、欧州議会は議院内閣制をとる欧州の多くの国家とは異なり、行政府は国家の代表からなる加盟国首脳の意味で決定されるように、最初は加盟国政府が、そしてその後は欧州理事会が指名権を持つという状況が続いた。

EUにおいては、この関係について、上述のごとく問題視されてきたものの、行政府の構築の問題には、根本的な条約改正を行われることなく21世紀を迎えた²⁴⁾。

「欧州議会選挙では有権者は、いかなる意味においても、EUレベルでの異なる政策間の選択も、権力を行使する者も選出できない。」というヒックスとホランドが指摘した状況が20世紀を通して、続いていたのである²⁵⁾。

2-2 行政府構築の必要性を高めた構造的

な欧州議会選挙の低投票率

欧州議会の最大政党から欧州議会の長を出すという議院内閣制的な制度構築の必要が決定的となったのは、欧州議会選挙の投票率の低減的傾向が欧州議会の正統性を脅かすと関係者すべてに痛感された時であった。すなわち、第1回欧州議会選挙が導入された1979年で61・9%を記録していた投票率は20年後第5回で半数を割り込んでいた。

漸減的な投票率の低下傾向への危惧や危機感は2002年に調印された欧州憲法条約で反映され、欧州委員会の長の新選出手続として、初めて登場した。しかし、周知のごとく、欧州憲法条約はその批准過程において、オランダ、フランスの国民投票で否決され、あえなく潰え去り、歴史文書となっていた。2009年に発効するリスボン条約は欧州憲法条約を受け継ぐものとして知られているが、実際、行政府の長の選出手続は、ほぼそのまま受け継がれ、2014年の欧州議会選挙で初めて適用されたのである²⁶⁾。

欧州議会選挙の低投票率の原因としては、イギリスなど欧州統合消極派の国家や、東欧諸国など共産圏に長く属していたがため、民主的選挙について、あるいは欧州議会そのものについてのその重要性が十分認識されず、これらの政府も積極的に投票啓発活動をしてこなかった。これらが投票率の全体平均値を下げている。そしてこの投票率の漸減傾向こそが、なにより欧州委員長選出の新手続を導入させる最大の要因となったのである。

実際、国家の議会においては行政府の構築と下院議会選挙が直結しており、国民は政権構築の選択権を、選挙を通して行使し、それが行政府の政策に対して正統性を付与するよう機能している。しかるに、欧州議会では、だれに投票しても、どの党に投票しても、政権構築には関与できない状況にあった。

行政府構築は欧州理事会に、候補者指名権が与えられていることに見られるように、議会選挙が意味を持たない状況にあった。加盟国の下院議会選挙にある投票誘因を決定的に欠いてい

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

る状況では、投票率を恒常的に維持できる状況にはなく、それはそのまま欧州議会の正統性さえ脅かすという状況にあったのである。

2-3 リスボン条約における欧州委員会の長の選出手続 Spitzenkandidaten の実際

リスボン版EU条約は、欧州議会と欧州委員会の関係において、特に欧州委員長の選出で重要な改正を14条と17条でおこなった。それは、

14条1.

欧州議会は、理事会と共同で、立法機能および予算機能を行行使す。欧州議会は、条約に規定された政治的統制機能および諮問機能を行行使す。欧州議会は、委員会の委員長を選出する²⁷⁾。(強調見玉)

17条7.

欧州議会の選挙結果を考慮して、適切な協議をもった後、欧州理事会は、特定多数決によって、欧州議会に対して、委員会の委員長候補を提案する。この候補者は、欧州議会によって、その総議員の多数決によって選出される。この候補者が必要な多数を得られない場合は、欧州理事会は、1ヶ月以内に特定多数決で、同じ手続に従い、欧州議会によって選出されるべき新しい候補者を提案する²⁸⁾。(強調見玉)

この2つの条文の強調した部分こそ、議会在が本来の機能としてきた行政府の長の構成を決めるという近代的議院内閣制の経験に倣うもので、EUと欧州議会の正統性の獲得の手段の1つであった。

ただし欧州議会選挙の勝者の党から欧州政党の事前に選定した候補を選定することについては、この規定がもたらす理論的な問題、そして条文のあいまいさという2つの問題があった。

1つは、欧州委員会が欧州議会の多数派から長が選出されるという議院内閣制に極めて接近する制度をとることで、EU政治が「政治化」(politicization)していくという問題である。これについては、21年前に拙著終章において、以

下のように書いている。いまでも、その考えを変える必要がないと思っている。

「政党政治の場としての議会は本来的に党派的であり、欧州議会が、そしてEU自身が政党政治と議院内閣制の発展を志向する限り、欧州政治が党派性を帯びていく「政治化」の傾向があること、そしてこの現象を避けることはできないということである。」²⁹⁾

2つ目は、新規定の解釈と実践上での問題である。すなわち、欧州理事会の候補者指名は、英首相キャメロンが提起したように、欧州議会選挙の結果にどの程度、拘束されるのか、否かということである。リスボン条約の欧州委員長選出の新規定で使われた「欧州議会選挙を考慮して」(Taking into account the elections to the European Parliament)という言葉には、あいまいさを払拭できず、結局、その後の政治的实践において、政治的にその内実が決定されていくことになった。

2-4 欧州政党の予備選挙の実践と欧州議会選挙キャンペーンとユンケル選出

2009年の欧州議会選挙が終了するや、欧州人民党にリードを許した欧州社会党は、欧州委員会の長の候補者選定に向かう。

欧州委員会も、条約改正を受けて、欧州政党が欧州委員会の長候補の選定するよう促した。2014年3月までに欧州社会党、欧州人民党など主要政党は予備選挙を行い、欧州社会党は欧州議会議長のドイツ出身のマーチン・シュルツ、欧州人民党はルクセンブルク前首相のユンケルを、欧州自民はベルギーの首相経験者であるギイ・フェアホフシュテットを、統一左翼はチブラスをそれぞれ候補者として選出した³⁰⁾。

反EU政党は、spitzenkandidaten過程に参加することはEUの連邦的統合を容認しそれに乗るものだと、イギリスの反EU勢力である英独立党(UKIP)を主力とする欧州自由民主主義(EFD/現在EFDD)や、フランスの極右国民戦線(FN)を主力とする欧州自由連合(EAF)など、予備選での欧州委員長候補の選出手続を

放棄した³¹⁾。

欧州議会戦を前に、欧州各政党から選出された欧州委員会の長の候補がテレビを通して討論会を行うなど、EUレベルでの本格的な選挙戦の宣伝活動を展開し、初めてとなる欧州政党の候補者間でのテレビ討論会も開催された。

欧州議会選挙は欧州人民党が若干議席を減らしたものの、相対一位となった。欧州理事会では、ルクセンブルク首相経験者でユーロ・グループでも指導力で評価の高かったジャンクロード・ユンケルが有力候補者として独仏政府などによって挙げられた。

他方、イギリス政府はユンケルを「連邦主義的」とみなし、政権与党の保守党は、欧州議会レベルでも欧州政党の欧州保守改革 (ECR) の中核であるが、極右同様予備選を実施しなかった。そして欧州理事会でも、キャメロン首相は、ユンケル指名がイギリス国内世論を硬化させ同国のEU離脱を促進すると譲らず、異例にも表決に持ち込むに至った。

欧州委員会の長の選出では、1995年にジャック・ドロールの後を襲う欧州委員長の候補として、独仏の推薦するベルギーのデハーネ首相が有力視されていたが、英首相ジョン・メージャーは彼が連邦的すぎるという理由で、拒否権を行使し、除外された事例があった。キャメロンには、まだそうした意識が働いていたのかもしれない。

結果は、EU加盟国で最も民主主義の質が疑われる政権の首班であるヴィクトル・オルバンのハンガリー1国の支持のみという惨敗に終わった³²⁾。

欧州理事会がユンケルを選んだことで、舞台は欧州議会に移った。欧州議会本会議は彼を長として選出し、加盟国から出されるその他の欧州委員候補者に対する公聴会と承認を経て、2014年11月チーム・ユンケルの欧州委員会が成立した。

それはspitzenkandidatenという新たな欧州委員長の選出手続の下で、国家主権をもとにした個別加盟国政府による排他的な権限行使とそ

の意思の貫徹が、わずか20年の時を経ずに、永久に過去のものとなった瞬間でもあった。

第3章 EUとユーロ圏で高まる欧州議会の役割

3-1 EMUにおけるユーロ・グループの成立

立法と行政構築での欧州議会の権限の変化を見た。通貨についてはどうであろうか。1993年のマーストリヒト条約の批准を受けて、その中で重要な柱である欧州経済通貨同盟 (EMU) の明文化を受けて、いよいよ通貨主権のEUへの移譲が進み始めた。この新しい状況について、プリアコス教授は、「共同体の通貨主権の出現は、予見できない効果をもって国家主権の堅い核を打ち破る」(L'émergence d'une souveraineté monétaire communautaire brise le noyau dur de la souveraineté étatique, avec des effets imprévisibles.) と通貨主権の導入の意義を20有余年前に書いた³³⁾。

EUは、それまで経済学者が不可能としていた単一通貨を導入した。EUが最も強いとされる市場統合分野とも密接に関連するのが通貨である。しかしながら、この共同体通貨主権の出現が皮肉にも現下のユーロ危機を高めている。

しかしこの分野では、危機の本質として、金融主権と財政主権が欧州中央銀行と加盟国とに分断されていることにある³⁴⁾。それに加えて、欧州議会の役割は十分強化されているわけでない。ユーロ危機を通して、EUの統治構造の新たな制度変更につながる潜在性を秘めつつ、欧州議会の関与が進みつつある。なぜなら通貨統合はユーロ危機を招き、緊縮財政を求める政策は、当該国市民に強烈な作用をもたらし、EUの民主的正統性が問われているからである。

ところで、EMUの第3段階であるユーロの導入が実現し、金融主権とその行使がECBに集約されて以降、EUの金融政策と密接不可分な財政政策行使の主体である加盟国は、その調整のために、ユーロ・グループを創設した。これはEUにおける典型的な事象の1つである。あ

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

る事象が起き、それに相応する政治組織の必要性が求められ、それに応じて新たに政治組織が形成されるといふ、一種「スピルオーバー」といふべき、EUの発展の典型的事例といふべき事象であった³⁵⁾。

ユーロ・グループとは、EUのユーロ発行国の財務相による会合で、ユーロの通貨価値の維持にかかわる問題を討議する主体であり、EUの経済財政理事会の前日に行なわれる。1997年12月に欧州理事会によってユーロ・グループの設置が承認され、1998年6月4日に初会合が開催された。その後、12年の時を経て、このユーロ・グループはリスボン条約に正式に明記されることになり、条約に明記された正式なEUの制度となっている。デファクト (de fact) で組織が生み出され、それが条約に明記されデジュリ (de jure) 化されるといふ、お定まりのEUの方向で進んでいる。

ちなみにEUの方向性と戦略については、経済学者竹森俊平は、例えばユーロの戦略がなかったこと、そして闇雲に統合を進めたことが現在のユーロ危機を招いているという見方を提示している³⁶⁾。そうではない。EUは国家主権の壁との相克の中で、やれるところからやっていくという漸進主義を最初からとっている。

1957年調印されたEEC条約にある ever closer union という言葉自体が、欧州統合の完成期限に関する時限性を取り払った表現であり、まさに欧州統合の無期限的性格を示しているところである³⁷⁾。しかもユーロ導入は何よりも政治的意思の産物であった。それゆえ、制度の完成度を後にしても、政治的判断で、その欠陥を知りつつ出発したといえるのである。もっとも経済合理性を犠牲にして、通貨統一を最大の政治的優先事項とした結果、竹森が指摘するように、通貨分野での現在の大混乱を招いているということは確かである³⁸⁾。

EUの加盟国の政府、中でもユーロ圏政府の財政担当相の会議として創設されたユーロ・グループは、それ自体が組織形成の背景としてユーロ圏政府の調整を必要とする蓋然性をその

内に秘めて発足した。通貨主権の出現は、ユーロ・グループの創設を生んだが、それに相応するように、欧州議会のなかにそれを補完する形でユーロ圏議会の創設を論理必然的に求める。

なぜなら、ユーロ圏で投入されることになるユーロ圏市民の資金について、国家においては、国家予算を議会が監督するように、それがEU全体の予算とは異なる資金から投入される可能性が出てきている。そうなれば、ユーロ圏の市民から出る資金運用を監督する議会を要する。それが論理的に考慮されるユーロ圏議会の根拠となる。そしてそれは、これまでEU予算を一体として監督してきた欧州議会の分断をもたらす動きとなる。

実際、EUやユーロ圏の資金を投入するに際して、必然的にEU市民から選出された欧州議会の意見を聞く必要性が高まるのである。緊縮財政が、対象国である南欧、特にギリシャの国民の生活を直撃するにつれて、財政赤字に苦しむ南欧の債務過剰国家で求められる緊縮政策の正当性が問われ始めている。そして、EUにおける代表民主主義の要(かなめ)であるのは欧州議会であり、それをおいてほかにない。ただしユーロ圏が関与する事項に関しては、非ユーロ圏の議会の議員が関与することの問題も生じる。

欧州議会のユーロ問題での役割については、2015年6月に出された5機関報告(Report on Completing Europe's Economic and Monetary Union)などの報告では、欧州議会の役割はほとんど触れられていない³⁹⁾。だが、欧州議会がユーロ圏での財政問題に関与する必要性については、すでに2011年にドイツの有力政治家により語られている。

同年11月27日付日本経済新聞のインタビューに応じて、ドイツ社会民主党SPDのシュレーダー元首相は、「財政や経済政策の監視が必要なのは疑いない。だが、それは民主的な負託のない専門家でなく欧州議会がやるべきだ。各国議会から欧州議会に権限が移るのに合わせ、ユーロ導入国出身の議員が担えばいい。」と

語り、欧州議会の議員がその任にふさわしい旨、語っていた⁴⁰⁾。

シュレーダー前首相が指摘したことの意味は、2つある。第1は、EUの中核となるドイツ国内では、CDUやSPDという2大政党が、与野党ともに、EUの連邦的統合の必要性について基本方針では合意しており、これを政争の具とはしないことである。第2は、加盟国の主権的権限を移譲したEUでの財政主権に関する決定では、欧州議会を以て、その民主的正統性を確保すると理解されていることである。

特に後者は金融主権の権限譲渡に相応して、EUのとりわけ加盟国がそれまで排他的権限としていた財政部門の権限をEU側に譲渡することを意味している⁴¹⁾。すなわち、少なくともユーロ圏に限っては、財政監視では、欧州議会を柱とするとの認識を語って実に明快である。国家における予算統制を議会が果たすように、EUにおける財政の民主統制は、不完全ではあるが、欧州議会が必要に応じて役割を果たすべきであるとの認識を明言している。

3-2 ドイツ、フランス、ECBにおける新たな動き

2014年に入り、危機の深刻化に対応して、ユーロ圏の中核というべきドイツ、フランス、欧州中央銀行はそれぞれ、独自の意向を打ち出し始めた。「独財務相、ユーロ圏加盟国だけの統一議会創設に前向き姿勢表明」という記事がロイターによって伝えられた。それはユーロ圏議会構想に直接触れるものであるのでここで紹介しておこう。

同記事によれば、ドイツのショイブレ財務相は2014年1月27日、EUの欧州議会と別にユーロ圏加盟18カ国(現在19カ国)だけの統一議会を創設する構想に前向きな姿勢を表明した、というものである⁴²⁾。この発言は、欧州議会における中道右派グループの「欧州人民党」が主催した集会において発されたものであった。

このユーロ圏での統一議会、すなわちユーロ圏議会創設の必要性に関する発言と構想は、ロ

イターのこの記事が正確に伝えるように、「28の全加盟国で立法を行うというEUの根本原理に対する挑戦」となる。すなわち、欧州議会が非ユーロ圏とユーロ圏とで分裂することを意味し、「欧州統合の最大級の象徴が損なわれる」可能性を秘めた動きでもある⁴³⁾。ショイブレ財務相は「われわれは欧州の統合を知的なやり方で進展させ、(EU)条約に変更を加えてそれを制度化していく必要がある」と述べていた⁴⁴⁾。

ユーロ圏議会構想については、フランスとECBからも出されている。同じくロイターは、2015年に入り独自の予算を持つユーロ圏財務省と合わせ、各国の経済・財政政策を監視できる議会と権限を導入する構想について、フランスのマクロン経済相の考えを伝えている。

それによれば、独仏両政府は主権とリスク分担をめぐる過去の抵抗感を捨て去り、欧州を新しく作り直す必要があるとした。そして「加盟国が現在のように、通貨同盟内のいかなる形の財政移転も受け入れる用意がないと言うのなら、ユーロとユーロ圏の存続はあきらめた方が良い」と述べている⁴⁵⁾。

フランス政府は、5年前の2010年5月段階でシャテル報道官が財政及び予算面での協調改善を支持するとしたものの、「予算案を決定するのは(国家の)議会であり、フランスの予算案採決を行うのは欧州委員会ではない」と述べていた。すなわち、予算編成という財政主権へのEUの介入強化の動きをけん制していた⁴⁶⁾。そのことを考えると、ユーロ危機の深化を経て、ずいぶんその姿勢は変化しているといえる。それほどに、フランスにとってもユーロ危機の影響は大きいということである。財政移転に消極的なドイツとの対比を示している記事である。

マクロン経済相は、スーパー・コミッション率いる欧州の「経済政府」が市場で資金を借りられるようにし、この政府にEUの域内総生産の約1%よりも大きな個別予算を持たせるとその機能を具体的に語っている⁴⁷⁾。

同記事は、ECBのクレー専務理事の構想も伝えている。それによれば、欧州議会の監視下に

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

ユーロ圏財務省を設置する必要を述べ、「財務省は経済・財政の不均衡防止、危機管理、ユーロ圏予算の運営に責任を負うほか、国際会議などの場ではユーロ圏諸国を代表する」⁴⁸⁾としている。

これらの発言を合わせて考えれば、ジャック・ドローールが1980年代後半に語った「経済政府」、つまりユーロ圏におけるユーロ圏財務省とユーロ圏議会の青写真をEUの中核の独仏両国は温めているということである。

実際、これらの発言は、条約改正に慎重な現状を踏まえ、大きな制度改革を求めているEUの5機関議長共同報告から比べて大胆である⁴⁹⁾。そしてユーロ圏政府が早晩、決断を求められるであろう構想を、少なくとも独と仏とECBの関係者が先取的に語り、世論誘導を始めたことを意味する。

ウンケル欧州委員会が経済通貨同盟の「リスクの共有化」(risk mutualisation)と危険回避⁵⁰⁾を考える限り、紆余曲折はあろうとも、ユーロ圏の独自予算の調達としての金融取引税や、ユーロ圏共同債の導入にも波及しそうであり、それに相応して、その管理と民主的統制としてのユーロ圏議会の必要性は確実に高まっているということである。

3-3 トロイカによる緊縮財政とギリシャのチプラス首相による欧州議会への接近

ユーロ危機がもたらす欧州議会の分裂を秘めたEUの統治構造の変化の可能性については触れた。日々の欧州議会の活動においてもその重要性は増している。

ギリシャでは政府債務残高は2015年では3000億ユーロを超えており、緊縮政策の受け入れによって、失業率は近年26%、若年労働者では51%という状況にあり、欧州委員会、ECB、IMF3者のいわゆる「トロイカ」によるペイアウトも、同国での経済活動の収縮に伴い、皮肉にも、GDPにおける同国の債務残高の比率はむしろ上昇するという状況さえ現れている。

ギリシャ国内のトロイカに対する反発は強く、チプラス率いる左翼政権がギリシャ国民の支持を得て、2015年1月に総選挙で勝利した。トロイカからの救済措置と合わさった緊縮実施条件の受け入れを余儀なくされ、同国では国民投票が実施された。さらに再度の総選挙が2015年9月20日に実施され、195議席とわずかに議席を減らしたものの、緊縮派を抑え、再度、チプラスは政権の座に就いた。EUレベルでも、こうしたユーロ圏加盟国の市民の苦境の声に対して、距離の長短、支持の大小はあるものの、ポルトガルやスペイン、フランスなど、主に南欧の国家で、左派、右派を問わず、協調、共闘を呼び掛ける政党や政治家が出ている⁵¹⁾。

最近では、2015年10月、前首相で欧州委員を務めたイタリアの著名政治家マリオ・モンティは、欧州のフォーラムの中で、ギリシャ国会議長経験者の対EU批判を受けて、ギリシャにも責任があることを指摘しつつも、国民投票の結果が無視されている状況に同情を示している⁵²⁾。EU内の左翼陣営からはトロイカによる緊縮政策実施要求の民主的正当性が厳しく問われ始めている⁵³⁾。

ギリシャに求められた緊縮の要求については、一国の信を得ている政府の正統性や国民投票で表明された意思がどれほど、EUレベルで反映され得るのかというEUにおける民主主義の確保の問題が新たに先鋭に提起されているのである。

債務返済に必要な緊縮策を求められ、総選挙でこれを拒否する公約をなし、初めて政権に就いた急進左翼連合(シリザ)のチプラス首相であるが、EUレベルで、ドイツなどのユーロ圏加盟国や欧州議会と対立を深めていた。だが、EU政治の中で欧州議会が果たす役割について学習成果が上がってきたとみえ、2015年に入り、欧州議会への接近が著しい。

チプラスは2015年8月19日に、トロイカ(欧州委員会、ECB、IMF)により実施されているギリシャへのペイアウトの評価に対して、欧州議会への関与を求めた。この案件は、9月のは

じめに欧州議会欧州政党議長会議 (Conference of Presidents) で討議された。欧州議会が本格的にトロイカの政策を評価する最初のものとなる。

欧州政党で言えば、チプラスの提案自体は、欧州社会党 (S&D)、統一左翼 (GUE/NGL)、欧州自民 (ALDE)、緑の党 (The Greens) および欧州議会議長によって支持されている⁵⁴⁾。特にドイツではCDUと連立を組んでいるのが、欧州議会議長が所属するSPDであり、ユーロ圏で最も重要な政治アクターへの働きかけは大きな意味を持つ。このようにユーロ危機を通して、欧州議会の政治活動も活性化し、その本来の目的を深めるよう作用している。

結 論

EUにおける代表民主主義の要である欧州議会は、EUが危機の中で危機を通して発展するという50年前の西独首相ブランドの至言のごとく、着実にその機能を充実させている。その過程を立法、行政構築、通貨の3つの領域の事例を通して見てきた。

立法権限についても、欧州議会はかつて諮問機関でしかなかったが、EUの民主主義の赤字の是正の必要というなかで、共同立法権者として、欧州委員会への影響を深めており、それまで長く求めてきた立法発議権も共同立法権者という立場で、その意義を変化させている。また長く加盟国政府の専権事項であった行政構築についても、欧州議会の役割の強化が図られている。

ユーロ危機についても同様である。緊縮財政はどこまで求められうるのか、その痛手をどう緩和するのか、欧州議会の役割はここでも高まっている。

確かに多くの論者が指摘する如く、EUは内と外から危機に直面している。しかし、1648年のウエストファリア条約で定まったとされる近代の国民国家の国際関係を転換するパラダイムを持つのが、欧州統合である。この世紀的プロ

ジェクトを評価するに際しては、長期的スパンでみる必要がある。

事後的、あるいは弥縫的といわれようが、30年の単位でみていくと、3分野でみたように、時に条約改正を経つつ、必要な措置がとられてきた。国家主権とのせめぎあいが最も厳しい経済と通貨の分野にあっても、危機を克服するため、銀行同盟や財政同盟の必要が意識され、論理必然的にユーロ圏議会さえ視野に入り始めている。

危機の克服の過程で、それだけユーロ圏で必要な制度が創設、導入され、結果、連邦的統合が進むということである。そしてユーロ危機は加盟国が持つ財政主権とECBがもつ金融主権の一体化を生む。チプラスが欧州議会議長との関係を強めているのも、欧州議会の有用性を理解してきた証ともいえる。

ユーロ圏財務省やユーロ圏議会の今後の構想については、外務・安全保障政策上級代表が外相理事会の議長を担当し、同時に欧州委員会の副委員長も兼務しているという外交分野での実績もあるように、加盟国とEUのいっそうの一体化の方向を示している。

ユーロの価値の防衛に付随する経済政策の統一や調和化については、一朝一夕に国家主権擁護派とナショナリズムの壁を崩せるわけではない。EUを通したヨーロッパ統合は、力ではなく合意によるものであり、進めるものから進むというenhanced cooperationの思想に立っている。

EUは、「解体」や「崩壊」などというメディアの安直な認識とは異なり、その中核においては、「欧州連合」と表記される組織体を超え、それを否定するように「欧州連邦」の相貌を獲得しつつ、深化していることを見ることができる。EUは、ヨーロッパ統合に消極的なEU加盟諸国を一種、置き去りにする多段階統合を進めつつ、その中核において、連邦的政治組織のガバナンスを整えつつ、まさにネバー・エンディング・ストーリー (never ending story) を日々、欧州統合史に記していることを書いて、結論と

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

しよう。

〔付 記〕

引用の外電は断らない限り電子版。なお、根岸隆史氏(参院事務局)には草稿段階で、各種の助言をいただいた。感謝を表したい。もとより本稿についてはすべて筆者の責任の範囲にある。

注

- 1) 英文訳 *People and Politics: The Years, 1960-75*, 1976 原書は以下。Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975*. Verlag Hoffmann und Campe, Hamburg 1976.
- 2) EUが他のあらゆる国際協力機関と違うのは、法規範能力を常態化させ、それを通して加盟国を統合という合目的に誘導していることにある。国際協力機関の典型である国際連合も確かに法規範定立権能を有しているが、その数と程度において、前者の比ではない。
- 3) Dirk Spierenburg and Raymond Poidevin, *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community: Supranationality in Operation*. Weidenfeld & Nicolson. 1994. p. 32.
- 4) Henry L. Mason, *The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism*. Martinus Nijhoff. 1955. p. 22.
- 5) Henry L. Mason, *Ibid.*, p. 23.
- 6) P. Ponzano, C. Hermanin and D. Corona, *The Power of Initiative of the European Commission: A progressive Erosion? Our Europe*. 2012. p. 7.
- 7) 同判決については以下参照 中村民雄・須網隆夫(編著)『EU法基本判例集[第2版]』(日本評論社, 2010年)。
- 8) 欧州議会の立法権の発展と協力手続、および共同決定手続については、本稿で詳細するのは避け、拙著に譲る。『欧州議会と欧州統合 EUにおける議会制民主主義の形成と展開』成文堂2004年。
- 9) 欧州議会と欧州統合成文堂2005年213頁。
- 10) Parliament's legislative initiative. Library Briefing 24/10/2013. p2. この時点では、同じ権限を閣僚理事会に与える動きがあり、それを懸念した欧州議会は完全な立法発議権を獲得することを断念したと記している。
- 11) *Ibid.*
- 12) Corbett et al., *The European Parliament*. 7th edition. 2007. p. 239.
- 13) Corbett et al., *The European Parliament*. 8th edition. 2011. pp. 265-266.
- 14) Corbett et al., *The European Parliament*. 7th edition. *Ibid.*
- 15) Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*. 7th edition 2010. p. 180.
- 16) *Ibid.* p. 245.
- 17) 欧米のメディアではすでに例えば, the spitzenkandidat(s) と、英語化して使用されている事例がある。拙稿「2014年欧州議会選挙と spitzenkandidaten—EU政治への衝撃」『海外事情』 拓殖大学2014年62巻12号参照。
- 18) バグダノールの業績 *The European Union, the Political Class, and the People*, in Jack Hayward ed., *Elitism, Populism, and European Politics*. Clarendon Press. 1996. 第5章, および “The European Community and Sovereignty.” *Parliamentary affairs* 44, No. 4 (1991): 481-492. (with Geoffrey Woodcock) 参照。
- 19) P. Ponzano, C. Hermanin and D. Corona, *Ibid.*, p. 5.
- 20) 「最高機関」と年来訳されているが、言語はHighであって、「最高」という意味はない。行政組織の機能の特性に注目して、初期の欧州石炭鉄鋼共同体研究者か、石炭と鉄鋼の業界関係者により訳出されたと考えられる。
- 21) もとよりイタリア政府が推薦した司法担当ブッティリオーネ候補が女性の社会的役割においてカトリックの原理主義的保守主義として差し替えられることなど一定の影響力を行使してはいた。
- 22) Francis Jacobs, Richard Corbett, Michael Shackleton, *The European Parliament*. 7th edition p. 7. なお第8版では10の特色を挙げ、米国については7つ目に挙げている。
- 23) たとえば、「ギリシャのユーロ離脱想定せず = EU大統領」時事通信2012年8月29日、「EU大統領：自治州の財政運営はスペインに委ねられている。」ブルームバーグ2012年8月28日の用例。
- 24) 児玉『欧州統合と欧州議会』前掲 2005年459頁。
- 25) Hix and Hoyland, *The Political System of the European Union*. p. 158.
- 26) ただし、2014年では関係者の期待にもかかわらず、投票率の低下傾向に歯止めを打つことはできなかった。欧州議会の投票率の低減傾向については、拙著『欧州統合の政治史—EU誕生の成功と苦悩』芦書房2015年238頁参照。
- 27) 第14条1の原文は *The European Parliament shall, jointly with the Council, exercise legislative and budgetary functions. It shall exercise functions of political control and consultation as laid down in the Treaties. It shall elect the President of the Commission.* 翻訳は、基本的には、鷺江義勝編著『リスボン条約による欧州統合の新展開—EUの新基本条約』ミネルヴァ書房2009年に基づく。
- 28) リスボン版EU条約第17条7の原文は以下である。

- Taking into account the elections to the European Parliament and after having held the appropriate consultations, the European Council, acting by a qualified majority, shall propose to the European Parliament a candidate for President of the Commission. This candidate shall be elected by the European Parliament by a majority of its component members. If he does not obtain the required majority, the European Council, acting by a qualified majority, shall within one month propose a new candidate who shall be elected by the European Parliament following the same procedure.
- 29) 拙著『欧州議会と欧州統合』前出 459頁。
- 30) 拙稿「2014年欧州議会選挙とspitzenkandidat」『海外事情』2014年12号参照。
- 31) 2015年11月現在欧州議会ではFNが中心となり、7カ国25名の欧州政党形成要件を満たし、8カ国39名の議員を擁した極右政党の「民族と自由の欧州」Europe of Nations and Freedom (ENF)を構成している。
- 32) 同上
- 33) A. D. Pliakos, La nature juridique de L'Union européenne, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*. 1993. p. 223.
- 34) ユーロ危機の背景, 原因については, 星野郁『EU経済・通貨統合とユーロ危機』日本経済評論社2015年参照。
- 35) EUでは, 統合現象に関連して, 新機能主義者により「スピルオーバー」(溢れ出し)という概念が使用されている。だが, 注意すべきはこの語の曖昧さである。水は自然にコップから零れ落ちることはない。一見溢れ出し, 広がっていくように見えるEUにおける統合の波及現象も, 外部的圧力がある。EUにおけるあらゆる制度的深化の外的圧力は, EU加盟国の合意形成という政治的決断であることを忘れてはならない。
- 36) 竹森俊平の「逆流するグローバリズム-ギリシャ崩壊, 揺らぐ世界秩序」PHP新書2015年22頁。
- 37) 英保守党のキャメロン首相は2017年末までに英国のEU残留の国民投票の実施を明らかにしている。だが, 本稿執筆時点の2015年10月末現在でもその具体的中身が明確にしていない。その状況にあって当初より同首相が言及していたのが, EEC条約に遡る前文の統合の無時限性を記したこのever closer unionの文言の削除であった。
- 38) ユーロ危機の中にあっても, マクロ経済的不均衡是正手続(MIF)の導入など, 左派の経済学者も評価する動きもみられる。ハイナー・フラスベック, コスタス・ラバヴィツァス『ギリシャ・デフォルト宣言-ユーロ圏の危機と緊縮財政』河出書房新社2015年。原題(Against TROIKA)21頁。
- 39) 5機関の長とは, 欧州委員会のユンケル委員長, 欧州理事会(EU首脳会議)のトゥスク常任議長(ユーロ圏首脳会議議長), ユーロ圏財務相会合(ユーロ・グループ)のダイセルブルーム議長, 欧州中央銀行(ECB)のドラギ総裁, 欧州議会のシュルツ議長である。この報告の簡潔な解説は, 以下の記事参照。伊藤さゆり(ニッセイ基礎研究所経済研究部上席研究員)「ユーロ圏の統合深化を阻む移民流入危機, ギリシャ問題-2025年までユーロ制度完成を目指す工程表は示されたものの」ZUU online 2015年9月1日 http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20150901-00000009-zuonline-bus_all
- 40) ベルリン支局での菅野幹雄による同氏とのインタビュー記事。日本経済新聞2011年11月27日。
- 41) 金融主権に相応した財政主権のEUへの譲渡, 財政統合の必要性については以下の論考参照。尾上修悟『欧州財政統合論-危機克服への連帯に向けて-』ミネルヴァ書房2014年。
- 42) 「独財務相, ユーロ圏加盟国だけの統一議会創設に前向き姿勢表明」ロイター 2014年1月28日。
- 43) 同上
- 44) 同上
- 45) 「ユーロ圏通貨同盟どう強化するか, 2陣営で議論」ロイター 2015年9月14日。
- 46) 拙著『欧州統合の政治史EU誕生の成功と苦悩』芦書房214頁。
- 47) 「ユーロ圏通貨同盟どう強化するか, 2陣営で議論」ロイター前掲。
- 48) 同上
- 49) Leaked eurozone blueprint makes timid call for integration. *EurActiv*. 5 Jun 2015.
- 50) Commission lays the groundwork for post-2017 eurozone reforms. *EurActiv*. 21 Sep. 2015.
- 51) 仏のルペンの国民戦線やユーロ離脱を掲げる反EU政党「ドイツのための選択肢」(AfD)など, ギリシャの危機をEU解体に活用しようとする極右や反EUの政治勢力もある。欧州議会の極右への対応については以下参照。「極右への欧州議会の対応-欧州議会議員規則の改正を通して」『同志社法学』347号2011年181-216頁。また2014年欧州議会選挙での極右の進出は根岸隆史「EU(1)-2014年欧州議会選挙結果とEUの動向」『立法と調査』(参議院事務局)2014. 8. No. 355, 及び「EU(2)-2014年欧州議会選挙結果とEUの展望」『立法と調査』(参議院事務局)2014. 12. No. 359. 参照。欧州議会の対極右対応にもかかわらず, 欧州議会選挙が比例代表制のため, 有権者の支持に相応して, 皮肉にも極右の欧州議会への進出を促し, むしろ極右の影響力の強化に作用している。EUの民主主義のなせるワザである。

Mar. 2016

危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向

- 52) Monti: Ignoring the Greek referendum was a violation of democracy. EurActiv.com, 23 October 2015. 彼は母国イタリアやフランスよりもギリシャ市民がユーロ問題では理性的で成熟していると述べている。
- 53) 『ギリシャ・デフォルト宣言 ユーロ圏の危機と

緊縮財政』前掲はトロイカによる緊縮財政要求の非をすどく説く左翼陣営からのユーロ圏経済への経済理論書である。

- 54) Schulz seeks Parliament role in Greek bailout evaluation. EurActiv. 25 Sep 2015.