

# 1 欧州議会

古賀 豪

## 目次

はじめに	II 2004年のEU拡大の影響
I 欧州議会の概要	1 効率性
1 所在地	2 政治的凝集性
2 議員定数	3 正統性
3 議会期	III 欧州議会の改革
4 会期	1 議員グループ「議会改革運動 (Campaign for Parliamentary Reform)」
5 選挙制度	2 ファン・デア・ラーン元欧州議会議員の改革案
6 会派 (political group)	3 憲法条約における改革
7 運営機関	4 二院制構想
8 委員会	おわりに
9 議員代表団 (Delegations)	
10 事務局	
11 権限	

## はじめに

EUについて、しばしば「民主主義の赤字」の問題が指摘される。「民主主義の赤字」とは、「EUの機関が加盟国から主権的権限の大規模な移譲を得ているにもかかわらず、それに相応する制度的対応が十分に確立されていない状況」<sup>(1)</sup>とされる。

EU市民の代表機関である欧州議会は、EUの民主的制度の中核を担う機関であるが、EUの機構・政策決定過程が非常に複雑であることもあって、各国議会とは異なり、その存在根拠に問題を抱えてきた。すなわち、欧州議会は「諸「国民」の代表の束」として存在するのか、国民に解消しない固有の「EU市民」の代表として存在するのか、という問題である<sup>(2)</sup>。この問題は、EU市民の欧州議会に対する意識にも反映されており、表1に示したように、欧州議会選挙の投票率は、欧州統合が拡大・深化を遂げる中で低下してきた。

(1) 児玉昌己『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, p.197.

(2) 中村民雄「EU立法の「民主主義の赤字」論の再設定－多元的法秩序EUの視座から－」『社会科学研究』57巻2号, 2006.1, pp.5-38.

表1 欧州議会選挙の投票率

(単位：%)

	1979	1984	1989	1994	1999	2004
EU 平均	65.9	65.0	62.9	58.1	52.9	47.8
当初加盟 6 カ国 <sup>(*)</sup> 平均	74.9	71.4	69.6	67.1	61.9	63.2
2004年加盟10カ国 <sup>(**)</sup> 平均						40.2

(\*) ドイツ、フランス、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク

(\*\*) ポーランド、チェコ、ハンガリー、スロバキア、リトアニア、ラトビア、スロベニア、キプロス、エストニア、マルタ

(出典) Juliet Lodge(ed.), *The 2004 Elections to the European Parliament*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p.48, Table.5.3: Summary statistics of turnout in EP elections, 1979-2004.

こうした根本問題を抱える欧州議会の特徴は、次の8つに整理される<sup>(3)</sup>。①世界で最も大規模な超国家的民主主義の実験の場であること、②超国家的権限と政府間協力を併せ持つEUという前例のない制度の一部をなしていること、③存在自体が議論の焦点になっており、加盟国の政治家には欧州議会の創設と発展に反対する者もいた(いる)こと、④(表2に示すように)1979年の直接選挙導入以来、急速に発展してきたこと、⑤加盟国の都合により、3つの場所で活動しなければならないこと、⑥少なくとも欧州において、類例のない規模で多言語主義が実践されていること、⑦議院内閣制の議会とは異なり、議会多数派から行政府を創出しないこと、⑧1979年の直接選挙導入以来、議員定数が増加してきたこと。

以下では、このような特徴を持つ欧州議会の概要を紹介するとともに、2004年のEU拡大の欧州議会に対する影響や、「民主主義の赤字」の解消を目指しての欧州議会の改革案について触れることにする。

表2 欧州議会略史

1952.9	定数78の欧州石炭鉄鋼共同体の共同総会が初会議
1958.1	ローマ条約発効。定数142に増加
1962.3	欧州共同総会 (European Assembly) が、欧州議会 (European Parliament) と改称
1970.4	欧州議会に予算権限を付与する条約改正
1973.1	イギリス、アイルランド、デンマークの EC 加盟により、定数198となつての初会議
1975.7	欧州議会の予算権限を強化する条約改正
1976.9	閣僚理事会で、欧州議会の直接選挙を定める法律を採択
1979.6	初の直接選挙
1979.7	定数410の直接選挙された欧州議会が初会議
1979.12	初めて予算を否決
1981.6	ギリシアの EC 加盟により、定数434に増加
1986.1	スペイン、ポルトガルの EC 加盟により、定数518に増加
1987.7	単一欧州議定書発効
1993.11	マーストリヒト条約発効
1994.7	東西ドイツ統一により定数567に増加したことに伴う加盟国別定数の調整
1995.1	オーストリア、フィンランド、スウェーデンの EU 加盟により、定数626に増加
1999.3	欧州議会による非難動議の採択寸前で、欧州委員会が辞職
1999.5	アムステルダム条約発効。欧州議会と閣僚理事会は、ほとんどの EU 立法について、事実上二院制の立法府となる
2003.2	ニース条約発効
2004.5	エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、スロベニア、マルタ、キプロスの EU 加盟により、定数732に増加
2007.1	ルーマニア、ブルガリアの EU 加盟により、定数785に増加

(出典) Richard Corbett et al., *The European Parliament*, 6th edition, London: John Harper Publishing, 2005, pp.8-9, Table 1: Some main events in the Parliament's historyなどを基に作成。(3) Richard Corbett et al., *The European Parliament*, 6th edition, London: John Harper Publishing, 2005, p.2.

# I 欧州議会の概要

## 1 所在地

欧州議会は、ストラスブール、ブリュッセル、ルクセンブルクの3つの所在地を持つ。ストラスブールでは、本会議が予算部分会期を含む年間12回の部分会期（part-sessions, 4日間）に開かれる。ブリュッセルでは、委員会が開かれ、加えて本会議が追加的な部分会期（通例2日間のもの年間6回）に開かれる。ルクセンブルクには議会事務局が置かれている。

## 2 議員定数

現在785名。国別議席数は、表3に示すとおりである。議員定数は、各国の人口を基に算出されているが、後掲の表4に示すとおり、一票の格差が大きい。2007年1月に加盟したブルガリアとルーマニアからは、2005年9月以後、それぞれ18名、35名のオブザーバー<sup>(4)</sup>が派遣され、

表3 国別議席数の変遷

	1952.9	1957.3	1973.1	1979.6	1981.1	1986.1	1994.6	1995.1	2004.5	2004.6	2007.1	2009.6
ドイツ	18	36	36	81	81	81	99	99	99	99	99	99
フランス	18	36	36	81	81	81	87	87	87	78	78	72
イタリア	18	36	36	81	81	81	87	87	87	78	78	72
ベルギー	10	14	14	24	24	24	25	25	25	24	24	22
オランダ	10	14	14	25	25	25	31	31	31	27	27	25
ルクセンブルク	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
イギリス			36	81	81	81	87	87	87	78	78	72
デンマーク			10	16	16	16	16	16	16	14	14	13
アイルランド			10	15	15	15	15	15	15	13	13	12
ギリシア					24	24	25	25	25	24	24	22
スペイン						60	64	64	64	54	54	50
ポルトガル						24	25	25	25	24	24	22
スウェーデン								22	22	19	19	18
オーストリア								21	21	18	18	17
フィンランド								16	16	14	14	13
ポーランド									54	54	54	50
チェコ									24	24	24	22
ハンガリー									24	24	24	22
スロバキア									14	14	14	13
リトアニア									13	13	13	12
ラトビア									9	9	9	8
スロベニア									7	7	7	7
キプロス									6	6	6	6
エストニア									6	6	6	6
マルタ									5	5	5	5
ルーマニア											35	33
ブルガリア											18	17
合計	78	142	198	410	434	518	567	626	788	732	785	736

(出典) Wikipedia ホームページ “Growth in membership of the European Parliament” < [http://en.wikipedia.org/wiki/Growth\\_in\\_membership\\_of\\_the\\_European\\_Parliament](http://en.wikipedia.org/wiki/Growth_in_membership_of_the_European_Parliament) > ; Background Information: The European Parliament and enlargement, 2003.2.26 < <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030226-1+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=X&LSTDOC=N> > より作成。

(4) オブザーバーは、各会派に所属してその活動に参加することができる。また、オブザーバーは、本会議に出席することができるが、発言、表決又は（役職等の選挙に際して）立候補を行うことができない。さらに、委員会においては、オブザーバーは、委員長の求めにより発言することができるが、表決又は（役職等の選挙に際して）立候補を行うことができない。

表4 加盟国の欧州議会議員選挙制度一覧（2004年選挙時）

加盟国	配分方法	選好投票	名簿の方式	選挙区	阻止条項(%)	選挙権年齢	被選挙権年齢	議席数	人口	議員1人当りの人口
オーストリア	ヘア=ニーマイヤー式+ドント式	選好	非拘束	全国単位	4	18	19	18	8,067,289	448,183
ベルギー	ドント式	選好	非拘束	地域単位	—	18	21	24	10,355,844	431,494
キプロス	政党名簿方式	選好	自由	全国単位	—	18	25	6	715,137	119,186
チェコ	ドント式	選好	非拘束	全国単位	5	18	21	24	10,203,269	425,136
デンマーク	ドント式	選好	自由	全国単位	5	18	18	14	5,383,507	384,536
エストニア	ドント式	非選好	拘束	全国単位	—	18	21	6	1,356,045	226,008
フィンランド	ドント式	選好	自由	全国単位	—	18	18	14	5,206,295	371,878
フランス	ドント式	非選好	拘束	地域単位	5	18	23	78	59,630,121	764,489
ドイツ	ヘア=ニーマイヤー式	非選好	拘束	全国単位+地域単位	5	18	18	99	82,536,680	833,704
ギリシア	ハーゲンバツハ=ビショフ式	非選好	拘束	全国単位	3	18	25	24	10,554,804	439,784
ハンガリー	ドント式	非選好	拘束	全国単位	5	18	18	24	10,142,362	422,598
アイルランド	単記移譲式	選好	自由	地域単位	—	18	21	13	3,963,636	304,895
イタリア	ヘア=ニーマイヤー式	選好	自由	地域単位	—	18	25	78	57,844,017	741,590
ラトビア	サンラグ式	選好	自由	全国単位	5	18	21	9	2,331,480	259,053
リトアニア	最大剰余法	選好	非拘束	全国単位	5	18	21	13	3,462,553	266,350
ルクセンブルク	ハーゲンバツハ=ビショフ式	選好	自由	全国単位	—	18	18	6	448,300	74,717
マルタ	単記移譲式	選好	自由	全国単位	—	18	18	5	394,641	78,928
オランダ	ヘア=ニーマイヤー式+ドント式	選好	非拘束	全国単位	—	18	18	27	16,192,572	599,725
ポーランド	ドント式	選好	非拘束	全国単位+地域単位	5	18	21	54	28,218,531	522,565
ポルトガル	ドント式	非選好	拘束	全国単位	—	18	18	24	10,407,465	433,644
スロバキア	ハーゲンバツハ=ビショフ式	選好	非拘束	全国単位	5	18	21	14	5,379,161	384,226
スロベニア	ドント式	選好	非拘束	全国単位	—	18	18	7	1,995,033	285,005
スペイン	ドント式	非選好	拘束	全国単位	—	18	18	54	40,409,330	748,321
スウェーデン	修正サンラグ式	選好	非拘束	全国単位	4	18	18	19	8,940,788	470,658
イギリス	ドント式+単記移譲式(北アイルランド)	選好(北アイルランド)	拘束	地域単位	—	18	21	78	59,842,820	767,472

(注) 名簿の方式については、openを「自由」、orderedを「非拘束」、closedを「拘束」と訳出した。

(出典) Juliet Lodge(ed.), *The 2004 Elections to the European Parliament*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p.23, Table 3.1 Modes of European election by member state, 2004; pp.25-27, Table 3.2 The rights to vote and stand by member state, 2004; p.29, Table 3.3 Average number of electors per MEP by member state, 2004を基に作成。

2007年1月以後、引き続き議員を務めている。2007年中には、それぞれの国で選挙が行われる予定である。2009年の選挙時には、総定数は、736名に削減される予定になっている。

### 3 議会期

5年（欧州共同体設立条約（以下、「EC条約」という。）190条）。解散はない。

## 4 会期

会期は年1回で、原則として、3月の第2火曜日に開会される（EC条約196条）。議員の過半数が要求する場合又は閣僚理事会若しくは欧州委員会の要求があった場合には、特別会期を開会することができる。開会中は、通常、月の第一、第二週はブリュッセルで委員会が開催され、第三週はブリュッセルで各会派の会合が開かれ、第四週はストラスブールで本会議が開催される。

## 5 選挙制度<sup>(5)</sup>

比例代表制を原則とするが、表4に示すように、加盟国の選挙制度は同一なものとなっていない。

当初、すべての加盟国は、欧州議会選挙を統一手続に従って行わなければならないとされていたが、統一手続の制定が困難であったため、アムステルダム条約により、共通原則に従った選挙制度を各加盟国が採用することができることとされた（EC条約190条）。共通原則は、次のとおりである。

- ① 欧州市民は、その居住する加盟国において、国籍を有しなくとも選挙権及び被選挙権を有すること。
- ② 選挙制度は、名簿方式又は単記移譲式による比例代表制とすること。
- ③ 欧州議会議員は、次の職と兼職することができないこと。a) 欧州委員会委員、b) 欧州司法裁判所の裁判官、法務官及び書記官、c) 欧州会計検査院検査官、d) 経済社会評議会委員、e) 欧州共同体の資金を運営するため、又は恒常的な直接的管理業務を行うために欧州共同体条約に基づいて設置された委員会その他の団体の構成員、f) 欧州投資銀行の理事、運営委員会委員及び職員、g) 欧州共同体の諸機関及び付随する団体の正式かつ現職の職員、h) 欧州第一審裁判所裁判官、i) 欧州中央銀行理事、j) 欧州共同体オンブズマン、k) 加盟国議会の議員<sup>(6)</sup>

## 6 会派 (political group)

会派の結成には、20名の所属議員、かつ当該所属議員が加盟国の5分の1の国から選出されていることが必要となる。

各会派には、会派長、理事部及び事務局が置かれる。表5に示すように、現在、8つの会派が存在する。

(5) この項は、European Parliament Fact Sheets, 1.3.4: The European Parliament: electoral procedures < [http://www.europarl.europa.eu/facts/1\\_3\\_4\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts/1_3_4_en.htm) > に拠った。欧州議会の選挙制度については、小舟賢「研究ノート 欧州議会の選挙とその争訟に関する法制度」『一橋法学』5巻1号, 2006.3, pp.391-401を参照。選挙制度一般の説明については、三輪和宏「諸外国の下院の選挙制度(資料)」『レファレンス』671号, 2006.12, pp.68-97を参照。

(6) 2002年の理事会決定では、2004年の欧州議会議員選挙以後の欧州議会議員と加盟国議会議員の兼職が禁止された。ただし、イギリスについては、当時欧州議会議員とイギリス議会議員を兼ねていた議員が2004年の欧州議会議員選挙で再選された場合には引き続き兼職を続けることが認められ、アイルランドについては、次のアイルランド議会議員選挙まで兼職を続けることが認められた。

表5 現在の会派別各国別議席数

	欧州人民 党・欧州 民主	欧州社会 主義	欧州自由 民主連盟	諸国民の 欧州	緑・欧州 自由連合	欧州統一 左派連合・ 北欧緑左 派	独立・民 主主義	アイデン ティ ティー・伝 統・主権	無所属	計
ブルガリア	4	6	7					1		18
ベルギー	6	7	6		2			3		24
チェコ	14	2				6	1		1	24
デンマーク	1	5	4	1	1	1	1			14
ドイツ	49	23	7		13	7				99
エストニア	1	3	2							6
ギリシア	11	8				4	1			24
スペイン	24	24	2		3	1				54
フランス	17	31	11		6	3	3	7		78
アイルランド	5	1	1	4		1	1			13
イタリア	24	15	12	13	2	7		2	3	78
キプロス	3		1			2				6
ラトビア	3		1	4	1					9
リトアニア	2	2	7	2						13
ルクセンブルク	3	1	1		1					6
ハンガリー	13	9	2							24
マルタ	2	3								5
オランダ	7	7	5		4	2	2			27
オーストリア	6	7	1		2			1	1	18
ポーランド	15	9	5	20			2		3	54
ポルトガル	9	12				3				24
ルーマニア	9	12	9					5		35
スロベニア	4	1	2							7
スロバキア	8	3							3	14
フィンランド	4	3	5		1	1				14
スウェーデン	6	5	3		1	2	2			19
イギリス	27	19	12		5	1	10	1	3	78
計	277	218	106	44	42	41	23	20	14	785

(出典) MEPs by Member State and political group - sixth parliamentary term < <http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=EN> > .

## 7 運営機関<sup>(7)</sup>

### (1) 議長

1名。任期2年半。選出には、有効投票の過半数が必要とされる。議長の主な職務は、欧州議会のすべての活動を指揮し、本会議を主宰し、議事規則が遵守されるようにするほか、対外的に欧州議会を代表する。

### (2) 副議長

14名。任期は2年半。副議長は、議長に代わって本会議の議長役を務め、議長に代わって対外的に欧州議会を代表し、理事部のメンバーである。各副議長には、欧州議会予算、欧州議会のスタッフ政策、各国議会との関係、質問時間などの担当が割り当てられる。

### (3) 財務担当議員 (Quaestors)

5名。任期は2年半。議員に支給される諸手当、警備、議員秘書、参観、事務室割当、語学

(7) この項は、Corbett et al., *op. cit.*, pp.109-119に拠った。

研修、公用車など、各議員に関係する管理・財務問題を取り扱う。財務担当議員会議を主宰するのは、公式には議長であるが、実際に議長が主宰するのは初回のみで、その後は財務担当理事が3月ごとに交代して主宰する。

#### (4) 議長・会派長会議 (Conference of Presidents)

議長及び各会派の長で構成される。無所属議員の代表2名が出席するが、投票権は認められていない。1993年以前は、拡大理事部 (Enlarged Bureau) と呼ばれていた。委員会の所管事項・定数、委員会間の所管事項に係る争いの裁定、本会議の議題案の作成、各国議会等を含む他機関と欧州議会との関係など、欧州議会内外の政策について所管する。月に少なくとも2回会合する。

#### (5) 理事部 (Bureau)

議長及び副議長で構成される。欧州議会の財務・組織・管理上の問題、スタッフ政策、本会議の運営など、欧州議会内部の問題を所管する。財務担当議員もオブザーバー参加する。

### 8 委員会<sup>(8)</sup>

委員会には、常任委員会 (Standing Committee) 及び臨時委員会 (Temporary Committee) がある。現在の常任委員会の構成及び委員数は、表6のとおりである。常任委員会の中に小委員会が置かれる場合がある。臨時委員会は、臨時調査委員会とそれ以外のものがある。臨時調査委員会は、EC法の執行に関する違反又は不当な行政行為 (maladministration) を調査するために設置される (EC条約193条)。調査委員会以外の臨時委員会については、その活動期間が原則として12カ月に限定されている。

各常任委員会は、委員長1名及び副委員長4名を任期2年半で選任する。

また、常任委員会の委員長は、委員長会議 (Conference of Committee Chairmen) の構成メンバーである。委員長会議は、月1回会合し、各委員会における審議の進行を確認し、次の本会議の議題について、議長・会派長会議に提案する。そのため、輪番による主宰役の委員長は、議長・会派長会議に出席する。

委員会は、通常、案件ごとに報告者を選任し、報告者が本会議に提出する報告書を取りまとめる。

表6 常任委員会一覧

域内政策	予算 (50)、予算監督 (39)、経済・通貨 (51)、雇用・社会問題 (52)、環境・公衆衛生・食品安全 (68)、産業・研究・エネルギー (54)、域内市場・消費者保護 (44)、運輸・観光 (51)、地域開発 (57)、農業・農村開発 (47)、漁業 (38)、文化・教育 (38)、法務 (28)、市民の自由・司法・内務 (60)、機構問題 (29)、女性の権利・男女機会均等 (40)、請願 (37)
域外政策	外交 (86)、(人権小委員会) (35)、(安全保障・防衛小委員会) (36)、開発 (36)、国際貿易 (33)

(注) カッコ内は、委員数。

(出典) 欧州議会ホームページ < <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/committees.do?language=EN> > に基づき作成。

(8) この項は、*ibid.*, pp.120-148; 欧州議会ホームページ < <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=53&pageRank=7&language=EN> > に拠った。

## 9 議員代表団 (Delegations)<sup>(9)</sup>

欧州議会は、議員代表団を通じて活発な議会外交を行っている。議員代表団には、① EU と他の国との連合協定 (association agreements) によって設置された、合同議会委員会 (Joint parliamentary committees) に対する議員代表団、② パートナーシップ協定又は協力協定により設置された議会協力委員会 (parliamentary cooperation committees) に対する議員代表団、③ その他の議会間議員代表団 (Interparliamentary delegation)、④ アフリカ・カリブ海・太平洋諸国 (ACP) EU 合同議会会議に対する議員代表団、⑤ 欧州地中海議会会議に対する議員代表団の 5 種がある。現在の議員代表団の構成及び団員数は、表 7 のとおりである。

また、議員代表団の団長は、議員代表団長会議 (Conference of Delegation Chairmen) の構成メンバーである。議員代表団長会議は、議員代表団の活動について、議長・会派長会議に提案する。また、議員代表団の年間活動計画案を作成する。

表 7 議員代表団一覧

合同議会委員会に対する議員代表団	クロアチア (15)、旧ユーゴスラビア・マケドニア (12)、トルコ (25)、メキシコ (14)、チリ (14)
議会協力委員会に対する議員代表団	ロシア (31)、ウクライナ (16)、モルドバ (12)、カザフスタン・キルギスタン・ウズベキスタン・タジキスタン・トルコメニスタン・モンゴル (18)、アルメニア・アゼルバイジャン・グルジア (17)
その他の議会間議員代表団	スイス・アイスランド・ノルウェー・欧州経済地域 (17)、南東ヨーロッパ (14)、ベラルーシ (15)、イスラエル (20)、パレスチナ立法評議会 (19)、マグレブ諸国 (20)、マシュレク諸国 (20)、湾岸諸国・イエメン (18)、イラン (18)、アメリカ合衆国 (34)、カナダ (16)、中央アメリカ諸国 (22)、アンデス共同体 (17)、南米共同市場 (25)、日本 (23)、中国 (32)、南アジア・南アジア地域協力連合 (22)、東南アジア・東南アジア諸国連合 (19)、朝鮮半島 (14)、オーストラリア・ニュージーランド (20)、南アフリカ (14)、北大西洋条約機構 (10)
ACP・EU 合同議会会議に対する議員代表団 (78)	
欧州地中海議会会議に対する議員代表団 (45)	

(注) カッコ内は、団員数。

(出典) Richard Corbett et al., *The European Parliament*, 6th edition, London: John Harper Publishing, 2005, p.151; 欧州議会ホームページ < <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/delegations.do?language=EN> > に基づき作成。

## 10 事務局

ルクセンブルクにある欧州議会事務局は、事務総長の下に、議長局 (Directorate-General (以下、DG と略する。) Presidency)、域内政策局 (DG Internal Policies)、域外政策局 (DG External Policies)、情報局 (DG Information)、人事局 (DG Personnel)、基盤・通訳局 (DG Infrastructure and Interpretation)、翻訳・出版局 (DG Translation and Publishing)、財務局 (DG Finance)、法務部 (Legal Service) が置かれている。スタッフ数は約5,800名で、各国議会事務局よりかなり多い。2006年の欧州議会の予算は13億2,000万ユーロで、EU 全体の予算の約1%を占める<sup>(10)</sup>。

(9) この項は、*ibid.*, pp.149-159; 欧州議会ホームページ < <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=EN&id=59> > に拠った。

(10) *ibid.*, pp.184, 192; The budget of the European Parliament < <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EN&id=153> > .



## 11 権限<sup>(11)</sup>

欧州議会は、発足当初の諮問機関的な位置づけから、徐々に権限を拡大させてきた。まず、1987年発効の単一欧州議定書により、立法に関し協力手続が導入され、加盟条約及び連合条約について、欧州議会の同意が必要となった。次に、1993年発効のマーストリヒト条約により、立法に関し共同決定手続が創設され、協力手続の適用が拡大されたことで、欧州議会は立法上の役割を明確に担うこととなった。また、同時に欧州委員会の委員の承認権を得たことにより、欧州議会による EU 行政の統制上重要な一歩を進めた。1999年発効のアムステルダム条約では、共同決定手続がほとんどの分野の立法に適用されることとなり、閣僚理事会と対等な共同立法者 (co-legislator) としての地位を得た。欧州委員会委員長の任命に議会承認が必要となり、一層の行政統制が可能となった。2003年発効のニース条約では、さらに共同決定手続の適用分野が拡大された。

現在の欧州議会の主な権限としては、以下のものがある。

### (1) 憲法的権限

欧州議会は、加盟国を拡大する条約及び連合条約を承認する権限を有する。EC の財政に重要な影響を及ぼす国際協定、特定の制度的枠組みを創設する国際協定及び共同決定手続により制定された法律の改正をもたらす国際協定についても、同様に承認権を有する。さらに、加盟国が EC の基本的な原則に対して重大な違反を犯している危険性が明白にある旨を閣僚理事会が宣言しようとする場合には、欧州議会の事前の同意が必要となる。

### (2) 立法

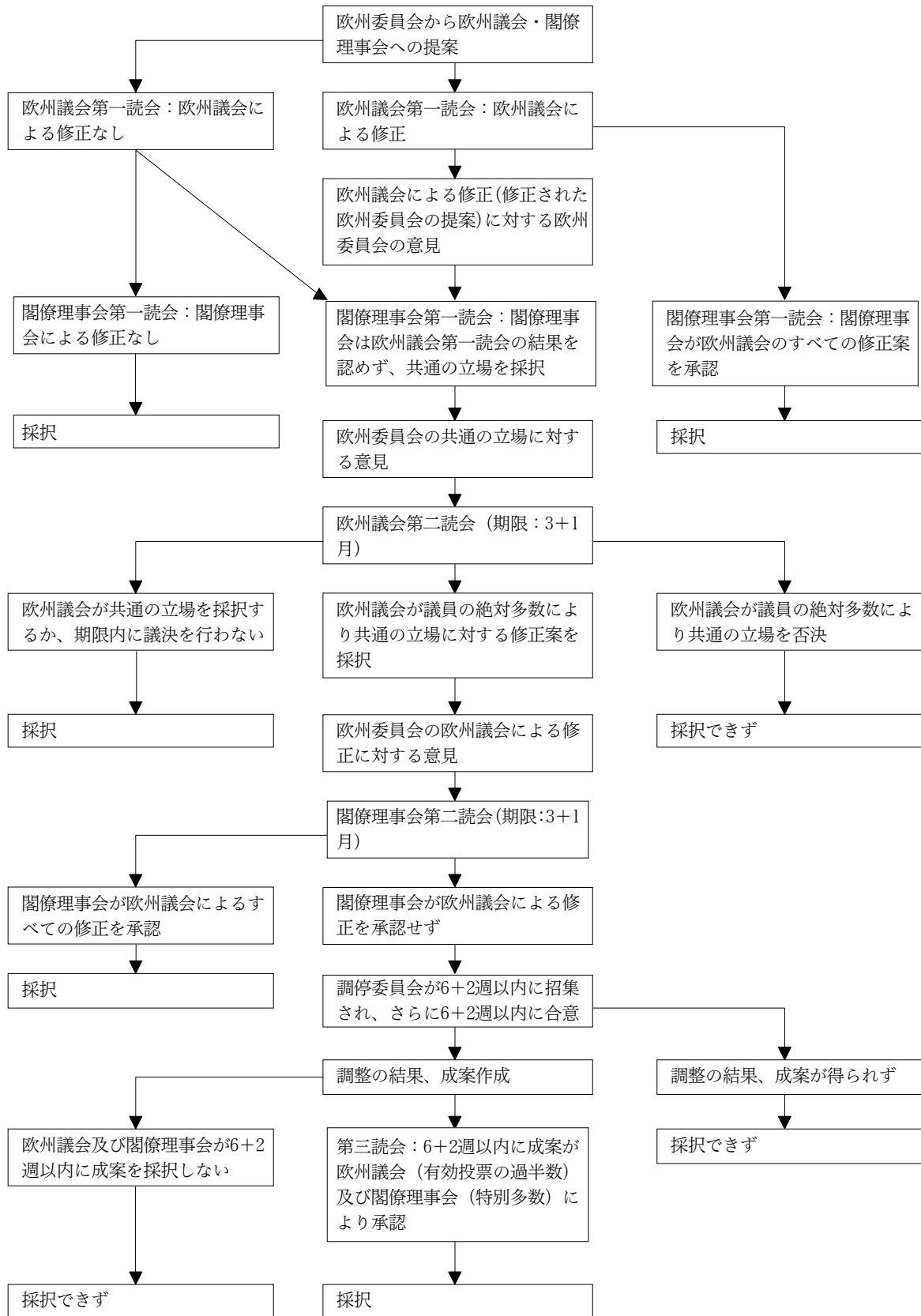
#### ① 共同決定手続 (co-decision procedure)

欧州議会が欧州委員会の提出した案についての閣僚理事会の決定を否決又は修正した場合には、双方の同数の代表からなる調停委員会が妥協案の作成に努め、それでも合意に至らなかったときは、当該案は採択されない。この手続が適用されるのは、域内市場、労働者の移動、教育、文化など、広範な分野<sup>(12)</sup>であり、立法措置の半数以上を占める。具体的な手続は、以下のとおりである (図 1 を参照)。

(11) この項は、European Parliament Fact Sheets, 1.3.1. The European Parliament: historical background < [http://www.europarl.europa.eu/facts/1\\_3\\_1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts/1_3_1_en.htm) > ; 1.3.2. The European Parliament: powers < [http://www.europarl.europa.eu/facts/1\\_3\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts/1_3_2_en.htm) > ; 1.4.3. Supranational decision-making procedures < [http://www.europarl.europa.eu/facts/1\\_4\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts/1_4_3_en.htm) > に拠った。

(12) 適用される分野は、次のとおり。カッコ内は、EC 条約の根拠規定。国籍による差別の禁止 (12)、差別防止の行動 (13)、移動・居住の権利 (18)、労働者の自由移動の実現手段 (40)、労働者の自由移動のための措置 (42)、居住・営業の権利に係る一般計画の実施手段 (44)、居住・営業の権利に係る外国人の処遇 (46)、自営業への参加促進 (47)、サービス業に係る準用規定 (55)、人の自由移動に関する措置 (62)、難民に関する措置 (63)、国境通過に関する司法協力 (65)、輸送実施手段 (71)、輸送に係る適用対象の範囲 (80)、法制的接近に係る理事会の調和措置 (95)、雇用に関する理事会措置 (129)、税関協力 (135)、社会政策のための措置 (137)、男女間の賃金平等 (141)、欧州社会基金 (148)、教育 (149)、職業訓練 (150)、文化 (151)、健康保護 (152)、消費者保護 (153)、欧州横断網 (156)、産業 (157)、構造基金以外の経済社会格差是正措置 (159)、欧州地域開発基金 (162)、調査技術開発のための枠組み計画 (166)、調査計画の採択 (172)、環境政策のための行動・措置 (175)、開発協力 (179)、欧州規模の政党 (191)、文書へのアクセス権 (255)、財政上の違法行為に対する措置 (280)、共同体統計データ (285)、個人データの保護 (286) (Corbett et al, *op. cit.*, pp.210-211)。

図1 共同決定手続



(出典) Richard Corbett et al., *The European Parliament*, 6th edition, London: John Harper Publishing, 2005, p.209, Figure 4: The co-decision procedure.

- a. 欧州委員会の提案
- b. 欧州議会の第一読会：欧州議会は、単純多数により意見を決定する。
- c. 閣僚理事会の第一読会：閣僚理事会は、文化、移動の自由等の全会一致を要する分野を除き、特定多数決により「共通の立場」を採択する。
- d. 欧州議会の第二読会：欧州議会は、閣僚理事会の共通の立場を受領し、3月以内に決定を行う。欧州議会が共通の立場を承認するか、期限内に決定を行わない場合には、閣僚理事会の共通の立場が採択される。共通の立場を欧州議会議員の過半数で否決した場合には、法案は廃案となる。共通の立場を欧州議会議員の過半数により修正した場合には、閣僚理事会に送付される。
- e. 閣僚理事会の第二読会：閣僚理事会が欧州議会の修正案を受領後3月以内に特定多数決で可決した場合には、当該案は採択される。それ以外の場合には、6週以内に調停委員会が招集される。
- f. 調停：調停委員会は、閣僚理事会と欧州議会のそれぞれ同数の代表から構成され、6月以内に調停案を作成する。調停案が作成された場合には、閣僚理事会と欧州議会に送付される。
- g. 調停案の承認：閣僚理事会と欧州議会は、6週以内に調停案について決定する。調停案が閣僚理事会と欧州議会により採択されない場合には、法案は廃案となる。

#### ② 諮問手続 (consultation procedure)

諮問手続においては、閣僚理事会は、欧州委員会の提案について議決する前に、欧州議会の意見を聴取するが、閣僚理事会は、欧州議会の意見に拘束されない。この手続は、農業、税制、競争政策、域内市場に関係しない立法調整、などの分野に適用される。

#### ③ 協力手続 (cooperation procedure)

協力手続においては、欧州議会が閣僚理事会の決定を否決した場合には、閣僚理事会がこれを覆すためには全会一致を必要とする。この手続は、経済・通貨政策の分野にのみ適用される。具体的な手続は、以下のとおりである。

- a. 欧州議会の第一読会では、欧州委員会の提案についての欧州議会の意見を決定する。閣僚理事会は、特定多数決により、共通の立場を採択し、欧州議会に送付する。
- b. 欧州議会は、共通の立場を受領後3月以内に、これについて、可決、修正、否決のいずれかを決定する。修正又は否決の場合には、議員の過半数による議決を要する。欧州議会が共通の立場を否決した場合には、閣僚理事会は、これを覆すためには第二読会において全会一致により決定しなければならない。欧州委員会は、決定を受領後1月以内に、共通の立場を受けて原案を再検討し、閣僚理事会にその結果を送付する。
- c. 閣僚理事会は、欧州委員会の再検討の結果を受領後3月以内に（1月の延長可）、特定多数決により、これを採択するか、全会一致によりこれを修正することができる。

#### ④ 同意手続 (assent procedure)

同意手続は、閣僚理事会の全会一致が必要となる構造基金及び結束の分野についてのみ適用される（EC条約161条）。

#### ⑤ 法案提出権

欧州議会は、法案提出権を有しないが、欧州委員会に対して法案提出を要請することができる（EC条約192条）。

### (3) 予算

欧州議会は、非義務的支出については、修正案を提出することができ、最終決定権限を有するが、義務的支出については、修正の提案を行うことができるのみである。また、一般的指針及び支出の種類を決定する予算案の準備段階から関与し、予算案全体を否決することができる。

欧州議会は、予算の執行を監視し、決算を承認する。

### (4) 行政監視

#### ① 欧州委員会の承認

欧州議会は、1981年から、欧州委員会の計画 (programme) を承認する形で、欧州委員会委員の就任の承認を非公式に行ってきたが、マーストリヒト条約発効後は、加盟国が欧州委員会委員を任命するに先立って、欧州議会の承認が必要とされることとなった。さらに、アムステルダム条約の発効後には、欧州委員会委員の任命に先立って、欧州議会が委員長任命の承認を行うことが義務づけられた。

#### ② 非難動議 (motion of censure)

1958年発効のローマ条約では、欧州議会の欧州委員会に対する非難動議が定められた (EC条約201条)。非難動議の可決には、有効投票の3分の2かつ総議員の過半数を要する。非難動議が可決された場合には、欧州委員会の構成員は、総辞職しなければならない。これまで7本の非難動議が提出されたが、可決された例はない。

#### ③ 質問

欧州委員会は、欧州議会及びその構成員の質問に対し、口頭又は書面により回答しなければならない (EC条約197条)。閣僚理事会に対する質問については、条約に明記されていないが、1973年来行われている<sup>(13)</sup>。

#### ④ 調査委員会

欧州議会は、EC法の執行に関する違反及び不当な行政行為 (maladministration) について、臨時に調査委員会を設置することができる (EC条約193条)。

#### ⑤ 共通外交・安全保障政策及び警察司法協力に対する監視

欧州議会は、この分野について情報提供を受ける権利を有し、閣僚理事会に対して質問をし、又は勧告を行うことができる。また、共通外交・安全保障政策の主要な問題及び警察司法協力に関する共通の立場とは別に計画される措置について、協議を受けることができる (欧州連合条約21条及び39条)。

### (5) 欧州司法裁判所への提訴

欧州議会は、他の機関が条約に違反した旨を欧州司法裁判所に提訴し、係属中の事案に参加することができる。また、他の機関の不作為 (failure to act) について提訴することができる (EC条約232条)。さらに、欧州議会は、自らの特権を保護する目的に限り、他の機関の行為の取消しを求めて提訴することができる (EC条約230条)。さらに、欧州議会は、国際協定のEC条約との整合性について、協定の締結又は批准前に欧州司法裁判所の意見を求めることができる (EC条約300条)。

---

(13) *ibid.*, p.277.

## (6) 請願

欧州市民は、欧州議会に対して請願権を有する (EC 条約194条)。

## (7) オンブズマンの任命

欧州議会は、欧州共同体の機関及び部局の活動の失当についての不服申立を受理し、これについて審査、勧告を行うオンブズマンを任命することができる (EC 条約195条)。オンブズマンは、欧州議会に年次報告書を提出する。

## II 2004年の EU 拡大の影響

2004年の EU 拡大の欧州議会に対する影響は、①効率性 (efficiency)、②政治的凝集性 (political coherence)、③正統性 (legitimacy)、の3つの観点から整理することができる<sup>(14)</sup>。

### 1 効率性

#### (1) 議員定数及び構造に対する影響

まず、拡大の最大の影響は、議員定数が626から732に増加したことである。国別定数の再配分に当たっては、最少のルクセンブルク (6議席) と最多のドイツ (99議席) 以外の13カ国はすべて定数を減らす結果となった。次に大きな影響は、欧州議会に議席を有する政党数が114に増加したことである。そのうち20がイタリアの政党であり、49が新規加盟国の政党である。

また、定数増に伴って、共同決定手続における第二読会での否決又は修正等に必要となる絶対多数が314から367に増加した。さらに、欧州議会と閣僚理事会との調停委員会の委員が30名 (双方15名) から50名 (双方25名) に増加した。この調停委員会の委員数増により、正式の調停委員会よりも非公式協議が重要になることが予想される。

#### (2) 議員の交代に対する影響

欧州議会議員の再選率は、1994年、1999年の選挙では5割を下回った。したがって、2004年の拡大によって、約6割の議員が初当選議員となった。新規加盟国選出の162名の議員のうち、拡大前にオブザーバーとして欧州議会の審議に参加していたのは、50名に満たない。当然、新人議員は制度に習熟するのに時間がかかるので、ベテラン議員の負担が短期的に重くなることになる。

#### (3) 活動の仕方に対する影響

本会議での発言時間があらかじめ定められ、委員会では、より柔軟にアイコンタクトにより発言者を指名している欧州議会では、拡大による議員数増の発言時間への影響は、閣僚理事会における影響に比べると限定的であった。

他方で、拡大により使用言語数が11から21に増加したことは、使用言語が少なくてすむ閣僚理事会や欧州委員会と異なり、欧州議会の活動の仕方に大きな影響を与えた。議員は母国語で

(14) 本節の記述は、特に断りのない限り、Francis Jacobs and Dr. Edward Best, "Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament", *Eipascopie*, 2004/3, pp.14-19に拠った。

法案審議を行う権利を有するが、各種の会議を行うに当たって必要な通訳が揃わない事態も生じている。

通訳よりも問題なのは翻訳である。閣僚理事会で共通の立場が採択されたものが翻訳を経て議会に送付されるまでに、平均して6月が必要となると見積もられている。また、欧州議会内においても、議案の委員会審査から本会議上程までの時間的間隔もいま以上に長くなる。

こうした問題に対処するため、欧州議会は、一定の会合には通訳を制限する等の「統制された多言語主義 (controlled multilingualism)」を検討している。しかし、ルーマニア、ブルガリアの加盟やカタロニア語のような地域言語を使用する声が高まった場合には、問題はさらに増大するであろうと考えられる<sup>(15)</sup>。

総体的には、2004年の拡大により、欧州議会の基本的な活動が大いに阻害されているということはないと評価されているが、審議の遅滞が多少生じている。その最大の理由は、以上述べたように通訳・翻訳上の問題である。

## 2 政治的凝集性

政治的凝集性の問題には、欧州議会内の会派バランスの問題と各会派内の投票行動の問題とがある。

### (1) 欧州議会内の政党バランスの問題<sup>(16)</sup>

第一会派と第二会派の全体に占める比率は、表8のとおり、2004年選挙前の65.2%から選挙

表8 1999-2004年と2004-2009年の会派別議席数・比率

会派	1999-2004		2004-2009	
	議席	比率 (%)	議席	比率 (%)
欧州人民党・欧州民主	232	37.1	268	36.6
欧州社会主義	176	28.1	200	27.3
欧州自由民主改革 ⇒欧州自由民主連盟	53	8.5	88	12.0
緑・欧州自由連合	44	7.0	42	5.7
欧州統一左派連合・北欧緑 の左派	49	7.8	41	5.6
民主主義と多様性の欧州⇒ 独立・民主主義	18	2.9	32	4.4
諸国民の欧州	23	3.7	27	3.7
無所属	31	5.0	34	4.6
計	626		732	

(出典) Francis Jacobs and Dr. Edward Best, "Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament", *Eipascopie*, 2004/3, p.17, Table 1: The Evolution of the Political Balance in the European Parliament.

(15) 翻訳を担当する基盤・翻訳局は、事務局内で最大の職員数の部局であり、1,400名を超える。使用言語が1つ増えるごとに、120名の増員が必要であると見積もられている (Corbett et al., *op. cit.*, p.193)。2003年の時点では、拡大に伴って1,119のポストが必要になると見積もられ、そのうちの70%が翻訳・通訳に係る増員とされている (Background Information: The European Parliament and enlargement, 2003.2.26 < <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030226-1+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=X&LSTDOC=N> >)。

(16) 2007年1月のルーマニアとブルガリアの加盟に伴い、会派構成に変化が生じた (表5を参照)。「諸国民の欧州」が第四会派となり、新たに「アイデンティティー・伝統・主権」会派が結成された (Article: New Bulgarian and Romanian MEPs modify composition of Parliament, 2007.1.17 < [http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/008-2105-015-01-03-901-20070117STO02104-2007-15-01-2007/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-2105-015-01-03-901-20070117STO02104-2007-15-01-2007/default_en.htm) >)。

後の63.9%にわずかに減少した。これは、新規加盟国からのオブザーバーの多くが二大会派に所属していたことから、二大会派の占める割合がかなり増すのではないかとこの事前予想に反する結果であった。

次に、第一会派の欧州人民党・欧州民主は、選挙前と引き続きすべての加盟国で選出されたが、第二会派の欧州社会主義は、従来すべての加盟国で選出されていたのが、キプロスとラトビアでは議席を得ることができなかった。

最も議席増加率が高かったのは欧州自由民主連盟で、占有率が8.5%から12.0%に上昇した。増加の最大の理由は、会派名を欧州自由民主改革から変更したことにより、旧加盟国で、伝統的な自由民主党以外から議席を獲得できたことにあるが、新規加盟国においても、例えばリトアニアでは全14議席中7議席を獲得することに成功した。これにより、同会派は、いまだ二大会派には及ばないものの、他の会派よりかなり多くなり、キャスティングボートを行行使するケースが、これまで以上に増えることが予想されている。

他方、事前の予想どおり、緑の党・欧州自由連合は、新規加盟国ではラトビアで1議席を獲得しただけだったが、ドイツでの議席増により、第四会派の位置を占めた。欧州統一左派連合・北欧緑左派は、新規加盟国ではキプロス、エストニア、チェコ以外で議席を獲得することができず、第四会派から第五会派に順位を落とした。

欧州懐疑派から成る独立・民主主義は、2.9%から4.4%に議席率を増加させた。同会派は、イギリスにおいては大きな成功を収めたが、デンマークでは議席を得ることができなかったなど、地域により偏りが見られた。

最小会派であった諸国民の欧州は、ポーランドで7名、ラトビアで4名、リトアニアで2名の議席を得て、ほぼ半数が新規加盟国選出議員で占められることになった。

その他注目すべき点としては、2004年から2009年の期間について、第一会派と第二会派とで議長職を2年半ずつ務めることが合意されたことが挙げられる。1999年から2004年までは、左右両大会派の「大連立」が崩れ、第一会派の欧州人民党・欧州民主と第三会派の欧州自由民主改革とで議長職を分け合っていた。

## (2) 政治的凝集性に対する影響

これまで、欧州議会の二大会派の凝集性は、加盟国の各国議会の会派よりは緩やかであるが、アメリカ連邦議会の二大政党よりは強く、そして、近年強まる傾向にあるという分析がある。しかし、欧州議会においては、いまだ多くの案件について会派ごとではなく、国ごと、地域ごとの利害に基づいて投票されており、欧州統合の範囲や方向性については、各会派内でもかなりの相違が見られる。

拡大が、欧州議会が扱うテーマの優先順位にどのような影響を及ぼすかは不透明であるが、新規加盟国選出議員には、社会的保守派が多いと見られている。

欧州人民党・欧州民主や欧州社会主義には、欧州政党といったものの萌芽が見られる。2004年に制定された政治資金規制<sup>(17)</sup>は、欧州レベルの政党の活動を活発化する上で大きな意味があると考えられる。

(17) 間柴泰治「『欧州政党』に対する欧州連合の公的助成制度」『外国の立法』227号, 2006.2, pp.59-71を参照。

### 3 正統性

正統性については、2004年の欧州議会選挙の投票率が45.7%と低く、しかも、新規加盟国の投票率が非常に低かったことが衝撃的と受け止められた。新規加盟国10カ国のうち5カ国が30%未満で、なかでも低かったのは21%であったポーランド、17%であったスロバキアであった。

ルクセンブルクを除いたすべての国で、投票率は、直近の各国議会選挙の投票率を下回った。この「ユーロ・ギャップ」は、スロバキアでは53%、スウェーデン、オーストリア、オランダでは40%超に及んだ。

EUの政治制度における欧州議会の役割が高まりつつある現在、特に新規加盟国における低投票率は、深刻に受け止められている。

## III 欧州議会の改革

以上、欧州議会の概要と2004年の拡大による影響について見てきたが、現在の欧州議会が抱える問題を理解する一助として、これまで提言されてきた、いくつかの改革案を簡単に紹介する。

### 1 議員グループ「議会改革運動 (Campaign for Parliamentary Reform)」

2001年3月、9名(国別出身では、イギリス3名、オランダ3名、フィンランド、デンマーク、スウェーデン各1名)の欧州議会議員が、欧州議会議員の地位・歳費等を定めた法律の制定を目指す動きをきっかけに、議員グループ「議会改革運動」を設立した<sup>(18)</sup>。議会改革運動は、当初、次の10の改革目標を掲げていた<sup>(19)</sup>。

- ① 欧州議会議員の身分法の制定
- ② 欧州議会議員の手当を実費弁償による透明な仕組みとすること
- ③ 欧州議会議員の経済的利害関係のインターネット上の公開
- ④ 欧州議会議員の秘書の身分法の制定
- ⑤ 欧州議会の所在地をブリュッセルのみとすること
- ⑥ 議事手続の改革
- ⑦ 言語使用の仕組みを欧州拡大に適合したものとする
- ⑧ 欧州政党への資金提供に関する規則の厳格化
- ⑨ 欧州市民が欧州議会の文書・情報に完全にアクセスできるようにすること
- ⑩ 議会の運営管理の現代化

2004年の選挙では、229名の候補者が議会改革運動が提示する公約を掲げて戦い、現在、ホームページに掲載されているメンバーは105名に上っている。

この運動の成果を挙げると、上に掲げた10項目のうち、①・②については、2005年9月、欧

(18) ホームページは、Campaign for Parliament Reform: Making Europe's Parliament accountable to its citizens <<http://www.ep-reform.net/>>.

(19) "EP/Internal Reform? Ten-Point Plan from Nine MEPs", *Agence Europe*, 2001.3.17.



州議会議員法が制定されたことで課題が実現した。従来、欧州議会議員の歳費の額は、各国の議員歳費の額に等しいとされていたことから、ハンガリー選出の議員の歳費額は月額761ユーロであるのに対し、イタリア選出の議員は10,974ユーロというように、選出国によって歳費の額に大きな格差があることが問題となっていた。しかも、この格差を解消する意味もあって、多額の旅費が渡し切りで支払われ、不透明さが批判されていた。2009年の選挙後から適用される新法では、歳費は全議員一律7,000ユーロとされ、旅費は実費弁償とされた<sup>(20)</sup>。

③については、現在、インターネット上の欧州議会の議員要覧ページに当該議員の経済的利害関係も掲載されている。

⑤については、2006年5月、議会改革運動の創設メンバーでもあるスウェーデン自由党所属のセシリア・マルムストローム (Cecilia Malmström) 議員が、インターネット上で、欧州議会の所在地をブリュッセルのみとする請願署名を求める運動「oneseat.eu」を開始した<sup>(21)</sup>。同ホームページによれば、所在地が分散していることにより、年間2億ユーロ超の費用がかかっており、これは欧州議会の予算の15%に相当するのだという。運動の結果、同年9月18日、目標の100万人の署名が集まり<sup>(22)</sup>、10月3日には、イギリスのデイヴィッド・キャメロン保守党党首も署名をした<sup>(23)</sup>。しかし、最もアクセスが困難である、本会議開催地のストラスブールについては、アムステルダム条約に明記されているため、条約の改正に当たってはフランスの反対が予想されることから、依然として所在地一元化の実現は困難であると見られている<sup>(24)</sup>。

⑧については、2003年11月、EUの政治過程への関与を目指す政党に対する公的助成と政治資金規制を定めた規則 (EC) 第2004/2003号が制定された<sup>(25)</sup>。

その他、低い出席率が問題視されていた、ストラスブールでの金曜日の本会議の廃止、議長及びオンブズマンの候補者による討論のテレビ中継等が、この運動により実現された。現在、議会改革運動は、所在地一元化による効率性の向上、旅費をはじめとする議員経費の改革を通じての透明性の向上、欧州議会議員行為規範の厳格化等による説明責任の向上を運動目標に掲げている。

## 2 ファン・デア・ラーン元欧州議会議員の改革案

1999年から2004年に欧州議会議員を務め、現在はオランダ下院議員であるルーセヴィース・ファン・デア・ラーン (Lousewies van der Laan) が、2003年に提言した改革案<sup>(26)</sup>をとりあげる。ファン・デア・ラーン議員は、議会改革運動の創設メンバーの1人であり、その改革案には、上述した、議会改革運動の10の目標と重なるものも多いが、こちらのほうが、欧州議会の権限全般にわたる提言となっている。

(20) 「欧州議会旅費流用 給与格差、月最高100万円」『毎日新聞』2004.3.14; 「欧州議会：歳費制度、09年から改善へ 月給一律化など」『毎日新聞』2005.7.22, 夕刊; Statute for Members of the European Parliament < [http://europa.eu/scadplus/glossary/mep\\_status\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/mep_status_en.htm) > .

(21) ホームページは、< <http://www.oneseat.eu/> > .

(22) 村上直久「EUウォッチング 改革が遅々として進まない欧州議会」『Jiji Top Confidential』2005.9.16, pp.19-20; 「欧州議会の分散「ムダ」 100万人超が署名」『産経新聞』2006.9.20.

(23) “David Cameron Signs Oneseat’ Petition”, *Europolitics*, 2006.10.9.

(24) “EP likely to stay in Strasbourg”, *Budapest Business Journal*, 2006.10.2; “The end of the roar for roving parliament?”, *Guardian Unlimited*, 2006.11.1.

(25) 間柴, 前掲論文を参照。

(26) Lousewies van der Laan, *The case for stronger European Parliament*, Centre for European Reform Working Paper, November 2003 < [http://www.cer.org.uk/pdf/wp491\\_eu\\_parliament.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/wp491_eu_parliament.pdf) > .

ファン・デア・ローン元議員は、欧州議会は、これまで権限拡大に成功してきたものの、いまだ各国議会が政府に対して有する権限を獲得するには至っておらず、EUの政策決定過程が複雑であり、市民にとって「遠い」ものであることから、欧州議会の一層の改革が必要であると述べる。

具体的に改革すべき項目を列挙すると、まず、欧州議会の権限と所在地に関して、次の項目が提言されている。

- ・現在、閣僚理事会が最終決定権を有している義務的支出についても、欧州議会が財政統制権を有するようにすること。
- ・税制についても欧州議会が統制権を有するようにすること。
- ・拡大しつつある外交・安全保障分野も含め、すべての分野に共同決定手続を適用するようにすること。
- ・憲法条約で新設される欧州外相に欧州議会に対する説明責任を負わせること。
- ・現在、欧州議会議員の統一選挙手続についてしか欧州議会に認められていない立法提案権を、その他の分野についても欧州議会が有するようにすること。
- ・欧州委員会委員長を欧州議会が任命し、解任することができるようにすること。
- ・欧州委員会の各委員を欧州議会が解任することができるようにすること。
- ・欧州議会議員と各国議会議員の合同会議で、欧州委員会の年間活動計画を精査し、「補完性原則」を徹底すること。
- ・欧州議会の所在地をブリュッセル1つにすること。

次に、運営・運用の改善に関する提案としては、次のものがある。

- ・現在、各会派がその割当発言時間で演説を行っているだけの本会議討論を活性化するため、発言途中で他の議員からの質疑を認め、議長の裁量により発言を認めるようにすること。
- ・欧州委員会と閣僚理事会の構成員による本会議と委員会への出席・答弁を増やすこと。
- ・各国議会より活発であると評価されている委員会審議の内容を公開すること。また、委員長の選任をドント式による各会派への配分方式から有能な者を選任するよう改めること。
- ・欧州議会議員の歳費・手当とそのスタッフの地位について、制定法を定めること。
- ・欧州議会が権限を持たない外交問題、司法・警察問題に割いている審議時間を、共同決定手続が適用される問題に振り向けること。特に一定の成果を上げている外交問題に関する決議案については、外交委員会での審議の大部分を行うようにすること。

### 3 憲法条約における改革<sup>(27)</sup>

2004年に締結された憲法条約においては、「民主主義の赤字」を解消すべく、議会制民主主義の実効性の向上が図られた。ここでは、欧州議会に関する改革についてのみ列挙する。

まず、欧州議会は、欧州市民の代表機関であると明確に位置づけられた（憲法条約 I-46条）。

次に、従来の共同決定手続が「通常立法手続」として原則化された。多種類であった EC・EU の法規が、立法的行為（legislative acts）に分類される欧州法律（European law）、欧州枠組法

(27) この項は、以下の文献に拠った。衆議院憲法調査会事務局『欧州憲法条約一解説及び翻訳』衆憲資56号、2004.9；中村民雄「EU法の最前線 第57回 欧州憲法条約（1）「民主主義の赤字」は解消されたか？」『貿易と関税』53巻1号、2005.1, pp.68-75；同 前掲注（2）。

律 (European framework law) と、非立法的行為 (non-legislative acts) に分類される欧州規則 (European regulation)、欧州決定 (European decision) とに整理され、立法的行為である欧州法律及び欧州枠組法律については、原則として、欧州議会と閣僚理事会が対等な立場で参与する通常立法手続によることとされた。ただし、共通外交安全保障分野については、欧州議会は諮問的地位に留まる。また、通常決定手続は非立法的行為には適用されないため、欧州市民の生活に具体的に直結する詳細な規定について、欧州議会の統制が及ばないことが懸念されている。

さらに、EU の予算については、従来の「義務的支出事項」と「非義務的支出事項」の区別が廃止され、欧州議会がすべての予算項目について閣僚理事会と対等とされることとなった (III-404条)。

最後に、憲法条約の改正手続について、欧州議会に初めて独立の発議権が認められた (IV-443条)。これにより、欧州市民の代表機関が EU の統治体制の変更を申し立てる権限を得たことになる。

#### 4 二院制構想<sup>(28)</sup>

最後に、欧州議会を二院制とする構想について紹介したい<sup>(29)</sup>。その端緒は、1953年、欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) の会議 (Assembly) が、欧州政治共同体条約の草案で二院制の議会を規定したことに遡る。近年では、2000年、ドイツのフィッシャー外相が欧州連邦構想の中で、国民国家から成る1つの欧州と欧州市民から成る1つの欧州を、それぞれ具現化する二院制の欧州議会を提唱した。また、イギリスのブレア首相も、各国議会の議員から構成される第二院が欧州レベルで行うべきことと、各国レベルで行うべきことを腑分けする案を提言した。続く2001年には、フランスのジョスパン首相が、各国議会の会議を設置し、補完性原則がきちんと守られているかを監視すべきであると述べ、また、ドイツのラウ大統領が各国の大臣から構成される第二院を提言した。

フランス上院がとりまとめた報告書<sup>(30)</sup>によれば、欧州議会を二院制とするメリットは3つに整理される。①欧州議会の直接選挙制度導入によって弱まった各国議会と EU 諸機関との結びつきを強化する。②定数を各国同数とすることにより、意思決定への影響力上の小国の不安を除去し、加盟国間のコンセンサスの形成を容易にする。③日々の生活から多少遊離した欧州議会とは別に、各国の現実に根ざした第二院を創設することによって、EU 諸機関の集権主義的傾向を緩和する。このように、第二院を提唱する論者の多くは、第二院の主な役割は立法過程への参与ではなく、欧州委員会の提案が補完性原則と比例性原則に合致しているかどうかを審査することにあると言う。

(28) この項は、以下の文献に拠った。David Judge and David Earnshaw, *The European Parliament*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, pp.303-306; 稲本守「欧州連合 (EU) における『民主主義の赤字』と『マルチレベル・ガバナンス』」『東京水産大学論集』37号, 2002.2, pp.29-41; 川崎晴朗「欧州議会 (EP) の過去と現在」『東京家政筑波女子大紀要』3集, 1999, pp.15-46; 「EU 将来像 独型連邦を提案へ ドイツ社民党 二院制・役割明確化」『朝日新聞』2001.5.6.

(29) 現在の EU の制度が理事会を上院、欧州議会を下院とする二院制として機能しているとする見解もある (Judge and Earnshaw, *op. cit.*, pp.307-309)。

(30) House of Lords European Affairs Committee, *Seventh Report: A Second Chamber for Europe: an Unreal Solution to some Real Problems*, HL 48 (2000-01), Appendix 4, French Senate Report on A European Second Chamber: Translation of Summary.

他方、反対者によれば、第二院の創設により、すでに相当複雑である EU の意思決定過程がますます複雑に、時間がかかるものになる懸念があるという。また、欧州議会自身が第二院をその地位を脅かすものとみなすことも、当然想定される。

いずれにしても、憲法条約の各国批准が頓挫している現在、次のレベルの改革である二院制構想は、当面実現する見込みはなさそうである。

## おわりに

2007年2月、議長・会派長会議は、欧州議会の効率性と公衆の欧州議会に対する認識を改善するため、議会改革についての作業部会を設置することで合意した。作業部会は、各会派の代表1名により構成され、2007年9月までに中間報告を行い、2008年6月までに最終報告を行うと予定されている。検討課題は、委員会・本会議の審議のあり方から、議事日程、多言語主義、EUの他機関との関係まで広範に及んでおり、欧州議会の所在地の問題についても取り上げてもらいたいという期待も表明されている<sup>(31)</sup>。

「民主主義の赤字」を解消すべく、欧州議会は、各国議会に比しても急速に発展を遂げてきており、その結果、現在では、加盟国のほとんどの議会よりも政策面で影響力を持っているとする評価もある<sup>(32)</sup>。

他方で、欧州議会は、EU拡大に伴う肥大化の問題や、低下する投票率の問題に加え、欧州議会議員の質の問題も指摘されており<sup>(33)</sup>、様々な改革が提案されていることは、紹介したとおりである。

拡大・深化を遂げる EU 統合において、欧州議会がどのような役割を担っていくのか今後も注視する必要があるだろう。

(こが つよし 政治議会課)

---

(31) Info: Improving the public perception and efficiency of the work of the European Parliament - mandate for a working group on reform of the Parliament, 2007.2.15 < [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/008-3202-050-02-08-901-20070215IPR03201-19-02-2007-2007-false/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-3202-050-02-08-901-20070215IPR03201-19-02-2007-2007-false/default_en.htm) >; "European Parliament: Meps agree with P?ttering on need for overall reform of the EP", *EuroPolitics*, 2007.2.19.

(32) Judge and Earnshaw, *op. cit.*, p.295.

(33) 児玉 前掲書, p.454.