

2 欧州理事会、閣僚理事会、欧州委員会

宮 畑 建 志

目 次

| | |
|----------|-----------------|
| はじめに | II EU 拡大と各機関の改革 |
| I 各機関の概要 | 1 欧州理事会 |
| 1 欧州理事会 | 2 閣僚理事会 |
| 2 閣僚理事会 | 3 欧州委員会 |
| 3 欧州委員会 | おわりに |

はじめに

欧州連合（European Union 以下 EU とする。）は、伝統的な国民国家を模倣したものではなく、また、政府間制度の枠組みを定めるだけの国際機関でもない。「両者のハイブリッド（混合体）」とも言える⁽¹⁾。

EU の構造は、3本の柱から成り立っている（3本柱構造）。第1の柱は、欧州共同体（European Community 以下 EC とする。）と欧州原子力共同体（European Atomic Community: Euratom）である。第2の柱は、共通外交・安全保障政策（Common Foreign and Security Policy 以下 CFSP とする。）、第3の柱は、警察・刑事司法協力（Police and Justice Cooperation for Criminal matter 以下 PJCC とする。）である。

EU は、その活動の整合性および継続性を確保するために、「単一制度枠組」（single institutional framework）を採用している。つまり、3本の柱にそれぞれ対応する別個の機関を設置するのではなく、最高意思決定機関である欧州理事会の指針の下に、EC 諸機関が全ての柱に共通の機関として活動している。しかし、第1の柱が超国家性を有する一方、第2の柱は、主権国家の政府間協力の色彩が濃く、第3の柱は、その中間的な性格を有している。3本の柱ごとに、その性格が大きく異なるため、各機関における立法・政策決定および執行は、柱ごとに異なる手続をとっている。また、同じ柱に属していても、分野によっては手続が異なる場合がある。このことが、EU における手続を複雑で難解なものにしている。

また、EU 諸機関間の権限配分は、主権国家に見られるような三権分立ではない。特に、EC 機関であり、EU の政治システムを担う閣僚理事会、欧州委員会、欧州議会の3者は、「お互いにお互いの突出を妨げ、しかも機能的に重複しあうというきわめて複雑な形をとっている⁽²⁾」。

(1) ヘルンハルド・ツェプター「欧州統合のプロセスと欧州憲法草案について」（衆議院憲法調査会における意見陳述）、2004.3.4. 駐日欧州委員会代表部ホームページ <http://jpn.cec.eu.int/home/speech_jp_Speech%2004/04.php>

(2) 梅津實「欧州憲法とデモクラシー」『同志社大学ワールド・ワイド・レビュー』7巻1号、2005.10、p.12.

このような制度や手続の複雑さに加え、EU 拡大に伴う EU 内のアクターの増加は、EU 機構の機能麻痺をもたらす危険性がある。それを回避するため、各機関には、制度の簡素化と業務の効率化が要請されている。この要請に対して、EU は、どのように応答しようとしているのであろうか。

以下では、まず、EU 諸機関を概観し、次に、EU 拡大に伴う各機関の機構改革について述べる。対象とする機関は、欧州理事会、閣僚理事会および欧州委員会である。

I 各機関の概要

1 欧州理事会 (European Council)

(1) 構成員

欧州理事会は、加盟各国の首脳および欧州委員会委員長（以下「委員長」とする。）から構成される。また、議長国は、6 ヶ月交代の輪番制に基づく（欧州連合条約⁽³⁾（以下「EU 条約」とする。）第4条）。

(2) 運営

欧州理事会は、年間最低2回開かれる（EU 条約第4条）。通常は年4回、議長国の任期（6 ヶ月）の中盤（臨時欧州理事会として3月および10月に開かれることが多い。）と終了時（6月および12月）に開かれる。開催地はブリュッセルである。

(3) 表決方式

欧州理事会の表決方式は、全会一致である。

(4) 任務と権限

欧州理事会の任務は、EU の発展のために必要な原動力を与え、EU の一般的な政治的指針を定めることである（EU 条約第4条）。とくに、CFSP 分野における役割は重要であり、CFSP の諸原則および指針を定め、その実行に向けた共通戦略を決定する（EU 条約第13条）。また、加盟各国に対して、各加盟国の憲法上の要件に従い、共同防衛に向けた勧告を行うかどうか決定する（EU 条約第17条第1項）。閣僚理事会が、CFSP 分野における特定多数決事項でありながら、特定多数決による採決をせず、欧州理事会に案件を付託する決定を行った場合、その案件について、全会一致で決定を行う（EU 条約第23条第2項第2段）。

欧州理事会の決定は、法的決定というより政治的合意である点で、閣僚理事会と異なる。また、欧州委員会からも、欧州議会からも独立している。ただし、欧州理事会に、委員長が出席することで、欧州委員会との組織的なつながりが確保されている。また、欧州理事会が、欧州

(3) EU 条約および欧州共同体設立条約の EU 各国語の本文については、ニース条約のサイト <http://ec.europa.eu/comm/nice_treaty/index_en.htm> を参照。邦訳は、主として、久門宏子・山内麻貴子・山本直（訳）「翻訳 ニース条約（翻訳）（1）」『同志社法学』53巻2号、2001.7, pp.688-737; 同「翻訳 ニース条約（翻訳）（2）」『同志社法学』53巻3号、2001.9, pp.1194-1243を参照した。その他に、庄司克宏『EU 法 基礎篇』岩波書店、2003; 金丸輝男編『EU アムステルダム条約：自由・安全・公正な社会をめざして』ジェトロ、2000も参考にした。

委員会に対して会合の準備のために報告書の提出を求めることもある。一方、欧州理事会は、欧州議会に対して、各会合の報告および年次報告書を提出しなければならない（EU条約第4条）。欧州議会は、①慣例として欧州理事会に議長を出席させており、また、②欧州理事会の議題、会合の成果および欧州理事会が提出した報告書に関して決議を行うことで、非公式ながら影響力を行使できるとされる⁽⁴⁾。

(5) 補佐機構

欧州理事会の構成員は、加盟国外務大臣に補佐される（委員長は、1名の欧州委員会委員に補佐される。）。また、総務・外務理事会（後述する閣僚理事会の1つ）が、その任務の一つとして、欧州理事会の準備およびフォローアップを行っている（閣僚理事会手続規則第2条第2項）。

2 閣僚理事会（Council of Ministers）⁽⁵⁾

(1) 構成員

閣僚理事会は、加盟各国政府の立場を明らかにする権限を与えられた閣僚級の加盟国代表から構成される（欧州共同体設立条約（以下「EC条約」とする。）第203条前段）。議長国は、閣僚理事会が全会一致で決定する順番に従い、6ヵ月交代で持ち回ること（輪番制）になっており（同条後段）、現在は、ドイツがその地位にある（2007年1月～6月）。

(2) 運営

閣僚理事会は通常、ブリュッセルで開かれるが、4月、6月および10月に会合が持たれる場合は、ルクセンブルグで開かれる（閣僚理事会手続規則第1条第3項）。また、閣僚理事会は、議長自身の発議、閣僚理事会の構成員1名の要請あるいは欧州委員会の要請に基づき、議長が招集した場合に会合する（同条第1項）。ただし、「閣僚理事会」という名前の単一の会合として開かれるのではなく、取り扱われる議題に応じて、分野別に設置された9つの閣僚理事会が別個に会合を開く編成になっている（表1参照）。会合の出席者は、議題に関連する各国の閣僚と欧州委員会委員（担当者1名ないし数名）である。上記以外の関係者が出席する場合もある。

表1 閣僚理事会の種類

| 理事会名 |
|-------------------------|
| 総務・外務理事会 |
| 経済・財政理事会 |
| 司法・内務理事会 |
| 雇用・社会政策・衛生・消費者問題理事会 |
| 競争（域内経済、産業、研究）理事会 |
| 運輸・テレコミュニケーション・エネルギー理事会 |
| 農漁業理事会 |
| 環境理事会 |
| 教育・青少年・文化理事会 |

（出典）閣僚理事会サイト <http://ue.eu.int/cms3_fo/index.htm> に基づいて作成。

(4) European Parliament Fact Sheets — 1.3.7.The European Council 参照。

< http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_7_en.htm >

(5) 現在、欧州共同体設立条約（EC条約）では、「理事会」（Council）という名称が使われている。また、「閣僚理事会」のほかに、「欧州連合理事会」（Council of European Union）と呼ばれる場合もある。なお、EU憲法条約が発効すれば、「閣僚理事会」が正式な名称となる。

(3) 表決方式

閣僚理事会における意思決定は、案件の分野と重要性に応じて、原則として、特定多数決⁽⁶⁾もしくは全会一致のどちらかの表決方式をとる(Ⅲ-(2)-(ii)参照)。

(4) 任務と権限

閣僚理事会の役割は、以下の通りである⁽⁷⁾。

① 立法および執行

欧州委員会の提案を受けて、欧州議会との諮問手続、同意手続、あるいは共同決定手続を経て、「規則」(regulations)、「指令」(directives)といった形の立法の採択を行う。また、欧州委員会からの提案を経ずに、「決定」(decisions)や拘束力を持たない「勧告」(recommendations)および「決議」(resolutions)も採択することもできる。

執行面では、閣僚理事会が採択する EC 立法の執行権を欧州委員会に付与することができる。その際、欧州委員会の執行権行使に関して、一定の要件を課すこともできる。また、閣僚理事会が、執行権を直接行使することもできる。

② 予算

閣僚理事会は、欧州委員会が作成した予算案を特定多数決で確定し、欧州議会に提出する。

③ 任命

特定多数決によって、欧州会計検査院 (European Court of Auditors)、経済社会評議会 (Economic and Social Committee)、地域委員会 (Committee of the Regions) の委員を任命する⁽⁸⁾。

④ 対外政策

国際協定 (交渉は欧州委員会が行う。また、欧州議会の同意が必要な場合もある) を締結する。

⑤ 経済政策

加盟国の経済政策を調整する。欧州中央銀行の権限を侵害しない範囲で、金融分野における政治的決定を行う。首脳理事会⁽⁹⁾において、加盟国の単一通貨 (ユーロ) 導入の認定を行う。

⑥ CFSP および PJCC⁽¹⁰⁾

CFSP 分野では、欧州理事会が定める一般的指針に基づき、CFSP の策定および実施に必要な決定を行う。「共通行動」(joint actions)、「共通の立場」(common positions)を採択する。閣僚理事会が欧州理事会に勧告する「共通戦略」(common strategies)が制定された場合、それを実施に移す。

(6) 特定多数決とは、加盟各国の人口や政治的バランスを考慮して割り振られる国別加重投票によって意思決定を行う表決方式である (表 6 参照)。

(7) この項は、European Parliament Fact Sheets — 1.3.6.The Council 参照。

< http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_6_en.htm >

(8) 欧州会計検査院は、25名の委員 (任期 6 年) で構成。ルクセンブルグに置かれる。経済社会評議会は、3つのグループ (雇用者、労働者およびその他の利益を代表するグループ) を代表する 317名の評議員 (任期 4 年) によって構成される諮問機関。ブリュッセルに置かれる。地域委員会は、自治体、地域当局を代表する 317名の委員 (任期 4 年) と、同数の代理委員によって構成される諮問機関。ブリュッセルに置かれる (駐日欧州委員会代表部ホームページ <<http://jpn.cec.eu.int/>> 参照)。

(9) 加盟国首脳のみで構成され、委員長を含まない点で欧州理事会とは異なる。

(10) この項は、庄司 前掲注 (3), pp.34-35参照。「共通行動」とは、EU による作戦行動が必要とみなされる場合の具体的な行動を定め、その目的、範囲、利用可能な手段、期間、実施条件を規定するものをいう。「共通の立場」とは、特定の問題に対する EU のアプローチを定めるものをいう。「枠組決定」とは、PJCC 分野に関する加盟国の法令を調和するためのものをいう。

PJCC 分野における閣僚理事会の任務と権限は、欧州警察機構を通じた協力の推進等、「共通の立場」(common positions)、「枠組決定」(framework decisions) および「決定」の採択、「協定」(conventions) の作成である。

(5) 補佐機構

閣僚理事会での業務は、加盟国の常駐代表⁽¹¹⁾と常駐次席代表で構成される常駐代表委員会(以下 COREPER とする。)で準備および事前調整がなされる。また、COREPER では、閣僚理事会から割り当てられた職務を遂行する責務も有する。COREPER は、COREPER I と COREPER II から構成される。COREPER I の構成員は常駐次席代表レベルで、ここでは技術的な問題が扱われる。一方、COREPER II の構成員は常駐代表レベルで、政治、経済、通商問題および制度上の問題などが扱われる。COREPER の下には、専門家からなる様々な分野別の諸委員会が存在する。例えば、農業特別委員会 (the Special Committee on Agriculture)、CSFP 分野を扱う政治安全保障委員会 (the Political and Security Committee)、共通通商政策を扱う「133条委員会」、PJCC 分野を扱う「36条委員会」がある。これらの諸委員会は、170を超える作業部会 (working parties) に補佐される⁽¹²⁾。

閣僚理事会に上げられる案件は、基本的に COREPER を通すことになる。案件は、パート A とパート B に分類され、パート A は、閣僚理事会において審議なしで採択され (採択の際、理事会構成員が意見表明を行うことを妨げるものではない)、パート B は、閣僚理事会の審議が必要とされる。なお、COREPER には政策決定権はない。しかし、大半の政策決定は、非公式ではあるが、実質的には作業部会や COREPER のレベルでなされており、作業部会で決定されるのは約70%、COREPER のレベルで決定されるのは10~15%とされる。閣僚理事会

図1 閣僚理事会事務総局



(出典) Philippa Sherrington, *The Council of Ministers : political authority in the European Union*, London :Pinter, 2000, p.51. および閣僚理事会サイト < http://ue.eu.int/cms3_fo/index.htm > に基づいて作成。

(11) 加盟国閣僚は、EU の政策以前に、自国の政策を遂行する立場にあるため、ブリュッセルに常駐できない。そこで、各国政府は、ブリュッセルに常駐代表を置き、閣僚理事会と各加盟国との間の「橋渡し」(bridge) 役をさせる。

(12) Simon Hix, *The Political System of the European Union 2nd ed.*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, p.83.

のレベルで議論され、決定される政策は、全体の10～15%にすぎないといわれている⁽¹³⁾。

さらに、閣僚理事会は、事務総局の補佐を受ける。事務総局は、約2,000名のスタッフを擁し、閣僚理事会、COREPER、作業部会に対して、広い意味での秘書業務を行う。また、閣僚理事会における全ての文書の翻訳、関連文書の準備に責任を持っている。事務総局は、官房、法務部のほか、農漁業担当、経済・社会問題担当といった分野別の8総局から構成される（図1参照）。事務総長は、CFSP 上級代表と兼務であり、閣僚理事会の特定多数決で任命される。現在の事務総長は、スペイン出身のハビエル・ソラナ・マダリアーガ（Javier SOLANA Madariaga）である。

3 欧州委員会（European Commission）⁽¹⁴⁾

（1）構成員

欧州委員会は、現在、1加盟国より1名ずつ任命される委員27名からなっている。委員の任期は5年であり、再任は認められている（EC条約第214条第1項）。

委員には、いかなる政府または機関からも完全に独立して、その任務を遂行することが求められている。一方、各加盟国もこの原則を尊重し、委員が任務を遂行するにあたって、影響を及ぼさない義務を負っている。委員は兼職を禁止されている。さらに、任期後に一定の地位もしくは利益を受けることに関し、高潔に、かつ、思慮分別を持って行動する義務を課されている（EC条約第213条第2項）。

委員が、その任務遂行のために必要とされる条件を充たさなくなった場合、もしくは重大な瑕疵ある行為を犯した場合には、欧州理事会もしくは欧州委員会の申請に基づき、司法裁判所は、罷免または年金等の権利喪失を決定することができる（EC条約第216条）。欧州議会が、欧州委員会の活動に対する非難動議を投票数の3分の2の多数、かつ、総議員の過半数をもって採択したときは、欧州委員会の委員は総辞職しなければならない（EC条約201条第2段）。

委員の任命は、表7の「ニース条約（現行）」の欄に示す通りである。現在の欧州委員会は、2004年11月に発足し、元ポルトガル首相のジョゼ・マヌエル・バローゾ（José Manuel BARROSO）氏が委員長を務めている。当初、同年10月31日に任期が切れるプロディ（Romano PRODI）欧州委員会を引き継いで、11月1日に発足する予定であったが、発足は11月22日までもつれ込んだ。発足が遅れたのは、10月末に欧州議会で行われた次期委員候補に対する聴聞会で、数人の候補が不適切とされ、バローゾ新委員長が人事案を承認投票前に取り下げたことによる⁽¹⁵⁾。2007年1月現在のバローゾ欧州委員会の顔ぶれは、表2の通りである。この人事の特色は、ドイツ、フランスというEUの屋台骨をなす大国に重要なポストを与えず、政治的にも、経済的にも自由主義の姿勢を貫いたこと、女性委員が9名と、全体の3分の1に達したことである⁽¹⁶⁾。

(13) Philippa Sherrington, *The Council of Ministers : political authority in the European Union*, London :Pinter, 2000, p.46.

(14) 現在、EC条約では、「委員会」（Commission）という名称が使われている。なお、EU憲法条約が発効すれば、「欧州委員会」が正式な名称となる。

(15) 「バローゾ新欧州委員会：新たな機構制度の下でのバローゾ新欧州委員会の発足」『europe』239号，2004 Autumn, p.3.

(16) 藤原豊司「欧州委員会、独仏支配に終止符か：能力主義貫くバローゾ人事」『海外事情研究所報告』39号，2005, pp.123-130参照。この論文の時点では、25カ国体制であり、女性は8名だった。

表2 バローゾ欧州委員会の委員と役職

| 委員名 | 出身 (新任 / 再任) | 役職 |
|--|--------------|--------------------------------|
| ジョゼ・マヌエル・バローゾ José Manuel BARROSO | ポルトガル (新任) | 委員長 |
| マルゴット・ヴァルストレム Margot WALLSTRÖM | スウェーデン (再任) | 副委員長 / 対 EU 機関関係・コミュニケーション戦略担当 |
| グンター・フェアホイゲン Günter VERHEUGEN | ドイツ (再任) | 副委員長 / 企業・産業担当 |
| ジャック・バロ Jacques BARROT | フランス (再任) | 副委員長 / 運輸担当 |
| シーム・カラス Siim KALLAS | エストニア (再任) | 副委員長 / 総務・監査・不正対策担当 |
| フランコ・フラッティーニ Franco FRATTINI | イタリア (新任) | 司法・自由・安全担当委員 |
| ビビアン・レディング Viviane REDING | ルクセンブルグ (再任) | 情報社会・メディア担当委員 |
| スタブロス・ディマス Stavros DIMAS | ギリシャ (再任) | 環境担当委員 |
| ホアキン・アルムニア Joaquín ALMUNIA | スペイン (再任) | 経済・通貨問題担当委員 |
| ダヌータ・ヒューブナー Danuta HÜBNER | ポーランド (再任) | 地域政策担当委員 |
| ジョー・ボルグ Joe BORG | マルタ (再任) | 漁業・海事担当委員 |
| ダリャ・グリバウスカイト Dalia GRYBAUSKAITĖ | リトアニア (再任) | 財政計画・予算担当委員 |
| ヤネス・ポトチュニク Janez POTOČNIK | スロベニア (再任) | 科学・研究担当委員 |
| ヤーン・フィゲル Ján FIGEL | スロバキア (再任) | 教育・訓練・文化・多言語主義担当委員 |
| マルコス・キプリアヌ Markos KYPRIANOU | キプロス (再任) | 保健・消費者保護担当委員 |
| オリ・レーン Olli REHN | フィンランド (再任) | 拡大担当委員 |
| ルイ・ミシェル Louis MICHEL | ベルギー (再任) | 開発・人道援助担当委員 |
| ラースロー・コヴァーチ László KOVÁCS | ハンガリー (新任) | 税制・関税同盟担当委員 |
| ネリー・クルース Neelie KROES | オランダ (新任) | 競争政策担当委員 |
| マリアン・フィッシャー=ボエル Mariann FISCHER BOEL | デンマーク (新任) | 農業・農村開発担当委員 |
| ベニータ・フェレロ=ヴァルトナー Benita FERRERO-WALDNER | オーストリア (新任) | 対外関係担当委員 |
| チャーリー・マククリーヴィ Charlie McCREEVY | アイルランド (新任) | 域内市場・サービス担当委員 |
| ヴラジミール・シュピドラ Vladimír ŠPIDLA | チェコ (新任) | 雇用・社会問題・機会均等担当委員 |
| ピーター・マンデルソン Peter MANDELSON | イギリス (新任) | 通商担当委員 |
| アンドリス・ピエバルグス Andris PIEBALGS | ラトビア (新任) | エネルギー担当委員 |
| メグレナ・シュティリアノヴァ・クネヴァ Meglena Shtilianova KUNEVA | ブルガリア (新任) | 消費者問題担当委員 |
| レオナルド・オルバン Leonard ORBAN | ルーマニア (新任) | 多言語社会担当委員 |

(出典) 駐日欧州委員会代表部サイト <http://jpn.cec.eu.int/union/showpage_jp_union.institutions.2.php> に基づいて作成。

(2) 運営

欧州委員会の会議は、委員長によって招集される。委員は、欧州委員会の全ての会合に参加することが求められる。委員長の判断により、欠席が認められる場合がある（欧州委員会手続規則第5条）。欧州委員会の会議は、慣例として、毎週水曜日、ブリュッセルで開かれている。ただし、欧州議会の本会議が開催されている間は、原則としてストラスブールで開かれる。また、委員長自身の発議、または、委員の要請により、臨時の会合が開かれる⁽¹⁷⁾。会議は非公開であり、そこでの議論は部外秘の扱いとなる（同規則第9条）。

(3) 表決方式

欧州委員会における表決手続は、委員の単純多数決である（EC 条約第219条第1段）。

(17) The European Commission at work — basic facts
<http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_en.htm>

(4) 任務と権限

欧州委員会には、構成国から独立し、ECの目的を実現することが求められる。また、欧州委員会は、欧州議会の会期開催の少なくとも1ヵ月前に年次報告を提出しなければならない(EC条約第212条)。

欧州委員会の権限は、①発議権、②EC法の履行状況の監視、③執行権、④規則制定権、⑤諮問的権限および⑥対外代表権に分けられる⁽¹⁸⁾。

① 発議権

原則として、欧州委員会は、ECの意思決定過程において発議権を独占している。即ち、予算案の編成や多くのEC立法の提案は、他の機関が代行することはできない。法案発議権独占の主な例外は、a) EU条約第6条第1項原則(自由・民主主義・人権尊重・法の支配)の違反国に対する制裁手続の開始、b) CFSP分野、c) PJCC分野等である。なお、理事会、加盟国および欧州議会は、欧州委員会に対して提案を行うよう要請することができる。ただし、この要請には法的拘束力はない。

② EC法の履行状況の監視

欧州委員会には、EC条約の適切な履行のための措置をとることが要請されている。この意味で、欧州委員会は、基本条約の守護者としての役割を負っている。EC条約第226条によれば、欧州委員会は、加盟国がEC条約の下で負っている義務を履行しなかったと認めるときは、当該加盟国に報告を提出する機会を与えた後、当該事項について理由を付した意見を発表する。また、当該加盟国が欧州委員会の定める期間内にこの意見に従わないときは、欧州委員会は、当該事項を欧州司法裁判所に付託することが出来る。

③ 執行権

EC立法の執行機関は、原則として欧州委員会である。例外的に、理事会が直接に執行権を行使することも認められている。欧州委員会が持つ執行権は、予算執行等、条約によって委任されているものと、理事会から執行権を委任されるものがある。理事会からの委任の場合、その執行権の行使に際して一定の要件を課されることがある。即ち、理事会が、案件に応じて、各国官僚から構成される4種類の委員会(諮問委員会(advisory committee)、運営委員会(management committee)、規制委員会(regulatory committee)および規制手続審査委員会(regulatory procedure with scrutiny committee))のいずれかを設置する。設置された委員会は、欧州委員会が提出する実施措置案を審議し、意見を表明する。諮問委員会の意見は、諮問の意味しかなく、欧州委員会を拘束することはできない。一方、他の3つの委員会において否定的な意見が示される場合、欧州委員会の実施措置が変更されることがある(表3、4参照)。この制度は、コミトロジー(commitology)制度と呼ばれる⁽¹⁹⁾。

(18) European Parliament Fact Sheets — 1.3.8.The Commission

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_8_en.htm>による5分類に、対外代表権を加えた。各項目の記述は、上記文献および庄司 前掲注(3), pp.43-46を参考にしている。

(19) コミトロジー制度に対しては、各国の技術官僚と利益集団に支配され、民主的統制が及んでいないという批判がなされてきた(庄司 前掲注(3), p.62)。ただし、2006年7月22日の理事会決定で、欧州議会が関与できる規制手続審査委員会が新設されるなど、民主的統制を高める努力はなされている。なお、コミトロジー制度には、①加盟国と超国家機関との情報の交換と学習の場を提供し、よりスムーズなヨーロッパ政策の実施を可能とする機能をはたす、②ヨーロッパレベルの行政への理解と精神が培われていく可能性がある、といった肯定的側面も指摘されている(八谷まち子「コミトロジー考察:だれが欧州統合を実施するのか」『政治研究』46号, 1999.3, pp.159-208参照)。

表3 コミットロジー制度の概要（規制委員会、運営委員会、諮問委員会）

| | 規制委員会 | | | 運営委員会 | | 諮問委員会 |
|------------------------------------|--|---------------------|-----------|---|-----|---------------|
| 適用分野 ⁽¹⁾ | 人間および動植物の健康および安全の保護に関する措置を含め、基本文書の本質規定を適用するための一般的範囲を有する措置。 | | | 共通農業政策および共通漁業政策や相当の予算措置を伴う計画の実施。 | | その他。 |
| 各委員会から否定的意見が表明された場合 ⁽²⁾ | 欧州委員会は、公式の提案として理事会に提出し、かつ、欧州議会に通知する ⁽³⁾ 。 | | | 欧州委員会は、理事会に告知する。 欧州委員会による実施延期決定 ⁽⁴⁾ 。 | | 考慮されるが、拘束力なし。 |
| 閣僚理事会での決定 ⁽⁵⁾ | 承認。 | 否決。 | 原案と異なる決定。 | 原案と異なる決定。 | - | - |
| 欧州議会の対応 | 欧州委員会の権限を越えていると判断した場合、その旨を理事会に通知する。 | | | - | - | - |
| 実施される措置 | 原案。 | 廃案 ⁽⁶⁾ 。 | 上記決定の通り。 | 上記決定の通り。 | 原案。 | 原案。 |

(注) (1) 表中に書かれた分野であっても、コミットロジー制度が適用されない場合もある。
 (2) 肯定的意見の場合、または、意見表明のない場合、原案の通り実施される。
 (3) 規制委員会から意見が表明されない場合も同様の手続がなされる。
 (4) 欧州委員会は3ヵ月を超えない範囲で、実施を延期することができる。
 (5) 一定期間内に決定がなされない場合、原案の通り実施される。
 (6) 原案が否決された後、欧州委員会は修正案を提出するか、立法案を提出できる。
 (出典) *Official Journal of the European Union*, C255/4, 2006.10.21等に基づいて作成。

表4 コミットロジー制度の概要（規制手続審査委員会）⁽¹⁾

| | 規制手続審査委員会 | | | | |
|----------------|--|----------|--|--|-------------|
| 適用分野 | 共同決定手続によって採択された基本文書の本質的ではない部分の修正を求めるような措置。 | | | | |
| 規制手続審査委員会の意見表明 | 肯定的 | | | 否定的 | |
| 欧州委員会での対応 | 欧州委員会は、提案を審査のため理事会と欧州議会に提出する。 | | | 欧州委員会は、公式の提案として理事会に提出し、同時に、欧州議会にも送付する。 | |
| 閣僚理事会の採択 | 両機関否決、または、1機関が否決。 | 両機関とも承認。 | | 承認、または、一定期間内に決定なし。 →欧州議会へ。 | 否決。 |
| 欧州議会の採択 | | | | 否決。 | 一定期間内に否決なし。 |
| 実施される措置 | 廃案 ⁽²⁾ 。 | 原案。 | | 廃案 ⁽²⁾ 。 | 原案。 |

(注) (1) 緊急を要する措置の場合は、別の手続がとられる。
 (2) 原案が否決された後、欧州委員会は修正案を提出するか、立法案を提出できる。
 (出典) *Official Journal of the European Union*, C255/4, 2006.10.21等に基づいて作成。

④ 規則制定権

限定的ではあるが、欧州委員会は、単独で、立法および政策決定を行うことができる。具体的には、公企業等に対して、EC法、特にEC競争法を適用するため、「指令」または「決定」を採択することができる。

⑤ 諮問的権限

EC条約に明文の規定がある場合、また、欧州委員会が必要と認める場合は、欧州委員会は、EC条約の対象となる事項に関し、勧告を出し、意見を表明することが出来る。また、加盟申請があった場合、閣僚理事会より諮問を受ける。欧州議会議員規則および欧州議会オンブズマン規則についての諮問も受ける。

⑥ 対外代表権

欧州委員会は、ECを代表して、対外的な交渉を行う。また、EU外の諸国や国際機関に、

欧州委員会代表部を置いている。

(5) 補佐機構

各委員は、職務を補佐する個人スタッフを任命することができる（委員会手続規則第16条）。各委員は、自身が任命したスタッフで構成されるキャビネと呼ばれる補佐チームを有している⁽²⁰⁾。

欧州委員会を補佐するために、欧州委員会の下には、約2万人のスタッフを擁する総局およびその他部局が置かれている。その構成は、表5に示す通りである。このうち、事務総局は、委員長および作業部会議長⁽²¹⁾の補佐をする。また、準備段階で部局間の調整を図る、他のEC諸機関の動向を欧州委員会に伝える、等の役割を果たす。他のEC諸機関との公式の関係に責任を負うのも事務総局である（欧州委員会手続規則第17条）。

表5 欧州委員会の総局・その他部局

| 総合サービス部門 | 政策部門 |
|---------------|----------------|
| 統計局（ユーロスタット） | 農業・農村開発総局 |
| 報道・コミュニケーション局 | 競争総局 |
| 出版局 | 経済・金融総局 |
| 事務総局 | 教育・文化総局 |
| 対外関係部門 | 雇用・社会問題・機会均等総局 |
| 欧州援助協力局 | 運輸・エネルギー総局 |
| 開発総局 | 企業・産業総局 |
| 拡大総局 | 環境総局 |
| 対外関係総局 | 漁業・海事総局 |
| 人道援助局 | 保健・消費者保護総局 |
| 通商総局 | 情報社会総局 |
| 対内サービス部門 | 域内市場・サービス総局 |
| 予算総局 | 共同研究センター |
| 欧州不正対策局 | 司法・自由・安全務総局 |
| 合同通訳・会議局 | 地域政策総局 |
| 法務局 | 研究総局 |
| 人事・総務総局 | 税制・関税同盟総局 |
| 翻訳局 | |

（出典）駐日欧州委員会代表部サイト <http://jpn.cec.eu.int/union/showpage_jp_union.institutions.l.php> に基づき作成。

II EU 拡大と各機関の改革

欧州憲法条約⁽²²⁾（以下「憲法条約」とする。）では、3本柱構造は廃止され、EUとして一本化されることになり、制度の大枠は簡素化されている。以下、各機関における制度の簡素化、業務の効率化（運営および意思決定の効率化、政策の一貫性の確保、各機関の長のリーダーシップ強化）という観点から、EU拡大に伴う各機関の機構と運営の改革について述べる。

なお、拡大に伴う各機関に共通する問題として、通訳・翻訳サービスの人員・設備の確保という問題があるが、ここでは指摘するに留める。

(20) キャビネについては、David Spence and Geoffrey Edwards (ed.), *The European Commission*, London: John Harper Publishing, 2006, pp.60-72に詳しい。

(21) 委員長は、特定分野について委員からなる作業部会を設置ことができ、議長を任命するとされている（欧州委員会手続規則第3条第2段）。

(22) EU各国語による本文は、EUのサイト <http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm> を参照。邦訳は、中村民雄訳「欧州憲法条約」『衆議院EU憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書：別冊 訪問国等の憲法・憲法条約』衆議院憲法調査会事務局，2004, pp.93-191を参照。

1 欧州理事会

(1) 開催地の固定化

欧州理事会の開催地をめぐる問題⁽²³⁾は、その効率的な運営に関連している。

従来、欧州理事会は、議長国の都市で開催されてきた。自国開催は、議長国にとって、国民の関心を惹きつける機会になり、また、国益上の優先課題を議題に加えることで、有権者の支持を取り付ける機会になる側面がある。一方で、自国開催には、反グローバリゼーション運動やテロに対する安全対策上の懸念もある。また、自国開催を自国の社会基盤の整備の機会とする加盟国も見られ、他の加盟国からの反発もあった。

開催地が議長国の都市ということになれば、議長国が輪番制である限り、EU 拡大で加盟国が増大する分だけ開催地も転々とすることになる。欧州理事会の効率的な運営には、施設、安全対策、通訳・翻訳サービス、秘書業務等といったロジスティックの整備が必要であり、それを全加盟国に求めるよりも、理事会（通常、ブリュッセルで開催）との社会基盤の共有が現実的であった。

そこで、ニース条約（2001年署名）附属「欧州理事会の開催地に関する宣言」において、全ての会合が、ブリュッセルで開催されることに決まった。移行措置として、2002年から加盟国が18カ国になるまでの間、1議長国の任期中に開催される欧州理事会のうち1回は、ブリュッセルで開催することとされた。27カ国体制の現在は、ブリュッセルで開催されている。

(2) 欧州理事会常任議長の創設

憲法条約による欧州理事会改革の目玉は、現行では6ヵ月交代の輪番制である欧州理事会議長を常任化したことである。常任議長を置くことで、EU政策の継続性を保証し、求心力をもたせる狙いがある。常任議長の任免は、欧州理事会の特定多数決によるとされる。任期は2年半で、三選は禁止されている（憲法条約第I-22条第1項）。また、常任議長は、主権国家の職務との兼務を禁止されている（同条第3項）ため、各国首脳が常任議長になることはできない。

常任議長の任務（同条第2項）は、以下の通りである。①議長を務め、議事を進行する。②委員長と協力し、かつ総務理事会（後述）の業務に基づいて、適切な準備と継続性を確保する。③欧州理事会内の結束と全会一致の促進に努める。④欧州理事会の各会合の後に、欧州議会に報告を行う。⑤EU外務大臣（後述）の権限を害さない範囲で、CFSPに関する問題の対外代表を務める。

常任議長職の創設には、「米大統領と対等に渡り合えるポスト」として、英独仏が積極的だったのに対し、輪番制の廃止で議長国の担当が保障されなくなる中小国は、「大国の主導色が強まる」という警戒感から消極的だった。双方が妥協した結果、「大統領」と実務的な「議長」の中間的な性格に落ち着いた。しかし、職務権限の規定が曖昧で、将来、解釈の違いが表面化する可能性も指摘されている⁽²⁴⁾。とくに、対外代表に関しては、CFSPについてEUを代表す

(23) この問題については、以下の文献を参照した。Christine Stark, "Evolution of the European Council: The implications of a permanent seat", presented at the UACES 32nd Annual Conference and 7th Research Conference. Belfast, 24 September 2002.

<<http://www.dragoman.org/ec/belfast-2002.pdf>>

(24) 「EU 憲法草案採択 主権に配慮、玉虫色に大統領の権限抑制 議決では拒否権を温存」『日本経済新聞』2003.6.14.

る EU 外務大臣 (EU 憲法条約第 III -296 条第 2 項)、CFSP 以外で EU を代表する委員会 (EU 憲法条約第 I -26 条第 1 項) の委員長との間で権限争いが生じる恐れがある⁽²⁵⁾。なお、欧州理事会常任議長と委員長を兼務することを禁止する条項は、憲法条約上、明記されていないため、両者が一体化する可能性は残されている。

2 閣僚理事会

2002 年 6 月のセブリア欧州理事会では、「加盟国数がかつてないほどに拡大する前に効率性を高める方向」で、閣僚理事会を改革することが合意されている⁽²⁶⁾。以下、EU 拡大に伴って行われた、閣僚理事会の組織改革 (組織の簡素化、効率化) と特定多数決制の改定 (意思決定の効率化) について述べる。

(1) 組織改革

セブリア欧州理事会の議長総括では、特に、以下の 3 項目が注目される。(i) 閣僚理事会の数の削減、(ii) 3 カ年計画の策定、(iii) 議長国の役割強化。さらに、憲法条約による改革では、(iv) 総務・外務理事会の分割と EU 外務大臣の創設が重要である。

(i) 閣僚理事会の数の削減

1952 年に設立された欧州石炭鉄鋼共同体⁽²⁷⁾ (European Coal and Steel Community: ECSC) の閣僚理事会に参加したのは、加盟各国の外務大臣のみであった。その後、他の閣僚も参加するようになり、次第に閣僚理事会の数は増加していった。しかし、各理事会の業務の凝集性を高めるためには、閣僚理事会数の削減の必要性が明らかになった。そこで、1990 年代には 20 を超えていた閣僚理事会は、ヘルシンキ欧州理事会 (1999 年) 後の 2000 年には、16 に削減され、セブリア欧州理事会では、総務理事会と外務理事会とを合併させ、総務・外務理事会とする等の統廃合が決定され、閣僚理事会は 9 に削減された⁽²⁸⁾。

(ii) 3 カ年計画の策定

6 ヶ月交代の議長国の輪番制は、閣僚理事会の議題および業務計画を一貫性のないものにし、かえって業務を複雑にしているとの指摘がなされていた。セブリア欧州理事会の議長総括では、閣僚理事会活動の一貫性を確保するために、6 議長国が関わる 3 カ年計画を策定し、さらに、2 議長国が、次の年の年次業務計画を策定することとされた。つまり、従来の 1 議長国による 6 ヶ月という短期計画から、より長期の計画を策定することとし、各議長国に明確な枠組みを与え、閣僚理事会活動の一貫性の向上を図った⁽²⁹⁾。

(iii) 議長国の役割強化

セブリア欧州理事会の議長総括では、閣僚理事会の効率的な運営のために、議長国に以下の権限を与えている。①発言者の時間制限。②発言順の決定。③審議案件の修正提案をする構成員に対し、事前に、趣旨説明を付した文書の提出を求める。④特定の案件に関して同一の、ま

(25) 庄司克宏「2004 年欧州憲法条約の概要と評価: 「一層緊密化する連合」から「多様性の中の結合」へ」『慶應法学』1 号, 2004.12, p.10.

(26) European Council, *Presidency Conclusions*, Seville, 21-22 June 2002.

(27) ロベルト・シューマン (Robert Schuman) 仏外務大臣のいわゆる「シューマン宣言」を契機として、1951 年にパリ条約が締結され、翌年設立された。同条約は、第 97 条において、発効日から 50 年間に限り適用されると定めていた。2002 年 7 月、同条約は期限を迎え、欧州石炭鉄鋼共同体は消滅し、EC に承継された。

(28) Nicole Bayer, "EU25 - Creating a New Design for the Council", *Eipascope*, 2004.3, p.8.

(29) *Ibid.*, p.10.

たは、近似した立場をとる複数の構成員に対して、会合時、ないし事前に、文書にて共同の立場を表明する代表者を選ぶことを求める⁽³⁰⁾。

(iv) 総務・外務理事会の分離と EU 外務大臣の創設

憲法条約では、セブリア欧州理事会の決定で合併した、総務理事会と外務理事会を再び分離することとした。なお、その他の分野別理事会の構成は、欧州理事会の特定多数決で採択されることになった（憲法条約第 I -22 条第 4 項）。

総務理事会の任務は、分野別理事会の業務の一貫性を確保するものとし、常任議長および委員会と連携して、欧州理事会の事前準備を行い、事後業務を確保するものとされた（憲法条約第 I -24 条第 2 項）。また、外務理事会の任務は、欧州理事会の定めた戦略指針に基づいて、EU の対外行動を具体化し、EU の行動の一貫性を確保するものとされた（同条第 3 項）。

外務理事会の議長職は、輪番制とせず（その他の閣僚理事会議長は 6 ヶ月の輪番制）、5 年間の任期を持つ EU 外務大臣を新たに創設し、これを議長に据えることになった（憲法条約第 I -28 条第 3 項）。EU 外務大臣の任免は、欧州理事会の特定多数決と委員長との合意の上で行われる（同条第 1 項）。

EU 外務大臣の任務は、外務理事会議長を務めるほか、CFSP を遂行すること（同条第 3 項）、欧州委員会副委員長（対外関係担当）を兼務する（同条第 4 項）ことである。補佐機構として、理事會事務総局および委員会の関連部局ならびに各国外務省から配置された職員により構成される「欧州対外行動省」が用意されている（憲法条約第 III -296 条第 3 項）。EU 外の諸国や国際機関に置かれている欧州委員会代表部は、外務大臣の下に置かれる「EU 代表部」へと変わる（同第 III -328 条）。なお、初代 EU 外務大臣には、ソラナ CFSP 上級代表（閣僚理事會事務総長）が内定している（憲法条約発効後就任予定）。

(2) 特定多数決制

先述の通り、閣僚理事会は、意思決定に際して、案件の分野と重要性に応じて、原則として、特定多数決もしくは全会一致のどちらかの表決方式をとる。しかし、全会一致は、加盟国全てに拒否権が認められているということであり、政策決定の麻痺ないし遅滞を招く恐れのある方式である。EU 拡大に伴う構成員の増加は、その危険性を高める可能性があり、意思決定の迅速化・効率化の観点から、特定多数決の適用範囲拡大の必要性が認識されていた。一方で、理事會は、各国の利害が表出する場である。自国の影響力を確保し、また、自国の利益に反する決定がなされないように、特定多数決の適用範囲、各国の加重票（持ち票）数および可決を阻止する最低票数（ブロッキング・マイノリティー）の設定に関して、各国の思惑が交錯し、常に議論の対象となってきた。

以下、(i) 特定多数決の適用範囲、(ii) 特定多数決制の改定について述べる。

(i) 特定多数決の適用範囲⁽³¹⁾

当初、多数決による決定は、全会一致の原則に対する例外であった。欧州経済共同体⁽³²⁾ (European Economic Community 以下 EEC とする。) の設立に関して、1957年に調印されたローマ

(30) European Council, *op.cit.*

(31) この項の憲法条約による改定の部分は、庄司 前掲注 (25), pp.13-17を参照。

(32) 欧州経済共同体は、欧州共同体 (European Community) の前身となる機関である。1993年11月のマーストリヒト条約の発効に伴い、「経済」という単語が外された。

条約では、いくつかの条項において、EECの発足から12年間の過渡期間中に、段階的に、閣僚理事会における決定を全会一致から特定多数決へ移行することが規定されていた⁽³³⁾。しかし、1966年のいわゆる「ルクセンブルグの妥協⁽³⁴⁾」以来、加盟国によって「宣言された」国益に関わる問題に対しては、当該加盟国に拒否権を与えるとされ、特定多数決事項も、実質的には全会一致事項にすり替わっていた。この方式は、閣僚理事会の機能障害を招いたため、1970年代から表決方式の再検討の必要性が徐々に認識され、1987年の単一議定書において、「ルクセンブルグの妥協」は事実上廃止された。

現行では、EC分野においては、特定多数決または全会一致が原則である。ニース条約において、特定多数決の適用範囲は拡張され、当初予定されていた50項目のうち、約40項目で特定多数決が適用されることになった。引き続き全会一致方式が適用される項目は、イギリスが主張した社会保障政策、ドイツが主張した亡命・移民政策、スペインなどが主張した経済的・社会的結束などである⁽³⁵⁾。一方、CFSP分野、PJCC分野においては、全会一致が原則である。なお、EC分野、CFSP分野、PJCC分野のいずれにおいても、手続的問題は、単純多数決が採用される。

憲法条約では、3本柱構造の廃止に伴って、表決方式を原則として特定多数決とすることが規定された（憲法条約第I-23条第3項）。しかし、全会一致事項、または加盟国の拒否権は、税制をはじめとして56ほど残っているという。ただし、憲法条約は、全会一致事項であっても、欧州理事会の全会一致があれば、特定多数決へ移行できる「架け橋 (passerelle)」条項も用意している。

特定多数決の適用範囲の拡大は、意思決定の効率性を向上させる一方、大国主導になる危険性もある。そのため、特定多数決事項であっても、構成員の国家政策の重要かつ公表された理由により、特定多数決による採決に反対する意思がある場合には、全会一致によって行動する欧州理事会にその事項を付託することができる「非常ブレーキ」(emergency brake)条項も存在する。なお、付託に際しては、閣僚理事会において特定多数決による議決が必要となる。憲法条約では、現行のCFSP分野以外に、新たに移住労働者・自営業者の社会保障および警察司法協力分野でも「非常ブレーキ」条項が導入されている。

(ii) 特定多数決制の改定

特定多数決における加盟各国の加重票数は、人口比を考慮しつつも、中小国に有利な傾斜配分が行われてきた。6カ国体制時、1票に代表される加盟国の人口が最大の西ドイツと最小のルクセンブルグの「1票の格差」は、約43倍であった⁽³⁶⁾。にもかかわらず、1958年にEECが創設されて以降、1973年の第1次拡大の際に大きく改定されたのを除いて、全面的な票の再配分は行われてこなかった。それは、特定多数決制のあり方が、加盟国の主権問題に直結するた

(33) 鷺江義勝「EUの理事会における加重票数及び特定多数決と人口に関する一考察」『同志社法学』53巻6号、2002.2, p.2036.

(34) 1965年3月に、ヨーロッパ統合主義者であったハルシュタイン委員長が提出した統合推進策（①共通政策の本格的実施・多数決制の導入、②関税同盟および農業共同市場の発展に伴う関税および農産物課徴金の収入をEECの固有財源にふり向ける、③欧州議会の権限を強化する）に対して、フランスのド・ゴール大統領が反発し、閣僚理事会からフランス代表を引き揚げさせたため、EECは重要事項について何も決定できなくなった。結局、欧州委員会側が妥協し、固有財源の導入、欧州議会の権限拡大、特定多数決の適用は見送られた（金丸輝男「EECの政策決定過程における多数決方式と「一括処理」方式」『国際政治』77号、1984.9, pp.45-48参照）。

(35) 「ニース首脳会議の成果」『JETRO ユーロトレンド』46号、2001.5, p.25.

(36) 鷺江 前掲注 (33) , p.1991.

め、事実上先送りされてきたのである。27カ国への拡大を目前に控えた2000年のニース条約で、ようやく加盟国間での妥協が成立し、全面改定された⁽³⁷⁾。これにより、ニース条約の加重票における「1票の格差」は、最大26倍に縮小している⁽³⁸⁾。

表6は、15カ国体制から憲法条約発効後の27カ国体制に至る特定多数決制の変遷を示している。ニース条約発効後の2004年1月1日以降は、加盟国の過半数の賛成が要件として課された。また、賛成票を投じた加盟国の人口の総和が、EUの総人口の62%以上であることも必要条件となった。人口要件は、人口面で2,500万人近い人口差があるにもかかわらず、他の3大国と同じ票数しか配分されなかったドイツに対する議長国フランスの妥協であったとされる⁽³⁹⁾。ニース条約における改定では、加重投票による賛成票、賛成国数、賛成国人口の3つが要件とされたため、3重多数決制となり、政策決定の難易度も増した。この制度による可決見込みは、25カ国体制では3.6%、27カ国体制では2.1%と言われている⁽⁴⁰⁾。

憲法条約発効後で、かつ、2009年11月1日以降の特定多数決制では、加重票が廃止され、ニース条約の3重多数決制から2重多数決制へと変更されることになる。この制度による可決の見込みは12.9%と言われている。ニース条約時と比較すれば、意思決定の効率性は格段に向上している⁽⁴¹⁾。

また、人口要件65%は、大国に有利である。計算上は、人口上位4カ国のうち3カ国が反対すれば、EUの総人口35%を超えることになり、特定多数は成立しないことになる。しかし、実際には、ブロッキング・マイノリティーが別に設定されており、4カ国以上の反対がなければ否決されないことになっている（憲法条約第I-25条第1項）。また、特定多数決による採決を反対する加盟国数が、全加盟国数の4分の3以上にあたる場合、または、当該諸国の人口の総和がEU総人口の4分の3以上にあたる場合は、一定の期間は採決することなく、満足のいく解決に到達するべく最大限尽力することが定められている（第I-25条の実施に関する閣僚理事会決定）。これらの措置は、大国主導をある程度抑制する効果を持つ。しかし、一方で、EUの政策決定の透明性を低めるものとなる、との指摘もある⁽⁴²⁾。

ニース条約から新たに人口要件が加えられたことは、加盟国単位の利益を優先する方式から、EU市民の多数意思を優先させる方式へのシフトと見ることもできる。しかし、加盟国の人口をいつどのように確定するのか。ここで言う「加盟国の人口」が、なぜ、（各国で選挙権年齢が異なることがあるにせよ、）有権者以外を含む人口全体なのか、という疑問も指摘されている⁽⁴³⁾。人口要件は、今後、人口増加率が高い加盟国を次第に有利にしていく可能性があり⁽⁴⁴⁾、EU域内の人の移動の問題と絡んで注目される。

3 欧州委員会

(1) 委員数の削減

(37) 鷺江義勝・久門宏子・山内麻貴子・山本直「ニース条約による欧州同盟（EU）条約および欧州共同体（EU）設立条約の改定に関する考察（2・完）」『同志社法学』53巻3号，2001.9，pp.8-9.

(38) 鷺江 前掲注（33），p.2004.

(39) 鷺江・久門・山内・山本 前掲注（37），p.10.

(40) 庄司 前掲注（25），p.13.

(41) 同上

(42) 同上

(43) 同上

(44) 鷺江 前掲注（33），p.2040.

表6 特定多数決制の変遷

| | | 15カ国体制 | | 25カ国体制 | | | | 27カ国体制 | | | | |
|----------------|--------------------------|--------------------------|-------|---------------------------------|-------|---------------------------------|-------|---|-------|---------------------------|---|---|
| | | - 2004.4.30 | | 2004.5.1-10.31 | | 2004.11.1- | | - 2009.10.31 | | 2009.11.1- ⁽¹⁾ | | |
| 条件 | 加盟国名 | 加重票 | % | 加重票 | % | 加重票 | % | 加重票 | % | 加重票 | % | |
| 加重票 | イギリス | 10 | 11.49 | 10 | 8.06 | 29 | 9.03 | 29 | 8.41 | — | — | |
| | イタリア | 10 | 11.49 | 10 | 8.06 | 29 | 9.03 | 29 | 8.41 | — | — | |
| | ドイツ | 10 | 11.49 | 10 | 8.06 | 29 | 9.03 | 29 | 8.41 | — | — | |
| | フランス | 10 | 11.49 | 10 | 8.06 | 29 | 9.03 | 29 | 8.41 | — | — | |
| | スペイン | 8 | 9.20 | 8 | 6.45 | 27 | 8.41 | 27 | 7.83 | — | — | |
| | オランダ | 5 | 5.75 | 5 | 4.03 | 13 | 4.05 | 13 | 3.77 | — | — | |
| | ギリシャ | 5 | 5.75 | 5 | 4.03 | 12 | 3.74 | 12 | 3.48 | — | — | |
| | ベルギー | 5 | 5.75 | 5 | 4.03 | 12 | 3.74 | 12 | 3.48 | — | — | |
| | ポルトガル | 5 | 5.75 | 5 | 4.03 | 12 | 3.74 | 12 | 3.48 | — | — | |
| | オーストリア | 4 | 4.60 | 4 | 3.23 | 10 | 3.12 | 10 | 2.90 | — | — | |
| | スウェーデン | 4 | 4.60 | 4 | 3.23 | 10 | 3.12 | 10 | 2.90 | — | — | |
| | アイルランド | 3 | 3.45 | 3 | 2.42 | 7 | 2.18 | 7 | 2.03 | — | — | |
| | デンマーク | 3 | 3.45 | 3 | 2.42 | 7 | 2.18 | 7 | 2.03 | — | — | |
| | フィンランド | 3 | 3.45 | 3 | 2.42 | 7 | 2.18 | 7 | 2.03 | — | — | |
| | ルクセンブルグ | 2 | 2.30 | 2 | 1.61 | 4 | 1.25 | 4 | 1.16 | — | — | |
| | (以上、15カ国体制) | | | | | | | | | | | |
| | | ポーランド | — | — | 8 | 6.45 | 27 | 8.41 | 27 | 7.83 | — | — |
| | | チェコ | — | — | 5 | 4.03 | 12 | 3.74 | 12 | 3.48 | — | — |
| | | ハンガリー | — | — | 5 | 4.03 | 12 | 3.74 | 12 | 3.48 | — | — |
| | | スロバキア | — | — | 3 | 2.42 | 7 | 2.18 | 7 | 2.03 | — | — |
| | | リトアニア | — | — | 3 | 2.42 | 7 | 2.18 | 7 | 2.03 | — | — |
| | | エストニア | — | — | 3 | 2.42 | 4 | 1.25 | 4 | 1.16 | — | — |
| | | キプロス | — | — | 2 | 1.61 | 4 | 1.25 | 4 | 1.16 | — | — |
| | | スロベニア | — | — | 3 | 2.42 | 4 | 1.25 | 4 | 1.16 | — | — |
| | | ラトビア | — | — | 3 | 2.42 | 4 | 1.25 | 4 | 1.16 | — | — |
| | | マルタ | — | — | 2 | 1.61 | 3 | 0.93 | 3 | 0.87 | — | — |
| | (以上、25カ国体制) | | | | | | | | | | | |
| | | ルーマニア | — | — | — | — | — | — | 14 | 4.06 | — | — |
| | ブルガリア | — | — | — | — | — | — | 10 | 2.90 | — | — | |
| (以上、27カ国体制) | | | | | | | | | | | | |
| | 総計 | 87 | — | 124 | — | 321 | — | 345 | — | — | — | |
| | 成立下限票 | 62 | 71.26 | 88 | 70.97 | 232 | 70.27 | 258 | 74.78 | — | — | |
| 賛成国数要件 | (3分の2以上 ⁽²⁾) | (3分の2以上 ⁽²⁾) | | 過半数 (3分の2以上 ⁽²⁾) | | 過半数 (3分の2以上 ⁽²⁾) | | 55%以上 ⁽³⁾ (72%以上 ⁽⁴⁾) | | | | |
| 人口要件(加盟国総人口比) | — | — | | 62%以上 ⁽⁵⁾ | | 62%以上 ⁽⁵⁾ | | 65%以上 ⁽³⁾ | | | | |
| ブロックキング・マイノリティ | 26票 | 37票 | | 90票 | | 88票 | | 4票(但し、全人口比35%以上) ⁽⁶⁾ | | | | |

注(1) 憲法条約が発効していることが前提条件。(2) 欧州委員会の提案によらない場合。(3) オプトアウト(適用除外)分野等の場合は、参加国のみ算入。(4) 欧州委員会またはEU外務大臣の提案によらない場合。(5) 人口条項に基づく検証は任意。(6) オプトアウト分野等の場合、参加国総人口の35%超に当たる国数+1カ国。(出典) Neil Nugent (ed.), *European Union Enlargement*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004, p.123.; 庄司克宏「2004年欧州憲法条約の概要と評価:「一層緊密化する連合」から「多様性の中の結合」へ」『慶應法学』1号, 2004.12, p.55等に基づいて作成。

欧州委員会は、表決方式が単純多数決とはいえ、合議体である。拡大によって委員の数が増加すれば、意思決定の効率性も低下する。委員は、設立以来、大国から各2名、その他の国から各1名で構成されていた。原加盟6カ国体制では、9名だったのに対し、15カ国体制では、20名まで増加している。この委員数設定の方式のまま、加盟国が27カ国、あるいはそれ以上に拡大すれば、委員が30名を超えることになり、合議体としては過大になる。そこで「EU拡大に関する議定書」第4条、「加盟議定書」第45条に基づいて、2004年11月1日以降は、全加盟

国1名ずつで計25名とされた。さらに、27カ国体制になった時点で、委員数は加盟国数より少ないものとされ、委員を出す国は輪番制とすることになった。憲法条約では、発行後の2014年11月1日まで、委員を1加盟国1名のままとし（憲法条約第1-26条第5項）、それ以降は、加盟国数の3分の2に相当する数としている（同条第6項）。

（2）委員の任命手続の改定

表7は、委員の任命手続の変遷を示したものである。

ニース条約以前の手続は、①、③、⑤の指名および任命に際して、「共通の合意」が必要とされた。つまり、1国でも反対すれば指名できないということである。EU行政の中心的機関である欧州委員会の委員の指名ができない事態が生ずれば、EU全体の機能麻痺に直結する問題となる⁽⁴⁵⁾。ニース条約では、①、③、⑤の指名および任命に際して、特定多数決を導入している。これは、加盟国にとっては、影響力の低下を意味するが、EU拡大に対する現実的な対応だったと言える。

現行と憲法条約の手続との違いは、欧州議会に、委員長を選出する権限が付与されたことである。欧州理事会が候補者を選定するのは現行と同じだが、その際、欧州議会の選挙結果を勘案し、欧州議会と協議することが明記されている。これは、欧州議会の権限を強め、委員長選出に民主的正当性を与えるものである⁽⁴⁶⁾。

表7 欧州委員会委員の任命手続

| | ニース条約以前 | ニース条約（現行） | 憲法条約 |
|---|---|--|---|
| ① | 加盟国政府は、共通の合意により委員長として任命しようとする人物を指名する。 | 加盟国首脳で構成される「首脳理事会」が、委員長候補（加盟国の国民のみ）を特定多数決により指名する。 | 欧州議会選挙を考慮しつつ、適切な諮問を行った後、欧州理事会は、特定多数決により決定し、委員長候補を欧州議会に提示する。 |
| ② | この指名は、 <u>欧州議会による承認</u> を必要とする。 | 同左 | 当該候補は、欧州議会の総議員過半数により選出される。過半数の賛成を得ない場合は、欧州理事会は、特定多数決により、一ヶ月以内に、同一の手続に従って、新たな候補を欧州議会に提示する。 |
| ③ | 加盟国政府は、委員長に指名された人物との共通の合意によって、委員として任命しようとするその他の人物を指名する。 | 閣僚理事会は、各加盟国の提案に従って作成された、委員長以外の委員候補のリストを特定多数決によって、かつ、委員長に指名された者との共通の合意によって採択する。 | 閣僚理事会は、選出された委員長との共通の合意により、委員候補のリストを特定多数決によって、かつ、委員長に指名された者との共通の合意によって採択する。 |
| ④ | ①～③の手続きで指名された委員候補は全体として、欧州議会による承認投票を受ける。 | ①～③の手続きで指名された委員候補は全体として、欧州議会による承認投票を受ける。 | 同左 |
| ⑤ | 加盟国政府の共通の合意により、最終的に任命される。 | 閣僚理事会の特定多数決により、最終的に任命される。 | 同左 |

（出典）各条約に基づいて作成。

(45) 鷲江・久門・山内・山本 前掲注(37), pp.12-13.

(46) 庄司 前掲注(25), p.19および p.31参照。

(3) 委員長の権限強化

従来、新欧州委員会が任命される際、事実上、各加盟国から出される各委員の担当職務も同時に決定され、また、各委員の職務は、任期中に変更されることはなく、固定化されていた。人選をめぐっては、加盟国政府による激しい駆け引きが行われ、大方の場合、重要ポストは各委員の個人的な能力とは無関係に、大国に配分される傾向が既成事実化していた⁽⁴⁷⁾。

ニース条約は、委員長の強力な政治的リーダーシップを明記するものとなった。具体的には、各委員の担当職務は、委員長が割り振り、任期中の変更も可能と明記された（EC条約第217条第2項）。さらに、委員長は、合議体としての承認を得た後、委員の中から副委員長を任命できることになった（同条第3項）。

また、委員長には、個別の委員に対する罷免権も認められた。従来、委員長は、個別の委員の罷免権は持っておらず、問題のある委員がいた場合、総辞職するしかなかった。1999年のサントール委員会も、不正疑惑を追及されたクレッソン委員（元フランス首相）を個別に罷免することができず、総辞職という形で責任をとらざるを得なかった⁽⁴⁸⁾。ニース条約では、委員長が要請する場合、合議体としての承認を条件として、当該委員は辞職しなければならないとされた（同条第4項）。さらに、憲法条約では、合議体としての承認が不要になった（EU憲法条約第I-27条第3項）。

このような委員長の権限強化は、任免手続改定と相俟って、委員会の加盟各国政府からの独立性を高めていくと予想する意見がある⁽⁴⁹⁾。一方、憲法条約では、欧州理事会常任議長、EU外務大臣が新設され、また、欧州議会の権限も強化されている。委員会の独立性は高まっても、その影響力は、相対的に低下する可能性もある。

おわりに

以上、欧州理事会、閣僚理事会、欧州委員会の機構改革について、簡素化、効率化の観点から見てきた。それらの改革からは、EU拡大で懸念される機能不全を防ぐため、様々な制度的な備えを構築しようとする努力が伺える。

しかし、それらの改革は、単にEUの「拡大」にのみ対応したものではない。それは、同時に、加盟国が、自国の主権をEUという「超国家」的機関に移譲することで、欧州統合の「深化」を目指すものでもある。先述した、輪番制ではない欧州理事会常任議長およびEU外務大臣の創設、特定多数決の適用範囲拡大および加重票廃止、委員長の権限強化等は、その例でもある。

ただし、自国の主権を移譲することは容易ではない。機構改革の過程では、「大国」対「中小国」の対立が見られた。「中小国」には、主権を「超国家」的機関に移譲することが、ともすれば、多くの「欧州市民」を擁する「大国」を有利にし、国益を大きく損なう懸念があるからである。一方、「大国」の側も、自国に利する統合には積極的だが、国益に大きく関わる個別政策の統合には慎重である。加盟国の主権をどう扱うかという問題は、取り扱いによっては、

(47) 鷺江・久門・山内・山本 前掲注(37), p.15.

(48) 「ブローディの欧州（上）大国率いる伊前首相 委員罷免権は自身に」『産経新聞』1999.7.19.

(49) 鷺江・久門・山内・山本 前掲注(37), p.16.

欧州統合そのものの頓挫、あるいは後退を招く可能性もある。それを回避するために、諸改革には、以下のことが盛り込まれている。

第1に、特定分野で他の加盟国と歩調をあわせて統合に参加することができない加盟国に対し、「オプトアウト（適用除外）」(opt out)を認め、一部の加盟国が、他の加盟国に先行して特定分野の統合を推進し政策を進めていく、いわゆる「先行統合」方式も採用している。この方式は、ニース条約では、「補強化協力」(enhanced cooperation)と呼ばれ、加盟国拡大をにらんで、発動要件および発動後の参加要件をより緩和したものになった。憲法条約では、さらに発動およびその後の参加をやすくしており、手続も簡素化もされている。ただし、このような多段階での統合方式は、欧州統合の「タガ」を緩める危険性も指摘されている⁽⁵⁰⁾。

第2に、憲法条約は、補完性の原則⁽⁵¹⁾に関する各国議会の役割を強化している。つまり、加盟国の議会に、EUが補完性原則に反しているか否かを監視する権限を公式に付与している。委員会から欧州議会および閣僚理事会に送付されるあらゆる立法提案は、各国議会にも送付されることになり、各国議会は、事前に政治的監視を行えるようになる。各国議会在、補完性原則に適合しないと判断するときは、疑義を唱えることができ、一定の要件を満たせば、委員会は当該提案を再検討しなければならなくなる。また、事後的な手段としては、欧州司法裁判所に対し、補完性原則違反を申し立てることができる⁽⁵²⁾。

このように、EU機構の諸改革は、主権国家としての加盟国の存在を大前提として、統合の拡大深化を目指している。換言すれば、EU機構は、超国家的機関へのベクトルと加盟国の主権への配慮という2つの微妙なバランスの上に成り立っている。ただし、憲法条約の批准が頓挫したことから明らかなように、バランスの支点は定まっていない。このバランスの在り方や取り方に注目することは、EU機構の将来像を探る上での重要な視座の一つであろう。

(みやはた たけし 政治議会課)

(50) この段落は、福田耕治「EU機構改革とガバナンスの変容：ニース条約をめぐる諸問題」堀口健治・福田耕治編『EU政治経済統合の新展開』早稲田大学出版部，2004，pp.43-47；庄司 前掲注 (25)，pp.13-17参照。

(51) 補完性の原則とは、EUの基本原則の1つである。その内容は、「EUは、排他的権限（EUのみが法的拘束力を有する立法行為を採択することができる権限）に属さない分野で、加盟国の中央レベルでも、地方レベルでも十分に目標が達成されないものの、規模または効果の観点からEUレベルではよりよく達成できるときに、その範囲においてのみ行動する」というものである（EC条約第5条および憲法条約第I-11条）。また、憲法条約第I-11条は、EUの基本原則として補完性の原則以外に、権限付与の原則と比例性の原則を規定している。権限付与の原則とは、「EUの行動は、条約において構成国から付与された権限の範囲内に限られ、付与されていない権限は構成国に留まる」という考え方である。比例性の原則とは、「EUの行動の内容および形式が、条約の目標の達成に必要な範囲を超えないものとする」という考え方である。

(52) この段落は、庄司 前掲注 (25)，pp.29-31参照。