

# EUの共同決定手続きについての一考察

——音声電話命令の政策決定過程を中心として——

鷲 江 義 勝

はじめに

第一章 EUの電気通信政策と欧州委員会による命令案の提案

第一節 EUの電気通信政策の概要

第二節 欧州委員会による提案の採択

第二章 各機関による内部意見調整と立場の明確化

第一節 同盟理事会による意見交換と加盟国間の争点の明確化

化

第二節 経済社会委員会と欧州議会による意見表明

第三節 欧州委員会の修正提案と同盟理事会による共通の立場の採択

場の採択

第四節 欧州議会による修正と欧州委員会の修正提案

第三章 調停委員会による意見調整の失敗と欧州議会による否決

第一節 調停委員会による対立点の明確化と妥協の模索

第二節 「委員会手続き」問題による調停委員会の決裂

第三節 同盟理事会による共通の立場の確認と欧州議会による否決

決

第四章 音声電話命令案の再提案の準備と機関間暫定協定の締結

第一節 欧州議会の決議と欧州委員会のコミュニケーション

第二節 「委員会手続き」に関する機関間暫定協定

第五章 音声電話命令案の再提案と最終的採択

第一節 欧州委員会による再提案と欧州議会及び経済社会委員会による意見表明

による意見表明

第二節 同盟理事会による共通の立場の採択

第三節 欧州議会による修正と同盟理事会による採択

おわりに

EUの共同決定手続きについての一考察

同志社法学 四八巻四号

四一 (一三〇九)

## はじめに

一九九三年一月一日、EC設立諸条約を大改訂した欧州同盟条約<sup>(1)</sup>が発効した。この欧州同盟条約において、EU (欧州同盟) の政策決定過程に重大な改革がなされた。それは、共同決定手続きの導入<sup>(3)</sup>である。共同決定手続きは、従来からの協力手続き<sup>(4)</sup>を改良し、欧州議会に法案の最終的な否決権を与えるなど<sup>(5)</sup>、欧州議会の権限を大幅に拡大した政策決定手続きである (付録参照)。共同決定手続きが導入された直後の一九九四年の一年間で、同手続きによるEU法の制定は三〇件に及んでいる。これら三〇の案件の中には、重要な案件が含まれているばかりでなく、欧州議会と同盟理事会間で問題となった提案の内容についての意見調整では、両機関の妥協が比較的スムーズに形成されており、共同決定手続きは、順調に運用されているという報告がなされている<sup>(6)</sup>。より詳しくみると、このうち一八の案件では、調停委員会 (conciliation committee) を開催することなく欧州議会と同盟理事会との間で合意が成立している。また、一一の案件では調停委員会が開催され、共同草案 (Joint text) と呼ばれる合意文書が作成されている。その共同草案は欧州議会と同盟理事会によって承認され、法案の成立をみている。残る一つの案件についてのみ、欧州議会と同盟理事会は調停委員会における合意形成に失敗したのである。調停委員会での共同草案の作成に失敗した後、同盟理事会は共通の立場 (common position) を確認した。これに対して、欧州議会は総議員の絶対多数により、その法案を最終的に否決したのであった。その結果、当該法案は廃案となったのである<sup>(7)</sup>。このケースが、音声電話への公開通信網規定 (ONP) 適用に関する理事会命令案であった<sup>(8)</sup>。

本稿の目的は、共同決定手続きによる具体的な政策決定過程を音声電話命令の事例を通して分析することである。この唯一合意に至らず廃案になった事例によって、共同決定手続きの実践過程を明らかにし、さらには、欧州議会が初めて拒否権を行使するに至った背景を分析していくことにしたい。そのためにまず、大枠としてのEUの電気通信政策を概説し、欧州委員会による音声電話命令提案の作成までの状況を明らかにする。その後、欧州委員会による提案採択とそれに続く欧州議会と同盟理事会による審議と意見調整、さらには欧州議会による否決に至るまでの経緯を分析することにする。また、その中で明らかになった欧州議会と同盟理事会の対立点である「委員会手続き（comitology）」の問題に注目する。そして最後に、欧州委員会が再び提案を行い、最終的にEU法となるまでの過程を分析することにした。

先にふれたように共同決定手続きは、欧州同盟条約によって正式に導入された手続きである。したがって、同条約が発効した一九九三年一月一日以降に共同決定手続きとして政策決定過程が開始されたもの及び他の手続きから途中で共同決定手続きに変更されたものが存在する。本稿で取り上げる事例は当初、協力手続きとして開始された政策決定手続きが途中で共同決定手続きに変更されたものである。そのため、音声電話命令案は、同盟理事会第一読会までは、協力手続きの過程として進められている。しかしながら、協力手続きも共同決定手続きも同盟理事会第一読会まではほとんど同じ過程で進められる。そのため、特に断りのない限りは、同盟理事会の第一読会までは、協力手続きと共同決定手続きの違いを厳密には区別せず分析を進めていくことにする。

## 第一章 EUの電気通信政策と欧州委員会による命令案の提案

本章ではまず、音声電話命令の背景としてのEUの電気通信政策を概説する。その中で、電気通信政策における音声電話の位置づけを明らかにする。そして、重要法案としての音声電話命令の欧州委員会による提案採択までの経緯を考察していくことにする。

## 第一節 EUの電気通信政策の概要

電気通信政策は、大きくはEUの産業政策の中に含まれる。その産業政策の中でも電気通信政策は、一九九二年の市場統合の完成と近年の通信技術の革新、さらには、イギリスなどの加盟国における電気通信事業の独占体制の見直し等が相まって、今日非常に注目を集めている分野である。<sup>(9)</sup> コンピュータの発達、インターネットなどのデジタル通信、衛星通信などの登場もこの分野に大きな変革をもたらしつつある。また、一九七〇年代の欧州の電気通信事業の急速な発達のみならず、アメリカ、日本などの域外諸国の自由化の動きなどもEUの電気通信政策の活性化の一つの契機となっている。<sup>(10)</sup> 音声電話政策は、こうした電気通信政策の中の重要な柱として位置づけられている。ほとんどの加盟国において、電気通信事業は最大規模の巨大事業であり、その電気通信事業の中でも最も主要な部門が音声電話関係の部門である。音声電話は、加盟国にとって、その規模の点でも経済の面でも重大な影響を持つものであった。<sup>(11)</sup> そのため音声電話の自由化への取り組みは、電気通信部門全体の自由化における最重要要素と考えられていたのであ

る。<sup>(12)</sup>

より具体的には、まず電気通信分野全体に対するEUとしての取り組み方を模索する作業が進められてきた。一九八四年五月に欧州委員会は、電気通信政策の全体像とEUによって達成されるべき目標の設定を目指して、電気通信分野についての行動計画を発表している。<sup>(13)</sup> さらに、一九八五年六月に提出された欧州委員会の「域内市場白書」の中にも電気通信事業に関する項目が含まれている。一九九二年までの域内市場の完成を目指して提出されたこの白書においても、電気通信事業の自由化が提言されているのである。<sup>(14)</sup> 効率に基づく電気通信のインフラストラクチャーの整備は、共同市場の繁栄にとって本質的な基礎であり、利用者、サービスの提供者、電気通信事業者にとって等しく利益となるものであった。<sup>(15)</sup>

また、EUの全体的な基本戦略を設定するものとしては、欧州委員会が一九八七年に発表した「電気通信サービスと機器の共同市場の発展に関するグリーン・ペーパー」<sup>(16)</sup> があげられる。その目的は、「欧州の電気通信の利用者に対して、質の高い多様な電気通信サービスを、より低いコストで提供できるようにすることによって、欧州の電気通信分野を強化する」ことであった。<sup>(17)</sup> その中には、公開通信網規定（open network provision：ONP）<sup>(18)</sup> の枠組みの定義をはじめ、料金体系の統一などが提言として盛り込まれていた。続いて、欧州委員会は、一九八八年二月に、具体的な実施方法などを含む行動計画（アクション・プログラム）を発表した。これには、コストに基づいた電気通信料金体系の漸進的調整、公開通信網規定の詳細などが含まれている。<sup>(19)</sup>

このような、提言を重ねた上で、欧州委員会は実際の法令による電気通信分野の自由化と環境整備に着手する。ま

ず、一九八九年には、欧州委員会は音声電話を除く電気通信事業の自由化に関して「電気通信サービス市場の競争に関する欧州委員会命令」を発している<sup>(20)</sup>。さらに続いて、一九九〇年六月には、電気通信分野すべてにわたる基本的枠組みを規定する法令として「電気通信サービス市場における競争に関する欧州委員会命令」<sup>(21)</sup>及び「公開通信網規定(ONP)適用による域内電気通信サービス市場の確立に関する同盟理事会命令」<sup>(22)</sup>が採択された。欧州委員会命令は、公開通信網規定(ONP)の原則の適用を通して、電気通信サービスに関する単一の市場を確立しようとするもの<sup>(23)</sup>あり、同盟理事会命令は、公開通信網規定(ONP)の優先順位の高い分野からの段階的適用による欧州全体にわたる電気通信網へのアクセスと利用のための条件の調和化を目的とするものであった<sup>(24)</sup>。

欧州委員会と同盟理事会によるこれらの命令は、電気通信分野の基本法的性格を持つ枠組み法令であった。音声電話は、この時点においてはあえてその対象外となっているものの、これらの命令によって確立された政策の枠組みの中で音声電話の自由化とそれによる公正な競争が目指されることになるのである<sup>(25)</sup>。当初、音声電話の自由化が除外されたのは、その影響がその規模と範囲の両面において余りにも大きいために、取り組みやすいそれ以外の分野の自由化が先に行われた結果である<sup>(26)</sup>。

以上のような枠組みの設定を経て、欧州委員会は音声電話に関しても、公開通信網規定(ONP)原則を適用することによって、その自由化を目指す提案を作成することになった。「最も主要な電気通信事業である音声電話の重要性の観点からすれば、音声電話への公開通信網規定(ONP)適用に関する理事会命令提案は、単一の電気通信市場の実施に向けた重要な一歩を示すものである<sup>(27)</sup>」とEUの月報に述べられているように、本提案は、電気通信政策の根

幹をなす重要提案である。この命令は、電気通信政策についてのEUレベルでの調和化を目指す共同体の戦略における重要なステップとして位置づけられるものであった。<sup>(28)</sup>

## 第二節 欧州委員会による提案の採択

欧州委員会は法案の発議権、すなわち提案権を有する唯一の機関である。原則的には欧州委員会のイニシアティブによって提案は作成される。したがって、その提案内容や提案時期については、欧州委員会の広範な自由裁量権が認められているとされている。もっとも実際には、条約の規定、EU域内外の諸般の情勢、欧州理事会や同盟理事会、欧州議会からの要請などを総合的に判断して提案は作成されている。<sup>(29)</sup> 音声電話命令案についても既に述べたような、数々の既成のEU法や欧州委員会自身が設定した戦略の中で音声電話命令提案は練り上げられてきたものであった。音声電話命令案も加盟国の情勢、共同市場の需要、汎欧州電気通信網 (trans-European telecommunications networks) をはじめとするEU全体の戦略における音声電話分野の位置づけ等を勘案した上で、多くの利害関係を持つ当事者との広範な協議の結果として、欧州委員会の会議に提案の草案として上程されたのであった。<sup>(30)</sup>

欧州委員会の委員自身による会合は、原則として毎週水曜日開催される。音声電話命令についての欧州委員会提案の草案は、一九九二年七月一五日(水)に開催された定期会議に上程された。通信情報問題を所管とするパンドルフィー (Filippo Maria Pandolfi) 副委員長が担当責任者として、彼のイニシアティブの下で、提案の最終的な採択が討議されたのであった。<sup>(31)</sup> この会議において欧州委員会は、先に述べた一九九〇年六月の「電気通信サービス市場に

おける競争に関する欧州委員会命令<sup>(32)</sup>、「公開通信網規定（ONP）の適用による域内電気通信サービス市場の確立に関する同盟理事会命令<sup>(33)</sup>」及び一九九二年の「公開通信網規定（ONP）の専用線への適用に関する同盟理事会命令<sup>(34)</sup>」の三関連法案に基づき、「音声電話への公開通信網規定（ONP）適用に関する理事会命令案<sup>(35)</sup>」を欧州委員会として正式な提案とすることに合意したのである。<sup>(36)</sup>

本提案は音声電話に対して、「公開通信網規定の適用による域内電気通信サービス市場の確立に関する同盟理事会命令」の中で規定されたような公開通信網規定の原則を適用しようとするものである。<sup>(37)</sup> その目的としては、音声電話サービスの利用者の権利の確立、サービスの提供者を含むすべての利用者のための公的な電話網のインフラストラクチャーへのアクセスの改善、共同体規模の音声電話サービスの提供の増大の三点が挙げられている。また、本提案では、その適用の範囲を第一章総則の第一条で規定している。すなわち、第一条一項によれば、「本命令は、固定された公共電話網とそのサービスに対する開放されかつ効率的なアクセスと利用のための条件の調和化」を目指し、さらに、「調和化された音声電話サービスが共同体全域にわたって利用できるようにする」ことを目標としているのである。また、第二項では、この命令の適用範囲が、移動電話サービス網同士の相互接続を除くすべての音声電話サービスであることが規定されている。<sup>(38)</sup> 第二章以下では、電話通信事業者に対する利用者の権利、公共電話網にアクセスする利用者の条件、利用者には供されるべきサービスの質、トラブルが発生した場合の解決手続き、料金とその請求の方法などが規定され、質の高いサービスを提供し、公共電話網への自由で調和化されたアクセスを利用者に保証するための多くの方策が盛り込まれていた。<sup>(39)</sup>



具体的には、欧州委員会は、本命令案において、音声電話サービスの質の最小限の調和化を行い、その中での利用者の権利を確保するために以下の諸点を提案内容としたのであった。<sup>(40)</sup>

(i) 電気通信事業者に対する音声電話サービスの利用者の権利の定義・電話が設置されるのにかかる時間や質に関する基準が満たされない場合の利用者の補償されるべき代償に関する権利など、利用者のために加盟国によって提供される最低限の質に関する基準を作ることによって、音声電話サービスの質的な面を改善すること。

(ii) 公共音声電話網への利用者のアクセスの調和化・公正で無差別の原則に基づく、サービス提供者及び他の電気通信事業者（可動性の電話を含む）のための公共音声電話網へのアクセスの開放。

(iii) 利用者のための最小限の機能の定義・同じ設備や機器がEU全体で使われることができるように、共通の技術的な仕様（例えば、ソケット）の設定を含む音声電話サービスの共同体規模の規格の改良。

(iv) 紛争解決手続き・利用者や電気通信事業者などの間で発生するトラブルの解消のための手続き。

以上のような内容に関する欧州委員会の定例会議での合意を受けて、最終的な調整を完了した後、欧州委員会は、八月二七日に提案を欧州委員会の正式な提案として公式に採択した。<sup>(41)</sup> なお、欧州委員会は、命令案を採択する根拠となる条約上の規定として、EEC条約（当時）一〇〇a条を選択した。そのため、この条文の規定に従って、これ以降の政策決定手続きには協力手続きが用いられることとなったのである。協力手続きの規定に従い、欧州委員会は、八月二八日付けで、音声電話命令案を正式提案として、同盟理事会に送付したのであった。<sup>(42)</sup>

共同決定手続きでは、欧州委員会は、同盟理事会及び欧州議会に対して提案を行う。<sup>(43)</sup> しかし、協力手続きでは、欧

州委員会は、同盟理事会に対してのみ提案を行う<sup>(44)</sup>。そのため当初、協力手続きとして開始された本命令案は、正式には、同盟理事会に対して提案されたのである。また、本命令案の決定主体も同盟理事会であり、したがって、提案の名称も同盟理事会命令案となっているのである。

## 第二章 各機関による内部意見調整と立場の明確化

欧州委員会からの提案を受けた同盟理事会は条約の規定に従って、欧州議会と経済社会委員会の意見を得るべく両機関に同提案を送付した。協力手続きにおいては、欧州委員会提案の提出先は同盟理事会であるが、両機関の審議中は、同盟理事会は提案の審議と共通の立場の採択はできない。条約上の規定では、同盟理事会の正式の第一読会は、欧州議会第一読会と経済社会委員会の意見を考慮に入れて審議を行わなければならないためである<sup>(46)</sup>。しかし、実際には同盟理事会は、加盟国間の対立点の明確化や意見調整のために事前討議もしくは意見交換の名目で欧州委員会提案について実質審議を開始し、より円滑な合意形成を目指すのである。

他方、経済社会委員会及び欧州議会はそれぞれ、同盟理事会からの諮問に答える形で意見を表明する。経済社会委員会は担当部門と本会議において各利益代表の意見をまとめ上げていく。また、欧州議会は院内委員会及び本会議での審議を通じて、欧州委員会提案に対する欧州議会としての意見を練り上げていくのである。しかしながら実際には、それは参考意見というよりもむしろ修正提案ともいべき内容を持つものである。さらに、それは欧州委員会による修正提案の中に盛り込まれることによって、同盟理事会の第一読会での共通の立場の基礎となる可能性の高いもので

ある。

## 第一節 同盟理事会による意見交換と加盟国間の争点の明確化

音声電話命令案の事前討議のための電気通信同盟理事会は、一九九二年一月一九日（木）、ブリュッセルで議長国イギリスのリー（Edward Leigh）通産相が主催して開催された。<sup>(47)</sup> 音声電話命令案については、欧州議会第一読会で審議中のため、公式には協議事項として取り上げられ、主に意見交換が行われた。しかしながら、この段階で、早くも欧州委員会提案に対する加盟国の反対意見や加盟国間の意見の相違が明らかになっていったのである。加盟国間の討議の中で明らかになりはじめた主な対立点は、以下の三つの分野に関するものであった。<sup>(48)</sup>

第一は、加盟国内部でのアクセスと接続の問題である。本提案は、加盟国の内部での音声電話事業体間の接続を保証するための必要条件を規定している。この狙いは、相互に接続していないためにアクセスできないネットワーク網の中の「ポケット」を防ぐことであった。しかし、議長国イギリスをはじめとして多くの加盟国は、この提案の基礎となる枠組みを定めた命令である「公開通信網規定の適用による域内電気通信サービス市場の確立に関する同盟理事会命令」が加盟国内部の相互接続を規定したのではなく、この領域におけるいかなるEUの介入も実際の運用上の側面からも、法的側面からも正当化されないことを主張したのであった。そのため、各加盟国は、欧州委員会に対して加盟国内部の相互接続には干渉しないように求めたのである。

第二には、加盟国によって進められる調和化のための収斂過程の評価に関する手続きの問題である。本提案は、E

U規模での共通のサービスを目的とし、そのための加盟国による調和化作業を収斂させていくことを目指している。このEUレベルでの収斂過程を確かなものとするために、加盟国によってなされる進展の程度を評価する任務を欧州委員会に与えている。欧州委員会は、この命令によって規定された相互接続とアクセスの諸条件に加盟国の行為が適合するものであるかどうか、そして、それらが再検討されなければならないかどうかを監視する権限を与えられたのである。これに対してほとんどの加盟国は、欧州委員会の任務の適用範囲についての疑念を表明したのである。各加盟国は命令の中のどの目的と活動にまで欧州委員会の監視権限が及ぶのかについて不明確な部分が残されているとして懸念を表明したのである。そして、特にこの監視権を加盟国の内部でのサービスの相互接続にまで適用しようとする欧州委員会の考え方に、異議を唱えたのであった。

第三は、「委員会手続き」<sup>(49)</sup>の問題である。本提案は、既に述べたように欧州委員会に監視権を与えているが、その権限を行使する際の手続きとして、諮問委員会手続きを用いることを規定している。諮問委員会手続きにおいては、欧州委員会が最終決定権を持つことになる。これに関しては、同盟理事会議長国のイギリスは、原案を支持した。しかし、他の多くの加盟国は、加盟国が最終決定権を持つ規制委員会の導入を強硬に主張した。さらに、スペインとポルトガルは、委員会手続きによる欧州委員会への執行権限の委任自体に反対したのであった。

以上の問題についての意見の相違の解消を目指して同盟理事会では討議が行われた。この同盟理事会での議論を踏まえて、第一の問題点に関しては、欧州委員会は、はやくも譲歩する可能性を示した。欧州委員会は、加盟国内部のサービスと相互接続へのアクセスの評価に関しては、加盟国の適当な管轄当局にその責任を任せられることも可能である

ことを示唆したのである。欧州委員会は加盟国内部の問題には干渉せず、加盟国間の相互接続だけをEUが直接制御することを目指すことに方針を転換したのであった。このように、欧州委員会は、同盟理事会による合意形成を容易にするために、提案の修正権を活用しようとしたのであった。<sup>(50)</sup>

しかし、音声電話命令案全体についてはよりいっそうの検討が必要との意見が、同盟理事会では大勢を占め、加盟国の専門家による検討が要請されることとなった。<sup>(51)</sup>そのため、同盟理事会は常駐代表委員会に対して、一九九三年前半までに合意に達することを目標として、問題を委託したのである。<sup>(52)</sup>

## 第二節 経済社会委員会と欧州議会による意見表明

他方、同盟理事会によって意見の提出を求められた経済社会委員会と欧州議会は、それぞれの権限と立場にしたがって、提案の内容の検討を行っている。まず、経済社会委員会は、条約が規定する場合及び同盟理事会もしくは欧州委員会が適当と判断する場合には、諮問を受けることが条約に規定されている。<sup>(53)</sup>音声電話命令案の場合は、提案の根拠条文であるEEC条約(当時)一〇〇a条が、経済社会委員会への諮問を規定している。この規定に基づいて、経済社会委員会は一九九二年九月一五日、同盟理事会からの諮問を受け、音声電話命令案についての協議を開始した。まず、この提案内容を担当する運輸コミュニケーション部門が、報告責任者であるグリーン(Bo Green)委員のもとで意見のとりまとめを行った。<sup>(54)</sup>その結果、十一月一八日に同部門は社会経済委員会の意見のための草案を採択した。これを受けて、一月二五日の第三〇一回本会議において、経済社会委員会としての意見の採択のための討議が行わ

れた。運輸コミュニケーション部門によって提出された意見草案に対しては、修正案が出されたものの反対多数で否決された。その後、同部門の意見草案は、本命令案についての経済社会委員会の意見として全会一致で採択されたのである。経済社会委員会の意見は原則的には本命令案に対しては賛成するものであった。<sup>(55)</sup>ただし、経済社会委員会は、加盟国間の音声電話に関する状況に大きな相違があることを指摘することによって、音声電話へのアクセスの自由化と調和化の可否については保留を表明している。この意見は二月四日に正式に、欧州委員会と同盟理事会に送付されたのである。<sup>(56)</sup>

また、同じく諮問を受けた欧州議会も、同盟理事会に対して欧州議会としての意見を表明するため、その審議を開始した。協力手続きにおける欧州議会第一読会の過程である。欧州議会は、院内委員会制をとっており、本会議での審議の前に、提案はまず関係する院内委員会に送付され、実質的な審議が行われる。担当院内委員会では報告者を指名し、同委員会の見解を一つの意見書にまとめさせ、議会の本会議における討議のための草案とするのである。院内委員会での審議終了後、本会議において、当該提案に対する欧州議会としての賛成意見もしくは修正案の採択を行う。修正案についてはその具体的内容を、欧州委員会及び同盟理事会に送付するのである。<sup>(58)</sup>

音声電話命令案については、欧州議会は院内常任委員会の一つである経済通貨問題・産業政策委員会に提案の審議をゆだね、リード議員 (Imelda Read: 欧州社会党、イギリス選出) を報告責任者に指名したのであった。同委員会は、エネルギー・研究・技術委員会及び法務・市民権委員会などの意見を聴取しつつ、欧州議会として採択すべき意見の草案の作成を行った。経済通貨問題・産業政策委員会による審議終了後、一九九三年三月一〇日の本会議に同委

員会の草案は上程された。本会議においては、欧州社会党及び欧州民衆党などからの代表質問が行われ、さらに、欧州委員会を代表して情報技術・産業担当のバンゲマン (Martin Bangemann) 委員が意見を述べ討議を終了した。<sup>(59)</sup> 投票の結果、本提案に含まれるいくつかの定義、利用者情報を提供するための措置、各国の監督機関の役割、予定された措置に大規模な変更が加えられた場合に発生する手続きなどを明確化するための三七項目に及ぶ修正案を採択した。しかしながら、これらの修正を条件とするものの、欧州議会は原則的には本命令案の内容自体に関しては賛成の態度を示したのであった。<sup>(60)</sup> 欧州議会の本会議によるこの審議結果は欧州議会の第一読会の意見として、条約に基づいて次の段階である同盟理事会第一読会に送付されたのであった。<sup>(61)</sup>

### 第三節 欧州委員会の修正提案と同盟理事会による共通の立場の採択

同盟理事会で意見交換が行われ、欧州議会第一読会と経済社会委員会が意見を出し、各機関の本命令案に関する主張が明確に現れてきた。この時点で、それぞれの意見を提案内容に反映するために、欧州委員会は提案の修正について検討を行った。その結果、一九九三年五月七日、欧州委員会は原提案の修正を行ったのである。<sup>(62)</sup> 欧州委員会は音声電話命令案の迅速な法制化を目指し、欧州委員会に与えられた提案修正権<sup>(63)</sup>を行使したのである。欧州委員会が提案を修正するか否か、さらにはどの時点で提案を修正するか、欧州議会、経済社会委員会、同盟理事会などの意見をどのような形で修正案に盛り込むかは、欧州委員会の自由裁量である。しかし、欧州委員会は、各機関の権限関係が複雑に絡み合うEUの政策決定過程においては、提案のできるだけ円滑な最終的採択を目指して、しばしばこの提案修正

権を行使する。これによって、欧州委員会と同盟理事会の各読会において政策決定過程が行き詰まるのを未然に回避しているのである。本命令案においても、欧州委員会による修正は二四項目に及ぶものであった。<sup>(64)</sup> もっとも、すべての項目が各機関の意見に従って修正されたわけではない。例えば欧州議会の修正案に関しては、欧州委員会は、一六項目についてはそのまま受け入れ、五項目に関しては欧州議会の修正を原則的に受け入れて文言を修正した。しかしながら、欧州委員会は三項目については部分的にしか受け入れず、残りの一三項目については修正提案への取り込みを行わなかったのである。<sup>(65)</sup>

欧州委員会による修正提案を受けて、修正された提案内容を審議し、欧州議会の第二読会での審議の基礎となる共通の立場について合意するために、同盟理事会は五月一〇日(月)にブリュッセルで開催された。一九九三年前半の議長国デンマークのメルキヤー(Arne Melchior)通信相の下で開催されたこの電気通信同盟理事会では、本命令案に関する加盟国間の政治的合意の形成が主要な議題であった。<sup>(66)</sup> 欧州委員会による提案の修正と常駐代表委員会をはじめとする同盟理事会の各機関での調整の結果、同盟理事会で討議されるべき政治的対立点としては、次の二点が主なものとして残されていた。

第一は、料金の均一化についての問題である。フランスは、本命令が電話サービスもしくは地域の開発への普遍的アクセスのような一般的な政策目的の下に、有効な料金の均一化のための選択肢を加盟国が保持できるように規定されるべきであると要求していた。それに対してドイツは、フランスの主張する方式が競争のゆがみをもたらす可能性があるとして反対を表明していたのである。<sup>(67)</sup>



第二は、既に事前協議の段階でも明らかになりつつあった調和化の目標と共通のサービスの収斂の確保に関する問題である。サービスの質、請求書、音声電話に付加されるサービスの提供など本命令案の対象となるいくつかの重要な側面について、本命令案は一般的な目的を設定するのみであり、加盟国にはかなり大きな裁量の余地が与えられている。そのため、本命令案は、加盟国によってとられた措置のEUレベルでの収斂を確保するための方策として、欧州委員会が調和化を目指す収斂が不十分な場合に強制的な措置を執ることができると規定していた。この場合、欧州委員会を統制する手段として諮問委員会を用いるのか、より強制力ある規制委員会手続きを用いるか、さらには欧州委員会へ権限の委任をせず理事会自体が直接そのことを行うのが問題となったのである。この問題に対しては、スペイン、ベルギー、ルクセンブルグ、ポルトガル、フランスの各加盟国は、電気通信関連事業への投資の規模の観点などからすれば、この措置は非常に重大な意味を持つため、EUレベルの収斂の確保の任務は、欧州委員会に与えられるべき性格のものではなく、同盟理事会自体が権限を持つべきものであると主張していたのである。<sup>(68)</sup>

以上の対立点に関して、同盟理事会内で討議が行われ、妥協が模索された。交渉の中で、第一の問題点についてフランスは、料金の均一化についての主張がある程度認められるならば、この問題についての留保を撤回する可能性があることを示唆した。<sup>(69)</sup> その結果、フランスは条件付きながら、料金の均一化について一定の譲歩を引き出すことに成功した。すなわち、加盟国当局は、電気通信事業体に対して、一定の条件の下で制限を加える権限を与えられることが合意されたのである。ただし、この権限は、電気通信政策に関連した理由のためだけに使われるものであり、この政策に反するような地域政策等の手段として使われることはできないことも同時に確認されたのであった。<sup>(70)</sup> これによ

り命令案の第一一条(料金原則)及び前文の第二二項(加盟国当局による料金監督責任)がフランスの意向に沿って修正されたため、フランスは正式に同提案に関する共通の立場の採択に賛成する旨を表明したのである。

したがって、同盟理事会において最後まで調整がつかなかったのは、音声電話サービスの質、EU規模の高度の音声電話サービスの提供等の調和化を監視する権限を欧州委員会に与えるかどうか。そしてもし与えるならば、どの委員会手続きの下で認めるかについてであった。<sup>(71)</sup>この問題については、スペインとポルトガルを除く加盟国の間では規制委員会手続きを導入することを前提とした欧州委員会への執行権限委任で合意が成立したが、両国は、あくまでも欧州委員会への権限委任自体に反対する立場を表明したのであった。その結果、加盟国間では最終的な妥協は成立せず、同盟理事会では、規制委員会手続きによる欧州委員会への監視責任の付与が含まれた共通の立場を票決に付すこととなったのである。そのため、同盟理事会第一読会では全会一致ではなく、特定多数決<sup>(72)</sup>によって共通の立場についての合意が行われることになった。<sup>(73)</sup>

採択にあたっては、EUレベルでの収斂を確保するために用いられる手続きに対する不満を理由にスペインは棄権、ポルトガルは反対投票を行った。そのため、スペインとポルトガルは、共同体レベルの収斂の確保の任務は規制委員会の助けを借りた欧州委員会ではなく同盟理事会自身の手に戻すべきであると最後までその主張を押し通した結果、特定多数決による投票で敗れ去ったのであった。この投票により、電気通信同盟理事会では、共通の立場に関する政治的決着がつけられたのである。その結果、次回同盟理事会で細かい文書上の文言についての技術的調整が行われ、その最終調整が終了した時点で、共通の立場が公式に採択されることが合意されたのであった。<sup>(74)</sup>こうして最終的には、

同盟理事会による共通の立場の公式採択は、六月三〇日に行われ<sup>(75)</sup>、それは条約の規定に従い、欧州議会第二読会での審議のために欧州議会に伝達されたのであった<sup>(76)</sup>。

なお、同盟理事会が欧州議会に共通の立場を送付し、欧州議会が、第二読会でその態度を決定する前の一九九三年一月一日より欧州同盟条約が発効した。そのため、ここまで協力手続きとして進められてきた音声電話命令の政策決定手続きは、これ以降、共同決定手続きに変更されたのである。したがって、以下の手続きは、共同決定手続きに従って進められていくのである。

#### 第四節 欧州議会による修正と欧州委員会の修正提案

同盟理事会の共通の立場を受領した欧州議会は、欧州議会の手続き規則に従い、第一読会と同じ院内委員会に再び内容の实质審議を委ねた。また、報告者も、原則的には第一読会と同じである。これは、欧州議会としての立場の一貫性を維持するためである<sup>(77)</sup>。

経済通貨問題・産業政策委員会による審議の終了後、一九九四年一月一九日の欧州議会の本会議には、報告責任者であるリード議員によって修正案が上程された<sup>(78)</sup>。同委員会による修正案は、欧州民衆党の代表質問と欧州委員会を代表するバンゲマン副委員長の発言の後、すべての修正が一括して投票に付された<sup>(79)</sup>。その結果、同盟理事会の共通の立場に対して、欧州議会は特に、請求手続き、電気通信事業者の会計監査、委員会手続きなどに関する一四の修正案を採択したのである<sup>(80)</sup>。一四の修正の目的は、電気通信部門を代表する諮問機関の条件を拡大することによる協議の範囲

の拡大、比較的大きな規模のネットワークに接続される中小規模の電気通信事業者の立場の強化、命令の適用を監視することに責任を持つ国内の監督機関の有効性、消費者に対する一層強力な保護（特別なアクセスを当局が拒否した場合の説明、不十分なサービス提供の場合の補償の義務化、制限もしくは拒否されたアクセスの場合における欧州委員会への通告など）に関するものであった。また、欧州議会は、本命令の具体的執行措置の過程において規制委員会の導入を制限し、その代わりに欧州議会が参加することを求めているのである<sup>(81)</sup>。欧州議会の修正案は条約の規定に従って、同盟理事会の第二読会に送付された。また同時に欧州委員会にも欧州議会の修正案は送付されたのである<sup>(82)</sup>。

共同決定手続きでは、修正案を送付された欧州委員会はこれらの修正についての意見を表明するよう求められる<sup>(83)</sup>。また、欧州議会自身もその修正案の前文で欧州委員会に欧州議会の修正を受け入れ、提案内容を修正するように求めている<sup>(84)</sup>。それに対して、欧州委員会は、欧州議会の修正案を考慮に入れつつ、新たな修正提案の検討を行った。ただし、欧州委員会が、欧州議会の修正案をどれだけ欧州委員会の修正提案に盛り込むかは、ここでも欧州委員会の自由裁量に任されている。また、欧州委員会は、それまでの同盟理事会での審議と欧州議会での審議の両方を斟酌しつつ修正提案を検討するため、必ずしも欧州議会の修正のすべてをその内容として盛り込むことはできないのである。

そのため、一九九四年三月一日付で提出された欧州委員会の意見と修正提案は、欧州議会を必ずしも満足させるものではなかった<sup>(85)</sup>。欧州委員会は、欧州議会第二読会によって提案された一四の修正のうち四つのみをその修正案の中に組み込む内容の修正提案を採択したのである<sup>(86)</sup>。欧州委員会は、欧州議会の主張する利用者の権利と透明性に関する修正は受け入れたが、委員会手続きに関する欧州議会の修正に関しては、加盟国の反発を考慮して、欧州委員会の修

正提案に含めなかったのである。<sup>(87)</sup>

### 第三章 調停委員会による意見調整の失敗と欧州議会による否決

共同決定手続きでは、欧州議会第二読会が修正案を提出した場合、同盟理事会は、三カ月以内に、欧州議会の修正案を受け入れるかどうかを審議する。その結果、同盟理事会が特定多数決によって欧州議会のすべての修正を承認した場合には、それに従って共通の立場を修正し、当該法案を採択することによって法案は成立する。<sup>(88)</sup> しかしながら、同盟理事会は、音声電話命令案に関する欧州議会の修正案のすべてに関して合意することはできなかった。そこで同盟理事会議長は欧州議会議長との合意の下に調停委員会を開催することになったのである。<sup>(89)</sup>

#### 第一節 調停委員会による対立点の明確化と妥協の模索

調停委員会の開催に先立って、同盟理事会議長国ギリシャのハラランバス (Ioannis Haralambous) 運輸電気通信相は、調停委員会での討議項目を設定するために、欧州議会の報告担当責任者であるリード議員と会談した。この会談の結果、同盟理事会と欧州議会の間の見解の主要な相違点として、二つの問題点が浮かび上がった。まず、委員会手続きと欧州議会の関わりに関する欧州委員会提案の前文の第四四項、第二九条及び第三一条に対する欧州議会の修正である。その中でも特に、欧州議会による修正案の第一四條は、<sup>(90)</sup> 委員会手続きを規定した欧州委員会による修正案の第三一条自体を削除することを求めているのである。もう一点は、契約によって提供されるべきサービスの質が

不十分な場合の利用者に対する補償を義務化するか否かの問題であった。<sup>(91)</sup>

この事前会談を受けて、同盟理事会の代表団及び欧州議会の代表団<sup>(92)</sup>は、一九九四年三月二十九日午後から会合を持った。その調停委員会においても依然として、委員会手続き及び利用者に対する補償に関する双方の主張は当初、平行線をたどったのであった。<sup>(94)</sup> この対立点は、以下のように要約することができる。

まず、委員会手続きの問題は、調停委員会において最も意見の対立した主要な問題となった。欧州議会は、委員会手続きが欧州委員会と同盟理事会の間だけで行われるものであり、欧州議会が除外されていることが問題であるとの立場を示した。欧州委員会に委任された執行権限の行使の過程においても、欧州議会が直接参加すべきであると主張したのである。これに対して、同盟理事会側は、この委員会手続き問題が音声電話命令案の本質的な問題点ではなく、別の次元で話し合うべき問題として、欧州議会の主張を本命令に取り入れることを拒んでいた。さらに、問題を複雑にしたのは、スペインとポルトガルであった。スペインとポルトガルは、全く別の理由から規制委員会の導入による欧州委員会への執行権限の委任に反対していた。スペインとポルトガルは、同盟理事会の第一読会で受け入れられなかった自国の主張を蒸し返す場として調停委員会を活用しようとしたのであった。両国代表は、全体としての同盟理事会の共通の立場を代弁するのではなく、命令に規定されている様々な調和化の目標等の設定や収斂の監視を行うのは同盟理事会の仕事であって欧州委員会の任務ではないという従来から繰り返し両国が述べてきた理由から、規制委員会手続きの導入に関して反対であることを指摘する絶好の機会として調停委員会の会合を利用したのであった。<sup>(95)</sup>

こうした意見の対立に対して、仲裁者の役割を担う欧州委員会は、委員会手続き問題を分離し、その問題を先送り

にすることを提案した。とりあえず同盟理事会と欧州議会間で音声電話命令案についてだけに適用される一時的な妥協として委員会手続きを認め、その代わり、委員会手続きを改訂する暫定協定を新たに締結することで欧州議会と同盟理事会を説得することを試みた。欧州委員会は委員会手続きの問題点を検討し、一九九六年の欧州同盟条約見直しのための政府間会議（IGC）に既に提出済みの試案<sup>(96)</sup>に基づいて政策決定過程の改革に関する草案を提示することを示唆したのであった。<sup>(97)</sup>

もう一つの対立点である利用者の権利の問題については、両代表団の対立はそれほど深刻なものではなかったが、それでも対立軸は明確であった。同盟理事会の共通の立場では、利用者と電気通信事業者の間の契約によって提供されるサービスの質が不十分な場合には、補償を行うことができると規定されていた。これに対して、欧州議会は修正案の第五条によって、欧州委員会の修正提案の第七条(1)を修正し、補償を義務的化することを主張していた。<sup>(98)</sup> 欧州議会は、利用者の権利を強化する立場からこの修正を特に重視していたのである。この欧州議会の修正案に対しては、オランダ、イギリス、ベルギーが反対を唱え対立していたのである。<sup>(99)</sup>

その他の問題に関しては、調停委員会による妥協の見通しはより楽観的なものであった。まず、同盟理事会側は、欧州議会による修正案第一〇条（ネットワークへのアクセスが拒否もしくは制限された場合における、欧州委員会に対する情報もしくはコミュニケーションの提供の規定に関するもの）と修正案第八条（電気通信事業者の外部会計監査）<sup>(100)</sup> に関しては受け入れが可能であるとの柔軟姿勢を示していたのである。

また、欧州議会側も同様に、電気通信事業を代表する機関の諮問に関する欧州議会の要求を盛り込んだ修正案の第

二、第三、第一一、第一三の各条及び比較的大きなネットワークに接続される中小規模の電気通信事業者の立場に関する欧州議会の要望のトーンを下げることによって、同盟理事会側と妥協する用意があるとの立場を明らかにしていた。さらに、欧州議会は、国内の監督機関による利用者の権利の一層の保護に関しては議事録の中の言及にとどめることで、妥協に応じる姿勢を示していたのである。<sup>(10)</sup>

## 第二節 「委員会手続き」問題による調停委員会の決裂

欧州議会と同盟理事会の意見調整の結果、音声電話命令案の技術的側面のほとんどの問題について、欧州議会と同盟理事会間で合意が形成されたにも関わらず、最終的には、調停委員会は不調に終わる結果となった。五月三日、ブリュッセルでの調停委員会の会合に参加した欧州議会の代表団も、委員会手続きを除いて、調停委員会は技術的な問題についての合意に到達したことを認めている。しかし、結果的には、欧州議会を代表するクレプシュ(Egon Klepsch: 欧州民衆党・ドイツ選出) 欧州議会議長と同盟理事会を代表する議長国ギリシャは、音声電話命令案についての調停委員会における両機関の合意形成が失敗したことを確認するに至ったのである。<sup>(102)</sup>

クレプシュ 欧州議会議長は、問題となっている委員会手続きについて同盟理事会側が真摯な話し合いによる解決の態度を示さなかったことがこの不調の原因であると非難した。欧州議会の代表団は、調停委員会で作成される共同草案は一つのまとまりを持ち、一体として評価されるべきものであり、委員会手続き問題を未解決のまま放置した状態で、技術的側面についてのみ合意に達することはできないとする立場を最後まで堅持したのであった。欧州議会の代



表団は、従来の形式での規制委員会手続きは、欧州同盟条約に規定された共同決定手続きの枠組みが用いられる新しい政策決定が行われる分野においては、もはや不適切な手続きであり、本命令の中に規制委員会を盛り込むことは不可能であると主張したのであった。<sup>(103)</sup>

欧州議会が委員会手続きを拒否する理由は、欧州議会が同盟理事会とともに共同決定権限を持っている政策分野において、一旦決定された政策の下での実質的な執行権限を委任された欧州委員会の行為について欧州議会が何らの直接的発言権も認められていないということである。したがって、欧州議会は、このような欧州委員会に委任される執行レベルの問題についても発言権を留保すべきであると主張したのであった。<sup>(104)</sup>

欧州委員会は、本提案が調停委員会での合意を目前にして、委員会手続きという提案内容の本質と直接関係しない欧州議会と同盟理事会の間の争点によって不成立となることを懸念していた。しかしながら同時に、委員会手続きに關しては、それを見直す必要性があることを欧州委員会自体も主張していた。調停委員会に出席した欧州委員会の代表は、「欧州委員会に委任された実施権限の執行のための手続きを規定する同盟理事会決定（いわゆる、委員会手続きに關する一九八七年の同盟理事会決定）<sup>(105)</sup>」は、欧州同盟条約によってもたらされた新しい状況にはもはやそぐわないという認識を示していた。特に、規制委員会については、欧州委員会は従来から異議を唱えており、委員会手続きを改訂する暫定協定草案を調停委員会が行われている最中の四月一九日に提出していたのである。<sup>(106)</sup> さらに、欧州委員会は、「一九八七年の同盟理事会決定」を変更する話し合いを開始するよう欧州議会議長に要請した公式文書がまもなく欧州委員会委員長から届くことを調停委員会の場で明らかにしたのであった。<sup>(107)</sup> 欧州委員会は、将来新しい委員会

手続きが合意され、それによって本命令案も見直されることを前提として、現時点では既存の委員会手続き規定に基づいて、この行き詰まった調停委員会が合意へと至ることができ、可能性を模索していたのであった。

これに対して、欧州議会の代表団は、本命令案において、既存の規定を追認して規制委員会を導入することを受け入れ、合意を目指すとする欧州委員会の妥協案を最終的には拒絶する態度を示した。欧州議会代表団は、別の妥協の方法として、「一九八七年の同盟理事会決定」の見直しを見越し、この措置が先例とならず、この命令案のみ適用されることを強調しつつ、本命令案の中で委員会手続きに言及している規定を削除もしくは修正することを提案したのであった。<sup>(108)</sup>

他方、同盟理事会議長は、この調停委員会で委員会手続き問題の解決を含む合意の形成に消極的な態度を示していた。すなわち、委員会手続き問題に関しては、この調停委員会で欧州議会と妥協する目途は立たないと判断したのであった。そのため、同盟理事会は、欧州委員会委員長による「一九八七年の同盟理事会決定」見直しの発議とそれによる機関間の話し合いの結果を待つほうが得策であると主張したのである。委員会手続きを見直す機関間合意の成立がこのデッドロックを解消するための基盤となり、またあらためて調停委員会を開催することができるとする見解を示したのであった。<sup>(109)</sup>

### 第三節 同盟理事会による共通の立場の確認と欧州議会による否決

調停委員会の決裂が明らかになった五月三〇日、調停委員会での合意形成を断念した電気通信同盟理事会側は、強

行策による法案の成立を決意した。EC条約第一八九b条六項は、調停委員会での交渉が決裂した場合に備えて、同盟理事会が以前に採択した共通の立場を確認することによる法案の成立の可能性を規定していた。そこで、同盟理事会はこの規定を用いて、特定多数決によって、欧州議会第二読会によってなされた修正をいっさい取り入れることなく、同盟理事会第一読会での共通の立場を確認することで、音声電話命令案の採択を強行する意向を示したのである。<sup>(10)</sup>

この同盟理事会の意向に対して、欧州委員会は、欧州議会の修正案を盛り込んで共通の立場を修正し、その上で共通の立場を確認するよう同盟理事会に求めた。欧州議会の第二読会の修正案を無視し、同盟理事会が欧州議会に対して挑戦的な態度をとれば、欧州議会第三読会が同盟理事会の確認した共通の立場を否決する可能性が高まる。そうすれば音声電話命令案の廃案が決定するのである。そのため、命令案の成立を目指す欧州委員会を代表して、バンゲマン委員は、同盟理事会に対して、欧州議会が討議した一四の修正のうちのいくつかをその最終的な共通の立場の確認の中に盛り込むことを求めたのである。<sup>(11)</sup>

しかし、同盟理事会議長は、同盟理事会側は欧州議会のすべての修正を拒絶する方向であることを強調し、欧州委員会による妥協の呼びかけを拒否したのであった。そのため、バンゲマン委員は戦略を転換し、同盟理事会が欧州委員会によって受け入れられた欧州議会第二読会の修正を盛り込むことなく、共通の立場を確認するためには全会一致が必要とされるとの欧州委員会の法務局の見解を示した。音声電話命令案に関する同盟理事会の第一読会での共通の立場の採択においては、スペインが棄権し、ポルトガルが反対投票を行っているため、同盟理事会で全会一致を得ることは相当な困難が予想された。したがって、欧州委員会の法制局の見解に従えば、同盟理事会が共通の立場を特

定多数決によって確認するためには、欧州委員会によって取り入れられた欧州議会の修正をその中に盛り込まざるをえないのである。さらに欧州委員会は、同盟理事会が全会一致でその共通の立場を確認しないならば、この事件を欧州司法裁判所へ付託することも辞さないとの強硬な態度を示したのであった。<sup>(112)</sup>

この欧州委員会法務局の見解に対し、同盟理事会は同盟理事会法務局の見解で対抗した。同盟理事会は、同盟理事会の法務局の助言にしたがえば、EC条約一八九b条六項が規定する特定多数決によって、共通の立場の確認が可能であると主張したのである。そして、この共通の立場の公式確認は、次回同盟理事会の会合で行われるとの意向をあらためて示したのであった。<sup>(113)</sup>

電気通信同盟理事会による共通の立場の確認の合意を受けて、農相同盟理事会は六月二〇日の会合の中で、電気通信同盟理事会が既に合意していた共通の立場の公式確認を行った。<sup>(114)</sup>そして、この最終的に確認された共通の立場の中には、欧州議会第二読会での修正は全く盛り込まれていなかったのである。<sup>(115)</sup>

共同決定手続きの下では、欧州議会が六週間以内にこの確認された共通の立場を否決しなかった場合には、音声電話命令案は成立する。しかし、欧州議会が第三読会で総議員の絶対多数により否決した場合には、同法案の廃案が確定するのである。否決するか否かは、欧州議会の第三読会での審議に委ねられたのである。

一九九四年七月一九日、欧州議会第三読会は、同盟理事会によって確認された共通の立場を否決するかどうかの投票を行うことになった。まず、同盟理事会が確認した共通の立場に関して、欧州議会の調停委員会代表団を代表して、同法案の報告担当責任者でもあったリード議員が報告を行った。さらに、欧州民衆党の代表質問の後、議長によって

投票が呼びかけられた。その結果、欧州議会は、投票総数四三七票、賛成三七九票、反対四五票、棄権一三票の圧倒的多数で共通の立場を拒否する動議を可決したのである。<sup>(116)</sup> 同盟理事会によって確認された共通の立場は、欧州委員会が懸念したとおり、欧州議会第三読会によって否決された。EC条約第一八九b条六項の規定に従って、音声電話命令提案は採択されなかったことを欧州議会議長は宣言したのであった。<sup>(117)</sup> 共同決定手続きの導入以来初めての欧州議会の法案に対する拒否権の行使によって、本提案は廃案となることが確定したのである。

#### 第四章 音声電話命令案の再提案の準備と機関間暫定協定の締結

音声電話命令案は、最終的にはこのようにして、欧州議会により否決され廃案となった。しかし、否決に至った原因は、命令案の内容自体に関する同盟理事会と欧州議会の意見対立ではなく、委員会手続きをめぐる機関間権限関係の問題であった。したがって、否決後も欧州議会は、同命令の必要性は認識しており、音声電話命令の法制化自体には賛成の意向を示すのである。それを受けて欧州委員会もコミュニケーションを出し、提案を再び行う準備を進めていくのである。しかしながら、前回の調停委員会での決裂の二の舞いを回避するためには、委員会手続き問題をまず解決することが必要であった。そこで、欧州委員会は、提案の準備を進める一方で、欧州議会と同盟理事会の対立の根元となった機関間権限関係の問題解決のための暫定協定の締結を目指したのであった。そして、その問題の解決後、音声電話命令の法制化作業は再開されることとなるのである。

## 第一節 欧州議会の決議と欧州委員会のコミュニケーション

欧州議会は、同盟理事会の共通の立場を否決することにより音声電話命令案を廃案にしたが、音声電話命令を制定することによる音声電話市場の自由化自体は支持する姿勢を表明していた<sup>(118)</sup>。そのため、欧州議会第三読会で同命令案を否決したわずか二ヵ月後の九月三〇日に、音声電話に関するEUレベルの取り組みの必要性を欧州議会決議の形で表明することとなった。すなわち、欧州議会は「公開通信網規定(ONP)」と音声電話の分野における共同体により一層の行動の必要性についての決議」を採択したのである<sup>(119)</sup>。

この中で欧州議会は、欧州委員会に対して新しい音声電話命令案を提案するように求めている。欧州議会は、廃案となった欧州委員会の提案をめぐって開催された調停委員会での論議の中でなされた各機関間の合意事項を充分に考慮に入れた音声電話命令のための新しい提案を提出するよう、欧州委員会に要請したのである<sup>(120)</sup>。

欧州議会からの要請に答えるかたちで、欧州委員会は一月二九日、「欧州委員会から同盟理事会及び欧州議会に対する電気通信網及びサービス(公開通信網規定・ONP)へのアクセスの開放に関する現状と将来の方策についてのコミュニケーション<sup>(121)</sup>」を発表した<sup>(122)</sup>。この中で欧州委員会は、新しい提案を提出することを表明したのであった。欧州委員会自体も、公開通信網規定の基本原則を確立することによって、一九九八年一月一日からの音声電話サービスの完全自由化を目指しており、そのためにも音声電話命令は重要な柱となるべき法令であった<sup>(123)</sup>。この時間的制約を考えると、欧州委員会は少なくとも一九九四年末までに新しい提案を提出する必要がある<sup>(124)</sup>のである。欧州委員会は改めて、公開通信網規定原則の適用可能性、相互接続及び相互操作性の観点から規制されるべき分野の選択、市場の開

放と利用者の利益の確保のために必要な基準などについての検討を行い、新しい提案の作成準備を行うことを明らかにしたのであった。<sup>(125)</sup>新しい提案は、同盟理事会第一読会での共通の立場を提案の基礎としつつも、欧州議会の修正案に示された意向にも沿うように調整され、旧提案と同じくEC条約一〇〇a条を提案の根拠条文とすることが検討されていた。<sup>(126)</sup>ただし、EC条約一〇〇a条は、欧州同盟条約によって共同決定手続が用いられる条文に改訂されていたが、政策決定手続は今回は最初から共同決定手続が用いられる予定であった。

しかしながら、音声電話命令案を巡る政策決定過程において最大の障害となったのは、提案内容自体ではなく委員会手続の問題であった。この問題を解決することなしには、新しい提案も同じく廃案の運命をたどることが充分予想された。そのため、まずこの委員会手続問題の解決が図られることとなったのである。

## 第二節 「委員会手続」に関する機関間暫定協定

委員会手続をめぐるとの問題は、単に音声電話命令に関する政策決定過程の中だけで生じた問題ではない。問題は、単なる一法案の範囲を超える欧州議会と同盟理事会の間の権限関係の問題を含んでいたのである。すなわち、共同決定手続がもたらした欧州議会と同盟理事会の責任の共有をどこまで押し進めるかという本質的問題を含んだものであった。

従来から欧州議会は、欧州委員会による執行措置の監視を行う委員会手続システムに反対の態度を示してきた。<sup>(127)</sup>その欧州議会が共同決定手続によって、法案に含まれるこの手続に対する反対を貫き、最終的には廃案にするこ

とができるというより強力な実質的権限と、欧州議会がこの手続きに参加するための理論的根拠を得たのであった。

委員会手続き規定は、同盟理事会が最終的に採択した法律に関する実施措置の執行のための条件を同盟理事会自身が規定することができるというEC条約第一四五条に基づいている<sup>(128)</sup>。このEC条約第一四五条によって従来から行われていた委員会手続きは、規制委員会、運営委員会、諮問委員会のいずれの形式をとろうとも、欧州委員会が最終的に責任を負うのは、これらの委員会を通じての同盟理事会に対してのみであった。また委員会手続きでは、諮問委員会を除いて、これらの委員会は権限の程度の差こそあれ、基本的には、欧州委員会の決定を審査し、その結果、同盟理事会に問題を差し戻す権限を与えられている。さらに、この委員会の構成員は同盟理事会によって任命される加盟国の公務員であった。欧州議会は、そもそもこの委員会が官僚主義的であるばかりではなく、同盟理事会のみが任命した委員会に欧州委員会の決定を精査する権限を与えていること、この委員会によって差し戻される実施措置は、同盟理事会にのみに戻され欧州議会と同盟理事会の両方に戻されるわけではないという内容を理由に、欧州議会はこの委員会手続きを批判していたのである<sup>(129)</sup>。しかしながら、従来からの諮問手続きや協力手続きでは、欧州議会は条約上、同盟理事会に対して意見表明もしくは協力するのみであり、最終決定者は同盟理事会であった。そのため、欧州議会の主張は、同盟理事会によって無視されてきたのであった。そして、共同決定手続きが導入されて後もこの委員会手続きは依然として続けられていた。そのため、欧州議会は、欧州議会と同盟理事会が共同責任によって採択した法律によって執行権限を委任された欧州委員会が責任を負うのが依然として同盟理事会だけであり、欧州議会には何の監督権限も与えられていないという状況に不満を持っていたのである。



共同決定手続きは、欧州委員会提案の提出先として、欧州議会と同盟理事会を並列関係におくだけではなく、共同決定手続きによって採択された規則、命令、決定は、同盟理事会議長のみではなく欧州議会議長によっても署名がなされることが規定されている。<sup>(130)</sup> 言い換えれば、共同決定手続きによる政策決定過程では、法律は、同盟理事会によってのみではなく欧州議会と同盟理事会の両方によって採択されるのである。そこには、共同決定手続きによってもたらされた全く新しいEU法に関する立法責任の枠組みが存在しているのである。<sup>(131)</sup> すなわち、共同決定手続きによる政策決定が行われた場合には、欧州議会と同盟理事会は同じ責任を共有することになる。したがって、欧州委員会に実際の措置の執行権限を委任する内容を含む法律を欧州議会と同盟理事会が共同決定手続きに基づいて制定した場合に、同盟理事会と欧州議会は共に最終権限を留保すべきであり、欧州委員会の行為が差し戻される対象は同盟理事会と欧州議会の両方となるべきであるとするのが欧州議会の主張であった。<sup>(132)</sup> 欧州議会は、共同決定手続きの導入に伴う新たな法的枠組みを理論的根拠として、この委員会手続きも平行して改訂されるべきことを要求したのである。

この主張に基づいて欧州議会はすでに、一九九三年一月一六日に「欧州同盟条約の発効にともなう委員会手続き問題に関する決議」において、共同決定手続きによって網羅される分野における政策決定の実施を規定する指針を確立するための機関間の交渉の早急な開始を呼びかけている。そして、その中で欧州委員会に委任された実施権限の執行のための手続きを規定した「一九八七年の同盟理事会決定」の見直しのための提案を行うよう欧州委員会に要請していたのであった。<sup>(133)</sup>

しかし、欧州議会の解釈は、同盟理事会によって受け入れられず、この解釈問題は依然として放置されたままで

あった。そのためこの問題は、委員会手続き規定を含む個別の案件が欧州委員会によって提案される度に争われてきた。従来は、様々な形の妥協がこの争点を曖昧にしていたが、音声電話命令案については欧州議会はこの主張を撤回することを拒み、この理由に基づいて音声電話命令案を否決するに至ったのである。<sup>(134)</sup>

こうした、欧州議会の主張に対して、欧州委員会も早急な問題解決の必要性を認識していた。一九九三年一二月の欧州議会の決議に応え、共同決定手続きの枠組みの中におけるEC条約第一四五条の解釈をめぐる欧州議会と同盟理事会とのこうした対立関係を解消するために、欧州委員会は一九九四年四月一九日、共同決定手続きによって欧州議会と同盟理事会が共同で採択する措置によって委任される欧州委員会の実施権限の執行についての欧州議会、同盟理事会、欧州委員会との機関間合意の草案を提出していたのである。<sup>(135)</sup>

しかしながら他方で多くの加盟国は、この新たな枠組みのための草案に対しては留保の立場をとっていた。<sup>(136)</sup> そうした中で、事態が膠着状態となり、欧州議会による拒否権の行使という実力行使に及んで、EUの政策決定過程全体に悪影響を及ぼすことを回避するため、欧州委員会による説得工作が行われた。同盟理事会は結局、欧州議会と交渉することに同意し、<sup>(137)</sup> 議長国のドイツは機関間の恒常的な対立の危険性をできるだけ回避するために、一九九六年の政府間会議で予定されている欧州同盟条約の改正まで適用される暫定協定方式を妥協案として申し出たのであった。<sup>(138)</sup>

一九九四年一二月二〇日、ブリュッセルで、欧州議会、同盟理事会、欧州委員会の間で機関間会議が開催され、ようやく、共同決定手続きの下で採択された法律の実施のために欧州委員会によってとられる措置に関する欧州議会、同盟理事会、欧州委員会間の暫定協定についての合意が成立することとなった。<sup>(139)</sup>

この暫定協定では、委員会手続きにおいては、すべての一般的な措置の実施草案が、欧州議会にも同盟理事会と同時期にそして同じ条件の下で送付されることが合意された。また、欧州委員会は欧州議会のすべての意見を考慮に入れなければならない、「その意見に基づいて欧州委員会がとうとうとする行為のすべての手続き段階において欧州議会に情報が行きわたることを確保しなければならない」。同盟理事会に関しては、欧州議会との諮問手続きを行った後に実施行為を採択することが求められた。また、欧州議会からの不支持の意見の場合には、「欧州議会の観点を十分に考慮し」、「適切な枠組みの中での解決を模索する」ことにつとめることなしに執行行為を採択することができないことが決められたのであった。<sup>(140)</sup>

もっとも、この暫定協定も欧州議会を十分には満足させるものではなかった。しかしながら、この暫定協定は、それまでの曖昧な形での妥協より遙かに欧州議会の意見を取り入れたかたちで、欧州委員会の措置の執行に関わり、監視する役割を欧州議会に与えるものであった。<sup>(141)</sup> 結局、この暫定協定の有効期限を一九九六年の欧州同盟条約見直しのための政府間会議までとし、その政府間会議において、この問題を再検討することで、委員会手続き問題には一応の決着がはかられた。<sup>(142)</sup> 三機関間の妥協によって、ともかくも音声電話命令の採択への道は開かれたのであった。

## 第五章 音声電話命令案の再提案と最終的採択

機関間暫定協定によって、委員会手続き問題に一応の決着を見た後、音声電話命令案は再び欧州委員会によって提案されることとなった。提案内容自体については、既に調停委員会においてみられたような大まかな合意が成立して

おり、一部加盟国の根強い反対意見は依然としてあったものの、全体的には比較的スムーズに政策決定は進められた。今回の共同決定手続き過程においては、調停委員会が開催されるほどの対立にいたることなく提案の採択が行われたのであった。

第一節 欧州委員会による再提案と欧州議会及び経済社会委員会による意見表明

一九九五年二月一日、欧州委員会は、EC条約第一〇〇a条に基づいて、欧州議会と同盟理事会に対して「音声電話に対する公開通信網規定（ONP）の適用に関する欧州議会及び同盟理事会命令案」を提案した<sup>(143)</sup>。

今回の提案では、欧州委員会は、既に前回の政策決定過程で明らかになった各機関の意見を提案内容に盛り込むことによつて、よりスムーズな採択を目指していた。しかしながら、EU規模での音声電話の自由化原則は堅持されており、EU内の利用者にかかれた普遍的な公共音声電話サービスに必要な基本的要素を規定する内容であった。特に、利用者の権利を規定することがその目的として盛り込まれるとともに、サービスの提供者を含むすべての利用者に対して、音声電話網への無差別なアクセスの公開を保証することを目指したものであった。これによつて、EU全体における標準化された音声電話サービスの提供を実現しようとしたのである<sup>(144)</sup>。

欧州委員会は、条約の規定に従つて、欧州議会と同盟理事会に対して提案を送付し、共同決定手続きの過程が開始されたのであった<sup>(145)</sup>。今回の政策決定手続きとしては最初から共同決定手続きが用いられたため、提案の名称には同盟理事会と欧州議会が併記されている。また、提案の提出も欧州議会と同盟理事会の両機関に対して行われたのである。

欧州委員会から提案を受け取った欧州議会は、先の決議で示していたように、本提案の内容そのものに対しては、基本的に賛成の態度を示していた。欧州議会は、内部手続きに従って、経済通貨問題・産業政策委員会による審議を経た後、五月一六日に早くもその意見の採択を行った。欧州議会本会議は、何らの修正案を付すことなく、<sup>(146)</sup> 会場の提案を承認することを内容とする賛成意見を表明したのであった。

また、経済社会委員会もそれに続いて、五月三一日に意見を採択した。経済社会委員会も、当該措置の実施に際しては、その計画のための必要コスト、経済的社会的存続の可能性、技術的可能性を考慮すべきことを強調する多くの意見を条件として付けつつも、原則的には賛成意見を表明したのであった。<sup>(147)</sup>

## 第二節 同盟理事会による共通の立場の採択

欧州議会と経済社会委員会の意見を受けて、音声電話命令案に対する同盟理事会の新しい共通の立場についての合意を形成するために、電気通信同盟理事会が、議長国フランスのフィヨン (Francois Fillon) 情報技術・郵政相の下、六月一三日 (火) にルクセンブルクで開催された。<sup>(148)</sup>

同盟理事会による共通の立場の草案は、常駐代表委員会内の経済問題専門家グループによって検討された後、同盟理事会に上程された。そこでは当初、ポルトガル、ギリシャ、オーストリアなどが音声電話網と公共のサービスへのアクセスと使用のための条件の調和化について保留を表明した。特にポルトガルは、この草案が委員会手続きを用いたEUレベルでの加盟国による措置の収斂に関して、かつての欧州委員会提案の規定に対するポルトガル及びスベ

ンの反対を考慮に入れていないことを問題として指摘した。ギリシヤは、同盟理事会による旧提案を基礎として採択された前回の共通の立場の内容と異なったすべての点について保留した。オーストリアは、さらに提案全体について保留したのである。<sup>(149)</sup>

同盟理事会での討議の結果、加盟国間の主要な対立は、従来から繰り返されているものも含め以下の三点に関するものに集約されることとなった。<sup>(150)</sup>

第一の問題点は、調和化の監視に関するものである。欧州委員会提案の第二五条は、さまざまな加盟国の処置以外に対しても、本命令を適用するために加盟国によってとられる措置を監視する任務を欧州委員会に与えている。この規定は、欧州委員会が加盟国によって達成される進展のレベルが不十分なことを発見した場合、必要とされる収斂を達成するために注意を集中すべき調和化目的がなにかを決定する調整のための手続きを行うことを、欧州委員会に認めている。ポルトガルとスペインは、依然として、この分野での束縛力を持った措置は同盟理事会のみの責任であるという見解をとるために、この提案は受け入れることができないとの主張を繰り返したのであった。

第二の問題点は、既に電気通信事業の民営化や自由化を行い、音声電話の分野において排他的権限を持っていない加盟国のための規則に関するものである。スウェーデン、フィンランド、イギリスは、音声電話サービスの供給に関する排他的な権利を既に持っていない加盟国での命令の適用の仕方を問題として提起したのである。

第三の問題点は、コストの記録に関するものであった。ドイツ、オランダ、フィンランド、スウェーデンの各加盟国は、コストの記録の原則に関する条項について、単一の記録システムを導入することを強硬に主張していた。

以上の点に関して、同盟理事会でさらなる妥協が模索されることになったのである。まず、第二の問題点については、これら三カ国によって表明された懸念を和らげるために、他の加盟国は、同盟理事会の共通の立場の中に新たに前文として追加の文章を加えることで妥協する用意があることを示唆した。これは、本命令の中の規定が音声電話サービス市場へのアクセス及び公共の電気通信網の供給を阻害してはならないが、すでに当局が排他的な権利を持たず、自由な競争に市場を開放している加盟国に関しては、すべての利用者が、この命令に合わせて調和化された電話サービスに申し込むことができることを保証しなければならぬとする内容であった。結局、排他的な権利をすでに放棄した加盟国に関する追加項目を共通の立場に盛り込むことで合意が成立したのであった。<sup>(151)</sup>

また、第三の問題点については、現状では欧州委員会が前もって通知されるならば、加盟国が他の記録システムを適用するのを認めることがより現実的であるとの欧州委員会の説得が、各加盟国によって受け入れられた。<sup>(152)</sup>

最終的にはポルトガルのみが、第一の問題点に関して、域内市場の設立に関連しない側面のために義務的措施を導入することは全く不適當であると主張し、共通の立場に反対票を投ずるとの態度を崩さなかった。しかし、最短で一九九八年一月一日に設定された自由化の導入の日程が達成されるためには、加盟国内で必要とされる国内立法措置のための時間的猶予を考慮する必要があるために、一九九五年末（スペインが議長国）までには、本命令が採択されなければならなかった。<sup>(153)</sup> そのため電気通信同盟理事会は、最終的にはEUレベルでの一九九八年一月一日の電気通信の自由化の締め切りを再確認し、共通の立場についての投票を行った。結局、共通の立場の採択にあたってはポルトガルのみが反対票を投じたが、他の加盟国の特定多数によって共通の立場は採択されることが合意されたのである。<sup>(154)</sup>

この合意を受けて、同盟理事会による公式の共通の立場の採択は、七月一二日に行われた。<sup>(155)</sup> この公式採択の後、共同決定手続きの枠組みに従って、この共通の立場は欧州議会第二読会に伝達された。

### 第三節 欧州議会による修正と同盟理事会による採択

欧州議会の経済通貨問題・産業政策委員会は、九月二六／二八日のブリュッセルでの会合で、音声電話命令案についての最終的な検討を行った。同委員会の報告責任者であるリード議員は二つの修正を加えることを内容とする報告を行い、同委員会はその修正案を本会議に上程することで合意した。最初の修正は、以前から懸案となっていた委員会手続きとこの問題のために同意された暫定協定に関するものである。第二の修正は、より大きな消費者保護を目指すものであった。<sup>(156)</sup>

経済通貨問題・産業政策委員会の報告を受けて、欧州議会は一〇月二六日の本会議において、同盟理事会の共通の立場に対する最終的な審議と採決を行った。欧州議会本会議では、経済通貨問題・産業政策委員会を代表してリード議員が報告を行った二つの修正案に対する審議が行われた。その結果、これら二つの修正を同盟理事会の共通の立場に対する欧州議会第二読会の修正案として採択したのであった。修正案の中で、欧州議会は、特に、加盟国の関係当局が、契約の中で規定された質のレベルが遵守されない場合には、補償や返済取り決めを設定し、この規則の遵守が、契約の中で明記されることを保証すべきことを強調していた。しかし、修正内容のいずれも非常に微細なものであった。<sup>(157)</sup>



欧州議会による修正を受けて、十一月二一日、欧州委員会は音声電話命令案を再び修正した。この中で欧州委員会は、この修正によって先に提案された欧州議会の修正案を取り入れても、提案全体の趣旨に影響を与えるものではないとの見解を示したのである。<sup>(158)</sup> 欧州議会の修正案及び欧州委員会による修正提案を受けて、電気通信同盟理事会は一月二七日に開催された。<sup>(159)</sup> この同盟理事会で、七月の同盟理事会の共通の立場に対する欧州議会の修正をすべて盛り込んだ音声電話命令案が最終的に採択されたのである。<sup>(160)</sup> 電気通信同盟理事会は、「音声電話通信に関する公開通信網規定 (ONP) の適用についての欧州議会及び同盟理事会の命令 (DIRECTIVE 95/62/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 1995 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony)」の最終的な採択を完了し、最初の欧州委員会提案の提出から実に三年以上にわたって紆余曲折を経た音声電話命令の立法作業が終了したのであった。

## おわりに

本稿では、音声電話命令の成立を事例として、共同決定手続きにおける最初の欧州議会の法案に対する否決権行使の過程を分析してきた。その中では様々な機関内部の問題あるいは機関間の関係が浮き彫りとなっている。

まず、欧州委員会は、政策決定過程においてはまず、すべての基盤となる提案作成を行う。この提案に基づいて、欧州議会や同盟理事会は審議を行う。したがって、欧州委員会の政策立案能力自体が重要であることは言うまでもないが、もう一つの権限である提案修正権はより注目されるべきであろう。欧州委員会は、政策決定におけるほとんど

すべての過程に参加し、仲裁者として妥協を模索する。欧州委員会がEU全体の利益に基づいてのみ行動し、特定の加盟国の国益や党派の利益に偏らずに対話を進めることによってはその調整機能は発揮される。また、欧州委員会は原提案に必要な以上に固執することなく、提案内容を変質させるおそれのない修正案もしくは提案の成立のためには是非必要と判断した修正には、いつでも応じる姿勢を示していた。政策決定の各段階において、EUの全体的利益の観点から欧州委員会がその提案修正権をいかに有効に活用するかが提案の採択にとって重要な点となっているのである。

特に、同盟理事会における欧州委員会の活動は重要であった。同盟理事会では共通の立場の形成を目指して、加盟国間の意見の明確化と調整が行われる。この段階における加盟国間の討議においては、最初の段階において自国の主張を最大限、共通の立場に反映させるために、各加盟国の異なった国益が露骨に主張される。その中で一加盟国の国益に偏らず、EU全体の利益を実現する立場からの欧州委員会の調整と提案修正に応じる柔軟な態度は、加盟国それぞれの国益の最大公約数としての妥協の産物である共通の立場を作り上げる上で不可欠のものである。加盟国の圧倒的多数によって反対されるような提案は、現在のEUの政策決定手続きでは、成立する可能性はほとんどないに等しい。したがって、欧州委員会は、できるだけ多くの加盟国によって支持されるよう提案を修正し、最終的な提案の採択への道を開こうとするのである。

また、同盟理事会では、第一読会においては、共通の立場を形成するために、また第二読会においては、最終的な採択を行うために欧州委員会提案の審議が行われる。いずれにおいても、そこでは加盟国の国益に基づく主張のぶつ

かり合いの中から妥協が模索されるが、最後まで対立が解消できない争点も残されている。その場合、同盟理事会では、特定多数決による採決が行われている。今回の事例では、同盟理事会は、第一読会、第二読会さらに第三読会で開催された。そのいずれの場合においてもポルトガルは反対を主張し、投票で反対票を投じたにもかかわらず、圧倒的な賛成多数で敗れ去ることとなった。音声電話命令は、その法律の性格上、実施手段は加盟国の裁量に任されているものの目的については拘束力を持つ法体系である。したがって、最後まで反対したポルトガルもこの命令の目的については拘束されることになるのである。主権国家が自己の意志に反する決定によって拘束されることは、これまでの主権の概念とは相容れないものである。ポルトガルは、同盟理事会での投票に参加したことで、自己の意志に反する主権の制限を伴う政策決定に自らも加わっている。自己の意志に反する制約を課す枠組みを設定する同盟理事会にポルトガルも決定主体の構成員として参加しているのである。主権国家にとっては明らかに自己矛盾を内包するこのシステムにEUの政策決定の一つの特徴が現れているといえよう。

他方、欧州議会は、第一読会においても単なる諮問とは考えず、賛成意見を述べる場合にも欧州委員会提案の各条に対する多くの対案を作成し、実質的な修正提案を行っている。欧州委員会も欧州議会の修正案を検討し、受け入れ可能な内容についてはできるだけその修正提案に反映している。また、欧州議会第二読会によって出された修正案も、欧州委員会は修正提案の中にその主張を可能な限り多く組み込むことを行っている。そして、同盟理事会が最終的に欧州議会提案を受け入れる姿勢を示さない場合には、今回のような調停委員会での直接交渉の道が欧州議会には開かれているのである。

調停委員会では、欧州議会の代表団と同盟理事会の代表団が問題に関して直接討議する場を与えられている。従来、欧州議会と同盟理事会は、欧州委員会提案に対する修正を通じて間接的に対話を行ってきた。しかし、調停委員会では、両機関の代表団が直接交渉を行い、その討議の中で互いに譲歩の可能性を示唆しつつ、妥協を模索しているのである。特に、欧州議会にとっては、従来の協力手続きでは、欧州議会の第二読会での修正案の扱いは同盟理事会の態度次第であり、たとえ提案を否決しようとも同盟理事会第二読会による全会一致での提案の採択は可能であった。そのため、共同決定手続きによって欧州議会に法案の否決権が与えられたことと、同盟理事会と直接協議を行い少しくも多くの欧州議会の主張を最終的な法律の中に盛り込むことができる可能性が開けたことは大きな意味があるであろう。

本事例では、調停委員会で委員会手続きをめぐって欧州議会と同盟理事会の主張が対立し、結局合意には至らなかった。しかしながら、委員会手続き以外の事項では、実質的な妥協が成立していたのである。音声電話命令案の内容自体については共同草案の作成による法案成立も可能であったのである。調停委員会は、EU法の制定に関して共同責任を持つ欧州議会と同盟理事会が最終的に直接対話し、政治的決着をつける場としては、その機能を十分に果たす可能性を持ったものといえよう。

この調停委員会でも欧州委員会の仲裁者としての立場は貫かれていた。欧州委員会はEU利益を代表して、提案の成立を目指し、欧州議会と同盟理事会の間の妥協の道を探ったのである。したがって、調停委員会の決裂の原因は、欧州議会と同盟理事会の双方にあった。欧州議会側は、調停委員会を自己の権限強化のための話し合いの場として利

用しようとし、同盟理事会は欧州議会の主張を無視する態度をとり続けた。そしてそれらは、調停委員会の場で話し合われるべき内容とは全く別の次元の問題であったのである。

さらに、調停委員会では、同盟理事会の代表団の凝集力が問題となった。すなわち、調停委員会においてポルトガルが繰り返し主張したのは、同盟理事会で合意された共通の立場の主張ではなく、既に共通の立場の採択の際に否決された自国独自の意見であった。このことに象徴されるように調停委員会における同盟理事会側の意志の統一の不充分さが今後問題となっていくであろう。

また、調停委員会が決裂した後、同盟理事会は、共通の立場の確認によって法案の採択を強行しようとした。これは、調停委員会での行き詰まりを回避するための一種の緊急避難的な方式である。しかし、欧州議会と対立したまま、しかも欧州議会の権限問題という欧州議会の党派を超えて団結させるような問題では結局、欧州議会の拒否権を行使させる結果に終わった。提案内容自体に関して欧州議会の党派の利害が対立するような問題では、過半数を制する政党の存在しない欧州議会においては絶対多数のハードルを越えることはかなり困難であり、提案成立の可能性は残されている。しかし今回の事例では、同盟理事会による提案の採択の強行姿勢は、欧州委員会の懸念どおり欧州議会の否決によって失敗したのであった。

本稿で分析した政策決定過程においては、結果として、欧州議会の権限強化の試みが問題を複雑なものとしていた。音声電話命令案は、EUの電気通信政策の中でも非常に大きな重要性を持った提案であった。しかし、音声電話命令案とは本質的には関係のない争点によって、同命令案は否決された。共同決定手続きによって、欧州議会に与えられ

た否決権が、欧州議会の別の分野における権限拡大のために利用されたのである。重要法案の政策決定過程が、機関間の権限をめぐる権力闘争に転嫁したのであった。共同決定手続きの導入は、EU法の制定に対して、欧州議会と同盟理事会が共同して責任を持つという枠組みの導入である。したがって、今回問題となった委員会手続きの問題以外でも、同盟理事会の専権事項であったものに対する欧州議会の責任の共有の主張が行われることも今後充分考えられる。共同決定手続きの導入は、単なる政策決定過程の新しい方式の導入にとどまらず、欧州議会と同盟理事会の関係する様々な政策決定過程全体に影響を及ぼす可能性を持ったものなのである。

機関間の委員会手続きをめぐる対立は、一九九四年二月二〇日の欧州議会、同盟理事会、欧州委員会間の暫定協定によって暫時休戦状態となっている。問題の根本的な解決は、一九九六年の政府間会議によるEUの政策決定の改革という大枠の中で解決されるべき問題となった。政府間会議においてEUの全体的な政策決定の枠組み及びその基本的概念がどのように作られていくのかが、今後のEUの政策決定過程がどのような方向性を持って改革されていくのかを示す重要な指標となるであろう。

今後、欧州議会がより一層の権限の拡大を目指していく過程において、同盟理事会との権限関係がますます複雑になっていくことが予想されるが、再びこのような問題が起きた場合にどのようにそれが解決されていくのかが注目されるべき点であろう。また、そのような権限闘争を通じて、欧州議会と同盟理事会の責任の共有がどこまで進むのかも今後注目していくべきであろう。

(1) EC設立諸条約とは、欧州石炭鉄鋼共同体条約、欧州経済共同体条約、欧州原子力共同体条約の三つを指す。なお、本稿

では特に断らない限り、このうちの欧州経済共同体条約（EEC条約）を分析の対象とする。ただし、EEC条約は、欧州同盟条約によって欧州共同体条約（EC条約）と名称変更されている。そのため本稿では、欧州同盟条約発効以前の条約規定の場合には「EEC条約（当時）」と表記し、発効以降は「EC条約」と表記する。

(2) Treaty on European Union. 別名マーストリヒト条約とも呼ばれる。なお、本条約の日本語訳については、金丸輝男編著『EUとは何か―欧州同盟の解説と条約』日本貿易振興会 一九九四年を参照されたい。

(3) 共同決定手続きは、欧州同盟条約によって改訂されたEC条約第一八九b条に規定された決定方式であり、一八九b条手続きと通常呼ばれるものである。しかし、本稿では、その実質的内容を明らかにするために通称として用いられている共同決定手続き（co-decision procedure）の名称を用いることにする。

(4) 協力手続き（cooperation procedure）は、単一欧州議定書によって修正されたEEC条約（当時）第一四九条に規定された政策決定手続きである。しかし、現在では欧州同盟条約によって、EC条約第一八九c条に移動している。

(5) EC条約第一八九b条二項(c)。

(6) Corbett, Richard, "Governance and Institutional Developments", *JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES*, VOL. 33, August 1995, p. 30.

(7) 欧州議会が共同決定手続きに従って、最終的に法案を否決しようとした事例は本稿で取り上げる音声電話命令のみではない。例えば、欧州議会は、バイクの最大制動力についての法案を否決するための投票を行っている。しかし、この場合は、僅差で否決することができなかった。本案に対する反対票は、二六〇票必要なのに対して二五二票しか集まらなかったのである。Smith, J., *Voice of the People. The European Parliament in the 1990s*, Royal Inst. of Intl Affairs, UK 1995, pp. 86-87.

(8) Corbett, op. cit., p. 30.

(9) EUの電気通信政策の全般については、Kamali, Syed, *Spicers Telecommunications Policy*, Cartmill, 1996, 郵政国際協会電気通信政策総合研究所編『主要国の通信・放送法制―EC/EU』一九九四年、内田勝敏・清水貞俊『EC経済論―欧

EUの共同決定手続きについての一考察

同志社法学 四八巻四号

八七 (一三五五)

州統合と世界経済——』ミネルヴァ書房 一九九三年、また、法的側面についてはレンツ、K・F「欧州連合における電気通信法とテレビ法」『青山法学論集』第三七巻第三・四合併号、土佐和夫「ECにおける電気通信規制の法と政策——規制と競争の相互連関」『香川法学』第一二巻第四号 一九九三年を参照されたい。

(10) COM (92) 247final, 27 August 1992, 内田勝敏・清水貞俊前掲書、八三頁、九二頁。

(11) 「電気通信サービス市場における競争に関する欧州委員会命令」(Official Journal of European Communities (以下O. J. とする) L192, 24. July. 1990) 第一条一項の定義によれば、「音声電話は、公衆交換網の終端点の間において実時間による音声の直接伝送及び交換を公衆に商業的に提供することであり、利用者が別の終端点と通信するために、当該網終端点に接続された機器を利用できるようにするものを意味する」ものである。なお、同命令の全訳は、郵政国際協会 一九九四年前掲書八七—九二頁を参照されたい。

(12) European Report June 17, 1995 No. 2050. なお、EUの主要国のうち、イギリス、フランス、ドイツの電気通信の現状については、郵政国際協会電気通信政策総合研究所編『主要国の通信・放送法制—英国』一九九三年、『主要国の通信・放送法制—フランス』一九九六年、『主要国の通信・放送法制—ドイツ』一九九五年、『主要国・国際機関における情報通信の現状と動向』一九九六年が詳しい。

(13) “Communication from the Commission to the Council on telecommunications - Progress report on the thinking and work done in the field, and initial proposals for an action programme”, COM (84) 277final, 18 May 1984 及び内田勝敏・清水貞俊 前掲書八三頁—九二頁。

(14) EC委員会編太田昭和監査法人国際部訳『EC統合白書』日本経済新聞社 一九九一年 七二—八五頁。

(15) COM (92) 247final, 27 August 1992.

(16) “Toward a Dynamic European Economy: Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment” COM (87) 290, 30 June 1987.

(17) 日本貿易振興会特別経済調査レポート『EU電気通信政策：音声サービスの自由化とその影響』日本貿易振興会 一九九



- (18) 公開通信網規定とは、共同体全域にわたる調和化、公平、透明性、無差別の各条件を保証しつつ、電気通信網と公的サービスへのアクセスの一般原則を集めたものである。Kamall, op. cit., p. 40.
- (19) 内田勝敏・清水貞俊 前掲書八三頁—九二頁。
- (20) “Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services”, O. J. L24. June. 1990. なお、この命令に関しては、フランスなどの四加盟国が、欧州委員会が単独でこの命令を採択したことの条約上の法的根拠について欧州司法裁判所へ提訴する事件に発展した。しかし、欧州司法裁判所は提訴を棄却し、欧州委員会が、EEC条約（当時）第九〇条二項に基づいてこの種の命令を発する権限を有することが明らかにされたのであった。郵政国際協会 一九九四年前掲書六七—六八頁及び内田勝敏・清水貞俊 前掲書八三頁—九二頁。
- (21) “Commission Directive 90/388/EEC on competition in the market for telecommunications services”, O. J. L192. 24. July. 1990.
- (22) “Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of internal market for telecommunications service through the implementation of open network provision”, O. J. L192, 24. July. 1990. なお、この命令の全訳は、郵政国際協会 一九九四年 前掲書一〇四—一一五頁。
- (23) Agence Europe 16. July. 1992.
- (24) Bulletin of the European Communities (ポッド Bull. EC ヲフネ) 5-1993, 1. 2. 77.
- (25) Bull. EC 5-1993, 1. 2. 77.
- (26) 一九九二年の段階で、EUには一五億の電話回線があると見積もられており、この数は、一九九六年までには、約一八億回線にまで成長すると予測されている。しかしこの成長予想とは裏腹に、加盟国間には著しい格差が存在する。すなわち、すべての地域の利用者に公的電話網を利用できるようにするために、かなりの投資が必要とされる加盟国もある一方で、電話線供給がほとんど飽和状態に達しており、既に完備された電話網にいかにか付加価値を付けるかを重視する加盟国もある。

さらに、音声電話サービスにおいては、全国的に競争を取り入れている加盟国、個々の領域内での独占が併存している加盟国、全国的に一つの電気通信事業者が独占している加盟国があり、その状況にはかなりの相違が見られるのである。COM(92) 247 final, 27 August 1992.

(27) Bull. EC 7/8-1992, 1. 3. 86.

(28) Agence Europe 16 July 1992.

(29) 欧州委員会の発議権については、小室程夫「ヨーロッパ経済共同体における主要機関の権限関係——共同体立法の定立過程を中心として——」(1)『法学論叢』一〇三巻三号 一九七八年 六八—七一頁を参照されたい。

(30) COM(92) 247final, 27 August 1992, Agence Europe 16 July 1992.

(31) この欧州委員会の会議においては、別の関連命令草案も採択されている。それは、電気通信サービスのための国家の認可の相互承認と単一の共同体電気通信免許の導入に関するものである。Agence Europe 16 July 1992.

(32) “Commission Directive 90/388/EEC on competition in the market for telecommunications services”, O. J. L 192, 24. June. 1990, Bull. EC 6-1990, 1. 3. 96.

(33) “Council Directive 90/387/EEC on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision”, O. J. L 192, 24. 7. 1990, Bull. EC 6-1990, 1. 3. 96.

(34) “Council Directive 92/44/EEC on the application of open network provision to leased lines”, O. J. L 165, 19. 6. 1992, Bull. EC 6-1992, 1. 3. 66.

(35) “Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the application of open network provision (ONP) to voice telephony”, COM(92) 247 final, 27 August 1992, O. J. C 263, 12. 10. 1992 pp. 20-36. なお日本語訳については、郵政国際協会 一九九四年前掲書 一三〇—一五三頁を参照されたい。

(36) Bull. EC 7/8-1992, 1. 3. 86.

(37) *ibid.*

- (38) COM (92) 247 final, 27 August 1992, O. J. C 263, 12, 10, 1992 pp. 20-36.
- (39) 二章以下で規定されている項目を列挙すると、利用者の権利、情報の提供、サービスの質、利用者の補償制度、特別の通信網へのアクセス、相互接続、料金、コスト会計原則、料金明細、電話帳サービス、公衆電話ボックス、プリペイドカード、身障者への便宜、ソケットの標準化、電話番号、利用条件及び必須要件、技術標準、欧州委員会による監督、トラブルの解消のための手続き、加盟国による実施の延期措置、諮問委員会手続き、見直し規定、実施細則等である。COM (92) 247 final 27 August 1992, O. J. C 263, 12, 10, 1992 pp. 20-36, European Report November 18, 1992 Internal Relations No. 1813.
- (40) Bull. EC 7/8-1992, 1. 3. 86. Agence Europe July 16, 1992, Agence Europe November 19, 1992.
- (41) Bull. EC 7/8-1992, 1. 3. 86.
- (42) O. J. C 263, 12. 10. 1992 pp. 20-36.
- (43) EC条約第一八九b条二項。
- (44) EC条約第一八九c条(a)。
- (45) 経済社会委員会は、様々な社会的・経済的利害を反映する役割を負う。その構成員は、国別と職業別の二つの基準によって選ばれている。職業別では、UNICE (欧州産業連盟) などの経営者代表、ETUC (欧州労働組合会議) などの労働組合代表、COPA (欧州共同体農業団体委員会) などの生産者団体の代表などからなる。経済社会委員会は、政策決定過程において、主に同盟理事会や欧州委員会から諮問を受ける機関であるのみならず、国籍を越えた職業間の情報交換の場ともなっている。金丸輝男編著『ECからEUへ——欧州統合の現在』創元社 一九九五年 五五—五六頁及び六七—六八頁。
- (46) 欧州議会の意見表明と同盟理事会の審議のタイミングについては小室程夫前掲書を参照されたい。
- (47) Agence Europe November 19, 1992.
- (48) European Report November 18, 1992 Internal Relations No. 1813, Agence Europe November 19, 1992.
- (49) 本稿で述べる委員会手続きとは、同盟理事会が執行権限を欧州委員会にゆだねる際に用いられる諮問委員会 (advisory committee) / 運営委員会 (management committee) / 規制委員会 (regulatory committee) の二つの委員会手続きである。

欧州委員会への執行権限の委任に対する同盟理事会の統制権を留保するため、加盟国の公務員などから成る各種の委員会の欧州委員会の決定過程への参加を制度化したのである。特に、運営委員会と規制委員会の場合欧州委員会のとる措置がこれらの委員会の意見と一致しなければならない。すなわち、これらの委員会への諮問の段階で、加盟国は欧州委員会に対して影響力を行使できるのである。なお、委員会に対する統制権限の強さは、規制委員会、運営委員会、諮問委員会の順である。諮問委員会は、委員会が意見を求める問題があった場合に召集され、審議を行うが、一定の答申期限が設定される。票決は行われないが、委員会の委員は、自分の意見を議事録にとどめることを要求できる。欧州委員会は、諮問委員会の意見を最大限留意し、その措置を採択する。

運営委員会は欧州委員会が執ろうとする措置案についての意見を求められる。運営委員会は、一定期間内に、加重特定多数決で意見を表明する。賛成意見の場合には、委員会は、直ちに案件を採択し施行する。しかし、運営委員会が反対意見を出した場合には、欧州委員会は当該案件を同盟理事会に付託し、同盟理事会は一カ月以内に特定多数決で欧州委員会の決定と異なる決定を下すことができる。

規制委員会でも、一定期間内に、欧州委員会の執ろうとする措置案に関する意見を特定多数決によって表明する。ただし、欧州委員会は、賛成意見を得た後にのみ当該措置を採択することができる。規制委員会の賛成を得られない場合には、欧州委員会は、法案として当該措置案もしくはその修正案を同盟理事会に提案し、同盟理事会の決定を求めなければならない。金丸輝男編著 一九九五年 前掲書 六六―六七頁。また欧州委員会への権限委任と委員会手続き問題の詳細については、Emile Noel *Working Together—The Institutions of The European Community* European Documentation, Office for Official Publications of The European Communities, 1993, pp 20-21, 福田耕治『EC行政構造と政策過程』成文堂 一九九二年の第三章及び高橋雅夫「単一欧州議定書に基づくEC委員会への執行権限委任について」『季刊行政管理研究』四二号、一九八八年を参照されたい。

(50) Agence Europe November 21, 1992.

(51) European Report November 21, 1992 Internal Relations No. 1814.

- (52) Agence Europe November 21, 1992.
- (53) EC条約第一九八条。
- (54) Economic and Social Committee, Annual Report 1992, p. 130.
- (55) “Opinion on the proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the application of Open Network Provision (ONP) to voice telephony”, O. J. C 19, 25. 1. 1993 pp. 126-127.
- (56) Bull. EC 11-1992, 1. 3. 92.
- (57) 欧州議会における院内委員会制については、金丸輝男『ヨーロッパ議会』成文堂 一九八二年 二四—二五頁に詳しい。
- (58) たとえ意見表明に過ぎない欧州議会の行為といえども、欧州議会が意見を出すこと自体が手続き上の重要要件となっている。すなわち、欧州議会が諮問を完了しない限り、理事会第一読会は開始されないのである。したがって、EC委員会が欧州議会の修正あるいは拒否の内容をくみ取って原提案を修正する態度を示さない場合、あるいは理事会が欧州議会の意向にしたがった修正をする意図を持たない場合には、欧州議会はこの諮問行為を意図的に長引かせることによってEC委員会あるいは理事会に対して説得工作を展開する<sup>1)</sup>ことが可能となるのである。Alain Van Hamme, “The European Parliament and The Cooperation Procedure”, *Studia Diplomatica*, Vol. XLI, No. 3, 1988, p. 297.
- (59) O. J. C 115, 26. 4. 1993 p. 30, p. 73.
- (60) O. J. C 115, 26. 4. 1993 pp. 105-116, Bull. EC 3-1993, 1. 2. 75.
- (61) EC条約第一八九b条二項。
- (62) “Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the application of open network provision (ONP) to voice telephony”, COM (93) 182 final, 7 May 1993. O. J. C 147, 27. 5. 1993 pp. 12-20.; Bull. EC 5-1993, 1. 2. 77.
- (63) EC条約第一八九a条二項。
- (64) O. J. C 147, 12. 5. 1993 pp. 12-20.
- (65) COM (93) 182 final, 7 May 1993.

EUの共同決定手続きについての考察

- (66) European Report May 8, 1993 Internal Relations No. 1857.
- (67) Agence Europe May 8, 1993.
- (68) *ibid.*, European Report May 8, 1993 Internal Relations No. 1857.
- (69) Agence Europe May 8, 1993.
- (70) Agence Europe May 12, 1993.
- (71) European Report May 12, 1993 Business Brief No. 1858 及び郵政国際協会 一九九四年 前掲書二二九―二三〇頁。
- (72) 特定多数決を行う場合の各加盟国の票数は、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアは各一〇票、スペインは八票、ベルギー、ギリシャ、オランダ、ポルトガルは各五票、スウェーデン、オーストリアは各四票、デンマーク、アイルランド、フィンランドは各三票、ルクセンブルグは二票である。この八七票のうち、六二票以上が可決のためには必要とされる。さらに、反対票が二二―二五票ある場合、同盟理事会は合理的な期間内に、妥協による解決に到達するように努力しなければならない。金丸輝男編著 一九九五年 前掲書二二二頁。
- (73) European Report May 12, 1993 Business Brief No. 1858.
- (74) *ibid.*
- (75) O. J. C 193, 17. 7. 1993 p. 2, Bull. EC 6-1993, 1. 2. 124.
- (76) EC条約第一八九条二項
- (77) Rule of Procedure of European Parliament, O. J. L 293, 7. 12. 1995.
- (78) European Report April 5, 1994 Internal Relations No. 1939.
- (79) O. J. C 44, 14. 2. 1994 p. 24, p. 81.
- (80) Bull. EC 1/2-1994, 1. 2. 102, O. J. C 44, 14. 2. 1994 p. 24 p. 81, pp. 93-96.
- (81) European Report March 30, 1994 Internal Relations No. 1938, European Report April 5, 1994 Internal Relations No. 1939.

- (82) EC条約第一八九b条二項。
- (83) EC条約第一八九b条二項(d)。
- (84) O. J. C 44, 14. 2. 1994 pp. 93-96.
- (85) COM (94) 48 final, 1 March 1994.
- (86) Bulletin of the European Union (以下 Bull. EU *以下*) 3-1994 I. 2. 102.
- (87) European Report March 30, 1994 Internal Relations No. 1938.
- (88) EC条約第一八九b条二項。
- (89) Bull. EU 3-1994 I. 2. 102.
- (90) O. J. C 44, 14. 2. 1994 p. 97.
- (91) European Report March 30, 1994 Internal Relations No. 1938.
- (92) 同盟理事会の代表団は、加盟国の閣僚によって構成されるとは限らない。閣僚自身の過密スケジュールと問題の技術的複雑さ、さらには調整委員会の会合の開催数の多さのために、閣僚の代理として加盟国の常駐代表が出席する場合もある。また、調整委員会に出席した常駐代表は、票決の場合の投票権も認められている。de Zwaan, J. W. *The Permanent Representatives Committee. Its Role in European Union Decision-Making*, North-Holland, 1995, p. 43, p. 238.
- (93) 欧州議会の代表団の構成員は、同盟理事会の代表団と同数である。欧州議会の代表団のうち三名は、副議長の中から任命され、少なくとも二つ以上の政党を代表する。二ヶ月の任期の常任の構成員となる。また、調停委員会で討議される問題を担当した欧州議会の院内委員会の委員長及び報告者もその構成員となる。その他の代表団の構成員は、欧州議会内の政党の勢力を反映するように、各調停委員会ごとに政党によって任命される。Rules of Procedure of European Parliament (11th edition) FEBRUARY 1996, Rule 75: Delegation to Conciliation Committee, <http://www.europarl.eu.int/dgl/reglem/en/art-75.htm>. Nicoll, William, "European Parliament's Post-Maastricht Rules of Procedure", *JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES*. VOL. 32. No. 3 September, 1994, pp. 408-409.

- (94) European Report March 30, 1994 Internal Relations No. 1938.
- (95) *ibid.*
- (96) この試案によれば、欧州委員会により決定される執行措置に関しては、同盟理事会と欧州議会が当該問題を再検討できる権利を留保し、微妙な問題については通常の「政策決定の」手続きに差し戻すことができる権利を持つことになっている。  
European Report March 30, 1994 Internal Relations No. 1938.
- (97) *ibid.*
- (98) 条文に使用された用語の点からだけ見れば、この対立は至極単純な“may”対“shall”の対立であった。すなわち、同盟理事会は“National authorities may require compensation . . .”，欧州議会は“National authorities shall require compensation . . .”の条文を主張したのである。O. J. C 44, 14. 2. 1994 p. 95.
- (99) European Report March 30, 1994 Internal Relations No. 1938.
- (100) *ibid.*
- (101) *ibid.*
- (102) European Report April 5, 1994 Internal Relations No. 1939.
- (103) *ibid.*
- (104) その理由としては従来、欧州委員会に委任された政策の執行権限は純粹に技術的なものあるいは日常的なルーティンに関するものに限定されていることが述べられてきた。しかし、欧州議会は、常にそうとは限らないと主張している。例えば、音声電話命案においては、目の不自由な人々も電話交換の仕事に就くことができるようにすると規定されている。ところが、技術的な問題としての視覚的表示装置（ビジュアルなディスプレイ装置）の導入は、交換業務から目の不自由な人々を事実上排除することになる。はたして、それでもこの決定は技術的な問題として済まされるのであろうかというのが欧州議会の主張であった。Smith, *op. cit.*, p. 87.
- (105) 一九八七年六月一三日に単一欧州議定書の付属議定書に基づいて、同盟理事会は「欧州委員会に委任された執行権限の行



使のための手続きを規定する同盟理事会決定」を採択した。これは、EEC条約（当時）第一四五条を条約上の根拠として制定された全五条からなる比較的短いものではあるが、欧州委員会が同盟理事会によって委任された執行権限を行使する場合の手続きである諮問委員会手続き、運営委員会手続き、規制委員会手続きの根拠となる重要な命令である。“Council Decision of 13 July 1987 laying down the procedure for the exercise of implementing powers conferred on Commission”, O. J. L197, 18. 7 1987 pp. 33-35.

(96) Bull. EU 4-1994, 1. 7. 1.

そもそも単一欧州議定書を準備した政府間会議は、同盟理事会に対して、EEC条約（当時）第一〇〇a条を実施する手段として欧州委員会に委任された実施権限の執行を監督する枠組みとしては諮問委員会手続きを最優先するように特に要請していた。しかしそれにも関わらず、一九九三年には、欧州委員会が諮問委員会を一六件の案件について提案したのに対して、同盟理事会はわずか五件しかこの手続きを採択しなかった。また、一九九四年には、欧州委員会が諮問委員会を六件の案件について提案したのに対して、同盟理事会はわずか二件しかこの手続きを採択しなかった。すべての域内市場関係の提案の中でも、欧州委員会によって二・三件提案されたのに対して、同盟理事会は六件しか諮問委員会手続きを利用しなかった。O. J. L. No. XXVII General Report on the Activities of the European Communities 1993 pp. 355-356 1003, General Report on the Activities of the European Union (以下 G. R. No. 1994 P. 411 1174.

(97) European Report April 5, 1994 Internal Relations No. 1939.

(98) *ibid.*

(99) *ibid.*

(100) Bull. EU 5-1994, 1. 2. 88. European Report June 1, 1994 Internal Relations No. 1954.

(101) European Report June 1, 1994 Internal Relations No. 1954.

(102) *ibid.*

(103) *ibid.*

- (114) Bull. EU 6-1994, 1. 2. 122.
- (115) European Report June 29, 1994 Internal Relations No. 1962.
- (116) O. J. C 261, 19. 9. 1994 p. 10, p. 13.
- (117) Bull. EU 7/8-1994, 1. 2. 101.
- (118) Agence Eulope October 13, 1994.
- (119) O. J. C 305, 31. 10. 1994 p. 144 p. 147.
- (120) Bull. EU 9-1994, 1. 2. 127.
- (121) COM (94) 513 final, 29 November 1994.
- (122) G. R. 1994 P. 139 403.
- (123) 欧州委員会は、一九九三年四月二八日にコミュニケーションの形式で「電気通信サービス分野の状況の見直しに関する諮問文書 (COM (93) 159)」を発表し、電気通信政策の指針を設定している。この中で、欧州委員会は一九九八年一月一日までに音声電話通信市場を完全に自由化することを目的として、そのために実行すべき戦略とタイムテーブル等を明記している。日本貿易振興会特別経済調査レポート前掲書、一一—二八頁、European Report May 1, 1993, Business Brief No. 1855.
- (124) Agence Europe October 13, 1994.
- (125) Bull. EU 11-1994, 1. 2. 116.
- (126) Agence Europe October 13, 1994.
- (127) Corbett, op. cit., p. 38.
- (128) Corbett, op. cit., pp. 38-39.
- (129) Corbett, op. cit., p. 38.
- (130) EC条約第一九一条一項。
- (131) Corbett, op. cit., pp. 38-39.

- (132) これはマーストリヒト条約によってもたらされた新しい枠組みの中から論理的帰結としてもたらされる、いわゆる「水平的 (horizontal)」問題点と呼ばれるものの一つである。Corbett, *op. cit.*, p. 39.
- (133) XXVII General Report on the Activities of the European Communities 1993 pp. 355-356 1003, Bull. EC 12-1993 1. 7. 2, O. J. C 20, 24. 1. 1994.
- (134) Corbett, *op. cit.*, p. 39.
- (135) G. R. 1994 P. 411 1175, Bull. EU 4-1994, 1. 7. 1.
- (136) G. R. 1994 P. 411 1175.
- (137) Corbett, *op. cit.*, p. 39.
- (138) G. R. 1994 P. 411 1175.
- (139) *ibid.*
- (140) Corbett, *op. cit.*, p. 39.
- (141) *ibid.*
- (142) Bull. EU 12-1994 1. 7. 1.
- (143) “Proposal for a EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL DIRECTIVE on the application of open network provision (ONP) to voice telephony”, COM (94) 689 final, 7 February 1994, O. J. C 122, 18. 5. 1995 pp. 4-23.
- (144) Bull. EU 1/2-1995, 1. 3. 102.
- (145) EC条約第一八九b条二項。
- (146) O. J. C 151, 19. 6. 1995 p. 21, p. 27; Bull. EU 5-1995, 1. 3. 83.
- (147) Bull. EU 5-1995, 1. 3. 83 P. 36, Economic and Social Committee, Annual Report 1995 pp. 35-36.
- (148) European Report April 19, 1995, No. 2034.
- (149) *ibid.*

- (150) *ibid.*
- (151) *ibid.*
- (152) *ibid.*
- (153) European Report June 17, 1995 No. 2050.
- (154) Agence Europe June 15, 1995.
- (155) Bull. EU 7/8-1995, 1. 3. 129.
- (156) European Report September 30, 1995 No. 2071.
- (157) Agence Europe November 3, 1995, O. J. C 308, 20. November. 1995; Bull. EU 10-1995, 1. 3. 145.
- (158) COM (95) 575 final, 1995.
- (159) Bull. EU 11-1995, 1. 3. 134.
- (160) European Report November 29, 1995 No. 2088.
- (161) O. J. L321 30. 12. 1995.

付録：共同決定手続きの概要

(EC条約第一八九a条、第一八九b条、第一九八条の各条を参照)

共同決定手続きは、概略すると以下のような過程で進められる(図①参照)。

一．提案作成段階

欧州委員会による提案作成…まず、欧州委員会が法律の原案ともいべき提案を作成する。その提案は、審議のために同盟理事会及び欧州議会に送付される。なお、これ以降、欧州委員会はいつでも提案を修正することができる。

二．意見表明段階

(1) 欧州議会第一読会…欧州議会は提案を審議し、欧州議会の意見として、審議結果を同盟理事会に提出する。  
(2) 経済社会委員会の意見…同盟理事会から諮問を受けた経済社会委員会は、様々な社会的・経済的利害を反映する立場から審議を行い、独自の意見を同盟理事会に提出する。

(3) 同盟理事会第一読会…同盟理事会は欧州議会と経済社会委員会の意見を考慮に入れつつ、共通の立場を作成する。  
(4) 欧州委員会の修正…欧州委員会は、各機関の意見を考慮しつつ提案の修正を行う。

### 三. 意見調整段階

(1) 欧州議会第二読会…欧州議会は第二読会において、三カ月以内に共通の立場を単純多数決により承認するか、総議員の絶対多数により修正案を採択し、同盟理事会に送付する。

(2) 同盟理事会第二読会…欧州議会が共通の立場を承認した場合、同盟理事会は第二読会において当該法案をその共通の立場に従って、最終的に採択する。また、同盟理事会が、欧州議会の全ての修正を承認した場合には、同盟理事会はそれに従って共通の立場を修正し、当該法案を採択し法案は成立する。しかしながら、同盟理事会が当該法案を受け入れなかった場合、同盟理事会議長は欧州議会議長との合意の下に調停委員会を開催する。

### 四. 最終意見調節段階

調停委員会は、同盟理事会の構成員もしくはその代表及びそれと同数の欧州議会の代表によって構成される。その目的は、同盟理事会と欧州議会との間で作成される妥協案である共同草案 (Joint text) を作成することである。欧州委員会もこの調停委員会の手続きに参加し、欧州議会と同盟理事会の立場を調停するという観点から、あらゆる必要なイニシアティブをとるよう求められる。

### 五. 最終承認段階

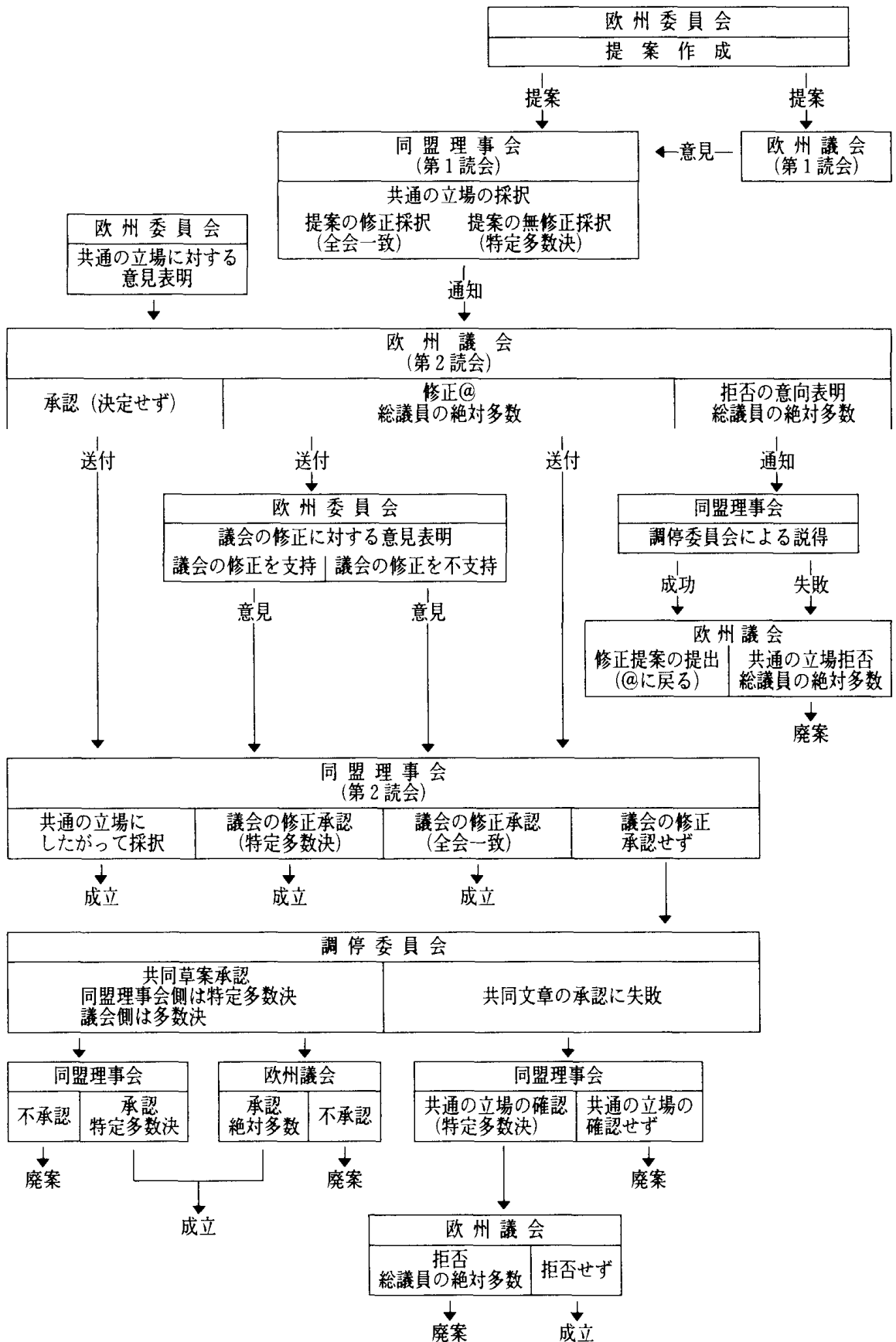
調停委員会が共同草案を承認した場合、その承認から六週間以内に、欧州議会は絶対多数決により、同盟理事会は特定多数決により、共同草案に従って当該法案を採択するかどうかを決定する。欧州議会と同盟理事会の双方が共同草案を採択すれば

法案は成立する。しかし、どちらか一方の機関が共同草案を承認することができない場合には、当該法案は廃案となる。

また、調停委員会が共同草案を作成できなかった場合、調停委員会に与えられた期間の満了する六週間以内に、同盟理事会が特定多数決により、欧州議会によって提案された修正に可能な限り添う形で、調停手続きが開始される前に同盟理事会が合意した共通の立場を確認した場合には、法案成立の可能性は残されている。すなわち、同盟理事会による共通の立場の確認の日から六週間以内に、欧州議会が総議員の絶対多数によりその法案を否決しない限り、当該法案は同盟理事会によって最終的に採択されることが可能である。しかし、欧州議会によってその法案が再び否決された場合には、やはり当該法案は廃案となる。

図① 共同決定手続き

EUの共同決定手続きについての一考察



同志社法学

四八巻四号

一〇三 (一三七二)