

EU (欧州同盟) の地域委員会に関する一考察

—— マーストリヒト条約による創設からアムステルダム条約による条約改定まで ——

久 門 宏 子

はじめに

第一章 地域委員会の創設期

第一節 マーストリヒト条約による地域委員会の設立

第二節 地域委員会の活動

第三節 地域委員会の限界

第二章 地域委員会の要求—— Pujol レポートを中心に

第一節 補完性の原理ならびに司法裁判所への提訴権

第二節 地域委員会の権限および構成員

第三章 地域委員会とアムステルダム条約

第一節 アムステルダム条約による改革

第二節 残された課題

おわりに

はじめに

一九九三年一月に発効したマーストリヒト条約は、EUによる欧州統合に新たな局面をもたらした画期的な条約であった。この条約によって変更された点は幾つかあるが、その中でも注目すべきなのは、ヨーロッパの「地域」に焦点を当てた個所である。中でも特徴的なものは、地域委員会 (Committee of the Regions) の創設である。なぜなら、地域委員会はEUへの関与を制度化しようとする地域の従来からの要求を具現化したものだからである。したがって、地域委員会の創設には、様々な背景が存在している⁽¹⁾。

欧州統合との関連で言えば、ドロール体制の下で、EU機関の強化あるいは市場統合の進展といった統合を深化する改革が行われていくなか、欧州統合における地域の役割について注目すべき動きが出てきたことが挙げられる。特に地域政策の改革が地域・地方の役割を浮上させた。すなわち、一九八八年の構造基金の改革によって、地域・地方はEU政策に対して大きな役割を發揮するようになり、次第にEUのアクターとして台頭してきたのである。また、地域政策がすべてのEU政策の中でも二番目に予算額の大きい政策であることを鑑みても、地域・地方がEUにおいて無視できない存在となってきたことがわかる。EUは「市民のヨーロッパ」を標榜して、より市民に近い存在となることを目指しているが、その反面、EUは「民主主義の赤字 (Democratic Deficit)」という問題を抱え込んでおり、いかにして市民の声をEUの意思決定に反映していくかが重要な課題となっている。こうした問題は、従来型の「EU—国家」という枠組みで対処するのではなく、国家の下位に位置し、それゆえ市民により近い存在である地域・地

方がEUに対して積極的に関わっていくことから解決され得る可能性を持つのである。

また、加盟国国内の事情からヨーロッパに対する地域・地方の積極的な関与が要請されたことも指摘できる。特に、連邦国家であるドイツやベルギーの州はEUに対して地域・地方の関与を求めた活動を行っていた。例えば、立法権を有するドイツの州にとってEUの深化に伴って自らの権限が侵害されることは大問題であった。それゆえ、州は自らの権限を守るべくEUに関与する道を求めて活動を行い、連邦政府への圧力を強めていた。これらの連邦国家は、国内の州の意向を強く反映させた結果、地域委員会創設の立役者となったのである。⁽²⁾そして、連邦国家以外でも分権化の潮流が起こるなど地域・地方への注目は高まり、さらにAER (Assembly of European Regions) やCEMR (Council of European Municipalities and Regions) といったヨーロッパの地域組織による活動も活発になっていったように、全体としてヨーロッパにおける地域・地方の果たす役割に大きな期待が寄せられるようになったのである。こうした背景に加え、欧州議会の支持ならびに欧州委員会による強い働きかけ⁽³⁾という実際面で貢献があったために地域委員会の創設が実現したのである。⁽⁴⁾

このように、地域委員会の創設はEUへの地域・地方の関与を制度化した画期的な出来事と位置づけることができる。この地域委員会を窓口として、EUの権限関係が地域・地方によって変容を迫られるという可能性が生じてきたのである。よって、欧州統合における地域委員会の役割は注目に値するものだといえよう。また、この地域委員会に関する議論から導き出される意義はEUに限定されるべきではないと考える。すなわち、グローバル化が進む今日、地域や地方が国際社会と直接関係を持つことが増えつつあり、地域が国際社会や超国家機構の中でどのような役割や

機能を果たすのか、あるいは地域はその利益や意志を国家間の論議の中にどのように反映させうるのかといった課題が生まれつつある。さらに、アジアをはじめ多くの地域でEUに比肩するような超国家的な仕組みが拡大していくとすれば、一人ひとりの市民の日常生活と密接に関わっている地域・地方とそれらの超国家機構との関係を等閑視した論議では、国際化が進む時代の自治論としては不十分である。したがって、地方分権ならびに地方自治に関して活発な議論が繰り広げられている日本において、地域・地方の関与を制度化した地域委員会の活動を検討することは、重要な示唆を提供し得る。しかし、残念ながら日本ではEUの地域委員会に関する研究は十分ではないのが実情である。以上の理由から地域委員会をめぐる議論を深めることは、EU研究のみならず、日本の地方自治研究の一助になると考える。

そこで、本稿は、地域・地方の代弁者としての地域委員会がEUにおいてどのような役割を果たそうとするのか、あるいは果たし得るのかという問題意識のもと、創設間もない地域委員会についてその活動を中心に論じてみたい。本稿は地域委員会の成長過程に注目したため、地域委員会の創設後のアムステルダム条約による条約改定までの動きにその範囲を限定した。なぜなら、この初期段階が、現在に至る地域委員会改革の足がかりとして重要な意味をもつと考えるからである。そこで、まず第一章は次章以降の議論のための基礎として位置づけ、地域委員会に関するEC設立条約の規定を取り上げる。さらに創設間もない地域委員会について論じる。ついで、第二章では、地域委員会が採択した改革を提言した意見書を取り上げ、そこに収められた地域委員会の要求を検討する。そして、第三章において、第二章で論じた地域委員会の要求がアムステルダム条約ではどのように反映されたか、あるいはどのように実現

したのかを検討し、その意義と残された課題について考察を試みる。

- (1) John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, vol.6, no.1, 1996, pp. 147-150.
- (2) 地域委員会の創設は一部の加盟国による要求が結実したものにすぎないとも見方もある。Alex Warleigh, *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance?*, Kogan Page, London, 1999, p. 9.
- (3) *Ibid.*, pp. 10-13.
- (4) この問題については同盟理事会の合意が得られていたわけではなかった。また、多くの加盟国が、地域委員会の創設をマーストリヒト条約の交渉における優先事項だと考えていたわけでもなく、地域委員会の創設に対して強く反対もしなかったが、積極的に支持したわけではなかったのである。 *Ibid.*, p. 9.

第一章 地域委員会の創設期

本章では、地域委員会を創設したマーストリヒト条約の規定ならびに地域委員会の任務を概観することによって、地域委員会がどのような活動を行うかを検討する。さらに、地域委員会の位置づけを検討し、第二章以降で論じる地域委員会の課題ならびに要求の根拠を提示する

第一節 マーストリヒト条約による地域委員会の設立

地域委員会は、マーストリヒト条約によって新たに追加されたEC設立条約旧一九八a条(二六三条)⁽¹⁾に基づいて

一九九四年に創設された「諮問機関」である。この「諮問機関」という位置付けは、同条が地域委員会を「諮問的地位をもって設立される」ことを規定し、さらにEC設立条約旧四条（二）が地域委員会の諮問的権限を定めていることから導かれる。

また、この旧一九八a条は地域委員会が「地域および地方の組織の代表」によって構成されることを定め、その構成員の数については各加盟国の人口比にある程度応じた形で割り当てている（表1）。地域委員会は、創設当初には一八九名から構成されていたが、一九九五年のEU拡大によってオーストリア一二、スウェーデン一二、フィンランド九の計三三名が加わり、現在、二二三名で構成されている。構成員の任期は四年で更新可能であり、また、その任命については、各加盟国からの提案に基づき、同盟理事会により全会一致で任命されることが定められた。さらに、旧一九八b条（二六四条）では、地域委員会がその構成員の中から二年の任期で委員長および役員を選出することが

定められている（表2）。

ベ	ル	ギ	ー	12
デ	ン	マ	ーク	9
ド		イ	ツ	24
ギ	リ	シ	ア	12
ス	ペ	イ	ン	21
フ	ラ	ン	ス	24
ア	イル	ランド		9
イ	タ	リ	ア	24
ルク	セン	ブル	ク	6
オ	ラ	ン	ダ	12
ポ	ルト	ガル		12
連	合	王	国	24
オ	ースト	リア		12
ス	ウェ	ー	デン	12
フィ	ン	ランド		9
計				222

出典 EC設立条約263条を基に筆者が作成。

地域委員会は手続き規則を採択することが旧一九八a条で定められているが、その発効には同盟理事会の全会一致による承認が必要である。これを受けて、地域委員会の手続き規則は一九九四年四月の地域委員会第二回総会において採択され、同年五月二五日の同盟理事会において承認されたのである（Rules of Procedure, Official

表2 地域委員会委員長

任 期	
1994-1996	Jacques Blanc (ランドック・ルシヨン地域圏議会議長)
1996-1998	Pasqual Maragall i Mira (バルセロナ市長)
1998-2000	Manfred Dammeyer (ノルトライン・ヴェストファーレン州首相)
2000-2002	Jos Chabert (ブリュッセル地域政府閣僚)

出典 正林朝香・坂井一成「地域からなるヨーロッパ?—EU地域委員会の創設とその役割」『海外事情』第48巻第10号, 2000年, 81頁。(筆者により一部加筆・修正のうえ使用)

EU (欧州同盟) の地域委員会に関する一考察

同志社法学 五三巻六号 五八二 (二四八八)

Journal L 132, 27. 5. 1994)。この手続き規則は地域委員会の運営について細則を定めている。例えば地域委員会の総会 (Plenary Session) について、旧一九八b条は同盟理事会有いは欧州委員会の要請に基づき委員長によって招集され、あるいは自らの発議によって開催されることを規定する一方で、手続き規則はこの総会が少なくとも三ヶ月毎に一回は開催されること、また、その開催時期については毎年の初めに事務局によって決定されることをより具体的に規定しているのである。

旧一九八c条 (二六五条) では、地域委員会の諮問および意見に関する規定が収められ、同盟理事会および欧州委員会は条約の定める分野の案件については必ず、あるいはそれ以外の分野でも必要に応じて地域委員会に諮問することが定められている。また、以下の五分野が地域委員会への諮問の対象範囲として認められている。

- ・ 経済的社会的結束 (EC設立条約旧一三〇b・一三〇d・一三〇e条)
- ・ 欧州横断ネットワーク (旧一二九d条)
- ・ 公衆衛生 (旧一二九条)
- ・ 教育、青少年 (旧一二六条)
- ・ 文化 (旧一二八条)

地域委員会は意見 (Opinion) を同盟理事会および欧州委員会に提出することで両機

関の諮問に答える。意見の提出には同盟理事会あるいは欧州委員会の必要に応じて期限が設けられるが、この期限は地域委員会の委員長がこの旨の通告を受領したときから一カ月以内であってはならないとされている。地域委員会の意見は、議事録と共に同盟理事会および欧州委員会に送付される。

この他、経済社会委員会が旧一九八条に従い協議を受けた場合、地域委員会は同盟理事会もしくは欧州委員会による意見の提出の要請を受ける。また、特定の地域の利害が関係していると地域委員会が判断した場合にも、地域委員会は当該事項に関しての意見を発することが出来る。さらに、地域委員会は自らが適当と判断する場合には、自らの発議に基づいて意見を発することができるのである。

以上がマーストリヒト条約の定める地域委員会の規定である。これらの規定からわかるように、諮問機関としての地域委員会の重要な任務は意見を作成することであると言える。しかし、実際に定められた期間内に意見を作成することは容易なことではない。そのため、地域委員会はその内部に小委員会(Commission)を設置し、実際の意見作成のための準備作業をこれらに担当させている。一九九四年の手続き規則によれば、四年間の任期の始めに地域委員会の総会が小委員会および部会(Sub-Commission)を設置する⁽²⁾。具体的には、第一期(一九九四—一九九八年)において以下の八の常設の小委員会および四の部会が設置された⁽³⁾。

小委員会一…地域発展・経済発展・地域および地方財政

部会一…地域および地方財政

小委員会二…空間計画(農業、狩猟、漁業、森林、海上環境、高地地域)

部会二…観光事業、田園地域

小委員会三…運輸・交通ネットワーク

部会三…電話通信

小委員会四…都市政策

小委員会五…土地利用計画、環境、エネルギー

小委員会六…教育、訓練

小委員会七…市民のヨーロッパ、研究、文化、青少年、消費者

部会七…青少年、スポーツ

小委員会八…経済的社会的結束、社会政策、公衆衛生

さらに、これらの小委員会に加え、地域委員会は制度問題に関する特別委員会を設置した。この特別委員会は、EUの制度改革をめぐる議論に対して貢献するものと位置づけられている。

これらの小委員会の任務は、主に同盟理事会、欧州委員会あるいは欧州議会⁽⁴⁾によって提出された文書を審議し、意見および決議の草案を作成することである。小委員会は、地域委員会の事務局が定める期間内に意見の草案を提出し、⁽⁵⁾これらの草案は採択のために総会に送られる。⁽⁶⁾そして、ここで採択された草案が同盟理事会、欧州委員会あるいは欧州議会に送られる「意見」となるのである。このように小委員会を設置し意見作成を準備する態勢を整えた結果、実際に地域委員会で採択される意見の数は急増した。すなわち、第二回総会（一九九四年四月）で採択された意見は一

つであつたのに対し、第三回総会（一九九四年五月）以降、地域委員会が採択した意見の数が急増したが、これは、第二回総会でこれらの小委員会の設置が決定されたことが大きく作用していると考えられる。さらに、これら小委員会は、他のEU機関に付属する組織との間に緊密な関係を築くなど、比較的柔軟な活動を行うこともできるという特色もあり、地域委員会の実際面での活動においてその役割の中枢を担っているといえよう。

第二節 地域委員会の活動

地域委員会は地域・地方に関係する領域に関して「諮問的地位」をもって活動を行うが、現段階では意見の作成・提出およびイベントの開催が主な活動内容といえる。地域委員会の活動目的は、EUの政策過程に影響力を行使することだが、意見の作成・提出は地域委員会にとってその目的を達成するための有効な手段なのである。

地域委員会の意見はその内容から大きく三つに分類できる。第一に、条約によってその諮問が義務付けられている意見（Obligatory Opinion）である。すなわち、同条が「本条が規定する場合」として定めた経済的社会的結束、欧州横断ネットワーク、公衆衛生、教育・青少年、文化の五分野については、同盟理事会ならびに欧州委員会は地域委員会に義務的に諮問しなければならない。第二に、同盟理事会および欧州委員会が必要であると判断した場合、あるいは経済社会委員会が旧一九八条に従い協議を受けた場合地域委員会に意見が求められる。また、地域委員会が、特定の地域の利害が関係していると判断した場合には、地域委員会は当該事項に関しての意見を発することができ（Facultative Opinion⁽⁹⁾）。第三に、地域委員会は自らの発議に基づいて意見を発することができる（Own-Initiative Opinion⁽⁹⁾）。

itiative Opinion)。

これらの意見の中で、Obligatory および Facultative の意見は地域委員会にとって活動の中核となるものであり、Own-Initiative は自らの発議に基づくという点で、地域委員会が独自でEU政策に働きかけることを可能にする。また、内容的には、Obligatory Opinion は特定分野に限定したものが多く、なぜなら、Obligatory Opinion が「条約が規定する場合」に該当するため、前述の五分野に限定されたものが多く、他方、Facultative および Own-Initiative には総合的な意見が多いとされている。⁽¹⁰⁾

この地域委員会の意見に関して、一九九六年一月一八日、初代地域委員会委員長 Jacques Blanc による報告書が提出された。この報告書では、創設からの二年間にわたる地域委員会が採択した意見の影響力が検討された。⁽¹¹⁾

本報告書によれば、地域委員会はこの二年間の間に七四の意見を採用し、その内訳は補足意見が九つで、残り六五が意見である。六五の意見の中で、欧州委員会もしくは同盟理事会の諮問による意見が三五、また Own-Initiative の意見が三〇であった。さらに、この報告書によると、四〇の意見がEUの意思決定過程に実際的な影響を与え、また、こうした意見に収められた数多くの提案および要求が他のEU機関の文書に影響を与えたという。さらに、同報告書は「条約が規定する場合」の五分野を中心とした七項目⁽¹²⁾について分野別の分析を行っている。これらの結果、総論ならびに各論の両側面から見ても、全体として地域委員会の意見がEUに対して何らかの影響力を行使したという結論が導き出された。ただし、同報告書は地域委員会の自己評価であるために甘いという批判も多く、その報告内容についてはより多角的な分析が必要である。⁽¹³⁾

創設時から振り返ってみると、地域委員会の採択した意見の数は着実に増加の一途を辿っている。これは制約のある中でより多くの政策領域に対して関与していこうとする地域委員会の積極性の現われである。しかし、意見の数が増えたことに対して、地域委員会のスタンスの散漫さあるいは集約性の無さを指摘する声も多い。したがって、より実効性が高く、他のEU機関に対して大きな影響力を及ぼし得るような質の高い意見を提出することが地域委員会には求められているのである。

また、こうした諮問活動の他にも、地域委員会は定期的にフォーラムやセミナーならびにその他関連イベントを企画している。⁽¹⁴⁾ こうしたイベントは、地道なものではあるが、ヨーロッパの地域組織間の交流を促進したり、地域の声を集めるという点で、地域委員会にとって非常に重要な活動であり、地域委員会のロビー活動を支えているのである。

第三節 地域委員会の限界

地域委員会はこのように地域・地方を代表するEU機関としての第一歩を踏み出したが、決して順調なスタートを切ったわけではなかった。地域委員会の創設は一九九〇年一〇月の欧州委員会による提案⁽¹⁵⁾が出发点となるが、この提案通りに地域委員会が創設されたわけではなかったのである。これには、加盟国ならびに他のEU機関の地域委員会に対する態度が大きく影響を及ぼしたといえることができる。

地域委員会の創設に明確な支持を表明したのはドイツ、ベルギーといった一部の連邦国家のみであり、他の加盟国は強い関心を示さない、あるいは敵意さえ抱いていたことからわかるように、当初より地域委員会創設に関する加盟

国間の合意形成は困難であった。したがって、このような加盟国政府から構成される同盟理事会の地域委員会に対する立場は消極的なものだということができる。両者の力の差は歴然であり、EU内での位置づけも大きく異なるため、同盟理事会は地域委員会が及ぼしうる影響力についてそれほどの高い関心を払っていなかった⁽¹⁶⁾といえ、どちらも一定の地域を代表し、その上同盟理事会が国益を代表する一方で地域委員会は地域的観点に基づくという大きな違いがある⁽¹⁷⁾ために、地域委員会の発展に伴って両者の間には利害の衝突が生じることが予想されるのである。また、欧州議会も地域委員会の創設にはそれほど熱心ではなかった。なぜなら欧州議会は地域委員会という新しい機構が自らの特権を奪いかねず、言わばライバルとなるのではないかという危惧を抱いていたからである⁽¹⁸⁾。基本的に欧州議会は地域委員会を支持する姿勢をとっているが、両者の関係はそれ程良好だとはいえないようである⁽¹⁹⁾。

こうした状況において欧州委員会は当初の意気込みを後退させ、慎重な姿勢でその創設に臨んだ結果、地域委員会は一九九〇年一〇月の欧州委員会の提案とは異なり権限の弱い諮問機関となり、地域委員会に関する条約の規定も曖昧なものとなった。すなわち、地域委員会に与えられた権限が諮問的権限だけで、しかもその範囲が限定されていること、司法裁判所への直接提訴権が認められないこと、構成員の民主的正当性が明確にされていないことなど、数々の問題が創設時から認識されていたのである。これらは欧州統合への一層の関与を目指す地域委員会にとって致命的な問題であったといえよう。

また、地域委員会の運営が自立的でないことも、實際上での問題を引き起こしていた。すなわち経済社会委員会という同じ諮問機関が既に存在していたために、地域委員会は一部の業務および設備などを経済社会委員会と共有する

ことになったのである。このことは条約において明記され、マーストリヒト条約に付属する第一六議定書は、地域委員会と経済社会委員会が共通の行政構造を共有することを定めている。地域委員会が独自に事務局ならびに広報課、ドキュメンテーションおよび研究局を設けることは一応受け入れられたが、この議定書によって、より技術的な業務（印刷、翻訳、ケータリング、警備など）については経済社会委員会との共有を強いられることになったわけである。⁽²⁰⁾ この業務の共有に関して地域委員会と経済社会委員会との間には問題が生じており、地域委員会は行政的自立を緊急の課題として要求することになる。また、両委員会は同じ予算部門に属しており、さらに共同支出枠が設けられている。それぞれ個々の支出枠も有するが、共同支出枠の方が割合としては大きい。⁽²¹⁾ 先に述べた業務関連の事項以外にも共通行政構造の下で両委員会の予算案がまとめられていることなど、⁽²²⁾ 予算に関しても地域委員会の自立性の欠如を指摘することができるのである。

地域委員会は、その構成員に地域の有力な政治家を含むため、同じEUの諮問機関である経済社会委員会とは区別されるものだという意識が強いが、現状ではEUにおける政治的アクターとしてその権限には限界がある。この一例として、一九九五年九月に開催された第九回地域委員会総会が挙げられる。ここではボスニア問題ならびに核実験問題に関する決議を採択すべきかどうかの議論が行われていた。ところが、欧州委員会、特に地域政策担当の委員は地域委員会がハイ・ポリテクスの問題を扱うべきではないという見解を示し、結局これらの問題は地域委員会では採択されなかった。つまり欧州委員会などのEU機関は、地域委員会が強い政治力を有することを望ましくないと考えていたのである。地域委員会はより政治的な機構になることを目指しているが、こうした考えが他のEU機関の支持

を得ることはかなり困難であるといえる。⁽²³⁾

さらに、地域委員会の構成員の位置づけが曖昧にされたことも重要な問題である。これは、地域委員会の機関名が「Committee of the Regions」と表記され、文言上は「Region」に限定されているにもかかわらず、旧一九八八条においては地域委員会の構成員について「地域あるいは地方の組織の代表者により構成される」と「Local」への言及も行われている点からも指摘できる。地域委員会の創設に際し、中心的存在であったドイツやベルギーの州が「Region」のみでの構成を望んでいたこともあり、⁽²⁴⁾地域委員会は、加盟国政府と市町村レベルの中間的存在という意味で機関名に「Region」を用いた。⁽²⁵⁾しかし、「Region」に限定した地域委員会では、イギリス、アイルランド、ギリシア、ポルトガルなど国内において「Local」が主流である加盟国が排除される可能性が生じてくるために、⁽²⁶⁾この問題の妥協策として、条文において地域と地方の双方が代表を送れることを明記したのである。しかし、このような決定は、「地域 (Region)」と「地方 (Local)」との間の対立という混乱を地域委員会の内部にもたらすことになり、地域委員会の構成をめぐる問題を浮かび上がらせることとなったのである。

このように地域委員会は多くの問題を抱えて出発することになったが、それでもマーストリヒト条約以前にはEUに直接参加できなかった地域・地方がEUに代表を送ることができるという点から、地域委員会に寄せられる期待は大きい。中でも特に、ドイツの州のように国内でも強い権限を有する地域は地域委員会において積極的な役割を担おうとし、実際、地域委員会に有力な政治家を送り込んでいた。こうした地域を中心に、マーストリヒト条約以後の条約改定への反映を目指して、地域委員会の権限ならびに役割等の見直しが図られていくのである。次章では、地域委

員会の改革に焦点をあてた意見を取り上げ、地域委員会が多くの課題にいかに向き合おうとしているかを検討する。

- (1) アムステルダム条約における条約改定によって、マーストリヒト条約で用いられた条約番号が大幅に変更された。したがって、本稿では、マーストリヒト条約における条約番号にはその番号の前に「旧」を付け、アムステルダム条約における条約番号には何も付さないことで、両者を区別することにする。

- (2) Committee of the Regions, Rules of Procedure, Rule 25 (1), *Official Journal of the European Communities*, No. L 132, 27. 5. 1994.

- (3) この小委員会は地域委員会の構成員の任期ごとに設置されるので、その任期が更新されると小委員会の構成に変更が加えられる。そのため、現在の小委員会の構成はこの第一期のものとは異なる。

- (4) 欧州議会が諮問の対象に加えられたのはアムステルダム条約による条約改定以後のことである。

- (5) Committee of the Regions, Rules of Procedure, Rule 50, *Official Journal of the European Communities*, No. L 18, 22. 1. 2000.

- (6) Committee of the Regions, Rules of Procedure, Rule 46, *Official Journal of the European Communities*, No. L 18, 22. 1. 2000.

- (7) この時期急増した意見の数の推移は表3の通りである。

- (8) Committee of the Regions, "Political Priorities of the Committee of the Regions; The contribution of the Committee of the Regions to the construction of Europe", 1998. 12, p. 14.

- (9) 「Optional (選択的)」が使用されていることが多いが、本稿では、その意味合いから考えて、地域委員会の文書で用いられている「Facultative (任意の)」を使用する。

- (10) 主にEUの経済的・社会的結束分野に関連した意見が多いが、条約の再検討ならびにEUの行動計画に関する提言なども含まれる。Martyn Farrows and Rosarie McCarthy, "Opinion Formulation and Impact in the

EU (欧州同盟) の地域委員会に関する一考察

同志社法学 五三卷六号

五九一 (二四九七)

表3 地域委員会総会で採択された意見の数の推移 (第2～5回)

第2回 (1994年4月)	1
第3回 (同年5月)	11
第4回 (同年9月)	8
第5回 (同年11月)	7
第6回 (1995年2月)	5

出典 Committee of the Regions, "Political Priorities of the Committee of the Regions: The contribution of the Committee of the Regions to the construction of Europe", 1998. 12. を基に筆者が作成。

Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, vol. 7, no.1, Spring 1997, pp. 32-38.

- (11) Committee of the Regions, "Committee of the Regions' Contribution to European Integration Impact of Opinions 'New ways forward'", by Jacques Blanc, President of the Committee of the Regions, January 18, 1996, [http : //europa.eu.int/comreg/iofo.en.html](http://europa.eu.int/comreg/iofo.en.html).
- (12) 各項目の内訳は以下の通りである。一・地域の経済発展、経済的社会的結束、構造政策、二・教育、青少年、文化、三・公衆衛生、四・情報化社会、五・欧州横断ネットワーク、環境、六・農業、周辺地、七・総合的課題 Cf. *ibid*.
- (13) Martyn Farrow and Rosarie McCarthy, *op.cit.*, p. 40.
- (14) Committee of the Regions, 1998, *op.cit.*, pp. 16-17.
- (15) Commission of the European Communities, COM (90) 600 fn.
- (16) Alex Warleigh, *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance?*, Kogan Page, London, 1999, p. 28.
- (17) John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, vol. 6, no. 1, 1996, p. 162.
- (18) *Ibid.*, p. 161.
- (19) Alex Warleigh, *op. cit.*, pp. 25-28.
- (20) 地域委員会の職員採用手続きが経済社会委員会の問題視され、経済社会委員会の職員が手続きの改善を求めてストライキや同調的な非暴力発展した。Agence Europe, *European Daily Bulletin*, no.6581, 11/10/1995.
- (21) Thomas Christiansen, "Second Thought- The Committee of the Regions after its First Year", *EUI Working Paper* EUF No.95/2, 1995, p. 56.
- (22) Peter Schwaiger, "The European Union's Committee of the Regions: A Progress Report", *Regional & Federal Studies*, vol.7, no.1, Spring 1997, pp. 11-12.

- (23) Rosarie E. McCarthy, "The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence", *Journal of European Public Policy* 4: 3 September 1997, p. 443.
- (24) Charlie Jeffery, "Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's 'Opinion on the Revision of the Treaty on European Union'", *Regional & Federal Studies*, vol. 5, no. 2, Summer 1995, p. 254.
- (25) John Loughlin, *op. cit.*, p. 157.
- (26) *Ibid.*, p. 157.

第二章 地域委員会の要求——Pujol レポートを中心⁽¹⁾に

マーストリヒト条約の発効後、地域委員会は直面する課題を解決するために様々な要求を提示し、マーストリヒト条約の再検討のための政府間会議に対して意見を作成している。この意見は一九九五年四月二日に採択され、スペインのカタロニア州現首相である Pujol i Soley⁽²⁾ が報告者であることから「Pujol (プッホル) レポート」と称される。Pujol レポートはマーストリヒト条約の再検討の必要性を述べた後、主に補完性の原理、司法裁判所への提訴権、地域委員会の規定について地域委員会としての要求および提案を打ち出したものである。以下、主要ポイントに従ってこのレポートの内容を検討し、分析していくことにする。

第一節 補完性の原理ならびに司法裁判所への提訴権

補完性の原理に関する要求は、主に EC 設立条約旧三 b 条の改定および補完性の原理の「番犬」としての権限を地

域委員会に付与することの二点にまとめられる。

地域委員会はマーストリヒト条約に補完性の原理が導入されたことを歓迎したが、補完性の原理を明記したEC設立条約旧三b条の規定がEUと加盟国との間における権限配分の基準でしかないことに不満に感じていた。そこで、EUと加盟国間における既存の権限の共有という基準だけではなく、EUに関与している全てのレベルの政府間における権限の共有という基準として補完性の原理を定義づけること、すなわち適用の範囲をサブナショナルなレベルへ拡大することを求めている。

また、地域委員会はEUと加盟国との権限配分をより明確にすることが重要であると考ええる。なぜなら、両者の権限配分に関して客観的な基準を設定することによって、補完性の原理の適用が容易になり、しかも、この権限配分の明確化が、加盟国国内の地域・地方の組織が補完性の原理を適用されるための根拠になり得るだろうと地域委員会が考えるからである。それ故、地域委員会は、地域・地方への適用に言及した権限範囲の明確化を謳った条文をEC設立条約旧三b条に盛り込むよう要求したのである。⁽⁴⁾

さらに補完性の原理の適用を監視することについても、地域委員会はその中心的存在として関与する役割、すなわち、補完性の原理の「番犬」としての役割を担うべきであることを主張する。そのため、地域・地方の権限に影響を及ぼす補完性の原理の侵害がある場合には、地域委員会が司法裁判所に直接提訴する権限を行使できるよう要求のである。具体的には、EC設立条約旧一七三条および旧一七五条を地域委員会に適用することを求めている。

EC設立条約旧一七三条は取り消し訴訟を定めた規定である。取り消し訴訟は、司法裁判所における訴訟の一形態

である直接訴訟（訴訟当事者が直接司法裁判所に提訴する）の中に分類される。この訴訟は、同条に基づいてEU諸機関の行為の合法性を保つため、また、EU諸機関、加盟国ならびに個人（自然人、法人）の間の権利・義務関係を保護するために行われるものである。⁽⁵⁾ マーストリヒト条約による条約改定において、初めて欧州議会の提訴権が明記され、同じく欧州中央銀行の決定の合法性審査および同銀行の提訴権が追加された。この旧一七三条について、Puljoレポートは、地域委員会が欧州議会および欧州中央銀行と同じ権利を与えられるべきであると主張している。特に、地域委員会の場合には、補完性の原理を守るための提訴が考えられる。同条の提訴権が地域委員会に適用されることによって、地域委員会は補完性の原理に対する違反やその他の違反に関して、自らの機能および権限を侵害する法規定と争うことができるのである。

EC設立条約旧一七五条は、旧一七三条と同じ直接訴訟であり、不作為の違法確認訴訟を明記した条文である。マーストリヒト条約による条約改定では、同条は、同盟理事会ならびに欧州委員会に加え、欧州議会および欧州中央銀行の不作為に関しても訴訟が可能なこと、またこれらの機関が不作為確認訴訟を提起できることを明記した。⁽⁶⁾ これに対しても同様に、地域委員会は、これらのEU機関と同じ権限が与えられること、さもないければ、EU機関として他の機関と同等の地位を地域委員会に認めることを主張したのである。

このように、地域委員会が直接提訴権を有さないことは補完性の原理を守るという役割を果たす上で問題であると地域委員会は訴える。さらに、EUの立法行為は、特にドイツの州といった立法権を有する地域の権限に抵触する危険性を孕むが、このような地域の権限を守るために、地域委員会は司法裁判所への提訴権を要求するのである。

しかし、この補完性の原理に関する地域委員会の要求について、疑問の声も上がっていた。欧州委員会委員の Wulf-Mathies 氏の Pujol レポートを採択した第七回地域委員会総会（一九九五年四月二日）に同席し、演説を行ったが、その演説内容は補完性の原理に関する地域委員会の要求に異を唱えるものであった。すなわち、補完性の原理を尊重しなければならないのはEU機関であり、諮問機関の地域委員会が補完性の原理の「番犬」としての役割を自称することには反対であった。⁽⁷⁾ さらに彼女は、欧州委員会と地域委員会との一層の関係強化を図るために、地域委員会が欧州委員会に先んじてEU立法に関与する事態を憂慮した。つまり、欧州委員会は地域委員会の創設の立役者であり、その後の協力者であるが、EU機関間のバランスを崩すほどの大きな権限を地域委員会が有することを望んでいるわけではないのである。

第二節 地域委員会の権限および構成員

Pujol レポートは制度的地位や権限範囲など地域委員会に関する規定を見直す必要性を訴え、また、具体的な修正案を提示して、それらが次回の条約改定（アムステルダム条約）において実現することを要求した。

EC 設立条約旧四条（一）は、欧州議会、同盟理事会、欧州委員会、司法裁判所ならびに会計検査院を欧州同盟の機関として規定し、これらの各機関が「EU条約によって与えられた権限の範囲内でその活動を行う」ことを明示する。⁽⁸⁾ その一方で、同条（二）において諮問的権限を持つ地域委員会は、経済社会委員会とともに「同盟理事会および欧州委員会を補佐する」⁽⁹⁾ものと規定されている。これは、地域委員会の制度上の地位が同条（一）で列举されたEU

機関と区別されていることを表すものである。これに対して、Pujol レポートは地域委員会が独自の権限を有する一機関として認められるべきであると主張する。すなわち、地域委員会が、欧州議会、同盟理事会、欧州委員会、司法裁判所ならびに会計検査院と同等の機関となることを要求するのである。これはEU条約旧四条の修正を意味するものである。⁽¹⁰⁾さらに、この制度上の地位に関連して、Pujol レポートは前述のEC設立条約旧一七五条についても触れ、同条を修正して、地域委員会に他のEU機関と同じ地位を与えることを要求したのである。

地域委員会が行政機構ならびに予算に関して自立することは同委員会にとって緊急を要する問題であった。そこで、Pujol レポートは独立した行政部および独自財源が必要であると主張する。すなわち、経済社会委員会との共通の組織構造に言及したマーストリヒト条約の第一六議定書を削除し、かつ地域委員会が適当な予算を独自で決めることを要求したのである。なぜなら、地域委員会は、将来的に重要性を増すことになるであろうその機能を満たすための十分な手段を保証されるべきだと考えるからである。⁽¹¹⁾そして、後の地域委員会の意見の中でも同じ主張が繰り返されるように、この自立性の実現は、地域委員会がその民主的正当性を強化し、EU市民により近い存在となるための必要案件になると理解されていたのである。この要求は加盟国の全会一致の支持を得られなかったが、⁽¹²⁾地域委員会は多くの要求のなかでは最も受け入れられやすいものと考えていた。

地域委員会の権限については、第一章第二節で述べたように、特定の五分野が地域委員会の諮問事項であり、地域委員会は発議権を行使することによってその諮問の範囲を拡大することができる。⁽¹³⁾さらに、地域委員会が特定の地域の利害が関係していると判断した場合には、自発的に意見を発することができるとしている。しかし、地域委員会はこの諮問の

対象を拡大する必要性があることを訴える。Pujol レポートは、例えば農業、交通、社会政策、研究・技術開発、開発協力、職業訓練、環境保護、産業、エネルギーあるいは消費者保護という政策分野が地域委員会の諮問範囲に含まれていないことを指摘した上で、広範な政策領域において影響力を及ぼすために、その諮問事項の範囲を前述の五分野から拡大することを要求したのである。この他、EC 設立条約旧一九八〇条は欧州委員会および同盟理事会が地域委員会に諮問することを規定したが、Pujol レポートは、これらの機関に加えて、欧州議会も地域委員会に諮問することができるよう求めた。なぜなら、欧州議会が地域委員会に諮問することは、地域委員会がEUの立法過程に関与できるための必要条件だと地域委員会が考えているからである。⁽¹⁴⁾これに関して、地域政策担当の Wulf-Mathies 委員は、「立法機構を複雑にしないならば」この諮問的機能の欧州議会への拡大を支持すると表明した。⁽¹⁵⁾

EC 設立条約旧一九八〇a 条によれば、地域委員会の構成員は「地域および地方の組織の代表」として規定され、さらに、各加盟国からの提案に基づいた同盟理事会の全会一致で任命されること、ならびにこの任期は四年で更新可能であることが明記された。しかし、この構成員の資格および任命については多くの問題点が指摘される。地域委員会の構成員について、同条は「地域委員会は地域および地方の代表で構成され」としか規定せず、曖昧なままの状態である。ここで構成員の資格が一切明記されなかったため、加盟国政府は地域委員会の構成員として様々な資格を持った個人を選ぶことができ、従って、地方の財界人のような選挙に依らない人物も任命される可能性が生じるのである。⁽¹⁶⁾実際、直接選出された人物のみを送り出す加盟国から、直接選出されない、あるいは、政治的な責任を負わない人物を認める加盟国まで、各加盟国の構成員の立場は一律ではなかったのである。⁽¹⁷⁾

さらに、この構成員の任命方式についても問題が生じている。なぜなら、構成員の選出が加盟国政府に一任されるからである。マーストリヒト条約で新設されたEC設立条約旧一九八a条によれば、地域委員会の構成員および代替要員は「各加盟国からの提案に基づき、同盟理事会により、全会一致で任命される」が、実際の人選は加盟国政府およびその地域・地方に任されている。各加盟国内における構成員および代替要員の選出方式は国内の事情やヨーロッパにおける政治体制の多様性等によって大きく異なるため、任命方式に関しては加盟国毎に全く異なっている。正確に言うと、任命を行う同盟理事会に送るための構成員の候補者リストを加盟国政府が決定するという点についてはほぼ共通した手続きであるが、この候補者リストを国内で作成する手続きが全く一様ではないのである。⁽¹⁸⁾

構成員の資格や任命の面で地域委員会自体に民主的正当性が欠如していることは、地域委員会の存在の根幹にも関わる問題である。そこで、Pujolレポートでは、地域委員会の構成員の資格として、その構成員が有権者の信任を有するか、あるいは普通選挙によって選出された議会に政治的に責任を負う人物であることを条約に明記することを要求した。さらに、その任命方式については、「各加盟国からの提案に基づく」のではなく、地域および地方の組織の勧告に基づいて任命されることを求めたのである。このような要求は地域委員会の構成員の民主的正当性に関して問題提起を行ったという点で非常に重要であるといえよう。

- (1) Committee of the Regions, "Opinion on the revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community", CDR 136/95, *Official Journal of the European Communities*, No. C 100, 2. 4. 1996, pp. 1-12.
- (2) Pujol は長年 AER (Assembly of European Regions) の議長を務めており、地域委員会の創設を求めて地域がロビー活

動を展開していた際にはその主要人物の一人であった。Thomas Christiansen, "The Committee of the Regions at the 1996 ICG Conference: Institutional Reform", *Regional & Federal Studies*, vol. 7, no. 1, Spring 1997, p. 52.

- (3) EC設立条約旧三b条の条文は、以下の通りである。

「共同体は、本条約によって与えられた権限およびそこで課された目的の範囲内で活動を行う。

共同体はその排他的権能に属さない分野においては、補完性の原理に従い、提案されている行動の目的が加盟国によっては十分に達成されず、それ故、当該行動の規模もしくはその効果の点から考えて、共同体によるほうがよりよく実現され得る場合にのみ、またその限りで、活動を行う。

あらゆる共同体の活動は本条約の目的を達成するために必要な範囲を超えてはならない。」

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（ジェトロ）、一九九四年、一〇二—一〇三頁より引用。

- (4) Adrian Reilly, "The Committee of the Regions, Sub-National Governments and the ICGs", *Regional & Federal Studies*, vol. 7, no. 3, Autumn 1997, pp. 144-146.
- (5) 山根裕子『新版・EU／EC法』有信堂高文社、一九九六年、一二七頁。
- (6) 山根、前掲書、一四一—一四二頁を参照。
- (7) しかし、Wulf-Mathies は、演台に上がる直前に、この司法裁判所への提訴権を求める意見が圧倒的な支持で可決される様子を目撃するようになる。European Insight, April 29, 1995.
- (8) 金丸、前掲書、一〇三頁。
- (9) 同上。
- (10) このレポートにおける条約修正案では、EU機関として同条一項に追加されるのは地域委員会のみであり、経済社会委員会は諮問機関として二項に残されたままである。
- (11) Committee of the Regions, *op. cit.*, p. 4.

- (12) Adrian Reilly, *op. cit.*, p. 136.
- (13) Committee of the Regions, *op. cit.*, p. 4.
- (14) Charlie Jeffery, "Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's 'Opinion on the Revision of the Treaty on European Union'", *Regional & Federal Studies*, vol. 5, No.2, 1995, pp. 255-256.
- (15) Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 6467, 24/04/1995.
- (16) John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, vol. 6, No. 2, 1996, p. 157.
- (17) Committee of the Regions, "The Selection Process of COR Members: Procedures in the Member States", *CdR* 162/97 rev. (COR-STUDIES I-3/97), 1997.
- (18) *Ibid.*, p. 25.

第三章 地域委員会とアムステルダム条約

マーストリヒト条約は一九九六年三月イタリアのトリノで開始された政府間会議において再検討作業に入り、翌一九九七年六月一六―一八日、アムステルダムで開催された欧州理事会において新条約が合意された。この新条約、すなわちアムステルダム条約は地域委員会にどのような影響を与えたのだろうか。本章では、第二章で論じた地域委員会の要求がどの程度アムステルダム条約に反映されたかを検討し、その成果と問題点について明らかにしたい。

第一節 アムステルダム条約による改革

前章で取り上げたように、地域委員会は、マーストリヒト条約改定のための政府間会議に対して具体的な要求を提示して、条約の交渉過程では積極的なロビー活動を展開したのである。⁽¹⁾ こうした要求の結果として、アムステルダム条約に伴うEC設立条約改定は、地域委員会に関して幾つかの変更をもたらすことになった。

第一に、地域委員会の諮問を受ける範囲が拡大された。すなわち、第一章で挙げた五つの分野に加え、雇用、社会問題、環境、社会基金、職業訓練、運輸の分野について地域委員会が諮問を受けることが定められ、地域委員会の貢献できる分野はやや広がって一〇の分野に及ぶことになったのである。特に、雇用や環境といった重要な問題がその諮問の対象として認められたことの意義は大きい。これらの問題は其の影響が国境を超えて及ぶ場合が多く、国家という枠組みを超えてEU政策として対処されるが、地域委員会の諮問範囲に含まれたことから、その問題解決には地域・地方への考慮も必要であるという認識がEUに生じていることがわかる。

EC設立条約二六五条（旧一九八〇条）は、条約によって規定されている、あるいは、同盟理事会もしくは欧州委員会のどちらかが必要と判断する場合、両機関が地域委員会の助言を受けることを定めたものであるが、この条文に「特に国境にまたがる協力に関する場合には」という文言が追加された。これは、地域委員会が国境を超える地域間協力に関して中心的な役割を果たすことを強調するものであり、こうした地域委員会の役割は今後のEU拡大において重んじられるであろう。

また、マーストリヒト条約では、地域委員会に諮問することができるのは同盟理事会および欧州委員会であったが、

この条約改定において、欧州議会が新たに追加された。これによって、地域委員会と欧州議会との間の協力関係が改善されることが期待できる。欧州議会には、地域委員会の創設当初より、諮問的機関とはいえ、政治的に有力な人物を内包する地域委員会が自らの地位を奪ってしまうのではないかという懸念が存在していた⁽²⁾。他方、地域委員会も、欧州議会との関係に対して、自らが欧州議会に組み込まれ、地域委員会の独立した存在が危うくなるのではないかという危惧を抱いていた。しかし、その後、地域委員会ならびに欧州議会はより良好な関係を求め、このような「不安定な協力関係」を改善しようと、特に一九九六年の政府間会議に関連して協力活動を行ってきた⁽⁴⁾。したがって、この変更点は両者の努力の成果であることがわかる。さらに、地域委員会および欧州議会が共に民主的で代表的（地域委員会は欧州議会に比べ十分ではないが）であるために、地域委員会と欧州議会が見解を同じくする場合、欧州委員会⁽⁵⁾が両者からの圧力を無視することは容易ではなくなるという側面から鑑みても、地域委員会ならびに欧州議会にとってこの協力関係は利益をもたらし得るということができる⁽⁶⁾。この欧州議会との関係に関連して、EC設立条約二六三条に「地域委員会のいかなる構成員も欧州議会の議員を同時に兼ねることはできない」という条文が新たに追加された。このように地域委員会と欧州議会を明確に区別することは、互いの危惧を払拭し、両者間の協力関係を築く上で重要となる。

地域委員会の手続き規則についても規定の変更があった。従来は、手続き規則の作成に関して、地域委員会の採択の後、同盟理事会の全会一致による承認が必要であったが、アムステルダム条約による改定によって、「同盟理事会による全会一致の承認を受ける」という規定が削除され、地域委員会は独自で手続き規則を決定することが可能と

なったのである。これを受けて、地域委員会は、EC設立条約二六四条(二)に基づいて、一九九九年十一月一日に手続き規則を採択した。⁽⁷⁾ この新しい手続き規則は、意見 (Opinion) についての手続き規則が新たに設けられているなど、一九九四年の手続き規則に比べてより充実した内容になっている。

加えて、地域委員会は、経済社会委員会からの制度的な自立を強く求めていたが、この要求は加盟国によって受入れられた。具体的には、今回の条約改定によって、地域委員会と経済社会委員会との組織の共有を定めた第一六議定書が廃止された。この廃止によって、両委員会組織は完全に分離され、地域委員会が強く訴えていた制度上の自立性は保証されることになった。自立性が欠如しているという問題は地域委員会が切実にその解決を求めていた事項でもあるため、この第一六議定書の廃止は地域委員会から高い評価を得たのである。また、地域委員会の政治的重要性を考えると、一機関としての経済社会委員会からの自立は妥当だといえよう。さらに、予算についても、一般予算に地域委員会専用の部門を新たに設けることが提案されるなど、⁽⁸⁾ 地域委員会の自立性を目指す動きは続いている。

補完性の原理に関しては、地域委員会が要求していた形、すなわちEC設立条約旧三〇条を改正することは適わなかったが、「七. 補完性の原理および比例性の原則の適用に関する議定書」がアムステルダム条約に組み込まれることで、一定の成果を上げている。なぜなら、議定書として条約に新たに編入されたことで、補完性の原理の侵害に対してもより強い法的保護が期待できるようになったからである。⁽⁹⁾ 地域委員会は、この政府間会議の結果を喜んで受け入れたが、⁽¹⁰⁾ 議定書に関しては、本文において地域、都市および地方自治体などへの明確な言及が行われなかった点で、当時の地域委員会委員長であった Maragall は遺憾の意を表明している。⁽¹¹⁾

以上が、アムステルダム条約における変更点である。Pujol レポートが提示した地域委員会の要求が全て実現したわけではないが、この条約改定において自動的に意見を出す範囲を拡大することなど、地域委員会は一定の成果をあげることができたといえよう。この成果は地域委員会による提案や要求、交渉といった様々な活動が結実したものであったため、地域委員会はアムステルダム条約を喜んで受け入れたのである。そして、地域委員会委員長 Manfred Dammeyer が「五月一日（アムステルダム条約発効の日）はEUの地域および都市の役割を高めた点で転機となった⁽¹²⁾」と宣言したように、地域委員会はEUにおける地域の役割をより明確に表したとしてアムステルダム条約を評価したのである。⁽¹³⁾

第二節 残された課題

以上のように、アムステルダム条約は地域委員会の要求に応えたが、司法裁判所への提訴権、EU機関としての地位ならびに構成員の民主的正当性といった特に重要な案件については、要求に沿った変更が行われなかった。これは加盟国ならびに他のEU機関が地域委員会に関する長期的な方針を決めかねていることを表している。⁽¹⁴⁾この点で、地域委員会にとってアムステルダム条約は不十分なものであるといえよう。

地域委員会は補完性の原理の侵害に対する法的措置を行使する権限を求めて、司法裁判所への提訴権を要求してきた。すなわち、補完性の原理の「番犬」としての役割を根拠付けることを条約に求めたのである。この試みは失敗したが、司法裁判所への提訴権については、欧州議会ですら長年の要求の末にようやく実現させたことを鑑みれば、諮

問機関である地域委員会によるこのような要求は無謀ともいえるものであり、その実現は困難であると思われる。実際、第二章で述べたように、この要求に対して欧州委員会委員の Wulf-Mathies は批判的意見を表明している。また、一九九八年に地域委員会委員長に就任した Dannmeyer ですら、一九九六年の政府間会議およびアムステルダム欧州理事会においてこの要求が受け入れられるとは考えていなかったのである。司法裁判所への提訴権の獲得が早急に実現されるかどうかは不明ではあるが、補完性の原理に関して地域委員会の果たし得る役割は今後注目されており、したがって、この問題について地域委員会はないがしろにできない存在となっていることは確かであろう。

制度上の地位について、地域委員会は「諮問的機関」ではなく、同盟理事会、欧州委員会ならびに欧州議会と同じく EU 機関として扱われることを望み、EU 条約旧四条 (一) の変更を要求していた。しかし、この点についても、アムステルダム条約による改定では何の変更もなされなかった。EU 機関による地域委員会への態度が好意的なものばかりではない現状を見れば、この要求は「ユートピア的」なものであり、⁽¹⁵⁾その実現は容易でないと評することができよう。EU において地域・地方の存在感が増してきたとはいえ、地域委員会が EU 機関として扱われると考えるのは時機尚早である。当面は、地域委員会は EU 機関と市民との間の仲介者として活動することになるだろう。⁽¹⁶⁾

地域委員会の構成員に関して、アムステルダム条約では、「地域および地方の組織の代表」により構成されるという規定には変更が加えられず、構成員の正当性を求める地域委員会の要求は実現には至らなかった。また、任命方式に関しても同様に地域委員会の要求は認められなかった。これらの要求の実現は二〇〇〇年一二月に合意された二一
⁽¹⁷⁾ス条約まで先送りにされたのである。

この任命方式の問題に関連して、地域委員会およびEUが地域ならびに地方の位置づけを曖昧にしていることも今後の課題として挙げられよう。第二章で指摘したように、EUの加盟国内において地域・地方の地位が一律でないために、地域委員会の構成員の任命方式に関しても同一の手続きをとる加盟国は全く存在しないという状況は依然として続いている。⁽¹⁸⁾この問題は、二七ヶ国体制へのEUの拡大を目前に控えている現状において、さらに複雑になっていくことが予想される。また、この曖昧さは「地域」と「地方」との対立を顕在化させ、地域委員会の内部に混乱をもたらす結果となっている。「地域」と「地方」の代表が交替で地域委員会の委員長⁽¹⁹⁾の座に就くなど、両者之間では調整が図られているが、こうした努力も問題の根本的解決ではなく、その場しのぎに過ぎないという批判を受けている。⁽²⁰⁾それゆえ、地域委員会は、この「地域」および「地方」をめぐる問題に対して明確な立場を示すことが求められるのである。これは、今後のEUにおける地域委員会の性格付けを明確にするためにも必要な定義付けであろう。

また、アムステルダム条約の実際の運用に関しても、地域委員会は不満を表明している。前述の通り、地域委員会はアムステルダム条約によって新たな権限を獲得したが、EC設立条約二六五条二段の意見提出の期限に関して問題が生じた。この条文では、「同盟理事会あるいは欧州委員会は、必要と判断する場合には、地域委員会に対してその意見の提出のための期限を付する。この期限は、地域委員会の委員長がこの旨の通告を受領したときから一カ月以内であってはならない」ことが定められている。ところが、欧州社会基金規則および大型輸送車の納税済証票に関する決定案について、一九九九年五月五日に地域委員会が諮問を受けた際に、同盟理事会はその意見の提出期限を翌六月三日に設定したのである。これは「一カ月以内であってはならない」という本条の規定に反する。この件に関して、

地域委員会委員長 Dammeier は、地域委員会が期限内に意見を提出するためにあらゆる努力を行っていることを述べた上で、「同盟理事会は、地域委員会の権限強化を図ったアムステルダム条約に違反している」と不満をあらわにした。⁽²¹⁾ さらに、Dammeier は、アムステルダム条約で拡大された事項に加えて、地域委員会および地域・地方が苦情を申し立てる権限が必要であると訴えたのである。⁽²²⁾

このようにアムステルダム条約での条約改定では、経済社会委員会からの自立といった現実的な要求については実現され、一定の成果を上げた。依然として多くの課題が山積しているが、今後、地域委員会は少しずつ自らの課題を克服し、EUにおいて地域・地方の利益を代表する場としての役割を果たしていくことになるだろう。

(1) 正舂朝香、坂井一成「地域からなるヨーロッパ?——EU地域委員会の創設とその役割」『海外事情』第四八巻第一〇号 二〇〇〇年、九〇頁。

(2) 一部の議員は、地域委員会を明確な脅威を見なし、排除しようと考えていた。また、少数ではあるが、欧州議会が直接選出された機関であるのだから、それ故に欧州議会だけが地域の声を代弁することができると考える議員もいた。Alex Warleigh, *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance?*, Kogan Page, London, 1999, pp. 26-27. 参照 John Loughlin, "Europe of the Regions and the Federalization of Europe", *Pulsus: The Journal of Federalism* 26: 4, Fall 1996, p. 156.

(3) 一九九五年三月九日、地域委員会委員長 Pasquali Maragall は、欧州人民党の会合において、地域委員会と欧州議会との間により緊密な関係が築かれることを望んでいると表明した。Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 6437, 10/03/1995. また、その後、Maragall は、地域委員会が欧州議会の立法機能を模倣するつもりでないことを確認する発言を行っている。Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 6769, 12/07/1996.

- (4) 例えば、一九九六年一〇月、欧州議会は、地域委員会や地域・地方の組織と共同で会議を開催した。この会議では、およそ一〇〇〇人が集まり（その内二〇〇人は欧州議会議員）、政府間会議の進行やEUにおける地域的組織の役割について話し合われた。Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 6827, 07/10/1996. 以下Rosarie E. McCarthy, "The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence", *Journal of European Public Policy* 4: 3 September 1997, p. 448.
- (5) *Ibid.*, p. 448.
- (6) 地域委員会委員長 Dammeyer は、欧州議会との協力関係によって、EUにおける地域委員会の役割向上が期待できると考えていた。Agence Europe, *European Report*, No. 2407, May 13, 1999.
- (7) この手続き規則は翌年二〇〇〇年一月二三日に発効した。
- (8) 実際にはこの提案は実現されなかった。現在も、地域委員会は経済社会委員会と共に部門(7)に分類されている。Committee of the Regions, "Activity Report of the Committee of the Regions November 1999-February 2000", 2000, p. 14.
- (9) 室田哲男「欧州連合における地方自治の新しい位置づけ」『地方自治』五月号第百三〇号、二〇〇〇年、四一頁。
- (10) Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 7001, 23/06/1997.
- (11) Agence Europe, *European Report*, No. 2234, June 21, 1997.
- (12) Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 7463, 12/05/1999.
- (13) Committee of the Regions, "After the Amsterdam European Council: 'A growing awareness of the role of the Committee of the Regions'", *DCP* 97/182, June 20, 1997.
- (14) Alex Warleigh, *op. cit.*, p. 49.
- (15) John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies* vol. 6, no. 2, 1996, p. 162.
- (16) Agence Europe, *European Daily Bulletins*, No. 7164, 20/02/1998.

- (17) ニース条約では、この地域委員会の構成員の任命に関する規定の変更が行われ、地域委員会の構成員は、選挙で信任された組織を有する地方および地域の機関の代表、あるいは、例えば州議会や市長村議会などの選挙に基づく議会体に政治的責任を負う地域および地方の機関の代表であることが定められた(EU設立条約二六四条)。ここでようやく地域委員会の要求が認められ、地域委員会の構成員が民主的正当性を有することになったのである。任命手続きに関しても、地域委員会の要求が一部認められ、同盟理事会が各加盟国による提案に従い作成された構成員および代替要員の名簿を特定多数決により採択すること、ならびに選挙による信任の任期が終了すれば自動的に地域委員会の任期も終了することが規定されている(EU設立条約二六五条)。しかし、構成員の任命が地域および地方の組織による勧告に基づくという内容の要求については盛り込まれていない。鷲江義勝、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(EC)設立条約の改定に関する考察(二・完)」『同志社法学』第五三巻第三号、二〇〇一年、三二—三三頁を参照。
- (18) Committee of the Regions, "The Selection Process of COR Members: Procedures in the Member States", *CdR* 162/97 rev. (COR-STUDIES 1-3/97), 1997, p. 25.
- (19) 初代の地域委員会委員長には、Regionで構成されるAER (Assembly of European Regions) の議長であるJacques Blancが就任したが、他方、Localで構成されるCEMR (Council of European Municipalities and Regions) の議長であるPasquali Maragallは副委員長に就任し、さらに彼はJacques Blanc委員長の後任として次期委員長に就任したのである。Agence Europe, European Report, No. 1933, March 12, 1994, 44-45; Martyn Farrows and Rosarie McCarthy, "Opinion Formulation and Impact in the Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, vol. 7, no. 1, Spring 1997, p. 28.
- (20) Charlie Jeffery, "Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's Opinion on the Revision of the Treaty on European Union", *Regional & Federal Studies*, vol. 5, no. 2, Summer 1995, p. 256.
- (21) Agence Europe, European Report, No. 2409, May 22, 1999.
- (22) Agence Europe, European Report, No. 2409, May 22, 1999.

おわりに

本稿では、Pujo¹レポートの中で提起された地域委員会の諸要求を中心に、マーストリヒト条約における創設からアムステルダム条約による条約改定までの地域委員会の活動について検討を試みた。そもそも地域委員会は、マーストリヒト条約での交渉において集権化が強い加盟国からの圧力があったために、比較的権限の弱い組織として慎重に設立され、また経済社会委員会に倣ってEU機関の地位を付与されなかったという経緯をもつ⁽¹⁾。そのため、現実的な方策として地域委員会は妥協的な環境に身を置くことになったのである。こうした背景から考えると、野心的すぎたというPujo¹レポートへの評価は適当なものだといえる。

しかし、地域委員会の役割の可能性を考え、また短期的ではなく、長期的な戦略として考えれば、この野心的なレポートの意義は高まる。多くの批判の中にも、長期的に考えればこうした要求も実現できるであろうという見解も存在する⁽²⁾。また、批判が噴出することを予想した上でそれでも敢えてこの内容を提示したのは、地域委員会の戦略の一つであったという見解もある⁽³⁾。後に採択された意見がPujo¹レポートの要求を引き継いだ内容になっていること、ならびにこれらの要求が発表から五年以上経った現在においても色褪せていないことを考えれば、Pujo¹レポートが十分に妥当性をもつものであったと評価できよう。

条約改定という側面から考えると、マーストリヒト条約からアムステルダム条約に至る変更点は微々たるものであり、地域委員会の根幹に関わる点については全く変更されなかったため、必ずしも高い評価を得られるものとは言

えない。しかし、第二章で論じた Pujol レポートに始まる地域委員会の要求がアムステルダム条約において取り上げられ、しかも、二〇〇〇年一二月に合意されたニース条約⁽⁴⁾による改定においても一定の成果を上げていることを鑑みれば、アムステルダム条約における若干の変更点は今後続く地域委員会発展の足がかりになったと言うこともできよう。このように地域委員会は徐々にではあるが着実に整備されているのである。

本稿は地域委員会が抱える問題点のほんの一部を取り扱ったに過ぎない。例えば、本稿では触れなかったが、地域委員会はその内部に様々な対立軸を抱えている。また、EU による全体的なガバナンスとの関連での論点も重要なものである。地域委員会はこうした難問に対して長期的視野に立って模索を続けていくことになるだろう。地域委員会⁽⁵⁾は、今なお未成熟な機関ではあるが、地域の重要性の高まりを背景に、また地域委員会に潜在する有効性をもって、EU の中でより成長することが見込まれる。そこで、ニース条約後の条約改定のシナリオが既に見えている現況の中で、地域委員会は EU の発展に対しこういった戦略をとっていくのか、すなわち、同じ要求を繰り返していくのか、また新たに別の戦略で望むのかという問題は、今後の地域委員会の在り方を考える上で非常に重要なものとなるであろう。このような点を踏まえて、地域委員会の発展を通じて、EU における地域・地方の今後の役割にも注目していきたい。

(1) Charlie Jeffery, "Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's 'Opinion on the Revision of the Treaty on European Union'", *Regional & Federal Studies*, vol.5, no. 2, 1995, p. 252.

(2) *Ibid.*, p. 256.

(3) Loughlin, John, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", *Regional and Federal Studies*, vol. 6, no. 2, 1996, p. 163.

(4) このニース条約は、二〇〇一年二月二六日に現在の一五の加盟国によって調印され、現時点では、各加盟国における批准作業中にある。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（EC）設立条約の改定に関する考察（一）」『同志社法学』第五三卷第二号、二〇〇一年、二頁を参照。