

# サンテール欧州委員会の総辞職と EU の憲法政治

——欧州議会の対応を中心として——

児 玉 昌 己

(長崎純心大学人文学部教授)

## 問題提起

1999年3月 European Union (EU: 欧州同盟)<sup>1</sup> にあっては、欧州委員会の総辞職というきわめて深刻な政治危機を迎えた。その余震は1年を経過した現在でも EU を揺るがせている<sup>2</sup>。いやこの危機は EU の政治構造に多大なインパクトを今後も与えつづけると思われる。

欧州委員会が直面した政治危機とは、1998年12月に行われた1996年 EU 予算の執行解除に関する欧州議会の反対決議に始まり、それを受けた99年1月の欧州委員会に対する非難動議の上程と否決、後述する独立委員会の調査報告書の3月15日の公表、そこでの前仏首相経験者エディット・クレットン、マニユエル・マリ副委員長らの人事および予算行政における灰色疑惑の指摘、その結果として翌日のサンテール欧州委員長および19名の委員全員の総辞職発表というものである。これは、まさに EU の牽引車として欧州委員会の前身である欧州石炭鉄鋼共同体の「最高機関」が充足して以降、50年余にわたり EU の行政府がそれまで経験してきたことのない危機である。

欧州委員会の総辞職については、我が国でも、あるいは現地欧州においても、幾多の報道がなされているにもかかわらず、必ずしその意味が十分理解されているとは思われない。1999年の7月段階で、マスコミは同年4月に欧州理事会で加盟国首脳の合意により、浮上した欧州委員長就任予定者プロディに焦点を当て、あたかもプロディ委員会が既に機能しているかのよう<sup>3</sup>に報道していた事実<sup>3</sup>にそれは見られる。例えば、ロイターは「プロディ次期委員長率いる新欧州委員会の初会合は7月16日」と報道し、「同筋は、(プロディ次期委員長は)その時点までに、各委員の職掌分野について各国政府の了解をとることを目標としている。」と伝えていた。次期委員会候補者が、欧州委員会の就任予定者と会合を持つという報道自体は間違っているわけではないが、より強調していえば、あくまでも就任「予定者」の会合であり、欧州委員会は、実際は、依然として1995年に成立したサンテールの委員会であり、新委員会の委員長候補者及び委員候補者については、欧州議会が正式承認を与えるまでは正式の委員会ではないこと、つまりサンテールの欧州委員会がレームダック (lame duck) ではありながらも、機能していた事実<sup>3</sup>に十分意を置いていない。またサンテール委員会は、委員長の彼自身が99年6

月に行われた欧州議会選に出馬し、当選し、すでにその職を辞め、欧州議会の議員になっており、マニユエル・マリン副委員長が、委員長代行者を勤めていたという事実も十分知られていない。

そうした欧州議会のもつ欧州委員会の承認権限への無理解や、技術的な理解の問題は別にしても、この欧州委員会の総辞職がもつ EU の憲法政治上における意義については、現地においてもあまり理解されていない節がある。例えば、イギリスのブレア首相は、サンテールの欧州委員会にたいし、後述する独立専門委員会の調査報告が出て、総辞職するとの報道に接し、その日のうちに、責任のとり方については、「サンテールが交代すれば良い」だけで、イギリス出身の欧州委員については、まったく交代させる必要がないと直ちに反応したことにも見られる<sup>4</sup>。つまりこの事件は、フランスの政治家、クレソンらの情実政治に起因する、一部委員のスキャンダルに過ぎないという表相的なレベルでしか捉えられていず、この事件が、例えば、欧州委員会の「一体性」(collegiality) や委員長と他の委員の権限関係という EU の憲法政治にかかわる問題を鋭く提起していることにほとんど意を置いていなかったといえる。

またこの問題は当然後任の欧州委員長の選出という問題を提起することになるが、この時期、一部の国では、既に欧州委員会委員長候補として、連邦の統合の推進者として知られるイタリアの首相経験者であるプロディの名が挙がっていた。ブレア英首相もベルリンでの臨時首脳会議の直前の3月23日にはプロディ支持を打ち出すが、誰が欧州委員会の委員長になるかは、EU 政治の行方に影響を与えるのである。サンテールに代わる新たな委員長の誕生は、ブレア首相の出身国であるイギリスの保守党前政権が4年前にその選出をリードした委員長の首を挿げ替え、むしろ欧州統合の深化、つまりイギリスが望まない〈連邦的〉統合にさらにコミットする可能性さえあるのである。換言すれば、ブレア首相は、欧州委員会の総辞職が EU の憲法政治の根幹にかかわり、かつ欧州統合の方向性にかかわる問題だとは、この時点では十分に認識していなかったことを窺わせている。

欧州委員会の総辞職は、1952年の欧州石炭鉄鋼共同体を持ってはじまる欧州統合史上初めての出来事であり、その意味は、後述するように、EU の憲法上の意味を持つものである。欧州の当事者にあっても、我が国にあってはとりわけそうであるが、総辞職が EU の憲法政治に関わる重大問題であるとの認識が希薄なのは、欧州委員会の権限それ自体と、EU の権限と活動の実際について、理解がまず十分になされていない事から来る。更には、事態の理解を困難にしたのは、EU の機関と権限についての認識が十分でないことに加え、EU の拡大を目前とし、かつ欧州委員会の総辞職という未曾有の事態の渦中の5月にアムステルダム条約が発効し、欧州議会による欧州委員会の承認権限が変更され、しかもその直後の6月に欧州議会の議員選挙が行われたということにもよる。

この時期、EU は、東欧諸国の加盟問題を抱え、また冷戦後の東欧諸国やロシアの政治的変動や、バルカンでの民族紛争を受けて、外交安保の一元化などの問題を抱えながら、アムステ

ルダム条約の批准の最終局面に入っていた。EU 拡大と言うのは簡単であるが、EU の機構の更なる肥大化、官僚化を招きかねない事柄である。農業にシフトしている東欧諸国の加盟で EU 予算の半分を占める農業予算の再配分問題もある。執行機関としての欧州委員会の数も従来の方式のままだとすると、増えることになるが、その問題1つをとっても拡大のインパクトは大きい。またその欧州委員会の委員の任命については、同条約は、欧州議会は欧州委員会にたいする承認権限を強化する方向で、マーストリヒト条約の改正がなされており、欧州議会による欧州委員会の「承認」(investiture) 時における発言権がいつそう強化されることになっていた。すなわち、この新条約の発効直前に、サンテール欧州委員会の総辞職がなされたわけで、多くの EU 関係者や欧州議会関係者にとって、それは予想外の出来事であった。

本稿では、1年を経て、ようやく若干の研究論文が出始めた欧州委員会に対する非難動議や欧州委員会総辞職に関する問題について、それらも参考にしながら、欧州委員会の総辞職を招くにいたった政治状況を概観し、EU の憲法政治に及ぼす欧州委員会総辞職の意味を探ってみることを目的とする<sup>5</sup>。これは、同時に、近時深刻化してきた政治体としての EU の、特に「民主主義の赤字」として表現される民主主義と、正当性の問題ときわめて密接な関連を持ち、行政府たる欧州委員会の欧州議会や閣僚理事会への「説明責任」(accountability) のあり方や、欧州議会の欧州委員会に対する監督権限の分析、そして EU 政治全般の方向性と、それが抱える問題の分析に通じる意味を持つ。

## I EU における憲法政治

本稿では欧州委員会の総辞職と EU の憲法政治に与える政治的意味を考察する事を目的とするが、ここでは、「憲法政治」について、言葉の定義をしておこう。本稿では、それを、EU の条約改正や単一欧州憲法の制定に関わる政治という狭義の意味に限定せず、「加盟国間の合意により締結された EU を創設する諸条約によって、EU 加盟国の主権的権限が EU に移譲 (transfer) され、制限されている事実に基づき生まれる、垂直的、連邦的司法制度をもつ国際統合組織、欧州同盟 (EU) を中心として、EU とその下位組織 (sub entity) の関係の中で生じる政治の総体をいう。またその対象は、具体的には、(1) 加盟国と EU との、(2) EU をめぐる加盟国間の、(3) EU の各機関内の、(4) EU 機関間の関係を含むものである」と、当面規定しておこう<sup>6</sup>。

EU は、加盟国間の合意に基づき、EU を形成する基本諸条約 (EU's founding Treaties) を制定し、そのなかで新たな法制度を形成した<sup>7</sup>。そして「アキ・コニユノテール」(aqui comunautaire) と表現される、長年にわたる欧州統合の法的な実践と EC 司法裁判所の判例を通して、EC 法の加盟国法への優位性を明確化し、加盟国の主権的権限の制限について、これを明確にしてきた。これは、加盟国から見ると、まさに主権的権限の「放棄」であり、「主権の変容」

を伴う現象である。<sup>9</sup> EU は明らかに独自の憲法秩序を形成しているところから、その加盟国間の関係は、EU に関係する事案に限定して言えば、対等な主権国家間の通常の関係とは異なる側面を持つ。すなわち、EU 加盟国の間での EU に関する政治は、加盟国にとっては、例えば、日本が中国や米国と取り結ぶ通常的外交関係とは異なり、EU においては主権が移譲されている領域に限定して言えば、加盟国間での対外関係は一種「内政」(domestic politics) ともいうべき、性格を持っている。<sup>10</sup>

EU が独自の憲法秩序を形成していることは、欧州司法裁判所の判例によって示されてきたところであるが、同様に、EU 法を扱った多くの文献でも追認されている。例えば、ハートレーの『EC 法の基礎』は副題が「EC の憲法的・行政法入門」(An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community) となっている。彼は1993年4月に「国際法、及び比較法四季報」に出した論文は、「マーストリヒト協定の憲法的制度的諸側面」というテーマであり、上記の浩瀚な法律書もこの問題意識を受け継ぎ、その観点から執筆している。またデイルドゥル・カーティン (Deirdre Curtin) は、諧謔的な副題を持つ「EU の憲法的構造：バラバラの単一欧州」(The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces) を『共同体法雑誌』に書いている。これは、EU 形成時における政府間会議つまり外交的手法での条約形成の非民主主義的性格や、それが構築しようとしている憲法構造の複雑さから、より「一貫性のある」(cohesive) 単一憲法の必要性を説いたものである。<sup>11</sup> またイギリスの優れた憲法学者であるバーノン・バダノール (Vernon Bagdanor) オックスフォード大学教授は『変化する憲法』の第1章で「イギリスと欧州共同体」において、29頁を割いて、イギリスの EC 加盟に伴う、EC 設立諸条約の受容について、憲法学の立場から論及している。そこで彼は、「イギリスが1973年に EC 加盟を果たしたとき、イギリスは、その憲法が馴染がなく、自国に適合しにくい組織にかかわりを持ち始めていた」と記述し、EC を明確に憲法 (constitution) を持つ組織として表現している。<sup>12</sup> EU の閣僚理事会の法律顧問を務めているジャン・クロード・ピリス (Jean Claude Piris) も『EU 法論叢』の論文 “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?” で、EU の憲法構造と EU 諸条約の憲法的性格について、私的な見解と断りながらも、法律家としてそれを所与のものとして、見解を述べている。<sup>13</sup> 我が国においても中村民雄が『イギリス憲法と EC 法』を上梓しているが、副題は「国会主権の原則の凋落」となっており、これも基本的には同じ認識に立つ研究であるといえる。<sup>14</sup>

EU の憲法政治の定義については4つの関係を含むと上述したが、欧州委員会の総辞職に関連する問題について、それでは対象が極めて広範囲に及ぶため、本稿では、特に対象となる欧州委員会と、サンテール欧州委員会に結果的に引導を渡す事になった欧州議会を中心にして、両者の機関に焦点を置き考察し、必要に応じて、欧州委員会、欧州議会両者の閣僚理事会、あるいは加盟国政府との関係についても触れていきたい。

## II 肥大化する EU と EU の「正当性」の問題

マスメディアが加盟国の〈対立〉の局面のみを日々報道し、大方がそれに幻惑されている EU ではあるが<sup>15</sup>、実に、EU の発展は目覚ましい。欧州石炭鉄鋼共同体を 6ヶ国でスタートさせ、現在 15ヶ国をその構成国とし、78 名から出発した欧州議会は 626 議席を擁するまでに至った。9 名の委員と小規模の事務局をもって「最高機関」として発足した草創期の EU の行政府は、現在欧州委員会として 20 名の委員長および委員を持ち、26 の総局、1 万 8 千名の国際公務員を擁するまでに成長した。EU の予算も邦貨換算で数百億円規模から、99 年現在、12 兆円を超えるまでにいたった。加盟国の主権を尊重するため、EU は全加盟国の 11 の言語を EU の公用語とし、年間公文書が 110 万ページに達するにいたっている<sup>16</sup>。

2000 年 3 月現在、EU はポーランド、ハンガリー、チェコ、スロベニア、エストニア、キプロスの 6 カ国と加盟交渉を鋭意推進中である。また新たに交渉を始める国をスロバキア、ブルガリア、ルーマニア、ラトビア、リトアニア、マルタの 6 カ国としている。トルコについても条件が整えばという前提のもとに加盟に道を開いている。EU はまさに「ヨーロッパ」と同義語にさえなりつつある。

加盟国の拡大は EU にとっては、官僚機構の肥大化、政策決定の非効率性、不透明化、そして民主主義の確保の問題をつきつけている。加盟国にとっても、EU の存在は大きい。たとえばアイルランドにおける EU の地域基金の支援総額は、GDP の 5% 以上にもなり、国民経済を左右するまでになっている。新規に EU に加盟することは、EU が培ってきた長年にわたる欧州統合の法的な決定事項、すなわち「アキ・コニュノテール」を加盟希望国が、一定の過渡期的な猶予期間はあっても、すべて例外なく、無条件に受け入れるということを意味する。もとよりこれは EU 設立諸条約を始めとして、毎年、技術的、非政治的なものまで含めて、7,000 - 8,000 ほど出されているといわれる EU 法の遵守を含むものである<sup>17</sup>。

欧州石炭鉄鋼共同体創設から始まった戦後の欧州統合の実践は、2000 年を迎えた現在、市場統合をほぼを終え、単一通貨ユーロを実現した。11 カ国でスタートした通貨同盟第 3 段階入りの国も当初の 11 カ国から、2000 年 3 月現在、14 カ国を展望するまでになり、ユーロ圏は実に 48 カ国にまで及ぶまでに至った<sup>18</sup>。さらに EU 関係者が「政治統合」とよぶ外交、安保、軍事という加盟国の最後の主権的権限の核心部分にまでその主権的管轄権を広げようとしている。

EU においては、欧州統合の深化が進み、加盟国の政治経済が、EU を語らずにはまったく意味を失うほど加盟国の政治過程に甚大な影響を及ぼすにいたり、EU と EU を構成しそれを動かす欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会という主要各機関と、それ自身の行為の正当性が EU およびそれを構成する加盟国の市民レベルでもきわめて関心を浴び、問題となりつつある。す

でに筆者は、EU 学会誌掲載論文「EU における「民主主義の赤字」の解消と欧州議会の役割」において、肥大化する EU における民主主義の問題を検討した<sup>19</sup>。

EU 設立諸条約と欧州司法裁判所の膨大な判例の下で、EU がいかに加盟国とその市民を日々拘束しているかは、最近のヨーロッパ産業や経済の動きを一瞥するだけで良い。

英政府は、1999 年春、独自動車大手、BMW のグループ企業である英ローバーが計画している英ロングブリッジ工場への新規投資に、1 億 5200 万ポンド（約 258 億 4000 万円）の補助金支出を約束したと報じられた。もし工場閉鎖となれば、BMW が移転先に指名したハンガリーに工場が移転し、それにより周辺の部品メーカーを含め約 5 万人といわれる地域の雇用が失われかねないからであった。これはイギリスと欧州委員会の対立を生む可能性を秘めている。EU 域外諸国においては、国内の社会、経済政策の要請の下で、当然のものとして行われている主要産業領域への国家助成については、EU 域内諸国にあっては EU の「競争法」(competition law)<sup>21</sup> 違反として、欧州委員会の審査の対象になっているのである。

またパリ、ブリュッセル、アムステルダム の 3 証券取引所は、2001 年初めをめどに合併する計画を明らかにした。合併後の新市場の時価総額は 2 兆ユーロ（206 兆円）に達する見通しで、欧州統一通貨（ユーロ）に参加している 11 か国の中では最大の証券取引所となると報じられている。この動きもまた欧州委員会により審査されることになる。欧州産業界にとっても、企業の併合は、EU の競争法の対象とされているからである。

狂牛病事件も EU の重要性を明らかにした。“牛肉戦争”とまで表現されるフランスによる英国産牛肉の禁輸措置問題において、欧州委員会の禁輸解除決定にもかかわらず禁輸を続けていることにたいし、同委は 99 年 12 月 14 日、仏政府に決定に従うよう求めた「意見書」を送付した。「欧州委は、仏政府が今後 5 日以内に禁輸を解除しない場合は、仏政府を欧州司法裁判所に提訴する」との記事にも見られる<sup>23</sup>。それは、欧州委員会がヒト、モノ、カネの自由移動を保障する「域内市場」とその確保について、EC 条約の下で責任を負っている事実から生じているのである<sup>24</sup>。

オーストリアのハイダーの事件でさえそうである。2000 年に入り、2 月 1 日にオーストリアでは、ナチの親衛隊を「良識ある人々」と評価する人種差別的政治家ハイダーに率いられた自由党が、国民党との連立政権に参加することが合意され、その結果、EU レベルでの厳しい制裁措置が採られたのは記憶に新しい<sup>25</sup>。これも、ハイダーが、欧州統合が設立の契機とした反ナチズムの思想と理念に挑戦したからであったが<sup>26</sup>、それだけでなく、合法的政権として EU の中に参加し、EU が掲げる「現在」の政治の方向性に挑戦したからである。人種差別主義者のハイダーの政権参加は、EU が守るべきとする理念と、EU が取り組む共通政策の根幹を否定し、これに挑戦するものであったからである。EU 加盟国が制裁に入ったのを機に、同国への観光ボイコットがおこなわれ、年間 2000 億シリング（約 1 兆 7000 億円）の収入をあげて来た同国経済に大きな影響が及びつつある<sup>29</sup>。これらの事例が示すように、EU とその執行機関であ

る欧州委員会の活動が、加盟国政府、産業、そしてその市民の日常生活にいかにかかわっているかを知ることができるであろう。

EC/EU が、国家ならびに、産業、市民生活全般を規制する法的根拠を持ち始めたのは、1985年の「域内市場白書」とそれを実践するために EEC 条約を改正した 1987 年の「単一欧州議定書」(Single European Act) の発効によるところが大きく、ここ 15 年の現象であるといえる。EC/EU の権限が拡大するとき、第 1 義的に、加盟国の国家をよりどころとする EU 市民にとっては、いったい誰が何の権限で、欧州統合を行っているかという疑問が生起し、欧州統合のあり方に対して、厳しい見方を誘発することになる。

マーストリヒト条約を産み出し、その中で、欧州通貨同盟の第 3 段階入り、つまり単一通貨ユーロの発行を明文化し、外交安保も EU の枠内で統一的に行う方向性を打ち出す事態を迎えて、EU の正当性についての一般欧州市民の意識は決定的に先鋭化する。<sup>30</sup>

「市民の反乱」と言うべき行動は、マーストリヒト条約の批准過程で、人口 500 万人の小国であるデンマークの市民により劇的な形で示された。具体的には、欧州同盟 (EU) の重要な構成要素である通貨同盟 (Monetary Union) の第 3 段階への参加と EU レベルでの安全保障政策への参加について、デンマーク国民の民意が鋭く問われられた時に、明らかになった。デンマークは、EU (当時は EC) 加盟国ながら、ベネルクスとは違い、イギリスとともに、21 年も遅れて 1973 年に EC に加盟した事に示されるように、欧州統合に距離をおいていたが、マーストリヒト条約承認のための自国憲法上の要件である国民投票 (1992 年 6 月 2 日) において、僅差 (49.3% 対 50.7%, 投票率 84.6%) ながら条約の承認に否決の結果を出すに至った。

EC においては、条約改正は全加盟国の承認を前提としており、この結果は、4 万票が 3 億 4 千万人の将来を揺るがしたといわれるように、マーストリヒト条約による EU 創設を目的とした政府間会議の努力を全て徒勞にし、同条約の流産にもつながりかねない危機を招くことになった。

欧州統合が、一般にエリートによる政治指導の所産と表現されることがあるが、それは事態の一面を正確に突いている。デンマークの国民投票は、明示的にこのエリート主導の欧州統合について、市民レベルでの「異議申立て」がなされた所に、その画期性がある。

EC や、その推進者である欧州委員会がまだ十分に権限を得ていない段階においては、一般の市民にとって、欧州統合は EC 内部の限られた関係者の関心事に過ぎなかった。しかし、上述した最近の欧州産業界の動きに見るように、日々欧州の産業や日常生活全般に多大な影響を及ぼす欧州委員会について、懐疑の目を向ける当然の事である。

かつて、ドロール欧州委員長は経済的、社会分野における政策の 80% は加盟国ではなく EC がおこなうという予言めいた発言をし、経済部門での「欧州政府」の構想を口にし、サッチャー英首相を激怒させたことがあったが、実際には、それは既に現実のものとなっている。欧州統合はついに、加盟国の課税 (財政) 主権に直結する「税制」の統一にさえ踏み込み始めた。<sup>31</sup>

また EU 加盟国の有権者においては必ずしも高い評価を受けているわけではない欧州議会ではあるが、閣僚理事会と同等同格の立場で立法権を行使する欧州議会の「共同決定手続」が、アムステルダム条約の発効により、EU の立法行為において、全体の 80% にも拡大することを考えるとき、EU への警戒感が生まれるのは、当然である<sup>32</sup>。

すでに 1970 年代から欧州委員会の官僚制、非効率さなどの問題をあのシュピーレンブルグ報告 (Spiereburg Report) は指摘していた<sup>33</sup>。そして、近親登用主義 (ネポティズム) や不正行為が顕在化して来る段階に至っては、加盟国で湧きあがる国民世論を背景にして、欧州委員会や欧州統合のあり方について、欧州議会としても無視できないものとなっていた<sup>34</sup>。

### III 欧州議会による欧州委員会の非難動議の経緯

1999 年 3 月 16 日の欧州委員会の総辞職を引き起こす一般的な背景として、EU の権限の肥大化と、欧州の産業や市民生活への規制についての不満が全般的背景として顕在化してきたことは述べた。

欧州の市民の意識を十分くみ上げないままでの、つまり市民から遠い形でのエリート主導型の欧州統合の進展は、EU の市民の代表として選出されている欧州議会とその議員の不満を誘い、表面化していくことになる。

欧州委員会にたいする欧州議会による不信任の意思表示は、直接的には、予算面での欧州委員会の予算執行のサイクルを終始させる 1996 年度予算の「執行解除」(discharge) という EU 予算手続の最終過程で非難動議の上程となって行われた。欧州委員会自身が執行権限を持つ予算の執行解除の審査という局面において、欧州委員の近親登用や、職業訓練計画や人道援助をめぐる、委託企業との癒着や横領まがいの不正疑惑が露呈し、先鋭化していくのは、EU の行政府たる欧州委員会の伏魔殿的な性格を示すものとして、きわめて象徴的であった。以下、欧州委員会総辞職までの経過をたどってみよう。

すでに欧州議会は 1998 年 12 月に、96 年の予算執行解除という予算手続の最終段階の審議に入っており、他方、元仏首相のクレッソン委員 (教育・職業訓練担当) が知人の歯医者者を「科学顧問」として任命していた事実を始めとして、欧州のメディアが欧州委員およびその下で働く欧州委員会の官僚の不正疑惑を報じるに連れて、欧州委員会への不満や非難はいっそう高まっていった。

欧州議会内委員会の予算管理委員会 (Budgetary Control Committee) は、96 年予算の執行解除を討議していたが、委員会内部で、意見の分裂を見、その結果 1 票差で、不満足ながら、欧州委員会の努力を認めるとの表決を下した。しかし、状況の進展のなさに危機感を抱いた欧州委員会の腐敗防止担当の 1 課員 P. ビュイッテンネン (Paul van Buitenen) が、極めて異例にも内部告発の拳に出た。すなわち彼は欧州議会の「緑の党」の幹部に関係する重要書類を手渡



し、欧州政党に事態の深刻さを直訴したのである。これに対し欧州委員会は内部規律違反を問  
い、彼は欧州議会の討議が始まる前日に職務停止の処分を受ける事態を迎えていた。<sup>35</sup>このよ  
うな状況下で、欧州議会は 12 月 17 日、本来なら極めて技術的なテーマである予算執行解除に関  
する議決が行われた。執行解除に反対することに、賛成のもの 270、反対 225、棄権 23 で、予  
算の執行解除に反対する採決を行った。<sup>36</sup> 予算執行解除を与えないということは、欧州委員会の  
予算執行に対する不信感の表明であり、ドロールの先任者であるトルン委員長（ルクセンブル  
グ前首相）時代の任期切れを目前にした 1984 年に欧州議会在がこれを拒否した事例が 1 件ある  
だけであった。かくして欧州議会和と欧州委員会の関係は極度に緊張した。予算執行解除に反対  
の議決がされた結果、年が変わった 1999 年の 1 月 11 日、欧州議会在では本会議において欧州委  
員会の信任を問うべく、「伝家の宝刀」である非難動議が 2 つの政党集団から提出され、討議  
に入った。<sup>37</sup>

#### IV 欧州議会的の非難動議（Motion of Censure）と欧州政党の投票動向

##### 1. 欧州議会的の非難動議（Motion of Censure）

ここで欧州議会在が欧州委員会に対して行使できる非難動議について触れておこう。この法的  
根拠は、EC 条約 201 条である。<sup>38</sup>

EC 条約 201 条はいう。

「委員会の活動に対する非難動議が欧州議会在に提出されたときは、欧州議会在は、この動  
議が提出されてから少なくとも 3 日を経過した後に、公開投票により、動議について決定  
を行うことができる。

非難動議が投票数の 3 分の 2 の多数によりかつ総議員の過半数をもって採択されるとき  
は、委員会の委員は総辞職しなければならない。

この場合、前任者に代わって任命された委員会の委員の任期は、総辞職しなければなら  
ない委員会の委員の任期の満了する予定期日に満了する。」

欧州議会在は、欧州委員会の活動に不同意の場合、非難動議を採択することによって、欧州議  
会在は欧州委員会の委員を「全体として」(en masse) 解任する権限を持つものである。EU 法の  
教科書として有名であり、今でも EU 法研究には不可欠で、旧版は邦訳もあるマテイセンの著  
書『EU 法入門』で、この権限について触れている。彼によれば、この権限は、欧州議会在に付  
与された「最も鮮やかな権限」(the most impressive power) というべきものである。<sup>39</sup>

欧州議会在が持つこの権限は、我が国の憲法制度で例えるならば、行政府に対し国会が持つ内  
閣不信任決議に相当するものといえる。そしてこの権限については、これまでも一度ならず発

動されたものの、同時に一度も本会議において、成立を見なかった権限でもあった。その理由はこの条項のハードルの高さにある。同条は成立の条件として3つの要件をつけている。成立要件の厳格さはこの非難動議の重要性に由来するといえる。まず、動議提出3日後に採決を定めている。第2に総議員の過半数という規定である。さらに有効投票の3分の2という要件を定めていることにある。第1の条件については、提出と採択の間3日の期限を定めていることは、議会各派による政治的解決策、妥協策の模索のための猶予期間を設け、それにより動議採決の中止の可能性を探ることを想定しているものと考えられる。第2については、現状では、626名中314名を必要とする事である。第3は、有効投票の3分の2というそのもののハードルの高さである。

こうした、可決成立の要件とは別に、この動議が再々提出されながら、一度も実現していない理由として、前掲のハートレーは、政治的要素を挙げている。つまり、基本的に、欧州委員会と欧州議会が、欧州統合の推進ということにおいて、閣僚理事会や加盟国政府に対し、同一の陣営にいたからであると指摘している。すなわちこの動議の提出が、實際上、必ずしもその可決を意図したのではなく、欧州委員会への方針について、その方向性にたいし監視の目を光らすという政治的意図を持っていたことを窺わせる記述をしている。

そのことを別としても、この条文には、欠陥、あるいは問題があることが、欧州議会関係者やEU法研究者によって語られてきた。例えば、非難動議が可決された場合は、委員長他、欧州委員すべてが一斉に辞任するというものである。つまり、個別委員の辞任を想定しているわけではない。また非難動議の対象になり、辞任した欧州委員会の委員が、第1義的に指名権を持つ加盟国政府により、閣僚理事会での相互の政府間合意を得て、再任される場合、欧州議会には、それを阻む規定は同条にはない。つまり非難動議の成立を受けて辞任する欧州委員については、その再任さえも、理論上は可能であるという問題を残していた。また同じく、ハートレーは、同条文によれば、新たな委員会が承認成立するまで、旧委員会が継続的に業務を遂行し、閣僚理事会が指名する新委員候補者を欧州議会が承認しない場合、「無期限に」(indefinitely) 前任者が職務を継続することも理論的にはありうることを指摘していた。<sup>41</sup>

この条文が欧州委員会の委員を個別に辞めさせることが出来ない事は指摘したが、委員個人の罷免についての規定は、EUでは別途条文が用意されている。同じくEC条約216条(旧160条)の規定がそれである。そこでは、以下のように規定している。

「委員会のいずれかの委員が、その任務の遂行のために必要とされる条件を充足しなくなった場合、もしくは重大な不正行為を犯した場合には、理事会もしくは委員会の申請に基づき、司法裁判所は当該委員を罷免することができる。」<sup>42</sup>

この条文がいうように、欧州委員会の委員に重大な過失や不法行為がある場合は、理事会

(閣僚理事会)か、あるいは欧州委員会自身が司法裁判所に罷免を申請できるのであり、決定するのは、裁判所である。別言すれば、欧州議会には申請する権限さえ付与されていない。

こうした「問題」を持つ条文に依拠した欧州議会による権限行使が行われ、この後の1999年3月16日の欧州委員会総辞職につながる政治的端緒となった。もとより、欧州議会の各欧州政党間においても、また同一欧州政党内部においても、非難動議の持つ政治的意義や欧州の政局へのインパクトについて、多様な意見が存在していた。すなわち、非難動議が可決した場合は、当然、欧州委員会の職務の遂行が、技術的、日常的業務の遂行ということに限定され、重要施策の決定、実施については、新委員会の設置まで手付かずと言う状態を余儀なくされるのである。

事実、冷戦の崩壊と、ソビエトの消滅そして、予想もしなかった民族主義の台頭による、旧ユーゴスラビアでの一連の民族間紛争、ロシア連邦内でのチェチェン紛争の激化、あるいは鉄のカーテンにより分断されていた国家の政治状況の変化により、大量の難民の発生をその内に抱えこむなど、EUを取り巻く苛烈きわまる国際環境において、EU政治に空白を作る意味を持つものであった。他方、サンテール委員会は、総体的には真面目に取り組んでおり、問題はドロール委員長の時代からあり、個別委員にあるとするものもいた。そして前年から続く欧州議会による欧州委員会にたいする「ゲリラ戦」(Ferdinand Riccardi)について、早期の決着を望むものもいた。<sup>43</sup>

EUのいわゆる「東方拡大」を重要課題とし、アムステルダム条約を早期に批准、発効させ、更なる統合に弾みをつけていくことが、EU内におけるほぼ一致した見解であり、欧州議会による欧州委員会にたいする厳しい対応は、欧州統合の促進を阻害するものとして、早期に決着をつけていきたいとする欧州議会関係者もいた。実際、202名を抱えていた欧州人民党は100名以上の署名を集め、機関間の危機が回避されるべきであると宣言を出した。<sup>44</sup>このような欧州議会関係者の、あるいはその背後にある加盟国の複雑な思惑をはらみながら、1月の非難動議の提出に至る。<sup>45</sup>

非難動議は、上述した通り、2つあった。1つは、「欧州社会党」から提出されたもので、71名の議員が署名していた。もう1つは「諸民族からなる欧州党」(Europe of Nations Group)からのもので、同党を中心として、緑の党、欧州人民党など、非難動議の対象となっているサンテール本人の出身国であるルクセンブルグを除く、全ての加盟国から欧州各政党の議員が広範に署名していた。しかし、「欧州社会党」の動議は「諸民族からなる欧州党」から動議が採択される前に、撤回された。<sup>46</sup>欧州社会党の議長ポーリン・グリーン(Paulin Green)は、撤回の理由として、動議を出すことで、欧州委員会に圧力をかけることができたと主張したが、その中途半端さと、不徹底さゆえに、指導力の欠如を党内外にさらし、この後行われた6月の欧州議会選挙後の欧州社会党内の議長(党首)選出で、議長の座を失うことになる。<sup>47</sup>

他方、「諸民族からなる欧州党」の動議は、投票総数552の投票総数のうち、賛成232票、

反対 293 票、棄権 27 票を集めた（欧州議会の議員定員は 626 議席であるため、欠席者つまり不投票者は 74 名ということになる<sup>48</sup>）。この結果、この動議は否決された。非難動議は可決成立を見ることはなかったが、欧州議会において、非難動議への賛成票は、投票総数の実に 42% を占める結果となった。この 42% は欧州議会議長 Gil Robles によると、成立しなかったとはいえ、「これまでのどの非難動議よりも高率」のものであった<sup>49</sup>。ちなみに 1990 年代だけでも過去 4 回この動議が提出されていた<sup>50</sup>。もっとも早く欧州委員会の非難動議をアカデミックに取り上げたドロテ・エンスコク（Dorothee Enskog）によると、狂牛病問題の渦中に行われた 1996 年の欧州委員会の非難動議の採択では、わずかに 118 票の賛成を得たに過ぎなかった<sup>51</sup>。

## 2. 欧州政党の投票動向

通常、欧州議会における政党レベルでの投票行動の内訳を分析するのは、EU 官報では、筆者が知る限り、賛否棄権については議員名が列挙されているだけで、政党別で考察する際には大変な労力を要する。が、欧州議会の 99 年 1 月 14 日の非難動議の採決結果については、欧州議会のホームページで公開された。各欧州政党の投票の各会派別内訳が公開されること自体極めて貴重である。この投票結果について、欧州議会の政党間の「連携関係」(coalition pattern) の分析には極めて興味深い事例を提供している。

各欧州政党の投票行動について、本稿の主題との関連において、主要な点を 3 つ指摘するとすれば、まず第 1 は、欧州各政党（イデオロギー）別に投票しているのではなく、むしろ出身国をベースにした投票行動を見せていることである。例えば、ドイツ選挙区選出の欧州議会の議員（定員 99）でいえば、欧州議会の最大会派である欧州社会党所属議員は 30 名が、また第 2 党の欧州人民党所属の議員は 45 名が、賛成に回った<sup>52</sup>。他方、非難動議への反対は、それぞれ 5 と 1 名である。つまり、両党に所属するドイツ選出議員では、合計 85 名のうち、その 92.5% が同決議案に賛成していた。全体でも 87 名が賛成し、反対はわずかに 6 名である。

これにたいし、フランス、スペイン、イタリア、ポルトガル出身の欧州議会議員で見れば、これらの国の欧州社会党、欧州人民党に所属する欧州議会議員は、総じて反対に回っている。スペインとイタリアの投票の実際について言えば、スペインでは欧州社会党、欧州人民党はそれぞれ 20, 28 名が非難動議案に反対し、賛成はゼロ。スペイン区選出の議員で見れば、2 大政党以外でも、投票した 52 名の議員の内 51 名が動議に反対にまわっている。イタリアでは欧州社会党、欧州人民党の議員の 18 と 27 名が反対。賛成はそれぞれ、ゼロと 1 名である。こちらでも国別に見れば、9 名が賛成しただけで、58 名が反対していた。ポルトガルでも欧州社会党、欧州人民党のそれぞれの 10 名と 7 名が反対。同国全体では、23 名の内 4 名が賛成したに止まる。賛成、反対が 39 と 28 と分裂したフランスを除けば、スペイン、イタリア、ポルトガルでは、大方が動議への反対に動き、棄権者もないという徹底振りであった。

相対的に見て、通常は、国家の枠を超えて高い同質性に裏付けられた投票を行うこの欧州議

会の2大政党が、この投票にあつては、出身国により著しい対応の差を見せている。これは、なによりも自国出身の欧州委員が、不正に関連しているのではないかという非難の矢面により曝されていることから、欧州議会でも所属政党のイデオロギーとは別に、各議員は、むしろ自国出身者の擁護、別言すれば、国家的利益の擁護という観点から投票に臨んだ結果であるといえる。

表1 1999年1月14日の「非難動議」の投票結果

Daily notebook on the discharge of the 1996 budget : Vote on the motion of censure of 14 th January 99																		
	国 政党	B	DK	D	G	E	F	IRL	IT	L	NL	AU	P	FIN	S	UK	TOTAL	
		賛 成	PSE	1		30								2			1	3
PPE	1		2	45			4		1			1		1	3	12	70	
ELDR	6		4				1	1	3		10	1			3	3	32	
UPE					2		10		1				1				14	
V	2			12				2	1		1	1		1	4	1	25	
GUE					4		6		2				3	1	2		18	
ARE	1					1	2										4	
I-EDN			3					8				2					1	14
NI	3							8		1			6					18
TOTAL	14		9	87	6	1	39	3	9	0	13	11	4	3	13	20		232
反 対	PSE	5	4	5	6	20	14	1	18	2	7	4	10	4	6	53	159	
	PPE	3		1	5	28	5	4	27	2	1	6	7			2	91	
	ELDR				1					1				4			6	
	UPE						2	6	1				2				11	
	V																0	
	GUE					2								1			3	
	ARE				1		7		2	1						2	13	
	I-EDN																0	
	NI									10								10
	TOTAL	8	4	6	12	51	28	11	58	6	8	10	19	9	6	57		293
棄 権	PSE															2	2	
	PPE	3			3		2				7			3	2	1	21	
	ELOR																0	
	UPE						2										2	
	V																0	
	GUE																0	
	ARE						2										2	
	I-EDN																0	
	NI																0	
	TOTAL	3	0	0	3	0	6	0	0	0	7	0	0	3	2	3		27
total votes	25	13	93	21	52	73	14	67	6	28	21	23	15	21	80		552	
各国議席	25	16	99	25	64	87	15	87	6	31	21	25	16	22	87		626	
不投票	0	3	6	4	12	14	1	20	0	3	0	2	1	1	7		74	

出所)「欧州議会ホームページ」<http://www.europarl.eu.int/dg3/experts/en/censure.htm> に若干手を加えた。国名は左から順に、ベルギー (B), デンマーク (DK), ドイツ (D), ギリシア (G), スペイン (E), フランス (F), アイルランド (IRL), イタリア (IT), ルクセンブルグ (L), オランダ (NL), オーストリア (AU), ポルトガル (P), フィンランド (FIN), スウェーデン (S), イギリス (UK)。政党名は上から順に PSE 「欧州社会党」, PPE 「欧州人民党」, ELDR 「欧州自由民主改革党」, UPE 「欧州のための同盟党」, V 「緑の党」, GUE 「欧州統一左翼党」, ARE 「欧州急進連合」, I-EDN 「諸民族からなる欧州党」, NI 無所属となる。

第2の注目すべき点は、第1点と連動して、反EU政党が一枚岩であるのに対し、大方の欧州統合を推進してきた政党が分裂状態に至ったことである。欧州議会のこの時点での欧州政党とそれらの投票動向については、表1に掲げている通りであるが、政党のイデオロギー別のスペクトラムは Teasdale の分類を引用すると、左派から右派にかけて次の通りである。左派は「欧州社会党」(正式名称は PES: Group of the Party of European Socialists), 「欧州統一左翼党」(GUE: EUL/NGL, Confederal group of the European United Left/Nordic Green Left), 「緑の党」(V: GREENS: Green Group in the European Parliament), 「欧州急進連合」(ARE/ERA: Group of the European Radical Alliance), 中道が「欧州自由民主改革党」(ELDR: Group of the European Liberal, Democrat and Reform Party), 中道右派が「欧州人民党」(PPE/EPP: Group of the European People's Party), 右派が「欧州のための同盟党」(UPE/UFE: Union for Europe Group), 「諸民族からなる欧州党」(EN EDN/I-EN: Group of Independents for a Europe of Nation, 無所属 (NI: Non-Attached) となる。<sup>53</sup>

もともと動議提出を考えていて、最終局面でこれを断念した欧州社会党は、他の党の動議の採決では、賛成 37, 反対 159 で分かれた。欧州社会党では、自党の提案が採決の直前になって撤回されたために、これを不満とする 37 名が非難動議の支持に回ったことを示している。他方、欧州人民党は、賛成 70, 反対 91 とこの動議にたいし、完全に分裂状況を露呈した。<sup>54</sup> また、第3党の欧州自由民主改革党 (ELDR) は 32 対 6, 欧州急進連合党 (ARE) は 4 対 13 に割れた。EU 政治にあって議席増と発言力の強化で著しい緑の党 (V/Greens) は賛成 25, 反対ゼロであった。フランス共産党などが属する欧州統一左翼党 (GUE: EUL/NGL) は 18 対 3 に分かれた。また無所属議員 (NI) は 18 対 0 となっている。

第3にこれが最も重要だと思われるが、反EU的立場をとっている「諸民族からなる欧州<sup>55</sup>党」から出された欧州委員会総辞職のための提案に、欧州社会党、欧州人民党の2大政党など欧州各政党の議員の多くが、EU そのものに異を唱える極右ら無所属議員 (NI) <sup>56</sup>らと共に、こぞって相乗りした事実である。言い換えれば、反EU政党に欧州政治の主導権を握られたことである。これは、欧州議会の総議員の3分の2を占める欧州社会党、欧州人民党の2大政党が一体となって進めてきた欧州統合にあっては、異例の出来事であった。

「諸民族からなる欧州党」は全員一致で欧州委員会の総辞職を求めたが、その数はわずかに14票でしかない。それが全部で232票もの非難動議の支持票を集めた事実は、注目される。従来の2大政党が、それまで歯牙にもかけなかった反EUの小政党により、逆にEU政治の主導権を奪われ、結果として反EU派を利したことは、特筆すべきことであった。欧州委員会への非難動議の欧州議会への影響について、特色としていえることは、大政党の欧州委員会への対応をめぐる混乱と、それに乘じた極めて党派的な動きが各政党間で見られたことである。

欧州議会は、既に述べたように、欧州石炭鉄鋼共同体の創設の際、「共同総会」として78名の議員を持って発足したが、その後、議員定数は加盟国の増大もあり、着実に増加し、1995

年の EU 拡大に伴い、現在 626 名の議員を数えるまでに至っている。欧州統合の発展と欧州議会の役割について触れれば、中道右派の「欧州人民党」(旧キリスト教民主党)と中道左派である「欧州社会党」が、欧州委員会を支える形で、欧州統合を推進してきた。マクミューレンも指摘するように、その意味では、欧州統合という大前提を揺るがすような「党派的」(partisan)な動きは基本的にはみられなかった。大勢として、個別政党が固有に持つイデオロギーを越えて欧州統合の推進という大前提の枠内で、その協力のシステムが機能してきた。反 EU 勢力が提出したこの非難動議への乗り入れは、社会党指導部の中途半端さに起因するものであったが、同様に、近づく欧州議会選挙も作用していた。クレッソンもマニユエル・マリ副委員長も共に社会党出身者であり、自由党と欧州人民党は、欧州議会選挙を有利に戦うために、彼らのスキャンダルを利用したという側面ももっている。この EU 政治における党派的要素の介入は、注目すべき新たな現象である。このことの EU の憲法政治への意味は更に後述する。

## V 非難動議否決と「独立専門委員会」の第 1 次報告書

欧州委員会にたいする大量の非難票が出た後、1月27日欧州議会の欧州各政党の議長からなる会議は、独立専門委員会 (the Committee of Independent Experts) の設置を承認し、そのメンバーを選定する。2月1日、欧州委員会は、同委員会のメンバー構成と任務に同意した。委員長はアンドレ・ミドルホーク (Mr Andre Middlehoek/オランダ出身) で、委員はイグナブリット・アレニウス女史 (Mrs Inga-Britt Ahlenius/スウェーデン)、ジュアン・カリオロ・サルセド (Mr Juan Antonio Carrillo Salcedo/スペイン) ピエール・レロング (Mr Pierre Lelong), ウォルター・ファン・ハルフェン (Mr Walter van Gerven/ベルギー) であった。<sup>57</sup>

この委員会は、欧州議会が現在 99 年末現在、17 ある議会内委員会 (parliamentary committees) ではなく、全く別個でその名の通り、独立した委員会であった。しかし、必ずしも強力な調査権限をもつものではなく、しかもこの委員会の設置にあたっては、議会内委員会と競合し、かつ議会内委員会がもつ固有の調査権限を放棄するものであるという指摘もあった。<sup>58</sup>

同委員会は時間的制約の中で、精力的に調査活動をし、99年3月15日に『欧州委員会における不正、過誤行政、近親登用の申し立てに関する第1次報告書』を提出した。<sup>59</sup>これは、短期間に準備されたとはいえ、欧州委員会の委員の不正疑惑問題を広範囲に調査した144頁からなる本格的報告であった。そして、縁故主義を扱った章では Mrs Cresson (フランス), Mr Liikanen (フィンランド), Mr Marín (スペイン), Mr Pinheiro (ポルトガル), Mr Santer, Mrs Wulf-Mathies (ドイツ) の6名の委員について、それぞれの調査を公表した。欧州委員会の委員の具体的氏名が公表されたことは、衝撃的であった。クレッソンについては、1995-99年の委員在任中、職務資格を満たしていないにもかかわらず、知人の歯科医 Mr. Berthelot を科学顧問として採用したことを明らかな縁故採用とし、さらに彼女が欧州委員会の委員でありながら、

市長を勤めていた Chatelleraut に彼を EC 予算で派遣していたことを情実主義 (Favouritism) の典型とした。<sup>60</sup>

そして、欧州委員会と個別欧州委員の責任について、「一連の聴聞会と資料の分析を通して、欧州委員会はときに自らその職務において起きていたことを知らなかったと述べている。委員会の不正と、腐敗についての疑いのない事実は、かくして欧州委員自身のレベルで「注目されないまま」見過ごされた」と結論付けた。<sup>61</sup>

欧州議会により非難動議動議提出がなされ、これが否決された後、独立専門委員会が設置され、数名の欧州委員に問題行為があるとし、欧州委員会がそうした行為を自ら正せなかったという調査結果が公表されたことは、サンテール委員会にとって、決定的打撃を与えた。サンテール欧州委員会委員長はこれを受けて、間髪を入れずに、総辞職という挙に出た。本来ならば、残り任期を 10 ヶ月弱残し、2000 年が彼の任期の最後の年となる予定であった。非難動議はかろうじて可決を免れたが、非難動議を受けて、設置された独立委員会の報告と、その政治的影響はサンテール委員会への引導となった。

欧州議会による非難動議提出時には、サンテールは欧州委員会を投げ出す事は考えていなかった。また各委員においてもそうであった。なぜなら、欧州議会の本会議が 1 月 11 日、フランスのストラスブールで始まり、EU の政府にあたる欧州委員会の不祥事に論議が集中した際も、彼は、汚職防止に向けて 8 項目の改革案を示し、議会側の協力を求めるなど、統投の姿勢を示していたのである。<sup>62</sup> また、不正疑惑を抱えるクレソン欧州委員 (元仏首相) は「いつでも、どこへでも出向いて弁明する」と潔白を強調していた。<sup>63</sup> しかし、サンテール委員会は任期の途中にして、総辞職する道を選んだ。

反 EU 主義的民族主義に立つ欧州政党の一部と、EU 政治の民主化を進める良識派は、欧州委員会の総辞職を求めていたが、非難動議が上程否決された段階においては、総辞職を期待はしていたが、成立することを予想していたわけではなかった。それは、彼らの願望にまだ止まっていた。議会の有力会派も、欧州委員会の対応に一応の理解を示しており、実際、予定される欧州委員会への非難動議の採決では、多くが反対か棄権に回る見通しであるとも報じられていたのである。<sup>64</sup>

この時期、サンテールは「任期満了」による退任となるとの前提があった。実際、任期満了を見通した次期欧州委員会の選出日程さえ検討され、欧州議会内部では、すでにスケジュール調整が進んでいた。すなわち、7 月 20-23 日に欧州議会選挙後の初の本会議で委員長職への候補者がその意図の表明を行い、討論され、投票に付される。欧州委員会の委員候補者は 11 月 1 日までに指名 (designated) し、それに基づき、欧州議会は各種議会内委員会において聴聞会を候補者に対しておこなう。そして 12 月に 13-17 日の予定で欧州委員会を全体として承認する投票へと進む、というものであった。<sup>65</sup> サンテール欧州委員会の突如の総辞職は、そうした一般的な見方を覆すものであった。



表 2

サンテール委員会 (1995-1999) 氏名, 国籍, 経歴, 担当 *は女性			プロディ委員会 (2000-2005) 氏名, 国籍, 経歴, 担当 *は女性 ○は再任		
ジャック・サンテール	ルクセンブルグ, 前首相	事務総局他	ロマーノ・プロディ	伊, 前首相	委員長
イブチボー・ドシルギ	仏, 外相	経済通貨	○マリオ・モンティ	伊, 全欧州委員	競争政策
*エデット・クレッソン	仏, 前首相	科学研究, 教育	○ニール・キノック	英, 全欧州委員	副委員長, 機構改革
マルチン・バンゲマン	独, 経済相	産業, 情報通信	クリス・パッテン	英, 元香港総督	対外関係
*モニカ・ウルフマチス	独, 社民党幹部	地域政策	ミシェル・バルニエ	仏, 元欧州問題担当相	地域開発
レオン・ブリタン	英, 蔵相	対外関係	バスカル・ラミー	仏, 欧州委員会幹部	通商
ニール・キノック	英, 全労働党党首	運輸政策	ギンター・フェアホイゲン	独, 欧州問題担当相	EU 拡大
マヌエル・マリン	スペイン, 欧州担当相	開発援助外交	*ミチエル・シュライヤー	独, 緑の党議員	財政
マルセリーノ・オレハ	スペイン, 外相	欧州議会担当	*ロヨラ・デバラシオ	スペイン, 元農相	副委員長, 運輸
マリオ・モンティ	伊, 欧州委員会幹部	域内市場	ペドロ・ソレベス	スペイン, 元経済相	通貨統合
*エンマ・ボニーノ	伊, 国会議員	消費者政策	フリッツ・ボルケスタイン	オランダ, 元自民党党相	域内市場
ハンス・ファンデンブルック	オランダ, 外相	対外関係(ノ連東欧)	フィリップ・ビュスカン	ベルギー, 社会党党首	科学・研究
カレル・バンミール	ベルギー, 欧州委員	競争政策	*ビビアン・レディンク	ルクセンブルグ, 欧州議会議員	教育・文化
ジョアオ・ビンニエロ	ポルトガル, 外相	開発援助外交	アントニオ・ビトリノ	ポルトガル, 元国防相	司法・内務
ポーリック・フィン	アイルランド, 法相	雇用者会問題	*アンナ・ディアマントブル	ギリシア, 産業副大臣	雇用・社会政策
*リット・ビャルゴー	デンマーク, 社会問題相	環境原子力	○フランツ・フィシュラー	オーストリア, 全欧州委員	農業
クリストス・パプツィスト	ギリシア, 政党幹部	エネルギー, 観光	○エリック・リーカネン	フィンランド, 全欧州委員	産業
フランツ・フィシュラー	オーストラリア, 農林相	農業, 地方開発	*マルゴット・バルストレム	スウェーデン, 元文化社会相	環境
エルッキ・リーカネン	フィンランド, 蔵相	予算・人事	デイビッド・バーン	アイルランド, 元法務長官	保健
*アーネータ・グラディーン	スウェーデン, 対外貿易相	司法内務関係	ボール・ニールソン	デンマーク, 開発援助相	人道援助

出所) Agence Europe : Europe Documents. No 1906/07. 3 November 1994  
[http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/index_en.htm) 等より作成

欧州委員会の総辞職は EU 48 年の歴史上初めてのことであり、EEC を完全に麻痺させた、あの有名な「ルクセンブルグの妥協」を生む、1966 年ドゴールの欠席戦術に匹敵する重大事件であり、執行機関の総辞職は EU の政治的空白を招く危険性を秘めていた。ただちに、加盟国 15 カ国に欧州委員会の選任を求めることになった。その後の経緯を簡単に記すると、以下のようになる。

委員会の指名権限を持つ加盟国政府は、99 年 3 月 24 日のベルリンでの特別首脳会議の開催と、そこでのプロディ前伊首相の欧州委員会委員長候補としての指名、加盟国政府によるその他の欧州委員就任予定者の選定、7 月の欧州委員会の委員候補者全員の氏名公表と進んでいく。他方、欧州委員会の承認権限を持つ欧州議会は、この間、5 月に 1979 年に始まって以来直接選挙としては第 5 回目となり、おそらく 15 の加盟国の選挙としては、最後のものとなるであろう直接選挙を実施し、新たな議会が構成された。この後、欧州議会では、欧州議会議長・副議長が選出され、各常任委員会の委員長も決まった。そしてサンテールの後任となる欧州委員会の委員長について、欧州議会本会議によるプロディの承認と進む。プロディは、ポロニア大学の経済学部教授を経て、1995 年に政界入り、翌年にはイタリア首相に就任し、戦後史上第 2 位となる長期政権を運営した政治家であった。<sup>67</sup>

かくして、総辞職が表明されて以降、「暫定」内閣となったサンテール委員会の後を次ぐプロディの新委員会が、欧州議会本会議で承認され、正式に発足した。1999 年 9 月 15 日、プロディとその委員会の委員全体の承認（任期 2000 年 1 月 23-2005 年 1 月 22 日まで）について、欧州議会は採決した。投票結果は、プロディ委員長についての承認が有効投票数 592、内賛成 426、反対 134、棄権 32、欧州委員会全体では、賛成 404、反対 153、棄権 37 であった。<sup>68</sup> 1 月

の非難動議動議の提案に始まった欧州委員会対欧州議会という形をとった機関間対立の危機は、これにより、一応の収束を見る。<sup>69</sup>

以上、EU 史上未曾有の欧州委員会の総辞職の背景と経過を捕捉したが、以下では、欧州委員会の総辞職は EU の憲法政治においていかなる意味をもっていたのか、みてみよう。

## VI EU の憲法政治における欧州委員会総辞職の意味

欧州委員会の総辞職は、EU の機関の個別的な問題と、EU の機関間の関係、あるいは加盟国政府と、欧州委員会との関係において重要な意味をもった。

### 1. 欧州委員会の問題

総辞職で明らかにされた欧州委員会にかかわる問題についていえば、欧州委員会の持つ固有の問題は、自浄能力の欠如、すなわち欧州委員会自身が1万8千名を擁する官僚機構とその行動を監視する十分な制度が欠如しているということができる。つまり、加盟国政府は、欧州委員会の選定にあって権限があるが、それ以降は加盟国と理事会は欧州委員会に対して、委員個人の不正、欧州委員会の高級官僚がかかわる内部的に不正に対し、これを処理する意思が乏しいことが指摘できる。1988年には内部の不正防止策が取られていたにもかかわらず、これが十分機能しなかったことは、その証左であった。

不幸にして、独立専門委員会の第1次報告が指摘しているとおり、欧州委員会にあっては、欧州委員の誰もが、自己が所管し担当する総局において、なされていることについて、十分に知らされてないという状況が明らかになった。また出身国政府から打診され、欧州委員に指名されても、自分が連れてくるスタッフから構成される私的官房 (cabinet) については、他の委員の私的官房との関係が希薄であり、ライバル関係にたつ場合もあること、したがって、建前としての欧州委員会の一体性 (collegiality) が必ずしも確保できないこともあった。<sup>70</sup>

欧州委員会而言えば、立法発議権を独占し、12兆円にも上る EU 予算の執行権限を独占し、これを行使する欧州委員会は、その権威と、職務において、ドロールの委員会成立以降、否応なく高まった。<sup>71</sup>しかし、新たに入ってくる欧州委員は、欧州委員会の任務を十分に把握しないまま、欧州委員会の高級幹部に依存し、それが基本的に腐敗に結びつくという、構造的な要因を内包しているのである。これは必ずしも欧州委員個人の責任ではない。むしろ、欧州委員会の委員が、出身国政府の政治的な意向に従い推薦され、就任するということから派生する問題である。つまり、加盟国政府の意向による人選が、必ずしも、欧州委員会の職務分担における責任能力と一致していることを意味するわけではないのである。その意味では、加盟国から推薦される人物の能力よりも、20以上の総局を抱える欧州委員会のなかでも、加盟国政府が国内政治の人的な利害を背景として、より重要とみなすポストの獲得に重点をおく各国政

府にも責任があるといふことができる。<sup>72</sup>

これは欧州委員会の政治的な中立性の問題も提起することになる。欧州委員会の中立性については、EC 条約 213 条 1 項で「独立性に疑いがない」ことが必要とされ、第 2 項では、以下のように規定している。

「委員会の委員は、共同体の一般的利益に基づき、完全に独立してその任務の遂行する。任務の遂行にあたって、委員はいかなる政府またはいかなる機関の指示も求めず、また、受けない。委員は、その任務と両立しないあらゆる行為を慎む。各加盟国は、この原則を尊重し、かつ、委員会の委員に対し、その任務を遂行するにあたって影響を及ぼさない義務を負う。委員会の委員は、その任期中、報酬を受ける受けないに関わらず、他のいかなる職業にも従事することができない。委員は、就任に際して、その任務から生ずる義務、特に任期後一定の地位もしくは利益を受けることに関し、誠実を旨とし、慎重に行動する義務を、任期中も、また、任期後も尊重するという誓約を行う。これらの義務に対するいかなる違反の場合にも、司法裁判所は、理事会または委員会の申請に基づき、状況に応じて、当該委員が 216 条（旧 160 条）に従い罷免されるか、または年金もしくはこれに代わる他の利益に対する権利を剥奪されることを裁決することができる。<sup>73</sup>」

すなわちこの条文は 2 つのことを定めている。1 つは本人自身の職務の独立性への高い倫理性の要求と、第 2 は、外部の機関、つまり加盟国政府による欧州委員会への影響の不行使義務である。

しかし実際的には、欧州委員の中立性と行動の倫理性については、以前からそれを問題視させる事件が起きていた。たとえば、1995 年 1 月に成立したサンテール委員会では、デンマーク出身の環境担当欧州委員のリット・ビヤルゴー（Ritt Bjerregard）が報酬を得て、欧州委員会の閣議の模様や、フランスの核実験を巡るシラク大統領について、あるいはバングマン独出身欧州委員などについて書いた「回想記」を出版する準備をし、職務上の倫理規範に抵触する問題を惹き起こしていた。<sup>74</sup> また欧州委員会の総辞職の直接的原因となる独立専門委員会の第 1 次報告は、地方都市とはいえ、フランス国内の Chatellerault 市のクレッソン女史による「兼任」の事実さえ明らみに出した。

欧州委員会が選出された後は、加盟国は直接指示を出す事はないにせよ、自国の重大な権益がかかわる問題について、欧州委員が、出身国の利害を全く配慮せずに、職務を自立的に遂行すると考えることは、極めて難しい。実際、欧州委員長が新委員会の発足において、加盟国との協議の中でおこなう、欧州委員長と各委員の所管ポスト（portfolio）の配分において、加盟国は様々な影響を行使し、EU の欧州委員会における主要ポストを求めるのは、単なる加盟国の Prestige の獲得だけでなく、加盟国の国家的利害に関する思惑を背景とするものとい

<sup>75</sup>  
える。

また欧州委員会の総辞職で明らかになったことは、加盟国政府そして加盟国議会も、一旦自国の欧州委員を指名し、閣僚理事会での合意で選出し、承認を受ければ、それ以降は、複雑かつ肥大化した欧州委員会の機能をチェックできないということである。加盟国政府については、まだ欧州委員会の委員の指名権限があるが、加盟国議会は直接的に EU の政策決定に及ばず権限は、条約上は存在しない。加盟国議会と EU の機関との関係は、欧州委員会に対しても、欧州議会に対しても、加盟国政府以上に疎遠である。より正確に言えば、「疎遠」というよりむしろ「疎外」されているというほうが正しいかもしれない。加盟国議会と EU の関係については、欧州議会と加盟国議会の代表者の会議である「共同体問題専門機関会議」(COSAC) の活用が検討されている以上の目だった動きはない。欧州委員会への監督という権限に限っても基本的には、加盟国議会は加盟国政府をとおして監督権限を行使するという間接的な関与でしかない。<sup>76</sup>しかも、自国選出の委員の不正が報道されても、加盟国政府も自国の議会も、基本的にその擁護に回る傾向があるということである。これは、本来 EU 政治において、もっとも監視権限がある欧州議会についてさえ、上述したように、指摘できることである。

## 2. 欧州委員会の委員長と個別欧州委員の権限関係

欧州委員会の総辞職は、欧州委員会の委員長と個別欧州委員の関係の問題も明らかにした。今回の総辞職事件では、委員長が極小国家出身のサンテール委員長であったことが強く関係しているといえる。もともと、サンテール委員長の誕生の背景は別にして、彼のその後の政治指導に対する評価は必ずしも低いわけではなかった。むしろ、どちらかといえば、EU における超大国フランスの首相経験者であるクレッソンらにたいする糾弾の犠牲になったという側面もある。

もとより、既に触れたように、EC 条約では第 216 条を根拠に、不正に関わったとされたクレッソンの解任を裁判所に申請することは、理論上は全く不可能な事ではなかったかもしれない。しかし実際において、極小国家出身のサンテール委員長が、「同僚」であるフランスの首相経験者の責任を問い、自分は居残ると言う選択肢を選ぶことは、実際上は不可能であったといえる。なによりもクレッソンの背後には EU の原加盟国であり、もっとも発言力のあるフランスが控えているのである。そしてそのフランスもサンテールの委員長選出に手を貸した国であった。すなわち、この時点で、彼にできる唯一の手段は、それゆえ、責任を糾弾する世論や外部勢力に対する抗議としての意味を持つ、マクミューレンの言葉を借りれば、「核の選択」<sup>77</sup>(nuclear option) としての総辞職しか残されていなかったと言える。

サンテール委員会は、その出生においてある意味での「いかがわしさ」を引きずっていた。すなわち、イギリスが 1995 年当時、「ミスター・ヨーロッパ」として名声が高かったドロール

の引退が決定的となり、後任人事が進められているとき、欧州委員長の第1候補として上がっていたのは、ルクセンブルグのサンテールではなく、ベルギーのデハーネ首相であった。しかし、当時のイギリスのジョン・メージャー首相は、前任者であるドロールの連邦主義を不快に思っており、後継者となるデハーネについては、彼の欧州統合についての見解が連邦的過ぎるとして、欧州委員会の委員長選任に関する会議で拒否権を事実上発動し、これを退け、代わりに無色透明とも言える極小国家のサンテールが、消去法で選出された事実を忘れるべきではない。これにより、極小国家の首相が、大国が指名した首相経験者を「同僚」とすることになった。

この加盟国側の委員長人事については、統合の後退を懸念する連邦促進議員を中心に欧州議会で強い反発を招き、94年7月21日の欧州委員会の承認に際しては、本会議で賛成262、反対224、棄権24、欠席39というかつてない大量の批判票を集めてサンテールの就任への不満を表明しさえした。<sup>78</sup>

つまり、サンテールの委員会はその成立当初より、委員長であるサンテール自身が大国にたいし、そして個別の欧州委員にたいし、指導力を行使できるかが問われたのである。極小国家の出身であるサンテールの委員長選出は、大国選出の「大物」政治家をその内に抱える欧州委員会において、小国出身の委員長の政治指導にかかわる理論的、実践的問題を提起していたが、欧州委員会の不正疑惑とそれにたいする対処の仕方は、この問題をまさに「現実」の問題として鋭く提起したのである。

1999年5月に発効したアムステルダム条約では、欧州委員長と、その他の委員について、承認手続規定を別途設けることで、欧州委員会における委員長と各委員の承認手続を明確に分離した。<sup>79</sup> また219条(旧163条)で新たに「委員会は、委員長の政治的指針の下で活動する」と1文を追加し、欧州委員長の他の委員との相違を設け、欧州委員長の指導性を明記した。つまり、欧州委員長とその他の委員の権限と権威の重さに軽重を設けた。<sup>80</sup> 欧州委員会の委員長は、これにより、「同等の中の首席」以上の存在となったといえるが、それであればなおさら、一般的にいえば、欧州委員会の委員長が小国家から出ることが、今後いっそう難しくなってきたといえる。<sup>81</sup>

### 3. 欧州委員会と欧州議会の権限関係

欧州委員会の総辞職という事件において、EUの憲法政治とのかかわりで、明らかになった最も重要な要素は、欧州委員会自身の問題とともに、欧州議会の権限に関わる事柄である。特に、加盟国はこの事例では2次的役割さえ果たすことができなかったということが明らかになった。すなわち、すでに欧州委員会の監督においては、いったん加盟国政府がそのメンバーを選定してしまえば、その後の欧州委員会内での行動については、ほとんど監視できないことが明らかになった。また国内議会も同様であった。この状況下で言えることは、欧州議会の重要

性が改めて認識されたことである。

欧州議会が選出した独立委員会が、個別委員に関する不正疑惑の調査結果を実名で公開した事は、サンテールにとって決断の大きな判断材料にはなったが、何よりもそれに先立つ欧州議会本会議における、42%という、それまでに見られなかった大量の非難動議支持の票の圧力があつたといえる。

欧州委員会の委員長、および欧州委員会の各委員の選定と承認に始まり、承認され成立して後の、欧州委員会の政策立案と、執行という一連の活動に対する監督には、今後いっそう欧州議会が重きをなすということである。

アムステルダム条約が5月に発効して以降、欧州議会は欧州委員会委員長と各委員の承認権限を厳格に活用しつつある。欧州議会では、自発的に加盟国の議会の慣行に従い、「聴聞会」が開催されていたが、プロディ委員会の成立過程でも、聴聞会が開かれ、それをとおして、各委員の承認に一定の影響力を行使しているのである。欧州議会の欧州委員会にたいする権限についていえば、条約上には聴聞会の設置に関する文言はない。しかし、ドロール時に政治的判断で導入された「聴聞会」が、サンテール時代の1995年から拡充され、アムステルダム条約の発効を受けて、欧州委員会の承認権限に関する条約改正の論理的帰結として、それがより実質化される動きにあるといえる。実際、プロディ委員会の委員会候補者に対してなされる初めての欧州議会内の各委員会による聴聞会では、3時間が就任予定の各委員候補者に充てられることになった。<sup>82</sup>これは従来<sup>83</sup>の倍の時間である。また就任予定の欧州委員の中には、この聴聞会を前に100頁を超える文書を準備したものがいたことも報じられている。<sup>83</sup>欧州委員会のスキャンダルに伴う総辞職と新たな欧州委員会の形成において、従来にも増して、欧州議会は、その監督権限を確立しつつある。

EUの欧州委員会と欧州議会の機関間関係は、欧州の各国の統治の制度が規定している一般的な議会と行政府の関係のそれとは随分違っている。本来、国家的レベルで言えば、議会在議院内閣制により、最大与党が行政府を構成し、野党が議会において、行政府を監督するという関係にある。しかるに、EUの憲法政治においては、加盟国が長年その統治形態として育んできた議院内閣制という統治形態をとっていない。すなわち欧州市民から選出された欧州議会の多数派が、欧州政治の執行機関を構成し、行政府を運営するという構造にはなっていない。欧州委員会はあくまでも、加盟国政府から、条約で規定された数に従い候補者が指名され、欧州議会によって承認されていく構図になっている。バダノール&ウッドコック (Bogdanor & Woodcock) が、かつて欧州議会選挙において投票率が1979年の直接選挙の導入以降、漸減傾向を見せていることに関連して、欧州委員会の正当性の欠如に触れているが、まさに状況はそれそのものである。

バダノール教授らは、EUの議会選挙の低投票率は、イギリスに代表される国家の制度とは違い、どの党が選挙で勝っても、行政府である欧州委員会の構成にはいささかも影響を与えな

いという EU の政治制度に起因するとし、それゆえ、欧州委員会の正当性を高めるための方策として、欧州議会が欧州委員会を選ぶか、あるいは欧州委員会を EU レベルで直接選挙し、他方、制度的バランスを保つため、欧州委員会には欧州議会に対し解散権を付与する可能性について言及していた。<sup>84</sup>

このように、EU の憲法制度が定める統治の形態は、EU 加盟国の政治文化が育て上げてきた国内政治における統治の形態である議院内閣制とは異質なものであった。

しかし、マーストリヒト条約からアムステルダム条約という EU の条約改正の中で現われてきた方向性は、議会が執行機関を選出するという議院内閣制に一步接近する動きであるといえる。例えば、条約改正で欧州議会による欧州委員会の監督を容易にするため、欧州委員会の任期は5年と、欧州議会の議員の任期と同期間とされ、その周期を一致するよう改善された。また欧州委員会の委員長と委員の選任については、加盟国政府が指名権を持つが、欧州議会は「承認」権限を持つという方向で、権限を強化してきた。12カ国時の、つまりマーストリヒト条約以前の欧州委員会の委員についての任命規定は、例えば、EEC 条約第158条において、単に、「委員会の委員は、構成国政府間の合意により任命される。」とだけ定めていた。これが示すように、欧州議会の関与の余地は全く条約上存在していなかった。現在では、1) 欧州委員長<sup>85</sup>の指名、2) 欧州委員長と欧州委員会全体の承認、と言う2つの段階での関与を欧州議会は確保している。

欧州委員会の総辞職は、EU の憲法的政治体制に関連して、法的な可能性についていえば、欧州委員会の選定に関して、現在加盟国が選定権限を持つ欧州委員について、欧州議会が、彼らを個別に承認していく権限を持つ方向に今後強化されていく可能性があるということである。またその「承認」(investiture) の過程では、「聴聞会」が実質的に重きをなし、かつそれが充実していくという事であろう。

そして、一旦欧州委員長と欧州委員が承認され、欧州委員会が発足した後についても、個別委員については、プロディが事前に各委員に対し、問題が起きれば、罷免する可能性があるという含意を就任時にとりつけたということに止まらず、その活動中に不正行為が発覚した場合、現在、閣僚理事会および欧州委員会自身にしか認められていない、欧州司法裁判所への罷免申請に関する条項について、これを改正し、欧州議会が、個別的に当該委員を解任できるものへと条約の改正を行うよう作用するものと思われる。

不幸にして、この事件は、欧州議会が欧州委員会の委員長をはじめとして、執行機関を選定していくという方向において、極めて大きな問題を残した。本来ならば、すでに述べたように、欧州議会選の後に成立する新欧州議会において、2000年に任期満了が決まっていたサンテール委員会の後任人事の選定に力を及ぼすことが予定され、その方向で欧州議会は動いていた。が、こうした萌芽的ではあるが、議院内閣制への移行を想起させる動きが、総辞職の突然の発表により阻まれてしまい、99年5月1日のアムステルダム条約発効までは新欧州委員会

の選出については、アムステルダム条約の規定の下ではなく、旧 EU 条約（マーストリヒト条約）の規定の下で行われることとなった。すなわち、基本的には加盟国政府と首脳会議の主導で、後任委員長の人選が進み、任期満了直前の欧州議会が、欧州委員会の長たる委員長の選定に十分にかかわることを困難にした。次回、すなわち 2005 年の欧州委員会の委員長及び委員の選出過程では、欧州委員会の長たる委員長指名の段階から、欧州議会はプロディが選出された時以上の影響力を、行使できるものと考えられる。

また欧州委員会に対する欧州議会の監督権限の全般的強化の流れは、欧州議会の欧州委員会に対する立法発議権についても、影響を及ぼすかもしれない。すでにマーストリヒト条約で欧州委員会が独占してきた立法発議権にたいし、欧州議会は、立法発議請求権を獲得している<sup>86</sup>。

プロディが、欧州議会による彼の委員会の承認の投票の直前に、議会で所信表明演説をし、その中で、「欧州委員会が準備する法案全てについて、完全な協議を求めていくという新たな譲歩を示した」と、英ガーディアン紙は伝えている。これは、欧州議会による立法行為における権限の強化という観点から、同じ演説で述べた「欧州議会と欧州委員会との、新たな公開と相互協力となる」という発言以上の意味を持つものとなる可能性を秘めている<sup>87</sup>。

#### 4. 欧州議会内 2 大政党のコンセンサスの亀裂と欧州政党の「党派性」の問題

この事件により欧州議会の欧州委員会に対する監視の機能が実質的に高まった事は、既に述べたが、これは選出された議会に対し「説明責任」を強化するという意味では、欧州委員会の民主的正当性を補強することになる。しかし、同時に新たな問題も抱える事を意味する。欧州委員会の非難動議にたいする欧州議会内の欧州各政党の票決結果において見たように、欧州議会では、欧州統合推進を志向する 2 大政党内のコンセンサスに亀裂が入り、「議会」という政治組織が本来的にもつ「イデオロギー」と「党派性」の EU 政治への侵入というやっかいな問題を急速に浮上させた。欧州の憲法政治において、2 大政党の欧州統合促進のコンセンサスの部分的崩壊と欧州政党が持つ「党派性」の問題は、欧州統合と EU の政策決定過程にネガティブに作用するかもしれない要素をはらんでいる<sup>88</sup>。

欧州委員会の選出において、欧州議会は一連の条約改正により、欧州委員会の承認権限を拡充させていったが、更に進んで、欧州委員会の構成に対しても、欧州議会の政党、つまりイデオロギーを反映すべきという議院内閣制の考え方が出てくることは、バダノールとウッドコックが指摘した通りである。実際、いわゆるサンテール委員会が総辞職し、その後継となるプロディ新委員会の欧州委員候補者のリストが 1999 年 7 月 9 日に発表されたとき、欧州委員会の構成をめぐる、直ちに欧州議会において欧州政党間で党派性の問題が表面化した。すなわち、欧州委員会のプロディ新委員長は EU の閣僚に相当する 19 人の委員を指名したが、指名された新委員の所属政党は、社会民主党系が 10 人に対し、保守系は 5 人となっていた。これにたいし、欧州議会の保守グループは、欧州委員会の構成が所属政党のバランスを欠いているとし



て、強く反発したのである。<sup>89</sup> 実際 EU の 15 の加盟国の内、現在 11 の政権が社会民主党系の政権である。またドイツの社会民主党政権は、イギリスが政権の如何に関わらず労働党と保守党でそれぞれ欧州委員会の委員の 2 つの座を平等に分け合っているのと違い、第 2 党の CDU/CSU から欧州委員を選ばず、連立を組んでいる「緑の党」から選んで、国内政治の舞台でも、欧州議会の政治舞台でも対立を深めた。<sup>90</sup>

EU 政治における党派性の介入の問題は、欧州委員会の選出過程だけに起こるものではない。一般に、欧州議会が発展し、閣僚理事会とともに、立法権者としての地位を獲得し、多くの領域に共同決定手続をもち、その議席も 700 名を展望するにいたるとき、加盟国から多様な利害を持つ政治集団が選出されてくる。〈議会〉は政治理念やイデオロギーを掲げる政党で構成されているがゆえに、本来的に党派的である。

欧州議会においてイデオロギーが比較的鮮明に表出するのは、欧州議会の議長を選出する選挙においてである。欧州議会は 1999 年 6 月 20 日、改選後初の本会議を開き、議長に欧州人民党のこの結果、フォンテーヌ女史が出席議員の過半数の 306 票を獲得して選出されたのである。<sup>91</sup> 欧州議会議長に女性が就任するのは 17 年ぶりということで注目されたが、本稿の関連でいえば、6 月の選挙では、第一党だった欧州社会党が 180 議席と大幅に減らし、233 議席を獲得した保守・中道の欧州人民党に第 1 党の座を奪われ、欧州議会での両党の地位が逆転したことがより重要である。<sup>92</sup> 前述した、欧州委員会の構成をめぐる保守系議員の不満は、この欧州議会選挙での勢力分野の変動を背景としていたのである。また従来、欧州社会党、欧州人民党の 2 大欧州政党が会期の前半と後半で、欧州議会議長の座を固定的に選出していたが、99 年の議長選挙では、欧州人民党が欧州議会の第 3 党の ELDR と組み、欧州社会党の議長の可能性を排除するよう動いたことにも見られた。<sup>93</sup>

欧州議会選挙では、いくつかの国で反 EU 的立場をとる政党が登場してきた。例えば、1994 年に 10.5% を得て、同国の欧州議会選挙法で規定されている 5% 条項をクリアし、11 議席を得たフランスの「国民戦線」(Front nationale) がそうである。<sup>94</sup> また上述のハイダーが党首をし、5 議席を得たオーストリア自由党もそうである。1999 年の直接選挙が導入されて第 5 回となる欧州議会選挙では、旧東独領に支持基盤を持ち、今回の 1999 年選挙で議席を得た旧共産党系の民主社会主義党 (PDS) も統一後の経済格差を不満とする有権者の表を得て、5% 条項をクリアして、6 議席を獲得し登場した。さらにはフランス選挙区では「狩猟・釣り」の愛好家の政党が誕生し、イギリス選挙区での EU 脱退を党の公約に掲げるイギリス独立党 (UK Independent Party) さえ当選者を出し、ストラスブールの議院に登場した。欧州議会が権威と権限を持ち始めるに連れ、欧州議会内に雑多な政治思想を持つ政治家や、EU そのものを否定する政治集団が登場してくるのは、国内政治においてハイダーが登場してくるのと同じように、<sup>95</sup> 統合が高度に進み、国家主権を直撃するに至る状況の下では、十分ありうることである。<sup>96</sup>

欧州委員会総辞職の憲法政治に与える意味を考えるという本稿のコンテクストに戻っていえ

ば、もともと基本的には、欧州委員会のパートナーとして、欧州議会でそれを支えてきた大政  
 党の議員の多くが、党の基本綱領として反 EU、反欧州委員会を掲げる政党により提案された  
 欧州委員会の総辞職を求める非難動議に加わり、投票総数の 42% の支持をえたというこの事  
 実が重要である。これは、それまでほとんど見られなかった現象である。欧州政治が党派性を  
 帯びるに連れて、大政党が欧州統合を推進するというこれまでの欧州議会内で見られた欧州政  
 党の「連携パターン」に大きな亀裂が入る可能性を示した事例であるといえる。

国家主権の移譲により高度な統合状況にいたった EU においては、今後、比較的一枚岩で進  
 んできた欧州社会党と欧州人民党の両党による欧州統合の推進という構図が徐々に崩れ始め、  
 そして基本的に親 EU という両党の大前提が、欧州議会内での自己の党の優位性を打ち出す党  
 派的行動の前で、揺らぐ可能性が出てきている。欧州委員会の総辞職を引き起こす政治過程で  
 2 大政党が見せた動きは、EU 政治における党派性の侵入を示しており、それにより欧州統合  
 の方向性がさらに不透明化になる不気味な前兆であるといえるかもしれない。

これは、各欧州政党が連邦主義的な欧州統合をこれからの EU の条約改正でどこまで受け入  
 れるのかという今後の欧州統合の方向性をにらんだ各欧州政党の対応とも密接に絡んでくる。  
 ちなみに、EU の圧力団体で、連邦主義的な欧州統合を推進する事を目的とする「欧州連邦主義  
 者同盟」(the Union of European Federalists) が、99 年 6 月の欧州議会選挙を前に、「単一欧州  
 憲法」にむけた国家横断的キャンペーンのアピールを出したが、欧州議会の 8 つの政党の内、  
 7 つの政党の 100 名の議員がこのアピールに賛成署名をしている。

この時、その声明文に署名した議員の政党別(各政党所属の総議員に占める割合)および国  
 家別割合は、「連邦的」欧州統合にたいする各欧州政党の距離を示すものとして、極めて注目  
 される。それによれば、連邦的な欧州統合を推進することに高い支持を示した順からいえば、  
 「緑の党」40.7%、「急進同盟」38.1%、「自由党」21.4%、「欧州人民党」15.4%、「統一左翼党」  
 14.7%、「欧州社会党」12.6%、「欧州のための同盟」3% という結果になっている。なおこれ  
 以上の欧州統合の深化に反対し、主権国家からなる欧州連合を保守することを目的とする「諸  
 民族からなる欧州党」(Europe of Nations) は、もちろん反対のため除外されている。また国別  
 では、ベルギー 60%、ドイツ 24.2%、スペイン 10.9%、オランダ 9.7%、ギリシア 8%、ポル  
 トガル 8%、フィンランド 5.3%、イギリス 4.6%、スウェーデン 4.5% である。なお、デンマ  
 ーク、アイルランド、ルクセンブルグの議員は署名に参加していない。<sup>97</sup>

## 結 論

欧州委員会の総辞職は、1952 年の欧州石炭鉄鋼共同体の創設以降、史上初のまさに異例の  
 出来事だった。この事件は、欧州大陸の比較的歴史的体験を同じくする 6 カ国が形成してきた  
 政治体としての EC が、内部的には、統合組織としての実質を十分深め、外部的には、冷戦の

終焉、とりわけソ連と東欧の衛星国の崩壊という周辺環境の劇的変化も伴い、明らかに原加盟6カ国とは様々な意味で異質な国家群をその構成メンバーとして抱える可能性を高めていく過程で、EU と EU 加盟国が歴史上、初めて経験した深刻な政治的危機とすることができる。

この事件は、EU が市民に近い EU を規律しながらも、実態として、加盟国と市民から遠い存在になりつつあるということが背景にあり、欧州レベルでの肥大化した官僚制の実態を暴く格好のマスコミの材料となり、かつその餌食としても利用された。しかし、そうしたレベルでの評価だけで済まされてはならない。

欧州委員会の総辞職に見られる EU の危機は、表面的には、1999年3月15-16日の欧州委員会の総辞職と、その修復過程として、99年9月15日の欧州議会の承認によるプロディ新委員会の成立と、その下での新たな政治的対応の開始という過程を通して、収まっていく。しかし、この危機は、EU の中での日々多数起きている単なる政治的な利害の衝突ではなく、欧州統合組織としての EU が始めて抱えた深刻な憲法上の危機と、その危機の過程で EU の機関間の権限関係における欧州議会の実質的な権限強化に作用する性格を持っていた。つまり、総辞職で傷ついた欧州議会と欧州委員会の信頼関係と、EU 自体の正当性の修復過程は、欧州統合として進化してきた20世紀後半から50年を経て、21世紀を目前にした新しい欧州の政治秩序、つまり欧州統合の進むべき中身がどのようなものであるべきかという欧州統合のあり方にかかわる本質的な政治問題をクローズアップした。

欧州委員会は、これまで欧州統合の推進者として、EU の発展に大きな役割を果たして来た。しかし、経済通貨同盟を完成させ、政治同盟という外交安保、軍事まで含めた政治統合まで展望する至った EU において、すでに欧州委員会の権限と政策の対象領域は、欧州の経済社会政策をほぼ全てをカバーするまでに広がっている。EU は外交安保軍事領域まで徐々にその権限をとり込み始めているが、この総辞職事件は、選挙で選出されていない欧州委員会が、果たして、加盟国の主権の権限の管轄の最後の領域にまで踏み込む権限を行使できるのか、その正当性はあるのか、ないのか。あるとすれば、一体いかなる意味においてか、という理論的、実践的問題を提起する新たな契機となったといえる。

今後、機関間の権限関係、具体的に言えば、欧州委員会のあり方と、欧州議会と欧州委員会の役割にたいする欧州の政治指導者たちの対応をより明確に迫る作用を内包しているといえる。言い換えれば、欧州委員会の権限と役割と、欧州議会による欧州委員会の監督権限の行使のあり方に関する再定義の必要性ということである。すでに欧州委員会の内部改革に関する白書が発表され、改革の具体的実施のスケジュールも明らかにされているが、それに止まらず、<sup>98</sup> 今後の EU における欧州委員会の位置付けという問題も検討されていくものと思われる。欧州の市民から直接選出されていない欧州委員会がいかなる正当性を持って、加盟国と産業界にたいし、第2章に述べたケースが示すように、何万もの地域の雇用に影響をおよぼす補助金の停止を命じ、あるいは熾烈な企業間競争を生き抜くための企業合併を審査できるかということ

ある。欧州委員会の権限がかくも大きなものである限り、欧州委員会の行為の正当性の問題は絶えず、加盟国の産業界、あるいは市民レベルで問われ続けていくであろう。

欧州委員会と欧州議会との関係におけるこの総辞職事件の意義について整理するならば、直接的には総辞職とは別に、EUの新たな拡大を前に、制度改革は着実に進められつつあるが、これを契機に欧州委員会の改革がいつそう促進されること、そして、欧州委員会の改革に直結する議論のみならず、欧州議会による欧州委員会への民主的監督の仕方、つまり欧州議会の政治的構成（すなわちイデオロギー的政党構成）を直接的に欧州委員会の構成に反映させる議院内閣制的な方向性と、それを可能にする制度改革にむけた議論をさらにEU内部に喚起していく可能性がある<sup>99</sup>。

他方、加盟国がこれ以上の主権移譲をEUに認めるか否かという問題に直面している中で、欧州政党レベルでも、欧州委員会への非難動議への投票行動で見たように、内部のコンセンサスが徐々に失われる予兆が示されている。欧州議会が、欧州委員会に対する優越的地位を占め始めるにつれ、また欧州社会党、欧州人民党の2大政党が協力して、欧州委員会を支え欧州統合を進めるといふこれまでの図式が崩れ、しかも閣僚理事会とともに共同決定権者として立法府としての地位を確たるものにしつつある欧州議会自身において、党派性の問題が顕在化することにより、EU政治の行方が混迷を深める可能性もある<sup>100</sup>。

最後に、サンテール委員会の総辞職を欧州統合との関連で総括すれば、様々な制度上の矛盾を内包しながらも、資本と労働のほぼ全ての勢力の支援を背景に推進された、ドロールの「1992年の市場統合」にみられたあの幸福で華麗な欧州統合の時代が、名実ともに終焉の時を迎えたことを意味する事件であったと結論づけることができよう。

#### 〔付記〕

本稿脱稿後、福田耕治「欧州委員会の総辞職と欧州議会」『早稲田政治経済学雑誌』第341号2000年1月に接した。これは国際行政学の立場から、本稿と同じテーマを扱った文献で、欧州委員会の内部の予算執行の問題点、および独立専門委員会について詳しい。またEUの政治構造については、中長期構想として、ドイツのフィッシャー外相が5月12日「欧州連邦」を展望する私案を公表し、それに触発される形で、フランスの右派からの構想なども発表された。今後欧州の政治組織を巡るあり方は、欧州政治にあっては、第1級のテーマとなっていく。したがって、EUに限定しても、その統治構造について、ますます精細な議論が必要となっていくが、それゆえにこそ、制度を表現する際にあたり、日本での訳語の厳密かつより正確な使い方が今後いつそう求められるものと実感する。

#### 註

1 European Union という語は駐日欧州委員会代表部広報部により「欧州連合」と訳されているが、そ

の表記には以下の問題がある。第1は表記の採用過程は EU の説明責任 (accountability) が問われているにもかかわらず、極めて不透明で、まともな検討がなされた形跡がないことである。第2に「連合協定」などにみられる EU の様々なターミノロジーを全く無視し、EU を産み出す政府間会議では政治同盟や、経済通貨同盟を EU の基礎としていたにもかかわらず、極めて恣意的に使い分けしていることである。第3に EU が本来的に内包する連邦的政治体としてもつ諸装置に対する認識と、EU の統合の方向を巡る連邦主義勢力と、国家連合組織に止まる事を望む勢力との激しい路線論争に驚くほど無知であることである。第4にこれにより、EU においては、「欧州連合」をとることは、欧州統合推進する欧州委員会が一方の陣営に属し、政治的中立性を侵していることである。なによりも、union と association の EU における使われ方を知るものなら、自ら誤解を招く表記は採用しないであろう。欧州言語において、union と association は異なる概念である。また日本語でも「連邦」と「連合」と言う用語には、決定的な概念の相違があることからして、連邦の統合を志向し、かつその内部装置を持っている EU と、東南アジア諸国連合 (アセアン) それ以外の組織を識別する表現としては、「欧州連合」の表記は明らかに不適切である。通貨主権の移譲にみられるように、EU は「連邦」的政治体の色彩を日々濃くし、国家連合組織と乖離しつつある。1999年6月の欧州議会選で新たに党派を形成した反 EU 政党の European Democracies and Diversities (EDD 議席 16) は、みずから「European association of sovereign nation states」と名乗り、EU の連邦的統合に反対している。まさに主権的国民国家の「欧州連合」で、EU のターミノロジーにおける「欧州連合」の典型的な使い方である。代表部と「欧州連合」を助言した研究者は、この訳をどうするのだろうか。なお「欧州連合」の表記は、日本語としての論理性を欠き、英語でそれを表現できないがゆえに、欧州議会の現在憲法問題委員会の最有力メンバーの1人、R・コルベット議員を通して、対日問題委員会のグリーンフォード議員から、すでに1996年段階で議会の公式質問書で「欧州連合」の表記の使用停止と、「欧州同盟」への変更が求められている。が、駐日代表部は統合組織の概念の表記が問われているのに、商店街の「連合」会の事例を引き合いにだし、あるいは「EU 条約はマーストリヒト条約と訳されることもある」などと述べたり、意味不明の答弁書 (0138/96 EN) で済ませていることを改めて指摘しておこう。ちなみに日本 EU 学会はこの名称を採用していないし、漢字発祥国の中国においても、「欧州連合」ではなく、「欧州联 (連) 盟」、略して「欧盟」を使用し、欧州委員会については「欧盟委員会」の表記を使用している。訳語の問題は、拙稿 Masami Kodama, "The Phrase, 'Oushu Rengou' to indicate the European Union in Japan and the Political Nature of the EU," *Junshin Journal of Human Studies*. Nagasaki Junshin Catholic University. No. 2. 1996.

- 2 欧州委員・職員には在任中の刑事責任が問われない外交特権が認められているが、ベルギー司法当局は2月初旬、欧州委に対し、EU の執行機関である欧州委員会が昨年起きた不正疑惑に絡んで、背任や文書偽造容疑が持たれているクレソン前委員や欧州委職員の免責特権はく奪を求めていたが、これについて、「同委は2月15日、縁故採用に関与した疑いが持たれているエディット・クレソン前委員 (元フランス首相) の在任中の司法免責特権をく奪することを決めた。ベルギーの司法当局の要請を受けたもので、疑惑は刑事事件に発展する可能性が高まってきた」と、毎日新聞は伝えている。毎日新聞 2000年2月16日、および読売 2000年2月16日。
- 3 ブリュッセル 22日ロイター電 1999年6月23日。
- 4 3月16日ブレア英首相は、欧州委員会の不正に対する第三者機関の調査報告書を受けてサンテール委員長が全委員の辞任を発表したが、同委員長への対応について、「まったく不適切」だと非難した。これより先、同首相は声明を発表し、サンテール委員長は可及的速やかに辞任し後任委員長に席を譲るべきだと述べていた。1999年3月17日ロイター電。(同首相は、新委員が任命される際に、英国出身のブリタン副委員長とキノック委員は引き続きその座にとどまるべきだと述べていた。)
- 5 この事件については、まだ事件から1年を経たばかりで、十分な研究がなされていないが、さしあたり、仏、英では以下の文献が出ている。Dorothee Enskog, *Censure de la Commission: Une Première Étape? Revue du Marché commun et de L'Union européenne*. No 426. 1999. Andrew Macmullen, *Political Responsibility for the Administration of Europe: The EU Commission's Resignation. Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics*. Vol. 52. No. 4. 1999. また Anthony L. Teasdale, *The Politics of the 1999 European Elections. Government and Opposition*. No. 4. 1999. は欧州議会選挙との関連でこの事件に言及している。

- 6 EU加盟国において、EC設立諸条約や、EU条約を「憲法」(Constitution)と表現し、かつ認識することは日常的に行われている。しかるに、それと対照的にわが国の公法学者は、そうでなければ結構だが、EU条約について、これを「憲法」として表記することに若干の躊躇があるように思える。明治以降、我が国では主に外国法の研究が独法、仏法というように、国民国家をベースにして仕切られてきた伝統が強く、公法学研究において、国家主権の壁を乗り越えて進むEUの憲法体制について、それが認識と研究を阻んでいるのかもしれない。また欧州委員会駐日代表部の「欧州連合」という極めて問題のある表記の継続使用にも起因するのかもしれない。この表記により、一般人はもちろん、専門家においてさえも、EUが、あたかも「国際連合」や「東南アジア諸国連合」(ASEAN)といった、加盟国が主権的権限を依然として強く保持する機関であるかのようにミスリードしている疑いが強い。もしそうだとすると、EUの認識の啓発という最も重要な任務を考えると、悲劇的でさえある。
- 7 EUは、歴史的に見れば1951年の欧州石炭鉄鋼共同体条約いわゆるパリ条約から、1999年5月に発効したアムステルダム条約まで、多数の条約により形成されてきた。法律家は、そうした条約をThe EU's founding treatiesと表記している。たとえば、EUの憲法制度についてまとめた最近のJean Claude Piris. "Does the European Union have a Constitution? Does it need one?" *European Law Review*. No. 24. 1999. 参照。
- 8 EUは、外交安保の領域において見られるように、一部の権限については、欧州司法裁判所の管轄権をもっていない。それゆえ、厳密には、いまだEC裁判所であり、EU全体をカバーする司法裁判所とはいえない。
- 9 1998年10月17日の国際政治学会秋季大会(県立浜田国際短期大学)で欧州部会が開かれ、「EUと主権の変容」(司会、高橋進東京大学教授)をテーマとして、森井裕二講師(琉球大学)、小久保康之助教授(静岡県立大学)が報告し、これを受ける形で永井清陽読売新聞編集委員と私(児玉)がパネリストを努め、EUと「国家主権」の問題を中心に活発な質疑応答が交わされた。フロアからは、国連および国際法の研究者としての立場から横田洋三教授(東京大学)が極めて意味深い発言をされた。その内容は、国連の研究者の側から国連でのEU加盟国の行動を見てみると、加盟国は自国の主権的権限を独自に行行使しており、どこに主権の変容があるのか判然とはしないという旨のコメントであった。国連という国家主権を前提とした組織においては、総会での議決権の行使という、国連加盟国の主権的権限の発動は、まさに主権平等を前提とした、1国1票のシステムでの投票権の行使として求められるわけであり、そこだけを見てみると、常にEU加盟国は加盟国固有の個別の利益にたつて、投票権を行使していると見ることができる。その意味では同教授の指摘は正しい。すなわち、国連がEUと違い、明瞭に持つ国家統合志向の組織ではなく、主権平等を原則とする国家の協力組織としての現行のシステムを維持する限り、EU加盟国が総会において、加盟国の指定座席から、個別の投票権を行使し、自国の権益を主張していくその構図は、今後も永久に変わらないであろう。しかし、忘れてならないことは、EUおよびEU研究者の側から、国連総会でのEU加盟国の投票権の行使の実際に目を向ければ、事前に当該事案について、EU加盟国の国連大使が頻繁に会合し、one voiceというEUの共通外交安保政策の要請の下で、つまりEUという枠内での意思統一を限りなく図っている事実を、同時に指摘せねばならない。それは、国連でのEU加盟国の投票行動において、EU加盟国間において、極めて高い投票行動の相似性、収斂性が見られることに示されている。これは加盟国固有の主権に関わる外交安保問題を専管する安保理にけるビッグ5の一翼を担う英、仏の投票行動の高い相似性において指摘できる。さらにいえば、経済統合のみならず、通貨統合も実施し始めたEUにおいては、今後の条約改正の方向は、一貫して、外交安保事項の「共同体化」、つまり加盟国の合意によるこの分野における主権的権限の移譲の方向が、主要テーマとなってきている。
- 10 加盟国が部分的ながらも主権的権限をEC/EUに移譲したことともなう、加盟国間の外交関係の変化については、金丸輝男教授による先見的な論文、行政管理研究センター編「EC〈欧州共同体〉外交の型と実際」『EC対外政策の新展開』1章所収第、行政管理研究センター刊平成3年3月参照。
- 11 Deirdre Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*. *Common Market Law Review*. Vol. 30. 1993.
- 12 傍点は引用者(児玉)による。また彼は、イギリスの制度に対する3つの「脅威」(threat)という

言葉を使用し、1) イギリスの議会中心主義、2) 中央—地方関係における中央政府の優位性、3) そして政党間の一連の対立という3点を取り上げ、EC加盟は、その3つの局面において脅威となっているという観点で、「イギリスの主権を制限する新たな法秩序の現実に、イギリス議会がどのように対応してきたかを検討することが必要である」と指摘する、極めて示唆に富む文を残している。Vernon Bagdanor, *Britain and the European Community in the Changing constitution* (third edition) edited by J. Jowell and D. Oliver Oxford University Press. 1994 p. 3.

- 13 Jean Claude Piris. *op. cit.*
- 14 中村民雄『イギリス憲法とEU法』東京大学出版会1993年。
- 15 日本ではEUと欧州統合について否定的に見る傾向がある。経済学者の多くが単一通貨ユーロの実現を疑問視していたことを記しておこう。
- 16 このため言語問題は深刻化している。21世紀初めには東方拡大で公用語は16か国語となる見込みであり、EUは言語の壁を低くする必要性に迫られている、と報道されている。読売新聞1999年11月1日。
- 17 Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*. Third edition. P. 215. そのうち約4000が規則 (regulations), 決定 (decisions) が250, 命令 (directives) が120という数字を紹介している。
- 18 2002年まではギリシアも加盟条件をクリアし、2000年3月9日にユーロ加盟を正式申請した。2001年1月からの参加が確実になっている。スウェーデンの政権与党・社会民主労働党も、2000年秋にも国民投票を実施し、国民の支持が得られれば2002年1月からユーロを導入する見通しになった。デンマーク政府も、2000年9月に国民投票を行って国民の判断を仰いだうえで2002年1月にもユーロを導入する見通しになっている。日本経済新聞1999年12月22日付および毎日新聞3月11日。
- 19 拙稿、「EUにおける「民主主義の赤字」の解消と欧州議会の役割」日本EU学会年報第17号『EUとアジア』所収。1997年。
- 20 読売新聞2000年3月11日。
- 21 日本でいう独占禁止法に近い。
- 22 読売新聞2000年3月20日。
- 23 読売新聞1999年12月15日。
- 24 仏の英牛肉輸入拒否では、イギリスにおいては、ブレア英首相が推進してきたEUへの積極的関与政策が、フランスの英国産牛肉の輸入拒否などで国内守旧派から激しい批判を受け、同国の欧州単一通貨・ユーロへの参加問題にも影を落とし、ユーロ参加に向け今秋発足した超党派組織も活動が滞りがちになっていることが伝えられている。毎日新聞12月26日。
- 25 制裁の内容は1) 公的関係の凍結、2) 国際機関へのオーストリアの立候補不支持、3) 加盟国駐在のオーストリア大使との交流制限というものである。読売新聞2000年2月4日
- 26 戦後50年以上が経ち、EU設立の直接的契機が忘却されようとしているが、なによりナチスの人種主義的にみられる国家主義、民族主義の脱却にたった、卓越した非戦の平和運動であったことを、再度認識しておくべきである。EUの前身となった欧州石炭鉄鋼共同体は、直接的には2大産業エネルギー資源を管理することを目的としているが、その条約の前文は、加盟国の「将来にわたり共有される運命の方向」という表現で平和の確保を前面に打ち出している。拙稿「ヨーロッパ諸国」瀬川・河内編著『現代国際関係論の基礎と課題』建帛社1999年所収第7章参照。
- 27 EUは、アムステルダム条約でEU条約(マーストリヒト条約)旧F条を改正し、新たに加盟国に「共通する原則」として、「自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重」を第6条として新たに書き込んだ。
- 28 ハイダーの連立政権については、第7条で対オーストリア制裁を強化する可能性も孕んでいる。すなわち、「6条(旧F条)(1)に掲げられた諸原則に対する加盟国による重大かつ継続的な違反」がある場合、「理事会は、特定多数決により、理事会における当該国の政府代表の投票権を含め、本条約によって当該加盟国に適用される権利のいくつかを一時停止する決定を行うことができる。」ことを定めている。なお条約の翻訳については、2000年1月に国際政治統合研究会(代表金丸輝男)でマーストリヒト条約の変更箇所を中心に訳出した『アムステルダム条約(仮訳)』同志社法学第51巻5号269号が刊行された。またこれに伴う最新版のEU条約の統合版(consolidated

version) の訳は筆者(児玉)も参加し、『アムステルダム条約：解説と翻訳』JETRO 2000年として解説を付けて刊行された。ここでは一部独自訳をつけたところもあるが、基本的にはそれらに依拠している。

- 29 毎日新聞 2000年2月19日。
- 30 この衝撃的なユーロの発行決定(通貨同盟の3段階入り)については、欧州委員会がドロール委員長のもとで行われてきた市場統合の最終仕上げであった。市場統合については、欧州統合の推進者として「1992年」を完成期限のスローガンにし、市場統合を果敢に推進してきたことは記憶に新しいが、欧州委員会が推進する市場統合は、加盟国の国境障壁を270余の法律で、除去する方法をとっていた。市場を統合し、単一市場を創設することで、欧州経済の浮揚を図るという遠大な計画にそって実施され、計り知れない成果を生み出している。通貨統合もこのドロールの国境障壁の除去、ヒト、モノ、カネの自由な移動を背景として、99年1月には欧州通貨同盟のいわゆる第3段階といわれるユーロの発行という歴史的なスタートが切られたといってもよい。
- 31 EUの固有財源についてはEUの超国家性を表現するものとしてつとに知られているが、それは税制の調和として加盟国の課税権限にまで及びつつある。それは、まず非居住者の利子所得への20%の源泉課税の義務付けから動き始めている。日本経済新聞 1998年6月1日。
- 32 1979年に開始された欧州議会の直接選挙の投票率は、1994年56.9%、1999年49.9%と、年次を追って低下傾向をみせている。欧州議会の選挙制度については、金丸輝男『ヨーロッパ議会』成文堂 1983年、及び拙稿「1999年欧州議会選挙法改正と欧州議会の対応：1998年欧州議会選挙法案とEUの代表民主主義」純心人文研究第5号 1999年参照。
- 33 欧州委員会の官僚制、非効率性については、初期には有名なシュピーレンブルグ報告に見られる。それは欧州委員会の官僚の「無断欠勤」など驚くべき実態を明らかにしていた。
- 34 欧州統合の方向性を踏まえた制度改革の必要性がもっとも明確に打ち出されるのは、1975年に首脳会議から委嘱を受けて作成された、チンデマンス報告である。また1980年代初頭には、欧州議会からの回答として、スピネリを中心として欧州議会で議決された「欧州同盟に関する条約草案」がある。
- 35 Andrew Macmullen, *op. cit.*, p. 705.
- 36 *Ibid.*
- 37 *Agence Europe*. 11/12 January 1999.
- 38 マーストリヒト条約では144条であったが、1999年5月のアムステルダム条約の発効により、内容の変更はないが、条番号は201条になった。
- 39 P. S. R. F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*. 6th edition, Sweet & Maxwell p. 40.
- 40 T. C. Hartley (Third edition), *The Foundations of European Community Law* (Clarendon, 1994) p. 37.
- 41 *Ibid.*
- 42 「重大な不正を犯した場合には」の原文は **if he has been guilty of serious misconduct** 仏語版では **s'il a commis une faute grave** である。Misconduct/faute は、欧州委員会の政治的性格上、単に過失のみならず、社会的意味での問題行動も含まれると解釈される。
- 43 *Agence Europe* 紙編集長 *Agence Europe*. 4/5 January 1999.
- 44 *Agence Europe*. 14 January 1999.
- 45 非難決議採決直前の欧州議会内部の欧州政党の動きについては、*Agence Europe*, 8 January 1999.
- 46 *Agence Europe*. 15 January 1999.
- 47 もっともこの交代は、政治指導の誤りだけでなく、欧州議会の選挙制度の比例代表制への改正により、過剰代表されていた彼女の出身政党であるイギリス労働党が、6月の欧州議会選で33議席を失い、29議席に減少し、欧州社会党での最大勢力の地位を失ったことにも起因していた。
- 48 表1参照。なお政党の登録表記は仏語。一部英語表記と同様のものもある。
- 49 *Agence Europe*. 15 January 1999. なおマクミューレンによれば、1990年代で過去4回提出されていた。
- 50 Andrew Macmullen, *op. cit.*, p. 716.
- 51 Dorothee Enskog, *op. cit.*, p. 151.
- 52 欧州議会がEU全体の利害を代表するとすれば、欧州全域に渡り責任を持つ欧州議会議員を選出することが建前となるが、現在までのところそこまでは至っていない。現在の欧州議会選挙制度



は、厳密に言えば、出身の国家ではなく他の国家の選挙区から出馬し当選することも可能であり、実際にはドイツ選挙区でもその事例は見られるが、基本的には、まだ国家を基本的な選挙区の単位として行われている。ここに欧州議会の選挙制度の問題がある。ただし、選挙区を EU 全体に国家を超えた形で、設定し、一定数の議員をそこから選出する方向も打ち出している。拙稿「1999 年「欧州議会選挙法改正と欧州議会の対応：1998 年欧州議会選挙法案と EU の代表民主主義」参照。

53 Anthony L. Teasdale, *op. cit.*, p. 443.

54 欧州社会と欧州人民党の 2 大政党の賛成票の合計 107 のうち、ドイツがそれぞれ、30 と 45 というように、欧州委員会の総辞職を求めるため、賛成に回っている。このドイツの欧州議会議員のサンテール欧州委員会への不満は、他国と比して、極めて高い。その理由は十分明らかではないが、自国出身者のスキャンダル関与が比較的少なかったことに加え、エンスコックも指摘しているように、最大の予算寄与国として、欧州委員会の財政運営にたいし不満があり、国内政治的観点から欧州委員会不信任に傾斜したものと、十分推察される。Dorothee Enskog, *op. cit.*, p. 151.

55 この党はコルベットの欧州議会の決定版というべき書によれば、94 年の欧州議会選挙で形成された新しい集団で、「これ以上の統合を望まず、あるいはその過程を逆転したいとさえ考える」集団で、19 名の議員のうち、13 名がド・ビリエ (de Villiers) に指導された中道右派の分派で構成されている。したがって、政党形成の結束力は、他の政党よりも弱い。Richard Corbett, Francis Jacobs, and Michael Schackleton, *The European Parliament*. Third edition. Cartermill 1995. p. 84-5.

56 なお国民戦線 (11 議席)、ハイダーのオーストリア自由党 (5 議席) など、もっとも反 EU の集団は、欧州レベルでの政党を形成せず、無所属を形成していた。Richard Corbett, Francis Jacobs, and Michael Schackleton, *ibid.*

57 主要経歴は、順に EU 会計検査院長、国立会計検査院長、欧州人権裁判所前判事、欧州司法裁判所前アボカゼネラル (法廷助言者)。

58 Andrew Macmullen, *op. cit.*, p. 706.

59 *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15 March 1999 目次は以下の通り。序論 2. ツーリズム 3. 地中海協力計画 (MED) 4. 欧州共同体人道局 (ECHO) 5. レオナルドダビンチ計画 6. 保安部 7. 原子力安全 8. 情実主義 9. 結論

60 報告書は、第 8 章でクレッソンの部分だけでも 7 頁にわたる調査結果を明らかにしている。*First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*. *Ibid.* なお読売紙によると、クレッソンが関与したこの間の金額は、13 万ドル (約 1400 万円) の報酬であったといわれている。読売新聞 2000 年 2 月 16 日。

61 原文は以下の通り。“Throughout its series of hearings, and during its examination of the files, the Committee has observed that Commissioners sometimes argued that they were not aware of what was happening in their services. Undoubted instances of fraud and corruption in the Commission have thus passed ‘unnoticed’ at the level of the Commissioners themselves.” *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*. *Ibid.*

62 朝日新聞 1999 年 1 月 13 日。

63 同上。

64 朝日新聞もそうした見方を報道している。同上。

65 *Agence Europe*, 7 January 1999.

66 1999 年 7 月 9 日には、加盟国の意向を受けて、閣僚に相当する 19 委員の名前と担当を発表していた。

67 彼は、中道左派政権の「オリブ同盟」を率い、1998 年 10 月に戦後史上 2 位の最長政権は下院での信任案の否決され、野に下った。

68 *Agence Europe*. September 16, 1999.

69 サンテール委員会とプロディ委員会の各委員と所管については表 2 参照。

70 欧州委員会内部の欧州委員たちの確執について、「小説」の形で見事に描き出しているのが、Stanely Johnson, *The Commissioner*. Aiken & Stone 1987 邦訳「EC スキャンダル」講談社 1990 年である。欧州委員会の最重要文献としては、Edwards and Spence ed., *The European Commission*. Cartermill 1994. がある。

71 ドロール委員長の政治指導については、拙稿「連合的統合を否定したドロールの政治指導」金丸輝

男編著『ヨーロッパ統合の政治史』有斐閣 1996 年第 11 章参照。

- 72 加盟国の欧州委員会委員のポストに付いては、花形の東欧拡大を所管する「対外関係」担当をめぐり、これまでもレオン・ブリタン（イギリス）と、ハンス・ファンデンブルック（オランダ）の対立など多数語られている。また加盟国は露骨な干渉は、委員レベルだけでなく、総局の幹部の人事についてもいえる。加盟国政府は例えば、フランスが農業総局の重要ポストに、自国出身者を継続的に長期にわたり、据えるということもあった。
- 73 アムステルダム条約の訳は金丸輝男編著『アムステルダム条約』ジェトロ 2000 年参照。
- 74 問題が表面化した後、本人は刊行を撤回した *Agence Europe*, 25 October 1995.
- 75 なお 1995 年のサンテール欧州委員会の各委員のポストについては、「EC から EU へ：欧州統合の現在」創元社 1995 年付録も参照。
- 76 加盟国議会の EU の政治過程への関与はきわめて重要な問題であるが、EU 条約ではじめて、拘束力のない「宣言」に盛り込まれ、アムステルダム条約では法的拘束力のある「議定書」、すなわち「欧州同盟における加盟国議会の役割に関する議定書」で扱われることになったが、その内容は、討議文書の事前配布など、EU の政策審議に事前に対応できることを確保する以外目立った内容はない。拙稿「アムステルダム条約と欧州議会」前掲。なお欧州議会は加盟国議会の政策決定への関与の制度化については否定的である。例えば、*Speech by European Parliament President Klaus Hanske on Relations between the EP and National parliament/Agence Europe: documents NO. 1920. 27 January 1995*. なお COSAC は仏語 (*conférence des organes spécialisés en affaires communautaires*) の頭文字に依拠している。
- 77 Andrew Macmullen, *op. cit.*, p. 716.
- 78 拙稿、「EU における「民主主義の赤字」の解消と欧州議会の役割」前掲。108 頁。
- 79 欧州委員会の選出過程は、214 条（旧 158 条）で以下のように、規定されている。
1. 委員会の委員は、5 年間の任期で、2 項にふれられる手続きに従い、なおかつ、必要ならば、201 条（旧 144 条）に従い、任命される。委員の任期は、更新することができる。
  2. 加盟国政府は、共通の合意により、委員会の委員長として任命しようとする人物を指名する。なお、この指名は、欧州議会によって承認を受けることとする。
- 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、委員会の委員として任命しようとするその他の人物を指名する。
- 以上のようにして指名された委員会の委員長および他の委員は全体として、欧州議会による承認投票を受けなければならない。欧州議会による承認の後、委員会の委員長および他の委員は、加盟国政府の共通の合意により任命される。
- 80 「アムステルダム条約（仮訳）」同志社法学前掲。
- 81 もとより、これは加盟国が欧州委員会の権限を今後どう考えるかによって違ってくる。強い欧州委員会を望めば、大国からの委員長の登用が必要となるであろうし、サンテールに見られるように加盟国が御しやすい弱い欧州委員会を望むとすれば、依然として小国から欧州委員会の委員長が出る可能性は高くなる。
- 82 *Agence Europe*, 31 July 1999.
- 83 Incoming commissioners prepare for a grilling. *Financial Times*, 30 August 1999.
- 84 Bogdanor and Woodcock, "The European Community and Sovereignty," *Parliamentary Affairs*, Vol. 44. No. 4. 1991. p. 483. なお EU におけるガバナンスの問題で、積極的に発言しているバダノール教授は、欧州議会が欧州委員会を直接構成できない現状で、しかも欧州人民党と欧州社会党の 2 大政党が与党化している状況の中では、欧州委員会のアカウントビリティを確保するためには、欧州委員会が 2 回投票（決選投票）方式の直接選挙で選出される方法（つまり議会と行政府の長がそれぞれ選挙されるフランスやアメリカの大統領制に近い）が望ましいと主張している。だが、アムステルダム条約や、欧州委員会総辞職などを経たその後の EU 政治の流れは、欧州委員会を直接選出する方法より、欧州議会が欧州委員会にたいする監督権限をより強化する方向に進んでいる。Vernon Bogdanor, *The European Union, the Political Class, and the People*, in Jack Hayward ed., *Elitism, Populism, and European Politics*. Clarendon Press. 1996. 第 5 章も参照。
- 85 拙稿「アムステルダム条約と欧州議会」純心人文研究第 4 号, 89-127 頁 1998 年参照。
- 86 立法発議請求権については、拙稿「EU における「民主主義の赤字」の解消と欧州議会の役割」前

掲、参照。

- 87 *The Guardian*, September 16, 1999.
- 88 Anthony L. Teasdale も基本的に同じ見解を見せている。The Politics of the 1999 European Elections. 前出。
- 89 毎日新聞 2000 年 7 月 10 日。
- 90 シュレーダー首相は、欧州委員会の委員獲得については「我々も 10 年待った」として、緑の党からの欧州委員指名を変えなかったことに対し、EPP の Göert Pottering は “Diktat by Chancellor Schröder” と表現しこれを非難したが、政府の人事権限下の事項であるゆえ、覆せなかった。Agence Europe, 22 July 1999.
- 91 毎日新聞 1999 年 7 月 21 日。
- 92 1995 年 1 月段階では、欧州社会党は 217 議席、欧州人民党は 173 議席となっていた。European Parliament : News Report : 04-05-99. europa.eu.int/dg 3/sdp/newsrp/en/index. htm.
- 93 Anthony L. Teasdale., *op. cit.*
- 94 同党は 99 年の欧州議会選では 5.69% で 5 議席へと後退した。European Parliament elections 1999 : Results and explanations : France. より。
- 95 Chasse, Peche 党は 6.77% で 6 議席を得た。
- 96 欧州議会選挙の投票システムが基本的に、比例代表制を採っていることもあり、今後も少数政党が議席をすることは十分にありうる。またハイダーの欧州政治舞台への登場は、欧州議会選がその露払いの役目をしてさえいた。
- 97 Agence Europe, 10 June 1999.
- 98 欧州委員会の内部改革については、「欧州委員会の内部改革：白書】White Paper on the European Commission's Internal Reforms. Agence Europe : Europe Documents No. 2178-2179. 9 March 2000. が出された。この白書は「強い欧州は強い欧州委員会を必要とする」という刺激的な表現で始まっている。もとより、欧州委員会がその方向で進むかは、まさに欧州議会、閣僚理事会、そしてその背景にある加盟国政府及び世論の意向によるといってよい。
- 99 デハーネ報告として知られる、東欧拡大をみこした EU の制度改革を展望した「3 賢人報告」が出たが、これも欧州委員会の委員長の権威化の促進を述べており、欧州議会がその候補者を承認するという事は、欧州議会による欧州委員会を監督権限の強化というように作用すると考えられる。THE DEHAENE REPORT ON THE INSTITUTIONAL REFORM OF THE EU AND THE NEXT INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE. Agence Europe : European Documents/NO. 2159. 22 October 1999.
- 100 欧州人民党に個別に所属しているイギリス保守党は、連邦的、超国家的欧州統合に真っ向から反発している。保守党の影の外相 John Maples は、「3 賢人報告」は超国家へ向けた「青写真」であり、同報告のいう理事会での多数決の拡大が、欧州委員会をして「単一欧州超国家の、選挙されていない政府」(the unelected government of a European superstate) へと向かわせるものと反発を強めている。The Guardian. 19 October, 1999.