

# EU と加盟国議会

梅津 實

(同志社大学法学部教授)

EU は今日、加盟国 27 カ国をかぞえるに至り、それらを包括する諸機関もそれぞれに発展し、いまや国際社会における民主的統治の一大モデルとなった観がある。にもかかわらず、EU は内部の手続きの煩雑さ、組織の複雑さや非透明性など、いわゆる「民主主義の赤字」にも悩まされている。これが意識されたのは 1970 代ごろからであるように思われるが、マーストリヒト条約以後は、やっとその解決に向けての具体的な対応策がとられるようになった。そのさ

い EU 側と加盟国側とあいだにあって、両者のパイプ役となり、EU 市民の声を政策決定に反映させるものとして注目されたのが、加盟国議会であった。

しかし、もともと加盟国議会にとっては、自国政府をジャンプして EC/EU と直接的な関係をもつことなど、想像できることではなかった。だが、この問題が意識される 70 年代から、各国議会自身も院内に EC/EU 問題を精査する委員会等を設けて、事態の重さを受け止めるようになったのである。これら EU 側と加盟国議会の双方の努力のプロセスについては、簡単に表示すると下記のようになる。

表 1 EU と加盟国議会の関係

| 統合の推移・加盟国議会の役割                        |   |
|---------------------------------------|---|
| I 制限された関与<br>(1950 年代～70 年代中ごろ)       | ・拒否権をもつ政府間同士による政策決定、世論は統合に期待。<br>・しかし加盟国は EC に向けた議会内の手続きを変更せず。議員のヨーロッパ問題への関心も低い。  |
| II 挑戦への応答<br>(1970 年中ごろからマーストリヒト条約まで) | ・EC の政策決定は単一議定書を通じて超国家的要素を獲得。ヨーロッパに懐疑的な有権者と伝統的に強固な議事を擁すデンマークと UK が EC に加盟。<br>・加盟国議会、院内にヨーロッパ問題に関する委員会を設置しはじめる。   |
| III 民主主義の赤字への対応<br>(マーストリヒト条約以降)      | マーストリヒト条約 (1991)<br>・加盟国議会は EU 委員会提案を情報として、また検討資料として受け取る。<br>・加盟国議会と EU 議会は議員同士による EU 問題の共同討議を奨励。<br>アムステルダム条約 (1997)<br>・EU 委員会提案が加盟国議会へ送付され、その後閣僚理事会がそれらの見解を採用するまでの期間を 6 週間に限定。<br>・COSAC が立法提案を検討、さらに基本的人権、補完性の原理、自由、安全、正義の構築などへ“寄与”。<br>ニース条約 (2000)<br>・加盟国議会在 EU の構造のなかにふくめるべきかどうかについて議論。<br>欧州憲法条約 (草案) (2004)<br>・EU 委員会提案が加盟国議会へ送付された後閣僚理事会がそれらの見解を採用するまでの期間を 6 週間に限定。<br>・加盟国議会、委員会提案を“補完性の原理”でコントロール、さらに EJC での審査以前に違反手続きについての審査に着手。 |

出所、表は B. Rittberger, *Building Europe's Parliament* (2005) p. 178, J. O'Brennan and T. Raunio (ed) *National Parliaments within the Enlarged European Union* (2007) p. 9 の一部を省略の上、両者を合成したもの

しかし、EU 側と加盟国議会が協力関係を深め、それによって「民主主義の赤字」解消の一助にするとしても、問題がないわけではない。イギリスの場合を手掛かりに考えると、それらは次の三点に絞られる。

1) 技術的な問題：イギリスでは、EU 問題の取り扱い、EU から送付される EU 文書 (EU documents) に対して、政府がそれらの法律上の問題点、国内法への影響、政策的な含意、リスク評価、検討に必要な日程などを解説した付属文書を添付して、議会におくる。議会側はそれを受け取って、各種委員会で審議したのち本会議にかけるという形をとる。

議会審議のプロセスは、このようにきわめて単純である。でも、そこには文書到着の遅れをどうするか、増大する文書量をどう処理すればよいか、議員の無関心 (イギリスの場合) をど

う克服するのかなどという問題がある。また審議のなかで、いかに政府（大臣）を追い詰め、その結論をいついかなる形で EU へ申し入れればよいのか、という微妙な問題もある。イギリス議会は、委員会ですれらの一つ一つに対応策を打ち出しているが、しかしすべてが解決されたわけではない。

2) 加盟国議会はどこまで「国益」を主張できるか：イギリス議会は 1980 年に「精査中の保留権」(Scrutiny Reserve) を確立した。これはイギリス議会での精査（審議）がおわらないうちには、大臣は EU の閣僚理事会などで態度表明をしてはならない、というものであった。したがって、もしこうした大臣拘束が実施されるなら、加盟国の「国益」は強力に保護される。

だが、これはアナクロニズム以外のなにものでもない。なぜなら、もしも各国がこれを実際に適用するとすれば、EU はたちまち機能不全に陥ってしまう。それになにより、今日では閣僚理事会の意志決定に特定多数決 (QMV) が導入され、閣僚理事会と EU 議会による共同決定手続きも確立している。

では、加盟国と EU 全体の利益は、どこでどのような形で折り合いをつけられるのか。一言でいえば、それは加盟国議会在がまず自国の政府を追及し、なおかつ EU に対して監視を怠らず、ときには EU に向って警鐘を乱打する、ということだろう。これは間接的な影響力行使にとどまるので、はなはだ弱い意思表示となる。だが、加盟国議会在が一斉に“番犬のように吠える”光景を想像すれば、その政治的効果は決して小さくはない。

イギリスをふくめた加盟国議会的の役割を、このように明確に EU の政治・行政への早期警告装置 (early warning mechanism) にもとめたのは、実は欧州憲法条約草案であった。これはリスボン条約 (議定書) にもほとんど同じ形で引き継がれている。EU の政策決定において加盟国議会在がなんらかの役割を演じうるとすれば、現在のところこれが最も現実的な方途なのではないか。

3) EU と加盟国議会的の将来の形：以上のように、両者は「民主主義の赤字」解消のためさまざまな試みをしている。ただしここで加盟国議会的の役割を強化することが、はたして将来の EU デモクラシーの再構築にプラスとなるのか、やや不安に思われることもある。というのは、閣僚理事会、EU 議会、加盟国政府、加盟国議会的などの統治システム内での位置関係がいまだにすっきりしないからである。それに、加盟国議会的の重視と EU 議会的の権限強化は矛盾しないのか、とりあえずこれが心配になる。また加盟国議会的の関与の強化によって、全体としての制度の複雑さ、民意をくみ上げるルートの複数化がすすむとすれば、逆に混乱に拍車をかけることにならないか、それも懸念されるのである。いずれにせよ、現状では加盟国議会的の助けを借りざるをえない。しかし考えなければならない問題は山積しているのである。