九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

コミトロジー考察 : だれが欧州統合を実施するのか

八谷, まち子
九州大学法学部助手

https://doi.org/10.15017/16370

出版情報：政治研究. 46, pp.159-208, 1999-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：

コミトロジー考察

——だれが欧州統合を実施するのか——

八　谷　まち子

序　　研究対象とその意義
第1章　コミトロジーの類型と歴史
1.1　類　型
1.2　始まりと膨張
1.3　1987年7月13日理事会決定
第2章　コミトロジーと統合の実践
2.1　ECの政策決定メカニズム
2.2　委員会による統治
2.3　コミトロジーの機能
第3章　コミトロジーをめぐる争点
3.1　民主的統制——立法過程としての
3.2　権限の委任——政策実施としての
3.3　制度の政治化
まとめと展望
付：【図1】　欧州共同体（EC）の意思決定過程とコミトロジー
【図2】　コミトロジー手続き
【図3】　コミトロジー手続き改正案

序　研究対象とその意義

本稿は、欧州連合（EU）の三本柱のひとつである欧州共同体（EC）[(1)]における政策実施のための措置を決定する二次的立法の形成手続きを対象としている。

ECにおいては最終的意思決定すなわち立法は、理事会（Council）とよばれる各加盟国の閣僚の集まりによってなされる。また欧州連合条約（TEU）が規定している分野に関しては、欧州議会（European Parliament）と理事会との「共同決定（co-decision）」による。決定された政策は、規則（Regulation）、命令もしくは指令（Directive）、決定（Decision）、勧告（Recommendation）、意見（Opinion）のいずれかの形式で発布される[(2)]。このうち、規則と命令と決定は法的に拘束力を有するものであり、特に規則と命令については、そこで規定された事項を実施する義務を加盟国が負う。この政策の実施段階において、より具体的な実施措置を定める二次立法が制定されると、よりスムーズで効率的な実施措置の制定のためにコミッション[(3)]を支援する目的で、委員会が設置される。こうした委員会による諮問制度をさして、コミトロジーとよびならわされている。

コミトロジーは、共通農業政策（CAP）のなかでも市場の管理というきわめて限定された分野で、あくまで例外的な政策措置として開始されたが、前EC委員長ドロールの就任時には委員会の正確な数の把握さえ困難なほどに多くの分野に広がっていた。このようなコミトロジーの存在は早くから知られてはいたものの、1987年の単一欧州議定書（SEA, Single European Act）による改定までは設立条約に基盤を持つ制度ではなかったこと、また、対処的に設置されていったさまざまな委員会が異なる手続きで濫立する状況を呈するようになったこと、加えて議事録が公開されないこと、などの理由から、ECにおける意思決定過程の複雑で不透明なあり方の象徴とされてきた。こうした状況は、1987年の理事会決定[(4)]によってひとまず法的に整理されたが、近年、EUの拡大に際して、効率的意思決定が大きく問題視されるようになり、そのなかでコミトロジーがあらためて議論されるようになっている。ま

た、コミトロジー手続きにおいては欧州議会が排除されていることから、EUにおけるいわゆる「民主主義の赤字」の制度的一例として、欧州議会からの継続した批判にもさらされている。

こうした背景のもと、1997年10月に署名されたアムステルダム条約に附記された第31宣言書は、「コミトロジー決定」と一般に称されている現存の理事会決定を見直し、1998年末までに、EC/EUの機構改革の観点から、改正案を提出することを、コミッションに対して要求している[(5)]。これは、来世紀早々に予測されている加盟国の拡大を視野に置いた、より迅速で効率的な決定過程の要を満たそうとするものである。

その一方で、コミトロジーの本来の目的である政策実施のための委員会という性格に鑑みて、各加盟国の現実に基づいた議論の場を提供し、参加者の審議を通して具体的措置を練り上げていく過程に注目した、超国家主義（supranationalism）の評価すべき一側面、と位置づける論も出されている[(6)]。

このように、さまざまな議論を喚起する制度であり、かつ、欧州統合を実践するうえで重要な役割を果たしている制度であるにもかかわらず、邦文の文献においては、コミトロジーへの言及は見られるものの、コミトロジーそのものを論じた研究はほとんど存在しない[(7)]。

本稿においては、数あるEU研究の日本における空隙を埋めるべく、そして、「欧州統合」と称される営みを実体的に解明する一つの手がかりを提供しようとするものである。具体的には、EUの制度的批判のやり玉にあげられているコミトロジー[(8)]がなぜ始まり、かつ広まっていったのかを検証する作業を通じて、統合の営みにとってコミトロジーがいかなる意義を有していたのかをまず考察する。すなわちコミトロジー手続きが多くの分野へと広まり定着していった背景には、統合の営みにおける何らかの必要性と機能性とが見出せるのではないだろうか。単一欧州議定書以来の改革の議論は、EUという実験的な政体の構造に深く由来する問題を表象するものである。これらのコミトロジーの争点を整理し問題点を明らかにすることで、コミトロジーの運用が政体としてのEUを理解するひとつの指標となりうるのではないかと考えるのである。

第1章　コミトロジーの類型と歴史

一般にコミトロジー[(9)]と呼ばれているのは、二次立法である政策実施措置の制定に際して、コミッションによる提案に対する意見を諮問するための一連の委員会手続きである。

ECの意思決定機関である理事会から行政機関であるコミッションへ委任される政策実施権限を行使するに際して、コミッションは各加盟国の代表から構成される委員会の意見を参考にして、具体的な実施措置を決定することが、一次立法によって規定される場合がある。こうしたコミトロジー手続きを規定した立法措置は、1987年以後でも、理事会による立法全体の約20%を占め、その中心は予算執行を伴う各種のプログラムと共同決定が適用される政策分野であるという[(10)]。

コミトロジー委員会の始まりは、1962年の共通農業政策（CAP）の発足のときまでさかのぼることができるが、その後の共同体権限の拡大にしたがって、コミトロジー委員会の形式も数も、大幅に増加していった。このような状況は、政策決定過程のわかりにくさ（透明性の欠如）の批判の的となり、また、コミトロジー委員会の法的根拠の不在がこれらの委員会の正統性を不明なものとしていた。こうした状況を解決することを目指したのが、1987年に出された理事会決定、いわゆるコミトロジー決定、であり、そこにおいて、コミトロジー委員会は二つの変形を持つ3種類、すなわち合計5つの手続き形式として規定された。

本章においては、まず、3種類5形式に規定されている手続きを概観した後に、コミトロジーの発生から膨張を、共同体全体の歴史的文脈の中で跡付ける。その後に、コミトロジー決定に至るまでの議論を紹介する。

1.1　コミトロジーの類型

1987年7月13日の理事会決定第373号により、コミトロジー手続きは、設置される委員会の性格にしたがって、諮問委員会、管理委員会、規制委員会

の三つの方式が規定された。第二と第三の手続き、すなわち、管理員会と規制委員会方式には、それぞれに一つの変形が付随され、委員会手続きの形式としては合計5つ（巻末、図2を参照のこと）、加えて、一つの保障措置（手続き形式は二種類）も規定されている。

これら全ての委員会は、手続きは異なっているが、共通した構成をもつ。すなわち、共同体加盟国各政府の代表15名とコミッション職員から成り、議長は、コミッション代表が務める。コミッション代表は、当然のことながら委員会で扱う分野を担当する総局(DG)[11]から出され、委員会事務局も受け持つ。各委員会の意見は、欧州連合条約に規定されている特定多数決[12]に準じて採決される。この時、議長には投票権はない。

1.1.1　手続きI：諮問委員会（Advisory Committee）

コミッションが提出する政策実施措置の提案(proposal)に対して、一定期間内に意見を表明する。委員会の意見は、少数意見も含めて議事録に記録され、コミッションは提案の実施に際しては、表明された意見に最大の考慮を払い、最終的な実施措置を委員会に告知する、とされる。

単一欧州議定書制定のための政府間会議(IGC)の最終声明は、諮問委員会方式を常例とすべきことを閣僚理事会に対して勧告しているが、当手続きは、単に諮問を要求するのみであり、拘束力を持たないため、コミッション提案によらずに、理事会が当手続きを新たに採択することは少ない。ただし、競争政策の分野においては伝統的に諮問委員会手続きをふんでおり、この事実は理事会も追認している[13]。

1.1.2　手続きII：管理委員会（Management Committee）

コミッション提案に対して、一定期間内に意見を表明し、その意見がコミッション提案を承認するものであった場合は、その案件は即時実行に移される。

しかしながら、否定的意見が表明された場合には、コミッション提案は理事会へ告知（communicate）され、ついで、次の二つの手続きのどちらかが採られることになる。

(a) コミッションは、提案の実施を一ヶ月まで延期することができる。[14] 延期は義務づけられてはいないが、この方法が取られた場合は、その間に、理事会は特定多数決によって、コミッション提案とは異なる決定を下すことができる。しかし、コミッションが実施の延期を行わない場合は、提案は原案通りに実施される。

(b) コミッションは、個別案件ごとに理事会が決定する三ヶ月を超えない範囲で実施を延期し[15]、その間、理事会は特定多数決によって、提案とは異なる決定を下すことができる。(決定がなされない場合には、提案は実施される。)この方法によれば、拘束力のない管理委員会の意見でも、原案に否定的である場合には、理事会を通しての修正が可能である。

これらのやや一貫性を欠く内容を持つ二つの手続きは、かたやコミッションによる迅速な政策の実施を可能にし、かたや、加盟国によるヨーロッパ政策の管理を可能にすることが意図されている。

手続き(a)は、農業、環境、原子力安全、漁業、関税などの分野で援用されているが、その中心は圧倒的に農業分野の市場管理が占めている。この手続きによる委員会はコミトロジーの原形であり、最も長い実績を持つ農業の市場管理においては、委員会の業務はほぼ日常化しており、会合が開かれずに電話のやり取りのみですまされるほどであるという。

手続き(b)は、域内市場や産業政策に関する分野で援用されているが、実際に適用されることは希であり、元来は、次に述べる規制委員会方式によらずに、加盟国による政策決定過程の管理を可能にしようと意図されていたのであった。[16]

1.1.3 手続きIII：規制委員会（Regulatory Committee）

他の二つの委員会と同様に、コミッションによる政策実施措置の提案に対する意見を表明する。意見は、管理委員会と同様に、特定多数決により採択され、コミッション提案が肯定された場合には、即時実施に移される。

しかしながら、一定期間内に意見の表明がなされないか、もしくは否定意見が表明された場合には、コミッションは即刻理事会へ提案を付託(submit)

しなければならない。その場合には次の二つの方法のどちらかにより、何らかの決定が最終的にくだされる。

(a) 案件ごとに個別に、理事会によって設定された三ヶ月を超えない期限内に、理事会の決定がなされない場合は、コミッションの原案通りに実施される。この、コミッションにとっての保障措置は、フランス語で網を意味する *filet* とよばれ、主に関税の分野で援用されていたが、近年、その適用を共同決定による分野へと広げている。

(b) 上記(a)と同様であるが、理事会は修正案を提出できなくとも、単純過半数をもってコミッション提案を否決し、その実施を完全に差し止めることができる。この手続きは、やはりフランス語で安全網を意味する *contrefilet* とよばれている。

この手続きによる委員会諮問は、コミッションの政策提案、およびその実施権限を明らかに加盟国により規制しようとするものであり、手続き(a) *filet* が援用されれば、政策は最大三ヶ月の遅れでともかくも実施されるが、手続き(b) *contrefilet* が援用されれば、コミッションの提案は完全にブロックされ、政策の立案は振り出しに戻り、EC/EU における意思決定は麻痺してしまうこともありうる。しかしながら、実際にはこの手続きの適用が規定されていたとしても、現実に理事会へ付託されるに至るコミッション提案は、全体の１％にも満たない。(17)

1.2 始まりと膨張

1961 年から 1962 年にかけて、共通農業政策（Common Agricultural Policy : CAP）の実施へ向けて、膨大、かつ細部にわたる技術的な諸規則の準備が必要とされていた。それらの作業は農業担当の閣僚理事会の責任において行われたのであるが、理事会そのものは定期的に開催されるのみであり、常時、意思決定が為されることはなく、詳細な規則に関する作業の遂行は、理事会独力では現実問題として不可能であった。加えて、理事会は日々の作業に見合った物的・人的資源とも持ち合わせていなかった。そこで、EEC 条約

43条、および145条の定めるところにしたがって、当時の経済共同体のコミッション（EEC Commission）への作業の委託がなされた。[18]

ところが、加盟国政府の集まりである理事会は、コミッションによるフリーハンドの政策遂行は望まなかった。そこで、理事会がコミッションの作業遂行を管理する方法がいくつか提案された。たとえば、フランス政府は、政策実施権限は加盟国代表とコミッション代表とで構成されるアド・ホックな特別任命による組織へ委任する、という提案をした。しかし、これは他の加盟国と欧州議会の反対にあった。

これに対してコミッションは、新たな政策決定機関が創設されることを避けるためと、政策決定の管理を望む加盟国政府の意を汲んで、農作物ごとにコミッション代表を議長として政府代表から構成される管理委員会を置くことを提案した。そして、全てのコミッション提案はこの管理委員会の諮問を必要とし、承認された場合にのみ、提案は即刻実施に移されるとした。

こうした管理委員会の当初の案は、コミッションに強い権限を望んでいたイタリアとオランダの反対、そして欧州議会の反対で変更を余儀なくされた。[19]

最終的には、次のような内容を持つ《管理委員会 Comité de gestion (Management Committee)》[20]を設置することで妥協が成立した。

委員会の役割は、コミッションが提案する実施方法について助言を与えることであり、加盟国の代表から構成される。委員会議長はコミッション代表が務め、議長は投票権を持たない。その手続きは、以下のように定められ、ほぼ現在の管理委員会に踏襲されている。

> 当規則において、当条項において定められた手続きへの言及が表明されている事項に関しては、議長は、自身の判断、もしくは加盟国の要請に基づいて、委員会を招集する。コミッション代表は企図された措置を原案として提出する。議長は、事項の緊急性に鑑み、委員会が意見を提出すべき期限を設定する。意見（成立）には12票の多数決[21]が必要である。コミッションは、その後直ちに、効力を有する措置を採択する。当措置が委員会意見と一致しない場合は、コミッションは直ちに理事会へ告知

する。コミッションは、告知日から数えて最大一ヶ月まで措置の実施を延期することができる。理事会は、その期間内において、特定多数決により、コミッションによる措置を修正、もしくは無効とする権限を有する。(22)

当初は、管理委員会方式は農業部門、その中でも市場調整の分野に限って用いられるという合意の下に始まったのであった。すなわち、あくまでも例外的な手続きなのであった。実際に、コミッションはこの形式を指して、「農業政策のための管理委員会方式」と記述している。(23)そこで意図されていたのは、単にコミッションの裁量権を加盟国が管理することのみならず、共通農業政策の実施は加盟国の協力なくしてはありえないという現状の明確な認識があり、加盟国独自の保護政策が突出することを懸念し、(24)そのために加盟国政府の合意を確認する手続きであったと考えられる。

ところが、この委員会方式は次第に農業部門での市場管理以外の分野へと広がっていき、(25)そして漸次、農業以外の部門でも援用されるようになっていった。すなわち、理事会からコミッションへの実施権限が委任された分野のうち、加盟国政府と共同体との緊密な協力がとりわけ重要とみなされた分野、ということは、実質的にはあらゆる分野において、管理委員会方式が援用されるようになっていったのである。(26)

管理委員会の性格は、実質的には諮問的な側面が強く、委員会の意見がコミッションの提案に同意しない場合であっても、それを修正する手続きは委員会は有していなかった。すなわち、委員会が同意しなかった場合の唯一の対応策は、理事会による修正であり、その修正は特定多数決によってなされるのであるから、加盟国の利害の対立を意味する委員会内での意見の相違を十分に反映させることは、ほとんど不可能であった。(27)おりしも、1965年に出された独自財源の確立を中心とするEEC制度改革のコミッション提案に反対して、同年7月から、フランスは理事会での全ての審議を拒否して、共同体の活動をボイコットした。いわゆる《空席危機》である。ここで提出されたコミッション案は、共通農業政策の財政を、加盟国の拠出金に代えて、共

同体の自主財源によって調達することを提案しており、農業国であるフランスにとっての恩恵は決して小さなものではなかった。しかしながら、国家主義を頑強に主張する当時のフランス大統領ドゴールは、「超国家的」性格のコミッションの権限拡大へとつながる同提案に強く反対したのである。こうしたフランスの態度は、残りの5カ国の強い反感を買ったが、結局、翌1966年1月の「ルクセンブルクの妥協」[28]によって一応の解決を見た。ここへ至るまでのフランスの主張は、一貫して国家中心主義を主張するものであった。

審議への復帰に際して、フランスは10項目からなる覚え書き（l'aide-mémoire）[29]を提出した。その第3項において、理事会からコミッションへ委任された実施権限の行使に際して、コミッションが管理委員会方式によらずに諮問委員会方式でことを済ませようとしている、と厳しく批判している。そして、こうした委任権限は厳密に規定されるべきであり、自由裁量に委ねるのではなく、条約に定められている共同体機関間の均衡に忠実であらねばならないと主張している。

1966年に、共通関税と家畜、家畜飼料および食料品に関する立法の実施に際して、より強力な管理への要求を反映したと思われる、規制委員会（Comité de Règlementation）[30]方式が設定されたのは、このような背景のもとであったと考えられる。

規制委員会方式は管理委員会方式と比べて、明らかにコミッションの権限に対して抑制的である。すなわち、コミッションの提案が実施されるのは、委員会によって特定多数決により採択された場合のみであり、採択がなされないか、もしくは期限内に規制委員会の意見が表明されない場合は、コミッションは当該案件を理事会へ送付しなければならないとされた。そのうえで、なおかつ理事会が定められた期間内に何らかの決定を下さない場合には、コミッションはその提案を実施に移すことができる。（これが *filet* とよばれる手続きである。）

ところが、この *filet* 方式は、関税分野においては全加盟国の同意を得られたものの、それ以外の分野に関しては反発があった。そこで、*contrefilet* とよばれる手続きが考案された。すなわち、コミッションから出された提案に対

して、理事会の特定多数決による同意が成立しない場合には、第二段階として、理事会は単純多数決により、コミッションが提案の実施に移ることを阻止することができる、というものである。

結局、1966年の案件においては、飼料の取り引きに関する技術的な障壁の除去の実施に関しては*filet*方式が採用されたが、残りの家畜、飼料・食料の分野の実施措置には*contrefilet*方式が導入されたのであった。

こうして、今日コミトロジーとよばれる様々な形式の委員会による、EC/EUによる法の実施措置に対する加盟国の審議と意見表明の制度が始まったのである。コミトロジーの始まりは、ヨーロッパレベルの立法を施行するに際しての、実施機関としての加盟国の協力という、実際的な必要に対応した要素が大きな一因であったと思われる。しかしながら、共通農業政策の実施を通して、確実にその歩を固めつつあった超国家機関としてのコミッションへの国家権力の警戒が、規制委員会方式を導入することによって、コミトロジーの政府間主義的な側面を強化したといえるであろう。

1960年代に農業分野に端を発するコミトロジーは、1970年代になると様々な分野へと広がり、政策実施措置のための委員会の数は大きく増加していったといわれている[31]。実際にそれは想像に難くはなく、その第一の原因として、1973年と1981年の加盟国の拡大が考えられる。そしてまた一つの原因として、この時期に共同体権限が多くの分野へと拡大していったこと[32]があげられるであろう。

こうした委員会の数の増大は、その形式にも様々な変化をもたらし、ついには類型化することさえ困難なほどに多くの形式による委員会の存在となってしまったと考えられる。コミッションへ委任された政策実施権限の行使におけるこのような混沌とした状況は、コミッションにおいてはすでに1978年に、修正されるべき問題として取り上げられていた[33]。その後、1985年にコミッション委員長となったドロールは、単一市場実現へ向けた機構改革の重要課題の一つとしてコミトロジーの整理と取り組み、『委員会（コミッション）への委任権限の実施に関する手続きを定める理事会規則のための提案』[34]の説明のために出向いた欧州議会で、次のように述べている。

…（委員会手続きは）現在はいかなる状況にありましょうか？――中略――そこで、まず手始めに、委員会（手続き）は300ではなく、3つであるべきでありましょう。(35)

アドホックな対応の積み重ねの結果として慣例化され、非効率なままに運用されている様々な政策決定の手続きを改め、効率的なものとすることは、単一市場の達成を目指す単一欧州議定書（SEA）の重要な課題の一つであった。こうした流れの中で、多様な形式をもつにいたっていたコミトロジー手続きを整理し、コミッションへ委任された実施権限の根拠を明らかにする作業が開始されたのである。

1.3　1987年7月13日理事会決定

1985年に欧州共同体（EC）委員長に就任したドロール（J. Delors）の主導のもと、欧州産業界の競争力の強化へ向けて、EC域内市場統合を1992年までに達成することが決定された。単一市場の実現のための法的整備が、1987年7月7日に発効した単一欧州議定書（SEA）であったが、その制定へ向けての政府間会議（IGC）は、1985年に開催された。このIGCの最終声明は、「単一欧州議定書が発効するより以前に、それに依拠してコミッションの実施権限がその都度定義され得るような原則と規則（principles and rules）を採択することを、共同体の当局者に求める」という条項を盛り込んだ。(36) それと同時に、EEC 100 a条の分野〔域内市場完成のための法の調和〕においては、諮問委員会制度を優先することを原則とするよう理事会に対して求めている。(37)

IGCの最終声明に明記された要求にしたがって、コミッションは、理事会からの委任による政策実施権限のための委員会、すなわちコミトロジー、の形式を、諮問、管理、規制の三種類とした提案を理事会へ提出した。しかし、同提案は、諮問を託された欧州議会において強い反対に遭遇した。欧州議会

は、規制委員会に特に強い抵抗を示したのであった。

欧州議会はコミッションの活動を監視し、必要とあれば、非難動議によってコミッションの委員を総辞職に追い込むことも可能であるが[38]、理事会にたいしては条約上のいかなる権限も与えられていなかった[39]。したがって、最終的な決定が理事会の手に戻されることになる規制委員会は、欧州議会に一切の関与の余地を与えない手続きとなるのである。

欧州議会は、1962年に初めての管理委員会が設置された当初から、一貫してこうした委員会を批判する意見を表明してきている[40]。その批判は、次の三点に要約することができる。

- 官僚的で透明性に欠ける。
  加盟国政府の代表により構成されており、コミッションの実施権限を弱めている。その上で、決定過程の不透明性と、欧州議会や各国議会の政治的監督権の欠如をもたらしている。
- 立法手続きからの欧州議会の排除
  加盟国政府の任命による委員会がコミッションの決定を阻止することを許す制度であり、欧州議会はコミッションに対する監督権を有するにもかかわらず、一切の関与が与えられていない。
- 結果の通告からの欧州議会の排除
  委員会手続きにより阻止された決定は、理事会にのみ通告され、欧州議会への通告は規定がないため、立法機関の一つである欧州議会[41]を切り捨てる手段となりかねない。

こうした欧州議会の立場にも関わらず、「コミッションへ授権された実施権限の行使に関する手続き」として、理事会へ提出されたコミッション提案は、設定されるべき委員会方式として、それまでの実状を考慮したうえで、諮問、管理、規制、の三類型としたのである。

この提案に対する欧州議会の意見報告書は、いくつかの留保をつけながらも、大筋においてはコミッション案を支持したものとなっていた[42]。報告者（Rapporteur）のヘンシュ（K. Hänsch）議員は、規制委員会を全く認めな

いことは、理事会に対するコミッションの立場を必ずしも強化することにはならず、規制委員会方式を取らずに立法を成立させようと考えるのは理想的すぎる、という現実的な視点に立脚していた[43]。ヘンシュ議員の考慮のうちにあったのは、共同体立法の実際の施行は各加盟国の責任において行われるという事実のもとで、コミッションは施行の現実的な手続きにも精通しておらず、また、施行のための必要にして十分な人的資源も有していない[44]という現実問題であり、このような状況において、加盟国政府の関与を一切排除した手続きはいかにも非現実的であるということであった。そのうえで、諮問委員会制度を優先させること、そして理事会は同手続きを優先させる法的義務を負うような規定にすべきことを提案している[45]。規制委員会に関しては、欧州議会が決定権の一部を有する予算の分野に関しては適用を除外するべきであるとし[46]、また、管理、規制両委員会とも、欧州議会の参加を可能にするような手続きの修正を提案している[47]。

しかしながら、この報告書に関して議会内の意見は大きく割れ、同報告書に対する付属文書が提出されたのである[48]。付属文書においては、欧州議会のコミッションに対する監督権の軽視に対する不満が強く表明され、規制委員会条項に、全ての案件は欧州議会へ提出され、そこでの諮問を経た後に初めて手続きが開始される、という修正条項を盛り込んでいた[49]。

こうして、議会は理事会に対する牽制方法をめぐって割れ、紛糾したが、提案の説明に出席したコミッション委員長ドロールの熱の入った説明[50]が議員の大半を説得することに成功し、コミッション提案は最終的に、235 対 36 で承認されたのであった。

欧州議会の同意を得たコミッション提案は、最終決定機関である理事会で審議され、いわゆる「コミトロジー決定」として、1987 年 7 月 13 日に成立した。しかしながら、その内容は、コミッションにも欧州議会にも不満を残す修正を加えられたのであった。すなわち、コミッション提案による委員会の三類型（五形式）の他に、次の 2 点が追加されたのである。その一は、理事会が実施権限をコミッションに委任することなく、直接に実施権限行使を有する特別な場合があること(第 1 条)、その二は、第 4 の手続きともいえる保

障手続き（safeguard measures）として、2形式が規定されたこと（第3条）である。この保障手続きは、緊急の事態に際しては、加盟国もしくは共同体の利益防衛のためにコミッションが何らかの措置を採りうることを規定し、そうした際には、コミッションはその措置を事前に理事会と加盟国政府とに告知することを要求している。

結果として、委員会形式は3形式であるが、手続きは7種類存在し、かつ例外規定として、理事会による直接の政策実施があることになる。

第2章　コミトロジーと統合の実践

前章で見たように、コミトロジー手続きは、限定された分野における例外的な措置として始められたのであるが、EC権限が拡大するにつれてあらゆる分野で援用されるようになり、定着していったのである。このことは、コミトロジー手続きが、欧州議会の批判に顕著に見られるような多くの問題点を含んでいるにもかかわらず、統合の実践においては、効果的であると認識されていることを意味するのではないだろうか。

本章においては、理事会からコミッションへ委任された政策実施権限を行使する際の委員会制度というコミトロジーの性格が、統合過程においていかなる意義を有しているのかを、制度的に考察していく。

2.1　ECの政策決定のメカニズム

コミトロジーと称される三種類の委員会手続きは、コミッションが政策実施措置のための提案（法案）を決定する際に、EC加盟国政府の代表からなる委員会によって「補助され」[(51)]るための手続きを定めたものである。したがって、コミトロジー手続きを経て決定される措置は、第一次の政策立法に基づく二次立法であり、基本的には、理事会によるコミッションへの実施権限の委任によって、コミッションが立法措置を決定するのである。

理事会による立法のおよそ5分の1に関わるコミトロジーの持つ意義は、

欧州共同体（EC）の組織としての政策決定過程の文脈のなかで理解することが重要であろう。そこでまず、ECの政策決定の仕組みを概観しておこう。（図1を参照）

ECの意思決定に直接関わるのは、コミッション、理事会、欧州議会の三機関である。そしてこれら三機関は、条約の定めるところにしたがって、「条約により与えられた権限の範囲内で」[52]それぞれの役割を遂行する。

コミッションは、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）以来、立法原案である「提案 proposal」の発議権を独占している。コミッションは、理事会の要請かもしくは自らの判断で提案を準備し、理事会と欧州議会へ提出する。当該提案の分野によって、理事会と欧州議会の共同決定か、もしくは理事会による全会一致または特定多数決によって提案は採択され、立法化される。こうして成立したいわゆるEU法（規則、命令、決定）の遵守の確保は、行政機関であるコミッションの責任である。一方、法の施行は各加盟国の責任において行われる。ここで、「加盟国の責任において」とは、より具体的には、EU法が達成しようとするのと同じ成果をもたらすように、加盟国の国内法をEU法との「調和」を諮って制定する作業を意味する。コミッションは基本的には行政機関であるが、立法のための発議権を独占し、また、理事会からの委任によって、政策執行措置の立法権を有することもできる[53]。そのうえで、EC/EUの各機関の設立条約、およびEU法に照らした行為の合法性と、加盟国からの要請に基づいて設立条約の解釈を判断する機関として、欧州裁判所（the Court of Justice of the European Community）が設置されている[54]。

最終的な意思決定機関は、加盟国政府の集まりであり、閣僚レベルの国家代表により構成されている理事会である。理事会とは、担当分野ごとに、たとえば、蔵相理事会、環境理事会、農業理事会などとして、月に一回か二回の定期的な会合である。理事会は、どの機関に対しても信任を負ってはおらず、ただ、裁判所の判断の対象となるのみである。もう一つの意思決定機関は、直接選挙で選ばれる欧州議会である[55]。欧州連合条約（TEU）によって導入された共同決定手続き[56]は、欧州議会に理事会と同等の権利を付与してはいるが、その適用範囲は限られている。現在批准手続き中のアムステルダム条

約によって、適用範囲は一層拡げられはしたものの、未だ、限定的である。また、立法の発議権も有していない。[57]

このように、一見して明白なことは、EC は立法の開始において、近代に発展した主権国家に見出される議会制三権分立の制度にはなっていないことである。また、いわゆる「欧州市民」[58]が EC/EU の意思決定において明確な場所を占めているとは言い難い。すなわち、政体としての EC/EU は政府体系として主権国家と比べれば、未発達の状態であり、権限の及ぶ分野も限定されている。H.ウォレス (H. Wallace) は、このようなあり方を評して、それはまさしく、「その始まりにおいて EC が国家として建設されたのではないからであり、重大な側面において、EC の制度は国家的ではない」[59]としている。確かに、主権国家の文脈でみれば、権力の基盤も範囲も弱体であり、EU の政体としての憲法も存在していない。

しかしながら、国際組織の文脈で見直せば、たとえば欧州議会は単なる総会以上のものであり、その議員が国家政府の代表ではなく、選挙で選ばれていること[60]は画期的である。「地域的国際機構の総会として出発しながら、次第に国家の議会と同様の機能を備えていく機関」[61]なのである。

EU の国際組織としての新規性は、その法的制度のあり方において際立っている。すなわち、EC/EU 法の持つ国内法に対する直接適用性と優位性である。[62]この二つの原則によって、EC の超国家的性格は、その法制度において凝縮されているということができるであろう。その意味において、こうした法解釈を明らかにし、権威をうちたてていった欧州裁判所の役割は看過され得ない。と同時に、そうした解釈を受容していったのは、とりもなおさず、加盟国政府なのであり、その加盟国の利害の集まりである理事会において、大半の法は成立するのである。そこには、自国の法を優越する法を作成することへの合意という前提にたっての、個別利益の様々な調整作業が透けて見えてくるのである。

では、そうした調整作業は、どこで、誰によって、なされているのであろうか。

EU の政策形成の中心となるのは、前述の通り、コミッションである。コ

ミッションは、20名のコミッショナー(委員)と、約15,000人の職員からなり、全ての委員と職員は自国の利益から独立し、共同体の利益厚生のために奉仕することが求められている[63]。このことは、コミッションが「超国家」機関であるとされるゆえんである。ところが、まさしくその「超国家性」のゆえに、政策の受け手であるEU全域の一般市民との日常的な接触は困難であり、また、政策形成にもっとも必要な情報の入手は外部に依存せざるをえないのである。こうした内在的要因が、「政策ネットワーク」[64]とよばれるような、多種多様な専門家や利益代表の集団を、コミッションの周囲に形成させている。これらの集団は、公式もしくは非公式なさまざまな委員会への参加を通して、EC/EUの政策決定過程に関与することになる。

このような状況はコミッションを外部に対して開放的な組織とし、政策形成への柔軟な対応をも可能にする。と同時に、政策の分野別に形成されていくであろう個別の「ネットワーク」間の情報交換はきわめて限られており、加えて、実質的なヨーロッパレベルの政党が不在であるゆえに、複数の政策の調整がなされることもなく[65]、政策形成は分節化していくことになるのである。ヨーロッパレベルの政策は、コミッションを核として、多様なアクターを巻き込みながら、分野ごとに自律的に形成されていくといえるであろう。

2.2 委員会による統治[66]

EC/EUの政策決定過程に組み込まれている、無数といえるほどの委員会(committees)は、その役割、構成、規模、法的位置づけなどにおいて、実に様々であり、なかには、そこでの審議によって実質的な決定が行われている場合もある。これら委員会の大半は、「認識共同体」[67]と性格付けられるような専門家の集まりである「ネットワーク」として機能しているがゆえに、内部会合の性格を持ち、審議内容は原則として非公開である。その実態は解明からは程遠く、正確な数さえ把握することは困難である[68]。

EUにおける一連の諸委員会を、課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価、という「政策のライフステージ」の段階[69]に当てはめてみると、課

題設定段階としては、主として、コミッションが自律的に設置する諮問委員会と専門家委員会、政策立案段階では、設立条約による大型委員会[70]、政策決定段階では、主として理事会設置による委員会、そして政策実施段階においてはコミトロジー委員会が関与すると、おおまかに整理できるであろう。

ここではコミトロジー委員会と関わりの深い、理事会設置による委員会の働きを概観しておこう。理事会は、前述の通り、月に1－2回の定期会合のみの、閣僚レベルの加盟国政府代表の集まりである。したがって、その任務を補佐するために、EU 常駐の加盟国外交官からなる常駐代表委員会(COREPER) と、それを補佐する作業部会、および、特定分野の諮問委員会が設置されている。

常駐代表委員会 COREPER

COREPER には二種類があり、COREPER I は加盟国公使、COREPER II は加盟国大使によって構成されている。審議される分野は内容によって分担されており、COREPER I はより技術的な分野と財政分野、COREPER II は主に政治的分野を担当する。EU 設立条約は、常駐代表委員会の役割を、理事会の作業の準備を行うこと、および、理事会によって任じられた作業の遂行と規定している[71]が、実質的には次のように大別できる。

i）加盟国と共同体との連絡、情報の提供、調整

ii）加盟国間の意見の取りまとめ

iii）共同体機関の作業への直接的関与

設立当初の COREPER は、単に加盟国の手足にすぎないとの位置づけであったが、歳月の経過とともに、共同体の運営に重要な位置を占めるようになっていった。また同時にそれは、理事会が抱える業務負担（the burden of business)[72]にいかに対処するかの、便宜的解決でもあった。すなわち、コミッションへの権限委任と、COREPER への分権によって理事会への組織的な支援を強化し、かつ、半年ごとに議長国が輪番していく理事会内での一貫性を保つ必要をも満たそうとしたのである。その結果、COREPER には決定権限は付与されていないにもかかわらず[73]、実際には、理事会の決定の 80％は、こ

のレベルでなされているといわれている。[74]

作業部会

COREPER のもとで、コミッションからの提案を、条文の詳細を分野別に加盟国間で交渉するという技術的な任務にあたっているのが、各加盟国の官僚からなる作業部会であり、総数はおよそ 180 とされている。そのうちの 100 あまりが分野ごとに定期的な会合を持っており[75]、残りは、議題ごとに招集されるアドホックな性格の会合である[76]。こうした作業部会の作業に携わる加盟国官僚のほとんどが、そのまま、加盟国代表としてコミトロジー委員会に席を連ねているとされる[77]。作業部会での審議には、コミッション職員も列席しているが、その役割はコミッション提案の文言の説明のためであり、法案成立のために必要な修正が加えられる場でもある。その結果は、「第一項」と「第二項」とに分けて、報告書として COREPER に提出される。「第一項」は、作業部会ですでに合意がなされた項目であり、未決の「第二項」が、COREPER での審議の対象となる。作業部会が準備するこれらの報告書が、実質的な立法内容であるが、作業部会そのものの法的位置づけは明確にされていない。

諮問委員会

理事会が、コミッション業務にとって特定分野の専門的な諮問が必要であると判断した場合には、その分野の専門家から構成される特定の諮問委員会が設置される。これらの委員会の議長は、コミッション職員ではなく、加盟国政府の代表が努める。理事会設置によるこれらの諮問委員会は、概して長期にわたって存続、活動し、議題が明確に規定されているものが多い。理事会は、それが採択する法（規則、指令、決定）において、コミッションに対して、これらの委員会への諮問を義務づけることができる。こうした委員会としては、EEC 113 条に基づいて設置され、貿易と関税に関するコミッションの対外交渉を評価する役割をもつ「113 委員会」をはじめとして、1960 年に設置された「農業特別委員会」など、10 の委員会が存在する[78]。

理事会によって設置されているこれらの諸委員会は、EU の政策決定に直接関与するために、その影響力は大きい。作業部会は、理事会開催の約 2ヶ月前から議題にそった準備を始め、そこでの報告書をもとに、常駐代表委員会（COREPER）は、3〜4 週間前から理事会審議の準備にかかるのである。[79] こうして、形式上は理事会による意思決定であっても、実質的には COREPER での決定事項の承認にすぎない法案が大多数であり、こうした事実は、欧州レベルの政策は、はたしてどこで実質的に決定されているのかという問いをなげかけるのである。[80]

2.3　コミトロジーの機能

前節でみたように、EU の政策決定の段階においては理事会設置による委員会が決定的な役割を果たしており、そこでは政治的妥協をはかりつつ各分野の政策が決定されている。[81] それに対して、政策実施の段階で設置される三種類の委員会、すなわちコミトロジー委員会においては、きわめてビジネスライクな雰囲気で議事が進行するとされる。この段階で重要となるのは、ひとたび決定された政策をいかに効率よく実施するかということである。EU/EC においての効率的政策実施には、その制度的特性から、加盟国の協力は不可欠であり、その事実こそがコミトロジーが始まるきっかけともなっていた。また、加盟国による統制の余地が大きい第三の手続き、すなわち規制委員会においてさえも、コミッション提案を肯定する委員会意見が表明された意見の 98%以上を占めている[82]という事実は、政策の実施における加盟国とコミッションとの明確な協力の合意をあらわすものと考えられるであろう。

コミトロジー手続きが要求される政策実施権限は、理事会立法によってコミッションへ委任されることが条約に規定されている。[83] この政策実施権限が及ぶ領域として、コミッションは次の三領域を認識している。[84]

- 準立法、すなわち、コミッションは理事会により設定された立法枠組みを埋める
- 技術進歩への対応（たとえば、指令における技術的な付則の修正や

貿易の技術障壁の除去など)

- 管理(たとえば農業分野での共通市場政策)、特に個別の決定事項の管理(加盟国外への援助計画の承認、研究開発プロジェクトの承認など)

すなわち、より具体的には、量的もしくは質的基準の修正設定、決定された手続きの実施の監視、基金の分配、という三領域である。(85)

そして、これらの領域での具体的措置を決定するためのコミトロジー委員会の特徴は、次の4機能によって説明されるであろう。

第一は、情報収集の場としての垂直的機能である。政策原案を作成する任を負うコミッションは様々な情報源に対して開かれた機関であり、また開放されていることが内在的に要請されているのは、すでに検討した通りである。コミトロジーにおいても、その委員会形式のいかんを問わず、出席者である各加盟国の官僚により、行政の実際的知見が表明される場となり、ヨーロッパレベルでの政策の実施の基盤となる情報が提供される。それはコミッションにとって、政策実施の措置を決定するためには不可欠であり、また、加盟国にとっても、どのような実施措置が制定されるのかを事前に把握しておくことは、国内におけるよりスムーズなEC法の実施、ひいては自国の行政のスムーズな運営にとって十分に有益、かつ必要であるといえる。コミッションと加盟国政府とのこうした垂直的情報交換は、政策実施の効率を高めるであろう。

第二は、水平的機能、すなわち加盟国間での情報交換の機能である。EU加盟国は、1995年に15カ国となり、21世紀の早い時点においては20カ国を超えることが予測されている。ECSC、EEC、EURATOMの三共同体発足当時の6カ国とくらべれば、加盟国間の相違は、言語や地理的条件のみならず、伝統や慣行、法のあり方をも含んだ政治文化においても、広がっていることは避けられない問題である。(86) こうした状況において、コミトロジー委員会でそれぞれ自国の立場を代表して、政策実施のための具体的措置の立法にあたるという作業を通じて、各加盟国は、EUとの関わりのみならず、他の加盟国における行政の実際に関する知識と理解も増加させていくのである。各国の

事情への理解と相互学習を通して、加盟国代表は、ヨーロッパ行政の代表としての自覚を持ち始めることになり[87]、コミトロジー委員会はヨーロッパ行政の性格を備えていくことになる[88]。

第三は、利害調整の場としての内部機能である。コミトロジーにおいて審議されるのはあくまでも政策実施のための措置であるが、加盟国間の行政の制度、資源、慣習などによる違いが、それぞれの国の利害となって調整を必要とするであろう。すなわち、ヨーロッパレベルでの立法を施行する責任を負う加盟国政府にとって、自国における施行の遅れはそのまま、EC からの制裁金の課徴、世論からの非難、市場の喪失などの不利益をもたらすことへとつながる[89]。したがって、各国の事情により適合的な実施措置を成立させ、自国においてより管理しやすい立法をこころがけるであろう。たとえば、環境モニターを実施するにあたって、モニターの実施機関を民間委託を含めた公的機関とするのか、もしくは現場の自主的作業に任せて、政府の役割は監督のみにとどめるのかなどの実際的方法の違いは、最終的には、その法の効率という結果に反映されることとなる[90]。

最後に、影響の注入窓口としての外部機能があげられる。情報収集の場としてのみならず、政策の最終段階への直接的影響力が行使される場となり、いわゆるロビー集団が、委員会のメンバーを直接のロビー活動の対象とするのである。ロビー活動の目的を、政策の最終形態としての法にできるだけ大きな影響力を残すことにあるとすれば、コミトロジーは重要なロビー活動の対象となる。委員会メンバーと理事会の作業部会メンバーとが重複しているのであれば、ロビー活動はなおさら激しさを増すであろう。実際に、あるロビイストは、(ロビー活動の)成功の秘訣は理事会作業部会による報告書とコミッション提案の修正内容への時宜を得たアクセスであると明言している[91]。特に、基金が配分される個別のプロジェクトの管理を行うコミトロジーの重要性はいっそう強く認識されるところとなる。実際に、1987 年から 1995 年の間における理事会立法のうち、予算の執行に関連のある立法の 66%においてコミトロジー手続きが規定されており[92]、たとえば、予算再分配の性格を強く有する研究開発プロジェクトの管理については、コミトロジー手続きは必ず

規定されている。同時に、こうしたロビー活動を受け入れることは、コミッションにとっては重要な情報源を提供していることも指摘しておかなければならない(93)。

理事会からコミッションへ委任された政策実施権限の行使、すなわち、EUによる政策の実施措置を立法化するための諮問制度であるコミトロジーは、政策執行の効率を追求することを第一の目的とするものだといえよう。したがって、そこで要求されるのは、行政の専門家としての各加盟国政府の代表の知見であり、彼らの知見が蓄積される基盤としての各国の事情、状況であろう。この現実的要求が、コミトロジー委員会を重要な情報交換の場とし、かつ、きわめてテクニカルな雰囲気の審議の場としていると考えられる。そしてまた、EUの政策執行においてコミッションと加盟国政府との協力、連携は、構造的に不可欠のものであり、コミトロジー手続きは、そうした内在要因を制度的に支えることとなっているともいえるであろう。

統合という歯車を動かしているのは、コミッションと加盟国との緊密な連携であることがうかがわれるのである。

第3章　コミトロジーをめぐる争点

コミトロジー手続きが、EC/EUの抱える内在的要因に呼応するものとして生成し、発展してきたこと、したがって、統合の営みを実践するに際しての現実的機能を果たしていることは否めないにしても、こうした経緯の故に存在している問題も、決して看過できるものではない。特に、近年、EUの拡大が重要な課題となり、意思決定の効率化と、ヨーロッパ市民の意見が意思決定に反映されるべきであるとする認識が深まる中で、コミトロジーへの批判がたかまっているのである。

本章においては、コミトロジーに関する争点の整理を通して、EUのもつ組織としての問題点への接近を試みる。

3.1 民主的統制——立法過程としての

コミトロジーにおける意思決定への参加者は、加盟国を代表しているにしろ、超国家的なECを代表しているにしろ、市民でも市民によって選ばれたのでもない官僚に限られている。欧州議会の批判をまつまでもなく、欧州市民の生活に直接影響を与える政策の実施措置が、テクノクラートによってのみ決定されているのである。理事会立法の20%を占めているコミトロジー手続きから、市民の代表が排除されていることへの欧州議会の批判は正当なものである。

欧州議会は、1962年の初めに管理委員会が設置された当初から一貫して、こうした委員会には批判的な意見を表明してきている(94)。批判の中心は、委員会制度の持つ密室性と、コミッションに対して欧州議会がもつ監督権の無視にあった。欧州議会は、EUにおいて、変則的ではあれ、唯一、市民によって選出された機関である。そして、共同決定手続きによって、部分的ではあるがEUの意思決定において、理事会と同等の権限を有するようになっている。ところが、コミトロジーの第三の手続きである規制委員会は、委員会意見がコミッション提案に同意しなかった場合の最終判断を理事会へ付託するのであり、欧州議会の関与の余地を全く残していないのである。このことは、共同決定の権限が無に帰されているのみならず、コミッションへの監督権限も行使できなくさせるのである。

このような官僚主導の政策決定こそが、欧州統合における「民主主義の赤字」として近年とみに批判されていることであり、コミトロジーはその最たる例となるのである。加えて、コミトロジーの議事録は一切公開されず、実施措置の決定過程は不透明のまま欧州市民の生活を規制することになる。

しかしながら、コミトロジー委員会がきわめてテクニカルな性格を有し、効率的な行政、すなわち政策実施を主要な目的としていることを鑑みると、専門的な知見が不足している欧州議会の参加が、はたしてどれほどの意義を持つのかは、疑問視されるところであり、コミトロジー委員会の参加者の間にも否定的な意見が多い(95)。

その一方で、こうした効率のみを重要視して、統合の営みの現実的要求を先行させることは、あくまでも「善意の専制主義」[96]にすぎず、行為の正統性をもたらすものではないことも明らかである。この意味においてこそ、欧州議会の一貫した批判の正当さがあるといえる。欧州議会の要求も、コミトロジーへの全面的な関与という技術的、実際的に非現実的なものではなく、何らかの監視機能を行使することにより、透明性と説明責任を高めることにある[97]。

こうした状況を改善する処置として、1998年までに見直すことを前提に、1988年の「プラム・ドロール合意 Plumb-Delors agreement」、1993年の「クレプシュ・ミラン合意 Klepsch-Millan agreement」、そして1994年の「暫定合意 *modus vivendi*」によって、コミッションは全てのコミトロジー文書を議会へ送付し、決定までのタイムテーブルも添えること、コミッション提案は議会の意見を十分考慮のうえでなされるべきこと、案件が理事会付託となった場合は、議会の意見が表明された後、その意見を十分考慮のうえで、理事会は決定をくだすこと、などが合意されている[98]。

しかしながらこれらの合意はあくまでも、政策実施措置の決定過程に議会の関与を形式において取り込むに過ぎず、議会制の理解に基づく民主的統制によるチェック機能を保障するものでないことは明らかである。

3.2 権限の委任——政策実施としての

立法機関が行政機関へ権限を委任することは、政府機能が複雑化し拡大していくとともに、現代国家においては広く一般に行われるようになっている。この行政委任においては、法律それ自体は政策の大綱や枠組みを定めるにとどまり、法の執行の具体的な規定を行政府に委任し、通常の委任の内容には、法の執行に関する対象、基準、手続きなどを立法化する権限が含まれる[99]。コミトロジーはこうした行政委任の一環である。欧州共同体（EC）におけるコミトロジー手続きの始まりとなった農業分野の市場調整においては、コミッションの役割については条文による明文規定が不在であった。そこで、立法

機関である「理事会が採択する措置の中で、理事会が定める規定を実施する権限を委員会（コミッション）に付与する」[100]ことになったのである。

こうした制度が設定されたことの本来の目的は、政策執行における効率性の確保であろう。立法機関がすべての詳細な手続きまでをも規定し、統制するのは不可能であり、効率的とも言い難い。そこで、専門的な知見を蓄積している行政部門が、制定された法の施行のみならず、その法を補完する意味で、自ら法の制定をもおこなうことになる[101]。ところが、EC/EU における法の施行は各加盟国政府の手に委ねられているのであるから、それらの法の制定に加盟国官僚の意見を充分に参考にすることは、行政の効率という観点からすれば、きわめて当然のこととなる。コミトロジー委員会の膨張の最大の原因は、まさしくこの点にあったといえよう。

ところが、コミトロジーを伴う権限委任のあり方には、特に第三の手続きである規制委員会をめぐって、委任の範囲と委任の効率という、大きく二つの問題点が指摘されると考える。

コミッション提案に対する意見が、規制委員会において表明されないか、もしくは特定多数決によって否定するものであった場合には、その最終決定の権限は理事会の手に委ねられるのであるから、理事会がいったんコミッションへ委任した権限が、委任者である理事会へ再び戻されることになる。このことは、委任された権限が及ぶ範囲ははたしてどこまでであるか、換言すれば、立法と行政の境界をどこに定めるのか、という問題を喚起する。

コミッションの文書によれば、理事会からの権限委任は次のように説明されている[102]。

まず、理事会がコミッションに対して実施権限を委任することは、実質的に、理事会による立法行為を適用するのに必要な手順をとる権限をコミッションに授権することを意味すること、そしてこれは、立法府によって制定された法を実施するのに必要な決定を行う責任を行政府が負う、という加盟国において一般に行われている方法を反映するものであること、共同体における授権の内容は、前述した準立法、技術的対応、管理の三分野にわたること、というものである。そのうえで、理事会の権限委任を規定している

EEC 145 条に言及して、次の三点を確認している。[103]

1. 理事会はその立法行為において、コミッションへの実施権限委任を規定することを常例とすべきこと。
2. 上記の実施権限の行使に際しては、その統治（to govern）のために、何らかの手続きが設定されうること。
3. 上記の手続きは、前もって理事会により定められた一般規則と原則に整合的であること。

こうした確認事項は、加盟国政府と超国家機関であるコミッションとの連携によって営まれる構造を持つEU行政の特徴を表しているといえる。たとえば、確認事項の第一点目はコミッションと理事会という異なる性格をもつ機関間の権限の均衡をめぐる緊張関係を示唆するものと理解できる。すなわち、コミッションは、条約によって与えられていると解釈できる権限を確保することを主張しているのであり、条約規定に沿った、立法府と行政府というそれぞれの権限の範囲が守られるという意味での、権限の均衡を要求していると理解できるであろう。ところが第二点目についてみてみれば、超国家機関への権限委任に伴うとされる監視システム[104]を容認、すなわち、コミトロジーを通しての加盟国政府による統制を受容しているのである。そして第三点目は、コミトロジーの受容が、コミッションにとっては当然の結果でもあるという帰結に由来する。すなわち、設立条約はコミッションの役割と権限を、理事会が採択する措置の形成に協力すること[105]、とうたっているのであり、こうした条約規定は、法による統治を精神として「本条約により与えられた権限の範囲内で行動する[106]」ことを規定されているEUの各機関を拘束するものである。こうした枠組みの中で、全ての法案の原案はコミッションにより提出されるから、コミトロジー手続きの規定も原則的にはコミッション自身の提案にもとづくものである。ところが問題は、理事会は立法機関としてコミッション提案を修正して、実質的にはいかなるコミトロジー委員会を規定することも可能なのであり、最終的に採択された法は、コミッションが執行の責任を負うのである。

このように、共同体における権限委任は、委任する側である理事会の裁量

の余地を大きく残しているのであり、授権される側であるコミッションは、条文が規定する範囲内で最大の自律性を確保すべく、諮問委員会と管理委員会方式の適用を主張するのである。(107)

コミトロジー第三手続き（規制委員会）がもつ、加盟国政府によるコミッション権限の統制手段という側面が浮かび上がってくるが、規制委員会の実態は、驚くほどにコミッションに対して協力的である。たとえば、農業分野において1962年から1995年の間に、管理と規制両委員会によって表明された意見の数は総数で52、819件を数え、そのうちの否定意見はわずかに13にすぎないという。(108) また別の研究によれば、同じく農業分野において規制委員会に限っての、反対意見の表明による理事会付託のケースはわずかに1―2％であるとされる。(109) 同様な結果は1995年のみにおいても明らかであり、141のコミトロジー委員会が総数2951件の意見を表明しているが、コミッション提案への反対意見はなく、規制委員会をみれば意見表明なしが8件であった。(110)

これらの数字が示しているのは、実施権限の委任に際して、加盟国政府および理事会によるコミッション権限への統制の意思は明らかであるとしても、そのことが実際的に権限の行使を阻害するものとはなっていないということである。権限委任の境界はあいまいであるが、効率的なヨーロッパ政策の実施という合意は、コミトロジーの運用に於いて成立しているといえるであろう。

ところが、効率性が大きく疑問に付された事件が、いわゆる「狂牛病」(BSE, Bovine Spongiform Encephalopathy) 事件であった。(111) 周知の通り、BSEとは脳を犯し、神経細胞をスポンジ状にしてしまう伝染性の病気で、動物のみならず人も含む異種間の感染をする。

BSEはまず1986年11月にイギリスで確認され、1990年には、やはりイギリスにおいて、異種間の感染が実験的に証明された。イギリスは、反芻動物から採られた蛋白質を含む飼料を反芻動物へ与えることを、1988年7月に禁止したが、同様の飼料の欧州大陸への輸出は継続された。この種の飼料は、ようやく1994年6月にコミッションによって禁止された。(112) 1989年11月イギ

リスは汚染された動物を食料生産工程の一切から排除し、同時に6ヶ月以上に生長している牛の組織と内臓の使用を禁じた。EC/EUにおいては、1990年にいくつかの加盟国が単独でイギリスからの輸入を禁止するという態度に出たことに対応して、コミッション提案からいくぶん後退した内容の理事会指令が出された[113]。これ以後は、1992年[114]と1994年にコミッション決定が採択されたのみで、「狂牛病」危機へのEUの対応は、まさしくミニマリストの対応であった。1996年3月22日に、当該分野の専門家によるコミッションへの科学的諮問をおこなう獣医科学委員会（Scientific Veterinary Committee）が全面的に状況を分析し、ようやくBSEが人体の健康に多大な危険をもたらすことを容認した。それに続いて3月27日に、緊急措置としてイギリスからEU加盟国を含む全ての国への、牛乳を除く全ての牛加工品と哺乳類の飼料の輸出を禁ずる「禁輸決定」[115]が採択された。4月1日から3日まで開催された理事会はイギリスの30ヶ月以上の畜牛の屠殺を含む様々な対策を勧告し、6月21、22日に開催されたフィレンツェでの欧州理事会は、「狂牛病」危機に翻弄された。コミッションは「狂牛病」対策に関してイギリス政府との合意を成立させる必要に駆られており、なんとか、部分的屠殺計画と将来の禁輸解除の際のいくつかの条件設定が合意されたのであった。

こうした一連の経過をふまえて、欧州議会が設定したBSEへの対応に関する特別調査委員会の報告書は、コミッションと理事会との対応が事態の緊急性に対していかに適切さを欠いたものであったかを明らかにしている。すなわち、コミッション内での業務の調整のまずさ、加盟国とコミッションとの利害のずれ、加盟国間の利害のずれ、EC法の実施に対する監視の不十分さというコミッションの義務不履行の問題などが明らかにされている。

BSEに関してのコミトロジー委員会は、常任獣医学委員会(Standing Veterinary Committee）であり規制委員会方式（IIIb）によっている。当委員会は、1996年にいたっても、獣医科学委員会の勧告に基づいて提出された、危険とみなされた原料の全ての食糧に関する使用の禁止というコミッション提案に対して、成立に必要な特定多数決を獲得できなかった。次いで理事会へ送られた同提案は、絶対過半数により否決されてしまった。

BSEの危険性がマスコミなどを通して知られるようになった1990年の段階で、獣医科学委員会は、BSEが問題となっている国における牛肉は当時点では危険性はないとしながらも、問題とされている組織の混入を防ぐために切断工程でのチェックを厳重にすることを勧告している。だが現実的には、牛の生産地の特定化を始めとして問題は山積しており、消費者への安全を確保するには程遠い最少限度の対応しかなされなかった。続いて同年6月の理事会で、コミッションはBSEに関する広範囲の調査を実行することが決定された。しかしながらコミッションはここでも非常に狭義の調査にとどめ、その内容はイギリスが独自に行った調査を補完する程度のものに終わっている。6月の理事会の後、BSEに関する特別の検査チームが二度にわたってイギリスへ送られているが、その結果、危機に対処するにはEC法に重大な欠陥があることが報告された。驚いたことには、この報告書はコミッションの担当者の目に触れることなく行方不明になってしまったようである。そして、1994年にいたるまで、コミッションによる何らの法的措置もとられることはなく、BSEの被害を広めてしまうこととなったのである。

コミッションはこうした後手に回った対応を、1990年当時はコミッションが何らの措置を施行できる法的根拠が不在であったこと、したがって対策の最終責任は加盟国政府にあったこと、立ち入り検査の実施をはじめ多くのことを実行するには人手が不足していること、などと説明している。こうした言い訳の是非はともかくとして、BSE危機は、公衆衛生のような広い範囲での影響が懸念されかつ緊急を要する事態に対峙したときに、超国家機関による適切な行政が機能しないことが暴露されたケースとして記録に残ることになる。そこでは、加盟国の政治的思惑が優先し、最終決定権を有する理事会とその擬似制度であるコミトロジー規制委員会とによって、コミッションはミニマリストの行政機関でしかなかったのである。

3.3 制度の政治化

単一欧州議定書以来、制度改革の問題として注視されるようになってきた

コミトロジーは、共同体内の機関間の権限の均衡という微妙な問題を明らかにしている。この問題は、マーストリヒト条約によって共同決定方式が規定されて以来、より先鋭化しているといえる。すなわち、コミトロジー手続きの実質的過程から排除されている欧州議会は、共同決定権をたてに制度の不合理性を批判し、かたや理事会は、共同決定が適用される分野においてほど、コミトロジーの規制委員会方式を適用する傾向を見せている[116]。コミッションは、委任された実施権限の自律性の確保と加盟国の干渉を最少のものとすべく、法案の提案には諮問委員会を常例とすべく主張しているし、なによりマーストリヒト条約の起草に際しては、法案の発議権の独占的確保に最大の努力を払ったという経緯もあった。

アムステルダム条約付則の宣言書は、コミトロジーの改正案の1998年内の提出を定めているが、その第一案が、1998年6月にコミッションにより提出された[117]。それによれば、同提案の目的として次の五項目があげられている。

- 実施手続きの指針となるクライテリアを設定し基本的立法の採択を容易にする
- 上記手続きを簡素化すると同時に、意思決定の効率性を保障する。そのためには、コミッションが手続き規則のモデルを採択する
- 現存する手続きを、当決定による新規手続きにそったものとし、1987年の「コミトロジー決定」は廃棄される
- 行政権と立法権との分立を尊重し、政策実施への共同体立法当局による監視を向上させる
- 立法措置の採択は立法当局によってなされることを確実にする

続いて以下のような条文が提案されている。まず第1条で、実施権限は特定の場合を除いてコミッションへ委任され、手続きは第3条から第6条による規定に従い、どの手続きを適用するかは第2条が設定するクライテリアに依拠すること、続く第2条は、コミトロジー手続きの適用のためのクライテリアを示し、管理委員会を農業など共通政策に関する分野、予算措置を必要とするプログラム実施、補助金事業の分野とし、第一次EC/EU法の修正などに関する一般的事項の場合は規制委員会を適用するとし、それ以外の全ての

場合は諮問委員会方式を適用することを明確にしている。第3条は「コミトロジー決定」と同様の諮問委員会手続きを規定しているが、議事録を残すことを規定した項が削除されている。第4条は管理委員会の手続きを規定し、否定意見の場合は、三ヶ月以内に理事会が別の措置を決定することも可能であるとする *filet* 方式のみが規定されている。一方、規制委員会においてコミッション提案に対して否定意見が採決された場合は、コミッションが提案を採択することはなく、新しい提案を基本条約が定めるところにしたがって提出するとしている(第5条)。すなわち、否定された提案はその段階で廃案となり、新たな提案には通常の決定過程が適用されるのである。このことはすなわち、共同決定が規定されている分野においては、欧州議会が最終決定に関与することを可能にするものである。議会の扱いについてはこのことと同時に、定期的な情報の提供を第7条で明文化している。第6条で規定されている保障措置については、「コミトロジー決定」と大きな違いはない。

この提案でコミッションが意図しているのは、目的の事項にも記されている通り、立法と行政の権限の分立を明確にすること、すなわち立法機関としての欧州議会の立場を明確にすると同時に[118]、立法の始まり（コミッション提案）と終わり（政策実施）をも明確にする[119]、そのことによって行政機関としてのコミッションの自律性を最大限確保することにあるといえよう。

これに対して欧州議会は早速、動議原案を準備している[120]。それによれば、新提案が共同決定権への考慮を示している点を評価しながらも、実施の監視について共同体三機関間の合意を成立させる必要を主張している。理事会においては、同提案はCOREPERでの議論に付されているが、COREPER IでもIIでもなく、コミッションを含む「議長の友人グループ Friends of the Presidency Group」が結成され、同グループによって審議されることになった。その意図は、コミトロジーにおける欧州議会の関与や加盟国権限の保持の度合いに関する、加盟国間の利害の相違を調整しようというものである[121]。

このように、コミトロジーは、その本来の目的である効率的な政策執行の観点は後ろへ退き、共同体の三機関がそれぞれの権限を確立、拡張しようとするアリーナと化しつつある様相を呈している。もしそうであれば、欧州統

合の営みを牽引しているコミトロジーが内在させている「民主主義の赤字」と「透明性」の欠如の問題は解消へ向かうどころか、一層の拍車がかかることにもなりかねないであろう。

まとめと展望

1962年の共通農業政策の実施に際して、市場調整の分野において、より効率的な政策の実施を主眼として、加盟国の協力を確保する意味合いの強い、加盟国政府官僚によって構成される委員会による諮問制度が開始された。コミトロジーの始まりである。それは民主的統制と権限委任による効率的行政という、少なくとも二つの課題を内在させたまま広く定着していった。民主的統制は、過程の不透明さと欧州市民の不在という民主主義の手続きと参加を問題とし、効率的行政は超国家機関における権限の関係を問題としている。

農業政策のきわめて限定された分野から、農業のみならずあらゆる分野へとコミトロジーの援用が広がっていき、委員会の手続き方法も多様なものとなって、コミトロジーはECにおける意思決定の複雑さの象徴とされるようになった。EC/EUにおける政策実施段階での意思決定の方法としてコミトロジーがこのように膨張を続けたのは、EUの構造によるところが大きいと考えられる。すなわち、EC/EU政策として立法化されたEU法の実施は加盟国政府の責任において行われるのであり、コミッションは実施状況の監視の責任を負う。したがって、EC/EU政策の効率的な実施において、加盟国政府の協力、加盟国とコミッションとの意思疎通が重要であることは十分に理解できるものである。その意味で、コミッション職員が議長を務め、各加盟国の行政の専門家である官僚によって構成されるコミトロジー委員会は、加盟国と超国家機関との情報の交換と学習の場を提供し、よりスムーズなヨーロッパ政策の実施を可能とする機能を果たす側面も持つ。そして、こうした場での審議を通じて、一国のみの行政ではなく、ヨーロッパレベルの行政への理解と精神が培われていく可能性をみることもできる。すなわち、統合の営みを実施する中核となっているといえよう。

そうであれば同時に、ヨーロッパの統合は、あくまでもテクノクラートによって牽引されたエリートによる統合、「善意の専制主義」を免れえないことになる。そこには欧州市民はおろか、直接選挙で選出された欧州議会の議員も不在なのである。マーストリヒト条約の批准をきっかけに吹き出した、こうしたEUのあり方に対する批判へ答えることも求められるのである。その試みは、EC/EU政策への一般市民の参加の招聘に見出すことができる。たとえばBSE危機の善後策として、1998年5月に屠殺後BSEテストの評価作業への民間の参加が公募され、10機関からの応募があり、そのうちの4機関が選ばれて、欧州共同体（EC）に付設されている共同研究所（JRC）の一つであるベルギーのヘール（Geel）研究所と共同で、1999年4月完了を目指して作業中である[122]。また、ECの科学技術分野における研究開発政策の中心は、重点分野別に個別のプロジェクトを策定した「枠組みプログラム Framework Programme」であるが、当プログラムは予算の執行を伴うために、必ずコミトロジー手続きが規定されている。「枠組みプログラム」の実施においては初めて、最も新規の第5次プログラム（1999—2002）から、コミトロジーとは別に個別のプロジェクトの実施に対して助言と諮問を行う「諮問グループ Advisory Group」のメンバーが公募されている[123]。その役割は実質的にはEU政策の実施のチェックであり、メンバーとは具体的には団体や組織の代表であり、加盟国政府、欧州議会、科学者や技術者の専門家団体、消費者団体、企業団体、その他科学、技術、社会経済的な目的を有する一般的な組織などが列挙されている。欧州議会も加盟国政府も一括して他の社会集団と同様に、「諮問グループ」として位置づけられていることは注意を要する。政策形成段階における専門家による諮問とは切り離して、こうした幅広い社会における市民層からのEC/EU政策の実施への監視や諮問などによる参加が制度付けられることは、主権国家において発達してきた議会制民主主義の枠を超えて、新しい民主的な統治方法の模索として期待できるものである。「市民にできる限り近接した意思決定」をうたったサブシディアリティ（補完性）原理に沿った試みとしての一面とも評価できるであろう。

しかしながらコミトロジーは、EU加盟国政府の代表から構成される委員

会が、超国家機関であるコミッションが権限として有するはずのEC政策の実施措置の採択を統制し、最終決定が理事会へ戻される場合もありうるとする手続きである。コミトロジーは三種類の手続きを規定しているが、最終決定が理事会へ付託される第三の「規制委員会」が意図していたのは、加盟国間の意見の不一致により政策の実施措置が不成立に終わった場合に、何らかの決定をもたらすことであったと思われる。しかしながら、「狂牛病」対応に見られたように、加盟国間の思惑の相違がヨーロッパレベルの政策の実施について合意を成立させ得ない場合に、コミッションはなす術を持たず、最終決定機関としての理事会はコミトロジー委員会の不足を補うのではなく、拡大するのみであることが明らかになった。そこでは、委任された実施権限は機能せず、ヨーロッパレベルの政策の効率性はおろか、その成立さえも見ることができなかったのである。コミッションが提案している「コミトロジー決定」の改正案は、規制手続きにおける理事会付託を削除しているが、それは立法の終わりを政策実施の始まりと位置づけ、超国家的行政機関としてのコミッションの自律性を明らかにしようとするものであろう。

コミトロジーの運用をめぐるEC/EUの三機関、すなわち欧州議会、理事会、そしてコミッションそれぞれの権限や影響力の確保への論争は続きそうである。それは民主主義という道具立てのもとで、コミトロジーをEU内部における権限をめぐるアリーナとしている。加えて、今後コミトロジーにおいて加盟国の影響力がいかなる分野に発揮され、コミッションの裁量がいかなる分野におよび、コミトロジーの適用そのものがいかに増減するのかなどの運用の姿は、ヨーロッパ行政の性格を反映するものであろう。こうしてコミトロジーは、EUがいかなる政体へ向かおうとするのかを理解する一つの指標を提供してくれるかもしれない。

（1）欧州共同体（The European Community, EC）とは、1993年に発効した欧州連合条約（Treaty on European Union, TEU, いわゆるマーストリヒト条約）により、共通外交・安全保障政策（CFSP）、司法・内務協力（CJHA）とともに、欧州連合（European Union, EU）を構成する「三本柱」のひとつである。CFSPとCJHAは、あくまでも政府間の協力事項であるが、ECは、独自の立法、行政、

司法の機関を持ち、直接選挙で選ばれた議員からなる議会と会計検査院とを有している。EC の権限が及ぶ政策分野は、マーストリヒト条約により、単一市場形成のための政策分野から、通貨および政治連合へ向けて大幅に広がった。

（2） TEU 189 条。

（3） コミッション Commission は、一般には「委員会」という訳語が定着しており、EC/EU の行政機関としての European Commission は「欧州委員会」と呼ばれている。しかしながら本稿における考察の対象は様々な性格の committees であり、committees の日本語訳も、一般的には「委員会」である。したがって、本稿では、混乱を避ける意味で、欧州委員会は「コミッション」と記述する。なお、EC/EU の構造、および諸機関とその役割については、本稿の第 2 章 1 節、EC の政策決定過程を参照のこと。

（4） OJ L 197/33-5, 18.7.87 (87/373/EEC) .

（5） コミッションは、1998 年 6 月に、理事会と欧州議会に対して第一回目の提案文書を提出した。夏期休暇あけの九月から、当提案についての常駐代表（CORE-PER）レベルでの審議が開始されている。

（6） Christian Joerges, Jürgen Neyer は、これを「審議的超国家主義(deliberative supranationalism)」とよぶ。Christian Joerges and Jürgen Neyer, "Transforming strategic interaction into deliberative problem solving : European comitology in the foodstuffs sector," *Journal of European Public Policy,* Vo. 4, No.4, 1997, pp.609-25.

（7） 日本人によるコミトロジーを論じたものとして、Ken ENDO, "Institutional Leadership of Jacques Delors : A Half-Success in Comitology Reforms," *THE HOKKAIDO LAW REVIEW,* Vol.XLVIII, 1998, No.5.

（8） 欧州議会の批判のほかに、憲法学者であり統合の論客であるＪ.ワイラー（Weiler）は Die Zeit のインタヴューで、EU 市民に直接関わる事柄について官僚のみが何の統制も受けることなく決定する手続きであるとして、厳しいコミトロジー批判を述べている。*Die Zeit,* 22 Okt. 1988, Nr, 44, S.9.

（9） コミトロジーComitology という奇妙な用語は、EU ジャーゴンの一つに数えられるであろう。委員会を多用する方式は、EC/EU においては早くから存在していたが、コミトロジーという呼び名の表記は、commitology, committology, cometology など多様であった。comitology とする表記は、1987 年 7 月 13 日理事会決定、および、欧州裁判所判決（[1988] ECR 5616,5627）に使用されており、この表記が標準化しているとみなせるであろう。また、インターネット上の EU のホームページには、Committee procedure ("comitology") の小題で簡単な説明が載せられている。http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000c.htm.

(10) Rys Dogan, "Comitology : Little Procedures with Big Implications," *West European Politics,* Vo.20, No.3, 1997, p.39.

(11) コミッションには、1998 年現在で 25 の総局（Directorate-General, DG）があ

り、それぞれの担当分野を持つ。たとえば、DG Ⅰは外交、DG Ⅱは金融、DG Ⅲは産業政策、…などである。コミトロジーへの参加は、一般的に局長(Director)レベルである。

(12) TEU 148条。

(13) Christopher Docksey and Karen Williams, "The Commission and the execution of Community policy," in G.Edwards and D.Spence (ed.), *The European Commission,* Longman Current Affairs, 1994, p.126.

(14) 原文は、英語表現によれば、The Commission *may* defer application …である（強調は筆者)。OJ No.L 197/34.

(15) 原文は、英語表現によれば、The Commission *shall* defer application …である（強調は筆者)。*Ibid.*

(16) Kieran St Clair Bradley, "Comitology and the Law : Through a Glass, Darkly," *Common Market Law Review,* Vo.29, 1992, p.707.

(17) Mark A.Pollack, "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community," *International Organization,* Vo.51, No.1, Winter 1997, p.115.

(18) EEC 43条は、〔共通農業政策の確立および実施〕と規定されており、4項からなる。その第1項において、委員会（コミッション）が加盟国会議を招集すること、会議は農業の基本指針を策定すること、委員会は加盟国の農業政策を比較検討のうえ、その資源および必要量についての報告をなすことが定められている。第2項において、委員会（コミッション）は、条約発効後の二年以内に共通農業政策の策定および実施などに関する提案を行い、理事会はその提案に基づいて、全会一致(CAP実施の始めの二段階)もしくは特定多数決により、規則もしくは命令、または決定を作成することが定められている。

145条は、〔閣僚理事会の権限〕を規定しているが、実施権限の他機関への付与を定めた項はこの当時は存在していない。そこで規定されているのは、加盟国の一般的経済政策の調整の確保と決定権の行使である。このことから、実施権限の委任は、委員会が加盟国会議を招集する義務と、理事会の経済政策調整確保の義務、に依拠しているものと考えられる。

(19) Christoph Bertram, "Decision-Making in the E.E.C. : the Management Committee Procedure," *Common Market Law Review,* Vo.5, 1967-1968, pp. 247-249. Kieran St Clair Bladley, *op.cit.,* p.706.

(20) JO 20.4.1962, Règlement No.19. (1962年4月4日理事会規則第19号) Article 25. 当時のEEC公用語に英語は含まれていない。

(21) EEC 148条に規定されていた特定多数決の成立のための、加盟国六カ国時代の票数。

(22) Op.cit., (Règlement No.19), Article 26, JO 943/62.

(23) *Second General Report on the Activities of the European Economic Communities,* 1968, p.484.

(24) Op.cit., (Règlement No.19), Article 22, point 2, 942/62.

(25) 例えば、年代順にみていくと、1964年、欧州農業指導補償基金の参加条件に関する理事会規則17号、1965年、農業記録の情報ネットワーク作成に関する理事会規則79号、1966年、農業単位の構造の研究の基本調査の実施に関する理事会規則70号、などである。Bertram, *op.cit.*, p.249.

その数は、1970年までには14と報告されており、1977年には18まで増加している。Ch. Demmke, E. Eberharter, G. F. Schaefer & A. Türk, "The History of Comitology," in Robin H. Pedler and Guenther F. Schaefer (ed.), *Shaping European Law and Policy : The Role of Committees and Comitology in the Political Process,* European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996, pp.61-62.

(26) Peter Schindler, "The Problems Of Decision-Making By Way Of The Management Committee Procedure In The European Economic Community," *Common Market Law Review,* 8, 1971, p.184.

(27) Bertram, *op.cit.,* p.262.

(28) *9th General Report on the Activities of the Community (1 April 1965 - 31 March 1966)*, 1966, point 13. 加盟国は、国家の死活的利益に関する事項に関しては、全加盟国の合意が得られるまで協議を続けることを確認した。これ以後、現実としては理事会の全ての決定は全会一致となり、1986年の単一欧州議定書(SEA)の批准まで、政治的には政府間主義が凌駕し、統合の停滞をもたらした、とされている。ジェネラルレポート第9号は、その第1章を特に、THE GENERAL SITUTAION OF THE COMMUNITY (July 1965 to February 1966)として、「空席危機」から「ルクセンブルクの妥協」に至るまでの状況を説明している。EC/EUの歴史において、記録に残る事件であった「空席危機」の評価と、こうした状況にいたるまでのフランスと共同体の当時の時代背景の参考になる分析として、Henri Brugmans, *L'idée Européenne 1920-1970,* Chapitre XII Crise ou Désintégration ? De Tempel, Bruges, 1970.

(29) *Bulletin de la Communatué économique européenne,* Bruxelles, mars 1966, pp.6-7.

(30) 理事会規則802/68により［原産地委員会］(JO 1968, L 148)、理事会決定68/361により［常任家畜委員会］(JO 1968, L 255)、理事会規則97/69により［共通関税税率序列委員会］(JO 1969, L 14) の三委員会である。もっとも、これらの委員会の設置を規定した規則や決定においては、規制委員会 (comité de réglementation, regulatory committee) という呼び方はされておらず、単に、委員会 (committee) とされている。

また、こうした新しい形式の委員会による、コミッションへの委任権限の行使を規制しようとする傾向を法的観点から批判したシンドラーは、《「広義の」管理委員会手続き (the management committee procedure "in wider sense")》と

定義している。P. Schindler, *op.cit.*, pp.185-186.

(31) 委員会制度の始まりの時点から今日まで、諸委員会の正確な数を知ることは不可能に近い。また、コミトロジー委員会に関して公表されている報告書も限られている。1980年10月31日現在で、設立条約に基づく委員会を含む常任委員会の数が、およそ240と報告されている。そのうちのコミトロジー委員会は、諮問委員会19、管理委員会27、規制委員会47、となっている。

Bulletin of the European Communities, Supplement 2/80, Council and Commission committees, Commission of the European Communities, 1980.

(32) 1972年にパリで開催された欧州首脳会議において、共同体の活動の法的根拠として、EEC 235条を積極的に援用することが合意された。このことの意義については、拙稿「欧州裁判所と欧州統合」『九大法学』第74号、1997年、255頁。なお、「欧州裁判所と欧州統合」の稿において、パリ首脳会議を「1974年」としているが、「1972年」の誤りである。

(33) Ken Endo, *op.cit.*, p.1302.

(34) COM (86) 35 final, Brussels, 3 March 1986.

(35) 300という数字は修辞であるとしても、いかに多くの形式の委員会が手続きとして存在していたかが窺い知れるであろう。*Bulletin of the European Communities,* 10, 1986, point 2.4.22., p.87.

(36) *Bulletin of the European Communities,* 12, 1985, point 1.1.3., p.12.
Ibid., 1. 1986, point 2.4.6., pp.61-62.

(37) この事実は、後になって、理事会、コミッション、欧州議会の三機関間の権限の均衡に関して、対立的論争をもたらしていくことになる。

(38) TEU 144条。

(39) TEU 140条は、欧州議会とコミッションおよび理事会との関係を定めているが、当該条項が規定しているのは、コミッション構成員（委員）の議会への参加と発言の権利および議会からの質問への回答の方法、そして、理事会の議会に対する発言権である。欧州議会が、立法において理事会と同等の共同決定権を持つのは、マーストリヒト条約以後のことである。

(40) 総会決議（OJ 17.1.1962)、欧州議会動議（EP Doc.119, 30.9.1968）などに表明されている。

(41) 欧州議会は、1970年以来、予算に関する修正権限を有し、1975年に同権限は条約に明記された（TEU 203条)。理事会での審議を経た後、採択された予算の最終案に署名するのは、欧州議会議長である。予算以外の分野においても、欧州議会の権限は、同意手続き、協力手続きなどの導入によって漸次強化されていき、マーストリヒト条約によって、共同決定手続きが導入された。これによって、限られた分野ではあるが、実質的な立法機関としての役割を有したといえる。

(42) European Parliament, *Working Documents,* A 2-78/86, 2 July 1986.

(43) *Bulletin of the European Communities,* 10-1986, point 2.4.22, pp.85-86.

(44) *Ibid.*, p.85.

(45) European Parliament, *op.cit.*, point IV.1.1, p.18.

(46) *Ibid.*, point IV.1.3, p.18.

(47) *Ibid.*, point IV.2, p.20.

(48) European Parliament, *Working Documents*, Document A 2-78/86/ANNEX, 7 July 1986.

(49) *Ibid.*, Amendment No.8, p.14.

(50) ドロール委員長は、当議論の意味するところは、SEA を署名した 12 カ国の政府が、果たして本気で SEA の精神を生かそうと考えているかどうかである、として次のように議会へ答弁している。

「…この先、12 カ国はきっとやろうとはしないでありましょう。ほんの 2 日前、研究担当閣僚理事会ですでに経験済みなのであります。そこでコミッションはあたかもイスタンブールのバザーでのカーペット売りのように、倍の値段を吹っかけているかのごとくに取り扱われたのであります。一体われわれを何だと考えているのでありましょう。この 22ヶ月間、私たちはいっしょに作業をし、皆さん方の中にはわれわれを腰抜けだとお考えになってしまうほどのプラグマティズムと現実主義とを示してきたというのに、あの全ての 12 カ国は、SEA を冷たくも疑ってかかっているのです。…コミッションの考えは、理事会に対して、われわれは道理をわきまえた人間であり、決して、繰り返しますが、決して、倍の値段を吹っかけているのではなく、我々が規制委員会を含む三種類の委員会を提案するのは、いくつかの加盟国の疑念を許容し、理解しようとすることの現れであることをわからせなければならない、ということなのであります。」

Bulletin of the European Communities, op.cit., point 2.4.22, p.86.

(51) "The Commission shall be *assisted* by a committee ...", Article 2, PROCEDURES I.II.III, OJ L 197/33, 18.7.87, 87/373/EEC. (強調は筆者)

(52) TEU 4 条。

(53) 1997 年を例に取れば、コミッションによる立法措置は、規則 760、指令 35、決定 635 の合計 1430 件を数える。ちなみに、共同決定による立法措置は、規則 1、指令 20、決定 7、理事会単独による立法措置は、規則 208、指令 14、決定 157、となっている。

General Report on the Activities of the European Union, 1997, p.443, Table 28.

(54) 欧州裁判所についての概説書はいくつかあげられるが、その一つとして、Jean-Denis Mouton et Christophe Soulard, *La Cour de justice des Communautés européennes*, P.U.F. (*Que sais-je? 2102*), 1998. また、拙稿、「欧州統合と欧州裁判所」『九大法学』第 74 号、1997 年、も参照のこと。

(55) 1979 年に初めての欧州議会議員の直接選挙が行われた。しかし、選挙の方法は統一されておらず、加盟国単位で行われている。

(56) EC 189 b 条において「共同決定手続き」、同 189 c 条において「協力」手続きが規定されている。これらの手続きに関する解説は、TEU 合意の後、数多く出されている。わかりやすく紹介されているものとして、たとえば、鷲江義勝「EU の共同決定手続きについての一考察――音声電話命令の政策決定過程を中心として――」『同志社法学』第 48 巻、第 4 号、1996 年所収。特に、1368-1371 頁。

EC 189 b 条は、アムステルダム条約では、251 条となる。

(57) ただし、議会の単純過半数でコミッションに対する立法請求権が成立する。EC 138 条 b 2 項。

(58) TEU は「ヨーロッパ市民権」という条項を新しく挿入した。それによると、「加盟国の国民は全て EU の市民権を持つ」ことが規定され、その権利として、域内の自由移動、居住地に関わらず加盟国地方議会の選挙・被選挙権および欧州議会の選挙・被選挙権、外交的保護請求権、欧州議会およびオンブズマンへの請願権、が列挙されている。(EC 8 条、8 a, 8 b, 8 c, 8 d 項。)アムステルダム条約は、8 d 項に、EC 諸機関との関係における全ての公用語使用の権利を追加した。

なお、欧州市民権については、安江則子『ヨーロッパ市民権の誕生』丸善ライブラリー、1992 年、を参照のこと。

(59) Helen Wallace, "Politics and Policy in the EU : The Challenge of Governance," in H. Wallace and W. Wallace (ed.), *Policy Making in the European Union,* 3rd edition, O.U.P., 1996, p.26.

(60) 欧州議会は、当初は Assembly と呼ばれて、加盟国の国会議員の兼職であったが、1979 年に、直接選挙が導入され、欧州議会議員として選出されるようになった。

(61) 安江、前掲、82 頁。

(62) EC/EU 法の直接適用性と優位性についての解説書は、枚挙にいとまがないが、その一つとして、拙稿、前出。

(63) TEU, EC 157 条。

(64) Policy Network 論は、イギリスにおける中央と地方の政府間関係を説明するモデルとしても用いられているが、このモデルを応用して EC/EU の政体を説明する論が近年多く見られる。たとえば、John Peterson, "Policy Networks and European Union Policy Making : A Reply to Kassim," *West European Politics,* Vo.18, No.2, 1995.

(65) Guy Peters, "Agenda-setting in the European Community," *Journal of European Public Policy,* Vo.1, No.1, 1994, pp.15-17.

(66) 「委員会による統治」という表現は次の二論考による。Dusan Sidjanski, "Communauté européenne 1992 : gouvernement de comités?" *Pouvoir,* No.48, 1989. Peter van der Knaap, *op.cit.,* p.83.

(67) Peter Haas, "Introduction : epistemic communities and international

policy coordination," in *International Organization,* Vo.46, No.1, Winter 1992.

(68) 公式、非公式に存在する様々な委員会の総数は、一説には3,000あまりともいわれている。そのなかで、1995年に限っていえば、理事会による立法でコミッションが諮問を義務づけられた委員会として、224が新しく設置され、そのうち政策実施に関わるコミトロジー委員会は141である。Giuseppe Ciavarini-Azzi, "*The Commission Viewpoint,*" paper presented at the Conference on Social Regulation Through European Committees : Empirical Research, Institutional Politics, Theoretical Concepts and Legal Developments, Robert Shuman Centre, European University Institute, Florence, 9 & 10 December, 1996.

(69) 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年、212頁。

(70) 経済社会評議会（Economic and Social Committee）と、地域評議会（The Committee of the Regions）がある。ESCは、1958年に石炭鉄鋼共同体の発足と同時に設置され、CoRは、1993年、マーストリヒト条約により設置された。TEU 194～198条はESC, 198 a, 198 b, 198 c条はCoRに関する条文である。1995年以来、両評議会とも、各加盟国政府から提出されたリストに基づいて理事会が任命する222名の評議員から構成される。評議員は、ESCは経営者代表、労働者代表、その他の諸利益代表の三グループにより構成され、CoRは、EU加盟国の自治体の長などの地域の代表者からなる。

(71) TEU 151条、第1項。

(72) Lasok & Bridge, *Law & Institutions of the European Union, Sixth edition,* Butterworths, London, 1994, p.207.

(73) 欧州裁判所（ECJ）は、1996年3月19日判決において、COREPERは理事会の補助機関であり、条約によって決定権限を付与されている機関ではない、との判断を示した。Case C-25/94, Commission v. Council.

(74) Wolfgang Wessels, "The EC Council," in R. O. Keohane & S. Hofmann (ed.), *The New European Community,* Westview Press, 1991, p.140. また、イギリスの『エコノミスト』誌は、常設のコラムにCOREPERをとりあげ、「ヨーロッパの取締役会」として紹介している。CHARLEMAGNE, Coreper, Europe's managing board, *The Economist,* August 8th-14th 1998, p.44.

(75) たとえば、DGXII（研究開発総局）の「枠組み計画」を例に取ると、作業部会は、毎週月曜日の午後、加盟国常駐代表部の科学技術、研究開発担当の参事官、アタッシェレベルの専門家全員（15名）が参加して開催される。

(76) Council of the European Communities, *Guide to the Council of the European Union,* 1993, p.54.

(77) G. Edwards and D. Spence (ed.), *op.cit.,* p.153.

(78) Council of the European Communities, *op.cit.,* pp.51-54.

(79) 1997年6月、および1998年9月のDGXIIでのインタヴューによる。

(80) このような視点に立っての分析として、たとえば、次の二つの論考を参照のこと。

John Peterson, "Decision-making in the European Union : towards a framework for analysis," *Journal of European Public Policy,* Vo.2, No.1, 1995.

M. P. C. M. van Schendelen, "'The Council decides' ; Does the Council Decide?" *Journal of Common Market Studies,* Vo.34, No.4, 1996.

(81) 前出、筆者によるインタヴュー。

(82) Ch. Demmke, E. Eberhartere, G. F. Schaefer & A. Türk, "The History of Comitology," in Pedler & Shaefer (ed.), *op.cit.,* p.81. 資料の原典は Institut für Europäische Politik, *'Comitology — Characteristics Performance and Option', Preliminary Final Report for the EC Commission,* Bonn, 1989.

(83) 理事会からコミッションへの執行権限の委任は、EEC 145 条 3 項が、単一欧州議定書により修正追加されることにより、明文規定された。このことの意義については、高橋雅夫、「単一欧州議定書に基づくコミッションへの執行権限委任について」『季刊行政管理研究』第六巻、第 42 号、1988 年、を参照のこと。

(84) SEC (90) 2589 final, *Communication from the Commission to the Council,* CONFIRMENT OF IMPLEMENTING POWERS ON THE COMMISSION, Brussels, 10 January 1991, point 4., p.2.

(85) R. Dogan, *op. cit.,* p.36.

(86) たとえば、地方自治のあり方をアングロサクソン系諸国では分権・分離型、大陸系諸国では集権・融合型と分類でき、中央から地方への権限委任の方法の違いが説明される。西尾、前出、57-63 頁。

また、イギリス人法学者、Hugh Collins は、ローマ法の伝統と慣習法の伝統の違いに着目して、EU 共通の私法を制定することの困難さを明らかにした。(1997 年 12 月 2 日、九州大学法学部での講演。)

(87) 1998 年 9 月の筆者のインタビューに際して、EC の諸委員会に参加することにより「ヨーロッパクラブ」とでも形容できる同胞意識が、参加者の間に育っていくことを強調する EU 官僚は何人もいた。

(88) Ch. Joerges et al., *op.cit.,* p.620.

(89) R. Dogan, *op.cit.,* p.38.

(90) EU 環境政策のイギリスとドイツにおける実施を、それぞれの国の行政の伝統の違いに着目して比較して、EU 政策の効率的実施には現存の行政構造がいかに影響を与えるかを明らかにしたものとして、Christoph Knill and Andrea Lenschow, "Coping with Europe : the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy," in *Journal of European Public Policy,* Vo.5, No.4, 1998, pp.595-614.

(91) René Van den Polder, "Lobbying for the European Airline Industry," in R.

H. Pedler and M. P. C. M. van Schendelen (ed.), *Lobbying the European Union,* Dartmouth, 1994, p.119.

(92) R. Dogan, *op.cit.*, p.39.

(93) 1998年9月4日、コミッション事務局（SG）でのインタヴュー。

(94) 総会決議（OJ 17.1.1962）、欧州議会動議（EP Doc.119, 30.9.1968）などに表明されている。

(95)「食糧添加物常任委員会」に対して実施されたアンケート項目の一つに、「議会はコミトロジーに参加すべきか」という問いがあり、yesと答えたのは、対象となった14カ国のうちわずか1カ国の代表のみであり、残りの13カ国はすべて必要なし、もしくは意見なしとなっている。Christian Joerges and Jürgen Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes : The Constitutionalisation of Comitology," in *European Law Journal,* Vo.3, No.3, 1997, Table : Compilation of questionnaires from 14 delegates of 11 Member States in the Standing Committee for Foodstuffs.

(96) 一部のエリートや官僚主導による欧州統合のあり方を指して言った欧州委員会ドロール前委員長の言葉。拙稿、「善意の専制主義を超えて」宮島喬編『現代ヨーロッパ社会論』人文書院、1998年、所収。

(97) Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, *The European Parliament,*" 3rd edition, London, 1995, p.256.

(98) OJ C 43/40-41, *Modus Vivendi,* 18 January 1995.

(99) 西尾、前出、343頁。阿部斉『政治学入門』岩波書店、1996年、33-34頁。
たとえば、これらの二次立法はEU加盟国の中では、イギリスでは "statutory instruments", "order in Council"、大陸においては "decrees" "decret" などと称されている。

(100) EEC 145条。

(101) 阿部、前出、34頁。

(102) Commission of the European Communities, *op.cit,* point 3, 4, p.2.

(103) *Ibid.,* point 6, p.2.

(104) Mark A. Pollack, "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community," in *International Organization,* Vo.51, No.1, Winter 1997, pp. 114-116.

(105) EC 155条。

(106) TEU G 3 b条 第1項。

(107) Commission of the European Communities, *op.cit.,* points 11-19, pp.4,5.

(108) Josef Falke, "Comitology and Other Committees : A Preliminary Empirical Assessment," in R. H. Pedler et al., *op.cit.,* p.141.

(109) Demmke et al., *op.cit.*, p.81.

(110) Giuseppe Ciavarini-Azzi, *The Commission Viewpoint,* submitted to a

Conference of Robert Schuman Centre, EUI, Florence, 1996, p.3. ちなみに、管理委員会の意見表明がなかったケースは、324件であった。意見表明がない場合は理事会の付託となるが、結果的には大半のコミッション提案が、数ヶ月の遅れで実施されることになる。委員会が否定意見を打ち出すのではなく、期限内に意見を表明せずに終わることには、高度に政治的な要因がないかぎり、通常は明確な理由はなく、単に緊急事項とみなされなかったという程度の理由のようである。(1998年9月4日の、コミッション事務局 (SG) コミトロジー担当官とのインタヴューによる。)

(111) 以後のBSE危機に関する記述は次の報告書による。European Parliament, Session Document, *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, Part B : Work of the Committee of Inquiry and Basic Data,* Temporary Committee of Inquiry into BSE, Rapporteur : Mr Manuel Medina Ortega, A 4-0020/97/PartB, 7 February 1997. OJ C 239, 17.8.1996.

(112) OJ L 172, 7.7.1994. p.23. (Commission Decision 94/381/EEC)

(113) OJ L 363, 27.12.1990. (Council Directive 90/667 EEC)

(114) OJ L 359, 9.12.1992. (Commission Decision 92/562/EEC)

(115) OJ L 78, 28.3.1996. (Commission Decision 96/239/EC)

(116) 単一欧州議定書発効の1987年から1990年11月30日までの4年弱の期間に適用されたコミトロジー委員会の数は次表の通りである。((J)は、共同決定分野におけるコミトロジー委員会の数を表す。)

委員会形式	コミッション提案数(J)	理事会採択の数(J)
諮問、技術基準	99 (30)	70 (18)
管理(a)	64 (1)	67 (1)
管理(b)	3 (1)	10 (1)
規制(a) filet	70 (11)	72 (26)
規制(b) contrefilet	7 (0)	37 (0)
保障措置	10 (0)	11 (0)
総　　計	253 (43)	267 (46)

出典：Commission of the European Communities, *op.cit.,* Comparative table of procedures proposed by the commission and procedures adopted by the Council より抜粋、手直しのうえ筆者作成。

(117) COM (1998) 380 final, 98/0219 (CNS), Brussels, 24.06.1998, *Proposal for a COUNCIL DECISION laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission.*

(118) 1998年9月9日、コミッション法務局のコミトロジー担当部長 (Director) とのインタヴューによる。

(119) 1998年9月4日、コミッション事務局 (SG) コミトロジー担当官とのインタヴューによる。

(120) PE 225.917/A, Parlement Européen, *Proposition de Résolution sur la révision des modalités des compétences d'exécution conférées à la Commission - "comitologie" (décision du Conseil du 13 juillet 1987)*, 25 juin 1998.

(121) 1998年9月8日、コミッション事務局（SG）理事会担当官とのインタヴューによる。

(122) IP/98/1003.

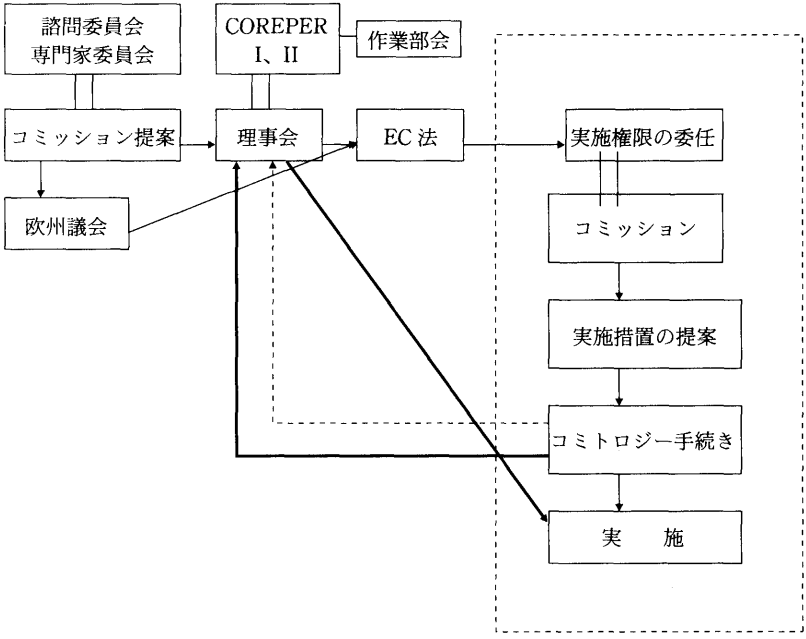
(123) OJC 183/23, Brussels, 13 June 1998. http://www.cc.cec:8080/eur-lex/en/oj/1998/c- 18319980613 en.html.

【図１】 欧州共同体（EC）の意思決定過程とコミトロジー

・コミトロジー委員会の意見とコミッション提案が不一致の場合の流れ

IIb、IIIa、IIIb（理事会による決定）

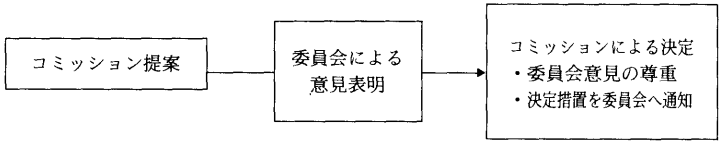
IIIb（廃案）



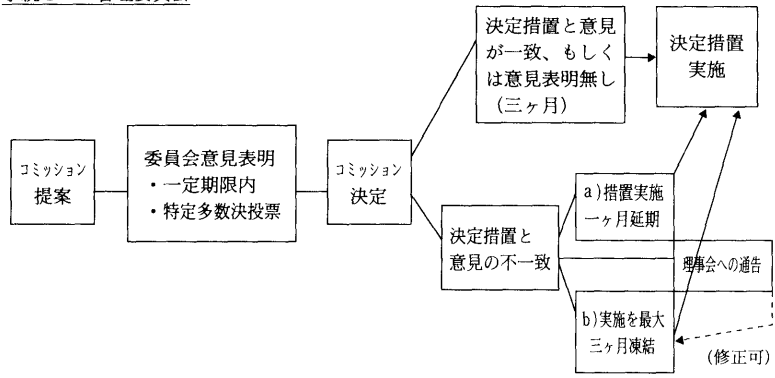
作成：筆者

【図２】 コミトロジー手続き

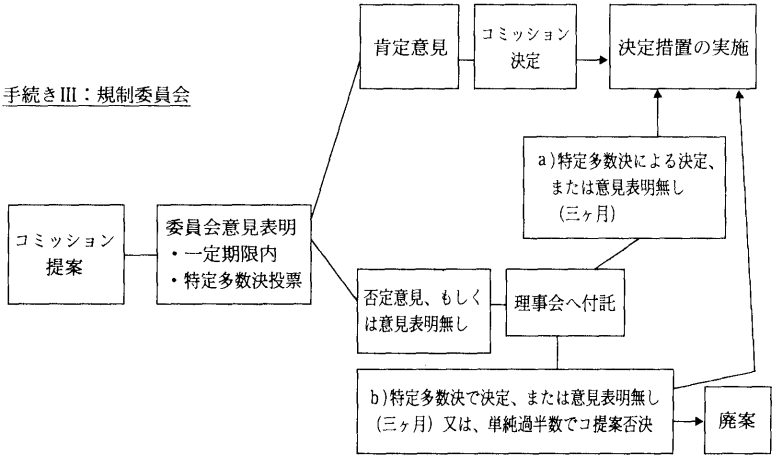
手続きⅠ：諮問委員会



手続きII：管理委員会



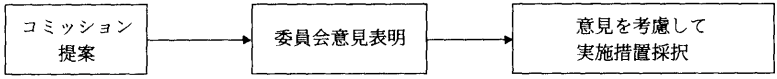
手続きIII：規制委員会



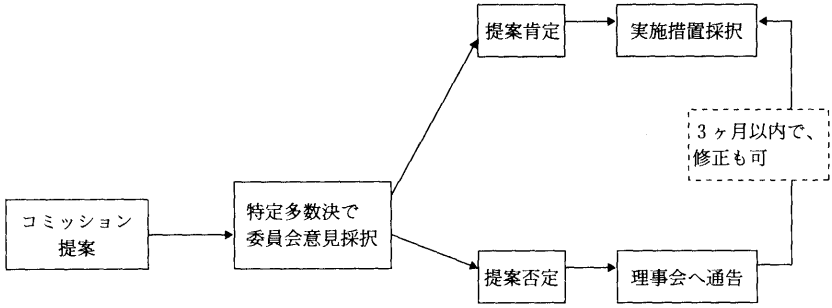
作成：筆者

【図３】 コミトロジー手続き改正案（1998年６月コミッション提案）

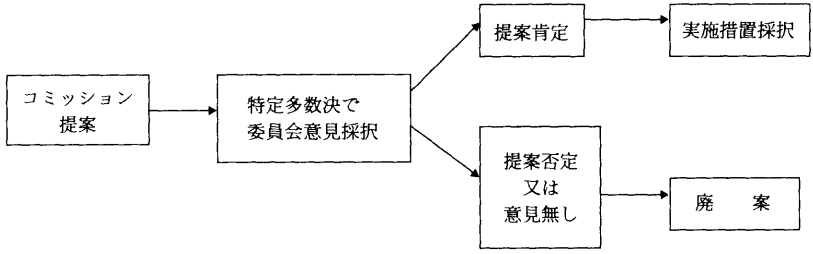
諮問手続き（Advisory Procedure, Procédure consultative）



管理手続き（Management Procedure, Procédure de gestion）



規制手続き（Regulatory Procedure, Procédure de réglementation）



作成：筆者