慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	欧州連合は民主的か?
Sub Title	Is the EU democratic?
Author	浅見, 政江(Asami, Masae)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2008
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.10 (2008. 3) ,p.299- 325
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應EU研究会 論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20080315-0299

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
論説

欧州連合は民主的か?

浅　見　政　江

はじめに
1．欧州議会の発展とその意義
2．欧州議会の現状
結語

はじめに

欧州石炭鉄鋼共同体（European Coal and Steel Community：ECSC）の創設に端を発する欧州統合は、すでに半世紀の歴史を積み重ね、現在は欧州連合（European Union：EU）がその担い手となっている。この間冷戦も終結し、その構成国は1952年のECSC創設時には６ヶ国にすぎなったものが、現在では旧東欧諸国をも包含し、27ヶ国にまで「拡大（enlargement）」した。

また、EUによる経済統合は、2002年に共通通貨ユーロ（Euro）を一般に流通せしめ、EU域内におけるヒト・モノ・カネの自由移動も、その目標が達成されつつある。さらにEUは、さまざまな国際的交渉の場においても一定のプレゼンスを確立しつつあり、欧州統合はこの半世紀で飛躍的発展を遂げたといえよう。

統合の進展は、欧州レベル、すなわち、EUおける「民主主義」にも変化をもたらした。欧州統合における民主主義の起源は、ECSCに設置された総会

（Common Assembly）に求めることができる。総会はその後、みずからが積極的に欧州議会（European Parliament）と呼称するようになり、議会は、暗中模索の中、欧州レベルの「民主主義」を模索していくことになる。

現在のEUにおいて、欧州議会こそがEUの「民主主義」の中核であると位置づけることに異論を挟む余地はなく、それは例えば、欧州議会がレイプハルト（Arend Lijphart）の民主主義制度の比較研究対象となるほどに制度的には民主主義が整備されている[1)]。しかし、それはあくまで「民主的装い」で着飾っているに過ぎず、本格的な「民主主義」が欧州レベルで成立しているようには思えない。

本稿における問題意識は、この点にある。つまり、EUの民主主義の中核をなす欧州議会は「民主的装い」を身にまとっているに過ぎず、EUでは民主主義が成立していない、あるいは、EUは民主的ではないのではあるまいか、という疑念が筆者の問題意識の源である。

本稿では、まず最初に、欧州レベルにおける「民主主義」の変容を欧州議会の変遷を辿ることによって明らかにし、その意義を検証する。次に欧州議会の現況を概観し、「民主主義」の実態とその問題点を探り出す。さらに、現在批准に付されている新条約、改革条約（The Reform Treaty：通称「リスボン条約」、以下リスボン条約と表記）において、EUの「民主主義」はさらなる変容が企図されている。それは何を意味するのかを論考していく。最後に、本稿のタイトルである、「EUは民主的か？」に対する筆者なりの解答を述べることとする。

1．欧州議会の発展とその意義

(1) 総会の創設

1952年に欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）が設立され、ここに欧州の「統

1）レイプハルト（粕谷祐子訳）（2005）『民主主義対民主主義、多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房

合」が始まった。この時、ECSCには最高機関（High Authority）、閣僚理事会（Council of Ministers）、総会（Common Assembly）、司法裁判所（Court of Justice）等が設置され、実質的な政策立案と決定をなす最高機関、閣僚理事会に対して総会は「監督権限（Supervisory power）」を行使することとなった。総会は、構成国議会からの派遣か、あるいは直接選挙によってその構成員を選出することになっていた（ECSC条約第21条）。

しかし、現実には直接選挙は一度も実施されなかったため（というよりは、当時の状況に鑑みればそもそも実現不可能であった）、構成各国の国議会から互選で選出された構成国議会議員の代表が総会構成員となった。このように、欧州レベルでの民主主義は、国内の民主的手続きによって選出された構成員が、超国家的機構に対して「民主的コントロール」をなすことに、その起源を発する[2)]。

つまり、欧州レベルの民主主義のルーツ[3)]は、欧州レベルで立法者たる議会を創設することにあったのではなく、あくまで、欧州レベルで「民主的コントロール」をなすことであった。要は、主権国家たる構成国を超えた欧州レベ

2）コルベットは、総会に監督権限が付与されたことに関して、「超国家的立法権をもつ共同体に対して民主的監督をなす単なるゼスチャーではなく、共同体が将来、連合あるいは国家連合という形態に限りなく近づくという願望のシンボル」と論じている。Corbett, R.（1995）“The Parliament in context” in Corbett, R., Francis Jacobs and Michael Shackleton, *The European Parliament 3rd Edition*, Cartermill（London）, p.8

3）欧州議会の起源、すなわち草創期のECSCの総会に関する包括的研究については、パロックが指摘するように、これまでほとんどなされてこなかった。Pollack, M,（1977）, “Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community”, IO51（1）: 99-134。2005年のリットベルガー（B. Rittberger）の民主主義の起源に関する本格的研究その嚆矢となった。リットベルガーの問題意識は、統合においてなぜ「民主主義」が導入されたのかであり、その後の民主主義の発展を予算権限の獲得、立法権限と獲得と段階的に検証している。Rittberger, B.（2005）*Building Europe's Parliament, Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford UP（Oxford, New York）

ルでの決定に対して、手続き的正当性を、構成国の民主主義制度で確立された正当性を敷衍することによって確立しようとしたのである。

のみならず、将来的には直接選挙[4]、それも「一律の（uniform）」選挙制度を構築した上で直接選挙を実施して、総会の構成員を選出しようとした点は、民主的正当性確保のためには、民主主義も欧州レベルで構築されねばならないとするジャン・モネ（Jean Monnet）ら「統合の始祖たち」の意図を感じ取ることができる。

このように、欧州統合の端緒からすでに統合には民主的な価値観が反映され、制度設計がなされていたことに疑問の余地はないだろう。ただ、その制度が実効的に運営され、総会によって民主的にコントロールされたのかについては、批判的見解が圧倒的に多いことも事実である。例えば、1960年代のホーヴィ（Hovey）の研究で、総会は、単なる「おしゃべりを楽しむお店（talking-shop）」、「立法権限とは無縁な存在（innocent of legislative power）」とされ、非常に手厳しい[5]。

その一方で、国際的な議会を比較検討し、全世界の国際機関に設置された議会のなかで最も影響力のある議会と評したデフレー（De Vree）の指摘は例外中の例外といえよう[6]。

4）直接選挙制度の導入に関しては、フランス国民議会が批准を拒否したことにより発効せずに終わった欧州防衛共同（EDC）体条約と欧州政治共同体（EPC）条約においても踏襲されている。

5）J.A. Hovey（1966）, *The Superparliaments, Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation*, Frederick A. Prager（New York）、ホーヴィは同書で、ECSCの総会の他、欧州審議会（Council of Europe）の諮問会議（Consultative Assembly）、西欧同盟（West European Union: WEU）の総会（Assembly）、北大西洋条約機構（NATO）の議会関係者会議（Parliamentarians' Conference）、北欧理事会（Nordic Council）、ベネルックス議会間会合（Benelux Inter-Parliamentary Council）をあげて議会機能の比較分析を行っている。

6）De Vree（1974）, "Parliament and Political System: The Case of the European Parliament", Symposium on Integration and the Future of Parliaments in Europe, Luxembourg 2-5 May（PE.35.663）

実態としては、いわば「役立たず」のレッテルを貼り付けられてしまった総会に最初の変革がもたされたのは1958年であった。この年、ローマ条約により、欧州経済共同体（EEC）と欧州原子力共同体（Euratom）が設立され、総会は、ECSCを含めたEEC、Euratomの三共同体共通の機関となり、きわめて制限的ながら実質的な政策決定に関与（諮問手続き）できるようになり、加えて、EECの政策決定の中核である委員会に対して「二重の多数決」（総会構成員全員の過半数以上の多数と不信任投票において３分の２以上の多数）で不信任をなすことが可能になった。

EECの政策決定への関与が可能になったとはいえ、政策決定において実質的に何ができるというものではなかった。諮問手続きということばが示す通り、実態としては形式的に「ご相談」に預かり、一定の具申はなせるものの、それが政策決定において決定的影響を与えるという代物ではなかった。要は、立法府たる議会とはほど遠い状態が依然として続いていた。

これは、いわば致し方のないことでもあった。なぜなら、統合は超国家主義的な成果を蓄積することで進展したが、超国家主義的な成果は理事会における政府間主義的な交渉によるところが大であり、そこに、どんな形式であれ民主主義なるものを反映させるのは極めて困難であることは、自明である。にもかかわらず、総会は、形式的ではあっても政策決定への一定の関与が認められ、立法府たる本格的な議会への記念すべき第一歩となった。

一方、ハードルは非常に高いが、委員会に対する不信任、すなわち暴君放伐を可能にする権利を獲得したことは、欧州レベルの民主主義の出発点である「民主的コントロール」機能が強化されたのであり、この文脈での「民主主義」が進展したといえる。

とはいえ、総会にかかわる評価は前述した通りであり、こういった悲観的状況の中で総会は、1962年、非公式ながら俗称として、みずからが積極的に欧州議会（European Parliament）と呼称することを決定し（以下本稿でも欧州議会と表記）、欧州レベルの民主主義実現への意気込みをみせた。国内議会と比較すれば、総会には立法権限もなければ、欧州レベルの民主主義実現に何ができる

わけでもない。しかし、「民主主義」に対して熱意やこだわりをもった人々が「議会」という場に確実に存在していたことだけは疑いのない事実である。

特に、総会が呼称をみずから改める程度のことではあるが、「自律的に」活動を開始したことは、総会が欧州レベルの政策決定に決定的な影響を与えることがなかったとしても、民主主義の歯車を、軋みながらも回転させはじめたことを意味しているように思えてならない。実は、総会のこのような、非公式的ではあるものの、民主主義的な価値観を背景にした自律的活動があってこそ、欧州レベルの民主主義は進展をみせるのである。

(2) 予算権限の獲得

1960年代の欧州統合において、重大なメルクマールとなったのは、フランスによる「空席政策（Empty Chair Policy)」であった。1965年、超国家主義的な統合の推進を目指したEEC委員会が提案した「ハルシュタイン・プラン(Hallstein Plan)」には、フランスの国益を損ねかねない農業財政規則の制定、理事会での加重特定多数決での採用拡大などが盛り込まれ、フランス大統領ドゴール（de Gaulle）が徹底抗戦した事件であった。ドゴールは司法裁判所を除く全ての共同体機関からフランス代表を引き上げてしまい、三共同体のほとんどが機能停止状態に追いやられてしまったのであるこの。異常な状態は６ヶ月以上も続き、1966年１月にEEC委員会がフランスに妥協する形で解決をみた[7)]。

この事件では、超国家主義統合がフランスによって阻害されたことがクローズアップされるが、実は、構成国の拠出金で賄っていたEEC財政を、独自財源を獲得することで一定程度独立性をもたせ、それに伴い、欧州議会に一定の予算権限を付与する方向での議会権限の強化案も提案されていた。

---

7)「ルクセンブルクの妥協」で、これにより、構成国の死活的な利害に関しては条約の規定如何によらず、理事会においては全会一致が得られるまで審議を続けることが慣行となった。

EECが財政的に独立を果たせば、構成国政府の顔色を見ずに、財政運営においてフリーハンドを振るえる余地が大幅に拡大する。同時に一定の予算権限を欧州議会に付与すれば、煩わしい国内議会の審議をバイパスしてEEC予算の策定、執行が可能になる。これにより超国家的統合のさらなる進展が可能になるはずであったが、結果はすでに言及した通りである。

この計画が、現実のものとなるのは、1971年と77年の予算条約[8)]によってである。欧州議会には、両条約により限定的ではあるものの、EEC予算案の拒否権と修正権が付与された。構成国政府の拠出金や構成国政府の随意的支出、さらには固有財源によって賄われるEECはじめ三共同体の国家を越えた公的な財政には、民主的統制が及んで然るべきとの発想があったことは間違いない。

しかし、改革の本質は、欧州議会を利用して、超国家的統合を、それも構成国議会を関与させることなく推進させようとうしたものであった。欧州議会の権限強化は肯定的に評価できる。しかし、その背後に潜む政治力学にもまた、目を向ける必要がある。欧州議会が超国家的統合を目指した政策当局者たちに「利用」されたという否定しがたい現実を直視しなくてはならない。

権限は行使されてはじめて、その実効性や影響力の検証が可能になるが、欧州議会は、獲得した予算権限で、1979年と1985年には、予算案の成立を一旦は阻止することに成功した。しかし、それは結果的に一時的抵抗に過ぎなかった。とはいえ、欧州議会の権限領域が拡大されたことによって、欧州議会は「議会」本来の姿に一歩近づいたことに変わりはない。

(3) 欧州レベルでの民主的正当性の確立と残された課題

欧州議会が本格的「議会」の第一歩を記したのは、はやり、1979年であろう。

8) 1970年にルンセンブルクにおいて締結され、翌71年に発効した予算条約により欧州議会は非義務的支出に対する最終的決定権が付与された。1977年に発効した条約は1975年にブリュッセルにおいて締結され、欧州議会には予算案全体に対する拒否権が付与された。さらに、同条約により欧州会計監査院が設置された。

この年、初の直接選挙制度が導入され欧州議会選挙が実施された。これは、欧州レベルでの代議制民主主義の幕開けを意味する。直接選挙の洗礼をうけて選出された議員たちが集った欧州議会では、欧州レベルの民主主義を実現させようとうする活気が満ちあふれていた。

1979年の選挙では、構成国議会議員との兼職が禁止されなかったことで、構成国議会と欧州議会両方に議席をもつ「二重議席」の問題が残されたものの、初当選を果たした議員のなかには、欧州統合の論客で熱烈な連邦主義者であるイタリア人のスピネッリ（A.Spinelli）などもおり、さながら議会は「統合」を熱く語り、それを実現させようとする鉄の意思をもった「良識人」たちの集う「アゴラ」のようであった。

熱気に満ちた「アゴラ」では、統合を画するような自律的な活動が展開された。1981年、西ドイツ（当時）のゲンシャー外相（Genscher）とイタリアのコロンボ外相（Colombo）は、欧州議会において「ゲンシャー・コロンボ・プラン」という共同提案をおこなった。提案は、統合の活性化と立法作業の抜本的改革を訴えた内容になっていた。提案は審議に付され、後に、「欧州連合に関する厳粛なる宣言」となり、1983年６月のシュトゥットガルト欧州理事会で採択された。しかし、文字通り「宣言」に留まり、宣言に基づいて具体的行動はおこされなかった。

続いて1984年２月、理事会と欧州議会との共同立法権限を明記した「欧州連合条約草案」が欧州議会で採択された。この提案は連邦主義者スピネッリが中心になって作成したものだったが、事前に構成国への根回しが全くなされなったこともあり、構成国政府から冷遇され、かつ、議会が採択した決議には法的拘束力がなかったため、決議は、単なる「決議」に終わってしまった。

このように、欧州議会は自律的活動を展開し欧州レベルの民主主義実現を画策するも、具体的成果は何一つ得られなかった。これが現実であり、欧州議会の限界でもあった。しかし、欧州議会の活動は全く無意味であったのか？

具体的成果がなかったという点では意味をなさいが、欧州議会を中心に欧州レベルの民主主義を実現させようとする強力な意識が働いていたことは看過し

得ない事実であり、欧州議会議員たち、政治家たちに共有された民主的価値観を背景に、欧州レベルの民主主義を実現させるための知的、経験的基盤がさらに堆積されたことは評価に値する。

直接選挙制度導入を実現させた欧州議会にとって次なる民主主義の課題は、「一律の」選挙制度の確立と導入であった。1979年に欧州議会に直接選挙制度が導入されたとはいっても、構成国間で選挙制度にはばらつきがあった[9)]。異なった選挙制度の下では公正性、平等性は担保できない。直接選挙制度導入により欧州議会の民主的正当性は一定程度確立されたが、「一律の」選挙制度を確立することによって、民主的正当性をさらに確固たるものにしようと、欧州議会が本腰を入れた。

1979年当時、欧州議会の選挙制度は、英国以外の構成国はすべて比例代表制度をとっていたので、比例代表という点では一致していたが、議席配分の計算式や、単記投票制なのか、複数連記制なのか、制度の核心においてすら統一性はなかった。選挙制度の「一律化」における当面の課題は、国政選挙同様、小選挙区制度を採用していた英国の制度改革であった。この「英国問題」が解決されれば、少なくとも比例代表制度という点で制度の一律化は大きく前進することになる。

欧州議会は、1979年選挙に先立ってすでに「一律の」選挙制度を構築すべく、自律的な活動を展開してきたが、尽く理事会によって阻止されてきた。その失敗を乗り越えて、再度、欧州議会は「英国問題」、比例代表制度の一律化問題、政党制度の改革等への取り組みを本格化させた。

加えて、1979年に実施された選挙では、議会選挙の根幹たる投票権についても解決されるべき課題が判明した。つまり、構成国の投票権規定が一様でなかったため、場合によっては二重投票が可能になったり、投票権を行使できない

9）浅見政江（2006）「EU統合と民主主義―「やっかいな政体」の「やっかいな民主主義」―」、田中俊郎・庄司克宏編著『EU統合の軌跡とベクトル、トランスナショナルな政治社会秩序形成への模索』慶應義塾大学出版会、50-51頁参照

ことが発生する可能性が残されていることが明らかになり、この点からも選挙制度の一律化は不可欠であった[10)]。

(4)「議会」への歩み

欧州議会は、二度の予算条約を経て獲得した予算案の拒否、修正権では飽きたらず、予算案に対して自律的な決議を採択して、議会としての意思表示を試みたが、議会決議には法的拘束力がないため、実効的な結果には結びつかなった。にもかかわらず、自律的なアクションを起こすことで、その存在意義を知らしめようとしていた。それは、欧州議会が政治的に「利用」された結果、単に「民主的な装い」で着飾っただけの「見せかけの民主主義」のシンボルとなることへのアンチテーゼだったともいえよう。

長く暗いトンネルの中にいた欧州議会に曙光が差したのは、1987年に単一欧州議定書（Single European Act）が発効した時であった。単一欧州議定書は、1958年のローマ条約の改定条約で、それまで俗称であった欧州議会という名称が条約上正式に認められ、「欧州議会」が誕生した。その欧州議会には新たな立法権限（協力手続き）も付与され、議会権限の強化が計られた。

欧州レベルの民主主義はECSC条約の「民主的コントロール」から出発し、予算権限の獲得、そして遂に、単一欧州議定書により、本格的立法権限獲得の段階へとその歩みを進めた。協力手続きの導入により議会権限が強化されたものの、依然として、立法権限は閣僚理事会に集約されており、欧州議会は脇役に過ぎなかった。しかし、欧州レベルの民主主義が、欧州議会に一定の立法権限を付与する方向で動き出したことの意義は大きい。

この文脈での次なるステップは、1993年に発効した欧州連合条約（The Treaty of European Union：通称マーストリヒト条約、以下マーストリヒト条約と

10）投票権にかかわる問題は、マーストリヒト条約により欧州連合市民権が規定され、その後、構成国の投票規定の見直しが進んだ結果、問題はほぼ解消されている。

表記）である。同条約により、欧州統合は経済統合の完成と並行して政治統合をもその射程におさめることとなり、欧州連合（The European Union：EU）が誕生した。域内市場の完成をめざした1992年プロジェクトが一応の成果をおさめたことをうけて、マーストリヒト条約には、単一通貨の具体的な発行スケジュールが明記され、経済統合はいよいよ最終段階へと向かうことになった。条約では、欧州連合市民権も規定された。これは、民主主義制度の根幹たる基本的人権が欧州レベルで規定されたことを意味し、極めて意義深い。

それまでの統合は経済統合を目的とし、いわば官僚を中心とした専門技術集団による規制緩和や新規の規制により進展してきた側面が強い。しかし、経済統合がより「完成」に近づいたため、日常の消費や社会的な市民生活にもEUを介した政策が波及するようになった。市民の目線のその先にあるごく普通の日常生活にかかわる領域においても政府以外にEUなるものの存在が徐々にはっきりと輪郭を顕してきたわけで、それを市民たちは、はっきりと感じ取るようになってきた。

このように市民を取り巻く環境は確実に変化し、市民の側の意識や認識にも変化が現れてきたのである。これは「統合」が「深化」したことを意味するが、同時に否応なく「統合」に巻き込まれた市民の合意なくして「統合」を進展させることが困難になってきたことをも意味している。

マーストリヒト条約の批准作業に際して、デンマークで実施された1992年の国民投票において条約批准が否決されたのは、それを予感させる出来事だった[11)]。欧州の「統合」は、第一に経済統合の完成を目指すものであるが、同時に政治統合、さらに「市民のための欧州」を建設する壮大な試みである。これまで統合を推進してきたエリートたちは、第一と第二の目標に専心し、第三の目標である「市民のための欧州」を、その重要性は認識しつつも、結果的に置き去りにしてきたことは否めない。

この「市民問題」の解決は今や不可避である。一般の人々の声をいかに統合

11）吉武信彦（2005）『国民投票と欧州統合、デンマーク・EU関係史』勁草書房を参照。

に反映させるのかという問題を解決する方策は、直接選挙によって「市民」の信託を受けている欧州議会をいかに民主的に機能させるかにかかっている。換言するならば、欧州議会を単なる「共同決定者」の地位においたままでよいのか、という根源的な問題に直面する。

話を欧州議会に戻すと、マーストリヒト条約によって欧州議会は新たな権限を獲得した。欧州議会は、「共同立法者」として立法過程への関与（共同決定手続き）が可能となった。マーストリヒト条約は、その後２度改正されるが、欧州議会の「共同決定者」としての権限は、その２度の改正によりさらに強化された。

これが含意することは、欧州議会、欧州レベルの民主主義の限界である。すなわち、EU（厳密にはEC）における政策決定では国益調整が不可欠であり、閣僚理事会が主たる決定主体とならざるを得ない。その政策決定プロセスに、いかに、どの程度、欧州議会が関与すべきなのかが問われるているのであり、欧州議会が本格的な立法府となることは想定されていない。その一方で、上述した「市民」問題を民主的観点から解決せねばならないとするならば、両者はなり立たず、ディレンマに陥いることになる。

マーストリヒト条約は、欧州議会に委員会委員長人事の承認権をも付与した。同時に、委員会任期と議会任期とを一致させる改革がなされたため、欧州議会選挙が実施される年に同じく新委員会人事もなされ、この年から、議会と委員会は５年間の任期を共にすることとなった。これらは、欧州レベルの民主主義の出発点である「民主的コントロール」の延長線上にある改革だと位置づけられよう。この規定に従い、1994年選挙が実施された後に招集された新議会は、サンテール（Santer）新委員長の承認（賛成260、反対238）を行った。

さらに、1999年５月に改正欧州連合条約（通称アムステルダム条約）が発効し、欧州議会は、委員会委員長人事の承認権に加え、委員会委員全員の人事に対する承認権を獲得し、委員会人事への影響力を強めた。

表１　欧州議会選挙の結果

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	現在	備考
全構成国平均投票率	63.3%	61.3%	58.5%	56.8%	49.9%	45.7%		
欧州社会党 PSE	113	130	180	198	180	200	215	社会主義政党の連合政党でドイツ社会民主党と英国の労働党が優勢。2004年選挙では仏社会党も躍進。
	27.6%	30.0%	34.7%	34.9%	28.8%	27.3%	27.3%	
欧州人民党 EPP-ED	107	110	121	157	233	268	289	キリスト教民主主義政党と保守系政党が参加。1996年に「がんばれイタリア」が参加。
	26.1%	25.3%	23.4%	27.7%	37.2%	36.6%	36.8%	
欧州自由民主同盟 ALDE	40	31	49	43	51	88	101	前身は1979年組織された「欧州自由主義者」で、ALDEの新体制は2004年選挙後にスタートした。
	9.8%	7.1%	9.5%	7.6%	8.1%	12.0%	12.9%	
欧州諸国民連合 UEN （旧ゴーリストとその同盟）	22	29	20	26	30	27	44	前身は仏のゴーリスト政党が中心なって設立した保守系のグループで統合にはやや懐疑的。
	5.4%	6.7%	3.9%	4.6%	4.8%	3.7%	5.6%	
緑の党／欧州自由同盟 Greens/EFA	–	–	30	23	48	42	42	1980年代に独や仏で設立された環境政党が中心のグループで、現在はウェールズ、カタルニアとなど地域政党も参加。
	–	–	5.8%	4.1%	7.7%	5.7%	5.4%	
欧州統一左派／北欧緑の左派 GUE/NGL （旧仏共産党とその同盟）	–	–	14	28	42	41	41	仏共産党が設立の中心。伊共産党、旧東独を基盤とする左派党が参加し、北欧の緑の党も参加。
	–	–	2.7%	4.9%	6.7%	5.6%	5.2%	
独立／民主主義グループIND/DEM	–	–	–	19	16	37	24	1999年に結成された「民主主義と多様性の欧州」が前身。2004年選挙では伊の北部同盟が参加。反欧州政党
	–	–	–	3.4%	2.6%	5.1%	3.0%	
無所属	9	6	12	27	8	29	27	
	2.2%	1.4%	2.3%	4.8%	1.3%	4.0%	3.4%	
総議席数	410	434	518	567	626	732	783	

上段が獲得議席／下段が議席占有率、現在の議席は2008年１月時点のもの：定数785議席（欠員２）。
www.db.europarl.eu.int.ep1/owa/p_repartition?ilg=EN,www.db.europarl.eu.int.ep2/owa/p_repartition?ilg=EN
www.db.europarl.eu.int.ep3/owa/p_repartition?ilg=EN,www.db.europarl.eu.int.ep4/owa/p_repartition?ilg=EN
www.db.europarl.eu.int.ep5/owa/p_repartition?ilg=EN,
www.db.europarl.eu.int.ep6/owa/p_repartition?ilg=EN（2005.11.3アクセス）
www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=EN（2007.6.15,2008.1.15アクセス）より作成

(5) 欧州議会の変容と欧州レベルの民主主義に関する小括

以上、欧州レベルの民主主義を欧州議会の変容という観点から概観してみると、欧州レベルの民主主義は、ECSCに総会が設置されことに起源を発し、超国家的な政策決定に関して「民主的コントロール」をなすことから出発している。次のステップでは、欧州議会が予算権限を獲得したこと。その背景には超国家的統合を推進するための政治力学が働いていたことも事実だが、欧州議会は制限的ながら予算権限を獲得し、議会権限は拡充強化された。

第三の段階は、欧州議会の立法権限の獲得である。この段階に至って、欧州レベルの民主主義は本格的民主主義の領域に踏み込んだ。立法権限は徐々に強化され、欧州議会は「共同決定者」となり、制限的ながら、というよりはEUという特殊な政体の制約のもとで、「議会」としての機能を部分的に果たすに至ったのである。

2．欧州議会の現状

本項では欧州議会の現況を概観しつつ、内包される問題点の抽出を試みることとする。

(1) 2004年の議会選挙結果[12)]

1979年に直接選挙が導入されて以降の選挙結果は**表 1** にみる通りである。2004年に実施された選挙は､25カ国体制になって実施された初の選挙であった。2007年１月にブルガリアとルーマニアがEU加盟を果たしたことにより、2007年６月にブルガリア、11月にルーマニアで初の欧州議会選挙が実施された。表には、その選挙結果も反映させてある。

12）Tenscher, J.（Hesg.）（2005）*Wahl-Kampf um Europa, Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europaeischern Parlament* 2004, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften（Wiesbaden）を参照。

2004年選挙は低調で、25カ国平均の投票率は45.7％と50％を割り込み、さらに1999年選挙の49.8％を下回る結果となった。「拡大」は投票率に寄与しなかったばかりか、スロヴェニアの17.0％、ポーランドの20.9％など投票率を引き下げる要因となった。

投票率が予想以上に低かったことに衝撃を受けた委員会が、「市民」問題に本腰を入れ始め、難産の末成立したバローゾ委員会は、市民とのコミュニケーションを専門に担当する委員を配置し、担当委員を副委員長に任命するなど、「市民」問題へ積極的に取り組む体制を整備した。

さらに、2007年６月、欧州委員会は欧州議会選挙の投票率向上のためには欧州議会の政党活動を活性化させる必要があるとして、政党助成制度の強化拡充と、欧州政治基金（European Political Foundation）の創設案を策定し、2009年６月の欧州議会選挙前までに体制の整備を実現させたいとしている。このような対策を講じなければならぬほど、欧州議会選挙の投票率は低迷し、その低さが民主主義の空洞化を招くおそれのあることを政策当局者たちは憂慮している。

(2) 欧州議会の主要政党[13)]

欧州議会内における活動単位はとりもなおさず政党である。欧州議会内で活動する政党は「政治グループ（Political Group）」と呼称されているが、この政治グループには組織構成が強固な構成各国政党の連合政党（欧州社会党）もあれば、組織体系が流動的で離合集散も発生するようなタイプのものもある。特に後者は「政党」というよりは院内会派のイメージに近いといっていいだろう。

欧州議会における第一党は、1999年選挙から引き続いて欧州人民党（EPP-ED）で、議席占有率は30％台半ばである。現在第二党の欧州社会党（PSE）は、各国の社会主義政党の連合政党で、1994年選挙までは第一党であった。第二党に

13）Bell, D.S.,and C. Load（eds.）（1998）*Transnational Parties in the European Union*, Ashgate（Aldershot）ほかを参照。

陥落した1999年選挙以降の議席占有率は20％台後半で、EPP-EDとともに欧州議会における二大勢力を形成している。現在第一党のEPP-EDは、そもそもキリスト教民主主義政党による連合政党であったが、構成国によってはキリスト教系政党のない国もあり、広く保守系政党に門戸を開く多数派戦略をとった結果、第一党の地位を獲得した。そういった安易な勢力拡大策に対してEPP-EDの党内部には、根強い反対もあったが、1996年にはイタリアの保守系政党で、その過激な政策で批判されることの多い「がんばれイタリア」を迎え入れた。

第三党は、保守系の欧州自由民主同盟（ALDE）で、1979年選挙以降一貫して議席を維持している。議席占有率は平均して10％前後である。

第四党以下の政党は、議席占有率で４～５％の規模の小さな政党で、現有議席は20～40議席程度。欧州諸国民連合（UEN）は保守系、環境政党が母体となっている緑の党／欧州自由同盟（Greens/EFA）、共産党系の統一左派／北欧緑の左派（GUE/NGL）は左派、独立／民主主義グループは統合反対派である。これら小規模政党（実態としては院内会派）は党としての結束力が強くないため、頻繁とはいえないまでも離合集散を繰り返し、政党間での議員の移動や、党の解散や新党の創設が行われたりする。第四党以下の政党は、第三党までの政党と比較すると極めて流動性が高いといえる[14)]。

(3) 選挙制度の一律化問題

1958年のローマ条約では、総会は、将来的に「一律の」手続きに基づいた直接選挙を実施し、構成員を選出することが規定されていた。この規定に従って、総会の時代から引き続いて欧州議会は、「一律の」選挙制度の導入にむけ、

14）流動性の高さを証明する事例として、2007年１月にブルガリアとルーマニアが加盟したことで、両国の欧州議会選挙が実施されるまでの暫定議員が中心となって、会派構成条件の20人を何とかクリアして新会派、its（アイデンティ・伝統・主権グループ）を結成した。しかし、2007年６月にブルガリア、11月にルーマニアで欧州議会選挙が実施されると、次々と脱退者が発生し、新会派は瞬く間に解散してしまった。

自律的に涙ぐましいほどの尽力をなしてきた[15)]。その一端はすでに言及した通りである。選挙制度に関する決定権をもつのは理事会で、理事会が一貫して議会側の意向を無視してきたので、「一律の」選挙制度の導入は見送られ続けた。

しかし、選挙制度は「英国問題」が解決したこと、すなわち、比例代表制を導入している他の構成国を尻目に、唯我独尊、一貫して小選挙区制を採用してきた英国が1999年に比例代表制度を導入したことによって、構成国の選挙制度が比例代表制度という点では収斂した。

これを受けて、欧州議会は選挙制度の「一律化」へむけた計画を準備し、理事会へ提案したが、理事会は、これまでと同様に議会の意向を無視し続けた。欧州議会は理事会が無視し続けることに対抗して、「東方拡大」直後に実施される2004年欧州議会選挙を前に、一気呵成、選挙制度の一律化へと動きだした。検討された内容は極めて野心的であった。

そこには、いわば、「全国区」のような選挙区を設置し、全構成国に共通の候補者名簿を作成、つまり、限定的ながら選挙区から国境を取り払おうとする提案、具体的には、欧州議会の全議席の10％程度を構成国単位で配分されている議席とは別枠にして、全構成国を一選挙区とする特別選挙区に配分し、全構成国市民を対象に名簿方式による投票を実施するというものであった。

理事会はこれに対抗し、欧州議会のあまりに野心的な「一律の」制度導入案を破棄し、ゆるやかな「統一化」をめざした大枠を欧州議会に提示し、一方的に決着をつけてしまった。選挙制度の一律化は、平等で公正な選挙の第一歩であり、民主的正当性確立に必要不可欠な条件である。直接選挙が導入され欧州議会の民主的正当性は確かに向上した。しかし、正当性のさらなる向上は理事会によって阻止されてしまった。

(4) 欧州議会への請願権

1993年に発効したマーストリヒト条約によって欧州議会への請願権が認めら

15）浅見政江（2006）前掲書、31-34頁を参照。

れ、請願制度が公式に導入された。実はこれに先だって、欧州議会は、1985年以降実態として市民から寄せられる立法請願や苦情請願を受け付けていた。しかし、当然のことながら、請願を受け付けても、欧州議会には公式の対応をなす法的根拠は存在しなかった。それがマーストリヒト条約によって正式な制度として確立されたのであった。

ところで、この請願制度は、ほとんどのEU構成国で採用されている。市民による立法請願は構成国の議会に設置された請願委員会が窓口となって受け付け、委員会が必要と認めた場合には立法手続きに付すことになっている。地方レベルではこういった立法請願を住民投票に付す制度も構成国によっては整備されている。

国政レベルではいずれの国おいても政府提出法案の割合が圧倒的に多いわけだが、市民の目線からみて必要と思われる立法を求める権利を広く認め、立法に市民の意向を反映されようというのがこの制度の趣旨である。つまり、政府と議会による立法行為を補完することが請願制度の最大の目的なのである。

マーストリヒト条約によって請願制度は整備されたが、欧州議会には立法発議権は付与されておらず、請願を受け付けてはいるが、それが直接的に欧州レベルの立法に付されることはない。

欧州議会が自律的な活動を蓄積した結果が請願制度を欧州レベルで確立させたのだが、それは、残念ながら表面的に取り繕われた「見せかけの制度」に過ぎず、市民から寄せられた立法請願を精査し、その上で立法過程にのせていく措置が伴わなければ、本来の請願制度が確立されたとはいえない。

しかし、請願制度の導入により、欧州議会には常設の請願委員会が設置され、市民や法人からの請願を受け付け、精査している。請願は、分野ごと、必要に応じて各委員会に送付され、委員会審議の参考に資されている。つまり、実態としては、全く請願が放置されているというわけではなく、請願によって一定の政治的影響力は行使可能な状態にあることも付言しておく。

次に、苦情請願についても言及しておく。苦情請願とは、行政過誤や行政の不作為によって不利益を被ったり、不当な処遇を受けた市民が異議申し立てを

行う権利のことである。構成国レベルでは、この苦情請願も議会の請願委員会が受け付けているケースもあるが、欧州レベルでは、北欧諸国の多くで採用されているオブズマン制度を導入して、その窓口としている。このオンブズマン制度もマーストリヒト条約によって導入された新制度である。

つまり、マーストリヒト条約では二種類ある請願のうち、立法請願を欧州議会が、苦情請願をオンブズマンが受け入れ窓口となる制度改革がなされたのである。そもそも、オンブズマンには、行政への不服申し立てを専門に受け付け、法的観点から市民へ助言をおこなったり、行政へ改善、是正を指示したりする権限が与えられている。

ところが、EUのオンブズマン制度には、苦情請願を受け付け、過誤行政に関する調査権が付与されているものの、その先の手続きをなす権限は付与されていない。つまり、苦情の受付窓口ができ、事態の状況説明まではしてくれるが、その先がないという状態で、これも請願制度同様、実態を伴わない「見せかけの制度」といわざるを得ない。

市民からの異議申し立ての権利を保障するオンブズマン制度が十分に機能すれば、市民の意向が民主主義体系にフィードバックされ、民主主義を健全に機能させることに寄与するのだが、欧州レベルではそれが確立していないのである。

最後になったが、オンブズマンは欧州議会によって指名され、職務遂行に問題が発生した場合、オンブズマンの解任は欧州司法裁判所が行うことになっている。

(5) 欧州議会が内包する問題点に関する小括

以上から明らかなように、欧州議会はさまざまな問題点を抱えている。最も重要な点は、EUという政体の特殊性ゆえに、欧州レベルの民主主義には限界が存在することである。これにより、欧州議会の立法権限の拡大にも一定の限界のあること、その一方で「市民問題」の解決には欧州議会や政党が民主的機能を十分発揮させる必要がるというディレンマが存在していることが指摘でき

る。

欧州議会が地道な自律的活動を展開した結果、マーストリヒト条約で請願権が制度化され、それに伴ってオンブズマン制度も導入されたが、これら新制度は、実態としては実効性に乏しく、「見せかけの民主主義制度」になってしまっている点も見逃せない。

欧州議会選挙において低下の一途を辿る投票率、政党体制の脆弱性、一律化されない選挙制度、本稿では言及ではきなかったが、これら以外にも、一票の格差[16]、議員定数、構成国への議席配分[17]等の問題などが存在している。

最後に、民主主義の砦たる欧州議会がその権限を行使し、統合に一石を投じた事例にも言及しておきたい。

ひとつは、欧州議会が1999年に当時のサンテール委員会を結果的に総辞職に

16）構成国別に議席配分をみていくと、最小議席は５議席のキプロス、マルタ、６議席がエストニアとルンセンブルク、一方最大議席は99のドイツ、以下、78のフランス、イタリア、イギリスと続く。５議席が配分されているキプロスの人口は、キプロス政府公式ホームページによると約80万人となっている。よって議員１人当たりの有権者数をはじき出すと約16万人になる。同様にマルタの人口は、約39万人で議員一人当たりの有権者数は約７万8000人、エストニアの人口は約135万人で議員１人当たりの有権者数は約22万5000人、ルクセンブルクの人口は約45万人で議員１人当たりの有権者数は約７万5000人である。その一方、最大議席のドイツの人口は、構成国中最大の約8200万人で議員１人当たりの有権者数は約83万人、フランスの人口は約6200万人で議員１人当たりの有権者数は約79万人となり、有権者の一票が平等に評価されていない、一票の格差は是正されねばならない。

しかし、現行の選挙制度が基本的には構成国単位になっており、国籍に拘らない政党活動を欧州議会では求められているとはいえ、地域性という要素は欧州議会の議席配分上、完全に無視し得ない側面があり、一定の格差は容認せざるを得なことも事実である。

17）欧州議会の総議席数は、2004年選挙時点で732、ブルガリアとルーマニアが2007年に加盟したことにより、ルーマニアの35議席、ブルガリアの18議席が加わり、欧州議会の議席総数は785議席だが、次回2009年選挙における定数是正はすでに決定していて、再び732議席となる。

追い込んだケースである[18)]。1999年１月、欧州議会にサンテール委員会に対する不信任動議が提出され、審議が始まった。これは、委員会委員の職権濫用、贈収賄疑惑が発覚したためであったが、欧州議会政党に対して国内政党が不信任動議否決の圧力をかけたことが影響して、不信任動議は反対多数で否決されてしまった。

しかし、３月に入って事態は急展開をみせ、欧州議会が独自調査をおこなった結果、委員会委員の汚職の事実がほぼ明らかにされ、議会で再度不信任案の提案の検討が開始された。不信任案決議の採決を見越したサンテール委員会は突然総辞職してしまった。サンテール委員会が議会による綱紀粛正の圧力に屈したのであり、議会活動、とくに独自調査を実施し不正を暴き出した議会の功績は評価に値する。が、しかし、欧州政党が国内政党の圧力に屈した点は、欧州政党の脆弱性を露わにさせた。伝家の宝刀であるはずの不信任動議がそのような理由で不発に終わったことは、欧州議会の限界をも露呈させることとなった。

つぎは、欧州議会に付与された委員会人事の承認権を最大限に欧州議会が活用した2004年のケースである。この年の９月からバローゾ（Barroso）委員会委員就任予定者に対する公聴会が順次開催されたが、公聴会を通じて一部の委員就任予定者の言動が極めて不穏当であることが立証されたため、欧州議会が委員会人事の承認を拒否する動きをみせた。そのため、新委員長就任が予定されていたバローゾ前ポルトガル首相が就任予定者リストを取り下げ、再度人事リストを提出することとなった。拒否権は発動されなかったものの、構成国政府による安易な委員候補者の指名に対して、欧州議会が警鐘を打ち鳴らし、欧州議会の存在意義を知らしめることとなった。

最後に、議会の立法権限が強化される以前の段階では実効性に乏しかった欧

18）委員会の予算執行権を解除するという形式的な続きに際し、欧州委員会職員が「汚職」にかかわる内部告発をおこなったため、議会が予算執行権の解除を凍結してしまったことに端を発する前代未聞のスキャンダルであった。

州議会の活動がその立法権限が強化されるつれ、徐々に実効性のあるものへと変容してきたことを指摘したい。特に、2003年末に成立した「よりよき立法に関する合意（Agreement on Better Lawmaking)」に基づき、欧州議会には社会的、経済的、環境問題にかかわる案件に対して実質的な法案修正権の拡大が容認されたため、議会活動は活発化した[19)]。特にその実務を任された議会の常任委員会には、予算措置の伴った調査権も与えられ、実効性のある法案修正のための活動が展開されるようになった。もはや修正のための修正ではなく、調査権を駆使し現実と対峙することが可能となったことにより、実効性のある修正案の策定が可能になった。これにより、欧州議会の政策立案（実態しては修正）能力が確実に向上してきている。その証左は、実効性の乏しい、デモンストレーションのための決議提案や採択が減少していることに現れている。合意が実施された2004年以降、欧州議会はその内実を大きく変貌させつつあることを指摘しておく。

(6) リスボン条約とEUレベルの民主主義

2004年10月に調印された欧州憲法条約は、2005年５月のフランス、同年６月のオランダにおける国民投票において否決されたことが決定的原因となって、ついに日の目を見ることはなかった。しかし、賞味期限の切れかかっている現行条約の改正は成し遂げねばならず、ローマ条約締結50周年を迎えた2007年、この年の上半期の議長国に就任したドイツがリーダーシップをとり、頓挫した条約改正作業に本格的に着手した。その結果誕生した新条約が、リスボン条約である。

リスボン条約における欧州議会や欧州レベルの民主主義に関する規定は、ほぼ憲法条約のそれを踏襲している。最大の改正点は、構成国議会に関する規定が８Ｃ条として挿入されたことである。８Ｃ条において、「構成国議会は、EU

19）Spencer, T.（2005）*Everything Flows, Essays on Public Affairs and Change*, Landmarks（Brussels）を参照。

が実効的に機能するため、積極的貢献なすこと」が規定され、そのために、国内議会は、欧州レベルの立法草案に関する情報、新規加盟にかかわる情報を受け取ることが可能になった（８Ｃ　ａ項とｅ項）。同時に、既存の定期会合である欧州議会と構成国議会との議会間協力会合への参加、基本条約改定作業への参加の容認などが規定された。また、８Ｃ　ｂ項では、構成国議会のEUへの貢献は、補完性原理に基づくとされている。

憲法条約には規定のなかった構成国議会に関する項目がリスボン条約で出現したことは、構成国の民主主義の空洞化に一定の歯止めをかけることが企図されたといえる。つまり、いずれの構成国においても、国内議会の審議付される法案の約70％がEUにかかわる案件となっており、構成国議会における独自の立法作業は近年著しく減少し、立法府としての構成国議会の存立に関わる重大問題となっていることと無関係でない。

民主主義の根幹にかかわ規定は、リスボン条約８条に、民主的平等性に関する原則（The Principle of democratic equality）としておかれ、８Ａ条には、代議制民主主義の原則（principle pf representative democracy）がおかれている。８Ａ条１項では、EUは代議制民主主義に基盤をおくことが明記されている。８Ｂ条は参加民主主義の原則（principle of participatory democracy）が規定され、同４項においては、100万人以上の署名を条件に、欧州委員会へのイニシアティブの提案が容認された。

新条約は、代議制民主主義、参加民主主義の重要性を謳いつつも、直接民主主義的手法であるイニシアティブ制度を導入し、他方で構成国議会の重要性を強調するなど、欧州レベルでの民主主義像の輪郭を明確に打ち出しているとはいえない。

結語

最後に、本稿のテーマである「EUは民主的か？」について、解答を試みたい。その前に、これまでの議論からも明らかなように、EUレベルの民主主義

は、欧州議会の変容とともに変化してきた。よって、「EUは民主的か？」という問いに解答するためには、どんな民主主義なのかを特定せねばならない。

リスボン条約は、代議制民主主義を前提としているが、条約が謳っているような代議制民主主義は欧州レベルでは、成立していない。これはEUという「やっかいな政体」の特質から導き出される当然の帰結であり、この文脈において、EUは民主的だとはいえない。

しかし、「民主的コントロール」をなすことから出発した欧州レベルの民主主義は、半世紀以上の歳月をかけて、徐々にではあるが進展をみせ、欧州議会を欧州レベルの政策決定プロセスにおける「共同決定者」の地位に押し上げた。この文脈からすると、EUは民主的とはいえないまでも、EUが基盤とする代議制民主主義は発展段階あるといえる。

だが、欧州レベルの民主主義がリスボン条約が謳うように代議制民主主義であったとしても、その将来像は薄ぼんやりとしていて判然としない。

このように、直接的な解答になっていないところが、欧州レベルの民主主義の困難さを物語っている。つまり、EUの民主主義は一筋縄ではいかない「やっかいな」ものになるざるを得ない。そこで「やっかいな民主主義」[20]の制度設計において留意すべき点を二、三指摘して筆を置きたい。

まず第一に、民主主義の直間比率ともいうべき問題である。リスボン条約が発効すると、100万人以上の署名を条件にイニシアティブ制度が導入されるが、代議制民主主義を前提としたEUにおいて、間接民主主義制度を補完する目的でイニシアティブ制度に代表される直接民主主義制度が導入され、それが実効的に運用されるのであれば、問題はない。

しかし、すでに指摘したように、マーストリヒト条約で導入された請願制度もまた直接民主主義的要素をもち、代議制民主主義の枠内で運用されている。現行では法的根拠はないものの間接的ながら請願による市民の声は、議会の委員会審議において反映されており、その実績が蓄積されていることは指摘した

20）浅見政江（2006）前掲書、44-47頁を参照。

通りである。そういった蓄積の延長線上で、直接民主主義的手法や制度の導入が熟慮されるべきであったと筆者は考える。

請願制度の頭越しに、かつ欧州議会が全く関与することないままにイニシアティブ制度の導入をはかることは、民主主義の直間比率の天秤を直接民主主義の側に大きく傾けることになるのは、間違いない。

もっとも、イニシアティブ制度では直接欧州委員会にその発議を提出することになっており、この制度の導入が「見せかけの民主主義」の延長線上にあるとするならば、欧州委員会が冷淡な対応をなすことは容易に想像される。しかし、仮に発議が立法に付されるような事態が発生すると、現在の請願権制度の存在意義は失われることになろう。

請願制度によって、欧州議会は「市民の声」に耳を傾ける機会を得た。制度が死に体となれば、EUが基盤とする代議制民主主義の阻害要因となる可能性もでてくるだろう。

直接民主主義制度はあくまで代議制民主主義を補完する制度であって、国政レベルにおいてもイニシアティブ権を直接市民に付与している国はごく少数で、その権限を議会に付与し、国民投票に付す制度をもつケースの方が多い。このように、国家レベルにおける民主主義の現実をみるにつけ、EUレベルでイニシアティブ制度が導入されることに筆者自身は違和感を禁じ得ない。イニシアティブ制度を全面否定しているのではない、代議制民主主義を基盤としたEUの制度設計をなす上で、イニシアティブ制度をどのように位置づけるべきという本質的な議論が十分なされないままに制度の導入が決定されてしまった感が否めないのである。

さらに敷衍すると、現在欧州議会は格好のロビィ活動の対象となっている。共同決定手続きによる議会の法案修正による実質的立法権限に着目したさまざまなロビィ団体が利益誘導活動を積極的に行う姿は、今や日常的光景となっている。そういった団体は、当然のことながら請願権を利用することもある。質は異なるとはいえ、これにイニシアティブが加わると、市民の側からすると、意思表示のチャネルが増え歓迎すべきことではあるが、異なったルートから表

出された利害をどのように調整するのかは未知数で、不必要な混乱が発生し、EUのガヴァナンスそのものを揺るがす可能性がないとはいえない。

つまり、直接民主主義的制度と間接民主主義制度との直間比率、バランスに十分配慮した制度設計とその運用、換言するならばEUの民主的ガヴァナンスにかかわる問題が解決されなければならないのである。

第二には、「みせかけの民主主義」に関する問題である。これについては、詳述しているので再論は避けるが、小手先の改革はすでに限界に達しつつあることを指摘しておく。

第三点めは、構成国の民主主義制度に関する点である。これもすでに言及したように、欧州レベルの民主主義は、構成国で培われた民主主義の経験に根ざすところが大であり、この足もとの土台が不安定化すると、連動して欧州レベルの民主主義もまた動揺をきたすことになろう。構成国における民主主義は1993～94年を分水嶺として現在に至るまで変容を続けている。ポスト・デモクラシー論[21)]がもてはやされるように、EU構成国においても、民主主義の空洞化、形骸化が進展し、「みせかけの民主主義」が蔓延している。それにEUが拍車をかけていることもまた見逃せない。EU構成国の足もとの民主主義が揺らいでいる現実を直視する必要がある。

最後に、統合史を顧みれば、欧州統合の始祖、ジャン・モネは「市民のヨーロッパ」の重要性を力説していたし、欧州統合の方向性をとりまとめた1975年のチンデマンス（Tindemans）報告においても、経済統合が市民生活に波及することを予想して、市民に対する諸施策が実施されなければならないことが指摘されていた。にもかかわらず、統合プロセスでそういった市民に対する配

21）ポスト・デモクラシー論については、C.クラウチ（2007）『ポスト・デモクラシー』青灯社、を参照。その他、Z.バウマン（2001）『リキッド・モダニティ－液状化する社会』大月書店、R. パットナム（2001）『哲学する民主主義』NTT出版、A. ネグリ（2008）（杉村昌昭訳）『さらば、“近代民主主義”政治概念のポスト近代革命』作品社などが、これに関して示唆的である。

慮は充分になされなかった。その市民が場面、場面で統合に反旗を翻したことも、欧州レベルの民主主義を熟慮する際には忘れてはならない重要な点であろう。

それでは、欧州レベルの民主主義は、一体どのようなものになるのか？EUはその議論の入り口に立ったに過ぎないといえよう。