

Title	ウェストミンスターと欧州共同体
Sub Title	Westminster and the European Communities
Author	田中, 俊郎(Tanaka, Toshiro)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1983
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.56, No.3 (1983. 3) ,p.557- 588
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	内山正熊教授退職記念論文集
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19830328-0557

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.

ウエストミンスターと欧州共同体

田 中 俊 郎

- 一 はじめに
- 二 議会主権とEC加盟
- 三 精査の制度化とその運営
- 四 欧州議会との関係
- 五 結 語

一 はじめに

「英国議会の上に立つ一つの権威が存在しうるなどということは、彼（アーネスト・ベヴィン外相、著者注以下同様）にとつて、とても考えられない不可能なことに思われた。……英国政府や英国議会にとつて、自分の外で、しかもおそらくは自分の意に反して行なわれるような決定は、どのような分野においても、いつさいこれを認めることができなないのである。英国人はそのいわゆる『不文憲法』の原則に非常な執着をもっている。憲章とか憲法というものは、どのような状況にも適用できらるものでなくてはならない。したがって、これを厳密な条文の枠にはめこんではならないというのである。反対に、デカ

ルトの国であるフランスにおいては、すべてを条文の中で明確に定めておかねばならず、条文に書いていないことは価値を失うとされる。だが、このことは、たとえわずかでも主権を放棄する問題になると、特に英国人気質の手ひどい反発を買うものとなる。英国人にとつては、明文化された条文によつて、五〇年間（ECS C条約の有効期間）も、自分をこの種の義務にしばりつけることなどは、とても考えられないのである⁽¹⁾。

フランス外相ロベール・シューマンによつて、このように描かれた英国は、「シューマン・プラン」に関するパリ会議への参加を拒否してから二二年半後の一九七三年一月一日、欧州共同体（E C）に正式加盟したのである⁽²⁾。

英国のE C加盟は、英国の政治機構およびその政治過程に多大な影響を及ぼしており、著者は、前稿⁽³⁾において、国内問題の「欧州化」にともなう英国の政府機構（ホワイトホール）の制度的対応を検討することによつて、E C政策が「英国化」されるしくみの一端を明らかにした。そこで、本稿は、かつて「法律で、男を女にし、女を男にする以外は何んでもできる⁽⁴⁾」といわれた万能の英国議會（ウエストミンスター）が、E C加盟にともなつてどのような影響を受け、どのような制度的対応を示してE C政策を処理しているのかを解明することを目的としている。

議論の順序として、まず第一に、英国の議會主権とそれに対するE C加盟の影響を検討し、第二に、E C政策に対する英国議會の精査（scrutiny）の制度化の過程とその運営状況を明らかにし、第三に、欧州議會と英国議會との関係を明らかにした上で、E Cの諸活動に対する英国議會の役割について検討することにする。

(1) ロベール・シューマン、上原和夫・杉辺利英訳『ヨーロッパ復興』、朝日新聞社、昭和三九年、八八一―九〇頁。

(2) この間の問題については、拙稿「シューマン・プランをめぐる英国の政治過程——英仏交渉を中心に」(一)、『法学研究』第四八巻七、八号、昭和五〇年七、八月、拙稿「欧州共同体加盟問題と英国の世論」(一)、『法学研究』第五〇巻一〇、一一号、昭和五二年一〇、一一月、拙稿「E Cの拡大」、細谷千博・南義清編『欧州共同体（E C）の研究——政治力学の分析』、新有堂、一九八〇年所収、を参照されたい。

(3) 拙稿「英国の欧州共同体加盟にともなうホワイトホールの対応」、石川忠雄教授還暦記念論文集『現代中国と世界——その政治的展開』、慶應通信、

一九八二年所収。

(4) デ・ロームの有名な言葉で、たとえ *Ivor Jennings, Parliament, second edition, London, Cambridge University Press, 1957, p. 2* に引用されている。

二 議会主権とEC加盟

英国には、米国のように立法権、行政権、司法権の分立と三権相互間の抑制と均衡をはかる政治システムは存在せず、英国の政治システムの本質は、議会主権にある。この議会主権とは、議会、詳しくは「議会における国王 (King-in-Parliament)」⁽¹⁾ 具体的には、国王、貴族院(上院)、庶民院(下院)の三者の共同意思が、法的な主権をもつことを意味する。中世以来の国王と議会との闘争の歴史の中で育まれ、一六八八年の名誉革命によつて確立されたこのような議会主権に理論的基礎を与えたのは、周知のように、一九世紀の憲法学者 A・V・ダイシーであつた。彼によれば、「議会主権とは、……このように定義された議会が、英国憲法のもつて、如何なる法をも作り、あるいは廃止する権利をもつこと、さらに、如何なる人も機関も、英国法によつて、議会の立法を覆し、無効とする権利をもつものは認められないことを意味する」⁽²⁾。つまり、議会主権の本質は、第一に、英国法秩序において議会制定法 (Act of Parliament) が最高の地位を占めることであり、第二に、議会は憲法的内容をもつ法律といえども通常の法律と同様の手続で廃止し、いわゆる「後法は前法を廃する」原則が適用できるところであり、第三に、裁判所が法律の実質効力を審査する、いわゆる司法審査を裁判所に認めないことである。ダイシーの理論は、その後さまざまな憲法学者によつて批判され、あるいは擁護されてきたが、前述のような議会主権の原則は、今日においても依然として生き続けていると考えられる。もちろん、「議会における国王」を構成する三者の関係はその後大きく変化し、国王はその実質的権限を喪失し、その裁可は形式的なものになつており、上院の権限も一九一一年および一九四九年の議会法によつて制限を受け、下院が支配的地位を占めるにいたつてゐる。しかし、通常の場合、少なくとも形式的に

は、三者が共同して行動することによつて、英国の国家意思が最終的に決定されるといつてよいであろう。⁽⁴⁾

しかしながら、法的には万能といわれる議会も、政治的には多くの制約を受け、何んでも決定できるわけではないことも周知のことである。このような政治的な制約の中には、総選挙などを通して表明される選挙民の声、TUC(労働組合評議会)、CBI(英産業連盟)、NFU(全国農民同盟)などの圧力集団の影響、他国との間で締結した条約、英国が加盟している多数の国際機関および外国からの影響などが含まれている。しかし、議会の能力に対する最大の挑戦は、皮肉にも、議会に基礎を置く政府によつてなされた。選挙権の拡大および政党政府の出現という一九世紀以来の政治的展開は、一方で「議会における国王」の中で下院の地位を著しく向上させたが、他方、政策決定過程における下院の役割を減ずることになり、政府提出法案および委任立法の増加、「反乱」の減少にみられるように、政府が実質的な政策決定者として行動することが非常に多くなつてきたのである。⁽⁵⁾ スミスとポルスビーの言葉を借りれば、「政府は、議会の権威を執行することによつて機能している。しかし、機関としての議会は、憲法理論上議会在が認められている優位を実際には有していない。議会は、憲法的には巨人である。しかし、通常の場合、時の政府が議会の頭脳であり、身体の小さな部分が巨人の手足を如何に動かすべきかを決定しているのである」⁽⁷⁾。このような「議会の危機」は、英国だけの現象ではなく、他の民主主義国家において共通の現象として把握することができるが、⁽⁸⁾ 「議会の母」として他国の模範となり、議会主権を体現してきた英国議会にとつて極めて深刻な問題である。このため、議会の改革、とくに下院の政府に対する監督機能強化のために、さまざまな提案が、議会の内外で提出され、その一部は実行に移されてきた。⁽⁹⁾ まさに、このような一九六〇年代から八〇年代にかけての議会改革の過程と、本稿が考察の対象とする英国のEC加盟にともなうウエストミンスターの制度的対応は、同時並行的に進められてきたのである。

さらに、制度の改革とともに、とくに一九七〇年代に入つて、下院が英国の政策決定過程における役割をふたたび取り戻

しつづつあることが最近の研究で明らかにされてきている。J・シュワルツの研究によれば、下院の本会議および常任委員会 (standing committees) において政府が敗北した数は、一九四五年から一九六六年までの間で抽出した四会期 (一九四七—四八、五三—五四、六二—六三、六四—六五) にわずか一回しかなかったのに対し、一九七四年三月から一九七八年四月までの四年間に一二三回に激増し、しかも、一二三回の内六四回は与党議員の反対を含み、六四回の内五七回の敗北は与党議員の反乱が起きなければ政府が敗北することはなかった。シュワルツは、このような傾向が、一九七四年から一九七八年の期間だけの現象ではなく、一九六〇年代後半から始まり徐々に拡大してきた傾向であることを指摘し、「数一〇年、いやより敵密には数世代において初めて、下院は、政府をいつでも打ち破る用意を示すことによつて政策変更を達成し、政府の政策イニシアティブの修正を余儀なくした」と結論づけている。また、ノートンの研究によれば、政府が敗北を喫したのは、二〇世紀に入つて七二年間で四〇回以下であつたのに対し、一九七二年四月から一九七九年四月までの七年間に六五回と飛躍的に増大している。一九七四年三月から一〇月および七六年四月から七九年四月までの期間におけるウィルソンおよびキャラハン両政府が下院で少数与党であつた事実を差し引いても、平議員の反乱と内閣の総辞職あるいは議会の解散に直結しない政府の頻繁な敗北 (結局、一九七九年三月二八日三一対三二〇で政府不信任投票に敗れたキャラハン政府は議会被解散したが)、一九六〇年代までの時期と比較して極めて重大な変化であつたことが示されている。ノートンはこのような現象が、一九七四年二月二八日および一〇月一〇日の二つの総選挙の結果に象徴される二大政党制の危機ならびに保守・労働両党内の指導力および党内規律の弱体化だけでは説明することができず、議員達が、みずからの行動の意味を認識し、必ずしも政府の生命を脅かすことなしに政府の政策に影響を及ぼすことができることを認識し始めたからであると主張する。

しかし、このような政府に対する「議会の復権」、敵密には「下院議員の復権」という議会内部の変化と期を一にして議会議長の原則そのものを脅かす出来事も生じているのである。第一に、英国のEC加盟であり、第二に、結果的には実現し

なかつたが、スコットランドおよびウェールズに対する地方分権計画⁽¹²⁾であり、第三に、一九七五年六月五日英国のEC残留をめぐつて英国全土で行なわれたレファレンダムと、一九七九年三月一日地方分権をめぐつてスコットランドおよびウェールズで行なわれた二つのレファレンダムであり、第四に、一九七九年六月七日に行なわれた欧州議会議員の直接選挙である。第一および第四の問題は後に検討するが、地方分権は、これまで英国議会が保有してきた権限の一部を両地域に設立される議会に実質的に委譲することを意図したものであり、三つのレファレンダムは、それぞれ諮問的なものであつたが、議会が獲得してきた決定権限を事実上みずから手で放棄したものと見えよう。とくにレファレンダムは、一九七三年三月八日北アイルランドの英国への帰属に関して同地域内で行なわれたレファレンダムとともに、重要な先例となり、選挙民に代つて主要な決定に正統性を付与するという議会の権限に大きな爪痕を残すことになつたのである。

しかしながら、英国の議会主権に対する最大の影響はEC加盟にもなるものであり、その第一の影響は、議会の立法に對する制約である。議会は、EC加盟に際して「一九七二年EC法 (European Communities Act 1972)」を制定し、共同体法 (EC) を構成する三共同体条約——第一次立法および三共同体条約に基づいて定められた法——第二次立法⁽¹³⁾が、原則的に、英国内において直接適用され、かつ英国法に對して優越することを承認した。もちろん、この「一九七二年EC法」の制定だけで、自動的に、共同体法の直接適用性と英国法に對する優位を決定的に保障することにはならない⁽¹⁴⁾。しかし、議会が共同体法の直接適用性を承認したことは、ECで決定される共同体法(具体的には「規則」Regulation および「決定」Decision)が英国内の立法手続を踏むことなく、その法的効力が認められることを意味し、議会は「バイパス」されることになる。換言すれば委任立法を除いて、議会以外の機関が英国内において適用しうる法を制定することを認めてこなかつた議会が、EC基本三条約に定められた領域に関して新しい法源を認め、他の機関(EC)に立法権限を委譲したことになる。さらに、議会が共同体法の英国法に對する優位を承認したことは、議会をして共同体法に抵触するような国内法を制定することができないことを意

味し、「後法は前法を廢する」原則に大きな制約を課することになる。このような意味で、英国のEC加盟は、議會主權の原則にとつて「革命的变化」をもたらすことになつたのである。

当然のことながら、共同体法の直接適用性とその優位を承認したからといつて、議會がまったく無力になつたわけではなく、後述するように、条約で議會の「直接的」役割が保障されている領域が存在するばかりでなく、ECの諸活動に、「間接的」ではあるが、影響を及ぼすことも可能である。さらに重要なことは、議會が「一九七二年EC法」という議會制定法でEC加盟を決定したのであるから、共同体条約には脱退の規定はないが、将来の英国議會が英国のEC脱退を決定し、議會制定法で「一九七二年EC法」を取り消せば、脱退も可能である。このように考えると、最終的決定権限は英国議會にあるという意味では議會主權の原則は無傷のまま生き続けているのかもしれない。しかし、英国がECにとどまり、議會が共同体法の直接適用性とその優位を承認する表示をしている場合には、議會の意思として共同体法に抵触する国内後法の制定はありうるものでなく、その意味では自己規制の形を通して方能といわれる議會主權の制限にあたるものが行なわれるのである。⁽¹⁵⁾

EC加盟の議會主權に対する第二の影響は、EC基本三条約を中心とする共同体法に定められた領域に関して裁判所に一種の司法審査を認めたことである。前述のように、英国では議會制定法に対する国内裁判所の司法審査権は認められていなかった。しかし、「一九七二年EC法」に基づいて英国がECの司法手続⁽¹⁶⁾を受入れたことによつて、ある議會制定法が共同体法に違反しているか否かの判断が、欧州司法裁判所および国内裁判所に委ねられる可能性を承認したことになる。この際三つのケースが考えられる。第一に、EC委員会あるいは他の構成国政府が、ある英国法が共同体法に違反しているか否かの判断を欧州司法裁判所に求める場合である。第二は、英国の国内裁判所が、具体的な訴訟の中で、ある英国法が共同体法に違反しているか否かの解釈を先行的判決(Preliminary ruling)の形で欧州司法裁判所に求めた上で、同法を適用するか否か

の判決を下す場合である。第三は、英国の国内裁判所が、第二のケースと同じような場合に、欧州司法裁判所の先行的判決を仰がずに独自の判断で、ある英国法を適用するか否かの判決を下す場合である。もちろん、たとえある英国法が、共同体法に違反しているとの判断が欧州司法裁判所によつて下されたり、英国の国内裁判所によつて適用されなかつたとしても、同法が自動的に無効になつたり、取り消されたりするわけではない。同法の無効、取り消し、修正を行なうのは、あくまでも英国議会である。しかし、これまで司法審査を認めてこなかつた英国議会が、ECの司法手続を受諾したことは、三共同条約に定められている領域に限定されているとはいへ、議会主権の制限を意味すると思われる。

このように、英国のEC加盟は、伝統的な議会主権の原則に大きな影響を及ぼすことになつたが、一九六一年七月三日のマクミラン声明によつて政治的争点として浮上してきた英国のEC加盟をめぐる議論の中で、必ずしもこの問題が当初から認識され、活発に議論されたわけではない。第一回加盟申請時において、加盟反対派の議論の中心は、加盟にとりもなう英連邦貿易や英国農業に対する影響であり、議会主権の問題は主要な争点ではなかつた。議会主権との関連で、共同体法と英国法との問題を正式に提示したのは、一九六七年五月ウィルソン政府が第二回目のEC加盟申請時に提出した白書⁽¹⁷⁾であつた。しかし、「わが議会は規則を拒否したり修正したりすることができなくなる。共同体法は個々の英国市民を拘束し、議会も裁判所も介入する力を失うだろう⁽¹⁸⁾」と述べ、議会主権の放棄に警鐘を鳴らしたウォーカー・スミス議員などの意見は極めて少数派であつた。しかし、この頃から、研究者の間で *Common Market Law Review* などの誌上で共同体法と議会主権の関係が議論され始め⁽¹⁹⁾、一九七〇年代に入りヒース政府のもとで行なわれた第三回目の加盟交渉時においては、議会主権の問題が加盟反対論の主要な争点の一つとして浮び上つていたのである。しかし、下院は、一九七一年一〇月二八日、賛成三五六、反対二四四、棄権二二で、EC加盟の原則を承認し、「一九七二年EC法案」を、一九七二年二月一七日第二読会で賛成三〇九、反対三〇一、棄権八で、七月一三日第三読会で賛成三〇一、反対二八四、棄権一七で承認したのである。

では、次に、みずからの手で議会主権に制限を課した英国議会がどのような形で、ECの諸活動を監視し、統制しようとしてくるのかを検討するつもりである。

- (1) 伊藤正己『イギリス法研究』東京大学出版会、一九七八年、一四一頁参照。
- (2) A. V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, tenth edition, London, Macmillan, 1959, pp. 39-40.
- (3) 詳細は、伊藤正己前掲書一三九—一四〇九頁を参照せられたこと。
- (4) 右書一四三頁。
- (5) Philip Norton, *The House of Commons and the Constitution: The Challenge of the 1970s, Parliamentary Affairs*, Vol. 34, No. 3, Summer, 1981, pp. 254-255.
- (6) 詳細は、S. A. Walkland (ed.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon House, 1979, Philip Norton, *The Commons in Perspective*, Oxford, Martin Robertson, 1981 を参照せられたこと。
- (7) Geoffrey Smith and Nelson W. Polsby, *British Government and Its Discontents*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1981, pp. 116-117.
- (8) たゞ、岡沢謙夫「議会政治の危機」飯坂良明、堀江湛編『議会マヒクラミー——現代政治の危機と再生』学陽書房、一九八一年所収。
- (9) 詳細は、下院の手続特別委員会の一連の報告書から Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1964, A. H. Hanson and Bernard Crick (eds.), *The Commons in Transition*, London, Fontana, 1970, Frank Stracey, *British Government 1966-1975: Years of Reform*, London, Oxford University Press, 1975 を参照せられたこと。
- (10) John E. Schwarz, *Exploring a New Role in Policy Making: The British House of Commons in the 1970s, The American Political Science Review*, Vol. 74, No. 1, March, 1980, pp. 23-37.
- (11) Philip Norton, *The House of Commons and the Constitution, op. cit.*, pp. 253-271. 議員の反乱の詳細は、Philip Norton, *Dissension in the House of Commons 1945-74*, London, Macmillan, 1975, Philip Norton, *Conservative Dissidents*, London, Temple Smith, 1978, Philip Norton, *Dissension in the House of Commons 1974-79*, London, Oxford University Press, 1980.
- (12) 地方分権の問題については、Anthony H. Birch, *Political Integration and Disintegration in the British Isles*, London, George Allen & Unwin, 1977, Tom Dalryell, *Devolution: The End of Britain?*, London, Jonathan Cape, 1977, Vernon Bogdanor, *Devolution*, London, Oxford University Press, 1979.
- (13) *ノットマンズトウシップス*、Vernon Bogdanor, *The People & the Party System: The Referendum and Electoral Reform*

in British Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, Stanley Alderson, *Yea or Nay? : Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975 を参照された。

(14) 平良「イギリス憲法におけるヨーロッパ共同体法」、『法学研究』第五〇巻一号、昭和五二年一月、九三—一〇七頁、岡村堯「イギリスのEC加盟に伴う法的問題」、『西南学院大学法学論集』第一一卷一号、昭和五三年九月、一一—五八頁参照。

(15) 前掲平論文一〇六頁参照。

(16) ECの司法手続については、平良『ヨーロッパ共同体法入門』、長崎出版、一九八二年、第四、五章、大谷良雄『概説EC法』、有斐閣、昭和五七年、第四章、P・マティセン、山手治之監訳『EC法入門』、有斐閣、昭和五七年、第三章第四節を参照された。

(17) *Legal and Constitutional Implications of United Kingdom Membership of the European Communities*, Cmd. 3301, May 1967, London, HMSO.

(18) Sir Derek Walker-Smith, *Parliamentary Debates, House of Commons* (議院記録), Vol. 746, 10 May, 1967, col. 1618.

(19) 詳細は、前掲平論文を参照されたい。

三 精査の制度化とその運営

ECの政策決定の基本的なパターンは、EC委員会が提案し、欧州議会や経済社会評議会の諮問を受け、閣僚理事会が決定する。もちろん、決定過程において、さまざまなトランス・ナショナルならびにサブ・ナショナルな圧力集団が影響力を行使するばかりでなく、構成国の官僚が極めて重要な役割を演じていることも周知のことである。しかし、ECの政策決定過程における構成国議会の「直接的」役割は、少なくとも条約上は非常に限定されたものである。三基本条約の一つのEEC条約の中で、「すべての構成国によりそれぞれの憲法上の規定に従つて」およびこれに類する文言で、事実上構成国議会の決定への参加を保障しているのは、第一三八条（欧州議会議員の指名および欧州議会議員直接選挙草案の採択）、第一八九条（達成すべき結果について拘束力があるが、その手段については構成国の機関に任せられた「命令」Directiveの実施）、第二〇一条（構成国

の財政分担金に取って代わる固有財源の採択、第二三六条(条約の修正)、第二三七条(新加盟国の承認)、第二三八条(条約の修正)を必要とする連合協定の締結⁽¹⁾などにすぎないのである。

しかし、E Cの日常の政策決定において量的にも質的にも重要な「規則」⁽²⁾について、構成国に補足的な立法措置を求めたものを除いて、構成国議会は、法的には完全に「バイパス」され、決定過程の枠外に立たされるのである。このため、原加盟国議会は、それぞれの法律上の制約と歴史的に果してきた役割に基づいて、E Cの諸活動を監視し、「間接的」に議会の意見を反映させるそれぞれ独自のしくみを形成してきた⁽³⁾。E Cの諸活動に対する議会の、いわゆる「民主的統制」の第一の方法は、閣僚理事会に出席し決定に参加する自国の閣僚を通して行なうものであり、第二の方法は、後述するように、欧州議会を通して行なうものである。とくに第一の方法は、議会内閣制を採用している国においては、閣僚をして議会の意に反し閣僚理事会の決定に同意を与えることがむずかしいために、一九六六年一月のいわゆる「ルクセンブルグの妥協」以来、構成国の死活的利益に関する問題について閣僚理事会の決定は全会一致で行なわれ、構成国政府に事実上拒否権が認められる慣行が確立して以来、構成国議会にとつてより有力な武器となつていたのである。このため、英国議会が如何にE Cの諸活動について監視し、議会の声を閣僚理事会の決定に反映させるかが、「一九七二年E C法」採択後大きな問題となつたのである。

英国議会の立法手続の特徴は、三読会制を中心とする本会議による審議を重視していることであり、全院委員会、法律案の逐条審査を行なう常任委員会および特定の事項について調査・審議し議院に報告する特別委員会の役割は、本会議を補佐する、いわば二義的なものといえる⁽⁴⁾。しかし、本会議で取り上げる議案の大幅な増加と政府に対する監督強化の要求に基づき一九六〇年代初頭から委員会制度の再検討が始められ、とくに一九六六年以後ウィルソン政府のもとで、いわゆる「クロスマン改革」が行なわれ七つの特別委員会が新設された。この実験は必ずしも成功しなかつたが、委員会制度の改革は次の

ヒース政府によつても遂行されて⁽⁵⁾いた。このような一連の改革の結果、精査のために議会は以前よりもましてはるかに特別委員会を利用するようになっていたのである。

このような事情を背景として、英国議会が如何にECの第二次立法を精査するかについて、ヒース政府の最初の公式提案は、「一九七二年EC法案」の第二読会が行なわれていた七二年二月一日に発表された。加盟交渉において首席全権を務めたジェフリー・リップン(ランカスター公領相)は次のように提案した。

「伝統的な手続(一般質問、延長討論、補足討論日など)に加えて、政府の見解では、下院が特別な取決めをもつ必要がある。その取決めのもとで、下院は規則および命令の草案が閣僚理事会で決定される前に、それらの評価することになる。……これらの取決めは、直接適用されるものと直接適用されない手段の双方を含むべきである。……われわれは、これらの規則および命令の草案に対する議会の十分な精査を確保するためのもつとも適切な方法を検討するために、議会の両院よりなる暫定委員会を直ちに設置することを提案する」。

しかし、リップンが提案した両院合同の暫定委員会は、政府の腰の重さと労働党の参加拒否によつて実現せず、結局、ECの第二次立法精査手続を検討するための特別委員会が、上下両院にそれぞれに設置されたのは、加盟直前の一九七二年一月であつた。下院では、欧州第二次立法特別委員会(the Select Committee on European Secondary Legislation)、別名「フォスター委員会」が二月二日任命され、上院でも欧州法規提案精査手続特別委員会(the Select Committee on Procedures for Scrutiny of Proposals for European Instruments)、別名「メイブレイ・キング委員会」が二月十九日任命された。フォスター委員会は、一九七三年二月中旬報告を発表し、同報告は四月一八日下院で審議され、一〇月に提出された最終報告は一九七四年一月二四日下院で審議された。この間、上院のメイブレイ・キング委員会は七三年三月に中間報告を、七月に最終報告を提出し、同報告は二月六日および七四年二月五日上院で審議された。ヒース政府は、両委員会の勧告の大部分を受入れた⁽¹²⁾が、具体化の作業は総選挙のために中断し、EC第二次立法に対する精査の制度化はウィルソン政府のもとで行な

れた。下院では、一九七四年五月七日「欧州第二次立法等特別委員会 (the Select Committee on European Secondary Legislation, etc. 以下「欧州特別委員会と略記」) が設置され、上院でも「EC特別委員会 (the Select Committee on the European Communities)」が五月一日設置された。加盟から一六カ月後のことであつた。⁽¹³⁾

しかし、この間議會はECの動きからまづたく隔離されていたわけではない。ヒース政府は、議會の投票局 (the Vote Office) を改組し、EC委員会からのすべての提案草案およびそれに主管省庁が付帯した説明覚書を委託してEC関係情報を議員に提供するとともに、閣僚理事会の結果について政府声明の形で報告し、本會議でEC問題を審議してきた。⁽¹⁴⁾ しかし、一般議員のEC問題に対する関心は、予想とは異なり、極めて低いものであつた。ライヤンとアイザクソンの研究⁽¹⁵⁾によれば、加盟から一九七四年二月の総選挙までの期間において、ECに関する質問の割合は、文書による質問総数の三%以下、口頭による質問総数の一%強であり、六四%弱の議員は一回もEC問題について質問せず、ECに関する文書による質問の四四%強が一名の議員によつて行なわれたという事実を加味すると、関心のレベルは驚くべきほど低いものであつた。

新設された下院欧州特別委員会は、議席数に応じて配分された一六名の議員で構成され、初代委員長には保守党のジョン・デイヴィス⁽¹⁶⁾前EC担当ランカスター公領相が任命され、その任務は、閣僚理事会に提出されたEC委員会の提案を検討し、それが英国にとつて如何なる法的ならびに政治的重要性をもつかを報告し、本議院がそれをさらに検討すべきか否かを報告することと定められた。⁽¹⁷⁾ 注目すべき点は、欧州特別委員会は、EC委員会から提出されたおびただしい数の提案の中から本會議で審議すべき重要な案件だけを選別・勧告することを任務とする、いわゆる「選別委員会」であり、提案そのものの賛否は付帯しないことである。欧州特別委員会は、情報を収集するために、参考人を呼び、文書および記録を請求し、議會の休会中も、また議院以外の場でも、審議することができるが、主要な情報源は、EC委員会の個々の提案に対して主管省庁が付帯した説明覚書と主管閣僚の口頭および文書による証言である。さらに、欧州特別委員会の任務を支援するために、一

名の法律顧問、四名の出向官僚、三名の議院事務官が派遣されているが、検討すべき文書が山積みになったために、小委員会を設置し、予備選別を行なうようになった。

上院のEC特別委員会は、当初一六名の委員から構成されていたが、その後二三名に増員されており、初代の委員長にはダイヤモンド卿が任命されたが、七四年秋以後トゥーズミア男爵夫人が任命された。EC特別委員会の任務は、基本的には下院の欧州特別委員会と同様に本会議で審議すべき案件を勧告する「選別委員会」であるが、欧州特別委員会と異なり、EC委員会の提案だけでなく他のEC機関からの提案も検討の対象とすることができる。さらに重要なことは、個々の提案について委員会としての賛否とその理由をも答申することができるのである。さらに、欧州特別委員会との運営上の相違は、第一に、選別に関して議長の権限が認められ、実際には約三分の二が議長段階で処理される。第二に、小委員会が多く使われ、小委員会には委員以外の上院議員の参加が認められ、第三に、下院の場合と同じような支援スタッフも活用されるが、パートタイムの専門調査官を多数動員して情報を収集している。このように上院の方が柔軟な対応を示した背景には、両院の役割と性格の違いばかりでなく、下院と比較して上院には「親欧州派」が圧倒的に多いという事情が存在する。

ともあれ、英国議会は、英国にとつて重要な意味をもつと考えられるEC委員会の提案を両院のEC精査委員会を選別し、それが閣僚理事会で決定される前に両院の本会議で審議し、法的には拘束しないが、政治的に英国の閣僚を拘束することによつて、英国議会の声をECの決定に反映させることを意図する精査手続を確立したのである。特別委員会の設置から加盟条件再交渉が終了した直後の一九七五年三月二一日までの約一〇カ月の間に、下院の欧州特別委員会は、三六六件のEC文書を検討・報告し、その内五八件を本会議で審議すべきであると勧告し、五八件の内三五件は本会議で審議された。他方、同じ期間、上院のEC特別委員会は、三九七件のEC文書を検討・報告し、その内二一件を本会議で審議すべきであると勧告し、二一件の内二一件が本会議で審議されたのである。⁽²⁰⁾

しかし、前述のような手続のもとで実施に移されたECの第二次立法に対する議会の精査活動について、下院を中心に不満が高まつてきた。⁽²¹⁾ 第一は、前述の数字から明らかのように、本会議での審議勧告の実施率は、下院で六〇・三四%、上院で五二・三八%であり、下院で二三件、上院で一〇件が未審議のまま放置されたことである。⁽²²⁾ 第二は、勧告から審議までの時間がかかりすぎ、審議が閣僚理事会の直前であつたり、閣僚理事会の決定が下された後であつたりすることである。第三は、初期のEC委員会の提案が、その後大幅な修正を受けた場合に、再審議の機会が与えられなかつたことである。第四は、審議の多くが、当該文書に対する「議事録にとどめる (take note)」動議の形で行なわれ、文書の原則そのものの賛否を問わず、動議に対する賛否の投票ができるにすぎないことである。第五は、審議の多くが、深夜（通常は午後一〇時以後）に行なわれ、審議時間も一時間半に限定され、一九七四―七五年の会期中下院本会議においてEC問題に配分された時間は三六時間四一分で、全審議時間（一、八二八時間六分）の二%であつた。⁽²³⁾ さらに、全体として最大の不満は、議会がEC閣僚理事会の決定に際して、英国政府を完全に拘束できないことであつた。

このような不満に対してウィルソン政府は、一九七五年一月三日下院の「手続特別委員会」の報告に関する議論を経て、EC第二次立法精査手続の改善を行なつた。第一は、「議事録にとどめる」動議であつても、文書の原則に関して賛否を問うことができることを慣行上認めたことである。第二の改善は、欧州特別委員会の審議勧告の内重要度の低いものは、本会議ではなく、常任委員会で審議することによつて時間の節約をはかろうとしたことである。この結果、一九七五年一月一日から七六年四月三〇日までの期間に下院で審議した三一件の内一二件は常任委員会で処理された。⁽²⁵⁾ しかし、この新しい取決めも、常任委員会への委任動議に二〇名以上の議員が反対すれば、案件は本会議で審議するという制約があり、同時期において新たに五六件が勧告されたが、前からの未審議を含めて三一件しか審議できず、下院での未審議案件は四二件に増加したのである。第三の改良は、下院の審議手続を完了した後に、閣僚理事会の議論の過程で重大な修正が行なわれた場

表一 I E C第二次立法に対する精査状況(労働党政権下)

期 間	下 院			上 院			出 所: Cmnd. Nos.
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	
74. 5 — 75. 3.21	366	58	35	397	21	11	6003
75. 3.21 — 75.10.31	346	14	20	289	19	12	6349
75.11. 1 — 76. 4.30	256	56	※ 31	332	15	24	6497
76. 5. 1 — 76.11.30	410	88	58	398	24	14	6695
76.12. 1 — 77. 6.30	362	85	99	306	33	25	6887
77. 7. 1 — 77.12.31	355	56	42	329	7	10	7100
78. 1. 1 — 78. 6.30	277	59	62	290	14	10	7361
78. 7. 1 — 78.12.31	344	31	12	381	5	6	7489
79. 1. 1 — 79. 5. 3	182	33	13	189	6	2	7780
計	2,898	480	372	2,911	144	114	
年間平均	580	96	74	582	29	23	

注：(1) 特別委員会で検討・報告した件数

(2) 本会議での審議勧告件数

(3) 本会議での審議件数

※ 常任委員会での審議を含む

ウエストミンスターと欧州共同体
 合には再審議を行なう、いわゆる「二段階精査」手続の提案であつた。⁽²⁶⁾しかし、この手続も、閣僚理事会議事の守秘義務が許容する範囲内でのみ政府は新しい情報を提供するという制約付きであつた。二段階精査手続は、七六年四月五日に登場したキャラハン政府のもとで一年後に実施されたが、同時に、欧州特別委員会の精査の対象も拡大され、E C委員会以外のE C機関からの文書も検討・報告することができるようになったのである。

では、次に、議会のE C第二次立法に対する精査の実態を検討してみよう。表一Iは、特別委員会が設置された一九七四年五月から一九七九年五月三日の総選挙までの期間、ウィルソンおよびキャラハン労働党政権下における精査状況を集計したものである。下院においては、五年間に、欧州特別委員会は、二、八九八件を検討・報告し、その内一六・五六%にあたる四八〇件を本会議で審議すべきであると勧告した。勧告の内三七二件が実際に審議され、勧告実施率は七七・五%で当初より高くなつたが、一〇八件が審議未了として残つた。年間平均で見ると、五八〇件が欧州特別委員会で検討・報告され、その内九六件が審議勧告を受け、七四件が本会議で審議されたことになる。他方、上院では、同じ五年間で二、九一一件がE C特別委員会で検討・報告されたが、本会

議での審議勧告を受けた案件は一四四件と下院の場合の三分の一以下であり、審議勧告率は四・九六％である。上院の場合、勧告率が低い最大の理由は、下院の欧州特別委員会に比べて、EC加盟反対派が少ないからである。勧告の内一四四件が実際に本会議で審議され、勧告実施率は下院の場合より若干長く七九・一七％であるが、三〇件が審議未了として残った。年間平均でみると、五八二件がEC特別委員会で検討・報告され、その内二九件が審議勧告を受け、二三件が本会議で審議されたことになるのである。

議会のEC第二次立法に対する精査において、以上の数字から明らかとなる最大の問題は、審議未了案件の山積である。ウィルソン政府は、当初から、精査委員会で勧告された審議が完了する前に閣僚理事会の決定に同意することはないという保障を与えていたが、⁽²⁷⁾実際には例外的措置としてこの公約が無視されることもあったのである。⁽²⁸⁾さらに、議会の精査の第二の問題として、審議された案件でも、たとえば一九七六年六月一七日のように対外援助、繊維、会社法など二二の文書が二つの動議で一日で処理された例⁽²⁹⁾のように、内容のある議論が行なわれず、形式的な審議に終る場合もある。第三の問題は、たとえば一九七六年四月の余剰脱脂粉乳事件⁽³⁰⁾のように、閣僚理事会の決定に対して議会が反対決議を行なつても、法的拘束力がないために閣僚理事会の決定が覆されないことである。このため、加盟反対派のダグラス・ジェイ労働党議員は、デンマーク議会⁽³¹⁾と同じように、EC第二次立法に対する議会の統制を強化し、議会の事前の同意なくして閣僚は閣僚理事会で投票できないようにする取決めを非公式ながら求めたのである。⁽³²⁾しかし、このような議論は、議会の拘束をなるべく少なくして閣僚理事会における交渉の余地を残して置きたいとするキャラハン政府のスポークスマンであるマイケル・フット枢密院議長兼下院院内総務ばかりでなく、野党のデイヴィス欧州特別委員会委員長によつても拒否されたのである。⁽³³⁾しかし、一九七七年一月二九日、ナイジェル・スペアリング労働党議員は、デンマーク議会と同じような形で閣僚理事会における英国関係の行動を制約しうる取決めを作ることを動議として提案し、この問題を蒸し返した。⁽³⁴⁾これに対して、フット枢密院議長

兼下院内総務は、これまでの態度を軟化させ、「デンマークの制度が、英国の必要性に適用しうるかどうか、詳細に検討することを約束した⁽³⁵⁾」が、一九七九年五月三日の総選挙まで具体案は提出されなかつたのである。

EC第二次立法精査手続の改革についてのもう一つの具体的提案は、欧州議会議員の直接選挙が実施されることが決定された後の一九七八年七月上院のEC特別委員会より提出された。すなわち、上下両院のEC精査委員会の全委員と英国で直接選出される八名の欧州議会議員等より成る「欧州大委員会 (A European Grand Committee)」を新設し、投票権限はないが、EC問題を検討することを提案したのである⁽³⁶⁾。すでに、上下両院のEC精査委員会の小委員会は、情報交換を行なつてきたばかりでなく、情報収集にあつて合同委員会を開催してきた経験があつたのである⁽³⁷⁾。しかし、この「欧州大委員会」の提案は、上院の廃止を主張してきた労働党政府によつて拒否され、精査手続の改革には結実しなかつたのである。

その後、反EC色をさらに強めた労働党は、一九七九年六月七日に予定された欧州議会議員の直接選挙に向けて発表した選挙綱領の中で、「英国にとつて、確かに、EECへの加盟は下院の役割と機能を由々しく弱体化させた。……選挙民が政策を決定する権利を擁護すべきであるとするならば、英国内で適用されるEC立法を修正もしくは無効にする下院の権限を確立せねばならない」と述べ、「一九七二年EC法」の修正、EEC条約の修正、EC政策に関して下院による英国閣僚の完全拘束を主張したのである⁽³⁸⁾。他方、保守党も、欧州議会議員選挙の綱領の中で、「EC立法に関する下院の手続を再検討する必要がある⁽³⁹⁾」と主張したのである。しかし、五月三日の総選挙および六月七日の欧州議会議員選挙で大勝したサッチャー保守党政府は、特別委員会制度の抜本的改革⁽⁴⁰⁾に着手したが、欧州特別委員会およびEC特別委員会には手を触れなかつた。このため、現在でも、英国議会内では前述したようなしくみでEC立法に対する精査が行なわれているが、一九八一年末までの保守党政権下におけるEC第二次立法に対する精査状況は表Ⅱのとおりである。労働党政権下の状況(表Ⅰ参照)と比較すると、上・下院両特別委員会の検討・報告件数は増加しているが、下院における審議勧告率は一一・四五%に低下

表一Ⅰ EC第二次立法に対する精査状況(保守党政権下)

期 間	下 院			上 院			出 所: Cmnd. Nos.
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	
79. 5. 3 — 79. 12. 31	456	51	17	420	12	15	7780
80. 1. 1 — 80. 6. 30	341	38	40	415	16	13	8042
80. 7. 1 — 80. 12. 31	363	64	15	388	7	6	8195
81. 1. 1 — 81. 6. 30	381	45	34	373	11	15	8365
81. 7. 1 — 81. 12. 31	400	26	10	405	14	10	8525
計	1,941	224	116	2,001	60	59	
年間平均	746	86	45	770	23	23	

注：(1),(2),(3)は表-Ⅰに同じ。

し、勧告実施率も五九・七九％に低下している。上院でも、審議勧告率は三％に低下しているが、勧告実施率は九八・三三％に急上昇しているのである。

(1) ただし、運営上は、条約の修正を必要としない連合協定や国際協定の締結に際しても、共同体と構成国が参加する「いわゆる混合手続 (mixed procedure)」が行なわれており、多くの協定が構成国議会で承認の手続を踏んでくる (Michael Niblock, *The EEC: National Parliaments in Community Decision-making*, London, Chatham House: PEP, 1971, pp.23-24)。

(2) 一九六六年にECは七五三件の命令と決定を採択したが、規則は二三〇件にすぎなかつた。しかし、一九七一年には、命令と決定は約四〇〇件に減少したが、規則は二八九三件に激増した (Sir Derek Walker-Smith, *H C Debates*, Vol. 831, 15 February, 1972, col. 317)。

(3) 原加盟六カ国議会のEC第二次立法に対する精査のしくみと実態については、Michael Niblock, *op. cit.* を参照された。

(4) 立法手続の詳細は、中村泰男「イギリス議会における立法手続の概要」『レノン・レックス』第三三四号、一九七八年一月、一六—一六八頁を参照された。

(5) 特別委員会の歴史については、たどれば、Nevill Johnson, *Select Committees and Administration*, in S. A. Walkland (ed.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, *op. cit.*, pp. 426-475。

(6) The Chancellor of the Duchy of Lancaster (Mr. Geoffrey Rippon), *H C Debates*, Vol. 831, 15 February, 1972, col. 275。

(7) Martin Kolinsky, *Parliamentary Scrutiny of European Legislation, Government and Opposition*, Vol. 10, No.1, Winter, 1975, p. 49, the Hansard Society for Parliamentary Government, *The British People: Their Voice in Europe*, Farnborough, Hants, Saxon House, 1977, p.28。

(8) First Report from the Select Committee on European Secondary Legislation, Session 1972-73, *H C Paper* 143, London, HMSO, 1973。

- (6) Second Report, *ibid.*, *H C Paper* 463.
- (9) First Report from the Select Committee on Procedures for Scrutiny of Proposals for European Instruments, Session 1972-73, *H L Paper* 67, London, HMSO, 1973.
- (11) Second Report, *ibid.*, *H L Paper* 194.
- (13) The Lord President of the Council and Leader of the House of Commons (Mr. James Prior), *H C Debates*, Vol. 867, 24 January, 1974, col. 1906-1915, Lord Privy Seal (Lord Windlesham), *H L Debates*, Vol. 349, 5 February, 1974, col. 713-715.
- (17) 上の議論の主題は Martin Kolinsky, *op. cit.*, pp.46-69, the Hansard Society for Parliamentary Government, *op. cit.*, chapter 2 を参照せよ。
- (14) 以下は The Chancellor of the Duchy of Lancaster (Mr. John Davies), *H C Debates*, 2 July, 25 July, 24 October, 5 December, 1973.
- (15) Michael Ryan and Paul Isaacson, Parliament and the European Communities, *Parliamentary Affairs*, Vol. 28, No. 2, Spring, 1975, p. 205 参照。
- (16) 下院の欧州第二次立法等特別委員会の委員長は、ジョン・テイブス(一九七四年五月—七六年一月)・J・イーデン(一九七六年一月—七九年四月)・J・シントマーメン(一九七九年五月—)で、野党第一党から選ばれてゐる。
- (17) 上の議論は the Hansard Society for Parliamentary Government, *op. cit.*, chapter 2, Harris N. Miller, The Influence of British Parliamentary Committees on European Communities Legislation, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, No.1, February 1977, pp.45-75, David Brew, National Parliamentary Scrutiny of European Community Legislation: The Case of the United Kingdom Parliament, in Valentine Herman and Rinus van Schendelen (eds.), *The European Parliament and the National Parliaments*, Farnborough, Hants., Saxon House, 1979, pp. 238-257 を参照。
- (18) Harris N. Miller, *ibid.*, p. 49.
- (19) 上院の欧州特別委員会の小委員会が A (財政・経済・地域政策)・B (貿易・域外条約)・C (社会衛生・雇用・教育)・D (農業・消費者問題)・E (法律)・F (トナキ)・G (環境) の計七つの部 (David Brew, *op. cit.*, pp. 254-255)。
- (20) Membership of the European Community: Report on Renegotiation, *Cmd.* 6003, London, HMSO, March, 1975, pp. 40-41.
- (21) 上の議論は the Hansard Society for Parliamentary Government, *op. cit.*, pp. 35-37, Harris N. Miller, *op. cit.*, pp. 50-53, David Coombs, Parliament and the European Community, in S. A. Walkland and Michael Ryle (eds.), *The Commons in the Seventies*, Oxford, Martin Robertson & Co. Ltd., 1977, pp. 208-212 を参照。

- (22) 勅告未審議の原因は、政府が意図的に審議を差し控えたという理由ばかりでなく、他の案件で議事日程が非常に混雑したことをE.C.委員会の提案がE.C.の政策決定過程の中での放蕩なれ、審議の緊急性がなかったことなどが考えられる。
- (23) R. L. Botlawick, *The Floor of the House*, in S. A. Walkland and Michael Ryle (eds.), *op. cit.*, p. 53.
- (24) First Report of the Select Committee on Procedure : European Secondary Legislation, Session 1974-75, *H C Paper 294*.
- (25) Developments in the European Communities: November 1975-April 1976, *Cmd. 6497*, London, HMSO, p. 17.
- (26) The Lord President of the Council and Leader of the House of Commons (Mr. Edward Short), *H C Debates*, Vol. 899, 3 November, 1975, col. 37-38.
- (27) The Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Mr. Roy Hattersley), *H C Debates*, Vol. 874, 11 June, 1974, col. 1547.
- (28) *H C Debates*, Vol. 911, 19 May, 1976, col. 1618.
- (29) Martin Kolinsky, *The Changing Contexts of Parliamentary Activity*, in Martin Kolinsky (ed.), *Divided Loyalties : British Regional Assertion and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1978, p. 116.
- (30) *H C Debates*, Vol. 911, 19 May, 1976, col. 1561-1621を参照してください。
- (31) ネムーン卿が一九七三年「市場関係委員会」を設けて「同委員会の手前の同意なくして閣僚は閣僚理事会に投票せよ」という手続を確立した。詳細はJohn Fitzmaurice, *The Danish System of Parliamentary Control over European Community Policy*, in Valentine Herman and Rinus van Schendelen (eds.), *op. cit.*, pp. 201-217を参照してください。
- (32) Douglas Jay, *H C Debates*, Vol. 911, 19 May, 1976, col. 1569-1571.
- (33) *H C Debates*, Vol. 911, 19 May, 1976, col. 1575, 1621.
- (34) Nigel Spearing, *H C Debates*, Vol. 940, 28 November, 1977, col. 44-58.
- (35) Lord President of the Council and Leader of the House of Commons (Mr. Michael Foot), *H C Debates, ibid.*, col. 104.
- (36) House of Lords, Select Committee on the European Communities, Session 1977-78, *Relations between the United Kingdom Parliament and the European Parliament after the Direct Elections*, *H L Paper 256-I*, 25 July, 1978, pp. 18-19.
- (37) Harris N. Miller, *op. cit.*, pp. 54-55.
- (38) The Labour Party, *Policies for Fundamental Reform of EEC*, reprinted in David Wood and Alan Wood (eds.), *The Times Guide to the European Parliament 1979*, London, Times Books, 1979, p. 251.
- (39) The Conservative Party, *Conservative Manifesto for Europe 1979*, reprinted in *ibid.*, p. 244.

(40) サッチャー政府は、一九七九年六月二五日、七八年六月の「手續委員会の報告」に基づいて、二四八対一二で特別委員会制度の大改革を行なった。欧州特別委員会など八つの特別委員会を除いて、既存の特別委員会を廃止し、省庁別に一二の委員会（農業、防衛、教育科学・芸術、雇用、エネルギー、環境、外務、内務、産業・貿易、社会サービス、運輸、大蔵・公務員）を新設した (David Butler and Anne Sloman (eds.), *British Political Facts 1900-1979*, fifth edition, London, Macmillan, 1980, p. 192)。

四 欧州議会との関係

では、次に、ECの諸活動に対するもう一つの「民主的統制」の手段である欧州議会と英国議会との関係はどのようなものか。

ECの政策決定における欧州議会の役割については、わが国でも論稿が発表されているので、ここでは深く立入ることはしないが、欧州議会は、予算決定権の拡大に象徴されるように法的にも着実に権限を獲得してきている⁽¹⁾。決定に対する影響力も増しつつある⁽³⁾。しかし、基本的には「諮問機関」であり、EC委員会全体に対する不信任決議権を有しているが、ECの「決定機関」である閣僚理事会に対する統制権は有していない。このため、構成国の議会と政府の関係とは異なり、欧州議会のECの諸活動に対する民主的統制は現在までのところ極めて弱いといわざるを得ない。このような欧州議会に対して英国議会は、極めて冷淡な態度を取り続けてきたのである。

一九七三年一月一五日、EC加盟にもなつてストラスブールの欧州議会に初めて登場した英国議員は、加盟条約によつて英国に割当てられた三六名でなく、一八名の保守党議員と二名の自由党議員だけであつた。保守党政府が締結した加盟条件に不満な議会労働党は、七二年二月一三日、一四〇対五五の大差で欧州議会への一六名の議員派遣をボイコットすることを決定していたのである⁽⁴⁾。結局、三六名の議員が出揃つたのは、一九七五年六月五日の英国のEC残留を決定したレファ

レンダム直後の七月七日であつた。七四年一〇月一〇日の総選挙の結果に基づいて各政党に再配分されていた議席は、労働党一八、保守党一六、自由党一(グラドウィン卿)、スコットランド国民党一(ウィニフレッド・アーウィング)であり、下院議員が二六名、上院議員が一〇名(労働党六、保守党三、自由党一)であつた。⁽⁵⁾ 保守党および労働党の欧州議会に対する熱意のなさは、その代表団の人選にも現われており、下院議員の大部分はウェストミンスターでは無名の人々であつた。保守党議員団の代表は、前海軍省政務次官のピーター・カークであり、大物下院議員は、労働党議員団の代表に選ばれたマイケル・スチュアート元外相と、カークの死後七七年五月三日に保守党議員団の代表に任命されたリッポン元ランカスター公領相だけであつた。

しかしながら、欧州議会に派遣された英国の議員達は、予想以上に積極的に行動した。保守党議員団は、既存の欧州議会内の政治グループに加入しなかつたために唯一の仲間はデンマークの保守系政党(保守人民党、中央民主党)であり、欧州議会内では少数勢力であつた。しかし、欧州議会の会期中は毎日、休会中はロンドンで定期的に、会合を開き結束を固める一方、予算委員会ではマイケル・ショーとラフトン・パウダーが、政治委員会ではカークが指導的役割を演じた。⁽⁶⁾ とくにカークは、一九七五年「欧州議会の権限」と題する報告を政治委員会に提出し、欧州議会の発議権の確立といわゆる「協調手続」の全E.C立法への拡大を唱え、欧州議会の強化を主張した。カークの努力は、欧州議会議員直接選挙導入の影で結実しなかつたが、予算委員会下の統制小委員会の新設と諸委員会の公開審議の導入となつて表われている。⁽⁷⁾

労働党議員団も欧州議会の活動に積極的に参加している。フェザーストーンの研究によれば、一九七六年七月から七七年三月までの期間、労働党議員は、三〇九回の演説(一議員当り平均一七・二回 以下同様)、三六回の口頭質問(二・〇回)、一三七回の補足質問(七・六回)を行なつた。同じ時期、保守党議員は、三六五回の演説(二二・八回)、四七回の口頭質問(二・九回)、一五四回の補足質問(九・六回)を行なつているので、労働党議員は保守党議員に比べて発言回数はい少ないが、他国

の欧州議会議員と比較すると、より積極的に参加していたことがわかる。一九七六年七月から七七年六月の一年間で、労働党議員は、議員総数(一九八〇)の九・〇九%にすぎないが、演説総数(二、九四七回)の一四・四六%(四二六回)を占めている。さらに、欧州議会内の社会党グループの集会出现状況も、一九七六年一月から七七年四月までの期間で、英国を除いた社会党系議員の出席率が六六・六%、一人平均出席日数が四四日であるのに対し、労働党議員の出席率は七七・七%、一人平均出席日数は五五日と、高い参加を示している。この背景には、労働党が、欧州議会最大の政治勢力である社会党グループ(六六名)内で最多政党となつたことと、七六年二月六日スチュアートの後任にジョン・プレスコットを代表に選出したことに象徴されるEC加盟反対派の勢力増強という事実が存在するのである。

では、次に、欧州議会と英国議会との関係を検討してみよう。欧州議会と英国議会との間には公式な関係は存在せず、一九七九年六月の直接選挙までは、英国議会議員が欧州議会議員を兼務する、いわゆる「二重議席」によつて両議会が結びつけられていた。しかし、英国議会は、欧州議会議員のために特別な制度的取決めはつくらず、欧州議会議員は一般議員と同じように精査委員会や本会議の審議の中でEC問題を議論することによつて、欧州議会の情報を伝えることになつた。しかし、年間八〇日から一〇〇日を大陸で過ごす欧州議会議員にとつて英国議会で十分な役割を演ずることは、事実上不可能であつた。それでも、当初は両院の精査委員会の委員を兼務する欧州議会議員もいたが、選挙の心配の必要もなく時間に余裕のある上院議員はまだしも、下院議員にとつて英国議会内における活動は著しく制限され、審議への参加は文書によることが多かつた。⁽⁹⁾ 欧州議会議員と所属政党の関係については、保守党は、月例の欧州問題委員会において欧州議会議員の報告を受ける慣行を樹立し、下院の欧州特別委員会の委員を務めたジェームズ・スパイサー議員を下院の保守党幹事局と保守党欧州議会議員団の連絡役に起用した。他方、労働党も、毎週木曜日の議会労働党の集会で自党の欧州議会議員から欧州報告を受けていた。しかし、とくに労働党では、欧州議会議員の報告は形式的なものに終つていたのである。⁽¹⁰⁾

一九七九年六月七日に行なわれた欧州議会議員の直接選挙は、欧州議会と英国議会の関係をさらに稀薄にさせる危険性をもつていた。英国議会で欧州議会直接選挙の問題が議論され始めたのは、一九七六年三月政府が緑書を発表した時であるが、一九七八年五月五日「欧州議会選挙法(英国)」が女王の裁可を得て制定されるまでに、下院本会議で九八時間四分、上院本会議で一七時間四十分の審議が行なわれた。⁽¹¹⁾その長く、苦悩に満ちた過程の中で、本稿の文脈においてもつとも重要な問題は、下院が七八年二月八日「英国の議会制定法によつて承認されない限り、欧州議会の権限の増強はない」という条項を法案に挿入したことである。⁽¹²⁾つまり、欧州議会の権限拡大を快く思わない英国議員が多数を占め、直接選挙の実施を踏み台に欧州議会の権限を強化しようと予想される動きに歯止めをかけようとしたのである。このような態度は、直接選挙に対する労働党および保守党の選挙綱領の中にも明示された。⁽¹³⁾

第二の問題は、二重議席の問題である。一九七六年九月二〇日E C外相理事会によつて採択された欧州議会直接選挙法(共同体法)は二重議席を承認したが、⁽¹⁴⁾二重議席にともなう激務のために実際問題として二重議席は極めて困難であると予想され、欧州議会と英国議会との関係がさらに稀薄になることが憂慮された。このため、直接選挙で選出された欧州議会議員を任期中は一時的に英国議会上院議員にすべきであるとか、あるいは両院合同の「大欧州委員会」を新設して欧州議会議員全員をその委員にすべきであるとの提案が行なわれた。⁽¹⁵⁾しかし、これらの提案は実行に移されることなく立ち消えになり、結局、直接選挙の立候補者の選別にあつて、労働党は二重議席を禁止したために、七八名の候補者全員が欧州議会の経験のない人々となつた。⁽¹⁶⁾さらに、保守党は二重議席を禁止しなかつたが奨励もしなかつたために、二重議席議員は、直接選挙にともなつて英国に割り当てられた欧州議会議員の数が三六名から八一名に増加したにもかかわらず、大幅に減少することになつたのである。

六月七日の欧州議会議員直接選挙の投票率は三一・七%と、九カ国中最低であり、五月三日の総選挙(七六・〇%)や一九

七五年のECレファレンダム(六四・五%)と比較しても、最低の参加となつた。その最大の原因は、労働党支持者の大量棄権にあるが、その結果、保守党が六〇議席を獲得し、労働党は一七議席、スコットランド国民党一議席となり、自由党は議席を得ることができず、比例代表制を採用した北アイルランドでは三政党が一議席ずつを分けた。八一名の議員の内、二重議席議員は、五月三日の総選挙でも当選していた五名の下院議員(保守党四、民主統一党一)と四名の上院議員(保守党)の合計九名で二重議席率はオランダに次いで低く、⁽¹⁷⁾欧州議会の経験者も九名(保守党八、内上院議員三、スコットランド国民党一)にすぎなかつた。⁽¹⁸⁾

新欧州議会内では、保守党が一国の政党としては最大の勢力となり、ジエームズ・スコット・ホプキンスが欧州民主グループの代表に、ベイシル・デ・フェランティが副議長に、ヘンリー・プラムが農業委員会の委員長に、フレデリック・キャサウッドが対外経済関係委員会の委員長に選出された他、経済通貨問題、法務、環境・公衆衛生・消費者保護委員会の三つの副委員長職を得た。他方、労働党は、所属している社会党グループが議会内の最大政治勢力を維持したにもかかわらず、ドイツ社会民主党(三五%)の約半分になり、フランス社会党(二名)よりも小さな勢力になり下つた。それでも、労働党議員団の代表バーバラ・カースルが社会党グループの副代表に選出され、アラン・ロジャースが副議長に、ケネス・コリンズが環境・公衆衛生・消費者保護委員会の委員長に選出された他、エネルギー・研究、対外経済委員会の二つの副委員長職を得た。その他、スコットランド国民党のアーウィングが欧州進歩民主グループの副代表に選出されたのである。⁽¹⁹⁾

このような直接選挙後の欧州議会と英国議会との関係は、どのように変化したのであるか。英国議会は、欧州議会議員をみずからの手で選出する権限を失い、欧州議会議員は、九名の二重議席議員を除いて、英国議会内における権利は一般市民とまったく同じとなつた。⁽²⁰⁾ 欧州議会議員は、英国議会議員と同様の権利を英国議会内で付与されるべきであると主張し、⁽²¹⁾ 保守党は、選挙綱領の中で「経験に照して、欧州議会とウエストミンスターとの間で公式な関係を樹立する機構を検討す

(22) ことを約束していた。しかし、労働党の強い反対と政府内でもとくにセント・ジョン・ステヴァアス院内総務の抵抗によつて、サッチャー政府はその重い腰を上げなかつた。⁽²³⁾ わずかに、一九八〇年一月、英国欧州議会議員に対して英国議会議事録(Weekly Hansard)が無料配布されただけであつた。⁽²⁴⁾ 欧州議会は、これまでサウス・ケンジントンにあつたロンドン広報部を八〇年九月から議事堂に近いクイーン・アンズ・ゲートに移し、欧州議会の情報を英国議会議員により積極的に提供しようとしているが、欧州議会と英国議会との公式な関係は未だ確立されていない。また、欧州議会議員と所属政党との関係も改善されたとはいえない。保守党の欧州議会議員は、保守党欧州問題委員会に引き続き出席報告することになつたが、労働党の欧州議会議員は、議会労働党とは関係がなくなり、わずかに、労働党外交問題グループの会合に非公式に二名の議員が招かれているにすぎない。⁽²⁵⁾ 結局、欧州議会議員が所属政党に影響を与えうるかどうかは、議員が党内において有している個人的な権威とチャネルにかかつているのである。

このため、英国選出の欧州議会議員と英国議会との関係は一層稀薄なものとなり、両者の連係プレーは著しく困難な状況にある。たとえば、英国のEC予算赤字問題に関連して、サッチャー政府が一九八〇年予算案に対する欧州議会の修正提案に反対したことについて、保守党のスタンレー・ジャクソン欧州議会議員が『ザ・タイムズ』⁽²⁶⁾ に投書してサッチャー政府を批判したように、両者の関係は必ずしも良好とはいえない。その最大の原因は、労働党ばかりでなく保守党も、ECの諸活動に対する欧州議会の民主的統制に重きを置かず、その権限を拡大させることを好まず、依然として英国議会による民主的統制の優位を信じているところにあるのである。しかし、直接選挙で選出された欧州議会は、直接選挙された故に、権限の強化を主張し、事実、一九八〇年予算案を拒否した事件が端的に物語つていのように、その影響力を増しつつある。このため、英国の利益を考えれば、英国議会と英国選出の欧州議会議員は相互に補完的に協力すべきであるが、実際には対立関係に陥る可能性が存在しているのである。

- (1) 金丸輝男「ヨーロッパ共同体『議会』の分析——その超国家的性格と国家的性格」、『社会科学』第二〇号、一九七五年、金丸輝男「ヨーロッパ議会の権限とその実態——最近における二・三のケースをめぐって」、『同志社法学』第二七巻四号、昭和五十一年三月、小室程夫「ヨーロッパ経済共同体に於ける主要機関の権限関係——共同体立法の定立過程を中心として」、(一)、『法学論叢』第一〇三巻三号、一〇九巻四号、一九七八、一九八一年。
- (2) 福田耕治「EC固有財源導入とヨーロッパ議会の予算決定権拡大——第一次予算条約をめぐる問題」、『同志社法学』第三三巻二号、一九八〇年七月、同「ヨーロッパ議会の予算決定権拡大——第二次予算条約をめぐる諸問題」、『日本EC学会年報』第一号、一九八一年、田中素香「欧州統合——EC発展の新段階」、有斐閣、一九八二年、第九号。
- (3) たとえば、一九七六年欧州議会は二四八件のEC委員会の提案に対して六一件の修正案を提出したが、EC委員会はその五二%の三二件を受入れた。ちなみに、一九七七年一月から一月までの期間に欧州議会は二七三件の提案に対して四一件の修正案を提出したが、六八%の三〇件の修正をEC委員会が受諾した。(David Marguand, *Parliamentary Accountability and the European Community*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 19, No. 3, March, 1981, p. 229)。ちなみに、欧州議会は一九七八年に一二二件のEC委員会の提案に対して四六件の修正案を提出したが、EC委員会は七二%の三三件を受入れた。一九七九年に欧州議会は一二二件の提案に対して三三件の修正案を提出したが、EC委員会は五五%の一八件を受諾した(小室程夫前掲論文(一)、八四頁、注②表)。
- (4) David Butler and David Marguand, *European Elections and British Politics*, London, Longman, 1981, p. 7.
- (5) House of Lords, Select Committee on the European Communities, Session 1977-78, *H L Paper 256-1*, *op. cit.*, p. 8.
- (6) David Butler and David Marguand, *op. cit.*, pp. 8-9 参照。
- (7) *Ibid.*, pp. 20-22 参照。
- (8) Kevin Featherstone, *Labour in Europe: the Work of a National Party Delegation to the European Parliament*, in Valentine Herman and Rinus van Schendelen (eds.), *op. cit.*, pp. 81-111.
- (9) David Brew, *op. cit.*, p. 244, Kevin Featherstone, *ibid.*, p. 90 参照。
- (10) ある労働党の欧州議会議員は、「われわれは議会労働党の木曜日の定例集会でできる限り報告をきかして帰ってきたが、最後まで報告を聞いていたのは、われわれ欧州議会議員だけだった」と述べている(Kevin Featherstone, *ibid.*, p. 94)。
- (11) Mark Hagger, *The United Kingdom: The Reluctant Europeans*, in Valentine Herman and Mark Hagger (eds.), *The Legislation of Direct Elections to the European Parliament*, Farnborough, Hants, Gower, 1980, p. 233.
- (12) David Butler and David Marguand, *op. cit.*, p. 40.
- (13) David Wood and Alan Wood (eds.), *op. cit.*, pp. 244, 250-251.
- (14) 二重議席問題については、金丸輝男「ヨーロッパ議会直接選挙法(共同体法)について」、『同志社法学』第三三巻三・四号、一九八一年、一八五—

一九〇頁を参照された。

- (15) House of Lords, Select Committee on the European Communities, Session 1977-78, *H L Paper* 256-I, *op. cit.*, pp.17-19参照。
(16) David Wood and Alan Wood (eds.), *op. cit.*, p. 75.
(17) 国別二重議席 (一九八〇年六月現在)

	二重議席	議席数
Bel	16	24
DK	2	16
F	21	81
Ger	26	81
Ir	12	15
It	16	81
Lux	3	6
Ne	2	25
UK	9	81
計	107	410

出所: *European Parliament: EP News*, No. 12, 7-11 July, 1980, p. 2.

- (18) David Wood and Alan Wood (eds.), *op. cit.* の欧州議会議員の経歴一覧より算出。
(19) David Butler and David Marquand, *op. cit.*, p. 146. 任期五年の欧州議会の後半(一九八二年一月—八四年六月)の議会让人事において、保守党は、ヘンリー・ブラムを欧州民主グループの代表に選出した他、新たに資格審査委員会委員長(クリスファー・ブラウト)と五つの副委員長職(政治、エネルギー・研究、運輸、予算統制、欧州における婦人の地位調査)を加えたが、労働党は、副議長職を失い、資格審査委員会副委員長職を新たに得たにすぎた。詳細は *European Parliament: EP News*, Nos. 28, 29, 18-22 January, 15-19 February, 1982 を参照された。
(20) David Butler and David Marquand, *op. cit.*, p. 149.
(21) *The Guardian*, November 28, December 13, 1980.
(22) David Wood and Alan Wood (eds.), *op. cit.*, p. 244.
(23) *The Guardian*, November 28, December 13, 1980.
(24) David Butler and David Marquand, *op. cit.*, p. 149.
(25) *Ibid.*, p. 149.
(26) *The Times*, November 27, 1979. 英国のEC予算赤字問題については、拙稿『一九八〇年五月三〇日の妥協』——ECのパッケージ・ディールの一事例』『法学研究』第五五巻六号、昭和五十七年六月を参照された。

五 結 語

かくして、英国のEC加盟は、英国の政治システムの根幹にある議会主権の原則に対して大きな影響を及ぼすものであつ

た。しかし、英国議会は、欧州議会との協力を重視せず、議会みずからの手でECの諸活動に対する民主的統制をはかろうとしてきた。このため、下院の欧州特別委員会および上院のEC特別委員会を中心にEC第二次立法を選別し、ECの閣僚理事会で決定される前にそれぞれの本会議で審議するという精査制度を確立してきた。その制度的対応は、本会議を重視する英国議会の伝統に基づくものであった。しかし、その実態は、未審議案件の山積に表わされるように必ずしも円滑に機能してきたとはいえない。このため、精査制度の強化が、とくに反EC色の強い労働党によつて要請されてきたのである。

しかし、現行制度のもとで、英国議会のECの諸活動に対する影響力は必ずしも小さく、無視しうる存在ではない。たとえば、一九七七年二月一三日、欧州議会議員直接選挙導入に際して比例代表制を採用するという政府の提案を、下院は三一九対二二二に葬り、結果として英国は、北アイルランドを除いて、伝統的な小選挙区相対多数獲得制を採用することになった。⁽²⁾ また、一九七八年一月二三日、グリーン・ポンドの切下げ率に関して政府提案の五％ではなく、七・五％を求める保守党の動議が下院において二九一对二八一で通過し、閣僚理事会でも二段階で七・五％の切下げが承認された。このような劇的な例ばかりでなく、ミラーの研究によれば、ECの政策決定における英国議会の役割は、EC以外の領域の政策決定における議会の役割と比べて、より大きいとされている。つまり、非EC政策は英国政府の内部で同意され、最終的承認のために議会に提出されるが、EC政策の提案は、英国政府がその立場を確立する前に議会に提出されるために、議会は初期の段階から参加し、大部分の非EC政策よりもより効果的な役割を演ずる機会を与えられるようになったのである。このような見解は、ブリューの研究によつても確認されており、著者自身も、英国議会の議会主権の原則はEC加盟によつて侵蝕されたが、議会は、共同体条約によつて保障された「直接的役割」ばかりでなく、精査制度によつてECの立法に「間接的に」影響を与える機会を獲得し、その影響力は無視できないと判断している。

このような結論を下しうる背景には、第一に、とくに一九七〇年代に入つて、いわゆる「議会の復権」現象がみられるこ

と、第二に、英国議会内において、EC加盟反対論が依然として根強いこと、第三に、ECの政策決定において一九六六年一月の「ルクセンブルグの妥協」が遵守されてきたことが存在する。とくに、構成国の死活的利益に関する問題について構成国政府の拒否権を承認した「ルクセンブルグの妥協」は、英国議会が英国政府を拘束することによつて「間接的に」ECの立法に参加することができることを保障するものであつた。しかし、フォークランド紛争の最中の一九八二年五月一八日EC農相理事会は、英国の拒否権を無視して、一九八二—八三年農産物価格の引き上げを、EEC条約第四三条に基づいて加重特定多数決で決定した。もちろん、この一例をもつて、「ルクセンブルグの妥協」が放棄されたわけではない。しかし、二年前、同じ農産物価格の引き上げに対する英国の拒否権が、「一九八〇年五月三〇日の妥協」を成立させた一つの武器になつて⁽⁶⁾いたことを考えると、英国政府の意に反して行なわれた今回の決定は極めて重要であり、重大な先例をなすものと考えられる。このため、今回の決定は、英国議会が、英国政府を通して行なつてきたECの諸活動に対する民主的統制の基盤を揺るがすものであり、これを契機に、英国議会が、精査を強化するのか、あるいは欧州議会との協力へ向かうのか、また、ECからの脱退に向かうのか、今後注目する必要がある。最後に、今日の事態を加盟前に予想していたウォーカー⁽⁷⁾とスミス議員の警告を引用しておこう。

「ルクセンブルグの取決めは、われわれを保護してくれないであろう。如何なる拒否権も、条約の厳しい励行からわれわれを救つてくれず、引き受けることを求められている義務からわれわれを解放してはくれない。このことについて、如何なる幻想をもいだくべきでない⁽⁷⁾」。

(1) *H C Debates*, Vol. 941, 13 December, 1977, col. 417-422.

(2) 金丸輝男「ヨーロッパ議会直接選挙法(国内法)について——九カ国の制度比較」、『同志社法学』第三三卷二号、一九八〇年七月、五三一—五八頁を参照された。

(3) *H C Debates*, Vol. 942, 23 January, 1978, col. 971-1108.

- (4) Harris N. Miller, *op. cit.*, pp. 45-75.
- (5) David Brew, *op. cit.*, pp. 238-257.
- (6) 詳細は、前掲拙稿「一九八〇年五月三〇日の妥協」を参照せよ。
- (7) Sir Derek Walker-Smith, *H. C. Debates*, Vol. 831, 15 February, 1972, col. 319.

(昭和五七年八月三一日稿)