

EU の多層統治と「地域のヨーロッパ」

— 「地域委員会」設立 15 年 —

正 躰 朝 香

目 次

はじめに

1. ヨーロッパにおける分権化：「補完性原則」の定着
 - (1) ヨーロッパにおける「地域」への眼差し
 - (2) 加盟国内の分権化
2. 下位国家主体の権限強化と地域委員会
 - (1) 地域委員会の設立とその役割
 - (2) 地域委員会の概要
 - (3) 地域委員会の意義と課題
3. EU における多層統治の進展
 - (1) EU における多層統治のしくみ
 - (2) EU における多層統治の実態
 - (3) 「地域のヨーロッパ」と多層統治の課題

おわりに

キーワード：EU、地域委員会、多層統治、下位国家主体、地域

はじめに

欧州連邦の建設を究極の目的として始まったヨーロッパ統合は、政策領域を広げ、統合に関わる主体も多様化させながら進展してきた。そんな中で、加盟国の下位国家主体¹⁾が果たすべき役割を重視する「地域のヨーロッパ」(Europe of Regions)が叫ばれるようになって久しい。それを具現化するかたちでマーストリヒト条約によって設置された「地域委員会」(Committee of the Regions)が1994年に活動を開始して、2009年に15年を迎えた。この間ヨーロッパにおいてはEUの枠組みの中でも外でも地域、地方自治体などのいわゆる下位国家主体が自らの領域内を対象に行われる施策について、政策の立案から実施に至るまでより積極的な関与をみせるようになった。

「地域」とはそもそも全体に対するある部分をさすにすぎず、文脈によって、すなわち全体が何かによって部分となる地域も意味するところは様々である。ここで扱う「地域委員会」の地域とは、EU加盟国の一部である地域・地方の行政単位を意味していて、実際のメンバーも加盟国の制度によって、連邦構成主体である地域や共同体、州から、複数の県が集まった地域、そして市町村に至るまで幅広い。

EUの「地域」あるいは地域政策に関する研究は、この間一定の蓄積をみている。その中心となるのはEU域内の個別の地域をとりあげ、EU統合が進むなかで各地域がいかなる影響を受けたかという関心に基づくもの、なかでも国境を挟んだ地域間協力（越境地域協力：INTERREG）の事例を扱ったものである²⁾。また拡大に伴う域内の格差の広がりについて、地域間格差の視点で注目し、予算配分をめぐる問題として分析する研究もみられた³⁾。しかしながら、比重を増してきた地域政策や地域委員会の活動によって、EU統合における「地域」のレベルの地位がどのように影響を受けたのか、そしてEUの政策決定の構造にいかなる変化をもたらしたのかについて焦点を当てたものは余りない。

本論文では、EUにおいて加盟国の下位国家主体への権限付与がいかに進展し、政策決定における関与が増加したのか。そしていわゆる多層統治といわれる、超国家レベル、加盟国レベル、下位国家レベルによる複合的な統治がどの程度機能しているのかを検証することを目的とする。その中にあって、とりわけ、設立15年を迎えたEU「地域委員会」が果たした役割に注目するものである。

1. ヨーロッパにおける分権化：「補完性原則」の定着

ヨーロッパにおいて下位国家主体に一定の権限を付与しようという傾向には、いくつかの潮流があるが、統合ヨーロッパの政策決定プロセスにおいて加盟国内の下位主体に適切な関与をもたらすきっかけになったという点では、マーストリヒト条約において初めて明文化された「補完性原則」(the principle of subsidiarity)⁴⁾の重要性は大きい。

マーストリヒト条約において「……共同体の排他的権限に属さない領域においては、補完性原則に従い、提案された行動の目的が加盟国によっては十分に達成されず、そこで当該行動の規模もしくはその効果を鑑みて、共同体が行う方がよりよく実現される場合にのみ、共同体は行動する……」⁵⁾というかたちで明文化された原則は、共同体と加盟国の間での権限が競合する場合において、目的遂行のためにより適切なレベルでの実施を規定しているものとして解釈されるが、本来自助の精神に基づくこの原則に沿うように、より個人に近いレベル、より下位のレベルでの実行を促すものとして徐々に下位国家主体のレベルをも含むかたちで理解されるようになっていく。本章ではヨーロッパ地域において下位国家主体への権限が強化されていく歴史的経緯を中心に検証する。

(1) ヨーロッパにおける「地域」への眼差し

ヨーロッパレベルでの下位国家主体間の連携は1950年代にはすでに地方自治体間の相互協力というかたちを中心に形成されていた。例えば1951年設立の欧州市町村地域審議会（CEMR: Council for European Municipalities and Regions）や、1971年の欧州国境地域連合（Association of European Border Regions）など、国境周辺の自治体間を中心に交流が行われ、地域を主体としての動きが頻繁に見られるようになっていた⁶⁾。1984年には欧州地域会議（Assembly of European Regions: AER）が組織され、ヨーロッパ地域における分権化主体間の連携と、ヨーロッパレベルにおける権限強化を主張する強力な働きかけが行われるようになっていった。

また、ヨーロッパの人権と民主主義の擁護を主たるテーマとし、EUとも緊密な連携関係にある欧州審議会（Council of Europe）は、「欧州地方自治憲章」（European Charter of Local Self-Government）を1985年に制定している。ここでは、「公的な責務は一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する」⁷⁾とされるなど、補完性原則に基づき、民主主義的な統治という観点から地方自治体の行為主体としての役割の重要性を明確にしている。

一方で、統合ヨーロッパの拡大に伴う域内の社会的・経済的不均衡という現実直面したことも関わっている。1975年の第一次拡大を契機に、域内の格差是正を目指し、後進地域の開発や衰退工業地域の構造転換、農村開発などを積極的に行うことが重要な政策上の課題となってきたためである。「構造基金」や「欧州地域開発基金」（ERDF: European Regional Development Fund）を通して、「経済的・社会的結束」（Economic and Social Cohesion）を実現することが「単一欧州議定書」（Single European Act）そしてマーストリヒト条約において重要なテーマとされた。実際、この分野にあてられた予算の規模も飛躍的に拡大し、1999年にはEU予算の約36%に達し、40%余りを占める共通農業政策に次ぐ予算規模となった⁸⁾。

地域政策が重要な政策課題となるに従って、その実施における地域の声を反映することは効果的な政策実施において必要不可欠となり、たとえば「パートナーシップ原則」⁹⁾の導入にみられるような欧州委員会、加盟国政府、下位国家主体政府が協議して地域政策の運営にあたることが規定されるなど、自らの問題に関わる地域の発言力や政策決定への関与は当然高まることになった。

このようにヨーロッパレベルでの下位国家主体を重要視する流れは、民主主義的な統治という志向に基づく、より市民に近いレベルの関与という潮流と、統合の拡大による域内格差を軽減するために地域政策の重要性が増したことにともなう、現実的な対応という二つの流れが合流するかたちで進んだと捉えることができる。

(2) 加盟国内の分権化

ヨーロッパレベルでの下位国家主体への権限付与の動きは、当然のことながら各加盟国内での分権

化との相互作用として推移した。勿論、加盟国によって国内制度のあり方は様々であり、分権化の程度は幅広い。ドイツやベルギーのように非常に分権度の高い連邦制をとっている国から、かなり集権度の高いルクセンブルグやギリシアのような国まで幅広いし、そもそも分権度の指標を何にするか（立法権や行政権、財政など）によっても位置づけは異なってくる。

しかしながら EU 加盟国の多くにおいて、程度の差はあれ、集権化から分権化の方向へと向かっていることは確かである¹⁰⁾。ヨーロッパ全体としての分権化の波と、その結果力をつけた下位国家主体がさらなる強化にむけて動くことが相乗効果となって、ヨーロッパにおける各加盟国内の分権化傾向は揺るぎないものとなってきた。さらにいえば、先述の地域政策の重要性が増すなかで、下位国家主体のヨーロッパレベルにおける関与の可能性が高まったこと自体が、その受け皿として適切な規模と力をもった主体を必要とさせることに繋がり、ヨーロッパ統合に対応する地域の創出、すなわち「地域のヨーロッパ化」ともいえる動きをもたらした。

加えて、マーストリヒト条約における閣僚理事会への出席要件の変化が大きく影響を及ぼしている。マーストリヒト条約の作成にあたって、連邦制をとるドイツやベルギーの連邦構成主体の代表（ラント、地域、共同体）は権限をもつ事項に関わる閣僚理事会においては中央政府レベルの代表に限らず、構成体政府の閣僚の参加を求めたのである。結果、ローマ条約第 146 条はマーストリヒト条約において、「理事会は、各構成体政府を代表する権限を与えられた閣僚級の代表により構成される」という文言に修正された。具体的には、たとえば教育に関する閣僚理事会については、ベルギーは 3 つの共同体の専管事項となっている（中央政府には担当閣僚は存在しない）ため、各共同体がローテーションで EU の閣僚理事会に出席することになるわけである。一方で、閣僚理事会においてはたとえ中央レベルの出席者でないにしてもあくまでも加盟国代表としての立場が要求されるため、加盟国内での意見調整と協力が不可欠となる¹¹⁾。

加盟国内の制度に対応するための変化は、全体としてみれば小さなものではあるが、従来加盟国政府の代表が会する、EU の中でもまさに政府間主義の強い閣僚理事会に、下位国家主体が出席するインパクトは大きかったし、先述の地域の発言力の強まりとは全く別の文脈ながら、結果的に EU における分権化主体の権限強化を強く印象づけるという点では画期的な変化であったとされる¹²⁾。

2. 下位国家主体の権限強化と地域委員会

補完性原則を基盤とするヨーロッパレベルでの下位国家主体の発言力の強まりと、並行して進む加盟国内での分権化の進展は、EU において政策決定に地域が関与するチャンネルを設ける必要性として認識されていく。本章では EU のサブナショナルなレベルの代表からなる「地域委員会」創設の背景とその役割について考察する¹³⁾。

(1) 地域委員会の設立とその役割

1980年代は、オイルショック以後の経済不況を克服するために、世界での競争を見据えた市場統合の実現が優先された時期であった。背景には経済のグローバル化・欧州化に伴って国家主権の絶対性が揺れてきたことや、ネオ・リベラリズムによる小さい政府の志向がある。この時期にドロール欧州委員会委員長の主導で進められた市場統合に向けての改革は、従来に比べると連邦主義的な傾向の強いものであった。とりわけ、地域政策改革（1988年）においては、下位国家主体の発言力の強化という点において、重要なステップが積み重ねられた。具体的には、地域開発基金の再編・強化、パートナーシップ原則の導入、そして地域委員会の前身となる地方自治体諮問委員会（Consultative Council of Regional and Local Authorities）の設置であった。

地方自治体諮問委員会の設置理由として、設置を提案した当時の地域政策担当委員は次のように述べている。「EU加盟国の全市民が日常生活の中で、EUが行う政策決定の意味を理解できるような措置が必要である。さらに、市民が自らの具体的経験をEUの政策審議過程に反映することができれば、彼らは責任の一部を直接共有することができる。こうして欧州への信頼は強化されよう。このために、地方自治体諮問委員会創設は重要な一歩となる」¹⁴⁾。このように、EUにおける地域・地方自治体の関与を強めようという動きは、下位国家主体を通じてEUの政策決定をより市民に近いところに置くことで、政策決定について市民のEUへの理解を深めることを目的としていた。

さらに、1984年設立の欧州地域会議（AER）も影響力を発揮し、マーストリヒト条約の起草過程で地域委員会設立に向けて強力なロビー活動を行った¹⁵⁾。加えて、ドイツをはじめとする分権化の進んだ加盟国の強い後押し、そして欧州議会の積極的支援を背景に欧州委員会は地域委員会設立に尽力した。いわゆる「民主主義の赤字」（democratic deficit）への対応の一つとして、政策決定における民主的正統性を高めることが地域委員会設置の一番の根拠となっている¹⁶⁾。

欧州連邦主義、「補完性原則」の尊重、加盟国内の分権化、地域政策の重点化とそれに伴う下位国家主体の関与を必要とする現実といった、1980年代以降急速に進んだ地域重視の流れが一つになるかたちで、1992年のマーストリヒト条約において「地域委員会」は設置された。そして1994年3月の設立会議で正式に発足し、その活動を開始した。

(2) 地域委員会の概要

a) 地域委員会の構成

地域委員会の設置については、マーストリヒト条約198a条（アムステルダム条約263条）によって、「地域及び地方の代表者（representation of regional and local authorities）からなる委員会が、諮問機関として設立される」と規定されている。同委員会の構成員は、発足時の189人から1995年には222人となり、2007年の拡大によって344人という大規模なものとなった¹⁷⁾。構成委

員は、各構成国の提案に基づき閣僚理事会によって任命されるかたちをとり、4年の任期でつとめる。更新は可能だが、アムステルダム条約において欧州議会議員との兼務は禁止された¹⁸⁾。

メンバーの構成は各国に任されていて、各加盟国の制度により州や県、市町村まで様々である。例えば、連邦制国家であるオーストリアは、12人の代表のうち、9人は州（ラント）の代表であり、のこりの3人が市町村の代表である。ブルガリアは12人の代表すべて地方自治体（市）の代表に割り振られている。フランスは24人のうち地域（région）代表が12人、県（département）が6人、コミューンが6人という振り分けである¹⁹⁾。そして、各加盟国内の地域・地方レベルでの民主主義的な手続きによって選出されたものから選ばれることを基本としている。

b) 地域委員会の役割

地域委員会は、条約が規定する場合、及び閣僚理事会又は欧州委員会の一つが適当と判断する場合、特に国境を超える協力に関する場合には、閣僚理事会又は欧州委員会と協議することとされている。また地域委員会が、特に下位国家主体の利益に関係すると判断する場合には、自らの発意で「意見」（opinion）を表明することも可能である。

具体的な活動領域としては、下位国家主体の利害に関わる問題という視点で条約によって予め規定されている。いずれも政策の実施において下位国家主体が直接関与する度合いの大きい分野を中心に、マーストリヒト条約においては5つの分野で、さらにアムステルダム条約によって5つの分野が追加され、地域委員会の意見を求めることが義務付けられた。それらは、①経済的社会的結束（構造基金を含む）、②欧州横断鉄道、コミュニケーション、エネルギー・インフラのネットワーク、③公衆衛生、④教育、青少年、⑤文化、⑥雇用、⑦社会政策、⑧環境、⑨職業訓練、⑩輸送である。

これら10の領域に関わる政策については、下位国家主体の利益に大きく関わるものとして、欧州委員会ならびに閣僚理事会は地域委員会に諮問しなければならないことになっている。

(3) 地域委員会の意義と課題

地域委員会は、諮問機関であることから、同委員会の出す意見に法的拘束力はない。しかしながらマーストリヒト条約からアムステルダム条約への対象領域の拡大にみられるように、関与するテーマは多岐にわたっている。実際、諮問機関という法的位置づけ以上に、現実の政策立案や実行にあたっては対象となる地域・地方の声を聞くことなしには適切な決定ができない現状のなかで、サブナショナルなレベルの意見をEUの政策決定に反映させるための中心的機関としての地位を固めてきたことは確かである²⁰⁾。

地域委員会の設立とその活動について、もっとも重要な意義は、何よりも下位国家主体によるEUへの直接のチャンネルを切り開いたことにある。これによって、地域委員会による、あるいは地域委

員会を介した下位国家主体の外交活動が活発化した。地域委員会の存在は、各下位国家主体にとって、地域委員会を自らの利益獲得のための道具として対外的（即ち対 EU 諸機関及び対 EU 域外）な政治力行使に利用することができると同時に、地域委員会自体が下位国家主体間のバイラテラルないしマルチラテラルな外交の場を提供しているものである。

このように地域委員会の創設とその後の役割の強化を通じて、補完性原則を EU と加盟国との関係のみならず、下位国家主体も含めた権限分割という文脈で理解する道が開かれた。下位国家主体の EU 統合プロセスへのチャンネルの確保は、地域的多様性の維持、発展にも繋がるという点において意味深い。

重要な意義をもつ一方で、地域委員会にはどのような問題点や限界があるだろうか。先ず活動の実効性についていえば、同委員会が欧州委員会や閣僚理事会に対して諮問的地位にあり、その意見に拘束力がないため、地域委員会の出した意見がどの程度最終的に政策に対して影響力を及ぼしたのかを認識されにくいことがある。この点については、同委員会が提出した「意見」についてどのような対応がみられたかという検証を行い、活動の実効性の自己評価を行っている。一定の影響力がみとめられる一方で、より適切で効果的な意見を提出する必要性が指摘されている²¹⁾。

また、地域委員会のメンバーを構成する加盟国の下位国家主体の間の意識の差、つまり地域レベルと地方レベルの代表の間、あるいは地域代表間、地方代表間でもその国内での権限の強弱によって、利害の不一致や問題関心のズレが見られる。このため、政策の焦点を合わせるのが困難な場合があり、地域委員会としての発言力に水を差すこともしばしばある²²⁾。加えて、逆説的ではあるが、地域委員会の創設や活動を牽引してきたともいえる強い地域の代表（ドイツの州、ベルギーの連邦構成主体など）が、政策領域によっては国の代表として閣僚理事会へ独自の代表を派遣できるなど、政策決定に関与する他のチャンネルを手にするによって、地域委員会の活動に無関心になる場合があるという現象も指摘されている²³⁾。

3. EU における多層統治の進展

それでは地域委員会の役割の強化とその背景になるヨーロッパでの分権化の動きは、EU の統治システムにいかなる影響を与えたのだろうか。ここでは、いわゆる「多層統治」(Multilevel Governance) といわれる状況について考察し、地域委員会をはじめとする下位国家主体への権限付与の動きを EU の統治機構全体の中で位置づけることを試みる。

(1) EU における多層統治のしくみ

マーストリヒト条約第 4 条（アムステルダム条約第 7 条 2 項）では EU 諸機関間の関係について、「閣僚理事会及び欧州委員会は、諮問機関としての経済社会委員会及び地域委員会により補佐さ

れる」と規定している。地域委員会は、下位国家主体の利害に関わるとされる問題領域において政策決定に関与することができ、次のようなプロセスを経る。まず欧州委員会は政策を提案し、欧州議会への諮問、承認を得ながら、閣僚理事会によって議決、支持され、委任されるかたちで欧州委員会が執行にあたる。その過程において、地域委員会はこの三機関からの諮問を受け（場合によっては自発的に）、意見を述べることによって、政策の決定に影響力を行使する²⁴⁾。実際には政策立案の事前の段階で非公式に協議をもったり、アドバイスを求められることも多い。

こうした EU 内での下位国家主体の政治的プレゼンスの確保は、EU における「多層統治」の制度化をもたらしたと捉えることができる²⁵⁾。多層とはつまり、超国家レベルの意思決定機関である欧州委員会、加盟国レベルの利害調整を図る閣僚理事会、そして下位国家主体レベルの利害を表明する地域委員会である。多層統治においては、絶対的な権力の中心は存在せず、各レベル間の協力が様々な形・組み合わせで行われ、各レベル間は強い相互依存関係にはあるがハイラーキーな関係にはない²⁶⁾。EU における多層統治の顕在化は、補完性原則による各レベル間の権限分割、あるいは地域政策に見られるパートナーシップ原則に基づく各レベル間の政策協調の進展が、これを裏付けている。こうして、分野によっては下位国家主体を無視した政策の遂行は次第に困難になってきているのであり、地域委員会の存在に基づく EU の多層統治は現実の政策運営の実態として捉えられるものとなっている。少なくとも EU の関わる政策領域の一定部分において、多層統治モデルが機能しているといえるし、その範囲はさらに拡大しているといえる。

(2) EU における多層統治の実態

このような機関間の制度的関わりとしての多層統治のイメージは実態としてはどのようなかたちで機能しているのだろうか。筆者が地域委員会およびベルギーのフランデレン政府に対して行った聞き取り調査では、より柔軟で緊密な協議というイメージでこれを捉えることができる。

例えば、「しばしば使われる多層統治という概念でイメージされるより、もっと複雑で密接な協力関係として捉えた方が適切だと思う。EU、加盟国、下位国家主体という 3 つの層がそれぞれ個別にあって、それらが連携して統治に関わるというよりも、ある政策領域の協議という場においてそれぞれが混然一体となって自然なかたちで関与している。連邦制国家の場合などは時として、各レベルの代表が実質的には同じ人物であったりすることもある。地域委員会が諮問機関にすぎないとしても、実際には同じようなメンバーが政策の立案や実施の権限をもつケースも珍しくない²⁷⁾」という。

確かにブリュッセルにある EU 関係機関の距離は物理的にも非常に近く、関係機関の協議といっても実際には隣の建物への移動やフロアを上下するだけで、それが可能となるような状況である。多層統治というタイトなイメージとは少し異なった、より気軽で緊密な連携が可能になる現実が在るように思える。

また、地域委員会以外にも欧州地域会議や REGLEG (Regions with legislative power) とよばれる立法権を持つ地域間ネットワークなどの組織も、地域委員会との連携というかたちやロビー活動などによる影響力を行使して、EUの政策決定における下位国家主体の関与を強める役割を果たしている。とりわけ REGLEG は、立法権をもつ下位国家主体の集まりであり、現在 8 カ国から 73 の主体が参加している²⁸⁾。ヨーロッパにおいても加盟国内で特に強い権限を有する主体が構成員ということもあって、下位国家主体政府間のネットワークではあるが、サブナショナルなレベルの関与について一定の影響があるといえる。

一方で、先述のように地域委員会を構成する下位国家主体のレベルも加盟国内の力も様々であり、連邦制国家のように加盟国内でもかなりの権限を有する主体から、単なる市町村というところまで幅広いことから、当然多層統治の状況や下位国家主体の影響力の強さも著しく差があることもまた確かである。

(3) 「地域のヨーロッパ」と多層統治の課題

1999年3月に地域委員会が提出した「補完性原則に関する意見——補完性原則の真の育成に向けてのアピール」においては、ヨーロッパ・アイデンティティの特徴である多様性を保持するものとしての補完性原則の重要性を主張し、これを権力の「調整原理」として位置付け、EU、加盟国、下位国家主体のレベルで適切に援用することを求めている²⁹⁾。

欧州委員会は、長期的戦略の中で地域委員会に特に大きな価値を認め、「補完性原則の番人」と位置づけてその存在意義を様々な場で強調してきた。これは、欧州市民がEUの政策に対し、一層の民主的性格、透明性、下位国家主体の利害の尊重を求めており、そのために諮問機関としての地域委員会の機能・権能の強化が欠かせないと考えているからである³⁰⁾。

「地域委員会」の創設と重視は補完性原則の尊重によるものであるが、そこで目指されているのは、より市民に近いレベルの声を反映することであり、下位国家主体の権限付与で重要なのは、多層統治によっていかに市民に近い民主主義的な統治が可能になるかということであった。「地域からなるヨーロッパ」は、EU統合が深化するなかで、超国家レベルでの政策領域が増し、市民から遠く離れたところで政策決定が行われているという不安や不満を払拭し、より民主主義的で市民生活に密着した統治を支えるかたちになるよう目指されたのであった。この点において「地域からなるヨーロッパ」とそれに基づく多層統治が、より民主主義的なEUと結びつけることができるかが課題である³¹⁾。

おわりに

1997年に当時のサンテール欧州委員長は、「欧州建設における『地域』の役割」と題した演説の中で、EU統合において下位国家主体は、加盟国における地方分権化の進展とEU統合の深化という

欧州の二つの目標を結び付ける役割を担う、極めて重要な存在であると主張した³²⁾。地域を関わらせるかたちでの権限委譲、いわゆる多層統治は一層進んでいる。加盟国における分権化の進展は、加盟国それぞれの決定によるものだが、その背景には地域委員会の創設を含む EU 内での補完性原則の尊重や地域委員会への代表を送るという観点からの分権化という影響が大きい。

補完性原則に基づく「ヨーロッパの地域化」の流れと、その過程で進んだ「地域のヨーロッパ化」という二つの流れが呼応して、相乗効果を発揮しながらヨーロッパの多層統治を進めてきたこと、そしてその中心として地域委員会が重要な役割を果たしてきたことが確認できた。今日では、EU としての政策執行の 60%以上が、下位国家主体レベルで行われているのが現実である³³⁾。地域委員会は諮問機関としてではあるが、政策決定においても具体的で現場に近い声を反映させる努力を重ねてきた。地域委員会の設立によって進んだ各加盟国における下位国家主体の権限強化によって、そして 15 年の活動を通して、下位国家主体が EU の政策決定に関与するチャンネルとして重要な役割を果たすようになっているのである。

さらにはリスボン条約において、地域委員会の担う役割はさらに重要になることが見込まれている。同委員会への諮問を義務づける領域が拡大されるのに加え、「補完性原則の番人」として、それが厳密に適用されているかのモニタリングを担うことになっている³⁴⁾。一方で最近のユーロバロメーターによる調査では、市民の EU への関心の低さが顕著であり、欧州議会選挙にもその傾向は強く表れている³⁵⁾。

もともとより市民に近い民主主義的な統治を目指した「地域からなるヨーロッパ」が、現実にはある程度進展している一方で、本来の目的が達成されているかについては別の検証が必要となる。一般の欧州市民の間で広がる欧州議会選挙への無関心や EU の政策決定過程における疎外感にどのようにして歯止めをかけるか、「地域委員会」や下位国家主体の権限強化によって進む多層統治というかたちが、いかにこの役割を果たせるかが今後の重要な課題となる³⁶⁾。「地域のヨーロッパ」の目指すところは「市民のヨーロッパ」であり、ヨーロッパの地域化がある程度進んだ今日だからこそ、それがもっとも市民に近いレベルとしての役割を果たしているかについて立ち返る必要があるだろう。

(追記) 本研究の一部は、京都産業大学総合研究支援制度 (2009 年度) によるものである。

注

- 1) 下位国家主体 (subnational actor) とは、主に権限の及ぶ領域が加盟国より小さい行政単位を指している。分権化主体 (decentralized authority)、連邦構成主体 (federal entity) などこれにあたり、加盟国によって地域、州、共同体、市町村などが当てはまる。「下位」ということは、必ずしも権限において中央政府と比して劣位にあるということを意味するものではなく、連邦制国家においては専管領

域においては最終決定権をもつ事例もある。

- 2) 例えば高橋和「下位地域協力と地域政策」大島美穂編『EUスタディーズ3 国家・地域・民族』勁草書房、2007年；宮島喬・若松邦宏・小森宏美編『地域のヨーロッパ』人文書院、2007年。
- 3) J.W. Scott ed., *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*, Ashgate, 2006.
- 4) 「補完性原則」が公式文書において概念として初めてみられたのは1975年提出の「欧州連合に関する報告」(ティンデマンス報告)である。その後1987年の「単一欧州議定書」において援用され、徐々に注目される。ECからEUへの再編議論の中で出された1990年の「ベルギー・メモランダム」において、基本条約における補完性原則の明文化が求められた。
- 5) Treaty on European Union, article 3b.
- 6) ドイツとオランダの国境地域のオイレギオ (EUREGIO)、ピレネー山脈周辺の地域間協力、南チロルのユーロリージョンなどもこの文脈で捉えることができる。
- 7) La Charte européenne de l'autonomie locale, article 4-3.
- 8) 数値は結束基金も含んでいる。予算規模は関連施策をどの範囲まで地域政策として捉えるかによって変化するが、その後もほぼ同水準で推移している。例えば2005年では地域政策はEU予算の36.4%、共通農業政策 (CAP) は42.6%となる。
- 9) 「補完性原則」に基づき、地域政策の計画や実行において、当該加盟国および地域・地方レベルの機関が共通の目的のためのパートナーとして密接に協議することとされ、1988年の改革において明文化された。
- 10) Alain Delcamp et John Loughlin (sous la direction de), *La décentralization dans les Etats de l'Union européenne*, La documentation Française, 2002.
- 11) 閣僚理事会におけるベルギーの代表問題については、正躰朝香「EU統合の深化とベルギーの連邦化改革 — EUにおける連邦構成体の権限拡大を中心に —」日本EU学会編『日本EU学会年報』第18号、1998年、138頁～157頁。
- 12) ベルギー・フランドレン政府 EU常駐代表部 (Algemeen Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de EU) への聞き取り (2009年9月2日) に基づく。この変化は、連邦制国家における連邦構成主体と中央政府の関係を考察する上では非常に重要な問題であるが、本論ではEUとしての下位国家主体への権限付与について焦点を絞る。
- 13) 地域委員会の創設過程や当初の制度については、正躰朝香・坂井一成「地域からなるヨーロッパ? — EU地域委員会の創設とその役割」『海外事情』48巻第10号、2000年において詳しく分析している。地域委員会全般については、以下のものが参考になる。Bourrinet, Jacques, (éd.), *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris: Economica, 1997; Féral, Pierre-Alexis, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris: PUF, 1998; Loughlin, John, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", in Jeffery, Charlie, (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass, 1997; Warleigh, Alex, *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance?* London: Kogan Page, 1999.
- 14) "La Commission renforce le dialogue avec les communes et les régions", *IP/88/468*, 20 juillet 1988.

- 15) Loughlin, *op.cit.*, pp. 149-150.
- 16) Warleigh, Alex, *op.cit.*, p. 7.
- 17) フランス、ドイツ、イタリア、英国が24人、ポーランド、スペインが21人、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、チャコ、ギリシア、ハンガリー、オランダ、ポルトガル、スウェーデンが12人、ルーマニアが15人、デンマーク、フィンランド、アイルランド、リトアニア、スロヴァキアが9人、エストニア、ラトヴィア、スロヴェニアが7人、キプロス、ルクセンブルクが6人、そしてマルタが5人という内訳である。
- 18) 地域委員会の発足時のメンバー構成や選出方法などについては正躰・坂井、前掲論文に詳しい。
- 19) European Communities, *The selection process for the Committee of the Regions members Procedures in the Member State*, 2009.
- 20) 地域委員会への聞き取り（2009年9月1日実施）に基づく。
- 21) CoR, *Impact Assessment Report 2004*, March 2005.
- 22) Udo Bullmann, "The politics of the Third Level" in Jeffery, (eds.) *op.cit.*, p. 18; Warleigh, *op.cit.*, p. 47.
- 23) Warleigh, *ibid.*
- 24) 実際には、欧州委員会が提案する政策の分野ごとにより複雑な決定過程を経るが、ここではおおまかな流れを示すのみにとどめる。
- 25) Warleigh, *op.cit.*, p. 57; Philippart, *op.cit.*, p. 180.
- 26) Liesbet Hooghe, "Subnational Mobilization in the European Union", *West European Politics*, Vol. 18, No. 3, 1995, pp. 176-178.
- 27) 地域委員会への聞き取り（2009年9月1日実施）における Mr. Gerhard STAHL, Secretary General of CoR の発言。
- 28) 立法権をもつ下位国家主体を有する8カ国、ドイツ、オーストリア、ベルギー、英国、スペイン、イタリア、ポルトガル、フィンランドがメンバーとなっている。
- 29) "Opinion on the principle of subsidiarity: Towards a new culture of subsidiarity An appeal by Committee of the Regions", *CdR 302/98 fin*, 10/11 March 1999.
- 30) *Serving the Union: A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union*, 1996, p. 26.
- 31) CoR, *Political Priority 2008-2010*, 2008.
- 32) Discours de M. Jacques Santer, Président de la Commission européenne, "Le rôle des régions dans la construction européenne", Luxembourg, 21 mars 1997, *SPEECH/97/71*.
- 33) CoR, "Own Initiative Opinion of the Committee of the Regions: Reforming the Budget. Changing Europe" 9-10 April 2008.
- 34) 補完性原則が侵害される場合において、欧州司法裁判所へ救済を求める権利も認められることになっている。
- 35) CoR & European Commission, *Special Eurobarometer 307: The role and impact of local and regional authorities within the European Union*, 2009.
- 36) CoR, *The Committee of the Regions' white paper on Multilevel Governance*, 2009.

Multilevel Governance of the European Union and “Europe of the Regions”

: 15 years of the “Committee of the Regions”

Asaka SHOTAI

Contents

Introduction

1. Decentralization in Europe: “The Principle of Subsidiarity”

- (1) Position of “Regions” in Europe
- (2) Decentralization in the EU member states

2. Empowerment of the subnational actors and the Committee of the Regions

- (1) The foundation of the Committee of the Regions and its role
- (2) The Outline of the Committee of the Regions
- (3) Significance of the CoR and its problems

3. Development of Multilevel Governance in EU

- (1) The mechanism of Multilevel Governance in EU
- (2) The reality of Multilevel Governance in EU
- (3) “Europe of the Regions” and its difficulties

Conclusion

Keywords : EU, the Committee of the Regions, multilevel governance, subnational actor, region