

田中 友義

1. EU（European Union）の権限領域と排他的権限

(1) EUの権限領域

EUの権限は、EU基本条約（リスボン条約、EU条約+EU機能条約、以下基本条約と記す）によって規定されている。「モノ、人、サービス、資本」の自由移動を意味する域内市場、EU単一通貨ユーロを導入する制度的枠組みである経済通貨同盟（EMU）、域外からの移民・難民流入に対処する国境管理や警察・刑事司法協力を行う自由・安全・司法領域、また、EUの第三国・国際機関（WTO：世界貿易機関など）との協定の交渉や締結を規定する共通通商政策などが代表的な分野である。

基本条約で規定されているEUの権限が及ぶ政策分野は表1のように、実に多岐にわたるものである。ただし、(2)項で説明するように、

EUの権限が加盟国に取って代わって独占的に行使される分野もあれば、そうでない分野もある。

なお、基本条約の規定でEUに付与されていない権限は、加盟国に属する。特に、国家の本質的機能である国家の領土保全、法秩序の維持、国家安全保障の擁護という機能については、EUが代替できない。最近の新型コロナウイルス感染拡大防止のためにイタリア政府、スペイン政府などが発動した非常事態宣言とそれに伴う都市封鎖（ロックダウン）、外出禁止、営業停止、一斉休校、入国禁止、国境封鎖などが相当する。ただし、EUは、共通外交・安全保障政策（共通防衛政策を含む）を策定し、実施する権限を付与されているが、そのための（軍事的）手段は加盟国が提供する。

表1 EUの権限領域

域内政策分野	域外政策分野
域内市場、自由・安全・司法領域、運輸、競争、税制、各国法の調和、経済通貨同盟(EMU)、雇用、社会政策、教育、職業訓練、青少年、スポーツ、文化、公衆衛生、消費者保護、欧州横断ネットワーク、産業、経済的・社会的・地域的結束、研究・技術開発、宇宙、環境、エネルギー、観光、市民保護、行政協力	共通通商政策、開発協力、人道援助、共通外交・安全保障政策

表2 EUの3つの権限領域

排他的権限	共有権限	補充的権限
関税同盟、域内市場の機能に必要な競争法の確立、ユーロを通貨とする加盟国の通貨政策、共通漁業政策の下での海洋生物資源保護、共通通商政策、一定の国際協定の締結	域内市場、一定の社会政策、経済的・社会的・地域的結束、海洋生物資源保護を除く農漁業、環境、消費者保護、運輸、欧州横断ネットワーク、エネルギー、自由・安全・司法領域、公衆衛生に関わる共通の安全、研究・技術開発、宇宙、開発協力、人道援助	人間の健康の保護・改善、産業、文化、観光、教育、職業訓練、青少年、スポーツ、市民保護、行政協力

(2) EUの排他的権限

EU基本条約が定めるEUの権限については、表2にみるように、①排他的権限、②共有権限、③補充的権限の3つがある。

排他的権限は、超国家的な性格が強く、EUのみが立法その他の法令を制定することができるもので、加盟国の権限が及ばない領域である。EUの権限の目的や性格が曖昧に定義された規定を利用して、基本条約の規定を超えて強化・拡張されること（「忍び寄る権限拡張」）への警戒感や批判が加盟国、特に英国において強かった。EUの権限の肥大化が、2020年1月31日の英国のEU離脱の最大の要因である。

共有権限は、EUと加盟国が共有する権限であり、ともに、立法その他の法令を制定できるものである。共有権限は、EUが立法を制定すれば、その権限を制定した限度で加盟国の権限が行使できなくなるものである。

補充的権限は、EUが加盟国の行動を支援・調整・補充するための行動を行う権限をいう。ただし、EUが加盟国に取って代わることはできない。

2. 欧州委員会 (European Commission) の役割

(1) 欧州委員会の任務と権限

欧州委員会はその任務や権限の重要性から考えて、いわば行政的機能（国家の内閣組織に相当）を担っている超国家的機構である。欧州委員会はEUの一般的利益を推進し、その目的のため適切な発議を行う。具体的には、以下ののような任務と権限を持っている。

①独占的発議権 EUの立法・政策発議権については、「委員会の発議に基づいて」と規定されている場合、政策と「規則」・「指令」・「決定」などの法律を立案し、また、自ら法律を制定する。すなわち、EUの権限のすべての分野において法案の独占的な発議権をもつ。EU競

争法のように限定的な分野において単独での立法・政策決定権をもつ。

ただし、欧州委員会の独占的な発議権は、例外事項の範囲の拡大、EUに政治的指針を与える（最高意思決定機関である）欧州理事会（EU首脳会議）、共同決定権手続きにおける欧州議会による法案修正などにより徐々に侵食される傾向にある。

②予算の編成・執行 予算案を作成して、（政策決定する閣僚級レベルの）理事会（EU理事会）に提案するほか、予算を管理・執行する。

③立法・政策の執行・監督 理事会が基本条約に基づいて決定した措置が確実に執行されるよう監督すること、これを実施・運営することである。

④EU法適用の監督 欧州委員会は、基本条約の規定に基づく理事会の決定やEU司法裁判所の判決が、EU加盟国あるいはEUの他の諸機関、加盟各国の個人、企業によって遵守されるよう監督する権限をもつ。また、EU司法裁判所に条約違反で提訴することもできる。

⑤対外的代表 対外関係において、EUを代表して第三国あるいはWTOなどの国際機関と交渉を行う任務・権限を持つ。ただし、協定に署名し締結する権限は理事会に属する。なお、共通外交・安全保障政策（CFSP）についてはEU外務・安全保障上級代表（副委員長）がEUを代表する。

(2) 欧州委員会の構成員と委員の任命手続

①委員会の構成員 欧州委員会は、2020年1月31日にEUから離脱した英国を除く27のEU加盟国から各1名ずつ任命された27名の委員（Commissioner）で構成されている。2019年12月1日発足した現在の欧州委員会は、委員長1名、副委員長8名（執行副委員長3名、EU外務・安全保障上級代表を含む副委員長5名）が選出されている（任期5年、再選可能）。

各委員は「閣僚」に相当する。現在の委員長は、ドイツ国防相経験者のウルズラ・フォン・デア・ライエン氏で、EU初の女性委員長である。

②委員の独立性 各委員は、その出身国から離れて、また、いかなる政府やその他の機関からの指示も求め、または受けてはならないという政治的独立性を確保する法的義務がある。すなわち、EU全体の利益を優先して考え行動することを義務づけられている。しかし、最近では、加盟国が「自国代表」と見做す傾向が強まっているといわれている。

③委員の任命手続 欧州理事会は欧州議会の選挙結果を踏まえ、適切な協議を行った後、委員長候補を欧州議会に提案する。その後、欧州議会は委員長候補を選出する。理事会は加盟国から提示された委員候補者リストを採択し、欧州理事会は、欧州議会と同意のうえ、合議体(collegiate body)として、一括して委員会委員を任命する。

EUの民主的制度改革を目指して、5年前に欧州議会の最大会派の筆頭候補から、委員長を指名するルールを作ったが、仏独首脳らによってあっさり反故にされて、フォン・デア・ライエン氏が指名されたことで、欧州議会の多数の支持を得られず、禍根を残すことになった。同氏のEU新体制は多難な船出となった。

④委員長の任務・権限 委員長には、委員会を政治的に指導することが期待されている。職務を遂行すべき範囲内で、指針を策定し、内部組織について決定を下す。外務・安全保障政策上級代表を除く副委員会を任命し、委員長が要請した場合、上級代表あるいは委員は辞任する。

(3) 欧州委員会の内部組織と所在地

欧州委員会の所在地は、ベルギー・ブリュッセル(委員会本部)、ルクセンブルクにあり、

事務総局や各国政府の省庁に相当する分野別の総局(DG: Directorate-General)など54の部局があり、約3万人の職員が働いている。いわゆる「EU官僚」(ユーロクラート)と呼ばれる高級テクノクラート集団が強力な権力を行使することへの批判が強い。この他に、欧州委員会は世界の139カ所にEU代表部を置いている。

3. 筆者の見解

今、EUは発足以来の危機的状況下にある。第一に、英国のEU離脱で27か国の「結束」が強く求められていることである。しかし、英離脱後の財政負担を巡って合意が先送りされてしまったために、2021~2027年の7年間のEUの中期予算(多年度財政枠組み:MFF)の合意ができない。これでは、フォン・デア・ライエン氏が警鐘を鳴らしているように、EUの政策運営が行き詰まってしまう。

第二に、新型コロナウイルス感染の爆発的拡大によって、奇しくも露呈しまった加盟国の「自国第一主義」的行動がある。例えば、伊・独・仏など加盟国間の医療協力がEUベースでほとんど進まず、イタリア、スペインなどで「医療崩壊」が勃発した。基本条約の前文の中で謳われている「統合」「連帯」などの精神が発揮できず、EUの存在意義(レゾンデートル)が厳しく問われている。

第三に、このような危機的状況に付け込んで、「マスク外交」・「医療外交」と称して、中国・ロシアなどがEUに揺さぶりを掛けてきていることである。加えて、米国との間では経済・外交・軍事の分野で同盟関係に軋轢は生じている。まさに、EUの「結束力」と「強韌度」が試されている。

たなか ともよし/駿河台大学名誉教授