

欧洲統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 057 (DEC.25,1992)

はじめに

1. 欧州統合の展開と新しい政府間関係
2. EC政策の執行者としての地方自治体
3. EC政策の規制対象としての地方自治体
4. EC地域政策と地方自治体
5. EC政策過程における自治体参加
6. 92年以降の展望と問題点

目 次

はじめに	1
1. 欧州統合の展開と新しい政府間関係	2
(1) ECの諸政策と統合の深化	2
(2) 新しい政府間関係	4
2. EC政策の執行者としての地方自治体	8
(1) 教育政策	8
(2) 環境政策	9
(3) 技術的サービス	10
(4) 社会保障政策	10
(5) 消費者保護政策	11
(6) 欧州市民権の保障	13
3. EC政策の規制対象としての地方自治体	14
(1) 雇用者としての地方自治体	14
(2) 公共調達の開放	15
4. EC地域政策と地方自治体	16
(1) 単一欧州市場の中の地域経済	16
(2) 構造基金による地域政策	17
5. EC政策過程における自治体参加	19
6. 92年以降の展望と問題点	22
主要EC用語	24
参考文献	26

いささか旧聞に属するが、東欧の大変革と東西ドイツの統一、そしてソ連邦の解体と続いた今世紀史上特筆されるべき大事件は、いまだ我々の記憶に新しい。この間、民族主義の台頭と難民の流出・各地での内戦が人々に不安の影を落としながら現在に至っている。

一方西欧に目を転じると、1992年の2月に入ってEC加盟諸国間において経済統合のみならず政治統合をも視野に入れたマーストリヒト条約が調印され、年末の市場統合及び1993年完成予定といわれるドーバー海峡トンネルの開通に向けて、欧州統合の前途は明るいものと思われた。ところが、6月にデンマークの国民投票で同条約の批准が否決されてしまい、同国を含む各加盟諸国に深刻な動搖を与えた。9月のフランスにおける国民投票では批准が承認されはしたが、投票結果は全くの僅差であり、加えて同時期にERM（欧州為替相場機構）が大混乱した上にイタリアのリラとイギリスのポンドが機構から一時離脱するなど、通貨統合も含めた統合日程に狂いが生じかねない様相を呈してきた。

このように、ここ数年は、良くも悪くもヨーロッパから目が離せない状況が続いており、実際日本にいても欧州情勢に関する情報は氾濫気味の感さえあって判断に迷うほどであるが、結局は全ヨーロッパは基本的に一体化の方向に進むであろうし、その中核をなしていくのが現在のECであろうことは疑いがなさそうである。

ところで、こうした全般的な統合機運がヨーロッパの地方自治体にどのような影響を与え、彼らがどう対応しようとしているかと問われると、実はとたんに答えに窮してしまう。これは、新しい枠組みと伝統的な国家主権の考え方をどう調和させていくかが議論の中心となっているためであるが、統合過程における行政の対応が中央政府のみで終わるわけではなく、地方行政が深くかかわらざるを得ないことは当然であるし、現実にも従来から自治体の各種の模索と取組みが続けられている。

日本において「地域の国際化」の掛け声が聞かれるようになって既に久しい。もちろん在住外国人の急増など切実な必要に迫られていることは疑いないが、国境の垣根が取り払われ、中央政府を超える政府が出現するかもしれないほどの急迫かつ激変の環境にまでは置かれていないといえるであろう。しかしながら、今後一層の国際化が進展すれば、ヨーロッパの自治体の経験が我々に教えてくれるところは大きいはずである。そこで、この度、欧州統合とヨーロッパの地方自治体との関係について、全般的な解説を試み、関係者の参考に供することとした。

なお、この報告書は、ロンドン事務所の依頼により、法政大学法学部の廣瀬克哉助教授（行政学）が執筆したものである。同助教授は現在、社会科学国際フェローシップ・大和フェローとしてロンドン大学（LSE）に滞在中であり、本報告書は、同フェローシップの援助による研究に依っている。

はじめに

単一市場を1992年末に完成し、93年からは欧州統合は新しい段階に入っている筈であった。しかし、今後の欧州統合のあり方をめぐっては、現在混迷状態にあるといつてよく、政治指導者達の事態打開の懸命の努力にもかかわらず、出口は容易に見えてこないという状況にある。統一市場完成後の欧州統合の基本方針を定めるものとして、1991年12月のマーストリヒトECサミットにおいて合意され、92年2月に調印されたマーストリヒト条約は、92年中にEC加盟12ヶ国すべてにおいて批准され発効する予定であった。しかし、周知のように、92年6月のデンマークの国民投票における同条約批准の否決をきっかけに、各國における国民の欧州統合に対する懸念・反発が表面化している。同条約に対する代案は現在のところ用意されていないが、批准・発効までにはさまざまな障害が待ち受けている。1993年以降、欧州統合がどのように展開していくのかは極めて予測しにくくなっているのが現在の情勢である。

しかしながら、具体的なペースや手段はいずれにしても、経済・社会・政治の各方面において、欧州統合がさらに深化していくという基本的な潮流が逆転する見込みは少ないと聞いてよい。単一市場の完成を前に、欧州における経済的・社会的諸活動は、国境を越えて広がりつつあり、欧州政治の短期的な動向にかかわらず、ECと加盟国政府はそのような現実に否応なく対応していかざるを得ないからである。

このような、経済・社会生活のヨーロッパ化という現実と、ECの機能の拡大を前にして、欧州の地方自治体は「ヨーロッパの中の地方」としての活動を拡大していくことを迫られている。地方自治体は、EC法・EC政策の執行者であり、EC法の規制対象であり、ECおよび中央政府と協力して地域政策を推進するパートナーでもある。欧州大で活動する社会の中で、ECの活動に対応しながら、上のようなそれぞれの場面で、地方自治体は新しい役割を担わなければならなくなっているのである。

このレポートでは、ECの諸制度・諸政策が、どのような形で地方自治体に新しい役割を与えていているのかを概観し、国際統合の過程における地方自治体の機能について考えてみたい。視野の中心に置いて見ていくのは、これまで進められてきた市場統合プログラムのインパクトと、EC諸国の経済的・社会的結束を強化するためのEC地域政策のインパクトの二つになる。それに加えて、今後の欧州統合のあり方にかかわる地方自治体関係の重要な論点についても紹介していきたい。

1. 欧州統合の展開と新しい政府間関係

現在進められつつある欧洲統合の過程は、1980年代半ば以降急速に展開し始めたものである。その途中、ECの基本的な意思決定方式なども含めて、さまざまな制度的変更が行なわれて今日に至っている。まず最初に、地方自治体にかかる分野を中心に、欧洲統合の制度的展開の概略をまとめ、そのような制度的变化によって産み出されつつある新しい政府間関係の特徴を見ておきたい。

(1) ECの諸政策と統合の深化

単一欧州市場と単一欧州議定書

1980年代半ばになって、まず経済統合の計画が具体化された。EC委員会によって提案され、1985年末の欧州理事会で採択された『域内市場白書(Completing the Internal Market: White paper from the Commission to the European Council)』である。この白書の背景には、二次にわたる石油危機の後、日米に比較して欧洲経済の立ち直りが遅れ、特に先端技術分野において格差が開きつつあったことに対する危機感があった。日米に比べて規模が小さい欧州各国の市場の分立を前提にした経済活動を続けていたのでは国際競争上不利であり、欧州全体を一つの市場にすることによって初めて日米と対等な競争条件ができるという考え方から、ECの経済統合をこれまで以上に推進していく必要があるという意識が生まれてきたのである。

『域内市場白書』は、人・物・資本・サービスが自由に移動できる単一の欧州市場を作るために、282項目の措置を列挙し、1992年末までにそれらすべてを発効させるという期限を設定したものである。この282項目の中には、付加価値税の税率の統合など、実現が困難と見込まれるものも含まれていたが、上のような経済的な危機意識を欧州各国が共有していたこと、欧洲経済界が市場統合を強く支持したことなどの事情もあって、欧洲統合の新段階を画する動きが始まることになった。

この白書が設定した時間割に従って広範な282項目の措置を実現していくためには、それまでのECの制度では不十分な面があった。それを改定したのが、単一欧州議定書である。1986年2月に調印され、国民投票、憲法改正を含む批准措置が各国でとられ、87年7月に発効した。

その内容は、政治統合まで視野に入れた機構の整備・強化(欧州理事会をECと欧州政治協力(EPC)の双方に関する機関として正式に制度化し、EPCの常設事務局を設置し、EC委員会の財政・政策執行能力を強化し、経済・通貨同盟を強化するなど)を行い、欧州議会のEC政策決定過程における役割を強化し、閣僚理事会における多数決制の適用範囲を拡大して意思決定の迅速化を図り、加盟国間の経済的・社会的結束を強化するための欧州構

造基金を拡大強化することなどであった。国家を越える欧州共同体というレベルで、有効に意思決定を行ない、民主的な政策決定への参加の要素を強化し、決定された政策を自ら実現していくための態勢を整えることが意図されていたのである。

特に、単一欧州市場計画に関する事項については、最終的な決定の権限を持つ閣僚理事会において、特定多数決方式が採用されることになったことは、大きな意味を持っている。特定多数決方式というのは、イギリス、イタリア、フランス、ドイツの各国が10票、スペインが8票、オランダ、ギリシア、ベルギー、ポルトガルが各5票、アイルランド、デンマークが各3票、ルクセンブルグが2票持ち、54票以上の賛成によって可決するというものである(EC委員会の提案事項以外の場合は、54票かつ8ヶ国以上の賛成による)。それにより、英仏独伊の4大国が揃って賛成しても、他国が反対すれば可決できない一方で、2大国が反対しても可決できる。これにより、大国支配の恐れを緩和しつつ、全会一致方式による意思決定の困難さ、時間の遅れを克服することが意図されたのである。

欧州構造基金

ECを単一の市場として統合していく時の大きな問題の一つが、EC域内の地域的な経済格差である。大きな経済的格差をかかえたままでは、単一の市場に単一の経済政策を適用できる条件が整わない。格差是正のための十分な配慮を伴わないと、域内の経済的先進地域が後進地域を利用する一方になるという批判も出てくる。特に、1986年にスペイン・ポルトガルの両国がECに加盟し域内の経済的格差が拡大したことと、1992年末までに単一市場を完成させる計画が採用されたことにより、地域格差を是正する政策の重要性が増した。

単一欧州議定書の第23条は「共同体は、経済的および社会的結束を強化する行動を発展させ、かつ、追及する」とうたい、そのための主要な手段である欧州構造基金を強化すべきことを決定した。それを受け、1988年2月の閣僚理事会の合意により、87年の約70億ECU(1ECU=160円として1兆1200億円)から93年の140億ECUへと構造基金が倍増されること、目的をより選択的にすること、地域への介入の方法を改善することが採択された。

構造基金は、欧州農業指導保証基金指導部門、欧州社会基金、欧州地域開発基金の総称で、(1)後進地域の開発促進、(2)衰退産業地域の構造転換促進、(3)長期的な失業への対策、(4)若年層の職業訓練、(5)共通農業政策と連携したa)農業の構造調整およびb)後進的農村地域の開発の五つの目標を達成するために支出される。このうち、(1)、(2)、(5)bに関する支出は、指定された特定の地域にのみ適用され、他の目標に関する支出には地域的な限定はない。構造基金の約94%は、各加盟国政府および地方自治体から提案される計画に対して支出され、残る6%はEC自身のイニシアティブに基づく計画に対して支出される。

マーストリヒト条約

単一市場の完成を控え、ドイツ統一、ソ連の消滅など国際環境の激変の中で、今後の欧洲統合の方向を定めるべく1992年2月7日にマーストリヒト条約が調印された。その後その批准の過程において困難に直面していることは冒頭に述べたとおりである。

この条約の正式名称は欧洲連合条約(Treaty on European Union)となっており、ECを基礎としてその上に欧洲連合を創設することを規定している。欧洲連合は、EC、共通外交安全保障政策、内務・司法協力の三つの柱の上に立つものとされ、ECによって進められてきた経済統合のさらなる発展に加え、政治的外交的および社会的な統合を強化していくことを目指すものである。それに伴ってECの大幅な機構改革も含まれている。

同条約の内容は多岐にわたるが、地域政策に関しては、構造基金を強化するために新たに結束基金(Cohesion Fund)を1993年末までに設置すること、ECの意思決定過程への地域代表の参加を強化するために、地域団体評議会を設置することなどが大きな変化である。結束基金は、EC圏内の経済的後進国(一人あたりGDPがEC平均の90%以下)における、環境政策ならびに欧洲横断運輸ネットワーク整備のために資金を提供することを目的にしており、現時点ではギリシア、アイルランド、スペイン、ポルトガルが交付対象となる。後進地域への配分を強化するという地域政策の基本的な方向が設定されたといえる。ただし、財源措置、基金の規模などについては今後の検討に委ねられている。マーストリヒト条約の調印後、EC委員会は構造基金の拡大計画やそのためのEC資金計画となるドロールIIパッケージを提示したが、後進地域以外の加盟国からは、新たな財政負担に対する反発が強く、今後の調整過程は困難なものになると見込まれる。

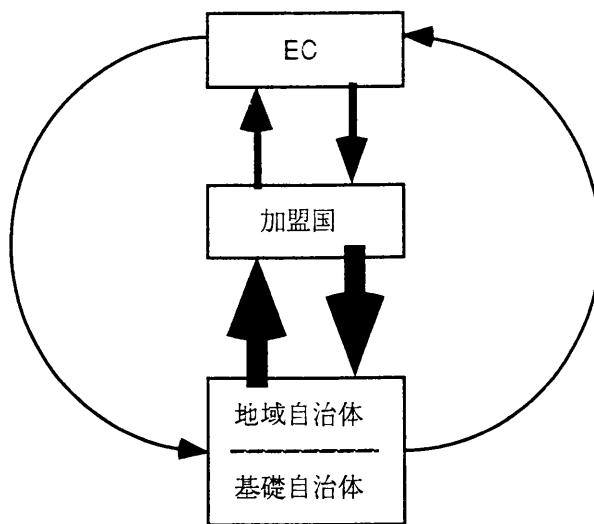
(2)新しい政府間関係

欧洲統合が深化し、地方自治体が新しい役割を担うようになったことに伴い、EC域内における政府間関係にも変化が生じてきている。図-1は欧洲統合の進展に伴って新しく出現してきた政府間関係のモデルである。1992年以前・以降としたのは、単一市場計画の進展の以前・以降という意味である。矢印の太さは相互関係の密度の高低を相対的に示したものである。地方自治体を地域自治体と基礎自治体の二層に記してあるのは、ECが域内を共同体、加盟国、地域(region)、基礎自治体(local)の四層に分類していることによる。連邦制と単一制など国内の各層政府・自治体の編成は加盟国によって大きく異なっている。加盟国や地域によって、地方団体の編成は一層、二層、三層と異なっており、カウンティより広域の地域レベルに地方団体を持たないイギリスのような例もある。基礎自治体の規模は国によって数十倍の開きがある。このように、個別の地方団体をとらえる場合には単純に二層でとらえることはできないが、ECの制度的な枠組みの中では、リージョンとローカルの二層で扱われているのである。

市場統合以前は、各加盟国の中央政府が中心的な位置を占め、垂直的な政府間関係が支

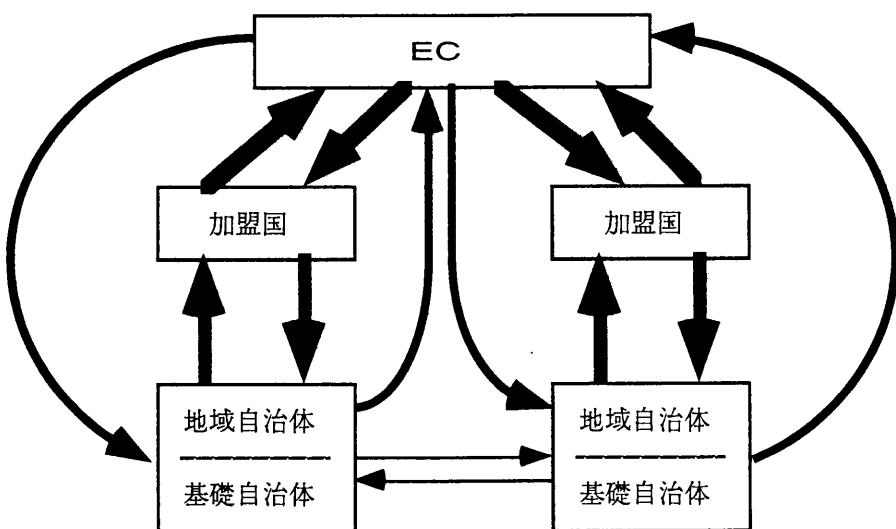
配的である。ECの機能は限られており、特に地方自治体と直接的にECが垂直的なコミュニケーションを持つ機会は少なかった。自治体レベルで国境を越えて水平的なコミュニケーションを持つ機会も極めて限定されていた。

図-1 欧州統合に伴う新しい政府間関係モデル



上:1992年以前の政府間関係モデル
加盟国中央政府を中心に垂直方向の関係が支配的

下:1992年以降の政府間関係モデル
自治体とECとの相互関係、他国の自治体との水平方向の関
係を含めた政府間関係の重要性が高まる



出典: Robert Leonardi & Raffaella Nanetti eds., 1990, The Regions and European Integration, p.11をもとに修正して作成

欧洲統合の進展に伴い、まずECと他の各層の政府とのコミュニケーションが密度を増す。地方自治体とECとの直接的な関係も拡大する。同じ立場でECの地域政策に対応する必要などによって、自治体間の国境を超えたコミュニケーションが重要性を増す。各加盟国の中央政府が政府間関係の要の位置にあることは変わらないが、支配的な地位というよりも、EC全体に張りめぐらされた広範な政府間関係のネットワークの、多様な結節点のうちの一つという性格が強まる。

このように、政府間関係のネットワークが複雑化し、特に水平方向のネットワークの重要性が増してくるというモデルは、統合に伴うEC域内の各層の政府間の役割関係の変化によってもたらされる変化を整理してとらえたものである。従来は加盟国の各中央政府がそれぞれに決定してきた各種の規制や技術的な基準・規格が、欧洲統合に伴ってECレベルで決定され、加盟国中央政府や自治体を通じて執行、監視されるようになると、ECと各層政府との垂直的なネットワークが果たす役割が大きくなる。また、雇用者としての自治体や公益事業の主体としての自治体の活動は、ECによる共通の規制の対象となる。それに伴って、ECの政策決定過程に対する自治体からの直接的な働きかけの必要性が生じてくる。特に雇用者や調達者としての自治体にかかる規制などのように、各国各層の自治体に同じようなインパクトを持つEC政策については、各国の自治体が同じ立場でECに働きかけることができる態勢を整えることが求められてくるだろう。また、地域政策においてEC自身のイニシアティブに基づく政策の比重が増えるにしたがって、政策の対象となる地域の自治体とECとのパートナーシップが強化される。

ECが加盟国内部をリージョンとローカルの二層でとらえ、地域政策のさまざまな局面で地域という単位を用いていることは、過去四半世紀にわたる西欧諸国における地域政府重視の動きの反映であると同時に、その動きを促進するものでもあった。イタリア、スペイン、フランスにおける地域レベルの地方自治体の設置・強化、ポルトガルにおける地域自治体の設置準備の進展(憲法上は地域レベルの自治体設置が規定されているが、現時点ではそれが実現されているのは一部地域にとどまり、他の地域では地域レベルの自治体連合が設置されている)は、このような動きを代表する例である。ECと地方団体とのパートナーシップのチャンネルも、当然ながらこの二層の存在を前提に組織されており、特にEC地域政策の担い手としての当事者能力の高い地域レベルの政府との関係が重視されている。

地方団体の側も欧洲レベルでの地方団体の地位の確立と、欧洲レベルでの意思決定への参加の強化を目指してさまざまな活動を展開してきている。欧洲大の地方団体の連合体が設置され、EC委員会や欧洲理事会に対する働きかけもなされている。その成果の一つが、地方・地域レベルの自治を憲法的に保障する枠組みの確立をうたう欧洲地方自治憲章(The European Charter of Local Self-Government)である。これは1985年に調印され、88年に発効したもので、欧洲評議会加盟国中18ヶ国が調印し、うち11ヶ国が批准済みである。また、

現在EC委員会の第16総局(地域政策担当)の諮問機関として設置されている地域・地方団体協議会の創設も、地方団体の働きかけの成果である。その委員は欧洲レベルの地方団体連合との協議の上で任命される。マーストリヒト条約には、すでに述べたように新たに地域団体評議会をECの正式の機関として設置することが定められている。自治体間の水平的なネットワークと、ECとの直接的なコミュニケーションの経路はこのような形で強化されつつあるのである。

欧洲統合の進展が政府間関係に与えるインパクトとして、最後に「補完性の原則」を挙げておく必要がある。これはもともと、ECの機能の拡張と国家主権との調整のために形成された原則で、将来にわたるECの権限拡大に歯止めをかけ、国家主権の喪失に対する加盟国の懸念を解消することがその目的であった。従来EC の設置条約には盛り込まれていなかったが、マーストリヒト条約で正式にECの基本原則の一つとして明文化・制度化されることになった。新たに挿入されたEC設立条約の第3b条では、「提案された行動の目標が、加盟国によって十分に達成されない場合で、規模及び効果ゆえに共同体によってよりよく達成される場合においてのみ、共同体は行動を行なう」とされている。現在各国で表面化している欧洲統合への反発を和らげるためにも、この補完性の原則が一つの鍵となりつつあり、マーストリヒト条約の運命にかかわらず、今後の欧洲における権限分配の原則として大きな位置を占めることが予想される。

もともとこれは加盟国政府とECとの権限分配に関する原則だが、同じ原則は加盟国内の地方への権限分配の原則としても通用する内容である。ECレベルでの意思決定過程に対する地方からの参加の実績が重ねられるにつれて、補完性の原則をEC域内のすべてのレベルの政府間での権限分配の原則としていこうとする動きが強まっていくことが予想される。

2. EC政策の執行者としての地方自治体

ECがカバーする政策の範囲は統合の深化に伴って拡大しているが、そのほとんどの分野において、政策の執行は加盟国政府や地方自治体に委ねられている。特に域内市場白書に列挙された282項目の措置の中には、地方自治体が執行している事務にかかるものが少なくない。自治体によって供給されるサービスの内容や提供の方法について、EC域内の共通基準が作られるなど、域内市場計画の進展に伴って、自治体の日常的な業務がEC政策の執行でもあるという場面が増えてきているのである。以下ではその主要なものを順に概観していくが、それがいかに広い範囲の自治体の事務にかかわっているかが分かる。

(1)教育政策

ECが最も直接的に教育分野に対して関与しているのは、職業訓練の分野である。若年層に対する職業訓練機会の提供は構造基金の目標の一つであり、ECからの財政的支援がなされている。職業訓練によって得られる資格は、域内各国における相互承認の対象となっており、これは域内市場における人の移動の自由を保障する手段の一つである。また、外国語教育など、域内市場における経済活動に適した人材を養成するための職業訓練計画がECによって推進され、財政的な支援の機会も提供されている。

人の移動に伴って、外国人居住者の子弟に対する実質的な教育機会の均等の保障が重要な課題となっており、初等・中等教育段階における出身国の言語文化の教育機会の提供、外国出身者の教育にあたる教師の専門的な訓練などを実現していく計画が採択されている。これらの計画を実現していくための各種パイロット事業にはECが資金を提供している。

初等・中等教育の内容に関するECの介入は、国家主権の侵害として反発する加盟国もあり、慎重に進められてきている。これまでのところ、カリキュラムのあらゆる側面に欧洲的要素を加えることの促進が、1988年の教育担当閣僚会議で採択されている程度である。しかしながら、単一市場計画の進展は、欧洲全体を舞台に活躍できる人材を育成しようとする動きを誘発しており、間接的な形でECの活動が教育の分野に大きく影響しているといえるだろう。

高等教育については、コメット(COMETT)計画(Programme of the Community in Education and Training for Technologies)と、エラスムス(ERASMUS)計画(European Action Scheme for the Mobility of University Students)の二つがECによって推進されている。前者は欧洲規模の产学協働によるハイテクノロジー分野の人材育成計画であり、後者は大学生がEC域内の他大学で自由に勉学できる機会を提供し、欧洲レベルでの相互理解と人材育成を図るものである。

(2)環境政策

ECの環境政策への取り組みは1973年以来4次にわたる環境行動計画などの形で展開されてきている。単一欧州議定書においては環境政策がECの権限として条約上明記され、1987年から92年までの第4次環境行動計画が現在実施されている。環境問題についてはすでに100以上のEC指令が発効しており、そのカバーする範囲は環境汚染対策、自然環境・文化的歴史的環境の保全、廃棄物対策、環境影響評価制度など広範にわたっている。

ECと加盟国との機能の分担は、ECレベルでの行動が加盟国単位での行動よりも有効な場合にECが行動するという「補完性の原則」に基づいている。欧洲という地理的な条件のもとでは、環境破壊は国境を越えて影響を及ぼす場合が多く、欧洲全体での取り組みが要請される領域が多いのである。

なお、環境行動計画は単一市場計画とは別個のものとして展開されているが、両者の調整が必要な場面も生じてきている。EC諸国の共通環境基準に対する加盟国や地方自治体の「上乗せ・横出し」規制が、非関税障壁として単一市場の形成に反するものとされることがあるためである。ドイツにおける芝刈り機に対する厳しい騒音規制、デンマークにおける飲料用使い捨て容器の禁止などが論議の対象となった。より厳しい「先進的」な環境基準を実施している加盟国は、その水準の維持を望むのに対して、自国製品の輸出機会を確保したい他の加盟国は域内市場における商品の移動の自由を掲げて反発するのである。この問題を解消するには、環境基準のEC共通化をさらに進めていくことが要請される。

地方自治体の活動面では、まず地域開発計画において、EC基準に基づいて環境影響評価を実施することが必要となっている。開発計画の策定過程、個々の事業の認可過程とその基準について、EC共通ルールが適用される領域が広がっている。

各種の汚染に対する規制はEC基準によってカバーされる範囲が拡大しつつあり、EC域内に共通した環境モニタリングの態勢を整えることがECにとっての課題となっている。1990年に設置された欧州環境庁(European Environmental Agency)は、環境保護のための措置を講じるために有用な信頼できる客観的な情報を提供することを目的としており、自治体との関係も重要な要素となっていくことが見込まれている。

自治体にとって影響が大きいもう一つの領域は都市環境問題である。1990年6月にEC委員会によって提出された『都市環境に関する緑書(Green Paper on the Urban Environment)』は、都市自治体の取り組むべき課題を多数含んでいる。都市計画における環境保全の要素の重視、公共交通および交通管制の改善、都市緑化の推進、リサイクルと廃棄物処理の推進、都市の歴史的資産の保全などがその代表的なものである。緑書というのは、EC委員会からの提案を公表する文書であり、加盟国や自治体に対する義務づけという性格は持たず、実験的な計画の実施をECが支援するなどの手段によって、提案の普及、実現を図つ

ていく誘導的なものである。上に挙げたような領域について新しい積極的な取り組みを検討する自治体にとっては、ECや中央政府を交えた先進的な政策実現の機会を提供するものである。

(3)技術的サービス

(2)の環境政策と重なる部分もあるが、自治体が提供する各種の技術的なサービスに対してECの共通基準が採択されている。例えば、廃棄物管理についてECは新しい包括的なアプローチを採択しており、発生の抑止からリサイクル、廃棄手法、輸送手段、汚染地点の環境復元などをすべて考慮した政策の実現を要請している。これは、自治体によるゴミ収集と処理に対して、EC基準に則った包括的な廃棄物政策としての発展を要請するものとなる。自治体のゴミ政策に今後大きな影響を与えていくことが予想されている。

また、共通運輸政策の進展に伴って、道路や橋梁の強度についての共通規格に則った社会資本整備が要請されるようになった。同じトラックがEC域内をそのまま通行できる条件を整えるため、EC域内の幹線道路には最大総重量40トン、車軸重量11.5トンのトラックの通行に耐えられる強度が求められることになっている。新しく建設する道路や橋梁をこの基準に適合させるだけでなく、既存の道路も一定の猶予期間の内にこの基準に適合させなければならない。例えばイギリスにおいては1998年末までに約1万の橋梁の強化が必要とされている。

また、建築規制に関するEC共通基準の執行も自治体によって行なわれることの多い分野である。

(4)社会保障政策

ECの社会保障政策には二つの柱がある。一つは社会保障の整合化(coordination)、もう一つは社会保障の調和化(harmonization)である。前者は移住労働者の社会保障上の権利を保護し、人の自由移動の条件を整えるための手段の一つである。後者は加盟国の社会保障制度をECレベルで設定される共通の基準を満たすように改変していくものであり、最終的にはEC共通社会保障制度を目指す方向の政策である。

社会保障の整合化は、加盟国民間の国籍による差別措置の撤廃、加盟国間にまたがる資格期間の通算、給付の国外支給の三原則によって実現される。つまり加盟国間の社会保障制度の相違はそのままに、移住する者が不利にならないような相互的な措置をとるというものである。そのため、各加盟国の社会保障政策自体は大きな変化を迫られることはない。しかしこの場合にも、社会保障サービスの中には現場の担当者と給付対象者との人的な関係の中でなされるものが多いので、人の移動の拡大はサービス給付の現場にある自治

体にとっては新たな課題をつくりだす。

例えば、EC域内の北部加盟国の国民が引退後南部加盟国の中海岸の保養地に移住する例が増えている。国外給付などによって金銭的なサービスの給付はカバーされるが、生活のさまざまな側面における扶助の場合は、言語、生活文化などの面でさまざまな課題を産む。加盟国の社会保障専門家間の経験の交流や他の加盟国からの職員の採用などの試みが始まっている。また、政府を通さず社会保障の専門家団体を通して他の加盟国との社会保障サービスの現場の情報を得るためのコミュニケーションの経路を作る動きもが始まっている。現場の必要に応じた情報を迅速に得るために、公的な政府間のルートは不十分だからである。国境を越えた水平方向のコミュニケーション経路に対するニーズを物語る事例である。

なお、社会保障サービスの現場は、さまざまな専門職によって担当されるのが通例だが、単一市場計画に基づく職業資格の相互承認が実現されてきたことにより、他の加盟国で資格を取得した者を採用する道が開かれている。

社会保障の調和化は、各国の社会保障制度の基本的な性格が大きく異なっていることなどから、基本的な制度に関してはあまり実績を上げてきていながらの実情である。一般財源によって賄われ、普遍的な基準で算定した必要額を給付するイギリス型の社会保障制度と、主に拠出金によって賄われ、拠出額に応じて給付されるドイツ型の制度との相違は大きく、両者を調和化していくことはほとんど不可能といつてもよい。

しかしながら、男女の機会均等化や、障害者に対する機会の保障、人口の高齢化への対応などの分野で、調和化のアプローチも一定の成果を達成してきている。例えば受給要件や給付水準についての男女差別扱いはEC指令によって禁止され、それに応じて各国の国内法が改正されてきている。現時点では老齢年金の給付年齢などにまだ男女の差が残っているが、将来においてはこれらも男女均等化の方向に進んでいくものと見込まれる。

(5)消費者保護政策

消費者保護は、単一市場の形成によって最も直接的に影響を受ける分野の一つである。従来商品の品質基準の設定と消費者保護は、各加盟国が独自に行なってきた。さまざまな商品について各加盟国の品質基準は大きく異なっているのが現実である。しかし、各加盟国毎に異なった品質基準を満たす商品を製造するのでは市場を統一して規模の経済を向上させるという目標を阻害することになってしまう。そこで、商品の自由な流通を実現しつつ、消費者の利益を損なうことのないように、EC委員会は、調和化と相互承認の二つのアプローチをとっている。

調和化は、品質基準、安全基準などについて共通のEC基準を設定し、それによって加盟国間の相違を解消しようとするものである。ただし、多数の品目について個別に共通基

準を作り、加盟国間の合意を形成していく作業は膨大なものになるため、基準の作成作業は欧洲規格化委員会、欧洲電気技術標準化委員会などの専門分野別の欧洲基準機関に委ねることにしている。専門家機関への委託に対しては、消費者の意見が十分に反映されない恐れがあるという批判もあるため、消費者諸団体の代表がこれらの専門家機関の基準策定過程に参加できる措置をとっている。また、ECに設置されたEC消費者問題諮問委員会を通して、消費者代表がECの消費者政策過程に参加できるように配慮されている。

個別的な品質基準だけではなく、消費者の利益を保護する制度・手続の面における調和化も推進されている。その代表的な例が、製造物責任に関するEC指令である。これは1985年7月に閣僚理事会で採択されたもので、域内市場における競争条件と消費者保護の調和化のため、無過失責任主義など、各加盟国の製造物責任法が最低限満たすべき内容を定めている。各加盟国はそのECミニマムを満たした上で、責任限度額や第一次農産物への適用などの項目についてそれぞれの判断に基づいて独自の規定を持つ製造物責任法を制定している。

相互承認は、各加盟国の品質基準などを統一するのではなく、相違はそのままにして相互に承認するというものである。これは、「一加盟国で合法的に製造、販売される商品は、他の加盟国への自由な流通を認められなければならない」という欧洲司法裁判所の判例に示されたアプローチである。健康や安全の観点から基準の調整が必要な場合を除いては、この相互承認のアプローチが採用されることになる。この方法が適用される例としては、酒類や伝統的な食品の名称と製法に関する基準が挙げられる。

このようにECレベルの消費者政策が積極的に展開されてきたのに対応して、政策を実施する現場からECの政策過程に働きかけ、加盟国間の担当者間の調整を推進していくための足場が設定されてきた。イギリスにおいて設置された通商基準に関する地方団体調整機構(Local Authorities' Co-ordination Body on Trading Standards = LACOTS)がその一例である。この機構にはさまざまな分野の専門家会議が設けられ、関係官庁やEC委員会の担当部局との密接な連携を保っている。イギリスにおいては、品質基準のチェックや消費者保護の機能が地方自治体の事務とされているため、ECレベルでの活動や他の加盟国担当組織との調整のためには、全国組織を置くことが必要となったのである。

なお、現時点ではイギリス以外の国においては、主として中央政府が品質基準のチェック機能を保有していることが多い。イギリスにおいて分権的な事務分担を変えようとする動きは今のところ表面化していないが、加盟国間の実施態勢の調整の必要から、権限分担の改編論に発展していく可能性も残されている。特に品質基準のモニタリングについて、店頭など消費の現場ではなく工場の出庫段階で行なおうとする傾向が強まり、執行機関同士の連携・調整の重要性が増しているが、これによって権限再配分が促進されることも考えられる。いわば、品質基準の監視について執行態勢の相互承認が求められているのである。すでに述べたように、品質基準の適用に差があれば、非関税障壁となり得るだけに、

各国とも他国におけるEC共通基準の適用が果たして公正であるかどうかには神経を尖らせてている。中央政府に集権化された実施態勢に比して、イギリス流の分権的な実施態勢が相互承認に不向きであることは否めない。イギリスの自治体がこの権限を保有し続けることを望むのであれば、将来において分権的な権限配分の有効性、優位性を他の加盟国に対して説得力をもってアピールする準備が必要になるだろう。これは、EC政策の発展によって、加盟国内の政府間の権限分担関係が変容を迫られる一例である。

(6)欧州市民権の保障

統合の進展に伴って、EC域内の地域を、加盟国的一部分としてだけでなく、ヨーロッパの中の一地域としてとらえようという機運が強まった。EC域内の諸国民にヨーロッパ市民としての権利を保障するという考え方に基づき、その一つの側面として、自分が国籍を保有しない他の加盟国に居住している者にも、居住地において欧洲議会議員選挙と地方選挙への選挙権・被選挙権を確保しようとする方向に進んでいる。現時点では一部の加盟国で実現されているに過ぎないが、マーストリヒト条約ではこれらの権利について明記し、地方選挙については1994年末、欧洲議会議員選挙については1993年末までに閣僚理事会での合意を実現することとされている。近い将来において実現される可能性の高い課題である。

選挙事務など、欧州市民権の具体的な実現は自治体の事務として処理されるものが多い。また選挙にとどまらず、国籍を保有しない住民に対して、国籍を有する住民と同等の権利を保障する態勢を整えていくことが求められている。将来においては、選挙によって選ばれた外国籍の首長のもとで地方自治体が運営されていくような場面も見られるようになるだろう。

3. EC政策の規制対象としての地方自治体

中央政府や地方自治体は、その社会の中において、大規模な雇用者、消費者として大きな経済的影響力を持つ存在である。市場統合の実質化のためには、経済的な影響力の大きい国や自治体が、他のEC諸国に対して開かれた経済行動をとることが重要なポイントとなる。そこで、地方自治体は雇用者として、また公的な調達の当事者としてEC政策の規制対象となる。自治体は、職員の採用や物品・サービスの調達に際して、ECという単一の市場の中で、共通の基準に則って行なう義務を負っているのである。

(1)雇用者としての地方自治体

これまでのところ、ECは労働条件全般に対する共通政策をとってきてはいない。マーストリヒト・サミットでは労働条件を含む社会政策の規定がイギリスのみを適用除外として他の11の加盟国によって採択されたので、将来イギリス以外の加盟国においてはEC共通労働条件が強制力を持つことになる。また、単一市場計画の中には、職場における安全衛生、機会均等、出産・育児休暇の調和化など、労働条件にかかる項目が含まれている。

1989年6月に閣僚理事会で採択された「職場における保健・安全に関する基本指令(framework directive on health and safety at the workplace)」によって、職場の保健・安全に関する雇用者と被用者の責任関係が明確化されるとともに、EC指令によって個別的な規定を行なうための法的な枠組みが設定された。個別的な指令は詳細な規定を含むもので、ビデオ表示端末を使う仕事に関する指令、重量物の人力での運搬に関する指令、事務用品に関する指令などがこれまでに規定されている。その内容は雇用者にとってかなり厳しいものとなっており、既存のオフィス環境をこれらのEC指令に適合させるためのコストは相当大きなものになるといわれている。これらについては、雇用者としての地方自治体ももちろんECの規制に従わなければならぬ。

自治体のポストの中には、さまざまな専門的な資格を要するものが多いが、高等教育による学位や職業資格についての相互承認の枠組みが採択されているので、他の加盟国において相当する資格を得た者を採用する道が開かれている。すでに随所で触れてきたように、自治体の業務の中でも他のEC諸国との連絡調整やECの政策過程への参加など、他の加盟国において教育・訓練を受け、執務経験を持つ職員の採用が必要とされる場面が増えてきている。また、正規の雇用ではないが、加盟国間の自治体職員の交流が一部ECの資金援助も伴って実施されている。一時的な職員の交換による加盟諸国の自治体間の相互理解の進展とアイデアの交換が、EC政策のより効果的な実現を促進することが期待されている。さらに、EC委員会に職員を派遣するという手段も開かれている。短期間の研修派遣から、特定分野の専門家としての長期契約に基づく派遣までさまざまな方法があるが、自治体職

員の欧州化への対応を促進するための強力な手段である。

なお、加盟諸国の自治体間およびEC委員会などのコミュニケーションの必要性の増大に伴って、職員に対する語学研修を重視する自治体が増えている。職業訓練を所掌している自治体では、外国語教員を内部に擁していることが多い。その人的資源を職員教育と地域労働力に対する外国語教育の両方を増進するために活用することが課題となっている。

(2)公共調達の開放

公共調達を域内他国に対して開放することは、当初からECの目標の一つであったが、単一欧州市場計画の一環として適用除外分野を縮小し、実効ある開放を実現する方向に進んでいる。物品、役務、サービスの調達に関する指令がそれぞれ採択されている。

物品とサービスの調達に関しては500万ECU、役務の調達に関しては20万ECUを超える場合、EC広報(Official Journal)で入札についての公示をしなければならない。これにより、他の加盟国の企業や個人に対して入札が行なわれるという情報へのアクセスを保証するのである。また、政府・公共機関・地方自治体には、入札結果を公表するとともに、落札に失敗した者に対して入札過程についての情報を提供すべき義務が課せられている。

EC指令は調達を開放することに重点を置いており、外国からの入札者の実質的な排除につながる恐れのある、地元経済の振興や地元労働力の雇用促進などへの配慮は極力排除されている。この点については、加盟各国の地方自治体にとって不満が多く、将来上に挙げたような条件に関する自治体の裁量の余地を拡大するような政策変更を求める動きがある。

4. EC地域政策と地方自治体

単一欧州市場の形成は地域経済にとっても大きなインパクトを持つ。新しい環境のもとで地元の経済をいかに振興していくかは、地方自治体にとって新しい、そして重要な課題となっている。また、市場統合の中で益々不利な条件に置かれる恐れがある地域などに対しては、ECの構造基金によって経済的・社会的結束を増進するための政策が展開される。その執行は、EC委員会と加盟国中央政府、自治体とのパートナーシップによって行なうという原則が採択されている。

(1) 単一欧州市場の中の地域経済

単一欧州市場の成立は、地域経済にとって新しい発展の機会であり得ると同時に、欧州全体から到来する新しいライバルとの競争とその競争に敗北するリスクをも意味している。EC委員会の単一欧州市場の経済的な効果に関する予測では、市場統合によって欧洲経済全体がより発展するというポジティブ・サムの将来像が描かれている。欧州全体としてはそれが正しい予測であるにしても、個々の地域、個々の企業にとっては勝つか負けるかのゼロ・サム的な競争を強いられる場面も出てき得る。そこで、地元企業が単一欧州市場という新しい環境に適応し、発展の機会をとらえることに成功するよう促すことが、地方自治体にとっては大きな課題となっている。また、他の加盟国や日米など域外からの地元への投資を促進して地域経済の発展を図ることも重要視されている。

多くの自治体によってなされているのは、単一欧州市場に関する情報を収集し、地元企業などに伝達する情報網を整備し、企業の対応を促すことである。EC委員会や中央政府の協力、自治体の連合組織による情報網整備などが進んでいる。部内においてこのような活動を専門に担当する、欧州問題担当者、担当部門を設置している自治体も増えている。

イギリスにおける調査によると、大都市部のディストリクトやカウンティなど、規模が大きい地方自治体の過半数は、すでに市場統合が地域経済にもたらすインパクトに関する調査を行なっている。それに対して、非都市部の基礎自治体などでは圧倒的多数がそのような調査を行なっていない(Audit Commission, A Rough Guide to Europe, p.4.)。自治体の規模が地域経済政策の立案・実施能力に反映していると解釈することができるだろう。しかしながら、自治体の規模の大小は、必ずしも地域経済へのインパクトの大小を意味しているわけではない。自治体が地域経済の振興を十分に行なう準備のない場合にも、地元経済が市場統合によって深刻な影響を被る場合もあり得る。またもちろん、インパクト評価を行ない、対策を立てている自治体の政策が成功する保証があるわけでもない。

つまり、単一欧州市場の成立による経済的インパクトは多くの自治体にとって個別的な対応能力を超える可能性の高い政策課題なのである。そのため、地元経済界との連携、類

似した条件を有する他の自治体との協力、中央政府、ECなど他のレベルの政府への支援・協力の要請など、多様なネットワークを駆使した対応をとることが強く求められている。この政策課題は、他の領域にも増して、水平的な協力関係を含む新しい政府間関係の成立を促進しているといってよいだろう。すでに、鉱業地域の自治体間が連携してEC委員会の支援を働きかけたり、自動車産業を擁する自治体間の交流が始まったりしている。

(2)構造基金による地域政策

すでに1.で述べたように、欧洲の統合が後進地域や衰退産業地域などに特に不利に作用したりすることのないよう、また、欧洲の各地域が調和のとれた発展を実現できるよう、ECの構造基金による地域政策が実行されてきている。また、欧洲投資銀行による長期融資、欧洲石炭鉄鋼共同体による経済的困難に直面している石炭鉄鋼産出地域への支援などが構造基金による地域政策を補完している。

構造基金による支出は1.で述べた五つの目的に対して支出される。大半の支出は、国別に資金配分比率が決められ、その上でEC委員会と加盟国政府、さらに、それが適当と認められる場合には地域当局とのパートナーシップに基づいて支出対象となる計画が確定され、実施される。残る資金は、EC委員会が主導する特定目的の計画に対して地域が応募する「共同体主導計画(Community Initiative)」に充てられるが、EC委員会はその比率を徐々に拡大していく方針である。現在遂行されている共同体主導計画としては、造船業地域を対象とするRENAVAL、炭鉱地域を対象とするRECHAR、鉄鋼業地域を対象とするRESIDER、目的(3)、(4)(長期失業対策と若年層の職業訓練)を対象とするEUROFORMなどがある。

構造基金による計画に参画しようとする場合、地方自治体は、地域レベルでの取りまとめを行ないつつ、中央政府の関係省庁との折衝、EC委員会との交渉などを行なわなければならない。このプロセスは複雑で多大なコストを要する。

構造基金による支出は、「付加性(additionality)の原則」を満たしていかなければならない。これは、構造基金による支出は、「それがなかった場合に他の財源から支出されたであろう額に付加して支出されなければならない」という原則である。地域開発の補助金として交付し、加盟国や地元自治体がそれによって浮いた額を他の分野に回したり減税をしたりするために使うことを禁じるものであり、地域格差をより積極的に縮小していくこうとする構造基金の目的から導き出されたルールである。

しかし、構造基金による計画の応募、交付の過程からは、個別的な計画に対する実質的な決定権限の所在をめぐるEC委員会と加盟国政府との競合、対立が見られる。パートナーシップの原則と付加性の原則は、このようなせめぎあいの中で争点となっている。

パートナーシップの原則により、中央政府は実施計画の策定において要の位置を確保す

ことになっている。自治体が直接実施計画をEC委員会に応募することはできないので、複数の自治体から出される実施計画の諸案に対して、中央政府が実質的な選択権を持つことにつながっている。

付加性の原則は、実際にはどの程度遵守されているかチェックすることは難しい。この原則を個別の地域についてあてはめるのか、あるカテゴリーの諸地域全体にあてはめるのか、あるいは加盟国の地域開発計画全体にあてはめるのかは明確でない。1991年夏から92年初めにかけてイギリス政府とEC委員会との間で生じた、付加性の原則をめぐる対立は、根本的にはこの問題に遡る。

イギリス政府は、付加性の原則をできるだけ大きい単位で解釈しようとし、EC委員会はできるだけ個別的に解釈しようとする。イギリス政府流の解釈では、構造基金からの資金が地域開発のための経費総額に付加されればよく、付加された部分を含めた総額を個別の計画にどのように割り振るかはイギリス政府の決定権に属することになる。そのため、イギリス政府からEC委員会に提示された財政情報は、構造基金からの経費がどの計画にどれだけ付加されたのかを明示するようになっていなかった。

それに対してEC委員会は、具体的な計画レベルでの付加性が確認できない限り構造基金の支出を凍結するという措置をとった。直接的な争点は財政情報の透明度であったが、その意味するところは、構造基金の使途についてはEC委員会が個別的な実施計画レベルまでコントロールするという主張であった。最終的にはイギリス政府が妥協して支出の凍結は解除されたが、構造基金による地域開発政策についての裁量権・決定権の所在についての明確な決着はまだついていない。このような対立の存在は、板挟みになる自治体にとっては深刻なコスト拡大要因の一つである。

なお、構造基金以外にも地方自治体が地域政策のために活用し得るEC資金は多数存在する。上のようなパートナーシップの原則、付加性の原則とそれをめぐる対立にかかわらずに済むというメリットがある。

5. EC政策過程における自治体参加

以上述べてきたように、ECの統合の進展に伴って地方自治体がEC政策によって受ける影響は拡大しており、それに応じて自治体がECの政策過程に参加していく必要性が高まっている。しかしながら、自治体にとってECの政策過程は非常に遠い存在であり、政策参加に対する制度的な保証は極めて乏しい。関心ある政策についてどの組織のどの部局が決定的な役割を果たしているのか、どのような方法でそれに対して効果的に働きかけることができるのかなどの知識を持つ自治体は今のところごく限られた存在である。ECの政策過程への参加は、中央政府レベルでのそれに比べて遙かにコストが高いのである。

このような困難な条件はあるが、EC政策の自治体に対するインパクトが拡大していく中で、自治体のEC政策過程への働きかけは不可欠なものとなってきており、実現可能な範囲でさまざまな手法が模索されている。ここでは、現在具体的にどのような手段によって地方自治体がECの政策過程に影響力を行使しようとしているかを概観したい。

自治体自身、あるいは地域社会・経済に大きな影響を及ぼすと思われるEC規制の策定過程に対する参加は、EC委員会に対する直接的な働きかけと、中央政府の関係省庁やその国のEC常駐代表部を通した働きかけが中心的な手段である。前者がECの政策を閣僚理事会に対して提案する唯一の機関であり、後者が政策決定について最終的な権限を持つ閣僚理事会において決定的な役割を持っているからである。

EC委員会に対する働きかけは、個別の自治体にとってはコストが大きく、有効なチャネルを確保することが難しい。また、規制政策分野での働きかけは、同じ立場に立つ自治体間、あるいは中央政府との間に共通の利害が成立し、協力して行動できることが多い。したがって、欧州規模の自治体連合や、その下に設置された専門家会議などを通して働きかけることが有効であり、かつ現実的である。EC委員会の担当部局と自治体連合組織や専門職業団体との間に継続的な協力関係を確立することができれば、きわめて有効なチャネルとなる。また、国レベルでの自治体中央組織を通してECに働きかけるという方法も個々の自治体にとってはコストを下げ、効果を上げやすい。

欧洲レベルでの自治体連合組織として代表的なものを以下に挙げておこう。1951年に創設された欧州市町村協議会(Council of European Municipalities)が発展した欧州市町村地域団体協議会(Council of European Municipalities and Regions = CEMR)は、近年地方団体国際連合(International Union of Local Authorities = IULA)の欧州地域組織としての位置づけを得、ECレベルでの政策過程への地方自治体の参加を強化するためのさまざまな活動を繰り広げている。その成果の一つが、EC委員会第16総局の諮問機関である地域・地方団体協議会(Consultative Council of Regional and Local Authorities)の創設である。現段階ではこの組織は第16総局が所掌するEC地域政策についての意見の交換の場としての権限しか有していないが、EC政策過程への自治体参加の第一歩として評価されている。

欧洲地域団体会議(Assembly of European Regions = AER)は、伝統産業地域協会、首都圏地域連合、欧洲国境地域協会など、特定の共通性を持つ地域の自治体の連合によって構成され、欧洲地域開発センター(European Center for Regional Development)という研究機関も擁する。地域・地方団体協議会のメンバーは、CEMR、IULA、AERの共同の指名に基づいてEC委員会が任命する。

より専門的な組織としては、IULAとEC委員会の第11総局(環境・消費者保護などを所掌)との協力によって設置された環境問題対話グループ(Environment Dialogue Group)がある。EC委員会の環境問題などに関する指令案について、地方自治体の代表が意見を提出することのできる場となっている。社会政策など他の分野においても類似の対話グループを設置していく動きが生まれている。

地方自治体は、これらの欧洲レベルに設置された自治体関係団体を通して、単独では不可能な効果的な政策参加が可能である。また、これらの団体からEC政策に関連して情報提供、コンサルタントサービスなどを受けることができる。

中央政府を通しての働きかけも過小評価してはならない。特に、常駐代表部がECの政策決定過程において果たす役割は非常に大きいので、中央政府を通して常駐代表部における政策調整過程に働きかけることができれば効果的である。中央政府と地方自治体との基本的な立場が一致する政策項目については、このチャンネルを通しての働きかけが最も効率的である。中央政府との関係は自治体にとって既存のノウハウと既存のチャンネルを活用できるので、コストが比較的少なく、効果を上げやすいからである。ただし、同じことを逆の場面に当てはめると、中央政府と地方自治体の利害が対立するような場合は、ECレベルでの意思決定過程に制度的に保証された強い権限を持ち、EC政策過程に対するノウハウを蓄積している中央政府に対して自治体が効果的に対抗することは難しいということをも意味している。

また、欧洲議会の議員、経済社会委員会もEC政策過程への入力の経路として活用することができる。欧洲議会には地方自治関係のバックグラウンドを有する議員によって超党派の地方・地域選出議員グループ(Intergroup of Local and Regional Elected Members)が結成されている。今後欧洲議会のEC政策過程に対する影響力が拡大して行けば、このチャンネルの持つ重要性は現在以上に高まると予想される。また、EC の正式な機関である経済社会委員会の各加盟国代表の中には、ほとんどの場合自治体関係者が含まれている。

他方、構造基金による資金確保などのための働きかけは、他の自治体や加盟国との競争的な関係があるので、EC委員会に対する個別的で直接的な働きかけが主な手段となる。構造基金の給付対象となっている(なり得る)自治体や、構造基金以外のEC資金による地域政策に対する依存度の高い自治体の中には、EC本部のあるブリュッセルに連絡事務所を置くものが増えている。1991年末のデータによると、例えばイギリスの自治体の中では、ケント、コーンウォール、グレーター・マンチェスター、バーミンガムなどの10事務所が

設置されている。中にはドーバー海峡を挟むイギリスのエセックスとフランスのピカルディのように、立場を共有し同じ対象に働く必要のある複数国の複数の自治体が共同で事務所を構えている例も見られる。

地域政策に対するECの支出が拡大するとともに、ECのイニシアティブに基づく計画の比重が高まるにつれて、ブリュッセル事務所を構える自治体の数はさらに増えることが予想される。しかしながら、この方法は自治体にとってコストが大きく、特に小規模な団体にとっては、獲得が期待される成果を費用が上回るようなことも考えられる。そのため、大都市などを除いては、地域の自治体が合同で事務所を設置するような傾向が強まっていくだろう。EC政策過程への参加費用の高さが、自治体間の水平的な協力を促進するという効果を持っているわけである。

また、EC政策過程に関する知識や経験の不足をカバーするために、民間のコンサルタントやロビイストを自治体が活用する場面も増えてくるだろう。

6. 92年以降の展望と問題点

冒頭に述べたように、現在マーストリヒト条約をはじめとして、今後の欧州統合の方向についてはきわめて不確実な局面に入っている。特に、大国支配に対する小国の懸念、市民から遠く離れたブリュッセルのテクノクラートによって遂行される透明度の低い政策形成・決定過程に対する不満など、現在の欧州政治情勢の動搖の「震源」は、欧州における地方自治体とそのEC政策過程における位置・役割に密接に関連する問題である。1980年代以降の急速な欧州統合の進展は、市場統合による欧州のマクロ経済的な再活性化を求める動きに発していた。このような経済的動機が単一欧州議定書の成立を促進し、単一欧州市場の実現の原動力となってきたのである。その一方で、市場統合プロジェクトの成立過程や実効に着手した当初は、市民や自治体からの関心はさほど高くなく、特に強い反応を受けることなく統合を推進することができてきたといえるだろう。

しかしながら、欧州統合の諸政策が生活の場面においてもたらすさまざまな影響が目に見えるようになり、近年の不況による経済、社会生活に対する不満とが重なったことにより、大衆的な欧州政治に対する不満が噴出してきた。たまたま現在批准過程にあるマーストリヒト条約がその不満の格好の標的となっているが、同条約の具体的な規定の内容に対する不満というよりは、これまでの欧州統合のプロセスに対する不満という性格が強いことは、デンマーク、フランスの国民投票におけるマーストリヒト反対派の論拠などによく示されている。国民的アイデンティティーの喪失や農村の崩壊への危機感は、マーストリヒト条約によって設定される制度によって直接もたらされるものではなく、これまでのEC政策の形成と実施のされ方に対する蓄積された不満の表明というべきものだからである。

このような情勢の中で、ECにおける分権化をマーストリヒト条約を実現していくための不可欠の手段としてとらえる動きが出てきている。これは、マーストリヒト条約に盛り込まれている、EC政策過程への自治体などの広範な参加を促進し保障しようとする諸規定に符合してはいる。しかしながら、ECの政策過程が少なくとも3層(欧州、加盟国、地方自治体)の政府間関係の中で展開されるということが、問題を若干複雑にしている。

地方自治体にとっては、欧州レベルでの政策参加の機会が強化されることは、それだけで歓迎されるべき分権的措置といえる。国際的な自治体連合組織などを通じて積み重ねられてきた欧州における自治体の政策参加の拡大の努力はこのような自治体のスタンスを反映したものである。地域団体評議会の設置など、マーストリヒト条約に盛り込まれた規定のいくつかは、このような成果の延長線上にある。そして、中央政府の政策に対して不満を持つ地域は、ECレベルの政策措置に直接アプローチすることで、その不満を解消しようとする傾向を持つ。イギリス政府の衰退産業地域に対する対応を冷淡であるとして批判するスコットランドや北部イングランドなどの自治体がECへの直接的なアプローチに熱

心であり、欧州統合に積極的であるのはその一例である。

これに対して、自治体の欧州レベルへの直接参加の拡大は、加盟国の中央政府にとっては権限の喪失としてとらえられる場面が少なくない。上下の層の政府が直接結び付き、個別的な政策についての決定まで行なうようになれば、中央政府は「中二階」的な性格を強めることになるからである。したがって、中央政府の主張する「分権化」は、ECレベルの任務をできるだけ限定し、各加盟国政府において決定すべき事項を最大限確保するという方向に向う傾向を持つ。4. で紹介した「付加性の原則」をめぐるイギリス中央政府とEC委員会との対立の事例はこのような傾向を象徴するものといえる。

このような事情によって、現在表面化してきている欧州の「分権化」という動きがどちらの方向に向うのかはいまだ明らかではない。ただし、基本的な方向が定まらない中でも、地方自治体がECの政策過程に参加せざるを得ない実務的な必要は、今後拡大することはあっても縮小することはないといえるだろう。当面の間、中央政府が決定的な役割を果たす「欧州国際政治」の世界と、自治体や各種の政策分野の専門家が日常的に協力関係や競合関係を深めていく「欧州政策実務」の世界とが並存し、競合する時期が続くことになるだろう。

主要EC用語

EC委員会(Commission of the European Communities) ECの行政府にあたる組織。加盟国政府間の相互承認によって任命される17名の委員によって構成される。現在の委員長はジャック・ドロール。政策、法案、予算案を閣僚理事会に対して提案し、採択された政策の実施を監視し、必要な二次的措置をする権限を持つ。22の総局によって構成される事務局によって支えられている。

閣僚理事会(Council of the European Communities) ECの主たる意思決定機関であり、立法府にあたる。加盟国の閣僚によって構成され、出席する閣僚は政策領域によって異なる。共通農業政策に関する決定は農業担当大臣、通商政策に関する決定は通商担当大臣によって決定される。EC委員会によって提案される法案、予算などの採否を最終的に決定する権限を持つ。決定方法は、単純多数決、特定多数決、全会一致のいずれかによる。重要度の高い案件は従来全会一致の方法が適用されていたが、单一欧州議定書により、市場統合計画に関する案件は特定多数決が適用されることになった。議長国は輪番制で6ヶ月ごとに交替する。

欧洲議会(European Parliament) 加盟国の国民の直接選挙によって選出された代表によって構成される会議体。EC予算の否決権、修正提案権を持ち、また決算承認権を持つが、EC法の立法過程においては委員会の諮問を受けて意見を述べる権限を持つに過ぎない。

欧洲司法裁判所(European Court of Justice) 各加盟国の相互承認によって任命される13名の裁判官によって構成され、EC諸機関、加盟国政府、地方自治体、私人の訴えにより、EC委員会、閣僚理事会、加盟国政府による措置についてEC法に照らした合法性を審査する。その決定は加盟国の国内法に優先する。EC法の多くは一般的な規定にとどまるため、欧洲司法裁判所の判例による解釈の確定が重要な意味を持つ。

欧洲理事会(European Council) 加盟国首脳とEC委員会委員長によって構成され、加盟国外相および委員会の一名の委員によって補佐される会議体で、年に2回開催されるいわゆるECサミットの正式名称。条約上明記された権限はないが、実質的なECの最高レベルの意思決定機関。

経済社会委員会(Economic and Social Committee) 各加盟国6~24名の経済・社会生活の各部門の代表者からなる委員により構成され、EC委員会の提案に対して、閣僚理事会の決定の前に意見を述べる権限を有する。多くの加盟国では、地方自治を委員の選出基盤の一つとしている。

欧洲評議会(Council of Europe) 西欧の自由民主主義体制をとる25か国によって構成される会議体。ECの機関ではない。

EC規則(Regulation) EC委員会が提案し、理事会が決定するEC法の類型の一つ。加盟国全體に同じ条件で同じ方法によって適用されるもので、各加盟国の国内法を経ることなく直接適用される。主として農業政策や通商政策などECの共通政策が確立している分野で使われている。

EC指令(Directive) EC法の類型の一つで、全加盟国を対象にして、実現すべき目的を指令するもので、その目的の実現は加盟国のそれぞれの国内法によって行なわれ、実現方法は各国の裁量に委ねられる。指令を実施するための国内法の制定は加盟に義務づけられる。

EC決定(Decision) 特定の加盟国、法人、個人などに適用されるEC法の一類型である。個別的な事例に対処するために使われる。

参考文献

EC刊行物

Completing the Internal Market: White Paper, Commission of the European Communities, 1985.

Treaty on European Union, Council of the European Communities and Commission of the European Communities, 1992.

"1992: a pivotal year, Address by Jaques Delors, President of the Commission to the European Parliament", Bulletin of the European Communities, Supplement 1/92, 1992.

その他一般文献

Audit Commission, A Rough Guide to Europe: Local Authorities and the EC, 1991, HMSO.

Bongers, Paul, Local Government and 1992, 1990, Longman.

Hannequart, Achille, ed., Economic and Social Cohesion in Europe, 1992, Routledge.

Leonardi, Robert and Raffaella Nanetti, eds., The Regions and European Integration, 1990, Pinter Publishers.

Local Government International Bureau, "1992 and the completion of the single European market", 1992 Occasional Papers, 1990.