

非国家的国際行為主体と国際機構:EU政治過程における消費者団体と欧州諸機構を事例として(井上)

# 非国家的国際行為主体と国際機構… EU政治過程における消費者団体と欧州諸機構を事例として

井 上 裕 司

## 目次

### はじめに

第一章 EU消費者政策…ローマ条約からマーストリヒト条約へ

第二章 九〇年代EU消費者政策

第三章 アムステルダム条約と消費者政策

おわりに

## はじめに

これまで世界政治における多くの場面で、いわゆる「トランスナショナルな関係」が存在していることが指摘されてきた。リセ・カッペン (L. Risse-Kappen) らは、それを「国家間の境界を横断する秩序だった相互行為のことであり、その際、少なくともひとつの行為主体が非国家的行為者であるか、その行為主体が国家政府や国際機構のた

めに活動していない」と定義している。<sup>(1)</sup>

本稿の目的は、このトランスナショナルな関係の担い手である非国家的国際行為主体（以下、NSA）の世界政治への影響力の源泉を、国際的に形成される国際機構との相互作用という点からとらえなおすことである。<sup>(2)</sup>

## 一 トランスナショナルな関係

ところで、トランスナショナルな関係は、国際政治学におけるリベリズムの理論のなかで比較的長く論じられてきたテーマであるといえる。NSAの活動を中心としたトランスナショナルな関係が本格的に脚光を浴びるようになったのは、一九七〇年代のことだった。国際的相互依存の概念化に取り組んだコヘインとナイ（R. Keohane and Joseph Nye）らが、いわゆるトランスナショナル・モデルを提示するなど、NSAの相互作用をトランスナショナルな関係として初めて定式化したのである。<sup>(3)</sup>一九八〇年代のネオ・リベラル制度論のなかでNSAに関する研究は一旦後退することになったが、九〇年代になると、冷戦の終焉による国際構造の変動、単なる国際的相互依存とは異なる経済的なグローバルゼーションの進展、またグローバルな秩序形成を求めるグローバル・ガバナンスの模索への関心が高まったことなどを背景に再び研究者の注目を集めることになった。<sup>(4)</sup>

九〇年代に復権したトランスナショナルな関係についての研究と以前の研究との違いは、国家とNSAの間の関係をいかにとらえるのかにあるといえるだろう。これは言い換えれば、国家と社会の関係のとらえ方の違いといえることができる。七〇年代のトランスナショナルな関係についての研究は、六〇年代から七〇年代にかけて比較政治学における多元主義、マルクス主義といった有力な政治思想が国家ではなく社会の諸勢力に焦点をあてた研究を

行ったことと同時に進められたものだった。<sup>(5)</sup>つまり、伝統的な国家中心の政治理論ではなく、社会中心の政治理論の隆盛という政治学一般の傾向のなかで論じられたのである。したがって、初期の議論は、国際政治における国家中心の政治理論である現実主義との対抗上、国家对NSAという二項対立を設定し、世界政治についての国家中心のパラダイムから社会主導のパラダイムへの転換を模索していった。つまり、トランスナショナルな関係の発達が現実主義の提示する世界像に根本的な変容をもたらすかのような視点からの研究が行われたのである。

しかし、八〇年代になると、比較政治学において「国家を取り戻す(Bringing the state back in)」という合言葉のもと、見失われていた国家を政治理論のなかに取り戻す動きが始まった。<sup>(6)</sup>それと並行するように国際政治学においても現実主義の国際政治理論がネオ・リアリズムとして復権した。さらに八〇年代に登場したリベラリズムの国際政治理論に属するネオ・リベラル制度論においても、トランスナショナルな関係に関する議論は後退し、再び国家と国家間関係の中心性を前提とした理論枠組みが示されることになった。ここでは、有力な大国がNSAの要求をことごとく退けていく反証が提示され、世界政治における国家と国家間関係の中心性を再確認することになったのである。

九〇年代になり再びトランスナショナルな関係への関心が高まったとき、「トランスナショナルな関係を取り戻す(Bringing transnational relations back in)」という合言葉のもと研究が活性化されたのは、このことと無関係のことではない。<sup>(7)</sup>たしかに、その背景には、グローバルに活動する多国籍企業、国連などの場でも活躍が目立つNGO、冷戦後頻発した民族紛争などにみられる民族集団など、政府の政策や国家間関係に自らの要求を反映させるべく国家や国際機構と相互行為を繰り返すNSAの事例が多く見受けられるようになったという現状があった。ただし、復活したNSAに関する研究は、以前のように国家对NSAという二項対立にとらわれることがなかった。つ

まり、世界政治における国家とNSAのゼロ・サム的な関係は想定されなかった。比較政治学においても政治理論への国家の復権は、単なる伝統的な国家論の復活だったわけではなく、多様な行為主体の戦略的な行為とそれに制限を加える公式・非公式の制度に関する動態的な理論を提示する新制度論 (New Institutionism) として発展していった。<sup>(8)</sup> この新制度論への展開によって、国家と社会の関係は、単にそのどちらが政治を主導するのかといったゼロ・サム的な関係ではなく、両者が相互に浸透しあう関係としてとらえられるようになったのである。それと同様に、新しいトランスナショナルな関係についての研究は、行為主体としての政府と、国内の公式・非公式の制度としての国家を区別し、さらに国際的なレベルで形成された国際制度を考慮に入れ、それらの制度的取り決めのなかで、NSAが政府との相互作用を通じてどのように政策や国家間関係に自らの要求を反映させているのかを分析した。それによって、国家とNSAは相互に浸透しあう複雑な関係としてとらえなおされ、国際政治における国家の中心性を否定せずともNSAが政府の行う政策や国家間関係に影響を及ぼすということを主張できるようになったのである。

## 二 NSAの影響力の源泉① (NSAの属性要因)

その際問題となるのは、NSAが何を影響力の源泉として政府の行う政策や国家間関係に自らの要求を反映させていったのかであろう。それを考える上で重要な問いは、「なぜ数あるNSAのなかで特定のNSAの要求だけが政策に反映され、他の要求は反映されないのか」である。これまでの研究においては、人的・経済的リソースや専門知識・情報の戦略的な利用、さらにメンバーの規模や組織化のされ方といったNSAのさまざまな属性に注目す

る議論があった。要するに、個々のNSAの物質的パワーや戦略の差が政治的な影響力の差を生み出すとする議論である。<sup>(9)</sup>ただし、実際には、例えば多国籍企業に対する環境団体や人権団体といった人的・経済的リソースが劣るNSAのほうが政策への影響力を持つ場合があるなど、NSAの影響力と物質的パワーの間に有意な連関を見つけないことがある。したがって、それだけでNSAの影響力を説明するのは無理があるといわざるをえない。もともと、物質的パワーという点では世界政治の中心的存在である国家より劣っているNSAの影響力の源泉について考察しているのである。ならば、NSAの物質的パワーといった要因以外の何かが働いていると考えなければならぬ。

他方で、NSAの属性という点で、物質的パワー以外の要因に着目する議論もある。ジョスランとウォーレス(Joselin and W. Wallace)らは、NSAが人権や民主主義といった普遍的な価値を前面に押し出す戦略を採用し、道徳的権威や市民社会を代表する正当性を増すことによって影響力を拡大している状況について指摘している。例えば、国際的労働運動は、伝統的な「階級」や「労働者」という使い古されたレトリックを捨て、普遍的な市民権といった新しいレトリックを訴えることでより広範な支持を獲得しようとする戦略的に行動し、政策への影響力を確保しようとしていることなどである。<sup>(10)</sup>国連の経済社会理事会などの場で見られるように、そのような戦略によって世論を味方につけたNSAの意見を各国政府も無視できなくなり、いわゆる「国連NGO」として国連憲章第七一条及び国連経済社会理事会決議一九九六/三一に基づく協議資格を獲得していったという事例が存在する。<sup>(11)</sup>

しかし、NSAの側の道徳的権威や正当性という属性だけに注目すると、必ずしもそれらの要因と影響力の間の因果関係を明確にできない場合があるということも指摘しなければならない。それについて重要な視点を与えてくれるのが比較政治学の利益団体研究のなかで指摘されてきた「相互作用正当化仮説」である。同仮説によって示唆

されたのは、官僚や議員などの政策決定者との接触活動や協議活動といった相互作用が利益団体の正当化を導き、その影響力を高めるといふ現象である。<sup>(2)</sup>つまり、現に政策決定者と接触しうる利益集団は、まさにその事実によって正当性が高まるということである。この仮説からトランスナショナルな関係についても類推できるのは、NSAが正当性を持っているからその意見を政策に反映しやすいついという関係だけではなく、政策決定者との相互作用が既に存在し意見が政策に反映されるからこそNSAの正当性が高まるという逆向きの関係もあるということである。したがって、例えば、国連NGOは、道徳的権威や正当性を持っているから協議資格を得たのか、協議資格を得たからこそ当該NGOが道徳的権威や正当性を得ることができたのかについて、どちらか一方の関係だけしか存在しないとするのは難しい。つまり、道徳的権威や正当性と、政治的影響力のどちらが原因でどちらが結果であるのか特定できないのである。そうなると、例えばNSAが国連NGOの協議資格を与えられ、それによって獲得した道徳的権威や正当性で政策的結果に影響を及ぼす場合、その影響力の源泉はNSAの側の属性ではなく、そもそも国連憲章第七一条や協議資格といった制度的な要因や、NSAに協議資格を与えた別の要因に求めなければならないだろう。

### 三 NSAの影響力の源泉② (制度的要因)

そのような制度的な要因から、NSAの影響力の条件を分析したのがリセ・カッペンらである。彼らが研究のなかでNSAの影響力の条件として示唆したのが「国内構造」と「国際制度」であった。リセ・カッペンらは、まず国家を「行為主体としての政府」と「制度としての国内構造や国際制度」に解体してとらえた。そして、国内構造

については、政治制度としての国家の構造、社会のなかで要求が形成されていく市民社会の構造、社会と国家をつなぐ政策ネットワークの様式の三つが分析された。また、国際制度については、協力的な国家間関係を促す国際制度の存在が、NSAにとつてどの程度国家の国内政治過程へのアクセスを容易にし、またどの程度国内政治過程におけるいわゆる「勝利連合(winning coalitions)」の形成を容易にするのが分析された。要するに、NSAの影響力を左右する条件として、NSAと政府の相互作用の媒介となる制度的条件やガバナンスの構造を指摘したのである。<sup>143)</sup> NSAがたとえどれだけ戦略的に行動するのだとしても、制度的な「拘束要因」が常に存在し、NSAの影響力を左右しているということは認めなければならない。したがって、NSAの影響力の因果的メカニズムについての研究は、NSAの側の属性だけでなく、リセ・カッペンらが行ったような制度論的な深化が必要であると言えるだろう。<sup>144)</sup>

ただし、リセ・カッペンらのモデルは、基本的にNSAが国内政治過程を通じて対象となる政府に影響を及ぼすメカニズムについて考察したものであった。要するに、どのような国内制度と国際制度が存在すれば、トランスナショナル化したNSAが対象となる国家の国内政治過程において国内利益集団と同じような政治的影響力を持つるのかが問われたのである。国際政治学における、いわゆる二層ゲーム論のなかで説明されているように、たしかに国内政治過程は、国際政治の場における政府の行動にもっとも強い影響力を生み出すルートといえるだろう。<sup>145)</sup> NSAがトランスナショナル化し、特定の政府の行為に影響を及ぼそうとする場合、この国内政治過程へのアクセスを通じてそれを実現しようとするのは当然といえる。しかし、NSAが政府の政策や国家間交渉に影響を及ぼすルートは、そのような国内政治過程というルートだけではない。国際的な制度化の進展によって、NSAがそのような国内政治過程を経ることなく、直接政府や政府間政治に影響を及ぼしうる政治的機会構造が形成されることを

指摘できる。例えば、後に詳しく分析するように、欧州統合の進展によって利益集団が国内だけでなく欧州レベルの政治過程に直接参加し、欧州連合（EU）域内の政治に影響を及ぼす場合などである。この場合、統合によって欧州という国際的なレベルの制度化が進展したことが、通常の国際政治とは異なる国際政治的空間を形成し、NSAが国際政治に直接参加する政治的機会構造を現出させたといえるだろう。

では、どのような制度化が進めば、そのような政治的機会構造が形成されるのだろうか。本稿で注目するのは、行為主体としての国際機構とその権限を規定する公式の制度である。リセ・カッペンらが国内構造を分析する上で、行為主体としての政府と政治制度としての国家を区別したように、本稿では法律やルールなどの広い意味での政治制度としての国際制度と、行為主体としての国際機構を区別して考える。例えば、国連の事務局やEUの欧州委員会などが、ここでいう行為主体としての国際機構である。国際機構は、限定的ではあるかもしれないが、自立的に自己の目標と利益を定め、それにしたがって企業やNGOなどのNSAと相互作用を繰り返している。この相互作用がNSAの要求を政治的結果に反映させる要因となっていると考えられるのである。

では、なぜ国際機構は、NSAと関わりを持つとうとするのだろうか。国際機構研究などにおいて、国際連合の事務局やEUの欧州委員会といった国際機構が企業やNGO、その他の社会集団の政策決定過程への参加を求める理由は以下のように指摘されてきた。第一に、国際機構が自らの目標にしたがって実施しようとする政策の民主的正当性を確保するためである。EUの欧州議会のような例外的な存在を除いて、ある意味で国際機構の「弱点」は、それらが民主的に選ばれた存在ではないということである。そのため、自らの目標のために行う政策の民主的な正当性を何らかの方法で高めたいという欲求を常にもつ。NGOやその他の社会集団といった市民社会を代表すると考えられる存在の要求が政策に反映されると示すことができれば、それは正当性を高めるひとつの方法である



といえるだろう。そのために国際機構は、NGOなどの政治過程への参加を促し、それらとの相互作用を繰り返すとされるのである。

第二に、国際機構が政策を遂行する上で必要な情報や資源が不足しているからである。国際機構のもうひとつの「弱点」は、国家の政府と比べて物的、人的資源の規模が圧倒的に小さいことである。そのため実際に政策を遂行しようとしても必要な情報を十分に得られず、またその実施には企業、NGOなどの協力が欠かせない。そのため、企業やNGOなどのNSAを政策形成に参加させることで、必要な情報や資源の交換をしなければならないのである。<sup>106)</sup>

これらの理由から、国際機構はNSAとの相互作用を望むと考えられるが、その際重要なのは、国際機構があくまで国家の政府と「本人・代理人関係」にあるということである。代理人である国際機構の権限は、本人である政府が設定したルールによって制約されている。<sup>107)</sup> 国際機構の権限が大きく制約されている場合、どれだけNSAと相互作用を繰り返したとしても、政策オプションが限定され、十分にその意思を反映できないだろう。また、NSAの側から見た場合、公式のルールによって国際機構に与えられた権限が大きければ大きいほど、その国際機構との関わりを求める誘引が働くといえる。いくら国際機構の側がNSAとの関わりを求めたとしても、国際機構の持つ権限が少なければ、NSAの側にとって国際機構との関わりを持つ意味が小さいからである。その場合、当然NSAは、そもそも国際機構との関わりを求めず、国内政治過程による通常のルートによって政府への影響を及ぼそうとするだろう。したがって、NSAが自らの要求を政治的結果に反映させていく上で国際制度が果たす役割を考えの際には、この国際機構の権限を規定する制度を分析しなければならぬといえるのである。

ここで本稿の課題を整理しておこう。本稿の課題は、企業やNGOなどのNSAが自らの要求を政治的結果に反

映させようと活動する際に、国際機構とその権限を定める制度が重要な役割を果たすという仮説を検証することである。検証のためにとりあげる事例は、EUの消費者政策である。欧州統合という欧州レベルの制度化の進展は、同レベルでの決定が直接、間接的に加盟国国内の政治的結果に反映されるメカニズムを形成した。そのメカニズムがNSAである消費者団体にとって政治過程への新しいアクセス・チャンネルを生み出した。また、欧州統合が進展し欧州レベルの制度化が進展するにつれて、各加盟国の消費者団体間の欧州レベルでの連携もたしかに進展した。さらに、欧州レベルで規定された消費者政策に関する規範的な理念が、それまで積極的に消費者政策に取り組んでこなかった加盟国の国内における消費者団体の正当性を高める役割を果たした。これらのことは、NSAである消費者団体の要求が政治的結果に反映される際に重要な媒介になったといえるだろう。ただし、実際のEUの消費者政策を分析すると、消費者団体というNSAの要求が政治的結果に反映されていく過程では、それら以外に欧州委員会と欧州議会が独自の目標をもって果たした役割も無視できないのである。その両者の役割を考える上で、一九九二年のマストリヒト条約において消費者政策について規定した一二九a条と、同条約で採用された共同決定手続という制度が決定的に重要であった。それらの制度が、欧州委員会や欧州議会という欧州諸機構の権限を以前よりも飛躍的に拡大したからである。

以下の各章では、次のような順序で上述の仮説を検証する。第一章では、欧州経済共同体(EEC)を設立したローマ条約(一九五七年)からマストリヒト条約までの欧州統合の進展のなかで展開された消費者政策について概観する。そこでは、同政策分野における欧州諸機構の権限が限定されたものであり、消費者団体の要求も非常に緩慢に、しかも不均衡にしか政治的結果に反映されなかった事実を指摘する。その上で、第二章では、マストリヒト条約以降の九〇年代において、同条約の一二九a条と共同決定手続によって権限が拡大した欧州委員会と欧州

議会が消費者団体の要求を政治的結果に反映させる上で果たした役割について分析する。さらに第三章では、消費者団体の要求がアムステルダム条約(一九九七年)に反映された過程について分析する。それらによって、NSAが自らの要求を政治的結果に反映させる上で国際制度の果たす役割の新しい側面について明らかにしたい。

## 第一章 EU消費者政策…ローマ条約からマーストリヒト条約へ

### 一 初期の消費者政策

欧州経済共同体(EEC)を設立したローマ条約(一九五七年)以降、マーストリヒト条約に至るまでの欧州レベルの消費者政策について言えることは、同政策分野における欧州諸機構の権限が限定されたものであり、消費者団体の要求も非常に緩慢に、しかも不均衡にしか政治的結果に反映されなかったということである。

まずローマ条約には、消費者保護に関する明確な規定そのものがなかった。ローマ条約によって想定されていたのは、市場の統合による間接的な受益者としての消費者であった。つまり、市場の統合によってより激しい競争が行われ、商品やサービスの選択の幅が広がり、価格がさがり、品質が向上することによって、消費者は間接的な利益を得るとされたのである。したがって、消費者の権利や利益の保護という問題はまったく想定されていなかった。しかし、一九六〇年代初頭になると、一九六二年のイギリスのいわゆる『モノリー報告』や、同年のアメリカのケネディー大統領による『消費者の利益擁護に関する特別教書』などに見られるような積極的な消費者保護の必要性を認める動きが世界的にはじまっていた。これらの動きはいわゆる「大衆消費社会」の登場に伴って活発化し

てきた消費者運動に対する対応であったといえるだろう。ケネディー大統領の特別教書のなかでは、「消費者は、ほぼすべての公的・私的な経済的決定に影響を及ぼし、また及ぼされる最大の経済集団である」とされた。ただし同時に、それにもかかわらず「それらの意見がしばしば無視されてきた唯一の重要な集団である」とも指摘され、その状況を打開するために「消費者の権利」の実現という考え方が初めて示されたのである。<sup>19)</sup>この世界的な動きを受けて欧州共同体（EC）の域内でも消費者の権利をめぐる消費者運動が活発化してくると、一九六二年には欧州委員会内に労働組合と消費者団体の代表によって消費者問題連絡委員会が設置され、さらに一九六八年になると欧州委員会の第四総局（競争政策担当）に初めて消費者問題課が創設されるなど消費者問題への対応が始まった。また、欧州消費者政策の歴史において一つの重要な画期になったのは、一九七二年一〇月のパリ欧州理事会であった。同欧州理事会では、「共同体の経済発展が欧州諸国民の生活の質の向上へと転換されねばならない」として、消費者保護の分野における政治的な行動の必要性が認められたのである。<sup>20)</sup>

この欧州理事会に示された政治的環境のもとで、一九七五年には、消費者保護政策に関する第一次計画が策定され、さらに一九八一年には、第二次計画が策定された。<sup>21)</sup>それらの欧州レベルで消費者問題に対応しようとする動きは、各国ごとに存在していた消費者団体の欧州レベルでの連携を同時に促すことになった。例えば、一九六二年に欧州委員会内部に消費者問題連絡委員会が設立されると、当時の六カ国の加盟国の八つの消費者団体によって、欧州レベルにおける連合組織である欧州消費者機構（BEUC）が設立された。BEUCは、ケネディー大統領によって定式化された消費者の権利の包括的な実現を現在に至るまで一貫して最大の目標として定め、活動을続けることになる。<sup>22)</sup>

消費者政策に関して次の大きな発展をみたのは、一九八五年の欧州単一市場計画の決定と、一九八七年の単一欧

州議定書の発効以後のことであった。「非関税障壁」の撤廃により、域内における人、商品、資本、サービスの自由移動を目指して『域内市場白書』が提出されると、いわゆる「相互主義」の原則によって消費者の権利が脅かされることが懸念された。<sup>23)</sup>ここで相互主義の原則とは、ある商品ついて、それが製造された加盟国の基準に合致し流通している場合は、域内の他の加盟国でも自由に流通させるという原則である。例えば、フランスの安全基準を満たすフランス産の食品は、ドイツやイタリアでも同様の安全基準を満たしているとみなされる。もちろん、この相互主義の原則によって、EC域内の商品流通が活発化し、それによって商品の選択肢が広がるという消費者にとつて一般的なメリットはあるとされた。しかし、それには消費者が個々の加盟国の規制について熟知しているという前提が必要になる。そうでない場合、例えば低い安全基準しか満たしていないことに気づかず、安価であるという理由だけで商品を選んでしまうことがあるかもしれない。そうすると、消費者が域内を流通する商品を信頼せず、域内市場が完成したとしても、それが期待された機能を果たせないのではないかと懸念されたのである。したがって、当時の欧州委員会のバンミールト委員(K. Van Miert、消費者政策担当)も指摘したように「単一市場が安定した機能を果たすためには、消費者が域内市場を信頼することが不可欠である」と考えられるようになった。<sup>24)</sup>欧州委員会が、『域内市場白書』と同じ一九八五年に『消費者保護政策における新機軸』と題する文書を提出したのはこのためである。<sup>25)</sup>

域内市場の完成という大目標のもとに構成各国により締結された単一欧州議定書には、この「新機軸」に見られるような消費者への配慮が反映されることになった。同議定書の100a条では、委員会が域内市場を完成させるために行う発議において、健康、安全、環境保護および消費者保護に関係するものについては、「高水準の保護」をその基礎とするとされ、初めて消費者保護が欧州委員会の活動の一つの目的とされたのである。そしてさらに重要

なことは、同議定書によって理事会の決定において特定多数決制が導入されたことであつた。それまでの初期の欧州レベルの消費者保護の発達を阻害してきた一つの要因は、理事会において全会一致制による決定がなされていたことであつた。単一欧州議定書によって導入された特定多数決制はこの一〇〇a条にも適用され、各加盟国は、同分野における拒否権を失つた。それによつて、欧州レベルでの消費者政策を阻害してきた一つの要因が解消されることになつたのである。

域内市場計画という大目標、そして単一欧州議定書の一〇〇a条と特定多数決制の導入によつて、域内市場が完成する一九九二年末までの期間に消費者保護のため行われた政策の数は一気に拡大した。<sup>26)</sup>特に、スペイン、ポルトガル、ギリシャなどの南欧諸国のように、元来加盟国レベルの消費者保護政策が発達していなかつた国々においては、この欧州レベルの取り組みが、加盟国における消費者保護を引き上げていくといった状況も見られたのである。<sup>27)</sup>こうして見ると、欧州レベルの消費者保護政策は、この時点まで順調に発展していったかのように見える。だが、他の政策分野と比べれば、それは非常に緩慢に、しかも不均衡に発展したものであつた。例えば、欧州において世界に先駆けて実施されたことで有名な製造物責任に関する指令は、委員会によつて一九六八年にその準備、検討作業が始められ、最初に発議がなされたのは七六年のことであつた。この発議が、関係理事会において加盟国間の合意に至り、指令として成立したのが八五年である。つまり、委員会の発議から構成諸国が同指令について合意にいたるまでに、実に九年という長い歳月が必要だつたのである。

また、域内市場計画の一環として発達していった消費者政策は、不均衡に発展した消費者政策であつたと言えるだろう。この時期の消費者政策は、商品やサービスなどの自由な移動を実現するために適切な分野に焦点をあてて進められた。E.Cの経済社会評議会(E.S.C)も指摘するように、「消費者政策の最終的な目的は、単一市場の実現

であった」のである。つまり、B E U Cがその創設以来一貫して求めた「包括的な消費者保護の実現」を最終的な目的とした消費者政策ではなかった。この時期の消費者政策は、域内市場計画という競争促進型の政策の一環としておこなわれた政策であった。したがって、域内市場の完成という経済的な目標とは関係のない、例えば、消費者の経済的権利や法的権利に関係する分野の政策は、ほとんど行われなかった。<sup>(28)</sup>つまり、包括的な消費者保護の実現という目標のうち、域内市場を完成する上で必要な部分だけが進展し、それ以外の部分はほとんど進展しないという不均衡な状況がもたらされてしまったのである。

欧州レベルの消費者政策がこのような発展をした理由は、欧州レベルで消費者政策という政策を行うための条約上の法的根拠が薄弱で、欧州レベルの諸機構に与えられた権限も非常に限定された範囲のものであったということにある。域内市場計画以前の初期の段階では、消費者保護の必要性は認識されたものの、条約上の根拠がまったく存在しない状態だった。そのため、それを政策として欧州レベルで行うことが適切なことなのか加盟国間の意見の一致をみることができなかったのである。<sup>(29)</sup>例えば、消費者問題に対応するための制度改革によって委員会内に消費者問題を担当する第一総局が創設された。しかし、欧州レベルで消費者政策をおこなうことの加盟国間の合意が不十分な状況下では、第一総局内の消費者問題を担当する部署が利用しうる人的、物的資源は、他と比べて非常に限定されてしまったのである。<sup>(30)</sup>

また、域内市場計画以降は、消費者政策の根拠としてたしかに単一欧州議定書の一〇〇a条が導入された。しかし、それは消費者の経済的・法的権利といった分野にまで欧州レベルの消費者政策を拡大していくための法的な根拠としては不足していた。<sup>(31)</sup>そこで規定されたのは、欧州委員会が「域内市場計画を進める上で消費者保護に関係する分野」については、「高い水準の保護」をその基礎とするということであった。つまり、域内市場計画を行う上で

必要な消費者政策でなく、それから独立して消費者保護の独自の論理から行われる消費者政策を進めることは想定されていなかった。もちろん、消費者保護という文言が条約レベルで採用されたことにより、消費者政策分野における欧州委員会の権限は以前と比べれば拡大した。ただし、その権限の中で欧州委員会が優先しえたのは、域内市場計画であって消費者の権利に基づく包括的な消費者政策ではなかった。そのため、域内市場計画の途上で行われた消費者政策は、非常に不均衡に発展した政策になってしまったのである。

## 二 マーストリヒト条約一二九 a 条

このような状況に変化がもたらされたのは、一九九三年に発効したマーストリヒト条約以降のことであった。マーストリヒト条約では、それまでと異なり初めて消費者政策に関して独立した条文が設けられることになった。それが新たに加えられた一二九 a 条である。一二九 a 条では、消費者政策について以下のように規定している。

### マーストリヒト条約第一二九 a 条

一、共同体は、以下のことを通じて、高水準の消費者保護の達成に寄与する。

(a) 域内市場の達成という脈絡のなかで、第一〇〇 a 条に従って採択される措置

(b) 消費者の健康、安全及び経済的利益を保護し、消費者に適切な情報を提供するために加盟国が追求する政策を支えかつ補う特定の活動

二、理事会は、第一八九 b 条に規定される手続きに従って、経済社会評議会と協議した後に、第一項 (b) に規定される特定の活動を採択できる。



三、第二項に従って採択された活動は、加盟国がより厳格な保護措置の維持または導入することを妨げない。かかる措置は、この条約に合致しなければならない。委員会は、これらの措置について通知されなければならない。

この一二九 a 条では、まず第一項で「高水準の消費者保護」が以前のように欧州委員会だけでなく、共同体、すなわち EU 全体として寄与すべき対象とされている。また第一項 (b) が加えられたことで、域内市場計画からは独立した消費者政策を行いうる潜在的可能性が与えられた。さらに、第二項では、後に詳しく説明するが、マーストリヒト条約第一八九 b 条で新たに採用された EU 立法手続である共同決定手続が、この消費者政策の分野にも適用されることが規定された。

この一二九 a 条は、初めて欧州レベルの条約で消費者政策を独立して規定した条文であった。これによって条約レベルの法的根拠がはじめて消費者政策の分野にも与えられ、少なくとも形式上では、域内市場政策、通貨統合政策、共通農業政策などと同じ共通政策の地位が与えられることになった。しかし、マーストリヒト条約でも、消費者の権利を含めた消費者保護の独自の論理から消費者政策を行い実現すべき明確な目標が条約レベルで規定されることはなかった。その意味では、このマーストリヒト条約においても、消費者政策は、域内市場計画の中で二義的に追及される部分のみが行われる不均衡な発展の延長線上にあつたといえるだろう。実際に、マーストリヒト条約成立直後に始められた第二次消費者政策三カ年行動計画（一九九三―九五）では、まだ域内市場計画との関係から消費者保護の必要性が説明された。<sup>62)</sup>ただ後述するように、この一二九 a 条によって定められた制度的な取り決めは、その後の九〇年代の欧州消費者政策の展開に大きな影響を及ぼすことになったのである。

## 第二章 九〇年代 E U 消費者政策

一九九〇年代の消費者政策は、それまで緩慢にしかも不均衡に発達してきた消費者政策とは異なり、消費者の権利に基づく包括的な消費者政策に接近していくことになった。言いかえれば、域内市場計画の二義的な目標とされた消費者政策から、B E U C が求める、独自の目標と正当性をもつ政策へと変化していくことになったのである。

E U の消費者政策がそのような変化をした背景にあったのは、欧州レベルの諸機構の積極的なイニシアティブであった。欧州委員会は、マーストリヒト条約一二九 a 条によって与えられた権限を最大限に生かして、域内市場計画から独立した消費者政策を定式化し、さらに消費者団体の欧州レベルでの活動の活性化を図った。また、マーストリヒト条約で新たに導入された共同決定手続のもと、それまでは目立った行動を見せていなかった欧州議会も同様に消費者団体の活動を活性化させた。

欧州委員会や欧州議会が B E U C など消費者団体の要求を実現する形で消費者政策に積極的に取り組んだ理由は何なのだろうか。その背景にあったのは、域内の市民の E U に対する全般的な支持の低下だった。一九八〇年代を通じて一貫して上昇した欧州統合に対する市民の支持は、九〇年を境に下降に転じ、九〇年代半ばには八〇年代当初の水準にまで戻ってしまっていた<sup>(8)</sup>。そのことが最悪の形で現れたのが、一九九二・三年の E M S 通貨危機だった。欧州統合への支持の後退が、いわゆる「デンマーク・ショック」、すなわちデンマークにおけるマーストリヒト条約の国民投票による批准否決という結果を招き、それが当時推進していた通貨統合に暗い影を落とす未曾有の通貨危機を招いてしまったのである。また、統合への支持の低下は、特に欧州委員会など欧州レベルの諸機構にとつ

ては自らの存在意義と正当性の危機であった。そこで欧州委員会が注目したのが、消費者団体などの公益的な利益集団だったのである。

ところで、欧州議会の報告書によれば、ブリュッセルに常設の事務所を置き、欧州レベルでロビー活動を行う利益集団は、二〇〇〇年の時点で約二六〇〇存在し、そのうち一〇%が環境や人権といった公益的な問題を扱う利益集団であるとされている。<sup>64)</sup> それらの中には、消費者の権利や利益の保護について欧州レベルで活動する消費者団体も含まれている。同報告書によれば、欧州委員会は、自らの影響力と正当性の拡大のために、これら消費者団体をはじめとする公益的な利益集団からの支援を得たいという強いインセンティブを持つようになったとされる。統合に対する市民の支持を取り戻すためには、消費者団体など公益的な利益集団からの支持が必要と考えたのである。なぜなら、それが「ヨーロッパ計画 (Project Europe)」が大企業や銀行にだけ機会を与えるためのクラブではなく、日々の生活を送る市民にも機会を与えるものだと示す格好の手段だったからであった。<sup>65)</sup>

これは、既に紹介した国際機構研究の内容とも合致すると考えられる。それらの研究のなかで指摘されてきたのは、国際機構がNSAとの相互行為を求めるひとつの理由は、自らの正当性を確保するためであった。欧州委員会は、自らの正当性の確保という点から消費者団体との相互行為を求めたのである。

ただし、欧州議会は、一九七九年以来、民主的な選挙を経てその議員が選ばれている。その存在の民主的正当性という点では何の問題もない例外的な国際機構と言えるだろう。ただし、欧州議会が消費者団体との相互行為を行うようになったのには、正当性以外のもうひとつの国際機構の「弱点」がかかっていた。

欧州議会は、マーストリヒト条約以前には、政策決定の手続上の制度によって権限が他の組織よりも制限された存在だった。したがって、消費者団体のロビー活動の対象として議会には魅力がなく、選ばれるのは常に欧州委員

会だった。しかし、マーストリヒト条約によって消費者政策の分野に共同決定手続が導入されると、政策決定過程へのアクセス・チャンネルとして議会の重要性が増すことになった。この手続のもとでは、欧州議会は名実ともに理事会とともに共同立法者としての地位を手に入れたからである。それまで実質的な権限が制約されていた議会にとつて、それらの政策分野で積極的な役割を果たすことは、自らの存在意義を示す格好の手段だった。欧州レベルの諸機構のなかで欧州議会がもつとも消費者政策の推進に熱心であった理由は、それであるといえるだろう。ただし、その際問題となったのが国際機構のもうひとつの「弱点」であった。これまでの国際機構研究のなかで指摘されてきたのは、国際機構が政策を実施するために必要な情報や資源が国家の政府と比べて圧倒的に不足しているということであった。欧州委員会が、国家の行政府に比べて規模が小さく、専門知識を求めて企業や利益団体など多様な行為主体の参加する「政策ネットワーク」を形成していったことは繰り返し指摘されてきた。<sup>60</sup>しかし、欧州議会は、その欧州委員会に比べても専門知識を扱うことに向いていなかった。消費者政策についても高度に技術的な問題について扱う場合には、消費者団体などから得られる専門知識に頼らざるをえなかったのである。環境、公衆衛生及び消費者委員会の委員長を長く務めた有力な欧州議會議員であるコリンズ(K. Collins)議員は、「欧州議会の強みであると同時に弱みである」として、「欧州議会は、広範な外部の組織や個人の意見に常にかかれて」ことを指摘した。欧州議会にとつて必要な情報と資源が不足しているという「弱み」から、そうせざるをえなかったのである。

欧州委員会、欧州議会ともに、それぞれ自らの目標にしたがって消費者政策に関わり、消費者団体というNSAとかかわりを持ったと言えるだろう。以下では、具体的にどのようになそれぞれが消費者政策におけるイニシアティブを發揮したのかについて詳しく見ることにする。

## 一 欧州委員会のイニシアティブ

一九九五年に消費者政策担当の欧州委員に就任したポニーノ委員の強いリーダーシップのもと、消費者政策行動計画などの形で域内市場計画から独立した消費者政策への道筋を作っていたのは、欧州委員会であった。ただ、九〇年代の欧州レベルの消費者政策の展開において重要なのは、消費者団体のような消費者の利益と権利の保護を訴える集団の政治参加が促進され、それらの意見が政策に反映される形で域内市場計画から独立した消費者政策が進展したことであった。欧州委員会は、この消費者団体の活性化という点で非常に重要な役割を果たしたといえるだろう。この点を中心に欧州委員会のイニシアティブをまとめてみよう。

すでに述べたように、マーストリヒト条約成立直後の第二次消費者政策三カ年計画（一九九三―九五）には、それ以前からの消費者政策の延長という性格が色濃く残っていた。状況が変化したのは、域内市場計画を遂行し、通貨統合への道筋をつけたドロール欧州委員会の任期が終わり、新たにサンテル（J. Santer）を委員長とする新欧州委員会が成立した一九九五年一月以降のことであった。このとき消費者政策の担当に任命されたのが、ポニーノ（E. Bonino）欧州委員会委員である。

ポニーノ委員が消費者政策担当の委員に就任した直後の一九九五年三月、まず消費者政策にかかわる欧州委員会の組織改革が行われた。それまで欧州委員会において消費者問題を担当してきた部局は、大きな計画が行われるごとに改組されてきた。この九五年には、ポニーノ委員の提案により、新たに第二四総局（消費者政策担当）が創設された。これがはじめての消費者保護だけを担当する総局の創設であり、それによって委員会レベルでも消費者政

策が他の例えば域内市場政策や共通農業政策と同じ地位を与えられたのである。

この第二四総局が中心になりまとめられたのが、第三次消費者政策三カ年行動計画（一九九六―九八）であった。<sup>67)</sup>この第三次行動計画と、従来の計画との違いは、域内市場政策から独立した消費者政策の必要性を明確に表明したことであった。<sup>68)</sup>同計画では、まずそれまでの第一次、第二次三カ年行動計画が、域内市場計画を補完するためにおこなわれてきたことを認めた上で、「消費者が直面する（域内市場政策にかならずしも関係しない）それ以外の問題にこの段階において対処することが重要である」としたのである。この第三次行動計画において、そのような域内市場政策に関係しない消費者政策の法的根拠とされたのが、マーストリヒト条約の一二九 a 条第一項（b）であった。欧州委員会が積極的に域内市場計画から独立した消費者政策へと政策の展開の方向を定めることが出来たのは、マーストリヒト条約の段階でこの一二九 a 条が成立していたことにあるといえるだろう。域内市場計画から独立した消費者政策を行いうる可能性を広げていた一二九 a 条第一項（b）が、この段階でようやく生かされ、それによって欧州委員会が新しい消費者政策を進めることができたということである。

第三次行動計画では、域内市場計画から独立した消費者政策という視点から、具体的には、消費者に対する教育や情報の改善、金融サービスにおける消費者保護、情報化社会における消費者の保護など一〇項目の優先課題が挙げられた。それらのなかで特に注目すべき項目は、消費者の政策決定への参加の強化と拡大という項目である。第三次行動計画では、加盟国レベル、特に南欧諸国の消費者団体の活動の改善について触れた後、欧州レベルの消費者団体の活動の活性化について指摘されている。

消費者団体が消費者を代表して欧州委員会に対して意見を表明する公式の制度は、欧州統合の歴史のかなり早い段階で設立されていた。一九六二年の消費者問題連絡委員会がその最初の制度である。それが何度かの改組を経

て、一九九五年の段階では消費者問題諮問評議会（CCC）が委員会内に設置されていた。<sup>93)</sup>

一九九五年当初の段階で、CCCの構成は、BEUC、欧州共同体家族組織連合（COFACE）、欧州労働組合連盟（ETUC）、その消費者問題部門がEURO・Cとして参加、欧州消費者協同組合連盟（EURO COOP）、欧州消費者問題地域間機構（IEIC）の五つの欧州レベルの利益団体と、各加盟国レベルの消費者団体、さらに欧州委員会の指名する専門家であった。

これらの消費者団体によって構成されるCCCは、一九九五年までに深刻な機能不全に陥っていた。CCCが機能不全に陥った理由としてまず指摘できるのがCCCメンバー間の意見の対立であった。CCC内部の諸団体は、それぞれに異なる背景と目標をもっていた。そのことが、BEUCも認めるように、CCC内部に「団体間の対立」をもたらしてしまったのである。<sup>94)</sup>特に対立が目立ったのは、BEUCと、ETUC及びEURO COOPであった。例えば、BEUCは、純粹に消費者の立場に立ち、市場の自由化と競争の激化が消費者の選択の幅を広げ価格を押し下げるといふ域内市場計画以降の欧州統合の基本的な考え方に原則として賛成していた。それに対して、ETUCは、労働組合の連合組織としてより社会的な基盤にたった消費者保護を目的としており、市場の自由化や競争の激化には懐疑的であった。<sup>95)</sup>またBEUCは、ETUCやEURO COOPが労働組合や小売業の代表であって純粹な消費者団体の代表ではないことから、それらがCCCに参加することの正当性に疑問を持っていた。<sup>96)</sup>

さらにCCCに機能不全をもたらしたもうひとつの理由は、それが創設されて以降、徐々にメンバーが増加し、組織として肥大化してしまったことである。九五年当初の段階でCCCメンバーの合計は四八人であり、その内訳は、欧州レベルの消費者団体が二四人、加盟国レベルの団体が一人、それ以外の専門家が八人であった。<sup>97)</sup>だがこの内訳をよくみると、例えばBEUCには八人、その他の欧州レベルの団体も四人と、明らかに必要以上の数のメ

ンバーが割り当てられていた。この組織の肥大化によって、意見の合意にいたるまでに非常に長い時間がかかるようになってしまったのである。そのような状況では、欧州委員会がCCCに意見を求めても迅速な対応ができず、委員会も次第にCCCの意見を尊重しなくなってしまった。

そこで、これらの機能不全を改善し消費者団体の声をより政策決定過程に反映させるための改革が必要とされ、欧州委員会のポニー委員のイニシアティブによりCCCの組織改革が行われることになったのである。ポニー委員は、「CCCの構造が迅速な政策決定過程という要求に向いていない」として、「より柔軟な組織を創設する決定」を提案した。<sup>(46)</sup>その提案により一九九五年にCCCを改組して創設されたのが消費者評議会(CC)である。<sup>(45)</sup>CCは、五つの欧州レベルの消費者団体と一五の加盟国レベルの消費者団体からそれぞれ一人ずつ、合計二〇人のメンバーによって構成され、以前のCCCと比べると半分以下にスリム化された組織であった。それによって「より柔軟で、加盟国レベルの現状を把握しており、動的な欧州消費者政策により迅速に対応しうる組織」が目指されたのである。<sup>(46)</sup>このCC改革は、第三次行動計画に先立って行われたが、そこで目標とされたのは、同計画のなかで示唆された消費者政策への市民の自覚を喚起する「アンカー・ポイント」である消費者団体の政策決定過程への参加を促進するという目標と合致しており、その一環として先行的に行われたと考えるべきであろう。

ただCC改革が行われたといえ、それが実際にどれだけの効果をもたらすのか当初の段階では疑問が残った。CC改革が行われたといっても、それがEUの政策の中に消費者の意見を反映させられなければ意味がなかったからである。BEUCなどの消費者団体が以前のCCCに不満を感じていたのは、それが委員会、それもその中の第二四総局のみに対して意見を表明する場ではなかったからであった。<sup>(47)</sup>したがって、消費者の意見を反映させていく努力のなかで特に重要なこととされたのは、多様な政策分野から直接、間接の影響を受ける消費者保護の「政策横



断的な性格 (horizontal nature)」を考慮し、いかに他の多様な政策分野に消費者団体を参加させ、当該分野のアクターに消費者保護の必要性を認識させるかという点であった。<sup>(64)</sup>そこでCC改革に加えて、第二四総局と他の総局との連携を強め、また他のEU政策への消費者の代表の意見を反映させる方策が模索されたのである。

例えば、すでに一九九四年から始まっていた「欧州消費者フォーラム」のような、消費者団体、企業、労働組合、加盟国政府など、すべての関係者が集まる形式の会議が、消費者政策への配慮を喚起する目的で行われた。<sup>(65)</sup>このような政策は、一九九六年一月に企業の代表と消費者団体の代表を二〇〇人以上集めて行われた「欧州企業消費者対話 (Company and Consumer Dialogue in Europe)」のようなダイアログ形式の会議に発展することになる。また同様の方式は、通貨統合の移行シナリオ案を作成したマース・グループや「ユーロに関する円卓会議」のような形で、通貨統合政策においても実行されていった。通貨統合政策に関しては、CCにも一九九六年の夏に「ユーロ検討グループ」が設置され、その検討結果が九七年一月にルクセンブルクで行われた「欧州消費者フォーラム」で報告された。<sup>(66)</sup>つまり、フォーラムや円卓会議という形でさまざま分野の政策にかかわる利害関係者を集めることで、組織をスリム化し迅速な対応力をつけたCCの意見を表明する場が形成されていったのである。それによって、例えば通貨統合政策のユーロ導入準備過程においては、第二四総局だけでなく通貨統合を担当する第二総局や加盟国政府においても、消費者に対する配慮が重視されていくことになったのである。<sup>(67)</sup>

こうして欧州委員会は、まず消費者政策行動計画という形で域内市場計画から独立した消費者政策への方向転換の道筋をつけ、消費者団体のような消費者の利益と権利の擁護を訴える団体に発言機会を積極的に与えていった。これらの欧州委員会の積極的な活動の背景には、マーストリヒト条約一九九二年a条があり、欧州委員会の権限を拡大し、消費者政策における方向転換の法的な根拠を与えていたことが重要であったといえるだろう。

## 二 欧州議会と消費者政策

九〇年代の欧州消費者政策の展開、消費者団体の活動の活性化においては、上記のような欧州委員会のとったイニシアティブに加えて、欧州議会の果たした役割も無視できない。

欧州委員会も認めているように、他の欧州レベルの諸機構に比べて、欧州議会は消費者の利益に最も好意的であった。また消費者団体も、九〇年代には、理事会、欧州委員会、欧州議会の三者のなかで欧州議会が最も消費者の保護に積極的であると考えるようになっていた。実際に、欧州委員会の提案した予算案から閣僚理事会がカットした消費者政策関連の予算を議会が復活させたり、委員会提案よりも増額したりするといったことが九〇年代を通じて慣例となっていた。<sup>63)</sup> また消費者の利益に関連するEU立法において、消費者に有利な法案修正を行ったことも少なからずあった。<sup>64)</sup>

ただ、欧州議会が消費者の利益に一般的に他の機関よりも好意的であるのは間違いなかったが、マーストリヒト条約が成立するまでは消費者団体が欧州議会に対して積極的にロビー活動することはなかった。消費者団体が欧州議会を重要なロビー活動の対象として認識したのは、マーストリヒト条約の一二九a条で消費者政策の分野に「共同決定手続」が適用されることになってからといつてよいだろう。

もともと欧州議会は、創設されたときには基本的に単なる諮問機関であり、実質的な権限は与えられていない存在であった。「諮問手続」と言われる立法手続において、欧州議会は、欧州委員会が提出した法案を閣僚理事会が立法する上で参考にする意見を求めるだけの存在であり、その意見にはなんの拘束力もなかった。ただし一九七九年

に欧州議会の直接選挙が導入され民主的な正当性を得たことにより、欧州議会は、自らの権限の拡張を要求しはじめようになった。この欧州議会の要求が、後にいわゆる「民主主義の赤字」の議論へと至り、条約改正のたびごとに欧州議会の政策決定過程における権限の実質的な強化が図られていくことになった。その文脈の中で、マーストリヒト条約で一部の政策分野に新たに導入されたのが共同決定手続だった。同手続は、明確に欧州議会の権限が強化された立法手続であるといえる。それが適用される政策分野においては、原則として法案が成立するためには欧州議会の同意が必要とされ、欧州議会が名実ともに理事会とともに共同立法者となったのである。<sup>64)</sup>

この共同決定手続は、EUのすべての政策分野に導入されたわけではなく、域内市場政策や、人の自由移動、教育、文化などにかかわるいくつかの政策分野で導入された数少ない政策分野のひとつであった。この欧州議会の権限の強化という政治的環境の変化のなかで、消費者団体も欧州議会に対するロビー活動を強化していったのである。<sup>65)</sup>

欧州議会において、消費者保護にかかわる問題について公式に扱うのは、「環境、公衆衛生及び消費者保護委員会」である。先に指摘した予算や法案の修正は、この委員会において行われたものであった。消費者団体のロビー活動も、主にこの委員会に所属する欧州議会議員に対するものであった。ただ消費者団体の活動の活性化という点で同委員会にもまして重要なのは、消費者問題超党派グループ(Intergroup on Consumer Affairs)という議員団の果たした役割であった。

欧州議会の議席は、概ね人口に応じて加盟国ごとに配分されている。ただし、加盟国ごとに選出された欧州議会議員は、欧州議会において行動する際には国ごとに分かれたグループではなく、政党もしくは党派に似た主義、主張、イデオロギーを共有する「政治グループ(political groups)」を形成して行動している。また、議会内には、例え

は経済通貨問題委員会、雇用及び社会問題委員会、外交委員会などの常設委員会といくつかの臨時委員会があり、各政治グループが獲得した議席数に応じてこれらの委員会の議席を占めている。先ほど紹介した環境、公衆衛生及び消費者保護委員会も常設委員会のひとつである。

ただ欧州議会には、政治グループや政策分野ごとに公式に設置された常設委員会のほかに、特定の問題について、所属する政治グループや常設委員会を超えて欧州議会議員が集い形成する「超党派グループ (Intergroup)」という非公式の議員団が存在する。それらの超党派グループのなかで、消費者の権利や利益の保護を目的として結成されたのが消費者問題超党派グループである。消費者問題超党派グループは、一九八九年の欧州議会選挙後に設立され、その後マーストリヒト条約で消費者政策における欧州議会の権限が強化されると徐々にメンバーを増やし、その活動を活発化させていった。消費者問題超党派グループが具体的に行ったのは、消費者保護に関する個別的問題をひとつずつ取り上げ、それについての専門知識をもつ利益団体や、欧州委員会、加盟国政府の代表を招いて会合を行うことであった。つまり、欧州委員会、加盟国政府、消費者団体、経済団体、その他の関係する団体と、欧州議会議員との間の意見交換をするフォーラムを提供したのである。B E U Cなどの消費者団体は、この超党派グループの活動に高い評価を与え、同グループに事務局の人員を提供するなど積極的にかかわっていった。なぜなら、それがマーストリヒト条約以後消費者政策の分野で権限を強めた欧州議会に対して、消費者保護に関連して何が問題になっているのかを伝え、浸透させる役割を果たしたからであった。また超党派グループは、その性質上、それに参加する欧州議会議員が、環境、公衆衛生及び消費者委員会に所属する議員だけでなく、広範な分野の政策にかかわる議員たちによって構成されていた。そのことが政策横断的な性格をもつ消費者保護を、多様な政策分野において考慮に入れられるように促していく効果をもったのである。さらに、同グループは、欧州議会議員だけで

なく、欧州委員会、理事会、多様な利益集団も参加し意見を交換する場として、欧州委員会のイニシアティブでおこなった消費者保護関連のフォーラムと同じ役割をも果たしたのである。しかも、数百人単位で人が集まる欧州委員会のフォーラムとは異なり、小規模な超党派グループの場合、より頻繁に、そしてより個別具体的なイシューごとに多様な当事者の意見交換の場を提供できたのである。<sup>67)</sup>

こうして欧州議会は、九〇年代における消費者政策において、消費者に好意的な予算や法案の修正だけでなく、消費者団体の活動の活性化という点でも非常に重要な役割を果たしたのである。そのことが消費者団体に自らの要求を政治的結果に反映させやすい環境を作っていたといえるだろう。

### 第三章 アムステルダム条約と消費者政策

欧州委員会や欧州議会などの欧州レベルの諸機構によって域内市場政策から独立した消費者政策への全般的な流れが形成され、消費者団体の欧州レベルへの政治参加が高められた。それらによってもたらされた消費者政策をめぐる環境のもとで、一九九七年の阿姆斯特ダム条約における消費者政策に関する条項の改正が行われたのであった。同条約改正は、マーストリヒト条約以降の九〇年代の欧州消費者政策の展開において最も重要な焦点となった。この条約によって、マーストリヒト条約の一二九a条が改正され、新たに設けられた一五三条で、域内市場政策から独立した消費者政策という路線が初めて条約レベルで明確に規定されることになったのである。

条約改正への準備作業は、一九九四年六月のゴルフ欧州理事会で設置が決定され、翌九五年六月にスタートしたりフレクシオン・グループにおいて進められることになった。同グループは、各加盟国外相の私的代表と、欧州

委員会委員長、さらに欧州議会の代表二人によって構成され、一九九五年一二月に欧州理事会に対して最終報告を提出するよう義務づけられていた。このリフレクション・グループによる準備作業の段階から、消費者団体は、自らの意見を条約改正に反映させるべくロビー活動を活発化させていった。

例えば、BEUCは、リフレクション・グループでの準備作業が開始された直後の九五年六月末に、条約改正に対する自らの立場を具体的な条約改正案という形で公表した。その前文においてBEUCは、まず「ヨーロッパをその市民に近いものにする必要があることがますます明らかになってきた」とした。つまり、EUに対する域内の市民の支持が徐々に後退していつている当時の状況を指摘したのである。そして、そのような状況のもとで、「EUが、消費者に対してすでに実質的な利益を提供しており、さらに将来に渡ってもそれをするを納得させることができないならば、EUの将来の成功が完全に保証されることはない」とした。なぜなら、EU域内の市民は、「その生活の大部分を消費者としてすごしている」からである。したがって、市民の支持を得るためには、「EUのすべての活動領域において消費者の利益を促進するような、積極的な消費者政策が必要である」とし、「一九九六年のIGCが、消費者の信頼を醸成することに焦点をあわせるべきである」と示唆したのである。そしてその上で、具体的な条約改正案が示された。その要点は、マーストリヒト条約二一九 a 条を改正し、新たに消費者の権利を含めた消費者政策の目的についての明確な規定を設けること、さらにその他のEUの政策の遂行に消費者保護が統合されるよう保証する「政策横断的条項 (horizontal clause)」を設けるという二点であった。その二点を条約レベルで規定することによって、「持続可能な消費 (sustainable consumption)」を実現しようとしたのである。<sup>58)</sup>

消費者の権利と政策横断的条項の二項目を条約へ挿入することを目標として定めた後、BEUCは、条約改正の準備作業の段階から、欧州理事会議長国をはじめとする各加盟国政府に直接、または自らのメンバーである加盟国

レベルの消費者団体を通じてロビー活動を展開していった。<sup>(61)</sup> その際、リフレクシオン・グループに二人の代表を送っていた欧州議会も、消費者政策の改正について一定の役割を果たした。<sup>(62)</sup> 結果として、九五年一二月に提出されたリフレクシオン・グループの最終報告では、消費者政策の強化と一二九 a 条の改正を求めるメンバーの意見について言及されることになった。<sup>(61)</sup>

リフレクシオン・グループの報告が提出されたのち、一九九九年三月のトリノ欧州理事会で正式に I G C がスタートした。ただし、I G C の準備段階では、加盟国の消費者政策に対する立場は必ずしも一致していなかった。欧州レベルの消費者政策を従来から一貫して支持してきたのは、デンマークやベルギーといった小国であった。例えばデンマークは、I G C の過程で独自に消費者政策に関して一二九 a 条の改正案を示すなど、消費者政策の条約レベルでの強化を積極的に主張した。<sup>(62)</sup> ただ、これらいくつかの小国の支持しか得られなかったことが、消費者政策に関する合意を得られにくくしてきたひとつの要因だった。<sup>(63)</sup> スペインのように企業に負担をかける消費者保護政策自体に懐疑的な加盟国は少なかったが、ドイツやイギリスを中心として、消費者保護自体には積極的であっても欧州レベルでそれをおこなうことに対しては懐疑的か、曖昧な態度を維持する加盟国が多かったのである。要するに、消費者保護に積極的に取り組むとして、具体的には多様な手法が存在していたといえるだろう。<sup>(64)</sup>

ただし、I G C の過程で重要であったのは、B E U C など消費者団体が E U への市民の支持の全般的な後退という状況のなかで、それを再獲得するための消費者政策という意義づけをしてロビー活動を展開したことであった。欧州委員会や欧州議会が I G C と平行して展開したさまざまなフォーラムもそのような考え方を加盟国政府に浸透させる上で重要な役割を果たした。すでに指摘したように、E U への市民の支持が後退しており、そのことが E U の最重要課題である通貨統合にもたらす影響についての懸念が加盟国政府の間に広がっていた。例えば、I G C の

スタートとなったトリノ欧州理事会においてIGCにおける第一のアジェンダとして挙げられたのは、EUが市民の要求や関心に応える必要があり、いかにEUを市民に近づけるかという問題であったのである。<sup>65)</sup> IGCでは、そのことを基礎において条約改正作業を行わなければならないかった。それによって、例えばイタリアのように、消費者保護そのものよりも、むしろ市民の支持を獲得するという目的のもとに消費者政策の強化に同意していった加盟国もあつたのである。<sup>66)</sup>

これらの消費者政策強化への流れの中で、一九九六年一月には、当時の議長国であつたアイルランド政府によつて、いわゆる『ダブリン2 (Dublin II)』と言われる条約改正草案が提示された。同改正草案では、まず冒頭の議長国覚書で、IGCの第一の目的として繰り返し指摘されてきたEUを市民に近づけるという目的のために、消費者政策に対する市民の期待に応えることの必要性が指摘された。その上で、消費者政策を規定したマーストリヒト条約一二九 a 条の改正草案が提示された。このアイルランド政府による条約改正草案は、BEUCが独自に示した条約改正案をかなりの程度反映する内容になつていた。つまり、消費者の権利の包括的な実現と政策横断的条項の二つについての規定が盛り込まれた条約改正案であつた。<sup>67)</sup>

このような消費者政策の強化への動きには、もちろん経済界からの反発があつた。消費者団体の主張を反映し消費者政策の実質的な強化を図ろうとする条約改正草案が発表されたことで、それが企業への負担になることを懸念した経済利益団体がそれを阻止するための動きをはじめたのである。例えば、いわゆる「社会的パートナー」の一方の当事者として域内でもっとも有力な企業利益団体のひとつである欧州産業雇用者連盟 (UNICE) は、アイルランド政府の条約改正草案が発表された後の一九九七年四月に、それに対する意見を公表している。その中でUNICEは、「消費者の利益の保護は、既存の一二九 a 条で十分に保証される」として、消費者政策の強化のために



従来の一二九 a 条を改正することは「無意味であり、不必要である」と明確に消費者政策強化に反対する意向を示したのである。<sup>66)</sup>その上で、例えば新条約を承認するアムステルダム欧州理事会を目前にひかえた一九九七年五月には、UNICE 会長が議長国オランダ首相のもとに訪れ直接会談するなど、消費者政策強化阻止をひとつの目標としたロビー活動を展開していった。<sup>67)</sup>

しかし、そのような企業利益集団の活動にもかかわらず、一九九七年六月のアムステルダム欧州理事会で承認されたアムステルダム条約では、ダブリン 2 に示されたマーストリヒト条約一二九 a 条の改正案が結局ほぼそのまま承認されることになった。それが以下の、アムステルダム条約一五三条である。

アムステルダム条約第一五三条

一、消費者の利益を促進し、かつ高い水準の消費者保護を保証するため、共同体は、消費者の健康、安全及び経済的利益を守ると同時に、情報、教育の権利及び消費者が自らの利益を守るために組織を結成する権利を促進することに寄与する。

二、消費者保護の要件は、他の共同体の政策及び活動の決定ならびに履行において考慮されなければならない。

三、共同体は、次のことを通じて、第一項に規定された目的の達成に寄与する。

(a) 域内市場の達成という脈絡のなかで、第九五条に従って採択される措置。

(b) 加盟国が追求する政策を支え、補いかつ監視する措置。

四、理事会は、第二五一条に規定される手続きに従って、経済社会評議会と協議した後に、第三項 (b) に規定される特定の活動を採択できる。

五、第四項に従って採択された活動は、加盟国がより厳格な保護措置の維持または導入することを妨げない。か

かる措置は、この条約に合致しなければならない。委員会は、これらの措置について通知されなければならない。

以前のマーストリヒト条約一二九 a 条を比較すると、この一五三条では、まず第一項で消費者政策を行う目的が明示されている点が異なっている。そしてここでは EU が消費者保護について寄与する対象として、消費者の健康、安全及び経済的利益だけでなく、消費者の情報、教育、組織結成の権利が上げられているのである。そうして他の目的とは独立した消費者政策独自の目的を示した上で、第二項では、消費者保護が EU のそれ以外の政策分野においても考慮されるよう義務付けている。これはつまり政策横断的条項である。<sup>70</sup>すなわち、消費者政策についてマーストリヒト条約一二九 a の改正を必要なしとした UNICE のような企業利益団体の主張からすると、アムステルダム条約一五三条は、消費者団体の意見が大幅に取り入れられた条約改正であったといえることができるだろう。

このことは、欧州レベルで活動する消費者団体の意見が、条約交渉という国家間交渉に少なからず影響を及ぼしたことのひとつの証左といえるだろう。消費者政策については、それを強化することには加盟国政府の多くが賛成していた。だからこそ、EU においてさえ国家間交渉によって政府間主義的に決定される条約の改正が可能であったことはいうまでもない。ただし、消費者政策を改正するとして、それには多様な手法があった。それが、消費者団体の求める手法へと収斂していったのは、マーストリヒト条約一二九 a 条によって欧州諸機構の権限が拡大されることが重要であった。欧州諸機構の権限が拡大されれば、例えば欧州議会に対する消費者団体の態度に見られたように、欧州レベルへの直接的なアクセスを求めて消費者団体が活動を活発化させる。さらに欧州諸機構の側からも消費者団体の政治参加を求めるさまざまな理由があった。この両者の思惑の合致によって、欧州レベルの政治過程

における消費者団体のプレザンスが高まったのである。そのことがアムステルダム条約における国家間交渉の結果を、消費者団体の望む方向へと導いたといえるだろう。

## おわりに

本稿では、NSAが自らの要求を政治的結果に反映させる際、国際機構とその国際機構の権限を規定する制度が重要な役割を果たすという仮説を検証してきた。事例として分析したのは、EUの消費者政策である。

EUの消費者政策は、一九九三年のマーストリヒト条約に至るまで、その発展が緩慢で不均衡なものであった。ただし、その時期までに、すでに欧州レベルでの立法やそれを国内政策に反映させるメカニズムは完成していた。また、そのような制度化の進展は、NSAである消費者団体の欧州レベルでの連携を促進した。これらの要因が、不均衡ではあるが部分的に欧州レベルの消費者政策を達成させた理由であると言えるだろう。しかし、欧州レベルで消費者政策を行う上で欧州委員会などの諸機構が自ら独自の目標をもってそれに取り組めるような権限が与えられていなかった。与えられた権限の中で欧州委員会が選択した目標は、例えば域内市場計画の完成を優先させることだった。つまり、消費者政策は、制度的に域内市場計画にとっての二義的な目標としてしか認識されなかったのである。

この状況が変化したのは、マーストリヒト条約以降のことであった。その時期、欧州委員会は、欧州統合に対する域内の市民の全般的な支持の後退という状況の下、自らの存在意義と正当性を確保する手段を求めた。その際選ばれたのが消費者政策だった。マーストリヒト条約一二九a条によって、欧州委員会が独自に目標を持ち、政策に

取り組む自由裁量の余地が拡大されていたからである。欧州委員会は、欧州レベルでの消費者団体の活動の活性化を図り、それらとの相互作用の中で、域内市場計画からは独立した消費者政策、さらに政策横断的な消費者政策へのロードマップをひいたと言えるだろう。

また欧州議会も、自らの存在意義を示すためにマーストリヒト条約によって新たに設けられた共同決定手続のもと、消費者政策に積極的に関わっていった。ただし、政策に関わる上で必要な専門知識や情報を消費者団体から得なければならなかった。消費者団体の側も、共同決定手続によって権限が拡大された欧州議会を新たな政策決定過程へのアクセス・チャンネルとして徐々に重視していった。消費者問題超党派グループの活動などを通じて欧州議会と消費者集団の相互作用は、欧州委員会のイニシアティブ同様に、域内市場計画からは独立した消費者政策、さらに政策横断的な消費者政策を導いたと言えるだろう。

アムステルダム条約で、消費者の権利を含む明確な政策目標が定められ、また政策横断的条項が規定されたのは、こうして政策決定過程へと消費者団体の要求を媒介した欧州諸機構の独自の目的に基づいた活動であったと考えられるのである。

このようにNSAの要求が政治的結果に反映されるメカニズムにおいて、国際機構とその権限を規定する制度に着目する見方を採用することは、次のようなメリットがあると考えられる。それは、なぜ特定のNSAの要求が政治的結果に反映される場合とされない場合があり、また特定のNSAが他のそれより優先される場合があるのかを説明できることである。マーストリヒト条約以前の段階で、消費者団体の要求が政治的結果に反映されにくかったのは、同分野における欧州諸機構の権限が限定されていたことがひとつの制約要因として働いたからである。域内市場計画の下、欧州諸機構には消費者政策分野においては自立的な目的をもちうるだけの権限がなかった。この段

階では、欧州諸機構が自立的にもった目標は、消費者団体の要求ではなく、企業のそれと調和したのである。<sup>(7)</sup> マーストリヒト条約以降の段階では、例えば、アムステルダム条約一五三条において企業利益団体よりも消費者団体の要求が優先された規定がなされた。それは、マーストリヒト条約によって規定された制度によって与えられた権限の範囲内で欧州諸機構が新たに設定した目標が、消費者団体の要求とより調和したからだった。つまり、国際機構が自立的に設定しうる目標とそれへの調和という点から、NSA間の優先順位という問題を解くひとつの手がかりが得られるのである。

本稿では、欧州諸機構とその権限を規定する制度という点から、NSAの行為の結果について説明した。しかし、それはもちろんNSAが自らの要求を政治的結果へと反映させるメカニズムの全容を明らかにしたことではない。本稿は、その問題を明らかにする上で考慮されるべきひとつの変数を指摘したに過ぎない。ただし、EUの消費者政策という事例のなかで検証されたこの変数は、国際政治における他の場面へと一般化可能であると言えるだろう。経済のグローバル化が進展し、グローバルな秩序形成が求められるなかで、NSAによるトランスナショナルな関係は、ますますその重要性を増しているように思える。トランスナショナルな関係の全容を明らかにするために、それを説明する変数をさらに特定していくことが今後さらに求められるといえるだろう。

## 註

- (1) T. Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction", in T. Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structure and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p.3.

(2) 大芝亮は、「国際的行為主体とは、自立的に自己の目標・利益を決定し、その目標・利益の実現のために人・資源を動員する

能力をもち、さらに、その行動が国際関係あるいは他の行為主体の行動に影響を及ぼす存在」のことと定義している。本稿でも、この定義に従い、さらに国家以外の国際的行為主体が担い手になっているのがトランスナショナルな関係と考える。大芝亮「国際関係における行為主体の再検討」、国際政治学会編『国際的行為主体の再検討』（『国際政治』一一九号、一九九八年）、四・五頁。

- (3) R. O. Keohane and J. S. Nye, Jr. (eds.), *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1975). もともと、ロヒンとナイの研究では、当時の他の研究と比べると、後述する国家と社会の関係が非常に慎重に扱われている。
- (4) 九〇年代以降のトランスナショナルな関係やNSAについての研究は枚挙に暇がない。例えば、冒頭でも紹介したりセ・カッペンらの研究を筆頭に代表的なものとして以下のような研究がある。A. M. Clark, "Non-governmental Organizations and Their Influence on International Society", *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2, 1995, pp. 507-525; J. Smith, C. Chatfield and R. Pangucco (eds.), *Transnational Social Movements and Global Politics* (New York: Syracuse University Press, 1997); R. A. Higgott, G. R. D. Underhill and A. Bieler, *Non-State Actors and Authority in the Global System* (London: Routledge, 2000); B. Arts, M. Noortmann and B. Reinolda (eds.), *Non-state Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001); R. Price, "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics", *World Politics*, Vol. 55, No. 4, 2003, pp. 579-606. また邦語の文献としては、例えば、以下の『国際政治』の特集号がある。
- 国際政治学会編『国際的行為主体の再検討』（『国際政治』一一九号、一九九八年）。
- (5) 比較政治学における社会中心的な政治理論の展開の経緯については、例えば、以下が詳しい。河野勝「新しい比較政治学への序奏」、河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社、二〇〇二年、一一一頁・一二七頁。
- (6) T. Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in P. B. Evans, D. Rueschmeyer and T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 3-37.
- (7) Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In".

- (8) なお新制度論とその内部における多様な理論的展開については、例えば以下の研究における整理がわかりやすい。P. A. Hall and R. C. R. Taylor, "Political Science and the 'Three New Institutionalism'", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996, pp. 956-957.
- (9) 例えば、NSAの政策への影響力に関して、行為主体のパワーや動機に着目したうえで「資源動員」というNSAの合理的な戦略から説明する以下の研究がある。境井孝行「国際消費者問題と消費者運動の資源動員」、国際政治学会編『国際的行為主体の再検討』(『国際政治』一一九号、一九九八年)、一一三・一二六頁。
- (10) D. Jossain and W. Wallace (eds.), *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001).
- (11) P. Willets, "From 'Consultative Agreements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN", *Global Governance*, Vol. 6, No. 2, 2000, pp. 191-213.
- (12) 同仮説は、以下の研究のなかでおこなわれた利益団体調査によって実証的に検証されている。村松岐夫・伊藤光利・辻中豊著『戦後日本の圧力団体』(東洋経済新報社、一九八六年)。
- (13) Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In".
- (14) リセ・カッペンらの見方は、比較政治学の社会運動論において80年代後半以降展開されてきた政治的機会構造論と同じと考えてよいだろう。注意すべきは、政治的機械構造論が単なる構造決定論ではなく、それ以前の合理主義的なミクロ社会運動論である資源動員論を制度的に深化させた議論であるという点である。H. Kirschel, "Political Opportunity Structures and Political Protests", *British Journal of Political Science*, Vol. 16, 1986, pp. 57-85. このような社会運動論の理論的展開については、例えば以下の研究が詳しい。小野耕二著『社会科学の理論とモデル11: 比較政治』(東京大学出版会、二〇〇一年)。
- (15) H. Milner, *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997); L. Martin, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 2000).
- (16) 国際機構がNSAとの相互行為を望む理由については、国連研究やEU研究のなかで繰り返し指摘されている。国連に関し

- ては、例えば以下の研究がある。R. A. Coate, C. F. Alger and R. D. Lipschutz, "The United Nations and Civil Society: Creative Partnerships for Sustainable Development", *Alternative*, Vol. 21, No. 1, 1996, pp.93-122; P. Willets (ed.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System* (London: Hurst and Company, 1996). 以下に同じく、例えば以下の研究がある。J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union* (London: Macmillan, 1997); H. Wallace and A. R. Young (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1997); J. Greenwood and M. Aspinwall (eds.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability* (London: Routledge, 1998); A. Warleigh, "Europeanizing Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, 2001, pp. 619-639.
- (17) 例えば、EUにおける国際機構である欧州委員会、欧州議会、欧州司法裁判所が関係理事会との関係で、条約の変化によつてどの程度権限配分に変化がもたらされたかについて、以下のような研究がある。G. Tsebelis and G. Garrett, "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", *International Organization*, Vol.55, No.2, 2001, pp. 357-390.
- (18) S. Weatherill, *EC Consumer Law and Policy* (Essex: Addison Wesley Longman, 1997), pp. 4-5.
- (19) Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), "The First 40 Years 1962-2002 of BEUC: Not Always an Easy Partner", May 2002; J. Stuyck, "European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in or beyond the Internal Market?", *Common Market Law Review*, Vol.37, 2000, pp. 367-400.
- (20) 金丸輝男 編 『ECからEUへ：欧州統合の現在』 (創元社、一九九五年)、一八八頁。
- (21) The European Union, *Official Journal* C 92/1, 1975; C 133/1, 1981.
- (22) BEUC, "The First 40 Years 1962-2002 of BEUC".
- (23) A. R. Young, "Consumption without Representation?: Consumers in the Single Market", in H. Wallace and A. R. Young (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 206-234.



- (2) The Press and Communication Service of the European Commission, "Discours de M. Karel Van Miert: Devant le Congres d'Adiconsum - Rome, Le 18, Septembre, 1990 : Politique de Protection des Consommateurs", RAPID (available at <http://www.europa.eu.int/rapid/start/wel-come.htm> 及び URL 検索) SPEECH/90/67, accessed Oct. 24, 2005.
- (3) Commission of the European Communities, "A New Impetus for Consumer Protection Policy" (1985), COM(85)314 final.
- (4) Commission of the European Communities, "Consumer Policies: Past Achievements" (1998), SEC(98)564, p. 2.
- (5) R. Dehousse, "Integration v. Regulation?: On the Dynamics of Regulation in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 4, 1992, pp. 383-402.
- (6) Economic and Social Committee, "Opinion on the Consumer and the Internal Market" (1993), CES(92)878; Young, "Consumption without Representation?"; D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995).
- (7) G. Close, "The Legal Basis for the Consumer Protection Programme of the EEC and Priorities for Action", in G. Woodroffe (ed.), *Consumer Law in EEC* (London: Sweet and Maxwell, 1984), pp. 1-23.
- (8) Young, "Consumption without Representation?".
- (9) Stuyck, "European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam", (2000).
- (10) Commission of the European Communities, "Second Commission Three-Year Action Plan: 1993-1995" (1993), COM(93)378 final.
- (11) Commission of the European Communities, *Eurobarometer*, No. 47, 1997.
- (12) Directorate-General for Research of European Parliament, "Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices" (2003), *Working Paper*, AF/CO 104 available at [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/docs/Workingdocpari.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/docs/Workingdocpari.pdf), accessed Oct. 24, 2005.
- (13) J. Greenwood, *Representing Interest in the European Union* (London: Macmillan, 1997), p. 193.

- 36
- 37
- (9) J. Peterson and E. Bomberg, *Decision-making in the European Union* (New York: St. Martin's Press, 1999).
- (10) Commission of the European Communities, "Priorities for Consumer Policy: 1996-1998" (1995), COM(95)519 final.
- (11) Economic and Social Committee, "Opinion on the Communication from the Commission: Priorities for Consumer Policy 1996-1998" (1996), CES(96)889.
- (12) Directorate-General for Research of European Parliament, "Lobbying in the European Union"; A. R. Young, "European Consumer Groups: Multiple Levels of Governance and Multiple Logics of Collective Action", in J. Greenwood and M. Aspinwall (eds.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability* (London: Routledge, 1998), pp. 149-175.
- (13) BEUC, "Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes", p. 6.
- (14) Directorate-General for Research of European Parliament, "Lobbying in the European Union", p. 10.
- (15) Young, "Consumption without Representation?".
- (16) Europe Information Service, "Reform of the Consumers' Consultative Council", *European Report*, No. 2047, 7 Jun. 1995.
- (17) Europe Information Service, "Consumer Policy: Reorganising Consultation Bodies", *European Report*, No. 2050, 17 Jun. 1995; BEUC, "Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes", p. 6.
- (18) The European Union, *Official Journal* L 162/37, 1995.
- (19) BEUC, "Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes", p. 6.
- (20) *Ibid.*
- (21) Economic and Social Committee, "Opinion on the Single Market and Consumer Protection: Opportunities and Obstacles in the Internal Market" (1995), CES(95)1309, pp. 13-17.
- (22) Europe Information Service, "Brussels Hosts First European Consumer Forum", *Europe Environment*, No. 440, 11 Oct. 1994.

- (50) Euro Working Group of the Consumer Committee, "Report from the Euro Working Group to the Consumer Committee", 15 Sep. 1997.
- (51) 例えば、通貨統合を担当した第二総局が準備したあらゆるEMU準備関連のフォーラムでは、消費者に関係する問題が毎回のように議題として挙げられた。さらに通貨統合担当委員であるド・シルギは九八年五月に自らBEUCの総会に出席し、EMUスタート後の消費者保護について説明している。それを第二総局の担当ではなく、第二総局の担当が行ったことの意味は大々的に述べた。BEUC, "Commissioner De Silguy Reaffirms Commitment to Addressing European Consumers' Concerns over the EURO", *Press Release*, 98/13, 7 May 1998.
- (52) BEUC, "Annual Report 1997" (1998), *Position Paper*, BEUC/348/98.
- (53) Directorate-General for Research of European Parliament, "Lobbying in the European Union".
- (54) 欧州議会と他の欧州諸機関間でこのように「機関間交渉」が行われているかについて政治的な分析を行ったピーターソン (J. Peterson) らによれば、共同決定手続が導入された政策分野では、欧州議会は、法案の拒否権に基づく閣僚理事会に対する影響力が強化され、理事会からの妥協を引き出すまでになつたことが指摘されている。それは欧州委員会に対しても同様で、法案修正について欧州委員会の協力が必要なくなつた共同決定手続の下では、欧州議会は欧州委員会とは異なる独自の目標をもつて決定に臨むようになったと述べた。Peterson and Bomberg, *Decision-making in the European Union*, (1999).
- (55) BEUC, "The First 40 Years 1962-2002 of BEUC".
- (57) BEUC, "Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes", pp. 10-11.
- (58) BEUC, "Building Consumers' Confidence in Europe by Means of a Pro-Active EU Consumer Policy" (1995), *Position Paper*, BEUC/155 /95.
- (59) Europe Information Service, "Consumer Affairs: France Wants to Create European Consumer Council", *European Report*, No. 2007, 14 Jan. 1995; "BEUC Applauds Spanish EU Presidency's Commitment to Consumer Policy", *European Report*, No. 2062, 29 Jun. 1995; "BEUC Urges

Italian Presidency to Strengthen Consumer Policy”, *European Report*, No. 2093, 16 Dec. 1995; “BEUC Calls for Consumer Policy Worthy of the Name”, *European Report*, No. 2121, 3 April 1996.

- (80) BEUC, “Submission by Jim Murray, Director of BEUC, to the European Parliament Public Hearing on the IGC 96”, 17 Oct. 1995.
- (81) The Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference, “A Strategy for Europe: Final report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference”, 5 Dec. 1995.
- (82) Ministry for Foreign Affairs of Denmark, “Basis for negotiations: Open Europe: The 1996 Intergovernmental Conference”, 11 Dec. 1995. *The 1996 Intergovernmental Conference Retrospective Database* (available at <http://www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home/index.html>), URL 丹 麥 語, accessed Oct. 24, 2005; Ministry for Foreign Affairs of Denmark, “Danish Proposals for the IGC: Consumer Protection”, 31 Oct. 1996. *The 1996 Intergovernmental Conference Retrospective Database*, accessed Oct. 24, 2005.
- (83) Young, “Consumption without Representation?”, pp. 218-222.
- (84) Intergovernmental Conference Task Force of European Parliament, “Summary of Positions of the Member States of the European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference”, *White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference*, Vol. 2, 1996.
- (85) The Press and Communication Service of the European Commission, “Turin European Council 29 March 1996 - Presidency Conclusion”, RAPID, DOC/96/2, 29 Mar. 1995, accessed Oct. 24, 2005.
- (86) Intergovernmental Conference Task Force of European Parliament, “Summary of Positions of the Member States of the European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference”.
- (87) The European Union, “The European Union Today and Tomorrow: Adapting the European Union for the Benefit of its People and Preparing it for the Future”, *A General Outline for a Draft Revision of the Treaties: Dublin II*, 5 Dec. 1996.
- (88) Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe (UNICE), “UNICE Opinion on Conclusion of the Intergovernmental Confer-

ence”, 30 April 1997.

(69) Europe Information Service, “UNICE Chairman Meets Dutch Prime Minister”, *European Report*, No. 2223, 14 May 1996. 上の直接会談では、UNICE側は、社会政策、環境政策と同時に、消費者政策の強化に反対する意向を伝えた。また消費者団体側も、それに対抗しタブリン2を実現すべく、九七年前半には消費者の権利と政策横断的条項の条約本文への挿入をめぐって活発なロビー活動を展開した。BEUC, “Annual Report 1997” (1998), *Position Paper*, BEUC/348/98.

(70) 条文の詳しい分析は、例えば以下を参照。Suyck, “European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam” (2000), pp. 382-388.

(71) Wallace and Young, *Participation and Policy-Making in the European Union*.