

経済のグローバリゼーションとEUのガバナンス（四）
——欧州レベルの制度と政治過程——

井上 裕司

目次

はじめに

第一章 グローバリゼーションとガバナンス

第一節 グローバリゼーションと国家の再編

第二節 グローバリゼーションと規制競争（以上218号）

第三節 グローバリゼーションとマルチ・レベル・ガバナンス

第二章 グローバリゼーションとEUの通貨・金融政策のガバナンス

第一節 欧州通貨・金融政策の展開…ローマ条約、EMS、通貨統合（以上219号）

第二節 通貨統合政策とグローバリゼーションの相互促進的關係

第三節 EMU完成に向けての動き

第四節 グローバリゼーション、通貨統合、制度

第三章 グローバリゼーションとEUの消費者政策のガバナンス

第一節 欧州消費者政策の展開…ローマ条約、単一欧州議定書、マーストリヒト条約（以上2220号）

第二節 グローバリゼーション、市場の信頼、消費者政策

第三節 九〇年代欧州消費者政策の展開（以上本号）

第四節 グローバリゼーション、消費者保護、制度

第四章 グローバリゼーションとEUの雇用政策のガバナンス

第一節 欧州社会政策の展開…ローマ条約、社会憲章、マーストリヒト条約

第二節 九〇年代欧州雇用政策の展開

第三節 グローバリゼーション、雇用政策、制度

結論

第三章 グローバリゼーションとEUの消費者政策のガバナンス（承前）

第一節 欧州消費者政策の展開…ローマ条約、単一欧州議定書、マーストリヒト条約

二 域内市場計画以降の消費者政策

消費者政策に関して次の新たな発展をみたのは、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・モノ・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懸念された。^①一九七九年の「カシス・ド・デジョン」事件に対する欧州司法裁判所の判決を契機として、すでに欧州共同体(EEC)内部では、市場統合を進める上での前提として確立しつつあった相互主義の原則がより徹底されると考えられた。ここで相互主義の原則とは、ある商品について、それが製造された構成国の基準に合致し流通している場合は、域内の他の構成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わけである。もちろん、この相互主義の原則によって、EEC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意味で消費者にとっての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構成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。そうになると、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、欧州委員会のバンミールト元委員(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。^②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(new impetus)」と題する文書を提出したのはこのためである。^③同文書では、初期の消費者政策が成果を上げられなかった原因を分析し、新たな消費者政策の目的として、①域内を流通する商品が受容可能な安全及び衛生基準を満たすこと、②域内市場から消費者が利益を得られるようにすること、③消費者の利益が他の欧州政策においても考慮にいれられるべきであることの三つを指摘している。

そして、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。

また、欧州議定書において消費者政策にかかわってさらに重要なことは、同議定書で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った。すでに説明したように、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った。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100a条にも適用され、各構成国は同分野における拒否権を失った。それによって、欧州レベルでの消費者政策を阻害してきたひとつの要因が解消されることになったのである。

もっとも、これらの新たな消費者政策に関する動きは、域内市場計画の当初の段階では、「新機軸」といえるほどの成果をあげることがなかった。域内市場計画は、その名のとおり域内市場を完成させることで経済成長の達成や、失業及び競争力の改善を図ることが第一の目的であり、それに関する政策がやはり優先されたからである。しかし、域内市場計画が徐々に進展していくと、例えば食品添加物の内容表示に関する規制など、各構成国が独自に行ってきた消費者保護のための規制が「非関税障壁」として問題となってきた。それらの存在が域内市場計画の第一の目的である域内市場の完成の妨げになると改めて指摘されたのである。そして、構成国ごとにバラバラに行ってきた規制を欧州レベルの消費者政策として行い、全体として調和させなければならぬとされたのである。そこで決定されたのが一九八九年の消費者保護政策に関する理事会決議であった。同決議では、域内市場の効果的な完成には欧州レベルの消費者政策が不可欠であるという両者の関係が指摘され、消費者の保護を優先的に行ういくつ

かの政策分野が指摘された⁽⁵⁾。この理事会における動きを受けて、欧州委員会も消費者政策について活動を活発化させた。まず、環境、消費者保護、原子力安全という幅広い分野を担当するそれまでの第一総局から、消費者保護を担当する部門だけを独立させ、消費者保護局を創設した。そして、この消費者保護局が中心となり一九九〇年五月に初めて策定されたのが、第一次消費者政策三カ年行動計画である⁽⁶⁾。同三カ年計画では、域内市場を完成させるという観点から、そのために必要な領域だけに限定した以下の四つの消費者政策における優先課題が挙げられた。すなわち、①政策決定への消費者の意見の反映、②消費者への情報提供、③消費者の安全及び④消費者の取引ルールである。

域内市場計画という大目標、単一欧州議定書の一〇〇a条と特定多数決制の導入、そしてこの第一次三カ年計画によって、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⁽⁷⁾。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、元来構成国レベルの消費者保護政策が発達していなかった国々においては、この欧州レベルの取り組みが、国内における消費者保護レベルを引き上げていくといった状況も見られたのである⁽⁸⁾。

ただし、この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ったと言えるだろう。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。ECの経済社会評議会(EESC)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、ケネディーの特別教書や第一次計画に見られるような、より包括的な消費者保護の実現が最終的な目的とされた消費者政策ではなかった。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する分野の政策は、ほとんど行われなかった⁽⁹⁾。つ

まり、包括的な消費者保護の目標の中で、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。

域内市場計画以降の消費者政策がこのような不均衡な発展をしたのは、七〇年代の第一次、第二次計画のときと同様に、やはり条約レベルでの法的根拠が薄弱であったことが最大の理由と言えるだろう。域内市場計画以降の消費者政策の根拠とされた単一欧州議定書の一〇〇 a 条では、確かに消費者保護について初めて条約レベルで規定された。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。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。また、「高い水準の保護」というのが具体的にどのような水準なのか明確な定義もなかった。さらに消費者保護について考慮するのはあくまで「欧州委員会」であって、EC全体として追及される目標とされたわけではなかった。こうして、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。

第三章 第一節 二 註

- (1) 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 Congrès d'

- Aidconsum - Rome, Le 18, Septembre, 1990: Politique de Protection des Consommateurs', RAPID (available at <http://www.europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm> のURL 詳細) SPEECH/90/67, 昭和142003.11.24
- (3) Commission of the European Communities, 'A New Impetus for Consumer Protection Policy' (1985), COM (85) 314 final.
 - (4) Young, 'Consumption without Representation?' (1997).
 - (5) *Official Journal C 294/1*, 1989.
 - (6) Commission of the European Communities, 'Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EEC: 1990-1992' (1990), COM (90) 98 final.
 - (7) Commission of the European Communities, 'Consumer Policies: Past Achievements' (1998), SEC (98) 564.
 - (8) 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.
 - (9) Economic and Social Committee, 'Opinion on the Consumer and the Internal Market' (1993), CES (92) 878; Young, 'Consumption without Representation?' (1997); D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995).
 - (10) 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.

三 緩慢で不均衡な発展

以上、マーストリヒト条約にいたるまでの欧州レベルの消費者政策の歴史を概観してきた。欧州レベルの消費者政策の発展は、他の政策分野に比べて遅く、また不均衡なものであったといえるだろう。ケネディーの特別教書や第一次計画などに示され、域内の消費者運動の基礎に据えられた包括的な目標に対して、実現された消費者保護のための政策は、域内市場の完成のために必要な部分だけになり、それ以外の部分は発達しなかったのである。後に詳しく分析する九〇年代の欧州消費者政策の発達を考慮した際、この時期の消費者政策が緩慢で不均衡な発達したのは、消費者政策に対する構成国ごとのアプローチの違いが大きかったことが背景にあったといえるだろう。欧州委員会も認めるように、域内市場計画を實行していく上で構成諸国が見せたような「政治的支援や意見の一致」が消費者政策に関しては見出せなかったのである。そのため、欧州委員会など欧州レベルの諸機構が自ら独自の目的をもって消費者政策を行いうるだけの制度的な取り決めがなされなかった。初期の消費者政策においては、欧州レベルで消費者政策そのものを行う法的根拠がまるで存在せず、また全会一致の原則によって欧州レベルの諸機構が独自の目的をもってこの分野にかかわっていくことに大きな制約が課せられていた。たしかに域内市場計画以降は、単一欧州議定書によって条約レベルで初めて消費者政策が欧州委員会の目的とされ、特定多数決制が導入された。しかし、それは域内市場計画を進める上で必要な措置のみに限定されていた。したがって、欧州レベルの諸機構が消費者政策に関して目的を持ちえたとしても、域内市場計画の完成のための二義的な目的となるに過ぎなかったのである。つまり、この時期までには、欧州レベルの諸機構が消費者政策に対して独自の目的を持ち、政策を実現できるだけの権限がなかったのである。

その中で前面に押し出されたのは、競争促進型の政策としての欧州統合政策であった。本稿においてこれまで述

べてきたように、域内市場計画以降の欧州統合は、グローバリゼーションを積極的に受容していく新自由主義的欧州統合であった。そこでキーワードにされたのは市場と競争であった。もちろん、市場が開かれ商品やサービスが自由に移動し競争が激化すれば、それらの価格を押し下げ選択の幅を広げるといった消費者にとっての一般的なメリットはあった。域内市場の完成による諸効果を予測したチェッキーニ報告でも、消費者について強調されたのはまさにこの点であった。⁽²⁾ ただ問題は、市場や競争などに示される競争促進型の政策パラダイムと消費者保護が両立しない場合があることである。分かりやすい例は、すでに述べた相互主義の原則であろう。原産国における基準をクリアし流通している商品であればそのまま他の構成国でも流通させるといふこの原則は、手厚い消費者保護を行っている構成国の消費者からみれば、消費者保護よりも市場や競争という経済的な目的が優先された事例といふことができる。競争促進型の政策である域内市場計画では、このような経済的な目的が原則として優先された。すでに一九七〇年代の第一次計画の時点で消費者の権利として包括的な消費者政策の目標が示されていた。しかし、そのなかで域内市場計画完成のために必要のない分野は、結局積極的に追求されることがなかったのである。なぜならそれらは企業に対する新たな規制を意味しているからであり、市場や競争の論理とは必ずしも両立しない分野であったからである。

だが域内市場計画のなかで見られた消費者保護を強化しようとする全般的な趨勢は、一九九三年に発効したマーストリヒト条約でも引き継がれることになった。域内市場を完成させるということが第一の目的であったとしても、実際に消費者政策が進められると、域内の諸アクターの間で、欧州レベルの消費者保護について一定の合意が形成されていったのである。したがって、マーストリヒト条約では、その第三条で、消費者保護の強化が共同体の活動の一つとして初めて規定され、消費者政策が欧州連合(EU)の共通政策としての地位を与えられることに

なった。またマーストリヒト条約では、それまでと違い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具体的に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構成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、構成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な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消費者政策の分野にも適用されることが規定された。そして、第三項で、これもマーストリヒト条約の代表的な特徴の一つである、「補完性原理

(the principle of subsidiarity)」が強調される規定がなされている。³⁾

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にあったといえるだろう。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―一九九五)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。⁴⁾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それまでとは違った大きな影響を及ぼすことになったのである。

第三章 第一節 三 註

- (1) Commission of the European Communities, 'Consumer Policies: Past Achievements' (1998), p. 3.
- (2) P. Cecchini, with M. Carnat and A. Jaquemin, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market* (Aldershot: Gower, 1988), 田中素香 訳『EC市場統合・1992年…域内市場完成の利益』(東洋経済新聞社、一九八八年)。
- (3) 「補完性原理」は、マーストリヒト条約第三b条で規定された同条約の一つのキーワードであるといっていよう。簡単

に言えば、同原理は、EUの欧州レベルの専属的な管轄分野、例えば共通通商政策や共通農業政策などを除いて、構成国レベルではその目的が達成できず、欧州レベルで行うことがその規模や効率という点から適当な政策についてのみ欧州レベルで起こらない、それ以外は構成国レベルで行うというものである。ただこの概念が欧州レベルへの集権的な結果をもたらすのか、あるいは構成国レベルへの分権的な結果をもたらすのか、については論争がある。補完性原理が、欧州レベルの積極的役割をもとめる介入の論理と、欧州レベルの介入を制約する制限の論理の両義的な性質をもっていることが指摘されている。消費者政策においては、当初強かった補完性原理の制限の論理が徐々に介入の論理に拮抗されていく過程ととらえることができる。補完性原理の両義的な性質は、すでに第一次三カ年計画の中に反映されていた。それがマーストリヒト条約の時点で再度確認されたといえるだろう。実際、同条約第三b条は、そのどちらの性質からでも解釈できるといえる。補完性原理の両義的な性質については、例えば以下が詳しい。遠藤乾 「ポスト主権の政治思想…ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性」、『思想』No. 九四五(二〇〇三年)、二〇七―二一八頁。

- (4) Commission of the European Communities, 'Second Commission Three-Year Action Plan: 1993-1995' (1993), COM (93) 378 final. この第二次三カ年行動計画は、本文中に述べたように基本的に域内市場計画との関連から消費者保護について考えていた。しかし、消費者の司法へのアクセスなど、それまで重視されなかった法的な権利について一部触れている部分もある。その意味では、その後の新しい消費者政策の展開への過渡的な計画であったとも言える。

第二節 グローバリゼーション、市場の信頼、消費者政策

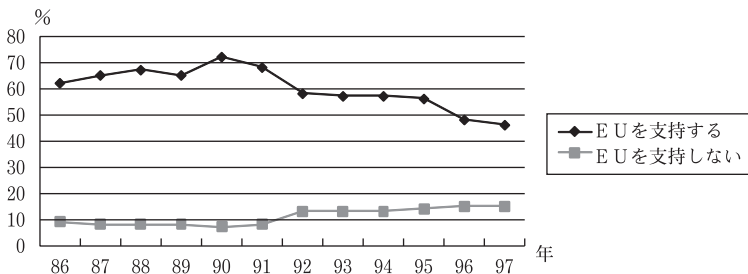
本章の以下の部分で検討するのは、こうして競争促進型の域内市場計画のなかで二義的に追及された消費者政策が、マーストリヒト条約以降の九〇年代のEUにおいてどのように展開されたかということである。第二章で述べたように、マーストリヒト条約の最大の焦点は通貨統合についての決定であった。第二章の図2・1でも見たように、グローバリゼーションと欧州統合の相互促進的な関係が働き、通貨統合政策の決定によりグローバリゼーションがさらに加速されるというグローバル経済の環境の変容がもたらされた。通貨統合政策においては、そのようなグローバル経済における環境のなかで、通貨統合を成功させるためにいかに市場の信頼を得るのかという関心が持たれた。一九九二、三年のEMS通貨危機において見られたように、市場の信頼を得られない通貨政策を追求した場合、市場によって域内経済に大きな混乱がもたらされてしまうことが懸念されたからである。そのため欧州レベル、構成国レベル双方で、ネオ・リベラリズムのパラダイムに基づく競争促進型の政策が展開された。そのことが図2・2で見たような、九〇年代を通じて展開された競争促進型の通貨統合政策をもたらすことになったのである。つまり、九〇年代のEUの最大の目標とされた通貨統合政策においても、域内市場計画に引き続き競争促進型の政策がさらに推し進められたのである。

マーストリヒト条約以降の消費者政策もそれと同じ促進されたグローバリゼーションという環境のなかで展開された。ここで促進されたグローバリゼーションという環境を考えれば、消費者政策もマーストリヒト条約以前の不均衡な発展が延長されると考えるのが自然であろう。最大の目標とされた通貨統合政策において競争促進的な政策が展開されるのであれば、消費者政策も域内市場計画のときと同様の扱いを受けると考えられるからである。

しかし、マーストリヒト条約以降の消費者政策は、それまでとは違った意義と必要性をもった政策として展開された。それにより、消費者政策は、それ以前からの単なる延長とはいえない政策になっていったのである。ではマーストリヒト条約以降のEUにおいて、消費者政策はどのような意味で必要とされたのであろうか。最大の目的である通貨統合政策においては、市場の信頼をいかに得るのかという点が重視された。そのため物価安定至上主義に基づくネオ・リベラリズムの政策が進められたのであった。ただ市場の信頼を得るためには、そのような物価安定至上主義に基づく経済通貨同盟（EMU）の建設だけでは不十分と考えられた。それに加えて、EMU、ひいてはEUそのものの全体に対する市民の支持がその前提として必要であると考えられたのである。例えば、すでに紹介した一九九五年の欧州委員会によるEMUへの移行シナリオ案では、全四部構成のうち第四部すべてをいかにEMUへの市民の支持を獲得していくかという問題に割いて検討したのである。⁽¹⁾では、なぜ市場の信頼を得るためにEMUへの市民の支持が必要と考えられたのだろうか。

ここでEU域内の市民のEUへの支持率の推移を見てみよう。グラフ3.1は、欧州委員会による世論調査ユーロバロメーターの結果である。⁽²⁾ 自国がEUに加盟していることを支持するか否かという問いに対して、支持すると答える市民の割合は、域内市場計画進展に伴って当初は徐々に上がっていった。しか

グラフ 3.1 EUへの支持



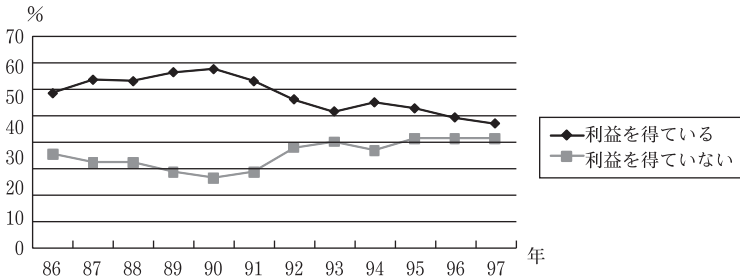
出所： Commission of the European Communities, *Eurobarometer*, No. 47. 1997.

し、域内市場計画の途上である一九九〇年を境にして、それ以降は徐々に下降していったのである。

なぜEUへの支持が九〇年を境に下降していったのだろうか。その理由のひとつは、EU加盟によって得られる利益に関係している。グラフ3.2に示したのは、同じユーロバロメーターの結果である。自国がEU構成国であることで利益を得ていると考える市民の割合は、EUへの支持率と同様に域内市場計画の進展に伴って当初は徐々に上がっていった。ただ、これもまたEUへの支持率と同様に、域内市場計画の途上である一九九〇年を境目にして、それ以降は徐々に下降していったのである。これらからわかることは、まず域内市場計画の当初の段階では、それを完成させることで実現されると予測される利益が、チェッキーニ報告などを通じて示されることで、市民の域内市場計画に対する期待がふくらみ、欧州統合への支持が高まっていったということである。しかし他方で、域内市場計画が実際に進展し現実の域内市場が完成に近づく、域内市場の完成によって得られるとされた利益が期待していたほどのものでないと認識されるようになったこともわかる。その期待はずれの結果に応じてEUへの支持率が下降していったのである。

実際のところ、域内市場はどのような経済的効果をもたらしたのだろうか

グラフ 3.2 母国がEU構成国であることの利益



出所： Commission of the European Communities, *Eurobarometer*, No. 47. 1997.

か。域内市場計画当初の段階で、それが完成された場合どのような経済効果を期待し得るかについてミクロ・マクロ経済の両面からのシミュレーションをまとめたのが、チェッキニー報告であった。それに対して、域内市場の完成後に、それがどのような経済的効果をもたらしたかをレビューしたのが、モンティ (M. Monti) 欧州委員会委員を中心にとめられた『モンティ報告』である。チェッキニー報告では、域内市場が完成されれば、企業にとつての経済環境が改善されると同時に、競争の激化によって商品やサービスの価格が引き下げられ選択の幅が広げられることにより、消費者としての一般の市民も受益者となることが予測された。しかし、実際の域内市場の経済効果をレビューしたモンティ報告では、まず域内市場がそれ自体で一般的な価格水準の低下をもたらさなかったことが指摘された。また確かに消費者に従来よりも多様な商品やサービスが提供されるようになっていた。しかし、それによって生じるリスクから、そのような選択の幅の拡大が有意義なものになっていないことも指摘されたのである。^③したがって、EUの経済社会評議会も指摘したように、実際の域内市場計画は、「消費者が正当に期待したような、あるべき状況をもたらさなかった」のである。^④そのことがグラフ3.2に示されるような市民の感情をもたらし、EUへの支持を引き下げていった一因となったのである。

このようなEUに対する市民の支持が後退していくという状況に、もっとも強い危機感をもったのは欧州委員会など欧州レベルの諸機構であった。EUに対する支持の後退は、自らの存在理由と正当性の危機だからである。それには、欧州レベルの諸機構が、国家の政府とは異なる国際機構であるということが大きく関係している。欧州レベルの諸機構のような国際機構のひとつの「弱点」としてしばしば指摘されているのは、それらが民主的な正当性をもっていないということである。だからこそ、それらの国際機構は、構成国によって与えられた自由裁量の範囲内で自ら目標を立てて政策を行う際に、その政策の正当性を確保したいという要求を常にもつとされている。例え

ば、国連が、NGOなどの市民社会を直接代表すると思われる存在との相互行為を通じて、それらの意見を政策に反映させることで政策の正当性を確保しようとしていることなどがその事例として指摘されている。⁵⁾

欧州委員会についても同様のことを指摘できる。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。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ている。⁶⁾ 消費者政策をはじめとして環境政策などを含めたいわゆる新政策分野の諸政策の共通点として指摘されるように、それらの諸政策は、「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であるからであった。⁷⁾

また、消費者政策にさらに決定的に重要性を与えたのは、九〇年代のEUの中心的な政策であった通貨統合政策であった。第二章でも述べたが、マーストリヒト条約以前までの通貨統合政策の特徴は、それが「上からの政策」であったことである。戦後ドイツの経済発展の象徴であるドイツ・マルクに対する国民の思い入れは相当に強いものであり、国内世論においては、通貨統合に対して終始反対の意見が強かった。そのような国内の状況に反してドイツを通貨統合へと導いたのは、コール首相のリーダーシップであった。⁸⁾ EMUが「上からの政策」であることを示す典型的な事例と言えるだろう。ただマーストリヒト条約以降のEUにおいては、このような「上からの政策」としての通貨統合政策をそのまま進めるだけでは、EMUを成功させる前提である市場の信頼を得られないことが

明らかになってきた。市民の支持に支えられて通貨統合政策を進めなければ、その後の厳しい財政規律を課す収斂基準の達成が困難と考えられたからである。物価安定至上主義に基づく収斂基準の達成が、選挙などの短期的な原因で困難になってしまえば市場の信頼を得ることができない。また、それより重要なこととして、EMS通貨危機の記憶がまだ新しく、それからの影響が大きかった。通貨危機の引き金となったのは、デンマークにおけるマーストリヒト条約の批准に関する国民投票の否決という、いわゆるデンマーク・ショックであった。デンマーク・ショックとその後通貨危機が示唆しているのは、EMU、さらにEU全体に対する市民の支持の獲得に失敗すれば、市場の信頼を得ることも同様に難しいということであった。そして、市民の支持を獲得していく上で注目されたひとつの政策分野が消費者政策であった。モンテイ報告でも指摘されたのは、消費者が域内市場から利益が得られると考えるようにするためには、真の消費者の立場に立った消費者政策が必要であるということであった。つまり、消費者政策を行うことで欧州統合そのものの意義を市民に示し、それが企業だけではなく市民にとっていかに利益をもたらすかということを示すことが目標とされたのである。こうして、EUにおいて消費者政策は、欧州諸機構の国際機構としての側面、さらに通貨統合という文脈のなかで、マーストリヒト条約以前とは違った意義と必要性をもった政策として展開されることになったのである。

第三章 第二節 註

- (1) Commission of the European Communities, 'The Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency' (1995), *Green Paper*, COM (95) 333.

- (2) Commission of the European Communities, *Eurobarometer*, No. 47, Oct. 1997.
- (3) Commission of the European Communities, *The Single Market and Tomorrow's Europe: A Progress Report from the European Commission* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996); 田中泰香訳『EU単一市場とヨーロッパの将来』(東洋経済新聞社一九九八年)。
- (4) Economic and Social Committee, 'Opinion on the Single Market and Consumer Protection: Opportunities and Obstacles in the Internal Market' (1995), CES (95) 1309.
- (5) 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); 馬橋憲男『国連UNGO:市民参加の歴史と課題』(有信堂高文社 一九九九年)。
- (6) Directorate-General for Research of European Parliament, 'Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices' (2003), *Working Paper*, AFCO 104 (available at http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm), 閲覧日 2003.11.24. なおブリュッセルで活動する利益集団について一九九二年の段階で欧州委員会が示した推計がある。それによれば、ブリュッセルには約三〇〇〇の利益集団が存在し、一万人以上を雇用し、五〇〇の団体が欧州大の連合組織であるとされた。ただ、上記の欧州議会の報告書では、これは誇張された数字であり、大まかな推計に基づくものであるとされている。Commission of the European Communities, 'An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups' (1992), SEC (92) 2272 final, (available at http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/index_en.htm), 閲覧日 2003.11.24.
- (7) J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union* (London: Macmillan, 1997), p. 193.
- (8) L. Tsoukalis, *The New European Economy Revisited* (Oxford: Oxford University Press, 1997); L. Tsoukalis, 'Economic and

Monetary Union: The Primacy of High Politics', in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 279-299.

第三節 九〇年代欧州消費者政策の展開

以下では、九〇年代に実際に展開された欧州消費者政策を分析することにする。前節で見たとおり、消費者政策の必要性が認識されたとして、それがどのように具体的な政策になっていったかが分析する課題である。その際ポイントとなるのは、従来の域内市場計画を通じた二義的な消費者政策が、マーストリヒト条約以降の時期においては、域内市場から独立した消費者政策へと移行していったという点である。九〇年代の消費者政策は、マーストリヒト条約によって定められた制度的取り決めのなかで、それ以前からの単なる延長としての消費者政策とは言えない新たな方向性を見せることになった。それが域内市場政策などの他の目標に還元できない、消費者の権利などを中心にした独自の目標をもった消費者政策の進展である。それは、従来の競争促進的な政策パラダイムから行われた消費者政策からの方向転換であるといえる。この域内市場計画から独立した消費者政策が実現される過程において、マーストリヒト条約一二九 a 条に規定された制度が非常に重要な影響を及ぼした。またその際、特に目立ったのは、欧州委員会や欧州議会といった欧州レベルの諸機構の積極的な役割であった。欧州レベルの諸機構は、マーストリヒト条約によって新たに与えられた権限で、自ら目標を定め消費者政策に関わっていったのである。

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。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活動が活性化され、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。そのような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 (P. 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。すでに紹介したように、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、一九六八年に第四総局 (競争政策担当) に初めて消費者問題課が創設されて以来、七三年の環境・消費者保護局、八一年の第一総局 (環境・消費者保護・原子力安全担当)、八九年の消費者保護局と、大きな計画が行われるごとに改組されてきた。そしてこの九五年には、ポニーノ委員の提案により消費者保護局が格上げされ、第二四総局 (消費者政策担当) が創設された。これが初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

員会レベルでも形式的には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¹¹⁾。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¹²⁾。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はっきりと認めた上で、「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。

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。これはつまり、消費者団体の活動を活性化させるための政策である。第三次行動計画では、構成国レベル、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。

もっとも、欧州委員会は、消費者政策において欧州レベルで活動する消費者団体が果たしうる役割について早い段階で認識していた。例えば、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。これが七三

年に欧州委員会に環境・消費者保護局が設立されると消費者問題諮問委員会に改組され、さらに八九年に消費者保護局が設立されるのに伴い消費者問題諮問評議会(CCC)に再編された。マーストリヒト条約以降も、消費者の代表の声を欧州委員会が聞く公式の制度は、このCCCであった。^③

一九九五年当初の段階で、CCCの構成は、欧州消費者機構(BEUC)、欧州共同体家族組織連合(COFA CE)、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集団と、各構成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。

一九九五年の時点でCCCのメンバーとして欧州委員会に認知されている五つの欧州レベルの消費者団体は、すべて構成国あるいは地方レベルの団体の連合組織であった。そのなかで、消費者の利益と権利の保護のみに活動目標を限定している団体は、BEUCのみである。すでに述べたように、BEUCは、一九六二年に欧州委員会に消費者問題連絡委員会が設立された際に、同時に各構成国の消費者団体によって設立された欧州レベルの連合組織である。そのメンバーは、他の利益から独立して消費者の保護のみを目的に活動する消費者団体だけに限定されている。したがって、その連合組織であるBEUCも純粹に消費者の保護のみを目的としている。^④ それに対して、COFA CEは、家族問題や女性問題などかなり幅の広い社会問題全般に関係する団体の連合組織である。したがって、その活動は消費者保護だけに限定されていない。またETUCは、労働組合の連合組織であり、当然消費者問題は間接的な目的ではない。EURO COOPは、構成国レベルの消費者協同組合の連合組織であり、もっとも早く欧州レベルで消費者の保護について活動を始めた団体である。ただし、協同組合の小売業者としての利益も同時に代表しており、消費者の保護のみに活動が限定されていない。IEICは、域内の地方公共団体や地方レベルの

消費者団体によって構成され、唯一ブリュッセルではなくリールに本拠地を置く団体であり、地方の利益も代表していた。⁽⁵⁾

これらの消費者団体によって構成されたCCCは、一九九五年までに深刻な機能不全に陥っていた。その理由として、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。すでに見たようにCCC内部の諸団体は異なる背景と目標をもっていった。そのことが、BEUCも認めるように、CCC内部に「団体間の対立」をもたらししてしまったのである。⁽⁶⁾ 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、純粋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う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。⁽⁷⁾ 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粋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。⁽⁸⁾

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、構成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。⁽⁹⁾ 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。それがCCCの肥大化をもたらし、CCCとし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。この状況では、欧州委員会がCCCに意見を求めても迅速な対応ができず、委員会も徐々に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、欧州委員会のボニーノ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。ボニーノ委員は、「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¹⁰⁰。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(CCC)である¹⁰¹。Cは、五つの欧州レベルの消費者団体と一五の構成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と比べると半分以上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、構成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¹⁰²。このCCC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、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過程への参加を促進するという第三次行動計画のなかで示唆された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てよいだろう。

ただCCC改革が行われたとはいえ、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。CCC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¹⁰³。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¹⁰⁴。そこでCCC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、構成国政府など、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。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、第三章でも紹介したマース・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。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構成国政府においても、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。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欧州委員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。それを第二四総局の担当委員ではなく、第二総局の担当委員が行ったことの意味は大きいといえるだろう。

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集団に発言機会を積極的に与えていった。それによって、独立した消費者政策からさらに進めて、他の政策分野へと消費者保護の配慮を統合しようとしていっ

たのである。これは、以前のように消費者保護を他の政策の間接的な目標にするということではなく、どの政策分野であれ、それを行う場合の前提として消費者保護に配慮するということである。政策横断的な性格をもつ消費者保護を他の利益とは無関係な独立した利益として実現していくためには、むしろそのような他の政策への統合が図られる必要があったのである。⁸⁸⁾そして、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一二九 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。

第三章 第三節 一 註

- (1) Commission of the European Communities, 'Priorities for Consumer Policy: 1996-1998' (1995), COM (95) 519 final.
- (2) Economic and Social Committee, 'Opinion on the Communication from the Commission: Priorities for Consumer Policy 1996-1998' (1996), CES (96) 889.
- (3) Directorate-General for Research of European Parliament, 'Lobbying in the European Union' (2003); 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.
- (4) Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), 'Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes' (1998), *Position Paper*, BEUC/234/98.

- (5) Directorate-General for Research of European Parliament, 'Lobbying in the European Union' (2003), p. 10; Young, 'European Consumer Groups' (1998), pp. 159-165.
- (6) BEUC, 'Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes' (1998), p. 6.
- (7) Directorate-General for Research of European Parliament, 'Lobbying in the European Union' (2003), p. 10.
- (8) Young, 'Consumption without Representation?' (1997).
- (9) Europe Information Service, 'Reform of the Consumers' Consultative Council', *European Report*, No. 2047, 7 Jun. 1995.
- (10) 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' (1998), p. 6.
- (11) *Official Journal L 162/37*, 1995.
- (12) BEUC, 'Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes' (1998), p. 6.
- (13) *Ibid.*
- (14) Economic and Social Committee, 'Opinion on the Single Market and Consumer Protection' (1995), pp. 13-17.
- (15) Europe Information Service, 'Brussels Hosts First European Consumer Forum', *Europe Environment*, No. 440, 11 Oct. 1994.
- (16) Euro Working Group of the Consumer Committee, 'Report from the Euro Working Group to the Consumer Committee', 15 Sep. 1997.
- (17) BEUC, 'Commissioner De Silguy Reaffirms Commitment to Addressing European Consumers' Concerns over the EURO', *Press Release*, 98/13, 7 May 1998.
- (18) このよゆうな「政策横断的な性格」をもつ消費者政策を他の政策へと統合していく試みは、すでに指摘したように一九八六年の「消費者保護政策における新機軸」のなかでその必要性が指摘されていた。だが、その後の実際の政策の展開のなかでは、

そのような示唆が反映されることはなかった。結局のところ、他に還元できない独立した利益として消費者保護を認めたいうえでそのような統合が図られたわけではないので、消費者政策は、域内市場計画を追求する上で間接的な目標にされるにすぎなかったのである。Economic and Social Committee, 'Opinion on the Single Market and Consumer Protection' (1995), pp. 13-17.

二 欧州議会と消費者

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。欧州議会に関しては、そのメンバーが選挙によって選ばれるようになった一九七九年以降、民主的な正当性という点で問題がなくなった稀有な国際機構であるといえる。その意味で、欧州委員会とは少し違った立場にあるといえるだろう。ただ、欧州レベルの政治過程においては、欧州議会に制度上認められた権限は非常に限られたものであった。マーストリヒト条約にいたるまで、その存在は、国家レベルに存在する議会のような立法機関ではなく、単なる諮問機関であった。それが、マーストリヒト条約によっていくつかの政策分野で採用された「共同決定手続」によって変化した。このことが九〇年代の消費者政策の展開を考察する上で非常に重要な要因となったのである。

欧州委員会も認めているように、他の欧州レベルの機構に比べて、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、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で復活させたり、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¹¹⁾。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¹²⁾。

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いが、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を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たようになった。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。一九八七年の単一欧州議定書においては、それまでの「諮問手続」に加えて、一部の政策領域において「協力手続」が導入された。協力手続は、より欧州議会の意見を政策決定過程に反映させるべく、諮問手続を二回繰り返し二読会制を導入し、欧州議会の法案を修正する権限が強化された。だが、やはりまだ最終決定権は理事会にあり、また法案の修正についても欧州委員会に大きく依存する形式になっていた。その意味で、協力手続によっても欧州議会の権限は形式的に強化されたに過ぎないといえるだろう。それに対してその後の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共同決定手続は、より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。共同決定手続も原則的には二読会制をとっているが、閣僚理事会と欧州議会の間で意見が対立してしまった場合には、両者から同数の代表が出席する調停委員会が開催されることになった。つまり、その場では、閣僚理事会と欧州議会は対等の立場で互

いの妥協点を探ることになる。そして、その調停委員会においても両者の意見が一致しない場合には、欧州議会は、第三読会を開催し、総議員の絶対多数によって法案の廃案ができることになった。したがって、絶対多数決という条件付きながら、欧州議会が法案の最終的な拒否権を握ることになったのである⁶³⁾。もちろん、それは単なる拒否権であって、閣僚理事会や欧州委員会と対等の権限を獲得したとは言いがたい。しかし、拒否権という権限を利用することで欧州議会の政策決定過程への影響力は以前と比べれば飛躍的に拡大したということはいえるだろう。

欧州議会と他の欧州諸機構間でどのように「機構間交渉」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ったことが指摘されている。また欧州議会は、欧州委員会に対して従来の協力手続においては法案の修正の際に大きく依存していた。だが、共同決定手続ではまったくその依存がなくなり、委員会からも独立した意見を表明するようになったことも指摘されている⁶⁴⁾。

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ものであった。そして消費者政策も、マーストリヒト条約の一二九a条でこの共同決定手続が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⁶⁵⁾。

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。

欧州議会には二〇〇四年七月の時点で七八五人の議員がおり、議席は、ドイツの九九人を筆頭にマルタの四人まで概ね人口に応じて構成国ごとに配分されている。構成国ごとに選出されてくる欧州議会議員であったが、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、政党もしくは会派に似た主義、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。例えば、議会内における議席も日本の国会において選挙区ごとではなく政党ごとに議席が与えられているのと同様に、この政治グループ単位で配置されている。二〇〇四年現在では、欧州議会内には七つ政治グループが存在し (他に無所属の議員もいる)、最大の二九四議席を占める保守系の欧州人民党及び欧州民主党グループ (Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats) と、二二三議席の欧州社会党グループ (Group of the Party of European Socialists) が二大勢力を形成している。そして、議会内には、例えば経済通貨問題委員会、雇用及び社会問題委員会、外交委員会など二一〇の常設委員会 (Standing Committee) といくつかの臨時委員会があり、七つの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。⁶⁾

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な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集団や、欧州委員会、構成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、構成国政府、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、まず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、先述した欧州委員会のイニシアティブでおこなわれ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。^{m)}

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。その理由は、欧州議会のもつ欧州委員会とは異なる「弱点」にあった。欧州議会は、欧州レベルの政治過程における自らの存在意義を示すために、マースト

リヒト条約で共同決定手続が導入された政策分野に積極的にかわかっていった。しかし、その際、政策を行う上で必要な情報や資源が圧倒的に不足していた。環境、公衆衛生及び消費者委員会の委員長を長く務め、消費者に好意的な予算編成や法案修正を主導した有力な欧州議会議員であるコリンズ (K. Collins) 議員が「欧州議会の強みであると同時に弱みである」として指摘したように、「欧州議会は、広範な外部の組織や個人の意見に常に開かれている」という特徴をもつ。この特徴が欧州議会の弱点を端的に物語っているのである。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集団など多様なアクターの参加する「政策ネットワーク」を形成していったことが指摘されてきた。⁸⁾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。そのことが消費者団体に政策決定過程へとアクセスしやすい環境を作ったといえるだろう。

第三章 第三節 二 註

- (1) Commission of the European Communities, 'Consumer Policies: Past Achievements' (1998); BEUC, 'Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes' (1998). 例えば、一九九八年度予算では、欧州委員会が提案した二二五〇万 ECU の予算を、理事会が一八〇〇万 ECU にまでカットしたが、欧州議会がそれを元の額に復活させた。さらに一九九九年度予算では、欧州委員会が提案した二二〇〇万 ECU の予算を、欧州議会が二三八五万 ECU にまで増額した。BEUC, *Annual Report 1997, 1998*; BEUC, *Annual Report 1998, 1999*.

- (2) Directorate-General for Research of European Parliament, 'Lobbying in the European Union' (2003).
- (3) 欧州議会について包括的な分析をおこなっているものとして以下のものをあげることがある。R. Corbett, F. Jacobs and M. Shackleton, *The European Parliament* (London: John Harper, 2000), 4th edition; D. Earnshaw and D. Judge, *The European Parliament* (London: Macmillan, 2003). さらに、『*Journal of Common Market Studies*』誌の以下の欧州議会特集号の掲載論文も最新の欧州議会研究として参考になる。Journal of Common Market Studies, Vol. 41, No. 2, 2003.
- (4) J. Peterson and E. Bomberg, *Decision-making in the European Union* (New York: St. Martin's Press, 1999).
- (5) BEUC, 'The First 40 Years 1962-2002 of BEUC', 2002.
- (6) 欧州議会の政治グループごとの議席数などの現状については、同議会のウェブ・サイトから情報を得た。
<http://www.europarl.eu.int/> 閲覧日 2004.10.24。なお、常設委員会の改組が行われ、二〇〇四年一〇月現在では、消費者保護は、域内市場及び消費者保護委員会の管轄下にある。九〇年代の、環境、公衆衛生及び消費者保護委員会は、環境、公衆衛生及び食品安全委員会になった。しかし、本稿では、主に九〇年代の消費者政策の展開を追っており、無用な混乱をさけるため当時の公衆衛生及び消費者保護委員会のままで叙述を続ける。
- (7) BEUC, 'Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes' (1998), pp. 10-11.
- (8) Peterson and Bomberg, *Decision-making in the European Union*, (1999).