

# EU 対外政策と欧州対外活動庁 (EEAS) の設立

—— 欧州議会による民主的統制の観点から ——

武 井 信 幸

## はじめに

EU の対外政策は、これまで少なくとも2つのカテゴリーに分離されていた。すなわち、EU 条約第V編に根拠を持つ共通外交安全保障政策（以下CFSPとする）とEU 運営条約（旧EC 設立条約）に根拠を持つ対外活動（External Action）の諸政策である。法制度面でも実務面でも分離したEU の対外的政策は一貫性が保てていないのではないかと長らく問題にされてきた<sup>1</sup>。そこで「欧州の将来に関するコンヴェンション」で打ち出され欧州憲法条約として結実したのが、EU 対外政策<sup>2</sup>を包括的に指揮する欧州外務大臣職の設置であり、それを補佐するためCFSPを扱う理事会事務局の機能とECの対外活動を実施する欧州委員会の機能とを統合する欧州対外活動庁（European External Action Service：以下EEASとする）の設置であった。

批准段階で頓挫した憲法条約を引き継ぐリスボン条約では「欧州外務大臣」の名称は「EU 外交安全保障政策上級代表（High Representative of EU for Foreign Affairs and Security Policy：以下、上級代表とする）」に変更されたが、その実質は同一であった。また、その上級代表を支えるEEASについても変更は無かった。しかし、いずれにせよEEASの設置自体は認められたものの、その組織と機能の具体的内容については条約発効後に改めて交渉し決定するものとされた（EU 条約27条3項）。そこでEU 諸機関間で設置のための交渉が行われ、「EEASの組織と機能を設立する決定」（以下EEAS 設立決定とする）が2010年7月に、関連諸法も秋には成立し、リスボン条約

の発効からちょうど1年後である同年12月1日に公式に発足した。本稿の主要な目的はEEASの設立の過程がいかなるものであったかを明らかにすることである。

本稿ではEEASの予算・財政制度の設計をめぐる欧州議会と閣僚理事会の政治的闘争に焦点を当てる。その理由は、第1に、予算および財政の制度はEU 政治制度の根幹の一つであるからだ。つまり、財政制度の設計は予算過程それ自体のみならず、意思決定過程やひいてはEU 機構間の政治的バランスに強く影響を及ぼすのである。これまでの欧州統合の軌跡において、欧州議会は予算決定権を拡大することで意思決定権限をも拡大し、さらには他の機関に対する統制の強化に繋げてきた<sup>3</sup>。EEASという全く新しい組織の設置に際して、実際にその予算・財政制度の設計は最も大きな争点の一つとなったのである。

第2に、CFSP 財務の問題である。マーストリヒト条約でCFSPが発足して以来、欧州議会と閣僚理事会はCFSPの財政制度および財務運営をめぐって激しい争いを繰り返してきた。CFSPに対する統制強化を求める欧州議会に対して、閣僚理事会側はそれを拒み続けていたのである。CFSP分野もその所掌範囲とするEEASという新たな組織の設置に際していかなる制度設計がなされたか、すなわち、この問題に対していかなる解決が図られたのかが注目されたわけである。CFSPはEU 予算のごくわずかを占めるに過ぎない。しかし、以上の理由から、機関相互間の権力関係ないしは政治的バランス、さらにはEU 対外政策とくにCFSPのアカウントビリティを考察するうえで非常に重要な事例であると考えられるのである<sup>4</sup>。

本稿では、まず第1に一連のEEAS 設立交渉の背景を概観し、欧州議会が交渉において強いパワーを及ぼすことができたこと、そしてEEASを

統制するための財政制度を構築しようとしたことを明らかにする。第2に、EUの予算・財政制度を概観したうえでCFSP財務における特有の問題を検討し、CFSPの民主的統制の問題点を明らかにする。それは、これまでのCFSP財務をめぐる欧州議会と閣僚理事会との政治闘争がEEAS設置交渉の前提となっていることを確認するものである。第3に、財政制度とりわけ重要な争点である決算統制制度に関する欧州議会と理事会の立場や役割を一連の交渉の経緯から比較検討し、その成果および意義と課題を検討する。

### 第1節 欧州議会の参入： 対外政策の統制へ向けて

EEAS設置に向けた準備作業が公式に開始されたのは2005年前半のことであった。これはEEASを主要に構成することになる閣僚理事会と欧州委員会の共同作業として行われ、その成果は「共同進捗報告書」として同年6月に欧州理事会に報告された<sup>5</sup>。しかしながら、その時点ですでに憲法条約の批准作業は行き詰っており、この段階でEEASの議論も棚上げとなってしまった。

その後EEAS設置に向けた動きが本格化するのには、憲法条約を引き継いだリスボン条約発効のめどが立った2009年10月後半のことである。当時の理事会議長国スウェーデンは同年10月にアイルランドが国民投票でリスボン条約を批准することが決定した直後にEEAS設置に関する報告書を公表した<sup>6</sup>。この文書は、加盟諸国、理事会事務局、欧州委員会がこれまでに行ってきた準備作業の成果であり、後に任命される上級代表が正式な提案をする際のガイドラインを示すものであると位置づけられた（p.2）。そのため、全体の概略を示すだけであったし、ましてや手続き事項等までは詰められていなかったが、任務の範囲、法的地位や財政・人事制度の枠組み等について2005年の報告書に比べてかなりの具体性を持って示されていた。さらに、理事会内でコンセンサスを得ていた点でも大きく進展を見せていた。

しかし、理事会と欧州委員会との交渉は困難なものになると考えられた。というのも両機関は分裂したEU対外政策をそれぞれ代表する機関であ

り、これまでも権限闘争を繰り返してきたからである<sup>7</sup>。新たな上級代表にアシュトン（Baroness Catherine Ashton）が任命され、正式に着任後に両者の議論が開始されたが、EEASとの職務分担をめぐって「熾烈な闘争」を繰り返したといわれる<sup>8</sup>。とはいえ両者の調整は進み、2010年3月には両者を代表するアシュトンが起草した設立決定草案が理事会に提出された<sup>9</sup>。これは理事会によるスケジュールどおり4月に設立決定の採決が可能なタイミングであった。

ところが、それ以後の欧州議会との交渉により大幅にスケジュールが狂わされることになる。EEAS設置に際してはまず上級代表が提案をし、欧州委員会の承認および欧州議会の諮問の後、閣僚理事会が決定すると規定されており（EU条約27条3項）、欧州議会の関与は非常に限定的であると思われた。他の外交政策案件でいつもそうであるように、せいぜい意見表明の機会が与えられる程度で、それは体よく無視されるのではないかと。周知のように欧州議会はCFSP分野において政策過程に関与することができず、また財政援助を中心とするECの対外政策に関しても実施段階では影響力をほとんど及ぼすことができない。その根本的構造はリスボン条約でも変わりはない。なぜ諮問しかできないはずの欧州議会は理事会と対等な交渉ができたのであろうか。

上述の2009年の議長国報告では財政規則および人事規則を改正しなければならないことが確認された。前者についてはEEASのトップたる上級代表に同機関の予算を執行する権限を、後者については同じく上級代表にそのスタッフを採用し任命する権限を与えるためにというのが主な理由である<sup>10</sup>。リスボン条約ではそれまでは諮問手続きであった財政規則および人事規則の制定は一般立法手続きとなった（EU運営条約322、336条）。つまり、欧州議会はEEAS設立のための決定自体に関しては諮問的な権限しか持たないが、財政規則と人事規則の改正に関しては共同決定機関となるのである。そこで欧州議会はこれを利用して設立決定を単独で扱わず、財政・人事両規則とパッケージとして一括で交渉するよう理事会に求めたのである<sup>11</sup>。また、欧州議会が有するEU年次予算の決定権限についても指摘しなければならない。EEASの設置は当然新たな予算措置が必要で

ある。その財源について条約には規定されていないが、それをEU一般予算から賄うことについては加盟国間ですでにコンセンサスが得られていた<sup>12</sup>。予算案—新会計年度からの立ち上げならば通常年次予算、会計年度中なら補正予算—は欧州議会の承認がなければ成立しない。それゆえ、欧州議会は大きな発言権を持つことが可能であった。

欧州議会側の戦略は、欧州委員会が財政規則・人事規則改正案を公式に提案するまでは設立決定に関しても理事会との交渉に入らない、というものであった。欧州議会側はそれまでの接触や反応はあくまで「非公式」なものであるとの姿勢をとっていた<sup>13</sup>。このような状況下で理事会は設立決定のみを強行に採択することはできなかった。設立決定は欧州議会との交渉を経て7月になってようやく採択され、同時並行して進められていた関連法案、すなわち2010年補正予算は10月に、改正財政・人事規則は11月にようやく成立し、なんとか12月の発足にこぎつけたのであった。このように、欧州議会は上記の諸権限を源泉として一連のEEASの設置をめぐる交渉を「パッケージ化」することに成功し、かつ強い立場で関与することが可能になったのである。

それでは、欧州議会は何を要求し、争ったのであろうか。EEASの任務の範囲や手続き、EU代表部の位置づけ、さらには欧州議会に出席する上級代表の代理となるのは誰かなど、全く新しい機関の設置ゆえに争点は多岐にわたった。なかでも最も根幹的かつ欧州議会が最初から一貫して繰り返し最後まで譲らなかった点が、EEASをEUの制度にどのように位置づけるか、という問題であった。

EEAS設置作業の端緒となった2005年共同報告書の本文最初の項目は同機関の形態に関してであった。EEASが「独特な (sui generis)」機関 (service) であることについて当時のCFSP上級代表ソラナや欧州委員会のみならず加盟国間でも広範なコンセンサスがあると述べられている<sup>14</sup>。それに対し、欧州議会は同年5月に「EEASの制度的側面に関する決議」を採択していた<sup>15</sup>。ここではEEASの設置作業において「共同体モデル」を保持しさらに発展させるよう考慮されるべきこと、それゆえ、EEASは組織および予算の観点か

ら欧州委員会の構造に組み込まれるべきであると主張されている。また、2009年の理事会議長国報告書では、同機関の法的地位に関しては理事会からも欧州委員会からも分離された「独特な」ものであると2005年報告書の内容が繰り返された。これに先立ち、欧州議会は決議を採択していたが、こちらも2005年の決議の内容と同様であった。すなわち、EEASは組織および予算の観点から欧州委員会の構造に含まれるべき、という要求である<sup>16</sup>。EEASは理事会と欧州委員会の組織を再編・再構築し、さらに両機関の職員および加盟国外交官という異例の構成をとることを考慮すると、2005年の共同進捗報告書で述べられたように、条約起草者の意思はEEASが「独特な」機関として設立されることを志向していると捉えても全く不自然ではない<sup>17</sup>。むしろ、欧州委員会の組織の一部となるべきである、とも解釈しうる欧州議会の主張が奇異にすら聞こえる。なぜ欧州議会はこの立場に固執したのであろうか。

その理由は同機関を財政的観点から統制ないしはその透明化を図るためであった。「EEASのあらゆる財務措置は、条約に従って予算当局 (budgetary authority) の監視の下にとどまらなくてはならない」とし、その予算権限を最大限行使する決意を表明している<sup>18</sup>。EEASは自律的な機関であると同時に、行政的・組織的および予算的観点で欧州委員会にリンクされていて、政治的かつ予算的に欧州議会にアカウントブルである機関であるべきとの考えが繰り返し一貫して示された。他方で理事会の諸提案は欧州議会による統制の可能性を明白に排除してはいなかったものの、あいまいさが残ることは否定できないものであった (詳細は第3節で検討する)。それゆえ、欧州議会は「独特」であるとの位置づけは統制から免れることを意図しているとみなしたのである。EEASは確かに内部の組織構成面でも機能面でもまったく新しいEU機関であるかもしれないが、通常の財政制度を適用できない意味での「独特な」機関であってはならなかったのである。

それでは、欧州議会が求める統制とはどのようなものであるか。次節では、欧州議会と理事会との関係という本稿の関心から統制に焦点を当て、EU財政制度におけるCFSP特有の問題を浮き彫りにする。

## 第2節 EU財政制度における欧州議会による統制とCFSP財務の問題

### (1) EU予算制度

#### ・予算の構成

EUの歳出予算は9つのセクション（Section）で構成される。このセクションとは財政規則1条で定められるEUの各主要機関（institution）別の割り当てである。例えばセクションⅠは欧州議会、セクションⅡは閣僚理事会で、他に欧州委員会、欧州司法裁判所や欧州経済社会委員会、地域委員会などがセクションを持っている。

セクションⅢの欧州委員会を除いて、各セクションの予算は当該機関の事務的・行政的費用（行政経費）を賄う枠組みである。政策の実施のために用いられる経費（運営経費）が割り当てられるのは、欧州委員会のセクションⅢのみである。

#### ・予算編成

年次予算は欧州委員会が予算原案を作成し理事会・議会に送付する。理事会・議会は「予算機関」と呼ばれ、両者が決定権を持つ。上述の政策経費は義務的支出と非義務的支出とに分類され、閣僚理事会が前者の、欧州議会が後者の最終決定権を持っていた。対外諸政策に関してはECの対外政策もCFSP予算も非義務的支出に区分されていたため欧州議会が最終決定権を握っていた。リスボン条約では義務的・非義務的という区分を廃止し、両機関が完全に対等の立場で予算を決定することになるが、欧州議会がCFSP予算の配分においても強いパワーを持つことには変わりはない。

さて、EUの年次予算はリスボン条約で初めて条約上の根拠を持つことになった「多年次財政枠組み」でシーリングが設定されている<sup>19</sup>（EU運営条約312条）。政策の種類や経費の種類によって5つの大項目（Heading）に分類される。HeadingⅠからⅣまでは運営経費に関するもので、対外活動諸手段もCFSP予算も対外関係の枠組みであるHeadingⅣに含まれる。HeadingⅤが行政予算項目である。EEASという新たな機関の設置により、その予算を「財政枠組み」にいかに関与させる

るかについても考慮されなくてはならなかった。

#### ・予算の執行

予算執行権限（支出権限）を持つのは認定官（authorising officer）、または認定官からその権限を委譲された者であり、通常各機関のトップのスタッフが認定官となる。各主要機関すなわちセクションは予算を自律的に執行できるという点で独立性を持つが、上述したように、欧州委員会以外のセクションは当該機関の行政経費のみしか支出できないため、自律性もその範囲にとどまる。運営経費の予算執行は欧州委員会のみ認められている<sup>20</sup>。その意味でEUの諸政策は欧州委員会のセクションⅢを財源としているのである。対外政策に関しても、EU運営条約に根拠を持つ対外関係諸手段もEU条約を根拠とするCFSPのための予算（CFSP予算）もその財源は欧州委員会のセクションⅢである。CFSPは閣僚理事会が事実上政策決定過程を独占している分野であるが、個別のCFSP諸活動の予算についても理事会が決定する。しかし、CFSP支出の根拠となる枠組み（CFSP予算）はセクションⅢに含まれており、それを財源とするCFSP諸活動の予算を執行するのは欧州委員会である。この決定主体と執行主体のギャップという点がEU運営条約に根拠を持つ対外活動の財政制度と根本的に異なっている。

ところで、サンテール率いる欧州委員会が予算執行上の不適切さを認め総辞職に追い込まれたのは1999年であった。それを教訓としてEUの財務運営についても見直しが行われ、翌年には欧州委員会改革に関する白書が公表された<sup>21</sup>。そこで欧州委員会の委員は認定官になるべきでないと提言され、2002年財政規則として結実したのである。EEASのトップとなる対外政策上級代表は欧州委員会副委員長を兼ねるため、何らかのアレンジが必要であった。これが財政規則の改正が必要とされた理由の一つであった。

#### ・決算統制

欧州議会は欧州委員会の予算執行責任を解除する権限を持つ（EU運営条約319条および財政規則145-147条）。また、財政規則において提出すべき文書の種類やその期日、精査の手続きなどが詳細に定められている（財政規則145-147条）。

これらの意味で欧州議会はEUの対外政策（運営経費）の予算執行について事後的に統制することができる。上述したようにサンテール委員会の総辞職は、欧州議会在が欧州委員会に執行責任解除を与える決議を否決したことが端緒となったことからわかるように、その政治的影響力は非常に大きい<sup>22</sup>。

欧州議会は欧州委員会に対してのみならず、セクションを構成する各主要機関のほかEU予算からの出資を受けているエージェンシー、そして欧州開発基金（EDF）の運営について予算責任解除を行っている。しかし、上述のように決算統制のプロセスは条約や財政規則では欧州委員会のみを対象として規定されており、他の機関に対する統制の法的効力は明らかではない。欧州議会は理事会行政予算をいかに統制しうるのか。この点が、マストリヒト条約が発効しCFSPがスタートして以来、予算統制をめぐる欧州議会と閣僚理事会との間の闘争の主要争点のひとつであった。

## (2)CFSP財務の諸問題

マストリヒト条約においては「第2の柱」であるCFSP（および「第3の柱」のJHA）に関わる行政経費はEU予算から支出されることが規定された（EU条約J11条2項）。当然、行政予算枠である理事会セクションからであると考えられた。他方で同項では、政策実施のための運営予算はEU一般予算もしくは加盟国が分担する拠出金で支出されると規定した。ところが、同条約発行直後に早くも理事会はCFSPの実施において明らかに政策のサブスタンスと思われる「ロシア議会選挙監視団」の派遣や、事実調査団の派遣などの準備作業（preparatory work）などいくつかの活動に対して理事会行政予算枠から支出することを決定したのである。なぜ行政予算が利用されたのか。理事会のメリットとしては、第1に、予算調達が容易になることである。当時は各国拠出金で賄われる運営経費の負担については各加盟国の全会一致による決定が必要であった。さらに、加盟国が拠出金を負担するということになる、どの加盟国がどのような割合で負担するかも決定せねばならず、そのうえ拠出金が支払われるまで時間がかってしまうなど予算制度が直接的に政策の実施を妨げていた<sup>23</sup>。行政予算として分類し決定

することでEU予算という財源を用いることができ、しかも効率良い調達が可能になったのである。第2に、より重要なのが、行政予算枠は欧州議会からの統制を回避することが可能だったからである。というのも、予算機関である理事会と議会の間にはお互いの行政支出を精査しないという「紳士協定」が存在していた。この「紳士協定」は1970年代に両機関間で合意されたと言われるがその存在は明らかではない。けれども、少なくともEU条約発効までは両機関間においてその慣行は遵守されており、相互の統制は放棄されていたのである。このように「行政経費」という枠組みはCFSPを効率的に実施したい理事会にとって非常に都合の良い枠組みであり手段だったのである。

それを可能にした制度的背景としては、第1に、「行政経費」と「運営経費」について明白な定義が無かったことである。たしかに、前者は「諸機関が必要とする」経費であり、後者は「これら諸規定の実施により生ずる」支出であると区別されて規定されていた（EU条約J11条2項）ものの、実際にはそれを明確に線引きすることは困難であった。リスボン条約ではその定義すらされていない。また第2に、理事会はCFSPにおいて独占的な決定権限を持つため、政策的な活動に関しても行政予算から支出すると決定することが可能であったのである。アムステルダム条約で、運営経費もEU予算から支出されるようになった（EU条約28条3項）が、CFSP関連の支出を行政予算から処理するメリットは現在も変わっていない。というのも、「紳士協定」はいまだに廃止されておらず、閣僚理事会は欧州議会による理事会セクション予算の完全な精査をいまだに拒み続けているのである。

欧州議会や欧州会計検査院は理事会の予算処理・会計処理が不明瞭または不適切として指摘し続けてきた。欧州会計検査院の1997年の「意見」および2001年の「特別報告書」はとくにCFSPの運営を主題とするものであった<sup>24</sup>。内容は多岐に渡るが、運営経費／行政経費の問題も双方で採り上げられている。すなわち、CFSPの政策のサブスタンスであるものはEU一般予算を財源とする運営経費にあたるCFSP予算から支出されるはずであり、また、それゆえ執行は欧州委員会が行

うべきであるのに、そのような政策上の経費に当たるとされる支出が理事会の行政経費として支出されているという指摘である。具体的には、前者においては域外派遣に関する事実調査団を含む準備作業（preparatory work）について、後者ではEU 特別代表（EUSR）の関係スタッフの経費についての支出に問題があるとされた。それはCFSPの立法形式である「共同行動」や「共通の立場」を根拠とする活動による支出を行政的であるとみなすのは困難であること、また決定と執行が同一者によって行われているため政治的統制を困難にするという観点から問題であると批判している<sup>25</sup>。

欧州議会は繰り返しCFSPの予算処理問題について繰り返し問題提起し、理事会を批判してきた。例えば、予算責任解除過程において2000年以降はほぼ毎年、「紳士協定」の効力を否定したうえでCFSP 関連支出の透明性向上を求めている。さらに執行責任解除を審議する欧州議会の予算統制委員会では、理事会セクションのCFSPを中心とした財務運営への不満から2009年以降3年連続で理事会の責任解除付与を「延期」するよう提案し、そのうち2回は欧州議会本会議でも「延期」が決議されている。政治的圧力を強めているといえよう。例えば、2007年予算の責任解除過程では、執行解除を延期する理由として、内部監査の実効性に疑問がもたれること、予算外会計が存在すると思われること、「翻訳」支出項目の3分の2を占める約1300万ユーロがCFSP/ESDP項目に移転されたこと、CFSP特別顧問の存在やその報酬についてなどが挙げられている<sup>26</sup>。またそれらの疑問点について、①理事会が欧州議会の公式な議論に参加しない②書面での回答がない③年次活動報告や移転に関する完全なリストなどの根本的な情報を受け取っていない④透明性が欠如していて問題のある措置なのかどうかを見極めることが困難であるため意義のある責任解除プロセスにならないことが責任解除延期の根本原因であると述べている<sup>27</sup>。また、これらの原因となっている「紳士協定」を公式に見直すよう、欧州議会はあらゆる責任解除過程において求めているのである。

要約すると、CFSP 予算の執行は欧州委員会が行うため欧州議会は理事会の責任は問えないうえ

に、理事会の行政予算に対しても上述のように未だ公式の責任解除権限を持たず、精査の手段も非常に弱いままなのである。それゆえにCFSP/CSDPのスタッフ機構がEEASに移転されるにあたり、EEASに対する決算統制権限を持つこと、そしてEEASの「行政予算」に対しても精査・統制が行えるような制度を構築することが欧州議会にとっての主要課題となったのであった。次節では具体的に設立プロセスの経緯をたどり、欧州議会による統制の構造がいかなるものになったかを明らかにする。

### 第3節 EEAS 統制制度の構造と意義

第1節でも述べたように、設立プロセスの直接的な端緒となった2009年後半の理事会議長国スウェーデンによる報告書では、EEASは理事会からも欧州委員会からも分離された「独特な」機関であるとされた。財政制度に関しては、上級代表が認定官になるとの提案以外はEUの一般財政ルールからの隔たりはさほどない。すなわち、EEASとしての新たなセクションが創設され事務経費と人事管理について自律性を持つ、EEAS 予算はHeading V（行政予算）に分類される、通常の予算諸規則が適用される、などである<sup>28</sup>。また、認定官たる上級代表が執行するのは事務経費であると明記されていることから、EEASをあくまで決定準備機関として捉え、予算執行を伴う政策の決定・実施主体と想定していない提案と考えられる。

2010年3月の上級代表アシュトンの提案は大枠で上記議長国報告の内容を引き継いでいるが、しかし、大いに疑問の余地が残されるものであった。まず、上級代表を認定官にする点は同様であるが、その支出権限の範囲についての言及がされていない。つまり、先の議長国報告では上級代表の支出権限は事務経費に限定されていたが、今回の提案では政策的な経費も支出にも及ぶ可能性を持つものであった。決算統制については、条約および財政規則規定にしたがってEEASは予算責任解除プロセスに服するとされた。しかし、前節で見たようにそれらの規定は責任解除の対象を欧州

委員会しか明記しておらず、これではEEASに対して欧州議会の権限が及ぶかどうかは不明確であった。支出権限については、政策的な支出の決定および執行も可能にするEU財務慣行の超越する拡大解釈が可能であったし、他方でその行政経費／運営経費に関わらず欧州議会による財務統制を非常に制約する可能性を持つ内容の提案であったのである。

さて、欧州議会はどのような立場であったのだろうか。上述のアシュトン提案と前後して欧州議会外交委員会が開催され、EEASに関する討議を行った。外交委員会所属のブロック (Elmar Brok) はEEASに関して早くから頻繁に意見を表明してきたが、元ベルギー首相で政体問題委員会所属のフェルホフスタット (Guy Verhofstadt) とともにノン・ペーパーを公表した<sup>29</sup>。制度的位置づけ、欧州委員会との分業、欧州議会への代理、スタッフやシニアクラスのポストの採用など幅広く論点を提起したが、主要な関心は予算権限と政治的アカウントビリティに関してであった<sup>30</sup>。財務については、明確な責任解除権限を完全に確保すること、事務経費と政策経費 (Heading IV) を明確に区別すること、対外関係の支出全般およびEEAS設置計画の費用に関して完全な透明性を確保すること、また年次予算においてCSDPの個々の作戦活動のための予算項目が設定されることなどが主張された。さて、この外交委員会の討議には上級代表アシュトンも出席しており、彼女はEEAS予算の完全な監視を欧州議会に認めることを確約し、さらには理事会と欧州議会がお互いの行政予算を精査しないという「紳士協定」についてもその存在を否定する発言をしている<sup>31</sup>。このような「欧州議会寄り」の発言にもかかわらず、アシュトンの草案には欧州議会の見解は適切に反映されず、むしろ2009年10月の議長国ガイドラインよりも後退すると解釈されたことから、欧州議会は3月のアシュトン提案を即座に拒否したのであった。

この段階ではアシュトン・理事会側と欧州議会との接触は非公式なものでしかなく、調整は進捗していない。アシュトンは2010年1月に草案作成準備のための特別チームを組織したが、それは理事会と欧州委員会からの人員のみで構成されていた<sup>32</sup>。重要争点の一つであった欧州委員会との職

務分担については調整を図る意思が見られる一方で、欧州議会の意見を反映させようとする姿勢の希薄さないしは疎かさが指摘できよう。欧州議会では9名の議員が超党派でグループを結成し、3月までに数回の会合を行い意見調整とインプットの準備を進めた<sup>33</sup>。しかし、先に見たようにアシュトン提案と欧州議会の要求とは大きな隔りがあったのである。

4月、ブロックとフェルホフスタットは3月ノン・ペーパーと構成は同じだが文言の修正・追加を施したアップ・デート版である提案文書を提出した<sup>34</sup>。そこではEEAS予算はセクションⅢすなわち欧州委員会の下にあると述べられ、EEASは財政制度上の独自の機関ではなく欧州委員会の一部であるべきとの立場をより明確にした。3月のアシュトン提案については政治的および予算的アカウントビリティについての言及がなく、「受け入れられない」と言明した (p.6)。さらに5月には、先の両者が3月アシュトン案を修正する形式をとった提案を行った<sup>35</sup>。上級代表が認定官であるが、その権限の範囲を行政経費に限定すると強調したほかは、主な内容はこれまでの主張を引き継いでいる。ここでもEEASが予算の観点からは独自の機関ではなく欧州委員会の一部であるという立場は変わらず、この時点においても欧州議会の最もプライオリティの高い要求であった<sup>36</sup>。この修正案はEPP、S&D、ALDE、緑の党などの主要政党グループで広範な支持を得ている<sup>37</sup>。

しかし、これら一連のブロックとフェルホフスタットの提案および修正は以下の2点につき不十分であったと思われる。まず、欧州委員を兼ねる上級代表を認定官にすることを認めていた点、そしてより重要であるのは責任解除権限についてアシュトン提案を修正していなかった点である。

これらは同時並行して進行していた財政規則改正のプロセスにおいて予算委員会および予算統制委員会で引き続き審議された。両委員会ともブロックとフェルホフスタットの基本的立場つまりEEASの制度上の位置づけについて支持しており、EEASに対する統制の観点からインプットを行った。とくに、4月に開催された予算委員会ではグレッスル (Inge Gräßle) が報告者となり作業文書を提出したが、それは件のアシュトン提案の予算・財政に関するあらゆる条項を削除するよ

う求める厳しいものであった。第2節で述べたように、サンテール委員会の総辞職後は欧州委員は認定官の役割を果たさないことを指摘し、上級代表がEEASの認定官になるという提案を批判した。さらに、欧州委員会による財務規則改正提案において予算責任解除について触れられていないと指摘し、欧州議会の責任解除権限を明白に認める修正を提案している<sup>38</sup>。

さて、欧州議会と理事会の交渉は、多くは4者協議の形式を取った。上級代表アシュトン、理事会議長国、欧州委員会副委員長、そして欧州議会の代表者である<sup>39</sup>。5月10日に開催された4者協議では、欧州議会側は上記修正リストをアシュトン、理事会側に突きつけた。これに対し、アシュトンは欧州議会予算統制委員会に欧州議会がEEASに対する完全な予算責任解除権限を持つとの書簡を送ったとされる<sup>40</sup>。さらに、選挙監視団の派遣計画を協議すること、機密情報を提供する議員の拡大、CFSP ミッションの派遣前に情報提供を行うことなどの重要な譲歩を議会側は引き出している<sup>41</sup>。

6月8日の4者協議では重要な進展が見られた。上級代表が政治的アカウンタビリティに関する宣言とEEAS内部組織の構成について声明を発すること、そしてその内容について合意された。この宣言はCFSP分野における欧州議会の精査の強化を認めるもので、欧州議会に対して上級代表が行う情報提供（EU条約36条）の充実化、機密情報を提供する議員の拡大、選挙監視団の派遣計画を協議すること、CSDPの軍事的ミッションの派遣前に情報提供を行うことなど計10点にのぼる。上述の5月10日の4者協議の内容を一部反映している。

しかし、EEASの基本的位置づけや開発政策、EEASの人員構成など数点についてまだ合意を見ることはできず、議会側はアシュトンに対しこの時点での合意を明白に拒絶した<sup>42</sup>。最後の段階では論点はEEASの基本的地位の問題にほぼ絞られていた<sup>43</sup>。

EEAS設立決定<sup>44</sup>について最終的な合意に達したのは6月21日の4者協議であった<sup>45</sup>。結局のところ欧州議会が固執したEEASは欧州委員会の一部であるべきとの主張は実現せず、独立した機関（institution）としてのEEAS、および同機関のた

めの新たな予算セクション（Section X）が設けられることが決定した。この新たな組織＝新たな予算セクションの設置という点は当初の理事会案と一見何ら変わりはないようである。しかし、前文で運営支出の執行は欧州委員会の役割であると明記されたため、このセクションは明白に行政経費のみの枠組みとすることで合意されたと理解される。EEASが関与する運営経費の執行については、従来と同様に欧州議会は欧州委員会を通じて統制を行うことになる。経費については欧州議会は欧州委員会からEUの対外関係に関するあらゆる支出に関して包括的なたちで報告を受けるとの規定も追加された（EEAS設立決定8条5項）。

それではEEASセクションつまり行政予算に対する統制はどうであろうか。第2節で見たようにこれまでのCFSP財務運営においては行政／運営経費の線引きが困難であり、かつ理事会に対する行政経費の統制が非常に困難であることから、行政経費に対する有効な統制の確保が制度設計の焦点となっていた。EEAS設立決定8条6項では、同機関が条約等に従い責任解除に服することが3月のアシュトン草案と同じ文言で規定されたが、同項では続けてEEASは責任解除プロセス関係組織と完全に協力する関連機関に完全に協力すること、必要であれば更なる情報提供を行い、また関連機関の会合に出席することが規定された。また、前文では上級代表が欧州議会に責任解除に際して「あらゆる必要な支援を提供する」ことも述べられた。さらに、その後採択された改正財政規則<sup>46</sup>において欧州議会がEEASに対する責任解除の権限を完全に持つことが疑いのないよう明記された（147a条）。これは欧州委員会の提案には無いもので、明確に欧州議会のインプットの成果であった<sup>47</sup>。独自の予算セクションを持つ機関はEEASだけではないが、他の機関に対してはこのような規定はなく、欧州議会の関心の高さが読み取れる。

予算執行についてはこれまでの慣行に従い、上級代表自身が認定官であるとのアシュトン提案は却下され、欧州委員会から上級代表に認定官の権限を委譲することになった（EEAS設立決定8条1項）。

EEASの自律性を認めるが予算上は欧州委員会の一部であるべきであるという欧州議会の主張は

形式的には達成されなかったが、EEASに対する完全な決算統制権限を確保した点で実質的にその要求を実現したのであった<sup>48</sup>。

さらに欧州議会はその後の財政規則改正過程においてもそのパワーを強化させる内容を盛り込むことに成功した。主な内容は以下のとおりである。設立決定8条5項に従い、また透明性向上のために、欧州委員会がEPと理事会に作業文書を年次予算原案とともに提出する。この作業文書はあらゆる運営・行政支出をカバーする包括的な内容となる。そこではEU予算から支出されるCFSP・CSDP活動を含むあらゆる行政および運営経費に関するものも含むと特に言及されている<sup>49</sup>。また、EU代表部とEEAS本部の支出を区別したうえで前年のEEAS全体の行政支出を報告すること、および地理的範囲、テーマ別領域、および代表部とミッションごとの内訳を明示した上で運営支出を報告すること、とそれぞれより詳細な内容を示すよう欧州議会は求めた（33条2a項）。代表部のスタッフの詳細な枠組みも予算原案提示の際に提供される。これには地域・国およびミッションごとの内訳を含む（同）。このように人事統制の面も強めているのである。欧州議会ではCFSP予算とりわけ危機管理活動に伴う予算措置が不適切だと指摘が根強かった。予算編成段階においてCFSP予算の総額とともに、主要なCSDP危機管理活動の支出根拠が明らかになるようその細目において識別しうる構成をとることとされた（46条1項5a）。この点は「設立決定」に付属する上級代表宣言（前述）の第10段でも述べられている。

従来はCFSP部分については理事会が欧州議会に対し年次報告を行っていた。しかし、その報告書はCFSP活動の概要を示すものでしかなく精査の役に立たないと欧州議会は繰り返し非難してきた。EU対外政策に対する欧州議会からの精査と監視はこれらの措置により強まることは確実であろう。

## おわりに

EEASが設置されたことでEUの対外政策の実

行はいかなるものになるのであろうか。EEAS設立の本来の目的は、分裂したEU対外政策に一貫性を持たせ、国際政治の舞台でEUの可視性を高めることであった。しかし、欧州議会と理事会との一連の設置交渉においてその点はほとんど顧慮されることはなかった。以上に見てきたように、欧州議会は上級代表のパワーをできるだけ抑制し、また対外政策に対する監視や統制を強化するべく追求したのであった。

これまでの統合の歴史においてEU諸機関相互間の政治闘争における欧州議会の交渉力の最大の源泉は予算権限であった。欧州議会は予算権限を最大限活用し、それを梃子にしてさらに権限を拡大させていった。この度のEEASの設置をめぐる一連のプロセスにおいてもその図式が当てはまるといえる。すなわち、年次予算決定権限および財政・人事規則改正に関する共同決定権限を背景にすることで、自らが決定権限を持たないEEAS設立決定のプロセスをパッケージ化し、発言権を確保することに成功したのである。さらには、EEAS設立決定の財政関連条項について、自らの意思を実質的に貫徹させたのであった。これらは単に欧州議会の権限が拡大したという点のみならず、CFSPを含むEU対外政策における権限拡大という点で画期的である。これは2004年に設置された欧州防衛庁（European Defence Agency）の事例と対照的である。すなわち、同機関は加盟国による拠出金で運営される、つまりEU予算を財源としないため、欧州議会はその設置過程においても日常の運営においても影響力を行使し得ないのである。

このような形でEEASが設置されることで、リスボン条約下でのEU対外政策はいかなるものになるのであろうか。

EEASへの議会統制の強化は、迅速な意思決定や予算執行という意味での効率性を妨げることになるかもしれない。例えば、運営経費部分の上級代表の支出権限は否定され欧州委員会が執行を担うことになるため、決定と執行との間に様々なギャップが生じることは避けられない。また、予算作業文書や各種報告書の提出が義務付けられ事務作業が増大することは効率性を高めることにはならないであろう。

しかし他方で、対外政策とくにCFSP分野に関

する透明性や民主的アカウンタビリティが高まると考えられる。すなわち、欧州議会は EEAS のあらゆる経費について精査することが可能になり、さらに EEAS に対して責任解除権限を持つことが明確になったのである。それにより、CFSP を含む対外政策に対する欧州議会の発言力はさらに高まり、またその分野での EU 諸機関間での政治闘争において、欧州議会のパワーはさらに高まるであろう。

しかし、それらは CFSP 意思決定段階において欧州議会の直接的なインプットや影響力の行使を可能にするものではない。CFSP の意思決定を行う理事会に対しての関係は変更されないのである。

とはいえ、EEAS そして対外政策をリードする上級代表に対してより強く直接的な政治的圧力を与えることが可能となる。繰り返しになるが、欧州議会は責任解除付与権限という政治的手段を獲得したのである。対外政策に関連するあらゆる財務運営に対する要求は確実に高まり、欧州議会と理事会の衝突は今後も繰り返されるであろう。例えば、リスボン条約第 41 条 3 項の「立ち上げ基金」の管理については欧州議会による精査がなされる可能性が高まる。また、軍事的危機管理活動の財務制度（いわゆる ATHENA メカニズム）は現在は全く議会統制が及ばないが、今後の最大争点のひとつとなるであろう。

今後の EEAS の諸活動に対する欧州議会の監視や統制の実行がいかなるものになるのか、ひいては対外政策全般への欧州議会の影響力がいかなるものになるのかが注視され、今後の検討が課題となろう。

#### [注]

- 1 代表的なものとして Nuttall (2005)。マーストリヒト条約以前の EC の対外政策における一貫性の問題に関しては辰巳 (2001) に詳しい。
- 2 リスボン条約ではこれまでの CFSP および対外行動を包括する用語として「対外行動 (external action)」を用いている。本稿では、かつての EC 条約を根拠とする対外行動との混同を避けるため、「(EU) 対外政策」の語を用いる。
- 3 予算権限および一般立法過程における権限拡大の経緯に関しては Corbett *et al.*, (2005), pp. 240-258 をまた、民

主的統制の強化については福田 (1992) 165-248 頁を参照されたい。

- 4 そもそも「アカウンタビリティ」とは行政の予算に関する責任のことであった。加藤 (1985) 95 頁。
- 5 理事会 9965/05
- 6 理事会 14930/09
- 7 Nuttall, *op. cit.* また、近年の例として 2005 年には西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) への支援をめぐって欧州委員会が理事会を欧州司法裁判所に提訴した事件 (C-91/05) も挙げられる。
- 8 対外活動のための政策手段 (instruments) とくに開発援助政策に関する EEAS と欧州委員会の分業が主要なテーマであった。Euoberver, 25 March 2010.
- 9 理事会 8029/10
- 10 理事会 14930/09, *op. cit.*
- 11 遅くとも 2010 年 1 月の時点でその立場を固めていた。Agence Europe, 12 January 2010.
- 12 Avery (2008), p40.
- 13 財政規則改正案は 3 月に提出されたのに対し (COM (2010) 85 final)、人事規則改正案は手続き上の理由から公式に提案されたのは 6 月上旬となった (COM (2010) 309 final)。これも交渉を遅らせた一因となったが、実際には欧州議会と理事会の協議はそれまでに開始されていたと考えられる (詳細は第 3 節で述べる)。
- 14 理事会 9965/05, p4.
- 15 欧州議会 P6\_TA (2005) 0205
- 16 欧州議会 P7\_TA (2009) 0057
- 17 理事会 9965/05
- 18 欧州議会 P7\_TA (2009) 0057, point8.
- 19 かつて一般に「中期財政見通し」と呼称されていたもので、いわゆる「ドロール I パッケージ」をその嚆矢とする。シーリングの設定だけでなく、予算編成を円滑化させるための手続きの細目事項についての EU 主要機構間の合意でもある。EU の予算政治におけるその意義については、Laffan (1997), Chapter 4. および Lindner (2005) を参照されたい。
- 20 加盟国などとの各種共同出資事業は除く。ただし、実際にはこれが EU 政策予算のかかなりの部分を占めているともいわれる。
- 21 その背景、経緯および政治的意義について、福田 (2000) および (2001) を参照されたい。
- 22 ただし、予算責任解除が拒否されたとしても、直接的に欧州委員会の総辞職をもたらすわけではなく、その帰結は明らかではない。Corbett, *et al.*, *op. cit.*, p. 283.
- 23 例えば、旧ユーゴの内戦に際して理事会は CFSP で活動を行うことを決定したものの、予算となる加盟国の拠出金をめぐって紛糾し、結局その活動が実施できなかった。この経緯は Monar (1997) に詳しい。
- 24 欧州会計検査院 Opinion No. 1/97 および Special Report No. 13/2001
- 25 Special Report No. 13/2001, para. 64.

- 26 欧州議会 P6\_TA (2009) 0273, para. 9.  
 27 *Ibid.*, para. 21.  
 28 理事会 14930/09  
 29 Non-paper EEAS, 18 March 2010. 彼らはそれぞれの常任委員会での報告者であり、またその後欧州議会の代表者となって交渉に当たった。  
 30 *Ibid.*, p. 1. この文書が公表された時点ですでに主要な政党グループの支持が得られていたという。Agence Europe, 23 March 2010.  
 31 Euobserver, 24 March 2010. 同年1月に開かれたアシュトンの上級代表および欧州委員会副委員長就任に際しての欧州議会での公聴会において、ブロックの質問に返答する形で、EEASを「独特な」機関とするものの、予算の観点で完全に欧州議会の統制下におくとの考えを示していた。Agence Europe, 12 January 2010.  
 32 Agence Europe, 30 January 2010.  
 33 Agence Europe, 4 February 2010., Euobserver, 17 March 2010.  
 34 Proposal for the establishment of the EEAS; Draft Working Document, 20 April 2010.  
 35 Draft Working Document, 3 May 2010.  
 36 Agence Europe, 4 May 2010.  
 37 *Ibid.*  
 38 Working Document No. 2 on the Financial Regulation and the European External Action Service. PE440. 132v01-00.  
 39 理事会によると、この4者協議は少なくとも6回は開催されている。理事会 A109/10  
 40 Euobserver, 11 May 2010  
 41 *Ibid.*  
 42 Agence Europe, 10 June 2010  
 43 Agence Europe, 14 June 2010  
 44 OJ L 201, 3 August 2010, pp. 30-40  
 45 理事会 A 109/10 この合意がほぼそのまま EEAS 設立決定として翌月採択された。  
 46 OJ L 311, 26 November 2010, pp. 9-14.  
 47 参考として欧州議会 Working Document, 4 June, PE442. 929v01-00  
 48 交渉終盤の段階では「EEASを欧州委員会の一部に」という主張は次第にレトリックの色合いを濃くしていた。欧州議会側とくに報告者であるフェルホフスタットさえ困難だと認識していた Agence Europe, 8 June 2010.  
 49 欧州議会常設委員会の修正段階では野心的な条項が盛り込まれた(外務委員会)。すなわち、CFSP ミッションのための諸加盟国の経費、軍事活動のための財務制度(いわゆる Athena メカニズム) やリスボン条約(EU条約) 第41条3項に規定される立ち上げ基金に関する経費、そしてEU特別代表やその他の使節等に関する経費を含めたあらゆる行政・運営経費をもその作業文書に含めるよう求めたのである(欧州議会 A7-0263/2010)。Athena メカニズムはESDPの軍事的危機管理活動のための枠組

みで加盟国の拠出金を財源とし、EU一般予算の財政規則は適用されない。EUの軍事的活動の経費については従来からそしてリスボン体制下でも「共同体化」されていない政府間主義的要素の最たる部分のひとつである(武井2006)。また、立ち上げ基金もEU予算ではなく加盟国拠出金を財源としてCSDPの諸活動に用いられることになっている。これらのEU予算から支出されない経費については欧州議会の統制は全く及ばないため、このような形で透明性を高めようと試みたのである。しかしながら、この案は欧州議会本会議段階で削除された。

## 【参考文献】

- Avery, Graham (2008), 'Europe's Future Foreign Service', *The International Spectator*, Vol. 43, No. 1.  
 Corbett, Richard, Francis Jacobs and Michael Shackleton (2005), *The European Parliament*, 6th edition, John Harper Publishing: London.  
 European Communities (2008) *European Union public finance*, 4th ed., Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.  
 Laffan, Brigid (1997) *The Finances of the European Union*, New York: St. Martin's Press.  
 Lindner, Johannes (2005) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London: Routledge.  
 Missiroli, Antonio (2010), 'The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress', *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 4, pp. 427-452.  
 Monar, Jörg (1997) 'The Financial Dimension of the CFSP', in Martin Holland ed. *Common foreign and security policy : the record and reforms*, London : Pinter.  
 Nuttall, Simon (2005), 'Coherence and Consistency' in Christopher Hill and Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.  
 Piris, Jean-Claude, (2010), *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.  
 Vanhoonaeker, Sophie and Natasja Reslow, (2010), 'The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards', *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 1.  
 加藤芳太郎 (1985) 「財務行政」加藤一明ほか著『行政学入門』第2版、有斐閣  
 児玉昌己 (2006) 『欧州議会と欧州統合』成文堂  
 武井信幸 (2006) 「EU危機管理における制度と政策形成」福田耕治編『欧州憲法条約とEU統合の行方』早稲田大学出版部  
 武井信幸 (2009) 「EUの外交安全保障・防衛政策における議会統制」『公益学研究』第9巻第1号  
 辰巳浅嗣 (2001) 『EUの外交・安全保障政策』成文堂

## 武井信幸：EU 対外政策と欧州対外活動庁（EEAS）の設立

- 日野愛郎（2009）「欧州議会の機能と構造」福田耕治編  
「EU・欧州統合研究」成文堂  
福田耕治（1992）『EC 行政構造と政策過程』成文堂  
福田耕治（2000）「欧州委員会の総辞職と欧州議会」『早  
稲田政治経済学雑誌』第 341 号  
福田耕治（2001）「欧州委員会における行政改革」『ワー  
ルドワイドビジネスレビュー』第 2 巻第 2 号  
欧州議会ウェブサイト  
<http://www.europarl.europa.eu/>  
閣僚理事会ウェブサイト  
<http://www.consilium.europa.eu/>

### 武井 信幸（たけい のぶゆき，1978 年生）

所 属 早稲田大学大学院政治学研究科 研究生  
最終学歴 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程 単位取得満期退学  
所属学会 日本 EU 学会，日本国際政治学会，日本公益学会  
研究分野 国際公共政策，EU 研究，国際機構論  
主要著作 「EU 危機管理における制度と政策形成」 福田耕治編『EU 憲法条  
約と EU 統合の行方』（早稲田大学出版部，2006 年），169-202 頁。  
「EU の外交安全保障・防衛政策における議会統制—ESDP 危機管  
理活動におけるアカウンタビリティを中心に—」『公益学研究』  
第 9 巻第 1 号（2009 年），22-31 頁。