

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	(コラム) 筆頭候補者プロセス—EU の制度的環境の一層の政治化に向けて—
他言語論題 Title in other language	Column—The Spitzenkandidaten process: towards a further politicisation of the EU institutional setting
著者／所属 Author(s)	エヴァ＝マリア・ポプチェヴァ (Dr. Eva-Maria Poptcheva) / 欧州議会調査局議員調査サービス部門憲法問題担当政策分析官, (訳) 小林 公夫 (KOBAYASHI Kimio) / 主幹・政治議会調査室、政治議会課長事務取扱
書名 Title of Book	岐路に立つ EU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads)
シリーズ Series	調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	100-102
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EU、欧州委員会委員長、筆頭候補者プロセス
摘要 Abstract	欧州委員会委員長の選出を欧州議会選挙に連動させる筆頭候補者プロセスが、2014 年から実施された。投票率は向上しなかったが、EU の意思決定における欧州議会の権限強化がもたらされた。

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

(コラム) 筆頭候補者プロセス

—EU の制度的環境の一層の政治化に向けて—

欧州議会調査局 議員調査サービス部門
 憲法問題担当政策分析官 博士 エヴァ＝マリア・ポプチュヴァ
 国立国会図書館 調査及び立法考査局
 政治議会調査室 小林 公夫 訳

訳者前注

EUには、政治的最高意思決定機関である欧州理事会（European Council）、行政執行機関に相当する欧州委員会（European Commission）、立法機関に相当する欧州議会（European Parliament）、欧州議会と共同して立法・予算権限を行使する閣僚理事会（Council）等の機関が置かれている。EUの諸機関のうちでその全ての構成員がEU市民の直接選挙によって選出される（民主的正統性を有する）のは、欧州議会だけである。

リスボン条約（2009年12月1日発効）による改正後のEU条約では、欧州委員会の長（欧州委員会委員長）の選任手続が変更され、欧州議会選挙の結果を考慮に入れて欧州理事会が提案する候補者を欧州議会が選出する議院内閣制に類似した仕組みとなった。その結果、欧州政党は、欧州委員会委員長の候補者をあらかじめ選定した上で欧州議会の選挙戦を行うこととなった。このような、欧州政党各党内における欧州委員会委員長候補者の選定に始まり、欧州議会選挙とその結果を考慮した欧州理事会による欧州委員会委員長候補者の決定・提案、欧州議会での選出という、EUの行政執行機関の長選出の一連の政治過程を「筆頭候補者プロセス」と呼んでいる⁽¹⁾。このような仕組みが導入された背景の1つとして、低投票率傾向による欧州議会の民主的正統性の危機が指摘されている。

本稿は、2014年の欧州議会選挙の際に初めて実施された筆頭候補者プロセスの意義等について論じたものである。なお、[]内の記述及び注は、訳者によるものである。

筆頭候補者プロセス（Spitzenkandidaten-process）は、2014年の欧州議会選挙において初めて実施された。この取組は、リスボン条約によりEU条約第17条第7項が改正され、欧州理事会が欧州議会に欧州委員会（EUの執行部）委員長の候補者を提案する際に「欧州議会選挙を考慮に入れ」なければならなくなったことで可能となったものである。改正前は、欧州委員会委員長[の候補者]は、欧州議会の選挙とは無関係に、各国・政府の首脳（欧州理事会）によって選ばれていた。

欧州委員会を欧州議会選挙と関連付けることによって、選挙をより欧州的なものとし（そして単に国内的なトピックについてのものとせず）、かつ、EUの意思決定の民主的正統性を高めるために、欧州議会は、市民が欧州議会選挙における投票を通じてEUの執行部の長の選任に

(1) 狭義には、欧州政党による欧州委員会委員長候補者の選定活動を指すとされる（児玉昌己「2014年欧州議会選挙と Spitzenkandidaten—EU 政治への衝撃—」『海外事情』65巻12号, 2014.12, p.7.）。

直接影響を及ぼすことができるよう、欧州委員会委員長の候補者を指名することを政党に求めた。5つの欧州政党がその「筆頭候補者（ドイツ語で *Spitzenkandidaten*）」を指名し⁽²⁾、欧州議会において十分な多数を確保するために、最も多くの議席を得た政党の候補者が欧州理事会によって欧州委員会委員長の候補者として提案されるべきだと主張した。欧州理事会は、当初、欧州委員会委員長の候補者を提案する自らの権限を引き合いに出して、この取組に反対した。他方、欧州議会は、自分たちはかつては「欧州理事会による欧州委員会」委員長候補者の指名を単に「承認する」にすぎなかったが、今や候補者を「選出する」のであり、このことは欧州議会と欧州委員会との間の政治的つながりを特に重要視するものである、ということに想起していたのであった。欧州政党が欧州議会選挙に向けてその筆頭候補者を指名し、欧州議会において最も多くの議席を得た政党の筆頭候補者が欧州委員会委員長となるプロセスは、このようにして欧州議会選挙と欧州委員会委員長の選出とを結び付けるものであり、このため、筆頭候補者プロセスとして知られている。

筆頭候補者プロセスは2014年に成功裏に実施されたものの、前述したように欧州理事会による抵抗に遭った。実際、筆頭候補者プロセスは、条約において明文で定められているわけではない。しかしながら、欧州理事会が欧州委員会委員長の候補者を提案する際に「欧州議会選挙を考慮に入れる」ことに関する一連の規定、そして欧州議会は欧州委員会委員長を今や単に「承認する」のではなく「選出する」という事実は、この取組に確かな根拠を付与するものである（EU条約第17条第7項）。そうでなければ、欧州議会による欧州委員会委員長の「選出」は、真の实体——欧州理事会による選択の単なる追認に代わる政治的な選択を意味する——を欠いたものになるであろう。しかしながら、2014年の選挙直後に欧州理事会がこのような条約の解釈を受け入れることに抵抗したため、欧州議会は、懸案の選挙制度改革において、欧州政党が筆頭候補者を指名するための「欧州議会選挙前の」12週間という共通期限を「選挙法に」盛り込む形で筆頭候補者プロセスに言及することを提案することとなった⁽³⁾。

筆頭候補者プロセスは、その大なる憲法的潜在力にもかかわらず、幾つかの限界を示した。2014年の筆頭候補者の選挙運動期間中にメディアが比較的大きく取り上げたことで、投票率の更なる低下は防げたかもしれないが、その向上にはつながらなかった。総じて、メディアの影響は、候補者の出身国によって左右された。これに関連して、言語の多様性が真に国境を越えた選挙運動を行う上での制約となることに留意すべきである。

しかしながら、筆頭候補者プロセスは、欧州議会選挙と欧州委員会委員長の選出との間に直接的な政治的つながりを確立するものであり、EU内の機関間の均衡にとって極めて重要である。この、議会とEUの執行部との間の直接的な政治的つながりは、既にEUの意思決定の一

(2) 筆頭候補者を指名したのは、①欧州社会党 (Party of European Socialists: PES)、②欧州自由民主同盟 (Alliance of Liberals and Democrats for Europe: ALDE)、③欧州緑の党 (European Green Party: EGP)、④欧州左翼党 (Party of the European Left: EL) 及び⑤欧州人民党 (European People's Party: EPP) の5党であった。

(3) 提案の内容の詳細については、“European Parliament resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)).” European Parliament website <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0395>> を参照。

層の議会主義化 (parliamentarism) ⁽⁴⁾ をもたらしており、これは、立法過程そのものにとどまらず、EU の立法課題及び政策課題の設定や様々な政策及び立法の結果の評価を含む EU の他の政策サイクルにおいても生じている。これに関連して、欧州議会は、欧州委員会及び欧州理事会と協働して EU の政治的な課題設定を形成するために重要な努力を行ってきており、これについては今では EU 条約第 17 条第 1 項第 7 文に規定されている。欧州議会と欧州委員会との間の新たな政治的つながり——これによって、EU の政治上及び立法上の課題の現出自体がより民主的なものに、また実際、より政治的なものになっている——を通じて、EU の政治上及び立法上の立案に関する欧州議会の発言力は顕著な高まりを見せており、今後も更に高まることが期待されている。欧州議会の 2 大会派——欧州人民党と社会民主進歩同盟 ⁽⁵⁾ ——更には欧州自由民主同盟が加わった大連立も、筆頭候補者プロセスによって形成されたものであり (これらのいずれの会派も欧州委員会委員長を選出するに足りるだけの議席を欧州議会において占めていなかったことによる。)、欧州議会と欧州委員会との間の政治的つながりの創出を増進している。

さらに、EU 全域にわたる筆頭候補者の選挙運動は、真に欧州的なトピックを選挙討論会の中心に据えることによって、また、個人を前面に出した選挙運動を通じてその可視性を増すことによって、欧州議会選挙の「欧州化」に実際に寄与したことが分かった。これらの発展は、まだ初期の段階ではあるものの、筆頭候補者プロセスが欧州の共通の政治空間——そこでは、投票者は、欧州議会選挙に掲げられた様々な政治的選択肢について情報を提供された上での選択を行う——を生み出す一助となる可能性を示すものである。

【参考邦語文献 (注に掲げたものを除く。)]

○児玉昌己「EU ガバナンスの危機と欧州議会の正統性の再構築に向けた動き—2014 年欧州議会選挙に向けた欧州委員会の長の候補者選定の動向—」『久留米大学法学』70 号, 2014.4, pp.214-166

(4) ここでは、欧州議会の権限強化を意味するものと解される (伊藤洋一「EU レベルの「議会主義化」と国内レベルの「脱議会主義化」—ジッケル報告へのコメント—」『グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆 平成 27 年度国際政策セミナー報告書』(調査資料 2016-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2016, pp.59-68. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10159691_po_201608.pdf?contentNo=1#page=64> を参照。)

(5) Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament