

# EUにおける参加民主主義の進展 —EU 市民発案に関する規則—

海外立法情報調査室 矢部 明宏

## 【目次】

はじめに

I 民主主義の諸制度と発案（イニシアティブ）

II EUの民主主義

1 代表民主制

2 参加民主主義の導入

III 欧州委員会による規則の提案から制定まで

IV 規則の概要

おわりに

付図（EU 市民発案の手続）

翻訳：市民発案に関する 2011 年 2 月 16 日の欧州議会  
及び理事会規則（EU）No 211/2011

## はじめに

国民又は住民による発案（イニシアティブ）とは、直接民主主義の制度の一種であり、有権者が法律等の制定・改廃を直接請求する制度とされる<sup>(1)</sup>。欧州連合（以下「EU」という。）では、2009 年 12 月発効したリスボン条約により改定された欧州連合条約に、「参加民主主義」の仕組みが盛り込まれ、その一つに、「市民発案（citizens' initiative）」の制度が規定された。この度、この条約規定を実施するための規則が制定され、2011 年 3 月 11 日に EU 官報で公布

された。本稿は、この規則の紹介を目的とする。

我が国憲法上の直接民主主義の制度として、最高裁判所裁判官の国民審査、地方特別法の制定に関する住民投票、憲法改正に関する国民投票の 3 つがしばしば挙げられる。近年の憲法論議では、直接民主主義の制度、特に、重要な政治的課題についての国民投票制度をよりいっそう導入させるべきかどうか盛んに議論された<sup>(2)</sup>。また、最近では、東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故を契機に、我が国における直接民主主義の強化が改めて議論されている。ここでは、新たな国民投票制度の導入に留まらず、参加民主主義など、直接民主主義に関わる様々な仕組みについて幅広く検討すべきであるとの主張もみられる<sup>(3)</sup>。

この度 EU で制度化された市民発案は、EU という超国家的統治体が民主主義をどのように強化しているかを理解する手がかりになるとともに、今後の我が国の民主主義の在り方を考える上で一つの参考になると思われる。

本稿では、第 I 章で民主主義の諸制度と発案（イニシアティブ）について概観した後、第 II 章で EU の民主主義について、第 III 章で規則の制定過程を、第 IV 章で規則の主な内容を紹介する。規則は、これを訳出し、末尾に付した。

(1) 樋口陽一「直接民主制」大須賀明ほか編『三省堂憲法辞典』三省堂、2001、pp.342-343; 山岡規雄『直接民主制の論点』（調査資料 2004-1-b シリーズ憲法の論点②）国立国会図書館調査及び立法考査局、2004、p.4. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2004/200402.pdf>〉以下、インターネット情報は、すべて 8 月 1 日現在である。

(2) 衆議院及び参議院の憲法調査会の議論については、以下を参照。衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』2005.4、pp.456-462. 〈[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)〉; 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』2005.4、pp.58-59. 〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf>〉

(3) 根本清樹「次世代のために 民主主義を深める新しい道」『朝日新聞』2011.6.5.

## I 民主主義の諸制度と発案(イニシアティブ)

民主主義(デモクラシー)は、政治社会を構成する原理であり、それが制度化された形態は、各国の事情により様々なものがあり得る<sup>(4)</sup>。現在、各国で一般的にみられる民主主義の制度は、代表民主制であり、国民は代表者を選挙し、代表者による議会での審議と多数決によって法律の制定が行われる。代表民主制が各国に広まったのは、近代国家の規模の大きさから、代表を入れないで民主主義を制度化するのが難しいこと、また、近代国家では、政治が専門化し、政治のプロが必要になったことがあるとされる<sup>(5)</sup>。

一方、直接民主制は、国民が法律の制定や政策決定に直接関与する仕組みであるが、現在、純粋な意味での直接民主制を国家レベルで採用している国は存在しない<sup>(6)</sup>。現存する直接民主制は、代表民主制を補完する制度であり、具体的には、レファレンダム(国民投票、住民投票)、イニシアティブ(国民発案、住民発案)、リコール<sup>(7)</sup>の3形態がある。これらのうち、レファレンダムは、法律案等の可否を有権者による投票で決定することをいう。また、イニシアティブ

は、有権者が法律等の制定・改廃を直接請求する制度である。

イニシアティブには、国民投票・住民投票の実施まで要求するものと提案するに留まり投票にかけられないものがある。前者の制度を採用する国の例として、スイス(憲法改正について)、イタリア(法律の廃止について)がある。後者のイニシアティブは、「課題発案(*agenda initiative*)<sup>(8)</sup>」あるいは「国民投票のない間接イニシアティブ<sup>(9)</sup>」などと呼ばれ、今回制度化されたEU市民発案もこの類型に属する。課題発案では、立法を行うか否かの決定は発案の提出先(通常は議会、EU市民発案では欧州委員会)の判断に任せられるため、市民の政治的決定への関与は国民投票を伴うものに比べて限定される。このため、この類型を直接民主制の一種ではなく、「請願」の一種とみる考えもある<sup>(10)</sup>。ただし、課題発案は、一般に、提案の種類、必要な署名数、署名の収集期間等が法令により規律される点で、提出する苦情等の種類等に制限のない請願との区別が可能である。

課題発案は、第1次世界大戦後のヨーロッパで憲法に明記する国が現れ、第2次世界大戦後ラテンアメリカに、1989年以降は、東南アジア、

(4) 「デモクラシー」という言葉は、古代ギリシアの都市国家(ポリス)で生まれ、そこでは、現在の直接民主制に相当する「政治形態」そのものを意味していた。「デモクラシー」が、政治形態に留まらず、政治社会を構成する原理としての意味を獲得したのは、18世紀に至り、アメリカ独立戦争及びフランス革命を経た後であった。元々ヨーロッパでは、中世以来の立憲主義と身分制議会の伝統があったため、それが民主主義の原理と結びつき、イギリスを中心に、議会制民主主義、代表民主制が発展する。また、連邦制をとるアメリカでは、各州において、植民地時代のタウン・ミーティングの伝統を引いた、住民発案・住民投票などの直接民主制が発展した。民主主義の歴史については、福田歓一『近代民主主義とその展望』(岩波新書)岩波書店、1977、pp.21-108参照。

(5) 同上、p.135。

(6) 山岡 前掲注(1)、pp.2-3。

(7) リコールは、一定数の国民(住民)の要求により提起された公務員の解職請求を国民(住民)の投票によって決定する制度であり、法律制定や政策決定に直接関わるものではないため、学説によっては、直接民主制の制度から除外する見解もある。同上、p.3。

(8) Virginia Beramendi et al., *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p.12。

(9) 福井康佐『国民投票制』信山社出版、2007、p.228。

(10) 山岡 前掲注(1)、p.4; 細井優子「ECにおける参加デモクラシーの可能性—従来の政策形成過程への市民関与形態との比較における市民発議の可能性に関する試論—」『日本EU学会年報』27号、2007.8、p.138参照。

表 1 課題発案に関する欧州各国の憲法規定

国名	規定
イタリア	第 71 条第 2 項 国民は、少なくとも 5 万人の選挙権者による条文に起草された草案の提出により、法律を発案することができる。
オーストリア	第 41 条第 2 項 10 万人の投票権者または 3 州の投票権者のそれぞれ 6 分の 1 によってなされた各発議（国民請願）は、審議のために、連邦選挙庁により国民議会に提出されるものとする。…国民請願は、連邦法律によって規律されるべき事項に関するものでなければならず、法律案の形式で提出されなければならない。 第 3 項 国民請願の手続に関する詳細は、連邦法律によって定める。
スペイン	第 87 条第 3 項 議院提出の法律案の提案を求める、国民発案の方法および要件については、組織法でこれを定める。国民発案には、最低 50 万名以上の正式な署名を必要とする。ただし、組織法、税制、国際関係および恩赦権に関するものは、これを認めない。
ポーランド	第 118 条第 2 項 立法発議権はまた、国会への選挙権をもつ少なくとも 10 万名の市民のグループにも属する。この件についての手続は、法律がこれを定める。 第 3 項 提案者は、国会に法律案を提出するさい、その執行の財政的効果を提示する。

（出典）阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集（第 4 版）』有信堂高文社，2009，pp.27, 112, 207, 463 を基に筆者作成（条文は、本稿の表記に合わせ一部修正）

西アフリカ、東欧に広がり、現在では、世界の約 50 か国でこの制度が導入されている<sup>(11)</sup>。EU 加盟国で現在この制度を憲法に明記している国には、オーストリア、イタリア、スペイン、ポーランドなどがある（表 1 参照）。ドイツでは、国レベルの制度はないが、州レベルで採用されている。我が国では、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 12 条第 1 項が地方自治体住民による条例の制定改廃請求権として課題発案の制度を取り入れている。

## II EU の民主主義

### 1 代表民主制

これまで説明した民主主義は、主権国家を前提にするものであった。それでは、超国家的統

治体である EU の民主主義は、主権国家の場合とどのような違いがあるのだろうか。

超国家的統治体とは、複数の国家が共通機関の設立により主権の一部をプールして共同行使する統治の枠組をいう<sup>(12)</sup>。EU は、加盟国首脳と欧州委員会委員長で構成される欧州理事会の政治的指針の下、欧州委員会、欧州議会及び理事会により運営される。これらの機関のうち、欧州委員会は、委員長及び副委員長の 1 人である外交・安全保障上級代表を含め、各加盟国 1 名の委員により構成される（2014 年 11 月 1 日以降は、加盟国数の 3 分の 2 に相当する数の委員で構成）。欧州議会は、加盟国国民により直接選挙される 750 を超えない数（議長を含めると 751）の議員で構成される。理事会は、閣僚レベルの各加盟国政府代表で構成される。EU

(11) Beramendi et al., *op.cit.* (8), pp.85-87. 50 か国は、同文献の付表 (Annex A) 上、国レベルの採用国を集計した数。

(12) 庄治克宏『欧州連合一統治の論理とゆくえー』（岩波新書）岩波書店，2007，p.4. ただし、複雑で多面的な EU の統治体を単一の枠組で説明することは困難とされ、研究者によって見解は様々に異なる。この点については、平島健司「政体の観点から EU を考える—国家を離れて「独特の」政体を語ることは可能か」中村民雄編『EU 研究の新地平—前例なき政体への接近—』ミネルヴァ書房，2005，p.30；浅見政江「EU 統合と民主主義—「やっかいな政体」の「やっかいな民主主義」」田中俊郎・庄司克宏編著『EU 統合の軌跡とベクトル—トランスナショナルな政治社会秩序形成への模索』慶応義塾大学出版会，2006，pp.38-43 参照。

の超国家的統治が行われる主な分野は、市場統合、共通通商政策の分野である。この分野では、欧州委員会がほぼ立法提案権を独占し、理事会と欧州議会が共同して決定し、制定した法令は、各加盟国の法令に優越する。これに対し共通外交・安全保障政策の分野は、政府間主義的であり通常の国際機構の運営方式に近く、理事会が中心となって運営が行われ、決定は理事会の全会一致を原則としている。なお、加盟国の国民は、EU市民権を有し、加盟国の領域内を自由に移動し居住する権利、欧州議会議員の選挙権及び居住する加盟国の地方選挙権などの権利が与えられる。

欧州連合条約 (Treaty on European Union. 以下「TEU」という。)には、EUが、加盟国の共通の原則である、自由、民主主義、人権及び基本的自由の尊重並びに法の支配の原則に基づき設立されることが明記されている(第6条)。また、リスボン条約(2007年12月署名、2009年12月発効)により改正されたTEUでは、第10条に民主主義に関する規定が設けられ、その第1項では、「連合の運営は、代表民主主義に基礎を置く<sup>(13)</sup>」と規定し、第2項では、「市民は、連合レベルでは欧州議会において直接代表される。加盟国は、欧州首脳理事会ではその国家元首又は政府の長により、また理事会では、その各政府により代表され、その政府は国内議会又はその市民に対して民主的に責任を負う」と規定している。この規定は、超国家的統治体であるEUでは、市民と加盟国の双方が代表される必要が

あり、民主的正統性を確保する二元的なシステムを有していることを意味している。純粋な政府間組織である一般の国際機構では、加盟国だけが代表されることと対照的である<sup>(14)</sup>。

しかし、欧州市民を代表する欧州議会は、上述のとおり、主権国家の議会と同じような権限をもたず、また、EUを構成する各加盟国政府に対する各国議会の統制能力もEUに権限が移譲されるに従って低下している。この問題は、民主的正統性の欠如(民主主義の赤字)と言われ、これに対処するため、EUでは、欧州議会の権限の強化、各加盟国議会の関与の強化が行われてきた。独特の統治体であるEUの民主的正統性を主権国家における正統性を測る同じ尺度をもって判断することは適切ではない<sup>(15)</sup>ものの、このような事情に照らすと、EUの代表民主制は不十分なものに留まらざるを得ない。このため、民主的正統性を確保するその他の方法が必要と考えられるようになる<sup>(16)</sup>。

## 2 参加民主主義の導入

### (1) 欧州憲法条約からリスボン条約へ

政治学者の篠原一によれば、グローバリゼーションの進展、エコロジー運動の広がりなど、1970年頃から、世界的に「第二の近代」とも言われる社会構造の変化が生じ<sup>(17)</sup>、この変化を背景にして、新たに、民主主義に関する様々な理論が生まれた。その代表的なものは、アメリカの政治学者であるロバート・ダールによる「参加民主主義(participatory democracy)」とド

(13) 欧州連合条約及び欧州連合の機能に関する条約の訳は、奥脇直也編『国際条約集 2011年版』有斐閣、2011。を参照した。以下、同じ。

(14) 福田耕治「EU・欧州ガバナンスと政策過程の民主化—リスボン条約による機構改革—」福田耕治編著『EU・欧州統合研究—リスボン条約以後の欧州ガバナンス—』成文堂、2009、p.120; 須網隆夫「超国家機関における民主主義—ECにおける「民主主義の赤字」をめぐって—」『法律時報』74巻4号、2002.4、p.33も参照。

(15) 平島 前掲注<sup>(12)</sup>、p.30。

(16) Damian Chalmers et al., *European Union Law: Cases and Materials*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p.132。

(17) 篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』(岩波新書)岩波書店、2004、p.52。

イツの哲学者・社会学者であるユルゲン・ハーバーマスの「討議民主主義 (deliberative democracy)」の理論である<sup>(18)</sup>。前者の理論は、政治的な意思決定への市民の参加を主張し、後者は、参加だけでなく、討議の重要性を主張する。このようにして、各国で導入されている代表民主制に加えて、参加と討議を重要視するもう一つのデモクラシーの回路があらわれ、いまや「ツー・トラック (二回路) 制」<sup>(19)</sup>のデモクラシー論の時代となりつつあるとされる。

リスボン条約により改定された TEU では、参加民主主義について、EU 市民発案を含む次のような規定が設けられた。

#### 第 10 条

3 すべての市民は、連合の民主的運営に参加する権利を有する。決定は、できる限り公開の場で行われ、かつ、できる限り市民に近いところで行われる。

#### 第 11 条

- 1 諸機関は、連合のすべての活動分野において、適当な方法により、市民と代表団体に対して意見表明及び公開の意見交換の機会を与える。
- 2 諸機関は、代表団体及び市民社会との間で公開で透明かつ定期的な対話を維持する。
- 3 欧州委員会は、連合の行動が一貫性を有し、

かつ透明であることを確保するために、関係当事者と広範な協議を行う。

- 4 相当数の加盟国の国民である少なくとも 100 万人の欧州市民は、欧州委員会に対して、委員会の権限の範囲内において、両条約 (TEU 及び欧州連合の機能に関する条約：筆者注) の実施の目的のため連合の法的行為 (legal act) が必要であると市民が考える事項についての適当な提案を提出するように要請する発案を行うことができる。市民発案に必要な手続及び条件は、欧州連合の機能に関する条約第 24 条第 1 項に従って決定する。

参加民主主義に関するこれらの規定は、元々は、2004 年に署名された「欧州憲法条約 (Treaty establishing a Constitution for Europe)」に規定されたものである (欧州憲法条約第 I-45 ~ 47 条)<sup>(20)</sup>。この条約は、中東欧諸国への加盟国拡大を前にして、EU の一層の民主化、TEU 等諸条約の簡素化等を検討するために設置された諮問会議で検討・作成され<sup>(21)</sup>、2004 年 10 月に各加盟国により署名された。しかし、フランスとオランダの国民投票により批准が否決され、発効が不可能となったため、条約策定方針の転換が図られ、欧州憲法条約から「憲法」的な外観を取り去り、従来の TEU と EC 条約の枠組を維持し、それに修正を加える形とした。その

(18) これらの理論については、以下も参照。Theo Schiller, "Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy—some observations," Zoltán Tibor Pállinger et al., eds., *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p.148; 渡辺樹「議会制民主主義と政治参加」『レファレンス』57 巻 5 号, 2007.5, pp.23-42. <[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200705\\_676/067602.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200705_676/067602.pdf)>

(19) 篠原 前掲注(17), p.156.

(20) 欧州憲法条約については、小林勝ほか『欧州憲法条約』御茶の水書房, 2005; 衆議院憲法調査会事務局 (中村民雄執筆・翻訳)『欧州憲法条約—解説及び翻訳— (委託調査報告書)』(衆憲資第 56 号) 2004. <[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)>; 山田邦夫「3 欧州憲法条約—動向と展望—」『拡大 EU—機構・政策・課題— (総合調査報告書)』(調査資料 2006-4) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2007, pp.56-74. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2007/200705/056-074.pdf>>などを参照。

(21) 諮問会議について、安江則子『欧州公共圏—EU デモクラシーの制度デザイン』慶応義塾大学出版会, 2007, pp.237-248; 矢部明宏「欧州連合の憲法事情—欧州の将来と欧州憲法制定論議—」『諸外国の憲法事情 2』(調査資料 2002-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2002, pp.163-164 などを参照。

際、EC条約は「欧州連合の機能に関する条約」(Treaty on Functioning of the European Union. 以下「TFEU」という。)と改称された。この改正条約は、2007年12月、リスボンで署名され、加盟国の批准を経て2009年12月に発効した。欧州憲法条約を検討した諮問会議の検討は、加盟国の代表等の正式メンバー以外に、市民団体を含む様々な団体から広く意見を聴取するというように、検討自体が参加民主主義を体現した方法で行われた。

欧州憲法条約に参加民主主義の規定が盛り込まれた背景には、一つには、先に紹介した参加民主主義に関する議論の高まりがあったと考えられるが、EUの事情として、第1には、EUという統治体の特殊性から、主権国家におけるような伝統的な代表制による正統性は低いものに留まらざるを得ないこと、第2に、先進国に共通の現象として、政党に対する不信感などから欧州議会選挙の棄権率が高く、代表制の危機が唱えられていたことがあったとされる<sup>22)</sup>。市民発案の制度については、欧州憲法条約以前に、アムステルダム条約の交渉過程で、オーストリアとイタリアから提案されたことがあり<sup>23)</sup>、欧州憲法条約では、アムステルダムを拠点としたシンクタンクとドイツのNGOを中心として展開された「欧州レファレンダム・キャンペーン」によって諮問委員会に提出された案が基になったとされる<sup>24)</sup>。

## (2) EU市民発案の特徴

TEU第11条第4項に規定された市民発案は、

表1に掲げる4か国の国民発案と比較すると次のような特徴がある<sup>25)</sup>。

### ① 提出者

4か国の国民発案の提出者は、国民である。EU市民発案の提出者は、EU市民（すなわちEU加盟国の国民）である。

### ② 提出先

4か国の国民発案は、議会に提出される。EU市民発案は、欧州委員会に提出される。これは、EUでは、欧州委員会が立法提案権を独占していることによる。

### ③ 提案の要件

4か国の国民発案は、法律に関する提案であり、法案の形式で提出することが求められる。ポーランドでは、併せて、財政的効果の提示が必要とされる。EU市民発案は、EUの法的行為についての提案である。EUの法的行為には、立法行為（規則、指令、決定）及び非立法行為（規則、指令、決定、勧告、意見）がある。TEU第11条第4項には、提案の形式、添付資料等については明記されていない。

### ④ テーマの限定

国民発案には、テーマから除外される項目が設けられる場合がある。イタリア、オーストリア、ポーランドでは、憲法上、テーマの限定はないが、スペインでは、組織法、税制、国際関係および恩赦権に関するものが除かれる。EU市民発案は、「両条約の実施の目的のため連合の法的行為が必要であると市民が考える事項」に限定される。したがっ

<sup>22)</sup> 安江 同上, p.248. 欧州議会議員選挙の投票率（各加盟国平均）は、次のとおり、回数を重ねる毎に減少している。1979年(61.99%)、1984年(58.98%)、1989年(58.41%)、1994年(56.67%)、1999年(49.51%)、2004年(45.47%)、2009年(43%) “Turnout at the European elections (1979-2009).” 欧州議会ウェブサイト〈<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=211>〉

<sup>23)</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights: Challenges and Achievements in 2010*, 2011, p.136. 〈[http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/annual-report-2011\\_EN.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/annual-report-2011_EN.pdf)〉

<sup>24)</sup> 細井 前掲注<sup>(10)</sup>, p.143.

<sup>25)</sup> Victor Cuesta, “Prospects for Participatory Democracy in the Supranational Constitutionalism of the European Union,” Pállinger et al., eds., *op.cit.* (18), pp.202-204 参照。

て、TEU 及び TFEU の規定に抵触するもの、EU の権限を超える政策をとることを求めるもの、基本的人権を侵害するような内容のものは認められないことになる。

#### ⑤ 必要な署名者・支持者数

提案を行うために必要な署名者又は支持者数を高く設定すると、署名又は支持表明 (statement of support) の収集が困難となるため発案され難くなり、逆に低く設定すると、発案が乱発される可能性が生じるが、その数は、国により様々である。EU 市民発案は、EU 人口約 5 億人の 0.2% である 100 万人とした。

#### ⑥ 署名・支持表明の収集期間

収集期間は、国により様々であり、期限を定めない国もある。オーストリアでは、8 日と非常に短い。EU 市民発案は、条約上では期間が定められていない。

#### ⑦ 一定数以上の署名・支持表明の収集が必要な国・州の数

単一国家では、通常、この数の規定はない。連邦制国家であるオーストリアは、10 万人の有権者又は少なくとも 3 州 (全 9 州の 3 分の 1) の有権者の 6 分の 1 の署名が必要であるとす。EU 市民発案では、「相当数の加盟国」からの収集が必要とされ、その数の具体化は、実施のための規則に委ねられた。

### Ⅲ 欧州委員会による規則の提案から制定まで

TFEU 第 24 条第 1 項は、EU 市民発案に必要な手続及び条件 (市民発案を行う市民が出なければならない加盟国の最少数を含む。) を

通常立法手続により規則 (regulation) による方法で定めなければならないと規定する。規則は、EU の法的行為の一つであり、一般的適用性を有し、すべての部分が拘束力を持ち、かつ、すべての加盟国で直接適用可能であるものをいう (TFEU 第 288 条)。通常立法手続 (リスボン条約発効以前は、「共同決定手続」と称された。) とは、欧州委員会の提案に基づき、規則、指令 (directive) 又は決定 (decision) を欧州議会及び理事会が共同で採択する手続である (TFEU 第 289 条第 1 項、第 294 条)。通常立法手続では、まず、第 1 読会で、欧州議会が法案についての意見 (修正案) としての「立場 (position)」を採択し、理事会がそれに同意すれば法案は成立する。しかし、理事会がそれに同意しない場合、第 2 読会に進み、第 2 読会でも合意できない場合は、調停委員会による調停が行われ、第 3 読会で調停案に合意できない場合は廃案になる。

EU 市民発案に関する規則は、表 2 のような過程を経て第 1 読会で成立し、制定された<sup>26)</sup>。この過程で特に説明しておく必要があるのは、第 1 読会での成立の前に、欧州議会と理事会により修正に関する合意がなされている点である。この合意は、できるだけ早期の、すなわち第 1 読会での法案の可決を促進することを目的として、欧州議会、理事会及び欧州委員会が 1999 年に結んだ協定 (宣言) (2007 年改訂)<sup>27)</sup> に基づく。この協定によれば、第 1 読会の審議を促進するために、欧州議会、理事会及び欧州委員会の 3 者間で適切な接触を行い (第 12 項)、欧州委員会は、欧州議会と理事会の立場を一致させるためにこの接触を促進させる (第 13 項)。

<sup>26)</sup> 制定過程に関する資料は、EU のサイトの PreLex にすべて掲載されている。〈[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=199169](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199169)〉

<sup>27)</sup> “Joint declarations on practical arrangements for the codecision procedure (article 251 of the EC Treaty),” *Official Journal of the European Union*, C145, 30.6.2007, pp.5-9. (以下、EU 官報は「OJ」と略) 〈<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=451348:cs&lang=en&list=451349:cs,451348:cs,451347:cs,&pos=2&page=2&nb=13&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>〉

3者間の非公式協議（“trilogue”と呼ぶ。）で合意が成立した場合、理事会の常駐代表委員会（COREPER）<sup>(28)</sup>の代表者は、合意の内容を委員会の提案の修正の形で欧州議会に書簡で通知する。書簡には、欧州議会の本会議でこれが可決された場合、法文として精査することを条件に、結果を受諾する旨の理事会の意向を示す（第14項）。この協定がなされて以後、第1読会での合意が促進され、2004年7月から2009年6

月までの期間をとってみると、法案の78.3%で合意が成立し<sup>(29)</sup>、審議の促進が可能となった。

#### IV 規則の概要

この章では、規則の条文に沿って、概要を紹介し、理事会と欧州議会の合意が成立した後の2010年12月15日に欧州委員会が公表したEU市民発案に関するQ&A（以下「Q&A」という。）<sup>(30)</sup>

表2 市民発案に関する規則の制定過程

年月日	制定経過
2009.5.7	欧州議会がEU市民発案のガイドラインについての決議を行い、欧州委員会に対して、リスボン条約発効後速やかに規則の提案を行うことを要請
11.11 ~ 2010.131	欧州委員会が緑書（green paper）によりEU市民発案に関する意見を募集
3.31	寄せられた意見を参考にして、欧州委員会が規則案を作成し、欧州議会及び理事会に送付 <sup>(注1)</sup>
4.21	欧州データ保護管理局（European Data Protection Supervisor） <sup>(注2)</sup> が意見を提出
4.26	理事会（総務理事会）が常駐代表委員会に規則案の検討を要請
6.10	地域評議会（Committee of the Regions） <sup>(注3)</sup> が意見を提出
6.14	理事会（総務理事会）が議長国（presidency）に欧州議会の第1読会において規則の採択ができるよう欧州議会との協議を開始することを要請
7.14	経済社会評議会（Economic and Social Committee） <sup>(注4)</sup> が意見を提出
11.30	理事会と欧州議会の修正についての合意が成立
12.14	理事会（総務理事会）が合意を承認
12.15	欧州議会が立場（position）を採択
2011.2.14	理事会が採択
2.16	署名
3.11	公布
2012.4.1	適用開始

(注1) 植月献二「【EU】欧州市民が直接立法に関与できる制度」『外国の立法』No.243-2, 2010.5, p.25. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02430212.pdf> 参照。

(注2) EU市民の個人データを保護するために、ブリュッセルに設置された機関。佐藤幸男監修・高橋和ほか著『拡大EU辞典』小学館, 2006, p.163.

(注3) 地域及び地方自治体の代表で構成され、EUの諮問機関の一つ（TFEU第300条第3項参照）。

(注4) 経営者団体、労働団体等で構成され、EUの諮問機関の一つ（TFEU第300条第2項参照）。

(出典) PreLexを参考に筆者作成

(28) 加盟国の常駐代表からなる委員会で、理事会の作業の準備及び理事会から委任された任務の遂行に責任を負う（TFEU第240条参照）。

(29) Chalmers et al., *op.cit.* (16), p.108.



を参考に、規定の趣旨・目的、制定過程についての説明を加える。なお、ここでは、欧州議会の決議（2009.5.7）を「決議」、欧州委員会の緑書（2009.11.11）を「緑書」、欧州委員会の規則案（2010.3.31）を「規則案」、欧州議会と理事会の合意（2010.11.30）を「合意」と略記する。なお、手続の全体については、文末の付図（EU 市民発案の手続）を参照されたい。

### 第1条（目的）

規則制定の目的を TEU 第 11 条及び TFEU 第 24 条の規定を実施するための規則を定めることと規定する。

### 第2条（用語の定義）

「市民発案」（第 1 項）、市民発案への「署名者 (signatories)」（第 2 項）及び市民発案の「組織者 (organisers)」（第 3 項）の定義について規定する。「市民発案」の定義は、ほぼ TEU 第 11 条第 4 項に沿っている。同項に規定する加盟国の「相当数」は、加盟国の 4 分の 1 とすることが定められた（経緯については、第 7 条第 1 項参照）。

制定過程において、第 3 項の「組織者」の定義は、「規則案」では、市民発案の準備と提出に責任をもつ自然人又は組織 (organisation) としていたが、市民発案の濫用を防止するため市民委員会 (citizen's committee) を結成することを欧州議会が提案したため、「合意」では、市民委員会を結成する自然人をいうものと整理された。

### 第3条（組織者及び署名者の要件）

組織者は、欧州市民でかつ欧州議会の投票権を有する年齢にあり（第 1 項）、7 か国以上の

住民 7 名以上からなる市民委員会を結成しなければならない（第 2 項）。署名者は、欧州市民でかつ欧州議会の投票権を有する年齢にあることを要件とする（第 4 項）。欧州議会議員の選挙権年齢は、各加盟国が定めており、現在、オーストリア（16 歳）のほかはすべて 18 歳である。

### 第4条（提案された市民発案の登録）

署名者から支持表明を集めることを開始することに先だて、組織者は、欧州委員会に対しその提案する市民発案を登録し、付属書 II に規定する情報を提供する。情報は、欧州委員会により提供されるオンライン登録簿に公式言語の 1 国語で提供しなければならない。組織者は、登録完了後、市民発案を他の公式言語で提供することができる（第 1 項）。付属書 II に規定する情報とは、市民発案の題名、件名、欧州委員会の行動が必要な提案の目的、条約の関係条文、市民委員会のメンバーの氏名等及び資金・援助提供元である。なお、法案を含むその他の情報を提供することもできる。これらの情報を受理してから 2 か月以内に、欧州委員会は、一定の条件を満たした場合は、提案された市民発案に番号を付して登録し（第 2 項）、条件を満たさない場合は、登録を拒否する（第 3 項）。登録された市民発案は、登録簿で公開する（第 4 項）。組織者は、支持表明を加盟国の当局の検証を受けるため提出するまではいつでも、提案を取り下げることができる（第 5 項）。

制定過程において、第 2 項について「規則案」では、市民発案を登録する条件として、制定後の第 4 条第 2 項(c) (d)に相当する条件のみ挙げ、欧州委員会の権限の範囲内かどうかは条件として挙げていなかった。一方、「規則案」の第 8 条では、組織者が登録後に 3 か国以上から 30

(30) “European Citizens’ Initiative,” *Press releases RAPID*, Memo/10/683. <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/683&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=ja>>

万人の署名を集めた段階で、欧州委員会に発案の受理可能性（admissibility）の決定を求めることとし、委員会が受理する条件として、EUの法的行為が条約の実施事項に関すること、欧州委員会の提案権限の範囲内にあることを挙げていた。このような方法をとったのは、相当数の支持を集めた後に受理可能性審査をすることで、組織者が真に発案を行う意思があるかを確認し、発案が濫用されるのを防ぐためであった。しかし、欧州議会が、濫用防止のために市民委員会を結成することを提案したため、「合意」では、「規則案」第8条を削除し、欧州委員会の権限の範囲内にあるかどうかは登録時の条件とし、登録と発案の受理可能性審査を一本化したものである。

#### 第5条（支持表明の収集のための手続及び条件）

組織者は、付属書Ⅲの様式に従って、署名者から支持表明を収集する責任を有する（第1項）。紙の形態又は電子形態で支持表明を集めることができる。高度電子署名（advanced electronic signature）<sup>(31)</sup>を用いて電子的に署名された支持表明は、紙の支持表明と同様に扱う（第2項）。すべての支持表明は、提案された市民発案の登録日後、12月を超えない期間内に集めなければならない（第5項）。

制定過程において、「合意」では、電子署名に関する規定（第2項第2文）を加えることとした。

#### 第6条（オンライン収集システム）

支持表明をオンラインで収集する場合には、収集したデータは、1加盟国の領域内で蓄積す

る。オンライン収集システムは、データを蓄積する加盟国において認証される。組織者は、一つのオンライン収集システムを利用できる（第1項）。支持表明の収集に先だって、組織者は、関係加盟国の管轄官庁にオンライン収集システムの認証を要請し（第2項）、1か月以内に、管轄官庁は証明書を発行する（第3項）。オンライン収集システムは、十分なセキュリティー及び技術的機能を有しなければならない（第4項）。2012年までに、欧州委員会は、第20条第2項の手続に従って、セキュリティー確保のための技術的仕様を定める（第5項）。

#### 第7条（加盟国ごとの最少署名者数）

市民発案がEUの広範な利益を代表するものであることを確実にするための規定である。

まず、市民発案の署名者は、加盟国の4分の1以上の国（現時点では7国以上）から出なければならない（第1項）（第2条参照）。少なくとも加盟国の4分の1において、署名者は、市民発案の登録の時に、付属書Ⅰに規定するEU市民の最少数以上でなければならない。この最少数は、各加盟国の欧州議会議員の定数に750を乗じた数と一致する（第2項）。最少数に達しない国で収集された署名は、署名の総数には算入される（Q&A II 15）。欧州議会の議席数の変更に応じて、欧州委員会が委任された法行為（delegated act）により付属書Ⅰを調整する（第3項）<sup>(32)</sup>。

制定過程において、TEU第11条第4項の規定する加盟国の「相当数」の具体化について、「決議」は、加盟国の4分の1、「規則案」は、3分の1としたが、「合意」で4分の1となったも

(31) 電子署名とは、他の電子データに付され、認証方法として使用される電子データをいう。高度電子署名とは、電子署名のうち一定の要件（特定の署名者にもみ対応しており、当該署名者の認識が可能で、当該署名者のみが維持できる方法を用いて作成されること等）を満たすものをいう。電子署名に関する共同体の枠組に関する1999年12月13日の欧州議会及び理事会指令1999/93/EC第2条（定義）参照。

(32) 制度の詳細は、本号掲載の植月献二「リスボン条約後のコミットロジー—欧州委員会の実施権限行使を統制する仕組み—」本誌, pp.3-28 参照。

のである。第2項について、TEU 第11条第4項の規定する最少署名数100万人の根拠は、EU人口の0.2%であった。「緑書」は、この根拠に基づき、各加盟国の人口の0.2%を最少数とする案を示した。これに対して、寄せられた意見の多くは、この基準が高すぎるとし、また、大国と小国を比較した場合、同一の率にすると署名収集の負担の不平等が生じることを指摘する意見があった。このため、「規則案」では、欧州議会の各加盟国の議員定数に一定の倍数を掛けることにより最少数を算出する方式とした。現在の欧州議会の総議員数は、736であり、各加盟国の議員数（表3参照）は、リスボン条約により改正される前のEC条約第190条に規定されたものである<sup>33</sup>。この条約での配分方式

は、完全な人口比ではなく、人口の多い国より少ない国の方が議員の割合が高くなるように調整されている。このため、欧州議会の議席数に連動する最少署名者数は、人口の一律0.2%とするより、大国については少なく、小国では多くなることになった。

#### 第8条(支持表明の加盟国による検証及び証明)

組織者は、署名者からの必要な支持表明を収集した後、署名者が住所若しくは国籍を有する加盟国又は支持表明に表示される個人識別番号若しくは個人識別文書を発行する加盟国の管轄官庁に支持表明を紙又は電子形態で提出する(第1項)。管轄官庁は、申請の受理から3か月以内に支持表明を検証し、証明書を組織者に交

表3 各加盟国の欧州議会の議員数と最少署名者数

国名	欧州議会議員数	最少署名者数	国名	欧州議会議員数	最少署名者数
ベルギー	22	16,500	ルクセンブルク	6	4,500
ブルガリア	17	12,750	ハンガリー	33	16,500
チェコ	22	16,500	マルタ	5	3,750
デンマーク	13	9,750	オランダ	25	18,750
ドイツ	99	74,250	オーストリア	17	12,750
エストニア	6	4,500	ポーランド	50	37,500
アイルランド	12	9,000	ポルトガル	22	16,500
ギリシア	22	16,500	ルーマニア	33	24,750
スペイン	50	37,500	スロベニア	7	5,250
フランス	72	54,000	スロバキア	13	9,750
イタリア	72	54,000	フィンランド	13	9,750
キプロス	6	4,500	スウェーデン	18	13,500
ラトビア	8	6,000	イギリス	72	54,000
リトアニア	12	9,000			

(出典) 規則の付属書 I 及び EC 条約第 190 条 (改正前) を基に筆者作成

<sup>33</sup> 直近の選挙である 2009 年の選挙は、この議席配分に基づき行われた。リスボン条約により改定された TEU 第 14 条は、総議席数を 750 を超えない数とし、通減的比例方式に基づき、加盟国の最低議席数は 6、最大議席数を 96 とすることを規定している。今後の選挙は、この規定に基づき決定される議席配分が適用される。議席配分の変更があった場合は、規則第 7 条第 3 項に従って、付属書 I の改正が行われる。

付する（第2項）。

#### 第9条（市民発案の欧州委員会への提出）

証明書を得た後、組織者は、市民発案への支援及び資金提供に関する情報を付して、市民発案を欧州委員会に提出する。

#### 第10条（欧州委員会による市民発案の検査の 手続）

欧州委員会は、市民発案を受領した場合は、遅滞なく登録簿で公開し、組織者に説明させ、3か月以内に、当該市民発案に基づき行動するか否かの結論、行動する場合は当該行動及び当該行動を行い又は行わない理由をコミュニケーション（政策文書）で公表する（第1項）。この欧州委員会による決定には不服申立てができない。一方、第4条第3項に規定するとおり、登録が欧州委員会から拒否された場合は、不服申立てが可能である（Q&A II 25）。

制定過程において、「規則案」は、欧州委員会が結論を出す期間を4か月としていたが、「合意」で、3か月に短縮された。また、「合意」で、組織者からの説明聴取の規定を加えることとなった。

#### 第11条（公聴会）

組織者には、公聴会で市民発案を説明する機会が与えられる。適当な場合には、欧州議会で公聴会が開かれる。

制定過程において、「合意」で加えられることになった規定である。

#### 第12条（個人データの保護）

個人データを処理する場合には、市民発案の

組織者及び加盟国の権限ある当局は、「個人データの処理に関する個人の保護及び個人データの自由な移動に関する1995年10月24日の欧州議会及び理事会指令95/46/EC<sup>34)</sup>」及び当該指令を実施する国内法規を遵守しなければならない（第1項）。組織者及び権限ある当局は、この指令上のデータ管理者として、個人データを適切に管理し、それぞれ定められた時までには破棄する（第3項～第5項）。組織者は、個人データを保護するための技術的及び組織的手段をとる（第6項）。

#### 第13条、第14条（組織者の責任、刑罰）

組織者は、準拠する国内法に従って、損害に対する責任を負う（第13条）。加盟国は、組織者が確実にこの規則の違反について適当な刑に処せられるようにする（第14条第1項）。

#### 第15条（加盟国の管轄官庁）

加盟国は、オンライン収集システムの証明書を発行する責任を有する管轄官庁を指定する（第1項）。各加盟国は、支持表明の検証の過程を調整し、同条で規定する証明書を交付することに責任を有する一の管轄官庁を指定する（第2項）。

#### 第16条～第19条（付属書の改正、委任された 法行為）

欧州委員会は、委任された法行為の方法により、付属書の改正を採択することができる（第16条）。採択する権限は、期限を定めず、欧州委員会に与えられる（第17条）。

<sup>34)</sup> “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data,” *OJ*, L 281, 23.11.1995, pp.31-50. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995L0046:20031120:EN:PDF>)

## 第20条（委員会）

第1項で、第6条第5項のセキュリティー確保の技術的仕様を定めるため、欧州委員会がそのための委員会（committee）により補佐されることを定める。これは、いわゆるコミトロジー制度が適用されることを意味する。第2項は、旧コミトロジー制度のうち、「規制手続」が適用されることを規定する<sup>(35)</sup>。

## 第22条（規則の再検討）

欧州委員会は、定期的に、規則の適用について欧州議会及び理事会に報告書を提出する。

## 第23条（施行及び適用）

この規則は、2012年4月1日から適用される。この規則が適用されるまでの間に、各加盟国は支持表明の検証を行うための規定、組織者を処罰するための規定等を定める必要がある（Q&A II 27）。

## おわりに

このように独特の統治体であるEUは、民主主義の原理をEUにおいても確実にするために、

代表民主制を基本としつつ、それを補うものとして、参加民主主義の仕組みを取り入れた。その一つが市民発案の制度であった。国民投票を伴わない発案（イニシアティブ）の制度が直接民主制の中に含まれるかは議論のあるところである。しかし、民主主義の原理をどのように制度化するかは、その国の状況によって様々に異なることを前提にすれば、このEUの試みも、民主主義の向上のためのEUの特殊性を反映した工夫の結果といえよう。工夫という点についていえば、制定過程において、市民が利用しやすい制度を目指す欧州議会と濫用を防ぎ統制された制度を目指す欧州委員会・理事会との調整を経て制度化がなされ、結果的に、かなりユーザーフレンドリーな制度が実現したと思われる。情報化の進展に合わせて、オンラインによる支持表明の収集を可能とし、個人情報の保護にも配慮された。今後は、適用開始までの間に各加盟国において、支持表明の検証のための法規整備等が行われる。今の段階でこの新しい仕組みの及ぼす効果を測ることは時期尚早である<sup>(36)</sup>と思われるが、2012年4月以降、この制度が活用され、EUの民主主義がさらに発展することが注目される。

（やべ あきひろ）

(35) 植月 前掲注(32)参照。

(36) European Union Agency for Fundamental Rights, *op.cit.* (23), p.137.

付図 (EU 市民発案の手続)

A 組織者	B 欧州委員会	C 各加盟国
市民委員会の結成(3(2))		
登録のための情報の提供(4(1))		
	↓ 2月以内	
	← 登録、完了通知(4(2))	
オンライン収集システムの認証請求(6(2)) (オンラインで収集する場合)		
		↓ 1月以内
		← オンライン収集システムの証明書発行(6(3))
支持表明の収集(5)		
↓ 登録から12月以内		
支持表明の提出(8(1))		← 受理、検証(8(2))
		↓ 3月以内
		← 証明書の発行(8(2))
市民発案の提出(9)	← 受領	支持表明とその複製物の破棄(12(4))
支持表明とその複製物の破棄(12(3))	公開、説明聴取(10(1))、 公聴会開催(11)	
	↓ 受領から3月以内	
	← 法的・政策的結論、行為を行う場合はその内容、行為を行う又は行わない理由を通知、公表(10(1,2))	

(注) ( )内の数字は、規則の条項番号  
(出典) 規則の条文を参考に筆者作成

# 市民発案に関する 2011 年 2 月 16 日の欧州議会 及び理事会規則 (EU) No 211/2011

Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of  
16 February 2011 on the citizens' initiative

海外立法情報調査室 矢部 明宏訳

欧州議会及び理事会は、欧州連合の機能に関する条約、特に同条約第 24 条第 1 項にかんがみ、… (中略) …この規則を採択した。<sup>(1)</sup>

## 第 1 条 目的

この規則は、欧州連合条約第 11 条及び欧州連合の機能に関する条約第 24 条の規定するところに従って、市民発案に必要な手続及び条件を定める。

## 第 2 条 定義

この規則において、次の定義を適用する。

1. 「市民発案」とは、この規則に従って欧州委員会に提出される発案であって、諸条約を実施するために連合の法的行為が必要であると市民が考える事項について、すべての加盟国の 4 分の 1 以上の国から 100 万人以上の適格な署名者による支持を受けて、欧州委員会に対して、その権限の範囲内において、適切な提案を提出することを要請するものをいう。
2. 「署名者」とは、発案の支持表明 (statement of support) の書式に記入することにより当該市民発案を支持した連合の市民をいう。
3. 「組織者」とは、市民発案の準備及び欧州委員会への提出に責任を有する市民委員会 (citizens' committee) を結成する自然人をいう。

## 第 3 条 組織者及び署名者の要件

1. 組織者は、連合の市民で、かつ、欧州議会の選挙における投票権を有する年齢になければならない。
2. 組織者は、7 か国以上の異なる加盟国の住民である 7 名以上の市民委員会を結成しなければならない。

組織者は、代表 1 名及び代理 1 名 (以下「連絡担当者」という。) を指名し、これらの者は、手続が行われる間、市民委員会と欧州連合の諸機関との間を連絡しなければならない。市民委員会のために発言し、及び行為することが委任されなければならない。

欧州議会議員である組織者は、市民委員会を結成するために必要な最少人数を得る目的で算入してはならない。

第 4 条に従って提案された市民発案を登録するために、欧州委員会は、この条第 1 項及びこの項に規定する要件を遵守するために必要な市民委員会の 7 名の構成員に関する情報のみを考慮しなければならない。

3. 欧州委員会は、組織者に対し、第 1 項及び第 2 項に規定する要件が満たされたことの適当な証明を要求することができる。
4. 提案された市民発案を支持する資格を有する署名者は、連合の市民であり、かつ、欧州議会の選挙における投票権を有する年齢になければならない。

(1) この翻訳は、次の 2011 年 3 月 11 日の EU 官報に掲載された条文を用い、前文及び付属書は翻訳対象から外した。Official Journal of the European Union, L 65, 11.3.2011, pp.1-22. (以下、EU 官報は、「OJ」と略) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>) インターネット情報は、すべて 2011 年 8 月 1 日現在である。注は、すべて訳者によるものである。

#### 第4条 提案された市民発案の登録

1. 署名者から市民発案のための支持表明の収集を開始することに先立ち、組織者は、付属書Ⅱに規定する情報、特に、提案された市民発案の主題及び目的についての情報を提供して、欧州委員会に登録しなければならない。

当該情報は、欧州委員会がその目的のために供するオンライン登録簿（以下「登録簿」という。）に連合の公式言語の一つで提供しなければならない。

組織者は、登録簿のために、及び自己のウェブサイトの適当な場所で、提案された市民発案のための支援及び資金源についての定期的に更新された情報を提供しなければならない。

第2項に従って登録が完了した後、組織者は、登録簿に追加するため、提案された市民発案を連合のその他公式言語で提供することができる。提案された市民発案のその他公式言語への翻訳は、組織者の責任で行わなければならない。

欧州委員会は、情報及び援助を提供する連絡部署（a point of contact）を設置しなければならない。

2. 付属書Ⅱに規定する情報の受理から2か月以内に、欧州委員会は、次の条件が満たされる場合は、提案された市民発案に固有の番号を付して登録し、組織者に登録証を送付しなければならない。

(a) 第3条第2項の規定に従って、市民委員会が結成され、連絡担当者が指名されたこと。

(b) 提案された市民発案が、明らかに、諸条約を実施する目的で連合の法的行為の提案を提出する欧州委員会の権限の範囲外にな

いこと。

(c) 提案された市民発案が、明らかに、他人を侮辱するもの（abusive）、くだらないもの（frivolous）又はいやがらせ的なもの（vexatious）ではないこと。

(d) 提案された市民発案が、明らかに、欧州連合条約第2条に規定する連合の価値<sup>(2)</sup>に反しないこと。

3. 第2項に規定する条件を満たさない場合は、欧州委員会は、登録を拒否しなければならない。

提案された市民発案を欧州委員会が拒否する場合は、欧州委員会は、組織者に対して、拒否の理由並びにすべての可能な司法手続による及び司法手続によらない救済方法を通知しなければならない。

4. 提案され登録が完了した市民発案は、登録簿で公開しなければならない。規則（EC）45/2001号<sup>(3)</sup>に基づく権利を妨げることなく、データの対象者は、提案された市民発案の登録日から2か年の期間経過後は、登録簿から自分の個人データの削除を求める権利を有する。

5. 第8条に従う支持表明の提出まではいつでも、組織者は、提案され登録が完了した市民発案を取り下げることができる。この場合は、その旨の表示を登録簿に挿入しなければならない。

#### 第5条 支持表明の収集のための手続及び条件

1. 組織者は、第4条の規定に従って登録が完了した市民発案への署名者から支持表明を収集する責任を有する。

付属書Ⅲに規定された様式（model）に合致し、かつ、当該市民発案の登録簿に含まれ

(2) 人間の尊厳、自由、民主主義、平等及び法の支配の尊重並びに少数者に属する人々の権利を含む人権の尊重

(3) 「共同体の諸機関による個人データの処理における個人の保護に関する2000年12月18日の欧州議会及び理事会規則（EC）45/2001」“Regulation（EC）No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data,” *OJ*, L 8, 12.1.2001, pp.1-22. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0045:20010201:EN:PDF>>



る言語の版の一つの中の書式 (form) のみを支持表明の収集のために使用することができる。組織者は、署名者からの支持表明の収集を開始する前に、付属書Ⅲに指定されているとおり、書式に記入しなければならない。書式に記載された情報は、登録簿に含まれる情報に対応しなければならない。

2. 組織者は、紙の形態又は電子形態で支持表明を収集することができる。支持表明をオンラインで収集する場合は、第 6 条の規定を適用しなければならない。

この規則において、高度電子署名 (advanced electronic signature) を用いて電子的に署名された支持表明は、電子署名に関する共同体の枠組に関する 1999 年 12 月 13 日の欧州議会及び理事会指令 1999/93/EC<sup>(4)</sup> の意味の範囲で、紙の形態の支持表明と同様に扱わなければならない。

3. 署名者は、組織者が用意した支持表明の書式に記入しなければならない。署名者は、付属書Ⅲに規定されているとおり、加盟国による検証の目的のため要求される個人データのみを表示しなければならない。

署名者は、提案された当該市民発案を 1 回に限り支持することができる。

4. 加盟国は、付属書Ⅲに規定する情報に変更があれば、欧州委員会に通知しなければならない。これらの変更を考慮して、欧州委員会は、第 17 条の規定に従い、第 18 条及び第 19 条の条件を遵守して、委任された法行為の方法により、付属書Ⅲに対する修正を採択することができる。
5. すべての支持表明は、提案された市民発案の登録日後 12 か月を超えない期間内に収集しなければならない。

当該期間末に、登録簿には、当該期間が経過したこと、及び該当する場合は、必要な支持表明の数が集まらなかったことを表示しなければならない。

## 第 6 条 オンライン収集システム

1. 支持表明をオンラインで集める場合は、オンライン収集システムを通じて得たデータは、1 加盟国の領域内において蓄積しなければならない。

オンライン収集システムは、当該システムを通じて収集されるデータが蓄積された加盟国において、第 3 項の規定に従って証明されなければならない。組織者は、複数又はすべての加盟国において支持表明を集めることを目的として、一つのオンライン収集システムを利用することができる。

支持表明の書式の様式は、オンライン収集の目的で修正することができる。

2. 組織者は、支持表明の収集に使用されるオンライン収集システムが確実に第 4 項に従うようにしなければならない。

支持表明の収集を開始する前に、組織者は、関係加盟国の管轄官庁 (competent authority) に対し、その目的のために使用されるオンライン収集システムが第 4 項の規定に従っていることを証明することを要請しなければならない。

組織者は、第 3 項に掲げる証明書を得た後に、オンライン収集システムを通じた支持表明の収集を開始することができる。組織者は、オンライン収集システムのために使用するウェブサイトで証明書の写しを一般に公開しなければならない。

2012 年 1 月 1 日までに欧州委員会は、オン

(4) "Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures," *OJ*, L 13, 19.1.2000, pp.12-20. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999L0093:20081211:EN:PDF>>

ライン収集システムに関するこの規則の規定を遵守するために必要な技術及びセキュリティーの機能を組み込んだオープンソースソフトウェアを作成し維持しなければならない。当該ソフトウェアは、無料で利用可能なものとしなければならない。

3. オンライン収集システムが第4項の規定に適合している場合は、関係管轄官庁は、1か月以内に、付属書Ⅳに規定する様式に従って、その旨の証明書を発行しなければならない。加盟国は、他の加盟国の管轄官庁が発行した証明書を承認しなければならない。
4. オンライン収集システムは、次の事項を確保するため、十分なセキュリティー及び技術的機能を有しなければならない。
  - (a) 自然人のみがオンラインで支持表明の書式を提出できること。
  - (b) オンラインで提供されるデータを、特に、表示された市民発案を支持する目的以外の目的で修正し使用できないことを確保し、かつ、事故による破壊若しくは違法な破壊又は事故による喪失、改変又は権限のない公開若しくはアクセスから個人データを防護するために、オンラインで提供されるデータは、安全に収集され、蓄積されること。
  - (c) 第8条第2項の規定に従って加盟国が検証を行うために、当該システムは、付属書Ⅲに規定する様式に従う書式で支持表明を生成することができること。
5. 2012年1月1日までに欧州委員会は、第20条第2項に規定する手続に従って、第4項の実施のための技術的仕様を定めなければならない。

## 第7条 加盟国ごとの最少署名者数

1. 市民発案の署名者は、少なくとも全加盟国の4分の1の国から出なければならない。

2. 加盟国の4分の1以上において、署名者は、市民発案の登録時に、付属書Ⅰに規定する市民の最少数以上で構成されなければならない。この最少数は、各加盟国で選挙される欧州議会の議員の数に750を乗じた数に一致しなければならない。
3. 欧州委員会は、委任された法行為の方法により、第17条の規定に従い、第18条及び第19条の条件を遵守して、欧州議会の構成の変更を反映するため、付属書Ⅰに適切な調整を行わなければならない。
4. 署名者は、第8条第1項の規定に従って支持表明の検証に責任を有する加盟国から出るものと推定しなければならない。

## 第8条 支持表明の加盟国による検証及び証明

1. 第5条及び第7条の規定に従って署名者からの必要な支持表明を収集した後、組織者は、第15条に掲げる関係管轄官庁に支持表明を紙又は電子形態で提出しなければならない。この目的のために、組織者は、付属書Ⅴに規定する様式を使用し、紙の形態で収集した支持表明、高度電子署名を使用して電子的に署名した支持表明及びオンライン収集システムを通じて収集した支持表明とを区別しなければならない。

組織者は、次の関係加盟国に支持表明を提出しなければならない。

- (a) 署名者が住所又は国籍を有する付属書Ⅲ C部1に規定する加盟国
  - (b) 支持表明に表示される個人識別番号又は個人識別文書を発行した付属書Ⅲ C部2に規定する加盟国
2. 管轄官庁は、申請の受理から3か月以内に、該当する国内法及び慣行に従って、提出された支持表明を適切な検査に基づき検証しなければならない。検証に基づき、管轄官庁は、付属書Ⅵに規定する様式に従って、関係加盟

国についての有効な支持表明の数を証明する  
証明書を組織者に交付しなければならない。

支持表明の検証を行うに当たって、署名の  
認証は、要求してはならない。

3. 第 2 項に規定する証明書は、無料で発行し  
なければならない。

### 第 9 条 市民発案の欧州委員会への提出

第 8 条第 2 項に規定する証明書を入手した後、  
並びにこの規則に規定する関係手続及び条件が  
満たされることを条件として、組織者は、市民  
発案のために受けた支援及び資金に関する情報  
を付して、市民発案を欧州委員会に提出するこ  
とができる。当該情報は、登録簿において公開  
しなければならない。

超過すると情報を提供しなければならないす  
べての提供元から受けた支援及び資金の総額  
は、欧州レベルの政党を管理する規則及びその  
資金に係る規則に関する 2003 年 11 月 4 日の欧  
州議会及び理事会規則 (EC) No 2004/2003<sup>(5)</sup>  
に規定する総額と同一とする。

この条の適用に当たって、組織者は、付属書  
VII に規定する書式を使用し、第 8 条第 2 項に規  
定する証明書の紙又は電子形態の写しを付し  
て、記入した書式を提出しなければならない。

### 第 10 条 欧州委員会による市民発案の検査の手続

1. 欧州委員会は、第 9 条の規定に従って市民  
発案を受理した場合は、次の事項を行わなけ  
ればならない。

- (a) 遅滞なく登録簿で公開すること。
- (b) 適切なレベルの組織者に市民発案が提起  
した事項を詳細に説明することを許可する  
こと。
- (c) 3 か月以内に、当該市民発案についての  
法的及び政策的結論、行動の予定がある場  
合にあっては当該行動及び当該行動を行う  
理由又はこれを行わない理由をコミュニ  
ケーション<sup>(6)</sup>で示すこと。

2. 第 1 項 (c) に掲げるコミュニケーションは、  
組織者並びに欧州議会及び理事会に通知し、  
公表しなければならない。

### 第 11 条 公聴会

第 10 条第 1 項(a)及び(b)の条件が満たされた  
場合は、第 10 条第 1 項(c)に規定する期限内に、  
公聴会で市民発案を説明する機会を組織者に与  
えなければならない。欧州委員会及び欧州議  
会は、適切な場合には参加を希望する連合のそ  
他機関及び組織とともに、欧州議会において公  
聴会を開き、欧州委員会の適切なレベルの代表  
の出席を確保しなければならない。

### 第 12 条 個人データの保護

- 1. この規則に従って各個人データを処理する  
場合は、市民発案の組織者及び加盟国の管轄  
官庁は、指令 95/46/EC<sup>(7)</sup>及び当該指令を実  
施する国内法規を遵守しなければならない。
- 2. 個人データの処理においては、市民発案の  
組織者及び第 15 条第 2 項の規定に従って指

(5) “Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding,” *OJ*, L 297, 15.11.2003, pp.1-4. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R2004:20071227:EN:PDF>> 同規則第 6 条によれば、政党は、500 ユーロを超えない場合は、寄付者と寄付額の申告が免除される。

(6) 欧州委員会の発する政策文書を意味する。

(7) 「個人データの処理に関する個人の保護及び個人データの自由な移動に関する 1995 年 10 月 24 日の欧州議会及び理事会指令 95/46/EC」 “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data,” *OJ*, L 281, 23.11.1995, pp.31-50. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995L0046:20031120:EN:PDF>>

定された管轄官庁は、指令 95/46/EC 第 2 条 (d)に基づくデータ管理者とみなす。

3. 組織者は、当該市民発案のために収集した個人データが発案を支持する目的以外の目的で使用されないことを確保し、発案のために受領したすべての支持表明及びそのいかなる写しも、第 9 条に従って欧州委員会に発案を提出した後の直近の月又は提案された市民発案の登録の日後 18 か月のいずれか早い時に破棄しなければならない。
4. 管轄官庁は、当該市民発案のために受領した個人データを第 8 条第 2 項の規定に従った支持表明の検証の目的のみのために使用し、すべての支持表明及びその写しは、同条に掲げる証明書の発行後の直近の月に破棄しなければならない。
5. 当該市民発案の支持表明及びその写しは、提案された市民発案に関する法的手続又は管理手続の目的のため必要な場合には、第 3 項及び第 4 項に規定する期限を超えて保持することができる。組織者及び管轄官庁は、最終決定により、すべての支持表明及びその複製物を当該手続の終結の日後の直近の週に破棄しなければならない。
6. 組織者は、特に処理がデータのネットワーク送信を含む場合の事故による破壊若しくは違法な破壊若しくは事故による喪失、改変又は権限のない公開若しくはアクセスその他すべての違法な形態の処理から個人データを保護するため、適切な技術的及び組織的手段を実施しなければならない。

### 第 13 条 責任

組織者は、準拠する国内法に従って、市民発案の組織において生じさせたいかなる損害に対する責任も負わなければならない。

### 第 14 条 刑罰

1. 加盟国は、この規則の違反行為及び特に次の違反行為をした組織者を確実に処罰しなければならない。
  - (a) 組織者による虚偽の申告
  - (b) データの詐欺的な使用
2. 第 1 項の規定による刑は、効果的で、罪に比例し、かつ、行為を思いとどまらせるようなものでなければならない。

### 第 15 条 加盟国の管轄官庁

1. 第 6 条第 3 項の規定を実施するため、加盟国は、同条で規定する証明書を発行する責任を有する管轄官庁を指定しなければならない。
2. 第 8 条第 2 項の規定を実施するため、各加盟国は、支持表明の検証の過程を調整し、同条に規定する証明書を交付することに責任を有する権限ある一つの管轄官庁を指定しなければならない。
3. 2012 年 3 月 1 日以前に、加盟国は、管轄官庁の名称及び住所を欧州委員会に送付しなければならない。
4. 欧州委員会は、管轄官庁のリストを誰もが入手できるようにしなければならない。

### 第 16 条 付属書の改正

欧州委員会は、第 17 条の規定に基づく委任された法行為の方法により、第 18 条及び第 19 条の条件に従って、この規則の適用の範囲内で付属書の改正を採択することができる。

### 第 17 条 委任の実施

1. 第 16 条の規定による委任された法行為を採択する権限は、期限を定めず、欧州委員会に与えられなければならない。
2. 委任された法行為を採択した後速やかに、欧州委員会は、欧州議会及び理事会に同時にその旨を通知しなければならない。

3. 委任された法行為を採択する権限は、第 18 条及び第 19 条に規定する条件に従って、欧州委員会に与えられる。

### 第 18 条 委任の撤回

1. 第 16 条に掲げる権限の委任は、欧州議会又は理事会がいつでも撤回することができる。
2. 権限の委任を撤回するか否かを決定するための内部手続を開始した機関は、最終決定までの合理的な期間内に、他の機関及び欧州委員会に撤回の対象となる委任された権限及び撤回の理由を示して通知することに努めなければならない。
3. 撤回の決定は、当該決定に明記する権限の委任を終了させなければならない。当該決定は、直ちに、又は決定に明記された期日に効力を生じなければならない。決定は、既に効力が生じている委任された法行為の効力に影響を及ぼさないものとする。当該決定は、欧州連合官報で公表しなければならない。

### 第 19 条 委任された法行為への異議

1. 欧州議会又は理事会は、通知の日から 2 か月以内に、委任行為への異議を申し立てることができる。欧州議会又は理事会の発議があれば、この期限は、2 か月に限り延長しなければならない。
2. 第 1 項に規定する期間が満了し、欧州議会及び理事会のいずれも委任された法行為に異議を申し立てなかった場合は、委任された法行為は、欧州連合官報で公布し、官報に明記された日に効力を生じるものとする。  
欧州議会及び理事会の両者が欧州委員会に

異議を提起しない旨を通知した場合は、委任された法行為は、欧州連合官報で公布し、当該期間満了前に効力を生じさせることができる。

3. 欧州議会又は理事会が第 1 項に規定する期間内に委任された法行為に異議を申し立てる場合は、委任された法行為は効力を生じない。異議を申し立てる機関は、委任された法行為に異議を申し立てる理由を述べなければならない。

### 第 20 条 委員会

1. 第 6 条第 5 項の規定を実施するため、欧州委員会は、委員会により補佐されなければならない。
2. この項を参照する場合には、決定 1999/468/EC<sup>(8)</sup> 第 8 条の規定を考慮して、同決定第 5 条及び第 7 条の規定を適用しなければならない。  
決定 1999/468/EC 第 5 条第 6 項に規定する期間は、3 か月としなければならない。

### 第 21 条 国内法規の通知

各加盟国は、この規則を実施するため採択する特定の法規 (specific provisions) を欧州委員会に通知しなければならない。

欧州委員会は、他の加盟国にその特定の法規を通知する。

### 第 22 条 再検討

2015 年 4 月 1 日までに、かつ、その後は、3 年ごとに、欧州委員会は、この規則の適用について欧州議会及び理事会に報告書を提出しなければならない。

(8) 「欧州委員会に与えられた実施権限を行使する手続を定める 1999 年 6 月 28 日の理事会決定 (1999/468/EC)」  
“1999/468/EC: Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission,” *OJ*, L 184, 17.7.1999, pp. 23-26. (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=329852:cs&lang=en&list=335859:cs,329853:cs,329852:cs,&pos=3&page=1&nbl=3&pgs=10&hwords=&checkte=checkbox&visu=#texte>)

## 第 23 条 施行及び適用

この規則は、欧州連合官報での公布から 20 日を経過した日から施行する。

この規則は、2012 年 4 月 1 日から適用する。

この規則は、そのすべてが拘束力を有し、かつ、すべての加盟国に直接効力がある。

2011 年 2 月 16 日、ストラスブールにて

欧州議会議長 J. ブゼク

理事会議長 マルトニ J.

(以下、省略)

付属書 I 加盟国ごとの最少署名者数

付属書 II 提案された市民発案を登録するために必要な情報

付属書 III

支持表明の様式 -A 部 (個人識別番号又は個人識別文書番号の提供を必要としない加盟国用)

支持表明の様式 -B 部 (個人識別番号又は個人識別文書番号の提供を必要とする加盟国用)

C 部

1 個人識別番号又は個人識別文書番号の提供を必要としない加盟国のリスト (支持表明の様式 -A 部)

2 個人識別番号又は個人識別文書番号の提供を必要とする加盟国のリスト (支持表明の様式 -B 部)

付属書 IV オンライン収集システムが市民発案に関する 2011 年 2 月 16 日の欧州議会及び理事会規則 (EU) No 211/2011 に合致することを確認する証明書

付属書 V 支持表明を加盟国の権限ある当局に提出するための様式

付属書 VI …のために収集した有効な支持表明の数を確認する証明書 (加盟国名)

付属書 VII 市民発案の欧州委員会への提出のための様式

(やべ あきひろ)