

反ヨーロッパ意識の政治的意味 — ドイツを中心として

森井 裕一

はじめに

リスボン条約が2009年12月に発効してはじめての欧州議会選挙が2014年5月に実施された。リスボン条約はEUの制度を大きく改正し、加盟国数を増加させたEUがより効率的かつ実効的に行動することを可能にするを旨としたものであった。しかし、アイルランドの国民投票で一度は否決されるなど、条約の発効までに紆余曲折があり、予想外に時間がかかり2009年の欧州議会選挙や欧州委員会の人事の時点では発効していなかった。このため2014年の欧州議会選挙がリスボン条約体制となったEUにとって最初の議会選挙となった。

欧州議会選挙では1979年以来、EU構成国の国籍を保有する市民が直接に欧州議会の議員を選挙する。市民が議員を選挙するというのは民主主義においては至極当然のことであるが、EUの議会である欧州議会ではかならずしもそうとは言いきれない複雑な背景が存在している。経済統合が開始されて統合の制度が構築されてから1979年までは、議員は構成国の議会から派遣されるのであって、市民が直接に選挙するものではなかった。また、議会という名称そのものが長い間条約上の正式名称ではなかったことに象徴されているように、欧州議会の権限は主として諮問権限に限定されたものであった。2009年のリスボン条約の発効は長い間議論されてきた欧州議会の権限拡大問題に一つの区切りをつけるものであった。つまり、この条約改正によって欧州議会の権限が、構成国の代表から構成される理事会とほぼ並ぶまでに拡大され、選挙によって得られた民主的正統性を背景として政治過程で重要な役割を果たす機関と位置づけられたのである。

しかしながら、EUと構成国の関係が複雑であるのと同様に、ヨーロッパにおける民主主義の問題と欧州議会のあり方も非常に複雑なものである。国内の議会の理解をそのままEUレベルにあてはめることはできない。本稿では2014年の欧州議会選挙における反ヨーロッパ意識という問題に焦点をあてながら、EUと構成国、とりわけドイツの政治と選挙という視点から、ヨーロッパ統合が国内政治との間でどのような相互作用を生んでいるかについて検討してゆくこととしたい。

以下では第一に、欧州議会選挙結果を検討しながら、そもそも反ヨーロッパや欧州懐疑主義が何を意味するものであり、EU全体で見た場合の共通項があるのかについて検討する。第二に、欧州議会をとりまくEU全体の民主主義と政治の問題のより構造的な議論を検討する。第三に、ドイツ政治をとりわけ詳細にとり

あげ、ドイツにおける反ヨーロッパや欧州懐疑主義の理解とドイツの選択肢 (Alternative für Deutschland: AfD) に代表される新しい動きの含意について検討してゆく。

1 2014年欧州議会選挙と反ヨーロッパ

2014年5月に実施された欧州議会選挙ではとりわけ反ヨーロッパ政党や欧州懐疑主義政党とよばれる政党がEU構成国の多くで注目を集めた。本節ではまず欧州議会選挙の結果とその含意を検討し、その後反ヨーロッパや欧州懐疑主義の意味を議論する。

(1) 欧州議会選挙の特徴

リスボン条約は欧州議会の定員を751と定義し、EU構成国が多くなっても議会をこれ以上に拡大しないことを定めている。このため2013年にクロアチアが加盟してEU構成国は28カ国となったが、選挙前よりも議席の合計数は若干少なくなっている。欧州議会の選挙は1979年に直接選挙が始まって以来今日に至るまで、議席数の規定のみが存在し、選挙のやり方は構成国にまかされている。このため国ごとに選挙制度は異なるし、選挙日も一日だけではないという変則的な選挙となっている。選挙はそれぞれの国の政治に対する考え方を制度として規定するものであり、政党、候補者など政治の全体のあり方をどう考えるかという認識がEU構成国の中では今日なお相当程度に異なっていて、長い間議論はされてきたものの、単一の選挙制度の導入は今日まで実現できなかった。このことは後に議論するように、EU全体を包括する政治的公共圏が今日なお存在しないということと表裏一体の関係にある。

このような問題が存在するとしても、2014年の欧州議会選挙にはいくつかの重要な特徴がある。一つは何といたってもリスボン条約によって欧州議会の権限が強化され、構成国の代表が構成する理事会と実質的にほぼ同等の権限を有するようになった議会の選挙であることであり、もう一つは、EUを運営するための議会の選挙でありながら、多くの構成国で反EUであったり欧州懐疑主義と呼ばれたりする勢力が選挙戦において非常に注目されたことである。

欧州議会の選挙はこれまで欧州議会の重要性が低かったがゆえに国内政治で重要な意味を与えられず、有権者が国政選挙とは異なった選択をする選挙であるといわれてきた。いわゆるセカンド・オーダー、二次的な重要性しか与えられない選挙である⁽¹⁾。そのために政権選択が中心的な議論の対象となる国政選挙とは異

(1) このような評価は、欧州議会の度重なる権限強化にもかかわらず、第一回の直接選挙が実施されたときから変わっていない。最も初期にこの概念を用いた以下の論文を参照のこと。Reif, Karlheinz / Hermann Schmitt, "Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 3-44.

なって、有権者は政権与党を批判する投票行動をとることが多かった。また、国政選挙と比べると投票率は常に相当程度低いという傾向が見られる。2014年の選挙についても多くのEU構成国でこのような傾向が見られる。

投票率を見ると、2014年はEU全体で42.54%であり、2009年選挙の43%とほぼ同じである。これまで欧州議会選挙の投票率は、第一回の61.99%から回を追うごとに継続的に下がり続けてきたことを考えれば、投票率が下がらなかったことが一つの特徴とすら言えるであろう⁽²⁾。

欧州議会では各国から選出された議員たちが国別ではなく政治信条や政策ごとに政治グループと呼ばれる会派を構成している。大陸のキリスト教民主系の保守政党が構成する欧州人民党グループ(EPP)と社会民主党系の政党が構成する社会民主進歩同盟グループ(S&D)が二つの大きなグループで、その他に中道の自由民主同盟グループ(ALDE)、環境政党系の緑の党グループ、イギリス保守党を中心とした欧州保守改革グループ(ECR)などが主要な勢力となっている。2014年の選挙でも最大勢力であったEPPは得票を減らしたものの最大勢力を維持することに成功し、ほぼ横ばいの結果となったS&Dとともに引き続き二つの大きな勢力を維持している。

ほとんどの国で欧州議会選挙に比例代表制を採用していることもあって、小選挙区制度のような大きな変動は生じにくいはずであるが、2014年選挙の最大の特徴は、これまで議会内に小さな勢力としてしか存在していなかった欧州懐疑派や反EU政党に分類される政治グループが既存政党の票を奪う形で大きく得票を伸ばしたことであった。

(2) 反ヨーロッパと欧州懐疑主義

大きく得票率を伸ばしたさまざまな勢力は、それぞれに非常に異なった主張をしていて、全体として共通した主張は、EUによる統合に批判的であることくらいであって、それ以上の政策的なまとまりはない。政治的に非常に保守的ないし排外主義的なナショナリスティックな勢力から左派系の勢力まで政治的な方向性は相当に異なっている。EUに対する批判的な姿勢も、EUからの脱退を求めるというラディカルなものから、既存の制度を認めつつ批判し、改革を求めるものまで多様である。またこれらの勢力は構成国内では政党として存在していても、欧州議会の中ではその政治的な多様性からまとまった議会内グループを構成できない勢力も多い⁽³⁾。欧州議会で議院内でのさまざまな権利を付与される政治グループを構成するためには、25名以上の議員を有し、かつ7カ国以上の構成国

(2) 選挙結果のデータについては以下の欧州議会選挙結果サイトによる。<http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html> (2014年9月15日閲覧)

(3) 選挙直後にはこれらの無所属の勢力はほぼ8%存在していたが、その後既存の政治グループに加入した勢力もあり、議院が構成された後には無所属は6.92%となっている。

から選出された議員が参加していなければならないというルールが存在している。

このなかでも特に注目されるのは、フランスの国民戦線 (FN) である。2009年の選挙では6.3%の得票率であったFNは24.86%、23議席を獲得し、主要政党を押さえてフランスから選出された中では最大の勢力となった。FNはフランス国内では80年代から一定程度の議席を獲得してはいたものの、欧州議会ではあってもフランス選出74議席の中で最大の勢力となったのは大きな衝撃であった。極右であり血統主義、移民排斥などの政策指向から他の欧州議会の勢力と共通のグループを構成することができず、無所属となっている。

FNとならんで注目されたのはイギリス独立党 (UKIP) である。UKIPもイギリス選出の74名の議員の中で24議席を26.77%の得票率で獲得した。政権を担ってきた二大政党の労働党が20議席、保守党が19議席しか獲得できなかったことを考えると衝撃的な結果であった。UKIPは非常にはっきりとした反EUの政策を掲げており、イギリスがEUを脱退することを求めている。UKIPは欧州議会内で自由直接民主主義ヨーロッパ (EFDD) グループに属しており、やはり反EUの主張を展開するポピュリスト政党であるイタリアの五つ星運動とならんでEFDDの柱となっている。EFDDは欧州議会に存在する政党グループとしてはEUの問題点を批判したりする欧州懐疑主義の主張にとどまらず、はっきりと反EUを主張している唯一の政治グループである。欧州議会は国別の利益を主張する場ではないにもかかわらず、UKIPの議員は本会議場に英国旗を持ち込み、議席に立てたりしてははっきりと反EUであることを示す行動をするなど、他の欧州懐疑主義勢力とは異なる姿勢を示している。

FNやUKIPのほかにも少数ではあるがいくつかの加盟国から反EUや欧州懐疑主義的な議員が選出されている。その中でもドイツではAfDが新たな政治勢力として選出されたことが注目されるが、AfDについては第3節でドイツ政治との関連で特に詳細に論じることとしたい。

(3) 欧州委員会委員長候補者をめぐる議論

2014年欧州議会選挙の制度的な特徴は、リスボン条約で新たに設けられた規定によってEUの行政執行機関である欧州委員会委員長の人事と選挙が密接に結びつけられたことである。EU条約第17条7項は「欧州議会の選挙結果を考慮して適切な協議を持った後、欧州理事会は特定多数決によって欧州議会に対して委員会の委員長候補を提案する。この候補者は、欧州議会によって、その総議員の多数決によって選出される⁽⁴⁾。」と規定している。この規定によって以前は欧州理事会が提案した委員長候補を議会が承認していた手続きが事実上逆転され、

(4) リスボン条約によって改正されたEU条約の日本語訳については以下を参照した。鷲江義勝編著『リスボン条約による欧州統合の新展開—EUの新基本条約』(ミネルヴァ書房、2009年)。

欧州議会が委員会委員長の候補を決定することとなった。条約の規定はあいまいであって、「欧州議会の選挙結果を考慮」することが何を意味するのかについては解釈の余地が存在していた。理事会を構成する構成国の首脳の多くは、欧州議会選挙結果と議会内政治グループのバランスを考慮して理事会が委員長候補を検討、決定するのであろうと考えていた。

しかしながら、シュルツ (Martin Schulz) 欧州議会議長を筆頭に欧州議会議員のほとんどは、リスボン条約の規定の精神は、欧州議会で最大の勢力を得た政治グループが推薦した候補者を欧州委員会委員長に自動的に就任させるものであると主張した。いわゆる「筆頭候補 (Spitzenkandidat)」の考え方の登場である。この「筆頭候補」の考え方は、ドイツの選挙の考え方を念頭に置いたものである。4年に一度実施されるドイツ連邦議会選挙では、それぞれの政党が拘束式比例代表名簿の順位1位に選挙後首相候補となるべき候補者を据える。ドイツの選挙でも、首相となる可能性が実質的にない小政党の候補者も含めて名簿1位の候補を「筆頭候補」とよび強調するようになったのは比較的新しいことであるが、近年の選挙ではことさら強調されるようになってきている。そのため2014年の欧州議会選挙でもこの「筆頭候補」システムへの言及が非常にふえ、もともと同じシステムを持たないため概念が存在しない英語など他の言語でもドイツ語の表現がそのまま外来語として使用されるようになった。

欧州議会の主要政党グループとその候補者たちは、国籍にかかわらず「筆頭候補」概念を使うようになり、EPPはルクセンブルクのユンカー (Jean-Claude Juncker) 前首相、S&Dはシュルツ欧州議会議長、ALDEはフェルホフスタット (Guy Verhofstadt) ベルギー元首相、緑の党グループはケラー (Franziska Keller) 欧州議会議員を「筆頭候補」として選挙戦に挑んだ。欧州議会における勢力からすれば、欧州委員会委員長に就任する可能性のあるのはEPPかS&Dの候補のどちらかであることは誰の目にも自明であった。

リスボン条約が合意されてはいてもアイルランドの国民投票による否決で発効が間に合わなかった2009年の選挙においても「筆頭候補」による欧州委員会委員長の選出を求める議論があったため、リスボン条約発効後の2014年には筆頭候補者が自動的に欧州理事会に委員長候補として承認されることが欧州議会内では合意された。それに対して、EU構成国政府にはEU条約第17条7項の解釈にはっきりとした合意が存在していなかった。ドイツのメルケル (Angela Merkel) 首相は、キリスト教民主同盟 (CDU) の党首としてEPPを支援する立場にあるが、ユンカー候補を「筆頭候補」として認めることには躊躇していた。リスボン条約の規定があいまいであることは、そもそも欧州議会の権限の拡大を求める意見と、重要な人事は実質的には構成国、つまりは欧州理事会で政治的に決定すべきであるという考え方の妥協であったわけであり、欧州議会の主張するよう

に解釈をして人選を行えば、条約の解釈がおおしく欧州議会の人事権の強化の方向に舵を切られることを意味していたためである。しかしながら、欧州議会の持つ民主的な正統性や各政党が「筆頭候補」を軸として選挙戦を戦ったことを無視して欧州委員会委員長を決定すれば、構成国の政府がEU市民の民意を尊重していないという批判を勢いづかせることにもなる。とりわけ2014年の選挙は、すでに議論したように既成政党への批判を訴える政党が早い時期から重要な役割を果たすであろうことが世論調査などではっきりとしていたため、EU構成国の政府も欧州議会の主張を簡単に退けることはできなかった⁽⁵⁾。

欧州議会選挙でEPPが第1党となった後も、イギリスがユンカーの委員長就任に難色を示すなどしたため、欧州理事会で最終的に決定されるまではさまざまな議論がなされた。しかしながら、欧州議会の候補者たちが選挙戦を「筆頭候補」が欧州委員会委員長となる前提で選挙戦を戦い、「筆頭候補者」たちが全EU諸国に中継されるかたちで複数回公開討論を実施するなど人を選ぶスタイルの選挙戦が戦われたこともあって、選挙で選出された以外の候補を欧州理事会が外部から提案した場合には欧州議会が承認しないということもはっきりしていった。こうしてリスボン条約によるあいまいな新規定は欧州議会の解釈と行動によって欧州議会の人事提案権を強化する形で収束した。

2 公共圏なき政治の困難

これまで2014年の欧州議会選挙の過程とその結果を検討してきたが、以下ではなぜ欧州議会選挙が特殊な選挙なのか、「筆頭候補」制度によって議会の民主的な正統性が強化されたと評価されるとしても、そのことがEUの民主主義にどのような影響を与えることになるのかについて考察を進めてゆきたい。

(1) EUの「民主主義の赤字」問題

欧州議会の権限の問題は1950年代に統合の諸機関が設立されて以来議論されてきた。当初は構成国の議会から派遣された国会議員があくまで諮問的に欧州統合に意見を述べる程度の意味しか与えられていなかった。1979年に直接選挙が導入され、1987年に発効したローマ条約の大規模な条約改正となる単一欧州議定書によって、欧州議会の権限は拡大された。そして1993年に発効し、それまでの欧州共同体(EC)を大きく発展させ政策領域と権限を拡大した欧州連合(EU)条約によって、共同決定手続きが導入された。この共同決定手続きは政府の代表である理事会とほぼ同等の権限で欧州議会を重要な政策決定の機関とする

(5) EPPからの欧州委員会委員長候補としてユンカーの名前がメディアで確定的に報道されるようになったのは2014年2月上旬で、公式に候補として選出したのは3月でS&Dよりはかなり遅い。„Juncker soll Spitzenkandidat der Konservativen werden“, *Die Welt*, 2.2.2014, <http://www.welt.de/politik/ausland/article124458143/Juncker-soll-Spitzenkandidat-der-Konservativen-werden.html> (2014年9月21日閲覧)

ものであった。その後アムステルダム条約、ニース条約という EU 条約の改正ごとに欧州議会は権限領域を拡大され、リスボン条約による権限の拡大で、もはや権限の拡大という点で欧州議会はその目的をほぼ達成したといつてよい。

欧州議会の権限が弱いことをもってかつては EU には「民主主義の赤字 (Democratic Deficit)」があると言われた⁽⁶⁾。つまり、EU は国内制度と比較した場合、議会の権限が弱く、行政のコントロールが十分ではないと批判されたのである。この議論は、とりわけ欧州議会の権限の拡大を求める議員たちが自ら好んで使用してきた。しかし、この議論の問題点は、EU は当然に国内政治制度の類推で理解できるものであり、EU はいずれ国内制度のように発展し、その運営も国内の民主主義と同じようになるはずである、もしくは規範的にもそうあらねばならない、という欧州統合の理解を前提としていることである。EU ないし欧州統合は善であり、議会が弱くて「民主主義の赤字」が存在するのであれば、当然に議会権限が強化されなければならないという認識をとると、国家を乗り越えて統合は進まねばならず、いずれ欧州統合は連邦国家のような存在に発展してゆくという議論に結びつくことである⁽⁷⁾。

しかし、リスボン条約の形成過程で欧州憲法条約がフランスとオランダの国民投票によって否決され廃案となったことに象徴されるように、もはや EU は国家を乗り越えて巨大な連邦国家となるというイメージで議論されることはなくなった⁽⁸⁾。前節で紹介した「筆頭候補者」の議論は、欧州議会が欧州委員会という行政のトップをあたかも議院内閣制をイメージさせる形で選出することを狙ったものであるが、自らの存在意義の大きさを誇示する欧州議会でも、現在は連邦主義的な統合を求めるものはほぼなく、EU と国家と地方自治体が、補完性原則 (principle of subsidiarity) に則り EU 市民にふさわしいサービスを提供することが必要であると認識している。

問題は、多くの EU 市民にとってはこのような議論は無縁なものであり、EU と国家の関係が時に極度に単純化して論じられることである。つまり、EU は国家の権限を奪い、補助金を与えるかわりに国家にルールを押し付けるというイメージである。そして欧州懐疑主義政党に代表される勢力は、経済問題であれ移民問題であれ、国内の問題を EU のせいにするという EU バッシングをさまざま

(6) 「民主主義の赤字」については以下、とりわけ第 5 章「EU における『民主主義の赤字』の解消と欧州議会の役割」を参照のこと。児玉昌己『欧州議会と欧州統合』(成文堂、2004 年)。

(7) このような統合の論理の問題性と「民主主義の赤字」の関係について、詳細は以下第 8 章「ポスト・ナショナリズムにおける正統化の諸問題」を参照のこと。遠藤乾『統合の終焉—EU の実像と論理』(岩波書店、2013 年)。

(8) このことを遠藤は論争的に「大文字の統合 (Integration) は終わった」と表現し、EU への権限の集権化などは「小文字の統合」としている。遠藤『統合の終焉』v-ix 頁。

な機会をとらえて行うことである。欧州懐疑主義政党のみならず、政府を批判するためにEU バッシングが利用されることもあれば、与党の議員がEU バッシングを行うことすらある。かつてのEU による過剰な規制や長年の地域的慣行を否定するような共通立法など、確かにEU には批判される要素もあるとしても、EU の実態とはややかけ離れたところで、EU の正統性を傷つけるような議論がしばしば行われ、そのことによって反EU や欧州懐疑主義の支持者が増加する素地が形成されてきたのである。

リスボン条約では民主的なEU のコントロールも欧州議会のみを経路ではなく、構成国の議会による補完性原則チェックの制度(附属第二議定書)や後に議論する市民イニシアティブ(European Citizens' Initiative: ECI)の制度も導入された。これらはいずれもEU が単なる国内制度の延長線上にあるのではなく、唯一無二の特殊な政治システムであって、そこで運営される民主主義も単純な国内類推の延長ではないことを示している。

(2) EU の政治的公共圏問題

EU における民主主義のさらなる問題は、そもそもEU には全体を包括するような政治的公共圏が存在していないということである。ハーバーマス(Jürgen Habermas)が導入した公共圏の議論はEU との関連でも頻繁に論じられるようになった⁽⁹⁾。EU は欧州議会選挙ですら1つの選挙戦が戦われるのではなく、国別に割り振られた議席を国ごとに異なる選挙制度で選出している。議員は選出された後にはEPP やS&D などEU レベルの政党グループに属するとしても、選出されるまでは国ごとの政党の中で活動しているのであり、国境を越えた政治活動を行っているわけではない。24の公用語を有するEU は文化的にも政治的にも多様であり、国ごとの境界を越えてEU の政治問題が議論されることは少ない。それぞれのEU 構成国のメディアはそれぞれの国ごとの視点からEU の問題を論じているのである。国境を越えてヒト、モノ、サービス、カネが自由に移動できるEU においても、政治空間は実質的に国ごとに分断されたままなのである。政治的言説を共有する公共圏が形成されていないがゆえに、すでに触れたようにEU バッシングは国内問題の不満のはけ口として利用されやすい。

民主主義は本来1つの政治的公共圏の中で運営されるものである。欧州統合がいずれ連邦国家を形成するのであれば、そのなかで国内の民主主義と同質の民主主義を指定することも自然である。またかつての「民主主義の赤字」議論はそのような前提をおいていた。しかし、EU の政策領域が拡大し、経済領域では市民生活にも直接的な影響をEU が持っているにもかかわらず、政治面での議論は必

(9) EU 研究の視点からの公共圏の議論については以下を参照のこと。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年)。

ずしも進んでいない。

このような状況については、EU 研究の分野ではかなり以前からデモイクラシー (Demoikracy) という概念を用いて説明する議論が存在している。デモイクラシーとは古典ギリシャ語のデモクラシーがデモス (Demos: 人民) とクラトス (Kratos: 力) から構成されているところから作られた造語である。デモスを複数形のデモイ (Demoi) にして、クラトスと合わせデモイクラシーとすると、政治的な公共圏が分断され EU 構成国ごとの公共圏に属する市民が EU 全体として特殊な政治体制を形成していて、そこで民主主義が運用されていることを示すことが可能である⁽¹⁰⁾。そして、このような認識に基づいて、EU は独自の政治制度を構築し、複数のデモスが存在したまま、統合されてゆく統治機構である EU を民主的に制御する方法を生み出してゆかなければならないのである。EU は構成国が構成する理事会のレベルでは政府間機構の要素を強く持っているし、とりわけ外交・安全保障問題ではなお政府間協力の制度のままである。しかし同時に、通貨の領域や競争政策や関税のような経済領域では、すでに国家の権限が完全に EU に委譲されている。そしてその総体として EU という機構が構成国とともに存在しているのである。

デモイクラシーの認識をとることは、EU が超国家制度と政府間制度の混合であって、政策領域ごとのまだら模様の権限の総体であるということをはっきりさせることであり、またそのような状況が将来においても連邦国家のような制度にとってかわられることもないし、また同時にそうあるべきでもないという規範的な認識をはっきりさせることでもある。欧州憲法条約の採択に失敗し、ようやくリスボン条約を発効させた EU では、相当の期間大規模な条約改正は想定できない。EU の条約改正は EU 条約第 48 条が定めるように正式改正手続きと略式改正手続きがあるが、EU 運営条約の改正を対象とする簡易改正手続きではない EU 条約の改正はすべての構成国の批准を必要としている。構成国数が 28 にまで増加し、政治的、経済的、社会的に多様化した EU にとって、本格的な条約改正は非常に困難である。そのためリスボン条約体制は相当程度長期間継続すると想定される。デモイクラシーは、EU が積み上げてきた制度枠組みと EU 市民による政治認識、単一の政治的公共圏が存在していない状況で、いかに安定的に EU を運用してゆくかを議論するために重要な認識なのである。

(10) デモイクラシー論の代表的議論としては以下を参照のこと。Kaplyso Nikolaidis, "The Idea of European Demoikracy", Julie Dickson / Pavlos Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 247-274; Francis Cheneval / Frank Schimmelfennig, "The Case for Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue 2, 2013, pp. 334-350.

(3) 市民イニシアティブ

EU レベルでの民主主義の強化に向けた新たな規定として、EU 条約第 11 条は市民イニシアティブ (ECI) を規定している。ECI は、市民が立法発議権を EU で唯一有する欧州委員会に対して法案の提出を求めることを可能にした。これは国民投票のように法案の可否を判断するものではなく、あくまで市民が必要と考える立法を実現するために、その発案をおこない、市民イニシアティブの民主的な正統性を根拠として欧州委員会に行動を求める権利である。

EU 条約で ECI は、相当数の加盟国の少なくとも 100 万人の署名を必要とするのみ定められているが、その後の EU 法「規則」により詳細が定められた⁽¹¹⁾。この規則によれば、市民イニシアティブには最低 7 カ国で構成される市民委員会がイニシアティブを発議し、1 年以内に 100 万人以上の署名をそれぞれの構成国から一定数以上集めなければならない。イニシアティブの対象となるのは当然に欧州委員会が立法権限を有する政策領域でなければならない。

市民イニシアティブに関する規則が 2012 年 4 月に発効すると、直ちにいくつかの ECI が動き出した。EU 構成国のさまざまな政策領域の NGO がかかわって、多様な領域の署名集めが行われてきた。EU の市民社会が政府や議会を経由しないで組織化し、EU 立法に影響力を行使しようとする試みは EU の歴史の中でも新しいものであるし、規則の規定によって政治的に公共圏が分断されている EU の中で国境を越えて少なくとも 7 カ国の市民社会が連携してイニシアティブを成立させなければならないということは画期的なことと評価できよう。

2012 年から企画・実行された ECI のうち 9 件はイニシアティブの途中で主催者によって取り下げられ、また 7 件は十分な署名が集まらなかった。7 件は署名期間が終了しているが公式には欧州委員会には提出されていない。署名集めに成功し、欧州委員会に提出された ECI は 2014 年 9 月の時点で 2 件である。そのうち 1 件は欧州委員会が立法化の必要を認めておらず、したがって水道の民営化に反対し公的管理を求める ECI のみがこれまでで実質的に成功した ECI と言うことができよう⁽¹²⁾。

ECI はまだ制度が利用され始めたばかりであり、電子署名を集めるためのソフトウェアに問題があったり、既存のメディアの注目を集められず、市民に関心を持たれなかったりするものが多く、この制度ができたことをもって EU の民主主義が直接民主主義的要素を加味されて発展する基盤を得たというようなことはで

(11) Regulation (EU), No.211/2011. この規則の詳細と邦語訳文については以下を参照のこと。矢部明宏「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」『外国の立法』第 249 号 (2011 年), 29-50 頁。

(12) データについては欧州委員会の ECI に関するサイトによる。http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/ (2014 年 9 月 30 日閲覧)

きない。ほとんどの EU 市民にとってはまだ知られておらず、十分に浸透した制度とはなっていない。しかし、EU がデモクラシーであり特殊な制度ではあっても、市民が団体を形成し国境を越えて協力することによって新たな民主的な制度を運用するための制度が機能し始めたことには、注目しておくべきであろう。これまでの ECI には EU の政策に批判的なイニシアティブも多かったが、市民が個別問題で意見を表明し、新たな立法イニシアティブによって EU の活動にかかわれる可能性を開いた点で、今後の EU の民主主義の行方を議論する際には注目されるのである。

3 ドイツにおける反ヨーロッパ意識

これまで欧州議会選挙における欧州懐疑主義ないし反 EU 政党の躍進と、EU における民主主義の構造的な問題を論じてきた。本節では、主要政党が欧州統合への安定した支持を表明し続け、安定性を特に指向する政治システムの影響もあって、欧州懐疑主義政党が台頭してこなかったドイツにおいて AfD が台頭した含意について検討してゆく。

(1) ドイツの欧州懐疑主義

ドイツにおいては欧州統合は固い政党間のコンセンサスがあり、CDU・キリスト教社会同盟 (CSU)、社会民主党 (SPD)、緑の党、自由民主党 (FDP) など戦後ドイツの政権にかかわった政党の間では重点の置き方に差はあれ、基本的な部分で EU の発展を支持することは変わっていない。もっとも、冷戦の終焉後の国際環境の大きな変容と EU の制度的発展にともなって、ドイツの対 EU 政策にも変化は見られるが、根幹の部分では変化はなく、欧州懐疑主義や反 EU が大きな影響を持つことはなかった⁽¹³⁾。もちろん CSU のガウヴェイラー (Peter Gauweiler) 議員のように、一部の議員は EU への過剰な権限の委譲を問題視し、連邦憲法裁判所にたびたび判断を求めた者もいるが、主要政党の中心的な多数の議員は政権の方針を安定的に支持してきた。旧東ドイツの社会主義統一党 (SED) の流れとシュレーダー改革に反旗を翻して SPD を離党した勢力が形成した左派党 (Die Linke) は EU の個別の政策にはしばしば非常に批判的であるが、それでも EU の存在意義や欧州統合の重要性については他の政党と同じ認識である。

冷戦が終焉しマーストリヒト条約が発効して EU が機能し始めるまでのドイツでは、政府の欧州統合に対する政策に国民が包括的な支持を与えていた。つまり、受容的合意 (Permissive Consensus) とよばれたように、国民は総論として欧州統合が進展する方向性を支持・許容し、個別具体的な政策は政府の裁量に任せていたのである。この受容的合意は 1993 年にマーストリヒト条約が発効し、戦後ドイツ経済の成功の象徴であるドイツ・マルクが欧州共通通貨にとってかわられ

(13) 森井裕一「ドイツ外交における同盟と統合」『国際政治』第 140 号 (2005 年), 1-18 頁。

ることが確実にあったあたりから失われ、拘束的不合意 (Constraining Dissensus) へと変化した。拘束的不合意とは、政府による EU への権限委譲に対して国民が反対し、選挙をはじめさまざまな経路で、政府や政党の行動を拘束するものである⁽¹⁴⁾。ドイツでも世論調査ではマーストリヒト条約の批准に反対する声が賛成する声を上回り、冷戦時代のような無条件の欧州統合支持の雰囲気はドイツの世論からも失われた。

しかしながら、議会に議席を有する政党と議員の間で欧州統合への支持は揺らぐことなく、またドイツでは国民投票の制度も存在しないことなどから、世論調査の結果が直接に政府の対 EU 政策に影響することはなかった。連邦議会選挙で 5%以上の得票率を得るか選挙区で 3つ以上の議席を得なければ全く議席が得られない「5%阻止条項」などもあり、連邦議会に議席を得られない泡沫政党の中には反 EU を標榜するものがあったとしても、ドイツの政治システムに影響を及ぼすことはなかった。

2014年の欧州議会選挙においても、ドイツの主要政党の政策は基本的に変化がなかったし、とりわけメルケル政権が大連立政権であることもあって、CDU/CSU と SPD の EU をめぐる政策上の違いは小さかった。このような環境の中で目立ったのが、AfD が左派党と同じ 7 議席を獲得し、ネオナチ政党であるドイツ国家民主党 (NPD) も含めてその他連邦議会に議席を持ったことのない小政党が各 1 議席ずつ、合計 7 議席を獲得したことである。欧州議会でもドイツに配分されている 96 議席のうち 14 議席がこれまで連邦議会に議席を獲得したことのない政党に配分されたのである。

注意すべきは、これらの諸政党は AfD を除けば 5%以上の得票をしておらず、もしこれまでのように選挙に「5%阻止条項」が適用されていれば議席を獲得できなかったことである。「阻止条項」は小政党の訴えによって、2011年11月と2014年2月の2つの連邦憲法裁判所判決によって違憲とされ、2014年の欧州議会選挙から廃止された。連邦憲法裁判所は選挙で阻止条項を導入するためには、民主的な選挙にもかかわらず少数政党を排除するに足る強い理由がなければならぬとし、政権を選択することはなく、小政党の乱立によって安定した政権が形成されることが妨げられてはならない連邦議会とは異なる性格を有する欧州議会には阻止条項はなじまないと判断したのであった⁽¹⁵⁾。このような選挙制度の変更

(14) 受容的合意と拘束的不合意については以下を参照のこと。森井裕一「ドイツにおける国内拘束の強まりと欧州統合—国内構造の変化と対外政策」『ヨーロッパ研究』第13号 (2014年), 5-14頁。Lisbet Hooghe / Gary Marks, "Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Vol.39, 2009, pp. 1-23.

(15) Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/13, 26. Februar 2014.

があったため多数の泡沫政党が議席を獲得したのであって、ドイツ政治の変化を示すものではない。そのような状況の中でも、7%を獲得して7議席を獲得したAfDの問題は別の次元の問題であり、個別の検討を必要とする。

(2) AfDの議会進出

AfDは2013年4月14日の設立党大会において連邦レベルの政党として設立された。これは同年秋の連邦議会選挙での議席獲得を目指したものであった。連邦議会選挙では4.7%の得票で5%阻止条項に阻まれた。AfDは党首であるルッケ(Bernd Lucke)ハンブルク大学教授や少数の指導者による急作りの政党であったために、設立時には地方組織の整備なども十分ではなかった。

2013年連邦議会選挙時のAfDの選挙公約に明示されているように⁽¹⁶⁾、AfDはユーロ圏の解体とドイツ・マルクなど旧来の通貨への復帰をめざす反ユーロ政党ではあったが、ヨーロッパ統合やEUの存在そのものを否定しているわけではなく、その意味では反EU政党ではなく欧州懐疑主義政党に分類できる政党である。欧州議会選挙時の公約を見ると、AfDの主張は半年前に比べると柔軟でやや現実的になっており、ユーロ圏の解体は言及されているものの、ユーロを安定的に運用できる構成国のみでの運用を求めているようになっている⁽¹⁷⁾。

欧州議会選挙後AfDはイギリス保守党と同じECRに所属したことからもわかるように、AfDは欧州懐疑主義的ではあってもEUを破壊するのではなく枠組みを改革することを目指すようになっている。同じ欧州議会選挙で多数の議席を獲得したフランスのFNやUKIPとは異なっているのである。

このような柔軟化路線もあって、AfDは欧州議会選挙後も勢力を拡大し、2014年9月に実施されたブランデンブルク州、ザクセン州、テューリンゲン州のそれぞれで10%前後の得票率を獲得して州議会にも進出した。これらの州レベルの選挙ではそもそも州の権限ではないユーロの問題は前面に出ておらず、既存政党への失望や抗議からAfDに票を投じたものが多いとされる。また州議会選挙では犯罪対策、雇用問題などがAfDの訴えの中心となっていた⁽¹⁸⁾。

AfDは反ユーロ、欧州懐疑主義政党としてスタートしたが、次第に政党支持無し層や既存政党に失望した有権者の支持を集めている。党勢の拡大とともに幅広い社会的な不満を基盤とした抗議政党化しているようである。AfDの躍進が

(16) Alternative für Deutschland (AfD), „Programm für die Bundestagswahl 2013“, <http://www.alternativefuer.de/programm-hintergrund/programm/afdkonzept/> (2014年9月30日閲覧)

(17) AfD, „Programm der Alternative für Deutschland (AfD) für die Wahl zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014“, https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/2014/07/AfD-Leitlinien_2014_DE.pdf (2014年9月30日閲覧)

(18) *Süddeutsche Zeitung*, „Wählerwanderung in Thüringen und Brandenburg: Dann geh ich halt zur AfD“, 15. September 2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/waehlerwanderung-in-thueringen-und-brandenburg-dann-geh-ich-halt-zur-afd-1.2129805> (2014年9月30日閲覧)

一時的なものに終わるのか、左派党のようにドイツの政党システムの中に定着するのかには注目していかなければならない。

おわりに

2014年の欧州議会選挙はリスボン条約による欧州議会の強化を背景として実施され、「筆頭候補」が欧州委員会委員長となるなど新たな制度化も進んだ。その中で台頭した欧州懐疑主義政党は、EUが進化し構成国との関係が複雑になり、同時にグローバル化による福祉国家とそれをとりまく経済環境の変化に対する市民の不安や不満を表している。EUと構成国の関係は統合の初期のように単純なものではなく、デモクラシー概念に象徴されるように、類似の政治制度が存在しない特殊で複雑なものである。しかしそれでもEUと構成国が市民に対して政策として成果を提示できなければ、政治システムへの不信と不満からさらに反EUや欧州懐疑主義政党を勢いづかせることになる。

ドイツ以外のEU構成国にも拘束的不合意が広がり、EUや構成国政府の行動を強く拘束するようになっているが故に、EUが効率的で迅速な政策展開を行うことは次第に困難になっている⁽¹⁹⁾。しかしEUのシステムでは欧州議会という正統性の経路のみならず、ECIのような直接民主的要素を取り入れる試みもみられる。複雑化しつつもリスボン条約でさまざま改正を経たEUが、条約発効後はいじめの選挙と人事を経てこれから本格的に試される段階に入った。

フランスやイギリスでは反EU政党が欧州議会で大きな勢力となったことが、今後の国内の選挙を通して内政、ひいては対EU政策にも影響を与える可能性は否定できない。これに対してドイツのAfDの位置づけは英仏のFNやUKIPとは異なる。しかし既存政党が市民の不満に応えきれず、AfDが台頭したこともまた軽視すべきではない。長期的な政治と市民の関係性の変化や、経済状況、福祉国家の変容などというヨーロッパを取り巻く大きな変化と政党の関係を注視していかなければならない。

(19) 国内制度が政府の対EU政策の自由度を次第に低下させ、拘束してゆく問題について詳細は以下を参照のこと。森井「ドイツにおける国内拘束の強まりと欧州統合」、5-14頁。