

欧州委員会の規制改革アジェンダ ——より透明なテクノクラシーへ向けて？

小野田 拓也

(ロンドン政治経済学院(LSE)博士課程)

EUが直面する幾重もの危機が紙面を賑わす一方、そのテクニカルな性格ゆえに耳目を集めはしないものの広範な政策領域に影響を及ぼす、政策過程の日常をめぐる改革が進行している。5月にジャン・クロード・ユンカー欧州委員会は、EU立法手続きの改革案である「より良い規制」(Better Regulation)に向けた政策パッケージ案を採択した。

「より良い規制」は、ユンカー委員会が2014年に発足して以来、最優先としてきた施策のひとつである。委員長の右腕とされる第一副委員長のフランス・ティメルマンスを「より良い規制」担当に指名し、アジェンダを推進してきた。パッケージ案は、欧州議会と理事会との機関間合意に2015年末までに至ることを目指している。

欧州委員会における「より良い規制」というアイデアの受容は、2001年のガバナンス白書にさかのぼる。テクニカルで複雑化したEUのルール形成において、質や効率性、実効性を担保することで正統性を確保しようとする試みは、2000年代初頭以降先進諸国の行政改革においてバズ・ワードと化した「より良い規制」の流れに倣し、急速に発展することになる。委員会は2002年より規制に対する事前の影響評価を導入、2006年にはこれを実施する影響評価委員会を設置する。様々な領域においてEUレベルの独立規制主体の形成がアジェンダに上り、実現される。結果として、欧州委員会の政策文書は政策評価の術語で溢れるようになった。ユンカーのイニシアチブは、こうした一連の政策の流れのなかにある最新の試みのひとつである。

「より良い規制」=規制緩和？

しかし、「より良い規制」とは何を指すのだろうか。行政ツールの集合体としての「より良い規制」アジェンダは曖昧模糊としており、それゆえその構成要素は時の政治力学と政策アジェンダによって変化しうる。この点、ユンカー委員会の政治的レトリックは、当初から行政の簡素化を前面に押し出してきた。「大事に対してはより大きく、小事に対してはより小さく」を標語に掲げるユンカーらは、規制による企業(特に中小企業)への負担を軽減することで、競争力を強化することを強調する。背後にあるのは、過剰な規制がもたらす弊害がEUの正統性を損ねるとする診断である。委員会の姿勢は、2007年から行政負担の軽減のためのハイレベル・グループ議長を務めたエドムント・シュタイバーを「より良い規制」特別アドバイザーに任命した点にも現れている。

規制負担の削減は、14年末に発表された2015年の行動計画においてレトリックにとどまらないことが示された。委員会は、バローゾ前委員会が導入した、既存の規制の無駄を抽出し見直しを行う規制適正化プログラム(REFIT: Regulatory Fitness and Performance Program)の強化を行動計画に盛り込み、定量的手法のいっそうの活用などの項目をパッケージ案に反映させた。さらに行動計画は、決定前の450を数える既提出法案の見直しを行い、うち80法案を撤回することを決めた¹。

¹ “A New Start: European Commission work plan to deliver jobs, growth and investment”, 16 December, 2014.

ユンカー委員会のコミットメントは、一方では欧州懐疑主義がこれまで以上に高まるなか、発足後の支持ムードを梃子に正統性を回復しようとするものとみえる。同時に規制負担の軽減は、一部の加盟国政府からここ数年たびたび出されてきた要求でもあった。特にイギリスにとって EU 規制の負担軽減は、加盟継続をめぐる再交渉の文脈においても主要争点のひとつとなっている。11 月下旬にはイギリスの主導で、加盟 19 か国の経済閣僚が署名したティメルマンスへの公開書簡が提出された²。閣僚らは、規制負担の軽減が雇用や経済成長に寄与するとの観点から「より良い規制」アジェンダへの支持を表明するとともに、具体的な削減目標を設定することを要求している。規制負担の軽減は、同月上旬にキャメロン首相がトラスク欧州理事会議長に宛てて送った EU 改革をめぐる書簡においても、要求項目に盛り込まれた。他の加盟国政府を巻き込んだ「より良い規制」アジェンダの要求は、こうした交渉戦術の一環であるとみられる。

他方で、環境保護団体や消費者団体、労働組合などの市民団体、また一部の欧州議会議員からは、「より良い規制」が実質的には規制緩和をもたらすものであり、規制の水準を引き下げることによってビジネスに配慮する一方、環境や労働者、消費者の保護をないがしろにするものだとする批判の声が上がっている。REFIT プログラムに基づき新委員会が撤回した法案のなかには、循環型経済に向けた政策パッケージ案 (Circular Economy Package) などの環境・社会規制が含まれており、市民団体の懸念を強めることとなった。「より良い規制」パッケージ採択を受けて、欧州消費者連盟を初めとする 57 の団体は、より良い規制監視団 (Better Regulation Watchdog) を立ち上げ、共同戦線を張った。市民団体からの批判は、フォルクスワーゲン社の排出ガス試験をめぐる不正が発覚したことを契機に、いっそう高まったかにみえる。こうした動きに対しユンカー委員会は、「より良い規制」が規制の弱体化を意味しないことを繰り返し説き、アジェンダへの理解を呼びかけている。

専門性・透明性への執着

「より良い規制」アジェンダは、共同市場を核とする EU が過度にビジネス寄りであるとする、しばしば繰り返される批判の最新の事例に過ぎないのだろうか。規制負担の軽減が「より良い規制」の重要な要素であり、また近年急速に台頭していることは疑いない。だがパッケージ案が規制緩和一辺倒かといえば、事態はもう少し複雑である。バローゾ委員会に始まり、今回一段と強化される規制負担の軽減が「より良い規制」を構成するひとつの論理だとすれば、いまひとつの論理は、政策過程における専門知識の活用や諮問の強化といったガバナンス白書以来のそれである。委員会は過去十五年間、政策形成におけるエビデンスの役割を高めるとともに、手続きを透明で開かれたものにするに腐心してきた。こうした従来の路線は、今回のパッケージ案において弱まるどころか、一段と強まった感がある。透明性と諮問の強化という発想はたとえば、従来の諮問に加え法案採択後にフィードバック期間を設けたり、既存・新規の政策を問わずウェブポータルを通じ市民からのインプットを求めたりする点に見取れる。立法行為の委任に基づく法令 (delegated acts) や執行法令・処分 (implementing acts) も初めて、採択に先立ち一般公開される。さらに REFIT の強化案においても、半数が加盟国政府を代表する専門家、半数が外部のステークホルダーからなる評議会である REFIT プラットフォームを通じ諮問を行うとしている。

同時に、エビデンスに基づく規制の事前・事後評価は、政策サイクルを通じいっそう強化されることになる。従来、事前の影響評価は、欧州委員会による確定済みのアジェンダを正当化するものに過ぎないと批判されてきた。これを受けて欧州委員会は影響評価委員会を、構成員の半数が外部の専門家からなる、より独立性の高い規制審査委員会 (Regulatory Scrutiny Board) に改組するとした。規制審査委員会は、法案のみならず既存の政策へ

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2703_en.htm

² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480401/eu-better-regulation-letter-timmermans.pdf

の評価を行う権限を合わせもつ。影響評価の役割強化は、法案の採択局面にとどまらない。委員会は、理事会と欧州議会が法案を委員会原案から実質的に変更する場合には、独立した専門家による影響評価の実施を義務づけることを要求しており、機関間合意に向けた交渉を進めている。

これらの試みが実際にいかに機能するかに関しては、未知数の部分が多い。特に、事前の影響評価を欧州議会や理事会に拡張することに対しては、機関間の権力バランスを揺るがす上、決定のオプションを狭めることで政治の役割を軽視することになる、という反対が、採択当初より上がっている。機関間合意をめぐる交渉は容易ならざるものになるだろう。

ここに通底するのは、恣意的判断や特殊利益の圧力に代わり、専門知識に基づくエビデンスを透明かつ公式の手続きにより決定の基盤に据えることこそ規制の質を高め、ひいては正統性の確保に繋がるとする発想である。諮問の強化も、情報をもつ団体からのインプットを念頭に置くものとみられる。そもそも、EUの政策過程における外部のエビデンスへの志向は、「より良い規制」アジェンダに限られるものではなく、欧州委員会が自前のリソースに乏しいこともあって、もともと強い。委員会は法案起草過程において、加盟国・EUレベルの規制機関、利益団体などからなるアドホックな協議体を専門家集団(Expert Group)と呼んで制度化している。ブリュッセルにおけるロビイングのスタイルも、たとえばワシントンのそれよりも専門知識に基づくインプットという色彩が強いといわれる。これら既存の情報源においても透明性向上の発想は貫徹しており、専門家集団の構成は登録簿(Expert Group Register)としてインターネット上に公開されている。ロビイストに関しても、欧州議会と委員会は、情報を自発的に登録する透明性登録簿(Transparency Register)を共同で導入した。欧州議会は登録簿を2017年までに義務化することを決議しており、これに乗り気でない欧州委員会に対し、市民団体とともに圧力を加えている。こうした文脈からすれば、今回のアジェンダは専門知識の制度化と透明性の向上という既存の路線を継続するものだといえる。

実際、過去二十年余りのEUの正統性をめぐる議論のなかで、答責性と透明性への要請は強迫観念に近いものがある。結果としてEUは、政策回路に何重もの諮問と政策評価プロセスを張り巡らすことになった。ユンカー委員会は、欧州議会選挙と連動した委員長候補者の指名過程を経て選出された初めての委員会であり、その政治的性格を自負してきた。その委員会においてさえ従来のテクノクラティックな対応策が強化されたところに、この信念の強固な連続性を見いだすことができよう。

ふたつの「より良い規制」

EUが直面する多方面からの不信は、規制の質をめぐる異なる診断と対処策を同居させてきた。その結果、パッケージ案は行政の簡素化を推進する一方、新たな行政ツールの導入とそれを支える専門性のいっそうの制度化を目指すという、「より良い規制」アジェンダが内包する、ふたつの潜在的に競合する論理を改めて浮き彫りにすることになった。とはいえ、これらはいまだ枠組みにとどまる。今回のパッケージ案を通じ顕在化した異なる論理が、実際にいかなる帰結をもたらすかは、個別の政策領域における今後の展開を待たねばならないだろう。

(付記) 本稿脱稿後の12月15日、総務理事会は「より良い規制」に関する機関間合意について、三機関間で成立した基本合意に基づき、文書を採択した。暫定合意文書は、最も論争的と思われた理事会・議会による事前の影響評価につき、影響評価は理事会・議会が「立法手続き上適切かつ必要と考えるとき」実施されるとし、また何が法案の実質的変更にあたるかは各機関が決めるとの一文が挿入されるなど、委員会原案を骨抜きにするものとなった。