

【令和4年度輸出先国・地域における規制等への対応の強化委託事業

(プラットフォーム支援員による体制強化)】

概要レポート 第15回：EUの立法手続とEU法



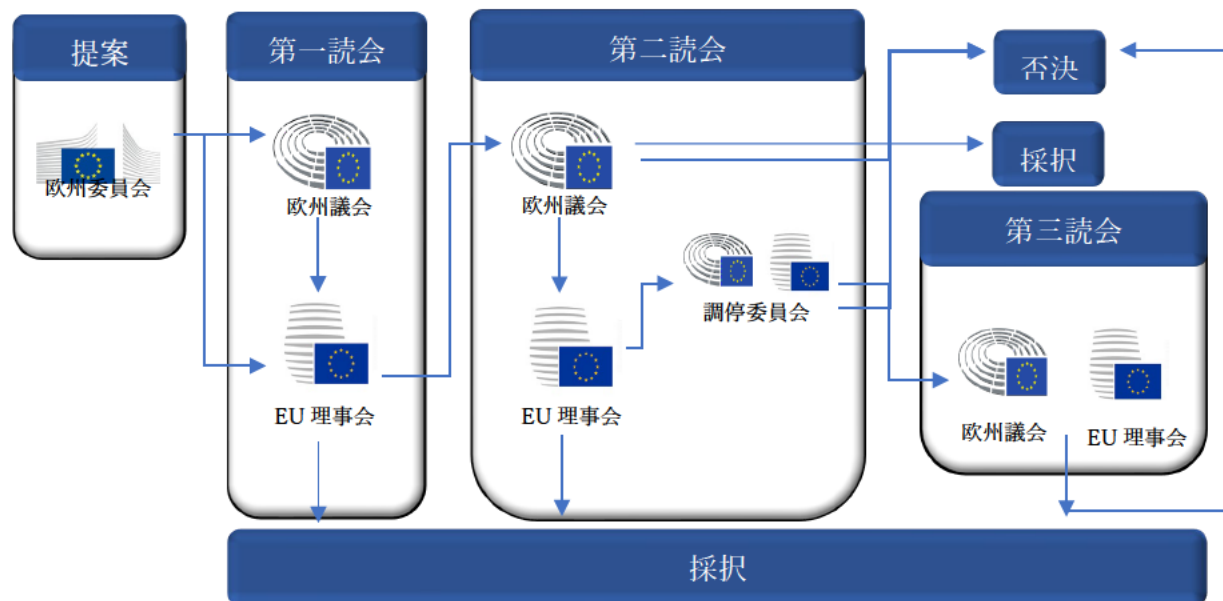
Eurovision & Associates

2024年3月

EU の立法手続と EU 法

EU の立法手続き：EU 法を施行するにあたり、通常立法手続と特別立法手続のどちらか一方を経る必要がある。通常立法手続では、EU 法が適用されるにあたり、欧州議会と EU 理事会の機関承認が必要であるのに対し、特別立法手続きは、EU 理事会のみの機関承認となる。現在、ほとんどの EU 法は通常立法手続を通して採択されている。各立法手続きの手順は以下の通り。

① 通常立法手続¹



1. 提案
・ 欧州委員会が専門家による分析と利害関係者との協議に基づいて法案を作成 ・ 欧州委員会による法案を欧州議会と EU 理事会に提出
2. 第一読会
・ 欧州議会は欧州委員会が提案した法案を審査し、採択、修正案の提出を決定 ・ 欧州議会による修正もしくは採択の完了後、EU 理事会が欧州議会の見解に対し、採択、修正を実施
3. 第二読会
・ 法案が EU 理事会の修正、もしくは差し戻しを受けた場合、欧州議会による第二読会を開始。 ・ EU 理事会の修正内容が欧州議会で可決されれば、対象の EU 法は採択完了。否決されれば、法案は却下となる。 ・ EU 理事会の修正内容に欧州議会が修正を加える場合、EU 理事会は欧州議会の見解を検討し、EU 理事会が欧州議会の修正案に合意しない場合、調停委員会（Conciliation Committee）を招集。 ・ 調停委員会は、欧州議会と EU 理事会のメンバーで構成され、意見の相違を調整し、両機関が受け入れ可能な修正法案を作成。

¹ https://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/euoparl_ordinarylegislativeprocedure_howitworks_en.pdf

4. 第三読会

- ・調停委員会で合意に達した場合、合意した修正法案は欧州議会と EU 理事会に提出され、第三読会を実施。
- ・欧州議会と EU 理事会の双方で修正法案を審査。両機関が承認した場合のみ、法案の採択が完了される。
- ・どちらかの機関が否決した場合、提案は採択されず、手続きは終了となる。その際、否決された提案は、欧州委員会の新たな提案によってのみ開始される。

EU 法が立法化されるにあたり、第一段階として、欧州委員会は、EU 法案を策定し、欧州議会と EU 理事会に提案する発議権（Right of Initiative）を有している。欧州委員会は、EU 加盟国や、欧州議会、欧州理事会、市民イニシアティブなどから表明される見解を基に、EU 法案を作成している²。作成された法案は、週に最低一度開催される各担当分野の欧州委員 27 名と欧州委員会委員長によるウィークリーミーティング内での口頭手続（Oral Procedure）もしくは特に各委員間での反対がない場合は書面手続（Writing Procedure）による合意を経て、欧州議会と EU 理事会に提出される³。

通常立法手続においては、トリログ(三者協議)と呼ばれる非公式の会議が用いられる事例が増えている。同会議は、欧州委員会、EU 理事会、欧州議会の代表者が参加し、法案の最終機関承認に必要な EU 理事会と欧州議会の意見の相違を解決することを目的としている。トリログには、欧州委員会は仲裁役として参加することとなる。この非公式会議は、通常立法手続のどの段階でも開催が可能であるが、調停委員会とは異なり、共同文書ではなく暫定的な合意を目指すことになる。要するに、トリログとは、より厳格な手続きに頼る前に、非公式に問題を解決する機会を提供するものといえる⁴。トリログによって暫定的な合意に達した法案は、欧州議会ならびに EU 理事会からそれぞれ公式の承認を受ければ、官報に掲載されて発効の運びとなる。

② 特別立法手続⁵

特別立法手続は、通常立法手続で見られる欧州議会による法案の修正を要せずに EU 理事会が単独で立法する権限を与えるものである。欧州連合機能条約（TFEU）第 289 条 2 項では、EU 理事会は、下記の通り、同意手続か諮問手続のどちらか一方の手続を経て法案を最終決定すると規定している⁶。この二つの立法手続にあたり、欧州議会の役割は異なる。

同意手続（Consent）：欧州委員会による法案の提案後、欧州議会は多数決によって提案に賛同または提案を拒否することができる。この決定プロセスで欧州議会が賛成した場合のみ、EU 理事会は、法案の最終的な採択を行う。EU 理事会は、欧州議会の決定を覆すことはできない。欧州議会による拒否権は、TFEU 352 条を根拠に認められているが、拒否権の使用は減多になく、修正を提案することで留まって

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/#:~:text=Legislative%20proposals%20are%20adopted%20by,Commission%20decides%20by%20simple%20majority.>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/trilogue.html>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/special-legislative-procedure.html#:~:text=The%20special%20legislative%20procedure%20means,the%20majority%20of%20EU%20legislation>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/special-legislative-procedure.html#:~:text=The%20special%20legislative%20procedure%20means,the%20majority%20of%20EU%20legislation>

いる⁷。本手続は、貿易協定などの国際協定の採択や基本的権利の侵害への対応、EU への加盟、離脱の際に適用される。

諮問手続（Consultation）：欧州委員会が法案を EU 理事会に提案後、欧州議会による諮問会の開催が義務付けられている。EU 理事会による法案の採択は、欧州議会の諮問後に実施される。本手続において、欧州議会は修正案を提案できるが、EU 理事会はそれを受け入れる義務は発生しない。本手続は、競争政策（TFEU 第 103 条）や間接税の調和（TFEU 第 113 条）のような特定分野において実施される⁸。

EU 機関内での意思決定：通常立法手続において、欧州委員会より提案を受けた後の欧州議会内と EU 理事会内での意思決定方法は全く異なる。

欧州議会は、提案受領後、まず関連委員会に規則案を付託する。農業分野であれば、環境・公衆衛生・食品安全委員会（略称：ENVI 委員会）、農業・農村開発委員会（略称：AGRI 委員会）、漁業委員会（略称：PECH 委員会）が該当する⁹。各委員会は、欧州議会を代表する「報告者（Rapporteur）」を選任し、報告者となる議員は関連委員会内で規則案に対する欧州議会の見解（賛成または修正）を作成する。報告者は、他の EU 機関との交渉にも出席する必要がある¹⁰。また、欧州議会の見解に政治的中立性を保つために、報告者の所属政党以外から「影の報告者（Shadow Rapporteur）」を選任し、報告者と共同で意見形成を行う¹¹。作成された見解が、委員会内で過半数の支持をもって可決された後（絶対多数決）、欧州議会総会での採択が求められる。総会は、委員会から提出された見解を審議し、同様に絶対多数決で採択する。採択された見解は、正式な欧州議会の見解として各 EU 機関に発表される。

EU 理事会に関しては、欧州委員会より提案された規則案は、まず加盟国の官僚で構成される作業部会（Working group）で詳細が検討され、各加盟国の立場を反映した修正案が作成される。その後、修正案は常駐代表委員会（Coreper）に提出される。Coreper は、各加盟国の常駐代表または副代表で構成される委員会であり、理事会の下部組織として立法手続きを準備する役割を担っている¹²。Coreper は、作業部会から提出された修正案を審議し、理事会での採択に向けた合意形成を図る。Coreper で合意に達した提案は、理事会議題の「A」項目となり、理事会での採択が求められる（農業分野における理事会は、農漁業理事会が該当する）。「A」項目の提案は、通常、審議なしで特定多数決方式によって採択されるが、加盟国は審議を要求することができる。特定多数決方式（QMV）は、議決に参加する加盟国の 55%以上（27 加盟国中 15 カ国による承認）、かつ EU 人口の 65%以上の支持が得られれば採択される意思決定方式である¹³。

Coreper で意見がまとまらない提案は、議題の「B」項目とされ、担当理事会内で更なる審議と投票が行われる。「B」項目の提案は、通常、よりデリケートで未解決の問題が含まれ、慎重な検討が必要

⁷ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/legislative-powers>

⁸ [https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/special-legislative-procedure.html#:~:text=The%20special%20legislative%20procedure%20means,the%20majority%20of%20EU%20legislation\).](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/special-legislative-procedure.html#:~:text=The%20special%20legislative%20procedure%20means,the%20majority%20of%20EU%20legislation).)

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/overview>

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/overview>

¹¹ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vhcmdex0ovsn>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

とされる。理事会は、「B」項目の提案について詳細な議論を行い、「A 項目」と同様に特定多数決方式で意見を集約する¹⁴。一方で、QMVにおいて、少なくとも4カ国以上のEU加盟国かつ、それらの国の総人口がEU総人口の35%を満たす反対意見がある場合、採決は否決となる¹⁵。これは、Blocking minorityと呼ばれ、EU加盟国の中でも人口が少ない国が意見を反映させるために使用される。

EU 理事会の議長制度：EU 理事会の議長国も意見集約を図る上で大きな役割を果たす。議長国は、6か月ごとに加盟国間で交代する輪番制度（Rotating Presidency）を採用している。この間、議長国は会議の議長を務め、理事会の円滑な運営を図る。長期的な計画と継続性を確保するため、議長国に就任する加盟国は次期及び次々期の3カ国で協力し、18ヶ月間の共同目標と議題を設定している。例えば、2024年の1月から6月までは、ベルギーが議長国を務めるが、ハンガリー（2024年下半年期の議長国）とポーランド（2025年上半年期の議長国）も一つのグループとなってまとまって取り組んでいる。

EU 理事会の議長国の役割は以下のとおり。

1. 会議の主導： 外務理事会（Foreign Affairs Council）を除くすべての理事会の議長を務め、適切な討議と規則の遵守を確保する。
2. EU 理事会の代表： 欧州委員会や欧州議会など他の機関との関係において、理事会の代表として立法案に関する合意を形成する。
3. 協力： 欧州理事会議長および外務・安全保障政策上級代表と緊密に協力し、要請があれば追加任務を引き受ける。

EU 法の区分

規則（Regulation）：規則は、EUの主要機関の一つである欧州委員会が作成する法律である。規則は法的拘束力を有しており、EU加盟国すべてに直接適用される。通常立法手続において欧州議会とEU理事会により正式に採択されれば、EU加盟国すべてにおいて法的効力を持つものである。EU規則は、特にEU単一市場（Single Market）が正常に機能するために調和が必要な分野において、各加盟国間での法的一貫性を確保するために使用される。対象範囲は、貿易、農業、消費者保護、環境基準、競争政策など多岐にわたる。EU規則は、経済統合の促進、市民の権利保護、EU域内市場で活動する企業の公平な競争条件の確保というEUの目的を達成するために不可欠な手段である¹⁶。

委任規則(Delegated acts)は、EU法の一部であり、国内法を経由せずに全ての加盟国に直接適用される法的拘束力を持つ規則である。特定のEU規則の非本質的な要素を補足または修正し、その一般的な内容を補完する。加盟国は委任規則を遵守する義務があり、国内法との矛盾が生じた場合はEU規則が優先される。当規則は、主に、技術的・科学的進歩を考慮して、対象となるEU規則を定期的に改正する必要がある場合に、使用される¹⁷。欧州委員会は、委任規則の草案を作成した後、約4週間の期間を設け、利害関係者からの意見を募集する¹⁸。この意見募集は、「Have your say」と呼ばれるオン

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/>

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/>

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:delegated_acts

¹⁸ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en

ラインプラットフォームを通じて行われる。草案は、(Comitology 手続きとして) EU 加盟国の代表で構成される専門委員会¹⁹によって審査される。専門委員会は、草案の内容が法令の枠内で適切に作成されているかを検証する。欧州委員会は、上記の意見招集と専門家委員会による審査の結果を踏まえて、委任規則を採択する。採択された委任規則は、その後、EU 理事会の作業部会と欧州議会に属する関連委員会に送付され、2 ヶ月を目安に精査される²⁰。両機関が反対意見を表明しなければ、精査終了となり、官報に掲載され、原則官報掲載 20 日後に発効²¹、(規則上移行期間が定められている場合は移行期間後)適用開始となる²²。一方、どちらか一方が反対意見を表明した場合、委任規則の適用開始は阻止される。

実施規則 (Implementing acts) は、EU 加盟国間で EU 規則の一貫した実施を保証するために、欧州委員会が提案し、加盟国から構成される専門委員会の賛成が表明された後に欧州委員会が正式採択する規則である。採択は原則、欧州委員会が行うことになる。ただし、専門委員会の見解次第では、欧州委員会は採択することが禁止され、対象の法案の修正もしくは上訴委員会 (Appeal Committee) による審議後の採択となる²³。実施規則を通して、新たな規則を定めることはできず、既存の EU 規則を補完することで EU 加盟国間の法的統一性を確保するものである。同規則は、対象の EU 規則の特定の分野と一般的な分野双方に適用され、行政的または技術的な性質を持つことが多い。例えば、製品の上市認可や証明書のモデルの明記などが実施規則として規定されている。加盟国はこれらの規則を実施する義務を負い、EU 法の調和のとれた適用を確保するために重要な役割を果たす²⁴。実施規則は、欧州委員会が起草し、Comitology の専門委員会で審議される。この審議期間は数日から数ヶ月間と幅があり、同時に約 4 週間の期間を設けて、Have your say 上で利害関係者の意見募集を収集する²⁵。その後、専門委員会の見解が、反対意見でない限り、欧州委員会は実施規則を採択することができる²⁶。しかし、反対意見を受けた場合は、法案の修正または上訴委員会へ提出し、再審議が必要となる。最終的に欧州委員会が採択した後、官報に掲載され、原則、官報掲載 20 日後に発効、(規則上移行期間が定められている場合は移行期間後)適用開始となる。

指令 (Directive) : EU の指令とは、加盟国が達成すべき目標を概説した EU の法的手段である。欧州連合機能条約第 288 条によれば、達成すべき結果に対して拘束力を持つ。加盟国は 2 年以内に指令を国内法に取り入れなければならない。各国当局は、指令適応のための移行方法を選択することができる。指令は最低基準を定めており、加盟国が望めばそれを上回る基準を規定することもできる。あるいは、加盟国がより厳格な規則を実施できないように、EU は、統一的な制限を課すこともできる。遵

¹⁹ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vikmqjz6fmr>

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/implementing-and-delegated-acts/#:~:text=They%20usually%20have%20two%20months,may%20not%20enter%20into%20force.>

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-union-decisions.html>

²² <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/implementing-and-delegated-acts/>

²³ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/implementing-and-delegated-acts/>

²⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en

²⁵ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en#:~:text=As%20part%20of%20the%20Commission%27s,to%20accept%20or%20reject%20it

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/implementing-and-delegated-acts/>

守しない場合、欧州委員会による侵害訴訟手続きにつながり、その結果、非遵守の加盟国に対して欧州連合司法裁判所で法的措置がとられることになる²⁷。

ガイドライン：ガイドラインは、特定の政策領域における将来の行動を概説する、法的拘束力を持たない枠組みである。広範で一般的な内容だが、法的拘束力のある文書の作成につながることもある。EU は、マクロ経済政策、雇用、外交・安全保障政策、欧州横断ネットワークなど、様々な分野でガイドラインを発行している。加盟国は、政策を策定する際にこれらのガイドラインを考慮し、EU 全体の一貫性と統一性を高めるよう努めるべきだが、どのように自国の政策をガイドラインと整合させるかについては一任されている。ただし、マクロ経済政策や雇用政策などでは、ガイドラインの遵守が監視され、遵守されていない場合には勧告（後述）が発表される。ガイドラインは、EU 理事会または欧州委員会が提案し、政策分野に応じて欧州理事会または EU 理事会で決定される²⁸。

決定（Decision）・勧告（Recommendation）・意見（Opinion）：決定²⁹は、EU 全体または個人に適用される法的拘束力を持つ行為である。国内法への移行を必要とせず、直接適用される。特定の措置に用いられることが多く、指名を受けた対象は裁判所に上訴が許されている。勧告³⁰は、強制的な法的枠組みを課すことなく、EU が特定の目的を達成するための拘束力を持たない行為である。意見³¹は、特定の事柄に対する評価とその対応措置についての法的拘束力を持たない EU による発表である。

結びに代えて：EU 法は、主に欧州委員会、EU 理事会、欧州議会の三者によって立法行為が行われている。しかし、各機関はそれぞれ別の主体（欧州委員会＝EU 全体、EU 理事会＝EU 加盟国、欧州議会＝EU 市民）を代表している。そのため、立法過程において、法案の内容をめぐり、それぞれが各々の利益を反映させようとする結果、法案の採択の遅れによる立法過程の停滞が発生している。こうした意見の違いは、三機関間のみならず、加盟国間やステークホルダー間においても同様に発生している。EU 法は、多様な主体の要望を反映させる法律であることを象徴的に示している。

以上

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/directive.html>

²⁸ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dou1h8az4>

²⁹ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhp0jstz9>

³⁰ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhpj5azzb#:~:text=Recommendations%20are%20non%2Dbinding%20acts,imposing%20a%20mandatory%20legal%20framework.>

³¹ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dpr0ndzv2>