



Title	EUの「科学」に関する諮問体制 : BSEとECHELONのケースを中心に
Author(s)	戸澤, 英典
Citation	阪大法学. 2002, 52(3,4), p. 285-316
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/55268">https://doi.org/10.18910/55268</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# EUの「科学」に関する諮問体制

—— BSEとECHELONのケースを中心に ——

戸 澤 英 典

## 一 はじめに

一―「科学」と「政治」再考

一― EUの政策サイクル

## 二 EUの立法・行政における「科学」諮問

二― 欧州委員会

二― 一九九七年までの食品安全行政

二― 一九九七年六月一〇月の一連の改革

二― 欧州食品安全機関の設立へ

二― 理事会

二― コミットロジ

## 三 欧州議会の「科学」諮問体制

三― STOA

三― ECHELONのケース

## 四 おわりに

## 一 はじめに

### 「科学」と「政治」再考

「科学」と「政治」の問題は近代科学が確立した一九世紀以来議論されてきたものであるが、二一世紀に入った現在、テクノロジーの進展の爆発的な加速化と相俟って、その重要性を一段と増している。<sup>(1)</sup>

「政治」と「科学(技術)」の関連には様々な側面があるが、従来から政治による科学技術の振興の側面(科学技術政策や近年の特許戦略等)や科学者集団の国力増進への寄与の側面(特に軍事・安全保障政策への協力)がよく論じられてきた。これに加えて近年、特に日米欧間で「科学」の内容(典型的には遺伝子組み換えやクローン技術といったバイオ・テクノロジーのもたらすリスク分析)が政治化するケースが増えており、例えば「科学」に基づく国内規制が貿易に影響を与える場合については、WTOのSPS協定(衛生植物検疫措置の適用に関する協定)やTBT協定(貿易の技術的障害に関する協定)に関するパネルや、FAOとWHOとの合同食品規格計画の実施機関であるコーデックス委員会等の場で問題の解決が図られるようになってきている。<sup>(2)</sup>

そうした「科学」に対する姿勢が地域間で異なっている顕著な例として「予防原則」がある。「予防原則」(Precautionary Principle)は、確率の予測できないリスクに対応するために最大限の方策をとっておこうという考え方であり、そもそも一九七〇年代末から八〇年代初頭にかけて西ドイツでVorsorgeprinzipとして現れたものである。その後一九八六年のチェルノブイリ原発事故を契機として、ベックらのリスク社会論にも影響を受けつつ、その意味・内容を形成してきた。その後、EUが九〇年代後半以降、不可知のリスクに対して「予防原則」を掲げるようになったのは、地球環境問題もさることながら、BSE(いわゆる狂牛病)をはじめとする食品安全問題に大きく

影響されたものである。<sup>(3)</sup>

EUが二〇〇二年二月に公表した『予防原則に関するコミュニケーション』<sup>(4)</sup>は、それまで単なるアイディアに過ぎないとも評されていた「予防原則」を、ようやく具体化したものであるが、これに対しては批判的な見方も少ない。

まず、欧州委員会のコミュニケーションには、「予防原則」に対する二面性が見え隠れしており、一方で、その恣意的な運用による保護主義の口実化への警戒感を滲ませつつ、他方で自らの政策正当化を図る際の有用な概念として確立しておきたい、という意図が混在している。

そもそも、「予防原則」は論者によつては十一の意味があるというほど多義的なものであるが、確率が予測できない下で「予防原則」を徹底させれば、ほとんど「ゼロリスク」と同義とも成り得る。したがって、「予防原則」が有用であるのは、あくまで際限のない被害 (unbounded losses)<sup>(5)</sup> が想定される例外的なケースに際してのみでありこれを「原則」とは言い難い、<sup>(6)</sup> とする批判も説得的である。

このように欧州発の考え方である「予防原則」は今なお形成途上のものでありながら、食品安全等の分野では有力な概念として日本の行政にも浸透し始めている。例えば、『BSE問題に関する調査検討委員会報告』(平成一四年四月二日)<sup>(7)</sup> 中には以下の記述がある。

「危機を予測し、発生を防ぐための措置を講じて危険のレベルを引き下げておく予防原則の意識がほとんどなかった。風評被害を過剰に警戒してBSE対策の遅れを招いたという指摘もある。予防原則を徹底すると巨額のロスを伴う恐れがあることから、行政担当者が萎縮する傾向は避けられない。しかし、食の安全は国民の生命健康に関わる問題だけに、国民の理解を求めながら果敢に対策を講じなければ行政の不作為を問われかねない。」

こうして同報告書は欧州の対策を引照枠組みとしつつ日本の食品安全行政の過誤を検証していくのであるが、その結びとして「欧州各国における食品安全機関の再編成を参考にするに当たって、組織・機関をそのまま日本に導入することは危険である。欧州における状況を精査し、日本における現状とを具体的に比較検討した上で、新しい行政組織を構築していくべきである」としている。

本稿執筆の動機は、まさしく「欧州における状況を精査」することにある。特に、「科学」の内容自体にも少なからぬ影響を与えていると思われるEUの「科学」に関する諮問体制、より具体的にはEUの立法・行政過程における専門家の関与のあり方を検証する。

## 一―二 EUの政策サイクル

EUの政策サイクルを、W・ヴェッセルスに倣い、立案、決定作成、施行、監督の局面に分けて考え、各々の局面に於ける専門家の関与のあり方を概観しつつ、本稿の構成を述べよう。<sup>(8)</sup>

立案の局面では欧州委員会が中心となる。この局面では、インフォーマルな会合、常設的なフォーラム、各種の委員会などの場でアジェンダ・セッティング、政策のオプションの検討、提案の具体化に専門家が関与している。ヴェッセルスはそうした専門家グループの数を約六百としているが、一説には三千の各種委員会が存在するともいう。この局面については二―一節で扱う。

決定作成の局面では、理事会が中心となる。理事会は既に法案の提案以前から欧州委員会との間で幾度も折衝を行っているが、法案提出後には約三〇〇の作業部会を活用しながら、欧州委員会の提案につきその細目に至るまで審議を重ねる。これについては二―二節で扱う。

欧州議会については、条約改正の都度その権限が強化され、さらに一九九九年三月にサンテール欧州委員会（当時）を総辞職に追い込んだ頃からその実質的な存在感も飛躍的に高めている。そうした権限強化に伴い、決定作成の局面で欧州議会の役割が次第に大きなものとなりつつある。とはいえ、欧州議会の関与は、理事会および欧州委員会とは相当に質の異なるものとなっている。本稿では特に科学技術に関する諮問ユニットであるSTOAを取り上げ、三節で扱う。

政策施行の段階では、欧州委員会と理事会の代表者（専門家）から構成される各種委員会を通して実際の施策にあたるという「コミットロジー」といわれる手法が歴史的に確立されてきた。これは、EUの専門家の関与の原型ともなったものである。これを二―三節で扱う。

監督の局面については、欧州司法裁判所での具体的なケースの判断に際して「科学」が必要とされ、また裁判所の判決が科学行政に影響を及ぼす面も本稿のテーマに無関係ではないが、<sup>9)</sup>常態としての「科学」の諮問体制ではないので特に扱わない。

以下、政策サイクルの局面での役割を踏まえ、各機関別に専門家の諮問体制を個別に見ていく。その際に、BSEを中心とする食品安全問題とECHELONという二つのケースに即して分析する。

## 二 EUの立法・行政における「科学」諮問

### 二―一 欧州委員会

EUの政策立案、とりわけ欧州委員会をめぐる専門家の関与のあり方は、欧州のガヴァナンス研究の焦点の一つとなってきた。<sup>10)</sup>

欧州委員会の常勤職員は二〇〇一年末に約二一、五〇〇人を数え、その内訳にはA～Dの四つの等級の行政職の公務員とL/Aで示される言語職の公務員が含まれる。この他に臨時職員や各国からの出向等を含めると、約三割の数字が上乘せされる。

この内、実際の政策立案にあたるのはAグレード（上級職相当）およびBグレード（専門職相当）の行政官と、これに加え臨時・出向の専門家となるが、その実数を捕捉するのは非常に難しい。最近の数字では、各総局（DG）の規模がおおよそ二〇〇～五〇〇名、その内、Aグレード（上級職相当）の行政官は六〇～一二〇名程度としているものが実態をより反映していると思われる。<sup>(11)</sup>

即ち、欧州委員会は、立法・行政機関としては非常に小さいものであり、そうした人的資源の制約もあって、専門知識や実際の作業の多くを外部に依存しているのが常態となっている。

そうした外部のアクターには加盟国政府の官僚や、各国政府に業務を委託された学者・専門家や民間の専門家、NGO等があり、インフォーマルな会合や常設的なフォーラム、各種の作業部会等の多様な場で、政策立案の肉付け作業が進められる。

こうした外部の専門家を含む政策ネットワークの形状は各々の政策領域に応じて実に多様であることが指摘されており、概括的に扱うことは難しい。ここでは特にBSE問題を通して種々の問題が浮かび上がった食品安全に関する諮問体制を詳しく見ることにする。<sup>(12)</sup>

## 二一 一九九七年までの食品安全行政

一九九七年六月までは、食品安全に関わる主な科学委員会としては、食品、獣疫（Veterinary）、動物栄養、化

粧品、農薬、有害物質・環境有害物質の六つが存在した。

各々の科学委員会は設置根拠が異なり、所管する欧州委員会の総局（DG）も、食品、化粧品はDGⅢ（現在は産業総局）、獣疫、農薬はDGⅥ（現在は農業総局）、有害物質・環境有害物質はDGⅪ（現在は環境総局）となっていた。欧州委員会については総局ごとの「行政文化」の違いが大きいことが指摘されており、それによる政策への影響も少なくない。<sup>13</sup> さらに、こうした「縦割り」の弊害を統括する部局がないことも問題であった。<sup>14</sup>

BSE問題について中心となったのは、一貫して獣疫科学委員会であった。<sup>15</sup> これは当初のBSE問題が牛（反芻動物）の奇病として扱われたという経緯からやむを得ないことではあったが、結果として「動物の健康しかわらないものが人間の健康の問題を扱う」という事態が生じた。この点は後に厳しい批判にさらされることとなる。

また、科学委員会の人選についても、（一）欧州委員会が加盟国の提示するリストに基づいてほぼ自動的に任命することから、各委員が出身国政府寄りの見解に偏重する傾向、（二）それに加えて、英国出身の専門家の過大なプレzens（他方でこれは専門知識を有していることの裏返しでもある）が答申の偏重に拍車をかけた、と指摘されている。<sup>16</sup>

こうしたEUの行政組織の問題が端的に現れた例として、一九九六年六月のゼラチン禁輸解除問題がある。<sup>17</sup>

一九九六年三月二〇日に英国政府（より正確には海綿状脳症諮問委員会…SEAC）が、一〇人の若年CJD（クロイツフェルト・ヤコブ病）患者の存在を明らかにし、さらにこれらの変異型CJDがBSEから伝染した可能性を否定できないことから、欧州はパニックに襲われた。同月二七日にはEUが英国からの牛および牛関連製品の輸出禁止措置を取った。

この禁輸措置に対して、危険度が低いとされていたゼラチン、獣脂、精液については禁輸品目から除外するよう



求める動きが生産者や業界団体から即座に出てきた。中でも欧州ゼラチン製造者組合 (Association of Gelatin Manufacturers of Europe) の欧州委員会に対するロビーイングは強力であったという。

四月二六日に獣疫科学委員会は、欧州ゼラチン製造者組合の暫定報告書に基づいて、ゼラチン、獣脂、精液の BSE 感染の可能性をロー・リスクと認定し、禁輸解除を答申した。この答申に対して欧州医薬品審査庁 (European Medicines Evaluation Agency: EMEA) は「医薬品に用いられるゼラチンは英国で屠られた牛に由来するものであってはならない」と反対し、さらに前述の科学委員会の内、食品、化粧品品の二つの委員会も禁輸解除に反対した。このゼラチン他の禁輸解除は、英国からの牛および牛関連製品の全面的禁輸解除への道筋をつけるという政治的意味合いがあった。適正なレンダリング等の英国での対策が固まり次第、ロー・リスクの牛および牛関連製品から順次輸出を解禁していくという含意である。そのため、英国はゼラチン禁輸解除問題にも強硬な態度を取った。この間、英国の取った対 EU 非協力政策の結果、約八〇もの案件に拒否権が発動されたという。

結果として、「科学」的見解が分かれる中、事態は六月二一・二二日のフィレンツェ欧州理事会での政治的決着に妥ねられ、英国国内での適正な措置を条件に、ゼラチン他の禁輸は解除された。<sup>(18)</sup>

このゼラチン禁輸解除問題に関して欧州議会の報告書は、欧州委員会の「政治的圧力への脆弱性に加え、ロビーイングに対する過剰な反応、業界への盲目の信頼」を厳しく批判している。<sup>(19)</sup>

## 二一 一九九七年六月一〇月の一連の改革

前節で述べたような BSE 問題に対する「失政」への批判から、一九九七年六月一〇月に欧州委員会では食品安全に関する一連の組織改革が行われた。

第一に、細分化された専門領域では扱えない問題（直接的にはBSE問題）に対処するために学際科学委員会（Multi-Disciplinary Scientific Committee）が一九九六年九月に設置された。さらに一九九七年六月にこれを改組し科学運営委員会（Scientific Steering Committee: SSC）が設置され、食品安全に関係する諸分野の科学委員会の上位に位置し、これらを統括するものとされた<sup>(20)</sup>。

第二に、SSCの下部には以下の八つの科学委員会（Scientific Committee）が置かれることとされた。食品、動物栄養、動物衛生・愛護、公衆衛生に関わる獣医学的対策（Veterinary Measures relating to Public Health）、植物、化粧品および非食料品、医薬品・医療器具、有害物質・環境有害物質・環境、の各科学委員会である<sup>(21)</sup>。以前の六科学委員会からの変化は、（一）動物衛生・愛護（従来は獣疫科学委員会の内部セクション）、薬品・医療器具の二委員会の新設、（二）獣疫については農業総局所管の科学委員会として存続させる一方、両者の食品安全に関わる部分を扱う新しい委員会を新設、（三）「農薬」を「植物」に、「化粧品」を「化粧品および非食料品」へとより広い所掌を表す名称にそれぞれ変更、という点である。

第三に、こうした科学委員会の活動のガイドラインとして、優秀（excellence）、独立（independence）、透明（transparency）の三つの原則を明示的に掲げたことである。

## 二——三 欧州食品安全機関の設立へ

こうした食品安全に関する諮問体制には、さらに改変が加えられつつある。

この間、BSE問題以外にも食品安全がクローズアップされる事件が頻発した。

特に、一九九九年春にベルギー産の鶏卵や鶏肉から高濃度のダイオキシンが検出された問題は深刻な政治問題と

なった。これは、家畜飼料工場のラインに誤ってダイオキシンを含んだ油が混入したことが原因で、その飼料を与えたベルギーの農場の鶏が汚染された事件である。EUの「首都」であるブリュッセルのスーパーマーケットからは鶏肉、鶏卵、次いで菓子、アイスクリームなどの鶏卵関連製品、さらには乳牛への汚染の疑いから牛乳……と連日撤去される品目が増え、商品撤去の追いつかない棚には覆いがかけられる始末であった。自らの生活が脅かされる中、食品安全はEU官僚にとって最優先課題となった観すらあった。

また、ベルギー政府が農場での異変が報告されてから約二カ月もの間対策を取らなかったため汚染食品が流通し続けたことが判明し、デハーネ首相が退陣を余儀なくされる事態ともなった。そうしたベルギー政府の失態による事態の悪化があったにせよ、ダイオキシンの混入した飼料は既にフランスやドイツ、オランダにも広く拡散しており、EUレベルで迅速な対応を取りうる体制の構築の必要性が改めて浮かび上がった。<sup>(22)</sup>

二〇〇〇年一月に、欧州委員会は『食品安全に関する白書』を公表した。その骨子は、食品安全法制を総合的に見直すことと欧州食品安全機関 (European Food Safety Authority: EFSA)<sup>(23)</sup> の設立であった。

この白書の内容は同年一月に欧州委員会によって提案された食品安全に関する枠組み法規の提案 (食品安全に関する基本原則と欧州食品安全機関の機構と権限を定めた規則案) によって具体化され、翌一二月の二ニース欧州理事会で首脳レベルの政治的な合意を得た。

最終的に二〇〇二年一月二八日に成立した同規則によると、<sup>(25)</sup> 欧州食品安全機関の概要は以下のようなものである。

同機関の使命 (同二二条) および職務 (同二三条) については、基本的に、(一) 欧州委員会、加盟国、各国食品安全機関、欧州議会の要請に応じて、独立した科学的見解を表明すること、(二) 食品安全、栄養、動植物衛生、動物愛護等に関する政策や施策に関し、技術的な助言を行うこと、(三) 食生活のパターン、摂取状況、リスク等に関

するデータの収集・分析を行うこと、(四)リスクを特定すること、(五)食品及び飼料に関する早期警戒システムを日常的に運用すること、(六)市民に対して情報を公開すること、の六つに要約できる。<sup>(26)</sup>

同機関の組織は、執行理事会 (Management board)、事務局長 (Executive Director)、諮問フォーラム (Advisory forum)、科学パネル (Scientific Committee and Scientific Panels) から成る。(同二四条)

執行理事会は、一四名のメンバーで構成される。メンバーは欧州委員会の候補者リストに基づき、欧州議会との協議を経た上で、理事会が決定する。メンバーの内四名は関係団体 (消費者団体や産業界を含む) の出身である者とする。執行理事会は、年次計画を採択すると共に、事務局長の業務遂行を監督する。(同二五条)<sup>(27)</sup>

事務局長は任期五年で、欧州委員会の提案に基づき執行理事会により任命される。事務局長はその指揮下のスタッフと共に、機関の日常的な運営にあたる。(同二六条)

諮問フォーラムは、各加盟国の食品安全当局の代表者で構成される。執行理事会のメンバーと重複できない。(同二七条)

科学パネルは、執行理事会によって任命された独立した科学的専門家によって構成される。機関創設時には八つの科学パネルの設置が予定され、各パネルの議長およびパネルから独立した六人の専門家によって成る「科学委員会」が必要な調整を行う。八つのパネルは、(一)食品添加物・香料・加工補助剤・食品接触物質、(二)飼料添加物、(三)植物衛生・保護並びに残留物質、(四)遺伝子組み換え物質、(五)栄養補助食品、食品栄養、アレルギー、(六)生物学的な危険、(七)食物連鎖における汚染、(八)動物衛生・動物愛護、である。(同二八条)

科学パネルについて、欧州委員会所管のSSCと五つの既存の科学委員会 (食品、動物栄養、植物、獣疫、農薬) がそれぞれ相当するものに置き換わる旨の規定 (六二条) が置かれている。前節で述べたSSCと八つの科学委員

会で構成される現行体制は、科学パネルのメンバーが任命され活動が実質化するにつれて、新体制へ移行することになる。

欧州食品安全機関の設立によってEUの食品安全政策にどの程度の実質的な変化が起こるのかは現時点では未知数であり、後日の興味深い研究課題といえるが、設立までの経緯から以下の点を指摘することができよう。<sup>(28)</sup>

第一に、欧州食品安全機関がリスク評価とリスク・コミュニケーションを主たる職務としたことである。即ち、リスク管理については依然として従来の各国の行政に委ねたままということになる。この職務分担は欧州環境庁(EEA)と類似しているが、EEAの現状が実質上データベース機能にとどまっていることが示すように、実際にどこまで強力な機関となるかには疑問符がつく。

第二に、独立性・中立性・優秀性を確保するための苦心である。執行理事会のメンバーについてEU機関毎の任命を変更し、また特に「任命される人数よりも十分に多い人数の候補者リスト」を明記したように、単に利害関係者(stakeholders)が比例配分的に集うフォーラムを脱しようという意気込みは強い。しかし、この点は、EUのような機関では特に難しいものと思われる。EUは地理的(出身国)および機能的(機関別)な比例配分が暗黙の了解とされる世界だからである。

## 二二 理事会

理事会の下にも、個別の政策領域に応じて各種委員会や作業部会(Working Party)が設けられており、特に次節で述べるコミットロジにかかる委員会が数も多く、かつ重要性の高いものである。

そうした理事会の下に置かれた各種の常設委員会の権限は重複する部分もあり、食品安全に関わる委員会の範囲

を截然と区切るのは難しい。欧州委員会の食品安全に関するサイトによれば、食品、観葉植物用の成長促進物質 (Propagating Material and Ornamental Plants)、果物種用成長促進物質 (Propagating Material and Plants of Fruit Genera and Species)、農業・園芸・林業の種子・植物、植物多様性保護 (Community Plant Variety Rights)、植物衛生、動物栄養、獣疫、動物工学 (Zootecnics) の九つの規制手続きにかかる委員会が列挙されている。

この内で、獣疫常設委員会 (Standing Veterinary Committee) は、BSE問題のリスク管理に当たってきた中心的なものである。

しかし、この獣疫常設委員会の活動については、各会合についての議事録が存在せず、簡単な概要メモの作成のみであり、「その場の議論や決定がフォローできない」と欧州議会の報告書も批判している<sup>(29)</sup>。

一般に、理事会の会合および文書は従来原則として非公開のことが多く、近年「民主主義の赤字」が声高に叫ばれ、(最後まで抵抗した) 理事会の文書についても「透明性」の観点から公開されるようになったのはごく最近のことである<sup>(30)</sup>。とはいえ、理事会事務局は規模が小さく、その主たる業務も会議のロジスティック中心で、細かい議事録等の資料はそもそも作成されていないことも実際には多いようである。

こうした事情から、獣疫常設委員会については十分な分析を加えることが難しい。ここでは、二——一節で触れた一九九六年三月二〇日以降の事態 (欧州議会の報告書により欧州委員会下の獣疫科学委員会が厳しく批判されたケース) について、獣疫常設委員会がどのように関与したかを簡単に振り返ってみる。

一九九六年三月二五日の獣疫常設委員会は、英国からの牛および牛関連製品の輸出禁止措置につき賛成一四、反対一 (英国のみ) の決決で特定多数決に基づき「賛成」を答申した。この理事会側からの意見を踏まえて、同月二七日に欧州委員会が禁輸措置を正式決定したわけである<sup>(31)</sup>。

欧州委員会側からの禁輸部分解除の提案を受けて開かれた五月一日と二〇日の獣疫常設委員会では、ゼラチンと獣脂の除外案について特定多数決に必要な票数を得ることができなかった。反対したのは、ドイツ、ベネルクス三国、オーストリア、スペイン、ポルトガルの七カ国である。この結果、五月二〇・二一日の農相理事会での禁輸部分解除に関する決定は延期され、結局フィレンツェ欧州理事会での首脳レベルでの政治決着に委ねられることとなった。

このように獣疫常設委員会の意思決定は、各国が同数の代表を出し全会一致もしくは加重票数による特定多数決という方式をとる理事会の構造に準拠していることから、欧州委員会下の獣疫科学委員会の意思決定に比して、各々の加盟国の意向が集約されることなく、そのまま反映される傾向が強い。こうした理事会の構造に対しては、各国の「国益」によって「超国家的」な意思決定が阻害されるという観点から批判的な目が向けられることが多いが、BSE問題に関して言えば、むしろ特定の加盟国の（見えざる）影響を抑制する方向に働いていたと言えるかもしれない。

## 二―三 コミトロジー

EUにおける「科学」の諮問体制を分析する際には、「コミトロジー」の問題として長らく議論されてきた内容に目を向ける必要がある。

英語のつづりが今なお確定していないこの言葉は、そもそも仏語の *comitologie* に由来するものとされ、「共同体立法に基づく政策実施措置の制定に際して、欧州委員会に対する意見を諮問するための一連の委員会手続き」を意味する。この決定過程は一般の市民にはわかりにくく、「コミトロジー」はEUに付きまとう数多いジャーゴン

の中でも「市民に遠いEU」を含意しつつ用いられる代表的なものの一つとなっている<sup>32)</sup>。

この欧州委員会に政策執行を委任され分野に於いて、欧州委員会と理事会（加盟国政府）の代表者（専門家）から構成される各種委員会を通して実際の施策にあたるという手法は、そもそものは共通農業政策（CAP）に淵源を持つ。特に一九六〇年代初頭、フランス政府の意向から、CAPという重要な政策領域において欧州委員会にフリーハンドを与えないような仕組みが例外的に設けられることとされ、最終的には管理委員会（Comité de gestion）を設置することで、欧州委員会の政策執行に対する加盟国側の関与が担保されることとなった。その後、ハルシュタイン初代欧州委員長とドゴール大統領の「国家主権」をめぐる綱引きにも似た六〇年代の状況の中、加盟国の意向がより強く保障される規制委員会（Comité de Réglementation）方式が加わった。

こうした（E）ECの政策執行に際して各種委員会を駆使する方式は、農業分野にとどまらず多くの政策分野に広がり、同時に委員会の形態や手続きにも多くのヴァリエーションが生じて甚だ複雑なものとなっていった。

一九八五年に就任したドロール欧州委員長は単一欧州市場の実現を打ち出し、翌一九八六年に単一欧州議定書（SEA）の調印が実現したが、この単一欧州市場計画に際しては多くの技術的な立法を迅速に行う必要性から、こうしたコミットロジーの各種委員会を整理することが喫緊の課題となった。そこで一九八七年の理事会決定により<sup>33)</sup>、コミットロジーにかかる各種委員会を経た手続きは基本的に、（一）諮問（advisory）、（二）管理（management）、（三）規制（regulatory）の三種類に整理された<sup>34)</sup>。

（一）諮問手続き——この手続きでは、単に欧州委員会は意見を聴取し、決定についての報告を行う義務を負うのみである。

（二）管理手続き——欧州委員会の提案に対し、委員会は特定多数決による決定を行い、不一致が生じた場合には政



策実施措置を延期し、修正を探る。特にCAPで用いられる。

(三)規制手続き——上記の管理手続きと同様であるが、理事会側(コミットロジー委員会)が否定意見の場合には理事会に回付され延期・修正のみでなく廃案もあり得る。獣疫常設委員会はこれに当たる。

その後、一九九九年五月のアムステルダム条約発効に合わせ上記一九八七年の理事会決定を改正した一九九九年の理事会決定<sup>(35)</sup>が行われ、管理手続き、規制手続きが簡素化されると共に、どの手続きをとるかのガイドラインを打ち出した。同時に、欧州議会の関与が打ち出されている<sup>(36)</sup>。

### 三 欧州議会の「科学」諮問体制

欧州議会は、(一)議会での審議は政治家によるものであり、専門的な細目よりも全体としての方向性や大局的な見地からのものが多い、(二)議会の権限が政策分野に応じて条約上限定されており、通常の主権国家の議会と比肩しうるものとはなっていない、(三)「議会」としての歴史が浅いことから、組織全般や立法補佐機能等についても固まっているとは言い難い、という主として三つの理由から、EUの決定作成の局面におけるその役割は限定的なものにとどまってきた。

しかし、最近の欧州議会の地位向上には著しいものがある。共同決定権の拡張等の条約上の権限強化もさることながら、特に一九九九年三月にサンテール欧州委員会(当時)を総辞職に追い込んだ頃から実質的な政治的監督権を強め、その存在感を飛躍的に高めている。

決定作成の局面においても(特に共同決定にかかる政策分野については)欧州議会の役割が次第に大きなものとなりつつあり、各種の指令案審議に際して文言の修正を目的とするロビイングも盛んに行われるようになってい

但し、今なお専門性という観点からは欧州議会の能力には疑問符が投げかけられることが多く、欧州委員会や理事会（およびその下に設置された各種委員会の専門家）に専門知識を負う部分が大きいとする評価が一般的である。他機関に情報を依存することがないよう、欧州議会にも早くから調査総局（DGIV）が設けられている。これに加えて近年、特に先端科学技術分野の専門知識を外部の専門家からも得られるようなSTOAという制度が確立している。

### 三— STOA

STOA (Scientific and Technological Options Assessment) は、科学技術、あるいは科学技術が社会・経済・環境に与える影響にかかわる指令案等が増え政策の選択肢について精査する際に議論が複雑な技術的問題にまで発展する事態も生じてきたことから、専門家の諮問を受けられるよう、一九八七年に一八九月の実験ベースで設置された欧州議会の調査ユニットである。その後恒久的なものとなり、形式的には調査総局（DGIV）内部に置かれているが、独立性が高い<sup>(37)</sup>。

STOA設立にあたっては米国議会に付設された技術評価局（Office of Technology Assessment: OTA）も参考にされた、しかし、一〇〇名以上の研究員を抱えるOTAとは規模が異なり、多くの場合、外部に調査を委託するケースが多い<sup>(38)</sup>。

STOAの運営に関する意思決定にあたるのは、一七の常任委員会を代表する議員から構成されるパネルである。現在のSTOAパネルの委員長はトラカテリス（António TRAKATELLIS: キリシア、PPE-DE）が務め、副委員長としてマクナリー（Ery McNALLY: 英、PSE）とハーバー（Malcolm HARBOUR: 英、PSE）の二名が

いる。この三名にシュミット副議長 (Gerhard SCHMID: 独、PSE) を加えた四名がパネルのビューローとしてその活動を主導している。<sup>(39)</sup>

STOA パネルは、議会活動に必要な専門的調査として各常任委員会から提案されたものの中から調査対象とするプロジェクトを決定し、これを内部・外部の専門家に委託し実際の調査を遂行させる。パネルの会合は毎月開催され、各プロジェクトの成果や進捗状況について報告を受ける。

二〇〇一年の事業計画を見ると、プロジェクト総数は二二 (この内二件は二〇〇〇年に承認されたもの) である。具体的な件名を見ると、「再生エネルギーの生産能力」、「ナノテクノロジー」といった最先端分野や、「拡大によるEU農業への影響」、「加盟候補国における地方構造」などのEUに特有の問題に加え、「EUと米国の文化セクターの産業・貿易構造の比較研究」、「劣化ウラン弾の環境および健康への影響」といった米・EU間での直接の懸案をも対象としていることが目を引く。<sup>(40)</sup>

### 三二 ECHELON のケース

STOA の調査プロジェクトが発端となり、その後の欧州議会の動きが世界の耳目を集めた例としてエシユロンがある。

欧州議会がエシユロン (ECHELON) と呼ばれる米国を中心とした世界規模の通信傍受活動に取り組み始めたのは、本件関連調査がSTOAプロジェクトの一つとして認定された一九九七年に遡る。STOA は当初の調査をマンチェスターに所在するオメガ財団 (Omega Foundation) のライト博士 (Dr. Steve WRIGHT) に委託した。<sup>(41)</sup>

ライト博士が一九九八年九月に提出した「政治的監督のためのテクノロジー評価」(An Appraisal of Technologies

of Political Control)<sup>(42)</sup>と題する報告書は、特に米国・国家安全保障局(NSA)による経済(産業)スパイ活動の存在に言及した部分を中心に、一部のメディアにセンセーショナルに取り上げられた。<sup>(43)</sup>

このライト報告書に基づき欧州議会は同月一六日の本会議で、「欧米関係——エシユロンに関する決議」を採択した。同決議はエシユロンを「各国レベルおよびEUレベルで適切な公開討議の対象とする」ことを求めた。<sup>(44)</sup>この決議を受けSTOAは、エシユロン関連のフォローアップとなる調査・研究を今度はIPTV社のキャンベル(Duncan CAMPBELL)に委託した。キャンベルは一九九九年六月に「二〇〇〇年の傍受能力」と題する中間報告書を提出し、さらに同年一〇月に「監視技術の発展と経済情報の悪用」と題する報告書を議会に提出した。<sup>(45)</sup>

このキャンベル報告書の内容は、再び一部のメディアに反響をもたらしした。しかしこの間、一九九九年六月に欧州議会が改選され、選挙後に新議会の組織が固まり、かつ新欧州委員会承認関連などの最重要案件を捌くことに忙殺されたこともあり、二〇〇〇年二月になって、市民の自由と権利・司法内務委員会(LIBE)が「個人情報保護に関する公聴会」を開催する運びとなった。

特に二三日に行われた公聴会にはキャンベル本人も出席し、米国主導の「エシユロン」を中心とする通信傍受活動に関する集中審議の様相を呈した。

キャンベル報告書自体に関しては、確実な挙証に乏しく、その内容の信憑性に疑問符を投げかける議員も少なかった。例えば、市民の自由と権利・司法内務委員長を務めるワトソン(Graham WATSON: 英、ELDR)は公聴会後に「キャンベル報告書は、エシユロンが産業スパイを行っているという十分な証拠を供するに至っていない」という印象を述べている。<sup>(46)</sup>

しかし、この公聴会はメディアに大きく取り上げられ、これに呼応するように欧州の大陸諸国を中心に、急速に

米NSAの活動を中心とした国際通信傍受の現状を問題視する動きが強まった。とりわけ二三日付のル・モンド紙がトップ三面を使ってキャンベル報告書を取り上げているように、フランスの反応には激しいものがあつた。メディアばかりでなく、ギグー司法相がエシユロンによる経済活動へのスパイ行為に対する非難声明を出し、また国民議会防衛委員会のクイル委員長は調査委員会の設置を表明した。<sup>(47)</sup>これと呼応するかのように当時の欧州議会議長であるフォンテーヌ(Nicole FONTAINE: 仏、PPE-DE)は、「こうしたスパイ行為に対して公式の抗議が為されてこなかったことをスキヤングラスに感じることも当然といえるかもしれない。……公聴会の結果を受けて「欧州議会として」どう動くかは各政党グループがとる態度にかかっている」旨の声明を二四日付けで出している。<sup>(48)</sup>こうした状況下、公聴会も二四日になると、(産業スパイ関連ということで出席した)域内市場担当欧州委員であるボルケスタイン(Frits BOLKESTEIN)の「憶測」に基づいて行動するわけにはいかない」という発言に対して欧州議會議員から集中砲火が浴びせられる雰囲気となっていた。<sup>(49)</sup>

その後、エシユロン問題は、欧州議会の翌三月会期(ブリュッセルで開催されるミニ・セッション)に於いて審議された。三〇日の本会議に先立ち、二九日中には緑グループ(V/ALE)、欧州統一左翼(GUE/NGL)を中心に一七一名の議員がエシユロン問題に関する特別調査委員会の設置を求める要求に署名を済ませていた。<sup>(50)</sup>

特別調査委員会(Committee of Inquiry)は、現行EC条約一九三条に根拠を持つものであり、その調査権限は一九九五年のEU三機関合意で規定されている。<sup>(51)</sup>証人の出頭拒否に対してペナルティを課す権限こそ持たないものの、特に加盟国政府(この場合は英国)が証人としての出頭を拒否した場合には、条約の精神に抵触するものとしてEUの政治危機を惹起しかねない事態となる。

四月一三日の代表者会議(Conference of Presidents: 議長と各政党グループ代表から成る欧州議会の議事運営組

織）は、各政党グループの議席数に応じた票決によって、特別調査委員会ではなく、より調査権限の弱い臨時委員会（temporary committee）を設置することが決定された。この決定に対しては、なおも異議が出されたが、結局七月五日の本会議で賛成多数（賛成三四〇、反対二一〇、棄権一五）により、エシュロンに関する臨時委員会の設置が決定された。<sup>(52)</sup>

臨時委員会はコエリョ委員長（Carlos COELHO: ポルトガル、PPE-DE）を選出し、本件に関する報告担当議員<sup>(53)</sup>としてシュミット議員（副議長、前述STOAパネルのメンバー）を指名し、九月に活動を開始した。シュミット報告書は最終的に翌二〇〇一年五月に臨時委員会宛てに提出され、七月に臨時委員会で採択され、九月の本会議で採択された。<sup>(54)</sup> エシュロン問題はその後米欧間の懸案として間歇的に浮上しているが、欧州議会においては関連調査がSTOAのプロジェクトとして現在も進行中である。<sup>(55)</sup>

振り返ってエシュロン問題がセンセーショナルに取り上げられた背景を考えると、短期的には一九九八年に公開されたハリウッド映画“Enemy of the State”（邦題『エネミー・オブ・アメリカ』：NSAによる監視の恐怖を描き出した内容）が世論に与えた影響を指摘できる。

さらに、より長期的には、冷戦終焉後の世界で政治・軍事面に於ける「唯一の超大国」となった米国が、経済面でも「一人勝ち」の様相をますます強めていることに対して他地域が「不快感」を強めていたことが下地として存在した。「エシュロン問題が本質的には米・日・欧の三極を中心に日夜繰り広げられている“経済戦争”の一環でもあるという雰囲気醸し出している」<sup>(56)</sup>という指摘は当を得たものと思われる。

エシュロンに関する文献には論拠のあやふやなものが少なくなく、また、エシュロンそのものについても（実在するか否かを含め）筆者の知見の及ぶ範囲ではない。しかし実はSTOAの委託調査、さらにはそれを発展させた

欧州議会のシュミット報告書についても、それがどの程度実証的なものと言えるかは相当に疑問である。

本稿のテーマにとって重要な点は、こうした確実な情報が得られない状況で、欧州議会がSTOAによる（少なくとも表見的には）「独立・中立」の調査報告をもとに「エシユロン」を政治問題化させることが可能であった、という事実である。

#### 四 おわりに

「リスク社会論」で知られるドイツの社会学者ベックは、その嚆矢となった著作『リスク社会』の「政治の枠がとり払われる」と題した章で、政治システム（特に議会）の機能喪失を以下の二つの事態から説いている。

「一つには、議会や行政府での決定において技術者のしめる比重が増大しており、組織された権力団体や圧力団体が台頭していることである。もう一つの事態は、政治的決定がますます科学化されるにつれ、政治機関は、（例えば環境政策の分野とか、あるいは大規模技術の選択やその立地の決定において）専門家の勧告を実行するに過ぎないものとなっているというのである。<sup>57)</sup>」

こうした「科学」の政治システムへの埋め込みは現代社会に共通のものと思われ、より根本的には、行政の変化に起因するものであるが、EUの場合には次の三点に特に留意する必要がある。

第一に、政策執行手段を比較的容易に移行できることである。政策執行の手段には大別して、（一）政府の部局によるもの、（二）司法による統制、（三）独立行政法人（Agency）、（四）自主規制、があるが、EUではこの手段選択に弾力性が大きい。

食品安全に関する諮問体制の変遷を振り返ると、個別の諮問委員会による対応→分野を横断して統括する部局の

必要↓内部部局の新設↓独立性・中立性の要請↓外部機関（独立行政法人）の設置、という過程をたどっている。<sup>(58)</sup>  
こうした組織対応がEUでは容易であるが、それはEUが歴史の浅い政体であることと関係しているだろう。

第二に、EUの場合には、政治・行政の変化がEUレベルと加盟国レベルで独特の連動を起こしつつ進展していることが特徴的である。そもそもEUレベルの政治・行政がフランスをはじめ各国の政治・行政文化の相互作用の生成物であることは論をまたないが、近年では（反対ベクトルの）国内政治・行政の欧州化による変化も関心を集めている。<sup>(59)</sup>「科学」諮問体制についても、環境や食品安全に関するリスク分析の職務分担に見られるように、EUレベルと加盟国レベルの双方で変化が生じつつある。

第三に、「民主主義の赤字」の問題である。この点に関して『欧州のガヴァナンスに関する白書』に際して特に「科学」に関する諮問体制を検討した作用部会の報告書では、専門知識の民主化を図る上での七つの目標（アクセシと透明性、アカウンタビリティ、実効性、早期警報、独立・統一性、多元性、質）を掲げ、その達成のために、（一）専門家の関与の現状（関連委員会・機関・研究所等）についての目録作成、（二）専門知識利用のガイドライン作成、（三）一層の公開性と参加、（四）専門知識の拡充・統合、（五）リスク・ガヴァナンス過程の一層の統合、という五つの行動指針を挙げている。EUの政策サイクルに関わる無数の各種委員会や作業部会の存在については本稿でも言及したが、そうした専門家の関与の現状把握から始めなければ、その民主化についても検討できない状況であるともいえる。

本稿を結ぶにあたり、EUの「科学」に関する諮問体制と、そこから生まれる「科学」の意味合いを世界政治の中に位置付けてみよう。

食品安全分野について見ると、EUの体制および方策が現在も（試行錯誤を伴いつつ）形成途上にあることがわ



かる。BSE問題についてEUの対策の先進性を説き日本でも「ヨーロッパ並み」の対策の必要性を訴える論調も見られるが、欧州の対策の先進性は相応の失敗という代償を払ったものであり、またその政策は欧州の文脈から生じていることには留意が必要である。<sup>61)</sup>

と同時に、EUは自らの体制・対策が形成途上であってもそれを第三国や国際交渉の場では堂々と主張し、(特に米国に対抗しうる) オプションとして認めさせることにたびたび成功しているのもユニークである。<sup>62)</sup>

こうした自己主張の側面はエシロン問題には極端な形で現れている。STOAの調査プロジェクトには、政治的な思惑が背後にあり、外交上の「カード」になりうるものが少なくない。また、STOAのような体制で、どこまで実証的な調査がされているのかも甚だ心もとない。しかし、そうしたあやふやな「論拠」をつきつけ、いわば挙証責任を相手方に転嫁してしまうたかさが欧州外交らしさといえるのかもしれない。

(1) 村上陽一郎は科学の歴史を、(1)近代科学の粗型が生まれた一七世紀以降の「前科学期」、(2)一八世紀の啓蒙主義を経て宗教との分離が進み、専門領域毎にサイエンティフィック・コミュニティ(科学者集団)が作り上げられた一九世紀の「原科学期」、(3)サイエンティフィック・コミュニティが産業、政治、医療、軍事等の「外部」からの任務遂行型に重点を移していく二〇世紀の「新科学期」の三期に分けて論じる。佐々木毅/金泰昌編(二〇〇二)『公共哲学8 科学技術と公共性』一六一―二一八頁。

特に「新科学期」には、サイエンティフィック・コミュニティが政治や軍事といった「外部」システムに組み込まれていく側面も顕著になっている。こうした科学技術と社会の間のインターフェイスを議論するSTS(Science, Technology and Society)研究に対する関心を筆者も共有している。なお、本稿では特に「科学」と「科学技術」を峻別せず、科学や技術を包括的にとらえる概念として「科学」を用いている。

(2) 岩田信人「予防原則とWTO——有害性の科学的証拠がなくても輸入禁止にできるか」「貿易と関税」二〇〇一年一月号、三二―三九頁。国内規制がWTOの規定に照らして合法とされるためには、①透明性、②内外無差別、③必

要性、の三つの要件を満たす必要がある。

(3) 予防原則の形成過程については、中村民雄「遺伝子組み換え作物規制における「予防原則」の形成——国際法と国内法の相互形成の一事例研究——」『社会科学研究』第五二巻第三号、八五—一一八頁、Harmoes, Pou, et al (2002), *The Precautionary Principle in the 20th Century*, London: Earthscan, を参照。なお、後者は欧州環境庁 (EEA) に関する研究者の共著で、予防原則の起源と定着を早い時期に読み込む姿勢で一貫している。

(4) European Commission, *Communication from the Commission on the Precautionary Principle*, COM (2000) 1 final.

(5) Rehinder, Eckard. (1991) *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich*, Düsseldorf: Werner Verlag. レービンダーによる予防原則の十一の意味とは、(一)特定物質や原因に帰責できないことによって直接生じうる損害の防止(「阻止状況」としての予防原則)(二)生態学的にバランスのとれた空間を保全するための排出軽減(三)既知だが蓋然性の低いリスクの軽減(四)明白・具体的だが、損害の程度が明らかではないリスクの軽減(五)(具体的なリスクが存在しない場合においても)環境負荷の最小化を図ること(六)最善の環境オプションをとること(七)現況の悪化禁止(八)無害性の証明ができない場合には排出や当該物質使用によって環境に影響を与えることを禁止(九)ゼロ・エミッションの規則(十)資源利用にかかわる紛争回避の規則(十一)資源の持続的な利用の規則、である。

(9) Majone, Giandomenico, "The Precautionary Principle and its Policy Implications", in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 1, pp. 89-109. また岩田前掲論文では、「予防原則」の具体化を求められた欧州委員会が「予防原則」の適用のために少なくとも「リスク評価」「リスク管理」「リスク・コミュニケーション」の三要素が満たされるべきだとする文書をWTO・CTE(環境と貿易委員会)とSPS委員会に対して提出した経過が言及されている。岩田も指摘するように、この三要素は従来より食品の安全を確保するための手法(リスク分析)の三要素として広く普及しているものであり、「予防原則」に関して特に目新しい特徴づけができていないわけではない。

(7) [http://www.maff.go.jp/sosiniki/seisan/eisei/bse/dse\\_tyosaiinkai.pdf](http://www.maff.go.jp/sosiniki/seisan/eisei/bse/dse_tyosaiinkai.pdf) 引用は一一頁。

(8) Wessels, Wolfgang, "Die Verwaltung im dynamischen Mehrebenensystem", in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate eds. (1996), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 164-191. ウェッセルスによるEUの政策サイクルの図については、小川有美編(一九九九)『EU諸国』東京：自由国民社、一一九頁、も参照願いたい。

- (9) 中村前掲論文では、「予防原則」が如何に立法実務において類推適用されつつ確立してきたかを論じている。
- (10) 古くはハースの新機能主義理論から、レジーム論、政策ネットワーク論、近年のガヴァナンス論に至るまで、超国家・国家・地域という統治形態の多層性 (Multi-level Governance) を重視する立場では、欧州委員会がシステムの中心的な位置を占めている。他方、国家に为中心的な視座 (State-Centric) をおくネオ・リアリズムやリベラル政府間主義においても、欧州委員会 (を中心とした EU 機関) を、国家と対抗的な存在として捉えるのは誤りであるとした上で、(取引費用削減による) 国家間交渉の促進アクターとして、その分析に紙幅が費やされている。
- 欧州統合への理論的アプローチに関する文献には枚挙に暇がないが、最近のものとして以下を参照。Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*, London: Macmillan. Chrysoschoou, Dimitris N. (2001), *Theorizing European Integration*, London: Sage, esp. pp.104-112.
- (11) Peterson, John/Shackleton, Michael eds. (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 141-163.
- (12) EU の BSE 対策に関しては、池田正之 (二〇〇二) 『食のリスクを問いなおす——BSE パニックの真実』ちくま新書、島森宏夫／山田理「EU における牛海綿状脳症 (BSE) 対策の強化」『畜産の情報 (海外編)』二〇〇一・九六—一七〇頁、高山隆子「EU 食料のリスク問題——狂牛病を中心に」『海外事情』(拓殖大学海外事情研究所) 二〇〇二年一月号、五一—六七頁。
- (13) Cini, Michelle, "Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment", in: Nugent, Neil ed. (2000), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, 2nd ed., London: Macmillan, pp. 73-90. とりわ DG XI (現在の環境総局) については、設立の経緯から環境 NGO 出身のスタッフが多数を占め、その後の統一採用試験による新規採用や他の総局との人事交流の結果いくらか薄らいでいるとはいえ、なお異質な行政文化を色濃く残している。
- (14) 一九九九年九月にブローディ欧州委員会は組織を全面的に再編し、同時に各総局の名称を従来の数字 (DGI, DG II, ...) から所管の政策領域 (対外関係総局、経済・金融総局、...) に変更したが、その際に保健・消費者保護総局の下に食品安全の関連部局を統合している。

(15) この欧州委員会の下に設置された獣疫科学委員会がリスク評価にあたり、次節で扱う理事会の下に設置された獣疫常設委員会がリスク管理にあたる、という役割分担についての記述も散見されるが、理事会側の決定や意向は欧州委員会のリスク評価にもフィードバックして影響を与えており、さらには双方の委員会に参加する専門家には重複が少なくなかったこともあり、実際の機能には截然とした区別はなかった。

(16) 一九九〇年二月から一九九五年六月までの四回の会議について獣疫科学委員会のBSE小委員会の参加者を見ると参加者九〜十名のうち四〜五名が英国出身者であり、議長ポストも常に握っていたという。European Parliament, Temporary Committee of Inquiry into BSE (1997), *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts*, A4-0020/97, pp. 10-11.

(17) *ibid.* pp. 36-7.

(18) EC 96/362 Decision of 11 June 1996.

(19) European Parliament, *op. cit.* p. 37.

(20) Commission Decision No. 97/404/EC of 10 June 1997, in: *Official Journal L* 169, 27.06.97

(21) Commission Decision No. 97/579/EC of 23 July 1997, in: *Official Journal L* 237, 28.08.97

(22) *Le Soir* [「ベルギーの日刊紙」] 29 mai, 31 mai, 1 juin, 1999.

(23) 当初提案では「欧州食品機関」(European Food Authority) となっていたが、その後の政治過程で機関の役割を明確にするため、名称が変更された。

(24) COM (2000) 716 final, 8 November 2000.

(25) Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority, and laying down procedures in matters of food safety, in: *Official Journal EC L* 31, 22.02.2002, pp. 1-24.

(26) European Commission, DG Health and Consumer Protection, Press Release of 8 November 2000.

(27) 当初案では「加盟国」欧州委員会、欧州議会、関係団体(消費者団体や産業界を含む)の代表各四名によって構成]

とされていたが、「任命される人数よりも十分に多い人数の候補者リストを欧州委員会が提示し、欧州議会への諮問を経た上で、理事会が任命」という形式に一元化された。

(28) EFSAの最新の活動状況は、<http://www.efsa.eu.int> 参照。

(29) European Parliament, *op. cit.* p. 21.

(30) 獣疫常設委員会の報告書については、一九九七年一月以降の分がホームページ上に公開されている。(二〇〇一年九月現在) [http://europa.eu.int/comm/food/fs/r/svc/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/r/svc/index_en.html)

(31) *Agence Europe*, 27. March 1996.

(32) マドリードとロンドンに関する Andenas, Mads/Türk, Alexander (2000), *Delegated Legislation and Role of Committees in the EC*, the Hague: Kluwer Law International. 邦語文献では八谷まゆ子「コッントロロジー考察——だれが欧州統合を実施するのか——」『政治研究』(九州大学政治研究室) 第四六号(一九九九年三月)一五九—二〇八頁が詳しい。Hachiya, Machiko (2000), "Who Implements Integration?: An institutional analysis of Comitology" (日本EU学会年報第二〇号『二〇世紀に向かいEUD』) 二二—一九〇頁所収)にも補完的な記述がある。なお、英語のこころいふことも多く使われるのは Comitology である。

(33) Council Decision of (87/373/EEC) 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, in: *Official Journal L 197*, 18.07.1987, pp. 33-5.

(34) うち他に、主に通商政策で用いられるカーフカーズ手続がある。

(35) Council Decision (1999/468/EC) of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, in: *Official Journal L 184*, 17.07.1999, pp. 23-6.

(36) 欧州議会側の意向については European Parliament, Committee on Constitutional Affairs (2000), *Report on the agreement between the European Parliament and the Commission on procedures for implementing the new Council Decision of 28 June 1999 — 'comitology' (1999/468/EC)*, A5-0021/2000 Final.

(37) STOAの現況については [http://www.euparl.eu.int/stoa/default\\_en.htm](http://www.euparl.eu.int/stoa/default_en.htm) 参照。

(38) 日本でも同様の技術評価局を設ける必要性が議論されている。一例として以下を参照。「国会が公共事業のみなら

- ず、先端技術分野の科学技術政策について、専門的な技術評価局を設けることは現実的な重要性をもっている。公共事業の技術問題や医薬品開発はもとより先端技術について議員は所詮「素人」にほかならない。しかし、「壮大な素人集団」に甘んじて官僚機構の応援団となるか、問題の積極的発見と新しい政策選択をもとめるかどうかの分かれ目は、まさに専門的な技術評価局の存否にあるといつてよい。」新藤宗幸（二〇〇二）『技術官僚』岩波新書、一九七頁。
- (39) ビューローは欧州議会の各レベルの組織に共通の形態であり、「理事部」という訳語もある。STOAパネルでは常任委員会方式（正副委員長三名）に加え、副議長が加わっていることが特殊である。
- (40) STOA Workplan 2001. Table of Projects. ([http://www.eurparl.eu.int/stoa/workplan/wp01table\\_en.htm](http://www.eurparl.eu.int/stoa/workplan/wp01table_en.htm))
- (41) オメガ財団 (Omega Foundation) はマンチェスターに本部を置く人権団体である。因みに、本件調査を当初STOAで提案したフォーード欧州議会議員 (Glyn Ford: 英・PSE) の出身地がマンチェスターである。Agence Europe, 10. February 1998. も参照。
- (42) STOA PE 166:499, 14. September 1998.
- (43) 日本のメディアの中では『毎日新聞』が当初より一貫して紙面を割いている。同紙の欧州総局長による以下の紹介も参照。岸本卓也「史上最強の盗聴機関エシュロン」『世界』二〇〇〇年七月号、一〇三—一六頁。
- (44) Resolution of 16 September 1998, in: *Official Journal C 313*, 12.10.98. Agence Europe, 18. September 1998.
- (45) [http://www.eurparl.eu.int/stoa/publi/default\\_en.htm](http://www.eurparl.eu.int/stoa/publi/default_en.htm)
- (46) 二〇〇〇年二月十三日の欧州議会内での記者会見。但し、こうした懐疑的な発言は報道では控え目に取り上げられている。Agence Europe, 24. February 2000. 参照。
- (47) このフランスの反応の背景には、不正な商業スパイ行為に対する仏企業の不満の高まりばかりでなく、キャンベル報告書中に「FRDのコードネームで知られるフランスの外交通信がCOMINTの主要なターゲットの一つであった」（五頁）という言及があるように、本来の軍事・外交面でもフランスが主要なターゲットとされてきた、という認識がある。
- (48) Agence Europe, 25. February 2000.
- (49) *ibid.* なお、「エシュロンに関するボルケシュタインの『憶測』発言に激しい批判」の見出しを取った同紙の取り

上げ方も、その後エシロン問題を煽る方向に傾いていった観が否めない。

(50) *Agence Europe*, 30. March 2000, 31. March 2000.

(51) 特別調査委員会が欧州議会内部で徐々に制度化され、マーストリヒト条約より基本条約に明文の規定を持つ存在となった経緯に関しては、Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2000): *The European Parliament*, 4th ed. London: John Harper Publishing, pp. 261-4. 参照。「臨時調査委員会」という訳語もあり、その方が条文上の表現の直訳により近いが、本稿では臨時委員会との区別を明確にするために「特別調査委員会」と訳出しておく。

(52) *Agence Europe*, 7. April 2000, 14. April 2000, 9. July 2000.

(53) 報告担当議員 (rapporteur) はフランス議会議法に淵源を持つもので、欧州議会の審議においては常用される制度である。各委員会の理事部によって当該案件に詳しい議員一名が任命され、審議に大きな影響力を持つ。

(54) この間の欧州議会の動きは本稿のテーマに直接の関連はないが、簡単にふれておく。

臨時委員会は、秘密会を含む調査を重ね、二〇〇一年五月には訪米調査団を派遣したが、NSA、CIA、商務省等米国の主要関連機関から面会を拒否された。この「門前払い」の扱いに対してコエリョ委員長は「国務省までが訪米直前に面会を断ったこと」「行った米国の関係機関からの通告の文言やタイピングが申し合わせたように近いこと」等への強い不信感を帰欧後の記者会見で表明している。

他方、訪米調査団は在米中に米下院の情報活動に関する委員会、ウールシー (James WOOLSEY) 元CIA長官、人權関連団体等へのヒアリングを行い、その成果を含めて、シュニット報告書はまとめられている。

Gerhard Schmid, *Speaking notes for the Press Conference (of 30 May 2001) to present the Draft Report on the Existence of a Global Interception System for private and commercial Telecommunication*, *Agence Europe*, 12. July 2000, 13. September 2000, 12. May 2001, 31. May 2001.

(55) 二〇〇一年事業計画中の“The use of COMINT for economic intelligence including a closer analysis of the functioning of the ‘Advocacy Centre’ in the USA and an updated analysis of political/technical developments in interception activity”.

(56) 産経新聞特別取材班編 (二〇〇一)『エシロン——アメリカの世界支配と情報戦略』角川書店、五四頁。

(57) Beck, Ulrich, (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp. (東廉／伊

- 藤美登里訳『危険社会——新しい近代への道』法政大学出版局、一九九八年、邦訳三八五頁。Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (1994): *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press. (松尾精文／小幡正敏／叶堂隆三訳「再帰的近代化——近現代における政治・伝統・美的原理——」而立書房、一九九七年) 邦訳九一〇三頁も参照。
- (58) この経緯は、欧州医薬品審査庁 (EMEA) の設立とパラレルなものである。Majone, Giandomenico, "The European Agencies", in: Peterson/Shackleton, *op. cit.* pp. 299-325.
- (59) この国内政治・行政の欧州化による変化は、K・ウォルツの「イメージ」を借用して "second image reversed" と位置付けられる視点だが、特に以下の文献が重要である。Rometzsch, Dietrich/ Wessels, Wolfgang eds. (1996) *The European Union and the Member States: Towards Institutional Fusion?* New York: Manchester University Press. Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas eds. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca: Cornell University Press.
- (60) European Commission (2001), Report of the Working Group (for the White Paper on European Governance), "Demonstrating expertise and establishing European scientific reference systems" ([http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group2/report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group2/report_en.pdf)) 『白書』本体は、*White Paper on European Governance*, COM (2001) 428, 25.07.2001 であり、これについては福田耕治『EU・欧州ガバナンス白書』の検討』『貿易と関税』二〇〇二年三月号、七九—八三頁、も参照のこと。
- (61) 池田前掲書は日本のBSE対策が「ゼロリスク探求症候群」に陥っているのではないかと鋭く批判している。この点は、リスク分析にあたっては常に「リスク・トレードオフ」が問題となるという見方と密接に関連しており、Graham, John D./Wiener, Jonathan B. eds. (1995) *Risk vs Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*, Boston: Harvard University Press (菅原努監訳『リスク対リスク：環境と健康のリスクを減らすために』京都：昭和堂、一九九八年) も参考になる。
- (62) 中村前掲論文では、EC内でも「予防原則」を環境保護分野から人の健康保護分野へ拡大することについては試行中の時期に、WTOでは成長ホルモン牛肉事件に関して「予防原則」は国際慣習法となっていると主張した事例等が言



及されている。

〔付記〕 本稿は二〇〇二年度科学研究費補助金・基盤研究(A)「市民生活基盤の法および行政に関する日米欧間の比較検証」(研究代表者…平田健治)の成果の一部である。