

欧州市民発案制度を通じての市民参加の検証

武藏 勝宏†

同志社大学†

はじめに

欧州市民発案制度 (ECI) は、EU 加盟国市民の 100 万人以上の署名収集により、EU 委員会に対して、立法化の提案を要求できる市民発案の制度として 2012 年に導入された。人口 4 億人を超える 27 の加盟国からなる EU において、この手続きを可能にしているのは、紙による署名に加えて、電子的に収集する仕組みを取り入れたことである。しかし、2023 年までの期間に 107 件の ECI が登録されたが、署名の収集に成功したケースはわずか 10 件にとどまる。本報告は、ECI が十分に機能してこなかった要因について、オンライン署名収集システムの問題や、署名収集の主催者グループに対する組織的支援の有無などの観点から検証し、積極的な市民参加を高める方策を検討する。

1. ECI 制度の概要と 2019 年規則改正

ECI を開始するためには、まず、7 つの異なる加盟国の居住者を含む組織者グループを設立し、ECI の登録を欧州委員会に申請しなければならない。欧州委員会は、提案されたイニシアティブについて 2 か月以内に登録の可否を決定する。特に、イニシアティブの内容が、欧州委員会の権限を越えている場合や、明らかに EU の価値観に反する場合には登録は拒否される。登録されたイニシアティブは、欧州委員会の公式 Web サイトのポータル (ECI) で公開される。2019 年の規則改正では、EU の権限外の内容が含まれる発案であっても、その主要目的を含め、EU の権限に属する事項が含まれる部分がある発案に関しては、当該部分について、部分的に欧州委員会が登録を行うことが明示され、ECI のアクセスの改善が図られた。イニシアティブが登録されると、ECI の主催者は署名の収集を開始できる。署名の収集期間は、登録完了から 6 か月以内で、

組織者グループが設定する任意の日から 12 か月の間に行う必要がある。署名は紙または電子的な方法のいずれかで収集される。電子的に収集される場合は、まずオンライン収集システムが関連する国内当局によって認証される必要がある。2019 年規則改正では、組織者の管理とされてきた個別のオンラインの署名収集システムから、欧州委員会が中央オンライン署名収集システムを設置・管理することと定められ、個別の収集システムを段階的に廃止し、2023 年以降は、中央オンライン収集システムに一元化することが決定された。また、署名に必要な個人情報加盟国により異なっていた問題について統一を図ることとなった。これらに加え、欧州議会の要請により、2019 年規則改正では、各加盟国の連絡窓口と、ECI に関する情報と支援、実際的なサポート、法的アドバイスを提供するオンライン協力プラットフォームによって、ECI 主催者へのサポートを強化することが規定された。

欧州委員会によって立法化が検討されるためには、ECI は EU の加盟国 7 か国以上から 100 万人以上の署名を集める必要がある。主催者によって収集された署名は、管轄の国内当局に提出される。当局は、加盟国から伝達された情報に基づいて主催者が集めた署名を認証する任務を負っている。この段階で、主催者は署名数に関する各国当局からの関連証明書の提出を求められ、また、あらゆる資金源から受け取った資金に関する情報も提供しなければならない。原則 500 ユーロを超える寄付は申告する必要がある。当局による署名の有効性が確認されたのち、主催者は、欧州委員会にイニシアティブを提出し、同委員会との意見交換を行う。さらに、主催者には議会が開催する公聴会でイニシアティブを発表する機会が与えられる。政治的影響を強化するため、議会は公聴会の後、本会議を開き、イニシアティブに対する政治的支持を評価するための決議を採択することができる。

欧州委員会は、イニシアティブ受領の公表から 6 か月以内に、当該発案についての法的及び

Verification of participation of citizens in the European Citizens' Initiative

†Musashi Katsuhiko · Doshisha University

政策的結論、措置を講じる場合にはその措置（適切な場合には法行為の提案を含む）と理由、措置を講じない場合にはその理由を公表することが求められる。以上の ECI の手続きを示したのが、表1である。

| 組織者 | 欧州委員会 | 欧州議会 | 各加盟国 |
|-----------------------|--|-----------------|-------------------|
| 組織者グループの結成 | | | |
| 登録のための申請 | → | | |
| | 2か月以内 | | |
| | 登録の決定、通知 | | |
| オンライン収集システムの認証請求 | | | → |
| | | | 1か月以内 |
| または | ← | | オンライン収集システムの証明書発行 |
| 2020年以降中央オンラインシステムの選択 | | | |
| 署名の収集 | | | |
| ↓登録から12か月以内 | | | |
| 署名の提出 | | | → 受理、検証 |
| | | | ↓3か月以内 |
| | | | ← 証明書の発行 |
| 市民発案の提出 | → 受領 | | |
| | 公開、説明聴取 | 公聴会開催、本会議での決議採択 | |
| | ↓受領から6か月以内 | | |
| | 法的・政策的結論、措置を行う場合はその内容と理由、措置を行わない場合はその理由を公表 | | |

2. 登録要件の緩和の効果

2019年の規則改正後の変化を比較した場合、登録件数や署名の成功率が顕著に増加したとは必ずしも言えないが、登録の段階で拒否されるケースはほとんどなくなった(表2)。これは、規則改正により、EUの権限外の内容が含まれる発案であっても、その主要目的を含め、EUの権限に属する事項が含まれる部分がある発案に関しては、当該部分について、部分的に欧州委員会に登録を行うことに変更されたことを反映したものと云えよう。

| | Registered | Registered | | | | | | | Total | Refused |
|-----------|------------|--------------------|-------------------------|-----------|-------------------|----------------------|------------------|---------------------|-------|---------|
| | | Collection ongoing | Unsuccessful collection | Withdrawn | Collection closed | Verification ongoing | Valid initiative | Answered initiative | | |
| 2012-2019 | | 0 | 42 | 19 | 0 | 2 | 7 | 7 | 70 | 22 |
| 2020-2023 | 4 | 10 | 16 | 2 | 2 | 0 | 3 | 2 | 37 | 1 |
| total | 4 | 10 | 58 | 21 | 2 | 2 | 10 | 9 | 107 | 23 |

3. 中央オンライン署名収集システムの効果

紙によって収集された署名は2020年以降、全体の署名数の10%程度に過ぎず、オンラインによ

る署名収集が支持声明を集める主要な手段となっている。個別のオンライン収集システムから、欧州委員会による中央オンライン収集システムに変更されることによって、組織者グループによる個別のオンラインシステムの開発、管理、認証に関するコストが低下した。また、収集した個人データの管理責任も主催者側から欧州委員会に移行され、個人データ保護のセキュリティがより確保されることとなった。加盟国の当局においても、個別のオンライン収集システムに必要な認証が不要となり、費用や時間の軽減につながっている。これらのことから、欧州委員会による中央オンライン収集システムの構築と提供は、ECIの主催者や加盟国当局の負担軽減に寄与したと考えられる。中央オンラインシステムが導入された2020年から2022年までの期間に、中央オンラインシステムを20のECIが選択し、6つのECIが個別のオンラインシステム(Open ECI ソフトウェア)を選択した。また、100万人以上の署名を収集した5つのECIのうち、3つが中央オンラインシステムを使用し、2つが個別のシステムを使用した。個別のオンラインシステムを選択した理由としては、システムをサードパーティーのWebサイトに埋め込むことによって、さまざまなエントリポイントを介して署名を収集できる点が指摘されている。

4. 組織的な支援の影響

ECIが必要な署名数を収集するためには、その内容に対する世論の関心や主催者側の収集キャンペーンの戦術に依存しているといえる。他方で、有力なNGOや企業などの団体の人的、経済的な支援の有無が署名収集の成功のカギを握るとも指摘されてきた。2020年以降登録されたECIのうち、署名収集に失敗した16件と成功した5件では、団体や企業からの経済的支援に関して有意な差が見られた。

おわりに

市民のECIに対する関心を高め、署名への積極的な参加を促すためには、ECIのWebサイトに、EU市民が自由に意見を投稿できるフォーラム欄を設けるなど、EUと市民のコミュニケーションの活性化を図ることが求められよう。

参考文献

European Commission (2023) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative.