

Title	2004年欧州憲法条約の概要と評価： 「一層緊密化する連合」から「多様性の中の結合」へ
Sub Title	Reflections on the 2004 European Constitutional Treaty
Author	庄司, 克宏(Shoji, Katsuhiro)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2004
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.1 (2004. 12) ,p.1- 61
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20041215-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

2004年欧州憲法条約の概要と評価

「一層緊密化する連合」から「多様性の中の結合」へ

庄 司 克 宏

- 1．はじめに
- 2．簡素化
 - (1) 三本柱構造の廃止
 - (2) 法人格
 - (3) 法令制度および採択手続
- 3．効率化
 - (1) 欧州理事会と常任議長制
 - (2) 閣僚理事会の改組
 - (3) 特定多数決（QMV）における二重多数決制の採用
 - (4) 特定多数決（QMV）の原則化
 - (5) EU外務大臣
 - (6) コミッションの定員削減および同委員長の権限強化
 - (7) 訴訟制度改革
 - (8) 共通安全保障・防衛政策（CSDP）の強化
 - (9) 「自由・安全・司法領域」政策の強化
 - (10) ユーロ圏の強化
 - (11) 欧州憲法条約の効力発生、改正手続、近隣諸国政策、自発的脱退
- 4．分権化
 - (1) 権限関係の明確化
 - (2) 補完性原則に基づく国内議会の監視
- 5．民主化
 - (1) 欧州議会の権限強化
 - (2) 委任立法に対するコントロール
 - (3) 国内議会の役割強化
 - (4) 参加民主主義と「市民の発議権」
 - (5) 条約改正手続としての諮問会議方式

論説（庄司）

(6) 基本権保護の強化

6. 結語

1. はじめに

欧州連合（EU）では2003年6月13日および7月10日、欧州諮問会議（the European Convention; la Convention sur L'Avenir de l'Union¹⁾）により採択された「欧州憲法制定条約草案」²⁾（以下、諮問会議草案）を「たたき台」として、政府間会議（以下、IGC）は「欧州憲法」の採択を目指すこととなった³⁾。一方、諮問会議議長を務めたジスカルド・デスタン（Valéry Giscard d'Estaing）は、IGCが諮問会議草案に変更を加えることなく採択するよう要請した⁴⁾。

しかし、2003年後半イタリア議長国の下で、とくに特定多数決（以下、QMV）の改正についてスペインとポーランドがニース条約と比べて自国に極めて不利であるとして反対を続けたため、合意は成らなかった⁵⁾。結局、2004年前半のアイルランド議長国の下で妥協が成立し、同年6月18日、欧州理事会において「欧州憲法制定条約」（Treaty establishing a Constitution for Europe; Traite etablissant une Constitution pour l'Europe）⁶⁾（以下、欧州憲法条約）が合意された⁷⁾。次いで、同年10月29日、ローマにおいて正式署名が行われた。

欧州憲法条約の基本構成は、次のとおりである。

前文

第 部⁸⁾（政体として骨格を示す総則）

第 部 連合基本権憲章

第 部 連合の政策及び機能

第 部 一般及び最終規定

附属議定書（議定書36および附属書2）

附属宣言（憲法本文に関する宣言30、憲法附属議定書に関する宣言11、加盟国による宣言9）

EUはこれまで、EU条約および欧州共同体（EC）条約前文にある「欧州諸国民間の一層緊密化する連合を創設すること」を目標に拡大と深化を続けてきた⁹⁾。他方、欧州憲法条約前文においては「自国の国民的一体性及び歴史に引き続き誇りを抱きつつも、欧州諸国民は旧来の分裂を乗り越え、一層緊密に結合して共通の運命を築く決意である」として「多様性の中の結合」（“United in diversity”；“Unie dans la diversité”）が謳われるとともに、本文規定でも「多様性の中の結合」がEUのモットーとされている（欧州憲法条約第 8条、以下 8のように表記）。

「多様性の中の結合」の基礎は、EU共通の価値にある。欧州憲法条約には次のように規定されている。

「連合は、人間の尊厳の尊重、自由、民主主義、平等、法の支配並びに少数者に属する者の権利を含む人権の尊重という諸価値に依拠している。これらの諸価値は、多元主義、差別禁止、寛容、公正、連帯及び男女平等により特徴付けられる社会にあって加盟国に共通のものである。」（ 2）

現在、EU加盟国は25カ国にのぼるが、今後も漸次拡大を続けて近い将来には30カ国を超えることが見込まれている¹⁰⁾。その結果、今後の欧州統合では「多様性の中の結合」がキーワードとなって、EUが共通の価値に拠りつつも様々な政策分野で加盟国や地域との関係においていかなる役割をどのように担うかが判断されることになる。

筆者は、これまでアムステルダム条約、ニース条約、EU基本権憲章および諮問会議草案について、それぞれ概要と評価に関する拙稿を公表している¹¹⁾。本稿の目的は、とくに諮問会議草案の概要と評価に関する拙稿を踏まえながら¹²⁾、2004年欧州憲法条約の概要について簡素化、効率化、分権化および民主化の視点から再度評価を行い¹³⁾、「多様性の中の結合」がどのように反映されているかに関して考えることである¹⁴⁾。

2. 簡素化

1992年2月7日に署名され、93年11月1日に発効したマーストリヒト条約は、超国家的な性格を有するEC条約とは異質でありながらECと共通の制度的枠組を有するEUを創設した。その特徴は、ECに加えて政府間主義的な共通外交・安全保障政策（CFSP）および司法・内務協力（97年10月3日署名、99年5月1日発効のアムステルダム条約により警察・刑事司法協力に変更）から成る三本柱構造（諸機関の共通化の一方で、EC、CFSPおよび警察・刑事司法協力の間に手続等において区別）にある¹⁵。これは、EU/ECの構造を複雑なものとし、一般市民にとってEU/ECをいよいよわかりにくいものとした。

簡素化とは、三本柱構造およびEUとECの区別、現行のEU/EC条約に基づく法令制度（派生法・実施措置）とそれらの採択手続が、EU市民にとって容易には理解しがたいものとなっている点を解消することを意味する。

(1) 三本柱構造の廃止

簡素化により、EUとECの区別および三本柱構造は廃止され、EUとして一本化された。その結果、補完性原則（後述）の適用やEC法の加盟国法に対する優越性は、EU法原則として欧州憲法条約のすべての事項に及ぶ（I - 6、I - 11 - 3）。

しかし、これは「政府間主義」が廃止されて、すべての事項が「共同体化」されたことを意味するわけではない。EUは、(イ)CFSPや経済政策におけるように加盟国が共通目的を達成するために政策調整を政府間協力として行うにとどまる場合と、(ロ)域内市場や単一通貨におけるように加盟国が付与する「権能」(competences; competences)を「共同体方式により」(sur le mode communautaire; on a Community basis)すなわち超国家的統合を基本とする運営方法で行使する場合に分かれる点に注意を要する（ - 1）。なお、警察・刑事司法協力は、「人の自由移動」政策（国境管理、庇護、移民および民事司法協力）を含む「自由・安全・司法¹⁶」領域」(the area of freedom, security and justice:

l'espace de liberte, de securite et de justice) 政策としてほぼ「共同体化」された。

(2) 法人格

簡素化に伴い、ECとしての法人格を吸収合併する形でEUに法人格（国内法人格および国際法人格）が付与されている（ - 7）。その結果、EU/ECの区別なく第三国および国際機構と条約を締結することが可能となる。ただし、手続は分野により異なる（ - 315、325、326）。現行条約ではECと異なりEUには明示的に法人格は付与されていないが、それにもかかわらずEUは国際法人格および条約締結権を有するというのが筆者の立場である¹⁷⁾。

なお、欧州原子力共同体（Euratom）条約については簡素化の対象とされず、附属の「欧州原子力共同体設立条約改正議定書」で必要最小限の改正が施されたにとどまる。その結果、法人格としてEUとは別個にEuratomが存在することになる。

(3) 法令制度および採択手続

EC条約に基づく法令（派生法・実施措置）には規則、指令、決定などがあるが（EC条約第249条）、立法的措置と行政的措置の区別がない。また、警察・刑事司法協力に関する法令（派生法・実施措置）には枠組決定、決定、協定などがある。さらに、CFSPに関する実施措置には共通戦略、共通行動、共通の立場などがある。そのうえ、それらの派生法・実施措置の採択手続については、主な点だけ見ても、（イ）コミッションに提案権が独占されている場合と加盟国と共有の場合がある。（ロ）欧州議会の関与の程度に応じて共同決定手続（欧州議会在に法案の修正提案権および否決権がある）、同意手続（欧州議会在に否決権がある）、諮問手続（欧州議会在に拘束力のない意見を表明する権限のみがある）、無諮問手続（欧州議会在に何ら権限がない）等が存在する。（ハ）閣僚理事会（以下、理事会）の決定は全会一致がQMVによる。このように非常に複雑である。

そのため、欧州憲法条約では次のように簡素化された。これについては、**図表 1** および **図表 2** を参照されたい。

（イ）「本憲法に別段の定めある場合を除き、連合の立法行為はコミッションの提案に基づいてのみ採択することができる」（ - 26 - 2）。このように、EU立法全般¹⁸）についてコミッションの提案権の独占¹⁹）という原則²⁰）が明文化された。

（ロ）現行の共同決定手続（EC条約第251条）が「通常立法手続」（the ordinary legislative procedure; la procédure législative ordinaire）（ - 396）として原則化された（ - 34 - 1）。このようにして、欧州議会が閣僚理事会と対等のEU立法府の一部として位置づけられた。特定の場合に例外として「特別立法手続」（special legislative procedures; des procédures législatives spéciales）が存在する（ - 34 - 2）。「特別立法手続」には、理事会による採択に欧州議会が参加する場合（現行の同意手続または諮問手続にあたる）に加え、欧州議会による採択に理事会（または理事会およびコミッション）が同意の形で参加する場合も少数存在する（ - 330 - 2、 - 333、 - 335 - 4）。

（ハ）「本憲法に別段の定めある場合を除き、理事会は特定多数決により議決を行う」（ - 23 - 3）。このようにQMVが原則化され、全会一致は例外として位置づけられた（この点については後述）。

（ニ）立法行為（legislative acts; les actes législatifs）と行政的（実施）措置などの非立法行為（non-legislative acts; les actes non législatifs）およびそれぞれの採択手続の間にこれまで明確な区別がなされていなかったが、それらの法令の間に上下関係（the hierarchy of norms）が設定された（ - 33 - 1）。

立法行為は原則として「通常立法手続」により、「欧州法」（European laws; la loi européenne）または「欧州枠組法」（European framework laws; la loi-cadre européenne）として制定される²¹）（ - 34 - 1、2）。「欧州法」（現行の規則に対応）は、一般的適用性を有し、また、その全体において拘束力があり、すべての加盟国において直接適用可能である（ - 33 - 1）。「欧州枠組法」（現行の指令に対応）は、達成されるべき結果に関して各加盟国を拘束するが、形式および手段の選択は国内機関に委ねられる（ - 33 - 1）。これらは、現行のEC事項だけでなく警察・刑事司法協力分野の立法においても適用される（ - 42 - 1(a)）。た

だし、CFSPでは排除される（ - 40 - 6）。

他方、非立法行為は、「欧州規則」(European regulations; le règlement européen)、「欧州決定」(European decisions; la décision européenne) ならびに、法的拘束力を有しない「勧告」(recommandations; les recommandations) および「意見」(opinions, les avis) として制定される（ - 33 - 1）。それらの採択手続については、個別の条文に規定される。「欧州規則」は立法行為および憲法の特定の規定の実施のために制定され、一般的適用性を有する。その全体において拘束力があり、すべての加盟国において直接適用可能である場合（現行の規則に対応）と、達成されるべき結果に関して各加盟国を拘束するが、形式および手段の選択は国内機関に委ねられる場合（現行の指令に対応）がある（ - 33 - 1）。「欧州決定」はその全体において拘束力があり、特定の名宛人がある場合（現行EC条約第249条の決定にあたる）とそうでない場合がある（ - 33 - 1）。名宛人がない「欧州決定」は、例えば欧州理事会によるEUの組織に関する決定（例えば、欧州議会の構成に関する - 20 - 2）や欧州理事会および理事会によるCFSP上の決定（ - 40 - 6）等で使用される。CFSP上の決定については、**図表1**および**図表3**を参照されたい。

なお、「欧州法」の行政的（実施）措置として制定される場合、「欧州実施規則」(European implementing regulations; des règlements européens d'exécution) および「欧州実施決定」(European implementing decisions; des décisions européennes d'exécution) と呼ばれる（ - 35 - 2、 - 37 - 2 - 4）。また、欧州中央銀行（ECB）が採択する「欧州規則」および「欧州決定」も存在する（ - 35 - 2）。

さらに、立法行為と行政的（実施）措置の中間に位置する委任立法として、コミッションは「欧州委任規則」(delegated European regulations; des règlements européens délégués) を定めることができる（ - 35 - 2、 - 36）。立法行為、委任立法、行政的（実施）措置の関係については**図表4**を参照されたい。

最後に、年次予算採択手続については、現行は義務的支出（EC条約またはそれに基づいて採択された行為から必然的に生じる経費）とそれ以外の非義務的支出に分かれており、前者においては理事会が、また、後者においては欧州議会

が決定権を握っているため、非常に複雑な手続となっている（EC条約第272条）。欧州憲法条約草案では、支出による区別がなくなり、「通常立法手続」に準じ、かつ同手続より迅速化された予算手続により「欧州予算法」（the European law establishing the budget; la loi européenne établissant le budget）として採択される（ - 404）。

3. 効率化

EUは、2004年5月1日より新たに10カ国を加盟国として迎え入れたが、マーストリヒト条約以降、アムステルダム条約およびニース条約による改正にもかかわらず、EUが対内的にも対外的にも効率的に行動できるようにするための機構改革は、密室での交渉による政治的妥協を特徴とするIGCのみによる方式の限界により不十分なものとどまってきた。

効率化とは、EUの拡大に対応して機構改革および政策の強化を成し遂げることを意味する。欧州憲法条約ではEUの政策決定および行動の効率化を達成することをめざして、第1に機構改革として、欧州理事会の常任議長制、理事会の改組、EU外務大臣ポストの設置、QMVにおける二重多数決制の採用、QMV事項の拡張、コミッションの定員削減および同委員長の権限強化、司法制度改革、また、第2に政策の強化が、共通安全保障・防衛政策（以下、CSDP）、テロ対策条項の導入を含む「自由・安全・司法領域」政策、ユーロ圏などで行われた。

(1) 欧州理事会と常任議長制

欧州理事会は、理事会、欧州議会、コミッションおよび司法裁判所とともにEUの常設機関として位置づけられている（ - 19 - 1）。ただし、欧州理事会は独自の事務局を持たず、理事会事務局の補佐を受ける（ - 341 - 4）。

欧州理事会の構成員は、加盟国首脳のほか、欧州理事会常任議長（the President of the European Council; le président du Conseil européen）およびコミ

ッション委員長 (the President of the European Commission; le président de la Commission européenne) である (- 21 - 2)。

欧州理事会はEUの最高意思決定機関として、EUの発展に必要な原動力を与え、一般的な政治の方針および優先順位を定めるが、立法的機能は行使しない (- 21 - 1)。欧州理事会は重要な組織・人事上の決定²²⁾を行うとともに、CFSPに関する戦略的利益・目標の確定および戦略的指針 (一般的指針・戦略的方針) の定立を行い (- 40 - 2、 - 293 - 1、 - 295 - 1)、また、「自由・安全・司法領域」分野における戦略的指針を定める (- 258)。

欧州憲法に別段の定めある場合を除き、コンセンサスにより決定を行う (- 21 - 4)。欧州理事会が法的拘束力を有する決定をQMV等で行う場合 (- 25 - 3)、常任議長およびコミッション委員長は投票に参加しない (- 25 - 4)。

なお、現行では、加盟国首脳とコミッション委員長で構成され、コンセンサスにより政治的決定を行う欧州理事会 (EU条約第4条) の他に、同委員長を含まず加盟国首脳のみで構成され、法的拘束力を有する決定をQMV等で行う「首脳理事会」 (the Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government; le Conseil, reuni au niveau des chefs d 'État ou de gouvernement) が存在する²³⁾。これは、欧州憲法条約により欧州理事会に一本化された。

欧州理事会の議長は現行では6カ月交替の輪番制がとられているが、欧州憲法条約では任期2年半かつ再任可とされ、欧州理事会がQMVにより選出する (- 22 - 1)。このようにして輪番制が廃止され、常任議長制が採用された。その結果、小国でも平等に議長職を担当する機会が保障されなくなった。また、常任議長は、国家の職務 (a national office; un mandat national) を引き受けてはならない (- 22 - 3)。そのため、現行のように現職の加盟国首脳が同時に務めることはできない。

欧州理事会常任議長は次のような任務を有する。(イ) 欧州理事会の議事進行および作業の促進、(ロ) 欧州理事会の作業の準備および継続性の確保、(ハ) 欧州理事会内における結束とコンセンサスを容易にすべく努めること、(ニ) 各会合の終了後、欧州議会へ報告を行うこと、(ホ) EU外務大臣 (後述) の権限を

害することなくCFSP事項における首脳レベルでの対外的代表を務めることである（ - 22 - 2）。また、原則として年4回開催される定期欧州理事会、必要に応じて開催される臨時欧州理事会の招集（ - 21 - 3、 - 295 - 1）および欧州憲法条約改正のための諮問会議の招集（ - 443 - 2）も常任議長の役割である。

なお、対外的代表をめぐっては、首脳レベルでEUを代表する常任議長（ - 22 - 2）、CFSPについてEUを代表するEU外務大臣（ - 296 - 2）、および、CFSP以外でEUを代表するコミッション（ - 26 - 1）の委員長の間で、権限争いが生じるおそれがある。欧州理事会常任議長・コミッション委員長・EU外務大臣の地位の比較については、**図表1**および**図表5**を参照されたい²⁴）。

以上のような役割に鑑み、“the President of the European Council; le president du Conseil européen”について「EU大統領」という訳語を当てることは日本人にとってアメリカ大統領等のような強い存在を連想させるものがあるため適切ではなく、「欧州理事会常任議長」が最適であると考えられる。他方、欧州憲法条約上、欧州理事会常任議長とコミッション委員長の兼職禁止に関する明示規定がないため²⁵）、将来、欧州理事会常任議長とコミッション委員長のポストが事実上一本化されるようなことがあれば、EUの「大統領」と呼んでよいかもしれない。

(2) 閣僚理事会の改組

現行の総務・対外関係理事会（the General Affairs and External Relations Council; le Conseil “Affaires generales et relations exterieures”）は、総務理事会（the General Affairs Council; le Conseil des affaires generales）と外務理事会（the Foreign Affairs Council; le Conseil des affaires etrangeres）に分離される²⁶）。これに伴い、総務理事会が総務機能すなわち様々な構成（configurations; des formations）の理事会の作業における整合性と継続性の確保（および欧州理事会会合の準備とフォローアップ）を担う（ - 24 - 2、「理事会議長職の行使に係る欧州理事会決定についての第 - 24条7項に関する宣言」第3条）。一方、外務理事会

が欧州理事会により定められる戦略的指針に基づいてEUの対外政策を具体化し、EUの行動の整合性を確保する（ - 24 - 3）。その他の構成の理事会は、欧州理事会により「欧州決定」として定められる（ - 24 - 4）。立法機能は現行と同じく、様々な構成の理事会が適宜担うこととなる。

欧州理事会と異なり、理事会の議長については「議長団制」(Team Presidency) が採用され、その中で6カ月交代の輪番制が実質的に維持される。すなわち、予め設定された3カ国が1年半議長団を構成し、3カ国のうち1カ国が6カ月交替ですべての構成の理事会の議長を務め、他の2カ国は議長を補佐する（ - 24 - 7、「理事会議長職の行使に係る欧州理事会決定についての第 - 24条7項に関する宣言」第1条）。なお、3カ国が他の取り決めを定めることも可能である。ただし、外務理事会は、EU外務大臣がその任期である5年間議長を務める（ - 28 - 3）。また、ユーロ参加国のみで構成され、単一通貨に関して共有する特定の責任に関連する問題を討議する非公式会合としてのユーロ・グループ (the Euro Group) は、2年半任期の議長すなわち「ミスター・ユーロ」(Mr. Euro) を選出する（ - 195、「ユーロ・グループに関する議定書」）。すでに、ユンカー (Jean-Claud Juncker) 首相兼財務大臣が2005年1月1日より2006年末まで同議長を務めることが決定されている。

なお、理事会の下部機関の議長については、常駐代表委員会の議長は総務理事会の議長を担当する加盟国の代表、また、政治・安全保障委員会の議長はEU外務大臣の代表が務めるとともに、各準備部会の議長は（外務理事会を除き）当該理事会の議長を担当する者が務める（「理事会議長職の行使に係る欧州理事会決定についての第 - 24条7項に関する宣言」第2条）。

(3) 特定多数決 (QMV) における二重多数決制の採用

欧州理事会および理事会のQMVによる決定は、2009年10月31日まではニース条約に基づく三重多数決制が維持される一方、2009年11月1日以降では国票と人口票から成る二重多数決制へと移行する。これについては、**図表6**を参照されたい。

論説（庄司）

第1に、2004年11月1日から欧州憲法条約発効を経て次期拡大までは（25カ国の場合）、ニース条約および加盟議定書に基づく三重多数決制、すなわち、

「国別持票321票中232票（72.27%）+ 加盟国の過半数²⁷）+ 全人口の62%（任意）」による²⁸（「連合の諸機関及び補助機関に係る移行規定に関する議定書」第2条）

また、2007年に予定されている次期拡大から2009年10月31日までは（ルーマニアとブルガリアを含む27カ国の場合）

「国別持票345票中258票（74.78%²⁹）+ 加盟国の過半数³⁰）+ 全人口の62%（任意）」による（「連合の諸機関及び補助機関に係る移行規定に関する議定書についての宣言」第2項）。

なお、以上の三重多数決制では実際には国別持票のみでほとんど決まることが明らかになっている³¹。

第2に、2009年11月1日からは国票（各国1票）と人口票から成る二重多数決制、すなわち、

「加盟国数の55%（ただし15カ国）以上³²）+ EU人口の65%以上」が導入される（ - 25 - 1）。国票では大国小国は平等であるが、人口票では大国が圧倒的に有利となる。ドイツをはじめとする大国3カ国でEU全人口の35%を超えるため、国票のブロッキング・マイノリティは4カ国以上に設定されている。

なお、すべての加盟国が投票に参加するわけではない「補強化協力」やオプトアウト等の場合には、

「参加国数の55%以上³³）+ 参加国人口合計の65%以上」となり、かつ、ブロッキング・マイノリティは

「参加国人口合計の35%超に当たる国数 + 1カ国」で構成される³⁴。

さらに、「イオニアの妥協」³⁵）に準じる「欧州決定」が欧州憲法条約発効の日採択されて、少なくとも2014年まで存続する。それによれば、ブロッキング・マイノリティを構成するために必要な人口票または国票の4分の3以上にあたる加盟国がQMVによる採決に反対を表明する場合、理事会は合理的期間

の間表決に移らないで、より広範な合意を目指して審議を続けなければならない（「第 25条に関する宣言」）。

ある研究によれば、QMVによる可決の見込みは、2004年11月1日から次期拡大まで（25カ国の場合）は3.6パーセント、次期拡大から2009年10月31日まで（27カ国の場合）2.1パーセントであるが、二重多数決制が導入される2009年11月1日以降（27カ国の場合）12.9パーセントとなる。これは、12カ国の当時の9.8パーセントを上回る³⁶）。その数字は、諮問会議草案（第24-1）における「加盟国の過半数³⁷）+ EU人口の5分の3以上」による可決見込みが原加盟6カ国の当時の21.9パーセントに匹敵する点³⁸）に比べて見劣りするが、ニース条約の場合よりは飛躍的に向上している。

批判としては、第1にQMVの成立下限票の設定が諮問会議草案の規定より複雑なものとなったこと、第2に国票のブロッキング・マイノリティの別途設定、および、第3に「イオニアの妥協」の復活は、EUの政策決定の透明性を低めるものとなることが挙げられる。また、各加盟国の人口をいつどのように確定するのか、また、なぜ（最少年齢が異なることがあるとしても）各国の有権者ではなく、それ以外を含む人口全体なのかなどの疑問点も存在する。

(4) 特定多数決（QMV）の原則化

理事会がQMVに基づいて決定することが原則化されたが（第23-3）、それにもかかわらず、全会一致事項または加盟国の拒否権は約56ほど残っている³⁹）。また、QMVの原則化の影響を一部緩和する措置として、「非常ブレーキ」（emergency brake）条項が現行のCFSP分野（EU条約第23条2項）に加えて、修正された形で移住労働者・自営業者の社会保障および刑事司法協力の分野に導入された。

他方、全会一致事項が多数残存したことの影響を緩和するものとして、全会一致事項であっても条約改正を経ることなく、欧州理事会の全会一致があればQMV事項へ移行できる旨の「架け橋」（passerelle）条項が導入されている。また、全会一致事項において決定が阻まれるような場合に一部の加盟国がEUの

枠組を活用して協力を強化するための制度である「補強化協力」(enhanced cooperation; les cooperations renforcées)の改正が行われている。「補強化協力」が発動された後、参加国の間で関連規定（軍事・防衛的含意を有する場合を除く）の全会一致要件（および「特別立法手続」）をQMV（および「通常立法手続」）へ変更することが可能である（ - 422、「第 - 419条に関する宣言」）。なお、「補強化協力」(緊密化協力)の制度はアムステルダム条約で初めて導入されたが、これまでに実際に援用されたことはない。

全会一致事項

全会一致事項のうち主なものを挙げるならば、次のとおりである。

- (イ) 税制（間接税、直接税、環境税、エネルギー税）の調和（ - 171、 - 172 - 2、 - 173、 - 234 - 2(a)、 - 256 - 3）⁴⁰⁾
- (ロ) 労働者の社会保障を含む社会政策の一部（ - 210 - 3）
- (ハ) EU市民権関連規定のうち、EU市民による自由移動・居住の権利行使を容易にするためのパスポート、身分証明書、居住許可証等に関する措置、および、社会保障または社会保護に関する措置（ - 125 - 2）居住先加盟国における地方参政権の行使に関する詳細取り決め（ - 126）EU市民権に伴う権利の追加（ - 129⁴¹⁾）
- (ニ) 第三国からの労働移民の規制（ - 267 - 5）
- (ホ) 警察協力における加盟国所轄機関間のオペレーショナルな協力に関する措置、ならびに、加盟国所轄機関が他の加盟国で活動する場合の条件および制限（ - 275 - 3、 - 277）
- (ヘ) 通商協定のうち、文化・視聴覚サービスの貿易分野においてEUの文化的・言語的多様性を損なうおそれがある場合、および、社会・教育・健康サービスの貿易分野においてかかるサービスの国内組織に重大な混乱を与え、かつ、それらを供給する加盟国の責任を損なうおそれがある場合の協定の交渉および締結（ - 315 - 4）
- (ト) EU財政関連規定のうち、固有財源の改廃（ - 54 - 3⁴²⁾）および多年度財政枠組の採択（ - 55 - 2）

(チ)CFSPの決定(- 40 - 6、 - 300 - 1) などである。

「非常ブレーキ」(emergency brake)条項

QMVにおける「非常ブレーキ」条項は、以下のとおりである。

第1に、移住労働者・自営業者の社会保障に関する「欧州法」または「欧州枠組法」はQMVを伴う「通常立法手続」(- 396)による(- 136 - 1)。しかし、加盟国はそのような立法が範囲、費用または財政構造を含む自国の社会保障制度の基本的側面に影響を及ぼすか、または、同制度の財政バランスに影響を及ぼすとみなす場合、その問題を欧州理事会へ付託するよう要請することができる。その要請を受けて、「通常立法手続」は停止される。欧州理事会は審議の後、立法手続停止の4カ月以内に、(イ)理事会へ差し戻す(この場合、立法手続が再開される)、または、(ロ)コミッションに新たな草案を提出するよう要請する(この場合、原案は廃案となる)(- 136 - 2)。

第2に、刑事司法協力分野では、証拠の相互採用、刑事手続における個人の権利、犯罪被害者の権利等に関するミニマム・ルールを定める「欧州枠組法」ならびに一定の刑事犯罪の定義および刑罰に関するミニマム・ルールを定める「欧州枠組法」は、「通常立法手続」による(- 270 - 2、 - 271 - 1、2)。しかし、加盟国はそのような「欧州枠組法」が自国の刑事司法制度の基本的側面に影響を及ぼすとみなす場合、その問題を欧州理事会へ付託するよう要請することができる。その要請を受けて、「通常立法手続」は停止される。欧州理事会は審議の後、立法手続停止の4カ月以内に、(イ)理事会へ差し戻す(この場合、立法手続が再開される)、または、(ロ)コミッションまたは複数加盟国の一団(全体の4分の1)に新たな草案を提出するよう要請する(この場合、原案は廃案となる)(- 264、 - 270 - 3、 - 271 - 3)。

なお、欧州理事会が上述の期間内に何ら行動をとらなかった場合、または、新たな提案による「欧州枠組法」が12カ月以内に採択されなかった場合、3分の1以上の加盟国により「補強化協力」(後述)を開始することができる(- 270 - 4、 - 271 - 4)。

第3に、CFSP事項は全会一致によることが原則であるが、例外的にQMVに

よる場合が4とおり認められている。すなわち、(イ)欧州理事会の戦略的利益・目標に関する「欧州決定」に基づき、EUの行動または立場を定める「欧州決定」を採択する場合、(ロ)EU外務大臣が欧州理事会からの特定の要請に応じて提出した提案に基づき、EUの行動または立場を定める「欧州決定」を採択する場合、(ハ)EUの行動または立場を定める「欧州決定」を実施するための「欧州決定」を採択する場合、(ニ)特別代表の任命に関する「欧州決定」を採択する場合である（ - 300 - 2）。しかし、それにもかかわらず、「国策上の死活的かつ表明された理由」によりQMVの行使に反対がある場合、表決を行ってはならない。EU外務大臣が解決策を求めて調整を行うが、それが不調に終わる場合、理事会はQMVにより当該問題を欧州理事会へ付託し、全会一致による「欧州決定」を採択するよう要請することができる（ - 300 - 2）。

「架け橋」(passerelle) 条項

第一部規定（軍事・防衛分野を除く）における理事会の全会一致事項（および特別立法手続）は、欧州理事会の全会一致、欧州議会の構成員過半数による同意およびすべての国内議会の同意により、QMV（および通常立法手続）へ移行させることができる（ - 444 ）。

なお、理事会の全会一致を伴う「特別立法手続」に服する一定の社会政策事項、環境措置および越境的側面を有する家族法関連措置は、理事会の全会一致により「通常立法手続」へ移行することができる（ - 210 - 3、 - 234 - 2、 - 269 - 3）。また、多年度財政枠組の採択は理事会の全会一致によるが、欧州理事会は全会一致により理事会のQMVへ移行させる旨の「欧州決定」を採択することができる（ - 55 - 4）。さらに、欧州理事会は全会一致により、前述のCFSP分野における例外的なQMV事項（ - 300 - 2）以外の場合においても理事会のQMVによる決定を規定する「欧州決定」を採択することができる（ - 40 - 7、 - 300 - 3）。

「補強化協力」

ニース条約下では、「補強化協力」について、EC、警察・刑事司法協力およびCFSPの3本立てで実体的発動要件、手続的発動要件および後時参加手続が

それぞれ定められ、複雑であった。しかし、欧州憲法条約では簡素化された結果、実体的発動要件（ - 44 - 1、 - 44 - 2、 - 416、 - 417、 - 418 - 1）は一本化される一方、手続的発動要件（ - 44 - 2、 - 419 - 1、 - 419 - 2）および後時参加手続（ - 420 - 1、 - 420 - 2）のみ通常分野（EUの排他的権能分野を除く）とCFSP（CSDPを含む）の2本立てとなっている。また、「補強化協力」の発動および後時参加とも、全体として容易になっている。以上の詳細については、**図表7**および**図表8**を参照されたい。なお、CSDPIには「常設構造化協力」等の特別規定が置かれている（後述）。

(5) EU外務大臣

欧州憲法条約によれば、新たにEU外務大臣（the Union Minister for Foreign Affairs; le ministre des affaires étrangères de l'Union）ポストが設置される。欧州理事会がコミッション委員長との合意の下にQMVにより任命する（ - 28 - 1）。すでに、ソラナ（Javier Solana）CFSP上級代表が欧州憲法条約の発効後に初代EU外務大臣に就任することが内定している。EU外務大臣とは簡単に言えば、現行のCFSP上級代表とコミッション対外関係担当委員を兼ねた地位を意味する。任期は5年である（ - 26 - 3、5、6、 - 28 - 4）。

EU外務大臣は、理事会事務総局およびコミッションの各関連部局の職員ならびに各国外務省からの出向者で構成される「欧州対外行動省」（a European External Action Service; un service européen pour l'action extérieure）の補佐を受ける⁴³⁾（ - 296 - 3）。また、現行のコミッション代表部に代わって、EU外務大臣が統括する「EU代表部」（Union delegations; les delegations de l'Union）が設置され、EU外務大臣の権限下でかつ加盟国の外交使節と緊密に協力して世界各地で活動する（ - 328、 - 301 - 2、 - 306）。

EU外務大臣の主な任務および権限は、第1にCFSPの指揮、第2に外務理事会の議長、および、第3にコミッション副委員長としてのEU対外関係の調整である（ - 28 - 2~4）。具体的には以下のとおりである。これに関して、**図表1**および**図表5**も参照されたい。

（イ）CSDPを含むCFSPの指揮を行う（ - 28 - 2）。また、欧州理事会および理事会が採択する「欧州決定」の実施を確保する（ - 296 - 1）。さらに、欧州議会との協議および情報提供等を行う（ - 40 - 8、 - 41 - 8、 - 304）。

（ロ）外務理事会の議長を務める（ - 28 - 3）。加盟国に加えてEU外務大臣も、外務理事会に対してCFSPに関する「欧州決定」の提案を行うことができる。コミッションの支持を伴うEU外務大臣からの提案も可能である（ - 28 - 2、 - 40 - 6、 - 299 - 1）。なお、EU外務大臣がCFSPについて、また、コミッションがその他の分野の対外行動について提案する共同提案が可能である（ - 293 - 2）。経済制裁などの「制限的措置」（後述）や「連帯条項」（後述）の実施取り決めの場合は、コミッションとEU外務大臣の共同提案によることが明示されている（ - 322 - 1、 - 329 - 2）。

（ハ）CFSPに関する事項についてEUを代表する。CFSP関連協定の交渉を担当し（ - 325 - 3）、また、EUのために第三国と政治対話を行う。さらに、国際機構および国際会議においてEUの立場を表明するとともに、国際機構および国際会議における加盟国の行動の調整を行う（ - 296 - 2、 - 305 - 1）。コミッションとともに国連、欧州審議会、欧州安全保障協力機構（OSCE）、経済協力開発機構（OECD）等との協力を行う（ - 327）。EUが国連安全保障理事会の議題に関する立場を定めたとき、常任理事国たる加盟国（フランスおよびイギリス）はEU外務大臣が国連安全保障理事会においてEUの立場を提示することができるよう要請しなければならない（ - 305 - 2）。

（ニ）「拡大ペータスベルク任務」（後述）の非軍事のおよび軍事的側面の調整を確保する（ - 309 - 2）。

（ホ）コミッションの構成員（副委員長）として、コミッションが担当する対外関係を処理することおよびその他のEUの対外的行動を調整することにより、対外関係全般の整合性を確保することに責任を負う。EU外務大臣は、コミッション内での責任を行使する場合にのみ、CFSPの指揮および外務理事会議長職に適合する限度で、コミッションの手續に拘束される（ - 28 - 4）。

このように、EU外務大臣の権限は広範にわたるため、コミッション委員長

との関係をどのように調整するかが問題となるように思われる。欧州理事会常任議長・コミッション委員長・EU外務大臣の地位の比較については、**図表 1** および**図表 5**を参照されたい。

(6) コミッションの定員削減および同委員長の権限強化

ニース条約では、EUが27カ国で構成されるときからコミッション構成員数は加盟国数より少ないものとされ、輪番制がとられることになっている。欧州憲法条約では、2014年まで1国1人体制が維持され、同年11月1日以降、輪番制に基づき加盟国数の3分の2に当たる構成員数（欧州理事会の全会一致により変更可能）に固定される⁴⁴⁾（ - 26 - 5、6）。これに伴い、コミッションは委員を出していない加盟国を含む全加盟国との関係において透明性を確保し、情報共有と協議を行うとともに、すべての加盟国の政治的・社会的・経済的事情を考慮に入れるために必要な措置をとるべきであるとされている（「第 - 26条に関する宣言」）。

後述するとおり、コミッション委員長は欧州議会により選出されることにより民主的正統性が若干強化された。また、コミッションとして合議体を維持しつつも、委員長は他の委員の罷免権⁴⁵⁾（合議体としての承認を要しない）、内部組織に関する決定権等を付与されることにより権限が強化された（ - 27 - 3、 - 350）。欧州理事会常任議長・コミッション委員長・EU外務大臣の地位の比較については、**図表 1** および**図表 5**を参照されたい。

(7) 訴訟制度改革

EUの訴訟制度については、裁判の迅速化および管轄権の拡大・強化のための改革がなされている。第 1 に、裁判の迅速化を一層図るため、現行の欧州司法裁判所、第一審裁判所および裁判部（未設置）から成る体制に代えて、EU司法裁判所（the Court of Justice of the European Union; La Cour de justice de l'Union européenne）という総称の下に、司法裁判所（the Court of Justice; la Cour de justice; der Gerichtshof）、総合裁判所（the General Court; le Tribunal;

das Gericht)および複数の専門裁判所(specialised courts; des tribunaux spécialisés; Fachgerichte)が含まれるものとされている⁴⁶⁾(- 29 - 1)。これらの裁判所と訴訟手続の関係は二ス条約を基本的に踏襲しているが、**図表9**および**図表10**を参照されたい。

第2に、管轄権の拡大・強化のため、(イ)加盟国が現行の指令にあたる「欧州枠組法」の国内実施を怠った場合には、コミッションは最初(現行では2回目)の義務不履行訴訟で当該国に対する制裁金をEU司法裁判所に求めることができるようになった(- 362 - 3)。

(ロ)取消訴訟においては、第1にEU補助機関(bodies, offices or agencies; les organes ou organismes)⁴⁷⁾を対象とする規定が追加された。すなわち、取消訴訟の対象として「第三者に対して法的効果を発生させることが意図された」EU補助機関の行為が追加された(- 365 - 1)。また、第2に「自己の特権を保護するために」取消訴訟の原告適格を有する機関として諮問機関である地域委員会が加えられた(- 365 - 3、「補完性議定書」第8条)。この点については後述する。

(ハ)EU基本権憲章に実効的救済の権利(the right to an effective remedy; droit à un recours effectif)(- 107)が規定されていることに対応して、EU司法裁判所は欧州憲法の解釈および適用において法が遵守されることを確保する一方、加盟国にはEU法に含まれる分野における実効的な法的保護を確保するのに十分な救済を備える義務がある(- 29 - 1)。また、取消訴訟における自然人および法人の原告適格の要件緩和が実現され、「自己に直接的関係を有するが実施措置を伴わない規制行為」についても訴えを提起できることとなった⁴⁸⁾(- 365 - 4)。さらに、先決裁定手続においては、同手続の対象となる問題が「抑留中の者」(a person in custody; une personne détenue)に関する場合、EU司法裁判所は遅延を最小限にしなければならない(- 369)。さらに、EUに補助機関が多数設置されたことに伴い、自然人または法人に関して法的効果を発生させることが意図された補助機関の行為について、当該自然または法人が提起する訴えに関する特定の条件および取り決めを補助機関の設立文書に定

めることができる（ - 365 - 5）。同様にして、不作為訴訟および先決裁定手続についても補助機関に関する規定が追加されている（ - 367、 - 369）。

（二）EU全域における統一的な知的財産権およびEU規模の集権化された認可・調整・監督のための取り決めが確立されることに伴い（ - 176）、EU司法裁判所はその適用に関する紛争について管轄権を付与されることができる（ - 364）。

（ホ）現行のEC条約第 編「人の自由移動」政策における限定的な先決裁定手続（EC条約第68条）および警察・刑事司法協力における選択条項としての限定的な先決裁定手続（EU条約第35条）が廃止され、通常の先決裁定手続が一般的に適用されることとなった（ - 369）。また、現行のEC条約第 編「人の自由移動」政策において司法裁判所の管轄権を制限する規定（EC条約第68条2、3項）および警察・刑事司法協力規定における限定的な取消訴訟（EU条約第35条6項）等も廃止された。ただし、現行（EU条約第35条5項）と同じく、EU司法裁判所は、警察協力および刑事司法協力の分野において加盟国の警察もしくは他の法執行部局が行う業務（オペレーション）の効力もしくは比例性（目的と手段の均衡）または、公の秩序もしくは国内治安維持に関して加盟国にかかる責任の行使を審査する管轄権を有しない（ - 377）。

最後に、（ヘ）EU司法裁判所はCSDPを含むCFSP分野全般において管轄権を有しないが（ - 376）、CFSPと他の分野の手続および権限が相互に影響を及ぼしてはならないこと（ - 308）についてその遵守を監視し、また、自然人または法人に対する「制限的措置」を規定する「欧州決定」の合法性を審査する手続（取消訴訟）（ - 365 - 4）において判決を行う管轄権を有する（ - 376）。

（8）共通安全保障・防衛政策（CSDP）の強化

欧州憲法条約により、CSDP⁴⁹⁾の強化が図られた。CSDPはCFSPの不可欠の一部を成すが（ - 41 - 1）、CSDPにおける政策決定はEU外務大臣の提案または加盟国の発議に基づく理事会の全会一致による（ - 41 - 4）。CFSP分野の「補強化協力」（ - 419 - 2）の特別規定として、能力と意思を有する加盟国

による協力が導入され、その場合の政策決定にQMVが一部採用されている(- 311 - 2、 - 312 - 2~4)。

CSDP規定の主な特徴は次のとおりである。第1に、現行の「ペータースベルク任務」(EU条約第17条2項)が改正されて範囲が拡張され、次のとおりとなった(「拡大ペータースベルク任務」)。すなわち、共同武装解除作戦、人道・救難任務、軍事的助言・支援任務、紛争予防・平和維持任務、平和回復および紛争後の安定化を含む危機管理を行う戦闘部隊任務である。これらには軍事のおよび非軍事的手段が含まれる。また、これらの任務により、第三国領域での対テロ戦闘における支援を含むテロとの戦いに寄与することができる(- 41 - 1、 - 309 - 1)。「拡大ペータースベルク任務」は、能力と意思を有する加盟国の一団に執行を委ねることができる(- 41 - 5、 - 310)。なお、「拡大ペータースベルク任務」の準備活動等のための立ち上げ資金について迅速な利用が図られている(- 313 - 3)。

第2に、「欧州防衛庁」(the European Defence Agency; l'Agence européenne de défense)の設置により、軍事能力向上、研究、調達、装備等の面における改善が図られる(- 311 - 1)。参加希望国のみが対象である(- 41 - 3、 - 311 - 2)。なお、同機関の設置に関する共通行動⁵⁰⁾がすでに2004年7月12日に採択されている(同日、効力発生)。

第3に、最も重大な任務に対応するため高度な軍事能力と強固なコミットメントを有する加盟国(能力と意思を有する加盟国のみ)は、EUの枠内で「常設構造化協力」(permanent structured cooperation; la coopération structuree permanente)を確立する(- 41 - 6、 - 312)。同協力に参加するための基準は附属議定書に規定され、遅くとも2007年までに5日から30日間内に任務を履行し、当初30日から少なくとも120日間まで延長できる戦闘部隊を輸送および後方支援等の支援部隊とともに供給する能力を備えることを目標とする(「憲法第 - 41条6項及び第 - 312条により設立される常設構造化協力に関する議定書」第1条(b)、第2条)。

第4に、一加盟国が自国領域への軍事攻撃の犠牲となる場合に、他の加盟国

が関する国連憲章第51条に従って同国に対して集団的自衛権に基づく支援義務を負う旨の条項が設けられている⁵¹⁾(- 41 - 7)。ただし、一定の加盟国の安全保障および防衛政策上の特定の性格(例えば、中立・非同盟)を害するものであってはならないとされている。

(9) 「自由・安全・司法領域」政策の強化

規定の整理拡充

現行では「人の自由移動」政策(EC条約第 編)および警察・刑事司法協力(EU条約第 編)に分かれている規定が、欧州憲法条約では「自由・安全・司法領域」⁵²⁾分野として1本化された。すなわち、第 部第 章「自由・安全・司法領域」の下に「第1節 総則」、「第2節 国境管理、庇護及び移民」、「第3節 民事司法協力」、「第4節 刑事司法協力」、「第5節 警察協力」に関する各規定が置かれ、各分野における目的および手段の整理拡充がなされている。

目的の点では、例えば国境管理に関して「対外国境統合管理システム」(an integrated management system for external borders; un système intégré de gestion des frontières extérieures)の漸進的確立(- 265 - 1、2)が、また、共通庇護政策の中に、難民の定義に当たらないが国際的保護を必要とする第三国国民に対する「補充的保護」(subsidiarity protection; protection subsidiaire)のための統一的地位(- 266 - 1、2)が追加されている。一方、手段の点では、例えば刑事司法協力に関して判決等の「相互承認」原則やミニマム・ルールによる各国法令の調和(現行のEU条約第34条2項にある直接効果の排除は削除)が明示されている(- 42 - 1、 - 270 - 1、2)。

立法手続については、QMVを伴う「通常立法手続」が基本的に適用される(- 34、 - 396)。ただし、刑事司法協力および警察協力における加盟国(全体の4分の1による)の発議権(- 264)、また家族法関連措置(- 269 - 3)、第三国からの労働移民の規制(- 267 - 5)、警察協力のオペレーショナルな側面(- 275 - 3、 - 277)などでの全会一致、さらに刑事司法協力における「非常ブレーキ」条項(- 270 - 3、 - 271 - 3)などが散在する。

欧州検察官事務所

刑事司法協力の一環として、EUの財政的利益に影響を及ぼす犯罪を取り締まるため⁵³、「特別立法手続」すなわち理事会の全会一致および欧州議会の同意による理事会「欧州法」に基づき、ユーロジャスト⁵⁴（ - 273）から「欧州検察官事務所」（a European Public Prosecutor's Office; un Parquet européen）を設置することができる旨の規定が置かれた（ - 274 - 1）。同事務所は、そのような犯罪について加盟国の所轄裁判所で検察官の機能を担うこととなる（ - 274 - 2）。なお、欧州理事会は欧州議会の同意を得て全会一致により、「欧州検察官事務所」の権限に越境的側面を有する重大犯罪を含めることができる（ - 274 - 4）。

「連帯条項」

2001年9月11日のアメリカ同時多発テロを念頭に置いて、「連帯条項」（Solidarity clause; Clause de solidarite）という名称のテロ対策規定が導入された（ - 43、 - 329、「第 - 43条及び第 - 329条に関する宣言」）。それによれば、加盟国がテロ攻撃（または天災・人災）の犠牲になる場合、EUおよび加盟国は連帯の精神により共同で行動する。EUは、以下のために、加盟国により利用に供される軍事的資源を含むすべての手段を動員する。すなわち、（イ）加盟国領域におけるテロリストの脅威を防止すること、（ロ）テロリストの攻撃から民主主義機関および民間人を保護すること、（ハ）テロリストの攻撃があった場合に要請に応じて当該加盟国をその領域において支援することである（災害が発生した場合も同様）（ - 43 - 1、 - 329 - 1）。

「連帯条項」実施のための取り決めは、コミッションおよびEU外務大臣の共同提案に基づき、理事会がQMV（防衛的含意を有する場合は全会一致）により採択する「欧州決定」に定められる（ - 329 - 2）。また、欧州理事会は、EUおよび加盟国が実効的行動をとることができるよう、EUが直面する脅威を定期的に評価する（ - 329 - 3）。

なお、CSDP規定においても、「拡大ペーターズベルク任務」の中にテロとの戦いに対する貢献、第三国領域においてテロとの戦いで第三国を支援するこ

とが含まれている（ - 309 - 1）。

テロ活動の取り締まり

刑事司法協力規定において、刑事犯罪の定義および刑罰のミニマム・ルール確立の対象にテロリズムが含まれる（ - 271 - 1）。また、警察協力規定において、ユーロポールの任務の中にテロに対する防止および戦いにおける加盟国の行動の支援および強化が含まれる（ - 276 - 1）。さらに、これらに関連して、「自由・安全・司法領域」の目標を達成するために必要な場合、テロおよび関連活動に対する防止および戦いに関連して、自然人もしくは法人、集団または非国家構成体が所有する資金等の凍結のような資本移動・支払に関する行政的措置の枠組を「欧州法」で定めることになっている（ - 160、「第 - 160条及び第 - 322条に関する宣言」）。

なお、EUがCFSPに基づく「欧州決定」により対外的に「制限的措置」（restrictive measures; des mesures restrictives）（第三国との経済上及び金融上の関係の一部または全部の停止・縮小）をとる場合、EU外務大臣およびコミッションの共同提案に基づき、理事会はQMVにより「自然人又は法人及び非国家集団又は団体」に対しても「制限的措置」を採択することができる（ - 322、「第 - 160条及び第 - 322条に関する宣言」）。

(10) ユーロ圏の強化

ユーロ参加国のみに適用される規定が整理統合されるとともに、理事会においてユーロ参加国のみがQMVで投票行い、同国のみに適用される事項として、例えば多角的監視手続（ - 179）における財政規律の調整と監視の強化および経済政策指針の設定などが若干追加された（ - 194、 - 196、 - 197）。これに伴い、すでに述べたとおり、ユーロ参加国のみで構成され、単一通貨に関して共有する特定の責任に関連する問題を討議するユーロ・グループ（the Euro Group）が2年半を任期とする議長の下で非公式会合として開催されることが明文化された（ - 195、「ユーロ・グループに関する議定書」）。

なお、過剰赤字手続（ - 184）における過剰赤字の存否の決定においてコ

ミッションの「勧告」が「提案」に変更された（ - 184 - 6）。理事会はこの問題においてQMVにより決定を行うが、コミッション「提案」の修正には理事会の全会一致が必要である（ - 395 - 1）。一方、理事会がQMVにより決定を行う場合、理事会によるコミッションの「勧告」の修正にはQMVで足りる⁵⁵）。このように過剰赤字手続におけるコミッションの権限が若干強化された。しかし、過剰赤字の是正に関する決定については、コミッションは「勧告」を行うにとどまる（ - 184 - 7）。

（11） 欧州憲法条約の効力発生、改正手続、近隣諸国政策、自発的脱退

欧州憲法条約は2006年11月1日（それが不可能な場合は最後の署名国の批准書寄託の日から2つめの月の第1日）に効力を発生することとされている（ - 447 - 2）。その効力発生要件については、加盟国数の急増にもかかわらず、また、マーストリヒト条約批准のさいのデンマークおよびニース条約批准のさいの 아일랜드の各国民投票による否決という経験⁵⁶）にもかかわらず、すべての加盟国における批准を要する旨規定された（ - 447 - 1）。附属の「欧州憲法制定条約批准に関する宣言」には、署名から2年後に加盟国の5分の4（20カ国）が批准を終えたが残りの加盟国が批准作業に困難をきたしている場合、その問題は欧州理事会に付託されるとあるにとどまる。

欧州憲法条約改正の場合の批准についても同様である（ - 443 - 3、4）。ただし、諮問会議および政府間会議（改正の幅によっては後者のみ）の開催を伴う通常の改正手続（ - 443）の他に、簡易改正手続として、前述の「架け橋」条項（ - 444）が設けられるとともに、EU域内政策規定（第 部 篇）の改正については欧州理事会の全会一致で足り、諮問会議および政府間会議の開催を要しない（ただし効力発生には各国の批准を要する）旨の規定（ - 445）が置かれた。

なお、近隣諸国政策としてそれら諸国との特別な関係に関する規定（ - 57）および加盟国の自発的脱退に関する規定が新たに置かれた（ - 60）。

4. 分権化

EUは、いわゆる黙示的権限の法理およびEC条約第308条（EC条約により権限が付与されていなくともECの目的達成のために必要な場合にはECとして行動できる）により、補完性原則（EC条約第5条）に基づき正当化される限度を超えて権限を拡大し、加盟国の主権を侵害しているという批判を受けてきた⁵⁷⁾。

このような文脈において分権化とは、黙示的権限の法理およびEC条約第308条による際限のない権限拡大への歯止めとして、EUと加盟国間の権限関係を明確化し⁵⁸⁾、また、国内議会が補完性原則に基づいてEUの行動を監視することを制度化するという意味である⁵⁹⁾。補完性原則とは、EUの排他的権限にあたらぬ分野において、意図されている行動の目的が中央・地方レベルを問わず加盟国によっては十分に達成できないが、提案されている行動の規模または効果の点でEUレベルにおける方がより良く達成できる場合に限りEUが行動することをいう（ - 11 - 3⁶⁰⁾）。

(1) 権限関係の明確化

この問題を欧州憲法条約として解決すべく、厳格な権限カタログではなく権限の類型化という方式が採用された。これは、権限関係の明確化を実現しつつも、加盟国の共有財産としてのEUの発展を阻害することのないよう柔軟性を残すためである。同様の理由から、現行のEC条約第308条は「柔軟性」条項（Flexibility clause; Clause de flexibilité）として残されたが、国内法の調和が排除されている分野に調和措置を導入することができない旨明文化される一方、手続的に若干厳格化された（欧州議会の同意および理事会の全会一致による決定、コミッションによる国内議会への注意喚起）（ - 18⁶¹⁾）。

欧州憲法条約では、まず、加盟国は共有する諸目的を達成するためEUに権限を付与すること（ - 1）、および、「付与権限」の原則（the principle of conferral; le principe d'attribution）に基づき、憲法条約上EUに付与されていない権限は加盟国にとどまることが明文化された（ - 11 - 1, 2）。また、EUは加

盟国の政治制度・憲法体制（地方自治体を含む加盟国の政治的および憲法上の基本構造に固有の国民の一体性）および防衛・警察機能（領土保全および治安維持を含む本質的な国家機能）を尊重しなければならない旨規定されている（ - 5 - 1）。このようにEUは、依然として主権国家としての加盟国の存在を前提としている。一方、欧州司法裁判所および第一審裁判所の既存判例法を反映するものとして、欧州憲法条約およびEUの権限として諸機関により制定される法は加盟国法に優越することも規定された（ - 6、「第 - 6条に関する宣言」）。

次いで、EUの「権能」の類型として、「排他的権能」(exclusive competence; une compétence exclusive)、「共有権能」(shared competence; une compétence partagée)、「支援・調整・補充的行動」(supporting, coordinating or complementary action; des actions d'appui, de coordination ou de complément)(以下「補充的行動」)等が示されている（ - 12）。第1に「排他的権能」においては、EUのみが法的拘束力を有する立法行為（「欧州法」または「欧州枠組法」）を採択することができる。加盟国は、EUから授権がある場合またはEU法を実施する場合に限り立法を行うことができる（ - 12 - 1）。第2に「共有権能」においては、EUも加盟国も共に法的拘束力を有する立法行為（「欧州法」または「欧州枠組法」）を採択することができる。加盟国は、EUが「権能」を行使した範囲で自らの「権能」を行使できなくなる（ - 12 - 2）。第3に「補充的行動」の分野は基本的に加盟国の「権能」であるが、EUも一定範囲で加盟国の行動を支援、調整または補充することができる。「欧州法」および「欧州枠組法」の採択は可能であるが各国法令の調和措置は排除される（ - 12 - 5）。これらに加えて、立法行為（「欧州法」および「欧州枠組法」）が採択されない分野として、加盟国の経済政策および雇用政策の調整、CFSPの策定および実施が規定されている（ - 12 - 3、 - 12 - 4）。

「排他的権能」の分野は限定列挙されている。すなわち、(a)関税同盟、(b)域内市場の機能に必要な競争規則の制定、(c)ユーロ圏における金融政策、(d)共通漁業政策に基づく海洋生物資源の保護、(e)共通通商政策である（ - 13 - 1）。また、一定の国際協定の締結もEUの「排他的権能」に含まれる。すなわち、

「〔国際協定の〕締結が連合の立法行為に規定されている場合、若しくは連合が対内的権限を行使できるようにするために〔国際協定の締結が〕必要とされる場合、又は〔国際協定の〕締結が共通ルールに影響を及ぼし若しくはその範囲を変更する限りにおいて」である⁶²⁾(- 13 - 2)。

「共有権能」は「排他的権能」および「補充的行動」に含まれない立法行為の場合であり(- 14 - 1) その主要分野が例示されている。すなわち、(a)域内市場、(b)第一部に定められている側面における社会政策⁶³⁾、(c)経済的・社会的・領域的結束(格差是正)、(d)農漁業(海洋生物資源の保護を除く)、(e)環境、(f)消費者保護、(g)運輸、(h)欧州横断ネットワーク、(i)エネルギー、(j)自由・安全・司法領域、(k)第二部に定められている側面における公衆衛生問題での安全に対する共通関心事項である(- 14 - 2)。これらの分野では、EUが権能を行使した範囲で、加盟国は自らの権能を行使できない(- 12 - 2)。なお、研究・技術開発・宇宙および開発協力・人道援助も「共有権能」に含まれる一方、これらの分野におけるEUの権限行使は加盟国の権限行使を妨げない(- 14 - 3、4)。

「補充的行動」の分野は限定列挙されている。すなわち、(a)人間の健康の保護および改善、(b)産業、(c)文化、(d)観光、(e)教育・青少年・スポーツ・職業訓練、(f)災害防止・救助(civil protection)、(g)行政協力である(- 17)。

以上の「権能」の類型とその分野については、**図表11**を参照されたい。

なお、EUが「補充的行動」を行う一手段としての「裁量的政策調整」(the open method of coordination)⁶⁴⁾については明文で規定されなかったが、その趣旨の規定が第一部(社会政策、研究・技術開発、公衆衛生、産業)に置かれている(- 210 - 2、 - 213、 - 250 - 2、 - 278 - 2、 - 279 - 2)。

(2) 補完性原則に基づく国内議会の監視

アムステルダム条約による改正のさいにEC条約に附属された現行の「補完性及び比例性原則の適用に関する議定書」(11項)では、理事会および欧州議会が立法手続においてコミッションの提案を検討するときに補完性原則から逸

脱しないかどうかを監視するにとどまった。また、同じく「欧州連合における国内議会の役割に関する議定書」（2項）では、コミッションの立法提案は加盟国政府を経て国内議会へ送付され、かつ、期限の明示がなかった。このように、国内議会は補完性原則に照らしてEUを監視する実効的な手段を条約上付与されていなかった⁶⁵。

しかし、欧州憲法条約により国内議会はEUが補完性原則に反していないかどうかを監視する任務を公式に付与された（ - 11 - 3、 - 259）。すなわち、欧州憲法条約附属の「補完性及び比例性原則の適用に関する議定書」（以下、「補完性議定書」）および「欧州連合における加盟国議会の役割に関する議定書」（以下、「国内議会議定書」）により、国内議会は「牙」を与えられた。

第1に、国内議会は事前に政治的な監視を行うことができる。すなわち、（イ）コミッションは立法提案を理事会および欧州議会に送付すると同時に国内議会にも送付しなければならない⁶⁶（「補完性議定書」第4条、「国内議会議定書」第2条）。（ロ）国内議会（二院制の場合は上下両院）は、立法提案が補完性原則に適合していないと考える場合、立法提案の送付から6週間以内にその理由を付した意見を、欧州議会議長、理事会議長およびコミッション委員長に送付することができる⁶⁷（「補完性議定書」第6条、「国内議会議定書」第3条）。（ハ）そのような意見が各国議会票数（一院制議会の場合は2票、また、二院制議会の場合は上下両院が各1票を有する）の合計（25カ国の場合、50票）の少なくとも3分の1（「自由・安全・司法領域」に関する立法提案の場合は少なくとも4分の1）に達する場合、コミッションは当該提案の再検討を行わなければならない⁶⁸。ただし、コミッションは、当該提案について維持、修正または撤回のいずれかを選択する裁量権を有する⁶⁹（「補完性議定書」第7条）。以上に関連して、**図表2**を参照されたい。

第2に、事後的手段として国内議会は、加盟国政府を通じて提起される取消訴訟（ - 365）または「国内議会のために国内法秩序に従って加盟国により通告される」訴訟により、欧州司法裁判所において立法行為（「欧州法」および「欧州枠組法」）の補完性原則違反を申し立てることができる（「補完性議定書」

第8条)。なお、EUの諮問機関である地域委員会も、自己が諮問を受ける立法措置の採択について取消訴訟を提起することができる(- 365 - 3、「補完性議定書」第8条)。

5. 民主化

EUは「民主主義の赤字」という批判を受けてきた⁷⁰⁾。この問題は、加盟国が主権の一部をEU(EC)へ委譲することにより国内議会が喪失した立法権限を行政府が理事会において共同行使しているという批判に由来しており、国内議会の行政府に対する実効的な民主的統制の手段の欠如および欧州議会の権限の不足がその原因として指摘される⁷¹⁾。また、EC法は憲法を含む国内法に優越するため、欧州司法裁判所の判例法による基本権(人権) 保護にもかかわらず、ECレベルの基本権カタログの必要性が主張されてきた⁷²⁾。現行の「EU基本権憲章」それ自体は、法的拘束力を有しない政治的宣言にとどまる⁷³⁾。「民主主義の赤字」を解消し、また、一般市民にとってEUを一層身近なものとするため、次のような民主化が行われた。

(1) 欧州議会の権限強化

第1に、欧州議会の権限強化である⁷⁴⁾。すなわち、すでに述べたとおり、共同決定手続が「通常立法手続」として一般化された。また、同手続が適用されず、理事会が立法を行う「特別立法手続」による事項であっても、条約改正手続を経ることなく「通常立法手続」に移行させることができる「架け橋」条項が設けられた。

また、欧州議会はコミッション委員長を選出する権限を付与された。ただし、候補者を選定するのは欧州理事会である。その際、欧州理事会は欧州議会の選挙結果を勧告し、また、欧州議会と協議する。その他の点では、委員長指名者の委員候補の選択幅が諮問会議草案におけるより狭められたことを含め、現行規定(EC条約第214条2項) とほとんど変わらない(- 27 - 1、2、「第 - 27条

に関する宣言」)。その意味でコミッションの民主的正統性は、当初期待されたほど向上していないと言える。これらの点については、**図表12**を参照されたい。

なお、欧州議会の議席数の上限は750とされ、96議席から6議席の間で加盟国に配分されることになる（ - 20 - 2）。このような大人数の議会になれば、効率的には不利に作用するものと思われる。

(2) 委任立法に対するコントロール

第2に、「欧州法」および「欧州枠組法」によるコミッションへの委任立法について民主的コントロールが及ぶ旨規定された。この点については**図表4**を参照されたい。すなわち、コミッションは当該法の非本質的な要素の補充または修正を行うために「欧州委任規則」を採択する権限を委任されることができ、そのような権限の委任にはその目的、内容、範囲および期間があらかじめ当該法に明文化される必要がある（ - 36 - 1）。

さらに、権限の委任にはイ) 欧州議会または理事会が当該委任を取り消すことを決定できる旨の条件、あるいは、(ロ) 両機関のいずれもが当該法にあらかじめ設定された期限内に異議を表明しない場合にのみ「欧州委任規則」が効力を発生する旨の条件が、当該法に明文で定められる（ - 36 - 2）。

なお、コミッションによる「欧州法」の行政的（実施）措置については、加盟国がコミッションの実施権限の行使をコントロールするメカニズムのためのルールおよび一般原則（現行のコミトロジー（Comitology）制度⁷⁵）にあたる）が、あらかじめ「欧州法」で定められることになっている（ - 37 - 3）。

(3) 国内議会の役割強化

第3に、EU内における国内議会の役割強化である。ただし、すでに述べたとおり、EUの立法に直接関与することではなく、補完性原則に基づく政治的監視である。この点に関連して、欧州議会だけでなく理事会の会合も、立法提案を審議し採択するときにはメディア等を通じて公開されるため⁷⁶）（ - 24 - 6、 - 50 - 2）、国内議会は自国政府代表の発言および投票行動をチェックするこ

とが可能となる。

国内議会はまた、EUが「柔軟性」条項（ - 18 - 1）により補完性原則に反して権限を拡張しないように監視する。そのため、国内議会はコミッションから「柔軟性」条項に基づく提案について注意喚起を受ける（ - 18 - 2）。さらに、「架け橋」条項（ - 444 - 1、2）に基づき、第 部 に規定される全会一致事項の特定多数決への移行および同じく第 部 に規定される理事会の「特別立法手続」の「通常立法手続」への移行には、欧州理事会の全会一致と欧州議会の構成員の過半数による同意を要することに加えて、国内議会は拒否権を有する。すなわち、上述の移行に関する欧州理事会の発議について通知を受けてから6カ月以内に、国内議会の1つでも反対しないことが条件である（ - 444 - 1~3）。

他方、国内議会は「自由・安全・司法領域」の分野においても、補完性原則に基づく監視を行う（ - 259）。そのため、国内議会は欧州議会とともに、警察協力のための機関であるユーロポール⁷⁷⁾の政治的監視および刑事司法協力のための機関であるユーロジャストの活動評価に関与する（ - 42 - 2、 - 273 - 1、 - 276 - 2）。国内議会は欧州議会とともに、加盟国機関による「自由・安全・司法領域」政策の実施評価についても内容と結果の通知を受ける（ - 260）。また、EUの域内治安に関するオペレーショナルな協力を推進・強化するための常設委員会から議事録の送付を受ける（ - 261）。

以上に加えて、国内議会は欧州議会とともに、加盟申請および欧州憲法条約の改正提案についても通知を受ける（ - 58 - 2、 - 443 - 1）。また、条約改正が行われる場合に招集される諮問会議において、国内議会の代表も構成員となる（ - 443 - 2）。さらに、国内議会と欧州議会は、EU内での実効的かつ定期的な議会間協力の組織化および推進について共同で決定を行う（「国内議会議定書」第9条）。各国議会のEU事項を扱う委員会から成る会議の開催についても規定されている（「国内議会議定書」第10条）。

(4) 参加民主主義と「市民の発議権」

第4に、EUの設立は欧州の市民および諸国家の意思を反映するものであり（ - 1）、EUの機能は代表制民主主義に基づくことが明文化された（ - 46 - 1）、市民は欧州議会においてEUレベルで直接に代表される（ - 46 - 2）。また、加盟国は欧州理事会および理事会において、国内議会または市民に民主的説明責任を負う各国政府により代表される（ - 46 - 2）。

代表制民主主義に加えて、市民および市民団体等への情報公開および対話による参加民主主義の要素も取り入れられた（ - 47）。すなわち、コミッションをはじめとする諸機関は利益団体や市民社会と公開の透明性ある対話を定期的に行う。とくにコミッションは関係当事者と広範な協議を実施する義務がある（ - 47 - 2、3）。また、とくに「市民の発議権」が規定された点が注目される。これに関連して、**図表2**を参照されたい。すなわち、相当数の加盟国における少なくとも100万人以上の市民によりコミッションに対して適切な提案を行うよう求めることが、そのための手続および条件（加盟国の最低数を含む）を定める「欧州法」の制定により可能となる（ - 47 - 4）。このようにして、EUレベルの国境を越えた市民団体の形成と発展が促進されるかもしれない。他方、シングル・イシューの圧力団体の台頭を招く可能性もある。

なお、教会（churches; les églises）その他の宗教団体および非宗教的団体（philosophical and non-confessional organisations; les organisations philosophiques et non confessionnelles）の国内法上の地位に対する尊重については、これまでアムステルダム条約附属宣言に述べられていたが、欧州憲法条約では本文に規定されるとともに、EUがそれらの団体と対話する義務についても言及されている（ - 52）。ただし、一部の主張にあった「キリスト教」や「神」への言及はなされていない。

(5) 条約改正手続としての諮問会議方式

第5に、条約改正手続として、欧州憲法条約草案を採択した今回の諮問会議に倣って、各国議会、各国首脳、欧州議会およびコミッションの各代表で構成

される諮問会議方式（小幅な改正の場合は開催されないこともある）が明文で定められた（ - 443）。

(6) 基本権保護の強化

第6に、司法裁判所の判例法によるEU法の一般原則としての基本権保護⁷⁸⁾に加えて（ - 9 - 3）、EU基本権憲章が欧州憲法条約第 部として法的拘束力を付与された（ - 9 - 1）。また、EUレベルでの基本権保護を強化するために、EUとして欧州人権条約に加入すること⁷⁹⁾が義務づけられている⁸⁰⁾（ - 9 - 2）。

基本権憲章の解釈・適用について注意を要する点は、例えば次のとおりである。

（イ）基本権憲章に関する「説明文書」(the explanations; les explications)が「基本権憲章に係る説明に関する宣言」により欧州憲法条約に附属され、EUおよび加盟国の裁判所が憲章規定を解釈する際に考慮に入れるべき指針とされる（ - 112 - 7）。

（ロ）基本権憲章規定は、EUの諸機関・補助機関およびEU法を実施しているときの加盟国（地方自治体等も含む）に向けられている（ - 111 - 1）。EUの権限を超えてEU法の適用分野を拡張したり、EUに新たな権限を追加するものではない（ - 111 - 2）。

（ハ）欧州人権条約との関係については、基本権憲章の規定する権利が同条約と一致する限りにおいて、当該権利の意味および範囲は同条約に定められているものと同一である。ただし、EU法が欧州人権条約よりも広範な保護を与えることを妨げるものではない（ - 112 - 3）。

（ニ）社会的・経済的権利は、「原則」(principles; des principes)を定めるものとされ、EU諸機関・補助機関の立法および執行行為ならびにEU法を実施しているときの加盟国の行為により実施されることができ、そのような行為の解釈および合法性に関する判断の際にのみ司法的に審理可能であるとされる（ - 112 - 5）。「説明文書」によれば、「原則」は、EU諸機関または加盟国当局による積極的行動を求める直接的な請求権を発生するものではない。「原則」の

例として、 - 85条(障害者)、 - 86条(老人)、 - 97条(環境)、また、「権利」と「原則」の両側面を含む例として、 - 83条(男女平等)、 - 93条(家族、職業)、 - 94条(社会保障)が挙げられている。

(ホ)権利が制限される場合の根拠として、「連合により認められた一般的利益を有する目的」(- 112 - 1)が明示されるとともに、基本権憲章が第 部および第 部により付与される権利の体系を変更するものではないこと(- 112 - 2)が示されている⁸¹⁾。

(ヘ)基本権憲法が加盟国に共通の憲法的伝統に由来するものと認めている基本権については、それらの伝統に調和した解釈が施されなければならない(- 112 - 4)。

6. 結 語

欧州憲法条約の概要に関する以上の分析から、二重多数決制や「非常ブレーキ」条項などが難解であることや全会一致条項の範囲等で諮問会議草案より後退していることなどで批判はあるものの、全体として見るならば、欧州憲法条約は簡素化、分権化、民主化および効率化という目標を達成することに一応成功していると評価される。この点を「多様性の中の結合」から見るならば、基本的に欧州憲法条約における分権化と民主化は「多様性」すなわち異質性の許容へのベクトルを持つ一方、簡素化と効率化は「結合」すなわち超国家的な多数派の形成へ向かうベクトルを示している。

まず、補完性原則に基づくEU立法の監視をはじめとする国内議会の役割強化等は、「多様性」を促進するものと考えられる。文化的・宗教的・言語的多様性の尊重(- 82)を含むEU基本権憲章の欧州憲法条約への挿入についても同様である。また、「補強化協力」は効率化に関連して取り上げたが、その発動が一層容易にされたことにより「多様性」へ向かう契機を孕んでいる。

とくに国内議会は、これまでEUの権限が拡大するたびに自らの権限が失われてきたと考え、また、EUとの関係で指令の国内法化などのいわば「下請け

作業」が中心であり、EUの政策決定に関わる公式の接点がなかったため不満が大きかった。しかし、EUの立法過程を攪乱するおそれがあるものの、補完性原則に基づく国内議会の監視は「多様性」を象徴するものとして、国内議会の復権を意味し、各国議会の不満を解消するのに役立つと思われる。国内議会の監視は通常の立法だけでなく、「柔軟性」条項および「架け橋」条項の行使にも及ぶとともに、市民生活に直接関わる刑事司法協力および警察協力の分野でも補完性原則に基づき一層広範な監視が行われる。

他方、「結合」への方向性を示すものとして、CFSPを除きEUの政策全体を通じてQMVが一般原則化された。また、全会一致からQMVへ移行するための手続である「架け橋」条項は、「多様性」から「結合」への文字通り「架け橋」となる。

また、大国重視の傾向により「結合」の面が一層強調されている。それは、欧州理事会常任議長やEU外務大臣ポストの設置、QMVに二重多数決制として各国人口票が算入されること、コミッションの定員削減などに表れている。第1に、欧州理事会の常任議長制は、小国を含むすべての加盟国に定期的に議長の地位を保障する現行の6カ月輪番制を廃止するものである。それは、「欧州の一般利益」を推進する役割を担うコミッション（小国の方が依存する度合いが高い）の影響力を低下させ、大国に支配される傾向の強い欧州理事会の影響力を増大させる可能性がある⁸²）。広範な権限を有するEU外務大臣のポストも、小国にも平等に機会が与えられる輪番制ではなく5年任期制がとられる。第2に、QMVが一般原則化されたが、その制度の下では一般的な可能性として小国の方が表決で敗れる可能性が高い。そのうえ、二重多数決制は国票では大国小国平等が維持されるものの、人口票により例えば独仏英伊の4カ国が容易にブロッキング・マイノリティを形成し、理事会内での交渉を有利に進めることができる。第3に、法案作成の段階で小国の利益にも配慮する機能を担うのは提案権を原則独占するコミッションであるが、2014年11月1日より1加盟国につき委員1人の制度は廃止され、加盟国数より少ない構成員数とされる。輪番制がとられるとしても、1国1人の場合に比べて小国の意見は（大国も同様で

あるとしても)反映されにくくなる。

これらはすべて、超国家的な多数派の形成と政策決定を容易にする。換言すれば、EUにおける「少数者による専制政治」(the tyranny of the minority)が生じる可能性を防ぐためのものであるとされる⁸³)。この点で欧州憲法条約は、「多様性」すなわち大国小国間の平等を図るよりも、小国の「横暴」すなわち小国が乱立して勝手な主張を行うことによりEUが機能不全に陥る事態を回避するという意味で大国主導型の「結合」を志向している。

その一方で、大国の「横暴」を防ぐため、一定事項での全会一致の維持、QMV事項における「非常プレーキ」条項の導入、二重多数決制における国票(各国1票)、「架け橋」条項における国内議会の拒否権、また、「議長国制」による(外務理事会を除く)理事会議長国の輪番制の維持などがなされている。

このように欧州憲法条約に反映されている「多様性」と「結合」を、EUの実行においてどのようにバランスをとるのが、EUの今後の行方を左右する課題となろう⁸⁴)。そのバランスが崩れるような場合、加盟国がEUから自発的に脱退することがあるかもしれない。

〔付記〕 本稿は2004年8月31日に脱稿したが、10月29日の欧州憲法条約署名後の同条約テキスト(http://www.europa.eu.int./constitution/constitution_en.htm; http://www.europa.eu.int./constitution/constitution_fr.htm)を参照して細部の手直しを行った。また、同年10月16日には日本国際政治学会研究大会(部会B-01「ポスト拡大期の欧州統合」、淡路夢舞台国際会議場)では本稿を踏まえて「欧州憲法条約とEUの制度設計」というタイトルで「立憲的多元主義」(Constitutional Pluralism)の視点から報告を行った。さらに、本年12月に発行される『世界』2005年2月号(岩波書店)に「欧州憲法条約とEU」というタイトルの拙稿(2004年10月29日脱稿)が掲載されることになっている。

- 1) 2001年12月15日に欧州理事会により採択された「ラーケン宣言」(the Laeken Declaration)(http://www.europa.eu.int./futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)に基づき、加盟予定国を含む各国政府代表のみな

らず各国議会および欧州議会の代表を構成員とする欧州諮問会議が、2002年2月28日招集された（なお、それに先立ち、同月27日に幹事会（the Praesidium）の非公式会合が開催されている）。同宣言には諮問会議が取り組むべき課題が示されているが、これについては、拙稿（編集：志牟田剛）『ラーケン宣言とEU拡大』、『ユーロトレンド』（日本貿易振興会海外調査部欧州課）第52号、2002年、89 - 97頁参照。また、欧州諮問会議とその作業については、拙稿『European Convention and Future EU Scenarios』、『横浜国際経済法学』第11巻2号、2003年、1 - 32頁参照（なお、これは2002年11月12 - 14日、東京全日空ホテルで世界平和研究所により主催されたシンポジウム「欧州における地域協力の拡大と国際社会への影響」における報告ペーパー（http://www.iips.org/02eu/02eu_Shoji.pdf）に基づいており、その邦文要旨については、http://www.iips.org/sym-j2002eu2_1.htmlを参照されたい）。

- 2) Draft Treaty establishing a Constitution for Europe [2003] *Official Journal C* 169/01. 岡村堯教授（上智大学）が、「日本国憲法からみたヨーロッパ憲法制定条約草案」、『ソフィア』第52巻2号、2003年、171 - 189頁において、日本国憲法と諮問会議草案について興味深い考察を行っておられる。
- 3) このプロセスについては、田中俊郎「欧州憲法条約草案採択への道」、『海外事情』第51巻10号、2003年10月、2 - 13頁およびPeter Norman, *The Accidental Constitution*, EuroComment, Brussels, 2003を参照されたい。
- 4) V. Giscard d'Estaing, Chairman of the European Convention, *Rome Declaration*, Rome, 18 July 2003 (http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome_EN.pdf), p. 5.
- 5) この経緯については、藤原豊司「EU憲法制定への道 - 通貨・憲法条約の「挫折」を克服できるか」、『世界』第726号、2004年5月、298 - 307頁を参照されたい。
- 6) 条約（附属議定書および宣言を含む）テキストについては、英語版およびフランス語版を参照した。*Treaty establishing a Constitution for Europe* (CIG 87/04), Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 6 August 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00087.en04.pdf>)、*Traité établissant une Constitution*

pour l'Europe (CIG 87/04), Conférence des Représentants des Gouvernements des États Membres, Bruxelles, le 6 août 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00087.fr04.pdf>), *Protocols and Annexes I and II annexed to the Treaty establishing a Constitution for Europe* (CIG 87/04 ADD 1), Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 6 August 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00087-ad01.en04.pdf>) *Protocoles et annexes I et II annexes au traité établissant une Constitution pour l'Europe* (CIG 87/04 ADD 1), Conférence des Représentants des Gouvernements des États Membres, Bruxelles, le 6 août 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00087-ad01.fr04.pdf>) *Declarations to be annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference and the Final Act* (CIG 87/04 ADD 2), Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 6 August 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00087-ad02.en04.pdf>) *Déclarations à annexer à l'acte final de la Conférence intergouvernementale et acte final* (CIG 87/04 ADD 2), Conférence des Représentants des Gouvernements des États Membres, Bruxelles, le 6 août 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00087-ad02.fr04.pdf>).

- 7) 「欧州憲法制定条約」を国際法上の条約とするか、あるいは、憲法とするかについては、Pavlos Eleftheriadis, *Constitution or Treaty?*, Online Paper 12/04, The Federal Trust, UK, 2004 (http://www.fed-trust.co.uk/uploads/constitution/12_04.pdf), pp. 3-5参照。Juiane Kokott and Alexandra Ruth, “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, No. 6, 2003, p. 1315によれば、EU/EC条約が「公権力の行使を規範的に拘束し、また、正統化しているという点で実際に憲法の機能を果たしていることから、憲法という名称は適切である」。しかし、諮問会議による「欧州憲法」の採択は自律的な「欧州憲法制定権力」(*pouvoir constituant européen*)の所産ではなく、むしろ加盟国による国際条約の制定としてなされている(*Ibid.*, p. 1320)。なお、欧州司法裁判所は、EC条約について「国際協定の形式で締結

されたが、それにもかかわらず、法の支配に基づく共同体の憲法的憲章を構成している」との見解を示している。その根拠は、「共同体諸条約により新たな法秩序が創設されたのであり、国家はその法秩序のために一層広範な分野において自己の主権的権利を制限し、また、加盟国のみならず、その国民もその法秩序に服している」ことにある（*Opinion 1/91 Draft agreement between the Community , on the one hand , and the countries of the European Free Trade Association , on the other , relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079 , para. 21; *Case 294/83 Partiécologiste“ Les Verts ”v. European Parliament* [1986] ECR 1139, para. 23）。

- 8) 第部の構成は次のとおりである。第編「連合の定義及び目的」、第編「基本権及び連合市民権」、第編「連合の権能」、第編「連合の諸機関及び補助機関」(第章「機構枠組」、第章「他の連合諸機関及び諮問機関」)、第編「連合権能の行使」(第章「共通規定」、第章「個別規定」、第章「補強化協力」、第編「連合の民主的営み」、第編「連合の財政」、第編「連合及びその近接環境(近隣諸国)」)、第編「連合における加盟国の地位」。
- 9) 現行のEU法制度については、拙著『EU法 基礎篇』岩波書店、2003年および拙著『EU法 政策篇』岩波書店、2003年を参照されたい。また、最近のEUの政治的動向については、羽場久泥子著『拡大ヨーロッパの挑戦 - アメリカに並ぶ多元的パワーとなるか』中央公論社、2004年を参照されたい。
- 10) EU拡大については、例えば田中友義・駿河台大学教授および田中信世・国際貿易投資研究所研究主幹による拡大EU特集号である『季刊国際貿易と投資』特別増刊第12号、2004年5月、また、林秀毅・庄司克宏・嘉治佐保子・田中俊郎「座談会 拡大するEUはどこへ向かうか」および小久保康之「EUの拡大」、『三田評論』第1068号、2004年5月、10 - 31頁参照。
- 11) 拙稿「アムステルダム条約の概要と評価」、『日本EU学会年報』第18号、1998年、1 - 23頁、拙稿「ニース条約(EU)の概要と評価」、『横浜国際経済法学』第10巻1号、2001年、35 - 91頁、拙稿「EU基本権憲章(草案)に関する序論的考察」、『横浜国際経済法学』第9巻2号、2000年、1 - 23頁、拙稿「欧州憲法条約草案の概要と評価 - 簡素化・分権化・民主化・効率化 - 」、『海外事情』前掲、14 - 37頁。

- 12) なお、諮問会議草案に修正が加えられていない点についても、必要に応じて再度提示することとする。
- 13) 本稿執筆に当たって、「欧州憲法」について考える上で、とくにErik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Augutín José Menéndez (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, London, 2004; J. H. H. Weiler and Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Achim Hurrelmann, *European Constitutionalism and Social Integration*, Online Paper No. 13/04, The Federal Trust, UK, 2004 (http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/13_04.pdf) を参照した。また、ディディエ・モース(Didier Maus) 建石真公子訳「憲法定制権力の行使における現代国際法の影響」、『社会体制と法』第5号、2004年、76 - 87頁も参照させて頂いた。
- 14) 「欧州憲法」の理論的検討については、稿を改めて行うこととしたい。
- 15) 現行の三本柱構造については、拙稿「アムステルダム条約におけるEUの法的構造 - 『3本柱』構造の変容」、石川明・櫻井雅夫編『EUの法的課題』1999年、慶應義塾大学出版会所収、43 - 77頁参照。
- 16) “justice” という語の直訳としては「正義」や「公正」などが適切かもしれないが、内容的にはEU市民の司法アクセスおよび警察・刑事司法面での協力強化であるため、あえて「司法」と意識した。
- 17) 拙稿「国際機構の国際法人格と欧州連合(EU)をめぐる論争」、横田洋三・山村恒雄編『現代国際法と国連・人権・裁判 - 波多野里望先生古希記念論文集 - 』国際書院、2003年所収、131 - 165頁。
- 18) 立法行為以外の他の行為については、欧州憲法条約にその旨の規定がある場合に、コミッションの提案に基づいて採択されなければならない(- 26 - 2)。
- 19) 例外として、複数加盟国の一団による発議、欧州議会の発議、欧州中央銀行(ECB)の勧告、欧州司法裁判所の要請、欧州投資銀行(EIB)の要請に基づいて「欧州法」および「欧州枠組法」が採択される場合がある(- 34 - 3、 - 396 - 15)。複数加盟国の一団による発議の例として、警察・刑事司法協力分野では4分の1の加盟国による発議が可能である(- 42 - 3、 - 264)。また、CFSPにおける「欧州決定」については、加盟国の

発議、EU外務大臣の提案またはコミッションの支持を伴うEU外務大臣の提案（CSDPの場合を除く）に基づく（ - 40 - 6、 - 41 - 4）。なお、EU外務大臣とコミッションの共同提案に基づく場合も存在する。すなわち、CFSPとその他の対外行動分野にまたがる場合（ - 293 - 2）、および、経済制裁等の「制限的措置」のために必要な「欧州決定」を採択する場合（ - 329 - 2）である。

- 20) 現行のEC条約においても、コミッションは法的な意味で提案権をほぼ独占しているが、実行においては必ずしもそういうわけではない。コミッションが、排他的に提案権を實際に行使するの全体の提案件数の5 - 10パーセントにとどまる。その他の場合においては、ECが国際的に公約した事項のEC内実施、EC条約または派生法に基づき予定されている法令（*due instruments*）、理事会、欧州議会、加盟国または利害当事者一般（経済活動従事者、労組、NGOなど）からの立法要請による（*The Commission's right of initiative*, Contribution from Mr Barnier and Mr Vitorino, members of the Convention, CONV 230/02 (CONTRIB 79), Brussels, 3 September 2002, p.4）。
- 21) この場合の「法」(law)は、規範的に憲法（欧州憲法）の下位にあって立法府（欧州議会および理事会）により制定される法律を意味する。そのため、訳語としては「欧州法律」および「欧州枠組法律」とする方が正確であるが、頻繁に使用される用語としては長すぎるため、本稿では「欧州法」および「欧州枠組法」という訳語を採用する。
- 22) 理事会の構成に関する決定（ - 24 - 4）、コミッション委員長候補者の決定等（ - 27 - 1）、EU外務大臣の任命（ - 28 - 1）、欧州議会の国別議席配分の決定（ - 20 - 2）などである。
- 23) 前掲拙著『EU法 基礎篇』、27頁。
- 24) 欧州憲法条約が描くEUの制度設計は、(イ) 欧州理事会および理事会の役割を重視する「政府間主義的」シナリオ（機構的には欧州理事会主導の執行部体制）と、(ロ) 欧州議会およびコミッションを中核に置く「超国家的」シナリオ（機構的にはコミッション主導の執行部体制）(Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne and Joachim Schild, *The Institutional Architecture of the European Union: A Third Franco-German Way?*, Notre Europe, Paris, April 2003 (<http://www>.

- notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud23-en.pdf), pp. 18-25; Hellen Wallace, “Designing Institutions for an Enlarging European Union” in Bruno de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Italy, April 2003, pp. 97-102) を折衷したものとなっているが、前者にバランスが傾いているように思われる。
- 25) Gisela Stuart, *The Making of Europe's Constitution*, Fabian Society, London, 2003, p. 23. なお、欧州理事会常任議長、コミッション委員長およびEU外務大臣の選任に当たっては、EUおよび加盟国の地理的および人口的多様性が尊重されるべきであることが示されている(「第 22条、第 27条及び第 28条に関する宣言」)。
- 26) 諮問会議草案(第 23)では立法・総務理事会(the Legislative and General Affairs Council)が設置され、様々な構成(configurations; formations)の理事会の作業の整合性を確保するとともに欧州理事会会合の準備およびフォローアップを行い(総務機能)、また、欧州議会と共同で「欧州法」および「欧州枠組法」を制定する(立法機能)こととされていたが、権限の強大化が懸念されたため削除された。
- 27) コミッションの提案に基づかない議決の場合は、加盟国の3分の2以上を要する。
- 28) ニース条約における特定多数決に関する詳細な研究については、鷲江義勝「EUの理事会における加重票数及び特定多数決と人口に関する一考察」、『同志社法学』第282号、2002年、80 - 134頁がある。
- 29) 「連合の諸機関及び補助機関に係る移行規定に関する議定書についての宣言」第3項によれば、国別持票の決定成立下限票は、「連合の諸機関及び補助機関に係る移行規定に関する議定書」第2条3項によることとされている。同規定には、ニース条約附属「欧州連合拡大に関する宣言」に基づくことが述べられているが、同じくニース条約附属「拡大連合における特定多数決成立下限票数及びブロッキング・マイノリティ票数に係る宣言」には言及していないため、後者の宣言は欧州憲法条約下では適用されないことになる。そのため、前掲拙著『EU法 基礎篇』(37頁)および前掲拙稿「ニース条約(EU)の概要と評価」に掲げる数字(45、46、85頁)と異なる部分があることに留意されたい。

- 30) コミッションの提案に基づかない議決の場合は、加盟国の3分の2以上を要する。
- 31) 国別持票による約270万とおりの可決例のうち、加盟国数で敗れる場合が16とあり、また、人口数で敗れる場合が7とおりにすぎない (Richard Baldwin and Mika Widgren, "Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers", *CEPS Policy Brief*, No. 50, April 2004, p. 19)。
- 32) コミッションまたはEU外務大臣の提案によらない場合は、加盟国数の72%以上を必要とする (- 25 - 2)。
- 33) コミッションまたはEU外務大臣の提案によらない場合は、参加国数の72%以上を必要とする (注34)参照)。
- 34) - 44 - 3、 - 59 - 5、 - 60 - 4、 - 179 - 4、 - 184 - 6、 - 184 - 7、 - 194 - 2、 - 196 - 3、 - 197 - 4、 - 198 - 2、 - 312 - 3、 - 312 - 4、「国境管理、庇護及び移民、民事司法協力並びに警察協力に係る諸政策についてのイギリス及びアイルランドの立場に関する議定書」第1条、第3条1項、「デンマークの立場に関する議定書」第1条、第5条、同議定書附属書第1条。
- 35) これについては、拙著『EU法 基礎篇』35頁および174頁の注(17)参照。
- 36) Richard Baldwin and Mika Widgren, "Council Voting in the Constitutional Treaty: Devil in the Details", *CEPS Policy Brief*, No. 53, July 2004, p. 6.
- 37) コミッションの提案またはEU外務大臣の発議によらない場合は、加盟国数の3分の2以上を必要とする (諮問会議草案 - 25 - 2)。
- 38) Richard Baldwin, Mika Widgren, and CEPR, *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?*, 2003 (http://heiwwww.unige.ch/baldwin/papers/Decisionmaking_and_theCT.pdf), p. 8.
- 39) Steve Peers, *EU Constitution: Veto abolition*, Statewatch, UK, 23.06.2004 (<http://www.statewatch.org/news/2004/jun/sw-const-vetoes.pdf>) に基づき、一部修正のうえ計算。
- 40) 諮問会議草案 (- 62、63) では、理事会は間接税に関する調和措置および法人税に関する措置が行政的協力または脱税 (tax fraud) および租税回避 (tax evasion) の取り締まりに関わるものであることを全会一致で認

定する場合、そのような措置の採択はQMVによるとしていたが、削除された。

- 41) 理事会の全会一致に加え、各国の批准を要する。
- 42) 理事会の全会一致に加え、各国の批准を要する。
- 43) 欧州憲法条約への署名後直ちに、理事会事務総長、CFSP上級代表、コミッションおよび加盟国は、欧州対外行動省の準備作業に取りかかることになっている（「第 - 296条に関する宣言」）。
- 44) 諮問会議草案（ - 25 - 3）では、コミッションは2009年11月1日より、1国1人体制に代えて、輪番制による15人体制が固定化される一方、委員を出せない加盟国には委員長の名により投票権を有しない委員（non-voting Commissioners）ポストが与えられることになっていた。
- 45) EU外務大臣の罷免の場合には、欧州理事会のQMVによる決定を必要とする（ - 27 - 3、 - 28 - 1）。
- 46) 司法裁判所および総合裁判所の裁判官および法務官について、加盟国政府の共通の合意による任命の前に、司法裁判所および総合裁判所の元構成員、各国最高裁判所の構成員および周知の能力を有する法律家（そのうち1人は欧州議会が提案する）から成るパネルが設置されて、当該候補者の適格性に関する意見を提出する（ - 357）。
- 47) これらについては、前掲拙著『EU法 基礎篇』、26、27頁およびhttp://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm; http://www.europa.eu.int/agencies_jha/index_en.htm; http://www.europa.eu.int/agencies_cfsp/index_en.htm参照。
- 48) この背景については、Dominik Hanf, “Talking with the ‘pouvoir constituant’ in Times of Constitutional Reforms: The European Court of Justice on Private Applicants’ Access to Justice”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 10, No. 3, 2003, pp. 265-290 および中村民雄「取消訴訟における個人の原告適格」、『貿易と関税』第50巻10号、2002年、69 - 75頁参照。また、詳細な検討については、伊藤洋一「ヨーロッパ法における取消訴訟改革の動向 - 私人原告の訴えの利益要件について - 」、『原田尚彦先生古希記念・法治国家と行政訴訟』有斐閣、2004年、169 - 195頁参照。
- 49) CSDPについては、植田隆子編『現代ヨーロッパ国際政治』岩波書店、

- 2003年、47 - 69頁、同「欧州連合（EU）の紛争防止」、『ヨーロッパ研究』（東京大学大学院総合文化研究科・教養学部、ドイツ・ヨーロッパ研究室）第3号、127 - 139頁参照。
- 50) Council Joint Action (2004/551/CFSP) on the establishment of the European Defence Agency [2004] *Official Journal* L 245/17.
- 51) 諮問会議草案（ - 40 - 7、 - 241）では、「相互防衛に関する緊密化協力」(closer cooperation on mutual defence)が参加希望国の間で行われ、参加国は自国領土に軍事攻撃を受けた場合、他の参加国は同国に支援を与える義務を負うものとされていた。
- 52) 前掲拙著『EU法 政策篇』、121 - 140頁。
- 53) 諮問会議草案（ - 175 - 1）では、越境の側面を持つ重大犯罪も対象に加えられていた。
- 54) 前掲拙著『EU法 政策編』、136、137頁。
- 55) Case C-27/04 *Commission of the European Communities v. Council of the European Union*, nyr, Judgment of the Court, 13 July 2004, paras. 80, 91. なお、過剰赤字手続については、前掲拙著『EU法 政策篇』、95 - 99頁参照。
- 56) 吉武信彦「マーストリヒト条約とデンマーク - 1992年6月2日の国民投票を中心として -」、『日本EC学会年報』第13号、1993年、49 - 71頁、児玉昌己「アイルランド国民投票におけるニース条約の否決とEU政治 - 欧州連邦に向かう過渡期的EUにおける加盟国の『民意』と『欧州の公益』の問題 -」、『同志社法学』前掲、266 - 340頁。
- 57) *Report of the Select Committee on the European Union of the House of Lords presented by Lord Tomlinson and Lord MacLennan "Contribution to the Work of the Convention"*, CONV 598/03, CONTRIB 267, Brussels, 6 March 2003 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00598en03.pdf>), p. 25.
- 58) EUと加盟国間の権限関係の問題は、現行のECの権限の範囲についての明確な限界設定がEC条約に欠けているため、欧州司法裁判所と国内裁判所の間で、誰がECと加盟国間の権限の配分を決定すべきかという問題、換言すれば、「権限権限」(Kompetenz-Kompetenz)すなわち「自分自身の管轄権の範囲に関して拘束力を有する裁定を下す管轄権」をめぐる問題とし

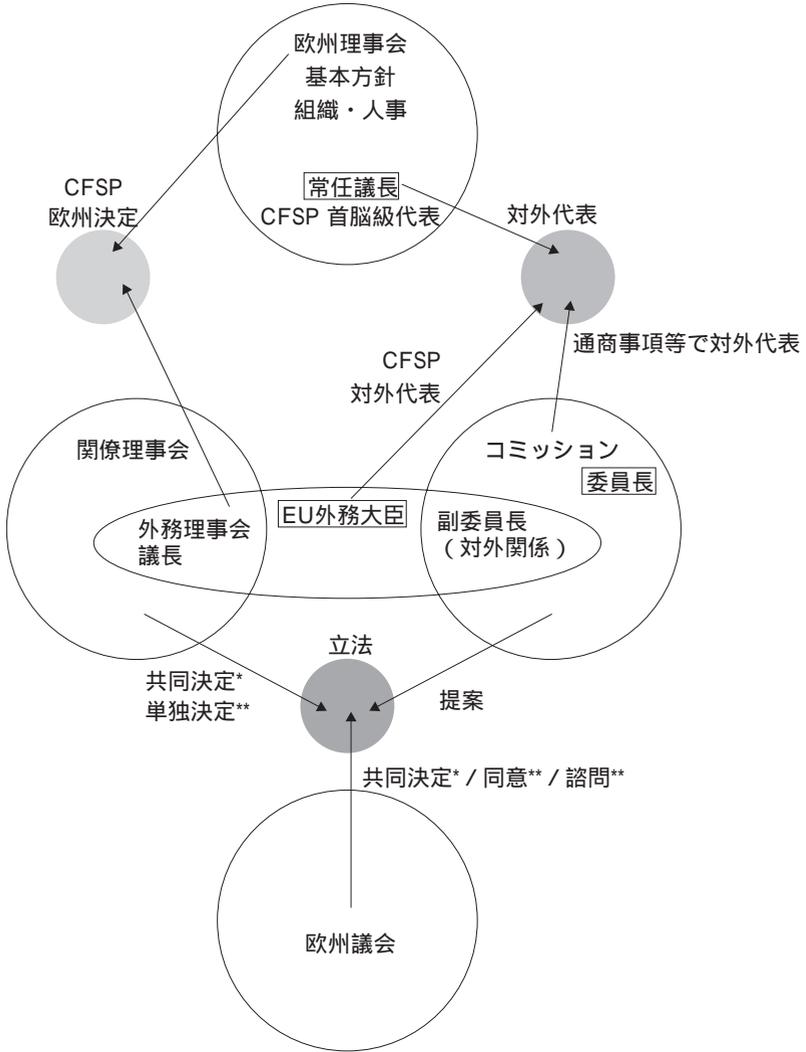
て争われてきた (Trevor C. Hartley, *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 1999, p. 152-159)。

- 59) ECにおける権限配分と補完性原則については、前掲拙著『EU法 基礎篇』19 - 22頁参照。また、ECへの権限委譲と補完性原則の問題に関する詳細な検討については、須網隆夫「EUの発展と法的性格の変容 - 『ECへの権限移譲』と『補完性の原則』-」、『聖学院大学総合研究所紀要』第26号(2002年)2003年、159 - 224頁がある。
- 60) 補完性原則については、例えば八谷まち子「『補完性の原則』の確立と課題 - 『ヨーロッパ社会』の構築へ向けて」、櫻井雅夫編集代表『EU法・ヨーロッパ法の諸問題』信山社、2002年所収、29 - 61頁参照。
- 61) なお、EC条約第95条(域内市場関連の国内法の調和)は、必要な修正を加えたうえで第 - 172条として残されている。
- 62) 前掲拙著『EU法 政策編』151、152頁。これは、司法裁判所の判例法 (Case 22/70 *Commission v. Council* (AETR) [1971] ECR 263; Opinion 1/76 *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 741; Opinion 1/94 *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property* [1994] ECR I-5267) に由来する。
- 63) 第 - 213条にある社会政策は本質的に加盟国の「権能」に当たることが示される一方、EUに社会事項を含む「権能」を付与する欧州憲法条約規定を損なうものではないことが示されている(「第 - 213条に関する宣言」)。
- 64) これについては、拙稿「EUにおける経済政策法制と裁量的政策調整 (the Open Method of Coordination)」、『横浜国際経済法学』第12巻1号、2003年、73 - 80頁参照。
- 65) この点におけるフランス議会の取り組みについては、安江則子「EU統合とフランス - アムステルダム条約と憲法88の4」、石川明編集代表『EU法の現状と発展 ゲオルク・レス教授65歳記念論文集』信山社、2001年所収、65 - 86頁参照。
- 66) 立法行為の採択を求める複数加盟国の一団による発議、欧州議会の発議、司法裁判所の要請、欧州中央銀行 (ECB) の勧告および欧州投資銀行の要請の場合も同様である。
- 67) 複数加盟国の一団による発議、欧州議会の発議、司法裁判所の要請、欧

- 州中央銀行（ECB）の勧告および欧州投資銀行の要請に基づく立法行為の採択の場合、理事会議長は各当事者へ国内議会の意見を送付する。
- 68) 複数加盟国の一団による発議、欧州議会の発議、司法裁判所の要請、欧州中央銀行（ECB）の勧告および欧州投資銀行の要請に基づく立法行為の採択の場合は、各当事者による。
- 69) 同上。
- 70) EUおよびEU諸国における民主主義については、小川有美・岩崎正洋編『アクセス地域研究 先進デモクラシーの再構築』日本経済評論社、2004年参照。また、「民主主義の赤字」については、須網隆夫「超国家機関における民主主義 - ECにおける『民主主義の赤字』をめぐる」、『法律時報』第74巻4号、2002年、29 - 36頁参照。
- 71) 前掲拙著『EU法 基礎篇』、61 - 63頁。
- 72) 拙稿「ECにおける人権保護政策の展開」、『国際政治』第94号、1990年、66 - 80頁。
- 73) EU基本権憲章の邦訳として、例えば前掲拙稿「EU基本権憲章（草案）に関する序論的考察」、1 - 23頁参照。また、同憲章の背景と意義について、伊藤洋一「EU基本権憲章の背景と意義」、『法律時報』前掲、21 - 28頁参照。さらに、諮問会議における同憲章の起草過程については、中西優美子「欧州憲法条約草案におけるEU基本権憲章 - 起草過程を中心に - 」、『海外事情』前掲、38 - 52頁参照。
- 74) 欧州議会に関する詳細な研究については、児玉昌己著『欧州議会と欧州統合』成文堂、2004年がある。
- 75) 前掲拙著『EU法 基礎篇』、60、61頁。
- 76) 現行では、共同決定手続（EC条約第251条）による立法提案に関する理事会審議について、（イ）コミッションによる最も重要な立法提案の提示とそれに続く理事会での討議、および、（ロ）投票に至る最後の理事会審議、投票およびそれに関する説明、ならびに、（ハ）総務・対外関係理事会における年次政策討議が、視聴覚的手段で一般公開される（Article 8, Council Decision adopting the Council's Rules of Procedure (2004/338/EC, Euratom) [2004] *Official Journal* L 106/22）。
- 77) 前掲拙著『EU法 政策篇』、135、136頁。
- 78) 司法裁判所の判例法による基本権保護については、拙稿「欧州人権条約

- をめぐるEC裁判所の『ガイドライン』方式」、『日本EC学会年報』第5号、1985年、1 - 22頁、拙稿「ECにおける人権保護政策の展開」、『国際政治』(日本国際政治学会)第94号、1990年、66 - 80頁、拙稿「欧州共同体における基本権の保護 - 『人権共同宣言』の採択 -」、石川明編『EC統合の法的側面』成文堂、1993年所収、201 - 229頁、拙稿「EC裁判所における基本権(人権)保護の展開」、『国際法外交雑誌』第92巻3号、1993年、33 - 63頁参照。
- 79) EC法と欧州人権条約の関係については、拙稿「ECにおける基本権保護と欧州人権条約機構」、『法学研究』(慶應義塾大学)第60巻6号、1987年、42 - 70頁、拙稿「EU政府間会議と欧州人権条約加入問題」、『外交時報』第1333号、1996年、80 - 92頁、拙稿「欧州人権裁判所とEU法(1)(2)」、『横浜国際経済法学』第8巻3号、2000年、99 - 114頁、第9巻1号、2001年、49 - 65頁参照。
- 80) その際、EUの固有の特徴が維持されるべきであること、また、EU司法裁判所と欧州人権裁判所の対話が強化されうることが示されている(「第9条2項に関する宣言」)。
- 81) Steve Peers, “Taking Rights Away? Limitations and Derogations” in Steve Peers and Angela Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights Politics, Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004, pp. 141-179.
- 82) *The CER Guide to the Draft EU Constitution*, Centre for European Reform, London, July 2003 (http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_constitution.pdf), p. 2.
- 83) Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, *Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance*, Notre Europe, Paris, May 2003 (<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud25-en.pdf>), p. 34.
- 84) 辰巳浅嗣「欧州憲法とEUの将来」、辰巳浅嗣編著『EU 欧州統合の現在』創元社、2004年所収、248 - 254頁によれば、「『多様性のうちに団結』することこそ、拡大EUが成功するためのおそらく唯一の選択肢と考えられる」(253頁)。

〔図表1〕EU諸機関と権限関係

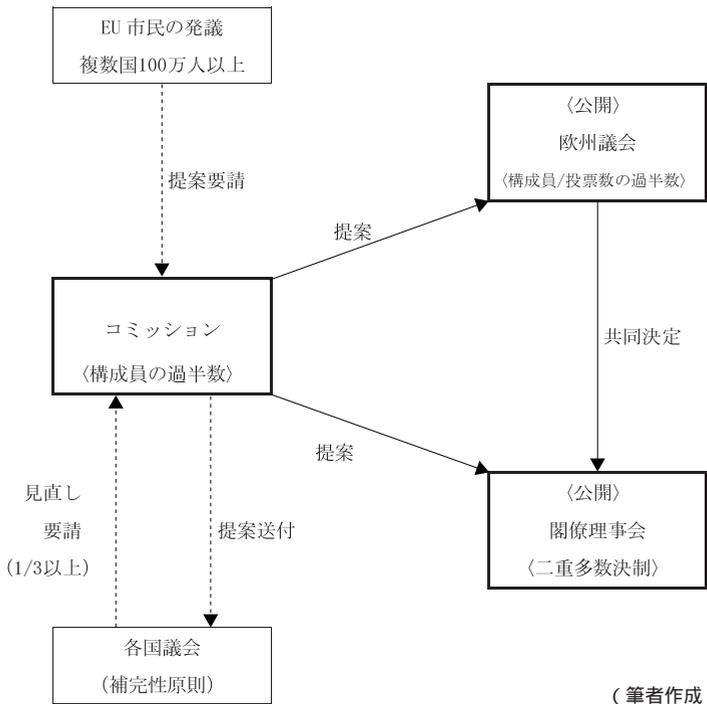


* 「通常立法手続」による「欧州法」・「欧州枠組法」の採択
 (理事会はQMVによる)

** 「特別立法手続」による理事会「欧州法」・理事会「欧州枠組法」の採択
 (QMVまたは全会一致による)

(筆者作成)

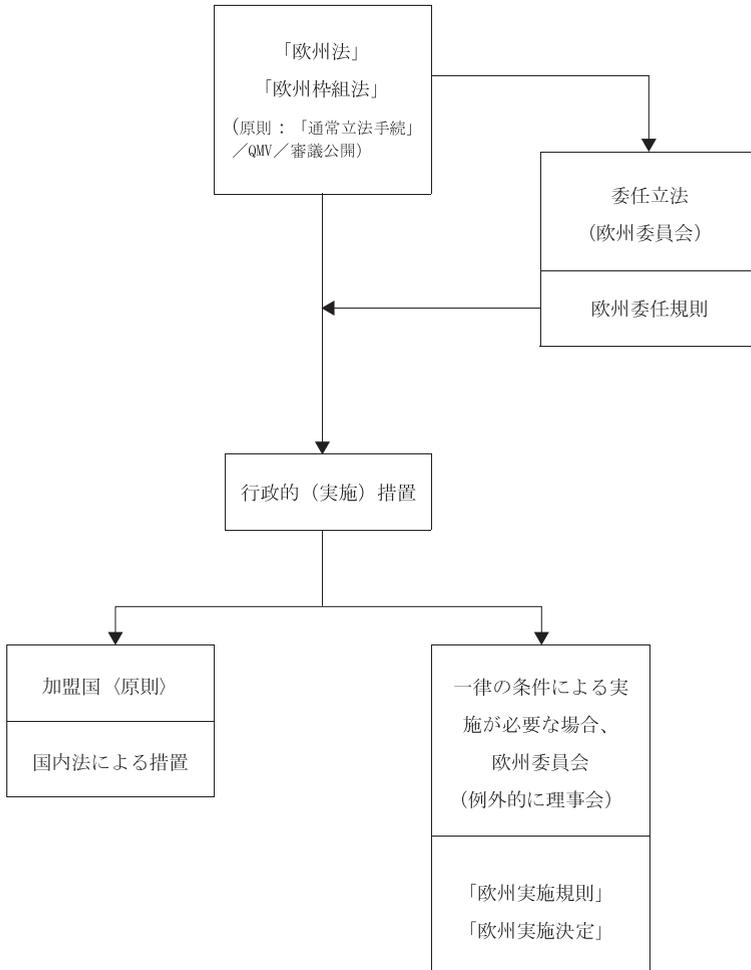
〔図表2〕EUにおける通常立法手続（ - 396 ）



〔図表3〕CFSPにおける欧州決定の採択手続（ - 40 - 6、 - 41 - 4 ）



〔図表4〕立法行為と行政的措置



(筆者作成)

〔図表5〕欧州理事会常任議長・コミッション委員長・EU外務大臣の比較

	欧州理事会常任議長	コミッション委員長	EU 外務大臣
任命方法	欧州理事会の QMV により任命する。	①欧州理事会の QMV による委員長候補者を欧州議会が構成員の過半数で委員長指名者として決定する。 ②欧州議会の投票数の過半数によるコミッション人事全体の承認の後、欧州理事会が QMV により任命する。	①欧州理事会がコミッション委員長との合意の下に QMV により任命する。 ②同左。
任期	2年半、再任可	5年	5年
地位	国家の職務を引き受けることはできない。	独立性の義務。	CFSPについては欧州理事会の指示により行動する。その他については、コミッションの一員として独立性の義務。
任務 権限	①欧州理事会における ・議事進行（投票権なし） ・準備と継続性確保 ・合意形成促進 ・定期／臨時会合招集 ②欧州議会への報告 ③CFSP 分野における首脳級の対外代表（EU 外務大臣の権限を害してはならない） ④憲法条約改正諮問会議の招集	①コミッションが作業する場合の指針を定める ②コミッションの内部組織を定める ③副委員長（EU外務大臣以外）の任命 ④委員の罷免 ⑤CFSP以外の対外関係における首脳級の対外代表 ⑥欧州理事会の構成員として会合に出席する（投票権なし）	①CFSP の指揮 ②外務理事会議長、提案権 ③欧州議会との協議および情報提供等 ④CFSP分野における対外代表 ⑤「拡大ペータスベルク任務」の非軍事的および軍事的側面の調整の確保 ⑥コミッション副委員長として、対外関係全般の整合性を確保する

（筆者作成）

〔図表6〕

<p>関係理事会における特定多数決 (QMV) (I-25、附属議定書・宣言)</p>	
<p>2004年11月1日～憲法条約発効後の2009年10月31日まで ニース条約における QMV : 三重大数決制</p>	
<p>2004年11月1日以降 (次期拡大まで)</p>	
QMV	321票中232票＋構成員の過半数 (or 3分の2*) + 全人口の62%**
成立下限票	72.27% (ブロッキング・マイノリティ=90票)
<p>27加盟国になった場合 (2009年10月31日まで)</p>	
QMV	345票中258票＋構成員の過半数 (or 3分の2*) + 全人口の62%**
成立下限票	74.78% (ブロッキング・マイノリティ=88票)
<p>* コミッションの提案に基づくことが要求されない場合。 ** 人口条項に基づく検証は任意である。</p>	
<p>2009年11月1日以降 欧州憲法条約における QMV : 二重大数決制</p>	
<p>QMV 成立下限票</p>	
国票	人口票
①加盟国数***の55%以上 (15カ国以上)	EU 全人口***の65%以上
②加盟国数の72%以上 (→コミッション (又はEU 外務大臣) の提案によらない場合)	
<p>ブロッキング・マイノリティ : 4カ国以上 (+人口35%超)****</p>	
<p>「イオニアの妥協」の準用 (附属宣言) : 少なくとも2014年まで存続</p>	
<p>*** オプトアウト分野等の場合は、参加国のみ算入。 **** オプトアウト分野等の場合は、参加国人口合計の35%超に当たる国数+1カ国。</p>	

(筆者作成)

〔図表7〕補強化協力(1)

補強化協力の実体的発動要件（I—44—1、I—44—2、III—416、III—417、III—418—1）	
① EUの非排他的権能の枠内にあること ② EUの諸目的の推進、EUの利益の保護および統合プロセスの強化を目的とすること ③ すべての加盟国に何時でも開放されていること（コミッションおよび参加国は、できる限り多数の加盟国が参加するようにすること） ④ 最後の手段としてのものであり、当該協力がEU全体では合理的期間内に達成できないこと ⑤ 少なくとも3分の1の加盟国が参加すること ⑥ EUの憲法及び法に適合していること ⑦ 域内市場、経済的・社会的・領域的結束を損なわないこと ⑧ 加盟国間の貿易における障壁または差別を構成しないこと ⑨ 加盟国間の競争を歪曲しないこと ⑩ 参加しない加盟国の権能、権利および義務を尊重すること	
補強化協力の発動手続（I—44—2、III—419—1、III—419—2）	
通常分野（排他的権能及びCFSP以外）	CFSP
① 関係加盟国によるコミッションへの要請（範囲および目的の特定） ② コミッションによる理事会への提案（提案しない場合は、理由を通知） ③ 欧州議会の同意 ④ 理事会のQMVによる「欧州決定」の採択（補強化協力発動の許可）	① 関係国による理事会への要請 ② EU外務大臣およびコミッションへの送付 ③ EU外務大臣はCFSPとの整合性、また、コミッションはとくにEUの他の政策との整合性について意見を述べる ④ 欧州議会への情報提供 ⑤ 理事会の全会一致による「欧州決定」の採択（補強化協力発動の許可）
補強化協力発動後にに関する規定	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 理事会のすべての構成員が審議に参加できるが、補強化協力参加国のみがQMVまたは全会一致による決定に参加する（I—44—3） ・ 補強化協力の枠内で採択された議決は、参加国のみを拘束する一方、EU加盟候補国が受諾すべき「アキ」とはみなされない（I—44—4） ・ 参加しない加盟国は、参加国による補強化協力の実施を妨げてはならない（III—417） ・ コミッション（および適切な場合にはEU外務大臣）は、欧州議会および理事会に補強化協力における進展に関して定期的に通知する（III—418—2） ・ 諸機関に伴う行政的経費以外の、補強化協力の実施から生じる支出は、参加国が負担する（理事会の全構成員が欧州議会と協議の後、全会一致で別の決定を行うことができる）（III—421） ・ 補強化協力に関連して適用される憲法規定が全会一致／「特別立法手続」による決定を規定している場合（軍事・防衛的含意を有する場合を除く）、理事会は参加国の間でQMV／「通常立法手続」による決定に移行させることができる（III—422） ・ 理事会およびコミッションは、補強化協力に関連して行われる諸活動の整合性およびそれらの諸活動のEUの諸政策との整合性を確保し、そのために協力する（III—423） 	

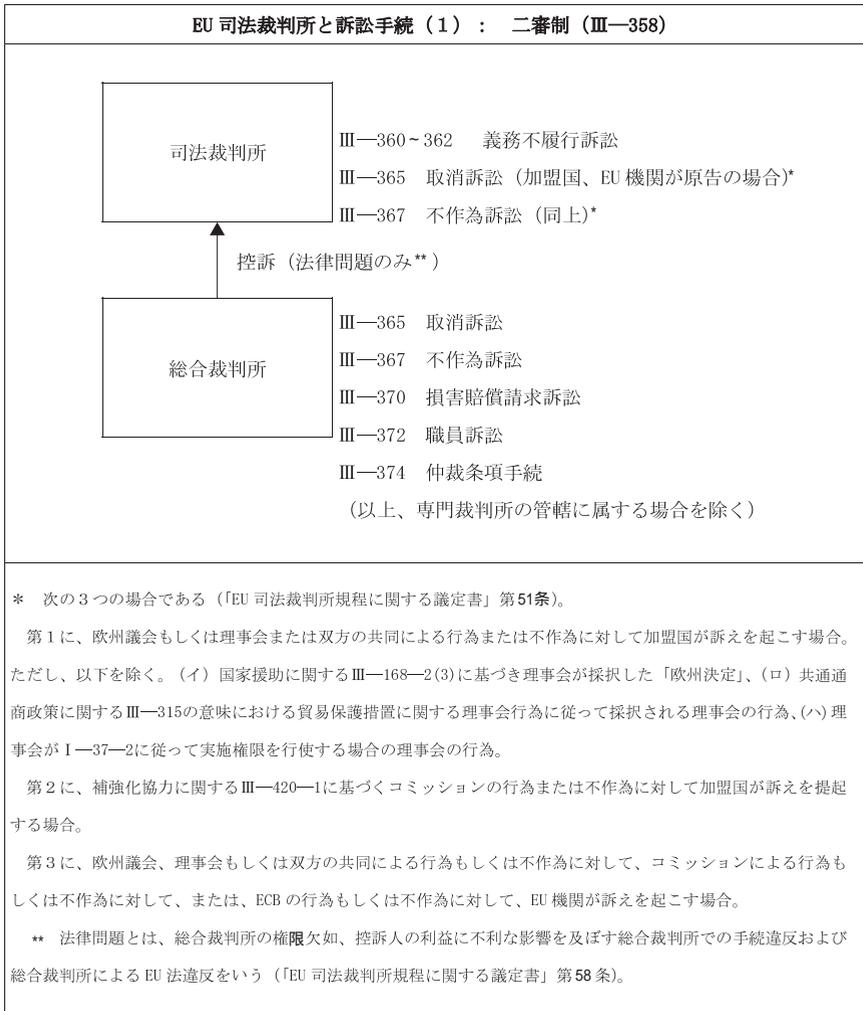
（筆者作成）

〔図表 8〕補強化協力(2)

補強化協力への後時参加手続	
通常分野（Ⅲ—420—1）	CFSP（Ⅲ—420—2）
① 後時参加希望国による理事会およびコミッションへの通告	① 後時参加希望国による理事会、EU 外務大臣およびコミッションへの通告
② コミッションは、通告受領後 4 カ月以内に当該国の参加を確認する（必要な場合には移行措置を定める）	② 理事会は、EU 外務大臣と協議した後、当該加盟国の参加を確認する（EU 外務大臣の提案に基づき、必要な移行措置を定めることができる）
③ 参加条件が充足されていない場合、コミッションは条件充足のための取りきめと期限を設定して再審査を行う	③ 参加条件が充足されていない場合、理事会は条件充足のための取り決めと期限を設定して再審査を行う
④ 再審査後においても参加条件が充足されていない場合、当該国は理事会に問題を付託することができる	④ 理事会は既存参加国の全会一致により決定を行う
⑤ 理事会は既存参加国のみが投票を行う QMV により決定を行う（コミッションの提案に基づき移行措置を採択することができる）	

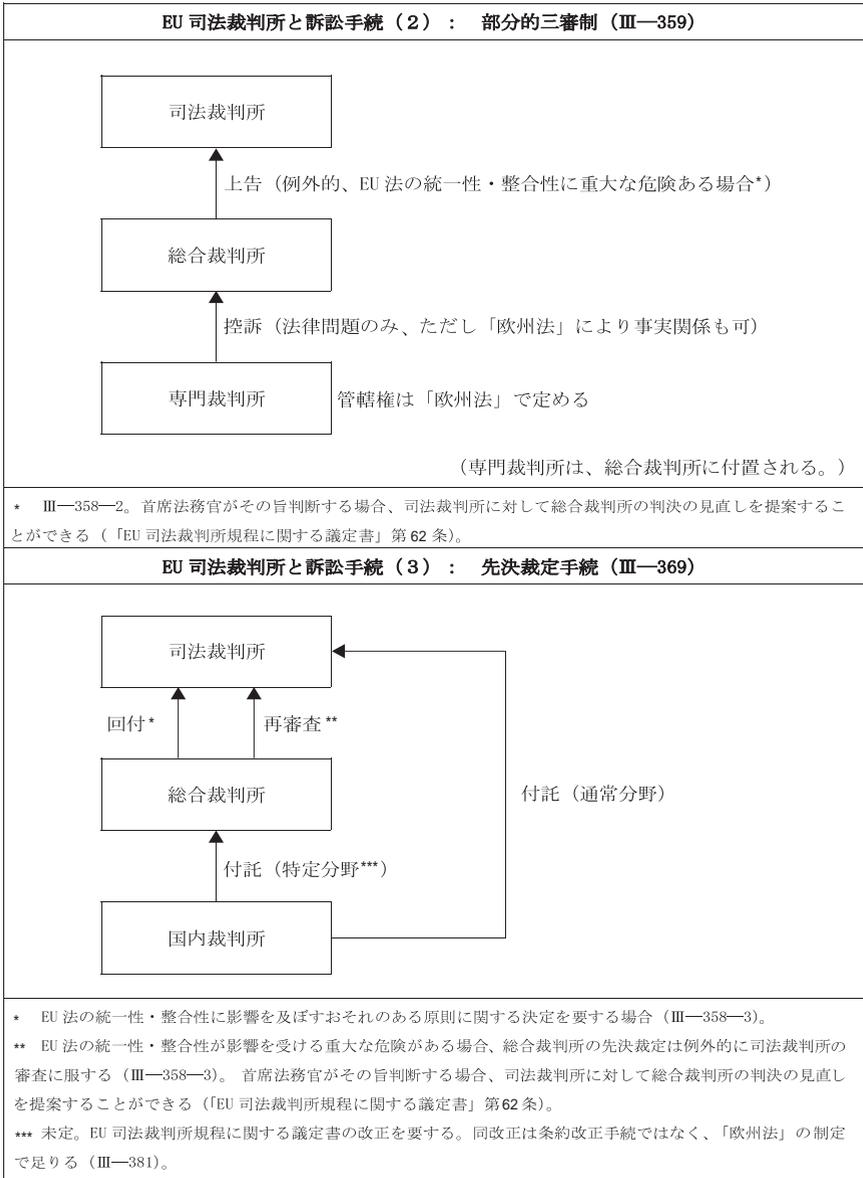
(筆者作成)

〔図表 9〕



（筆者作成）

〔図表10〕



（筆者作成）

〔図表11〕

EUの権能の類型化			
類型*	排他的立法権能	共有立法権能	加盟国の権能
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ EUのみが立法権能を有する。 ・ 加盟国は授權があった場合にのみ措置を採択できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ EUと加盟国が立法権能を有する。 ・ 加盟国はEUが権能を行使していない限度で権能を有する。 ・ ただし、⑫と⑬については、EUの権能行使は加盟国の権能行使を妨げない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ EUに付与されていない権能は加盟国にとどまるが、** 一定限度でEUとして行動できる。
分野	<p>〔限定列举〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ①関税同盟 ②域内市場の運営に必要な競争規則の制定 ③金融政策（ユーロ圏） ④海洋生物資源保護（共通漁業政策） ⑤共通通商政策 ⑥一定の国際協定の締結 	<p>〔主要分野を例示〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ①域内市場 ②一定の社会政策 ③経済的・社会的・領域的結束 ④農漁業 ⑤環境 ⑥消費者保護 ⑦運輸 ⑧欧州横断ネットワーク ⑨エネルギー ⑩自由・安全・司法領域 ⑪公衆衛生上の安全に対する一定の共通関心事項 ⑫研究・技術開発・宇宙 ⑬開発協力・人道援助 	<ul style="list-style-type: none"> (a) 経済政策、雇用政策の調整〔政策立法なし〕 (b) 共通外交・安全保障政策の策定と実施***〔欧州法・枠組法の排除〕 (c) 補充的行動〔限定列举された分野でEUは立法を行うことができるが、各国法令の調和は排除される〕 ①人間の健康の保護および改善 ②産業 ③文化 ④観光 ⑤教育・青少年・スポーツ・職業訓練 ⑥災害防止・救助 ⑦行政協力
<p>* この類型化は、立法権能の性格によるものである。</p> <p>** 国家の基本的統治構造・機能（領土保全、法と秩序の維持、国家安全保障）の尊重（I—5—1）。EU法の国内実施は加盟国による（I—37—1）。ただし、統一的条件を要する場合はコミッション（例外的に理事会）（I—37—2）による。</p> <p>*** 「共通外交及び安全保障政策は、連合外務大臣及び加盟国により、各国及び連合の資源を使用して実施されなければならない。」（I—40—4）</p>			

（筆者作成）

〔図表12〕

欧州委員会（委員長）の任命手続（I—27—1、2）	
①	<p>欧州理事会は、</p> <p>欧州議会の選挙結果を踏まえ、かつ、欧州議会と協議した後、</p> <p>QMVにより、</p> <p>委員長候補者を欧州議会に提案する。</p> <p>[ニース条約では、首脳理事会が QMV により委員長候補者を指名]</p>
②	<p>欧州議会は</p> <p>構成員の過半数により</p> <p>候補者を選出する（否決の場合は、1カ月以内に新たな候補者を提案）。</p> <p>[ニース条約では、欧州議会が承認する]</p>
③	<p>(1) 理事会は、</p> <p>加盟国の提案に基づき、</p> <p>委員長指名者との共通の合意により、</p> <p>QMVにより（I—23—3）、</p> <p>委員として任命する意向である者のリストを採択する。</p> <p>[ニース条約とほぼ同様]</p> <p>(2) 欧州議会は、</p> <p>投票数の過半数により（III—338）、</p> <p>委員長、EU外務大臣および他の委員の任命に一体として同意する。</p> <p>[ニース条約とほぼ同様]</p>
④	<p>欧州理事会は、</p> <p>欧州議会の上記同意に基づき、</p> <p>QMVにより、</p> <p>コミッションの任命を行う。</p> <p>[ニース条約では、理事会が QMV により委員長および他の委員を任命]</p>

(筆者作成)