

Title	ヨーロッパ統合にむけた情熱と理性
Sub Title	
Author	Maduro, Miguel Poyares(Azuma, Fumihiko) 東, 史彦(Aoyagi, Yuka) 青柳, 由香
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2012
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.24 (2012. 10) ,p.249- 265
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	翻訳
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20121029-0249

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.

ヨーロッパ統合にむけた情熱と理性¹⁾

ミゲル・ポイアーレス・マドゥーロ²⁾

東 史彦・青柳由香／訳

本稿は、慶應義塾大学大学院法務研究科の庄司克宏教授担当のEU法務ワークショップ・プログラム（YKK寄付講座）の招請により来日したミゲル・ポイアーレス・マドゥーロ欧州大学院大学（EUI）教授が、2010年6月2日午後4時30分－6時、慶應義塾大学三田キャンパス東館8階会議室で行った慶應ジャン・モネEU研究センター・慶應EU研究会特別講演の内容に基づく³⁾。

まず、謎めいて受け止められるであろう本講演のタイトルについて説明しよう。このタイトルはダンテの神曲からヒントを得た比喻で、本稿ではこの神曲を用いて民主主義が成功するには何が必要かを説明する。神曲の冒頭で、ダン

1) 本稿の翻訳を行うにあたっては、慶應義塾大学大学院法務研究科・庄司克宏教授（ジャン・モネ・チェア）の指導を受けた。専門用語の訳語については、庄司克宏著『EU法基礎編』岩波書店2003年、および『EU法政策編』岩波書店2003年を参考にした。

2) 2003年より2009年まで欧州司法裁判所のアヴォカ・ジェネラル（avocat général）を務めた。現在は欧州大学院大学（European University Institute: EUI）教授である。マドゥーロ教授の経歴・業績については、<http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/Law/People/Professors/Maduro.aspx> 参照。

3) 全文はSocial Science Research Networkにて入手可能（http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1709950）。

テは、今日のEUと同様に、自らの人生の実存的な（existential）瞬間に登場する。そしてダンテは、ヴェルギリウス（ローマの詩人。理性の象徴である）の案内を受け、地獄、煉獄の各階層を通り、天国の扉に至る。だが、周知のとおり、ヴェルギリウスは理性しか授けられていないため、天国に入ることはできない。では、誰がダンテを天国に招き入れるのだろうか。それは、ダンテが生涯の愛をささげた相手であり、若くして他界したベアトリーチェである。この比喩において、ダンテは人生における教訓を示してくれるのであるが、これは民主主義にもまた通ずるものである。すなわち、民主主義が成功するには情熱と理性の両者が必要だということである。

情熱とは、民主主義的政治コミュニティの文脈では、民主主義的な政治領域をつちかう個人の選好を意味すると考えられよう。そして、理性とは、民主主義のプロセスを規律し、定義し、制限するルールおよびプロセスを意味するものであると考えられよう。理性による判断はあらゆる費用と便益を考慮するものである。

本稿では、民主主義的な立憲主義における情熱と理性の関係一般の詳細に立ち入ることはできない。ここでは、本稿の目的に照らして、立憲主義の主たる機能の1つは民主主義に理性を組み込むことにあるという筆者の仮定について述べるにとどめることにしよう。どのように立憲主義が民主主義に理性を組み込むか、簡潔にその例をいくつか取り上げることにする。

前述の通り、筆者は、立憲主義は民主主義に理性を組み込むための手段であるとする。私見では、立憲主義は少なくとも3つの方法で民主主義的な理性を形成する。第1に、立憲主義は民主主義的参加の範囲を確定するものであり、現実においては、その本来の目的の1つは、民主主義における包摂を拡大することにある。立憲主義は、民主主義的な決定において誰の（そしていかなる）費用と便益が考慮されねばならないかを決定する。つまり立憲主義は、民主主義的討議において誰が発言権を与えられ、その者の利益が考慮されねばならないかを決定する。立憲主義は、民主主義の尺度となる管轄（jurisdiction）を確定するのである。第2に、立憲主義は、民主主義が参加の範囲と民主主義

的決定の影響の重大性とのバランスをとることを要請する。民主主義とは、単に頭数を数えることではない。異なる決定が異なる人々にあたえうる異なる影響を考慮に入れることもまた必要なのである。すなわち、立憲主義は、民主主義的決定における参加の範囲（包摂の程度）と、参加の強度、および異なるグループや人々に対して異なる決定が与える様々な費用と便益との間においてバランスをとることを要請するのである。第3に、立憲主義はまた、自由で、十分な情報に基づく、間主観的な（intersubjective）民主主義的対話のための条件の構築を助けるという点において、民主主義に理性を組み込むための道具でもある。

だが、前述のとおり、本稿は民主主義と立憲主義の関係一般を論ずるものではない。本稿の目的は、欧州統合プロジェクトが、大枠では、国家民主主義とそれに伴う便益とリスクの理性化を進めるプロジェクトであることを示すところにある。

欧州統合は、第二次世界大戦と、これによりもたらされた過剰な国内の政治的情熱が有するリスクの認識によって形作られた。次第に、相互依存を内容としていたプロジェクトは、相互を包摂するための手段ともなった。これに伴ない、国家の政治に対する新たな規律の形が登場した。国内政治に理性を組み込むことに対する関心は、欧州統合の遺伝コードの一部であり、EUの制度的アイデンティティと法秩序に体现されている。EU法は、国家民主主義をさらに立憲化する手段であり、また国家民主主義の理性を変容させるものである。すなわち、国家民主主義の理性を形成するのである。

EU法がこの国家民主主義の理性化の機能を発揮し、もって国家民主主義を改善することがみてとれる3つの態様を、以下で示そう。

第1に、EU法は、国家民主主義における参加の範囲を再定義することにより、外向きの民主主義的外部性（outbounded democratic externalities）を修正する。この点につき説明しよう。国家民主主義はしばしば——そして筆者の理解によればますます——国境の外部の利益に対して影響を与える決定を行う。特定の国家民主主義による決定の際の参加の範囲と、これらの国家民主主義に

よる決定の影響を受ける者のコミュニティとの間には非対称性がみられる。欧州連合は異なる国内政治コミュニティ間に政治的結合を創出するものであり、これにより、各コミュニティは、影響を受けるお互いの市民の利益に対して、自らの民主主義を開放することを相互に義務付けられる。つまり、欧州の立憲主義は、国家民主主義による決定において、すべての欧州市民の利益を包摂することを促進するのである。これにより、欧州の立憲主義は外向きの民主主義的外部性の修正に資するのである。

さらに換言すれば、EU法は、国内の政治プロセスをして、その意思決定において影響を受ける国外の利益を内部化させる。これは、国内法の下における平等取扱い以上を要請する。国内の政治プロセスがこれらの利益を平等に考慮することを要請するのである。そうした例は多い。そのうち最も伝統的な例のみをここで取り上げよう。国内産品要件が関係する物の自由移動に関する欧州司法裁判所の判例法である。ドイツの純粹ビール法や、イタリアの酢やパスタの要件等のルールは、これらの物の生産や消費に関する国内の伝統を反映していた。これらの事例のすべてにおいて、欧州司法裁判所は、異なる基準に従って生産された他の加盟国産の物の販売を制限することがそのような国内の伝統によって正当化される、とする主張を退けている。加盟国は、国内の製造および消費の伝統を考慮するだけではもはや規制を行えない。加盟国は、生産に関する異なる伝統や形式を考慮せねばならないのである。というのは、いまや国内の規制は、より大きな欧州市場に影響を与えており、またEU法により代表たる価値があると考えられている、より広範な利益にも影響を与えるからである。

前述の例では、EU法の機能は国家民主主義において考慮される利益の範囲を拡大することにあった。だが、EU法はまた、異なる方法をもって国家民主主義の範囲を再定義する。すなわち、EU法の射程と権威を拡大するという方法によってである。第1の機能として、EU法は国家民主主義における代表の範囲を拡大する。第2の機能としては、EU法は国家民主主義の適用の範囲を拡大する。内向きの民主主義的外部性（inbounded democratic externalities）を修正するためである。これは、先に言及した、増大する民主主義的な非対称性

のもう一方の面である。この場合、国家民主主義は、その政治的選択が自らはコントロールできない超国家的プロセスにより疑義の対象とされるという憂き目にあう。

最も明白な例としては、集団訴訟問題や、環境、移民、金融、財政、刑事等の喫緊の問題といった加盟国間の国境を超える外部性の修正をEU法が促進することが挙げられる。だが、このようなEU法の機能はこれより広いものである。EU法は、国家民主主義のコントロールを回避するがその政策的選択に影響を与えるような、新たに現れたトランスナショナルな権力形式に注意を払う。いくつかの事例において、EU法は、トランスナショナルな権力形式に対する国家民主主義の権威を復権させているようにみえる。例えば、国家債務を格付けする金融機関が果たす役割や、巨大な多国籍企業の市場支配力、そして国家が他の国家に左右されるよりも金融機関や多国籍企業に左右されることがより多くありうることを考えてみればよい。ここで筆者がとりあげたい例は、再びEU法の古典的分野のものであるが、最も身近な人類の活動のうちの1つ、すなわちサッカーに関連するものである。欧州司法裁判所の最もよく知られた事例であろうボスマン事件⁴⁾である。ご承知の通り、この事例では、欧州司法裁判所は、特に、他のサッカーチームとの契約が終了したサッカー選手について移籍料を課す行為が、労働者の自由移動の違反に該当すると判示した。移籍金のルールは国内のサッカー連盟のルールであるが、UEFAやFIFAのルールを実施するものであった。興味深いのは、複数の加盟国において、多くの弁護士らが、移籍金のルールは労働の権利と契約の自由に関する国内ルールに合致しないと主張したことである。しかしながら、国内法の下での訴訟のすべてが失敗に終わっている。UEFAとFIFAは、スポーツの法体系は自治を有しており、これにより自らのルールが国家の法律によって統制を受けることはないと主張し、いかなる国家の管轄に服することも一貫して拒絶している。さらに、

4) Case C-415/93 *Union royal belge des sociétés de football association ASBL v. Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v. Jean-Marc Bosman and others and UEFA v. Jean-Marc Bosman* [1995] ECR I-4921.

国家の法秩序によりそのような統制を受ける可能性があるとなると、これら団体はしばしば、国際大会からの排除の可能性を示唆し当該国家を脅すのである。これが、UEFAとFIFAのルールに対する国内訴訟が、仮に成功することがあるとしても、稀でしかない理由である。つまり、どの立法者も判事も自国や自国クラブが国際大会から排除されてしまうことに対して責任を負いたくないのである。ボスマン事件で、UEFAとFIFAは欧州司法裁判所において、この問題が当該裁判所の管轄外であると主張したが、両団体は管轄を受け入れただけでなく訴訟の結論にも従った。その理由は簡単である。UEFAとFIFAは、EUに対して、国際大会からEUのすべての加盟国やクラブを排除するという脅しをかけることができなかったのである。ドイツやイングランド、フランス、イタリア、スペイン、ポルトガル、オランダ等が参加しない欧州選手権や、さらにはワールドカップというのはいかがなものだろう。問題が国家レベルからEUへと移行したことによって、サッカーの国際連盟と公的当局との間のパワーバランスがシフトしたのである。このような動きは、本事例では、国家の主権を侵害するかわりに、(集合的にではあるが)これを回復させたのである。EU法は、国内法秩序が有する価値を、トランスナショナルな権力プロセスに再構成するのである。EU法は、国家民主主義を復権させ、それゆえ筆者が定義するところの内向きの民主主義外部性を修正するのである。

先に挙げた2つの例では、EU法は、異なる2種の民主主義的非対称性を修正することにより、国家民主主義の理性を再構成している。第1に、国家民主主義は、民主主義的外部性を作り出すものである。第2に、同じ国家民主主義はまた、そのような民主主義的外部性の被害者でもある。ここに、EU法の第3の側面である、国家民主主義的な理性を形作るという役割がある。EU法はまた、多くの場合に、国家が自らに課したともいえる自己規律のための手段としても機能する。この場合EU法は、純粹に国内的視点からみたときにも、国家民主主義を改善する。国家の憲法は必ずしも国家民主主義の理性化のプロジェクトにおいて完全な成功を収めるわけではないので、国家民主主義のプロセス内部の利益のためには、立憲主義化のための追加的な層としての外部の

ルールとプロセスが必要な場合もある。我々が自らの意向を実効的に追求するためにしばしば外部との約束を必要とするのと同様に（例えば、実際にジムに行くようにするために、ジムのクラスに登録するのと同様に）、国家も同様のことを行うのである。EU法は、純粋に国内的な方法では修正されえない民主主義的な機能不全を修正する助力となるのである。

その第1の例は、国内政治のプロセスが利益団体によって拘束される場合に関するものである。EU法がよく知られた分野に、利益団体により政治プロセスが拘束されるリスクに対抗し、これをコントロールするものと考えられるものがある。筆者は国家援助制度を取り上げたい。よく知られているように、コミッションによる審査と認可を要するいくつかの例外を除いて、条約は国家援助を禁止している⁵⁾。このような禁止は、異なる加盟国に設立された事業者間の、域内市場における競争の歪曲を防止するという目的によりしばしば正当化される。だが、実際には、国家援助の禁止はそういった競争の歪曲のすべてを防止するものでもなく、またおそらく最も重大な競争の歪曲を禁止していないともいわれる。ときに、国家援助の禁止は競争の歪曲が修正されるのを妨げることすらありうる。次の例を考えてみよう。A国は自国の全事業者に20%の租税をかけるが、B国は15%をかける。これはEUのルールの下では国家援助には該当しない。というのは、これは一事業者や特定の経済セクターに付与された利益ではなく一般的な租税措置だからである。しかしながら、仮にA国が特定カテゴリーの事業者に対して5%の租税還付を行うならば、これは国家援助に該当する。たとえ、事実上そのような租税還付が実際はA国の事業者群の租税負担をB国の事業者群のそれと同じくするとしても、国家援助に該当するのである。これはどのように説明されるだろうか。一応の説明は、国家が異なる税率を賦課するという事実は、当該国家が有する課税権をそれぞれが異なる方法で行使した結果に過ぎないため、競争の歪曲には該当しないというものである。国家間における異なる一般租税制度は競争に影響を及ぼすものである

5) EU機能条約107条、108条。

が、競争の歪曲とは考えられないのである（少なくとも国家援助制度の法的目的に照らしては）。しかし、重要となる問いは、そうであれば、国家の課税権の行使が、他国の企業と平等の競争条件に自国企業を置くこととなる選択的な租税措置という形をとる場合に、競争の歪曲があると考えねばならないのはなぜだろうか、というものである。国家が、自らの財源をもって自国企業を支援するにあたって、一般的措置を用いることはできるが、選択的な措置を用いることはできないのはなぜだろうか。国家は、自国の全企業に対して競争的優位を与えることが可能であり、その一部のみに対してはこれができないのはなぜだろうか。選択性が国家援助の存在を決定する重要要素なのはなぜだろうか。つまり、国家が、一般的に租税を低くしたり、自国企業に対して競争優位（よりよいインフラや、より高水準の労働力等）を付与するために様々な方法で財源を使うことはできるが、選択的な国家援助を提供することは許されないのはなぜだろうか。実際、国家は自らの領域に設立された企業に対して様々な利益を提供できるしそうしているという見解こそが、米国最高裁判所をして、いわゆる市場参加者ドクトリン（market participant doctrine）の下で国家援助を伝統的に認めさせたのである（しかし、近時になりこの法理は争われている）。国家は、非常に多様な方法をもって市場競争に介入しているが、その多くは国家財源によっている。そのうちの一部が禁止されるのはなぜだろうか。

私見では、その理由は、選択的な措置が、政治プロセスが利益団体によって拘束されやすい事象と一致するという事実に見出される。国家介入による便益が、ある企業または企業グループに高度に集中し、その費用が他の人々に分散される場合、後者は当該措置と費用についてほとんど利益や知識を有しないが、他方で前者はその便益を獲得すべく行動する強いインセンティブを有する。だが、これは一般租税や他の一般的なタイプの措置に関しては当てはまらない。このような場合には、措置の費用も便益も分散される傾向があり、よって政治的プロセスがすべての関係利益のバランスをとれているであろうという信頼が高くなりうる。

したがって、EU法が課す国家援助の統制は、国内では防ぎえない政治プロ

セスのありがちな機能不全という状況を防ぐために、国家が自らに課した外的な規律の手段であるとみることができる。国家援助に関するEU法は、実は国家を援助しているのである。

他の自己規律の例で、この数カ月ますます注意を引いているのは、国家財政の赤字と公的債務に対するEU法による制約に関連するものである。ここでは、現在、条約が備えているシステムや安定及び成長協定が実効的であるか、そしてそれがどのように改善されうるかについては議論しない。本稿の目的に照らして、財政赤字と高水準の公的債務が、いかに国内政治プロセスにおける民主主義の機能不全の例を体現しており、結果としてEUの役割を正当化するかをとりあげるのみとする。すなわち、今日の選挙サイクル上の差し迫った要請により、政治プロセスは十分に将来の帰結を考慮することなく短期的な決定を行う可能性がある。特に、国家の公的債務と財政赤字に対してEU法が実施する統制は、とりわけ、世代間の民主主義に関する問題を修正しているように思われる。政治共同体の現在のメンバーが、巨額の財政赤字を招くことにより獲得する行動の自由は、将来の世代の民主的討議の自由を制限しうる。ここで「しうる」としたのは、実際には、予算がいかに生産的に用いられるかによっては、財政赤字が将来の世代に便益をもたらすこともありうるからである。しかしながら、民主主義的な問題は残る。ある世代が他の世代のために判断をするという問題である（殊に、政治コミュニティの現在のメンバーが、自らの当座の必要性ではなく、当該政治コミュニティの将来のメンバーの利益に基づいて判断をするという保証はないからである）。これは、民主主義の機能不全、すなわち世代という観点からみた民主主義的外部性といえる。この場合においてもEU法は、国家民主主義のプロセスに対する外部の憲法的統制の手段であるといえよう。

EU法は、このような形の国家民主主義プロセスに対する外部の憲法的規律と改革を、他にも多く行っている。例えば、EU法は、国家立法の経路依存性（path-dependences）と呼ばれるものに対して疑問を呈する。国内法が採択された当初の正当化理由がもはや妥当しない場合にも、既得利益を持つコミュニ

ティーや変化に抵抗する一連の社会的実行が形成されたために、当該国内法が存続し続けるということはあるふれている。このようなルールを法的に変更することによってであれ、意思決定の段階における変化によってであれ、EU法がこれらの政策について新たな正当化を求めると、多くの場合、当該問題についての国家民主主義的討議が起こる。EU法は、国内の政治プロセスに対して、これらの政策について改めて合理的に説明することを要請し、そうすることにより、実際はこれらの政策がもはや支持する価値がないことを度々明らかにする。ある国内政策がEU法の下で争われ、欧州司法裁判所は当該政策を支持したのであるが、それでもなお政策の変更がなされたこともあった。争われたという単なる事実と、国内レベルでの議論が助長されたことにより、民主主義的討議が再然したのである。

以上の議論を要するに、EU法は国家民主主義の理性を補強し、また再形成するものである。しかし、ここまでEU法と欧州統合の民主主義にとっての役割の積極的な側面を示したが、民主主義の赤字という伝統的な批判、および多くの人々が憲法条約の失敗に見た欧州立憲主義の危機はどう説明がつくのか、問われることであろう。ある程度は、欧州の立憲主義は自らの成功の被害者となったといえる。この理性のプロジェクトがEUに対して政治的および法的権威を付与するにつれ、欧州レベルでの適切な代替策が提供されることなく国内レベルの政治領域は限定されていった。EUは、もはや国家の情熱にもとづく政治に対する憲法的な規律あるいは理性の一形態としてではなく、情熱なき政治形態としてみられるようになってきている。あるいは他の見方では、ある特定の情熱、すなわち構造的にイデオロギーが偏ったプロジェクトのための手段であると認識されるようになってきているのである。

明確にしておこう。問題は政治であり、伝統的な民主主義の赤字というラベルの下でしばしば議論されるものではない。例えば欧州議会の役割が低いことや、十分に多数決主義ではないEUの性質に焦点を当てるEUの民主主義の赤字に関する古典的な説明も、EUが享受している多くの民主主義的なインプット（国内政府およびこれに対する国内議会の監督から欧州議会まで、そして、多数決主義

の意思決定の増加から討議の過程や結果の正当性を厳密に吟味した場合の質までに焦点を置くような通常のEUの民主主義の擁護論も、的を射ていないのはいずれも同様である。国家およびEUレベルからの民主主義的インプットに関する組織的なメカニズムにそれほど問題があるわけではない。問題は、EUが、国内レベルでも欧州レベルでも政治的領域をいまだ再構築せずして、政治的領域に影響を与えているというあり方にあるのである。EUの政治的影響力とその政治の性質との間に非対称性があるのである。

度々、国内民主主義との緊張と表現されるこの緊張は、拡大とともに、異なる2つの方向で高まってきている。第1に、新たな加盟国はEUの介入に対して反抗的な加盟国に組する傾向がある。これはおそらく、新たな加盟国が最近誕生した民主主義であり、新たに得た自らのガバナンスと民主的討議のための領域を、EUが制限してきていると感じていることの自然な帰結であろう。同時に、古くからの加盟国にとっては、拡大は法秩序間の競争からなる域内市場体制内のパワーバランスを変化させた。これにより旧来の加盟国の社会的経済的モデルに異議を唱える申し立てが増えた。このことは、民主主義の赤字というレトリックが、しばしの間、欧州統合プロセスを主導したと主張するエリートに対抗する他のエリートに限られていたのに、ついには世論に普及し、一部のEU政策に対する明確な反対表明のために使用されるのはなぜかを説明している。民主主義の赤字のレトリックが世論を征服したのは、世論が反対しあるいは恐れる政策の所産の可能性に関連付けて示されるに耐えるがゆえであった。

おそらく、他でもなくこれらの様々な恐れこそが、憲法条約批准の失敗の説明となるだろう。憲法条約の失敗の原因を厳密に明らかにすることは、不可能ではないにしても、困難である。正式の憲法という概念に対する挑戦だったのだろうか。まさにあの憲法条約の内容に対する挑戦だったのだろうか。あるいは、EUがすでにとっていた立憲主義的進展に対する挑戦だったのだろうか。おそらく、これは種々の反対意思が一致した結果だったのであろう。しかし、多くの考える変数が現在の立憲主義の危機を説明するのであれば、この文脈における拡大の帰結は明らかである。拡大は、逆説を生み出すことによって、

この立憲主義の危機と相互に影響し合う。拡大は、経済、社会、および政治的な多様性を高めるのであるから、EUの政体の非対称性を高めるのである。これは、統合プロセスを支える経験的な条件を減じるものである（特に、結束や相互信頼に関して）。しかし同時に、拡大は、加盟国数が拡大した状況においてもEUが実効的であり続けるために、統合の強化を要請する。このことは、EUが直面している一部の立憲主義的な挑戦に糧を与え、また、これらの挑戦に対処するために欧州のプロジェクトを再定義する機会を提示もする。

第1の挑戦は、EUの政治的インパクトないしそれが市民に与えた期待と、既存の政策ないし政治との間の緊張の増大から生じる。このことが明らかになる2つの場面がある。第1に、EUが現在の活動の権限と手段によっては応えられないような期待を、市民がEUに対して抱いている。ユーロバロメーターの調査をみると、驚くべきか驚かざるべきか、市民がEUに対してより期待する優先目標や政策には、経済成長、社会的連帯、世界の平和と民主主義の促進、および犯罪との闘い、雇用政策が挙げられているのである。これらはすべて、EUが権限をまったく有していないか、限られた手段でしか介入できない分野である。EUができることと市民の期待との間のこのような不一致により、市民はおよそ精神分裂症的なEU像を抱いてしまうのである。そのEU像に筆者はいつも、ウッディー・アレンの映画「アニー・ホール（Annie Hall）」の終幕のある場面を想起する。ニューヨークでカップルが夕食に出かけ、食事の間中いかにその料理が不味いか不平を言いながら過ごすのである。「これはひどい、これまでで一番不味い料理だ」、「そうだ、食べられたものじゃない、しかも、量がすごく少ない……」。人々がEUについて語るのを聞くと、わたしはこの場面を思い出す。

EUの既存の政策と政治との間、そしてEUの政策の影響力とEUが惹起する期待との間の緊張がみられる第2の場面は、EUが、対応する政策手段や政治的議論をもたずに、欧州の経済的・社会的モデルを形作ろうとしていると市民に受け止められているという事実に関するものである。これは、例えば、消極的統合（国内市場の規制緩和を通じた経済統合、すなわち自由移動を制限するよう

な国内措置の撤廃）と、積極的統合（共同体規模の再規制を通じた経済統合、すなわち、EUの政治プロセスによる調和立法措置の採択）との間のよく知られたギャップの結果である。国内レベルの伝統的なガバナンス機能の遂行は欧州統合によって制限を課されているが、これらの機能を果たすためのEUによる介入の可能性によっては補填がなされてはいない。EUはいまだこれらのガバナンス機能を行う権限を有しておらず、またこれらの機能の登場を支持しうる政治的議論もない。結果として、欧州統合のプロセスは、単に、これらのガバナンス機能を国家が行うための能力に対する挑戦としてみられるのではなく、より広く、これらのガバナンス機能自体に対する挑戦であると考えられている。欧州統合のプロセスは、これまで我々の国内政治共同体の中核であった福祉国家の概念に対する挑戦であるとする理解もある。その他の立場としては、特にユルゲン・ハーバーマスは、この挑戦はより広範なグローバルなプロセスから生じるものであると解し、一方で、EUについては、その挑戦に対処し、政治的共同体および市民的連帯の存続に必要な福祉国家の価値を保護する機会であるとする。この場合に必要となるのは、これらの問題に関するEUでの政治的議論を促進すること、そしてさらには、EUの社会契約の性質に関するより広範な議論により、欧州の政体が基盤を置く市民的連帯の形態を明らかにすることである。

EUがこの第1の挑戦に対処するためには、政策を再定義し、政治をアップグレードすることが必要である。筆者はしばらくの間、EUの立憲主義に関する議論においては、機構改革それ自体よりも、このことが優先されるべきだと主張してきた。

第2の挑戦は、多数決の拡大および人口比例代表の拡大の両者によって、EUの多数決主義的な性格が高まったことに起因する。ジョセフ・ワイラーが、ハーシュマンの退出（exit）と声（voice）の分類を用いて、国家が、意思決定プロセスにおける相対的権力が高い水準であることを条件に、EU法の超国家的な性質にともなう優越性をいかに受け入れたかを説明していることは有名である。これは、声に基づく義務（allegiance）のシステムであった。EUの多数

決主義的性格が高まったことにより、国家（あるいは、少なくともいくつかの国家）の相対的な声は弱まった。異なる文脈においてはあがあるが、ハーシュマンが指摘するように、退出がもはや可能ではなく、声が小さい状況において、特定のシステムへの義務を確実にするものは忠誠（loyalty）である。これは、自らが賛成しない多数派による決定であっても、市民がこれに縛られると感じるような、伝統的な国内政治共同体にあてはまる。それゆえ、現在の立憲主義的改革における最優先事項の1つは、EUの多数決に対する全欧州市民の政治的忠誠を得るための条件の整備であるべきである。これは、まず第1に、少数者、とりわけ永続的かつ孤立した少数者（完全なる敗者）の保護を保証することが同時にできる多数決を必要とする。これには、多数派と少数派の間の移動可能性が要求され（ある日の少数者はまたある日には多数者になりうるように）、また、投票権を分散させ、固定化した多数への個人の集合や中枢プレーヤーの創出を防止するような討議型の制度が要請される。これにより、同時に、ゼロサム（zero-sum）型の判断が制限される（多数派を構成する人々は、次の討議において少数派になりうることを知っており、それゆえ敗者となる少数派の利益の一部を内部化するインセンティブを有するのである）。

さらに、政治的忠誠は、市民的連帯という手段をも必要とし、これは、何らかの再配分の形やより明確な配分的正義の基準により促進されねばならない（国内ではなく欧州の市民権に基づいて理解されねばならない）。とすると、このことは、EU自身の財源の改革と関連していなければならない。EUによってもたらされた厚生を、もはや加盟国からのEUへの拠出金ではなく、EU自身の財源に関連付けるためである。繰り返す述べるが、筆者は長きにわたり、機構改革以上に、これこそがEUがなさねばならない最も重要な議論であろうと主張してきた。必ずしもより多額の予算を意味するものではなく、異なる予算の拠出および利用の方法を要するのである。憲法条約およびリスボン条約によってなされた機構改革における以上に、ここにこそ市民との関係におけるEUの役割と正当性を改善する真の機会が存するのである。

第3の挑戦は、EUにおける規範的立憲主義と政治的政府間主義との間の緊

張と筆者が呼ぶものに関係している。EUにおける法は立憲主義的なものである。現在では、EUがその基礎として立憲主義的法秩序を有していることは一般的に受け入れられている。EUは立憲主義的なルールと原則により規律されている。しかし、政治は政府間主義的なままである。欧州議会の役割が強化されたにもかかわらず、政策決定は依然として政府間交渉によってなされているのである。さらに重要なのは、政策決定が政府間主義的な条件での枠組みによってなされ続けていることである。各国政府は自らの市民の選好をまとめ、EUの政策はこれらの集合的な選好のバランスをとる。しかし、EUのルールは、それ自体としてEU市民に対し適用される。これが、立憲主義の多くの側面との間で緊張関係にあるのである。まず第1に、国内政府とEU、両者の政治的説明責任のメカニズムと抵触する。国内政府は、ときに、不人気な決定にまつわる政治的コストを転嫁する方法として、そのような決定を国内から欧州レベルへと単に移動させるのである。

さらに重要なことに、EUにおける立憲主義の射程に関する深刻な問題も提起される。国家が特定の産品についての国別の割当に関して交渉をする際、しばしば（国際的な交渉と同様に）ある生産者の利益と他者の利益とを取引するのであるが、ある特定の国の生産者が、他の加盟国の生産者よりも不利に扱われているから差別を受けていると主張できるだろうか。国別割当の制度以外にも、このような緊張に関する他の例をいくつかあげることができる。バナナの共通農業政策制度に関するドイツの輸入業者による有名な訴訟や、筆者が法務官を務めた事例であるが、合理的な正当化事由なしにイタリアの生産者が事実上排除されるような方法で交渉がなされた、赤字生産分野という概念にもとづく砂糖の生産に対する補助金に関する事例を想起されたい。これらの事例のすべてにおいて、EU機関は、政府間交渉によくみられるように、しばしば国家間のトレードオフを伴う討議プロセスが有する性質、まさにそれゆえに、EUの立法者に広範な裁量の余地を認める必要があると主張してきた。現実には、我々は、EUの意思決定が有する政府間主義的な性格を尊重するために、立憲主義的な真の基準から逸脱することを求められているのである。前述した

ような事例に差別があるか否かという質問は、欧州の立憲主義の性質についてのより広い回答が求められる問いなのである。例えば、国家が、特定の個人に反対されたにもかかわらず、国内の様々な利益を調整して、理事会において全会一致で行った決定を尊重すべきである範囲は、我々が当該案件における討議プロセスの正統性を究極的には政府間主義と考える（その場合、すべての自国民の利益を調整するのは各国家の役割であり、全会一致の決定は殊に正統性を有する）か、あるいは立憲主義と考える（その場合、EUとその市民の間の直接的な政治的関係が国家とのそれに優先し、重要なのは、当該措置が、国内の利益をすべて適切に調整しているとしても、各国の合意とは無関係に、どのように欧州市民に対して影響を与えるかである）かによって、左右される。

EUの権限の形式として立憲主義を採用するならば、EUの法的政治的摩擦に対処するために適切な解釈学的枠組みとして、立憲主義が選好されるのは明らかである。しかし、これには、政策の性質の大幅な転換が必要となる。政策は、いまだ政府間主義的な意思決定の産物であるかもしれないが、ヨーロッパの市民を評価基準として、真に一般的かつ抽象的な条件で枠組みがなされる必要があるだろう。政策は、国民の利益の間ではなく、欧州市民の利益の間でバランスが図られるべきである。

第4の、筆者が言及したい挑戦の締めくくりは、EUの境界に関するものである。拡大は、欧州統合のプロセスの大部分を定義する、包摂の哲学に関する最も良い例である。だが、過剰な包摂もまた統合のプロセスに対する脅威となりうるというパラドクスがある。

トマス・アクイナスは、かつて、皆が友であれば、誰も友ではないと言った。友人を持つことは差異化を伴う。成功する政治コミュニティもまた、自らのコミュニティを好むという点に基盤を置いている。一方では、それは、市民の認識において、コミュニティと結びついた内的なアイデンティティを要する。政治的領域、すなわちアゴラである。だが、対外的なアイデンティティ、すなわち、認識されるコミュニティの安定性と、差別化を保証する一定程度の閉鎖性も要求されるのである。しかしながら、明確にしたい点があ

る。筆者は、差別化と閉鎖性は、文化的または宗教的境界として機能すべきであるとは考えない。だが、筆者は、EUは、統合プロジェクトの成功のために必要な閉鎖性の程度について定義をする必要があると考えている。相異なる経済的および政治的野望を支えるために必要な経験的基盤を決定する必要があるのである。これは、現在の加盟候補国に対する好意や反意を意味するものではない。反対に、加盟候補国についての選択や、加盟または統合の異なる段階に対応するために必要な機構的および政策的変更の選択等、なされねばならない選択が何であれ、そのような分析から始められねばならない。

現在EUが直面している挑戦は、ダンテが言うように、EUを実存的危機に置く。EUは政策あるいは自らが創出する期待のいずれかを再調整せねばならない。EUは、政策と政治を再定義することから始め、国家およびヨーロッパの適切な政治的説明責任の条件を保証し、市民との実質的なコミュニケーションのための条件を構築せねばならない。そのような政策および政治は、欧州市民の間の認識における共同体を促進しうるものでもなければならない。これによってのみ、欧州統合の理論に情熱を注ぐことが可能となるのである。