慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	欧州公共圏への課題： 憲法条約起草過程および参加型民主主義の分析を通して
Sub Title	Emerging the European public Area
Author	安江, 則子(Yasue, Noriko)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2005
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.78, No.5 (2005. 5) ,p.297- 319
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20050528-0297

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.

欧州公共圏への課題

――憲法条約起草過程および参加型民主主義の分析を通して――

安江則子

はじめに
Ⅰ　基本権憲章の前憲法的な性格
Ⅱ　欧州憲法条約の起草過程
　1　ラーケン宣言によるコンベンションの設置と運営
　2　コンベンションによる起草過程の分析
Ⅲ　EUにおける参加型民主主義
　1　参加型民主主義の導入
　2　ECIの手続きと条件
　3　欧州公共圏とECIの制度デザイン
結びにかえて　「欧州公共圏」創出への課題

はじめに

二〇〇五年五月二九日に行われたフランスの国民投票、そして六月一日に行われたオランダの国民投票において、欧州憲法条約の批准が相次いで否決された。特にフランスは、憲法条約の起草を導いたジスカール・デスタンの母国でもある。これまでドイツとともに欧州統合を推進してきた同国においてこうした結果が出たことは、二〇〇一年以降数年間にわたって、欧州の将来問題を議論してきた政治指導者の間に動揺をもたらした。この事実は、欧州統合を民主的に正統化するための制度デザインの構築をめざしてきた人々にとって大きな衝撃であった。EUの民主的正統性を高めることが主要な論点であった憲法条約が、国民投票によって「民主的に」拒まれたからである。「欧州公共圏」を創出しようとする努力は、どうして市民に理解されなかったのであろうか。

欧州憲法条約は、二〇〇一年一二月のラーケン欧州理事会における「EUの将来に関する宣言」（Laeken Declaration on the Future of Europe、以下ラーケン宣言とする）で示されたように、EUを市民により身近なものにするための方向づけを行うことを目的としていた。ラーケン宣言で示された、条約起草のための「コンベンション」の目的は、第一に、権限のより適切な配分と定義、第二に、法的手段の簡素化、第三に、EUをより民主化し、透明性を高め、また効率化すること（具体的にはEU機関の民主的正統性および透明性、加盟国議会の役割、拡大EUにおける意思決定および諸機関の機能の検討）、第四に、条約の簡素化、再編および基本権憲章の編入であった。そして、コンベンションが憲法条約草案を提出し、政府間会議（IGC）においてそれが一部修正を経て採択された段階では、コンベンションによる憲法条約の起草は成功であったと一般に評価されていた。

本論では、まずコンベンション方式の先例となった基本権憲章の起草プロセスに言及した後、次のことをとりあげる。第一に、コンベンションによる憲法条約の起草プロセスについて検証する。この方式は、基本条約の改

正の手法として、これまでのＩＧＣにおける「交渉」と比べて多くの点で革新的であった。コンベンションには、政府代表や欧州委員会の代表のほかに、欧州議会や加盟国議会の議員が参加した。またこのプロセスは、公開され、市民団体は意見を表明する機会を与えられた。コンベンションが起草した憲法条約草案は欧州理事会に提出され、その一部が修正されたものの、全体としてほぼ草案に基づいた形で最終的に採択され、二〇〇四年一〇月二九日、ローマで調印された。このプロセスは従来のＩＧＣによる基本条約の改正と実際どのように異なっていたのか、またこのプロセスに欧州市民を巻き込むことはできたのであろうか。コンベンションのプロセスに実際に携わった人々の報告などを参考にしながら分析を試みたい。

第二に、憲法条約が明示的に採用した「参加型民主主義」、特にシティズンス・イニシアティブ（市民発議）について検証する。ＥＵが議会制民主主義に加えて、参加型民主主義を導入する必要性はどこにあったのだろうか。伝統的にイニシアティブの制度をもつスイスの例を参考にしながら、イニシアティブ制度の導入が統合の民主的正統化にどのような意味をもつことが期待されたのかについて探ってみたい。

最後に、憲法条約の批准問題について言及する。統合欧州を支える集団的なアイデンティティをもつヨーロピアン・デモス（demos）は存在するのかという問いかけは、これまでにも多くのヨーロッパ人研究者によってなされてきた。ＥＵの民主主義を強化することが主要な目的のひとつであったはずの憲法条約が、国民投票という「民主的」な制度によって批准を拒否されたことのパラドクスについて考察したい。

Ⅰ　基本権憲章の前憲法的な性格

二〇〇〇年末のニースにおいて採択されたＥＵ基本権憲章[1]は、結果的にみれば、欧州憲法条約の起草に向けた

前憲法的（pre-Constitutional）な性格をもっていた。基本権憲章は、基本権に関する様々な法源をＥＵ独自の憲章としてひとつにまとめ、市民に理解されやすくするとともに、政治統合の正統性を高めることが意図されていた。ＥＵの権限が基本権と関係の深い司法内務協力の分野に及ぶようになったことや、東欧・地中海諸国への拡大により基本権の内容をより明確にしておく必要が高まったことも背景にある。

基本権憲章は、ＩＧＣの交渉による基本条約の改正とは全く異なったユニークな手法で起草された。[2] 起草のための会議体には、各国政府の代表の他、欧州議会議員および加盟国議会の議員が参加したのみならず、そのプロセスは市民社会にも公開され、ＮＧＯなどの団体には公式に意見表明の機会を与えられた。これまでになく開かれたプロセスで起草されたのである。[3]

九九年一〇月、タンペレ欧州理事会で決定された起草のための会議体の構成[4]は次のようであった。まず、各国首脳の代理人が一五名、欧州委員会から委員長代理が一名（司法内務担当のヴィットリーノ、A. Vitorino）、そして欧州議会から一六名、さらに加盟国議会から三〇名（各国二名）の計六二名のメンバーであった。欧州議会だけでなく、加盟国議会の代表も参加するというのは、ＥＵの公式文書の起草方式としては画期的なことであった。議長は構成員の中から互選され、ドイツの前大統領で憲法裁判所判事でもあったヘルツォーク（R. Herzog）が選ばれた。またオブザーバーとして、欧州司法裁判所から二名、欧州評議会から二名（うち一名は欧州人権裁判所）が参加し、経済社会委員会、地域委員会およびＥＵオンブズマンから諮問的意見を求めた。二〇〇〇年二月に起草委員会は自ら、それまでは“Enceinte”とされていた呼称を“Convention”と変更した。

加盟国議会の議員の参加が実現した背景には、ＣＯＳＡＣ（欧州問題委員会会議）などを通じて欧州議会と加盟国議会の協力の枠組みが徐々に築かれてきたことに加えて、ＥＵを市民に身近なものにするためには加盟国議会をＥＵに関する議論に参加させる必要があることが次第に認識されていたことがあった。[5]

さらに画期的だったのは、起草プロセスに市民社会を巻き込んだことである。憲章草案は一定期間インターネットを通じて市民に公表され、人権や人種、移民問題などに関与しているNGO、労働組合、宗教団体や政党など、複雑な現代社会を代表する様々な団体に公式の意見表明の場を与えた。二〇〇〇年秋に意見聴取の期限が終了するまでに、多様な団体から意見が寄せられ、これらはインターネット上で公開された。IT技術の革新は、EUという広域で多様な範囲の人々に、討議の場を提供した。こうした社会的パートナーの存在意義は、その後、憲法条約の内容に反映されることになる。[6] またインターネットによる市民の政治参加についての実験の機会でもあった。

ただし、議員や市民社会の参加が実現したのは、基本権憲章が法的拘束力をもたず、理念的、抽象的なテーマであって明確な国益対立がないためであったとも考えられた。そのため、基本権憲章の起草に関して採用された方式が、その後もEUにおける他の公式文書の作成において踏襲されるかどうか注目された。

II　欧州憲法条約の起草過程

1　ラーケン宣言によるコンベンションの設置と運営

ニース条約と基本権憲章というほぼ同時期にまったく異なったプロセスで起草された二つの文書の採択は、EUが次の一歩を踏み出すために多くの教訓を残した。二〇〇〇年末にニース条約が交渉、採択された際に生じた政府間対立の悪夢について、[7] ブレア首相は、「これを再び繰り返してはならない」と発言している。[8] ニースにおいてみられた政府間交渉における激しい対立は、統合を進めていくことが本当に各国の利益になるのか疑いを抱かせるほどだったという。それまでのIGCによる基本条約改正の方法を大きく改めることが、[9] 各国政府首脳に

よって決断されたのである。これが重要なターニングポイントとなった。

ＥＵの将来に関する問題について、ニース条約付属宣言二三の三項では、欧州議会に加え、「すべての関係当事者、すなわち加盟国議会および世論に影響をもつすべての政治団体、経済団体、大学関係の組織の代表、市民社会の代表などと広範な議論」を進めることを呼びかけた。また同七項では、特に、「ＥＵとその機関を市民により近づけるために、民主的正統性および透明性の改善と、監視の必要性」にも言及されている。

この宣言二三は、ベルギー首相のフェルホフシュタット（G. Verhofstadt）の強力なイニシアティブによって挿入された。[10] この宣言をうけて、二〇〇一年一二月のラーケン欧州理事会は、欧州の将来問題について検討するためのコンベンションを立ち上げた。

もっとも、基本条約改正のための会議体に「コンベンション」という名称を用いることについては直ちに合意されたわけではなかった。二〇〇〇年一一月と一二月に、まず欧州議会がコンベンションによる条約の改正を提案した。二〇〇一年一月には欧州委員会が慎重な表現ながら、フォーラムまたはコンベンションによる方式が望ましいとの見解を示した。同年六月のイェーテボリ欧州理事会でも、こうした方向性が支持された。七月に議長国がベルギーに移ると、コンベンションまたはフォーラムによって新たな条約の起草をすることの重要性が、フェルホフシュタットのリーダーシップの下で確認された。コンベンションという名称を用いることが決まったのは、ラーケン宣言によって正式にコンベンションが立ち上げられる三カ月前の二〇〇一年九月になってからであった。

こうした多様なアクターの参加が実現した背景には、ニース条約締結時の苦い経験以外にも、次のような理由をあげることができる。第一に、憲法条約が加盟国で抵抗なく批准されるために、その議論の段階から加盟国議会の議員や市民社会の代表を参加させることが重要であると考えられた。第二に、ＥＵに民主的な正統性を付与

し、憲法的な枠組みを構築するためには、ＩＧＣという外交的な交渉だけでは十分ではなく、多くのアクターを巻き込んだ議論がなされることが不可欠だという認識があった。

ラーケン宣言では、コンベンションが答えを出すべき四つの大きなテーマと、六八のより具体的な問題設定がなされた。ラーケン宣言では、コンベンションの任務については慎重な表現が使われていた。すなわち、コンベンションにおける議論の到達点である最終文書は、ＩＧＣにおける議論の「出発点」であること、またコンベンションは「異なったオプション」を提示し、全会一致の意見については勧告の形をとること、ＩＧＣでは加盟国における議論を踏まえることなどを確認していた。けれども後述するように、結局コンベンションは、オプションを提示するのではなく欧州憲法条約草案の全文を提示し、この草案はＩＧＣにおいて閣僚理事会における票数など重要な部分を一部修正したのみで、採択されることになるのである。

二〇〇二年二月に立ち上げられたコンベンションのメンバー[11]は、各加盟国政府の代表一五名、加盟国議会から三〇名（各国二名）、欧州議会から一六名、欧州委員会から二名、そして議長ジスカール・デスタン（V. Giscard d'Estaing）と副議長として元イタリア首相アマート（J. Amato）および元ベルギー首相デハーネ（J.L. Dehaene）の六六名に加えて、当時の加盟予定国一三国[12]から、政府代表（各一名）と国家議会の代表（各二名）の計三九名が参加し、総勢一〇五名であった。加盟予定国の参加者は、審議の結果に異議を唱えられないものの、討議には参加することが認められた。

コンベンションは、二〇〇三年一〇月に任務を終えるまでの一七カ月の間に、二六回、通算五二日間の全体会議を開催し、一八〇〇回にのぼるヒアリングを行った。コンベンションは、全体会議の他に一二名のメンバーからなるプレジデウム（Praesideium）を置き、コンベンションの作業を導く役割を果たした[13]。一二名の構成員は、コンベンションの議長、二名の副議長、コンベンションの期間中の理事会議長国の代表（スペイン、デンマーク、

ギリシャ）、欧州議会の代表二名、加盟国議会の代表二名、欧州委員会の代表二名であった。プレジデウムは、コンベンションの前に通常は月二回、またコンベンションの合間に月一回の割合で会合をもち、コンベンションの議事日程を作成する上で重要な役割を果たした。プレジデウムでは、コンベンションにおける決定はコンセンサスによることが決定された。このコンセンサス方式は柔軟に解釈され、ジスカール・デスタンは強いリーダーシップを発揮することになった。また議長は、欧州理事会において中間報告をすることになった。

コンベンションは、大きく分けて、第一にヒアリングの期間（二〇〇二年三月から夏まで）、第二に研究と作業の期間（二〇〇三年五月まで）、第三に起草の期間（二〇〇三年七月まで）という三つの段階を経て進められた。ヒアリングの段階は、市民社会との接触に多くの時間が充てられた。研究と作業のために、コンベンションは、個々のテーマに関して一一の作業部会を立ち上げた。これら作業部会がコンベンションに対して報告書の形で提案を行うという形がとられた。作業部会は、①補完性原理、②基本権憲章、③ＥＵの法人格、④加盟国議会の役割、⑤補完的権能、⑥経済的ガバナンス、⑦対外的行動、⑧防衛、⑨簡素化、⑩自由・安全・正義、⑪ソーシャル・ヨーロッパの各テーマについて設けられた。プレジデウムのメンバーが各作業部会の議長を務め、各作業部会からはそれぞれ少数意見や議論の経過を示したうえで最終的な意見が報告書として提出された。ただし作業部会の性格や運営は、各々異なっていた。主要な点でメンバーの合意がみられ、コンベンションの決定に強い影響を及ぼした作業部会もあれば、合意が得られず明確な回答を示すに至らなかった作業部会もあった。[14] また重要な論点がすべて作業部会で検討されたわけでもなかった。

二〇〇二年一〇月に、ジスカール・デスタンは憲法条約の構造を示した最初の草案を欧州理事会に提出したが、機構改革などいくつかの論点について議論は継続していた。二〇〇三年六月のテサロニケ欧州理事会までに、すべての作業を終えることができず、まず憲法条約草案の第一部（ＥＵの原則、目的、制度等）と第二部（基本権憲

章）が提出された。残る草案の第三部（EUの政策等）と第四部（一般規定）は、イタリアに議長国が移った後の二〇〇三年七月、ローマの欧州理事会において提出された。

2　コンベンションによる起草過程の分析

コンベンションは、欧州議会や加盟国議会の議員の参加により、これまでの基本条約改正の時と比べ、対話型民主主義または議会主義的な要素が加わったことが指摘されている。また、その構成員のみならず、手続きの公開性と透明性においても、これまでのようなＩＧＣでの交渉による基本条約改正とは根本的に異なっていた。欧州憲法条約草案は、最終的には二〇〇三年一〇月のＩＧＣに委ねられ、そこで修正も加えられた。しかし、コンベンションが起草した草案があくまでベースとされ、ＩＧＣでの修正点は限られた範囲に留まった。憲法条約の起草過程が、ＩＧＣの場合と比べてどのように異なるのか、またコンベンション方式による憲法条約起草の意味が市民に十分理解されたのか、もう少し詳しく検証してみたい。

Ａ　議員の参加、討議と説得

第一に、従来の外交的・政府間的な議論に対して、憲法条約の起草過程では、「討議と説得」による対話型民主主義の手法がほとんどの分野で生かされたことが指摘されている。コンベンションや多くの作業部会では、政府間の外交的な交渉による「かけ引き」（bargaining）ではなく、実質的な討議が展開された。ただしプレジデウムや一部の作業部会においては必ずしもそうではなかったようである。[15]

従来のＩＧＣが欧州委員会や加盟国の官僚らによって入念に準備された官僚主導型であったのに対して、コンベンションでは議会主義的な側面が増したことが注目される。バックグランドとなる文書はコンベンション事務局によって準備されたが、「政府代表」よりも「議員」としての資格で参加した者の方が圧倒的多勢を占めてい

た。特に、基本権憲章の起草プロセスと同じく、欧州議会の代表に加えて、加盟国議会の代表も参加する方式が実現したことの意味は大きい。加盟国議会の代表には野党議員も含まれており、後の条約の批准にとっても意味があると考えられた。

加盟国議会の役割の強化は、憲法条約の内容にも結実している。憲法条約では補完性原理の適用に関して、加盟国議会が欧州委員会に再考を促す意見を提出することが認められた。また憲法条約では、ＥＵから加盟国議会への文書の直接的な伝達も義務づけられ、ＥＵ事項について加盟国議会が議論し、自国の政府を監督する能力が今後一層高まることが期待された。こうして加盟国議会を欧州建設のための討議に参加させることによって、統合のプロセスを深め推進するという方針は、コンベンション議長を務めたジスカール・デスタンの信念でもあった。

けれども、こうした議員の参加によって、従来の政府間的で官僚的な方式を完全に凌駕したと簡単にいうことはできない。例えば、議長や副議長の選出にあたってすでに特定の加盟国の影響力があったことが指摘されている。この点は、メンバーによる互選方式をとった基本権憲章のコンベンション議長の選出と異なっている。また、必ずしもコンベンションの合意を待たず強いリーダーシップを発揮した議長の行動について、欧州議会の代表は、プレジデウムは小さなＩＧＣになってしまったと表現した。また、特にＥＵの機構に関する事項、閣僚理事会の意思決定など国益に直結する部分は、作業部会は設けられず、主にプレジデウムで議論され、最終的にはＩＧＣにおいて伝統的な「交渉」によって決着することになった。

Ｂ　立憲的枠組みの構築

第二に、コンベンションは「立憲的枠組み」の構築に成功したことが指摘される。これまでＩＧＣにおける条約改正は、あまりにテクノクラティックであると批判されてきた。例えばニース条約の締結にあたって、最終的

には政治的な決着をみたにせよ、本来求められていた巨視的で憲法的な視点がなく、したがって立憲的な枠組みが構築されることもなく、技術的な性格が前面にでてしまった。

それに対して憲法条約起草のためのコンベンションは、当初から欧州の将来問題を掲げ、「憲法的な」問題を議論していくための政治的枠組みを整えることに成功した。コンベンションに集まった政府の代表や議員たちの多くは、様々な制度上の選択肢について、国内世論に極端に気を使うことをせず、ＩＧＣとは異なった態度で交渉に臨んでいたことも指摘されている。もちろん、コンベンションの運営は、その後のＩＧＣで条約が採択されなければ意味がないことを意識して行われていたし、国益に影響されなかったとはいえない。けれども、コンベンション議長はメンバーに対して、現在行われている議論が歴史的な重要性をもっていることを強調しており、メンバーの多くも建設的な議論を行おうという自覚をもっていた。

さらに、イラク戦争の勃発は、ハイポリティクスな領域で欧州諸国の間対立を生んだが、そのことは、コンベンションの目的が達成できなければ、さらに深刻な分裂を引き起こすことを互いに意識させ、コンベンションを合意へ導くことに役立ったことが指摘された。

テクノクラートの集団でもある欧州委員会は、これまでのＩＧＣにおいて、ＥＵの政策過程全般についての圧倒的な経験をもとに影響力を発揮してきた。憲法条約の起草過程においても、コンベンションに対して、欧州委員会はヒアリングに応じ、また多くの文書を作成するなどして自らの立場を表明してきた。けれどもコンベンションの早い段階で、欧州理事会の常任議長制度など、欧州委員会が望んでいないような方向性が打ち出された。欧州委員会は、コンベンションのプレジデウムに二名の代表を送るなど、実質的な討議に参加することができた。他方で、コンベンションに独自の事務局[16]が設けられたために（この事務局には欧州委員会の官僚も参加していたが）、これまでほどには調整者としての役割を果たすことができなかったといわれる。欧州議会は、コンベンシ

ョンのプロセスを成功に導くことを重んじ、欧州委員会の立場を支持したわけではなかった。従来に比べて官僚的な要素が薄まり、政治的側面が強まったことを表しているといえよう。

こうしてコンベンションは、立憲的枠組みの構築には成功したが、結果として全体で四四八カ条になった条約の条文が、「憲法」として市民に明確で理解しやすいものになったとは言い難い。コンベンションでは、純粋に「憲法的」性格をもつ部分と、従来の基本条約の延長でもある個別の政策領域の部分との二つに分けて採択すべきだという提案もなされていた。けれども最終的には、条約を二分すれば批准手続きも二度行う必要が生じ不都合だということで一つの条約に収められることになった。

C　公開性と市民社会の動員

またコンベンションは、特に「透明性」を重視し、会合や会議の文書は公開された。このように憲法条約の起草プロセスでは、いかに市民を巻き込んだ議論をするのかという点に気が配られた。コンベンションの副議長デハーネが自ら、市民社会との対話についての責任者となった。二〇〇二年七月には若者によるフォーラムも開催され、そこで選出された議長は、コンベンションにオブザーバーとして参加を認められた。

討議の手法やあらましはウエブサイトで説明され、コンベンションの様子は衛星放送でも見ることができた。市民はメールによって意見を表明する機会を与えられた。このウエブサイトは、平均で月に四万七〇〇〇件のアクセスがあり、この数は二〇〇三年六月には一〇万件に達した。[17] また、コンベンションがラーケン宣言に基づいて立ち上げたネット上のフォーラムには、NGOや財界、知識人などの社会的パートナーから、一、二六四件に上る意見が寄せられた。IT時代の市民参加の手法が導入されたことについて、欧州委員会は、二〇〇三－〇四年のガバナンスに関する報告書において、こうした試みが「欧州公共圏」（European Public Area）の創出の努力であり、民主主義の赤字を埋めることを強調している。[18] もっとも、インターネットを利用した民主主義につい

ては、その質について問題視されることもある。電子的な討論は、対面しての討論とは異質だというのである。またインターネットのサイトは公開されていても、まだ多くの市民にとって日常的に接触する情報源とはなっていない。IT技術の進展によって民主主義のあり方も変化しつつあることは事実だとしても、現時点で憲法条約の起草プロセスがネット上で公開されたことで、「欧州公共圏」が出現したと単純にはいうことはできまい。

コンベンションの討議は公開されたが、プレジデウムおよび作業部会については一部を除いて公開されなかった。けれども作業部会の報告書には、討議の結果だけではなく、少数意見を含む討議の内容が概ね示されており、ある程度の透明性は保たれた。さらに加盟国は、EUの将来について国内で様々な討論の場面を設けることが奨励された。プレジデウムの情報に関しては、EUオンブズマンのもとに公開を求める申し立てがあったが、コンベンションの期間の終了後に議事の内容をウェブサイトで明らかにすることになった。[19]

手続きが公開され、意見表明に機会が与えられたことで、知識人の間や地域・地方政府においてはコンベンションのプロセスにかなりの関心が寄せられた。けれども、こうした関心の高まりは、すでにEUに対して関心を持っている人や団体についていえることで、一般人の関心はそれほど高まったわけではなかったことも指摘されている。[20] 例えば、二〇〇三年六月末の時点で、加盟予定国も含めたEU諸国において、コンベンションについて知っていると答えたEU市民は四五%に過ぎなかった。五五%の市民がコンベンションによる憲法条約の起草プロセスについて知らないと答えた。ただし、この時点ではEUが憲法をもつことに対して、七割近い市民が好意的に受け止めていたという数字もある。この数字はイタリア、スペイン、ハンガリーでは八〇%以上、そして四五%未満なのはイギリス、デンマーク、スウェーデンであった。国内のメディアによるコンベンションのプロセスについての報道は少なく、加盟国市民の関心や認知度は一般的に高かったとはいえない。

欧州憲法条約の起草過程は、伝統的な政府間交渉の手法を変化させ、欧州統合のプロセスに新たな要素を加えるものであった。「憲法的な枠組み」を構築し、そこに正統性を与えるには、政府間の「交渉」だけではなく、「討議と説得」のプロセスが必要だとされたのである。憲法条約は、加盟国とその国民のために採択されたことが強調された。

憲法条約採択後のヨーロッパでは、コンベンションによる憲法条約起草のプロセスを、フィラデルフィアにおける合衆国建国やフランス革命後の立憲過程と対比させることも盛んになされた。しかし、その相違点も顕著である。これらの憲法制定においては、その前後で革命的な体制の転換がみられたが、欧州憲法条約においてはそうした劇的な変化は生じていない。また前述のように、欧州憲法条約の起草に際して、知識人や大学の研究者の間では熱心な議論が展開されたものの、一般市民の制定過程への関心は低いものに留まっていた。一般市民は、憲法条約の内容そのものに具体的な反発は示していないが、そのために自分たちの立場や生活が改善されるとは感じていなかった。むしろ、統合の進展により失業や移民問題、治安悪化を懸念する声が強かった。フィラデルフィアやフランス革命後の憲法が、多くの市民の熱狂のなかで制定されたことと比べ、憲法条約の起草プロセスは冷めた目で受け止められていた。

欧州統合と市民との関係について、九〇年代以降、ＥＵという政体を正統化する主体としての「ヨーロピアン・デモス」は存在するのかという問いかけが、多くの研究者によってなされてきた。次にこの問題と関係する参加型民主主義について検討したい。参加型民主主義の導入は、欧州に一つの公共圏を形成することに貢献すると考えられるのであろうか。

Ⅲ　EUにおける参加型民主主義

1　参加型民主主義の導入

二〇〇四年十月に調印された欧州憲法条約は、「民主的生活」と題して、民主的正統化の手法として、議会制民主主義に加えて、新たに「参加型民主主義」を採用した。

一般に、近代国家の憲法が議会制民主主義に比重を置いているのに対して、EUが欧州憲法条約において、参加型民主主義を重視したことには二つの理由があると思われる。第一に、EUという政体の特殊性から、主権国家におけるような伝統的な議会制による正統性は低いものに留まらざるを得ないこと、第二に、先進国に共通の現象として、政党に対する不信感などから選挙の棄権率が高く、議会制民主主義の危機が叫ばれていることである。ちなみに二〇〇四年の欧州議会選挙の投票率はEU平均で五〇%を切っている。[21] こうしたなかで、欧州憲法条約が採用した参加型民主主義の内容について見ていきたい。

欧州憲法条約はⅠ－四七条において参加型民主主義について規定している。まず、EUの機関は、適切な方法により、市民および代表者機関（representative associations）にあらゆる分野のEUの行動について知らせ、公的に意見を交換する機会を与える（Ⅰ－四七条一項）。またEUの機関は、代表者機関と市民社会に対し公開性、透明性および定期的な対話を維持する（同条二項）。欧州委員会は、EUの行動が一貫し、また透明であることを確保するために、関連する当事者に広範に諮問を行う（同条三項）とされた。これらの点に関連してEUではすでに情報公開規則[22]が制定されているし、また欧州委員会の「ガバナンス白書」（二〇〇一年）やその後の報告書において、具体的な行動方針が確認されてきた。

もっとも注目されるのは、市民による法案提出の請求（European Citizens Initiative、以下ECI）が認められ

たことである。憲法条約Ｉ－四七条四項は、「多数の加盟国からの一〇〇万人の市民により、憲法の実施のためにＥＵの法的措置が求められると市民が考えた事項について、欧州委員会に適切な法案の提出を促すことができる。またＥＵの法が市民のイニシアティブのための特別の手続きと条件を定める」と規定している。ただし、この規定によっても、法案提出権をもつ唯一の機関である欧州委員会が、独自の立場で判断して法案を提出するかしないかを決定する権限を妨げるものではない。

まず、予定されたＥＣＩの手続きと条件について見ていくことにしたい。

2　ＥＣＩの手続きと条件

ＥＣＩの署名には、まず形式的に四つの要件が求められる。第一に、この権利は加盟国の国民にのみ認められる。[23] これはＥＵ市民権の一つである欧州議会への請願権が、域内に居住する外国人や事務所をもつ法人にも認められているのと異なる点である。自国以外の加盟国に居住するＥＵ市民は、同様にこの権利を享受する。第二に、量的な要件である。憲法条約によれば、ＥＣＩが成立するためには一〇〇万人の署名を集めなければならない。これはＥＵ市民の約〇・三％にあたり、それほど困難な数字ではない。第三に、一定の数の加盟国からの署名であることが要件とされる。けれども憲法条約では具体的に必要な加盟国の数について何も規定してはいない。同様の制度をもつスイスの研究者によると、おそらく四カ国から八カ国程度の加盟国数が要求されることになるという。[24] または、例えば一カ国からの署名の上限を全体の二五％とすることなどが考えられる。第四の要素は、署名のための期間である。憲法条約はこの点についても触れていない。署名が開始されてから目標の数値の署名を集め終わるまでに一定の期限が付されることが一般的である。期間を設定しないことは、こうした制度では考えられない。スイスの研究者によると、八カ月から一六カ月程度の期限が適当だとみられている。[25]

ＥＣＩの内容についても一定の要件が求められる。第一に、ＥＣＩは、規範的な意味合いをもつものでなければならない。単に既存のＥＵの政策を批判するのではなく、ＥＵの権限ある機関に適切な立法的措置を採らせ、あるいは具体的に法規を修正させることを目的とするものであることが要求されている。この立法的措置には、法的な拘束力のない勧告やコミュニケーションのようなものも含まれると考えられる。第二に、ＥＣＩは、欧州憲法条約の修正を求めることはできない。この点、スイスの連邦レベルのイニシアティブの制度が、憲法の一部、または全面的な改正を提案するものに限られていることと大きく異なっている。ＥＣＩによって要求することのできる立法的措置は、ＥＵに与えられた権限の範囲内のもので、それより上位の規範である基本条約やそこに含まれる基本権の規定と抵触することは許されないと考えられる。

またＥＣＩの署名を集めるためにはある程度の資金が必要であるが、こうしたことにＥＵが資金を提供することについて研究者の意見は分かれている。[26] この制度の目的からいって望ましくないとする意見もあれば、必要な資金を明瞭な方法で補助することが必要だとする意見もある。いずれにせよ、不正なキャンペーンの防止や透明性の確保など、ＥＣＩ制度の「質」を確保するためのよりよい制度が樹立されることが大切である。

ＥＣＩにおいて、欧州委員会の役割はどのように考えられているのだろうか。欧州委員会が独占的に法案提出の権限をもつことについては、いわゆる「コミュニティ・メソッド」を維持する憲法条約では何ら変更はない。ＥＣＩは、いわば市民から欧州委員会への要望と考えることができる。欧州委員会は、ＥＣＩの有効性の確認を行い、イニシアティブに基づき法案を提案するかどうかを決定する。ＥＣＩの有効性は、先述のような形式的要件に加えて、その内容が憲法条約に適合しているか否かで判断される。おそらく加盟国がまず各々の国内の署名について、それが適切に集められたか否かを確認することになろう。具体的には、ランダムなサンプルの抽出によって有効性を確認することが考えられる。

また、こうした判断を、法案提出権をもつ機関（EUにおいては欧州委員会）にすべて委ねるのではなく、イニシアティブ・コミッティを設けることも考えられている。その場合、イニシアティブ・コミッティは独自の立場で、イニシアティブの有効性確認を行い、担当機関の対応を監視する任務をもつ。欧州憲法条約ではECIの実施措置を定めた規定はなく、具体的な手続きは未定であるが、例えばイニシアティブ・コミッティは、欧州委員会が適切と思われる措置をとらなかった場合、欧州裁判所に訴える権限をもつのかどうかといったことが問題になろう。

ECIを効果的なものとして機能させるためには、上記のような実施のための具体的な措置についてよりよい制度デザインが必要なのである。

3　欧州公共圏とECIの制度デザイン

ECIが導入されたとして、実際にどのようなイニシアティブが市民から示されるのかは未知数である。またイニシアティブが出されても、最終的な法案提出の判断は欧州委員会が行うのであって、それが法案に反映されるとは限らない。欧州議会への請願権[27]にみられるように、動物愛護といった一部の市民団体の強い関心事についてECIが使われる可能性や、スイスにおいてみられたように、政治的に少数派に属する団体がECIを利用することなども考えられなくはない。

ECIの導入は、EUにおける立法者に対し、市民の立場に配慮しないで立法を行わないよう仕向ける牽制的な効果があると思われる。具体的には、欧州委員会が、法案を提出する前に様々な団体に諮問を行うよう努めるなど、政策決定の「透明性」や「公開性」を高め、また政策担当者の「説明責任」を追及することにつながる。イニシアティブが法案として直接に反映されるという以前に、EUの政策過程における担当者の意識を高めるこ

とで、民主的正統性の強化に貢献するのである。

政治家や議員との関係では、ＥＣＩが導入されることは、例えば欧州議会との関係においてもゼロサムゲームではなく、むしろ政治家と市民との距離を短縮することになると指摘するスイス人研究者もいる。[28] 政党と参加型民主主義の関係については、これまでにも様々な角度から論じられてきた。直接民主主義の研究者イアン・バッジによると、イニシアティブ制度が政党を弱体化するという議論もあるが、野党や小政党は支持を得るためにイニシアティブ制度を利用することもできる。この場合は、政党の活性化にもつながるという。[29]

またスイスの場合、イニシアティブの制度は連邦制と関連をもちつつ発展してきたという特色がある。分権的な要素の強い政体においては、「多様性を維持しつつ」統合を実現するためにイニシアティブの制度は、問題を共有し、相互にコミュニケーションをとるための手法でもあった。集団的アイデンティティの存在は、イニシアティブが機能するための前提条件となるのではなく、むしろこうした制度が、ヨーロピアン・デモスを創出する側面があることが強調されている。真の欧州公共圏が創出されるために、こうした制度が生かされることが求められている。

結びにかえて　「欧州公共圏」創出への課題

トランスナショナルな民主主義の構築、あるいは「欧州公共圏」の創出へ向けて、もうひとつ新たな動きが観察された。欧州憲法条約の批准を国民投票[30]で行うべきだという運動である。憲法条約の加盟国における批准手続きは、国内法的にはこれまでの基本条約と変わりがない。けれども憲法条約という性質から、これまでの基本条約の批准時と比べてはるかに多くの加盟国が、憲法条約批准のための国民投票を行うことを表明した。

憲法条約採択の直後は、条約の批准が否決されるという政治的なリスクはあっても、多くの国が国民投票を避けられないとの見方をとった。例えばイギリスのブレア首相は、議会主権の伝統にもかかわらず、この問題は国民に問うべきであると表明した。フランス、ドイツ、スペインといった大国や、国民投票制度になじみの薄いベネルクス三国も国民投票の実施を決めた。また、コンベンションのメンバーの多くも、加盟国に対して、議会による批准ではなく、あえて国民投票による批准を選択することを支持し奨励した。[31] そして批准のための国民投票を行うよう呼びかけるキャンペーンが一部の知識人によって欧州レベルで展開された。二〇〇三年には、EU加盟国で同じ日に一斉に国民投票を行うことや、二〇〇四年の欧州議会選挙の際に、批准の是非を問う国民投票を同時に行うことを呼びかけるキャンペーンもみられた。結局、これは時間的にも無理で実現しなかったが、憲法条約に正統性を付与するためにこうした批准手続きが必要であるとの認識に基づいていた。[32] 各国民の投票による批准は、憲法条約を、政府間の合意文書としての性質に留めず、真に「憲法」とするため、また欧州市民の集団的アイデンティティの創出のため重要なプロセスであることが強調されたのである。

けれどもこうした知識人による運動は、憲法条約の調印後、各国の世論の動向が憲法条約に対してより懐疑的になるにつれて、その見通しが甘かったことが明らかになり、国民投票による批准を選択した国は窮地に追い込まれた。ドイツは国民投票を取りやめ、議会による批准に切り替えた。フランスも憲法上は、議会による批准も可能であったが、結局、国民投票を決行し、反対五四・八七％で否決された（投票率は六九・七四％）。続いてオランダでも反対六一・六％（投票率六二・八％）で否決という結果となった。

具体的な条約批准拒否の理由は様々であるが、憲法条約の具体的な条文とは直接関係のない理由であることは、世論調査でも明らかになっている。欧州統合の進展による具体的なメリットが理解されず、むしろ失業率の上昇や移民の増加、またグローバル経済の影響が生活に入り込むことへの漠然とした警戒感があった。特に、拡大後

のヨーロッパにおいて、同胞意識や集団的なアイデンティティが十分育っておらず、憲法条約を正統化する「デモス」の不在がかえって明らかになったのである。東欧・地中海諸国への地理的拡大によって、共同体意識をもたない国民間で憲法を共有することに対して、両国国民は賛意を示すことができなかった。欧州レベルでの集団的なアイデンティティの形成は、時間のかかるプロセスであり、政治指導者や知識人の認識と一般国民の意識との間の乖離が強く現れることになった。「欧州公共圏」に向けた大きな課題が示されたといえよう。

（本論の内容は、二〇〇四年一〇月にフィレンツェのＥＵＩ（欧州大学院）で憲法条約調印を記念しジスカール・デスタンらを招いて開催されたシンポジウム、および二〇〇五年三月のジュネーブ大学における「欧州憲法条約の基本原則」（Les principes fondamentaux de la Constitution européenne）と題するシンポジウムの報告によるところが大きい。

（1）基本権憲章は、欧州憲法条約の第二部として、若干の修正を加え、前文も含めてほぼそのままの形で編入された。

（2）Jacqueline Dutheil de la Rochére, La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n°447, pp. 223-227.

（3）安江則子「ＥＵ基本権憲章の起草とその意義―多元的民主主義への試み」『同志社法学』第五三巻第六号、二〇〇二年、四五五―四七八頁。

（4）Tampere European Council Presidency Conclusions Annex, composition, method of work and practical arrangements for the body to elaborate a draft EU Charter of Fundamental Rights, 1999.

（5）安江則子「ＣＯＳＡＣ：国家議会と欧州議会による二重の民主主義の模索」『ワールドワイドビジネスレビュー』二巻二号、二〇〇一年。同「ＥＵ統合とフランス議会―アムステルダム条約と憲法八八条の四」『ＥＵ法の現状と発展』（石川明編）信山社、二〇〇一年。

（6）欧州憲法条約Ⅰ－四八条。

（7）Michel Petite, La Convention européenne sur l'avenir d'Europe, *Les Principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Université de Genève 3, 4 et 5 mars 2005.

（8）Anna Michalski, The Political Dynamics of Reform: Some Reflections on the European Convention, in *The Political Dynamics of Reform*, A.Michalski(ed.), Clingendael Institute, 2004, pp. 121-133.

（9）田中俊郎「欧州憲法条約への道」『海外事情』拓殖大学海外事情研究所、二〇〇三年一〇月、二－一三頁。

（10）Paul Magnette, La Constitutionnalisation des traits européens, Force et limites de la méthode conventionnelle, *Une Constitution pour l'Europe*, Institut d'Études Européennes, 2004.

（11）*OJ* C169/100, 18.7.2003.

（12）二〇〇四年五月に加盟することが決まっていた東欧・地中海諸国一〇カ国および加盟交渉中のブルガリア、ルーマニア、トルコの一三カ国である。

（13）Summary of Conclusions, 1st informal meeting of the Praesidium, 22 February 2002, The European Convention, 26 February 2002.

（14）例えば、経済的ガバナンスおよびソーシャル・ヨーロッパを扱った作業部会は、意見が対立し具体的提案を出すことはできなかったといわれる。

（15）Anna Michalski, *op.cit*.

（16）コンベンション事務局長はイギリスの外交官ジョン・カー（John Kerr）氏で、マーストリヒト条約の締結交渉にも参加していた。ジスカール・デスタンとの関係は比較的良好だったといわれる。

（17）Report on the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV851/03.

（18）Commission of the European Communities, Report on European Governance (2003-2004), 22.09.2004, *SEC*(2004)1153, p. 14-15. 欧州委員会のいうＥＰＡ（European Public Area）は、ハーバマス（J. Habermas）の提示する公共圏（Öffentlichkeit, Public Sphere）の概念から着想を得ていると思われるが、その意味の内容は必ずしも同じではない。

(19) Decision of the European Ombudsman on complaint, 1795/2002/IJH as it relates to the European Convention, 12 June 2003.
(20) EU Institutions Press releases, IP/03/1115, 25.7.2003.
(21) 二〇〇四年の欧州議会選挙の投票率はEU平均で四五・七%、三〇%を下回った国が五カ国（チェコ、エストニア、ポーランド、スロベニア、スロベキア）あった。九九年の投票率は四九・八%であった。
(22) EU情報公開規則については、安江則子「主要国の情報公開　EU」『諸外国の情報公開法』（宇賀克也編著）行政管理研究センター、二〇〇五年、四三―五一頁。
(23) スイスには、国民以外にもこの権利を認めている州（Neuenburg）もある。
(24) Andreas Auer, European Citizens Initiative, *European Constitutional Law Review*, 2005 vol. 1 issue 1. T.M.C. Asser Press.
(25) *Ibid*.
(26) Jurgen Meyer, Questions & Answers about the New Citizen's Right, *The European Constitution Bringing in the People*, Initiative & Referendum Institute Europe, 2004 p. 27.
(27) 安江則子「EU欧州議会に対する請願権」『国会月報』二〇〇一年九月号、一八―一九頁。
(28) Andreas Gross, Lesson to be learnt from and lessons not to be learnt from, *The European Constitution Bringing in the People*, Initiative & Referendum Institute Europe. 2004, p. 35.
(29) イアン・バッジ『直接民主制の挑戦―電子ネットワークが政治を変える』（杉田敦他訳）新曜社、二〇〇〇年。
(30) EUの条約批准と国民投票については、吉武信彦『国民投票と欧州統合、デンマーク・EU関係史』勁草書房、二〇〇五年が詳しい。
(31) Alain Lamassoure, Three Steps toward a European Referendum, *The European Constitution Bringing in the People*, Initiative & Referendum Institute Europe, 2004, pp. 17-20.
(32) Ingolf Pernice, Referendum sur la Constitution pour l'Europe: Condition, risques, implications, *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève, 3, 4 et 5 mars 2005.