The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	＜翻訳＞欧州憲法条約の争点と国内の政治討論によるその浸透（一）
Author(s)	ルエダ, フレデリック; 幡野, 弘樹
Citation	阪大法学. 2006, 56(3), p. 391-418
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/54732
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

欧州憲法条約の争点と国内の政治討論によるその浸透（一）

フレデリック・ルエダ
幡野弘樹／訳

※〔　〕内に訳注を付している。

目次

序
第一章　憲法条約の内容（以上本号）
第二章　加盟国における欧州憲法条約の採択
結　語

序

まず、簡単な歴史的沿革（1）を述べ、現在批准が進められている欧州憲法条約を欧州構築のより一般的な枠組の中に位置づけたのちに、この条約のために採用された特有の起草過程（2）を検討しよう。

1　歴史的沿革―なぜ欧州憲法条約か？

a　欧州構築の草創期

歴史的に見て、現在のＥＵ（l'Union européenne）は、第二次世界大戦とその余波を起源としている。ヨーロッパ諸国は、戦争により荒廃し、（主としてマーシャル・プランを通じての）アメリカの援助に大きく依存していた。欧州の再構築への努力する中、非常に早い段階で、何人かの政治家が、ヨーロッパでのさらなる破壊的な紛争の勃発をどのようにして防ぐことができるかを探求した。

実際、ヨーロッパはずっと以前から、様々な規模で、たびたび人命を奪う戦争の舞台となっていた。フランスに関しては、（革命戦争に続き）一九世紀初めのナポレオン戦争、イタリアのオーストリア＝ハンガリー帝国に対する反乱への参戦、ドイツとの一八七〇年戦争、それから二〇世紀に入り第一次世界大戦（一九一八―四五年）と第二次世界大戦（一九三九―四五年）があった。これらの戦争の帰結は、とりわけ人道面において次第に深刻なものとなったので、戦争を未然に防ぐことが重要となった。

このような背景の下、予言者とも言うべきロベール・シューマン（一九五〇年当時のフランス外務大臣）が、一九五〇年五月九日の演説で、ある解決策を提案した。その提案は、ヨーロッパ諸国が対立するのではなく、相互に理解し、協力することができるよう、諸国間の統合モデルを探求するというものであった。この演説は有名になり、ヨーロッパでは毎年演説の日に「ヨーロッパの日」を祝っている。しかし、シューマンはプラグマティックであった。というのも、ヨーロッパ諸国間の長い対立の歴史と、国家への強い帰属意識を考慮して、彼は長年（たとえばアメリカに倣った）政治的統合に反対してきたからである。そこで、彼は政治ではなく経済を拠り所とする、もう一つの統合の道を提案した。

そして、経済の中でも、彼は当時決定的に重要であった問題、すなわちエネルギーの問題から始め、西ヨーロッパ六カ国（ドイツ・ベルギー・フランス・イタリア・ルクセンブルグ・オランダ）の石炭と鉄鋼産業を統合することを提案した。それが一九五一年四月一八日にパリ条約により創設された（一九五二年に効力発生）「欧州石炭鉄鋼共同体」である。同時に、欧州防衛共同体の創設にむけての交渉が開始されたが、かかる提案は、この分野において主権を保持する意思をいくつかの関係国（とりわけフランス）が有したために失敗に終わった。それは政治的な連合体を構築する困難性を具体的に示していよう。

これに対して、欧州石炭鉄鋼共同体が大いなる成功を収めたために、加盟国六カ国は、一九五七年三月二五日にローマで二つの条約に署名し、経済の他の部門での統合の動きを遂行することをすばやく決定した。

―　第一が欧州原子力共同体であり、

―　第二が欧州経済共同体である。こちらは加盟国間を隔てる経済的な障壁を漸進的に撤廃し、加盟国のために「共通市場」を創り出すことを目指している。

当初、それぞれの共同体（欧州石炭鉄鋼共同体、欧州原子力共同体、欧州経済共同体）は、独立に機能していたが、一〇年後、すなわち一九六七年に、三つの機構は統合された。

b　欧州構築の諸段階

初期においては、欧州統合により主として石炭・鉄鋼分野における共通経済政策と共通農業政策を実施することが目指されていた。しかし、新たな必要性の出現とともに、すばやく新たな共通政策が創設され（交通、環境、貨幣政策）[1]、既存の政策も変化した[2]。

しかしながら、加盟国は即座に国々の間に存在したすべての障壁――とりわけ経済的障壁――の廃止に成功した

わけではない。欧州統合はゆっくりとした歩みであった。その歩みは突然の休止も、時には目覚しい加速も経験した。道の途中、共同体の制度的な構造は、とりわけ新規加盟に適合しなければならなかった。加盟国は、ゆっくりと六カ国から一五カ国、そして二五カ国に及んでいる。それゆえ、当初の条約は次のような条約により、常にヨーロッパ間の協力を強化する方向で、補充され、修正されることとなった。

―　一九八六年の単一欧州議定書
―　一九九二年のマーストリヒト条約
―　一九九七年のアムステルダム条約
―　二〇〇一年のニース条約

しかし、それでもなお、当初の機構が次第に新しい事実状態に適合しなくなっていることが徐々に明らかになっていた。それは、とりわけ共同体レベルでの決議に関する非効率性の増大となって現れていた。

この機構は、二〇〇四年五月一日に新たに一〇の加盟国が統合する際に（総加盟国数は二五に至った）、非常に明白な形でその不十分さを露呈していた。(3)

実際、それは空疎で瑣末なシステム（système byzantin）、すなわち、複雑で素人にはほとんど理解できない制度的構築物となるに至っていた。たとえば、決議時における加盟国間の均衡は複雑を極め、規律されている手続はほとんど理解不能で非民主的なものとなっていたのである。

その結果、加盟国の市民のほとんどは、〔欧州〕共同体レベルの制度がどのように機能しているかを、知ることも理解することもできなかった。したがって、市民たちはしばしばヨーロッパを官僚主義の怪物とみなす傾向にあった。すなわち、その怪物が彼らの頭上に広がる脅威を発し、正体を現さない官僚たちがその脅威をコントロー

ルしていると考えられていたのである。

このような状況は欧州建設の遂行と相容れないものであった。語義どおりの意味での「政治的なヨーロッパ」の構築へと移行することを望むのであればなおさらである。

そのような理由により、二〇〇一年一二月一五日、ヨーロッパ共同体加盟国の国家元首たちは、かかる事実状態から結論を引き出すに至った。すなわち、「ラーケン（ベルギーの都市）宣言」を発表し、既存のヨーロッパレベルの条約を修正・統一した単一のテキストを準備すること[4]を担う「欧州諮問会議（Convention Européenne）」を召集する意思を表明した。

2　欧州憲法条約の生成過程

こうして元フランス共和国大統領ヴァレリー・ジスカール＝デスタンが主宰する「欧州諮問会議」が設置された。一〇五人の構成員からなるこの機関は、外交官のみから構成されてはおらず、国内の議会の代表者や加盟国の政府の代表者、欧州の諸機構の代表者も含まれている点が特徴的である。その上、準備作業は公開の会合時に行われ、そこから生じた文書を一般に公開し、それは様々なフォーラムを媒体として参照されることとなった。

準備作業を支配していた基本的な考えは、諸機構に対する市民の不評を打開するため、あらゆる既存の条約を一つの文書に融合させるよう努めることであった。そして、かかる文書は、治者と被治者の関係を枠付け、諸権力の釣合いの取れたシステムを確立しながら指導者の権力の範囲を限定する、真の民主的憲法を構成するであろうと考えられた。

諮問会議の作業は二〇〇二年二月二八日から二〇〇三年七月一〇日まで続けられた。こうして欧州憲法条約草案

は、二〇〇三年七月一八日にイタリア主催のＥＵ〔閣僚理事会〕に提出された。

もっとも、この段階では、この文書は加盟国に対していかなる強制力も持たない草案でしかなかった。完全なる条約となるためには、この文書が将来の加盟国間での、つまり一五の加盟国と翌年に加盟国になることが認められた一〇の候補国の間での討論に委ねられなければならなかった。

したがって、次の段階は政府間会議の組織であり、その公式の目的は「できる限り早く」憲法条約を採択することであった。その作業は二〇〇三年一〇月四日に開始され、同一二月までの採択が目指された。この会議の間、政府代表者たちは文書について議論し、修正を施した。しかし、協議は予想よりも長く複雑であることが判明し、二〇〇三年一二月一三日のヨーロッパ・サミットでは草案全体についての合意の不在を確認せざるを得なかった。政府間会議の作業は強行軍で再開し、二〇〇四年六月一八日まで続いた。

最後の困難――とりわけ諸国の公式言語全体に法的に適切な訳を付する問題――が除去されると、条約は調印可能となった。象徴として、調印式はローマで、二〇〇四年一〇月二九日に開催された。こうして条約は欧州構築の歴史において三番目のローマ条約となった。

したがって、我々は現在次の段階にまで進んでいる。すなわち、様々な加盟国によるこの条約の批准の段階である。この批准は、関係国それぞれで適用される手続に従っており、国々で全く異なる形態をとっている。条約は、二〇〇六年一一月一日に施行できるように、それぞれの加盟国により批准されなければならない。

第一章　憲法条約の内容

現在批准が開始されているヨーロッパ憲法条約は、長く詳細な文書である。というのも、この文書は、刷新され

た欧州連合の諸制度を運用する際に基本憲章としての役割を果たさなければならないのと同時に、完全な政治的連合に向けた後の発展を妨げてはならず、むしろその準備をしなければならないからである。

我々はまず、条約の構造（第一節）を簡単に見た後に、人権（第二節）、制度の構造（第三節）、連合内部での権限分配（第四節）に関して同条約がどのような特徴をもたらしているかを総括する。

第一節　条約の構造

欧州憲法条約は三部からなり、第一部の前に前文が置かれ、第三部の後に条約の採択や改正の手続を定める最終規定が続いている。この単一の文書は、欧州原子力共同体条約を除いて（憲法条約の附属議定書で引き継がれている）、既存の欧州共同体の諸条約全体に取って代わる資格を有している。

まず、（非常に短い）憲法条約前文の起草者は、ヨーロッパが「文明を保有した大陸」であり、ヨーロッパの住民が「人道主義を基礎づける価値、すなわち人間の平等、自由、理性の尊重」を発展させてきたことを想起させることから始めている。(5)

この比較的中立的な表明は、外見にもかかわらず、欧州諮問会議や政府間会議、そして加盟国世論内部での活発な論争の帰結である。すなわち、厳しい交渉の末の妥協の文書なのである。実際、ポーランドやドイツといったいくつかの加盟国は、神やキリスト教が憲法条約中で欧州のアイデンティティーを基礎づける要素として言及されることを望んでいた。フランスなど他のいくつかの国は、政教分離（フランスは非常に厳格な考え方を有しており、国家や公的制度の定義から宗教についてのあらゆる言及を排している）の名の下にこの可能性を拒絶した。さらに、このような表現により、トルコのように別の宗教的世界に属する国が欧州連合加入に立候補することを最初から排

除する恐れがあることを、反対派の国々は強調した。

最終的に、前文においては、「欧州の文化的、宗教的、人道的継承財産」としか言及されず、「その価値観は常に欧州の遺産の中に存在する」という表現は付け加えられなかった。[6] さらには、「個人の不可侵にして不可譲の権利」、「法の支配」の尊重についての言及しかなされていない。これらの曖昧な定型表現により、当事者全員を満足させることができたのである。

前文は、一九五七年のローマ条約と同様、欧州の人々が、「絶えずより緊密な形で結びつく」ことに触れている。これは、経済的な性質の連合に止まることを望む者（たとえばイギリス）の感情を害することなく、明確に政治的な性質の連合へと中期的に移行することを準備する一つのやり方である。

条約の第一部は、最も政治的な性質を有する部分である。それは、「連合の憲法的構造」とでも呼ぶことができるものに関する。

九編からなる第一部は、欧州連合とその諸機関の運営方法を調整することを目的としており、連合の定義と目標、連合の権限、連合の決定手続、そして連合の諸機関について規定されている。

九編それぞれの内容を簡単に示すと以下の通りであるが、条約がそれぞれの分野でどのような寄与をなしているかは後に総括する。

―　第一編では欧州連合を設立し、加盟国が委譲した権限を連合が「共同体方式で」[7] 行使することを確認している（当初の草案に存在した「連邦の」という形容詞が、イギリスの要求により「共同体の」という形容詞に置き換わっている点に注意すべきである）。また、連合の価値、目標に言及し、域内政策の正当性を証明するとともに、最後に連合に法人格を付与している（今まではそうではなかった。すなわち、連合は加盟国と三共同

体（欧州石炭鉄鋼共同体、欧州原子力共同体、欧州経済共同体）の総体でしかなかった）。

— 第二編は、連合とその市民との関係について規定し、市民の基本権——とりわけ連合が欧州人権条約に加盟することが認められている——と連合市民権という概念を定めている。

— 第三編は、連合による権限の行使を指導する原理——権限付与の原則・補完性の原則・比例性の原則——を明確にしている。また、ヨーロッパ諸機関による権限行使と加盟国の役割を明確にするため、連合の権限についての刷新された構造を確立している。

— 第四編は、連合の諸機関について、後に見るように現在の状況と比べて大いに改革された形で規定している。

— 第五編は、欧州の諸機関が有する法的手段に関するものである（ここでも、諸機関の行為手段の単純化と明確化の方向での重要な変化が存する）。また、いくつかの共通政策も規定されている。

— 第六編は、新たな連合を運営する際の指導原理となるであろう民主的諸原則を定めている。

— 第七編は、連合を運営する際に適用される予算及び財政原則が定められており、財源の問題についても扱われている。

— 第八編は、連合がその隣接諸国と保つ関係について規律している。

— 第九編は、連合の加入と連合加盟国の脱退に適用される規範が述べられている——以前の欧州条約は加盟国の任意脱退権に関するいかなる条項も規定していなかったという意味で、この点にもう一つの改革がある。なお、理由が何であれ、ある国家の排除については規定されていない。その代わり、もしある加盟国が欧州連合の価値（条約Ⅰ-二条）の「重大かつ継続的な」違反をした場合、当該国は、排除まで進むことはないが、制裁されうる。

欧州憲法条約第二部は、基本権憲章を繰り返している。基本権憲章は、既存の文書であり、二〇〇〇年一二月のニース首脳会議（Sommet de Nice）の際に署名・宣言されたが、これまで法的強制力を有していなかった。

この基本権憲章の内容は、一方で欧州人権条約（一九五〇年一一月四日署名）、他方で「加盟国の憲法上の伝統」を考慮して確立した、欧州司法裁判所判例に由来している。憲章の内容は、連合の諸機関により、そして加盟国が連合法を行使するときは加盟国により、尊重されなければならない。

憲法条約第三部は、連合の権限に関係する。すなわち、域内市場、経済・通貨政策、域内安全、対外行動、防衛等の領域における、連合の政策と運営をより正確に規定することを目的としている。

それぞれの権限について、条約はその権限が全会一致――加盟国の主権を最も尊重する形式――で行使されなければならないか、特定多数決（majorité qualifiée）――それぞれの加盟国との関係で、連合の行為により大きな「自律性」を保証することになる――で行使されなければならないかを明確にしている。

最後に、欧州憲法条約の最後の部を構成する一般最終規定は、他の部分で言及し得なかったものすべてを一つにまとめているという意味で、かなり種々雑多である。たとえば、そこには、条約の批准や施行、そして改正のために従うべき手続が存する。もっとも、「連合の象徴」（旗[8]、歌[9]、スローガン[10]、貨幣[11]、記念日[12]）は、当初そこに置かれるはずであったが、最終的に第一部第一編の最後、つまりⅠ-八条に挿入された。

第二節　人権の領域にもたらすもの

基本権憲章の中で宣言され、憲法条約において繰り返されている諸権利はとても多彩で、包括的である。たとえば、保護された基本権の中で、次のような権利が存する。

― 尊厳に関するものであり、生命に対する権利、人の尊厳、拷問の禁止、非人道的もしくは残虐な刑罰と処遇の禁止、奴隷および強制労働の禁止に及んでいる。

― 自由に関するものであり、安全に対する権利、様々な次元における私的生活の尊重、すべての面における思想と表現の自由、家族生活に関する自由[13]、職業に関する自由（労働の権利と企業活動の自由）、国家に対する人身の自由[14]、そして財産権に及んでいる。

― 平等であり、法の下の平等とともに事実における平等[15]も含まれている。男女間で、人生の様々な年代に対して、どのような身体的状況（障害者）や社会的状況（労働者）であろうと保障されている。

― 連帯であり、職業の領域[16]とともに、個人生活[17]や集団生活[18]においても保障されている。

― 欧州市民権であり、各個人の国内の市民権に付け加えられる[19]。

― 司法に関するものである[20]。

それゆえ、一見すると世界の他の場所にある別の人権宣言に全く劣らない内容である――一九四八年の世界人宣言ですら包括性に劣っている。すなわち、この人権リストは、以下のものを含んでいる。

― 古典的権利――あるいは「第一世代の」権利――（たとえば、自由、財産権）。

― 社会権――あるいは「第二世代」の権利――（たとえば、組合結成の自由、社会保障）。

― そして「新しい」権利――関係する権利と、それを分析する論者次第だが、いわゆる「第三世代の」あるいは「第四世代の」権利――（たとえば、生命倫理の諸原理、健康的な環境に対する権利、持続的発展原則（principe du développement durable））等。

憲章は、これまで実効的に適用される権能がなかったが、この一連の権利により最も包括的かつ具体的に人権を

保障する文書となった。とりわけ憲章は、これまでヨーロッパでも、加盟国のほとんどでも明示的に認められていなかった権利を宣言しており、欧州人権条約において既に存在していた権利を補完している（とくに、社会権、集団的権利の領域において）。

憲章から生じる保護は、原則として市民にとってかつてないものとなるであろう。実際、憲章は、すべての規定に関して、欧州の諸機関に課されるだけでなく、連合法を実行するに際し加盟国にも課されることとなる。ところで、連合法の適用領域は、今日連合加盟国の所属民の生活のあらゆる面に直接的あるいは間接的に関係している。[21]

しかしながら、国内あるいは欧州裁判所における憲章の規定の援用可能性は、問題となる規定に応じて異なるであろう。以下の場合を区別すべきである。

―　規定が、受益者のための権利を構成している場合（その規定は制限なく直接援用されるであろう）。

―　より射程の広い原理が問題となっている場合（その原理が問題となる具体的所為に対してしか援用されないであろう）。

その上、憲法条約第一部が連合に法人格を付与するとともに（Ⅰ-七条）、連合が欧州人権条約に加盟することを認めているため、一種の「二階層の」コントロールが創出され、欧州連合市民は人権の領域においてより強化された保護が保障されることとなる。実際、そのことにより、ストラスブールの欧州人権裁判所は、人権の領域において、欧州司法裁判所判例を含めた欧州連合法に対して「外的なコントロール」を行使することが可能になるであろう。

一つの説明として、欧州憲法条約により今後保護される基本権を複数のカテゴリーに分けることができる。すなわち、人（personne）に対して認められた権利、会社という枠組における労働者（salarié）に認められた権利、非

営利団体（association）や労働組合（syndicat）、宗教組織・団体といった団体に認められた集団的権利である。これらの新しい権利のうち、二つの例を取り上げたい。

第一の例として、**人に対して認められた諸権利**の中で、欧州の諸条約はこれまで文化的[22]・宗教的・言語的[23]多様性の尊重に対する権利しか確認していなかった。欧州司法裁判所判例は、それに尊厳に対する権利[24]、労働する権利[25]、職業選択の自由[26]、企業活動の自由[27]を付け加えた。また、欧州共同体の派生法（とりわけ欧州指令）や実務により、個人情報保護の原則が承認されることとなった。しかし、今や子どもの権利（すなわち、子どもに関係する規範の生成に際して常に子どもの利益は考慮されなければならない[28]）やクローンによる再生の禁止[29]――非常に「繊細」で論争的な領域において態度を示している――といった新しい権利がそこに付け加わったのである。

第二の例は、職業上の権利及び自由についてである。既存の欧州条約は、これまで主として企業活動に関する諸自由（厳密な意味での企業活動の自由から、企業設立の自由、生産活動の自由まで、あるいは商品や資本の流通の自由まで[30]）を確認してきた。これに対して、会社という枠組における**労働者に認められた権利**は、ほとんど忘れ去られていた。わずかに、実務上認められていた労働力の流通の自由[31]、労働者の企業内における情報と諮問に対する権利[32]といった例外が存在するのみであった。この忘却は、組合団結の自由[33]や団体交渉権、団体行動に対する権利[34]、公正かつ適正な労働条件に対する権利（障害者の編入も含めて[35]）、そして不当解雇の際の労働者の保護[36]の承認により、今や解消された。

第三節　制度面にもたらすもの

全般的に見て、憲法条約は当初の目的、すなわち欧州連合の制度構造をシンプルにし、連合の運営を市民にとっ

てより分かりやすくするという目的を達成している。実際、憲法条約は、現在のシステムに対する重要な制度的修正を提案している。

まず、制度構造そのものが修正されている。疑いなく、最も重要な二つの改革は、任期二年半で選出される欧州首脳理事会議長（président du Conseil européen）を設置したことと、連合外務大臣を創設したことである。このような改革により、国際舞台で欧州連合がより「目に見える」存在になるものと思われる。

しかし、別の変更点も存在する。それらはあまりメディアの話題にはなっていないが、おそらく欧州連合の具体的運営に当たってはより重要なものとなろう。たとえば、欧州連合内部の権限分配の修正がなされている。具体的には、それは欧州委員会の委員数の削減、特定多数決の新たな位置づけ、あるいは「欧州法律」の採択における「共同決定」手続の一般化となって現れている。これらの修正により、欧州連合は、より迅速かつ効率的に決定できるようになるであろう。

さて、欧州連合の諸機構それぞれを見直してみると、憲法条約によって導入された変化が明確となる。

第一に、欧州議会[37]を検討すると、同議会は欧州連合の様々な国の市民の代表である七三二人の議員から構成されている。二〇〇九年に行なわれる次回の選挙の前に、欧州首脳理事会は加盟国間の議席数を新たに分配し直さなければならないであろう[38]。

欧州議会は、立法（予算面も含む）および政治的統制を行なう。現在、欧州議会は、ある種の欧州レベルの法規（texte）については理事会とともに共同決定により採決に参加することができ、他の法規については意見（avis）を述べることができる。さらに、欧州議会は他の欧州諸機関、とりわけ委員会（欧州議会は委員会の総辞職を決定できる）に対し民主的統制を行使し、また、理事会とともに予算権限にも関与できる（予算は、欧州議会議長の署

名なしには発効しない）。

欧州議会の役割は、当初は象徴的なものであったが、ヨーロッパ共同体、そして欧州連合の制度改革とともに絶えず強化されていると言うことができる。ここでもその法則は変わっていない。たとえば、立法手続における欧州議会の役割は様々な観点から拡大している。

― 欧州議会は三四の新たな領域に関与する。その領域には、とりわけ域内市場の領域や、市民の日常生活と直接関係を持ちうる領域（たとえば、移民、刑事領域での司法協力、スポーツなど）などが含まれている。それにより、欧州議会が採択に関与する法規の領域が、全体の七五パーセントから九五パーセントへと移行している。これを共同決定領域の拡張と呼んでいる。

― 欧州議会は、欧州予算の採決全体について理事会と平等の権利を獲得している（これに対し、現在は、義務的支出といわれるカテゴリーについて、理事会が最終的決定権を有する）。さらに、議会は、財政枠組（すなわち、財政の複数年計画）に対する承認権も獲得している。

最後に、欧州議会は欧州委員会委員長を選出する役割を有する。すなわち、欧州議会選挙の結果を基礎にして欧州首脳理事会が委員長を提案し、欧州議会が選出している。

第二に、欧州首脳理事会（Conseil Européen）[39]は、機関としては典型的なものではない。それは、加盟国すべての国家元首あるいは政府の長から成るもので、欧州委員会委員長もそこに加わっている。この機関は一九七四年に設置されたが、それ以来少なくとも年に二回、会合が開かれている。これまで欧州首脳理事会は欧州連合の機関ではなかったが、憲法条約により完全な機関となる。

その役割は、欧州連合の政治の一般的方向性を決定し、連合の発展に必要な活力を提供する点にある。ただし、

立法機能は担わない。

これまで、欧州首脳理事会の議長は「輪番制」であった。すなわち、議長は六カ月ごとに国家元首または政府の長により担われていた。このシステムは首脳理事会の運営の一貫性と継続性を妨げるものであった。その上、欧州連合が二五カ国に拡大したことにより、輪番制の意義の多くが失われることとなった。というのも、各国は一二年半おきにしか議長をすることができなくなってしまったからである。そこで憲法条約は、輪番制を廃止している。

今後、欧州首脳理事会は、任期二年半で一回更新可能であり、特定多数決により選出される安定的な議長[40]を有することとなる。「欧州首脳理事会議長（Président de l'Union）」の存在は、憲法条約の行った主要な、そして最も目に見える改革の一つである。首脳理事会議長は、議事を進行し、後に話す連合外務大臣とともに対外的に欧州連合の代表を務める。

しかしながら、このシステムはおそらく加盟国間でコンセンサスが得られている時期にしかうまく機能しないであろうことを認めなければならない。欧州連合内で危機がある時期には、とりわけ対外的な代表という職務について、議長の役割が限定されるであろう[41]。

第三に、閣僚理事会（Conseil des Ministres）[42]は、閣僚レベルの各加盟国の代表から構成される。同理事会は、政策形成および調整の任務を行うとともに、欧州議会と共同して（共同決定手続）立法・予算権限を行使する。

閣僚理事会は、分野別の編成により会合を行う[43]。この分野別理事会は現在九つ存在し、議長国の担当閣僚が議長を務めている。このシステムは、憲法条約とともに変化する。

―　閣僚理事会の議長は一八カ月間、三カ国の「チーム（équipe）」により、作業をよりよく組織し調整するという目的の下、共通の計画に基づいて執り行われる。

―　さまざまな分野別の閣僚理事会の活動の一貫性は、新たな理事会により保障される。それが、「総合理事会（Conseil chargé des affaires générales）」であり、欧州首脳理事会会合の準備も行う。

―　最後に、連合外務大臣が議長を務める「外務理事会」が創設されている。

同様に、決議方法も変化する。現在、関連領域において、二つの決議方法が存在している。全会一致の採決と、特定多数決の採決である。特定多数決に関しては、各国に割り当てられた票数がその国の人口数に依拠したものとなっている。決議は、特定の票数を集めると同時に、加盟国の過半数が賛成票を投じていないと採択されない。

憲法条約は、投票方法を単純化し、よりバランスの取れたものにしている。[44] 一方で、特定多数決が行われる領域の拡大とそれに伴う全会一致の領域の減少を確認することができる。すなわち、特定多数決が原則になっており、全会一致は例外でしかない。これにより、国家主権の領域の範囲が減少し、決議の共同体的な性質が強化されている。他方で、二重特定多数決（double majorité qualifiée）のルールが導入された。それは、一般的に、ある決議が閣僚理事会の構成員の五五パーセントにより賛成され、さらに、欧州連合の総人口の少なくとも六五パーセントをなす一五カ国を含んでいなければ、採択されないということを意味している。

次に、欧州委員会は、[45] 欧州の諸機構の中でも最も多くの論争を引き起こしているとともに、最も強い関心も持たれている。欧州の一般利益の擁護者である欧州委員会は、法案の発議権を独占するとともに、欧州レベルの規範が遵守されているかを監視する。また、委員会は共通政策の実現を保障し、共同体の予算と計画を実行する。

現在、諸条約によれば、欧州委員会には各加盟国の国民一人を含み、委員長は欧州首脳理事会の提案に基づいて欧州議会により承認される、と規定されている。この解決法の短所は、欧州委員が、欧州の一般利益の代弁者というよりも、出身国の代表者として行動できるという点にある。

憲法条約は、このリスクをなくすよう努めている。この伝統的な〔委員の〕構成は、次第に修正されるであろう。実際、憲法条約施行後二度目に設置される委員会[46]では、委員の構成の仕方が変更され、委員の数が加盟国の数よりも少なくなる。それゆえ、二〇一四年以降、（順調に行けば）二七の構成国を有する連合に対し一八人の委員、つまり加盟国数の三分の二しかいなくなる。委員会のメンバーは、人口的・地理的均衡を尊重し、加盟国間の平等が確保されたローテーション・システムに基づいて選任される。

この人員削減は、主として合議制（すなわち委員会内部の作業における集団運営）を確保し、決定の効率性を保障するとともに、欧州委員会が各加盟国の国家的利益からより独立し、すなわち欧州連合の一般利益により配慮したものになるようにすることを目的としている。

この重要な進展に、委員会の欧州議会と欧州首脳理事会に対する責任の強化が付け加わる[47]。実際、欧州委員会委員長は欧州首脳理事会により「欧州議会選挙を考慮しつつ[48]」提示され、欧州議会により「選出」される（今日のように、単に承認されるだけではない[49]）。さらに、一度任命されても、委員会は欧州議会のコントロールに服したままである。欧州議会は、不信任決議を可決することにより、委員会を総辞職させることができるのである[50]。

最後の重要な機関としては、連合外務大臣が、欧州憲法条約により創設された[51]。

これまで加盟国の外交は、全体的に見れば独立していた。マーストリヒト条約以来、「共通外交・安全保障政策上級代表（Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune）」や「対外関係担当委員（Commissaire aux relations extérieures）」がいるが、危機の場面で彼らの存在が有効ではないことを示してきた。連合外務大臣の創設により、共通外交・安全保障政策上級代表や対外関係担当委員に取って代わり、国際舞台での欧州連合の発言や行動に一貫性と平明さを与えることが目指されている。

制度レベルにおいて、連合外務大臣は「二重の肩書き」を有しているという特徴がある。というのも、連合外務大臣は、閣僚委員会のメンバーである（外務理事会の議長を務める）と同時に、欧州委員会のメンバー（副委員長）でもある。

しかしながら、加盟国の外交権限も失われてはいない。連合と加盟国の権限の分担に応じる形で、任務の分担が導入されている。

― 欧州連合が権限を有している問題については、連合外務大臣がその問題についての連合の立場を表明する。

― 欧州連合が権限を有していない領域については、加盟国の大臣が、他の加盟国の立場と調和していようといなかろうと、自国の立場を表明する。

第四節　連合の権限

一般に「欧州憲法」と呼ばれているものは、実際は、欧州連合という固有の枠組みの下、主権国家の間で締結された国際条約である。それは国際法秩序の中で各加盟国に取って代わり、単一のヨーロッパ国家を生み出すという目的や効果は有していない。それゆえ、論理必然として、欧州憲法条約は加盟国の主権が考慮されており、基本的な加盟国の権限も保持されている。その結果、条約は、どの領域で欧州の諸機関の介入が許されているか、どうすれば介入が許されるかを明確にするにとどまっている。それが憲法条約第三部の規律対象である。

憲法条約がもたらす権限分配は、それ以前の状況と明確に異なっている。欧州連合そのものに法人格を付与したことにより、[52] 欧州共同体諸条約の融合を完全な形で行うことができる。つまり、憲法条約はマーストリヒト条約を受け継いだ複雑な機構を消滅させている。マーストリヒト条約は、欧州連合の権限を三つの別々の「柱」に分けて

いた。

— 一方で、「欧州共同体の柱（pilier communautaire）」（あるいは「第一の柱」）が存在し、欧州共同体に伝統的に付与された権限を統合していた。欧州統合の論理に基づき、かなり広範に特定多数決の決議を認めていた。

— 他方で、二つの「政府間協力の柱」（あるいは「第二の柱」及び「第三の柱」）が存在した。共通外交安全保障政策（politique étrangère et sécurité commune）と刑事・警察司法の分野についてのものであり、そこでは政府間協力の論理に基づき、本質的に外交的な決定方法が採用されていた。

今後、欧州連合の権限は一つのブロックにまとめられるが、複数のレベルが存在する。[53]

— 第一が「排他的権限」という領域である。[54] この分野では、欧州連合のみが立法行為を行うことができ、加盟国は欧州連合の法的行為を実行することになる。

— 第二が「共有権限」という領域である。[55] この分野では、加盟国が法的に拘束力のある文書を立法し、採択することができる。しかし、それは欧州連合がその権限を行使していない場合に限られる。欧州連合が権限行使している場合は、加盟国は欧州連合が提示した規範を尊重しなければならない。[56]

— 第三が「支援権限」という領域である。[57] この分野では、欧州連合は加盟国の立法を調和させることはできない。しかし、連合は加盟国の政策を支援し、補完する手段を採択することができる。つまり、欧州連合は単なる調整の役割を有している。

— さらに、欧州連合は、加盟国の経済政策と雇用政策を調整するとともに、共通外交安全保障政策を決定し、実行する権限を有している。

このリストは権限の帰属に関するものであり、憲法条約で作成されたリストからもれるすべての領域は、加盟国

が厳然と権限を有し続けていることを意味している。しかし、柔軟性条項によって、憲法〔条約〕の定める特定の目標を達成するために、欧州連合は権限を持つ領域を拡大することができる。[58] ただし、欧州連合に新たな権限を付与する決定をなす場合には、欧州議会の承認の後に、閣僚理事会で全会一致の決定がなされなければならない。

さらに、欧州連合は、以前と同様に二つの原則、すなわち補充制の原則と比例性の原則を尊重しなければならない。補充制の原則とは、国内レベルでより実効的に達成できないことについてのみヨーロッパレベルで達成されるという原則であり、比例性の原則とは、定められた目標を達成するために必要最低限のことのみに欧州レベルの介入を限定しなければならないという原則である。[59]

新たに定められた権限は、欧州連合の諸機関により法的行為を用いて行使されるが、その法的行為のリストも完全に刷新され、単純化されている。現在、欧州連合は、決定を行う場合に、約一五の法的行為を用いている。そのうち五つ（規則・指令・決定・勧告・意見）が基本となる法的行為であり、さらに約一〇の「非典型的行為」がある。これらの行為が全体的な理解を無用に複雑にしてきた。

憲法条約[60]は、これらの法的手段の数を六つに減らしている。すなわち、「欧州法律」、「欧州枠組法律」、「規則」、「決定」、「意見」、「勧告」の六つである。さらに、憲法条約は、その六つの行為の内部に、これまで形式上存在しなかった立法レベルと非立法レベルという区別を設けた。

「立法的行為」[61]とは「欧州法律」と「欧州枠組法律」である。現在の法的行為のカテゴリーと新たな名称との間に対応関係を見出すことが可能である。たとえば、欧州法律の定義は、すべての加盟国に直接適用可能であり、国内法への転換を必要としないという〔現在の〕規則の定義に対応している。欧州枠組法律の定義は、達成すべき結果を定めているが、その結果に定められた期間内に達成するための手段に関しては、構成国の自由に委ねられてい

るという〔現在の〕指令の定義に対応している。非立法的行為[62]は、「欧州規則[63]」、「決定[64]」、「勧告[65]」、「意見」がある。

しかし、この新たな類型分けは、連合が権限を有する領域に統一的にあてはまるわけではない。実際、二つの「政府間協力の柱」そのものはなくなっているが、一般に言われているように、それでも連合を運営するにあたり関係する領域、とりわけ外交と防衛の特殊性を考慮に入れなければならない[66]。たとえば、「共通外交安全保障政策」の分野では、「共通安全保障防衛政策」の分野と同様、欧州立法的行為（すなわち欧州法律と欧州枠組法律）は排除され、「欧州決定」のみ使用することができる[67]。

最後に、もう一つの重要な改革について言及しなければならない。その改革は、参加型民主主義の観点から見て、欧州機構が加盟国のいくつか（フランスを含む）よりも先に進むものとなるであろう[68]。それは、欧州連合市民に与えられた発議権である。すなわち、Ｉ-四七条四項によれば、「相当数の構成国の市民」からなる百万人以上の市民グループは、欧州委員会に対して、委員会で発議を提示できるよう請願書を送付することができる[69]。その目的は、市民と欧州機構の間に直接的な関係を確立することにある。もちろん、法的には、欧州委員会にその要求に応える義務は全くない。しかし、政治的観点から見ると、欧州委員会が百万の欧州市民から発せられた要求を無視することはまずありえないであろう。

（1）　ドルに対するヨーロッパの通貨の安定性を保証するためのスネーク制度（Sepent monétaire）（一九七二年）や、欧州通貨制度（Système monétaire européen）（一九七九年）、そして経済・通貨連合（Union Economique et Monétaire）（一九九二年、一九九九年／二〇〇二年に実施）等。

（2）　たとえば、共通農業政策は今日、生産第一主義（productivisme）というよりむしろ環境を尊重した良質な食糧の生産へと向かっている。

（3）四カ国の加盟国候補が存在している（ブルガリア、クロアチア、ルーマニア、トルコ）。

（4）正確には、「欧州連合の将来の発展が提起する本質的問題を検討し、さまざまなありうる解答を探求する」ことを担う。

（5）欧州のための憲法を定立する条約草案（Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe）、前文。

（6）欧州のための憲法を定立する条約草案とは異なる。

（7）I－一条一項。

（8）青地に一二金星の円環〔なお、欧州憲法条約の条文訳に関しては、衆議院憲法調査会事務局委託調査報告書（中村民雄解説・翻訳）「欧州憲法条約――解説及び翻訳」衆憲資五六号（二〇〇四年）を参照した〕。

（9）ルードヴィッヒ・ヴァン・ベートーヴェンの第九交響曲の「歓喜の歌」。

（10）「多様性の中の統合」。

（11）たとえすべての加盟国に関してユーロが通用していないとしても、ユーロとしている。

（12）五月九日に祝われる「ヨーロッパ記念日」は、欧州統合の必要性に関するロベール・シューマン演説の記念日である。

（13）家族を形成する権利（II－六九条）から、教育に対する権利（II－七四条）まで。

（14）庇護権（II－七八条）、強制退去、追放、引渡しの場合の保護（II－七九条）。

（15）差別禁止（II－八一条）と多様性の尊重（II－八二条）。

（16）団体行動（II－八八条）、不当解雇の保護（II－九〇条）、公正な労働条件（II－九一及びII－九二条）等。

（17）社会保障及び社会扶助（II－九四条）、健康の保護（II－九五条など）、消費者保護（II－九八条）。

（18）一般的経済利益事業へのアクセス（II－九六条）、環境保護（II－九七条）。

（19）投票権及び立候補権（II－九九条、II－一〇〇条）、適正な行政に対する権利（II－一〇一条）、不服申立の手段（文書閲覧権、オンブズマンへの付託、請願権……II－一〇二条、一〇三条、一〇四条）、国家による保護（移動居住の自由、外交及び領事上の保護……II－一〇五条、一〇六条）等。

（20）公正な裁判への実効的なアクセス（II－一〇七条）、無罪推定及び防御権（II－一〇八条）、罪刑法定主義と罪刑比例原則、一事不再理の原則（II－一〇九条、II－一一〇条）。

(21) たとえば、今日、毎年フランス議会により採択される規範の内、約八〇パーセントがヨーロッパ起源のものである、すなわちヨーロッパ法規範を適用しているのである。

(22) 欧州共同体設立条約一五一条。

(23) 以下の二つの欧州指令によりとりわけ発展した欧州共同体設立条約一三条に基づく。第一は、人種あるいは民族的出自の区別なしに人を処遇する平等原則の実行に関する指令（2000/43/CE）であり、第二は、雇用及び労働の領域の平等原則のための一般的枠組の創出に関する指令（2000/78/CE）である。

(24) C-377/98 事件。二〇〇一年一〇月九日判決。

(25) 一九八二年三月二三日の D. M. Levin c/ Secrétaire d'Etat à la Justice 判決（53/81 事件）以来豊富な判例がある。

(26) とりわけ一九七四年五月一四日の Nold c/ Commission 判決（4/73 事件）以降。

(27) 設立の自由に関しては、一九七四年六月二一日の Reyners c/ Belgique 判決（2/74 事件）以降、役務提供の自由に関しては、一九七四年一二月三日の Van Binsbergen 判決（33/74 事件）以降。

(28) Ⅱ-八四条。

(29) Ⅱ-六三条

(30) 欧州共同体設立条約三九、四三、四九、一三七、一四〇条。

(31) 欧州共同体設立条約三九条。

(32) 欧州共同体設立条約は、第一一編第一章、とりわけ一三八条において、実務上発展してきた良き欧州社会政策という目的を定めている。

(33) Ⅱ-七二条。

(34) Ⅱ-八八条。

(35) Ⅱ-八一条、Ⅱ-八六条、Ⅱ-九一条等。

(36) Ⅱ-九〇条。

(37) Ⅰ-二〇条。

(38) この再分配は、議会の合理的な規模を保つために、議席総数七五〇人という上限に基づいて行なわれる。各国は、最

も人口の少ない国であっても、最低限六議席を保証される。また最も人口の多い国であっても、最大限である九六議席を超えることはできない。

(39) Ⅰ-二一条。

(40) Ⅰ-二二条。さまざまな安定性をもたらす要素があるが、中でも、議長が国内的使命を帯びてはならない点を挙げることができる。

(41) 加盟国の外交政策が統一されない場合に、欧州連合の外交的代表が象徴的性格を持つに過ぎないことを理解するには、前回のイラク戦争の際に生じた加盟国間の不和を想起すれば十分であろう。

(42) Ⅰ-二三条。

(43) Ⅰ-二四条。

(44) Ⅰ-二五条。

(45) Ⅰ-二六条。

(46) 初めに設置される委員会は、移行期間とされている。〔Ⅰ-二六条五項により、各構成国一名の委員が保証されている。〕

(47) Ⅰ-二六条八項。

(48) Ⅰ-二七条。

(49) ここに、欧州憲法条約により実現される、欧州機構の民主化の重要な一面がある。実際、欧州委員会委員長のこのような任命方法は、議会政治（欧州連合加盟国の大多数の加盟国において採用されている制度形体である）の運営に関する支配的なルールに近づいている。欧州議会が、議会の権限の将来的な拡張の前倒しを主張していることは、注目に値する。たとえば、バローゾ委員会（すなわち現在の委員会）の委員構成に関する波乱が、まさにそのことを示している。すなわち、欧州議会議員らは、ジョセ・マヌエル・バローゾ（José Manuel Barroso）委員長に対し、委員会の委員の一人の選択について、つまりイタリア人のブッティリョーネ（Buttiglione）氏の指名について再考を強制したのである。

(50) Ⅲ-三四〇条。ここでも同様の指摘をすることができる。すなわち、欧州諸機構の民主的性質の強化の要因がそこにある。委員会の不信任決議の行使は、たとえば一九九九年三月のサンテール委員会の終了のように、すでに現れている。

(51) Ⅰ-二八条。
(52) 以前は、加盟国の上位に存する諸共同体（Communautés）のみに法人格が付与されていたが、〔憲法条約により〕そうではなくなる。
(53) Ⅰ-一二条。
(54) 以下の領域が、「排他的権限」に属する（Ⅰ-一三条）。
— 競争法規
— ユーロ圏における通貨政策
— 共通通商政策
— 関税同盟
— 海洋生物資源保護
— 欧州連合に影響を与える一定の国際協定。
(55) 以下の領域が、「共有権限」に属する（Ⅰ-一四条）。
— 域内市場
— 「自由・安全・司法空間」
— 共通農業政策
— 共通漁業政策
— 運輸政策
— 欧州横断網（運輸、テレコミュニケーション、エネルギーに関する）
— エネルギー政策
— いくつかの面についての社会政策
— 社会、経済、領土の結束
— 環境
— 消費者保護

―　いくつかの面についての公衆衛生
―　開発援助、人道援助の領域における一定の権限
―　研究、技術開発、宇宙の領域における一定の権限

(56)　このカテゴリーは、一九四九年のドイツ基本法により定められた連邦と州の間の権限分配に存する「競合権限」というカテゴリーと類似している。

(57)　「支援権限」は以下の領域を含む（Ⅰ－一七条）。
―　市民の保護（protection civile）
―　文化政策
―　産業
―　人の健康の保護と増進
―　教育、職業訓練、青少年（jeunesse）、スポーツ
―　観光
―　行政協力

(58)　Ⅰ－一八条。
(59)　Ⅰ－一一条。
(60)　Ⅰ－三三条。
(61)　Ⅰ－三四条。
(62)　Ⅰ－三五条。
(63)　したがって、この言葉は現在と比べると完全に意味が変化する。憲法条約発効後は、「一般的適用性のある非立法的行為であり、立法行為の実施およびこの憲法の一定の個別的な規定の実施が目指されているもの」を意味する。欧州規則は、委任規則（Ⅰ－三六条）あるいは実施規則（Ⅰ－三七条）の形式をとる。

委任規則は、新たなものである。それは、欧州法律および欧州枠組法律の一定の非本質的要素を補完しまたは修正することを目的としている。欧州委員会は、立法的行為の中に含まれる委任の文言に基づき、委任の制限の中で、単独で規則

を採択する権限を付与される。その際、欧州委員会は、委任を撤回する権限を有する二系統の立法府（欧州議会と閣僚理事会）のコントロール下に置かれる。

(64) Ⅰ-三七条およびⅠ-三九条。ここでもまた、憲法条約とともにこの言葉の意味が変わる。条約発効後、決定は、特定の名宛人に向けた行為（現在もそうである）だけでなく、一般的な射程を有する行為（これまではそうではなかった）も包含する。

(65) ここにもう一つの変化が存在する。勧告を採択する権限（Ⅰ-三五条）は、これまで委員会にしかなかったが、今後は閣僚理事会にも拡張される。

(66) 自由、安全、司法の領域において、融合ははるかに完全なものとなっている〔Ⅰ-四二条を参照〕。

(67) 共通外交安全保障政策に関してはⅠ-四〇条、共通安全保障防衛政策に関してはⅠ-四一条。

(68) 参加型民主主義としては、古典的な請願権（Ⅰ-一〇条二項（d）、Ⅱ-一〇四条）とこれまで存在しなかった発議権（Ⅰ-四七条四項）が存する。

(69) この点について遵守すべき手続は、今後の欧州法律の採択に委ねられている。

本翻訳の元となった原稿は、トゥールーズ第一大学より来日していたフレデリック・ルエダ（Frédérique Rueda）教授が、二〇〇五年六月三日に行った大阪大学法学会主催講演会の原稿に加筆・訂正を加えたものである。なお、本翻訳は、平成一八年度科学研究費（若手研究B）の研究成果の一部である。