

ユルゲン・シュヴァルツェ

欧州連合の発展

共通市場から政治統合へ

出口雅久 (共訳)
工藤敏隆

I.

欧州連合 (EU) の歴史は、2つの顕著な要素——加盟国間の国境無き域内共通市場と、経済統合を超えた政治統合へ向けた努力——によって特徴付けられてきた。本稿は、現在25の加盟国からなる欧州連合の枠組による欧州統合の過程における、いくつかの決定的な段階と主要な特徴を中心に論じる。先ず欧州統合の概念を概観し、次に欧州統合のいくつかの段階とこれまでの進展について意見を述べたい。最後に、欧州連合の現状と欧州憲法に関する今後の展望、特に欧州憲法制定条約の可能性について述べることにしたい。

II.

欧州統合の起源は50年以上前に遡るが、当時は共通市場の創設に焦点が置かれていた。共通市場の創設は、いずれは政治統合をもたらすべきものである。この考え方は、欧州統合の過程においては「機能的手法」という言葉によって表現されてきた。政治統合への意図は、全てを包括する憲法をいきなり起草するのではなく、より広範な政治的目標への支持を得るために、先ずは経済分野での具体的な段階を踏んでゆくという形がとられ

た。この発想は、欧州統合に関する最初の条約である、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）設立条約（1952年発効，2002年失効）の前文において、以下のように明瞭に述べられている。

「欧州は、最初に現実的な連帯を創り、ついで経済発展のための共通基盤を確立するという実務的な業績のみによって構築できることを認識し…（中略）…市民の間のより深く広い共同体の基盤を創るために経済共同体を設立する。」

このように、三つの共同体（訳注：欧州石炭鉄鋼共同体，欧州経済共同体及び欧州原子力共同体）の創設は、実務的手法に基づくものであった。野心的な欧州概念　欧州大陸の歴史においてかつて多く存在したものの、欧州統合には何の進展ももたらすことが出来なかった　に従う代わりに、欧州三共同体設立の際には、欧州の政治統合の地盤を準備するため経済分野における事実的な関係をまず設立すべきであるとされた。「欧州統合の精神的父」の一人であるジャン・モネが述べた「具体的現実化（réalisations concrètes）」の中でも、共通市場の創設が中核の論点である。

共通市場の概念について欧州裁判所の判決中の表現を借りれば、「各加盟国の市場を、あたかも一つの国内市場であるかのような条件に可及的に近づけた単一市場へ統合するための、域内貿易に対するあらゆる障壁の除去に関するもの。」である。

III.

欧州の政治的統合を可能とするために、加盟国の憲法は、新たに創設された欧州委員会に主権の権利を委譲するための特別の条項を置いている。例えば、ドイツ連邦共和国基本法24条1項は、連邦が国際的機関へ主権の権利を委譲することを可能にしている。基本法はこの基本線をさらに発展

させ、23条1項では欧州連合を名指して主権的権利の委譲の相手方に挙げた。この条項により、ドイツは統合された欧州を創るために欧州連合の構築に参加し、その目標を達するために必要な場合にはいつでも、欧州連合の機関に対し主権的権利のさらなる委譲を行うことになる。これらの基本法改正により、ドイツは「新たに構築された超国家的世界への扉を大きく開くこと」を欲したのである。これは、基本法を起草した憲法評議会（Parlamentarischer Rat）において、その著名な議員であったカルロ・シュミットが述べた言葉である。国際的機関に主権的権利を委譲する可能性につき、かつては基本法24条1項が規定するのみであったが、それが欧州統合の原動力となったのである。

加盟国は、その主権的権利を集約的に行使されるべきものとして結集し、立法機関及び行政機関を創設した。そしてそれらの機関は、そのより広範で交錯的な権限により、加盟国のみでは成し得なかった効果をもたらすことができた（W・フォン・ジムソン）。このようにして、欧州共同体諸条約において規定された領域において立法を行うことができる超国家的立法権力が生まれた。その立法行為は、通常、加盟国が行う立法行為に対し優越的効力を持ち、加盟国政府のみならず市民に対しても直接に執行可能な権限を有している。

IV.

域内市場は、依然として欧州統合の基盤かつ中核を成している。欧州共同体条約（以下「EC条約」という）14条2項は、域内市場を、「物、人、サービス及び資本の自由移動が保障された国境なき地域」と定義している。完全な共通市場を創り出すことは、条約原文の規定では1970年1月1日までは不可能であったことから（訳注：欧州経済共同体（EEC）条約8条は、共通市場への移行まで12年の期間を設定していた）、欧州共同体は、第二の試みを1987年の単一欧州議定書（Single European Act）によって実行し

た。この第二の試みは、1992年末までに それまでの呼称である「共通市場」に代わって現在の呼称では「域内市場」と呼ばれる 完成され、域内市場の実現へ重要な進歩をもたらしたが、同時に、域内市場はある時点において到達される最終地点ではなく、欧州共同体にとってむしろ継続的任務であることが認識されるようになっていた。欧州域内市場の基本的要素の中でも、物の自由移動、労働者の自由移動、サービスの自由移動、資本及び決済の自由移動と同様に、共通欧州競争法の執行についても、共同体内の市民及び法人にとっては当然のものと考えられている。欧州連合の経済憲法は、自由競争に基づく市場経済の原理に基盤を置いている（EC 条約 4 条 1 項）。

V.

1992年に署名されたマーストリヒト条約の文言の選択もまた、経済統合に焦点を置いていた当初の欧州経済共同体（EEC）が、政治統合にも焦点を置いた連合へと変化を遂げたことを明らかにした。マーストリヒト条約は、欧州連合（EU）及び欧州共同体（EC）の創設、並びに欧州通貨同盟の創設に加え、重要な政治改革をもたらした。それは例えば、加盟国のすべての市民のための、加盟国市民権と並存する欧州市民権の創設（EC 条約 17 条）、外交及び安全保障政策の領域における加盟国間政府間の協力（CFSP：共通外交・安全保障政策）、並びに司法及び内政分野（JHA）がある（これらは欧州連合条約のいわゆる「三本柱」と呼ばれている）。こうした欧州連合のより強力な政治的志向への方向性は、後にアムステルダム条約（1997年署名）及びニース条約（2000年署名）により再確認された。

VI.

欧州連合及び欧州共同体の構造に関しては、欧州共同体諸条約が、その

内容と機能が及び範囲内においては憲法としての性質を有するものであることが、長い間共通認識とされてきた。欧州連合のために、欧州共同体諸条約は独立の機能的意思決定構造を確立した。とりわけ重要な要素として、共同体の利害についてのみ関与する独立の行政権（欧州委員会）と、今日においては主に欧州理事会と欧州議会の共同により行使される共同体立法権（EC条約251条）、そして、主として欧州連合に関する憲法裁判所及び行政裁判所としての役割を果たしている、共同体の特別の裁判権がある。

欧州連合は、特別の機関構造を有する、国家でも連邦国家でもない存在であるが、独特の超国家的組織として、民主主義及び法の支配の原理に服している。加盟国と同様に、欧州連合自体も基本権を保障しており（欧州連合条約6条2項）、欧州共通の立憲主義の伝統に従っていることになる。このことは、後述するように、欧州基本権憲章の制定へと繋がっている。欧州連合と加盟国との間の権限の分配は、依然として授權の原則（principle of conferred powers）に従っている。すなわち、すべての共同体の行為は条約で規定された法的根拠に基づかねばならず、且つ共同体諸条約に規定された機構によってのみ執行できる（EC条約5条1項、7条1項2号）。共同体の権力を執行する際には、補完性の原則（principle of subsidiarity）が尊重されなければならない。この原則は、共通の商業政策（EC条約133条）の如く共同体の行政権に属しない分野について、共同体に対し、「企図された行為の目的が、加盟国のみによっては十分に達成できず、かつ当該行為の効果や規模による理由で、共同体によるほうがよりよく目的を達成できる場合に限り」行為に出ることを許すものである（EC条約5条2項）。

法は欧州統合の共通の基盤でありかつ重要な機構であることから、司法的統制は欧州共同体の仕組みの中で重要な役割を演じている。条約の解釈及び適用が法に従って行われることを保障することが、欧州裁判所と欧州第一審裁判所の機能である（EC条約220条）。国家が裁量によりそれに服することを明示した場合に限っている伝統的な国際公法上の裁判権とは対

照的に、共同体の裁判権は強制的である。すなわち加盟国は、共同体諸条約に署名したことによる拘束力として、共同体の裁判権に自らを委ねたことになる。よって、加盟国の市民は、自らの事件を直接に共同体の国際的な裁判権に委ねることができる。欧州裁判所は、国家や個人による直接の提訴を扱うだけでなく、共同体法の解釈に関する問題が加盟国の裁判所によって付託された場合に、先決的判決を行うことができる（EC 条約234条）。

VII.

欧州共同体の政策分野は、幾年にも渡って、当初の経済的分野を超えて成長してきた。加盟国の数も着実に増加した。直近である2004年5月1日の中欧・東欧諸国を中心とした10カ国への拡大により、欧州連合は現在25の加盟国から構成される。設立時（ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、イタリア、フランス、ドイツ）に比べ、現在の加盟国数は4倍以上に拡大した。加盟国数の相当の拡大という事実それ自体が、欧州連合の機関及び意思決定手続の改革を必要としているが、現行のニース条約（2002年12月署名、2003年2月発効）によって一部が実現したにとどまっている。少なくとも、いくつかの機関については、根本的な変化がニース条約によってもたらされた。第一は欧州議会の新たな議席配分、第二は欧州理事会の2005年1月1日以降の票数の割当ての変更、第三は2005年以降の欧州委員会の再構成（現在各加盟国1名ずつの委員から成る。）である。加えて、加盟国のうち何カ国かがより密接な協力をを行い、共同体内の他の加盟国よりも先行した「前衛的な」形を成すことを可能にすることも合意された。

VIII.

ニース条約による上記の改革は、25の加盟国へと拡大する欧州連合に適

切な形態と構造を提供するに不十分なことが、条約署名時に既に明らかになっていった。それ故、欧州理事会はニースにおいて、以下の4つの改革に関する論点を議論するために、2004年に次回の理事会を招集することを既に決めていた。

1. 欧州連合と加盟国との場で、補完性の原則に則り、どのようにして適切な責任分配を確立し、かつ維持していくか？
2. ニースにおいて宣言された基本権憲章にいかなる地位を与えるか？
3. どのようにして、条約を意味の変化をもたらさずに、より明瞭で分かりやすくするための簡略化を行うか？
4. 欧州の構造において、加盟国の議会はどのような役割を持つべきか？

また、手続きの根本的な変更についても合意された。すなわち、欧州共同体諸条約の改正は、従来であれば古典的な政府間協議によって審議され決定されていたが、今後の政府間協議は、主として欧州議会及び加盟国議会の議員から構成される協議会によって行われるべきとされた。こうして、憲法制定のための協議会が招集され、フランスのジスカールデスタン元大統領が議長を務め、1年半に渡る審議期間を経た後、欧州憲法制定条約案が2003年7月に発表された。このように欧州連合は、欧州基本権憲章案の作成にも用いられた協議会方式を、ここでも再度採用した。なお、欧州基本権憲章案を作成した協議会では、ドイツのヘルツォーク元大統領が議長を務めていた。

IX.

欧州憲法制定条約案は、政府間会議（IGC）により、一部修正を経て

2004年10月29日に承認された。その名称である「憲法制定条約」は2つの要素 憲法と条約 から成り立っている。一面では、その内容が欧州の基本的秩序すなわち憲法の制定を欲していることを示し、他方では、この憲法の実現は、条約自体が明らかにするとおり、加盟国の合意に依拠していることを示している。実際には、既存の共同体諸条約が欧州連合の憲法的秩序を既に確立しているが、憲法制定条約により、内容的にも発展し明示的に「憲法」と名づけられることで、新たな構造を得ることになる。憲法制定条約は4つの部分から構成される。第1部は、欧州連合の目的及び原則について扱っている。第2部は、既に明文化されている欧州基本権の細部を修正したうえで保障している。第3部は、基本的に既存の欧州共同体諸条約上の法を実施している。第4部は、一般規定及び最終規定である。

基本権憲章の組入れや、より適切な権限分配の機構以外にも、憲法制定条約は特に機関の分野で発展を遂げている。それは、常勤の大統領が欧州連合の安定性と継続性をもたらし、欧州外相が外交分野において欧州連合のより統一された外観を示すというものである。さらに欧州議会は、欧州委員会委員の選任手続、立法権及び予算制定権について強化している。加えて加盟国の議会は、欧州共同体の意思決定手続に可及的に早い段階で関与し、特に補充性の原則の遵守を統制する。これら以外にも、市民の投票の価値が可及的に平等とされ、かつ加盟国の平等が尊重されなければならない。既にニース条約において基本形が採用されている二重多数決の原則が推進される。二重多数決が有効に成立するには、欧州理事会又は欧州連合理事会（閣僚理事会）において、少なくとも15の加盟国出身の委員の55%の賛成を必要とし、かつそれらの加盟国の人口が欧州連合の総人口の65%に達していなければならない。共通市場と政治統合の関係について、憲法制定条約の経済憲法の分野は、少なくとも欧州連合の目的の文言の変更を行っている。憲法制定条約は、欧州連合が社会的市場経済体制に従うべき義務を感じていることを初めて明文で述べている（憲法制定条約3条3

項)。憲法制定条約全体を概観すれば、誰もが協議会議長ジスカールデスタンによる以下のような評価に賛同するだろう。「実際のところ完璧ではないが、予想よりも上出来である」。幾分の不足はあるものの、憲法制定条約はそのモットーである「多様性の中の統合」(united in diversity)を実現することができた。憲法制定条約は、全く新しい第一歩ではなく、既存の諸条約の更なる実際的发展である。憲法制定条約は、加盟国の憲法を代替するものではなく、あくまで並存するものであって、欧州法と加盟国憲法とは緊密に関係し相互に影響しあうことになる。それゆえ憲法制定条約は、近時、憲法が欧州共通の憲法原則の伝播を受けているとの考察と相容れるものである。

X.

実際的な草案であり、かつ全く新しい欧州憲法概念ではないにもかかわらず、憲法制定条約は、読者が知るように、すべての人からの賛同を得ていない。憲法制定条約は既存の共同体諸条約を変更するものであるから、その内容にかかわらず全加盟国の承認を得なければならない。欧州連合条約48条3項は、条約の変更は全ての加盟国による批准と加盟国の憲法条項の改正後に初めて効力を生じるものと規定している。フランス及びオランダでの国民投票による否決の後、2005年6月16日と17日にブリュッセルで開催された欧州理事会は、今後の手続の進行について熟慮するための期間を置くことを合意した。とりわけ、既に加盟国の10カ国(ドイツを含む)において憲法制定条約は有効に批准されていることから、批准手続は完全に中止されるべきではなく、批准手続の期間を延長することが決定された。欧州憲法制定条約の批准に関し加盟国政府又は元首が上記理事会で発した宣言によれば、「加盟国内での議論を包括的に評価した上でどのように手続を進めるかを合意すべく、2006年上半期に協議を再開する。」ことが合意された。

XI.

現時点においては、欧州憲法制定条約が、欧州共同体の設立時からの加盟国であるフランスとオランダでの否決を受けても、なお発効に至るチャンスがあるか否かの予測は困難である。確かに悲観的になる理由は存在する。しかし、欧州統合の歴史的過程をみると、何度も後退がありながらも、その後の実際的なアプローチによって一步一步乗り越えてきたのである。それが今回も起こる幾許かの望みは、少なくともあるように見える。しかし、これは深刻な危機であり、どのように欧州統合の過程を継続するかについての基本的思想の相違を露呈してしまったことは、誤解されるべきでない。

現在における、欧州憲法進展の可能性のある選択肢ないし展望とは何であろうか？ 欧州憲法制定条約の受容を全く行わないことや、後になって突然全面的に受容するという選択肢に加え、条約の修正案、又は条約の一部のみを受容することは可能性のある選択肢の1つである。このことは、憲法制定条約を凝縮された非常に基本的な部分（第1、2及び4部）のみに縮減する可能性をも意味する。また、条約のうち1つの要素のみ、特にその目的と機能が既に広範な賛同を得ている欧州基本権憲章のみが発効するという可能性もある。これらの可能性以外にも、従来の条約改正手続を用いて憲法改正に相当する改正が行われることも考えられる。最後に、欧州憲法制定条約の個々の要素が、批准が行われなかったとしても、事前的に効力を持ちうることも無視すべきではなかろう。欧州基本権憲章はまだ法的拘束力がなく政治的に尊重されるに留まるものの、ルクセンブルグの欧州第一審裁判所や、法務官の提出した理由付意見書（EC条約222条2項）が既にこれを引用しているという実例がある。また例えばドイツのように、欧州憲法制定条約を批准した加盟国が、同条約により創設される欧州連合の意思決定手続に同国の議会が参加する権利を要求することも想像

され得る。加盟国の議会は、欧州連合レベル 加盟国の国内法領域についても法的効果を持ちうる においても、政府の行為に対する民主的統制の原則に依拠することができるかもしれない。

XII.

結論にあたり、私は、欧州連合は今日共通市場であるだけでなく、既に政治連合でもある たとえ限定的な効果にとどまり、また十分な憲法的基盤を欠いてはいるとしても と述べたい。私見は欧州憲法制定条約 必要であれば、極めて憲法的な条項に縮減した修正版 は歓迎されるべきと考える。なぜなら、個々の加盟国は、現在ではより広い欧州体制の一部としてのみその地位を持続しうるものだからである。欧州体制の一部に編入されることによって、個々の加盟国は、グローバリゼーションを通じて失われた政治的及び経済的影響力を、部分的に再獲得できるのである。同時に憲法制定条約は、欧州連合自体が、堅固な憲法的基盤をもとに、国際的な行動者としての期待により応えることを可能にするのである。

[訳者後注] 本稿は、フライブルク大学法学部ユルゲン・シュヴァルツェ教授が2005年10月1日に本学法科大学院・西園寺記念館において開催された国際学術交流研究会の講演原稿の翻訳である。本稿の翻訳および当日の通訳を担当された工藤敏隆氏(弁護士)に心より感謝申し上げる次第である。実は、私は、今年から本学の国際連携共同研究室のご援助を頂きヨーロッパ法研究を推進している。まず、今年の3月にはミュンヘン大学法学部ルベルト・ショルツ教授にEU憲法に関する集中講義を担当していただいた。シュヴァルツェ教授のご講演は、フランス・オランダにおけるEU憲法批准拒否を受けて、流動化するEU憲法の行方を占う重要な講演内容であると考えている。シュヴァルツェ教授は、現在、ドイツ・ヨーロッパ法学会理事長の要職にあり、フライブルク大学においてもヨーロッパ法研究所所長を兼任されており、ヨーロッパ法研究の第一人者である。この度、日独法学シンポジウムで初めて来日されたシュバルツェ教授を本学にお迎えして、本学のヨーロッパ法

に関する共同研究にご協力していただくことをご快諾いただいたことは、この上ない喜びである。立命館大学の法科大学院において開催した国際学術交流研究会において、本学の徳川信治教授をはじめ、平成国際大学の入稲福智助教授など70名近い教員・法科大学院生に参加していただいた。とりわけ、司法試験科目ではない、ヨーロッパ法にご関心を注いでいただいた法曹の卵の皆様方に深い感謝の意を表する次第である。私は、ヨーロッパ法は、必ずや近い将来に法科大学院においても英米法と並ぶ重要な外国法科目となるものと確信している。ヨーロッパ法は今やその適用領域は欧州25カ国にまで及び、輸出国である日本にとっては、EU はアメリカ、中国と並んで最も重要な経済圏の一つである。今後の EU の拡大に伴う EU 法の重要度は益々高いものとなると予想される。かかる意味において、将来的には本学においてヨーロッパ法研究センターを設立したいと考えている。