

翻訳

ソフィ・ロビン・オリヴィエ

『欧州憲法…複合物の聖別化』

町井和朗

近年欧州連合は、“欧州のための憲法を制定する条約”を起草し、批准するために忙しく働いてきました。しかし、二〇〇五年七月、まずフランスが、次いでオランダがこの“憲法”を批准しないものと決めてしまいました。この状況の結果がどうなるのかを、それからまだ一年経たない現時点で推測すること困難です。この条約を批准しなかった加盟国でも一度投票が行われるのでしょうか？ この「憲法」は修正されるのでしょうか、それとも埋葬されてしまうのでしょうか？ この疑惑の時期、欧州連合の将来は暗いものと思われませんが、歴史は連合が以前にも困難な時代を通り抜け、何とか前進を続けてきたことを示しています。加えて、現在の状況は欧州連合の存在そのものに何も疑問をもたせるものではありません。連合は、この憲法なしで生存できるのです。そ

れは二つの基本条約にその基礎をもっています…欧州共同体設立条約と欧州連合条約で、それらは依然生きているのです。ヨーロッパはまた同時に、新たに10加盟国が従来の15に加わって（二〇〇四年五月）丁度一年後、「成長に向かってのスパート」というものを経験しています。この二つの進化には、強い結びつきがあります…欧州連合制度の変革は、それが25（そしてまもなく多分28）加盟国でも機能できると保証することを要求されていたのです。したがってもちろん、この憲法が採択されないということは、連合の機能に影響しないということにはなりません。

私が今日お話ししたいと思っているのは、ヨーロッパに憲法を与えるというこの歴史的ステップが何を意味するかということです。この連合は、アメリカ合衆国の後を追う新しい連

邦になるのでしょうか？ 正確にはそうではありません。この連合はきわめて特別な存在なのです。連邦でもないし、国民国家でもないし、国際機構でもありません。それは複合物であり、一つの過程なのです。ある人はそれを「夢」と呼びます。しかし多くの者はそれを「モンスター」（または悪夢）と言うでしょう。フランスの国民投票で「ノー」の言った人たちは、多分それを見ているのでしょうか。

このように、欧州連合は、いかに国民国家が平和と繁栄という目的のため、平等の立場から国際レベルで組織され得るかということを示しています。それは、ヨーロッパの古い国民国家（そしてそれらの非常に多様性と特別な独自性）を、地球規模での統治が必要とする一定程度の調和または統一性と調整する試みなのです。それは、地球化された世界のための一つのモデルになるのでしょうか？

私の今日の目的は、現行の「欧州憲法設立条約」を欧州連合の複合性に照らして説明し、このあいまいな超国家的存在が憲法に定着するかどうかを示すことです（しかし、連合はそれ以前に存在していましたし、それ以後も存在し続けることでしょうか）。

私が今日論じたいと思っていることには、三つのポイントがあります。

1 「欧州憲法設立条約」と呼ばれるこの連合の新しい法的基礎は、条約だったのででしょうか、それとも真の「憲法」だったのででしょうか？

2 それはこの連合を連邦に近いものと考えていたのでしょうか、それとも国際機構に近いものと考えていたのでしょうか？

3 それは、自由貿易圏としての連合を強化するものだったのでしょうか、それとも連合を政治的存在に変えるものだったのでしょうか？

一 条約、憲法：それともその両者

この条約文書の題そのものが、「条約」と「憲法」という二つの言葉を使っています。

欧州連合の法的基礎の複合的性質（条約と憲法両者）という考えは、新しいものではありません。欧州司法裁判所は、ずっと前からその諸条約は、連合の「憲法的憲章」であると主張してきました（ECJ, “Les verts” 事件, 1986と意見¹）。

参照)。欧州連合法の多くの法律家たちは、欧州連合法はすでに「憲法的」側面を持っていると論じていました。

しかし、憲法というものは、「憲法上の」手続きの結果です。ですから憲法を識別するということは、その手続きとその結果（いわゆる憲法というものの内容）を考慮することを含みます。

(一) 現行「憲法的条約」までの過程

第一段階は、憲法を起草すべく企画された「コンベンション（諮問会議）」の設立でした。それはその手続きの「憲法的」側面として考えられるでしょう。

二〇〇二年二月、「ヨーロッパの将来のためのコンベンション」が、欧州連合に憲法を与えるために設立されました。それは一〇五名の構成員からなっていました。ある構成員は諸国議会から来ていました（56）、ある者は、欧州議会から来ていました（16）、ほかには諸国政府（28）や欧州委員会（2）から来ていました。一人の委員長と二人の副委員長が、コンベンションの構成員13名と共に幹部会を構成するために加盟国によって選出されました。その人たちがコンベンション

ン内の討議を組織し、管理しました。コンベンションは、17ヶ月の間（二〇〇二年四月から二〇〇三年七月まで）、そのプロジェクトに関して仕事をしました。

第二段階は、加盟国によるその憲法草案の採択でした。その手続きのこの部分は、「政府間段階」と呼んでも良いでしょう。

この「憲法」は、国家元首や政府首脳間の交渉後、修正が施された政府間会議（IGC）を経て、二〇〇四年一〇月、ローマで採択されました。憲法はその時点で、ほかのいかなる条約と同じく、各加盟国によって批准されなければなりませんでした。したがって、この「憲法的」手続きにおいては、加盟諸国が最終的決定権をもっていたのです。

これが、正式にはこの憲法は、わずかばかりのあまり重要でない詳細を伴う古典的な条約とも考えられる理由です。実際、この「憲法」が、その原文を起草するために誰か代表者にその仕事を託した「ヨーロッパの人民」によって採択された、と主張するのは困難です。

しかし象徴的観点からすれば、今の状況は以前の条約修正と大きく変わっています。「憲法」という言葉とコンベンション

ヨンでの討論は、欧州連合の構造に象徴的な変更を加えています。そして、象徴性というものは、憲法過程において決定的に重要なのです。加えて、もしもこの条約が加盟国で「憲法設立」条約として批准されていたならば、そのことは加盟国の市民たちが欧州「憲法」によって統治されることに同意したということの意味していたでしょう。さてもちろん、市民たちが、全部がみな同意することはないものと考えられます。しかし、この不同意の影響もまた、国家だけでなく、ヨーロッパの「人民」がこの手続きの中で発言権をもっているというしるしなのです。

「人民」というものを識別することは困難ですが（欧州共同体の歴史の中で常に使われてきた言葉は、ヨーロッパの「諸国民」というものです。この憲法の前文、第一条31参照）、ヨーロッパの「諸国民」は、加盟国議会や欧州議会がコンベンションに参加し、ヨーロッパ諸国民は彼らの政府によって代表されていきましたから、この憲法の審議に関わってきているのです。この憲法自体が民衆というものの形成に貢献すると論じることにもまた可能です。

いずれにしても、この憲法的条約の採択過程は、「複合物」

と呼ぶことができるでしょう。

(二) 「憲法」の中身について

欧州憲法設立条約は、連合の法的基礎を「もっと簡単に」することを目指しました。そこでこの憲法はその四つの部分に欧州連合についての条約、欧州共同体設立条約、それから欧州連合の基本権憲章をその中に包含しています。内容的にはその憲法は、従来の条約から劇的に変わるといえるものではありません。

この憲法的第一部と第二部は、憲法というものの「通常」の内容に多かれ少なかれ対応しています…それは、権力の定義と組織、それから連合の市民のための基本権の承認を通してそれら権力の制限を取り扱っています。この点で欧州連合法は、すでに「憲法的」側面を持っていました。

連合の市民権は10年以上前から欧州共同体条約に導入されていましたが、それはもちろん、加盟国の市民権と比べるのには困難です。多くの人が、この考えは連合を政治的存在に変えるのにまったく役に立っていないと考えています。欧州共同体条約が使っている言葉では、連合の市民権は国の市民権

を補完するが、それに取って代わるものではありません。連合の市民に与えられた政治的権利は、ほとんど目に見えるものではありません。

それでもなお、欧州連合の市民権は、欧州連合法で与えられた基本権と結びついていて、この結びつきは、この憲法への基本権憲章の導入によって強化されています。とくに、この欧州市民権、すなわち司法裁判所の言葉による「加盟国民の、欧州連合法の下における基本的身分」は、連合内での自由な移動と平等な扱いへの権利で満たされています。「平等な人」の範囲を定義することで連合の市民権は、もともと確実に欧州連合法の「憲法化」に貢献しています。

対照的に、この憲法の第三部は、「連合の政策」にささげられています。この憲法というものの中に普通期待されているものではありません。それは、ある程度詳細に、欧州連合の管轄権の範囲、その目的、また政策や立法を展開するために用いる手段を示しています（たとえば、社会政策や経済政策に関する規定参照）。この状況は、この憲法採択のためには一つの障害になりかねません。この憲法はそれが暗示していると考えられている政策のために批判されています。

『欧州憲法…複合物の聖別化』

この第一部のまとめとして、欧州人が批准しようとしているのは条約でしょうかそれとも憲法でしょうかということを決断することは本当に大切なことなのか、私たちは自分に問うて見なければなりません。私たちの考えでは、その文書の法的性質についての議論は、政治的理由から熱いものになっています。この文書の法的性質は、修辭的役割を演じています。連合のあまりに大きすぎる権力に反対する人々を説得するためにはそれは条約と呼ばれるでしょう。「連邦主義者たち」を説得するためにはそれは憲法として提案されます。政治的戦略は別にして、連合の新しい法的基礎を憲法と呼ぶことは、その連合を連邦に近づけることになるのかということに依然問題となります。それは、欧州連合法の優越性を強化するのでしょうか、あるいは連合にもっと大きな権力を与えることになるのでしょうか。「憲法」は、より強力な、それともより抑えた連邦制を含意することになるのでしょうか？それは、欧州連合がもはや国際機構とは見られないということを含意することになるのでしょうか？もう一組の質問が心に浮かびます。その「憲法」は、従来の諸条約よりも修正を困難にするのでしょうか？それは、ある政治的選択

(自由貿易、社会進歩を阻害する、連合の資本主義的志向)を「固定」することになるでしょうか？ これらの問題は、本論文の第二部、第三部で取り上げることしましょう。

二 連邦か、国際機構か、それともその両者

(一) 連邦制の特徴、この憲法は何を変えるでしょうか？ 「欧州憲法」のなかでは、与えられた権限という原理はより明瞭に表明されます、補完性の原理と比例の原理も同様です。

これらの原理は、欧州連合の過大な権力に対する加盟国の恐れの結果できたものです。(授与されたまたは付与された権力、補完性、また比例性)といった考えは、連合の権力を制御し、制限する道具です。

補完性原理を執行するために国家の議会は、新しい「早い警告」という制度で補強されています。この制度は、補完性原理の尊重に関する彼らの意見を述べる権利を加盟国に認めています(欧州委員会による立法提案の通知後6週間以内に)。加盟国議会の3分の1が、草案は補完性原理に違反するという理由でそれに反対すれば、委員会はその草案を修正

しなければなりません。実際、加盟国は、補完性原理を執行して連合の権力範囲を制限しようとするときには、司法裁判所をあまり信用していません。この「憲法」によれば、諸国の議会が、連合による権力の行使を監視するのに重要な役割を果たすことになっています。

「なし崩し的に獲得されてしまう能力」を避けるために、連合と加盟国との間の権力の配分が、憲法の第一部タイトルIIIに明示されています。連合権力の三つの範疇が承認され、区別されています。

- ・ 排他的権力(域内市場が機能するため必要な競争ルール、金融政策、共通通商政策、関税同盟、共通漁業政策の下、海洋生物資源の保全)
- ・ 共有権力(域内市場、治安、司法、社会政策、環境、農業、エネルギー、運輸、そして特に：研究、技術、宇宙……)
- ・ 支援、調整、補完行為の諸分野(次の表は総合的ではない……)
- い…保健、産業、文化、旅行……)

この憲法はまた、欧州連合法の加盟国法に対する優越性の問題も取り上げています。この点でこの憲法は真に革新的と

はいえないのです。欧州裁判所はすでに、重要な初期の事件（Costa/ENEL, 1964）で優越性の原理を承認し、それ以来この裁判所の判例法が優越性法理を発展させてきています。唯一の違いは、この「憲法」の中へのその原理の組み込みという点にあります。この聖別化が優越性の範囲を強化すると期待されるかもしれませんが。しかし、諸国の憲法に対する欧州連合法の優越性の問題は、当然まだ解決されてはおりません。

この憲法的条約の中での優越性の言及が持つインパクトは、簡単に評価することはできません。この憲法はまた、加盟国と彼らの憲法に対する尊重をあらためてその中にもって、諸国の立法、特に諸国の憲法の破壊には限界を設けたいように思われます。第一条5によれば、「連合は、この憲法の下、加盟国の平等と、地域自治、地方自治を含めて加盟国の政治的、憲法的基本構造に内在する加盟国の国民的独自性を尊重しなければならない。それは、それら諸国の基本的国家機能を、その国の領土保全機能や法と秩序を維持し、国内治安を守る機能を含めて、尊重しなければならない」とのことです

『欧州憲法…複合物の聖別化』

(二) 欧州連合の機構に関する変更

この「憲法」は、連合の機構に関して何を変更しているのでしょうか？ 欧州連合は、法律を練り上げ、その執行を確保することができ、欧州連合レベルの機構や裁判所の制度によって仕事をします（もっとも、この執行は、基本的には国家機関とその裁判所に依存することになっています）。欧州連合制度は、それが三つの機構に依存するので「機構の三極構造」と記述されてきています…すなわち、欧州理事会、欧州議会、そして欧州委員会です。それらには欧州司法裁判所が追加されなければなりません。

欧州議会は、加盟国の市民によって選ばれ（選挙は各加盟国で組織され、「欧州の」候補者はおりませんが）、漸進的に立法権のかなりの取り分を取得してきています。欧州憲法は、この立法権を拡大し、議会に新しい役割を与えました…すなわち、欧州委員会委員長の選任です。この委員会の役割は複雑で、ここではそのすべてを説明することはできません。簡単に言って、委員会は基本的に、司法裁判所の管理の下、連合法を適切に適用し、予算を執行し、諸計画を運用し、それから法案を起草します。この憲法の下、委員会の他の委員も

また、欧州議会によって選挙されなければなりません。委員会を任命するこの議会の権力が、委員会を「通常の」執行府に近づけることになるでしょう。すでに欧州共同体設立条約の下で委員会は、欧州議会に連帯して責任を負っています。その後者は、委員会に対する不信任決議を議決し、全委員を強制的に辞任させることができます。

この憲法的条約に関しての一つの熱い論議の対象は、連合に大統領を与えるという考えでした。この新条約の下では、欧州理事会は大統領が司会することになっています。欧州理事会は、加盟国の国家元首または政府の長とその大統領および欧州委員会の委員長によって構成されています。それは純粹に政府間の機構です。それは立法することはなく、「連合にその発展のために必要な刺激を供給し、その一般的な政治的方向付けと優先順位だけを供給します」。大統領は理事会内の多数決によって、二年半の任期をもって選出され、連合の共通外交・安全保障政策に関する問題で連合の外部への代表を確保することを期待されています。彼はまた、欧州理事会の会合（年に4回）を準備し、その議長を務めることになっています。このように、その権力は非常に制限されていま

したが、大統領は域内また国際舞台で欧州の「顔」と考えられています。

この憲法的条約は、閣僚「理事会」についてはあまり変更を加えておりません。しかし、この理事会における議決過程は、この憲法に関する討論の中で大変重要な争点となってきました。この理事会は連合の機構で、もともと国際的組織を思い起こさせるものです。閣僚理事会は、各加盟国の閣僚レベルの代表で構成されます。それは欧州連合の立法者で、今日ではこの権力を大抵の場合欧州議会と共有しています。この理事会では、ある決定は全会一致で行われます。この場合この理事会は、事実国際組織の機関に似て、政府間手続きに基づいて機能します。しかし、全会一致は決してそこでの決定のための通常のルールではありません。理事会が多数決で（またはむしろ特定多数決で）で決定することができます。多くなってきました。多数決によって決定する可能性の範囲は、この憲法的条約によって広げられています。この進化は、（それが税や社会政策を全会一致のままに残してしまっただけ）十分な延長ではないと考える人々とそれを加盟国のいっそうの弱体化を進めたと考える人々、その両者によ

って批判されてきています。

三 自由貿易圏、政治的存在…それともその両方

ここにあるのは、真の憲法でしょうか、それとも誰かが「経済的憲法」と呼んだものでしょうか？ この憲法の内部には、それが（政治的選択を開かれたものとしている）真の憲法となることを妨げる、一定の経済的政策への実質的な志向があるのでしょいか？

この憲法に対する主たる反対意見は、資本主義のルールを固定させるだろうという事実です（自由市場志向が「憲法化」されるでしょう）。

この「憲法」がそれ自身を総括的な枠組み条文に限定していないのは事実です。すなわちその第三部は、欧州連合の「諸政策」を述べています。したがって、そこでまた連合はその複合性を見せています…国家の憲法は普通、その政府によって追求される政策をそこに展開することはありません。他方、この諸国家連合は、それが達成せんとする使命を述べておかなければならないのです。この結果が、この「憲法」

『欧州憲法…複合物の聖別化』

のややはっきりしない姿です。この憲法が採択されたとき、誰かがこの「憲法」は何らかの政治的選択を表明していると強調する議論を展開すれば、それに反論するのは難しいでしょう。

しかし、この憲法の内容に関して欧州連合の自由市場志向を強化するような変更はありません（その志向は事実存在しますが、それはこの憲法に由来するものではありません）。

しかし、この憲法の中で「平和と諸国民の福利の増進」のすぐ後に述べられている、欧州連合の第二の目的は、次のように表明されているのは事実です…「連合はその市民たちに自由、安全、および公正の領域と、競争が自由で邪魔されない単一市場を提供する…」

連合が、経済的發展と社会的進歩を育成するために多くを競争に頼っているということもまた、疑う余地がありません。この市場ルールの突出性は、伝統的に競争から保護されてきた「一般的な経済利益のサービス」（保健、教育…第III条—一六六参照）の存在理由に疑問をもたせてきています。

加えて、社会的事項や税に関する事項における調和は、これらの事柄に関する決定はほとんど常に全会一致を要求しま

すから、この憲法によってなら容易になっておりません。その結果、連合は、厳しく批判されてきた「どん底に向かつての競争」というものを養成しているように思われます。

通貨連合と欧州中央銀行の独立性も、それが経済政策を進展させる可能性を制限するという理由で批判されています。

しかし、この憲法は、この自由市場志向に対する抵抗を可能にしています。社会目的というものが、連合のもつ第一の最終目的の中にあります。「高度に競争的で、完全雇用と社会進歩を目指す社会市場経済」を確立し、「社会的排除と差別」と闘い、「社会正義と保護」を促進することが、この憲法の下、連合の最終目的の中にあります。

一般的な経済的利益のサービスと社会権の保護は、基本権憲章（憲法第二部、特に連帯に関するタイトルIV）と第三条――一二二の両者によって保障されています。それらによれば：「社会的また領域的結合を促進することにおけるそれらサービスの役割ばかりでなく、連合のすべての人が価値あるものとするサービスとして一般的な経済利益のサービスが占める地位からして、連合と加盟国は、それぞれ彼ら各自の権力の範囲内で、またこの憲法の適用範囲内で、そのようなサー

ビスが、それらの使命を達成することを可能にする原理と条件、特に経済的また財政的原理と条件の基で仕事ができるように図らなければならない。」

さらに、すべての政策は、第三部の「一般規定」に言及されたいくつかの非経済的目的に配慮しなければならなくなっています…雇用、社会的保護の保証、社会的排除に対する闘い、高水準の教育、健康についての訓練および保護、非差別、持続可能な発展を視野に入れた環境の保護など。

憲法は、そこから欧州の将来を想像することになる広範な価値と目的（自由な移動や競争と並んで多元主義、寛容、連帯）を提供しています。

この結果でてきたものは、欧州連合法の中での、経済的な事柄と社会的な事柄の間のより良いバランスと、これら諸機構内の政治的多数に依存し、また司法裁判所にも依存しながら、連合の政策をあれこれと企画する可能性の二つなのです。ほかの法規と同じように、欧州連合憲法は、それが法になる限り、その意味は裁判所で見出されることになるでしょう。したがって、この欧州連合憲法の非常に特別な構造を保護し、発展させるのは、司法裁判所の責任となるでしょう。

解題

二〇〇五年五月十六日より六月三日まで、フランス、パリ第十大学（ナンテール校）法学部のソフィ・ロビン・オリヴィエ（Sophie Robin-Olivier）教授（欧州連合法専攻）が「欧州連合法入門」をテーマとした法律学科集中講義（外国法B）を行なった。例年のように講義の前後に苑原が事前オリエンテーションと授業総括を実施したほか、講義においては石山文彦教授、山口みどり助教授、松原孝明講師および町井和朗元教授そして苑原が通訳を担当し、ノエル・ウィリアムズ教授に協力をお願いした。また六月一日、東松山校舎にて法学部主催の講演をオリヴィエ教授が行なった。本稿はその講演を元にしたもので、当日通訳を行なった町井元教授が翻訳したものである。

なお集中講義の要項は以下の通りである。

- 第一回 欧州共同体の諸機関について
- 第二回 欧州共同体・連合法の法源について
- 第三回 欧州連合法と加盟国国内法の関係
- 第四回 物の自由移動について

第五回 労働者の自由移動について

第六回 営業の自由、役務提供の自由について

第七回 競争政策

第八回 対外関係について

（法律学科教授 苑原俊明）