

## 欧州共同体と現代的連邦制

政治専攻  
金子千恵

### はじめに

1951年の欧州石炭鉄鋼共同体、1957年欧州経済共同体、欧州原子力共同体の設立から欧州統合の歴史を連邦主義や新機能主義を中心に統合論を整理したい。

### 統合理論の歴史的展開

#### (1) 新機能主義

ジャン・モネとロベールシューマンによって提案されたシューマンプランなどを通じ、アメリカでミトラニーを中心として発展した機能主義が、欧州で新機能主義として発展していくこととなる。戦後復興を目的としてドイツを中心とした原加盟国6カ国が現在の欧州共同体の基礎となる3共同体を設立するにいたる。

#### (2) 波及効果説

新機能主義の中心的な仮説である波及効果説とは機能的に特定の任務を果たすべく超国家機関が設立され、経済的、社会的、政治的に協力が定着する過程で他の周辺のセクターにおいても統合への圧力となり、統合が進んでいくという仮説である。ハースとリンドバークの説を中心に、機能的波及効果、政治的波及効果、向上的波及効果と、統合の段階に応じた波及効果について仮説が立てられた。

#### (3) ルクセンブルグの危機

「ルクセンブルグの危機」によって新機能主義の波及効果仮説が否定されかねない状況となった。ハルシュタインを委員長とする委員会の主導の下、統合が進んでいくかに思えた。しかし、シャルル・ド・ゴールが理事会の多数決方式の導入、農業政策に反対し、フランス代表が、理事会をボイコットした。この「ルクセンブルグの危機」は、一国でも死活的利益が関わる事項に関する採択は、死活的利益が関わる加盟国の合意が得られるまで討議を続けるということ事態は収拾した。実質的には理事会の意思決定が全会一致による採択となったことを意味した。

#### (4) 「1992年計画」

統合の勢いが復活するきっかけとなったのが「1992年計画」であった。「1992年計画」の策定は、1985年以降ドロリズムと呼ばれたドロール委員長の指導力が不可欠であった。ドロールのイニシアチブによって単一市場の形成を目的として急速に加盟国方の接近が進んだ。「1992年計画」の導入により「ルクセンブルグの危機」以来説得力を欠くと考えられていたハースの新機能主義も再び脚光を浴びることとなった。単一欧州議定書からマーストリヒト条約の締結にかけて時期に委員会のイニシアチブによって共同体の立法が環境保護、消費者保護にまで及びることとなった。この過程で理事会の意思決定が特定多数決によってなされたことに影響は大きかった。単一市場の形成が進むに連れ共同体が関与する政策領域は拡大した。関与そのものまたは関与の拡大が時として積極的な加盟国合意を伴わない消極的意思決定に対し民主制の観点から疑問が投げかけられた。このことは委員会を始め共同体機関が超国家機関として認識されることと表裏一体である。

### 自由主義的政府間主義

#### (1) 自由主義的政府間主義

特異性に疑問を投げかけたのがモラヴィチクの自由主義的政府間主義である。モラヴィチクは共同体の独自性や特異性によって統合を説明するのではなく国際関係の理論による欧州の統合現象の説明を試みた。欧州統合は国際関係理論の相

互依存の国内政策形成の影響に関する影響によって説明すべきであるとした。つまり、モラヴィチクによれば共同体は政策協調を行う国際体制である。自由主義的政府間主義理論の核心部分は合理的な国家の行動と国内政策選好の自由主義に基づいた理論である。そして欧州における各種機構の発展は、国際政策協調体制の成功例である。

自由主義的政府間主義は、統合を分配結果の協力に関するゲームの帰結と捉えた。国際経済体制における政策協調の目的は 総合に市場を自由化すること 社会的経済的平等性やマクロ政策の安定性、公共財を継続して供給を目的とした規制による保護に関して政策協調することが挙げられる。共同体の政策目的は 財、サービスの自由化 公共財の提供 非経済的公共財の提供に分けられる。共同体の物、サービス、生産要素、汚染物質の国境を越えた自由移動は国家間に国際政策外部性を生み出し、政策協調を進める推進力となる。政策協調は各国の国内政治の影響を効果的にコントロールするため、各国政府の強調を極めて容易にする。とりわけ利益が明確に認識される場合、また破風の国際政策外部性を取り除く方向に向かう場合は強調のインセンティブは特に強くなる。市場の自由化に対する期待に影響しうる要素として 生産者の国際的、国内的競争力の強化、貿易の自由化によるショックを産業構造の変革などによって吸収可能か 政策変更による影響が不確定であることによって政府への組織的抵抗が小さくなる 政府が小さいほど国内市場への統制力が小さいため国内における公共財の供給の安定性を保つことが難しいため国際協調のインセンティブを高める結果となることが挙げられる。

#### (2) 欧州共同体の特異性

このように新機能主義において共同体の特異性と考えられていた部分について国際協調による国際、国内政治の二重構造によって説明を試みた。しかし、モラヴィチクは欧州統合の特異性を完全に否定はしなかった。欧州司法裁判所の役割はこれまでの国際関係と異なっていると主張する。つまり、自由主義的政府間主義は共同体法の超国家性を特異なものとする。共同体の意思決定において加盟国は政治的なリスクを認識した上で一定の自律性を放棄する。超国家機関における決定は政治的リスクを伴う一定の自律性を犠牲にするという点で政府間主義にとってユニークなものである。自律性を放棄する一方で超国家機関への統制を常に強化しようとする。加盟国は主権の制限、移譲、プールの国際交渉を効率化、リーダーシップの強化と政府による行為の正当性による統制強化を促進しようとする。

モラヴィチクが指摘した特異性は共同裁判所の半ば自律的な法秩序である。モラヴィチクは例をひいて裁判所が必要最低限の機能を果たすまでに超国家的なイニシアチブを持つにいたった経緯を説明する。欧州裁判所は加盟国裁判所と連携してローマ条約の憲法化を進め、共通通商政策におけるERT A事件や技術的調和におけるCassis de Dijon判決によって、加盟国権限を離れた領域、加盟国・共同体の競合権限と加盟国権限とを、共同体法の優位性によって共同体の権限領域とし、委員会がイニシアチブを取る先鞭をつけたことである。

#### (3) 共同体法の優位性

モラヴィチクが共同体法の特異性の一つとして共同体法の優位性の原則を挙げた。共同体法の優位の原則とは、共同体法と矛盾する加盟国法の適用を自動的に排除するばかりでなく、その後共同体法と矛盾する加盟国法が有効に制定されることをも不可能にする法原則である。

共同体法の優位性が確立されるきっかけは、共同体法と事後に制定された加盟国法の抵触、欧州裁判所と国内裁判所の

管轄権が争点となった、64年のCosta v. ENEL事件である。この判決で欧州司法裁判所は、共同体条約の解釈の管轄権が欧州司法裁判所に属することを確認した後、ローマ条約は通常の国際条約とは対照的に独自の法秩序を形成すると判示した。判決によれば、共同体法秩序は条約の発効と同時に加盟国秩序の一部となり、加盟国裁判所は共同体法を適用する義務がある。限られた領域ではあるが加盟国は自らの主権を制限し、期限の定めのない共同体を創設した。共同体は、独自の機関、法人格、法的能力、国際関係における代表権、加盟国から移譲された主権を有する。このようにして創設された独自の法体系・法秩序は、構成国自身と各加盟国国民を拘束する。しかし、加盟国の事後立法が共同体法の執行力を妨げれば5条2項に規定された条約の目的の実現が危うくなる。従って、共同体法の加盟国法への統合の結果として、相互主義に基づき共同体法に反する一方的な事後措置をとることを不可能にする法秩序を、加盟国は受け入れなければならない。こうして、裁判所は共同体法の統一解釈と統一執行の必要性を説き、欧州裁判所が最終的な解釈権を有する共同体法の優位原則を定立した。共同体法規定の適用を要請された国内裁判所は、その管轄の範囲内で当該規定に完全な効力を与える義務があり、必要があれば自らの決定により、抵触する国内法の規定の適用を拒否する義務がある。また、国内裁判所は共同体法規の直接かつ即時の適用を阻害しうるあらゆる国内措置を破棄するために、国内の新たな措置を請求したり待ったりする必要はない。この判決によって、共同体法は発効時に矛盾する加盟国法の適用を自動的に排除するのみならず、共同体法に矛盾する加盟国立法の制定も不可能になった。

#### (4) 補完性の原則と共同体権限の拡大

共同体権限には、共同体の専属的管轄に属する排他的権限と、加盟国との共同権限に分けられる。共同体に専属的に第一次政策決定権が認められる事項には、条約にその旨明示されている場合と、条約の基本原則により、共同体立法が整っていくに従い、加盟国の立法権限が漸次制限され、共同体権限がその事項に関し専占(preemption)した場合に加盟国の立法権限と裁量はなくなる。共同体に一次的政策決定権限が認められる分野は共通農業政策共通漁業政策が挙げられる。共同体の権限は各条項に明示的に規定している以外に一般的に事項を特定せずに、立法根拠が条約に規定されていない場合に根拠とする条文が3つある。

第一に94条で、共同市場の設立と機能を直接に影響する措置に関し、加盟国法の調和を行う指令を採択する根拠となる。第二に第95条で、域内市場の完成と機能を目的とする加盟国法の調和に関する立法の根拠となる。この二つの重要な違いというのは94条は全会一致が要件となっており、加盟国は拒否権をもつが95条は特定多数決を要件としているところである。308条は共同市場の運営に当り共同体による行為が目的を達成するために必要で条約が必要な権限を共同体に与えていない場合、理事会が全会一致で措置を採れるというものである。これらは条約上の特定の条項の目的を達成するための加盟国法調和措置であり、単一市場の機能に影響する。これらの中には共同体権限に関し、対外的に条約を締結する対外的権限を含む。

条文には、その目的と採るべき措置、手続きについて明確に規定してあるものもあるが、そうでないものもあり、その場合には司法裁判所が黙示的に共同体権限を確定し、目的達成のために追加すべき措置を最終的に判断する。対外的権限はAETR判決がリーディングケースである。黙示的権限は、目的達成に必要な場合明示的権限を補完するものである。

さらに、条約中に明示的、黙示的いずれも権限が付与されていないが、共同体の目的達成に必要と認められた場合に308

条を根拠に立法することが可能である。長らく当該立法が必要であるかどうかの判断は理事会の前回一致によって決められることと考えられており、司法判断には馴染まないと考えられていた。しかし1996年の裁判所意見では、308条は条約規定全体として作られた一般的な枠組み、特に規定されている共同体の行動や任務を超えて、共同体権限を拡大する根拠として使用されてはならないとされた。これにより308条を根拠とする立法はその効果が条約の改正となつてはならないとされた。

排他的権限は不可及に加盟国より移譲された権限である。裁判所は意見の中で共通通商政策の排他的権限である必要について述べている。仮に加盟国が共同体との共同権限であると主張し、自国利益を優先し、共同体と別に行動した場合、対外的に一貫して行動することによって生まれる共同体の共通利益の保護に反するため、共同権限でありえない。このように排他的権限に関して加盟国の権限を制限し、この分野に関しては加盟国間の緊密な協力を進めることも禁止している。

共同体の共通の利益とはどのようなことが考えられるか、ハートレーは著書の中でいくつかあげている。ひとつは一定のルールに則ることによって、長期的視野に立つと利益がある場合である。例えば物の自由移動が例である。本来は、障壁を設けて外国製品の流入を制限し、国産品を擁護することが国益とされてきた。しかし、すべての加盟国が自由移動を受け入れることによって、経済効率によって長期的には全員にとって利益となる。加盟国は通常2国間ベースでは、貿易を自由化したがないためこのような場合には国際機関の手に問題を委ねるのが好ましい。加盟国は、共同体に権限を委譲した結果が単一市場である。長期的視野に立った利益はすべての加盟国にとってシステム全体として利益がある時によい結果につながる。しかし、難民問題のように、島国にとっては利益が小さい場合には価値を失い、中央機関の意思決定は望ましいものではなくなる。

また、欧州司法裁判所が判決の中で繰り返し述べているように共同体の一貫した政策による経済効率があげられる。特に技術的な規制、車の安全性などは統一されるほうが、経済的に効率的である。一貫性について、共同体中央機関の意思決定は明らかに意味がある。しかし、経済効率は地方ごとの事情と均衡をとらなければならない。

また、共通利益は、国際輸送や、国際漁業協定のような国際的な措置を必要とする場合に以上に有効でありうる。もうひとつ、共同体が通商政策の国際交渉に置いて排他的権限を得るにいたったように国際交渉で、大国に対し、まとめて交渉したほうがよい結果を得られるときには共同体の一貫性は利益を生むといえる。

共同体が共同体の排他的権限に基づいて一貫した政策を行うことにメリットはあるが、他方で共同体の権限が民主的統制のないところで拡大していくことに対する危惧がある。共同体権限というのは先にあげた一般的な立法根拠条文があり、制限されていない。問題は、共同体権限が徐々に拡大し加盟国権限を奪っていく危険があるということである。

また当初共同体の目的は市場の統合にあり、製品の規制など技術的調和が中心的な課題であったが、消費者問題や環境問題も共同体権限に属するようになった。技術的調和は一貫した基準を導入すれば足りることであったが、消費者問題や環境問題の場合には、加盟国は自由に共同体基準よりも高い制限を課すことができる。つまり、消費者保護法そのものは通商障壁ではないが、消費者保護法の相違が問題となりうる。消費者保護に基準が低い国のメーカーは基準が高い国へ輸出するのに躊躇する。このような状況は共同体レベルの消費者

保護の基準が低く設定されたときに解決する。しかし、マーストリヒト条約はこれと反対の規定を置いている。加盟国は基準を高くする分には自由である。このような共同体より高い基準の措置は通商障壁として除去することはできない。また、消費者保護の相違が公正な競争を害しかねないことである。例えば、ポルトガルの消費者保護がデンマークのよりも基準が低く設定されている場合、相互主義に基づいてポルトガルの業者はデンマークでポルトガルの基準マーケティングを行える。加盟国が現在の基準を維持することが認められている以上このような競争上の歪みは直らない。このように市場の統一を条約の中心的目的に掲げていれば、考慮せずにいたものが、均衡をとらなければならない状況になった。共同体と加盟国の権限のバランスを探る原則として、補完性の原則と比例原則が導入された。

補完性の原則が内包している問題は共同体、特に委員会と裁判所の働きによって、共同体権限が政治的な意思決定から離れて共同体権限が拡大し、その結果として加盟国の権限が縮小していった。そして一度共同体権限に属すと、その権限が加盟国の権限に戻ることは難しい。そもそも共同体機構全体として、民主的統制が不十分であり、更に委員会と裁判所という民主的統制から離れた機関によって権限が拡大された経緯は、民主主義の欠陥という問題となって顕れることとなる。

#### (5) 相互承認原則

単一市場の形成過程で相互承認原則は国内産業保護から共同師匠を守る重要な役割を果たした。相互承認原則は域内市場計画や障壁の除去に関わる新しい政策技術であり、モラヴィチクは障壁除去のための最低共通基準 (lowest common denominator) と呼んだ。

加盟国の無差別的な「数量制限と同等の効果を有する措置」にも規定が適用されるとしたことで、条約の規定が実質的に効力を持つようになったのである。1974年の Dassonville 判決<sup>1</sup>では、数量制限と同等の効果を有する措置は「域内貿易を直接的に間接的に、現実的に潜在的に妨げうる、加盟国によって制定されたあらゆる通商規則」と定義された。裁判所は同等の効果を有する措置を、輸入品のみにも適用する規則、例えば国境における検査などの差別的規制と、輸入品に有利に働くよう設定されている無差別的規制の2種類に類型化する。加盟国は関税から非関税障壁へ、差別的規制から無差別的規制へ、と国内産業保護のための政策技術を高度化させてゆく。このような加盟国の措置に対して、欧州裁判所は数量制限と同等の効果を有する措置を広義に捉えた。

加盟国間の規制に相違があり、共同体による二次立法で調和措置が採られていない場合、生産されている加盟国（輸出国）の基準を満たし、適法に生産され流通している製品が輸入国の基準を満たさないことを理由に販売を禁止することは数量制限と同等の措置に該当すると判示した。これが後に相互承認原則と呼ばれるものである。

#### (6) 自由主義的政府間主義への反論

単一市場の設立に向かって様々に統合が進んだことに対し、超国家性を否定し、政府間主義で全てを説明することには、無理があるとして、ウィンコットらを中心に、自由主義的政府間主義に批判が集まった。ウィンコットは、自由主義的政府間主義を「恣意的」だと批判した。彼によれば、自由主義的政府間主義は、欧州統合研究のアプローチとして方法論とはなりうるが統合論ではない。極端な政府間主義による説明は、一つの現象を政府間主義によっても超国家主義によっても説明しうるとして、問題を認識論に還元してしまうおそれがある。問題は国家を中心にする国際関係論に欧州統合を含めようとしたところにある。モラヴィチクは超国家主義を恣意的

に解釈しており、その解釈は正当化しがたいのである。しかも、そもそも、新機能主義による統合論は、経験的に新機能主義的統合に理論との矛盾が一部生じたとしても、理論そのものが間違っているとして全体が実証的に否定されるものではないはずである

モラヴィチクによって欧州共同体の超国家性を完全に否定されることはなかったが、それまで波及効果説を中心に、統合が進むものとされていたものが、裁判所を中心に消極的な統合が果たした役割が大きかったことが認識された。

現代的「連邦主義」- 統治機構としての連邦制

#### (1) マーストリヒト条約をめぐる

マーストリヒト条約の批准は、予想外に難航し、共同体は、民主主義の欠如という問題に対処せざるを得なくなる。単一市場の設立という目的のみでは、支持が得られないため、直接選挙される議員からなる議会の意思決定過程への関与の強化を中心に、構造改革が進められる。共同体の独自性、特殊性については、新機能主義以降の多くの著者によって指摘されてきた。国際法の文脈においては、国家の権限を分割し、超国家機関といわれる国家ではない組織に移譲することを想定している秩序の解釈をめぐる完全で独立している国家をアクターとする国際法秩序と同様に解釈するのか、それとも共同体を国際機構の新たな類型の一つに加えるべきか議論がされている。また、国際政治学においては、共同体内の関係が国際関係の一つの新たな形であるのか、そして共同体が政治的実体であるのか、条約は憲法的規範であるのかどうか、共同体法が国内法に優位することを国内憲法はどのように受け入れるべきかを中心に、共同体をどのような政治的実体として捉えるべきか、どうあるべきかについての議論が行われてきた。

また、マーストリヒト条約では共同体の機構改革も行われ、欧州共同体と共通外交安全保障政策と司法内務協力という三本の柱からなる新たな機構、欧州連合が創設された。第一の柱は欧州経済共同体を前身とする欧州共同体であり、共同体法の管轄に服する。共同決定手続きが導入によって、欧州議会の権限拡大も実現した。しかし、残る2本の柱、共通外交安全保障政策と司法内務協力は、明確な法的枠組みを避け、法人格の付与も見送り、政府間主義に基づく国際交渉の性格の強い政治協力の領域として位置づけられた。この2つの領域は国際法の管轄となる。更に、欧州議会の選挙に関する合意も共同体の枠外においてされることになった。つまり、マーストリヒト条約は連邦国家への移行というよりは、国家間の連帯に基づく欧州の一体性を創出するものなのである。

しかし、このような統合の進展に対しては、デンマークの批准拒否の国民投票や、フランスにおける国民投票によって否定的な評価が下された。そこには、意思決定過程の民主的な統制が行き届いていないことに対する不信が合ったと考えられている。マーストリヒト条約そのものが複雑であり、更に、意思決定過程は以前にもまして複雑になった。マーストリヒト条約の改正条約としての側面、統合の深化といわれる意思決定過程の変更や欧州議会の役割の見直しをはじめとする機構改革そのものと、補完性の原則に見られるような共同体と加盟国の権限の境界線が流動的であることも混乱の一因であったと考えられる。共同体が統治主体として行為することに対し、民主主義が担保されていない、民主主義が欠如しているとの評価が下されたと考えられている。共同体の権限が欧州裁判所の判例によって自由移動、文化教育などの純粋に政治的な分野と考えられている各種政策にも共同体権限が侵食しつつある。そして、機構上の複雑さや権限領域の流動性、意思決定過程共同決定手続きと協力手続きなど決定過程が複雑であること、特に理事会の非公開性が不明確で不透明であ

ることが、有権者によって民主的ではないと判断されたと考えられている。デンマークショックなどといわれるような有権者によるマーストリヒト条約への評価は統合に水を浴びせることになるのだが、統合への民主主義に基づいた不信感、共同体が政治的実体として民主主義を貫徹することを要求されていることの現れである。つまり、共同体は政治的実体として市民に直接に関わる決定をしており、その決定に対し、民主的な統制を欠いていると受け止められているということである。民主主義の欠如とは、新機能主義の波及効果説に基づいて機能的効率を追求しつつ統合することが、有権者にとっては非民主的だということでもある。

共同体の超国家的意思決定に関し、各機関について検討したい。委員会は、構成国からは独立した個人の資格からなる委員 20 名によって構成される。委員長は構成国政府の合意によって指名され、委員は委員長と各国政府と協議して指名され、全体として欧州議会の承認を受けて任命される（第 214 条）。委員会は二次立法の発議を行う唯一の機関である。このアジェンダセッティングの役割に加え、勧告、意見を表明し、共同体法が適切に実行されているかを監視し、改善が見られない場合などは構成国の義務不履行に対し、欧州司法裁判所に提訴する（第 226 条）。委員会は、政策の決定において発議する権限をもち、執行を監視するという政治的機能を備えている（第 211 条）。そのために、委員会は共同体機関の中で最も超国家的とされる。もう一つの二次立法の立法機関である理事会は、加盟国政府の閣僚級の代表によって構成される政府間の機関である（第 203 条）。この理事会の超国家性は、規則、指令、命令といった二次立法を決定する際の多数決方式に見られる。分野によっては全会一致や単純多数決も存在するが、加重性特定多数決が大きな部分を占める。特定多数決では、大国のみによる決定を小国が阻止できる（第 205 条）。そして、棄権をしても決定の拘束から逃れることは出来ない。また立法過程への関与を条約改正のたびに拡大している議会は、意思決定過程の中で唯一直接選挙による代表によって構成される。議会の意思決定への関与は、拘束力の無い諮問手続きに始まり、委員会の発議の修正要求や、限定的ではあるものの最終的な拒否権を得ようになるまでにいった。議員は、各国横断的に政党毎に着席する。議員は、各国の代表ではなく、加盟国国民の代表である。ゆえに、議会の意思決定過程への関与と発言権を強化することは、民主主義の欠如に対し最も効果的な方法だと考えられている。また、委員会と共同して二次立法の執行を監視する役割をになう機関として欧州司法裁判所と第一審裁判所がある。裁判所が扱う訴訟は多岐にわたる。加盟国や ECB を含む各機関、自然人、法人は理事会または委員会、加盟国の不作為または義務違反に対する訴訟を提起できる（第 232 条）。また欧州裁判所は、先行判決制度を通じ、加盟国国内裁判所の質問を受けて条約や二次立法の文言または効力について解釈を行う。いずれの場合も裁判所の管轄権は強制的であり、国際裁判所に見られるような事前になされるものも含めて当事者間の付託合意は必要が無い。また、理事会と委員会の条約上の義務違反を理由に、直接に影響を受けた私人に出訴権がある。私人が欧州裁判所に直接提訴できること、また条約や決定の最終的な解釈を行う権限を欧州裁判所が有していることは、欧州裁判所が通常国際裁判所と大きく異なる点である。以上のように、共同体機関が通常国際機関と異なる機能を持つことのほかに、超国家性は、共同体法の直接適用に代表されるように共同体法が、国家による手続きを必要とせず直接に市民に効力を持ち、また市民は欧州司法裁判所に直接に出訴することが可能であるということは、欧州共同体が市民との直接性において超国家性を有しているということがいえる。民主主義

の欠陥といわれる問題は、共同体の超国家的な機構を備え、その決定の効力は市民に直接的な拘束力があるにもかかわらず、その意思決定過程において、その効力や拘束力に見合うだけの民主的な直接性が得られていないという不信感が原因である。これは理事会と委員会、議会による積極的統合、つまり、全会一致であれ、特定多数決であれ、何か意思決定を行って統合するときに十分に、民主的統制が行き届いていないということである。

民主主義の欠陥といわれる問題の要因は、消極的統合が、民主的統制から離れている委員会と欧州裁判所によって進められていることも挙げられる。つまり、何も決定されていないにもかかわらず、統合が進んでいくことである。この消極的統合の正統性の根拠は条約そのものである。つまり条約を批准した結果として行われる統合である。しかし、消極的統合は条約中に記載されていたことであっても批准して後は民主的統制から離れてしまうところに問題がある。市場統合を進める原動力となった委員会のイニシアチブを中心とする消極的統合は、非民主的であるという批判を受けたのがデンマークショックであったといえる。共同体は共通の利益をその決定の正統性の根拠としている。

インプット型正統性の見解が、既存の集団的一体性に民主的正当性を求め、欧州共同体の民主主義の欠陥を救済し得ない側面を強調するのに対し、アウトプット型はより多様な正統化のメカニズムで考えることが出来る。人民のための政府の正統性は集団的な解決を導く能力を備えているかということに問題がある。つまり、個人や市場の活動、市民社会の自発的な集団の協力では解決し得ないからである。アウトプット型の正統性は、十分に幅広く、安定した共通利益の享受を要求する。このアウトプット型の正統性はアイデンティティが希薄な有権者によっても得ることができる。基本的にはアウトプット型の正統性は、重層的で多元的な集団的一体性と共存できる。アウトプット型の正統性は、アイデンティティに基づくというよりも利益に基づく正統性である。

欧州共同体は、集団的一体性の存在、欧州規模の政治的対話、欧州規模の構造的なインフラのすべてが欠如しており、インプット型正統性という点では欠如しているといわざるをえないが、これらは機構改革によって改善することが出来る。しかしながらインプット型正統性はそれだけで正統性を完全に担保することは出来ない。アウトプット型正統性によって補完される。そして現在のところ欧州政体は人民による政府 (government by the people) の部分が欠けている。委員会の政治的アカウンタビリティが欠けているとしても委員会の活動が理事会や欧州司法裁判所に依存していれば一定程度補完することは可能である。しかし現実には消極的統合と積極的統合とで大きく異なる。委員会は裁判所と共同で加盟国間の物、人、サービス、資本の自由移動の通商障壁を効果的に、強力に除去していった。これらの政策の正統性は第一義的に加盟国政府と議会によって批准された条約によっている。そしてこれらの消極的統合の技法は、市場の競争から隔離された国有企業や公共サービス、インフラの民営化、自由化の達成に使われた。公共サービス機能の自由化をする実質的な欧州政策の正統性は、欧州と加盟国司法システムに委ねられる結果となった。司法当局の政策への関与は、民主主義的にアカウンタブルな政府や議会の統制下にはおかれず、司法システムの内部的なコントロールメカニズムに託される。

対照的に積極的統合での委員会と司法裁判所の関与は非常に限定されている。理事会の決定に依存する。このような場合欧州政策選択のアウトプット型正統性は消極的統合の場合ほど問題となることはない。国内の決定過程に比べ、より多くの利益団体のアクセスが可能であるし、委員会やコレベ

ールによって補完される。

市場統合の際に見られたように、加盟国法の接近の合意を得るのは国益が多様化している以上難しい。そのため、決定なくとも統合する消極的統合が重要となる。しかし意思決定なくして条約上の目的を根拠に統合を進めれば、加盟国の合意なくして加盟国の政策権限を減少させてしまう結果となる。このことに対する不信が高まっていくのは必然であったといわざるを得ない。このような民主主義の欠陥を踏まえて、共同体の新たな均衡について検討する。

#### 連邦制と均衡

##### (1)多層統治と連邦制

共同体を国家に近いものと考えて共同体秩序の憲法的要素を考えるならば、共同体法の優越性、欧州市民権、共同体法違反に対する制裁と実効性、欧州議会の役割が挙げられるだろう。だが、主権のあり方に基づいて共同体の位置を確認するならば、加盟国には主権の核心部分が残されており、現在、主権は加盟国と共同体の間にあるといってもよいだろう。そして共同体の存在と正統性はいまだに加盟国に依拠しており、今度の通貨統合によって通貨に関する主権が共同体に移譲されたとはいえ、共同体が国家と同じ機能を持つことになったとは言えないだろう。国際法上の主体は依然として加盟国であるし、共通外交政策においても主体は加盟国であり、加盟国間の協力がその基礎となっている。また、課税自主権は加盟国のみが存在し、共同体のためには必要な限りにおいてのみ行使されるさらに、共同体政策の執行と司法制度も、加盟国の行政機構と裁判所にそのほとんどを依存している。

しかも、共同体への新規加盟に伴う地理的拡大と共同体の機構改革の方向性は定かでない。欧州統合の到達点はますます見えにくくなっている。このような中では、国民国家や国際関係に関する議論を離れ、共同体内の均衡がどのように保たれているかについて検討する必要がある。こうして、領域的、非領域的利益の代表の均衡を軸に共同体機関の均衡について分析する、新たな連邦主義の重要性が認識されるようになった。

国民国家でもなく従来の国際機関でもない欧州共同体は、既存のガバナンスのいずれの類型でも捉えられない政治的実体である。共同体は、個人に直接権利を付与し、加盟国から独立した機関を有し、自律的な意思決定過程において多数決により決定し、直接に執行を監督するが、国家ではない。

従来の統合論の多くは、国際関係の概念である新機能主義と政府間主義のどちらかに統合を分類することを試み、いずれも成功していない。従来の新機能主義や、連邦国家を目標とする連邦主義、共同体における現象を国際関係とする政府間主義のいずれに統合が分類されるかを探るのではなく、共同体をそれ自体として、まったく新しいガバナンスのストラクチャーを作る実験の過程として捉える見方も必要であろう。そもそも、新機能主義、連邦主義、政府間主義はいずれも説明概念として完全ではなく、いずれも全体を把握することはできないため、相互に排他的な説明理論ではありえない。

従来の連邦主義は、欧州国家建設と結びついていた。現在でも、連邦主義は典型的には共同体の統合、ブリュッセルの権限の拡大を支持する理念と考えられ、統合に消極的な加盟国などでは「Fワード」と呼ばれ、敬遠されることもある。

しかし、ここでは、“sui generis” 特異な性格の共同体の均衡を保つ原理としての、新たな連邦主義について検討する。この立場は、連邦国家を到達すべき最終目標として掲げない点で、従来の連邦主義とは一線を画している。新たな連邦主義では、幅広い文化的多様性と国民国家の政府間関係という相容れない要素を内包し、成文憲法を有しない中心の求心力によって政体を統合し得る連邦形態として、共同体の連邦制

を定義する。

##### (2)領域的政治と非領域的政治の均衡

連邦主義は、特定の機構組織にモデルを見出すのではなくアクターの関係を制度化し、均衡を保つものである。つまり連邦主義では、アクター間で適切な関係が構築されている限り、多様な政治組織を連邦原則と相容れる組織として構築することができる。均衡は、アクターが超国家機関同士の水平的均衡と、超国家機関、国家、国家より下位のサブナショナルなアクター間の垂直的均衡に分けることができる。連邦にはアメリカやドイツのように統合の方向へ向かう連邦とスペイン、ベルギー、カナダのように分裂を支える連邦があり、両者とも均衡を保つシステムである。アメリカ、カナダ、スペインのように、連邦制は法の支配による統治を行い、二元的構造で、中央機関と構成体の双方がそれぞれの権限に応じ、個人を直接統治し、それぞれ政府の権限の均衡は中央の司法当局によって確定される分割された主権を保持する。連邦は分裂的方向性であろうが統合的方向性であろうが、連邦システムは多元的民主主義の価値と立憲的な三権分立によって構成体の自律性を保障し、中央機関は国家と長国家の価値の調和を図り、一貫した法秩序において意思決定し政策協調による効率を追及する。

連邦構造は、加盟国に代表される領域的利益と非領域的利益との均衡を保つことを目的としている。領域的利益は選挙を通じて各国政府が主張する。非領域的利益は産業界や財界、労働組織などの機能的利益集団が代表する。

国連のような国際機関においては、国際組織そのものが自立的に領域的、機能的政治の適切な均衡を保つことはしない。このような国際組織では国家の領域的主張は絶対的に優位し、他との均衡によって覆われることはない。それぞれの領域を代表する各国政府は自らの選択に対し、絶対的である。だが、連邦システムでは、時に非領域的利益が領域的利益に優先する。両者の違いは、国際的な合意において棄権は合意に参加しないことを意味し、共同体においては棄権によって合意による拘束から逃れられないことから明らかである。

共同体の理事会に制度化されている各国政府の役割は、国際関係の政府間交渉を中心とする国際組織の役割と共通点が見られる。しかし、政府間主義は、議事設定に関する委員会の役割や、政策決定を左右する欧州司法裁判所の構築した超国家法秩序の枠組みや司法政策、加盟国と共同体の権限配分や共同体立法の根拠条文や手続きに関する司法審査の役割などといった共同体意思決定の重要な側面を説明できない。また、新機能主義は委員会や加盟国官僚制による意思決定を合理的に説明するが、包括交渉などのような理事会の国家利益をめぐる交渉を説明するのはたやすくはない。新機能主義も政府間主義も領域的利益と非領域的利益の均衡の双方を要素として組み入れることはできない。この両者を組み込もうとするのが連邦主義である。

共同体機関では加盟国の国益の影響力は機関によってまったく異なっている。理事会では加盟国政府代表が政府を代表して議決を行い、意思決定過程に加盟国の利益は直接影響する。その対極に位置するのが欧州司法裁判所であり、国益を考慮する余地はない。連邦制において領域的政治、つまり国益を反映する政治は小国の声と参加の不均衡を調整する政治である。このことは理事会の特定多数決の票の配分を見れば明らかである。そして、理事会も欧州司法裁判所もそれぞれの論理に則って、双方とも独立に最終決定を行う。

共同体は、共通通商政策を初めとする経済領域、農業政策漁業政策などにおいても、更に消費者保護や環境政策に関しても権限を拡大し、数多くの政策領域において少なくともある一定の責任を負うまでになり、市民の社会生活に密接にか



かわり、共同体は全体として民主的な機構となることを要求されるまでに成熟した。このように機構として深化を遂げると、非領域的な政治、つまり国益を反映しない部分が国益を主張する勢力より大きくなっていく。この傾向は単一欧州議定書が発効する以前から顕著に現れていたとされている。単一欧州議定書は単に非関税障壁の撤廃と共通市場を導入したのみではなく理事会の機能を大きく変えた条約である。そして「1992年計画」以後、裁判所もより強力に司法審査を通じて影響力を行使するようになった。

欧州共同体機関はいずれも強力な領域的次元に影響されている。国内政府の主張はそれ程に強力である。しかし領域的次元は超国家的なダイナミズムと均衡を保ち、そのことによって各機関は重要な決定を為しうる。このような均衡は動的である。例えば、理事会が全会一致によって行為していた時期に裁判所は統合の推進力として非常に重要な役割を果たしていた。当時欧州裁判所は領域的次元を抑圧することによって対応したわけではなく、欧州裁判所と相容れない法を無効にする共同体法の優位性の原則を構築することによって対応した。そして特定多数決方式の導入によって領域的次元は様々な方向性を持つようになった。

共同体の特殊性は、個々の機関においても、共同体機関全体の枠組みにおいても、領域的次元と機能的次元とを様々な方法によって継続的に均衡させるところにある。例えば、マーストリヒト条約では共通外交安全保障政策が領域的次元をもっとも強く反映しており、この領域については欧州司法裁判所による司法審査は明示的に排除されている。他方、通貨同盟に向けた欧州中央銀行機構と加盟国機関との関係は、欧州裁判所に近い。加盟国中央銀行は欧州中央銀行にそれぞれ代表を選出しているが、各国の利益からは独立するものとされ、中央銀行の機能的利益は連邦的組織機構によって代表されていると言える。

だが、マーストリヒト条約の批准をめぐる国民投票の結果は、加盟国政府や官僚の目指す均衡のあり方が、有権者の支持を得られていないということを示した。共同体が政府間交渉の枠組みを超越したため、共通通貨導入や市場統合などの共同体政策が、国内の民主的政治システムと同様に、意思決定過程の争点になったのである。

このように、領域的政治は社会集団や政党主導の政治の影響を強く受ける。従って、共同体の深化が進むにつれて、さらに新たな均衡を模索し続けなければならない。このように、つねに均衡を模索し続けることこそが、連邦原則のエッセンスなのである。

### (3) 欧州憲法

欧州共同体が統治機構として形を整えていくに従って、条約に憲法的規範としての地位を与える必要が出てきた。そこで、共同体の一次的法源である条約が憲法的規範を構成するのか、また国際条約である共同体条約をどのようにして国家の憲法の構成に変えることができるのか、共同体の憲法的規範は国家の憲法にどこまで近づかなければならないのか。これらのことについて、共同体の民主的要請に基づいて検討することとしたい。

共同体を設立する条約は通常国際条約とは性質を異にするということは欧州裁判所が判決の中で宣言している。新たな法秩序の形成、共同体法の優位性、直接効果理論、共同体の直接適用などである。

欧州裁判所は1986年のLes Verts事件で条約の憲法的規範性に言及して以降、共同体設立条約を共同体の憲法的規範として位置づけている。たしかに、共同体条約は一般に憲法と定義されるための要素をいくつか含んでいる。しかし、このことは同条約が国家の憲法であることを必ずしも意味してい

ない。

では、欧州の憲法的規範はどのようなものであろうか。ワイラーによれば、直接効果理論と共同体の優越性の理論、黙示的権限理論と人権保障理論の4つが共同体法構造を憲法化するための理論である。実際に、立法と執行を行う上で、直接効果と優越性は共同体法の性質として重要であった。また、共同体権限と加盟国権限の配分は加盟国間の合意によるのではなく、補完性の原則によって両者の均衡を保つ形で行われるようになった。そして共同体が自律的に行動する以上、人権の保障は不可欠であるが、加盟国間の合意と共同体機関の合意によって人権を保障できる体制は整いつつあるといえよう。このような規範の性質を、ワイラーは憲法的と称していると考えられる。

共同体は法の支配を基礎とし、加盟国も共同体機関も採択した措置と条約との整合性お審査を免れることはできない。これは条約が国内法における憲法のように優位していることを意味している。さらに、償還請求権か訴訟請求権かはともかく、条約は共同体機関のみならず加盟国政府に対する訴訟における実効的な権利を個人に付与している。つまり、先行判決訴訟が憲法裁判の役割を果たしているとも見られるのである。これは国際条約の解釈や紛争の解決を行う通常の国際裁判所には見られない制度であろう。さらに共同体行為や解釈については、共同体裁判所が最終決定権を持っている。この最終決定権によって、共同体行為はすべての加盟国において統一的に一貫して解釈されることになっているのである。

### まとめ

欧州統合論は、超国家的な連邦主義、新機能主義と国民国家中心的な政府間主義のいずれが共同体を適切に説明しうるかをめぐり議論に終始してきたように思える。しかし、いずれも統合という動的な過程を完全に説明することに成功していないというのが、一致した評価であろう。

共同体の超国家性は、共同体法の加盟国法に対する優位性や個人への直接効果に支えられてきた。現在見られる共同体と加盟国、個人の三層構造の形成は、最も加盟国の領域的利益から遠い欧州司法裁判所によるところが大きい。また、このような統合の過程は、政府間主義の主張に反して純粋な国際交渉による合意のみでは成り立っておらず、むしろ新機能主義が主張するように、委員会による機能的効率性の追求による指導力が牽引車となっていた。

しかし、共同体機関同士、また共同体機関と加盟国の均衡がとれていないことが、民主主義の欠如という大きな問題となって現れている。共同体が国家ではない以上、理想的な民主的状态について一致した見解があるわけでもなく、どのような行動が改善につながるのか方向性も定かではない。このような中で、共同体を独自のものとして捉え、均衡を保つために連邦制度を採用し、連邦国における連邦制度を支える原則を参考にしつつ、共同体独自の連邦を支える技術の確立に寄与するのが、新しい連邦主義の意義ではないだろうか。

共同体は、国家ではないため、理想的な民主的状态について一致した見解はない。しかし、民主主義の欠陥といわれるように、民主的正統性と無縁ではない。また、現在、欧州憲法について、独仏間を中心に、マスメディア上で論議が進んでいる。欧州共同体を国家として捉えずに、独自のものとして捉え、連邦制度を参考にしつつ、共同体独自の連邦を支える技術の確立に寄与するのが、新たな連邦主義ではないだろうか。