

欧州憲法条約について

清水 貞 俊

(On the Treaty Establishing a Constitution for Europe)

Sadatoshi SHIMIZU

In October 2002, a tentative draft “Treaty Establishing a Constitution for Europe” was presented to the European Convention. This Convention was organized in December 2001 bringing together representatives from governments and parliaments of EU Memberstates, the European Parliament and the European Commission. The purpose of this Convention is to formulate a clearer, improved framework for the future development of the European Union.

The process of the European integration began about half a century ago. Now that it has developed to the European Union, the common market has been established and the euro the common currency is now in place. The number of member countries will become about 30 in the near future. And so there must be new challenges to be met. To answer these requests, the above-mentioned Convention was organized. The discussion is continuing now, and the conclusion will be reached in July of this year.

The purpose of this paper is to intend to introduce and explain the draft text of the Constitutional Treaty with some comments, the focus being set especially on the legal personality, the competence of the Union and the role of national parliament.

はじめに

2002年10月に EU の今後のあり方を見直す諮問会議（Convention）に欧州憲法草案のたたき台がだされた。また欧州大統領創設の声も出てきた。欧州の統合は1950年に石炭鉄鋼共同体（ECSC）の提案がなされ、1958年には欧州経済共同体（EEC）が発足している。それ以来、紆余曲折を経ながら現在にいたっている。ECSC 設立の提案をおこなったフランスのシューマンはこれが「欧州連邦への第一歩と成るだろう」と言っている。また EEC はその設立条約で Union の基礎を確立すると述べている。この Union はその内容は明確ではないが、European Union（EU）と言う形ですでに成立している。

欧州連邦は実現するだろうか？ 58年に EEC が成立したころ欧州のある世論調査で欧州が完全に統合されるのに何年かかるかとアンケート調査をしている。それでは50年という解答が一

番多かった。EEC が発足してから今年2003年は45年目になる。経済統合から出発した欧州の統合はすでに通貨統合を実現し、経済の統合としてはほぼ実現されたと見てよいだろう。あとは更なる統合、政治統合をめざして進むことになり、一つの転機を迎えたと言える。いまだに曖昧なままになっている EU の定義、最終的に統合をどこまで押し進めるのか、これらについても結論を出すべき時期にきている。

更に現在15カ国からなる EU は更に10カ国を迎え入れることが EU レベルでは正式に決まっており、この他にも更に数カ国の加盟希望国がある。今後の運営ルールの更なる見直しが必要となっている。特に重要な点は民主主義、透明性、効率性の追求が重要な課題となってくる。

これらの課題に対処し、EU の将来像を検討するため、「欧州の将来に関するコンベンション」が2002年2月に招集され初会合を開いた。この会議は2001年12月ブラッセルのラーケン王宮で開かれた欧州理事会でその招集がきめられたものである。会合は精力的に開かれており、2003年6月20/21に予定されている欧州理事会までに一応の結論が出る予定である。本稿ではまだこのコンベンションの全貌を明らかにするわけにはいかないが、現在までに入手した限られた資料からその議論や問題点の一斑を紹介する。現在議論中の問題で、まだその結論ではないことを予め、断わっておく。

Ⅰ 欧州の将来像を検討するコンベンション

このコンベンション（諮問会議）は元フランス大統領ヴァレリー・ジスカール デスタンを議長とし、二人の副議長とあわせて三名を長とする。この三名を中心とした9名でコンベンションの理事会（Praesidium）が構成される。コンベンションの総数は105名で、各加盟国政府首脳（15名）、加盟候補国政府首脳（13名）、加盟国議会の代表（30名）、加盟候補国議会の代表（26名）、欧州議会議員代表（16名）、欧州委員会代表（2名）で、これらがフルメンバーである。その他オブザーバーとして経済社会委員会、地域委員会、社会的パートナー、EU オンブズマンからも若干名参加している。会議は上記の理事会、テーマに分かれたワーキング・グループ⁽¹⁾、そして全体会議（plenary session）があり、その間適時欧州理事会が開かれた場合に報告・討議がなされる。

このような多彩な陣容で欧州の将来について議論するのは初めてのことである。従来はローマ条約（EEC 設立条約）の範囲を超えた、欧州の将来にかかわる問題は加盟国の首脳会議（欧州理事会）で議論されてきたし、また条約の改正については政府間会議（IGC）で議論されてきた。EU の将来について民主的な、オープンな議論をするため、このような新しい会議が考え出されたのである。そして今後基本条約の修正をするような場合はこのようなコンベンションを従来の IGC に替わるものにしていくことになるだろう。

ラーケン欧州理事会でこのコンベンションに付託された課題は一口に言えば欧州の将来につ

いての検討であるが、もう少し言うと、欧州統合の形態、機構の再検討、機構間の権限の明確化などを通じて民主主義、透明性、効率性の追求である。「EUの将来に関するラーケン宣言」⁽²⁾の一部を引用することによって、コンベンションに課された検討課題を紹介しよう。

第1の問題は現在の諸機関の民主的正当性と透明性とをどうすれば増大させられるかと言う問題である。この問題は三つの機関に対してあてはまる。

欧州委員会の権威と効率性を増大させるには如何にすべきか。委員会の委員長はどのようにして任命されるべきか。欧州理事会によってか、欧州議会によってか、市民の直接選挙によってか？ 欧州議会の役割は強化されるべきか。共同決定の権利は拡張すべきか否か。欧州議員の選挙方法は見直すべきか。欧州議員選挙区をつくるべきか国単位でよいか。理事会の役割は強化すべきか。理事会は立法権限と行政権限とにおいて同じように行為すべきか。透明性を拡大する観点から、少なくとも立法権内での会合は公開にすべきか。市民は理事会の文書へのアクセスをもっと多くすべきか。機関相互間のバランスと相互制御を確保すべきか。

第2の問題点は、これも民主的正当性に関するものだが、加盟国の議会に関するものである。すなわち、国の議会は理事会や欧州議会と並んでEU内で新しい機関として位置付けられるか。国の議会は欧州活動の分野において、欧州議会が権限をもたない領域で一定の役割を果たすべきか。たとえば補完性原理に従って応諾の一次的審査を行ない、Unionと加盟国の間の権限分担に国の議会が関わるべきか。

第3の問題は加盟国が将来30近くなるUnionにおいて、諸機関間の決定方法と活動の効率化の問題である。Unionはその目的と優先順位の設定をどのようにして効率的に定め、実施するか。特定多数決による決定をより多くする必要はあるか。共同決定方式はどうすれば単純化・スピードアップできるか。理事会の議長の輪番制はこれでよいか。欧州議会の将来の役割は何か。様々な理事会の構成の役割と構造はこれでよいか。欧州の対外政策の結束はどうすれば強化できるか。上級代表（理事会の事務局長）と委員会の担当委員との協働はどうすれば強化できるか。国際的な舞台上でUnionの対外的代表権は更に強化されるべきか。

II 欧州憲法草案

1 概要

コンベンションはこれら山積する課題に取り組みつつあり、2002年10月28/29のコンベンション全体会議で欧州憲法草案がだされた。これはコンベンションの理事会（Presidium）によって作成されたものである。

欧州統合の究極目標はまだ定められていず、考え方は人により、国により異なっている。欧州合衆国のようなものを考えている人もいれば、あくまでも現在の国家を前提としたものに固執する考えもある。しかし欧州の統合は徐々にではあるが旧来の国家の枠を取り払い、超国家的方向に進んでいるように思える。EUはすでに加盟各国の国家主権を超越した側面を持って

いる。経済的には特にそうであり、単一通貨ユーロの導入が象徴的である。法の分野でも国内法に優先し、直接適用もなされる EC 法という法概念が登場してすでに久しい。域外諸国との間で EC の名において条約を締結する権能も持っている。従来の国家を超越した新しい機構を対内的にも対外的にも更に強固な実体とするためには憲法の制定は一つの前進となるだろう。

ローマ条約（EEC 設立条約）、マーストリヒト条約（EU に関する条約）などは EC 法の基本法との位置付けを与えられており、解説者によっては EC の、或いは EU の「憲法にも相当するもの」、「憲法とも言われるもの」と説明されることもあった。もちろん正式には憲法とは言えないものではあるが。このたびここに憲法条約草案⁽³⁾なるものが登場してきたのである。ただ “Treaty Establishing a Constitution for Europe”, “Constitutional Treaty” となっているように基本的にはあくまでも条約であり、その意味するところは主権国家間の協定にとどまっている。

この草案は第一部「憲法の構造」と第二部「Union の政策とその実施」に分かれており、第一部が主要な部分で、EU の基本的な輪郭を、すなわち目的、市民権・基本権、機構、財政、対外関係などが記されている。第二部は EU の活動について記されており、主要には域内市場、経済通貨政策など従来の共同体の活動がここに記述され、加えて対外活動、防衛などもここに加えられている。

思い出すのはスパーク報告である。これは EEC を設立する時の原案になったもので、共同体設立の必要性とその内容が具体的に述べられていた。それを条文化したのがローマ条約である。逆にこの憲法草案は具体的な内容がないままで条文が先走って出来あがっている、そういう草案である。ただ内容は現在精力的につめられつつあることは事実であるが。従って現在の段階で色々あげつらうわけにはいかないが、議論し考察する対象にはなる。EU の色々な問題点や論点が明らかにされている。その意味では検討に値する対象である。

以下若干の条を紹介する。

第1条 — 欧州統一設立の宣言（名称は未定 European Community, European Union, United States of Europe, United Europe などが考えられる）。

— 欧州諸国の Union はそれぞれの国家の独自性を保持しつつ、その政策を欧州レベルで緊密に調整し、連邦的基礎の上で一定の共同の権限を行使する。

— Union の多様性を認めること。

第2条 欧州の価値

第3条 Union の目的 ここでは共通の価値、経済的・社会的結束、域内市場、経済・通貨同盟の強化、高水準の雇用、環境保護等が謳われている。

第4条 統一体は明確な法人格を持つことの宣言

第5～6条 市民権および基本権

第7条 Union の行動原則、補完性原理・調和性原理

第8条 Union と加盟国の権限関係

この憲法で Union に付与されていない権能はすべて加盟国に保持される。

Union に付与された権能については Union 法の優位性を確立する。

補完性と調和性をモニターするルールを定める。国家の議会の重要性。

第9～13条 Union の権能

第14～37条は Union の機関について、各機関の役割、任務、構成、行動様式などが述べられる。

第1条で統一体の名称を記すことになっているが、統一体の内容や性格に関わるので簡単には決定できないだろう。当分は European Union しかないのではないか。同じ条の二つ目の段落で「連邦的基礎の上」とある。EU は農業政策や関税政策、最近では通貨政策まで共通化し、ある意味ではすでに連邦的方向に一步も二歩も歩みだしている。しかし連邦という表現には強い抵抗を示す国がある。この語を入れることができるだろうか。

この草案の第4条で Union に明確に法人格を与えることが記されており、これに関連する色々な問題がある。また第8条で Union と加盟国との権限関係について述べられているが、特に加盟国の議会の関わり方も多くの問題があるように思える。以下これらについて若干掘りさげて検討する。

2 単一の法人格の付与

欧州の統一体（現在の EU）に明確に法人格を付与すべきか、についてはワーキング・グループⅢ（法人格）で検討がなされてきた。そのグループの最終報告が2002年10月1日にコンベンションのメンバーに提出された⁽⁴⁾。それを中心に検討する。

EU は今迄法人格を持っていなかったのか。そのとうりである。EU を構成している（又はしていた）諸共同体（EC(EEC), ECSC, Euratom）⁽⁵⁾はそれぞれ法人格を付与されていた⁽⁶⁾。しかしそれらの共同体を統括する EU には法人格は与えられていないのである⁽⁷⁾。

ワーキング・グループⅢの結論の梗概を示そう。

新しい憲法条約は、その条文の最初に「Union は法人格を持つ」という新しい規定を含むべきである。これは現存の複数の法人格を束ねたようなものでなく、それらに代わる単一の法人格である。そして Union がこれまでの法人格を総て引き継ぐのである。法人格を単一化することは、これまでの Union の条約（マーストリヒト条約、アムステルダム条約、ニース条約）が複数の条約を束にしてまとめた条約だったのを、一つの条約にまとめること、すなわち諸条約の合併に論理的につながるものである。

ここから若干の問題が派生する。EU の諸機関間の権利・義務・能力の間の関係の調整である。基本的には従来関係を引き継ぎ、技術的な修正にとどまるだろうし、このことは条約の単純化につながる。

一つの問題はEUの三本柱のpillar構造はどうかである。諸共同体をまとめた一本の柱(pillar)は理事会、委員会、欧州議会を中心にある程度かたまった柱である。それに対して外交・安全保障の柱と警察・司法の柱はもちろん理事会を中心に委員会も一定の役割を持ってはいるけれども、加盟国の影が強く、国際機関の影が強く残っている。それをどのように調整するかという問題がある。ワーキング・グループの結論は、(諸)法人格の合併も、(諸)条約の合併も、それ自体はpillar構造に何ら影響は与えない。なぜならば政府間的な二つのpillarについては制度的・手続的的局面はすべて維持するのが適当と現段階では考えられるからである。しかし、新しい単一条約の中でpillar構造をそのまま残すのはもはや時代遅れのように思えるというのである。

3 Unionの権能

このように単一の法人格を与えられたUnionは当然のことだが、Unionとして行為能力をもつことになる。しかしどのような領域において、どのような原則で行動しうるのであるのか。従来の(現行の)EC設立条約では第5条で以下のような規定がある。

「共同体は、この条約によって授与された権限および設定された目的の範囲内で行動する。共同体は、その排他的権能に属さない分野については、……補完性の原則に従って活動をおこなう。」⁽⁸⁾

しかし、「この条約によって授与された権限」という場合、どの領域の行動が共同体に属すのかは、それぞれ該当する条ごとに規定されていて分かりにくく、また排他的権能に属さない領域とは、どのような領域で、その場合の行動指針としての補完性の原則も抽象的で加盟国との分担関係・相互の行動様式が明確でなかった。さらにEUとしてそれを支える他の二本の柱も合体させた場合問題は一層複雑になる。いま検討中の憲法条約ではその点の明確化もその作業の中に入っている。ニース欧州理事会では「補完性原則に照らして、EUと加盟国間の権限の正確な境界設定はどうすればよいか」をコンベンションに課題として課し、またラーケン欧州理事会でも「権限の分割がどうすれば一層透明にできるか」「権限のなんらかの再組織化が必要かどうか」「権限分割の再定義化をどのようにおこなうか」などの課題がコンベンションに課せられた。⁽⁹⁾

2003年2月6日に憲法草案のさらに詳しい条文が一部公開された⁽⁹⁾が、そこで上記の課題の検討の結果が読み取れる。憲法草案第8条「基本原則」によると、「Unionの権能の範囲とその行使は授与の原則(principle of conferral)、補完性の原則(principle of subsidiarity)、調和の原則(principle of proportionality)、誠実な協力の原則(principle of loyal cooperation)によって支配される」と。これらの四つの原則について、同条および第9条、第10条でさらに説明がなされてる。

それによると、授与の原則というのは、この憲法によって Union に授与された範囲内で Union は行動することができ、授与されない範囲のものは加盟国の権限として残る。憲法と、憲法によって授与された権限を行使して採択された法とは、加盟国の法に優先する。またこの授与された特別の領域においては Union のみが立法行為を行い、拘束力をもつ法律を採択できる。補完性の原則のもとに属する領域においては、Union は排他的権限はもたず、加盟国よりも Union が行動したほうが効果的に目的を達成できる場合にのみ Union は行動できる。補完性原則の適用については、別に付属文書として付加される議定書に従うが、ここでは国の議会の行動が可能となる。調和の原則については、Union が行動する範囲と形態は憲法の目的を達成するのに必要な範囲を超えてはならない、というのである。この原則の適用についても付属議定書に従う。誠実な協力とは Union と加盟国は相互に全面的に信頼しあい、憲法に定める仕事を遂行するのに協力しあう、というのである。加盟国は Union が任務を達成することを妨げることはせず、また Union は加盟国に対して誠意をもって行動する。

憲法草案第11条・第12条ではそれぞれ EU が排他的権限をもつ領域と、EU と加盟国が権限を共有し、または分かちあう領域について規定している。

Union が排他的権限をもつ領域は、域内市場内で人・商品・サービス・資本の自由移動を確保し、競争のルールを確立する領域；関税同盟；共通の通商政策；ユーロを採用している加盟国の通貨政策；共通漁業政策のもとでの海洋生物資源の保護である。Union と加盟国が権限を共有する領域の主なものは次のものである。域内市場；自由；安全保障・司法；農業・漁業；運輸；欧州横断ネットワーク；エネルギー；社会政策；経済的・社会的結束；環境；保健；消費者保護などである。

このほかに EU は加盟国の経済政策については広範なガイドライン等の設定などをつうじて調整 (coordination) をおこない、また幾つかの領域では支持 (support) を行なう。Union が支持を行なう領域は、雇用、産業、教育・職業訓練、文化、スポーツ、災害からの保護などである。逆に加盟国が支持を行なう領域は Union の共通外交・安全保障政策となっている。

4 国の議会の役割

上記のように EU 内における権能のあり方に EU が排他的権能をもつ場合、EU と加盟国が権能を分担し合う場合、EU と加盟国が権能を共有する場合がある。特に加盟国が何らかの形で関与する場合に憲法条約および付属議定書にある程度に関与のあり方が規定されているとしても、細部にわたって規定することはできない。個々のケースについて関与のあり方の判断はそれぞれの国の議会の判断が重要となる。2月6日に公表された草案でも第9条2で、「補完性原則の適用については、別に付属文書として付加される議定書に従うが、ここでは国の議会の行動が可能となる」と国の議会の行動を示している。国の議会がどのような形で意見を表明

するのか。例えば国の議会を組織化した新しい機構をEUの機関として創設するのか。また国の議会の意見はどの程度の重要性をもって扱われるのか。それらについて、ワーキング・グループIVの最終報告がある⁽¹⁰⁾。それを中心に紹介・検討を行なう。

その前に若干紙面をさいてこれまで国の議会がEUまたはECとどのように関わってきたか、について見ることにする。

欧州統合運動の先駆けとなった欧州審議会（Council of Europe…1949年発足）は閣僚委員会（Committee of Ministers）と諮問総会（Consultative assembly）とからなっていた。ECSCでは最高機関が大きな権限を与えられて登場するが、閣僚理事会と総会がおかれた。ここにおける諮問総会又は総会というのは加盟国の議会から選出された議員によって構成され、国民の意見を反映させる民主的な機能を持つものとされた。ただしその名称からも分かるように、一般的には諮問的・監督的な役割しか持たないものだった。1958年にEECが成立したがその機関としてECSCと同じく総会が一つの機関としておかれた。これはECSCおよびEuratomの総会と同一のもので、三機関に共通のものとしておかれた。ローマ条約第138条（旧条）によると「総会は、各加盟国の議会が、各国の定める手続きに従い、その議員の中から指名する代表により構成される。」「総会は加盟国に共通の手続により、直接普通選挙を行なうための計画を作成する」となっていた。この条は1978年に改正されて、「共同体に参加した諸国民の総会（欧州議会⁽¹¹⁾）における代表は、直接普通選挙によって選挙されなければならない」と改正された。この改正による最初の選挙が1979年に実施され、各国の議会からではなく、直接選挙によって欧州議員が選ばれるようになった。

欧州議会は主要には諮問的な機関であり強力な権限は持たないが、徐々に力を獲得してき、予算審議権、さらには共同決定権も部分的ながら獲得し、民主的コントロールの上で重要性を増してきている。

欧州議会の選挙制度が変わったことはEUの行動における国の議会の関わりに変化をもたらした。旧制度のもとでは「何もしない欧州議員」などと言われることもあったが、それでも国民の声を代表する国会議員たる欧州議員が欧州議会で発言していた。この頃の国民の声は欧州統合に関しては一つはたとえ諮問的な力しかないとしても欧州議会の意見として理事会にプレッシャーをかけ得たし、また自国の議会で自国の閣僚に圧力をかけることによって理事会にプレッシャーをかけえた。しかし直接選挙になってからは国会とは関係がきれ、直接選挙で選出された欧州議員が登場し、欧州統合を促進する大きな力になったことは事実だが、国会とのつながりがきれてしまった。これが一つの問題である。

第二の問題はEC法との問題である。EC法の立法手続きは、委員会の提案に基づき理事会が決定する、というのが一般的なやり方である。この過程で共同決定という形で欧州議会が関わりをもつ場合もできたが、EC法審議の過程では国会議員はなんの関わりも持たなくなった。

EC法は規則 (regulation) という形で制定された場合は各国の議会の審議なしに直接適用される。指令 (directive) という形で制定された場合は直接適用はないが、各国の議会がその線に沿った法律化をしなければならない。国会議員が関わりを持たないところで決められたものを、実施する場合、国の法とするために国会で立法化しなければならない。拒否や修正はできない。国の議会がEUの立法過程で一定の関わりを要求するのは当然であろう。

第三の問題は、補完性原理に対する対応の問題である。この原理はマーストリヒト条約で導入されたが (第3b条、現行のEC条約第5条)、実際にそれを適用する基準は明確でない。マーストリヒト条約では付属議定書で国の議会の積極的な関わりが重要なこと、国の議会が欧州委員会の立法提案の文書についての情報を適当な時期に受け取って審議できるよう加盟国政府は計らうこと、また国の議会と欧州議会とが接触をもつこと、特に関連のある議員間の定期的なミーティングを持つことは重要だとの宣言がなされている⁽¹²⁾。さらにアムステルダム条約ではこの宣言を発展させて、加盟国議会の役割についての議定書を付属文書としてつけ加えている⁽¹³⁾。この議定書では、Unionの活動に対して、加盟国の議会による審査は加盟国の構造的な問題として肯定的に認識し、この活動を一層高める必要性を認めている。そして、委員会の協議文書は速やかに加盟国議会に送付されるべきことが記されている。また欧州問題委員会会議 (COSAC)⁽¹⁴⁾についても言及がある。更にまたニース条約では「Unionの将来に関する宣言」で、補完性原理を反映させつつ、EUと加盟国との間で権力のより正確な線引きをどのようにして行い、かつ監視するか、という問題が解決すべき課題としてあずけられた。

かくして現在進行中のコンベンションは国の議会の役割を一つの重要な課題として据え、ワーキング・グループIVがその検討にあたったのである。このワーキング・グループは9回会合をもち、最終報告書をまとめた。その内容は、(i)国の議会が自国の政府を審査する役割、(ii)国の議会が補完性原理の適用を点検する役割、(iii)国の議会をも包含する欧州レベルの多角的ネットワークまたはメカニズムの役割と機能、の三つにまとめられる。

(i)の問題であるが、国の議会はEUに関わることによってUnionの民主的正当性を強化するのに役立ち、市民との関係を強化することになるから、明確な役割を持つべきであり、憲法条約の中に国の議会の役割を内容として含むべきである。また国の議会の関与は理事会における政府の行動を審査することによってなされる。アムステルダム条約付属議定書では立法に関する文書や提案は速やかに加盟国の議会にも送付されるべきことが記されている。しかし実際には、諮問的文書や立法提案の送付は政府の所に留まり続けている。したがってこのような文書は委員会が理事会に送付すると同時に、委員会から各加盟国議会にも直接送付すべきであると述べている。

(ii)の問題であるが、補完性、調和性とはEUと国とがその責任を分かち合うものであるから、立法が提案され、それを検討する場合に補完性原理に従うかどうかは委員会、欧州議会、

理事会そして国の議会の四者が確認しなければならない。そして立法過程の早い段階で国の議会が意見を述べるができるようなメカニズムを創るべきである。しかしそのメカニズムは立法過程を遅らせたり、妨げたりするものであってはならない。

(iii)の問題であるが、各国の議会間、および各国議会と欧州議会との間でネットワークを形成し、常時接触を保つことは重要である。国の政府を審査する基準の設定またその実施などについての議会間の情報の交換はEU問題を取り扱う市民とのリンクを強める。COSACが現在存在しているが、あまり諮問的なメカニズムを付与されていない。諮問の委託を受ける役割を強化すべきである。またCOSACの委員の間だけでなく、部門別の常設委員会の間の定期的な情報交換の場としても機能するようにすべきである。また更にUnionの一層大きな政策の方向付けと戦略とについての議論を行うため、国の議会と欧州議会とを含みこんだフォーラムを創設する余地が有るかどうか更に探究すべきである。

以上がこのワーキング・グループの報告の要旨である。EUの中で国の議会ののはたす役割の重要性を認めつつも、新しい機関の創設という形でEUの中に位置付けることはしていない。従来の関係を基本に据えながら国の議会の役割の強化と明確化を考えているように感じられる。まだコンベンションの全体のものにはなっていないが、重要な提案が含まれている。

5 法人格の代表者一特に国際的場において

新しい法人格を代表するのはだれか。現在のEC設立条約では「加盟国内において、……共同体は委員会によって代表される」(第282条)となっている。これはECが法的な人格者として国内において法行為を行う場合の代表者としてである。

国際舞台ではどうか。EUに明確な法人格を与えることは、Unionが国際法の主体になることを意味する。Unionが他の国や国際機関と交渉を行ったり、条約を締結したり、国際的裁判の当事者になることになる。この場合に誰がEUを代表するのか、という問題である。これ迄のEUは複数の法人格、複数の条約の束であった。それらを一つにまとめる場合、これ迄のpillar構造をそのままの形では維持しないとしても、EUの現状では実質的にはpillar構造を維持せざるをえないだろう。そのようなことをある程度前提としつつ、ワーキング・グループは考えている。さらに又国の権限が維持されている領域もあり、その領域では国とEUとの両者が交渉や条約締結の主体となる、いわゆる「混合協定(mixed agreement)」になることは従来と変わりはない。

さてEUが国際的な協定を締結する場合、明確に言えることは、

- 交渉開始の権限を与え、交渉の指令をだすこと
- 交渉が行われたのち、それを締結すること

は、対象領域が何処であってもそれは常に理事会であるということはいえる。しかし、交渉を

誰が行うのか、具体的な代表者は誰かとなると、整理すべき問題があるようである。

EC条約第300条では「本条約が、共同体と1またはそれ以上の国あるいは国際組織との協定の締結を規定している場合、委員会は理事会に勧告し、理事会は委員会に必要な交渉を開始する権限をあたえる。委員会は……理事会が委員会に対して発する指令の枠内で、これらの交渉を行う。」(下線は引用者のもの)「理事会は欧州議会と協議した後、協定を締結する」となっている。また「委員会は国際連合およびその専門機関とのすべての適切な関係の維持を確保し、あらゆる国際機関と適切な関係を維持する。」となっており、ECを代表して対外的な交渉を行うのは委員会である。これに対してEU条約の第V編、第VI編、すなわち第二、第三のpillarに属する領域では異なった規定となっている。EU条約第24条では「本編の実施にあたり、1またはそれ以上の国、または国際機関と協定を締結する必要がある場合、理事会は、適当とみなされる場合は委員会の援助を受けて、議長職にそのための交渉を開始する権限を与えることができる。このような協定は、議長職の勧告に基づき、理事会によって締結される。」(下線は引用者のもの)、さらに第18条よると「議長職は共通外交・安全保障政策に属する事項においてUnionを代表する。……議長職は共通外交・安全保障政策を担当する上級代表(High Representative)の任務を行使する理事会事務局長によって補佐される。委員会は本条1項および2項に言及される任務に全面的に参加する」。第26条では「上級代表は、……議長職の要請により理事会のために行動する場合は、第3国と政治対話を行うことにより、理事会を補佐する」とあるように、アムステルダム条約から上級代表なるものが出現し、Unionを代表する議長職を補佐し、場合によっては対外交渉も行うようになっている。第24条にあるように委員会も議長職を補佐するので、委員会と上級代表との関係を明確にする必要がでてきている。

EC条約の領域の問題と、EU条約第V、第VI編の領域の問題の他に、この両者にまたがる領域(cross pillar mixity)の場合はこれも別の意味での混合協定になり、その場合はEUから複数の代表者(理事会の議長職、上級代表、委員会の委員)が出席することもあるかも知れない。

以上のように、EC条約とEU条約の第V、第VI編とでは代表として交渉にあたる人が異なる。国際的交渉の場で二人以上の代表を含めるような複雑なシステムはUnionの行動を難しくし、国際関係において相手方に不信感を抱かせることになる。可能なかぎり、Unionは一つの立場をとり、一人の代表者で代表されることを条約の中で保証するようなメカニズムを打ち立てることが望ましい。これがワーキング・グループの結論であるが、pillar構造がどのように整理されるかがこれからの問題である。

6 まとめにかえて — EU大統領について

以上と関連するが大統領制について若干言及しておきたい。以前からもこのような考えはあっ

たけれども、2003年2月に独仏案としてコンベンションの全体会議にだされた（COMV489/03）。欧州理事会で選出される任期2年半または5年の大統領（President）制を導入し、欧州委員会の委員長を欧州議会で選出して民主的正当性をたかめるという案である。朝日新聞では「EU 二人大統領制を」という見出しで大きく扱っている⁽¹⁵⁾。

この問題はコンベンションの中で議論中でいまだ結論はでていない。EUの発展は今迄よく独仏枢軸といわれ、この両国のイニシアティブで大きな前進がなされてきた。しかし今回の大統領制の案に対しては欧州委員会は反対の態度をしめしているし、他の多くの国が反対している。簡単に実現させることは困難だろう。

大統領（President）という用語についてであるが、EUの機構は複雑で、議長職（presidency）といわれるものが多く有る。特に強力なものは、理事会（閣僚理事会）の議長職、欧州理事会の議長職、委員会の議長職（委員長と言われている）、欧州議会の議長職、欧州裁判所の議長職などである。そしてこの議長職を引き受けた人が議長（president）である。一般には‘EUのpresidency’または単に‘presidency’といった場合は理事会の議長職をさす場合が多い。

コンベンションでは「EUの将来」を検討課題として据え、とりわけ連邦へ向けて前進するかどうか。「民主的正当性・透明性・効率性・調和性」の強化、「市民のヨーロッパ」などをキーワードとして据えている。その中で重要なのは、なんといっても機構問題である。機構問題の検討は、11のワーキング・グループのいずれかには任せずに、コンベンションの事務局およびコンベンションの理事会で検討が進められた。そのレポートが2月20～21日の全体会議に提出されている⁽¹⁶⁾。この報告書の全体を詳述するわけにはいかないが、民主性・調和性の観点から欧州議員の選挙区の問題、同じ観点から委員会の委員の任命方法の問題（欧州議会を任命にかかわらせることによって委員会の権威をたかめるなど）、理事会の議長の選出方法、などが問題として出されている。現在の理事会議長の選出方法は各国のアルファベット順の回り持ちで任期は6カ月である。この任期中に一度か二度欧州理事会を開催し、その議長にもなる。

議長の任期がこのように短く、EU/ECの事情にならずしも精通できず、また専念できないことが問題としてあげられ、さらにEU加盟国が25～30にもなった場合、一度議長をすると次は15年ほど経たないと議長国がまわってこない。議長の任期の問題、輪番制の問題が検討課題として挙げられていた。任期を長くし、影響力を及ぼし得る強力な議長が、ブラッセルに拠点をおいて議長職に専念する、そのような体制が考えられないかと言うのである。このような体制での議長の任務は、二つの機能を持つだろう。すなわち一つは欧州理事会の議長を務めるとともにその実施を追求することであり、二つは国際的にUnionを最高のレベルで代表することである。5年または2年半の任期で加盟国政府が議長を選出するというフランスの案と、EC委員会の委員長を欧州議会で選出するというドイツの主張が妥協したというか、結合した

のが今回の独仏提案である。

これらをめぐる2月20～21日のコンベンション全体会議の詳細を紹介することはできないが、賛否両論でどちらかというところでは反対意見のほうが多いようであった。反対の主な理由は議長職（または大統領職）を大国に独占されるおそれがあり、選挙であるいは議会で選ばないので非民主的であることがあげられている。また現在の制度の長所として多くの国が大国・小国を問わず議長職に関わることによってEUのシステムに対する理解を浸透させることなどがあげられている。ジスカール・デスタン議長は「本日のまとめは議論の終わりではなくて、議論の始まりである」とのべているように、簡単に結論はでないだろう。またEUの将来の方向についても、連邦構造（federal structure）の方向に除々に進んで行くべきか、これまでのように、一部ではUnionに強い権限をあたえたフェデラル・システムを取りつつも、他方で、加盟国間の協力を重視するコンフェデラルなエレメントを残した混合システム（mixed system）をとりつづけるか、が全体の問題を解決する基礎として依然として存在し続けている。コンベンションの議論からは混合システムを主張するひとびとが多数であることが察知できる。

【注】

- (1) ワーキング・グループは11のグループからなっている。グループIは補完性、グループIIは市民憲章、グループIIIは法人格、グループIVは国の議会、グループVは補足的な権能、グループVIは経済統治、グループVIIは対外行動、グループVIIIは防衛、グループIXは単純化、グループXは自由、安全保障、グループXIはソーシャル・ヨーロッパである。
- (2) Extract from the Laeken Declaration on the Future of the European Union, Conv. 477/03. Annex to the ANNEX
- (3) Secretariat of the European Convention, Preliminary draft Constitutional Treaty, CONV 369/02 Brussel. 28 October 2002
- (4) The Secretariat of the European Convention, Final report of Working Group III on Legal Personality CONV 305/02
- (5) 諸共同体のうちECとEECとは同じものである。EECはローマ条約に基づいて、1958年に発足した。1993年にマーストリヒト条約により、EECはECと名称が変更された。93年以前にはECという名称を持った共同体は存在していない。またECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）は2002年7月に設立条約が失効し、消滅している。従って現在は諸共同体というのは二つの共同体のことである。
- (6) ECSC条約第6条で、共同体は法人格をもつこと、国際関係において共同体は法的能力をもち、また各加盟国内で最も広範囲にわたる法的能力を持つことが定められていた。Euratomを設立する条約では第184条・第185条で同様の定めがある。EC条約では第281条、第282条で、共同体は法人格を持つこと、各構成国内で最も広範な法律上の能力を有することが定められている。
- (7) 現在のEUはこれらの諸共同体を束ねて一つの柱（pillar）とし、それに共同外交・防衛の柱、司

法・内務の協力という柱を加えて、三本柱の構造となっている。後の二つの柱は弱い柱で現在のところまだ法人格を持たせるほど強固なものではない。従って EU を一つに束ねて法人格を持たせるにはいたっていない。

- (8) この条は1993年に発効したマーストリヒト条約で追加挿入されたものである。なお補完性の原則とは、共同体と加盟国の権限の分担関係を定めた原則で、検討されている行動の目的が加盟国によっては十分に達成されず、かつその行動の規模または効果からして共同体によるほうがより良く達成できる場合には共同体が行動する、というものである。
- (9) The Secretariat of the European Convention, Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty. Brussels, 6 February 2003 CONV 528/03
- (10) The Secretariat of the European Convention, Final report of Working Groupe IV on the role of national parliaments, CONV 353/02., Brussels, 22 October 2002
- (11) 総会 (Assembly) の議員達は自らを欧州議員と呼んでいたが、単一欧州議定書により、総会という呼称を変更して欧州議会 (European Parliament) と正式に呼ぶようになった。
- (12) Declaration on the Role of National Parliaments in the European Union : Annex to the Treaty on European Union , Office for Official Publications of the European Communities, 1992 : Luxembourg
- (13) 金丸 輝男 編著『EU アムステルダム条約』ジェトロ 2000年4月 232 ページ参照
- (14) COSAC は Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires の頭文字をとったものである。EC の決定にあたって民主的でないこと、民主主義の欠除 (democratic deficit—民主主義の赤字と一般に訳されているが、適訳でない) を補うため、1989年に欧州議会および国の議会の両者によってパリで設立された委員会。欧州議会の議長ならびに加盟各国の議会の議長とによって構成され、6 カ月ごとに会合を開き、情報交換をしている。
- (15) 朝日新聞 2003年1月15日 (夕刊) ; 同じく朝日新聞 2003年1月17日
- (16) The Secretariat of the European Convention, The Functioning of the Institutions, CONV 477/03 Brussels, 10 January 2003