

《翻訳》

アルベルト・ウェーバー講演 「EU 憲法条約—その基礎と発展」

中 西 優美子／訳

I. 前史

欧州連合条約（1992年のマーストリヒト条約）による、すなわち、通貨同盟の創設、共通外交及び安全保障政策並びに警察及び刑事事項における司法協力の導入による、欧州条約の深化の後、構成国政府は、ニース（ニース条約の発効は2003年2月1日）で行われたほぼ不成功に終わったサミットを受けて、包括的な機構改革に乗り出しました。EU 基本権憲章は、ローマン・ヘルツォーク教授を議長とした基本権諮問会議（コンベンション）において起草され、その後 EU 機関の代表により厳粛に宣言されました。その欧州基本権諮問会議のモデルに従い、ポスト・ニースプロセスが開始されました。2001年ラーケン欧州理事会において決定された委任に基づき、フランス元大統領デスカール・デスタンを議長とし、数十人の構成員からなる、憲法諮問会議（コンベンション）が、欧州憲法の起草準備のために設立されました。同諮問会議は、2004年6月に「ヨーロッパのための憲法に関する条約の草案」を起草しました¹。国家の元首又は政府の長は、若干の修正を加えた上で、2004年10月29日に「欧州憲法に関する条約」に調印しました。同条約は、25の構成国の批准後、場合によっては、構成国国内における国民投票を経た後、2007年までに発効する予定となっていました。しかし、フランス（2005年5月29日）及びオランダ（2005年6月1日）における国民投票での否決により、憲法危機に陥ってしまいました。その危機は、2007年6月にブリュッ

セルで開催された政府間会議によって、ようやく部分的に解消したと言ってよいでしょう。

II. 憲法条約の本質的要素

憲法条約は、ひとつの新しい「憲法条約」を意味します。同条約は、これまで通用している国際法的な基本諸条約あるいは改正諸条約の改正条約であるのみならず、新たな法的基礎を創設するものです。憲法条約は、既存の共同体条約及び連合条約の上に築かれていますが、構造及び規範の語彙に関して言えば、少なくとも国内憲法の要素に対応するものとなっています。憲法条約は、これまでと同様国際条約であり、国内憲法手続に従った構成国の批准を必要とします。また、欧州議会の同意は、必要ではありません（憲法条約IV-447条）。しかしながら、憲法草案自体は、諸条約の正規の改正手続を定めており、それは、いくつかの点において古典的国际法上の条約改正手続とは異なっています。条約改正草案は、閣僚理事会（理事会）により、欧州理事会（EUの指揮機関）と国内議会に通知されますが、国内議会によってのみ批准されるわけではありません。欧州理事会は、欧州議会および委員会と協議した上で、提案されている改正を検討することを単純多数決で決定し、その後、欧州理事会の議長が国内議会、構成国政府、欧州議会及び委員会の代表からなる諮問会議を招集することができます（これは、EU基本権憲章起草のために既に用いられた「コンベンション・メソッド」です）。この諮問会議が、改正草案を検討し、コンセンサス方式において構成国政府に対し勧告を提出することができます（憲法条約IV-443条2項、3項）。なお、当該提案では諮問会議の招集が正当化されないと欧州理事会が考える場合には、欧州理事会はこの手続をとらないことも可能です（憲法条約IV-443条2項2段）。

条約上の改正手続から浮かび上がってくる法的性質と並び（憲法条約の）第1部（連合の定義及び目的）からもEUの法的性質を推し量ることができます。第1部では、「この憲法は欧州連合を創設する。構成国は、共通目的の実現のため

に欧州連合に権限を移譲する。」と定められています。これは、構成国の憲法がまず目的、基礎、権限において国家を創設するように、憲法がEUを創設することを承認することを正当化しているように見えます。しかし、2番目の条文「構成国は共通の目的実現のために権限を移譲する」が、憲法の国家設立的機能を相当に制限しています。それゆえ、憲法条約は、これまでの共同体条約あるいは連合条約と基本的には区別されるものではありません。というのも、それらの諸条約にとっては、国内憲法による権限付与に依拠した超国家的な共同体への権限移譲が既知のものとなっているからです。

ECには国際法人格が付与されていますが、支配的見解ではEUには国際法人格が付与されていないと解されているという、これまでの法的状況に対する決定的な前進として挙げられるのが、ECとEUの法人格の融合、すなわち、統一的な法人格の付与です（憲法条約I-7条「EUは、法人格を有する。」）。

憲法条約における連合の目的は、EU条約2条に定められる目的規定においてよりも明確に定められています。すなわち、平和の促進、自由でかつ歪められない競争が確保された域内市場を含む自由、安全および司法の領域、調和のとれた経済成長を基礎にした持続可能な発展、社会的な差別との闘い及び社会的正義の促進、経済的、社会的及び領域的な一貫性並びに連帯、文化的及び言語的多様性の保護並びに欧州の文化的遺産の保護です。しかし、国家の目的規定に匹敵する連合のこの拡大された目的規定においても制限的権限付与の原則が憲法に明示的に定められています（憲法条約I-3条5項「連合は、憲法において移譲された権限に応じ、適当な手段によって、目的を追求する」）。

Ⅲ．憲法条約の機構的秩序

EUの政治的基本原則は、代表的及び参加民主主義、国家と市民の平等、法治国家、人権の保護並びに連帯です（憲法条約I-2条、I-45-46条）。連合は、統一的な機構枠組の中で行動します。その機関は、欧州議会、欧州理事会、閣僚理

事会（理事会）、欧州委員会（委員会）及びEUの裁判所（憲法条約I-19条）です。

欧州議会は、憲法条約の本来的な「勝者」としてみなすことができます。なぜなら、欧州議会は、基本的な比較可能な構造において明らかにその地位を向上させているからです（憲法条約I-20条、III-330条以下）。立法機能及び予算機能において（理事会と）対等の参加が保障されたことにより、欧州議会の地位が決定的に強化されます。立法機能と並んで、同時に、古典的な監督機能及び（欧州委員会委員の）選出機能も定められています（憲法条約I-20条1項2文「欧州議会は、憲法の基準に従い、政治的監督及び諮問機能の任務を遂行する。欧州議会が欧州委員会の委員長を選出する。』）。また、欧州議会の民主主義的代表的制は、数的な観点から限定されます。なぜなら、議員の数が、750を超えてはならないとなっているからです。代表モデルは、遞減均衡性の原則に従っています。各構成国は、少なくとも6人議員を送ることになりますが、96を超える議員を送ることはできません（現在ドイツは、99の議員です）。従って、小国は、人口の多い国の負担により、少なくとも6人の代表を送り続けうることになるのです（マルタやルクセンブルクは、6人の議員です）。具体的な数値は、前述しました原則に従い、個々の議席配分を定めた、欧州議会の発議に基づく欧州理事会の全会一致の決定を経て決まります。欧州議会の権限の強化として挙げられる重要な要素は、共同決定手続における理事会との対等の参加と並んで、欧州委員会の委員長の選出、非難決議の明確化及び調査委員会の設置、欧州オンブズマンの設置です。

国家の元首又は政府の長からなる欧州理事会（欧州理事会）は、独立した機関として設置されます。もっともそこには、国家の元首又は政府の長、理事会の議長、委員会の委員長及び「連合の外務大臣」のみが属します。欧州理事会の役割の強化は、議長の地位の向上によってなされます。議長は、2年半の任期で選ばれます（再選は1度のみ可能です）。それによって、議長には、連合において政治的に指導的な役割がはっきりと与えられることとなります²。

閣僚理事会（理事会）は、議会と並んで重要な立法機関です。これまでの法的

状況に対し導入された改善点は、「総務」理事会と「外務」理事会に関してみられます。後者の理事会の議長は、「EU 外務大臣」が務めます。その他の理事会の議長の任務は18ヶ月で、議長は、3つの構成国を一つの単位とした、地位平等のローテーションに基づく複雑な手続において選ばれます。民主主義的な透明性の観点からの明確な改善点として挙げられるのが、立法活動における理事会交渉の公開です（憲法条約 I-24条 6 項）。理事会は、条約において全会一致と定められない限り、特定多数決により決定します。特定多数決の新規定は大きな問題となりました。すでに、2003-2004年の政府間会議において、主要な争点となっていました。2007年6月、ブリュッセルにおける政府間会議でも再び問題となり、決裂寸前までいきました。憲法条約の規定では、二重多数決が定められています。つまり、理事会の構成国の少なくとも55%（15カ国）の賛成でかつ、それが、連合の人口の少なくとも65%を代表していなければなりません。ブロック・マイノリティは、理事会の少なくとも4つの構成国によって行使されなければなりません。これを満たさない場合は、特定多数決に達したとされます（憲法条約 I-25条 1 項）。委員会あるいは外務大臣の提案に基づかない理事会決定の場合には、ハードルが高く設定された特定多数決が定められています（構成国の72%の賛成かつ、人口の65%を代表すること）。この規定は、2009年11月1日、すなわち、欧州議会の予定されている次の選挙期間に発効することになっていました。票加重に関する憲法条約の規定は、ニース条約と比較して、8千2百40万の人口をもつドイツに、2倍の票加重（現行8, 40:16, 72）を保証します。また、その他のイギリス、フランス、イタリア、部分的にスペインといった大国を優遇します。他方で、3千8百20万の人口をもつポーランドは、ニース条約とほぼ同じような票加重しか享受しないことになります（ニース条約の場合7, 83%, それに対して7, 74%）。その他、ニース条約は小国の票加重を優遇していますが、憲法条約においては、一部分に減らされます（例えば、オーストリア、ブルガリア、デンマーク、スロバキア、マルタなど）。

欧州委員会は、国家平等の原則（1構成国に1委員）に従い、また、機能性の

観点から縮小される予定となっています。2014年から、委員会は、構成国の3分の2の数の委員から構成され、平等を確保したローテーション制度により、行われることが予定されています。この妥協は、比較的大きな構成国の負担により政治的になされており、欧州理事会及び閣僚理事会との関係をむしろ減じさせるものとなるかもしれません。委員会の委員長は、欧州議会の選挙結果を考慮した上で、欧州理事会により選出の提案がなされることになっています。その結果、ここでは、議会の選出機能の強化により、行政に対するより明確な議会のコントロールが行われることとなります。連合の外務大臣であり委員会の副委員長でもあるポストの導入も新しい点です（二重のハット）。連合外務大臣は、委員会の委員長の同意の下、欧州理事会により任命され、外務理事会の常任議長を務めます。外務大臣が共通外交及び安全保障政策を指揮し、並びに委員会の対外権限を行使しますので、外務大臣の機能は、行政と立法間の強い権限混合をもたらすこととなります（憲法条約I-28条）。

EUの裁判所は、将来共同体の裁判所及び第1審裁判所を含む上位概念となるとされ、また、同時に専門裁判所（これまでの司法パネル）も含みます。それゆえ、EUの裁判権に関する規定は継続されます。

欧州中央銀行（ECB）および諮問機関（地域評議会、経済社会評議会）は、憲法機関には属しません。とはいえ、欧州中央銀行の独立性は保障されています（憲法条約I-30条2項、3項）。憲法機関ではないことは、欧州中央銀行の副次的な役割の現れですが、それは憲法上保障された独立性を害するものではありません。

憲法条約の機構的構造をみる場合、特に、欧州議会、欧州理事会の議長、部分的に委員会の強化を論じることができるでしょう。その結果、連合の行動能力も総じて改良されています。

IV. 権限と行動形態

憲法条約は、これまでの諸条約の本質を維持しつつ、それを強化するものです。これは、制限的権限付与、補完性並びに比例性原則にも当てはまります（憲法条約 I-11条 3, 4 項, 補完性に関する議定書 No. 2）。連合法の優位は、いまや明示的に規定されています（憲法条約 I-6 条）。もっとも、コスタ・エネル事件以降の欧州司法裁判所の判例においてすでに言及されている優位の効果（適用の優位）とほとんど同じですが³。

権限に関して言えば、連合の排他的権限と共有権限間が既存の条約においてよりも明確に区別されています。さらに、いわゆる支援権限、調整及び補足的措置も付け加わります（憲法条約 I-12~14条, I-17条）。それゆえ、これまでの共同体の実行において現れていた共有権限がさらに明確に表にでてくることとなります。いわゆる「柔軟性条項」（以前は「多段階統合」のための概念）が一般的な行動授權（EC 条約 308 条）のさらなる発展のために前提とされています（憲法条約 I-18 条⁴）。

行動形態は、憲法条約においてより整然と、また、国家の立法形態と比較可能な形で定められています。これまで通用していた法律に類似した性質を有する規則は、「欧州法律」となり、指令は「欧州枠組法律」、決定は、「欧州決定」になります（憲法条約 I-33 条）。さらに、欧州憲法条約は、委任された法定立を「立法行為の実施のための欧州規則」（憲法条約 I-33 条）と委員会の「委任された欧州規則」の形で区別しています。その他、憲法条約は、「通常の」立法手続と「特別の」立法手続を区別しています。前者の場合は、現行法の共同決定手続が相当し、後者に対しては、多くの場合理事会の立場が強化されています（例えば、憲法条約 III-171 条）。また、実行においてすでに存在する「開放的調整方式」がいくつかの場合（例えば研究分野）において条約に取り入れられています。

憲法条約の性質と本質の変化に対し、一つの当てはまる言葉を見つけることは

ほとんど不可能です。これまで欧州共同体あるいは欧州連合に対し選ばれた「国家結合 (Staatenverbund)」の概念 (ドイツ連邦憲法裁判所 (BVerfG) のマーストリヒト判決で用いられた概念) が、古典的な国家法の範疇にも国際法の範疇によっても一義的には分類できない現象に対し創造的に発見された言葉として引き続き用いられるかもしれません。

憲法条約の第2部に導入された基本権憲章もそのことについて何も変化させません。基本権憲章は若干の変更は加えられたものの、本質においてニースですでに厳粛に宣言されたEU基本権憲章が、憲法条約の中に統合的な構成要素として取り入れられました。その法的性質 (並びに複数の法務官及び欧州司法裁判所による引用) は別として、基本権憲章は、EU条約6条2項に引用された憲法の伝統と法の一般原則のさらなる提示です。基本権憲章は、欧州憲法の本質的な構成要素として、連合の行為とその実施に対して直接効果を与えられるものとされる予定です⁵。統一的な条約における基本権憲章の目に見える形での提示は、憲法に付属するチェコの基本権憲章の例が示すように、憲法条約の不可欠のメルクマールではありません。しかし、基本権憲章は、国家権力に対する生まれながらの自由権を保障するような宣言にみられるような古典的な憲法伝統を受け継いでいます。

V. 憲法危機と憲法条約救済の可能な選択肢

フランスとオランダにおける国民投票の否決は、批准過程を停滞させ、真の憲法危機に陥らしめました。もちろん、これまでの批准過程における困難に比べれば、相対的なものとなりますが。フランス及びオランダにおける国民投票の否決は、構成国の市民の根本的な思想あるいは立場の変化、「ヨーロッパ計画」への深い不快感を示すものかもしれません。フランス及びオランダにおける国民投票の否定的な結果を分析しますと、憲法条約に反対する意見は基本的に憲法条約そのものに対する反対ではなく、むしろ、自由な経済政策、社会的な側面の不十分

さ、政府に対する不満の表明であり、国民投票は、不満を表明するための好都合の機会を提供したものであったということが、認識できます。憲法条約の批准に関して、重大な正当性の問題が存在するという事は、ほとんど議論になりませんでした。憲法条約の準備作業を行った憲法諮問会議は、法的拘束力のある文書に関し決定権限を有していませんでしたが、間接的であるものの高度な民主主義的正統性をもっていました。憲法条約は、その憲法諮問会議を通じて行われ、まさに、開かれた憲法制定の方法の例と言えるでしょう。国民投票は、鬱積した国内の政治的不満に対する代替メカニズムともなりえます。例えば、フランスの日刊紙ルモンドは、次のように伝えています。

「今日の否決により、選挙者は、政治的制度の危機を新たに際立たせる。(中略) 欧州の構築物は、この投票の犠牲者のように思える。それほどまで、フランスの選挙者の国内政治的動機は、欧州の熟慮を凌駕するようだ。⁶⁾」

政治的な分野における不満の存在が、フランスでは、当然にあったと言えるでしょう。なぜなら、否決は、通常分割、政府と野党に従っていないからです。オランダでは、第二院の構成員の約80%の賛成を前提とすることができましたが、国民投票においては、憲法条約に賛成した人は39%にすぎませんでした⁷⁾。もっとも、このような原因分析が正しいかどうかは⁸⁾、分かりませんが。2005年の欧州理事会によって決議された1年の熟考期間において、憲法プロセスの再生について、いくつかの選択肢がだされました。すでに18の構成国が憲法条約を2007年初めに批准した後（もっともドイツでは連邦憲法裁判所の留保がありましたが）、憲法条約の批准手続の続行が要請されました。憲法条約の宣言30の適用の可能性、すなわち、構成国の5分の4（20カ国）による憲法条約の仮の発効が、現実的と考えられました⁹⁾。また、政治的及び法的議論においてなされた交渉戦略は、憲法条約の簡略化とスリム化、後退及び逸脱条項の適用の下での「核のヨーロッパ」の形成の可能性のみならず、憲法条約の核の要素が維持される中で、憲法条約なしでの連合の強化をも含んでいました（「柔軟かい立憲化：例えば、第一次法の規定の適用、第二次法の決定、EU 構成国の決定、機構間協定、機関の自己組

織法の利用など)』¹⁰。批准過程の続行からより緊密な協力（先行統合）の枠組における部分的な脱統合化に至るまでの、このようなシナリオにかかわらず、ドイツを理事会の議長国とする構成国政府の共通のコンセンサスは、憲法条約を本質において維持することでした。その際、この本質には、第1部（目的、構造、行動形態）、第2部（基本権憲章）及び第4部移行規定が考えられました。議論があったのは、これまでの既存の条約に（もっともいくつかの重要な変更がありますが：例えばエネルギー政策など）実質的に相当する第3部がどの程度維持されるべきかという点でした。議長国としてのドイツの戦略は、構造的な部分、基本権憲章、欧州議会、欧州理事会の議長及び委員会（外務大臣）の強化における憲法条約の本質的な内容をその核において維持すること、そのためには、場合によっては国家類似の用語を放棄することでした。この戦略は、構成国のさまざまな要請の同意をとりつけるという、長い過程（特にイギリスから要請された基本権憲章の法的拘束力の問題、連合のシンボルの削除、行動形態に対する古い概念の再利用（オランダ）、並びに、最も議論されたのは、票の加重問題（ポーランド））を経て、結果として、最後には成功したと言ってよいでしょう。これから、2007年6月の政府間会議の結果に関して、さらに詳しく述べていきたいと思えます。

VI. 2007年6月27日の政府間会議の結果

2007年6月21日、22日¹¹にブリュッセルにおける議長総括において決められた政府間会議のための委任を資料とし、今回初めて検討するものであり、また、議長国ポルトガルの下で作業される改革条約を考慮しているわけではありませんが、憲法条約あるいは現行の欧州連合条約及び共同体条約と比較して、これから述べる点が特に重要だと考えます。

1. 立憲国家的な意味合いをもつ文言の削除

おそらく対外的に最も重要な表面上の変更は、「改革条約」の名称にかかわり

ます。名称だけを見ると、改革条約は、既存の条約改正のために練り上げられるものであり、統一的な憲法条約による既存の諸条約の意識的な新たな開始を放棄しているように見えます。それゆえ、外面的には、「小さな進歩」における統合の方法に従うこととなります。もっともそれはあくまでも外見上のことです。(2007年政府間会議の) 委任による変更点をよく読むと、憲法条約の「本質的な実質」が維持されていることが分かります。部分的にはそれぞれどこか、統合がより進められている点あるいは少なくとも精緻化されている点が見られます。字義的には、これまでの連合条約はその名称を維持します(欧州連合に関する条約—EU 条約)。他方、EC を設立する条約 (EC 条約) は、将来は、「連合の機能に関する条約」と名称が改められます。この字義的な変化は、本質的には憲法条約第 3 部に反映されたこれまでの EC 条約を非常に理解しがたい方法で格下げするものです。他方、これには、しかしながら、利点もあります。後の「憲法的な改革」の際には、条約の分割が可能になるということです。もっとも両条約は、条約法上の(憲法上) 同じ位置づけになりますし、両条約の区別は、認識不可能です。

法技術的にみますと、改革条約は、改正を条項の形で規定した条約(Artikelgesetz-Vertrag) となっています。つまり、国内の立法者が包括的な法律文書を条文法律に沿って変更する際に従う手続の形をとっています。変更する規定は、議長国ポルトガルの協力の中でかつその指揮下において、2007年秋の政府間会議の条約文書において、組み込まれなければなりません。

両条約の実質的な統一については、特に憲法条約草案に既に定められている統一的な法人格から明らかです(憲法条約 I-7 条, 2007政府間会議の委任19a)。

2. 連合条約の構造

EU 条約は、将来 6 つの編に分けられますので、9 つの編(定義と目的, 基本権と市民権, 連合の権限, 連合の機関, 権限の行使, 連合の民主主義的生活, 連合の財政, 隣国との連合の関係, 連合への帰属) からなる憲法条約の第 1 部の構

造からは本質的に区別されます。より詳細に見ますと、共通規定、より緊密な協力、連合の対外行動並びに共通外交及び安全保障政策は、既存の連合条約の構造に相当していることが分かります（第7編、8編）。憲法条約に既に独自の編を設けられた民主主義の原則に関する規定並びに機関に関する共通規定（第4編「連合の機関及び下部機関」）が付け加えられています。

3. 機構改革

a) 議会

欧州議会は、憲法条約に規定されている強化において変更は加えられていません。このことは、立法、選出及び監督機能並びに新しい議員構成についても当てはまります（2007年政府間会議委任12項）。

b) 欧州理事会

欧州理事会は、すでに憲法条約草案に定められている指揮的（憲法）機関としての役割を維持しています（憲法条約 I-21条）。欧州理事会は、構成国の国家の元首又は政府の長、欧州理事会の議長、委員会の委員長から構成されます。また、選出方法（欧州理事会による特定多数決）および2年半の任期には変更は加えられていません。

c) 閣僚理事会（理事会）

ブリュッセルにおける交渉の核となった問題の一つは、理事会における将来の票加重でした。なぜなら、ポーランドが、できる限りニース方式に近い票加重を維持しようと望んだためです（平方根提案）。この平方根提案は、数学的な計算に基づき、どの市民も、小国あるいは大国に住んでいることから区別されず、閣僚理事会における決定に影響を及ぼす同じ機会を維持することを目指すものです。平方根提案に従えば、例えば、ポーランドの約2倍の人口をもつ、ドイツは、1.5倍の票しか維持できないことになります¹²。票加重をめぐる進展しない議論は、

会議を決裂寸前まで追い込みましたが、最終的には、2014年までニース方式を延長することで、憲法条約に定められた二重多数決（構成国の少なくとも55%の賛成（15カ国）かつ人口の少なくとも65%を代表すること）の原則的承認に行き着きました。なお、ブロッキング・マイノリティには、理事会の少なくとも4つの構成国が必要です。また、憲法条約に定められている構成国の提案に基づく決議の場合には、特定多数決の際理事会による法行為を否決するのに必要なブロッキング・マイノリティを構成する理事会の構成員につき、人口の75%以上を代表しているあるいは構成国の75%以上を代表している場合、要請があれば決議を行わず、審議を続行しなければなりません（憲法条約 I-25条2項、2004年政府間会議最終議定書宣言5）。また、2017年4月1日からも同じメカニズムが通用することになる予定ですが、審議続行に必要な数は、人口の55%以上あるいは構成国の数の55%以上に減じられます（減じられるブロッキング・マイノリティ）。

骨の折れる議論の後、大国も中国にも配慮した定式が見つけれられました。これは、もちろん理事会における票の意味が政治的な現実における意味よりも「重み」がおかれていることを示しています。なぜなら実行において、票の加重に基づく票決は、一般に伝えられているほど大きな役割は果たしていません。学術及び政策財団法人（ベルリン）の研究によると、2004年において理事会は、230の決定をなし、そのうちの159を特定多数決で決定し、さらに、11.5%のみが、投票に付されたということを発表しています。他のすべての決定は、コンセンサス方式でなされました。登録されています異議の数は、さらに僅かでした（159の決定のうち32）。しかし、統計から見ると、個々の法行為は今日、以前よりも分極化していることが分かります。なぜなら傾向としてより多くの構成国が異議を申し立てているからです。例えば、2002年においては、棄権と反対票の総計は15でしたが、2004年には、棄権と反対票は36に増加しています¹³。しかし、憲法条約草案のモデルに従う共同決定手続による票決の可能性が拡大することに鑑み、票加重の意味は増しているように思えます。それゆえ、理事会における影響をめぐる議論ももっともなことと思われまます。憲法条約で決められたモデルは、大国を明

らかに優遇するものですが、それが民主主義的正統性を高めることにあたるのか否かには、疑問が残ります。

d) 委員会

新しい構成を含む委員会の位置づけ並びに委員会委員長の役割強化は、憲法草案に関して変更はなされていません。

e) その他の機関 (ECB, 地域評議会, 経済社会評議会)

憲法条約に定められた欧州中央銀行の役割にも変更はありません。また、地域及び経済社会評議会についても同様です。

4. 権限及び行動形態

憲法草案が予定していた、権限配分は維持されます。それに対して、既存の規定の行動形態が引き続き用いられることとなります。すなわち国家的な規範語彙である概念、「欧州法律」、「枠組法律」などは、取り消されます。EC条約249条に関し、立法法行為に関係するもの、委任法行為に関係するもの、並びに、実施法行為に関係するものの、3つの条文が受け入れられます。2007年政府間会議の委任19によると、立法行為に関する条文において、通常あるいは特別の立法手続における法行為（規則、指令及び決定）の際には、「立法行為」が取り扱われることが、固持されることになっています。もっともこの箇所をどのように理解するかは、なお解釈の必要がありそうです。実質的には、立法の法定立行為が問題となっていると言えるでしょう。しかし、ここでも専門用語の表面上の細工が存在しているようです。

5. 国内議会の役割

これまで既にニース条約あるいは憲法条約の付属書における国内議会に関する役割において定められているように、欧州議会の強化と並んで国内議会の役割も

強化されます。いまや、国内議会には、草案審査につき6週間から2週間増やされた8週間の期間が意見表明のために与えられることとなります（国内議会並びに補完性及び比例性原則に関する議定書における考慮、2007年政府間会議委任の11）。同時に、これは、既に現に存在する補完性及び比例性原則の適用に関する議定書をさらに強化する補完性コントロール制度と結びついています。それによると、立法行為は、国内議会の投票の単純多数決により、取り消されることになり、また、欧州委員会に関連する草案の審査を指示することができます。さらに、立法者（理事会と議会）は、第1読会において、立法提案が補完性原則と一致しているか否かを審査します。立法者が理事会の構成員の55%の多数決によりあるいは欧州議会における投じられた票の多数決により、委員会提案が補完性議定書と一致しないと考える場合は、立法提案はもはやさらに検討されることはありません。このことは、補完性コントロールに関する国内議会の役割の変更と強化を意味します。

補完性の強化として、委任（再移譲）も挙げられます。それによると、構成国は、連合が将来もはや行使することない権限を再び得ることになります。この規定は、明示的な個別的な権限を定める、政府間会議における「権限の限定に関する宣言」において実現されることでしょう。この目指されている規定は、ドイツ基本法においても導入された規定に相当します。それによると、連邦が立法権限を法律制定により行使しない場合は、権限は再び州に戻されます（基本法72条1項）。このことが将来保障されるか否かは、宣言あるいは理事会実行の文書化に依存します。

ここで既に言及しました機構及び権限の変更と並んで、共通外交及び安全保障政策に関する規定、自由、安全及び司法の領域に関する規定（移民政策、難民政策、刑事事項における司法協力及び警察協力）、エネルギー政策並びに気候保護政策に対しても変更が加えられました。さらに、ここでは、詳細な検討は省略しますが、憲法条約に含まれる、連合の対外行動、共通外交及び安全保障政策に関する規定が改正される連合条約に取り入れられていることも顧慮されるべきです。

また、条約改正に関する規定が通常手続及び簡素化された手続においてまとめられています。その際、さらなる権限移譲に関して、権限の拡大と共に権限の縮小も視野に入れられることとなります。

Ⅶ．展望：改革条約—ラベルの付け替え？

2007年の政府間会議に対する委任の現行版では、規範の語彙の変更はあるものの本質的には憲法条約の実質が維持され得ましたが、全体的に、国家的な憲法を目指した概念は入念に削除されたと捉えることができます。このことは、条約の題のみならず、象徴なもの（旗、歌）の削除、立法の規範用語あるいは外務大臣から共通外交政策の上級代表への概念の置き換えなどにも当てはまります。それにもかかわらず伝統的な意味における憲法と呼ぶことができるのか否かという問題は、ここでは、未解決のままです。実質的な意味の憲法のメルクマールが部分的にこれまでと同様に維持されています。というのは、概念的なことは憲法であることにとって決定的ではないからです。しかし、2つの条約の維持は市民に対する明白性や透明性を改善するものではなく、むしろそれらを害するものであることが見過ごされてはなりません。改革条約は再び将来の「憲法条約」の一つの段階にすぎないということは、さしあたりまずないでしょう。改革条約が本質において保障している、機構及び対外領域における連合の効率に関する潜在的発展性は決定的なものであると言ってよいでしょう。さらに、付け加えて、例えば、エネルギー問題や気候保護あるいは「一般的な利益にかかわるサービス」といった、いくつかの分野が、これまでよりはっきりと視野に入るようになってくるでしょう。全体的な分析は、既存の共同体・連合法、憲法草案並びに2007年の政府間会議の草案間の精緻な比較ができて初めて可能になります。特に2007年の政府間会議の草案は、現時点では未確定要素を含んでいますので、今後改めて分析が必要だと思われます。

- 1 ABl. 2003, C169/1.
- 2 T. *Oppermann*, *Europarecht*, 3.Aufl., S.135.
- 3 Vgl. A. *Weber*, *Zur föderalen Struktur des Europäischen Verfassungsvertrags*, *EuR* 2005, S.841ff.
- 4 Art. I-18 (1)「第2部に定める政策分野の枠組において連合の行動が、憲法の目的の1つの実現するために必要であると思われ、本憲法においてこのために必要な権限が定められていない場合には、閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会の同意を経た後、全会一致で適当な措置をとる。」
- 5 基本権憲章については、*Tettinger/Stern*, *Kölner Gemeinschaftskommentar* 2005を参照。
- 6 *Le Monde* vom 30. 05. 2006.
- 7 *Flash-Euro-Barometer*, *The European Constitution Post-Referendum Survey in The Netherlands*.
- 8 S. *Diedrichs/Wessels*, *Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen, Optionen*, in: *Integration* 4/05.
- 9 この宣言によると、「欧州憲法条約の調印後2年半の経過後、構成国の5分の4が同条約を批准し、1又は2以上の構成国において批准の困難が現れた場合」、理事会に委託される。
- 10 Vgl. *Diedrichs/wessels* (ob. Anm.8), S.299; *Göhler/Marhold*, *Die Zukunft der Verfassung—Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase*; *Daniel Thym*, *Weiche Konstitutionalisierung-Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung*, *ebda.*, S.307f.
- 11 DE 11177/07 Anlage1 bzw. Anlage 2.
- 12 憲法条約の規定に従うと、閣僚理事会の票加重のうち、ポーランドが7.74%に対して、ドイツは16.72%を享受することになったであろう。他方、平方根モデルによると、ポーランドの6.64%に対してドイツが9.47%しか享受しないことになったであろう。S. *FAZ* vom 21.06.2007, S.2.
- 13 S. *Busse*, *Viel Lärm um Nichts*, in: *FAZ* vom 28.06.2007.

訳者あとがき

本稿は、2007年9月1日に専修大学法科大学院で行われた専修大学社会科学研究所とドイツ憲法判例研究会の共催で行われたアルベルト・ウェーバー (Albert Weber) 教授の講演「EU 憲法—その基礎と発展 (Der EU-Verfassungsvertrag: Grundlagen und Entwicklung)」の原稿の翻訳である。なお、原稿につけられていた注については、翻訳が必要と考えられる部分のみ日本語に訳し、そのままの形で残した。

ウェーバー教授は、ドイツ・オスナブリュック大学において憲法とEU法を担当さ

れている。

本稿は、上述したように2007年9月1日に行われた講演である。それゆえ、欧州憲法条約がフランス及びオランダにおける国民投票で否決され、その後、冷却期間がおかれ、2007年6月、ドイツを議長国とする欧州理事会において、最終的に改革条約の骨子に合意ができたという時期に書かれた原稿である。本稿にある、欧州憲法条約は未発効のままである。また、その代替案としてだされた、改革条約は、EU条約及びECを設立する条約を修正するリスボン条約となり、2007年12月13日にEUの27の構成国により調印された。なお、本稿はリスボン条約の調印前に書かれているため、本稿で書かれている内容とリスボン条約の内容は必ずしも一致しないが、欧州憲法条約から改革条約の骨子合意までの現状分析を憲法学的観点から行った貴重な講演として、原稿に修正を加えていない。

*本翻訳は、2006年度学術振興会科学研究費・補助金による研究成果の一部である。

〔追記〕脱稿後、ウェーバー教授の論文「憲法条約からリスボン条約へ (Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon)」(EuZW Heft1 2008 7-14)に触れた。