

## 立憲主義と EU

翻

サー・デイビッド・エドワード

訳

木 村 仁  
大 北 由 恵 訳

本日のテーマは、EUの構造や機能が現代の立憲主義の理念と両立しうるのかということである。<sup>(1)</sup>「立憲主義」とは、イギリスの有名な漫画の登場人物の言葉を借りると、「その言葉を使う人が望むような意味を持つ言葉」であるといえるかもしれない。本日のテーマに照らしていえば、立憲主義の内容として、4つの基本的な要素を示すことができる。すなわち、第一に、権限は恣意的に行使されてはならないということであり、これは、「法の支配」として示されている原理であると言い換えることができる。第二に、政府の権限は、憲法と称される基本的な法により授与され、また制限されるという点である。すなわち、政府の権限は、それ自身よりも高位にある法に基づくということである。第三に、憲法の本質的な特徴は、これが、①権限を授与し、②権限を制限し、かつ、③（特に第二次世界大戦経験後のヨーロッパにおいて）個人とりわけ少数派を保護するという点にある。そして第四に、権限は諸機関を通じて行使され、かつコントロールされるという要素を挙げることができる。

次に、EUに関して説明すると、EUは当初はECであったが、その性質は、1956年の石炭及び鋼鉄に関する判例<sup>(2)</sup>において、欧州司法裁判所の法務官（Advocate General）によって、「ECは、国際機関よりも連邦に近いモデルとし

---

(1) 本稿は、サー・デイビッド・エドワード元欧州司法裁判所判事（エディンバラ大学名誉教授）が、2013年4月8日に関西学院大学において行った講演会（EUIJ 関西主催）の記録を翻訳したものである。翻訳にあたっては、訳者の判断により、講演会記録に若干の修正を施している。

(2) Case 8/55 Fédération Charbonnière de Belgique (Fédéchar) v High Authority [1954-56] ECR 245.

て、加盟国によって創設されるものである。」と表されている。もちろん、ECとEUが国家間条約によって生み出されたことは事実であるが、しかし、当初から国際機関よりも連邦に近いモデルであると言われてきた。また、同判例において法務官は、「EC条約は国際条約の形式で締結されたが、それにもかかわらず、そこから導かれた法準則はEC内部の法を構成しており、それゆえ本条約はEC憲章である。」とも述べた。ここで明確に「憲法」とは言わず、「憲章」という語を用いたことに留意すべきである。しかし、1986年に欧州司法裁判所<sup>(3)</sup>は、欧州議会における政党の権利に関する事例において、「ECの各加盟国およびその諸機関は、自らの行為が基本的な憲法的憲章である本条約に適合しているか否かにつき、司法による審査を回避できないのであるから、ECは法の支配に基づいた共同体である。」と判示し、「憲法」という語を用いている。

ここですでに「法の支配」の原理が意識されている。すなわち、権限を付与し、また制限する基本的な法があり、そしてその権限は、機関を通して行使され、またコントロールされるという原理である。さらに、1963年に欧州司法裁判所は、「ECは、国際法上の新たな法秩序を構築しており、その目的のために、加盟国は、限られた範囲内ではあるが、その主権を制限している。また、適用の対象には加盟国だけでなく、その国民も含まれる。……EC法は、加盟国による制定法とは独立して、私人に義務を課すだけではなく、法的な財産としての権利も付与するものである。」と述べた<sup>(4)</sup>。このように、EC憲章は、加盟国政府のみならず、私人に対しても権利を付与し、これを保護するものである。この原則は1960年代初頭までに確立され、1986年に憲法的な原則として明示されるに至る。

本日の講演では、EUの歴史的背景を省略し、現在の状況を説明したい。最新の条約であるリスボン条約は、EU創設時の条約を根本的に改正したものであるため、本条約締結後のEUを概観する必要がある。現在のEUには、基本となる3つの条約が存在する。すなわち、第一に、EU条約 (the Treaty on The European Union) は、かなり大まかな原則を述べており、第二に、EU機能条約 (The Treaty on the Functioning of the European Union)、そして第三に、

(3) Case 294/83 Parti Écologiste 'Les Verts' v European Parliament [1986] ECR 1339.

(4) Case 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1.

2000年に採択された EU 基本権憲章 (the Charter of Fundamental Rights) である。なお、EU 基本権憲章は、リスボン条約の発効により、条約と同じ法的地位を有するとされている。

EU 条約は、その冒頭部分で、EU の権能と称するものを規定している。「権能」という語は、権限とほぼ同義であるが、それよりも若干広い意味を持つ。EU 条約は、「EU に付与されていない権能は、加盟国に留保される。」<sup>(5)</sup>と規定しており、EU の権限は限定されている。より正確には、「EU の権能に対する制限は、個別授権の原則 (the principle of conferral) により、EU の権能の行使は、補完性および比例性の原則 (the principles of subsidiarity and proportionality) により規律される。」<sup>(6)</sup>ということである。また、EU 条約第 6 条 1 項では、基本権憲章は条約と同じ法的価値を有するとされており、同条 3 項では、「基本権は、欧州人権条約によって保障され、また加盟国に共通の憲法的伝統から生ずるものとして、EU 法の一般原則を構成する。」<sup>(7)</sup>と規定されていることに留意しなければならない。したがって、EU 基本権憲章によって保障された個人の権利は、各加盟国の憲法的伝統に基づく権利を含めて、EU 法の一般原則を構成するものである。<sup>(8)</sup>

次に、機関について述べたい。EU 条約第 13 条において、「各機関は、本条約で付与された権限の範囲内において行為しなければならない。」<sup>(9)</sup>と規定されており、そこには 5 つの主要機関が列挙されている。すなわち、①各加盟国の国家元首および政府の長で構成される欧州首脳理事会 (the European Council)、②EU 市民を代表する機関である欧州議会 (the European Parliament)、③各加盟国の閣僚級の代表により構成される理事会 (the Council)、④他の国際的な機関から独立した存在である欧州委員会 (the European Commission)、そして⑤EU 司法裁判所 (the Court of Justice of the European Union) である。これらの諸機関の機能について述べると、「欧州議会は、理事会と共同して、立法お

(5) Treaty on The European Union [hereinafter TEU], article 4.

(6) TEU, article 5(1).

(7) TEU, article 6(1).

(8) TEU, article 6(3).

(9) TEU, article 13.

よび財政上の機能を果たすものとする。<sup>(10)</sup>」とされる。また、「各加盟国は、EU 法によって規定されている分野において、効果的な法的保護に必要な救済を与えなければならない。<sup>(11)</sup>」他方で、「EU 司法裁判所は、本条約の解釈および適用において、EU 法の遵守を確保しなければならない。<sup>(12)</sup>」と規定されている。すなわち、欧州議会と理事会は、共同して立法と財政上の機能を果たし、EU 司法裁判所はその法が遵守されることを確保するのである。

次の問題は、ここにおける「法」とはいかなる意味であるのかということである。EU 法の法源は、①国際法、②条約、③「法の一般原則」と称するものである。③は、法の支配に基づいて機能するすべての存在は、防衛権や聴聞権など、我々が共有している基本的な法準則を受容する原則をいう。さらに、④各加盟国の国内法も、EU 法の法源を構成する。というのは、EU 法は比較的新しい法であるが、各加盟国はそれぞれ長い歴史を経て、高度に発展した憲法や実体法、手続法概念を有しており、このような法概念の一部を取り入れずに、EU が機能することは困難と思われるからである。

大まかに言えば、これらが EU の基本的な特徴である。そこで、今議論すべき問題は、EU がなぜ立憲主義の基準を満たしていないと言われているのかということである。EU が完全に立憲主義に基づく存在ではないと言われていることには、主として三つの理由がある。第一に、国家のみが正式な憲法を持つことができるが、EU は国家ではないということ、第二に、立憲主義には司法による統制が完備されている必要があるが、EU においてはそれが不十分であるということ、第三に、欧州議会は民主主義の原則に基づいていないということである。

EU が国家ではないという第一の主張には、疑問の余地がない。他方で、EU 諸機関は各加盟国およびその私人に対して行使できる政府としての権限を有しているという意味で、EU は「国家のような」存在である。ここで「私人」という語は、自然人と法人（例えば、会社のような法人格を有するもの）の両者を含むものを意味する。したがって、EU は国家ではないが、EU 司法裁判

(10) TEU, article 16(1).

(11) TEU, article 19(1).

(12) *Id.*

所によれば、憲法的憲章を有するとされ、すでに指摘したように、立憲主義の基本的な基準を確かに満たしているといえる。

第二の問題点に関して敷衍すれば、EU 司法裁判所の管轄権が不十分であるということであり、EU 機能条約275条では、EU 司法裁判所は、自然人または法人に対して規制的措施を講ずる判断をする場合を除き、共通の外交・安全保障政策<sup>(13)</sup>に関して裁判管轄権を持たない、と明示的に規定されている。したがって、この主張もまた正当である。ここで私人の利益保護が明示されているが、政治的な機関は、共通の外交・安全保障政策に関して司法による審査を受けないのである。また、同条約には、「EU 司法裁判所は、加盟国の警察その他の法執行機関によって遂行された活動の有効性もしくは妥当性につき、または法秩序の維持および安全の保障に関する加盟国の責任につき、審査する裁判管轄権を持たない<sup>(14)</sup>。」とも規定されている。この規定の目的は、EU の権限内にある事柄に関して EU 司法裁判所の裁判権を制限することではなく、むしろ各加盟国が、その主権に基づき、EU 機関としての EU 司法裁判所による統制に服さずに、自国の警察その他法執行機関にその業務を遂行させることができる旨を明らかにすることである。司法による審査が及ぶ範囲は不十分であるが、通常は裁判所が、外交・安全保障政策に対して裁判権を有することはないであろう。私人に関する問題に対しては、EU 司法裁判所の裁判管轄権が及ぶとされており、EU 司法裁判所が、各加盟国の警察その他法執行機関の行為に関与しないということは、EU の権限に対する理論的な制限にすぎない。

第三の問題点は、リスボン条約に関する2009年6月30日の判決の中で、ドイツ連邦憲法裁判所が述べたものである。同裁判所は、その判決文の中で、憲法の正当性は、「自由と平等が保障された多数意思による国家の自己決定に由来する。」と判示した。そして、民主主義の原則の下では、「投票権は、個々の市民が民主政治に参加するために、ドイツ憲法によって保障された最も重要な権利である。」とし、また、「自由かつ平等な投票権の行使を通じて、市民が公権力の範囲を決定する権利を保障されていることは、民主主義の原則の基本的な<sup>(15)</sup>

(13) Treaty on the Functioning of the European Union [hereinafter TFEU], article 275.

(14) TFEU, article 276.

(15) BVerfGE, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.

要素である。」と述べた。国家の権限は、人民に由来するものであり、自由と平等が保障された状態で行使される市民の投票によって授与されることを示したのである。同裁判所は続けて、「この民主主義の核心的な条件には、様々なモデルが考えられる。しかし、すべての代表民主制に共通するものが一つあり、それは、多数意思は自由と平等を適正に考慮した上で形成されるということである。また、民主主義の原則は、他の法的利益に劣後することはありません、不可侵なものである。」と述べている。

これらはすべて、ドイツ連邦憲法裁判所の判示であることを強調したい。前述の判示に続いて、同裁判所は、EUの性質を分析し、「EUの民主主義は、連邦国家モデルと類似していると言われている。」と述べた。確かにEUのモデルは、アメリカ合衆国のそれと類似性を有する。すなわち、欧州議会と理事会は最終的な立法と予算の権限を有するので、アメリカ連邦議会と同等と考えられる。そして、欧州議会は下院に対応し、理事会は上院に対応すると言われている。周知のとおり、アメリカ合衆国の上院は州を代表する者から構成されるが、州の人口の多寡にかかわらず、上院は各州2名ずつ選出される。EUは、このような連邦制を理論的モデルにして設立されたと言われている。

しかし、ドイツ連邦憲法裁判所は、欧州議会の構成の現実を問題視する。ドイツの人口は8000万人以上であり、フランス、イタリア、イギリスは6000万人以上、スペイン、ポーランドは4000万人以上、そしてルーマニア、オランダは1600万から2000万人の間であり、人口最少の3国家は70万人以下である。しかし、欧州議会の議席は、ドイツに99議席割り当てられており、極めて人口の少ない国家にも5～6議席は配分されている。同裁判所は、この議席割当は、連邦化し過ぎている、つまり、「代表民主制の基準で判断すると、EUは連邦制を超越したものとなっている。」と述べている。ドイツとフランスから選出された議員は議員一人当たり約100万人の市民を代表しており、スウェーデンの各議員は50万人弱、ルクセンブルクの各議員は8万3000人、マルタ島の各議員は6万7000人を代表している。したがって、約100万人の市民を代表する議員もいれば、その20分の1強の市民しか代表していない議員もいることになる。

同裁判所は続けて、「欧州議会の代表制は、EU市民の平等ではなく、国籍に基づくものであり、そのような制度は、実はEUでは絶対的に禁止されてい

る区別なのである！」とやや皮肉を込めて述べている。なぜこのような例外が起こるのかに関して、「この矛盾は、主権国家連合としての EU 独特の特徴によってしか説明されえない。統治権を EU に移譲する権限は、各加盟国が有するものであり、各加盟国が条約の主人なのである。また、権限の源は、ヨーロッパ各国の憲法によって民主的に結束した国々であり、リスボン条約締結後でさえ、EU は、EU 全市民の平等な選挙によって成立する政治的決定機関を持たない。したがって、この基準で判断すると、欧州議会はヨーロッパの主権国家を代表する機関ではない。そして、理事会は、EU の第二の議会ではなく、加盟国を代表する機関である。加盟国が条約の主人であり続けているのである。」とする。

同裁判所は、最後にその法的効果について、次のように述べている。「法的保護が EU レベルで得られない場合には、ドイツ連邦憲法裁判所は、EU の法的措置が授与された権限の範囲内の行為であるか否かを審査するであろう。」と。換言すると、同裁判所には、EU の行為がその権限の範囲内であるか否かを判断する権利があるということである。したがって、「EU 法がドイツでは適用されないと宣言される結果を招くかもしれず、また、ドイツの機関に対して、EU の権限外の措置または各国憲法との整合性に支障をきたすような EU の措置を適用しないよう命ずることになる場合も考えられる。」以上が、なぜ EU は完全に憲法的存在ではないのかということに関する同裁判所の議論の要約である。

ここで、二つの疑問が生じる。第一に、我々が実際に機能する統治システムを有しているか否か、そしてもう一つは、我々が実際に機能する法制度を有しているか否かという点である。第一の点を敷衍すると、各加盟国が、条約をいかに解釈するのか、そして EU 統一の過程において許容される限界がどこにあるのかを判断することができるとすれば、EU の統治システムが実際に機能するのかということである。もしドイツ連邦憲法裁判所の判決が正当だとすれば、マルタ島やキプロス島の最高裁判所も同様に、EU のいかなる行為も、授与された権限を逸脱しており、その行動はマルタ島やキプロス島では適用されないということができよう。ドイツは EU の中で最大の国家であるが、その主張する論理は最小の国家にも同様に当てはまるのである。この論理が妥当で



あるとすれば、EU には、実際に機能する統治システムが存在するといえるのか、との疑問が生ずる。

第二の問題についていえば、現在は27カ国、将来は30カ国以上になるであろう加盟国の国内の裁判所が、EU 諸機関による措置を国内では適用しないと宣言することができるのであれば、実際に機能する法制度がEU に存在するといえるのであろうか。

そして、他にも目を転ずれば、平等原則に基づいた代表民主制の条件（ドイツの理論）と、人口が50万人以下から9000万人までの幅がある国家の独立性とのバランスをどのように取るかという問題がある。国際法の基本的な理念は、すべての国家が平等であるということであるが、独立国家としての現実や権利を、ドイツ連邦憲法裁判所がいうところの代表民主制の理論とどのように均衡を保てば良いのであろうか。

特に東ヨーロッパは、第1次世界大戦後まで、ドイツ帝国、オーストリア・ハンガリー帝国、ロシア帝国、オスマン・トルコ帝国の4帝国に完全に支配されていたということにも目を留める必要がある。東ヨーロッパの各国の国民性は、自己決定の理念にその礎を求めることができる。したがって、ドイツにおける数的または統計的な民主制の概念と、国家独立の概念または単なる国家の権利ではなく国民国家の権利との間に矛盾が生じる。そこで問題となるのは、統計的な投票権の平等が、民主主義の原則の基本的要素であるのかということであるが、これについては様々な議論がある。

上記の問題と関連して、上述した点が立憲主義の原則であるならば、これらがどの程度EUのような機関に適用されるのか、ということも問題となりうる。EUは、完全に人口に比例した民主制を達成しない限り、欠陥ある憲法的存在として非難されることになるのであろうか。

私の暫定的な結論をまとめると、次のとおりとなる。EUとアメリカ合衆国との比較には、あまり有用性を見出すことはできない。欧州議会および理事会とアメリカ連邦議会をパラレルに捉えること、すなわち、欧州議会が下院に、理事会が上院に相当するというアナロジーは、対応しているように見えるが、EUにとって適切なモデルになりえない。ヨーロッパとアメリカには根本的な違いがあるからである。ヨーロッパは歴史的に、歴史、言語、宗教、民族によっ



て、そして現代では国家主義によって分断されてきた。交渉のテーブルでは、常に歴史という目に見えないゲストが存在しており、それゆえ、ヨーロッパの国々は歴史から目をそらすことができない。ヨーロッパに固有のこのような事情は、ヨーロッパの発展に影響を及ぼし続けられると思われるが、このことはアメリカには当てはまらない。それゆえ、EU とアメリカ合衆国の連邦制を同視することは、あまり有用だとはいえないのである。

我々は、その意味で「ヨーロッパ合衆国」を創設しようとしているのではない。他方で、単なる国家間の機関としての「諸国家から成るヨーロッパ」以上のものを創り出してきた。この「諸国家から成るヨーロッパ」という表現は、フランスのド・ゴール首相が多用したものであるが、それは、彼が EC の発展を絶対的な主権概念にとっては危険なものと考えたからであった。現在の EU は、いかなる理論の欠点があろうとも、少なくともヨーロッパ大陸の現実うまく適合しているといえるであろう。