

改革条約を通じた EU の基本権保障への取組み —国際機構に対する民主的統制と国内法原則の類推問題として—

福 王 守

Analogies of Municipal Law for the Security of Human Rights of EU Through the Reform Treaty.

Mamoru FUKUOH

問題の所在

- I 欧州憲法条約による EU の基本権保障の断念
 - 1 欧州憲法条約制定までの基本権保障のあゆみ
 - 2 欧州憲法条約による基本権保障の試みと断念
 - II EU の基本権保障に向けた改革条約案の意義と問題点
 - 1 EU の基本権保障に向けた改革条約案の意義
 - 2 機構に対する民主的統制と欧州人権条約の援用問題
- 小 結

問題の所在

経済分野から政治的分野に及ぶ、飛躍的な欧州統合に向けた欧州憲法条約の批准は、2005年にフランスとオランダの国内投票で否決されたことを受けて難航しつづけてきた。そして、2007年7月のEU政府間会議で新たな「EU改革条約案」が提出されたことを受け、同憲法条約の成立は事実上断念されるに至った。これら一連の展開の背景には、対外的国家主権の喪失に対する構成国の強い危機感が存在していたといえる。同条約の新たな憲法概念は、平等な国民を規律する国内基本法としての印象を払拭できなかったのである。

他方、経済問題を背景とした人権問題の増加

は、依然として機構と構成国間の複雑な問題を生じさせ続けている。この問題に対処すべく、EUは旧共同体時代より基本権保障分野における機構法の欠缺を、欧州人権条約の援用を通じて補完しようと努めてきた。従来から、EUは自らの基本権保障規定をもたないまま、同条約を「法の一般原則」として適用してきたのである。しかし、このことはまた同機構における「民主主義の赤字」現象との関わりから、構成国の主権侵害問題として議論されてきた。本稿では、今回の改革条約案（2007年7月現在）を素材としてEUの基本権保障への取組みを検証した上で、国際機構の民主的統制に向けた基礎的課題を考察していきたい。

I 欧州憲法条約による EU の基本権保障の断念

1 欧州憲法条約制定までの基本権保障のあゆみ

(1) 「法の一般原則」としての欧州人権条約

冷戦期を背景として1958年に設立された旧 EC (欧州共同体) は、本来西欧地域の経済的な統合体に過ぎなかった。また、構成国の委譲可能な「高権的主権 (Hoheitsrechte)」を一部譲り受ける形で設立された旧共同体は、当初から同機関と構成国との権限関係が対立していたため、自らの複雑な法的関係を規律する統一的な法体系を有することができなかった¹。こうした背景から、現在まで EU 法の骨格を構成してきたのは旧 EC の法体系であり、これは主に二つの法構造から成り立ってきた。第 1 は、旧 EC の基幹たる 3 共同体機関 (EEC, ECSC, EUR-ATOM) 設立のための基本法 (基礎法) を中心とした「第 1 次法 (Primary Sources)」である。第 2 は、3 機関の派生法 (共同体立法) としての「第 2 次法 (Secondary Sources)」である²。このように、EU は現在まで自らの特定機関に立法権限を帰着させることができず、むしろ特定の立法統制機関をおかずに裁判所を通じた厳格な事後審査が想定されてきたとされる³。その役割を担ってきたのが、共同体裁判所たる「欧州司法裁判所 (European Court of Justice; ECJ)」である。同裁判所の本来の任務は、EC 条約の解釈および適用についての法規の遵守を確保することである (EC 条約第 220 条)⁴。その管轄権については、契約上共同体の管轄とすると明文で定められている場合を除けば、基本的には国内裁判所に属する (第 288 条 1 段)。したがって、ECJ の扱う賠償訴訟の多くは、共同体の非契約上の損賠償責任を追及するものに限定されているが、同裁判所は実質的に裁判実務を通じて、EU 法の形成に深く関与してきたとされ

る。

ここにおいて、旧共同体が設立当初から構成国に対して確保しようとしてきたのが、「国内法に対する EC 法の優位性の原理 (a doctrine of supremacy over national law)」であった。これを受けて ECJ も、初期の判決では構成国の国内法に対する共同体法の優位性を明確に示してきたのである⁵。しかし、旧 EC と構成国間の経済問題には、広く人権問題を伴うものが少なかったため、ECJ に付託されてきた事件には、旧共同体設立当初より基本権保障問題が多く含まれてきた。旧共同体の発展は高権的主権の委譲を拡大させ、やがて国家にとって不可譲な「絶対的主権 (Souveränität)」の制限問題をも生じさせた⁶。これに対し、初期の ECJ は共同体法における基本権保障規定の欠缺問題への直接的な判断を拒みつづけたため、ついに 1970 年代には主要構成国の国内裁判を通じて共同体法への不信感が明確に示されるに至った⁷。よって、ECJ が基本権問題の解決の手がかりとしたのが、欧州人権条約である。

ECJ が初めて基本権に言及したのは、1969 年の“Stauder”事件判決においてであるとされる。同判決の傍論では、「その遵守を確保する EC 法の一般原則には、人の基本権が含まれる」と判示されている⁸。また、1974 年 5 月 14 日の“Nold v Commission”事件において、裁判所は人権保護の淵源を「加盟国に共通の憲法的伝統」のみならず、「加盟国が共同で作成し、または署名国となっている国際人権保護条約」にまで求めている⁹。これは明らかに 1950 年の「欧州人権条約」を指すものであった。同条約は、1948 年に国際連合によって発せられた「世界人権宣言」を受けて制定された、最初の国際人権保障措置として意義をもつ。ゆえに、同宣言の実施措置である 1966 年の「国際人権規約」は、欧州人権条約から大きな影響を受けている。次いで、ECJ

は、75年の“Rutili v Minisuter of the Interior”事件において旧 EC の基本的人権保護の根拠として、初めて明示的に判示する¹⁰。これを受けた旧共同体の主要機関は、77年に基本的人権を尊重する旨の共同宣言を行った¹¹。同裁判所は、79年の“Hauer v Land Rheinland-Pfalz”事件判決を通じて、欧州人権条約が共同体の人権保護の淵源であり、このことが上記共同宣言を通じてすでに証明されていると見なすに至る¹²。さらに、90年代にはソ連を中心とした東欧共産主義体制の崩壊を受けて、旧 EC はこれまで以上の経済的・政治的結束と組織の拡大を迫られることとなった。この段階において、旧共同体は機構組織の改革に加えて、一層の制度的人権保障にも取り組むことが必要となったのである。91年に ECJ は、同人権条約が共同体の基本権保障の主要な淵源であるのみならず、同人権尊重原理に矛盾する措置を受け入れることはできないと判示する¹³。この見解は構成国内における旧共同体の評価を高めるとともに、新たな機構たる EU 設立に向けて構成国の国内法整備をも促すこととなった¹⁴。

(2) EU 条約および EU 基本権憲章による取組み

EU は、92年の「マーストリヒト条約 (the Maastricht treaty)」に基づいて翌93年に設立された。これ以降2度の改正を経る同設立条約は、「EU 条約 (the Treaty on European Union)」と呼ばれる。同条約は、これまで脆弱だった機構の一体化に向けた改革を行った。旧 EEC は改称されて新たに EC となり (EU 条約第8条 A)、同機関においても、新たに三つの主要な政治機関として「理事会 (the Council)」、「委員会 (the Commission)」、および「欧州議会 (the European Parliament)」が位置づけられることとなった。そして、最高意思決定機関

たる「欧州理事会 (the European Council)」の政治的指針に基づいて、主要3機関が権限配分された各分野で任務を行使することとなったのである。これを「単一制度枠組 (the single institutional framework)」という (第3条)。このような独特の権限配分に基づいて、形式上は「機関間均衡 (the institutional balance)」が EC においては図られるに至っている¹⁵。

ここにおいて、マーストリヒト条約は初めて基本憲章に関する規定を設置した点で大きな意義を有する¹⁶。同条約前文は、機構設立の前提として「自由、民主主義、並びに人権及び基本的自由の尊重、及び法の支配の諸原則への愛着を確認」と述べる。また、第F条では民主主義に基づく構成国の主体性 (第1項) を明らかにするとともに、基本的人権を共同体法の一般原則として基本権保障規定を設けたのである (第2項)。第F条1項によれば、「連合は、その統治体系が民主主義の原則に基づくとする構成国の国家的一体性を尊重しなければならない¹⁷。」また、同条第2項では「連合は、欧州人権条約が保障するとともに構成国に共通な憲法上の伝統に由来する基本的権利を、共同体法の一般原則として尊重しなければならない」と規定した¹⁸。

次いで、97年には第1回改正条約たる「アムステルダム条約 (the Amsterdam Treaty)」が採択され、これを通じて機構の基本権保障機能は強化されることとなった¹⁹。同改正条約を通じて、同機構における人権保障の手がかりとなる旧F条は、後に第6条へと改正されることとなる²⁰。改正後の同条第1項は、「連合は、自由、民主主義、人権及び基本的自由の尊重の諸原則、及び法の支配、構成国に共通な諸原則を基礎とする」と規定された。これに伴い、国家的な同一性または一体性に関しては、新たな第3項において規定されることになったのであ

る²¹。また、第7条が新設され、共同体の人権保障機能の制度的な強化が試みられている。同条第1項では、理事会に「第6条1項に掲げる諸原則に対する重大かつ継続的違反の存在を認定すること」を認める。その上で、第2項では理事会を通じて違反国に対して一定の権利の停止という、法的制裁が加えられるに至っている。

このように、EUの経済的統合の進展は構成国間に「連合市民 (Citizens of the Union)」としての共通意識を高めるとともに、機構による人権保障の実効性確保に向けた歩みも進めることとなった。第1回目の条約改正以降、EUは具体的な基本権保障規定策定に向けて取り組んできている。その具体案がはじめて明確に示されたのが、99年のケルン欧州理事会である²²。同会議においては、EUレベルで保障される基本権が憲章形式で明示的に固定されるべきであるとする見解が示されている。これを受けて、同年末には元ドイツ連邦憲法裁判所裁判官であり、元ドイツ連邦大統領であったヘルツォーク (R. Herzog) を議長とした組織として「欧州諮問会議 (the European Convention)」が設置された。その結果、2000年のニース欧州理事会ではEC主要3機関によって「EU基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)」が宣言されるに至った。同宣言は法的拘束力をもたないものの、将来の基本権保障条約に向けた重要な道義的指針を示しており、その後の条約改正に少なからぬ影響を及ぼすこととなった²³。

2 欧州憲法条約による基本権保障の試みと断念

(1) 欧州憲法条約による基本権保障の試み

しかし、EU条約を通じて機構の法制度は一定程度の構造が確保されたものの、旧共同体時代以上に機構の法秩序は多岐にわたって複雑化

し、新たにその整理が必要となってきた。また、EU基本権憲章の実効性を確保するためには、これを条約として具体化しなければならず、さらなるEU条約の改正を迫られた。その結果、2001年には第2回EU改正条約たる「ニース条約 (the Nice Treaty)」の採択を通じて、同機構は大きな改革に着手することとなる。これが、EU条約に代わる、新たな基本条約としての憲法条約の制定であった²⁴。EU設立以来の相つぐ条約改正の結果、ニース条約では複雑化された様々な機構構造の再編と簡略化の必要性が再確認されたにとどまり、具体的に基本権憲章の文言自体が条文化されることはなかった。ただし、基本権保障の点からは、同条約中の「連合の将来に関する宣言 (Declaration on the Future of the Union)」が重要である。同宣言の23においては、基本権憲章の地位の問題がEUの将来に関する議論の中で取り上げられることが明示的に述べられている²⁵。こうして、さらに2003年のニース条約発効時には、既存の諸条約を基礎づけるための新たな基礎条約として、すでに欧州憲法条約の制定作業が進められていたのである。

以上を経て2002年には、欧州憲法条約草案起草に向けた新たな「欧州諮問会議 (European Convention)」が元フランス大統領のジスカール・デスタン (V. Giscard d'Estaing) を議長として設置された。同会議の構成員は、加盟予定国を含む各国政府代表、各国議会、および欧州議会の代表であり、基本権憲章起草過程の会議方法を踏襲しつつ、さらに意思決定過程の透明性と公開性の確保に努めたとされる。その結果、2003年にいわゆる「欧州憲法条約最終草案 (Draft Treaty establishing a Constitution for Europe)」が同諮問会議で採択されるに至ったのである²⁶。ここにおいて、その正式名称が「欧州の憲法を設立する条約」であるように、同条約草案は国内法上と同義の憲法ではなく、むしろ

ろ将来の欧州統合に向けた包括的な基本条約であったことが窺える。とりわけ第Ⅰ部は前文およびEUの構造を示す中核的な規定からなり、その第Ⅰ編ではEUの定義と目的が規定されていた。ただし、その後の「憲法制定」に向けた政府間会合では、04年5月からの25カ国体制を見越して意見対立が続き、草案承認に向けた各国の合意形成は難航している。その最大の理由が、EUの意思決定方式をめぐる議論であった。このため、同草案は複数の首脳会議の議論を通じて少なからず修正を余儀なくされている²⁷。そして、04年6月に欧州理事会はようやく欧州憲法条約を全会一致で採択したのである。

ここにおいて、草案段階の総則的な基本権保障規定は、第Ⅰ部第2編を通じて設置されていた(草案第7条および第8条)。そして、第Ⅱ部においては、「EU基本権憲章」が若干の修正を経て、具体的な基本権規定として編入されている。最終的に、欧州憲法条約第Ⅰ部第2編「基本権と連合の市民権(Fundamental Rights and Citizenship of the Union)」は、「基本権(Fundamental rights)」を定める第9条および、「連合の市民権(Citizenship of the Union)」を定める第10条から構成されることとなった。わずかに二つの条文が中核規定の1編を構成していたことから、これらの重要性が窺える。すなわち、第9条1項によれば、「連合は、本憲法第Ⅱ部を構成する基本権憲章に述べられた、権利、自由および諸原則を認める。」これを受けた第2項前段は、「連合は欧州人権条約に加入する。この加入は本憲法に定義された連合の権限に影響を与えない」と定める。これは、はじめてEUが欧州人権条約に加入する意思を明記した条文である²⁸。

さらに同条において留意すべき点としては、基本的人権が従来の「共同体法の一般原則として尊重される」段階よりも、高い水準で位置づ

けられたことが挙げられる。すなわち、第Ⅰ部第9条3項は「欧州人権条約が保障するとともに構成国に共通な憲法上の伝統に由来する基本権は、連合法の一般原則を構成する」と規定するに至ったのである²⁹。これは、基本的人権に関する法原則が、EUで最も強い効力をもつ法原則のひとつとして認められることを意味した。こうして、EUは同憲法条約によって、自らの基本権保障規定を有することを予定していた。しかし、欧州憲法条約は、2005年にフランスとオランダでその批准が否決された後、07年7月のEU政府間会議(IGC)において新たなEU条約改正案(改革条約案)が提出されたため、事実上その成立が断念されることとなった。ここでは、基本権保障の観点から、同憲法条約における法的問題について若干の検証を試みたい。

(2) 欧州憲法条約の問題点

a. 適用法規をめぐる形式上の問題点

今日まで基本権保障規定をもたないEUは、欧州人権条約をEC法の一般原則として尊重しようとしてきたものの、機構としては欧州人権条約に加入しておらず、同条約をEU法全体の水準で直接的な基本権保障規定と位置づけるまでには至らなかった。ゆえに、1996年に欧州理事会は、中核機関たるECが欧州人権条約に加盟する際の法的問題への意見をECJに求めている。同裁判所の勧告的意見によれば、「基本的人権が当裁判所の遵守する法の一般原則の不可欠な部分を形成することは、十分に確立している。」基本的人権の尊重はEU構成国に共通な法の一般原則であり、共同体行為の合法性にとって必要な条件である。ただし、ECが欧州人権条約に加盟するには二つの法的問題が存在する。第1に、同条約締結の前提となるEC自身の権限が欠如している。すなわち、ECには基本的人権についての立法権限が一般に欠如しており、

この分野での対外的権限も存在しない。第2に、ECの基本条約と欧州人権条約は根本的に立法趣旨が異なっている。よって、例えばECJと欧州人権裁判所の管轄権の問題については、具体的な提案と十分な情報が得られない限り、回答ができない³⁰。このことから、第1の条約締結権問題については、欧州憲法条約第I部第9条2項を通じて解決に向けた大きな進展が期待されていた。

しかし、機構の欧州人権条約への加入によっても、第2の管轄権問題の十分な解決には至らなかったであろう。なぜならば、この問題は根本的な立法趣旨に関する相違点であり、条約実施目的の本来異なる欧州憲法条約と欧州人権条約を同一水準で論じることが極めて難しいからである。また、仮に条約に加入した場合においても、ECJと欧州人権裁判所をめぐる管轄権の競合問題は避けられなかったであろう。むしろ、第9条2項後段によれば、同条約へのEUの加入は憲法条約上の権限に影響しないため、同条約の実施をめぐる問題は実質的にECJが欧州人権裁判所に優位して判断できることとなる。

さらに、EU基本権憲章を欧州憲法条約に編入することに伴う問題点は、未解決のまま残されていた。同憲法条約は、第I部第9条1項を根拠に、第II部に「EU基本権憲章」を条文として編入した。これによって、人権保障の法的根拠として初めて基本憲章は認められることになり、EUの人権保障はより実効的に確保されるはずであった。しかし、同憲章は編入に向けた前文の一部と一般規定の一部が修正された以外、ほぼそのままの形で憲法条約の一部となったため、既存のEU基礎法との重複が新たに生じてしまったのである。この問題は特にEC法分野に関連して顕著であったが、にもかかわらず、憲章およびEC条約における文言の反復は受け入れられるべきであるとされた。その根拠とし

て、編入に伴う作業部会では、反復的表現が法的理由からは避けられないものであり、参照条項が両立性を確保すれば有害ではないといった見解が挙げられていた³¹。

また、当該権利の認定要件および実現範囲等についても、新たに基本権憲章部分と既存のEU諸条約との間での調整が十分に図られていなかった。憲法条約への編入以前には、基本権憲章第52条2項において、「本憲章が認める権利でEC諸条約やEU条約に基づくものについては、これらが定める要件と範囲の中で行使される」と規定されていた³²。憲法条約編入の際にも、当面は同条約第II部第112条2項を通じて、問題調整が図られようとしていたにすぎない。結局、第2項は「この憲章の認める権利で本憲法上の他の部において規定されているものは、これらの関連部が定める要件と範囲の中で行使される」と規定されるに至る³³。しかし、これは編入前における「条約」の文言を「憲法」に読み換えたにすぎなかった。こうして、不十分な憲法条約規定が既存の諸条約を実質的に優先させ、これらに当該人権の要件と範囲を委ねたままとなっていたのである。

b. 主権委譲をめぐる実質的な問題点

さらに、欧州憲法条約の批准が断念された実質的な理由としては、EUにおける「憲法」概念の特殊性が構成国に十分理解されることなく、国内法上の「憲法」と同義に解されてきたことが挙げられよう。従来の国際機構とは異なり、旧共同体設立に向けて対外的主権を一部委譲せざるを得なかった構成国に対し、憲法という用語はより慎重に用いられるべきであった。それは、機構における「民主的正統化 (democratic Legitimation)」の問題と深く関わっている。従来から、EUでは機構の中心機関たるEC内における民主主義のあり方をめぐって、「民主主義

の赤字 (democratic deficit)」と呼ばれる現象が指摘されてきていた³⁴。その概念は一義的でないが、一般には普通選挙によって選出された議会が行政府を統制することが民主主義の制度的保障であるにもかかわらず、ECの政策決定に欧州議会や構成国議会が十分に統制できていないことが、民主主義の赤字とされてきたのである。

一般に、欧州市民社会の国内憲法秩序を支えてきたのは民主主義原理であり、多くの国家では「個人の尊厳」の確保を究極の価値原理として、憲法を通じた「立憲民主主義」が基調とされてきた。近代以降の市民社会における「民主主義」とは、自由主義的な市民を前提とした治者と被治者の同一性原理を意味するとされる³⁵。「自由主義」とは、自律した人格の担い手としての市民に、個人としての自己決定権の自由を認める考え方である。そして、立憲民主主義の貫徹のために必要とされた派生原理が、「人権保障」、「権力分立」に次ぐ「国民の国政参加の保障」原理であり、これは今日の「国民主権原理」へと通じている。国民主権原理とは、国家における国民の最高の意思決定権を意味し、今日では全国民が憲法を制定するという「正当性」の契機と、制定後も有権者が統治のあり方を検証するという「権力性」の契機を含むと解されている³⁶。

これに対して、従来まで国際法上の民主主義については、独立した主権国家間の平等という観点から、主に国連等の国際機構内部における加盟国の平等が論じられてきたにすぎなかった³⁷。しかし、EUへの加盟に伴う1992年のドイツ連邦憲法裁判所判決（マーストリヒト判決）が示唆しているように、今日ではEUの民主性を支える上で、権力性の契機は機構と構成国の関係にも必要な要素として捉えることができる。すなわち、EU設立後も構成国には同機構に対

する権力性行使の手段が与えられ、これを通じて機構の民主的運営に向けた正統化が図られなくてはならないのである。その際、特に民主的正統化の根拠として重視されたのが、同機構を貫く「補完性 (subusidiarity) 原則」の遵守である (EU 条約第2条、EC 条約第5条)。また、これを裏づけているのが、「加盟国の国家的同一性の尊重」を明記した EU 条約第6条3項である。すなわち、その専属的管轄事項を除けばEUの目的達成は構成国主導で行われるのであり、同機構はあくまでも自らに与えられた権限と目的の範囲内でのみ行動しなければならない³⁸。補完性原則は欧州憲法条約第I部第3編（連合の権限）ではより強い位置づけが図られようと考えられ、第11条1項、3項および「補完性原則及び比例性原則の適用に関する議定書」に規定されていた³⁹。

しかし、これまで一般に「EU憲法」と称されてきたにもかかわらず、同憲法条約による機構体系は依然として構成国による民主的統制の要請を充たすことができなかった。EUの権限を強化するにあたり、同憲法条約第I部第6条はEU法が構成国の国内法に優越することを規定したが、このことによって、むしろ機構の構成国に対する優越性に対する危惧は高まり、一定の強国による主導的な機構運営が懸念された⁴⁰。その主たる理由の一つが、前述した基本権保障規定の整合性問題であったといえる。したがって、EUの主導国たるフランスとオランダの国民が批准を否決したことは、他の構成国にとってきわめて複雑な意味をもっていたといえる。

本来、「憲法 (constitution, Verfassung)」という用語とは、本来は国家の基本法を意味するとともに、より一般化された組織体法という意味も兼ね備えた法概念を表している。国家の基本法としての憲法は、当該国家について対内的および対外的な政治のあり方を統一的に規律す

るものである。よって、国内社会は、基礎法たる憲法に基づいて演繹的に派生法たる法律等が制定され、集権的な統治構造が成立してきたのである。これに対して、組織体法としての憲法とは、基礎法の側面をもちつつも対象を国家に限定せず、各組織団体の内部構造や対外関係を緩やかに基礎づけることになる⁴¹。そして、本来の欧州憲法条約のあり方は、後者の立場から捉えたものであった。事実、欧州統合に関する条約の再編と簡略化を主たる内容としていたとおり、同憲法条約が本来目指していたのは「欧州超国家(ein europäischer Superstaat)」ではなく、並立した主権国家間を結ぶ国家横断的または貫国家的な国際機構であったといえよう⁴²。

II EUの基本権保障に向けた改革条約案の意義と問題点

1 EUの基本権保障に向けた改革条約案の意義

(1) 改革条約案の背景と意義

したがって、2007年前半の欧州理事会の議長国ドイツは、現行の基本条約の枠組みを維持しつつ、状況を打開する方針を明確にした。これが、欧州憲法条約の断念と現行のEU条約の大改正である。6月には、EU外相理事会がルクセンブルクで開催され、ニース条約改正の方針は基本的に合意に達したとされる⁴³。ただし、ドイツの強い方針によれば、発効は断念しつつも、欧州憲法条約の重要項目については改正後の基本条約でも維持されるべし、とするものであった⁴⁴。このため、大国に有利とされた「二重多数決方式」をはじめとして、いくつかの問題点もそのまま踏襲されることとなった。これらの多くは構成国間の力関係を反映せざるを得ない内容であり、「EU基本権憲章」の条約への編入(挿入)問題も同様に踏襲されている⁴⁵。また、機構の民主的統制にとって重要課題であるにもかか

わらず、直接選挙で選出される欧州議会の権限強化の問題も未解決であった。しかし、ニース条約の対象とした構成国数(27カ国)に至った07年段階では、憲法条約問題の打開が最優先課題であるとして、引き続き6月にブリュッセルで行われた欧州理事会において、現行のEU条約の改正に着手することが正式に承認されたのである⁴⁶。

EUの新基本条約草案たる「EU改革条約案(draft reform treaty)」は、未発効となったEU憲法条約に代わって、EUをより民主的かつ効率的に運営するための改革条約案である。その骨格としては、EUの機構改革をはじめとした、司法・内閣分野での協力の強化、及び欧州議会の権限強化等が注目されている。これらは、すでに欧州理事会で示された解決案をほぼ踏襲するものであり、外交・安全保障担当の上級代表と常任議長職の設置、2014年以降における欧州委員会の委員数の削減等が予定されている⁴⁷。さらに、人権保障分野では、同憲法条約に引き続きEU基本権憲章に対して法的拘束力が与えられている。

その後、7月にはEU改革条約に関する「政府間会議(Intergovernmental Conference; IGC)」が開催され、議長国ポルトガルから改革条約案が配布される運びとなった⁴⁸。IGCは、欧州理事会より改革条約の条文策定の権限を付与されており、同年10月までを目処として条文策定完了が予定されている。これによって、拡大EUの効率と民主的正統性の強化が実現されることが期待された。新条約は、2009年に開催予定の次期欧州議会選挙までに全構成国が批准することとなっている。したがって、以下の本稿における考察対象となる改革条約案とは、2007年7月23日現在の段階でEU政府間会議に提出された草案段階の文書である⁴⁹。

また、EU改革条約案の発効は、欧州全体の国

際人権保障機構である、「欧州審議会（Council of Europe；CE）」と欧州人権条約加盟国の要請にも応えるものといえよう。すなわち、欧州憲法条約と時期を同じくして署名された欧州人権条約第14議定書（未発効）においてもまた、EUの役割が同条約への「加入」という形で期待されているのである。1998年発効の欧州人権条約第11議定書は、欧州における人権保障制度の抜本的改革を目指して新たな人権裁判所を発足させ、従来の人権委員会の機能を人権裁判所に統合させて強化した⁵⁰。しかし、同議定書の発効後も事件の急増傾向が止むことはなく、人権裁判所の処理能力の限界を超えた状況の改善に向けて、引き続き改革が必要とされてきている。その後、2000年11月の「欧州人権担当大臣会合」における決議を受け、翌01年には閣僚委員会を通じた調査報告に基づく改革の検討が進められた。そして、2003年5月には欧州審議会人権運営委員会作成の報告書に基づいて「人権裁判所の長期的実効性の確保」に関する宣言が採択された。その結果、2004年5月には欧州人権条約第14議定書が、CE閣僚委員会会合で正式に採択されるに至ったのである。同議定書は、欧州人権条約の全締約国が批准を完了した時点で発効することとなる⁵¹。ここにおいて、とりわけ注目すべきは、EUと欧州人権条約に関する新たな規定が設けられている点である⁵²。同議定書第17条1項によって同人権条約第59条は改正され、新2項が挿入される。改正後の同人権条約第59条2項では、「欧州連合は、この条約に加入することができる」と規定された。これによって、同条約への将来に向けたEUの加入の途が開けたのである⁵³。

このような欧州人権条約をめぐる新たな動きに対応する形で、EU改革条約案にはいくつかの注目すべき改正点が窺える。まず、「前文」において、欧州人権条約前文に対応する文言の挿

入が予定されている。ここでは、「不可侵で奪いがたい人間の権利、自由、民主主義、平等及び法の支配という普遍的な価値を発達させてきた、ヨーロッパの文化的、宗教的、及び人道主義的遺産から示唆を得て」という一節が挿入されることになる⁵⁴。次に、新たな第2条として、「連合の価値（The Union's values）」が設置される。同条前段では、連合が「人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配の尊重、及び少数者に帰属する人格的権利を含めた、人権の尊重に基づいて設立される」とする。また後段では、「これらの価値は、多元論、非差別、寛容、正義、至高性及び男女間の平等が普及している社会に存在する構成国にとって共通である」とする⁵⁵。この条文は、欧州憲法条約第I部第2条を受けた規定であるといえる。さらに、目的条項としての現行第2条を受けた改正第3条は、第1項で「連合の目的は平和、その価値、及び人々の安寧を促進することである」と定めた。これを受けて、第3項3段では、連合が「社会的排除及び差別と戦い、社会的正義及び保護、男女間の平等、世代間の結束、並びに子どもの権利の保護を促進しなければならない」とする⁵⁶。そして、第5項では、「より広範な世界との関わりから、上記の諸価値及び利益を支持かつ促進し、また連合市民の保護に貢献しなければならない」と規定した⁵⁷。これらの前文および総則的な諸規定からも、基本権保障を通じて政治的結束を強く目指すEUの姿勢が、再び見出せるのである。

（2）条約案第6条の役割

ここにおいて、改革条約案第6条はEU条約第6条を踏襲した内容であり、未発効となった欧州憲法条約第I部第9条と深い関連性をもつ。第6条は「基本的権利（fundamental rights）」を定め、全体で3項からなる。

第1項：「連合は2000年12月7日の基本権憲章が提唱した権利、自由及び原則について、(2007年…に)適用されたことにより、諸条約と同価値を有するものとして認める⁵⁸。

同憲章の規定は、いずれの場合にも諸条約が定義する連合の権限を越えてはならない⁵⁹。

同憲章における権利、自由及び原則はその解釈及び適用について規律する同憲章第VII編の一般規定に従うとともに、同憲章において関連した説明で、これらの規定の淵源を述べたものに相当な考慮を払って解釈されるものとする⁶⁰。

第2項：「連合は欧州人権条約に加入する。この加入は条約が定義する連合の権限に影響してはならない⁶¹」。

第3項：「欧州人権条約が保障するとともに構成国に共通な憲法上の伝統に由来する基本権は、連合法の一般原則を構成する⁶²」。

このように、欧州憲法条約第I章第9条と比べて、本条約案第6条では、第1項に最も大きな変化が見られる。これに対して、第2項では若干の変化が見られ、また、第3項の文言に変化はない。第1項に関する特徴は、EU基本権憲章がEU条約の条文規定としては直接挿入されないとする点が挙げられよう。すなわち、同項第1段によれば、同憲章は法的拘束力をもたない宣言として、文言上「諸条約と同価値を有する」ものとして認められるにすぎない。これは形式上、同憲章への依拠を通じて、EUが基本的人権という国家の主権的要素に対して権力を直接には行使しえないという意味をもつ。

また、同項第2段および第3段は欧州憲法条約に対応した条文をもたない新設規定であり、同憲章の援用についてさらに要件を付加する意味をもつ。第2段によれば、仮に諸条約と同価値を有したとしても、同憲章上の規定の効力は諸条約に優先して機構に権限を付与してはならないことになる。その上で、第3段により、具

体的な「権利、自由および原則」は、これらを規律する同憲章第VII編の一般規定に従うとともに、これらの規定の淵源に触れた関連説明に十分な考慮を払って解釈されなければならない。

こうして、EU基本権憲章は、複数の要件を充たすことによってようやく解釈の段階に至るのである。今後の条約策定過程では、とりわけ同価値という文言が意味する具体的な効力が問われることとなろう。

次いで、同条第2項では欧州憲法条約と同様に、欧州人権条約への加入に向けた強い意思表示が規定されている。同憲法条約の草案段階では、条約加入を将来に向けて求めなければならないという表現であったが、後に「求める(seek)」という表現が削除されたために強い「命令(shall)」の意味が強調され、より切迫した必要性が現れている。同機構による欧州人権条約への依存度が高まり、すでに「共同体法の一般原則としての尊重」を介した同条約の援用が限界に来ていることが窺えよう。ただし、憲法条約と同様に、後段ではこの加入が既存の諸条約で定義された機構の権限を越えてはならないことが規定されている。さらに、第3項は憲法条約とほぼ同様の文言で、「法の一般原則」が定義されている。改革条約を通じて、ようやく基本的人権はEUという機構全体の水準における法の一般原則を構成することになる。その結果、実質的にEU条約は自らの基本権保障規定を有することができるのである。

2 機構に対する民主的統制と欧州人権条約の援用問題

(1) EUの民主的統制と補完性原則

また、同改正条約案には、EUの目的と権限を基礎づける「補完性原則」についてより明確な位置づけがなされている。現行のEU条約第2条最終段落及びEC条約第5条を根拠規定とし

て、同原則は EU の民主的正統化に向けて最も重要な役割を担ってきた。その役割は改革条約案においてより強く踏襲されており、同原則に関する規定がより多く設けられるに至った。

もっとも、現行第 2 条を改正した改正条約案第 3 条（連合の目的）において、補完性原則は直接的に規定されていない。むしろ、はじめに規定されたのは、本来は同原則の後に続いて EU の目的達成に関わる「比例性 (proportionality)」原則である⁶³。同条第 6 項では、「機構は、諸条約中に自らに与えられた権限に比例した適切な手段を通じてその目的を追求する」と定める⁶⁴。また、同規定に対応する表現が、現行第 3 条を改正した改正案第 4 条（機構及び構成国間の権限）1 項において現れている。同条項によれば、「[第 I 編-11]条に従って、連合に与えられない権限は構成国に残るものとする。⁶⁵」こうして、補完性原則に基づく EU の権限内容が示される以前に、目的に応じた手段の必要性を説く比例性原則が規定されたため、むしろ後者の原則が強調された印象を受ける。

したがって、改正条約案第 5 条（権限に関する基本的原則）は、現行第 4 及び第 5 条を改正した形となり、補完性原則が明文として規定されている。新たな第 5 条 1 項では、「連合の権限の限界は権限付与 (conferral) の原則によって規律される⁶⁶」。そして、同条第 3 項において「補完性」の文言が条文規定として用いられている。同項第 1 段は「連合は補完性の原則に基づいて、自らの排他的権限に属しない領域において、提案された行動の目標が構成国によっては中央並びに地域及び地方水準では十分に達成しえず、規模又は提起された行動の実効性を根拠に、むしろ自らによって当該目的が達成しうる場合においてのみ行動しなければならない」と定める⁶⁷。

さらに、第 5 条 3 項 2 段によれば「連合の諸

制度は、補完性及び比例性の原則の適用に関する議定書に規定された補完性の原則を適用しなければならない。諸国内議会は、当該議定書に述べられた手続きに従って当該原則の遵守を確保しなければならない⁶⁸。」これは、連合のみならず連合の構成国にも、同原則の実効性の確保を義務づけたものといえる。そして、同条第 4 項では「比例性原則に基づき、連合の行動の内容及び形式は、諸条約の目標達成に必要な程度を超えてはならない」と規定する⁶⁹。これらの規定は、連合の行動を構成国によって統制しようとするものであり、民主的正統化を保障した規定といえる。

（2）欧州人権条約の援用をめぐる問題

しかし、改革条約の発効を通じても、基本権保障を民主的に実施する上では多くの課題が残されている。これは、EU の機能をいかに構成国が民主的に統制していくかという問題に通じるといえよう。本稿では、特に「国内公法の国際法への援用」の点から、基本的な問題点を指摘しておきたい。

既述のとおり、欧州人権条約と EU 条約の媒介となってきたのは構成国内の共通な法原則を媒介とした「法の一般原則」という概念である。ただし、同原則を人権保障分野に援用することには、従来から問題点が指摘されてきた。その根源には、同原則が実定国際法学における原義からは飛躍した意味で用いられることが指摘できよう⁷⁰。本来、実定国際法上の「法の一般原則」とは、国際裁判における適用法規不在による「裁判不能 (*non liquet*)」を避けるために導入された国内法原則を意味する。同原則は、国際裁判において適用すべき条約および慣習国際法が不在の際の補完的な裁判基準として、1920年の常設国際司法裁判所 (PCIJ) 規程第 38 条の 3 に、初めて明文上の規定として導入された⁷¹。現在、

これを踏襲した現在の国際司法裁判所 (ICJ) 規程第38条1項cにおいて、同原則は「文明国が認めた法の一般原則 (general principles recognized by civilized nations)」と規定されている⁷²。そして、同原則の歴史的起源をたどるならば、これを欧州統合の基盤となる旧文明国たる、「ヨーロッパ・キリスト教文明国に共通な国内私法原則」として、「ローマ市民法 (*jus civile*)」に求めることができるのである。ヨーロッパ公法を出発点とする一般国際法実務において、国内私法原則は独立した国家間の関係を対等な私人関係に喩える形で類推適用されてきた⁷³。特に、国家間紛争の結果生じた賠償責任の解除に関する内容は、長い国際裁判を通じて国内私法上の原則の援用を通じて徐々に具体化されてきたといえる⁷⁴。ただし、「文明国が認めた法の一般原則」は、文明国概念の偏狭性や一般原則の抽象性ゆえに、国際司法裁判の歴史において直接的な判決の淵源としては用いられてこなかった⁷⁵。

他方、旧共同体法時代から、EU は統一した体系をもたない機構法の欠缺を補充する目的で、多岐の機構法分野にわたって国内法の類推に依拠してきた。ここでは、一般国際法分野における以上に、法の一般原則が発展的に用いられていることが分かる。しかし、同原則を通じた機構法の欠缺補充という事実は、依然として統一的な法体系をもたない EU 法構造の欠陥をも露呈し続けてきたのである。例えば、補完性原則や比例性原則のような「EU 法秩序に内在する原則」は、法の一般原則の中でも最も強い効力が認められているものの、「共同体法の大部分は行政法であるゆえに、最も重要な原則のいくつかは、フランス及びドイツの高度に発達した行政法からとられて」おり、また「イギリスで発達した自然的正義 (natural justice) の原則からも採用している」と指摘されてきた⁷⁶。ここで援

用される国内法原則は私法原則ではなく、主に統治権の行使に関わる点で国内公法上の原則である⁷⁷。さらに、法の一般原則を EU の基本権保障の分野に拡大することは、同機構の民主的正統性の確保にとってむしろ負の要因に働く可能性を強く含むこととなろう。なぜならば、基本的人権の保障に適用される同原則は国内公法原則であるのみならず、国家における不可譲の要素となりうるからである。絶対的主権の要素を強くもつ基本的人権にまで高権の主権の範囲を急速に拡大することは、構成国における EU の民主的な統制機能を損ねることに通じる。そのことはすでに、基本権保障をめぐる「法の一般原則」と既存の EU 法が衝突した裁判事例からも明らかにされてきているのである⁷⁸。

例えば、1994年の“X v Commission”事件は、条約や慣習国際法によらずに、法の一般原則によって直接的に構成国の主権が制限された事例である⁷⁹。本件では、EC の職員の採用に関して、応募者の「プライバシー (privacy) 権」保護と健康診断実施による「共同体の一般的公益 (general public interest)」が衝突した。ECJ は、欧州人権条約第 8 条および共同体加盟国共通の憲法の伝統に照らして、プライバシー権を共同体の法秩序が保護すべき基本権のひとつであると認めた。しかし、裁判所は共同体の目的である一般的な公益に合致し、保護されている権利の本質を侵害しない限り、基本的な権利に制限を設けてもよいと判断した。結論として、「比例性 (proportionality)」原則を根拠に、プライバシーの制限が共同体の目的にかなった手段であることが認められたのである。ここでは法の一般原則をめぐる問題が、さらに上位と見なされた法の一般原則の適用を通じて裁決されることとなった。こうした事例に照らすならば、改革条約の発効後も、ECJ が国内法に対する EU 法の優位性を確保する目的で、恣意的に国

内公法の一般原則を適用する可能性は否めないといえる。

さらに、改革条約に予定された法の一般原則とは、欧州人権条約で保障されるとともに構成国の共通の憲法的伝統に由来するものでなければならない。しかしながら、主要構成国における主たる欧州の概念とは、依然としてキリスト教的な旧ヨーロッパ文明国を意味しており、構成国共通の憲法的伝統の背景にはローマ市民法という法文化的要素が念頭とされているように窺える⁸⁰。ゆえに、今日、EU との関わりを強めたいとする近隣イスラム諸国が増加する中で、改正条約案第6条3項の要件は保障対象とする人権内容をむしろ狭めている印象を受ける。例えば、トルコの加盟が難航している理由には、同国内の民族問題のみならず同国のイスラム法文化を容認することへの懸念も窺えるのである。改革条約の策定と批准を通じて、既存のEU 諸条約と構成国の国内法との矛盾を調整するとともに、拡大EU を支える「欧州」概念の見直しが求められこととなろう。

かつて、欧州憲法条約第I部第IX編は、本機構への加盟資格について規定するとともに第60条1項において、構成国が国内憲法上の要請に基づいて、自らの意思で連合から脱退する権利を初めて認めた⁸¹。同様に、改正条約案では「連合からの自発的な脱退 (Voluntary withdrawal from the Union)」を、新設の第35条で定めている。同条第1項によれば、「各加盟国は自国の憲法上の要請に基づいて連合からの脱退を決定することができる⁸²。」ここにおける憲法上の要請とは、主に当該国家における絶対的主権の要素が損なわれるおそれが生じた際に、行われることとなろう。これは機構に対する民主的統制が断念された場合に、構成国のとりうる最終的な措置を意味することとなる。EU 条約として脱退条項の新設を余儀なくされた同改革条約案

からは、依然として不安定な同機構の民主的統制に対する、構成国の厳しい評価が表れているといえる。

小結

今回のEU 改革条約案を検証する限り、各構成国が機構の民主的正統化に対する懸念を依然として払拭出来ていないことは明らかである。それは、構成国の高権的主権の拡大に対する懸念でもある。そして、これらの重要な要素が機構における基本権保障問題であったといえる。他方、第二次世界大戦後の国際人権保障のあゆみに照らすならば、人間の尊厳の確保は人類共通の利益に関わる「国際関心事項」であるのみならず、時に国連を通じて「国際管轄事項」としても把握されるに至っている。この観点からすれば、EU の人権保障制度の強化は望ましい。問題は、固有性と普遍性を有する人権保障のあり方が、権力性の要素を付与された構成国を通じて、機構内の補完性原則の徹底とともにいかに民主的に確保されるかである。よって、この問題の検証はまた、EU においてのみならず補完性原則を軸とした国際機構の民主的正統化に向けた課題の検証へと通じることとなろう⁸³。

基本権保障の明文規定を欠いてきたEU にとって、「法の一般原則」への依拠は、飛躍的に同機構への信頼を確保する手段ともなりえる。その際に、法の一般原則という概念は、国内法と国際法の対立点を止揚しつつ国際法優位の一元論の実現に向けて寄与することとなろう。しかし、一般国際法の分野において、現在まで二次的な裁判基準としての立場に置かれてきた法概念に、極端に依拠することの危険性も強く指摘される。国際機構と締約国の関係においては、常に政治的および経済的に優位に立つ国家が実質的に機構の主導権を握ってきた。国内公法の「法の一般原則」概念が過度に援用されること

は、一部の有力な締約国の国内法原則が、他の締約国の合意を経ずに援用される可能性を開くことに通じる。いわば、行過ぎた権力性もまた国際社会の民主的統制を損ねる要因となりうるのである。この点において、一般国際法分野における次の指摘は傾聴に値しよう。すなわち、法の一般原則の「主な機能は、頻繁に適用される法の淵源としてよりも、むしろ残しておくべき『安全弁 (safety-valve)』という点にある⁸⁴」といえる。今後とも EU における国際立法過程の中で、個々の国内法原則の果たす役割を検証していくとともに、この先駆的な試みを未成熟な国際社会における一般国際法の形成に向けた示唆として捉えていく必要があろう⁸⁵。

註

¹ 例えば、ドイツ連邦共和国基本法第24条1項は「連邦は、法律により、主権を国際機関に委譲することができる」と規定する。ここにおける主権とは委譲可能な高権的主権 (Hoheitsrechte) を意味している。これに対して、国家の存立基盤となる委譲不可能な主権は「絶対的主権 (Souveränität)」として把握されている。ただし、現在まで両者を明確に分ける統一規準は構築されていない (Hans D. Jarass, Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar* (9. Aufl.), 2007, S. 560ff. zu Art. 24; Vgl. Thomas Flint, *Die Übertragung von Hoheitsrechten*, 1998, S. 89ff (96); 樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』三省堂、2001年、200頁)。

² 3 共同体とは1951年設立の「ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体 (European Coal and Steel Community)」これを母体とした1957年設立の「ヨーロッパ経済共同体 (European Economic Community)」および「ヨーロッパ原

子力共同体 (European Atomic Energy Community)」を指す。なお、EU 設立に伴って EC S C は2002年7月に廃止されている。また、共同体の第1次法は、各共同体の設立条約および後発加盟国の加盟条約を指す。第2次法は、第1次法に基づく共同体機関が制定する派生法である (吉野正三郎編著『EC の法と裁判』成文堂、1992年、296頁以下)。

³ Micael Schweitzer, *Europarecht*, 1993, S. 104.

⁴ なお、付託件数の著しい増大から1989年以来第1審裁判所が付置されている (第225条)。管轄権の対象となるのは、EU と EU 職員の紛争、個人と委員会の訴訟、EU 競争法事件及び損害賠償請求訴訟である (国際法学会編『国際関係法辞典』三省堂、1995年、37頁; 広部和也・杉原高嶺編集代表『解説条約集2007』三省堂、55頁以下)。

⁵ 「国内法に対する共同体法の優位性の原理」が初めて判示されたのは、1964年の“Costa v ENEL”事件においてである。本件はイタリアにおける電力事業の国有化に伴い、被国有化企業の元株主 (Costa) が電力公社 (ENEL) による電力料金の請求に対して異議を唱えた事件である。同判決では EEC 条約第189条を根拠に、国内法に対する共同体法の優位性が確認されている (See Case 6/64 [1964] ECR 585; 田畑茂二郎・太寿堂鼎編『ケースブック 国際法 (新版)』有信堂、1987年、25頁以下; 伊藤洋一「EC 法の国内法に対する優越 (1)」『法学教室 No. 264』、2002年、107頁以下)。

⁶ 拙稿「欧州の基本権保障と「法の一般原則」」『敬和学園大学研究紀要 9 号』2000年、165頁以下。

⁷ 特に重要なのが、ドイツ連邦憲法裁判所における、1974年5月29日決定“solange I Beschluß”である。本件では旧 EC 法による貿易統

制の違憲性が争われている。「連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht)」は、共同体法に基本権規定が含まれていないことを理由として、それができるまでの間は同裁判所が違憲審査権をもつことができると判示した。旧共同体発足以来の主要国ドイツが、最上級の国内裁判所たる連邦憲法裁判所を通じて基本権分野における共同体法の優位性を明確に否定したことは、国内外できわめて深刻に受けとめられた (Schweitzer, a. a. O., S. 217f.; vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 22, S. 293 ff.; 川添利幸「欧州統合とドイツ憲法」『国際社会における法の普遍性と固有性』、中央大学出版社、1995年、180頁以下)。

⁸ 伊藤洋一「EC法の国内法に対する優越(3)」『法学教室 No. 266』、2002年、121頁; see, Case 29/69 Erich Stauder v City of Ulm-Sozialamt [1969] ECR419 (para. 7).

⁹ Lammy Betten & Nicolas Grief, *EU Law and Human Rights*, 1988, p. 59.; 山根裕子、『ケースブック EC法』東京大学出版会、1996年、95頁; デイビッド・A O エドワード&ロバート・C レイン (庄司克弘訳)『EU法の手引き』国際書院、1988年、79頁; see, Case 4/73 Nold v Commission [1974] ECR 491.

¹⁰ See, Case 36/75 Rutili v Minister of the Interior [1975] ECR 1219.

¹¹ See, *Official Journal of the European Community (OJ)* 1977 C 103/1.

¹² Betten/Grief, *op. cit.*, p. 60; see, Case 44/79 Hauer v Land Rheinland-Pfalz [1979] ECR3727) .

¹³ W. Cains, *Introduction to European Union Law*, 1997, p. 78; see, Case 260/89 [1991] , ECR, I -2925, 2963-64.

¹⁴ ドイツ連邦憲法裁判所は、その後の国内裁判

を通じて段階的に EU 法に対する評価を高める判断を示していく。まず1979年の決定 (Vielleicht-Beschluß) では、EC の第1次法に対するドイツの違憲審査権を否定した。これにより、連邦憲法裁判所の違憲審査権はE EC 条約には及ばず、派生法にまで限定されることになった。次に、1986年には EC 法による輸入規制法規の違憲性を争点とした決定 (solange II-Beschluß) において、最も効力の強い EC 派生法である「規則」に対する違憲審査権を放棄した。この段階で、裁判所は従来の立場を変更し、基本権規定を持たない共同体にも実質的にドイツの水準に見合う基本権保障を行えばよいと判断している (川添利幸、前掲論文、181頁; 石川敏行「ドイツ法」『比較法研究54巻』、1992年、有斐閣、34頁以下; vgl. BVerfGE 52, 187; BVerfGE 73, 339)。

さらに、マーストリヒト条約の発効に先立ち、1992年にドイツでは基本法第23条 [欧州連合のための諸原則] が新設された。ここにおいて、EU が「民主的、法治国家的、社会的および連邦的な諸原則ならびに補完性の原則に義務づけられており、本質的にドイツ基本法に匹敵する基本権保障を有していること」が、国内憲法水準ではじめて認められた。「このために、連邦は、連邦参議院の同意を得て、法律により主権 (Hoheitsrechte) を委譲することができる」(Vgl. Jarass/Pieroth, a. a. O., S. 536ff.; 樋口陽一・吉田善明編、前掲書、188頁以下)。

¹⁵ 理事会は、「閣僚理事会 (the Council of Ministers)」または「EU 理事会 (the Council of the European Union)」とも呼ばれる。本機関は EU 及び EC における立法及び政策決定の中心的機関であるが、単一の編成ではなくさまざまな分野ごとの理事会として存在す

る。理事会は、各構成国の閣僚級の代表によって構成される（第203条）。ドイツのような連邦制を採る加盟国では、州政府の権限に属する事項（教育・文化の分野等）について州代表が加盟国を代表することが可能である。また、特に重要な問題については、加盟国首脳で構成される首脳理事会が開催されて決定が行われる。理事会はEU条約第6条1項に対する違反の有無について認定し、当該構成国に対して勧告を行うことができる。

委員会は、「欧州委員会（the European Commission）」とも呼ばれる。その任務は、共同市場の適正な運営及び発展を確保することを目的としている。具体的には、EC諸機関が採択した規定の適用を監督すること、EC条約の対象となる事項に関して、勧告又は意見を表明すること、独自の決定権を行使し、かつ理事会及び欧州議会の議決の準備に参加すること、及び、理事会決定による諸法規を実施するために、理事会から付与された権限を行使すること（第211条）である。委員は独立した立場から共同体の一般的な利益のために任務を遂行することを必要とする（第213条1項、2項）。

欧州議会は1953年に設立され、現在はEUの活動を民主的に統制する為の一機関として、機構における立法過程の一部を構成している。議会は直接選挙を通じて選ばれた加盟国国民の代表によって構成される（EC条約第189条、190条1項）。任期は5年である（第190条3項）。議会の主な権限としては、個々の程度の差はあるものの、EU予算決定権、EU法制定権、欧州委員会の承認権、及びオンブズマン任免権等が挙げられる。

なお、EU全体の主要機関として「欧州理事会（the European Council）」が存在する。同委員会は現在、EU加盟国の元首または首相、

および委員会委員長で構成されることとなっている（EU条約第4条）。1960年代以降に不定期に開催されてきたEU加盟国「首脳会議」は、1974年に定期化されて欧州理事会と呼ばれることとなった。1985年の単一欧州議定書を通じて、同理事会は共同体の公式機関となる。さらに、EU設立とともに同理事会は「連合に対し発展に必要な推進力を与え、またその政策の一般的指針を定める」と位置づけられるに至った。欧州理事会の活動は、欧州議会の各会合において報告され、また連合が達成した進展についての年次報告書が提出されなければならない（国際法学会編、前掲書、35、76、88頁；庄司克弘『EU法基礎編』岩波書店、2003年、23頁以下、27頁以下）。

¹⁶ Frank Emmert (ed.), *European Union Law Documents*, 1999, p. 3.; *O J* 1992, C 191 at <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>.

¹⁷ Art.F-1: The Union shall respect the national identities of its Member States, whose systems of government are founded on the principles of democracy.

¹⁸ Art. F-2: The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.

¹⁹ *O J* 1997, C340 at <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0001010001>.

²⁰ Art. 6-1: The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect

for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.

²¹ Art. 6-3 : The Union shall respect the national identities of its Member States.

²² 中西優美子「欧州憲法条約草案における EU 基本権憲章」『海外事情平成15年10月号』、2003年、38頁以下。

²³ 同宣言は前文と54か条からなる (O J 2000, C364/01 at http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/c_364/c_36420001218en00010022.pdf. ; Jürgen Meyer (Hrgs.), *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2002, S. 45ff.)。

²⁴ O J 2001, C80 at <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>.

²⁵ O J 2001, C80 (Final Act) at http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.007001.html

²⁶ CONV 850/03 at <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>. ; 庄司克弘「欧州憲法条約草案の概要と評価」『海外事情平成15年10月号』、2003年、14頁以下。

²⁷ ニース条約では、理事会での持票が加盟国の人口を基準として定められた。しかし、ルクセンブルクなどの人口の少ない原加盟国から反対を受け、同憲法条約草案は新たな二重多数決方式に修正した。これは、多数決の際に加盟国数の50%、人口の60%という二つの基準を採用したものである。しかし、今度はスペインとポーランドが修正案に反対した。なぜならば、この修正案によれば、英独仏の3国が反対した場合には、すでに人口の60%を越えるために、事実上これらによる「拒否権」が成立してしまい、EU が大国支配下に置かれることになるからであった。こうして、結

果として「加盟国の55%と最低15カ国、人口の65%、および否決には最低4カ国の反対」という条項をもって合意がなされることとなった (山口昌子「欧州統合の理念とは」『外交フォーラム2004年8月号』、2004年、26頁以下)。

²⁸ O J 2004, C310/01 at <http://eur-lex.europa.eu>.

Art. 9-1 (I -9-1) : The Union shall recognize the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights which constitutes Part II.

Art. 10-2 (I -10-2) : The Union shall accede to the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Constitution.

²⁹ Art. 10-3 (I -10-3) : Fundamental Rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States shall constitute general principles of the Union's law.

³⁰ Betten / Grief, *op. cit.*, p. 111ff. 山根裕子、前掲ケースブック EC 法、96頁以下；中村民雄・須網隆夫『EU 法基本判例集』日本評論社、2007年、354頁以下；see, Opinion 2/94 Accession by the Community to the EHCR [1996] ECR I -1759.

³¹ 中西優美子、前掲論文、43頁以下；CONV 354/02, 6.

³² Art. 52-2 : Rights recognized by this charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and

- within the limits defined by those Treaties.
- ³³ Art. 112-2 (II-112-2) : Rights recognized by this charter for which provision is made in other Parts of the Constitution shall be exercised under the conditions and within the limits defined by these relevant Parts. ; *OJ* 2004, C310/53 ; *CONV* 233/02, 5.
- ³⁴ 庄司克弘『国際機構』岩波書店、2006年、208頁以下；須網隆夫、「超国家機関における民主主義」『法律時報74巻4号』、2002年、29頁以下。
- ³⁵ 今日においては、自由主義を否定することで民主主義は成り立たない。なぜならば、自由を否定した民主制は、独裁的な性格を帯びることになり、ひいては民主制の否定につながるからである。民主制は人権の保障を本質とする（芦部信喜『憲法（第3版）』岩波書店、2002年、17頁、261頁）。
- ³⁶ 同書、41頁以下；佐藤幸治、『憲法（第3版）』青林書院、1995年、58頁以下、98頁以下。
- ³⁷ ただし、すでに戦後復興期の段階においても、国際社会の組織化に伴って民主主義の精神や原則が国際人権保障の分野で相当程度に実現されてきている、との指摘がなされている（横田喜三郎『民主主義と国際法』『民主主義の法律原理（SE版）』所収、有斐閣、1985年（1952年初版）、178頁以下、193頁以下、211頁）。
- ³⁸ 中原喜一郎「欧州連合と補完性の原則に関する一考察」『法学新報102巻3・4号』、1995年、376頁以下。
- ³⁹ 第11条1項によれば、「連合の権限行使は補完性及び比例性の原則によって規律される」。また第3項によれば、「補完性原則に基づき、自らの排他的権限に属しない分野において、連合が唯一行使できるのは、提起された当該行為が構成国の中央若しくは地域的水準では十分に達成し得ないか、又は提起された当該行

為の規模若しくは効果を理由として連合水準における方がよりよく達成しうる場合に限られる。」

- ⁴⁰ 第I部第6条によれば、「本憲法及び連合機関がその権限内で採択した法は、構成国の国内法に対して優越する。」
- ⁴¹ 山田晟『ドイツ法律用語辞典（改訂増補版）』大学書林、1994年、661頁。
- ⁴² バルテルス石川・アンナ「いわゆる「欧州憲法草案」について」『ジュリスト No. 1252』、2003年、160頁以下、165頁。
- ⁴³ 例えば、「EU 旗」および「EU 国歌」は定められないこととされた（朝日新聞、2007年6月21日）。
- ⁴⁴ これには、欧州理事会常任議長（いわゆる EU 大統領）の新設等が挙げられる。
- ⁴⁵ EU の意思決定をめぐる二重多数決方式に対しては、依然としてポーランドが強く反対している。また、その他の懸案としては、「多数決制の適用範囲の拡大」、「EU 外相の新設」等が挙げられている。
- ⁴⁶ 朝日新聞、2007年7月6日。
- ⁴⁷ 駐日欧州委員会代表部ホームページ「改革条約」at http://jpn.cec.eu.int/union/showpage_jp_union.european_uinon.php (2007/09/03)。
- ⁴⁸ 同ホームページ「EU 改革条約に関する政府間会議開始」at http://jpn.cec.eu.int/home/news_jp_newsobj2366.php (2007/09/03)。
- ⁴⁹ *CIG*1/07 at http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en&mode=g (2007/09/04)。
- ⁵⁰ ただし、これまで許容された事件を処理するために、同委員会はさらに1年間存続された（大西直樹「欧州人権裁判所」『法の支配 No. 139』、2005年、95頁）。

⁵¹ 松井芳郎・薬師寺公夫編『国際人権条約・宣言集（第3版）』東信堂、2005年；see, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm> (2007/3/9).

⁵² その他の主な改正の要点としては、単独裁判官による事件処理制度の導入、判決履行に関する新制度の導入等が挙げられる（大西直樹、前掲論文、96頁以下）。

⁵³ Article 17 : Article 59 of the Convention shall be amended as follows :

1. A new paragraph 2 shall be inserted which shall read as follows : “2. The European Union may accede to this Convention.”

2. Paragraphs 2, 3 and 4 shall become paragraphs 3, 4 and 5 respectively.

⁵⁴ “DRAWING INSPIRATION from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law.”

⁵⁵ Art. 2 (The Union’s values) : The Union is founded on the values of respect for human dignity, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

⁵⁶ It shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child.

⁵⁷ In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens.

⁵⁸ 1. The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of 7 December 2000, as adapted on [... 2007], which shall have the same legal value as the Treaties.

⁵⁹ The provisions of the Charter shall not extend in any way the competences of the Union as defined in the Treaties.

⁶⁰ The rights, freedoms and principles in the Charter shall be interpreted in accordance with the general provisions in Title VII of the Charter governing its interpretation and application and with due regard to the explanations referred to in the Charter, that set out the sources of those provisions.

⁶¹ 2. The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union’s competences as defined in the Treaties.

⁶² 3. Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union’s law.

⁶³ EC 条約第5条は「共同体によるいかなる行動も、この条約の目的を達成するのに必要な範囲を超えてはならない」と規定する。よって、各構成国の合法的な経済活動の制限が正当化されるのは、採られる措置が正当に追求される EU 全体の公共目的を達成するために

適切かつ必要である場合に限られる（エドワード・レイン（庄司克弘訳）、前掲書、81頁以下；see, Evelyn Ellis (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, 1999, pp. 1ff.）。

⁶⁴ 6. The Union shall pursue its objectives by appropriate means commensurate with the competences which are conferred upon it in treaties.

⁶⁵ In accordance with Article [I -11], competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.

⁶⁶ Art. 5-1 : The limits of Union competences are governed by principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.

⁶⁷ Art. 5-3 : Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

⁶⁸ The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments shall ensure compliance with that principle in accordance with the procedure set out in that protocol.

⁶⁹ Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not

exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties.

⁷⁰ ここでは国際法の法源を、従来の実定国際法学の立場から法の発現様式または法定立の方法および手続きという意味で、形式的法源として捉えることとする（経塚作太郎『現代国際法要論（補訂版）』中央大学出版部、1992年、71頁）。

⁷¹ *Procès-Verbaux of the Proceedings of the Advisory Committee of Jurists*, 1920. pp. 306 ff.; 住吉良人「文明国が認めた法の一般原則」『法律論叢48巻4・5・6号』、1976年、264頁以下；拙稿「法の一般原則」の今日的意義と問題点（一）」『法学新報103巻9号』、1997年、123頁以下。

⁷² 戦前の国際仲裁裁判から戦後初期の国際裁判の分析を行ったチェンによれば、「ICJ 規程第38条1項cの採用は、国内法体系のように、国際法が多くの定式化されていない諸原則を含んでいるとする見解を支持するものである」。しかし「文明諸国側の承認という要素は存在しつつも、通常の慣行の必要性は欠けている（Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, 1953, pp. 23f., 29.）」。

⁷³ Hersch Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law*, 1927, pp. 3ff., 73ff., 83ff., 297；筒井若水「現代国際法における文明の地位」『国際法外交雑誌66巻6号』、1968年、38頁以下；拙稿「法の一般原則」の今日的意義と問題点（二）」『法学新報103巻10号』、1997年、114頁以下。

⁷⁴ 拙稿「法の一般原則」概念の変遷に関する一考察」『法政理論39巻4号』2007年、279頁以下。

⁷⁵ 小川芳彦「国際裁判所と法の創造」『法と政治15巻4号』、1964年、19頁。

⁷⁶ Schweitzer, a. a. O., S. 101；拙稿「EUにおける「法の一般原則」と一般国際法の形成」『敬和学園大学研究紀要 8 号』、1999年、54頁以下。

⁷⁷ 本稿では通常概念規定に従って、近代以降の市民社会の出発点を資本主義社会に求め、また近代法を近代市民法として理解する。また、法の区別の標準としては修正法律関係説に基づいて、国家統治権の発動に関する法を公法とし、それ以外の法を私法として区別する（伊藤正巳・加藤一郎編『現代法学入門（第4版）』有斐閣、2005年、85頁、210頁以下）。

⁷⁸ 拙稿「「法の一般原則」と国内法の衝突に関する一考察」『敬和学園大学研究紀要10号』2001年、185頁以下。

⁷⁹ 原告はEU職員採用試験に際して本人の同意なくエイズ検査を受けさせられた結果、陽性であることを理由に採用を拒否された。第1審裁判所の判決では、健康上の秘密を守る権利がエイズ検査にのみあてはまるとして、プライバシー権を限定的に解した。結果として、裁判所は採用にあたる原告の非協力的な態度などを理由として訴えをすべて却下し、委員会の採用拒否決定を有効とした。控訴審では法的争点のみが審査され、本件では検査に至った過程が原告のプライバシー侵害にあたるのかが争われた（山根裕子、前掲ケースブック EC 法、92頁以下；Betten/Grief, *op. cit.*, p. 63；see, Case C-404/92P X v Commission [1994] ECR I-4737）。

⁸⁰ 1950年に旧共同体設立の契機となるシューマン・プランを提唱し、欧州統合の父とされたロベール・シューマン（Robert Schuman）によれば、その基本構想には民主主義とキリスト教という二つの柱があったとされる。そして、欧州がキリスト教文化に基づくことを前提にして、政治道徳規範等を捉えようとして

いた（坂本進「欧州憲法条約と神の記載」『日本 EU 学界年報25号』2005年、238頁；金丸輝男『EC から EU へ』創元社、1995年、18頁以下）。

⁸¹ Art. 60-1（I-60-1）：Any Member State may decide to withdraw from the European Union in accordance with its own constitutional requirements.

⁸² Art. 35-1：Any member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements.

⁸³ 拙稿、前掲法政理論39巻4号掲載論文、304頁以下。

⁸⁴ Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 166

⁸⁵ なお、本稿脱稿後、2007年10月19日のEU非公式首脳会議において、EU改革条約案は「リスボン条約（the Lisbon Treaty）」という名称として、正式採択に向けた最終合意に至った（EU News 142/2007-2007/10/19 at <http://www.deljpn.ec.europa.eu/home>（2007/10/30））。