

欧州統合に向けた権限の拡大と ドイツ連邦共和国基本法

奥山 亜喜子

Die Erweiterung der Zuständigkeit zur europäischen Integration und das Grundgesetz

Akiko OKUYAMA

目次

- I 問題の所在
- II EUの機構とEC法
- III 権限委譲の限界
- IV 結びにかえて

I 問題の所在

現代の国際社会は、経済問題、環境問題、民族問題など、一国のみでは処理できない問題が増大し、多数国家間での協力がいっそう必要とされている。その結果、多数国間条約を締結し、主権を共同で行使するための国際組織が設立されて来た。欧州共同体（EC）¹⁾もこのような組織の代表的なものである。このような動きは、必然的に国家主権の制限を前提としており、そのため、主権的作用を国際組織に委譲するための規定を憲法上設ける国が存在する²⁾。ECも、そのような規定を通じて、憲法の妥当範囲内で構成国国内法の拘束を受けることなく直接公権力を行使するための権限を付与されてきた。その結果、経済分野に限定されているものの、従来の国際法上の国際組織という概念ではとらえきれないまでの独自の性格を有する組織へと発展し続けている。

もっとも、主権的作用が無制限に委譲されるとなると、国家の同一性を構成している、憲法上明示された基本構造の破壊を導くことになる³⁾。したがって、「主権の共同行使」という国際社会の要請と、「国家の同一性」という憲法の要請の調和を見いだすためにも何らかの限界を設定することが問題となる。これをめぐっては以前から意見の対立が見られた（特に、欧州連合（EU）を設立する条約—いわゆ

るマーストリヒト条約—締結時）が、アムステルダム条約⁴⁾採択により予定されるEU権限のさらなる拡大により、激しさを増すことになるだろう。

本論稿では、EUについて、簡単に概説した後、加盟国中、中心的役割を果たして来たドイツ連邦共和国における憲法（基本法）解釈をめぐる議論を中心に、EUへの権限委譲の限界について検討してみたいと思う。

II EUの機構とEC法

1. EUの機構

EUとは、ECを中心としているが、そのほか、EC制度には繰り込まれない共通政策や政府間協力を含みつつ機能する、ひとつの国家連合体である⁵⁾。

EUの主要な機関としては、閣僚理事会、欧州委員会、欧州議会、EC裁判所の四機関がある。

(1) 閣僚理事会（理事会⁶⁾）

EUの最高意思決定機関であり、立法権限を有している。EC条約146条によると、「構成国政府の参画が認められている、各構成国の閣僚級の代表によって構成される」となっており、従来の国際組織に見られる伝統的な代表制の原理を踏襲したものである。ただし、EC条約148条1項によれば、「この条約に別段の定めがない限り、理事会の議決は、理事会の構成員の多数決により行われる」とされており、各国の国家主権の制限が見いだされる。もっとも実際には、1966年に「ルクセンブルグの妥協」と呼ばれる拒否権を用いる慣行が構成国間の暗黙の合意の下継続していた。その後、単一欧州議定書（SEA）⁷⁾の発効により、全会一致はある程度制限され、それ以後特定多数決制⁸⁾の適用範囲が拡大しつつあ

る。

(2) EC委員会 (委員会)

一般には理事会の決定を実行に移す執行機関として理解されており、EC条約157条によれば、「全般的能力を基準として選定され、かつ独立性の十分な保証のある20名の委員によって構成される」。したがって、委員は出身国の政府から独立して、EUの利益のために行動するよう義務づけられている。この点で他の国際組織にはあまり例の見られないユニークな機関であるといえる。また、EUの立法過程において提案機関としての役割をもつのみならず、限られた分野で規則、命令、決定(これについては後述2参照)を定立することもできるが、これらは条約によって厳密に指定された分野での行政的な決定であるから、立法とはいえない。

(3) 欧州議会 (議会)

構成国国民による直接選挙により選出された626名の議員から成る。議会の主たる任務は立法過程にある重要な案件について委員会と理事会に対して諮問、助言を行うことに限定されており、その権限は著しく狭いものである。この点についてSEAにより修正された(旧)EEC条約149条に基づく協力手続の導入、さらには、マーストリヒト条約によって改正されたEC条約189条(b)に基づく共同決定手続により、議会の役割の強化が進んでいると主張されているが、疑わしい。というのも、議会も結局は理事会の決定に従わねばならず、189条(b)に基づく手続も当該条項に挙げられた法的行為に限定されるからである⁹⁾。

(4) EC裁判所 (裁判所)

15名の裁判官と、それを補佐する7名の裁判所補佐官から成り、政策内容やその実施がEC法に一致しているかどうか司法的判断を下す。その訴訟形態には、大きくわけて直接訴訟と、間接訴訟(先決訴訟)の二種類がある。直接訴訟は訴訟当事者が直接に提訴する場合であり、主に、取消訴訟(EC条約173条)、義務不履行申立て訴訟(169条)、不作為の違法確認訴訟(175条)、損害賠償申立て訴訟(178、215条)がある。先決訴訟(177条)は、構成国の国内裁判所が、自己に係属している訴訟において、EC法解釈およびEC立法の有効性について、裁判所に先決的な意見を求める場合である。この場合、EC裁判所はEC法をめぐる法的争点について意見を述べ

るだけで、当該訴訟の解決自体は国内裁判所に委ねられる。しかしこの制度を通じて、構成国裁判所に対してEC法の統一的な解釈適用を受け入れさせることができる。

2. EC法

(1) 法源

EC法の法源には、共同体を設立する条約(基礎法)と共同体立法(派生法)、EC裁判所の判例、構成国共通の法の一般原則がある。

(a) 基礎法

共同体設立の目的およびそのための政策、諸機関の構成、機能、権限を規定している。効力的にもEC法秩序において最高位に位置し、派生法の効力の基礎となる。3共同体設立条約(EC条約など)、欧州連合設立条約(マーストリヒト条約、発効後はアムステルダム条約)などがこれに含まれる。

(b) 派生法

EUの主要機関が制定する法規範であり、規則(Verordnung)、命令(指令; Richtlinie)、決定(Entscheidung)、勧告(Empfehlung)および意見(Meinung)の5種類がある。EC条約189条は、それぞれの法規範の法的性質を以下のように規定している。

「規則は一般的に適用され、その全体において拘束力を有し、全ての構成国において直接に適用される。

命令は、達成されるべき結果については、それが宛てられた各構成国を拘束するが、その形式および方法については、それぞれの国家機関に委ねられる。

決定はそれが宛てられた者に対し、全ての点で拘束する。

勧告および意見は拘束力を有しない。」

したがって、この中でその法的効果が具体的な事例で問題となるのは、規則、命令および決定である。

(c) EC裁判所の判例

EC裁判所の判例は類似事件で適用されているから、EC法の法源として認めるべきとする見解がある。しかし、判例上、自己の判例に拘束されないこと¹⁰⁾、構成国国内裁判所は既に得たEC法に関するEC裁判所の解釈に対して先決的判決を求めることができる¹¹⁾と確認されていることから、法源性を認めることには問題があるように思われる。

(d) 法の一般原則

法の一般原則とは、成文の法規として存在しなくとも、一般的に成文法と同等（場合によってはそれ以上）の権威をもつと考えられる規範である。裁判所は、係争事件に適用すべきEC法がない場合、裁判不能を避けるために法の一般原則を適用する機会が多い。そこで適用された原則には大きく分けて、法治国家原理に基づく原則と、基本権保障がある。判例上前者に属するものとしては、比例原則¹²⁾、信頼保護の原則¹³⁾、法的審問の保障¹⁴⁾、一時不再議¹⁵⁾等があげられている。ただし、法の一般原則の法源性についても争いがある。一方、ECの性格に由来する特有の法源として、自由移動の原則¹⁶⁾、国籍による無差別の原則¹⁷⁾などがあげられている。

(2) 法的特徴

EC法の法的特徴としては、直接適用可能性と、国内法に対する優位性が挙げられる。ただこれらの性質も共同体設立条約に明示されていたわけではなく、EC裁判所によって確立されてきたものである。

(a) 直接適用可能性

直接適用可能性とは、国内法的措置を必要とすることなく個人に権利・義務を付与し、その結果個人が国内裁判所で、EC法上認められた権利を主張することができることを意味する。このことを明確にし、EC法のその後の発展に影響を与えたのが、構成国間での関税の新設および引き上げを禁じたEEC（現EC）条約12条の直接適用をめぐる、EC条約177条に基づく先決的判決を求めて争われた1963年2月5日のVan Gend en Loos判決である。この判決においてEC裁判所は、以下のように判示した。「12条は確かに、構成国に宛てられたものであり、構成国の義務を定めた規定である。(略)しかし、当該条約の精神、全体構造および文言によれば、12条は直接的効力を創造し、国内裁判所が保障すべき個人の権利を作り出した規定と見做されるべきである」¹⁸⁾

しかし、基礎法の全ての条項や、派生法の全てが直接的効力をもつわけではない。EC裁判所は本判決後、直接適用の条件を示してきた。基礎法については、関係条項が、構成国と当事者の間に法的関係を創出していること¹⁹⁾、さらに、その条項の内容が明白であり、自己完結しており、法的欠陥がないこと²⁰⁾が条件として挙げられている。派生法については、EC条約189条が規則に関して、直接適用を明示して

おり、さらにEC裁判所も個人と構成国間の権利義務のみならず個人間にも法的関係をうみだすことを確認している²¹⁾。決定についても、それが個人に向けられている場合は直接に適用されることは当該条項の文言から明らかである。一方、命令の直接適用可能性については同条項の文言によれば否定されるはずであるが、裁判所は若干の判例²²⁾において例外的に認められる可能性があることを示して来た。もっとも、これについては、すべての国内裁判所が同様の解釈を受け入れているわけではない²³⁾。

(b) 優位性

EC法と構成国国内法のどちらを優先的に適用すべきかという問題は、共同体の設立以来、大いに議論されて来た。というのも、基礎法たる設立条約において、これに関する規定が見受けられず、構成国憲法においても共同体法の位置付けがまちまち²⁴⁾であったからである。

しかし、派生法の国内法との関係に関するEC裁判所の1964年7月15日のCosta/ENEL判決以後、共同体法の優位の原則は確立しつつある²⁵⁾。このことが明らかにされているのは、以下の部分である。

「通常の国際条約とは異なって、EEC条約は発効によって直ちに構成国の法秩序に受け入れられ、その裁判所によって適用される独自の法秩序を創設した」そして「共同体の規定が各構成国の国内法へ受け入れられたこと、そして条約の文面や精神から、結果として、構成国が相互性に基づき受け入れた法秩序に対して、国家がこれに反する措置を事後的かつ一方的に講ずることは不可能となる」。さらに「共同体法の優位は189条によっても証明されている。；すなわち当該条項によると、規則は拘束力を有し、すべての構成国において直接に適用されるとある。構成国が共同体法規範に矛盾するような立法行為をすることにより当該規定から一方的にその実効性を奪うなら、この規定は意義を失ってしまうことになるのである。

上述のことから、結論として、条約の締結から、またそれと同時に独自の法源から生まれた法に対しては、その独自性ゆえ、共同体法としての性格が否定されず、共同体そのものの法的根拠が問題視されない限りは、どんな形式を取った国内法の規定も優先的に取り扱われることはない」²⁶⁾

もっとも、上の引用の部分でも示されているよう

に、EC法秩序の独自性およびEC法の優位は無条件で認められるわけではなく、構成国が権限を制限、委譲すること、EC法が統一的に解釈され適用されねばならないことがその前提とされている。したがって、権限委譲に限界がある以上、EC法の優位にも限界がある²⁷⁾ということとはとどめておくべきである。

III 権限委譲の限界

1. 基本法23条1項

さて、ここでEU加盟国であるドイツ連邦共和国の憲法（基本法）とEUの権限拡大との関係が問題となるが、現在、ドイツがEUに権限を委譲して行く際に根拠としているのは、基本法23条1項である²⁸⁾。同条1項2文では、EUに対して「連邦は、連邦参議院の同意を得て、法律により主権を委譲することができる」²⁹⁾と規定されている。

もっともその一方で、権限の委譲が実質的な憲法改正を導く場合の限界として、同条項3文が、EU設立に必要な基本法の補充・変更における基本法79条2項および3項の適用を明示している。同条2項は基本法補充・変更のために必要な連邦議会議員および連邦参議院の表決数について、同条3項は変更してはならない原則として、連邦の諸ラントへの編成、立法に際しての諸ラントの原則的協力、第1条および20条にうたわれている基本原則を挙げている。それゆえ、ドイツ国内レベルでEUによってこれら諸原理が侵害されるおそれがある領域に関しては権限を委譲できないという意味で示唆を与えてくれている。また、同条1文ではEUに対して「民主的、法治国家的、社会的および連邦国家的な諸原則ならびに補充性の原則に義務づけられており、本質的な点でこの基本法の基本権保障に匹敵する基本権保障を有しているものとする」という要求がなされており、これらの諸原理のうち、どれがどの程度、権限委譲に際して要求されるのかということも問題となる。

そこで、以下では、EUへの権限委譲に対する憲法上の限界として、基本法23条1項を前提に、委譲に際して限界を成すと考えられる諸原理は如何なる内容をもつのか、そして実際それがどの程度EUレベルで（EC法上）担保されているのか、されていないとしてそれがEUの独自性ゆえどの程度正当化

され得るのかについて、検討を加えて行く³⁰⁾。なお、基本法23条1項に挙げられている原理の中でも特に基本権保障については、別の機会に論じることとする³¹⁾。

2. 法治国家原理

基本法28条1項1文は、「ラントにおける憲法秩序は、この基本法の意味に即した共和制的・民主的および社会的な法治国家の諸原則に合致していなければならない」と定めている³²⁾。そしてその本質的要素を何ととらえるかについて、基本法20条2項に定められた権力分立の原則、同条3項の明示する憲法秩序に対する立法者の拘束、法律・法に対する執行権および裁判の拘束があげられることは、学説においても判例³³⁾においても異論はない。これに対して、この原理の具体的内容については、確たる解答は得られてはならず、判例では、刑罰不遑及の原則、比例原則、法的安定性と具体的妥当性の考慮の原則がこれに属するものとして挙げられてはいるものの、これら諸原則までは基本法79条3項が変更不可能とする基本原則には属していない³⁴⁾とされている。

法治国家原理が上述のような内容をもつものとして、EUレベルでは、この原理はどの程度担保されているのだろうか。EC条約164条ではEC裁判所によるコントロールが、EC条約173条では裁判の保障が規定されており、そしてEC条約175条・169条では理事会、委員会および構成国の作為義務の不履行に基づく提訴権が規定されている。また、EC裁判所は、刑罰不遑及の原則³⁵⁾、比例原則³⁶⁾、法律による行政の原則³⁷⁾等が法の一般原則としてEC法の構成要素となると判示している。

したがって、法治国家の本質的要素との矛盾も、確定していないものの法治国家原理の具体的現れとして学説上主張されている諸原則との矛盾も、EUレベルでは見受けられない³⁸⁾。

3. 民主主義原理

次に基本原理として挙げられるのは民主主義原理である。基本法79条3項に基づき変更不可能とされる基本法20条1項は、連邦共和国が民主的連邦国家であること、同条2項は全ての国家権力が国民に由来することを定めている。ただし、ここでEUに対して要求されるのは、基本法で採られている議会制民主主義の完全なる実現ではなく、その背景にある価値観念の実現である。これについては、国家権力

がその第一の担い手である国民の委託の下、国家機関により行使されるということ、さらには国家意思形成過程において国民の意思が反映されているということが民主主義の核心に属しているといえる。この限りで、問題となるのは、EUレベルで議会制が採用されているか、そして議会が立法権を掌握しているかということであるが、これに対しては否定せざるを得ない。というのも、議会の権限がマーストリヒト条約、アムステルダム条約により拡大されたとはいえ、前述（IIの1）のように、依然として、立法権を有しているのは直接選挙を通じて選出された議会ではなく、構成国の政府代表としての理事会だからである。

では、このようなEUレベルにおける議会制の欠如は正当化されるのであろうか。これについて、EUが、加盟国の主権平等原則を前提とする国際組織であるとすれば、この限りで民主主義の実現は要求され得ない³⁹⁾という考え方があられる。この背景には、多数決原理で動いている議会に決定権能が移ると各加盟国の利益が反映されなくなる可能性があり、結果において加盟国の主権が平等に扱われないことになるから、国家代表であって国民代表ではない機関に決定権を帰属させるということがあられる⁴⁰⁾。しかし、EUの意思決定の構造上、確かに国家代表としての理事会に最終的決定権があられるが、そこにおいて議決は原則的に多数決により行われており、主権平等原則は前提とされてはいない。したがって、この見解によれば議会制の欠如は正当化されない。

これに対して、憲法上権限の委譲が許容された以上、その分野において民主主義の欠如が正当化されるという見解⁴¹⁾があられる。この見解はドイツ基本法が前文において、「合一されたヨーロッパにおける同権をもった一員」としてのドイツが国際的な共同作業ができるよう憲法秩序を国際組織のために開放しており、その具体化として基本法24条1項および23条が規定されたこと、そしてそのために独自の性格をもつ国際組織において民主主義の欠如が見られるとしても、ある程度甘受されねばならないということを前提としている。民主主義の欠如を正当化する根拠としては、この見解が理論的には妥当と思われる。しかし、ここでは今後なされるであろう個々の権限の委譲を制限するための原理としての民主主義原理を論じているのであるから、この見解に立っても問

題は何ら解決しない。また、これから先、質・量ともに委譲される権限の範囲が増大するにつれてEUが国家類似の性格を帯びるおそれがあるということも考慮にいれるなら、民主的基盤の要求が高まるのは当然のことである⁴²⁾。さらに、基本法24条1項、23条が改正手続を経ずに基本法上の権限分配を変える実質的な憲法改正を可能にする規定であるとはいえ、民主主義の欠如の見られるEUが民主的承認を得た国内立法者から全権限を奪うようなことまでも憲法が許容するものではないということは、基本法23条1項3文が改正手続によらない、実質的な憲法改正を権限委譲が導く場合の限界として間接的に民主主義原理をも設定していることから明らかである。したがって、今後、より広範な領域における権限委譲に際して民主主義の欠如は正当化されない。

4. 権力分立原理

権力分立は、権限委譲に際して明らかに憲法上の限界をなす基本原理である。というのも、基本法79条3項という変更不可能な規定が指摘する20条2項において、明示的に、国家権力が立法、執行権、および裁判の個別の諸機関を通じて行使されると規定されているのである。この権力分立原理の存在意義は、国家権力を抑制し個人の自由を保障するために、立法権、執行権、および裁判を相互に抑制することにある。その際、それぞれの権力機関の有する任務の中心領域は変えることができないから、憲法が諸権力機関それぞれに負わせた特有の任務を1つの機関に集中して負わせることは許されない。したがって、例えば、規範制定という憲法上の任務を担うのは、政治的判断を行う民主的資格を有している立法者としての議会なのである⁴³⁾。これに対して、権力分立原理は根本的には、権力機関同志が恣意的に結び付く蓋然性を排除することだけを存在意義とするにすぎず、そのため、特定の制度内で事実上存在する権力がより多くの担い手に配分されればよしとする見解⁴⁴⁾があられる。それによれば、権力配分の種類・方法は確定的ではなく、例えば必ずしも立法権が民主的に承認された議会に帰属しなければならないというわけではないという結論を導くことも可能となる。しかし、モンテスキューの権力分立のイメージが今日ではその政治的な実効性を失ってしまったというこの見解の根拠に対しては、伝統的な憲法原理と憲法の実効性との間の隙間を埋めることだけが憲法原

理の修正を正当化する根拠とはならないという反論がなされ得る⁴⁵⁾のである。

以上のように、権力分立の本質的要素が、三機関への権力の分割にあるのだとすれば、権力分立原理と民主主義原理とは密接な関係があるということになる。それゆえ議会以外の権力機関に立法権が帰属するEUの決定手続においては、権力分立原理も欠如しており、その正当化の可否については、民主主義原理の欠如に際しての権限委譲の限界論と同様のことが当てはまる。

5. 連邦国家原理

次に基本原理として問題となるのは、連邦国家原理である。権限委譲に際して、基本法における憲法秩序とEUの同質性が一定限度要求されるとしても、ドイツに特に固有である連邦国家構造の実現をEUレベルで要求することはできない。基本法23条1項1文が、EUが連邦的な諸原則に義務づけられていると規定している趣旨も、連邦制という政治体制の背景⁴⁶⁾にあってそれを支える諸原則の担保がEUに対して要求されるということ、すなわち連邦制を採る構成国国内の連邦構造を侵害しない方法を採用する限りで、EUへの協力が許容されるということにあるのだ。ただ、ここにいう連邦国家原理が具体的に如何なる内容をもつのかに関しては、基本法23条1項3文によって示された基本法79条3項が変更不可能として挙げた基本法20条1項によってもドイツ連邦共和国が連邦国家であると規定するだけで、その具体的内容を明確にしていない。また一般的に、国家の諸権限が「支分国家」と「全体国家」の間で配分され、1つの特別の機関を通じて両者が互いに影響力を行使し合うこと、しかも両者の秩序の一定の同質性が保障されていることが連邦国家概念のメルクマールとしてあげることはでき⁴⁷⁾ても、どんな連邦国家もその歴史的、政治的、社会的背景が異なっているゆえ特殊性をもっているから、連邦国家という概念を一義的に定義することは不可能である。しかし、少なくとも基本法79条3項で変更不可能と直接に明示された連邦の諸ラントへの編成および立法に際しての諸ラントの協力が、連邦国家原理の具体的内容として参考にされ得る。

連邦の諸ラントへの編成の保障は、個々のラントの領土・存続を守るのではなく、給付能力あるラントの存続を担保することをその内容としている⁴⁸⁾。

それゆえ、諸ラントは国家としての性質、要素を失うことはなく、そのためにラントは特定の権限を本質的に保障されていなければならない。しかし具体的にどのような権限がこれにあたるのかということには連邦憲法裁判所の判例によっても明らかではない⁴⁹⁾。したがって、ラントの本質的な権限が侵されるか否かを判断するために重要なのは、如何なる権限が本質的な権限にあたるのかといった質的な評価ではなく、個々の権限侵害の積み重ねを連邦国家制を侵食する危険性として確認するという量的な評価であり、この危険性が顕著であると考えられる場合は主権の委譲は許容されないであろう。このことは、今後予想されるEU管轄権の拡大を考慮に入れた場合一層明らかなることである。経済連合、および通貨連合の実現のために必要とされている、景気・予算・国庫管理・税金に関する政策分野の共有は、基本法109条1項に基づくラントの予算権に抵触するが、予算権は、ラント独自の組織と自己責任に基づく任務遂行を可能とする上で重要な権限なのである。もっとも、実際には、ラントの本質的権限の侵害の有無は、経済連合・通貨連合の形態、並びに他の政策領域の拡大如何にかかっており、それを回避するための厳密な権限配分は、EUレベルで行われることではある⁵⁰⁾。

次に問題になるのは、立法に際しての諸ラントの原則的協力である。これが連邦立法への協力を意味していることはラントが国家としての性格を有していることから明らかであるが、その協力が如何なる種類と形式をとるのかは明らかではない。しかし、諸ラントが立法に関与する特定の分野は存在するはずである。このことから、上のような分野に関して諸ラントはEUへの主権の委譲によって連邦の立法への原則的協力の機会を失うことがあるかということが問題となるが、これは否定されてよいだろう。確かにマーストリヒト条約に基づき委譲する権限が拡大されるに際して、諸ラントはEUレベルの法制定への事後的な参加において締め出されているが、基本法59条2項1文に基づき、条約改正法を通じて立法に協力することができるし、むしろ、今では基本法23条により、連邦参議院の権限拡大を通じて、EUにかかわる事項に関して広範囲で諸ラントが立法に関与する機会が認められているのである⁵¹⁾。

6. 補充性原則

基本法23条1項1文において、EUが補充性原則に義務付けられると規定されているが、この原則が、基本法79条3項との関連における基本法20条1項によって変更不可能とされている連邦国家原理の構成要素であるならば、そこから権限委譲の限界が導き出され得る。

補充性原則とは、カトリックの教えに由来するもので、もともとは個人の権利を国家の無制限な権力行使から守るといった目的をもっていた⁵²⁾。しかしながら、それは次第に中央国家と邦との関係に適用されるようになり、今では一般に各構成単位の権限分配を明確にし、原則として「上位の単位に対して下位の単位を優先する」原則を意味するとされている。ただ、いかなる場合に下位の単位が優先されるのかについて効率性の基準と必要性の原則という2つの見解に分かれており、問題となる。効率性の基準とは、上位の単位が特定の任務を下位の単位よりもうまく処理できるならばその時点で介入が許されるという見解で、これに対し、必要性の原則は、下位の単位が上位の単位の援助⁵³⁾にもかかわらずもはや任務を遂行出来なくなったとき初めて、上位の単位が行動できるという見解である。EUに対して要求されるべき原則としては後者をもって妥当とすべきであろう。なぜなら、前者によれば、下位の単位に判断の機会を与えずに、上位の単位が恣意的に自ら権限を引き出すことができることになり、下位の単位の優先という補充性の原則の本来の趣旨に反することになるからである。

もっとも、実際に基本法で担保されているのは効率性の基準に基づく補充性原則である。確かに、基本法の若干の連邦-ラント間の権限配分規定（例えば競合的立法の領域において、連邦法律によって規律する必要がある限度内で、連邦が立法権を有すると規定する72条2項など）に必要性の原則の影響も見いだされる。しかし、基本法72条2項は連邦国家の修正不可能な構成要素ではないし、連邦国家原理を定める基本法79条3項や20条1項でも補充性の原則の適用の可否・方法などについての具体的規定を欠いているのである。むしろ、個々の権限配分規定に見られる補充性原則は、諸ラントの能力を過大評価する場合や連邦に有利な中央集権的解決が命じられるときに用いられることが有り得るのである⁵⁴⁾。

また、必要性の原則に基づく補充性原則を基本法に取り入れることは要求されていたが、結局認められなかったということも主張されることである⁵⁵⁾。したがって、基本法で採用されている補充性原則を権限委譲を制限する理論としてそのままの形で用いることは難しいであろう。ただし、連邦憲法裁判所は基本法23条1項1文がEUに対して要求する補充性原則は、必要性の原則をうたったEC条約3b条を反映したものと確認している⁵⁶⁾ということだけ留めておきたい。

VI 結びにかえて

以上、欧州連合への権限委譲に際して、国家の同一性という要求から導き出される法的限界について検討して来たが、これらのことから以下のことが言えよう。

第一に、国家主権概念に及ぼす権限委譲の影響について。基本法23条1項にいう「主権の委譲」という行為について、一定の限度があり、今のところはそれが遵守されてきた。しかし、権限を行使できない分野の存在を認めるということは、国家主権の属性としての公権力行使の独占を放棄したことを意味している。また、委譲される権限の範囲が大きくなれば、委譲の対象となる「主権 (Hoheitsrechte)」も量 (権限) から質 (伝統的主権に近い概念) へと転化を遂げることになるだろう。そうすると国家主権概念も流動的ないしは相対的なものとして理解されなければならないのかもしれない。したがって、今後権限委譲にあたって、構成国とEUの間の具体的な権限配分⁵⁷⁾に注目し、その遵守を確保することが問題となる。この点につき、マーストリヒト条約締結後、その批准を巡って争われた裁判で連邦憲法裁判所は、EUが、限定的な個別的授權の原理に義務づけられ、権限権限 (Kompetenz-Kompetenz) を有していないこと⁵⁸⁾、EUおよびその機関の法的行為がそれらに付与された権限の限界を逸脱しているか否かの判断について、連邦憲法裁判所の管轄に服すること⁵⁹⁾を確認している。

第二に権限委譲の限界を論じることの意義について。EUが権限を拡大することに伴い国家的性格を持つようになることを憂慮するのは、伝統的な国家観や憲法概念への固執からではない。EU (EC) が経済分野の政策共有を通じて成し遂げようとした

ことは、偏狭なナショナリズムを克服し、経済的な繁栄を通じて欧州の平和を確保することである。しかしながら、このような目的をもった超国家的組織も全体（EU）の利益を追求するあまり、個（各構成国もしくは構成国民）の利益を一方的に犠牲にする手段となったり、民主的正当性を持たない機関が広大な権力を掌握する危険性をも孕んでいる。「開かれた国家性」の要請を満たしつつ、このような危険性を除去することに、主権委譲の限界を明確にする意義があるのではなからうか。

最後に、日本国憲法と「主権委譲の限界」論との関係について。「主権の委譲」と言われても、日本国憲法上、そのような規定は存在せず、EUのような超国家的な国際組織に加入しているわけでもない。しかしながら、半世紀前の不幸な戦争の発端を担った我が国は、その反省として、新憲法に平和主義・国際協調主義を掲げ、現在では、民族紛争問題、環境問題、経済的協力に関する問題などの解決に対して、積極的な対応を迫られている。そのような状況において、将来、ある共通の目的の下に組織された、超国家的な公権力を行使する国際組織へわが国が参加するということが決して非現実的な事ではない。実際に、アジアにおける地域的な経済協力の動きも進んでいる。その中でおそらくわが国は、EUにおいてドイツが現在果たしているのと同じような役割を担うことになるであろう。それゆえ、「諸国民との協和による成果」の確保を目指し、「自国のことのみ」に専念して他国を無視してはならない」と規定する日本国憲法の解釈論に際しても、「権限委譲の限界」論がわが国の憲法解釈において与えてくれる示唆は、将来的に見て小さくはないように思われる。

— 注 —

1) 欧州共同体（EC：European Communities, Europäische Gemeinschaften）は、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）、欧州原子力共同体（EURATOM）、および欧州経済共同体（EEC、欧州連合条約締結後、欧州共同体（EC）に改称）の3共同体の総称である。

2) 例えばオランダ憲法92条、イタリア憲法11条、ドイツ連邦共和国基本法24条1項など。

3) ドイツ連邦憲法裁判所は、以下のように述べて委譲の限界を示している。「基本法24条1項に基づく

権限の付与は憲法上の限界がある。当規定は、国際機関への高権譲歩（Einräumung von Hoheitsrechten）という方法によって、ドイツ連邦共和国の基本構造、すなわち（ドイツを）成り立たしめている構造への侵入を通じてドイツ連邦共和国の現行の憲法秩序の同一性を放棄することについて権限を付与していない。このことは特に、国際機関が場合によっては設立条約をしかるべく解釈し、自己形成した結果として、基本法の本質的構造を空洞化させるような立法行為に当てはまることである。現行憲法の基本構造に属している、必要不可欠な要素は少なくとも基本権部分の根底にある法原則である。基本法24条1項は無条件にこれらの原則を相対化することを許してはいない」（BVerfGE 73, 339, [375f.]）。

4) 1997年6月18日にオランダのアムステルダムで採択された、これまでのマーストリヒト条約に代わる新条約。賛成国だけが実施義務を負う建設的棄権制の導入、多数決制の範囲拡大などが盛り込まれている。

5) 山根裕子『EU/EC法 欧州連合の基礎』5頁（有信堂、新版、1995）。それゆえ、ECがEUに変わった訳ではなく、ECは依然としてEUの中の中心的制度として存在する。また、共通政策や政府間協力については、ごく一部の例外を除き、EC裁判所の司法審査の対象にもならないから、加盟国に対する義務づけは不可能である。したがって、法的性格を有する文書においてはEC法という名称が引き続き使用される。

もっとも、EC（EU）の法的性格をめぐっては、従来、連邦国家ないしは少なくともそれに類似した性格を有しているという見解と、国際法主体たる構成国間の国際条約の締結によって創設された、国際法上の国際組織であるとの見解の2つの間で対立が見られた。これに対して、連邦憲法裁判所は1993年10月12日のいわゆるマーストリヒト判決で、EC（EU）をもって国家結合（Staatenverbund）であるとして、国家性について否定している。（BVerfGE 89, 155, [188f.]）

6) 以下の条約の訳語は小田 滋他監修『解説条約集』（三省堂、第7版、1997）に拠っている。

7) 1987年に発効した議定書であり、共同体設立条約を改正する条項と、政治協力についての条項との2つの部分から成り立っている。ただし、後者につ

いてはEC制度の枠外に置かれており、法的拘束力も持たない。

8) 各構成国に与えられた加重投票に基づいて行われ、多くの場合その投票数の3分の2が決定に必要とされている (EC条約148条2項)。

9) Christian Kirchner, *Rechtliche Grenzen für Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft*, JZ 1993, S.765. もっともこの手続きが適用される範囲はアムステルダム条約の発効により拡大される。

10) EuGH, 237.3.1963 - da Costa, Meijer, Hoechst - Holland/Niederländische Finanzverwaltung, 28-30/62-Slg. 1963, 63.

11) EuGH, 13.5.1981 - International Chemical Corporation/Amministrazione delle Finanze dello Stato, 66/80-Slg. 1981, 1191.

12) EuGH, 12.7.1962 - Hoogovens/Hohe Behörde, 14/61-Slg. 1962, 511.

13) EuGH, 5.7.1973 - Westzucker/Einfuhr- und Vorratsstelle Zucker, 1/73-Slg. 1973, 723.

14) EuGH, 13.2.1979 - Hoffmann - La Roche/Kommission, 85/76-Slg. 1979, 461.

15) EuGH, 5.5.1966 - Gutmann/Kommission, 18 und 35/65-Slg. 1966, 153.

16) EuGH, 16.2.1978 - Kommission/Irland, 61/77 - 1978, 417.

17) EuGH, 25.10.1978 - Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce, 103 u. 145/77-Slg. 1978, 2037.

18) EuGH, 5.2.1963 - van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung, 26/62-Slg. 1963, 1(5).

19) EuGH, 3.4.1968 - Molkerei - Zentrale Westfalen/Lippe/Hauptzollamt Paderborn, 28/67 - Slg. 1968, 218.

20) EuGH, 4.12.1974 - Van Duyn/Home Office, 41/74 - Slg. 1974, 1337.

21) EuGH, 12.12.1974 - Walrave/Union Cyclist Internationale, 36/74-Slg. 1974, 1405. 22) EuGH, 6.10.1970 - Grad/Finanzamt Traustein (Leberpfennig

《 》, 9/70 - Slg. 1970, 825; EuGH, 17.12.1970 - SACE/Finanzministerium Italiens, 33/70-Slg. 1970, 1213.

23) 例えば、フランスの最高行政裁判所は1978年12月22日のCohn-Bendit判決で、命令の執行は国内的

措置に委ねられており、さらに国内措置のとられていない命令について個人の権利主張は認められないと判示している。

24) 構成国の中でも、イギリス、アイルランド、デンマーク、イタリア、ドイツなどは条約の国内法的効力に関しては、二元論的立場を採っている。したがって、条約は国内立法なしに国内法としての効力を持つことができないから、条約優位の規定を憲法上置いていない場合、EC法と国内法の関係問題が生じる可能性がある。他方、オランダ、ルクセンブルグ、フランスは一元論的立場にたっており、条約の国内法に対する優位性を憲法上認めている。ただし、フランスでは締結前の条約についての違憲審査権が憲法54条で認められている。

25) もっとも、この後も裁判所と国内裁判所との間の訴訟でEC法の優位性をめぐって特にドイツとイタリアで争われていた。しかしドイツでは連邦憲法裁判所の1967年10月18日の決定において、イタリアでは1973年12月17日の判決において、EC法の優位の原則に有利な解釈が示されるに至った。

26) EuGH, 15.7.1964 - Costa/ENEL, 6/64 - Slg. 1964, 1251 (1269f.).

27) Rudolf Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, München 1994, S.244ff.

28) 従来は、基本法24条1項がECに主権的権利を委譲するための法的根拠とされてきた。しかし、マーストリヒト条約締結によるEU成立にともなう基本法改正の結果、新たな権限委譲の根拠規定として23条が設けられた。なお、主権委譲の法的性格については、奥山「ヨーロッパ連合への主権委譲の法的限界」中央大学大学院研究年報、25号 (1995) 1頁以下参照。

29) 基本法の条文の訳については、樋口 陽一ほか編『解説 世界憲法集』(三省堂、第3版、1994)に拠っている。

30) この問題に関しては、基本法改正前に主張されてきた諸見解と当該条項の内容とは矛盾しないことから、24条1項に関する判例・文献を主として参考にしている。

31) 基本権保障に関して、奥山 (注28) 3頁以下参照。

32) ラントについては明示的に、連邦については「この基本法の意味に即した…」というかたちで前提と

して規範化されている。

33) BVerfGE30,1.

34) Ebenda,24f.

35) EuGH,10.7.84-Regina/Kirk,98/78-Slg.2689.

36) Vgl. (N12) .

37) EuGH,22.3.1961-SNUPAT/Hohe Behörde,42 u.49/59-Slg.1961,109.

38) Kirchner (N9) S.764.

39) Christian Tomuschat (Zweitebearbeitung), in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Oktober 1992,Art.24,Rdnr.55.

40) Rudolf Streinz,Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht,Baden-Baden 1989,S.255f.

41) Kirchner (N9), S.765.

42) 連邦憲法裁判所は、現状では、構成国の議会を通じて国民がEUの民主的正当化に関与しているとの理解が示されており、それを前提として、ドイツの連邦議会にかなりの比重と任務が残っていないとしないとしている。(BVerfGE89,155,[186])

43) BVerfGE34,52(59ff.).

44) Roman Herzog,in Maunz/Durig/Herzog/Scholz,Grundgesetz-Kommentar, München Stand September 1991,Art.20,Abschn.II,Rdnr.82.

45) Kirchner (N9), S.768.

46) Konrad Hesseは、連邦制を採ることの意義が、一つには支分国の特殊性を廃棄することなく政治的統一を形成・維持し、多様性と統一性を相互結合することと、その他に民主的・法治国家的秩序を補完し、強化することにあるとしており、現在はそのうちの後者にその重さが移行しつつあると述べている。

(Hesse,Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland,Heidelberg, 19 Auflage,1993,Rdn.219).

47) Ebenda,Rdn.217.

48) Kirchner (N9). S.769.

49) 連邦憲法裁判所は、ラント固有の統治権力のある一部が保障されるのみならず、その独自の任務の中核は“Hausgut”として剥奪されてはいけないとしている。(BVerfGE34,52[59]) しかしこのHausgut概念の内容自体は明確に定義づけられてはおらず、ラント独自の権限の侵害の有無を判断するための一般的基準として用いることはできない。Vgl.Kirch-

ner (N9), S.770.

50) Ebenda,S.770.

51) したがって、EU立法(第一の次元)とそれに対する連邦の協力(第二の次元)から除外されているという点で諸ラントを第三の次元に追いやる結果になるから、基本法20条1項で保障される連邦国家という体制そのものが侵害されているという見解も否定されることになる。Vgl.Ebenda,S.770.

52) Waldemar Hummer,Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaft,ZfRV 1992, S.81.

53) 補充性(Subsidiarität)原則という概念はこの上位の単位による援助(Subsidium)から派生している。Vgl.Ebenda,S.82.

54) Kirchner(N9), S.771.

55) Ebenda, S.771.

56) 「補充性原則は、ECの権限を基礎づけるものではなく、すでに他の所で認められた権限の行使を制御する。(略)EC条約3b条1項は、ECの行為の要件として、まず第一に権限が条約で配分されていること、次にその権限行使が3b条2項により補充性原則に拘束されるということを挙げている。」

(BVerfGE89,155, [210f.]) .

57) 欧州統合における権限配分の変遷について、奥山「ヨーロッパ統合と主権理論の変遷」中央大学大学院研究年報、26号(1997)16頁以下参照。

58) BVerfGE89,155, S.191ff.

59) Ebenda,S.187f.