

Title	構造改革と EU の統治機構
Author(s)	大木, 雅夫
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No.38, 2007.3 : 63-93
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/refs/modules/xoonips/detail.php?item_id=4325
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

構造改革とEUの統治機構

大木雅夫

I 序論 構造改革と哲学

改革には哲学がなければならない。デカルトは、「改革、改革といつも騒々しい声をあげている人を、私はどうしても好きになれない」と語った。^①しかし彼は歴史上の大改革を成し遂げた。哲学や思想の分野においてである。しかも彼は、象牙の塔に籠って、あるいは炉辺にうずくまって思想的な大改革を果たしたわけではない。放浪の哲学者デカルトは、三十年戦争にすら加わって、人間の悲惨を見た。欺瞞を目撃し、疑惑に包まれながら、思想と哲学における大改革を果たした。現実を凝視していなければ、彼は「Je pense, donc je suis」の科白を語らなかつたであろう。この語はその後「Cogito, ergo sum」と訳され、わが国では「われ思う。故にわれあり」との訳が一般化しているが、これは誤訳に近い。パンセとは感情にまかせた単なる思いではなく、再思三考（réfléchir）とか吟味する（poser）というほどの意味である。デカルトは再思三考なき改革を拒否したのであり、彼に従って私もまた、改革に哲学を求めるのである。近時わが国においては、かまびすしい構造改革の声があり、身辺にも法科大学院創設を競う状況があり、驚きの声はむしろ国外からあがっていた。「ゆとり教育」の見直しやら教育基本法改正の大問題があつた。しかし構造改革において必

要なものは、改革を要求する外圧 (submission: 要求的提言) とかそれを断行する騎虎の勢ではなくて、何にもまして歴史を凝視する女神クリオの眼である。

本稿は当初、構造改革をめぐる共同研究の一環として書かれた⁽³⁾。しかし本稿の主題は、EUにおける統治構造である。いくつものことを同時にやる習慣のない私としては、今従事しているEU法研究の中からこの題を選んだ。ここでは従来の国家の統治構造とは異なる独特な統治形態が生み出されているからである。これを国内的に行われている構造改革一般の論議に組み入れることは容易な業ではないが、私としては視野を国内に限定せず、新たな統治構造を国際的視野——ここではEUのそれ——において見ることは、この共同研究の補論ではなくて本論の重要な一部であると考えているものである。ここではまず、モンテスキューの権力分立原則の誤解を解明し、次に「形成途上にあるEU統治構造」を概観し、最後に「統治構造における特殊ⅡEU的新方向」の考察に進みたい。

Ⅱ 権力分立原則の再検討

構造改革に哲学が必要であるとすれば、本稿の主題をなすEUの統治機構を考える場合に、法哲学にまで進まなければならない。ここではとりわけモンテスキューの権力分立原則を再検討する必要がある。実際、モンテスキューが今よみがえってEUを見たならば戸惑うだろうとはしばしばいわれることながら、戸惑うとすればモンテスキュー自身ではなくて、その学説に対する無批判的追隨者たちであり、圧倒的多数の通説信奉者たちであると思う。というのは、通説がモンテスキューの三権分立原則に対する誤解から生まれたものだからである。ECとかEUの統治機構は、誤解の上に硬化した権力分立原則を出発点としてはいいない。そもそもモンテスキューを三権分立原則の祖と見ることが間違

である。本稿全体のバランスを失しても、ここでいさか立ち入っておこう。

モンテスキューは名門貴族中の名門出身であり、貴族には義務がある (*Noblesse oblige*)。彼はブルボン王朝を支えるべき立場にあり、危機を迎えるルイ一四世治世 (在位一六四三—一七一五) の末期を目撃していた。この王は、「朕は国家なり」 (*L'Etat, c'est moi*) といったというが、これは俗論であり、家来にこの科白を作らせただけである。他方この王には反省の心があつた。六二年という世界最長の国王在位期間の終わりに「余は戦争と血を好みすぎた」といったほど戦争に明け暮れ、戦費調達に苦労した。搾取された民衆に担税能力はない。金持ちからも搾り取るために、従来からあつた官職売買制 (*venalité des offices*) をフル回転させた。金で裁判官職を買った裁判官は、法廷で「魚のよう」に黙っていた¹し、教授職を買った者に講義をする能力など期待できない。フランスの大学はドイツに後れをとった。およそ小金を蓄えた者は、次に名誉を欲しがるから、ルイ一四世は官職を乱造して売りまくった。馬鈴薯仲買官とかクリーニング官まで登場した。そして戦争と財政危機のもとで死んだこの国王の葬列の後には、民衆の乱舞が見られたという。

この危機を目撃したモンテスキューは、専制権力を分断し、立法権と執行権と司法権の三権分立を説いたといわれるが、これは必ずしも正確な理解ではない。確かにモンテスキューは、「同一人または同一の官憲団体の掌中に立法権が執行権と結び付けられているならば、自由はない。……更に司法権が立法権及び執行権から切り離されていないならば、自由はない。それが立法権と結びついているならば、裁判官が立法者でもあらうから、市民の生命と自由を支配する権力は恣意的なものとならう。それが執行権と結びつくものなら、裁判官は抑圧者の権力をもつこととならう²」といった。一見それは、かつてジョン・ロックが立法権と執行権 (行政権と司法権) との二権分立を説いたように、モンテスキューは、立法は議会に、行政は内閣に、司法は裁判所に配分したかのように見える。しかし三権を三種の国家機関に分担させるという考え方が明確に樹立されるのは、モンテスキューの没後一世紀以上も後のことであり、ドイツの

イエリネック (Georg Jellinek, 1851-1911) やラーバント (Paul Laband, 1838-1918) が、そしてフランスではアデマール・エスマン (Adhémar Esmein, 1848-1913) やレオン・デュギー (Léon Duguit, 1859-1928) らが構築した原則である。⁽⁵⁾ 元来、日本語でいう政府とは、「ドイツ語では〈Regierung〉であり、フランス語では〈gouvernement〉というが、何れも内閣を中心とする行政府のことを指している。モンテスキューの眼前にあったのは、ルイ一四世を頂点とする政府である。この政府の専制を抑制するには、立法権⁽⁶⁾と司法権を別立てとして権力分立原則を構築せざるをえなかったはずであるが、彼の思想はその確立までには至らず、没後一〇〇年を待たなければならなかった。

このような状況のもとに、モンテスキューの権力分立論は、既に一九三三年エザンマンの「法の精神と権力分立」⁽⁷⁾によつて正確に分析されていた。彼はモンテスキューの権力分立論が三権の三機関への組織的分立、すなわち肺に呼吸、胃に消化、腸には吸収というような有機体的分担を意味しないことを洞察した。モンテスキューの基本的主張は「権力が権力を抑える」(Le pouvoir a été le pouvoir.) というだけのこと⁽⁸⁾で、権力は腐敗するから抑制均衡 (checks and balances) が必要だとしただけのことだという。その核心は三機関への三権配分というよりも、抑制均衡の側にある。⁽⁸⁾ この原点への復帰こそ、EU 統治構造の出発点になっている。

それにしても七〇年余り自己の学説がほとんど無視されてきたエザンマンのために、いささか付け加えなければならぬ。ドグマや原則は、それが検証に耐えてこそ価値がある。そのために検証は研究者の義務である。それを通じてこそわれわれは「もう一つの隠れた真実を垣間見うる」⁽⁹⁾のである。

もう一つの真実——それは、『法の精神』第一編において、政治的自由を憲法の観点から見れば、同一機関に立法、行政、司法の三権を掌握させてはならないと述べた直後に、わざわざ第二編の冒頭において、政治的自由は、憲法的観点からだけではなく、市民との関係でも明らかにすべきものと付け加えていることである。⁽¹⁰⁾ この観点は、極めて重要なものでありながら、メストメッカーも鋭く指摘するように「国法学の文献上ほとんど顧みられてこなかった」のであ

り、ましてわが国ではそれをまったく無視する実例もある^①。それにしてもモンテスキューは、債権関係における債権者と債務者間の支配隷従関係を国の法律が助長するようなどに市民的自由はないというような趣旨を語っているようであり、全体の論旨も必ずしも明快でない上に、メストメッカーに至っては、社会主義的計画経済のもとにおける私法や私法上の権利の衰弱を取り上げた説明に及んでいるので、これ以上ここで立ち入ることはできない。ただ権力分立論はなお現代的問題でもあること、そして少なくともEUは、通説的理解による権力分立原則に立つものでないことを指摘しておくにとどめよう。

この基本的視線をEUに向ければ、そこには新たな統治構造構築の営みを見る。EUは単一国家(Einheitsstaat)でも連邦(Bundesstaat)でもなく、少なくとも現時点においては国家連合(Staatenbund)である。しかしそれは文化的ローマ理念(kulturelle Romidee)、シャルルマーニュの帝国、中世キリスト教共同体(corpus christianum)等の先蹤を負い、カントの永久平和論、ヴィクトル・ユゴー(Victor Hugo, 1802-1885)の「ヨーロッパ合衆国」(les États unies d'Europe)、クーデンホーフ・カレルギー(Coudenhove-Kalergi, 1894-1972)の「汎ヨーロッパ」(Panuropa, 1922)などし「ヨーロッパ合衆国」(Vereinigte Staaten von Europa)等近い過去を担うものであり、EUが確かに連邦への途上にあることは否定しえないであろう。もちろん遙かなる過去の栄光は、「ヨーロッパに向かつてもつと勇気を」(Mehr Mut zu Europa)の声を響かせている^②。しかし遠い過去もさることながら、現在のEUに近い過去を事実として忠実に跡付ける必要がある^③。中世末以後の近世ヨーロッパ史ないし一九世紀以降の事件や思想の歴史がEU理解にとって重要だということは多言を要しない^④。そこに分裂があつたからこそ、統合の願望は芽生えたのである。

この当然の歴史観をヴォルフガング・ヴェッセルス(Wolfgang Wessels)に語らせよう。憲法条約は、「最後の五世紀間における国家的発展の長い歴史的基礎に対しても、また同様に最近五〇年におけるEUの憲法的発展にもサーチライトを向けるようにとわれわれを誘う^⑤」。すなわちそれは第二次世界大戦終結後のヨーロッパ統合への歩みを跡付ける

ことが必要だというのであり、その労を厭わなければ、EUが現時点ではいまだ国家連合の域を脱していないとしても、連邦を目指して動いているそれであること、しかし同時に、憲法条約に対するフランスやオランダの批准拒否の根底に伝統的なデモクラシーからの乖離 (Demokratiedefizit 民主主義不足)¹⁶があつた事実が示すように、その行く手は未だ定かではない。まして連邦への道が苦難の道であることは、今更ながらに思わせられるであろう。

III 統治構造の変革

有史以来統治構造は変革を繰り返した。そしてようやくロック(一六三二—一七〇六)やモンテスキュー(一六八九—一七五五)の権力分立論をもつて近代的統治構造が形成され、そこに民主主義国家が実現したことはいうまでもない。かつてわれわれが目撃した権力集中論も旧ソ連の崩壊後は影を潜め、伝統的権力分立原則は保持されている。しかしその権力分立論にしても、ロックは立法権と執行権の二権分立であり、モンテスキューが立法、行政および司法の三権分立を考えたのだから、権力分立を自然法的原则と見るにしても、それは後世シユタムラーのいう「内容の変化する自然法」(Stammler, *Naturrecht mit wechselndem Inhalt*) 以上のものではありえない。しかも既に述べたように、久しく自明のことと考えられてきた三権の担い手を国会、内閣、裁判所と見る区分は、今激しく動揺しており、それは、とりわけEUの統治構造に現れている。ここにおいてようやくEUの諸機関について逐次検討を加えることにしよう。

(1) EUの統治構造——制度設計における変化

憲法条約は、従来の制度上の原則的枠組みを追認し、補充し、新規に形成してきたことの結果として、EUの統治構造はかなり複雑化し、透明性に欠けるものとなった。EUにおける基本的な機関としては、欧州議会 (Europäisches Parlament, parlement européen)、欧州理事会 (Europäischer Rat, Conseil européen)、閣僚理事会 (Ministerrat, Conseil des ministres — Conseil de l'Union européenne)、欧州委員会 (Europäische Kommission, Commission européenne)、連合外務大臣 (Aussenminister der Union, le Ministre des Affaires étrangères de l'Union) および欧州司法裁判所 (Europäischer Gerichtshof, Cour de l'Union européenne) が挙げられる。

しかしこれらがある一都市にまとまっているわけではなく、EUに首都はない。その諸機関は、何よりも北から一五〇キロメートル余りの間隔を置いて、ブリュッセルとリュクサンブールとストラスブールが共同体活動の伝統的な重点都市となっている。最近はまだ、欧州中央銀行がフランクフルト・アム・マインをその所在地とした。EUの基本的考え方は、その諸機関の所在地をできるだけ加盟諸国にバランスよく配分しようということである。この種の配慮は、たとえばスイス民法典がドイツ語とフランス語とイタリア語の三カ国語で書かれ、それぞれが正文と認められているように、古くからヨーロッパの多民族・多言語国家において行き届いたものとならざるをえないのである。

(2) 欧州議会

EUに首都はないが、そこには一つの欧州議会がある。これは霞ヶ関にある国会とはまるで異なっている。欧州議会

の所在地は、理事会や委員会のようなEUの重要機関のあるブリュッセルではなくて、ストラスブールである。そこで年に一二回の定例会議が開催されるが、その他臨時議会が開かれる場合には、ブリュッセルか或いは——奇妙とも見えようが、欧州議会の事務総局のある——リュクサンブールにおいてである。議席数は七三二（最大限度七五〇）であり、わが国の衆参両議院の定員総数とほぼ同数であるが、EUの総人口は約四億五〇〇〇万であるから、議員数が過大だというわけではない。無論、無能な議員は無駄である。それ故にか、今EUは、議会の活動能力を考慮して、定数の削減すら考慮している。それにしても欧州議会の大勢の議員や事務職員たちは、上記三都市を駆け回る「巡業サーカス団」(Wanderzirkus)と揶揄されるほど頻繁な大移動を余儀なくされている。また議事堂が三都市に設けられており、無駄とは見えるにもせよ、ヨーロッパ統合のためにEUが甘受する犠牲とでもいうほかはないであろう。¹⁸⁾

議員は直接選挙で選ばれ、任期は五年である。問題は国別選出議員数の割り当てであり、加盟国平等という国際法的原則と人口比例(通減的比例性)という連邦的・民主主義的原則にのつとて配分されるが、ドイツが最多で九九、ついで英仏伊三国が各七八、リュクサンブール大公国が六、マルタの五が最少であり、総じて弱小国に有利な配分がなされている。もちろん人口比だけからいえば、ドイツは九九議席ではなく、約一三〇議席が割り当てられてもよく、リュクサンブールやマルタはゼロでも仕方がないはずなのである。また別の統計によれば、リュクサンブールが七万一五〇〇人の住民につき一名の議員を出せるのに対して、ドイツでは八二万八六〇〇人につき一名という割合であるから、ドイツ人一票の重さは一〇分の一以下となる。すなわちドイツは議席割当数の三分の一削減に同意した。¹⁹⁾これが政治的に成熟したヨーロッパ市民の考え方であり、ここで考えるべきことは、人口過密地域の一票の重みを過疎地域のそれと機械的に比較し、議員定数の平等配分を求め、結局は数にものを言わせようとする浅薄な思考しか知らない国民のことであろう。

ともあれ議員は直接選挙で選ばれ、欧州議会は、ストラスブールとブリュッセルとリュクサンブールに三つの会議場

をもたざるを得ない。これはヨーロッパ統合の困難性を示す一事例に過ぎないし、それがEUの価値を高めるゆえんではないが、確かにEUの統合は、しばしば浪費をも克服すべき難路を歩まざるを得ないのである。²⁰⁾

ともあれ「欧州議会」の名が現実の意味をもったのは、ようやく一九八六年の欧州単一議定書 (l'Acte unique européen) 以後のことである。議会というからには、三権分立の原則からして立法権の排他的保持者と思うのが当然ながら、欧州議会の前身は、EC三共同体の単なる諮問機関であり、単に「Versammlung」とか「assemblée」（いずれも「総会」と呼ばれていたものである。それどころか選出された議員にしても無能な者や政党ゴロツキなども混じっている）、権力のない浪費のおしゃべりショップ（powerless, money wasting “talking shop”）²¹⁾ などと悪評の的であった。当然加盟諸国民の目は、この種の「会議」よりも理事会や委員会に向けられており、過去二五年間の欧州議会総選挙の投票率は、大体のところ五〇％以下であった。日本の衆議院選挙投票率がほぼ六五％以上であることに照らしても、欧州議会が久しく冷眼視されていたかは明らかであろう。これがようやく「議会」（Parlement, parlement）の名を掲げることによって、その権力を拡大した。しかしそれは、立法権を独占せず、EU統治機構の一角を担う閣僚理事会と共に立法と予算の諸権能の共同保持者（co-détenteur）になったということである。それにしても一定の事項については理事会決定に対する拒否権が与えられ、さらに統治機構の重要な一角を担う欧州委員会の委員長を任命する権能も与えられたことは、たといその候補者が欧州理事会からの提案を待つという制限下にあるうとも、欧州議会が新たに締結された憲法条約のもとにおいて、その「憲法の偉大なる勝者」（le grand gagnant de la Constitution）と呼ばれることを正当化するのである。²²⁾

何はともあれ欧州議会が議会本来の立法権を半ば勝ち取った意味は、きわめて重大である。欧州議会は、加盟諸国の閣僚から成る閣僚理事会と決定権を分かち合っている。しかし欧州議会は、閣僚理事会の決定に対する拒否権をもつけれども、理事会の意思に反して自ら単独で立法することはできないので、両院制への独特な一過程とも見られている。

しかし少なくとも加盟諸国の政府や議会からは自由で独立した組織であり、この共同決定権は、かつて単なる諮問機関の域を出なかった「会議」からの脱皮という意味があり、しかもEU発足当時の一九九三年に可決された法令の一六％はこの共同決定権の行使であり、それが世紀の変わり目には四〇％前後に達し、憲法条約制定後にはその完全実施を目指している。⁽²³⁾これは、共同決定が欧州議会の正規の決議方法になったことを意味している。

欧州議会の権能の強化は、EUの統治機構の一角において「ヨーロッパ的・共通的性格」が宣揚されたという意味をもつだけに、なお立ち入った具体的観察を試みる必要がある。それは、欧州議会の内部における党派の問題である。その議員たちは所属する国家の国益代表ではなくて、ヨーロッパ全体の共通利益を追求しているのであり、ヨーロッパとかその共通利益をどのように考えるかによって、その内部には政治的主義信条の異なる複数の党派が成立する。「超国家的政党同盟」(übernationale Parteibünde)から派生する「国境を越えた政党政治的議員団」(transnationale parteipolitische Fraktion)がそれである。具体的にそれを挙げよう。ヨーロッパ人民党・ヨーロッパ民主主義者議員団(EVP-ED: Europäische Volkspartei und europäische Demokraten)・ヨーロッパ社会党(SPE: Sozialistische Partei Europas)・ヨーロッパ自由民主党(LIBE: Liberale und Demokratische Partei Europas)・欧州議会／自由欧州連盟緑の党(Grüne/EFA: Die Grünen im Europäischen Parlament/Freie europäische Allianz)・欧州左翼連盟／北欧緑の党(Vereinigte Europäische Linken/Nordische Grüne)・ヨーロッパ諸国民連合(UEN: Union der europäischen Nationen)・諸種民主主義と相違のヨーロッパ(EDU: Europa der Demokraten und Unterschiede)・その他多数の政党や派閥(右翼政党、ヨーロッパ懷疑者党、「清掃人党」(Saubermänner)等)がある。⁽²⁴⁾

国境を越えた政党政治的議会において、しかも決議方法としては原則として多数決制を採るほど議会の権力を強化している限り、連邦への歩みに加速度がついたかのように見えるかもしれない。しかしそれは、いささか速断である。議員がEU加盟諸国民の直接選挙によって選出されるとはいえ、既に一言したように投票率は低く、実際、一九七九年か

ら二〇〇四年までは六五%に達したこともあったが、通常は五〇%にも満たない状況であり、いまだ確固たる政党政治は樹立されていない。市民派が左翼派が交互に多数派となっている。そしてただ理事会や委員会に欧州議会の声を聴かせるだけのためには、欧州人民党と社会党の二大政党が頻繁に連携しているようである。²⁵ それにもましてEUは国家的主権をもたず、権限裁判権 (Kompetenz-Kompetenz) をもっていないので、民主的議会主権の思想すなわち「男を女とする以外のいかなることもできる」というようなイギリス的議会思想や、国会を国権の最高機関と見るわが国の憲法観のようなものは、直ちに欧州議会に当てはまるものではない。したがって議会とはいえ、EU関係諸条約の認める権限しか保持できないのだから、連邦とか合衆国が目前で完成するかのように考えることは、理論的にも現実的にも誤りである。²⁶

これらの事実的状况からすれば、EUの最高権力機関が未だ欧州議会ではなく、委員会や理事会にあることは否定できない。この状況を前提として、次にこれらの機関の権能を見ることにしよう。

(3) 欧州理事会と閣僚理事会

(i) 欧州理事会

EUの最高権力機関は、現時点において理事会や委員会にあり、欧州議会にあるわけではない。日本国憲法は、国会が国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である(第四一条)と定めているが、EUは、機関相互間の独立というような古典的権力分立原則を墨守していない。そこに「改革」はなされたが、後に憲法条約批准の段階で躓きのもとになる民主主義的観点の不備について、EUにおける制度設計の段階では知る由もなかったのであろうか。既に一言したように、欧州議会は、EC発足当時から久しきにわたって単に会議 (Versammlung) と称せられていたにすぎず、これ

が欧州議会と改名して徐々に立法権の担い手として成長してきて、その過渡期においては、これに対抗するかのよう
に「欧州理事会」が創設されなければならなかった。しかもそれは後述する「閣僚理事会」とは別個の機関である。

元来、この欧州理事会の構想は早くからドゴール大統領によつて抱かれていたようであるが、一九七四年に当時のフ
ランス大統領ジスカール・デスタンとドイツ連邦共和国首相ヘルムート・シュミットが八カ国から成る累次のサミット
の成功に कांगみて、その創設を提案したものである。⁽²⁸⁾ この機関は、一九八六年まではEU関係の諸条約に現れること
がなかったが、「欧州単一議定書」で初めて言及され、そしてようやく憲法条約第一一二一条において欧州理事会は、
「この連合に対して、その発展に必要な衝撃を与え、その政策全般にわたる方向付けを明示する」任務が与えられた。⁽²⁹⁾
しかもそれは、加盟国の元首または政府首班、欧州理事会議長、それに欧州委員会委員長から構成され、連合外務大臣
が議事に参画する（憲法条約第一一二一条第一項）。すなわち権威と政治的権力を併せもつ加盟国第一級の人物から構
成される機関であるから、それはEUの最も重要な機関（das wichtigste EU-Organ）であり、「最高機関」（Superorgan）
といわれ、あるいは「集団制国家元首」（chef d'État collectif）なごし「ヨーロッパ統合の真の原動力」（le véritable
moteur de l'intégration européenne）とすらいわれているのである。⁽³⁰⁾

いささか過大評価とも思えるこのような名譽ある地位にあつて、欧州理事会は定例の首脳会議の終わりに「要求的提
言」（conclusion）を発表するが、これはEUの諸政策の基本的路線を呈示し、欧州委員会や閣僚理事会及び欧州議会の
活動についての目標を設定し、加盟諸国に対してそれに同調することを求めて作成されるものである。更にまた欧州理
事会の所轄事項として、条約改正手続、各種財源問題、外交、集団的安全保障、防衛等の問題にまで及んでいる。⁽³¹⁾ 要す
るにそれは、EU諸機関の司令塔的役割を果たし、究極的にはヨーロッパ協調に奉仕する枢要な地位にあるのであり、
その高い地位を汲み取つて中村民雄がこれを「欧州首脳理事会」と訳しているのも決して無意味ではないであらう。⁽³²⁾

現在その議長は、六ヵ月交代制をとっている。それは、できるだけ多くの国から議長を選び、その議長がその出身国

の指導層を通じて、その国民のヨーロッパ帰属意識を高める効果をもたせようとの配慮に由来する。しかしその趣旨にもかかわらず、EUの活動の一貫性を阻害する恐れも絶無とはいえない。一九五七年におけるEC加盟国六カ国から二〇〇四年のEU加盟国は二五カ国に及び、二〇〇七年には更に二カ国が加入したのであるから、それだけ加盟国間の紐帯が弛緩するのは避けがたく、ヨーロッパ的考慮よりもナショナルな観点が優越しやすいのもやむをえない。その関連においては、議長任期をめぐって多くの議論がなされ、種々の提案がなされてきたが、結局憲法条約は任期二年半とするに至った。それにしても任期が比較的短いとすれば、その分だけ議長のリーダーシップが期待されることにならざるをえないのである。⁽³⁴⁾

欧州理事会が強大な権威と指導性を保持するとはいいながら、それが立法機関とみなされることがないということは、最も注意すべきことである。立法権の担い手は、次に述べる閣僚理事会であり、これが欧州委員会の発議を受けて欧州議会と共に立法権を担っているのである。それ故欧州理事会は、伝統的な意味の立法権を掌握しようなどとは最初から考えていない。すでに触れたように、自らの使命はEUに喝を加え政策的衝撃(impuision politique)を与えて、その一般的政策を方向づけ、その優先順位をつけることにあって心得ているからである。しかも欧州理事会は加盟国の元首、首相、それに欧州理事会議長と欧州委員会議長が加わるという文字通り巨頭たちによって構成されている。それでもなお彼らは、単に高遠な理想を追い求めるだけではなく、あくまでも加盟諸国間のコンセンサス、すなわち統一見解に達するための懸命な努力をしている。ようやく獲得したコンセンサスは、厳粛な方式で宣言されることがあるにしても、法形式としては欧州理事会の要求の意味合いをもった提案書(conclusion, Schlussantrag, submission)として公にされるのみである。権威は権力によって守られるという考えを基礎とはしていないようであり、また立法権の担い手としての国会をもつて国権の最高機関と見ているような近代憲法の権力分立論が、ようやく変質しようとしていることに注目すべきでもある。

(ii) 閣僚理事会

今や欧州理事会が権威ある最高機関であるにしても、それだけでEUは動かない。そもそもそれは立法権をもたない。その立法権は、一個の独立国家ならば議会に独占させ、これに国権の最高機関たる地位を与えれば足りるが、EUはその背後に二七の主権国家があり、総選挙によつてそこから選ばれた議員たちから構成される欧州議会は、常に爆弾を抱えているようなものである。いかにそれが「憲法による勝者」といわれようと、EU自体が揺るぎない連邦に達したわけではないから、この議会はいまだ強固な地盤の上の堅固な構築物ではない。それゆえこれに立法の全権力を付与することは尚早である。他方において上述した欧州理事会は元首級大立者からなる最高機関とはいえず、加盟諸国間の意見調整のために寧日なくそれに没頭している。立法に立ち入る余裕はなく、そもそも立法権を有していない。それ故EUは、それとは別個の閣僚理事会（通常は単に理事会といわれる）に対して、欧州議会と共に共同立法権を与えたのである。

EUの立法権配分方式が将来二院制に向けて発展するか否かは定かではない。しかしその萌芽と見てもよいかもしれない。それにしても二〇〇二年の時点では、閣僚理事会と欧州議会との共同決定による立法は、EU立法の約四五%に止まっており、それが九〇%台に達するには二〇〇七年から二〇〇九年に期待されている³⁵。従つてここに示される数字は、閣僚理事会と欧州議会との共同決定とは別個に、欧州議会の直接的関与を欠く同意手続もあることを示しており、その帰趨は今後注目に値するであろう³⁶。

立法権を欧州議会と四つに組んで共有するとなれば、ここで閣僚理事会の規模を一瞥しておく必要がある。元来EUの諸機関は、単に理事会とか委員会とする命名の不適切さの故に、しばしば軽小な組織と見られがちであるが、閣僚理事会にその補佐機関を加えれば、絶大な権力を行使する巨大組織である。その構成員は原則として加盟国から各一

名、閣僚級の大物で、自国政府を拘束するだけの力があり、理事会で表決権を行使する権能をもつ者であるが（憲法条約第一―二三条）、たとえばドイツのラントのような連邦構成国、ベルギーの地域圏（région）あるいはスペインの自治州のように強度に分権化した国では、それぞれ理事を送り込むことが認められている³⁷⁾。

その議長の地位は、閣僚の任免権を握る日本の首相ほどの地位ではない。この議長は、EC条約当時から理事会構成国理事の中から順番にでることになっており、任期は六カ月で、二〇二〇年上半年までの割り当てがきまっている³⁸⁾。そもそもこの理事会は、EUと構成国に向けられたヤヌスの頭のような双頭性を有している。EUの機関でありながら、基本的には各加盟国の代表である限りそれぞれの国益を代表し、従って自国政府の訓令には拘束されるのであるが、EUの機関である限り自国の訓令に違反しても許されるという双頭性の持主たちから成る政府間機関とも見られている³⁹⁾。そしてその議長は、著しく短い任期の、しかも戦前の日本の首相と同様に閣僚の任免権すらもたない「同輩中の第一人者」（*primus inter pares*）という程度の権力しか有していない。それどころか原則としては厳しい特別多数決制⁴⁰⁾がとられているので、厳しい数の壁を乗り越えなければ、決議ひとつ勝ち取ることができないのである。その上更にこの理事会は、常に全体会議ではなく、分野別に種々の構成をもつて開催される（憲法条約第一―二四条）。すなわち閣僚理事会は一つであるが、それが九つの部門に分かれており、1…総務・外務、2…経済・財政、3…司法・内務、4…雇用・社会政策・保健・消費者、5…競業、6…運輸・エネルギー、7…農業・漁業、8…環境、9…教育・青少年・文化という編成をとっているのである⁴¹⁾。この編成の第一に挙げられる総務理事会（*Conseil des Affaires générales*）は全体のまとめ役であり、なお外交問題に関してはEUの団結が不可欠の前提になるから、欧州理事会の定める戦略に基づいてこの外務理事会の所管となる。閣僚理事会が年間三カ月の会期に多数の案件を抱えこんでいる限り、恐らくこのような分科的構成は、合理的な組織形態であり、適切な運営方法ではないかと思われる。このような組織によつて今や閣僚理事会は、一国の政府に等しい多岐にわたる政策を遂行する場となっている。

このようなきびしい状況のもとで閣僚理事会の的確な職務遂行と円滑な運営を全うさせるためには、予想以上に強力な優秀な補佐体制が必要であり、二〇〇二年の時点で約二五〇にも上る「理事会作業グループ」(groupes de travail du Conseil)——次に述べる欧州委員会もある意味ではその一つと見られている)が組織され、各国の専門家たちが技術的科学的情報を提供してきた。⁽⁴²⁾

これら多数の作業グループのなかでも、とりわけ憲法条約にも定められる加盟諸国の「常駐代表委員会」(le comité des représentants permanents: CORPER, der Ausschuss der Ständigen Vertreter: Astv)の役割は絶大であり、実質的には「小閣僚理事会」(Kleiner Ministerrat)と称せられるものである。⁽⁴³⁾この委員会は固有の権能をもたず、理事会側から何らかの管轄権を委譲されることはない。その職務は二つ。まず最初に、ここで閣僚理事会における審議の一切が準備され、その際に理事会に提出される種々の文書がすべて検討される。そして最後には、理事会から委任を受けてそれを実行する運びとなる。⁽⁴⁴⁾注目すべきことは、この委員会も閣僚理事会に所属しながら、各代表委員はそれぞれ母国の訓令にも服しており、彼らは確かに「自国政府の奉仕者であり、その目であり、耳である」(Gehilfe, Auge und Ohr der Regierungen: Emilie Noël)⁽⁴⁵⁾。その意味では自国の利益を求めるあまり、EUと加盟国間の利害調整に努める後述の欧州委員会の役割を蝕み、他方では自己の技術的科学的知識を最大限に発揮してテクノクラシーを主張するあまり、閣僚理事会の役割をも蝕んでいるとの厳しい批判に晒されている。⁽⁴⁶⁾常駐代表に向けるドイツ人たちの批判は、もつと辛辣である。彼ら“ständiger Vertreter” (常駐代表)は“ständiger Vertreter” (常駐反逆者)であると揶揄する始末である。⁽⁴⁷⁾それが皮肉であるか罵倒であるかは、確かめるべきがない。そのいづれにもせよ、人口だけをみてもヨーロッパ随一の大國ドイツの常駐代表がEUと母国の間に挟まり、苦しい立場に立つて働くコルペルの姿を如実に示すものといえるであろう。いたるところで人間の気品が失われている今日、ヨーロッパ統合という世紀の大理想を掲げる限り、気品のない罵倒にも耐える覚悟が必要であると語ることが、決して贅言ではないであろう。その種の誹謗の中にあつて、ドイツは既

に一九九二年の時点で約五〇名の要員をブリュッセルに常駐させていた。そしてその当時、一一の加盟諸国からは総数約五〇〇名が派遣されていた。⁴⁸ 現在ならば優に一〇〇〇名を超えているのではなからうか。彼らは悪声に耐える覚悟をもって閣僚理事会を補佐し、ヨーロッパの多様性に対する利害調整のために努力をしているとは見られないものであろうか。

閣僚理事会を補佐しているのはコルペルを始めとする極めて多数の作業グループだけではなく、巨大組織をなす理事會事務局 (Generalsekretariat des Rates, Secrétariat général du Conseil) でもある。事務局の職員は、會議の準備、議事録の作成、通訳の手配、理事會に対する法律助言、欧州議會に対する理事會報告書の起草、理事會予算の編成や運用等、広範な業務に従事している。総務部と法務部から構成され、事務総長を筆頭にして二〇〇四年の当時約二七〇〇名の職員を抱えていた。職員たちは、型どおりの日常的業務にだけ携わっているのではない。ある組織を実質的に動かしている部局はどれかとの一般的な問い方をすれば、閣僚理事会については、常駐代表委員會と事務局を挙げるべきであろう。特に後者の周到な補佐は決して無視されるべきではない。EUにおける意思決定過程において、理事會の事務局は、次に述べる欧州委員會の對抗官署 (Gegenbürokratie) となっている。多くの意見の相違、それどころか敵対的抗争すら起こる中であって、事務局は欧州委員會のみならずEU内の関係官署との意見調整のため渡り合っているのである。そしてこの部局は閣僚理事会に所属しながら、これもまたヨーロッパの官署でもあるのだから、閣僚理事會の中で既に表面化する各加盟国の国益間における対立を共同体の枠内に取り込む (vergemeinschaften) という重任を果たしてきた。ここには理事會側と事務局側との間にトップ・ダウンとボトム・アップの精神があることは当然ながら、とりわけ事務局に予備交渉の重い任務を課して裏方を表舞台にも登場させてきたという意味では、新たな統治構造形成の努力がなされているといえるであらう。⁴⁹

(4) 欧州委員会

これまでに概観したEUの統治構造は、それ自体長期にわたる我慢づよい改革の成果である。既に述べたように、とりわけ欧州議会は憲法の偉大な勝者といわれ、また、今や欧州理事会はヨーロッパ統合の真の原動力とかスーパールガン、すなわちEU諸機関の中にあつて独立性の強い超然的機関^⑤といわれている。しかし議会は未成熟であり、欧州理事会には肝腎の立法権がない。立法権を担うのは閣僚理事会であるが、欧州議会とこの権利を分かち有するだけであり、しかもそれを構成する理事たちは右に母国を顧み、左にEUを見上げるヤーマス頭の持主である。残る欧州委員会こそ統治構造におけるEUの独自性を具現しているのではないか。

欧州委員会は、その制度設計において連邦国家にも国際組織にも類例のない独創的な統治機関である。この機関に「委員会」などという平凡な名を与えたのがそもその誤りだったともいわれるが、その実体はその名にそむく巨大組織であり、しかもそれは専ら共同体の利益に奉仕する機関である^⑥。今でこそ欧州理事会がEUを動かすモーターなどといわれるが、五〇年前には最も名声高いハルシュタイン委員長は、この委員会を共同体の独立した「原動力、守護神にして誠実な周旋屋」(Motor, Wächter und ehrlicher Makler)と呼び、そしてこれを将来ヨーロッパ政府にまで成長するものと見ていた^⑦。「ehlicher Makler」とは、一世紀ほど前にビスマルクが自ら謙虚に、しかし誇り高く自分を指して述べた言葉である。この転用を通じてわれわれはECきつての名委員長ハルシュタインの矜持を知るべきであろう。

それにもかかわらず、今やEUのモーターは欧州理事会であつて、欧州委員会であるとはいわれない。前者が加盟国代表的性格を維持しているのに対して、後者にはその性格が無縁である。また、前者が国家元首に代表されるように権威と権力をあわせ有するのに対して、欧州委員会の委員は、全般的・実務的能力の具備とヨーロッパへの献身の心情を

基礎として、自己の独立性を完全に保証できる者の中から選ばれる（憲法条約第一一二六条）。したがって委員は、どの加盟国の出身であるかに関わりなく、すべての加盟国との関係において完全な透明性を持つべきであり、したがって委員会そのものがどの加盟国に対しても公明正大、かつ、密接な関係を維持すべきだという積極的意味をもつことになるのである。⁽⁵³⁾ というのは、そもそも欧州委員会の構成員たる者に要求されるものが加盟諸国民のいわゆる国民性とか、最近流行の愛国心などではなく、ヨーロッパ人魂だからである。⁽⁵⁴⁾ もちろんその委員たちも、それぞれ各加盟国において閣僚とか議員等を経験した大物政治家たちであり、あるいは高級官僚の経歴ある人物から選ばれている。⁽⁵⁵⁾ しかもその資質と信念にふさわしい待遇を与えられており、二〇〇四年における委員の基本給は月額一八、一〇六ユーロであった。⁽⁵⁶⁾ 任期は五年、これは権威ある欧州理事会の議長ですら二年半であることを思いみるべきであろう。このような建前によって構成される欧州委員会が理事会の構成とは正反対の基礎に立っていることは、決して看過されるべきものではない。これを最も明瞭に示すものは、憲法条約発効後に改めて構成される委員会の委員数がEU加盟国数よりも少なく予定されていることである。それぞれの国から各一名出すという形式的平等はとられていない。ヨーロッパ統合の理想を高く掲げる限り、委員たちにそれぞれ出身国代表という性格を与えてはならないのである。これに反して、欧州理事会にしても閣僚理事会にしても、原則としては各国からそれぞれ一名がその構成員になる。すなわちEUの究極的な目標がヨーロッパ合衆国であろうと連邦であろうと、少なくとも現段階において理事会は、基本的には国益代表の性格を拭いきれない元首、首相、閣僚級の国家指導の首脳たちによつて構成されている。⁽⁵⁷⁾ これに対して、連邦とか合衆国を究極の目標とする限り、欧州委員会は、理事会とは真つ向から対立する新たな構成原理の上に立たざるを得なかったのである。

それにしてもこの新たな構成原理に立つ欧州委員会は、EC発足以来の大スターとみられるハルシュタイン委員長や中興の祖ドローロ委員長の指導下にヨーロッパ統合の動力源たる役割を果たし、またそれだけに連邦主義者たちに対し

ては、統合の未来についての楽天的観測を与えていたことは確かである。しかしヨーロッパ魂とかヨーロッパ哲学が一挙にしてヨーロッパ統合の不動の支柱になれるわけではない。ドゴールは既に一九六〇年九月五日の記者会見の折に、楽天的連邦主義者たちに対して夢ばかり追わずに現実を見るべしと警告し、現実に存在するものは国家群であり、それぞれの祖国から成るヨーロッパ (Europa der Vaterländer) だと強調したのである。⁵⁸そしてその後少なくとも憲法条約の建前においては、委員会は、明らかに理事会の下位に立たされているのである。

現時点における欧州委員会の地位を具体的に証明するために、その委員選任の方法から検討を加えよう。委員会の構成員についていえば、その委員数を決定するのは理事会であり (E C 条約第二一三条第一項)、その委員長は、欧州理事会の特別多数決によって指名され、欧州議会の同意を得て任命される (憲法条約第一一二七条第一項)。その他一般の委員は、閣僚理事会が任命する。すなわち、就任予定の委員長から同意を得て、加盟諸国から提出されたリストに基づき、閣僚理事会が特別多数決により一般の委員を指名し、任命するのである (同条第二項)。要するに欧州委員会の委員長や委員についての選任権は、部外 of 理事会が握っているものであり、その限りで委員会は、理事会との関係では、明らかに従属的地位に置かれている。

しかしこれだけでは、委員会の地位は誤認されるおそれがある。委員会の所在地はブリュッセルであるが、これに所属してそこに居住する職員総数は約二万七〇〇〇人、そしてその四分の一が通訳や翻訳という言語関係の職についている。これだけの巨大組織であるから、良かれ悪しかれ一般にはユーロクラシー (Eurokratie) とか肥大性ブリュッセル水頭症 (aufgeblähter Brüsseler Wasserkopf) などと評されているのである。もちろんこの批評は一面的であろう。四億五〇〇〇万に及ぶ欧州市民を支配する機関として、安易に水頭症として片付けることの当否は問題であろう。⁵⁹わが国における司法改革が、小さな政府というスローガンの足枷により、裁判所や裁判官数は一〇〇年前とほとんど変わらない小さな司法部に抑えながら、司法試験合格者数だけがいつしか六倍になり、その大部分が弁護士界に投入されて司法制度

全体のバランス喪失状態を生み出そうとしている事実を知る者ならば、欧州統治機構の制度設計における平衡喪失を論い、欧州委員会を脳肥大症などと安易に批判することは必ずしも正しいとは思われない。

本筋に戻って、理事会と比べてEU内部における欧州委員会の重みは下落した。かつてEUの躍進時代にその代表的指導者は、ハルシュタインやドロールのような傑出した委員長であった。そしてEUといえどこれらの委員長が常に挙げられていた。しかし急激な加盟国数の増加は、それだけEU内部における多様性が顕在化することでもあり、それぞれの祖国から成るヨーロッパという意識が高まり、EU全体が多様性への習熟に向けて一層の努力が求められるままに、各加盟国の象徴的存在から成る理事会の比重が高まり、EU諸機関の間における力関係も、相対的にみて委員会優位から理事会優位に移行したかに見えるのである。^⑧

それにもかかわらず、ここには看過しえない仕組が設けられている。まず委員長選任は欧州理事会議長に完全に委ねられているわけではなく、欧州議会との連携が求められ、その際、最後の欧州議会選挙の結果をも顧慮すべきことを求められていることである(第一―二十七条^⑨)。また委員長は、委員会の基本的活動方針を定め、分科会によって活動する委員会のまとめ役として、その集団指導原理(Kollegialitätsprinzip)を確保する(同条)。元来委員や連合外務大臣の任命権は欧州理事会にあるにもかかわらず、委員長は、大物政治家なり高級官僚としての実績あるこれらの者を解任することができるのであり、これは、一見奇妙にも見えようが、委員会の権力の不当な下落を防止しようとするものでもあろうか。あるいはまた委員会の有する重大な任務を見れば、当然のことと見るべきものかもしれないのである。

これらの事情にもかかわらず、欧州委員会の重々しい存在理由は、その職務権限にある。確かに委員会は立法機関ではなく、その権能は閣僚理事会と欧州議会に与えられている。しかし注目すべきことは、理事会も議会も立法に関する発議権を有しないということである。その発議権は、欧州委員会が独占している。すると理事会や議会の立法権は、著しく制約されたものとなってしまうのであるが、それは専ら、共同体としてのEUの利益がほぐれた麻糸のようになる

状態を回避しようとして、ヨーロッパ魂において結集した委員会に提案権を与えたのである。⁶² ハルシュタインが委員会を共同体条約の「原動力」(Motor)と称したのは、直接にはこのことを指すのであるが、この建前については、近時いくらか修正が加えられている。委員会に対して、理事会側から望ましい提案を促したり、議会側からは、「提案的報告書」(Initiativberichte)を提出することがあるようであり、委員会が提案する前に、職務上当然に自ら加盟諸国の専門家たちと専門的に立ち入った協議をしているようである。⁶³ これらのことによって知るべきことは、EUという統治機構の設計者たちが、どれほど脳漿を絞り尽くして権力分立という三〇〇年来のドグマと闘い、素朴で実り少ないとも見られがちな「抑制均衡」の手法にまで後退し、しかもそれを越えて一層緻密な設計変更の上に多様性から調和への努力をしているかということである。

IV 抑制均衡から多様性への習熟——コミットロジ—

EUが今や三権分立の原則に立たないことは、明らかとなった。立法権は議会と理事会とで分有し、しかもこれらの立法の発議権は委員会が掌握するという絡み合いの関係にある。名称上委員会は、理事会の下位に立つ第二次的機関と見られやすいが、これは独立の機関であり、立法の発議権によつて理事会を拘束するだけではなく、EU法の執行やその適法性審査の権能すら行使する。⁶⁴ 委員会の上位にありそうな閣僚理事会の編成はほとんど政府のそれと等しいとみられながら、現時点では執行の全権を掌握しているわけではなく、これが政府にまで成長する日は遠い。要するにEUの統治機構は、権力分立に関する古典的理論では説明できないのであり、一見それは膨大な数に上るテクノクラートたちの諸力間における抑制均衡状態とも見えるであろう。しかしそれが蝮の絡み合い状態というのではなくて、そ

れぞれ自己の祖国をもちながらEUへの「誠実な参加」(participation loyale)⁽⁶⁵⁾に努め、ヨーロッパ統合の理想を目指して多様性への習熟の営みがなされているのである。この観点から見れば、もはやEUの構造的分析は他の専門家に委ねて、ここでは無限に多様なヨーロッパ法文化の理解に立ち向かう手法の面を拓かなければならない。「コミトロロジー」(comitologie)がその手法の一つである。

コミトロロジーとは何か。それは欧州司法裁判所がいわば「発掘」して用いた語といわれるが、「バーバル」で洗練されていない語であり、英独仏露の主要な国語辞典には挙げられていない。ようやくEUの専門語辞典であるティエリ・デバル他編著の『EU法事典』にかりうじて「共同体の隠語」(jargon communautaire)として採り上げられ⁽⁶⁶⁾、「理事会が委員会に対して執行上の諸管轄権の委譲を行う手続的仕組みの総体」とされていたが、他方ソーロンによれば、コミトロロジーとは、「欧州委員会が加盟諸国の専門委員会などの助力を得て、法令の執行方法を採用するプロセス」と定義されている。⁽⁶⁸⁾ いずれの定義も執行権委譲の主体と客体を限定しており、これは最近わが国で刊行された『拡大EU辞典』において、「政策実施助言委員会方式」と訳され、「閣僚理事会で政策の実施権限を欧州委員会に委任した事項を、各国政府が監視し統制する方法で、この委員会で承認されないと欧州委員会で採択されないようにしようとするもの」と説明されていることにも通じている。⁽⁶⁹⁾ しかし何れも分かりやすいが、正確ではない。ここにいる委員会は、欧州委員会(Commission européenne)ではなくて、その内部に各加盟国から選ばれて構成される大小さまざまな専門的委員会(comité)であり、「政策」の実施を助言するよりもむしろEUの「法令」の執行にかかわる助言機関としての委員会である。しかもコミトロロジーは、委員会や理事会だけにかかわるものではなく、今日では、「分野を限定することなくヨーロッパ・レベルの重要な共同体法規の執行」に関するものだからである。⁽⁷⁰⁾ なおコミトロロジーの語はEU内部のジャルゴンであるという限り、不本意ながら訳語を案出する代わりに、しばらくここでは「コミトロロジー」の語をそのまま用いるのが適当であろう。

ここでコミトロジという新機軸は、そもそもヨーロッパ統合にかかわる諸条約が、何れも執行権能の分配に関して妥協と躊躇があったことに由来する。その結果としてソーロンもまた、先に掲げた定義に続けて、「この語は、共同体の制度的構造が『モンテスキューの考えていたような権力分立には断固背を向けている』という意味の三権間の混乱から大いに由来している」と述べている。⁽⁷⁾ 実際EU諸機関間の関係は、常識的権力分立論では説明できない。むしろ諸権能の再分配と調和化、すなわち新たな抑制均衡の手法が必要となり、これがコミトロジなのである。⁽⁸⁾ 実際、欧州議会ですらコミトロジと無縁ではない。それは立法権を独占する機関ではなく、これを閣僚理事会と分かち有している限り、必然的にコミトロジと係わりあわざるを得ない。しかし伝統的な觀念からすれば、議会が執行部に直接的干渉を加えることは許されないことであるから、一九九九年のいわゆるコミトロジ判決では、この点についての妥協が試みられた。憲法的伝統に従い、議会がコミトロジ手続にかかわりあうことは形式的には排除されるとしながら、執行部がその権限を逸脱していると判断される場合には、議会がそれに干渉する権限を認めたのである。⁽⁹⁾

閣僚理事会についてはなお、立法権のみならず予算編成権をも有しており、更にEU内部で法令の統一的適用が必要な場合、ある範囲では執行権をも与えられている(憲法条約第一―二三条第二項、第一―三七条第二項)。ここにおいては明らかに、従来の機械的な権力分立原則では説明し難い権力競合があるといわざるをえない。⁽¹⁰⁾ 敢えて繰り返すが、競合の意味は、重複とか競争ではなくて協力、すなわち多様性の調和のための努力である。そして調和化は権力的あるいは権威的な統一ではない。実際、「男を女にすること以外は何事でもできる」というイギリス議会のあり方は、過去の理想だったかもしれない。しかしいまだ基礎の固まらない欧州議会にその理想を当てはめる理由はない。そもそも議会制民主主義に対する過大評価は危険である。殊に権力者たちが腐敗すれば、国家存亡の危機に見舞われることを議員たち自身が知るべきことである。かつてはECのモーターとされた欧州委員会の権力失墜が委員の汚職に起因したことは、ここに多言を要しないであろう。それを承知の上で、未だEUの政治形態が確立していない現段階で、本来は

政策決定における調整を目指している議会的統制を導入することは、単に不適當であるのみならず、甚だしい勘違い(wrong-headed)とすらいえるのである。しかもEU自体は、現在その「民主主義の欠落」(democratic deficit)が一般的に批判され自覚されている。そこに導入されたのが、コミットロジの方式なのである。^{②6}

コミットロジの導入によって、とりわけ法令の執行段階における作業は極めて複雑なものとなる。さまざまな専門委員会があり、それらの変形や変種があり、それぞれの場で用いられる手続も多種多様だからである。それらの委員会活動に対する欧州議会の監督も決して行き届いてはいない。それ故に重大な政策的決定が民主主義的監視の外に置かれることは決して稀ではない。^{②6} それにもかかわらず、EUの法令が執行される場合は、何よりもまず加盟国側にあるのだから、それぞれの加盟国から選ばれる専門委員たちの声によって各国内の具体的状況を把握しなければ、欧州委員会をはじめEUの諸機関は、EU所期の目的の達成を期待されえないのである。

V 短い結びのことば

これまでEUの統治機構をあわただしく概観してきたが、本稿における主張は、二世紀前に国王専制の体制を打破した権力分立の原則が現在のヨーロッパ統合の指導原理にはなりえないということである。確かに誰の耳にも美しく響くものは故郷の鐘の音であろう。それだけに二〇〇年来揺るぎなく基礎付けられた国民国家の対立から新しい全欧的統治構造への脱皮には、新たな原理に基づく統治構造の変革がその前提となる。そこでは諸権力の競合ないし協力、諸権能の有機的な絡み合いを目指す再分配がなされなければ、二七カ国にも及ぶ加盟諸国間における法的多様性の調和化は望めない。その調和化への道は遠く、しかもその道は哲学のない統治構造いじりの舗装道路ではなく、精神的変革という

「茨の道」(doro rosa)である。どこまで続くかは定かでない茨の道——本稿はこの語によつて結ばれる。

最後になお一言付け加えておきたい。EUの統治機構は、欧州議会、欧州理事会、閣僚理事会、欧州委員会をもつてそのすべてではない。EUの憲法条約で取り上げられている最も重要な機関の一つとしては、何よりも司法裁判所を挙げなければならない。しかしこれについては、一部他に論ずる機会があつたのでここでは割愛し、その詳細な研究は他日に期することにした。

注

(1) デカルト・野田又夫訳『方法序説』、野田責任編集、『デカルト』(中公バックス世界の名著27、一九七八年、一七四頁)参照。野田訳は本文に掲げた訳と表現はかなり異なっているが、内容は同じである。

ここでデカルトは、歴史的に長い歳月をかけて出来上がった古い都市と優れた技師が思いのまま大平原に設計した規則正しい都市とを比較した。また彼は、野蛮な時代から犯罪や争いに揉まれ難産の果てに生み出されてきた法と、たとえば賢人リュクルゴスの制定したような、一見奇妙で良俗違反とも見える規定を含む立法でも、スパルタの繁栄をもたらした事例その他を挙げた。思索の上に思索を重ねる真に学問的態度をもつて『方法序説』を書いた。学問への門をくぐる者、学問の道を歩む者は、必ずこの書を携えるべきものと私は信じている。

(2) 〈penser〉には「思う」という意味もないわけではないが、〈think〉や〈denken〉と同様に、思索するとか熟考するほどの強い意味であり、「我思う、ゆえに我あり」などという軽い意味ではない。むしろ「われ思索す「あるいは、われ疑う」。ゆえに我あり」のほうが適訳であろう。ここにあって注記するのは、誤訳によつて深い思想が葬られることを遺憾とするか

らである。序でながら、パスカルのいう〈esprit de finesse〉を「繊細の精神」と訳して憚らないのも問題であろう。

(3) 本稿は、二〇〇六年八月四日に聖学院大学大学院で開かれたコロキウムにおける講演の基礎をなしたものである。

(4) モンテスキュー、『法の精神』、井上幸治責任編集『モンテスキュー』（世界の名著34）六四頁以下。モンテスキュー・野田良之他訳、『法の精神』（上）、岩波文庫、一九九〇年、二九一頁以下。本文は、井上訳による。

(5) 井上幸治、前掲（4）六四頁。

(6) 井上、前掲（4）六五頁およびモンテスキューの本文四四二頁以下並びに四四三頁訳注（一）を参照せよ。

(7) C. Eisenmann, L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs, *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933, p.165.

(8) Abdelkaleq Berrandane/Jean Rossetto, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 2005, p.4.

(9) Juan Fernando López Aguilar, The balance of power between European Council, the Council and the Commission, in: Herm.-Josef Blanke & Steijo Mangiameli, *Governing Europe under a Constitution*, Springer, 2006, p.440.

(10) モンテスキュー／野田他訳、前掲、三四二頁。

(11) Ernst-Joachim Mestmäcker, *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, S.28. 井上幸治責任編集の前掲書においては、モンテスキューのこの重要な発言部分（第一二編第一章）が無視され、まったく訳出されていない。

(12) Peter Altmayer, Mehr Mut zu Europa! Der Verfassungsvertrag ist besser als sein Ruf, in: Jopp/Matl (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, 2005, S.547ff.

(13) ヴェッセルスは、更に憲法条約に対する今後の解釈にも注目すべきことをも要求している。Wolfgang Wessels, Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags: Ein Meiststein in der Integrationskonstruktion, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, 2005, Nomos, S.50.

(14) Wessels, aaO, S.48. この関係では、カントの永久平和論の後にもウィーン会議の頃公刊されたクラウゼの『ヨーロッパ国家連合草案』（Karl Christian Friedrich Krause, Entwurf eines europäischen Staatenbundes）とか、サン・シモンとティエリの『ヨーロッパ社会の再組織あるいはヨーロッパ諸国民に国民的独立を保持しつつこれらを糾合する必要と方法について』というような文書、あるいはまた世界郵便同盟（一八九九年）や国際議員連盟（一八八八年）あるいはハーグ平和会議（一八

九九年／一九〇七年）、そして国際連盟（一九一九年）のような国際的機構の構築等を顧みらるべきであらう（Oppermann, *Europarecht—Ein Studienbuch*, 2005, S.4f）。

- (15) Wesels, aaO, S.46.
- (16) Peter Altmayer, Mehr Mut zu Europa! Der Verfassungsvertrag ist besser als ein Ruf, in: Mathias Jopp/Saskia Miel (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Nomos, 2005, S.54f.
- (17) Thomas Oppermann, *Europarecht—ein Studienbuch*, Verlag C. H. Beck, München, 2005, S.79.
- (18) Oppermann, aaO, S.81.
- (19) Jean-Luc Sauron, *Cours d'Institutions européennes—Le puzzle européen*, 2e éd., 2005, p.270, Oppermann, aaO, S.84.
- (20) Oppermann, aaO, S.83ff.
- (21) Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, 1. éd., 2002, p.85.
- (22) François-Xavier Priolaud et David Sirizky, *La Constitution européenne—Texte et Commentaires*, 2005, p.66.
- (23) Wesels, *ibidem* (supra note 3), p.53に掲げられた図表及び後述、本稿一四頁を見よ。
- (24) Oppermann, aaO, S.84. なお、〈Saubermann〉の目的が生活環境の整備にあるのか、それとも社会倫理の確立にあるのかは不明な点で、ついでに単に原語に即して訳しておく。
- (25) Oppermann, aaO, S.85.
- (26) Oppermann, aaO, S.86f.; Berrandane/Rossetto, supra note 8, p.6.
- (27) Stéphane Leclerc, *Les Institutions de l'Union européenne*, Gualino éditeur, 2005, p.99.
- (28) Berrandane/Rossetto, supra note 8, p.6.
- (29) Priolaud et Sirizky, op. cit., p.71. EU憲法条約第一一二条。
- (30) Berrandane/Rossetto, supra note 8, p.6.
- (31) Berrandane/Rossetto, supra note 8, p.6.
- (32) Oppermann, aaO, S.91.; Berrandane/Rossetto, supra note 8, p.6.
- (33) 中村民雄訳、*欧州憲法条約——解説及び翻訳——*、平成一六年衆議院憲法調査会事務局、第一一二〇条。なお中村の訳語

は、その事態に注目し、更に既存の「欧州評議会」(Europarat, Conseil de l'Europe)との区別の意味をもつての試みであろう。欧州理事会がEUに対してその発展のために必要な活力(impetus)を提供する任務を帯びるとされるが、恐らくは単なる活力(vitalité ou force)よりも強力な衝動的指導力を指しているのではなかろうか。

- (34) Priollaund et Siritzky, op. cit., p.73.
- (35) Wolfgang Wessels, Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags: Ein Meilenstein in der Integrationskonstruktion, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa—Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, 2005, S.53. なお二院制への移行問題については、同書五二頁以下を参照せよ。
- (36) Wessels, aaO.
- (37) Sauron, supra note 19, p.227; Priollaund et Siritzky, op. cit., p.77.
- (38) Leclerc, op.cit.,p.105.
- (39) Hottmann, aaO; Leclerc, op. cit., p.103.
- (40) 憲法条約第一一二五条によれば、「特別多数決は、閣僚理事会構成国の少なくとも一五カ国から成る、少なくとも五五%の多数であつて、連合の総人口の少なくとも六五%をなす加盟諸国を代表する多数とする」とされている。
- (41) Priollaund et Siritzky, op. cit., p.80.
- (42) Douglas-Scott, supra note 21, p.76. David Blanchard, La constitutionnalisation de l'Union Européenne, Editions Apogée, 2001, p.244.
- (43) Oppermann, aaO., S.94.
- (44) Leclerc, op. cit., p.107.
- (45) Oppermann, aaO, S.94f.
- (46) Leclerc, op. cit., p.107.
- (47) Sauron, op. cit., p.239.
- (48) 山本英次「EUの意思決定プロセス」<http://koho.osaka-cu.ac.jp/vuniv2003/yamashita2003-5.html>
- (49) Oppermann, aaO, S.95.

- (50) “Superorgan”を「超然的機関」と訳したことの適否は判断し難いが、黒田清隆が自らの率いる内閣を「超然内閣」と称して政党に左右されない不偏不党の内閣を標榜したひそみに倣ったものである。
- (51) Leclerc, op. cit., p.109.
- (52) Oppermann, aaO, S.100.
- (53) Klemens H. Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, Nomos, 2005, S.172.
- (54) わが国で一般的に用いられる「愛国心」とは、きわめて曖昧な言葉である。それは父祖の地を意味する“patrie”を愛する自然的心情としての“patriotisme”なのであるが、国民国家後の「国」(nation)を強調してきたわが国では、しばしば“nationalisme”と区別がつかなくなっているのではないか。
- (55) Oppermann, aaO, S.102.
- (56) 委員長に対する給与は、月額三二二〇ユーロ、他に巨額の住宅手当やその他の手当がある。このような高額な給与は、ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体以来、人材を集めるためのものであった。J.Sauron, op. cit., p.180.
- (57) Oppermann, aaO, S.101.
- (58) Oppermann, aaO, S.10.
- (59) Oppermann, aaO, S.102.
- (60) Oppermann, aaO, S.96
- (61) Klemens H. Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag—Texte und Kommentar mit einem Geleitwort von Dr. Benita Ferrero-Waldner, Nomos, 2005, S.174.
- (62) Oppermann, aaO, S.105.
- (63) Oppermann, aaO, S.106.
- (64) Oppermann, aaO, S.105.
- (65) David Blanchard, La constitutionnalisation de l'Union Européenne, Éditions Apogée, 2001, p.245 et ss.
- (66) Thierry Debard, Bernadette le Baut-Rerrarèse et Cyril Nourissat, Dictionnaire du droit de l'Union Européenne, 2002, p.44.
- (67) Debard et al., ibidem.

- (68) Sauron, *ibidem*.
- (69) 佐藤幸男監修、高橋・白井・浪岡、『拡大EU辞典』、小学館、二〇〇六年、一二八頁。
- (70) David Blanchard, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Editions Apogée, 2001, p.354.
- (71) J.-L. Sauron, *op. cit.*, p.214.
- (72) J.-L. Sauron, *ibidem*, Blanchard, *op. cit.*, p.338 et s.
- (73) Blanchard, *op. cit.*, p.355.
- (74) JOCEL 184 du 17 juillet 1999. David Blanchard, *op. cit.*, *supra* note 70, p.355. この建前は、憲法条約以前からとられていたものであり、理事会は立法権と行政権を共に有している。
- (75) Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education, 2002, p.136.
- (76) Douglas-Scott, *op. cit.*, p.136.
- (77) 二〇〇五年十二月一九日に早稲田大学比較法研究所でなした「EU法研究における比較法の役割」と題する講演の末尾でこれを取り扱っており、他日公刊される予定でもあるので、それを参照されたい。