

<b>Title</b>	ヨーロッパの「憲法」に関する試論
<b>Author(s)</b>	大藤, 紀子
<b>Citation</b>	聖学院大学論叢, 11(2): 49-62
<b>URL</b>	<a href="http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=590">http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=590</a>
<b>Rights</b>	

聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

# ヨーロッパの「憲法」に関する試論

大藤 紀子

Essai sur la 《Constitution européenne》

Noriko OFUJI-HARAOKA

Dans les traditions juridiques nationales, la notion du terme 《Constitution》 signifiait seulement une constitution nationale dans le cadre étatique. L'emploi du terme pour désigner le traité communautaire soulève quelques réticences.

En plus, du fait que l'Union européenne bénéficie de pouvoirs souverains issus d'une limitation de ceux des Etats, même la notion du terme 《souveraineté》 est confrontée à un changement: la notion de la souveraineté ne peut plus être conçue comme unique et indivisible comme dans la vision classique, mais en tant qu'une notion divisible entre les Etats et l'Union européenne.

La Cour de justice des Communautés européennes qualifie le traité communautaire de 《charte constitutionnelle fondamentale》 dans l'arrêt 《Les Verts》 du 23 avril 1986; Le Parlement européen a déjà adopté deux résolutions relatives à un projet de constitution pour l'Union européenne.

Reste à savoir si la 《Constitution européenne》 ne souffre pas d'un manque de légitimité démocratique.

## はじめに

ヨーロッパの「憲法」というとき、念頭に浮かぶのは、「超国家的」な性質を有するとされるヨーロッパが統合を強め、一つの大きな連邦国家を創設するという構想である。憲法がこれまで「国家」の規範として概念づけられてきたことを背景とする。

確かにヨーロッパは将来的には連邦国家の創設を目指した壮大な計画であると指摘する論者は多い<sup>(1)</sup>。

---

**Key words;** Constitution, Etat, Souveraineté, Autonomie de l'ordre juridique communautaire, Citoyenneté européenne

しかしここでの考察対象は、そのヨーロッパは、「国家」となった暁に初めて「憲法」規範を付与されると考えるのかどうか、すなわち「国家」となることがヨーロッパが「憲法」規範をもつための当然の前提と考えられるのかどうかという点である。

現在のヨーロッパは、いうまでもなく「国家」ではない。その基本的構造を定める法は、「条約」をはじめとする国際規範である。しかし同時にヨーロッパは従来の国際法の枠組みを超えた組織であることも指摘される。諸国家が外交権行使の範囲内で取り決めるを行う組織にとどまらない。その意味で、ヨーロッパは、国際組織でもなく、国家でもないその中間に位置づけられた極めて特殊な存在であるといえよう。

このようなヨーロッパに「憲法」を創設しようという動きがある。この動きは、最近に始まったことではなく、すでに1950年代初期のヨーロッパ創設の段階から一部で考えられていたことである。すなわち石炭鉄鋼共同体が創設された1952年にヨーロッパ防衛共同体条約が調印されたが、その38条には、政治的共同体としてのヨーロッパを創設する条約案を作成する特別議会が組織され、以来、ヨーロッパの「憲法」は、ヨーロッパにおける重要議題の一つとされてきたのである。

近年においては、ヨーロッパ議会の動きが注目される。1984年2月14日のヨーロッパ連合条約案が採択され<sup>(2)</sup>、1990年7月19日には、Emilio Colombo氏の報告に基づいて、ヨーロッパのための憲法案に関するヨーロッパ議会の方針についての決議が採択され、「連邦制を基本としたヨーロッパ連合の創設が共同体創設以来の目的である」ことが確認されている<sup>(3)</sup>。また Fernand Herman 氏の報告に基づいて、1994年2月10日には、ヨーロッパの憲法に関する決議が採択されているが、ここでは、連邦制に対する言及は除かれ、「民主主義の要請」や「効率性」、「透明性の確保」の必要などが強調されている<sup>(4)</sup>。

その間、諮問的な国民投票制を憲法に規定したイタリアが、ヨーロッパ議会議員選挙と同日の1989年6月18日、ヨーロッパ議会にヨーロッパ憲法案の起草を委ねるべきかどうかを国民投票にかけ、88.1%が賛成するという投票結果が出ている<sup>(5)</sup>。

また、1986年には、ヨーロッパ司法裁判所が、条約を「基本的な憲法的憲章 (charte constitutionnelle fondamentale)」と表現するなどの現実の動きが見られる<sup>(6)</sup>。

以下、憲法と国家 (一)、ヨーロッパと主権 (二)、ヨーロッパ法秩序の特殊性 (三)、ヨーロッパの民主的正当性 (四) の各論点につき、「ヨーロッパの憲法」に関する試論を提示したい。

## 1. 憲法と国家

憲法の意義は、これまで学説上古くから国内外において多様に展開されてきた。通常は実質の意味と形式的意味とに分けられ、形式的な意味においては、「特別の法典、いわゆる憲法典または成典憲法として成文化された特別の形式をそなえ」た法典として<sup>(7)</sup>、あるいは「『憲法』とか『基本

法』という名称をもった法典」と定義されている。また「普通の法律と区別し特に『憲法』の名称を以て定められている特別の成文法規を意味し、立憲政の国に於いてのみ存するものである。……殆ど例外なく何れも文書を以て其の国の根本法を書き現し之を其の国の憲法として公布し、普通の法律よりも強い効力を有するものたらしめたのであって、それが即ち形式の意義に於ける憲法である」と憲法の最高法規性を加味して理解されている<sup>(8)</sup>。

また実質的意味においては、憲法とは、「国家の根本法」<sup>(9)</sup>、「国家の根本体制または根本秩序についての規律」<sup>(10)</sup>、あるいは「国家の組織と作用の根本原則を定める根本法規範（基本法規範）」<sup>(11)</sup>であるとされるほか、近代的意味においては、権力分立と人権保障とが定められた制限規範、自由の基礎法であり、実質的、形式的な国の最高法規として語られている<sup>(12)</sup>。

このような、憲法規範に対する定義付けは、従来国家という枠組を前提に理解されてきたものである。憲法という規範は、「国家」の統治構造のあり方を定めるためのものであり、国家の存在抜きには考えられてこなかったといえる。

しかし果たして国家の存在は憲法にとっての必要条件なのであろうか。もしそうであるとすれば、ヨーロッパの「憲法」は、ヨーロッパの連邦国家化と結合する形でしか意味がないものとなってしまふ。

憲法と国家との間を密接に結びつけてきたものは、権力、統治権の存在であるといえよう。国家という政治的な単位に、それぞれの人民が帰属する。その人民に対して行使される権力の正当性、その行使のあり方、そして人民の不可譲の権利について定める優越的な規範こそが憲法であるとされたのである。

このように憲法が国家に特有の規範であるとされてきた所以は、現実には人民に対して行使される権力が、そもそも国家を枠組みとする法秩序を通じてしか、行使されてこなかったところに起因するのではなかろうか。

ところで今日の国家は、様々な形で、その権力の行使に制限を受けている。主権的な国家の権力は、必ずしも国家の判断のみによっては行使することができなくなっているのである。一国家は、その政策上の目的を達成するため、もはや独断では行動できなくなっている。例えば安全保障や経済に関して、国連やNATO、OECD、GATT、世銀、IMF等を通じて、複数の国家が集まり、合意が形成されることによって初めて国家の政策が決まるという例がますます増えている。

そしてヨーロッパの場合には、国家の主権的な権力の行使が一部委ねられており、ヨーロッパの権力が直接加盟国の人民に及ぶ場合があるのである。

このような国際社会を前提にした憲法現象の変化、ヨーロッパによる主権的権限の行使を背景に、ヨーロッパにおいて、「憲法」規範の定立が求められるようになったのである。

## 2. ヨーロッパと主権

自明のことながら、ヨーロッパは未だ形式的意味の憲法はもたない。しかしながら徐々に憲法的要素を構築しつつあることは事実である。

ヨーロッパは、国家ではない。しかし他の国際組織とは異なる性質を有する。つまり国際組織と連邦国家との中間に存する発展途上の存在であるといえる。

マーストリヒト条約A条には、「本条約が、ヨーロッパ人民間のより緊密な結合を絶え間なく創設する過程における新しい局面を象徴するもの」であると述べられている。この規定は、当初の草案で、「本条約が、連邦の性質を有する連合へ向けての漸次的な過程における新しい局面を象徴するもの」であると表現されていた。「連邦の性質」への言及がその後英国により強く批判され、今日のような表現になったという<sup>13)</sup>。

また1993年10月12日のドイツ憲法裁判所におけるマーストリヒト条約合憲判決においては、「ヨーロッパ連合条約は、常に各国家におけるそれぞれのヨーロッパ人民のより緊密な結合を実現するべく複数の国家の結合を生み出すのであって、一つのヨーロッパ人民により形成される一つの国家を創設するのではない」とする。

ではこのマーストリヒト条約に基づくヨーロッパは、他の国際組織と異なるどのような要素をもっているのか。

1992年4月9日のフランス憲法院によるマーストリヒト条約違憲裁決では、同条約が①「ヨーロッパ市民」に構成国の市町村選挙における参政権を認めている点、②金融・為替政策の統一について定めている点、③人の入国および移動に関する措置が理事会の特定多数決で定められる点が、国民主権および人民の参政権・地方公共団体の自由行政の原則、また「国民主権の行使の基本的な条件」を侵害すると判断されている<sup>14)</sup>。

このようにヨーロッパは、これまで国家に排他的に帰属されると考えられてきた主権的権限を行使する。

もともと条約と主権との関係について、フランス憲法院は、従来、主権の「制限」と「委譲」とを区別し、前者は合憲であるのに対して、後者は違憲であるという判断<sup>15)</sup>、または「国家主権の行使に重要な要件」と両立しない条約のみを違憲とみなすという判断基準を用いてきた<sup>16)</sup>。

しかしこれらの区別は、基準としては曖昧な点が多く、どこまでが主権の「制限」でどこまでが「委譲」にあたるのかが判別し辛く、1992年4月9日裁決においても、他の事例と異なり、「国民主権の行使に重要な要件の侵害」があったと認められた理由が明確とは言い難い。

すなわち、単一・不可分であり、最高・独立性をその基本的属性として考えられてきた従来の主権概念<sup>17)</sup>を前提にヨーロッパを説明することは非常に困難である。防衛、外交、通貨等従来主権の

範囲に考えられてきた領域においても一部の権限はヨーロッパに与えられ、構成国はもはやこれら領域の決定に関して、完全な自由は認められない。

この点に関し、マーストリヒト条約に関する前記フランス憲法院裁決を評し、François Luchaire氏が「主権を『非神聖化する (désacralise)』ものであり、主権はもはや不可侵の教義ではなく、権限の一つにすぎなくなっている」と述べているのが注目される<sup>18)</sup>。

またベルギーの国際法学者 J. V. Louis 氏は、ヨーロッパに適合するのは、「新しい主権概念」すなわち「主権の可分性の観念 (l'idée de la divisibilité de la souveraineté) である」とする。「それは領土の一部が譲渡されるように主権を量的にとらえるのではない。むしろ共同体に権限が帰属し、共同体によりそれが行使されることに伴い、国家と共同体のどちらが特定の各々の問題について主導権を有するのかを決定することなのである。それぞれの場合に、共同行為または国家による従属的な任務の履行を排除するものではない。・・・可分の主権の観念は、統合のメカニズムを描写するのに最適である」と明言する<sup>19)</sup>。

Carré de Malberg が指摘するように、連邦制に関して古くには、de Tocqueville が、構成諸国のみならず連邦国家にも国家としての資質が認められ、連邦国家と連邦構成諸国との間に主権が分割されると考えている<sup>20)</sup>。連邦国家の法的基盤は個別国家間に締結された連邦条約であり、個別国家はその条約に基づいて自らの権限の一部を連邦国家に託し、自らも他の一部を保有していると考えられている。したがって、連邦制の下では、連邦の権限は、連邦憲法に留保された対象に限定されている。留保されていない部分については、連邦構成諸国の権限となる。すなわち連邦国家はその権限の範囲内において主権的なものであり、連邦構成諸国もその固有の権限の範囲内においてやはり主権的となる。その場合主権は、連邦国家にとっても構成国にとっても完全ではなく、無限でもない。この意味の主権概念は、無限な領域に及ぶ権力であるとはみなされず、その主権の範囲に依りて、行使する主体及びその行使のあり方が、あらゆる優越した権力に対して独立であれば足りるのである<sup>21)</sup>。

Federalist において、連邦憲法案につき Madison が論じている次の箇所は、同様の趣旨であり、示唆に富む。

「この憲法案を、その修正がいかなる権威によって行なわれるかという点から検討してみると、この憲法案は完全に統一国家的でもないし、また完全に連邦的でもないことがわかる。もしこの憲法が統一国家的なものであるならば、その最高かつ最終的権威は、アメリカ全国民の多数の中にあることになろう。そしてこの権威は、およそ国民社会の多数の権威がそうであるように、現在の政治機構をいつでも変更したり、廃止したりすることができるはずである。これに反し、もしこの憲法案が完全に連邦的な性格のものであるならば、各州を拘束するようないかなる変更を行なうにあたっては、連邦各州の一致した同意を必要とすることになる。憲法会議の起草した案による憲法修正の方法は、このいずれの原則とも一致していない。憲法修正のためには単純多数以上のものを、ことに数を計算する場合に、各市民の多数ではなく各州による多数以上のものを必要としている点で、この憲法案は、統一国家的性格を失い、連邦的性格を

帯びようになっている。しかし、連邦を構成する全州の同意がなくても、(四分の三以上の州の同意で) 憲法を修正することができるとした点では、この憲法案は再び連邦的性格を失い、統一国家的性格を帯びることになる。

したがって、要するに、この憲法案は、厳密に言えば統一国家的憲法でもなく、さりとて連邦的憲法でもなく、両者の結合である。その基礎において、この憲法案は連邦的であり、統一国家的ではない。政府の通常の権限の由来している源からいえば、この憲法案は一部連邦的であり、一部統一国家的である。その権限の行使という点では、この憲法案は統一国家的であり、連邦的ではない。その権限の範囲という点では、この憲法案は連邦的であり、統一国家的ではない。最後に、憲法修正権の行使のしかたという点では、この憲法案は完全に連邦的であるともいえないし、また完全に統一国家的であるともいえない。<sup>22)</sup>

このような主権概念を連邦国家としては組織されていないヨーロッパに当てはめることにつき、どのように評価するかは非常に難しい問題である。しかし少なくとも現在のヨーロッパが「主権の行使に重要な要件」につき規定しているのは間違いのない以上、その範囲内において、国内憲法と並んで「ヨーロッパの憲法」が、主権のあり方を定める基本法として機能することは十分に考え得るのである。その場合、国家とヨーロッパとの権力の配分のあり方にもよるが、両者の権力が完全に重ならない限りは、どちらか一方が他方に対して優越的な効力を有するとみなす上下関係を想定するのは適切ではなからう。

### 3. ヨーロッパ法秩序の特殊性

ヨーロッパの機関の中でも、ヨーロッパ法秩序の特殊性の形成に関わり、最も注目されるのは、ヨーロッパ司法裁判所の役割である。

ヨーロッパ司法裁判所は、訴訟的、先決的、諮問的な三つの権限を付与されているが、多くの学説が「超国家的」と形容する他の国際機関にはないヨーロッパの特殊性がここで認識されてきた。

そして重要な原則は、主に先決的移送の手続による条約177条の権限を通じて明らかにされている。この条文に基づき、加盟国の国内裁判所は、係争中の事件において共同体法の解釈に疑義が生じた場合には、先決的にヨーロッパ司法裁判所に解釈の問題を移送し、判断を仰がねばならない。ヨーロッパ司法裁判所は、共同体法の解釈の統一性を確保するため、共同体法の解釈権を排他的に行行使するのである。この先決的移送の手続は、加盟国の下級裁判所にとっては任意であるが、最上級裁判所は、義務的に司法裁判所に移送しなければならない<sup>23)</sup>。そして加盟国裁判所は、司法裁判所の解釈を具体的な争訟において適用しなければならず、その解釈に基づいて、共同体法に適合しない国内法の適用を排除する義務を負うのである。すなわち、177条に基づく手続によって、加盟国の国内裁判所から独立したヨーロッパ司法裁判所は、事実上一定の範囲で、間接的に、各国国内法の条約に対する適合性審査を行っているのである。国際司法裁判所が、通常国家の責任の追及という形で、事後的に介入することしかできないのに対し、ヨーロッパの裁判官は、第177条を通じ

て、共同体法が侵害される以前に、事前的に介入する。

必ずしも明白でない種々の法的概念を包含する条約の解釈が、加盟国から独立した司法裁判所に委ねられたことにより、共同体条約がその解釈権を通じて発展するのは、いわば必然であったともいえる。

1963年2月5日の Van Gend en Loos 事件判決において、裁判所は条約の規定が国内秩序に対して直接効果を有するか否かにつき、「その文言」のみならず「その精神」及び「その構成」を審査する必要がある旨述べているが、裁判所の条約解釈権が広範に行使されることを示唆する表現であるといえよう<sup>24</sup>。主にはこの権限を通じて、裁判所は、以下のような共同体法の性質を提示している。

### (1) 共同体法秩序の自律性

同じ Van Gend en Loos 事件で裁判所は、共同体は、「国際法上の新しい法秩序を形成し」、「加盟国家は、限られた分野においてははあるが、その秩序のために主権を制限している」とする。また共同体法は「加盟国の立法から独立」している、つまり、自律的な法秩序を形成する旨明言している<sup>25</sup>。

また Costa 事件では、「固有の機関、法人格性、法的能力、国際的代表的能力そして特に国家の権限の制限に基づいたまたは共同体へのその権能の委譲に伴う実質的権力を付与された無期限の共同体が創設されたことにより、加盟国は限られた領域においてははあるが、その主権的権利を制限した。」このように「加盟国家が主権を譲渡することによって恒久的な共同体が形成されたという事実に基づき、・・・この共同体は、加盟国内において、個人に適用される一連の法体系を生み出している。EC 法は、伝統的な国際法と違い、国内法に組み込まれた固有の法秩序を創っている」と述べている<sup>26</sup>。この判決では、他の国際法秩序との関係について、共同体の法秩序は、「各加盟国が相互性に基づいて、それに反する事後の一方的な措置を取ることを不可能にする一つの法秩序を受け入れたことを意味する」とし、もはや加盟国相互間には、一般国際法の規範は通用せず、共同体固有の法しか働かない旨明らかにされている<sup>27</sup>。共同体の法秩序が従来の国際法秩序とは別個の関係に基づくことを示す判決である。

さらに Internationale Handelsgesellschaft 事件では、共同体の機関が定めた派生法の効力が「共同体法に基づいてのみ評価され、自律的な法源に基づく条約により創設された権限は、その性質上いかなる国内法によっても対抗され得ない。さむなくばその規範は共同体の性質を失い、共同体の基盤そのものを危うくする」ものであるとされ、より明示的に共同体の自律性が強調されている<sup>28</sup>。

## (2) 共同体法の直接的効力

やはり Van Gend en Loos 事件判決において、ヨーロッパ司法裁判所は、共同体法秩序の「法的主体性は加盟国のみならずその国民にも均しく認められる」とし、続けて共同体法は個人に義務を創設すると同時に法的権利をも保障する旨述べている。したがって共同体法の規定が国家に対して明白且つ完全にして無条件の義務を規定するとき、個人はこれらの規定を国内裁判所に対して援用でき、国内裁判所はそこに規定されている権利を保障する義務を負うことになる。判決は、域内の輸出入関税に関する EC 条約12条につき、その「文言は、明白で無条件な禁止を表明している。・・・この禁止は、その性質上、直接的効力を加盟国及び個人との間の法的関係において創設するものである」とする。

## (3) 共同体法の優位性

Costa 事件判決で、ヨーロッパ司法裁判所は、自律的な「共同体法の執行力は、それぞれの加盟国の国内法によって異なることはない。そのようなことがあれば条約の目的が実現しなくなるからである」とする。加盟国は「自ら承認した法秩序に一方的な事後措置で対抗することはできない」のである。

また1978年3月9日の Simmenthal 事件判決においては、裁判所は優位性と直接的効力とを結合させ、「共同体法の優位性の原則により、・・・直接適用される規定は、・・・優先的に適用される各加盟国の法秩序の一部である」と述べている。更に「すべての国内裁判所はその管轄内で EC 法を完全に適用し、それが個人に与えるところの権利を保護し、共同体立法採択以前であれ、以後であれ、それと両立しない国内法が立法されていたのであれば EC 法に基づいて排除すべきである。」「国内裁判所は共同体法秩序によって付与される権利を保護するべきである。国内法の無効を宣言する権限をもつ国内機関による、EC 法の直接的で即時的な適用を妨げるような国内措置の排除を、要請したり、待機する必要はない」とも宣言されている<sup>(29)</sup>。

## (4) 共同体条約への憲法的性質の付与

すでに1956年の判決の意見書において、「裁判所が適用する任務を負っている条約は、形式的には明らかに国際条約によって締結されているが、実質的観点からは共同体の憲章、すなわちこの共同体内部の法を構成する法規範であることは疑いない」とされ、条約が実質的意味の憲法の性質を有する旨述べられている<sup>(30)</sup>。

また1964年の判決意見書においても「連邦秩序的な意味において必要な共同体憲法の観念」という表現が見受けられる<sup>(31)</sup>。

さらに1977年4月26日の意見において、裁判所は「共同体内の憲法」について言及し、1986年4月23日の Les Verts 判決では、判決理由に「ヨーロッパ経済共同体は法に基づく共同体であり、加

盟国も共同体機関もその行為に関して基本的な憲法的憲章，すなわち条約に対する適合性審査を免れるものではない」と述べている。続けて「特に一方では173条および184条により，また他方では177条によって，条約は，共同体機関の行為の適法性審査を司法裁判所に託すべく，完全な訴訟制度を確立している」という<sup>32)</sup>。

この憲法的憲章という表現は，その後裁判所によって繰り返し用いられ，ヨーロッパ経済圏の創設承認計画に関連した1991年12月14日の意見において，特に明示されている。すなわち「ヨーロッパ経済圏は実質的に締約国間にいかなる権威も義務も生じせしめず，創設される政府間機関にいかなる主権的権利も規定しない国際条約に基づいて実現されるべきである。これに対しEEC条約は，国際協定の形式で締結されているとはいえ，法に基づく共同体の憲法的憲章を構成する。司法裁判所の継続的判例によれば，共同体条約は新しい法的秩序を創設し，それにより加盟国は広範囲にその主権を制限され，またその法主体性は，構成国のみならずその国民にも均しく認められている」とされる<sup>33)</sup>。

このように，度重なる判決や意見の中で，ヨーロッパ司法裁判所は，他の国際法規範とは異なった共同体法の特殊な性質を強調し，ヨーロッパの条約が憲法的性質を有する規範である旨宣言しているのが注目される。

## 4. ヨーロッパの民主的正当性

### (1) ヨーロッパの憲法制定権力

以上紹介したヨーロッパ司法裁判所によって付与された共同体法秩序の性質を前提にすると，共同体条約は，法の主体を規定し，機構を確立し，機能を決定し，共同体にとっての基本的な価値を表明しているという意味で，実質的に憲法の性質に近い要素を包含しているといえるであろう<sup>34)</sup>。

しかし，ヨーロッパの「憲法」と国家の憲法との違いをあえてあげるとすれば，例えばどのような点があるであろうか。

まず第一は，主権の部分的な行使を委ねられているにすぎない以上，ヨーロッパの憲法構想はやはり部分的にならざるを得ず，通常の国家の憲法が規定する領域を包括して規定することは考えられない。

次に憲法を制定する由来またはその目的について，国家の憲法は，ほとんどの場合過去における一定の歴史上の帰結であり，過去における契約の所産として，権力のあり方を定めたものであるのに対し，ヨーロッパの場合には，過去よりもむしろ将来の計画としての性質が濃厚となる。

そしてヨーロッパには，固有の憲法制定権力が存在しない点がもう一つの大きな違いであるといえる。共同体の創設，発展には，当初から国家が中心的な役割を担ってきた。条約は，改正にあたって，共同体機関の参加を部分的に定めてはいるが，最終的な決定権はやはり国家にあり，「それ

それぞれの憲法規範に適合する形で」すべての加盟国による批准が要求されている。したがって条約の改正や形式的意味での憲法制定の動きには、必ず各加盟国の国内憲法との関係の問題を提起させる<sup>65)</sup>。

Jean-Louis Quermonne氏は、この固有の憲法制定権力の不在を理由に「ヨーロッパは憲法をもたない」と断言する。同氏曰く、それは、「ヨーロッパ議会のせいではない。ちなみにヨーロッパ議会は二度に亘って憲法を策定しようとしている。それはむしろ『憲法制定権力』が加盟国に属し、加盟国はそれを外交的に行使するからである。」<sup>66)</sup>ヨーロッパの憲法の実現には、その制定のプロセスあるいは共同体条約の改正手続から、外交手続を払拭し、民主的な手続に置き換えることが先決であるとされている<sup>67)</sup>。

## (2) ヨーロッパ市民の存在

マーストリヒト条約によるヨーロッパ市民概念の導入は、加盟国国民と共同体との関係をより緊密にさせる象徴的な意味を有すると考えられている。

ヨーロッパ市民には、加盟国の国籍保持を要件に、8条から8D条に規定されたヨーロッパ市民権が付与される。すなわち8条は、ヨーロッパの市民権の創設を宣言し、加盟国のすべての国籍保持者がヨーロッパの市民となること、またヨーロッパ市民は、「条約により与えられる権利を享受し、義務に従う」旨規定する。そして一定の限定的な権利が8A条から8D条に列挙されている。統合の過程で付与される移動、滞在の自由、地方選挙およびヨーロッパ議会議員選挙への参政権、他の加盟国による外交的保護を受ける権利、ヨーロッパ議会への請願権、ヨーロッパ行政監察委員への審査請求権である。

中でも重要であるのは、政治的権利としての地方選挙およびヨーロッパ議会議員選挙への参政権である。すなわちEC条約8B条は、地方選挙に関して「加盟国に居住するヨーロッパ市民であり、居住国の国民でないすべての者は、その居住する加盟国の地方選挙において当該国の国民と同様の条件の下に選挙権および被選挙権を有する」と規定し、ヨーロッパ議会議員選挙に関しては続けて「加盟国に居住するヨーロッパの市民であって居住国の国民でないすべての者は、そのものが居住する加盟国で欧州議会の選挙に当該国の国民と同様の条件の下に選挙権および被選挙権を有する」と定めている<sup>68)</sup>。

このように加盟国の国籍を保持していることがヨーロッパ市民権獲得の要件であるが、通常「国籍」は、「個人を国家と結合させるところの法的関係であり、国籍は国民を規定し、限定づける概念」であり、「市民権」は、「国籍の部分集合であり、全体の意思の形成や行使への参加の権利や自由を認めることで、国家における主権的な人民を画定する法的地位である」といわれる<sup>69)</sup>。

注目されるのは、個別国家における国籍保持者が有する市民権と条約に基づくヨーロッパ市民権とが、加盟国の地域を通じて重なり合う点である。つまりヨーロッパ各国における地域は、その国

の地方公共団体としての地位の他に、ヨーロッパの地域としての位置づけを並行して有し、それぞれの地位に対応して、必ずしも完全には相重ならない市民を担い手としてもつことになる。したがって今後のヨーロッパの発展、ヨーロッパの地域政策の動向、ヨーロッパ議会の権限強化、また地域の住民に占める自国国籍に基づく市民とヨーロッパ市民との割合、ヨーロッパ市民によるその権利行使の態様等々、様々な要因の変化によっては、各加盟国の地域の性格そのものがヨーロッパ中心に転換されることも十分に考えられるのである。そうなれば、地域と国家との関係についても、ヨーロッパ市民概念の導入は、その地域の政策とその地域において選挙権、被選挙権を行使するヨーロッパ市民との関係が密接であればあるほど、国家と事実上分離した地域の存在が現れることになろう。

現在のヨーロッパ市民概念を前提にすると、加盟国の国籍保持が市民権獲得の要件となっていることから、ヨーロッパ市民にとって、国家が無の存在になることは考えられない。しかし今後のヨーロッパにおける人の移動のあり方によっては、各市民の帰属意識が、国家中心から地域中心へと徐々に変化することも考えられる。

その意味で、今後の個別国家とヨーロッパとの間の権力のバランスも、地域のヨーロッパ市民の移動に依存する側面があるのではなかろうか<sup>40</sup>。地域、国家、ヨーロッパの関係については、今後の発展を注意深く見守る必要があろう。

ヨーロッパ市民の存在とそのヨーロッパ議会議員の選挙権を根拠に、ヨーロッパ議会は、1990年12月12日の決議において、ヨーロッパの憲法案を作成する決意を再確認し、「各加盟国政府がヨーロッパ議会の権利を承認する決定を行うよう求め」られている。

①ヨーロッパ市民、②その声を間接的に反映するヨーロッパ議会、加えて③各国の国籍に基づく市民の声を間接的に反映する各国議会をして、一種ヨーロッパに固有の「憲法」制定権力とみなし、ヨーロッパ憲法の制定過程や共同体の意思決定過程への参画を求める動きが現れ始めているといえるのではなかろうか。

この点につき、マーストリヒト条約批准に伴って実施された憲法改正において、フランスが改正条文88-4条に、「政府は、法律事項を含む共同体の法案を共同体への移送後直ちに国民議会および元老院に提出」し、国民議会および元老院は、会期中、または会期外において、各議院規則により定められた方式に基づいて、・・・決議を採択する」という手続を設けられたのが注目される<sup>41</sup>。

「ヨーロッパの憲法」を語る上で、憲法制定権力の問題、ヨーロッパ市民の位置づけを明らかにすることは、ヨーロッパの権力の正当性が保障され、また法論理的にも実際上も民主的基盤に基づいたヨーロッパの建設を可能にする道へとつながるはずである。

## おわりに

ヨーロッパは、その創設以来、司法裁判所の判決を通じて、独自の法秩序を形成し、加盟国の法に対する直接的効力や優位性を付与されるなど、加盟国およびその国民に対して、他の国際規範にはない重要性をもつようになった。ヨーロッパはもはや国際機関ではないとの認識は、各国に共通してもたれているといえよう。

そうした発展を背景に、ヨーロッパ議会を中心として、1980年代末よりヨーロッパ憲法の制定が必要と考えられてきたわけである。各加盟国の主権の一部が委ねられることに伴い、現在のヨーロッパの条約は、すでに実質的意味において、憲法的性質を有し、ヨーロッパ司法裁判所も意見や判決を通じてその点を明らかにしている。

形式的意味における憲法の制定に関しては、今後もヨーロッパ議会での動きが予想される。ヨーロッパが国家の主権の一部を分担する機構として、ますます発展し、権限を拡大していくことが予想される以上、その権力の正当性を明確にし、侵害されてはならない普遍的価値、理念、基本原則、権限の配分のあり方を明らかにし、ヨーロッパ市民の権利を明記する憲法規範が必要となるであろう。

その意味で、ヨーロッパ憲法案の策定プロセスは、立憲主義的精神に基づいたヨーロッパの民主化を推進する重要な原動力となり、ヨーロッパ市民にとっては勿論のこと、第三国にとっても望ましい方向であるといえる。

こうした規範を「憲法」と呼ぶべきか否かに関しては議論もあろうが、将来の国際社会にこれまでの西欧における国家の民主化、自由、そして立憲主義の歴史の教訓が生かされなければならないと考える立場からは、国家的な枠組みを超えて、「憲法」の名称があえて選択されることを歓迎すべきではなかろうか。

## 注

- (1) Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, PUF, 1992. 参照。
- (2) その82条には、加盟国の多数による批准と共同体の総人口の2/3が含まれる加盟国の多数による批准があった場合には、批准国が集まって条約実施の手續を協議して合意する旨規定されていた。
- (3) Communauté européenne, Documents de séance, 25/6/1990, Série A, Document A3-0165/90/Partie A; Europe, Documents, No. 1639/1640, 19/7/1990.
- (4) RUDH, 1995, pp. 461~8.
- (5) *Le Monde*, 20/7/1989.
- (6) CJCE, 23/4/1986, aff. 294/83, *Les Verts c. Parlement européen*, Rec. 1365.
- (7) 清宮四郎『憲法I』（第三版）有斐閣法律学全集3，1979年，6頁。
- (8) 美濃部達吉『日本国憲法原論』63~64頁。

- (9) 美濃部前掲書。
- (10) 清宮前掲書。
- (11) 杉原泰雄『憲法 I 憲法総論』有斐閣法学叢書 5, 1987年, 54頁。
- (12) 芦部信喜『憲法学 I 憲法総論』有斐閣, 1992年, 1~83頁。
- (13) Denys Simon, Commentaire de l'article A, p. 58.
- (14) 拙稿「フランスにおける批准前の条約の合憲性審査について(2)」, 一橋研究18巻4号, 1993年, 91頁参照。
- (15) 1976年12月29-30日判決。76-71DC, 拙稿「フランスにおける批准前の条約の合憲性審査について(1)」一橋研究18巻2号, 1993年, 87頁参照。
- (16) 1985年5月22日判決, 85-188DC, および1991年7月25日判決, 91-294DC, 拙稿前掲90~93頁参照。
- (17) 杉原前掲書, 69~82頁, 95~110頁。
- (18) François Luchaire, L'Union européenne et la Constitution, RDP, 1992, p. 606. 拙稿「EUの超国家的性質とフランスにおける欧州市民権の位置づけについて」憲法理論研究会編『人権理論の展開』憲法理論叢書②, 敬文堂, 1994年, 192頁参照。
- (19) J. V. Louis, L'ordre juridique communautaire, 5e éd., 1989, p. 13, cité dans Jean-Paul Jacqué, La Constitution de la Communauté européenne, RUDH, 1995, p. 400.
- (20) De la démocratie en Amérique, 1835.
- (21) Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome I, Recueil Sirey, 1920, réimpression CNRS, Paris, 1962, reproduction Imprimerie Louis-Jean, 1985, pp. 137-139.
- (22) 齊藤真訳『ザ・フェデラリスト』中央公論社 世界の名著シリーズ40, マディソン「第三九篇 憲法案の共和主義的性格」より, 375~376頁。Carré de Malberg 自身は, このような主権の捉え方に与していない。同氏は主権はその固有の性質上最高の権力なのであり, 最高の権力は, 同一の領土内において同時に複数の国家には帰属され得ない, したがって, 分割できないとする。主権は領土的な制限を蒙るのみであって, その領土内においては, 完全なまま存在するか, 存在しないかのいずれかであるという。主権の制限, 相対化, 分割を語ることで自身が矛盾であるとする。また Laband は, 主権の分有に関し, 連邦国家と個別国家との間にそれぞれ権限が制限されているとして, 権限の範囲につき疑念が生じた場合, 一体どちらがそれを解決するのか。連邦憲法によれば, 権限の決定について優越した権限は, 連邦国家に属するのであって, 主権は, したがって連邦国家が完全な形で保有し, 個別国家は全くそれをもたないと考えられるという。
- (23) 条約177条によれば, 「問題のいずれかが加盟国の裁判所で審理されている事件中に提起され, 且つ同裁判所の決定が国内法上訴が不可能である場合は, その国内裁判所は, 当該事件を司法裁判所に付託しなければならない。」山根裕子編著『ケースブック EC 法』東京大学出版会, 1996年, 324頁の訳参照。
- (24) この表現の趣旨は, 目的論的解釈方法に従うことを意味する旨評価されている。Jörg Gerkrath, L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, p. 210.
- (25) CJCE, 5/2/1963, N. V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise, aff. 26/62, Rec., p. 3 ss.
- (26) CJCE, 15/7/1964, M. Flaminio Costa c. E. N. E. L., aff. 6/64.
- (27) 山根前掲書, 124頁参照。
- (28) CJCE, 17/12/1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec., p. 1135.
- (29) CJCE, 9/3/1978, Simmenthal, aff. 106/77, Rec., p. 609. 山根前掲書, 135~136頁参照。
- (30) CJCE, 16/7/1956, Fédération charbonnière de Belgique, aff. 8/55, Rec. Vol. II 1955-1965, p. 263. における法務官 (avocat général) Maurice Lagrange 意見書。
- (31) CJCE, 18/2/1964, Internationale Crediet, aff. jointes 73 et 74/63, Rec. p. 44. における法務官 Karl Roemer 意見書。

- (32) CJCE avis 1-76 du 26/4/1977, Rec. 1977-1, p. 758, att. 12; arrêt du 23/4/2986 Parti écologiste 《les Verts》 c. Parlement européen, aff. 294/83, Rec. p. 1365, att. 23; Ordonnance du 13/7/1990, Zwartfeld, aff. C-2/88, Rec. 1990-7 I, p. 3372.
- (33) CJCE, Avis 1/91, 14/12/1991, Rec., 1991-10 I, p. 6079 ss.
- (34) Gerkrath, op. cit., p. 126.
- (35) N条1：「加盟国政府あるいは委員会は理事会に、ヨーロッパを構成する諸条約の改正についての提案をすることができる。もし理事会が、欧州議会の、あるいは必要であれば委員会の意見を求めた後、加盟国政府の代表による会議を招集するよう意見を表明する場合は、これらの諸条約の改正を同意によって決定するための会議が、理事会の議長によって招集される。改正はすべての加盟国によって、それぞれの憲法が定めるところの手續によって批准された後発効する。」以下省略。
- (36) Jean-Louis Quermonne, La conférence intergouvernementale de 1996. Acte fondateur ou non-événement? in Centre européen de Science Politiques (éd.), La conférence intergouvernementale. Enjeux et documents, Presses de la FNSP, Paris, 1996, pp. 7-29, citée dans Gerkrath, op. cit., p. 129.
- (37) Ibid.
- (38) ヨーロッパ議会議員選挙が加盟国国民による直接普通選挙となったのは、1976年であり、例えば、フランスでは1976年12月29-30日の憲法院の合憲判決が出されている(76-71DC)。拙稿「フランスにおける批准前の条約の合憲性審査について(1)」前掲, 87-90頁参照。
- (39) François Borella, Nationalité et citoyenneté en droit français, in l'Etat de droit, Travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, Paris, PUF, 1987, p. 27, cité dans Gerkrath, op. cit., p. 336.
- (40) 本稿では問題提起にとどめ、この点の分析に関しては別稿に譲りたい。
- (41) 拙稿「フランスにおける批准前の条約の合憲性審査について(1)」前掲, 参照。