

EU 立法の「民主主義の赤字」論の再設定

——多元的法秩序 EU の視座から——

中 村 民 雄

概 要

EU 立法の「民主主義の赤字 (Democracy Deficit)」として論じられてきた諸問題のうち、代表制民主主義の制度的保障を中心に、多元的複合法秩序としての EU という視座から従来の議論を整理しなおし、「欧州憲法条約」(憲法条約) による制度改革を評価し、最後に赤字論の再設定を試みる。従来の議論は EU 立法の民主主義の赤字を EU 次元の欧州議会と各国次元の各国議会のそれぞれの権限強化を論じていたが、EU と各国の両次元の法秩序が交錯し融合する EU の多元的複合的性質から独自に生まれる解決策には注目してこなかった。本稿では、従来の議論と憲法条約の示した解決案が、いまだに交錯と融合に配慮したものではなく、各次元の解決策の提示にとどまっていることを具体的に検討する。そのうえで、EU 固有の法秩序の多元的複合性を直視し、活用した解決策を得るために、今後どのように「赤字」論を進めるべきかを考察する。また両法秩序の融合から生まれる解決策案も提示する。

キーワード

EU, 民主主義の赤字, 代表制, 市民参加, 憲法条約

はじめに

EU の「民主主義の赤字 (Democracy Deficit)」は、とくに 1980 年代後半から、EU 統治の正統性にかかわる問題といわれてきた。しかし、EU 統治のどの面をその問題として論じるかは論者によりさまざまである。EU 法秩序を論じたダグラス＝スコット (Douglas-

Scott) は、1990 年代末まで EU の「民主主義の赤字」論を四つの問題群に分けている¹⁾。すなわち、①EU 政治過程に対する議会の関与不足、②EC 次元の行政部中心の意思決定、③EU の立法・政策形成過程の不透明性、④市民参加やヨーロッパ意識・一体感 (feeling of a European identity) の不足ないし不在、である。これは問題の現象面に着目した整理であり、理論的な整理としては不十分に思われる。

法学の視座からこの問題を論じるには、問題現象の整理において、まず民主主義的とされる事実状況の認定局面 (上の③、④は主としてこの局面) と民主主義がどうあるべきかについての規範論の局面とを区別する必要がある。次に法学が扱う後者について、民主主義の制度的な保障に関する問題 (上の①～④のそれぞれにこの面がある) と民主主義の理念に関する問題 (④) があると整理できるだろう。もちろん制度と理念は相互に内容を規定し合う関係ではあるが、分けて整理すると論点がいっそう明確になる。

本稿では、民主主義の制度的保障のありかたをめぐる規範的な問題のうち、とくに立法への議会関与不足に焦点をあて、付随的に行政中心の決定の問題点も取り上げる²⁾。これらが赤字論の中心であった³⁾。そして本稿は、これらの論点について、多元的複合法秩序としての EU という視座から従来の議論を整理しなおす。この視座は、EU 法秩序を EU 次元と各国次元の各法秩序が複合した総和と捉え、各次元の法秩序は相互に独立して規範的には存在し安定しているが、相互を自らの法秩序において規範的に認知することから、EC 次元と各国次元の両法秩序が融合して前例のない独自の法や制度を発生させるという動く側面もそなえる、多元的な複合した法秩序とみる。しかも現実の EU 統治において各

1) Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union* (Longman, 2002) p.131. なお、ダグラス＝スコットは、民主主義の定義をビーサムに依拠している。「民主主義とは、ある集団、団体もしくは社会の準則と政策の集団的な拘束的な決定について、かかる決定が当該集団の、平等とみなされる組成員全員の、統制に服すべきであり、現に服している範囲で実現されていると考えられる政治概念である。つまり、民主主義は、人民の統制と政治的平等という相互に関連する諸原則を内容に含む。」(David Beetham, "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" in Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy* (Sage, 1994) p.28)

2) ほかに市民参加の制度的保障も憲法条約に関連して取り上げる。

3) E.g., Svein S. Andersen & Kjell A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* (Sage, 1996); Philip Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union* (Frank Cass, 1996); Eivind Smith (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration* (Kluwer, 1996); Amaryllis Verhoeven, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory* (Kluwer, 2002); Anne Peters, "European Democracy after the 2003 Convention" (2004) 41 Com. Mkt. L. Rev. 37-85. 邦語では、たとえば、児玉昌己『欧州議会と欧州統合－EU における議会制民主主義の形成と展開－』(成文堂、2004 年)、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 29-36 頁 (2002 年)。なお、ワイラーは、EU の政策分野別に EU・国・国未満の多層に異なる統治 (ガヴァナンス) が展開するので、それごとに民主主義の類型が異なるという説明をする (Joseph H.H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge U.P., 1999) pp.264-285)。しかし本稿では EU 全体で一つの規範的原則としての民主主義を論じるので、対象分野ごとに民主主義の類型が違うといった現象説明的な手法はとらない。

国次元の制度をEU次元の制度としても併用するため、この多元的に複合した法秩序は運用においても安定している。このような動く安定した多元複合法秩序という視座をEUについてとる理由と妥当性については別稿で詳論したのでここでは繰り返さない⁴⁾。

従来の赤字論議は、EU次元と各国次元の法秩序の視点の違いを明確に捉えていなかった。そのため相互の法秩序を融合して解決する方策の独自の意義と潜在的可能性を的確に認識できないでいた。本稿の視座はその新たな問いかけを可能にする。ゆえにまず従来の議論を新たな視座から整理しなおし(I)、次に同様の視座から「欧州憲法条約」(憲法条約)⁵⁾による制度改革を評価し(II)、最後に赤字論の再設定を試みる(III)。

なお、本稿の背後には、これまでの赤字論がヨーロッパの人々に近いEUを実現する確かな議論になっていたのかという疑問がある。この疑問に拍車をかけたのが、「欧州憲法条約」(2004年10月署名、未発効)のフランスとオランダの国民投票での批准否決であった(その順に2005年5月29日、6月1日)⁶⁾。

この否決はまったく皮肉な出来事であった。憲法条約はEUの「民主主義の赤字」削減を主目標の一つにしていたのであり、現に、従来のEU条約に比べれば、成り立ちにおいても内容においても「民主的」といえるものを備えていた。それがヨーロッパの人々から直接に民主的に否決されたからである。

成り立ちについては、これまでの政府間中心の条約起草の方式ではなく「諮問会議(Convention)」方式をとった。これは各構成国の議会(各国議会)と欧州議会の代表、それに各国政府代表と欧州委員会の代表が出席して草案を起草する方式である。現に2003年に憲法条約草案を諮問会議は採択した。この草案をベースに最終的な憲法条約が2004年に締結された。つまり憲法条約は起草過程において、EC・EU史上はじめて民主代表を大きく関与させた。

内容についていえば、草案も憲法条約もEUの民主的統治の制度的および理念的な保障のための規定を多く置いていた⁷⁾。制度的保障の新たな工夫例としては、たとえばEU立法的行为(欧州法律・欧州枠組法律の採択)は欧州議会と閣僚理事会の双方の公開の審議に

4) 中村民雄「動く多元法秩序としてのEU—EU憲法条約への視座」同編『EU研究の新地平—前例なき政体への接近』(ミネルヴァ書房、2005年)197-246頁、同「多元的憲法秩序としてのEU—欧州憲法条約への視座—」聖学院大学総合研究所紀要32号83-124頁(2005年)。

5) 憲法条約の解説と翻訳は、衆議院憲法調査会事務局(中村民雄執筆)『欧州憲法条約：解説及び翻訳(衆憲資56号)』(衆議院憲法調査会事務局、2004年)。

6) 投票率はフランス、オランダの順に有権者の69.3%、62.8%、批准反対が投票総数の54.7%、61.6%であった。両国の国民投票を分析する世論調査は、Flash Eurobarometer Nos.171 and 172(2005)。

7) 2003年草案の民主主義関連規定については、中村民雄「欧州憲法条約案(2003年7月18日案)」貿易と関税51巻12号66-72頁(2003年)、庄司克宏「欧州憲法条約草案の概要と評価—簡素化・分権化・民主化・効率化」海外事情51巻10号14-37頁(2003年)。2004年憲法条約の民主主義関連規定は、中村民雄「欧州憲法条約(1)『民主主義の赤字』は解消されたか?」貿易と関税53巻1号68-75頁(2005年)。

より、かつ多数決による共同決定を原則とすること（憲法条約 I-50 条 2 項、I-34 条）、各国議会が EU 立法行為案について補完性・比例性原則に適合しているかを 6 週間審査する期間をもつ事前審査手続を導入し、また立法後の当該原則違反訴訟を可能とすること（憲法条約附属の補完性比例性原則の適用に関する議定書）、相当数の構成国にわたる 100 万人以上の市民が EU 立法の提案を欧州委員会に要請できる制度を導入すること（憲法条約 I-47 条 4 項）などが盛り込まれていた。

このように民主的な成り立ちと内容をそなえた憲法条約が、欧州統合に加担してきた原加盟国の人々の安定多数により民主的に否決された。フランス・オランダの否決の理由について、各国政府の広報不足に加え、選挙民による国内政治批判や経済不況の不満へ投票内容のすり替えが行われたという面もある。しかしそれは 1992 年の EU（マーストリヒト）条約批准時のフランスの国民投票（僅差の賛成）でも同じく見られた。また原加盟国の人々にあっては、50 年を経た EC の制度はすでに定着している。EC・EU への無理解や広報不足ばかりに否決の有力理由は求められまい。事実、フランスとオランダの国民投票直後の世論調査は、両国の人々が欧州統合を支持しながらも具体的な EU の政策や制度のあり方に強い不満をもっていることを示している⁸⁾。これは EU 形成の意義や内容を理解したうえでの批判的態度が含まれていることを暗示する。さらにはフランスやオランダの否決のあと、未批准諸国のうち 8 カ国までが早々と批准手続を延期した⁹⁾。これらもヨーロッパの人々の多くに共通して、EU の具体的な政策や制度に対する根深い不満や不信があることを傍証している。ゆえに、両国の否決は、両国にとどまらないヨーロッパの相当に多数の人々に共通の根本的な EU 不信ないし批判を代表していると解釈する余地は十分にある¹⁰⁾。このような認識から、従来の「赤字」論議が、EU 統治の民主性をヨーロッパの人々により高く感得させる解決策に結びつく、的確な問題設定や分析であったかどうかを

8) Flash Eurobarometer Nos. 171 and 172 によれば、両国民の否決はヨーロッパ統合に反対する意思表示ではなかった。両国で批准に反対した人々の 80% 前後が統合を支持している。反対は EU 次元および各国次元の政策形成が、人々の具体的な関心事に直結していない不安や不満から発していた。フランスでは東欧拡大による移民労働者の流入懸念、国内不況の継続、EU 次元の自由主義すぎる市場経済などが主たる反対根拠であった。オランダでは EU 機関への不信感、EU 加盟の帰結への不満（主権喪失、人口に比して重い EU への財源拠出負担）、EU 次元の社会政策の不十分さであった。また両国の世論調査は、憲法条約の情報不足と難解さが棄権を誘発したとも指摘している。Cf. ルネ・キュベルス「なぜオランダは“NO”と投票したのか—古い欧州における新しい欧州懐疑論の解剖学」生活経済政策 104 号 35-42 頁（2005 年）。

9) 批准作業を延期したのは、イギリス、アイルランド、ポルトガル、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ポーランド、チェコの 8 カ国。このほかスロヴァキアでは、憲法条約の批准は実質的に新たな国家体制への移行であるから国民投票を要すると主張する憲法訴訟が市民により提起された（2005 年 7 月 13 日）。同国議会は憲法条約を承認していたが、憲法裁判所は当事案の判決まで大統領が最終的に憲法条約を批准することを差止めた（7 月 15 日）。〈<http://www.slovensko.com/news/2308>〉（Slovensko.com）および〈<http://www.slovakspectator.sk/clanok.asp?cl=20303>〉（The Slovak Spectator）の報道記事（2005.8.31 最終確認）。

再考することは、理論的関心だけでなく現実にも必要と考えるのである。

また両国の否決や 8 カ国の批准凍結により、全構成国の批准を要する憲法条約の発効の可能性はほぼなくなった。しかし憲法条約に示された実体内容や制度は、既存の EC・EU 統治体制の多くを反映している。ゆえにこれが今後の EU 形成においても、重要な指標のひとつとして参照され続けるであろう。この見通しからも、憲法条約の理論的視座からの批判的な検討は、EU の将来を展望するうえで有用と考える。

1. EU 統治への代表制議会の関与不足：1990 年代までの議論と改革

1. 欧州議会の権限強化

EU の立法権が及ぶ事項的範囲は、1980 年代後半から 1990 年代にかけて急速に拡大した。EU 諸国の人々を直接に拘束する EU の立法が広範になされ始めたことに対応して、EU の立法や政策がヨーロッパの人々の意思を反映する制度を通して作られていないという批判も出てきた。

主として論じられた対処法は、欧州議会の権限強化であった。欧州議会は、ヨーロッパ諸国の市民の直接選挙により選出される代表で構成するため、EU 次元の機関の中では最も民主的な正統性を備えている。この欧州議会が、EU の法案や政策案の成立に向けて政治的影響力を実効的に発揮する制度にすれば、EU の立法や政策の内容は、ヨーロッパの民意に即ちそう即したものとなり、ヨーロッパの人々の、また望むらくは各国議会の、EU 立法等への理解と国内法上の受容もいっそう効率的に進むであろうと期待された¹¹⁾。

そこで、まず 1970-90 年代を通して欧州議会が代表制議会としての実質を備えるよう議員の直接選挙が実施され（1979 年）、また EC 立法・政策の決定手続上の欧州議会の権利が強化された。もともと 1957 年の EEC 条約の立法制度では、EC 条約事項について、欧州委員会が法案・政策案の提出権を独占し、閣僚理事会（各国政府の閣僚級代表の合議機関）が採択権をもつとされていた。欧州議会に法案に対する諮問的意見を述べる権利しかなか

10) フランス、オランダの国民投票の分析として、遠藤乾「フランス・オランダ国民投票による欧州憲法条約否決—あるいは『定義』なき欧州について—」生活経済政策 104 号 2-8 頁（2005 年）、吉田徹「フランスの『ノン』が意味したもの—民主主義の勝利?—」同 9-14 頁、水島治郎「オランダとヨーロッパ憲法条約否決—オランダ現代史上初の国民投票—」同 15-20 頁。

11) わが国では児玉昌己が、EC・EU の創設にともない構成国は主権の一部を EC・EU に移譲したのであるから、欧州議会こそ各国議会に代わって欧州次元の民主的代表的機関として権限を強化すべきであり、それを通して EU 統治の民主主義の赤字も解消されると論じている。児玉・前掲書（注 3）とくに第 5 章。

った（「諮問手続」）。1980年代には欧州議会が法案に二段階にわけて諮問的意見を述べる「協力手続」（EC252条）が追加された。1990年代には、「協力手続」と異なり、欧州議会にも採択権を認める手続が導入された。欧州委員会の提案する法案に欧州議会が修正をつけ、それをめぐり閣僚理事会と交渉を行い、最終的には閣僚理事会と欧州議会の両者が共同で採択する手続（「共同決定手続」EC251条）が、域内市場統合目的の立法（EC95条）など主要なEC立法事項について導入された。このほか欧州議会の承認を閣僚理事会での採択の条件にする手続（「承認手続」）も導入された。そして1990年代の一連の条約改正で「協力手続」は減り、「共同決定手続」または「承認手続」による立法事項が増えた。こうして現在では、EC事項についての立法は、「諮問手続」「共同決定手続」「承認手続」のいずれかにほぼ収斂した。

なお付言すれば、欧州議会の権限強化と並行して、EU条約は「民主主義の原則」に明文で言及し、それが各国次元とEU次元の両方の統治原則として共有されることも定めた（EU条約前文3段、6条1項¹²⁾）。もっともEU条約の明文が語る「民主主義」の理念的な内容やそれを保障する制度については特段の条文改訂や追補もなく、従前のECの制度が継承された。

以上の1990年代の改革から読み取れる特徴ないし問題点は次の通りである。第一に、現在でも「諮問手続」が重要なECやEUの立法・政策事項に残されている。EC事項では、農業政策立法（EC37条）が典型例である。EC事項以外のEU政策領域（共通外交・安全保障政策と刑事警察協力の分野）においても、立法や政策の案の採択権は閣僚理事会にあり、欧州議会は「諮問手続」と類似の諮問機関の地位にとどまっている。

第二に、「共同決定手続」であっても立法の最終結果への影響力の点で欧州議会と閣僚理事会が対等とはいえない立法事項が残る。すなわち、欧州議会と閣僚理事会の「共同決定手続」において、欧州議会はつねに多数決で票決するが、閣僚理事会は、立法事項によっては特定多数決ではなく全会一致で票決するものもある。後者の場合、閣僚理事会（に出席する各国政府）のほうが、欧州議会よりも当該立法事項については法案の成否に決定的な影響を及ぼしうる。たとえば域内移動した労働者の社会保障関連の措置の採択などが

12) 「補完性」原則（EU条約2条末段、EC条約5条2段）は、より小さな統治単位での意思決定を優先し、EU次元の行動を抑制する根拠ともなれば、各国次元で十分できないことをEUで行う根拠ともなる。その言葉の思想史的淵源からすれば、より小さな単位の自律性を優先し尊重する原則である。しかし、その統治単位の自律が民主主義的な決定方法をとるかどうかは別問題である。またEU条約1条2段末文「可能な限り市民に接近して決定を行う」と組み合わせて補完性原則を民主主義の含意があると解釈するとしても、決定者（EUや国）が市民の声を聴取するだけの姿勢も「接近」に含みうる。つまり、「接近して（closely to）」という漠たる表現から市民に決定権を与えるものと一義的には定まらない。補完性原則と民主主義の結びつきは他の媒介も必要とする。政治思想史的淵源については、Ken Endo, “The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors” 北大法学論集44巻6号553-652頁（1994年）。

共同決定であるが、閣僚理事会は全会一致票決とされる事項である（EC42条）¹³⁾。

第三に、提出された法案の修正以外に、欧州議会が EC・EU の具体的な政策内容に政治的影響力をもつ一つの有力ルートは予算審議であるが（EC272条）、ここにも限界がある。欧州議会の予算審議権は、1970年代より次第に実効的に保障されてきた。しかしなお「義務的支出事項」（EC・EU 条約が支出を義務づける事項）と「非義務的支出事項」の区別があり、欧州議会が最終的な決定権をもつのは「非義務的支出事項」である。「義務的支出事項」については欧州議会による予算案の修正範囲が制限され、閣僚理事会が最終的な決定権をもっている。ただし、欧州議会は「義務的」「非義務的」支出事項全部を含む予算案全体を否決する権利はある。この制度のもとで、欧州議会は「非義務的支出事項」の具体的費目の設定を通して自らの政策選好を欧州委員会に指定しうるが、「義務的支出事項」とされた政策（農業政策等）の規模や内容を変更することはほとんどできない。換言すれば、EU 財政の欧州議会を通した民主的統制は「義務的支出事項」には十分には及んでいない。

第四に、各構成国の議会（各国議会）との比較でいえば、代表民主制の立法議会としての議会制度像と重ならない面を欧州議会はもつ。EC 事項について法案提出権をもつのは欧州委員会だけである。欧州議会は、欧州委員会に法案提出を要請することはできるが、みずから法案を提出することはできない。また、法案提出権をもつ欧州委員会を政治的に十分統制できるわけでもない。任命からいえば、欧州委員会は欧州議会の選挙後に議会の任期と同調して5年間任命されるが、任命のイニシアティブをとるのは各国政府の合議体である。委員長候補の指名は各国首脳で構成する閣僚理事会が、委員の指名は通常の閣僚理事会が行い、欧州議会はそれらを承認する権利をもつだけである（EC214条）。ゆえに欧州議会の選挙結果が欧州委員会の設定する EU の政策内容や優先順位に直接影響する制度にはなっていない。欧州議会選挙も EU の政策内容や次期欧州委員会委員長候補をめぐる論戦が繰り広げられるといったものには、これまでのところなっていない。また解任をいえば、欧州委員会への不信任決議権を行使しうるが（EC201条）、これは複数の欧州委員会委員の汚職が発覚して自発的に総辞職をしたサンテール欧州委員会のときに発動寸前までいった事例があるだけである¹⁴⁾。個々の立法や政策の形成方向に対する統制手段として不信任決議権はあまりにも大鈍である。また政策の基本的選択の是非をとう手段としての不信任決議権であるなら、逆に欧州委員会が欧州議会を解散する権利ももたなければ、EU 市民の意思を的確に問えないが、現行制度ではそのような解散権は与えられていない。なお、欧州議会の欧州委員会など他の EC 機関に対する調査権（EC193条）は 1990 年代の

13) 他に EC47 条 2 項（専門職の訓練要件等の相互承認措置）、EC151 条 5 項（文化措置）。

14) 児玉・前掲書（注 3）第 7 章「サンテール欧州委員会の総辞職と欧州議会の対応」に詳しい。

条約改正で EU 行政の過誤に対する重要な監視統制権限となったが、自らの望む政策を形成するためには行使しにくい。

このように 1990 年代までの欧州議会の権限強化・政治的地位の向上は、相当に達成されたが、EU 独自の機関間均衡の中での議会であるため、国内の代表制議会の地位と役割には重ならない面が残っている。

これは議会がおかれた統治制度の基礎原理が異なることに由来するように見える。各構成国の「国家」の統治権力・制度を説明するときは、各国法秩序の視点が用いられ、大部分の国で社会契約説的な国民主権論が権力根拠および正統化原理として用いられる。国家の統治諸機関は、主権者としての国民の意思に、それぞれの権力と存在の正統性根拠をもつというわけである。ところが EU の統治権力の正統化根拠については、設立条約をみると各国法と EU 法の二つが源に使われている。つまり「国家」が独自または相互に合意して任命する機関（欧州委員会や閣僚理事会）と「EU 市民」が任命する機関（欧州議会）が並存している。「国家」任命の EU 機関の究極の権力正統化根拠は各国の「国民」からの（間接的）授権である。「EU 市民」由来の EU 機関のそれは、「EU 市民」からの（直接的）授権である。このような二種類の正統化根拠を現在の EU は用いている。

しかし、いま述べたのは、あくまでも今ある EU 権力の正統化根拠の表層である。そもそも今のような EU 権力を発生させる根拠がどこにあるのかを解いていない。ここに欧州議会の位置づけを各国議会の位置づけとことなり不安定・不確実にする根本の問題がある。EU 統治法の理論的な臨界点である。

いま各国法（および国際法）の視点で考えていくと、EU が設立「条約」の形式で存立する限り、各「国家」が、そしてその「国家」を存立させる「国民」が、究極の権力発生源であると考えることになる。この視点からは「EU 市民」は「条約」により作られた存在であり、それは各「国民」が作ることに同意した限りの、「国民」に付随した存在にすぎないことになる。

しかし EU 法の視点から考えると、各「国家」単位では十分に扱えない「共同体」問題や各「国家」単位では存在しない「共同体」問題があり、それに対応するための統治権力を EU に固有に授けるとすべての構成国「国民」が認めて「共同体」たる EU を設立する場合、そこには各国の国民を超えた「EU 市民」が存在すると規範的に構成できるのではないか。やはり「EU 市民」という独自の権力主体を想定できるのではないか。このように問うことになる。この視点からすれば、「国民」は国家単位の公共空間での政治的意思を表すものであり、「EU 市民」は域内国境を取り払った EU 単位の公共空間での政治的意思を表すものである。この二種類の単位の政治意思は、異なる利益、異なる政治的当事者、異なる政治過程や政治慣習により形成されることが許されている。ゆえに 25 カ国の

「国民」意思の合計をもってしても「EU 市民」意思とは異なると規範的には評価することになる。

欧州議会は、「EU 市民」の代表であるが、それが諸「国民」の代表の束として存在するのか、国民に解消しない固有の「EU 市民」の代表として存在するのかという存在根拠の問いを抱え続けている。各国議会にはこの理論的な悩みはない。この点が最も異なるのである。皮肉にも、欧州議会のこの理論的な悩みは、EU の固有の機関でありながら各国の選挙法に依存して選出される現実によって増幅され、欧州議会選挙の投票率も長期低落傾向であり、政治的実存としての「EU 市民」もおぼろであることから、消しがたい。

2. 各国議会の関与増大

EU 立法の民主主義の赤字の問題を各国法・各国議会の視点からみると処方箋は異なる。各国議会からみれば、自律的な立法権が EC・EU 条約に定める範囲で EC・EU に「移譲 (transfer)」(少なくとも「委任 (delegate)」) されたため¹⁵⁾、その移譲または委任部分の立法権行使をいかに民主的代表機関としての各国議会が各国民意に即するように制御するかが課題となる。たとえば責任内閣制の議会の場合、各国議会が閣僚理事会での自国閣僚の行動を事前に何らかの方法で統制することで、EU 立法・政策に各国民意を反映させうとも考えられた (事前審議制度)¹⁶⁾。

最も徹底した例は、デンマークである。デンマーク国会は、EC・EU の立法と政策事項を専門に扱う議会内の欧州問題委員会 (Europaudvalg (1994-)) [前身は Markedsudvalg 市場問題委員会 (1961-94)] をおいている。ここに EC・EU の法案・基本政策文書、次回の EU での閣僚理事会の議題案・資料等が政府からすべて回付され (国内法で政府にそう義務づけている)、次回の EU の閣僚理事会が開かれる前に、そこで取り上げられる予定の個々の議題について、自国閣僚に政府の立場の説明を受け、デンマーク国会としての交渉内容を当該閣僚に指示し、EU の閣僚理事会の開催後に議事内容と結果について当該

15) 各国憲法の多くが国際機関や EU に対する一定の統治権限の「移譲」または少なくとも「委任」を可能とする規定を置いている。この点につき、中村民雄「前例のない政体 EU—国家主権・民主主義の再構成の試み」ジュリスト 1299 号 16-24 頁 (2005 年) とくに 20-23 頁。

16) 各国議会の EU 法案事前審議制度を紹介するものとして、House of Lords Select Committee on the European Union, *Review of Scrutiny of European Legislation* (Session 2002-03 1st Report) (2002) Appendix 4; Philip Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union* (Frank Cass, 1996); Richard S. Katz and Bernhard Wessels (eds.), *The European Parliament, the national parliaments, and European integration* (Oxford University Press, 1999); Eivind Smith (ed.), *National parliaments as cornerstones of European integration* (Kluwer Law International, 1996). 荒島千鶴「構成国国会の審査制度による EC 立法過程の民主的統制」日本 EU 学会年報 21 号 222-238 頁 (2001 年)。

閣僚から再び報告を受けるといった運営をしている¹⁷⁾。なお、スウェーデン、フィンランドも同様の制度をとっている¹⁸⁾。

似ているが多少違う制度をとるのはイギリスの議会である。ここでも EU の重要な法案や政策案について、そのイギリス経済や法に対する影響や含意を事前に審議する専門委員会を庶民院と貴族院に設置している。そこに EU のあらゆる法案等関連文書が政府から回付されるが、デンマークと異なり、イギリスの議会は政府閣僚への交渉内容指示 (mandate) まではしない。ただし、イギリス議会内の専門委員会で EU 法案等の事前審議が終わるまでは原則として政府閣僚が EU の閣僚理事会において当該法案等の審議をしない「審議待機 (Scrutiny Reserve)」の慣行がある¹⁹⁾。

ドイツの議会も基本的にはイギリスと同様の制度をもつ (ドイツ基本法 23 条)。あらゆる EU 法案等を連邦政府は連邦議会 (Bundestag) と連邦参議院 (Bundesrat) に送付する義務があり、両院は事前審議の権利が保障される。連邦政府は議会の立場を「考慮して (berücksichtigen)」(しかし拘束されず) EU 次元の交渉にあたる。ただし、イギリスとの違いもある。ドイツが連邦国家であるため、基本法で州の権能とされている事項に影響する EU 立法については、州代表で構成する連邦参議院 (Bundesrat) の立場が「権威あるものとして (maßgeblich) 考慮」されるので、ドイツ連邦政府がこの立場に拘束されると解されている。さらに、ドイツ基本法上認められた州権能を擁護し EU 次元で行使するために、連邦参議院の指定する諸州代表が直接に EU の閣僚理事会にドイツ連邦政府として出席することも認められている (基本法 23 条 6 項)²⁰⁾。

17) David Arter, "The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of an 'Authorising Assembly'?" in Norton, *supra* note 16, pp. 110-123, esp. pp. 116-117. 邦語では、吉武信彦「デンマークの EU 政策と国会—国会欧州委員会を中心として」Novitas7 号 63-77 頁 (1998 年), 同『国民投票と欧州統合: デンマーク・EU 関係史』(勁草書房, 2005)。

18) House of Lords Select Committee on the European Union, *supra* note 16, p. 56.

19) イギリス議会の EU 専門委員会の名称や組織は経年変化しているが、現在では、庶民院には欧州審議委員会 (European Scrutiny Committee) がおかれ、主要な法案や政策案のイギリスへの影響を調査し、庶民院での討議が必要なものを抽出して、欧州常設委員会 (European Standing Committees) (A, B, C の 3 つ) または庶民院本会議に送付して討議にかける。討議においては、次の閣僚理事会の議題で最重要の 1 つについて事前に政府閣僚の立場を聴取することが多い。そして閣僚理事会後、当該閣僚は取った立場の報告を欧州審議委員会に行う (House of Commons Information Office, European Communities Legislation (Fact-sheet L11) (2003) pp. 9-10.)。一方、貴族院には、EU 専門委員会 (European Union Select Committee) がおかれ、この下に A から G までの 7 つの政策領域の専門部会 (経済・財政・通商、域内市場、外交・防衛、農業・環境、法制度、内務、社会政策・消費者問題) がある。これらの分野別の専門部会が、とくに重要な EU の法案や政策案がイギリスの法・政治・経済に対してもつ影響について、詳細な聞き取り調査を行い、貴族院に報告している。貴族院の EU 専門委員会およびその専門部会の任務は、庶民院の専門委員会のような政府閣僚の行動統制ではなく、EU の法案・政策案のイギリスへの影響の分析が中心である。なお、1990 年代までの制度については、Adam Jan Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation* (Kluwer, 1998)。

以上の諸国の制度は、各国議会が自国政府のEUの閣僚理事会での行動を法的に拘束または事実上統制する制度であった。他のEU諸国の議会にも事前審議制度はあるが、統制力は上記の諸国家ほどには高くない。1980年代までは政府の統制をほとんど行わなかったが、1990年代以降、ある程度の事実上の影響力をもつよう制度を変えていったのが、フランス議会である。1979年に議会内に「欧州問題委員会 (delegation pour les Communautés Européennes)」を置いたが、事前審議の実質を備えるべく改革が始まったのは1989年以降であり、とくに1992年の憲法改正で政府がEC法案のフランス議会送付を義務づけられ、事前審議の実効が次第に高められた。その後、1999年の憲法改正により、政府は議会両院へあらゆるEU法案・政策案等を送付する義務を負うことになり、EC法案だけでなくEC以外の政策領域のEU法案、さらにEC・EUの政策案などEU政策形成文書すべてが事前審議できる体制となった。議会両院は事前審議のうえで「決議を採択できる」が、これは政府のEU次元での政策形成への事実上の影響力にとどまる²¹⁾。

このような各国議会による事前審議制度については、次のような点を指摘できる。第一に、EU全構成国は、各国議会内にEUの法案・政策案を事前に審議し自国政府の立場について討議する専門委員会をおいている²²⁾。しかし、事前審議により政府のEUの閣僚理事会での行動を拘束する制度から事実上の影響力を大なり小なり及ぼす制度まで多様である。各国議会による事前審議の制度を国内法で明文化している国もある(ドイツ、チェコなど)、議会内の自律的規則や慣行でまかなっている国もある(デンマーク、イギリスなど)²³⁾。これは、各国の制度が試行と実践による形成途上であることを示し、またEU立法過程を各国憲法上いかに位置づけるか、EU立法過程に関する各国議会の権限をいかに位置づけるかについて、いまだに各国の立場がまちまちであることを示している。

第二に、事前審議の実効性は、各国の運用実態や制度内在的な制約からして、一様に高いとはいいがたい。前述のとおり運用実態は各国間にばらつきがある。政府から適切な文

20) ドイツについて、岡田俊幸「欧州統合とドイツ憲法」憲法理論研究会編『国際化の中の分権と統合』(敬文堂、1998年)125-137頁。

21) フランスについて、安江則子「EU統合とフランス議会—アムステルダム条約と憲法88条の4—」石川明編『EU法の現状と発展』(信山社、2001年)65-86頁。

22) http://www.cosac.org/en/mailbox/parliaments/show_all/chairpersons/ (Chairpersons of the Committees responsible for European Affairs) (2005.8.31. 閲覧)。なお、EU15カ国について、House of Lords Select Committee on the European Union, *supra* note 16, pp.49-56。東欧の新規加盟国のうち憲法で議会のEU法案・政策案の事前審議制度を定めているのは、チェコ憲法10b条1項・2項(EU法案・政策案の政府から議会への送付義務と当該案への議会の立場の表明、イギリス型) スロヴェニア憲法3a条4項(イギリス型)、ハンガリー憲法35A条2項(EU法案・政策案の政府から議会への送付義務のみ規定、フランス型)。東欧諸国の憲法比較研究として、Anneli Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe* (Cambridge, U.P., 2005)。

23) House of Lords Select Committee on the European Union, *supra* note 16, pp.49-56。

書が迅速かつ適切な時期に議会および専門委員会に回付されず、審議の時間が十分とれないこともある²⁴⁾。これとは別に EU 制度上の時間的制約のために審議の実効性が高まらない場合もある。EU 立法が「共同決定手続」の場合で、閣僚理事会と欧州議会の双方に対立があるため妥協を探る「協議委員会」段階まで進んだとき、条約の規定により協議委員会は 6 週間しか原則開催できない。その期間内に妥協できるかどうかは法案の成否を決める (EC251 条 5 項)。この段階で当初提出された法案と相当に異なる内容が合意されることもある。それゆえ各国議会の事前審議の目的を徹底させるならば、協議委員会段階の妥協交渉をおこなう自国政府の立場を事前審議すべきことになるが、この 6 週間の中にそれを行うのは難しく、また協議委員会でも同時並行的に交渉が進んでいるので事前審議の内容もまた刻々と変化しうる²⁵⁾。

第三に、とはいえ、各国法次元で各国議会の EU 立法に対する事前審議制度が多くの国で拡充されてくるにつれて、1990 年代以降は、その制度の骨格が EU 法上も各国共通の制度として公式に認知されはじめた²⁶⁾。とくに 1997 年の EU 条約付属の「各国議会の役割議定書」は、①欧州委員会の全諮問文書は各国議会に迅速に送付されるべきこと、②欧州委員会は十分な時間的余裕をもって法案を提出し、各国政府が各国議会に回付できるようにすること、③全公用語に翻訳された法案を欧州委員会が閣僚理事会と欧州委員会に送付した時点から 6 週間をおかなければ閣僚理事会の議題に原則として載せられないことを明記した。もっとも、①の文書送付がだれの義務かは曖昧であり、欧州委員会は各国政府の義務と考え、各国政府は各国法上政府のかかる義務が明記されていない限り欧州委員会の義務と考え、結局、EU 文書の各国議会送付が遅延しえた。

第四に、各国議会の事前審査制度は、こうして各国法上の制度であるとともに EU 法上の制度として重層的に認知されたが、EU 法上の当該制度の目的・位置づけと、各国法上のそれとが合致するとは限らない。というのは、EU の視点からは、EU ワイドの民意による立法が関心事であって、そのために欧州議会がおかれているという理解になる。各国議会の各国民意による各国政府への事前統制という目的はすぐれて各国法上の関心事である。ゆえにおなじ各国議会の事前審査制度を扱うにしても、EU 法は各国法とは異なる目的の制度として位置づける可能性もある。たとえば、ある EU 法案を真に EU 次元で採択する妥当性があるかという補完性原則の観点から、EU と構成国の立法権限配分の監視制

24) *Id.* para. 38. 池本大輔「欧州統合とウェストミンスターモデル」国家学会雑誌 114 巻 9・10 号 100-180 頁 (2001 年) は、経済通貨統合政策の EC 次元での導入に対して、政府がイギリス議会に十分な事前説明をせず、議会が政府の説明責任統制を実効的にできなかった状況を克明に描いている (147-149 頁)。

25) House of Lords Select Committee on the European Union, *supra* note 16, para. 35.

26) 1992 年の EU 条約付属の「各国議会の役割」宣言および「欧州・各国議会合同会議」宣言、1997 年の EU 条約付属の「各国議会の役割議定書」、2001 年の EU 条約付属の「EU の将来像」宣言。

度の一部として各国議会の事前審査制度を位置づける可能性もある。幸いこの補完性への関心は、各国議会の固有の立法権限を保守しようとする各国議会の各国法上の関心事とも重なり合う。ゆえに補完性の局面では、重層制度をめぐる EU 法上の目的と各国法上の目的のズレは感知されない。しかし立法権の行使に民意を反映させる目的では、規範的な位置づけにおいてズレが生じる。これが次の点につながる。

第五に、EU 法の視点からすれば、事前審議制度による EU 立法の民主主義の赤字削減という処方箋は、EU 法上の閣僚理事会の規範像と整合しない。EU 法上は、閣僚理事会は EU の機関として一つの団体意思を表明する。各国政府の個別意思の束を表明するのではない。たしかに閣僚理事会が全会一致で意思決定をする場合は、団体意思の表明か個別意思の束の表明かは区別がつけにくい。しかし特定多数決の場合は、少数派も多数決に拘束されるので、これは団体意思の表明である。そして 1990 年代の条約改正で特定多数決事項が増える一方である。ゆえに閣僚理事会の意思決定はいまや各国の事前審査の意向にいずれにせよ即さない決定になりうることを前提にしている。すると各国の事前審議制度をいかに整備しても、それはただか EU 立法討議段階へ各国民意を伝える努力にとどまる。多数決の結果までを各国民意の反映として正統化することは、できたとしても多数派国にしかできない。あるいはそれすらできず、いずれの各国民意とも異なる、妥協による団体意思が採択される可能性もある。ゆえに各国法の論理にもとづく EU 次元への各国民意の注入は、EU 法の論理で運用される EU の機関の民主性向上に対して、法的には原理的不整合を抱える。結局は、制度の規範論ではなく政治的効果論にすぎないことになる。

3. COSAC の形成

では閣僚理事会を、各国法の論理にではなく EU 法の論理に則して独立の EU の機関として認めつつ、民意代表において統制する制度や方法はないのであろうか。EC・EU 条約は欧州議会にこの役割を与えていない。欧州議会の役割は前述のとおり欧州委員会への統制を及ぼすことであり、また共同決定手続をとる EU 立法について、閣僚理事会と共同で採択権を行使することである。

現行の EU の制度の中で、この目的に最も近いのが COSAC（コサック、議会欧州問題委員会会議, Conférence des Organes Spécialisée dans les Affaires Communautaires）である²⁷⁾。

27) 各国議会と欧州議会の協力を制度化する動きはとくに 1980 年代から始まった。各国議会の「議院議長会議」（2 年に 1 度）、Assizes（各国議会・欧州議会各代表会議）などが試みられ、1989 年からは COSAC も実施され始めた。安江則子「COSAC：国家議会と欧州議会による二重の民主主義の模索」同志社大学ワールドワイドビジネスレビュー 2 巻 2 号 20-33 頁（2001 年）。

各構成国議会の欧州問題委員会の代表（各国6名まで）と欧州議会の代表6名で構成する公開の会議である。

これは各国議会と欧州議会の情報交換や相互協力の制度化を模索する中から生まれた。1979年に欧州議会の直接選挙が始まると、各国議会と欧州議会の情報交換が定期的に行われるようになり、また時には欧州議会・各国議会議員合同会議（Assizes）などが開催されたりもした。COSACはこれらの経験から登場した²⁸⁾。1989年にフランスの提案で開催が始まり、1997年のEU（アムステルダム）条約附属の「EUにおける各国議会の役割に関する議定書」（役割議定書）において公式にEU法上の制度として認められた。

COSACは「とりわけ構成国の政府代表が共通の合意によりCOSACに送付することを決めうる法案にもとづき、その主題の性質に照らし、EUの機関の注意を喚起することが適切と考えるあらゆる貢献（contribution）をなすことができる」（役割議定書4項）。また「個人の権利と自由に直接の影響をもちうる、自由・安全・司法の地域の確立に関するあらゆる法案または政策案を審議することができる」（同5項）。さらに「EUの立法活動に関して適切と考えるあらゆる貢献を欧州議会、閣僚理事会および欧州委員会に対して行うことができる」（同6項）。ただし「COSACの行った貢献は、各国議会をいかなる点でも拘束せず、各国議会の立場をなんら害しないものとする」（同7項）。

2004年のCOSAC議事規程²⁹⁾によれば、閣僚理事会の議長国のローテーションに同調して、議長国任期6カ月の間にCOSACも通常会合を当該議長国において1度開く（規程2.1, 3, 4.4）。他に特別会合を（議長国以外の地でも）開くこともできる（規程2.2, 3）。現議長国議会代表とその前後の議長国議会代表と欧州議会代表（各2名で合計8名）がCOSACのトロイカ議長団を構成する（規程2.5）。COSAC会合での議題は「とりわけ各国議会の事前審議の実務的側面に関する情報交換の機関としてのCOSACの役割から生じる議題」（規程7.1A）とされる。COSACの団体としての意思表示は「貢献」と呼ばれる書面でなされるが、貢献原案は議長国がトロイカ議長団に諮問して提案するか、各国議会および欧州議会の欧州問題委員会の座長の絶対多数が提案するか、COSAC会合で決定されるかすれば提案される。この原案に各代表が意見を表明し、最終的な貢献案が作られ、COSAC会合において広汎なコンセンサスのもと採択されるよう努められるが、それができないときは、投票数の四分の三以上の賛成で採択される。各国議会代表および欧州議会代表はそれぞれ2票をもつ。採択された貢献は、EU官報に公表される（規程10）。

COSACの第一の特徴は、「貢献」をとおした助言的役割である。閣僚理事会への民意

28) 歴史的な諸制度の模索につき、安江・前掲（注27）。

29) Rules of Procedure of the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union [2004] OJ C 270/1.

反映の役割はさほど予定されていない。COSAC の会合は半年 1 回（年 2 回）を原則としているので、EU 立法機関としての閣僚理事会に恒常的に民意を伝達する制度として設計されていない。また COSAC が「貢献」する議題は EC・EU のあらゆる側面や「自由・安全・司法の地域」問題であるが、COSAC 議事規則が示すように、各国議会での事前審議制度の実務的側面の情報交換を近時の常設的な議題と規定している。実務をみても、これまでの「貢献」は、憲法条約の交渉上の論点、共通外交安全保障政策、テロリスト対策措置、情報化社会経済を促進させるリスボン戦略など、その時々々の主要政策への関心表明にとどまっている³⁰⁾。要するに、現行の COSAC 制度は、閣僚理事会に対して民意を常時かつ適時に十分に伝達する制度ではなく、実務もそうではない。

第二に、しかし各国次元と欧州次元の民意代表の代表が、個人の権利と自由の直接の影響をもつ EC・EU のあらゆる法案・政策案を審議することには憲法的な意義はある。現行の EU では、労働者や EU 市民の自由移動については EC が、犯罪者など刑事司法・警察に関係する人の移動については EU 第三の柱である「警察・刑事司法協力」制度が扱う。EC の事項は、欧州議会が「共同決定手続」により法案等の採択に関与できるが、EU 事項は「諮問手続」であって欧州議会は法案等の採択に関与できない。他方、前述のとおり各国議会は、EU 事項も EC 事項も十分な統制がかけられない可能性がある。こうして個人の権利と自由に関係する EC・EU 立法が、とくに EU 事項の立法が、各国・欧州両次元の十分な民主代表の同意や統制に服さないまま閣僚理事会によって採択される可能性があることになる。ゆえに、COSAC が各次元の民意代表の代表として民意伝達と決定過程の監視を行うことは重要である。とはいえ、COSAC は EU・各国の統治法制度において、きわめて周縁的で微弱な存在である。COSAC は EU 法上も各国法上も未だ位置づけが明確ではない。

II. 憲法条約の試み

これまで見たような特徴と限界をもった 1990 年代までの改革の基本的な発想は、2004 年署名の憲法条約にも継承された。そこで憲法条約は、EU の民主主義の赤字問題への対応として、EU の統治原則として民主主義の原則を従来よりも踏み込んで具体的に提示し、また欧州議会と各国議会の EU 統治における権限の強化を図っている。しかし他方で、憲法条約は新基軸も打ち出している。「参加民主主義」という標語のもとに、ヨーロッパ市

30) <http://www.cosac.org/en/documents/contributions/> (2005. 11. 23. 確認)

民からの立法発案的な制度を追加した点である。

1. 民主主義原則の体系的提示

憲法条約は、EC と EU の列柱構造をなくして EU に統治制度を統一したうえで³¹⁾、民主主義を EU 統治の一般原則として、EU の対内・対外統治の局面に明示的に規定した。「民主主義」は EU の「価値」の一つとされ（憲法条約 I-2 条）、その推進が EU の目的とされ（I-3 条）、対外行動の原則にも掲げられた（III-292 条）。さらに対内統治における「民主主義」の具体的な内容として、憲法条約第 1 部第 6 編「連合の民主的運営」を設けて、連合の活動における市民の平等待遇の原則（I-45 条）、連合の運営における代表民主主義の原則（I-46 条 1 項）、そして市民・市民団体・利益代表団体などの意見表明の機会の保障（参加民主主義の原則）（I-47 条）を掲げた。また憲法条約は、この原則的な諸規定に対応した制度を以下に述べるように設けることで、理念と制度の間に体系性をもたせている。

2. 議会の立法関与強化

議会について憲法条約は、欧州議会を EU 市民の代表機関、各国議会を各国国民の代表機関と位置づけ（I-46 条 2 項）、EU 次元では欧州議会の権限を強化し、各国次元の各国議会には EU 立法手続上の権利を認めて閣僚理事会における自国政府の行動に対する監視と統制の実効性を高めようとしている。具体的には次の通りである。

(1) 欧州議会

欧州議会の権限強化は次の点に現れている。第一に、EU の規範定立行為をまず「立法的行為」と「非立法的行為」に分け、「立法的行為」は「欧州法律」と「欧州枠組法律」の採択を指すものとし、それを「通常立法手続」と改称した共同決定手続で行うものとした。ゆえに「法律」「枠組法律」事項のほとんどが、欧州議会と閣僚理事会の両方の多数決で決定することになり、名実ともに共同決定が「通常」ないし原則となった。1990 年代の改革では「共同決定手続」の下でも閣僚理事会の優位（全会一致事項の残存）がいくつかの立法事項に残っていた。これが減り、それだけ欧州議会の立法採択者としての対等性が増した。もっとも「通常立法手続」ながら閣僚理事会が全会一致をとる立法事項も残る

31) 詳細は、中村・前掲書（注 4）215-218 頁、衆議院憲法調査会事務局・前掲書（注 5）17-21 頁。

のではあるが、数はごくわずかになった³²⁾。「通常立法手続」に対する大きな例外は、共通外交安保政策・共通安保防衛政策の分野である。ここでは、およそ「立法的行為」をせず（I-40条6項）、「非立法的行為」の一つである「欧州決定」を採択するものとなっているため、閣僚理事会と欧州首脳理事会に意思決定権限があり、欧州議会は諮問的な地位に止まる（I-40, 41条）。ゆえに欧州議会の関与度が低い点は従来と変化がない。

第二に、EU 予算について、憲法条約は「義務的支出事項」と「非義務的支出事項」の区別を廃止し、欧州議会がすべての予算項目について閣僚理事会と対等に統制を及ぼせるようにした（III-404条）。従来は、共通農業政策予算などの「義務的支出事項」は欧州議会が統制を対等には及ぼせなかった（EC272条）、これは大きな改革である。

第三に、憲法条約の改正手続において、憲法条約は、欧州議会に初めて独立の発議権を認めた（IV-443条1項）。EU 市民代表がEU 統治体制の形成と変更を申し立てる権利をもったわけである。これも大改革である。従来の EC・EU 条約の改正を発議できる権利は、構成諸国政府と欧州委員会にしか認められていなかった（EU 条約 48条）。もちろん憲法条約の新たな改正手続においても、依然として各国首脳は「欧州理事会」において改正手続を開始しない決定もできる（IV-443条2項）。ゆえに欧州議会の改正発議が改正手続の開始となるわけではない。しかし欧州議会の発議権の承認は EU 市民の EU 統治体制の形成・変更権の承認であり、憲法条約が国家間の条約にとどまらない、市民による統治体制の形成・変更という国家憲法に類似した実質をもつことを示す点で、理論的に大きな進展である。しかも、憲法条約の改正手続が開始された場合、原則として諮問会議が開催される。そこで各国議会と欧州議会の代表が各国政府代表および欧州委員会代表とともに招集されて、改正草案を審議する。この点でも欧州議会および各国議会の EU 憲法秩序の形成における市民代表としての実際の役割が強化されている（IV-443条2項）。ただし、改正草案は、その後開催される政府間会議を拘束しない。ゆえに究極的には国家代表（政府）間の合意により締結される「条約」に帰着し、市民は「憲法」を形成し変更する究極の権利までは未だ得ていないということになる。

(2) 各国議会

各国議会については、次のような改革がなされた。第一に、憲法条約は、EU 次元の立法案審議の公開性と透明性を向上させ、各国議会が各国法上の事前審議制度により自国政府の閣僚理事会における意思決定行動へいっそう民意を反映させやすくした。①EU の「立法的行為」と「非立法的行為」をわけたことは、閣僚理事会が立法機関として働く場

32) III-210条3項（労働者の社会保障・社会的保護など）、III-234条2項（各国財源・各国エネルギー政策に影響する環境政策措置など）などは、閣僚理事会の全会一致を残している。

合の目印をつける機能ももつ。そして立法機関として機能する閣僚理事会には審議の原則公開を義務づけた（I-50条2項およびI-33～35条）。審議の公開は、採決時にとどまらず法案審議の全段階についてである。（欧州議会は従来から公開審議をしてきた。）これにより、各国議会は各国民意が的確に閣僚理事会において自国政府の行動に反映されたかどうかの監視がいっそう効果的にできることになる。②これとは別に、欧州委員会の提案・政策諮問文書などはすべて欧州委員会から各国議会へ提供されることを明確に定めた（憲法条約付属の、国内議会の役割議定書1条）。従来の役割議定書では、誰が諮問文書等の送付義務を負うかが不明確であった点が改善された。

第二に、憲法条約はEU次元の立法権の発動の妥当性を各国議会が監視する手続を新たに導入した（憲法条約付属の、補完性・比例性議定書）。事前の監視と事後の監視の二つで構成される。①まず、通称「早期警戒手続（early warning procedure）」という事前監視手続が設けられた。すなわち、「欧州法律」と「欧州枠組法律」を提案する場合は、欧州委員会から各国議会に法案が送付され、それから6週間はEU次元での法案審議が停止される。その間に当該法案がEU次元の立法として適切かどうかを各国議会が「補完性」（EU次元でこそよりよく目標が達成できるかどうか）と「比例性」（必要な範囲を超えないかどうか）の観点から判断する。各国議会には2票（二院制では各院1票）が配分され、票総数の三分の一以上の票数の異議があるときは、欧州委員会は法案の再検討を義務づけられる（撤回は義務づけられない）。「自由・安全・司法の地域」（移民難民政策、民刑事協力、警察協力等の事項）に関する法案の場合は、票総数の四分の一以上の異議で再検討義務が生じる。②さらに、事後的な監視を可能にする訴訟制度も導入された。いったん採択され成立した「欧州法律」または「欧州枠組法律」であっても、各国議会（またはその一院）は当該法律の補完性または比例性違反を欧州司法裁判所に訴えることができることになった。これも新たな制度である。ただしこの訴訟手続は不明確な部分がある。すなわち、構成国政府が当該議会のために当該法律の違法性を理由とする取消訴訟を提起するか（Ⅲ-365条）、または各国法に従って各国議会に代わって関係政府が欧州司法裁判所に「通知（notify）」するかで開始される（補完性・比例性議定書8条）。しかし後者の「通知」による訴訟手続はEU法上前例がなく、また憲法条約も「各国法に従って」としか規定しておらず不透明である。少なくとも明らかなのは、各国議会（またはその一院）自体が原告になって直接に欧州司法裁判所に提訴できるEU法上の権利が明確に規定されていないという点である。この点をとらえて事後的監視制度の実効性を疑う見方もある³³⁾。なぜなら、各国政府と各国議会の間に補完性等をめぐる評価の対立があるとき、各国政府が各国議会の提訴の意向を受

33) Juliane Kokott and Alexandra R  th, "The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe" (2003) 40 Com. Mkt. L. Rev. 1315-1345, at p.1335.

けて「通知」する義務があるかどうかは各国法上も EU 法上も不明だからであるし、そもそもどちらの法の問題なのかも争点になるであろう。一見、各国法の問題にもみえるが、各国議会の事後的な異議申し立て権の実効性を確保する目的に照らして、Ⅲ-365 条の準用が議論される可能性もある。

第三に、憲法条約は、「自由・安全・司法の地域」事項については、とくに欧州議会と各国議会の両者による監視を強化している。当該事項に関する EU および各国の活動に関する評価報告書や専門委員会での審議内容についての報告を各国議会と欧州議会が受けるものとし（Ⅲ-260 条・Ⅲ-261 条）、さらに報刑事司法協力と警察協力の分野で設置される「欧州検察機構（Eurojust）」と「欧州警察機関（Europol）」の活動評価に各国議会が欧州議会とともに関与することを予定し、その旨の欧州法律の制定を義務づけている（Ⅲ-273 条、Ⅲ-276 条）。これは、1990 年代までの改革では、わずかに COSAC が補填していた民意代表機関による閣僚理事会（における各国政府）の票決行動の監視という役割を、各次元の議会に復帰させたものである。

(3) COSAC

憲法条約は COSAC を存続させているが、その EU 統治制度上の位置づけは依然として不明確かつ周縁的で、任務も暫定的である。憲法条約はまず欧州議会と各国議会が「議会間協力を実効的かつ定期的に組織し発展させる方法」を共同して決定すべきと定めたとうえで（役割議定書 9 条）、COSAC を存続させる規定をおく（同 10 条）。この規定の仕方は COSAC 以外の「議会間協力方法」もありうることを示唆している点で COSAC の存在を暫定的にしている。また、COSAC の「貢献」すべき常設的議題も一部差し替えられた。各国・欧州議会間の情報交換をふくめ EU のあらゆる事項を従来どおり議題にできるのではあるが、これまで常設的な議題とされていた「自由・安全・司法の地域」はなくなり、共通外交安保政策および共通安保防衛政策に代えられた。これは第三点に述べた通り、「自由・安全・司法の地域」の議題については議会監視制度の下に移されたためであろう。また外交安保・安保防衛の分野は、前述第一点の通り、欧州議会の関与度が低いので、民意代表による閣僚理事会監視の希薄さを補填するために COSAC が使われることに憲法的意義はある。しかし常設的議題が数年で変更されることは COSAC の任務の暫定性も示しているように思われる。

3. 市民の参加民主主義

以上の改革は、代表制議会の権限の強化という 1990 年代の処方箋の継承である。これ

に対して憲法条約は新基軸も打ち出した。EU の運営における市民参加による民主主義の原則（I-47 条）を明示し、対応する制度を追加した点である。市民参加を促進するために情報公開（EU 機関の運営における公開・透明原則）もあわせて原則化した（I-50 条）。

今回の憲法条約が進める参加民主主義は、立法準備や政策形成過程といった、事前のインプットの段階での市民・市民代表団体等の広い参加を促すものである。そこで「意見交換」「意見表明」の機会を EU 諸機関が設ける義務を定め、とくに欧州委員会には広く関係者への諮問義務を課している（I-47 条）。このほか、労使 EU の三者対話や教会および非信仰的組織との定期的な対話も規定している（I-48 条、I-52 条）。

参加民主主義の新制度として注目に値するのが、複数の構成国に広がる 100 万人以上の EU 市民が欧州委員会に法的措置の提案を促す発議ができるという制度である（I-47 条 4 項³⁴⁾。この市民発議を受けても、欧州委員会は EU の独立の機関として提案をするかどうかの決定権をもつので、発議が提案を義務づけるわけではない。

しかし欧州委員会には、適法になされた市民発議に対してそれに対応した提案をまったくあるいは短期的にはしない決定をする場合は、その不提案の理由について説明する義務が課されるとものと考えられる。というのは、憲法条約は EU 諸機関に健全な統治のための可能な限りの公開公務の努力義務を課しており（I-50 条 1 項）、また EU 市民にも EU 諸機関から平等の注目を受ける権利（I-45 条）、EU 市民みずからの問題について EU 諸機関から合理的な期間内に公平かつ公正な取扱いを受ける権利（II-101 条）を保障されているからである。実質的に考えても、仮に不提案の理由説明義務がないと解すると、欧州委員会は市民発議を受理するだけで無視する運用もでき、発議制度の実質が失われかねない。もちろんその場合も欧州議会からの質問や調査、EU オンブズマンの調査または市民からの情報公開請求をそのうちに受けうるので、最終的には不提案の理由説明を欧州委員会もせざるを得なくなる。しかしそこまでに数年を経過するならば説明も EU 統治において無意味なこともある。さらに EU の類似制度との比較からも不提案の理由説明義務を認める解釈が制度の空洞化を防ぐといえよう。すなわち、憲法条約は現行 EC・EU 体制と同様に欧州議会と閣僚理事会に欧州委員会への提案要請権を与えている（III-332 条、III-345 条）。これも欧州委員会に提案を義務づけるものではない。しかし要請を受けた欧州委員会が提案をしない場合、その理由を通知するものと明文で定めている（同）。欧州議会には加えて欧州委員会に質問をする権利があるので（III-337 条 2 項）、不提案の理由説明を求めうる。市民発議も提案要請の一種であるから、欧州議会・閣僚理事会への不提案理由の通知義務に対応する義務を市民との関係でも認めるのが、参加民主主義と市民の平等

34) Cf. 安江則子「欧州公共圏への課題—憲法条約起草過程および参加型民主主義の分析を通して—」（慶応大学）法学研究 78 巻 5 号 297-319 頁（2005 年）。

待遇の趣旨に即するであろう。

ともあれ憲法条約はこの制度の詳細を「欧州法律」で定めることにしており、この新制度が現実にはどれほど EU 市民に EU 政治への影響力をもたせことになるかは不明である。少なくとも、この制度が実施されるならば、ブリュッセルに常駐して欧州委員会にロビイングする利益団体でなくても欧州委員会に対して 100 万人の有効な署名を集めて適法な提案要請をできることになる。署名収集はインターネット上に結社する市民団体にも可能である。ゆえにこの制度の導入により、EU 市民間の政治的な結合のあり方にも新たな可能性が開けよう。

4. 憲法条約による改革の特徴と問題

以上の憲法条約による改革には、いくつかの特徴、帰結あるいは限界ないし今後の論点を指摘することができる。

(1) 議会強化と「非立法的行為」・法的拘束力のない政策措置

第一の特徴は、代表制議会を EU 立法・政策形成の民主的正統性の調達回路とする戦略をとり、EU・各国両次元の議会の関与の増大を EU 立法の「民主主義の赤字」解消策としたことである。1990 年代の改革の継続である。

しかしこの改革には二つの問題がある。一つは不徹底であり、二つは内在的限界である。不徹底とは、「非立法的行為」に対する議会統制の不足が残存する点である。内在的限界とは、法的拘束力のないか乏しい政策実現措置の増加である。

①「非立法的行為」の統制不足とはこうである。憲法条約において名目上は「非立法的行為」であっても、EU 財源の配分決定や各国財源の配分規制など EU 市民の生活利益に直結する事項が少なからずある³⁵⁾。つまり憲法条約が行う「立法的」と「非立法的」の分類は、用いる法形式による分類であって、決定の対象となる事項の性質に照らした分類ではない。そのため「非立法的行為」であっても議会の議決を要するべきと思われる事項が残る。ところが「非立法的行為」には「通常立法手続」(共同決定手続)が適用されないか

35) 共通外交・安保・防衛政策分野が典型であるが、経済市場統合分野にも少なからずある。例をあげれば、Ⅲ-163 条 1 項 (競争法の実施。閣僚理事会の欧州規則、欧州議会諮問)、Ⅲ-167 条 3 項 e 号 (許容される国家補助類型の指定。閣僚理事会の欧州規則・欧州決定)、Ⅲ-169 条 (国家補助審査手続、免除類型指定。閣僚理事会の欧州規則、欧州議会諮問)、Ⅲ-184 条 9 項 (過剰赤字国の改善勧告無視に対する赤字削減策の実施義務通知。閣僚理事会の欧州決定)、Ⅲ-184 条 10 項 a, c, d 号 (閣僚理事会の赤字構成国への制裁措置決定。欧州議会へ通知)、Ⅲ-212 条 2 項 (欧州労使協約の実施。閣僚理事会の欧州規則・欧州決定。欧州議会通知)、Ⅲ-230 条 2 項 (農業への補助付与の許可。閣僚理事会の欧州規則・欧州決定) など。

ら、欧州議会の関与は皆無または諮問程度になり、各国議会の早期警戒手続などによる監視の権利も発生しない。しかも「非立法的行為」の審議公開は努力義務にとどまるから（I-50条1項）、各国議会と欧州議会による監視も十分徹底できない可能性がある。

すでに現行の EC・EU において、制度条件がやや異なるが、類似の問題が生じていた。「コミトロジー（Comitology、政策実施助言委員会方式）」による委任立法の統制問題である³⁶⁾。コミトロジーとは、閣僚理事会が政策の実施権限を欧州委員会に委任した事項について、欧州委員会の独立の実施権限行使を警戒して、手続的に各国政府が常時監視し統制する工夫をしたものである。この方式では、欧州委員会の実施法規案を各国政府の専門官僚と欧州委員会の委員で構成する実施助言委員会（Comitology committees）の承認をえて欧州委員会が採択し実施すべきものとする。また例外的に国益が深くかわる事項などの場合、実施助言委員会で実施案に承認が得られないときは欧州委員会に採択させず、閣僚理事会が採択する「規制委員会手続」という強い統制方式も採られてきた。この場合は、実質的には当該事項の実施権限が欧州委員会から閣僚理事会に復帰したのと同じである。通常はこれより緩やかな監督手続（最終決定は欧州委員会がする）がとられ、それにもいくつかの手続バリエーションがある。農業政策をはじめ多くの政策分野でコミトロジーによって政策実施細則が採択されてきた。1987年の閣僚理事会決定³⁷⁾で初めてコミトロジーの手続類型が整理され、1999年の閣僚理事会決定³⁸⁾で改訂されて現在に至っている。

これが「赤字」問題において法的関心事となるのは、EU 法秩序からも各国法秩序からも、委任された立法権の行使を議会が十分実効的に監視し統制する規範像を描けないからである。まず、EU 法の視点からみると、EC 設立条約は、欧州委員会に委任される行政権限の行使を欧州議会が監視し統制する構図を描く。それゆえ設立条約は、欧州議会に欧州委員会への質問権（EC 条約 197 条）と不信任決議権（EC 条約 201 条、可決すると欧州委員会は総辞職する）は与えたが、閣僚理事会への統制権は（取消訴訟など司法審査に訴える権利以外には）何ら与えていない。ところがコミトロジーでは、欧州委員会に委任された立法権限が、各国政府代表の実施助言委員会に事実上、また「規制委員会手続」では閣僚理事会に法的に移転する。これらに欧州議会は政治的にも法的にも統制を及ぼす手段や権利をもたない³⁹⁾。次に各国法の視点からみると、一見コミトロジーは、各国の民主的な代表議会により統制されるべき各国政府が、欧州委員会による独立の実施権限行使を手続的に監

36) 邦語では、八谷まち子「コミトロジー考察」(九州大学) 政治研究 46 号 208-159 頁 (1999 年)。

37) Council Decision 87/373, [1987] OJ L 197/33.

38) Council Decision 1999/468, [1999] OJ L 184/23.

39) 欧州司法裁判所はかつて、コミトロジーの設立条約違反が主張された 1970 年の事件で、コミトロジーの採用は実施権限の委任に関する閣僚理事会の裁量の範囲内にあつて適法であると判断した (Case 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster [1970] ECR 1161)。

視し、必要に応じて統制する制度とも見うるから、間接的な民主的統制を EU に及ぼす実務として正統化できるようにも見える。しかし各国法では、コミットロジへの民主的統制の法的存在を十分に立論できない。というのは、ここで統制の対象となるのは EC の実施権限であって、各国政府の個別の実施権限の束ではない。ゆえに各国議会がそれぞれ統制を及ぼすにしても、同一争点についてほぼ同時期に全構成国の議会が足並みをそろえて一団となって各国政府の責任を追究するものでなければならない。しかし各国議会は国家単位に分節された国家憲法の産物であり、他の構成国の議会と協力する義務を課されていない。（現にそのような各国議会間協力の実務もない。）ゆえに各国議会によるコミットロジ統制という説明は、規範的にそれが及びうることを論証できない。この困難を抱える限り、たとえ閣僚理事会の議事情報の開示の努力をしたところで⁴⁰⁾、民主的統制不足の規範的評価は変わらず、問題は解決しない。憲法条約は、「非立法的行為」について、閣僚理事会だけで採択する場合や、欧州議会の諮問を経て閣僚理事会が採択する場合を多く規定しており、この点で従来のコミットロジ問題と同様の憲法問題を抱え続けている。

他方、従来のコミットロジ問題の一部は憲法条約が解決を試みている。それは「立法的行為」において実施細則を「非立法的行為」に委任する場合である。(i)まず憲法条約は、そのような実施細則は欧州委員会の欧州規則（「委任欧州規則」）によるとの規範像を明示した（I-36 条）。そして「立法的行為」で本来定めるべき重要部分が「非立法的行為」に落とされて議会の立法機能が空洞化しないように、政策領域の「本質的要素」は必ず欧州法律または欧州枠組法律で定め、「非本質的要素」についてのみ欧州委員会の「委任欧州規則」において定めうるものとし、かつ、欧州法律または欧州枠組法律のほうで立法委任の「目的、内容、範囲および期間」を「明文で」規定するものとしている（同条 1 項）。(ii)次に憲法条約は、欧州委員会への立法委任の事後的統制の方式について、(a)欧州議会または閣僚理事会が委任を撤回する方式、または(b)一定期間内に欧州議会または閣僚理事会が異議を唱えないとき欧州委員会が採択した委任欧州規則が発効する方式をとりうると定めている（同条 2 項）。これはかつてのコミットロジで欧州議会が事実上または法的に統制を及ぼせなかった状況を改め、欧州議会につねに統制の権利を認める改革である。

40) 現実には各国議会は、1960 年代末から発生し増加していた実施助言委員会の存在、構成員、意思決定手続、会合の日時場所、議題、議事録などを 1987 年になるまで、自国政府からも、閣僚理事会事務局や欧州委員会からも体系的に知らされていなかった。また閣僚理事会も 1990 年代後半まで完全な密室会合であり議事録も非公開であった。ゆえに 1990 年代前後まで、各国議会の間接的な民主的統制は空論であった。この問題が指摘されて、1986 年の欧州単一議定書 10 条が EC 条約 202（当時 145）条にコミットロジの採用を根拠づける規定を追加した。これを受けて 1987 年に閣僚理事会決定で手続の類型化が図られた。さらに 1999 年の閣僚理事会決定では手続の簡素化、コミットロジ委員会のリストアップ、議事文書の欧州議会への送付など、欧州議会によるコミットロジ統制のための工夫が講じられたが、いまだに実効的な議会による統制は課題として論じられている。

②憲法条約の議会強化戦略の第二の問題点は、その戦略の内在的限界である。そもそも2000年代のEUにおいては、法的拘束力のない措置や乏しい措置が政策実現手段として用いられる場面が増えてきており、この変化に憲法条約の処方箋が対処できない。

たとえば憲法条約は、いくつかの政策分野においてOMC (Open Method of Cooperation) というEU次元のガイドラインに即して各国政府が自主的措置を協調して実施する方式を採りうることを認めている(表1)。ところが憲法条約は「立法的行為」について議会の関与強化を図るのみで、OMCに対する欧州議会と各国議会の関与はほとんど配慮していない。しかしOMCが扱う主題は、雇用政策、社会的保護、人の移動、公衆衛生などEUの人々の実生活に直結する切実な問題であり、国家とEUの両次元での財源配分を伴うため、民主的な決定が必要な問題である。とくにOMCのうち、閣僚理事会が監視者となるタイプでは、欧州議会は「通知」されるにすぎず、各国議会も各国法上の各国限りの監視を行うだけである。EU全体の鳥瞰的な統制は各国議会には、相互連携もなく、十分には扱えないが、その実、各国の自主的にみえる政策はEU次元のガイドラインにより主要な政策選択が決定されているのである。

表1 各国政策自主協調方式(OMC)の二類型(条文は憲法条約の条文番号)

閣僚理事会が監視者	欧州委員会が監視者
<p>典型例：経済政策の調整(監視・評価を閣僚理事会が行う。)</p> <p>欧州委員会の提案→閣僚理事会で各国・EUの概括指針案→欧州首脳理事会(結論)→閣僚理事会が勧告(概括指針)+欧州議会へ通知(以上はⅢ-179条2項)→閣僚理事会が各国・EUの経済政策と概括指針との適合性を監視・評価(同条3項)、各国経済政策を調整(同条1項)、違反国への勧告・公表(同条4項)</p> <p>他に、雇用政策、社会的保護政策、「自由・安全・司法」政策の分野でこの類型が用いられている。</p>	<p>典型例：社会政策の調整(発議、監視、評価は欧州委員会が行う。)(Ⅲ-213)</p> <p>欧州委員会の発議(指針・指標と定期監視)→各国の政策実施→社会保護評議会の監視→欧州委員会の年次報告書(Ⅲ-216)→欧州議会・閣僚理事会等での審議→欧州委員会の発議</p> <p>他に、公衆衛生、産業政策、研究技術開発、欧州横断網の政策分野でこの類型が用いられている。</p>

(2) EU政治の責任の収斂点の不在

憲法条約の代表制議会による民主的正統性の調達戦略に付随して、EU次元と各国次元の代表制議会によるEUの政府(行政・執行部)の統制面はどのような制度設計になっているのかという問題関心も生じる。EUの政府に機能的に該当するのは、欧州委員会と閣僚理事会と欧州首脳理事会である。これらを欧州議会や各国議会が統制する制度設計になっているかがここでの問題である。

欧州議会は、欧州委員会への質問権や委員会不信任決議による総辞職を迫る権利は従来

どおりもつが、欧州委員会の委員長や個々の委員を自らが選定し任命する権利は従来と同様にもっていない。欧州首脳理事会が一人に絞って選定した委員長候補を承認するかどうかの選択権、その委員長候補が示した委員を委員団として承認するかどうかの選択権しかもっていない（I-27 条 1 項、I-20 条 1 項）。これらは従来と基本的に変わらない。

ということは、EU 市民からみて、欧州議会選挙の結果により EU の「政府」（行政・執行部）を変更できないということである。憲法条約は、欧州首脳理事会が欧州委員会の委員長候補を一名指名する際に直近の欧州議会の選挙結果を「考慮する」との規定を新たに置いたが（I-27 条 1 項）、欧州議会の結果が直接に反映する制度にしない限りは、EU 市民から見れば根本的な改革にならない。つまり憲法条約の下でも、EU 市民として EU 次元の政策の立案遂行について欧州委員会の行動に異議があっても、それを欧州議会選挙での投票という政治行動により表明し、EU 政府の一角をなす欧州委員会の政治行動を変更させる契機をもてない仕組みのままである。

他方、EU の行政・執行部をなす閣僚理事会・欧州首脳理事会に対する統制は、それを構成する各国政府の閣僚や首相について、各国議会や各国国民が各国憲法の制度に従って統制するというのが、憲法条約の前提である。これも従来どおりである。それゆえ、大多数の構成国の議会間で協調して（または EU 市民が国境を超えて連帯して）、各国の制度を通して閣僚理事会・欧州首脳理事会の各国閣僚・首相等の統制を行なうという構図になり、これは現実には不可能である。

こうして結局、憲法条約をもってしても、EU 内の市民は、EU 市民としても各国国民としても、EU 次元の行政・執行部を民主的代表機関を通して（またその選挙を通じて）統制することは至難な仕組みになったままである。欧州議会選挙への EU 市民の投票率が全体平均で長期低落傾向にあるのも故あることである。

もう一つ別の問題は、新規の役職である欧州首脳理事会の「常任議長」の民主的統制の不可能性である。憲法条約によれば、各国首相・大統領と欧州委員会委員長で構成する欧州首脳理事会は、共通外交安保政策で最も重要な役割を果たすが、その「常任議長」は、欧州首脳理事会が選出し、2 年半の任期（1 回更新可）で、国内使命を帯びずに、欧州首脳理事会の議長を務め、首脳級の会合での EU 対外代表となる（I-22 条）。ところが、この常任議長が誰に政治的責任を負うのかについて憲法条約は規定を置いていない。EU 固有の役職であるがゆえに、EU 機関のどれかに責任を負うべきものであるが、「障害または重大な非行がある場合」に欧州首脳理事会が解任できると定められているだけで（I-22 条 1 項）、重大な非行には至らないが、看過しがたい不適切な行為がある場合の政治的な統制をだれが及ぼすことができるのかは（おそらく欧州首脳理事会であろうが）不透明である。そして欧州首脳理事会が統制を及ぼすものと考え、その欧州首脳理事会の構成員

で投票権をもつのは各国首脳であるから、結局、各国次元の議会等が各国憲法上の権限を行使してそれらを統制することになる。つまり EU 固有の機関（常任議長）を、各国憲法にもとづき各国バラバラに間接的に統制するということになり、これは原理的に不合理であり、現実的に無理である。

このように、民主主義を対内的かつ対外的な「価値」として掲げる EU の対外的な首脳級の声と象徴となる人物について、憲法条約は、欧州首脳理事会の自己都合選任・解任だけを事実上規定しており、民主的な統制が現実には及ぼされないという矛盾を抱えている。EU 市民が、欧州首脳理事会の「常任議長」を自分たちで選んだ対外代表と覚えることは、欧州委員会の「委員長」について感じないのと同様に、ないであろう。

(3) 準備段階への市民参加：調整問題の出現と欧州委員会の役割変化

憲法条約は参加民主主義による「赤字」解消策も示していた。この面の特徴は、立法や政策形成の準備段階（インプット段階）への市民参加の公認である。参加民主主義を採決など意思決定の段階にまで認めると、代表制民主主義と対立する。憲法条約は意思決定過程の準備段階への市民参加を規定して原理的な対立を回避している。そこで EU 諸機関に市民・代表団体に意見表明・公開意見交換の機会・定期的対話をもつこと、欧州委員会に利害関係者への諮問を広く実施することを求める規定をおき（I-47 条 1～3 項）、市民発議制度もこの文脈で規定している（I-47 条 4 項）。

この制度構想や前述の議会関与強化の構想の総和がもたらす政治的な結果は、EU の立法・政策形成過程における欧州委員会の調整的役割の膨張である。1950 年代の EEC の制度構想では EEC 委員会は共同市場形成の推進策の提案者としての役割であった。これが 1990 年代以降、欧州議会と閣僚理事会からの提案要請権を行使される立場となってからは次第に利益調整の役割も果たすよう迫られていた。そこへ憲法条約はさらに市民からの意見表明の機会や市民発議を認めた。先に検討したように、市民発議に対して欧州委員会は不提案の理由説明義務を負うと解されるので、発議は無視しえぬ政治的重みをもつ。さらには、提案した直後も、「立法的行為」の提案の場合は、各国議会の「補完性・比例性」原則にもとづく監視（早期警戒手続）を受け、一定数以上の異議があると提案の見直しを迫られる。この結果を避けるために、欧州委員会は提案準備の段階から、各国議会の利害もまた調整すべき利益にある程度は算入せざるをえなくなろう。以上を合計して考えると、欧州委員会は、EU 政治の利害関係者すべてから随時表明される意見を聴取し、要求される提案内容の諸利益を調整して提案を準備すべき機関としてむしろ位置づけられることになる。もちろん欧州委員会自らの主体的な提案権も行使できるが、現実にはその数はきわめて少なくなるであろう。

以上はインプット段階の参加にみられる特徴と政治的帰結であった。これとは対照的に、憲法条約は、意思決定過程後（アウトプット段階）の参加（異議申し立て）を保障するような制度改革はさほど進めていない。しかし代表制民主主義は多数者による決定である。少数者が多数をもっても奪うべきではないと考える法的利益のために、多数決の結果に対する司法審査を求める過程も、EU 市民の平等参加と政治的平等待遇を実効的に保障するためには必要であるという考え方もありうる。憲法条約はこのような考え方に対応する制度はほとんど整備していない。わずかに見られるのが、各国議会の EU 立法の「補完性・比例性」原則違反を申し立てる事後的訴訟を認めた点である（前述）。

事後的な異議申し立ては、各国法においては違憲訴訟が典型である。憲法条約は、EU 立法によって特定の EU 市民らの基本的権利を侵害されるような場合であっても、当該市民らが EU の裁判所（「欧州通常裁判所（General Court）」—欧州司法裁判所の下級審）に提訴することを厳しく制限している。個人が提起する取消訴訟の原告適格は、問題の法的措置により「直接かつ個人的に」法的利益の変動を受ける者に基本的に限定されている（Ⅲ-365 条 4 項）。これは現行の EC 条約と同一である。もっとも憲法条約はこれ以外にも「自らに直接関係する規制的行為であって実施措置を伴わない」措置を受けた個人には原告適格を認めるが、憲法条約が追加した部分はここだけである⁴¹⁾。EU の「立法的行為」である「欧州法律」は「一般的適用性のある立法的行為」（I-33 条 1 項）であり、「欧州枠組法律」は構成国を名宛人とする立法的行為であるから（同）、抽象的に憲法条約に定める個人の基本権への侵害が予想されても、それだけでは個人は EU 法上の取消訴訟の原告適格を満たすことにはならないであろう。ただし、「欧州法律」は「あらゆる構成国において直接に適用可能」であるから「実施措置を伴わない」。ゆえに憲法条約の新たな原告適格の後半部分を使って、その欧州法律の内容が「規制的行為」であるなら、個人は直接に自分に関係する措置であり、個人の基本権が害されたとして取消訴訟を提起できると主張することは不可能ではないかもしれないが、不透明である。

むしろ正面から違憲の訴えを認める方策もありえた。現に憲法条約の草案を起草した諮問会議においては、ドイツやスペインの憲法が認めている一般立法に対する個人の「憲法異議の訴え」（ドイツ基本法 93 条 1 項、スペイン憲法 161 条・162 条）に模した訴えを市民等に認めるべきとの提案もあった。この訴えでは、個々人に具体的な権利侵害が発生していなくても提訴が認められる。しかしこの提案は諮問会議で不採択となっていた⁴²⁾。

41) しかし、この追加的改正部分は本文で論じている EU 一般立法の違法性を個人が争えるかという問題には、それが「規制的行為」と評価されない限り関係しない。この改正の背後にあった問題状況については、中村民雄「取消訴訟における個人の原告適格——EU 法の性質変化と司法審査へのアクセス」貿易と関税 50 巻 10 号 69-75 頁（2002 年）。

42) Kokott and Rüth, *supra* note 33 at p. 1329.

(4) 労使対話立法の特殊性

憲法条約は参加民主主義を意思決定の準備段階に限定することで代表民主主義と調和させる。ところが労使対話（I-48条）だけは、準備段階と意思決定段階の両方にまたがりうる。憲法条約によれば、労使対話によるEU次元での労使協定を、閣僚理事会が欧州規則または欧州決定で、当該協定の当事者以外にも一般的に拡張して実施することを、欧州議会の議を経ずに、認める（III-212条）。欧州議会には結果が通知されるだけである（同条2項）。この制度は準備から意思決定まですべて代表的労使間で行いながら、それを交渉に加わらなかった労働者・使用者のすべてに拡張して立法するものであるから、いかなる民主主義であるのか、交渉代表性をどう判断するのかなどが問題となる。

すでにこの労使対話立法手続は、現行EC・EU条約にもほぼ同様のものがある（EC139条）。その制度の下で労使対話代表者の普遍代表性をめぐって中小企業連合会（UEAMPE）事件⁴³⁾が争われた。そこでは育児休業に関する労使合意をヨーロッパ次元の経営者連盟（UNICE）、公企業連盟（CEEP）、労働組合連合（ETUC）の三者間で行い、閣僚理事会が指令96/34号⁴⁴⁾ですべての男女労働者に拡張して実施した。原告の中小企業連合会は、三者交渉の開始時から交渉への参加を欧州委員会や当事者に要請していたが、経営者連盟において中小企業の利益も代表されるとして最後まで交渉から排除された。そこで当該指令の無効確認を求めて欧州第一審裁判所に訴えを提起した。

第一審裁判所は、一般的立法は原告に直接かつ個人的に関係する法的行為ではないので原告に訴える適格がないとして請求を却下した。もっとも裁判所は、かりに訴える適格があったとしても原告の主張は認容できないとも述べている。すなわち、代表的労使の合意を労働者一般に指令で拡張するには、通常の立法で関与する欧州議会の民主性に比肩するような十分な民主的代表性を確保することが必要であるところ、本件の労使三者は所属組合員の数、関連する種々の利害を三者ではほぼすべて包摂しうることなどに照らして十分な民主的代表性を備えていたと認められるので、指令は有効である、と⁴⁵⁾。

この判決は労使代表の民主性を議会の代表民主性との類比で捉えるが、それが妥当かどうかはまず問題である。たとえその類比によるとしても、そこから所属員数と利益包摂度の高い団体が代表となるべきとする判断が論理的に導き出されるかどうかは疑問である。党員数が多く、多様な利益を包摂しうる二大政党は議会の代表民主主義の一つの運用形態であるが、多党制など他の運用形態もありうるからである。同様に、零細団体や利益が錯綜する業界の団体などが少数団体として固有の利益や利益の多様性を主張すべき場合もあ

43) Case T-135/96 UEAMPE [1998] ECR II-2335.

44) [1996] OJ L 145/4.

45) Case T-135/96 UEAMPE [1998] ECR II-2335, paras. 89-103.

ろう⁴⁶⁾。いずれにせよこの判決部分は傍論である。いまだ労使対話合意を一般立法に拡張する立法過程がいかなる民主主義であるのかはEU法上論究不足であり、労使対話団体の普遍代表性の判断基準も同断である⁴⁷⁾。

以上を要するに、代表制議会民主主義に収斂しない、特定利害関係者だけの参加民主主義の立法制度がEU内にすでに存在しており、インプット段階に限定するかにみえる参加民主主義の制度設計と不協和音を醸し、EU統治法秩序の体系の見通しを悪くしている。

Ⅲ. 「民主主義の赤字」問題の再設定

1. 「赤字」論の問題点

これまで制度の詳細まで立ち入って、EU立法の民主主義の赤字を減らす方策の特徴や政治的帰結や理論的な問題点をみてきた。ここで大きく問い直してみよう。これまでのEU立法の「民主主義の赤字」論のどこに問題があったのか、と。

第一に根本的な問題点として指摘すべきは、EU法秩序全体の多元的複合性を実定法上規定しておきながら、EU統治の「民主主義」をEU次元と各国次元の両方で相互に連携して対処すべき問題という捉え方をしてこなかった点である。これまでの議論の大部分はEU次元の民主的原則と制度の整備の問題として捉えていた。たしかに補足的に各国法の視点から各国議会の運用の工夫を論じることもあったが、EU次元の法の視点からも各国法制度を検証して、各国法の視点だけでは対処できない問題であると自覚するところまでは至っていなかった。また憲法条約は各国議会にEU立法の補完性を監視する権利を与えたが、各国において当該権利の受容と行使は任意として各国法からの接合に期待するにとどめている。さらに、事後的に補完性違反訴訟を各国議会が起こす場合の手続については各国法上の問題かEU法上の問題かを明確にしない規定をおくなど、各国法との接合を曖

46) See also, Nick Bernard, "Legitimising EU Law: Is the Social Dialogue the Way Forward? Some Reflections Around the UEAPME Case" in Jo Shaw (ed.), *Social Law and Policy in an evolving European Union* (Hart, 2000) pp. 279-302. (労組組織率の低下の全体的傾向の中で労組等に代表性を認めること自体が民主的といえるか、またEU次元の労使団体は多様な利益を代表する団体が多いが、所属員数などを普遍代表性の基準にすると、つねに経営者連盟 (UNICE)、公企業連盟 (CEEP)、労働組合連合 (ETUC) の三者ばかりが代表者となり、他の団体は労使対話から常に排除されることになり、それが民主性をもつといえるか、といった問題を指摘する。)

47) UEAMPEは本件第一審裁判所判決を不服として欧州司法裁判所に上訴していたが、その間にUNICEとの協力協定を締結することができ、以後UNICEの出席するすべての労使対話会合に同席できるようになったため、上訴を取り下げた。See, *UEAMPE Annual Report 1998* (UEAMPE, 1999) pp. 18-19.

味に放置していた。このように従来の議論や処方箋は、大部分がEU次元どまりであった。各国次元を論じたときも、各国法とEU法の複合性と交錯を無視ないし等閑視していた。こうして本質的には、各次元の法秩序ごとにバラバラの赤字解消策を議論していた。

しかし現行のEU条約も憲法条約も、構成国の国法秩序を存続させて利用しつつ、独自のEU次元の法秩序も構築する多元的法秩序を構想している⁴⁸⁾。両法秩序は交錯している。最たる例は、閣僚理事会である。EUの立法機関の一部をなす閣僚理事会は、各国法秩序から指定される「閣僚」たちの、EU次元での団体意思の決定機関である。ゆえにそこで確保すべき「民主主義」は、各国次元の法とEU次元の法の両方から論じられなければならない。

あいにくこのような交錯を明確に自覚しないまま従来の議論は展開されていた。そこで各国次元の法の視点から、各国議会の事前審議制度で閣僚理事会の民主主義を増強するという処方箋が出されたが、EU次元の団体意思を各国単位の個別意思で個々にバラバラに統制できるのかという原理的不整合を抱えていた。EU次元の法の視点からは、もっぱら閣僚理事会に対抗する欧州議会の権限強化が論じられ、閣僚理事会を統制するEU次元の機関はないのかどうかはほとんど議論の俎上にも上らなかった。現行のEUの意思決定の三大主体（欧州委員会・閣僚理事会・欧州議会）の機関間均衡を破らないという暗黙の了解が支配していたからである。

だがここで多元的複合法秩序としてのEUの特徴と可能性を想起すべきであろう。この多元的法秩序は、完全に相互に独立して並存するようなバラバラの法秩序ではない。EU次元の法秩序と各国次元の法秩序とが相互に法的に相手の存立を認知しあい、現実に関国統治制度をEU統治のために共用することを通して、規範的にも実務的にも接合している。それゆえに両法秩序間に融合が生じうるのであって、そこに問題解決の新たな糸口もある。

たとえばCOSACがヒントになる。これは周辺的な暫定的な微弱な制度と目されているが、各国議会の代表が集合してEU次元の政策を審議し「貢献」を行うEU次元の法と各国次元の法が交錯してできたEU固有の機関である。しかもそこでは議会代表らの多数決によりCOSACとしての団体意思を決定しうる。この独創的な制度がいまだに各国・EUの両次元の法において制度目的と権限が不透明であるのは、その統治機構上の役割が助言を本質とし、各国議会と欧州議会の協力形態の試作品と捉えられているからである。さらにいえば、各国議会と欧州議会は代表する民意が規範的に異なり、代表民意間に緊張

48) 現行EC・EU条約体制について、各国憲法上の原則や制度をEC・EUが取り込んで構成要素としていることを指摘するものとして、Jan Wouters, "National constitutions and the European Union" [2000] Legal Issues of Economic Integration 25-92. 憲法条約については、衆議院憲法調査会事務局・前掲書（注5）63-68頁。

関係が内在する。したがって、EU への民主主義の調達という目的に対してはむしろ対立する可能性も秘めている。ゆえに現行の COSAC は EU において役割に応じた位置づけが曖昧になる。

そこで改良を考えればよい。たとえば各国議会代表だけで構成する EU 法上の団体的監視機関として純化するならば、代表するものは各国民意かつそれらにもとづく一定の団体意思となる。これと EU 市民の民意（欧州議会が代表する）とは規範的に異なる。制度的には、EU・各国の両次元の法の交錯点に生じた独自の固有の機関となる。ちょうど閣僚理事会が各国法上の「閣僚」で構成し EU 法上の団体的決定をするという交錯の下に成り立つのと同様に、この New COSAC はブリュッセルに常駐する各国議会の代表委員で構成し、閣僚理事会での各国政府の行動を団体に監視する。各国議会代表委員が主として自国政府の行動を監視しつつ、閣僚理事会の団体としての意思決定が適切に民主的に行なわれたかどうかを New COSAC 委員団全員が監視する。このような「EU」次元の「各国」議会代表の「合議」機関として特化させる⁴⁹⁾。

こうすれば欧州議会との役割分担も明確になる。EU 次元の民意は欧州議会が表明して EU 立法に関与する。New COSAC は、各国議会と緊密に連携をとりながら、各国の議会の表明する各国民意がどこまで効果的にそれぞれの政府が閣僚理事会で表明したかの監視をし、各国政府がどれほど各国民意を効果的に表明して交渉したかを合議で評価して各国議会に報告する。各国議会はその New COSAC の報告をもとに政府の説明責任追及をするかどうかを独自に判断する。この New COSAC は現行の EU 機関間均衡も乱さない。監視をし、その結果を各国議会が各国法上の制度で活用するのであるから、そのうえ OMC など非拘束的な措置をつかった政策合意と政策実施に対しても、法案の審議と同様に、意思決定の中核たる閣僚理事会を効果的に監視できる。

ただし、このような New COSAC を可能にするには、各国憲法においても立法権の一部が EU に移譲または委任されたことを明記して、EU 次元の立法権を各国憲法上も法的に認知する必要がある⁵⁰⁾。そうでないと各国法上の国会議員がなぜ EU 次元の合議機関の委員となってブリュッセルに常駐するのか、それが正当であるか、なぜそうする必要があるかを各国法において十分明快に説明できなくなる。すでに EU 次元の法においては設立

49) 同様の改革提案が Cygen, *supra* note 19, at p. 226. でなされている。

50) 多くの国が EU または国際組織への権限移譲ないし委任条項をおく（中村・前掲（注 15）20-23 頁.）。しかし本文の趣旨はそれを一歩進めて、国際機関と EU を区別し、とくに EU への統治権移譲ないし委任を明記するような EU 条項を正面から置くという趣旨である。ドイツ基本法がその範例である。もっとも、このような憲法規定を求めると問題になるのは、成文憲法典をもたないイギリスであるが、1972 年 EC 加盟法に、国会議員の閣僚理事会監視活動権限を追加規定すれば実質的に同じ結果を達成できるであろう。イギリス憲法と EC 法の関係について、中村民雄『イギリス憲法と EC 法—国会主権の原則の凋落』（東京大学出版会、1993 年）。

条約に定める範囲で、EUの立法権が各国法秩序からは独立に存在するという説明方法がECの判例で確立している⁵¹⁾。その前提でさらに発展した判例法を憲法条約は整理して、EUと構成国の間で立法権につき、EUが「排他的」に、EUと構成国が「共有」して、または構成国が第一次的に立法権を行使するがEUが「支援・調整・補完的」にも行使するといった立法権限の存在形態類型を明文化した（憲法条約I-12条）。各国法はこのようなEU次元の法の説明や法概念をそのまま受容する必要はないが、少なくとも各国の憲法において各国にある立法権がEU次元でも行使されることを各国法上の法概念で認知する必要がある。

こうして各国法秩序とEU次元の法秩序がそれぞれの用語で交錯し接続するならば、両次元の法秩序が交錯した部分に成り立つ閣僚理事会（EU立法権の一つの行使機関）に対応して、同様の監視機関New COSACを各国法上もEU法上も正当に設置できる。以上のように、多元的複合法秩序としてのEUの独自性を活かせば、これまで各国法やEU法だけでバラバラに考えていたものとは異なる「赤字」対策案も得ることができる。

第二の大きな問題は、EU立法の「民主主義の赤字」を、立法の準備から採択までのインプット方向で捉えるという視点に傾いている点である。とりわけ憲法条約は、議会強化策と立法・政策形成の準備段階（インプット段階）の市民参加の増大策で削減する戦略を示す。これらを言い換えると、アウトプットに対する個々のEU市民の司法制度を通した権利擁護を、各国次元とEU次元の両方で充実させるという視点が採られていない。

アウトプットに対する異議申し立ては、EUの権力行使主体（構成国、EU諸機関）にきわめて有利に認められている。EU法上の取消訴訟の特権的原告適格がこれらにはある。これに対して個人は「直接かつ個人的に関係する」範囲に限定される。権力行使の受け手としてのEU市民についても、異議申し立ての道を確保することが、多様性の中の合同をモットーとする現行の、また憲法条約のEUにふさわしく、また「EU市民」の政治的実存を高めるであろうが、そのような視点での民主主義の赤字解消策はまだ有力にはなっていない。

第三に、EU市民の視点からみて、EU統治の大局を動かしうる道筋がみえるような制度づくりになっていない点もある。インプット段階への市民参加の保障は、対立しうる多様な声を欧州委員会に流し込むだけであり、欧州委員会は提案者としてより調整者として規模も役割も膨張するであろう。その一方で労使対話に裨益する当事者だけは労使一般に及ぶ立法まで可能な特権が与えられている。市民の利害分類によってEU統治に参加できる権力に大きな差ができることはEU次元の法において正当化できるのかの議論は突き詰

51) *Eg.*, Case 26/62, Van Gend en Loos [1963] ECR 1.

められていない。また象徴的な地位の欧州首脳理事会の常任議長や欧州委員会の委員長は、市民の与り知らぬところで選任される。欧州委員会の委員長・委員については欧州議会が承認する必要があるが、欧州議会から候補を立てる権利はもたされていない。憲法条約でも同じであり、欧州首脳理事会の常任議長も、外務大臣も、欧州委員会の委員長も、みな各国政府の共通の意向から候補が立てられる。EU 市民の代表はこれらのポストの誰一人として候補を立てられない。ゆえに EU 市民からみても、欧州議会の選挙に訴えて政治的な責任を追及できるものとはならない。民主主義の原則を立てながら、それに制度がとくに重要な点や象徴的な点で対応していないのではないかという疑問が残るままである。

2. 問題の再設定へ

では EU 立法の「民主主義の赤字」を制度的に解決するには、今後、どのような視座からどの点をどのように議論すればいいのであろうか。

第一に、EU が多元的な複合法秩序であることを直視し、民主主義問題が EU 次元と各国次元の両方にわたる問題であり、両次元の処方箋を相互に連携させながら作り上げるという視座をもつべきである。それには New COSAC のような両次元が融合した新たな機関の設置とその権限を正当化するための両次元の法（憲法）の改正なども含まれる。またこの視座からすれば、憲法条約だけが EU 統治法秩序の全体を示すものではなく、各国憲法を頂点とする各国法と憲法条約の総体が EU 統治法秩序を示すものとなる。ゆえに憲法条約の交渉と並行して、各国憲法の改正もすべての構成国で議論されるべきである。憲法条約だけ先行して交渉し、各国憲法はそのまま維持して国民投票での否決もありうべしといった運用は、EU 法秩序の形成にマイナスに働くばかりである。EU 次元の憲法条約と各国次元の憲法の両者を並行して議論し、ほぼ並行して批准・改正手続きにかけるとというのが今後のあるべき方向ではなかろうか。

第二に、EU の多元的複合法秩序という独自の基礎のなかで、代表制民主主義の制度を設計する場合、各国法秩序での国民議会の権限に類比する議論が通用しない局面と通用する局面を区別しながら議論する必要がある。とくに EU の行政権力は、EU 次元では欧州委員会と閣僚理事会に分散しており、欧州議会は欧州委員会だけを統制する構図で制度が設計されている。そのため、閣僚理事会の行政権力統制を別個に考える必要があり、これは各国議会の EU 次元の団体に行なわせる（New COSAC を行政権力統制にも使う）といった構図で設計を進めるべきであろう。

第三に、参加の拡大は調整コストの増大も伴う。市民の EU 次元への参加で欧州委員会がますます膨張することを EU 市民は肯定するであろうか。そのような方策に訴える前に、

EU 権力行使の大局的な是非について EU 市民が選挙を通して評価を下せるような制度を作るべきではなかろうか。たとえば欧州委員会の委員長については欧州議会が候補を選出できるといった制度にすれば、欧州議会選挙の結果が人選に反映しうるので、EU 市民の欧州議会への選挙を通した EU 統制感が高まるであろう。その政治的実践を通して「EU 市民」としての実存も強化されるであろう。

最後に、EU 次元と各国次元の憲法形成を同時並行的に行うのを可能にするためには、EU の固有の存在意義を示す理念を明確に掲げる必要がある。これは EU 諸国共通の統治原則を反映しつつ、各国の憲法秩序も否定しないような理念でなければならない。EU の多元的複合法秩序の形成を、欧州次元での巨大国家形成ではなく、前例のない統治体の形成であると認識した上で、たとえば、この前例のない統治体を「共和体 (Republic)」と規範的に認知してはどうかという試論⁵²⁾は、今後議論を深めるに値する提案であろう。

52) Armin von Bogdandy, "The Prospect of a European Republic : What European Citizens are Voting on" (2005) 42 Com. Mkt. L. Rev. 913-941.