

第2回 EUの機構的構造・立法過程・EUと構成国との権限配分

序 EUの目的

EUの目的は、大まかには [EU条約](#) 前文に、具体的には3条に示されている。その第一に平和の促進が挙げられていることが注目される。なお、リスボン条約による [改正前のEC設立条約](#) 2条には、(EUではなく) ECの目的として経済分野に限定されたものがいくつか挙げられていた。この規定は、リスボン条約によってECが消滅したため、EU運営条約には引き継がれていない。

I. 機構的構造

A. 三本柱から二本柱へ

EUの「列柱構造」あるいは「神殿構造」については、第1回講義で説明したとおりである。この列柱構造は、リスボン条約によるECの消滅にも拘わらず、形を変えて存続している。すなわち、[共通外交安全保障政策\(CFSP\)](#)については、リスボン条約後も「共同体的」ではなく「政府間的」制度として維持されており、現在のEUは「共同体的」柱と「政府間的」柱の二本柱構造とすることができる。

具体的には、次の通りである。

- ・国家安全保障は各国家のみが責任を負う (EU条約4条2項末文)
- ・CFSPはEU条約5編に他と区別して定められている
- ・CFSPに関する決定は欧州理事会・EU理事会が全会一致で行う (EU条約24条1項)
- ・立法措置 (派生法) の採択は行われない (同)
- ・委員会・議会・裁判所の関与は例外的 (同)

このような事情から、本「EU法」講義では、CFSPを基本的に対象としない。CFSPは、国際法 (特に国際機構法) の枠組で議論されるべきものであり、本講義では必要最小限の言及にとどめる。

B. EUの機関

EUには、“institution”という名称を有する機関が7つある (EU条約13条、EU運営条約223条以下)。“Institution”と呼ばれる機関とそうでない機関(organ/body)とを日本語で区別することは困難であるが、便宜的にinstitutionを「主要機関」と呼ぶことにする。なお、主要機関のうち、[ヨーロッパ中央銀行\(ECB\)](#)および[会計検査院](#)は法的にはそれほど重要ではないため、本講義では最小限の言及に留める。また、[裁判所](#)は別に扱う (→第5回)。

なお、ECSCそしてEEC、[Euratom](#)の設立当初は、各共同体にそれぞれ個別の諸機関が存在していた。これら諸機関は、1967年に締結された「諸共同体に単一理事会と単一委員会を設立する条約」（いわゆる「統合条約」）により共通化された。その後、[ECSCは条約規定通り50年の期間後に終了し\(2002年\)](#)、リスボン条約によりECは消滅した。現在でも、Euratomは別個に存在しており、EU条約・EU運営条約における諸機関の機能と[Euratom条約](#)におけるそれとは厳密に言えば異なる。本講義では、重要性において劣るEuratom条約については扱わない。

1. [欧州理事会 \(the European Council\)](#)

欧州理事会は、国家元首または政府の長・欧州理事会常任議長・欧州委員会委員長により構成され、外交安全保障上級代表がその活動に参加する（EU条約15条2項）。日本のメディア等では「EUサミット」と言われることも多い。その役割は、EUの最高レベルでの政策方針決定であるが、法的拘束力を持つ規範を採択する権限は持たない（同条1項）。半年に2回会合があり（同条3項）、さらに随時特別会合がある。つまり、EU構成国28カ国の首脳は、[年に数回一堂に会する機会がある](#)のである。

当初、欧州理事会は基本条約に定められていなかった。EC加盟国の首脳会談が1974年に降定期化され、[欧州単一議定書](#)（1987年発効）により条約上の根拠を持ち、マーストリヒト条約により（EC機関ではなく）EU機関と位置づけられた。しかし、リスボン条約まではinstitutionとされていなかった。法定立・法執行において明確な権限を有さないため位置づけを明確にする必要が感じられなかったことに加え、以下に述べるEU理事会以上に国家間会議の性格を強く持つため共同体なり連合なりの「主要機関」と位置づけることは困難と考えられていたものと推測される。

リスボン条約は、欧州理事会に常任議長制を導入した。それまでは、各構成国が半年ごとに輪番で務めるEU理事会の議長国が、欧州理事会の議長国を務めていた。しかし、加盟国が27（その後クロアチアが加わり現在は28）になると13年半に1度しか回ってこないことになり、活動の継続性・円滑性に支障が来されるとの懸念が持たれ、また、対外的にEUの「顔」が必要である(EU visibility)との発想から、2年半の任期を持つ[常任議長\(president\)](#)¹が選任されることとなった（15条5項・6項）。初代常任議長には、元ベルギー首相のHerman van Rompuyが選ばれ、その任期満了（1回再任されている。EU条約15条5項）を受けて、[元ポーランド首相のDonald Tuskが2014年12月1日から2017年5月31日までの任期で選任されている](#)。

¹ 日本のメディアでは、「EU大統領」と訳されることが多い。しかし、この役職はEUの代表ではなく、ヨーロッパ理事会の代表である。その上、日本語で「大統領」という場合、米・仏・露のように強大な権限を持つ国家元首を想起させがちである。そこで、外務省や駐日EU代表部は「欧州理事会議長」と訳している。学術的文章では、従来の議長国との区別を明確にするため、「常任議長」と訳されることが多い。

2. [理事会 \(the Council\)](#)

EUにおいて決定権限を有する機関である。かつては決定権限を独占していたが、現在は議会と分け合っている (EU条約16条1項。議会との関係は後述)。

理事会は、[各国の閣僚級代表からなる](#) (EU条約16条2項)。そのため、閣僚理事会(Council of Ministers)とも呼ばれる。また、EU理事会(Council of the European Union)と呼ばれることも多い。

すなわち、EUで何かを決める場合には、全構成国の大臣が集まって決定するのである。出席する大臣は、事項によって異なる。一般的事項については外務大臣、農業であれば農業大臣、環境であれば環境大臣、……という具合であり、それぞれ、一般理事会 (事項によっては外務理事会)、農業理事会、環境理事会、……と呼ばれる。EU/ECの活動範囲が広がるにつれ、一般理事会以外の専門理事会が増加して作業効率の低下がもたらされ、リスボン条約は、一般理事会と外務理事会とを常設とし、それ以外は欧州理事会が適宜設置・廃止することとした (EU条約16条6項、EU運営条約236条(a))。現在の理事会構成は[こちら](#)を参照。

もちろん、各国の大臣がEUの仕事に専念できるはずはない。実際には、各国の駐ブリュッセルEU代表部大使(あるいはその代理)からなる[常駐代表会議\(COREPER: Comité des représentants permanents\)](#)、EU運営条約240条1項で日常的に議論・交渉がなされ、COREPERで合意 (もしくは以下に述べる特定多数の成立) が確保された事項については理事会で審議なく採択され、理事会で審議の対象となるのはCOREPERで決着のつかなかった事項のみとなっている。

このように、理事会は各国代表の集まりであり、その点においては伝統的国際機構と類似した構成を有する。EUが各構成国の国家主権に基礎を置くことを如実に表す機関である。

しかし、理事会は、国家主権原理にのみ基づく機関ではない。否、国家主権原理はむしろ後景に退いているとさえ言える。それを象徴するのが、理事会が決定をなす際に通常採用される特定多数決制度である。当初、ECにおいては全会一致が基本であったが、加盟国の増加や統合の進展に伴い次第に特定多数決が採用される場面が増え、リスボン条約により、特定多数決が基本的表決制度と位置づけられるに至っている (EU条約16条3項)。

[理事会の特定多数決](#)は極めて複雑なものである (EU運営条約238条2項・3項) ([解説ビデオ](#))。各国にそれぞれ異なる票数が配分され、決定に必要な票数が定められ、賛成票を投じる国の数および賛成国の人口合計も考慮される。

1. 2014年10月31日まで (過渡規定に関する議定書²3条3項)

以下の3要件を全て満たさねばならない。

- ・国別持票 345 票中 255 票以上
- ・構成国の過半数 (委員会の提案に基づかない議決の場合、加盟国の3分の2以上)
- ・全人口の62%以上

これは、ニース条約の下で採用されていた制度を当面維持するものである。もっと

² Protocol (No 36) on Transitional Provisions. 議定書は、基本条約と不可分の一体とされる (EU条約51条)。

も、票数要件が満たされる場合、残り2つの要件はほぼ確実に満たされる。

2. 2014年11月1日から2017年3月30日まで(同議定書3条2項³⁾)

基本はEU条約16条4項・EU運営条約238条2項・3項(以下の3.)によるが、理事会構成員のいずれかの要請があれば、1.の方式による。

3. 2017年4月1日以降(EU条約16条4項・EU運営条約2項⁴⁾)

以下の2要件を満たさねばならない。

- ・構成国数の55%以上(かつ15国以上。ただし、委員会あるいは上級代表の提案によらない場合、構成国数の72%以上)
- ・全人口の65%以上

ただし、反対国数が4か国未満の場合、「全人口の65%以上」要件にかかわらず、決定は成立する。

なぜ、このように、[計算ソフト](#)が必要なほど複雑なしくみになっているのだろうか。まず、国家主権を唯一の基準とするならば、1国1票の単純多数決が採用されることになるだろう。しかし、この場合は、全人口の12%程度を占めるに過ぎない15カ国でも決定がなされてしまい、大国の賛同が得られず実効性が期待できない措置でも採択されてしまう(そしてそれはEUの存在基盤を掘り崩す)ばかりか、民主的正統性の観点からも大いに疑問である。他方で、完全な人口比例にすると、人口の多い4カ国程度で全人口の過半数に達してしまうことになり、中小国には受け容れがたい。他方、中小国を考慮して「全人口の65%」とすると、人口の多い3カ国(2014年現在では、たとえばドイツ・フランス・スペイン)だけの反対で決定が阻止されることとなってしまう、これまた中小国には受け容れがたい。そこで、上記のような複雑な制度が導入されているのである。もちろん、特定多数決制度をどのように設計するかは完全な政治的妥協によるものであり、条約改正のたびに争いの種になっている。

[全会一致で決定がなされる事項](#)も残っている。構成国財政に関わる措置(例、税制(EU運営条約113条)、環境(192条)、エネルギー(194条)、社会政策(153条、155条))や、リスボン条約まではECとは別個の「柱」であった刑事司法・移民関連規定(例、EU運営条約77条、82条、83条)などについては、全会一致が必要とされる。全会一致とは、すなわち各構成国が拒否権を有するということである。当然ながら、全会一致は、統合が進んでいない分野において採用される。

単純多数決(1国1票。EU運営条約238条)は、伝統的国際機構でもっとも頻繁に採用される表決方式であり、EUにおいても、下部機関の設置や内部規則の制定など、組織法に関して採用されることがある(例、EU運営条約150条、160条、240条、241条、242条)。

[EU理事会の議長](#)は、従来から構成国が半年間ずつ持ち回りで担当しており、リスボン条

³ この規定は、自国の影響力が低下することを少しでも先送りしたいポーランドの強い要求により加えられたと言われている。

⁴ 加えて、EU条約附属宣言7(およびそれに基づく理事会決定)により、一定数の反対票がある場合にはさらに審議を尽くすべきとされている。ただし、その審議が尽くされた後は、投票に移行することとなる。このルールは、2014年11月1日から2017年3月30日までの期間にも適用される。

約により欧州委員会常任議長職が設置されてからも、EU 理事会議長国制度はそのまま維持されている (EU 条約 16 条 9 項。順番は、理事会決定 2007/5/EC, Euroatom⁵による)。ただし、リスボン条約により、外務理事会については外務・安全保障政策上級代表 (リスボン条約により新設) が議長を務めることとされた (EU 条約 16 条 9 項、18 条 3 項)。初代上級代表には、Catherine Ashton が選任され、2014 年 11 月からはイタリア外相の Federica Mogherini が着任する見込みである (ヨーロッパ理事会と (次期) 委員長との合意により選任されており [EU 条約 18 条 1 項]、委員会全体が EU 条約 17 条 7 項 3 段により議会に承認されるのを待っている段階である)。

☆European Council, Council of the European Union, Council of Europe☆

欧州理事会(European Council)と EU 理事会(Council of the European Union)と 欧州審議会(Council of Europe)⁶とを混同しないように注意する必要がある。欧州審議会 (欧州評議会とも訳される) は、EU/EC とは形式的には何の関係も持たない全く別の国際機構である。

3. 委員会 (the European Commission)

理事会が、少なからぬ修正を受けているとはいえ国家主権に基礎を置く国益代表機関であるのに対し、委員会は、純粋に「共同体的」機関である。その主要な役割は、政策立案と派生法案の提出、および、派生法実施の監視である (EU 条約 17 条 1 項・2 項)。

委員会を構成するのは、能力に秀で、独立性に疑いのない個人であり (EU 条約 17 条 3 項)、各構成国国民が 1 名ずつ含まれる (EU 条約 17 条 4 項・5 項⁷)。その選出手続は EU 条約 17 条 7 項 (ただし、外交・安全保障政策上級代表については EU 条約 18 条 1 項) に記されており、欧州理事会・EU 理事会・議会が関与する。EU 条約 17 条 3 項の独立性の要請と同条 7 項 2 段の各国の提案に基づく委員指名とが両立するかどうかについては、批判もある。なお、議会による委員会の不信任につき、EU 条約 17 条 8 項および EU 運営条約 234 条が規定を置いている⁸。

委員会は、30 を越える部局からなる巨大な官僚機構を基礎としており、その官僚機構に勤務する EU 公務員は EU 全体の利益のために国籍国から独立に職務を遂行することとされている⁹。もちろん、各構成国官僚組織からの派遣者も多く、28 カ国の官僚が日常的に交

⁵ Official Journal of the European Union, 4 January 2007, L 1/11.

⁶ 日本の外務省は欧州評議会という表記を用いる。

⁷ EU 条約 17 条 5 項は、2014 年 11 月 1 日以降は委員の数を減らすことを定めている。ところが、リスボン条約がアイルランド国民投票において否決された理由の一つがこの点にあると考えられ、2014 年 11 月 1 日以降も各構成国から 1 名ずつ委員を出す制度が維持されることとなった。Presidency Conclusions, European Council, 11 and 12 December 2008, para. I, 2.

⁸ 不信任案採択の先例はないが、委員会における汚職等を理由に議会で不信任案が採択されそうになったため、Jacques Santer を長とする委員会が先手を取って総辞職した例がある (1999 年)。

⁹ EU 理事会にも独自の官僚機構があり、そこに勤務する者も EU 公務員である。この点において、委員会は国連事務局などの通常の国際機構事務局と大きく異なる。

流・協働することにより、ヨーロッパ統合が一層深化していくことになる。

28の委員は、それぞれの専門分野を持ち（EU条約17条6項、EU運営条約248条）、当該分野の委員会官僚組織の長であり、EU外では閣僚級（委員長は首相級）の待遇を受ける存在である。委員長は、委員会を統括する（EU条約17条6項）。副委員長は複数名置かれ、外交・安全保障政策上級代表は当然に副委員長となる（EU条約18条4項）。

委員会は、それ自身では決定権限を持たず、委員会・議会に派生法案を提出する権限と、理事会・議会が決定した政策の履行を監視する権限を有する。

このうち、派生法案の提出権限という巨大な権限をほぼ独占している（EU条約17条2項）ことは、特に注目に値する。すなわち、EU内で「何について法規範を定めるべきか」を決める（agenda settingをする）ことができるのは、委員会のみなのである。EUの「超国家性」を示唆する制度と言え、政府間協力的色彩も帯びる刑事司法・警察協力の分野においては、委員会は提案権を独占していない（EU運営条約76条）。もっとも、政策の基本方針は欧州理事会が決め（前述）、議会や理事会も、委員会に対し法案の提出を要求することができる（EU条約225条、241条）。また、一定の条件（100万人以上の署名など）の下に市民も同様の要求をすることが出来る（EU条約11条4項、EU運営条約24条1段）。

さらに、委員会は、各種報告書や白書あるいは勧告・意見などを発することにより、政策の方向付けを行うこともできる。また、政策の履行（派生法の実施）を監視するということは、すなわち、派生法を実施しない構成国に警告し、場合によっては裁判所に提訴する、ということの意味する（EU運営条約258条）。

加えて、委員会は、派生法により、当該派生法実施のために拘束力ある決定（=委任立法）をなす権限を与えられることがある（EU運営条約290条）。また、派生法の実施権限も有する（EU運営条約291条）。この権限を行使するためには、委員会と各構成国それぞれの代表からなる小委員会(comité)の審議あるいは承認を要するとする comitology/comitologie が成立している。これは、委員会の独立性の観点から常に批判されているものの、EU法実施には各構成国の協力が不可欠であるため、現在では制度化されている（1987年7月13日理事会決定。直近の改正は2006年7月17日の理事会決定2006/512/EC¹⁰）。

委員会は、EU全体の利益のために機能する「基本条約の守護者」として統合推進に大きな役割を果たしてきた。しかし、官僚組織であるためにそれ単独では非民主的機関であり、委員会が大きな権力を実質的に有することに対する批判は常に強い。また、各構成国政府は、自国民に不評な政策を実施する際には「ブリュッセルが言うから、仕方がないのだ」と責任転嫁をすることが多く、一般市民からは、「市民から遠い、肥大したブリュッセルの官僚組織」と見られる傾向にある（→第4回）。

4. 欧州議会 (the European Parliament)

¹⁰ Official Journal of the European Union, L 200, 22 July 2006, p. 11.

ECSC 設立条約では「共同総会 l'Assemblée commune」、EEC 設立条約および Euratom 設立条約では「総会 l'Assemblée」という名称であった。地位向上を目指す総会が、1958年から自らを「ヨーロッパ議員総会 l'Assemblée parlementaire européenne」と、1962年からは「ヨーロッパ議会 le Parlement européen」と称するようになり、後に欧州単一議定書(1986年)でそれが基本条約上認められることとなった。

国際機構内に議会を置く試みは、ECSC の前に設立された欧州審議会(上記コラム参照)において初めて実現した(欧州審議会議員総会)。ECSC では、それを受けて、ECSC の活動に民主的要素を持ち込むため、また、ECSC 最高機関の活動を掣肘するため、共同総会が設置された。

当初は、総会構成員は構成国議会により選ばれていた(間接選挙)。EC の活動が拡大し、市民の日常生活への影響が大きくなり、したがって市民の支持が不可欠になってきた 1970年代に、直接選挙が導入された(1976年議定書。初の直接選挙は1979年実施)。EC の活動拡大により議員の負担も増え、国会議員と EC 議会議員とを兼務することが非現実的になってきたことも一つの要因である。

直接選挙はもちろん間接選挙であっても、選挙による代表が一定の役割を果たす国際機構は極めて例外的であり、EU が国家の壁を越える統合機関であることが示されている(議会の存在は、EU を「国際機構」と性格づけることを否定する論拠の一つとなり得る)。

欧州議会は、誰を代表しているか。EU/EC の議会なのだから、ヨーロッパ市民あるいは EU 市民の代表だ、と考えられるかもしれない。マーストリヒト条約以来、「EU 市民権」(→中西講義)なるものが存在する(EU 条約 9 条、EU 運営条約 20 条以下)ことを考えると、なおさらである。しかし、かつての EC 条約 189 条は、欧州議会の議員は“representatives of the peoples of the States brought together in the Community”であると定めており、ヨーロッパ統合の微妙な段階を象徴的に示していた。すなわち、欧州議会議員は、その段階では、あくまで国家を構成する人民の代表と観念されていたのである。ただ、その当時から、欧州議会議員は各国の代表だと単純に言い切ってしまうにくい事情もあった。EC 条約 19 条 2 項(現・EU 運営条約 20 条 2 項)によれば、例えばフランスに居住するドイツ人は、フランスの選挙区から立候補することができたし、実際にそのようにして他国から当選する議員は既に珍しくなかった。リスボン条約後、EU 条約 14 条 2 項は、欧州議会の議員は“representatives of the Union's citizens”であると定めており、国家代表でないことを強調している(参照、EU 条約 10 条 2 項)。

議席数配分は、理事会におけるそれと同様、政策的判断に基づくものであり、人口その他何らかの基準を機械的に適用して得られる数値ではない。人口を基準とする「一票の格差」の観点から見ると、極めて不平等な制度になっている。[2014年5月になされた直近の選挙](#)の段階では、次のような状況である。

	人口	議席数	1 議席当たり人口	一票の格差
ドイツ	8,052 万	99	81.33 万	9.68 倍
マルタ	42 万	5	8.4 万	

また、人口の多い4構成国（独・仏・英・伊）でEU人口の過半数を占めるが、これら4カ国の議席数合計は過半数に及ばない。すなわち、総人口の半数を抱えていない選挙区から過半数の代表が選任されているのである。しかも、EU条約14条2項は、一票の格差を拡大する方向で調整がなされたことを示している。これは、大国間のバランスと小国への配慮によってのみ説明できる。このような制度を民主主義の観点からどのように説明すべきかについては、考えておいていただきたい（→第6回）。

議会は、当初ほとんど権限らしい権限を有していなかったが、次第にその重要性を増してきている。ECが市民生活により直接的に関与するようになってきたこと、そのためEC/EUの「民主的正統性」が求められるようになってきていることがその背景にある。それを象徴的に示すのが、先に脚注で述べたSanter委員会の総辞職であり、Barroso委員長が委員会（第一期）を構成する過程で余儀なくされた委員の差し替え（委員長が示した委員候補のうち2名が問題視され（1名は女性差別、もう1名は能力と独立性）、議会側が承認を拒否する（EU条約214条2項3文（当時））がほぼ確実となったため、委員長が当該2名を差し替えた）である。立法過程においても、決定権限を次第に強めてきている（後述）。最近では、[偽造品防止条約\(ACTA\)のEUによる批准を拒否](#)し、日本を含む多くの国に衝撃を与えた。

議会に期待されるのは、「[民主的](#)」[コントロール](#)、より市民に近いEUの実現である（参照、EU条約10条1項）。ただし、そのために現状の議会あるいは選挙制度で十分とはとうてい言えず、あるべき制度の模索が続いている。

☆EUの対外的代表☆

リスボン条約まで、EU/ECを対外的に代表するのが誰であるかははっきりせず、委員会委員長と半年ごとに変わる理事会議長とが対外的代表として機能していた。リスボン条約は、先に述べたように、EUの「顔」として欧州理事会常任理事長職を設置したが、それでもなおEUを対外的に代表するのが誰かははっきりせず、むしろ混迷の度が深まったとさえ言える状況にある。

まず、**欧州理事会常任議長**は、CFSPに関し、外交安全保障政策上級代表の権限を害さない範囲においてEUを対外的に代表する（EU条約15条6項）¹¹。

外交安全保障上級代表は、EUの対外関係の調整を行い（EU条約18条4項）、CFSPに関してEUを対外的に代表し（同27条2項）、「欧州対外行動庁 [European External Action Service \(EEAS\)](#)」の補佐を受け（同条3項）、第三国には上級代表が統括する「EU代表部」が設置される¹²。

委員会（委員長）は、CFSPを除き、EUを対外的に代表する（EU条約17条1項）。

¹¹ 国連総会決議66/276（2011年）により、国連総会においてEUが発言をすることができるようになった（投票権は持たない）。これまでは、EU理事会議長国がEUの代表として発言するにとどまっていた。2011年9月22日の国連総会では、van Rompuy欧州理事会常任議長がEU代表としての初めての演説を行っている。

¹² 例、[駐日EU代表部](#)。

輪番の **EU 理事会議長**は、対外的代表権を持たない。しかし、CFSP 以外の事項について理事会が大きな決定権を握っているため、実質的に対外的にも発言権を維持する可能性が考えられ、実際、2010 年前半の議長国スペインはそのように行動した。

さらに、議会の議長も、また、ユーロ圏に関してはユーロ・グループの長も、一定の対外発言権を持つことは確実である。ちなみに、2012 年 12 月 10 日のノーベル平和賞授賞式では、欧州理事会常任議長・委員長・議会議長の 3 名が賞状とメダルとを受領した。加えて、最近のギリシャ問題や難民・移民問題を見ても判るように、フランス大統領とドイツ首相とが合意すればその通りに EU が動いていく様子も見え、実際のところ、EU と話を付けたければ誰に声をかければいいのか、未だよく判らない状況にある。

II. EU 法規範

EU は、国家を超える統合を法を用いて促進するところに大きな特徴を有する（参照、「法の支配」あるいは「法治国家」原理に言及する EU 条約前文）。EU 法は、大別して、基本法（一次法）と派生法（二次法）とからなる。基本法とは、単純に言えば EU 条約および EU 運営条約であり、やや細かく言えば、ECSC・EEC・Euratom それぞれの設立条約および EU 条約（マーストリヒト条約）、ならびにそれらを改正する条約および新規加盟がある際に締結される加盟協定である。これらの条約（「基本条約」とも呼ばれる）はいずれも国際法上の条約であり、それに関する規則は国際法上の条約法規則なので、本講義では扱わない。

派生法とは、その基本法の規定に基づいて制定される法規範である。EU においては、規則(regulation / règlement)・指令(directive 「命令」「指針」と訳されることもある)・決定(decision / décision)を指す（EU 運営条約 288 条。勧告・意見は非拘束的であり、ここには含めない）。

A. 法形式

以下のどの法形式を選択するかは、EU 運営条約に定められている。すなわち、事項ごとに、どのような法形式が適切であるかは、EU 運営条約交渉過程において政治的に決定されるのである。採るべき法形式が特定されていない場合（例、EU 運営条約 48 条）は、いずれの形式を用いても良いと理解されている。

1. 規則

規則は、一般的規範である。これは、個別名宛人に対して個別事項につき定められる個別の規範ではないことを意味する。たとえば、食品安全に関する EC 規則 178/2002（2002 年に定められた 178 番目の規則、という意味）は、18 条 2 項において次のように定める。

“Food and feed business operators shall be able to identify any person from whom they

have been supplied with a food, a feed, a food-producing animal, or any substance intended to be, or expected to be, incorporated into a food or feed.”

また、最近突然有名になった[自動車排ガス規制 Euro 6に関する規則 715/2007](#)の5条2項は次のように定める。

“The use of defeat devices that reduce the effectiveness of emission control systems shall be prohibited.”

規則は、直接適用可能である（→その意味については第3回）。

2. 指令

指令も、一般的規則である。規則との違いは、達成されるべき結果を示すのみで、その結果を達成するためにどのような措置を執るかは構成国に委ねられている、という点にある。たとえば、たばこの箱に特定の表示（[こういう表示](#)）をすることを義務づける[指令 2001/37](#)は、以下のように定める。

“Article 5 (2): Each unit packet of tobacco products [...] must carry the following warnings:

(a) general warnings:

1. ‘Smoking kills / Smoking can kill,’ or
2. ‘Smoking seriously harms you and others around you.’

[...]

Article 5 (5): The general warning required pursuant to paragraph 2(a) [...] shall cover not less than 30% of the external area of the corresponding surface of the unit packet of tobacco on which it is printed. That proportion shall be increased to 32% for Member States with two official languages and 35% for Member States with three official languages.”

各構成国は、ここに定められた結果を達成するために、それぞれの国内法制度に応じた方法を採用する。既存の国内法で対応できる場合には何もしなくてもいいし、議会立法をしてもいいし、政令を採択してもいい。したがって、指令は直接適用可能性を持たない（ただし、一定の場合には例外があるとされている。→第3回）。このように、指令は構成国の立法権限を前提としている。

3. 決定

通常、特定の名宛人に対して個別事項に関して定立される、個別規範である。その限りにおいて、直接適用可能である。たとえば、日経ウェブサイトの2013年7月10日の記事として、以下のようなものがある。

【ブリュッセル=御調昌邦】欧州連合（EU）の欧州委員会は10日、自動車用ワイヤハーネス（組み電線）に関して欧州内でカルテルがあったとして、矢崎総業など計4社に計1億4179万1千ユーロ（約181億円）の制裁金を科したと発表した。

矢崎総業に対しては全体の9割弱に当たる1億2534万1千ユーロ、古河電気工業には401万5千ユーロの制裁金を科した。住友電気工業もカルテルに関わったが、情報提供などを実施したため、制裁金を免れた。

欧州委員会の決定を受け矢崎総業は「再発防止のために、社内調査や社内規定の改訂を実施した。今後もコンプライアンスを徹底していく」とコメントした。

これは、[この決定](#)のことである。Introduction を読めば、Sumitomo, Yazaki,...といった固有名詞が並んでいることがわかる。これら企業を名宛人とする決定である。

[リスボン条約による改正前のEC条約](#) 249条4段は、“A decision shall be binding in its entirety upon those to whom it is addressed.”とのみ定めていた。リスボン条約は、必ずしも個別具体的な規範とは言い難いものが「決定」として採択されることがある実態を踏まえて修正を加えた。現在のEU運営条約288条4段は、名宛人が特定される決定については当該決定は当該名宛人のみを拘束するという同語反復的な規定を置いており、これは、名宛人が特定される決定は直接適用可能であることを意味すると理解されている。

個人を名宛人として特定していない決定の好例は、[難民の受入数割当に関する2015年9月22日の決定](#)である（[ニュース記事](#)）。

B. 立法過程

基本形は、委員会が提案し、理事会が決定する、その過程に議会が一定程度関与する、というものである。議会がどの程度関与するかにより、いくつかの類型に分けられる。法形式選択の場合と同様、どのような立法手続がとられるかは、それぞれの事項ごとに各条文に明記されている。すなわち、どのような事項にどのような立法手続が適切であるか（＝議会をどの程度関与させるのが適切であるか）は、基本条約交渉過程における政策決定による。

議会（総会）は、当初、単なる諮問機関であり、理事会に対して意見を述べるだけであった。その後、議会の権限を強化する条約改正が何度かなされ、現在では、理事会と議会とが対等の立場で参加する決定方法が「通常 ordinary」とされるに至っている（EU運営条約289条1項、294条）（[理事会による説明](#)・[議会による説明](#)）。これは、人々を代表する下院・連邦構成国からなる上院による連邦議会制を想起させる。

その他、主として議会の関与の程度に応じて、[様々な立法手続](#)が存在する（EU運営条約289条2項）。例えば、社会保障に関するEU運営条約21条3項では議会は意見を聴取されるだけであり（「諮問手続」ともいう）、差別撤廃に関する19条1項では議会の同意が必要とされる（「同意手続」ともいう。議会に修正案提出権はない）。

具体例 1 銀行監督一元化（通常手続＝共同決定手続）

日経ウェブサイトには、2013 年 9 月 12 日付の以下の記事が載っている。

* * *

欧州議会は 12 日、仏ストラスブールで開いた本会議で、欧州中央銀行（ECB）がユーロ圏内の大手銀行を各国の金融規制当局に代わって監督する銀行監督の一元化に関する法案を可決した。欧州議会の承認により、同制度は 2014 年 9 月から始動することが決まった。

銀行監督の一元化は、欧州連合（EU）がめざす銀行同盟の第 1 弾。ECB はユーロ圏内の大手 150 行程度を統一基準で直接、監督する。

中小銀行については各国の金融規制当局が実質的な監督を続けるが、ECB は経営に問題のある銀行などには監督権限を行使できるようになる。

EU の執行機関である欧州委員会は銀行同盟の次の段階として、金融機関の破綻処理制度の一元化も提案している。（ブリュッセル＝御調昌邦）

* * *

この法案（規則案）の手続の流れを示すのが、[Eur-Lex の該当ページ](#)である。これを上から見ていくと、規則案の法的根拠は TFUE（EU 運営条約の仏語略称）114 条であり、2012 年 9 月 12 日に委員会で法案が採択され、同日理事会および議会に送付され、社会経済評議会（EESC）の意見が 11 月 15 日に提出され、欧州中央銀行（ECB）の見解が 11 月 27 日に提出され、理事会における合意が 12 月 12 日に得られ、議会が議会の委員会での審議を経て 2013 年 9 月 12 日に修正案を可決し、同日委員会がその修正案に同意を表明し、理事会も 10 月 15 日に同意を表明し、これによって議会と理事会との意見が一致したため、10 月 22 日に議会と理事会それぞれの議長により規則案に署名がなされたことがわかる。そして、10 月 22 日の欄の JOL/2013/287/5 というリンクをクリックすると、関連の官報の目次に飛び、その 2 番目の Regulation (EU) No 1022/2013 をクリックすると、規則本文（各公用語版）のリンクへと飛ぶ。

具体例 2 特別手続

ウクライナ危機関連での対ロシア制裁を見てみよう。[ヨーロッパ理事会のサイト](#)の Topics タブから Foreign affairs and international relations を選択し、下までスクロールすると、Related policies に Adopting EU restrictive measures – ‘sanctions’ というリンクがあるのでクリックする。出てきたページの左側の欄に Response to the crisis in Ukraine というリンクがあるのでクリックし、[出てきたページ](#)の下の方の Related documents and publications に Regulation (EU) No 833/2014 という言葉があり、したがってその規則が関係していることが判る。

[Eur-Lex ページ](#)に行き、Find results by という欄の Year に 2014、Number に 833

を入れ、**Regulation** をチェックして矢印をクリックする。出てきたリンクのいくつかの一番下を見ると、規則へのリンクが貼られているのでクリックする。すると、[このページ](#)が出る。ゲール語版はまだ出ていないことが判るが、とにかく好みの言語版をクリックする（とりあえずhtml版を見てみよう）。

規則本文によれば、EU 運営条約 215 条が法的根拠とされていることが判る。そこで同条を見ると、同条に基づく規則が制定されるのは“a decision, adopted in accordance with Chapter 2 of Title V of the Treaty on European Union”がある場合であることが判る。規則本文に戻ると、“Having regard to Council Decision 2014/512/CFSP”と書かれているので、注のリンクをクリックすると、“See page 13 of this Official Journal.”とある。this Official Journal とは、一番上までスクロールしてみると、2014年7月31日付の Official Journal of the European Union, L 229/1 であることが判る。再び [Eur-Lex ページ](#)に戻り、Official Journal タブから Direct access to the Official Journal を選択する。2014年の7月を選択すると、7月31日に L227, L228, L229, C249 の4つがある。さきほど L 229/1 だったので、L229 をクリックすると、当該 Official Journal の表紙が表示され、確かに Council Decision 2014/512/CFSP が 13 ページにあることが判る。それをクリックし、適当な言語版を選択すると、当該決定の冒頭に、EU 条約の 29 条に基づいてこの決定が採択されたことが示されている。

なお、「2014年7月31日付の Official Journal of the European Union, L 229/1」という情報が得られている場合、さきほどの Direct access to the Official Journal ページから、Year を 2014 にし、OJ series で L (Legislation)を選び、OJ number に 229 を入れて検索ボタンを押せば、より簡単にたどり着くこともできる。

EU 運営条約 215 条によれば、議会には報告がなされるのみである。外交政策上の決定については議会の関与が制約されていることを示す。

III. 構成国との権限配分

EU は、基本条約に定められる範囲で権限を有する (EU 条約 5 条 1 項・2 項)。もともと、明示的に規定されていなくても、条約目的を達成するために黙示的に与えられている権限もあると考えられている。いわゆる黙示的権限理論であり、これは他の国際機構 (国連など) とも共通する。

EU が権限を持つ事項に関しては、構成国が当該事項に関して持つ権限との関係が問題となる。まず、EU が排他的権限を有する場合、すなわち、構成国は当該事項につき一切権限を持たない場合がある (EU 運営条約 2 条 1 項)。EU 運営条約 3 条 1 項は、EU が排他的権限を有する分野として、

- ・ [関税同盟](#)
- ・ [域内市場の運営に必要な競争規則の制定](#)
- ・ [ユーロ圏](#)における金融政策
- ・ [共通漁業政策](#)に基づく海洋生物資源の保護
- ・ [共通通商政策](#)

を挙げている。

それ以外分野においては、EUの権限は非排他的である（「共有権限」EU運営条約2条2項）。もともと、EUと構成国との権限が競合するわけではなく、EUが何らの措置を執らない場合には構成国が権限を有する、というに過ぎない。EUが派生法を定立するなどして権限を行使すると、その限りにおいて構成国の権限は消滅する（EU法の優越性の効果。→第4回）。

EUが共有権限を有する場合には、[補完性原理](#)が問題となる（EU条約5条3項。参照、補完性および比例性原理の適用に関する議定書）。補完性原理は、議定書によりある程度明確化・詳細化されたとはいえ、きわめて曖昧な内容を有する。これまで、補完性原理違反を理由に共同体立法の無効が主張された事例において、裁判所が無効と判断した事例はない¹³。

もともと、EUの政体を考える上では、鍵となる概念である¹⁴。歴史的に見ると、補完性原理は、主権原理を否定する形で主張されてきており、少なくとも伝統的な意味での主権ではEUを理解することができないことを示す語とも言える。講義第6回で改めて触れることになる。

¹³ 参照、庄司克宏「EU条約・EU機能条約コンメンタール 第8回・第9回」貿易と関税2012年6月号47頁、9月号22頁。

¹⁴ 遠藤乾『統合の終焉』（岩波書店、2013年）第10章「ようこそ『多元にして可分な政治体』へ」。