

## 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. EU の全体構造

EU が [マーストリヒト条約](#)<sup>1</sup> により成立したことは、第 1 回講義で説明したとおりである。マーストリヒト条約により、それまでの 3 つの共同体 (石炭鉄鋼共同体(ECSC)・経済共同体(EEC)・原子力共同体(Euratom)) に加えて、2 つの活動分野が追加された。一つは、共通外交安全保障政策(Common Foreign and Security Policy: CFSP)、もう一つは司法・内務協力 (cooperation in the fields of Justice and Home Affairs: JHA) である。そして、これを全体として European Union と呼ぶことにしたのである。マーストリヒト条約 A 条は、これを以下のよう表現している。

#### Article A

By this Treaty, the High Contracting Parties establish among themselves a European Union, hereinafter called ‘the Union’.

[...]

The Union shall be founded on the European Communities, supplemented by the policies

---

<sup>1</sup> リンク先を見て頂きたい。Languages and formats available の各言語をクリックするとその言語版のマーストリヒト条約が出てくる。第 1 回講義でも説明したとおり、この条約は (そして、アムステルダム条約・ニース条約・リスボン条約も)、それまでに存在していた条約を改正する条約である。たとえば、マーストリヒト条約の Title II は、「EEC 条約設立条約を改正する規定」である。その G 条の B を見ると、“Article 2 shall be replaced by the following:”と書かれている。つまり、それまでの EEC 条約 2 条を、そこに書かれている 2 条に置き換える、ということである。以下、同じような規定が続く。

既存の条約文にこのような改正を組み込んだものが consolidated version と呼ばれるもので、[マーストリヒト条約による改正後の EC 条約の consolidated version はこれ](#)である。

日本法に例えて言うならば、マーストリヒト条約などは「[民法の一部を改正する法律](#)」であり、consolidated version は六法や e-Gov に載っている「[民法](#)」である。

日本語の条約集には、その条約集が刊行された時点での consolidated version が掲載されている。したがって、たとえばマーストリヒト条約により改正された EC 条約の日本語訳を読みたいという場合、図書館に行ってその年の条約集を参照する必要がある。

and forms of cooperation established by this Treaty. [...]

EU=ECs+CFSP+JHA というこの構造を「神殿構造」「列柱構造」と言うことがある。[Schützeによる図 \(Figure 1.2\)](#)を見ればその名称の意味が理解できよう。

マーストリヒト条約は、1992年2月7日に署名され、1993年11月1日に発効した。署名から発効までの間に、[ECSC 設立条約 \(英訳\)](#)はその97条に従い、[発効から50年目となる2002年7月23日に終了した](#)。また、EECに比べてEuratomはその重要性において圧倒的に劣る（この講義でもEuratomは対象としない）。そこで、マーストリヒト条約は、それまでのEuropean Economic Communityを単にEuropean Communityと呼ぶこととした（G条1段）。なお、このような経緯をたどっているのも、“ECs”というのはEuropean Communities すなわち3つ（ECSC終了後は2つ）の共同体を指し、“EC”という場合はマーストリヒト条約後のEuropean Communityを指す。ECは、マーストリヒト条約までのEECのことである。

では、マーストリヒト条約で上記の列柱構造が導入されたのはなぜか。それはすなわち、ECsとは異なる制度がCFSPとJHAに適用されたからである。ECsは「共同体的」な制度、すなわち、次項以降に述べるような中央集権的意思決定および裁判所による紛争処理を前提とする制度である。CFSPはまさにそれが外交政策・安全保障政策に関わるものであるが故に、JHAも刑事政策に関わるものであるが故に、EU構成国はこの両者については中央集権的意思決定や裁判所による紛争処理は受け入れることができなかつたのである<sup>2</sup>。CFSPとJHAは、「政府間的」な制度と呼ばれる。CFSPやJHAについて何らかの決定を行う場合には理事会の全会一致が求められる。すなわち、全ての構成国が拒否権を有するわけである。

[アムステルダム条約](#)（1997年10月2日署名、1999年5月1日発効）により、JHAは二分割され、移民・難民に関する事項が「共同体化」され、EC条約に含められた（[consolidated versionのEC条約](#)のTitle IV: Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of personsがそれ）。つまり、これらは中央集権的意思決定および裁判所による紛争処理の対象とされることにつき構成国間で合意が成立したのである。「政府間的」なままに残された部分は警察・刑事司法協力(police and judicial cooperation in criminal matters: PJCC)と呼ばれることとなった（[consolidated versionのEU条約](#)のTitle VI: Provisions on police and judicial cooperation in criminal mattersがそれ）<sup>3</sup>。

[ニース条約](#)（2001年2月26日署名、2003年2月1日発効）は、中東欧諸国の加入に伴う構成国増に対応する最小限の改正を行うにとどまった<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> JHAについては、裁判所がある程度は関与できるようになっており、そこがJHAとCFSPとの違いである。ただし、この講義との関連ではそれほど重要ではないので立ち入った議論はしない。

<sup>3</sup> アムステルダム条約による制度改革の詳細について、中村民雄「アムステルダム条約の第2・第3の柱の法的断面図」日本EU学会年報18号（1998年）24頁。

<sup>4</sup> 詳細は、中村民雄「EU法の最前線第19回 ニース条約によるECの機構改革」貿易と関税2001年8号77頁、庄司克宏「ニース条約とEU機構改革」『EU法・ヨーロッパ法の諸問題 {石川明教授古稀記念論文集}』（信山社、2002年）63頁、福田耕治「EU機構改革とガバナンスの変容——ニース条約をめぐる諸問題——」堀口健治・福田耕治（編）『EU政治経済統合の新展開』（早稲田大学出版部、2004年）27頁。

[憲法条約](#) (2004年10月29日署名) による大幅な制度改革は失敗に終わった<sup>5</sup>が、実質的にほぼ同様の制度改革が[リスボン条約](#) (2007年12月13日署名、2009年12月1日発効) によってなされることとなった<sup>6</sup>。そして、それが現行の制度となっている。具体的には次項以下で説明することとして、ここでは上記の列柱構造についてのみ述べる。

ここからは、リスボン条約によって改正された EU 条約 (TEU) と EU 運営条約 (TFEU) それぞれの条文番号を記す。現時点での最新の consolidated version ([EU 条約・EU 運営条約](#)) は、Brexit の結果を反映したものである<sup>7</sup>。講義ではこれを用いるので、必ず持参すること。現在刊行されている日本語の条約集に掲載されている翻訳は、この consolidated version に基づいている。もちろん日本語訳を参照しつつで構わないが、英語の条文に取り組んでほしい。

リスボン条約の発効にともない、EC が消滅し、EU が EC を承継することとされた (TEU 1 条 3 段)。そして、EC が消滅したため、EC 設立条約 (TEC) も名称変更され、TFEU となった。さらに、PJCC は TFEU に組み込まれた (TFEU Title V: Area of Freedom, Security and Justice の Chapter 4 と 5)。

そのため、外見上は列柱構造がなくなったかのように見えるが、実際には形を変えて存続している。すなわち、[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 に関する決定はヨーロッパ理事会・EU 理事会が全会一致で行う (同 24 条 1 項)
- ・ 立法措置 (派生法) の採択は行われない (同。ただし一定の決定は拘束的であり得る [同 28 条 2 項、29 条])
- ・ 委員会・議会・裁判所の関与は例外的 (同 24 条 1 項)

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、

---

<sup>5</sup> 田中俊郎「欧州憲法条約不成立の背景と展望」海外事情 2006 年 2 月号 2 頁、渡辺啓貴「仏国民はなぜ欧州憲法を拒否したのか」海外事情 2006 年 2 月号 17 頁、遠藤乾「第七章 統合の終焉——フランス・オランダによる欧州憲法条約否決は何を意味するのか」遠藤乾『統合の終焉——EU の実像と論理』(岩波書店、2013 年) 209 頁 [初出、2006 年]。

<sup>6</sup> 「共通論題 リスボン条約と EU の課題」日本 EU 学会年報 31 号 (2011 年)。

<sup>7</sup> もっとも、条約改正のためには極めて煩雑な手続が必要であり (EU 条約 48 条)、条約本体には修正は加えられていない。Brexit を反映した修正は、EU 運営条約 308 条により簡便な手続で改正が可能な議定書 5 (ヨーロッパ投資銀行定款) のみである ([理事会決定 2019/654](#))。議定書については下記注 10 参照。

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）。

### 1. [ヨーロッパ理事会 \(the European Council\)](#)

ヨーロッパ理事会は、構成国国家元首または政府の長・ヨーロッパ理事会常任議長・ヨーロッパ委員会委員長により構成され（ただし、常任議長・委員長は投票権を持たない〔EU 運営条約 235 条 1 項 3 文〕）、[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。「参加」であるので、やはり投票権を持たない）。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。ただし、EU 運営条約第 3 部（共通市場）改正の簡易手続につき、EU 条約 48 条 6 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、ヨーロッパ理事会は基本条約に定められていなかった。経済分野に限定された機能的統合機構としては当然とも言えるが、政治と経済との分離が一層困難になる 1970 年代に入り（→対外関係（第 7 回））、EC 加盟国の首脳会談が 1974 年以降定期化され、[ヨーロッパ単一議定書](#)（1986 年 2 月 27 日・28 日署名、1987 年 7 月 1 日発効）<sup>8</sup>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、次項に述べる 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、ヨーロッパ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、ヨーロッパ理事会の議長国を務めていた。し

<sup>8</sup> 辰巳浅嗣「単一欧州議定書と欧州政治協力」阪南論集（社会科学編）24 巻 1 号（1988 年）21 頁、田中俊郎「欧州連合と単一欧州議定書」国際政治 94 号（1990 年）4 頁、森井裕一「単一欧州議定書の形成過程——ドイツ連邦共和国の欧州統合政策」琉大法学 57 号（1996 年）126 頁。

かし、加盟国が 27 (その後クロアチアが加わり、イギリスが抜けて現在も 27) 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)<sup>9</sup> が選任されることとなった (15 条 5 項・6 項)。初代常任議長 Herman van Rompuy (元ベルギー首相)、2 代目の Donald Tusk (元ポーランド首相) のあと、2019 年 12 月 1 日から [元ベルギー首相の Charles Michel が務めている](#)。

ヨーロッパ理事会の議決は基本的にコンセンサスである (EU 条約 15 条 4 項)。例外は EU の組織事項に関する規定 (EU 条約 15 条 5 項・17 条 7 項・18 条 1 項、EU 運営条約 236 条) であり、これらについては全ての構成国に拒否権を与えると EU の活動が止まってしまう恐れがあるために特定多数決 (→次項 2. 理事会) によることとされている。逆に言えば、それ以外の「EU の最高レベルでの政策方針決定」は構成国のコンセンサスによらねばならないのである。

## 2. [理事会 \(the Council\)](#)

EU において意思決定 (立法・予算決定) 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、現在は議会と共同で行使するのが基本となっている (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、それ以外はヨーロッパ理事会が適宜設置・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

---

<sup>9</sup> 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「ヨーロッパ理事会議長」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。

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）。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。具体的には、以下の 2 要件を充たさねばならない（EU 条約 16 条 4 項・EU 運営条約 238 条 2 項・過渡規定に関する議定書<sup>10</sup> 3 条<sup>11</sup>）。

- ・ 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、計算アプリ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（EU の人口統計は[こちら](#)）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、人口の多いドイツ・フランス・イタリアと例えばオランダが組めば全人口の過半数に達してしまう（[2023 年現在の人口統計](#)）ことになり、中小国には受け容れがたい。他方、中小国を考慮して単純過半数ではなく「全人口の 65%」で決定可とすると、ドイツ・フランス（2023 年現在、この両国の人口の和は全 EU 人口の 34%を占める）に中規模人口の国どこか 1 つが組めば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

<sup>10</sup> 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）。EU 条約の Consolidated version をダウンロードすれば、そこに含まれている。

<sup>11</sup> 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。附属宣言も、EU 条約の Consolidated version に含まれている。

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、リスボン条約によりヨーロッパ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。すなわち、EU条約16条9項およびEU運営条約236条(b)に基づくヨーロッパ理事会決定2009/881/EUにより、3か国がグループになり、1か国あたり6か月ずつ議長を務め、その間他の2国がそれを補助することとされている。実際には、議長国の任期を6か月とし、前期議長国と次期議長国とが補助する形を取り、活動の継続性を図っている（現在の順番は、理事会決定(EU)2016/1316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交安全保障上級代表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 Catherine Ashton、2代目 Federica Mogherini の後、2019年12月からは Josep Borrell Fontelles が務めている。

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

ヨーロッパ理事会(European Council)とEU理事会(Council of the European Union)とヨーロッパ審議会(Council of Europe)とを混同しないように注意する必要がある。第1回講義で説明したように、ヨーロッパ審議会（ヨーロッパ評議会とも訳される<sup>12)</sup>）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（EU条約17条3項）であり、各構成国国民が1名ずつ含まれる（EU条約17条4項・5項）。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および委員が各構成国から1名ずつ選ばれること<sup>13)</sup>とが両立するかどうかについては、批判もある。その選出手続はEU条約17

<sup>12)</sup> 日本の外務省は欧州評議会という表記を用いる。

<sup>13)</sup> 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一旦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、およびそれを踏まえてEU条約17条5項但書に基づ

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、ヨーロッパ理事会・EU理事会・議会が関与する。まず委員長が選任され、そのためにヨーロッパ議会における選挙結果を考慮した上でヨーロッパ議会が候補者をヨーロッパ議会に提案することとされている（同項1文）。これはEUにおける「民主主義の赤字」批判への対応策としてリスボン条約により導入された規定であるが、2019年の議会選挙後の委員長選任においては必ずしも選挙結果を反映しない人選がなされ、議論を呼んだ<sup>14</sup>。

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<sup>15</sup>。

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、一つ一つの部局(Directorate-General)は国であれば「省」に相当する。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<sup>16</sup>。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<sup>17</sup>。[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（EU条約17条1項）。上記のとおり各委員は閣僚級の待遇を受けることもあり委員会を国家における政府と類似の存在とみなす向きもあるが、理事会や議会などがEU法に反する行為をなしたと考える場合には委員会が理事会や議会などをEU裁判所に提訴することも可能であり（第5回講義で学ぶ）、国家における政府と同視することはできない。

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「共同体性／超国家性」を示唆する制度と言え、政府間協力的色彩も残している[警察協力](#)・[刑事司法協力](#)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）。もともと、政策の

---

き採択された[ヨーロッパ理事会決定 2013/272/EU](#)。

<sup>14</sup> その経緯につき、森井裕一「EUと加盟国の課題」[国際問題](#) 691号（2020年）6頁、7-9頁。

<sup>15</sup> 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）。

<sup>16</sup> [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。この点においても、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。

<sup>17</sup> したがって、公式会談の相手は大臣となる。[経産大臣との会談](#)、[外務大臣との会談](#)、[農水大臣との会談](#)など。

基本方針はヨーロッパ理事会が決め(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できる(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。些末な立法についてまで理事会と議会との決定を要することになれば理事会や議会の処理能力を超える恐れがあるために「委任立法」は必要である一方、EU法実施には各構成国の協力が不可欠であり委員会の「独走」を防ぐ必要があることから、委員会の独立性の観点からの批判は常にあるものの、現在では制度化されている(1987年7月13日理事会決定87/373。現在は理事会規則182/2011に基づく)。

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6回)。

#### 4. ヨーロッパ議会 (the European Parliament)

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、後にヨーロッパ単一議定書(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の前に設立されたヨーロッパ審議会(上記コラム参照)において初めて実現した(ヨーロッパ審議会議員総会)。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。選挙は比例代表制で行われる (EU 条約 14 条 2 項、[理事会決定 2018/994](#))。

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)。

ヨーロッパ議会は、誰を代表しているか。EU 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](#)」 (→西連寺講義) 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、ヨーロッパ議会の議員は“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、ヨーロッパ議会議員は、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、ヨーロッパ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、ヨーロッパ議会の議員は“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。[2019 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 (EU 条約 14 条 2 項に基づく[ヨーロッパ理事会決定 2018/937](#))。

	人口	議席数	1 議席当たり人口	一票の格差
ドイツ	8,301 万	96	86.47 万	8.82 倍
マルタ	49 万	5	9.8 万	

また、人口の多い 4 構成国 (独・仏・伊・西) 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。EU 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 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(EC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。また、逆の側面から議会の影響力を示すのが、[副議長による汚職事件](#)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)。

議会に期待されるのは、「民主的」コントロール、あるいはより市民に近い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。

## 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る。

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的規範ではないことを意味する。たとえば、最近何かと話題の[EU一般データ保護規則\(GDPR\)](#)(たとえば次のページを参照：[JETRO](#)、[NTTデータ](#)、[JAL](#)、[Softbank](#))は、その45条1項において次のように定める。

“A transfer of personal data to a third country or an international organisation

may take place where the Commission has decided that the third country, a territory or one or more specified sectors within that third country, or the international organisation in question ensures an adequate level of protection. Such a transfer shall not require any specific authorisation.”

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をすることは EU 法により義務づけられている。

当初それを定めていたのは[指令 89/622/EEC](#)であった。リンク先を見ると、赤い丸印のところに **No longer in force** と書かれている。そこで、左側の欄の **Document information** をクリックし、出てきたページの少し下の方の **Dates** 欄を見ると、2001 年 7 月 17 日に 32001L0037 なる番号の文書によって廃止されたことがわかる。そこで、それをクリックすると、指令 2001/37/EC が出てくる。これも **No longer in force** なので、同じ要領で進むと、今度は 32014L0040 という文書により 2016 年 5 月 19 日に廃止されたことがわかる。やはり同じ要領で進んで 32014L0040 をクリックすると、指令 2014/40/EU が出てきて、今度は **In force** とあり、これが現行指令であることがわかる。

その 9 条 1 項や 2 項に、タバコパッケージにどのような文言を示さねばならないかが書かれており、読み進めればさらに細かい規制があることが定められていることがわかるだろう。

次に、左側の欄の **National transposition** タブをクリックする。すると、各構成国がこの指令を国内的に実施するためにどのような法的措置を執っているかがわかる。たとえば Ireland をクリックすると、2 つの文書が出てくる。この下の方の **EUROPEAN UNION... REGULATIONS 2016** をクリックすると、残念ながら当該文書は出てこない。そこで、この **Regulation** の名前と掲載先の官報の名称 (**Iris Oifigiúil**) とを合わせて Google 検索してみると、アイルランドの当該 **regulation** が見つかる。その **Part 3** の 10 項を見ると、指令がどのように取り込まれているかが理解できるだろう。

各構成国は、指令を自国内で実施するために、それぞれの国内法制度に応じた方法を採用。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

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（[2016年9月29日の決定による改正を経た条文](#)）である。

## B. 立法過程

基本形は、委員会が提案し、理事会が決定し、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。このページの下の方に出てくる手続の流れを見てみよう。デフォルト設定では下から上に手続が進行するようになっているので、一番下の **Proposal European Commission** をクリックすると、委員会において法案が2012年9月12日に採択され、同日中に理事会と議会とに送付されていることがわかる。**Adoption by Commission** をクリックすると、**Legal Basis** のところに **TFUE/art 114** と書かれており、規則案の法的根拠がTFUE(EU運営条約の仏語略称)114条であることが示されている。その後の手続の流れは各項目をクリックして確認されたい。

#### 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。[委員会のサイト](#)の **In focus** というところに、**EU solidarity with Ukraine** という項目がある。**Find out more** をクリックして[出てきたページ](#)をスクロールすると **EU sanctions against Russia** という項目があるのでそれをクリックする。[出てきたページ](#)を下の方までスクロールすると **Sanctions package: See full list of measures** とあるのでそれをクリックする。[出てきたページ](#)の下の方の **Overview of sanctions in place**、さらに **Economic sanctions on Russia** をクリックすると、[Council Decision 2014/512/CFSP](#) と [Council Regulation \(EU\) No 833/2014](#) とが表示される。前者をクリックすると、決定文が

出てくる。ゲール語版はまだ出ていないことが判る<sup>18</sup>が、とにかく好みの言語版をクリックする（以下、英語版を見る前提で説明する。いろいろな言語版で試していただきたい）。決定文を見ると、EU 条約 29 条が根拠となっていることがわかる。そして、具体的な措置の内容は本決定 1 条以下に書かれている。EU 条約 29 条にいう **decision** は EU 運営条約 288 条にいう **decision** であるのか（即ち法的拘束力を持つのか）については争いがあるが（EU 条約 28 条 2 項のような規定が 29 条にはないことに注意）、いずれにせよ、具体的な実施のためには EU 運営条約 215 条に基づいて具体的な措置が定められる。本件ではそれが後者の **Council Regulation (EU) No 833/2014** である。クリックして出てくる規則文の冒頭に EU 運営条約 215 条への言及がある。

なお、EU 運営条約 215 条 1 項を見ると、議会には報告がなされるのみということがわかる。すなわち、これは共同決定手続ではなく、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。

### 具体例 3 委員会が派生的立法（行政立法）権を持つ場合

規則の場合、議会・理事会が定めた規則が、それを実施するための措置は委員会により決定されると定めることがある。この限りにおいて、委員会も立法権限を有する。たとえば、日経ウェブサイトに、以下のような記事が掲載された（2023年8月2日）。

\* \* \*

【ブリュッセル=辻隆史】欧州連合（EU）は 3 日、日本産食品に課している輸入規制を撤廃する。加盟 27 カ国が福島県産の水産物や山菜などを対象に義務付けてきた放射性物質の検査証明を不要にする。

\* \* \*

これは、[委員会実施規則 \(Commission Implementing Regulation \(EU\) 2023/1453](#) である。その 1 条に、[実施規則 2021/1533](#) を廃止すると書かれている。その実施規則 2021/1533 の前文パラ 1 を見ると、もともとの規制は[実施規則 297/2011](#) で導

<sup>18</sup> EU の公用語は[現在 24](#)もある。ゲール語（アイルランド語）は EU 公用語ではあるが、おそらくは翻訳者養成とゲール語の語彙の整理に時間がかかるため、当面の間 EU 法文書はゲール語で作らなくてよいとされていた（[規則 920/2005](#)）。ただし、その「当面」の期間は 2022 年 1 月 1 日をもって終了した（[規則 2015/2264](#)）。たとえば[規則 2022/1](#)を見ると、たしかにゲール語版も示されている。なお、この規則が採択されたのは 2021 年 10 月 20 日であるが、掲載されている Official Journal は 2022 年 1 月 6 日付である。そして、規則 2 条に発効は Official Journal への掲載の翌日と定められている。ちなみに、EU 全体での翻訳・通訳費用は予算の 1%（10 億ユーロ）ほどである（[Frequently asked questions on languages in Europe](#) の中ほど）。法的拘束力はない文書であるが、[理事会決議 2002 年 2 月 14 日](#)は、初等中等教育において少なくとも 2 つの外国語を学ばせることを勧告している。

とはいえ、現実には EU 機関では圧倒的に英語が用いられている。EU 市民のうち、英語を母語とする者は 1% に満たず、英語を得意と自認する者でさえ 10% に満たないにもかかわらずそうなのは、それでも全体的に見れば英語が最も使われているという現実による。Alice Leal, [“The European Union’s Translation Policies, Practices and Ideologies”](#), *Perspectives*, Vol. 30, 2022, p. 195, p. 196, p. 202.

入されたとある。その実施規則 297/2011 の前文パラ 1 から、同実施規則は[規則 178/2002](#) の 53 条に基づいていることがわかる。同規則のタイトルを見ると、これは委員会ではなく議会と理事会とによって採択された（共同決定手続、現在の通常立法手続）ことがわかる。53 条は、委員会はそこに定められた措置を 58 条の手続きにより執ることができると書いているので 58 条を見ると、同条 2 項に、[決定 1999/468](#) の 5 条の手続きによると書いている。そこで同決定を見てみると、これは理事会決定であり、そのタイトルから委員会に委任立法を認めるものであること、そして 5 条には comitology 手続が定められていることがわかる。Comitology 手続は理事会決定 87/373 により制度化されたと既に記したが、決定 1999/468 の 9 条を見ると、それにより決定 87/373 が廃止されていることがわかる。つまり、決定 1999/468 は、決定 87/373 により導入された comitology 手続を改正するものである。決定 1999/468 のページの一番上までスクロールして戻り、左を見ると Document information とあるのでそこをクリックする。少ししたまでスクロールすると、Modified by: というセクションの下の方に Repealed by 32011R0182 とあるので、それをクリックする。すると、規則 182/2011 が現れ、緑の印と共に In force と書かれている。つまり、これが comitology に関する現行規則（上記）であり、この現行規則により上記決定 1999/468 が廃止されたことがわかる。

### III. 構成国との権限配分

EU は、他の国際機構（国連など）同様、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）。もっとも、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、これも他の国際機構と共通する。

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）。

もつとも、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は自らの権限を行使できなくなる（EU 法の優越性の効果。→第4回）。もつとも、EU が派生法を廃止するなどして権限の行使を停止すると、構成国が権限を行使することが改めて可能となる。

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<sup>19</sup>。

もつとも、EU の政体を考える上では、鍵となる概念である<sup>20</sup>。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。

以上

---

<sup>19</sup> 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。

<sup>20</sup> 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」。