

# EC 条約第二三五条における民主的統制

西谷 元

- 一 序論
  - 二 EC 条約第二三五条における民主的統制の問題点
    - A 共同体権限
    - B 機関の構成
    - C 立法過程
  - 三 EC 条約第二三五条と欧州議会権限
    - A 立法過程における権限
    - B 監督的権限
    - C 提訴権
  - 四 マーストリヒト条約第N条における民主的統制
  - 五 加盟国議会による民主的統制
  - 六 結論
- 一 序 論

欧州共同体の理事会及び委員会の制定する共同体法は、伝統的国際機構の機関の決議とは異なり、加盟国政府のみならず、加盟国国内の住民に対しても直接適用され拘束力を有するとともに、加盟国の国内裁判所はこのような共同

体立法を適用することが<sup>2</sup>ある。また、このような共同体法の直接効力 (direct effect) 及び直接適用性 (direct applicability) とともに、共同体司法裁判所は一九六四年の *Constita v ENEL* 事件判決<sup>3</sup>以降、加盟国において直接適用される共同体法が、憲法を含む加盟国内法に優位すると判示している。このような共同体法の優位原則に対して、国内裁判所が強い抵抗を示した加盟国もあったが<sup>4</sup>、今日ではいずれの加盟国内裁判所も、原則的に憲法を含む国内法に対する共同体法の優位性を承認するに至っている。<sup>5</sup>

このように、共同体においては、共同体機関が行う立法の加盟国政府及び加盟国国民に対する直接適用性及び直接効力並びに加盟国内法に対する共同体法の優位が成立するのであるが、共同体のような広範かつ強力な権限を有する機構においては、加盟国憲法におけるような基本的人權の保障及び立法過程における民主的統制が不可欠となる。しかしながら、共同体自体が民主主義原則に基礎を置くことに疑いはないが<sup>6</sup>、共同体の立法手続においては民主的正當性を付与する仕組みが十分確保されているとはいえない<sup>7</sup>。このような共同体条約の欠点にもかかわらず、共同体による広範な分野での活動が支持されてきたのは、共同体の立法手続において民主的機関によって厳格かつ明確な民主的統制が行われているという理由に基づくのではなく、共同体による政治的及び経済的活動が成功しているという理由に基づいていると考えられる。<sup>8</sup>

しかしながら、共同体が、ますます広範な、しばしば共同体条約採択時においては全く予想されていなかった分野において活動を行い、加盟国議会の排他的立法権限に含まれると考えられていた事項に対しても共同体立法を行うようになるにつれ、共同体条約の規定において、民主的に選出された共同体機関又は加盟国議会が立法手続に十分に関与しないという「民主主義の欠損」 (democratic deficit) <sup>9</sup> が問題とされるようになってきた。<sup>10</sup> そして次第に、加盟国、加盟国内裁判所、加盟国議会及び連邦構成主体が、このような共同体の活動範囲の拡大に対して、疑問を呈するよ

うになり、また加盟国憲法との整合性を問題とするようになってきた。<sup>11)</sup>

ところで、EC条約は、第二三五条において、共同体の目的を達成するため共同体条約が必要な権限を定めていない場合、このような権限を共同体機関に付与することを可能とする特別の規定をおく。共同体においては、一九七二年のパリ首脳会議以降、EEC条約第二三五条を適用して共同体立法を行う件数及び分野が飛躍的に増大した。<sup>12)</sup>このような当該規定の権限付与規定という性質及び当該規定が共同体の新分野への権限拡大に当たって果たした役割とも相まって、他の個別的権限規定にも増して、特に第二三五条における民主的統制の実現が重要であると考えられる。<sup>13)</sup>

本稿の目的は、EC条約第二三五条における民主的統制の態様及び限度を検討することにある。二においては、第二三五条に規定される手続における民主的統制の態様を、三においては、民主的機関である欧州議会の第二三五条にかかわる権限及びその限界を、四においては、民主的統制が適用される条約改正にかかわるマーストリヒト条約第N条の手続と第二三五条との比較を、欧州政治同盟の基礎条約であるマーストリヒト条約<sup>14)</sup>による改正によって実現された欧州議会の権限強化の範囲及びその限界を考慮しつつ検討する。

## 二 EC条約第二三五条における民主的統制の問題点

第二三五条における共同体権限の性格、権限行使主体及び立法過程を検討するならば、後述する欧州議会による干渉を例外として、第二三五条においては民主的統制が行使されていないことが明らかとなる。

### A 共同体権限

EC条約第二三五条以外の共同体権限に関しては、共同体条約締結時及び共同体に新たな加盟国の加盟が認められ

た時点においては、次に述べる共同体機関の構成より生じる制限を内包しながらも、第二三五条と比較するならば、民主的統制の要件を充足しているように見える。すなわち、共同体条約により一定の主権的権限が共同体に委譲されるにあたっては、一般的又は抽象的な文言により権限が共同体に付与されるのではなく、権限は条約の規律する分野及びその性質に従い可能な限り厳密に定義され、共同体理事会及び委員会はこのようにして付与された権限を条約が定める条件に従って行使するものとされた。<sup>17)</sup>このようにして共同体に付与された権限は、共同体条約の締結及び共同体加盟の時点において、各加盟国憲法に規定される民主的手続に従って委譲されたのであり、その限度内において民主的統制の要件が充足されたといえる。

しかしながら、第二三五条においては、「共同市場の運営にあたって、共同体の目的のいずれかを達成するため共同体の行動が必要と思われる、この条約がこのため必要な行動をとる権限を定めていない場合」という限定が存在するものの、当該規定は広範な権限付与権限を、共同体機関に付与するものであり、第二三五条に規定される権限の性格故、当該規定が共同体の立法手続における民主的統制の実現に与える影響は、他の個別的立法権限と比較するならば、多大なものとなる可能性を有している。<sup>18)</sup>

## B 機関の構成

EC条約第二三五条は、「理事会は、委員会の提案に基づき全会一致で、かつ、欧州議会と協議の後、適当な措置をとる」と規定する。当該規定より明らかなように第二三五条に基づいて共同体に付与された権限を行使するのは、共同体理事会、委員会及び欧州議会である。

提案を行う共同体委員会は、共同体レベルにおける行政的機関であり、共同体委員は加盟国政府の合意によって五年の任期で任命される。<sup>19)</sup>

最終的な決定を行う共同体理事会は、加盟国政府の参画が認められ、各加盟国の閣僚級の代表により構成される。<sup>22</sup> 審議する事項によって出席する構成員は異なるが、これらの構成員は各加盟国憲法上立法権限を有しておらず、法律を執行し行政立法を行う権限を有するのみである。<sup>23</sup> また、これらの構成員は直接選挙によって選出されたものではないため、議院内閣制度を有する加盟国においても間接的な民主的統制に服するのみである。また、共同体レベルでの理事会における共同体立法に対しては、加盟国国内制度又は加盟国国民による直接的な民主的統制は及ばない。<sup>24</sup>

このように、立法過程に携わるこれらの共同体機関双方ともに行政的機関としての性格を有していることを考慮するならば、提案及び決定の段階においては民主的統制の実現が困難であることが明らかになる。<sup>25</sup>

### C 立法過程

共同体理事会は、その構成のみならず、その手続においても一般的な民主的機関に要求される基準を満たすとはいえない。すなわち、理事会手続規則によるならば、理事会の議事は非公開であるとされるため、民主的機関においては一般的に求められる公開性の原則に欠ける。

一九九二年一月一一—一三日にエディンバラにおいて開かれた欧州理事会において、共同体の政策決定過程における透明度を確保するため、共同体による措置により影響を被る地域に対し、当該措置が加盟国又は他の国内自治体による措置と比較して望ましいものであることが明らかにされなければならないと合意された。<sup>27</sup> また、重要な政策論議のテレビ放送及び共同体理事会においてとられた全ての正式な投票を記録することが合意された。<sup>28</sup> しかしながら、この合意に基づく実行は未だ明かではなく、また共同体立法の採択過程及び常駐代表委員会の重要性を考慮するならば、共同体理事会における最終過程の公開のみでは、民主的手続が実現されたとはいえない。

ところで、第二三五条においては、理事会はそののみでは共同体立法を行うことはできず、委員会による提案に基

づいてのみ立法することができ、共同体機関相互間の権限の均衡がはかられている。

委員会は、独立性が十分に保証された委員によって構成されており、また委員会委員はその任務の遂行にあたっては、共同体の一般的な利益のため完全に独立してその任務を遂行し、いかなる政府又は機関の指示も求めずまた受諾しないものとされる。<sup>30)</sup>したがって、委員会提案は共同体利益を第一に考慮して作成されているものと推定される。また、理事会が委員会の提案を修正するには、常に全会一致が必要とされる。<sup>31)</sup>このようにして、第二三五条に基づく共同体立法において、共同体の利益を代表する委員会権限と、各加盟国の利益を代表する共同体理事会権限との均衡がはかられる。

しかしながら、このようにして均衡がはかられる利益は、あくまで共同体利益と加盟国利益であり、国内における行政府と立法府の関係のような、民主的手段によって選ばれた機関による行政機関の監督というメカニズムは、第二三五条における手続においては、共同体理事会と委員会の間に関する限り働き得ない。

また実行においては、委員会は非公式に加盟国の代表と協議した上で、理事会へ提出する提案草案を作成している。委員会代表は、提案が理事会へ提出された後も、常駐代表委員会又は常駐代表委員会が設置する作業部会に出席し、そこにおける加盟国代表との討議を参考に委員会提案を修正を行う。このように、理事会と委員会における権限の均衡は、あくまで条約規定上のものであり、実行においては、その関係はより協力的又は交渉に基づくものであるといえる。

### 三 EC 条約第二三五条と欧州議会権限

共同体においては、真に民主的手続によって選出された、共同体に結合した諸国の国民の代表より構成された欧州議会が存在する。<sup>32</sup> EC 条約第二三五条における手続においても、理事会は欧州議会への諮問が求められるが、単一欧州議定書及びマーストリヒト条約による欧州議会の権限強化の後においても、第二三五条における欧州議会の立法手続に対する関与及び他の機関に対する監督権限は、制度上限定されたものとどまっている。

#### A 立法過程における権限

単一欧州議定書の発効以前では、欧州議会は、国内議会のようないわゆる立法権を付与されていない。その主要な任務は、EEC 条約第一三七条が規定していたように、諮問的及び監督的なものであったが、<sup>33</sup> EEC 条約第二三五条においては、理事会が決定権を行使するにあたって、欧州議会の諮問を必要としていた。<sup>34</sup>

諮問手続によるならば、委員会は法案を理事会に送付し、理事会は欧州議会に意見を要請する。理事会は、この意見を受けて、委員会提出の法案を採択する。このように諮問手続においては、欧州議会による民主的統制は、非常に制限されたものにすぎない。すなわち、欧州議会の意見は、理事会の意志決定を何等法的に拘束せず、理事会は欧州議会の意見を単に参考するにすぎない。<sup>35</sup> また、理事会は、欧州議会の意見に従わない場合、その理由を開示する義務も存在しない。

一九八七年の単一欧州議定書により協力手続が導入され、<sup>36</sup> 一九九三年のマーストリヒト条約により共同決定手続<sup>37</sup>及び通知手続<sup>38</sup>が導入されるとともに、同意手続<sup>39</sup>及び協力手続の適用範囲が拡大されることにより、<sup>40</sup> 欧州議会による民主

的統制が強化されたが、第二三五条に関する限り一九五七年のローマ条約以来の諮問手続が適用されるのであり、欧州議会の立法過程における権限は最小限にとどまっている。

## B 監督的権限

マーストリヒト条約による改正以前においては、欧州議会の監督的権限は、主として委員会に対する政治的統制より構成されていた。第一に、「委員会は総会またはその構成員の質問に対し、口頭または書面により回答する<sup>(4)</sup>」との規定に基づき、欧州議会および欧州議会議員は、議会の席上または書面により委員会に質問を行い、その回答を求めることができる。第二に、欧州議会は、委員会の提出する一般年次報告を審議する<sup>(4)</sup>。第三に、欧州議会は、投票数の三分の二でかつ議会の構成員の過半数の賛成により、委員会の不信任決議を行なうことができ、不信任決議が採択された場合、委員会は総辞職しなければならない<sup>(4)</sup>。

欧州議会の理事会に対する関係は、委員会に対するような上下関係ではなく、むしろ同列的關係で、「理事会は……総会に対して発言することができる<sup>(4)</sup>」とのみ規定されており、欧州議会の理事会に対する質問権について規定は存在しない。しかしながら、実行においては、理事会も欧州議会の質問に対して回答する慣行が確立している。

マーストリヒト条約においては、欧州議会が総議員の絶対多数により、共同体委員会に対して適当な法案を提出するよう要請することのできる法案提出請求権<sup>(4)</sup>、総議員の四分の一の要請により、査問委員会 (Committee of Inquiry) を設置し共同体法の履行に関する違反の申立又は不当な行政行為について議会が独自に調査する権限<sup>(4)</sup>、共同体市民及び共同体に存在する自然人又は法人が直接欧州議会に請願する請願権<sup>(4)</sup>、共同体の違法行為に関して不服申立を受け付けるオンブズマンを任命する欧州議会権限並びに共同体委員会の一括承認権<sup>(4)</sup>が新たに認められた。

以上のような監督的権限、特にマーストリヒト条約によって強化された監督的権限を行使することにより、欧州議

会は第二三五条においても一定の民主的統制を行使することができる。

### C 提 訴 権

欧州議会の議決は、マーストリヒト条約による改正以前においてEEC条約第一七三条に明示されていないにもかかわらず、当該行為が第三者に対して法的効果を有する場合、共同体司法裁判所による合法性審査の対象となると考えられていた。<sup>50)</sup><sup>51)</sup>

他方、議会は、EEC条約第一七五条に基づいて、理事会又は委員会の不作為に対して、訴訟を提訴する権限は有しているが、しかしながら、マーストリヒト条約による改正以前においては、EEC条約第一七三条に基づいて取消し訴訟を提訴する欧州議会権限は認められていなかった。共同体裁判所は、*European Parliament v Council*<sup>52)</sup>において、EEC条約第一七三条第一項は議会在が提訴権を有するとは明記していないこと及び第一七三条第二項は自然人及び法人の提訴権を認めているが議会は法人格を有しないことを理由として、第一七三条第二項によっても提訴権は有していないと判示した。

しかしながら、共同体裁判所は、*Chernobyl Irregularities (European Parliament v Council)*<sup>53)</sup>において欧州議会の第一七三条に基づく提訴権を認めた。この事件においては、*Chernobyl Irregularities* と俗称される *Euratom* 条約に基づく規則が採択されたさい、理事会が議会の意見を求めなかったため、議会は第一七三条に基づいて提訴した。裁判所は、議会在が立法過程で有する特権を理事会が無視した場合、議会在は自己の権利を保護するために提訴権を持たざるを得ないと判示した。<sup>54)</sup> EEC条約は、このような判例を追認し、第一七三条において「裁判所は、議会在……が、自己の特権を守るために提起する訴訟に対し、……管轄権を有する」と規定し、議会在の提訴権を認めた。

このように、限定的ではあるが、第一七三条に基づく欧州議会在の提訴権が認められたことにより、欧州議会在は、第

二三五条における自己の特権を守る権限を有することとなった。

#### 四 マーストリヒト条約第N条における民主的統制

マーストリヒト条約第N条<sup>55</sup>は、共同体条約の改正に関して規定する。加盟国政府又は委員会によって提案された条約改正案は、加盟国政府代表の会議における合意を経た後、全ての加盟国によりそれぞれの憲法上の規定に従って批准されることによって、効力を生じる。このように、マーストリヒト条約第N条に基づいて、共同体権限の拡大を行う場合には、加盟国憲法に基礎をおいた民主的統制が適用される。

これに対して、EC条約第二三五条に基づく共同体権限の付与の法的要件は、「共同市場の運営にあたって、共同体の目的のいずれかを達成するため共同体の行動が必要と思われる、この条約がこのため必要な行動をとる権限を定めていない場合」に限定されるが、そこにおける民主的統制は、前述のとおり制限的なものに留まっている。

ところで、共同体の実行を検証してみるならば、第二三五条の政治的性格もあり、第二三五条の適用限度と第N条の関係を明らかにすることは必ずしも容易ではない。すなわち、論者よりの批判はあるが、<sup>56</sup>第二三五条における目的という要件を拡大解釈することが可能であり、第二三五条による手続が他の明示的又は黙示的権限と抵触せず、かつ共同体理事会において加盟国の全会一致が得られる限りにおいて、第二三五条の適用される範囲は非常に広範なものとなり得る。また共同体実行においても、新たな分野における共同体権限を認めまた既存分野における共同体権限を拡大するために用いられてきた。<sup>57</sup>このように、本来ならば第N条手続によるべきであろう場合においても、第二三五条の手続に基づいて共同体権限が認められ得るといふ実行が存在するため、第二三五条における民主的統制の存否が

さらに大きな問題となる。

ところで、第二三五条に対する広範な解釈が認容されたとしても、当該条約規定に基づく基本的条約規定の改正、特に共同体機関相互間の権限関係の変更を含む制度上の改定、が認容されるわけではない。このような根本的変更に関しては、第二三五条による欧州議会による民主的統制が諮問にとどまる限り、マーストリヒト条約第N条による条約改正によらなければならないと考えられる。

## 五 加盟国議会による民主的統制

加盟国議会は、国内的手続に基づいて第二三五条における共同体理事会の意志決定過程に対して民主的統制を行うことができるが、このような民主的統制もまた、制限されたものにとどまっている。

まず第一に、加盟国政府の一員としての理事会の構成員の権限行使に対して一定の監督を行うことが可能である。このような国内立法機関の権限は、各加盟国憲法によって様々に異なるが、全ての加盟国政府は何らかの形で立法府よりの監督を受ける。<sup>58</sup>しかしながら、このような加盟国議会による監督は、理事会において特定多数決がより多くとられるようになって、その重要性を減じたといえる。

加盟国議会が共同体理事会の意志決定過程に影響を与えることのできる第二のより直接的な手段として、ほぼ全ての加盟国議会は、共同体理事会の活動を直接監督し、またその手続に参加する制度を採用している。しかしながら、このような制度は、つまるところ討議の域をでておらず、したがって理事会の意志決定過程に対して重要な影響を与えるものではないと考えられる。<sup>59</sup>

ところで以上のような加盟国議会による共同体の意志決定過程への介入は、自立的機関としての共同体の概念に反するものであり、また意志決定過程を遅延させることはあっても、共同体レベルでの民主的統制にさほど寄与するものではない。以上のことを考慮するならば、加盟国議会による理事会の活動の監督は、共同体の意志決定過程に対する民主的統制のためには最良のものとはいえない。共同体権限の拡大にしたがって、共同体加盟国議会の立法権限が共同体、すなわち行政的機関である共同体理事会及び委員会に委譲されるのであり、そこに民主的統制の欠如という問題が生じる根本的原因があるのであるが、この問題の解決には、欧州議会の権限強化という共同体レベルでのアプローチが必要不可欠であると考えられる。<sup>60)</sup>

## 六 結 論

すでに述べたように、二三五条という重要な権限付与規定が、加盟国議会権限を共同体に移譲するために用いられ、それ故「民主主義の欠損」という問題が特に当該規定において問題とされる。しかしながら、立法過程における欧州議会の権限は、マーストリヒト条約による改正の後においても、諮問手続による民主的統制しか適用されていない。マーストリヒト条約において、欧州議会の監督的権限が拡大されたこと及び第一七三条に基づく提訴権が認められたことにより、他の共同体機関に対する一般的な民主的統制権限が強化されたとともに、第二三五条における手続確保のために重要な役割を果たす。

ただし、議会の提訴権は、加盟国、理事会及び委員会に認められているような、共同体全体の利益を擁護するための一般的な権限とは考えられておらず、自己の特権を擁護するための限定された権限にとどまる。いうならば、より

個人の提訴権に似た性格を有するものと考えられる。

欧州議会においては、直接選挙制の導入により、欧州議会議員が共同体レベルの活動に専念することが可能になるとともに、欧州議会が自立的かつ民主的な非政府間的な共同体機関として活動することによって議会の政治的重要性が増してきた。また欧州議会は、その活動において委員会制をとり、<sup>61</sup>継続的に共同体理事会及び委員会と意見の交換を行うことにより、その政治的重要性を高める努力を行っている。さらに共同体自身も共同体の意志決定過程における民主的手続の必要性を認識していることも相まって、<sup>62</sup>欧州議会の政治的重要性が増してきているといえることができる。

このように、民主的手続により選出された欧州議会の権限は、第二三五条に関する限り、法的には条約規定上は強化されたといっても監督又は諮問的権限に限定されるのではあるが、その実行において他の共同体機関が欧州議会の意見を尊重することにより、政治的に実質的な民主的統制が実現されている。<sup>63</sup>しかしながら、このような行政的機関の民主的機関の意見の尊重は、あくまで実行において行われているにすぎず、そこには制度的な保障は存在しないのであり、行政的機関の自重に基づくのみでは共同体立法手続における真の民主的統制確保のためには十分であるとはいえない。

マーストリヒト条約による欧州議会権限の拡大は、共同体における民主的な政治的統制の欠如を変更するものであるが、第二三五条に関する限りそれは限定的な影響力しか有していない。この点において、マーストリヒト条約による欧州政治同盟は、欧州連邦実現に向けての大きな一歩ではあるが、第二三五条における共同体の活動の民主的統制の観点からするならば、十分なものではあるとはいえないと結論づけることができる。

(注)

- (1) 規則について EEC 条約第一八九条、EEC 条約の不作為規定について *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, Case 26/62, [1963] ECR I at 12、作爲規定について *Lithke GmbH v Haupt Zollamt Saarouis*, Case 57/65, [1966] ECR 205 at 210、命令について *Grand v Finanzamt Traunstein*, Case 9/70, [1970] ECR 825 at 837、決定について *SpA S.A.C. E v Ministry for Finance of the Italian Republic*, Case 33/70, [1970] ECR 1213 at 1222-1223 参照。
- 共同体法の直接適用性について、山手治之「欧州共同体法の直接的適用法(1)(2)」(一九七六)立命館法学第一二五、六合併号、一〇頁及び第一二七号四頁並びに岩沢雄司「条約の国内適用可能性」(一九八五)219頁以下参照。
- (2) 共同体法の直接的効力について *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, Case 26/62, [1963] ECR I at 12 参照。
- 直接的効力と直接的適用に関する Wintner, J., "Direct Applicability and Direct Effect—Two Distinct and Different Concepts in Community Law", [1972] CML Rev 425; Wyatt, D., "Directly Applicable Provisions of EEC Law", [1975] NLJ 458 参照。
- (3) Case 6/64, [1964] ECR 585 at 594.
- (4) 大谷良雄「フランス国内裁判所における EEC 法の適用——ローマ条約一七七条の手續を中心に」(一九八八)国際法外交雑誌第八七巻第一号一頁及び Roth, W.-H., "The Application of Community Law in West Germany: 1980-1990", [1991] CML Rev 28 参照。
- (5) 共同体法の優位性について、田村悦一「欧州共同体と基本権保護の展開」(一九八三)立命館法学第一六八号一七五頁参照。
- (6) 民主主義及び法の支配は全ての共同体加盟国の憲法において認められており、また共同体裁判所判例も民主主義原則を基本的な共同体原則の一つであると認めよう。 *Maizena GmbH v EC Council*, Case 139/79, [1980] ECR 3393 at 3424 参照。また、このことは、民主主義とは議会制民主主義であると考えられる。 [1988] OJ C 187 at 229-236 参照。
- ところで、民主主義及び法の支配の定義としては、民主的に選挙された議会による立法、法律に基づく行政及び議会による行政府の監督が挙げられる。共同体においては、法律に基づく行政の原則は充足されている。 (*Theo Nebe v EC Commission*, Case 24/69, 1970 ECR 145 at 151) 他のものである。後述二、三及び五参照。
- (7) 共同体条約自体は人権規定を欠くが、共同体裁判所判例及び共同体機関による宣言により共同体においても基本的人権の保障が確保されてきた。

共同体裁判所は、*Stander v. City of Ulm*, Case 29/69, [1969] ECR 419 at 425 など及び、基本的人權は共同体法の一般原則に於いて保障され、共同体裁判所による保護を必要と判示した。この裁判所は、*Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, Case 11/70, [1970] ECR II 25 at II 34 など及び、基本的人權の保障は共同体裁判所によって保護される「加盟国に共通な法の一般原則」と不可分の一体を構成すると述べた。同時に、裁判所は、このような権利の保護は共同体加盟国に共通の憲法慣習より導かれたのは確かであるが、共同体の機構及び目的の枠組み内においても保障されなければならないと判示した。共同体裁判所は、*J. Nold Kohlen- und Bausstoffgrosshandlung v. Commission*, Case 4/73, [1974] ECR 491 at 507-508 など及び、共同体加盟国の憲法慣習の類推により、加盟国の憲法は、少なくとも認められかつ保護されなければならないと判示した。また、*Hauer v. Rheinland-Pfalz*, Case 44/79, [1979] ECR 3727 at 3744 及び、*Staatsanwalt Freiburg v. Franz Keller*, Case 234/85, [1986] ECR 2897 参照。

共同体が欧州人権条約に拘束されるか否かは明かでないが、共同体裁判所は欧州人権条約を、共同体における人權保護のガイダンスとして用いると判示した。*J. Nold Kohlen- und Bausstoffgrosshandlung v. Commission*, Case 4/73, [1974] ECR 491 at 507、多くの判決において欧州人権条約の規定を引用している。例として、*Van Landuyck et al. v. Commission*, Case 209-215 & 218/78, [1980] ECR 3125 at 3248 (欧州人権条約第六条)、*National Panasonic (UK) Ltd. v. Commission*, Case 136/79, [1980] ECR 2033 at 2056-2057 (欧州人権条約第八条) 及び、*R v. Kirk*, Case 63/83, [1984] ECR 2689 at 2718 (欧州人権条約第七条) 参照。また、*Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Case 222/84, [1986] ECR 1651 及び、*Union Nationale des Entreponeurs et Cadres Techniques et Professionnels du Football v. Heylens*, Case 222/86, [1987] ECR 4097 参照。

また、欧州議会、共同体理事会及び委員会による共同宣言は、加盟国の憲法及び欧州人権条約に由来する基本的権利を尊重すると宣言している ([1977] OJ C 103/1)。

マーストリヒト条約第F条第二項は、以上のような判例の立場を明示的に認め、「連合は、一九五〇年一月四日にローマにおいて調印された人權及び基本的自由保護のためのヨーロッパ条約により保障され、かつ各構成国に共通する憲法上の伝統から生じる基本的権利を共同体法の一般原則として尊重する」と規定する。

(8) 単一欧州議定書及びマーストリヒト条約などにおける欧州議会権限の強化という流れは、このような成功にもかかわらず、直接的な民主的統制が望まれていることを明らかにしている。それ故、共同体の活動範囲の拡大及び権限強化の承認に当たって、その

拡大の利益が明らかにされない場合、加盟国国民よりの反発が生じる。マーストリヒト条約批准にあつてのデンマーク及びフランスの国民投票の結果を参照。

(9) Williams, S., "Sovereignty and Accountability in the European Community", in Keohane, R.O. and Hoffmann, S. (eds), *The New European Community* (1991) 156 at 162-164.

(10) しかもこの「欠損」は、共同体の統合が進み、共同体権限が拡大強化されればされるほど大きくなっていくという不合理性を内包している。

(11) 例えは、Twenty-second Report of the Select Committee on the European Communities on the Approximation of Laws, [1977-1978] House of Lords, 131 at 199.

(12) Lachmann, P., "Some Danish Reflections on the Use of Article 235 of the Rome Treaty", (1981) 18 CMLRev 447参照。

(13) EC条約第三三五条は、「共同市場の運営にあつて、共同体の目的のいずれかを達成するため共同体の行動が必要と思われ、この条約がそのため必要な行動をとる権限を定めていない場合には、理事会は、委員会の提案に基づき全会一致で、かつ、欧州議会と協議の後、適当な措置を執る」と規定する。同様の規定は、ECSC条約九五条及びEuratom条約第二〇三条に存在する。マーストリヒト条約によるEEC条約第三三五条の改正は、総会を欧州議会と読み変えたにとどまる。

(14) 拙稿「EEC条約第三三五条における実行」広島法学(一九九三)第一七巻第三号四二〇、三九七—三九六頁参照。

(15) たしかに、単一欧州議定書及びマーストリヒト条約によるEEC条約の改正により、EEC条約第三三五条に基づいて共同体立法が行われていた分野において、共同体の明示的権限が条約上認められた。しかしながら、これらの改正は、第三三五条に基づいて行われた共同体権限の拡大を条約上認めたものであり、共同体の目的を達成するために新たな分野において共同体権限が必要とされる場合には、第三三五条が援用されるのであり、当該規定における民主的統制の重要性は何等減少しているわけではない。

単一欧州議定書は、第三三五条に基づいて共同体立法が行われていた、労働環境(第一一八a条)、共通地方政策(第一三〇a-e条)、科学技術に関する共通政策(第一三〇f条)並びに共通環境エネルギー政策分野(第一三〇r条)などの補充的政策に関して、新たな共同体権限を認めた。

また、マーストリヒト条約によって、文化(第一二八条)、消費者保護(第一二九a条)、欧州横断ネットワーク(第一二九a-d条)、産業(第一三〇条)、開発協力(第一三〇o条)などの新たな分野における共同体権限が認められた。

(16) マーストリヒト条約は、一九九二年二月七日に締結され、一九九三年一月一日に発効。31 ILM 247 (1991), [1991] I C.M.L.R. 573.

アイルランドは、一九九二年六月一八日の国民投票において六九%の賛成により、二カ国中最初に批准。  
ルクセンブルグは、一九九二年七月二日、賛成五一、反対六で批准。

ギリシアは、一九九二年七月三日、賛成三八六、反対八で批准。反対は、共産党及び緑の党。

フランスは、一九九二年六月二三日、フランス国会両院は、賛成五九二、反対七三、棄権一四で承認。九月二〇日の国民投票では、賛成五一・〇五%、反対四九・九五%、五四方票の僅差で批准された。

イタリアは、一九九二年一〇月二九日、Chamber of Deputies は賛成四〇三、反対四六、棄権一八で批准。反対したのは、小党の Rifondazione 共産党と MSI ファシスト党。緑の党と Rete 党は棄権。

ベルギーは、一九九二年一月四日、上院における賛成一一五、反対二六、棄権一で批准。  
スペインは、一九九二年一月二五日、上院における賛成二二二、反対〇、棄権三で批准。

ポルトガルは、一九九二年一月一七日、賛成二〇八、反対二二で批准。

オランダは、一九九二年一月二二日、下院における賛成一三七、反対一三で、一九九二年二月一五日、上院における賛成多数で批准。

デンマークは、一九九二年六月二日の国民投票において、賛成五〇・七%、反対四九・三%、四六、〇〇〇票の僅差で批准を否決したが、一九九三年五月一八日の国民投票において、賛成五六・七%、反対四三・三%で批准を決定。

イギリスは、一九九三年五月二〇日、庶民院における賛成多数で、貴族院における賛成一四一、反対二九で可決。一九九三年八月二日批准。

ドイツは、一九九二年二月二日、下院における賛成五四三、反対一七で、一九九二年二月一八日、上院における全会一致で可決。下院において反対したのは、旧東ドイツ共産党の流れを引く民主社会主義党 (Democratic Socialism) のみであった。一九九三年一〇月一二日、憲法裁判所における違憲訴訟で合憲判決が下され、ワイツゼッカー大統領が批准書に署名。

発効は最後の批准書付託の翌月の一日、すなわち一月一日。マーストリヒト条約第R条第二項参照。

(17) E.C.S.C 条約第八条、第二六条第一項及び第一四条、E.E.C 条約第一四五条及び第一八九条並びに Euratom 条約第三条、第一

一五条、第二二四条及び第一六一一条。確かに、共同体条約、特にEC条約の枠組み条約 (traité de cadre) という性格はあるが、EC条約第二三五条において認められ得る権限はより広範なものと考えられる。

(18) 共同体に加盟が認められるには、民主的國家であり、かつ人権を尊重する國家でなければならない。例えば、単一歐洲議定書前文第三項及び一九七八年四月八日の民主主義に関する歐洲理事會宣言 (Bull. EC, 3-1978, 5參照)。また、*Roguette Frères v EC Council*, Case 138/79, [1980] ECR 3333 at 3360參照。

(19) 第二三五条の適用要件については、拙稿「条約締結権限としてのEEC条約第二三五条」(広島法学 (一九九三) 第一七卷第二号 二二五、二二六—二二九頁參照)。

(20) また、第二三五条によって共同体機関に立法権限又は条約締結権限が付与された場合、それ以降の共同体立法及び条約締結は第二三五条の手続にはならず、一般に委員會の提案に基づいて理事會によって決定され、そこにおいては歐洲議會は関与しない。したがって、このような場合歐洲議會による民主的関与は、明らかに減じたものとなる可能性を有している。例えば、Council Decision 78/167/EEC of February, 13, 1978, adopting a concerted project of the EEC in registration of congenital abnormalities (medical and public health research), [1978] OJ L 52/20, amended by Council Decision 81/21/EEC of January 20, 1981, [1981] OJ L 42/12及び Council Decision of July 24, 1979, on the conclusion of the agreement between the European Economic Community and the Hellenic Republic on the concerted action project in the field of congenital abnormalities (medical and public health research), [1979] OJ L 205/27を參照。

ただし、条約締結に関しては、EC条約第二二八条により、一定の制限が加えられるものと考えられる。

(21) EEC条約第一五八条においては、四年の任期。

(22) EEC条約第一四六条。EEC条約第一四六条參照。

(23) 共同体機関が行使する共同体立法権限は、憲法を含む国内法に対する共同体法の優位性より明らかかなように、国内法における行政立法とはその性格を異にするものであり、共同体立法を共同体条約に基づく行政的立法とみなすことはできない。

(24) ところで、共同体の活動範圍が非常に広範であるため、理事會を補佐する機關として、大使級の各行政官庁の高級官僚よりなる加盟國代表によって構成された常駐代表委員會 (COREPER) が慣行上設立され、後に機關合併条約によって共同体の正式の機關とされた。EEC条約一五一条第一項。EEC条約第一五一条前段と比較。

当該機関は理事会の開催される以前において加盟国の意見の調整をはかることをその主たる目的とするが、常駐代表委員会において合意された事項は、理事会では討議されることなくそのまま承認され、常駐代表委員会で合意できなかった問題のみが理事会の審議の対象となる (WQ 739/74, [1975] OJ C 122/11)。したがって、理事会においてとられる決定の主たる部分は既に常駐代表委員会において大要が定まっているのであり、民主的統制を貫徹するためには、この段階における構成主体及び手続に対する民主的関与も重要となる。

(25) 他の個別的権限に関しては、共同体条約に規定された権限を共同体機関に付与した段階及び範囲において、民主的統制が貫徹されたと議論することも可能である。しかし、第二三五条に関しては、「共同市場の運営にあたって、共同体の目的のいずれかを達成するため共同体の行動が必要と思われ、この条約がこのため必要な行動をとる権限を定めていない場合」という限定があるものの、その権限付与規定という性格上、このような議論はあてはまらないとまでいかなくとも、民主的統制の程度が弱められているといえることができる。

(26) 第三条第一項。[1979] OJ L 268/1.

(27) EC 条約第三〇条参照。

(28) 1992 Facts on File World News Digest 959 DI (News/Currnt).

(29) EC 条約第一五七条第一項。EEC 条約第一五七条第一項参照。

(30) EC 条約第一五七条第二項。EEC 条約第一五七条第二項参照。

(31) EC 条約第一八九 a 条第一項。EEC 条約第一四九条第一項参照。

(32) EC 条約第一三七条。EEC 条約第一三七条参照。当該規定においては、他の規定において一般に用いられる「加盟国」(Member States) との語のかわりに "States brought together in the Community" との句が用いられ、集合的な性格が強調されている。一九七九年までは、議会の構成員は直接選挙ではなく、各加盟国の議会の議員の中から、各加盟国の定める手続に従って指名される代表によって構成されていたが、単一欧州議定書による改正以前の EEC 条約第一三八条第一項、同年六月より直接選挙によって選出されている。

(33) EC 条約第一三七条は、「欧州議会は、共同体に結合した諸国の国民の代表により構成され、この条約によって与えられた権限を行使する。」と規定する。EEC 条約第一三七条は、「総会は、共同体に結合した諸国の国民の代表により構成され、この条約によ

り与えられた決議及び監督の権限を行使する」と規定した。

(34) 一九七七年以来、単一議定書採択以前においても、理事会が欧州議会の勧告を聞き入れない場合、三ヶ月以内の期間で、両者の間で協議を行なうことが慣行として成立していた。また、委員会も非公式に議会の意見を聴取するという実行が行われていた。これに対する制限として、ルクセンブルグ合意 (a) 2, Bull. EC 3-1966, 88参照。

(35) もっとも、欧州議会の諮問が手続上義務づけられている場合、理事会は、欧州議会の意見を聴取せずに法案を採択することはできない。 *Rouquette Frères v EC Council*, Case 138/79, [1980] ECR 3333 at 3360-3361及 *Manzera GmbH v EC Council*, Case 139/79, [1980] ECR 3393 at 3424. Hartley, T., "Consulting the European Parliament", (1981) 6 ELRev 181; Jacobs, F.G., "Isoglucose Resurgent: Tow Powers of the European Parliament upheld by the Court", (1981) 18 CMLRev 219; Beutler, B., "Isoglucose Produktquotalenzen", (1981) 16 Eur 55及 *Lenaerts, K.*, "Zaken 138/79 en 139/79", (1981) 29 SEW 397参照。また、当該手続が充足されたか否かの基準については *Boyl et al. v Commission*, [1982] ECR 245 at 261-264参照。ただし、執行期限が定められている法案については、理事会にその意見を考慮させるため、委員会に法案の修正を求める圧力を加えることが可能である。 Jacobs, F., and Corbett, R., *The European Parliament* (1990) 165-166.

(36) EEC条約第一四九条、 EEC条約第一八九c条。

(37) EEC条約一八九b条。共同決定手続が適用される条文については以下を参照。

条 文	内 容	旧 手 続
第四九条	労働者の自由移動	協力手続
第五四条第二項	居住・営業の権利::制限撤廃	協力手続
第五六条第二項	居住・営業の権利::外国人の取り扱い	協力手続
第五七条第一項	居住・営業の権利::資格・免許の相互承認	協力手続
第五七条第二項	居住・営業の権利::行政規則の調整	協力手続
第六六条	サービス::規制事項	協力手続
第一〇〇a条	域内市場の完成	協力手続

(39)

条 文	内 容	旧 手 続
第八 a 条第二項	移動・居住の自由	存在せず
第七三 g 条第二項後段 第一〇三条第二項後段 第一〇三条第四項 第一〇三 a 条第二項 第一〇四 c 条第一項後段 第一〇九条第一項第三段 第一〇九 c 条第三項	資本の自由移動 経済政策 経済政策 (報告) 財政援助 加盟国財政赤字の防止 ECU 基準相場 経済財政委員会の構成	存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず

(38)

条 文	内 容	旧 手 続
第一〇〇 b 条 第一二六条第四項 第一二八条第五項 第一二九条第四項 第一二九 a 条第二項 第一二九 d 条第一段 第一三〇 i 条第一項 第一三〇 s 条第三項	域内市場の完成 教育政策・奨励措置 文化政策・奨励策 公衆衛生・奨励策 消費者保護 欧州横断ネットワークのガイドライン 研究・技術・多年次枠組み計画 環境政策の一般行動計画	協力手続 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 諮問手続 諮問手続 諮問手続

(40)

<p>第一〇五条第六項 第一〇六条第五項 第一三〇d条前段 第一三〇d条前段 第一三八条第三項後段 第二二八条第三項 ○条</p>	<p>金融機関の監督 欧州中央銀行制度定款の変更 構造基金 結合基金 直接普通選挙 国際協定の締結 加盟</p>	<p>存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 同意手続 同意手続 同意手続 (E E C 条約二三七条)</p>
<p>第六条第二項 第七五条第一項 第一〇三条第五項 第一〇四a条第二項 第一〇四b条第二項 第一〇五a条第二項 第一一八a条第二項 第一二五条 第一二七条第四項 第一二九d条第三段 第一三〇e条 第一三〇j条 第一三〇k条</p>	<p>国籍による差別の禁止 共通運輸政策 経済政策の多角的監視手続 融資機関への優先的アクセスの禁止 相互的な金融保障の禁止 効果の発行 労働環境の改善 欧州社会基金・実施の決定 職業訓練・法令の調和 欧州横断ネットワーク・調整、財政 地域開発基金・実施措置 研究及び技術開発・参加及び普及規則 研究及び技術開発・加盟国の保管計画</p>	<p>協力手続 (E E C 条約第七条) 諮問手続 存在せず 存在せず 存在せず 存在せず 協力手続 諮問手続 諮問手続 存在せず 協力手続 存在せず 協力手続 協力手続 協力手続</p>
<p>条 文</p>	<p>内 容</p>	<p>旧 手 続</p>

E C 条約一八九c条。共同決定手続が適用される条文については以下を参照。

第一三〇i条	研究及び技術開発…参加及び普及規則	協力手続
第一三〇s条	環境政策	諮問手続
第一三〇w条	開発協力	存在せず

(41) EC条約第一四〇条第三段。議会手続規則第一〇九—一二五条。また、委員会の構成員は全ての会議に出席し、その要求に  
じ委員会の名において発言することができる。EC条約第一四〇条第二段。議会手続規則第五八—第六二条。

(42) EC条約第一四三条。

(43) EC条約第一四四条。加盟国政府は不信任された委員会の一部または全部を再び任命することを妨げられない。同時に欧州議  
会もこのようにして再任された委員会の全体を再び不信任することを妨げられない。

委員会の不信任決議は幾度か提案されたことがあるが、現在までのところ採択されたことはない。例えば、一九七二年一月に、  
予算権限に関して (Bull. EC, 11-1972, point 118及び Bull. EC, 12-1972, point 126)、一九七六年五月乳製品の余剰に関して (Bull.  
EC, 5-1976, point 2403)、一九七六年二月ビエトの輸出補助金に関して (Bull. EC, 12-1976, point 2403) 及び一九七七年三月  
ビエトに対するバターの輸出に関して (Bull. EC, 3-1977, 83, point 2.3.32) 不信任決議が提案された。

(44) EEC条約第一四〇条。Euratom 条約第一一〇条。

(45) EEC条約第一三八b条。

(46) 第一三八c条。

(47) 第一三八d条及び第八d条。

(48) 第一三八e条及び第八d条。

(49) 第一五八条第二項。委員会には、委員長と一名又は二名の副委員長とがあるが、委員長は、加盟国政府が欧州議会と協議した後、  
全会一致で任命する。加盟国政府は、委員長予定者と協議して他の委員を指名する。指名された委員長及び委員は、一体として欧  
州議会の承認を受けなければならない。欧州議会の承認後、加盟国政府の合意によって任命される。EEC条約においては、委員会  
の委員は加盟国政府間の合意により任命された (第一五八条)。

(50) 例えば、予算決定権など。EC条約第一七三条においては、「欧州議会の議決で法的効果を有するもの」を共同体裁判所の審査対  
象としている。

- (15) *Les Verts v European Parliament*, Case 294/83, [1986] ECR I339.
- (16) Case 302/87, [1988] ECR 5665.
- (17) Case 70/88, [1990] 1 ECR 2041.
- (18) *Ibid.*
- (19) 岡田の衆議院議員選挙権。三川大衆議院議員。
- (20) Lauwaars, R., *Lawfulness and Legal Force* (1973) 85' Lachmann, P., "Some Danish Reflections on the Use of Article 235 of the Rome Treaty", (1981) 18 CMLRev 447' Rehinder, E. & Stewart, R., "Legal Integration in Federal Systems : European Community Environmental Law", 33 American Journal of Comparative Law 371 at 400 (1985)' Nicolaysen, G., "Environmental Policy before the Single European Act", in Schwarze, J. & Schermers, H., eds, *Structure and Dimensions of European Community Policy* (1988) 112-115' Keiser, J.H., "Grenzen der EG-Zuständigkeit", (1980) 15 EurR at 116 n69' Scheuing, P. H., "Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte", (1989) 24 EurR 152 at 156脚註。
- (21) 邦文「岡田の衆議院議員選挙権と三川大衆議院議員選挙権」(一六九三) 雑誌「法律雑誌」第三四二二頁。
- (22) Cassese, A. ed, *Parliamentary Control over Foreign Policy* (1980) 1-110.
- (23) Thöne-Wille, E., *Die Parlamente der EG 134* (1984) 105-134' Newman, K.M., "The Impact of National Parliaments on the Development of Community Law", in *Du droit international au droit de l' integration : liber amicorum Pierre Pescatore* (1987) 481 at 485-497脚註。
- (24) この「加」は「加盟国」の略称で、加盟国間の議定書が共同体の活動にかなり大きな影響を及ぼすものがある。マーストリヒト条約七箇
- ⑤ Declaration on the Rule of National Parliaments in the European Union 及び Declaration on the Conference of the Parliaments 参照 (31 ILM 247 at 366-367 (1991))。
- (25) 議院手続規則 Annex XVI。
- (26) *Vedel Report*, Bull. EC, Supplement 4/72 (1972) at 32.
- (27) EEC条約第三三八条第三項の規定にもかかわらず現在までのところ、全ての加盟国において一律の手続において直接普通選挙が行われているのではないため、欧州議会は均質的な母胎より選挙された議員により構成されているのではない。

て、欧州議会の民主的正当性に疑義を呈する意見があるが (Klein, F., "Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament", (1987) 22 EuR 97 at 105) 理事会の構成員の選出手続と比較するならば、このような批判はあたらなうであらう。

小稿は、フルブライト若手研究員プログラムによって、平成四年六月—平成五年八月にかけて、カリフォルニア大学バークレー校ポールト・ホール・ロー・スクールにおいて行った調査研究に基づいている。この滞在を可能として下さった日米教育委員会また同地においてお世話になったポールト・ホール・ロー・スクール及びロー・スクール図書館のスタッフの方々に感謝の意を表します。