

EU 法上の諸問題とマーストリヒト条約の修正 (2・完)

入 稻 福 智

- I はじめに
- II 機構改革の必要性
- III 個々の機関の改革
- IV 立法手続の改正
- V 結 語

I はじめに

EU 条約 (いわゆる「マーストリヒト条約」) が発効したのは1993年11月のことであるが、早くもその約2年半後には、EU 基本諸条約¹⁾の修正について検討するための加盟国政府間協議が開始された (EU 条約 (旧) 第 N 条参照)²⁾。度重なる活発な会合を経て、この協議は1997年6月に幕を閉じ、同年10月2日、EU 加盟国は、EU 条約と欧州諸共同体設立条約を改正するための条約を締結した。制定地ないし締結地の名をとって、一般に「アムステルダム条約」と呼ばれる同条約は、全加盟国の批准を経て1999年5月1日に発効し³⁾、基本諸条約には修正が施された。アムステルダム条約の概要については、本誌前号で紹介したが⁴⁾、本号では、EC (EU)⁵⁾の機関に関する規定の改正について検討する。

-
- 1) EU 条約、欧州共同体 (EC) (設立) 条約、欧州原子力共同体 (設立) 条約および欧州石炭・鉄鋼共同体 (設立) 条約である。
 - 2) EU 基本諸条約を見直すための加盟国政府間協議は、EU 条約 (旧) 第 N 条に基づき、1996年3月29日、イタリアのトリノで開幕した。
 - 3) アムステルダム条約第14条第2項参照。また、この点につき、拙稿「EU 法上の諸問題とマーストリヒト条約の修正(1)」平成国際大学法政学会『平成国際大学論集』第3号 (1999年3月) 11頁以下 (16頁以下) 参照。
 - 4) 拙稿・前掲論文、本誌第3号11頁以下。
 - 5) 本稿では、EU 理事会 (Council of European Union)、欧州委員会 (European Commission) および欧州議会 (European Parliament) について検討するが、これらはいずれも EC の機関である。Vgl. *Streinz*, *Europarecht*, 4. Auflage, Heidelberg 1999, Rdnr. 230c. なお、EC の最高機関である理事会 (Council) は、1993年に EU が創設されたのに伴い、EU 理事会と称されるようになったが、

II 機構改革の必要性

1989年以降に勢いを増した中・東欧の体制・組織改革は西欧にも大きな影響を与え、1989年11月には冷戦の象徴であったベルリンの壁が崩壊し、東西対立は終焉を迎えた。そして翌年の10月には旧東ドイツが旧西ドイツに編入される形で東西ドイツが統一される一方⁶⁾、1991年12月には旧ソ連邦が解体した。このような東西関係を再構築する時期にマーストリヒト条約は制定されたのであるが⁷⁾、同条約において、加盟国は、従来の経済統合をさらに発展させるだけではなく⁸⁾、一西欧の政治体制の再構築という観点から一外交・安全保障政策や司法・内政政策の統合（すなわち政治統合）をも推し進めることに合意した。もっとも、この構想は画期的であるがゆえに加盟国の抵抗は小さくなかった。そのため、初めは緩やかな政策協力にとどめ、それを徐々に発展させるという方法をとらざるをえなかったわけであるが、この新たに導入された政策の見直し（的確に述べるならば政策の「発展」）について検討する協議を1996年に実施することがマーストリヒト条約の中

従来通り、共同体（EC）の機関であることに変わりはない。So *Oppermann*, *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999, Rdnrn. 280 u. 282. Vgl. auch *Hilf*, *Der einheitliche institutionelle Rahmen der Europäischen Union*, in: *Magiera/Siedentopf* (Hrsg.), *Die Zukunft der Europäischen Union*, Berlin 1997, S. 207 ff.

また、EU法とEC法との違いにつき、*Vedder*, *Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach dem Vertrag von Amsterdam*, *EuR* 1999, Beiheft 1, 7 ff.; *Griller*, *Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach dem Vertrag von Amsterdam*, *EuR* 1999, Beiheft 1, 45 ff.

6) 1990年10月3日、旧東ドイツ（ドイツ民主共和国）が旧西ドイツ（ドイツ連邦共和国）へ編入される形でドイツ統一が達成された。これによって（すなわちドイツ連邦共和国の領域拡大によって）、ヨーロッパ共同体諸条約の適用範囲も拡大した。Vgl. *Oppermann*, a.a.O., Rdnrn. 187 ff.

7) 当時の（西）ドイツ首相であったヘルムート・コール（*Helmut Kohl*）は、ドイツ統一が隣国（特にフランス）に脅威を与えないようにするためには、ヨーロッパ諸国の政治協力をより強化し、その中にドイツを組み入れることが必要であると考え、欧州政治統合（すなわちEUの設立）を考案したとされる。Vgl. *Bitterlich*, in: *Lenz* (Hrsg.), *EG-Vertrag Kommentar*, 2. Auflage, Köln 1999, Einführung, S. 2, Rdnr. 2. また、ドイツ統一をヨーロッパ統合の一環として位置づける見解として、ドイツ統一が実現した当時のヴァイツゼッカー（*Weizsäcker*）ドイツ大統領のドイツ統一記念演説を参照されたい。同演説の原文と和訳は、永井清彦・関口宏道（編著）『ドイツ現代史を演説で読む』（白水社、1994年）184頁以下に収録されている。ドイツ統一と欧州統合（特に通貨統合）に関して、さらに、走尾正敏『現代のドイツ経済』（東洋経済新報社、1997年）285頁以下を参照されたい。同書では、欧州統合やユーロの導入は、ドイツを封じ込めるため、当時のフランスのミッテラン（*Mitterrand*）大統領の主導下で考案されたという点が前面に押し出されているが（前掲書285頁以下）、もっとも、当時のドイツ政府や野党もこれを支持していた。すなわち、欧州統合の推進はフランスの押し付けではなかった。この点につき、ヴァイツゼッカー『ヴァイツゼッカー回想録』（永井清彦訳）（岩波書店、1998年）268頁参照。

8) その最も代表的なものは、欧州単一通貨ユーロの導入である。

で予め定められた(第N条第2項)⁹⁾。このように、当初は、新しい政策の修正について審議することが想定されていたのであるが¹⁰⁾、その他にも協議すべき点が存在することが多方面より指摘された¹¹⁾。例えば、修正検討委員会 (Refelektionsgruppe)¹²⁾は、将来のEU拡大に備え、機構改革を行うことが必要であると述べている¹³⁾。EU・ECの内部組織の改正について検討すべき点としては、主として以下の点が挙げられる¹⁴⁾。

① 立法手続の改正

例えば、EU加盟国の数が現在の15から20ないし25に増えるとすれば、EU理事会 (Council of European Union) において議案を全会一致で採択することは困難ないし不可能になるため、改正が不可欠とされた。また、特定多数決による場合の各加盟国の持票数についても再検討すべきとされた¹⁵⁾。

立法手続に関して言えば、欧州議会の立法権限の強化も検討の対象に上がった。これは、従来より批判されてきたEUの「民主的欠陥」をいかに改善するかという問題であることは言うまでもない¹⁶⁾。これには、欧州議会の立法権限が弱いことに関する「制度上の

9) 同規定に対応する新EU条約第48条は、ある特定の時期に条約の修正協議を開催することについて定めていない。なお、EU拡大を睨んだ機構改革については、アムステルダム条約の第11議定書において規定されている(本文後述III. 2.(2)参照)。これに直接関係することなく、新たな修正協議は2000年2月14日に開始されている。この点につき、後述V.を参照されたい。

10) EU条約旧第B条第1款第5号参照。この点につき、ゲオルク・レス「EUの民主主義制度の改正について」(入稲福 智訳) 平成国際大学法政学会『平成法政研究』第3巻第1号(1998年11月) 87頁以下(87頁、脚注1)を参照されたい。

11) EU条約旧第N条第1項によれば、政府間会議における協議事項は限定されない。

12) 修正検討委員会は、1994年6月のコーフ(Korfu)欧州理事会の決議に基づき、加盟国間協議の準備をするために設置された。同委員会は1995年6月に活動を開始し、同年12月には、協議事項などについてまとめた報告書を作成している。同報告書は、1995年12月のマドリッド欧州理事会において承認されている。Vgl. Bulletin der EU 12-1995, Ziffer I. 48 und Ziffer I. 97-I. 1. 111.

13) *Berg/Karpenstein*, Änderungen der rechtlichen Grundlagen der EU durch den Vertrag von Amsterdam, EWS 1998, 77 ff. (78). その他の検討事項につき、入稲福智・前掲論文(注3) 13頁以下参照。なお、EU拡大に直接関することなく、EUの機構改革について協議された点もある。Hierzu vgl. *Piepensneider*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspaper, Der Vertrag von Amsterdam, Analysen und Bewertung, Sankt Augustin 1997, S. 14.

14) 検討事項一般に関し、*Münch*, Der Vertragsentwurf von Dublin zur Revision der europäischen Verträge, EWS 1997, 146 ff. また、アムステルダム条約による機構改革に関する邦文文献として、小久保康之「アムステルダム条約とEUの機構改革」日本EU学会『日本EU学会年報』第18号(1998年) 50頁以下を参照されたい。

15) *Brok*, Maastricht II: Eine erste Bewertung aus der Sicht des Europäischen Parlaments, *Ress/Stein* (Hrsg.), Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Saarbrücken 1997, Nr. 369, S. 18 f.

16) EUの「民主的欠陥」について、例えば、ゲオルク・レス、前掲論文(注10) (拙訳) 87頁以下を参照されたい。

欠陥」と、欧州議会の議席配分が適切になされていないことに関する「欧州議会内部の欠陥」¹⁷⁾があり¹⁸⁾、両者の改善が必要である。なお、EUの民主的正当性を高めるという観点から、基本諸条約の改正は欧州議会によって批准されるべきとする提案もなされた¹⁹⁾。

さらに、従来は、数種の立法手続が併存していたが、それを3つに削減すべきこと、個々の手続の内容を分かりやすくすることや、各手続の適用範囲を明確にすることが要請された。また、(特に理事会の)議事手続公開の必要性についても指摘された²⁰⁾。

② 欧州議会および欧州委員会の構成員の選出方法および定数の修正

将来のEU拡大とは必ずしも関係せず、欧州議会(European Parliament)の議員および欧州委員会(European Commission)の委員の選出方法や定数の見直しについても検討すべきである²¹⁾。

③ 制度運営の効率化・透明性の向上

その他、諸制度の実効性を高めるために、理事会議長国の任期や選任方法、予算手続の簡素化(例えば、EC条約第203条における義務的支出とそうでない支出の区別の廃止)や、基本諸条約の簡素化・法規の序列関係の明確化などが必要とされた²²⁾。

以下では、個々の機構改革について検討し(後述III)、次に新しい立法手続について考察する(IV)。なお、機構改革の一環として、EC裁判所(Court of Justice of the European Communities)の権限や訴訟手続の改正について、またEC会計検査院(European Court

17) これには、議員は共通の言語を持たないこと、加盟国の国民が共に議論し合う場がないこと、また共通のメディアに欠けるといった問題なども含まれる。この点につき、ゲオルク・レス、前掲論文(注10)(拙訳)92頁以下を参照されたい。

18) So Emmert, *Europarecht*, München 1996, S. 278.

19) 修正検討委員会(Reflektionsgruppe)のこの提案について *Piepensneider*, a.a.O., S. 14. もっとも、この提案の趣旨は、EU・EC法に反する。なぜなら、条約の制定および改正権はEU・ECの機関(ここでは欧州議会)ではなく、加盟国にのみ与えられているためである。

20) この点につき、修正検討委員会の報告書を参照。Vgl. auch EntschlieBung des EP vom 17. Mai 1995, abgedruckt in: *Schelter/Hoyer*, Der Vertrag von Amsterdam, 1997, S. 139, Ziff. 29 (i). 議事手続の公開に関しては、具体的な改善策は特に講じられなかったが、新EU条約第1条第2款は、EUの決定はできるだけ公開し、またできるだけ市民に身近な形で行うことが定められた。なお、新EC条約第255条は、機関(欧州議会、EU理事会および欧州委員会)の文書に対する市民のアクセス権について規定しているが、この権利は欧州石炭・鉄鋼共同体条約や欧州原子力共同体条約の適用範囲においても保障されなければならない。この点につき、修正協議で採択された第41宣言(“Declaration on the provisions relating to transparency, access to the documents and the fight against fraud”)を参照されたい。

21) 後述III.1.(3)~(5)および2.(2)参照。

22) Reflektionsgruppeの提案につき *Piepensneider*, a.a.O., S. 14 f. 修正協議において、法規の序列関係の明確化という目標は実現されなかった。基本条約の簡素化に関しては、入稻福 智・前掲論文(注3)15頁以下を参照されたい。

of Auditors) の制度改革についても触れるべきであるが、この点是他稿に譲ることとする²³⁾。

III 個々の機関の改革

1 欧州議会 (European Parliament)

まず初めに、欧州議会に関する改正点について説明し、検討する。この分野における改正点は多数にのぼり、欧州議会の権限も強化されているため、今回の修正協議の勝者は欧州議会であると言うこともできよう²⁴⁾。欧州議会自身も、その他の分野の改正よりも、満足のいく改正がなされたと評価している²⁵⁾。もっとも、共同決定手続の適用範囲の拡大は、当初期待されていたよりも小規模に終わったことや²⁶⁾、予算手続において、従来の義務的支出とそうでない支出の区別が廃止されなかった点 (そのため、欧州議会の権限の強化は限定された) には不満が残ろう (EC 条約新第272条 (旧第203条) 参照)。

(1) 欧州議会の性格・権限 一総論一

EC 条約第189条 [旧第137条] は、欧州議会は、EC に結集した諸国の国民 (諸国民) の代表で構成されると定める²⁷⁾。従って、EC 条約上、欧州議会は、欧州市民²⁸⁾の代表機関としてではなく、加盟国の国民の代表機関として捉えるべきである²⁹⁾。このことは、新た

23) なお、入稻福 智・前掲論文 (注3) 21頁以下参照。Reflektionsgruppe の提案につき、Piepenschneider, a.a.O., S. 14.

24) *Hilf*, a.a.O., EuR 1997, 347 ff. (358); *Barems*, Some Observation on the Treaty of Amsterdam, MJ 4 (1997), 332 et seq. (337 et seq.). また EU 市民も今回の修正の恩恵に与っていると云える。アムステルダム条約のキーワードに関し、入稻福 智・前掲論文 (注3) 18頁以下参照。

25) Cf. *European Parliament, Directorate-General for Committees and Delegations, Committee on Institutional Affairs, Initial Analysis of the Treaty of Amsterdam, Based on a provisional version of the Treaty (conf 4001/97 of 19 June 1997)*, in internet: <http://www.europarl.eu.int/dg7/treaty/analysis/en/index.htm> (2000年2月10日現在)

26) Vgl. *Brok* (ドイツ出身の欧州議員 (CDU)), a.a.O., S. 22.

27) 英文による EC 条約第189条 (旧第137条) 第1款は次のように定める。

The European Parliament, which shall consist of representatives of the *peoples of the States brought together in the Community*, shall exercise the powers conferred upon it by this Treaty. [斜体は筆者による強調]

この規定 (第1款) は修正されていないが、新条約には、第2款として、欧州議会の議員数は700を超えない旨の定めが導入された。この点に関し、本文後述III.1.(5)を参照されたい。

28) この場合の欧州市民とは、EU 加盟諸国の市民の集合体 (すなわち複数形) ではなく、EU という超国家機構の市民 (すなわち単数形) である。Vgl. *Lenz*, Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, NJW 1996, 1328 f. (1329).

29) So auch *Beschluß des BVerfG (3. Kammer des zweiten Senats) v. 31. 5. 1995 - 2 BvR 635/95*,

に挿入された規定からも裏付けられる³⁰⁾。確かに、1993年11月発効のマーストリヒト条約に基づき、他の加盟国に居住する者（EU市民）は、その国で実施される欧州議会選挙に投票し、また立候補することが可能になった（EC条約第19条〔旧第8b条〕）。そのため、加盟国の国民の代表機関としてではなく、EU市民の代表機関としての欧州議会の性格が強まったが³¹⁾、もっとも、上述したEU市民の選挙権は、EU市民権の創設という目的の他に、居住地の違いに基づき、自国民が差別されないようにするという趣旨で設けられた。すなわち、この制度は、例えば、ドイツ国民であれば、国内に住んでいようと、フランスに住んでいようと、欧州議会選挙において選挙権を行使しうるようにすることを（も）目的としている。従って、このような観点から捉えるならば、この制度は、他の加盟国の国民にも選挙権を与え（欧州議会選挙をEU市民の選挙と位置づけ）るというよりは、他国に滞在する自国民にも選挙権を保障することに意義がある。なお、自国以外で投票または立候補する者の数が増えれば、その国で選出された議員は、その国の国民の代表ではなく、EU市民の代表と捉えることも可能である。これもまた、EU市民の選挙権創設の目的の一つにあたるが、このような理想に現実には追いついてない³²⁾。

従来、欧州議会選挙は各加盟国ごとに、それぞれの国内法に基づき実施されているため³³⁾、純粋な国内選挙と欧州議会選挙との区別は有権者にとってさほど重要でないとも言

NJW 1995, 2216. Vgl. auch *Lenz*, a.a.O., NJW 1996, 1328 f. (1329: Die Kammer gehe davon aus, das "Europäische Parlament werde von fünfzehn streng getrennten Staatsvölkern gewählt"). Siehe auch *Oppermann*, a.a.O., Rdnr. 254.

このことより、確かにECはヨーロッパ諸国の「共同体」ないし「結集体」であるが（この点につき、ドイツ連邦憲法裁判所のマーストリヒト判決〔BVerfGE 89, 155〕を参照されたい）、個々の加盟国は独立しており、「ヨーロッパ国民（ein europäisches Volk）」はまだ存在しないことが読み取れる。なお、EC条約第189条〔旧第137条〕は、EEC（1993年11月より、EC）設立当初から存在する規定であるが、欧州統合が発展した事後の段階で、マーストリヒト条約に基づき導入された第191条〔旧第138a条〕は、欧州市民（european citizen）の意思の形成について定めており、従来の「加盟国の国民」の枠を超えた「EU市民」の概念を強調している。この点にも、ECの発展（超国家機構への発展）を見ることが出来る。Vgl. *Kaufmann-Bühler*, in: *Lenz* (Hrsg.), EG-Vertrag Kommentar, a.a.O., Art. 189, Rdnr. 9.

なお、欧州議員は、国別の選挙によって選出されるが、議会内では、各国共通の党派（政治グループ）に所属し行動する。この2面性に関し、安江則子「EC統合と議会制 — ECレベルでの代表民主主義の可能性 —」石川明編著『EC統合の法的側面』（成文堂、1993年）91頁以下（104頁以下）を参照されたい。Vgl. auch *Oppermann*, a.a.O., Rdnrn. 253 f. m.w.N.もっとも、この議員が常に党派の方針に拘束されるとは限らず、出身国の利益のために行動することもある。

30) EC条約新第190条第2項には、将来、議席配分を変更する場合には、加盟国の国民が適切に代表されるようにしなければならないという規定が挿入された。

31) So etwa *Lenz*, a.a.O., NJW 1996, 1328 f. (1329).

32) この点につき、拙稿「ユーロ導入後のEU（欧州連合） — 一九九九年上半期におけるEUの法と政策の発展 —」平成国際大学法政学会『平成法政研究』第4巻第1号（1999年11月）53頁以下（65頁）を参照されたい。

33) なお、欧州議会選挙はある一定の期間内に全加盟国で実施される。

える³⁴⁾。他方、立候補する側にとっても、欧州議会選挙独自の選挙テーマを見出すことは困難であろう³⁵⁾。このような観点から、欧州議会をECの民主的統制機関として捉えることが適切かどうか疑問が生じるが、その民主的正統性はともかく、同議会はあくまでもECの機関である。従って、加盟国がECの政策の枠組を超えて行動する場合には（例えば、加盟国がEUの第2および第3の柱の政策を遂行する場合には）、欧州議会は積極的に関与しえない。この点はマーストリヒト条約の修正協議においても基本的に修正されなかった。

EUの第2の柱である共通外交・安全保障政策の分野において、欧州議会は、EU理事会議長国と委員会から定期的に情報を与えられる。また政策の重要事項等に関して議長国と協議を行い、議長国は議会の見解を「十分に」(duly)考慮すべきとされるが（EU条約新第21条〔旧第J.7条〕参照）、議会の見解に拘束されない。EUの第3の柱である司法・内政分野の協力に関しても、従来はこれに異ならなかったが、新条約の下では、EU条約第34条第2項第b号～第d号の措置（すなわち、「共通の立場」を除くあらゆる措置）を講じる前に、理事会は、欧州議会の見解を聞かなければならなくなった（EU条約新39条第1項）。もっとも、この見解に法的拘束力はない³⁶⁾。

このような欧州議会の性質に関する問題の他に、欧州議会を「議会」として捉えうるかという問題もある。これは、主として、欧州議会の立法権限が弱いことから生じる問題であるが³⁷⁾、1987年発効の欧州単一議定書以降、同議会の権限は次第に強化されてい

34) 例えば、ベルギーにおける1999年6月の欧州議会選挙のように、国内政治の不祥事が欧州議会選挙の結果にも決定的な影響を及ぼすことがある。本来、国内政治とEUの政治とは区別されるべきであろう。

35) もっとも、1999年6月の欧州議会選挙の際に、フランスでは、ECの狩猟規制に反対するスローガンを掲げた政党が多くの市民の支持を得たというような例も少なくはない。

なお、逆に、ヨーロッパの政策課題が国内政治に影響を及ぼすことは少なくない。従来、ドイツの社会民主党（SPD）や緑の党（Grüne/Bündnis 90）は、軍事活動に消極的であったが、1998年9月に政権の座につくと、EU（加盟諸国）の外交路線に合わせ、平和維持や人権擁護のために行われる軍事活動を支持するようになった。特に、緑の党出身のドイツ外相フィッシャー（Fischer）は、自らの辞任をかけて、NATO軍によるコソボ空爆（これにはドイツ連邦国防軍（Bundeswehr）も参加した）の支持を党員に訴えた。コソボ空爆とEUの行動に関し、入稻福 智・前掲論文（注32）80頁以下を参照されたい。

36) Hierzu vgl. *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Krieffel 1999, Art. 21 EUV; *Brechmann*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), ebenda, Art. 39 EUV.

37) EC設立当初、欧州議会は「集会」と呼ばれており、議員は142名しかいなかった。条約上、正式

る³⁸⁾。新条約は、共同決定手続の適用範囲を拡大し、欧州議会の立法権限をより広い範囲で認めているが（後述 IV 参照）、国内議会に比べると、欧州議会の権限は依然として弱い³⁹⁾。また、従来通り、法案の作成権は原則的に委員会にのみ与えられており、欧州議会は委員会に法案の提出を請求しうるにすぎない⁴⁰⁾。議会のこの要求に委員会は拘束されないが、委員会の不作為に違法性があると解されるときは、欧州議会は EC 裁判所に提訴しうる⁴¹⁾。

欧州議会を「立法機関」として捉えることが適切かどうかは、例えば欧州人権委員会 (European Commission of Human Rights) によって検討されてきた。そのきっかけとなったのは、欧州人権条約の第 1 議定書第 3 条は「立法機関」(“legislature”) の選挙に際し、自由・秘密選挙の実施を締約国に義務づけているが、欧州議会は同規定における「立法機関」に該当し、自由・秘密選挙が実施されなければならないかどうかを争う訴えが提起されたことである。1970年代、欧州人権委員会は、欧州議会を「立法機関」として捉えておらず⁴²⁾、この判断は、1987年6月に単一欧州議定書が発効し、協力手続が導入された後も変更されなかった⁴³⁾。この見解が修正されたのは、1993年11月にマーストリヒト条約が発効し、共同決定手続や欧州委員会の不信任決議権が導入された後であった (*Matthews v. UK* 事件)⁴⁴⁾。なお、欧州人権裁判所 (European Court of Human Rights) も、この事件において、確かに欧州議会の権限は限定されているが、EC においては最も民

名称が欧州議会に変更されたのは、1987年7月に単一欧州議定書(第3条)が発効した時である。議員数の増加は、単に加盟国数が6ヶ国から15ヶ国に増加したことのみではなく、欧州議会の要請にも基づいている。同議会は、市民の関心を集めるには、議員数の拡大も必要であると捉えていた。Vgl. *Bieber*, in: *von der Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, Rdnr. 15.

38) この点につき、小久保康之「単一欧州議定書と欧州議会」日本 EC 学会『日本 EC 学会年報』第7号 (1987年) 63頁以下および小久保康之「マーストリヒト条約と欧州議会 — 新権限の導入とその政治的意義」日本 EC 学会『日本 EC 学会年報』第13号 (1993年) 25頁以下を参照されたい。

39) 諸条約の改正、EC の固有財源の決定や国際条約の締結に際して、また農業政策や通商政策などの重要な政策分野において、欧州議会は拘束力のない意見を述べるにすぎない。また委員会の部会手続 (コミトロロジー) に関しても同様である (この点については、本文後述 III.2.(4) を参照されたい)。

40) EC 条約第192条 [旧第138b 条] 第2項。欧州議会の法案提出権に関して、ゲオルク・レス、前掲論文 (注10) (拙訳) 97頁参照。Vgl. auch *Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 193, Rdnr. 8.

41) EC 条約第232条 [旧第135条参照]。

42) Cf. e.g. *Case Lindsay v. UK*, Application No. 8364/78, 8.3.1979, DR 15, p. 247.

43) See *Fall Tête v. France*, Application No. 11123/84, 9.12.1987, DR 54, p. 52.

44) *Case Matthews v. UK*, Application No. 24833/94, 29.10.1997. もっとも、同事件で欧州人権委員会は、第1議定書第3条は、超国家機構には適用されないと判断した。なぜなら、同規定は国政ないし地方選挙を対象にして設けられたためである。

主的要素の強い機関(民主的統制機関)であり、第1議定書第3条の意味における「議会」とみることができると判断した⁴⁵⁾。もっとも、欧州人権委員会および同裁判所は、締約国の国民の選挙権を保障し、民主主義原則の適用を徹底せざるために、欧州議会を「立法機関」(あくまでも前掲議定書第3条の意味における「立法機関」と捉えているのであり、国内議会に匹敵する真の立法機関とみなしているわけではない点に注意を要する⁴⁶⁾。なお、両機関の判断によるならば、欧州議会は「立法機関」というよりも、むしろ「民主的統制機関」(EUの政策を民主的にコントロールする機関)として捉えるべきであろう。

(2) 欧州議会の性格・権限 — 各論 欧州委員会に対する民主的統制 —

従来、欧州議会は、加盟国政府が欧州委員長を選出するにあたり、拘束力のない意見を述べるにすぎなかったが(EC条約旧第158条第2項第1款)、新条約の下では同意権(承認権)が与えられている。従って、議会の同意がなければ委員長は選出されえないが(第214条第2項第1款)、例えばこの意味において議会は「民主的統制機関」であると言える。委員長候補が議会によって承認されると、次に19名の委員が指名されるが⁴⁷⁾、委員長と各委員は、議会の承認の後に加盟国政府によって任命される。その際、議会は、委員長と19人の委員を一括して承認するか、否認しなければならない(同第3款)⁴⁸⁾。これにより、

45) Case *Matthews v. UK*, Application No. 24833/94, 18. 2. 1999. 他方、欧州人権裁判所は、委員会の見解とは異なり、同規定は超国家機構にも適用されると判示した。これは、欧州人権条約は“living instrument”であるため、今日の状況に合わせて解釈されなければならない、起草者が欧州議会(選挙)への適用を想定していたかどうかは重要ではないとの理由に基づいている。

各機関の判断につき、Georg Röss, *Die EMRK und das europäische Gemeinschaftsrecht*, ZEuS 1999, 471 ff. (477 ff.); ders., *Das Europäische Parlament als Gesetzgeber, Der Blickpunkt der Europäischen Menschenrechtskonvention*, ZEuS 1999, 219 ff.; Jürgen Bröhmer, *Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozeß?*, ZEuS 1999, 197 ff.

46) Hierzu vgl. auch Anm. v. Lenz, *EuZW* 1999, 311 ff.; Bröhmer, a.a.O., ZEuS 1999, 197 ff. (204 u. 217). また、入稻福 智・前掲論文(注32) 65頁を参照されたい。

47) 指名は、加盟国政府が、委員長候補の承認を得て行う(EC条約新第214条第2項第1款)。この点につき、本文後述III. 2. (1)および(2)参照。

48) この議決に先立って、各委員候補は、個別的に、欧州議会の部会によって審問され(欧州議会運営規則(GO EP)第33条参照)、委員として承認すべきかどうか審査されるが、このような実務はEC条約に反する。なぜなら、条約上は、委員会は全体として適格性が問われることになっているためである(本文参照)。Vgl. auch Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, a.a.O., Art. 214 EGV, Rdnr. 5. もっとも、各委員の審問の後にその適格性が判定されないのであれば、審問の意義は小さいため、条約規定に合致しないことを承知した上で、あえてこのような審査がなされるとされる。Vgl. Middel, *Europas Regierung vor Reifeprüfung*, *Die Welt* v. 30. August 1999. なお、1999年8月末から1週間かけて行われた審問会で、ベルギー出身の Busquin 委

ECの執行機関に対する民主的コントロールが強化される点は歓迎すべきだが、委員長をはじめ委員会全体が欧州議会にいわば「従属」する弊害も払拭されない。なお、委員会としては、EC裁判所に提訴して欧州議会の行為の違法性を争うことができる（EC条約第230条〔旧第173条〕第1項）。また、法案の提出権限は委員会のみを与えられているし（欧州議会は発案権を有しない）、法案の中で委員会は立法手続を選択するため⁴⁹⁾、議会の立法手続への関与度は委員会によって決定される。

また、マーストリヒト条約の発効以降、欧州議会には、委員会の不信任案を採択し、その総辞職を求める権利が与えられているが⁵⁰⁾、その採択には投票数の3分の2の賛成票と、かつそれが欧州議員総数の過半数を占めることを必要とする（EC条約第201条〔旧第144条〕）。そのため、欧州議会による委員会の罷免は容易ではない。また、各委員は加盟国政府の相互承認によって任命されるが、加盟国の政権政党と欧州議会の多数派が同一である場合には、委員会の不信任案が可決されることはないであろう。もっとも、このような要件が満たされず、不信任案が採択されない場合であっても、欧州議会による批判は委員会の命運を左右しうるため、議会はEC条約上の権利の他に、実質的な統制権を持っていると言える。また、この不信任決議権には、委員会の自発的な自己統制を促すといったメリットもあろう⁵¹⁾。

員候補は委員として不適切と判断されたが、後に行われた委員会全体の承認決議には影響を及ぼさなかった。Vgl. *Blome*, Vorbehalte gegen EU-Kommissar, *Die Welt* v. 4. September 1999.

49) 理事会は委員会の法案を全会一致によってのみ変更することができる（EC条約第250条〔旧第189a条〕第1項参照）。

50) なお、欧州議会は個々の委員の不信任を決議することはできない。この点において議会の権限は制限されているが、これによって小国または少数派に属する委員が罷免されるといった事態を回避することができる。なお、理事会は、個々の委員の罷免を求め、EC裁判所に提訴しうるが、このような権利は欧州議会には与えられていない（EC条約第216条〔旧第160条〕）。

51) 1999年9月に発足した新委員会は、免税特権の放棄や、委員は自らの担当部署の高級官僚に自国出身の者を採用してはならないことを決定した。Vgl. *Blome*, Ein Mann verliert seinen Traumjob, *Die Welt* v. 24. Dezember 1999.

個々の（旧）委員に対する統制としては以下の例を指摘しうる。まず、テレコミュニケーション政策を所轄していた前委員のバンゲマン（Bangemann）が、辞任後、同じテレコミュニケーション部門のスペイン企業 Telefonica へ就職する計画は、委員会内部の批判もあり座礁した。この天下りが実現すれば、委員会は、年金の支給を拒否するとしてバンゲマンに対抗していた。なお、バンゲマンに対する訴え（EC裁判所に係属）は、彼が、①2000年7月1日まで、テレコミュニケーション企業に就職しないこと、②2001年末まで、EUの利益に反する企業のポストを得ないこと、また③委員時代に取得した情報を開示しないことを約したため、取り下げられた。Vgl. “EU: Brüssel verzichtet auf Klage gegen Bangemann”, *Frankfurter Rundschau* v. 18. Dezember 1999.

また、2000年2月、ベルギーの司法当局が、前委員のクレソン（Cresson）女史の職務不正を調査するために、女史の免責特権の解除を委員会に求めたところ、委員会はこれに応じた。Vgl. *Blome*, Die Luft wird dünner für den “kleinen Soldaten” Cresson, *Die Welt* v. 17. Februar 2000. クレソン女史の職務不正疑惑と欧州委員会の総辞職決定に関し、例えば、入稻福 智・前掲論文（注32）60頁以下参照。

1999年3月後半に委員会が総辞職声明を発表したのは、欧州議会の批判による
ところが大きい。同年1月、欧州議会は委員会の不信任案を否決している⁵²⁾。
実際には、否決されることを望んで不信任案は提出されたとされており⁵³⁾、議会の
行動には矛盾する点がある。また、議会による委員会批判は、市民の委員会に
対する信頼感だけではなく、EU・ECに対する信頼感をも弱め、結局は議会自
らの信頼をも失墜させた。このことより、同議会は、EU市民の代表機関として
の性格に欠けていることが読み取れよう。

(3) 統一選挙法・議員規定の制定

EECの設立当初、欧州議会には加盟国の国内議員が派遣されていたが、欧州議会の民
主的基盤を強化するため、1979年より、欧州議員は加盟国の国民の普通選挙によって直接
選出されている。従来、この直接選挙は、EC条約ではなく、1976年に制定された「直接
選挙の導入に関する議定書」第1条に根拠を有していた⁵⁴⁾。その他、議席数の配分(第2
条)および議員の任期(第3条)も同議定書の中で定められており、欧州議会に関する規
定は、必ずしも体系的に整理されているとは言えなかったが、アムステルダム条約第6条
第65号に基づき、これらの規定はEC条約内に組み込まれた(EC条約新第190条第1項ない
し第3項参照)。

前述した通り、欧州議会選挙は、各加盟国ごとに実施されている。各国の選挙制度の相
違に基づき⁵⁵⁾、欧州議会の党派勢力に大きなひずみが生じることがあった⁵⁶⁾。欧州議会の

52) 欧州議会による欧州委員会批判とその総辞職声明に関して、入稻福 智・前掲論文(注32)60頁以下を参照されたい。

53) *Alber*, Rechtsfragen der Europäischen Institutionen, ZEuS 1999, 487 ff. (489).

54) *Direktwahlakt v. 20. September 1976*, ABIEG 1976, Nr. L 278, 1, geändert durch Art. 11 des Beitrittsvertrages v. 24 Juni 1994 (BGBl. 1994 II, S. 2024) i.d.F. des Änderungsbeschlusses des Rates Nr. 95/1/EG, Euratom, EGKS v. 1. Januar 1995, ABIEG 1995 Nr. L 1, 1, zuletzt geändert durch Art. 5 des Amsterdamer Vertragsに基づいている。「直接選挙の導入に関する議定書」の法的性質につき、*Lenz*, in: *Bergmann/Lenz* (Hrsg.), *Der Amsterdamer Vertrag*, Kapitel 14: Europäisches Parlament - A. Organisation, Köln 1998, S. 277 ff. (279, Rdnr. 5).

55) 1999年6月の欧州議会選挙から、イギリスも比例代表制を採用している。そのため、全加盟国の選挙は比例代表制によることになったが、もっともその詳細には違いがある。例えば、ドイツでは5%条項が採用されており、それによれば、投票数の5%以上を獲得した政党のみに議席が配分される。ドイツ連邦憲法裁判所は、その旨について規定するドイツ欧州議会選挙法(EuWG) §2(6)を適法と判断している。BVerfGE 51, 222 (234 f.) = NJW 1979, 2463. Kritisch *Bleckmann*, *Europarecht*, 6. Aufl., München 1997, Rdnr. 282 m.w.N.

加盟国憲法上の選挙法に関して *Lenz*, *Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments*, 1995, 121 ff.

56) *Kaumfmann-Bühler*, a.a.O., Art. 190, Rdnr. 11.; *Lenz*, ebenda, S. 36 ff.

民主的基盤をより強化するためには — また EC のアイデンティティーを確立するためには —、各加盟国に共通した統一選挙法の制定が望ましいとされ⁵⁷⁾、従来より EC 条約旧第138条第3項は、欧州議会に統一選挙法案の作成を要請し⁵⁸⁾、理事会は全会一致にて統一選挙法を制定する旨を定めていたが、今日までこの要望は達成されていない。しかし、一般的には、このような状況も EC 条約に違反するものではないと捉えられている。なぜなら、これも過渡的な暫定措置としては許容されるためであるとされるが⁵⁹⁾、1979年より実施されている制度を現在でも「暫定措置」として試みることができるかどうかは疑わしい⁶⁰⁾。なお、統一選挙法が制定されないのは、欧州議会によって法案が作成されないことによるところが大きいと見る立場もあり、同議会は法案の作成を怠っているとして訴えられることもあったが、EC 裁判所は判断を回避した⁶¹⁾。マーストリヒト条約の修正協議では、この点を考慮し、統一選挙法案作成の要件を緩和した⁶²⁾。すなわち、欧州議会は、①統一選挙手続か、または②全加盟国に共通の原則に合致する選挙手続を（理事会に）提案すればよいことになった（EC 条約第190条第4項）⁶³⁾。前者によれば、欧州議会選挙法が画一的に定められるのに対し、後者の場合には、加盟国に裁量権が与えられる⁶⁴⁾。比較法的手法を用いる後者は、今回新たに導入されたものであるが、このことより、従来の選挙手続は、全加盟国に共通する原則にのっとっていないとも解されるが（それゆえ欧州議会

57) So BVerfGE 89 (Maastrichter Vertrag), 155 (186).

58) EC 法上、法案提出権は委員会にのみ与えられているが、EC 条約第190条 [旧第138条] 第1項はその例外にあたる。同規定によると、理事会は全会一致にて統一選挙法を制定するが、それには欧州議会の同意を必要とするため、議会の関与度が高い。なお、この同意権は、マーストリヒト条約に基づき初めて欧州議会に与えられた。

59) *Läufer*, in: *Grabiz/Hilf* (Hrsg.), *Kommentar zur Europäischen Union*, Art. 138 EGV, Rdnr. 4; *Haag/Bieber*, in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5. Aufl., 1997, Art. 138, Rdnr. 3.

60) So auch *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (279 f., Rdnr. 6).

61) Case 41/92, *The Liberal Democrats v. European Parliament*, [1993] ECR, 3753. なお、欧州議会は、1960年5月17日に法案を作成しているが (ABIEG v. 28. 5. 1960, 814)、理事会によって採択されなかった。また、アムステルダム条約制定後（もともと発効前の時点であるが）の1998年6月、欧州議会副議長の *Anastassopoulos* がまとめた統一選挙法案は同議会によって採択されているが (vgl. *Alber*, a.a.O., ZEuS 1999, 487 ff. (490 f.)), 理事会の承認を得ていない。

62) Vgl. *Denkschrift der [Deutschen] Bundesregierung zum Vertrag von Amsterdam*, BT-Drs. 13/9339, 157 - Ziffer 38 zu Art. 2 Amsterdamer Vertrag; *Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 190, Rdnr. 1; *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (282, Rdnr. 15).

63) また、アムステルダム条約第5条および直接選挙法第7条第2項を参照されたい。EC 条約第190条第4項は以下のように定める。

The European Parliament shall draw up a proposal for elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States or in accordance with principles common to all Member States [イタリック体筆者 (イタリック体の部分が新たに挿入された)].

64) *Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 190, Rdnr. 11.

は、そのような選挙手続について提案しなければならない)⁶⁵⁾、実際には、現行制度は各加盟国に共通の法原則(すなわち、一般、直接、自由、平等および秘密選挙⁶⁶⁾)に基づいていると解される。これらの諸原則は、不文明文を問わず、ほとんどの加盟国の選挙法の中に取り入れられているとされるが、もっとも、その内容(特に平等原則の内容)には開きがあるため、その調整が今後の課題である⁶⁷⁾。ところで、従来より存する①の選択肢(統一選挙法の制定)は、実現が著しく困難であるため、実質的に放棄されたとみることができよう⁶⁸⁾。

さらに、欧州議会には議員規則を制定する権限が新たに与えられた(EC条約第190条第5項⁶⁹⁾)。もっとも、これには理事会が全会一致で同意しなければならないため、欧州議会の自律権は制限されている⁷⁰⁾。なお、議員の地位に関し、新EC条約は、欧州議員と地方委員会(Committee of the Regions)との兼職を禁止しているが(第263条第3項)、従来通り国内議員との兼職は許容されると解される⁷¹⁾。

(4) 議席配分

従来より、議席は、各国の人口などを基にして⁷²⁾、加盟国ごとに振り分けられているが(EC条約第190条[旧第138条]第2項)⁷³⁾、その配分法は加盟国の国民数に適切に比例して

65) Vgl. *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (283, Rdnr. 21).

66) EC条約新第190条第1項(または「直接選挙の導入に関する議定書」第1条)によれば、一般および直接選挙のみが必要とされるが、直接選挙の導入に際して、加盟国は、自由、平等および秘密選挙の実施を保障することで合意している。なお、加盟国に共通の選挙法原則を見出す際には、欧州人権条約の第1議定書第3条も参考になる。同規定は、自由および秘密選挙の実施を締約国に義務づけている。これらの選挙原則に関し vgl. *Bieber*, a.a.O., 4. Auflage, Art. 138, Rdnrn. 9 ff.; ECJ, Case 54/75, *de Dapper v. European Parliament*, [1976] ECR, 381 (paras. 20 et seq.).

67) Vgl. *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (284, Rdnr. 24).

68) So auch *Bieber*, *Reform der Institutionen und Verfahren - Amsterdam kein Meisterstück, Integration 1997*, 236 ff. (239); *Hilf*, *Amsterdam - Ein Vertrag für die Bürger?*, *EuR 1997*, 347 ff. (347).

69) 同規定によれば、議会は、議員の職務遂行に関する規定および一般条件を定めなければならない。従来、議員の地位は「直接選挙の導入に関する議定書」や加盟国の国内法で定められているにすぎなかった。Hierzu vgl. *Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 190, Rdnr. 13.

70) Kritisch *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (286, Rdnr. 33). 統一選挙の導入に関する議定書第13条に基づき、欧州議会は、1983年に議員規則案を提出しているが、理事会により却下された。

71) *Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 190, Rdnr. 13.

72) 当初の議席配分は、欧州評議会の集会の議席数を基に定められた。また、EC設立当初の加盟国は、ドイツ、フランス、イタリアおよびベネルクス3国であったが、最も人口の少ないルクセンブルクの3大政党がそれぞれ少なくとも1議席獲得しうるようにすること(従って、同国の議席は6と定められた。これは現在まで変更されていない)、またベネルクス3国の議席総数(34)は、その他の一国の議席数(36)に匹敵するように考慮された。その後に加加盟した国の議席数は、その人口に照らして決定された。Vgl. *Bieber*, a.a.O., 4. Auflage, Art. 138, Rdnr. 15.

73) 現在の議席配分は、ドイツ99議席、イギリス、イタリア、フランスはそれぞれ87議席、スペイン64議席、オランダ31議席、ベルギー、ギリシャ、ポルトガルはそれぞれ25議席、スウェーデン22議席、オーストリア21議席、デンマークとフィンランドは各16議席、アイルランド15議席、ルクセンブルク6議席である。Hierzu vgl. auch *Streinz*, *Europarecht*, a.a.O., Rdnr. 306.

いないとして批判されてきた。例えば、ルクセンブルクに割り当てられた議席数は6、ドイツの議席数は99であるが、これを人口比で見ると、ルクセンブルクでは、7万人の市民の中から議員が1人選出されるのに対し、ドイツの場合は80万人に1人の割合であり、両者間には実に約12倍の格差が存在するのである⁷⁴⁾。

このように従来の議席配分では、高人口国が不利に扱われていたため、定数是正問題は、大国、とりわけドイツにおいて活発に議論されてきたが、そこでの主たる争点は、欧州議会の議席配分はドイツ基本法(憲法)上の選挙権の平等(Wahlrechtsgleichheit)⁷⁵⁾に反しないかどうかであった。なお、EC法上の問題を国内の憲法原則に照らして検討することに問題があることは言うまでもない。なぜなら、これを認めると、EC法は各国で異なって解釈・適用され、適用の統一性や実効性を欠くことになるためである⁷⁶⁾。もっとも、国内法の観点からすれば、憲法(特に不可侵と定められた規定)の遵守が要請されるが、欧州統合過程において各国の憲法上の原則は、多かれ少なかれ修正されなければならない。例えば、EU加盟ないしEUへの主権の委譲も国内憲法上、認められているため(ドイツ基本法第23条など、またEU条約第52条[旧第0条]第1項参照)、EU・EC法に合わせた憲法解釈(欧州統合に「友効的」な解釈)は、国内憲法の要請するところでもある。従来、ドイツ連邦憲法裁(BVerfG)は、国内憲法上の規定(基本権に関する規定)がEC法によって侵害されることがあってはならないと判断しているが、もっとも侵害されてならないのは、規定(基本権に関する条文)の本質的要素のみである。従って、憲法規定のある程度の調整は容認されている⁷⁷⁾。

ところで、オーストリア、スウェーデン、フィンランドおよびノルウェー⁷⁸⁾のEU加盟

74) Vgl. Alber, a.a.O., ZEuS 1999, 487 ff. (498); Oppermann, a.a.O., Rdnrn. 252 f. また、『情報・知能』1996(集英社 1996年)855頁参照。

75) ドイツ基本法(憲法)第3条第1項および第38条第1項参照。

76) 同趣旨の理由に基づき、EC裁判所は、EC法は、憲法をも含む国内法に優先すると判示している。なお、EC裁判所は、ECにおいては、その法規が加盟国の法律に(当然に)優先する法秩序が形成されていると判断している。このような理論は明文の根拠を持たないが、加盟国の支持に基づき、EC法上の主要原理として確立している。EC裁判所の判例やEC法の優越性に関する学説について Streinz, Europarecht, a.a.O., Rdnrn. 180 ff.

なお、EC法の優先性は、アムステルダム条約の第7議定書(“Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality”)の中で(断定的ないし直接的ではないが)確認されている。

77) 同裁判所の判例につき、ゲオルク・レス「マーストリヒト条約に関するドイツ連邦憲法裁判所判例評釈」(入稻福 智訳)慶應義塾大学『法学研究』第70巻第5号(1997年)107頁以下を参照されたい。なお、ある国内法規の絶対的な遵守が必要な場合には、条約締結の際に、国内法規の優先を確定しておかなければならない。

78) 当初は、ノルウェーも加盟を予定していたが、国民投票で加盟反対票が過半数を占めたため(52%)、加盟は実現しなかった。他方、オーストリア、スウェーデンおよびフィンランドは、予定通り、1995年元旦、EUに加盟した。

に備えて、これらの国の議席数が定められ⁷⁹⁾、加盟条約が締結された(このときに確定した各国別議席配分は現在まで変更されていない)。ドイツ連邦政府が同条約を批准⁸⁰⁾したところ、ドイツに著しく不利に定められた議席配分は、ドイツ基本法第3条第1項の一般平等原則に反するとして、ドイツ連邦憲法裁判所に訴えが提起された。この抽象的憲法訴訟において、連邦憲法裁判第2法廷の第3部(Kammer)は、原告の訴えには基本法違反の事実が示されていないとして訴えを却下しているが⁸¹⁾、欧州議会の議席配分は、一般平等原則や選挙権の平等(基本法第28条第2項および第38条第1項)に反しないと判断も下している。その主たる理由は、①EUは主権国家の結合体であるため、EUには国内選挙に関する原則は適用されないことにあるが、その他、②基本法上の選挙権の平等は、一国民の間に差別を設けないことを保障するものであり、EUは統一された国民(単一の国民)を持たないこと(そのため、選挙権の平等は保障されない)、③现阶段において欧州議会は補助的な民主的統制機関にすぎず、EUの民主的コントロールは、主として、加盟国の議会を通じてなされる⁸²⁾(そのため、選挙権の平等は、国内選挙の際に保障されておればよい)、また④欧州議会の議席配分は、国際機構における各加盟国の形式的な平等や、各国の人口のばらつきを考慮して定められていることを指摘している。

ところで、ドイツ連邦憲法裁判所は、かつて、欧州議会選挙における5%条項の適法性をドイツ基本法(同じく選挙権の平等原則)に照らし判断したことがある⁸³⁾。上掲の①の判旨はこれに合致しないようにも解されるが⁸⁴⁾、5%条項について定めているのは、ドイツの欧州議会選挙法(すなわち国内法)であり、国内法が審査の対象になっているのに対し、本件では、EC法によって確定された欧州議会の議席配分(すなわちEC法)が審査の対象になっている。従って、両者は別の問題である⁸⁵⁾。国内法の憲法審査が許容されるのとは

79) Vgl. Art. 11 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäischen Union begründenden Verträge v. 24. 6. 1994 (BGBl II, 2031). なお、従来の加盟国の議席数は変更されなかった。

80) Zustimmungsgesetz v. 2. 9. 1994 zum Beitritt Österreichs, Finnlands, Schwedens und Norwegens (BGBl II, 2022).

81) Beschluß des BVerfG (3. Kammer des zweiten Senats) v. 31. 5. 1995 - 2 BvR 635/95, NJW 1995, 2216.

82) この判断は、ドイツ連邦憲法裁判所のマーストリヒト条約判決の判旨(BVerfGE 89, 155 (181) = NJW 1993, 3047)を踏襲するものである。この点につき、vgl. *Streinz*, Europarecht, a.a.O., Rdnr. 283.

83) この点につき、前掲注55参照。

84) So *Lenz*, a.a.O., NJW 1996, 1328 f. (1328).

85) なお、*Lenz*, NJW 1996, 1328 f. (1328)は本件判旨を批判するが、この点を見落としていよう。

異なり、EC法上の問題を国内憲法の観点から判断してはならないという点において、上掲の判旨は妥当である⁸⁶⁾。本件決定とは異なり、かねてから連邦憲法裁は、EU・EC法に関する自らの審査権を留保しているが、これは明らかにEU・EC法に違反し、問題である⁸⁷⁾。なお、欧州議会の議席配分の不均衡は明らかであるため、本件でドイツ連邦憲法裁判所が違憲判決を下していたとしたら、EU全域に大きな衝撃を与えたことであろう。

次に、欧州議会選挙には「単一の国民」ではなく、複数の国民が参加するため、ドイツ基本法の平等原則は適用されないという判断（前掲の判旨の②）は短絡的であることを指摘しなければならない。これによるならば、ドイツ国内で、外国人も投票しうる選挙が実施される場合、そこでは選挙権の平等は保障されなくてもよいことになる。なお、EUには「単一の国民」は存在しなくとも、「統一された選挙民」（ein Wahlvolk [単数形]）は存在している、すなわち欧州議員は加盟国の国民の代表ではなく、「統一された選挙民」（EU市民）の代表であるとして、前掲判旨を批判する見解もあるが⁸⁸⁾、しかしだからといって、ドイツ基本法（憲法）に照らし、欧州議会の議席配分不均衡について判断してもよいことにはならない⁸⁹⁾。また、ドイツ連邦憲法裁判所はEU・EC法の適法性について判断しえない（上述参照）。

ところで、本決定は、議席配分の不均衡は国内法（ドイツ基本法）に反しないことを確認したまでにすぎず、EU・ECレベルでこれをどう判断すべきかどうかは別問題である。EUレベルでも、従来の議席配分は、第1次法上の「選挙権の平等性」や民主主義原則に反すると考えられてきたが⁹⁰⁾、多数説⁹¹⁾は、選挙権の平等に反する状態も、欧州議会の権限が極めて限定されていることに鑑み、現時点では正当化される⁹²⁾、または、ECは規模の著しく異なる多数の国々で構成されていることに鑑み、常に正当化される⁹³⁾と捉えている。後者の見解は特に説得力があるが、さらに国際機構における全加盟国の平等の原則

86) 例えば、選挙権の平等が原則として適用される傍ら、低人口地域に有利な議席配分を行う加盟国もあるため、国内法上の選挙権の平等に基づき判断するのは適切ではない。

87) この問題に関し、ゲオルク・レス、前掲論文（注77）（拙訳）参照。

88) *Lenz*, a.a.O., NJW 1996, 1328 f. (1329).

89) なお、欧州議員はEU市民の代表であるという捉え方にも問題がある。確かに、ある加盟国内で実施される欧州議会選挙において、他のEU加盟国の国民も投票しうるが、これは法的にも、また現状においても例外にすぎず、このことから、欧州議員はEU市民の代表と捉えるべきではない。この点につき、本文前述III.1.(1)を参照されたい。

90) *Lenz*, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, 142 ff. u. 247 ff.; *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 1996, 212.

91) So *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (280, Rdnr. 8).

92) *Huber*, a.a.O., S. 368 ff.

93) *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 225.

や、少数派の利益保護の要請などを考慮すると、従来の議席配分もあながち不当であるとは言えない⁹⁴⁾。

マーストリヒト条約修正協議では従来の議席配分は修正されなかったため (EC 条約第190条 [旧第138条] 第2項)⁹⁵⁾、前述した議員定数の不均衡は今後も存続する。従来は、欧州議会の権限が限定されていることに鑑み、1票の重みの格差を特に問題視しない学説もあったが (前述参照)、アムステルダム条約に基づき、同議会の権限がさらに強化されたことを考慮すると、改正が必要であろう⁹⁶⁾。もっとも、その際には、小国の利益を適切に保護し、かつ総議席数の上限にも留意しなければならないため、議席の配分は困難である。なお、将来、議席配分を変更する場合には、加盟国の国民が適切に代表されるようにしなければならないという規定が新たに EC 条約第190条第2項に挿入された⁹⁷⁾。この規定に関しては、以下の2点を指摘すべきであろう。第一に、適切な代表という要件の内容は定かではない⁹⁸⁾。例えば、欧州議員の総数を700人以下に抑えることが新たに定められたため、将来、第三国の EU 加盟が実現する場合には、従来の加盟国に割り当てられた議席数を削減しなければならないこともありうるが (この点につき後述 (5) 参照)、その方法としては、前述した新規定に基づき、現行制度上、優遇されている小国の議席数を減らすべきとする見解が主張されている⁹⁹⁾。確かに、そのようにしなければ、加盟国の国民数に比例した議席配分は行われえないのであるが、このように解すべきかどうかは定かではない。これにも関連して、第二に、新規定は、「加盟国の国民が適切に代表されるように」と定めるため、加盟国の国民数が議席配分の基準になると考えられることを指摘する¹⁰⁰⁾。もっとも、EU加盟国の規模が著しく異なることを考慮すると、国民数が絶対的

94) ルクセンブルクの議席数(6)を減らすとすれば、同国では複数の政党から議員が選出されなくなるおそれがある。また、この議席数を基にして、大国の議席数を (人口に比例して) 算定し直すとする と、議員の数が著しく増加し、議会の運営に支障が生じるおそれがある。

95) なお、*Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (284, Rdnr. 26)は、EC 条約第190条所定の議席配分は、欧州議会の統一選挙法が制定されるまでの暫定的議席配分とみる。

96) *Streinz*, *Der Vertrag von Amsterdam*, Jura 1998, 57 ff. (63).

97) これは、①従来は、加盟国の国民数ではなく、人口を基準にしていたこと、また②EU市民は他の加盟国内でも選挙権を有するという現行制度 (EC 条約第19条 [旧第8b条]) の趣旨に合致しない。なお、この規定によって、欧州議員はEU市民の代表ではなく、加盟国の国民の代表であることが強調される。

ところで、1998年6月、欧州議会副議長の Anastassopoulos は、議席の10%は EC 全域に割り当てる旨を提案したが、採択されなかった。Vgl. *Sitzungsdokumente des EP v. 2. 6. 1998*, A4-0212/98, PE 224.331/end.

98) Vgl. *Bieber*, a.a.O., *Integration 1997*, 236 ff. (239); *Streinz*, a.a.O., Jura 1998, 57 ff. (63).

99) So *Denkschrift der [Deutschen] Bundesregierung*, a.a.O., S. 157, Ziffer 38 zu Art. 2 AV.

100) Vgl. *Lenz*, S. 277 ff. (285 Rdnr. 27).

な基準となることはないであろう。各国への議席の割り当てを国民数に基づき行くとすれば、小国の議席がゼロになることもあり、これは問題である。

(5) 定数の見直し

将来のEU拡大に備え、欧州議員の定数についても検討されたが、アムステルダム条約では、単に、欧州議会の議席数は700を上限とすると定められるに止まった¹⁰¹⁾。定数がこれを上回るとすれば、議会の円滑な運営に支障をきたすと考えられるため¹⁰²⁾、このような上限を設けることは望ましいとされているが¹⁰³⁾、その遵守は容易ではなからう。なぜなら、現在の議席総数はすでに626に達しているが（EC条約第190条〔旧第138条〕第2項）、これを基に計算すると、将来、新たに多くのヨーロッパ諸国がEUに加盟した際には、議席数を700に抑えることは不可能であるためである。現在の基準に従って議席数を決定するとすれば、ポーランドを含む3ヶ国が新たにEUに加盟しただけでも、議席数は700を超えるとされる¹⁰⁴⁾。前掲の規定通り、総議席数を700に限定するとすれば、全加盟国の従来の議席数（EC条約第190条〔旧第138条〕第2項参照）を削減することが必要にならう¹⁰⁵⁾。このような制度改正には多くの加盟国の反対が予想されるため、前掲の議席の上限を遵守せず、これを新たに定めることも考えられる。これには、EC条約新第189条第2項の修正を必要とするが、第3国がEUに加盟する際には、基本諸条約の改正が行われるため、その際に前掲の規定が見直される可能性は十分にある¹⁰⁶⁾。

101) アムステルダム条約第2条第37号およびEC条約新第189条第2項参照。

102) Vgl. auch Denkschrift der [Deutschen] Bundesregierung, a.a.O., S. 157, Ziffer 37 zu Art. 2 AV.

103) 欧州議会同旨。Vgl. Entschließung zum einheitlichen Wahlverfahren: System für die zahlenmäßige Aufteilung der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABIEG 1992, Nr. C 176, 72; Entschließung zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 - Verwirklichung und Entwicklung der Union, ABIEG 1995, Nr. C 151, 56. もっとも、このような上限を設けることに反対する学説もある。Vgl. *Bieber*, a.a.O., *Integration* 1997, 236 ff. (239). Vgl. auch *Streinz*, a.a.O., *Jura* 1998, 62. なお *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (285, Rdnr. 26)によれば、ドイツ、イタリアおよびイギリスの国内議会の議員総数は600を超えるが、議会は適切に機能している。もっとも、欧州議会の定数はすでに626議席に達しており、新たに設定された上限は700である。

104) *Piepensneider*, a.a.O., S. 13 (Fn. 18). EU加盟の可能性が高いポーランド、ハンガリーおよびチェコの3ヶ国がEUに加盟した場合には、従来の議席配分に従えば、議員の総数は740に達するとされている。Vgl. *Nickel*, Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus der Sicht des Europäischen Parlaments, *Integration* 1997, 219 ff. (225).

105) Hierzu vgl. *Alber*, a.a.O., *ZEuS* 1999, 487 ff. (498).

106) *Lenz*, a.a.O., S. 277 ff. (Rdnr. 26). なお、議席数の上限について定めるEC条約第190条第2項の修正は、EU条約第49条〔旧第0条〕の手續にのってなされなければならない。

(6) 本拠地

かつては欧州議会の本拠地をどこにするかについて争われていたが¹⁰⁷⁾、加盟国の政府代表が採択したエディンバーグ決議¹⁰⁸⁾では、本拠地をフランスのストラスブールとすること、また当地で(年間)12回の月例総会と予算会議を開催し、それ以外の総会と委員会はブリュッセルで開催されることが定められた。さらに、同決議では、欧州議会事務局およびその庁舎はルクセンブルクに残存することが確定された。今回の修正協議においてこの決議の内容は確認され、アムステルダム条約の第12議定書¹⁰⁹⁾(第a項)に明記された。

ところで、欧州議会が前掲のエディンバーグ決議に反し、ストラスブールでの総会を11回に制限することを決定した際、フランス¹¹⁰⁾はEC裁判所に訴えを提起して、この決定の無効確認を求めたことがある。この訴訟において、EC裁判所のレンツ(Lenz)法務官(Advocate General)は、エディンバーグ決議の趣旨は、欧州議会の本拠地をストラスブールにすることにあり、総会の開催数は必ずしも12回でなければならないわけではないと述べているが^{110a)}、EC裁判所はこれに従わず、総会の開催数を12回に確定した¹¹¹⁾。それゆえ、前述したアムステルダム条約の第12議定書もこのように解釈すべきであろうが、EC裁判所の判断は欧州議会の自律権を制限するだけではなく、場合によってはエディンバーグ決議の趣旨に反した事態も生じかねない。すなわち、規定通り、ストラスブールで12回の総会が開催される傍ら、ブリュッセルでも総会や委員会が開催され、その頻度が増せば、欧州議会の本拠地は、実質的に、ストラスブールからブリュッセルに移転することもありうるためである¹¹²⁾。

2 欧州委員会(European Commission)

欧州委員会に関する規定の改正も多数なされたが、その主要な点は以下の通りである。

107) この点に関する法的紛争つき、山根裕子『EU/EC法 — 欧州連合の基礎』(有信堂、1996年)97頁以下参照。

108) Decision taken by common agreement between the Representatives of the Governments of the Member States on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities, OJ 1992, No. C 341, p. 1.

109) Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol.

110) フランスは、欧州議会の活動の本拠地が自国のストラスブールから他国の都市(ベルギーのブリュッセル)へ移転することを阻止しようとした。

110a) Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Lenz in der Rs. C-345/95, *Frankreich/EP*, Slg. 1997, S. I-5217 ff. (Rdnrn. 35 ff.).

111) そのためEC裁判所は欧州議会の決議を無効と宣言した。Cf. ECJ, Case C-345/95, *France v. EP*, [1997] ECR, I-5215.

112) Vgl. *Alber*, ZEuS 1999, 487 ff. (489).

(1) 内部組織の改革・委員長の権限強化

アムステルダム条約に基づく最大の改正点は欧州委員長の支持基盤と権限の強化にあるが¹¹³⁾、それに関連して委員会内部の組織改革についても言及すべきであろう。マーストリヒト条約の修正協議において、欧州委員会は内部機構の改正に着手する意志があることを表明しているが、これを受け、修正協議では、欧州委員長はそのために必要な広範な裁量権を有することが確認された¹¹⁴⁾。これを踏まえ、サンテール (Santer) 委員長の下で推し進められてきた組織改革は、委員会の退陣 (声明) によって中断したが¹¹⁵⁾、委員会改革は、1999年9月に発足したプロディ (Prodi) 委員会にとっても、重要な政策課題の一つにあたる¹¹⁶⁾。

委員長の権限は、①その政策運営面 (EC 条約第219条第1項) と②委員の任命に関する面 (同第214条 [旧第158条]) で強化されている。まず、前者に関しては、委員会は委員長のリーダーシップの下に活動すると定める規定が新たに導入され (EC 条約新第219条)、またアムステルダム条約の第32宣言の中では、委員長は各委員の職務分担や内部組織の再編成について広範な裁量権を有することが確認されている (前述参照)。新 EC 条約の下では、欧州委員長は議会の承認を経て、全加盟国政府の協議に基づき選出されるが (第214条第2項)¹¹⁷⁾、議会の承認を得ることで、委員長の民主的正当性や支持基盤は強固になり、委員長はより強いリーダーシップを発揮することができよう。もともと、従来、委員長は加盟国政府との関係が深かったが、今後は、欧州議会にいわば「従属」する危険性も払拭されない¹¹⁸⁾。

②の委員の選出に関し、従来、委員長は加盟国政府と協議しうるのみであったが¹¹⁹⁾、

113) Vgl. *Ruffert*, a.a.O., Art. 214 EGV, Rdnr. 3.

114) アムステルダム条約の第32宣言 (“Declaration on the organisation and functioning of the Commission”) 参照。

115) 欧州議会の厳しい批判に屈し、サンテール委員長は、1999年3月16日、委員の総辞職を発表した。この点に関し、入稻福 智・前掲論文 (注32) 63頁以下参照。

116) 2000年1月に発表された委員会改革案 (Reforming the Commission, Consultive document, CG3 (2000) 1/17, 18 January 2000; Reforming the Commission, Action Plan, CG3 (2000) 1/18, 18 January 2000) は、メディア報道では、一般に期待外れと評されている。Vgl. etwa *Winter*, Am Ende nur ein Reförmchen, *Frankfurter Rundschau* v. 27. Januar 2000. Cf. also *European Commission*, Designing Tomorrow's Commission, A Review of the Commission's Organisation and Operation, 7 July 1999.

117) 旧規定 (EC 条約第158条第2項) によれば、欧州議会は拘束力のない意見を述べうるにすぎなかった。

118) なお、委員会の独立性は、従来より EC 条約の中で明定されている (第213条 [旧第153条] 第1項)。もともと、この規定は、加盟国からの独立性を保障するものとして重要である。

119) 指名・任命の決定は加盟国政府によってなされた (EC 条約旧第158条第2項第2款)。なお、委員長のこの権利は、マーストリヒト条約に基づき導入された。

新条約の下では、共同決定権を持つようになった（新第214条第2項第2款）。この権限は、例えば、欧州議会の承認が得られないような委員を加盟国政府が擁立する場合に威力を発揮しえようが、もっとも委員の選任にあたっては、旧来通り、加盟国政府の方が主導的立場を占めるものと考えられる。この点に関し、以下の点を指摘しえよう。従来よりドイツ政府は2名の委員候補を擁立しうが（後述(2)参照）、1999年6月、政権政党から2名の候補者を指名したところ、新委員長就任が確定していたプローディは、2名の内の1名は野党（すなわち保守系）から選出するように求めた。これは、1999年6月の欧州議会選挙で、保守系勢力が大躍進し、現在、総議席数の過半数を占めていることとも関連しているが、ドイツのシュレーダー（Schröder）首相は、委員指名は、加盟国の特権であるとして、要請をはねつけた¹²⁰⁾。結局、プローディの方が折れ、ドイツ政府の要求に沿った形で委員が指名・任命されている。

(2) 定数の見直し

従来、欧州委員会は20名の委員で構成されているが（EC条約旧第157条〔新第213条〕第1項参照¹²¹⁾）、ドイツ、イギリス、フランス、イタリアおよびスペインの5大国からは各2名、またその他の10の加盟国からは各1名の委員候補が指名される。なお、このような割り振りはEC条約上に根拠を持たない。同条約は、各加盟国の国民が少なくとも1名選出されていなければならないが、2名を超えてはならない（すなわち3名以上であってはならない）と定めるにすぎない（旧第157条〔新第213条〕第1項）。また、委員は、各加盟国政府の相互承認¹²²⁾に基づき指名されるため¹²³⁾、各加盟国が独断で委員を指名しうるわけではない。将来、多数の国が新たにEUに加盟する場合であっても、各国は、これまでのように（少なくとも）1名の委員を指名しうるとすれば、委員の総数は増加し、全委員の合議体として活動する¹²⁴⁾委員会の活動に支障をきたすおそれがある。そのため、マースト

120) この過程につき、入稻福 智・前掲論文（注32）67頁参照。

121) なお、委員の総数は理事会が全会一致で変更することができる（EC条約旧第157条〔新第213条〕第1項）。

122) これは、全会一致より厳格な要件である。なぜなら、全会一致の場合には、棄権国を除いた決議が可能であるが、相互承認の場合には、棄権は認められないためである。Vgl. *Breier*, in: *Lenz* (Hrsg.), *EG-Vertrag Kommentar*, a.a.O., Art. 215, Rdnr. 1.

123) 前述したように、新EC条約の下では、加盟国政府と委員長とが共同で（相互に承認し合った上で）指名する。

124) 委員会運営規則第1条およびEC条約新第219条第2項〔旧第163条第1項〕参照。Vgl. etwa *Streinz*, *Europarecht*, a.a.O., Rdnr. 303. 前掲規則第5条によれば、11名以上の委員が出席する場合においてのみ、委員会は決議をとりうる。決議に際しては代理人を派遣することはできない（同規則第8条第2項参照）。

リヒト条約の修正協議では、EU 拡大実現後の定数について審議された。これには、各加盟国は、従来通り、少なくとも1名の委員を指名しうるとすべきかという問題¹²⁵⁾と、前掲の5大国は、旧来通り2名の委員を指名する権利(ないし可能性)を放棄すべきか、すなわちその他の加盟国と同様に1名のみを指名できるとすべきかどうかという問題が含まれる。マーストリヒト条約の修正協議では、これらの問題の最終的な解決は先送りされ、アムステルダム条約に付された第11議定書¹²⁶⁾の中で以下のように規定されるに止まった。

第1条 EC 設立条約第157条第1項、欧州石炭・鉄鋼共同体設立条約第9条第1項および欧州原子力共同体設立条約第126条第1項の規定にかかわらず、EU の第1次拡大が実施された時点以降、委員会には各加盟国の国民が1名帰属する。ただし、この時点において、理事会における票数配分が、— 新たな配分がなされるか、二重の多数決制が導入されるかどうかを問わず — 全加盟国によって受け入れられる方法で変更されている場合に限る。その際、この点に関するあらゆる重要事項、特に委員会の2人目の構成員を指名しうることを断念する各加盟国の補償について考慮しなければならない。

第2条 EU の加盟国数が20を超える時点の少なくとも1年前に、諸機関の構成および職務運営に関する諸条約内の規定を幅広く検討するために、加盟国政府の代表会議を召集する。

この議定書には「EU 拡大に際しての諸機関に関する議定書」(傍点は筆者による強調)という名称が付されているが、主として委員会について規定されている。その第1条は、EU の第1次拡大以降、各加盟国から1名の委員が選任されると定めるが、第1次拡大の時点で、加盟国の総数がすでに20を超える場合には、第2項が適用されると説明されることが多い¹²⁷⁾。すなわち、政府間会議を開催し、委員の定数や、従来のように各加盟国が

125) なお、ある加盟国は委員の選出を完全に放棄し、委員の総数を12名に制限すべきとする案(フランス案)も出されたが、支持されなかった。Vgl. *Brok*, a.a.O., S. 20.

126) “Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union”(EU 拡大に際しての諸機関に関する議定書)。

127) 千田恵介「変化するEUの姿 — 『アムステルダム条約』が目指すもの」外交フォーラム第114号(1998年1月)69頁以下(75頁)参照。Europäische Kommission, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, EU-Nachrichten und Dokumentation, Nr. 3, Der Vertrag von Amsterdam, Bonn 1997, Seite VI: „ab den nächsten Erweiterungen und solange die Union nicht mehr als 20 Mitgliedstaaten hat, der Kommission ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat angehören. Bei mehr als 20 Mitgliedstaaten soll eine neue Regierungskonferenz einberufen werden, die über eine Neustrukturierung entscheidet.“ Siehe auch *Witz*, Kapitel 16 - Die Kommission, in: *Bergmann/*

ら1名の委員が選出されるとすべきかどうかを検討する必要があるとされる。なお、この審議を加盟国数が20を超える場合に行うとしたのは、EC条約旧第157条(新第213条)第1項によれば、委員会の定員は20人であるためであるが、委員会運営の効率性はともかく(この点につき後述参照)、法的には委員の定数を20に限定すべき必然性はないであろう。そうでなければ、前掲の議定書第1条に「EC設立条約[旧]第157条1項…の規定にかかわらず」という文言が挿入された意義は小さい。ところで、EU理事会が欧州委員の総数を全会一致で変更しうることは明らかであるため(EC条約第213条[旧第157条]第1項参照)、前掲の議定書第2条の意義は、「EUの加盟国数が20を超える時点の少なくとも1年前に」、委員会の定数について検討すると定める点にある。

前掲の議定書第1条は、実質的に、委員の任命に関する規定であるが、より重要なのは指名方法である。従来、5大国は、2名の委員候補を擁立することができたが¹²⁸⁾、EU拡大後は1名に限定されることになるかどうかは、同議定書の文言からは必ずしも明らかにならない。第1条前段は、「1名のみ帰属する」とは定めていない¹²⁹⁾。もっとも、同規定は、5大国が2名の委員(候補)の指名を放棄する点について触れているため、全ての加盟国は、1名のみ指名しうることになる可能性が高い。なお、このような委員の指名は、将来、EU理事会の投票数が見直される場合に限る。従って、理事会における投票数が修正されない場合には、委員会メンバーの指名に関する規定の改正も先送りされることになる¹³⁰⁾。その場合には、従来通り、5大国は2名、その他の加盟国(新規加盟国も含む)は1名の委員を指名しうることになろう。その結果、委員の総数が20を超えることも生じうる。理事会の投票数の検討と委員の指名に関する問題が同時に扱われるのは、後者より生じる不利益を前者で調整するためである。このことより、本来、各委員は、加盟国(出身国)の利益のためにではなく、ECの利益のために従事するものとされるため、どの加盟国から委員が任命されようとも、加盟国の利益に影響は生じないはずであるが、委員の

Lenz (Hrsg.), Der Amsterdamer Vertrag, Köln 1998, S. 305 ff. (Rdnr. 10).

128) なお、第1条中段は、5大国が2名の委員を指名しうることについて触れているが、正確には、委員は個々の加盟国によって指名されるのではなく、全加盟国の相互承認によって指名される(EC条約旧(同議定書が作成された当時のEC条約)第158条第2項参照)。

129) Oppermann, a.a.O., Rdnr. 334と Barems, a.a.O., MJ 4 (1997), 332 et seq. (337)はこの点を誤って理解していると解される。また、千田恵介氏(前掲論文75頁)も、前掲の「議定書は、……加盟国からの欧州委委員は1名とする(つまり、現在委員を2名出している英、独、仏、西、伊は二人目の委員を放棄する)」としている。しかし、EU拡大によって、加盟国の数が18になるような場合、少なくとも2ヶ国は、2名の委員候補を推薦することができよう。

130) So auch Nickel, a.a.O., Integration 1997, 219 ff. (223); Ursula Johanna Wirtz, in: Bergmann/Lenz (Hrsg.), Der Amsterdamer Vertrag, Köln 1998, Kapitel 14: Das Europäische Parlament - B. Kompetenz, S. 289 ff. (307 f., Rdnr. 10).

指名にあたり加盟国は（損失の補填を要するほどの）重大な利益を有することが読み取れる¹³¹⁾。

将来、5大国からも委員は1名のみ選出されるというように制度が改正されるとすれば、それは委員会の規模縮小を目的とするものである。しかし、これが実際に必要かどうかは疑わしい。仮に、10ヶ国が新たにEUに加盟し、委員の総数が現在の20人から30人¹³²⁾に増えたとしても、委員会の活動に著しい支障が生じるとは考えられない¹³³⁾。いずれにせよ、委員会の定数削減は、欧州議会の場合ほど重要で、また緊急の問題であるわけでもない¹³⁴⁾。各加盟国の国内事情をブリュッセルの執行機関に適切に認識させるためには、各国より委員が選出されることはむしろ望ましいと言える¹³⁵⁾。

(3) 権限の拡大

アムステルダム条約に基づき、欧州委員会の活動範囲は種々の分野で拡大されたが、特に注目すべき点は外交部門であろう。例えば、EUの第1の柱（すなわちEC）と第2の柱（すなわち共通外交・安全保障政策）の調整を図るため、後者の分野においても、委員会に発案権が与えられることになった。またいわゆる「トロイカ」に委員会も参加することになった（EU条約第27条）。これらの外交政策に関する事項は、委員会副委員長が統轄することになる¹³⁶⁾。

また、従来の第3の柱から第1の柱へと移し替えられた政策分野（すなわちビザ、庇護、移民および人の移動に関するその他の政策）に関しても、委員会に発議権が与えられた（EC条約第67条参照¹³⁷⁾）。なお、5年間の過渡期間中、すなわち、2004年4月末までは、加盟国にも発議権が与えられている（同第1項）。これは、従来、この分野の政策は、ECではなく、加盟国によって遂行されていたことを考慮したものであるが、これまで、このよう

131) So auch *Piepenschneider*, a.a.O., S. 13.

132) 新加盟国の規模からすれば、それらの諸国から委員は1名のみ選出されることになる。

133) *Brok*, a.a.O., S. 20, は、フランス政府の閣僚は40名であることを指摘する。

134) So auch *Piepenschneider*, a.a.O., S. 13 (Fn. 18) u. 14. Dagegen *Oppermann*, a.a.O., Rdnr. 334; *Barems*, a.a.O., MJ 4 (1997), 332 et seq. (337).

135) 同様のことは、EC裁判所の裁判官の選出に関しても当てはまる。すなわち、各加盟国の法制度をよりよく知るためには、現行制度通り、各国より1名の裁判官が選出されるべきである。もっとも、将来、加盟国の数が30を超えるような場合には、裁判官が全員出席して大法廷を開くことは困難になる。So auch *Alber*, a.a.O., ZEuS 1999, 487 ff. (499).

136) アムステルダム条約の第32宣言（前掲）では、委員会副委員長は外交関係を担当することが望ましいとされている。

137) なお、この分野に関するECの法規はEC裁判所の審査に服するように改正された点も重要である（EC条約第68条、EU条約旧第L条第b号参照）。しかし、新条約が発効する前に、EC裁判所は、この分野における自らの管轄権を肯定している。Cf. Case C-170/96, *Commission v. Council*, [1998] ECR, p. I-2763. See also *Oliveira*, Casenote: Commission of the European Communities v. Council of the European Union, CML Rev. 1999, 149 et seq.

な制度は適切に機能しなかったとされる。これは例えば、各加盟国間の見解の調整が困難であることに起因していた¹³⁸⁾。加盟国を補佐するためにも、委員会の積極的な活動が期待される。

(4) 立法手続の修正

EC条約上、委員会には原則として立法権限が与えられていないが¹³⁹⁾、理事会の判断に基づき、すでに理事会によって制定された法令の執行規則を制定することができる¹⁴⁰⁾。これには、理事会の負担軽減といった実務上のメリットの他に、立法権と行政権(執行権)とが理事会に集中するのを防ぐといった機能がある。もともと、例外的に理事会は、執行規則制定権を委員会に与えず、自らこれを制定することもできるが(第202条[旧第145条]参照)、その場合には、正当な理由を示さなければならない¹⁴¹⁾。

執行規則を制定する際、委員会は理事会によって指定された手続に従わなければならない¹⁴²⁾。1987年に定められた手続によると、委員会は執行規則を制定するに先立って、加盟国の官吏で構成される「部会」と協議しなければならないが¹⁴³⁾、この手続は「部会」

138) Vgl. *Bardenhewer*, in: *Lenz* (Hrsg.), *EG-Vertrag Kommentar*, a.a.O., Art. 67, Rdnr. 5.

139) その例外として、例えばEC条約第86条[旧第90条]第3項および第166条[旧第130i条]が挙げられる。他方、欧州石炭・鉄鋼共同体条約においては、委員会が主たる立法機関である。

140) EC条約第202条[旧第145条]参照。なお、この規定は、1987年発効の単一欧州議定書に基づきEC条約内に挿入されたが、これはそれ以前の実務を明文化したにすぎない。またEC条約第144条[旧第121条]を参照されたい。

ECの重要な政策分野においては(例えば農業政策など)、理事会によって制定された「基本法令」の運用規則(執行規則)が委員会によって多数制定される。このような規則の効力期間は短かいことが多く、そのため制定される規則の数も多数にのぼる。Cf. *Fact-sheets: The agricultural committees, instruments of the common agricultural policy*, in internet: http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/comit/index_en.htm (2000年2月10日現在)

委員会が制定しうる法規の内容・性質に関して、cf. *Case 16/88, Commission v. Council*, [1989] ECR 3457. 通常、理事会は、自らが(場合によっては、欧州議会と共同で)制定する基本法令の中で、委員会の執行規則制定権について定め、委員会はこれに拘束される。Cf. *Case C-303/94, European Parliament v. Council*, [1996] ECR I-2943.

141) Cf. *Case 16/88, Commission v. Council*, [1989] ECR 3457 (para. 10). なお、1987年発効の単一欧州議定書以降、理事会は執行規則制定権限を委員会に与えることが義務づけられており、通常は委員会に執行権限が付与される。Vgl. *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar zur EU-Vertrag und EG-Vertrag*, a.a.O., Art. 202 EGV, Rdnr. 5 m.w.N.

142) EC条約第202条[旧第145条]および第211条[旧第155条]参照。

143) *Council Decision 87/373/EEC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission*, OJ L 197, 18. July 1987, p. 33 (いわゆるコミトロジー[Comitology]決定である)。この決定は、従前より行われてきた実務を明文化したものであるが、この実務の適法性をEC裁判所はすでに1970年代に一連の判決において確認している。Vgl. *Schmitt von Sydow*, in: *von der Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, Art. 155, Rdnr. 69. 加盟国の官吏と協議することによって、加盟国の特殊事情などを執行規則に反映させることができる。

の関与度に応じて、三通りに分類しうる¹⁴⁴⁾。しかし、いずれの場合にせよ、欧州議会は手続に積極的に参加しえないため、従来より問題視されてきた（なお、各手続の内容や適用範囲が不明確であるといった欠点もある）。また、管理部会手続や規制部会手続においては、最終的に委員会ではなく、理事会が執行規則を制定することも可能であるが、これは三権分立の原則に反するとして¹⁴⁵⁾、またこの理事会による手続（事実上の立法手続）に欧州議会が関与しえないことは民主主義原則に反するとして批判されてきた。特に、基本法令は、欧州議会と理事会によって共同で制定されるが（共同決定手続）、その執行規則を制定する段階では欧州議会の関与が排除されるのは問題であるとされてきた¹⁴⁶⁾。さらに、部会手続によって制定される法規の中では、農業政策などの重要な政策事項が定められ¹⁴⁷⁾、また罰則をも含むることなどを理由に、欧州議会の積極的な参加を認めないのは不当であると批判されてきた¹⁴⁸⁾。

確かに、この手続は、単一欧州議定書以降の欧州議会の権限強化という流れに合致していないが、EC条約の規定そのものに反するわけではない。なぜなら、欧州委員会が執行規則を制定しうることは、EC条約第202条〔旧第145条〕および第211条〔旧第155条〕で明確に認められているためである。また、本来は理事会に属している権限が委員会に委譲されるのではなく、理事会の承認に基づき、ECの権限が委員会に与えられると解すべきである¹⁴⁹⁾。従って、委員会は理事会の立法手続に従わなければならないわけではない。すなわち、委員会は、理事会同様、（欧州議会にも立法権限が与えられる）共同決定手続に

144) それぞれ、①諮問部会 (advisory committees) 手続、②管理部会 (management committees) 手続および③規制部会 (regulatory committees) 手続である（前掲のコミトロジー決定第2条参照）。②と③の手続は、さらに二通りの手続に分けることができる。いずれの手続が適用されるかは、立法機関である理事会によって決定されるが、手続の迅速性を考慮すると、①の諮問手続が優先される。Vgl. *Schmitt von Sydow*, a.a.O., Art. 155, Rdnrn. 67 f. 手続の内容と適用範囲に関し、vgl. etwa *Streinz*, *Europarecht*, a.a.O., Rdnrn. 457 ff. また特に管理部会手続の適法性について vgl. *Urteil des EuGH*, Rs. 25/70, *Köster, Berodt & Co.*, Slg. 1970, S. 1161 ff. また、コミトロジーに関する邦文文献として、八谷まち子「コミトロジー考察 — だれが欧州統合を実施するのか」九州大学政治研究室『政治研究』第46号（1999年）208頁以下を参照されたい。

145) すなわち、理事会が制定した法規の執行規則を理事会が制定することは、立法と行政との分立に反する。もっとも、執行規則の制定を立法手続の一環として捉えるならば、このような批判は適切ではない。

146) Vgl. etwa *Streinz*, *Europarecht*, a.a.O., Rdnr. 456; *Wichard*, a.a.O., Art. 202 EGV, Rdnrn. 18 f. m.w.N.

147) 例えば、狂牛病対策や農産物の遺伝子組換えの許可など。Vgl. ABIEG 1997, Nr. C 319, 64. なお、管理部会手続は農業政策の分野を対象に設けられた手続である。Vgl. VO Nr. 19 des Rates v. 4. 4. 1962, ABIEG 1962, 933.

148) *Streinz*, *Europarecht*, a.a.O., Rdnr. 456.

149) もっとも、EC条約の規定は、理事会の権限が委員会に「委譲される」と読めないわけではない。例えば、独文による同条約第202条は、理事会は執行規則の制定権限を委員会に「委譲する」(übertragen)と定める。なお、英語版では“confer”(授ける)であり、独文ほど意味は強くないと解される。

従って執行規則を制定しなければならないわけではない¹⁵⁰⁾。しかし、いずれにせよ、欧州議会の関与を否定する手続は、民主主義原則や三権分立の原則(ないし諸機関の権限の均衡)の観点から問題があることは否めない。それゆえ、欧州議会は、基本法令の制定作業(共同決定手続)への参加を拒んだことがあった¹⁵¹⁾。なお、実務においては、欧州議会にも情報を与え、また場合によっては同議会に意見表明を認めることによって、前述した一般法原則上の問題は幾分和らげられているが¹⁵²⁾、問題の根本的な解決はなされていなかった¹⁵³⁾。

各部会手続を修正すべきとする見解は欧州議会のみならず、理事会や委員会の中にもあり¹⁵⁴⁾、その見直しが条約修正協議の議題に上がったが、徹底した議論はなされなかった。そして、この問題の最終的解決は先延ばしされ、遅くとも1998年末までに委員会は修正案を理事会に提出することが確認されたにすぎない¹⁵⁵⁾。なお、EC法上、各部会手続の形態・内容の決定や修正は理事会によって行われ、その際、欧州議会は拘束力のない意見を述べただけである(EC条約第202条参照)。従って、欧州議会に有利な改正がなされるとは限らないが、同議会は、手続の修正協議に自らも参加し、修正案の採択には自らの承認を必要とするとの決議を一方的に採択した¹⁵⁶⁾。EC条約第202条に照らすと、このような決定は無意味である¹⁵⁷⁾。

150) Cf. Case 302/87, *EP v. Rat*, [1988] ECR, 5615. なお、このケースにおいて、欧州議会は理事会のコミットロジ決定(前述参照)に対し異議を唱えたが、当時、EC裁判所は欧州裁判所の提訴権をまだ認めていなかったため、同議会の訴えについては判示していない。Vgl. auch *Demmke/Haibach*, Die Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und in der Rechtsprechung des EuGH, DöV 1997, 710 ff.

151) Vgl. *Breier*, a.a.O., Art. 202 EGV, Rdnr. 6.

152) Zu „modus vivendi“ vgl. ABIEG 1995, Nr. C 293, S. 1; *Schmitt von Sydow*, in: *von der Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Auflage, Baden-Baden 1997-98, Art. 155, Rdnr. 88.

153) Vgl. *Streinz*, Europarecht, a.a.O., Rdnr. 456.

154) Hierzu vgl. Entschließung des EP zu dem allgemeinen Rahmen für den Entwurf zur Revision der Verträge, abgedruckt in: *Schelter/Hoyer*, a.a.O., S. 179; *Piepensneider*, a.a.O., S. 8. 欧州議会のみならず、理事会や委員会が手続の改正を要請したのは、EU・ECの手続を簡素化し、市民に身近なものにするといったねらいがあった(1998年6月にCardiffで開かれた欧州理事会の決議を参照)。なお、3種の部会手続のどれが適用されるかを決定する権限は理事会に与えられており、通常は委員会の権限が弱い規制部会手続が選択されていたため(これに対し、委員会は、自らに強い権限が与えられている管理部会手続の適用を提案することが常だった)、理事会と委員会との間にも見解の対立が見られた。Vgl. *Streinz*, Europarecht, a.a.O., Rdnr. 461.

155) 修正協議の第31宣言(“Declaration relating to the Council Decision of 13 July 1987”)参照。Cf. also *European Parliament, Directorate-General for Committees and Delegations, Committee on Institutional Affairs*, supra note, Chapter 18.

156) Vgl. Entschließung des EP v. 19. 11. 1997, Dok A 4-0347/97; EuGRZ 1998, 69 ff. (71).

157) So auch *Breier*, a.a.O., Art. 202, Rdnr. 7.

アムステルダム条約の第31宣言で定められた要請に従い、委員会は1998年6月に修正案をまとめあげ¹⁵⁸⁾、見直し作業が本格的に開始された。そこでの要点の一つに、規制部会手続の改正が挙げられる¹⁵⁹⁾。従来の手続によれば、欧州委員会の見解と規制部会の見解とが一致しない場合（または規制部会が意見を表明しない場合）、欧州委員会は理事会に提案し、理事会はこれに基づき執行規則を制定することができた。他方、理事会が規則を制定しない場合には、①委員会が規則を制定しうが（safety net/filet）、②理事会はこれを阻止することができた（double safety net/contre-filet）¹⁶⁰⁾。これに対し、委員会は、上述の①と②の手続を省略し、委員会と規制部会の見解が一致しない場合（または規制部会が意見を表明しない場合）には、委員会はEC条約の規定に基づき、新たな法案を提出しうるといふ趣旨の修正案を提出した¹⁶¹⁾。これによれば、場合によっては（法案の根拠条次第では）、欧州議会も参加しうる新たな立法作業が開始されることになる。他方、欧州議会は、1998年8月に独自の修正案を発表し、規制部会手続の廃止という、より徹底した手続改正を要求した¹⁶²⁾。しかし、理事会での協議の結果、1999年6月に成立した新手続¹⁶³⁾では、前述した委員会案と欧州議会案は共に採択されなかった。もっとも、共同決定手続（EC条約新第251条 [旧第189b条]）に従い制定される法規の執行に関しては、欧州議会は、基本法令内の権限を超える執行措置の発令を阻止することができるようになった¹⁶⁴⁾。また、その他に、各部会手続の適用範囲が明確になり、また欧州議会や市民への情報開示がより徹底されることが決まった¹⁶⁵⁾。欧州議会の権限の強化や手続を市民により身近なものにすることは、一連のEU・ECの機構改革の流れに沿っており評価しえよう。しかし、

158) Proposal for a Council decision laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, COM (1998) 380 final; Bulletin EU 6-1998, point 1.9.6; OJ No. C 279, 8. September 1998, p. 5.

159) その他の重要点としては、手続をより透明に、また民主化することが挙げられる。

160) このように、理事会による執行規則の制定は、EC条約第202条 [旧第145条] の趣旨に反すると見えるが、この手続の適法性はEC裁判所によって確認されている。Cf. Case 302/87, *EP v. Council*, [1988] ECR, 5615.

161) 前掲委員会修正案 [OJ 1998, No. C 279, p. 5.] 第5条参照。

162) *Aglietta* 報告書 (DOC DE/RR/359/359649, PE 225.917/end.) 参照。欧州議会の提案として、その他に vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Änderung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABIEG 1998, Nr. C 313, 101; Proposal for a Council decision laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, endorsed by Parliament on 6 May 1999, Bulletin EU 5-1999, point 1.8.9.

163) Council Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJ 1999, No. L 184, 23.

164) Council Decision, supra note, Article 8. なお、同規定は、権限踰越の場合についてのみ定めているため、それ以外の場合に関しては明らかではない。

165) Council Decision, supra note, Article 2 and 7.

諸機関の権限を均衡させ、また理事会の恣意的立法を防止するための措置として十分であるとは言えず、当初の目的が完全に達成されたと捉えることはできないであろう。

3 EU 理事会 (Council of European Union)

EU 理事会に関し改正された規定も少なくないが、個々の修正点は、理事会の機能強化という点で共通している。しかし、いずれもさほど重大な改正ではなく、全体的に見て、理事会の実務運営の効率化といった当初の目標は十分に達成されなかったと評価しうる¹⁶⁶⁾。

(1) 主な改正点

主たる修正点としては、まず EU の共通外交・安全保障政策 (EU の第 2 の柱) の分野における理事会の役割の強化が挙げられる¹⁶⁷⁾。逆に、理事会が関与することにより、同政策分野の運営は強化されると捉えることもできる。新条約の発効後、理事会の事務局長は、共通外交・安全保障政策の高官 (High Representative for the common foreign and security policy) としての職務を兼任し、EU の対外政策に関して、理事会議長国を補佐することになった¹⁶⁸⁾。もっとも、同高官の権限内容の詳細は明らかではない¹⁶⁹⁾。共通外交・安全保障政策は、EU の政策というよりも、加盟国間の政策協力であることに着眼すると、同高官の権限ないし職務は、加盟国政府間の見解の調整 (ないし理事会議長国による見解調整の補佐) にあろう¹⁷⁰⁾。理事会議長国が半年ごとに交替するのに対し、同高官の任期は長期にわたるため、EU の対外的代表の一貫性を保つのに貢献すると考えられる¹⁷¹⁾。

166) So auch *Writz*, in: *Bergmann/Lenz*, Der Amsterdamer Vertrag, Köln 1999, Kapitel 15: Der Rat, S. 297 ff. (299, Rdnr. 6). Hierzu vgl. auch *Lecheler*, Die Fortentwicklung des Rates der Europäischen Union durch den Amsterdamer Vertrag, JuS 1998, 392 ff.

167) 例えば、第三国との条約締結権限など (EU 条約第 24 条)。

168) EU 条約新第 18 条第 3 項、第 26 条および EC 条約第 207 条第 2 項参照。なお、事務局長の負担を軽減するため、新たに「事務局代表」(Deputy Secretary-General) のポストが新設された (EC 条約第 207 条第 2 項参照)。事務局内部の事項は、EC 条約の中ではなく、事務局規定 (Geschäftsordnung) の中で定められるべきであるとする批判につき、vgl. *Bieber*, a.a.O., Integration 1997, 236 ff. (241)。

169) *Lecheler*, a.a.O., JuS 1998, 392 ff. (395) は 1998 年に発表された論文の中で、同高官の権限の詳細には、まだ争いがあると述べている。Siehe auch *Piepensneider*, a.a.O., S. 26 f.

170) 初代高官に就任したソラナ (Solana) 氏は、自らの主たる任務は、理事会議長国と加盟国を補佐することであると述べている。Cf. Speech by Dr. Javier Solana, The Development of a Common Foreign and Security Policy and the role of the High Representative, in internet: [http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1 & DOC=!!! & BID=105 & DID=60508 & GRP=2284 & LANG=1](http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=105&DID=60508&GRP=2284&LANG=1) (2000 年 2 月 10 日現在)

その他の権限に関し、アムステルダム条約の第 6 宣言 (“Declaration on the establishment of a policy planning and early warning unit”) を参照されたい。

171) 従来、理事会は、特別委員 (special representative) を立てることができたが (コソボ紛争の際

確かに、フランスが提案していた「EU外相」というポストの新設は実現せず、同高官は理事会の事務局に所属する一官僚にすぎないのであるが、同高官は理事会議長国の委任に基づき、対外的にEU（加盟国）を代表しうするため（EU条約第26条参照）、実質的に、「非公式のEU外相」としての役目を果たすことになろう¹⁷²⁾。なお、同高官は、共通外交・安全保障政策を担当するため、「外相」の他に「防衛相」としての役目も兼ねることになる¹⁷³⁾。

その他、将来のEU拡大に備えた議定書の採択¹⁷⁴⁾や、理事会の補佐機関であるCOREPER (Commission des représentants permanentes [常任代表委員会]) の権限強化¹⁷⁵⁾などの従来の制度の小改正の他に、理事会の文書の一般公開という新しい制度を導入するための規定が設けられたが¹⁷⁶⁾、これらの点については他稿に譲る。

(2) 特定多数決で議決される際の加盟国の持票数

EC条約第205条〔旧第148条〕第1項は、特別の定めのない限り、EU理事会は（絶対的）多数決によって決議すると定めるが、このような議決方法はむしろ例外的で、実際には全会一致または特定多数決にて議決を取ることが多い。特定多数決による場合の各加盟国の持票数は、国際機構における加盟国の平等の原則に立脚しつつ、他方で各加盟国の政治・経済力を考慮して、また小国に著しく不利にならないように考慮して定められており、加盟国の人口（国民数ではない）を基に定められているのではない¹⁷⁷⁾。そのため、各国の持票数を人口比で見ると、著しい不均衡が存在する。例えば、ルクセンブルクには2票、またドイツには10票の票数が割り当てられているが、これを住民数に完全に比例させるとすれば、ドイツの票数は24票を超えることになる。もし、このように票数配分を行うとすれば、ルクセンブルクなどの小国の投票は価値を持たなくなるため、大国に不利な票数配分も支持しうるか¹⁷⁸⁾、票数配分の見直し（および、より根本的に理事会の議決方式

の特別委員につき、入稻福 智・前掲論文（注32）83頁参照）、EU条約新第18条第3項ではこの実務を明文化している。

172) 入稻福 智・前掲論文（注32）77頁以下参照。Vgl. auch *Hilf/Pache*, Der Vertrag von Amsterdam, NJW 1998, 705 ff. (709); *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, a.a.O., Art. 26 EUV, Rdnr. 4.

173) 初代高官のソラナ氏は、高官に任命されるまで、NATO事務局長のポストにあった。文献ないしメディア報道においては、同高官を非公式の「外相」と捉えることが多いが、「防衛相」と捉える報道に関し、*Middel*, Sensible EU-Behörde hat „Löcher wie ein Schweizer Käse“, Die Welt v. 21. Februar 2000.

174) 前述 III. 2. (2) 参照。また、後述 III. 3. (2) も参照されたい。

175) EC条約第207条第1項。Hierzu vgl. etwa *Bieber*, a.a.O., Integration 1997, 236 ff. (241).

176) EC条約第255条および第207条第3項参照。この点につき、例えば、vgl. *Christofer Lenz*, in: *Bergmann/Lenz* (Hrsg.), Der Amsterdamer Vertrag, Kapitel 10: Transparenz, Köln 1998, S. 217 ff.

177) *Writz*, a.a.O., S. 297 ff. (298, Rdnr. 4).

の再検討)はマーストリヒト条約修正協議の最も重要な課題として検討されることになった¹⁷⁹⁾。なお、将来、EUに加盟する国の票数をどう定めるか、また議案の採択に必要な賛成票数を何票にするかという問題もあるが¹⁸⁰⁾、前述した票数配分の見直しは、EU拡大とは関係しない問題である。

修正協議ではこれらの問題の最終的解決は見送られたが、アムステルダム条約に付された議定書は、「理事会における票数配分が、一 新たな配分がなされるか、二重の多数決制が導入されるかどうかを問わず — 全加盟国によって受け入れられる方法で変更されている場合」に限り、欧州委員会の構成を見直すと定める¹⁸¹⁾。そのため修正方法は、①票数配分を新たに行うか、②二重の多数決制を導入するかに限定されると解する立場もある¹⁸²⁾。しかし、これは絶対的な規定ではないため、修正の上、新たな選択肢を盛り込むことも可能である。この規定で着眼すべき点は、二重の多数決制の導入について、初めて明記された点である。これは、理事会において議案は、賛成票が過半数を占め¹⁸³⁾、かつ賛成票を投じた国の人口がEU市民の過半数¹⁸⁴⁾にあたる場合に採択されるとするものである。本来、EU市民の民意は、理事会(加盟国政府の代表機関)ではなく、欧州議会の場で問われるべきであるため、これは、EC機構制度の本質に反するとも言えるが¹⁸⁵⁾(さらに、立法手続が複雑化するといった欠点もある)、ECの立法手続の民主化という観点からは、むしろ好ましいと考えられる。なお、この制度が実施されるとなると、高人口国ドイツの立場が強くなるため、特にフランスはこの制度の導入に消極的である。人口数をも考慮し

178) Vgl. *Alber*, a.a.O., ZEuS 1999, 487 ff. (498).

179) Vgl. *Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Turin am 29. März 1996 anlässlich der Eröffnung der Regierungskonferenz*, Ziff. 2.

180) 例えば、1995年1月1日にオーストリア、スウェーデンおよびフィンランドの3国がEUに加盟するのに備えてEC条約は改正され、これらの国々の票数は、それぞれ4、4、3と確定された。また、可決に必要な票数は62票(逆に否決に必要な票数は26票)と定められた(EC条約第205条[旧第148条]第2項)。もっとも、イギリスとスペインの見解を容れ、加盟国の極めて重要な利益に関わる案件については、前掲の3ヶ国のEU加盟前と同じく、否決に必要な票数を23とする旨の「妥協」が成立した。この、いわゆる「イオアニアの妥協」(Compromise of Ioannina [Decision of Council of 29. 3. 1994, OJ 1994, No. C 105, p. 1])は、将来、EUの第1次拡大が実現するまで適用される旨がアムステルダム条約の第50宣言(“Declaration relating to the Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union”)の中で定められた。

181) この規定については前述III.2.(2)参照。

182) *Wirtz*, a.a.O., S. 297 ff. (301 Rdnr. 15).

183) なお、各加盟国の持票数は一律ではない。

184) マーストリヒト条約の修正協議では、EU市民の人口比率を60パーセントとする旨の改革案が出されたが、同案はフランスの反対により否決された。これは高人口国ドイツの影響力拡大を阻止するためであった。So *Brok*, a.a.O., 19. *Etwas anders Wirtz*, a.a.O., S. 297 ff. (302 Rdnr. 15).

185) So *Pieperschneider*, a.a.O., S. 14.

た議決制度の導入やその内容については、さらなる協議が必要であるが、いずれにせよ、理事会の議決方式（票数配分）は大国に有利に変更されることになろう。なぜなら、理事会の票数配分を見直す際には、従来は、欧州委員候補を2名指名することができたが、これを放棄する加盟国（すなわち、ドイツ、イギリス、フランス、イタリアおよびスペインの5大国）の利害調整を行うべきことがアムステルダム条約の議定書の中で確認されているためである¹⁸⁶⁾。

IV 立法手続の改正

1 従来の立法手続

EC（以下ではEUではなく、ECについて述べる。立法手続の改正は、主として、EC条約上の問題である）の立法手続は、欧州委員会の発案に基づき開始される。法案の提出権は、原則として欧州委員会にのみ与えられており、委員会の発議がなければ法令は制定されない点を捉えて、委員会は「ECのモーター」と称されることがある¹⁸⁷⁾。以下では、委員会が法案を提出し、理事会および欧州議会によって法令が制定される通常の立法手続について述べる¹⁸⁸⁾。

EC法上、主たる立法機関は理事会である。欧州議会の立法権限は、1987年発効の単一欧州議定書以降、暫時強化されてきたが、議会がどの程度関与しうるかどうかは、制定される法令の内容・政策分野ごとに異なっている。従来のEC条約によれば、例えば、①農業政策の分野では、欧州議会は拘束力のない意見を述べるにすぎない（これを諮問手続と呼ぶ）¹⁸⁹⁾。他方、②環境政策の分野などにおいては、議会は立法手続に積極的に参加することができ¹⁹⁰⁾、議会の見解に反する内容の法令を制定するには、理事会の全会一致を

186) 前述III.2.(2)参照。

187) *Streinz, Europarecht, a.a.O., Rdnr. 292.*

188) コミトロジーについては、前述III.2.(4)を参照されたい。その他、立法手続には、経済・社会委員会 (Economic and Social Committee) や地方委員会 (Committee of the Regions) も参加しうるが、これらの機関の役割に関する説明は省略する。

189) EC条約旧第43条参照。なお、この点は新条約の下でも同じである（新第37条）。ECの農業政策の概要や同政策分野における立法手続について、例えば、入稻福智「ECの農業政策」石川明・櫻井雅夫編『EUの法的課題』（慶應義塾大学出版会、1999年）105頁以下を参照されたい。

欧州議会は単に意見を述べるにすぎない立法手続の例として、その他にEC条約第308条〔旧第235条〕（一般的権限）が挙げられる。

190) EC条約旧第130s条第1項。なおアムステルダム条約により、同規定は改正され、今後は協力手続ではなく共同決定手続が適用される（EC条約新第175条第1項）。

必要とする（協力手続¹⁹¹⁾）。従って、この意味において理事会は、欧州議会の見解に拘束されずに法令を制定することができるが、③マーストリヒト条約に基づき導入された第三の手続によれば、理事会は、欧州議会の見解に反して、法令を發布することはできない（共同決定手続¹⁹²⁾）。この手続は、消費者保護など、主として、国内法の調整（接近¹⁹³⁾）がなされる分野で適用される。さらに、共同決定手続のように、理事会と欧州議会とが共同で審議し合う場合は設けられないものの、議会の承認（同意）なくして理事会は決定を行うことができない場合があり、これを承認手続¹⁹⁴⁾と呼ぶ。

上述した従来の立法手続の内容は複雑であり、また依然として欧州議会の役割が小さいため批判されてきた。前者に関しては、さらに、ある具体的な事例に適用される手続の特定は容易ではないという問題があった¹⁹⁵⁾。

2 アムステルダム条約による改正

2.1 総論

修正協議の結果、①協力手続は原則的に廃止され、他方②共同決定手続の適用範囲は拡大された。また従来のEUの第3の柱から第1の柱（すなわちEC）に移し替えられた分野（ビザ、庇護、移民およびその他の人の移動に関する政策）に関し、欧州議会に旧来より強力な権限を与えることが可能になった¹⁹⁶⁾。さらに、共同決定手続の内容は簡素化された

191) EC条約旧第189c条 [新第252条]。協力手続は、単一欧州議定書に基づき導入された。

192) EC条約旧第189b条 [新第251条]。

193) EC条約第95条 [旧第100a条]。なお、健康政策の分野においても、共同決定手続が適用されるが、法の調整は明文で禁止されている（EC条約第152条第4項第c号 [旧第129条第4項第2号]）。この点について、トーステン・シュタイン「ECによる権限の濫用か — ECのタバコ指令に関する一考察 —」（拙訳）慶應義塾大学『法学研究』（近刊予定）参照。

協力手続や共同決定手続が適用される場合、理事会は、通常、特定多数決にて決議する。その例外として、EC条約第151条 [旧第128条] 第5項（文化に関する政策）参照。

194) 承認手続は、特に重要な政策決定（理事会は全会一致にて決議する）の際に適用される。第三国のEU加盟（EU条約第0条 [新第49条]）、協力協定やEU準加盟協定の締結（EC条約第238条 [新第310条]）および地域開発基金（EC条約第161条 [旧第130d条]）参照。Vgl. Kaufmann-Bühler, a.a.O., Art. 192, Rdnr. 4. また、新EC条約は、欧州議会統一選挙法の制定についてもこの手続が適用されるとする（第190条第4項）。この点につき、本文III. 1. (3)参照。

195) これらの点につき、ゲオルク・レス、前掲論文（注10）（拙訳）87頁以下を参照されたい。

196) もっとも、この政策分野において、欧州議会は、アムステルダム条約の施行後5年間（すなわち2004年4月末まで）は、拘束力のない意見を述べるにすぎない。この期間の経過後、共同決定手続が適用されるかどうかは理事会の判断に委ねられている（EC条約新第67条第2項参照、ただし、新第62条第2号b) ii) および iv) の規定は、5年間の過渡期間の経過後は、自動的に共同決定手続に移行する）。もっとも、仮に共同決定手続の適用範囲が拡大したとしても、欧州議会が重要な政策形

(後述参照)。③その他に、理事会における全会一致議決方式を廃止し、多数決制を導入することは、修正協議の重要な目標の一つであったが、実際に多数決制へと移行した例は多くない¹⁹⁷⁾。他方、全会一致制度が新たに導入された規定もある¹⁹⁸⁾。④従来の手続とは若干異なる手続も導入され¹⁹⁹⁾、総じて、アムステルダム条約の発効後、立法・議事手続はさらに複雑になったと言える。

以下では、新条約における協力手続と共同決定手続の内容について説明する。

2.2 協力手続

協力手続 (EC 条約旧第189c 条) は当初の目標通り²⁰⁰⁾ほぼ完全に廃止されることになり、今後は、原則として、共同決定手続が適用される。それによって欧州議会の立法手続への関与度が高まることになった。

これからも協力手続が適用されるのは、経済・通貨同盟の分野のみである²⁰¹⁾。経済・通貨同盟は遅くとも1999年の元旦に発足しなければならないことになっていたが (EC 条約新第121条 [旧第109j 条] 第4項参照)、条約規定の改正による混乱を避けるため、改正の見送りが予め合意されていた²⁰²⁾。

2.3 共同決定手続

共同決定手続の内容は簡素化され、またその適用範囲は拡大されたが、まず、新手順の流れについて説明する。

成に大きく関与することはないであろう。なぜなら、この分野における重要な決定 (特に基本事項の決定) は、向こう5年間の内になされると考えられるためである。

197) EC 条約第46条 [旧第56条] 第2項、第166条 [旧第130i 条] 第1項および第172条 [旧第130o 条] 第1項など。なお旧第45条第3項は削除された。Hierzu Vgl. auch *Piepenschneider*, a.a.O., S. 66 und 78.

198) EC 条約第62条、第63条および第65条 (ビザ、庇護、移民および人の移動に関するその他の政策)、第13条 (差別禁止)、第133条第5項 (通商政策)、第190条第5項 (欧州議員規則) および第300条第2項第2款 (国際協定)。これらは全て新たに設けられた規定である。

199) 例えば、加盟国に対する制裁措置 (EU 条約第7条第5項) や司法内政分野の協力に関する措置 (第39条第1項) など。前者に関しては、拙稿・前掲論文 (注3) 27頁以下を参照されたい。また、EU 条約第23条第2項 (共通外交・安全保障政策) は、国内政策上の重要な理由により認められる場合は、特定多数決ではなく、特別な特定多数決による旨を定める。

200) Hierzu vgl. *EntschlieBung des EP v. 17. Mai 1995*.

201) 詳細には、EC 条約第99条 [旧第103条] 第5項、第102条 [旧第104a 条] 第2項、第103条 [旧第104b 条] 第2項および第106条 [旧第105a 条] 第2項のみである。*Kluth*, in: *Calliess/Ruffert*, *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, a.a.O., Art. 252 EGV, Rdnr. 3.

202) Vgl. *Brok*, a.a.O., S. 9.

(1) 共同決定手続の流れ

同手続は、従来通り、委員会の発議によって開始される。委員会が作成した法案は、まず欧州議会に提出される(第1読会)。審議の結果²⁰³⁾は理事会に送られ、それを踏まえて理事会が法案をそのまま採択するか(欧州議会も法案に同意したものとする)、欧州議会による法案の修正に同意する場合には、法令が制定されうる²⁰⁴⁾。従来は、欧州議会の第1読会の後、理事会は常に「共通の立場」(common position)をまとめ、これを議会に送付していた。そして、欧州議会の第2読会が開始されたが、新手続の下では、両機関の見解が一致する場合には、「共通の立場」は採択されず(従って、それについて審議するための第2読会も開かれない)、理事会は直ちに法令を制定することができる²⁰⁵⁾。これによって、立法手続が迅速化される。

前述した点からも分かるように、新手続の下では、理事会の「共通の立場」は、欧州議会の見解に理事会が同意しない場合にのみまとめられる。「共通の立場」(common position)という名称からすれば、それを「理事会と議会の合意」と捉えることもできるが、実際には、「理事会における加盟国(の代表)の共通の見解」である²⁰⁶⁾。この「共通の立場」は欧州議会に送られ(第2読会)、欧州議会が3ヶ月以内に、投票数の過半数にて、これに承諾するか、決議を行わない場合には、「共通の立場」に沿った内容で法令が制定されたものとみなされる。他方、全議員の過半数により、欧州議会が「共通の立場」の承諾を全面的に拒否する場合には法案の審議が完全に打ち切られるが²⁰⁷⁾、同議会が修正案を提示し、理事会がこれに同意する場合には、これに沿った形で法規は制定されたものと

203) 議会は法案を完全に承認するか、一部に修正を施すか、または完全に否認することができる。しかし決議を見送り、見解の表明を控えること(すなわち、共同決定手続への不参加)は許されない。この点につき、後述(注213)を参照されたい。Vgl. auch *Helmeier*, in: *Lenz* (Hrsg.), *EG-Vertrag Kommentar*, Art. 251, Rdnr. 7.

204) 理事会は特定多数決によって決議する(EC条約新第251条第2項第2款)。同第250条によると、委員会の提案に反する内容の法令を制定するには、理事会の全会一致を必要とするが、共同決定手続のこの段階では(第1読会)、委員会の法案に沿わない場合であっても、理事会は特定多数決で法令を制定しうる。これは、事前に欧州議会の同意を得ているためである。なお、EC条約の中には、常に全会一致を要件としている特別な規定がある(例えば、新第42条第2項(移民労働者の社会保障)や新第46条第2項(外国人の開業権)など)。この点につき、*Helmeier*, a.a.O., Art. 251, Rdnr. 12.

205) 従来の手続では、第2読会において欧州議会が「共通の立場」に同意するか、または決議を行わない場合には、理事会は「共通の立場」と一致する法規を特定多数決で制定することになっていた(EC条約旧第189b条第2項第2款)。

206) So auch *Wirtz*, a.a.O., S. 289 ff. (289, Rdnr. 2).

207) EC条約新第251条第2項第3款第b号。なお、この点は従来の手続と異ならない(旧第189b条第2項第3款第c号)。欧州議会が理事会の「共通の立場」を全面的に否認する場合には、両機関の意見を調整することは困難であると想定されるため、調整部会は召集されない。これによって、立法手続が不要に長引くことが回避される。

みなされる²⁰⁸⁾。他方、理事会が同意しない場合には、調整部会 (Conciliation Committee) が召集される。同部会において見解が調整され、「共通の提案」(joint text) がまとめられる場合には、理事会と欧州議会は、それぞれ単独で「共通の提案」について審議し(第3読会)、両機関が共にこれに同意する場合は、これに沿った形で法令が制定される。これに対し、両機関の見解が調整されない場合には法案は否決されたものとして扱われる。従来の手続によれば、その後も立法手続は継続し、理事会は当初の「共通の立場」を承認するか、またはこれを修正することができたが(なお、この「共通の立場」に基づく法令の制定を欧州議会は阻止することができた)、新手続の下では、理事会はもはや審議しえず、立法手続は最終的に終了する。

この新しい手続に関しては、以下のように評釈しうる。

i) 前述したように、新手続の下では、調整部会の召集以降の手続が簡素化されているが、もっとも、これまでに調整部会が召集されたことは多くない。またその後に欧州議会が拒否権を発動したことはまれであるとされる²⁰⁹⁾。従って、第2読会以後の法案審議を含め、調整手続を簡素化・迅速化することの効果はそれほど大きくないと言える。むしろ、法令の制定を迅速化するには、すでに第1読会の段階で、例えば委員会の調停により、理事会と欧州議会との意見調整を行う必要があろう²¹⁰⁾。

ii) 審議期間には大きな修正点はないが²¹¹⁾、アムステルダム条約に付された第34宣言²¹²⁾の中では、①欧州議会、理事会および委員会は、共同決定手続ができるだけ迅速に進行するように努力すること、また②EC条約第189b条(新第251条)所定の期間を遵守することは非常に重要であり、同条第7項が定める期間の延長は、絶対に必要な場合に限定すべきことや、③欧州議会の第2読会から調整部会が終了するまでの期間は9ヶ月を超えてはならないことが確認された。手続の迅速化が実際に達成されるかどうかは各機関にかかっていると見えるが、なお、従来通り第1読会には審議期限が設けられておらず、問題である²¹³⁾。

208) 理事会は3ヶ月以内に特定多数決によって修正案を採択することができる。なお、欧州委員会が欧州議会の修正案に同意しない場合には、理事会は全会一致で修正案を採択する(EC条約新第251条第3項参照)。

209) *Wirtz*, a.a.O., S. 289 ff. (295 f., Rdnr. 17); *Streinz*, *Europarecht*, 3. Auflage, Heidelberg 1996, Rdnr. 451d.

210) *Vgl. Wirtz*, a.a.O., S. 289 ff. (296, Rdnr. 17).

211) その例外として、理事会が欧州議会の修正案に同意しないときは、6週間以内に調整部会が召集されると定められた(EC条約第251条第3項)。従来は、「速やかに」と規定されているにすぎなかった(旧第189条第3項)。

212) Declaration on respect for time limits under the co-decision procedure.

213) *Vgl. Wirtz*, a.a.O., S. 289 ff. (296, Rdnr. 18). EC裁判所の判例によれば、理事会は、欧州議会による見解の表明を待たなければならない。Cf. Case C-392/95, *Parliament v. Council*, [1997] ECR,

iii) 新手順では、調整部会における調整が功を奏しない場合には、立法手続が完全に打ち切られるため、欧州議会と理事会の立場が対等になったと評釈する見解もあるが²¹⁴⁾、前述したように、そもそも調整部会が開催されたことは少ないため、この意味における欧州議会の権限の強化は、あまり重要ではない。なお、従来の手続においても、欧州議会は、調整の失敗後に、拒否権を発動することができたため、理事会は常に単独で法令を制定しえたわけではない。

iv) 第2読会の段階で、欧州議会が3ヶ月以内に決議しない場合には、理事会は単独で法規を制定しうる。この点において、理事会と欧州議会との完全な対等化は実現されていない。確かに、これは、手続の迅速化の観点からは望ましい。また、欧州議会の見解が「共通の立場」に合致するときには問題がない（EC条約新第251条第2項第3款第a号では、議会の決議不採択と同意が同一に取り扱われている）。しかし、欧州議会が「共通の立場」を修正ないし全面的に否決しようとするものの、議員総数²¹⁵⁾の過半数の支持が得られないため、所定の期間内にこれを行うことができない場合もあろう。欧州議会が3ヶ月以内に自らの見解をまとめ、共同立法者たりうるかどうかは、その努力にかかっている。

(2) 共同決定手続の適用範囲

前述した共同決定手続の修正は、手続の「簡素化」ないし「迅速化」として捉えることができようが、新EC条約の下では、同手続の適用範囲も拡大される。すなわち、従来より存在する16の規定²¹⁶⁾と、新たに導入された11の規定に共同決定手続が新たに適用される（後記参照）。なお、当初求められていたように、同手続の適用範囲をシステマティッ

1-3214. なお、理事会は欧州議会の声明が出された後に始めて法案を審議しうるが、実務では、その前に政治的合意を形成することがある。この点につき、*Hetmeier*, a.a.O., Art. 251, Rdnr. 10.

214) 例えば、*Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 192, Rdnr. 2. Vgl. auch *Wirtz*, a.a.O., S. 289 ff. (291, Rdnr. 7); *Hetmeier*, a.a.O., Art. 251, Rdnr. 24.

215) 議会が「共通の立場」に賛成する場合には、投票数の過半数でよいのに比べ、修正や前面否決に必要な票数は多い点に留意すべきである。

216) そのうち、旧来は、協力手続が適用されていた規定は、旧第18条（新第6条）第2項、旧第75条（新第71条）第1項、旧第84条（新第80条）第2項、旧第118a条（新第137条）第2項、旧第125条（新第148条）、旧第127条（新第150条）第4項、旧130e条（新第162条）、旧第130o条（新第172条）第2項、旧第130s条（新第175条）第1項、旧第130w条（新第179条）第1項である。他方、諮問手続が適用されていた規定は、旧第56条第2項第1文（新第46条第2項）、旧第57条第2項第2文（新第47条第2項）および旧第66条（新第55条）である。なお、新第152条第4項第a号および第b号（旧第129条第4項参照）は新たに設けられた規定であるが、従来は諮問手続が適用されていた（新第37条、旧第43条参照）。また、これまで承認手続が適用されていた規定は、EC条約旧第8a条（新第18条）第2項である。なお、旧第51条は欧州議会の関与について定めておらず、また旧第209a条はECの立法権限について定めていなかったが、それぞれ新第42条および新第280条第4項は共同決定手続が適用される旨を定める。

クに定めることは実現しなかった。従って、適用される手続を調べるには、個々の規定を一つ一つ検討する必要がある。共同決定手続が適用される EC 条約内の規定は以下の通りである（※印が付された規定はアムステルダム条約によって初めて導入された規定である）²¹⁷⁾。

差別禁止（EC 条約新第12条 [旧第6条] 第2項）、EU 市民の一般滞在権（第18条 [旧第8 a 条] 第2項）、労働者の移動の自由（第40条 [旧第49条]）、移民労働者の社会保障（第42条 [旧第51条]）、開業の自由（第44条 [旧第54条] 第1項）、外国人の開業権（第46条 [旧第56条] 第2項）、学位等の承認（第47条 [旧第57条] 第1項）および自営業を営む者に関する国内法の調整（同第2項）、サービス提供の自由（第55条 [旧第66条]）、人の移動の自由（第67条第2項*および第4項*） 公共交通（運輸）政策（第71条 [旧第75条] 第1項および第80条 [旧第84条] 第2項）、域内市場に関する国内法の調整（第95条 [旧第100a 条] 第1項）、雇用措置（第129条*）、関税協力（第135条*）、労働条件（第137条 [旧第118a 条] 第2項）、賃金の平等（第141条第3項*）、社会基金（第148条 [旧第125条]）、職業教育・青少年政策（第149条 [旧第126条] 第4項および第150条 [旧第127条] 第4項）、文化（第151条 [旧第128条] 第5項）、健康（第152条 [旧第129条] 第4項（特に第a号*およびb号*））、消費者保護（第153条 [旧第129a 条] 第4項）、ヨーロッパ横断ネットワーク（第156条第1項 [旧第129d 条] 第1項および第3項）、地域基金（第162条 [旧第130e 条]）、研究計画等（第166条 [旧第130i 条] 第1項および第172条 [旧第130o 条] 第2項）、環境保護（第175条 [旧第130s 条] 第1項および第3項）、開発援助（第179条 [旧第130w 条] 第1項）、個人の情報開示請求権（第255条第2項*）、詐欺の撲滅（第280条第4項* [第209a 条]）、統計（第285条第1項*）およびデータ保護（第286条第2項*）

共同決定手続の適用範囲の拡大によって、欧州議会の立法機関としての地位が（量的に）強化されるが、EC 条約に関しては、今後も約50の政策事項に関し、理事会は単独で法令を制定しうる点に注意すべきである。また、それには、極めて重要な政策分野が含まれていることを見過ごしてはならない²¹⁸⁾。その他、重要事項は理事会の全会一致によっ

217) Vgl. *Piepenschneider*, a.a.O., S. 76 f. *Kaufmann-Bühler*, a.a.O., Art. 192, Rdrn. 5.

218) 例えば、農業政策（EC 条約新第37条 [旧第43条]）、サービス提供の自由の実現に関する措置（第52条 [旧第63条]）、競争政策に関する法規（第83条 [旧87条]）、国家援助（第89条 [旧第94条]）、間接税の調整（第93条 [旧99条]）や通商政策（第133条 [旧113条]）などが挙げられる。Vgl. etwa

て決定されるという従来の原則は修正されない。全会一致方式による場合には、各国は、自国の利益に反する政策決定を阻止することができる。そのため、この制度が維持されている限り、加盟国はEUに主権を完全に委譲しているわけではないと言えよう²¹⁹⁾。なお、全会一致制度は、民主主義原則（多数決による政策決定）や政策決定の実効性といった観点より批判されうる。特にEU拡大を経て加盟国の数が20を超えるような場合には、政策決定が麻痺しかねないため、見直しが必要である。その他にも改正すべき点は多く、修正の必要性は、すでに欧州委員会や欧州議会を含め多方面より指摘されている²²⁰⁾。

V 結 語

1996年から翌年にかけて行われたマーストリヒト条約の修正協議では、①将来のEU拡大に向けたEU・ECの機構・組織改革と、②それとは独立した機構・制度²²¹⁾改革について検討されたが、前者に関しては、最終的な改革はほとんど先送りされた。唯一、アムステルダム条約本文の中で確定されたのは、欧州議員の定数を700に制限することであるが（EC条約第189条第2項）、しかし、それによって議員定数問題が最終的に解決されたとは考えがたい。逆に、この規定より、加盟国は極めて重大な課題を自らに課したと言える（前述III. 1. (4)および(5)参照）。その他の包括的な機構・組織改革に関しては、EU加盟国の数が20を超える1年前までに加盟国の政府間協議を再び開き検討するとのみ定められた点を「無責任」²²²⁾として批判する見解もあるが、このような評価は適切ではなからう。なぜなら、1996～97年当時はEU加盟交渉はまだ開始されておらず、従ってEU拡大に備えた構造改革は差し迫った問題ではなかったためである。換言すれば、構造改革が先送らないし不十分に終わった最大の理由は、第三国が新たにEUに加盟するまでには、まだかなりの年月を要するとの認識が加盟国間にあったため、加盟国は妥協案を成立させる必要性に迫られていなかったことに基づくと推測される²²³⁾。それゆえ、EU拡大が現実性を増

Nickel, a.a.O., *Integration 1997*, 219 ff. (223); *Wessels*, *Der Amsterdamer Vertrag - Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?*, *Integration 1997*, 117 ff. (128).

219) この主権問題に関して、vgl. *Hecker*, *Souveränitätswahrung durch Einstimmigkeit im Rat: Der Conseil Constitutionnel zum Vertrag von Amsterdam*, *JZ 1998*, 938 ff.

220) Vgl. *Wirtz*, a.a.O., S. 289 ff. (296 Rdnr. 19 m.w.N.).

221) 従来のEUの第2および第3の政策の改革に関して、例えば、庄司克弘「アムステルダム条約におけるEUの法的構造」石川明・櫻井雅夫編『EUの法的課題』（慶應義塾大学出版会、1999年）43頁以下を参照されたい。

222) *Alber*, a.a.O., *ZEuS 1999*, 487 ff. (499).

223) So auch *Piepenschneider*, a.a.O., S. 13.

すに従い状況も変わると想定される²²⁴⁾。加盟国が協議の成果に満足しているように²²⁵⁾、加盟交渉を開始させる前の段階としては、今回の協議の成果で十分であると言える²²⁶⁾。ところで、委員会は“Agenda 2000”²²⁷⁾と題する報告書を作成し、マーストリヒト条約修正協議で先送りされた機構・組織改革について検討する予定であったが²²⁸⁾、Agenda 2000は専ら予算問題（EU拡大に伴う予算編成も含む）に重点が置かれ²²⁹⁾、機構改革については触れていない。欧州委員会の内部組織改革は、新委員長プローディの下で進展している。

ところで、大国に不利に確定されていた欧州議会の定数配分の見直しは、EU拡大とは無関係に必要であるが、今回も修正は見送られた。単一欧州議定書の制定以降、欧州議会の立法権限は常に強化されてきたが、この定数是正問題は基本的に改善されていない²³⁰⁾。新条約の下で同議会の立法権限がさらに強化され、制度上の民主主義の欠陥があ

224) なお、EU拡大に備えた機構改革について話し合うための政府間協議は、2000年2月14日に開始されている。この協議の主たる課題は、①EU理事会の全会一致による議決方式を多数決制度に移行させること、②大国に不利な票数配分の是正、また③委員会の組織改革である。同協議は2000年末までに終結すべきとされる。Vgl. „EU versucht ihre große Reform“, Süddeutsche Zeitung v. 15. 2. 2000. また委員会の制度改革案に関し、Blome, EU-Kommission bereitet Europas Zukunft vor, Die Welt v. 27. Januar 2000. 改正点は「三賢人」(Dehaene 元ベルギー首相、von Weizsäcker 元ドイツ大統領および英国人の Lord David Simon) によっても指摘されている。Vgl. Middel, „Drei Weise“ fordern EU-Reformen, Die Welt v. 19. Oktober 1999.

また、2000年2月15日には、これと並行して、従来の6ヶ国（エストランド、ポーランド、スロヴェニア、チェコ、ハンガリーおよびキプロス）に加え、新たに6ヶ国（レットランド、リトアニア、マルタ、スロヴァキア、ルーマニアおよびブルガリア）との加盟交渉が開始された。Vgl. „Länder nennen in Brüssel Termine für EU-Aufnahme“, Die Welt v. 16. Februar 2000.

225) Piepenschneider, a.a.O., S. 6.

226) Vgl. auch Brok, a.a.O., S. 24.

227) Agenda 2000 - Volume I - Communication: FOR A STRONGER AND WIDER UNION, Dok/97/6; Agenda 2000 - Volume II - Communication: REINFORCING THE PRE-ACCESSION STRATEGY, Dok/97/7, in internet: http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm (2000年2月10日現在) 以上のタイトルからも分かるように、Agenda 2000（アジェンダ2000）は2巻からなっている。アジェンダ2000に関して、小久保康之「EUの東方拡大とアジェンダ2000」『外交時報』（1998年3月）18頁以下を参照されたい。

228) Vgl. etwa Siegbert Alber, a.a.O., ZEuS 1999, 487 ff. (497). なお、委員会の作成による Agenda 2000は、アムステルダム条約が締結されるよりも約4ヶ月早く、1997年6月に提出されている。

229) この点につき、拙稿・前掲論文（注32）68頁以下を参照されたい。なお、Agenda 2000では、将来のEUの予算編成や、ECの農業・構造政策の改正（専ら資金面での改正）について検討されているが、これらはアムステルダム条約の中で定められなかった事項である。So Piepenschneider, a.a.O., S. 6. Fn. 8

230) なお、1990年の東西ドイツの統一によって、(旧西)ドイツの人口が増加したのに伴い、同国の議席数を18議席増加させたことがあった（1992年12月）。もっとも、その際、その他の加盟国の議席数も若干増加させている。この点につき、安江・前掲論文（注29）104頁以下参照。

る程度治癒されただけに、議会内部の民主主義の欠陥も改善しなければならない。なお、この問題は、国内の選挙権の平等のみに照らして検討すればよいわけではなく、小国の利益や欧州議員総数の上限をも考慮する必要がある(前述III. 1.(4)参照)。その他、EU加盟国の規模が著しく異なっていることをも考慮すると、定数不均衡はそれほど深刻な問題ではなからう。民主主義原則の観点からは、むしろ、主たる立法機関であるEU理事会の審議が公開されていないこと、また立法手続が複雑であることの方が問題である。

他方、共同決定手続の適用範囲を拡大し、欧州議会の権限を拡充したことは評価しうる²³¹⁾。議会の権限が強化されるに伴い、議会内部の民主的欠陥を改善する必要性も高まることは前述した通りであるが、もっとも、重要な政策分野において、欧州議会は、依然として、限定的な権限しか与えられていない。そのため、理事会、すなわち加盟国政府は、欧州議会の積極的な関与を排除し、EC・EUの基本方針を単独で決定することができる。また、共同決定手続の第2読会の段階で、欧州議会が3ヶ月以内に見解を表明しない場合には、理事会は単独で法規を制定しうる²³²⁾。これらの点を考慮すると、従来より指摘されてきた制度上の民主主義的欠陥は完全に改善されているわけではないとみるべきである²³³⁾。欧州統合過程においては、加盟国が主権をEU・ECに過度に委譲する点が強調されるが、実際には、加盟国は、理事会の場において、主権を行使し続けていると言えよう²³⁴⁾。将来、あらゆる政策分野において、欧州議会が立法機関として対等に活動しうようになるのであれば、主権は実質的に委譲されたと見ることができるであろう。

マーストリヒト条約が制定されてから約5年半後(または同条約が発効してから、わずか3年足らずの内)に同条約は修正されることになったが、今回の修正協議には、EUの東方拡大という新たな要素が加わっていたとはいえ、その主たる成果は、①欧州議会の権限の強化、②EU理事会の議事手続の改善および③欧州委員会の事務手続の効率化という点で、従来の改革路線²³⁵⁾に合致する。重要な改正は見送られ、アムステルダム条約やその議定書では、さらなる修正の必要性が確認されたが、諸制度の見直しは、EU拡大交渉と並行して行われることにならう。このようにEUは絶えず拡大と深化を模索しているので

231) なお、EUの民主的正当性を高めるという観点から、基本諸条約の改正は欧州議会によって批准されるべきとする提案は採択されなかった。その背景には、基本事項の決定権限は自らの手中に残しておきたいという加盟国の意図が潜んでいる。

232) もっとも、これは立法手続の迅速化という観点から首肯しうる。

233) Vgl. Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam, 1997, S. 28.

234) もっとも、理事会の議決が多数決による場合には、各加盟国は、自らの政策の遂行(主権行使)を貫徹しうるわけではない。

235) Vgl. Streinz, Europarecht, a.a.O., Rdnrn. 21 ff.

あるが、これは、EU条約が定めるように、EUはすでに完成された国家連合ではなく、まだ発展段階にあることに合致する（EU条約第1条 [旧第A条] 第2項参照）。実際には、EUは徐々にしか発展しえないとも言える²³⁶⁾。すなわち、EUの政策・機構はその他の国際機構とは比較にならないほど強力であり、また加盟国の政策・組織により深く介入するだけに、加盟国の抵抗も強く、政策の発展は一步一步、また段階的になされるのである²³⁷⁾。なお、アムステルダム条約は、特定の加盟国間のみにおける政策の決定・遂行を認めているが²³⁸⁾、これはEUの段階的な発展という構図に合致している。

236) 確かに、あらゆる準備が整った段階で初めて新しい政策を導入するという方法もあるが、加盟国は、段階的な発展の方を優先している。

237) So auch *Bitterlich*, a.a.O., S. 2, Rdnr. 2.

238) この点につき、庄司克宏「アムステルダム条約とEUの段階的統合—『緊密化協力』(柔軟性)条項の意義—」『外交時報』第1346号(外交時報社、1998年)4頁以下を参照されたい。

* 本稿は、平成11年度平成国際大学共同研究「EU(欧州連合)法の新たな発展とEU加盟国私法の統一又は調整」の成果の一部である。