

◇ 資 料 ◇

ルペルト・ショルツ*

ドイツから見た今日の欧州連合

出口雅久** (共訳)
山田香織***

欧州連合とは、政治的にとっても意味のある歴史的事実である。欧州連合は比類ないほどの政治的・経済的成功の歴史のあらわれなのである。ヨーロッパの人の心には第二次世界大戦の惨禍のち、ヨーロッパの歴史は真なる統一によってのみうまくいくと考えた。ウィンストン・チャーチルは「欧州合衆国」の必要性を最初に主唱した人物である。偉大なヨーロッパの政治家であるコンラート・アデナウアー、ジャン・モネ、ロベール・シューマン、アルチーデ・デ・ガスペリは、ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体 (ECSC) にはじまり、欧州原子力共同体 (EAEC/Euratom)、欧州経済共同体 (EEC)、欧州共同体 (EC)、そして今日の欧州連合 (EU) に至る発展に先鞭をつけた人物たちである。

この欧州統合のすべてのプロジェクトは、とりわけ平和確保を目的に据えたものであった。ヨーロッパ人は継続的な平和状態を1世紀以上経験したことがなかった。ヨーロッパ諸国はたびたび不和状態、戦争状態にあった。それゆえ前世紀の2つの世界大戦後、この状態に終止符を打つ必要があった。そして、ヨーロッパ諸国は非常に印象的なかたちでこれに成功し、今日、欧州連合加盟国間の戦争は文字通り考えられないものとなったのである。

欧州連合発展の一方で、多くの批判的兆候——国家間の相違から欧州危機に至るまで——も山積している。欧州連合は7月1日のクロアチアの加盟で28の加盟国となった。間近に迫ったラトビアのユーロ加盟後には、ユーロ通貨圏は18か国となる。さらなる加盟候補国は、扉の前に立っている。加入採択の期待を抱きながら扉をノックしている国もある。その国はセルビアにはじまり、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モルドヴァ、グルジア、さらにはトルコに至る。

これまでの欧州連合の発展プロセスにおいては、こうした加入への期待に対し、

* ルペルト・ショルツ ミュンヘン大学法学部名誉教授 元ドイツ連邦共和国国防大臣

** でぐち・まさひさ 立命館大学法学部教授

*** やまだ・かおり 香川大学地域連携戦略室特命講師

ほぼ例外なく受け入れの姿勢が示されてきた。これは明文化されていない政治的原則である“gleichzeitigen widening and deepning”，つまり欧州連合の拡大と深化の同時性にかかわるものである。この同時的な「拡大と深化」の構想は今日、様々な方面で批判にさらされている。従来のやり方の継続が難しいことには異論の余地がないのである。

欧州連合加盟国間の相違が徐々に大きくなってきた。ヨーロッパの国民国家の数が第二次世界大戦後もしくは冷戦終結後、東西対立克服後に増加したこと、ましてや第一次世界大戦以前とは比べものにならないほどになったのは偶然の出来事ではない。言い換えれば、ヨーロッパの民衆の細分化がすすみ、民衆は欧州連合への帰属を気に留めていないのである。欧州連合の条約では、すべてのヨーロッパ人は原則、平等の権利を有した“欧州連合市民”である。しかし、同等の“欧州連合民”ということは話題に上らない。

加えて、欧州連合内では経済格差が広がっている。これはユーロ危機の際に表面化した。欧州連合加盟国の経済力には明らかに差がある。ドイツは欧州連合でずば抜けた経済力を有する国である。一方、かつての東欧ブロック加盟国や、ポルトガル、スペイン、イタリア、ギリシャ、キプロスといった南欧の加盟国に目を向けると、経済力の違いは一目瞭然である。

マーストリヒト条約で創設が決定した通貨ユーロにかかわるこの相違は、これまで十分に意識されてこなかった。共通通貨は、ある程度同質的で共同の経済発展を保証するだろうと考えられていた。しかしこの期待は裏切られたのである。とりわけ、経済力不足、競争力不足、過度の国家負債は、欧州連合加盟国のギリシャ、キプロス、イタリア、スペイン、ポルトガル、アイルランドを困窮状態に陥れた。現在の救済措置——欧州安定メカニズム (ESM)——はたしかに差し迫ったいくつかの状態を緩和した。しかし、ユーロ危機はまったく克服されていない。

ようやく昨今になって認識された最大の問題は、マーストリヒト条約に関連するもので、ドイツ連邦銀行を模範として組織された欧州中央銀行があれば、通貨ユーロの安定化を十分図ることができると考えられていた点にある。これは、今日われわれが周知のように、誤った推論だったのである。通貨の安定には、欧州中央銀行のような独立した銀行券発行銀行だけでなく、ユーロ通貨導入国の一般的な経済・金融・財政政策の調整と均質化の必要性が大いにある。しかし、既存の欧州連合条約ではこのための条件は十分に整えられていない。とりわけ国庫政策と財政政策は相変わらず、厳密に加盟各国の国家主権の下におかれている。これこそが目下の不幸を招いたのである。

ユーロ危機に苦しむ欧州連合加盟の南欧諸国は、ユーロ圏の経済力のある加盟国、とくにドイツが相応の連帯感の下、困窮に苦しむ加盟国の財政問題と経済問題を解決してくれることを期待している。別の言葉で言えば、欧州連合から金融と国庫の移送連合が生まれることを期待している。つまり、強い国家が経済的財政的に弱い加盟国の負債や弱点の責任を負うことを期待しているのである。しかしこれを認めないことを、すでに——適当な理由に基づいて——既存の欧州連合条約では明文化している（いわゆる非救済条項（No-Bail-Out clause））。それゆえ、ユーロ危機は、困窮状況にある加盟国自らが経済・財政・国庫政策を整備し、国家債務を削減し、経済的競争に再び参入し、それによって経済成長をはかることによつてのみ乗り越えられるのである。

これはドイツ連邦政府の構想である。しかしこれらを実現することは非常に難しい。というのも、こうした立て直しの道は多くの痛みと削減——さらに激増する失業までも——を伴うからである。しかしドイツの立場からするとこれ以外の道はないのである。

欧州連合の制度課題に触れよう。欧州連合は依然として国家ではなく、主権国家である28の加盟国から構成されており、権限は独自の国家的主権には基づかず加盟国の主権権限に依拠する。各国の権限委任の原理に従うということである。欧州連合はそれゆえ、国家の独自性として慣行的かつその前提条件でもある独自の権限を拡張する権限を有していないのである。

他方、欧州連合は、国家の単純な結束という時期を過ぎている。欧州連合は今日、単なる国家連合組織以上のものとなっている。しかし、ヨーロッパの合衆国ともいうような独自の連邦国家にはなっていないのである。

ドイツ連邦憲法裁判所は、欧州連合の現在の組織形態が諸国民の歴史においてまったく新しいかたちの同盟を形成しているとの判断を下し、この同盟に“国家結合（Staatenverbund）”という言葉をあてた。この表現はいつの間にかヨーロッパにおいて、欧州連合の構造を説明する語句として用いられている。欧州連合の組織体系を表現するのに適しているのである。

欧州連合は、経済的統合だけでなく政治的統合においても継続的に発展していると特徴づけられる。欧州経済共同体は純然たる経済共同体だった。他方、欧州連合は、少なくともリスボン条約以来、かなりの程度、政治的連合体となった。

ところで、リスボン条約以前の欧州憲法連合——欧州憲法（条約）の作成——という非常に意欲的な試行が失敗に終わったことにも注目しなければならない。この試みはフランスとオランダの国民投票での批准否決で失敗した。しかし他方におい

て、憲法また憲法政策に関する前進をもたらしたのである。殊にリスボン条約で施行された欧州連合基本権憲章の法文化は、全欧州連合市民に欧州連合内での同一の人権、市民権、基本権を付与し、法治国家としての多大なる前進をもたらした。

欧州連合のさらなる発展は、政治的統合の継続的進展によって基礎づけられるに違いない。そのためにはとりわけ、既存の欧州連合の体制改革を含む本質的な構造改革、すなわち民主主義の原則に基づいた構造改革が必要である。

欧州連合の一連の条約は当然のことながら、民主主義と民主主義的正当性に基づく構造原理の重要性の支持を表明している。しかし、欧州連合における“民主主義の欠損”の言葉はますます頻繁に聞かれ、かつ重みを増してきている。それは、民主主義の基本原則に基づいた欧州連合の実質的発展のあらゆる面において、いまだ課題が残されているからである。それは単純な原因に帰している。民主主義連合組織としての欧州連合は、行政組織を有し過ぎているのである。

すべての欧州連合加盟国は、しかるべき主権者としての国民を有する、民主主義的に組織された国家である。これは、欧州連合加盟国になるための当然かつ必然的前提条件である。高権の民主主義的正当性は今日、欧州連合でも問題となっている。この点で際立っているのは、民主主義的正当性を仲介することとなっている欧州議会である。欧州議会は古典的民主主義の理論の下では真なる議会のかたちをとっていないのである。

欧州議会はたしかに欧州連合の全市民によって選ばれている。しかしその際、民主主義的選挙権の平等性の原則に本来従うということ、あるいはそうあるべき原理——つまり、一人一票の原理——に重きが置かれていない。欧州議会の議席数は、各加盟国の人口に応じて配分されている。その結果、欧州連合市民の選挙権の平等性には明らかな不均衡が生じている。これは、選挙権の平等性を脅かさざるを得ない状況を生じさせており、ルクセンブルク、マルタ、キプロスのような小国は、人口があまりにも少ないために、欧州連合に加盟する大国に対して選挙権の平等性に関する異議を唱えるための代表を欧州議会に送り込めないのである。そこで欧州議会は、割り当て規定を導入した。

欧州議会の課題はこのほか、欧州連合の立法機関であるものの、本当の意味での立法の優位性を有していない点にある。欧州議会はこれまで一度たりとも立法の発議権を行使したことがない。これは早急な是正を要する課題である。欧州議会は、実質的“欧州連合政府”とでもいいうる欧州委員会の管轄下であり、立法関与権が非常に制限されたものとなっている。これらが、先に挙げた“民主主義の欠損”を生じさせているのである。

欧州連合の権限は、欧州理事会、欧州連合閣僚理事会、欧州委員会、欧州議会、加えて欧州中央銀行、そして欧州司法裁判所に割り当てられている。ここから、行政権の明らかな優位性をみて取ることができる。

欧州理事会は加盟国の国家ならびに政府の長（＝首脳レベル）から、欧州連合閣僚理事会は各国政府の代表者（＝閣僚レベル）から構成されていて、欧州委員会のみが独自の超国家的機関を構成している。ただしこれも欧州理事会の決定による。欧州連合機関はすべて——首尾一貫して——加盟国の国内主権尊重の原則に従っており、その権限は各国の権限委任の原理に従う。

欧州理事会と欧州連合閣僚理事会は行政機関である。ここからも欧州連合内では行政機関が優位であることが明らかである。この優位性は、欧州議会が欧州委員会に対し監督権を有するにもかかわらず、欧州委員会が純粋な行政機関として機能することによってさらに補強されている。

非常に難しいのだが、欧州連合の民主主義の欠損は、できるだけ早急に克服される必要がある。欧州連合加盟国の民衆の間では不快感が募っている。たとえば英国では今日、欧州連合から脱退すべきではないか、との政治的議論が活発化をみせている。「ブリュッセルにある」欧州連合の行政下に置かれているという感覚がますます広がっているのである。

こうした動きは、欧州連合の機関が独自の権限を拡大する傾向にあることに由来するものである——これは、そもそも条約の中で規定されていた補完性の原則に対する配慮の欠如の結果である。補完性の原則については周知のように、こう述べられている。事態が参加加盟国によって十分に整理されない場合に、欧州連合はその権限に従い行動できる。これは、欧州連合の統合プロセスにおける重要な基本理念である。

しかし、とくに欧州委員会がこの基本理念をなおざりにする傾向にある。欧州司法裁判所による判断も同様で、権限争いの裁判の際、欧州連合に有利になるよう、補完性の原則に従わない判決を下す傾向にある。欧州司法裁判所は統合のための原動力とみなされている。しかし非常にいかがわしいイメージとなっていて、裁判所は政治的統合のための原動力に全くなっておらず、独自の統合政策を行うこともできていない。

改革すべき点としてまず挙げられるのは、早急な欧州連合内の補完性原則の実質的復活とそれへの注目である。これは、欧州連合の民衆の間で、国家の相違や欧州連合内の異なる文化が再び強く意識されざるを得ない状況をみれば明らかである。ブリュッセルの規則に従って、28か国の民衆、28の異なる国の文化を細部にわたる

まで統一し、同質化したいわけではない。ヨーロッパの最大の強みと豊かさは、まさに国家の多様性である。国ごとに異なる文化とその豊かさは、欧州連合の大規模な統合プロジェクトにおいて欧州連合市民としての真なる自己同定のために維持される必要がある。

また、さらなる統合が必要な管轄領域がある。それは特に、外交と安全保障政策分野である。欧州連合には十分に機能する外交政策と安全保障政策がなく、両政策は根本的に国家主権にかかる部分となっている。欧州連合加盟国のほとんどの国が、例えばフランスと英国による牽引をねたんで、この二つの政策を死守しているのである。グローバリゼーションの進展のなかでヨーロッパは、外交と安全保障政策について“ひとつの意見”を表明できることが必要となってきた。これはあくまでも欧州連合自身の見解でしかない。本当の改革の道のりは非常に長く険しいものである。

民主主義の原則の話に戻ろう。すでに述べたように民主主義の原則も早急な構造改革が必要である。

第一の要求は、欧州議会が完全なる効力を有する議会として機能することである。これは立法の優位に始まり、欧州連合全市民の選挙権の平等性に関する基本原則の維持に至る事柄である。後者の実現は、いまだ機会を有することのない欧州連合加盟国の小国・最小国が欧州議会を代表する機会を得ることを可能にするだろう。私見では、欧州議会での平等な投票権の実現を、今日加盟国の政府を代表する機関である欧州連合閣僚理事会にも適用することで、同理事会を民主主義的で連邦制に則った機関に改編することも可能だろう。それはたとえば、ドイツ連邦議会が全ドイツ国民による議会で、連邦参議院が連邦州と同等の権限を有するドイツ連邦国家の機関であることに類似する。ドイツ連邦参議院はまさに個々の連邦州を代表しており、発言権は小規模連邦州が大規模連邦州に独占されないよう各連邦州に付与されている。ドイツの連邦制は非常に意義があり成果の多い構造で、これに類似の構造を欧州連合においても形作ることは可能である。

つまり、はじめて公言する私の提案は、欧州連合の機関のさらなる整備の際に、最良の模範であるアメリカ合衆国にならって連邦制による解決策を推進するというものである。アメリカ合衆国議会は上下院制をとっており、下院は全アメリカ合衆国市民の選挙権の平等性の原則の下で成り立ち、もう一方の上院は、下院と同等の権利を有するが、州の規模に関わらない各州同数議員で構成されている。この上院モデルは欧州連合でも採用可能であるだろうし、私の見解では導入されるべきである。一方に欧州議会を置き、もう一方に同様に選ばれた第二議院、すなわち、アメ

リカ合衆国のように面積や人口に関係なく、各加盟国2名のメンバーで代表される欧州連合閣僚理事会を置くのである。しかも、このメンバーは国家政府の構成員であつてもよいが、各加盟国の国民によって選出された者でなければならない。国家政府が独自に欧州連合閣僚理事会のメンバーを指名する、あるいは、適当な大臣を独自に派遣するという今日のやり方は選択されるべきではなかったのである。欧州連合閣僚理事会は、欧州連合加盟各国の国民によって民主主義的に選ばれた構成員が代表するべきである。いわゆる欧州連合の民主主義の欠損は、こうした解決策を通じて早急かつ効果的に克服されうらうだろう。

さらに欧州委員会は将来、完全に独立した権限の下、欧州議会によって選ばれるべきである。欧州議会は欧州委員会に対する無制限の監督権を付与されるべきである。

欧州連合大統領（欧州理事会議長）のポジションと欧州委員会委員長のポジションは、最終的には一人の人物が兼ねるべきである。つまり将来的には欧州連合大統領のみとし、私の考えでは、大統領は欧州連合市民によって選ばれるべきである。

民主主義の欠損は、こうした欧州連合内の改革を通じて確実に改善されるだろう。私の見解では、加えて、欧州連合の大規模な統合プロジェクトで欧州連合市民としての自己同定を再度促すことによつてもこの欠損の改善を図れる。ヨーロッパでこの間“統合疲労”と呼ばれた事象は克服され得るし、ヨーロッパならびに全世界を幸福へと導くだろう。

欧州連合のこの大規模な統合プロジェクトをさらに進展させる必要がある。しかし、先述の課題が明確となり、より一層認識されるようになった今日、改革の必要性は喫緊のものであり、また、課題は解決されなければならない。こうした大規模な統合プロジェクトは危険水域ではうまくいかない。つまり欧州連合は、より民主主義的かつより効率的となる必要があるのである。

すでに説明したように、それには、欧州連合の権限の実質的なさらなる発展、とりわけ、外交ならびに安全保障政策分野における進展と、欧州連合と参加加盟国のあいだの補完性原理に基づく分別が必要である。これは、特に欧州委員会の過度の権限拡大主義の阻止に欠かすことができない。昨今、欧州連合加盟国の国内立法は、過度にブリュッセルからの規制の下に置かれていと語られる。今日、国内の立法高権に基づくはずの立法の約60%が間接的もしくは直接的にブリュッセル、特に欧州委員会によって、制御あるいは政治的に決定的な影響を及ぼされているらしいのである。これは補完性の原理に適っていない。補完性とは、加盟各国が独自に行爲執行できない状況において、欧州連合が独自の権限を持ち、効力を持って効率

的に権限を行使すべきものを意図している。

欧州連合は明らかに偉大な成功の歴史を記してきた。しかしさらなる発展、特に欧州連合内のさまざまな改革が必要である。私見では欧州連合の将来は楽観視できる。しかしこうした楽観主義は、先述の改革政策にしたがった努力を前提とするものである。

[訳者後記]

本稿は、2013年7月10日（水）に立命館大学衣笠キャンパス存心館703号教室にて開催されたルベルト・ショルツ教授 (Prof. Dr. Rupert Scholz) による講演会（後援：コンラート・アデナウアー財団）の原稿の邦訳である。本稿の本学会誌への掲載についてご快諾いただいたルベルト・ショルツ教授に御礼申し上げる次第である。原題は“Die Europäische Union heute - aus deutscher Sicht”であり、Ritsumeikan Law Review No. 31, p. 45-p. 52 に掲載されているので、併せてご高覧いただければ幸いである。また、当日の講演会の通訳を担当していただいた香川大学地域連携戦略室山田香織特命講師（文化人類学専攻）にも感謝申し上げます。

ルベルト・ショルツ教授は、以前にドイツ連邦議会法務委員会代表団団長や客員教授として本学をご訪問された経験があり、本学法学部とミュンヘン大学法学部との学術交流に多大な貢献をされてきた。今回は2013年7月12日・13日に立命館大学において開催された国際シンポジウム（代表：市川正人教授）「現代社会における最高裁判所の役割と条件」においてドイツ側の報告者として招聘された。その際に、ショルツ先生には本学法学部学生向けにも「ドイツから見た今日の欧州連合」というテーマで本講演会を快くお引き受けいただいた次第である。本稿では、欧州連合の歴史、ユーロ問題、欧州連合の組織論、補充性の原則、民主主義の欠損、欧州司法裁判所の課題、欧州機関の執行部の肥大化など、現在の欧州連合が抱える諸問題について詳細に言及していただいた後、欧州連合に本当の民主主義を植え付ける方法として「アメリカ合衆国を模範とした加盟国の代表を民主的な方法で選出する制度を導入すべきである」という本邦初公開の極めて貴重なご見解を表明された。学生諸君のEUへの関心を高める上で極めて重要な学術企画であったと考えている。参加した教員や院生からも積極的な質疑が行われ、日本における欧州連合に関する情報を提供する上で非常に良い機会となった。なお、当日講演会は、ドイツ・キリスト教民主同盟系のコンラート・アデナウアー財団に後援していただき、薬師寺公夫教授（日本国際法学会理事長）、吾郷眞一教授（アジア国際法学会理事長）、久岡康成教授（本学監事）、倉田原志教授、高橋直人教授、植松真生教授にも

ドイツから見た今日の欧州連合（シヨルツ）

ご参加いただき、アデナウアー財団主催の懇談会も開催され、日独学術交流を推進する上でも大変有意義な学術企画であった。同財団に対して記して心より御礼申し上げる次第である。

[出口雅久記]