

本文書は、2月26日現在の草稿をベースにまとめられたもので、実際に行われる陳述内容と必ずしも一致しない場合があることをご留意下さい。

## 衆議院憲法調査会における陳述

### 欧州統合プロセスと憲法草案

駐日欧州委員会代表部  
ベルンハルド・ツェプター大使  
2004年3月4日

#### 概要

#### 1. 欧州統合プロセスの歴史的背景

- 2つの世界大戦を経て欧州諸国間の戦争を二度と起こさないという教訓が、第二次世界大戦後の欧州に存在
- 欧州統一は決して目新しい理念ではなかったが、1950年5月のシューマン宣言により戦後の欧州統合プロセスが具体的に開始される。
- それも石炭と鉄鋼という当時の典型的な国力(独仏)の源泉を超国家的機関で共同管理することから出発、1952年7月23日の欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)の創設に至る。
- 防衛共同体の創設も試みられたが失敗。結果的には経済統合に乗り出し、1958年1月には欧州経済共同体(EEC)と欧州原子力共同体(EURATOM)を創設。したがって、動機は政治的、しかし手段は経済にて。重要なことは、加盟6カ国は、国家主権の一部を超国家機関へ移譲することを受け入れた点
- EECは欧州の経済活動の調和のとれた発展、持続的安定性と生活水準の向上、そして加盟国間関係の緊密化を目指す。
- 1965年には3つの共同体の機構を統一させて、3共同体の総称としてECへ。ECの成功は、欧州の中心に平和と政治的安定そして経済的繁栄をもたらす。この「共同体方式」の成功により、政府間協力制度のEFTA(欧州自由貿易連合)加盟国であった英国、アイルランド、デンマークもEU加盟を決定。1993年には欧州連合(EU)へ。4度の拡大を経てECは6カ国から現在のEUとしての15カ国へ、そして今年5月1日からは25カ国体制へ拡大
- EUの拡大と深化に対応するために4回の条約改正を経る。市場統合、共通外交安全保障政策、確固たる財政基盤の確立、通貨統合、機構改革等を達成したEUは今日、将来を睨んでEU憲法草案の採択に向けた討議の最中にある。

#### 2. 欧州統合プロセスの成果

- モノ、サービス、資本、人の自由移動に障害のない単一市場の創設
- 経済通貨同盟(EMU)と共通通貨(ユーロ)
- 国際的に単一の声で発言し、地域間自由貿易協定や関税同盟の締結を可能とする共通対外通商政策の採用
- 共通農業政策：地域開発と社会一般の安定に寄与
- 財源基盤の確立
- 政府間協力制度としての共通外交・安全保障政策の進展とEU開発援助

- 内務司法分野での協力を通じ、とりわけ移民政策、亡命政策、組織犯罪・国際テロ対策での共同行動による「自由・安全・司法」領域の確立
- 部分的に「共同体化」された政策として、運輸、エネルギー、環境保護、社会労働、消費者保護、健康、産業政策

### 3. 加盟国における対応

- EEC(あるいはECまたはEU)に加盟するにあたり大部分の国では、国際条約の締結により国家主権あるいは権限の一部を国際機構に移譲できる憲法規定に基づいて加盟(ベルギー、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、スペイン、ルクセンブルグ、オランダ、オーストリア、スウェーデン)。イタリア憲法は、EU法と国際的義務の範囲内で自国の立法権は制限される、と規定
- フィンランドは、立法を伴う条文を持つ条約やその他の国際的義務については、議会の投票総数の過半数の賛成が必要と憲法上規定。また憲法に関連する条約については、投票総数の2/3の賛成が必要
- アイルランドには権限移譲に関する憲法上の規定はなく、EEC加盟、条約改正の度に憲法改正を実施。2001年6月には、ニース条約を国民投票で否決したが、2002年11月の国民投票で承認
- ポルトガルは、主権移譲に関する憲法上の規定はないが、自国が所属する国際機構が定める規則は、関連条約の規定に従い国内に直接適用されると規定。
- 成文憲法を持たない英国は、EC加盟の際に「欧州共同体に関するアクト」を採択、EU法の国内への直接適用を可能とさせた。
- フランスは、従来主権移譲に関して憲法上、明確な規定は不在。マーストリヒト条約の批准に際して、憲法院の判決を受けて憲法を改正、経済通貨同盟に必要な権限の移譲。また人の自由の移動、地方選挙での選挙権と被選挙権に関する憲法条文とマーストリヒト条約との整合性を図った。

### 4. EUとその諸機関の基本的性格

- EUは前例をみない“ユニークな”国際的主体。伝統的な意味での国民国家でもなく、また政府間制度に基礎を置く国際機関でもない。両者のハイブリッド(混成体)といえるもので、ある分野では国家主権の一部を相互にプールし、他の分野では政府間協力を行う。
- EUには事前に設定された欧州建設の青写真は存在しない。EUの発展は、特定の政策分野での加盟国間の共通利益の上に構築されるボトムアップのプロセス
- 今日のEUは、統合と協力メカニズムからなる三つの活動形態を持つ。

統合された政策：「共同体政策」と呼ばれる部分(例：貿易、競争政策)

共通外交・安全保障政策：政府間協力制度で、加盟国間の緊密な協力を通じた共通の土壌の構築を目的とした規則に裏づけられる。

警察・司法協力：部分的に統合され、部分的に政府間で協力を行う制度。

- 以上を実施に移すために諸機関が存在。欧州委員会、理事会、欧州議会、欧州司法裁判所が主要機関で、権限均衡によりEUの意思決定でのチェック&バランスが担保されている。
  - 欧州議会は、欧州市民を代表し、行政を監督し、予算を採択し、理事会と立法権を共有する。

- 理事会は、加盟国を代表し、欧州委員会の提案に基づき欧州議会と共に立法にあたり、また加盟国の一般経済政策の調整を行う。加盟国首脳が集まりとして欧州理事会が存在、EUに政治的推進力と一般的な政治的方向性を与える。
- 欧州委員会は、EUの行政府で、法案の策定と政策の執行を行う。EU設立条約の守護者として、必要な場合、加盟国を相手に欧州司法裁判所へ違反訴訟を行い、条約やEU法が適切に加盟国で適用されていることを行政府として担保する。
- 欧州司法裁判所は、条約やEU法が適切に加盟国で適用されていることを司法の立場から確保
- これらのEUの活動は、32,966人の職員と約1000億ユーロ(開発基金を含む)の年間予算(約13兆円)により裏付けられている。ことばの障害をなくすため、4,077名の通訳と翻訳家がEU諸機関で働いている。

## 5. EU統合の諸原則

- 欧州統合の推進力は、協力、競争そして連帯
- 協力こそがEUの三本の柱からなる活動の指針。具体的には、統合された権限と混合権限の形態をとる。しかし、完全に統合された権限の対象はユーロや貿易といった限られて分野で、大部分は、加盟国と権限を共有する混合権限。
- 共同体権限に属する分野ではEUレベルでの立法活動が発生。こうして制定されたEU法の総体は“アキ”と呼ばれる。
- EUの重要な政治・法原則は、
  - EU法の優越(加盟国法に対して)
  - 補完性の原則：EUレベルの方が加盟国や地域、地方レベルでよりもより効果的に目的を達することのできる政策のみをEUが行う原則
  - プロポーションナリティーの原則：必要に応じた程度による法令の適用)
  - EUと加盟国との間の「忠実な協力」の原則：誠実に共働すること(working together in good faith)
  - 加盟国の投票権：全会一致から特定多数決へ
  - より強化された協力：一定の条件の下で3分の1の加盟国だけで更なる統合に進むことができる原則。
  - 柔軟性条項：条約により明確にはEUの権限を移譲していない場合でも、加盟国の全会一致により、EUとして行動することを可能とする原則。

## 6. 協力の主要政策分野と共通通商政策

- 欧州域内の不均衡な経済的発展の是正なしには、EUが競争力のある大経済となることは無かった。発展が遅れた諸国のEU加盟は、EU加盟国に追いつく機会を提供。EU加盟前の段階から、連帯の名の下に、地域開発や社会開発のための資金がこうした諸国にEUから提供される。
- EUとして発展途上国に対してEU市場へのアクセス面で有利な譲許を実施
- 競争規則、労働社会政策での協力、第三国との協力・自由貿易協定等に裏づけられた巨大均質市場は経済パートナーに多大な恩恵を提供
- 5月1日からの10カ国の新規加盟は、国際社会でのアクターとしてのEUの存在を高める。

## 7. 共通外交政策と共通防衛

- 1970年代の欧州政治協力(EPC)は、いかなる法的約束をともしない純粋な政府間協力の制度

- 1987年の欧州単一議定書により、同制度がEU条約に規定される。以降、外交分野での加盟国間の共同行動の前進が試みられたが、成功には至らず。イラク戦争への対応は、こうした試みの失敗の好例
- 外交分野で前進がなかったわけではない。手続的な前進として、1970年代初頭のEPC事務局の設置、1993年の欧州連合創設により共通外交・安全保障政策(CFSP)が導入され、EU共通外交・安全保障政策上級代表職が創設された。しかし、CFSPは依然として政府間協力制度として存在
- 欧州の将来に関するコンベンションによる憲法草案は、EU外務大臣職創設を謳い、外交政策の分野でのさらなる協力を試みる。
- 防衛問題では勇気づけられる展開も。憲法草案は、連帯条項により、テロは自然災害は人災に際してEUと加盟国が協力して共同行動をとることが可能であるとする。これにより、外部からの軍事的侵略に対してのEUを舞台とした協力の可能性が出てくる。
- 同時に憲法草案は、加盟国が民生、軍事的意味合いでの作戦能力をEUに対して付与することを想定。国連原則の下でのEUとしての域外での平和維持活動が可能となる。しかし、EUとしての独自の手段はいまだ保持せず、加盟国の戦闘能力に依存せざるを得ない。
- 憲法草案は、EUとしての共通防衛政策の漸進的形成を想定。しかし、NATOへのコミットメントは尊重される。作戦面の要請を明確化するために欧州軍備、研究、軍事力庁の設立を予定。

## 7. 憲法草案とその内容

- 憲法草案は4部で構成。基本原則と基本制度的概念(第1部)、欧州基本権憲章の法文化(第2部)、EU政策(第3部)、そして一般条項(第4部)
- EUへ法人格を付与。よってEUは欧州市民にとってより政治的かつ説明責任が果たし得る存在へ。また更なる統合に向けた基礎として、ヨーロッパ・アイデンティティの確立の必要性を謳う。
- EUの複雑な条約体系を一つの条約に統合。また複雑な三本柱の構造を無くすことで、透明性と包括性への要請に応えるとともに、EUに対する一般人の認識にも変化をもたらすと思われる。
- EUの抱える民主主義原則と価値への理解は、欧州統合プロセスに対する欧州市民の信頼の前提。
- 今日の問題は、憲法草案がどうなるかという点。昨年12月憲法草案合意の失敗は悪い前兆か。

## 8. おわりに

- EUははたして地域協力のモデルとなり得るのか。欧州の経験は欧州大陸の歴史、地勢、文化的基盤に密接に関連。
- しかし、参考となり得る点もあるように思える。とりわけ、統合・協力手法、展開および手続面で。EUの手法は、国民国家が独自で効果的に対応できない問題や挑戦がなにかを見極め、隣国と協力して対応し、同時に、個々の加盟国の特殊性と文化の本質を保持すること。

2004年2月26日  
駐日欧州委員会代表部