

# EU の法秩序について

—その定義を求めて—

Dr. Helmut Wagner 著

松川 克彦 訳

## 序言

1. 賢明な政治家ほど慎重になる！
  2. 専門家はアイデア不足！
  3. 大衆に不安は残る！
- I. 国家の連邦かあるいは連邦の国家か
  - II. *Bund* は問題解決の手段になるのか
  - III. EU は怪物国家になるとなぜ疑われるのか
  - IV. 結論：いつ、そしていかにして希望を見出すか

## 要 旨

1951年に結成された ECSC（ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体）は、戦後のヨーロッパの復興を目指す先駆的な組織であり、これが中心となって 1958年には EEC（ヨーロッパ経済共同体）が発効した。1967年には EURATOM（ヨーロッパ原子力共同体）をあわせ、これら三つの共同体の執行、決定機関の併合を伴って、EC（欧州共同体）の概念を使用するようになった。その後、イギリス、ギリシア、スペインなどの諸国が順次加盟して拡大されていき、1993年には 12カ国の間で EU（欧州連合）が正式に発足した。ここに EC は EU と改名されたのである。2004年には東欧、南欧の 10カ国が EU に新たに加盟し、2007年 1月 1日現在 27カ国の加盟国が共同体を形成している。EU はヨーロッパだけに留まらず、地理的にはトルコまでの拡大も検討されている。

ところが、その法秩序についてはいまだに理解されていない部分があり、そのことがすでに加盟している諸国の国民に不安を引き起こしている。独立意識の強いヨーロッパの国家が EU という全体的な組織によって主権を奪われるのではないかという懸念である。加盟諸国の主権を統合することによって EU は、かつて歴史上にたびたび出現したような、スーパーパワーに成長するのではないかという恐れがヨーロッパ諸国民の一部には根強く存在しているのである。

独立した主権国家を糾合してひとつの組織を形成する場合、その法秩序を説明する方法として従来二

つの法的概念があった。それは連邦国家および国家連邦である。この概念は単純化すれば、国家が連邦を形成する際にいずれの機構がより強大な力を発揮するかと理解することができる。つまり連邦の権力が加盟国家の上位にくるならば、各加盟国家の主権が侵害され、逆に連邦を形成する加盟国家の権力のほうが強力な場合、連邦とは名目上の存在にしかすぎなくなる。これは、いわば二元論的な対立であった。

EU の場合はどうだろうか。先日国民投票において EU 憲法を拒否したフランス、オランダの例などは、いずれも EU がいつの日にか加盟国の主権を蹂躪するような超国家となるかもしれないとの疑念から来たものである。しかしながら EU の機構は、上記いずれにもあてはまるものではない。EU の法秩序は、伝統的な「二元論」をとらないのである。EU 憲法にたいする理解不足こそが、加盟諸国の国民に不安を与えている原因である。それは、EU 憲法の規定を正確に知ることによって解消されるであろう。

著者は、EU の法秩序を説明するために、試みにドイツ語の“Bund”をあてはめた。“Bund”理論によれば、加盟している主権国家と EU の間には上下優劣の区別がなく、権力は双方の了解により流動的に移行するとされる。この説明は EU を理解する上で最も適切な概念のひとつである。しかしながら、それは唯一のものではない。憲法学者はじめ専門家には、EU とは何かという質問に答えるために、ヨーロッパの国民すべてが理解できるような新しい概念を見つけ出す努力をすることがもとめられている、と結論づける。

著者ワグナー博士は 1929 年東プロイセン生まれ。テュービンゲン大学より政治学博士号を受ける。シュツットガルト大学で Golo Mann 教授の助手を務めた後、1972 年ベルリン自由大学の正教授。研究領域は国家、東西ドイツおよび朝鮮の統合問題、ヨーロッパ統合問題など。この方面に関する著書が多数あり、数カ国語に翻訳されている。日本、アメリカ、中国、ポーランド、韓国などの大学から客員教授として招聘された。ベルリン自由大学を 1995 年に退職。現在、同大学名誉教授。

キーワード：ヨーロッパ連合、法秩序、連邦国家、国家連邦、*Bund*

## 序言

350 年も前のことになるがプーフェンドルフ (Pufendorf, Samuel 1632-1694) は、ゲルマン民族の神聖ローマ帝国について次のように述べている。それは、「奇怪、あたかも怪物の死体のごとき」<sup>1)</sup>ものに他ならず、かろうじて存在しているものの、生き生きと活動している状態には程遠く、氣息奄奄、膝を使ってやっとのことで這いずっていると書いた表現のほうが適切であるという酷評であった。神聖ローマ帝国を描写したこの表現は、今日我々ヨーロッパが直面しているジレンマを彷彿とさせる。すなわち、1. 我々は、現在形成されつつある欧州連合 (EU) なる組織の実態をいかに規定できるか、2. EU が説明のつかない怪物ではないとすればいったいそれは何物なのか、3. 一応説明がついたとしても、もっと適切な説明がないために、「特殊な構造物」、あるいは時には、「奇妙な動物」などと表現されることのある EU とは一体いかなる法的秩序をもつものであろうか、ということであ

る。

政治家達は一般に話がEUの法的秩序に及ぶと、あえて断定的な発言をしようとしなくなる。このテーマについて話そうとする政治家は、物笑いの種になるのが関の山であることを知っているからである。他方法律の専門家は、公の場では沈黙するかあるいは彼らの間だけでひそひそと話すだけなのである。大衆はといえば、EUの性格付けについて完全な無関心と強い関心の間を揺れ動いているのが現状である。ごく「一般的な市民」としての我々は、いったい何をすべきだろうか。こうした状況において我々のできることといえば、EUの政治形態の定義付けが不可能であるということを確認するくらいのことだけなのだろうか。この問題を小論が完全に解明するとは思わないが、せめて問題の核心がどこにあるかということは理解できるかもしれぬ。それがいささかでも達成されるなら、小論に存在の意義なしとしない。

### 1. 賢明な政治家ほど慎重になる！

政治家たちは、それが必要となったときに限ってEUを本来の名前で呼ぶことをなぜ避けようとするのか。言葉を失うというようなことはめったにないはずの政治家たちが、EUの本質が討論される時にかぎって突然言葉が出なくなるのはなぜか。実は彼らにはそうするだけの十分な理由があると本著者が推断するのは、不必要に敵を作ることを避けようとしているからにはほかならない。その「敵」は、政治家たちがEUを、ある特定の憲法の類型に属するものであると一たび分類するやいなや忽然として現れ出てくるのである。こうした人々の中には、たとえその分類がいかなるものであろうとも、「それこそ我々が望まないところである」と、内容もまだ知らないうちから主張することに決めてかかっているものがある。それゆえEUがいったいどこを指して行くのか、などという根本的な事柄などについては触れないほうが無難であると政治家たちは考える。かかる消極性がゆえに、知識を深めたいと望む市民達に対しては、言うことも次のように歯切れが悪い。例えば、統合の過程の中においてこそEUの将来像が明らかにされるであろうし、EU加盟国の市民諸君は、本来意識も高く賢明でもあるのだから、時がきたらEUを主導する立場になるだろうというふうに紋切り型に励ますのである。一般的に言うと、これは政治家たちがよく行うところの誤魔化しに他ならない。

政治家がうかつにもEUの本質、その構造について明瞭過ぎる見解を表明した場合にはどうなるか。フィッシャー（Fischer, Joschka）前ドイツ外務大臣がまさにそうであった。ベルリンのフンボルト大学での評判になった演説でフィッシャーは大胆にも、「ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体（ECSC）」そして「ヨーロッパ経済共同体（EEC）」という緩やかな連合体から出発したEUではあるが、いまや国際的な分野でもっと効果的に活動できるように連邦国家へと変身する時が来たと注意深くはあったがしかし疑いの余地なく明確な宣言をしてしまったのである。<sup>2)</sup> 当時フィッシャーの演説はメディアの反響を呼び、各方面から喝采を浴びたものだった。しかし待っていたかのように、反対の声が上がっ

てきた。「EUはドイツ式の連邦国家には決してならないだろう。我々はそうなることを許さない」、等などというのである。フィッシャーはこれに対して早速次のように応じた。つまり、ヨーロッパを一つの連邦国家にするというような目的は我々の世代では勿論、次の世代において達成されるものかどうかも定かでない、と。これは反論といっても、外相のビジョンの実現は少し遅れるというに等しいのであって、そもそも見解そのものを変更したことを意味しているのではないのであるからして、政敵の批判を鎮めることはできるはずもなかった。

フィッシャーの演説は2000年のことであった。あれからもう5年以上もたっているというのに、最近行われたEU憲法の国民投票においてフランスやオランダは拒否の回答を出したところを見ると、あの時に発生したのではないか思える衝撃波の余韻が残っていたのかもしれない。国民投票でEU憲法が否決された理由は、一にかかって提案内容に関する無知、次いで同憲法の成立はヨーロッパの怪物国家の出現に道を開くことになるというまことしやかな噂のせいである。フィッシャー演説は、たとえ善意からなされたとしても政治的に不用意な声明というものがいかに致命的であるかということを示す好個の例となった。

## 2. 専門家はアイデア不足！

専門家たち、とりわけ憲法の専門家たちは、こうしたEUの概念論争についていかなる見解を表明すべきか。この問題について講演したり、対立を緩和するような言葉を発することを求められてはいないのだろうか。勿論そうしたいと願う専門家たちがいることにはいる。しかし後でこのことを見るが、彼らはその切り札を自分の手の内にしっかりと、しかし目立つようにしまっておくものなのである。その上で彼ら専門家たちは、EUを定義するに際して、伝統的な使い古された無難な言葉のみを用いるか、あるいは新しい定義を発見したと触れ回ったことが実は見当違いの考察にすぎなかったことがばれるのを恐れるのあまり、コメントを出すことさえも差し控えようとするかのどちらかである。

明確な結論を出すことを避けるために専門家たちがよく使う口実もしくは方法とは、次の如きものとなる。まずEUの統合過程がいまだに不完全であると前置きしたうえで、したがって当面まだ何も正確なことを言える時期に至ってはいないとし、最後に、この問題についてはそれゆえに懸念するに及ばないのだと遠まわしに付け加えることである。こうした考えは正しくもあるし、間違っている。EUがこれから向かおうとしているか、あるいは向かわされようとしていると言すべきなのか、その方向には、絶対的に確実であると言えるものはないという点では確かに正しい。しかしながら法律専門家たちは、推論という分野においては遠慮深さで知られているわけでは決してない。彼らは本来、仮定的な議論に熟達しているのだから。

### 3. 大衆に不安は残る！

ヨーロッパの統合過程は長い間政治家の手にだけ委ねられていたため、「ヨーロッパはいずこに行くか」という問がヨーロッパの人々の間に持ち込まれたのはつい最近になってのことだった。憲法に関する国民投票が実施されたおかげで、ヨーロッパの諸国民が直接に舞台の上へ上がってきたと言えるだろう。これこそ、ヨーロッパ憲法の擁護者さえも予想できなかったような顕著な効果である。フランスで示されたように、EU加盟諸国の市民は憲法に反対する多くの理由を持っている。その理由は多くが国内問題に由来しており、真の意味での憲法問題には関係ないにしても、である。しかしながら、EU市民の多くがEUの将来に対する疑念から憲法反対の投票に動いていることも臆断されるし、その可能性を退けるべきではない。

政府が統合を進める一方で、諸国民の側ではそれを冷静に観察し続けるならば、ヨーロッパの将来の法的秩序は開かれたものとなるだろう。市民が必要としているのは、当然のことながらその旅の目的地がどこなのかを知ることである。この質問にたいして政治家たちは答えをだすことが出来ないしその気もないということ故に、市民は不安を感じている。政治家たちのこうした態度に加え、「EUが超大国になるのではないかとの不安がEU市民のあらゆる階層の中に広まっている」<sup>4)</sup>ことも事実である。EUの将来に関する信頼すべき情報の必要性は日に日に大きくなってきている。「ヨーロッパ市民の間のかつてなかったような密接な連合 (union)」<sup>5)</sup>という運命について、市民の前に隠し事をせず、かつ正直であるべき最善の方法は、EUの法的性格という問題にきっぱりと決着をつけてしまうことである。EUの未来をはっきりさせたいという大衆の願いは差し迫っているのに、EUの完成像を示して知的判断に訴えることでは遅れをとっている。EUがどこへ進むのかについて知ろうとする願いが次第に強まっているので、この問題についての分析を避けて通ることは困難となっている。

#### I. 国家の連邦かあるいは連邦の国家か

EUの法的性格についての論争の足跡を、憲法および国際公法の分野における文献でたどってみれば、実に様々なヴァリエーションがあることがわかる。<sup>6)</sup> その多くが一致しているのは、EUが連邦国家的秩序を持つということである。それでは連邦的秩序とは何かと尋ねれば、そこのところはほとんどが漠然とした解釈に委ねられたままであり、見解はしばしば異なってくる。しかし多くの人々が合意するのは（ヨシュカ・フィッシャーとは違って）、EUは周知の、古典的な、国家のあり方の基本となる、あの対をなす概念、つまり国家連邦あるいは連邦国家を適用するだけでは十分に説明することができないという、この点であった。なるほどこういう風に説明されると、もっともらしく聞こえる。なぜならそれはラバンド（Laband, Paul）やイエリネク（Jellinek, Georg）など憲法専門家によって19世紀末にさかんに流布せられながら、EUの定義を行うについては無力であることがわかった理論とは大いに異なるように見えるからである。しかしながらシェーンベルガー（Schönberg-

er, Christoph) が指摘しているように、古典的な憲法概念では十分に定義することができないといいつながら、憲法専門家達は今も依然として国家連邦か連邦国家かという二元論を克服するに至っていない。「こうした議論のたてかたそのものが二元論の上に成り立っているからである」という。<sup>7)</sup>なぜか。

シェーンベルガーの論理は明快である。EU を国家連邦でも連邦国家でもないとする否定的な定義は、論議の本質を曇らせるもの以外の何者でもないと断言する。なぜなら、かかる定義は、EU が先例のない法的秩序であると表現するに等しく、こうした「独特の仮説は、その主張するところとは裏腹に国家連邦か連邦国家かという問いに答えないまま問題を放置することになる」という。<sup>8)</sup>したがって、こうしたアプローチの仕方では、EU とは主権国家であるのかどうか、しかも自己の法的規制力が及ぶ領域を決定する能力をもつ主権国家であるのかどうか、EU は全体として一個の国民となり一つの憲法を持つのかどうか、EU は（現在そうではないものと仮定して）将来こうした基準を満足させるようなものとなるのだろうかなど、まさに二元論的質問をするようなものであるとみる。シェーンベルガーはこうした現象を、古い考え方を拒否しているように見えて実際には議論のなかにおいていまだにそれに依拠しているという証拠であるとした。

さらにシェーンベルガーは、カールスルーエ所在のドイツ憲法裁判所が EU に関する「マーストリヒト」判決文中において、国家連邦という図式を肯定するような表現をとったことに注目した。この判断は EU があたかも国家間の連邦であるかのごとき判断を示すことによって、独特の前例を作り上げたものである。憲法裁判所は、EU を定義するのに国家の連邦 (Staatenverbund) という言葉を用いることによって、先の仮説から、さらにあらたな変種を作り出すことになったのではないか。憲法裁判所の判断はシェーンベルガーによれば、「EU を当然のこのように一個の国家とみなす考えの上に立ち」、「国家のような非国家」または「連邦国家のような非連邦国家」<sup>9)</sup> という政治形態に属するとした。しかしこれでは解答になっていない。この点に、シェーンベルガーが古典的な連邦国家／国家連邦の概念に代えるに新しい「分析的な枠組み」をもってする理由がある。シェーンベルガーのその「枠組み」とは、ドイツ語 *Bund* (union) である。*Bund* はわれわれが修辞学的にも思想的にも、連邦国家／国家連邦という二元論からの脱却を可能にしてくれる概念である、とする。シェーンベルガーがボード (Beaud, Olivier)<sup>10)</sup> に合意して引用するのは、*Bund* とは連邦国家でなく国家連邦でもない包括的な第三の概念であり、EU とはまさにそれが形になって現れたものであるということである。<sup>11)</sup>

## II. *Bund* は問題解決の手段になるのか

シェーンベルガーやさらに最近ではプロイス (Preuss, Ulrich) も同様に、「なんと」カール・シュミット (Schmitt, Carl 1889-1994) こそはすべての先達の中で、EU のような共同体が属する特異な

カテゴリーに言及して それに *Bund* という定義を与えた最初の人物だとしている。本著者が「なんと」と表現したのは、シュミットがナチスに対して一過性ではあったが共感をもっていたことに加えて、主権国家を擁護するという点においてホベス (Hobbes, Thomas 1588-1679) 学派に属することで一般的に知られていた人物だったからである。「非国家」的であると考えられる EU の政治体制の分析を試みる際に、その論拠を国家主権尊重論者シュミットに求めることが幾分驚くべきことであるという意味なのである。

まず最初に、1928年に出版された『憲法積義』のなかで、シュミットがおそらくはこうした *Bund* の特徴となる「流動的な均衡」についてどのように述べているかを見てみよう。

「*Bund* の存在はこれに加盟する国家の廃止を意味するものではなく、国家が *Bund* を廃止するものでもない。加盟国家は *Bund* に従属せず、*Bund* もまた加盟国家に従属しない。*Bund* は、実質的な協力と均衡の中にこそ存在する。加盟国家と *Bund* の関係は、場合により事例によって常に変転する。極端な場合には *Bund* は解消して加盟国家だけが残ったり、あるいは加盟国家が消滅し単一の国家が残ることもある。」<sup>13)</sup>

シュミットの著作中には、ここで挙げた短い記述以上のものはない。*Bund* 概念が、国家の主権を万能とする彼の他の理論といかに整合するのも明らかではない。<sup>14)</sup> それでもシェーンベルガーはシュミットの所見を整理してそれを三点にまとめた。第一、シュミットは、古典的な国家連邦概念とは異なり、*Bund* を「永続的な機構」とであるとみなした。第二は *Bund* は、古典的な連邦国家のように、加盟国家の内政に干渉する権利を有すること。最後は、古典的な国家連邦あるいは連邦国家の双方とも異なり、*Bund* は主権の問題には介入しない。つまり、主権は全体にもあるいは部分にも、つまり *Bund* にも加盟国家にも与えないということである。<sup>15)</sup> シュミットの *Bund* 理論は、「各加盟国家と *Bund* の間の流動的な均衡状態における永続的な機構」<sup>16)</sup> として捉えるとよく理解できる。こうしてみるとシェーンベルガーの貢献は、「今日 EU のなかにおいて少々異なった形態ではあるが確認でき、しかも永続的に確立されるであろう基本的な状況、つまり主権は、*Bund* のなかにおいてこそ平衡状態を保ちつつ一方から他方へそしてまたもとへと、流動的に移行する状態をとる」<sup>17)</sup> ことを確認したところにある。

シェーンベルガーは、*Bund* 理論が EU 理解のための最も適した概念であると説明するが、さらに次の二点を補足する。それは EU の法的秩序と、その市民の二重の市民権の問題についてである。第一の点については憲法専門家達も、EU の基本的な法秩序は条約にあるのか、あるいは憲法にあるというべきなのかという点での合意ができていない。ブルッセルの憲法会議はそのプロジェクトを端的に、「憲法条約」と表現した。<sup>18)</sup> しかしながら専門家達は、彼らが連盟／連邦国家モデルに注意を奪

われるあまり誤って、憲法会議の目的とすべきは、国際法のもとで主権国によって討議された条約を成立させることにあるのかとか、あるいは国民により国民に与えられた権限により国家の基本法としての憲法を成立させることにあるのか、というような議論の危険をおかすことになった。ある専門家は、加盟主権諸国家こそが、この「条約の主人公」であるべきと主張する。なぜなら加盟国家が条約に調印したからである。これにたいして他の専門家は、憲法に法的権限を与えるのは「ヨーロッパの市民」であると主張するであろう。ある程度は、両者の主張はともに説得力をもつ。しかし彼らは条約かあるいは憲法かという二分論に固執するがあまり、自分が全面的に正しくはないということを認めることができないでいる。

シェーンベルガーが言うには、もし上記専門家の両グループがともに *Bund* 理論を受け入れるような度量の広さを示すならば、「加盟国家はその独自の自治的、法的、政治的形態を維持しながら全体の制度の上では密接に連合したものとなる」ことを容易に理解することができるだろうに、惜しまれるとのことである。<sup>19)</sup>

EU 市民がいかなる国家に所属するののかとの問題、国籍問題も、これに極めて類似している。ただし古典的な憲法理論家にとっては問題というほどのことではない。つまり国家連邦では、国籍とはただ加盟国家の国籍があるのみであり、連邦国家にあっては、国籍は特定の状況においてではあるが、構成国家の一つの市民権によって置き換えられるものだからである。しかしながら EU 憲法は、EU 市民権を明白に「二重」とする。欧州憲法第 I - 10 条「連合市民権」(1) :

「加盟国の国籍を有する者は、連合市民である。連合市民権は、加盟国の国籍に代わるものではなく、これに付加するものである。」

二重の市民権などというものは古典的な憲法教義の信奉者にとっては、国家権力に対する冒涇以外の何者でもない。しかしこれは *Bund* のモデルの下ではごく普通のことなのである。

本著者はさらに、古典的憲法学派は妄想と受け取るが、*Bund* 理論に固有のものである一例を紹介したい。それは EU からの脱退の決定についてである。以前の EU の諸条約ではこれについて言及されなかった。そのため今回提案された憲法第 I - 60 条が特に驚きを引き起こしたのである。「連合からの自主的脱退」(1)

「いずれの加盟国も、その憲法規定に従って、連合からの脱退を決定することができる。」

国家連邦から脱退する権利は、いかなる加盟国家にとっても譲渡できない権利として認められている。他方、連邦国家から構成国家が脱退する権利は、否定されている。通常、連邦国家の憲法は脱退

問題については言及しない。しかしながら、その加盟諸国の主権を尊重するEUは、加盟諸国の脱退の道を閉ざしてしまうべきではない。なぜならばこれは、加盟諸国家の奪うべからざる権利だからである。EUの法律の論理を首尾一貫させるためには、「脱退」は「追放」と平行して議論されるべきである。欧州憲法はその第I-59条で構成国の権利の「一時停止」を許容しているのではあるが、EUからの「追放」を規定するところまで踏み込まなかった。第I-59「連合加盟と結びついた特定の権利の停止」(3)は、次のように予測する。

「…理事会は、この憲法の適用から当該加盟国に生ずる特定の権利を、当該国を代表する理事会構成員の決議権を含めて停止する欧州決定を、特定多数を持って制定することができる。」

これらの三つの例、「憲法条約」という表現をとったこと、「二重の市民権」という全く新しい考えを導入したこと、「脱退の権利」を加盟国家に承認したこと、これらは従来の古典的な憲法解釈では説明できなかったものである。EUの特殊な性質を説明するためは、従来とは異なる概念が必要とされていると考える。*Bund* についてのシュミットの見解に関しては、これが適切な解決になりうるかどうかこの小論の終りに振り返ることになるだろう。

### Ⅲ. EUは怪物国家になるとなぜ疑われるのか

EUは加盟諸国の連合体であり、単一国家ではない。しかもまだ共通の外交、安全政策をとる立場にもないのに、見出しのような国家になろうとしていると非難されるのは理に合わない。EUは現在、その絶大な力を発揮するどころか、内部崩壊の方が深刻な問題となっているのである。そのような事情があることも知らず、EU憲法が成立すればすぐにでも抑制のきかないほどの力を持ち、猫をかぶっておとなしくしていても実際はすぐにでも牙をむき出そうとしたがる虎になる、とみなす人は多い。こうした噂は東欧だけでなく西欧でも吹聴されている。こうした疑念はどこからきたのか。

著者は、中・東欧の人々が過去ソ連によって受けたところの経験から、再びここで超大国の支配のもとにおかれるのではないかと懸念を持っていることについては深く同情するものである。しかし、EUの仕組みと能力を十分に理解するなら、それは杞憂にすぎないと保証できると考える。なぜならEUの機構全体は、過去にあり、今ある帝国とは異なっているからである。EUの中央権力が加盟国家の権限と均衡を保つ限り、権力が頂点へと集中することは考えられない。あらゆる帝国がそうであったように、加盟諸国の最後の砦が引き倒されて後に始めて、何であれ（たとえ民主的なものであっても）帝国主義的な野望が実現されるのである。EUの現状をみれば、これを疑わせるに足るものは、何もない。提案された憲法案はまさにそうした状況の発生の危険を予測して、それを回避せんとする

ものなのである。

EU 憲法を受諾すれば、国民としての存在が危険に陥ることになるなどと一体何が西ヨーロッパの人々に信じさせたのか。EU 憲法の条項がそれについて何の責任もないことはわかっている。なぜならそれは現状の法文化以上のものではないからである。こうした疑いは、著者が思うに、自らの国家の存在を危険にさらすことになるかもしれない旅の目的地がどこになるのか不明であるし、しかも行く先の知らない冒険のためにさらに奮闘せよと励まされるところから生ずる。ヨシュカ・フィッシャーのような人物が、正直な将来像を開陳すると、つまり旅の目的地は連邦国家の形成であって、それは EU 憲法においては否定されておらず単に留保されているに過ぎないと正直に語ると、人々はフィッシャー支持をやめ、フィッシャー支持者のほうは何も言わなくなる。

要するにヨーロッパの市民は、自分たちが滑り台の上に乗っており、滑り降りるとそこには超国家 EU が待ちかまえているというようなことになるのを恐れており、その恐れには理由がある。彼らは自分達の国家がアメリカ合衆国の州やドイツの州のように格下げされることのないよう望んでいる。アメリカやドイツのような状況は行き過ぎであると感じているので、EU の最終目標が連邦国家実現にあるのではないと、誰かが安心させてくれるのを待っているのである。彼らがこの点についての保証を受け取れない限り、まるで「牢獄へ」引かれていく途中のような不安に苦しみ続けるだろう。

こうした疑いにたいして何と説明することができるだろうか。どうすればその心配を宥めることができるだろうか。これはひとえに、EU が今後どう展開していくかにかかっている。つまり EU は連邦国家となるのか、あるいは加盟国家の連合体なのか。議論は一巡りしてまた振り出しに戻ってきた。ヨーロッパの人々はどう考えているのか。古典的なヨーロッパの連邦国家の再現なのか、またはシュミットの *Bund* 理念にいう諸国家の連合なのか。換言するなら、ヨーロッパは中央集権化された超国家を遅かれ早かれ生み出すか、あるいは非中央集権化された非国家的連合を選ぶかという問いに答えなければならぬところにさしかかった。

多くの政治家たちが意識的にせよ無意識にせよ夢見てきたヨーロッパ連邦国家の形成が、人々の存在と同一性をどれほど損なうかという問題について触れねばならない。すでに述べてきたように、答えは明瞭なはずである。古典的な憲法理論またはアメリカ合衆国やドイツ連邦共和国のような連邦国家を歴史的経験に照らすならば、連邦国家ではその基礎的の底辺から頂点に至るまでのあらゆる段階において権力の再配分を行う可能性があることがわかる。なぜなら連邦国家は自ら法の適用範囲を定め得るし、それも自らが保持する権威によって決定できるからである。このことは、連邦国家が自身の存在と効果的な機能の遂行のために必要であるとさえ見なせば、自己の諸機関に意のままに権力を与え得ることを意味する。この過程は構成国の権利の喪失を意味し、構成国が中央の権力によって無力にされるまで続く。連邦国家では、このようなことが起こりうる。構成国は最終的には国家としての能力をも含めて、連邦のためにすべてを犠牲にすることになる。

構成国の自己崩壊に等しいこうした権力の喪失は、どうすれば防げるか。唯一の方法は、権力を中央機関に委ねるのではなく、本来その権力を保持していた構成国の手中におさめておくことである。これがシュミットの *Bund* 理論と、連邦国家の間の相違を理解する鍵である。連邦国家は、その権限は自己の機関を通して自らが決定するのであって、権限の大きさを決定したりあるいは構成諸国にその権能の一部を付与する際に、誰の干渉もうけない。これにたいして *Bund* では、権限は全体と構成国の間で流動的に移行する。権限の配分は個々のケース毎に両者の間の契約によって決定されることになる。つまり憲法の改訂などによってである。換言すれば、*Bund* の構成国家は、自らがその権限を行使することができないという条件のもとにおいてではあるが、*Bund* に対していかなる権限を付与するか、するとすればいつか、ということを決める。

これは欧州憲法の第 I - 1 「連合の設立」(1) において予見されている手続きである。

「…この憲法は、欧州連合を設立し、加盟諸国はこの連合に、自己の共通の目標を実現するために管轄権を委譲する。連合は、この目標に資する加盟国の政策を調整し、加盟国より自己に委譲された管轄権を共同体的方式で行使する。」

この条項は、すべての加盟国は EU に権能を与えるときには共同して行動することを明記しているだけでなく、これらの権限が「共同体意識の下で」執行されるということを示したものである。加盟国がいかなる手段と方法によってこれら政策の実行を調整するののかについては、加盟国家は共同体の諸機関の決定をコントロールする権利を留保するという言葉で表現されている。加盟国はそれゆえに実権を握っているのである。権限は、加盟国の各々が合意したときにのみ、「共同化」される。権限を持つ代表の多数決によって、EU の機関の創設、あるいはこれらの機関がもつ権限の範囲を定める。この意味において、加盟国家は、自らすすんで権限を譲り渡すことがない限り、「条約の主人公」であり続ける。

これらのことは、EU がスーパー国家に変身することを妨げるのに十分な防御壁になると思える。現在加盟国家が排他的な権限を享受している分野は；

- ・文化、科学、教育、養育
- ・社会保障、年金制度
- ・外交および安全政策
- ・財政政策

これらの領域に関する決定権は独占的に加盟国家に属しており、その限りにおいてヨーロッパ超大

国の出現を懸念すること自体意味ないことと思える。外交と安全保障政策—軍事と軍備—が共同化されたとしても（これについては加盟国家の間でも意見が分かれているところであるが）、EUの*Bund*的性格を変更することにはならないであろう。EUがこうした独特の形態を維持する限り、加盟国家がその権限を奪われて自治を喪失するということではないかとの恐れは杞憂に終わる。*Bund*は、その構成国が国家としての性質を有する限り、*Bund*としてとどまるのである。

#### IV. 結論：いつ、そしていかにして希望を見出すか

結論において、EUを特徴付ける概念の問題、特にEUが属する法秩序の問題に戻りたい。本著者はすでに、EUの法秩序の決定は政治的な理由から緊急に必要とされているということ、またこのような決断を下すことは結局は避けられないということを論じてきた。これは、憲法中に明記されている事実が暫定的なものとして扱われるのではなく、そのまま認められ、正当な名称で呼ばれるようになれば実現されるであろう。

本論で、EUの本質を把握しようとして現在用いられている多くの用語の中から*Bund*を選んだのは、その普及のために尽力しようとする意図からではないし、*Bund*こそが問題解決になると考えているからでもない。しかしながらこの*Bund*という言葉は本著者に、ヨーロッパ統合という稀有な運命に遭遇してその法秩序探求に反映させようという動機を与えてくれたのである。著者は簡略に二つの例を挙げてこれを説明することで、小論をしめくりたい。それは、「国家」と「全体主義的国家」の概念である。

周知のように、我々の近代的な「国家」の概念は、マキヤヴェッリ（Machiavelli, Niccolo 1469-1527）に帰着する。彼はイタリア語で「共通の財産」を意味する“lo stato”という言葉から、一個の概念を作り上げた。その概念でもって、北イタリアの都市運営の価値を高め、都市にそして都市に依拠する貴族たちに最高の政治権力を認めたのである。この表現は後に、公国や王国の統治あるいは公的機関を意味するのに使われるようになる。さらに法律制度や政治的権威を独占するような政治的共同体に拡大されていき、「国家」の概念が確立されるに至ったのである。この言葉は、明らかに他とは異なる特異な政治秩序を表現するものであったので、翻訳や言い換えによってその意味が変容したが、さまざまな言語に一般的に使用されるようになった。この国家という概念についてシュミットは、20世紀は国民国家の黄金時代に最終的にカーテンが引かれる時代となったと述べて、次のように書いている：

「政治的統一のモデルとしての国家、すべての独占体の中でも最も驚くべき独占を享受してきた国家、すなわち政治的決定の独占体、ヨーロッパの体に西洋合理主義をまとった輝かしい構造物は、権威を失いつつある」。<sup>20)</sup>

この概念がイタリアに起源をもつことも、またこの概念の発明者が長い間一種の好ましからざる人物とみられてきたマキャヴェッリであることも、この概念が特定の政治的な秩序を現すためにその秩序の価値を高めたり、低めたり、あるいは高く評価されたり批判をうけたりして世界中に知られ、利用されることの妨げにはならなかった。

「全体主義国家」の概念の発展はこれとは異なる。それが最初に使われたのは、トクヴィル (Tocqueville, Alexis de 1799-1856) が1837年に著した『アメリカにおける民主主義』においてである。その中でアメリカ人にたいして、宗教的価値と社会的にはその多様性を基礎とする政治システムを放棄することのないよう忠告したものであった。ムソリーニ (Mussolini, Benito 1885-1945) は、ファシストイタリア国家に積極的な概念を当てはめ、賞賛して、それを「全体主義」と呼んだ。この概念は後に変化して、二個の特別な現代的な「全体主義的システム」：共産主義と国家社会主義という激しく競合する概念に結びついている。

これら重要な言葉の政治的概念をその語源に遡って考えたことからわかる事は、例え今この言葉が好んで用いられていても、それが将来どのように使用されるかということには必ずしも影響を与えないということである。特にこの言葉を使用している人々が、歴史的背景に気づかないなら尚更である。キルヒホフ (Kirchhof, Paul) によって創られた「国家の連邦」<sup>21)</sup> という言葉を、翻訳上の困難を理由にして批判した者は、*Bund* の概念にも反対していたことを思い出すべきである。*Bund* という言葉は、フランス語でも英語でも翻訳されているが、すでにドイツ語においてさえ異なってきた。

ドイツ人が *Bund* というときは、彼らは軍隊における強制的な兵役について思い浮かべる。たとえば「あの人は *Bund* に就いていた」というように。フランス語でこれは、「連合」または「連邦国家」という意味で使われる。英語でも同様の訳がなされるが、すでに本来の *Bund* が持つ意味からはずれている。ドイツ語で、旧約聖書 (Alter Bund)、新約聖書 (Neuer Bund) とするときの *Bund* は、英語では「信仰誓約」または信者間の「盟約」(covenant) という意味で用いられる。フランス語と英語で *Bund* にあたる言葉は、すでに意味が確定しているので、まったく新しい特別な翻訳が可能であるとは思えない。ドイツ語の *Bund* そしてフランス語と英語では連合 (union) として用いられている言葉は簡潔で便利な概念なので、人々は自分の好きな意味に受け取っているのである。著者はしかしながら、*Bund* 概念を受け入れやすくさらにポピュラーにする必要があるかどうか確信はない。それを除外もしないのだが。

EUの概念化についての結びの言葉としては、品位を落としたりあるいは現実以上に賛美することを避けて、十分に中立的であるような、語義にとらわれないような、国際的な使用に耐えうるような概念が発見されるまで待つ意外に何もすることがないのではないかと考える。しかし、上で議論されてきた問題が解決されるならば、その概念を発見することは成功すると確信している。

EUの正確な定義がないことは、プーフェンドルフの時代に神聖ローマ帝国に関して起こったように、苛立ちと不満<sup>22)</sup>を引き起こす言葉の意味の上での空白を作り出すことになる。明確な解決がなされなければ、このような空白が生じ、そこには非合理的な対応が伴うであろう。不明確さを避けることだけが、こうしたことを防ぐのである。EUが描きだしたような新しい法秩序にたいして、万人が共有できる名称を与えるために、新しい法的概念が必要とされている。我々は、現在この概念形成に向けた動きを目撃する証人に他ならぬ。

## 注

- 1) Samuel PUFENDORF, *De statu imperii germanici* (1667), Horst DENZER ed., *Samuel Pufendorf, Die Verfassung des deutschen Reiches. Lateinisch-deutsch*, Frankfurt a.M.1994, p.198. - Pufendorfは「もし我々が科学の原則に従って政治的に分類しようとするなら神聖ローマ帝国はその名前以外に残るものはないであろう。それは異常であることまさに怪物のごとき存在であり、国家として(外部からはそのように見えるが)最早厳密な意味での君主国家ではなく、数カ国の連合でさえなく、その中間にある何物かである。」さらにPufendorfは続いて、「ドイツの状況は正確には、数カ国の間の多元国家(plurimum civitatum)に極めて近いものとして描くことができる」(p.198f.)、と記述している。
- 2) Joseph FISCHER, *Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* (From an association of states to a federation - Thoughts on the finality of European integration), 2000年5月12日ベルリン、フンボルト大学において行われた講演。
- 3) Joseph FISCHER, *Die Rekonstruktion des Westens* (The reconstruction of the West). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2004年3月6日付でのインタビュー。
- 4) Jacques SCHUSTER, *Bis hierher und nicht weiter* (Up to this point and no further), *Die Welt*, 3 June 2005, p.8.
- 5) 1958年のローマ条約によってヨーロッパ経済共同体(EEC)とヨーロッパ原子力共同体(Euratom)が組織されて以来、「ヨーロッパ市民の間のかつてなかったような密接な連合」の実現が目的となるという宣言はあらゆるヨーロッパ諸国間の条約の主旋律になり、条約の前文から消えることはなかった。
- 6) 実際、EUおよびその前身EECについての定義を試みる研究は、驚くほどの分量に達している。30年以上前、A.Riklinはそうした定義の代表的なものだけを編纂した。そこには、超民族的、超国家的、民族の上位にくるような、あるいは民族を包括するような共同体、さらには部分的な連邦、部分的な統合、機能的な連邦主義、機能的な経済国家等などなど実に様々な表現が見られる。A. RIKLIN, *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen*, (The European Community in the system of inter-state connections) 1972, p.358f. また最近では Heinrich SCHNEIDER, *Die neu verfasste Europäische Union: Noch das 'unbekannte Wesen'?* (The newly constituted European Union - Still an "unknown quantity"?) in Mattias JOPP/Saskia MATL (Hrsg., *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa - Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, (The Treaty establishing a Constitution for Europe - Analyses of the constitutionalization of the EU), Baden-Baden 2005, p.109-132.
- 7) Christoph SCHÖNBERGER, *Die Europäische Union - Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des*

- Staatenbund-Bundesstaat-Schemas* (The European Union - A contribution to the rejection of the confederation/federal state dichotomy), in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129<sup>th</sup> Volume, Issue 1, March 2004, p.83.
- 8) *Ibid.*
- 9) *Ibid.*, p.84.
- 10) Olivier BEAUD, *La notion de pacte fédératif - Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération* (The notion of a federal pact - Contribution to a constitutional theory of the federation), in: J.F. KERVAN/H.MOHNHAUPT (Hrsg.), *Gesellschaftliche Freiheit und vertragliche Bindung in Rechtsgeschichte und Philosophie* (Social freedom and binding contracts in legal history and philosophy), 1999, p.197ff., 206ff., 236ff.を参照のこと。
- 11) Christoph SCHÖNBERGER, *loc cit.*, p.89.
- 12) Ulrich K. PREUSS, *Europa als politische Gemeinschaft*, (Europe as a political community), in:Gunnar Folke SCHUPPERT/ Ingolf PERNICE/Ulrich HALTERN (Hrsg.), *Europawissenschaft* (European Studies), Baden-Baden 2005, p.489-539.
- 13) Carl SCHMITT, *Verfassungslehre* (Constitutional law teachings), Berlin 1928, p.371.
- 14) Cf. S.ORTINO, *Introduzione al Diritto Costituzionale Federativo* (Introduction to federal constitutional law), Turin 1993, p.263ff.
- 15) Christoph SCHÖNBERGER, *loc cit.*, p.102ff.
- 16) *Ibid.*, p.109.
- 17) *Ibid.*, p.108.
- 18) 「EUのために憲法を形成する条約」とは2005年に European Communities において出版された European Constitution のための提案のタイトルである。2004年12月1日付けのEUの官報(C310)による。
- 19) Christoph SCHÖNBERGER, *loc cit.*, p.113.
- 20) Carl SCHMITT, *Der Begriff des Politischen* (The notion of the political) (1932), Berlin 1963, p.10.
- 21) Cf. *BVerfGE* (German Constitutional Court), 1989, 155 (184).
- 22) Cf. Christian GEYER, *Kapitane in Not-Eine gewaltige Melodie: Europa hat keine Idee von sich selbst* (Captains in need-A violent melody:Europe has no idea of itself), in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, No.123, 31 May 2005, p.33.

# The Legal Status of the European Union: In Search of a Definition

Prof. em. Dr. Helmut Wagner

Free University Berlin

Fachbereich:

Politik-undSozialwissenschaften Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

## **Abstract**

What is the European Union? How can we characterize it? To what legal order does this community belong?

Definitive answers to these questions are urgently needed. To say nothing of the rejection of the EU Constitutional Treaty in France and the Netherlands, many citizens in other EU countries have also vented their opposition to the proposed European Constitution based on their growing concerns over the future of the EU. Some people are worried that the EU is on the way to becoming a super-state. Such fears among the European peoples arise from the conviction that, since no one can tell them where the journey of the EU is heading, they must brace themselves for an adventure which could threaten the existence of their own nation-states. These fears are caused by the lack of understanding of the EU.

The EU is not a (European) federal state in the traditional sense which may dominate its member states, but is merely an association of states which allows each member state to exercise its sovereign decisions. At first glance, the German word *Bund* seems to be a rather suitable term to identify the EU. In a *Bund*, the member states set up joint institutions through which they work closely together, but each member state remains autonomous and is able to maintain its own political and legal existence. The powers are not concentrated in central organs but instead are shared between the *Bund* and its member states. But attempts to explain the nature of the EU by using the term *Bund* are not satisfactory because it does not suffice to explain the concept of the Community.

The lack of a precise definition for the EU, however, evokes irritation and discontent among its citizens. Thus, a new concept is urgently required for a common understanding of the EU across Europe.

The author Dr. Helmut Wagner was born in 1929 at East Prussia. He was awarded a doctor degree at Tübingen University and served as an assistant to Prof. Golo Mann in Stuttgart University. Dr. Wagner was promoted to a full professor of political science at Free University of Berlin in 1972. He

retired and was granted the title of emeritus professor from the same university in 1995.

His main field of research has been nation-building and continent-building, German and Korean reunification problems, European integration etc. He published many books on these themes which were translated in several foreign languages. He had been frequently invited as a guest professor from universities in Japan, the U.S.A., China, Poland, South Korea and some other countries.

**Keywords :** European Union, legal status, federal states, confederation, *Bund*