

## 欧州連合(EU)における「サブシディアリティ原則」 ： 善意の専制主義を超えるもの

八谷, まち子  
九州大学大学院法学研究科博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/16350>

---

出版情報：政治研究. 43, pp.1-51, 1996-03-31. 九州大学法学部政治研究室  
バージョン：  
権利関係：



# 欧州連合（EU）における「サブシディアリティ原則」

——善意の専制主義を超えるもの——

八 谷 まち子

はじめに

## 第I章 サブシディアリティをめぐる論争

一 ドロール委員長にみるEC委員会における概念の流れ

- (1) 一九八八年「ヨーロッパ型社会」とサブシディアリティ
- (2) 一九八九年～一九九一年——共同体の発展とサブシディアリティ
- (3) 一九九二年以後——共同体権限とサブシディアリティ

二 二つの解釈——連邦主義とサブシディアリティ

- (1) イギリス保守主義の解釈
- (2) ドイツ型連邦の解釈

## 第II章 サブシディアリティの要請

一 統合の実態と政策のヨーロッパ化

- (1) 地域政策
- (2) 適切な行為主体——加盟国か共同体か

二 要請への背景の醸成

三 なぜサブシディアリティか

### 第三章 サブシディアリティの適用と可能性

一 現実的適用のスコープ

二 司法判断の可能性

三 サブシディアリティの可能性

まとめ

付記 サブシディアリティ関連事項年表

## はじめに

いわゆる「サブシディアリティ原則 (Principle of Subsidiarity)<sup>(1)</sup>」(以後サブシディアリティ)は、一九九一年二月に難産の末に合意に到達し、一九九二年二月に調印、一九九三年一月一日をもって発効した欧州連合条約(マーストリヒト条約)<sup>(2)</sup>において、初めて、欧州共同体の基本理念を示す文言として取り入れられた<sup>(3)</sup>。

その意味するところは、共同体権限による政策の施行がなされるのは、それが規模と効果の点から加盟国によって十分に達成され得ない場合に限られる、というものであり、このようなサブシディアリティ原則を適用することにより、市民にできる限り近接した適切なレベルにおいて決定がなされるとする。

しかしながら、用語そのものの非日常性と表現された概念の曖昧さ故に「成長産業」<sup>(4)</sup>と揶揄されるほど様々な論議

を呼んだ。とはいえまたこの事実は裏を返せば、サブシディアリティの有する潜在的可能性を示すものにほかならない、とも言えよう。

この馴染みのない用語で表わされる概念はトマス・アクイナス、ひいてはアリストテレスにまでさかのぼることができる西洋における伝統的考え方とされ、一九三〇年代には全体主義国家が市民社会でのカトリック教会の活動に干渉することへの防波堤として流布された。<sup>(5)</sup>このことは、欧州共同体においてサブシディアリティという用語が、まず欧州議会のキリスト教民主主義の議員グループによって導入のイニシアティブがとられたという経緯を納得させるとともに、その概念が受容され得る政治文化的前提が存在していたことを示唆する。

欧州共同体、そして欧州連合における行政機関であるEC委員会<sup>(7)</sup>においては、前委員長のドロールが、社会における個人の自己達成を可能にする「ヨーロッパ型社会」という理念型を提示し、その実現を可能にする理念として、連邦制に言及しながら、共同体の将来像を議論する際に、サブシディアリティをキー概念としている。しかしながら一九九二年六月の第一回デンマーク国民投票で連合条約が否決されて以来、サブシディアリティはもっぱら実際的な権限の配分・運用との関連において議論されるようになった。特に共同体の将来像をめぐって二つの大きな解釈の流れが形成されたといえる。即ち、サブシディアリティは中央権力を抑制的に行使させるとする解釈と、特定権力の確立を推進させるとする解釈であり、前者は中央集権への歯止めとして、後者は連邦的分権の確立として援用される。このようなサブシディアリティの両義性は概念自体に内在する性格<sup>(8)</sup>のものであり、いわばサブシディアリティの「伸縮性<sup>(9)</sup>」として幅広い解釈を可能にしている。

欧州共同体においては、前述のように文言としての明記は極めて最近であるが、EC委員会によれば、概念そのものは既にローマ条約(EEC三条、四条、二三条、ECS五条)に萌芽的に見られるし、単一議定書の環境の項(一三〇r条)ではより明確に表明されている。とはいえ、これらの条約は共に経済分野のみの統合を目的としたも

のであり、EECもしくは欧州共同体（EC）が各加盟国に与えていた影響力、担っていた役割、また共同体を取り巻く世界情勢などは、連合条約のもとでの共同体のそれらとは大きく異なっており、そこに見出されるサブシディアリティの意義も文脈の変化に応じて当然変わっていく。実際、ローマ条約及び単一議定書双方の前述の条文は、共同体の権限を確認しその権力の行使に正統性を与える肯定的なニュアンスの強いものであるが、連合条約G3b条サブシディアリティの定義）においては共同体の権限に対する限定のニュアンスが強い<sup>(10)</sup>。もともと、デンマークの第一回国民投票以降、EC委員会はこの条項をブリュッセルに対する不信任感を打ち消す道具として取り上げ、「まず加盟国の権限が常例であり、共同体の権限はあくまでも例外的措置、サブシディアリティの意味は明らかに抑制的なもの<sup>(11)</sup>」との見解を表明し、また一九九二年一二月のエディンバラ首脳会議でもこの点が確認されている<sup>(12)</sup>。

「デンマーク・ショック」以後のサブシディアリティに関する論議は実際の適用の可能性とその方法論という極めて具体性の高い問題に集中しており、欧州連合における立法発議権を有し、かつ行政を担当する欧州委員会（EC）の任務が、あらためて注視されている。委員会は欧州議会と閣僚理事会に対して、連合条約発効前と後にそれぞれ、サブシディアリティに関する取りまとめ文書（Communication）を提出しているが、それらの文書において、当該概念は政治的なものであり、その機能は権限の配分ではなく、権限の行使を《統制する（to regulate the exercise of powers）<sup>(14)</sup>》ことにあり、ある種の「常識の原則」であるとの見解を示している。

ここで問題となるのは、なぜ「サブシディアリティ」が共同体の中心的理念として取り上げられることになったのか、という点である。前述の様にその概念は先行条約に埋めこまれていたにもかかわらず、また、一九七六年の『ティンデマンス（Tindemans）報告』や一九八五年の『ドゥーグ（Dooge）報告』などの様々な報告書にも制度改革の視点から同様な概念が示されているにもかかわらず、そして一九八四年のスピネッリ委員会による欧州議会の『欧州同盟創設包括条約案』にはまさしく「サブシディアリティ」の用語そのものが使用されているにもかかわらず、マース

トリヒト条約の交渉過程までは何ら表立った議論のテーブルにのせられることがなかったのはなぜであろうか。

本稿においては、「サブシディアリティの原則」という概念がなぜ注目されることになったのか、という問題意識にたつて、まず第Ⅰ章においてはサブシディアリティの概念をより明確に理解するために、前EC委員長ドロールのスピーチを通してサブシディアリティの基本的発想を概観し、次に当該概念の両義性を端的に示す連邦主義の解釈をめぐる議論を通してその規範性を検討する。そして第Ⅱ章では現実へ目を転じて、欧州共同体における統合の実態はどこまで進展しているのかを検証し、そのような現実をふまえたうえで、なぜ、他の規範ではなく、サブシディアリティが取り上げられることになったのかを、考察してみたい。次いで第Ⅲ章では、EC委員会（欧州委員会）報告書で示されているサブシディアリティの現実的適用基準を批判的にまとめ、最後にこのような「サブシディアリティの原則」がいかなる潜在的可能性を持つものであるかを考察する。

(1) 「サブシディアリティ」に対する日本語訳としては、「補完性」という語が定着してきているように思われる。しかしながら、漢字の持つ字義からややもすればステイックで第二義的なイメージを与えやすいと考えるので、本稿においては敢えて片仮名で原語のまま使用するものとする。

もっとも、ヨハネス・メスナー著『自然法 社会・国家・経済の倫理』（水波、栗城、野尻共訳 創文社 一九九五年）の「第四十五章 法秩序と補完性原理」においては、「補完性原理」は《社会体の諸権限の限定原理》であり、《社会における権力配分の自然法的原理》であると述べられている。

(2) 同条約の発効により名称を含む機構の変更がなされた。本稿におけるECとは条約発効以前の「欧州共同体」を、EUとは条約発効以後の「欧州連合」を指す。

(3) *TREATY ON EUROPEAN UNION* における「サブシディアリティ原則」という用語が使用されている条文とその大意は次の通りである。

前文（サブシディアリティ原則に則って市民に可能な限り近接して決定がなされる an ever closer union の創設、という欧州連合の理念の表明）

第B条（欧州連合の目的の列举と、当条約による規定事項とサブシディアリティ原則にしたがってその目的は達成される、という条約の理念）

第G3b条（サブシディアリティの定義、三項より成る。

第一項：共同体は、それに課された目的と当条約により規定されている権限の範囲内でのみ行動する、という権限配分の確認

第二項：排他的権限に属さない分野については、サブシディアリティ原則に則って、国家単位では十分にその目的が達成されず、規模もしくは効果において共同体によってよりよく達成される場合にのみ行動する、という第一項の例外規定

第三項：共同体による行為は、当条約の目的達成に必要な手段を超えない、という比例原則の確認）

なお、G3b条に関する議論は、本稿III―Iで展開している。

Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992.

(4) J.H.H. WELLER, "Journey to an Unknown Destination : A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, December 1994, p.437.

(5) Monique CHEMILLIER-GENDREAU, "Le principe de Subsidiarité : enjeu majeur, débat confus", *Le Monde Diplomatique*, juillet 1992.

やや異なる観点として、一九九三年二月当時のEC委員会主任法務顧問 F. LAMOUREUX は、J.C. CASANOVA の説を引いてサブシディアリティ概念の一切の宗教的意味を否定し、この概念は「個人、家族、会社、地域が行使できない権限を政体のより大きな形体としての国家へ委譲できる」という、西洋古来の思想の表現である」と述べている。François LAMOUREUX, *SUBSIDARITÉ : MODE D'EMPLOI*, Democratie et subsidiarité dans l'Union Européenne, colloque du Mouvement Européen, Paris, 6 février 1993.

(6) サブシディアリティ概念のカトリック教会における発展の経緯は Ken ENDO, "The Principle of Subsidiarity", *The Hokkaido Law Review*, Vol.XLIV, No.6, 1994 特記 Chapter II を詳し。

(7) 連合条約発効後は「欧州委員会 European Commission (EC)」と呼ばれる。

- (8) K. ENDO, *op. cit.*, CHAPTER I, 1-1, 1-2.
- (9) Kees van KERSBERGEN and Bertran VERBEEK,  
 “The Politics of Subsidiarity in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.2, June 1994.
- (10) 限定的と読み取れる部分には、例えば以下の強調部分（強調は筆者による）“... only if and in so far as the objectives of the proposed ...”がある。
- (11) SEC (92) 1990 final, “*The principle of subsidiarity*”, Commission of the European Communities, Brussels, 27 October 1992, Annex p.3.
- (12) *Conclusion of the Presidency*, Edinburgh, 12 December 1992, Annex I to PART A, 1. 2.
- (13) 次の二つの報告書による。  
 SEC (92) 1990 final, *op. cit.*,  
 COM (93) 545 final, *Commission report to the European Council on the adaptation of Community legislation to the subsidiarity principle*, Brussels, 24 November 1993.
- (14) COM (93) 545 final, *Ibid.*, 1. 2. p.1.  
 SEC (92) 1990 final, *Ibid.*, ANNEX 1. 1. (a) p.3.

## 第一章 サブシディアリティをめぐる論争

### 一 ドロール委員長にみるEC委員会における概念の流れ

- (1) 一九八八年—「ヨーロッパ社会」とサブシディアリティ

「サブシディアリティSubsidiarity」という用語がEC委員会により公式の場で初めて使用されたのは、一九八八年五月一九日ボンでのドロール委員長とドイツ連邦各州首相との会合であったとされている。ここでドロールは、多く



の分野において常々ドイツ連邦の在り方をひとつのモデルと考えている、と述べている。即ち、統合ヨーロッパというのは確立された自治権を持つ地域の基礎なくしては成立せず、したがって自分は「サブシディアリティ原理」の擁護者である、というのである。<sup>(15)</sup>

ここで援用されている概念は、マーストリヒト条約の前文で述べられている「市民により近いレベルでの決定」そのもので、地方や国家のレベルの方がより有役であり、理にかなっている事柄はそのレベルで決定し、共同体レベルで管理すべきではない、というものである。また彼は、連邦主義者であることを明言し、<sup>(16)</sup> 中央集権を排し、その土地と人々を理解したうえでの自由の概念に基づく管理の重要性を、自らの市長としての経験に言及しながら確認している。しかしながら、ヨーロッパの構築のためには、共同体側と各州の側などという区別はなく、各州は共同体の一部であり両者は相互補完的な関係にある、とする。共同体権限の新しい分野への広がり、地方の権限を減じさせる方向に働くのではなく、むしろ、側面から強化させるものである、とも主張している。

このように、ドロールは、地方自治の確立による多元的ヨーロッパを実現させる方法として、サブシディアリティに依拠した連邦主義という考え方に言及していた。その後、方法としての連邦主義は、一〇月になると「連邦的アプローチ」という表現で、多様性に注目した「理想としてのヨーロッパ（l'Europe de l'ideal）」への実現に向けた、より具体的内容の提言となった。<sup>(17)</sup>

「理想としてのヨーロッパ」は、「必要のヨーロッパ」に対置する社会として提示され、後者は現実主義にたつ経済の活性をはかるプロジェクトであり、その先にある目指すべき社会を「ヨーロッパ社会」というモデルとして設定するのである。そこでは個人と社会の調和が成立する多様性のある社会とし、その実現はサブシディアリティを尊重する連邦的アプローチによるとされる。即ち、共同体・国家・地方というそれぞれのレベルの役割を充分に考慮し、書類ばかりを増やすような無益な官僚主義に陥らないことでもあるとする。

ここで意図されているのは、社会を構成する中心単位としての《自由な》個人であり、その社会においては経済活動が確保され個人の自己実現が可能であり、社会はそのために必要な手助けを効果的に提供する役割を担っている、という視点である。<sup>(18)</sup> 手助けの効果的な提供とは、とりも直さず公的サービスへのアクセスの容易さと有用性であり、その内容に応じて最も効率よく提供できる公共体がその分野に責任を負う、という構想である。この時点でサブシディアリティは、もっぱら個人に対する公共の役割の観点が中心になっているといえるだろう。私的領域が充実し調和のある社会という「ヨーロッパ・モデル」を達成するための制度としての、最適レベルによる必要に見合った公権限の執行という構想であり、そこでは、権限分担の在り方として、基本法にサブシディアリティの考え方を明記した<sup>(19)</sup> ドイツ型連邦制が意識されている。

(2) 一九八九～一九九一年——共同体の発展とサブシディアリティ

この時期は単一市場実現へ向けての「単一欧州議定書」の成果が顕著となり、経済活動は活発で、《一九九二年》という合言葉による一種のヨーロッパ・ブームが席卷していた。この成功に支えられ、ドロールの口調も自信に満ちたものであり、EC委員会の責任の遂行の重要性を強調している。

一九八九年および一九九〇年一月の欧州議会での年頭のEC委員会政策説明において、ヨーロッパは新しい活力を発見しつつあるとし、その経済面での成功によるヨーロッパ統合への強い自信がよみとれ、政治的意志の統一の必要をも訴えている。すなわち、統合の一層の進展を呼び掛け、そのためにはEC委員会の権限の拡大が必要であると訴えている。そして、サブシディアリティ原則に従うことで過度の集権は避けられ、共同体と国家と地方との間の適切な責任の配分が成されると述べている。この考えは、一九八九年一〇月の College of Europe の新学年開講式の演説でも表明されており、統合欧州と自国への忠誠という、一見相容れない問題への答えを与えるのはサブシディアリティ

を加味した連邦的アプローチである、としている。この演説においては、ヨーロッパの将来像を創造する中心概念として、サブシディアリティがくり返し言及されている。

一九九一年の政策説明にはサブシディアリティの用語は見当たらないが、大きく動いているヨーロッパ情勢を視野に入れての共同体の責任を喚起し、湾岸危機でのECの対応のまずさを認めるが故に、一二ヶ国が歩調をそろえることの重要さと「ヨーロッパ建設」へ向けての連邦的アプローチを強調している。その後同じ年の三月に、私的領域と国家の領域が社会で分け合う責任範囲、異なったレベルにおける政治権力の役割分担、という二つの責任分担の在り方を示すことにより、より明確なサブシディアリティ概念を説明している。<sup>(20)</sup>

私と公の関与の在り方を示す前者は、前述の「理想のヨーロッパ」の考えを発展させたものであり、サブシディアリティの構成要素として、個人が有するところの責任と自己達成の権利、及び、その個人の権利を実現させるための公権力の義務、という相互に対立するが交差が避けられない二つの規範をあげている。<sup>(21)</sup>

政治的役割分担に関しては、連邦主義ではなく連邦的アプローチであるとして、サッチャーに代表される共同体の「連邦化」への批判を一蹴している。またそうすることにより、サブシディアリティが特定の視点（例えば連邦主義やリベラリズム論）と自動的に結び付けられることを拒否している。

特記されるべきは、ここでの議論において初めて、共同体における権限行使の規範、および日常業務での適用の課題としてのサブシディアリティが具体的、かつ詳細に検討されていることである。それは例えば、共同体法の加盟国に対する行きすぎた法の調和化要請は自粛する必要があることを認めたくえて、指令（directive）や相互承認を重視する視点であり、達成されるべき目標と共同体の関与（法的手段）の釣り合いである比例性（proportionality）を考慮すべしとする視点である。非効率な中央集権主義を打破する決意が表明されているが、それは各々のレベルが相応の責任を遂行するという文脈においてであり、「連合は、加盟国が個別に執行するよりも共通の方法でより効果的に実

施できる課題においてのみ行動する」という前述のスピネッリ (A. Spinelli) による定義に、自らの「特に、行動の範囲もしくは効果が国家、または地方においては目的がよりよく達成できないという理由による」という定義を加えている。ここでも明らかなことは、共同体、特に委員会の立法による規制の行きすぎを一部に認めつつも、その果たすべき責任・役割を積極的に評価し、むしろ確認をしていることである。

ここでの議論は、その前年一九九〇年の一二月に開始された<sup>②</sup>二つの政府間会議 (IGC) での議論を受けてものである。政治統合に関する IGC においては広範な範囲のテーマがとりあげられているが、その過程において、各国の統合に対する考え方の相違、特にイギリスの明らかに異なる態度が浮き彫りになった。この違いが、マーストリヒト条約 G 3 b 条の抑制的表現となつて結実したといえるだろう。この点についてはこの章の次節 (二) で述べることにする。

### (3) 一九九二年以後——共同体権限とサブシディアリティ

一九九二年は前年の連合条約批准、そして単一市場の完成の年として共同体のみならず、加盟国以外の国々にとつても大きな意味を持つ年であつた。年頭恒例の欧州議会への政策説明においては、この年は共同体にとつて中核となり軸となる年と位置付けられ、かつ、一九八九年以来大きく変動しているヨーロッパ情勢に鑑みて、統制するのではなく、加盟国に起動力を与える役割としての共同体の権限の確立の重要性を訴え、サブシディアリティ重視による加盟国の責任も喚起している。

しかしながら、このような積極的分権の視点が明確に表明されるのもここまゝとなる。一九九二年六月のデンマークの国民投票が、当然のごとく、転換点である。この投票から数日後に、ドロール委員長は外相閣僚理事会に対し、委員会の立法活動が干渉的とみなされた分野の権限を放棄し、委員会の活動をより制限された重要分野に集約する、

という秘密のメモを手渡している。<sup>(23)</sup>これ以後、サブシディアリティに関する委員会発表の文書や委員の言及は、適用の基準は前記一九九一年三月に示された点と変わりはないものの、明らかに共同体の、より実質的には委員会の権限を抑制する側面を強調したものとなっている。

一九九三年の議会への政策説明における演説は、悲観的トーンは否めない。委員会は絶好のスケープゴートにされている、という発言はこの時のものである。一九八五年以来の、共同体の発展が当たり前のこととして受け取られていた時代は終わった、とし、何をしようとしているのかを明確に説明し続ける必要がある、そのためにもサブシディアリティに肉付けをする必要がある、とする。そして、委員会は今後の立法措置と現存の委任権の行使に関しては、サブシディアリティの適用を「筋の通った」方法で実行し、透明性を高める、と述べている。

以上のように見てくると、サブシディアリティ概念が積極的役割を持つ肯定的なニュアンスから、抑制的で否定的なニュアンスへと回転させられていることがわかる。つまり、当初は共同体の発展を前提に拡大する権限を念頭に置いたうえで、共同体の将来像(ドロールにおいては、社会の様々なレベルがそこで必要とされる機能に応じて権限を行使する型の連邦制が想定されていることは、明白であろう)の規範として援用されていたが、IGCでの議論が展開する中で、より具体的な立法基準としてのクライテリアを与えられ、権限の配分が議論の焦点となっていた。マーストリヒト条約の文言としては、市民に最も近いレベルでの決定という規範(Article A)と、共同体の権限行使の制限的条件の規定(Article G3b)という表現となった。そしてデンマーク国民投票をきっかけにして、加盟国との関係においての共同体、特に立法を協議するEC委員会の権限の抑制の面が強調され、サブシディアリティを取り上げて議論した一九九二年一二月のエディンバラ首脳会議の結論では、あくまでも国家権力が常例(the rule)であり共同体のそれは例外(the exception)である、ということが確認され、<sup>(24)</sup>中央集権を抑制する、即ち共同体の権限を制限する機能を前面

に取り上げているのである。

このような解釈の回転を可能にするのは概念そのものの両義性にある。問題の中心となっているのは、サブシディリティが標榜する概念の中心を権力の集中を抑制するもの（ネガティブかつ静的）とみるか、異なる政治レベルの分権を保障するもの（ポジティブかつ動的）とみるか、という点であろう。マーストリヒト条約署名から以後の動きを見れば、前者の解釈によっているという感否めない。

しかしながら条約起草に先立つ政府間会議で明らかになったのは、共同体の将来像と深く結び付いた連邦主義に対する考え方とそこでの権力行使の在り方をめぐっての、まさしく上記二通りの立場であり、前者はイギリスに、後者はドイツに代表される解釈であった。<sup>(25)</sup>そこで次に、それぞれの視点を概観してみよう。

- (15) *Document de Travail de Jacques DELORS à l'Occasion de la rencontre avec la Conférence des Présidents des Länder*, Bonn, le 19 mai 1988.
- (16) *Ibid.* 原文は以下の通りである。  
“Je suis moi aussi partisan d'une Europe fédérale.”
- (17) *Discours au Colloque IDENTITES NATIONALES ET CONSCIENCE EUROPEENNE* Paris, le 21 octobre 1988.  
*Discours à la “Convention pour l'Europe”* Paris, le 22 octobre 1988.
- (18) Ken ENDO によるが、ヨーロッパ委員長は既に一九七五年の著書“Changer : Conversations avec Clause Glayman”に於いて、同様の考えを述べている。K. ENDO, *op. cit.*, p.2004, footnote 67.
- (19) ドイツ基本法三〇条
- (20) *Le Principe de Subsidiarité : Contribution au Débat*, Colloque de l'Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, le 21 mars 1991.
- (21) K. Endo によれば、この部分はマルクス主義と個人主義の中間、もしくはキリスト教と社会主義の融和の試みとしての典型的な personalisme の考え方であるという。K. ENDO, *op. cit.*, p.2003.

(22) 当初はEMUに関する政府間会議のみが予定されていたが、影響力の強化を図っていた欧州議会の二回にわたる『マーティン報告』などの積極的な働きかけにより、条約の大幅見直しを含む政治統合に関する政府間会議も開催されることになった。この間の経緯、会議における論点、各国の反応などは、次の論文に詳しい。

Richard CORBET, "The Intergovernmental Conference on Political Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXX, No.3, September 1992.

(23) Anthony L. TEASDALE, "Subsidiarity in Post-Maastricht Europe", *The Political Quarterly*, Vol.64, No.2, April-June 1993, pp.193-194.

(24) European Council, *Conclusions of the Presidency, Annex I to PART A, I. 2. i*), Edinburgh, 11-12 December, 1992.

(25) R. CORBET, *op. cit.*, p.277.

## 二 二つの解釈—連邦主義とサブシディアリティ

### (1) イギリス保守主義の解釈

イギリス保守主義の中核をなすのは伝統的に市場自由主義者であり、したがって政府の介入を極力排除し必要最小限の法規則にのっとった、自律的主体による自由な競争が好まれる。このような考え方に立つて国家が連合した場合には、構成国の独自性を最大限に尊重するゆるやかな結び付きの形態を取るであろう。

独立・自律的単位として強固な国家主権概念を有する保守主義の国家が連邦体制に参加する場合には、その上位体としての連邦政府と、構成体としての各国政府との関係は法によって明確に規定されることを要求し、構成体の合意に基づいて特定権限が上位体に委譲され、上位体からは同様に合意に基づく利益、恩恵が各構成体へもたらされる、<sup>(26)</sup> という立法契約による機能的関係に立脚するであろう。

サッチャーに代表されるマーストリヒト条約反対派の保守党議員はこのような連邦の考え方を中央集権を促進する

政治制度とみなすのであり、よって、仮に欧州連合を欧州連邦を目指すものという立場を受け入れてしまえば、分野によつては国家主権の譲渡は正当化されたものとなり、結果的にEC官僚による中央集権的政府を容認するものとなるのである。このような政府とは、条約反対派にとっては、超（supra）国家的ではなく、権限を集中させて国家の上位（super）に居座るものなのである。

こうした連邦主義を中央集権主義とを結び付けた議論の展開に対し、同じ保守党にあつて条約批准を目指していたメイジャーは、連邦（federal）という語ではなくサブシディアリティを条文に明記し、その抑制的側面を持ち出すことにより党内をまとめようとしたのである。<sup>(27)</sup>即ち、共同体が関与するべき権限は「必要な場合または本質的な場合」<sup>(28)</sup>に限られる、より具体的には域内単一市場の完成に関する部分に限定することにより、経済的自由主義に立脚しつつ国家主権の最大限の存続を図ろうとする。

こうした保守党の内部事情を反映したイギリスの主張するサブシディアリティは、権限の具体的分野の銘記はないものの、連合条約3b条の「……という場合に限って……（only if and in so far as）」という制限的意味合いの文言に従つて、条約発効後になされる全ての委員会提案にサブシディアリティ原則に基づいた委員会提案の正当性を記さなければならぬことを義務づけた。<sup>(29)</sup>

注意しなければならないのは、イギリスでの議論においては、権限のバランスが共同体と加盟国という二つのレベルのみを対象とし、サブ・ナショナルなレベルとしての地方の視点が含まれていないことである。イギリス政府が共同体に対する自国主権の維持を主張すれば、同じ主張がイギリス国内におけるロンドンと地方との関係においてもなされ得るのであり、それはイギリス国内にくすぶり続ける地域的「ナショナルリズム」を呼び起こす可能性を否定できない。また、イギリス国内での地方政府の在り方を見直す作業においても、ECレベルでの視点の欠如が指摘され、<sup>(31)</sup>その様な対処は結果として「地域のヨーロッパ」建設におけるイギリスの存在の弱さを確立させてしまうことにもな



りかねない。また、連合条約に基づいて新しく設置された「地域委員会（Committee of Regions）」への代表の選出に際しては、保守党政府と地方政府との間で態度のくい違いがみられた。<sup>(32)</sup> この時の政府の方針は、むしろ地方の活力を削ぐものであり、このような対応は、少なくとも共同体の加盟国として留まることを選択したイギリスの、共同体の政策決定への影響力を減退させることにもなりかねない。

シェル（Donald SHELL）の指摘<sup>(33)</sup>を待つまでもなく、共同体のメンバーであり続けることは、成文法により統治される制度へのイギリス法制度の調和を意味し、それはまさしくEC加盟を選択した時点から内在的に要請されているイギリス憲法制度の変更を余儀なくさせるものなのである。保守党内のマーストリヒト条約反対派の主張は、連合王国の君主として他国への独立の付与の経験のみを持つ、という歴史的背景による面子や、イギリス憲法体制においては、強固な議会主権の下で地方自治も所与のものではなく、中央政府から立法により供与されたものであるという事実<sup>(34)</sup>に立脚していると考えられる。しかし、マーストリヒト条約批准反対意見を封じ込める方策として、サブシディアリティの抑制的側面のみを強調することは、今後のイギリスの国内政治でロンドンと地方の関係において跳ね返ってくる可能性を併せ持つといえる。<sup>(35)</sup>

## (2) ドイツ型連邦の解釈

第I章で述べたように、ドイツにおける連邦制の在り方は共同体の将来像としてのひとつのモデルを提供していた。それは、憲法、即ち基本法により定義された分権制度が確立し、連邦の構成単位である州の自治権が保証されたものであると同時に、各州は連邦政府の政策決定への参加も保証されている。<sup>(36)</sup> 中央政府に対するこのような自律的な関係を保持しているドイツ各州にとって、市民の必要とするレベルに最も効果的に近いところで決定を成す、というサブシディアリティ概念は既に実行されている原理であり、ヨーロッパ・レベルへと拡大された空間においてであろうと

も、政治体の構成員としての州の権利を主張し自律性を確保するのは当然のことであった。加えて、ドイツ連邦参議院が取り扱う年間議案の三分の一、約八千件がEC関連であるほどに国内政治との結び付きが大きくなっている現状があれば、ヨーロッパ政策に対する各州の意志の反映を盛り込む何らかの制度が追求されるのも、また当然であろう。

以上のような状況において、分権を確立するものとしてのサブシディアリティ概念の積極的な推進者はドイツの州であった。もっとも、前述した一九八八年のドロールと州首相との会合において議論されたサブシディアリティ概念は、ドロールにとつてはECレベルにおいてよりよく達成できる事柄への理念であり、州にとつては下位レベルで達成できない事柄のみをECレベルで実行するという原則としてであり、両者の視点は共に、ECという上位レベルに置かれていたといえよう。その後ドイツの州は欧州統合に関する会議への参加や、サブシディアリティ原則の連合条約への明記を含む提案など、連邦レベルと欧州レベルの両方において活発な動きを見せ、最終的には州の要求は、マーストリヒト条約A条二項の「この条約はヨーロッパの国民の間でのより密接な連合を創設する過程において新しい場面を記すものであり、そこでは市民に可能な限り近接して決定が成される。」<sup>(40)</sup>という文言となつたし、新しく諮問機関として「地域委員会」が設定されるという成果をうんだ。<sup>(41)</sup>

このように、ドイツの州が主張するサブシディアリティの概念はこれまでに確立してきた州の権限を維持するという、極めて機能的な目的から出発したものであり、意図されていたのは権限の配分を明確にすることにより、既得権を確保するという静的な性質のものであったといえる。そこにはイギリス保守党の主張や、ドロールの考え方に見られるようなある種の価値観や倫理観は不在である。<sup>(42)</sup>しかしながら、共同体における政策決定過程への下位組織の参加の保証といういわば共同体型連邦主義の重要な一面を確保したのであり、明らかに連邦的性格を有する共同体の制度に正統性を加えるものであらう。

- (26) B. Guy PETERS, "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community", Alberta M. SBRAGIA ed., *EURO-POLITICS*, p.110, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992.
  - (27) Johan PETERSON, "Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision?", *Parliamentary Affairs*, Vol.47, No.1, January 1994.
  - (28) 梅川正美「E.U.と英国政治」日本政治学会編『日本政治学会年報 E.C.統合とヨーロッパ政治』一九九三年 p.101.
  - (29) COM (93) 545 final, *Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle*, Brussels, 24 Nov. 1993
- II-1. Justification included in legislative proposals
- (30) A. Teasdale & V. Bogdonor の指摘をとり取り上げたもの。
  - A.L. TEASDALE, *op. cit.*, p.190.
  - (31) A. SCOTT, J. PETERSON, D. MILLER,  
"Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution?", *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.1, March 1994.
  - (32) *Ibid.*, pp.62-63.
  - (33) Donald SHELL, "The British Constitution 1991-2", *Parliamentary Affairs*, Vol.46, No.1, January 1993.
  - (34) P.J.C. KAPTEYN, "Community Law and the Principle of Subsidiarity", *Revue des Affaires Européennes*, No.2, 1991, p.42. Kapteyn は「ブーメラン効果」と呼んでいる。
  - (35) 上院にあたる連邦参議院 Bundesrat は州政府の代表によって構成され、連邦立法には連邦参議院の同意が必要とされる。Sbragia は、このような「制度としての構成単位による中央の政策決定への参加は、連邦形態としてもユニークなものであり、領域性と代表性との新しい在り方を示している」とする。一般的には、領域はひとつの「パッケージ」とみなされ、その中で個々の投票者が彼等の主権政体への代表を選出する」と理解され、領域から中央政府への代表は、間接選挙による上院議員選出(フランクス・オランダ)か、直接選挙だが領域内の人口にかかわらず同数の議員によって領域を代表する(アメリカ)、という方法である。しかしながら Bundesrat においては、領域の利益が代表されるのではなく、「一般的権力 general power」が行使されるのであり、領域政府が直接に参加し拒否権を持つことによって領域政府自体の利益が保護されている。(Alberta M. SBRAGIA, "Thinking about the European future", *EURO-POLITICS*, pp.287-289) このような、中央政府と領域政府との双方が決定に参加するタイプの連邦制は「協調的連邦制 (Kooperativer Föderalismus)」と呼ばれている。

- (36) 縣 公一郎「EC統合とドイツ連邦主義」日本政治学会編『日本政治学会年報 EC統合とヨーロッパ政治』岩波書店 一九九三年所収。
- (37) 坪郷 實「EC政治とドイツ政治の接合」日本政治学会編『日本政治学会年報 EC統合とヨーロッパ政治』岩波書店 一九九三年所収。
- (38) 坪郷、同上論文、p.46.
- (39) 同上、pp.44-45.また、本稿付記の年表も参考のじふ。
- (40) *TREATY ON EUROPEAN UNION, TITLE I Article A*  
Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 訳は筆者による。
- (41) Official Journal L 132 / 49, 27. 5. 94.
- (42) Kees van KERSBERGEN and Bertjan VERBEEK, "The Politics of Subsidiarity in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.2, June 1994.
- (43) 岩崎 美紀子「連邦主義と連邦制」『年報行政研究 二七 統治機構の諸相』日本行政学会 一九九二年、p.149.

## 第II章 サブシディアリティの要請

### 一 統合の実態と政策のヨーロッパ化

#### (1) 地域政策<sup>(44)</sup>

単一市場の実現に向けてその利点と問題点に焦点をあてたチェッキニ報告、スキオツパ報告の二つの報告書が提出されたが、後者は単一市場における地域間格差のもたらす不利益を指摘していた。<sup>(45)</sup> もっともこの格差は、それまでの三回にわたる加盟国の拡大で大きく顕在化しており、既に以前から何らかの公的な救済措置が必要であるとの認識

が広まっていた。<sup>(46)</sup>そこで、従来のECの地域政策を大幅に改革した新しい政策が一九八八年から施行された。それは共同体の統合(cohesion)を強化し、共同体の構造的施策の効率性を向上させるための五つの目標から構成されているが、その実施方法として加盟国政府、及び関連の地方自治体とのパートナーシップを強調している。<sup>(47)</sup>このことはECとの関係において加盟国政府と地方自治体を交錯させた多層な政策立案を促し、政策のみならず作業方法においても「ヨーロッパ化」を促進させている。

改革後のEC地域政策の重点は、個別のプロジェクトからより包括的な国別の地域政策プログラムへと移されたが、その実施のための原案は各加盟国政府より提出される。そして、プログラムの最終案形成、予算規模の決定、監視などすべての段階において共同体・政府・自治体三者(国によっては四者)間の「パートナーシップ」により実施されている。このような方法は、加盟国政府のみならず自治体においても、政策立案の当初からECレベルでの自組織の位置を意識させ、また、より多くの予算割当を獲得するためにも、フランスでは自治体が準備する文書においてEC地域政策に特有の用語(例えば「objective 5bゾーンにおけるtype 2の住民の恩恵のために……」のような)を多用し、著しく「EC言語」的になる傾向を示す様になったことが指摘されている。<sup>(48)</sup>

ECの地域政策の予算規模は前述した改革以後倍増され、各プログラムへの援助の上限はその必要資金全体の七五%に設定されている。一九八九―一九九三年の間に、これらの予算額がGDPに占める割合は、国全体が「後進援助対象地域(Objective 1)」と指定されているポルトガル、ギリシャ、アイルランドにおいては、それぞれ、三・五%、二・九%、二・三%であり、その他の加盟国内での指定地域におけるGDP比率は、〇・八%から一・七%の間となっている。これを投入された直接投資の割合で見れば、Objective 1の三ヶ国ではなんと順に八%、一一%、七%を占めている。<sup>(49)</sup>

このようにECの地域政策は、対象とされる国や地域によっては大きな経済的な意義を持つばかりでなく、地域政

策の実施過程そのものが加盟国の行政の在り方にもたらしている変化も大きい。

政策実施に際して頻繁に開催される関係者会議においては「パートナーシップ」原則が実行され、サブ・ナショナルなレベルの地方自治体、ナショナルな政府、および超国家としてのEC委員会の三者の要求と利益とがひとつになる (converge) べく調整が図られ、協力がせまられるのであるが、この過程はまさしく政策の「ヨーロッパ化」をそれぞれのレベルにもたらすものである。つまり、政府は自国の地域活性化政策を、必要な予算を含めてECという枠内で考え、各地方自治体は直接投資の呼び込みをECという域内における位置関係で考案する、という具合である。この政策のヨーロッパ化は、後者においては国境を超えての地域間協力を進展させ、様々なグループを組織させるに至っている。<sup>(50)</sup> また、特定の目的に添った地域間協力も促進している。<sup>(51)</sup>

こうした地域間の積極的な協力関係作りの動きと同時に、地方自治体や州、地域のブリュッセルにおける事務所の設置などに見られる活動の活発化<sup>(52)</sup>も目をひき、一九九二年末でドイツの州をはじめとして約五〇の地域代表事務所が置かれている。<sup>(53)</sup>

このような事実から、政府の地域に対する相対的な権力の後退、共同体の行政機関であるEC委員会の地域への浸透という側面が明白であるが、また一面では、実際の・物理的な行政執行能力の関係で、EC予算の地域への配分の仲介者としての政府が、地域・地方自治体に対して重要性を増していることも、各国共通の現象として指摘されている。<sup>(54)</sup> こうして三者三様に従来の権限の変容をきたしているわけであるが、その変容は、地域政策を立てるに際しては、もはや特定の対象となる地域のみ、もしくはあくまでも国内の問題として捉えるのみでは対応できなくなっている、という実情に由来している。EC・政府・地方自治体という多層にわたる組織が政策の立案、実施にかかわることにより、表出する利益はより複雑に錯綜したものとなり、それに伴ってそれぞれの権限の範囲も従来の在り方を逸脱し、ある部分は膨張し、またある部分は収縮するものとなっていることがみてとれるであろう。

(2) 適切な行為主体——加盟国か共同体か

地域政策に見られると同様のゆらぎが、単一市場実現をめぐる一連の共同体権限と加盟国権限に関しても、指摘できる。

欧州裁判所がEC権限の確立と拡大に果たしている役割の大きさは広く認められているところであるが、裁判所が出した判決の解釈の仕方によって、加盟国側が立法を自制することがある。共同体における法の近接化の基本をなしている「相互承認」を引き出したドイツのビールに関する判決<sup>(55)</sup>のように、モノの自由移動に主眼を置いた判決であるにもかかわらず、あたかも、消費者保護や商品の品質規制のような、国家の有する権限そのものが問題とされているかのごとくに理解され、結果として、加盟国側は当該判決に関連する分野の法令はすべて事細かにEC委員会により規定されるのを要求することもあるのである。<sup>(56)</sup>

また、たとえば、加盟国独自で執行するには国内利害の調整が困難な事態が予測されるような場合には、共同体立法にすることにより、スムーズな国内立法を可能にすることができる。<sup>(57)</sup>

これらの例は、EC法が国内法に優先する、という定着した解釈を加盟国がうまく国内事情の解決に利用しているケースであるが、単一市場の実現と強く結び付いている競争法の実施ではこのようなケースとは逆の動きも見ることができる。

「合併に関するEEC規制四〇六四／八九号」<sup>(58)</sup>はEC委員会に対して域内の合併・買収許認可権を条件付きで付与している。その条件とは、(1)合併しようとする企業の全世界の売上高が五〇億ECU以上、(2)該当企業のうちの一社の域内売上高が二億五千万ECU以上、(3)域内の二ヶ国以上で事業を展開していること、というものである。オランダのコーヒー販売会社の *Douwe Egberts* と *Van Nille* の二社が合併しようとした時、当時の競争担当委員であったブ

リタンはこの認可を拒否する方針であった。それは、この合併によってこの二社でベネルクス三国のコーヒー市場の七〇%が占められることになり、それはローマ条約EEC八六条(支配的地位の濫用の禁止)に違反する懸念がある、との理由からである。<sup>(59)</sup>しかしながら関係国オランダの委員であったアンドリーセンは、ベネルクス市場は共同体全体にとっては「かなりの部分(substantial part)」を占めていない<sup>(60)</sup>、として反対を表明した。これにより問題として浮かび上がったのは、委員会が決定をおこなうに際して国益に影響されることなくどこまで中立の立場を貫けるか、といういつもの論争と共に、条件に合致しているとして機械的にECレベルでの決定がなされることがはたして実情を反映した適切な決定をもたらすかどうか、ということである。

(44) ここでは「地域」と「地方自治体」の厳密な区別はつけずに、共にサブ・ナショナルなものとして扱っている。

(45) 福田耕治「ECの地域政策と域内市場統合」日本国際政治学会編『政治統合に向かうEC』国際政治第九四号 一九九〇年。

(46) David COOMBS, "Europe and The Regions", Bernard CRICK ed., *National Identities*, Blackwell, London, 1992.

(47) Commission of the European Communities, *General Reports XXIIInd* (points 532-534), *XXIIIInd* (points 481-484), Brussels, 1988, 1989.

(48) Pierre MULLER, "Entre le Local et l'Europe-La Crise du Modèle Français de Politiques Publiques", *Revue française de science politique*, Vol.42, No.2, Avril 1992, p.290.

(49) COM (92) 84 final *Community Structural Policies : Assessment and Outlook*, Brussels, 18 March 1992.

(50) 幾つかの例として、(i)国境地域による欧州国境地域協会、(ii)山岳地区による西アルプス地区作業部会、(iii)周辺地域による周辺海洋地域会議(Rennesに本部)、(iv)首都圏地域によるEC首都圏連合、(v)コルシカとサルディニアとの間の多数の二者間協定、などが挙げられる。

Robert LADRECH, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.1, March 1994, p.84.

(51) その例としては、ローヌ・アルプ(Rhône-Alpes)地域とバーデン・ヴュルテンブルグ州、カタロニア州、およびロンバルディ



ア地方との間の科学・技術・文化協力協定（一九八六年開始）、TGVの北西部の五地域がまとめたEuro-region（一九九一年）など。

*Ibid.*, p.84

原資料は *Le Monde*, "A la recherche de la dimension européenne", 8-9 mars 1992, p.7.

(52) *Ibid.*, pp.83-84

Richard BALME et al., "Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest", *Revue française de Science Politique*, Vol.43, No.3, juin 1993, p.467.

(53) *EUROPE*, 5 décembre 1992, No.5872 (Nouvelle série), p.13.

(54) R. BALME et al., *op. cit.*, p.466.

(55) 一般に「ライシヨンのカンス」判例として知られてゐる。

[1979] ECR 649, Case 120 / 78 "Rowe-Zentrale AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein"

(56) F. LAMOUREUX, *op. cit.*, p.5.

(57) 例えば、タバコ製品のラベリング（警告文の印刷）に関するEEC指令六二二号（OJ L 359, 8.12.89）は、ガン対策プログラムの重要な一環としてタバコ製品のラベリングを義務付けている。これは、ラベリングそのものを直接の目的とするのではなく、ヨーロッパ全体のガン対策という一般利益のなかにラベリングという個別利益を包み込んでしまい、かつヨーロッパレベルでの立法を実施したものである。

(58) OJ L 395, 30. 12. 1989 及び改訂版OJ L 257, 21. 9. 1990.

(59) Michael SHACKLETON, "The European Community Between Three Ways of Life : A Cultural Analysis", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX, No.6, December 1991, p.595.

*The Financial Times*, Legal Column, 10 December 1990.

(60) 「かなりの部分」とみなされるかどうかは、関係製品市場の性質を含めて、幾つかの要因によって決定され、ある場合にはドイツ南部が該当し、またある場合にはベルギー全土が該当する、とされ、厳密な基準が欠如している。

『単一市場におけるEEC競争政策』INFO／二五第二版 駐日EC委員会代表部広報部 発行年不明 p.13

## 二 要請への背景の醸成

前節で見てきたのはほんの一部であるが、これらの例に示されているように共同体の存在感と役割とは、単一市場の順調な実現に伴って確実にその範囲を拡大しつつあるし、加盟国における政策立案は、共同体という枠を考慮に入れずには現実性を持たないものとなっている。<sup>(62)</sup> 共同体の存在の波及は、単一欧州議定書において共同体権限が関与する分野が拡大したことから、「特定多数決」による決定の範囲が大幅に拡大されたことと軌を一にしているのは、新機能主義の主張にかなったことであろう。

同時に、市場統合の成果が現われるに従って世論の支持も上昇していき、ユーロバロメーターによると一九八八年から一九九一年の間は一貫して六〇％を超える人々が「単一市場への希望」を表明している。ちなみに、同期間の「恐れ」を表明している人々の割合は二三―二六％の間である。<sup>(63)</sup>

ところが一九九二年に行われた二回の調査では「希望」は五五％から五一％に減少し、「恐れ」は二八％から三七％へと急増している。このことは、この年に実施されたデンマークとフランスの国民投票によつて、多くの人々が統合のめたらすマイナス面へ注意を喚起させられた、ということだと解釈できる。そして、このような統合への不信の念は、その執行機関であるＥＣ委員会への不信の声となったのである。それは例えば、委員会はあまりに細かいことまで法令で規定し過ぎる、ＥＣ官僚が独断的に法令を押し付ける、などであり、換言すれば、過剰な介入、不透明な決定過程、への批判である。エリートの間では広く受容されていたヨーロッパ統合という動きに対して、初めて上げられた一般市民の声でもあった。<sup>(64)</sup>

大きくなった不信の声にもかかわらず、欧州共同体から脱退することはもとより、統合へ向けての歩調を止める意志はどの加盟国にも見られなかった。市場統合の成功を認識し受容したうえで、ヨーロッパ統合という本来の課題を

どの分野でどこまで進めるか、が問題となってきたのである。欧州共同体創設の本来の目的がようやく議題に上り始めた、と言えるであろう。

しかしながら問題は、現在の共同体は創設時とは大きく性格を異にしている点である。経済統合の深化による共同体の膨張という内から発生した変化と合わせて、外からの変化によっても共同体の性格そのものが変わりつつある。一九八九年以来の世界情勢の変化はヨーロッパを中心とした大きな変動であり、当然、欧州共同体（EC）もその変動の渦中にある。それはNATOかECか、という二者択一、もしくは役割分担の意義を極度に低下させるものであり、ひいては組織の期待される役割そのものを変えるダイナミズムをもって共同体を包み込んでいる。

このような共同体の内外における情勢は、ともに共同体がこれまでの歴史で経験していない大きな変化である。

欧州石炭鉄鋼共同体（ECS）に始まる共同体の歴史を振り返ってみると、経済的共同体としての成果は着実にあがり、国家権力の挑戦を受ける出来事<sup>(65)</sup>があつたにもかかわらず、一九六八年には当初の予定よりも早くに関税同盟を達成している。しかしその後は、二度のエネルギー危機をはじめとする世界的な経済情勢の不安定にうまく対処することができずに、共同体加盟国において欧州政治協力（EPC）のような国家間調整が多用された。このことは、対外的には一九七三年と一九八〇年の二度にわたる加盟国拡大や、通商問題における共同体の一括交渉権の確立、多数の協力協定の締結などの発展が見られたにもかかわらず、対内的には超国家性の進展はなく、長い停滞の様相を示すこととなった。

このような《ヨーロッパ硬化症（Euro-sclerosis）》に危機感を抱いたヨーロッパ産業界のリーダー達による技術革新や競争力強化の必要への認識が生まれ、ヨーロッパ経済の立て直しへのイニシアティブがとられ、その動きをうまく政策として汲み上げ、軌道に乗せたのがドロールであり、単一欧州議定書であつた<sup>(66)</sup>。その効果の大きさは長い停滞期の後であつただけに瞠目され、《ヨーロッパの砦（Fortress of Europe）》として地域的保護主義の強化か、と脅威

さえ抱かせるほどのものであった。

共同体はその史実において、国家利益の最小公倍数としての調整を図って合意を形成し<sup>(67)</sup>、そのなかで国家が有益と認識した分野において権限が共同体へ委譲されていた<sup>(68)</sup>。この過程において *acquis communautaire* は形成されていたといえるが、そこでの共同体から加盟国へ積極的な政策形成、合意形成への働きかけは非常に弱いものであった、といえるだろう。それを大きく変えたのが単一議定書による単一市場へ向けてのダイナミズムであり、ここにおいて共同体そのものが政策の牽引者へと変容していったのである。この内なる変容は、共同体の行政機関である委員会 (Commission) の権限の拡大をもたらし、共同体発足当初は予見されていなかった様々な場面に、委員会の存在が顕在化するようになったことは前章で見た通りである。同時に、G A T T における対外交渉主体として<sup>(69)</sup>、もしくは G 7 首脳会議への出席などの共同体の存在は、その対外的な機能が確立されたものとして受容されている、といえよう。だからこそ、旧ユーゴ内戦の調停失敗は共同体への批判と失望を呼んだ、ともいえる。

こうした共同体の顕在化が拡大するにつれて、それに伴う権限の行使が、加盟国政府の従来の国家権限との調整を必要とする場面を数多く出現させることになったのではないだろうか。そして、もはやエリートのみならず、一般市民の目にも明らかとなった共同体の在り方に一定の説明を要求したのが、デンマークの第一回国民投票の結果であった、とは言えないだろうか。そこには何らかの規範が求められており、それが「サブシディアリティ原則」を浮上させたのではないだろうか。

(19) Ulrich EVERLING, "Reflections on the Structure of the European Union, *Common Market Law Review*, No.29, 1992.  
(20) R. LADRECH, *op. cit.*, p.71.

Wayne SANDHOLTZ, "Choosing union : monetary politics and Maastricht", *International Organization*, Vol.47, No.1,

Winter 1993, p.3.

前者は、E.C.政治の含意は深いので国内政策は多面的環境において捉えられるべきだとし、後者は、E.C.加盟国はできるだけ多くの国益を獲得しようとするがその国益はE.C.の文脈において形成される、とする。

(63) *EUROBAROMETER* 40, figure 3.8.

この調査に先立つ一九七三年から一九八九年までの期間について、統合への支持をユーロバロメータやその他のデータをもとに独自に変数を定義し、オリジナル十六ヶ国のうちルクセンブルクを除いた五ヶ国と一九七三年に加盟した三ヶ国との二つのグループでの支持率の変化を求めたものがR.C. EICHENGER and R.J. DALTON, "Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration", *International Organization*, Vol.47, No.4, Autumn 1993, p.519, figure 3である。以下についても「単一議定書が批准された一九八六年以降の、特に新規加盟国グループにおける支持の上昇が顕著である。」

(64) *Financial Times*, Monday, 12 October 1992. "Pandora's box or a panacea"の記事にDavid Gardnerが「ヨーロッパはエリートのプログラムとして始まり、政策決定者を説得しさえすれば良いと信じられてきたが、もはやその様な善意の専制主義(benign despotism)は終わった。」という自戒を含めたドローールの談話を紹介している。

(65) いわゆる「ルクセンブルクの妥協」へ至ったフランスによる半年間の審議欠席。

(66) Wayne SANDHOLTZ and John ZYSMAN, "Recasting the European Bargain", *World Politics*, Vol XLII, No.1, October 1989.

(67) 政府間主義の代表的なものとて、例えば Andrew MORAVCSIK, "Negotiating the Single European Act", R.O. KEO, HANE & S. HOFMANN eds, *The New European Community: Decision making and Institutional Change*, Westview Press, 1991.

(68) 統合がいかに国益の増大をもたらしたかを説得的に論説している代表作として、Alan S. MILLWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London, 1994.

(69) 世界貿易機構(WTO)設立協定締結権についての欧州裁判所意見において、同裁判所は、サービス貿易と知的所有権貿易に関連した協定の締結権はE.C.と加盟国の共同権限に属するが、モノの貿易に関する協定はE.C.が全面的に締結権を有すると判断した。

Opinion I / 94, 15 November 1994, OJ C 386 / 1.

(70) G 7首脳会議における欧州連合の地位については、以下のように言える。

(1) G 7参加国であるドイツ、フランス、イタリア、イギリスの首脳は、EU加盟国からEUへ権限が移譲されている共同体政策事項（即ち排他的権限分野、たとえば通商政策）に関しては、国際的発言権をEU一連の条約上認められていない。

(2) (1)の政策領域は共同体の代表者が国際的発言権を有しており、欧州委員会委員長がG 7首脳会議に出席して発言することとなる。

(3) 従来のEPC事項で今日のCSFP（共通外交安全保障政策）事項は、共同体事項ではなく、政府間事項であることから、欧州理事会の議長国が加盟国を代表する。従って、G 7首脳会議開催時のEU議長国が(1)に挙げたいずれの国でもない場合は、議長国首脳が欧州委員会委員長と共に参加することとなる。

この件に関しては、駐日欧州委員会代表部の高橋甫氏より貴重な御教示を頂いた。謝辞を記したい。

(71) 梶田 孝道『統合と分裂のヨーロッパ—EC・国家・民族—』岩波書店 一九九三年

梶田は「……EC統合はもはや規定の事実であって、問題は、進行するEC統合と国家主権をいかに調和させるかという点に集中している。」(p.3)と述べ、フレキシブル・アイデンティティの要請と、超国家・国家・地域の「三空間併存モデル」を提案する。

### 三 なぜサブシディアリティか

第I章においてサブシディアリティ議論の主要な側面を検討することにより、その概念の把握を試みた。そして、当初は、自己達成という私的領域における事柄とそれを実現させることへの公的領域の責任、という社会モデルに基づいた共同体・国家・地方の多層なヨーロッパを想定し、そこでの責任遂行の規範として言及されていたものが、マーストリヒト条約をめぐる第一回デンマーク国民投票による否決、続いてのフランス国民投票のきわどい承認を境にして、それらの結果を通して明らかにされた共同体、特にEC委員会への不信を押さえこみ、共同体による行為の正当性を説得するためのデウス・エクス・マキナのごとくに使用されるようになってきた、ということを確認した。

しかしながら、なぜそこで他の規範ではなく「サブシディアリティ」が取り上げられるようになったのであろうか。EC委員会の説明は、そもそもこの概念はことさら新しいものではなく、ECS設立条約第五条において萌芽的に、ローマ条約において黙示的に、そして単一議定書において一三〇r条で明示的に存在していた、というものであり、また、一九七五年の『ティンデマンズ報告書』にもヨーロッパの統合を進める基本的アプローチとして、表明されている考え方である。とはいえ、同報告書そのもののみならず、欧州共同体の権限範囲に限っても積極的に討議の対象として取り上げられることさえなかった。その後、スピネッリ主導により提出された一九八四年の欧州議会の『欧州同盟創設包括条約案』、いわゆる「連合条約草案」に「Principle of Subsidiarity」として明記されたことは周知の事実であるが、この草案も活発な議論を呼ぶことはなかったのである。

EC委員会委員長ドロールが、初めて公式の場でサブシディアリティの語を使用したドイツ連邦各州首相との会合においては、進展しつつあった単一市場実現過程においての、州の要求に応じて自治権の尊重を確認する意味合いが大きかったが、同時期の共同体全域に目を移せば、一九八八年という年は単一欧州議定書が順調に実行され、三〇〇ほどの単一市場関連のEC派生法が、加盟国において国内法化されつつあった時期である。ECにおける立法の提案権を有するのは委員会であり、かつその実施状況を監視するのも委員会の役目である。単一欧州議定書の実施以来、委員会の仕事の量と影響力が格段に増加したことは容易に想像できる。このような状況を踏まえてのドロールの、「この十年以内には、現在加盟国政府でなされている決定の八〇%が共同体レベルで行われるようになるだろう。」との発言がとび出してくるのである。この発言に敏感に反応したのがサッチャーであり、ヨーロッパがひとつになって問題に対処する必要を認めつつも、それはブリュッセルで集中的に決定がなされることではない、として「我々はイギリスの国境線をうまく押し返すことができずに、ヨーロッパのスーパー・ステイトによってブリュッセルからの新しい

支配と共に、ヨーロッパ・レベルでの国境線を押し付けられているのを目にしているにすぎない<sup>(76)</sup>」と、共同体の権限が国家権限を侵食することに強い反発を示した。ドローラーが「連邦的アプローチ」におけるサブシディアリティを具体的に発論するきっかけがここにある。

このような、時を移してのサブシディアリティ論争の不在と発露は何を意味しているのであろうか。それはまさしく共同体の発展の現状と深く関わっており、ECの役割がどこまで自明のものとなっていたのか、ECの権限が加盟国政府の権限に対してどれほどの「存在感」を与えていたか、という点にあるだろう。より具体的には、一九八八年の時点で、既にサッチャーに警戒心を抱かせるだけの現実が進行していたのではないだろうか。そして、一九九二年にいたっては、ECの存在もしくはその権限の行使は、より大きな現実となっていたということではないだろうか。

ここへきて、それまではエリート主導ですすめられてきた統合が、ようやく、より様々な集団や市民の、条文の上だけではない参加をもたらしすほどに、加盟国国内において認識されうる状況に達していたのである。換言すれば、市場統合を目指した委員会の規制の影響は、経済の分野をはるかに逸脱して、社会生活まで波及してきている、という現実がうまれていたということではないだろうか。「ヨーロッパ化」の浸透が起こっているのである。

このような状態にあつて、先ずは現状を整理し、共同体抜きでは語れなくなっているヨーロッパの今日と明日を世論の納得が得られるように説明することが求められていたのである。それは、内からの変化に対してはEC委員会の行為も正当化でき、加盟国の権限も尊重するという離れ業を可能にしなければならなかったし、外からの変化に対しては共同体の将来像をある程度予見させることが期待されていた、と言える。こうして、当初はドローラーによって「理想のヨーロッパ」実現のための、個人の生活（私的領域）への社会（公的領域）の「介入」の責任の理念として援用され、その後マーストリヒト条約批准に際しては、EC権限の必要最小限の介入の理念としてとりあげられた「サブシディアリティの原則」が、前面に押し出されてくることになる。



## ・政治文化的前提

前者においては明日への視点、後者においては今日への視点を見出すことができるが、どちらにも共通している規範は「介入」を受ける側の「自律」である。即ち、ドロールによる「ヨーロッパ・モデル」においては、あくまでも自由な個人が自己達成を試みるのであり、マーストリヒト条約においては、ある目標がまず達成されるべきレベルは自律的単位である加盟国<sup>(7)</sup>である。この自律的集団から成る社会という伝統は、ヨーロッパにおいては近代国家の成立以前から教会やギルドなどの職業集団に見出せるものであった。その精神は古代ギリシャにまで溯る。アリストテレスにおける古代ギリシャ都市国家は、各々が特定の役割を果たす集団で構成されており、各集団は他の集団に包み込まれるような結び付きをしていた。そのような社会形態の意義とは、個人もしくは単一の集団においては、それ自体の活動範囲内において生き残ることは可能であるが総合的な充足には至らず、それは社会全体の中に組み込まれることで初めて得られることになった。このような都市国家とは、単に不足しているものを補充するという功利的結び付きではなく、個人が個別には獲得できない安全や繁栄などを一緒にまとめることで獲得するものであった。そこに「共通善 (bien commun)」という概念が生まれ、それは「個別善 (bien particulier)」を超えて「完全なる生 (vie parfaite)」をもたらし、という。そこにおいて、もし、政治力が市民生活を含む全体を指揮することになれば、それは専制であり、市民は奴隷状態におかれることになる。ここに個人や単一集団の自律を尊重する重要性がある<sup>(8)</sup>。

異なる役割を有する自立的集団、もしくは組織が存在として調和するという世界観は、トマス・アクィナスに継承され、同様の流れがドロールの援用したサブシディアリティの考え方にも明らかであり、ヨーロッパ社会においては、サブシディアリティは概念としては何ら馴染みの無いものではなく、むしろそれが容易に受け入れられる精神的基盤があつたのである。

## ・分裂させない技術

とはいえ、このようないわば抽象的な、混乱を招きやすい概念が、統合という定まった方向への動きを維持するために用いられたのにはそれなりの理由があると思われる。

行き着く先が不明な、過渡期の状態にある組織においては、様々に異なった動機付けを持つアクターたちを（実施のための）技術的な議論に集中させることにより、とりあえずまとめておくことができるという認識があり、サブシディアリティに関する議論もその二通りの解釈の違いを先ずは封じ込めて、委員会によって準備された適用についての基準に議論を集中させることによって、当面の共通した作業場が提供されたのである。

サブシディアリティ概念は、その意味の内在的両義性の故にひとつの表現をとっていてもコロラリーが容易に可能である。ECを織り込んで権限の配分関係が錯綜した状況になっている今日のヨーロッパの政治社会において、一定の方向を固定化することはむしろ、異なった利益と考えを持って関与しているアクター達の拡散を招きかねない。「連邦」という明確にひとつの姿を表わす用語を避けて、中央組織と構成単位組織それぞれの自律性を基礎におく、「市民に可能な限り近くでの決定」という、解釈の幅を大きくとった表現に置き換えられたのは、賢明なことであつたと言えよう。

## ・委員会の事情

例外としての共同体権限の執行を《統制する》規範というサブシディアリティの意味付けは、過度の中央集権を排除するのみならず、EC委員会にとつてはむしろ好都合とも言える、より実際的な意味も読み取ることができる。

そのひとつには、「市民に可能な限り近く」という規範の要求によって、EC委員会は多くの煩雑な分野を政府レベ

ルなり地域レベルなりへ押し戻すことができ、同時に「規模」と「効果」の要求から、ヨーロッパ・レベルでの作業の必要性を強調することもできる。実際、競争法の運用に関しては、I―IIで見た問題が指摘されて以後、ブリタンの説明は、領域的規模の観点からECの介入の重要性を強調すると同時に、サブシディアリティに言及することにより、ケース・バイ・ケースの柔軟な対応が可能であることも強調している<sup>(81)</sup>。

その一方で、EC委員会の現実的資源不足からくる過剰負担という問題に対応するためにも、サブシディアリティの概念は有用であらう。

委員会の職員は約一万五千人とされているが、そのうちの一割は言語専門職である<sup>(82)</sup>。この数を域内三億七千万人という人口と対比して、例えば、地方自治体の職員の数と人口を対比した場合とに比較するという時として見られる議論は、それぞれに課せられている役割が大きく異なることから、さしたる意味を見出しにくい<sup>(83)</sup>が、単一議定書発効以降において委員会の仕事量が格段に増加していたことは、サッチャーの反発を呼んだドロールの発言や、加盟国内法に代わって共同体立法が好まれた事情などからも容易に推測できる<sup>(85)</sup>。このような限られた人的資源において、権限分野のむやみな拡大は歓迎されるものではあり得ない。むしろ、「やりがいのある」分野を取捨選択することを好むであらう。

また、人的資源に加えて、財政的資源の制限も大きい。

EC予算は一九八八年の財政改革によって新財源を確保し、かつ、対域内GNPの財源枠を拡大したものの、その比率は一九九三年実績でも一九九四年予測でも共に一・二％にすぎない<sup>(86)</sup>（一九九三年実績、六九〇億五八〇〇万ECU、一九九四年予算、七三二億六七〇〇万ECU<sup>(87)</sup>）。共通農業政策（一九九三年実績で全予算の約五〇％）や地域政策（同三三％）のような大きな配分分野では直接の補助金以外が、消費者保護（同一％）のようなわずかな配分の分野ではその支出の使途はほとんどが、加盟国との調整業務にあてられている。即ち、EUの枠組みに関する費用は共同体が受け持ち、

行政の実際上の執行の部分は各加盟国、もしくは当事者が負担するしくみである。そこでは、業務の分担が前提とされていなければ成立し得ない構造である。

このように、共同体の政治の現実には、加盟国の国内政治の末端部分まで包み込んでいるのである。そして、その様な事態にあつては、分野毎に行使される権限の交通整理が必要となり、国家を超えた視点で全体（共同体）と部分の関係を考慮することが要求される。そこでの関係は垂直的のみならず、水平的にも存在する。ここに、公権限適用のより適切なレベルを確定させる要求が発生し、適切なレベルであれば、その必要を満たすことによって正統性も付与されることになる。こうして、EC委員会の主張する「権限の行使を統制する政治的概念」としてのサブシディアリティは、立法発議権を含む委員会権限を正統なものとしてくれるのである。<sup>(88)</sup>

- (72) SEC (92) 1992 final, Commission of the European Communities, *The Principle of Subsidiarity*, Brussels, 27 October 1992.  
 (73) 最終的には二六五件がECレベルにおいて立法され、そのうち一三〇件が国内法化が必要である。一九九四年六月三日現在、八九%が国内法化されている。

*EUROPE No.6254, Saturday, 18 June 1994.*

- (74) 一九八五年から一九九三年までの九年間のEC委員会によるアウトプットは次表の通りである。これを見た限りでは、単一欧州

| 項目\年           | 1985  | 1986   | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  |
|----------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 委員会決議数         | 44    | 47     | 45    | 44    | 48    | 47    | 47    | 47    | 49    |
| 法令採択総数         | 7,442 | 12,081 | 8,212 | 6,799 | 5,737 | 6,298 | 6,130 | 6,591 | 7,335 |
| 理事会送付の提案総数     | 694   | 739    | 699   | 696   | 624   | 726   | 652   | 651   | 619   |
| 作成文書 (COMなど) 数 | 224   | 214    | 192   | 238   | 214   | 237   | 208   | 272   | 343   |

出典：Commission of the European Communities, *General Reports XIXth, XXth, XXIst, XXIInd, XXIIIrd, XXIVth, XXVth, XXVIth, XXVIIth, XXVIIIth*.

議定書が採択された一九八六年に急増している他は、数字的には極端な増減は指摘できない。しかしながら、ひとつの結果に至るまでの、準備段階における数字としては表われていない実務レベルでの打ち合わせや会議が増加している可能性は大きい。また、採択されたE.C法令の実施状況の監視という役割に関する作業が一九八七年以降大幅に増えたであろうことは推測に難くない。

(75) *The Economist*, 13 August 1988, p.44.

(76) 一九八八年九月二〇日、ブルージュのCollege of Europe において。

(77) 連合条約G3b条においては「共同体 the Community」と「加盟国 the Member States」のみが論じられサブ・ナショナルな組織への言及はなされていないが、この「加盟国」は「共同体」の構成単位の総称と解釈すれば、目標達成の自律的単位としてサブ・ナショナルなレベルを含んで考えることが可能である。

(78) Chantal MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Collection "Que sais-je ?" No. 2793, Presses Universitaires de France, 1993, pp.9-11.

(79) *Ibid.*, pp.11-13.

トマスにおいては、アリストテレス哲学を知ることによって聖と俗の異なる次元の世界の調和をはかる神学をうちたてたと言える。

(80) Christoph BAIL, "The Principle of Subsidiarity: A Road Map to European Union or a Threat to the Internal Market?", *National Journal of Constitutional Law*, Vol.3, No.3, December 1993, p.380.

(81) 例えば一九九二年七月二日のThe London Common Law & Commercial Bar Associationでの演説。RAPID 駐日E.C委員  
会代表部広報部 July 3, 1992.

また、『単一統合市場におけるE.E.C競争政策』によれば、「E.C委員会が示した基準はあくまでも指針にすぎない。」とある。  
I.N.F.O./二五第二版 駐日E.C委員会代表部広報部 (p.9)

(82) 一九九四年度における職員数は次の通りである。

|           |                         |                       |
|-----------|-------------------------|-----------------------|
| 一般予算による雇用 | permanent posts : 14070 | temporary posts : 848 |
| 研究予算による雇用 | -ibid. : 1159           | -ibid. : 191          |
| 言語専門職     | -ibid. : 1614           | -ibid. : 30           |

Commission of the European Communities, *XXVIIIth General Report*

なお、一九九五年は加盟国が三ヶ国増加したために、その分の職員が必然的に増加しているが、その資料は入手できなかった。

ちなみにEC最小国ルクセンブルグは、一九九二年現在人口約四〇万人、公務員一万七千人

*EUROSTAT*, 31st edition, Bureau d'information, Luxembourg, 1994.

(83) 一九九五年一月加盟国拡大による一五加盟国の人口。それ以前の一二加盟国時代の人口は、約三億三千万人であった。

(84) 本稿第二章三' p.30.

(85) J. PETERSON, *op. cit.*, p.124.

また、何人かの委員会職員(Aレベル)もこの事実を筆者に直接言明した。

(86) 渡瀬 義男「EC予算の現状とその課題」国立国会図書館内EC研究会編『新生ヨーロッパの構築—ECから欧州連合へ』第四章 日本経済評論社 一九九二年

(87) SEC (93) 1100, *The Community Budget : The Facts in Figures*, Commission of the European Communities.

(88) EC委員会は、法令の提案(proposals)は議会や理事会からの要請に基づいて準備し、広範な諮問を経た後に作成されるのであり、結果的に原案より膨張・詳述したものになることがあるが、それは委員会が意図していることではなく単にその任務を遂行しているだけであり、サブシディアリティに照らして問題があると思われる規則や指令を委員会の責任だとする批判は不当なものである、と反論している。(ANNEX p.2.)

また、その発議権(right of initiative)を保持することに高い重要性をおいており、サブシディアリティの適用は現在の共同体内における各機関間のバランスを変えるべきではない、と主張している。(ANNEX VI.1, p.20.)

Commission of the European Communities, *op. cit.*, SEC (92) 1990.

### 第三章 サブシディアリティの適用と可能性

#### 一 現実的適用のスコープ

ここまでみてきたように、マーストリヒト条約批准への過程とデンマーク国民投票の結果を受けて、批判的世論へ

の対策としてサブシディアリティが取り上げられ、その結果、議論の焦点が権力抑制の側面へと移行していることがわかるが、それと共に具体的な適用に関する議論にもわかに盛り上がり、実際に連合条約が発効するより以前に、サブシディアリティ原則へ法的解釈を与えようという政治意志が活発に見られるようになった。<sup>(89)</sup> このような中で、EC委員会は、一九九二年一〇月に欧州議会と閣僚理事会へサブシディアリティに関する報告書<sup>(90)</sup>を提出した。この報告書では、マーストリヒト条約G3b条の委員会による解釈に基づき、権限の行使を《統制》する概念としてのサブシディアリティの実際的な意味、その適用テスト、共同体が有する権限の性格、今後の課題まで幅広く議論し、共同体の政治規範に共通の土台を提供しようとしている。その主な論点は以下の様なものである。

#### ・共同体権限とは

EC委員会はまず連合条約G3b条一項において、条約によって共同体へ権限が付与されていることを確認し、その付与された権限の限度内において、共同体は条約が課する必要な結果を達成する義務がある、とする。

続く第二項は「その排他的権限 (exclusive competence) にあてはまらない分野において、共同体はサブシディアリティの原則に従って行為をなし、……」と規定しているため、共同体が《排他的権限》を有する専任管轄分野が存在することを所与の前提とし、それ以外の《分担権限 shared competence》の分野においてのみ、共同体の介入が必要か否かの問題が発生し、そこで初めてサブシディアリティ原則が考慮される、という解釈をする。

そして第三項は前記二つのそれぞれの権限分野において、後述する「比例原則 (principle of proportionality)」が適用されるべきであるが、権限の特性は変化しないことを確認している、と解釈している。

では《排他的権限》とは何かと言え、その規定は条約には明記されていないものの、その性格としては(i)本質的、(ii)実質的の二要素があり、(i)共同体が唯一の責任行為体であり、(ii)加盟国は、共同体の同意のもとに立法行為は可能

であるが、単独で何らかの行為を成す権利はない、という分野である、としている。このことは具体的には、(i) 条約によって共同体の目的として明記されている単一市場の創設（八〇条）や、共通政策の実施（四〇条）などにおけるところの立法行為を含む共同体の自動的関与であり、(ii) 共同体の責任管轄分野とはいえ、現実には加盟国の行為なしには実行され得ない、ということを意味していると理解できる。

歴史的には《排他的権限》という概念は共通市場の設立義務から発生したと説明され、その流れに添っていけば、域内市場完成のための移動の自由と共通政策を中心とした分野において同権限の「ブロック」が形成される、としている。そして、この「ブロック」はヨーロッパ統合の進展の度合によって境界が変化するものであり、共同体に委譲されている《例外的》権限を代表するものであるから、厳密に解釈されなければならない、という見解が示されている。

## ・二つのテスト

問題となるのは共同体の行為の義務が指定されていない分野、即ち《分担権限》に関する分野である。そこでは、共同体による行為の必要性が正当化されなければならず、そのためには各行為ごとに、条約の文言にのっとって、規模（the scale）と効果（effects）のテストが科されることになる。これらのテストでは、加盟国国内において独自に調達可能な目的達成の手段（財政、立法、指針、協定など）を検討すると共に、共同体の行為がなされる場合の効果、規模、地域横断性、もしくは無作為がもたらす結果などの観点から評価し、共同体行為の「付加価値」を測るものである、とする。

この場合、応用とされる手段や評価方法は、対象となる分野とケースによって様々であり、その結果として共同体が関与する必要が認められても、その負うべき責任も一定ではなく様々な度合となる。このことを踏まえた上で、目



標達成へ向けての政治的意志により、立法措置、共同行為、支援行為、補充行為などが共同体の手段として可能であるとしている。

### ・比例原則の尊重

前記のような、様々な可能な共同体行為の中から立法措置が最適であると判断された場合に重要となってくるのが、「比例原則 (Principle of Proportionality)」である。この原則はしばしばサブシディアリティと対をなす考え方として言及される規範であり、すでにEC裁判所の判例も存在する。<sup>91)</sup> ある政策が決定され、実施される場合に、共同体が適用する手段は、その達成されるべき目的の重要性と釣り合っていないなければならない、というものであり、共同体による過度の立法規制を戒めている。従ってこの原則は、共同体権限の性格の如何を問わず、共同体のあらゆる立法行為に適用されるものであり、ここで問題にされている「比例性」とは共同体による行為の密度、即ち拘束力である。「達成されるべき目的の重要性」をいかに判断するか議論はここではさておくとして、サブシディアリティ原則の適用との関連でみれば、《分担権限》においては上記二つのテストを通過して、共同体の行為が必要と判断された場合に初めて当てはめられる規範であり、加盟国により大きな裁量の余地を与える方法が望ましい、とされる。

(88) F. LAMOUREUX, *op. cit.*, p.4.

(96) Commission of the European Communities, *op. cit.*, SEC (92) 1990. 同報告書の全文が *Agence Europe*, 30 October 1992 に掲載されている。

(16) P.J.C. KAPTEYN, *op. cit.*, pp.38-39.

Case 125 / 83 OBFA v. CORMAN, ECR Judgement of 1. 10. 1985.

## 二 司法判断の可能性

以上のように、共同体権限としての規範を規定している、委員会の表現を借りれば「権限の行使を統制する良識としての理念」と位置付けられたサブディアリティ原則であるが、その運用の適切性に関しては多くの議論を呼ぶケースが出現するであろうことは想像に難くない。エディンバラ首脳会議において、適切性を判断する機関として外部組織である「賢人会議」を設置する、という提案がイギリスによって提出されたがその案は否決され、この時点において、サブディアリティが欧州裁判所で議論される可能性は否定できないものとなった、<sup>(92)</sup> と思える。また、連合条約に明記された文言である以上は、EC裁判所の管轄事項としての法的な性格を与えられた、<sup>(93)</sup> ともいえる。

しかしながら、あまりにも政治的問題である、として裁判所の関与を好ましくないとする意見も存在する。<sup>(94)</sup> それに対して、EC裁判所が法的判断を回避することは、裁判所の共同体司法体系の番人としての信頼性を失うばかりでなく、その役目が加盟国の最高裁判所にとって代われ、結果として共同体の憲法体制が大きなコストを支払うことになる、<sup>(95)</sup> という意見が裁判所の積極的役割を評価する代表的なものである。いずれは司法判断が求められる、という見方だといえよう。

またそうなった時に初めて、*Cass* がいみじくも指摘しているように、<sup>(96)</sup> この概念は政治的であることを脱して法のメカニズムに組み込まれることになる。

ただし、共同体権限の明文規定が無い条約の解釈において「サブディアリティ原則」がメカニク的な法概念として機能することの困難は多大であり、また仮にその様に機能することになれば、権限の「カタログ化」をもたらすことになるであろうから、それはEUの発展をむしろ硬直的なものにしてしまうおそれもある。法のメカニズムに組み込まれることの意義は、判例の積み重ねとその司法解釈を通して、これまでの共同体の発展史に見られる様な *acquis*

communautaire が確立され、概念が徐々に具体化されることにより、ヨーロッパ社会の在り方に新しい指標が加えられるその潜在的可能性にあると言えるのではないだろうか。

(25) A.G. TOTH, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *Common Market Law Review*, No.29, 1992, p.1101.  
Deborah Z. CASS, "The word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the division of powers within the European Community", *Common Market Law Review*, No.29, 1992, p.1123.

連合条約一七七条は、裁判所の先決訴訟管轄事項の筆頭に「当条約の解釈」をあげている。

(26) TOTH, *op. cit.*, p.1101, footnote 59.

(27) J.H.H. WELLER, *op. cit.*, p.438.

(28) Scharpf は、ドイツとアメリカの連邦裁判所に例を引きながら、連邦政府と州政府との権限を明確に区別することの困難と危険性を説いている。特に明確な権限の区別の規定が無い場合は、裁判所の判断は、最小限の中央権力の解釈に留まらざるをえないとする見方を示している。

Fritz W. SHARPF, "Community and autonomy: multi-level policymaking in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol.1, No.2, 1994 特22 pp.223-227.

(29) D. CASS, *op. cit.*, p.1123.

### 三 サブシディアリティの可能性

変容を続ける共同体が、その史的発展において内部的にも外部的にも最も大きな変化に対峙した時期に、その過渡的状況をより肯定的に、そしてまた便宜的に説明できる概念が「サブシディアリティの原則」であった。委員会は、当面はその議論の焦点を当原則の実際の適用という技術的な面に集中させることにより、共同体の利害の分裂をくい

とめ、同時に、権限分与の原則ではなく権限の行使を《統制》する理念であるとの主張と、適用の際の三基準（規模、効果、比例原則）を示すことにより自身の権限の正当性を立証しようとしている。

現時点でのこのような論争は、しかしながら、あくまでも便宜的なものであると考える。その効用の幾つかの点は第II章三（なぜサブシディアリティか）で検討したが、サブシディアリティのマーストリヒト条約への導入の主目的とも言える中央集権の抑制が逆に働く可能性も否定できない。適用テストとしての「規模のメリット」と「効率性」の双方ともが「権限の流動的配分」を意図するものであり、その限りにおいて共同体への権限の集中が予見され得るのである。実際に、あるドイツの州の在ブリュッセル事務所代表は、規模のメリットから広範囲をカバーする上部機関の効率性が認められやすくなるという危険性を認識し、州がドイツ連邦内で確立している権限のヨーロッパ・レベルでの侵食を恐れ、効率性ではなく下部組織の実行能力をこそ優先すべきだと主張していた<sup>(98)</sup>。

もつとも、そのような可能性を極力押えこむための手段として、共同体行為の必要性を証明することが委員会提案に義務付けられているといえるが、この証明の義務は、上記の場合とは逆に、分権を促すものとしてのサブシディアリティに隠れての、不作為の言い訳ともなり得るのである。

このように、便宜的に手続き面に限ってサブシディアリティ原則を運用することは負の効果をもたらすことにもなりかねない。

しかしながら、サブシディアリティ概念には新しい市民社会と政治の在り方を示唆する潜在的可能性が明らかである。

「できる限り市民に近いレベルでの決定」と「上位機関の最小限の介入」とは、最も身近な行政レベルが必要とされている行政サービスを提供する、ということであり、そのためには、市民レベルからのよりの確な情報が必要となる。ここに、市民レベルのロビーイングの可能性が膨らみ、市民レベルの政治過程参加を促す可能性が秘められている。

それは、政治を市民の手に回帰させることであり、民主制を強化することへとつながるであろう。

実際に EC 委員会は、エディンバラ首脳会議で議題となった透明性の確保のための第一の指針として、ロビーグループ（利益団体）との対話を強化することを発表している。<sup>(49)</sup>そして、必要な情報と建設的意見とを提供する適切な役割を持つものとして、委員長ドローラによる利益団体の重視が言明され、委員会と利益団体とのスムーズで公平な接触・交流のための指針が発表された。<sup>(50)</sup>ここで言及されているロビーグループとは、従来の産業界を中心とした利益団体のみではなく、前述した地域の代表による活動、様々な非営利の市民団体などを含むものであり、その活動を共同体の政策決定の過程に取り込むことの意義が認識されているのである。

現にブリュッセルにはおよそ三〇〇〇の利益団体があり、そのうちの五〇〇はヨーロッパ領域、もしくは多国間にまたがる組織であり、企業を直接代表するのは約二〇〇団体、およそ一〇〇の共同体関係の法律事務所、ほぼ同数のコンサルタント会社などが存在し、ロビー活動に携わっている雇用者は一人にのぼっている。<sup>(51)</sup>

委員会は、多様な分野の利益が、その争点や個別利益ごとに組織化され、団体としてまとまって代表されることを期待しており、現時点では、それらの団体を的確な情報の提供と政策形成過程への参加という文脈で捉えている。しかしながら、サブシディアリティ原則にしたがって利益団体をより積極的に活用するならば、いずれはこれらの団体が行政機関を一部代替することも考えられる。

このような利益団体の活動は、共同体域内に限られるとはいえ、共通の問題に対処することにより生活空間をますます国境の無いものとしていき、国家ではなく社会的な連帯を中心とする生活と政治の在り方へ道を開くもの、と言えるのではないだろうか。そうした社会の在り方は同時に、現在の共同体、ひいては欧州連合全体の最大の問題とされている「民主主義の赤字」<sup>(52)</sup>への解決の糸口を提供するかもしれない。

また、「自律」と「共通善」の精神がいかにされるのであれば、ドローラが主張するところの「ヨーロッパ・モデル」

へとつながるものともいえる。そのような意味において、欧州連合の実験と模索の変数がまた一つ加えられたのであり、EUのロビーイングがどのように発展し、ポスト福祉国家としての自律的かつ有機的結び付きによる社会からなる国家そして国家を超える政体の形成へ向けて成果をもたらしていくのか、あるいはいかにないのか、関心を持って見守りたい分野である<sup>(10)</sup>。

その一方で、市民レベルへの政治の回帰は、利害の混乱による政治の一層の混沌化という危険性も併せ持つ。そうした状態においては、テクノクラートとしての官僚の機能が重要になり、共同体に限っていえば、委員会の行政府としての公正かつ効率的な機能が求められることになり、共同体内の他の機関、議会や理事会との連携と役割分担を一層明確なものとしていくことが必要になるだろう。このことは利益団体との対話強化を打ち出した先の文書においても確認されている<sup>(11)</sup>。

(97) 最上敏樹「超国家性の逆説」鴨武彦編集『講座 世紀間の世界政治 二』日本評論社 一九九三年 p.234.

(98) 一九九四年六月七日、筆者のインタビュー

(99) *EUROPE*, Samedi 5 december 1992, No.5872, p.13.

(100) Commission of the European Communities,

OJ C 63 / 2, *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups* (93 / C 63 / 02)

OJ C 63 / 8, *Increased transparency in the work of the Commission* (93 / C 63 / 03)

(101) *op. cit.*, (93 / C 63 / 02).

(102) この問題は別途に論じられる必要があるが、一言で言えば、共同体による政策の正統性の問題である。

(103) フィリップ・シュミッターは彼の論文「いまもなおコーポラティズムの世紀なのか」において、「……広範な、専門化されない、非階制的で『蜂の巣状の共存関係を持った (hived-off)』自発的単位が、自分達の価値の配分や紛争の解決に自律的に責任をとる……」利益システムをサンディカリズムとして定式化し、コーポラティズムの次の世紀としてサンディカリズムの世紀を待ちわ

びる、と結んでいる。この定式はEUにおける利益団体の在り方に多くの示唆を与えているように思える。

フィリップ・C・シュミッター「いまもなおコーポラティズムの世紀なのか？」

シュミッター／レームブルッフ編 山口定監訳『現代コーポラティズム(1)』木鐸社 一九九二年、p.p.78-79.  
(50) *EUROPE, op. cit.*, p.13.

## まとめ

欧州石炭鉄鋼共同体（ECSG）に始まる欧州連合（EU）の歴史において、超国家機関である共同体と各加盟国政府との間での権限の適切な配分与は、共同体の発展にとつて常に付随する命題であったと言える。

政策の決定は、できる限りそれにもっとも強く関与するであろう行政レベルで行う、という考え方は、一貫して共同体の条文や報告書に見出すことができるが、このような考え方が、「サブシディアリティ原則」として表現され明記されたのは一九九二年二月に欧州共同体（EC）において調印された欧州連合条約（マーストリヒト条約）が初めてである。この概念と用語の採択に関しては、連邦構成単位として確立された権限を有し、かつ、比較的順調に機能している連邦制の経験に基づく、ドイツ州政府からの強い働きかけの影響が大きかった。委員長ドロールによる当該概念の度々の援用は、ドイツの連邦形式を念頭に置いたものであったが、同時にそれは、公的領域における公権限の行使と私的領域における自律した市民生活との両者が調和した社会を可能にする理念という、より根源的な視点に立ったサブシディアリティ概念でもあった。

「サブシディアリティの原則」が共同体の権限行使の規範として正面から議論される様になったのは、イギリスの政権与党の事情がきっかけであるが、一九九二年六月のデンマーク国民投票の国内批准否決の結果以来、突然に混沌と

してきた統合の行方の文脈において、その概念の「伸縮性」を利用し、共同体の権限に関する全ての問題への唯一絶対の解決策であるデウス・エクス・マキナのごとくに言及される様になっている。ここで起こっている混沌とは、EC法の国内法に対する優先の定着とそれに伴った加盟国における法体制の変化、地域政策に見られる様な「パートナーシップ」の実行がもたらす政府や自治体レベルでの政策立案のヨーロッパ化、単一市場の実現に関する政策の増大とその結果としての共同体の存在の社会全般への浸透などによって、共同体抜きでは機能しなくなっているというヨーロッパ社会の実態があり、従来の国家の在り方が大きく揺さぶられていることに多くの人々が気付き始め、納得のいく説明を要求していることの反映であると考えられる。ヨーロッパ統合のエリートによる「善意の専制主義」の段階は終わったのである。

EC委員会は「サブシディアリティ原則」の現実的適用に関する報告書をまとめ、その中で共同体の権限には《排他的》と《分担》の二種類があり、《分担権限》の分野においては共同体による行為の必要性が規模と効果の基準から証明されるべきこと、ひとたび共同体の関与が必要と認められた場合には、「比例原則」という法概念が尊重されるべきことなどを確認している。このような技術的な議論は、統合の将来像が明確でなく、加盟国の間で考え方が異なっているという、いわば過渡的状态にある共同体を、しばらくは共通の作業場に結び付けておく効果を持っている。

その後、一九九四年一二月のエッセンでの欧州理事会へ提出された「サブシディアリティ原則の適用に関する報告書」<sup>(16)</sup>においても、議論の中心はいかに委員会が自制的に立法準備にたずさわり、その結果としてより少数の、目的が絞られた発議案を提出したということにおかれている。しかしこの報告書においても、外部からの意見に広く耳を傾けようとしている委員会の努力、白書や緑書を活用することで情報の開放、普及が図られていることが強調されているのは、注目に値する。政策決定過程の透明性を高め、市民にわかりやすく、そして必要とされていることをできる限り決定に反映すべく、試みが始まっている。



このように、社会全体の在り方とその構成単位の自律性との調和を目指すという「西洋思想の歴史と同じくらい古くから存在する」<sup>(105)</sup>「サブシディアリティ概念は、政策の直接の対象である一般の市民を政策過程に参加させることにより、民主政治をより確実なものとし、社会と政治を結び付ける新しい理念としての可能性を潜在させているのである。

(105) COM (94) 533 final, *Report to the European Council on the Application of the Subsidiarity Principle 1994*, Brussels, 25 November 1994.

一九九三年一二月の欧州理事会において、欧州委員会はサブシディアリティ原則の適用についての年次報告書を提出することが決められた。

(106) F. LAMOUREUX, *op. cit.*, p.2.

# 〈サブシディアリティ関連事項年表〉

| 加 盟 国                  | 欧州共同体                                             |
|------------------------|---------------------------------------------------|
|                        | -1984. 2. 欧州会議、「連合条約草案」採択                         |
|                        | -1986. 2. 『単一欧州議定書』調印                             |
|                        | -1987. 7. 『単一欧州議定書』発効                             |
| 西独州首相による 10 項目「ミュンヘン・  |                                                   |
| テーゼ」採択                 | 1987.10.                                          |
| ドロール・西独州首相会合           | 1988. 5.                                          |
| 西独州首相会議、「欧州政治連合のための    |                                                   |
| 四項目」決議                 | 1990. 6.                                          |
|                        | -1990. 6. ダブリン欧州理事会                               |
|                        | -1990. 7. 欧州議会、「連合条約草案」決議<br>『ジスカール・デスタン報告』採<br>択 |
| 西独連邦政府、IGC への州政府代表の参加を |                                                   |
| 受け入れ決定                 | 1990.10.                                          |
|                        | -1990.12. ローマ欧州理事会、IGC 開始                         |
|                        | -1991. 6. ルクセンブルグ欧州理事会<br>「ルクセンブルグ案」提出            |
|                        | -1991. 9. 「オランダ案」提出                               |
|                        | -1991.12. マーストリヒト欧州理事会                            |
|                        | -1992. 2. 『欧州連合条約』調印                              |
| デンマーク第一回国民投票           | 1992. 6.                                          |
| フランス国民投票               | 1992. 9.                                          |
|                        | -1992.10. パーミンガム臨時欧州理事会                           |
|                        | -1992.10. EC 委員会『SEC(92)1990』提出                   |
|                        | -1992.12. エディンバラ欧州理事会                             |
| デンマーク第二回国民投票           | 1993. 5.                                          |
| イギリス、連合条約批准            | 1993. 8.                                          |
| ドイツ憲法裁判所、連合条約合憲        | 1993.10.                                          |
|                        | -1993.10. S に関する三機関間合意<br>連合条約発効                  |
|                        | 11. EC 委員会『COM(93)545』提出                          |
|                        | -1994.11. 第一回報告書『COM(94)533』                      |

regional policy of the EU, etc., suggest that there is an increasing influence of the EU within both national and local governments. From these studies, I suggest that the Union's competence has expanded since the Single European Act (SEA) to the point where it causes conflicts with the conventional national competences. Furthermore, the EU has now become more visible to ordinary European citizens, who had rarely felt involved in the integration process before, and who have begun to question the relevance of this to their daily lives. It is in order to counter this prevailing attitude that the Commission has emphasized *the principle of subsidiarity* avoiding the integration by "benign despotism" and working towards "an ever closer union".

The Commission has prepared documents discussing the application of the principle. However, the arguments, so far, tend to be defensive and technical. This is perhaps an inevitable consequence of the on-going process of integration with only rather indistinctly defined goals. Yet, despite the ambiguous character of *subsidiarity*, the principle can clearly be seen as having great potential for developing a new form of democracy. In order to follow and practice the central idea of *subsidiarity*, the opinions of various groups of citizens must be channeled into the decision making process. Only in this way can the needs of such groups be adequately met and the appropriate level for decision-making be identified that is "as close as possible to the citizen". This may lead to reorganization on a large-scale and greater political empowerment of the citizens of Europe, who would then have greater transnational ties and common interests. Such a structure may gradually evolve into a democracy no longer constrained within a nation state.

# *Principle of Subsidiarity in the European Union*

—beyond benign despotism—

Machiko Hachiya

The term *principle of subsidiarity* has been adopted as a basic principle underlying the European Union and is explicitly included in the Treaty on European Union (Preamble, Article B, Article G3b). Its central idea is expressed as “decisions are taken as closely as possible to the citizen” (Article A). In other words, “the Community shall take action only if the objectives be better achieved by the Community” (Art. G3b), the idea of which has always been present in the treaties preceding the one on European Union. Why, then, has the principle been explicitly taken up at this stage of the European integration? Why is it referred to, particularly after the first Danish referendum in 1992, as if it were *deus ex machina* appeasing the critics of the actions of the European Community?

The answers may be found in the prevailing conditions of the European integration and the changes such integration brought to the conventional domains of competences of local, national and supranational administration.

In an attempt to clarify the concept of *subsidiarity*, I first explore the usage of the term by the former President of the Commission, Mr. J. Delors, for he may be considered as an ardent advocate of the principle in the Community; I then examine the two contrasting arguments about the future of the Union in the light of *subsidiarity*. Concrete examples e.g. the