

# 第 1 章 E U 法 入 門

## はじめに

EU (European Union) は、2025 年 1 月現在、ヨーロッパの 27 ヶ国が加盟する**国際機関**<sup>8</sup>である。国際機関としては国際連合 (国連) や WTO (世界貿易機関)<sup>9</sup>の方がよく知られているが、EU にはこれらの国際機関よりも多くの、かつ、強力な権限が与えられ、比較にならないほど幅広い分野で活動している。設立当初は市場統合を主たる目的としていたが、現在の活動範囲は経済分野に限定されない。

	E U	国際連合	W T O
法の制定	権限あり	権限なし	権限なし
農業政策 通商政策 交通政策 移民政策	対象 <sup>10</sup>	非対象	通商政策は対象 その他の政策は非対象 <sup>11</sup>
基本権の保護	権限あり・高度に発展	部分的に発展	権限なし
司法制度	あり (強制的管轄権) 個人の提訴権あり	なし または部分的にあり <sup>12</sup> 個人の提訴権はなし	あり。ただし、EU の司法制度 のように実効的ではない <sup>13</sup> 。 個人の提訴権はなし

<sup>8</sup> 国際機関とは**法人格**を持つ国際組織であり、加盟国の行為とは異なる、独自の行為 (例えば条約の締結) をなすことができる。法人格を持つ EU とは異なり (EU 条約第 47 条参照)、**主要国首脳会議 (G7)** はそれを有さないため、首脳会議として行動をすることはできず、会議に参加する諸国の行為となる。国際連合 (国連) の法人格について国連憲章は明瞭に決めていない。なお、設立当初の EU に法人格は与えられていなかったが、2009 年 12 月に発効したリスボン条約によって付与された。

<sup>9</sup> World Trade Organization (世界貿易機関) は世界貿易の自由化を促進する国際機関として、1995 年 1 月 1 日に設立された。第 2 次世界大戦後に発足した GATT を承継するものである。加盟国間における貿易を自由化するという点で EU と共通しているが、EU は貿易以外の政策 (例えば、外交・安全保障、司法・内政、通貨、交通、庇護・難民政策) についても管轄権を持つ。

<sup>10</sup> 通商政策については、加盟国より EU に全ての権限が移譲されている。農業政策についても、実質的に同じである。

<sup>11</sup> ただし、農産物の貿易については、限定的であるが、管轄権を持つ。

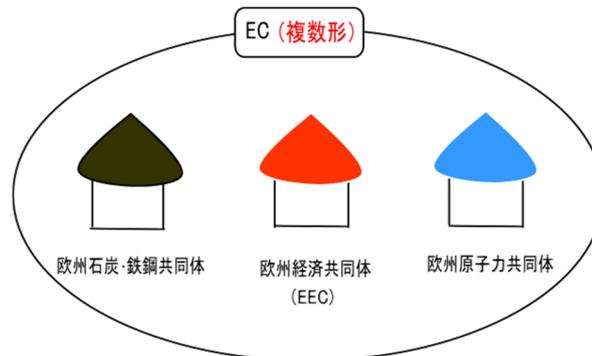
<sup>12</sup> 国際司法裁判所 (在オランダ・ハーグ) は国連の主要機関の一つであり、判事は国連総会および安全保障理事会によって選出されるが、国家間の紛争を広く国際法 (国連憲章に限定されない) に従い裁く点で、厳密には国連の裁判所ではない。また、原告になりうるのは国家のみで、個人の提訴は認められない。ある国が他の国を訴えても、他の国が国際司法裁判所による裁判に同意しなければ、裁判は行われない点で (つまり、強制的管轄権を持たない)、一般的な裁判手続とは異なっている。なお、同裁判所の判決は拘束力を持ち、紛争当事国がこれに従わないとき、安全保障理事会は適切な措置を講じることができる (国連憲章第 94 条)。

<sup>13</sup> WTO の司法機関 (紛争解決機関 DSB) には強制的管轄権が与えられている。また、その判断は紛争当事国を拘束するが、当事国はそれを実施せず、相手国の報復 (対抗措置) を甘受することもできる。また、当事国間で交渉し、紛争を解決することも認められている。

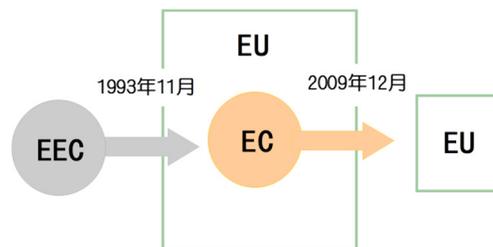
前頁の表で示されているように、立法権が与えられているのは EU のみである。しかも、EU には加盟国の法律に優先するだけでなく、個人にも直接、権利・義務を与えることのできる法律を制定する強力な権限が与えられている。また、EU 法は通常、加盟国の全会一致ではなく、多数決で制定される。このような点に鑑み、EU は「超国家的組織」と呼ばれ（→42 頁以下参照）、加盟国の政策や法律に大きな影響を与えている。

## 1. EU 統合の発展

EU 統合の歴史は、1952 年 7 月、西欧 6 ヶ国（ドイツ、フランス、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク）が**欧州石炭・鉄鋼共同体**を設立することで始まった。1958 年 1 月には、さらに**欧州経済共同体**（European Economic Community, **EEC**）と**欧州原子力共同体**が創設され、これらの三つの共同体はまとめて **EC**（複数形の European Communities 欧州共同体）と呼ばれるようになる（詳しくは 37 頁以下参照）。



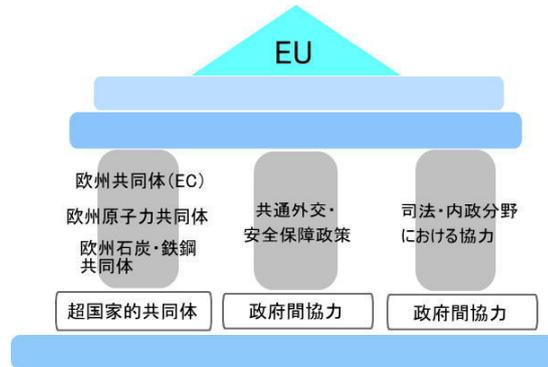
三つの共同体の中心的な存在となり、経済統合を推進してきたのは欧州経済共同体、すなわち、EEC であるが、1993 年 11 月、経済以外の分野でも管轄権が与えられるようになった。そのため、EEC は名称より E (Economic) が取れ、**EC**（単数形の **European Community 欧州共同体**）に変わったが、2009 年 12 月、廃止され、EU に引き継がれることになった。つまり、2009 年 12 月まで EU と EC が存在したが、現在は EU に一本化されている。



## 2. EU の「柱構造」

欧州統合は経済分野（通商政策や農業政策、また、後に通貨政策）で開始されたが<sup>14</sup>、後にその他の分野でも行われるようになり、それらを束ねる枠組みとして設けられたのが EU である。つまり、EU は、①三つの欧州共同体、②1993 年 11 月、新たに制度化された外交・安全保障政策と③同様に新たに制度化された司法・内政分野における協力の「3 本柱を束ねる屋根」のような存在であり、国際機関ではなかった。

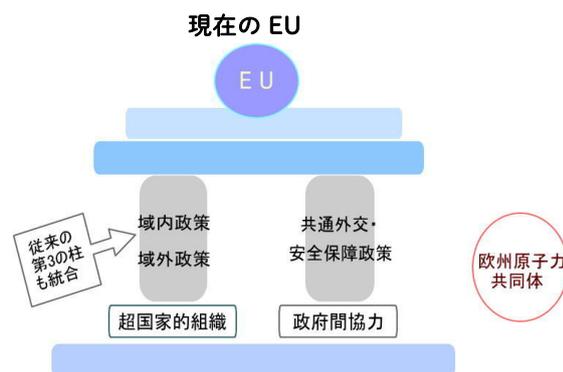
EU 発足当初（1993 年 11 月）の 3 本柱構造



「超国家的組織」と呼ばれる EU には強力な権限、特に、強力な立法権限が与えられているが（42 頁以下参照）、これは 1 本目の柱、つまり、三つの欧州共同体に関してのみ当てはまる。発足当初、EU が 3 本柱構造をとっていたのは、超国家的組織の制度と、そうではない制度を明確に区別するためであった。なお、アムステルダム条約に基づき、第 3 の柱の一部は第 1 の柱に移されているが（55 頁参照）、これには、加盟国間の政策協力として行われてきたものを EC の政策に変更し、EC の権限を強化する狙いがあり、「政策の EC 化」と呼ばれた。

2009 年 12 月、「3 本柱構造」はリスボン条約に基づき廃止され、1 本化されることになった。その結果、3 本の柱を束ねる EU は不要になったが、加盟国は従来の 1 本目の柱にあった EC を廃止し、EU を残すことにした。つまり、EC を EU に変えている。なお、欧州石炭・鉄鋼共同体はすでに 2002 年 7 月に消滅し、EC に引き継がれていたのに対し、欧州原子力共同体は EU とは別の組織として現在でも存在する。

上述したように、「3 本柱構造」は廃止され、1 本化されたが、厳密には下の図が示すように「2 本柱構造」をとる。つまり、第 1 の柱と第 3 の柱は統合され、一つになったのに対し、第 2 の柱（共通外交・安全保障政策）は、これまで通り、政府間協力として存続している（EU の権限について、62 頁参照）。



※ 上図の 1 本目の柱における「域外政策」とは通商政策や発展援助政策等からなり、外交政策を指すわけではない。

<sup>14</sup> これに対し、軍事面での統合は、なかなか進展しなかった（現在でも経済分野と同じように高度に発展しているわけではない）。

なお、EU 法上、経済分野の政策と経済政策は区別される点に注意を要する。例えば、本文中で挙げた通商政策や農業政策は経済分野の政策にあたり、EU には強力な権限が与えられているのに対し（加盟国は自らの権限を（ほぼ）完全に EU に移している）、景気対策や失業対策は経済政策の例であり、EU に権限はほとんど与えられていない（48 頁参照）。

【問題】 EU が 3 本柱構造を採用していた理由を説明しなさい。

【解答例】 EU は超国家的組織と呼ばれ、伝統的な国際機関より強力な権限が与えられているが、厳密には、第 1 本目の柱にあたる 3 つの欧州共同体のみが超国家性を有しており、第 2 および第 3 の柱の分野では伝統的な国際機関における政策協力と大きく異ならない。この違いを明確にするため、3 本柱構造を採っていた。なお、現在の 2 本柱構造の下で超国家性を有するのは 1 本目の柱のみであり、2 本目の柱はそのような性質を持たない。

### ◎ 各柱間の関係

国連安全保障理事会は国際テロ容疑者に制裁（銀行口座の凍結、財産の没収等）を科すことを決定し、その実施を加盟国に義務づけている。全ての EU 加盟国は国連にも加盟しており、また、国際社会の一員として、安保理決議に従わなければならないが、加盟国はこのような制裁に関する権限を EU（従来の EC）に完全に移しているため、安保理決議は加盟国ではなく、EU によって実施される。EU は以下のようにして制裁を発動することができる（EU の機能に関する条約第 215 条参照）。

#### 1) 「第 2 の柱」における意思決定

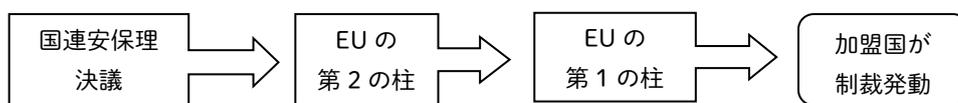
安保理決議の実施は外交・安全保障政策上の案件、つまり、「第 2 の柱」の案件である。そのため、EU はこの柱の手続に従って行動しなければならないが（EU 条約第 28 条参照）、この柱において、EU にはテロ容疑者に制裁を科す権限は与えられていない。それが与えられているのは「第 1 の柱」であり、EU は、「第 1 の柱」で必要な措置を講じるよう要請することができる。これを行うのは EU 理事会であり、同機関は全会一致で意思決定を行う。

#### 2) 「第 1 の柱」における意思決定

この「第 2 の柱」の決定を受け、EU は「第 1 の柱」の措置として実際に制裁を発動することができる。ここでの立法者も EU 理事会であるが、「第 2 の柱」とは異なり、多数決で意思決定を行う（EU の機能に関する条約第 215 条）。

なお、この決定に際し、EU 理事会はテロ容疑者に審問し、同人に意見を述べる機会を与えなければならない。また、容疑者の権利保護（手続保障）が十分であったか EU 裁判所は審査することができるが、この審査は「第 1 の柱」の措置に限られる。これに対し、「第 2 の柱」の決定は司法審査の対象にならないが、この柱の決定によって個人に制裁が科されることはないため、裁判所が審査できなくても、権利保護に関し、実務上、問題は生じない。

「第 1 の柱」の措置（EU 法）の執行、例えば、テロ容疑者の銀行口座の凍結は、その銀行が設置されている加盟国の役割である。必要に応じ、加盟国は国内法を整備しなければならない。



※ 各柱間の政策は整合性・一貫性が保たれていなければならない。

※ リスボン条約が発効するまで、「第 1 の柱」で行動するのは EC で、「第 2 の柱」で行動するのは EU であった。そのため、EU は、安保理決議を実施するために必要な措置を講じるよう EC に要請し（第 2 の柱における意思決定）、これを受け、EC は制裁を発動していた（第 1 の柱における意思決定、つまり、制裁に関する法律の制定）。このように意思決定を行うのは EU、EC と異なっていたが<sup>15</sup>、現在、EC は廃止され、EU に引き継がれているため、意思決定を行うのは EU のみである。

<sup>15</sup> ただし、意思決定を行う機関は、EU の場合も、EC の場合も、EU 理事会であった。

### 3. EU の機関

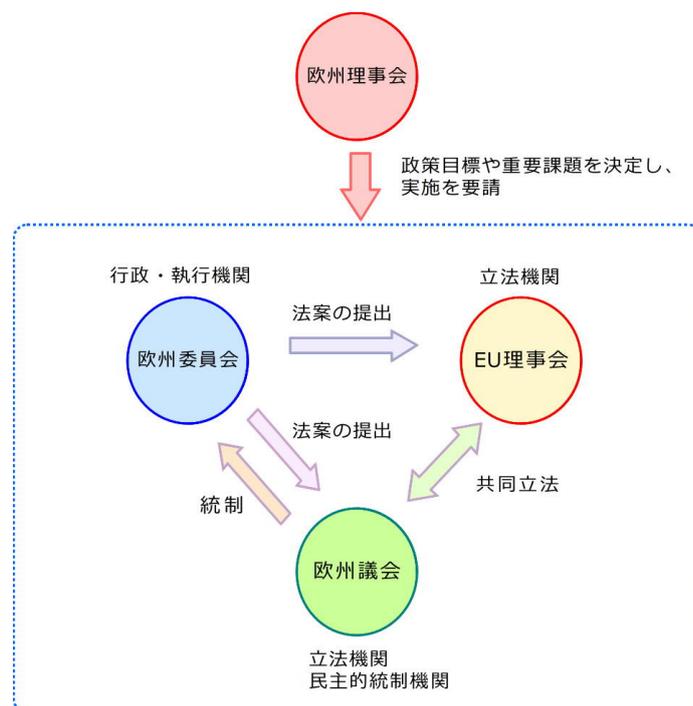
EU には国家と同じように、司法、立法、行政を司る機関が設けられている。

	名称	メンバー	設置場所
司法	EU 裁判所	裁判官（各加盟国より 1 名） 法務官（11 名）	ルクセンブルク
立法	EU 理事会	各国の閣僚級の代表	ブリュッセル
	欧州議会	EU 市民の代表 （各加盟国で実施される欧州議会 選挙で選出された議員 705 名 <sup>16</sup> ） ※ 2024～2029 年は 720 名	本拠地：ストラスブール 事務総局：ブリュッセル 事務総局の一部：ルクセンブルク
行政	欧州委員会	各国より 1 名	ブリュッセル

※ 上の表で示されている通り、EU は EU 理事会と欧州議会という二つの立法機関を持つ。現在、両者は対等な機関とされているが、伝統的には前者に強力な立法権限が与えられている（69 頁および 74 頁参照）。なお、我が国の議会（国会）は衆議院と参議院からなるが、それらは二つの独立した機関ではなく、二つ（両院）で一つの機関である。

これらの上に立つ最高機関として、**欧州理事会**が設けられている。同理事会は常任議長<sup>17</sup>、各加盟国の首脳と欧州委員会委員長で構成されるが、立法権限は持たず、EU の政策目標や重要課題を決定し（政治決定）、他の機関に法の制定や政策の実施を要請しうるに過ぎない。また、三権のいずれにも属さない中立の機関として、主要な人事決定権を与えられている（70 頁以下参照）。

例) 立法機関である EU 理事会が行政機関である欧州委員会のメンバーを任命するとすれば、三権の対等性の要請に反するため、欧州理事会によって任命される。



<sup>16</sup> 欧州議会の議席は加盟国の人口を考慮し、加盟国単位で決められている（64 頁参照）。

<sup>17</sup> 常任議長とは、2009 年 12 月に発効したスポン条約によって設けられたポストで、「EU 大統領」と呼ばれることもある。議長は任期 2 年半の常任職であるが、この職が新設されるまでは加盟国（議長国）の首脳が半年交替で議長を務めていた。

## EU の二大主要人事



© European Union, 2019

シャルル・ミシェル  
(Charles Michel)

ウーズラ・フォン デア ライエン  
(Ursula von der Leyen)

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州理事会常任議長（2019年12月就任<br/>任期は2年半<sup>18</sup>）</li> <li>・ 前職はベルギー首相</li> <li>・ 革新政党（自由党）所属</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州委員会委員長（2019年12月就任<br/>任期は5年）</li> <li>・ 前職はドイツ国防相</li> <li>・ 保守系政党（キリスト教民主同盟）所属</li> </ul> |
|---|---|

欧州理事会の常任議長は「EU 大統領」と、欧州委員会の委員長は「EU 首相」と呼ばれることがあり、両者は EU を代表する重要な役職を担っている。双方とも同時期に欧州理事会（加盟国首脳会議）によって任命されるが、任命に際しては、①一方が大国出身であれば、他方は中小国より、②一方が保守系であれば、他方は革新系といった配慮がなされる。また、その他の EU の主要人事（例えば、欧州中央銀行総裁）と国籍が重ならないように任命される。



写真中央右はトルコのエルドアン大統領、写真右端はトルコのチャプシオール外相<sup>19</sup>

上掲の画像は、2021年4月初旬、ミシェル欧州理事会常任議長とフォン デア ライエン委員長がトルコを訪問した際の写真であるが、委員長は、自分は女性であるため、常任議長の隣ではなく、トルコ外相の正面に座らされた（トルコによる女性差別）と欧州議会で述べ、物議を醸したが、実際には役職の違いが考慮されている。

<sup>18</sup> 2022年3月、再任が決定している。

<sup>19</sup> 画像出典：tagesschau.de <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/vonderleyen-ankara-101.html>

### ◎ 欧州理事会議長の交代

2024 年 11 月、シャルル・ミシェルは任期を満了した。再任は 1 度のみ認められているが（EU 条約第 15 条第 5 項）、彼はすでに再任されていたため、任期満了をもって退任し、12 月、アントニオ・コスタ（António Costa 写真左）が新議長の座に就いた。コスタは、2024 年 4 月までポルトガル首相を務めていた左派（社会党）の政治家である。

欧州委員長のフォン デア ライエンも 2024 年 11 月に任期が切れたが、欧州議会の承認を得て再任され、2 期目に入った。なお、委員長の再任に関する制限はない。



© European Union, 2024

左から 欧州理事会のアントニオ・コスタ議長  
欧州議会のロベルタ・メツォラ議長（マルタ）  
欧州委員会のウーズラ・フォン デア ライエン委員長

【参考】欧州議会は議員の中から議長を選ぶことになっているが（EU 条約第 14 条第 4 項）、EU 条約は任期について定めていない。通常、同議会は議員の任期を 2 分し、2 年半の任期で交代して務めることになっている。

## 【補説】欧州委員長の任命と欧州議会

EU の行政機関である欧州委員会は加盟国政府（厳密には欧州理事会）によって任命されるが、その委員長の指名には、欧州議会選挙の結果が考慮されなければならない。これは EU の行政機構を民主的にするものであり、委員長は直前の欧州議会選挙で最も多くの議席を獲得したヨーロッパ政党に属する者の中から選ばれる（EU 条約第 17 条第 7 項）。

この制度は、2009 年 12 月に発効したリスボン条約によって導入された。それを踏まえ、同条約発効後、最初に行われた欧州議会選挙（2014 年 5 月の選挙）では、各ヨーロッパ政党が筆頭候補を擁立し、選挙で勝った政党の筆頭候補が欧州委員長になるという構想の下で選挙戦が繰り広げられた。なお、これ欧州議会が自主的に始めた制度であり、EU 法が筆頭候補の擁立について定めていたわけではない<sup>20</sup>。

実際に、選挙で勝利を取めたヨーロッパ人民党（EPP）<sup>21</sup>の筆頭候補が次期欧州委員長となる。その人物は、ルクセンブルク首相の経歴を持つジャン＝クロード・ユンケル（Jean-Claude Juncker）であったが、彼は筆頭候補になったものの、議員に立候補してはいたわけではない。つまり、次期欧州委員長のポストを獲得するために筆頭候補になった。

なお、委員長候補を指名し、また、同人を委員長に任命するのは加盟国政府（欧州理事会）であり、欧州議会ではない。加盟国政府の中には、ユンケルの委員長就任に反対する者もいたが（特に、当時のイギリス首相デービット・キャメロン）、多数決により（EU 条約第 17 条第 7 項参照）、ユンケルが選ばれた。なお、欧州委員長は再任が認められているが、ユンケルは再任を辞退した。

次の欧州議会選挙（2019 年 5 月）でも勝利を取めたヨーロッパ政党の筆頭候補が欧州委員長になるという構想が維持され、選挙が行われた。特に、ヨーロッパ人民党の筆頭候補となるマンフレッド・ウェーバー（Manfred Weber）は委員長になる意欲を明確に示していた。しかし、同党が第 1 党となったにも拘わらず、彼が委員長に指名されることはなかった。背後には、フランスのエマニュエル・マクロン（Emmanuel Macron）大統領の強い反対があり、彼は、委員長になる者は加盟国首脳としての経歴を持つべきという持論を曲げなかったとされている<sup>22</sup>。なお、ヨーロッパ人民党は第 1 党とはなったものの、議席数を減らしていたことや、2014 年 5 月とは異なり、有力な筆頭候補の擁立に難航し、加盟国政府に強くアピールできなかったことを指摘しうる。

このような事情があるとはいえ、欧州委員長の指名に議会選挙結果、換言するならば、EU 市民の声が反映されなかったことは、EU 内、特に、マンフレッド・ウェーバーの祖国であるドイツで強い反発を招いた。また、数度の会談の後、加盟国政府が委員長に指名したのは、同じドイツ出身のウーズラ・フォン デア ライエン（Ursula von der Leyen）であったことも、ドイツ国内での議論を過熱させた。なお、当時、ドイツの国防相を務めていたフォン デア ライエンは、欧州議会選挙に立候補していないばかりか、委員長候補としては想定外の人物であり、独首相のアンジェラ・メルケル（Angela Merkel）は、この人選を支持していなかった。ウェーバーにとっても、受け入れがたい決定であったが、三者は同じ政党グループに属し、対立は望ましくないこと、また、EU 人事への批判ないし EU 内での対立は欧州統合に対する市民の信頼・評判を損ねるため、承服せざるをえなかったと解される。

なお、この人事は、EU の主人は加盟国政府であり、EU は「上からの統合」であることを如実に示している。また、欧州議会の権限は強化されたとはいえ、EU は議院内閣制を採用しておらず、国内議会と比べると、欧州議会の権限は弱いことを示している（これは EU 加盟国政府が権限を保有しているためである）。

加盟国首脳（欧州理事会）によって委員長候補に指名されたフォン デア ライエンが正式に委員長になるには欧州議会の承認が必要である（第 17 条第 7 項）。議会は議員の多数決でこれを決するが、わずか 9 議員の差で彼女は承認された。

<sup>20</sup> 「筆頭候補制度」は、2014 年、欧州議会の事務総長を務めていたドイツ人のクラウス・ヴェレによって提案された。ドイツ語の Spitzenkandidatenprinzip（筆頭候補主義）がそのまま使用されており、他の加盟国の言語に翻訳されていない。2022 年 5 月、欧州議会はこの制度を支持し、欧州委員会の選任手続（EU 条約第 17 条第 7 項）の改正を求めたが、加盟国政府の支持を得ることはできなかった。とりわけ、フランスのマクロン大統領は加盟国政府の権限を弱めることになる同改正案に反対している。See Helga Schmdt, Das umstrittene Spitzenkandidatenprinzip, <https://www.tagesschau.de/europawahl/wahl/eu-spitzenkandidaten-100.html>

<sup>21</sup> ヨーロッパ人民党（EPP）は、ドイツのキリスト教民主同盟（CDU）、フランスの共和党、スペインの国民党（PP）、オランダのキリスト教民主アピール（CDA）等で構成される保守系のヨーロッパ政党である。

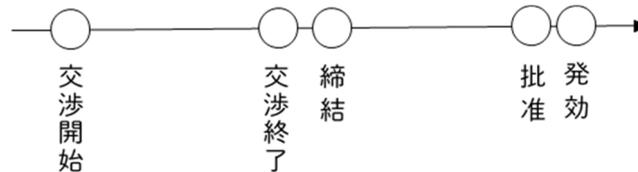
<sup>22</sup> Schmdt, ibidem.

## 4. EU 法の体系

### (1) 第 1 次法（⇒ 80 頁参照）

EU は条約に基づき設けられ、また、条約に基づき重要な改革が行われてきた。これらの条約は**第 1 次法**と呼ばれるが、国であれば憲法に相当する。つまり、第 1 次法は EU の憲法として、① EU の目標、重要な諸原則、② 機構制度、③ 立法手続、④ 諸政策の重要事項について、また、⑤ EU 市民の権利について定めている。

国際条約である第 1 次法は、全加盟国の全会一致によって締結（制定）され、全加盟国によって批准された後に発効する（EU 条約第 52 条および EC 条約第 313 条参照）。



※ **批准**、つまり、行政機関が締結・制定した条約を国内の他の機関（一般に立法機関）が承認することには以下の意義がある。

- ① 条約は加盟国内で法としての効力を持つが、行政機関によって制定・締結される。それを立法機関が批准することで、民主的正当性を担保する。
- ② EU 基本諸条約は加盟国法に優先するため、両者の調整を図る（条約の内容に照らし、国内法の改廃が必要であれば、それを行う）<sup>23</sup>。

批准方法は加盟国によって決定される。ほとんどの加盟国は議会の承認を経て批准する方式を採用しているが、国民投票の実施を必要ないし可能にする加盟国もある。この投票には民意が直接、反映されるといったメリットがある一方で（直接民主制）、一般市民が膨大な条文からなる EU 基本諸条約の内容を正しく理解し、判断することは容易ではない。また、国民投票には政府に対する不満、つまり、EU には関わらない案件に関する国民の意見が反映されることがあるため、批准を決定する方法として必ずしも適切ではない。特に、欧州憲法条約の批准に先立ち、フランスとオランダで実施された投票では、条約内容に直接関係しない理由に基づき反対票が投じられ、同条約は発効の目処が立たなくなった。また、マーストリヒト条約（デンマーク）、ニース条約とリスボン条約（共にアイルランド）に関しても一部の加盟国で批准反対票が半数を上回り、EU 統合に大きな影響を与えた。

その他、基本権や加盟国の憲法に共通の諸原則（民主主義・法治国家原則等）等も第 1 次法にあたり、EU はその遵守が義務付けられている（リスボン条約発効後の EU 条約第 2 条参照）。

<sup>23</sup> EU 条約第 54 条第 1 項と EU の機能に関する条約第 357 条第 1 項によれば、条約は、各国の憲法上の規定に従い批准されなければならないが、これは、条約と国内憲法とが矛盾しないようにするためである。

## ◎ 主な第 1 次法

条 約 名	主 な 内 容
<b>EEC 条約</b> （別名ローマ条約） 1957 年 3 月制定 1958 年 1 月発効	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EEC の設立</b></li> <li>・ <b>関税同盟</b>の設立（域外関税の一本化）</li> <li>・ 共同市場の設立</li> </ul>
<b>単一欧州議定書</b>  1986 年 7 月制定 1987 年 1 月発効	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EEC 条約の改正</b></li> <li>・ 1992 年末までの域内市場の完成</li> <li>・ 国内法の調整に関する権限の導入</li> <li>・ 欧州政治協力に関する規定の新設</li> <li>・ 欧州議会の権限強化（<b>協力決定手続</b>）</li> </ul>
<b>マーストリヒト条約</b> （別名 EU 条約） 1992 年 2 月制定 1993 年 11 月発効  ※ オランダは国民投票で批准見送りを決定後に批准	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EU 条約</b>の制定・発効 → EU の発足（<b>3 本柱構造</b>）</li> <li>・ 「<b>EEC 条約</b>」を「<b>EC 条約</b>」に改名（<b>EEC 条約の改正</b>）</li> <li>・ EC の権限強化（経済以外の分野の権限賦与）</li> <li>・ <b>経済・通貨同盟</b>に関する規定の導入</li> <li>・ EU 市民権の創設</li> <li>・ 共通外交・安全保障政策と司法内政分野における協力の制度化</li> <li>・ 欧州議会の権限強化（<b>共同決定手続</b>）</li> </ul>
<b>アムステルダム条約</b>  1997 年 10 月制定 1999 年 5 月発効	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EU 拡大に備えた機構制度改革</b></li> <li>・ <b>EU 条約と EC 条約の改正</b></li> <li>・ 3 本目の柱の一部を 1 本目の柱へ移行 （3 本目の柱は「刑事に関する司法・警察協力」に改名）</li> <li>・ 社会政策に関する EC の権限強化</li> <li>・ 柔軟性に関する規定（EC 条約第 11 条）の新設</li> <li>・ EU 加盟国に対する制裁制度の導入</li> </ul>
<b>EU 基本権憲章</b> 2000 年 12 月	※ この当時、同憲章はまだ法的拘束力を持っていなかった。
<b>ニース条約</b>  2001 年 2 月制定 2003 年 2 月発効  ※ アイルランドは国民投票で批准見送りを決定、後に批准	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EU 拡大に備えた機構制度改革</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ EU 理事会における二重の多数決制度の導入</li> <li>・ 欧州委員会の定数の見直し</li> </ul> </li> <li>・ <b>EU 条約と EC 条約の改正</b></li> <li>・ <b>司法制度改革</b>（司法小委員会の設置）</li> </ul>
<b>欧州憲法条約</b>  2004 年 10 月制定 後に発効断念  ※ フランスとオランダは国民投票で批准見送りを決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EU 条約、EC 条約、EU 基本権憲章の一本化</b></li> <li>・ 機構制度改革</li> <li>・ 第 2 次法の名称変更</li> <li>・ EU の旗や歌等を正式に決定</li> <li>・ EU からの自主的脱退に関する規定の導入</li> </ul>
<b>リスボン条約</b>  2007 年 12 月制定 2009 年 12 月発効  ※ アイルランドは国民投票で批准見送りを決定、後に批准	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>EU 条約の改正</b> → EU 体制の改編（<b>2 本柱構造</b>）</li> <li>・ 「<b>EC 条約</b>」を「<b>EU の機能に関する条約</b>」に改名 → EC を廃止し、EU に承継させる。 EU に法人格を与える。</li> <li>・ 機構制度改革</li> <li>・ EU 基本権憲章に法的拘束力を与える。</li> </ul>

## ◎ 欧州憲法条約とリスボン条約

1957年3月にEEC条約が制定された後、五つの条約が締結され<sup>24</sup>、既存の条約は改正された。2000年12月には、さらにEU基本権憲章も公布されることになり、EU法体系はより複雑になった。これらの第1次法を一つにまとめ、EU市民により分かりやすくするため、また、欧州統合を一つの完成形に導くため、2001年12月、加盟国（欧州理事会）は**欧州憲法条約**を制定することを決定した（ラーケン宣言）。これを受け、翌3月、同条約を起草する協議会が招集された。このように外部の組織を立ち上げるのはEU史上初の試みであり、それまで第1次法は加盟国政府間で審議し、起草されていた。憲法条約の起草に際しては公聴会も開かれ、市民が参加している。完成した草案は、2004年6月、加盟国政府によって採択され、10月、新たな第1次法として制定された。

他のEU基本諸条約に同じく、憲法条約の発効には全加盟国の批准が必要になるが、フランスが2005年5月、また、オランダが同年6月に実施した国民投票で批准に反対する投票が過半数に達したことを受け、他の加盟国（特にイギリス）も批准手続を中断したため、「憲法構想」は座礁に乗り上げることになった<sup>25</sup>。その後、検討期間が導入されているが、2007年3月、加盟国（欧州理事会）は、憲法条約の発効を断念し、それに代わる条約を制定すること、また、次期欧州議会選挙（2009年）までに新条約を発効させるという方針を立てるに至った。それに従い、ポルトガルの首都リスボンで条約が締結され（そのため、同条約は**リスボン条約**と呼ばれる）、同条約は2009年12月に発効した。なお、アイルランドで実施された国民投票で批准が否決された影響もあり、同条約の発効は遅れ、欧州議会選挙には間に合わなかった。

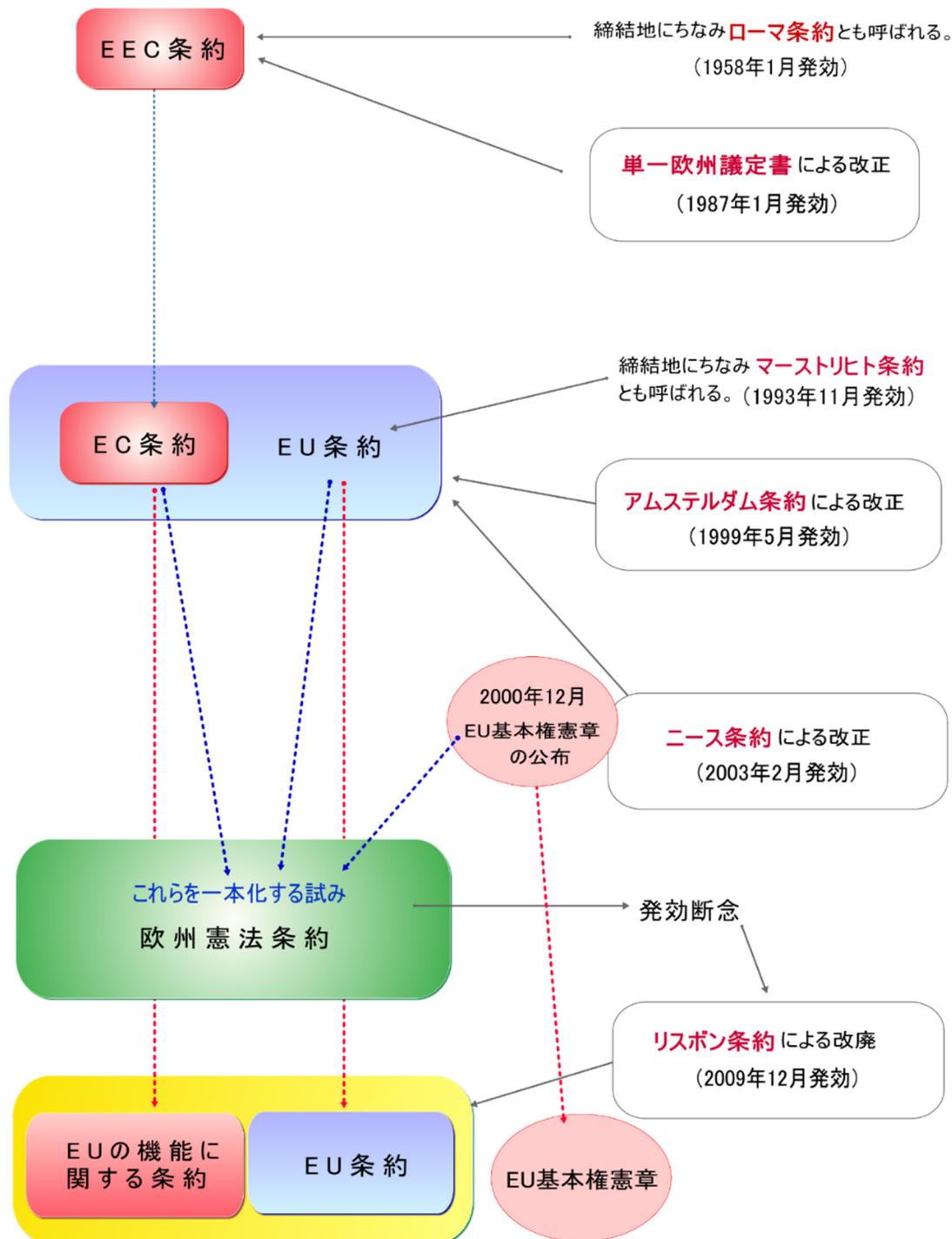
リスボン条約の約90%は欧州憲法条約に合致している。つまり、EU市民に受け入れられなかった憲法条約は姿を変え、復活することになった。ただし、「憲法」という名称、EUの旗や歌等、EUのシンボルに関する諸規定、「EU外相」のポスト等、「国家」を想起させる諸規定はリスボン条約に引き継がれていない。また、基本諸条約を統一するという構想も挫折した。つまり、「EU条約」の他に「**EUの機能に関する条約**」も制定され、基本権憲章は独自の法規範として分離しているため、EUを市民に分かりやすくするといった目標も実現されていない。

リスボン条約の発効からすでに15年以上が経過しているが、その後、条約は制定されておらず、EUはリスボン条約に依拠している。

<sup>24</sup> 順に、単一欧州議定書、マーストリヒト条約（EU条約）、EC条約、アムステルダム条約、ニース条約である。なお、その他に、欧州石炭・鉄鋼共同体条約や欧州原子力共同体条約も制定されている。

<sup>25</sup> See Deutscher Bundestag, Ist der Verfassungsvertrag noch zu retten?, in [https://webarchiv.bundestag.de/archiv/2005/1017/aktuell/archiv/2005/w\\_dienst2/index.html](https://webarchiv.bundestag.de/archiv/2005/1017/aktuell/archiv/2005/w_dienst2/index.html)

## EU 基本諸条約



EUはマーストリヒト条約に基づき発足した。なお、マーストリヒトとはオランダの地方都市であり、この都市で同条約は締結された。欧州統合を大きく進展させた同条約にはEU条約とEC条約が含まれている。

その後、条約は度々、改正されており、現行条約はリスボン条約である。なお、同条約によって「EC条約」は「EUの機能に関する条約」に改められた。

**(2) 第 2 次法**（⇒ 84 頁以下参照）

第 1 次法が定める目標・政策課題を実現し、また、第 1 次法を補うため、EU の諸機関（9 頁および 63 頁以下参照）は法令を制定することができるが、この権限や立法手続は、第 1 次法の中で定められおり、諸機関の権限はこれらに限定される（**個別的授権の原則**、59 頁参照）。第 1 次法に基づき諸機関が制定した法令や、EU 裁判所の判例法も重要な法源であるが、これらを第 2 次法とよぶ。

第 2 次法として重要なものは**規則**と**指令**である。

**規則は加盟国法の整備を必要とせず直接的に<sup>26</sup>、また、全加盟国内で統一的に適用される。**例えば、EU は規則を制定し、バナナの輸入関税の支払いや、国際テロ容疑者の銀行口座の凍結を義務づけることができる。バナナの輸入業者や、テロ容疑者が口座を開設している銀行は、規則によって関税の支払いや、銀行口座を凍結する義務が課される。関税率は EU によって決められるため、加盟国で異なることはない。なお、EU は規則を制定し、個人に権利を与えることも可能である。

これに対し、**指令は加盟国がその内容に照らし、国内法を整備する必要があり、この国内法が適用される。**例えば、付加価値税（消費税）に関する指令は、加盟国は付加価値税の税率を少なくとも 15% にすると定めているに過ぎないため<sup>27</sup>、各国はこの条件に合致する税率（15% 以上であれば、15% でも 20% でもよい）を国内法内で定め、施行する必要がある。このように、**指令は加盟国法を統一する機能を持たず、加盟国法を調整する役割しか持たない。**これによって加盟国の独自性や裁量権が尊重されることになるが、そのような必要性がある案件について、規則ではなく、指令が制定される。なお、規則と指令のどちらが制定されるかは予め基本諸条約で定められているが、立法者が選択できる場合もある。

ただし、指令内の全ての規定が加盟国に裁量権を与えているわけではない。また、裁量権を全く与えない指令もある。例えば、「夏時間」制度について定める指令（Directive 2000/84/EC）は加盟国に判断する権利を与えず、「夏時間」制度を統一している<sup>28</sup>。このような国内法の調整は「完全な調整」（complete harmonisation）と呼ばれる。

	制定者	加盟国における適用・効力
第 1 次法	加盟国	全加盟国の批准が終了し、第 1 次法が発効すれば、加盟国内で適用される。国内法と矛盾・抵触する場合、第 1 次法が国内法に優先する。
第 2 次法	EU の諸機関	加盟国内で直接的に適用される <b>規則</b> と、国内法を整備が必要な <b>指令</b> がある。両者とも国内法に優先する。

<sup>26</sup> ただし、EU 法は、通常、加盟国によって実施される（87 頁参照）。この意味において、加盟国の措置が必要になる。つまり、加盟国の行政機関は輸入業者に関税の支払いを、銀行には口座の凍結を命じる必要があり、この行政命令より義務が発生する。

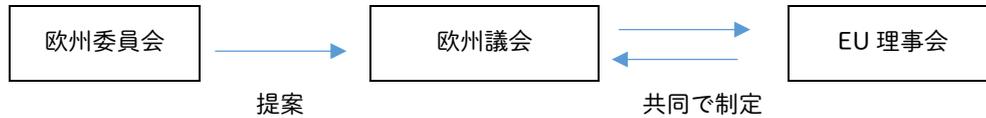
<sup>27</sup> Directive 2006/112/EC of Council, Article 97 (2).

<sup>28</sup> 1980 年、EU 理事会は夏時間制度を導入している。その際、理事会は夏時間の開始時期についてのみ定めていたが、その後、終了時期についても規定するようになった。ただし、イギリスとアイルランドには終了時を選択する権利が与えられていたが、現在、この権利は廃止され、夏時間制度は EU 内で統一されている。

## ◎ 第 2 次法の立法手続

### ① 通常の立法手続

立法手続は案件ごとに異なり、どの手続によるかは基本諸条約内で定められている<sup>29</sup>。最も基本的な手続の概要は以下の通りである（EU の機能に関する条約第 289 条第 1 項）。

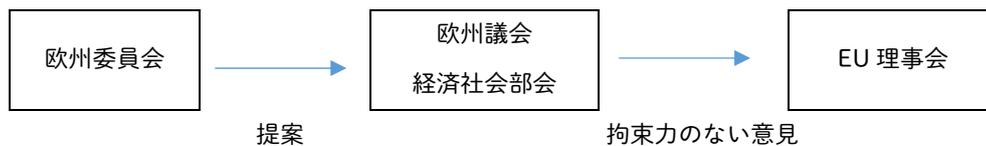


欧州議会と EU 理事会はそれぞれ多数決で意思決定を行う。両機関の見解が異なるときは、それぞれの代表が出席する調整部会が開催されるが、そこでも見解の統一が図られないとき、欧州議会は第 2 次法の制定を阻止することができる。

### ② 特別な立法手続

加盟国の重大な利益に大きく関わる案件に関し、欧州議会の権限は制限され、EU 理事会が唯一の立法機関になる。また、同理事会の意思決定は特定多数決ではなく、全会一致による。

例えば、EU には直接税に関する立法権限は与えられていない。これは、直接税は加盟国の歳入に直接的かつ大きな影響を及ぼすためである。他方、付加価値税（消費税）に代表される間接税は、域内市場における競争や商品の流通に大きな影響を及ぼすため<sup>30</sup>、EU に権限が与えられている。ただし、EU は加盟国の間接税を統一することはできず、調整するに過ぎない。つまり、第 2 次法の形態は指令になる。この指令は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会と経済社会委員会<sup>31</sup>の意見を聞いた後、EU 理事会が全会一致にて制定する（EU の機能に関する条約第 113 条）。つまり、理事会が唯一の立法機関となり、欧州議会は拘束力のない意見を述べるに過ぎない。



## ◎ 第 2 次法の審査

第 2 次法は第 1 次法に違反してはならず、違反の有無は EU 裁判所によって審査される。EU 法は、通常、多数決により制定されるため、議決に敗れた加盟国が第 2 次法の適法性を争い、EU 裁判所に提訴することが少なくない。また、欧州議会在 EU 理事会を訴えることもある。

EU 裁判所における訴訟では、第 2 次法の制定手続が適正であったか、また、EU には第 2 次法を制定する権限が与えられているか争われることが多い。立法手続や EU の権限は第 1 次法で定められているため、第 1 次法違反の有無が審査の対象になる。

例えば、EU 基本条約は**欧州中央銀行**、つまり、EU の中央銀行が加盟国の国債を購入することを禁止しているが、同銀行は加盟国から直接的ではなく、加盟国が発行した国債を民間の金融機関から購入した。同様の措置は我が国もアベノミクスの「第 2 の矢」として実施し、その適法性が疑問視されることもあったが、我が国では法廷闘争に発展しなかったのに対し、EU では EU 裁判所に訴えが提起されている。同裁判所は EU 基本条約が禁止するのは、加盟国から直接、

<sup>29</sup> 誤った手続によって第 2 次法が制定された場合、その第 2 次法は無効である。

<sup>30</sup> 加盟国間で付加価値税（消費税）の税率が異なっているとすれば、その低い国で購入する消費者が増え、域内市場の競争が阻害される。

<sup>31</sup> **経済社会委員会**（Economic and Social Committee）とは EU 内の労働団体やその他の利益団体（農業組合や消費者団体等）の代表者で構成される EU の諮問機関である。EU の政策を経済社会情勢に合致させるとともに、労働者の意思決定手続への参加を可能にするため、EU 統合が始まった当初から設けられている。その定数は加盟国の人口に照らし、各国毎に決められており、メンバーは各国政府の提案に基づき、EU 理事会によって任命される（任期は 5 年）。2024 年 10 月 1 日現在、329 人が在籍している。See European Economic and Social Committee, Members & Groups, in <https://www.eesc.europa.eu/en/members-groups>

国債を購入することであるため、欧州中央銀行の措置は基本条約に違反しないと判断した。なお、これは基本条約が禁止する加盟国への財政支援を迂回するものとして批判されている<sup>32</sup>。

その後（2020年5月）、ドイツの憲法裁判所が欧州中央銀行の措置（加盟国の国債購入）はEU法に違反するため、ドイツは同銀行の決定に拘束されないと判断し、EU裁判所の権威やEU法秩序が損なわれることになった。なお、憲法裁判所は欧州中央銀行の権限を否定したのではなく、同銀行が市場から国債を購入することの影響を正しく判断していないため、EU法に違反すると判断している。いずれにせよ、国内裁判所にはEUの機関の行為（第2次法）の適法性について審査する権限は与えられていないため、ドイツ連邦憲法裁判所の判断は適切ではない。

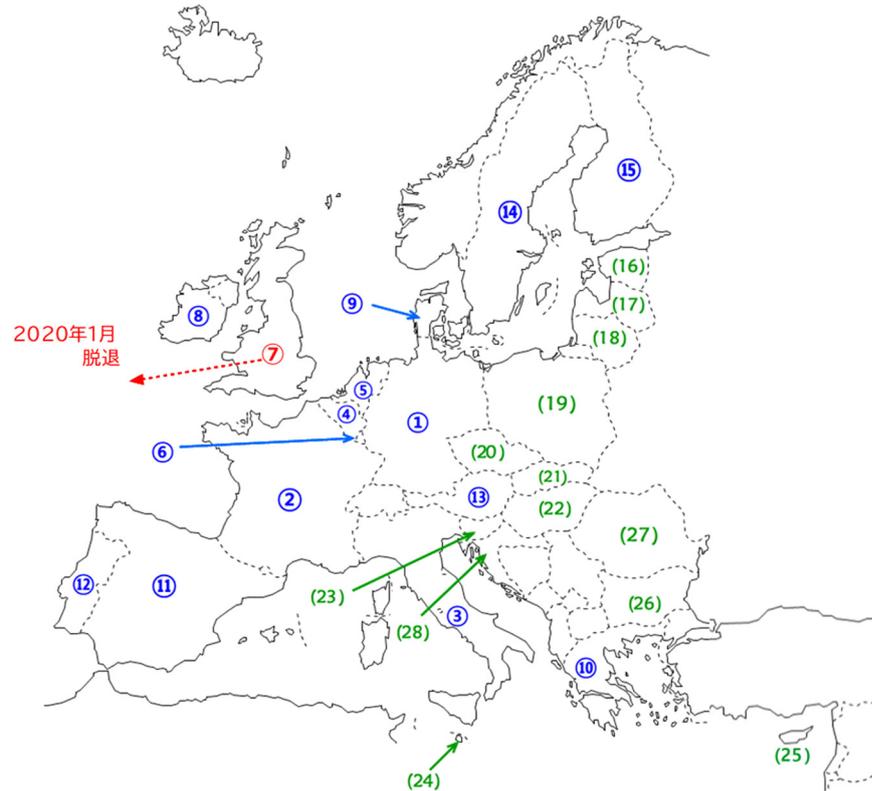
なお、同時期には他の加盟国もEU裁判所の判決に従わなかったため（ただし、事例は異なる）、EU法秩序を阻害することになった。その後、実務に及ぼす影響は小さくなったが、現在でも、この問題は解決されていない。

---

<sup>32</sup> この点について、拙稿「EUとユーロ導入国によるギリシャ支援の適法性」平成国際大学法政学会編『平成法政研究』第15巻第1号（2010年11月）1～42頁を参照されたい。

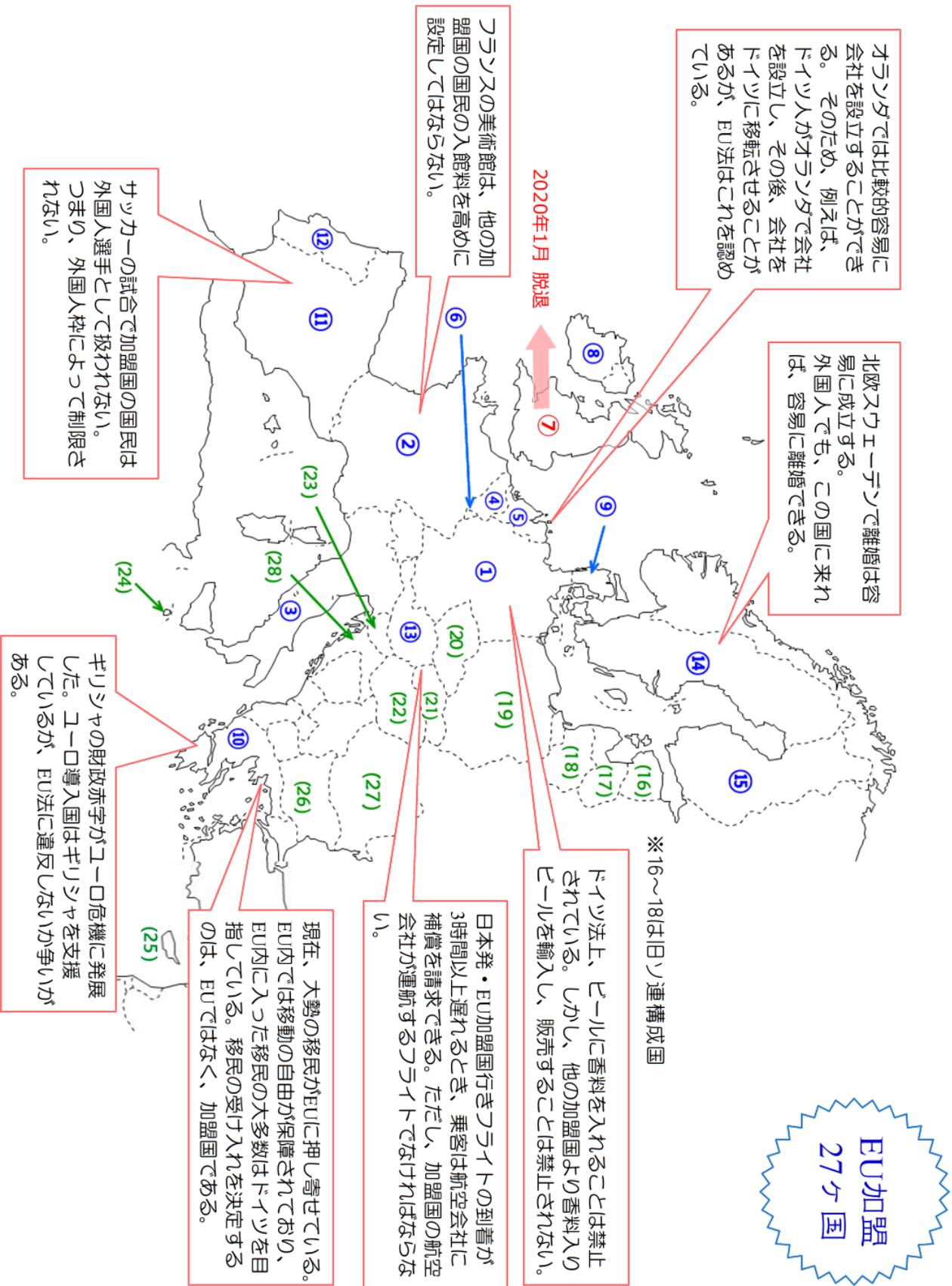
## EU 加盟 27 ヶ国

2025 年 1 月 1 日現在、EU には民主主義、法の支配、基本権保護といったヨーロッパの価値を共有する 27 ヶ国が加盟している。非加盟国もほぼ同数あり、スイスやノルウェーは国民投票の結果を受け加盟を見送った。他方、トルコ、ウクライナ、セルビア等は加盟要件を満たす状況に至っていない。なお、イギリスは 1973 年元旦に加盟するが、2020 年 1 月末、脱退した。



1952 年 7 月	① <u>ドイツ</u> 、② <u>フランス</u> 、③ <u>イタリア</u> 、④ <u>ベルギー</u> 、⑤ <u>オランダ</u>
1958 年 1 月	⑥ <u>ルクセンブルク</u> が三つの欧州共同体を設立
1973 年 1 月	⑦ <u>イギリス</u> 、⑧ <u>アイルランド</u> 、⑨ <u>デンマーク</u> が新規加盟
1981 年 1 月	⑩ <u>ギリシア</u> が新規加盟
1986 年 1 月	⑪ <u>スペイン</u> 、⑫ <u>ポルトガル</u> が新規加盟
1989 年 12 月	<b>冷戦の終結</b>
1995 年 1 月	⑬ <u>オーストリア</u> 、⑭ <u>スウェーデン</u> 、⑮ <u>フィンランド</u> が新規加盟
2004 年 5 月 東方拡大	(16) <u>エストニア</u> 、(17) <u>ラトビア</u> 、(18) <u>リトアニア</u> 、(19) <u>ポーランド</u> (20) <u>チェコ</u> 、(21) <u>スロバキア</u> 、(22) <u>ハンガリー</u> 、(23) <u>スロベニア</u> (24) <u>マルタ</u> 、(25) <u>キプロス</u> が新規加盟
2007 年 1 月	(26) <u>ブルガリア</u> 、(27) <u>ルーマニア</u> が新規加盟
2013 年 7 月	(28) <u>クロアチア</u> が新規加盟
2020 年 1 月	イギリス (⑦) の脱退 → その結果、EU は 27 ヶ国体制となる。

※ 波線付きはユーロ導入 20 ヶ国



## 第 3 国の EU 加盟

1993 年 11 月に EU 体制が発足する前、つまり、三つの欧州共同体しか存在しなかった当時（37 頁参照）、第 3 国は三つの共同体のすべてに同時に加盟しなければならなかった。これを**第 3 国の EC 加盟**と言うが、EU 発足後は**EU 加盟**と呼ばれている。

EU 加盟を認めるかどうかは、EU の主たる立法機関である EU 理事会が**全会一致**で決定する。そのため、一国でも反対する加盟国があれば、第 3 国の新規加盟は実現しない<sup>33</sup>。また、もう一つの立法機関である欧州議会の同意ないし承認（議員の絶対多数決）を必要とするが、議会には単に理事会の決定に同意・承認する権限しか与えられていない。これは加盟国の重大な利益に大きく関わる案件は、欧州議会、つまり、EU 市民の代表者ではなく、加盟国政府によって決定されなければならないという考えに基づいている。

1989 年末に冷戦が終結し、多数の旧東側諸国の加盟が想定されるようになると、欧州理事会は 1993 年 6 月、コペンハーゲンにおける会議で、第 3 国が EU に加盟するために満たさなければならない要件を決定した。「コペンハーゲン基準」と呼ばれる加盟要件は以下の通りである。

### ① [地理的要件]

ヨーロッパの国であること

### ② [政治的・法的要件]

法治国家、民主主義、基本権および人権の保護、また、少数派の保護を保障する安定した制度を有すること（→ EU の基本的価値について、81 頁参照）

### ③ [経済的基準]

市場経済が機能していることと、EU 内の競争力と市場力に耐えうること

### ④ [EU 法の総体系の受容]

EU の政治目標と経済・通貨同盟の目標に従い、また、EC 法の総体系（*acquis communautaire* アキ・コミュニテール）<sup>34</sup>の受け入れが可能なこと

## 【補論】加盟国の脱退

リスボン条約に基づき、加盟国の**脱退手続**に関する規定が初めて設けられたが（EU 条約第 50 条）、定められているのはあくまでも、脱退手続であり、脱退の要件まで列挙されているわけではない。つまり、脱退はもっぱら加盟国の意思に委ねられおり、当該加盟国は特に理由を示すことなく、脱退する意向を一方的に示せば足りる<sup>35</sup>。他方、EU はある加盟国の意思に反し、脱退を禁止することもできない。

EU 条約第 50 条第 2 項によれば、脱退を希望する加盟国は、欧州理事会（加盟国首脳会議）に脱退する意向を伝えなければならない。この一方的意思表示を受け、同理事会は脱退交渉の方針を決定する。また、この方針に基づき、EU は脱退を希望する加盟国と交渉し、脱退の詳細や将来の関係について定めるために協定（条約）を締結する。なお、協定の締結が義務づけられているわけではない。それゆえ、脱退を通知したときから 2 年以内にこの協定が締結されないとき、

<sup>33</sup> 第 3 国の EU 加盟に際し、同国と EU 加盟国との間で条約が締結されるが、その発効には全ての国の批准が必要であるため、1 ヶ国が批准を見送れば加盟は実現しない。

<sup>34</sup> EU 法は全 33 章（または 35 章）に分けられ、章毎に審査されるが、「司法制度・基本権保護（第 23 章）」「司法・内務（第 24 章）」「公共調達（第 5 章）」「統計（第 8 章）」「財政規制（第 32 章）」といった基本事項の審査から始まることになっている。See European Commission, Factsheet – The EU accession process step by step, in [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/factsheet-eu-accession-process-step-step\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/factsheet-eu-accession-process-step-step_en)

<sup>35</sup> EU 条約第 50 条は、脱退する**権利**を加盟国に与えていると説明されることもあるが、実際には、このような権利は与えられていない。

脱退を希望する国は、いわば自動的に脱退することになる。つまり、この時点より、現行 EU 諸条約は、その国には適用されなくなる。なお、この時点は先延ばし、つまり、交渉期間を延長することができる。ただし、それには脱退を希望する加盟国を含む全ての加盟国の同意が必要になるため、交渉期間の延長は容易ではない（第 3 項）。

協定は EU と脱退を希望する加盟国との間で締結される。つまり、その他の加盟国は協定の当事国とならない（EU がこれらの加盟国を代表する形をとる）。そのため、欧州憲法条約やリスボン条約といった EU 基本条約のように、個々の加盟国の批准が必要になるわけではない。

なお、EU 諸条約が適用されなくなる場合であれ、脱退する国は、すでに国内法体系に取り入れられている EU 法を破棄しなければならないわけではない。つまり、脱退後も、従来通り適用することができる。ただし、現行 EU 法の中には、イギリスが適用を欲さないものがあり、まさにそれが国民投票の争点になった。それらは脱退に伴い改められることになろう。

他方、加盟国であることの特性に基づいている規定（例えば、EU 理事会における議決権、欧州議会における議席）は、脱退に伴い、適用されなくなる。加盟国として EU 裁判所に提訴することもできなくなるが、個人が訴えることは認められる。

## ◎ イギリスの EU 脱退

2004 年 5 月の東方拡大以降、イギリスには新規 EU 加盟国より大勢の移民が流入することになった。これによってイギリス人は雇用を奪われるだけでなく、社会保障制度に悪い影響が生じたため、国民の間に EU 統合懐疑論が再燃した。このような国民の不満を吸収し、2015 年 5 月の次期総選挙戦を有利に運ぶことを意図したデービッド・キャメロン（David Cameron）首相は、次期総選挙で自らが党首を務める保守党が勝利を収めるならば、EU 残留の是非を問う国民投票を 2017 年末までに実施することを公約に掲げた。その効果もあり、2015 年 5 月の総選挙では保守党は最も多くの票を獲得し、キャメロンは首相に再任された。そして、2016 年 6 月 23 日、EU 脱退を問う国民投票が実施されることになったが、政界、財界、株式・為替市場や賭け市場の予想に反し、脱退派が半数を超えた（52%、他方、残留派は 48%）。

国民投票の結果を受け、2017 年 3 月、EU・イギリス間で脱退協議が開始されることになった。その期限は 2 年後の 2019 年 3 月であり、協議がまとまらない場合、イギリスは自動的に脱退することになっていた。

EU・イギリス間の協議は、特に、①イギリス脱退後の貿易や人の移動、また、②アイルランドと北アイルランドの間の国境検査の復活といった点で難航した。2019 年 3 月までに合意が成立しなかったため、協議期間は度々、延長されたが、上掲の問題の解決は先送りする形で合意が成立し、2019 年 10 月、EU・イギリス間では協定（条約）が締結された。これにより、イギリスは遅くとも 2020 年 1 月末までに脱退することになったが、イギリス議会がその承認を拒否したため、実現できなくなった。また、イギリス国内では国民投票のやり直しを求める市民運動も根強く展開されたが、2019 年 12 月に実施された国政選挙では、EU 脱退を公約に掲げる保守党が勝利を収めた。その結果、ジョンソンが提唱する EU 脱退は決定的となり、2020 年 1 月末、脱退が実現した。

なお、この脱退により、イギリス出身の EU 官僚や欧州議員は職を失うことになった。特に、欧州議会の総議席数は 751 から 705 に減少した。なお、イギリスに割り当てられていた議席数は 73 であったが、フランスとスペインが 5 議席ずつ、イタリアとオランダが 3 議席ずつ、アイルランドが 2 議席、ポーランド、ルーマニア、スウェーデン、オーストリア、デンマーク、スロバキア、フィンランド、クロアチア、エストニアが 1 議席ずつ増えたため、議席数の減少は 46 にとどまった（各国の議席数について、64 頁参照）。

他方、政策面に変化は見られないが、これは 2020 年末まで従来の EU 法はイギリスにも適用されることになったためである。2021 年以降の EU・イギリス間の関係について取り決めるため、2020 年 3 月、両者間で交渉が開始され、期間間の同年 12 月、両者間で協定が締結された。なお、EU が同協定を批准するには、欧州議会の承認が必要であるが、同議会の手続は遅れている。