

# 欧州連邦主義と補完性原理（一）

——EUと加盟国の中央・地域・地方政府間関係をめぐる諸問題——

福田 耕 治

はじめに

## 一 欧州における連邦主義と補完性概念の系譜

- (1) 連邦主義と補完性概念の系譜
- (2) 欧州統合運動と欧州審議会、欧州三共同体
- (3) 欧州地方自治憲章と補完性原理

（以上、本号、以下『政治学論集』第四五号）

## 二 EC/EU統合における補完性原理の導入と展開

- (1) EC公文書における補完性概念

## 三 欧州の連邦主義的政府間関係における補完性原理をめぐる諸問題

- (2) 補完性原理をめぐる解釈の三類型
- (3) EC条約第三b条—補完性原理の規定
- (1) EUにおける補完性原理の適用条件
- (2) 欧州地方自治憲章と補完性原理の構造
- (3) EUの政策過程における加盟国の中央・地域・地方政府間関係と補完性原理

おわりに

「ECは、加盟国、地域や地方自治体、あるいは労働者や雇用者にとって替わることはできない。それは、加盟国において長い

間、深く根付いている伝統に反するばかりでなく、われわれの究極の目標にまで反しかねないのである。われわれは、経済的にも、地域的にも、社会的にも、上から下へとヨーロッパを形づくることはできない。下から上へと形づくらなければならないのである。このため欧州委員会は、補完性原理、パートナーシップ、段階的アプローチを大変重視している。今後は一層、中央集権から幅広い責任の共有へと向かうであろう<sup>(1)</sup>」

（ジャック・ドロール欧州委員会前委員長）

## はじめに

欧州における集権と分権をめぐる議論は、古くからあり、また新しい問題でもある。近代国家形成以降では、主権国家の枠内での中央集権化傾向が強くなるが、他方ではこれと対峙する分権化傾向も見られた。これら両者間での力関係が歴史的に変化しつつ、何らかの均衡が保たれてきたのである。欧州統合過程では、国民国家の枠を超えた欧州レベルにまで集権と分権をめぐる問題を拡大させた。しかし、連邦原理、連邦主義 (federalism) の思想にはもとから「諸国家を超える」側面があり、EU/EC統合過程もまたその例外ではない。第二次世界大戦後、多くの欧州諸国では、国家権力や政府に対して疑問を抱き、批判的態度をとる人々が顕在化してきた。地域や地方を単位とした「地域からなる欧州」が主張され、諸国家の中央政府は国内の諸地域からの財政的援助や行政上の分権の要求や自治を求める運動に直面してきた。さらにECあるいはEUという国民国家を越える新たな次元が付け加わり、域内の地方政府の政治家や行政官は、共同体諸機関との関係を新たに持つことになった。その結果、地域の

必要を満たす上でECが国家の中央政府よりも有利な立場にあることが次第に認識されるようになる、ECの政策形成・決定過程に地方政府の参加を認めるよう要求しはじめた。<sup>(3)</sup>それは西欧に共通する根源的な問題を国境を超えて欧州の視点から全体的に捉えなおすことが可能となったことと関係している。そこで地域・地方政府がEC諸機関との関係や接触が増大するにつれ、地方の意向や利益を反映させられるようにECの運営に地域・地方政府の参加を制度化するよう求める地域主義や連邦主義、地方分権主義の運動につながってきたのである。

欧州統合をめぐる議論は、理論的にも実務的にも連邦主義とかわっている。<sup>(4)</sup>この連邦主義と密接な関係を持つ「補完性」(subsidiarity)と呼ばれる概念がマーストリヒト条約(「欧州同盟に関する条約」(Treaty on European Union, 一九九二年二月七日署名、一九九三年一月一日発効、以下「EU条約」とする。))において導入された。これ以降、欧州統合に関する議論は、「連邦主義と補完性原理(principle of subsidiarity)」をめぐる論争に発展した。欧州統合過程において補完性原理は、当初は公権力と自律的社会諸集団との調和をはかる概念として登場したが、後にEC/EUと加盟国、地域・地方の垂直的な政府間関係、権限配分を述べる際の指導原理として用いられた。<sup>(5)</sup>三共同体へEC加盟各国家の主権(権限)を委譲することの是非、つまり超国家的性格をもつ共同体諸機関と共同体加盟国の中央政府・地方政府との権限関係をめぐって議論が展開されていったのである。当初のEU条約草案(ルクセンブルク議長国案、オランダ議長国案)には「連邦的目標」(federal goal)という文言が明記されていた。ドイツもEUを「連邦」として位置づけることを強く要求したが、イギリスの強い反対に抗しきれず、最終的には大陸諸国が譲歩したことによりこの文言が削除され、ローマ条約にある「一層緊密化する同盟」(an ever closer union)という文言に置き換えられた。<sup>(6)</sup>その結果、この問題についての根本的な議論の必要性が生じた。EUにおける決定は、

「補完性原理に従って、可能な限り市民に近いところで行われる」ことがEU条約の前文およびその第一編共通規定第A条でうたわれ、また同共通規定第B条で「EUの目的は、…補完性の原理を尊重しつつ達成される」と述べ、さらに第二編の第G条三による改正、EC条約第三b条において「補完性の原理」を明確に規定したのである。このEC条約第三b条は、以下の通りである。

「共同体は、本条約により付与された権限とそこで課せられた目的の範囲内で行動する。

共同体はその排他的権限に属さない分野については、補完性の原理に従って、提案された行動の目的が加盟国によつては十分に達成され得ず、したがって当該行動の規模や効果の点からみて、共同体によるほうがよりよく達成され得る場合にのみ、その限りにおいて行動する。

共同体によるいかなる活動も、本条約の目的を達成するのに必要な範囲を超えてはならない<sup>(7)</sup>。」と。

この条項は、欧州統合ないしEC/EU活動の指導原理として欧州連邦主義原理の一部をなす「補完性」という概念を法的文言として導入した。補完性原理についての解釈は、一般にEUへの「集権化」を狙うものであるという立場と、加盟国家への「分権化」のための原理であると捉える相反する立場があり、<sup>(8)</sup>「分権主義的原理か集権主義的原理か<sup>(9)</sup>」という疑問から、EU条約草案についての加盟国政府間会議の交渉が行われていた一九九〇—一九九一年頃から欧州の政治・行政学会でも議論の対象として登場した。しかし「補完性」の概念自体は、決して新しいものではない。それは、連邦主義の思想と同様に古く、その概念の淵源は古代ギリシャにまで遡ることができる。

とはいえ、今世紀において「補完性」という言葉がはじめて用いられたのは、よく知られているようにローマ法王ピオ十一世（治世 一九二一—一九三九年）の社会回勅『クアドラジェジモ・アンノ』（Quadragesimo Anno, 1931）に

おいてであった。<sup>(10)</sup>

一九九一年のマーストリヒト、一九九二年のリスボン、エジンバラでの欧州理事会では、この新しい原則についての議論が活発に行われたが、補完性の概念に関する背景や役割については、曖昧なままにあった。補完性に関する議論は、当初欧州委員会と加盟国、サブ・ナショナルな政府、地方当局との間での責任の分担をどの程度にするのかという権限配分、機能分担問題に集中したが、最近では政治的原理よりはむしろ憲法上の細かい法的分析に焦点が移る傾向にある。<sup>(11)</sup> K・V・ケルスベルヘン (K. Van Kersbergen) と B・フェルベーク (Bertjan Verbeek) も指摘するように、法的分析は、有効かつ不可欠であるが、欧州統合過程における補完性の機能について、政治的、イデオロギー的文脈をも無視できない。欧州における経済統合と政治統合の展望を得ようとするなら、連邦主義や補完性のような政治的、イデオロギー的背景、諸条件を検討しておく必要がある、補完性の法的分析と比較しつつ、欧州レベルでの政治的アクターの多様な利害と権能の在り方にも注意を払わなければならない。<sup>(12)</sup> なぜなら補完性を具体化するのには政治的交渉や妥協の形成によるからである。補完性の原理は、欧州における古代から現代に至る思想史、政治哲学の流れの中で形成され、連邦主義や地方分権化の理論や運動のなかで黙示的、明示的にあらわれ、欧州地方自治憲章 (European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, 1985) や単一欧州議定書 (Single European Act, 1985) ʼ EU条約の法的文言に取り入れられるに至って顕在化してきた。

本稿ではまず第一に、欧州連邦主義の思想的系譜を跡付け、連邦主義との関係で「補完性原理」がどのような価値観のもとから生まれたのか、それは何のための、いかなる原則なのかを明らかにしてみたい。第二に、連邦主義と補完性原理は、第二次世界大戦後の欧州統合運動においてどのような位置を占め、EC/EUの統合過程にいか

にして導入され、統合の指導理念として登場することになったのか、その政治的、イデオロギー的背景を検討する。第三に、この補完性の概念が、EC/EUとは別の国際組織である欧州審議会 (Council of Europe) の下部委員会である欧州地方自治体連合の採択した欧州地方自治憲章において一九八五年一〇月既に法的に文言化され、EU条約に先だって八八年九月には発効しているという事実を踏まえて検討し、欧州統合過程におけるEUと加盟国および地域・地方の政府間での権限配分の方法、地方自治とデモクラシーをめぐる諸問題を考察することを目的とする。

- (1) European Commission, *European Union, Europe on the move*, 1993, p. 7. 駐日EC委員会代表部『欧州連合 (EU) について』一九九二年、七頁。
- (2) A. M. Sbragia ed., *EuroPolitics*, Brookings, 1992, p. 109. F. Parkinson, *The Philosophy of International Relations*, Sage Publications, 1977, F. パーキンソン著、初瀬龍平、松尾雅嗣訳『国際関係の思想』岩波書店、一九九一年、一四九頁。中村英「連邦制と地域主義」『ジュリスト』No. 1022. 有斐閣一九九三年、一三五頁を参照。
- (3) Daltrop, Anne, *Politics and the European Community*, 1982, p. 94. 金丸輝男監訳『ヨーロッパ共同体の政治』有斐閣、一九八四年、一三九頁。
- (4) 連邦主義と補完性、EUとの関係については、例えば Burges, M. *Federalism and European Union*, Routledge, 1989, pp. 1-2., Kühnhardt, Ludger, "Federalism and Subsidiarity", *Telos*, Spring, 1992, 77-86. を参照。
- (5) Neunreither, Karlheinz, "Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities," *Government and Opposition*, Vol. 28, No. 2, 1993, pp. 207-208. Cass, Deborah, Z., "The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers Within the European Community," *Common Market Law Review*, Vol. 29, 1992, pp. 1108-1112.
- (6) Martin, David, *Current EC Legal Developments*, Butterworth, 1992, p. 1., *Europe, Documents*, No. 1750/1751, 13. 12. 1991.

- (7) Treaty on European Union, Article G, EC Treaty, Article 3b.
- (8) Leonardy, Uwe, M. A., *Costs and Benefits of Federalisation: The Political Dimension*, Centre for European Studies, 1991, p. 1.
- (9) Cass, Deborah, Z., op. cit., p. 1107. 澤田昭夫「補完性原理：The Principle of Subsidiarity：分権主義的原理か集権主義的原理か」『日本E.C.学会年報』第一二号、三一—六一頁。
- (10) Neunreither, Karlheinz, op. cit., p. 207.
- (11) K. V. Kersbergen and B. Verbeek, "The Politics of Subsidiarity in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, 1994. p. 215.
- (12) Ibid.

## 一 欧州における連邦主義と補完性概念の系譜

### (1) 連邦主義と補完性概念の系譜

現代の欧州統合現象を理解するためには、欧州連邦の思想や運動の歴史を知っておく必要がある。連邦主義とは何か。その概念は、憲法論や国際法など法学的観点から、あるいは政治学、行政学、国際関係論などの観点からの、さまざまな定義が存在する。これらの定義の多くは、アメリカ合衆国の建国以降、現存するいくつかの「連邦制国家」をモデルとし、あるいはこれらを念頭において、その概念を抽出し、理論化する傾向にあった。しかし欧州における連邦主義思想の歴史はもっと古い。本稿では、政治学・行政学的観点から連邦主義の捉え方をみてみたい。ジャン・シャルパンチェ (Jean Charpentier) によれば、連邦主義とは、「それぞれの自治の尊重を伴う国家間の

構造的結合のプロセス<sup>(2)</sup>であると定義する。またC・フリードリッヒ (Carl Friedrich) のように「一方において、中央集権化を通じての、より効果的な政治活動と、他方において、分権化を通じての、民主主義の実現とを同時に可能とする権力の抑制均衡を保障する制度<sup>(3)</sup>」と捉えることもできる。いずれにせよこれらの定義に共通するのは、連邦構成単位の多様性、自律性、自治を尊重しつつ、それらの共通利益を実現できる範囲内での統合を指向するシステムの探求であるという点である。主権的な政治的単位の間で憲法上の取り決めを行い、「連邦」によって統一的に問題解決した方がよいと考えられる分野の諸政策を連邦レベルで形成・決定・実施し、それら以外の諸問題については、連邦を構成している自治的単位の政策管轄権や政治的自律性を尊重し、保証しようとする制度、もしくはは考え方である<sup>(4)</sup>。このような定義は、「政治・行政システムとしての連邦主義」の通説的定義であろう。

連邦主義の語源は、ラテン語の *foedus*、ヘブライ語の *berit* にあり、いずれも「契約」を意味し、さまざまな種類の社会諸集団がそれぞれの存続のための「契約」主義、「社会の組織化原理としての連邦主義」がその原初的な考え方であり、「契約的連邦主義」(conventional federalism) と呼ばれる<sup>(5)</sup>。連邦主義思想の起源は、多様な諸集団間における共存、共生のための組織原理であり、民主主義思想よりもさらに古い紀元前一三世紀の古代イスラエル社会や紀元前六世紀の古代ギリシアのポリス「都市国家」間の関係にまで遡ることができるといわれる<sup>(6)</sup>。古代のイスラエルやギリシャにおいては、神と人間共同体の結合形式であったり、同一民族、部族間の秩序原理、異なる民族間の共存のための秩序原理であったとされる<sup>(7)</sup>。

他方、この連邦主義と関係する補完性の概念、言葉自体の起源もまた、アリストテレス、トマス・アクイナスの政治哲学にまで遡ることができるといわれる<sup>(8)</sup>。この概念は、社会組織の中心に個人を位置づけるものであり、大部

分の欧州の政治哲学に見いだすことができるという。たとえばアリストテレスは、「自由人を統治する技術」と定義し、トマス・アクィナスは「人間存在の完成を確保し、増進し、維持するもの」と捉らえた<sup>(9)</sup>。ローマ人は、中心となる部隊を援護するための「補助部隊」(subsidiarii)という軍事用語として主として用いたという<sup>(10)</sup>。古代ギリシヤ、ローマでは、国家間の契約である国家間の同盟を意味していたといわれる。中世においては、トマス・アクィナスなどスコラ哲学の観点からキリスト教社会との関係で「多元性と統一性」をめぐって連邦主義が考察された<sup>(11)</sup>。

絶対主義の時代においては、例えば一六世紀の宗教改革を契機として、カルヴァン派、ユグノー派などが「契約(連邦)神学」(federal theology)において立憲主義的諸概念を発展させ、イギリスのジョン・ロック、トーマス・ホッブス、フランスのジャン・ジャック・ルソーらの契約論へと継承されていった<sup>(12)</sup>。近代絶対主義の時代には、主権国家間での国際紛争を制御する観点からの連邦主義の思想があらわれ、一六世紀末ジャン・ボダン(Jean Bodin, 1530-1596)は、その主権理論との関連で連邦原理を考察し、また一七世紀のグロチウスは「連邦的連盟」(federalive league)の可能性を探求し、プーフェンドルフ(Samuel Pufendorf, 1632-1694)も国家主権との関連で連邦原理を検討したといわれる。一八世紀になるとサン・ピエールがその著『永久平和の草案』(一七二二年)において国際レベルの「社会契約」(social contract)概念を提唱し、国際平和秩序形成手段として、「連邦」という言葉は用いてはいいないが連邦思想をとりあげた<sup>(13)</sup>。彼らは主権国家間における国際紛争を制御し、国際社会に秩序をもたらすために、国家のもつ秩序維持の機能を国際レベルにまで援用する方法や制度に強い関心をもっていた。

しかしマキャヴェリ、ボダン、ホッブスらにより理論化された中央集権的な権力国家、主権国家の概念は、グロチウス、プーフェンドルフらの近世の欧州連邦主義の概念との間で常に対抗関係にあった<sup>(14)</sup>。それゆえ、ボダン、

ホッブスらは、連邦原理が国家主権とは両立しないという否定的な結論に達している。このような思想的対抗関係は、一九世紀の主権国民国家の興隆、フランス革命後の中央集権化、専制の強化に対抗して登場したプルードン(Pierre Joseph Proudhon, 1809-1865)の連邦主義思想においても色濃くあらわれている。

現実の政治過程で連邦制が形成されるのは、一五七九年の「ユトレヒト同盟」(ネーデルラント北部七州の結合)や、アメリカ諸邦の連合体から憲法制定会議による中央集権性の強い連邦国家である「アメリカ合衆国」の建国(一七八七年)である。「アメリカのフェデラリズムは、連邦体制における多様性の局面よりも統合化の局面にアクセントを置いた点に特徴がある」<sup>(15)</sup>とされるが、欧州における連邦主義は逆に、プルードンの連邦主義思想に典型的に示されるように、国家権力の分権性、地域的・文化的多様性の尊重を特徴としている。アメリカ合衆国建国の成功と一八一五年の「ドイツ国家連合」(German Confederation)の成功から、クエーカー教徒は、平和主義的価値の実現という観点から、連邦制による「欧州合衆国」を目指す運動に努力した。<sup>(16)</sup>

F・パーキンソン(F. Barkinson)によれば、連邦原理が国際関係において平和的国際秩序維持の手段として明確に認識されるようになるのは、一九世紀ナポレオン戦争以後であるという。<sup>(17)</sup>一九世紀の中葉には産業革命を契機として「機能主義」(functionalism)が誕生し、これが連邦主義と結び付いて「機能主義的連邦主義」(functional federalism)運動へと発展した。<sup>(18)</sup>しかし一八七〇年の普仏戦争を経て、軍事技術の発展が国際関係に大きな影響力をもつことが認識されるや機能主義的連邦主義は下火となる。この時期にヴィクトル・ユーゴーは、「欧州合衆国」を唱える演説(一八四九年)を行い、プルードンもまた「欧州連邦」に言及し、一八六三年『連邦原理』(Du principe fédératif, 1863)を著した。<sup>(19)</sup>プルードンは、自らの思想遍歴の結果、「全世界的なユートピア的連合」(associa-

tion) から出発し、国際的機能主義的連邦主義 (Federalism) を経て、最終的には、国際的政治的国家連合主義 (confederalism) に至った<sup>(20)</sup>」が、それは彼が抽象的な政治理論家から、実現可能性を追求する政治的実践家、連邦運動家へと変わっていったことと関係している。プルドンは、戦争を防止する方法や制度を模索するなかで国際関係に強い関心を示した。彼は、その著『連邦原理』において、「国際的規模の関税同盟と共同作業場」の設立を説き、国家の干渉を受けない「連邦主義的機能主義」を主張した<sup>(21)</sup>。つまり「連邦原理がヨーロッパで力の公正な配分を決める主たる手段となり、連邦原理が平和の主たる保障手段として機能するようにと、その方途を模索していた。自発的契約の概念と並んで、均衡の概念が、プルドンの構想の核心にあった<sup>(22)</sup>」といわれるのである。プルドンは、フランス革命後のジャコバン派による専制的、中央集権的支配権力に失望した。それゆえ彼の連邦主義には、補完性の概念が默示的に含蓄されており、「権力の分権化ならびに人々の地域的・文化的多様性を最大限に強調する種類のもの<sup>(23)</sup>」であり、あまりにもしばしば引用される「二〇世紀は連邦の時代の幕開けを見るであろう。さもなければ、人間は再び千年の煉獄の苦しみを経験することになる<sup>(24)</sup>」という言葉に至るのである。

一九三〇年代にはいると、このプルドンの思想的影響を受けたパリの知識人たちのなかには、ヒトラーの全体主義の脅威が近づくなかで人間を価値体系の頂点におく「人格主義」(Personnalisme)、自由主義的個人主義を信奉し、中央集権的国家権力を拒否する思想的傾向をもつものも少なくなかった<sup>(25)</sup>。このころ前述の社会回勅『クアドラジェジモ・アンノ』において、次のような補完性原理がローマ法王ピオ十一世によって説かれたのである。

「個々の人間が自らの創意と努力によって成し遂げられることは、彼らから奪い取られて共同体に委託されるべきでないと同様に、より下級の共同体が実施、遂行できることを、より高次の社会に委譲するのは、不正であると

同時に、正しい社会秩序に対する重大損害かつ混乱行為である。けだし社会のいかなる活動も、その力と本性ゆえに、社会体の成員たちに補助(subsidium)を供与せねばならず、決して彼らを破壊したり吸収したりしてはならないのである。<sup>(26)</sup>」(澤田昭夫訳)

このような社会回勅は、今世紀以降ローマ法王の公式文書の一形式として一般化し、社会問題、特に社会の実態と公権力との関係、社会秩序をめぐる問題を取り上げてきた。とはいえ、これはカトリック的宗教原理ではなく、自然法的社会原理であるといわれる。たとえばヨハネス・メスナー(Johannes Messner)は、その著『自然法』(Das Naturrecht, 1966)において補完性原理をその本質、固有性、妥当範囲などに分けて検討している。<sup>(27)</sup>これによれば、補完性原理の本質は「即事原理」であり、「事物の本性に基づき、事物の実質的内容に規定されている」と述べ、「共通善原理と補完性原理は同じ事物の両側面である」ため、前述の社会回勅が「補完性原理は社会哲学の最高原理である」<sup>(29)</sup>というのも当然のことであると指摘する。また、「社会体の諸権限の限定原理としての補完性原理は、一つの存在原理である」<sup>(30)</sup>と捉える。この原理は社会体活動に関する権限定法則であり、当該社会集団成員が自らの力では自己の使命を達成できない場合にのみ、国家の「援助」が供与されるがそれはあくまで副次的な援助に止まるというのである。それゆえ、その妥当範囲や適用は、諸事情による制約をうけ、時間や状況の変化、事態の相違などに応じて相異なった帰結に至るが、それはすべての自然法諸原理についてもいえることである。しかし、この原理は、「責任範囲に基づいた諸権限を規制する」法「権利」原理である。補完性秩序は社会目的に基づいた諸権限ないし権利の秩序である<sup>(31)</sup>ため、支配権力に補完性秩序による制約が課せられ、「肢分社会体や個々人の自然本性的な固有権が保護される。…したがって補完性原理は、社会における権力配分の自然法的原理で

ある<sup>(32)</sup>と論じる。要するにメスナーによれば、補完性は、政党、経済利益団体、労働組合、その他の社会集団にむけられる「国家の全能的権限要求」に対して人間本性の自由意思に基づく団体の固有権を保護するための自然法的な根本原則であると主張する。それゆえ、「補完性原理の義務づけ態様は、自然法的原理」であり、諸管轄や権限の分権化を意味し、「共通善」もしくは「公共の福祉」を志向する「できるだけ多くの自助を、必要なだけ多くの国家援助を、ことに仲間団体的結集による自助を」意味することになる自己責任と自助原理に基づく公共秩序や共同利益を保護する原理となるのである。つまり補完性原理は、人格の不可侵性を社会の中で保証し、その自律性を保護するものであり、これに責任を持つのがより高いレベルにある政府、法的権限や政治権力において卓越する国家の中央政府であるとするのである。補完性の概念は、「社会の目的に連携するものではなく、その組織を支配する諸原則と関係する<sup>(33)</sup>」ものであり、「政治権力の程度の問題の後に生じるシステムのタイプの問題<sup>(34)</sup>」であるとされる。

この原則の基礎となる理念は、政治権力は個人から家族、地方政府や多様なより大きな社会集団に至るまで考慮に入れ、これらの多様なニーズを充足できない場合にだけ、公権力が介入すべきであるというものである。補完性は、こうして「機構組織の単純な原則を超えて、個人と社会との間の関係に対してまず適用され、次に社会と諸機関との間の関係に適用される<sup>(35)</sup>」ようになった。「権限の配分」に何らかの示唆を与える原理として認識されるようになるのはそれより後のことであった。一九三〇年代初頭にこの補完性原理が説かれた背景として、イタリアのファシズムやドイツのナチズムが台頭し、欧州社会が全体主義の政治的脅威にさらされ、個人や家族ばかりでなく、教会、学校、企業、多様な民間団体が国家権力による厳しい統制を強いられる時期にあったことに留意しなければ

ならないであろう。プルドンの連邦主義思想の影響を受け、人間を価値体系の中心に据える「人格主義」の知識人のなかから欧州連邦運動の闘士たちが生まれ、右の社会回勅に示された「補完性原理」が連邦主義の原則の中に組み込まれていったといわれる。人間存在を重視する価値観をもった人々は第二次大戦後、欧州統合運動に大きな役割を演じることになるが、レジスタンス運動に参加し、また一九四三年「欧州連邦主義者運動」を開始したスピネリもそのなかの一人であった。

## (2) 欧州統合運動と欧州審議会、欧州三共同体<sup>(36)</sup>

戦時下でレジスタンス運動に参加していた人々は、究極的には世界平和の達成を念願していた。しかし、現実的な問題としての欧州の平和を達成する必要があった。そこでその手段として、世界連邦の必要性を認識しつつも、まず欧州連邦をめざす運動を続けることになった。

第二次世界大戦後、欧州の再建を訴えたイギリスのチャーチルは、チューリッヒ大学において一九四六年ドイツ、フランスを中心とした「欧州合衆国」建設を呼びかけた。これに触発されてレジスタンス運動の経験をもつ連邦主義者たち、欧州合衆国をめざす多くの民間団体が中心となって、一九四七年末「欧州同盟運動国際委員会」(International Committee of the Movements for European Union) を設立した<sup>(37)</sup>。この委員会は、一九四八年五月ハーグにおいて「欧州会議」(Congress of Europe) という民間レベルの会議を開催した。民間レベルとはいえ、この会議にはチャーチルを名誉議長として、ロベール・シューマン、アデナウアーなど各国の著名な政治家、元首、閣僚、首相経験者、民間人が多数(約七〇〇名)出席した<sup>(38)</sup>。この会議の結論に基づいて、欧州諸国家間の外交交渉がもたれ、「欧州審議会」(Council of Europe) が原加盟国一〇カ国により、一九四九年創設され、同年八月の第一回総会にお

いてベルギーのポール・アンリ・スパークが議長に選出された。欧州審議会の目的や任務は、加盟国に共通する西  
欧民主主義の理念と原則の擁護、西欧諸国の団結にある。しかしオーストリア、アイルランド、スウェーデンの要  
求により、その機能から防衛については除かれた。こうして欧州審議會は、各加盟国の外相で構成される閣僚委員  
会 (Committee of Ministers) と各加盟国議會議員の代表で構成される諮問議會 (Consultative Assembly) とする主  
要機関により運営される政府間の緩やかな国際協力組織という性格をもつものにとどまり、連邦的統合を目指し得  
るような超国家的機構とはならなかった。

これに失望した熱烈な欧州統合論者ジャン・モネは、部門別に機能主義的な欧州連邦を創設することの必要性を  
フランスのシューマン外相に提言した。モネは、連邦主義的路線の統合を実現する方法として、連邦主義と機能主  
義を折衷するアプローチをとり、後にこれはE・ハースによって「新機能主義」(neofunctionalism)と名付けられ  
る統合理論<sup>(39)</sup>として注目されることになる。モネの提言を受けてシューマン外相は、一九五〇年いわゆる「シュー  
マン・プラン」<sup>(40)</sup>を発表した。それは、独仏間の戦争原因となってきたアルザス・ロレーヌ地域の両国の国境付近に  
ある石炭・鉄鋼資源の管理を超国家的機関に委ねることによって戦争原因をとり除き、これら地下資源を戦後の経  
済復興のために共同利用しようという提案であった。西ドイツはこの案に賛成し、さらにイタリア、オランダ、ベ  
ルギー、ルクセンブルグもこれに賛同して六カ国による超国家的特徴をもつ国際組織を発足させることになった。  
すなわち欧州連邦への第一歩として欧州石炭・鉄鋼共同体 (E C S C) が一九五一年四月設立された。E C S C に  
は、執行機関としての「最高機関」、立法機関としての理事会、諮問機関としての共同総会、および司法機関とし  
ての司法裁判所が設けられ、欧州統合の制度的基礎がおかれた。こうして地域的、限定的組織ではあるが、伝統的

な政府間国際組織の概念では捉えられない新たな「超国家的」国際行為主体が出現するに至った。

一九五〇年朝鮮戦争の勃発を契機として、アメリカが西ドイツに再軍備を要請した。これに反対するフランスとの妥協案として、再軍備した西ドイツ軍を統一欧州軍に編入することを企図した「欧州防衛共同体」(European Defence Community : EDC) 設立条約が一九五二年五月 ECSC 六カ国で署名された。この EDC 創設が実現すれば、連邦主義者の目指す国家の軍事高権の廃止を意味し、加盟国の主権を大きく制約することは明らかであった。<sup>(41)</sup>

しかし一九五四年フランス議会下院は、朝鮮戦争の休戦成立、冷戦の緩和と EDC の必要性の低下を理由に EDC 条約の批准を拒否したため、この構想は挫折した。さらに EDC を前提として一九五三年 ECSC 総会が採択した「欧州政治共同体」(European Political Community : EPC) 条約草案も多くの点で、連邦原理を取り入れた野心的なものであったが、EDC 条約草案とともに葬りさられた。その教訓から、各加盟国の国家主権と直接係わる政治・防衛分野の早急な統合は困難であるとの共通の認識に達した各国首脳は、一九五五年のメッシナ会議において経済分野の統合から欧州統合を再出発させることで合意にこぎつけた。こうして一九五七年五月に欧州経済共同体 (EEC)、および欧州原子力共同体 (EURATOM) の設立条約が署名され、翌年一月一日から発効し、両共同体は原加盟国六カ国で発足した。このように、ECSC、EEC、EURATOM の三共同体は、連邦主義と機能主義を融合させ、共同体の超国家的機構へと加盟国の国家主権を委譲することを目指すアプローチ、もしくは超国家レベルへの集権化路線が確立された。

### (3) 欧州地方自治憲章と補完性原理

他方では、このような超国家レベルへの制度的、機能的統合というアプローチとは異なる地域・自治体レベルで

の連邦運動の方法を模索する連邦主義者たちもいた。スイスのガッセル (Adolf Gasser) は、『地方自治と欧州の再建』(L'Autonomie communale et la Reconstruction de l'Europe, 1946) を著した。この書物は最初ドイツ語で書かれたが、後に増補され、フランス語、イタリア語にも翻訳され、その後の地域主義的な連邦運動に大きな影響を与えたことになった。右の著書においてガッセルは、第二次世界大戦の教訓を生かし、戦後の欧州再建の方法として、中世以来人々の社会生活の単位となってきた共同体 (Community)、地方自治体 (Municipality) を基礎として自治体の復権をはかる必要性を説いた。<sup>(42)</sup> すなわちフランス革命以来、中央集権化が強化されていった国家の在り方を改め、地方分権を行うことを主張する。このガッセルの影響を受け、欧州連邦運動と地方自治復権運動が重複するかたちで展開されることになった。このような運動の背景には、市町村という基礎自治体レベルで既に国境を越えて生活する必要性を感じていた人々が多数存在していたという現実がある。一九五〇年欧州連邦をめざす市町村の首長や議員が参集して、ガッセルの協力の下に民間団体である「欧州地方自治体 (市町村) 会議」(Council of European Municipalities) を結成した。一九五二年、欧州審議会の諮問議会に参加しているこうした連邦主義者たちが中心となり、地方自治体・地域問題委員会が設置された。これ以降、欧州審議会の枠内で地方自治体を核とする欧州再建の方法が検討されることになった。一九五七年欧州審議会の諮問議会は、自らの決議により「欧州地方自治体会議」(European Conference of Local Authorities: ECLA) を創設した。<sup>(43)</sup> 欧州審議会の閣僚委員会は、一九六一年この欧州地方自治体会議を欧州審議会の常設機関として承認するに至った。また閣僚委員会の内部にも地方自治問題担当委員会が常設され、閣僚委員会レベルでも積極的にこの問題に取り組むことになった。欧州審議会内に設置された欧州地方自治体会議は一九六八年地方自治に関する基本宣言 (第六四決議) を採択し、欧州審議会の総会は

全面的支持を表明した。しかし、閣僚委員会にその採択を迫ったところ、「閣僚委員会は、社会の基礎単位としての市町村が欧州の国民的な共同社会生活のなかで重要な役割を果たすべきであるとの見解をとる。しかし当委員会は欧州審議会加盟国の憲法的、法的、行政的構造のかなりの差異を考慮しなければならない。現時点においてこの差異は、総会によって支持されるような市町村の自治に関する一般に受け入れることのできる基本宣言の採択を許さないように思われる<sup>(44)</sup>」と述べ、これを採択しなかった。

このような状況においても共同体加盟国を含む欧州十二カ国で構成された欧州審議会の枠内で活動する欧州地方・地域自治体会議の存在は、共同体機構の外側から欧州統合を支援するものであることが次第に明らかになっていった。一九七〇年代になるとボンで開催された欧州地域計画担当閣僚会議 (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning) を皮切りに、一九七三年から欧州環境閣僚会議が、一九七五年からは欧州地方自治担当閣僚会議 (Conference of European Ministers Responsible for Local Government) が定期的に開催されることになった。このような動きの結果、一九七五年欧州審議会は欧州地方自治体会議を基礎にして、広域自治体をも包摂する欧州地方・地域自治体常設会議 (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe: CLRAE) を創設し、欧州審議会の十二加盟国内にある一二万の基礎自治体、一〇〇〇の地域の代表が結集した<sup>(45)</sup>。欧州地方・地域自治体常設会議は、欧州議会議員と同じ比率で各国選挙区別に配分される一七〇名の代表で構成される。その代表は、住民による公選で自治体の職にあるものから、各国の選挙法、規則等に基づいて選出される。欧州地方・地域自治体常設会議には、各三〇名で構成される四つの常設委員会が置かれ、これら委員会の意向が欧州審議会に閣僚委員会を通じて反映される<sup>(46)</sup>。欧州地方・地域自治体常設会議は、欧州地方自治体会議の地方自治に

関する基本宣言を受けて、また一九七〇年の欧州審議会「自治体憲章原案」の失敗の教訓を踏まえ、欧州地方自治憲章の制定に向けて努力を続けた。また欧州地方・地域自治体常設会議は、共同体の閣僚理事会に対し、地域(州)政策、環境政策、運輸政策などについての意見を表明し、政策決定にもその影響力行使を試みていた。

その背景には、一九七〇年代に入ってEEC地域政策の形成が始まり、各加盟国の地域政策を共同体が財政的に支援することによって、EC拡大に伴う地域間の不均衡拡大を是正する政策がとられるようになった事実がある。とはいえ、一九七三年五月の『拡大共同体における地域問題に関する報告』(通称「トムソン報告」)では、EECの地域政策は、加盟国の地域政策に代替するものではなく、むしろそれを補完する性格をもつことを明らかにしていた。一九七五年のEEC理事会規則第七四号により、欧州地域開発基金が創設され、加盟国内の地域・地方政府の行政当局が、地域開発計画に対するECからの補助金を受けられるようになった。<sup>(47)</sup>一九八〇年六月欧州議会内に「地方団体・広域団体の超党派議員グループ」が組織され、欧州議会議員の他に「欧州地方自治体協議会」(RGR E)や「国際自治体連合」(IULA)の代表も同席する会合をもち、欧州議会内の諮問委員会に自治体の意向を伝えるチャネルを開いた。<sup>(48)</sup>一九八一年一〇月二七―二九日の第一六回欧州地方・地域自治体常設会議ストラスプールの大会では、一九八一年の決議第一二六号により、欧州地方自治憲章の具体案を再決定し、同憲章が各加盟国を拘束する条約の形式をとること、各国の特殊事情を考慮して留保条項を付するのを認めることなどを決定し、実現可能性を追求することで合意をみた。<sup>(49)</sup>

この地方自治憲章草案は、一九八二年一〇月欧州審議会の地方自治担当閣僚会議 (Conference of European Ministers responsible for local government) の第五回会議で検討され、地方自治体問題のための国家間運営委員会 (C

DRM)を経て、一九八四年地方自治担当閣僚会議において全会一致で採択された。一九八四年欧州審議会の閣僚委員会は、この憲章を三分の二の多数決により、協定として可決し、一九八五年一〇月一五日署名した。一九八八年九月一日に欧州地方自治憲章は発効した。一九八六年九月「地方団体および広域団体常駐代表部」を、RGREとIULAの共同でブリュッセルに設置し、自治体利益擁護のための情報収集やロビー活動を開始した。<sup>(50)</sup> さらに一九九一年一月にはRGREはIULAに合併され、IULAの欧州支部として活動することになった。<sup>(51)</sup>

この欧州地方自治憲章の各条項は、補完性原理が貫かれている。特に同憲章の第三条では、地方自治体が自らの責任で公共事務を管理する権利と能力をもつ必要があることを示し、その第四条には、後にEU条約に規定され議論を巻き起こすことになる「補完性」の概念が次のように明確に法的文言化された。

「公的な責任は、一般に市民に最も近い地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、業務の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる。<sup>(52)</sup>」(欧州地方自治体憲章第四条第四項)

「地方自治の範囲」を定めたこの憲章の規定は、「地方自治体の財源」に関する規定(第九条)を置くことにより、現実に補完性原理を適用する条件を整えている。これは「補完性原理」という名前こそ付されてはいないけれども「補完性原理」の概念そのものであり、明示的に文言化された最初の例であった。さらに注目すべきことは、欧州審議会の報告書が指摘するように「多くの規則が、暗黙裡にこの原則『補完性原理』に言及し、明確に命名せずに既に適用している」という事実がこれに続いたのであった。こうした欧州の地域・地方自治体レベルでの動向は、欧州委員会や欧州議会、さらには欧州統合過程にも影響を与えずにはおかなかった。一九八七年にはEC加盟国の地方団体および広域団体の諮問委員会が設置され、「地域からなる欧州」会議が四回開催され、補完性原理、

地域機関の創設、地域代表のEC諸機関への参加問題などが議論された。

以上みてきたように戦後の欧州統合、欧州連邦運動は、加盟国の国家主権を超国家レベルの共同体へと委譲する、超国家組織への機能的集権化アプローチをとることにより欧州統合を目指す人々（新機能主義アプローチ）と、地域主義、分権や地方自治を重視する立場に立つプルドン以来の伝統的な分権的連邦主義アプローチをとる人々に別れていったが、これら二つの流れは、一九八五年の単一欧州議定書（一九八七年七月発効）や欧州地方自治憲章（一九八八年九月発効）、そしてEU条約の形成過程、批准過程で相互に影響を与え合う関係に入り、「連邦主義と補完性原理」をめぐる議論において、再び合流する方向へと向かうのであった。

- (1) 例えば憲法学的観点からの最近の文献としては、Elazar, Daniel et al. ed., *Federal Systems of the World*, A *Handbook of Federal Confederal and Autonomy Arrangements*, 2nd edition, Longman, 1994 があり、連邦制の理論と世界各国の連邦制を概観する上で便利である。
- (2) Jean Charpentier, *Institutions Internationales, Jurisprudence Générale*, Dalloz, 1989, ジャン・シャルパンチエ著、桑原輝路訳『国際制度』東信堂、一九九二年、四九頁。
- (3) Friedrich, Carl, J., *Trends in Federalism in Theory and Practice*, Praeger, 1968, 大隈宏「地域統合理論の研究動向」『国際政治』第四四号、一九七二年、一三二頁。
- (4) 連邦主義と連邦制の概念については、岩崎美紀子「連邦主義と連邦制」日本行政学会編『年報行政研究27—統治機構の諸相』ぎょうせい、一九九二年、岩崎美紀子「分権と連邦制」『地方自治』No. 365, 地方自治制度研究会、一九九四年、岩崎美紀子『カナダ連邦制の政治分析』御茶の水書房、一九八五年などを参照されたい。
- (5) 千葉眞「フェデラリズム、デモクラシー、ナショナルリズム」『清水望先生古稀記念・憲法における欧米的視点の展開』成文堂、一九九五年、一五五頁。Kühnhardt, Luder, op. cit., p. 79.

- (6) 千葉真前掲論文、一五四頁。パーキンソン著、初瀬龍平・松尾正嗣訳『国際関係の思想』岩波書店、一九九一年、一四九頁。
- (7) J. Elazar, Daniel et al. ed., op. cit., p. xv. 千葉真前掲論文、一五四—一五五頁。
- (8) Cass, Deborah, Z., op. cit., p. 1107.
- (9) Local and regional authorities in Europe, *Definition and limits of the principle of subsidiarity*, Council of Europe Press, 1994, p. 9.
- (10) Neunreither, Karlheinz, op. cit., p. 206.
- (11) Ibid., p. 207.
- (12) 千葉真前掲論文、一五五頁。
- (13) 連邦主義思想については、Kühnhardt, Luder, op. cit., pp. 77-86. およびパーキンソン前掲訳書、一四九頁、同書第九章「連邦原理」が詳しく、本節は主としてこれらに依拠している。
- (14) 千葉真前掲論文、一六四頁。
- (15) 同右、一五六頁。アメリカの連邦制度については、金子善次郎『米国連邦制度』良書普及会、一九七七年を参照。
- (16) パーキンソン前掲訳書、一四九—一五〇頁。
- (17) 同右、一四九頁。
- (18) 同右、一五〇頁。
- (19) 同右、一五一頁、一五四頁。
- (20) 同右、一五三頁。
- (21)、(22) 同右、一五四頁。
- (23) 千葉真前掲論文、一六五頁。
- (24) 同右、一五二頁。
- (25) 中原喜一郎「欧州連合と補完性原則に関する一考察」『法学新報』第一〇二卷三・四号、一九九四年二月、一五

頁。

- (26) 澤田昭夫前掲論文、三七—八頁。
- (27) (32) Johannes Messner, *Das Naturrecht, Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik*, 6. Aufl., 1996, Tyrolia Verlag, ヨハネス・メスナー著、水波朗、栗城壽夫、野尻武敏訳『自然法—社会・国家・経済の倫理』創文社、一九九五年、三二六—三二九頁。
- (33) 同右、三二九頁。
- (34) Local and regional authorities in Europe, op. cit., p. 9.
- (35) Ibid., pp. 10-11.
- (36) 本節は、拙著『現代行政と国際化—国際行政学への序説』成文堂、一九九〇年、第一章「欧州地方自治体間の国際協力と政府間関係の発展」(特に二二五—二二三頁)を基にしており、加筆・補正したものである。
- (37) Ranelagh Editions Limited, *Europe, The Quest for Unity*, 1975, pp. 9-10.
- (38) Ibid., p. 10. 欧州審議会の目的は、「政治、経済、社会、文化の領域での進歩を促進し、加盟国間の一層緊密な統一をはかることにある」(欧州審議会規定第一条a)とされた。
- (39) Haas, Ernst, B., *The Uniting of Europe, Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford Univ. Press, 1958.
- (40) Cartou, Louis, *Communitates Europæennes*, Dalloz, 1981, p. 67.
- (41) EDCとEPCの関係については、黒神聰「一九五三・三・一〇欧州(政治)共同体条約草案の成立経緯(上)」『法学研究』第二十巻第四号、愛知学院大学法学会、一九七七年、五四—五五頁参照。
- (42) 中原喜一郎「西ヨーロッパにおける地方自治体間の国際協力」『文明』第三七号、一九八三年、七頁。
- (43) 同右、九頁。
- (44) フランツ・ルードヴィヒ・クネーマイヤー著、木佐茂男訳「ヨーロッパの統合と地方自治—地方自治憲章(EK C)」『自治研究』第六五巻、第四号、一九八九年、九頁。

- (45) 江橋崇「自治体国際活動と法構造」松下圭一編『自治体の国際政策』学陽書房、一九八八年、一九四頁。
- (46) 同右。
- (47) 拙著『EC行政構造と政策過程』成文堂、一九九二年、三三一―三三二頁。
- (48) フランツ・ルードヴィヒ・クネーマイヤー前掲論文、一一頁。
- (49) 江橋崇前掲論文、一九五頁。
- (50)、(51) 廣田全男『現代ドイツ地方自治の潮流』財東京市政調査会、一九九二年、一一七頁、一一五頁。
- (52) *Local and regional authorities in Europe*, op. cit. p. 13.

(付記) 本稿は、平成七年度駒澤大学特別研究助成をうけた「EUの連邦的構造と広域行政」の研究成果の一部である。