

EU 構成国議会は 国際法主体性を有するか？

——早期警戒制度を通じた一考察——

荒 島 千 鶴

目次

- I はじめに—問題設定—
- II 補完性監視手続におけるEU 構成国議会の権利義務
- III EU 構成国議会の国際法主体性の有無の検討
- IV おわりに

I はじめに—問題設定—

伝統的国際法においては国家が唯一の国際法主体であったが、今日、国際法主体は非国家的実体に拡がりをみせている。国際機構は、設立文書に基づいて特定の国家とは独立に一定の権限を有していることは明らかであり、その根拠や範囲についての議論はあるが、国際法主体であることに争いはない。また、私人は領域国の支配下にあるため問題はより複雑であるが、一定の範囲で国際法主体性を認めるのが普通である。

なお、国際法主体とは国際法上の権利・義務または権限の担い手のことをいう。国際法主体として認められるためには、国際法規範において、何らかの独立の地位を占めている必要がある。⁽¹⁾

(1) 松井芳郎他著『国際法〔第5版〕』、有斐閣、2007年、50-51、59頁。

一方で立法府である国家議会は、国家がその地位にある人を通じて行動する国家機関のひとつであり⁽²⁾、国家議会そのものは、独立した国際法主体とはみなされない。たとえば現在、議会制民主主義をとる諸国においては、対外作用に対する民主的統制の要求および条約の国内実施という2つの観点から、各国の憲法等の国内法規定によりなんらかの形で、行政府による条約の批准手続において立法府の関与を要件としている⁽³⁾。国際法上は、国家議会の行為は当該国家の行為とみなされ、対外的に国家を代表するのは主として政府である⁽⁴⁾。

ここで、EUに目を転じてみよう。EU基本条約には、構成国の権利義務に関する規定とは別個に構成国議会に関する規定がある⁽⁵⁾。本稿ではその中でも特に、リスボン条約により導入された早期警戒制度（Early Warning System）と呼ばれる補完性原則の監視手続を通じて、構成国議会が自国政府とは別の実体としてEU立法過程に関与することに着目

(2) 松井他，同上書，84頁。

(3) 松井他，同上書，36頁。

(4) 松井他，同上書，84頁。

(5) EUの現行基本条約は、2007年に署名され、2009年12月1日に発効したリスボン条約（the Treaty of Lisbon）により改正を受けたEU条約（the Treaty on the European Union: TEU）およびEU機能条約（the Treaty of the Functioning of the European Union: TFEU）である。構成国議会に関する規定は、本稿Ⅱで言及するTEU第5条、第10条および第12条以外には、以下の規定がある。TEU第48条【基本条約の改正】では、通常改正手続において、改正案の各国議会への通知（2項）、諮問会議への参加（3項）が規定されており、簡略改正手続において、欧州理事会の発議の各国議会への通知および6か月以内の異議の通報（7項）が規定されている。なお、期間内にいずれかの各国議会が異議を通報した場合には、7項における欧州理事会の決定は採択されない。TEU第49条【欧州連合への加盟】では、各国議会は加盟申請を通知される。TFEU第81条【民事司法協力】第3項では、欧州議会および理事会の提案は構成国議会に通知され、6か月以内にいずれかの構成国議会が反対を表明する場合には、決定を採択することはできない。なお、本稿における条文の訳は、田中則夫他編『ベーシック条約集 2015』（東信堂，2015年）を参照している。

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

する。そして、早期警戒制度に関する規定によって、EU 構成国議会に一定の範囲で国際法主体性を認めることができるのかどうかについて考察する。

II 補完性監視手続における EU 構成国議会の権利義務

1 EU の代議制民主主義

EU は価値の共同体であると言われ、EU 条約 (the Treaty on the European Union, 以下 TEU) 前文では、民主主義等が普遍的価値であること (第 2 段)、また民主主義等への支持を確認 (第 4 段) している。TEU 第 1 編「共通規定」第 2 条においては、EU は民主主義を含む諸価値に基づいていること、またこれらの価値は構成国に共通のものであることが規定されている。⁽⁶⁾

リスボン条約により、TEU 第 2 編「民主主義原則に関する規定」が新たに導入された。同編第 10 条第 1 項ではじめて、EU の「運営は、代議制民主主義に基礎をおく」ことが明記された。同条第 2 項によると、EU の通常立法手続において同等の立法権限を有する欧州議会および理事会はそれぞれ、前者は市民により、また後者は各構成国議会または各構成国市民に対して民主主義的に責任を負う政府により代表される。

同編第 12 条では、EU 構成国議会は EU の「適正な運営に能動的に寄与する」(‘National Parliaments contribute actively to the good functioning of the Union’) と規定された。ここでは、6 分野における構成国議会の関与が規定され、本条は構成国議会の役割に関するはじめての一般規定である。このように特定の規定を導入することによって構成国は、EU における構成国議会の地位を強化するという政治的意思を明白に表明した。⁽⁷⁾

(6) 庄司克宏『新 EU 法 基礎篇』, 岩波書店, 2013年, 26頁。

(7) Passos, ‘Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union’, *ERA Forum*, vol. 9, 2008, p. 32.

同条第(b)項には、「補完性原則および比例性原則の適用に関する議定書(以下、補完性議定書)に規定する手続に従って、補完性原則が尊重されるよう注意を払われること」と規定されており、同条および同議定書に従って、構成国議会はEUによる補完性原則の遵守を監視する。

補完性原則に関しては、TEU第5条第3項に定義が規定されており、同条では、構成国議会は補完性議定書に定められている手続にしたがって補完性原則の遵守を確保する(‘National Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol’)と規定されている。

また、EU機能条約(the Treaty of the Functioning of the European Union, 以下TFEU)第69条において構成国議会は、補完性議定書に定められている手続にしたがって第4章(刑事問題における司法協力)および第5章(警察協力)の下に提出された提案および立法発議の補完性原則の遵守を確保する(‘National Parliaments ensure that the proposals and legislative initiatives submitted under Chapters 4 and 5 comply with the principle of subsidiarity, in accordance with the arrangements laid down by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality’)と規定されている。

ここで留意したいのは、TEU第5条第3項においては、EU機関による補完性原則の適用に関しては、‘The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (下線は著者による)’とshallが使われており、明白にEU機関の法的義務を規定しているのに対し、構成国議会に関しては、shallが使われていないことである。TEU第12条およびTFEU第69条にも同様にshallは使われていない。

一方、発効にはいたらなかったガリスボン条約にその内容が継承されたといわれる2004年の欧州憲法条約第I-11条第3項(TEU第5条第3項に対応する)においては、‘National Parliaments shall ensure

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

compliance with that principle in accordance with the procedure set out in that Protocol.’ と shall が使われ、補完性原則遵守の確保に関して構成国議会で EU 機関と同様の法的義務が課されている。補完性議定書第 6 条では構成国議会は「理由付意見」を提出してもよい (may) と任意になっていることから、憲法条約においては少なくとも EU 機関から送付された立法草案を受け取る義務や補完性議定書に実効性をもたらすように内部手続改正等を行う義務があるように読める。また、TFEU 第 69 条に対応する憲法条約第 III-259 条においても shall が使用されており、補完性原則遵守を確保させる構成国議会の法的義務を規定している⁽⁸⁾。

TEU 第 12 条に関しては、リスボン条約の英語版の草案では shall が使われていたが、削除された。仏語版の草案では、‘Les parlements nationaux contribuent...’ とされ、文字通りの英語への翻訳では、‘national parliaments contribute...’ になり、英文での shall の削除は義務的な含意がないことを必ずしも示したものではない。しかし英国政府は、本条は純粹に宣言的であると述べた。

以上のことから、補完性監視手続において構成国議会の明白な法的義務があるとはいえない⁽⁹⁾。

2 補完性監視手続

(1) 補完性原則

補完性原則が 1992 年のマーストリヒト条約によって導入された経緯および補完性原則の内容は以下のとおりである。

EU は「忍び寄る権限拡張」(competence creep) という批判を受ける

(8) Flynn, ‘Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe’, Working Paper 2005/W/07, European Institute of Public Administration, 2005, p. 15.

(9) Cygan, ‘The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments’, *European Law Review*, vol. 36, 2011, p. 492.

場合がある。EUの権限を拡張するために使われてきたとされる条文は2つある。第1に、TFEU第114条第1項によると、「欧州議会および理事会は、通常立法手続に従って決定を行い、かつ、経済社会理事会に諮問した後、域内市場の確立及び機能を目的として、加盟国の立法、命令及び行政規則の規定を接近させるための措置を定める」。第2に、TFEU第352条は、EUの目的達成のためにEUレベルでの行動が必要であるが、そのために必要な権限を予定されていない場合、EUの行動を可能とする。旧規定であるEC条約第308条は、当時は明文の根拠規定が存在しなかった環境保護や開発協力においてEUの行動を可能とするために使用された。

このような批判を受けてEUは、個別授權原則、権限の類型化、補完性原則および比例性原則により「忍び寄る権限拡張」を防ごうとして⁽¹⁰⁾いる。

TFEU第2-6条は、EUと構成国との間の「垂直的」な権限配分を明確化するという目的で、EU権限を類型化している。EUは「排他的権限」「共有権限」「補充的権限」という3つのタイプの権限を有し、かつ個別分野として経済・雇用政策および共通外交・安全保障政策に関する権限を有する。

第1に「排他的権限」分野においては、EUのみが立法を行い、また、「法的拘束力を有する行為」を採択することができる。

第2に「共有権限」分野においては、EUも構成国とともに立法を行い、また、「法的拘束力を有する行為」を採択することができる（TFEU第2条第2項）。この分野に含まれるのは、排他的権限および補充的権限に該当しない分野である（TFEU第4条第1項）。当該分野においては、「先占」（preemption）原則により、構成国はEUが権限を行使した限度で自らの権限を行使できなくなる（TFEU第2条第2項）。

(10) 庄司，前掲書，28-29頁。

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

第3に「補充的権限」においては、EUが構成国の行動を支援、調整、または補充するための行動を行う権限である（TFEU第2条第5項）。この分野では、EUは構成国にとって代わることはできない。

EUが個別授権原則に基づき有する権限を行使する際、補完性および比例性の両原則により規律される（TEU第5条第1項）。EU諸機関（コミッション、理事会、欧州議会）は補完性議定書に定められているとおりに両原則を適用する（TEU第5条第3、4項）。「立法行為」は両原則に関して正当化されなければならない、そのために「立法行為」草案（draft legislative acts, 以下、立法草案⁽¹¹⁾）には両原則の遵守を評価するための詳細な記述を伴わなければならない。

補完性原則は、EUが実際に権限を行使すべきかどうかを決定する際の基準である。EUレベルにおける行動の必要性が個別に示されない限り、個々の構成国が権限を行使する。TEU第5条第3項によると、補完性原則に従い、EUは、排他的権限に属しない分野において、提案されている行動の目的が構成国により中央レベル又は地域及び地方レベルのいずれかにおいて十分に達成されることができないが、提案されている行動の規模又は効果のゆえにEUレベルでよりよく達成されることができるとのみ、かつ、その限りにおいて行動する。

つまり、EUと構成国の権限がともに存在する場合に、（イ）追求される目的がEUの行動を必要とするかという点、および、（ロ）EUの行動の必要性が存在するという主張に合理的な正当化があるかという点を判断基準とするのが補完性の原則である。⁽¹²⁾

(11) 立法行為草案に含まれるのは、コミッション提案だけではなく、立法行為採択を求める構成国グループあるいは欧州議会からの発議、司法裁判所あるいは欧州投資銀行からの要請、および欧州中央銀行からの勧告である（補完性議定書第3条）。

(12) 庄司、前掲書、31-37頁。

(2) 早期警戒制度

リスボン条約による改正の結果、TEU 第5条3項および第12条第(b)項によると構成国議会は、補完性議定書に定める手続によりEUの立法草案が補完性原則に反していないかについて監視する任務を付与されている。EUが権限を行使すると、構成国の立法府である議会の立法権限が制限されることと、構成国国民を民主的に代表するのは第一義的に国家議会であるため、EUの民主主義的正統性を確保するためにも、構成国議会が補完性原則の遵守を監視するのは適切であると考えられた。

同手続は、「早期警戒制度」(The Early Warning System)と呼ばれ、いわゆる「イエローカード」と(レッドカードにまでいかないという意味で)「オレンジカード」の2種類の手続が存在する。

イエローカードの手続は以下のとおりである。(イ)コミッションは、立法草案を理事会および欧州議会に送付すると同時に構成国議会にも送付しなければならない(補完性議定書第4条)。

(ロ)構成国議会は、立法草案が補完性原則を遵守していないと考える場合、立法草案の送付から8週間以内に理由付意見を、欧州議会議長、理事会議長およびコミッション委員長に送付することができる(補完性議定書第6条)。

(ハ)そのような意見が各構成国議会総票数(一院制議会の場合は2票、二院制議会の場合は各1票)の合計の少なくとも3分の1(警察・刑事司法協力および自由・安全・司法領域分野の行政協力に関する立法草案の場合は、少なくとも4分の1)に達する場合、コミッションは当該草案の再検討を行わなければならない。ただし、コミッションは当該草案を維持、修正または撤回する裁量権を有する。もし維持する場合には、その理由を示さなければならない(補完性議定書第7条1,2項)。

通常立法手続(TFEU第294条)の場合には、オレンジカードの手続を行うことができる。(イ)補完性原則に違反しているとする理由付意見が総票数の少なくとも過半数に達する場合、コミッションは、当該立

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

法案の再検討を行わなければならない。ただし、コミッションは当該草案を維持、修正または撤回する裁量権を有する。

(ロ) コミッションは、当該立法草案を維持する場合には、自らの理由付意見の中で、なぜそれが補完性原則に適合しているかについて正当化しなければならない。コミッションおよび構成国議会の各理由付意見は、EU 立法機関である理事会および欧州議会に提出されなければならない。

(ハ) 理事会および欧州議会は第 1 読会を終える前に、それらの意見を考慮して、当該立法草案が補完性原則を遵守しているかどうかについて検討しなければならない。

(ニ) 理事会構成員の55%の多数または欧州議会の投票数の過半数により、当該立法草案が補完性原則を遵守していないとの見解に至る場合は、廃案となる（補完性議定書第 7 条 3 項⁽¹³⁾）。

これまでに2012年と2013年の2回、イエローカードの手続が開始された。2012年にコミッションは、補完性原則は遵守されているとしたが、理事会における政治的合意が形成されなかったことを理由として法案を撤回した。2013年にコミッションは、すぐに補完性原則は遵守されていると決定して、法案を維持した⁽¹⁴⁾。また、2014年にコミッションは、15の立法提案に関する21の理由付意見を構成国議会から受け取ったが、イエローカードの手続開始にはいたらなかった⁽¹⁵⁾。

(13) 庄司，同上書，85－88頁。

(14) European Commission, 'The Subsidiarity Control Mechanism', http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/np/subsidiarity_en.htm [last accessed on 10 August 2015]. Fabbrini and Granat, "“YELLOW CARD, BUT NO FOUL” : THE ROLE OF THE NATIONAL PARLIAMENTS UNDER THE SUBSIDIARITY PROTOCOL AND THE COMMISSION PROPOSAL FOR AN EU REGULATION ON THE RIGHT TO STRIKE', *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 116, 122. HOUSE OF LORDS European Union Committee, 9th Report of Session 2013-14, 'The Role of National Parliaments in the European Union', BOX3, p. 24.

3 EU 立法過程における早期警戒制度の位置づけと構成国議会の手続的機能

II 2 でみたように、リスボン条約による改正によってはじめて EU 基本条約本文において、構成国議会の役割が明記された。

EU では構成国政府が主要なアクターであり、構成国議会は構造的に部外者である⁽¹⁶⁾。伝統的に、構成国議会の EU 立法過程への関与は周縁的で間接的であった⁽¹⁷⁾。EC 創設以来、構成国議会は自国憲法に従い、EU の活動において以下の役割を果たしてきた。第一に、EU 基本条約改正の批准⁽¹⁸⁾、第二に、EU の第二次法である指令を履行するための国内法の制定、第三に、理事会における自国政府代表の立場に対する政治的審査 (political scrutiny) を行うことである。特に、各構成国議会が内部手続を改正し、審査制度 (scrutiny system)⁽¹⁹⁾ を通じて理事会に出席する自国閣僚に説明責任を果たさせる第三の役割が重視されてきた⁽²⁰⁾。

(15) European Commission, 'ANNUAL REPORT 2014 ON SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY', COM (2015) 315, p. 4.

(16) Curtin, 'Challenging Executive Dominance in European Democracy', *Modern Law Review*, vol. 77, No. 1, 2014, p. 16.

(17) Kiiver, 'The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a *Conseil d'Etat* for Europe,' *European Law Review*, vol. 36, 2011, p. 99.

(18) EU の権限を行使するために、規則、指令、決定、勧告および意見が採択される。指令は達成すべき成果についてそれが向けられた構成国を拘束するが、達成方法の選択は構成国当局に委ねられる (TFEU 第288条)。指令を履行するために、各構成国においては、国内法の制定あるいは行政命令等が選択される。

(19) 審査制度に関しては、荒島千鶴「構成国国会の審査制度による EC 立法過程の民主的統制」『日本 EU 学会年報』21号、2001年、222-238頁ならびに荒島千鶴「リスボン条約体制下の構成国議会の役割—構成国議会による審査制度の促進の観点から—」『普遍的国際社会への法の挑戦』芹田健太郎先生古希記念、信山社、2013年、691-711頁を参照されたい。

(20) Passos, *op. cit.*, p. 33. Kiiver, *op. cit.* [2011], p. 99. Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, para. 9.

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

欧州憲法条約で追加された新たな議定書では、早期警戒制度と呼ばれる構成国議会による補完性原則の監視手続が導入され、これは少なくとも概念的には強化されて、リスボン条約に引き継がれた。⁽²¹⁾

原則的に、早期警戒制度の下の構成国議会の関与は、通常の立法過程における、コミッション提案の公表から同提案が理事会および欧州議会の議題に掲載されるまでの間の一段階であり、理事会および欧州議会が共同で行う立法過程の一部である。同時に留意されなければならないことは、早期警戒制度は通常立法手続について定める TFEU 第294条に規定されていないことである。立法過程の一部である早期警戒制度は、論理的には同条に規定されるであろうが、補完性議定書に規定されている。議定書は条約本体と同じ拘束力を有しているが、構成国議会の役割は、理事会および欧州議会による共同立法からは視覚的に切り離された。

また、視覚的にだけでなく内容をも、早期警戒制度を理事会および欧州議会による共同立法の一形式ととらえることは過大評価になるであろう。⁽²²⁾

第一に、構成国議会の理由付意見には拘束力はなく、法案を否決する権限はない。欧州憲法条約で早期警戒制度が導入されたときからの批判は、同制度には拘束力がないだけでなく、法案廃案のきっかけにもなりはしない、ということであった。その理由は、早期警戒制度が開始される条件はとてもしんどいこと、構成国議会間の調整が不十分であること、理由付意見を送付する期間が法外に短いこと、補完性原則の違反は EU 市民の実生活に問題をもたらさないようにみえることなどである。⁽²³⁾

第二に、リスボン条約によってはじめて、理事会および欧州議会は「EU の立法者」として言及された。⁽²⁴⁾ 一方で、構成国議会はそうではな

(21) Kiiver, *Ibid.*, p. 99.

(22) Kiiver, *Ibid.*, p. 102.

(23) Kiiver, *Ibid.*, p. 100.

(24) 補完性議定書第4条第1文、第7条3項第4文および第(a)(b)段落。

い。条約は構成国議会に、EU 機関としての組織化された地位 (institutional status) を与えたわけではなく、立法過程⁽²⁵⁾において主要な役割を果たす欧州議会、理事会およびコミッションという三者の中に位置づけたわけでもない。このことは、構成国議会の意見によって法案が否決できないことからもみてとれる⁽²⁶⁾。

第三に、早期警戒制度はあくまでも意見を表明する諮問制度⁽²⁷⁾であり、高度に形式化された勸告手続 (formalised advice procedures) ⁽²⁸⁾である。もっとも重要な要素は、EU 機関に手続的義務を課す以下の4点である。⁽²⁹⁾第一に、コミッション、欧州議会および理事会は、立法草案および改正草案を構成国議会に送付する義務がある (補完性議定書第4条)。第二に、構成国議会による理由付意見が欧州議会、理事会およびコミッションに送付されるのを8週間待つ義務がある (同議定書第6条)。第三に欧州議会、理事会およびコミッションは、構成国議会による理由付意見を考慮に入れる義務がある (同議定書第7条第1項)。第四に、補完性原則が遵守されていないという意見が一定数に達すれば、立法草案は検討されなければならない。検討後にコミッションは当該草案の維持、修正または廃案の決定を行い、当該決定に理由を付す義務がある (同議定

(25) Cygan, *op. cit.* [2011], p. 490. 条約改正の過程において、すでに複雑な EU 立法制度をより複雑にするおそれから、構成国議会に EU における共同立法の役割を与えることには幅広い反対があった (Fabbrini and Granat, *op. cit.*, p. 122.)。

(26) Passos, *op. cit.*, pp. 34-35.

(27) 構成国議会による補完性原則の事前のコントロールは、本来政治的な性質のものである (Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, para. 23.)。

(28) Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, 2012, p. 128. 早期警戒制度は政治的対話過程を形式化したものである、とも言われる (Cygan, *op. cit.* [2011], p. 486)。

(29) 英文の補完性議定書においてこれらの義務は、‘shall’, ‘must’ および ‘will have to’ という語を使用して規定されている。

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

書第 7 条第 2, 3 項⁽³⁰⁾。

早期警戒制度は、EU 立法過程において構成国議会在主にコミッションに対して説明責任を確保させる仕組みである。そこでは、構成国議会在公開でコミッションに質疑をし、コミッションは自己の行動を正当化しなければならない。ただし、これらの質疑の対象は立法草案であり、コミッションの最終行動ではない点が限定的である。コミッションは 8 週間の期限が過ぎれば、構成国議会からの意見をコミッションのウェブサイトに掲載し、構成国議会からのすべての理由付意見に対して返答をする⁽³¹⁾が、それに対する構成国議会の返答は、早期警戒制度には規定されていない。早期警戒制度において構成国議会在、EU 機関として行動して EU 立法過程に影響を与えるというよりもむしろ、限定された監視権限⁽³²⁾の手続的機能を満たすものであると考えられる。

III EU 構成国議会の国際法主体性の有無の検討

現在の国際法は、多様な行為体が参加する、システムとしての国際社会の共通利益を実現する過程として認識されつつある。国際法は、こうした価値を実現する過程として積極的に機能し、そこではさまざまな実体がさまざまな形態・程度に応じて関与する⁽³³⁾。EU 構成国議会も、EU の価値である「民主主義」を実現する過程に関与する一実体であると考えられる。

このような EU 構成国議会在が国際法主体性を有するかについての検討を以下で行う際に、私人の国際法主体性に関する議論を参考にしたい。

(30) Kiiver, *op. cit.* [2011], pp. 102-103.

(31) European Commission, 'PRACTICAL ARRANGEMENTS FOR THE OPERATION OF THE SUBSIDIARITY CONTROL MECHANISM UNDER PROTOCOL NO 2 OF THE TREATY OF LISBON', Annex to letter from President Barroso and Vice-president Wallström of 1 December 2009.

(32) Cygan, *op. cit.* [2011], p. 486.

(33) 酒井啓亘他著『国際法』, 有斐閣, 2011年, 39頁。

私人の国際法主体性の基準は「関係国際法規則の趣旨が、ある私人に、他の実体（とくに国家）の自由な処分に委ねられない権利を与える場合や、他の主体（とくに国家）が任意に免除しえないような義務を課す場合」⁽³⁴⁾である。私人の行為に関わる関係国際法規則の実現のために国内法の介入が必要とされないことが、個人の国際法主体性のメルクマールで⁽³⁵⁾あり、そのような規則の趣旨は、当該私人が当事者として利用できる、私人の「権利」を保護し「義務」を強制するための国際的手続が備わっているときにはきわめて明確といえるが、そうでないときにも認めることができる⁽³⁶⁾。

さて、以上にみてきたように、早期警戒制度において構成国議会は、構成国政府とは別の実体として補完性原則の監視を行う。その行為は自国政府の行為とはみなされないため、国家機関として行為するのではない。構成国議会は、補完性原則の遵守の問題に関して、構成国議会の集合的見解を意味する単一の意見に達するという水平的な政治的対話のプロセスに携わる⁽³⁷⁾。審査制度を通じた間接的な EU 立法過程への関与とは異なり、直接 EU 機関、特にコミッションに対して意見を述べる⁽³⁸⁾ことができるようになった。また、II 3 でみたように、早期警戒制度において

(34) 松井他、前掲書、61頁。小畑郁「戦間期における個人の国際法主体論の再検討—日本の国際法理論の継承と発展のために—」『国際法外交雑誌』109巻2号、2010年、注7）、3頁。

(35) 小畑、同上論文、8-9頁。

(36) 松井他、前掲書、61頁。

(37) Cygan, *op. cit.* [2011], p. 491. COSAC (Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne: EU 構成国議会内の EU 問題委員会会議) は早期警戒制度の集合的な実施のために、立法行為草案のいくつかを選択して構成国議会に示している (Kiiver, *op. cit.* [2012], p. 125)。しかしながら実際には、早期警戒制度における各構成国議会の足並みは必ずしもそろっていない (Goldoni, 'Reconstructing the Early Warning System on Subsidiarity: The Case for Political Judgment', *European Law Review*, vol. 39, 2014, pp. 649, 653-654.)。

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

EU 機関に課された手続的義務があることから、その反映として構成国議会は、EU 機関から立法草案等を受け取る権利等の手続的権利を有するということができよう。だが、II 1 でみたように、構成国議会には明白な法的義務は課されていない。

次に、これらの手続的権利の実現のために国内法の介在が必要とされないかという点について検討する。

EU 基本条約には「構成国議会」の定義はないので、法的には構成国政府がどの実体が「構成国議会」であるかを定められる。⁽³⁹⁾たとえばベルギーは、リスボン条約付属の第51宣言において、自国憲法に従い、連邦議会のみではなく地方議会および地域共同体議会も、EU により行使される権限に関しては国内議会制度の構成要素として行動する、と述べた。早期警戒制度に関しては、ベルギーの7議会間で協力協定を締結している。⁽⁴⁰⁾このように、EU 条約によって構成国議会が有する手続的権利の行使には、各構成国の国内法による「構成国議会」の定義がまず必要である。

しかし、いったん各構成国の国内法により「構成国議会」の定義が行われれば、早期警戒制度における手続的権利は、関連のEU条約および補完性議定書における規定によって、自国政府の自由な処分に委ねられない権利を有している。

一方でEUの早期警戒制度には、構成国議会が当事者として利用できる、その権利を保護するための国際的手続は備わっていない。EU機関による手続的義務の違反があった場合に、EU司法裁判所による立法行為等の審査を定めたTFEU第263条に基づいて訴訟をおこせるのは構成国政府であり、構成国議会ではない。

また、補完性議定書第8条は、EU機関による補完性原則遵守の違反

(38) Goldoni, *Ibid.*, p. 663.

(39) Kiiver, *op. cit.* [2012], p. 48.

(40) Kiiver, *Ibid.*, p. 50.

に関して、TFEU 第263条に基づいて構成国が自国議会に代わって EU 司法裁判所に訴訟を提起できると定める。立法草案の合法性を問う構成国議会の理由付意見が拒否された場合に、当該国政府が意見を同じくする場合には、EU の司法裁判所に訴えを起すことは考えられる。しかしながらこれは、構成国議会になんら新たな特権を与えるものではない。⁽⁴¹⁾ 構成国が自国議会に代わって訴訟を提起するかどうか、また、どのように訴訟を提起するか、⁽⁴²⁾ は各国の国内問題である。EU 司法裁判所への訴訟提起ができるのは、国際法において対外的に構成国を代表する構成国政府であるという点は、国内議会在が国家機関であることを反映している。

以上のことから、EU の早期警戒制度における手続的権利を行使する実体である構成国議会を定義するためには国内法の介在が必要になるが、そのように定義された構成国議会在が権利を行使するときには国内法の介

(41) Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Edward Elgar, 2013, p. 169. リスボン条約発効より前に、ドイツ連邦議会による補完性原則に基づく異議に従って、ドイツ政府が EU 司法裁判所に訴えを起こした (Germany v European Parliament and Council (C-376/98) (Tobacco Advertising) [2000] E. C. R. I-8419; [2000] 3 C. M. L. R. 1175) が、構成国政府自体が理事会において意思決定過程に関与しているため、実際には自国議会に代わって訴訟を付託する例はまれであろう (Cygan, *op. cit.* [2011], p. 488.)。一方で、Goldoni は、補完性議定書第 8 条の規定によって構成国議会には自国政府を代理人として訴訟を提起する手続的権利が与えられたとする。EU の司法裁判所に誰が訴訟を提起するかの決定は構成国に委ねられている。ドイツ連邦議会では議員の 4 分の 1 が連邦政府を通じて EU の司法裁判所に訴訟を提起できるし、イギリスでは上下院ともこの手続的権利を行使できる。もし上院が、ある EU 立法草案が補完性原則に反しているとの懸念を投票によって表明すれば、政府は上院に代わって訴訟を提起する (Goldoni, *op. cit.*, p. 658.)。このようにして、イエローカードやオレンジカードが開始されなくても各構成国議会在は、自国政府を通じて補完性原則違反に関して EU の司法裁判所に訴訟を提起できる。

(42) Kiiver, *op. cit.* [2012], p. 47.

EU 構成国議会は国際法主体性を有するか？

在が必ずしも必要ではない。その意味では、自国政府の国家機関としてではない実体として行為する構成国議会は、一定の範囲で国際法主体性を有するのではないか。しかしながら、構成国議会が当事者として利用できる、権利を保護するための国際的手続は備わっていないため、構成国議会の国際法主体性は必ずしも明確ではない。

IV お わ り に

本稿では、リスボン条約による EU 基本条約改正により、はじめて構成国議会の役割が条約本文に明記され、かつ補完性監視手続において新たな役割を与えられたことから、EU 構成国議会の国際法主体性を、その条文規定および具体的な活動形態をみることで検討してきた。

EU 基本条約および補完性議定書は、早期警戒制度において EU 構成国議会に手続的権利を与えた。一方で、それらの権利の実現のために国内法の介在がまったく必要とされないとまではいえず、さらに、それらの手続的権利を保護する、構成国議会が当事者として利用できる国際的手続は備わっていない。

以上のことから、EU 構成国議会が国際法主体性を有すると明確に結論づけることは困難であるが、国際法主体性の萌芽がみられるのではないか。

これまで国家機関としてのみ行為してきた国家議会が、EU 法においては構成国政府とは別個の実体として手続的権利を有することが、国際法主体性を有する実体の新たな拡がりを示していくものであるのかどうか、今後も考察を続けていきたい。