

特別記事

安江則子君学位請求論文審査報告

安江則子君が提出した学位請求論文『欧州統合の民主的正統性——EUにおける民主主義の制度デザイン』は、EUの民主的正統性か、手続的・制度的側面から高められてきた過程とEUの新たな制度デザインへの展望を論じたもので、本文A4判一九三頁からなる。

一 論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

序論

第一部 補完性原理と代議制民主主義による正統化

第1章 補完性原理と統合の正統化

序

第1節 導入期の補完性原理

第2節 補完性原理の適用における課題

第3節 アムステルダム条約およびカハナンス白書

第4節 補完性原理と加盟国議会の役割

おわりに

第2章 EUにおける二重の代議制民主主義

序

第1節 欧州議会と加盟国議会

第2節 フランス議会の権限強化

第3節 アムステルダム条約における加盟国議会の役割

第4節 COSACによる議会間協力の模索

第5節 EUにおける二重の代議制民主主義

おわりに

第3章 統合欧州における政党の役割

序

第1節 欧州議会における政党

第2節 欧州レヘルの政党再編

第3節 EU拡大と欧州議会の二大政党

第4節 加盟国の政党と欧州レベルの政党の関係

おわりに

第二部 市民権と参加型民主主義による正統性アイデンティ

ティ

第4章 欧州市民権とアイデンティティ

序

第1節 「人の自由移動」原則の展開

第2節 請願権・オンブズマン制度・外交的保護

第3節 欧州議会選挙における欧州市民の参加

第4節 地方議会選挙における欧州市民の参加

第5節 欧州統合と市民権の概念

おわりに

第5章 透明性原則と「よい政治」

序

第1節 透明性原則とオンブズマン

第2節 情報公開に関するオンブズマンの判断

第3節 EU情報公開規則

第4節 ガバナンス白書と「よい行政のための行動規範」

おわりに

第6章 多様性のなかの統合と言語政策

序

第1節 九〇年代までのEUにおける多言語主義

第2節 単一市場と加盟国の言語政策

第3節 フランスの言語政策と地域・少数言語

第4節 欧州言語年後のEU言語政策

おわりに

第7章 参加型民主主義の模索

序

第1節 基本権憲章の前憲法的性格

第2節 欧州憲法条約の起草過程

第3節 EUにおける参加型民主主義

おわりに 「欧州公共圏」への課題

結語

二 内容の紹介

序論では、二一世紀に入り、EUでは、EU官僚制に対する不信、EUレベルの政策決定への不透明性、「民主主義の赤字」、非効率性への批判が強まり、統合を進めていくうえで、EUによる統治に信頼をいかに獲得するかが大きな課題となっていた。それは、EUによる統治の正統性を、民主的な側面やその政策効果の面から高め、EUによる統治の根拠はどこにあるのか、欧州の知識人のみならず、一般市民に、納得のいく形で示す必要に迫られていたと現状が説明される。このような現状把握をもとに、EUは、その統治の正統性をどこに求めているかを解明することが本論文の目的として設定されている。そこでは、EUの民主的正統性が手続的・制度的側面から高められてきた過程とEUの新たな制度デザインへの展望が論じられることになる。

第一部（第1章から第3章）では、EUと加盟国の二重の代議制民主主義が考察されている。EUにおける欧州議会の役割についてはわが国においてもこれまですでに多くの研究があるが、本論文では加盟国議会の役割に焦点が当てられているとともに、欧州議会と加盟国議会との有機的連携や、欧州政党を通じた政治家のネットワークが取り上げられている。

まず第1章では、EUと加盟国との権限配分の原則である補充性原理について取り上げられ、マーストリヒト条約によって導入されてから一〇年以上が経過した補充性原理が実際にどのように適用されてきたかが検証されている。著者は、欧州統合の正統化に関連して補充性の原理は二つの性格、すなわち市民近接原則、民主主義の原理としての理念的な側面と政策を最適なレベルで実施することで行政の刷新を図り有効性を追求するプラグマチックな側面をあわせもっているとし、適用強化における加盟国議会の役割を強調する。

第2章では、EUにおける二重の代議制民主主義が論じられている。EUレベルの決定を正統化する代議制民主主義は、基本的に欧州議会が担っているが、マーストリヒト

以後EUへの権限委譲が進むと、加盟国議会は、EU事項について従来のように自国の政府に対して民主的なコントロールを行うことさえ十分でないのではないかと、事実上EUの政策執行機関に格下げされるのではないかという警戒感が強まった。そこでは、国民国家の枠組みのなかで発展を遂げてきた代議制民主主義は、EUのなかでどうあるべきかが問われていた。その後の一連の基本条約の改正過程で、欧州議会の権限強化とともに、EUにおいて加盟国議会はどのような役割を演じるべきかが議論された。その結果、フランス議会のように自らの権限を強化する加盟国もある一方で、欧州議会と加盟国議会との間における対話と協力が模索され、両議会議長会議、両議会の代表より成る「*Presidents*」（議会会議）と「*COSAC*」（欧州問題特別会議）が設立された過程およびその後の動きについて丁寧に説明されている。

第3章では、統合欧州における政党の役割が考察されている。欧州レベルの政党と加盟国レベルの政党は、どのようなアクターとして統合にかかわりあい、その相互関係はどのように構築され、発展してきたかについて説明されている。当初、欧州議会は、構成国の議会議員から選出され

た兼任議員によって構成される間接代表方式がとられていたが、一九七九年に初めて直接選挙が導入されたことによつて、欧州レベルの政党が結成された。しかし、その構造は複雑で、各国の政党によつて組織される「政党連合」と、欧州議会内で、議会規則に基づいて欧州議会議員により結成される「欧州政党」から成るが、一九七九年以後の欧州レベルの政党再編の過程が詳述されるとともに、欧州レベルの政党を通じて、閣僚理事会や欧州理事会といった政府間交渉を補完する有機的な人的ネットワークが形成され統合プロセスを支えていることが指摘されている。

第二部(第4章から第7章)は、EUと市民との関係を検証している。EUによる統治の正統性の調達には、加盟国政府や欧州議会などの機関を通じた保障だけでは十分ではなく、市民権や多様性の尊重、透明性の確保が統合の正統性と深く関わりあっている状況を把握するとともに、さらに欧州憲法条約草案が明示的に導入しようとした参加型民主主義が検討されている。

第4章では、欧州市民権が再考されている。欧州市民権は、マーストリヒト条約によつて導入された概念で、市民がEUへの帰属意識を高め、欧州市民としてのアイデンティ

ティを創出することを通して、市民の参加を促進する機能を持ち、欧州統合のプロセスを正統化する源泉となることが期待されていた。その後十数年を経て、欧州市民権の実態はいかなるものとなっているかを検討するのが本章の課題であるが、個々の市民間の連帯意識は未成熟であり、「人の自由移動」が認められ、外交的保護の適用、居住地における欧州議会選挙と地方選挙の選挙権・被選挙権など政治的権利が認められて、それで自動的に、政治的あるいは社会的な「公共空間」が創出されるわけでないことが明らかにされている。

第5章は、EUにおける透明性原則を検証している。伝統的な代議制による民主的正統性が弱いEUにおいては、透明性という正統化手段が強く求められ、請願権やオンブズマン制度の導入によつて発展してきた。とくに制度が生まれた北欧出身の初代オンブズマンのサーデルマンは、透明性が民主主義の一部であると捉え、情報公開制度の強化のイニシアティブをとったことが説明されている。さらに、欧州委員会は、二〇〇一年に公表したガバナンス白書で、EUの「よい行政のための行動規範」として「公開性」、「参加」ならびに「説明責任」を掲げ、欧州憲法条約では、

市民社会の参加を促進するために、EU諸機関が可能な限り開かれた形で仕事をすることを求め、アクセス権や閣僚理事会の公開を保障する規定が設けられた過程が詳述されている。

第6章は、「多様性のなかの統合」とEUにおける多言語主義を取り上げている。EUでは、共通バスポート、EUの旗と歌、さらに共通通貨ユーロなどのシンボルの導入によって、EUの共通アイデンティティを育成すると同時に、加盟国および地方の文化の多様性を容認するだけでなく、文化的多様性そのものが欧州の価値であると立場をとるにいたった。その「多様性のなかの統合」を実践しているのがEUの言語政策であるが、本章は、EUの言語政策がどう変化し、二〇〇一年の「欧州言語年」を経て、どのような新しい認識が生まれてきたかを論じている。

第7章は、参加型民主主義の問題を取り上げている。市民により近いEUを創設するためにさまざまな工夫が行われてきたが、基本権憲章や欧州憲法条約を起草した会議体には、加盟国政府代表の他、欧州議会および加盟国議会の代表が参加し、そのプロセスは、市民社会にも公開され、

NGOなどの団体には公式に意見表明の機会が与えられ、基本条約の改正に多くのアクターが参画する可能性が開かれた。しかも、作成された欧州憲法条約には、欧州議会や加盟国議会の権限強化とともに、一〇〇万人以上の署名による欧州シティズン・イニシアティブ(ETIP)など参加型民主主義が明示的に導入された。しかし、欧州憲法条約は、二〇〇五年五月フランスで、六月オランダでその批准が阻止された。EUの民主的正統性を高めることが主要な論点であった欧州憲法条約が、国民投票で「民主的に」拒まれ、そこでは、連帯意識や集団的なアイデンティティが十分育っておらず、欧州統合を支えるデモスの不在、政治指導者や知識人の認識と一般国民の意識との間の乖離が明らかになったとする。

結語では、二〇世紀後半に出現したEUという新しいタイプの政体による統治をどのように正統化するかという問いに対して、代議制民主主義を中心に据えつつも、それを補完する様々な手段や制度の構築が模索されてきたことが整理されている。欧州統合と代議制、政治家のネットワーク、透明性・説明責任、公開・参加、参加型民主主義と社会的アクター、多様性、市民権・アイデンティティ、公共

圏などを駆使した洗練された民主主義の試みはさらに続くとする。

三 評 価

以上、本論文の内容を簡単に紹介してきたが、以下、本論文の意義・貢献と問題点を考察する。

EUにおけるガバナンスの正統性の問題は、近年クロースアップされているが、わが国においてEUの民主的正統性を包括的に論じている研究は少ない。それはEUにおける民主的正統性の研究には、EU固有の複雑な制度や政策領域の発展過程に関する正確な理解のうえに、内外の最新のEU研究ならびに民主主義の理論に関する知見が幅広く求められるからである。

そこで、著者は、EUの民主的正統性の問題を明らかにするために、まず、EUや加盟国の公的文書を幅広く渉猟し、それらを入念に読み込み、分析し、また様々な機会に関係者と接触してインタビュするなど、第一次資料や研究対象に直接に接して研究する手法をとっている。それと同時に、客観的な視点を失わないために、欧米の政治学者によって展開されている国家の民主主義理論やグローバル・ガバナンスの理論を踏まえて、EUの民主的正統性を

検証する努力も怠っていない。

本論文の特徴は、EUにおける代議制民主主義の考察(第一部)において、EUの機関である欧州議会を中心とした従来型の研究にとどまらず、加盟国の国家議会の役割や、加盟国議会と欧州議会とのリンケージに着目し、EUを「多層的な」代議制民主主義のシステムとして捉え考察したところにある。とくに次の三点を実証的に分析して、EUの民主主義研究に新たな視座をもたらした点が評価できる。

第一に、欧州議会と加盟国議会の協働関係に着目し、COSACなど議会間協力の制度的な発展を明らかにしている。

第二に、欧州レベルの政党と加盟国レベルの政党が、欧州議会の間を通して形成しつつある「人的ネットワーク」に着目し、欧州統合に関する加盟国の政治家や議員の行動を分析することで、多層的な代議制民主主義の機能を論じている。

第三に、フランス議会の動向を題材にしながら、EUにおける加盟国議会の復権を論じている。とくに加盟国議会が、市民近接原則に基づいて補充性原理(EUと加盟国の権限配分の原理)のモニター役を担うことについて、欧州

憲法条約で規定されるに至った経緯を詳細に示している。

次に、EUにおける欧州市民権と参加型民主主義について論じている第二部においては、EUの民主的正統性を担う主体として「欧州市民」を位置づけている。著者は、欧州統合における欧州市民権の意義について、『ヨーロッパ市民権の誕生』（丸善ライブラリー、一九九二年）を著すなど、EU条約において欧州市民権が導入された当初から着目していたが、本論文では、導入から数十年を経た現在の状況を、豊富な資料や事例の分析に基づいて、新たな視点から論じている。とくに次の四点が評価できる。

第一に、本論文では、欧州市民権が条約や法令にどう規定されているかといった「規範的」側面にとどまらず、それが現実にもどう機能しているかという「実態的」な側面から捉えている点に特色がある。欧州市民権の具体的内容について、加盟国における法の整備状況から実施のレベルに至るまで、欧州裁判所の判例や欧州委員会による諸々の報告書や政策文書などを丁寧に読み込むことで、実態を詳しく検証し、欧州市民権の内実を浮き彫りにすることに成功している。当初は、政治的象徴として提示された欧州市民権が、統合の進展の中で、EUレベルの民主的正統性の重要な要素として実態化されていくプロセスを分析するとと

もに、上から付与された欧州市民権のもつ困難性と課題も明らかにしているのである。

第二に、「透明性」や「説明責任」という今日のガバナンスの共通課題が、代議制による正統性の確保が不十分なEUにおいては、とりわけ「民主主義の赤字」を埋める重要な要素であることを指摘している。初代EUオンブズマンの扱った具体的事例や、情報公開制度の分析を通して、市民に対するEUの直接的な応答責任が義務づけられていく過程を検証し、より高度化され、洗練された民主主義を目指すEUの歩みが詳細に示されている。

第三に、EUの多文化主義政策の柱でもある「言語政策」を、民主主義の「手段」として捉えなおしていることである。EUの言語政策を、文化や言語と単一市場との関係、あるいは「アイデンティティ」や「欧州公共圏」を形成するための市民間のコミュニケーションの問題としても提起しているのである。

第四に、EU型の参加型民主主義の事例として、コンベンション方式をとった欧州憲法条約起草プロセスを分析の対象として、明らかにしている。インターネットを通じた情報の共有と議論のためのネットワークが、広域で多様性をもつ公共空間における新たな民主主義の手段として、ど

う評価されるべきかを考察し、「欧州公共圏」形成への課題を示している。

以上のように、本論文がEUの民主主義の正統性について新しい見方や知見を数多く提起していることは明らかである。しかし、本論文に問題点や望ましい点がないわけではない。

第一に、EUが公刊している資料や内外の先行研究を幅広く集め、丹念に読んではいいるが、それでも先行研究、とくに邦語で発表されている先行研究について見落としが見られる。最近、外国の問題を取り扱う時に、外国語の資料や文献に頼り、邦語の先行研究を見落とす傾向があるが、本論文にもそのような傾向があり、資料収集によりいつもの丁寧さが求められる。

第二に、統合欧州における政党の役割についての記述は、全体的状況の紹介に終始している。例えば特定の争点に対する投票行動の分析などを通じて欧州政党の実態の解明がなされるべきではなかったかと思われる。

第三に、欧州市民権に基づく「人の自由移動」と、それが導入される以前の労働者等の自由移動との異同について、さらにその問題に関する判例のその後の展開と意義につい

て明確に説明されていない。

第四に、第二部で参加型民主主義を論じるにあたって、アメリカ型の多元主義的な民主主義と、EUにおいて議論されている参加型民主主義との異同について、いくらか触れられているものの、明確に示されるには至っていない。同様に、欧州における「公共圏」や「公共空間」の概念についても、政治学における議論との関連性を本論文では扱っていない。

第五に、欧州憲法条約の批准プロセスにおいて、原加盟の二カ国が国民投票によって批准を否決する事態が生じ、そのことがEUの民主的正統性を検証する新たな分析材料となったが、欧州憲法条約が準備したEUの新たな民主主義の制度デザインが、条約の発効により実現するのか、先行きが見えない時期に論文を執筆したため、歯切れの悪さが残っている。とくに各章で論じられた各項目がどのように関連しあって、欧州憲法条約の中で「民主主義」の「制度デザイン」を作り上げているのかについての叙述が物足りないものとなっている。

これらの点について、より深い考察とより詳細な叙述があれば、本論文はより完成されたものになったであろう。しかし、欧州憲法条約起草者がイメージしたEUの民主的

正統性のあり方は、ある意味で現代の民主主義理論と実践の最先端をいくテーマであり、検証の対象としての価値は失われていない。民主主義の本質や基準についての議論は、今日も盛んである。そればかりか、IT化やグローバル化など社会の大きな変化の中で新たな方法論や問題認識が生じ、いつそう論争的な概念となったといえよう。そのような中で、伝統的な国際機構とも連邦国家とも異なるEUが、市民に直接拘束力をもつ政策決定のオーソリテイとして振舞うことの民主的正統性を考察することは、きわめて重要な研究であり、その点で著者の取り組みは高く評価される。著者が今後一層研鑽に努めることが求められる。

四 結 論

このように、問題点を抱え、将来の課題も多々残っているが、本論文は、EUの民主的正統性の解明に努力することによって、欧州統合研究に大きく貢献するものであることは明らかである。

よって審査員一同は、本論文が、博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与するに値するものと判断し、その旨を報告する次第である。

平成一九年二月一日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員	田中 俊郎
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	小山 剛
副査	慶應義塾大学法務研究科教授	庄司 克宏