

EU多数決制の起源と成立

— “譲りあう” ヨーロッパ政治の模索 —

山 本 直
(外国語学部国際関係学科)

キーワード

EU、ヨーロッパ、理事会、特定多数決制、全会一致制

要旨

EUの多数決制度は、その前身共同体が発足した1950年代当初に導入された。意思決定に唯一関与できる政府間機関における多数決であったために、導入に際しては国家間で種類の議論があった。1960年代以降には、この制度を形がい化する試みや票決で敗れることへの動揺もみられた。しかしながら、多数決制は存続し、加盟国が「譲りあう」政治が定着しつつある。

はじめに

EU理事会が多数決を用いることを、EUに加盟するすべての国家が了承している。この現象を、国際政治学の伝統的な視点から説明することは難しい。

EU理事会は、加盟国の閣僚級の代表者からなる、EUの主要機関である¹。EUは、加盟国に代わって、広範な分野で立法、行政および司法の権限を行使する。その中で理事会は、EUによる立法を審議し、採択するという核心的な役割を担っている。

理事会のみが立法過程に関わるわけではない。立法案を作成するのは、欧州委員会という別機関である。法案が採択されるには、欧州議会の賛意を得る必要もある。しかしながら、理事会は、EUの立法に携わる主要機関としては唯一、国家の代表者からなる。閣僚級の代表であるからには、自国の国益を擁護しなければならない。にもかかわらず、理事会では、多数決が通常の決定手続きとして制度化されている²。

ウェストファリア・システムと呼ばれる近代国家の体制は、各国が主権をもつという理念が

EU多数決制の起源と成立

支えてきた。政府間組織がその加盟国の全会一致で決定することは、この理念の延長線上にあるものである。たしかに全会一致ではなく、単純多数決や「3分の2多数決」によって決定が下されることはある。とはいえ、国連総会が典型であるように、その決定が直ちに法的拘束力をもつことはない。法的拘束力をもつには、各国議会による批准といった手続きをさらに踏む必要がある。これらの政府間組織の決定を受け入れるかは、依然として各国の判断に委ねられるのである。EUの場合、理事会が決定できる分野と決定手続きは、加盟国が締結する基本条約で定まっている。しかしながら、加盟国は、欧州委員会がいかなる立法案を提示するかを完全に予測することはできない³。毎年膨大な数が提示される立法案に、自国の意思を逐一反映させることもできない。加盟国にとって理事会は、自国が承服しかねる立法案を投票に付してしまう不確実な政府間組織なのである。

国際政治学では伝統的に、主権をもつのは国家のみであり、かつその状況が変化しないことを前提としてきた。「力の政治 (power politics)」の中での生存を探るうえで、分かりやすい視座を提供してくれるからであろう⁴。しかし、こうした前提に執着するかぎり、理事会における加盟国の行動を説明することは容易ではない。票決で敗れることを甘受する加盟国は、主権を自ら放棄したことになりかねないからである。この状況を説明する最も容易な方法は、EUはすでに欧州連邦国家になった、と理解することである。そうすれば、理事会の多数決は、単にドイツ上院と同様のそれを導入しているにすぎないことになる。とはいえ、たしかにEUは、連邦的な性格を備えているものの、連邦国家に至ったとまではいいがたい。したがって、ドイツ上院の多数決からそれを類推する作業は、現時点では尚早であるように思える。他方において、EUの立法権限は、度重なる加盟国間交渉の結果にすぎないという議論がある。そのような議論にしたがえば、理事会の多数決は、各国の政治運営を安定にするための技術であると位置づけられる⁵。もっとも、このような選択論では、他の多くの政府間組織が全会一致の決定を要請する理由を示すことができない。

このような議論の状況であることを念頭におきつつ、本稿では、理事会の多数決制の背後にある「譲りあい」の力学に着眼し、この力学を解明するための手がかりを探りたい。

「譲りあい」という言葉から連想するのは、人間相互の譲りあいである。人間が共存するうえで必須であるこの営為を⁶、本稿では国家間の次元に応用する。ただし、そのような営為を、国家が円滑にとれるとはみなさない。誰と何を、いつどのように譲るかは、人間の心理と複雑に結合した営為である。そのような営為を、利他的な感覚を欠くようにみえる国家が器用に示せるようには思えないのである⁷。もっとも、国家が一部の隙もなく譲りえない組織と断じることにも適切であろう。そのような組織であることが自明ならば、国家は、そもそも外交交渉など行なわないだろうからである。したがって、ここでは、一定の歴史のおよび政治的条件下

において、多数決が諸国の「譲りあい」の手段になることはありうる、と仮定することにしたい。

本稿の構成は、以下の通りである。まず、第1章において、理事会における現行の多数決制とその運用状況を概観する。これによって、EUの加盟国がどのように「譲りあう」環境にあるのかを確認する。第2章では、EU初の共同体として1952年に設立された欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）の理事会に焦点を当てる。同理事会——公称は「特別閣僚理事会」である——において多数決制が導入された経緯と特徴を、ここで把握する。第3章では、ECSCに次いで設立された欧州経済共同体（EEC）の理事会に目を転じる。ECSCの多数決制がどのように評価されたかを省みつつ、いかなる制度構築がなされたかを考察する。そして、第4章において、「ルクセンブルクの妥協」として知られる1960年代の事件に触れながら、EUの多数決制がもつ含意をあらためて検討する。

本稿にいう多数決制は、特定多数決制（qualified majority voting）と呼ばれるEU独自の制度を指している。併用される単純多数決などの他制度は、本稿の対象外であることをおことわりする。

第1章 理事会における特定多数決制の概容と運用状況

欧州6カ国がECSC、EECおよび欧州原子力共同体（Euratom）を設立したのは、1950年代のことであった。これら3つの共同体に6カ国が託した役割と権限は、各々に異なる。とはいえ、そのいずれにおいても、理事会は共同体の中心機関であり続けてきた⁸。

(1) 多数決制の概容

多数決制は、これらの共同体が設立された当初から導入されている。ただし、現行の制度は、2001年に加盟国が締結したニース条約が基盤となっている。ニース条約は、それまで強化されつつあったEUの権限を、より効果的で民主的なものにしようとするものであった。それは、東欧・地中海諸国をEUに円滑に加盟させるための条約でもあった。そのニース条約が定める多数決制は、3つの条件を同時に満たすことによって多数決の成立とみなすものである⁹。

3つの条件とは、以下のとおりである。第1の条件は、各国毎に配分される加重票において、一定の賛成票を得ることである。ここにいう加重票とは、各国の人口を参照にしながら票を配分するものである。たとえば、最も人口の多いドイツ、フランス、イギリスおよびイタリアの4カ国には、各々29票が配分される。次いで4千万人程度であるスペインとポーランドは各27票、2千万人余りのルーマニアが14票と徐々に減少する。そして、人口規模の最も小さい40万人ほどのマルタが、最少の3票となる。加盟28カ国の票数を合わせると、352票である。この

EU多数決制の起源と成立

うち、約74%に当たる260票の賛成を得ることが最初の条件となる。

第2の条件は、賛成国の人口の合計が、28カ国の総人口の一定割合を超えることである。ニース条約は、この割合を62%としている。賛成国の人口を考慮する点では、第1の条件と同じである。ただし、第1の条件では、人口の多い加盟国が不利となる票配分であった。マルタの100倍以上の人口をもつドイツ、フランス、イギリスおよびイタリアの4カ国は、マルタの10倍に満たない票数しか受け取っていなかった。とりわけドイツは、8千万人の人口であるにもかかわらず、6千万人ほどである他の3カ国と同じ配分となっている。この第2の条件は、このような不均衡をある程度是正しようとするものであったと捉えられる。

第3の条件は、過半数の加盟国が賛成することである。つまり、28カ国のEUであれば、15カ国の賛成を得なくてはならない。先の2つの条件は、各国の人口を考慮するものであった。それに対して、こちらは国の数を扱っている。大国と小国を問わず1国と数えるがゆえに、伝統的な国家間平等の原則に依拠しているといえる¹⁰。

以上のように、現行の制度は、各国の人口規模と国家数という両要素を取り入れているのである¹¹。これら3つの条件を同時に満たすことは、国家による「3分の2多数決」などに比して格段に難しい。しかしそれでも、多数決の一形態であることに変わりはない。確認したいのは、この制度が、すべての加盟国から「拒否権」をはく奪していることである。自国をはじめいくつかの国が反対であっても、他の大多数の諸国が賛成であれば、賛成諸国の意思がそのまま理事会の意思となる。投票で負ける可能性を、すべての加盟国が受諾しているのである。

(2) 多数決制の運用

すべての国が「拒否権」を保持できないかぎり、立法案に賛成する諸国が「可決連合」を、反対する諸国が「否決連合」を各々に目指すことになる。もっとも、加盟国が実際に反対票ないし棄権票を投じる機会も多くはない。多数決制を用いて理事会が承認する立法案は、年平均で130件から160件ほどである。ある研究によると¹²、一カ国以上が反対票か棄権票を投じたのは、その2割の事案にすぎないという。

以上の研究は、1999年から2004年までの期間を対象としている。より近年の動向に着目しても、これと同様であるか、もしくは低い数値さえ示している。たとえば、2004年からの約3年間に、315の立法案が多数決制の下で承認された。反対票が投じられた事案は、このうち37件であった。11.7%という割合である。棄権票の方は19件であり、6.0%となっている¹³。仮に反対票と棄権票を合わせても18%ほどとなり、2割に届かないのである。つまり、名目上は多数決で下されるものの、その大半は、実のところ加盟国の総意に基づいているのである。

反対票と棄権票が少なくなる理由は、2つ考えられる。ひとつに、理事会の承認をうけて成立するEU法は、その多くが加盟国の協力を得てはじめて円滑に実施できる¹⁴。そのため理

理事会は、一部の国が協力を躊躇するような立法案よりは、すべての国が受容できる妥協的な案を採択する傾向がある。ある立法に強い抵抗をみせる国では、EU自体への反発も高めかねない。理事会議長や法案提出者である欧州委員会は、このような事情を汲んで、多くの加盟国の賛意を得ようとする¹⁵。国内の支持に敏感な各国政府も、自らが投票で負けた記録を残したくはないだろう。

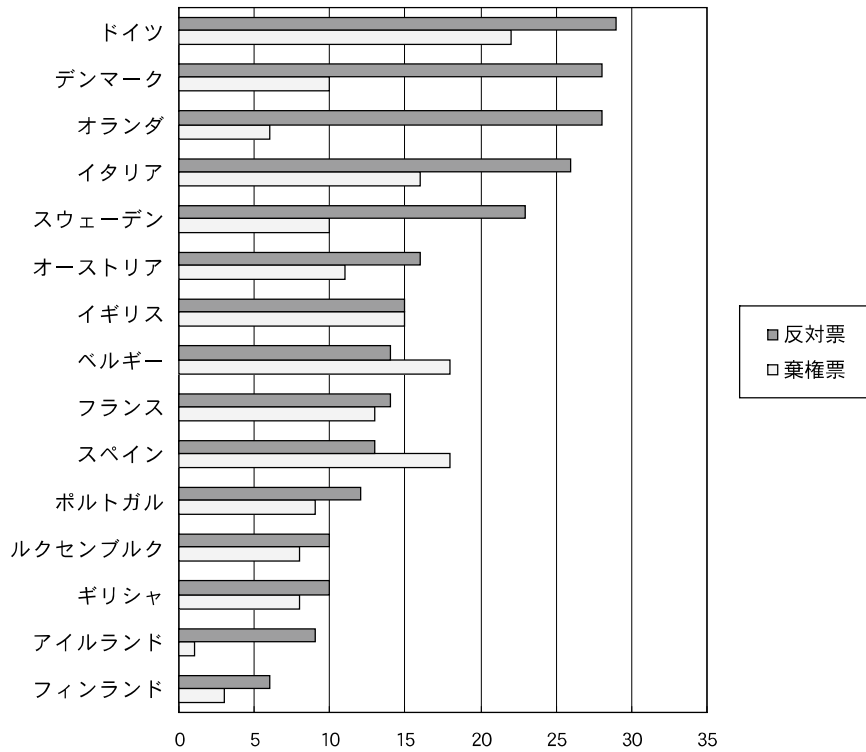
あとひとつの理由として、理事会メンバーである各国の政府関係者間では、信頼関係が成り立ちやすい。日常的に提出される立法案を、彼らはともに審議する。その結果、到底合意できない立法案でないかぎりには合意しようとする空気が醸成される¹⁶。各国がEUに派遣する常駐代表の存在も大きい。彼らは、自国の理事会メンバーと密接に会合しつつ、立法案を作成および修正する欧州委員会担当者とも接触する。この回路を通じて委員会が、各国の事情を察知し、立法案に反映させることもある¹⁷。反対票と棄権票が減少するのは、以上の理由によると察せられる。

このように理事会では、反対票も棄権票もあまり投じられない傾向にあるのである。しかしながら、たとえこのような傾向にあるとはいえ、理事会による多数決制の運用を、全会一致のそれと同一視するべきではない。EUの基本条約が定める多数決制を受け入れた以上、加盟国は、可決連合から排除される圧力にさらされる。否決連合を結成できない圧力にもさらされる。こうした圧力は一時的なものではないため、新たに成立する国家政府も同じ圧力にさらされていく。立法案の命運を各国が握れる全会一致とは、意思決定への緊迫感が異なるのである。

各国の投票行動を観察するハエス・レンショーとウォレスによると、反対票と棄権票は、域内市場および共通農業政策関連で投じられやすい。しかも、これらを投じる回数は、加盟国によってまちまちである（図1）。このような偏りはあるものの、すべての加盟国がそれなりに投じていることは確認できる。留意したいのは、域内の大国であり、あるいは富裕国であるドイツ、イタリアおよび北欧諸国が多く投じていることである。これらの諸国が不賛成ながらも決定にしたがう状況は、どこかノブレス・オブリージュを想起させる。大国もしくは富裕国とみなせるあらゆる諸国が、多く投じているわけではない。けれども、このような側面が、多数決を機能させるうえで鍵を握っているように思われる。

理事会においては、まずは総意を形成することが図られる。しかしながら、「可能なかぎり総意を形成する」と「総意を形成しなければならない」ことは同じではない。投票で敗れる可能性を互いに許容する「譲りあい」が、理事会多数決を可能にしている。

図1 加盟国による反対票と棄権票（回数、1998-2004年）



出所：Fiona Hayes-Renshaw and Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Second edition, Palgrave, 2006, p.284, Table 10.4に基づく

第2章 ECSC理事会の多数決制 —無粋な出発—

理事会の多数決制は、6カ国にとって初めての共同体であるECSCで早くも導入された。もともと、当時の制度は洗練さに欠き、無粋といわざるをえないものであった。

(1) ECSCにおける理事会の設置

ECSCの中核に位置づけられたのは、最高機関と呼ばれる執行機関である。6カ国は、ECSCの目的を達成するための独立した権限を最高機関に宛がった。6カ国は、最高機関の構成員の職務が「超国家性をもつ」ことも認めた。理事会は、この最高機関の行動を「加盟国政府の行動と調和させる」¹⁸ために設置されたのである。最高機関と加盟国を仲介する機関として、それは想定されたことになる。

フランス代表としてECSCの設立に尽力したモネは、理事会を設置することに否定的であった。透明な意思決定を志向することによって最高機関の正当性は確保できる、と当初は楽観

していたのである。しかしながら、他国の代表、とりわけベネルクス諸国の代表らが設置するように求めた。その根拠となったのが、1950年5月9日にフランス外相が発した、いわゆるシューマン宣言である。ベネルクスの代表らは、この宣言にある「(最高機関の) 決定を上訴するための適切な措置を設けることになろう」¹⁹という一文を捉えた。彼ら代表は、この「適切な措置」に言及しながら、各国閣僚が最高機関を統制する機関が必要であると主張したのである²⁰。

モネの回顧録によると、最高機関の権限に対するベネルクス諸国の警戒は、予想を超えて強いものであった。ECSCの設立交渉期に朝鮮戦争が勃発したことは、国家的な権威や枠組みを政府代表らに再認させることにもなった。このような情勢から、モネは、理事会を設置することに同意した²¹。

(2) 多数決制と各国の思惑

以上にみた理事会設置の経緯が、無粋な多数決制を生んだ遠因であると思われる。すなわち、設立交渉に参加した6カ国は、理事会の役割に対するイメージを共有することができなかった。そのような状況が、理事会の決定方法にも反映されてしまったのである。

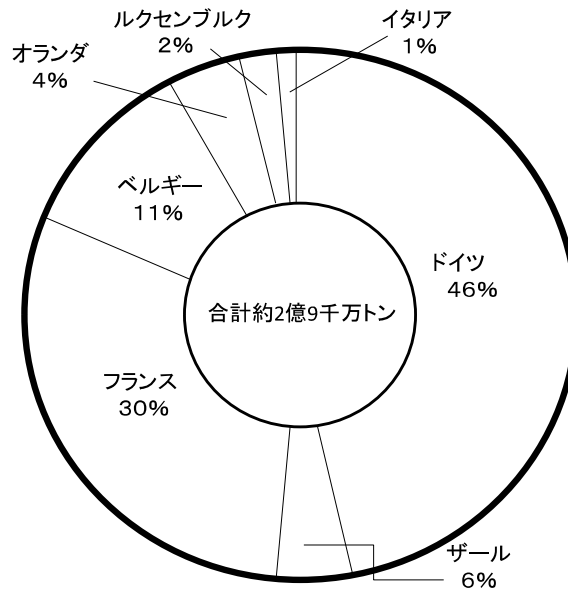
もっとも、理事会が部分的にはあれ多数決を用いることには、早期から基本合意があったようである。すべての事案を全会一致で決定するような理事会は、ECSCの活動を停滞させかねないからである。理事会の設置を求めたベネルクス諸国が、最高機関を重視するモネに配慮した側面もあっただろう。とはいえ、いかなる多数決制を構築するかについて、各国の意見はかなり隔たっていた。

多数決の票配分を、石炭鉄鋼の生産量に比例させる。このように考えたのは、ドイツ代表である。同国の生産量は、6カ国中最多であった。6カ国合計で2億9千万トンとなる年間生産量のうち、同国は、半分近い46%の生産量がある。当時は国際管理下におかれていたザール地方を除いて、これだけの生産を誇っていたのである(図2)。したがって同国が、理事会での発言権を確保するために生産量に着目したのは自然であった。ドイツおよびフランスに次ぐ3番手の生産量であるベルギーも、同様の考えをもっていた²²。

他方、このような配分に反対したのがイタリアとオランダである。石炭鉄鋼の生産があわせても5%ほどしかない両国は、生産量ではなく消費量を反映する票配分となるべきであると提起した。オランダはまた、各国に平等に配分することも説いている。最高機関の構成員数は、フランス、ドイツおよびイタリアの域内3大国に有利な配分であった。オランダは、理事会の票配分でも不利になることを警戒したと察せられる。

票配分の問題を、モネは次のように捉えている。「これまで経験していないことに一步を踏み出すのは、多くの者にとってあまりに危険である。拒否権は、大国間における安全弁

図2 6カ国とザール地方の石炭鉄鋼生産量（1950年）



出所：P.-H.J.M.Houben, *Les conseils de ministres des communautés européennes*, A.W.Sythoff, 1964, p.42.

であり、小国の大国に対する安全弁でもある」²³。多数決制を導入することは、大小を問わずすべての関係国にとって生みの苦しみとなる。このことを、モネは理解していた。

交渉を経て各国が合意した制度は、簡明さに欠くものとなった。一例を挙げると、理事会が独自に決定できる事案と、最高機関の決定に理事会が同意を与える事案とで決定方法が異なっている。これらの双方の事案について、ECSC設立条約は、2つの条件が満たされれば採択できると定める。ひとつは、過半数の加盟国が賛成することである。あとひとつは、ECSCにおける石炭鉄鋼の総生産のうち、20%以上を生産する1カ国が賛成することである。ここまでは双方の事案ともに同じであるが、最高機関の決定に同意するという後者の事案にのみ、緩やかな条件を付加している。すなわち、過半数の加盟国の賛成が得られない場合であっても、20%以上の生産国を2カ国含む半数の加盟国が賛成するのであれば、理事会として決定できるとする²⁴。分かりづらい制度である。

この制度を無粋にした根源は、20%以上という基準を設けたことにある。この基準に明らかに合致する加盟国は、ドイツとフランスの2カ国である。図2によると、フランスは、ザール地方を除いても全体の3割を生産している。他方において、3番手のベルギーは、1割の生産にとどまる。つまり、フランスとドイツのみが、確実にこの基準にみあうことになる。そして、当該分野の産業構造が根本的に変化しないかぎり、両国のみがこの基準に合致し続ける、と

予測できるのである。

20%という基準を設定したのは、容易に想像できるように、フランスであった。モネは、次のように回想している。「私は、これによって誰が最大の利益を得たかをいぶかることはしない。(…)。したがうべきは平等という物差しであり、計算や取引きなどはこれにそぐわない」²⁵。票の配分に当たって大事なものは、損得などではない。平等こそが大事なものである、というわけである。ただし、ここでいう平等は、6カ国間の平等ではなかった。それは、母国フランスおよび隣国ドイツの二国間の平等を意味していた。ドイツが最初、票数を生産量に比例させる考えであったことはすでに触れた。そのような票配分に賛成しなかったのが、モネである。モネによると、生産量を比例させれば、ドイツを「過度に有利な」立場においてしまう。「(シューマンによる) 5月9日の宣言の精神にもそぐわない逆差別」とさえなる²⁶。そのような状況を避けるために、モネは、ドイツのアデナウアー首相を説得して20%基準に落ち着させた。

「20%以上の生産国」がこの2カ国を指すことは、これら両国の思惑が、理事会の決定を大きく左右することを意味する。これら両国のいずれにも、国連の常任理事国が享受するような類の拒否権はない。しかしそれでも、一部の国家に特別の地位を与えたことは、ECSCが「共同体」を名乗るだけに不恰好であるといえよう。

ECSC設立条約によると、ECSC理事会が多数決制を用いる事案は、全部で16である。それに対して、全会一致を要する事案は17にのぼる。こちらの方が多いためだけでなく、対外関税率の決定など重要なものも、すべて全会一致を要することになっている。推察するに、このような割振りは、条約の起草時における各国の取引きの結果である。すなわち、ドイツと同等の地位を欲するフランスが、20%以上という名をとる。他方、少数の大国による専制的な統治を警戒するベネルクスは、全会一致という実をとった。このような取引きである。

いかなる取引きが実際にあったかは分らない。もっとも、そのように勘ぐられるまで瞭然さに欠いたのがECSCであった。いずれにせよ、曲がりなりにも6カ国は、多数決制を備える理事会に合意した。国家間で「譲りあう」政治は、不恰好ではあるものの、ECSCの設立時に起源をもっていた。

第3章 EEC理事会の多数決制 —簡明な制度へ—

EECに目を転じよう。ECSCの6カ国は、EECを新設するに際して、EEC独自の理事会を置くことにした。この理事会は、加盟国代表からなる共同体の主要機関であった点でECSC理事会と共通する。もっとも、多数決を用いる事案は純増した。加えて、制度自体もより洗練されたものとなった。

EU多数決制の起源と成立

(1) EEC理事会の役割

EEC理事会の多数決をみるうえで注意すべきは、それがECSC理事会よりも重要な役割を負わされたことである。両理事会の役割の違いは、およそEECおよびECSC両共同体の運営手法の相違に拠っている。6カ国は、ECSCの最高機関に高度に自立的な権限を与えた。それが可能であったのは、石炭鉄鋼分野に活動を限定していたことが大きい。他方、EECが取り組む課題は、共同市場の構築をはじめ、より広範囲にわたる。しかも、それらの課題の多くは、ECSC以上に慎重かつ漸進的に対応すべき性格のものである。このような理由から、ECSC最高機関に比肩するはずのEEC委員会には、最高機関ほどの権限が与えられなかった。その結果、EEC理事会の比重が高まることになる。

6カ国が合意したEEC設立条約は、「加盟国の一般的な経済政策を確実に調和させる」役割をEEC理事会に与えた。このような役割は、ECSC理事会とさして変わらない。しかしながら、条約はさらに、「決定権限を行使する」役割も与えている²⁷。ここに理事会は、立法案の採否を決するという核心的な役割を担うこととなった。

このような理事会の役割については、EECを構想した各国代表らが早期から合意していた。この周到さが、EEC理事会の多数決制を簡明にしえたと考えられるのである。EECの青写真を描いたのは、1955年から翌年に召集された6カ国の政府間委員会である。この政府間委員会——議長を務めたベルギー外相の名を冠して“スパーク委員会”と呼ばれる——は、外相会議に提出した報告で次のように述べている。「一般的な対策を練ることは、加盟国政府の権限であるので、共同市場の運営に決定的な影響を与えてしまう。したがって、一般的な政策をめぐる共通機関（EEC委員会のこと——引用者）の提案に迅速に合意し、かつこれを的確に調整する必要がある²⁸。加盟国が運営に直截に干渉するようなEECは望ましくない。そのようなEECを回避するには、EEC委員会が作成する立法案が、加盟国によって効果的に受諾される工夫が必要である。このような関心から、スパーク委員会は、各国代表が集う理事会が多数決制を用いることを勧告するのである。「共通機関の提案に依拠しつつ、したがって客観性を確保しながら、全会一致というルールを、特別の場合や一定期間の経過後に撤廃することは可能だろう²⁹」。

客観性のあるEEC委員会の提案を、理事会が可能なかぎり多数決で採択する。このようなEECの制度構想を、6カ国は早期より共有できていた。制度構想の共有に苦心したECSCとは対照的であった。

(2) 多数決制とその論議

スパーク委員会後に6カ国が合意した理事会は、次のような多数決を用いることになった。ドイツ、フランスおよびイタリアに各4票、オランダとベルギーに各2票、ルクセンブルクに

1票を配分する。そして、以上を合計した17票中、12票の賛成があれば理事会の決定とする、というものである³⁰。

これは、委員会の提案に基づいて決定する場合である。委員会提案に基づかない場合には、さらに、6カ国中少なくとも4カ国の賛成を得るという条件が加わる³¹。12票の賛成は、各々が4票をもつ3大国のみで集まってしまう。委員会の提案に基づかない場合には、3大国のみで成立させないようにしたのである。条約上は、委員会の提案に基づいて決定すべき事案が圧倒的に多くなる。

このような多数決の制度は、ドイツ上院のそれを想起させる。1949年に公布されたドイツ憲法は、人口に応じて異なる票数を国内各州に配分した。そして、一定の賛成票が集まれば、それをもって上院の決定とするのである³²。このようなドイツの決定方法は、EECに先立つ欧州政治共同体（EPC）の設立計画で意識されていた³³。EPCは設立に至らなかったものの、意識そのものはEECへと継承されたのである。

こうしてEECの多数決制は、ECSCのそれに比べると分かりやすいものとなった。ただし、6カ国が即座には合意できなかったことにも触れなければならない。とりわけフランスとオランダは、容易に賛同しようとはしなかったのである。

これら両国が賛同できなかったのは、個別の事情による。フランスは、何よりも、共同市場の段階を多数決で進めることに否定的であった。6カ国は、12年を費やして共同市場を築くことに基本合意していた。4年毎の3段階に分けて進めるのが、その計画の内訳である。このような段階を計画する中、フランスは、第1段階の最終年に、多数決ではなく全会一致の決定をもって次の段階に移行する必要をうったえたのである。同国のピノー外相によると、それは、拒否権を保持するための全会一致ではない。あくまでもそれは、第2段階への準備が整ったことを、責任のある加盟国政府として保証するための措置であった³⁴。

フランスのうったえにも理はある。第1段階において各国は、1957年当時の関税率から原則として25%を引き下げることになる。他の加盟国からの輸入については、第2段階の開始までに内国民待遇を設ける義務も負う。このような作業を円滑に実施していくには、国内の管轄機関の協力を仰がざるをえない。すべての加盟国が納得したうえで第2段階に移行することも肝要なのである。

オランダは、多数決制の導入は原則として許容しながらも、「4-2-1」の票配分を問題視した。この配分では、同国とベルギーが3大国の半分の票しかもたない。その結果、相対的に有利となる3大国が、理事会の運営に強い影響をもつことになる。オランダは、そのような状況を憂慮した³⁵。

両国の姿勢は以上のものであったが、政府間の協議を経て妥結したのである。フランスの

EU多数決制の起源と成立

うったえを受けた5カ国は、第2段階への移行を、状況に応じて2年まで延期できることにした³⁶。オランダの批判については、委員会の提案は全会一致でのみ修正できることを確認した。提案を容易には修正させないことによって、3大国の影響を抑止することができる。同国をこのように説得したのである³⁷。

フランスと妥結し、オランダを説得できた一端は、EECのイメージを6カ国が早期から共有できたことにある。ピノーと協議したドイツのブレンターノ外相やオランダのルンス外相は、全会一致を極力排除しようとした。両外相によると、全会一致は、「共同市場の感覚とエスプリ」とは両立しえないものだった³⁸。あるいはスパークも、後に著した自伝の中で次のように述べている。「国際連盟を破綻させたのは、全会一致のルールであった。全会一致を含意する拒否権は、国際連合の安全保障理事会の力も弱めてしまっている³⁹。国際連盟が重要な事案を決定するには、連盟の理事国からなる連盟理事会（もしくは連盟加盟国からなる連盟総会）の全会一致が必要であった。国際連合の安全保障理事会においては、常任理事諸国が拒否権を応酬する状況であった。スパークは、全会一致を当然視する組織はその目的を達成できないと評価するのである。自伝によると、スパーク委員会の他のメンバーも同様に評価していたようである。「EEC設立条約の起草者らは、危険を感知していた。多数意思が優勢となるべきであり、全会一致の決定は例外的な状況に限定するべきである、と彼らは考えていた」。続けて、このような考えこそが「大きな前進」であり、「特定多数による決定を受容する重要性を高める」ことに寄与した、と述懐するのである⁴⁰。

EECの目的と運営手法は、国際連盟および国際連合のそれと相違する。国際連盟と国際連合は、主には集団安全保障のための組織である。6カ国がEECを設立した背景にも、欧州地域の安全保障に対する願いはあった。とはいえ、当時の6カ国は、EECが軍事分野で活動することを想定したわけではない。したがって、双方の国際機関における意思決定のあり方を比較することはできない。しかしながら、それでもスパークは、国際連盟や国際連合の経験から多数決制を求めた。いかに経済中心の統合であれ、運営に際して国家政府の政治判断を要する点では、EECもそれほど変わらない。スパークは、このような意思決定の本質に切り込んだのである。

スパークは、ECSCの多数決制を模倣しないことに自覚的であった。彼によると、ECSCの票配分は、各国個別の状況を斟酌することに失敗している。EEC理事会の多数決が「実情と調和する票配分」となるように求めたのは、そのためであった⁴¹。「実情と調和する配分」が何を意味しており、それがEECにいかんにか反映されたかは、明らかではない。しかしながら、彼のこのような意識が簡明な多数決制に資したことは推察できる。

第4章 理事会多数決制の経過 —「ルクセンブルクの妥協」とその後—

(1) ストレスとしての「譲り」

可決連合の成立をもって決定できる事案であっても、まずはすべての加盟国の総意を得ようとする。第1章でみたこのような傾向は、1950年代におけるECSCおよびEECの設立当時からみられたようである。EEC委員会で長らく事務局長を務めたノエルは、次のように証言する。理事会が多数決によって決定できる機会は、1960年代半ばまでに100を数えた。しかしながら、実際に票決を行なったのは、うち12回にすぎなかったのである、と⁴²。この証言にしたがえば、当初から加盟国の総意を重視する傾向にあったことになる。

ただし、見方によっては、12回という数は少なくはない。6カ国という限られた顔ぶれであるがゆえの多数決の難しさがあっただろう。それを考えると、100中の12という割合は、むしろ、多数決の実践を促すスパークラの期待に沿っていたとさえ捉えられる。しかも、EEC委員会の委員長は、委員会に加えて欧州議会——当時は「総会」である——の権限強化を図ったハルシュタインであった。加盟国は、このハルシュタインの委員会の下で、意思決定の圧力をしばしば受けたであろう。

加盟国が圧力を受けるという脈絡から想起するのが、フランスのドゴール政権がもたらした空席危機である。あるいは、時代が下るものの、イギリスのサッチャー政権の動揺も、類似する例として挙げることができる。

フランスがもたらした空席危機は、EECの農業政策をめぐる同国の不満に端を発するものである。EEC設立の直後に発足したドゴール政権は、自国の農業を保護するためにEECの共通農業政策を利用しようとした。しかしながら、多くの加盟国は、ドゴールの意図に賛同しなかった。しかもハルシュタインが、当該分野に欧州議会を関与させつつ、固有財源の導入や基金の運営などを理事会の多数決で決定させようとしたのである⁴³。ドゴールはそもそも、EECが加盟国から自立して活動することに否定的であった⁴⁴。このような背景から、フランス政府は、EEC機関の会合をボイコットするようになった。

1965年の夏から半年続いたボイコットは⁴⁵、各国外相が妥協したことによって一応の終結をみた。それは理事会が、委員会の提案に基づいて多数決を用いるにあたり、「1カ国以上のきわめて重要な利益が危うい場合」にどうするか、をめぐる政治的な妥協である。フランスは、そのような場合は、全会一致が達成されるまで協議を続けるべきであると主張した。同国の主張に他の5カ国は同意しなかった。しかし実質的には、その主張を撤回させるには至らなかったのである。

この妥協——成立地から「ルクセンブルクの妥協」と呼ばれる——は、国家間において多数

EU多数決制の起源と成立

決を用いることがいかに難しいかを物語っている。たしかに共同市場においては、多数決を多用する段階に近づいていた。ハルシュタインも公言したように⁴⁶、理事会に対する委員会の影響力も強まるはずであった。EECにおけるこのような変化を停めたわけであるから、「妥協」は、フランスの望むかたちでの妥協ではあった。しかし逆にいえば、フランスは、「妥協」を要求せざるをえないほど、多数決制にストレスを感じていたのである。

同国のクーブドミュルビル外相は、国民議會を前にして、次のように言明している。「とくに対立が政治的なものであり、自らの手に負えないような時に、委員会は自らの観点を押し付けるべきではない⁴⁷。これは、ボイコット中の言明である。より後年には、以下のように述べた。「きわめて重要な問題であるにもかかわらず加盟国に強要しようとする共同体は、存続することができない⁴⁸。いずれも端的にはあるものの、そのようなストレスを吐露しているといえる。

のちのサッチャー政権も、同様のストレスを感じとっただろう。1973年にEECに加盟したイギリスは、他の一部の加盟国とともに「ルクセンブルクの妥協」を有効視していた。そのような中で、「妥協」を無効とする理事会が現れるのである。すなわち、1982年5月の理事会は、EEC域内の農産物価格を決定するために召集されていた。サッチャー政権で農相を務めるウォーカーは、その協議中に例の「きわめて重要な利益」に言及した。それにもかかわらず、議長国ベルギーのケールスメーカー農相が票決に踏みきったのである。イギリスは、あわてて反対票を投じた。別の2カ国は、棄権にまわった。しかしながら、賛成票数がEEC設立条約の規定に達したことを理由に、ケールスメーカーは、提案が採択されたことを宣言したのである⁴⁹。

イギリスの動揺は、明白であった。当時の状況を分析した金丸によると、票決時に怒声を飛ばしたウォーカーは、EECの政策決定過程への信頼を失ったと語っている。同国のピム外相は、EECに加盟する条件が変化した事件であったと指摘した。サッチャー首相も「まったく先例のない出来事」と位置づけ、「検討しなければならない重大問題をかかえた」と述べたのである⁵⁰。域外国アルゼンチンとの戦争を遂行中であったイギリスは、ドゴールのフランスのように、EC機関の会合をボイコットするまでに至らなかった。とはいえ、「妥協」が突如として無効とされた衝撃は大きいものであった。

(2) 多数決制の強靭さ

以上にみたように、加盟国にとって多数決は、ストレスと動揺の原因となりうる制度である。すべての加盟国にとって、あらゆる政策分野において、それが恒常的に原因となるわけではないだろう。しかしながら加盟国は、自らが主権をもつと意識する組織であるだけに、票決で敗れる可能性には神経質にならざるをえないのである。

それにもかかわらず、加盟国は、現在に至るまで多数決制を廃止していない。それがどのように運用されているかは、本稿第1章でみたとおりである。「妥協」は結局のところ、完全に効力を失ったのである。

「妥協」が効力を失う主な背景は、1970年代の経済不況を脱せないという焦燥にあった。1985年に組織された臨時の政府間委員会は、「経済成長を回復させた日本およびアメリカとは対照的に、欧州は1,400万人にのぼる失業者を10年たっても減らせていない⁵¹と危機感を露わにした。「真の域内市場」を築くには「多数決こそ要請される」、と報道するメディアも現れた⁵²。このような情勢を受けて、加盟国は、欧州経済の再生を図る手段として多数決に回帰していくのである。

多数決に回帰する決意を示したのが、翌1986年の単一欧州議定書である。議定書において加盟国は、域内市場のために各国の法律を接近させる必要を認めた。そのうえで、そのような接近を多数決によって進めることに合意したのである⁵³。ただし、すべての国が、多数決による決定を無条件に許容したわけではない。とりわけイギリスとアイルランドの要求にしたがい、多数決を是認しながらも、国内法を優先する可能性を残すことになった⁵⁴。

イギリスはしかも、「妥協」が依然として有効であることを折に触れて強調した。単一欧州議定書の批准を協議する同国下院において、ハウ外相は、「最終手段としてのルクセンブルクの妥協は、実際何も変更されておらず、影響も受けていない⁵⁵と述べた。その後も1990年のハード外相が、あるいは1994年のチャーカー開発相さえもが、「妥協」の存在に言及するのである⁵⁶。しかし他方では、同国は「妥協」の効力を主張しつつも、多数決の範囲が広がることには反対しなかった。そのような妙技を、同国は、1992年のマーストリヒト条約をめぐる交渉でもみせたのである。

「妥協」が実際に効力を失ったのは、1980年代半ばを境にしてである。ある観察者によると、「きわめて重要な利益」に言及する加盟国が理事会の決定を阻めたのは、1985年6月のドイツが最後である。その3年後にギリシャが言及したものの、諸国の理解をえられず失敗に終わっている⁵⁷。欧州の経済情勢に危機感をもつ多くの加盟国は、迅速に域内市場を築くことに賛同した。そうした諸国を中心に、「妥協」は遺物と化していった。

さらには、いわゆる補完性原則も注目を集めていた。国家を含む下位組織の自立性に配慮することから、この原則が「妥協」に代わりうる手段とみなされたふしがある⁵⁸。「妥協」は、このような状況の中で静かに退場していったのである⁵⁹。

省みれば、多数決をあきらめることは、加盟国にとって困難ではなかったはずである。近代国家の体制下では、国家を拘束するあらゆる事案は全会一致で決定されることが通常の姿である。加盟国がストレスを感じてまで「譲る」必要は、本来的にないわけである。にもかかわら

EU多数決制の起源と成立

ず、多数決で決定すべきという要請が、「妥協」後も相次いだ。程度の差はあれ、以下に挙げた決議や報告は、そのような要請の一部をなしている。1966年3月の欧州議会決議、1972年3月のアドホック会議報告（ブデル報告）、1974年12月の加盟国首脳会議声明（パリ・コミュニケ）、1975年のチンデマンス・ベルギー首相による『欧州同盟についての報告』（チンデマンス報告）などである⁶⁰。

前出の臨時の政府間委員会のように、そのような要請を行なうことに失敗した例もある⁶¹。もっとも、そのような例は多くはない。全般的には、多数決を求める声が脈々と発せられた。それが欧州次元の言説となり、ひいては「妥協」を相対化する役割を担うことになった。EU加盟国が「譲りあう」余地は、こうして生き残ったのである。

おわりに

本稿は、EU加盟国による「譲りあい」の力学から、その政府間組織である理事会の多数決制がいかに導入され、かついかなる含意をもつかを考察した。ECSCの特別閣僚理事会では、その制度はかなり不恰好であった。より洗練された制度となったのは、次のEECの理事会においてであった。

理事会に代表を送り込む加盟国は、多数決制の下でも総意を見いだそうとする。しかしながら、全会一致の保証がないことは、国家政府にとって日常のストレスとなる。ドゴールとサッチャーの両政府のみが、多数決にストレスを感じ、あるいはそれに動揺したわけではないだろう。EUの基本条約は、この四半世紀の間に幾度も改定された。そのたびに加盟国は、多数決が適用される範囲、成立の要件および票数配分をめぐる対立している⁶²。

それでも加盟国は、多数決制を保持してきたのである。経済不況をめぐる焦燥感とその核心的な動機であったことは、すでに触れた。とはいえ、その後は、経済以外の政策分野でも多数決制を用いるようになっていく⁶³。ここに多数決制は、EUのアイデンティティとして定着しているのである。そしてこのことは、国家がもち続けると考えられてきた主権を、当の国家が自ら放棄していることを意味する。欧州の国家間関係は、国際政治学の射程に入らない次元において展開しているのである。

多数決制の定着は、国家に利益のみをもたらすわけではない。国家間の多数決は、たしかに諸国による集団的な意思決定を円滑にしうる。その一方で、それは、国家単位の民主主義を弱めかねないのである。理事会の協議には、国家代表者間の外交交渉という側面がある。そうである以上、理事会の決定に国内政治と同等の説明責任を求めるには限界があるだろう。EUと加盟国は、今後、ニース条約で導入した現行の多数決制を改定する予定である⁶⁴。その改定は、

たしかにより公正な多数決に資するかもしれない。しかしながら、審議や採択の過程を透明にすることは、また別の問題である。「民主主義の赤字」は、EU全体にみられる深刻な現象となっている。

多数決が、EU以外の地域にも適用できる政策オプションであるとは即答できない。これを制度として導入することは、固有の歴史経験をもつ欧州であったがゆえに可能であったとも思われるからである。キリスト教会の支配や絶対王政から近代の国民国家を建設したことは、主権を相対視する独特の思想基盤を提供した⁶⁵。20世紀前半の2度にわたる世界戦争で国家の限界を先駆的に学習したのも、彼ら欧州人であった。EUの多数決を、こうした史的脈絡を抜きに語ることは難しい。

もっとも、EU以外の地域では多数決が無理であると断言するわけではない。当該制度に観察できる「譲りあい」の効用には、着目するだけの価値がある。国家主権を護ることに執着できないほどの危機を迎える時、それは、普遍的な示唆をわれわれに与えてくれるだろう。

注

- 1 EU条約16条2項。本稿では、公称にしたがい「理事会」とする。閣僚理事会やEU理事会と呼ばれることもある。ただし、加盟国首脳らからなる欧州理事会は、別の機関である。常任議長と欧州委員会委員長が加わるそれは、EUにおける最高決定機関ではあるものの、立法手続きには関わらない。
- 2 あらゆる立法において多数決制が適用されているわけではない。人種および民族差別対策、EU市民権、資本移動に対する規制、警察協力をはじめ、全会一致制が用いられる事案も少なくはない。
- 3 欧州委員会は、その立法案を委員の単純多数決をもって提出することができる。欧州委員会手続き規則8条。Official Journal of the European Communities, No.L308, 8 December 2000.
- 4 主権の放棄を求める理想主義（アイデアリズム、ユートピアニズム）が退潮したこともある。E.H.カー（原彬久訳）『危機の二十年』岩波書店、2011年。
- 5 See, Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies*, vol.31, no.4, 1993, pp.509-511.
- 6 R.B.チャルディーニ（社会行動研究会訳）『影響力の武器』第2版、誠信書房、2007年、65-68頁参照。
- 7 国家の利他的性格に懐疑的な文献として、R.ニーバー（大木英夫訳）『道徳の人間と非道徳的社会』白水社、1998年とりわけ109-112頁参照。
- 8 ECSCは、その設立条約に基づき2002年に解散している。EECは、1992年のマーストリヒト条約で欧州共同体（EC）となった後、2007年のリスボン条約によってEUの枠組みに合同されている（リスボン条約までは、ECはEUの一部であった）。Euratomは現存する。拙著『EU人権政策』成文堂、2011年、凡例参照。
- 9 以下の条件は、ニース条約に付属する「EU拡大に関する議定書」、リスボン条約によって改定されたEU条

EU多数決制の起源と成立

- 約、ならびにクロアチアとの間で締結する加盟条約に定められている。
- 10 過半数という基準は、欧州委員会の提案に基づく場合に適用される。欧州委員会の提案に基づかない場合は、加盟国の3分の2以上の賛成という、より厳しい条件となる。
- 11 鷺江義勝「EUの理事会における加重票数及び特定多数決と人口に関する一考察」『同志社法学』第53巻6号、2002年に詳しい。なお、これらの条件には付則もあるが、省略した。
- 12 Fiona Hayes=Renshaw and Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Second edition, Palgrave, 2006, p.262, Figure 10.1.
- 13 Mikko Mattila, "Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement," in Daniel Naurin and Helen Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Palgrave, 2008, p.28, Table2.2.
- 14 このことは、EU法の一類型である命令 (Directives) にとくに当てはまる。加盟国は、命令が定める結果を達成する義務を負うものの、そのための形態と手段については裁量をもつ。EU運営条約288条。
- 15 See, Paul Taylor, *The European Union in the 1990s*, Oxford UP, 1996, pp.85-86; Mattila, *op.cit.*, p.24. 欧州委員会委員には、各国の閣僚経験者も少なくない。彼らの存在が、理事会における交渉を円滑にすることがある。Andrew MacMullen, "European Commissioners 1952-1995: National Routes to a European Elite," in Neill Nugent, ed., *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Macmillan Press, 1997, pp.46-48.
- 16 See, Mikko Mattila and Jan-Erik Lane, "Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting," *European Union Politics*, vol.2, no.1, 2001, pp.46-52; Jan Beyers, "Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials," in Jeffrey T.Checkel, ed., *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge UP, 2007, pp.104-106.
- 17 Jeffrey Lewis, "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union," in Checkel, *op.cit.*, pp.144-150.
- 18 ECSC設立条約9条および26条。
- 19 La Déclaration du 9 mai 1950.
- 20 Jean Monnet, *Mémoires*, Fayard, 1976, pp.383-390 (近藤健彦訳『ジャン・モネ回想録』日本関税協会、2008年、302-308頁)。See also, Hans Smit and Peter E.Herzog, *The law of the European Economic Community: a commentary on the EEC Treaty*, M.Bender, vol.5, 1976, pp.79-80.
- 21 Monnet, *op.cit.*
- 22 "Ministerconferentie Plan Schuman, Parijs, 12-18 april 1951," De minister van Economische Zaken, 1 Mei 1951; Monnet, *op.cit.*, pp.413-415 (近藤訳、前掲書、327-328頁)。
- 23 Monnet, *op.cit.*, p.413.

- 24 以上、ECSC設立条約28条参照。
- 25 Monnet, *op.cit.*, p.415.若干意訳した。
- 26 *Ibid.*, p.414.
- 27 EEC設立条約145条。
- 28 Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine. Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères. Bruxelles: Secrétariat, 21 avril 1956, p.24.
- 29 *Ibid.*
- 30 EEC設立条約148条2項。
- 31 同上。
- 32 ドイツ基本法51条。
- 33 Richard T. Griffiths, *Europe's First Constitution; The European Political Community 1952-1954*, The Federal Trust, 2000, p.163.
- 34 Projet de procès-verbal de la conférence de Paris(20-21 octobre 1956). See also, Hanns Jürgen Küsters, "The Treaties of Rome," in Roy Pryce, *ed.*, *The Dynamics of European Union*, Routledge, 1989, p.89.
- 35 Jean-Marie Palayret, "Les décideurs français et allemands face aux questions institutionnelles dans la négociation des traités de Rome 1955-1957," dans Marie-Thérèse Bitsch, *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruylant, 2001, p.143.
- 36 ただし、延滞期間が経過した後は、できるかぎり多数決によって移行を決定するものとした。意思決定が不調な場合に備えて、仲裁機関を設置することも想定していた。EEC設立条約8条3項および4項。See also, Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, second edition, Routledge, 2000, pp.216-218.
- 37 Palayret, *op.cit.*, pp.143-144.
- 38 Projet de procès-verbal de la conférence de Paris, *op.cit.* 多数決をめぐるブレンターノの見解については、Bericht des Auswärtigen Amts über die Fortsetzung der europäischen Integration (Bonn, 19. Oktober 1956)参照。
- 39 Paul-Henri Spaak, *The Continuing Battle: Memoirs of a European 1936-1966*, Little, Brown, 1971, p.250
- 40 *Ibid.*
- 41 Projet de procès-verbal de la conférence des ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA tenue à Bruxelles, les 11 et 12 février 1956. See also, Assemblée commune- Groupe de Travail, Compte rendu de la réunion du samedi 8 décembre 1956 (extrait: "Echange de vues sur

EU多数決制の起源と成立

- l'évolution actuelle des travaux de la Conférence Intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom) p.3, point 3, Source: GT/CRA 56-8.
- 42 Cited in John Lambert, "Decision-making in the Community: The Commission-Council dialogue," *Government and Opposition*, vol.2, no.3, 1967, p.396.
- 43 See, "Financement de la Politique agricole commune – Ressources propres de la Communauté – Renforcement des pouvoirs du Parlement européen; Propositions de la Commission présentées au Conseil," le 31 mars 1965.
- 44 「脅威の第一は、EECの制度に内在するあいまいさに関するものだった。制度は——これだけでも大問題なのだが——6カ国の実際の利益の調和、域外に対する経済的連帯や、また可能な場合には国際活動に際しての協調をめざすのか。あるいは各国の経済、政治の完全な融合を実現し、これを独自の政府、議会、法律をもつ単一の存在の中に解消させることをめざすのか。(…)。空想はわたしの趣味に合わぬ。当然、前者をとる」。朝日新聞外報部訳『ドゴール希望の回想・第1部「再生」』朝日新聞社、1971年、252頁。若干意訳した。See also, Jeffrey Vanke, "Charles de Gaulle's Uncertain Idea of Europe," in Desmond Dinan, *ed.*, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford UP, 2006, pp.157-159.
- 45 ボイコット中も、各国の常駐代表らは通常業務を遂行した。議長国イタリアは、フランスの欠席をみこしたうえで理事会の会合を幾度か招集した。ただし、決定を下すことはなかった。John Newhouse, *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*, W.W.Norton and Company, 1967, pp.130-131.
- 46 "The Commission, A New Factor in International Life," address by Professor Dr. Walter Hallstein, President of the Commission of the European Economic Community, given at the British Institute of International and Comparative Law, London, 23 March 1965, pp.8-9.
- 47 Déclaration de Maurice Couve de Murville devant l'Assemblée nationale, 20 octobre 1965.
- 48 Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère (1958-1969)*. Paris: Plon, 1971, pp. 329-339.
- 49 金丸輝男「EECの政策決定過程における多数決方式と「一括処理」方式」『国際政治』77号、1984年、43-48頁。EC10カ国時の票配分は、フランス、ドイツ、イタリアおよびイギリスが各10票、オランダ、ベルギーおよびギリシャが各5票、アイルランドとデンマークが各3票、ルクセンブルクが2票である。計63票、賛成45票で可決。言及した採決においてイギリスは、棄権したギリシャおよびデンマークと合わせて18票にとどまったために否決できなかった。同上52頁、注7および9。
- 50 同上、48-51頁。
- 51 Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, Bruxelles, 29-30 mars 1985, Préambule.
- 52 *E.g.*, "A Stride or a shuffle," *The Guardian*, 4 December 1985.
- 53 単一欧州議定書によって新設されたEEC設立条約100A条。財政規定、人の自由移動、被雇用者の権利と利

益に関わる規定については対象外となる。同条2項。

- 54 Richard Corbett, "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act," in Pryce, *op.cit.*, pp.245-247.
- 55 Cited in Anthony L. Teasdale, "The Life and Death of the Luxembourg Compromise," *Journal of Common Market Studies*, vol.31, no.4, 1993, pp.573-575; R.J. Johnston, "The Conflict over Qualified Majority Voting in the European Union Council of Ministers: An Analysis of the UK Negotiating Stance Using Power Indices," *British Journal of Political Studies*, no.25, 1995, p.246, note 3.
- 56 Teasdale, *op.cit.*
- 57 *Ibid.*, pp.575-577.
- 58 ただし、この原則をいかに実用するかはあいまいであった。アムステルダム条約やリスボン条約を通じて徐々に具体性を帯びつつある。安江則子「補完性の原理と加盟国議会」鷺江義勝編著『リスボン条約による欧州統合の新展開』ミネルヴァ書房、2009年、61-65頁。
- 59 加盟国間の政治的な妥協であったために、それを撤廃する公的な手続きは不要であった。
- 60 「欧州議会は(…) 3. 特定多数で決定する手続きについては、理事会の構成員が共同体の利益にかなひ、かつすべての関係者が受容できる解決をみいだすよう常々心がけてくれていると信じる。4. 理事会が多数決で議決する可能性を捨てることはないとする。5. 特定の状況の下で、理事会が、『重要な利益』の存在を確認することによって多数決を用いない場合には、予期できない事態に陥るであろうと警告する」(Résolution du Parlement européen sur la situation de la Communauté européenne, 9 mars 1966)。「(…) ルクセンブルクの妥協の中身や、それが直ちにもたらす結果だけが問題なのではない。予算案を除いて、理事会で投票がなされないことが問題なのである。専門家、常駐代表および閣僚という立場にある人たちが、国家の利益が重要であると逐次主張することなく、全会一致による合意しか事前を受容しなくなっている。こうした行ないは、理事会の決定権限を強めることにはならない」(Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen: Rapport Vedel," *Bulletin des Communautés européennes*. 1972, n° Supplément 4/72)。「われら加盟国首脳は(…) 理事会運営の改善に向けてあらゆる事案を加盟国の全会一致で決める慣行を諦めなければならないことが、1966年1月の結論をめぐる各国の立場を問わず必要であるとする」(Réunion des chefs de gouvernement: Communiqué, *Bulletin des Communautés européennes*, Décembre 1974, n° 12, p.7-8, para.6)。「意思決定を迅速に進めるには、多数決の仕組みをより活用する必要がある。(a) 共同体の分野では、理事会で多数決投票を行なうことが通常の慣行となるべきである。(b) 共通政策を試みる対外関係の分野では、加盟国は迅速に決定して危機を乗り越える必要がある。協議を終える時は、条約が定める制度の仕組みをまねて、少数派の意見が多数派のそれに与するようにしなければならない」(Rapport sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*. 1976, n° Supplément 1/76, Chapter V)。

EU多数決制の起源と成立

- 61 同委員会報告は、多数決制の適用をめぐり一致した結論を出せなかった。See, Rapport du Comité ad hoc …, op.cit. 1981年11月のゲンシャール・コロombo報告にも苦渋の跡がみられる。Projet d'acte européen, *Bulletin des Communautés européennes*, novembre 1981, no.11.
- 62 E.g., Fritz W. Scharpf, *Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Campus Verlag, 2010, pp.266-267.
- 63 リスボン条約によって改定されたEU条約では、多数決が理事会における決定方法のデフォルトであると明記されている。16条3項。
- 64 詳しくは、鷺江義勝「理事会」鷺江編著、前掲書、32-36頁参照。
- 65 19世紀にサン・シモンは、欧州次元の議会設立を提唱する中で、イギリスおよびフランス両国の票配分に言及した（デレック・ヒーター、田中俊郎監訳『統一ヨーロッパへの道』岩波書店、1994年、162-163頁）。主権を相対視する思想基盤がなければ、このように言及することは難しいだろう。