

EU 財政枠組みの成立と法の支配

—— 対加盟国コンディショナリテイの構図 ——

山 本 直

はじめに

欧州の地域的機構である EU は、その固有財源の範囲内で規律ある財政支出を行う必要から、多年次財政枠組み（以下「財政枠組み」または「枠組み」とする）と呼ばれる計画を定期的に策定している。2009年12月に発効したリスボン条約によって、それは少なくとも5年毎に更新することが求められる¹。実際には、7年毎に更新することが同条約以前から恒例化してきた²。

EU において財政枠組みは、EU が国際機構として特大の財政規模、広範な政策分野および独特な固有財源制度をもつためとかく政治化しやすい³。とはいえ、2021年から2027年までの多年次枠組みを成立させた2020年ほど困難に満ちた年もそれほどなかったであろう。27を数える加盟国の一角を占めるハンガリーとポーランドが枠組みの成立を阻む構えを見せたからである⁴。

1 EU 運営条約第312条1項。

2 1988年からの財政枠組みは1992年までの5年間であった。翌1993年以降に開始された枠組みが、いずれも7か年の計画となっている（1993-99年、2000-06年、2007-13年、2014-20年）。European Parliament, “Mid-term revision of MFF 2014-2020: Background note”, 2016.

3 概説として、鷲江義勝編著『EU 欧州統合の現在』第4版、創元社、2020年、第3章第11節参照。

4 “Orbán and Morawiecki threaten budget and recovery veto over rule of law”, *Euractiv*, 9 November 2020; “Orbán threatens to veto EU budget, recovery fund

これら両国は、国内における法の支配の状況をめぐり、法律家団体や人権団体はむろん、他の加盟国、欧州政党あるいは欧州審議会といった国際機構からも批判されてきた。国内の裁判所やメディアの独立性を弱め、欧州司法裁判所の判決を拒否し、あるいはEUからの融資を不正に使用する等の姿勢が問題視されていたのである⁵。両国の姿勢は、人権尊重や民主主義とともに法の支配を謳うEUの価値に違反している可能性がある⁶。そのためにEUでは、加盟国の閣僚級の代表からなる理事会の全会一致を要さずに、つまり加盟国に予め拒否権を付与しない形で加盟国への融資を凍結できる制度を新設する動きがあった。EUが、いわば身内である加盟国を対象に「法の支配コンディショナリティ」の導入を試みたのである⁷。

over rule of law”, *Politico*, 9 November 2020. 2013年にクロアチアが加盟して以降28カ国であったが、ベルギー時間の2020年2月1日午前0時をもってイギリスが離脱した。

- 5 本稿ではハンガリーおよびポーランド両国政府の姿勢と行為が焦点となっているが、加盟国における法の支配をいかに強化または維持するかは現代のEUでは両国に限らない課題である。武田健「法の支配の危機へのEUの制度的対応」市川顕・高林喜久生編著『EUの規範とパワー』中央経済社、2021年、41-65頁；András Jakab and Dimitry Kochenov, eds., *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford University Press, 2017.
- 6 EU条約には、「(EUは)人の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配の尊重、および少数者に属する人々の権利を含む人権の尊重という価値に基礎をおく。これらの価値は、多元主義、非差別、寛容、公正、連帯および男女平等により特徴づけられる社会における加盟国に共通のものである」という条文がある(第2条)。EUには、ここにいう価値に違反するか、もしくは違反する危険がある加盟国にEUとして対応できる制度もある(第7条)。この制度については、本稿(I)ならびに山本直『EU人権政策』成文堂、2011年、第1章参照。
- 7 EUにおいてコンディショナリティは、開発協力政策および拡大政策等で導入されている。大隈宏「ロメ協定と人権コンディショナリティ」成城大学法学会編『21世紀を展望する法学と政治学』信山社、1999年；Manfred Nowak, “Human Rights ‘Conditionality’ in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU,” in Philip Alston, ed., with Mara Bustelo and James Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999; Dimitry Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Kluwer Law International, 2008.

両国が EU 財政の受益国としての立場を差しおいてでも枠組みの成立を阻もうとしたのは、そのような試みを封じるためであった。新たな枠組みが成立するには、欧州議会が同意することに加えて理事会の全会一致を得ることが条約上必要である⁸。この理事会の全会一致規定を盾に、両国は法の支配コンディショナリティを頓挫させようとした。

しかし両国は、2020年12月に姿勢を軟化させた。理事会議長国の輪番にあったドイツの妥協案に基づいて、両国ともに拒否権を行使しなかったのである。これにより財政枠組みは無事に成立し、法の支配コンディショナリティも法制化されるのであるが、そこにいかなる政治的および法的な空間が介在しえたかは顧みる必要がある。両国にドイツが譲歩を強いたり、ドイツに両国が何らかの村度を行ったりした痕跡は見られない。そうであれば、コンディショナリティの推進者である欧州議会等とその反対者である両国のいずれもが暫定的にせよ矛先を収めた結果は奇異に映る。

このような関心から、本稿では、まず、欧州委員会が法の支配コンディショナリティを提案した背景を遡りつつ、提案の概容を把握する(I)。次いで、その提案に欧州議会と理事会が合意する経過を整理するとともに、ハンガリーおよびポーランド両国が財政枠組みの成立を阻んだ場合に取りうる代替策を紹介する(II)。そして最後に、両国が受容したドイツの妥協案を読み解きつつ、発効したコンディショナリティ規則をめぐる動向に言及する(III)⁹。

8 この場合の手続きは、特定多数決で議決する理事会と欧州議会の共同立法である通常立法手続きが適用されないという意味合いから特別立法手続きと呼ばれる。EU 運営条約第312条 2 項。

9 法制化されたコンディショナリティの適用状況、ならびにその適用が加盟国に与える影響等について本稿では議論していない。これらの点は稿をあらためて議論したい。

I 欧州委員会のコンディショナリティ提案

1. 提案の背景

ハンガリーとポーランドを潜在的な対象とする法の支配コンディショナリティは、欧州委員会（以下「委員会」とする）による2018年5月2日付け文書において初めて具体的に提案された¹⁰。EUの一般利益を促すべき行政機関として¹¹、委員会は、2021年1月に新たな多年次財政枠組みが開始されることを契機に、両国における法の支配の状況をEUによる融資の可否と連結させようとした。

このような懲罰的な試みは、両国における民主主義体制の著しい後退を受けたものである。ポーランドにおいては、ヤロスワフ・カチンスキ率いる「法と正義」が2015年に政権に返り咲いて以降、法の支配の後退が指摘されていた。オルバン・ビクトルがやはり2度目の政権担当となったハンガリーに至っては、遅くとも2013年頃には同様の指摘があった。そのような両国にEUは、EU条約第7条に基づく権利停止処分を適用しようと努めた。けれども適用がかなわず、時間をいたずらに費消させてしまっていた。

権利停止処分を適用できなかった要因には、制度的なものと行動的なものがある。前者の制度的な要因は、権利停止には加盟国首脳の全会一致があることが要件となることに由来する¹²。権利停止の対象となる加盟国首脳は意思決定から除外されるが¹³、それでも20を優に超える諸国の間で全会一致を得ることは容易ではない。

第7条の権利停止条項は、生来、適用可能性を考慮していなかった節がある。この条項は、1997年10月に加盟国が署名したアムステルダム条約によって新設された。当時は、中・東欧諸国のEU加盟過程やアフリカ等諸国への開発支援

10 COM (2018) 324 final, Brussels, 2 May 2018.

11 EU条約第17条1項。

12 EU条約第7条2項。

13 EU運営条約第354条。

を、人権尊重、民主主義および法の支配に積極的に連結させていた時期であった。そのような政策を実施する手前、加盟国も自らの襟を正す必要があったのである。とはいえ、襟が正されなかった場合の対応まではほとんど予見されていなかったであろう。そうであるがゆえの全会一致という条件設定でもあったわけである¹⁴。翻って2010年代のEUでは、ハンガリーのみならずポーランドへの適用可能性が議論されるようになった。これを受けて両国は、理事会の全会一致を互いに阻止する連合を結成するに至った¹⁵。

こうした制度的な要因に、行動的な要因が重なる。オーストリア連立政権における極右政党の参加を許した反省から¹⁶、EU加盟国は、国内体制の後退をEUとして予防することを目指す手続きを2001年2月署名のニース条約に盛り込んだ¹⁷。この予防手続きは、権利停止の前段階における適用が想定されたこともあり、5分の4の加盟国の賛成によって適用できる要件となっている。それでもEUと加盟国は、第2次オルバン政権発足後のハンガリーをめぐりこの手続きに着手することを躊躇した。委員会は2014年3月、予防手続きに着手する代わりに、同国と対話するためのメカニズムを独自に導入した¹⁸。このメカニズムは、その後ポーランドで発足した法と正義の政権に対して活用された。このメカニズムを活用しても改善が見られなかったという判断から、委員会は2017年12月、ポーランドについて予防手続きに着手し、EUの価値に違反する「明らかな危険」があることを確認するように理事会に求めるのである¹⁹。他方、ハンガリーへの対応はより遅れた。欧州最大の政治勢力である欧州人民党の有力者らは、自党に加入するフィデスとその党首であるオルバンを長らく擁護した。2018年9月ようやく欧州議会が予防手続きに着手するが、それは同党の

14 以上の経緯については、山本、前掲書、第1章および第4章参照。

15 “Rule of Law under threat: Poland in the EU pillory,” *Deutsche Welle*, www.dw.com, 23 May 2016.

16 山本、前掲書、第1章。

17 ニース条約版EU条約7条1項。

18 COM (2014) 158 final, Brussels, 11 March 2014.

19 COM (2017) 835 final, Brussels, 20 December 2017.

有力者らによる擁護が弱まったからでもあった²⁰。

こうして、ポーランドとハンガリーの両国ともに予防手続きへの着手がなされた。しかし肝心の理事会が、「明らかな危険」の確認に向けた採決をとることに否定的であった。法の支配コンディショナリティは、このような停滞感を払拭し、両国への対応を仕切り直す手段として構想された。

2. 提案の概要

欧州委員会が提案した法の支配コンディショナリティは、加盟国における法の支配に「総体的な不足 (generalised deficiencies)」がある場合に、EU 予算の支払いを凍結できるとするものであった。EU の財政ルールを規則として採択できるという EU 運営条約第322条 1 項(a)を根拠とする提案である²¹。総体的な不足とは、健全な財政運営と EU の財政利益の保護に悪影響を与える行い、とりわけ(i)司法の独立性を危うくする行い、(ii)公的組織による恣意的または非合法的な決定への対応の失敗、あるいは利益相反を防ぐ措置の失敗、(iii)利用可能で効果的な法的救済を制限し、法律違反の効果的な訴追と処罰を制限する行いを指すとされた²²。加盟国の政府をはじめ、公共機関による広範な行いが潜在的な対象になると推察された。

この提案では、凍結等の措置に向けて委員会が中心的な役割を担う。委員会は、EU 司法裁判所の判決と欧州会計検査院の報告、さらには他の国際機関の勧告等を考慮しつつ、総体的な不足があることを対象加盟国に書面で通知する。当該国には救済策を講じる機会が与えられるものの、委員会が納得しなければ、適切な措置を実施する提案が理事会に出されるという手続きである²³。

20 以上の経緯の詳細は、山本直「EU『価値の共同体』とヨーロッパの党派政治－ハンガリーとポーランドへの警戒過程」『公益学研究』日本公益学会、第19巻第1号、2019年；同「欧州議会の対ハンガリー警戒と EU 人権政治－リベラルなヨーロッパの反撃？」『国際人権』国際人権法学会、第30号、2019年を参照されたい。

21 欧州原子力共同体（ユーラトム）については、その設立条約第106a 条が根拠となる。

22 COM (2018) 324final, *op.cit.*, Art. 3 and 4.

23 *Ibid.*, Art.5 (1)-(6).

手続きの最大の特徴は、委員会の実施案を審議し結論を下す理事会の議決方法と期限にあった。すなわち、実施案の提出から1か月以内に理事会が特定多数決で却下しない限りは、その実施案が採択されたとみなされるとしたのである²⁴。理事会において特定多数は、EUの総人口の65%以上を代表する、少なくとも55%の加盟国の賛成をもってはじめて成立する²⁵。理事会の構成メンバーである加盟国代表の多くが受容に逡巡するような案でなければ、委員会の当初の提案が迅速かつオートマチックに採択されるという方法である。

このような「逆特定多数決」は、EUでは反ダンピング政策や金融政策においてすでに用いられており、通常の特定多数決よりも否決されにくいという特徴をもつ²⁶。委員会が1カ月の期限を設けてこの方法を提案したのは、ハンガリーやポーランドの状況をめぐる危機意識の表れであり、あるいは欧州議会からの圧力の結果であっただろう。ある試算によると、ハンガリー国内におけるインフラ整備事業の55%はEUからの融資に依存する。ポーランドにおいてそれは60%を超えるとされる²⁷。委員会は、これらの融資に連結させることにより両国への対応を強めようとした。

委員会が提案した議決方法には、多くの加盟国政府と欧州議会議員が賛同した。他方では、融資の凍結に向けた基準が明確でないために委員会の裁量権が拡大するという懸念もあった²⁸。このような中で提案に反対の声を上げたのが、

24 *Ibid.*, Art.5 (7).

25 EU 条約第16条4項。委員会等の提案に基づかない場合は、異なる規定が適用される。

26 これと類似する方法は、例えば世界貿易機関（WTO）の紛争パネルで用いられている。嘉治佐保子「ユーロ危機と欧州の金融改革」金融調査研究会第1研究グループ報告書『国際通貨制度の諸課題』2013年、50-51頁；Wim Van Aken and Lionel Artige, “A Comparative Analysis of Reverse Majority Voting: The WTO’s Dispute Settlement Mechanism, the EU Anti-Dumping Policy and the Reinforced SGP and Fiscal Compact”, EUSA Thirteenth Biennial Conference, Baltimore, Maryland, USA, May 9-11, 2013.

27 Jennifer Rankin, “MEPs back plans to cut funds for EU states who weaken rule of law”, *The Guardian*, 17 January 2019.

28 *E.g.*, Court of Auditors, OPINION No 1/2018, OJ C291, 17.8.2018, para.15 and 16.

ハンガリーとポーランドである。これら両国は、法の支配コンディショナリティが法制化される場合には新たな多年次財政枠組みに同意しない旨仄めかすようになる。法制化のために委員会が根拠としたのは、先述のように EU 運営条約第322条1項(a)であった。この条項は、通常立法手続きと呼ばれる手続きでの採択を指示しており、つまりは特定多数決での議決を理事会に求めるものである²⁹。数カ国程度の反対では廃案にできない両国は³⁰、全会一致を要件とする財政枠組みの更新作業をいわば人質にとったことになる。

Ⅱ 「次世代の EU」の浮上と代替策の模索

1. 欧州議会と理事会の合意

2020年5月に新たな展開があった。新型コロナウイルス COVID-19の感染拡大による経済停滞から復興するために、ドイツが EU には5,000億ユーロの補助金が必要であると表明した³¹。表明を受けて委員会は、2,500億ユーロの融資分を加えた合計7,500億ユーロの復興基金——「次世代の EU」と名付けられた——を計画した。復興基金の財源と用途は、1兆ユーロ余りを備える翌年からの多年次財政枠組みと一括して審議されることになった³²。

このような展開と並行しつつ、欧州議会と理事会は、委員会のコンディショ

29 その前に、EU において会計を監督する会計検査院と協議する必要がある。

30 特定多数を阻止するには、EU の総人口の少なくとも35%を代表する4カ国以上が反対しなければならない (The Council of the EU and the European Council, “Qualified Majority”, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/> 2021年9月10日閲覧)。合わせても EU 全体の11%弱にとどまる両国は、他の多くの加盟国の協力を得られない限り阻止することができない。

31 “Pressemitteilung A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nummer 173/20 vom 18. Mai 2020. 当時のコロナウイルス禍への EU の対応については、福田耕治「新型コロナ危機と EU 統合－感染症制御と経済復興のマルチレベル・ガバナンス」『グローバル・ガバナンス』第7号、2021年3月、3および4参照。

32 COM (2020) 442final, Brussels, 27.5.2020; COM (2020) 456final, Brussels, 27.5.2020.

ナリティ規則案をめぐる立場の相異をすり合わせていく³³。合意に向けては、次の点が当初の委員会案から変更された。

第1に、提案にあった総体的な不足の概念は採用されなかった。代わりに、「法の支配の原則への違反」に該当しうる指標と行為が列挙された³⁴。この変更は、当該概念の範囲をより明確にしたいという理事会の意向が酌まれたものである³⁵。他方において、規則の名称にコンディショナリティの言葉が用いられた他³⁶、法の支配の定義が拡張された。従前の定義では、法の支配は合法性、法的確実性、行政権の恣意性の禁止、基本権を含む独立した裁判所による効果的な司法的保護、権力分立および法の下での平等を含むとされていた。合意文書では、さらに不偏的な裁判所および差別禁止の表現が盛り込まれた³⁷。

33 2020年7月17日から21日までオンラインで開かれた臨時の欧州理事会が、財政枠組みと復興基金をめぐる原則、構造および各国の負担等について大まかに合意した。コンディショナリティ規則案に欧州議会と理事会が合意に達するのは、11月上旬のことである。欧州理事会をめぐる動向については、児玉昌己『現代欧州統合論』成文堂、2021年、第10章；東野篤子「『次世代のEU基金』および2021-2027中期予算計画（MFF）合意形成への道」市川顕・高林、前掲書参照。

34 違反に該当しうる指標として、(a)司法の独立性に危害を及ぼすこと、(b)法執行機関を含む公的機関による恣意的または不当な決定を予防、矯正あるいは制裁しないこと、これらの機関の適正な運営に作用する財政的および人的資源を差し控えること、および利益相反なき状況を確保しないこと、ならびに(c)限定的な手続き規則と判決の不実施による等、法的救済を有効および効果的なものにしないこと、あるいは法の違反に対して効果的な調査、訴追または制裁を行わないことが挙げられた。また、EU予算を実施する機関に加えて会計検査機関や検察機関が適正に運営されること、独立的な司法機関により効果的な司法審が行われること、ならびに不正行為が予防および制裁されること等が法の支配の原則の違反に関連するとした。REGULATION (EU, Euratom) 2020/2092 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, O.J.L433, 22.12.2020, Art.3 and 4(2).

35 “Orbán: If rule of law debate stalls, we can bypass EU framework for financing”, *Euractiv*, 2 October 2020.

36 規則の名称は「EU予算の保護のための一般的なコンディショナリティ体制に関する2020年12月16日の欧州議会および理事会の規則（EU, ユーラトム）第2020/2092号」となった。注34も参照されたい。

37 REGULATION (EU, Euratom) 2020/2092 OF ..., *op.cit.*, Art.2(a).

第2に、委員会が提案した理事会の逆特定多数決は採用されず、通常の特定多数決となった。また、違反が疑われる加盟国には、委員会が「適切な措置」の実施案を理事会に提出する前に再び意見（observation）を提起する機会が与えられた³⁸。原案では初期の段階で一度認めていた機会が増えたことになる。

第3に、「適切な措置」の採択とその解除に向けた手続きは、いずれも客観性、差別禁止、および加盟国への平等な扱いの諸原則を尊重しつつ、不偏的かつ証拠に基づくアプローチによって導かれるべきとした。そのうえで、例外的にこれらの原則への重大な違反があると考えられる対象加盟国は、当該案件を欧州理事会に付託することをその常任議長に要求できるとした。なお、このような状況の下では、欧州理事会が当該案件を議論するまで措置に関する決定を下すべきではないとしつつ、この過程は委員会が理事会に提案してから3カ月を超えるものではないとも記された³⁹。

誤解を避けるために申せば、理事会と欧州理事会は、EUにおいては組織構成も機能も異なる機関である。前者は欧州共同体（EC）時代の閣僚理事会を前身とするものであり、昨今にあっては欧州議会とともに立法機能を行行使する⁴⁰。後者は、EUの枠外で開かれていた加盟国の首脳会議を1980年代以降にEUの一機関としたものである。本稿Ⅲで触れるように、それは立法機能を行行使しない。

案件が欧州理事会に付託され、かつ付託後の一定期間にわたり決定が下されない仕組みは、EUでは緊急ブレーキと呼ばれるものを想起させる⁴¹。しかしそれは、緊急ブレーキと同一のものではない。それは、対象加盟国は付託を要求できると述べるにとどまり、要求を受諾するかどうかは常任議長の裁量に委ね

38 *Ibid.*, Art.6.

39 *Ibid.*, Recital 26.

40 EU 運営条約第16条1項および2項。

41 刑事問題における司法協力および労働者の自由移動と社会保障が緊急ブレーキの典型である。それぞれ EU 運営条約第82条3項および第83条3項、ならびに第48条において規定される。原則として緊急ブレーキは、近年まで全会一致で理事会が決定していた政策分野で限定的に導入されている。

られると考えられる。そして、仮に付託されるにせよ、欧州理事会での議論にも期限が設けられており、本来の緊急ブレーキのように一部の諸国による先行的な統合——EU では「強化された協力」と呼ばれる——に道が開かれることもないのである。

緊急ブレーキと決定的に異なるのは、付託に関する手続きが、規則の本文ではなくその前文において設けられた点である。前文は本文と同等の拘束力をもたないとされる⁴²。したがってこの手続きは、実効的なものというよりも、象徴的な意味合いで設けられたと捉えることができる⁴³。

以上に見た変更の多くは、加盟国が処罰される可能性を少しでも狭めたい理事会の意向を反映している。緊急ブレーキを想起させる手続きを設けようとしたのがいい例である。ただし、その意向が十分に反映されたともいい難いのは、共同立法権者である欧州議会の抵抗があったからであろう。ともあれ留意すべきは、理事会が期限内に特定多数決によって決定することを堅持した点である。たしかに、当初の逆特定多数決の方が、ハンガリーやポーランドに厳しい措置を求める欧州議会議員にとっては望ましいものであっただろう。しかし通常の特定多数決でも、一定の期限が定まっていれば効果的な決定を下せる公算が大きい。その意味において欧州議会と理事会の合意は、コンディショナリティを推進する欧州議会議員の多くが受容できる内容であったといえる。

2. 代替策の模索

コンディショナリティ規則案を法制化する目途が立ったことにより、ハンガ

42 本文の規定を解釈する EU 司法裁判所が参考にすること等はある。See, Tadas Klimas and Juratė Vaičiukaitė, “The Law of Recitals in European Community Legislation”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol.15(1), 2008, pp.61-93; Practical Law, “Recital (EU)”, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-009-6368?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-009-6368?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true), 2021年3月10日閲覧。

43 Aleksejs Dimitrovs and Hubertus Droste, “Conditionality Mechanism: What’s In It?” *Verfassungsblog*, 30 December 2020.

リーとポーランドは多年次財政枠組みと復興基金に拒否権を行使する意向をいよいよ強調した⁴⁴。旧来の財政枠組みが終了する2020年12月までに新たな枠組みが成立しない場合、成立までは旧来の最終年次である2020年と同じ上限が適用され続けることになる⁴⁵。状況が膠着する中で提起されたのが、両国を除く25カ国でコロナ禍からの復興を目指そうとする代替策であった⁴⁶。

EUでは、すべての加盟国が常に同一歩調で前進するべきと考えられているわけではない。状況次第では、各国の意志と能力に応じて一部の加盟国のみで先行する可能性もしばしば視野に入っており、実際に先行する例も少なくない。今次の困難を克服しうる代替策は、およそ次の二つであった。

第1に、25カ国がEUの枠外で政府間条約を締結するというものである。そこにおいては、EU法の下での27カ国としての財政運営を最低限維持しつつ、復興基金の新たな要素を25カ国間の当該条約で対応することになる。この策は、オランダのマルク・ルッテ首相が自国議会で言及したことによって注目を集めた⁴⁷。この形態の古典的な試みは、1985年に当時の欧州経済共同体（EEC）に加盟する10カ国中5カ国が締結したシェンゲン協定である。当該の5カ国は、EEC設立条約で規定する人の自由移動を促すために出入国管理の相互撤廃を進めた。それは、残りの加盟国の賛同を得にくかったがゆえの、EECの枠外での試みであった。

シェンゲン協定に基づく一連の法的成果は、後のアムステルダム条約に際し

44 *E.g.*, “Orbán and Morawiecki threaten budget and recovery veto over rule of law”, *Euractiv*, 9 November 2020.

45 EU条約第312条4項。

46 Gabriel Grésillon, “Budget, relance: les Européens face au casse-tête du blocage hongrois et polonais”, *Les Echos*, 19 Novembre 2020; Eszter Zalan, “EU leaders in high-stakes poker with Poland and Hungary”, *Euobserver*, 20 November 2020; “Commission considers options for recovery fund without Hungary and Poland”, *Euractiv*, 3 December 2020; “EU to bypass Poland, Hungary if they don’t OK budget by Tuesday -seior diplomat”, *Reuters*, 7 December 2020.

47 Tom Theuns, “Could we found a new EU without Hungary and Poland?” *Euobserver*, 21 September 2020.

て EU の枠内に取込まれて現在に至る⁴⁸。そのような経過はさておき、一部の加盟国が EU の枠外で法的行為に及ぶ例はこれまでも複数ある。プリュム条約と通称される「テロリズム、越境犯罪および不法移民との戦いに主眼をおく越境協力の促進に関する条約」は、その起草を率先したドイツをはじめとする 7 カ国によって 2005 年 5 月に署名された。ユーロ圏の 19 カ国が 2012 年 2 月に署名した欧州安定メカニズム設立条約の他、2012 年 3 月署名の欧州財政協定や 2013 年 2 月署名の統一特許裁判所協定も、政策分野、締結の脈絡および参加国が異なりはするがこうした政府間条約に含まれる。条約の執行に際して既存の EU 機関を活用することも、節度のある活用である限りは可能であると考えられる⁴⁹。

第 2 の代替策は、EU 条約が備える「強化された協力」を用いるものである。「強化された協力」は、一部の加盟国での先行的な統合を可能にするためにアムステルダム条約によって導入された。続くニース条約とリスボン条約での制度改定を経て、少なくとも 9 カ国の参加意志があれば、それほど厳格な条件を満たさなくとも EU として先行的統合を承認する体制が整っている⁵⁰。

活用実績が蓄積されつつある「強化された協力」であるものの、欧州統合のプロジェクトにおける当該協力の位置づけはいまだ不透明である⁵¹。それでも、復興基金の性格や目的を勘案すれば、政府間条約という第 1 の代替策よりは実行するリスクが低い⁵²。「強化された協力」では、EU 諸機関の関与が公式化されている。そこにおいては、欧州委員会が提案を行う主体となる。欧州議会は、

48 金丸輝男編著『EU アムステルダム条約』ジェトロ、2000年、32-34頁。

49 Silvia Merler and Francesco Nicoli, “Beyond the Veto of the EU Recovery Fund”, *Verfassungsblog*, 27 November 2020.

50 「強化された協力」については山本、前掲書(注20)、第9章参照。2003年2月にニース条約が発効する以前は、「より緊密な協力」と呼ばれていた。

51 同上参照。

52 See, Guy Verhofstadt, “We need to call Orbán’s bluff by going ahead without him”, *Euobserver*, 18 November 2020; Sven Giegold, “Budget blockade by Hungary/Poland”, 26 November 2020, <https://sven-giegold.de/en/budget-blockade-hungary-poland/> 2021年2月1日閲覧。

委員会の提案に同意を与えるために、情報を与えられつつ審議する⁵³。当該協力に参加する意志のない加盟国も、協力に向けた理事会での票決にこそ加われないものの審議には加わるのである⁵⁴。非参加を選択した加盟国が後に参加する手続きも併設されている⁵⁵。したがって、2カ国を予め除外することの不確実性も軽減されるであろう。

ドイツを含むいくつかの加盟国の国内裁判所は、EUの枠外で予算体制を整えることに否定的であった⁵⁶。このことも、政府間条約よりは「強化された協力」の方が適切な代替策となりうる根拠を供している。

しかし最終的には、政府間条約と「強化された協力」のいずれの策も採られなかった。27カ国、つまり全ての加盟国が新たな財政枠組みと復興基金に参加する方針が採られたのである。2020年下半期に理事会議長国を務めるドイツが、理事会と欧州議会の合意に立脚しつつ、同年12月11日の欧州理事会に向けて妥協案を示した。これをポーランドとハンガリーを含む加盟国首脳が受容することにより、審議されてきた関連法案が一括して成立する目途が立った。

Ⅲ 欧州理事会における2020年12月の妥協

1. 欧州理事会における妥協

12月の欧州理事会で成立した妥協は、その閉会時に発せられた総括文書において、COVID-19、気候変動および安全保障等他の重要項目に先がけて記載された⁵⁷。そこにおいて欧州理事会は、法の支配を含む価値に違反する加盟国の

53 EU 運営条約第329条1項。

54 同上、第330条。

55 同上、第331条1項。

56 See, Merler and Nicoli, *op.cit.*。メーラーとニコリは、さらに第3の代替策として、EU 運営条約第175条3段と同第136条を組み合わせた方法を挙げている。しかしこの策は複雑な手続きを経る必要があり、除外国をハンガリーとポーランドに限定する正当性も担保しにくい。

57 “European Council, 10 and 11 December 2020 -Conclusions”, EUCO 22/20, 11

権利を EU として停止できる旨想起した。それとともに欧州理事会は、コンディショナリティ規則（以下「規則」と記すことがある）が、EU 条約第 4 条 2 項に言及される「加盟国の政治的および憲法的な基本構造に根ざすその国民的一体性」に加えて、権能授与の原則、客観性、差別禁止および加盟国の平等な取扱いの諸原則を完全に尊重しつつ適用されるべきであるとした⁵⁸。各国首脳らからなる欧州理事会は、2021年1月1日の発効が確実視される規則について国家的な観点から要請を行ったと捉えうる。

妥協の具体的な内容がそれに続く。以下では、その核心的な箇所のみを抜粋する。

- ・ 委員会は、コンディショナリティ規則の適用方法に関する指針の作成と採択を図るものとする。そのような指針は、加盟国に十分に諮りながら作成されるであろう。規則の無効を求める訴訟もありうるため、指針は、司法裁判所の裁定後に、裁定から得た関連要素を取入れた上で確定されよう。委員会委員長は、あらゆる情報を欧州理事会に提供するであろう。指針が確定するまで、委員会がこの規則に基づく措置を提案することはないだろう（第 2 段 c）。
- ・（規則は）そのメカニズムがもつ補完的な性格を尊重しつつ適用されるであろう。メカニズムに従う措置は、EU 法に定める他の手続では EU の予算を効果的に保護できない場合にのみ検討されよう（同上 d）。
- ・（…）法の支配の違反、ならびに EU の財政利益への否定的な影響の間の因果関係が適正に確認されるべきであろう。法の支配の違反が起きたという事実認定のみでは、このメカニズムに着手するうえで不十分である（同上 e）。
- ・（…）この規則は、総体的な不足と関係するものではない（同上 f）。
- ・ 手続きへの正式な着手に先立って、状況改善の機会を与えるために周到な対話が対象の加盟国となされよう（同上 g）。
- ・ 対象の加盟国が規則の説明項に従い要請する場合、欧州理事会の常任議長は

December 2020.

58 *Ibid.*, para.1 and 2.

当該案件を欧州理事会の議題とするであろう。欧州理事会は、案件について共通の立場を表明するように努めるであろう（同上j）。

・規則は新たな予算サイクルと一体で交渉されているがゆえ、2021年1月1日から適用されるとともに、新たな多年次財政枠組みの下で始まる予算コミットメントとの関連においてのみ適用される（同上k）。

このような趣旨の文面が欧州理事会の総括文書に記載されたがゆえに、ハンガリーとポーランドは矛先を収めたのである。中でも決定的な記載は、第2段cであった。それによると、EU司法裁判所の裁定があるまで、欧州委員会は規則の適用方法についての指針を確定しない。そして確定されるまで、委員会は規則に基づいて支払いを凍結する措置も提案しないのである。司法裁判所が裁定を下すまで、少なくとも一年数か月を要すると予想される。そうなれば、遅くとも2022年春に実施されるハンガリーの国会議員選挙までは、オルバンの政府が凍結処分を受けることは免れる。ポーランドの国会議員選挙と大統領選挙は少し先になりそうだが、カチンスキも同様の展望をもちえた⁵⁹。

とはいえ、欧州理事会の総括文書は、2カ国を一方向的に利するものでもなかった。第2段kで言及される規則、すなわちコンディショナリティ規則は、総括文書が公表された翌週に欧州議会と理事会の双方により採択された。2020

59 See, “EU leaders unlock historic €1.8 trillion budget deal”, *Euractiv*, 10 December 2020; Florian Hassel, “Es brennt lichterloh”, *Süddeutsche Zeitung*, 11 Dezember 2020. 加盟国間の妥協は、欧州理事会が開催される前日12月9日までにほぼ成立していた（E.g., Eszter Zalan, “EU leaders unblock budget in deal with Hungary and Poland”, *Euobserver*, 10 December 2020）。それにもかかわらず、同日にオルバンは、会場となるブリュッセルに飛ぶ自身の写真を「明日（10日）がD-Day（攻撃開始日）だ」というコメントとともにフェイスブック上に投稿した。欧州理事会の開催中にもオルバンは、「勝利のカードは我らの手中にある」「良識が勝つために戦う。いざ狼達の巢へ！」「6枚のウルティ（ハンガリーのカードゲーム）だ。良識が勝利できるか危うい状況だ」「良識が優勢になった。我々はハンガリーの金を守った」「D-Dayは成功した！」「ハンガリーは偉大な国家であり、平等に扱われるに値する」等と続けて投稿し、多くの「いいね！」を受けた（<https://www.facebook.com/orbanvictor/>、カッコ内は引用者による）。それは典型的な民族主義系ポピュリストの自己演出であった。

年11月の両機関の合意時から字句変更のなかった規則について、欧州議会議員の7割強が賛成票を投じた⁶⁰。理事会では、2カ国を除くすべての加盟国が賛成票を投じた。以前より高じていたコンディショナリティ導入の機運は、長期的に持続していた⁶¹。

2. 妥協の評価：素晴らしい成果か、余分なものか

欧州理事会のシャルル・ミシェル常任議長は、2020年12月の政府間妥協を「欧州のための素晴らしい成果である」と表明した⁶²。欧州委員会のフォンデアライエン委員長は、予算枠組みと復興基金に2030年の気候目標を加えた3つをともに実現させたことを「物凄いハットトリック」と表現した⁶³。双方のいずれもが、欧州理事会の構成員として妥協を高く評価するものであった⁶⁴。

しかし欧州議会の評価は異なった。たしかに欧州議会は、妥協があった翌週に採択した決議において、EU 史上初めてとなる1.8兆ユーロ規模の予算に自らの意向が反映されたことを歓迎した。とはいえ、欧州理事会の合意が「遅すぎた」ことを「きわめて遺憾」としつつ、「(コンディショナリティ) 規則に関する総括文書の記載内容は余分 (superfluous) なものである」とした⁶⁵。欧州議会は

60 賛成496票，反対134票，棄権65票であった。総議員705名中695名が投票した。

61 ポーランドのズビグニェフ・ジョブロ司法相は、自国の主権を制限する等の理由から、規則の適用を認める妥協に最後まで不満だったようである。Tweet by Zbigniew Ziobro SP @ ZiobroPL, 10 December 2020. *See also*, Lili Bayer, “EU budget plan lets Hungary, Poland off the rule-of-law hook (for now)”, *Politico*, 9 December 2020.

62 Tweet by Charles Michel @ eucopresident, 11 December 2020.

63 “Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel and Chancellor Merkel following the European Council meeting of 11 December 2020”, European Commission -Statement, Brussels, 11 December 2020.

64 欧州理事会は、各加盟国の首脳に加えて、同理事会の常任議長と欧州委員会委員長によって構成される。また、EU 外務・安全保障担当上級代表がその活動に参加する。EU 条約第15条2項。

65 European Parliament resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery

さらに、EU 条約第15条 1 項にしたがい欧州理事会は立法機能を行行使しないこと⁶⁶、同理事会の政治的宣言は立法を解釈しないこと⁶⁷、ならびに、EU 機関によって採択される措置は欧州議会が選出する委員会とその委員長が同条約第17条 1 項にしたがい確実に適用されるべきことを想起した⁶⁸。加えて、欧州議会は、同条約第17条 3 項にしたがい委員会は完全に独立していること⁶⁹、同条約第17条 8 項にしたがい委員会は欧州議会に責任を負うこと、欧州理事会の総括文書は法を適用する委員会を拘束しえないこと⁷⁰、規則の適用可能性はいかなる指針によっても左右されないことも想起したのである⁷¹。

欧州議会による想起のオンパレードは、規則に関する欧州理事会のアウトプットを同議会がきわめて強くけん制したことを意味する。想起を通じて欧州議会は、EU の立法を担うのは欧州議会、欧州委員会および理事会の 3 機関であり、その過程に欧州理事会は干渉すべきでないと警告したのである。たしかに EU 条約は、「EU の発展に必要な刺激を与え、その全般的な政治的指針と優先順位を定める」ことが欧州理事会の役割であるとする⁷²。しかし欧州議会が決議で触れたように、同条約は欧州理事会は立法機能を行行使しないとも明記する⁷³。立法機能を行行使しない欧州理事会があたかも行使するかのようには振る舞ったこと、ならびに、それによってコンディショナリティの実行が遅滞することを欧州議会は懸念した。

Instrument and the Rule of Law Regulation (2020/2923 (RSP), P9_TA (2020) 0360, para.4.

66 *Ibid.*, para.5.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*, para.6.

69 *Ibid.*, para.7.

70 *Ibid.*, para.8.

71 *Ibid.*, para.9.

72 EU 条約第15条 1 項 1 文。

73 同上, 2 文。

3. 手続きへの着手をめぐる動向

過去において欧州理事会が、特定の EU 立法に言及することはあった。以下は、その一例である。「(域内エネルギー市場のために) 理事会と欧州議会は、委員会の規則案の早期の採択に向けて作業することを求められる」(2011年2月4日)⁷⁴、「欧州理事会は…理事会と欧州議会が採択する見込みである(特許の共通化に関する)規則の第6条から第8条までが削除されることを進言する」(2012年6月29日)⁷⁵、「欧州理事会は(難民問題についての)近年の委員会の提案を優先的に審議するように欧州議会と理事会に求める」(2018年10月18日)⁷⁶、「欧州理事会は…保留となっている委員会の単一市場に向けた提案に、理事会と欧州議会が任期満了までに可能な限り合意するように求める」(2018年12月14日)⁷⁷等である(以上、傍点は引用者による)⁷⁸。言及される政策分野やその脈絡、あるいは政治的な意図は様々である。これらのいずれもが、EUの立法に欧州理事会として干渉するものとみなされても不思議ではない。

しかしいずれの言及も、欧州理事会が立法機能を行使したとまではいえないであろう。これらの言及は、たしかに法案の早期採択や優先的な審議、あるいは特定の条文の削除等、EUにおける立法の機微に触れている。もっとも、文面で用いられる述語は、「作業することが求められる (be invited to work)」、「進言する (suggest)」、「求める (invite)」といった類のものである。同様に、

74 “European Council, 4 February 2011 -Conclusions”, EUCO 2/11, 4 February 2011, para.3. See, Wolfgang Wessels, *The European Council*, Palgrave, 2016, p.73.

75 “European Council, 28/29 June 2012 -Conclusions”, EUCO 76/12, 29 June 2012, para.3.

76 “European Council Meeting (18 October 2018) -Conclusions”, EUCO 13/18, 18 October 2018, para.4.

77 “European Council Meeting (13 and 14 December 2018) -Conclusions”, EUCO 17/18, 14 December 2018, para.2.

78 EUの意思決定手続き如何では、理事会のみに圧力を及ぼす例もある。See, “European Council Meeting (28 June 2016) -Conclusions”, EUCO 26/16, 28 June 2016, para.4; “European Council Meeting (19 October 2017) -Conclusions”, EUCO 14/17, 19 October 2017, para.13.

2020年12月の妥協をもたらした総括文書においても、「指針の作成と採択を図る (intend)」、「指針は (…) 確定されよう (will be finalised)」、「情報を (…) 提供するであろう (will inform)」、「提案することはないだろう (will not propose)」、「検討されよう (will be considered)」ならびに「適正に確認されるべきであろう (will have to be duly established)」等、法文書として構成されるべき表現を用いるものではないのである。欧州理事会がいかに EU の立法に言及しようとも、そのように言及する行為自体は立法機能を担う諸機関への政治的な圧力の域にとどまる⁷⁹。

ゆえに、前出の総括文書第2段 c に言及される指針を、委員会は採択はもちろん作成する義務さえ負うものではない。規則は、本規則は2021年1月1日から適用されると述べる。欧州議会と理事会が法制化した規則に基づく支払いの凍結に向けて、委員会は、同日から手続きに着手できるのである。欧州議会にとって問題は、委員会がいつ着手するかであった。支払いの凍結が最終的に決定されるには、相応の時間を要する。すなわち、規則によると、委員会は、正当な理由で法の支配に違反する疑いのある加盟国に書面で通知し⁸⁰、当該国に情報を提供等させる期限を1月から3カ月の範囲で設ける⁸¹。そのうえで委員会は、情報等を当該国から受けてから——その提供がない場合は期限が満了してから——1カ月以内にアセスメントを実施しつつ⁸²、理事会に適切な措置を取るよう提案することになる⁸³。そのような提案を行う前に委員会は、やはり1カ月以内の期限を設けて当該国に意見提出の機会を与えなければならな

79 欧州理事会からの政治的な圧力は、すでに1970年代半ばには当時の欧州共同体委員会委員長によって知覚されていた。See, Émile Noel, “Some Reflections on the Preparation, Development and Repercussions of the Meetings between Heads of Government (1974-75)”, *Government and Opposition*, vol.11, no.1, 1976, pp.32-33; Uwe Puetter, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford University Press, 2014, pp.133-141.

80 REGULATION (EU, Euratom) 2020/2092, *op.cit.*, Art.6(1).

81 *Ibid.*, Art.6(5).

82 *Ibid.*, Art.6(6).

83 *Ibid.*, Art.6(9).

い⁸⁴。委員会からの提案を受けた理事会も、1カ月以内に決定するとされるが、例外的な状況であれば決定をさらに2カ月延ばすことができる⁸⁵。

組織的な対話のために欧州議会が委員会を招きうることを考慮すれば⁸⁶、きわめて円滑な進行があってはじめて2022年春のハンガリー国会議員選挙に間に合うと想定するのが当初の算段であった。こうした事情のゆえ、両国への早期の着手を望む欧州議会にとって、着手する時機の遅れは規則の意義を半減させる⁸⁷。

欧州議会は、2021年3月25日に採択した決議において、規則を適用するうえで欧州理事会のいう指針は不要であると強調した。欧州議会はまた、6月1日までに委員会が規則の下で義務を負わず、かつ指針についての情報も通知しない場合は不作為を構成するとみなし、委員会をEU運営条約に基づきEU司法裁判所に提訴する可能性に言及した⁸⁸。同年6月10日に採択した決議では、あらためて委員会に2週間の猶予を設けつつ、EU運営条約に基づく委員会の非難動議をほのめかした⁸⁹。

非難動議は、欧州委員会の総辞職という重大な帰結をもたらしうる。欧州議会がこれを採択するには、投票数の3分の2かつ総議員の過半数による賛成が必要である。採択のための条件は厳しいものの、その権利に言及したこと自体、

84 *Ibid.*, Art.6(7).

85 *Ibid.*, Art.6(10).

86 *Ibid.*, Art.6(2).

87 「委員会が制裁を発動しない毎日はオルバンの勝利となる」とは、緑の党所属のある欧州議会議員のコメントである。Cited in Eszter Zalan, “MEPs could sue EU Commission over rule-of-law tool”, *Euobserver*, 26 March 2021.

88 European Parliament resolution of 25 March 2021 on the application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the rule-of-law conditionality mechanism (2021/2582 (RSP), P9_TA (2021) 0103, para.13 and 14. EU運営条約第265条が、提訴に向けた根拠条文である。

89 European Parliament resolution of 10 June 2021 on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 (2021/2711 (RSP)) P9_TA (2021) 0287, para.2,11 and 12. 非難動議の根拠条文は、EU運営条約第234条である。

欧州議会が事態を深刻視する証左といえたのである。他方で欧州委員会は、ハンガリーとポーランドの復興計画を容易に承認しなかった。そうすることによって委員会は、欧州理事会の圧力に屈しない自立した機関として対面を保ちつつ、妥協に奔走したメルケルらにも配慮する姿勢を示そうとしたのであろう⁹⁰。けれどもその姿勢は、必然的に欧州議会との軋轢を生む。EU条約第7条に基づく「明らかな危険」を認定するように欧州議会が迫ったのは、理事会に対してであった⁹¹。コンディショナリティ規則の手続きに着手するように迫られたのは委員会である。中・東欧2カ国の問題は、EUの主要機関の間に錯雑した緊張関係をもたらすことになった。

おわりに

本稿では、加盟国を対象とする法の支配コンディショナリティが導入された経緯を、EUの条約規定と諸機関の権限に留意しつつ概観した。欧州議会と理事会が法制化したコンディショナリティ規則は、委員会による当初の提案よりも限られた範囲での適用となった。逆特定多数決が採用されなかった点において、支払いの凍結に向けて想定された手続きのオートマチシティも弱まった。それでも、EUの価値として位置づけられる法の支配がEUの融資と連結されたことは、近年動揺するEUの規範的な性格が再認される契機となりうるものである。

EUにおける法の支配コンディショナリティは、加盟国の一角をなすハンガリーおよびポーランドの不評を買った⁹²。それゆえに、これを法制化すること

90 委員会が承認すれば、ハンガリーとポーランドにはそれぞれ72億ユーロ（約9,360億円）、230億ユーロ（約2兆9,900億円）が供与される試算となる。また、ポーランドには340億ユーロ（約4兆4,200億円）が貸し付けられるという。1ユーロを130円で換算した。Eszter Zalan, “Rule-of law issues still hold up Hungary-Poland recovery plans”, *Euobserver*, 4 September 2021.

91 本稿(I)参照。

92 両国は2021年3月に、コンディショナリティ規則の合法性をめぐる欧州司法裁判所に

は、欧州理事会における妥協なくしては事実上不可能であった。加えて、COVID-19の感染拡大が進む中、新たな財政枠組みと復興基金の成立を優先せざるをえない切迫した状況があった。欧州理事会と理事会に代表される加盟国のみならず、欧州委員会と欧州議会も切迫感を共有していたであろう。欧州議会は、規則に言及する欧州理事会の総括文書をけん制した。その欧州議会も、けん制できる文書があっただけまじであったといえる。

ハンガリーとポーランドを除く25カ国で前進するという代替策は、結果的に採られなかった。第2次世界大戦時の気後れがあるのか、理事会議長国の輪番であったドイツは、両国を含む中・東欧の国々と穏健な関係を望む傾向にある。しかも、7,500億ユーロもの復興基金をドイツが主導したのは、ウイルス禍による経済停滞にあえぐ近隣国を救済するというよりも、自国から欧州全域に進出する産業界を支えるという動機によるところが大きかった⁹³。復興基金がそのような動機から準備される以上、ドイツ企業の進出が著しいポーランドとハンガリーを除外する選択肢はほぼなかったであろう。

ドイツとこれら両国がもつ政治的および経済的な関係は、27の国と複数のEU機関が織りなす統治に組み込まれている。法の支配は、たしかにEUの核心的な価値である。とはいえ、この価値を軽視する加盟国に能動的な対応ができないのは、EUの法制度のみならず、その構造にも原因があると考えられる。

提訴した。

93 See, Matthew Karnitschnig, “German conservatives’ eurobond awakening”, *Politico*, 20 May 2020; Isabell Page, “German Investments in Hungary”, *SPOTLIGHTMETAL*, <https://www.spotlightmetal.com/>, 4 April 2019; Edit Inotai and Claudia Ciobanu, “Can Hungary and Germany kiss and make up?” *Balkan Insight*, 9 December 2020; Matthew Karnitschnig, “Angela Merkel’s rule-of-law legacy: A divided Europe”, *Politico*, 18 December 2018.