

EU行政法の制度的基盤とリスボン条約

鈴木 眞 澄

第1 はじめに—リスボン条約以前のEC/EUの統治構造とEU行政法—

第2 リスボン条約の発効とEU行政法

1. EU行政法の担当機関とリスボン条約

2. EU行政法の執行過程とリスボン条約

第3 結びにかえて—EU行政法の今後の展望

第1 はじめに

—リスボン条約以前のEC/EUの統治構造とEU行政法—

筆者は、ささやかではあるが「EC/EU行政法」の形成問題を考察してきた¹。その概要を述べると、まず、第1に、EC/EU行政法を論ずる前提としての問題意識は以下のとおりである。EC/EUは、法体制が完備している国家ではないところから、必然的にEU/EC法の体系化は未だ未成熟、未分化を免れず、「EU憲法」も観念することが出来ないところから、EU行政法概念の未成熟も当然の前提となる。しかも、一般に憲法は、外国の憲法や歴史的な経験に常に影響されてきたが、行政法は各国によって著しく異なり、その上その国の伝統的な態様や要素が抜き難く内在するところから、ヨーロッパ・レベルに共通するという意味での行政法を形成す

1 拙稿「EC/EU行政法の形成と課題」山口経済学雑誌第49巻5号（2001年9月）、149-174頁。なお、表記上の便宜を考えて、「EC/EU」と表記する。EU行政法の先駆的業績としては、田村悦一『EC行政法の展開』（有斐閣、1987年）、同『国際社会と公法の統合 EU公法原理の生成と展開』（有斐閣、2006年）がある。

ることは、容易なことではない²。しかし、EC/EUが、連邦国家でも、諸国家からなる国際組織でもない、所謂第3の統治形態であるとしても、ともかくも一定の統治体として存在し現実に機能しており、その根本秩序が「法による統合」であり、その機軸をなし、かつ「直接効果」と「優位性」を持って加盟国およびその国民を規律するEC/EU法は、体系性はともかくとして、その大半が、加盟国の国内法的分類に従えば、行政法規として制定され、適用されていること³、欧州司法裁判所が、相当数の判例に

2 J. Schwarze, 'Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe', (1991) *European Law Review*, p.8. 例えば、通常、最も古くからヨーロッパ行政法に影響を与えたフランス行政法は、行政の有効性(effectiveness)に重点を置き、それ故行政の特権を重視したが、その影響を受けたドイツ行政法は、むしろ行政に対する個人および個人の権利の保護に重点を置いた。両概念ともに、制定法と判例法によって発展したのに対して、アングロサクソンのイギリスでは、A.V.Diceyの影響を受け、長い間、執行権力に対する特別法の存在さえ否定された。J. Schwarze, 'The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States', in F. Snyder (ed.), *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration* (Oxford: Hart, 2000), p.164. 尚、see M. Loughlin, 'Why the History of English Administrative Law is not Written' in D. Dyzenhous et al. (eds.), *A Simple Common Lawyer: Essays in honour of Michael Taggart* (Oxford: Hart, 2009), pp.151-177.

3 シュヴァルツェは、「EC法はそれ自身、本来的には、特に経済のマネジメントを規律する法領域 (the area of law governing the management of the economy) から抽出される行政法ルール群 (rules of the administrative law) によって形成されたものだ。その限りで、ECは、既に欧州司法裁判所が法に基づく共同体と述べているが、より正確には、行政法に基づく共同体と呼ぶことができるだろう。」と述べる。J. Schwarze, *European Administrative Law* (Sweet and Maxwell, 1992), p.4. なお、シュヴァルツェがここで引用する判例は、1986年の著名な *Les Verts* 事件であるから、より正確には、「(行政)法の支配に基づく共同体」(a community based on the rule of law) というべきだろう。したがって、EC/EU行政法の未成熟性という問題は、実際にはEC/EU法自体の未成熟性の問題でもあることになるだろう。因みに、日本でも、成田頼明他『現代行政法〔第5版〕』有斐閣双書(2002年)、30頁(成田頼明執筆)も、EC・EUの発展に伴って、いまやEU行政法という分野が生成し、構成国の国内行政法もこれを度外視しては成立しえない事態となっている、とする。ただし、C.ハーローは、シュヴァルツェの業績は、判例法の原則に焦点を当てているが、ドイツ基本法のプロトタイプな憲法観を反映

よってそうしたEU行政法を基礎付け、方向付ける基本的な諸原理・諸原則を提供していること、それを受けて、欧州委員会等のEU諸機関による行政実行 (administrative practice) が積み重ねられてきており、その中で重要な幾つかの法原理はEC/EU条約の中に明文化されるに至っていること、さらに、J.シュヴァルツェの膨大な業績をはじめとして、諸研究者により、EU行政法の観念は着実に形成されつつあること⁴、等の現実があるからである。しかし、第2に、EC/EU行政法を実際に分析・検討してみると、まずEC/EUの「実質的意義 (material sense) の行政」概念は相当に複雑であり、また「組織的意義 (organizational sense) の行政」概念についても、共同体レベルの行政担当機関は欧州委員会の他にも閣僚理事会をはじめとして複数存在するところから、その複雑性が指摘され、加えてEC/EU行政法の執行 (実施) 過程は、共同体レベルで行われる「直接執行」 (direct implementation) が僅少で、加盟国内における「間接執行」 (indirect implementation) が大半を占め、しかもEC/EU行政法の多くは、実施の手段や方法が各国に委ねられている「指令」に基づくという事情が重なり、不整合な二元的執行体制となっている。したがってEC/EU行政法を論じる場合には、こうした複雑・不整合故の未成熟を指摘せざるを得ないが、そうした中において欧州司法裁判所は、前述のように、EC/EU行政法を基礎付け、方向付ける相当数の行政法原理・原則を提示し⁵、他方で、

して、憲法と行政法の差異を描ききっていない、という。C. Harlow, 'European Administrative Law and the Global Challenge', in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of Eu Law* (Oxford University Press, 1999), pp.268-269.

4 前稿以降のEU行政法に関する大きな業績としては、P. Craig, *EU Administrative Law* (Oxford University Press, 2006). ただし、リスボン条約への言及はない。

5 そこでは、フランス民法典 (Code Civil) 4条の「法律の沈黙、不明確、不十分を口実として、裁判を拒否する裁判官は、裁判拒否 (déni de justice) の罪で、処罰される」に依拠した *Algera* 事件 (Joined Cases 7/56 & 3-7/57 *Algera v. Common Assembly* [1957] ECR 39) において、欧州司法裁判所が、「裁判所が裁判拒否をしてはならないのであれば、裁判所は、加盟国の立法や研究書や判例法でよく知られているルールを参照して問題を解決するよう義務付けられ

その影響をも吸収する形で数次にわたる条約改正が行われ、成文法としてのEU行政法の形成をも観念することができるようになりつつある⁶——。

ている」(この事件では、仏、独、伊等の行政法原則を参照して、ECSCの総会職員の等級付けに瑕疵があっても任用自体を一方的に撤回するのは違法とした)と判決して以来、次々に生み出されることとなった、と指摘されている。J. Schwarze, *supra* note 3, at 5. 判例法が形成した「行政法の一般原則」によるEU行政法としては、実体的原則として、「法を通した行政の一般原則」(the general principle of administration through law)、「不差別の原則」(the principle of non-discrimination)、「比例性の原則」(the principle of proportionality)、「法的安定性の原則」(the principle of legal certainty)、「正当な期待の保護の原則」(the principle of legitimate expectation)等があり、また手続的原則として、「公権力による不利な決定が行われる前の聴聞の権利」(the right to hearing before an adverse decision is taken by a public authority)等がある。以上、see J. Schwarze, *ibid.*, at 5-6. 尚、手続的原則として、「情報利用権」(the right of access to Information)、「聴聞権」(the right to be heard)、「相当な注意義務の原則」(the principle of care)等を挙げる者もいる。H. P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law* (Oxford: Hart, 1999), pp.27-37. 以上、拙稿・前註1、171-172頁。

- 6 成文規定によるEU行政法原則としては、例えば、EU一次法の中の実体的原則として、「あらゆる差別の禁止」(EC条約13条)、「国籍に基づく差別の禁止」(12条)、「男女同一労働同一賃金の原則」(141条)等があり、またフランス行政法の強い影響の下にある実体的原則として、「行政裁判準則」(行政行為の無効事由としての、無権限、重要な手続違反、EC条約またはその適用法規違反、権限濫用。230条1項、2項)、条約の範囲内の権限行使原則(5条1項。所謂「与えられた権限の原則」(compétence d'attribution principle)に由来する)等がある。また司法審査の根拠となる手続的原則としては、「あらゆる差別の禁止」(13条)の他、「すべての法規則に対する理由添付原則」(253条)、「共同体官報への公表原則」(254条)等がある。マーストリヒト条約(EU条約)によって創設された「連合市民権」を構成する諸権利のうち、「欧州議会請願権」(EC条約21条1項、194条)、「オンブズマン請願権」(21条2項、195条)も、実体的原則の中に入れることができよう。さらに、1997年のアムステルダム条約は、「全機関に対する返答書簡請求権」(EC条約21条3項)、「欧州議会・閣僚理事会・欧州委員会に対する記録文書閲覧権」を連合市民権に新たに導入した。なお、EU行政法の成文化傾向の中には、欧州委員会の「欧州統治白書」(25.7.2001.COM(2001)428.)、2000年12月の欧州議会・閣僚理事会・欧州委員会による「EU基本権憲章」(The Charter of the Fundamental Rights of the European Union)の合意(18.12.2000.O.J.C364/1.その第41条には、「すべての人々」(EU市民ではなく)に「良い行政に対する権利」(the right to good administration)が規定されている。「良い行政」の概念に

上述のとおり、前稿の時点では「EU憲法」の観念が希薄であり未成熟であったのであり、それ故現実のEUの統治体制を法的に支える法規範は必然的に「EU行政法」でなければならなかったのであるが、EU行政法もまた成熟したものとはいえなかった訳である。ところが、その後のEUの展開は目を見張るものがあった。それは、2001年のラーケン首脳会議が招集を決定した「諮問会議」が2003年7月採択した「EU憲法条約草案」に始まる一連のEU憲法をめぐる展開であった。以後、同条約の制定、その発効の頓挫、再交渉の後の「EU改革条約＝リスボン条約」の制定、小国アイルランドの国民投票による再度の頓挫の後、その修復のための加盟国間交渉が行われ、再度の国民投票による承認を経て、2009年12月1日、漸くEU憲法条約に代わるものとしての「リスボン条約」が発効したのであった。勿論、この間にも欧州司法裁判所の行政法関連判例も大きく発展しているが、その問題については別稿に譲ることとして⁷⁾、前稿執筆時点と決定的に異なると思われるのが、「EU憲法」観念の不存在を一定程度払拭したかに見えるリスボン条約の導入である。リスボン条約の性質、とりわけそ

ついては、H. P. Nehl, *ibid.*, at 15-37.; 小舟賢「欧州における『よき行政の原理』概念の展開（一～三・完）―『よき行政活動に関する規範』と『よき行政を求める権利』の検討を中心に」『地方自治研究』81巻3号、110～129頁、同7号、130～140頁、同11号、117～139頁）等を含めることも出来よう。拙稿・同上、169-171頁。

7 尚、前稿で紹介した J. Schwarze, *European Administrative Law*, *supra* note 3. は2006年に改定版が出され、そこでは初版以来の展開として、以下の事項について記述が増補されている。

1. 欧州行政法の中核となる行政法の一般原則の発展
2. 不文法と成文法における欧州行政法
3. EUの行政システムにおける構造的変化（今日でも二元的執行体制論が妥当するが、新しい協力体制論（core-and-layer model / Kern-Schalen-Model）等も登場しているとする。）
4. 国内行政法と欧州行政法の相互作用（初版本が依拠したヨーロッパおよび各国行政法の相互作用論は、今日では疑問の余地がないとする。）
5. EUの拡大と欧州憲法条約の採択による欧州行政法の要素における変化

の「憲法」的性質を廻っては、「EU憲法」との連続性が鍵を握っていると思われるが、少なくともEUは、従来の「3本柱構造」を解消して、統一的な法人格を有する統治体となったという点、イギリスおよびポーランドのopt-outはあるもの⁸の、「EU基本権憲章」が新EU条約およびEU機能条約と同等の価値を有するとされた点等、「憲法」体制が整ったかについては依然として留保が必要だろうが）EU全体の統治体制が一つの統治体（polity）としての実質をより前進させたことは確かなことだろう⁹。

そうだとすると、現時点でEU行政法を語る制度的基盤はさらに固まったようにも見える。もとより、先に瞥見したように、ヨーロッパ・レヴェルに共通の行政法を語ることは容易ではない。が、従来の共同体法の発展は、加盟国の国内法体系ととりわけ欧州司法裁判所の判例によって決定されてきたのに対して、現在では逆に共同体法が加盟国の行政法に影響を与え、さらにはその発展にプレッシャーを与えてさえいる、と言われる¹⁰。

8 ただし、イギリスとポーランドのopt-outについては重要な異議が出されている。See C. Barnard, 'The "Opt-Out" for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights : Triumph of Rhetoric over Reality ?', in Griller and Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty* (SpringerWienNewYork, 2008), pp.257-283.

9 EU憲法については、差し当たり、see Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe A Legal Analysis* (Cambridge University Press, 2006) ; 庄司克宏「2004年欧州憲法条約の概要と評価」『慶應法学』1号、1-61頁；衆議院憲法調査会事務局『欧州憲法条約一解説及び翻訳一』（中村民雄執筆）。

10 J. Schwarze, 'The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States', *supra* note 2, at 165. 尚、see K-H. Ladeur (ed.), *The Europeanisation of Administrative Law Transforming national decision-making procedures* (Ashgate/Dartmouth, 2002). リスボン条約については、差し当たり、see C. Reh, 'The Lisbon Treaty : De-Constitutionalizing the European Union?', *Journal of Common Market Studies*, 2009 Vol47. No 3, pp.625-650 ; M. Dougan, 'The Treaty of Lisbon 2007 : Winning Minds, Not Hearts', *Common Market Law Review* 45 : 617-703, 2008. ; P. Craig, 'The Treaty of Lisbon : Process, architecture and substance', (2008) 33 *European Law Review*, pp.137-166 ; 鷺江義勝編著『リスボン条約による欧州統合の新展開 EU新基本条約』（ミネルヴァ書房、2009年）；小林勝訳『リスボン条約』（御茶の水書房、2009年）；福田耕治編著『EU・欧州統合研究 リスボン条

こうして今日各国行政法の収斂化傾向（convergence）ないしはそのヨーロッパ化傾向（Europeanisation）を指摘できよう。こうした傾向は、今回のリスボン条約によってさらに拍車がかかるものと考えられる。

本稿では、主として、成文法源としてのリスボン条約の導入がEU行政法の制度的基盤の進展に対して、如何なる影響を及ぼし得るかについて、論ずることとしたい。それは、こうした検討が、今後のEU行政法的内容的發展を考える際の基礎作業となるからである。

第2 リスボン条約の発効とEU行政法

EU行政法を検討する手法としては、上記に瞥見しておいたが、そのためには、まず、理解の前提となる「行政」概念および「行政法」概念に言及しておく必要がある。先の拙稿でも参照したJ. シュヴァルツェの整理に準拠すると、近代以降の加盟国に共通の「行政」概念は、「実質的意義の行政」「組織的意義の行政」そして「形式的意義（formal sense）の行政」概念に分かれることになる。しかし、このうち、EUにおける実質的行政の問題は、結局、EUと加盟国間の特定領域における政策決定・執行管轄権の配分およびそれに伴う両者間の権限委譲問題と表裏の関係にあるものと言える。したがって、それ自身EU統治構造論の核心問題ではあるが、本稿では、EU行政法の形成問題という次元での考察に限定するこ

約以後の欧州ガバナンス』（成文堂、2009年）；中西優美子「リスボン条約」『海外事情』56巻4号（2008年）、21-36頁；田中俊郎「ローマ条約からリスボン条約まで—『拡大』と『深化』で見る五〇年の欧州統合』同上、2-20頁；庄司克宏「リスボン条約（EU）の概略と評価—『一層緊密化する連合』への回帰と課題」『慶應法学』10号（2008年）、195-272頁（この論文ではリスボン条約の制度的分析が詳細に行われているが、本稿は「EU行政法」の観点から分析するものである）；小林勝「欧州『リスボン条約』に至る経緯と内容」『科学的社会主義』117号（2008年）、30-37頁。以下の条文の訳出に当たっては、以上の文献を適宜参照させていただいた。

ととして、EUの組織的行政概念および形式的行政概念を中心に論じることとする。ただし、先の拙稿でも指摘したように、EUレベルの「行政府」概念は関係機関が多様にして複雑である。検討の便宜を考えれば、「欧州理事会」を頂点として、その下に「閣僚理事会」があり、それと「欧州議会」の関与を受けた後、欧州理事会によって「欧州委員会」が任命されるが、欧州委員会の行政的性質は不十分であり、他方、行政執行上の裁判的救済は閣僚理事会、欧州委員会および欧州議会、また加盟国、あるいは自然人または法人からの提訴を受けて欧州司法裁判所が裁断する、という構造認識が妥当だろう。なお、前稿でも指摘しておいたが、「執行権」(the executive power) 概念の多義性は、本稿の基盤をなす意味において有効な視点である。EUについて、この点を敷衍すれば、執行権を、「政治的側面」(political) および「行政的側面」(administrative) に分類する視点が、その理解をより容易ならしめるものといえる¹¹。すなわち、前者は、政策の提案および立法を通した社会の統率 (the leadership of society.) であり、これには、政策命題の設定およびその具体的措置の発議権とその決定・採択、対外的代表等があるとされ、後者は、法律の適用 (政策の実施・適用)、公共財・収入の配分、第二次的・第三次的ルールの制定、政策実施の監督等である。

EUの統治構造における行政概念を組織的意味および形式的意味の両面からとらえるにあたり、この両者の概念を今一度簡潔に定義しておく、J.シュヴァルツェによれば、組織的意味の行政概念とは、行政組織の全体性 (totality) ないしはその在り方に焦点を置く行政概念であり、形式的意味の行政とは、組織的意味の行政 (機関) によって担当されるすべての作用をいう、とされる¹²。リスボン条約は、EU憲法条約の内容の大半を継承

11 以下、D. Curtin, *Executive Power of the European Union Law, Practices, and the Living Constitution* (Oxford University Press, 2009) pp. 36-37. に依る。

12 J. Schwarze, *supra* note 3, at 16.

していると考えられ、EU体制の憲法化に貢献している側面は否定できないところから、EUにおける行政・執行過程の統一的整備が相当程度進んでいると考えられる。したがって、EU行政法の制度的基盤に対するリスボン条約の影響を考える際には、EU行政を担当する諸機関の規範的整備がどのように進んだのかを考察することが適当であろう。その際、リスボン条約によって、旧EU体制の、EC、共通外交・安全保障政策、司法・警察協力（旧司法・内務協力）という3本柱構造が解消されて、単一の法人格を有する欧州連合（EU）となり、その結果、旧EU条約並びに旧EC条約および旧EURATOM条約は、それぞれ、「新EU条約」（以下「新EU」という）並びに「EU運営（機能）条約」（以下「EU運営」という）となったところから、以下、この二つの条約を「両条約」と総称して、論じることとする。

1. EU行政法の担当機関とリスボン条約

（1）欧州理事会の法制化

上述のように、欧州理事会は、EUにおける行政府概念の頂点に位置する機関である。旧EU条約の下では、旧EUの機関（旧EU条約4、13条）ではあったが、旧ECの機関ではなかったために、旧EC領域で法的な行為を行うことはなく、旧EU全体における政治的・最高意思決定機関として機能していた。それが、今回はEUの正式な法的機関となり（新EU13条1項）、立法機能は有しないものの（同15条1項後段）、その行為に一定の法的効果が生じることになったことから、組織的意味のEU行政法に大きな行政担当機関が生じることとなった。その構成は、又新設された同常任議長の下、加盟国の国家または政府首脳、欧州委員会委員長で構成され、新設された「外務・安全保障政策上級代表」も活動に参加する（同15条2項）。議決手続は、EU運営235条および236条に詳細な規定が置かれた。その権限は、「加盟国の対外的代表権限」（新EU10条2項）の他、従

（龍法 '10）42 - 4, 108（1593）

来からの、「連合の発展に必要な刺激を与え (shall provide the Union with the impetus)、連合の一般的な政治的指針を定めること」(shall define the general political directions thereof) に加え、「優先順位 (and priorities) を定めること」も加わった (同15条1項)。ただし、前述のように、立法的機能 (legislative function) は行使しない。また、閣僚理事会から一定の場合に、審議を付託される場合がある。それは、社会保障分野 (EU運営48条)、刑事司法協力分野 (同82条)、欧州検察庁の設立 (同86条)、警察協力分野 (同87条) 等である¹³。

また、従来旧EU7条2項に規定されていた、条約上の原則に違反した加盟国に対する権限制限条項の「国家元首または政府首脳によって構成される理事会」が、新EU7条2項では、「欧州理事会」と規定されたから、これも欧州理事会の新規権限となる。さらに、新EUが一つの連合体となったことの象徴的な場面として、従来のEU第2の柱であった「共通外交・安全保障政策」上の欧州理事会の権限が拡大され、明確化された (新EU22条以下)。ただし、「立法的行為」は除かれる (31条1項1段2文)。この領域は、新EU第5編として規定され、冒頭の21条に、国際社会におけるEUの行動理念と目標が明確化されているが、その法的統制は未だ政府間主義のままである。他方、従来のEU第3の柱であった「刑事に関する警察・司法協力」(マーストリヒト条約で創設された「司法・内務協力」の残された部分) は、EU機能第3部第5編「自由、安全および司法領域」の中の「第4章 刑事に関する司法協力」(EU運営82条以下) として規定されることとなった。アムステルダム条約で導入された「自由、安全および司法領域」は、旧EC条約「第4編 査証、亡命者庇護、移民および人の自由移動に関するその他の政策」(旧EC61条以下) に加えて、今回旧EU第3の柱「刑事に関する警察・司法協力」(旧EU第6編) を吸収して一本化されることとなった。そこでは、「第1章 総則」(新設)、「第2章 国境管理、亡命者

13 鷺江義勝・前註10、36頁 (鷺江義勝執筆) 参照。

庇護および移民に関する政策」(新設)、「第3章 民事に関する司法協力」(新設)、「第4章 刑事に関する司法協力」(新設)、「第5章 警察協力」(新設)と規定される。こうしてマーストリヒト条約以来の「司法・内務協力」はすべて旧ECと共通の基盤として規定されることとなった訳であるが、そうした中で、欧州理事会は、「自由、安全および司法の領域における立法および運用計画のための戦略的指針を策定する」(EU運営68条)という重要な職務も担当することになった。

こうした執行権限を含んだ権限規定が法制化された一方で、欧州理事会には、連合の組織形成権限も正式に与えられることとなった。第1には、「欧州議会の発議およびその同意を得ることを条件とはするが、欧州議会の構成を確定する決定を全会一致で採択する」(新EU14条2項2段)。第2には、「欧州議会の選挙結果を考慮しながら、特定多数決によって欧州委員会委員長候補者を提案する (propose) こと」である (同17条7項第1段落第1文)。同委員長は議会によって総議員の過半数で選出され (be elected.同段落2文)、外務・安全保障政策上級代表および委員会の他の委員とともに全体として欧州議会の同意に付されたのち、「欧州理事会が特定多数決によって、委員会を全体として任命する」(同項第3段落。なお、委員会の選任手続きは改めて後述する)。第3に、特定多数決によって、新EU16条6項に従い、「総務理事会」(the General Affairs Council.新EU16条6項2段)および「外務理事会」(the Foreign Affairs Council.同3段)以外の理事会の編成一覧表 (the list of Council configurations) を決定する (EU機能236条 (a))。また、外務理事会以外の全理事会の編成における議長を決定する (同 (b))。第4に、欧州委員会委員長の同意を得て、「外務・安全保障政策上級代表」を任命し、また解任する (新EU18条1項)。そして第5に、「欧州理事会常任議長」を選任することもその権限であるが、この点は次項参照。

新欧州理事会の意思決定手続きについては、新EU15条3項以下およびEU運営235条が、それぞれ規定している。

(2) 欧州理事会常任議長の新設

リスボン条約の眼目の一つが、欧州理事会常任議長の新設である。同議長は、欧州理事会の特定多数決により任期2年半として選出され、また一度だけ再選されることができ、同議長に故障または重大な過失ある場合は、同じ手続に従って、解任される（新EU15条5項）。また個別の国家の役職に就いてはならない（同6項3段）から、同時にいずれかの国家・政府首脳をつとめることはできなくなる。その基本的な任務および権限は、欧州理事会の議長を務め、その活動を促進する（drive forward its work）こと（同6項（a））、欧州委員会委員長と協力し、総務理事会の活動を基礎として、欧州理事会の活動の準備と継続性を確保すること（同項（b））、欧州理事会における結束（cohesion）とコンセンサスを促進するために尽力すること（同項（c））、欧州理事会の会議後に、欧州議会に対して報告書を提出すること（同項（d））、また、連合外務・安全保障政策上級代表の権限を損なうことなく、共通外交・安全保障政策に関する問題について、自己のレベル及び資格（capacity）において、連合の対外的な代表を確保すること（同項第2段）、である。

(3) 閣僚理事会の権限拡大

旧EU体制下では、閣僚理事会は、任務につき旧EC202条が定め、その構成については同203条、その意思決定手続きに関しては同205条—210条が定めていた。このうち、リスボン条約によって改正されたのは以下のとおりである。

従来の閣僚理事会は、「総務理事会」とその他の多数の「専門理事会」に分かれていたのを、リスボン条約で整理統合が行われ、「総務理事会」

と「外務理事会」のみ条約上の閣僚理事会として規定され、その他の理事会は、上述のように、欧州理事会が、特定多数決で設置を決定することとなった（EU運営236条）。ただし、その決定が行われるまでの間は、暫定的に総務理事会が単純多数決で決定することが可能とされた（「過渡的規定に関する議定書」第2編4条）。

新閣僚理事会の任務および権限は、旧EC202条では、「加盟国の一般的経済政策の調整の確保」、「決定権の行使」、「理事会採択行為のうち、理事会が定める規定の実施権限の委員会付与。ただし一定の条件付与可」、「特定の場合における理事会自身による直接的権限行使権の留保」等が定められていたが、新EU16条1項では、「理事会は、欧州議会と共同して、立法機能および予算機能を行使する。」、「理事会は、条約に規定された政策決定機能および調整機能を行使する。」という簡潔な規定となった。また、条約上の理事会である「総務理事会」の権限は、「様々な理事会の形態の活動における一貫性を確保する」こと、「欧州理事会議長および欧州委員会と連携して、欧州理事会の会議を準備し、その継続性を確保する」ことであり、他方の「外務理事会」の権限は、「欧州理事会が策定した戦略的指針に基づいて、連合の対外的行動を具体化し、連合の行動の一貫性を確保する」ことと規定された（新EU16条6項第2段、第3段）。

閣僚理事会の意思決定手続は、新EU16条3項以下、EU運営238条以下に規定された。特筆すべきは、特定多数決の対象案件が、旧EU体制から33件増え、96件になった¹⁴ことである。リスボン体制では、特定多数決が原則となった（新EU16条3項）。このことはEUの超国家性要件の一つが前進したことを意味する¹⁵。

14 鷺江・同上書、32頁（鷺江執筆）。ただし、税制、社会政策、市民権、警察協力等は、依然として全会一致のまま残されたと指摘する。

15 EC/EUの超国家性については、拙稿・前註1、159頁参照。尚、閣僚理事会の特定多数決における全会一致事項や所謂「イオニア・メカニズム」については、庄司克宏・前註10論文、223-225頁。

(4) 連合外務・安全保障政策上級代表の創設

リスボン条約では、「外務・安全保障政策上級代表」(the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)が、上述のように、欧州理事会によって任命されることとなったが、同職は、外務理事会の常任議長となり(新EU18条3項)、欧州委員会の外務担当副委員長を兼務することとなった(同4項)(ダブル・ハット方式と言われる)。上級代表の権限・任務は、「連合の共通外交・安全保障政策を指導する」、「自己の提案によって、共通外交・安全保障政策の展開に貢献し、閣僚理事会によって委任された内容に従って、同政策を実施する」ことであり、「同様の内容が共通安全保障・防衛政策にも適用される」(新EU18条2項)。また欧州委員会の副委員長として行動する場合は、「連合の対外的行動の一貫性を確保する。」、「委員会内部において、対外関係について委員会に課せられた責務および連合の対外行動のその他の側面の調整を行う責任を有する。委員会内部におけるこれらの責務の実施に関して、およびこれらの責務に関してのみ、その責務および実施が2項および3項と両立する限り、委員会の手続に拘束される。」と規定された(同4項)。

(5) 欧州委員会の権限拡大

欧州委員会の構成は、2014年11月1日前後で人数が異なる(新EU17条4項、5項)。欧州理事会の役割は上述した(EU運営244条)。

欧州委員会の委員長およびその他の委員の選任手続は、以下のように改正された。

「欧州理事会」(旧ECでは、「国家代表または政府首脳によって構成される理事会」)が、欧州議会の選挙結果を考慮し、適切な協議をもった後(新設規定)、特定多数決によって欧州委員会委員長の候補者を欧州議会に提案し(propose. 旧ECでは、「指名」(nominate))、同委員長候補者は議会によって選出される(elect. 旧ECでは、「承認」(be approved))(新

EU17条7項第1段。旧EC214条2項第1段)、②「閣僚理事会」が、特定多数決により、かつ被選出委員長 (President-elect. 旧ECでは、the nominee for President.) との共通の合意によって、他の委員として任命するために提案するリストを採択する。各委員は、3項2段および5段の基準に従い、各加盟国の提案 (the suggestions. 旧ECでは、the proposals.) に基づき選ばれる (be selected.) (新EU17条7項第2段。旧EC214条2項第2段)。③欧州委員会委員長、外務・安全保障政策上級代表 (新EUで新設) および委員会の他の委員は一体として (as a body) 欧州議会による同意投票 (a vote of consent. 旧ECではa vote of approval.) に付される。この同意に基づき、欧州委員会は「欧州理事会」(旧ECでは「閣僚理事会」) によって任命される (be appointed.) (同17条7項第3段、旧EC214条2項第3段)。

こうして欧州委員会が任命されていくが、最大の改正点は、従来の閣僚理事会に代わって、欧州理事会と規定されたことである。これは、欧州理事会の法定化の中でも、EU機関形成権限の重要な場面である。

欧州委員会の権限は、旧EC211条で、「共同市場の適切な運営および発展を確保するため、委員会は、——本条約 (旧EC条約) の規定および本条約に基づき共同体の諸機関が採択する措置の適用を確保し、——本条約に明文の規定がある場合または委員会が必要と認める場合は、本条約の対象となる事項に関して勧告を出し、意見を表明し、——本条約に定める条件に従い、独自の決定権を行使し、かつ、理事会および欧州議会によって採られる措置の形成に参画し、——閣僚理事会が定める規定を実施するため、理事会から与えられる権限を行使する」と規定されていた。リスボン条約によって、欧州委員会の権限規定は以下のとおりとなった。「委員会は、連合の一般的利益を促進し、その目的のために適切なイニチアチヴを発揮する。委員会は、両条約の適用および両条約に従って機関が採択した

措置の適用を確保する。委員会は、連合司法裁判所の統制の下で連合の法の適用を監督する（oversee）。委員会は、予算を執行し、諸計画を管理する（execute the budget and manage programs）。委員会は、条約に規定された内容に従って、調整（coordinating）、執行（executive）および運営（management）の諸機能を行使する。共通外交・安全保障政策を除いて、また、条約の中に別途規定された場合を除いて、委員会は、連合の対外的な代表を務める。委員会は、機関間合意を達成するために、連合の年次および多年次計画を発議する。」（以上、新EU17条1項）。「連合の立法行為は、条約が別に規定する場合を除いて、委員会の発議に基づいてのみ採択される。その他の行為は、条約が規定した場合には、委員会の提案に基づいて採択される。」（同2項）。

その反面として、欧州委員会の責任条項が規定されることとなった。従来は、欧州議会の規定中に、欧州委員会に対する非難動議の規定があったが（IHEC201条）、リスボン条約によって、欧州委員会に関する規定中に、次のような規定が盛り込まれた。「委員会は、全体として、欧州議会に責任を負う。EU運営条約234条にしたがって、欧州議会は、欧州委員会の非難動議について投票を行う。この動議が可決された場合は、欧州委員会の委員は総辞職し、外務・安全保障政策上級代表は、自身が委員会においては果たしている任務を辞任する」（以上、新EU17条8項）。非難動議については、同じくEUレベルで規定がある（EU運営234条後段）。

こうした欧州委員会に関する新規定が、欧州委員会の執行・行政権限の拡大を意味するかは、欧州理事会および閣僚理事会の権限規定、又新たに導入された「立法的行為」および「非立法的行為」との関連において、EU行政法の鍵を握る問題である。この点は、次節で詳述する。

(6) 欧州委員会委員長の権限拡大

リスボン条約において、欧州委員会委員長職の選任は一つの重要な柱であった。その手続は上述したところであるが、その選任手続については、EU市民による直接選挙の要請が根強くあるところ、欧州議会が、同委員長による議会支配が進むことの懸念から、これを嫌い、間接選挙を望んでいた¹⁶。この問題は、所謂二元的代表制の抱える問題を考える上で、重要な論点を提起している。

その委員長の権限は、旧EC体制下では、以下の通りであった。①委員会の政治的指針を示して委員会を統括すること、委員会が安定的、効率的および同僚間の協同 (collegiality) に基づいて行為することを確保するために、委員会の内部組織を決定すること (旧EC217条1項)。②委員会の義務として課された責任を委員間で体系化して、分配すること、また再分配すること、委員会委員に対してその権威の下で任務を委任し、活動させること (同条2項)。③全委員の承認を得た後、委員の中から副委員長を任命すること (同条3項)。④全委員の承認を得た後、個別の委員に辞任を要請すること (当該委員は辞任する。同条4項)。

これに対して、リスボン条約では以下のとおりとなった。①委員会が職務を行う範囲内で、指針を策定すること (新EU17条6項 (a))。②委員会が一貫的で (consistently)、効率的に (efficiently)、かつ同僚間の協同的な機関として (as a collegiate body) 行動することを確保するために (ensuring)、委員会の内部組織を決定する (同項 (b))。③外務・安全保障上級代表を除いて、委員の中から副委員長を任命すること (同項 (c))。④委員の辞任を要請すること。18条1項の手続きに従って、外務・安全保障上級代表の辞任を要請すること (6項第2段落。18条1項によれば、欧州理事会は、特定多数決で、委員会委員長の同意を得て、外務・安全保障上

16 P. Craig, *supra* note 10, at 155.

級代表を任命し、同様の手続きで解任する)。

(7) EU裁判所の創設

従来から欧州司法裁判所の司法管轄権は各国の最高裁判所ないし憲法裁判所にも比して、その多様さが指摘されてきた。ニース条約までのEUの司法機関改革によると、当初からの「司法裁判所」(the Court of Justice)の他、1989年設置の第1審裁判所(the First Instance)、ニース条約により第1審裁判所に付属するものとしての「裁判部」(the Judicial Panel. 旧 EC225a条)、また同条により2005年10月に設置された「EU職員裁判所」(the Civil Service Tribunal)がある。

これがリスボン条約によって、次のように改正された。裁判所を統括する概念として、「EU司法裁判所」(the Court of Justice of European Union)と総称されることとなり、EU司法裁判所は、(司法裁判所の後身である)「司法裁判所」(the Court of Justice)、(第1審裁判所の後身である)「総合裁判所」(the General Court)および(裁判部の後身である)「専門裁判所」(the specialized courts)を含む」と規定された(新EU19条1項第1段落前段)。

EU司法裁判所の権限は、両条約の解釈および適用において、法が遵守されることを確保することである(同段落後段)。また、両条約に従って、①加盟国、連合の機関、自然人または法人からの訴えに対して判決を下す(rule)こと(同条3項(a))、②連合法の解釈または連合の機関によって採択された行為の有効性に関する加盟国の裁判所または審判所の要求に対して、先決裁定を与えること(同項(b))、③両条約が規定するその他の訴訟において判決を下すこと(同項(c))である。これらの規定は、欧州司法裁判所の従来の基本的な権限を条文化した(codify)ものである。なお、EUの司法過程の充実のために、加盟国の義務が規定され、「加盟国は、連合法の対象となる分野の効果的な法的保護を保障するのに十分な『法的

救済』(remedies)を提供する」と規定された(同条1項第2段落)ことは、EU行政救済法の観点から特筆されるべきであろう。

この一般規定の下で、従来からの多様な訴訟類型が基本的に踏襲されているが、EU行政法の観点からはいくつかの重要な改正が行われている。

第1に、加盟国に対する「義務不履行訴訟」においてEU司法裁判所が義務不履行と認定した当該加盟国が、判決に従った必要な措置を採っていないと欧州委員会が判断した場合は、同委員会は、当該加盟国に自己の見解を提出する機会を与えた後に、従来は、委員会は、「当該加盟国が同判決に従っていない事項を明記した理由を付した意見を発表し、当該加盟国が委員会が定める期間内に、当該判決に従うために必要な措置を採らない場合」は、委員会は当該事件を司法裁判所に提訴することができる、と定められていたが(旧EC228条2項第1段落、第2段落前段)、リスボン条約では、この部分の手続きが省略され、委員会は、直ちに、当該事件を司法裁判所に提訴することができることとなった(EU運営260条2項)。加えて、この場合に、以下の規定が新設された(同条3項)。「委員会は、当該加盟国が、立法手続きに従って制定された『指令』を実施するための措置を通知する義務に違反するという理由から、258条に従ってEU司法裁判所に提訴する場合(註：加盟国に対する義務不履行訴訟)において、諸般の事情から当該加盟国が支払うべき一括額または制裁金額を明記することが適当と考えるときは、これを明記することができる。」、「EU司法裁判所は、当該違反を確認したときは、委員会が明記した額を超えない範囲で、一括金または制裁金の支払いを、当該加盟国に課することができる。」、「この支払い義務は、EU司法裁判所が当該判決において定めた日より生じる。」

EU法は大半が所謂行政法規であり、かつその中でも、結果のみ加盟国を拘束し、その実施の方法や手段は国内措置に委ねる「指令」(directive)が数多く規定されていることが、冒頭に示したように、EU行政法を議論する難しさの理由の一つとなっているが、この規定改正により、欧州委員

会によるEU法実施過程統制がより進展するものと思われる。

第2は、従来からある「合法性審査」のための「取消訴訟」の対象に、「第三者に法的効果を生じさせようとする（intended to produce legal effects *vis-à-vis* third parties）欧州理事会の行為（act）」が加えられ、さらに、同じく「第三者に対して法的効果を生じさせようとするEUの諸組織（bodies）、独立部局（offices）または専門行政機関（agencies）の行為」が加えられた（EU運営263条第1段落）。

この規定の新設は、EU行政法規の連合レベルにおける「直接執行過程」に対する有効な行政救済訴訟となることが期待される。ただし、立法的行為は行わない欧州理事会とはいえ、その行為がEU司法裁判所の合法性審査を受けるということは、EU統治構造の政治化の進展と同時に、それに対するEU司法裁判所による「法の支配」機能¹⁷の強化という構図が鮮明になろう。EU統治構造の発展にとって、重要な場面と思われる。

第3に、この合法性審査取消訴訟において、従来から議論の多かった問題として、自然人及び法人の「原告適格」の問題がある。従来は、「あらゆる自然人または法人は、自己を対象とする『決定』に対し、または『規則』もしくは他人を対象とする『決定』の形式であっても自己に直接かつ個別的に関係する『決定』に対し（against a decision addressed to that person or against a decision which, although in the form of a regulation or a decision addressed to another person, is of direct and individual concern to the former）、訴訟を提起することができる。」と定められていたが（旧EC230条第4段落）、リスボン条約によって、次のように改正された。「あらゆる自然人または法人は、第1段落および第2段落に規定する条件の下で、自己を対象とし、または自己に直接かつ個人的に関係する『行為』

17 EUの「法の支配」については、拙稿「EUにおける『執行権支配』と『法の支配』（一）、（二）— 環境保護枠組決定事件を素材として —」龍谷法学38巻4号、44-66頁、42巻2号、294-326頁参照。

(an act) に対し、並びに自己に直接かつ個人的に関係する『規制的行為』であって実施措置を伴わないもの (a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures) に対して、訴訟を提起することができる。」(同263条第4段落)、「連合の諸組織、独立部局および専門行政機関を設置する『行為』は、自然人または法人が自己に対して法的効果を生じさせようと意図された、当該組織、独立部局および専門行政機関の『行為』に対して提起する訴訟に関して、特別の条件および取極め (arrangements) を規定することができる。」(同条第5段落)。こうして、原告適格が拡大・緩和されることとなったが、ここでいう「行為」、「規制的行為」は、後述のEU二次法の改正と密接に関係する。

その他、リスボン条約においては、司法裁判所、総合裁判所の構成、司法裁判所の裁判官および法務官並びに総合裁判所の裁判官の選任要件、任命手続等は、新EU19条2項に規定されている。さらに、司法裁判所の構成、審理手続、裁判官および法務官の選任要件、等は、EU運営251-253条に、総合裁判所の構成、その裁判官の選任要件、管轄範囲は、同254-256条に、専門裁判所の構成、その構成員の選任要件、審理手続については、同257条に、それぞれ規定されている。

こうした、一連の司法改革をEU行政法の形成という観点から眺めてみると、従来からその不明確さが指摘されてきたEU行政法の執行過程において、自然人または法人に対する司法的救済の整備という意味を持ちえるところから、今後有効に機能することが期待されよう。

2. EU行政法の執行過程とリスボン条約

前節では、リスボン条約によって一定程度の制度的規定が整備されたEUの行政担当機関(行政救済を管轄するEU司法裁判所も含めて)の権限

ないし任務にも言及したところであるが、EU行政法の執行過程は、こうした行政機関の行為のみでは完結しない。従来通り、連合レベルと加盟国レベルという二元的執行体制である。しかし、この場合にも、リスボン条約によって重要な改正が行われている。

まず、EU憲法条約に規定されていた「EU法の優位性」規定が削除されたことと相まって、同時に規定されていた「欧州法律」(European laws)、「欧州枠組法律」(European framework laws)も不採用となったが、EU法体制自体に階統的秩序は残ることとなった。「立法的行為」(a legislative act. EU運営289条)、「非立法的行為」(a non-legislative act.同290条)、「国内的实施立法」(同291条)の導入がそれである。ただ、リスボン条約体制においても、二次法としての成文EU法、したがって成文EU行政法は、従来通り、規則、指令、決定である(同288条)。その上で、この三通りの成文法源を従来の共同立法手続で制定する手続を「通常立法手続」(the ordinary legislative procedure)と規定することになった(同289条1項)。これに対して、「両条約が特に定める場合において、規則、指令または決定の採択は、『特別立法手続』(a special legislative procedure)として、閣僚理事会の参加を伴って欧州議会により、または欧州議会の参加を伴って閣僚理事会により、行われる。」(同条2項)。特別立法手続は従来の諮問手続、同意手続を再定義したものである。そして、「立法手続(legislative procedure)によって採択される法的行為(legal acts)は、立法的行為(legislative acts)である。」(同条3項)。「両条約が特に定める場合は、立法的行為は、加盟国のグループもしくは欧州議会の発議に基づき、欧州中央銀行の推薦に基づき、または司法裁判所もしくは欧州投資銀行の要請により、採択される。」(同条4項)。

これに対して、「非立法的行為」については、次のように規定された。

「立法的行為は、その本質的ではない一定の要素を補足または修正するため、一般的適用性を有する『非立法的行為』を採択する権限を、欧州委

員会に委任する (delegate) ことができる。」「権限の委任の目的、内容、範囲および期限は、立法的行為において明確に定めなければならない。当該分野の本質的要素は、立法的行為に留保されなければならない、従って権限の委任の対象にはならない。」(以上、同290条1項)。

「立法的行為は、委任が従うべき条件を明確に定めなければならない。この条件は、以下の通りとする。(a) 欧州議会または閣僚理事会は、委任を取消すことができる。(b) 委任された行為は、欧州議会または閣僚理事会によって異議が出されない場合にのみ効力を有することができる。(a) および (b) の目的のために、欧州議会は総議員の過半数により、および閣僚理事会は特定多数決により、決定する (act)。」(以上、同条2項)。

「『委任された』という形容詞は、委任された行為の表題に挿入される。」(同条3項)。

他方で、「加盟国は、法的拘束力を有する連合の行為を適用するために必要なあらゆる国内法上の措置 (all measures of national law、「国内法的実施措置」) を採択しなければならない。」(同291条1項)。この規定により、EU行政法の「間接執行」過程における加盟国の役割と義務が明定されたことになる。二元的執行体制を支える重要規定となろう。

ただし、「法的拘束力のある連合の行為 (legally binding Union acts) を実施するために統一的条件が必要な場合は、当該行為は、実施権限を欧州委員会に付与しなければならない、又、十分に正当化できる特別な場合 (indulgy justified specific cases) およびEU条約24条および26条 (註：共通外交・安全保障・防衛政策) に規定されている場合には、閣僚理事会に付与しなければならない。」(同条2項)。

「2項の目的のために、欧州議会および閣僚理事会は、通常立法手続に従った『規則』によって、委員会の実施権限の行使を加盟国が統制するための仕組みに関する準則および一般原則を、事前に定めなければならない。」(同条3項)。ここでは加盟国が、委員会の実施権限の行使を統制する

ことが前提とされたことになる。

そして、委員会および閣僚理事会による『『実施行為』(implementing acts)の表題に、『実施』の語を付さなければならない』(同条4項)。この「実施行為」も「非立法的行為」となる¹⁸。EU行政法の観点から言うと、これらの「非立法的行為」は、「直接執行」の場面であり、その過程の法的整備の進展を表している。

第3 結びにかえて—EU行政法の今後の展望

以上、瞥見してきたところから当面考えられる点は以下のことだろう。まず、リスボン条約によるEU行政法の制度的基盤改正の点から考察すると、第1に、EUの全体構造の観点からは、旧EUにおける3本柱構造が解消され、新規にEUという単一法人格を有する連合が出現し、旧ECの機関として、EC法を制定し執行してきた諸機関は、すべてEUの機関として統一されることとなり、それに応じて各機関の構成、権限、意思決定手続等の諸規定が整備された。このことは、組織的意義のEU行政法を分析するうえで、その対象がより明確化されたという意味で、前進と捉えられよう。ただし、共通外交・安全保障・防衛政策は、未だ政府間主義である。

その中にあって、第2に、執行過程の担当機関の観点からは、欧州理事会の法定化は特記されるべきで、上述のように、旧EC/EU体制下の閣僚理事会の権限を欧州理事会が吸い上げる領域が生じたことは、新EUの統治構造における「政府間組織性」(inter-governmentalism)の強化ないしはそれへの後退(?)と捉えられよう(しかし欧州理事会の中で特定多数決方式が取られるということになると、首脳レベルでの「超国家性」(supra-nationalism)の進展という方向性を示すことにもなる)。これに、

18 M. Dougan, *supra* note 10, at 644-652. によれば、非立法的行為として、他に、「両条約から直接に採択される場合」も含まれる。

欧州理事会常任議長職が創設されたことが加わると、EUの統治構造における「準憲法的性質」(a quasi-constitutional nature) または「ハイ・ポリティックス的性質」(a high politics nature) がもたらされたとも指摘されている¹⁹。EU統合は、政治が先行して、法的規律が後追いする(「先政後法」)という歴史を辿ってきたが、欧州理事会の法制化は、後追いする法的規律の世界が「首脳までの法的統合」に至りつつあることを物語るものと言えるかもしれない。ただし、これに対しては、欧州理事会常任議長、EU外務・安全保障政策上級代表、欧州委員会委員長等の間で、主導権争いが生じる惧れも指摘されている²⁰。さらに、上述のように、EU司法裁判所の管轄権との関係も検討の余地がある。

尚、この点に関し、P. Craig (クレイグ) は、リスボン条約による制度改革は、欧州理事会常任議長の創設および閣僚理事会の議長の権限拡大、とりわけ欧州委員会委員長の選任手続に象徴されるように、国家利益の強化をもたらすものである、としつつ、それでも欧州委員会委員長はEU政治の中心であり、その権限のうちでも、年次計画および多年次計画の策定権限は重要である、という指摘をしていることが注目される²¹。

第3に、EU行政法の執行過程に関しては、二元的執行体制に変化はないが、「立法的行為」、「非立法的行為」、「国内法的実施措置」の規定の導入は注目される。とりわけ前二者におけるEU行政法の階統的構造の導入によって、従来の、閣僚理事会による、欧州委員会に対する法実施権限の委任規定の曖昧さをどこまで払拭できるかが重要となろう。この点に関し、再度クレイグによれば、「非立法的行為」が現実のEU行政の中で立法行為性を有しうることの危険性ととともに、「委任行為」の創設は、従来のコミ

19 M. Dougan, *ibid.*, at 627.

20 庄司・前註10論文、219頁。

21 P. Craig, *supra* note 10, at 158.

トロロジー（comitology）体制²²を意味することでもあるから、欧州委員会にとっては、この点をどこまで払拭できるかが、今後の問題として残されている、と指摘している²³。

第4に、EU行政救済法の観点からは、EU司法裁判所改革によって、①加盟国の「法的救済」義務の導入（新EU19条1項第2段落）、②欧州委員会による、対加盟国「義務不履行訴訟」の手続の緩和（EU機能260条2項）、③「合法性審査取消訴訟」の対象の拡大、とりわけ、欧州理事会およびEUの諸組織、独立部局、専門行政機関の「行為」の対象化、④同訴訟における、自然人および法人の原告適格の拡大・緩和、がもたらされたことは重要である。これらの措置は、言うまでもなく、EU行政法における「法の支配」ないしは「法治主義」の発展に寄与することが期待されるところである。

以上のような制度的基盤整備によって、EU行政法の実質的發展がどのように展開されていくかが、今後の検討課題となろう。

22 コミトロロジーについては、八谷まち子「コミトロロジー考察—だれが欧州統合を実施するのか—」『政治研究』46号、208-159頁。

23 P. Craig, *supra* note 10, at 165-166. 尚、「非立法的行为」にはコミトロロジーが適用される。庄司克宏・前註10論文、240頁。