

# 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

鷺 江 義 勝

## 目 次

はじめに

### 第一章 加盟各国への加重票数配分

#### 第一節 EUの拡大と票数配分の変遷

第一項 六ヶ国体制

第二項 九ヶ国体制

第三項 一〇ヶ国及び一二ヶ国体制

第四項 一五ヶ国体制

#### 第二節 ニース条約による理事会の加重票数の改定

第一項 一五ヶ国体制（二〇〇五年以降）

第二項 二七ヶ国体制

### 第二章 特定多数決による可決及び否決と人口を巡る問題

#### 第一節 EUの拡大と可決あるいは否決連合の変遷

第一項 六ヶ国体制

第二項 九ヶ国体制

第三項 一〇ヶ国体制及び一二ヶ国体制

第四項 一五ヶ国体制

#### 第二節 ニース条約による理事会の特定多数決の改定

第一項 一五ヶ国体制（二〇〇五年以降）

第二項 二七ヶ国体制

おわりに

## はじめに

EUの理事会<sup>(1)</sup>での決定は主に、単純多数決、特定多数決、全会一致<sup>(2)</sup>のいずれかによって行われる。このうち、理事会で従来から用いられている票決方式の一つは、全会一致方式である。これは、主権国家としての加盟国間の平等原則を反映するものとして、他の国際機関でもしばしば用いられる決定方式である。この場合、一国の反対がそのまま案件の廃案に直結しており、参加国すべてに拒否権が認められている。理論上、国際関係においては、いわゆる小国も大国も主権国家である限りは、他の主権国家と同等の立場を保障されなければならない。しかし、実際の国際関係においては、各国家のパワーの間には、大きな隔たりがあり、そのパワーによって大国のエゴがまかりとおっている。そこで、多くの国際機関においては、全会一致制を採用することによって、すべての国家の国益の保護を保障しているのである。したがって、理事会における全会一致方式は、EUにおいても加盟国、特に小国の国益を守る最後の砦としての機能を本質的に持っている<sup>(3)</sup>のである。

しかし近年、理事会ではこの全会一致に代わって、次第に特定多数決というEU独自の決定方式が利用されるようになってきている<sup>(4)</sup>。理事会における特定多数決は、政策決定の迅速化、さらには、一部の加盟国の反対のために理事会が決定不能に陥る危険性を低減させることなどを目的として、次第に多くの政策領域に導入されているのである<sup>(5)</sup>。特定多数決による決定が求められる場合、理事会を構成する加盟国には、特定の加重票数が与えられ、原則的には賛成する加盟国の加重票数の合計が一定数を上回った場合に可決される。ただし、理事会の特定多数決による可決の際

の必要要件は、欧州経済共同体（現、欧州共同体・EC）発足以来、二つの場合に分けられている。すなわち、理事会が、条約の規定に従い、委員会の提案に基づいて決定する場合及び欧州委員会の提案に基づかずに決定する場合である。欧州委員会の提案に基づいて理事会が特定多数決で決定を行う場合には、可決のためには賛成票数要件のみが必要とされるが、欧州委員会の提案に基づかずに決定を行う場合には、一定数以上の加盟国の賛成がさらに必要要件として加わる。<sup>(6)</sup> この要件を満たす加盟国の実数はEUの拡大による加盟国数の増加によって変動するが、各時代とも全加盟国の2/3と規定されている。ただし一〇ヶ国体制時代のみが例外で、過半数の六ヶ国以上の賛成で可決が可能となっている。EUの全体の利益を代表するとされる欧州委員会提案に基づかない場合には、加盟国間の利害がより直接的に対立する可能性が高く、理事会内で相対的に多くの加重票数を持つ一部の大国のみによる決定の強行を阻止するために、一定数以上の加盟国の賛成という要件を追加しているのである。

このように特定多数決方式は、各加盟国に割り当てられる加重票数及び可決に必要な票数などの要件の設定に応じて、個々の加盟国の拒否権が制限されるか、もしくは否定される決定方式である。実際、EUの特定多数決方式の下では、一ヶ国による拒否権の行使は不可能となっており、いかなる加盟国も単独では、自国の国益を擁護することができないのである。したがって、特定多数決方式を行う場合には、加盟国に振り分ける加重票数を何票にするのか及び可決に必要な票数を何票にするのか、あるいは可決のためのその他の要件をどのように設定するのかが加盟国の影響力に直結する大きな問題となる。六ヶ国体制から現在の一五ヶ国体制さらには、今後の拡大による二七ヶ国体制における加盟国の加重票数及び可決必要投票数は、表1のとおりである。<sup>(7)</sup>

以上のようにして行われる理事会における特定多数決では、加盟国の国益はどのような形で反映されているのであろうか。中小規模の加盟国の国益を守り、加盟国間の平等を実現するためには、各加盟国に同数の票を配分する必要がある。他方、EUレベルにおいて加盟国の規模、特に人口面での規模を基にし、加盟国市民のできるだけ多数の意志の反映を重視する側面から考えれば、理事会の加重票数は各加盟国の人口比を反映させて配分されるべきであろう。もっとも、この二つの側面を両立させることは、かなり困難というよりもむしろ不可能に近い。実際、理事会での加重票数の配分は各加盟国同数ではなく、加盟国の人口規模によって一定の格差が付けられている。しかし、加重票数は、加盟国の人口規模をある程度は反映しているものの、人口比を完全に反映しているわけではない。その結果、理事会における加重票数は、中小規模の加盟国の影響力をある程度維持しつつも、加盟国の人口規模の面もある程度配慮したものとなっている。そのため、この両立困難な二つの側面をあえて制度化した理事会における加重票数の配分とそれに基づいた特定多数決には、いくつかの特徴あるいは問題点を指摘することができる。

そこで、本稿では、理事会において、実際に行われているかもししくは今後行われる予定である加盟国への加重票数の配分と人口の関係及びその加重票数に基づいて行われる特定多数決方式と加盟国の人口の問題に焦点を当てることによって、理事会における特定多数決制度において生じる問題点を明らかにしていくことを目的としている。以下では、EUの拡大過程に従って、理事会において加盟国に配分されている加重票数と人口の関係及び特定多数決による可決要件、特に人口との関係の変遷を中心に分析を行うこととする。

## 第一章 加盟各国への加重票数配分

これまで、理事会の加重票数配分の実質的な改定は、拡大による加盟国の増大によってもたらされている。当初六ヶ国で発足したECは、四次にわたる拡大によって、九ヶ国、一〇ヶ国、一二ヶ国そして、現在の一五ヶ国へと拡大してきている。また今後、中東欧への拡大によって、少なくとも二七ヶ国体制のEUが想定されている。加盟国の拡大は必然的に、理事会での加重票数の加盟国別配分や全体の構成の変更をもたらすことになる。以下では、まず、これまでの各加盟国への票数配分の変更の過程を拡大に沿って現在の一五ヶ国体制まで時代別に整理した上で、それぞれの時代の特徴を検討していく。さらに、二〇〇〇年の一二月に合意されたニース条約による改革によって二〇〇五年以降に予定されている理事会における既存の一五の加盟国の加重票数の変更及び二七ヶ国体制における理事会での加重票数についてもその変更点を中心に検討していくことにしたい（以下表1を参照）。なお、この検討に際しては、理事会の加重票数の数の上での変更だけでなく、どこに特徴あるいは問題点があるのか、あるいは、それらが変化しているのかどうかについても注目していきたい。

### 第一節 EUの拡大と票数配分の変遷

#### 第一項 六ヶ国体制

現在の理事会の加重票数の配分の原型となっているのが、ECの発足に伴い設置された理事会における票数配分で

ある。原加盟国である六ヶ国に対しては、ドイツ（旧西ドイツ）、フランス及びイタリアの三大国にそれぞれ四票、オランダとベルギーに二票、ルクセンブルグに一票の計一七票が配分されている。<sup>(8)</sup>

人口と票数の関係では、六ヶ国時代には三大国と二小国そして極端に小規模のルクセンブルグの三グループに対して、一応人口の大小に従って、票数配分に一定の差が付けられ、人口比をある程度反映した票数配分になっているようである。しかしながら、三大国の中では、人口ではドイツとフランスの間に七〇〇万人以上の格差があるにも関わらず、同じ四票が配分されており、イタリアを含めた三大国間で票数の平等配分が行われていることが特徴としてあげられる。この大国間の平等原則は現在の一五ヶ国体制においても堅持されており、EUにおいて最大の人口を有するドイツに常に不利な票数配分を強いることになるのである。

他方、中小国においては、微妙なバランスと格差が配慮されている。すなわち人口一一九万人のオランダと人口九〇五万人のベルギーはともに二票国としてバランスがとられている一方で、極小国家のルクセンブルグには一票のみを与え両者の間にはっきりと格差を付けるものとなっている。

また、加盟国の人口規模が加重票数に反映されているかどうかを検討するための指標となるのが一票に代表される加盟国の人口（人口／票数）である。この点に着眼すれば、ルクセンブルグには三一人に対して一票配分されているのに比して、ドイツに対しては一三〇二万人に対して一票の配分と約四三倍もの格差が存在している。全体的に見ても、平均値は、九七九万人であり、人口に比して三大国にはかなり過小に、逆にそれ以外の中小国には対してはかなり過大に票数が配分されている状況が浮かび上がってくる。しかも、この一種の傾斜配分は、均等な傾斜配分では

ない。EUの全体の人口に占める加盟国の人口比と全加重票数に占める加盟国の加重票数の関係（以下では、充足率と表記する）を見ると、ドイツに関しては人口に比して二五%の過小評価をしているのに対して、オランダには一七六%、ベルギーには二一九%、ルクセンブルグに至っては二九五〇%もの過大評価をしており、大国を人口面で過小評価していると云うよりも、中規模加盟国により有利に、さらに極小国家に対しては例外的にさらに有利に過大評価した配分方式となっているのである。この結果、中小の加盟国は、人口面では、圧倒的に少数でありながらも、理事会における一定の影響力を維持することができるのである。

以上のように理事会における票数配分は、人口面では、人口比をある程度考慮に入れることによって、加盟国間と同じ票数ではなく、一票から四票までの格差を設けている。他方、加盟国間の影響力の平等の側面からは、大国間並びにオランダとベルギーの間に平等な票数配分を行っている。また、人口の多い加盟国には全体の人口に占める割合よりも過小に、人口の少ない加盟国には過大に配分するという一定の傾斜配分を行なうことによって、オランダ、ベルギーさらには極小国家であるルクセンブルグへも人口に比してかなり多くの票数を配分し、それぞれの影響力をある程度維持できるようにしているという特徴を持った票数配分となっているのである。

## 第二項 九ヶ国体制

一九七三年一月一日、ECの第一次拡大がおこなわれた。イギリス、デンマーク及びアイルランドが新たに加わり、九ヶ国体制の共同体が発足したのである。このいわゆる北への拡大によって、加盟国数が一・五倍に拡大した

のにもなつて、理事会の加重票数にも大幅な見直しが行われている。この改定は、既存の加盟国の加重票数にも変更が加えられた初めてのものである。その結果、全体の票数も合計で五八票へと一挙に三倍以上に増大している。この改定によつて九ヶ国へ再配分された加重票数は、現在の一五ヶ国体制のEUにおいても依然として維持されており、この改定が現在の加重票数配分の基礎となっているのである。

原加盟国六ヶ国の中で、三大国はそれぞれ既存の票数の二・五倍の一〇票が配分され、オランダとベルギーにもそれぞれ二・五倍の五票が与えられている。他方、ルクセンブルクのみが既存の票数の二倍の増加にすぎない二票の配分ではあるが、それでも依然として人口に比して全く別格の扱いがなされている。

新規加盟のイギリスに対しては、いわゆる大国間の平等原則によつて他の三大国と同様に一〇票が割り当てられている。他方、人口でベルギーの約半分のデンマーク、1/3の 아일랜드にはともに三票が配分されている。

一票に代表される人口（人口／票数）の平均は、加重票数自体が全体的に二倍以上に増加したために、六ヶ国体制の半分以上の四四二万人となっている。ルクセンブルクの票数の増加が二倍であったのに対して、他の原加盟国の票数が二・五倍に増えたため、一票の格差は、ルクセンブルグの一八万人に対してドイツの六二〇万人と約三四倍の格差となり、六ヶ国体制の約四三倍よりは若干縮小している。しかしながら、他の原加盟国への票数配分は同じ割合で拡大されたため、大国への過小配分と中規模国への過大配分に関しては、根本的には、変化は見られない。充足率（票数％／人口％）の観点からみると、依然として、新規加盟したイギリスを含めた四大国にはかなり過小に、逆にそれ以外の中小国にはかなり過大に票数が配分され、大国に不利に中小国に有利な票の傾斜配分が行われることに



よって、中小国の発言力が維持されているのである。

さらに、新たに加盟したデンマーク及びアイルランドは、人口面ではそれぞれベルギーの約半分と1/3にすぎないために、オランダ及びベルギーの中規模国家グループとルクセンブルグの極小国家の間に三票国というこれまでになかった小規模国家グループが新たに加わることとなった。その結果、小規模国家へのより過大な票数配分の傾向がより顕著な傾向として現れることになり、理事会の票数の不均衡な傾斜配分状態はより顕著なものとなっているのである。

大国間では、六ヶ国体制の時代と同じく、ドイツとフランスの間の約一〇〇〇万人近い人口格差が依然として無視されている。一〇〇〇万人の人口は、ほぼベルギー（五票国）一国の人口に相当しており、また、一票あたりの人口の平均からしても少なくとも二票の格差にあたる人口の差である。したがって、既存の加盟国に対する加重票数配分の見直しが行われるにあたって、当然考慮すべき格差ではあるが、人口比よりも大国間の地位のバランスを重視する観点から何らの見直しも行われなかったのである。

他方、中規模国の中でも微妙なバランスの変化が起きている、共に五票国となったオランダとベルギーの間の人口格差は、六ヶ国時代の二一四万人から三七〇万人へと拡大している。これは、EC発足以来一五年が経過する中でオランダとベルギーの人口増加率の差が、結果的にこの人口格差を生みだしたものである。しかしながら、人口の自然増の格差が存在する限り、オランダとベルギーの間の人口格差は年々増大することになり、大国間の人口に対するアンバランスほどではないものの、中規模国における人口と加重票数のアンバランスも次第に顕著なものとなりつつ

あったのである。

さらに、新たな小国の加盟によって、中小の加盟国間でも人口と票数の関係が次第に複雑なものとなってきている。オランダとベルギー、ベルギーとデンマークの間では、それぞれ三七〇万人、四七〇万人の人口格差があるにもかかわらず、ベルギーは四票国ではなく、オランダと共に五票国で、デンマークはアイルランドと同じ三票国となっている。これは、原加盟国として、最初に同じ票数配分を受けたオランダとベルギーの対等な関係を維持するために、オランダとベルギーに対して今回も同じ票数の配分が行われたため生じた状況である。そのため、中小国の中では、ベルギーが相対的に有利に票数配分を受ける一方で、デンマークは逆に不利な票数配分を受けることになっているのである。このような中小国間の微妙なバランスもしくは格差は、中小規模の加盟国が増大するにつれて、さらに複雑なものになる可能性を持った問題となっていたのである。

### 第三項 一〇ヶ国及び一二ヶ国体制

一九八一年にはギリシャがECに加盟し、一〇ヶ国体制の時代を迎えた。新規加盟国であるギリシャには人口からみてほぼ同規模のベルギーと同じ五票が配分されている。さらに、一九八六年には、スペイン及びポルトガルが新たに加盟し、一二ヶ国体制のECが誕生することとなった。八票国であるスペインの加盟は、四大国とその他の中小国というそれまでのEUの加盟構成に人口面での準大国とでもいうべき新たなカテゴリーの規模の国家の加盟を意味するものであった。

また、人口が一〇三〇万人のポルトガルに対しては、既存の一〇〇〇万人規模の加盟国と同じ五票が配分されている。第二次拡大によるギリシャの加盟に続き、第三次拡大においても一〇〇〇万人規模の加盟国がさらに増加することとなったのである。その結果、中規模国家間の問題がよりはっきりとした形で現れることとなっている。すなわち、同じ五票国の中でも、オランダと他の三ヶ国間の格差が、次第にはっきりしたものとなってきたのである。ベルギーと同じ規模のポルトガルとギリシャは、人口面で一・五倍近いオランダと同じ五票を配分されることとなり、結果的にベルギーと同じく相対的に有利な票数配分を受けることとなっている。さらに、人口が一四五六万人に達したオランダと九九一万人に過ぎないベルギーとの間の人口差は四六五万人となり、人口面での格差はより顕著なものになっており、五票国間の人口格差の問題は、さらに大きなものになりつつあった。この五票国間の問題に加えて、オランダ以外の五票国と三票国に甘んじているデンマークの間の約五〇〇万人の人口差に対する二票の格差の存在は、中小国間の票数配分の不自然さを一層際立たせるものとなっている。オランダと他の五票国間に票数の格差を付けない限り、一〇〇〇万人規模の国家が新規加盟する度にこの矛盾はより鮮明なものとなるのである。

一票あたりの人口の平均は約四二〇万人であり、傾斜配分の分岐点は、フランスとオランダから新規加盟のスペインとオランダの間に移動している。一票の重さが最も軽いのは依然としてドイツであり、ルクセンブルグとの一票の格差は約一对三〇となり、若干縮小している。ところが、一九九〇年のドイツの統一は、結果的にこの格差を大幅に増大させることとなった。ドイツ統一は、ECの正式な拡大ではないが、人口や経済などあらゆる側面においてECの実質的な拡大であった。理事会においても、結果的に人口が急増したドイツに対する票数配分の見直しが問題と

なったのである。旧東ドイツが単独加盟したと仮定した場合、人口面で比較して、類推的に振り分けられるべき票数は五票であるため、いくらかでもドイツの票数を増やすべきである（例えば一二票）という議論がなされた。しかしながら、フランスをはじめとする他の大国は、大国間の影響力の格差を公然と認めることになる大国間の平等原則の崩壊に反対し、さらに、他の中小の加盟国を含めて、ECにおけるドイツ一国の強大化を危惧したため、ドイツの票数配分の見直しは、結局は見送りとなったしまったのである。

その結果、加盟国間の一票の格差は、再び拡大することとなった。ドイツとルクセンブルグの一票の格差は、一対四〇となり第一次拡大以降最大の格差となっている。また、ドイツのみの人口の急速な増加という特殊事情のため、四大国間の人口のアンバランスが急速に拡大し、従来から最も不利な票数配分に甘んじていたドイツと他の三大国との間の票数配分の著しいアンバランスがより一層顕著なものとなってきたのである。たとえば、一票あたりの人口の平均も四五〇万人と従来より増大した結果、人口に対する充足率の面で、従来は四大国が七〇%前後の位置にあったものが、人口面で変化の無かった三大国の充足率がいずれも七六%前後と若干増大したのに対して、ドイツだけが五七%と突出して不利な状況となったのである。

#### 第四項 一五ヶ国体制

一五ヶ国に拡大した一九九五年、理事会の票数配分も新たに規定されたが、それは抜本的な改定ではなく、既存の加盟国に関しては何らの票数の改定も行われてはいない。そのため、この第四次拡大においても、新規加盟国に対し

ては、既存の同規模の加盟国の票数の配分から類推的に票を割り当てたにすぎない。スウェーデン（八九〇万人）とオーストリア（八一〇万人）に対しては、一〇〇〇万人規模の人口を持つ五票国のポルトガルと人口五二〇万人で三票国のデンマークの中間に位置するため、それぞれ四票が配分されている。また、フィンランド（五一〇万人）にはほぼ同じ規模のデンマークと同じ三票を配分している。

今回の拡大においても全体の票数見直しが成されなかったために、既存の加盟国であるドイツとルクセンブルグの間での一票の格差にはほとんど変化なく、三九倍と依然としてかなりの格差が存在している。また、四大国間の格差も依然として大きいままである。

さらに、今回の新規加盟国への票数配分は、現在の一五ヶ国のEU体制において、これまで維持されてきた相対的な小国への過大加重配分の傾向にも大きな変化を生じさせるものとなっている。これまでは、人口規模が小さな加盟国になればなるほどより過大評価された票数が与えられる傾向があったため、人口充足率の面では、小規模加盟国ほど割合が大きくなっていた。しかし、今回の拡大の結果、五票国のうち最小の人口であるポルトガル（充足率は、二二・一％）よりも人口の少ないスウェーデン（二九・二％）、オーストリア（二〇・九％）の二ヶ国が、いずれも相対的に不利な票数配分を受ける結果となっているのである。オランダとポルトガルの間では五五四万人の差があるのも関わらず同じ五票が配分されているのに対して、一〇九万人の差しかないポルトガルとスウェーデンの間には一票の格差が付けられている。その結果、一票に代表される人口は加盟国の規模に反比例して小国に有利になっていったものが、ここでは逆転現象が起り、ポルトガルの一九八万に対して、スウェーデンとオーストリアはそれぞれ二二一万と二

○一万人となり、ポルトガルより小規模な加盟国のはずのスウェーデンとオーストリアが逆に相対的に過小な配分を受ける状況となっているのである。この原因は、スウェーデンとオーストリアが相対的に少ない票数配分に甘んじているというよりも、むしろ、EC設立当初のオランダとベルギーの間の票数配分の平等を現在まで維持してきたため、オランダ以外の五票国が他の中小国に比して過剰な票数配分を受けてきた結果であるといえよう。

以上、EUの拡大に従って、理事会の票数の変遷を概観してきたが、それによって、明らかになった理事会における票数配分に関する特徴あるいは問題点は、以下のようにまとめることができる。

まず、第一に挙げられるのは、かなり大きな一票の格差の存在の問題である。一票に代表される人口の格差は、ドイツとルクセンブルグの間では、六ヶ国体制では四三倍もあつたが、第一次拡大の際の票数の改定により約三四倍にまで若干ではあるが縮小している。しかし、ドイツの統一に伴い、再び四〇倍の格差となり、第一次拡大以降では最大の格差となっているのである。<sup>(9)</sup>この格差は、加盟国の加重票数が人口比に近づくことによつて是正されることとなるが、他方、人口比に応じた加重票数配分は、中小国の影響力の低下と同じ意味を持っている。したがって、この格差をどこまで縮小するのか、言い換えれば、中小国の影響力をどの程度維持していくのが課題となっているのである。

第二には、大国間のバランスの問題である。大国間のバランスとは、ドイツ、イタリア、フランス、イギリスの間の票の平等配分である。理事会での票数配分に関しては、これらの加盟国の間には、EC発足以来、一貫して平等の原則が貫かれている。すなわち、六ヶ国時代にはそれぞれ四票、拡大以降はそれぞれ一〇票が与えられているのであ

る。四大国の中ではドイツ統一以前はドイツとフランスの間、ドイツ統一以降は、ドイツとイタリアの間が最も人口の乖離が大きい。六ヶ国時代から各時代ごとに順を追ってみると、ドイツの人口を一〇〇%とした場合フランスは八四%、八四%、八七%、九一%、となっている。比率が改善しているのは、ドイツの人口の自然減とフランスの人口の自然増の偶然の結果ではある。しかし、ドイツの統一によるドイツ人口の突出によって、格差は一挙に拡大し、一九九一年以降、イタリアはドイツの約七〇%の人口しかないにもかかわらず、同等の票を依然として配分されているのである。人口と加重票数の変遷を見た場合、一票の格差の問題を含めて、ドイツは常に著く不利な状況に甘んじてきたといえよう。

第三には、不均衡な傾斜配分の問題である。すでに指摘したように、理事会における票数の配分は、全体的に均等な傾斜配分ではなく、大国を過小評価しているというよりも、小国により優位に過大評価した配分方式となっている。そのため、人口の大きな国家のEUへの新規加盟よりも、人口の少ない国家の新規加盟のほうが全体の票数配分のゆがみをより一層大きくする傾向を持つこととなる。EUの拡大の過程を見れば一目瞭然のように、これまでの拡大では、第一次拡大の際のイギリスと第三次拡大の際のスペインを除いて、いずれも人口で一〇〇〇万人以下のより優位に過大評価された中小規模の国家の加盟となっている。これは直接的には、全体の加重票数に占める大国の影響力が低下するとともに、中小国の票数の割合が増大していく結果を招いている。<sup>(10)</sup>そのため、全体的に見て、EUが拡大するに従って、全体的な加盟国への票数配分と人口比の間の乖離は、次第に大きくなってきたのである。

第四は、中小国間のアンバランスの問題である。中小国に関しては一様に票の過大配分がなされているが、その配

分状況にもいくつかの問題点を指摘することができる。第一には、五票国間の問題である。オランダ、ポルトガル、ギリシャ、ベルギーは、それぞれ一律に五票ずつ与えられているが、人口面では、オランダと他の加盟国間では、一・一・五の開きが存在している。これは、ECの原加盟国であるオランダとベルギーが最初に設定された理事会での票数に関して同じ二票の配分を受けて以来、常に同等に扱われてきたために生じた結果である。このオランダとベルギーへの平等配分の結果、新規の一〇〇〇万人規模の加盟国には、常にオランダと同じ票数が割り当てられることになる。そのためオランダは、四大国やスペインに対しては、確かに過大な票数配分を受けている一方で、小国、特に他の五票国との関係では、かなり不利な票数配分に甘んじることになっている。別の見方をすれば、オランダ以外の五票国がベルギーと同じ恩恵を受けているのに比して、スウェーデンからフィンランドまでの規模の加盟国への票数配分が相対的に低い比率で行われてきているのである。

また、デンマーク、フィンランド及びアイルランドの三票国間にも五票国間と同様のことが指摘できる。デンマーク及びフィンランド対アイルランドは人口比で、一・一・五とかなりの人口格差があるにもかかわらず同等の三票国となっており、小国間にもそれぞれ同票数国間での格差が存在しているのである。さらに、拡大による小国の増大により、小国になればなるほど、有利に配分されてきた票数配分にも変化が生じており、特に、スウェーデンとオーストリアの二ヶ国に関しては、明らかな逆転現象が生じているのである。中小国の影響力を保つために、これらの加盟国に対しては大国に比して過大に傾斜配分が行われてはいる。しかし、中小国間の影響力のバランスあるいは格差をどのように表していくのが問題となってきたのである。



以上のような一票あたりの人口格差や票の配分のアンバランスは、EUが拡大を繰り返してきた過程において、特定多数決の票数の上での根本的改定をこななかったことに最も大きな原因が存在しているのである。特に、第二次拡大以降は、既存の加盟国の加重票数を基にしつつ、人口規模等に応じて、新規加盟国に新たな票が配分される部分的改定を繰り返してきたにすぎないために生じた問題といえるであろう。また、新規加盟国に中小規模の国家が多いために、結果的に、中小国への過大な票数配分による歪みが、拡大にしたがって、理事会の全体的な票数の不均衡状態をより顕在化させるものとなるのである。

## 第二節 ニース条約による理事会の加重票数の改定

現在のEUが直面する大きな課題の一つは、数年以内の加盟を予定している中東欧諸国の存在である。加盟予定の国家は一二ヶ国にのぼり、加盟国数に関しては現在のほぼ二倍近くに拡大する予定である。しかし、人口面では、全体で一・二倍弱の増加にとどまる。これは、ポーランドとルーマニアを除けばいずれも一〇〇〇万人前後もしくはそれ以下の中小国の加盟が予定されているためである。この大規模な拡大に対する理事会の制度的対応、すなわち加盟国間の票数配分の見直しが不可避の状況となっていたのである。この改革は当初、アムステルダム条約の中で予定されていたものであったが、同時に話し合われた欧州委員会の構成員数の縮小問題との関連もあり、加盟国の影響力に直結する問題であるため、結局は合意に至ることはできなかつたのである。<sup>(11)</sup> そのため、アムステルダム条約で積み残された課題を解決するために開催された政府間会議及びニース欧州理事会において、二七ヶ国への拡大に対する機構

改革の最後の機会として、加盟国間の加重票数の見直しが行われることになったのである。<sup>(12)</sup>

なお、ニース条約では、二〇〇五年以降に適用される既存の一五ヶ国体制のEUでの加重票数の再配分と新規加盟国への票数の配分を含めた二七ヶ国体制のEUになった場合の票数配分がそれぞれ規定されているため、以下でも一五ヶ国体制にEUの場合と二七ヶ国体制のEUの場合に分けて検討していくことにする。

#### 第一項 一五ヶ国体制（二〇〇五年以降）

ニース条約では、加重票数の変更に關しては、EC設立諸条約の条文を直接改定するのではなくニース条約に付属する「欧州同盟の拡大に関する議定書」の三条の中で、新たに加盟国の票数配分が規定されている。同議定書三条一項では、二〇〇五年一月一日から適用される既存の一五ヶ国体制のEUに関する加重投票数の改定を、表1のように変更することを規定している。この改定によって、理事会の票数配分は、第一次拡大以降三〇年近く経過した後、初めて根本的な改革が行われることになったのである。この改定の特徴は、第一に、既存の各加盟国の加重票数を大幅に増加させたことである。その結果、加重票数の合計は、現在の八七票から二三七票へ約二・七へと大幅に増加している。ただし、加重票数の増加率は、一律ではなく、四大国の二・九倍、スペインの三・三七五倍、オランダの二・六倍からルクセンブルグの二倍まで、かなりの格差がもうけられているのが特徴である。全体的には、大国の票数の増加に比較して、オランダ以下の中小国の増加率は、相対的に少ないものとなっているため、各加盟国の加重票数は、従来よりもややその人口比に近いものとなっている。<sup>(13)</sup> その結果、一票に代表される人口面での格差も若干縮小し、ド

イットルクセンブルグの格差は、三九倍から二六倍に縮小している。しかしながら、二六倍もの格差は歴然と存在しており、加盟国間の一票の重みの格差は依然として残ったままである。

第二に、全体的な大幅な増加の中でも、特にスペインの増加が顕著である。これによってスペインは、従来からの過小配分国から若干ではあるが過大配分国となっている。第三に、四大国の平等が今回も堅持されていることがあげられる。ドイツ統一以降、特に顕在化しているドイツへの不当ともいえる票数の過小配分は、ニース条約による改定でも四大国のバランスという大前提の前に維持されることとなったのである。そのため、全体的には、ドイツも人口比に対する若干の改善は行われているものの、他の三大国に比しては依然として、一国だけ極端に不利な状況に置かれているのである。第四にオランダ以下の中小国の票数配分に微妙な変化が見られる。今回の改定では、既存の同票数国は、一つの例外を除いてすべて同じ倍率で増加し、同票数国となっているが、唯一の例外は、オランダと他の五票国の間に格差を設けたことである。EC設立以来一貫して、同じ票数を維持していたオランダとベルギーの間に今回初めて一票の格差が付けられることとなったのである。これによって、一五〇〇万人規模のオランダとベルギー等の一〇〇〇万人規模の加盟国が票数配分の上で常に同列に扱われてきたことによる中規模国間の票数配分のアンバランスは、若干解消されることになったのである。また、旧四票国のスウェーデンとオーストリアのオランダ以外の旧五票国に対する充足率におけるアンバランスも、オランダ以外の旧五票国が二・四倍の一二票への増加に対して、旧四票国が二・五倍増の一〇票となったことによって、若干改善されている。しかしながら、一票に代表される人口の面では、ポルトガルの八三万人に対して、スウェーデンは八九万人となっており、より人口の少ないスウェーデンが

依然として不利な票数配分を受けており、中小国間の不均衡状態は今回の改定でも改善されずに残ったままである。

## 第2項 二七ヶ国体制

ニース条約では、一五ヶ国体制のEUに関する加重票数に改定に加えて、将来の二七ヶ国体制に備えた票数の配分を規定している。これは、前項で述べた既存の加盟国に関する改定に加えて、一二ヶ国に及ぶ新規加盟国に表1に示している票数を新たに配分したものである。二七ヶ国体制のEUにおいて新たに生じる特徴としては、第一に、新規加盟国への票数配分に関して、相対的に有利に配分された加盟国と逆に不利に配分された加盟国の二つのグループに大別できることがあげられる。新規加盟予定の一二ヶ国の内で、ポルトガル、チェコ、ハンガリー、ブルガリア、スロバキア、リトアニア、スロベニア、エストニア及びキプロスの九ヶ国は、既存の一五の加盟国への票数配分と比較しても十分に妥当な票数配分を受けている。特にスペインとほぼ同規模のポーランドは、今回の改定においてスペインが大幅な加重票数の増大を受けた恩恵を直接受ける結果となり、二七票の加重票数を配分されている。それに対して、ルーマニア、ラトビア、マルタの三ヶ国に関しては、他の加盟国に比べてかなり不利な票数配分が行われている。これら三ヶ国は、充足率の面からすれば、いずれも自国より人口の多い加盟国より低い値を示しているのである。その中でも、人口で五万人の差しかないルクセンブルグとマルタの間に一票の格差を付けたことは、議長国フランスのシラク大統領もニース欧州理事会後の記者会見で認めているように、かなりあからさまな政治的配慮による票数配分であった。<sup>(14)</sup>このため、一票の格差の問題も、本来ならば、最大の加盟国のドイツと新たに最小の加盟国となるマルタ

の間で発生する問題となるはずであるが、実際には、従来と同じくドイツとルクセンブルグの問題として残ることになったのである。しかもこの問題は、ルクセンブルグとマルタの間の格差の問題にとどまらない。この政治的配慮によってルクセンブルグをラトビア以下の四票国と同列としたため、ルクセンブルグの六倍近い人口を持つラトビアが結果的にルクセンブルグと同じ票数配分しか受けていないのである。前節で指摘したスウェーデンの問題も含めて、人口面から見た中小規模の加盟国間の矛盾は、今後に大きな問題として残っていくであろう。

第二には、これまで、かなり不利な票数配分を受けていた四大国が、さらに不利な状況となっている。中東欧への拡大は、ポーランドとルーマニアを除く一〇ヶ国はいずれも人口一〇〇〇万人以下の中小国であり、そのうち六ヶ国は人口五〇〇万人以下である。そのため、中東欧への拡大は、すなわち中小規模国家のEUへの大量加盟という側面を持っている。その結果、中小国への票数の過大配分は、大国の充足率の低下に直結し、ドイツ以外の三大国の充足率は、いずれも六五%前後となり、ドイツに至ってはわずか四七%と人口比の半分以下の票数配分しか受けていない状況となっているのである。このため、二七ヶ国体制のEUにおいては、従来以上にいわゆる大国の影響力の一層の低下が顕著になることが予想されるのである。

以上のように、ニース条約による改定によっても、理事会における加盟国への票数配分に見られる様々な問題点は、依然として残されたままである。一票に代表される人口の格差の問題や中小規模国間の様々な矛盾などに関しては、今回の改定によって、根本的とはいえないまでも若干の状況の改善はなされている。しかし、新規加盟国を含めた二七ヶ国体制のEUにおいては、中小規模国への票数の配分に関する新たな問題が生じているのである。他方で、EC

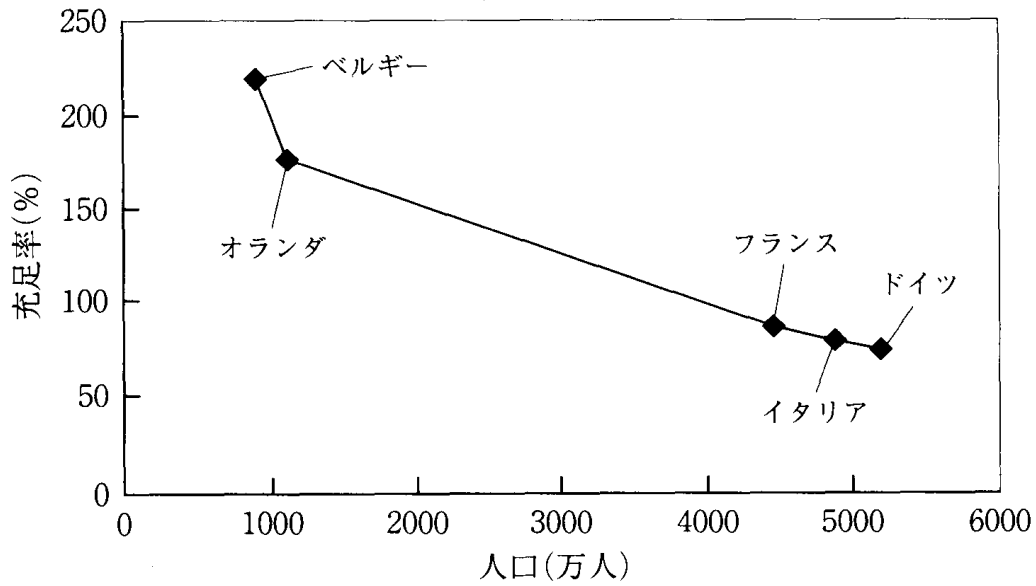
の発足以来の三大国あるいは四大国への票数の平等配分の原則が維持されるとともに、中小規模の加盟国に対する過大な票数配分による発言力の維持も計られるなど、主権国家としての加盟国の立場もある程度反映させるものとなっている。これらの相反する側面を現行の制度の中で反映していくことには、自ずと限界があることは明らかである。理事会における加重票数配分に関しては、配分方式自体の根本的な見直しをしない限り、今後も各加盟国の人口と実際に配分されている票数の間の格差を巡る問題は常にEUの課題となっていくであろう。

表1 加盟国の同盟理事会の加重票数と人口の関係

6カ国 (1958年: EEC 設立時)

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%
ドイツ	4	23.5	1,302	5,206	31.3	75
イタリア	4	23.5	1,226	4,904	29.5	80
フランス	4	23.5	1,120	4,479	26.9	87
オランダ	2	11.8	560	1,119	6.7	176
ベルギー	2	11.8	453	905	5.4	219
ルクセンブルグ	1	5.9	31	31	0.2	2,950
合計	17	100	979	16,644	100	100
最小可決	12	70.6				
最小否決	6	35.3				

6ヶ国体制(ルクセンブルクを除く)



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 五三卷六号

一〇二(二〇〇八)

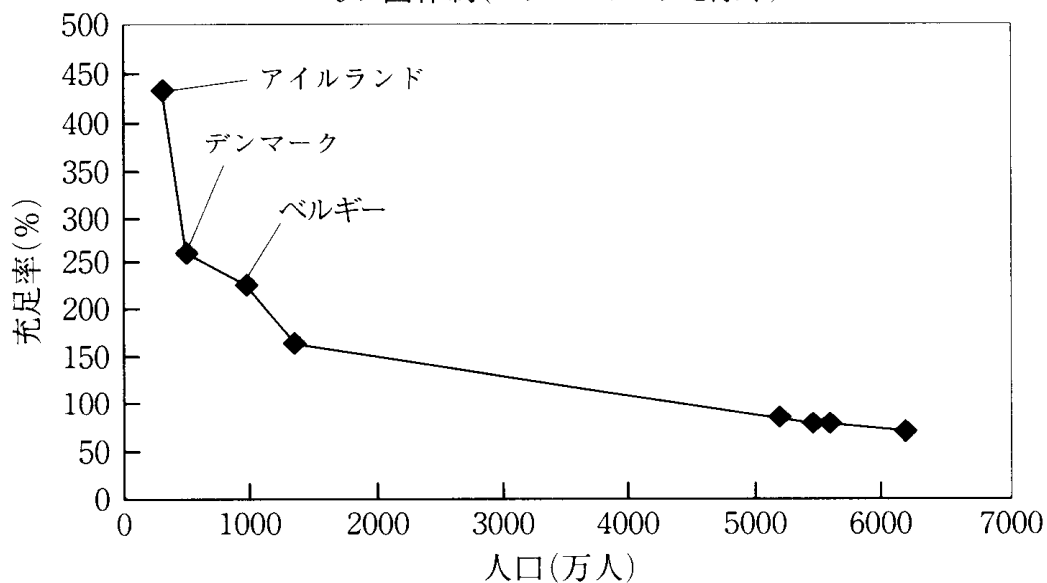
9カ国（1973年：イギリス、デンマーク、アイルランド加盟時）

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%	票数の増加率
ドイツ	10	17.2	620	6,197	24.2	71	2.5
イタリア	10	17.2	549	5,491	21.4	80	2.5
イギリス	10	17.2	559	5,591	21.8	79	
フランス	10	17.2	521	5,213	20.3	85	2.5
オランダ	5	8.6	269	1,344	5.2	165	2.5
ベルギー	5	8.6	195	974	3.8	226	2.5
デンマーク	3	5.2	167	502	2.0	260	
アイルランド	3	5.2	102	305	1.2	433	
ルクセンブルク	2	3.4	18	35	0.1	3,400	2.0
合計	58	100	442	25,652	100	100	
最小可決	41	70.7					
最小否決	18	31.0					

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 五三卷六号 一〇三（二〇〇九）

9ヶ国体制（ルクセンブルクを除く）





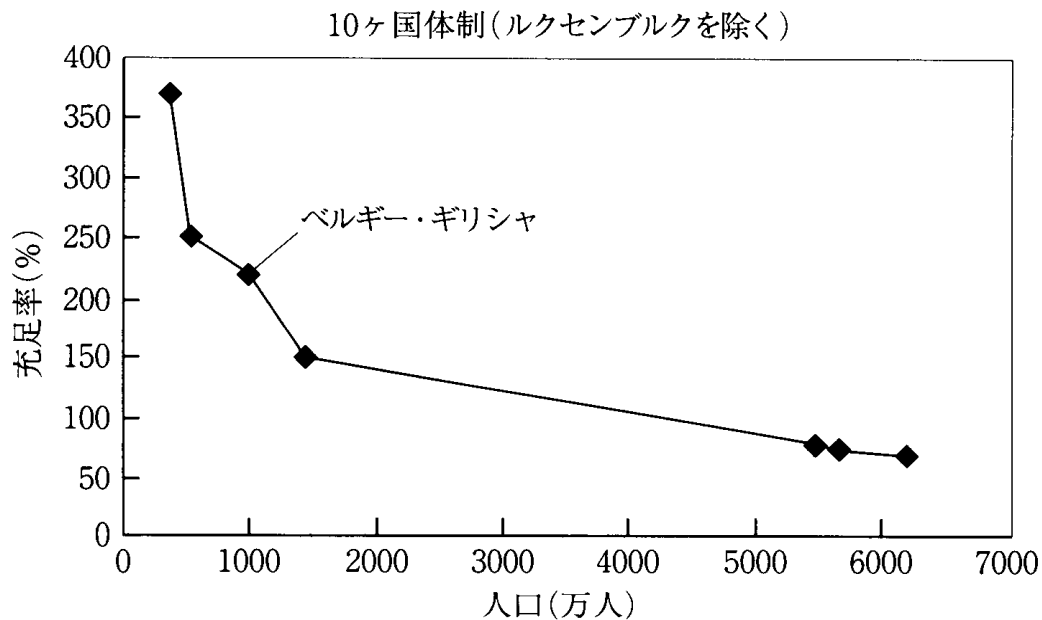
10カ国 (1981年：ギリシャ加盟時)

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%
ドイツ	10	15.9	617	6,167	22.7	70
イタリア	10	15.9	565	5,651	20.8	76
イギリス	10	15.9	564	5,635	20.8	76
フランス	10	15.9	542	5,418	20.0	80
オランダ	5	7.9	285	1,425	5.2	152
ベルギー	5	7.9	197	985	3.6	219
ギリシャ	5	7.9	195	973	3.6	219
デンマーク	3	4.8	171	512	1.9	253
アイルランド	3	4.8	115	344	1.3	369
ルクセンブルグ	2	3.2	19	37	0.1	3,200
合計	63	100	431	27,147	100	100
最小可決	45	71.4				
最小否決	19	30.2				

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 五三卷六号

一〇四 (二〇一〇)



12カ国（1986年：スペイン、ポルトガル加盟時）

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%
ドイツ	10	13.2	611	6,105	18.9	70
イタリア	10	13.2	572	5,722	17.8	74
イギリス	10	13.2	562	5,615	17.4	76
フランス	10	13.2	554	5,539	17.2	77
スペイン	8	10.5	483	3,867	12.0	88
オランダ	5	6.6	291	1,456	4.5	147
ポルトガル	5	6.6	206	1,029	3.2	206
ギリシャ	5	6.6	199	997	3.1	213
ベルギー	5	6.6	198	991	3.1	213
デンマーク	3	3.9	171	512	1.6	244
アイルランド	3	3.9	118	354	1.1	355
ルクセンブルグ	2	2.6	18	36	0.1	2,600
合計	76	100	424	32,223	100	100
最小可決	54	71.1				
最小否決	23	30.3				

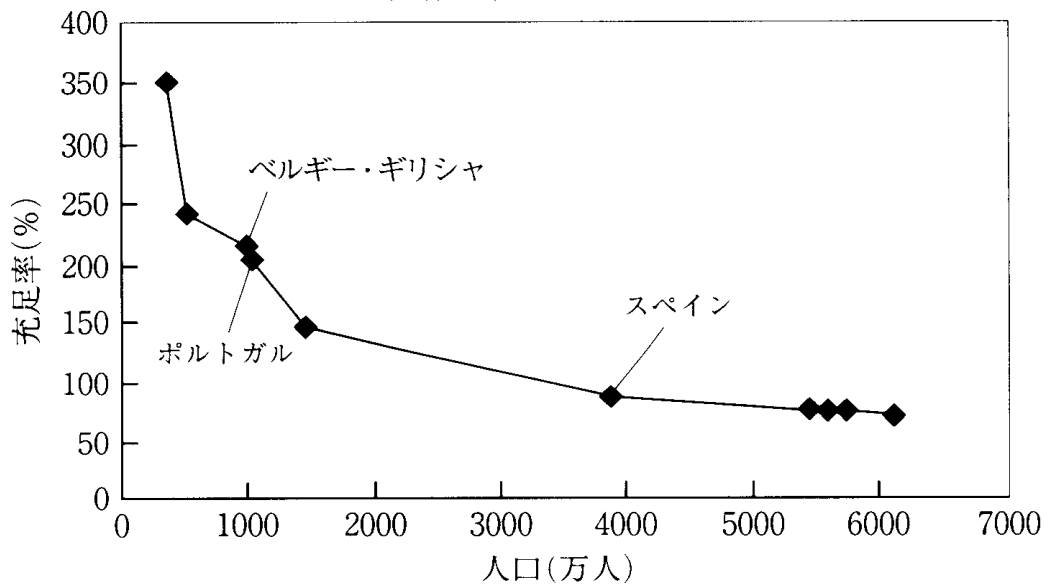
EUの理事会における加重票数及び特定多数決と人口に関する一考察

同志社法学

五三卷六号

一〇五（二〇一一）

12ヶ国体制（ルクセンブルクを除く）



12カ国（1991年：ドイツ統一直後）

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%
ドイツ	10	13.2	800	7,998	23.2	57
イタリア	10	13.2	568	5,675	16.5	80
イギリス	10	13.2	578	5,780	16.8	79
フランス	10	13.2	571	5,706	16.6	80
スペイン	8	10.5	487	3,892	11.3	93
オランダ	5	6.6	301	1,507	4.4	150
ポルトガル	5	6.6	197	987	2.9	228
ギリシャ	5	6.6	205	1,025	3.0	220
ベルギー	5	6.6	200	998	2.9	228
デンマーク	3	3.9	172	515	1.5	260
アイルランド	3	3.9	118	353	1.0	390
ルクセンブルグ	2	2.6	20	39	0.1	2,600
合計	76	100	454	34,475	100	100
最小可決	54	71.1				
最小否決	23	30.3				

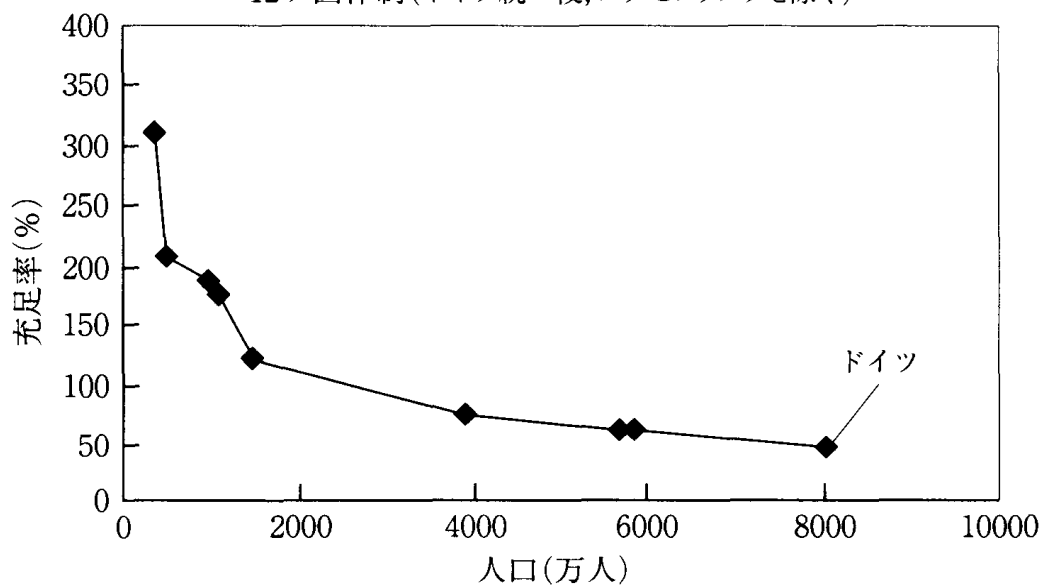
EUの理事会における加重票数及び特定多数決と人口に関する一考察

同志社法学

五三卷六号

一〇六（二〇二二）

12ヶ国体制（ドイツ統一後、ルクセンブルクを除く）



15カ国（1995年：スウェーデン、オーストリア、フィンランド加盟時）

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%
ドイツ	10	11.5	817	8,166	21.9	53
イタリア	10	11.5	573	5,729	15.4	75
イギリス	10	11.5	586	5,861	15.8	73
フランス	10	11.5	581	5,814	15.6	74
スペイン	8	9.2	490	3,921	10.5	88
オランダ	5	5.7	309	1,546	4.2	136
ポルトガル	5	5.7	198	992	2.7	211
ギリシャ	5	5.7	209	1,045	2.8	204
ベルギー	5	5.7	203	1,014	2.7	211
スウェーデン	4	4.6	221	883	2.4	192
オーストリア	4	4.6	201	805	2.2	209
デンマーク	3	3.4	174	523	1.4	243
フィンランド	3	3.4	170	511	1.4	243
アイルランド	3	3.4	120	360	1.0	340
ルクセンブルグ	2	2.3	21	41	0.1	2,300
合計	87	100	428	37,211	100	100
最小可決	62	71.3				
最小否決	26	29.9				

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

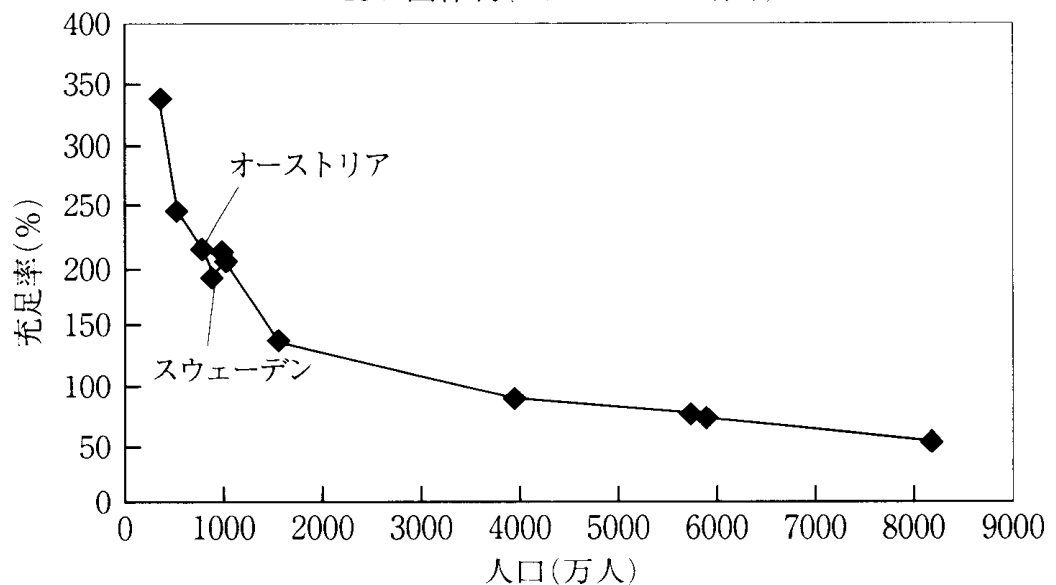
同志社法学

五三卷六号

一〇七

(二〇一三)

15ヶ国体制（ルクセンブルクを除く）



15カ国 (2005年1月1日以降)

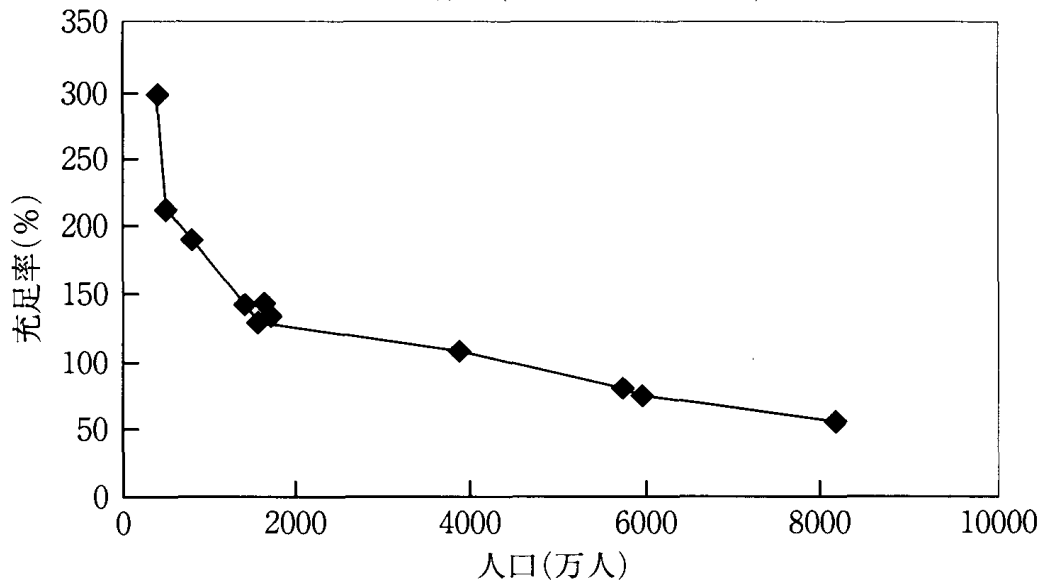
国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%	票数の増加率
ドイツ	29	12.2	283	8,204	21.9	56	2.9
イタリア	29	12.2	199	5,761	15.3	80	2.9
イギリス	29	12.2	204	5,925	15.8	77	2.9
フランス	29	12.2	203	5,897	15.7	78	2.9
スペイン	27	11.4	146	3,939	10.5	109	3.4
オランダ	13	5.5	121	1,576	4.2	131	2.6
ポルトガル	12	5.1	83	998	2.7	189	2.4
ギリシャ	12	5.1	88	1,053	2.8	182	2.4
ベルギー	12	5.1	85	1,021	2.7	189	2.4
スウェーデン	10	4.2	89	885	2.4	175	2.5
オーストリア	10	4.2	81	808	2.2	191	2.5
デンマーク	7	3.0	76	531	1.4	214	2.3
フィンランド	7	3.0	74	516	1.4	214	2.3
アイルランド	7	3.0	53	374	1.0	300	2.3
ルクセンブルグ	4	1.7	11	43	0.1	1,700	2.0
合計	237	100	158	37,531	100	100	
最小可決	169	71.3					
最小否決	69	29.1					

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 五三卷六号

一〇八 (二〇一四)

15ヶ国体制(ルクセンブルクを除く)

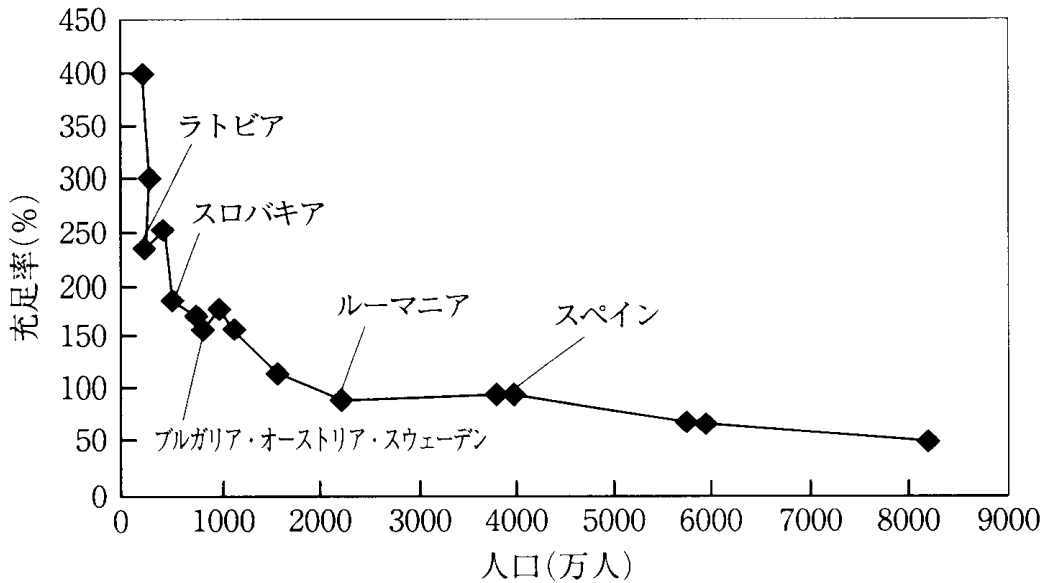


27カ国

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

国名	票数	票数%	人口/票数	人口	人口%	票数%/人口%
ドイツ	29	8.4	283	8,204	17.1	49
イタリア	29	8.4	199	5,761	12.0	70
フランス	29	8.4	204	5,925	12.3	68
スペイン	29	8.4	203	5,897	12.3	68
オランダ	27	7.8	146	3,939	8.2	95
ポルトガル	27	7.8	143	3,867	8.0	98
ギリシャ	14	4.1	161	2,249	4.7	87
イギリス	13	3.8	121	1,576	3.3	115
フランス	12	3.5	83	998	2.1	167
ドイツ	12	3.5	88	1,053	2.2	159
イタリア	12	3.5	86	1,029	2.1	167
オランダ	12	3.5	85	1,021	2.1	167
ポルトガル	12	3.5	84	1,009	2.1	167
スペイン	10	2.9	89	885	1.8	161
オランダ	10	2.9	82	823	1.7	171
ポルトガル	10	2.9	81	808	1.7	171
ギリシャ	7	2.0	77	539	1.1	182
フランス	7	2.0	76	531	1.1	182
ドイツ	7	2.0	74	516	1.1	182
イタリア	7	2.0	74	516	1.1	182
オランダ	7	2.0	53	374	0.8	250
ポルトガル	7	2.0	53	370	0.8	250
ギリシャ	4	1.2	61	244	0.5	240
フランス	4	1.2	50	198	0.4	300
ドイツ	4	1.2	36	145	0.3	400
イタリア	4	1.2	19	75	0.2	600
オランダ	4	1.2	11	43	0.1	1,200
ポルトガル	3	0.9	13	38	0.1	900
合計	345	100	139	48,117	100	100
最小可決	255	73.9				
最小否決	91	26.4				

27ヶ国体制(キプロス以下を除く)



人口は特に記さない場合には、全て1万人単位で表示。  
 1958年から1995年までの人口は、世界国勢図会 CD-ROM'98/99より作成。  
 2005年1月1日以降の人口は、COM (2000) 34, 26 January 2000 より作成。

## 第二章 特定多数決による可決及び否決と人口を巡る問題

前章で分析した加盟国への加重票数の不均等配分は、一国単位の問題にとどまらず、理事会での実際の特定多数決の使用による可決連合もしくは否決連合の形成、すなわち加盟国による連合の組み合わせの問題において、より大きな問題を生じさせることとなる。以下では、加盟国に配分された加重票数に基づいて行われる特定多数決とそれに代表される人口の問題についての検討を行う。理事会では、いかなる場合に決定が可能となり、逆にいかなる場合に否決されるのかを特定多数決に必要な最低賛成票数をはじめとする可決要件とそこに代表される加盟国の人口との関係に焦点をあることよって分析を進めることにしたい。ただし、理事会での特定多数決の決定方式には、第一章で述べたように欧州委員会に基づく場合とそれ以外の場合においては要件が異なるため、本章においては、問題点をより明確にするために欧州委員会提案に基づいて理事会が決定する場合のみを分析の対象とする。

### 第一節 EUの拡大と可決あるいは否決連合の変遷

#### 第一項 六ヶ国体制

六ヶ国体制における特定多数決の合計は一七票、可決に必要な票数は一二票、否決に必要な票数は六票である。そのため、理事会が特定多数決による決定を行う場合には、四票を持つ三大国だけの連合でも可決は可能である。逆に言えば、中小国の連合だけでは否決することはできない。否決するためには、三大国のうち一ヶ国と連合することが

必要である。大国ならば加盟国の半数の賛成でも可決が可能である。

六ヶ国体制のECにおける人口面で最小の人口を持つ可決が可能な連合（以下「最小可決連合」とする）はドイツとルクセンブルグを除いた四ヶ国の連合で総票数は一二票である。この四ヶ国の全人口は、一億一四一〇万人であり、ECの全人口の六九%を占めている。その一方で、ドイツ、イタリア、オランダ、ルクセンブルグの四ヶ国の連合の場合、これら四ヶ国の全人口は、一億一二六〇万人であり、ECの全人口の六八%を占めているにもかかわらず、賛成票数は一一票にすぎず、可決のために必要な一二票という要件を満たさないために可決することはできない。

他方、否決に必要な反対票数は六票であるため、大国といえども一ヶ国だけでは、否決できず、小国だけの連合でも否決することはできない。一大国とルクセンブルグを除く他のいずれかの加盟国との連合で否決可能であり、最低二ヶ国以上で否決は可能である。たとえば、ドイツとルクセンブルグの二ヶ国が連合して反対した場合、両国の全人口は五二四〇万人で、ECの全人口の三一%を占めているが、票数は合計で五票にすぎないため、否決することはできない。それに対して、フランスとベルギーが連合して反対した場合には、人口面では、わずかに一五〇万人多いだけの五三九〇万人で全EC人口の三二%とドイツ及びルクセンブルグの連合とほとんど大差がないにも関わらず、反対票は否決に必要な六票となり否決が可能となるのである。

このように、理事会での特定多数決の可決あるいは否決のための組み合わせに関しては、賛成あるいは反対する加盟国の組み合わせによっては、全人口の一%前後のわずかな差によって、可決と否決が分かれる。これは、前章で分析したように大国よりも中小国に相対的に過大に票数を配分した結果、中小国が多数参加する連合の場合、人口面で



は、全人口に占める割合が比較的少ない連合でも、票数の上では特定多数決の可決に必要な多数を形成することができるためである。以下では、このような連合の組み合わせと人口の関係が、加盟国の拡大によってどのように変化しているのかを検討していくことにする。

## 第二項 九ヶ国体制

前章で述べたように九ヶ国への拡大による加盟国の増大と共に各加盟国への票数配分の全面改定が行われたため、加重票数の合計は五八票に増加し、可決に必要な票数は四一票、否決に必要な票数は一八票へと大幅に拡大した。その結果、四大国のみでは可決できず、最低でも過半数の五ヶ国以上の加盟国の賛成が可決のためには必要となる。

最も人口の少ない最小可決連合はドイツ、オランダ、ルクセンブルグを除いた六ヶ国の連合で四一票、人口は合計で一億七九七〇万人であり、ECの全人口の七〇%を占めている。ところが、四大国だけでは四〇票にしかならないため、可決できない。したがって、ドイツ、イギリス、イタリア及びフランスの四大国の連合の場合、人口の総計は、前記の六ヶ国の連合より遙かに多い二億二四九〇万人となり、ECの全人口の八八%を占める加盟国の賛成があるにもかかわらず、可決できないという人口面での逆転現象が生じることになる。

他方、その裏返しである否決の面から考えれば、二大国の連合で否決が可能である。また、中小規模の加盟国の絶対数が増えたため、いわゆる中小国連合でも否決が可能となっている。そのため、人口の最も少ない否決のための加

盟国の連合（以下最小否決連合とする）は、四大国を除いた中小国五ヶ国の人口総計三一六〇万人で、EC全体のわずか一二%の人口を占める加盟国の連合であるにもかかわらず、加重票数の合計は否決に必要な一八票となり、否決が可能となっている。ところが、ドイツ、オランダ及びルクセンブルグの三ヶ国の連合の場合には、人口は総計七五八〇万人となり、前記の五ヶ国の連合より人口面では四〇〇〇万人以上多いEC全体の三〇%を占めるものの合計票数は、一七票にしかならないために、否決することはできないのである。

以上のように、九ヶ国体制のECでは、加盟国の組み合わせによっては、賛成する加盟国のECの全人口に占める割合が八八%でも可決できず、逆に七〇%でも可決できる逆転現象が生じている。さらに、このことを否決の面から考えた場合には、全く同じ現象の逆の見方をすることとなり、反対する加盟国の総人口がEC全体の三〇%を占めるにも関わらず否決できず、逆にわずか一二%の反対でも可決できるという加盟国の組み合わせが存在するのである。六ヶ国体制の時代には、特定多数決における加盟国の連合と人口の間では、僅差とはいえ、このような逆転現象はあり得ない状況であった。しかし、第一次拡大による加盟国、特に中小の加盟国の増大によって、理事会における特定多数決方式には、賛成あるいは反対の連合とその連合が代表する人口の点では、非常に大きな逆転現象が生じるようになったのである。

### 第三項 一〇ヶ国体制及び一二ヶ国体制

ギリシャの加盟によって、加重票数の合計は六三票、可決に必要な票数は四五票、否決に必要な票数は一九票と

なった。このため四大国とベルギーもしくはオランダの連合で可決可能である。したがって、この一〇ヶ国体制の下では、再び全加盟国の過半数ではなく、半数の最低五ヶ国の賛成で可決が可能な状態となっている。

最も人口の少ない最小可決連合は、ドイツ、オランダ、デンマークを除いた七ヶ国の連合による四五票である。この連合の人口総計は、一億九〇五〇万人で、ECの総人口の七〇%を占めている。では人口の七〇%以上を占める連合の場合ならば必ず可決できるかという点、やはり必ずしもそうとはいえない。例えば、四大国とデンマークの連合では総票数は、四三票にしかならないため、可決することはできない。すなわち、人口総計二億三三九〇万人で、総人口の八六%を占める五つの加盟国の賛成でも可決できないのである。

他方、否決の側面からみると、四大国とデンマークを除く五ヶ国の連合(二〇票)の三七六〇万人(EC全体の一四%)で否決が可能であり、これが最小の否決連合である。ところが、ドイツ、オランダ、デンマークの八一〇〇万人(EC全体の三〇%)では否決できないのである。

スペインとポルトガルが新規に加盟した一二ヶ国体制のECでは、加重票数の合計は七六票、可決に必要な票数は五四票、否決に必要な票数は二三票となっている。一〇ヶ国時代に比べて票数は全体として一三票増え、可決に必要な加盟国数は、最低でも七ヶ国以上になっている。そのため、四大国とスペイン及びオランダだけでは可決できず、もう一ヶ国の賛成が必要となっている。したがって、賛成に必要な加盟国の数は再び過半数以上となっている。

また、一〇ヶ国体制までは二大国が連合すれば否決できたが、もはや二大国の連合でも否決することはできず、次第に大国に不利な状況がはつきりしてきている。他方、オランダ以下の中小国連合ではやはり最低五ヶ国で否決可能

である。

その結果、人口面での最小可決連合は、ドイツ、イタリア及びルクセンブルグを除いた九ヶ国の連合で、加重票数の総計は五四票、総人口で二億三六〇万人となりEC全体の六三%を占める加盟国の連合である。他方、四大国とスペイン及びオランダの六ヶ国だけでは、加重票数の合計は五三票にしか成らず、可決することはできない。したがって、前記の七ヶ国の連合より約八〇〇〇万人も多くての人口を代表する二億八三〇〇万人すなわちEC全体の八八%の人口を有する加盟国の連合によっても可決は不可能となっているのである。そのため、極端な場合には、ECの全人口の八八%が賛成する法案が可決されない一方で、全人口の六三%の賛成で法案が可決されるという逆転現象がこの場合にも生じているのである。さらに、中小規模の加盟国の数がさらに増大した結果、最小可決連合が代表する人口のEC全体に占める割合が以前よりさらに低下するという事態も生じているのである。

また、否決連合に関しては、中小国連合で否決できるため、最も人口の少ない組み合わせは、ポルトガル以下の連合で、人口は三五三〇万人でEC全体の一二%しか代表していないにもかかわらず票数では、二三票となるため、可決可能となっている。それに対して、二大国とルクセンブルグだけでは総計で二二票にしかならず、否決できない。したがって、ドイツ、イタリア及びルクセンブルグの連合の場合、この連合が一億三八二〇万人すなわちEC全体の三七%を代表している加盟国の連合にもかかわらず否決できないのである。そのため、全人口の三七%が反対しても法案は可決される一方で、わずか、全人口の一二%の反対によって、法案は理事会の場で葬り去られることになるのである。

この逆転状況は、ドイツ統一以来さらに顕著なものとなっている。既に述べたようにドイツは、二〇〇〇万人近くの人口を加えたにもかかわらず、理事会での加重票数に関しては、なんらの改定も行われなかった。その結果、ドイツの民意の反映がますます困難になったのみでなく、全EC人口に占める賛成国の連合の人口割合では、圧倒的に多いにもかかわらず可決できないという状況のさらなる顕在化を意味することとなっている。すなわち、四大国とスペイン及びオランダの六ヶ国連合は、三億五七〇万人すなわちEC全体の九〇%を代表する加盟国の連合にもかかわらず、総票数が五三票にしかならないために、可決は不可能となっている。ところが、ドイツ、イギリス及びルクセンブルグを除いた九ヶ国の連合は、ECの全人口の五九%しか代表していないにもかかわらず、総票数は五四票となり、可決可能となっているのである。

他方、否決の面から見ると、ポルトガル以下の連合は総計で二三票になるため、三五三〇万人とECの全人口の一〇%を占めるにすぎないが、法案を否決することが可能である。それに対して、その四倍以上の一億三八二〇万人(四一%)を擁するドイツ、イタリア及びルクセンブルグの三ヶ国の連合では、総計二二票にしかならず、理事会の行為を阻止することはできなくなっているのである。このようにドイツの人口の大幅な増加は、特定多数決による可決もしくは否決のための連合に関する加重票数と人口の矛盾をさらに大きくすることになったのである。

#### 第四項 一五ヶ国体制

スウェーデン、オーストリア及びフィンランドの三ヶ国の新規加盟によって、加重票数の合計は八七票となり、可

決のために必要な特定多数は六二票、また、二六票以上の反対で否決が可能となっている<sup>(15)</sup>。そのため、可決のためには、最低でも過半数の加盟国の賛成が必要となっている。人口面での最も多数を占める可決不能な加盟国の組み合わせは、四大国、スペイン、オランダ、ギリシャ及びデンマークの八ヶ国による連合である。これら八ヶ国が賛成しただけでは、EUの全人口の八八%を占める三億二六一〇万人を代表するにも関わらず、総票数が六一票にしかならず、可決することはできない。ところが、ドイツ、イギリス及びオランダを除く一二ヶ国の連合では、人口では二億一五八〇万人と、前記の八ヶ国の連合よりも一億人以上も少なく、EU全体の五八%にしかならないものの、総票数では六二票となり可決が可能となっている。

否決連合に関しては、オランダ、ギリシャ及びデンマークを除く中小国連合が人口では、EU全体の一二%にすぎないが、票数の総計が二六票となるため否決が可能である。他方、人口面では、三倍以上の四二%を占めるドイツ、イギリス及びオランダの三ヶ国の連合は、加重票数の総計は二五票にしかならないため、否決することはできないのである。

以上のように、理事会における特定多数決による可決あるいはその逆の側面である否決に関して生じる最も大きな問題は、加重票数と人口面における逆転現象の存在である。これは、一言でいえば、前章で検討したように大国よりも中小国に過大に票数を配分したことがこの状況を生じさせている原因となっているのである。そのため、大国を中心とする加盟国の連合の場合には、人口面でEUの全人口の九〇%前後を占める加盟国連合の賛成がある場合でも、票数では可決に必要な票数に満たず、可決できない場合が存在している。他方、中小国が多数参加する連合の場合

合、人口面ではEU全体の六〇%から七〇%前後の人口となり、全人口に占める割合がより少ないにも関わらず、優遇されている加重票数の面では可決に必要な多数を形成することが可能となっているのである。また、加盟国数の増大によるEU全体の人口の増加、さらには、その中でも中小の加盟国の割合の増大の結果、最も人口の多い可決不能連合と最も人口の少ない可決可能連合の間の実際の人口の格差は九ヶ国時代の四〇〇〇万人程度から次第に増加し、一五ヶ国時代には一億人を優に越えるものとなっているのである。

この状況の裏返しだが、否決連合における矛盾となっている。すなわち、中小国を中心としたEUの全人口の一〇%から一五%前後を占める加盟国の連合が否決できるのに対して、一もしくは二大国を中心とする三ヶ国程度の連合は、人口面では、EU全体の三〇%から四〇%前後の人口を代表しているにもかかわらず、否決することができないのである。

この逆転状況は、結果的に中小規模の国家が多数加盟することによって、改善されるどころか逆にその矛盾が大きくなっていく傾向にあるため、特定多数決の抱える矛盾はかなり深刻なものとなっているといえよう。いずれにせよ、理事会での特定多数決の場合、加盟国の連合の組み方によっては、可決あるいは否決のいずれの場合にも、EU全体の人口を基にした観点からは、多数決とはほど遠い現状が存在しているのである。

## 第二節 ニース条約による理事会の特定多数決の改定

ニース条約による改定は、加盟国に対する加重票数の再配分だけでなく、特定多数決による可決の際の必要要件に

関しても二つの新たな要件を追加している。一つは賛成に必要な加盟国の数に関する要件であり、もう一つは、可決に必要な加盟国の人口に関する要件である。以下では、二〇〇五年以降に適用を予定されている既存の一五の加盟国における特定多数決の場合と新規加盟予定の加盟国すべてを加えた二七ヶ国による特定多数決の場合に分けて、これらの新たな要件が加わったことによって、特定多数決による可決あるいは否決の形態がどのように変化するのかに注目して検討していく。

#### 第一項 一五ヶ国体制（二〇〇五年以降）

ニース条約による改定にともない、特定多数決により可決するために必要な賛成票数も八七票中の六二票から二三七票中の一六九票に大幅に増加することとなった。また、欧州委員会の提案に基づいて理事会が決定する場合にも、必要最低加盟国数の要件が新たに追加されている。従来の可決に必要な票数の要件に加えて、加盟国の過半数の賛成を必要とするという、新たな可決条件が採択に必要な要件として規定されたのである。ただし、この要件は、一五ヶ国体制のEUにおいては、全く無意味な要件である。すなわち、可決に必要な票数を満たす最も数の少ない加盟国の連合の場合でも加盟国数は八ヶ国であり、過半数の加盟国の賛成という要件は票数要件を満たす連合においては常に充足される要件だからである。この過半数要件は、既存の一五ヶ国のEU体制ではなく、将来の拡大に備えた新たな要件である。

さらに、もう一つの重要な可決の必要要件として、賛成票を投じた加盟国の人口の総和が、EUの全人口の六二%



以上を占める必要があることが新たな要件として導入された。<sup>(16)</sup> この要件は、ある意味で、大国の影響力を確保するための「イオニアの妥協」の人口面での言い換えであるが、票数のみを基準とする「イオニアの妥協」は同じ票数を持つ大国に平等な影響力の確保を保証するものであるのに対して、人口面のみを考慮に入れる六二%人口要件は、ドイツと他の三大国の間に影響力の明確な格差を設けるものとなっている。六二%人口要件は、人口の多い加盟国の発言力を増大させることであり、加盟国中最大の人口を持つドイツにとって最も有利に働く条件である。そのため、これはある意味、ドイツだけが獲得した特権ともいえる要件である。前章で述べたようにニース条約による加重票数の再配分においても四大国間の平等は依然として維持されてはいるものの、実際の特定多数決による採決においては、ドイツと他の三大国の影響力に明確な格差を付けることになったのである。<sup>(17)</sup>

これらの要件に従って、理事会が欧州委員会からの提案に基づいて特定多数決で決定する場合には、EUの全人口の六二%以上を有する八ヶ国以上の加盟国による一六九票以上の賛成票が必要となっている。可決可能な連合に関しては、いわゆる六二%人口要件の導入によって、多数の中小国が連合することによる最小可決連合の下限がわずかではあるが引き上げられることとなった。すなわち、現行の一五ヶ国体制では、全人口の五八%を擁する加盟国による賛成で可決可能であったが、この六二%人口要件によって、票数の如何に関わらず、EUの総人口の六二%未滿の加盟国の連合での可決は不可能となったのである。そのため、例えばドイツ、イギリス及びスウェーデンを除く一二ヶ国の賛成の連合の場合、賛成票の合計は、過半数以上の加盟国による一六九票の賛成を構成するものの、賛成票を投じた加盟国の総人口は、全人口の約六〇%に過ぎないため、可決することはできない。ところが、この加盟国の組み

合わせの中でドイツとフランスを入れ替えた場合、すなわちフランス、イギリス及びスウェーデンを除く一二ヶ国の賛成の連合の場合には、賛成票数及び賛成加盟国数については、前者と全く同じであるが、賛成票を投じた加盟国の総人口は、全人口の約六六%（二億四七八〇万人）に達するため、可決可能である。<sup>(18)</sup> すなわち、この場合、可決できるかどうかは、賛成票を投じる加盟国に最大の人口を擁するドイツが含まれるかどうかによって左右されることになるのである。しかし、六二%人口要件は、あくまでも可決の必要要件の中で人口面に関する下限を引き上げたにすぎないため、最大可決不能連合は、依然として存在しており、ニース条約が発効したとしても、四大国とスペイン、オランダ及びギリシャの七ヶ国連合は、EUの全人口の八六%を占める三億二三六〇万人の人口を占め、前記の一二ヶ国の連合よりも遙かに多くの人口を有するものの、加重票数の総計が一六八票しかならない上に加盟国の過半数にも満たないため、可決することはできないのである。

否決の面から考えれば、従来からの否決に必要な票数が得られた場合に加えて、票数が不十分であっても、否決のための連合が全人口の三八%より多くの人口を擁している場合にも否決が可能となったために、人口の多い加盟国にとっては、従来に比べて否決できる可能性が高くなっているといえる。特に、最大の人口を有するドイツが否決のための連合に参加した場合に、否決できる可能性が高まっているのである。先に取り上げたドイツ、イギリス及びスウェーデンの三ヶ国による否決のための連合の場合には、票数では六八票にしかならないために票数の要件の点から否決は不能であるが、人口では四〇%を占めることになり、否決することが可能となっているのである。ただし、人口面での最小の否決のための連合に関しては、六二%人口要件の導入によって、三八%以上の人口を持つ加盟国の

連合の場合は、票数に関係なく否決できるようになったものの、今回の改定では否決するために必要な人口の下限に  
関しては別途規定されなかったために、依然として、逆転現象は存続している。EUの全人口の一四％しか含まない  
ポルトガル以下の八ヶ国の中小国の連合は、否決に必要な六九票を有しているため、票数の要件によって否決が可能  
であるのに対して、ドイツ、イギリス及びルクセンブルグの連合の場合には、否決することはできない。この三国の  
連合は、全人口の三七・八％を占めているものの、票数の合計が六二票にすぎないために、人口面では、ポルトガル  
以下の八ヶ国の中小国の連合に対して九〇〇〇万人も人口規模が大きいにも関わらず、否決することはできないので  
ある。

## 第二項 二七ヶ国体制

二七ヶ国体制のEUの場合に関しては、ニース条約に付属する「欧州同盟の拡大に関する宣言」が特定多数決によ  
る可決のために必要な要件を規定している。同宣言によれば、理事会が、欧州委員会の提案に基づいて採択する場合  
には、EUの全人口の六二％以上を有する過半数（一四ヶ国以上）の加盟国による二五五票（七四・八％）<sup>(19)</sup>以上の賛  
成票が必要とされる<sup>(20)</sup>。したがって、否決するためには、九一票以上、過半数の加盟国の反対、加盟国の全人口の三  
八％以上の加盟国の反対のいずれかの要件を満たすことが必要である。

二七ヶ国体制のEUの場合、人口面での最小可決連合は、イギリス、フランス、イタリア、マルタを除いた二三ヶ  
国による連合である。この連合の総票数は二五五票で、加盟国の過半数以上を含む六三％の人口を含む連合のため、

可決可能となる。ただし、同じ二九票国でもドイツが反対し、イタリアが賛成に回った場合には、賛成の票数及び加盟国数は同じであるが、人口が五八%となり、可決することはできない。また、最大可決不能連合は、一二票以上を持つ全ての加盟国による一三ヶ国の連合であり、全人口の八八%の人口を擁し、なおかつ、可決に必要な票数の要件を満たしているにもかかわらず、新たに導入された過半数の加盟国の賛成を必要とするという要件を満たさないために可決することはできないのである。

否決の連合に関しては、票数に関する要件だけでは、三大国とマルタが連合して反対しても九〇票にしかならず、否決することはできない。しかし、六二%人口要件が導入されたことにより、三大国のみの連合でも、ドイツを含むか否かが、否決できるか否かを左右することとなる。ドイツ、イギリス及びフランスの連合の場合、票数は八七票であり否決に必要な票数には届かないが、人口面では、四二%を含むことになり、否決することが可能である。しかし、ドイツの代わりにイタリアが否決連合に加わっても、票数は同じであるが、人口は全人口の三七%しかないので、否決することはできないのである。また、中小国が多数連合することによる否決連合に関しては、ニース条約によって導入されたもう一つの要件である加盟国数要件、すなわち可決のためには加盟国の過半数を必要とするという要件が小国の連合にかなり有利に作用することになる。そのため、最小否決連合は、スウェーデン以下の中小国の一四ヶ国による連合となる。人口面ではわずかに一二%にすぎず、票数の合計も九一票に満たないが、加盟国の数の上では過半数を上回り、加盟国の数に関する要件を満たすため、否決することができるのである。

以上のように、ニース条約によって新たに導入された六二%人口要件は、人口の多い加盟国に対して有利に働いた

め、ドイツをはじめとする大国にとっては、影響力の相対的低下をある程度相殺する要件となっている。ただし、この要件は、大国の中でも人口面で突出しているドイツに特に有利に作用するため、大国間の影響力のバランスを大きく崩す可能性を持つものでもある。また、この六二%人口要件の導入は、中小国には、かなり不利な要件となるために、多数の中小規模国の連合による可決を阻止する一定の効果を持っている。したがって、可決が可能な加盟国の連合とEUの全人口に占める人口比の間で生じる矛盾の内、六二%以下の人口しか擁しない中小国の加盟国の連合による可決の可能性がこの要件によって排除されているのである。

他方、加盟国の過半数の賛成という新たな可決のための要件の追加は、六二%人口要件とは逆に中小国による否決に関する影響力を高める結果となり、大国を中心とする少数の加盟国の連合による可決を阻止する効果を持っている。そのために、大国を中心とする過半数に満たない加盟国の連合の場合には、賛成票数に関する必要要件を満たし、なおかつ、人口面でEUの全人口の八八%を占める加盟国の賛成があるにも関わらず、可決できない場合が存在することになるのである。さらに、この状況の裏返しである否決連合においては、中小国を中心としたEUの総人口のわずか一二%にすぎない加盟国の連合がこの必要加盟国要件によって、否決できるのに対して、人口面では、三倍以上の三七%の人口を代表している場合でも、否決することができない状況は依然として存在しているのである。

以上のように、ニース条約の改定による新たな要件である人口要件は、一部の大国と多数の中小国による連合による可決を阻止する効果を持ち、加盟国数要件は逆に大国中心の連合による可決を阻止する効果を持つために、結果として、各加盟国による否決に関する影響力のみを増大させている。このため、人口面では圧倒的に多数

表2 加盟国の組み合わせによる可決連合及び否決連合と人口の関係

6ヶ国体制

加盟国数		加盟国名	票数	人口 (10万人)	連合の 人口割合
4	最小可決連合	仏, 伊, オランダ, ベルギー	12	1,141	69%
2	最大否決不能連合	独, ルクセンブルグ	5	524	31%
4	最大可決不能連合	独, 伊, オランダ, ルクセンブルグ	11	1,126	68%
2	最小否決連合	仏, ベルギー	6	539	32%

9ヶ国体制

加盟国数		加盟国名	票数	人口 (10万人)	連合の 人口割合
6	最小可決連合	伊, 英, 仏, ベルギー, デンマーク, アイルランド	41	1,797	70%
3	最大否決不能連合	独, オランダ, ルクセンブルグ	17	758	30%
4	最大可決不能連合	独, 伊, 英, 仏	40	2,249	88%
5	最小否決連合	オランダ, ベルギー, デンマーク, アイルランド, ルクセンブルグ	18	316	12%

10ヶ国体制

加盟国数		加盟国名	票数	人口 (10万人)	連合の 人口割合
7	最小可決連合	伊, 英, 仏, ギリシャ, ベルギー, アイルランド, ルクセンブルグ	45	1,905	70%
3	最大否決不能連合	独, オランダ, デンマーク	18	810	30%
5	最大可決不能連合	独, 伊, 英, 仏, デンマーク	43	2,339	86%
5	最小否決連合	オランダ, ギリシャ, ベルギー, アイルランド, ルクセンブルグ	20	376	14%

12ヶ国体制

加盟国数		加盟国名	票数	人口 (10万人)	連合の 人口割合
9	最小可決連合	英, 仏, スペイン, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, ベルギー, デンマーク, アイルランド	54	2,036	63%
3	最大否決不能連合	独, 伊, ルクセンブルグ	22	1,186	37%
6	最大可決不能連合	独, 伊, 英, 仏, スペイン, オランダ	53	2,830	88%
6	最小否決連合	ポルトガル, ベルギー, ギリシャ, デンマーク, アイルランド, ルクセンブルグ	23	392	12%

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

五三卷六号

一一五 (二〇三二)

12ヶ国体制（ドイツ統一後）

加盟国数		加盟国名	票数	人口(10万人)	連合の人口割合
9	最小可決連合	伊, 仏, スペイン, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, ベルギー, デンマーク, アイルランド	54	2,028	59%
3	最大否決不能連合	独, 英, ルクセンブルグ	22	1,382	41%
6	最大可決不能連合	独, 伊, 英, 仏, スペイン, オランダ	53	3,057	90%
6	最小否決連合	ポルトガル, ベルギー, ギリシャ, デンマーク, アイルランド, ルクセンブルグ	23	353	10%

現行の15ヶ国体制

加盟国数		加盟国名	票数	人口(10万人)	連合の人口割合
12	最小可決連合	伊, 仏, スペイン, ギリシャ, ポルトガル, ベルギー, スウェーデン, オーストリア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, ルクセンブルグ	62	2,158	58%
3	最大否決不能連合	独, 英, オランダ	25	1,558	42%
8	最大可決不能連合	独, 伊, 英, 仏, スペイン, オランダ, ギリシャ, デンマーク	61	3,261	88%
7	最小否決連合	ポルトガル, ベルギー, スウェーデン, オーストリア, フィンランド, アイルランド, ルクセンブルグ	26	455	12%

2005年以降の15ヶ国体制

加盟国数		加盟国名	票数	人口(10万人)	連合の人口割合
13	最小可決連合 <sup>(注1)</sup>	伊, 仏, スペイン, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, ベルギー, スウェーデン, オーストリア, デンマーク, フィンランド, アイルランド	175	2,333	62%
12	可決連合	独, 伊, スペイン, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, ベルギー, オーストリア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, ルクセンブルグ	169	2,478	66%
12	可決不能連合 <sup>(注2)</sup>	伊, 仏, スペイン, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, ベルギー, オーストリア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, ルクセンブルグ	169	2,248	60%
7	最大可決不能連合	独, 英, 伊, 仏, スペイン, オランダ, ギリシャ	168	3,236	86%
3	最大否決不能連合	独, 英, ルクセンブルグ	62	1,417	38%
3	否決可能連合 <sup>(注3)</sup>	独, 英, スウェーデン	68	1,502	40%
8	最小否決連合	ポルトガル, ベルギー, スウェーデン, オーストリア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, ルクセンブルグ	69	518	14%

注1：62%要件のために、人口面での最小の可決の加盟国の組み合わせの票数の合計が169票を上回る場合がある。

注2：62%要件のために、人口面での最小の可決の加盟国の組み合わせの票数の合計が169票でも可決することはできない。

注3：62%要件があるため、票数は足りないものの、否決できる。

27ヶ国体制（最小可決票数は、255票で計算）

加盟 国数		加 盟 国 名	票数	人口 (10万人)	連 合 の 人口割合
23	最 小 可 決 連 合	独, スペイン, ポーランド, ルーマニア, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, チェコ, ベルギー, ハンガリー, スウェーデン, ブルガリア, オーストリア, スロバキア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, リトアニア, ラトビア, スロベニア, エストニア, キプロス, ルクセンブルグ	255	3,047	63%
23	可決不能連合 <sup>(注4)</sup>	伊, スペイン, ポーランド, ルーマニア, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, チェコ, ベルギー, ハンガリー, スウェーデン, ブルガリア, オーストリア, スロバキア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, リトアニア, ラトビア, スロベニア, エストニア, キプロス, ルクセンブルグ	255	2,803	58%
13	最大可決 不能連合 <sup>(注5)</sup>	独, 英, 仏, 伊, スペイン, ポーランド, ルーマニア, オランダ, ギリシャ, ポルトガル, チェコ, ベルギー, ハンガリー	257	4,253	88%
4	最大否決不能連合	英, 仏, 伊, マルタ	90	1,763	37%
3	否決可能連合 <sup>(注6)</sup>	独, 英, 仏	87	2,003	42%
14	最小否決連合 <sup>(注7)</sup>	スウェーデン, ブルガリア, オーストリア, スロバキア, デンマーク, フィンランド, アイルランド, リトアニア, ラトビア, スロベニア, エストニア, キプロス, ルクセンブルグ, マルタ	88	559	12%

注4：この加盟国の組み合わせでは、人口が62%を下回るため可決はできない。

注5：可決に必要な票数は確保できるものの、加盟国の過半数には届かないために可決できない。

注6：62%要件があるため、票数は、足りないものの、否決できる。

注7：否決に必要な票数は足りないものの、加盟国の過半数を上回るために否決することができる。

1958年から1995年までの人口は、世界国勢図会 CD-ROM'98/99より作成。

2005年1月1日以降の人口は、COM (2000) 34, 26 January 2000 より作成。



を占める加盟国による連合でも可決ができない状況は依然として改善されないまま存在することになっているのである。

### おわりに

理事会における加盟国への加重票数配分と人口の問題に関しては、EC発足当初から、一票に代表される人口の格差、大国間の票数の平等配分による著しいドイツの不利状況、原加盟国であるオランダとベルギーへの票数の平等配分に端を発する中小国間の票数配分のアンバランス、さらには、全体的な加重票数の不均衡配分の問題などが存在していた。これらの問題は、EUの拡大にともなう加盟国の増大によってより大きなものとなってきているのである。さらに、理事会の票数配分を全体的に改定したニース条約による改革によっても、若干の是正は行われたものの、これまで指摘した問題は依然として存在しているばかりでなく、新たな問題点も生じている。また、四大国への票数の平等配分の原則は依然として維持されるなど、主権国家としての加盟国間の影響力の平等をある面では維持しつつ、人口をある程度反映した票数配分を行うことには、自ずと限界があることを明確に示すこととなっている。<sup>(21)</sup>

また、特定多数決による決定に関しては、加盟国への票数配分の歪みが、累積的により顕著なものとして現れるために、特定多数決による決定のための加盟国の組み合わせと加盟国の人口との間にも、従来からかなりの矛盾点が存在している。これは、加盟国に対する票数配分の様々な問題点が解決されてこなかったことの結果が、特定多数決による決定に関してはさらに大きな矛盾として現れる結果を招いているのである。この問題に関しても、ニース条約に

よる改定は、何らの根本的な解決策も提示できてはいない。新たに導入された人口に関する六二%人口要件及び加盟国数に関する過半数要件は、特定多数決による可決のための条件をより厳しくするものではあるが、人口面からは八割以上の人口を擁する加盟国の組み合わせによる賛成で可決できない一方で、七割以下の人口しか擁しない加盟国の連合でも可決が可能となるという状況は依然として存在しているのである。

現在の理事会における加重票数及び特定多数決は、大国の国家的利益中心のEU運営を抑止し、中小国の国家的利益も守るという加盟国単位の国（家的利）益擁護の側面とEUを構成する全加盟国の国民の利益すなわち一つの集合体としてのEU市民の利益とでもいうべき加盟国の国（民的利）益の二つの国益を何らかの形で同時に実現しようとしている。しかし、この二つの国益を反映させようとした結果が、理事会における加重票数配分とその票数に基づく特定多数決における様々な問題点を生み出す結果ともなっているのである。言い換えれば、この問題の根元は、EUが主権国家の集合体であるという側面と、EU市民の共同体でもあるという側面が同居しているというEUの特異性が自体に根本的要因があるといえる。加盟国を一つの単位とする国際社会の原則に基づく従来からの国際組織の性格を持ちつつ、市民の多数の意志に基づく国内政治における民主主義の原則をもEUレベルである程度実現させようとするEUの試みは、非常に興味深いものである。しかしながら、現在の理事会の決定方式に見られたいくつかの問題点は、この二つの原則を無理に融合させようとした結果に他ならない。このある意味で両立の不可能な要因を理事会という一つの組織の中で同時に反映させようとする現在のEUの政策決定システム自体に最も根本的な問題があるといえるであろう。理事会における特定多数決は、国家単位の利益の擁護、特に中小国の利益の擁護をめざすあまり、政

策決定に反映されるEU市民の数の面では、かなりの矛盾が存在することになってきているのである。また、理事会の特定多数決制度の根本的な改革を行わずに現在まで至ったことで、問題点をさらに複雑にしているともいえる。現在の特定多数決制度のまま、理事会での特定多数決の適用分野を広げていくことだけを指すことは、EUレベルでの民主主義の面からかなり問題が多いといえよう。加盟国単位の利益を優先させるか、あるいは、EU市民の多数の意志を優先させるかの問題は、今後もEUの大きな課題となっていくであろう。

(1) 本稿で分析の対象とする「理事会」は、欧州石炭鉄鋼共同体(ECS)、欧州共同体(EC)及び欧州原子力共同体(EAEC)に共通の機関として設立されている理事会である。したがって、正確には、「共同体の理事会」と表記すべきであるが、現在ではこれら三共同体を含めて、EU(欧州同盟)全体の枠組みの中でも共同体の理事会は行為を行うため、本稿では、原則として、EUの理事会あるいは、単に理事会と表記する。

(2) これら三つの決定方式のいずれが利用されるかは、条文によって、個別に規定されている。例えば、単純多数決を求める条文はEC条約一五一条、特定多数決を求める条文は一五四条、全会一致を求める条文は一三六条などである。また、これらの三つの決定方式以外にもユーロ参加国のみで行われる特殊な特定多数決(一二二条五項)などがある。なお、条文については、金丸輝男編著『EU アムステルダム条約——自由・安全・公正な社会をめざして——』、日本貿易振興会 二〇〇〇年及び鷺江義勝、久門宏子、山内麻貴子、山本直「ニース条約の翻訳(1)、(2)」同志社法学二七八号及び二七九号、二〇〇一年を参照されたい。

(3) EUと国家主権の問題については、金丸輝男『欧州同盟と国家主義——政策決定過程における国家主権の変容』、同志社法学二五五号、一九九八年を参照されたい。

(4) EUの政策決定手続きにおいて理事会が関係する仕方は非常に多様である。大別して、理事会の単独決定、理事会と欧州委員会による決定、諮問手続き、協力手続き、共同決定手続き及び同意手続きなどが主要のものとしてあげられる。これら

のいずれの手続きが行われるかによって、EUの主要機関である理事会、欧州委員会及び欧州議会の参加形態及び権限はそれぞれ異なっている。しかしながら、いずれの場合においても、現在のEUにおいては、理事会が決定過程においては枢要な役割を果たしている。EUの政策決定方式の概要については、金丸輝男編著『ECからEUへ——欧州統合の現在』、創元社、一九九五年、「第三部 政策決定編」を参照されたい。

(5) 一九五七年に調印された当時のEEC条約では、自営業の開業に関する命令（EEC条約旧五七条）などいくつかの条項において、EECの発足から一二年間の過渡期間中（EEC条約旧八条）に段階的に、理事会における決定を全会一致から特定多数決へ移行することが規定されていた。しかし、いわゆる「ルクセンブルグの妥協」により、理事会での決定への特定多数決の導入は事実上凍結された。条約の規定に従って、実際に特定多数決が行われるようになるのは、単一欧州議定書の発効の前後からである。したがって、理事会の加重票数及び特定多数決による可決の問題が、実質的に問題となるのは、一九八〇年代後半になってからである。現在まで、単一欧州議定書、マーストリヒト条約、アムステルダム条約さらには、現在批准作業中のニース条約によって、理事会での決定に特定多数決を規定する条項は、次第に増大している。

なお、ルクセンブルグの妥協については、金丸輝男編著『ヨーロッパ統合の政治史』、有斐閣、一九九六年、第五章を参照されたい。

(6) EEC条約二〇五条二項。

(7) EUの拡大による加盟国の増大に従って、特定多数決による可決に必要な票数も、次第に増加しているが、全票数に占める可決必要票数の割合は、ほぼ一定であり、約七〇%から七一%となっている。ただし、二七ヶ国体制のEUとなった場合には、約七四%とかなり高くなっている。

(8) 六ヶ国体制におけるルクセンブルグの一票は、実際上は意味のない一票である。特定多数決における最小勝利連合の必要票数は一二票であり、なおかつ他の加盟国の票数はすべて偶数であるため、ルクセンブルグの一票が必要不可欠となる最小勝利連合は存在しない。したがって、ルクセンブルグの一票は全くの飾りであり、ルクセンブルグが主権国家であることに對する政治的配慮による象徴としての一票という色彩が強いといえる。Steven J. Brams & Paul J. Affuso "New Paradoxes

*of Voting Power on the EC Council of Ministers*, Electoral Studies, Vol. 4 No. 2, 1985, Pp. 135-139.

- (9) 極小国家であるルクセンブルグを例外としても、人口面での最小の加盟国は、六ヶ国体制ではベルギーの九一〇万人、九ヶ国体制以降はアイルランドの三一〇万人から三六〇万人である。したがって、ドイツとの間の一票の格差は六ヶ国時代が最も少ないが、それでもドイツはベルギーの約五・七である。九ヶ国に拡大して以降、格差はさらに拡大し、ドイツはアイルランドの約二〇倍となっている。その後は、約一八倍(二〇ヶ国EU)、約一七倍(一二ヶ国EU)と格差は若干縮小しているが、これはドイツの人口の自然減とアイルランドの人口の自然増の結果にすぎない。ドイツ統一以降は、格差は一挙に拡大し、約二三倍(統一後の一二ヶ国EU)とこれまでで最大の格差となっている。

- (10) ニース条約のための政府間会議に関連して、欧州委員会が出した報告書の中でもこの問題は、加重投票制の問題点として指摘されている。The European Commission, "Intergovernmental Conference Factsheets Weighting of Votes" p. 1

- (11) 一九九六年のアムステルダム条約のための政府間会議でもこの問題は話し合われたが、解決できず、先送りされている。その結果、アムステルダム条約付属議定書にいくつかの問題提起がなされている。同議定書は、特定多数決の改革案として二つの可能性に言及している。すなわち、現行の制度内での票数の再配分もしくは投票数と人口の両面での二重多数決である。「欧州同盟の拡大を想定した機関に関する議定書」及び「欧州同盟の拡大を想定した機関に関する議定書についてのベルギー、フランスおよびイタリアによる宣言」金丸輝男編著前掲書、『EU アムステルダム条約——自由・安全・公正な社会をめざして——』二二〇頁及び二四二頁。

欧州委員会は特に、二〇〇〇年一月二六日付けの意見書の中で、「単純二重多数決 (simple dual majority)」制度の導入を勧告している。これは、過半数以上の加盟国の賛成で、なおかつ、これらの加盟国の人口がEUの総人口の過半数を越えた場合に可決されるとする決定方式である。Commission, "Commission Opinion in Accordance with Article 48 of the Treaty on European Union on the calling of a Conference of Representatives of the Governments of the Member States to amend the Treaties", COM (2000) 34, 26 January 2000, pp. 30-32.

- (12) 二〇〇〇年一二月にフランスのニースで開催された欧州理事会においてEU条約及び共同体設立諸条約の改正であるニ

ス条約が合意された。ニース条約によってもたらされた改革の最大の目的は、二七ヶ国体制のEUのための機構改革である。ニース条約では、理事会の加重票数や特定多数決の改革だけでなく、欧州議会及び欧州委員会における構成員の人数構成の大幅な改定が行われている。また、政策決定手続きに関しても、三〇以上の既存の条項を修正し、理事会での決定手続きの全会一致から特定多数決への変更及び共同決定手続きの適用範囲を拡大している。なお、ニース条約による改革については、鷲江義勝、久門宏子、山内麻貴子、山本直、『ニース条約による欧州同盟（EU）条約および欧州共同体（EC）設立条約の改定に関する考察（1）、（2）』、同志社法学二七八号及び二七九号、二〇〇一年を参照されたい。

(13) 鷲江義勝、久門宏子、山内麻貴子、山本直、前掲論文(2)、八一―九頁。

(14) Agence Europe 23/12/2000.

(15) 一五ヶ国への拡大に際する票数改訂に当たっては、第四次拡大交渉の中で、イギリスとスペインの強硬な主張によって、否決に必要な反対票が規定を下回っている場合にも、反対票が二三票から二五票の場合には、「合理的期間」審議を継続して妥協を模索することが決められている。これは、一般に「イオニアの妥協」と呼ばれている。Warleigh, Alex (ed.) “Understanding European Union Institutions”, Routledge, 2002, pp. 30-32.

(16) ただし、この要件は、加盟国が、この要件を満たしているかどうかの確認を要求した場合にのみ必要となる。『欧州同盟の拡大に関する議定書』三条及び『欧州同盟の拡大に関する宣言』。

(17) 鷲江義勝、久門宏子、山内麻貴子、山本直、前掲論文(2)、一〇―一一頁。

(18) *ibid.*

(19) ニース条約に附属する『拡大した同盟における特定多数決の閾値および阻止少数のための票数に関する宣言』によれば、二〇〇五年一月一日の時点で、「欧州同盟の拡大に関する宣言」に掲載されている加盟候補国のうち一国でも依然として同盟に加盟していない場合には、特定多数決の可決可能票数は、新規加盟国が加入するごとに変動することになり、その票数は、七一・二六%から最大七三・四%まで、各加盟国に配分を予定されている票数に応じて、調整される。さらに、加盟予定国の全てが加盟し、二七ヶ国のEUが誕生した場合には、理事会での特定多数決の阻止少数は、九一票に引き上げられ、

その結果、特定多数決による可決に必要な賛成票数は、二五五票(七三・九一%)となる予定である。

(20) 欧州委員会の提案に基づかない場合に関しては、EUの全人口の六二%以上を有する2/3(一八ヶ国以上)の加盟国による二五五票以上の賛成票が必要となっている。『欧州同盟の拡大に関する議定書』三条及び『欧州同盟の拡大に関する宣言』。

(21) さらに付言すれば、加盟国数及び票数の要件は、条約改正がない限り不変であるが、六二%人口要件は、人口の自然増あるいは減によって微妙な変化を生み出す可能性がある。すなわち、人口増加率の大きい加盟国が次第に有利になっていくことになるのである。