

EU 改革条約の合意

ブリュッセル・センター

EU 憲法条約は、2005 年にフランスとオランダにおける批准のための国民投票で否決されて以来、棚上げされてきたが、2007 年 6 月にブリュッセルで開かれた欧州理事会（EU 首脳会議）でようやく方向性が固まった。「憲法」という言葉を避けて「改革条約」と改称したうえ、2009 年半ばの発効を目指すことが合意された。

目次

1．これまでの経緯	2
2．欧州理事会（2007 年 6 月）での合意	2
(1) 新条約の形態と名称	3
(2) 機構に関する変更点	3
3．今後の見通し	6
(1) 欧州理事会で合意された今後のロードマップ	6
(2) 今後の課題	6

1．これまでの経緯

EU憲法条約は2004年10月末にEU25カ国の首脳によって調印された。25カ国中18カ国が批准手続きを済ませた¹ものの、フランスとオランダでは2005年5月末から6月初めにかけて実施された国民投票で相次ぎ否決される結果となり、EUとしては冷却期間を置いて改めて批准を進める方針をとってきた。それから2年を経て、2006年12月初旬に、当時のEU議長国だったフィンランドがEU憲法条約を批准し、冷却期間の終わりが近付いたことを示した。協議再開に向けて、2007年前半（1～6月）の議長国であったドイツはEU憲法条約を主要議題の1つに据え、メルケル首相は、EU憲法条約は加盟国の結束を強めEUの世界での交渉力を強めるための基盤となるものである点、EU憲法条約の発効が今後のEU拡大の前提になるとの考えを示したうえで、議長国期間内に今後の道筋を立てるロードマップを採択するとした。

これに対し加盟国は、批准済みのスペインとルクセンブルクなどが議長国ドイツを支援する動きを見せる一方で、ポーランドとチェコは原案を棄却して新法案を策定することを強く主張、また、英国、フランス、オランダなどは機構・意思決定に関する規定を中心に必要最小限にとどめるべきとするなど、国によって見解は異なっていた。メルケル首相は2007年中に新条約の文面に合意することを目指し、議長国ドイツは任期中に加盟国の意向をとりまとめるため各国政府の代表者と個別協議を続けてきた。2009年6月に欧州議会選挙があり、それまでに全加盟国が新条約を批准していることが理想的であるが、加盟国での批准手続きには1年余りを要すると考えられることから、これを視野に入れると2007年中に文面を固めておくことが重要となっている。このスケジュールを楽観的すぎるとした関係者は少なくなかったことから、6月の理事会で合意に至ったことはメルケル首相の手腕が大きかったと言えよう。

2．欧州理事会（2007年6月）での合意

6月21～22日の欧州理事会では議論が白熱し、最終的な合意に至ったのは23日の早朝となった。理事会での合意点は以下の通りだが、2005年のフランスとオランダでの国民投票否決の徹を踏まないため国民投票が不要な内容にしたいという加盟国の思惑と、EUを

¹ 批准未了国は、フランス、オランダ、チェコ、デンマーク、アイルランド、ポーランド、ポルトガル、スウェーデン、英国の9カ国。

さらなる拡大にも耐え得る機構に整備するという観点から修正が協議された。

(1) 新条約の形態と名称

EU 憲法条約 (Treaty establishing a Constitution for Europe) は、現行のすべての条約を廃止して単一の新条約に統合する試みであったが、最終的には、現行の条約 2 つを残してこれらを改正することになった。欧州連合条約 (Treaty on the European Union) と欧州共同体設立条約 (Treaty Establishing the European Community / TEC) に 2004 年の政府間会議 (Intergovernmental Conference) で合意された事項に修正を加えて組み込む形となる。

欧州連合条約の名称はそのまま残すが、欧州共同体設立条約は「欧州連合の機能に関する条約 (Treaty on the Functioning of the Union)」と改称される。これら 2 つの条約が、EU (欧州連合) の設立条約であること、共同体 (Community) という言葉は連合 (Union) に置き換えられることが明記される。また、欧州連合を単一の法人格と認め、国際条約に調印できるようにする。新たな欧州連合条約と欧州連合の機能に関する条約は憲法としての性格は持たないものとなり、新条約では「憲法」という名称は用いず「改革条約 (The Reform Treaty)」と呼ぶこととした。「憲法」という言葉を使ったり、現行の条約を廃止したうえで新条約を設置すれば、加盟国の批准で国民投票が必要になる可能性があるため、回避することになった。また、法 (law) および枠組み法 (framework law) という言葉も使用されず、従来通り「規則」「指令」「決定」に限られる。

同様に超国家的な性格を排除する観点から、EU を象徴する連合旗や連合歌、連合の標語に関して言及した条項は盛り込まれないことで合意した。

(2) 機構に関する変更点

新条約の最大の特徴は EU の機構や意思決定手続きに関する規則の更新である。また現在の EU 条約は 27 カ国までの拡大しか想定していないため、新たな条約がなければこれ以上の拡大は進められないという認識がある。機構の変更に関する主な点は以下の通りである。

- 欧州理事会常任議長のパスト設置

従来、理事会の議長は 6 ヶ月ごとに加盟国が持ち回りで務めてきたが、常任議長となる

EU 大統領のポストを設置する。任期は 2 年半で 5 年間まで延長可能で、他の職と兼務できない。

- EU 外交・安全保障上級代表のポスト設置および外務省的な部局の設置
当初合意された「外相(The Union Minister for Foreign Affairs)」という名称は使わず、「EU 外交・安全保障上級代表 (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)」とする。ただ、責務は当初想定されていたものには変わりはなく、従来の共通外交・安全保障上級代表と欧州委員会の対外関係担当委員の役割を兼ね合わせたものとなり、EU 域外の欧州委員会事務所は新上級代表の傘下に収められる。また外相理事会の議長ともなる。EU は共通外交政策の枠組みで改革を進めるが、これは最終的には共通防衛につながり得る可能性が IGC のマンデートに明記された。新部局として「対外活動サービス (External Action Service)」を設置する。
- 欧州委員会の委員数
欧州委員会の委員を 1 加盟国当たり 1 人とする原則は 2014 年までとし、それ以降は委員の数を削減する (委員長および外交・安全保障上級代表を含めて加盟国数の 3 分の 2 相当に縮小)。
- 理事会の議決方法の変更
票決で各国の人口比の要素が組み込まれる。議決の支持国が全加盟国の 55% 以上かつその人口が EU 人口の 65% 以上とする特定多数決方式 (Qualified Majority、「二重多数決方式 (Double Majority)」とも呼ばれる) が採用される。人口を加味するためこれまでの方式に比べると大国に有利となり、現在票数 27 を有するポーランド (人口約 3,800 万人) は、新方式ではドイツ (票数 29、人口約 8,200 万人) などに比べて自国の発言力が低下することを恐れ、当初から採用に強く反対してきた。ポーランドは票数増を強硬に要求し、妥協案も拒否したため、首脳会議では議長国ドイツのメルケル首相がポーランド抜きで条約交渉を続けると激高した一幕もあったという。妥協策として、特定多数決方式の導入に 2014 年 11 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日まで移行期間を設け、移行期間中、理事会メンバーは現行の特定多数決方式による票決を要求することができることとした。
さらに、移行期間中は、阻止少数に必要な加盟国数の 75% ないし EU 人口の 75% 以上を代表する加盟国が、特定多数決による法令採択において理事会に反対の意を示せば、

理事会は再協議を行うことになる。2017年4月以降もこのメカニズムが適用されるが、阻止少数に必要なパーセンテージはそれぞれ55%となる。また、可決阻止に票数が若干だけ足りない場合、議決対象となっている措置を再検証することになった。

- 欧州議会の議席数設定

上限を750議席とする（2007年1月現在、785議席）、1カ国当たりの最低議席数を6議席、最大議席数を96議席とする。

- 加盟国議会の権限強化

これは民主主義原則に関する規定であるが、加盟国議会がEUの法令草案を国内で検討し補完性の原則（Subsidiarity）²に関する見解を述べるまでに与えられる期間を6週間から8週間に延長する。加盟国議会の単純多数決による異議申し立てがあれば、欧州委員会は草案を再検証する義務が生じる。その結果、補完性に問題がなく草案を維持すると決定した場合でも、欧州委員会はその根拠を示さなければならない。

- 英国のオプトアウト

英国のブレア首相（当時、サミット後の6月28日退任）は「譲れない4点」を予め設定していたが、最終的に4点すべてが受け入れられる結果となった。英国が独自に雇用法や外交政策、税制や社会保障給付に関する国内法、司法・犯罪政策を決定する権限である。

欧州連合条約への修正において法的拘束力が認められることになった EU 基本権憲章（Charter of Fundamental Rights）に関連しては、同様の権利が英国国内法で定められていない限り、欧州裁判所での訴訟対象とならないというオプトアウト権が認められた。一方、司法・犯罪政策では英国が選んでオプトインできる権利が認められた。

² 均整の原則（Proportionality）および必要性の原則（Necessity）と並ぶEUの意思決定における原則で、加盟国が国、地域、市町村レベルで行動をとるよりも効果と考えられる場合にのみ、EUレベルでアクションをとるという考え方。

3. 今後の見通し

(1) 欧州理事会で合意された今後のロードマップ

改革条約の今後の見通しは以下ようになる。これはメルケル首相が描いていたスケジュールにほぼ沿ったものとなっている。新議長国ポルトガルは7月19日に正式にIGCを召集済みであり、初回会合は7月23日にブリュッセルで開催された。

2007年	~7月23日	6月の欧州理事会で合意された内容を基に、議長国ポルトガルが修正案を作成。
	7月23日	IGCの作業開始（ポルトガルはIGCに修正案を提出）
	10月末	IGCの作業完了目標（できるだけ早期に、遅くとも2007年末までに完了させる）
	12月	欧州理事会において新条約の内容について採択
2008年		加盟国による批准手続き
2009年	春まで	批准手続きの完了
	6月	新条約の下で欧州議会選挙の実施
2014~2017年		理事会の議決制度移行期間
2017年		理事会、新たな議決制度に完全移行

(2) 今後の課題

欧州理事会後、ポーランドのカチンスキ首相は、理事会の新たな票決制度で、完全に可決阻止少数に至らなくても議決を延期できるという点について、延期期間を最大2年間とする「紳士協定」を首脳会議でとりつけたと主張している。しかしながら、マンデートでは期間を明記しておらず、欧州委員会関係者の間では4ヵ月を超えるべきでないという認識が見られるという。欧州委員会のバローゾ委員長とポルトガルのソクラテス首相はこれを「誤解」として、全会一致で決定したマンデートを覆すことはできないと全加盟国に向けて表明した。合意された事項について再協議を認めれば、連鎖的に他国も追随し、10月に詳細を詰めることを目標とするポルトガルの計画がなし崩しになる懸念がある。

英国のオプトアウトについては議論の余地があるとされる。英国のブレア首相はサミット直後に「これで国民投票は不要となった」とコメントしたが、英国を基本権憲章の適用対象外とするオプトアウト権は、全面的に適用されるものではないとの指摘がある。現在欧州委員会が検証中であるが、欧州司法裁判所が他の加盟国における基本権憲章関係の判定を下したケースでは、英国にも間接的に影響を及ぼす可能性があるとの指摘されている。さらに、英国がオプトアウトできる法的根拠について疑問とする声も上がっている。

以上