

## 【EU】 EU の諸課題と議長国フランスの戦略

\* 現在、EU は、さまざまな問題を抱えている。そうした中で、2008 年 7 月 1 日から、フランスが EU の議長国となった。本稿では、EU が直面する課題を、リスボン条約をめぐる課題とその他の課題の 2 つに分類しつつ説明し、フランスが、どのように EU の現状を打開していこうと考えているのかを紹介する。

### I リスボン条約をめぐる課題

現在 EU が抱える第 1 の問題は、EU 全加盟国のリスボン条約の批准である。すべての加盟国がリスボン条約を批准しない限り、同条約は発効しないからである。しかし、2008 年 6 月 13 日、アイルランドが国民投票を行った結果、リスボン条約批准は拒否された。また、チェコやポーランドも同条約の批准に難色を示している。

#### リスボン条約

リスボン条約とは既存の欧州連合基本条約を修正する条約であり、正式な名称は「欧州連合条約及び欧州共同体設立条約を修正する条約」という。この条約が策定された背景には、2005 年にフランス及びオランダにおける国民投票で欧州憲法条約の批准が拒否されたことがある。これを受けて、2007 年 6 月、欧州理事会（EU 首脳会議）において新条約の枠組みが合意され、発表された。リスボン条約は、2009 年 1 月 1 日までにすべての EU 加盟国の批准が完了し、発効する予定となっていた。

リスボン条約の骨子は、以下の 6 点に集約することができる。

- ① 欧州理事会議長は、現在、半年ごとの輪番制になっているが、今後、任期 2 年半の常任議長（大統領）を置く。
- ② 現在の共通外交・安全保障政策（CFSP）上級代表と欧州委員会対外関係・近隣政策担当委員を統合し、その権限と所管を強化した外交・安全保障政策上級代表（外相）を置く。
- ③ 欧州議会の権限を強化する。リスボン条約発効後には、共同決定手続き（注 1）がすべての EU の政策分野で適用されることになる。これにより、欧州議会は、EU 理事会（欧州連合理事会）と同等の権限を持つ。
- ④ EU 理事会の意思決定を効率化する。これまでも特定多数決方式（注 2）が採られていたが、今後は、理事会各国代表の票数の 55%、かつ、賛成を投じた出席者の出身国の人口が EU 全体の人口の 65%以上を得るという二重多数決（double majority）により、賛否が問われる。
- ⑤ EU 全加盟国から 1 人ずつ選任していた欧州委員の数、欧州委員会職員の数削減し、組織を効率化する。
- ⑥ EU からの脱退手続きを規定する。

### アイルランドのリスボン条約否決と「小国の抵抗」

リスボン条約の発効には全加盟国の批准が必要とされるが、ほとんどの加盟国は同条約に関する国民投票の実施を回避し、議会で承認手続きを完了させようとしている。しかし、アイルランドは、EUの基本条約を批准又は改廃する場合には、憲法第29条の規定を改正する必要があるという最高裁判所判決があり、こうした憲法改正のためには憲法第46条の規定により国民投票を実施しなければならないので、国民投票を行った。

しかしながら、国民投票の結果、賛成46.6%、反対53.4%で条約批准は否決された。その理由としては、EU内のフランスやドイツ等の大国に政策面で主導されてしまうのではないかと、ブリュッセルの官僚たちにすべて決められてしまうのではないかとという危惧があった。また、リスボン条約がそもそも以前に存在していた条約の改正条約であるため、分量が多いばかりか、同条約の条文だけを読んでも理解が難しいという側面も指摘されている（注3）。

アイルランドの拒否の意思の表明により、ポーランドとチェコといったEU加盟国では「小国」にあたる国々からも、リスボン条約への懐疑が表明されている。

ポーランドでは、下院が同条約の批准案を可決したが、レフ・カチンスキ大統領は、アイルランドの否決後、2005年のフランスやオランダでの欧州憲法条約批准の拒否を持ち出し、リスボン条約は無意味なものとなったと言明し、同条約批准法案への署名を拒否し続けている。

チェコでは、ヴァーツラフ・クラウス大統領がリスボン条約の道は終わったと発言し、与党・市民民主党が憲法裁判所に同条約の合憲性を問う訴訟を起こしている。そのため、EU加盟国首脳は、ポーランド同様、チェコに対しても早期の条約批准を求めることができない状態にある。

### リスボン条約をめぐる議長国フランスの戦略

リスボン条約の発効を再び目指すための方法として、次の2つがある。第1に、リスボン条約に変更を加えずに、アイルランドにもう一度国民投票を実施させ、批准を図るという方法である。第2に、条約案を練り直し、再び全加盟国の調印・批准手続きを採ることである。

EUの議長国となったフランス、とりわけ、ニコラ・サルコジ大統領は、第1の方法をアイルランドに求めていくことを言明している（注4）。リスボン条約批准の是非は、アイルランドの主権にかかわることであるので、国民投票を強制することはできないが、可能な限り、再度の国民投票でリスボン条約の「復活」を模索するというのが、議長国フランスの戦略である。サルコジ大統領は、欧州理事会が開かれる2008年10月又は11月までに解決策を提示し、2008年末までの議長国任期中にリスボン条約の発効の道筋をつけたいと考えている。

## II 議長国フランスが直面する EU の 4 つの課題

### 気候変動

地球温暖化問題は、全世界が対処しなければならない喫緊の課題である。EU は、2020 年までに温室効果ガスの排出を 1990 年比で 20%削減するという高い目標を掲げている。また、EU は、2009 年 11 月にコペンハーゲンで開かれる国連気候変動枠組み条約締結国会議（COP15）を重視し、京都議定書の第 1 の約束期間が終了する 2012 年以降の枠組みの合意を目指している。

フランスは、こうした EU の気候変動への強い関心を背景にして、温室効果ガス削減のための再生可能エネルギーの積極的な利用を主張している。すなわち、原子力発電の促進である。フランスはもともと原子力発電への依存率が最も高い国の一つであり、発電用原子炉はアメリカに次ぐ 59 基が存在する。2001 年時点の総発電量 5,627 億キロワットのうち、74.8%（4,211 億キロワット）を原子力発電が占める。

原子力発電には常に大きな危険が伴うため、フランスの環境保護団体等からは、原子力発電の過剰な利用に対して批判が寄せられている。しかし、石油を中心とした火力発電は、中東等の不安定な地域に依存するため、政治的・経済的なリスクを分散させる必要があること、また、原子力発電は使用済み核燃料の再処理を経て再びエネルギー源として活用できること等から、フランスは、気候変動問題の対応策として、EU 内での原子力発電の促進を主張している。

### 移民対策

不法移民の流入は、EU 各国にとって長年の懸案事項である。EU 域内に不法滞在する移民は、中国や北アフリカ等からの流入を中心に、推計で 800 万人にのぼる。そして、特に経済的に豊かな EU 加盟国において、こうした移民による治安の悪化や違法労働が生じてきた。

フランスは、議長国期間中に、EU 共通の「移民協定（immigration pact）」を策定する意図を持っている。EU 移民協定は、厳しい移民政策で知られるサルコジ大統領の意向に沿って、以下の 3 つの柱からなる。①不法移民の大量正規化の禁止、②EU 共通の難民庇護政策の策定、③不法移民の国外退去の促進である。

特に、同協定は、不法移民の国外退去処分に焦点を合わせている。第 1 に、不法移民の身柄を拘束した場合、30 日以内の自主的な国外退去を求め、それが実施されない際には、強制的な退去処分を科す。第 2 に、国外退去処分を科せられた不法移民を、原則的に 6 か月を超えない期間勾留することを可能とする。ただし、その移民が逃亡するおそれがある等の場合には、最長 18 か月の勾留が可能である。第 3 に、この国外退去処分が一度でも適用されると、最長で 5 年間 EU 域内への入国が禁止される。

この移民協定は、既に EU 加盟国の司法・内相会合で合意されている。フランスのブリス・オルトフー移民相によれば、2008 年 10 月に開く欧州理事会で、新協定は正式に採択される予定である。

## 防衛政策

フランスは、現在、NATO 完全復帰の方針を明らかにしている。従来、フランスは NATO の文民機構には参加していたが、今後は、軍事機構の軍事委員会を含め、防衛計画委員会（DPC）及び核計画グループ（NPG）にも復帰する予定である。

しかし同時に、フランスは、欧州独自の防衛政策を強化する意図を持っている。EU には、欧州防衛機関（European Defense Agency）が設置されており、同機関は、EU 理事会の監督に服し、共通外交・安全保障政策上級代表によって統率されるものである。サルコジ大統領は、EU は NATO から幾分距離を置き、欧州防衛機関を中心とした独自の防衛政策を持つべきであると考えている。例えば、EU は 6 万人からなる精鋭軍隊を持ち、テロ等の何らかの危機に対し、直ちに対処可能な体制を築いていくべきだとの主張を行っている。この背景には、EU と NATO の軍事的役割及びその棲み分けを再定義しようとするフランスの意図がある。

## 農業政策

「共通農業政策（CAP）」は、EC（欧州共同体）の前身である ECC（欧州経済共同体）が第二次大戦後の復興期の食糧不足に対応するために立案した農業政策であり、1962 年から本格的に導入されたものである。

欧州委員会は、現在の食糧・農産品の高騰を受け、CAP の改革案を提示している。すなわち、これまで EU 域内では、生産能力向上のため耕作地の 10%が減反の対象であったが、フランスは、食糧安全保障の必要性があるとの見地から、この減反政策を廃止しようとしている。併せて、バイオ燃料用作物に支払われていた 1 ヘクタールあたり 45 ユーロ（約 7,650 円）の奨励金も、食糧価格の高騰により、2010 年までに撤廃することを打ち出している。

注（インターネット情報はすべて 2008 年 7 月 22 日現在である。）

- (1) 「共同決定手続き (co-decision procedure)」とは、現在、EU の 3 つの「柱」のうち、第 1 の柱である欧州共同体 (EC) 分野の政策を採択する際に用いられる立法手続きである。すなわち、欧州委員会が作成した法案が、欧州議会と EU 理事会 (欧州連合理事会) に送付され、その双方の審議、賛成を経て、成立するという手続きのことである。
- (2) リスボン条約以前に、EU 理事会で採用されていた「特定多数決 (qualified majority voting)」は、全 345 票のうち 255 票 (約 74%) 以上が支持、EU 加盟国の過半数が支持、及び支持国全体の人口が全 EU 人口の 62% 以上を占めること、という 3 つの要件が課されていた。
- (3) こうした指摘に関しては、“Lisbon Treaty rejected by Irish electorate,” *Irish Times*, 2008.6.13.  
<<http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2008/0613/breaking1.htm>>
- (4) こうした言明に関しては、“Sarkozy says Ireland will have to vote again,” *euobserver.com*, 2008.7.16. <<http://euobserver.com/9/26493/?rk=1>>

（鈴木 尊紘・海外立法情報課）