

### 3 欧州憲法条約 — 動向と展望 —

山田 邦夫

#### 目次

はじめに	3 国民投票における批准反対の理由
I 憲法条約の意義	III 憲法条約批准の中断と今後
1 憲法条約による条約体系の統合	1 批准の実施状況と頓挫
2 憲法条約による EU の諸改革	2 EU 拡大の今後
II 憲法条約をめぐる議論	3 憲法条約の今後
1 憲法条約の法的性質	おわりに
2 「欧州憲法」における国家と市民	

#### はじめに

2005年5月29日、フランスで欧州憲法条約 (Treaty establishing a Constitution of Europe: 以下「憲法条約」とする<sup>(1)</sup>) の批准が国民投票で否決され、ヨーロッパに衝撃が走った。週刊誌には「シラク敗北、左派分裂、フランス孤立、ヨーロッパは危機に<sup>(2)</sup>」という見出しが踊った。続いて6月1日には、オランダでも国民投票で不承認となった。憲法条約は、欧州連合 (European Union: 以下「EU」とする。) を構成する25カ国 (現在は27カ国) のうち、すでに9カ国が批准を済ませていたものの、この両国の否決が影響して、いまだに発効のめどが立っていない。

憲法条約は、後述するとおり、既存のEU諸条約を単一の文書として整理するとともに、EUの拡大に対応して、その機構、運営をより効率化、民主化、透明化することを狙っている。フランスとオランダにおいても、こうした憲法条約の意義そのものが、反対を受けたわけではない。

では、なぜ憲法条約は拒絶され、2カ国のみの否認で頓挫しているのか。憲法条約の行方はどうなるのか。さまざまに報じられまた論じられているこの問題について、以下にまとめてみたい。

(1) EU 各国語による本文は EU のサイト : <<http://europa.eu.int/constitution/>> を参照。邦訳は、中村民雄訳「欧州憲法条約」『衆議院 EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書：別冊 訪問国等の憲法・憲法条約』衆議院憲法調査会事務局, 2004, pp.93-191を参照。

(2) The cover page of *L'Express*, n° 2813, 30 mai-5 juin 2005.

## I 憲法条約の意義

### 1 憲法条約による条約体系の統合

#### (1) ラーケン宣言から欧州憲法条約へ

2001年12月15日、欧州理事会 (European Council: EU Summit = EU 首脳会議とも称される) は、「欧州連合の将来に関するラーケン宣言」<sup>(3)</sup>を採択し、翌2002年2月28日には、この宣言に基づいて、ヴァレリー・ジスカール＝デスタン元フランス大統領を議長とする「欧州の将来に関する諮問会議 (Convention on the Future of Europe: 以下「諮問会議」とする。)」が設置された。

ラーケン宣言は、「欧州市民のための憲法に向けて」と題する項において、既存の諸条約の簡素化と再編について、これらをひとつの「憲法的文書」に統合するべきかどうかも含めて、諮問会議に付託する検討事項のひとつとした。こうして、形式的な意味における成文憲法制定への道が開かれることとなった。諮問会議の他の検討事項には、EUと構成国間の権限配分の改善と定式化、EUの法的手段の簡素化、EUにおける民主性、透明性、効率性を高めることといったことが挙げられた。これらは、いわば「憲法的文書」起草にあたっての基本的指針というべきものであり、きたるべき憲法には単に既存の諸条約の一本化に留まらず、実質的な意味において、EUの諸改革が盛り込まれることが期待されたのである。

諮問会議は、1年半近くの審議を経て、2003年7月18日に草案を欧州理事会に提出した。同年10月からは政府間会議 (IGC) の場で草案の検討が行われ、紆余曲折があったものの翌2004年6月18日に修正案が合意に達した。この間5月1日には、中・東欧など10カ国がEUに正式に加盟した (東方拡大)。同年10月29日、新規加盟国を含む25カ国首脳による署名式がローマで行われた。これが欧州憲法条約である。主文だけでも前文および4部448条から構成されるきわめて長大なものである。憲法条約は、構成国のすべてが批准することを条件に、2006年11月1日に発効することとされた (第IV-447条)。

#### (2) 複雑な条約体系の一本化

歴史的には、欧州統合の最初の成果は、西ドイツ、ベルギー、フランス、イタリア、ルクセンブルクおよびオランダによる欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) 設立条約 (1951年署名) である (以下、表1を参照)。1957年には同じ6カ国により、欧州経済共同体 (EEC) と欧州原子力共同体 (Euratom) を設立する各条約が署名された (ローマ条約)。以上3共同体は、ブリュッセル条約 (1965年署名) により各執行機関が統合されてからは、「欧州共同体」 (European Communities: EC) と総称されるようになった。このように経済統合として出発したECは、拡大と深化を進めるにつれ、とくに単一欧州議定書 (1986年署名) により、政治統合への志向を強めていった。

1993年にはEU条約 (1992年署名: マーストリヒト条約) によりEUが創設されるとともに、既存のEEC条約は大幅に修正されてEC (European Community) 条約となった。EU・EC両条約はさらにアムステルダム条約 (1997年署名)、ニース条約 (2001年署名) により修正されて、今日にいたっている。2001年にはEU基本権憲章も採択された。

(3) “Laeken Declaration on the Future of the European Union,” at the European Convention’s website, <<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>>.

表1 EC/EUの拡大と深化の過程

1951年4月	西ドイツ、ベルギー、フランス、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) 設立条約 (パリ条約) 署名 (1952年7月発効)
1957年3月	欧州経済共同体 (EEC) 条約および欧州原子力共同体 (Euratom) 条約署名 (ローマ条約) (1958年1月発効)
1965年4月	欧州3共同体 (ECSC、EEC、Euratom) の理事会および執行機関を統合する条約 (ブリュッセル条約) 署名 (1967年7月発効)
1973年1月	デンマーク、アイルランド、イギリスが加盟 (9カ国)
1975年3月	欧州理事会初会合
1979年6月	加盟9カ国で直接普通選挙による初めての欧州議会選挙実施
1981年1月	ギリシアが加盟 (10カ国)
1984年2月	欧州議会、欧州連合創設条約案を採択
1986年1月	スペイン、ポルトガルが加盟 (12カ国)
1986年2月	単一欧州議定書署名 (1987年7月発効)、欧州理事会の存在を初めて承認
1992年2月	EU条約 (マーストリヒト条約) 署名 (1993年11月発効)
1993年11月	欧州連合 (EU) 発足、EECはECと改称
1995年1月	スウェーデン、オーストリア、フィンランドが加盟 (15カ国)
1997年10月	アムステルダム条約署名 (1999年5月発効)
1999年1月	単一通貨ユーロ導入
2000年12月	EU基本権憲章採択
2001年2月	ニース条約署名 (2003年2月発効)
2001年12月	「欧州の将来に関する諮問会議」の創設に関するラーケン宣言
2002年1月	ユーロ現金流通開始
2002年2月	欧州の将来に関する諮問会議発足
2003年7月	欧州の将来に関する諮問会議、憲法条約草案を欧州理事会に提出
2004年5月	チェコ、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロベニア、スロバキアが加盟 (25カ国)
2004年6月	憲法条約の修正案が合意
2004年10月	25カ国首脳、憲法条約に署名
2005年5-6月	フランスとオランダ、国民投票で憲法条約否決
2005年6月	欧州理事会、憲法条約の発効 (2006年11月予定) を延期
2006年6月	欧州理事会、憲法条約についての結論を2008年末までに出すことで合意
2007年1月	ブルガリア、ルーマニアが加盟 (27カ国)
2007年3月	ベルリン宣言 (ローマ条約50周年)
2007年6月	欧州理事会、憲法条約についての方針を承認?
2008年12月	欧州理事会、憲法条約についての結論を承認?
20XX年~20YY年	クロアチア、トルコ、マケドニア、セルビア、モンテネグロ、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナが加盟?
(出典) "The history of the European Union," at the website <i>EUROPA</i> , < <a href="http://europa.eu/abc/history/index_en.htm">http://europa.eu/abc/history/index_en.htm</a> > 等により作成した。	

このように、基本条約といわれるものだけでも3共同体条約<sup>(4)</sup>とEU条約の4つが存在する。EUの諸機関といわれるものは、主にEC条約に規定されており、EUの機構やその運営方法は一般には理解しづらいものになっている。憲法条約は、ラーケン宣言が示唆したとおり、これらの条約やEU基本権憲章を統合して簡素化することで透明性を高めるとともに、EUに法

(4) このうちECSCは、存続期間が50年と定められており、これに従い2002年7月23日に失効してその管轄権がECに継承された。

人格を与え(第I-7条)、EU と EC の区別を解消してひとつの組織体にすることを目指している。

## 2 憲法条約による EU の諸改革

### (1) 効率性の強化

上に述べたように、憲法条約は、単に既存の基本条約を一本化するものではなかった。EU の機構改革が必要とされるひとつの理由は、構成国数の増加に対応して、意思決定の効率性を高めることにあった。EU は憲法条約署名の時点ですでに25カ国を擁し、既存のニース条約はルーマニアとブルガリアを合わせた27カ国体制までを想定している。しかし、さらに西バルカン諸国やトルコが加われば、将来は30カ国以上となる。ヨーロッパが今後、グローバル化する世界に対応していくには、EU が結束し、ひとつの組織体としての一貫性と機動性を、従来よりも一層強化する必要がある。EC 創立時の6カ国による意思決定の枠組とは異なる、新しい仕組みを作ることが求められている。

そのため憲法条約は、第一に欧州理事会議長の常任化を規定した。現在の議長は、半年ごとの輪番制であるため存在感が薄いのが、これを任期2年半にするというものである(第I-22条)。1度は再選が可能なので、最長で5年のEUの「顔」になりうる。なお、憲法条約における欧州理事会議長は、日本語で「大統領」と訳されることもあるが、「議長」としては「President」のままであり、名称に変更があるわけではない。

第二に、新たにEU外相職を、共通外交・安保政策を指揮するものとして明文で設置し(第I-28条)、EUの対外活動に一貫性をもたせることとした。外相は、副首相格である欧州委員会副委員長をも兼任するものである。

第三に、閣僚理事会(Council of Ministers)の意思決定における特定多数決方式を原則化した。これにより、現在は全会一致方式をとっている警察・刑事司法分野にも特定多数決方式が導入される。

第四に、欧州委員会(European Commission)の委員数の削減を規定した。現在は1国1委員制だが、これを2014年以降は、構成国数の3分の2に削減するというものである(第I-26条第6項)。

### (2) 民主性の強化

EUの拡大と統合が進むにつれて、「民主主義の赤字」(democratic deficit)ということが問題視されるようになった。「民主主義の赤字」とは次のようなことをいう。欧州統合の過程では、特定分野についての権限が各国からEUに委譲される。ところが、EU機構においては、欧州委員会と閣僚理事会に比べ欧州議会(European Parliament)の立法機能は限定的である。このため、各国市民の代表という視点からは、各国議会が立法権を失い、しかも欧州議会も真の立法機関の機能を果たしえないということになる。民主主義の「欠落」といってもよいであろう。ラーケン宣言においても、EU諸機関がより市民に近づくこと、民主的正統性を高めることが重要な課題とされていた。

憲法条約はこの問題の解決を図るため、第一に、欧州議会は、閣僚理事会と「共同で」立法機関として活動することが原則化された(第I-20条第1項)。欧州議会の共同決定手続の権限は、次第に拡大されてきたとはいえ、現在は、EC条約第192条により「共同体法の採択にいたる過程に参加する」と規定されているにすぎない。

第二に、EUの「首相」にあたる欧州委員会委員長の選出にあたっては、欧州理事会が欧州議会選挙の結果を考慮してその候補者を提案し、欧州議会が過半数で選出すると規定した(第I-27条第1項)。また、欧州委員会の委員長、外相その他の構成員は、合議体として欧州議会の信任を受ける(同条第2項)。

このように憲法条約は、欧州市民代表からなる欧州議会について、立法機関としての機能を拡充するとともに、行政機関としての欧州委員会に対する人事権限も強化して、議院内閣制に類似した制度を作ろうとしているようにみえる。

また第三に、EUの諸活動の透明性を高め、より市民に身近なものとするために、市民の参加原則が明文化された。すなわち、「市民および代表団体の意見表明および公開の意見交換の機会」の保障などが規定された(第I-47条第1～3項)。市民の参加を保障するために、EU諸機関の議事の公開原則、情報公開原則も規定された(第I-50条)。さらに、直接民主制的な制度として、100万人以上の市民の署名で、欧州委員会に法案提出を請求できるという人民発案の規定を設けた(第I-47条第4項)。後者については、「市民の越境合同に〔よる〕発案権こそ、これまでにないEU固有の新種の権利といえるであろう<sup>(5)</sup>」とされる。

### (3) EUと構成国との関係

各構成国は、これまでも必要な限りでその権限をEUに委譲してきたが、EU活動の効率化を図るということは、他方で、各国の発言力が弱められることを意味するのではないだろうか。こうした懸念に対して憲法条約は、以下のような形で応えようとしている。

第一は、構成国の国家としての立場への配慮である。各国のアイデンティティの尊重が規定された(第I-5条第1項)。また、意思決定方式についても、租税等の国家主権に関わる重要な領域においては全会一致方式を維持し、各国による事実上の拒否権が残されている。

第二は、補完性の原則の確立である。すでにマーストリヒト条約で補完性の原則が謳われていたが(EU条約第2条・EC条約第5条)、憲法条約はその原則を受け継ぐとともに、EUと各国の間の具体的な立法権限の配分が明文化されることによって、より透明性が高まることになった。「権限付与の原則」も明文化し、重層的な統治体制像は規範的に確立した。その原則とは、EUは憲法条約において構成国から付与された権限の範囲において行動し、EUに付与されていない権限は構成国に留まるという原則である<sup>(6)</sup>とされる(第I-11条以下)。

第三に、閣僚理事会における意思決定上のバランスが図られた。特定多数決の要件は、構成国数の55%以上の賛成、かつ賛成国の人口総数がEU総人口の65%以上となり、この点では意思決定に大国の比重が反映されやすくなったともいえる。他方、議案の阻止には4カ国以上の反対が必要とされ、人口の多い大国(英独仏)が3カ国で議決を阻止することを不可能にした(第I-25条第1項)。

### (4) 法的手段の簡素化

憲法条約自体が既存の諸条約の統合を意図したものだったが、憲法条約の下における法的手段(legal instruments)も、「欧州法律」、「欧州枠組法律」、「欧州規則」、「欧州決定」、「勧告」お

(5) 中村民雄「動く多元法秩序としてのEU——EU憲法条約への視座」中村民雄編『EU研究の新天地——前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房、2005、p.231.

(6) 同上、pp.225-227.

よび「意見」の6種類にまとめられることになった(第I-33条)。こうした法的手段の種類は、従来、度々の条約制定・改正に伴い「激増」したことがラーケン宣言においても問題視されていた。憲法条約はこれらを簡素化するとともに、各法的手段の性質、制定手続と制定主体等につき明文で規定することによって、欧州法体系とその決定過程の透明性を高めようとしているといえる。

## II 憲法条約をめぐる議論

### 1 憲法条約の法的性質

#### (1) 「憲法」か「条約」か

「憲法条約」は、その名のとおり条約としての外形を保つ一方で、一般の国際条約とは異なり、憲法としての性質をも強く有している。もともと、EU・ECを形成している基本諸条約が、すでに憲法の最低限の内容を示していることが広く合意されているという<sup>(7)</sup>。また、EU・EC条約を頂点とする欧州法は、一般の国際法よりも、はるかに構成諸国の政治制度や法秩序と密接な関係を有している。すなわち、伝統的な国際条約は限られた分野の調整を扱い、個人と直接に関係を結ぶよりは、主として国家に向けられたものであったのに対し、欧州統合の場合は、EUの活動にまったく影響を受けずにいる領域はほとんどなく、市民と直接に相互作用する態様が多面化し増大していると指摘されている<sup>(8)</sup>。

したがって、「条約」がより「憲法」的な性質を帯びてきたことも、「欧州憲法」(以下、EUの憲法を概念的に示すときは、「憲法条約」と区別して「欧州憲法」とする。)の制定が期待されるようになったことも、必然的なことだったといえる。他方では、だからといってあえて成文「憲法」にする必要はないという指摘もある。現行の諸条約を憲法的な規定のみに縮小し、残りの部分を一般の欧州法として規定し直す方がよいという見方である<sup>(9)</sup>。

#### (2) 憲法条約の「条約」性

憲法条約の「条約」としての性質は第一に、それが構成国の批准によって初めて効力を有するという点に求められよう。もともとEU条約第48条第3項によれば、条約の変更は、構成国のすべてが、自国の憲法に従って批准して初めて効力を有するとされている。このような発効要件が維持されているという事実、すなわち「すべての構成国が、当該諸条約の主体(Masters of the Treaties)として、国際条約の形式で承認し批准しなければならない<sup>(10)</sup>」という事実は、憲法条約が主権国家を創出するものではなく、あくまで主権国家間の合意文書であることを裏書きするものといえる。構成国がEUから脱退する道も、憲法「条約」には確保されている(第I-60条)。

(7) Koen Lenaerts and Damien Gerard, "The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed," *European Law Review*, vol.29 no.3, June 2004, p.321.

(8) Anneli Albi, *EU enlargement and the constitutions of central and eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.188.

(9) Joseph Weiler, "Europe 2000 — the constitutional agenda: an outline," Alfred E. Kellermann et al. ed., *EU enlargement: the constitutional impact at EU and national level*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, p.5.

(10) Albi, *op. cit.*, footnote 8 p.183.

第二に、憲法条約の7割以上を占め、これを長大なものにしている第 III 部の存在である。第 III 部には、個々の政策分野における諸機関の機能と手続が詳細に定められている。これは従来の諸条約における規定を修正しつつ引き継いでいるのであって、一般の憲法にはあまりみられない条項である。この点はやはり、憲法条約が基本条約の延長線上にあるという位置づけを可能にしている。

このようにみれば、「〔憲法〕条約は、既存の共同体諸条約を現実的なやり方で展開させたものであり、本質的には欧州憲法改革にとって革命的な一步を踏み出すことを意味しない<sup>(11)</sup>」ということもできよう。そうしたところに、憲法条約が全体として、「多様性のなかの統一」（前文第4項および第I-8条第3項）という「自らのモットーを、受け入れやすいやり方で実現することができた<sup>(12)</sup>」理由を見出すこともできよう。

### (3) 憲法条約の「憲法」性

憲法条約の「憲法」性については、まず、制定過程における民主的手続が挙げられる。従来の基本条約が政府間会議によって形成されたのに対し、憲法条約は、政府間会議での討議の前に、各国または欧州市民の代表からなる諮問会議で起草された。すなわち諮問会議は、15構成国および13加盟候補国から政府代表各1名および議会代表各2名、ならびに欧州議会議員16名などから構成され、さらにEUの経済社会評議会、地域委員会および労使諸団体の代表、ならびに欧州オンブズマンもオブザーバーとして参加した。

第二に、憲法条約とEUの法は「構成国の法に優位する」（第I-6条）と明文で規定されたことも、憲法条約の「憲法」性を高めている。国内法に対する欧州法の優位性については、欧州司法裁判所の判例で確立されているものの<sup>(13)</sup>、各国内の裁判所は、欧州法の直接効と優位性は各国の権限の委譲に基づいているという立場を維持してきたという。憲法条約でこの優位性を明定したことで、今や優位性は、明らかにEU次元に由来することになったと指摘されている<sup>(14)</sup>。

第三に、2000年の基本権憲章を憲法条約第II部として採り入れたことが挙げられる。ほとんどの国の憲法は、多くはその始めの部分に、権利章典を置いている。上に触れたように、EUの活動は欧州市民に直接に関わり、欧州法は、構成「国」だけでなく市民をも直接的に規制しうる。ここに、超国家的な存在であるEUが、一統治体として法の支配を貫徹するためには、基本権の擁護を準則として規定する必要性が生じたのだといえる。

(11) Jürgen Schwarze, "The Treaty establishing a Constitution for Europe – some general reflections on its character and its chances of realisation," *European Public Law*, vol.12 no.2, June 2006, p.202.

(12) *Ibid.*

(13) 「欧州司法裁判所の判断に対して、傍論で批判する各国裁判所の判決こそ多少あれ、それが正統な「法」ではないとして断固受容しないEC機関や構成国政府は皆無であったし、そのような構成国の裁判所もほとんどなかった。つまりEC次元の立法も判例も、EC機関間においても、ECと各国の間においても、相当に安定しているのである。」中村 前掲注(5), p.210.

(14) Albi, *op. cit.*, footnote 8, p.190.

## 2 「欧州憲法」における国家と市民

### (1) 非国家的「憲法」？

憲法条約の法的性質がなんであれ、欧州統合の歴史のなかで初めて「憲法」を名乗ったことは、政治的には重要な意味合いを持つことになったといえよう。憲法とは通常は主権国家のイメージを喚起する言葉であり、国家の連合体の憲法であれば主権を有する連邦国家が想起されることになる。しかし、前章で触れたとおり、憲法条約は構成国の国家主権に配慮しており、明確に連邦国家の樹立を宣言する立場はとっていない。

他方、ベルギーのギー・フェルホフスタット首相は、明確に「ヨーロッパ合衆国」(United States of Europe)、すなわち連邦国家を指向する立場をとっている。同首相は、「憲法〔条約〕はヨーロッパにとって、独自の大統領、独自の外交政策、独自の軍隊等を伴う連邦の樹立に向けた重要なステップとなる<sup>(15)</sup>」と演説した。

しかし、欧州統合がこのようにあたかも主権国家を目指す事業であるかのような見方は、少なくともEUの政治の場では、受け入れられていない。とくにイギリスでは、「憲法条約はしばしば、固有の市民、法および象徴を有する「超国家」「ヨーロッパという一国家」を、意図的に創造する試みとして攻撃されている<sup>(16)</sup>」という。フェルホフスタット首相も、2004年の欧州委員会委員長人事において、イギリスから「過度の統合主義者」などとして拒否された経緯がある<sup>(17)</sup>。

EUへの権限委譲の問題に敏感なのは、もちろんイギリスだけではない。マーストリヒト条約のときには、構成国が主権を喪失することなくいかなる権限を委譲できるのかが激しく議論され、ドイツ、デンマークおよびフランスでは最上級の裁判所まで争われた<sup>(18)</sup>。

そもそもEUとはいかなる政治体制なのかを、包括的・総合的に説明できる理論はないとされる<sup>(19)</sup>。EUは単一国家でも連邦国家でもなく、「準連邦的連合」(Partially Federal Union)というしかないという見方もあれば<sup>(20)</sup>、既存の成熟した国民国家が連合した「新しい連邦モデル」とする見方もある<sup>(21)</sup>。ポスト・ナショナリズムの立場からは、憲法とは必ずしもひとつの国を前提とせず、非国家的な文脈、とくに国家横断的な政治組織体という新しいタイプとしてのEUにおいても存在しうると主張されるという<sup>(22)</sup>。

政治的にも理論的にも、国家とのアナロジーに依拠して、憲法条約というものを捉えることには無理があるようである。

(15) “Speech by Prime Minister Guy Verhofstadt at the CSIS in Washington,” 18 Jan 2006, at the website of the International Press Center, Brussels, <<http://presscenter.org/archive/other/ab8f91cfa53d5f10856c55867cad6987>>.

(16) Clive H. Church and David Phinnemore, *Understanding the European constitution: an introduction to the EU Constitutional Treaty*, London: Routledge, 2006, p.12.

(17) Ian Black, “Inside Europe,” May 10, 2004, at the website *Guardian*, <<http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1213037,00.html>>.

(18) ドイツ連邦憲法裁判所の判決については、中村民雄、須網隆夫編『EU法基本判例集』日本評論社、2007、pp.33-44〔小場瀬琢磨執筆部分〕を参照。

(19) Michael Burgess, *Comparative federalism: theory and practice*, Abingdon: Routledge, 2006, pp.245-246.

(20) Jean-Claude Pirijs, *The Constitution for Europe: a legal analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp.192-194.

(21) Burgess, *op. cit.*, footnote 19, p.246.

(22) Albi, *op. cit.*, footnote 8, p.186.

## (2) EUにおける民主主義の問題

EUと欧州市民とが、各「国」というフィルターを通してばかりでなく、直接的に関係する契機が増大していることが、EUにおける民主性の強化と「欧州憲法」の制定を促すひとつの要因となった。ラーケン宣言以降の動きは、国家間の交渉と合意という従来型の意思決定方式からの変革を示している。しかし、独立し成熟した政体を有する27の主権国家が存在し、しかも4億9千万という人口と23種類の公用語を擁するEUにおいては、いかなる民主主義が想定されうるのだろうか。

たとえば、各国市民が議員を直接選挙する欧州議会の権限を、もっと強くすることが考えられよう。しかし多数決原則のもとでは、連邦国家の上院のように各国同数という構成にできない限り<sup>(23)</sup>、大国の利害が欧州議会の意思決定を左右することになるだろう。

また次のような指摘もある。仮に欧州委員会委員長や欧州理事会議長の直接選挙制を導入すれば、民主的正統性を備えた強力な機構が生まれ、連邦制へ向けてのラディカルな一歩となるだろう。しかし構成国側にしてみれば、あまりに強力な欧州機構や連邦国家の誕生は望ましくない。「したがって将来も、欧州諸機関に対する政治的統制は、多分に国の諸機関を通して行使され続けるだろう<sup>(24)</sup>」とされる。

「欧州憲法」においては、構成国との関係では、EUが国家性を帯びることは慎重に避けなければならないという問題が、EUにおける民主性の強化に対しても微妙な問いを投げかけているわけである。

## (3) 欧州市民の反応

では欧州市民は、EUが何らかの「欧州憲法」を持つことに対してどのような反応を示しているのだろうか。欧州委員会の世論調査「ユーロバロメータ」<sup>(25)</sup>は、憲法条約が合意に達した2004年6月～7月に、25構成国において1カ国あたり約1,000人を対象にアンケート調査を実施した。それによれば、「欧州憲法」を採択することに賛成した市民が全体で79%にも達し、憲法がなければEU機構は行き詰まってしまうという見方にも69%が賛成した。この時点では、憲法採択に対する市民の支持は一般に高く、国別ではフランスで85% (25カ国中8位)、オランダでも72% (同17位) が賛成していた。イギリスでは51% (同24位) だった<sup>(26)</sup>。

にもかかわらずその1年後、フランスとオランダでは、首脳が署名し国内の主要政党が賛意を示した憲法条約を、市民が拒絶した。このように、国の意思と市民の意思とが不一致をみせるにいたったのはなぜなのか、何が問題だったのかを次節でみることにする。

## 3 国民投票における批准反対の理由

### (1) 投票行動の追跡調査

フランスにおける国民投票では、投票率は69.34%、賛成45.32%、反対54.68%であった。一方、

(23) 憲法条約では、議会の議席数は基本的に構成国の人口に比例し、最低議席数制（6議席）や過半数比例制をとりつつも、最高は96議席まで確保できる（第I-20条第2項）。

(24) Piris, *op. cit.*, footnote 20, p.17.

(25) 以下、「ユーロバロメータ」については次のサイトを参照した：European Commission, *Eurobarometer: public opinion*, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)>.

(26) European Commission, *Flash Eurobarometer 159/2, The future European Constitution (Wave 2)* [Fieldwork: June - July 2004], July 2004, pp.29-30.

オランダの場合は投票率62.00%、賛成38.40%、反対61.60%であった<sup>(27)</sup>。同年実施された欧州議会選挙の投票率がフランスでは42.76%、オランダでは39.30%にすぎなかったのに対し<sup>(28)</sup>、憲法条約に対する国民投票の投票率は、両国ともきわめて高く、多くの市民が「積極的」に反対票を投じたことがわかる。

では、フランスとオランダの市民は、なぜ憲法条約の批准を拒否したのだろうか。

フランスの場合、憲法条約批准に反対票を投じた理由は、国民投票直後のル・モンド紙の調査によれば、順に、「憲法条約が失業を悪化させる」46%、「現状に対する不満を表明したい」40%、「否決すれば憲法条約の再協議が可能になる」35%、「憲法条約はあまりに自由主義的」34%、「憲法条約はとても理解困難」34%ということであり、「失業と不満の意思表示が、反対の動機を支配した」と分析されている<sup>(29)</sup>。

欧州委員会の「ユーロバロメータ」によれば、「雇用状況への悪影響、フランス企業の移転、失業」31%、「フランス経済の弱さ、失業率の高さ」26%、「自由経済に偏重」19%、「大統領・政府・特定の政党に対する反対」18%、「社会政策が不十分」16%、憲法条約は「あまりに複雑」12%といったことが反対の理由の上位を占め、ついで「トルコ加盟反対」6%、「国家主権の喪失」5%と続く<sup>(30)</sup>。

オランダにおける「ユーロバロメータ」の調査によれば、「情報の不足」32%、「国家主権の喪失」18%、「政府・特定の政党に対する反対」14%、「欧州〔統合〕は費用がかかりすぎ」13%が、反対票を投じた理由の上位を占め、ついで「欧州建設・統合に反対」8%、「雇用状況への悪影響、オランダ企業の移転、失業」7%と続く<sup>(31)</sup>。

## (2) さまざまな反対理由

前項の調査結果をみる限り、両国ともに、憲法条約そのものへの反対が批准の拒否に結びついたとはいえないだろう。

フランスにおいては、失業に対する不安感が決定的な要素であったことがわかる。失業率が10%を超えるフランスでは、「アングロ・サクソン・モデル」が拒否されたのだという。それは、被雇用者層にとっては、低賃金、不安定な雇用、過度の労働流動性という「容赦ない競争の世界」とみられている。「フランスの「ノン」は、ヨーロッパ一般に対する拒絶ではなく、新自由主義的なヨーロッパに対する拒絶とみられる」というわけである<sup>(32)</sup>。

また、政権などに対する批判票も憲法条約への反対票に結びついた。上記とも関連するが、フランスでは長年の慢性的な失業問題等をめぐって、政府や政治家に対する不満が蓄積していた。こうした政治不信は、オランダでも批准反対の理由の上位を占めている。

(27) 投票結果の数値は、次のサイトを参照した：Research Centre on Direct Democracy, University of Geneva, *Direct Democracy*, <<http://c2d.unige.ch/>>.

(28) “Turnout trends, European Parliament elections 2004,” at the European Parliament’s website, <[http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html)>.

(29) “La crainte pour l’emploi est la raison principale du rejet de la Constitution par les Français,” *Le Monde*, 31 mai 2005, p.4.

(30) European Commission, *Flash Eurobarometer 171, The European Constitution: post-referendum survey in France* [Fieldwork: 30 & 31 May 2005], June 2005, pp.17-18.

(31) European Commission, *Flash Eurobarometer 172, The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands* [Fieldwork: 02/04 June 2005], June 2005, pp.15-17.

(32) Jean-Louis Andreani, “Les raisons d’un rejet,” *Le Monde*, 5-6 Juin 2005, pp.1, 12.

オランダで反対理由の第1位となった「情報の不足」とはどのようなことか。フランスでは有権者に憲法条約の分厚い冊子が配付されたが、かえって「理解困難」という反発を招いた。オランダでも、各自治体で憲法条約の本文を入手することは可能であったし、EUのサイトでも容易にみることができる。市民にとっての「情報の不足」という不満は、むしろこの憲法条約に対する評価についてであった。今回の国民投票は諮問的なものだったため、議会は、国民投票実施前に憲法条約の批准案について審議することを避けた。そればかりか、政府も多くの政党も憲法条約を支持していたにもかかわらず、国民投票に向けての運動は「弱く、説得力に欠け、存在感がなく、しかも遅きに失した」という<sup>(33)</sup>。市民にとっては、憲法条約をどう考えるべきかという議論の提示が欠けていたのである。

オランダで第2位の「主権の喪失」とは、主権の委譲という問題ではなく、むしろEUという「速くて止まらない列車」に対する「コントロールの喪失」であるとされる<sup>(34)</sup>。たしかにEUの動きは急速であり、ほんの数年の間にユーロの導入と東方拡大という2大事業を達成してしまった。「物事があまりに速くあまりに遠くへ行ってしまうようで、市民はヨーロッパの行方に対するコントロールを失ったと感じている<sup>(35)</sup>」とされる。

### (3) EUに対する態度

両国の市民は、EUの構成国であることに拒否反応を示しているわけではない。「ユーロバロメータ」の各調査によれば、自国のEU加盟について、フランス全体で88%、憲法条約に反対票を投じた人でも83%が支持しており、オランダでも全体の82%、憲法条約に反対した人の78%が支持している。両国において、市民はEU加盟に圧倒的な支持を与えているのである<sup>(36)</sup>。

ただし、憲法の必要性については、両国の市民は対照的な考え方を示した。「ユーロバロメータ」の各調査において、「欧州憲法は欧州建設の続行に不可欠」という命題に賛成したのは、フランスでは全体の75%だったのに対し、オランダでは41%にすぎず、むしろ反対が50%を占めた<sup>(37)</sup>。この態度の差は、両国における憲法観の違いに由来するという。フランスでは大陸法の伝統のもと、すべての政治権力は憲法で権威づけられた主権に由来するとされるが、オランダでは憲法は政治権力の行使を規制する一法律にすぎず、フランスにおけるような至高の排他的地位はもたない。EUは憲法と名の付くものがなくとも、これまで実際にやってくることができたのだから、「欧州憲法」は欧州統合にとって不可欠でもなく、重要ですらないのだという<sup>(38)</sup>。

(33) Leonard F.M. Besselink, "The Netherlands - Double Dutch: the referendum on the European Constitution," *European Public Law*, vol.12 no.3, Sept. 2006, p.349.

(34) *Ibid.*, pp.346-347.

(35) Piris, *op. cit.*, footnote 20, p.14.

(36) *Flash Eurobarometer 171*, *op. cit.*, footnote 30, p.21; *Flash Eurobarometer 172*, *op. cit.*, footnote 31, p.20.

(37) *Flash Eurobarometer 171*, *op. cit.*, footnote 30, p.22; *Flash Eurobarometer 172*, *op. cit.*, footnote 31, p.21.

(38) Besselink, *op. cit.*, footnote 33, p.350.

### III 憲法条約批准の中断と今後

#### 1 批准の実施状況と頓挫

##### (1) 現在までの批准状況

2006年12月までに、憲法条約署名時の25構成国のうち、16カ国が憲法条約の批准を決定した(表2を参照)。

このうち議会手続のみで批准を行ったのは14カ国である。フランスとオランダの否決以前には、順にリトアニア、ハンガリー、スロベニア、イタリア、ギリシア、スロバキア、オーストリア、ドイツ<sup>(39)</sup>の8カ国が批准し、その後もラトビア、キプロス、マルタ、ベルギー、エストニア、フィンランドの6カ国が続いた。基本的には国の議会手続のみによるが、連邦制をとるベルギーでは連邦構成主体の各議会も批准手続に加わっている。

国民投票を経て批准を行ったのは、スペインとルクセンブルクの2カ国のみである。両国とも諮問的な国民投票であった。スペインは2005年2月20日に国民投票で賛意を得て5月18日に

議会手続を済ませた。ルクセンブルクも同年7月10日に、フランスとオランダの否決を受けて注目を浴びつつ実施された国民投票で可決され、10月25日に議会で最終承認された。

2007年1月に新たに加盟したブルガリアとルーマニアも、すでに議会手続によって批准を終えている。

表2 欧州憲法条約批准状況\*1

	国名	批准年月日
1	リトアニア	2004.11.11
2	ハンガリー	2004.12.20
3	スロベニア	2005. 2. 1
4	イタリア	2005. 4. 6
5	ギリシア	2005. 4.19
6	スロバキア	2005. 5.11
—	ブルガリア*2	2005. 5.11
—	ルーマニア*2	2005. 5.17
7	スペイン*3	2005. 5.18
8	オーストリア	2005. 5.25
9	ドイツ*4	2005. 5.27
10	ラトビア	2005. 6. 2
11	キプロス	2005. 6.30
12	マルタ	2005. 7. 6
13	ルクセンブルク*5	2005.10.25
14	ベルギー*6	2006. 2. 8
15	エストニア	2006. 5. 9
16	フィンランド	2006.12. 5

\*1 未批准国は次のとおりである。

- ・国民投票で否決：フランス、オランダ
- ・国民投票を延期：アイルランド、イギリス、チェコ、デンマーク、ポーランド、ポルトガル
- ・議会採決を延期：スウェーデン

\*2 批准時は未加盟

\*3 国民投票(2005. 2.20)で承認

\*4 大統領は未署名

\*5 国民投票(2005. 7.10)で承認

\*6 連邦議会のほか、言語共同体議会・地域議会による承認

(出典) "Summary table, Procedures planned for the ratification of the European Constitution," at the website *EUROPA*, <[http://europa.eu.int/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm)> 等により作成した。

##### (2) 暗礁に乗り上げた批准手続

フランスとオランダにおける国民投票で相次いで否決されたことにより、憲法条約の行方は一気に不透明なものとなった。

まず、世論調査で批准反対が多数を占めていたイギリスは、オランダでの否決の5日後の6月6日、予定していた国民投票の凍結を表明した。次いで欧州理事会は6月16日、当初見込んだ2006年11月の憲法条約の発効を延期し、1年間の「熟慮期間」(period of reflection)を置くことで合意した。理事会のジャン＝クロード・ユンカー議長(ルクセンブルク首相)は、「批准手

(39) ただしドイツでは、議会は承認したものの、大統領は憲法裁判所の判決待ちのため署名していない。

続は続行する。再協議はしない」としながらも、国民投票を行う国には「より時間が必要」であることに理解を示した<sup>(40)</sup>。これを受けて同日、デンマーク、ポルトガル、チェコ、アイルランドは、相次いで国民投票の凍結を発表した。少し遅れてポーランドも国民投票の実施が取り止めとなった。このように国民投票については、すでに実施の日程が決まっていたルクセンブルクを除きすべての国が棚上げしてしまった。

そのほか、スウェーデンは2005年12月に予定していた議会採決を延期したまま、今後の予定を立てていない。

EUの基本条約が国民投票で否決されたことは、過去に2回ある。マーストリヒト条約に対するデンマークの否決とニース条約に対するアイルランドの否決である。いずれも1カ国だけだったのに対し、今回は初めて複数の国で否決され、しかもフランスとオランダはECの創立メンバーであり、いわばEU・ECを牽引してきた国である。両国における国民投票の結果は、重大な影響を及ぼしたのである。

### (3) 事態の打開策

憲法条約の最終文書に盛り込まれた宣言第30によれば、2006年11月1日までに5分の4の構成国、つまり20カ国が批准を済ませ、残る国の批准が困難なときは、欧州理事会の協議に託されるということになっている。しかし、フランスとオランダが否決した影響で、この枠組みで20カ国による批准を確保することは、困難になっているといわざるをえない。

憲法条約の行く末についての世論をみると、2005年秋に行われた「ユーロバロメータ」の調査では、EU全体で、憲法条約の再協議が必要とする声は49%を占め、批准を継続すべきとする22%を大きく上回った。このうちフランスでは再協議派が65%、批准継続派が14%、オランダでは再協議派が64%、批准継続派が16%と、全体の傾向よりもさらに際だっていた<sup>(41)</sup>。

想定されていた方法で、憲法条約を発効に導くことがほぼ不可能になっている以上、事態打開のためには他の方法を導入しなければならない。たとえば、今回の憲法条約から重要な部分だけを抽出して、より簡素な条約に作り替える、具体的には第I部と第II部、つまりEUの機構と基本権の規定のみに絞ったものにするという提案がある。また、「憲法」という文言を削除してはどうかという考えもある。しかし、憲法条約は構成国が討論と妥協を繰り返して練り上げたもので、すでに半数以上の国が批准を決めている。それをご破算にして憲法条約自体に手を加えても、「新しい妥協にたどり着くのは困難<sup>(42)</sup>」とされる。現実的な決め手になると、一概にはいえないだろう。

前例をみれば、マーストリヒト条約を否決したデンマークや、ニース条約を否決したアイルランドの場合は、いずれも欧州理事会において、条約本体には変更を加えることなく、付帯文書の形で当該国に配慮する合意がなされ、2度目の国民投票において批准にこぎつけた<sup>(43)</sup>。しかし今回の場合は、前章で述べたとおり批准反対の理由が一筋縄ではいかないため、同様の

(40) “Jean-Claude Juncker states that there will be a period for reflection and discussion but the process to ratify the Constitutional Treaty will continue with no renegotiation” (Press release), 17 June 2005, at the website of the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union 2005, <<http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/06/16jclj-ratif/index.html>>.

(41) European Commission, *Standard Eurobarometer 64, Public opinion in the European Union, First results* [Fieldwork: Oct-Nov 2005], Dec 2005, p.28.

(42) Piris, *op. cit.*, footnote 20, p.31.

方法をとることはなかなか難しい。デンマークやアイルランドの事例では、政府が諸政党と協議を行って共通の結論を導く努力を行ったが、今回の両国が同じことを試みるには「現在の内政事情が許さないだろう<sup>(44)</sup>」とされる。

## 2 EU 拡大の今後

### (1) EU 拡大と憲法条約

EU への新規加盟については、ブルガリアとルーマニアが2007年1月1日に正式に加盟して、EU は25カ国から27カ国になった。また、クロアチアとトルコの加盟交渉が2005年10月3日に開始されている。その他、マケドニア、セルビア（コソヴォを含む）、モンテネグロ、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナの各国が、候補国または潜在的候補国として挙げられている<sup>(45)</sup>。

しかし、現行体制を規定するニース条約は、27カ国までしか想定しておらず、憲法条約が発効しない限りそれ以上の拡大はできないとする見方が根強くある<sup>(46)</sup>。憲法条約の批准の停滞が、バルカン諸国やトルコのEU加盟を困難にするひとつの要因になりうるわけである。実際、フランスとオランダによる憲法条約の否決は、EU 拡大やトルコ加盟についての論議にも大きな波紋を投げかけた。そのため、欧州委員会のオリ・レーン委員（EU 拡大担当）は、その直後の2005年6月20日の演説で、「この問題が反対票の決定的な理由であると強調するのは誤った解釈」であると訴えなければならなかった<sup>(47)</sup>。

ウクライナなどもEU加盟に向けた取り組みを進めている。しかし、中・東欧など10カ国が新たに加盟した2004年5月、ロマーノ・プローディ欧州委員会委員長は、BBCとの会見で、今後の拡大政策について、ブルガリア、ルーマニア、トルコおよびバルカン諸国（クロアチア、マケドニア、アルバニア等）が加盟した段階で拡大は終結し、それ以上の拡大（「ロシアからモロッコまでのヨーロッパ近隣諸国」）はないと言明した<sup>(48)</sup>。

2006年秋の「ユーロバロメータ」調査によれば、EUのさらなる拡大に賛成なのは、25カ国全体で46%、反対は42%と拮抗している。このうち東方拡大の際に加盟した10カ国では、賛成72%、反対18%だったのに対し、従来の加盟15カ国では、賛成41%、反対47%と、際立った対照をみせたことが注目される<sup>(49)</sup>。

(43) デンマークが1992年6月の国民投票でマーストリヒト条約を否決したため、同国には経済通貨同盟や共通外交・安全保障政策などへの参加について適用除外が認められることになった。この適用除外は欧州理事会における合意という形で行われ、条約案自体は変更されず、したがって批准済みの国が批准手続を繰り返す必要もなかった。こうしてデンマークは1993年5月の国民投票で同条約を承認した。また、アイルランドがニース条約を2001年6月の国民投票で否決した主な理由は、EU 緊急即応部隊が同国の伝統的な軍事的中立政策に反するというものだった。欧州理事会は、共通外交・安全保障政策がアイルランドの中立政策を害するものではないことを認める宣言を採択し、同国は2002年10月の国民投票で同条約を承認した。

(44) Piris, *op. cit.*, footnote 20, p.27.

(45) “Enlargement,” at the European Commission’s website, <[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm)>.

(46) たとえば, “Speech by the President of the European Prliament, Josep Borrell Fontelles, European Council, 15-16 June 2006, Brussels,” pp.5-7, at the European Parliament’s website, <[http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru062006-pres\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru062006-pres_en.pdf)>.

(47) Olli Rehn, “Europe at a crossroads: enlargement, constitution and the future of the EU” (Press releases), 20 June 2005, at the website *EUROPA*, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/363>>.

(48) “EU membership? - BBC Breakfast with Frost,” 2 May 2002, at the website *BBC News*, <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/breakfast\\_with\\_frost/3678181.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/breakfast_with_frost/3678181.stm)>.

(49) European Commission, *Standard Eurobarometer 66, Public opinion in the European Union, First results* [Fieldwork: Sept-Oct 2006], Dec 2006, pp.28-30.

## (2) トルコ加盟問題

トルコ加盟に対するヨーロッパ側の拒否反応は強い。国民の大半がイスラム教徒であり価値観や文化が異なること、EUに加盟すれば人口大国でもあるトルコから大量の労働者が流入し、また経済水準の低いトルコがEUの負担となる恐れがあることなどがその理由である。トルコでイスラム系政党が初の単独政権を樹立した2002年11月に、「欧州の将来に関する諮問会議」のジスカール＝デスタン議長が、トルコの加盟は「EUの終わり」、「トルコの加盟を支持する者はEUの敵だ」と発言し<sup>(50)</sup>、物議を醸した。

欧州委員会のレーン委員は2005年8月に、「トルコがわれわれに背を向け、民主的な価値を拒絶しても、EUはうまくやっていけるのか」と演説して、トルコとの加盟交渉開始を強く促した<sup>(51)</sup>。同年10月に交渉は開始されたが、同時期に実施された世論調査によれば、25カ国の欧州市民でトルコ加盟に賛成なのは31%にすぎず、55%もが反対であった<sup>(52)</sup>。

EU加盟を目指すトルコは、イスラム系政権樹立の後も、EUの厳しい要求に応じて国内の諸改革に取り組んできた。クルド人の権利拡大、軍の影響力の縮小、死刑の全面廃止、治安裁判所の廃止、非イスラム系宗教団体の設立に対する規制撤廃といった民主化改革を実施してきた。フランスとの関係改善のためにエアバスも購入した。しかし、キプロス承認問題やクルド人の権利拡大をめぐる論争に加え、オスマントルコ時代のアルメニア人大虐殺を認めるようEU側から圧力を受けていることで、国内のナショナリズムが刺激され、EU加盟に対する支持にも影響を与えている。トルコ国民を対象とした「ユーロバロメータ」の調査によれば、EU加盟を肯定的に捉えるのは、2004年秋の調査では62%であったのが、2006年春の調査では44%へと急速に下降した。逆に、これを否定的に捉えるのは12%から25%へと急増している<sup>(53)</sup>。

## 3 憲法条約の今後

### (1) 「プランD」による市民との対話

欧州理事会は2005年6月16日、憲法条約発効の延期と1年間の「熟慮期間」を置くことを合意した際に、「各々の国において、市民、市民社会、労使諸団体、国の議会および政党の参加を得た広範な議論」が行われることを期待し、欧州委員会を中心としたEU諸機関がそうした議論の促進に寄与すると表明した<sup>(54)</sup>。

欧州委員会はこれを受けて、同年10月13日、「民主主義 (Democracy)、対話 (Dialogue) および議論 (Debate) のためのプランD」を立ち上げると発表した<sup>(55)</sup>。このなかでマルゴット・ヴァルストレム欧州委員会副委員長 (EU機構関係・対話戦略担当) は、「プランDは、連合に民主主

(50) “Pour ou contre l’adhésion de la Turquie à l’Union européenne,” *Le Monde*, 9 Nov 2002.

(51) Olli Rehn, “The European Union as a global actor?” (Press releases), 9 Aug 2005, at the website *EUROPA*, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/465>>.

(52) European Commission, *Standard Eurobarometer 64, Public opinion in the European Union, First results* [Fieldwork: Oct - Nov 2005], Dec 2005.

(53) European Commission, *Standard Eurobarometer 62 & 65, Public opinion in the European Union, Autumn 2004 & Spring 2006, National report, Executive summary, Turkey*.

(54) “Declaration by the heads of state or government of the Member States of the European Union on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005)” (Press releases), 18 June 2005, at the website *EUROPA*, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/3>>.

(55) “European Commission launches Plan D for Democracy, Dialogue and Debate” (Press releases), 13 Oct 2005, at the website *EUROPA*, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1272>>.

義をもっと注入し、欧州連合の未来の方向に関する広範な世論を刺激し、新たなコンセンサスを作り上げることを狙いとする」として、各国政府に議論の開始を呼びかけた。

欧州委員会が翌2006年6月の欧州理事会に提出した報告（以下、「プランD報告」とする。）によれば、この間「プランD」のもとでは、EUの諸機関や各国の議会とも連携しつつ、以下のような活動が展開された<sup>(56)</sup>。

- ・ジョゼ・マヌエル・バローゾ委員長をはじめとする欧州委員会委員による計140回にわたる各国議会の訪問、ならびに計8カ国（予定を含む）の議会、地方議会、メディア、代表組織および市民一般などとの対話集会
- ・各国において毎月または毎週ペースで、当該国の欧州委員会代表部主催による協議会、プレス・ブリーフィング、演説を行う「オープンドア・デー」の開催
- ・2006年度において、各国横断的な諸団体による、EU情報を欧州市民に提供する活動に対し、計200万ユーロの補助を予算化<sup>(57)</sup>
- ・法案作成や政策立案を援助する専門家グループの登録
- ・全構成国の約2万5千人を対象とした「欧州の未来」に関する「ユーロバロメータ」の世論調査（2006年2月～3月実施）<sup>(58)</sup>
- ・インターネットによる議論の場を市民に提供（2006年3月開始）<sup>(59)</sup>
- ・「私たちの未来を議論する」をテーマに、全構成国はもちろん他の国も含め7,300校以上の学校生徒が参加した「スプリングデー・イン・ヨーロッパ2006」の開催<sup>(60)</sup>

## （2）対話の継続と模索

「プランD」に基づく対話と議論および世論調査の結果は、「プランD報告」に総括されている<sup>(61)</sup>。これを簡単にまとめると次のようになる。1）欧州市民は現状にはほぼ満足しているが、将来については、経済・社会的な面、とくに雇用の問題では悲観的である。2）欧州統合については、構成国間の平和と単一市場を達成したことは肯定的に評価されているが、過剰な規制や「民主主義の赤字」には批判的であり、EU機構やその役割についてはよく知らない。3）EU拡大は平均で55%が肯定的に捉えているものの、63%は自国の労働市場に対して懸念しており、これ以上の拡大には拒否的な反応を示す場合と楽観的に捉える場合がある。4）平和と安定、自由と正義をもたらす、環境、食品の安全やエネルギー問題に取り組む欧州統合には広範な支持があるが、市民は意思決定にもっと関与したいと思っている。

結論として「プランD報告」は、「当委員会の民主主義、対話および議論への取り組みは、熟慮期間の終了とともに終わるものではない」とした。市民からのフィードバックを継続的に

(56) Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the European Council: the period of reflection and Plan D" (COM(2006)212), 10 May 2006, pp.8-10, at the website *EUR-Lex*, <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0212en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0212en01.pdf)>.

(57) "Directorate General Communication: grants," at the European Commission's website, <[http://ec.europa.eu/dgs/communication/grants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/grants/index_en.htm)>.

(58) European Commission, *Special Eurobarometer 251 / Wave 65.1, The future of Europe* [Fieldwork: Feb - Mar 2006], May 2006.

(59) "Debate Europe," at the website *EUROPA*, <[http://europa.eu/debateeurope/index\\_en.htm](http://europa.eu/debateeurope/index_en.htm)>.

(60) See the website *Spring day in Europe*, <<http://www.springday2006.org/ww/en/pub/spring2006/homepage.htm>>.

(61) Commission of the European Communities, *op. cit.*, footnote 56, pp.2-7.

確保すること、意思決定への市民の参加を EU の機能として組み入れることが必要だというのである。

憲法条約との関連では、「プラン D 報告」は、「「プラン D」は憲法救済の活動ではない」と明言した。一連の「プラン D」活動を実施しても、直ちに憲法条約の批准につながるとは判断されなかったのである<sup>(62)</sup>。

### (3) 「熟慮期間」の延長と憲法条約再生への始動

2006年に入ってから「ユーロバロメータ」調査によれば、「欧州憲法」（「憲法条約」ではない）に対する支持率は、EU 全体で61%と高い水準を維持している<sup>(63)</sup>。ただし、「プラン D」の一環で行われた調査で、ヨーロッパの将来にとって何がもっとも有益かを択二式で尋ねたところ、「共通の憲法」と答えたのは25%であって、「生活水準の平準化」51%、「EU 全域へのユーロの導入」26%に次いで3位であった<sup>(64)</sup>。欧州市民の関心は経済・社会的な事項に対して強く示され、憲法は必要ではあってもそれほど切実ではないとされていることがわかる。

欧州理事会は2006年6月15日、憲法条約問題解決のための今後のスケジュールについて、次のように合意した。すなわち、2007年上半期に、この時期の議長国であるドイツが議論の総括と新たな選択肢を示した報告を提出する。欧州理事会はこの報告をもとに検討を行い、フランスが議長国となる2008年下半期を期限として結論を得るとした<sup>(65)</sup>。

ドイツのアンゲラ・メルケル首相は、欧州理事会議長就任を控えた2006年12月19日、新規加盟国を受け入れる前提として、憲法的条約による機構改革が必要であると主張した<sup>(66)</sup>。議長就任後の2007年1月17日には、欧州議会での演説のなかで、「熟慮の段階は終わった」とし、6月までの任期中に「憲法条約を前進させるための道筋」をつけたいと訴えた。2009年6月に予定される欧州議会選挙の前に結果が得られなければ、「歴史に残る過ち」になるとも強調した<sup>(67)</sup>。

2007年1月26日には、すでに憲法条約の批准を行った18カ国（ブルガリアとルーマニアを含む）の政府閣僚らがマドリッドで会合を開き、憲法条約を推進するメルケル議長への支持を表明するとともに、憲法条約の主要部分のみをつまみ出して「ミニ条約」とする案には反対の立場を示した<sup>(68)</sup>。こうした動きに対しては、イギリスのメディアから、批准国と未批准国との間の

(62) 「プラン D」の活動は、この後も継続して行われている。See, Commission Européenne, “Plan D: elargir et approfondir le debat en Europe” (SEC(2006)1553), 24 nov 2006, at the European Commission’s website, <[http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/SEC2006\\_1553\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/SEC2006_1553_en.pdf)>.

(63) European Commission, *Standard Eurobarometer 65: public opinion in the European Union, First results* [Fieldwork: Mar - Apr 2006], July 2006, p.147.

(64) 以下、「共通語」22%、「EU 境界線の画定」19%、「共通の軍隊」9%と続く。*Special Eurobarometer 251, op. cit.*, footnote 58, pp.37-39.

(65) “Brussels European Council, 15/16 June 2006, Presidency conclusions” (10633/1/06 REV 1), Council of the European Union, 17 July 2006, at the website *EUROPA*, <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf)>. この決定は、Commission Européenne, *op. cit.*, footnote 62等によれば、実質的には「熟慮期間」を延長するものとみられている。

(66) “Chancellor Merkel in Helsinki,” (Press releases), 19 Dec 2006, at the website of Germany 2007 - Presidency of the European Union, <[http://www.eu2007.de/en/News/Press\\_Releases/January/1912Merkel.html](http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/January/1912Merkel.html)>.

(67) “Speech by Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, to the European Parliament in Strasbourg on Wednesday, 17 January 2007,” at the website of Germany 2007 - Presidency of the European Union, <[http://www.eu2007.de/en/News/Speeches\\_Interviews/January/Rede\\_Bundeskanzlerin2.html](http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html)>.

(68) “‘Friends of the Constitution’ want ‘maxi-EU Treaty’,” 29 Jan 2007, at the website *EurActiv*, <<http://www.euractiv.com/en/agenda2004/friends-constitution-want-maxi-eu-treaty/article-161233>>.

溝を深めるものという反発も出ている。「ミニ条約」の方が、未批准のイギリス、ポーランド、チェコなどにとっては望ましく、また「欧州全体にとって不測の事態」となりかねない国民投票を、回避する方法となりうるという<sup>(69)</sup>。

3月25日には、ローマ条約署名50周年の記念行事の一環として、各国首脳による「ベルリン宣言」が採択された<sup>(70)</sup>。憲法条約の扱いについては明言が避けられたが、2009年の欧州議会選挙までにヨーロッパを「新しい共通の基盤」に据えるという表現で、問題解決への意欲をにじませている。メルケル議長は同日の演説で、「ベルリン宣言は前進を指し示している」と指摘し、「新しい共通の基盤」が憲法条約とこれに伴う機構改革であることを示唆して、各国の協力を要請した<sup>(71)</sup>。

春にはフランス大統領選が予定されており、その結果をみたく、6月の欧州理事会において、局面打開のための「道筋」が示されることになる。当面は、メルケル議長がどのような手腕を発揮するかに注目が集まっている。

## おわりに

憲法条約の批准が頓挫したことは、憲法条約そのものには「危機」であっても、EUおよび欧州統合にとって、当座は差し迫った危機をもたらすわけではないという見方がある。憲法条約に反対票を投じたフランスとオランダの市民にしても、世論調査の結果が示すとおり、憲法条約の内容に反対だったわけではなく、ましてやEUから脱退せよと主張したのではない。反対の主な理由は、EU問題というよりは、国内問題であり経済・社会問題であった。たしかに、憲法条約がなくても、現在の基本諸条約が機能する以上は、EUの活動は滞りなく続けられるだろう。

しかし、少なくとも意思決定過程の効率化といった重要な改革は、保留されることになる。欧州理事会常任議長や外相の発足もお預けとなった。現在の枠組を規定するニース条約は、東方拡大前の時点で、新たに12カ国が加盟した場合の新体制を想定し、全27カ国の欧州議会における議席数や閣僚理事会における持ち票数等を定めたものであった。しかし、ニース条約は中小国に配慮して人口比に見合わない票数を分配するなど、非効率的な部分があり、構成国間の利害の衝突によってEUが機能不全に陥ることも懸念されている。

また、フランスとオランダでの国民投票の失敗は、「EUが今日まで推進してきた統合プロセスにとっては重大な打撃であり、その目標やガバナンスに対する真摯な熟慮を要求している<sup>(72)</sup>」という指摘がある。国民投票によって「自分たちの声をEUに聞かせる減多にない機会」を提供された両国の市民は、欧州統合の促進という提案を明確に拒否したのであって、「欧州事業」を

(69) “Europe’s Yes camp hardens position,” 27 Jan 2007, at the website *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6304635.stm>>.

(70) “Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary of the signature of the Treaties of Rome,” at the website of Germany 2007 - Presidency of the European Union, <[http://www.eu2007.de/en/About\\_the\\_EU/Constitutional\\_Treaty/BerlinerErklaerung.html](http://www.eu2007.de/en/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html)>.

(71) “Speech by Dr. Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany and President of the European Council, at the official ceremony to celebrate the 50th anniversary of the signing of the Treaties of Rome,” at the website of Germany 2007 - Presidency of the European Union, <[http://www.eu2007.de/en/News/Speeches\\_Interviews/March/0325BKBerliner.html](http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/March/0325BKBerliner.html)>.

(72) Gráinne de Búrca, “After the referenda,” *European Law Journal*, vol.12 no.1, Jan 2006, p.6.

支えてきたコンセンサスの存在は「もはや自明のものではありえない」というのである<sup>(73)</sup>。そうだとすれば、民主的正統性の強化を謳う憲法条約の趣旨に照らしても、EUは欧州市民の声にもっと耳を傾けるべきだということになるだろう。

憲法条約は、民主性、透明性、効率性の強化を謳い文句にしていたが、これらを条文としてインストールすれば民主主義が機能するという楽観は見事に裏目に出た。慣習法的に発展してきた「欧州憲法」を広範な議論の場に投げ入れれば、かえって「昔からの議論をかき立てる」ことになるという警告は、憲法条約が起草過程に入る前にもあった<sup>(74)</sup>。この悲観的な予言の方が当たったわけだが、この失敗によって初めて、EUは欧州市民との対話に本気で取り組み出したようにもみえる。ヨーロッパが、成熟した民主主義の底力をどのような形で発揮することになるのか、長い目で注目していきたい。

(やまだ くに お 政治議会課憲法室)

---

(73) *Ibid.*, p.7.

(74) Weiler, *op. cit.*, footnote 9, pp.4-5.