

EUの改革条約調印へ

2年余りの熟慮期間を経て、EU加盟27カ国は欧州憲法条約（「欧州のための憲法制定条約」）に替わる新基本条約に年内に調印し、2009年1月までの発効を目指すこととなった。これは今年6月の欧州理事会（EU首脳会議）において新条約制定に向けた政府間会議の開催が合意され、去る10月18日～19日に議長国ポルトガルの首都リスボンで開催された特別欧州理事会で「リスボン条約」と呼ばれる改革条約案に合意したからだ。年内に予定される正式調印を経て、加盟各国は条約の国内批准手続きに入る。

改革条約の目指すものは、半世紀にわたり欧州統合の深化と拡大を進めてきたEUが今後直面するであろう課題・使命を想定した制度改革にほかならない。それは対内的には、より民主的で市民に近いEUの構築と、拡大EUの機能の一層の効率化であり、対外的には、その経済力に見合った形でEUの外交面での存在を高めることだ。改革条約が目指すこれらの目標は、かつて欧州憲法条約が掲げたものと変わるものではない。しかし、2005年5月のフランス、そして同年6月のオランダの国民投票で欧州憲法条約が否決されたことから、EU制度改革のあり方の見直しが迫られることとなった。

こうして新たに制定される基本条約は、国際条約という意味でも欧州憲法条約と違わないが、その名称から「憲法」を取り除き、また条文上も憲法的側面をなくしたものとなる。したがって、新条約の名称は改革条約とされ、その制定方法も既存条約の改正という従来の方式が採用される。

改革条約の内容

改革条約によって、現行の2つの基本条約の1つである欧州共同体条約の名

称が「欧州連合の機能に関する条約」に変更される。もう1つの基本条約、欧州連合条約の名称は現状のまま存続する。前述の通り、改革条約では憲法的色彩を除去したが、その具体的見直しとして、憲法条約で想定していたEU外務大臣という名称は用いなくなった。またEU歌、EU旗に関する条項が削除され、さらに加盟国法に対するEU法の優位性に関する条項も取り除かれ、宣言の形で言及されるにとどまる。ちなみに、EU法の加盟国への直接適用や加盟国法への優越性は既存条約においても言及されておらず、欧州司法裁判所の判例により確立されたEUの法原則だ。またEU法体系を構成する「法律」と「枠組み法」といった、憲法条約で想定されていた国内法的表現も改革条約では削除され、これまで通り「規則」と「指令」が使用されることとなった。

制度面での変革では、欧州憲法条約と同様、EUを制度面で形成してきた複雑な3つの柱構造がなくなり、さらにEUに法人格を与えることとなったことは注目に値する。これによって、法的また行政用語として使用されてきたEC（欧州共同体）の名称はすべてEUに置き換えられることとなり、EUの名での国際協定締結が可能となる。

一方、改革条約は、憲法条約が想定したEUの基本的価値に関する条文を踏襲する。それにより、改革条約ではEUが立脚する価値として、人間の尊厳、自由、民主主義、法の支配、人権の尊重という価値が言及され、また多元主義、寛容、正義、連帯、無差別および男女平等が加盟国に共通する価値と

定義されることとなった。またEUの目標に関する欧州憲法条約の条文も基本的に引き継がれ、均衡の取れた経済成長に基づく欧州の持続的発展、完全雇用および社会的進歩を目指す高度に競争的な社会市場主義、ならびに環境の質の確保と改善に向けて活動する、とした。

対外関係におけるEUの目的は、諸国民の団結と相互尊重、自由かつ公正な貿易、貧困の撲滅と人権の保護、そして国連憲章の厳格な遵守および発展への寄与にある、とした。政治統治機構としてのEUの民主的正統性を担保するために、改革条約には民主主義原則として民主的平等、代表民主主義、参加民主主義、市民発議権、また統治に関する基本原則として権限付与の原則、補完性の原則、比例性の原則、忠実な協力の原則、強化協力、柔軟性条項が挿入されることとなった。

憲法条約で想定されていなかった新条項として、加盟国議会のEU立法手続きへの関与が挙げられよう。EUにおける民主主義を強化し、補完性の原則の尊重を監視する手続きとして、加盟国議会に配分された票数の過半数の反対でEU立法を阻止することを可能とする条項が加えられることとなった。

政策面での改革の目玉となる対外関



改革条約案に合意した特別欧州理事会にて記者会見に臨むバローゾ欧州委員会委員長（左）と議長国ポルトガルのソクラテス首相（2007年10月19日、リスボン）

係の強化では、欧州憲法条約で打ち出されたEUとしての一貫性のある対外政策と行動の達成の方向性が基本的に踏襲された。EUの外交を統括するEU外務・安全保障政策上級代表のポストを組織面でサポートする欧州対外行動局が新たに設置されることとなった。同上級代表は、現行の共通外務・安全保障政策上級代表と欧州委員会の対外関係担当委員の役割を統合した上、欧州委員会の副委員長も兼務し、外相理事会の議長をも司るポストとなる。欧州対外行動局は、理事会事務総局、欧州委員会関係部局、加盟国外務当局から派遣される職員により構成され、加盟国の外務当局と協力して活動するものだ。しかし、EUの外務・安全保障政策は、加盟国の責任に影響を与えるものではないこと、国際平和の安全保障に関しては加盟国は引き続き国連憲章に拘束されることを改革条約にて担保されることとなる。



より民主的かつ機能的、そして発言力のあるEUを目指して27カ国が改革条約（リスボン条約）に合意（2007年10月18日・19日、リスボン）

発効に向けて

年末に正式調印が想定されている改革条約が発効するには、全加盟国による批准が必要とされる。憲法的色彩を除去した改革条約の批准のための加盟国内手続きの方式については今後明らかになるが、従来のEU基本条約改定の際のこれまでの例を見る限り、アイル

ランドを含む一部の国では国民投票に付されるが、大部分の加盟国では議会による批准手続きが見込まれている。年内に予定される正式調印を待って、加盟27カ国はそれぞれの憲法に基づき改革条約の批准手続きを行い、2009年1月までに同条約を発効させ、同年6月に予定されている欧州議会選挙の新制度での実施を目指す。 

改革条約（リスボン条約）の主要なポイント

1. 制度面

- ・ EUに法人格を付与
- ・ ECの名称はすべてEUに置き換えられる
- ・ 三本柱構造の消滅
- ・ 脱退条項の挿入
- ・ 27カ国とされた現行の加盟国数の上限の撤廃

2. 基本原則面

- ・ EUの基本原則に関する欧州憲法条約の条文を踏襲
 1. 基本価値と政策目標
 2. 民主主義原則—民主的平等、代表民主主義、参加民主主義、市民発議権
 3. 統治に関する基本原則—権限付与の原則、補完性の原則、比例性の原則、忠実な協力の原則、強化協力、柔軟性条項
 4. 基本権のEU法化（英国は選択的離脱が可能）
- ・ 宣言によりEU法の優位性に言及

3. 機構面

- ・ 欧州理事会のEU機構化
- ・ 常任欧州理事会議長職の創設
- ・ 常任議長の任期は2年半、再任は1回に限り可。欧州理事会による特定多数決で選出。出身国における公職との兼任の禁止
- ・ EU外務・安全保障政策上級代表をサポートする欧州対外行動局の創設
- ・ EU理事会採決において、加盟国数の55%の賛成および賛成国の人口がEU総人口の65%に達することをもって可決する、二重多数決方式の導入（2014年）
- ・ EU理事会の議長国制度は、外務理事会を除いて存続
- ・ EU理事会での特定多数決対象分野の拡大（合計40以上の政策分野で）
- ・ 加盟国議会のEU立法手続きへの関与
- ・ 欧州議会の権限強化—欧州委員会委員長の選出権
- ・ 欧州委員会の構成の変更（現在の委員総数27を、2014年からは加盟国の2/3へと変更）と欧州委員会委員長の役割の強化

- ・ EUの権限領域の明確化（排他的権限、加盟国との共有権限、加盟国を調整する権限、加盟国の行動を支持・調整・補完する権限）
- ・ 市民発議権—100万人の署名により欧州市民は欧州委員会に対してEU立法提案を要請できる。

4. 政策面

- ・ 対外関係の強化
- ・ EU基本権憲章を政治宣言から法文化（ただしEU基本権憲章の法文化から英国は選択的離脱）
- ・ EU理事会にて、外交・財政・社会政策ではこれまで通り全会一致による意思決定方式を採用
- ・ 司法・警察協力の深化—基本権に関する自由・安全・正義の領域の構築（国境管理、亡命、移民、司法協力、警察協力）
- ・ 欧州人権規約へのEU加盟の手続きを明文化
- ・ 団結条項の挿入