

## 「欧州連合（EU）憲法を制定する条約」、その概要と課題

### 目次

1. 背景・経緯
2. EU憲法条約案の概要
  - (1) 憲法条約の構成
  - (2) EUの機構・制度の単純化および民主化
    - EUへの国際法人格の付与
    - EUの活動分野の整理
    - サブシディアリティーの順守
    - EU法令制度の単純化
    - 民主主義の強化、その他
  - (3) EUの統合強化
    - 「自由・治安・司法」領域
    - 連帯条項
    - 共通外交・安全保障政策（CFSP）とEU外相
    - ユーロ圏の統合強化
  - (4) EU拡大をにらんだ機構改革
    - 欧州議会
    - 欧州理事会の常任議長
    - 閣僚理事会
    - 特定過半数
    - 欧州委員会
3. 加盟国・候補国の反応
  - (1) 大筋では肯定的な評価
  - (2) 消極派の修正要求
    - 特定過半数
    - 欧州委員の任命方式
    - その他
4. 憲法条約の問題点
5. 今後の日程

## 1. 背景・経緯

「欧州の将来に関するコンベンション」は7月10日、「欧州連合（EU）憲法を制定する条約」を採択し、16ヵ月に及んだ作業を終了した。「コンベンション」は、EU拡大に伴って必要な機構改革等の具体案を策定する目的で、欧州理事会が設置した協議機関で、現加盟国と新規加盟10ヵ国を含めた25ヵ国、ならびに欧州委員会や欧州議会の代表らにより構成される。コンベンションは、機構改革を折り込んだEU憲法案を策定することを決め、その成果である「EU憲法を制定する条約」案の主要部分（第1部と第2部）を6月20日、欧州理事会（テッサロニキ首脳会議）に提出した。コンベンションは7月10日、残りの部分（第3部と第4部）の調整を終了、最終案の策定を終えた。

## 2. EU憲法条約案の概要

EU憲法条約案は、市民に開かれたEUの民主化、EU拡大への対応をにらんだ機構・制度の明確化および単純化、EU統合の強化を主な目的としている。EUの機構・制度の大枠（欧州委員会、理事会、欧州議会など、主要機関とその役割）を維持しつつ、意思決定のプロセスを円滑にするための修正が施された。以下に憲法条約の構成と概要の説明する<sup>1</sup>。

### （1）憲法条約の構成

「EU憲法を制定する条約」案は、前文および全4部、ならびに複数のプロトコールから成る。条文数は460以上に上り、約300ページの条約案となった。

第1部はEU憲法の本体を構成する部分であり、全59条から成る。EUの定義、EUの価値と諸目的、EUと加盟国との間の権限分担について定めた。また、EUを構成する諸機関とEUの活動手段、財政的枠組み、ならびにEU加盟に関する諸規定を定めた。

第2部は、「EU基本権憲章」をEU憲法内に取り入れた部分である。これにより、これまで法的な性格が明確ではなかった同憲章に、法的効力が生じることになる。

第3部は、「EUの政策および運営」に係る諸規定を集めた。EUの根幹を成す2条約（欧州経済共同体設立（EC）条約：いわゆるローマ条約と欧州連合設立条約：いわゆるマーストリヒト条約、いずれの条約も数度にわたり修正されており、最新の修正はニース条約）等の内容を修正の上、取り込んだ。

第4部は、雑規定を集めた部分である。第3部において取り込んだ2条約をはじめとする諸条約を廃止、憲法条約に一本化する旨を定めている。

### （2）EUの機構・制度の単純化および民主化

#### EUへの国際法人格の付与

EUに単一の法人格を与える（第1-6条）。現在、EUには明確な法的地位が与えら

---

<sup>1</sup> 以下の概要説明は、コンベンションのジスカルデスタン議長が6月20日、テッサロニキEUサミットで行った報告 ([http://European-convention.EU.int/docs/Treaty/VGE\\_EN.pdf](http://European-convention.EU.int/docs/Treaty/VGE_EN.pdf)) を参考に、憲法条約案（第1編と第2編は<http://European-convention.EU.int/docs/Treaty/cv00820.en03.pdf>、第3編と第4編は<http://European-convention.EU.int/docs/Treaty/cv00848.en03.pdf>）を参照して作成した。

れていない。法的地位が確定しているのは、EUの「第一の柱」である欧州共同体（EC）のみであり、「第二の柱」である共通外交・安全保障政策（CFSP）ならびに「第三の柱」である「警察・刑事司法協力（PJCC）」については、政府間協力の形で行われ、法人格を有する機関の下で進められていたわけではなかった。憲法条約においては、この「三つの柱」という区別を廃止し、すべての項目を、法人格を有するEUが扱う形に単純化する。

ただし、政策の遂行手段と手続き等は、案件の種類ごとに異なる。共通外交・安全保障政策においては、立法措置を講じることは認められず、いわばEUの行政令に相当する「決定」の採択に限られる（第1・39条）。議決方法は全会一致とする。

#### EUの活動分野の整理

EUと加盟国との権限分担を明確化する（第 部第 編）。EUの活動項目を、「（EUの）独占的権限」、「（EUと加盟国との）共有権限」、「支援・調整・補完的活動」の3種類に分類・整理する。「支援・調整・補完的活動」においては、加盟国に法規の変更を求めることは認められない。

「独占的権限」には、ユーロ圏加盟国の通貨政策、共通通商政策、関税同盟、漁業共通政策の枠内での漁業資源の保全、がある（第1・12条）。

「支援・調整・補完的活動」には、産業、ヒトの健康の保護・改善、教育・職業教育・若年者・スポーツ政策、文化、市民防衛組織、がある（第1・16条）。

「共有権限」には、それ以外の項目が入る（第1・13条）。ただし、外交・安全保障政策と「自由・治安・司法」政策に関しては、特別な規定が設けられている（下記参照）。

#### サブシディアリティーの順守

サブシディアリティー（補完性の原則）の違反を検査する機序を設ける（第1・17条）。加盟各国の議会は、サブシディアリティーの原則を損ない得る提案がなされた場合、当該国の政府ならびにEUの諸機関に警告を発することができる。一定の手続き後に、欧州司法裁判所に提訴することも認められる。

#### EU法令制度の単純化

EU法令の制度を単純化する（第 部第 編）。採択によりEU全域で直接適用される「EU規則」を「EU法」に、加盟各国に国内法の整備を命じる「EU指令」を「EU枠組み法」に、それぞれ名称を改める。また、EUの立法行為はこの2種類のみとする。このほか、EUの諸機関は、それぞれの権限に従って、行政令の性格を有し拘束力のある「規則」と「決定」、拘束力のない「勧告」と「意見」を定めることができる（第1・32条）。EU法とEU枠組み法採択に際しては、欧州委員会の提案を経た、欧州議会と理事会による共同決定を原則とする（第1・33条）。「EU法」または「EU枠組み法」により、一定の範囲で、欧州委に対して、法規の詳細部分の決定を委任することができる（第1・35条）。

## 民主主義の強化、その他

市民の発議に基づいてEU立法を行う可能性を認める(第1・46条)。複数の国にまたがって、100万人以上の市民が発議を申請することを条件とする(詳細はEU法により別途定める)。

加盟各国の議会には、EU法案等の情報通知を徹底すると共に、加盟国議会と欧州議会との間の協力関係を強化する(第 部付記Iのプロトコル案)。

EUの象徴に関する規定を憲法条約に盛り込む(第IV・0条、コンベンションは第I部に同条を加えることを提案)。現行のEU旗を正式にEU旗とするほか、EU歌としてベートーベンの第9交響曲中の「喜びの歌」の一部を採用する。また、EU標語「多様性における統一」を採用、5月9日を「欧州の日」と定める。

### (3) EUの統合強化

#### 「自由・治安・司法」領域

現制度での「警察・刑事司法協力(PJCC)」を含めた形での、「自由・治安・司法」領域の統合を強化する(第1・41条、および第 部第 編第 章)。各国の司法当局決定の相互承認を軸に協力を強化すると共に、EUレベルの警察・司法活動(ユーロポール、ユーロジュスト)の発展を促す。特に、「国境を越えて展開される重大な犯罪」について、ユーロジュストを軸に欧州検事局の設置を定めるEU法を、全会一致により制定する可能性を明記した(第 170条)。

#### 連帯条項

ある加盟国がテロの攻撃を受けた場合、自然災害ないしは人為的な災害に見舞われた場合、軍事力を含めた相互協力を行う(第1・42条)。

#### 共通外交・安全保障政策(CFSP)とEU外相

EU外相ポストを新設する。EU外相は欧州理事会により任命され、EU外相理事会の議長と欧州委員会の副委員長を兼務する。EU外相は共通外交・安全保障政策の担当者として、EUの外交活動と対外協力政策の調整役を果たす(第1・27条、第1・39条)。同政策においては、理事会が全会一致で下す「決定」を主要な政策遂行手段とする。同政策においては、EUの立法行為に訴えることはできない。加盟各国は、全体の利益に関係する外交・安全保障政策上のすべての問題について、理事会において協議し、EUの利益に影響を及ぼしうるような行動・公約を国際社会において行う際には、事前に他の加盟国にその旨を諮らなければならない。

共通安全保障・防衛政策を、共通外交安全保障政策の一部に位置づける。防衛政策に関連して、軍備・研究・軍事力に関するエージェンシーを設置し、EUレベルでの軍事力の適正化に向けた調整を進める(第1・40条)。欧州理事会が全会一致で議決した場合には、EUレベルでの共通軍事力の設置を認める。

#### ユーロ圏の統合強化

ユーロ・グループの財務相会合は、財政規律の調整ならびに監視の強化、および、E

Uレベルで採択された措置と両立する範囲内での経済政策の方針決定を目的として、必要な措置を採択することができる。議決にはユーロ圏の財相のみが加わる。ユーロ圏人口の5分の3以上を占める過半数の国の賛成を経て採択する（第 85 条 2 項）。

#### （4）EU拡大をにらんだ機構改革

欧州の市民連合であり、かつ欧州の諸国連合であるという二重性を保ち、加盟国の主権を尊重しつつ、欧州の統合を進めるとの理念を確認した上で、そのために必要な機構改革を実現する。主な改革ポイントは次の通り。

##### 欧州議会

欧州議会の立法権を強化する。欧州議会と理事会による共同決定手続きが採用される分野を、現行の 37 分野から約 80 分野にまで増やす。2004 年の次回欧州議会選挙は、従来の制度に則って実施する。その次の 2009 年の選挙前までに、各国の議席配分を手直しする。手直しは欧州議会の提案に基づき、欧州理事会が全会一致で決定する。

##### 欧州理事会の常任議長

欧州理事会の常任議長（EU 大統領）のポストを設ける。欧州理事会が特定過半数で任命する。任期は 2 年 6 ヶ月、再任は 1 回のみ可とする。常任議長は、欧州理事会の準備・司会に当たると共に、欧州委員会ならびに EU 一般問題理事会との協力の下で、理事会の活動の継続性の維持と、参加国が 25 ヶ国に増える欧州理事会の求心力の確保、ならびにコンセンサスの醸成に努める。

##### 閣僚理事会

理事会での議決方法を、原則的に特定過半数による議決に切り替える（第 1・22 条）。ただし、一部の案件（税制など）については、全会一致方式を維持し、加盟各国による事実上の拒否権を温存する。

閣僚理事会は、外相理事会と立法・一般問題理事会のみを常設理事会とする。その他の閣僚理事会については、案件ごとに欧州理事会がその招集を決めることができる（第 1・23 条）。

立法・一般問題理事会は、一般問題理事会として、欧州理事会の会合の準備と、欧州委員会との連絡を担当する。また、他閣僚理事会の作業の整合性を確保することを任務とする。さらに立法理事会としては、欧州議会との共同決定手続きにより、EU 法・枠組み法を制定する。この場合、案件ごとに関係閣僚 2 名までが参加することができる。

外相理事会は、欧州理事会が定めた戦略ラインに則って、EU の外交政策を準備すると共に、その活動の整合性を確保する。外相理事会の会合は EU 外相が議長を務める。

外相理事会を除き、閣僚理事会の議長は、各加盟国が最低 1 年間の期間で輪番制により務める。

##### 特定過半数

欧州理事会または閣僚理事会が「特定過半数」方式で議決する場合には、a) 加盟国の 2

分の1以上が賛成し、b)その人口がEU人口の5分の3以上を占めている、ことを必要とする。これは、欧州委員会の提案に基づいた決定（通常のプロセス）において適用される（第1・24条）。

ただし、欧州理事会または閣僚理事会が、欧州委員会の提案に基づくことなしに決定を下すことを認められている場合、ないしは、欧州理事会または閣僚理事会が、外相理事会の発議を踏まえて議決を下すのではない場合には、a)加盟国の3分の2以上が賛成し、b)その人口がEU人口の5分の3以上を占めている必要がある。

上記の規定は、2009年11月1日に発効する。それまでは、現行の持ち票制度による特定過半数方式を維持する（第1・24条、第 部付記 のプロトコール案）。

### 欧州委員会

欧州委員会委員長は、欧州理事会の提案を受けて、欧州議会の過半数の支持を以て任命する（第1・26条）。委員長は、加盟各国から提示された候補者のリストの中から、委員会の委員を選出する。欧州議会の過半数による承認を経て、欧州委員会は正式に任命される。副委員長を務めるEU外相は、欧州理事会が特定過半数で任命する（第1・27条）。欧州委員会の任期は5年間とする。

委員数については、委員長と副委員長を除いて13人に制限し、25カ国が完全に平等な輪番制によって委員を務める（第1・25条）。委員長はこの他に、代表を派遣出来なかった加盟国の出身者を、議決権を伴わない委員として任命する。この措置は、2009年11月1日に発効する。

## 3．加盟国・候補国の反応<sup>2</sup>

### （1）大筋では肯定的な評価

欧州理事会は6月19日と20日の両日に開いた会合において、コンベンションによる憲法条約案を「政府間会議（IGC）に向けた出発点としてよい基盤」とであると評価した。これは、憲法条約案を大筋として採用する方針を確認する評価ではあるが、同時に、憲法条約案の推進派と消極派との間の妥協の産物でもある。「出発点として」という文言は、政府間会議において、より大きな譲歩を勝ち取ることを望む消極派諸国の要望で付け加えられた。政府間会議では、原案の維持を図る推進派と、修正を求める消極派との間の対立が表面化する可能性もある。

推進派としては、独、仏、英の主要国、ならびにベルギーなどの親欧州諸国があげられる。英国は、税制問題と外交政策で拒否権を確保（全会一致方式の維持）したことで、憲法条約案を基本的に支持する姿勢を打ち出した。条約案を早い段階から協力して後押しした独仏両政府も、当然ながら明確な支持を打ち出している。それでも、独政府は移民問題について、移民受け入れの総数規制を加盟国が独自に制定することを認めさせており、仏政府も文化保護に関して、拒否権が確保される方向で、条約案を修正させた。

<sup>2</sup> 欧州理事会の結論、ならびに理事会が決めた今後の日程については、[http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200603\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200603_en.pdf)を参照した。

## (2) 消極派の修正要求

一方、消極派にはさまざまな立場がある。中でも、スペイン、オーストリア、ポーランド、ルクセンブルク、ならびに新規加盟国の多くは、それぞれの立場から政府間会議で大幅修正を勝ち取る構えを見せている。

### 特定過半数

まず、特定過半数の決定方法に対する反対がある。現行のEU条約（ニース条約による改正後）においては、国ごとに持ち票が与えられ、過半数の国が賛成し、かつ一定以上の票数（321票中の232票）が得られることが議決の条件となる（ただし、賛成国の人口が合計でEUの62%に達していない場合には、議決は認められない）。憲法条約案においては、この持ち票制度が廃止され、人口を基準としたウェイト付けのみが残される。現行制度で有利な持ち票を与えられている国の場合、この変更は不利に働く。この理由から、スペインとポーランドが特定過半数の決定方法の変更に対して、強い不満を表明している。

### 欧州委員会委員の任命方式

次に、欧州委員会の委員の任命方式も、多くの国々の反対を受けている。憲法条約案においては、欧州委の委員数が15人（委員長・副委員長含む）に制限され、EU加盟25カ国のすべてが委員を送り込むことができなくなる。条約案はその一方で、輪番制の維持を認めており、委員を送り込む機会（あるいは送り込めない機会）がすべての国に平等に配分されるよう配慮がなされた。さらに、新制度の適用を2009年からとして、それまでの間は現行条約の規定通り、25人の委員による欧州委員会を維持することとした。この修正については、加盟国中でいわゆる小国が特に反対を表明している。オーストリア、ルクセンブルク、ならびに、新規加盟諸国の多くがこの修正に反対している。新規加盟国の場合、現加盟国と同等の資格が認められる初めての政府間会議（IGC）とあって、存在感をアピールする意図も手伝い、少しでも多くの譲歩を引き出すことを狙って、圧力を行使する可能性がある。

### その他

憲法条約案に最も批判的なポーランドは、上述の二つのポイント以外にも、「EUのキリスト教的な性格」について前文に言及することを要求している（この主張にはスペインも同調）。さらに、EUの防衛・安全保障政策については、北大西洋条約機構（NATO）の役割の低下を招きかねないとして難色を示している。旧東欧圏の一部諸国がこの主張に賛同する可能性がある。

## 4. 憲法条約の問題点

憲法条約案は、政府間会議において全会一致で採択される必要がある。このことは、一部の加盟国が実質的な修正を要求し、圧力を行使することが可能であることを意味する。コンベンションが条約案をまとめるまでの段階でも、英国の要求を受けて税制問題の議決に全会一致を維持するなど、加盟各国に対してかなりの譲歩がなされた。欧州委

員会のプロディ委員長は、全会一致方式が憲法条約案にかなり残存していることをあげて、こうした制度により、EUの意思決定が妨害される可能性があることを懸念している。政府間会議の段階で、議決の妨害を容易にする方向での譲歩がなされた場合、拡大EUの運営がマヒ状態に陥る可能性もある。

また、憲法条約案では、一部の反対を抑え込む目的もあり、制度改革の主要部分の施行時期を2009年として、それまでの間は、現行条約、とりわけニース条約が定めた制度を維持することとした。欧州委員会は25人の大所帯となり、理事会の特定過半数方式も、持ち票制度が維持される。そもそもコンベンションの設置は、ニース条約による機構・制度改革が不十分であるとの認識を踏まえて決定されたものであった。つまり、多数の人が不十分であると認めた制度の下で、EU拡大が実現する2004年から2009年までの5年間にわたり、EUは運営されることになる。

さらに、憲法条約はEUの意思決定プロセスを変更するものに過ぎないことにも注意が必要である。たとえ意思決定プロセスの最適化に成功したところで、さまざまな問題を巡り加盟国間に横たわる対立が消えてなくなるわけではない。新規加盟10カ国が加わり、EUが25カ国体制になれば、加盟国間の関係は一段と複雑化し、利害関係は錯綜することだろう。農業問題を含めた経済的な利害の対立に加えて、最近では、米国との関係を巡る「新しい欧州」と「古い欧州」の軍事統合を巡る対立などが表面化している。拡大EUの財政面をどうするのか、そして、将来のEUにどのようなビジョンを持つのか（巨大な自由貿易圏を模索するのか、それとも政治統合の深化を目指すのか）といった課題には、憲法条約案は直接的には答えていない。

## 5．今後の日程

7月18日：ローマにて、EU議長国イタリアのベルルスコーニ首相に憲法条約の最終案が提出された。7月中に政府間会議（IGC）開始の手続きが着手される。

10月：政府間会議（IGC）の開始。会議には新規加盟国も現加盟国と同等の資格で参加する。政府間会議の決定は全会一致を必要とする。

2003年末～2004年3月：憲法条約に関する政府間会議の合意成立。

2004年5月1日：10カ国の新規加盟の実現。

2004年5月以降（予定）：憲法条約の調印式を挙行。加盟各国による批准手続きの開始。

2004年6月：欧州議会選挙。欧州理事会はこの選挙前までに、憲法条約の最終的な内容を公表すると約束。

2005年末～2006年初頭（予定）：批准を経て憲法条約が正式に発効。ただし、批准手続きにおいて、憲法条約を否決する国が1カ国でもあった場合には、発効が遅れる可能性もある。

以 上