

「欧州の将来に関するコンベンション」 の進捗状況（EU） ～ 第一段階終了報告書～

ブリュッセル・センター

2001年12月にラーケンでのEU首脳会議で設置が決定した「コンベンション」は、2002年2月28日に正式発足した。その後、第一段階の「意見聴取」の時期を経て、第二段階である「討議段階」へと向かっている。

コンベンションの進捗、今後の展開と見通しにつき、EPC（European Policy Center）のスタンレー・クロシックス氏（Mr. Stanley Crossick, Director and Founding Chairman）により作成された報告の一部をジェットロ・ブリュッセルがEPCの許可を得て翻訳した。EPCは、企業、外交団、NGO、地方開発公社など、幅広い会員で構成され、欧州大手主要企業の寄付、欧州委員会からの補助金などで運営されている。

コンベンション設立の背景、目的、構成等に関してはユーロトレンド2002年9月号を参照したい。

1．総会及び幹部会：2002年3～7月にそれぞれ6回開催

日時	テーマ
3月21日 - 22日	「欧州連合に何を期待するか」
4月15日 - 16日	「欧州連合の使命」
5月23日 - 24日	「欧州連合の使命遂行：有効性と正統性」
6月6日 - 7日	「自由、治安、司法の領域：欧州連合と加盟各国の役割」 「欧州の機構における加盟国の議会の役割」
6月24日 - 25日	「市民社会の見解のヒアリング」
7月11日 - 12日	「EUの対外的活動」

2．設置された作業部会

テーマ	座長
権限補完性の原則	I・メンデス・デ・フィーゴ（欧州議会）

Report 2

憲章 / 欧州人権協約	A・ビトリリーノ (欧州委員会)
法人格	G・アマート (副議長)
加盟各国の議会	G・スチュアート (英国議会)
権限の補完性	H・クリストファーセン (デンマーク政府)
経済統治	K・ヘンシュ (欧州議会)
対外活動	J-L・デハーネ (副議長)
防衛	M・バルニエ (欧州委員会)
法的手続きの簡略化	G・アマート (副議長)
治安・司法	J・ブルトン (アイルランド議会)

3. 作業の評価

コンベンションの第一段階は「聴取」を目的としており、この段階で結論の素案を策定するに当たっては、十分な配慮が必要である。コンベンションが提案について合意するまでには、今後さらに「討議段階」、「文書作成段階」を経ることになる。

政府間会議 (IGC) がこうした方法で準備されるのは、これが初めてのケースである。基本権憲章に関するコンベンションはただ一つのテーマを扱ったが、今回のコンベンションの議事は極めて多岐にわたる可能性がある。

4. 作業部会

現時点では、ほとんどの作業部会が会合に着手したばかりという段階である。各部会は、9月ないし10月の報告書提出を予定している。各部会は30人前後の委員により構成されるが、出席率は部会によりかなりのばらつきがある。作業の進め方や出席率のばらつきはいずれも座長の手腕を反映しており、出席率の低下や作業部会公開が予定どおりなされない可能性があることが懸念される。そうなった場合、オープンでガラス張りという所期の目標が達成されているとは言えなくなる。

5. 公開討議

少なくともラーケン宣言以来、欧州の将来に関する公開討議の必要性が認識されるようになった。これまでのところ、コンベンションの内外で行われた討議は、どちらかと言えば政治的エリート間の公な討議であり、本当の意味での公開討議であるとは言い難い。欧州レベルでの市民社会のリーダーたちは、必ずしも加盟各国レベルでの議論を代表しているわけではない。また、これまでのところ、加盟国レベルでの議論の本格化は遅れており、それはコンベンションの指導者たちが認めているところでもある。市民が何を考え、何を望んでいるのかを知り、考慮に入れることが必要とされている。この点では、メディアの役割が極めて重要である。これまでの報告は、質、量ともに、当初の期待を上回るものとなったが、その真価は、コンベンションが「聴取」の段階から「討議」の段階に移行したところで問われることになる。

6. 論点

コンベンションはまだ何らかの結論を下す段階には達していないが、ポイントとなるテーマの割り出しが進みつつあり、最終的にこれがどのように解決されるのかについて、ある程度の方向性が形成されつつある。しかし、これらのテーマの多くは相互的に関係してお

り、他のテーマがある一定のやり方で決定されるという仮定に基づいた議論がなされている。従って、以下のコメントが目的とするところは、今のところ流動的かつ柔軟なプロセスについて、広範な見通しを与えることにある。

(1) 権限と権限補完性(サブシディアリティー)

権限を明確に定めたりリストの策定については、積極的な姿勢は見られない。しかし権限補完性の原則の適用を一段と強化するという点では、コンセンサスが形成されたように思われる。これをどのように達成するかについては、法律上の統制を強めるか、特定の権限を担う新たな機関を設立するかで議論が分かれている。後者の場合には、加盟国の議会を代表する議員の賛成が必要になる可能性が高い。

域内の治安と、外交政策の一部に関する場合を除いて、EUに新たな権限を与えるよう強く望む意見は出されていない。

(2) 憲法制定と諸条約の簡素化

EUの「憲法」が制定される可能性がかなり高くなっている。米国式の短い憲法よりも、憲法的な性格の条約になる公算が強い。

(3) 欧州委員会委員長の選出方法

同委員長の民主的な正統性を強化すべきだとする点で、コンセンサスが形成されつつある。EU理事会が同委員長を任命し、これを欧州議会が承認するという現行制度に代えて、欧州議会が選挙による改選後に同委員長を選出し、これをEU理事会が承認するという形にすべきだとする意見がある。欧州議会と加盟各国の議会代表からなる合同議会を設置し、これに同委員長の選出を委ねるという方式も検討されている。また、欧州市民による直接選挙で選ぶべきだとの意見もあるが、これについては、近い将来の実現は望めない。

同委員長の権限強化についてはコンセンサスが形成されつつあるが、委員の任命権や、委員数の決定権を委員長に委ねるという点は認められていない。

(4) 欧州委員会

欧州委の規模については、まだ合意が得られる動きはない。委員数を10人にすべきだとする意見から、加盟国数と同じ委員数にするべきだという意見まで、かなりの幅がある。加盟国数よりも委員数を少なくするという事になれば、自動的な輪番制を条約により定めることの是非を巡り、新たな議論が求められるであろう。

(5) 全会一致

議決方法に関する問題は、まだ真剣には取り上げられていない。恐らく、特定過半数による議決の対象範囲を拡大することと、欧州議会と理事会による共同決定の場合には特定過半数で議決することについては、広範な合意が得られている模様である。全会一致による議決の対象範囲をどの程度縮小するかについては、まだ決定していない。しかし、条約を修正する場合、修正個所のすべてに加盟国の批准を必要としなくてもいいとする議論は存在する。

(6) 諸条約の簡素化

この点については、一般的なコンセンサスは得られているようだが、簡素化の方法と、そのプロセスに伴ってなすべきことについては、コンセンサスは得られていない。

(7) 基本権憲章

同憲章を欧州条約に組み入れるべきだとする点では概ねコンセンサスが得られているようだが、法律上の理由で必要となる条文の変更については、まだコンセンサスは得られていない。

(8) 欧州人権協約

EUが欧州人権協約に加盟するべきだとする点では概ねコンセンサスが得られているようだが、ルクセンブルクの欧州司法裁判所とストラスブールの欧州人権裁判所のそれぞれの司法手続きに対して、欧州連合の協約加盟がどのような結果をもたらすかについては、今のところほとんど検討がなされていない。

(9) 司法裁判所

今のところ議論はなされていない。

(10) 経済社会評議会

今のところ議論はなされていない。

(11) 地域評議会

地方自治体の意見が十分に聴取されていない点に懸念が表明されたが、実質的な議論はまだなされていない。

(12) 議長国

議長国制度に大幅な変更を加えるべきだとする点では、広範な合意が形成された。議長国を廃止すべきだと考える人も多い。今のところ、具体的な提案の内容がどの辺りに落ち着くのかは判明していない。

議長国が廃止された場合、6カ月以上の期間にわたって、各閣僚理事会がそれぞれ議長を任命することになる可能性がある。

(13) 欧州理事会 (EU首脳会議)

一部の主要国は、欧州理事会の議長を2年半から5年の期間で任命することを提案したが、このアイデアを巡ってはかなり意見が分かれている。

(14) 理事会

理事会の数を減らすことでは幅広い合意が得られて実現しつつある(条約改正が必要ではないため)。従って、この問題が議事日程

中の目玉となる可能性は低い。

(15) 一般問題理事会

一般問題理事会が実効ある形で機能していないことは広く認められており、一般問題理事会と共通外交・安全保障政策理事会の分離が必要だと考える人も多い。前者は首相が指名する主要閣僚により、後者は外相により構成するという構想である。ただし、これは、先のセビリヤ・サミットで採用された方向とは異なる。この問題を巡っては、今後さらに議論が発展するものと思われる。

(16) 共通外交・安全保障政策理事会

共通外交・安全保障政策担当者が同理事会の議長を務めるという方向が示唆された。

(17) 共通外交・安全保障政策上級代表

現在の制度は、二人の担当者(ハビエル・ソラナとクリス・パッテン)の能力にのみ依存して機能しており、長続きはしないと見られている。しかし、上級代表と外交・安全保障担当欧州委員のポストを統合すべきであるのか、欧州委員会委員長がこの問題を担当すべきであるのか、あるいは少なくとも、共通外交・安全保障政策の担当者が欧州委の会合に非委員として出席すべきであるのか、同担当者が外相理事会の議長を務めるべきであるのか、といった問題については、合意は得られていない。同担当者が理事会の事務総長であるという現行制度は維持できないとする点では、合意が得られているように思われる。

(18) 欧州議会

欧州議員は、欧州議会の強化を望んでいる。特定過半数による議決の対象となる立法措置について、そのすべてに共同決定の手続きを適用すると共に、予算に関する欧州議会の権限を強化するというアイデアが検討されて

.....

いる。

(19) 加盟国の議会

欧州議会を二院制として、加盟国議会の議員により構成される上院を設置するとの案はほとんど支持されていない。加盟国の議会は、共同決定のプロセスに正式に加わらないまでも、より密な連絡を受け、相談されることを、明確に望んでいる。欧州外務委員会会議(COSAC)の改革については、まだ直接には議論がなされていないが、欧州議会と加盟国の議会により構成される合同議会を設置し、これに権限補完性(サブシディアリティー)の監視や欧州委員会委員長の選出といった使命を託すという構想が提案されている。

(20) 経済・税制統治

安定協定と経済通貨同盟(EMU)に関するマーストリヒト条約が定める厳格な規定には修正が必要であり、加盟国政府は自国の予算の運用に関して、より一層の自由が認められるべきであるとする少数意見がある。しかし、コンベンションの議員の大部分は、こうした微妙な問題で、重要な変更を提案することには消極的である。広範な経済政策の指針を採択する手続きにおいて、よりオープンな協調体制を強化し、この手続きにおける加盟国議会と欧州議会の役割を拡大するという構想は、より幅広い理解が得られている。税制の共通化を特定過半数、ないしは超特定過半数による議決の対象にするという点については、今のところ実質的な前進は得られていない。

(21) 共通外交・安全保障政策

共通外交・安全保障政策について、EUが声を揃えて発言することができるような方向で、これを強化することが必要だとする信念は、広く共有されているところである。この問題では、共通外交・安全保障政策を政府間の取り組みに止めるべきだとする見解が依然

として最も有力である。この問題で限定的な特定過半数による議決方法を導入する、あるいは、軍事面でのより柔軟な協調体制に向けて前進することなどが決定される可能性も残る。

(22) 法務・内務問題での協調

テロリズム、国境を越えた広域犯罪、ならびに不法入国対策を含めて、域内治安を強化する必要があるとする認識がある。

(23) フレキシビリティ

EUの拡大に合わせて共通外交・安全保障政策を前進させる必要があるが、これは、フレキシビリティを高めると共に、協調体制を深めるという見通しで合意が成立する可能性があることを示唆している。それが最も明確である政策領域は、共通外交・安全保障政策であると思われる。また、ユーロ圏12カ国によるハードコア形成につき、より踏み込んだ議論がなされているが、この点では、経済統治と恐らくは税制を除いて、どの政策領域がそれに含まれることになるのか、見通しを得るのは容易ではない。

7. 今後の見通し

上述の理由により、コンベンションの成果を評価するのは現時点では時期尚早である。ジスカールデスタン議長が加盟国政府との協議を重視しすぎているとの批判があり、議長が恐らくはコンベンションの結論として、自らの「理事会寄りの」立場を押し付けるのではないかとする懸念の声も出されている。それにもかかわらず、コンベンションは順調に定着しており、第一段階では意見聴取に大幅な時間を割いた。また、当初の期待を上回る良好な運営ぶりと有効性を示した。コンベンションでは発言者が多いにもかかわらず、発言時間を厳格に制限しており、議事進行にはある種の勢いが感じられる。コンベンシ

ンは欧州の将来に適切な方法だとする見方が強まってきている。これまで政府間会議をこうしたやり方で準備した前例がないだけでなく、公開の議論の推進に向けて持続的な努力がなされたことはなかった。デハーネ副議長は正しくも、現時点で感心があるのはコンベンションの議員の見解であり、加盟国政府の立場ではないと語っている。その一方で、ジスカールデスタン議長は加盟国政府との対話を続けているが、コンベンションの成功が加盟国政府に大きく左右されることを考えれば、それもまた正しい姿勢であると言える。

重要なポイントは、コンベンションがコンセンサスに基づいて質、量ともに意味のある提案について合意できるかどうかにある。議論の根底には、大きく分けて二つの相反する立場がある。すなわち、欧州委員会の役割を重視する統合派と、理事会のリーダーシップを擁護する政府間主義派の間の対立である。コンベンションの議員の顔触れを見る限り、統合派が多数を占めているが、ここで極めて重要なファクターは、コンセンサスを得る必要があるということである。つまり、議長の

選択が決定的になる場合がありうるということである。ジスカールデスタン議長の立場が政府間主義であることは周知の事実であるが、議長にとっての最優先の目的は、コンベンションを成功に導くことにある。

コンベンション内部で、政治的な傾向に基づくグループ分けと、同一の利害を共有するグループとがどのように重なり合うかが、コンベンションが様々なテーマでコンセンサスを形成する上で影響する要因の一つになるものと思われる。

コンベンションが満足できる数のコンセンサスに基づいた提案を提示することができたと仮定した場合（これはまさに仮定に過ぎないのだが）、加盟各国が自ら定めた民主的なプロセスにより決定されたコンセンサスに基づくこうした提案を、コンベンション後の政府間会議の際に加盟各国に受け入れさせるに当たっては、メディアの支援に加えて、ジスカールデスタン議長が有する名声と支持が決定的な役割を果たすことになるものと思われる。