

「欧州の将来に関するコンベンション」 の中間成果 (EU)

ブリュッセル・センター

「欧州の将来に関するコンベンション」は、2002年2月28日に発足、同9月に「検討」段階に入った。同10月末には、EU憲法条約の原案を最終報告書として提出する方針が決まり、個別の案件を扱った作業部会の結論が12月末までに出揃った。2003年1月からは、最終段階である「文書作成段階」に入ったが、コンベンション内部の対立が徐々に表面化し、議事進行は閉塞的な状況に陥った。同4月末には、欧州理事会議長の任命を柱とするジスカールデスタン議長の独自案が幹部会案として採択された。同案を巡っては根強い反対論が存在するが、コンベンションの今後の焦点は、同案を叩き台とした利害関係の調整に移った。コンベンションは当初の日程通り、同6月20日の欧州理事会に最終報告書を提出する。

目 次

- 1 . EU憲法条約制定の方針決定 (P. 13)
- 2 . 作業部会の結論 (P. 13)
 - (1) 「補完性 (サブシディアリティー) の原則」部会
 - (2) 「法律上の地位」部会
 - (3) 「加盟国の議会」部会
 - (4) 「憲章 / 欧州人権協約」部会
 - (5) 「権限の相補性 (Complimentary Competence) 」部会
 - (6) 「経済ガバナンス」部会
 - (7) 「簡素化」部会
 - (8) 「自由・司法・内務」部会
 - (9) 「対外政策」部会
 - (10) 「防衛」作業部会
- 3 . 「文書作成」段階 (2003年 1 月 ~) (P. 15)
 - (1) 困難な議論
 - (2) EU改革の議長 = 幹部会案
 - (3) 幹部会案の評価

.....

1 . EU憲法条約制定の方針

ジスカーデスタン議長は2002年10月24日、欧州理事会でのコンベンション進捗状況の報告において、EU憲法を準備する方針を明らかにした。28日には、コンベンション総会において、幹部会がまとめたEU憲法条約のスケルトンが提出され、コンベンションは新たな局面を迎えた。

議長はこの報告の機会に、7月に終了した「意見聴取」段階の総括として、「簡素化」を求める意見が幅広く出されたと指摘、「意思決定手続きの簡素化、権限の分担体制の明確化、EU関連条約のスキームの明確化」を優先課題として掲げた。議長はこれら課題の実現手段として、EU憲法の制定を提案した。EU憲法は国際条約の形を取る。既存の国際条約であるローマ条約（欧州経済共同体[EEC]の設立・市場統合の原則を定める）と欧州連合（EU）条約（2000年末に合意のニース条約により改正）を一つの条約にまとめる。これと同時に、EU憲法を通じて、上記の優先課題の実現を図る。また、EU憲法条約を補完する形で、個別の問題について数件のプロトコル案の策定作業が進められる。これにより、コンベンションの最終報告書として、「EU憲法条約案+プロトコル案」が提出される方針が固まった。

2002年10月28日にコンベンション総会に提出されたEU憲法条約のスケルトン（幹部会案）は、3部により構成される。第1部はEU憲法に関する諸規定を、第2部はEU政策とその実施に関する諸規定を、第3部は雑則をそれぞれ定める。幹部会案は、現行条約の414条のうち、205条を維持、136条をわずかに変更、73条を全面的に書き直すとの方針を示唆した。

2 . 作業部会の結論

コンベンションの第二段階となった「検討」

段階は、主に作業部会の結論を総会で検討するという形で進められ、12月末で終了した。テーマ別の10件の作業部会が提出した結論の主な内容を以下に示す。

(1)「補完性（サブシディアリティー）の原則」部会（2002年10月3日提出）

マーストリヒト条約は、EUと加盟国により権限が共有されている問題について、適正な取り組みができるレベルの権限を尊重し、下位レベルでの取り組みでは有効とは言えない場合にのみ、上位レベル（EUレベル）の権限を認めるとする原則（いわゆるサブシディアリティーの原則）を定めている。現状では、この原則の順守について、欧州司法裁判所により事後的にしか検査がなされていないが、これをEU法規の決定に先立って、加盟各国の議会が一定のチェックを行うことができる制度を作る。

具体的には、欧州委はEU法令案の準備に際して、法令によるサブシディアリティーへの影響を評価する文書を作成する、欧州委が準備した法令案について、加盟各国の議会は、それがサブシディアリティーに毀損を生じさせる内容と考えた場合、「事前警告」の手続きを行うことができる、「事前警告」を行った加盟国の議会は、当該法令の成立後に、欧州司法裁判所に提訴することができる。

(2)「法律上の地位」部会（同10月3日提出）

欧州連合（EU）は現在でも、法律上の明確な地位を持っていない。その前身となった欧州共同体（EC）の持つ国際法上の地位が、そのまま残存している。

対外的な関係や加盟国との関係を明確化し、EUのシステムに関する混乱を取り除くために、EUに唯一の明確な地位を与え、法律上の地位を単純化・明確化することが望ましい。EUに関する複数の条約を一つにまとめて、憲法条約を制定することを検討するべ

きである。

(3)「加盟各国の議会」部会（同10月28日提出）

加盟各国の議会に対する情報提供を強化し、意思決定のプロセスにこれまで以上に参加できるようにする必要がある。

具体的な提案内容は次の通り。

憲法条約において、加盟国議会の役割を明文化して認める。EU法令の準備段階から加盟国議会に関連情報を直接に提示する。サブシディアリティー毀損に関して、「事前警告」の権限を認める。加盟各国議会間のEU問題連絡協議会（COSAC）を新設し、意見・情報交換を強化し、加盟国議会によるEU政策のモニタリングを支援する。

(4)「憲章 / 欧州人権協約」部会（同10月28日提出）

EU憲法条約にEU基本権憲章を取り込むべきである。EUとして、欧州人権協約に加入すべきである。

(5)「権限の相補（Complimentary Competence）」部会（同11月7日提出）

現在、EUと加盟国が権限を共有する分野以外の加盟国のみが権限を有する分野において、EUが加盟国を支援する形で「相補的な権限」を行使することが認められている。「相補的な権限」という用語は紛らわしく、これを「支援措置」という用語に改めて、概念を明確にするべきである。EU憲法条約においては、権限を総括的に規定する条項を定めると共に、ここで政策分野の各々にどのタイプの権限行使が適用されるのかを定めるべきである。「支援措置」が適用される分野としては、雇用、教育、職業訓練、文化、保健、汎欧州ネットワーク、産業、研究・開発が考えられる。

(6)「経済ガバナンス」部会（同11月7日提出）

経済面ならびに社会分野の目標をEU憲法条約に盛り込むべきである。部会は全会一致で勧告を作成することはできなかった。そのため、主に以下の措置を示唆するものである。

「経済政策基本方針」を理事会が採択する。欧州議会はこの問題で諮問を受ける。同方針の加盟国による順守状況に関して、欧州委の検査権限を場合によっては強化する。「安定・成長協定」：加盟国に過剰な財政赤字が生じた場合、欧州委は直接、当該国に警告を与える。税制：間接税・法人税の最低税率の導入や税率の接近を可能にする手続きを導入する。域内統一市場や環境問題に関する措置を決定する際、理事会の特定多数決方式を採用する。ユーロ圏加盟国によるユーログループを維持、欧州中銀（ECB）ならびに欧州委とユーログループとの非公式な関係を導入する方向を探る。

(7)「簡素化」部会（同12月5日提出）

EUの政策実現手段は現在、15種類が存在し、極めて複雑化している。これを、6種類に整理すると共に、政策のクラス分け（クラスごとに別の種別的手段が用いられている）を廃止する。部会の勧告による整理後には、強制力のある手段としては、法（現在の「規則」、域内全域で直接かつ義務的に適用される）、枠組み法（現在の「指令」、その内容は義務的に適用されるが、適用方法は加盟各国に委ねられる）、決定（特定の対象を名指しにすることができる行政行為、例えば共通外交・安全保障政策 [CFSP] の実施等に有益な柔軟な手段）、規則（立法権の委譲または執行を行う命令の総称）の4種類とする。このうち、「法」と「枠組み法」は立法行為であり、欧州委の提案に基づく共同決定方式（理事会と欧州議会）が採用される。「規則」中の「立法権の委譲」とは、技術的な性格の

問題について、案件ごとに欧州委に立法権の委譲を決めることを指す。一方、強制力のない手段は、「勧告」と「意見」の2種類とする。

立法手続きについては、理事会と欧州議会の共同決定を原則とする。欧州議会の権限を諮問のみに制限する手続きは一部の国際条約の批准のみに制限する。

(8)「自由・司法・内務」部会(同12月5日提出)

EUの権限に属する難民・査証政策については、理事会による特定多数決での決定を認める(欧州議会との共同決定)。加盟国の権限に属する、警察・司法政策での協力については、共同決定・特定過半数による決定を増やす(一部の重要な問題については、理事会の全会一致を維持する)。一部加盟国による先行統合を認め、警察、司法、国境警備の各国組織間の協力の強化を図る。

(9)「対外政策」部会(同12月20日提出)

EU憲法条約において、EUの外交活動に関する規定を定めた既存の条文を統合する。憲法条約において、EUの外交活動に関する一般的目標と原則とを定める。欧州理事会はこの一般的目標と原則に則り、EUの戦略的な目標と利益とを定めると共に、EUの取り組みと加盟各国の取り組みの指針となる枠組みを規定する。EUの対外政策を執行する機構および当事者については、相互の整合性と有効性を高めることで作業部会の意見は一致したが、具体的な改革の青写真については、コンセンサスが成立しなかった。

(10)「防衛」作業部会(同12月20日提出)

EUとしての軍事行動の決定(全会一致方式)において、決定を妨げない「建設的棄権」の利用を促進する形で、決定に柔軟性を持たせる。防衛政策に関する先行統合を認める。

EU憲法条約の中に、加盟国が攻撃を受けた場合にEUが全体として支援する相互援助の条項を盛り込む。これにより、一国がテロの攻撃を受けた場合に、軍事、警察・司法、市民救助組織などの相互協力を可能にする。軍備・戦略的研究活動に関する欧州レベルの機関を設立、EUレベルでの軍備の整備を推進する。

3. 「文書作成」段階(2003年1月～)

(1) 困難な議論

コンベンションは2003年1月から、最終段階である「文書作成」段階に入った。作業部会の結論を踏まえつつ、幹部会がEU憲法条約の原案を策定、コンベンション総会に諮るという手順が採用された。総会での審議では、各条文について大量の修正動議が提出され、コンセンサスに基づいた憲法条約案の準備が進んでいるとは言い難い状況を迎えた。のみならず、コンベンションの議事進行の手続きに備わる問題点が浮上することとなった。コンベンションは協議機関であり、議決機関ではないため、意見が分かれた時の議決のルールは前もって定められていない。提出された修正動議をどのように扱うかについても、明確な規定があるわけではなく、原案をどのように修正するか、また、その際にどの程度、修正動議を反映させるのかなど、取り扱いは幹部会の裁量に委ねられた格好になっている。コンセンサスの形成が困難な微妙な問題にさしかかった段階で、こうした協議機関の限界が見え始めたことになる。

これに加えて、3月頃までの審議には、国際情勢が大きな影を落とした。イラク情勢への対応を巡り、EU加盟国間の対立が先鋭化し、これがコンベンションの進行にも悪影響を及ぼした。6月末の報告書作成という当初の予定の延期を求める意見もコンベンション内部で目立ちはじめた。ジスカールデスタン議長は、3月に開催された欧州理事会で予定

された口頭での進展状況の報告を、時局的な理由を挙げて延期した。

(2) EU改革の議長 = 幹部会案

ジスカールデスタン議長は2003年4月16日、新規加盟10カ国との加盟条約調印のために開いた非公式欧州理事会（ギリシア・アテネ）において、コンベンションの進展状況を説明した。議長はこの機会に、これまでの成果の総括として、以下の合意事項を挙げた。

- ・サブシディアリティーの原則に合致した、EUと加盟国との権限の分担を定める。
- ・欧州基本権憲章をEU憲法条約に組み入れる。
- ・EUの政策遂行手段の数を5種類に減らし、単純化する。
- ・主にEU立法とサブシディアリティーの順守のチェックについて、加盟国議会の役割を強化する。
- ・EUに単一の法律上の地位を与える。
- ・現行の関連条約をEU憲法条約に統合する。
- ・EUの組織機構を一元化する。
- ・司法・内務協力の統合地域の設立を可能にする手段を定める。

議長はその一方で、残された問題として、共通外交・安全保障政策（CFSP）の制度改革と、EUの機構改正の二点を挙げた。議長は4月22日にこれらの問題を扱った改革案を幹部会に提出、幹部会は項目ごとにこれまでで初めての多数決を実施、小幅修正の末に議長案を幹部会案として採択した。

最終的に採択された幹部会案の主な内容は次の通り。

欧州理事会

輪番制（任期半年）の議長国方式を改め、任期2年6カ月（再選1回可）の議長を任命する。任期が長い常任の議長の任命により、EU政策の継続性を保障する。議長は欧州理事会が特定多数決で任命、欧州議会の過半数

の賛成を経て、正式に就任する。理事会のメンバーの一人が、過去に2年以上の理事会メンバーの経験がある者の中から選ばれる。議長は就任に伴い、加盟国首脳のプロトコルを辞任し、議長職に専念する。議長は専ら理事会での議論の活性化に努め、議決には加わらない。

議長と同じ方式で、EU外相を任命する。EU外相は共通外交・安全保障政策（CFSP）の担当者として、EU外相理事会の議長役を務める。EU外相にはCFSPの推進役として、発議権が認められる。その他の閣僚理事会については、輪番制を維持する。

欧州委員会

委員の数を15人に削減する。委員長、副委員長2人（うち1人はEU外相）、委員12人の構成とする。必要に応じてその下に「担当委員」を任命することができる。委員長は欧州理事会が指名、欧州議会の承認を経て正式に任命される。欧州議会と欧州理事会には欧州委員会の罷免権が認められる。

欧州議会

欧州議会の定員数を現行の732人から700人程度に削減する。

合同議会

欧州議会と加盟国議会による合同議会を新設する。欧州議会議員が3分の1の議席を、加盟国議会の議員が3分の2の議席をそれぞれ占める。年1回以上の総会を開く。欧州理事会が提出する「一般教書」の審議、憲法条約改正の際の準備、そして将来的に欧州理事会の議長の選出を任務とする。

(3) 幹部会案の評価

幹部会案は2003年1月21日の時点で、独仏政府が共同で提出した改正案を取り入れている。独仏政府は、欧州理事会議長とEU外相の任命などを提案していた。ただ、幹部会案は、独仏案と異なり、両者の任命権を欧州理事会に与えており（独仏案は欧州議会に任命権を認めた）、独仏案以上に欧州理事会の権

.....

限を強める内容となった。

ジスカルデスタン議長は4月16日の時点で、従来の予定通り、6月20日に開かれる欧州理事会の際に、コンベンションの最終報告書を提出する方針を確認している。議長があえて機構改革の独自案の公表に踏み切ったのは、叩き台を提示して議論を前進させるという狙いがある。議長が示した独自案に対しては、大国の権限強化につながるとして、小国と新規加盟を予定する諸国が特に強い警戒感を表明している。新規加盟国の場合、欧州委

員会のスリム化により、欧州委員に自国出身者を任命できなくなることを特に警戒している。今後、幹部会案の修正に向けて、関係当事者らの間の調整が活発化するものと見られている。

使用資料：

コンベンション事務局による公開資料
(<http://european-convention.eu.int>で入手可能)

以 上