

EU 憲法条約の今後の見通し

ブリュッセル・センター

ローマ条約締結から 50 周年を迎えた 3 月 25 日、EU は議長国ドイツの首都ベルリンで記念式典を行うとともに「ベルリン宣言」を採択した。宣言では、暗礁に乗り上げている EU の新基本条約である EU 憲法条約の方向性を再確認したが、条約の成り行きについては今後も紆余曲折が予想されている。

目次

1 . EU憲法条約の批准をめぐる経緯と新しい動き	2
(1) これまでの経緯	2
(a) 憲法条約の主要点	2
(b) 批准の状況	2
(2) 新たな動きと各国の見解	3
(a) 議長国ドイツの主導と既批准国側の見解	3
(b) 未批准国の見解	3
2 . ベルリン宣言と今後の見通し	4
(1) ベルリン宣言の内容と今後の目標	4
(a) 宣言と演説に見るメルケル首相の決意	4
(b) ドイツが想定する今後のスケジュール	5
(2) 各国の見解と今後の見通し	5
(a) 世論調査に見る主要国国民の意識	5
(b) 代替案と主要国の見解	6
(c) 今後の見通し	7

1. EU 憲法条約の批准をめぐる経緯と新しい動き

(1) これまでの経緯

憲法条約は 2004 年 10 月末に EU25 カ国の首脳によって調印され、調印後 2 年をメドに完了するよう加盟各国での批准手続きに入った。しかし 2005 年 5 月末にフランスで、また 6 月初めにオランダで実施された批准のための国民投票で相次ぎ否決されたため、批准期限を延期せざるを得なくなり、批准・発効へ向けての先行きは不透明なものとなった。2006 年 6 月までは EU 機関と各国で市民から幅広く意見を聴取する「熟慮の期間」とされた。2006 年 6 月の EU 首脳会議では、2007 年 1～6 月の議長国ドイツが各国の議論の評価を含めた報告書を首脳会議に提示し、首脳会議では批准プロセスに関するさらなる決定の基礎となるような検討を行うことで合意した。

(a) 憲法条約の主要点

憲法条約には、これまでのいくつかの条約の内容を踏襲した条項や基本人権憲章が含まれるが、最大の特徴は EU の機構や意思決定に関する規則の更新である。また現在の EU 条約（ニース条約）は 27 カ国までの拡大しか想定していないため、新たな条約がなければこれ以上の拡大は進められないという認識がある。機構の変更に関する主な点は以下のとおりである。

- 欧州理事会の常任議長となる EU 大統領・副大統領の設置。
- EU 外相（The Union Minister for Foreign Affairs）の設置。従来の共通外交・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兼ね合わせたもの。
- 外務省的な部局の設置。
- 欧州委員会の委員を 1 加盟国当たり 1 人とする原則は 2014 年までとし、それ以降は委員の数を削減する（大統領および外相を含めて加盟国数の 3 分の 2 程度に縮小）。
- 理事会の議決方法の変更、各国の人口比の要素が組み込まれる。
- 欧州議会の議席数の上限を 750 議席とする（2007 年 1 月現在、785 議席）。1 カ国当たりの最低議席数を 6 議席、最大議席数を 96 議席とする。
- 欧州議会の権限強化

(b) 批准の状況

これまでに、EU27 カ国のうち 18 カ国が批准もしくは議会承認を終え、このうち 2006 年にはベルギー、エストニア、フィンランドが議会承認の形で批准し、ブルガリアとルー

マニアも 2007 年 1 月の加盟前に批准を済ませた。残る 9 カ国のうち、国民投票で批准を否決したフランスとオランダを除くと、チェコ、デンマーク、アイルランド、ポーランド、ポルトガル、スウェーデン、英国の 7 カ国が批准手続きを延期している。憲法条約の発効の条件は全加盟国の批准が原則だが、加盟国の 5 分の 4 が批准していれば一部加盟国で批准に困難が生じても首脳会議で調整を図ることができる。また、国民投票で批准を否決した国が再投票を実施することも可能である。

(2) 新たな動きと各国の見解

2007 年 1～6 月の議長国となったドイツが主要課題の 1 つとして EU 憲法条約に取り組み、憲法条約の発効に向けた新たな動きが始まった。

(a) 議長国ドイツの主導と既批准国側の見解

ドイツのメルケル首相は 1 月 17 日に欧州議会で施政方針演説を行い、EU 憲法条約について「失敗すれば歴史的失策になる」として、議長国の任期が切れる 2007 年 6 月までに新たな方向を固める考えを明らかにした。さらに同首相は、1 月 24 日の世界経済フォーラムの年次総会「ダボス会議」の開幕演説でも、「EU 憲法条約は加盟国の結束を強め、EU の世界での交渉力を強めるための基盤になる」として、憲法条約の早期実現を目指す姿勢を示した。

一方、憲法条約を批准（または議会承認）している 18 カ国は、1 月 26 日にマドリードで会合を開き、既存の憲法草案を尊重して発効を目指す方針を確認した。これは、フランスの次期大統領の有力候補であるサルコジ前内相（大統領選に専念するため 3 月 26 日に内相を辞任）が、EU の機構運営の効率化を推進する条項を残す「ミニ憲法条約」を提唱していることを牽制する動きでもあった。18 カ国は修正に応じる用意はあるものの、調印した憲法条約を基本とする姿勢を堅持している。各国は憲法条約の実現推進を主導するドイツを支持し、ベルギーのフェルホフスタット首相のように、「批准しない国の言い分に耳を傾けすぎる。批准した国が、次に何をすべきかを決めるべき」という意見や、スペインのナバロ欧州統合相のように「遅い国のペースに合わせる必要はない」という見方も出た。

(b) 未批准国の見解

ポーランドとチェコは憲法条約を白紙に戻して新条約を策定することを主張している。ポーランドはニース条約の下では、人口が 2 倍近いドイツと理事会では同レベルの議決権

を持つが、憲法条約では人口比の要素が組み入れられるため、自国の議決権が減らされて影響力が弱まることに当初から反発していた。またチェコは、欧州懐疑派のクラウス大統領が EU の政治統合化に反対しており、EU の権限を弱めるよう条約を一から作り直すことを主張している。

英国、フランス、オランダなどは、条約を機構・意思決定に関する規定を中心に必要最小限にとどめるよう主張している。これらの国々は国内世論の分裂を恐れており、国民投票の実施を回避して議会承認だけで批准に持ち込みたいという意図がある。また「憲法」の言葉は、EU が超国家的な権力を持つイメージを与えることから、「憲法」という言葉を使わずに国際条約として扱うべきという点でも多くの加盟国の見解は一致している。

2. ベルリン宣言と今後の見通し

(1) ベルリン宣言の内容と今後の目標

(a) 宣言と演説に見るメルケル首相の決意

3 月 25 日に発表された「ベルリン宣言」¹では、憲法という言葉は盛り込まれず、憲法条約に関する内容は以下のような間接的な表現にとどまったが、2009 年までに発効させるという目標は明記された。

「...我々は常に時代に合わせて欧州の政治形態を変えなければならない。だからこそローマ条約締結から 50 年目の今日、2009 年の欧州議会選挙の前までに欧州連合を新たな共通の基盤に据える目的で一致団結する必要がある。」

メルケル首相は 50 周年記念式典の演説²でも、「ローマ条約後 50 年で憲法条約の締結を期待していた人々が失望するのは事実」と、「憲法条約」の言葉に触れながらも、ベルリン宣言の文言を復唱し、「ドイツの議長国の任期切れまでに新たな共通基盤のロードマップを採択できるよう取り組んでおり、各国の支持を求める」と語った。同首相は、再交渉後の憲法条約に対して全加盟国が合意し批准するという各国首脳のコミットメントをベルリン宣言で明文化させる狙いがあったとされる。しかし、憲法条約に批判的な英国やポーランド、チェコ、オランダ、フランスなどの強い反発などから、控えめな表現にとどまること

¹ http://www.eu2007.de/en/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html

² http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/March/0325BKBerliner.html

になった。このほか同首相は憲法条約との関連で、演説の中で以下の点を指摘している。

- EU には、特にエネルギー政策、外交政策、司法・内務において現状以上の明確な権限が必要である。
- 27 カ国あるいはそれ以上の加盟国とともに EU の機能を効率的、民主的かつ市民が理解できる方法で運営しなければならない。
- 欧州全体の利益だけでなく各加盟国および欧州市民にとっての利益であり、このプロセスを成功裏に導かなければならない。
- 成功しなければ歴史的な失策となる。我々が決めることが、良くも悪くも今後長年にわたって影響を与えることになる。

(b) ドイツが想定する今後のスケジュール

ドイツは新たな条約締結に向けて、以下のようなスケジュールを描いている。

- 2007 年 6 月 : ブリュッセルで開かれる EU 首脳会議で新条約のロードマップを提示し、交渉再開の提案を採択。
- 2007 年 7 月以降 : 議長国ポルトガルの下で、政府間会議 (Intergovernmental Conference / IGC) を開催。
- 2007 年 12 月まで : 新条約の内容について採択。
- 2009 年春まで : 新条約の批准を終了。
- 2009 年 6 月 : 新条約の下で欧州議会選挙の実施。

メルケル首相は、憲法条約の中で EU 大統領や外相ポスト設置、議決方法の簡素化はそのまま残すとともに、気候変動やエネルギーに関する新たな条項を盛り込む意向とされる。

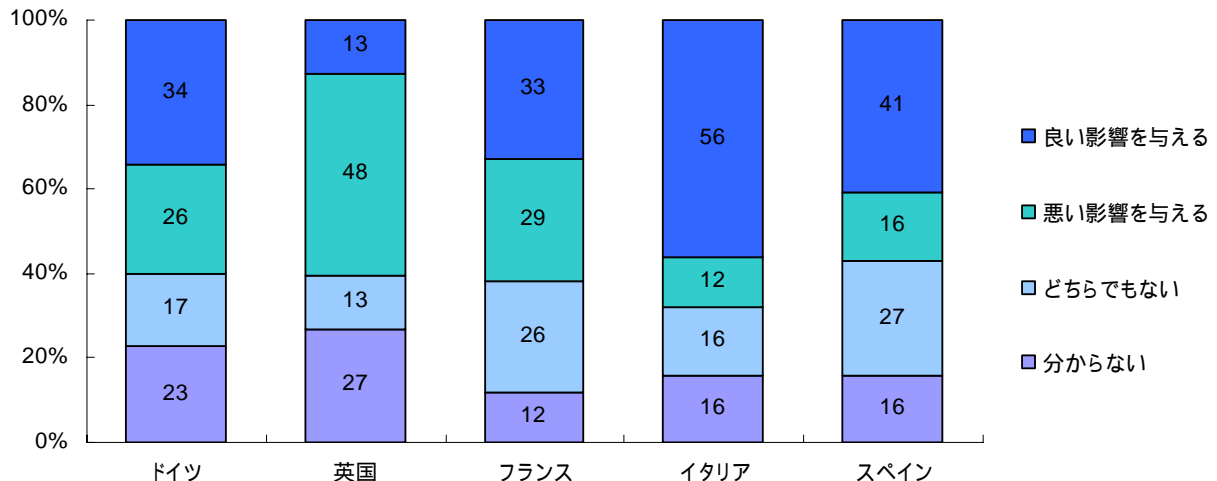
(2) 各国の見解と今後の見通し

(a) 世論調査に見る主要国国民の意識

英フィナンシャルタイムズ紙が米世論調査会社ハリスと共同で EU の主要 5 カ国 (ドイツ、英国、フランス、イタリア、スペイン) と米国の国民 6,772 人を対象として 2007 年 2 月 28 日 ~ 3 月 12 日に、EU のさまざまな面についてオンラインで調査を実施した。この中で、EU 主要 5 カ国の国民 5,378 人に対する「EU 憲法は自分の生活に良い影響を与えるか悪い影響を与えるか」という質問への結果を図 1 に示した。イタリアで半数以上、ス

ペインでも4割以上がEU憲法に対して好印象を持っているのとは対照的に、英国では半数近くが拒否反応を示しており、国民投票が実施されれば否決されるのはほぼ確実とみられる。国民投票で批准を否決したフランスでは、「良い影響を与える」と答えた人が「悪い影響を与える」と答えた人を上回っており、ドイツとほとんど同じ水準である。

図 1： EU憲法が生活に与える影響



(出所) FT およびハリス

(b) 代替案と主要国の見解

これまで、今後の憲法条約には主に次の3つの選択肢があるとされていた。

- ）既存の憲法条約を維持し批准を進める。この場合、国によって一部の分野でオプトアウト（適用除外）を認める、「憲法」の言葉を外すなどの選択肢もありえる。
- ）既存の憲法条約の修正条約あるいは内容を部分的に残した新条約とする。
- ）憲法条約の一部について、ニース条約を改定するなど現行の枠組み内で実施する。

前述のようにドイツが目指すのは ）の選択肢となる模様で、新条約として未批准国にも受け入れやすい条約に変えるとともに、「憲法」の言葉も外す可能性が高い。各国の首脳は、ベルリン宣言前後に以下のような見解を表明している。

ポーランド： カチンスキ大統領は、メルケル首相の提唱するスケジュールについて「非現実的」と主張。2009年に新条約の内容で合意し、2011年に発効するのが現実的との

見方を示した。

チェコ： クラウス大統領は、「新条約を優先課題とは考えない」と拒絶的な姿勢を堅持。

英 国： ブレア首相は、「新条約は後継首相に引き継がれる」と自らの意志決定を回避する態度を示す一方で、「新条約は拡大 EU の議決方法や機構を現代化させる必要がある」と主張。一方、次期首相と目されるブラウン財務相はすでに、国民投票にかける必要があるような内容は受け入れられないと表明している。

フランス： フランスの次期大統領候補のサルコジ前内相が提唱しているのが「ミニ憲法条約」で、憲法条約の約 3 分の 2 はさほど重要でないとして、縮小化した条約の締結を求めている。2007 年中に条約の内容を採択し、フランスが議長国の 2008 年 7～12 月での批准を目指している。

オランダ： オランダ政府は、憲法条約についてオランダ議会に対して 3 月 19 日付けで書簡を送っている。その主要点は以下のとおりである。

- ・「憲法」の言葉を外し、最小限の内容を残した新条約とする。
- ・新条約では、EU 拡大のための規則と基準を定める。
- ・加盟各国政府の権限を維持し、EU の権限を制限する。特に年金、課税、教育、社会保障、文化、医療は各国の権限にとどめる。
- ・エネルギー、気候変動、亡命・移民問題、テロ対策、国境を越えた犯罪は EU レベルで対応する。

デンマーク： ラスムセン首相は、2007 年 12 月までに新条約について結論を出し、2009 年 6 月までに発効させるべきであるとして、基本的にドイツの主張に同調している。

(c) 今後の見通し

憲法条約の再生ではフランスが重要なカギを握っており、2007 年 5 月に実施されるフランス大統領選（決戦投票）で誰が当選するかが、憲法条約の先行きにも影響を与えると

されてきた。大統領候補者の中では、与党・国民運動連合（UMP）のサルコジ前内相が優位とされている³。議長国ドイツは、この大統領選の結果を見極めたうえで道筋を確定させる考えだが、サルコジ氏が当選すれば、ドイツもサルコジ氏の主張とのすり合わせを迫られるのは確実となる。

ただ、英国では次期首相と目されているブラウン財務相は欧州懐疑派として知られ、縮小版の条約であっても EU 大統領の設置などには拒否権を行使する可能性もある。また、強硬な反対姿勢をとるチェコとポーランドに対する説得も難航が予想される。今後は「憲法」の言葉を外した上で、新条約の内容の線引きが焦点となってくるが、これ以上の遅れと混乱を回避するために、新条約は当初の憲法条約に比べて未批准国にかなり譲歩した内容となることも予想される。

³ 4月22日の第1回投票直後に実施された各種世論調査では、決選投票でサルコジ氏に投票するとの回答が52～54%を占めた。