

リスボン条約の概要

ブリュッセル・センター

EUの新基本条約であるリスボン条約は、2009年11月3日にチェコ・クラウス大統領が署名をし、全加盟国で批准が完了したことにより、12月1日に発効した。EU機構改革に向けた新条約の構想が始まってから8年、長い議論の間には国民投票での否決や、批准をめぐるかけひきなど多くの波乱も生じ、「EU憲法条約」から「リスボン条約」へと条約自体の性質も変化した。リスボン条約発効までの経緯、同条約の概要を概説する。

目次

1. リスボン条約の背景と経緯	2
2. リスボン条約の内容	3
3. 今後の動き	9

1. リスボン条約の背景と経緯¹

拡大した EU が民主的かつ効率的に機能していくための基本法制定の議論は、2001 年に開始された。EU は既存の条約を「EU 憲法条約」として統合することを目指したが、2005 年にフランスとオランダの国民投票でこの憲法条約の批准が否決され、EU として 2 年近くの熟慮期間が設けられた。その後 2007 年 6 月の欧州理事会（EU 首脳会議）で新たな条約内容が大筋合意され、同年 10 月にリスボンで開かれた非公式欧州理事会で新条約の条文が採択された。この結果、超国家的色彩を帯びた「憲法条約」ではなく、既存の EU 条約、EC 条約に修正を加え、EU 条約と EU 運営条約で構成される「改革条約」となった。この改革条約は 2007 年 12 月に調印され、調印式が行われる都市の名前を取る慣行に従い「リスボン条約」と呼ばれ、2009 年 6 月の欧州議会選挙に間に合うよう 2009 年 1 月の発効が目標とされた。2008 年以降の主な経緯を下に列記する。

- 2008 年 6 月、憲法で唯一国民投票を義務付けられたアイルランドで国民投票を実施し、批准が否決²。
- 2008 年 12 月、欧州理事会でアイルランドのカウエン首相はリスボン条約に対する国民の懸念事項を提示、EU がこれらに法的保証を与えることで 09 年末までの条約発効を目指すことを確認³。
- 2009 年 6 月、欧州理事会で税制、生命・家族・教育に関する権利、軍事中立の維持の 3 点についてアイルランド国内の意思決定が尊重される法的保証を付与。アイルランドのカウエン首相は 2009 年 10 月初旬に国民投票を再実施する見込みと発言⁴。
- 2009 年 10 月 3 日、アイルランドが再投票により条約批准を可決⁵。
- 2009 年 10 月 10 日、ポーランドのカチンスキー大統領が批准書に署名。
- 2009 年 10 月 29・30 日、欧州理事会でチェコの基本権憲章の適用除外の要望受け入れ⁶。
- 2009 年 11 月 3 日、欧州理事会結果、憲法裁判所の合憲判決により、チェコのクラ

¹ ユーロトレンド 2008 年 4 月号「リスボン条約（改革条約）の概要と加盟国の批准の状況」も合わせて参照のこと。 http://www.jetro.go.jp/jfile/report/05001579/05001579_001_BUP_0.pdf

² ジェトロ通商弘報「国民投票でリスボン条約批准を否決（アイルランド）」（2008 年 6 月 17 日付）参照。ジェトロ通商弘報については次の URL をご覧ください（<http://www.jetro.go.jp/biznews/>）。

³ ジェトロ通商弘報「地球温暖化対策や経済対策で基本合意－EU 首脳会議－（EU）」（2008 年 12 月 15 日付）参照。

⁴ ジェトロ通商弘報「リスボン条約発効や金融安定化に向けて合意－EU 首脳会議を開催－（EU）」（2009 年 6 月 22 日付）参照。

⁵ ジェトロ通商弘報「国民投票でリスボン条約を批准（アイルランド）」（2009 年 10 月 5 日付）参照。

⁶ ジェトロ通商弘報「EU 首脳会議、COP15 に向け途上国に資金援助で合意（EU）」（2009 年 11 月 2 日付）参照。

ウス大統領が批准書に署名。

- 2009年12月1日、全加盟国の批准完了を受けリスボン条約が発効。

2. リスボン条約の内容⁷

リスボン条約は EU の拡大と世界情勢がもたらす変化や課題へ対応すべく既存の基本条約（欧州連合条約と欧州共同体設立条約）を改正するもの。両条約はそれぞれ欧州連合条約（EU 条約）と欧州連合の運営に関する条約（EU 運営条約）に改称される。リスボン条約は下表の様な 4 つの視点でみて、EU に機構・制度上、政策上の様々な変化をもたらすことになる。下表に主な機構・制度上のポイントを示すとともに、以降に主な変更点を挙げる。

表 1： リスボン条約による機構・制度上の主なポイント

	より民主的で透明性のある欧州	効率的で近代的な機構	権利や価値観、自由と結束、安全のための欧州	国際舞台で EU としての主体性確保
EU		3 本柱構造の解消	EU 基本権憲章を基本条約と同一の法的価値を持つと位置付け	法人格の付与
欧州議会	権限の拡大	定数の変更		
欧州理事会		機構としての確立 常任議長（EU 大統領）職の新設		常任議長（EU 大統領）職の新設
閣僚理事会	立法審議の透明性向上	特定多数決対象分野の拡大 票決方法の変更		
欧州委員会		欧州議会選の結果と委員長選出にリンク		外務・安全保障上級代表（外相職）（欧州委副委員長兼務）
加盟国	補完性の原則強化 EU 脱退の規定明文化		結束の強化	
EU 市民	市民イニシアチブによる立法		4 つの自由強化	

出所： EU ホームページ “Treaty of Lisbon, The treaty at a glance” を基に作成
http://europa.eu/libson_treaty/index_en.htm

⁷ リスボン条約そのものは以下の官報参照。

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

リスボン条約による改正を反映した EU 条約、および EU 運営条約については以下の官報参照。

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

(1) 機構に関わる主な変更

① 欧州議会

より民主的で透明性のある欧州：権限の拡大

EU をより民主的で透明性の高いものにするためには、直接選挙で選ばれた議員で構成される欧州議会の権限拡大が欠かせないという理由から、リスボン条約は立法、予算および国際条約の承認における欧州議会の権限を強化した。立法については、欧州議会と閣僚理事会による共同決定手続き（co-decision procedure）が「通常立法手続き（ordinary legislative procedure）」と改名され、大部分の立法がこの手続きによることになる。合法的移民、警察・刑事司法協力、通商政策、農業、知的財産権（ただし言語除く）などの政策分野も新たに適用されるようになる。リスボン条約により通常立法手続きを必要とする国際条約の承認については、すべて欧州議会の同意が必要となるため、これまで欧州議会の同意がなかった自由貿易協定（FTA）（特にモノの貿易に関連する部分）の締結についても、欧州議会の同意が必要となる。

また EU 予算の決定においても欧州議会の権限は拡大される。これまで EU の予算は、欧州委員会の提案に基づき閣僚理事会が予算案を作成・合意し、欧州議会の承認を得て決定されていた。その際、「義務的支出」（共通農業政策における農家直接支払いなど）は閣僚理事会、「非義務的支出」（構造基金など地域政策に関する支出など）は欧州議会が最終決定権を握っていた。この区別がリスボン条約により廃止され、欧州議会と閣僚理事会がすべての予算につき共同で決定することになり、義務的支出についても欧州議会が決定権を持つようになる。また、リスボン条約では、従来どおり 5 年毎の中期的な多年度財政枠組みを継続することが確認された。

効率的で近代的な機構：定数の変更

より効率的な議会運営のため、リスボン条約では欧州議会議員の定数を議員 750 名に議長 1 名の計 751 名を超えないものとしている。また各国の議員数は加盟国の人口に基づき、最低 6 名、最高 96 名となるとされていた。リスボン条約の発効が遅れ 2009 年 6 月の選挙には間に合わなかったため、同選挙ではニース条約に基づき 736 名の議員が選出された。しかし、2008 年 12 月の欧州理事会の決定により、リスボン条約に従えば議員数が増えるはずだった国については、リスボン条約発効後に、移行措置として議員数を増やすことになっていた。これに対し、ニース条約からリスボン条約への移行で唯一議席数が削減される予定であった（99 名→96 名）ドイツについては、2009 年 6 月の選挙ではニース条約に

基づき 99 名が選出されたため、予定より 3 名多く選ばれたことになる。したがって、移行措置として増やす分も合わせ、2009 年－2014 年の任期については、欧州議会の議員数は 754 名となる予定。

ただし、この移行措置は条約の規定（EU 条約 14 条 2 項）の適用免除を認めるものであるから、法的には、条約を改正するか、あるいは条約の適用免除を認める議定書を策定することが必要となる。そこで、EU は移行措置に関する議定書⁸を策定することとし、2009 年 12 月の欧州理事会で実質合意に至った。同議定書は通常の改正手続き（EU 条約 48 条）に基づき議論が進められ、2010 年 12 月までに各国の批准を終え発効する見込みとなっている。増加分の議員については、発効後正式に欧州議会で投票権を持つことになる。

② 欧州理事会

効率的で近代的な機構、国際舞台で EU としての主体性確保：機構としての確立、大統領職の新設

EU 加盟国の首脳および欧州委員会委員長で構成され、EU の政策における方向性を決定する役目を担う欧州理事会は、加盟国の首脳会議として位置付けられこれまで正式な EU 機関ではなかったが、リスボン条約により正式な EU 機構として位置づけられる。また、欧州理事会の議長は従来加盟国が半年毎の輪番制（09 年下半年はスウェーデン）で務めてきたが、安定性かつ継続性のある協議を行うため、リスボン条約では常任議長（President of the European Council、EU 大統領）のポストが新設され、欧州理事会の運営を行うことになる。常任議長は欧州理事会の準備をし、その継続性を維持するとともに加盟国間の合意形成を図る。

また対外活動において一貫性ある EU の行動を保ち、国際舞台で EU としての主体性確保に努める。任期は 2 年半で再選は 1 回のみ可能、欧州理事会で特定多数決により選出される。中立性を保つために他の職との兼務はできない。

2009 年 11 月 19 日の臨時首脳会議で初代常任議長に選出されたのは、ベルギーのファンロンパウ首相（当時）であった。一時就任が最有力視されたブレア英国前首相のような華々しい知名度やカリスマ性はないものの、「ミニ EU」ともいわれるような多様な言語と文化を持つベルギーの首相として有能な議長役の手腕を買われた模様だ。小国出身という点も各国のコンセンサスを集めたとみられている。

⁸ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17196.en09.pdf>

③ 閣僚理事会

より民主的で透明性のある欧州：立法審議の透明性向上

加盟国の閣僚で構成される閣僚理事会の役割は大きく変わらないが、これまで完全には公開されていなかった立法に関わる審議は、リスボン条約により公開の場で行われるようになる。

効率的で近代的な機構：対象分野の拡大、票決方法の変更

また、意思決定プロセスを効率的なものとするため、閣僚理事会の票決方法がリスボン条約により変更される。これまで全会一致が必要だった多くの分野（移民や文化など）に、「特定多数決方式（qualified majority voting）」が適用されるようになるとともに、表決方法を単純化する。早ければ 2014 年から導入される加盟国の 55%以上の国（15 カ国以上）、賛成国人口の総計が EU 総人口の 65%以上という 2 つの要件により決定される（二重多数決方式）。

④ 欧州委員会

効率的で近代的な機構：欧州議会選の結果と委員長選出にリンク

リスボン条約により欧州委員会委員長候補の指名は欧州議会選挙の結果を考慮することが求められるようになる。また委員長の権限は強化され、委員を罷免することができるようになる。なお、欧州委員会はニース条約により 3 分の 2 まで定数が削減されることになっていたが、2008 年 12 月の欧州理事会において、リスボン条約発効を条件として、各国 1 委員の体制を維持することが合意された。

⑤ 外務・安全保障政策上級代表

効率的で近代的な機構：外相職の新設

EU による諸外国および国際機関への対応に一貫性を維持するため、リスボン条約により EU 外務・安全保障上級代表（High Representative for Foreign & Security Policy、以下上級代表とする）を新設する。欧州委員会副委員長を兼ねる上級代表は共通外交・安全保障政策を実行しつつ外相理事会の議長を務める。また EU を代表し国際舞台で第三国との政治的対話を進め、EU の対外活動の一貫性を保ち、EU の対外活動における他の側面との

⁹欧州議会と立法機能および予算権限を共有、共通外交安全保障政策と経済政策調整で中心的な役割を維持。

調整を図る。外相をサポートするため、EU と加盟国のリソースを活用した欧州対外活動庁（European External Action Service）が設置される。

ファンロンパウ首相が常任議長に選ばれたのと同時に、上級代表に選ばれたのは、それまで候補に名前が上がっていなかったアシュトン欧州委員会委員（通商担当）（当時）であった。所属政党や出身国などファンロンパウ首相とのバランス、女性であることなどが決定要因とみられている。外交経験は豊富ではないが、EU 韓国 FTA をまとめ上げるなど交渉スキルや人事管理能力を評価する声もあり、バローゾ委員長との良好な関係も注目されている。

⑥ 加盟国

より民主的で透明性のある欧州：補完性原則の強化、脱退の規定

リスボン条約では、より民主的な EU のために、EU における加盟国議会の権利と義務が明確に規定される。すなわち、情報入手の権利、補完性原則¹⁰の監視、自由・安全保障・司法分野の政策評価メカニズムなどである。なかでも最も大きな変化は補完性原則の強化であり、EU がこの原則を尊重していないと加盟国議会が考えた場合に異議を唱えることが可能となる。すなわち、欧州委員会は、法案を理事会、欧州議会に提出すると同時に、加盟各国議会にも送付しなければならない。加盟各国議会には 2 票が割り当てられ（両院制では各院 1 票）、8 週間以内に当該法案が補完性原則に違反しないかどうか審査し意見を述べるができる。①加盟国議会に割り当てられた票数の 3 分の 1（現行では 18 票）以上が EU 法案の見直しを要求した場合、欧州委員会は当該の法案を再検討しなければならないが、維持・修正・撤回のいずれかの措置をとることもできる（イエロー・カード手続き）。また、②過半数が法案に異議を唱えた場合、欧州委は再検討し維持・修正・撤回いずれの措置をとることもできるが、欧州委員会がこれを維持する場合、欧州委員会は維持を正当化する理由を付した意見書を理事会および欧州議会に提出しなければならない。欧州議会と閣僚理事会は、第 1 読会を終える前に、補完性原則について検討し、理事会の 55% の多数、または欧州議会の過半数が補完性原則に違反するという意見に達した場合、当該法案は廃案となる。なお、EU 脱退の権利がリスボン条約により初めて規定される。

より民主的で透明性のある欧州：市民イニシアチブ、4 つの自由強化

より民主的な EU を目指し、EU 市民 100 万人の署名をもって欧州委員会に EU 立法提

¹⁰ EU の意思決定における原則の一つで、加盟国が国、地域、市町村レベルで行動をとるよりも効果的と考えられる場合のみ EU レベルの措置が取られるという考え方。

案を求める「市民イニシアチブ」がリスボン条約により導入される。その具体的なプロセスについては条約発効後に規定される。

⑦ EU

効率的で近代的な機構：3本柱の構造解消

国際舞台でEUとしての主体性確保：法人格の付与

EUは従来、「欧州共同体（EC：European Community）」、「共通外交・安全保障政策」、「警察・刑事司法協力」の3つの柱からなる「3本柱」構造をとってきた。リスボン条約によりこの3本柱の構造は解消され、「欧州連合（EU：European Union）」に一元化されるとともに、EUに単一の国際法人格が付与される。

権利や価値観、自由と結束、安全のための欧州：欧州基本権憲章

リスボン条約はまたEU基本権憲章¹²の効力を認知しており、同憲章はEUやEUの機構に限らず、EU法の実施において加盟国にも法的拘束力を持つようになる。既に適用除外が認められていた英国とポーランドに加え、2009年10月の欧州理事会で適用除外の承認を得たチェコの3カ国では基本権憲章は法的拘束力を持たない。

(2) 政策上の変更点

ここではEUを取り巻く様々な環境の変化に対応するために、リスボン条約がもたらす政策上の主な変更点について取り上げる。

① 自由・安全・司法の領域

従来、自由・安全・司法の領域に関する事項の多くは理事会の全会一致方式で決められ、欧州議会や欧州司法裁判所の関与は限られていた。リスボン条約により特定多数決方式がこれら分野にも適用されるとともに、欧州議会が関与する通常立法手続きが原則として適用される。また、欧州司法裁判所の審査の対象にもなる。ただしシェンゲン協定外の英国とアイルランドはコモンローの伝統を持つことから、この領域についてはケースバイケースでの対応が認められるほか、デンマークにも特別措置が適用されることになる。

なお防衛面については、EUが域外で行う軍事活動は、平和維持や紛争防止などから、リ

¹² EU市民の基本的権利を尊厳、自由、平等、結束、市民の権利、司法の6分野において列記するもの。EU憲法条約ではこれをその一部として統合することを提案したが、リスボン条約ではこれを独立した条約と位置付け基本法と同等の法的価値を持つと規定している。

リスボン条約により EU の役割は武装解除、軍事的助言や支援、紛争後の安定確保にまで拡大される。防衛分野では、より緊密な協力を望む加盟国間が先行して、強化を図ることが可能となる。

② よりよい生活のための政策

リスボン条約により EU の政策はすべて雇用や適切な社会保障、社会的排除への対処の促進を考慮にいれていくことが求められるようになる。

特に注目されるのは、地球温暖化やエネルギーに関する新しい規定である。持続可能な開発および環境保護はこれまでの条約でも優先分野として取り上げられているが、リスボン条約はこれらに対し明確な定義を規定し、環境問題、特に地球温暖化への取組みを国際レベルで促進することを約束している。また、エネルギーに関する新しい条項（エネルギー市場の機能、供給の確保、エネルギー効率や省エネルギー、再生可能・新エネルギーの開発など）がエネルギー政策の全般的な目標として含まれるようになる。さらにエネルギー問題について初めて結束の原則が導入され、エネルギー供給において深刻な問題が発生した加盟国に対し、他の加盟国による供給支援が要求されることになる。

リスボン条約はまたスポーツ、人道援助、市民擁護、観光および宇宙研究の分野において加盟国間の協力のための新しい根拠を提供することになる。例えば、初めて人道援助のための特定の法的基盤や、一貫性のある宇宙政策のための法的根拠が作られることになる。

3. 今後の動き

11月19日の臨時首脳会議では欧州理事会常任議長が満場一致で選ばれ、上級代表の選出にも合意した。欧州理事会での正式な決定を経て、両者は12月1日から正式に就任した。また、リスボン条約批准の遅れから、任命が延期されていた欧州委員会担当委員については、9月に再選されたバローゾ委員長が、加盟国の指名した委員に対する担当分野の割当を終了したところである¹⁴。次期の欧州委員会は、2010年1月11～19日に欧州議会で順次開かれる各委員に対する公聴会を経て、欧州議会の承認を受けた（2010年1月26日）後に、欧州理事会で正式に任命されることになる。

以上

¹⁴ ジェトロ通商弘報「バローゾ委員長、次期欧州委メンバーを発表（EU）」（2009年11月30日付）参照。