

## EU のリスボン条約発効と今後の課題

田中 信世 *Nobuyo Tanaka*

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

### 要約

EU の新基本条約「リスボン条約」は、新たな基本法制定の議論が始まってから 10 年近い曲折を経て、2009 年 12 月によりやく発効にこぎつけた。リスボン条約によって EU は、①閣僚理事会での意思決定に二重多数決制を導入し、意思決定プロセスの効率性を高めるとともに、②欧州議会や加盟国議会の役割の拡大、市民に近い政策の重視などによる民主主義の向上、③欧州理事会常任議長と外務・安全保障政策上級代表ポスト新設による対外政策の首尾一貫性の向上を目指すことになる。

リスボン条約の発効によって、EU の東方への拡大には弾みがつき、今後の EU 経済に活力をもたらすことが期待される。しかし、EU はロシアからのエネルギーの安定確保、EU の新たな成長戦略である「EU2020」の策定、「出口戦略」の大きな柱である加盟国の財政赤字の縮小など多くの課題を抱えており、こうした課題にリスボン条約下でスタートした新体制の EU や加盟国が今後どのように取り組んでいくのかが注目されている。

欧州連合 (EU) の新基本条約であるリスボン条約は、2009 年 11 月 3 日にチェコのクラウス大統領が批准書に署名をし、全加盟国の批准が完了し

たことにより、12 月 1 日に発効した。

EU はこれまで、加盟 15 カ国をベースに制定された基本条約に基づいて活動してきたが、加盟国 27 カ国の

もとで政策の効果を最大限発揮し、その行動能力を強化するためには基本条約の改正が必要不可欠であった。このため EU は過去 10 年間、基本条約改正による改革を模索してきた。

一方、近年、気候変動、エネルギー安全保障、国際テロリズムなど広く EU 市民に影響を与えるような問題に対して、EU として共同で取り組む必要性がますます高まってきており、この面でも基本条約の改正は必要であった。

## 1. リスボン条約制定までの動き

拡大した EU が民主的かつ効率的に機能していくための新たな基本法制定の議論は 2001 年に始まった。EU は当初、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、05 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、2 年近くの熟慮期間が設けられた。その後、07 年 6 月の欧州理事会（EU 首脳会議）で新たな条約の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、新条約は超国家的色彩を帯びた「憲法条約」ではなく、既存の EU 条約に修正を加えた「改革条約」となった。この改革条約は 07 年 12 月に調印され、調印式がリスボンで行われたことから「リスボン条約」と呼ばれている。同条約を 09 年 6 月の欧州議会選挙に間に合うよう発効させることを目指して加盟各国は 08 年に入って批准手続きに入った。

加盟国の批准手続きにおいては、アイルランドの国民投票（08 年 6 月）における否決と、チェコのクラウス大統領の批准書への署名拒否が大きな山場となった。

このうち、アイルランドについては、欧州理事会が、アイルランド国民が懸念していた①税制、②生命・家族・教育に関する権利、③軍事中立の維持の 3 点について同国の意思決定を尊重する法的保証を付与することを決定したことから、09 年 10 月の 2 回目の国民投票で条約批准を可決した。

また、リスボン条約に含まれる基本権憲章により、条約発効後ドイツの旧占領地におけるドイツからの財産返還問題の顕在化を懸念したチェ

コに対しては、09 年 10 月の欧州理事会で、チェコの基本権憲章の適用除外の要望受け入れを決定、またチェコ憲法裁判所がリスボン条約に合憲判決を下したことから、クラウス大統領も批准書に署名した。

こうして、全加盟国で批准手続きが完了したことから、リスボン条約は 09 年 12 月 1 日、ようやく発効にこぎつけた。

## 2. リスボン条約に盛り込まれた改革の方向

新たに成立したリスボン条約には 3 つの大きな改革が盛り込まれている。

以下に同条約に盛り込まれた主要な改革の方向、すなわち、①意思決定プロセスにおける効率性の向上、②欧州議会や加盟国の議会の役割の拡大等を通じた民主主義の向上、③対外的な首尾一貫性の向上、についてやや詳細に見てみよう。

### (1) 意思決定プロセスにおける効率性の改善

意思決定のプロセスの効率性とい

う観点からは、加盟国の閣僚で構成される閣僚理事会における表決方法の変更が挙げられる。リスボン条約では、閣僚理事会の役割そのものは、大きく変わらないが、意思決定プロセスを効率的なものにするため、閣僚理事会での表決方法が変更されることになった。

すなわち、①これまで全会一致が必要だった多くの分野(移民や文化、気候温暖化防止、エネルギー安全保障、人道支援など)に、「特定多数決方式 (qualified majority voting) が適用されることになった (新規の適用分野は約 50 分野)。ただし、税制、対外政策、防衛および社会保障の分野は、引き続き全会一致のままである。また、②特定多数決の際の表決方法が (a) 加盟国の 55%以上の国 (15 ヶ国以上)、(b) 賛成国の人口の総計が EU 総人口の 65%以上、という 2 つの要件を満たすという方式 (二重多数決方式) に単純化されることになった。この二重多数決方式は早ければ 2014 年から導入される予定である。

ちなみに、これまでのニース条約による表決方法は、全体の票数 345

票を人口規模などに応じて加盟国に割り振り、特定多数決に必要な票数を258票としていた。しかし、この表決方法は各国の人口規模などをストレートに反映したものではなかったため、リスボン条約で上記の二重多数決制の表決方法に改めたものである。

また、閣僚理事会における立法審議はこれまで完全には公開されていなかったが、立法審議における透明性を確保するため、リスボン条約で

は審議を公開することも取り決めている。

## (2) 欧州議会や加盟国の議会の役割の拡大と EU 市民重視の政策

### < 欧州議会の権限の拡大 >

リスボン条約の最も大きな改革のひとつは民主主義向上の観点から欧州議会の権限を大幅に拡大したことであろう。

### 1. 共同決定手続きに移行する既存の EU 政策分野

- ①農業および漁業政策、②ビザに関する共通政策に関わる措置（部分的にすでに共決定が行われている）、③難民（難民申請者の受け入れ条件を含む一部の分野）、合法的移民（入国・滞在条件を含む）、④犯罪問題における司法協力、警察協力、ユーロジャストおよびユーロポール<sup>(注1)</sup>に関する決定、⑤国境を越えた重大犯罪の分野での犯罪処罰に関する規則、⑥共通通貨ユーロ関わる金融政策、⑦構造基金、⑧国際条約の承認

### 2. リスボン条約によって新たに導入された政策分野（これらはいずれも共同決定手続きが取られる）

- ①エネルギー（域内エネルギー市場はすでに共同決定手続きが取られている）、②全般的な経済的利益を生むサービス、③個人データ保護、④国境チェック、⑤移民；人身売買取り締まりおよび移民政策統合の促進、⑥欧州知的財産権、⑦公衆衛生；質の高い基準を設ける措置、⑧スポーツ、⑨宇宙開発政策、⑩欧州研究分野の実施、⑪ツーリズム

(資料) 欧州委員会、*New EP : more power, more responsibility – European Parliament and the Lisbon Treaty*

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、EU は基本条約改正の都度、欧州議会の権限の拡大を図ってきたが、リスボン条約では立法、予算および国際条約の承認における欧州議会の権限が大幅に強化されることになった。

立法については、これまで、①閣僚理事会が最終的決定権限を有し、欧州議会の役割は諮問にとどまっ

いた分野と、②閣僚理事会と欧州議会が共同決定する分野に分かれていた。これをリスボン条約では、欧州議会と閣僚理事会による共同決定手続き (co-decision procedure) を「通常立法手続き (ordinary legislative procedure)」とし、大部分の立法がこの手続きによることになった。具体的に共同決定手続きが適用される政策分野は以下のとおりであるが、通常立法手続きを必要とする国際条約の承認についても、すべて欧州議会の同意が必要となった。

### 欧州議会の予算上の権限の拡大

#### 欧州議会の予算上の権限

これまでの予算上の権限	リスボン条約における予算上の権限
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州議会は「非義務的支出」の最終決定権限を持つ。</li> <li>・ 閣僚理事会は「義務的支出」の最終決定権限を持つ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「義務的支出」と「非義務的支出」の区分の廃止。</li> <li>・ 欧州議会と閣僚理事会が EU の全予算に対してともに決定権限を持つ。</li> </ul>

#### 長期的予算計画

現行の財政見通し	リスボン条約における財政見通し
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政治的に決定されるが、法的な拘束力はない。</li> <li>・ 期間は 7 年間 (現行の見通しは 2007～13 年)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法的拘束力あり (欧州議会の同意の下に閣僚理事会で承認された規則による)。</li> <li>・ 期間は少なくとも 5 年間。</li> </ul>

なお、欧州議会は、次期財政見通しでカバーされる期間を欧州議会議員および欧州委員会委員の任命期間と合致するようにするために、現行の見通し期間を 2015 年または 16 年まで延長することを提案している。

(資料) 欧州委員会、*New EP: more power, more responsibility – European Parliament and the Lisbon Treaty*

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とになった。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」<sup>(注2)</sup>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では廃止され、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った。

また、リスボン条約では、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。中期的な財政枠組みは従来は法的拘束力がなかったが、法的拘束力を持つように改められた。なお、EU の中期予算計画(財政見通しまたは多年度財政枠組み< Multiannual Financial Framework ; MFF)は、中期的な EU 予算の支出限度額を定めたもので、一定期間について、期間内の各年の各予算項目の支出の上限を定めたものである。

予算決定の分野における欧州議会

の権限の拡大を整理すると前ページの図のとおりとなる。

### ＜欧州議会の議員定数の変更＞

リスボン条約は前述のように民主主義向上の観点から欧州議会の権限を大幅に拡大したが、同時に、より効率的な議会運営のため、欧州議会議員の定数を750名に議長1名を加えた計751名を超えないものと規定している。各国の議員数は原則として加盟国の人口に基づいて決定されるが、マルタなど小国の発言権を確保するため最低でも6名とされ、また、最も人口の多いドイツの場合は最高96名とされた。

ところで、リスボン条約の発効が遅れ2009年6月の欧州議会選挙に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、08年12月の欧州理事会決定により、リスボン条約に従えば議員数が増える国については、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た。一方、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→96名)ドイツに

については、09年6月の選挙ではニース条約に基づき99名とリスボン条約に規定よりも3名多く選ばれた。このため、移行措置として増員する分も合わせ、09～14年の任期については、欧州議会の議員数は754名となる予定である。

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ことから、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。このため、EUは移行措置に関する議定書を策定することで、09年12月の欧州理事会で合意した。

### ＜加盟国議会の権限強化で補完性原則を監視＞

リスボン条約では、EUをより民主的なものとするために、EUにおける加盟国議会の権利と義務が明確に規定されている。すなわち、情報入手の権利、補完性原則<sup>(注3)</sup>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、加盟国は異議を唱えることが可能となる。具体的には、欧州委員会は、法案を理事会、欧州議会に提出する際、同時に加盟国の議会にも送付することが義務付けられ、加盟国議会は、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ことになった。

### ＜EU市民重視の政策＞

リスボン条約では、欧州議会の権限の拡大、加盟国議会による補完性原則の監視機能の強化に加え、民主主義の向上やEU市民に近い形での政策実施という観点から、EU市民が抱く懸念に対応した政策分野も数多く取り入れている。例えば、地球温暖化やエネルギー政策の2つの課題に対する取り組みに関する政治的なコミットメントが条約の中に盛り込まれた。

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与えるとともに、環境問題、特に地球温

暖化防止への取り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目標として明記された。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、他の加盟国が供給支援することが盛り込まれた。

また条約の中には、例えば公衆衛生問題や市民保護について国境を越えた（クロスボーダー）取り組みを可能にし、国境を越えたスポーツ活動支援することができるような新たな条項も盛り込まれた。

さらに、リスボン条約は優先政策分野として自由、公正、安全を掲げている。リスボン条約の発効により、EU は国境を越えて人身売買を行う犯罪グループによりよく対処できることになり、犯罪防止の分野における活動の促進、支援を行い、資産凍結を通じてテロリズム対策に取り組むことが可能になる。また、特定の

加盟国がテロリストの攻撃を受けた場合、あるいは自然災害や人災の犠牲となった場合、EU と加盟国が共同で行動することを規定した「連帯条項」も含まれている。

こうしたリスボン条約の新しい条項は、①個人の安全や集団の安全を高め、よりよい環境や健康条件を促進し、②加盟国間の結束や連帯を高め、③EU が経済成長や競争力を維持し、雇用や社会条件を改善し、④科学・技術的進展をもたらし、結果として、EU が国際的な舞台で行動する能力を高めることになるものと期待されている。

また、EU 市民の権利の尊重や権限強化に関しては、リスボン条約はEU の基本権憲章を条約と完全に同格のものとして条約の中に取り込み、EU の諸機関に対して、EU 市民の政治的、経済的、社会的権利を尊重するよう求めている点が注目される。

また、リスボン条約にはEU 市民が欧州委員会に対してEU 立法提案を求めることができる「市民イニシアティブ」も導入された。これは複数の加盟国の100万人以上の市民が、リスボン条約の目的を達成するため



に EU の法的なアクションが必要と考える問題に関し署名を集めた場合、欧州委員会に対して適切な立法措置をとるよう請願できるようにしたもので、EU をより民主的なものとし、より EU 市民に近い形で EU が政策を実施することを目指したものである。

### (3) 対外的な首尾一貫性の向上

#### < 欧州理事会常任議長 (EU 大統領) ポストの新設 >

欧州理事会は、EU 加盟国の首脳および欧州委員会委員長で構成され、EU の政策の方向性を決定する役割を担う。これまで加盟国の首脳会議として位置づけられ、正式な EU の機関ではなかったが、リスボン条約により、正式な EU の機構として位置づけられることになった。

欧州理事会の議長は従来加盟国による半年ごとの輪番制 (09 年下半期はスウェーデン) で務めてきたが、安定性と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った。同条約では、常任議長は欧州理事会の準備をし、その継続性を維持し、加盟国間の合意形成を図ると定められている。また、対外活動において一貫性のある 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ことが期待されている。常任議長の任期は 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。

09 年 11 月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。一時有力視されていたブレア前英首相ではなく同氏が初代常任議長に選ばれたのは、同氏がベルギーの首相時代に発揮した調整能力が買われたことによるものとみられている。

#### < 外務・安全保障政策上級代表 (EU 外相) ポストの新設 >

諸外国および国際機関への EU の対応に一貫性をもたせるため、リスボン条約では、EU 外務・安全保障上級代表 (High Representative for Foreign & Security Policy; 以下上級代

表)のポストが新設された。上級代表は欧州委員会副委員長を兼ね、共通外交・安全保障政策を実行するとともに外相理事会の議長を務める。上級代表は、EUを代表して国際舞台で第三国との政治対話を進め、EUの対外活動の一貫性を保つとともに、EUの対外活動全般の調整を図ることになる。上級代表をサポートするため、EUと加盟国の外交官などを活用した欧州対外活動庁(European External Action Service)が設置される。

初代の上級代表に選ばれたのは、英国のアシュトン欧州委員会委員(通商担当)(当時)であった。初代上級代表に選ばれたアシュトン氏は外交経験は豊富ではないといわれているが、今後EUが進める外交においてどのような手腕を発揮するのか注目されている。

### 3. リスボン条約発効後のEUの課題(まとめ)

リスボン条約によって新体制が成立したEUは今後どのような方向に進み、その行く手にはどのような課

題が待ち受けているのであろうか。以下、リスボン条約発効後のEUや加盟国が直面するとみられる課題等について概観してみよう。

#### <進展するEUの東方拡大>

まず第1に、リスボン条約成立によって、EUの拡大、特に東への拡大が進んでいくものと見られる。既にEUの加盟候補国となり、加盟交渉も進展しているクロアチア(03年2月EU加盟申請、08年加盟候補国)とマケドニア(04年3月加盟申請、08年加盟候補国)については、リスボン条約の成立で、加盟国拡大の制約がなくなったことから、今後数年内のEU加盟実現が期待されている。

一方、同じ加盟候補国ながら、1987年、EUの前身であるEEC(欧州経済共同体)に加盟申請したトルコについては、加盟交渉そのものは継続して行われているものの、EUにイスラム教国を取り込むことの是非をめぐる問題がネックとなって加盟問題は未だに決着を見ていない。トルコのEU加盟は、EUが中東問題に発言権を増すチャンスとなるとの指摘もあり、今後、トルコのEU加盟問

題に EU としてどのように対処するのか新任のファンロンパウ常任議長とアシュトン上級代表の手腕が注目されている。

上記加盟候補国以外にも、EU に加盟申請している国には、モンテネグロ（08年12月加盟申請）、アルバニア（09年4月加盟申請）、アイスランド（09年7月加盟申請）などがあり、今後 EU 加盟に動くと思われるセルビアを含めて EU の東への拡大が動き出しそうである。

こうした、EU の新たな拡大は、04年5月の EU の東への拡大に伴う EU 企業の進出や新規市場の出現が当時停滞気味であった EU 経済に活力をもたらしたように、今回も金融危機の後遺症による景気回復の遅れに悩む EU にとって経済成長への大きなキッカケとなることが期待されている。

#### ＜ロシアとの PCA 締結でエネルギーの安定確保を目指す＞

EU の拡大は、EU 経済の活性化には大きなプラス要因になると見られるが、地政学的にみれば、EU の東への拡大は EU の国境線が東へ移動

し、ロシアに近づいていくということである。

政治的にロシアとの関係は、ウクライナやグルジアの NATO 加盟問題、ロシアによるグルジアの南オセチア自治州などの独立承認などで、一時緊張が高まったが、EU の東への勢力圏の拡大はロシアをさらに刺激する可能性もある。

天然ガスと石油輸入の総輸入の約 30%をロシアからの輸入に頼る EU としては、97年にロシアとの間で締結され 07年に期限切れとなった「パートナーシップ協力協定 (PCA)」を更新してロシアからのエネルギーの供給確保も組み込んだ新たな PCA の締結を急ぎたいところである。

新 PCA については、ロシアは国際舞台でのパートナーとしてロシアの重要性を強調する包括的な枠組み協定を提案しており、一方、EU はエネルギー貿易など、多くの分野で双方の義務を定めた、より具体的で詳細な文書を目指している。09年11月にストックホルムで開催された EU ロシア首脳会議で、メドベージェフ・ロシア大統領は 10年までの交渉妥結を目指して、事務的な努力を

約束したが、EU 拡大に伴うロシアとの間の緊張感の高まりを回避しつつ、10 年中に新 PCA 交渉で合意に持ち込めるか、ここでも新常任議長と上級代表の外交手腕が問われることになりそうだ。

### <「EU2020」の策定と出口戦略>

域内経済の問題に目を転じると、EU では現在 2010 年に期限を迎える EU の成長戦略「リスボン戦略」のあとを継ぐ新戦略「2020 年までの新たな経済成長戦略；EU2020」の素案作りが欧州委員会の手で行われている。

「EU2020」は今後欧州理事会などで検討が行われることになるが、新常任議長がどのように議論を纏め上げるのか試金石となろう。

なお、「EU2020」は、環境、IT（情報技術）、研究開発（R&D）投資の強化を成長の柱と位置づけており、①エネルギー分野では、20 年代初めまでに約 3 分の 2 の電力を低炭素・安全対応に切り替える。②IT 分野では、できるだけ短期間に域内の高速通信網を 100% 整える目標を掲げるとともに、EU 共通の知財システム

の整備、IT を使った遠隔医療（eヘルス）などを通じた単一市場でのサービス拡大などを掲げている。

こうした長期的な戦略の策定に加えて、当面 EU 経済が抱える大きな問題は、金融危機対策などで大きく膨らんだ財政赤字を減らして行くなどの出口戦略の策定であろう。現在 EU27 の財政赤字の GDP 比は、EU の財政規律で定めた GDP 比 3% の基準を大きく超える 7% に達している。国別にみると、09 年の財政赤字の GDP 比が 2 ケタに達しているギリシャ（12.7%）、アイルランド（12.5%）、英国（12.1%）、スペイン（11.2%）の状況が深刻で、特にギリシャなどの財政基盤の弱い加盟国のユーロ圏に与えるリスクが懸念されている。このように、財政赤字の解消は今後のユーロの信認にも結びつく重要な問題であるだけに、EU としては早急に着手したいところであるが、ある程度の経済成長を維持しつつ、出口戦略を実施することには大きな困難が伴うことが予想される。

なお、前述のように、EU へ加盟申請した国の中に今回の金融危機によって大きな経済的打撃を受けたア

アイスランドがみられる。アイスランドの加盟申請は、一国単位の金融政策では金融危機が発生した場合大きなリスクが発生しかねないため、EU 全体の金融政策の枠組みに入り、ゆくゆくはユーロを導入しようという動きと見られる。金融危機による経済の混乱によって、通貨をユーロに切り替える意向を示しているスウェーデンやデンマークのほか、エストニアが金融危機に伴う財政規律の強化を契機にして近い将来ユーロ導入を目指すなど、皮肉なことに金融危機をひとつのきっかけとして、EU の金融・通貨面の統合が深まる可能性も出てきている。

注

- 1) 「ユーロジャスト」は、重大な組織犯罪を取り締まるため、02 年の欧州理事会決定により設立された EU の機関。「ユーロポール」は、EU の加盟国の各警察機関が情報を共有することにより重大な国際犯罪に対処することを目的として 94 年に設立された機関。
- 2) 国際的な協定や EU 条約によって要求される支出で、全 EU 予算の約 45% を占める。最も重要なものは共通農業政策における農家直接支払いなどの農業関連予算。
- 3) 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。