

欧州連合（EU）各国は、2004年10月に調印した「EU憲法条約」の批准手続を進めており、2005年4月までにイタリア、ギリシャなど5か国が批准を済ませた。今後、国民投票による批准をめざす加盟国の中には、世論調査で反対派優勢の国があり、批准の成否は予断を許さない。憲法条約は、加盟25か国すべてが批准しないと発効しない。

### わかりにくい現行規定

今日のEUは、いくつかの条約が集まって基本法を形成している。前身のEEC（欧州経済共同体）設立を決めたローマ条約（1957年）、経済・通貨同盟の設立を決めたマーストリヒト条約（1992年）などである。これらの基本法はまた、市場統合の推進を決めた単一欧州議定書（1986年）などによって改正されてきた。

EUはまた、経済共同体（EC）としての面のほかに、加盟国間の協力による「共通外交・安保政策（CFSP）」および「司法・内務協力（JHA）」という3本の「柱」によって成り立っている。

こうした構造あるいは法体系のため、EUの制度はわかりにくいとの批判を浴びてきた。また、共同体として行動する政策領域の拡大および加盟国の増大にともなってEUとしての意思決定方法も複雑化し、単純化の必要性が指摘されていた。

表1 EU憲法による機構変更

欧州理事会 (EU首脳会議)	正式機構化 常任議長職（任期2年半）を創設
EU外相	共通外交・安保政策上級代表と欧州委対外担当 委員職を合体 欧州委の一員（副委員長） 外相理事会の議長
閣僚理事会	議長は輪番制維持、ただし3か国による共同 議長制 特定多数決における二重多数決制を採用
欧州議会	議員数合計の上限750（現行732） 国別議員数は最小6、最大96（現行はそれぞ れ5および99） 権限を拡大し、ほとんどの案件で共同決定権
欧州委員会	委員の各国1名体制を2014年まで維持 2014年以降、委員数を加盟国数の2/3に抑制、 輪番制

出所：欧州委、欧州議会の説明資料をもとに筆者作成

このため、EUは2001年12月の首脳会議で基本法の抜本的な見直し方針で合意し、草案起草をジスカール＝デスタン元フランス大統領を議長とする「コンベンション」に委任した。

コンベンションにはEU加盟国政府およびEU機関（欧州議会、欧州委員会）代表のほかに、加盟国議会の代表や加盟候補国の代表も参加した。コンベンションは、2002年2月28日の初会合から17か月にわたる検討を行い、2003年7月20日、EU首脳に「憲法草案」を答申した。同草案は、続いて開催された加盟国の政府間会議で検討・修正され、2004年10月29日に「EU憲法条約」として調印された。

### 基本法を一本化

EU憲法条約は、EUの目的を明確化し、複雑化した制度に統一性を持たせるとともに、加盟国拡大によってEUが機能不全に陥らないよう機構のスリム化、意思決定の単純化を図っている。同条約は「妥協の産物だが大幅な改善」というのが一般的な評価だ。

欧州委は憲法条約の特徴として以下の4点をあげている。

- (1) 基本法の集約、一本化
- (2) 機構に関する枠組みの変更
- (3) 自由・安全・正義、および共通外交・安保政策における協力の強化
- (4) 民主化の推進、透明性の改善

このうち(1)は、従来の各種基本法を憲法条約に一本化したこと、およびEU市民の基本的権限に関する憲章を条約と一体化したことをさしている。(2)は、各種EU機関の権限の明確化、および首脳会議の常任議長ポストの新設などを内容としている(後述)。(3)には司法・内務協力を各国間の協力からEUとしての決定・行動分野と

したこと、EU外相ポストの新設などがある。(4)はEU立法過程への加盟国議会の関与増大、EU市民への発議権付与などであり、EUの「民主化」を図ったとされる。

### EU外相ポストなどを新設

EU憲法条約によるおもな機構改革は表1のとおりで、加盟国が増えても各機構が機能し、EUとしての意思決定を確保しやすいよう配慮している。

欧州理事会は正式な機関となるが、半年ごとの議長輪番制は廃止し、特定多数決によって常任議長（「大統領」）を任命する。常任議長の任期は2年半で、再任は1回限り。従来は閣僚理事会に所属していた共通外交・安保政策上級代表と欧州委の対外関係担当委員職を合体し、「EU外相」として対外的な「顔」とする。EU外相は、各種閣僚理事会のうち外相理事会の議長を務めるほか、欧州委の副委員長を兼任する。

閣僚理事会については、議長を各国半年ごとの輪番制ではなく、3か国による期間1年半の共同議長制を導入する。また、特定多数決において、各国ごとの票数を廃止し、国数の55%、人口の65%以上の賛成で可決する「二重多数決制」を導入する。欧州委については、各国から1名ずつの委員を選出する方式を次期欧州委の任期である2014年まで維持するが、以後は委員数を加盟国数の3分の2に制限する。

### 国民投票に問題点

EU憲法条約の発効には現在EUに加盟している25か国すべてによる批准が必要である。批准方法は各国にまかされており、議会による批准を図る国が多いが、10か国は国民投票を実施する（表2）。このうちデンマーク、アイルランドなどは憲法によって国民投票が義務づけられているが、フランス、英国など憲法上の義務はないが、敢えて国民投票実施に踏み切る国もある。

国民投票は直接民意を問う民主的な制度であり、誰も正面きった反対はしないが、いくつかの問題も指摘されている。欧州議会憲法問題委員会のラ

イネン委員長は、①政府に対する信認投票にすり替わる可能性、②案件全体ではなく特定の条項のみが問題にされる可能性、③もっぱら国内的な他の問題と結びつけられ議論が歪められる恐れ、を指摘している。同委員長によれば、かつてアイルランドの国民投票がニース条約を否決したのは③の例で、争点となったのは同条約規定ではなく墮胎禁止問題だった。

### 反EU機運の強い英国

批准を議会投票で行う国での波乱は予想されていないが、国民投票の行方は予断を許さない。当初、批准が楽観できないといわれたのはチェコ、ポーランドおよび英国だった。この理由の1つは、欧州議会の票決にあたりこれら3国選出議員の反対が多かった（全体では賛成500、反対137で可決）ためである。チェコでは、国民の人気の高いくラウス大統領がEU「懐疑派」で、反対投票を呼びかけている。ポーランドでは当初反対意見の強かった農民層が、EU加盟後の所得増を好感し賛成に転じる傾向にあるが、投票率が50%を超え

表2 EU憲法条約批准の進捗状況

国民投票実施国	批准予定時期 (国民投票予定時期)	進捗状況・備考
スペイン	2005年2月20日	承認済み。注1
フランス	2005年5月29日	
オランダ	2005年6月1日	
ルクセンブルク	2005年7月10日	
ポーランド	2005年9月25日の見込み	
デンマーク	2005年9月27日	
ポルトガル	2005年10月2日または9日	
アイルランド	未定	
英国	2006年	
チェコ	2006年6月か	
議会承認国		
リトアニア	2004年11月11日	批准済み
ハンガリー	2004年12月20日	批准済み
スロベニア	2005年2月1日	批准済み
イタリア	2005年4月6日	批准済み
ギリシャ	2005年4月19日	批准済み
キプロス	2005年5月	
オーストリア	2005年5月	
スロバキア	2005年5月	
ドイツ	2005年6月	
マルタ	2005年7月	
ラトビア	2005年前半	
スウェーデン	2005年12月	
ベルギー	2005年年中	
フィンランド	2005年末～2006年初	
エストニア	未定	

注1 国会批准は2005年6月以前の見込み  
出所：欧州委EU憲法条約サイト（2005年4月20日現在）から作成

ないと国民投票が成立しないという問題がある。

伝統的に反EU機運が強い英国の世論調査では、一貫して反対が賛成を大きく上回っている。主要経済団体でも反対意見が強いため、国民投票で可決される可能性は極めて少ないとみられる。

英国はEU憲法条約による制度変更の影響が比較的少ない国だといわれる。もともと、域内のパスポート・コントロールを廃止したシェンゲン条約や経済・通貨同盟への参加義務がないためである。その英国が何故、否決の恐れの高い国民投票の実施に踏み切ったのか。一説によれば、ブレア首相が、今年5月の総選挙でEUが争点となるのを避けるため、早々に明年の国民投票実施を発表してEU関係議論を棚上げしたといわれるが、真相は不明だ。

### 反対意見が広がるフランス

こうした状況下、フランスの世論調査でEU憲法反対意見が急速に広がり、同国政府のみならずEU関係者を慌てさせている。また、オランダでも反対が賛成を上回る可能性があるとみられる。フランスは5月29日、オランダは6月1日に国民投票を予定している。

フランスの世論調査では、3月半ばに初めて反対が賛成を上回り、以後、反対が優勢な状況が続いている。4月12日に発表された2つの世論調査結果では、一方が反対53%賛成47%、他方が反対54%賛成46%という具合だ。

フランスにおける反対理由はさまざまである。EUがこのまま拡大を続けると、トルコなど人口が多く経済発展が遅れた国の加盟につながるという反発、労賃の安い新規加盟国との競争に対する不安、EUが超国家機関になるとの思い込み、自由化による補助レベルの低下に対する農民の反発などである。これらは、いずれも今回のEU憲法条約と直接の関係はない。しかし、反対派の切り崩しに躍起の政府は、少しでも反対派を勢いづかせるような新たなEUの動き（たとえば、域内のサービス市場自由化指令案）にも神経を尖らせており、フランスの国民投票が済むまでEUの法案

審議が停滞するとまでいわれる状態だ。

フランスはEU憲法条約の批准を国民投票にかける必要はなかったが、国民投票を実施する以上、投票結果が国としての決定になる。政府による広報活動が遅れたとの指摘もあり、批准に失敗した場合には、国民投票の実施を決断した政府およびシラク大統領の責任問題となるのは避けられないだろう。

### 1992年の再現を願う関係者

EU憲法条約の批准に失敗する国が出た場合にどうなるのかははっきりしない。EU関係者の間では、批准に失敗した国が小国あるいは新規加盟国の場合は、批准に成功するまで何度でも投票のやり直しなどを求めることになるとの見方がある。他方、批准失敗国が大国あるいはオリジナル・メンバー6か国（仏独伊およびベネルクス）の場合、「EU憲法は廃案」ともいう。これは、多数の関係者の議論を尽くした憲法条約の再交渉、内容変更は困難とみているためだ。

憲法条約自体の規定は、「調印から2年経過して、加盟国の5分の4以上が批准しながら1か国以上で批准が困難である場合は、欧州理事会で検討する」という規定（条約終章の「憲法の規定に関する宣言」）があるのみである。デンマークによるマーストリヒト条約否決（1992年6月）、アイルランドによるニース条約否決（2001年6月）という過去の経緯を踏まえ、首脳レベルで政治的解決を図る構えだ。

憲法条約が成立しなければ、制度的には現在までの規定がそのまま適用されるだけである。しかし、EUの将来のために、早晩、現行規定を改める必要があるのは明らかだ。

フランスは1992年9月、マーストリヒト条約の批准を国民投票にかけた。結果は賛成51%、反対49%と拮抗したものの、かろうじて批准に漕ぎ着けた。フランスが憲法条約を否決した場合の政治的インパクトは大きく、他国が批准手続を中断する事態も予想される。多くのEU関係者が1992年の再現を願っている。（4月25日記）