

2010年5月22日

ニース条約からリスボン条約へ

慶應義塾大学法学部教授

ジャン・モネ・チェア

田中俊郎

はじめに

1985年6月のミラノ欧州理事会で始まった基本条約の改正作業は、この25年の間に、

単一欧州議定書（1986年2月17日、28日調印、1987年7月1日発効） 域内市場

欧州連合条約（マーストリヒト条約）（1992年2月7日調印、1993年11月1日発効） 経
済通貨同盟、単一通貨の発行

アムステルダム条約（1997年10月2日調印、1999年5月1日発効） 共通外交安全保障政
策の強化と自由・安全・司法領域

ニース条約（2001年2月26日調印、2003年2月1日発効） 「アムステルダムの積み残し
（拡大に対応した制度改革）」

欧州憲法条約（2004年10月29日調印、発効を断念） 憲法化

リスボン条約（2008年12月13日調印、2009年12月1日発効） 憲法条約の救済。市民に
近い E U

と発展、停止、前進を繰り返してきた。

本報告の目的は、ニース条約からリスボン条約における批准の過程をフォローすることによって、構成国議会および有権者がどのように基本条約を見ていたかを明らかにするものである。

1.1 欧州憲法条約をめぐる議論。

「アムステルダムの積み残し」を最終的に解決することを目指して2000年12月に開催されたニース欧州理事会は、史上最長の首脳会議となり、その後ニース条約の調印にはいたったが、評判はすこぶる悪いものであった。「扉やカーテンの背後での取り引きなど」政府間会議（IGC）の評判はよくなかった。ニース条約の付属最終文書（Final Act）の23番「（欧州）連合の将来に関する宣言」の中で、政府間会議が、欧州連合の将来に関してより深く、より広い議論を求め、議長国となるスウェーデンおよびベルギーに対してあらゆる利害関係当事者との広範な討論を促進することを求めている¹。

ラーケン欧州理事会（2001年12月14-15日）は、「ラーケン宣言」を採択し、「（欧州）連

合は、より民主的で、より公開性が高く、より効率的で」、「市民により近い」ものでなくてはならない。具体的には、EUの権限の定義し、構成国との権限の分割をより明確にし（分権化）、連合の手段を簡素化し、民主化・透明性・効率化を高め、ヨーロッパ市民のため憲法（a Constitution for European citizens）に向けて、「欧州の将来に関する諮問会議（A Convention on the Future of Europe）」を召集することになった。議長には、ジスカルデスタン元仏大統領、副議長にはジュアーノ・アマート元伊首相、ジャン＝ジャック・デハーネ元白首相が起用された。政府代表15名、国内議会代表30名、欧州議会議員16名、欧州委員会2名、加盟候補国も議論に加わるようになったⁱⁱ。

諮問会議は、2002年2月28日召集。2002年10月28日諮問会議幹事会「欧州憲法条約」草案（ジスカルデスタン草案）を提出。2003年6月20日テッサロニキ欧州理事会に修正草案提出。最終草案は7月18日に提出。

ニース条約付属最終文書には次の政府間会議は2004年に開催するとあったが、2003年10月4日ローマに召集。12月12-13日ブリュッセル欧州理事会で合意達成に失敗したが、2004年6月17-18日ブリュッセル欧州理事会「修正欧州憲法条約草案」に合意。欧州憲法条約は、2004年10月29日ローマで調印された。当時の欧州連合条約第48条は「改正は、すべての構成国が各自の憲法的要件に従って批准された後に発効する」となっており、調印された欧州連合条約の発効目標は、2006年11月1日とされた。

EU-25の構成国が、それぞれどのような憲法的手続きで欧州憲法条約を批准するか、各構成国に任されている。国内議会で批准手続きを終わらせ、国民投票を予定しない国が15カ国、国民投票を予定している構成国は10カ国と、予想されていた。

1.2 議会による批准ⁱⁱⁱ

先陣を切ったのはリトアニアで、2004年11月11日議会が賛成84、反対4、棄権3で批准法案を可決した。ハンガリーも、12月20日議会が賛成322、反対12、棄権8で可決し、必要であった3分の2を軽くクリアした。

年が明けて2005年、最初に批准を終えたのはスロヴェニアで、2月1日議会が賛成79、反対4、棄権7で可決した。4番目に批准を終えたのはイタリアで、下院が1月25日賛成436、反対28、棄権5で、上院も4月6日賛成217、反対16で、可決した。次いで、ギリシャ議会が4月19日賛成268、反対17で可決した。スロヴァキアでは、5月11日議会が賛成116、反対27、棄権4で可決した。オーストリアでは、下院が5月12日賛成182、反対1、上院が5月25日に賛成59、反対3で可決した。ドイツでは、下院が5月12日賛成569、反対23、棄権2で、上院が5月27日賛成多数（1州のみ反対）で可決した。ドイツの批准日程は、5月29日に予定されていたフランスの国民投票を側面から支援することを考慮して決定されたのである。

後で説明するように、フランスとオランダでの国民投票で批准を拒否された後も、議会

による批准は続いた。6月2日ラトヴィア議会が、賛成71、反対5で可決した。キプロスでは、6月30日議会が賛成30、反対19、棄権1で承認した。マルタは、7月6日全会一致で議会が承認した。このように、国内議会では、圧倒的な支持を受け、批准法案が可決されてきたのである。

ベルギーでは、諮問的国民投票導入の動きがあったが、国民投票法案が、上院および下院で否決された後、欧州憲法条約の批准については、上院が4月29日賛成54、反対9、棄権1で、下院が5月19日賛成118、反対18、棄権1で可決した。さらに6月19日ブリュッセル地域議会で、6月20日ドイツ語圏議会で、6月29日ワロン地方議会、7月19日仏語圏議会でそれぞれ承認され、残すはフラマン地方議会での承認だけであった。

そのほか、議会での批准を計画していたが、6月16-17日ブリュッセル欧州理事会後に延期した構成国は、エストニア、スウェーデン、フィンランドがある。

1.3 国民投票：(10カ国が予定) 資料1、2、参照

スペイン	2005. 2.20	投票率 42.3%、	賛成 76.7%、	反対 23.3%
フランス	5.29	投票率 69.34%、	賛成 45.32%、	反対 54.67%
	(cf. 1992. 9.20	投票率 69.7%、	賛成 51.0%、	反対 49.0%)
オランダ	6. 1	投票率 62.8%、	賛成 38.4%、	反対 61.6%
ルクセンブルク	7.10	投票率 90%+	賛成 56.5%、	反対 43.47%

延期(最終的に実施せず)

: デンマーク、ポルトガル、ポーランド、チェコ、アイルランド、英国

2.1 リスボン条約の起草過程:

欧州憲法条約 2005年6月16-17日ブリュッセル欧州理事会「熟慮の時間」をとり、対策を考える時間を設けた。

2007年1月に加盟したブルガリアとルーマニアは、加盟条約の批准時に欧州憲法条約も批准しており、27カ国のうち18カ国(人口の約56%)が批准していたが、2007年3月25日ベルリンでのローマ条約調印50周年を祝う式典で政治宣言が発出され、欧州憲法条約を断念し、次の欧州議会選挙(2009年6月を予定)までに「新たな共通の基礎」を発効させる。改革条約を作成することになり、議長国ドイツに委任された。

その間、フランス大統領選挙(4月22日、5月6日)では、簡素化された条約で、議会による批准を提案していたサルコジ氏が当選した。

6月21-22日に開催されたブリュッセル欧州理事会には、ドイツ議長国案提出され、議論された。

7月23日、議長国ポルトガル、2007年政府間会議召集、10月18-19日非公式欧州理事会で改革条約草案合意。

12月13日 リスボン条約調印。評価: 停滞を打破するために、名を捨て実を確保。欧州憲法条

約の90%以上はそのまま。Constitution は失われたが、constitution は採択された。形式的にも、単一文書（本文448条）であった欧州憲法条約を欧州連合条約（T E U、本文55条）と欧州連合機能条約（T F E U、本文358条）の二つの文書に分割された。しかし、欧州連邦を想像させる部分は修正されたが、内容的には約90%は欧州憲法条約と同一のものであった。

調印されたリスボン条約の発効目標は2009年1月1日とされ、2009年6月に予定されていた欧州議会選挙は新条約に基づいて行われ、新議員たちの議を経て11月には新欧州委員会を発足させることになった。EU-27構成国が、それぞれどのような憲法的手続きでリスボン条約を批准するかは、各構成国に任されている。しかし、欧州憲法条約の批准での苦い経験から、国内議会で批准手続きを終わらせることが主流となった。唯一国民投票を予定したのがアイルランドで、1986年2月に調印された単一欧州議定書以来、憲法上の制約から主権にかかわる条約改正は憲法を改正するために国民投票を義務付けられていたからである。

2.2 議会による批准

議会によるリスボン条約の批准^{iv}の先陣を切ったのは、欧州憲法条約では先陣争いでリトアニアに敗れたハンガリーで、条約調印からわずか4日後の2007年12月17日に議会が賛成325、反対5、棄権14で批准法案を可決した。年が明けて2008年に最初に批准を終えたのは2008年前期の議長国スロベニアで、1月29日に議会が賛成七四、反対六で可決した。同日、マルタでも、全会一致で議会が承認した。4番目は、ルーマニアで2月4日に賛成387、反対1、棄権1で批准した。

5番目で批准を完了したのは、2005年の国民投票で結果的に欧州憲法条約を葬り去ったフランスである。シラク大統領の失敗を教訓に、憲法ではなく「ミニ条約」を提唱し、国民投票ではなく議会による批准手続きを選んだニコラ・サルコジ大統領の思惑通り、2月7-8日の会期で、国民議会（下院）は賛成336、反対52で、上院は賛成265、反対42、棄権13で採択した。次いでブルガリア議会が、3月21日に賛成199、反対15で可決した。7番目はポーランドである。4月1日に下院が賛成384、反対56、棄権12で、翌2日に上院が、賛成74、反対17、棄権6で批准法案を可決した。8番目はスロバキアで、4月10日に議会が賛成103、反対5、棄権42で可決した。9番目は、欧州連合条約では国民投票を予定していたポルトガルで、議会が4月23日に賛成208、反対21で可決した。国民投票の常連で、欧州憲法条約には国民投票を予定していたデンマーク議会は、4月24日に賛成90、反対25でリスボン条約を批准したのである。すでに下院が4月9日に賛成151、反対27で可決していたオーストリアでは、上院が4月24日に賛成58、反対4で可決した。次いで、5月8日にラトビア議会が、賛成70、反対3、棄権1で可決した。同日、リトアニア議会は、賛成83、反対5、棄権二三で承認した。下院が4月24日に賛成514、反対58、棄権1で承認していたドイツでは、上院が5月23日に賛成多数（16州中1州（ベルリン市）のみ棄権）で可決した。

欧州連合条約については国民投票を行い支持が多数を占めたルクセンブルクでは、議会が

5月29日に賛成47、反対1、棄権3、欠席9で批准案を可決し、15番目の批准国となった。6月11日、フィンランド議会が、賛成151、反対39、欠席36で、同日エストニア議会が、賛成91、反対1、棄権9で、それぞれ批准を完了した^v。同日夜、ギリシャ議会は、賛成250、反対42、棄権8で批准法案を可決した。アイルランドの国民投票を前に、合計18の構成国で少なくとも議会の批准手続きを完了していた。

アイルランドでの否決のマイナスの影響が心配された。しかし、その後も議会による批准が続いた。欧州憲法条約について国民投票を選挙綱領に掲げていた労働党内閣が、フランスとオランダの結果直後批准手続きをいち早く凍結していたイギリスでは、リスボン条約についてはすでに3月11日に下院で賛成346、反対206で採択されていた。アイルランドの結果が判明した後の6月18日に上院はリスボン条約についてゴー・サインを出し、女王エリザベス二世の詔勅を得た。6月25日、EU懐疑派の経済人が提出していた批准阻止の提訴を高等裁判所が却下し、批准書はイタリア政府に送付され、批准手続きを完了した^{vi}。

キプロスは、7月3日に議会が賛成31、反対17で批准法案を可決し、20番目の批准国になった。欧州憲法条約を強制力のない国民投票にかけ、地滑り的大敗を喫して、憲法条約を結果としては放棄させることになったオランダでも、議会による批准が選択された。下院は6月5日に賛成111、反対39で承認し、上院も7月8日に賛成60、反対15の圧倒的多数で批准した^{vii}。

ベルギーでは多くの議会の承認が必要であり、時間がかかる。欧州憲法条約についても、諮問的国民投票導入法案が上下両院で否決された後、上院、下院の他、5つの地方議会の承認を得ていた。リスボン条約についても、上院が3月6日に賛成48、反対8、棄権1、下院が4月10日に賛成116、反対18、棄権7で可決した。さらに五つの地方議会の承認が待たれていたが、最後のフラマン地方議会が、7月10日に賛成78、反対22、棄権3で議会による批准手続きを終え、国王アルベール二世の詔勅を得た^{viii}。

欧州憲法条約について最初に国民投票にかけ、圧倒的支持を得ていたスペインでは、議会による批准が選択され、下院は6月26日に賛成322、反対6で可決し、上院は7月23日に賛成232、反対6、棄権2で承認した^{ix}。国王フアン・カルロス1世の詔勅を得て、23番目の批准国になった。

いつも圧倒的多数で条約改正を支持してきたイタリアは、2008年4月の総選挙で政権に復帰したベルルスコーニ内閣の下で、批准手続きが継続され、7月23日に上院で、7月31日に下院で、それぞれ全会一致で承認された。24番目の批准国となった。

スウェーデンは、欧州憲法条約について議会での批准を予定していた15カ国の中で唯一投票を行わず静観を続け、結果的に欧州憲法条約の批准を断念した国であったが、リスボン条約についても議会による批准が選ばれた。しかし、他の構成国政府とは異なりそのペースは遅く、スウェーデン政府は7月3日に議会に批准法案を提出し、11月21日に議会は賛成243、反対39、棄権・欠席67で承認した^x。

欧州議会も（2008年2月20日、賛成525、反対115、棄権29、圧倒的多数で承認）。

しかし、アイルランドを除いて他の構成国が批准を終え、いわば「外堀を埋める作業」についても必ずしも楽観できなかった。チェコ共和国では、リスボン条約について下院の第一読会は通過したが、上院が4月24日チェコ憲法裁判所に対して、チェコ共和国憲法とリスボン条約が両立するか否かについて意見を求め、審議を中断した。ブリュッセル欧州理事会も議長総括の注記の中で「チェコ共和国憲法裁判所が、チェコの憲法的秩序に従ってリスボン条約について肯定的な意見を提出するまで同国が批准過程を完了できない旨に留意する」^{xi}と記している。11月26日チェコ共和国最高裁判所は「リスボン条約は合憲である」の判断を下し、それを受けて、下院は2009年2月18日に賛成125（必要数120）、反対60、棄権2で可決し、上院は5月6日賛成54、反対20で可決し、議会が承認した26番目の構成国となった。しかし、アイルランドの国民投票直後、チェコ共和国のヴァーツラフ・クラウス大統領は、「リスボン条約は死んだ」と宣言しており^{xii}、批准に最終的に必要な大統領の署名をせず、アイルランドの2回目の国民投票の結果待ちの態度をとった。また同様に、すでに議会の上下両院が圧倒的多数で承認していたポーランドのレク・カチンスキ（Lech Kaczyński）大統領も、アイルランドの国民投票の結果を受け、批准法案の最終的署名を拒否していた^{xiii}。

ドイツでは、リスボン条約が、ドイツ基本法に違反するのではないかという訴訟が提起され、ホルスト・ケーラー大統領は、憲法裁判所の判決を待って条約に署名することになった。2009年6月30日、カールスルーエの憲法裁判所は、リスボン条約は基本法違反ではないと訴えを却下したが、EU法を実施に移す際に国内議会の役割を強化するために国内法を改正すべきであり、それ以前に批准を完了すべきではないとの条件を付帯したのである^{xiv}。このため、メルケル首相は、9月27日に予定されている総選挙を前に9月8日下院、9月23日上院で法案採択させた。ケーラー大統領の署名を得て、批准を完了した。

2.2 国民投票への道

アイルランドでは、1987年の最高裁判所の単一欧州議定書に関する判決以降、EC/EU条約の主要な改正は、アイルランド憲法の修正法案として提案され、国民投票によって承認されなければならなくなっている。

EC加盟条約	1972.5.10	投票率 70.9%、	賛成 83.1%、	反対 16.9%
単一欧州議定書	1987.5.26	投票率 44.1%、	賛成 69.9%、	反対 30.1%
EU条約	1992.6.18	投票率 57.3%、	賛成 69.1%、	反対 30.9%
アムステルダム条約	1998.5.22	投票率 56.2%、	賛成 61.7%、	反対 38.3%
ニース条約（1回目）	2001.6.7	投票率 34.8%、	賛成 46.1%、	反対 53.9%
ニース条約（2回目）	2002.10.19	投票率 48.5%、	賛成 62.9%、	反対 37.1% ^{xv}

2007年12月13日に調印されたリスボン条約も、2008年2月26日政府が憲法修正案に合意し、3月6日に憲法修正第28号として公表された。法案は、リスボン条約の批准、EU

共通防衛協定へのアイルランドの参加禁止維持および警察刑事司法協力の適用除外を含むものであった。法案は、下院で4月29日に、国民投票法案とともに、最終的に採択され、上院で、5月9日最終的に採択され、国民投票は6月12日に行われることになった。

国民投票は、アイルランドで2008年6月12日に行われ、投票率：53.1%、賛成46.6%、反対53.4%で批准を否決した。（資料3参照）

他の構成国は、上記のように批准を推進するとともに、アイルランドの外堀を埋め、二回目の国民投票を目指した。2008年12月11-12日欧州理事会 定員を削減されることになっていた欧州委員を、アイルランドを含めて全構成国各1名とした。

2009年6月18-19日欧州理事会 議長国結論文書付属文書で条件(適用除外)を提示し、アイルランドに二回目の国民投票を促した。

アイルランド、9月の世論調査（賛成46%、反対25%、未定25% 『日本経済新聞』9.22）

2.3 二度目の国民投票（資料3参照）

2009年10月2日アイルランドでの二回目の国民投票の結果：投票率：58%、賛成67.1%、約1,180,000票、反対32.9%、約584,000票（1年前 反対862,415票）

アイルランドの結果を待つとしていたポーランドのカチンスキー大統領が10月10日に署名。

最期に残ったチェコ共和国は、10月29-30日の欧州理事会で、TEUおよびTFEUの付属議定書第30条の基本権憲章の適用除外（英国とポーランドと同様に）を勝ち取り、11月3日の憲法裁判所の合憲判決を受け、同日クラウス大統領署名、批准完了。

発効（最後の批准国が批准書を伊政府に寄託した翌月の1日、2009年12月1日に発効。2009年12月から始まったEU

人事（2009年11月19日欧州理事会）：常任議長：ヘルマン・ファンロンパウ（ベルギー首相）、外務安保上級代表（兼欧州委員会副委員長）：キャサリン・アシュトン（通商担当欧州委員、英国）

欧州委員会：バローゾ委員長再任。欧州議会が委員会を一体として承認し、2010年2月9日に発足。

結論

第一に、欧州統合は、少数のエリートによってリードされてきた。市民の意識は1974年以来制度化された『ユーロバロメーター』によって調査され、一貫して統合が支持されてきたと考えてきた。しかし、1992年にデンマーク、2001年にアイルランド、さらに2005年のフロントとオランダ、そしてリスボン条約についても、「市民の反乱」が起きてきた。今回の条約改正は、「市民に近いEU」を作るために努力されたが、ニースからリスボン

条約の発効まで、約10年の多くの時間がかかった。制度構築の難しさを現す現象であった。

第二に、10年かかった憲法化、しかし欧州憲法条約が放棄され、リスボン条約がアイルランドの市民の支持を得るのに時間がかかった。確かにConstitution は失われたが、constitution は採択された。憲法的な枠組みはさらに強固なものとなったといえる。

第三に、将来における改正の可能性。2000年のフィッシャー独外相のフンボルト大学での演説をきっかけに、EUのフィナリテ、最終形態の議論が始まった。拡大による地理的な最終的な範囲とともに、EUの組織と権限に最終的な形態について、議論を先送りした。オランダのティンマーマン欧州担当相は12月慶應における講演において、リスボン条約の適用を定着させることを最優先し、条約改正はない。

i Declaration on the future of the Union, No. 23, annexed to this Final Act.

ii Laeken Declaration on the future of the European Union, Annex とてえ
Presidency Conclusions-Laeken, 14 and 15 december 2001.

iii 国内議会による欧州憲法条約の批准の過程については、Federal Trust for Education & Research, *EU Constitution Newsletter*, Special Issue, July 2005, Overview of 25 および Europa-Constitution-Interactive Map, updated: 08December 2005, taken from http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm を参照した。

iv 国内議会によるリスボン条約の過程については、Federal Trust for Education & Research, *European Newsletter* (May 2008), Ratification in 27 Member States: An Overview を参照。

v 'Finnish and Estonian parliaments ratify EU treaty', *euobserver.com*, 11.06.2008.

vi 'The ratification game', June 26 2008, *Economist.com*,
<http://www.economist.com/world/europe/11....632806>.

vii 'Netherlands ratifies EU's troubled Lisbon Treaty', *EurActiv*, 25 July 2008, from
<http://www.euractiv.com/en/future-eu/>.

viii 'Lisbon treaty definitively ratifies by Belgium'
<http://www.france24.com/en/20080710-lisbon-treaty-ratification-belgium-institution-flemish>

ix 'Spain wraps up Parliamentary ratification of Lisbon treaty',
<http://www.eubusiness.com/news-eu/1216140423.59>.

x 'Sweden to ratify the Lisbon Treaty', *Ice News*, July 11, 2008,
<http://www.icenews.is/index.php/2008/07/11>.

xi Federal Trust, *op. cit.*, p.1, Footnote 1.

xii 'Pressure on Czechs and Poles not to say 'no' to EU Treaty too', *Times on Line*, June 19, 2008.

xiii 『日本経済新聞』2008年7月2日夕刊。

xiv 'Germany cannot Ratify Lisbon--Yet', *Spiegel online*,
<http://spiegel.de/international/europe/0,1518,633414,00.html>.

xv 吉武信彦『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU関係史』勁草書房、2005年、票1-1、35頁。

関連文献目録（田中俊郎）:

田中俊郎『EUの政治』岩波書店、1998年

田中俊郎「欧州憲法条約草案採択への道」『海外事情』第51巻10号、2003年10月

田中俊郎「EU統合と民主主義 市民意識を中心に」『海外事情』第53巻2号、2005年2月

田中俊郎「欧州統合におけるエリートと市民」、田中俊郎・庄司克宏編『EUと市民』慶應義塾

大学出版会、2005年所収

Toshiro Tanaka, “From Convention through the IGC to the European Constitutional Treaty” 『日本EU学会年報』第25号、2005年

田中俊郎「域内市場白書と単一欧州議定書 EU統合史の分岐点」、田中俊郎・庄司克宏編『EU統合の軌跡とベクトル トランスナショナルな政治社会秩序形成への模索』慶應義塾大学出版会、2006年所収

田中俊郎「欧州憲法条約不成立の背景と今後の展望 『ユーロバメーター』に見る市民の声」『海外事情』第54巻2号、2006年2月

田中俊郎「欧州憲法条約の現状と今後の展望」『海外事情』第55巻6号、2007年6月

田中俊郎「政府間会議に見る国際政治システムとしてのEU」、田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編『EUの国際政治 域内政治秩序と対外関係の動態』慶應義塾大学出版会、2007年所収

田中俊郎「ローマ条約からリスボン条約まで 『拡大』と『深化』で見る50年の欧州統合」『海外事情』第56巻4号、2008年4月。

田中俊郎「EU・国家・市民」『三色旗』第725号、2008年8月。

田中俊郎「リスボン条約とアイルランド」慶應義塾創立150年記念法学部論文集『慶應の政治学 国際政治』慶應義塾大学出版会、2008年所収

田中俊郎「EUの安全保障防衛政策（ESDP）と世論」『法学研究』第82号第1巻、2009年1月

田中俊郎「EUの『諮問会議』と『政府間会議』に見る交渉」、林康史編『ネゴシエーション 交渉の法文化』国際書院、2009年所収

田中俊郎「アイルランドとリスボン条約 2回目の国民投票に向けて」『海外事情』第57巻9号、2009年9月

Toshiro Tanaka, “Elites and Citizens in European Integration” 『法学研究』第83号第3巻、2010年3月。