

# リスボン条約による欧州理事会 (European Council) の制度改革

富 川 尚

## はじめに

今世紀はじめに開始された EU(European Union) の制度改革に向けた様々な努力は、欧州憲法条約批准の失敗を経て、リスボン条約の成立という形で実を結ぶ方向に向かっている<sup>(1)</sup>。そもそもこうした努力は、20カ国をゆうに超える加盟国の増大を目前にして、50年前に ECSC(欧州石炭鉄鋼共同体)原加盟国6カ国間で始まった統合アプローチもしくは制度設計が通用しなくなるのではないかという不安から始まったものと言える。その不安を表明したラーケン宣言では「市民は、明快、開放的、実効的で、民主的にコントロールされた共同体アプローチを求めている」とし、「民主的で、透明性があり、効率的な」制度改革を求めたのである<sup>(2)</sup>。こうした目標達成のためには、EUの事実上の最高意思決定機関である欧州理事会自体も変革する必要性に迫られることになったのである。

というのも、拡大後の(現在27カ国)各加盟国首脳ならびに欧州委員会委員長を構成員とする欧州理事会は明らかに機能不全の徴候見せ始めている。例えば、欧州委員会の委員数の削減や理事会における決定方式の変更など加盟国間で思惑に大きな違いがある議題では妥協を成立させるのに困難を極めるようになってきている。また合意後ですら不満を漏らす首脳が絶えないことはその感をさらに強くさせている。これはある意味、30名近い参加者のコンセンサスを確保する事自体が相当困難な課題だといって良いであろう。こうした課題を克服するためには、こうした条件の中で如何に効率性を確保し、実行力を担保するかということが問題になる。

また、欧州理事会がより民主的で、開放的であるためには欧州理事会が独断的に決定を下していくだけではなく、様々なステークホルダーの意向が反映される必要がある。さしあたり EUの諸機関の意向がどのように反映され、欧州理事会とどのような関係を構築していくのかということが1つの注目点となる。

こうした効率性の確保と民主性と透明性の改善に向けてリスボン条約では欧州理事会をどのように変革することになったのであろうか。本稿では、欧州理事会の基本的性格を確認した上で、リスボン条約による変更を概観し、その上で欧州理事会の制度化が強化される事になった事項を見ていくことで、明らかにしていきたい。ただしリスボン条約は欧州

憲法条約の多くの規定を引き継いでいるということから、本稿では現行条約（ニース条約）からの変更点に着目して論を進めることにする。

## 第1章 欧州理事会の基本的性格

そもそも欧州理事会は統合開始直後から存在した機関ではなく、1974年に誕生することになった EU の中では比較的新しい機関である。しかし、欧州理事会はその誕生以来、欧州統合の方向性の決定等、EU の最高意思決定機関として最重要の役割を果たしてきた。ではその欧州理事会はどのような組織だと考えられるのであろうか、リスボン条約による改革を見る前にその組織的性格を確認しておきたい。

### 1. 欧州理事会の誕生と目的

欧州理事会誕生以前に見られる首脳会議を制度化しようという動きには2つの流れがあった。1つは政府間主義的な統合を押し進めたいと考えていたドゴール仏大統領によって提案されたものであり、もう1つは超国家主義的な統合を推進させるためにも首脳会議が必要であると考えていたジャン・モネによって企図されたものである<sup>(3)</sup>。直接的には欧州理事会は後者の流れから誕生することになった機関であり、そこにはモネの意向が強く反映されていると考える事ができそうである。そこでまず欧州理事会が誕生するに至る経緯について簡単に述べておきたい。

当然、各国の首脳は欧州理事会誕生以前から、国家の最高意思決定者という立場から欧州統合に決定的な影響を与えてきた。しかし加盟国間の直接的な交渉においては外相がその任を果たしており、首脳達は交渉においては間接的な役割を担っていたに過ぎないと言える。ただし、首脳が欧州統合過程に組み込まれなかったことは自然の成り行きとは考えづらく、実際に統合の初期段階から首脳会議は臨時的な形で開かれることがあったし、首脳会議の制度化がそうした会議の中で問題となってきてはいた。例えば、「祖国からなるヨーロッパ」を建設しようというドゴールの政治同盟設立計画は61年2月のパリ首脳会議と同年7月のボン首脳会議で討議される事になったが、その計画の中核には、国家元首もしくは政府首脳による会議が想定されていたのである。しかしこの計画は実現せず、しばらく首脳達は全加盟国の首脳会議を開かなくなっていた。

そうした状況の中で、70年代の半ばに欧州理事会が誕生するのは、国際環境の変化とEU の内部環境両面からも必然的なことであったと言える。「国際的相互依存」の高まりは各国に他国との政策調整を余儀なくさせており、「経済の政治化」現象は経済問題を重要な外交課題へと変えていた。そうした環境においては外相レベルを超えたより高度で広範な権限の行使が求められるようになっていたのである。また EU の重要問題に対する政策決

定過程は66年の「ルクセンブルクの妥協」以来事実上の麻痺状態に陥っており<sup>(4)</sup>、既存の共同体機関では対処できないことが明らかとなっていた。加えて加盟各国は70年代はじめに政治協力分野を共同体の手続きとは別な形で欧州政治協力 (European Political Cooperation: EPC) として扱うようになっていたが、この二分法の克服のためにも、欧州理事会は必要とされたのである<sup>(5)</sup>。

そうした中で首脳会議の制度化を実現しようとしたのがジャン・モネであった。彼は1973年に開催されたコペンハーゲン首脳会議に向けて「臨時欧州政府案」を各国首脳に提案した<sup>(6)</sup>。その案の主要内容は一つが直接選挙で選出された欧州議会の確立であり、もう一つが欧州理事会の設立であった。この案はその時にそのまま取り入れられるということではなかったが、翌年12月に開催されたパリ首脳会議でジスカルデスタン仏大統領とシュミット独首相の努力によってほぼ実現に向かう。

この「臨時欧州政府」という言葉にモネが欧州理事会を創設しようとした目的をうかがうことができる。つまり「欧州政府」と言うように、モネにとって欧州理事会は欧州統合に足りなかった「権力機関」もしくは「権威」を補うものであって、それは各国首脳が一堂に会することで唯一確保できることであった。また「臨時」ということは欧州が将来より本格的な政府を持つようになるまで、具体的にはすべての市民によって選ばれる議会とそれに支えられた政府を持つようになるまで、EUを導く過渡的な統合推進機関が想定されていたと考えられるのである。このように欧州理事会はその当時の統合の進展段階を考慮した上で、EU内外の環境に合わせて統合を進めていくリーダーシップをとる役割を期待されて誕生したと言えるであろう。

## 2. 欧州理事会の発達

1974年12月のパリ首脳会議で欧州理事会は誕生することになるが、そこで欧州理事会の制度設計がなされたわけではない<sup>(7)</sup>。具体的には、欧州委員会委員長の参加をはじめとする構成に関する取り決めや準備や開催手続きに関する取り決めもなされなかったし、「欧州理事会」という名称自体合意には達していなかった<sup>(8)</sup>。そして何より欧州理事会の地位すら曖昧なままであった。こうした問題は、積み重ねられる実践とその後の取り決めによって確立されていくことになる。こうした、型にはめ込むことなく、現実の必要性から活動を始め、その後の経験を通して公式化させていくという手法は、従来のプラグマティックな欧州統合の推進方法を踏襲したものであったと言えるであろう。

一方で欧州理事会が条約に示された公式な組織とならなかった背景には、意図的な配慮も働いていたと思われる。それは既存の規定や慣行に縛られることがないように企図されたのではないだろうか。つまり欧州理事会は非公式性を保つことで、より自由な活動の保

障を得ていたと考えられるのである。確かに欧州理事会自身は86年に調印された単一欧州議定書共通規定第2条により初めて条約で規定された存在になったのに続いて、92年調印のマーストリヒト条約共通規定D条に詳細に規定されることによって明確な条約上の立場を手に入れることになった。その結果として欧州理事会は共同体機関ではなく、条約に基づく欧州同盟の公式な機関となったのである。欧州理事会はこのように徐々に公式化されることにはなったが、欧州委員会や理事会といった他の統合機関と一線を画すことで過度に制度化されることを避けつつ自由かつ柔軟な運営を享受してきたとも考えられる。

こうした特別な立場は他の統合機関と欧州理事会の関係にも現れていた。74年のパリ首脳会議のコミュニケには欧州理事会の創設が「既存の手続きに影響を与えない」ことについても言及がなされていた。これは欧州理事会が法的な決定を行わないという慣例に典型的に現れているように、既存の機関と絶妙な形で役割分担が行われてきたと考えることができる。つまり欧州理事会は、将来の統合の方向を決めたり、統合を拡大、深化したりするといった、もともと加盟国間の合意によってのみなされてきたことや、EUの通常の政策決定過程では処理できなかった問題のみを扱ってきたと考えられるのである。

しかし、近年そうした関係があやふやになる事態が起り始めていた。つまり首脳レベルの関与が必要な重要問題のうち、拘束力を持った決定が必要な事柄もしくは決定の遅延をさける必要が高い事項が出てくるようになったのである。これらは欧州理事会とは別に各加盟国首脳を構成員とする理事会つまり首脳理事会で処理されることになったのである。マーストリヒト条約で規定された経済通貨同盟の第3段階への移行を決定することに使われたこの手法(109j条)は、アムステルダム条約、ニース条約でもいくつかの手続きに適用されることになった。つまり、EUには首脳が関与する機関として、欧州理事会と首脳理事会の二つが存在するという形になったのである。

このように欧州理事会は過度に他の機関の役割を侵害することなく、活動するようになった機関であるが、事実上の最高意思決定機関の誕生が他の機関に影響を与えなかったと考えることはできない。そこで次には他の機関との関係に着目しつつ欧州理事会の運営について見ておきたい。

### 3. 運営と連合的リーダーシップ

最初に、開催回数から見てみよう。誕生当初欧州理事会は最低でも年3回開かれることになっていたが、その義務的開催回数は単一欧州議定書で2回に減らされることになった。この回数は決して多くはない。このように欧州理事会があまり頻繁に開催されない理由としては、モネが「臨時欧州政府案」の説得時に示したように、欧州理事会が細かな技術的な討議に忙殺されず、一般的な政治的指針を出すことに力を傾注できるようにとの配慮から

であった<sup>(9)</sup>。このように開催回数からも通常の政策決定過程に関わる機関との間で役割分担がなされたことを伺うことができる。ただし、90年代以降、急激な統合の進展と国際社会における不安定要因の増加は、6月と12月に開催される通常の欧州理事会に加えて、特定の分野を集中的に討議する特別欧州理事会や緊急の議題を取り扱う臨時欧州理事会を頻繁に開催させることになっている。そこで条約上の規定の変更はなされていないが、2002年6月のセブリア欧州理事会で出された「欧州理事会の構成および手続き規則」では、原則として年4回(半年に2回)開催されることが定められた。

構成メンバーは加盟国の国家または政府の首脳と欧州委員会委員長であり、彼らは各国外相と1名の委員会委員により補佐されることになっている。外相達は本会議に出席し首脳を補佐することや、合意文書の作成において主に活躍する。また各国外相達は欧州理事会直前も含めて数度にわたって理事会を開催し、議事日程の作成等の準備作業にあたることになっている。またこの準備段階で、閣僚理事会の事務局と常駐代表委員会(COREPER)、さらに欧州委員会を中心に、EU機関も多くの貢献をするようになっている。さらに欧州議会ですえも欧州理事会開催直前にその見解を表明する機会を得ているのである<sup>(10)</sup>。このように欧州理事会には委員長が参加する上に準備段階でも重要な役割を担う欧州委員会、準備段階での最終的な責任を担う外相理事会、会合前に見解を表明できるようになった欧州議会等多くの機関が何らかの形で欧州理事会の準備に携わることになっている。

次に欧州理事会の日程について簡単に見ておきたい。欧州理事会は昼食から次の昼食まで2日間にわたってまる1日開催されることになっているが、議論が戦わされるのは本会議だけではなく、昼食に加えて夕食そしてその後にかかれる首脳達だけの「炉辺談話」でも率直な意見交換がなされるのである。また一連の話し合いをコントロールすることになる議長には理事会の議長国の首脳が就くことになっている。彼は議題の設定から各国首脳の意見調整まで重要な役回りを担い、欧州理事会の成功の鍵を握っているとも考えられている<sup>(11)</sup>。

このように欧州理事会は単なる首脳会議と違い、既存のEU機関と絶妙な役割分担をしつつ、独自の手続きを持つ形で緩やかに制度化されている。以上のことから欧州理事会は各国の国益がぶつかり合う首脳会議という性質に加えて、加盟各国とEU諸機関が共同で欧州の将来を決めていくという連合的リーダーシップを果たすための機関であるとも考えられるのである。

## 第2章 リスボン条約と欧州理事会

確かに欧州理事会はその誕生以来多くの成果を上げてきている。単一欧州議定書、マー

ストリヒト条約、アムステルダム条約、ニース条約といった基本条約の締結、欧州議会の直接選挙の導入さらに予算決定権の拡大や固有財源の導入などの機構改革、加盟国の拡大、地域政策や環境政策といった新たな統合分野の導入、共通農業政策などの改革といった特定分野の指針の作成、域内市場統合やアジェンダ2000などの諸目標の設定、中東紛争やフォークランド紛争や旧ユーゴスラヴィア紛争などに対する宣言の発表といった成果は欧州理事会がなければ実現できていたか定かではないであろう。しかし30ヵ国近くの加盟国からなる欧州理事会が今後とも機能するのかということに関しては多くの疑義が向けられるのも当然である<sup>(12)</sup>。ではリスボン条約には欧州理事会に対してどのような改革が組み込まれているのだろうか。

## 1. 現行条約の規定

前述のとおりニース条約までは欧州理事会は欧州同盟条約と欧州共同体条約の2分割を前提として規定されてきた。つまり欧州理事会は欧州同盟の機関ではあるが、欧州共同体の正式な機関と規定されることはなかったのである。しかし、共同体機関の重要人事や理事会で解決できない問題を取り扱うなど、実質上は欧州共同体の最高意思決定機関としての役割を多く果たしてきていた。そうした役割はグレーゾーンとして条約上欧州理事会の役割としては規定されてこなかったのである。

そもそも欧州理事会自体についてはニース条約までは欧州同盟条約(4条)において以下のように定められているのみである<sup>(13)</sup>。

「欧州理事会は、同盟の発展に必要な刺激を与え、同盟の一般的な政治的指針を定める。

欧州理事会は、加盟国の国家または政府の首脳および委員会委員長で構成される。彼らは、加盟国外相および1名の委員会委員により補佐される。欧州理事会は、理事会議長を務める加盟国の国家元首または政府首脳の議長の下に、少なくとも年2回開催される。

欧州理事会は、欧州議会にその各会合の後に報告を提出し、かつ、同盟により達成された進展に関する年次報告書を提出する。」

この規定は、欧州理事会の役割、構成、補佐体制、議長制度、開催回数、欧州議会に対する報告義務を定めたものに過ぎない<sup>(14)</sup>。それ以外の詳細はこれまでの慣行とロンドン宣言をはじめとする運営上の合意によって補われてきていたのである<sup>(15)</sup>。

## 2. リスボン条約の規定

現行条約までは9つの条文に言及されるに過ぎなかった欧州理事会がリスボン条約では

42の条文で言及されるまでになっている<sup>(16)</sup>。このようにリスボン条約では現行条約とは比べられないほど詳細に欧州理事会について規定することになったのである。ではどのように規定されることになったのか、リスボン条約を構成する EU 条約と EU 運営条約に見られる欧州理事会自体を規定する条文を中心に述べていく。

まず EU 条約では、EU の運営が代表民主主義に基づくことを定めている10条で「加盟国は、加盟国の国家または政府首脳による欧州理事会および加盟国政府による理事会において代表され、国内議会もしくは国民に民主主義に基づく責任をもつ」と規定し、同盟の7つの主要機関を列挙する13条では「欧州議会、欧州理事会、理事会、欧州委員会、欧州同盟司法裁判所、欧州中央銀行、会計検査院」というように2番目に規定されることになった。さらに欧州理事会自体を規定した15条では以下のように規定している。

- 「15条 1. 欧州理事会は、同盟の発展に必要な刺激を同盟に与え、同盟の一般的な政治的指針および優先順位を定める。欧州理事会は、立法機能を行わない。
2. 欧州理事会は、加盟国の国家または政府首脳に加えて、欧州理事会議長および委員会委員長で構成される。外交・安全保障政策担当 EU 上級代表は、その活動に参加する。
3. 欧州理事会は、議長により召集され、6ヵ月ごとに2回会合を行う。議事上必要な場合、欧州理事会の構成員はそれぞれが1名の閣僚によって、委員会委員長の場合は委員会の1名の委員によって、補佐されることを個別に決定することができる。状況に応じて、議長は、欧州理事会の特別会合を召集する。
4. 条約が別途規定する場合を除いて、欧州理事会の決定は、総意によって行われる。
5. 欧州理事会は、特定多数決によって、2年半の任期で、1回のみ再任可能な議長を選出する。支障あるいは重大な過失のある場合には、欧州理事会は、同じ手続きに従って、議長を解任することができる。
6. 欧州理事会議長は、
- (a) 欧州理事会の議長を務め、その職務を遂行する。
  - (b) 委員会委員長と協力しつつ、また、一般問題理事会の活動を基盤とし、欧州理事会の職務の準備と継続性を確保する。
  - (c) 欧州理事会内の結束を促し、総意を形成することに尽力する。
  - (d) 欧州理事会の各会合後に、欧州議会に報告書を提出する。

欧州理事会の議長は、外交・安全保障政策担当同盟上級代表の権限を侵害しない限りに

において、共通外交安全保障政策に関する問題について、その地位と能力にふさわしいように、同盟の対外的代表を務める。

欧州理事会の議長は、国内の公職に就いてはならない。」

次に EU 運営条約では、235条で以下のように運営上の詳細を規定している。

「235条 1. 投票がなされる場合、いかなる欧州理事会構成員も、他の1名のみの代理として行為することもできる。

欧州理事会が特定多数決によって議決する場合には、欧州同盟条約16条4項および本条約238条2項を適用する。欧州理事会が投票によって決定を行う場合、欧州理事会議長および欧州委員会委員長は、投票に参加しない。

出席した構成員または代理構成員の棄権は、全会一致を必要とする欧州理事会の行為の採択を妨げない。

2. 欧州理事会は、欧州議会議長を聴聞のために招聘することができる。
3. 欧州理事会は、手続き事項および欧州理事会手続き規則の採択に関しては、単純多数決によって議決する。
4. 欧州理事会は、理事会事務局によって補佐される。」

このようにリスボン条約で大幅な規定の拡充がなされた理由としては、a) 欧州理事会の経験が蓄積され、事実上行っている活動が条約に反映されたもの(立法機能を行使しないことなど)、b) 同盟と共同体の二重構造が解消されたために明記されるようになったもの(主要機関の1つとして列挙されたことなど)、c) 拡大・深化に対応した新制度として導入されたもの(常任議長制度など)の3つが一挙に条文化されたことを挙げることができる。

### 3. 新たな欧州理事会像

上記のようにリスボン条約によって欧州理事会は詳細に規定されることになったが、これまでの規定を大きく変更するというものではないことから、欧州理事会自体の基本的性格を大きく変えるというものではなさそうである。しかし欧州理事会がより公式の機関となり、より制度化の度合いが進んだということは言えそうである。

まず、加盟国を代表し国内議会と国民に民主主義にもとづく責任を持つことを明記したことは、欧州理事会の民主的基盤を明らかにしたものであろう<sup>(17)</sup>。また条文上 EU の主要機関の1つとしてはじめて認められたということは、より公式化されたと考えることが



できる。しかし、このことは逆に他の主要機関を超越した次元に存立するという欧州理事会の特殊な立場を弱める可能性もあると言えよう。

こうした公式化が進められたのは、リスボン条約で欧州同盟と欧州共同体の2分割が解消されることが最大の原因である。つまり主要機関は欧州共同体の機関であり、欧州理事会は欧州同盟の機関であるといったレトリックが使いなくなったのである。そして、現行条約まで存在してきた首脳理事会は、事実上欧州理事会に吸収される形でなくなることになったのである<sup>(18)</sup>。その結果欧州理事会は条約に定められた事項に限り、事実上の法的決定をも行う機関となるのである。

また、欧州理事会は単なる首脳会議という特徴を弱め、制度化の度合いを強めたように思われる。特に特定の加盟国を背景に持たない常任議長が最大5年にわたって欧州理事会に存在することになるという変更は非常に大きな意味を持つ。さらに欧州理事会における議決についても詳細に定められることになった。そして他の機関との関係もより強められたようである。

このようにリスボン条約による欧州理事会の改革は、より公式化し、より制度化することで機能不全に陥ることを回避しようとして行われたと考えることができよう。では新たな欧州理事会はどこまでそうした課題を克服できるのだろうか。次にこうした制度化が進んだ変更点について見ていきたい。

### 第3章 リスボン条約による欧州理事会の制度化

規定する条約数がこのように劇的に増えたということは上述のように欧州理事会がより公式化されたものになると同時により制度化された結果でもある。これはラーケン宣言に示されたように欧州理事会の民主性、透明性、効率性を高めるためになされた改革だと考えられるが、こうした公式化や制度化は両刃の剣ともなりかねないことであった。つまり、もともと欧州理事会は非公式性を保つことで、あまり束縛されることなくフリーハンドで活動できてきたということも指摘できるのである。したがってこの改革がどのような意味を持つのかということに関しては些細なところが決め手になる可能性もあるし、未確定な要素がまだまだ多い。そこで最後にリスボン条約による制度化がどのようなものであるのか少し詳細に考察しておきたい。

#### 1. 常任議長制度

リスボン条約による変更点で強い関心をよんだものの一つがこの制度の創設であったことは明白であるが、この議長制度の導入がいかなる意味を持っているかということについては意見の分かれるところである。「EU 大統領の誕生」というものから単なる「議長の常任

化」というものまで評価は様々である。確かに行政権をはじめとする強力な権限を持たない欧州理事会のプレジデントはアメリカやフランスといった大統領制のもとでの大統領とは明らかに異なる。

しかし、議長は欧州理事会の準備、議題の決定に責任を持ち、さらに会合で文字どおり議長の役割を担い、EUの代表として共通外交の一翼も担うことになっている。こうしたことを考えれば、形式上平等であるはずのメンバー間で唯一特別な立場に立てるのが議長であった。ただしその議長の役割も27ヵ国体制になることで、原理的には13、4年に一度しか回ってこないことになり、大きな成果が期待される大国による議長職の運営もコンスタントに確保できるというものではなくなった。そもそも半年で議長が交代することが欧州理事会の任務の継続性の障害になっていることは以前から問題視されていた。今回の常任議長制度創設の直接的な背景にはこうした問題があったのである。

リスボン条約で改正された欧州同盟条約15条では、欧州理事会の招集者かつメンバーとしての常任議長について明確に規定されている。そこでは常任議長は、2年半の任期を持ち再任が一度だけ可能であることが定められ、欧州理事会の特定多数決で選出されることになっている。逆に解任の手続きも同様に欧州理事会の特定多数決で行われるとされた。また運営条約235条で常任議長は投票に参加しないということも明記されている。

常任議長の役割についても詳細に定められている。それはa)欧州理事会において議長の役割を遂行すること、b)欧州理事会の準備を行い、継続性を確保すること、c)欧州理事会内の結束を促し、コンセンサス(総意)の形成に尽力すること、d)会合後に欧州議会に報告書を提出することである。また、外交・安保政策担当同盟上級代表の権限を侵害しない限りにおいて、同盟の対外的代表を務めることになっている。

ではこうした役割を果たすことが期待される常任議長をどのように捉えたら良いのだろうか。今まで議長国の首脳が担ってきた役割を、2年半の任期で国家政府を代表しない1人の人間が担うことになったのである。欧州理事会が各加盟国、EUの主要機関の意向を反映させて連合リーダーシップを発揮することで機能する最高意思決定機関であることを考えれば、形式的には一定期間それらの首脳を束ねていく役割を与えられた常任議長はEUの最重要ポストとなってもおかしくない。一方、常任議長は投票にも参加できず、対外代表としても上級代表の権限を侵害しない限りでしか活動できないことなどが明記されているように、特別な権限は与えられておらず、過大な期待をかけることはできないのも事実である。

そこで重要になるのは、どのような人物がこの役職に就くのかということである。各国の首脳、欧州委員会委員長の上に立ちコンセンサスを確保する役割を担える人物という自ずと限られてこよう。少なくとも、EUならびに欧州理事会に対する十分な知識、特に

経験に裏打ちされた知識が必要になるであろうし、各構成員からの一定の信頼が不可欠である。そう考えれば欧州理事会の構成員経験者の中から選出されるというのが暗黙のルールとされる可能性が高い。

しかし、この制度がどのようなものとなるのかは、実際の活動が始まってみなければ分からないことも多い。さしあたり、どのような人物が、どのような経緯で初代常任議長に選出されるのかが決定的な意味を持ちそうである。

## 2. 議決方式

そもそも欧州理事会は政治的機関であり、その決定は首脳達のコンセンサスによってきた。しかし前述のとおり、欧州理事会は首脳理事会が担っていた任務も果たさねばならず、事実上の法的な決定が求められるようになるのである。そのためにリスボン条約では決定は「別段条約で定めのない場合はコンセンサス（総意）によって行われる」と明確に規定し、条約で定めがある場合は条文にしたがった議決方法がとられることを暗に示すことになった。条文に特に指定されている議決方法としては、単純多数決が2件、特定多数決が5件、全会一致が14件ある。

そしてそうした議決を行うための取り決めも EU 運営条約235条でなされている。ここでは、構成員（首脳）は他の1名の代理として行為することができることや、常任議長ならびに欧州委員会委員長は投票に参加しないこと、さらには出席した構成員の棄権は、全会一致を妨げるものではないことなどが決められている。

## 3. 欧州理事会の EU 諸機関との関わりの強化

前に確認したとおり、既に現行条約下でも欧州理事会は他の機関と強いつながりを持っているが、今回の改革でさらにそうした側面は強められた。まず挙げることができる事柄は欧州委員会や欧州中央銀行総裁をはじめとする重要人事の任命権を持つことが規定されたのである。また理事会や欧州議会の構成についての決定を行うことも条約に盛り込まれている。ただこうしたことはこれまでも事実上行われてきたことではあるが欧州理事会の公式化に伴い明記されることになったのである。

また首脳を補佐する人物に対する変更が行われている。つまり現行条約までは、各国の首脳を外相が補佐することになっていたが、リスボン条約では「1名の閣僚」という記述に変更され、話し合われる主要議題によって様々な閣僚が補佐に回ることが可能になったのである。これはコミュニケーションチャンネルを増やすことになり欧州理事会の効率化に貢献すると考えられる。

また「欧州議会議長を聴聞のために招聘することができる」ということが明記されたこと

も一歩前進と言える。

最後に公式化されたことに伴う大きな変更点について述べておきたい。それは今まで、いわば超越的な立場から決定してきた欧州理事会も、場合によっては EU 司法裁判所の管轄権の下に入るということである。具体的には「第三者に対して法的効果を生み出そうとする意図を持った行為」についての合法性を審査する場合や、条約に反して行為を行わなかった場合がそうである。このように考えれば、これまでと同様に欧州理事会の通常の政治的決定が EU 司法裁判所の管轄下に入るということはないであろうが、象徴的には大きな意味を持つと言えよう。

## おわりに

最後にリスボン条約によって想定されている欧州理事会の制度改革についてまとめておきたい。今回の改定は形式的には大きく変更されたところがあるが、実質的には現状の慣例を条約化しただけの変更も多く、欧州理事会自身の性格を大きく変更したということはない。しかし総体的には本条約で欧州統合における欧州理事会の存在感が大きく高まったことは否定できない。それは欧州理事会に対する言及数の劇的増加に現れている。特にこうした変更の中でも常任議長制度の導入は、欧州理事会に中核を与え、活動の継続性の確保が期待できるために欧州理事会にとっての新機軸となる可能性はある。また事実上の法的決定主体としての役割の付与や、他の機関との関係強化は、欧州理事会の発展の結果だとは言える。

しかしこうした変化が統合の進展に好影響のみをもたらすと単純に考える訳にはいかない。欧州理事会は設立当時から過度に規定されないことによって、いわば超越した立場からフリーハンドで行動できるという利点を享受してきた。もし、司法裁判所の管轄権が欧州理事会の特定の決定にも及ぶといった規定等が欧州理事会の柔軟性を奪い、大胆なリーダーシップの障害となるというようなことがあれば、新たな問題を抱えることになるかもしれない。今回の細部にまで及ぶ条約化が欧州理事会の手足を縛ることがないかどうかに関心を持って今後注意を払う必要がある。

このようにリスボン条約がもたらす欧州理事会の将来像にはまだまだ未確定な要素も多く、その評価を行うには一定期間の活動が必要である。ただこの改革が加盟国の拡大という課題を克服できるのかといえはなはだ疑問である。それは国益の異なる27カ国とEUの各機関のコンセンサスを確保するという課題はそう簡単に解決できないと考えるからである。しかし、今回の改革以外に代替案がなさそうだということは、制度改革に関しては欧州憲法条約時の妥協がリスボン条約に、ほとんどそのまま活かされたという事実が雄弁に物語っている。しかも、これまでの統合がそうであったように、今回の改革も次の改革

の原動力となる可能性は高く、大きな改革の第一歩として評価することはできるのではないだろうか。

## 註

- (1) 2007年12月にリスボンで調印されたリスボン条約（正式には「欧州同盟条約および欧州共同体設立条約を改定するリスボン条約 (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community)」)は2009年1月発効を目指していたが、2008年6月にアイルランドの批准が国民投票で否決されたために2009年2月段階で発効していない。
- (2) 「ラーケン宣言」とは2001年12月ブリュッセルのラーケン王宮で開催された欧州理事会で合意され、付属文書として発表された「欧州の将来に関するラーケン宣言」のことである。PRESIDENCY CONCLUSIONS ANNEX I "LAEKEN DECLARATION ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION", EUROPEAN COUNCIL MEETING IN LAEKEN 14 and 15 Dec.2001,SN300/1/01/REV1
- (3) 欧州理事会の誕生の経緯については、拙稿「欧州統合過程における政府間主義的機関の創設と超国家主義 —欧州理事会 (European Council) の場合—」『同志社法学』第234号、1994年、を参照されたい。
- (4) ルクセンブルクの妥協については以下を参照されたい。福田耕治「第5章、欧州統合が雌伏期に入る—国益と欧州統合の政策決定過程—」、金丸輝男編著『ヨーロッパ統合の政治史』、有斐閣、1996年、所収。
- (5) EPCの詳細については以下を参照されたい。辰巳浅嗣『EUの外交・安全保障政策』成文堂、2001年。
- (6) Jean Monnet, *Mémoire*, Fayard, 1976, P.592.
- (7) MEETING OF THE HEAD OF GOVERNMENT OF THE COMMUNITY, PARIS 9-10 DECEMBER 1974, *8th General Report EC*, P.297.
- (8) Simon Bulmer and Wolfgang Wessels, *The European Council*, Macmillan, 1987, p.48.
- (9) Monnet, *Op.cit.*,p.594.
- (10) 欧州理事会は会合開催後と年次の報告を欧州議会に対して行うことにもなっている。
- (11) Jonas Tallberg, "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies*, Vol.46, No.3, June 2008, pp.696-698.
- (12) 会議が適切に運用されるメンバー数は常識的に20人以下とされることが多い。
- (13) ニース条約については以下を参照されたい。鷺江義勝監訳「ニース条約 翻訳(1)、(2)」、同志社法学第278号、279号、2001年。
- (14) 単一欧州議定書ではより大枠の規定しかなされていない。共通規定の2条は「欧州理事会は欧州共同体の加盟国首脳および委員会委員長で構成される。外相および委員会の1名の委員がこれを補佐する。欧州理事会は少なくとも年2回会議を開催する」と規定するのみである。
- (15) ORGANIZATIONAL RULES FOR EUROPEAN COUNCIL MEETINGS, *Bull. of EC*, 6-1977.
- (16) リスボン条約に関しては以下を参照されたい。鷺江義勝監訳「欧州同盟条約および欧州共同体設立条約を改定するリスボン条約 (翻訳) (1)、(2)、(3)」同志社法学327号、329号、330号、2008年。
- (17) ミッテラン大統領は欧州議会が唯一の民主的機関だといわれることに反発し、真の民主主義は欧州理事会が開かれている「この部屋に」と述べたことがある。アクセル・クラウス『ニュー・ヨーロッパ誕生』日本放送出版会、1992年、p.394。
- (18) Herve Bribosia, "The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty", in stefan Griller and Jacques Ziller(eds.), *The Lisbon Treaty*, Springer-Verlag wien, 2008, p.64.

