

# リスボン条約による理事会および 政策決定過程の改定についての一考察

鷺江義勝  
(同志社大学法学部教授)

## はじめに

2007年12月13日にリスボンにおいて調印された「EU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<sup>1</sup>」は、事実上の廃案に追い込まれた欧州憲法条約<sup>2</sup>に代わるものとして、EUの全体的枠組みを根本的に変更し、今後の欧州統合の進展の基盤となる新たな基本条約を創設する条約である。本稿では、リスボン条約の全体像を明らかにするのではなく、主要機関の1つである理事会と全般的な政策決定過程に対するリスボン条約の改定の内容を明らかにすることに論点を絞って、そこに示されたリスボン条約の改定の特徴や問題点を論じていくことにする。なお、その際に、現行のニース条約<sup>3</sup>からの改定だけではなく、できるだけ欧州憲法条約との比較の観点からも論じていくことにしたい。

## 第1章 理事会に関する改定

理事会については、これまで主に欧州共同体設立条約（リスボン条約によって「EU運営条約」に改称）に規定されていたが<sup>4</sup>、リスボン条約による改定によって、基本的な性格付けは、EU条約の「機関に関する規定」と題されたIII編の中で、また具体的な内容については、機関および財政規定を定めたEU運営条約6部1編の中で、規定されている。EU条約16条において、理事会の任務は、欧州議会と共同して立法および予算に関する権限を行使することが規定され、立法および予算権限に関しての欧州議会との権限の共有が明記されている。さらに理事会は、条約の規定に従って、政策決定と調整を行うことが求められている。その構成員については、従来通り、加盟国の閣僚級の代表であり、変更はない。

### 1. 理事会における特定多数決

リスボン条約による改定の結果、理事会で特定多数決が可能な案件は、33件増え、96件へと増大した。他方で、税制、社会政策、市民権、警察協力などの分野では全会一致が依然として残されたままである<sup>5</sup>。

これまでの歴史的経緯からすれば、理事会での議決は、そもそもは全会一致が原則であり、一部の分野に限って例外的に特定多数決の導入が予定されていた。その後、単一欧州議定書以降の条約の改定の度に、特定多数決が用いられる分野が徐々に拡大されてきた。そのため、これまでは、理事会の議決方式は原則的には全会一致であり、特定多数決は例外的に特定の分野にのみ導入されてきた決定方式であった。しかし、リスボン条約によって、EU 条約 16 条 3 項として、条約が別途規定する場合を除いて、理事会は、特定多数決で議決することが新たに規定され、理事会の議決は、原則的には、特定多数決であるということが明記されることになった。また、個別の条文の改定によって、より多くの分野の案件が特定多数決によって決定できるようになっている。理事会の議決は原則として、特定多数決であり、全会一致は、特別な理由あるいは各加盟国の死活的な利益に関わるような非常に重要な案件など例外的問題についてのみ用いられるという新たな原則が確立しつつあるといえよう。とはいえ、条約によって別途、理事会において単純多数決によって議決するように求められる場合、あるいは、全会一致で決定するように求められる場合も依然としてかなりの数が存在している。全会一致に関しては、今後も加盟国間の合意ができれば、特定多数決に移行する可能性のある分野も依然として多く存在しており、今度の動向が注目される。

なお、理事会における全会一致の際には、棄権は全会一致を妨げないこと、投票の際には、理事会の構成員である加盟国の閣僚級の代表は、他の加盟国の閣僚級の代表である構成員の代理として投票を行うことができるのは従来通りである。

## 2. 全会一致から特定多数決への移行条項

リスボン条約では、欧州理事会の決定によって、理事会の決定方式を全会一致から特定多数決に変更することを可能にする規定も用意されている。EU 条約 48 条 7 項では、EU 運営条約もしくは EU 条約 V 編の中で、理事会の全会一致によって議決することを規定している場合であっても、欧州理事会は、理事会の決定方式を特定多数決に変更することが可能である。ただし、この変更には、欧州議会および加盟国議会による承認が必要とされている。すなわち、欧州理事会が、理事会における決定方式の変更を発議した場合には、この発議は、加盟国議会に告知され、告知の日より 6 ヶ月以内に加盟国議会の 1 つでもこの発議に反対することを表明した場合には、欧州理事会はこの決定を採択することはできない。さらに、加盟国議会の反対がない場合でも、欧州理事会は、欧州議会の総議員の過半数による同意を得る必要がある。欧州理事会は、欧州議会の同意を得た後、全会一致で、理事会の決定方式を特定多数決に変更することを認める決定を採択することができるのである。ただし、この規定は、軍事的意味合いを持つ決定もしくは防衛分野における決定には適用されない。

また、より緊密な協力に関しては、EU 運営条約 333 条 1 項および 3 項に基づき、理事会自身の決定によって、理事会での決定手続きを全会一致から特定多数決に移行させることが可能

となっている。すなわち、より緊密な協力に関して適用される条約規定に関しては、理事会での議決方式を全会一致から特定多数決へ変更することを、より緊密な協力に参加する加盟国の全会一致で採択することが可能となっている。この決定が採択された場合、条文では全会一致が規定されていても、以後の理事会決定は、特定多数決によって行われることになるのである。ただし、この規定も軍事的あるいは防衛的な意味を有する決定には適用されない。

### 3. 特定多数決の種類と過渡規定

理事会で行われる特定多数決に関しては、「EU 条約 16 条」、「EU 運営条約 238 条」、「過渡規定に関する議定書」、「EU 条約 16 条 4 項および EU 運営条約 238 条 2 項に関する宣言」などの規定によって、以下のいくつかの期間および類型に分かれている（以下、表 1 参照）。

#### (1) 2014 年 10 月 31 日まで（過渡規定 I）

まず、リスボン条約発効から 2014 年 10 月 31 日までは、「過渡規定に関する議定書」によって、現行のニース条約と同様の決定方式が存続する予定である。すなわち、各加盟国に配分されている加重票数は、現行のニース条約の規定が維持され、欧州委員会などからの提案に基づく場合には、1) 総票数 345 票中 255 票以上の賛成票、2) 賛成票を投じた加盟国の数が全加盟国の過半数以上、3) さらにはその人口が、EU の全人口の 62% 以上を占めていることが可決要件として定められている。他方、欧州委員会などからの提案に基づかない場合には、255 票以上の賛成票と賛成票を投じた加盟国の人口が、EU の全人口の 62% 以上を占めていることが必要であることは同じであるが、賛成する加盟国数の要件がより厳しいものとなり、全加盟国の 3 分の 2 以上の加盟国の賛成が必要となっている。また、全ての加盟国が投票に参加するわけではない場合<sup>6</sup>には、特定多数決は投票に参加する加盟国のみを基準にして、同じ比率の賛成投票数、同じ人口比率および同じ比率の賛成加盟国数が、可決のために必要とされている。

#### (2) 2014 年 11 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日

2014 年 11 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日までは、「EU 条約 16 条」および「EU 運営条約 238 条」に規定された方式と「過渡規定に関する議定書」に規定された方式の 2 つの規定が用意されている。さらに、「EU 条約 16 条 4 項および EU 運営条約 238 条 2 項に関する宣言」による審議継続要件が加わり、かなり複雑な方式となっている。条約の規定では、この期間に 2 つの特定多数決方式が選択可能となっているため、以下では、選択可能な方式を便宜的にパターン 1 とパターン 2 に分けて分析していく。

#### パターン 1（過渡規定 II）

「EU 条約 16 条」および「EU 運営条約 238 条」では、欧州憲法条約に規定されていた要件に審議継続要件を加えた方式<sup>7</sup>が規定されている。すなわち、2014 年 11 月 1 日以降は、理事会が欧州委員会あるいは EU 外務・安全保障担当上級代表からの提案に基づいて、特定多数決によって可決するためには、1) EU の全加盟国の 55% 以上となる 15 ヶ国以上の加盟国の賛成

と 2) 賛成加盟国の人口が EU の全人口の 65% 以上を代表していることが求められる。また、否決するためには、4 ケ国以上の反対が必要であり、この条件に満たない場合には、特定多数決による可決を阻止することはできない。

理事会が欧州委員会あるいは EU 外務・安全保障担当上級代表からの提案に基づかずに、特定多数決を実施する場合には、特定多数による可決には、72% 以上の加盟国の賛成でかつ、賛成加盟国の総人口が、EU 全人口の 65% 以上を有することが可決のための必要要件となっている。人口要件は、同じであるが、賛成する加盟国の数をより厳しくすることによって、加盟国間の事実上のコンセンサス形成を重視するものとなっている。

全ての加盟国が投票に参加するわけではない場合<sup>8</sup>には、特定多数決は、以下のように規定される。

(a) 投票に参加する加盟国の 55% 以上の加盟国の賛成でかつ、参加した加盟国の人口の総和が投票に参加した加盟国の総人口の内 65% 以上を有する場合に可決したとみなされる。この場合、否決のために必要な可決阻止少数は、投票に参加する加盟国の総人口の 35% 以上を占める加盟国に加えさらに 1 ケ国を最低限含まなければならず、この条件に満たない場合には、特定多数決は、可決されたものとみなされる。

(b) 欧州委員会あるいは EU 外務・安全保障担当上級代表からの提案に基づかず、理事会が特定多数決を行う場合には、投票に参加する加盟国の中で、72% 以上を占める加盟国の賛成でかつ、賛成した加盟国が投票に参加した加盟国の総人口の 65% 以上を有していることが可決のための必要条件となっている。

以上の要件に加えてさらに、2014 年 11 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日までは、「EU 条約 16 条 4 項および EU 運営条約 238 条 2 項に関する宣言」1 条から 3 条において、「イオニアの妥協<sup>9</sup>」に起源を持つ合意が規定されている。すなわち、可決阻止に必要な人口要件もしくは加盟国数要件のいずれかの要件の 4 分の 3 以上に達する加盟国が、特定多数決による採択に反対の意向を示した場合、理事会は EU 法によって定められる適切な期間内に、「満足のいく解決に至るように、全力を挙げる」ことが合意されているのである。したがって、理事会が欧州委員会あるいは EU 外務・安全保障担当上級代表からの提案に基づいて、特定多数決を行おうとする場合には、可決阻止少数に関する人口要件（35% 以上）の 4 分の 3 である 26.25% 以上の人口を持つ加盟国の反対、もしくは加盟国要件（45% 以上）の 4 分の 3 である 33.75% の加盟国（27 ケ国の場合 10 ケ国）以上の反対があった場合には、審議が一定期間継続されることになるのである。

## パターン 2（過渡規定 III）

もう一つの方式は、「過渡規定に関する議定書」II 編 3 条 2 項で定められた 2014 年 11 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日の間に適用される特別な規定が用いられるものである。この規定によれば、この期間に特定多数決が実施される場合、理事会構成員の要請があれば、それまでの過

渡期間に適用されていた特定多数決（過渡規定 I）を継続して 2017 年 3 月 31 日まで、利用することが可能となっている。これは、理事会構成員の全てが投票に参加するわけではない場合にも適用される。ただし、可決阻止少数に関する人口要件（38% 以上）の 4 分の 3 である 28.5% 以上の人口を持つ加盟国の反対、もしくは加盟国要件（過半数以上）の 4 分の 3 である 37.5% の加盟国（27 ヶ国の場合 11 ヶ国）以上の反対があった場合には、理事会での特定多数決が延期されて、審議が一定期間継続されるという審議継続要件が追加される。

この特別な条項は、ポーランドの主張で取り入れられたものであり<sup>10</sup>、新たな特定多数決制度で、相対的に影響力が低下することを少しでも先延ばしにしようとしたものである。この規定によって、場合によっては、リスボン条約に予定された新たな特定多数決方式が、実質的に、2017 年 4 月まで延期される可能性も考えられる。

### (3) 2017 年 4 月 1 日以降

2017 年 4 月 1 日以降は、「過渡規定に関する議定書」に定められたパターン 2 の規定が適用されなくなるため、パターン 1 の方式のみが、理事会での特定多数決として用いられる予定である。ただし、特定多数決による採決を一旦延期させ、審議を継続させるための要件は、「EU 条約 16 条 4 項および EU 運営条約 238 条 2 項に関する宣言」4 条から 6 条によって変更される予定である。すなわち、理事会での審議継続要件は、可決阻止に必要な人口要件もしくは加盟国数要件のいずれかの要件の 55% 以上に達する加盟国が、特定多数決による採決に反対の意向を示した場合に変更することになっている。したがって、理事会が欧州委員会あるいは EU 外務・安全保障担当上級代表からの提案に基づいて、特定多数決を行おうとする場合には、可決阻止少数に関する人口要件（35% 以上）の 55% である 19.25% 以上の人口を持つ加盟国の反対、もしくは加盟国要件（45% 以上）の 55% である 24.75% の加盟国（27 ヶ国の場合 7 ヶ国）以上の反対があった場合には、審議が一定期間継続されることになるのである。このように審議継続動議の発動要件が 75% から 55% へと大幅に緩和されるため、2017 年 4 月以降は、特定多数決による決定がより困難さを増す可能性も懸念される。

## 4. 理事会の開催形態

理事会の開催形態としては、従来は、外務大臣により構成される一般理事会とその他の専門分野ごとに招集される多数の専門理事会が開催されてきた。今回のリスボン条約による改定によって、理事会は、原則的に一般問題理事会と外務理事会を条約上定められた常設の理事会とし、その他の理事会については、欧州理事会が、特定多数決によって、別途、設置することとされている。ただし、欧州理事会が、設置の決定を行うまでは、暫定的に、一般問題理事会が、他の形態で開催する理事会を単純多数決によって、決定することが可能である<sup>12</sup>。

一般問題理事会の任務は、他の理事会の活動の一貫性を確保すると共に欧州理事会の会合の準備と一貫性の確保を欧州理事会議長および欧州委員会と協力して行うことである。外務理事

表1 特定多数決の可決のための要件

	欧州委員会等の提案に基づく場合	欧州委員会等の提案に基づかない場合
ニース条約	・賛成票数 (345 票中 255 票以上) ・加盟国の過半数以上 ・全人口の 62% 以上	・賛成票数 (345 票中 255 票) ・加盟国の 2/3 以上 ・全人口の 62% 以上
欧州憲法条約 (過渡規定 2009 年－2014 年)	・加盟国の 55% 以上 ・15 ヶ国以上 ・全人口の 65% 以上 ・審議継続要件 (イオニア方式*1、*2)	・加盟国の 72% 以上 ・全人口の 65% 以上 ・審議継続要件 (イオニア方式*1、*2)
欧州憲法条約	・加盟国の 55% 以上 ・15 ヶ国以上 ・全人口の 65% 以上 ・可決阻止少数に関する要件 (否決には 4 カ国以上の反対が必要)	・加盟国の 72% 以上 ・全人口の 65% 以上 ・可決阻止少数に関する要件 (否決には 4 カ国以上の反対が必要)
リスボン条約 (過渡規定 I 2014 年 10 月まで)	・賛成票数 (345 票中 255 票以上) ・加盟国の過半数以上 ・全人口の 62% 以上 (ニース条約と同じ)	・賛成票数 (総票数 345 票中 255 票以上) ・加盟国の 2/3 以上 ・全人口の 62% 以上 (ニース条約と同じ)
リスボン条約 (過渡規定 II 2014 年 11 月－2017 年 3 月)	・加盟国の 55% 以上 ・15 ヶ国以上 ・全人口の 65% 以上 ・可決阻止少数に関する要件 (否決には 4 カ国以上の反対が必要)*3 ・審議継続要件 (イオニア方式*4)	・加盟国の 72% 以上 ・全人口の 65% 以上 ・可決阻止少数に関する要件 (否決には 4 カ国以上の反対が必要)*3 ・審議継続要件 (イオニア方式*4)
リスボン条約 (過渡規定 III 2014 年 11 月－2017 年 3 月)	加盟国の要請があった場合、 ・過渡規定の延長が可能 (ニース条約と同じ) ・審議継続要件 (イオニア方式*5)	加盟国の要請があった場合、 ・過渡規定の延長が可能 (ニース条約と同じ) ・審議継続要件 (イオニア方式*5)
リスボン条約 (2017 年 4 月以降)	・加盟国の 55% 以上 ・15 ヶ国以上 ・全人口の 65% 以上 ・可決阻止少数に関する要件 (否決には 4 カ国以上の反対が必要)*4 ・審議継続要件 (イオニア方式*6)	・加盟国の 72% 以上 ・全人口の 65% 以上 ・可決阻止少数に関する要件 (否決には 4 カ国以上の反対が必要)*4 ・審議継続要件 (イオニア方式*6)

加盟国の加重投票数一覧

ベルギー	12	ブルガリア	10	チェコ共和国	12	デンマーク	7
ドイツ	29	エストニア	4	アイルランド	7	ギリシャ	12
スペイン	27	フランス	29	イタリア	29	キプロス	4
ラトビア	4	リトアニア	7	ルクセンブルグ	4	ハンガリー	12
マルタ	3	オランダ	13	オーストリア	10	ポーランド	27
ポルトガル	12	ルーマニア	14	スロベニア	4	スロバキア	7
フィンランド	7	スウェーデン	10	連合王国	29		

- \*1 イオニアの妥協とは、可決阻止少数が得られないばあいでも一定数の加盟国が反対する場合、審議を継続するという政治的合意。
- \*2 可決阻止に必要な人口要件もしくは加盟国数要件のいずれかの要件の 4 分の 3 に達する加盟国が、特定多数決による採択に反対した場合、理事会は、EU 法の許容する時間内で「満足な解決に到達するように、最大限努力する」。
- したがって、可決阻止少数に関する人口要件 (35% 以上) の 4 分の 3 である 26.25% 以上の人口を持つ加盟国の反対、もしくは加盟国要件 (45% 以上) の 4 分の 3 である 33.75% の加盟国 (27 ヶ国の場合 10 ヶ国) 以上の反対があった場合には、審議が一定期間継続される。
- \*3 理事会において全ての加盟国が投票に参加するわけではない場合には、可決阻止少数は、投票に参加する加盟国の全人口の 35% 以上を有する加盟国に加え、さらに 1 加盟国以上を含まねばならず、この条件に満たない場合には、特定多数決による可決を阻止することはできない。
- \*4 可決阻止に必要な人口要件もしくは加盟国数要件のいずれかの要件の 4 分の 3 以上に達する加盟国が、特定多数決による採択に反対の意向を示した場合、審議が一定期間継続される。
- \*5 可決阻止少数に関する人口要件 (38% 以上) の 4 分の 3 である 28.5% 以上の人口を持つ加盟国の反対、もしくは加盟国要件 (過半数以上) の 4 分の 3 である 37.5% の加盟国 (27 ヶ国の場合 11 ヶ国) 以上の反対があった場合には、審議が一定期間継続される。
- \*6 可決阻止に必要な人口要件もしくは加盟国数要件のいずれかの要件の 55% 以上に達する加盟国が、特定多数決による採択に反対の意向を示した場合、審議が一定期間継続される。

会は、欧州理事会が策定する戦略的指針に基づいて具体的な対外行動を規定し、なおかつ、EUの対外行動の一貫性についての責任を負っている。

## 5. 理事会議長

理事会の議長は、欧州理事会の議長と同様に従来は、全加盟国の国名のアルファベット順を原則とする6ヶ月任期の輪番制であった。それに対してリスボン条約では、EU外務・安全保障担当上級代表が外務理事会の常任議長を務めることとしている。同上級代表は、従来は、理事会の下部組織である理事会事務局の事務総長の職務を兼任するものとされていたが、リスボン条約では、この兼任は解消されている。さらに、リスボン条約によって、その地位は、大幅に引き上げられ、外務理事会の常任議長のみならず、欧州委員会の外務担当の副委員長の地位を兼任することになっている<sup>13</sup>。このような同上級代表の任務や権限等は、欧州憲法条約の規定をそのまま受け継ぐものではあるが、欧州憲法条約で使用されていたEU外務大臣という名称は、従来から使われている「共通外交・安全保障政策上級代表」の名称に近い「EU外務・安全保障担当上級代表」という名称に変更されている。

外務理事会を除く他の理事会の議長は、一般問題理事会の議長を含めて、欧州理事会が特定多数決によって確定する平等な輪番制に基づいて選任される予定である。より具体的には、「理事会議長職の業務についての欧州理事会の決定に関する欧州同盟条約16条9項に対する宣言」の中で、「理事会議長職の業務に関する欧州理事会決定案」として提示されている。この規定によれば、外務理事会を除く理事会の議長は、加盟国の多様性と地理的均衡を考慮した3ヶ国よりなる「議長グループ」が18ヶ月の任期を務める。この3ヶ国が6ヶ月ごとに交代する輪番で議長国となるのである。この方式の下で、全体としては18ヶ月というこれまでより長期の任期を持ち、議長国以外の2ヶ国が議長を補佐することにより一定の継続性を得られるものとなっている<sup>15</sup>。

また、ユーロを通貨とする加盟国の閣僚によって開催される会議は、理事会の一形態ではなく、非公式なものと規定されてはいるが、ユーロに関する協議や事実上の決定を行う重要な会合である。この会議の議長に関しては、「ユーロ・グループに関する議定書」の中で規定されており、2年半の任期で、別途議長が選出されることが規定されている。

## 6. 欧州理事会への付託規定

理事会においてその構成員もしくは一定数以上の構成員が、特定の理由によって、要請した場合、理事会での審議を一旦中止し、当該問題を欧州理事会に付託することが、いくつかの分野において可能となっている。具体的内容は、条文により異なるが、いくつかの類型に整理することが可能である。

社会保障の分野についてのEU運営条約48条では、通常立法手続きが用いられるが、「立法

草案がその範囲、費用もしくは財政構造を含む社会保障体制の重要な側面に影響を与えるか、もしくはその体制の財政的均衡に影響を与えると理事会の構成員が宣言した場合、当該問題を欧州理事会に付託することが可能となる。この場合、理事会は、通常立法手続きを一時停止し、欧州理事会は、4ヶ月以内に（a）草案を理事会に差し戻し、理事会は通常立法手続きの一時停止を終了する。もしくは（b）なんらの行動もとらないか、委員会に新たな提案を提出することを要請することができる。この場合、先に提案されていた法案は採択されなかったものとみなされ、新たに通常立法手続きが開始されるのである。これは、理事会での深刻な対立あるいは特定の加盟国にとっての深刻な不利益を理由とする抵抗による審議の停滞を回避するために、欧州理事会をいわゆる上訴院として活用する方式である。

他方、EU 運営条約 82 条（刑事司法協力）の場合は、理事会の構成員が一定の理由<sup>16</sup>に基づいて、当該問題を欧州理事会へ付託するよう要求できることは同じではあるが、欧州理事会の対応次第で、その後の結果が大きく変化する可能性がある。4ヶ月以内に欧州理事会でコンセンサス形成に成功すれば、当該案件は、理事会に差し戻され、決定過程が再開される。しかし、欧州理事会でのコンセンサス形成ができなかった場合には、緊密な協力を開始するための承認が得られたものとして、9ヶ国以上の加盟国が「より緊密な協力」の確立を望む旨の告知を欧州議会、理事会および欧州委員会に行うことによって、緊密な協力に関する規定が適用されることになる。

また、EU 運営条約 86 条（欧州検察庁の設立）および 87 条（警察協力）では、理事会における全会一致による決定が得られない場合に、9ヶ国以上の加盟国が要請した場合、当該案件を欧州理事会に付託することが可能となっている。この場合も、4ヶ月以内に欧州理事会でコンセンサス形成に成功すれば、当該案件は、理事会に差し戻され、決定過程が再開される。しかし、欧州理事会でのコンセンサス形成ができなかった場合、9ヶ国以上の加盟国が「より緊密な協力」の確立を望む旨の告知を欧州議会、理事会および欧州委員会に行えば、緊密な協力を開始するための承認が得られたものとして、緊密な協力に関する規定が適用されることになる。

以上のように、理事会から欧州理事会への付託は、より政治的に高度な首脳レベルでの妥協を模索するものではある。ただし、EU 運営条約 48 条の規定のように政治的妥協が不首尾に終わった場合でも、欧州委員会に再提案を促すというような、あくまでも妥協を模索する方策である一方で、一部の加盟国による部分統合である「より緊密な協力」の開始をより容易にするバイパス的な役割を担う過程ともいえよう。

## 第2章 EU の政策決定過程の改定

本章では、リスボン条約によって様々な改定がなされた EU の政策決定過程、特に立法に関



わる政策決定過程について分析を行う。すでに述べたように、リスボン条約は、欧州憲法条約の規定の多くを受け継いでおり、同条約との類似点も多い。そのため、まず、欧州憲法条約に規定されていた法体系の改革から論を進めていきたい。

## 1. 欧州憲法条約における法体系

ニース条約までは、混在していた法を制定する行為とそれ以外の行為を欧州憲法条約では、立法行為と非立法行為に明確に分けることが規定されていた<sup>17</sup>。立法行為は、「欧州法」と「欧州枠組法」である（以下、表1を参照）。「欧州法」は、従来の「規則」にあたり、「欧州枠組法」は、「命令」に相当するものである。非立法行為は、「欧州規則」と「欧州決定」である。「欧州規則」は、立法行為を実施するために用いられ、効力としては、従来の「規則」もしくは「命令」のいずれかを選択可能である。「欧州決定」は、名宛人のみに拘束力を持っていた従来の「決定」の効力に加えて、名宛人を特定せず一般的な効力を持っていた「規則」と同様な効果を有することも可能となっている。なお、「勧告」と「意見」は、従来通り拘束力を持たない行為である。

さらに、欧州憲法条約では、非立法行為として「委任」が冠される行為と「実施」が冠される行為が新たに加えられている。「委任欧州規則」は、「欧州法」や「欧州枠組法」の中で規定された場合、欧州委員会にこれらの法の本質的ではない一定の要素を追加もしくは修正する権限を委任するものである。ただし、欧州委員会に付与される委任の目的、内容、範囲および期間は明確に規定されることになっている。また、「委任欧州規則」の実際の適用のための条件として、欧州議会（総議員の過半数で）または理事会（特定多数決で）が委任の終了ができること、あるいは、「委任欧州規則」に関して欧州議会または理事会が「欧州法」もしくは「欧州枠組法」の中で定められた一定の期間内に異議を唱えない場合のみに発効できるとする留保条件が例示されている。

また、「欧州実施規則」と「欧州実施決定」は、法的拘束力を持つ行為を実施するために統一的条件が必要とされる場合に欧州委員会、ただし、十分に正当化できる特別な場合および共通外交安全保障政策分野については、理事会に実施権限を付与するために用意されたものである。これらは、それぞれ「欧州規則」や「欧州決定」と同等の効力を持つが、欧州委員会による権限行使の場合の加盟国による統制の方式が「欧州法」の形式で制定されることになる<sup>18</sup>。

## 2. リスボン条約による法体系

リスボン条約では、政策決定に関しては、第6部1編2章に「同盟の法的行為、採択手続きおよびその他の規定」として新たに整理されている。立法行為に関する政策決定のアウトプットとしての法体系としては、従来からの規則、命令、決定、勧告および意見の名称が維持されている<sup>19</sup>。ただし、決定に関しては、欧州憲法条約の「欧州決定」と同様に、名宛人のみに拘束

力を持っていた従来の「決定」の効力に加えて、名宛人を特定せずに一般的な効力を持つ「規則」と同様な効果を有することも可能となっている。「勧告」と「意見」が拘束力を有しないことは従来通りである。なお、勧告に関しては、理事会、委員会および欧州中央委銀行が採択することが認められている。<sup>20</sup>

規則、命令および決定に関しては、後述の通常立法手続き、特別立法手続きおよびその他の個別の立法手続きによって制定される立法行為と規定される。これらの立法行為以外に、別途規定されるものとして、欧州憲法条約において規定されていた「委任欧州規則」、「欧州実施規則」および「欧州実施決定」に相当するものが、新たにリスボン条約でも非立法行為に分類される「委任行為」と「実施行為」という枠組みで導入されている。

欧州委員会に対しては、これまでの条約規定においても、今回削除された EC 条約 202 条に基づいて、理事会が採択する法に関して、理事会が定める規定の実施権限を欧州委員会に委任することが可能であった。またその際には、理事会はこれらの権限の行使に関して一定の条件を課すことができ、特定の場合においては、理事会自体に直接的に権限を行使する権利を留保することも可能であった。今回の改定では、こうした規定をより具体的かつ体系化することによって、欧州委員会への委任行為を明記するものとなっている。EU 運営条約 290 条は、欧州憲法条約に規定された「委任欧州規則」と同様に、立法の際に、制定された法の本質的ではない一定の要素を追加もしくは修正するという一般的適用性を持った非立法行為を採択する権限を欧州委員会に委任することができる旨規定している。この権限の委任の目的、内容、範囲および期間は、制定された法の中で明確に規定される。また、一定の分野についての本質的要素は、その法自体に留保され、欧州委員会への権限委任の対象とはならない。また、制定された法には、欧州委員会への委任のための条件を明記することが求められており、この適用条件としては、欧州憲法条約と同じ例示が用いられている。<sup>21</sup> 以上のような形で欧州委員会に委任された委任行為には、その法の題目に「委任」という形容詞が付けられ他のものと区別されることになっている。

EU 運営条約 291 条では、欧州憲法条約における「欧州実施規則」および「欧州実施決定」を受け継ぐ内容が規定されている。加盟国は法的に拘束力を持つ EU の行為を実施するために必要なあらゆる国内法の措置を採択することが求められるが、そのための統一的条件が必要な場合には、そのための措置を欧州委員会、あるいは、十分に正当化できる特別な場合および共通外交・安全保障政策分野については、理事会に実施権限を委任することができる。この場合、欧州議会および理事会は、通常立法手続きに従って制定する規則によって、欧州委員会の実施権限の行使に対する加盟国による統制のための方式に関する法規および一般原則を事前に規定することが可能である。このような欧州委員会への実施委任行為の場合には、その題目に「実施」という形容詞が付けられ他のものと区別されることになっている。

条約が採択されるべき法の種類を特定していない場合には、立法を行える機関は、適用され

る手続きおよび比例性の原理を尊重しつつ、適切な法の種類を選択することが可能である。以上のような法は、それらが基盤とする理由を述べ、条約によって求められている全ての提案、発議、勧告、要請もしくは意見に言及することが求められている。また、法案審議の過程においては、欧州議会および理事会は、当該分野における適切な立法手続きによって規定されていない行動をしないことが明記されている<sup>22</sup>。

これらの EU 法は、通常立法手続きによって採択された場合には、欧州議会議長および理事会議長によって署名される。特別立法手続きおよびその他の個別の手続きによって採択された場合には、それを採択した機関の長によって署名される<sup>23</sup>。

欧州憲法条約の中で明記されていた EU 法の優位性に関する規定は、今回は、削除されているが、条約に付属する「優位性に関する宣言」の中で、加盟国の法に対して EU 法が優位性を持つことが確認されており、その優越性は、従来通りである。

表1 EUの法体系の変遷

ニース条約まで	欧州憲法条約	リスボン条約
	立法行為	立法行為
規則	欧州法	規則
命令	欧州枠組み法	命令
規則, 決定		決定
	非立法行為	非立法行為
規則, 命令	欧州規則	
規則, 決定	欧州決定	
	委任欧州規則	委任行為 (委任規則など)
	欧州実施規則	実施行為 (実施命令など)
	欧州実施決定	

### 3. 立法行為の種類

立法行為の種類は、EU 運営条約 289 条に明記され、大きくは、通常立法手続き（以下、図 1 を参照）と特別立法手続きの 2 つに類型化されている。さらに、これらの立法手続きに加え、条約の中で別途規定される個別の手続きが規定されている。

共同決定手続きは、通常立法手続きの名称で維持され、欧州経済共同体設立当時から導入されていた諮問手続き<sup>24</sup>などは、特別立法手続きの一類型として残された。他方で、単一欧州議定書によって導入されていた「協力手続き」<sup>25</sup>は、すでに事実上廃止されていたが、その具体的な手続き内容を規定していた EC 条約 252 条が削除され、正式に廃止されることとなった。

通常立法手続きは、欧州委員会などからの提案に基づいて欧州議会および理事会が、規則、命令あるいは決定を共同で採択する決定方式であり、従来は、共同決定手続きと呼ばれていた

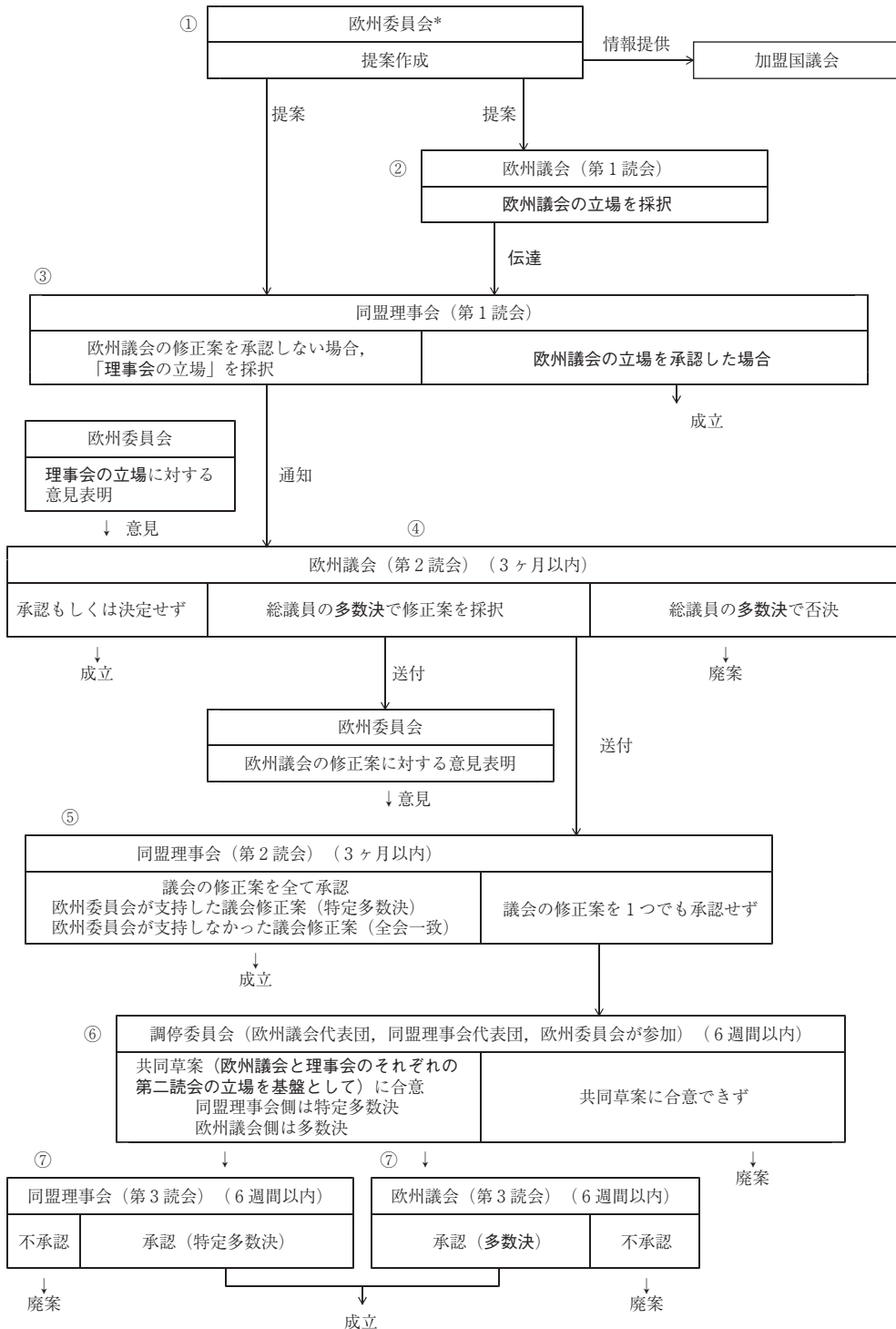
ものである。通常立法手続きの具体的な過程は、EU 運営条約 294 条に規定されている。同条は、EC 条約では共同決定手続きを規定していたものであり、大幅に文言の修正がなされているが、従来の共同決定手続きの内容を実質的に継承する内容となっている。ただし、以下のよういくつかの点で修正がなされている。

第 1 に、従来の共同決定手続きは、全て欧州委員会の発議に基づいて開始されるものであったが、通常立法手続きでは、一定数の加盟国の発議、<sup>26</sup> 欧州中央銀行の勧告あるいは司法裁判所の要請<sup>28</sup>に基づいて、その過程が開始される場合がある。これまで、欧州委員会は、提案権（発議権）をほぼ独占し、審議途中での提案修正権をも併せ持つことにより、EU 全体の利益を追求するという政策決定過程における重要な位置を占めてきていた。しかしながら、今回の修正によって、欧州委員会のこの独占的地位が失われることとなった。この改定によって欧州委員会の地位の低下がもたらされる可能性もあり、実際の役割がどのように変化するのか、今後のリスボン条約発効以降の展開が注目される。

第 2 に、これまで以上に明確かつ対等な欧州議会と理事会による 3 読会制を規定していることである。共同決定手続きは、欧州経済共同体が設立されたローマ条約に規定されていた最も初期の段階から導入されていた「諮問手続き」や単一欧州議定書によって導入された「協力手続き」の発展型としてマーストリヒト条約によって導入された決定手続きである。そのため従来の手続きの内容を部分的に継承している規定が随所に残されていた。たとえば、共同決定手続きでは、欧州議会の第 1 読会での審議の結果は、実質的には修正案ではあるが、「意見」として理事会に送られる。それに対して、理事会は、特定多数決によって欧州議会の修正案を受け入れるか、再修正案である理事会の「共通の立場」を採択すると規定されている。<sup>29</sup>これは、欧州議会が理事会と対等の共同立法機関ではなく、単なる諮問機関にすぎなかった時代の諮問手続の内容や協力手続の文言を受け継ぐ規定であった。これに対して通常立法手続きでは、欧州議会と理事会は、意見を出すあるいは受けるという関係ではなく、あくまでも対等な地位で、第 1 読会を開催し、欧州議会と理事会のそれぞれが修正案を出し合うという形態を文言上も明確に規定するものとなっている。他方で、共同決定手続きでは、調停委員会においては、欧州議会の第 2 読会における修正案が「共同草案」のための基盤として検討されることが規定されていたが、通常立法手続きでは、欧州議会と理事会のそれぞれの第 2 読会での立場が、共に考慮すべき基盤として位置づけられている。この変更は、欧州議会に有利な規定を、両機関が対等な関係に戻すための改定である。このように、通常立法手続きでは、第 1 読会、第 2 読会、調停委員会および第 3 読会を段階別にそれぞれ明確に分け、それぞれの段階での欧州議会と理事会の対等な関係を明確に規定しているのである。

第 3 には、欧州議会の第 3 読会での共同草案の承認のための必要要件が欧州議会議員の絶対多数決から総投票数の過半数へと緩和されたことが挙げられる。従来の共同決定手続きでは、欧州議会第 3 読会では、共同草案の承認のための要件である欧州議会議員の絶対多数による賛

図1 通常立法手続き



\*一定数の加盟国，欧州中央銀行，司法裁判所の場合も有る。なお，この場合 EU 運営条約 294 条 15 項を適用する。

①欧州委員会などによる提案作成

従来の共同決定手続きは、全て欧州委員会の発議に基づいて開始されるものであったが、通常立法手続きにおいては、条約が別途規定している場合には、一定数の加盟国の発議、欧州中央銀行の勧告あるいは司法裁判所の要請に基づいて、その過程が開始されることが認められている。そのための特別規定も EU 運営条約 294 条 15 項に規定されている。なお、この提案は、欧州議会と理事会に送付されるとともに、情報提供のために加盟国議会にも同時に送付される。

②欧州議会の第 1 読会

提案を受け取った欧州議会は審議を行い、「欧州議会の立場」として、審議結果を理事会に伝達する。

③理事会の第 1 読会

理事会が

1. 「欧州議会の立場」を承認した場合には、「欧州議会の立場」の文言がそのまま採択され成立する。
2. 「欧州議会の立場」を承認しない場合には、「理事会の立場」を採択し、それを欧州議会に伝達する。その際、理事会は「理事会の立場」を採択するに至った理由について十分に欧州議会へ通知する。また、欧州委員会は、欧州委員会としての立場を欧州議会に十分に通知する。

④欧州議会の第 2 読会

欧州議会は第 2 読会において、前記の伝達から 3 カ月以内に、

1. 理事会の立場を承認するか、決定を行わない場合には、「理事会の立場」の文言がそのまま採択され成立する。
2. 総議員の多数決により、否決した場合には、欧州委員会提案は廃案となる。  
以上の場合には、いずれの場合もこの時点で政策決定過程は終了する。
3. 総議員の多数決により、「理事会の立場」に対する修正を提案した場合には、修正案は、理事会に送付され、理事会の第 2 読会が開始される。なお、その際には、欧州委員会に対しても欧州議会の修正案は送付され、欧州委員会はこの修正案についての意見を表明する。

⑤理事会の第 2 読会

欧州議会が修正案を提案した場合に開かれる理事会第 2 読会では、上記の伝達の 3 ヶ月以内に、欧州議会の修正案のすべてを受け入れるかどうかを審議し、以下の結論を得る。

1. 理事会が、欧州委員会が肯定的意見を表明した欧州議会の修正案については特定多数決によって、欧州委員会が否定的意見を表明した欧州議会の修正案については全会一致によって、欧州議会のすべての修正を承認した場合には、法案は成立する。
2. 理事会が欧州議会の修正提案のうち 1 つでも受け入れなかった場合、理事会議長は欧州議会議長との合意の下に、6 週間以内に、調停委員会の会合を招集する。この調停委員会の場において欧州議会と理事会の最終的な意見調整が行われる。

⑥調停委員会（理事会と欧州議会の意見調整）

調停委員会は、理事会の構成員もしくはその代表およびそれと同数の欧州議会の代表によって構成される。その目的は、理事会と欧州議会との間で作成される妥協案である共同草案（joint text）を作成することである。共同草案は、欧州議会あるいは理事会の立場のどちらかを優先させるのではなく、それぞれの第 2 読会における立場を対等の基盤として作成される。調停委員会における最終決定は、理事会の構成員もしくはその代表の特定多数決および欧州議会の代表の多数決によって行われる。欧州委員会もこの調停委員会の手続きに参加し、欧州議会と理事会の立場を調停するという観点から、あらゆる必要なイニシアティブをとるよう求められる。この調停委員会で共同草案が合意されれば、舞台はさらに理事会と欧州議会へと移り、それぞれの内部での承認作業が開始される。ただし、この手続きにもタイムリミットが設定されており、調停委員会は 6 週間以内に、その作業を終えなければならない。そのため、この期間内に調停委員会で合意形成ができなかった場合には、当該提案は廃案となる。

⑦理事会と欧州議会の第 3 読会

調停委員会が共同草案を承認した場合、その承認から 6 週間以内に、欧州議会は総投票数の多数決により、理事会は特定多数決により、共同草案の内容で、当該法案を最終的に採択するかどうかを決定する。欧州議会と理事会のうち一方の機関が共同草案を承認することができない場合には、当該法案は採択されなかったものとなり廃案となる。

以上が、通常立法手続きの概略である。なお、ここで述べた 3 カ月および 6 週間の期間は欧州議会もしくは理事会によってそれぞれ最大限 1 カ月および 2 週間延長することができる。

また、上記の過程から明らかのように、理事会第 1 読会、欧州議会第 2 読会、理事会第 2 読会など立法過程の途中の段階でも理事会と欧州議会の間意見の相違がない、もしくは妥協が成立した場合には、以降の手続きが省略され、法案の早期採択が可能となっている。他方、欧州議会第 2 読会以降は、どちらか一方の機関が、否決した場合には、欧州委員会提案は、その時点で廃案となるのである。

注：太字の部分が主な変更箇所

辰巳浅編著『EU 欧州統合の現在』創元社 2004 年 4 月、92-93 頁の図及び解説を加筆修正して作成

成票を得られない場合には、法案は全て廃案になるというかなり高いハードルが設定されていた。そのため、賛成が絶対多数に満たないことによる欧州議会の採択の保留も廃案へと直結することになっていた。今回の改定による要件の緩和によって、調停委員会によって合意された共同草案の形での法案の成立の可能性がより大きくなり、法案成立率の向上が望まれるであろう。

通常立法手続きでは、従来の共同決定手続きと同様に、理事会第1読会、欧州議会第2読会あるいは理事会第2読会など立法過程の途中の段階でも理事会と欧州議会の間意見の相違がない、もしくは妥協が成立した場合には、以降の手続きが省略され、法案の早期採択が可能となっている。他方、欧州議会第2読会以降は、どちらか一方の機関が、否決した場合には、法案は、その時点で廃案となることも共同決定手続きと同じである。

なお、通常立法手続きの対象となる分野は、従来からの共同決定手続きの対象分野からさらに40件増加し、73件となっている。<sup>30</sup>

特別立法手続きは、EU運営条約289条2項によって、理事会の参加を伴う欧州議会による規則、命令および決定の採択、ならびに、欧州議会の参加を伴う理事会による規則、命令および決定の採択と規定されている。これらは主として、諮問手続き、同意手続きあるいは予算手続きなど従来から存在している共同決定手続き以外の立法手続きや欧州議会が発議権を持つ特定の分野の立法手続きなどを特別立法手続きとしてまとめたものである。具体的には、社会保障もしくは社会保護に関する措置を定めるためのEU運営条約21条3項では諮問手続き<sup>31</sup>が、差別との戦いに関する同条約19条1項では、同意手続き<sup>32</sup>が、また、同条約314条では、予算手続きが特別立法手続きに含まれる立法形式の1つとして規定されている。

欧州議会に特別に発議権を認めた特別立法手続きとしては、欧州議会議員選挙のための法制定<sup>33</sup>、欧州議会議員の職務の遂行に関する規則および一般的条件の制定<sup>34</sup>、欧州議会の調査権行使を規律する細則の制定<sup>35</sup>、オンブズマンの任務の遂行を規律する規程および一般的条件の制定<sup>36</sup>などが挙げられる。

通常立法手続きおよび特別立法手続き以外の立法行為として、特定の条文では、具体的な手続き、権能や参加様式が条項ごとに個別に定められている。これらは、欧州委員会の提案に基づかない場合であり、具体的には、欧州中央銀行からの勧告<sup>37</sup>、司法裁判所もしくは欧州投資銀行の要請<sup>38</sup>、さらには一定数の加盟国もしくは欧州議会の発議に基づいて、立法行為が行われる場合である。これら3種類の行為以外は、原則的に非立法行為に分類されることになる。

なお、これらの立法手続きにおいて、理事会が、欧州委員会の提案に基づき議決する場合、EU運営条約294条10項（調停委員会）および13項（第3読会）、310条（財政規定）、312条（多年次財政枠組み編成）、314条（予算編成）および315条2段（暫定予算）に言及される場合を除いて、理事会は、全会一致によってのみ当該提案を修正することが可能である。したがって、欧州委員会の提案をそのまま承認する場合には、特定多数決による議決が可能であ

り、欧州委員会の提案受け入れやすい方式が従来通り維持されている。また、欧州委員会が提案を行った後、理事会が議決を行わない限り、欧州委員会は、その提案をいつでも変更することも依然として可能であり<sup>41</sup>、欧州委員会の柔軟な対応次第で、提案の最終的採択をよりスムーズにすることも可能となっている。

また、政策決定過程に参加する主要な機関である欧州議会、理事会および欧州委員会は、政策決定の全体的な流れをスムーズにするために、相互に協議し、相互に尊重する義務を持つ機関間協定を締結することが新たに明文規定として盛り込まれている<sup>42</sup>。

#### 4. 移行規定

EU 条約 48 条 7 項では、理事会が特別立法手続きに従って採択する立法行為についても、欧州理事会が全会一致によって、通常立法手続きに変更することを認めることも可能となっている。ただし、欧州理事会による特別立法手続きの通常立法手続きへの変更を最終的に欧州理事会が採択する前提として、加盟国議会および欧州議会の同意が必要である。欧州理事会によるこのための発議は、まず、加盟国議会に告知される。この告知の日より 6 ヶ月以内に加盟国議会の 1 つでも反対意見を出した場合、欧州理事会による決定自体が見送られることになる。さらに、加盟国議会の反対がないことを前提として、欧州理事会は、欧州議会の総議員の過半数による同意を得た後、決定を採択することができるのである。

また、より緊密な協力に関しては、EU 運営条約 333 条 2 項および 3 項によって別途同様な規定が定められている。すなわち、より緊密な協力に関して適用されうる条約の規定が、理事会が特別立法手続きの下で行為を採択すると明記している場合、理事会は、以後理事会が通常立法手続きの下で行為すると明記する決定を、欧州議会に諮問した後、より緊密な協力に参加する加盟国の全会一致により採択することができる。ただし、この規定は、軍事的あるいは防衛的な意味を有する決定には適用されない。

#### 5. 加盟国議会との関係

リスボン条約では、これまで発展してきた EU と加盟国議会との協力関係をより一層有機的なものとするために、加盟国議会への情報提供、欧州議会を含めた議会間協力の組織化、さらには、それによる影響力の行使を「欧州同盟における加盟国議会の役割に関する議定書」において明記している。加盟国議会に対する情報提供に関しては、欧州委員会の協議文書（緑書、白書およびコミュニケーション）、年間立法計画書および政策文書が欧州議会と理事会に送付されると同時に加盟国議会にも送付される。また、立法行為の採択のために欧州議会と理事会に送付される欧州委員会や一定数の加盟国あるいは他の EU の機関からの「立法草案」も加盟国議会に送付される。

これに対して、加盟国議会は、「補完性の原理および比例性の原理の適用に関する議定書」



で定められた手続きに従い、欧州議会議長、理事会議長ならびに欧州委員会委員長に対して、立法草案が補完性の原理を遵守しているか否かについての理由を付した意見を送付することができる。加盟国議会による審議のためには、緊急事態を除いて、8週間の期間が与えられている。さらにその後も、理事会に対する暫定議題への立法草案の上げと「理事会の立場」の採択との間には、10日間の期間が設けられ、理事会が立法草案を審議する会合の議事録を含む、理事会会合の議題および結果は、加盟国政府に直接送付されると同時に加盟国議会にも直接送付される。また、欧州理事会が理事会の決定方式あるいは立法形式を変更する場合には、加盟国議会はあらゆる決定が採択される少なくとも6ヶ月前には欧州理事会の発議に関する情報提供を受けることとなっている。

議会間協力に関しては、欧州議会および加盟国議会による定期的な議会間協力の組織化ならびに促進を求めている。また、EU問題に関する議会委員会の会議は、欧州議会、理事会および委員会の注意を喚起するために適当と考えるあらゆる貢献を行うことができる。加えて、当該会議は、加盟国議会および欧州議会の特別委員会を含む両議会間の情報交換および最良の実践のための交流を促進する。当該会議は同様に、特定の論題に関して、特に共通安全保障・防衛政策を含む共通外交・安全保障政策の問題を議論するために、議会間会議を組織することができる」と規定されている。

加盟国議会のEUの政策決定に対する影響力の行使については「補完性の原理および比例性の原理の適用に関する議定書」<sup>44</sup>によって具体的に規定されている。加盟国議会は、補完性の原理および比例性の原理を監視する役割を担って、EUの政策決定過程に関与することが想定されているのである。立法行為の採択に関する欧州委員会からの提案、他の機関や一定数の加盟国からの立法草案あるいは修正案は、EUの立法機関である欧州議会や理事会に送付されると同時に加盟国議会も送付される。また、立法行為の採択に際しては、欧州議会の立法的決議および理事会の立場もそれぞれから直接、加盟国議会に送付される。

送付された案件に関して、加盟国議会は、補完性の原理および比例性の原理の観点から、審理を行う。加盟国議会が、当該案件が補完性の原理を遵守していないと判断した場合には、伝達の日付から8週間以内に、欧州議会議長、理事会議長および委員会委員長に対して、理由を付した意見を送付することができる。各加盟国議会は2票を有し、二院制の議会制度の場合は、両議院はそれぞれ1票を有する。立法草案が補完性の原理を遵守していないとの理由を付した意見が加盟国議会に配分された全投票数の少なくとも3分の1以上になった場合、その草案は再検討されなければならない。自由、安全および公正の領域に関してEU運営条約76条を根拠として提出された立法草案の場合には、この最低基準は4分の1以上となる。

この加盟国議会の意見に基づき立法草案は再検討され、その後、欧州委員会あるいは立法草案を提起した機関は、その草案の継続、修正もしくは撤回を決定することができる。この決定に対しても理由が示されなければならない。

また、通常立法手続きの下でなされる立法行為に関する提案が補完性の原理を遵守していないとの理由を付した意見が加盟国議会に配分された投票数の少なくとも過半数以上になった場合、その提案は再検討されなければならない。この再検討の後、欧州委員会はその提案の継続、修正もしくは撤回を決定することができる。

欧州委員会がその提案の継続を選択した場合、欧州委員会は、理由を付した意見の中で、その提案が補完性の原理を遵守していると考えられる理由を正当化しなければならない。この理由を付した意見は、加盟国議会の理由を付した意見と同様に、以下の手続きにおける審議のためにEUの立法機関に提出されなければならない。

(a) 立法機関（欧州議会および理事会）は、第1読会を終了する前に、欧州委員会の理由を付した意見に加えて加盟国議会の多数によって表明かつ共有された理由を特に考慮に入れて、立法提案が補完性の原理と両立しているか否かを考慮する。

(b) 理事会構成員の55%の多数決もしくは欧州議会における投票数の過半数によって、立法機関が当該立法提案は補完性の原理と両立していないとする意見に達した場合、当該立法提案はそれ以上審議されず、廃案となる。

さらに、EU司法裁判所は、立法行為による補完性の原理の違反を理由として、EU運営条約263条で定められた法規に従って加盟国が提起する訴訟、もしくは加盟国議会あるいはその議院の代理として加盟国が自国の法的秩序に従って通告する訴訟に関して管轄権を有する。

同条で定められた法規に従い、地域委員会も同様に、地域委員会と協議することをEU運営条約が規定する立法行為に対しては、同様の訴訟を提起することも可能である。

以上のように、補完性の原理に鑑みて、加盟国議会がこの原則に合致しないと判断しなおかつその数が一定数を越えた場合には、立法手続きは、一旦中止され、欧州委員会、欧州議会および理事会がそれぞれ当該案件の内容を再審理することが求められている。ただし、加盟国議会の異議申し立てが、廃案に直結するわけではなく、再考を促すことに止まっており、最終判断は、EUレベルの立法機関としての欧州議会を理事会に委ねられているのである。

上記の2つの議定書を根拠とした加盟国議会の参画以外にも、加盟国議会の関与が条約本文に直接明記されている場合も存在している。例えば、民事における司法協力について定められたEU運営条約81条3項では、理事会は、欧州委員会からの提案に基づき特別立法手続きによって、国境を越える性質を持つ家族法の諸側面を規律する決定を採択することができるが、その際、欧州委員会の提案は、加盟国議会にも告知されることが定められている。この告知の日から6ヶ月以内に加盟国議会の1つでも反対の意見を表明した場合には、この決定は採択されることができなくなる。反対がない場合のみ、理事会はその決定を採択することができるのである。

リスボン条約では、政策決定過程の改革や整備が行われただけでなく、加盟国議会との関係

強化が図られている。欧州統合過程への加盟国議会の積極的な関与は、EU レベルでの民主主義の赤字（欠損）解消などに一定の役割を果たすであろうことは容易に想像できるが、EU の政策決定過程がさらに複雑になるとともに、EU レベルでの民主主義を具現化する欧州議会の権威や権限の不足分を加盟国国内レベルの民主主義を担う加盟国議会の力で補うことができるのかなどの疑問も依然として残っている。欧州統合はあくまでも過程であり、政策決定過程についても、今後さらなる改革が予想される。

### おわりに

以上、理事会と政策決定過程に対するリスボン条約による改定の内容を分析してきた。リスボン条約は、EU という新たな統一的組織による欧州統合の進展のための基盤を提供する基本条約である。しかしながら、EU 自体、完成した組織ではなく、これからも有機的成長を続けていく組織体である。そのため、リスボン条約によってもたらされた改革の内容は、その到達点ではなく統合過程の1つの中間的到達点にすぎない。欧州統合が1つの過程である限り、今後もEU のさらなる改革の展開に注目していきたい。

#### 注

- 1 リスボン条約に関しては、Official Journal of European Union C 306 17 December 2007 の英語版およびフランス語版を使用した。また、参考文献として、以下のものを参照した。  
Foundation for EU Democracy, “Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon (2007), April 2008,  
Open Europe, “The constitutional Treaty : A comparative text” Version 1.0, 15 August 2007,  
Vaughne Miller and Claire Taylor (International Affairs and Defence Section), “The EU Reform Treaty : amendments to the Treaty on European Union”, Research Paper 07/80, House of Commons Library, 22 November 2007.  
また、翻訳・邦語文献としては、以下のものを参照した。  
鷺江義勝、富川尚、菅沼靖志、久門宏子翻訳「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）」(一)(二)(三)同志社法学 327号 2008年7月, 329号 2008年9月, 330号 2008年11月,  
田中俊郎『ローマ条約からリスボン条約まで—「拡大」と「深化」で見る五〇年の欧州統合—』海外事情 2008年4月号,  
庄司克宏『リスボン条約（EU）の概要と評価—「一層緊密化する連合」への回帰と課題—』慶応法学第10号, 2008年3月,  
中西優美子『リスボン条約—EU と構成国の権限関係を中心に—』海外事情 2008年4月号,  
小林勝『欧州連合「リスボン条約」の検討』中央学院大学法学論叢 21巻2号 2008年3月,  
小林勝『欧州「リスボン条約」に至る経緯と内容』科学的社会主義 117号 2008年1月。
- 2 欧州憲法条約については、庄司克宏「欧州憲法条約草案の概要と評価」2003年10月『海外事情』51巻10号, 中村民雄「欧州憲法条約—解説及び翻訳—」『衆議院憲法調査会資料』56号 衆議院憲法調査会事務局, 2004年9月並びに小林勝監訳・解題『欧州憲法条約』御茶の水書房 2006年5月を参照されたい。
- 3 ニース条約については、鷺江義勝監訳「ニース条約（翻訳）(一)(二)」同志社法学第278号 2001

年7月および第279号2001年9月、ならびに鷲江義勝、久門宏子、山内麻貴子、山本直共著「ニース条約による欧州同盟（EU）条約および欧州共同体（EC）設立条約の改定に関する考察（一）（二）」同志社法学第278号2001年7月および279号2001年9月を参照されたい。

- 4 EU条約202条では、  
「理事会は、本条約に定める目的の実現を確保するため、本条約の規定に従い、  
－加盟国の一般的経済政策の調整を確保し、  
－決定権を行使し、  
－理事会が採択する行為において、理事会が定める規定の実施権限を委員会に付与する。理事会は、これらの権限の行使に関して一定の条件を課すことができる。」  
という設立以来、変更されていない、かなり漠然とした内容を規定している。
- 5 田中前掲論文、16頁
- 6 EU運営条約238条3項が適用される条項は、EU運営条約330条、354条などである。
- 7 欧州憲法条約第1部25条
- 8 以下の条項については、238条3項(a)項が適用される。EU運営条約121条4項、126条13項、136条2項、138条3項、139条4項、140条2項、
- 9 イオニアの妥協については、庄司前掲論文、224-225頁を参照されたい。
- 10 田中前掲論文16頁
- 11 EU運営条約236条
- 12 「過渡規定に関する議定書」II編4条
- 13 EU条約18条
- 14 欧州憲法条約1部28条
- 15 2020年前半までの議長国の一覧は、庄司前掲論文、263頁の図表8を参照されたい。
- 16 この場合の理由は、理事会の制定しようとする命令の草案が自国の刑事司法体制の基本的側面に影響を与える可能性があるとして加盟国が判断した場合である（EU運営条約82条）
- 17 以下、欧州憲法条約1部33条-39条を参照されたい。
- 18 中村民雄前掲論文、29-31頁
- 19 EU運営条約288条
- 20 EU運営条約292条
- 21 EU運営条約290条2項
- 22 EU運営条約296条
- 23 EU運営条約297条
- 24 諮問手続きは、欧州委員会が理事会に提案し、欧州議会に諮問した後、決定する方式である。なお、諮問手続きの詳細に関しては、「EUの政策決定（第9章）」辰巳浅嗣編著『EU 欧州統合の現在』創元社2004年4月を参照されたい。
- 25 協力手続きについては、辰巳浅嗣編著前掲書「EUの政策決定（第9章）」を参照されたい。
- 26 EU条約42条など
- 27 EU条約129条3項など
- 28 EU運営条約257条
- 29 EC条約251条2項
- 30 庄司前掲論文、232頁
- 31 その他の諮問手続きの形式を踏襲する特別立法手続きとしては、EU運営条約22条1項および2項、23条、64条3項、77条3項、81条3項、87条3項、89条、113条、115条、118条、126条14項、127条6項、153条2項、182条4項、192条2項、194条3項、203条、262条、308条、311条3段、333条2項、349条などが挙げられる。
- 32 その他の同意手続きの形式を踏襲する特別立法手続きとしては、EU運営条約25条、86条1項、311条4段、312条2項、352条1項などが挙げられる。
- 33 EU運営条約223条1項
- 34 EU運営条約223条2項
- 35 EU運営条約226条
- 36 EU運営条約228条4項

- 37 EU 運営条約 129 条 4 項など
- 38 EU 運営条約 308 条
- 39 たとえば, EU 運営条約 76 条では, 「刑事における司法協力」および「警察協力」の分野の立法に関しては, 加盟国の 4 分の 1 以上による発議権が認められている。
- 40 EU 条約 14 条 2 項など
- 41 EU 運営条約 293 条
- 42 EU 運営条約 295 条
- 43 EU 条約 48 条 7 項 1 段および 2 段
- 44 オランダの主張によって補完性の原理の適用について加盟国議会の監督権限が追加された。田中前掲論文 16 頁