

# ヨーロッパ市民権としての地方選挙権および被選挙権

中 坂 恵美子

## 1 はじめに

### 2 市民のヨーロッパ

- (1)パリ・サミット・コミュニケ
- (2)チンデマンス報告書
- (3)委員会の報告書
- (4)議会・スケルバ報告書
- (5)議会・マチオッチ報告書
- (6)小活

### 3 人々のヨーロッパ

- (1)アドニノ報告書
- (2)域内市場白書
- (3)委員会報告書
- (4)議会・ヴェッテル中間報告書
- (5)委員会「人々のヨーロッパに関する通知」
- (6)委員会提案
- (7)議会・ヴェッテル報告書
- (8)小活

### 4 条約改正から詳細手続の制定へ

- (1) EC条約第8 b条
- (2)委員会提案
- (3)議会・アナ・パラシオ報告書
- (4)理事会指令の成立
- (5)小活

### 5 おわりに

- (1)条約改正前
- (2)条約改正後

## 1 はじめに

自国における戦火を逃れて、また、経済的によりよい条件を求めて、他の国へ出かけ、そこに生活の拠点を構える人々の数は、国家間の経済力の格差や政治的な安定性の差がなくなっていく限り、減ることはないと思われる。そのような人々の中には、一時的な滞在者ではなく、定住者として受け入れ国に根をおろすものも少なくない。このような現在の状況において、しばしば話題となるのが、定住外国人にたいする地方選挙権および被選挙権である。選挙権は超国家的自然権として存在している権利ではなく、国家の存在を前提として実定法上認められる権利であり、国民権の要請から、外国人には認められるものではないというのが一般的な考え方である<sup>1)</sup>。それに対して、地方レベルの選挙権は、国政レベルの選挙権とは異なり、住民としての定住外国人にも与えられてもよい、あるいはあたえられてしかるべきであるという議論が、地方自治体あるいは研究者の中から示されてきた。この点、日本でも、1995年の最高裁判決が、「憲法第八章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方自治体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解される<sup>2)</sup>」ので、定住外国人に選挙権を付与する措置は憲法上禁止されておらず、これを立法政策の問題と考えるという見解を示した。このように、日本の最高裁は定住外国人の地方レベルの選挙権の保障に限っていえば、憲法は許容しているという判断を示したのであるが、諸外国の憲法学説に目を向けると、なぜ外国人に対して地方での参政権が許容あるいは要請されるかという根拠は、なぜ外国人にそれが禁止されるかという根拠に対応して多くのパターンがあることが明らかにされている<sup>3)</sup>。

ところで、ヨーロッパ連合 (European Union、以下、EU。また、ヨーロッパ共同体 (European Communities) をEC、ヨーロッパ経済共同体 (European Economic Community) をEECとあらわす。) は、まさに

その目的の一つに人の自由移動が掲げられ、さらに居住の権利が保障されることによって、国家間での人の移動を当然の前提として考えられている組織である。そして、1993年に発効したE E C条約の改正条約であるE C条約では、地方レベルでの選挙権および被選挙権がE U市民権の一つとして掲げられることになった。委員会の共同体法の適用の監視に関する年次報告書によれば、1998年8月現在、ドイツおよびオーストリアの一部の自治体、イタリア、デンマーク、ポルトガル、およびイギリスで、実際にこの権利の行使が可能となっている<sup>4)</sup>。はたして、E U市民権としての地方レベルでの選挙権および被選挙権は、国境を越えた人の移動という目的および現象からの当然の帰結として生じたのであろうか。それとも、何か他のレベルでの要請あるいは許容に基づくものであったのであろうか。

本稿では、E C条約における地方選挙権および被選挙権の確立までに、共同体の各機関でどのような議論があったのかを振り返って、E Uにおける地方選挙権および被選挙権がどのような背景を伴って、また何からの要請によって生まれたものかを明らかにしたい。そして、そのことが、権利の内容にどのような影響を与えているのかを分析してみたい。それによって、筆者の研究課題である、ヨーロッパでの国家統合が、そこに生きる人々に対していかなる影響を与えているのかを考えるための一つの素材としたと思う。以下、主に、第2章では1970年代、第3章では80年代、第4章では90年代の動きを、ヨーロッパ理事会、委員会、議会における議論を分析しながら追っていきたいと思う。

## 2 市民のヨーロッパ

### (1)パリ・サミット・コミュニケ

選挙権の議論が始まるきっかけは、1974年に行われたヨーロッパ理事会の会議（以下、サミットと呼ぶ）に求められる。ヨーロッパ理事会とは、構成国の政府の首長の集まりのことであるが、E E C条約に規定が設けられていたものではない。1965年のルクセンブルグの妥協<sup>5)</sup>以来、国家主権

が強調されるようになった共同体であったが、「ヨーロッパの再出発」のために1969年にはじめて政府の首長が会議をもったのが始まりである。その後、ドルと金の交換停止後の1972年、アラブ-イスラエル戦争による石油の供給の中断後の1973年というように、国際的な危機に対応するために会議が行われており、それが、1974年から制度化して定期的に行われることになったのである<sup>6)</sup>。

さて、1974年のパリ・サミットの終了後、コミュニケ<sup>7)</sup>が出されたのであるが、その中で、選挙権に関する問題へと今後発展していく事項として注目しておくべき部分は二カ所ある。まず第一には、パリ・サミット以後の研究のための二つの作業班を作ることをうたっている部分である。そのうちの一つがパスポート連合をつくることの可能性を探るための作業班であり（ポイント10）、そしてもう一つが「9か国の構成国の市民が共同体の構成員として特別の権利を与えられるための条件およびタイミング<sup>8)</sup>」について研究するための作業班であった（ポイント11）。第二の部分は、ヨーロッパ連合に関わることである。この問題は、二年前の1972年のパリ・サミットにまでさかのぼる話であるが、同サミットにおいては、「構成国または政府の長は構成国間のあらゆる関係を70年代の終わりまでに…ヨーロッパ連合へと変えるという重要な目標をうち立てた<sup>9)</sup>」ということが宣言されていた。そこで今回の74年のサミットにおけるコミュニケは、「ヨーロッパ連合の全体的な概念についてできる限り9か国が合意をすべき時がきて」いることを述べ、1975年の6月の終わりまでにヨーロッパ議会、委員会および裁判所が報告書を作成し、それらをもとにベルギーの首相のチンデマンス（Tindemans）が1975年の終わりまでにヨーロッパ連合に関する包括的な報告書を提出することを求めていた<sup>10)</sup>。

本章の残りの節では、そのヨーロッパ連合に関するチンデマンスの報告書の中で、共同体の構成国の人々の権利がどのように扱われているのかをみて、続いて、パリ・コミュニケで提案された「特別の権利」に関して委員会および議会から出された反応について見てみたいと思う。

## (2)チンデマンス報告書

前述のパリ・サミットでベルギーの首相チンデマンスに75年の終わりまでに提出するようにと求められていた報告書であるが、それは、約束どおりに同年の12月29日に「ヨーロッパ連合に関する報告書 (Report on European Union) <sup>11)</sup>」という題名で提出され、そこには、ヨーロッパ連合を積極的に推進していくべきであるという姿勢が打ち出されていた。その根拠としては、たとえば、ヨーロッパは共同行動をとることによって、人々の合法的な利益を効果的に守ることができなくてはならないし、また、より公正な世界で真の安全保障の基礎を提供することができなくてはならないし、さらにはヨーロッパが世界中のグループ間の対話に参加することができなくてはならないのであるが、そのためには、連合を形成するほかに述べている<sup>12)</sup>。すなわち、彼は、ヨーロッパが連合という形で一つにまとまることによって、歴史の脚注に追いやられることなく、世界における発言力をもてるようになるのが重要であると考えたのである。

その前提で、チンデマンスは彼の考えるヨーロッパ連合を次のようなものとして提示している。すなわち、第一に、対外的にヨーロッパが一枚岩となるために、あらゆる外交関係において共同行動をとること、第二に、経済面でも共同の経済および金融政策を採ること、第三に、人々が効果的に団結することが必要となるので、地域政策および社会政策を通じて、地域間格差および所得格差をなくしていくこと、第四に、「ヨーロッパ連合は人々が日常生活で感じる事が出来るものでなくてはならない。それは彼らの権利を守り彼らの生活様式をよりよいものにするのを助けるのである」ということ、第五に、これらの任務を達成するための機構をつくること、第六に、これらのことを徐々に行っていくこと、というものである。これらのうち第四番目が連合と人々の関わりの問題について述べたところであるが、さらにその部分は、後段で「市民のヨーロッパ」という項目にまとめられ、そこで、一つとしては、「権利の保障」と題して、もはや個々の国のみによっては保障され得ない場合のヨーロッパ人の権利の保障につ

いて連合が責任を負うことを提案しており、また、もう一つとして、人々の団結を対外的に表すためのシンボルをつくることを提案している。前者の「権利の保障」の分野で彼が考えていたことは三つあり、一つ目は基本権、二つ目は消費者の権利、三つ目は環境の保護であった<sup>13)</sup>。そのうち基本権の部分では、連合という文脈の中で、ヨーロッパの機構の権力が徐々に増大するにつれて、人々の権利および基本的自由（経済的、社会的権利も含む）が認識され保障されることが避けられなくなることが述べられている<sup>14)</sup>。すなわち、基本権というものは個々の構成国においてその国民に対して保障されているものであるが、連合へと発展するに伴いヨーロッパの機構の権限が大きくなると、個々の構成国における権利保障だけでは不十分で、連合自体が人々の基本権を侵害しないようにする責任を負うようになるということを意識しているのである。

まとめると、チンデマンス報告書は、ヨーロッパが国際社会において力を持つために、経済的な共同体からさらに連合へと発展することを推奨する文書である。そのためには人々の団結も必要となるわけであるので、人々が日常生活でヨーロッパを感じてもらうような措置を講じなくてはならない。そこで、個々の構成国では保障しきれない「特別の権利」に関して連合が責任を持つこと、およびヨーロッパのシンボルをつくることという二つのことを、人々に関係することとして提案している。「特別の権利」の内容は、基本権、消費者の保護、環境の保護という3つを含むもので、それらはいずれも、連合という個々の構成国を越えた大きな枠組みの中でこそ保障が考えられなくてはならないものであって、自国以外の他の構成国における人々の権利、すなわち、外国人の権利が考えられていたわけではなかった。

### (3)委員会の報告書

委員会は1975年に、パリ・サミットで出された最終コミュニケに関する報告書<sup>15)</sup>を出した。「ヨーロッパ市民権へ向けて (Towards European citizen-

ship)」と題するこの報告書は二つの部分からなり、その一つはポイント10の実施に関する報告書で「パスポート連合」について、もう一つはポイント11の実施に関する報告書で「特別の権利の付与」についてである。後者の「特別の権利の付与」についての報告書の内容について細かく見てみよう。同報告書は、第一に、「特別の権利」という表現の意味について考察している。まず、特別の権利を与えられる人の対象については、コミュニケの文面から構成国の国民であることがはっきりしており、非構成国の国民には与えられないと述べる。その次に、特別の権利の性質と対象についてであるが、報告書は、特別の権利とは市民的および政治的な性質のものであると考えている。なぜならば、コミュニケのポイント11は「構成国の市民 (citizens) への特別の権利の付与」について語っており、これまで共同体の文書で常に用いられてきた国民 (national) という用語の代わりに市民という言葉を用いているが、この市民というのは基本的に政治的な概念であるからである。しかしながら、市民的および政治的な性質の権利の中でも、さらに、「特別な」という意味を考えると、次のようなものはぞかれることになる。すなわち、受け入れ構成国の国民がもたない権利、構成国がすべての外国人に惜しげなく与えたり保障してきた権利(ヨーロッパ人権条約およびその追加議定書で規定されている権利や私法上の権利も、外国人に国民と同様の保障が与えられる限りにおいてはそうである)、E E C条約およびE C S C (European Coal and Steel Community, ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体) 条約によって共同体の国民が獲得したまたは獲得しうる権利、以上のような権利は特別の権利とは考えられない。すなわち、市民的権利および自由は少なくとも原則的に一般的にすべての外国人に与えられているし、経済的および社会的権利はヨーロッパ共同体の役人になる権利およびヨーロッパ議会の選挙における選挙権および被選挙権と同じように、E E C条約にもとづいて獲得された現実のまたは潜在的な権利である。従ってパリ・コミュニケのポイント11に言及された特別の権利はまずなによりも構成国に存在する他の権利であり、それらのもの

の中でもっとも重要なものは、地方、地域または国家レベルの選挙における選挙権および被選挙権、または公務に就任する権利であり、それは伝統的に外国人には差し控えられてきた政治的権利である。以上のように、報告書は、特別な権利とは、市民のおよび政治的な性質の権利でありながら他国の国民には与えられてこなかったものであり、その中核は他の構成国における参政権であると言うのである。

その上で、報告書は、ポイント11の実施のために作業班によって研究されるべき点をいくつか提示している。まず第一に、どのような特別の権利が与えられるべきかという点について、政治的な権利に関して国民と全く同じように考えるのは長期的には望ましいのであるが、当面は国家レベルでの選挙および上級の政治的な職へのアクセスはのぞいて考えるべきであると述べている。したがって、作業班は、地方自治体レベルでの選挙およびこのレベルでの公務へのアクセスの権利の付与について研究をするべきであるが、他のレベルに関する研究が望ましいかどうかについての議論が行われることの可能性も示唆している。第二に、特別の権利の付与についての条件であるが、この点に関しては、次のような問題に留意する必要があることを述べている。すなわち、それらは、権利の付与の条件としての国籍および居住の問題、選挙権が自由に行使されることを保障するために国外追放からの一定の保護が十分にされているかという問題、権利の重複の問題、選挙権が市民的道徳的義務 (duty) であるかあるいは厳格な法的義務 (obligation) であるか、後者の場合は非自国民は国民と同じように投票を要求されるのかあるいは義務を免除されるのかの問題、被選挙権、公務就任権および政治活動ならびに政治的結社の権利の問題、以上のような点である。第三に、特別の権利の付与の実施に向けての予定表をどう組み立てるかであるが、これは、なによりも、各国の憲法が改正されなくてはならないのかあるいは単に立法ですむのかということいかにあろうという見解を示している。そして、第四に、特別の権利の付与と共同体の国籍または市民権の関係についての研究が必要であることを述べ、すべ



ての移民に区別なく与えられる権利以上のものがなければ、特別の権利とは呼べないことを指摘している。最後に、法的基礎について、現行法上は適切なものがないので、国際法上の新しい条約かあるいはE E C条約第236条を基礎にした改正かと言うことになるだろうと予測している。

この委員会の文書には二つの付属書が付されている。一つは、「共同体市民の受け入れ国における政治的権利の可能性」というもので、それは、上で示した第一の点、すなわち、地方自治体レベルにおける選挙権および被選挙権がとりあえずは与えられるべきであるが、国家レベルおよび地域レベルでの問題についてはどう考えるかということのを少し考察している。それによると、国家レベルおよび地域レベルでの選挙権のみを外国人に与えるということの利点は、被選挙権はその国の国民にのみ与えるという意味で、国民にも受け入れられやすいし、外国人の票のインパクトが地方自治体レベルより弱められるということがある。逆に、欠点は外国人はしばらく居住していない限り、受け入れ国の主な国家的および地域的な問題を知らないということがあげられる。また、地域選挙での被選挙権を外国人に与えるという場合における大きな問題は、構成国によって地域的な権力の意味が様々に異なっているということである。最後に、地域レベルでの被選挙権を与えるのなら、地域レベルでの公務就任権についても考慮しなければならぬと述べている。

付属書の第二のものは、「すべての計画に関連した問題」と題して、ヨーロッパ市民権の考えと特別の権利の考えの比較をしている。それによると、両者の違いは、一方が超国家的な政治的な制度であるのに対して、他方は構成国の市民と超国家的実体との相互的な権利義務の創設である超国家法であるということの意味しているように思えるということである。逆に、両者の類似しているところは、ヨーロッパ市民権は、構成国の市民は他の構成国で、彼が市民的自由、居住の権利、選挙権などの目的において、権利としてまたは受け入れ構成国において居住しているという条件のもとで、自動的に受け入れ構成国の市民であるかのように取り扱われる資格を持つ

ということである。他の構成国の国民の帰化がより容易になされるべきであるかどうかという問題は、この文脈で考察されなければならない。共同体の発展の可能性に鑑みてみれば、国籍の変更ということは受け入れ国の国民の平等という考え以上に促進されるべきものではない。後者はもともと国籍に関する権利に受け入れ国の国籍の権利が加わるということである。また、共同体の構成国の国民にとって帰化がより簡単にできるようになれば、それは居住よりも国籍が強調されることになり、そのような傾向はコモンウェルスまたは連邦といったより大きな政治的結合の潮流に反することになる。従って、帰化に関する国籍法を修正するという考えをすすめるのならば、受け入れ国での国民の平等のよりいっそうの促進に対する強調を続けながら、追加的な措置としてなされるべきであるという見解を述べている。もう一つ、共同体で外国人に選挙権および被選挙権を与えるという考えには、現在、外国人の労働者という地位に基づいて与えるのかそれとも市民という地位に基づいて与えるのかという二つの線があり、この二つの見解がどの程度ぶつかり合い和解し合うかが問題であると指摘している。

以上に示した報告書から読みとれる委員会の「特別の権利」に対する考え方をまとめると次のようである。第一に、特別の権利を与えられる主体は構成国の国民である。第二に、特別の権利とは市民のおよび政治的な権利であり、その中核は参政権である。第三に、長期的にはあらゆる段階での政治的権利が付与されるのが望ましいが、当面は地方自治体における権利の付与について考えるとしている。委員会は国家レベルおよび地域レベルにおける権利の付与も否定はしておらず、国家レベル、地域レベル、地方自治体レベルそれぞれに考えられる問題点があることを指摘しており、特に地方自治体でのみ与えるべきだという議論はしていない。第四に、各構成国が選挙権をどのようにとらえているか等の各国の参政権についての制度上の抵触の問題が生じることを示唆している。第五に、特別の権利は、居住を要件にした権利ととらえられているように思われる。それは一方で、ヨーロッパ市民権との相違点から言えることであり、ヨーロッパ市民権は

超国家的な政治制度の存在を前提としているのに対して、特別の権利はそれを前提としていない。また、他方で、帰化と異なり、国籍の変更というものを求めることはない。このように、委員会の報告書では、今までは外国人に与えられることのなかった特別の権利である参政権が、構成国の国民に限って居住を要件に与えられるという方向性が示された。

#### (4)議会・スケルバ報告書

一方、議会においても、パリ・サミットで提案された「特別の権利」に対する反応が出された。すなわち、議会の政治問題委員会が1977年10月に、「1974年のパリサミットの決定を遂行するために、ヨーロッパ共同体の市民に対して『特別の権利』を与えることを検討する報告書」を提出している（スケルバ (Scelba) 報告書)<sup>16)</sup>。

議会は、共同体の市民の権利の保障について特に強調をしなければならないと述べている。この背景は、1970年代に入って、(西)ドイツあるいはイタリアの国内裁判所が国内法に対する共同体法の優越性を危うくするような判決を出していたからである。すなわち、両国の裁判所は、共同体法が議会により定められた基本権を持っておらず、そのような状況においては、共同体機関の行動が国内憲法によって規定されている基本権に矛盾する場合は、国内裁判所が管轄権を持つのだという意見を示したのであった<sup>17)</sup>。それにより、共同体も、幾分か基本権保障ということに対して前向きにならざるを得なかったのである。さて、報告書は、続けて、「特別の権利」の分析にはいる。国民国家の時代が過ぎ去って、共同体が超国家的な組織に発展していけば、共同体市民が、特別の権利をもつことが必要となり、その「特別の権利」とは、基本権及び市民的並びに政治的権利からなるものであると述べている。そして、委員会の態度は制約的すぎると批判している。裁判所もまた、共同体の構造と目的の枠組みの中での基本権の保障の追求を主張しているが、これは単に裁判に任せておけばよい問題ではなく、基本権をE E C条約の必要不可欠な部分とする立法の義務があ

ると述べている。

そして、共同体市民に対して与えられる特別の権利の性質については、「本来的な」公の権利、言い換えれば市民が国家に対して法的な主体として持つ権利であり、いかなる時にでも主張されうるものであると定義して、文脈によって次のように分類できるとしている。すなわち、国家に対して基本的な自由を守る権利（基本権）、市民が国家に対して、たとえば福祉の供給などを請求できる権利（市民的な権利）、市民が国家の統治機構に参加することが保証される権利（政治的な権利）の三つのものがあるのである。また、民主的な国家が正当に存在するためには保障されていなければならない憲法的な権利はすべて、共同体市民が共同体に対してもつことを確保しなければならず、また、ある構成国の市民はもっているが共同体の他の市民には今まで与えられていなかった権利というものも特別の権利の中に含まれなければならないともいっている。

これらの三つの権利のなかで特に政治的権利に関してしてみると、まずはE E C条約の第48条によって、共同体のすべての労働者が共同体の中のどこにおいても定住できることをしめし、そして、構成国内でのすべての市民の平等な取り扱いの概念から、必然的に政治的な権利の付与をもたらすことを述べている。すべての構成国において市民を平等に扱ってこそ、長期的に共同体の民主化をはかり、その一層の発展を可能とするということである。そして、政治的な諸権利の中で最も重要であるのは選挙権であるが、被選挙権も同様に与えられるべきであること、また、構成国の中には地方レベルで参政権を与えようという動きのあるところもあるが、政治連合の創設と民主的な権利への圧力によって、地方レベルでの参政権だけではなく、長期的には市民がすべての政治的決定に参加するようになるのがさけられないという見解を示す。さらに、選挙権および被選挙権のみではなく、表現の自由、集会および結社の自由、政党に所属する権利も選挙権および被選挙権の実効的な行使のために不可欠であると付け加えている。

スケルバ報告書をもとに、11月16日に議会の本会議で議論がおこなわれ

たのであるが<sup>18</sup>、そこでの発言のいくつかをみていると次のようであった。まず、スケルバ報告書が基本権および市民的ならびに政治的権利に焦点をあてていることに対する批判の声があった。すなわち、パーティジン (Patijn) は、ヨーロッパ市民がわれわれに期待しているのは、基本権および政治的権利ではなくて社会的権利である、600万人以上の失業者がいる現在、社会的および経済的状況の改善が必要であると主張していた<sup>19</sup>。次に、基本権と特別の権利の区別の必要性についての発言がいくつかみられた。バークハウエル (Berkhouwer) は、基本的人権と特別の権利は区別しなくてはならないとはじめに述べ、そして、特別の権利というのは共同体内の居住権というものから生まれるものであると主張する。したがって、移動の自由に関することを話し合うべきであり、選挙権および被選挙権のようなあらゆる種類の権利について議論することは難しいであると述べる。そして、居住の権利を確立することこそが重要であり、スケルバ報告書が「十分な生計手段をもっている証拠」を自国以外の他の構成国における居住の権利の要件としていることを非難し、そのようなものがなくても居住の権利が認められるべきであることを主張している<sup>20</sup>。ピソーニ (Pisoni) もまた同様の点を問題としている<sup>21</sup>。ジョゾー・マリネ (Jozeau-Marigné) も、基本的な権利 (basic rights) と特別の権利は著しく異なることを主張するが、特別の権利として彼が考えている内容はバークハウエルとは異なる。すなわち、彼は次のように述べる。共同体の国民は基本権はすでに自国または他の構成国で享有している。特別の権利は単に基本権ではなく、地方、地域および国家レベルにおいて伝統的に外国人には否定されてきた政治的な権利である<sup>22</sup>。彼の考え方は、委員会の報告書で表されていたものに近いものといえるであろう。マスロー (Masullo) は、特別の権利という言葉の曖昧さについて指摘した後に、それは、権利そのものが特別なのではなくて、ある構成国の国民が通常享有している権利を、その国に住む他の共同体の市民に、特別に拡張することなのであると説明をしている<sup>23</sup>。このように、議会内では、特別の権利として何を保

障すべきかという点に関して、合意があったわけではなく、報告者のスケルバが基本権の保障の重要性を懸命に説明したのにも関わらず、基本権を特別の権利に含めることの異論も多かったのである。

しかしながら、結局、1977年12月12日に出された議会の決議<sup>24)</sup>には、以上のような議会内の声は反映されず、スケルバ報告書における決議案がそのまま通ることになったのであるが、その中の、政治的な権利に関する部分の記述を特にみてみると、次のようになっている。すなわち、前文で、ヨーロッパ議会が、「共同体の発展にとって…市民のおよび政治的権利のカテゴリーに入る特別の権利を与えることによって、市民の団結を強化することの政治的な重要性を強調」すること、「ヨーロッパ連合が共同体市民の市民のおよび政治的な地位を徐々に大幅に変化させる」こと、「市民のおよび政治的権利の享有における共同体市民の平等を確保するために、これらの権利は、共同体の機関による行動に対して保障されるだけでなく、経済的権利の場合がすでにそうであるように、国家の政府による行動に対しても同様に保障されなくてはならない」ので、「守られるべき市民のおよび政治的な権利は、すべての構成国の共通の遺産を形成する正式に宣言された法および文書を参照して定義されるべきである」こと等を述べている。その上で、委員会に、政治連合への第一歩として特別の権利に関する提案をするように要求し、共同体市民に対して優先的に与えられるべき権利として、いくつかの権利を例示している。そしてその中に、「通常地方政府レベルで可能な選挙における選挙権ならびに被選挙権および公務への就任権」、「構成国に最低10年居住している共同体市民の、地方政府と国家レベルの間のすべての地域的な行政当局において可能な選挙における選挙権ならびに被選挙権および公務への就任権」、「特別の条件を満たした共同体市民の、国家レベルでの選挙における選挙権および被選挙権」、「選挙における選挙権および被選挙権に関係するあらゆる権利、とりわけ、集会および結社の自由」が掲げられている。

以上をまとめると次のようなことがいえるであろう。第一に、スケルバ

報告書で考えていた特別の権利とは、国家が国民に対して保障する包括的な人権のことである。それはこの時期に、共同体の機関が構成国の国民の人権を侵害することが一部構成国からおそれられていたという背景が原因であろう。第二に、しかし、その中でも重要なものと考えられていたのは、市民的および政治的な権利であった。政治的な権利の保障が要請される要因としては、E E C条約の第48条の労働者の移動の自由と、すべての市民の平等な取り扱いの概念である。しかしながら、無差別の原則に関しては、E E C条約の第7条（現E C条約第6条）に、「この条約の適用においては、この条約に別段の定めがある場合をのぞき、国籍に基づくすべての差別は禁止される」という規定があったのであるが、この条文は報告書も「市場の市民に利益をもたらすだけである」と認識しているように、政治的な権利についてはカバーしないと考えられるので、条約上の根拠はないと考えられる。第三に、選挙権および被選挙権は地方レベルにとどまるものではなく、あらゆる選挙が視野に入れられていた。第四に、政治的な権利の中核は選挙権であるが、被選挙権、さらには表現の自由、集会・結社の自由、政党に所属する権利も参政権の不可欠の要素として示されていたのである。

#### (5) 議会・マチオッチ報告書

ところで、前述したように、ヨーロッパ理事会は1974年のパリサミットにおいて、「特別の権利」について研究するためのワーキング・グループを設置したのであるが、その後数年経ても、そこでの議論の結果はほとんど一般に公開されることがなかった<sup>25)</sup>。そこで、議会の中では、その一般には公開されない伝統的な国家間での手続ではなく、共同体法の制定のための手続きにのせて、議論を人々にも公開し、ヨーロッパ議会も正式に意見を述べるができるようにすることが必要であるという考え方が出てきた。そして、1983年4月に議会の法律問題委員会は、「自国以外の構成国に居住する構成国の市民の地方選挙における選挙権および被選挙権」に

ついでに報告書（マチオッチ Macciocchi 報告書）<sup>26)</sup>を出した。その報告書の作成自体、法律問題委員会の中での意見が分かれたことを示すように、各々の論点に多数意見と少数意見の両論を併記する形になっている。まず、法的基礎に関しては、多数意見は、構成国の市民を受け入れ国での経済的な生活だけでなく社会的および政治的生活へ十分に統合する試みは、E E C条約の前文に掲げられた、「人々の…生活および労働条件のためまざる向上」という目的に添っていると考え、また、「構成国間における人の移動の自由への障害の除去（第3条）」に向けた共同体の行動にも矛盾せず、そしてより一般的には、「ヨーロッパの人々の間のより緊密な連合の基礎を築く」のに役立つと考える。そこで、自国以外の他の構成国における選挙権の付与は、「共同体の目的の一つ」でありながら条約がその目的の達成のために「必要な権限を提供していない」事柄であるので、E E C条約の第235条がその法的基礎となるという考えである。しかしながら、同条はこのような提案の基礎とはならないという少数意見があった。次に、議会が委員会に提案を要求するべきか否かについては、多数意見は、問題が多く、まだその段階ではないと知っているが、報告者を含めた少数意見はそれでも委員会の前向きの態度を考慮して、提案を要求すべきだといっている。また、別の少数意見として、委員会へ地方選挙より高いすべてのレベルでの選挙における選挙権および被選挙権の付与に関する提案を要求するべきであるというものもあった。また、政治問題委員会は3月に、他の構成国からの移住者は、彼らが働き居住する国で、基本的な市民的権利および人権をもつべきであると考えているが、しばらくは国政選挙での選挙権にまで拡張はされるべきでないこと、そして、地方選挙における選挙権および被選挙権は国会の構成に直接影響がない程度に与えられるべきであるという意見を表明している<sup>27)</sup>。

マチオッチ報告書に関する本会議での議論は6月7日に行われた<sup>28)</sup>。ここでは、この問題に前向きで、委員会に提案を出すように要求すべきと主張する意見が多く出されている。積極的な意見については、例えば、社会主義グ



グループ (Social Group) のシラーシュミット (Siegler Schmidt) は、ヨーロッパ化を進めるという観点から、居住者は生活に直接影響することに対して発言権を持つべきだと考え、委員会はすぐに提案を提出するべきであると主張する<sup>29)</sup>。また、ヨーロッパ民主主義グループ (European Democratic Group) のチレル (Tyrrell) は、共同体内での特別な関係の一つとして居住国における選挙権が与えられるべきであり、提案が必要であると主張しており<sup>30)</sup>、彼の発言に共産主義同盟グループ (Communist and Allies Group) のダンジェロサンテ (D'Angelosante) も賛成している<sup>31)</sup>。社会主義グループのヴェイサド (Vaysade) はヨーロッパ市民は、地方の行政に参加するために、そして税金のような自分たちに密接に関係のあることに関することの決定に参加できるように、居住する場所で選挙権および被選挙権をもつべきではないのかと訴えかけ<sup>32)</sup>、また、ヨーロッパ人民党グループ (Group of the European People's Party) のボーニアス (Bournias) は、外国に住んでいる人々が直面しているより多くの一般的な問題の解決に向けての第一歩として、委員会は提案を出さなければならないのであると述べている<sup>33)</sup>。また、自由主義および民主主義グループ (Liberal and Democratic Group) のヴェイ (Veil) は、この問題は人間および社会的な問題であるだけでなく、われわれがヨーロッパ連合へ向けた第一歩を踏み出す用意があるかどうかという政治的な意思の問題である。そしてわれわれはその意思を表明すべきであると述べる<sup>34)</sup>。

逆に消極的な意見としては、ヨーロッパ進歩的民主グループ (Group of European Progressive Party) のヴィエ (Vié) が、自国の例を挙げて、この問題の法的および憲法的困難性を説明している。すなわち、フランスでは、地方議会の議員が元老院の議員を選挙し、その元老院の議長は、大統領の席が空白になったら暫定的にその代わりを努めることになるということに示されるように、地方の問題も最高級の政治的な問題につながるし、また、市長または副市長も一定の国家の権限から生じる機能を行うのである。そして、彼は、国家 (nation) というものは歴史的な根元をもつもの

であり、報告者の哲学的なアプローチは何が国家であるのかという点において間違っていると非難している<sup>35)</sup>。

ところで、この議論の中で、マチオッチ報告書にはふれられていなかった問題を指摘する者がいた。それは、構成国以外の国、すなわち第三国からきている人々の問題である。社会主義グループのグレダル (Gredal) は、居住国に何年も住んでいる人々について取り扱っているのであるから、第三国からきた人々にも地方自治体の選挙における選挙権を拡張するべきであり、マチオッチ報告書は十分ではないと批判している<sup>36)</sup>。また、共産主義同盟グループのエピレミディス (Ephremidis) も、外国人居住者は、汗と労働を提供し健康を損ないながら、剰余価値を生み出し移住国を作り上げるのに貢献しているという観点から、人道的な原則によって地方選挙における選挙権を与えるのならば、第三国の国民にも同様に与えるべきであると発言している<sup>37)</sup>。

マチオッチ報告書での決議案は、委員会に対して報告書を出すように求めるだけのものではあったのであるが<sup>38)</sup>、果たして、この議論を経た結果、6月7日に採択された決議では、委員会に1983年の終わりまでに、自国以外の他の構成国に居住する市民に対して、地方選挙において選挙権および被選挙権を与える公式な提案をすることを要求する、という表現に変わっている<sup>39)</sup>。

ところで、1985年11月14日に議会は、「他の構成国国民の地方政府およびヨーロッパ議会の選挙に関する居住国での選挙権および被選挙権に関する決議」という同名のタイトルをもった二つの決議を出している<sup>40)</sup>。それらの決議において、議会は、委員会が提案をする際に次のような点を考慮に入れることを要請している。すなわち、それらは、構成国は少なくとも5年以上居住している他の構成国から来た市民に、地方政府またはヨーロッパ議会レベルでの選挙において選挙権および被選挙権を保障すること、構成国における立法的および行政的措置、とりわけ結社の権利および集会の権利に関するものが他の構成国から来た市民に対して平等な機会を保障し

なければならぬこと、外国人が選挙に参加することを妨げる障害となっている構成国の憲法上の制約を取り除くこと、といった点である。

ここでは、他の構成国国民に地方選挙における選挙権および被選挙権を与えるための最低居住期間に関して、最低5年間という具体的数字が示されたことが新たな要素である。

以上がこの段階での議会における議論の様子であるが、これを1977年の段階と比べてどのように変化しているのか考察してみたい。第一点として、77年のスケルバ報告書および議会での決議では、「特別の権利」というのは、基本権および市民的ならびに政治的権利からなるものであるというように、非常に広い概念であったが、議会の本会議の議論を参考にすると、そのような広い概念、特に基本権を含めて考えることには異論も多かった。そして、6年経った1983年のこの段階では、基本権の保障については別の枠組みで議論を進め、広い意味での「特別の権利」ではなく、その中の選挙権および被選挙権という政治的権利に限定してアプローチをしている。そして、その法的基礎をE E C条約第235条に求めているわけであるが、第235条も含めてE E C条約上に法的基礎があるという点に異論もあった。第二点として、選挙権および被選挙権を与えるのは、1977年段階では国家も含めた全レベルが望ましいと考えられていたのに対して、この段階では地方選挙に限っているわけであるが、これも意見が分かれているところである。第三に、この権利を第三国の国民にまで拡張するべきであるという少数意見が出てきた。

## (6)小活

パリ・コミュニケから出発した三つの反応、すなわち、ヨーロッパ連合に関するチンデマンス報告書と委員会および議会の「特別の権利」についての報告書を比較してみるとどのようなことが言えるであろうか。

まず、チンデマンス報告書は、連合をつくることを前向きに検討すべしと結論づけた文書である。そこでは、連合をつくり、外交政策、安全保障

政策、経済および金融政策等において共通行動をとることを提唱しているが、そのためには人々の団結を必要とするのであり、そこで「市民のヨーロッパ」と銘打って、人々の権利の保護をすることを提案している。しかし、ここでは、「市民」という言葉が用いられているが、委員会の考え方と異なり、政治的権利が特別に扱われているわけではなく、共同体の権限の増大にともなって生じるであろう人々の基本権の侵害からの保障、消費者としての人々の権利の保障、環境の保護といったことが念頭に置かれていた。連合のために人々に政治的な権利を付与しようという発想には直接結びついてはいないといってよい。さらに、ここで確認しておかなければならないことは、チンデマンス報告書の考え方は、連合そのものが市民に保障すべき権利について語っているのであって、連合内の個々の構成国が外国人である他の構成国の国民に対して保障する権利について述べているのではないということである。

では、次に、この時点で、委員会のアプローチと議会のアプローチには、次のような相違点と類似点があるといえるであろう。相違点については、一つは、特別の権利を、委員会は政治的な権利と捉えているのに対して、議会は包括的な人権のことでありと捉え、その一つとして、政治的な権利が考えられているということが挙げられる。しかし、議会は、その後、基本権全般の議論とその中の政治的な権利を区別するアプローチへと変わっていく。また、二つ目として、政治的権利としての特別の権利を付与するための法的基礎として、委員会はE E C条約には法的基礎がないと考えるのに対して、議会は、E E C条約の第48条および平等という概念を用いている。他方、類似点としては、参政権を必ずしも地方自治体レベルのものに限っているわけではなく、段階的に国家レベルも含めたすべての場面での権利付与を想定していること、また、選挙権および被選挙権のみでなくその実効的な行使のために不可欠な権利も含むと考えていることが挙げられる。議会は、地方レベルへと絞った戦略を採ることになるが、これは議会内で一致した見解ではない。

本章をまとめると、次のように言えるであろう。1974年のパリ・サミットをきっかけに、ヨーロッパの人々の権利という問題が二つの文脈で出てきた。一つは、ヨーロッパ連合という文脈の中で、「市民の権利」の保護が必要になるであろうという問題であり、もう一つは、人々に共同体の構成員として「特別の権利」を与えようという問題である。前者の考えはチンデマンス報告書にあらわれているもので、個々の国ではなく連合自体が人々の権利の保障に責任を持たなければならないというものであって、構成国が、他の構成国の国民に対して権利を保障するという議論とは異なる。権利の内容について注目するならば、これらの中で、初めから政治的権利に特に絞った議論を展開しているのは、委員会の報告書だけであり、チンデマンス報告書および議会報告書はより広く基本権の保障という考えを打ち出していた。しかし、議会も政治的権利を基本権とは切り離して扱うようになる。また、委員会および議会の提示する政治的な権利にしても、居住国の地方における選挙権および被選挙権というだけでなく、幅広い政治的権利を想定しているといえる。

### 3 「人々のヨーロッパ」

第二の局面は、再び、ヨーロッパ理事会が提唱した課題から始まる。その背景には、1980年代になって、ヨーロッパ統合への新たな潮流が生まれたということがある。その原因の一つとしては、そのころ、イギリス、フランスといったそれまで統合の深化に前向きでなかった国が統合を推進する方向へ政策転換を図ったということが挙げられる。すなわち、イギリスはそれまで長年の懸案であった共通農業政策への分担金に関する話し合いを自国に有利に終わらせたことをきっかけに、対米重視の姿勢から、EC統合の枠組みの中でのイギリスの生き残りを考えるようになった<sup>41)</sup>。また、フランスの側としては、あくまで国家主権にこだわったドゴールからミッテランに大統領がかわり、常に孤立していたイギリスに圧力を加えて妥協をさせるためには、より高度な統合への支援を示すことがよい戦略である

と考えるようになったのである<sup>42)</sup>。

そこで、1984年6月のフォンテンブロー・サミットにおいて、1992年までに単一の大規模な市場を達成するための行動をとることが決定された。そのために、意思決定手続の改革や後に述べる域内国境の廃止の措置などが講じられることになり、それは、条約面では単一欧州議定書によるEEC条約の改正ということにつながっていくのである。その一環として、同サミットにおいて、「ヨーロッパ理事会は、共同体が、そのアイデンティティとイメージを、共同体の市民および世界の人々の両方に対して、強化しかつ促進するための措置をとることによって、ヨーロッパの人々の期待に応えることが必要である」と考えられ、そのための行動の準備と調整をするアド・ホック委員会をつくることが決められた<sup>43)</sup>のである。

### (1)アドニノ報告書

フォンテンブロー・サミットで要求された、アド・ホック委員会からの報告書は、1985年3月のブリュッセル・サミットおよび同年6月のミラノ・サミットにおいて提出された<sup>44)</sup>。イタリアの首相アドニノ (Adonnino) が中心となって作成されたので、それらは、アドニノ報告書といわれている。ブリュッセル・サミットで提出された文書は、「人々のヨーロッパ (People's Europe) に関するアド・ホック委員会からの報告書」という題が付いているもので、その報告書では、共同体の市民に直接関係し、彼らに日常生活における具体的な利益を目に見える形で与える措置を提案することが目的として掲げられており、比較的短期間に実現できる措置が強調されている。具体的な内容としては、人ならびに貨物の国境審査の問題および専門的職業の資格についての相互承認に関する問題など、人々が共同体内をより移動しやすくするための措置についての提案が行われている。この報告書に対して、ヨーロッパ理事会は、ブリュッセル・サミットの結論において、同報告書に含まれている提案に対して同意することを述べた。そして、アド・ホック委員会に対して、さらに議論を続けて6月までに再

び報告書を出すようにと望んでいる。それをうけて出されたのが後者の報告書である。後者が提案している内容は、市民の特別の権利、文化および交通、情報、若者・教育・交換留学およびスポーツ、第三世界の開発におけるボランティアワーク、健康・社会保障および麻薬、姉妹都市提携、共同体のイメージおよびアイデンティティの強化というものである。その中の、「市民の特別の権利」についてかかれている部分は、細かく分類すると、「共同体における政治的な過程への参加者としての市民」、「構成国における政治的な過程への参加者としての市民」、「共同体内での国境を越えた問題に関して市民から相談を受けること」、「共同体法と市民」、「共同体外での旅行者としての市民」の六つに分かれており、自国以外の構成国における選挙権および被選挙権の問題は二つ目の項目としてでてきている。そこで提案されているのは次の三点である。すなわち、第一点目は、他の構成国からきた市民に、受け入れ国での一定の期間の居住を条件として、受け入れ国の市民と同じ条件で、地方選挙における選挙権を与えることについての議論をさらに追求すること、第二点目は、すべての共同体市民が国民と同じ言論および集会の自由を享有できることを確保すること、第三点目は、他の構成国からきて居住している市民に対して特に重要な決定が行われるときは、彼らの意見を聞くことである。この報告書に対して、ヨーロッパ理事会はミラノ・サミットの結論として、報告書に含まれている提案、とりわけ、市民の権利、文化、若者、教育、スポーツに関しての提案を承認したことを述べた。そして、委員会と構成国に、それぞれの権限内で必要な実施措置をとることを指示した。

以上のように、アドニノ報告書で提案された、人々のヨーロッパのための措置の一つである「市民の特別の権利」は、ヨーロッパ理事会によって承認されることになった。その中には、他の構成国における居住者の、地方選挙権、言論ならびに集会の自由の保障、および自分たちに関する政策決定の際のヒアリングという形での意思決定への参加という、三つの政治的な過程への参加が含まれていたのである。

## (2)域内市場白書

ところで、フォンテンブロー・サミットで打ち出された単一市場の達成という目標は、1985年に委員会が「域内市場の完成（Completing the Internal Market）」<sup>45)</sup>と題する書物（域内市場白書）の中で、域内国境の廃止のための包括的なプログラムをヨーロッパ理事会に出し、それをヨーロッパ理事会が承認したことによって実行に移されていく。委員会がこのプログラムをうち立てた背景は次のようである。すなわち、ヨーロッパ経済共同体が1958年につくられたのは、大きな市場をもち、当時国際社会で支配的な経済力を持っていたアメリカを意識して、構成国間での取引に関しては関税および輸出入の割り当てを廃止し、域外からの輸入に対しては共通の関税をかけるという関税同盟をつくることであった。その関税同盟の完成の成果もあってその後ヨーロッパの経済力は増大していったのであるが、1980年代になると、ヨーロッパは再びアメリカに遅れをとってしまうことになる。その理由は、一つとして、新しい技術に関してはアメリカや日本の企業の方が明らかに優れていたということが挙げられるが、その遅れをもたらす大きな原因として、ヨーロッパにおいては進んだ技術を用いた製品に対する特許出願の時の発明証明書、公共の購入および補助金などが、それぞれの国においてなされているということが考えられた。また、もう一つの理由として、関税障壁がなくなった後も、非関税障壁によって、市場が分断されるようになったという事象も起こってきた。そこで、ヨーロッパは今後は単一市場を「完成させる」ための措置、すなわち、域内における国境審査の廃止のための包括的な措置をとらなければならなくなったのである<sup>46)</sup>。この域内における国境審査の廃止は、単一欧州議定書において、1992年12月31日までに達成されるという目標が定められた（第8 A条としてE E C条約に追加された）。

## (3)委員会報告書

その後、委員会は、前述の1983年の決議によって議会から要求されてい



た提案を提出するかわりに、1986年10月に議会に報告書「共同体の国民の地方選挙における選挙権 (Voting rights in local elections for Community nationals)」を提出した<sup>47)</sup>。同報告書は、序文で、自治体の歴史や過去を振り返れば外国人が公務に就任することが行われていた時代があったこと等を紹介した後で、現代にいたるまでに国籍と選挙権の間のつながりが確立してきたが、今やそのつながりを考え直すときがきたのであり、「人々のヨーロッパ」がうち立てられたことによって、ヨーロッパ人が国籍のいかんを問わず地方選挙で投票することができる新たなカテゴリーが必要かどうかを考えるよい機会ができたのだと述べる。そして、この報告書ではそのことについて考えるのが目的であるとして、具体的には、次の4つの局面からの分析を行っている。すなわちそれらは、(i) ヨーロッパの原理 (rationale) があるか、あるとしたらどのくらいの範囲のものなのか、(ii) 人口統計学的な問題、(iii) 各構成国での法的および政治的な問題、(iv) 地方選挙における選挙権についての共通の原則、の四つである<sup>48)</sup>。

第一点目のヨーロッパの原理に関しては、次のような分析をしている。まず、はじめに、民主主義の基礎は、定期的に政治的な集会における意思決定団体を選ぶ投票者の権利であると述べている。そして、普通選挙とは言葉の本来の意味においては、国籍に関係なくすべての居住者が選挙に参加でき得るということの意味するのであり、非国籍国の国民も疑いなく居住国の経済発展や繁栄に貢献したり、地方の共同体の文化的生活に貢献しているのに彼らが選挙権をもたないのは道徳または公正といった点から考えておかしいことであるという指摘をする。ところで、E E C条約によって、構成国の国民は国境を越えて経済活動を行う権利を得ることになったのであるが、E E C条約が政治的な権利の導入まで課しているかということそうではない。第3条(c)は、とても広範な規定として「構成国間における人の移動の自由の障害の除去」について定めているが、選挙権がないということが、人が他国に居住するのをためらわせるのに十分な障害となるかは定かではないし、選挙権の付与が、前文における「ヨーロッパの人々

の間のいっそう緊密な連合」の確立のために必要不可欠な要素であることははっきりしているわけでもない。このように明示的な義務はないのであるが、そのような行動の可能性は、E E C条約の文字というよりもむしろ精神によって、排除されてはならない。そして、そのE E C条約の精神がどのように解釈されるのかは、構成国の一致した政治的な意思によるのであると述べている。

その上で、政治的なことを考慮すれば、選挙権が、あらゆる選挙において国籍に無関係にあらゆる居住者に与えられることを提案するのは非現実的であるとして、対象となる国民および対象となる選挙という二点において制約を考える。まず国民については、共同体の国民に限られる。というのは、政治的な権利に関しては国籍が居住より優先するので、非構成国の国民のために立法するのは困難であるということ、さらに、国際法における基本的な相互主義という観点があるからである。選挙権の付与を決定するために居住の条件が優先するのは「人々のヨーロッパ」をつくるために正当化されるのであり、非構成国の国民の地位については考慮しないとしている。対象となる選挙に関しては、地方選挙のみに限っている。すなわち、学校、都市計画、地方税などに関する地方議会での決定は国籍に関わらずすべての居住者に影響をおよぼすものであり、構成国は未来を共有するために特別の関係を作り上げてきたのに、構成国の国民である居住者に関して、国籍を理由として彼らの希望を議会を通じて実現する道を閉ざしておくのは問題であると述べる。他方で、「政治的な」選挙（国会および大統領選挙、国民投票）は、国家主権の決定の役目を果たすので、地方選挙と同じように考えることはできない。E E C条約は連邦主義の過程を規定しているわけではなく、共同体は国家主権を損なうことを意図してはいない。従って、地方選挙においての選挙権を拡大する一方で他の選挙では拡大しないということに矛盾はない、委員会は以上のように説明する<sup>49)</sup>。

続いて、第二点目の人口統計学的な問題に関する分析が行われているが、この部分は、資料として表も添付されており、報告書の多くの部分を占め

るところである。その内容は、各構成国の各地域における外国人の占める割合と、その国の地方レベルでの外国人への選挙権の付与に対する態度の関係を考察している。委員会の分析によれば、1986年現在、地方レベルでの選挙権をすべての外国人に与えている国はアイルランド、デンマーク、オランダがあり、そのうち、アイルランドは外国人居住者の占める割合が6.8%ではあるが、その80%がイギリス国民であり通常はアイルランド出身者であるので、外国人に選挙権を付与していることに対する人口統計学的な理由は重要ではないと考えられる。そこで、他の二国について調べると、外国人の占める割合がデンマークでは2%であり、オランダでは3.8%である。地方レベルでの選挙権を外国人に与えていない国の中で、フランスは6.8%、ドイツは7.3%、ベルギーは9%が全人口中に占める外国人の割合であり、このように外国人の人口の割合が高い国が外国人に選挙権を与えないという事実を考えると、外国人に対する選挙権の付与の決定において、人口学的な要素は無視できないと述べる。しかしながら、全人口の中で、非構成国の国民が占める割合がフランスでは3.9%、ドイツでは5%であり、EC国民に限って地方選挙での選挙権を拡大しても、外国人全体の人口の多さが示すような影響はないのではないかと分析している。ただし、ベルギーにおいては外国人人口のうち3分の2が共同体の国民であるので、そうはいえないであろう。ちなみに、他の国の中で、スペイン、ギリシャ、イタリア、ポルトガルは外国人人口の占める割合が1%以下であるので、人口学的な要素は重要ではないと考えられ、イギリスについては3.9%以上の外国人（地理的な出身という意味で）人口があるが、彼らが居住している場所の地域的な偏りが激しいということと、共同体の国民は少なく、その中ではアイルランド人が圧倒的に多いという特色がある。また、ルクセンブルグについては26.3%という高い割合の外国人がおり、そのうちの92.7%が共同体市民であるので、ここにおいては選挙権の拡大は伝統的な政治的バランスを変えることになり、人口統計学が決定的な意味を持つだろう。以上が、委員会の分析である<sup>50)</sup>

第三点目に、構成国における法的および政治的問題が考察されている。ここでは、すでに地方選挙においてすべての外国人に選挙権を与えている構成国、一部の外国人に与えている構成国、選挙権を自国民のみに限定している構成国に分けて考察している。すなわち、すべての外国人に選挙権を与えている国々からは何を学ぶことができるのかを考え、その他の国々の場合は、これから他の構成国国民にまで選挙権を拡大するためには憲法の改正が必要となるのか否についての検討を行っている。また、他の構成国に居住する自国の国民が自国の地方選挙において投票することについても、それを認めている構成国と認めていない構成国に分けて分析を行っている。その中で、すでにすべての外国人に選挙権を与えている構成国であるデンマークおよびオランダから学ぶべきこととして、次のようなことを示している。まず、デンマークの例は、第一段階としてノルディック連合の構成国国民を対象とし、それから、第二段階として、すべての外国人に拡大したという経緯がある。第一段階での最初の選挙では新たに選挙権を得た外国人のうち59.2%の人が投票をしたが、非デンマーク人で当選したものはおらず、また、第二段階での最初の選挙では、総選挙権者のうちの1.4%を占める外国人のうち、61.3%の人が投票して、3人の非デンマーク人の地方議員が当選したが、郡選挙では当選者がいなかった。このことから、外国人が総人口の一定の割合を超えないという条件があるならば、伝統的な政治的バランスを崩さずに選挙法を改正できること、および、そのような改正が、地理的に限定される一定の領域に属する国の国民に限定して行うことが可能であることを学ぶことができるという。さらに、オランダのケースからは、同国では、憲法改正を要したことから、憲法的な障害は政治的な意思があれば乗り越えられないものではないことが証明されたと述べている<sup>51)</sup>。

第四に、「地方選挙における選挙権に関する共通の原則」として、選挙権が権利か義務か、選挙権を持つ条件、被選挙権を持つ条件、関連する市民的な自由（結社、集会、表現、政党加入など）、公務就任権、共同体国

民が多い国に関する特別措置などについての考察が行われている<sup>52)</sup>。

そして、「結論：ヨーロッパ選挙の原動力」として、ヨーロッパ議会の議員の選挙を居住国で行えるようにする措置の重要性を主張している。唐突とも思えるこの結論を理解するためにはヨーロッパ議会選挙についての説明を少々要するであろう。すなわち、E E C条約第138条第1項で、ヨーロッパ議会の代表は直接普通選挙によって選挙されることが規定されていたが、選挙手続は各構成国それぞれに任されていたのである。しかし、同条第3項で、議会がすべての構成国において統一的な手続により直接普通選挙を行うための計画を作成すると規定されており、ヨーロッパ議会選挙に関しては、地方選挙とは異なり議会自身が主導権をとって統一的な選挙手続を定めることが出来たのである。そこで、委員会は、議会にその計画の作成を促しているのである。委員会の報告書は次のように言う。すなわち、ヨーロッパ議会の選挙の場合は、人々は、選挙の舞台となるヨーロッパ共同体という、国家より広い領域の居住者であるので、国籍国ではなく居住国で選挙権が与えられるのが論理的である、つまり、国籍がなくても居住国で投票できるという考えは、この場合認められている。したがって、居住国における選挙権および被選挙権を認めたヨーロッパ議会の選挙が、地方選挙より先に実施されることが必要である。地方選挙に関しては、現状は政治的な意思が欠如しているので、そのようなときに委員会が提案を提出しても意味がなく、ヨーロッパ議会が先に選挙を行うことによって青信号を送り、原動力になってほしいという要望がされている<sup>53)</sup>。

以上が、委員会の報告書の概要である。分析の内容は詳細であるが、この報告書からは、他の構成国に居住する国民に対する選挙権の付与に関して、以前のような積極的な姿勢がうかがえず、むしろ、歯切れの悪さが目につくものとなっている。それは、次のような点にみられる。

まず、第一に、はじめはヨーロッパの原理として民主主義ということを強調しているのであるが、それがすぐに意気消沈してしまう。すなわち、民主主義という理念に基づけば、居住者であれば居住国の発展に貢献して

いるのであるから、すべての外国人が選挙権を持つべきという考えを示しながらも、やはり政治的な権利に関しては居住よりも国籍が優先するということを確認することを忘れていない。その上で、「人々のヨーロッパ」をつくるために、構成国国民に限っては居住の要件が優先すると述べるわけであるが、それとてE E C条約の規定上要請されていることではなく、構成国の一致した政治的意思により解釈されるE E C条約の精神であるというのである。この国籍と政治的権利のつながりの強調への帰結は、その再考を呼びかけていた序文とも矛盾している。

また、第二に、対象となる選挙は、地方選挙に限るのであり、国家レベルのものは国家主権を損なうことになるという点であっさり切り捨てている。1975年の段階では、外国人の票のインパクトは国家レベルにおける方が地方自治体レベルで考えるのよりも少なくなるというなど、国家レベルでの選挙権を外国人に与えるメリットもあることを指摘しているのとは対照的である。

第三に、人口統計学的な分析を行っているのであるが、そこで示されていることは、次のようなことである。まず、現在外国人に選挙権を与えているオランダ、デンマークでは、全人口にしめる外国人居住者の割合が少ないこと。さらに、フランス、ドイツなどの外国人居住者のしめる割合が多い国でも他のE C構成国出身者は少ないことが強調されており、これが次の分析、すなわち、デンマークの例をみると外国人の割合が少ないところでは、たとえ選挙権を外国人に与えても、伝統的な政治的バランスを崩すことはないという実証と相まって、選挙権に関して改正を行ってもそれほど影響はないであろうということを懸命に説得しているかのように思われる。これでは、外国人に選挙権を与えることによって、彼らの意見を民主的に反映させようという趣旨とは矛盾する発言のように思われる。

それでは、なぜ委員会は議会から要求された提案を出さなかっただけではなくて、かわりに提出した報告書がこのように消極的なものだったのだろうか。

これには、理事会がこの問題に関して、大変後ろ向きであったということが要因として挙げられる。1976年11月に、常駐代表委員会に理事会の常駐代表は地方選挙における選挙権に関する報告書を提出していた。しかしながら常駐代表委員会は、1977年にその報告書に留意したのみであり、その議論を進めることはなかった。数週間前に議会で採択されたスケルバ報告書も余り刺激を与えることはなかったのである。中には、特別の権利は政治協力の問題であるので委員会は提案できないのだとクレームを付ける代表もいたとのことである。それでも、1979年には理事会での予備的な決議草案が用意されたのであるが、条約の採択は難しく、それ以来、理事会でこの件に関して話し合いは行われていなかったのである<sup>54)</sup>。

そのような状況が先行していたので、1985年になって理事会がアドニノ報告書における提案を承認するに至っても、委員会は提案を出してもそれが成立する見込みに関しては懐疑的であった。そこで、委員会は報告書において、選挙権の付与を構成国国民に限るものであり、また地方レベルに限るものであるというように限定的なものであるということを強調し、また、実際に実行に移されても、政治的な影響はそれほどないのだということを説得的に数字で示すより仕方がなかったであろうと思われる。

#### (4) 議会・ヴェッテル中間報告書

議会の法律問題および市民の権利委員会は1987年11月6日に報告書（ヴェッテル（Vetter）中間報告書）を提出した<sup>55)</sup>。それは、委員会の報告書が、立法のための提案を含んでいないこと、そして、1983年から3年も遅れて提出されたことを非難している。また、委員会が地方選挙のことをヨーロッパ議会選挙と絡めて語っていることに対しても、それらは選挙ということ以外には共通点はないのであり、後者における統一手続の実現を前者の提案提出の前提と見なしてはならないと批判している。

同委員会の中の少数意見として、二つのことを紹介している。一つは、共同体の国民が他の構成国の地方選挙における選挙権および被選挙権は

EEC条約に規定されていないという意見、もう一つは、構成国は選挙に関する統一的な権利および地方に居住するすべての人々の同等な取り扱いのために、他の構成国の国民だけでなく第三国の国民に対して地方選挙における選挙権および被選挙権を与えるための手段をできる限り速く講じることが必要であるという議論である。

この報告書をうけての本案議での議論は12月14日に行われた<sup>56)</sup>。そこでの議論の内容は、次のようなものであった。第一に、ECの構成国国民に対して、その者が居住する他の構成国における選挙権および被選挙権を与えること自体に反対という意見があった。その一つとして、ヨーロッパ民主主義同盟グループ (Group of the European Democratic Alliance) のゲルムー (Guermeur) は、自国フランスでは地方自治体の議員が上院の選挙に参加するのであるが、大統領立候補者になるためにはその上院の署名が必要であるということを挙げて、フランス国籍をもたない市民が政治的な選挙に参加するのは全く不可能なことであると訴えている<sup>57)</sup>。また、ヨーロッパ右派グループ (Group of the European Right) のレ・シェヴァリエ (Le Chevalier) は、選挙権は国籍の属性であり、居住者に選挙権を付与するということは、事実上個々の国家の地位や役割が喪失される国家連合の文脈においてのみ構想することが出来るということ、EEC条約上には根拠がないことを指摘している<sup>58)</sup>。そのほかの理由としては次のようなものがある。ヨーロッパ人民党グループのエストジェン (Estgen) はEEC条約第48条および第55条を援用して、公的役務における雇用には移動の自由の保障は及ばないこと<sup>59)</sup>、ヨーロッパ人民党グループのピルケル (Pirkel) は外国人に被選挙権を与えることにより外国人を代表する地方的な政党が形成され、ヨーロッパの統合に対する障害として働くであろうこと<sup>60)</sup>などを、それぞれ、その反対理由の一つとして挙げている。ヨーロッパ人民党グループのフォンテーヌ (Fontaine) は、報告書に反対する点として次の点を挙げている。一つ目は多くの構成国で憲法改正が必要とされることで、たとえば、自国フランスの場合は、市長は様々な国家権力、



特に警察権力を持っているということ、二つ目はE E C条約第55条が公権力の行使を含む活動は営業の自由の原則から除外していることである<sup>61)</sup>。

第二に、第三国の国民に対する選挙権および被選挙権の付与が議論の大きな焦点となった。第三国の国民に対しても同様に付与すべきであるという意見には次のようなものがあった。例えば、社会主義者グループ (Socialist Group) のシーフェルド (Seefeld) は、同グループは一致して、すべての市民が地方選挙においては等しく選挙権の行使が出来るということに賛成であると述べ、そしてその根拠を民主主義に求める。彼が言うには、外国人は税納者としては歓迎されるが、その税金の配分や使途についての決定から除外されているのは非民主的である。共同体が第三国の国民に関して行動する権限をもたないことは認めるが、この機会をとらえて、諸政府が非E E C国民にも地方選挙において選挙権および被選挙権を拡張するように要請したいと述べた<sup>62)</sup>。また共産主義同盟グループのマリナロ (Marinero) は、他のE E C国に居住している共同体市民に対して与えられる権利は、ヨーロッパに永住しているすべての市民にも及ぼされるべきであると言う。そうすることにより、異なった生活共同体が調和的に共存する見込みをなくし、しばしば人種主義や排外主義を生み出すことになる周辺性や劣等性といった感情を作り出すのを避けることが出来る<sup>63)</sup>。ここでも民主主義が言及されており、異なった生活共同体の間での対話や討論の欠如は、民主主義の真の敵であると発言し、そして、共に行動する権利を与えられた市民は、より大きな共同体精神をもち、定住がより容易になるので、受け入れ国への統合が容易になると述べている。A R C (虹のグループの下位グループ Rainbow Group: Federation of the Green-Alternative European Link, Agalev-Ecdo, The Danish People's Movement against Membership of the European Community and the European Free Alliance in the European Parliament) グループのファン・デル・レック (Van Der Lek) も、個人に直接影響を与える地方政府の事項について決定する権利を持つことは、民主主義の基本的な原則

の一つであると説明している<sup>64)</sup>。その他にも、無所属グループのデイエズ・デ・リヴェラ・イカザ (Diez De Rivera Icaza)、ヨーロッパ民主主義グループ (European Democratic Group) のオッペンハイム (Oppenheim)、共産主義同盟グループのアボイム・イングлез (Aboim Inglez)、プエルタ・ギティエレス (Puerta Gutierrez)、およびエピレミデイスも民主主義という言葉は使っていないが、「生活様式に関わる地域的、実用的な問題を専門的に扱っている地方自治体または共同体レベル」、「彼らに関係する地方的な問題<sup>65)</sup>」という観点で問題をとらえており、実質的に同様の議論である。無所属グループのウルバー (Ulburghs) は第三国の国民がゲストワーカーとして招かれてやってきたのに不況になり迫害されていることを指摘して、選挙権を手に入れることによって彼らが自分たちの手で運命を決めることが出来るようになることの重要性を説いている<sup>66)</sup>。

逆に、第三国の国民に対して権利を付与することに反対の意見は、次のようである。まず、ヨーロッパ人民党グループのフォンテーヌは、共同体の市民が居住するヨーロッパの国で市民的活動に参加するというヨーロッパ市民権の概念と、その権利をその他のものにも及ぼすという考えが矛盾したものであることを指摘した<sup>67)</sup>。ヨーロッパ人民党グループのヤンセン・ファン・レイ (Janssen Van Raay) は、法的理由および共同体の権限がないという理由から今回は第三国国民に関しては見送った方がよいという意見を述べている<sup>68)</sup>。社会主義グループのロスリーも同じく第三国の国民の問題に関しては共同体の管轄ではなく、構成国が各自に解決すべき問題と述べている<sup>69)</sup>。委員会の構成員であるリパ・デ・メアナ (Ripa Di Meana) は、構成国の市民に選挙権を与えることさえ反対している国があるこの時期に第三国国民の問題を持ち出すのは適当でないと述べ、また、ヤンセン・ファン・レイおよびロスリー (Rothley) が共同体の管轄権を問題にしたのに興味を示している<sup>70)</sup>。ヨーロッパ人民党グループのブロック (Brok) は、書面で、地方選挙における選挙権は共同体のアイデンティティの発展を促進させるのに役立つが、統合の道具とはなり得ず、第三国

の市民の統合のためには帰化を容易にさせるという方法がもっともよいのであるという意見を述べている<sup>71)</sup>。

結局、この第三国国民に関する問題は、投票によって、僅差でヴェッテル報告書にはなかった修正案である、「(ヨーロッパ議会は) さらに、構成国が遠くない将来において非構成国出身の市民に対しても地方選挙における選挙権を与えることを勧告する」という一文が、12月15日の決議には入ることになった<sup>72)</sup>。

この時期の議会の議論の様子をまとめると、以下のように言えるであろう。構成国の国民に対して、居住国において地方選挙権を与えるということ自体への反対も少なくない。そのような中で、第三国の国民に関する勧告を含めるか否かの問題で、意見は真っ二つに分かれることになった。

「民主主義」、あるいは自分たちの生活に関する事項の決定への参加という考え方をとれば、その地方に住む者はすべて参政権を持つべきであり、構成国国民と第三国国民を区別するのは違法な差別となる。他方、勧告に反対という議論はおおむねE E C条約にその根拠がないということを主張している。

#### (5)委員会「人々のヨーロッパに関する通知」

前述の委員会の報告書に対して、議会に、提案を出さなかったことを非難されていた委員会は、1988年6月24日について、「共同体の国民の居住構成国の地方選挙における選挙権に関する理事会指令提案<sup>73)</sup>」を提出することになった。また、委員会は、同日、議会に対して「人々のヨーロッパに関する通知<sup>74)</sup> (Communication on a People's Europe)」も提出しているので、まずは、この通知の内容を簡単にみておきたい。この通知の目的は人々のヨーロッパに関してとられた措置を見直し、今後について考えることであると述べられている<sup>75)</sup>。今まで行われてきたことに関しては、ヨーロッパ人としてのアイデンティティに対する意識の強化と題して、紋章、共同体の歌、ヨーロッパ・パスポート等の象徴的なものの創造、人々の意

識を高揚させるための措置、ヨーロッパの文化的なアイデンティティのための政策、また、学生交換のためのエラスムス・プログラムなど、一定の成果を評価している。その上で、1992年までに国境のないヨーロッパを完成するために考えるべき問題を提示しているのであるが、今後、優先的にすべき行動として、アドニノ報告書の続行、議会と委員会の協調、ヨーロッパのアイデンティティの問題、市民の権利、社会的問題をあげている。その中の「市民の権利」に関しては、広い国境のない地域を完成させるためには市民の権利の承認および行使を促進させるなお一層の努力が必要であるとして、次の三つの事柄、すなわち、「政治的な権利」、「市民の権利のよりより保障」、「市民の権利の憲章」について説明している。このうち「政治的な権利」に関しては、普通の市民がヨーロッパの建設に影響を与えるべきであるならば、彼らは徐々にそうするための政治的な権利をヨーロッパレベルで与えられなければならない。委員会はこの問題の重要性に気づいており、理事会に「共同体の国民の居住構成国の地方選挙における選挙権に関する理事会指令提案」を提出したことを述べている。「市民の権利のよりよい保障」に関しては、E E C条約、立法、および判例によって守られてきたヨーロッパ市民に特有の権利として、人および貨物の移動の自由、男性と女性の平等な取り扱い、会社設立の自由および消費者保護を挙げ、これらに対する市民の意識を高めるだけでなく、利用しやすさを高めることが重要であることを説いている。「市民の権利の憲章」については、構成国の憲法によって認められ保障されている基本的権利は共同体の法制度の不可欠な一部を形成するということを述べ、委員会は、すでに、ヨーロッパ人権条約に共同体が加入することに対して前向きであり、共同体の憲章をつくる可能性について調査することを望んでいることを指摘している。また、結論として、人々のヨーロッパは徐々に形を取り始めていること、ヨーロッパの冒険に対する人々の関心を刺激するための新たな勢いを共同体が提供することが一層重要であることを述べている。

このように、委員会は、「人々のヨーロッパ」のための政策の一つとし

て、「市民の権利」を打ち出して、その中に「政治的な権利」と、それ以外の、E E C条約を根拠に確立してきた移動の自由ならびに男女平等などの権利の保障、および基本権を含めて提唱している。今回の委員会のこのアプローチの仕方は、パリ・サミットをうけて提出された1975年の「特別の権利」に関する報告書と対照的である。すなわち、75年の委員会報告書では、「特別の権利」はイコール政治的権利と考えられており、アドニノ報告書や議会の報告書とは異なり、政治的な権利に限った議論を展開していた。しかし、今回は「人々のヨーロッパ」という概念からアプローチすることによって、以前の「特別の権利」からは排除されていたその他の権利が「市民の権利」の範疇に入ってきているのである。このように、今回はあくまでも政治的な権利が「人々のヨーロッパ」のための諸々の措置の一つとして位置づけられているのである。

この理由は、一つには、委員会が、政治的な権利に限った議論は、理事会や議会においてなかなか受け入れられないことを知って、方向転換したことを示していると思われる。理事会では、第3節ですでに示したように、この問題は事実上棚上げ状態となっていたのであった。また、議会においても、決して賛成派ばかりではなかったことも前節ですでに示したとおりである。ウィナーは、委員会は、理事会を納得させるために、すでに理事会が承認していた「人々のヨーロッパ」というテーマを用いたのであると分析している<sup>76)</sup>。

また二つ目の理由として、「人々のヨーロッパ」のための措置とすることによって、第三国の国民の問題をクリアするという目的もあったのではないであろうか。前回の委員会の報告書にみられるように、委員会も地方における選挙権という問題を、生活に関係する事項に関しての民主主義の問題と捉えていたのであるが、その方向からすれば、構成国の国民であろうがそれ以外の第三国の国民であろうが、居住を要件に選挙権が認められるべきということになる。しかし、前報告書では政治的な考慮によって、第三国の国民は対象としないとしていた。一方ではヨーロッパの原理とし

での「民主主義」を強調したいが、そのことにより第三国国民にまで権利を広げるわけにはいかないという委員会の抱える矛盾に対して、「人々のヨーロッパ」という概念は格好の弁明を与えることになったのではないだろうか。

#### (6)委員会提案

さて、では、同日出された委員会の提案はどのようなものであったのか、「説明のための覚え書き<sup>77)</sup>」で示されている指令提案の分析に従ってみたい。

まず、法的基礎はE E C条約の第235条であり、他の特定の条文ではあり得ないと説明されている。

次に、各条文の規定内容をみていくと次のようである。第2条には居住国における選挙権がうたわれているが、第3条で、その権利の実現は、その権利の行使をしたい者が関係当局に申請をすることによって行われるということが規定されており、この選挙権が義務ではなく権利であるということを明らかにしている。そして、申請のためには、出身国から、出身国で市民的権利を剥奪されていないこと、および二重の投票を防ぐために、出身国での地方選挙で選挙権を行使できないことの二点を証明する文書を発行してもらい、それを居住国に提出すればよいことになっている。第4条では選挙人として登録されるために必要とされる居住の期間について、地方自治体の議会の一任期以上と定めている。また、居住国での選挙権の行使を望む人に関しては、年齢および権利の剥奪（第5条）、義務としての選挙（第6条）についても、居住国の国民と同じ条件を受け入れることが要求される。第7条は、居住国の地方自治体で投票を行う他の構成国の国民は、そこで立候補も出来ることを定める。説明のための覚え書きによれば、被選挙権に関しては、選挙権の付与を行った次の第二段階として行うことは可能であるが、選挙権と同時に付与を行うことを選んだのは、次のような理由であるという。すなわち、選挙権と被選挙権という単一の権利

の二つの面を切り離して考えるのは非論理的であること、また、デンマークやオランダといった先例をみると、包括的なアプローチをとった方が望ましいと判断できるからである。しかしながら、被選挙権行使のための必要居住期間は選挙権の場合より長く、第8条で議会の二任期以上と定められ、第9条では、立候補者は、最低年齢、両立性、資格の剥奪に関して、居住国の国民と同様の条件を受け入れることが規定されている。第10条で構成国は他の構成国の国民が市長、副市長等の職につくことを除外でき、また、他の構成国出身の地方自治体の議員が国会の選挙人となることを禁止することができる措置を規定することによって、国民以外が国家権力に関わり合いをもつのを妨げる制度を設けている。第14条で、構成国はこの指令を国内法に変形するのに必要な措置を三年以内に行うことを規定しているが、第11条は暫定的な規定として、他の構成国の国民の割合が、全国家人口の20%を超える場合は、構成国は第14条の規定を免れて、第一回目の統一地方選挙では実施を免除され、その後は委員会が適切な措置を提案することを規定している。また、第12条では構成国は、この指令の適用が実現されて以降の二回目の統一地方選挙においては、地方自治体の議会において選出される他の構成国の国民の割合を四分の一以下に限定することができる措置を許している。そして、第11条および第12条の暫定的な期間の終了三年後に、委員会は議会および理事会に指令の実現に関する報告書を提出することを規定している。

これらの規定のうち、特に問題となりうるところは、第10条で地方議員が国家権力に影響をもつ可能性がある場合は、それを禁止できることを保障して、フランスのような国を安心させることが試みられていること、また、第11条で、ルクセンブルグのように外国人人口の割合が多い国に対しても例外措置を規定していること、さらに、第12条で暫定的な措置として、初期には選出される他の構成国の国民の数を制限できることなど、例外的な措置がいくつか定められているところである。

### (7)議会・ヴェッテル報告書

委員会の提案を受けて、1989年2月9日に、再び、議会の法律問題および市民の権利委員会は、ヴェッテルを報告者にして報告書を出した<sup>78)</sup>。今回の報告書は、委員会の提案に対する修正案を検討するものである。

議会の修正の主な点は、次のようである。第一に、選挙権と被選挙権を同等に扱い、どちらも、5年以下の最低居住期間の後に与えられるべきこと。第二に、他の構成国の国民の割合が多い国に関する免除規定に関することで、その割合を考える基準を委員会提案のように全人口ではなく、全選挙権者として、その20%を超える場合に免除が適用されるとすること。そして、免除規定が適用されるのは、第一回目の統一地方選挙にのみとすることである。第三国国民に関する勧告は、ヴェッテル報告書では、削られていたが、社会問題および雇用に関する委員会の意見<sup>79)</sup>では、前文に「あらゆる差別のないヨーロッパ共同体を達成するために、(ヨーロッパ議会は、)構成国が地方選挙における選挙権を…第三国出身の移民にも拡大することを勧告する」という文の挿入が提案されていた<sup>80)</sup>。

この報告書をもとに行われた3月14日の本会議の議論<sup>81)</sup>においては、やはり第三国からの移民についての意見が、再び交換されることになった。第三国国民に対して権利を与えることに前向きな意見としては、前回の議論と重なるところが多いが、次のようなものが出されている。ARCグループのファン・デル・レックがEEC市民権といった新しい原則を導入して構成国の国民にだけ権利を付与するのは新たな差別であるので、それにかわる居住国の原則というものを導入することを主張している<sup>82)</sup>他、無所属グループのウルバーも非ヨーロッパ人に対する差別であるという意見<sup>83)</sup>、社会主義グループのデイエズ・デ・リヴェラ・イカザも民主主義に反する差別的行為という意見<sup>84)</sup>を述べている。ヨーロッパ人民党グループのピソーニ<sup>85)</sup>や共産主義同盟グループのバロス・ムーラ(Barros Moura)<sup>86)</sup>は、いずれは第三国の国民にも権利を広げていくべきであるが、今回は第一歩であるので仕方ないという意見を述べている。逆に、第三国国民に対する権



利付与に反対の意見としては、ヨーロッパ人民党グループのヤンセン・ファン・レイがE E Cの市民権の問題と第三国国民の問題を区別する必要性を訴え<sup>87)</sup>、同じくヨーロッパ人民党グループのサリダキス (Saridakis) がヨーロッパのアイデンティティをつくるという努力を無にするものであると述べている<sup>88)</sup>。また、委員会の構成員であるドンデリンジャー (Don Delinger) は、第三国の国民に関しては、法的基礎がないのであるということ述べている<sup>89)</sup>。この指令提案自体が法的基礎がなく無理であるという意見もヨーロッパ人民党グループのピルケルによって出されている<sup>90)</sup>。

#### (8)小活

1988年に出された委員会の提案は、以上のように翌年議会で検討されたのであるが、この法案に関して立法手続はこれ以上進まなかった。それは、次章でみるように、ヨーロッパ連合の成立に向けて、政府間会議においてE E C条約の改正が模索されるようになったからである。その中で、ヨーロッパ市民権の考えが浮上して、選挙権および被選挙権の問題もそこに吸収されていくことになる。では、新しく生まれるヨーロッパ市民権の議論に移る前に、1980年代半ばから後半における議論の流れをまとめておこう。

第一に、この時期に生まれた重要な概念は「人々のヨーロッパ」であった。それはフォンテンブロー・サミットで、「共同体が、そのアイデンティティーとイメージを、共同体の市民および世界の人々の両方に対して、強化しかつ促進するための措置をとることによって、ヨーロッパの人々の期待に応えることが必要である」ということが表明されたのをきっかけに、アドニノ報告書でその中身が具体化されていった。そして、アドニノ報告書の提案をヨーロッパ理事会が承認したことによって、その中身の一つである「市民の特別の権利」に関しても理事会からの後ろ盾を得ることが出来るようになった。

しかしながら、委員会は慎重な態度をとり続けた。1986年の報告書では、地方における選挙権および被選挙権が実際に他の構成国の居住者に与えら

れたとしてもそれほど大きな政治的な影響はないのであるということを示していた。また、1988年には、理事会指令提案を、「人々のヨーロッパに関する通知」と同時に出すことによって、選挙権および被選挙権の問題があくまでも「人々のヨーロッパ」のための措置であることを強調していた。委員会は1988年になってようやく提案を提出したのであるが、この慎重な態度が、次に説明する第二の点に影響を与えたと思われる。

すなわち、第二に注目したいのは、委員会の指令提案における選挙権および被選挙権の内容である。これに関しては次の三つのことが言えよう。まず、一つ目として、対象となる選挙は地方選挙に限られることになった。委員会はもとより地方選挙に限った議論をしていたのであるが、ここでその方向は確定されることになった。次に、二つ目として、選挙権および被選挙権を実質的に価値あるものとするために必要とされるその他の政治的な権利、すなわち、表現、集会、結社などの自由が言及されていないことである。この点に関しては、委員会も議会も必要であるという視点を繰り返し示しており、また、アドニノ報告書でも言及されていたのにも関わらず、指令提案には組み込まれなかった。さらに、三つ目として、少なくとも例外措置が規定されていることである。

第三に、重要な問題であるが、第三国国民の問題が議会では大きな問題となってきた。この問題は、1983年の段階から出てきてはいたのであったが、ここに来て、議会を二分するほどの議論が交わされるようになった。その理由は以下のように考えられる。すなわち、以前の選挙権および被選挙権に対するアプローチはパリ・サミットで始まった市民の「特別の権利」という概念から出発したものであって、通常外国人には保障されていない権利としての選挙権および被選挙権というものに焦点が当てられるようになったことから考えて、第三国の国民の問題はそれほど大きな問題とはならなかった。それに対して、今回は「人々のヨーロッパ」という概念から出発しているので、他国に居住する人々が自分たちに直接関係する政策決定に関わる権利を持つべきだという点が強調され得ることになり、居住者

という視点から考えれば、構成国国民も第三国国民も区別がされるべきではないという議論が成り立つようになったのであろう。理由はともあれ、第三国国民の問題が浮上してきたことによって、選挙権および被選挙権の問題を民主主義の概念に結びつけるのは難しくなってきたといえよう。

#### 4 条約改正から詳細手続の制定へ

第三の局面は、E E C条約の改正である、E C条約の調印によって始まった。すなわち、1980年代の終わりにおける東欧諸国の革命などをきっかけに、1990年に入って再び共同体が連合へと発展する必要性が論じられるようになった。そして、共同体が政治連合、経済金融連合、および共通の外交ならびに安全保障政策をもつ機関へと発展するためには、人々からの支持も必要となり、そのために「ヨーロッパ市民権」が提唱されていったのである。ヨーロッパ市民権の成立の過程は別稿<sup>91)</sup>で検討しているので、ここでは、選挙権および被選挙権に関わる議論のみを参照しておきたい。

##### (1) E C条約第8 b条第1項

ヨーロッパ市民権の成立のきっかけとなったのは、1990年5月に常駐代表委員会において出された、「ヨーロッパ市民権に向かって<sup>92)</sup>」というスペインからの提案である。それは、現在自国以外の他の構成国において「特権的な外国人」でしかない共同体の市民を、ヨーロッパ連合の市民とすることを提唱しており、そのヨーロッパ市民が持つ権利の中核に、完全な移動の自由、居住場所の選択の自由、および居住場所における政治的活動に対する自由な参加の三つが「特別な基礎的な権利」として挙げられている。そのうちの政治的活動への参加は、表現、結社および集会の自由を完全に認めることから始まって、漸進的に居住国で組織されている選挙に関する審議会への参加へと広げられなくてはならない。居住国における地方選挙での選挙権を認めることおよびそのための指令の採択の交渉においてあらわれた困難性は、徐々に克服されなくてはならず、共同体自身の原

動力と構成国間の関係の発展によって時宜を得たときには、完全な参加が達せられるべきである。政治的な活動への参加の権利の究極的な目標は、ヨーロッパ市民が居住場所において完全な選挙権を持つことである。スペインの提案は、以上のように述べている<sup>93)</sup>。

この提案がきっかけとなって、1990年に採択されたEC条約第8 b条の第1項に、

「構成国の域内に居住する連合市民は、その居住国の国民でなくとも、自己が居住する構成国の地方自治体選挙において、その国の国民と同一の条件の下に選挙権および被選挙権を有する。この権利は、理事会が委員会の提案に基づきかつ欧州議会と協議した後、1994年12月31日までに全会一致で採択する実施細目に従って行使される。これらの細目は、構成国に特有の事情により逸脱を定めることができる。」

という規定が入ることになったのである。ここに、連合市民権としての居住構成国における選挙権および被選挙権が確立することになった。さて、その内容であるが、条文から読みとれるように、対象となる選挙は地方自治体と限定され、選挙権および被選挙権を実効的なものとするための他の権利については言及はされていない。そして、構成国の特有の事情による逸脱が保障されている。また、誰が連合市民権をもつかということについては第8条第1項で、「加盟国の国籍を有するものはこの連合の市民となる」と規定されており、選挙権および被選挙権がこの連合市民権の一つとして規定されたことによって、当然第三国国民の問題は生じうる余地はなくなったのである。スペインの提案の段階では、必ずしも地方自治体選挙に限ったものとして出されたものではなかったし、また、表現、結社および集会の自由についての言及もあったのであるが、政府間交渉においてこれらははぎ取られていったようである。国政選挙が除外されたことに関して、その理由を、マルコルム、モニカおよびゲイリーは、この分野は政治

的な地雷原であったからであるという。すなわち、彼らは、E C条約の批准の過程をみれば、同条約が外国人に選挙権を与えているという事実が、各国で条約批准に反対する人々が用いることが出来た有力な武器の一つであったのということがわかると分析している<sup>94)</sup>。

## (2)委員会の提案

かねてより政治的意思の重要性を訴えていた委員会は、政府間交渉の時から、この条約の指示している実施細目の作成のために、すでに提案を準備していた。そして、1994年2月28日に「自国以外の構成国に居住する市民が自治体選挙における選挙権および被選挙権を行使するための詳細手続を規定する理事会指令提案 (Proposal for a Council Directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals)<sup>95)</sup>」を提出した。その「説明のための覚え書き」では一般的な説明の部分として、問題の性質および範囲、歴史的な背景、E C条約の第8条第1項、補完性の原理および比例の原則の四点が、そして、その後で、個別の条項に関する説明が述べられている。これらの中で特に問題となった事項、および、88年の委員会提案では出されなかった議論に注目してみたい。

第一に、E C条約第8 b条第1項に関しては、それは、構成国の地方選挙に関する法律を一直線に並べることがを要求しているのではなくて、連合市民が居住している構成国で、自治体選挙において選挙権および被選挙権を行使することを不可能としている障害を取り除くことが目的であるという。そして、同条が規定していることは、具体的には、地方選挙における選挙権および被選挙権を行使する際に連合市民を平等に取り扱うこと、すなわち、同様の状況は同様に扱うことが要求されるということであり、また、権利の行使に際して必要とされるのは、市民権および居住の要件であるということである。市民権という概念は「構成国の国籍に関する宣言」

において明らかにされているが、居住については詳細な規定はなく、この要件をどのように考えるかは構成国に任されている。このことは、第3条で、EC条約第8条の第2項の意味における連合市民であり、居住構成国の国民ではないが選挙権および被選挙権に関してその国が自国民に法律によって定める条件を満たす者は、この指令に従って居住構成国における地方自治体選挙において選挙権および被選挙権を持つと規定していることにあらわれていると説明されている。したがって、統一的な選挙法を定める必要はなくなり、先回の委員会提案において、議会から異論のあった点である最低居住期間を指令において定める必要はなくなったことになる。

次に、地方政府とはどのようなものかという問題である。この問題は、具体的には、付属書で各構成国の自治体を列挙するという解決方法が採られた<sup>96)</sup>。

次に法的な問題としては、欠格事由の問題が取り上げられている。欠格事由についての国家の規則は広く異なっており、異なる法的な伝統を反映していると述べたうえで、問題を、選挙権に関する問題と被選挙権に関する問題に分けて考えている。第5条では、受け入れ構成国は出身国の民法または刑法上欠格事由が当てはまる人に関して、受け入れ国でもその者を欠格とすることができ、そのために出身国の証明書を提出させることができると規定する。委員会によれば、これは、構成国間で欠格事由に関する規則が異なっていることによってゆがみが生じるのを防ぐことが目的であり、平等および非差別の原則と矛盾するものではない。また、第5条の第3項では、構成国は、基本的な地方政府の単位（以下、単に「地方政府」と表示）の行政府の長および職員については、自国民のみがなれることを規定することが出来ることが規定されている。これは、EEC条約第48条および第55条が、公権力に関する活動については、移動の自由の適用から除外していることから、地方行政官も公権力の行使および「地方政府」の領土における一般的な利益の保護に関与することから、例外とされたのである<sup>97)</sup>。

さらに、EC条約第8 b条第1項に規定されている逸脱については、選挙権を持つ年齢に達した他の構成国の国民の割合が特に多い場合におきると述べている。これは、そのような国民の割合が29%であるルクセンブルグを念頭に置かれている。具体的には、第12条第1項で、1996年1月1日の時点で、選挙権をもつ年齢に達した自国民以外の連合市民の人口の割合が、自国において選挙権を持つ年齢に達した人口の20%を超える国は、次のような方法を採用することが定められている。すなわち、(a)選挙権に関して、地方議会の議員の一任期より長くない期間の最低居住期間を定める。(b)被選挙権に関して、地方議会の議員の二任期より長くない最低居住期間を定める。(c)とりわけ非連合市民の統合を促進するために、立候補者リストの構成に関して適当な措置をとること、といった方法である。そして、第3項で、1998年12月31日までに、そして、その後は6年おきに、委員会は、理事会およびヨーロッパ議会に対して、条約第8 b条第1項に従った逸脱が関係構成国にまだ正当化されるのか否かを調査し必要な調整を提案する報告書を提出することが求められている。

そして、最後に補完性の原理および比例の原則の部分では、委員会の提案する指令の内容は、規定された目的を達成するために厳密に必要とされるものに限ると述べている。

### (3)議会・アナ・パラシオ報告書

この委員会提案に関する議会の報告書は、1994年10月6日に法律問題および市民の権利委員会から出されている(アナ・パラシオ (Ana Palacio) 報告書)<sup>98)</sup>。

第5条第3項に関しては、まず、この例外を「公権力の行使」または「一般的な利益の保護」に関係するすべての機能に拡大するのは、いかなる選挙された地方政府のポストも本来の性質上一般的な利益の保護を必ず伴うので、問題となっている権利の本質をなくしてしまう可能性を残すことになり、意味がないと述べる。

ルクセンブルグを念頭に置いた免除規定である第12条は、第1項の(c)について、同条文には真の立法的な内容がないということ、および、様々な解釈を生む危険な前例となるということを理由に、削除を主張している<sup>99)</sup>。

同報告書に添付されている、機構問題委員会の意見においては、第5条第3項は、原則的に、E C条約の第6条に反するとし、また、「公権力の行使」または「一般的な利益を守る」というような広い範囲が関わることから外国人を排除するという考えは、非自国民の居住者に選挙権および被選挙権を与えるまさにその決定からは全面的に受け入れられないし、論理的に矛盾しているとし、全面的に削除を主張している。また、第12条第1項に関しては、(a)は削除、(b)は二任期を一任期に、(c)は「(E E C)条約の第6条および第8 b条に忠実に従って」という文言を挿入することを主張している<sup>100)</sup>。同じく、同報告書に添付されている地域政策委員会の意見では、第5条第3項に「その者たちが、国家により与えられた権力を持ち、国家のために行動する場合」という文言を挿入すること、第12条第1項(c)に関しては削除することを要求している<sup>101)</sup>。

この報告書に基づいた議会の本会議での議論は、10月26日に行われている<sup>102)</sup>。そこでは、第5条と第12条に関して、賛否の意見が戦わされることになったので、主にその点についてみてみたい。初めに、例外措置はなくすべきであるという意見をみてみよう。ヨーロッパ連合左派グループ (Group of the European United Left) のシエラ・ゴンザレス (Sierra González) は、第5条によって与えられた権限および第12条に規定されている例外による権利の行使に対する制約が、国籍による差別を生み出し、それは特に少数の南ヨーロッパからきた移住者に対して影響を与えることを述べ、これらはE E C条約第6条に反するもので、これらの規定がある限りヨーロッパ市民権の概念を推し進めることは出来ないと言っている<sup>103)</sup>。頑張れヨーロッパ (Forza Europa) のフロリオ (Florio) も、市長などに関する障害もなくしていき、国民である市民と単なる居住者である市民の完全な権利の平等を確保することが必要であるし、ルクセンブル



グに関する措置もなくすべきであると述べている<sup>104)</sup>。緑のグループ (The Green Group in the European Parliament) のウルマン (Ullmann) は選挙権は部分的に与えられるものではなく、個人のそして主体的な権利であるので、機構問題委員会の修正案を支持するとのべ、また、ヨーロッパ急進同盟グループ (Group of the European Radical Alliance) のセイント・ピエール (Saint-Pierre) は第5条の例外をなくしさらに一歩進むべきであると述べている<sup>105)</sup>。緑のグループのウェーバー (Weber) はルクセンブルグ人でありながら、第12条には反対の意思表示をしている<sup>106)</sup>。

次に、例外措置をなくすことに対して反対の意見をみてみよう。まず、ルクセンブルグの国民であるヨーロッパ人民党グループのレディング (Reding) は、ルクセンブルグでは、国民と外国人の間で長年にわたって確立してきた均衡を悪意をもった政治的な活動によって破壊されないためには、外国人が政治的に統合されることが必要であると主張する。そのために、暫定的な措置、すなわち、外国人が政党においての意思決定に参加できるように、政党の構成員に外国人を入れるようにと国が推奨して、政党が、国民と外国人の両方を含んだリストを選挙人に提示することが出来るようにすることが必要である。したがって、ルクセンブルグに関する例外措置をなくさないようにと主張している<sup>107)</sup>。ヨーロッパ民主同盟グループ (European Democratic Alliance) のシャフナー (Shaffner) は、第8 b 条第1項の例外規定には時間的な制限は書いてないが、性質から考えて暫定的なものであるべきであると、また、同条に言及された特別の問題は憲法的なものおよび法的なものでもありうることを述べる。そして、第12条の例外措置がすべての構成国に与えられるべきで、最低居住期間というものを導入することによって、第二の家や国境地域の地方自治体の問題を解決できると主張している<sup>108)</sup>。諸国家のヨーロッパグループ (Europe of Nations Group) のバース (Berthu) は、E C 条約第F条第1項が、連合は構成国の国家のアイデンティティを尊重すると規定しているので、構成国に選択権を残すべきであると主張している。そして、状況

が異なるのに人々を全く同一に扱うのは不可能であるので、共同体の市民と自国の市民の平等な扱いの原則の解釈に、区別の観念を持ち込むべきであると主張する<sup>109)</sup>。

ところで、この議論において、無所属グループのデレン (Dillen)、ヨーロッパ人民党グループのシャンテリー (Chanterie)、ヨーロッパ自由民主改革グループ (Group of the European Liberal, Democrat and Reform Party) のネイツウイッテブロック (Neyts-Uytte broeck) などのベルギー出身の議員が、ベルギーの特殊事情を説明して、ベルギーについて例外措置をとることを訴えている。すなわち、ベルギーは多言語を公用語としており、外国人に選挙権を与えることは、とりわけ首都ブリュッセルにおいてフラマン語とフランス語の言語バランスを崩すことになるという懸念が表明されている<sup>110)</sup>。

結局、10月26日に出された議会の意見<sup>111)</sup>では、第5条は、第1項に関して、報告書の提案どおり、自国民にのみ制限してよい職としては、「地方政府」の長または次長として、職員をこの例外の適用からはずすこと、および、第5条第3項に、「構成国はまた、地方自治体の議会の議員として選挙された連合市民は、国会で投票権をもつ議員の指名に参加できないこと、および、彼らは国会の議員の選挙に参加できないことを規定することが出来る」ことを付け加えることを提案している<sup>112)</sup>。そして、第12条に関しては、第1項の(a)および(c)を削除することを提案している<sup>113)</sup>。

ところで、経済社会委員会は、9月14日に自主的に意見を出している<sup>114)</sup>。その意見は簡単なものであるが、一点注目すべき点が含まれている。それは、同委員会が、「これは、地方の権力に関し普通選挙権を…非共同体国民にも拡大する目的へと向かった初めの一步であるにすぎないと考える」という意見を述べていることである<sup>115)</sup>。連合市民権として選挙権および被選挙権が定められたことから、議会でもそれ以上議論が出なくなった第三国の国民の問題について言及しているのである。

#### (4)理事会指令の成立

さて、委員会提案は、12月19日に理事会指令94/80/ECとして成立した<sup>116)</sup>。その指令では、第5条に関しては、第3項の文言が追加されたほか、第4項も新たに付け加わった。すなわち、第3項に関しては、まず、次長という言葉が加わることは認められたが、職員という文言を削除することは認められなかった。そして、「構成国は、また、一時的または暫定的な「地方政府」の長、次長および管理職職員の職務の遂行を、自国の国民にのみ限ることを規定してもよい」という第2段落、およびその後、「(EC)条約および法の一般原則にしたがって、構成国は、第1段落で言及された任務および第2段落で言及された暫定的な職務が自国民のみによって遂行されることを確保するための、適当、必要かつ均整のとれた措置をとることができる」という第3段落が新たに加えられた。さらに、第4項として、「構成国はまた、地方自治体の議会の議員として選挙された連合市民は、国会で投票権をもつ議員の指名に参加できないこと、および、彼らは国会の議員の選挙に参加できないことを規定することができる」という文言が付け加わった<sup>117)</sup>。

第12条に関しては、第1項は委員会提案の通りが採用され、新たにベルギーに関する次のような規定が加わった。すなわち、第2段落として、「ベルギー王国は、この指令の規定からの逸脱として、第1項(a)の規定を一定限の「地方政府」に適用することが出来る。そのリストは、その逸脱を援用しようとする「地方政府」の選挙の少なくとも一年前に通知する」という規定である。

その後、フィンランド、オーストリア、スウェーデンが新たに加盟したことから、それらのそれらの国々の関係する地方自治体の名称を付属書に加えるために、委員会が理事会指令94/80/ECの修正提案を1996年1月11日に提出し<sup>118)</sup>、それは、5月13日に、理事会指令として成立した<sup>119)</sup>。

## (5)小活

この理事会指令についてまとめておく。これまでの議論の流れから考えて問題となりうる大部分のことがEC条約第8 b条の文言によって規定されてしまっている。第一に市民権という位置づけから、議会における最大の争点であった、第三国国民の問題は、枠の外になってしまった。それでも、経済社会委員会が言及しているのが、議会では、第三国国民に関しての勧告を入れようという意見は出てこなかった。この点に関して、オラリイは、ヨーロッパ市民権が、非共同体国民に対して与える潜在的な否定的な影響についてもっと考えるべきであると批判している<sup>120)</sup>。第二に選挙権の対象が地方に限られているのもEC条約から当然そうなるであろう。理事会指令の第5条第4項が、地方議員が国家権力に関わることを禁じているのも、この点から正当化されるであろう。第三にルクセンブルグおよびベルギーといった特定国家に対して逸脱が認められることであるが、これもEC条約第8 b条が認めるところである。EC条約第6条には差別禁止規定があるが、この第6条は以前のEEC条約第7条であり、「この条約の適用に際し、この条約に別段の定めがある場合を除き、国籍に基づくすべての差別は禁止される」と規定し、この条文自身が差別禁止の例外を許している。しかしながら、オラリイはこの点についても批判しており、国家の伝統的な政治的なバランスを確保することを目的としたこの逸脱の措置は、権利の享有と国籍を切り離そうという目的の中では意味がなく、選挙権を拡大しようとする目的そのものを覆すものだとして厳しく批判している<sup>121)</sup>。第四に、公権力に関わる問題に関しての例外措置がとられているが、これに関してはEC条約第8 b条に直接明示されてはいない。しかし、以前から行われていた議論の様子をふまえ、委員会もこの規定は必要不可欠であると感じて提案に組み入れたものと思われる。委員会はこの措置を正当化する根拠として、EEC条約第48条および55条を挙げているが、議会では、前述の第6条から考えて、このような例外的な措置は地方議員の間に国籍による差別をもたらすものであるとして違法だという意

見があった。これも前述の議論と同じく、第48条および第55条という例外規定があるので、第6条違反となることはないであろう。ただ、この公権力に関わる問題に関する例外規定の濫用が生じることが懸念されるが、これは、ヨーロッパ裁判所が行政機関における雇用の範囲を狭く解釈しているので<sup>122)</sup>、濫用の危険はあまりないのではないかと期待ができる。また、ディヴィッド・オキーフェは、連合市民は地方議員になることができ、そして、その地方議員というのは、第48条第4項および第55条によって就くことができなくなっている任務そのものの職務を監督する責任を負っているので、地方政府における公的任務から共同体の国民を排除することは徐々に困難になっていくであろうことを指摘している<sup>123)</sup>。第五に、選挙権および被選挙権に付随する表現、結社および集会の自由などに関して、EC条約はなにも言及していないのであるが、理事会指令も沈黙している。これについては、後者によって規定される余地はあったのではないかと思われる。この点、オラリィは、ヨーロッパ審議会が1992年に採択した「地方レベルにおける公的な活動への外国人の参加に関する条約」と比較して不十分さを指摘し、外国人に政治的な活動や政党への加入を制限しているドイツのような国が存在していることをあげて、基本的な政治的自由が明示的に規定されるべきであると述べている<sup>124)</sup>。

## 5 おわりに

さて、以上、ヨーロッパ連合市民権として、居住している構成国における地方選挙権および被選挙権が確立してくる経緯を追ってきた。この権利はEC条約で初めて登場した権利ではあるが、それが成立するまでの過程は一直線ではないことがわかる。したがって、この地方選挙権および被選挙権がどのような根拠で生まれてきたかを語ることは思ったほど簡単ではない。問題をEC条約前と後に分けて、法的な問題と政治的な問題をあわせて考えてみたい。

### (1)条約改正以前

まず第一に、移動の自由が根拠になるのかという問題が考えられる。移動の自由に関してはE E C条約上は、まず、共同体の活動を定めた第3条に、(c)として、「人、役務および資本の自由移動に対する障害の、構成国間における除去」という規定が設けられている。そして、具体的に、第三編の第48条から66条において、労働者、自営業者ならびに会社経営者、および役務の供給者に対する自由移動の条件が定められている。この問題は、委員会の意見が参考になるであろう。委員会は1988年の提案では第235条以外は特定の条文はないといていたが、86年の報告書ではより具体的に考察が行われていたので同報告書をもう一度振り返ってみよう。同報告書は、まず、E E C条約によって、構成国の国民は国境を越えて経済活動を行う権利を得ることになったのであるが、E E C条約が政治的な権利の導入まで課しているかというところではないと述べ、また、第3条(c)は、とても広範な規定として「構成国間における人の移動の自由の障害の除去」について定めているが、選挙権がないということが、人が他国に居住するのをためらわせるのに十分な障害となるかは定かではないし、選挙権の付与が、前文における「ヨーロッパの人々の間のいっそう緊密な連合」の確立のために必要不可欠な要素であることがはっきりしているわけでもない」と説明する。そう述べた後で、このように明示的な義務はないのであるが、そのような行動の可能性は、E E C条約の文字というよりもむしろ精神によって、排除されてはならないという希望が述べられている。このように、委員会はその根拠をE E C条約の精神に求めなくてはならない程困窮しているようであったし、第3条(c)は根拠とならないと考えられる。

では、次に、冒頭の日本の最高裁の判決のように、日常生活に密接に関連することに関して、その地方の住民の意思に基づいて行われるべきであるという理念から生まれてきたのであろうか。この点は、しばしば、委員会やヨーロッパ議会の一部議員から「民主主義」の言葉で語られていた問題であるが、E E C条約上には、民主主義に関する規定は設けられていな

かった<sup>125)</sup>。しかしながら、委員会の86年の報告書ではヨーロッパの原理として民主主義がふれられていたし、また議会における議論の場でも当然のように主張されることが多かった。この「民主主義」の問題については、議会において第三国国民の問題が取り上げられて一大争点になったことから、残念ながら根拠となるには不十分なものであることが明らかとなったといえるであろう。何年もの間住んで税金を払い続けている第三国国民には選挙権がなく、数年住んでいるだけの構成国国民は選挙権を持つ制度というのは、選挙権を自国民のみに限る制度と同じように、自分たちに直接関係がある生活・教育・税金などの問題を自分たち自身で決めるという意味での「民主主義」を保障していない。ヨーロッパ市民権は「民主主義の不足」を補うために構想されたという面があるのであるが<sup>126)</sup>、異なる方向からみれば民主主義の否定にもつながっているのは皮肉なことである。

結論を出せば、E E C条約の下では、移動の自由および「民主主義」は、地方選挙権および被選挙権の法的な根拠とはならなかった。条約上に根拠を求めるとしたら、「共同市場の運営にあたって、共同体の行動が必要と思われ、この条約がこのため必要な行動をとる権限を定めていない場合」の規定である第235条ということになる。その背景には、共同体を活性化させあるいは強化させて国際社会におけるヨーロッパの力を拡大させるために、人々にヨーロッパ統合の目に見える利益を与え、統一ヨーロッパのイメージ植え付ける必要があったということがあげられる。地方選挙権および被選挙権は、政治的な手段として人々に与えられるべき「特別の権利」であったわけである。

## (2)条約改正後

E C条約の成立により、法的には第235条以外に根拠のなかった地方選挙権および被選挙権に対して、第8 b条という根拠条文が出来た。法的基礎はこの条文に求められるのはもはや明らかなのであり94年の詳細手続に関する理事会指令もこの条文を法的基礎としてあげているのであるが、こ

ここではもう一つ掘り下げた考察をしてみたい。それは、この地方選挙権および被選挙権が連合市民権の一つとして規定されているのであるが、では、連合市民権という言葉からも推測できるように、地方選挙権および被選挙権は、国家の連合という事象によって必然的に生まれてきたものなのであるかということである。ここで参考になるのは、1975年のチンデマンス報告書における提案である。彼の提案は以下のものであった。すなわち、それまでは国家がもっていた主権が連合に委譲されるようになり、連合によって人々の権利の侵害が行われる可能性が高くなる。また、人々の権利保障に関して、連合のレベルで考えていかななくてはならない問題も多くなる。そこで、人々は、対連合という枠組みにおいて、基本権、環境の保護および消費者の権利を「特別の権利」として持つのだということである。連合という枠組みにおいて問題になってくる「特別の権利」という意味で考えれば、チンデマンスは言及はしていなかったが、ヨーロッパ議会の議員の選挙に関して、国籍国ではなく居住国において参加していく権利は、まさに政治的な分野におけるチンデマンス的な「特別の権利」であろう。それとは異なり、居住する他の構成国における選挙への参加は、対連合という枠組みで主張される権利ではない。真に、連合市民権を追求するのなら、チンデマンスが1975年に報告書の中で提案していたこの考え方をするのが正当ではなかろうか。第8 b条が根拠条文であるのは疑いがないことであるが、居住国における地方選挙権および被選挙権は、連合市民権として連合の成立が要請する権利とは必ずしも言えないのではないか。

それでは、差別禁止原則が根拠となりうるであろうか。条約上では、以前のEEC条約の第7条、EC条約になってからは第6条に、「この条約の適用範囲内において、この条約に別段の定めがある場合を除き、国籍によるすべての差別は禁止される」との規定がある。この条文に関しては、以前、1977年のスケルバ報告書は、「市場の市民に利益をもたらす」だけのものにすぎず、政治的な権利についてはカバーしないと考えていた。しかしながら、ヨーロッパ連合条約により、連合が設立され、それは、第A



条によれば、欧州諸共同体を基礎に創設され、同条約の定める政策および協力方式により補足されるものである。その政策および協力とは、共通外交および安全保障政策と、司法および内務協力のことであり、政治的な分野に及ぶものである。また、諸共同体の一つのEECがECとなり、第3条に掲げられる活動も、必ずしも市場に関わらない事柄も含まれるようになった。例えば、(k)環境の分野における政策、(o)高水準の健康保護を達成するための貢献、(p)…構成国の文化の繁栄のための貢献、などが加わっている。このような状況下では第6条の「国籍に基づくすべての差別は禁止される」という条文は、経済的な活動だけでなく、政治的権利も含んで、国籍に基づくあらゆる差別の撤廃を要求するものと考えられるようになったのではないであろうか。94年の委員会の指令提案の「説明のための覚え書き」においても、第8b条第1項は、連合市民の平等な取り扱いを要求していると解釈したからこそ、各国の選挙法の調和を行わずに選挙に対する平等な参加の権利を保障したのである。

したがって、居住国における地方選挙権および被選挙権は、条約上は連合市民権の一つとして位置づけられているが、この第6条の差別禁止原則から要請される権利と考えるのが適当ではなかろうか。筆者は、そのことによって次のようなメリットがあると考ええる。

それは、地方選挙権および被選挙権が、成立までの過程で失っていった多くの部分を回復する可能性を与えてくれると思うのである。第一に、選挙権に付随する表現、結社および集会の自由の保障、これらは過去何度も重要であるということが確認されてきたのであるが、この期におよんで捨て去られてしまった。これらは、差別禁止原則のもとで再び他の構成国国民に対する保障が求められていくことが可能である。第二に、連合における構成国国民の差別禁止という概念は、連合が一定の主権の譲渡を要求するものであるから、その意味において、現在の地方選挙権および被選挙権に付随している制限、すなわち、国家権力に関わることの例外も、その主権の譲渡の割合が大きくなるにつれて少なくしていこうという動きに役立

つであろう。すなわち、国家主権のなかで、連合に委譲されている部分については、連合市民は、国籍による差別なく意思決定に参加できるべきであるという主張が成り立つ。さらに言えば、国政選挙に関しても、連合に管轄権が委譲されている部分については、国籍による差別はなくしていくべきだという議論も成り立つ。例えば、通貨政策はもはや国家ではなく連合の管轄であるので、その分野における政策担当者には他の構成国国民も選ばれうるということになる。この問題も、振り返れば、選挙の範囲は一貫して地方選挙が念頭にいられていたわけではなく、地域ひいては国家レベルにおける選挙権および被選挙権への道も探られていたことが思い出される。

EC条約によって、地方選挙権および被選挙権は、その根拠が、政治的な配慮から与えられた「特別の権利」から、連合という特別な関係を結んだ国の国民に対する差別禁止原則に変わったと思われる。ウィナーは、共同体の市民権に関する政策は、パリ・サミットにおいては共同体のアイデンティティのためであったが、フォンテンブロー・サミットにおいては市場の参加者としての市民の間の平等な政治的な権利の議論へと変わり、連合市民権の提案によって、すべての市民の平等を目指すことになったと分析している<sup>127)</sup>。しかし、詳細手続を見る限り、中身はまだ「特別の権利」を引きずっているようである。第6条を活用することによって、この権利は今後まだ発展していく可能性が残されているし、発展していくべきである。その際、第三国国民の問題、「民主主義」の問題をどう克服していくかは残された大きな課題であろう。

## 注

- 1) ただし、イギリスや北欧諸国は、そのような参政権を人権と区別する論法をとらない。近藤敦『「外国人」の参政権 デニズンシップの比較研究』明石書店、1996年、13頁および162頁参照。
- 2) 最判1995.2.28、民集49巻2号、641頁。

- 3) 近藤敦前掲書参照。
- 4) COM(1998) 317final, C250/24. また、ヤンラト著『ヨーロッパにおける外国人の地方参政権』近藤敦訳、明石書店、1997年、89～111頁も参照のこと。
- 5) 1966年1月から、特定事項に関して理事会での決定に、全会一致ではなく特定多数決を導入することが予定されていたが、フランスのドゴール大統領の強硬な反対により、同月にルクセンブルグで行われた理事会で、理事会において構成国にとって死活的な利益問題を扱う場合は、全会一致が適用されることが決定された。福田耕治「欧州統合が潜伏期に入る」金丸輝男編『ヨーロッパ統合の政治史』有斐閣、1996年、79-90頁参照。
- 6) Stephen George, *Politics and Policies in the European Union* Third Edition, Oxford University Press, 1996, pp.11-12.
- 7) *Bull. EC* 12-1974, pp.7-12.
- 8) *Ibid.*, p.8
- 9) *Bull. EC* 10-1972, p.23.
- 10) *Bull. EC* Supplement 1-1976, p.9.
- 11) *Bull. EC* Supplement 7-1976, pp5-36.
- 12) *Ibid.*, p.12.
- 13) *Ibid.*, pp.26-27.
- 14) *Ibid.*, p.13.
- 15) COM(75) 321 final.
- 16) *European Parliament Working Documents* (以下、PE-DOC) 346/77.
- 17) “International Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratststelle Fur Getreide und Futtermittel(Case 2 BvL 52-71)”, *Common Market Law Reports*, 1974, Vol.2, pp.504-592 and “Frontini v. Ministero delle finanze”(Case183), *Common Market Law Reports*, 1974, Vol.2, pp.372-405.

- 18) *Debates of the European Parliament* (以下、*Debates*) 16/11/1977, pp.107-125.
- 19) *Ibid.*, pp.111-113.
- 20) *Ibid.*, pp.114-117.
- 21) *Ibid.*, pp.121-122.
- 22) *Ibid.*, pp.119-120.
- 23) *Ibid.*, pp.120-121.
- 24) *Official Journal of the European Communities* (以下、*OJEC*) , 1997 NoC299/26-27.
- 25) *PE-DOC* 1-121/83, pp.11-12.
- 26) *Ibid.*, pp.3-18.
- 27) *Ibid.*, pp.19-22.
- 28) *Debates*, 1983 1-300/70-77.
- 29) *Ibid.*, p.72.
- 30) *Ibid.*, p.72-72.
- 31) *Ibid.*, p.73.
- 32) *Ibid.*, p.75.
- 33) *Ibid.*, p.75.
- 34) *Ibid.*, pp.73-74.
- 35) *Ibid.*, p.74.
- 36) *Ibid.*, p.76.
- 37) *Ibid.*, p.76.
- 38) *PE-DOC* 1-121/83, op. cit., p.6.
- 39) *OJEC.*, 1983, NoC184/29-29.
- 40) *OJEC.*, 1985, NoC345/82-84.
- 41) 鴨武彦『ヨーロッパ統合』日本放送協会出版会、1992年、65-67頁。
- 42) Paul Taylor, "The New Dynamics of EU integration in the 1980s", Juliet Lodge, *The European Community and the Challenge of the*

*Future*, Pinter Publishers, London, 1989, p.3.

- 43) *Bull-EC*, Supplement 7-1985, p.5.
- 44) *Ibid.*, p.7-30.
- 45) *COM* (85) 310 final.
- 46) John Pinder "The Single Market: a step towards European Union", Juliet Lodge, *The European Community and the Challenge of Future*, Pinter Publishers, London, 1989, pp.94-95.
- 47) *COM* (86) 487 final. Bull-EC 7-1986.
- 48) *Ibid.*, pp.6-7.
- 49) *Ibid.*, pp.7-14.
- 50) *Ibid.*, pp.14-28.
- 51) *Ibid.*, pp.29-39.
- 52) *Ibid.*, pp.39-42.
- 53) *Ibid.*, pp.42-44.
- 54) *Ibid.*, pp.11-12.
- 55) *PE-DOC* A2-197/87.
- 56) *Debates*, 1987 No2-359/8-22,44-47.
- 57) *Ibid.*, pp.12-13.
- 58) *Ibid.*, pp.13-14.
- 59) *Ibid.*, p.45.
- 60) *Ibid.*, p.46.
- 61) *Ibid.*, p.10.
- 62) *Ibid.*, pp.9-10.
- 63) *Ibid.*, pp.11-12.
- 64) *Ibid.*, p.13.
- 65) *Ibid.*, p.20.
- 66) *Ibid.*, pp.20-21.
- 67) *Ibid.*, p.10.

- 68) *Ibid.*, pp.19-20.
- 69) *Ibid.*, p.20.
- 70) *Ibid.*, pp.21-22.
- 71) *Ibid.*, p.45.
- 72) *OJEC*, 1988, NoC13/33.
- 73) *COM* (88) 371 final. Bull-EC 2-1988, pp.26-38.
- 74) *COM* (88)321 final. Bull-EC 2-1988, pp.6-25.
- 75) *Ibid.*, p.7.
- 76) Antje Wiener, *'European' Citizenship Practice*, Westview Press A Division of Harper Collins Publishers, Colorado and London, 1988, p.167.
- 77) *COM* (88) 371 final. op.cit.,pp.26-35.
- 78) *PE-DOC* A 2-0392/88.
- 79) *Ibid.*, pp.17-25.
- 80) *Ibid.* p.20.
- 81) *Debate*, 1989, No2-376/77-87.
- 82) *Ibid.*, p.81.
- 83) *Ibid.*, p.82.
- 84) *Ibid.*, p.83.
- 85) *Ibid.*, pp.83-84.
- 86) *Ibid.*, p.84.
- 87) *Ibid.*, p.79.
- 88) *Ibid.*, p.85.
- 89) *Ibid.*, pp.86-87.
- 90) *Ibid.*, p.85.
- 91) 拙稿「ヨーロッパ共同体における人の自由移動について (三・完) — ローマ条約における経済活動の自由からマーストリヒト条約における市民権へ—」『名古屋大学法政論集』第163号 (1996年1月) 162-174

頁参照。

- 92) “Spanish Proposal on ‘European Citizenship’, Towards a European Citizenship”, *EUROPE Documents*, No.1653, 2.10.1990, pp.1-4.
- 93) *Ibid.*, pp.2-3.
- 94) Malcolm Anderson, Monica den Boer and Gary Miller “European citizenship and cooperation in justice and home affairs”, edited by Andrew Duff, John Pinder and Roy Prace, *Maastricht and Beyond Building the European Union*, Routledge, London and New York, 1994, p.111.
- 95) COM (94) 38 final.
- 96) 委員会は、すべての構成国における地方政府によって共有されている特徴があるとして、それらは次のようであると説明している。すなわち、定められた領域があり、それは頻繁に中央政府の目的のためにも行政単位として扱われる。そして、それらには、一般的な文言でまたは特定の権限を列挙することによって、憲法または立法によって自治手段を与えられており、多くの構成国ではそれらはそれら自身の名において行動するだけでなく中央政府のために一定の権限を行使する。また、それらは常に直接普通選挙によって選ばれる代議制の議会をもつ。そして最後に、それらは憲法かあるいは憲法でなくとも法律によって規定されており、中央政府の監視を受けている。法律がしばしば議会と行政府の構成、それらの構成員が指名される仕組み、それらの権限、彼らが利用できる資源とりわけ財源、および監視の仕組みを規定している。以上が委員会の考える地方政府の特徴である。さらに、委員会は、地方政府は構成国の政府の構造におけるそれらの地位によって分類でき、基本的な地方政府の単位とそれより下位の地方政府の単位を区別できることについても説明している。
- 97) *Ibid.*, p.24.
- 98) PE-DOC A4-0011/94.

- 99) *Ibid.*, p.12, pp.18-19
- 100) *Ibid.*, pp. 22-23.
- 101) *Ibid.*, pp.30-31.
- 102) *Debates*, 39 No4-452/88-98.
- 103) *Ibid.*, p.91.
- 104) *Ibid.*, pp.91-92.
- 105) *Ibid.*, pp.92-93.
- 106) *Ibid.*, p.95.
- 107) *Ibid.*, p.90.
- 108) *Ibid.*, p.92.
- 109) *Ibid.*, p.93.
- 110) *Ibid.*, pp.93-94.
- 111) *OJEC.*, 1994, NoC323/75-81.
- 112) *Ibid.*, pp.77-78.
- 113) *Ibid.*, pp.79-80.
- 114) *CES*(94) 1026.
- 115) *Ibid.*, p.2.
- 116) *OJEC.*, 1994, NoL368/38-43.
- 117) *Ibid.*, p.41.
- 118) *COM*(95) 499 final.
- 119) *OJEC.*, 1996, NoL122/14.
- 120) Siofra O'Leary "The Options For the Reform of European Union Citizenship", edited by Siofra O'Leary and Teija Tiilikainen, *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Sweet & Maxwell, London, 1998, p.100. See also Siofra O'Leary, "The Relationship between Community citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community in Community Law", *Common Market Law Review*32, 1995, p.542.



- 121) *Ibid.*, 1998, pp.94-95.
- 122) 1997年11月13日にだされた R.O.J.Grahame and L.M.Hollanders 対 Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging 事件 (Case C-248/96) は以下のような事件である。1996年1月19日に、ハンブルグ労働裁判所は、次の二点の問題を、E C条約177条に規定されている先行判決を求めてヨーロッパ裁判所に付託した。その二点の問題とは、E C条約第48条および理事会指令1612/68の第7条第1項および第4項の解釈についてである。すなわち、ドイツ連邦共和国のすべての公務員に適用される集団的な賃金協定が、一定のグループだけ昇進が8年の勤務の後に選任権によって行われることを定めていることが、共同体における労働者の移動の自由の違反にならないか、もしなるのであったら、他の構成国で公務員の医師として働いていた期間は選任権の考慮に入れるべきであるかという問題である。原告はギリシャ国籍の Schoning-Kougebetoupoulou で、1993年8月1日からハンブルグ市に公務員としての専門医師として雇われていたが、彼女はそれより以前、1986年10月1日から1992年8月31日までギリシャで公務員の専門医師として働いていた。彼女は、彼女の選任権を計算するにあたってギリシャでの雇用の期間が考慮されていないとして1995年6月22日にハンブルグ市を訴えたのである。裁判所は専門医師の活動を「一般的な利益を守るための公権力の行使および義務への直接的または間接的な参加を含まない」ものであると性格付け、第48条第4項にカバーされないと述べている。また、1998年1月15日に出された、Kalliope Schoning-Kougebetopoulou 対 Freie und Hansestadt Hamburg 事件 (Case C-15/96) も参照のこと。
- 123) David O'keeffe "Union Citizenship", *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing, London, New York, Chichester, Brisbane, Tronto, Singapore, 1994, p.98.

- 124) Siofra O'Leary, *op.cit.*,1998,pp.95-96.
- 125) ヨーロッパ連合条約第F条は、「連合は、その政治体制が民主主義の原則に基づいている構成国の主体性を尊重する」と規定している。
- 126) 例えば、ヨーロッパ市民権の成立のきっかけとなった文書であるスペインの「ヨーロッパ市民権に向かって」では、ヨーロッパ市民は民主的な合法性の基礎であると言うことが述べられている。*Op., cit., EUROPE Documents*, No.1653, 2.10.1990, p.4.
- 127) Antje Wiener, *op.cit.*, pp.260-261.