

EUにおける人権保護の展開

山 本 直

はじめに

1. 設立当初の諸共同体と人権規範
2. 欧州司法裁判所における積極主義の発現
3. 1970年以降の展開 ～マーストリヒト条約まで
4. EC/EUによる人権保護への注力：背景
5. 1996年3月の司法裁判所意見(Opinion 2/94)
6. 賢人委員会報告(1998年)の提言

結びに代えて

はじめに

EUにおける人権の保護は、どのような経緯をたどってきたのだろうか。小稿の目的は、これを概観するところにある。

EUは、「人間の権利」を重視しているようである。加盟国が国際連合においてEUとして発言しつつあるのは、その一端を示している¹。特定の第三国の問題を提起しつつ、分野別の対応(児童の権利や死刑制度の廃止など)の牽引役にもなっている²。このような行動は、『民主主義と人権に向けた欧州イニシアティブ』と呼ばれるEU独自の財源をもって支援されるのである³。域内に関しても、広範な分野において相当の蓄積がなされてきた。経済活動の自由、第三国国民とその家族の再結合、企業を転属する従業員

EUにおける人権保護の展開

の権利、および個人データの保護等が、これに含まれるであろう。加盟国機関や非政府組織(NGOs)とも柔軟に連携しているようにみえる。

EUによる人権の推進は、その基本条約を根拠としている。EU条約の第6条によれば、EUは、「加盟国に共通の原則」である「自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重および法の支配」に基づく組織である(第1項)。同条はさらに、EUに次の義務を負わせている。すなわち、欧州人権条約(正式には「1950年11月4日にローマで署名された人権および基本的自由の保護に向けた欧州条約」)により保障され、かつ「加盟国に共通の憲法的伝統に由来する」基本的諸権利を、「共同体法の一般原則として」尊重する義務である(第2項)⁴。このような義務の履行は、欧州司法裁判所の管轄権にもしばしば服するのである(同第46条(d))。欧州憲法条約によれば、人権の総合目録であるEU基本権憲章が法的拘束力をもつ⁵。それと併せて、半世紀の歴史をもつ欧州人権条約にEUとして加入することになる⁶。憲法条約が発効すれば、EUにおける人権の比重が高まることは明らかであろう。

とはいうものの、EUは、その設立当初から人権保護に格別熱心であったわけではない。だとすれば、それは、いかなる過程をへて「熱心になった」のであろうか。この点を念頭におきながら、以下では、当初の状況から1990年代までの展開を省察するものとしたい。

1. 設立当初の諸共同体と人権規範

EUの起源は、1950年代に設立された3つの欧州共同体にある。石炭鉄鋼共同体(ECSC)、経済共同体(EEC)および原子力共同体(Euratom)がそれであるが、これらの共同体の設立諸条約には、上述したEU条約のような規定は存在しなかったのである。もっとも、例外がひとつあった。欧州

防衛共同体である。その設立条約は、本文においてたしかに次のように明記していた。「(防衛)共同体は…市民の政治的権利および個人の基本的権利を擁護する」と⁷。防衛共同体との併設が構想されたのが、欧州政治共同体である。その政治共同体の設立条約草案においては、共同体の目的および任務として「加盟国における人権および基本的自由の保護への寄与」が掲げられていた⁸。それだけではない。同条約は、その「補完的構成部分」をなすものとして、欧州人権条約の第1節および第1議定書にさえ、言及していたのである⁹。ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギーおよびルクセンブルクの5カ国は、防衛共同体条約を批准した。けれども、フランスの国民議会が批准を認めなかった。両方の共同体は、結果として設立をみななかったのである¹⁰。

当時には、すでにECSCが、その設立条約の発効をうけて活動していた。ECSCは、欧州統合における最初の超国家的(‘supra-national’)な組織である。その象徴としてしばしば言及されるのが、設立条約の第9条である。そこにおいては、最高機関の構成員は、「その職務の超国家的性格と相容れないすべての行為を、慎まなければならない」とされた。さらに加盟国は、「このような超国家的性格を尊重し、かつ最高機関の構成員による任務の遂行に何らの影響も及ぼさない義務を負う」ことになったのである¹¹。同条約の第3部(第46条-第75条)が示すように、最高機関の権限が広範かつ強力なものであったこと—そのエッセンスは大方、欧州委員会に継承されている—は知られている。けれども、このECSCにかぎっていえば、その設立条約が人権に一切触れなかったことは不思議ではない。活動の対象が石炭および鉄鋼の分野に限定されていたからである。

しかしながら、次いで設立されたEECの設立条約も同様に、明記することはなかった。このことは、EECの活動範囲の広さを鑑みれば、少々奇異に映る。明記されなかった理由を、クレイグラ(P.Claig and G.de Búrca)は、

「機能的な経済統合は、国家が伝統的に保護してきた基本権を蚕食しないであろうと考えられた」と説明する¹²。あるいはアルヌール(A. Arnulf)は、「蚕食すると予測した条約起草者もいたが、当該案件について加盟国が合意できなかったのではないかと推察するのである¹³。このような相違はあるものの、少なくともEECは、経済という、防衛共同体等に比して非論争的な分野からの統合を志向した。また、その頃には欧州審議会(Council of Europe)が人権分野において一定の成果を挙げている。審議会加盟国は、1950年11月のローマにおいて欧州人権条約に署名した。発効したのは、53年9月である。さらに翌54年5月には、同条約の第1議定書が発効を見た。ECSC加盟国の大半は、EECおよびEuratom両設立条約に署名する57年3月までに、これらのいずれにも加入していたのである。このような背景も相俟って、EECの運営は、人権分野に関わらない形で開始されたのである。

2. 欧州司法裁判所における積極主義の発現

EEC設立条約は、しかしながら、人権保護と潜在的に関わる規定をいくつか備えていた。それらの多くは、「差別の禁止」の要素を含みもつものであった。以下はその例である。第7条は、同条約の適用領域内において、国籍にもとづく差別を原則禁止する内容であった。第40条では、農業市場の共通組織を設立するに際して、生産者間や消費者間の差別を排除することが確認された。第48条は、労働者の自由移動を目指す規定であり、雇用および報酬等の労働条件に対する差別待遇の撤廃を要請するものであった。第52条は、営業の自由についての規定である。そこでは、他の加盟国の国民による代理店、支店あるいは子会社の設立に対する制限を、漸進的に撤廃するものとされた。また第119条において、同一労働に対する男女同一賃金の原則が確保されるとしたのである。これらの規定は、欧州司法裁

判所(以下、「司法裁判所」ないし「裁判所」とする)が人権保護の牽引役となる素地を提供することになった¹⁴。

司法裁判所は、共同体法の番人としての役割が付与された、EUの司法機関である¹⁵。しかしながら、加盟国の憲法が保護するような人権や基本権を、共同体の枠内においても早速に適用しようと試みたわけではなかった。1959年のStork事件においては、ECSC最高機関の決定とドイツ憲法の基本権規定との両立可能性が問われた。あるいは1965年のSgarlata事件では、EEC委員会の決定とイタリア憲法の同様の規定との関係が争点となった¹⁶。裁判所は、これらの争点に関して明確な判断を避けたのである¹⁷。このような姿勢が変化するのは、60年代も末になってからであった。すなわち、69年のStauder事件において、裁判所ははじめて、基本権が「共同体法の一般原則」である旨に言及した¹⁸。翌70年のInternationale Handelsgesellschaft事件では、EEC設立条約が加盟国憲法の価値を共有するものであり、観念的にも連続すると述べたのである¹⁹。

司法裁判所における変化は、1970年代以降の共同体法の趨勢を決定づけることになった。とりわけ注目すべき事件として、Nold、HauerおよびRutiliの3つがある。Nold事件は、石炭の買付けを制約するという委員会の決定に対して、ドイツ・ルール地方の卸売業者が無効を求めたものである。この事件において裁判所は、基本権を保護していない共同体の措置は無効になりうると述べた。さらに、「加盟国が提携し、もしくは加入する人権保護のための」国際条約もまた、共同体法の指針となることを明らかにしたのである²⁰。Hauer事件の焦点は、ブドウの植付けを一定期間にわたって禁止するEC規則が、土地所有者の「財産の権利」および「貿易の自由」を侵害するの否かにあった。ここで裁判所は、ドイツ、イタリアおよびアイルランドの憲法規定を援用した。そのような援用を通じて、個人の財産権が必ずしも無制約には保護されていない現状を確認したのである。加

EUにおける人権保護の展開

えてHauerでは、欧州人権条約の規定を裁判所としてかなり詳細に分析することになった²¹。1970年代には、すべてのEC加盟国が欧州人権条約への加入をはたした。これにより、人権条約に対してECとして傾注する条件が整ったのである²²。Rutili事件は、基本権に関する司法裁判所の判例法を、EC機関のみならず、共同体法の適用領域にある加盟国の行為にも拡大した点において画期的とされた²³。

3. 1970年以降の展開 ～マーストリヒト条約まで

ECにおける人権の保護は、以上のように、司法裁判所の方針転換を基点とするものであったといえる。それにやや遅れて他のEC機関は、人権に比重をおくようになったのである。その象徴的な例は、欧州議会、理事会および委員会による『基本権に関する共同宣言』である。1977年4月に採択されたこの宣言において、これらの機関は、「基本権、とりわけ加盟国の憲法と欧州人権条約に由来するそれを重視することを強調」した。さらに、「権限を行使し、かつ欧州共同体の目的を遂行するに際して、これらの権利を尊重し、また尊重し続ける」と誓約したのである²⁴。このたぐいの宣言は、翌78年の宣言のように、EC首脳会議や後の欧州理事会によっても行なわれた。また、人種主義・差別や開発協力等の特定された主題に沿っても、同様に宣言や決議が採択されるようになったのである²⁵。

単一欧州議定書が次の点を明記したのも、このような趨勢を反映してのことであった。すなわち、EC加盟国の元首または政府首脳は、「加盟国の憲法と法、人権および基本的自由の保護のための条約〔欧州人権条約のこと－筆者〕および欧州社会権章において確認されている基本権、とりわけ自由、平等ならびに社会的公正に基礎をおく民主主義を推進するために協働することを決意」する、と。マーストリヒト条約はさらに、以下のよ

うに述べた。EUは、「1950年11月4日にローマで署名された人権および基本的自由の保護のための条約〔同上〕が保護し、また加盟国に共通の憲法的伝統に由来する基本権を、共同体法の一般原則として尊重する」。単一欧州議定書の言及は、前文においてであった。対して、マーストリヒト条約は、その本文である第F条においてであった。以上のように、漸進的ながら人権の一定の価値を見出すことが、EUとしてなされたのである²⁶。

しかしながら、マーストリヒト条約においてさえ、司法裁判所の管轄権を無条件に強化したわけではない。第F条における言及は、たしかに欧州人権条約の重要性を喚起した。しかしながら、同項の文面は、EC/EUに対する欧州人権条約の法的拘束力を認めているようにはみえないのである。さらに同項は、マーストリヒト条約の第I編の「共通規定」におかれた。したがって、第1柱である欧州諸共同体に加えて、政府間協力の分野である共通外交・安全保障政策(CFSP)および司法・内務協力(JHA)に対しても適用されると想定できるかもしれない²⁷。とはいえ、同条約では、別にM条という条項が設けられた。そのM条からは、マーストリヒト条約が影響を与えうるのは、欧州共同体設立条約を改定する規定や同設立条約の最終規定のみである旨が読み取れるのである²⁸。

マーストリヒト条約に先立っては、欧州議会が『基本権および自由の宣言』を採択した。89年4月のことである。同年の12月には、ECにおいて『労働者の基本的社会権に関する共同体憲章』が承認された。これらの文書は、法的拘束力をもつものではない。前者の欧州議会宣言は、「ECによる、ECとしての」人権文書を起草しようとする初の試みであった。それは、前文と28の条文をもつものであった。欧州議会への請願権や環境および消費者保護を含む、広範な目録を備えていたのである。けれども欧州委員会とEC理事会は、宣言を支持しなかった。EC設立条約の規定との矛盾点が少なくない。あるいは、加盟国がもつ固有の権限を蚕食しかねな

いという理由からであった²⁹。後者の共同体憲章については、イギリス政府の同意を得ることに失敗した。同憲章が定める事項は、加盟国の権限にほぼ属していた。ゆえに、その実行を求めるいかなる協定も、不必要であるとみなされたのである。結果的には、他の11カ国政府による採択という形がとられることとなった³⁰。

双方の試みは、このように、具体的な成果をうむものではなかった。とはいえ、それらは、EC/EUが単なる共同市場ではない何かに移行する前兆を示していたのである。

4. EC/EUによる人権への注力：背景

それでは、加盟国はそもそも何故、EC/EUとして人権に関心をよせ、場合によってはその保護に注力するようになったのであろうか。この点を整理しておこう。

まず挙げられるのは、司法裁判所が、EC法と加盟国法との関係を明確にしはじめたことである。すでにみたように、司法裁判所は最初、ECの活動を基本権と連関させることに消極的であった。そのなかで「国内立法に対する共同体法の優位性」の原則を確立させたのである。確立の契機は、1964年のCosta v. ENEL事件にあった³¹。優位性原則を確立することは、円滑な経済統合を共同体が志向するうえで不可避であったと思われる。しかしながら、それでも、加盟国の見地からすれば、自国憲法の基本権を侵害するようなEC立法を優位性のもとで受容するには抵抗がある。そのような抵抗を和らげる方策として、「個々の加盟国が受け継いできた法的遺産にとって本質的な権利、すなわち人権を、最高の法である共同体法によって侵害されないよう、何らかの形で保護すること」が要請されるのである³²。以上の背景をうけて司法裁判所は、慎重ながらも「人権」なるものに着

手することになった³³。

したがって、人権に対する裁判所の積極性は、現実的な対応を迫られた結果として発現したものといえる。換言すれば、それは、人権の崇高な理念に裁判所が触発されたわけでは必ずしもなかったのである³⁴。ダグラス・スコット(S. Douglas-Scott)のいうように、当初にみせた消極的な姿勢を「若気の至り」と断ずるのは酷である³⁵。けれども、共同体の将来に向けて先見の明が少々不足していたとはいえるかもしれない。

域内市場の形成はしばしば、個人の基本権に強大な影響を与えることになった。この点は、やはり司法裁判所の判例から示唆をえることができる。1994年のBananas事件では、第三国からのバナナの輸入に関税割当てを設けたE C規則が問題となった³⁶。同じ年のSMW Winzersekt事件で争われたのは、発泡性ワインの名称使用を制限する規則であった³⁷。これらの規則は、バナナ輸入業者やワイン生産者が享受する権利—この場合は「財産の権利」および「貿易の自由」である—を侵害しているのではないかと疑われたのである³⁸。

留意すべきは、加盟国がE Cのルールを実施する局面においても、基本権が問われうることである。E Cの代理者として加盟国が行為するのであれば、E C・加盟国間における基本権の一貫性を保つ必要が出てくるであろう。89年のWachauf事件や91年のERT事件では、この点が提起されたものと捉えられる³⁹。

第2に、加盟国の国民は、E C/E Uの権限が拡大されるにつれ、以前にも増して欧州統合に関心をもつようになった。そのような関心は、統合に対する期待感と不安感の両方からおそらくは高じるものである。しかしながら、それとあわせて惹起されるのが、いわゆる民主主義の未成熟(democratic deficit)の問題である⁴⁰。E Uの首脳や諸機関は、この問題に対応する必要に迫られた。欧州議会の権限を強化し、あるいは加盟国議会

の関与を増大させたことは、そのような対応の例である。それと同時に、一定の規範を重視することにより、EUの民主的正当性を向上させようとした。民主主義や法の支配とともに、人権の尊重が、そうした規範に含まれたのである⁴¹。

このような規範が最も明確な形で示されたのが、EU市民権の導入であるといえる⁴²。マーストリヒト条約は、加盟国の国籍をもつすべての個人を「EUの市民」であるとした（EC設立条約第8条、アムステルダム条約により第17条に移動）。市民権の導入を通じて、「加盟国国民の権利および利益の保護を強化」しようとしたのである（第B条）。具体的には、「すべての加盟国内を自由に移動および居住する権利」（第8a条、同第18条）、「他の加盟国に居住する市民の地方議会および欧州議会の選挙権ならびに被選挙権」（第8b条、同第19条）、「外交上の保護権」（第8c条、同第20条）、「欧州議会への請願権」および「EUオンブズマンへの請求権」（第8d条、同第21条第1段）が保護された。アムステルダム条約では、さらに、「条約が明記する12の言語のひとつでEU機関に手紙を書き、それと同じ言語で回答をえる権利」（EC設立条約第21条第2段）が追加されることとなった。これらの市民権は、国家のそれに代替するものではない。あくまで補充するものである⁴³。基本条約におけるEU市民権の列挙は、ある意味において政治的産物であったのである。

もっとも、「いかなる人権」を「どの程度」、EUの規範とするべきであるのか。これを確定することは難しい。これには2つの背景がある。ひとつは、EUが当該分野に「進出」することにより加盟国の主権が形骸化される、という危惧に由来する。あとひとつは、権利というものに対する捉え方は国家により相違するのが自然である。ゆえに、EUレベルにおける画一的な権利保護は、理念的に好ましくないという考えである。しかも、これらの事項を検討する間にも、権利の概念じたいが変容しているのであ

る。しかしながら、少なくとも次のようなことがいえないか。権利や価値を尊重しないEUは、いまや圧政以外のなにものでもない、と⁴⁴。

第3に、加盟国にとって人権は、その欧州的アイデンティティーを再認するための手段であった。あるいは、EC/EU域外の地域ないし諸国に対して団結する媒体にもなりえたのである⁴⁵。米カーター政権が展開する「人権外交」は、加盟国にEC/EUとして追隨する機会を提供した。直接普通選挙により選出された欧州議会は、民意をくんで、内外の人権侵害に敏感に反応したのである⁴⁶。第2次世界大戦終結後の国際社会において、人権は、急速に規範化および制度化の道をたどった。国際連合は、その設立後直ちに人権委員会を設置し、世界人権宣言とジェノサイド条約を採択した。以降も広範な事項において、このような趨勢が継続されることになる。人種差別撤廃条約、自由権規約(およびその議定書)、社会権規約、女子差別撤廃条約、拷問等禁止条約、児童の権利に関する条約はその表徴である。欧州においても、欧州人権条約の議定書や欧州社会憲章が発効した。以上の展開のなかで、加盟国は、個別に行動するのと並行して、ECあるいはEUとして行動することにも利益を見出したのである⁴⁷。

EC/EUの対外関係において人権は、東西冷戦の終結以降、さらに重視されることとなった。加盟国の開発相よりなる理事会は、1991年に「重大かつ継続的な人権侵害」があれば「適切な対応を考慮する」と言明した⁴⁸。93年のコペンハーゲン欧州理事会は、「民主主義、法の支配、人権および少数者の尊重を保障する制度を確立すること」をEUの加盟基準のひとつに設定したのである⁴⁹。いわゆる政治的コンディショナリティの導入である。そのようなコンディショナリティを導入したのは、EC/EUのみではない。旧西側先進諸国やそれらの諸国を中心とする国際組織により、広範に採用された。その典型は、欧州復興開発銀行(EBRD)であろう。91年に設立されたEBRDは、中・東欧諸国において「開かれた市場経済を育成」

し、かつ「民営化と私企業化に向けたイニシアティブを促進」することが目的であった。EBRD設立協定においては、加盟する中・東欧諸国は、「多党制民主主義、多元主義および市場経済」に「注力」し、あるいはそれらを「適用」する(第1条)。さらに、そのような規定と相反する政策を参加国がとった場合には、EBRDの統括機関が「支援の停止もしくは変更」を考慮するとされたのである(第8条第3項)⁵⁰。対外的にはこのように、特定の価値や規範を要請し、場合によっては強要する動向が強まった。EUにおいても、例外ではなかったのである⁵¹。

EC/EUによる人権への取組みは、こうした背景に負うところが大きい。ゆえにそれは、EC/EUが手がける他の多くの政策に比して、後発的ないし付随的なものと捉えられるかもしれない。しかしながら、欧州統合のプロジェクトは、本来、高度に規範的な理念を内包してきた。戦間期より統合運動を牽引したクーデンホーフ・カレルギー伯爵や、石炭・鉄鋼市場の超国家的管理を提唱したジャン・モネの底流には、平和や人間性への希求があった⁵²。最初の共同体であったECSCの設立条約は、人権に言及していない。けれども「世界の平和は…創造的な努力によってのみ守ることができる」等の記述が前文にはあった。現在のEUも、このような思考と無縁でいることはできない。人権の問題は、その絶好のテストケースであるようにみえる。

5. 1996年3月の司法裁判所意見(Opinion 2/94)

さて、1996年3月に司法裁判所が出した意見(Opinion 2/94)は、EUにおける人権政策の道程に影響を与えることになった⁵³。この意見は、EU理事會が前々年に行なった要請に答申したものである。ECは欧州人権条約に加入できないという主旨であった。EC加盟国は、1974年5月のフラン

スをもってすべて、欧州人権条約への加入を果たしていた。それゆえに欧州委員会や欧州議会が率先して、ECとして加入する必要を提起していたのである⁵⁴。しかしながら、とりわけ反響を呼んだのは、ECが加入できない理由に関してであった。意見では、「現行の共同体条約のいかなる規定」も、「人権に関するルールを実行し、あるいは当該分野において国際的な取決めを結ぶ一般的な権限を共同体機関には付与していない」とされたのである⁵⁵。

「人権の尊重は…たしかに共同体行為の合法性を確保するための条件ではある。けれども、欧州人権条約への加入は、共同体を異なる国際的制度体制へと組み込み、あるいは人権条約のすべての規定を共同体の法秩序に統合させるがゆえに、共同体の現行の人権保護体制を実質的に変更することにもなる。

…共同体における人権保護体制のそのような変更は、基幹的な制度的含意を共同体および加盟国に等しく伴わせるために…憲法的な重大性をもたらすものになる」⁵⁶。

裁判所意見は、主には法学者の論議を活性化した。その詳細をここで検証する余裕はない。ただし、エークハウト(P. Eeckhout)の次の分析は、意見に対するオーソドックスな見解であるようにみえる。「司法裁判所が真にこだわったのは…基本条約がECに付与する権限よりも、むしろ欧州人権条約システムとの両立性ではないか。裁判所の解釈に仮に異論がないにせよ、その意見から、EC(あるいはEU)が基本権保護に関する権限をまったくもたないと結論することは的外れであろう」、と⁵⁷。欧州に「2つの異なる人権保護基準」があることは、かねてより指摘されていた。たとえば1989年のHoechst事件において、裁判所は、事業所は専断的な干渉から保護されると述べている。裁判所はまず、「私生活および家族生活が尊重される権利」を規定する欧州人権条約第8条第1項が、そのような干渉からの

保護を与えていないことを確認した。にもかかわらず、加盟国の憲法的伝統に由来する一般原則の見地から保護される、と判示したのである。しかしながら、欧州人権条約に基づいて設置される欧州人権裁判所は、司法裁判所とは逆の立場をとることになった。3年後のNiemitz事件においてである⁵⁸。あとひとつの例は、「黙秘する権利」に関してである。89年のOrkem事件において司法裁判所は、次のように判断した。競争法に依拠して欧州委員会監査を受ける企業は、欧州人権条約第6条の規定からそのような権利を主張することはできない、と。対して欧州人権裁判所は、条件付ではあるものの、黙秘権の存在を肯定しつつあると推測できるのである⁵⁹。

ECないしEUが人権条約に加入すれば、このような分離を防止することが可能となる。とはいえ、司法裁判所の意見は、ECの加入能力を否定するものであった。裁判所の意見は、結果的に、EUにおける人権保護の在り方をあらためて提起するものとなったのである。

6. 賢人委員会報告(1998年)の提言

1998年には、賢人委員会が『率先垂範:2000年に向けたEUの人権課題』という報告を作成し、現状分析と提言をまとめた⁶⁰。委員は、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所のA. カセズ判事、欧州議会のC. ルミエール議員、マッギル大学法学部のロイプレヒト氏、および国連人権高等弁務官のM. ロビンソン氏の4名である(肩書は当時)。提言の対象は、98年12月にウィーンで開催される欧州理事会であった。報告において賢人委員会は、EUの人権政策は6つの方法をもって方向付けられるべきであるとした。その第1は、加盟国が国際的な人権の義務を遵守することである。ここでいう人権の義務には、条約および一般的規範のほか、とりわけ各国首脳がウィー

ンで採択した『行動宣言およびプログラム』への政策コミットメントが含まれる。第2は、EUが、人権の普遍的な性格およびそれがすべての個人に適用されるべき旨に留意することである。第3は、いわゆる市民的・政治的権利と経済的・社会的・文化的権利は不可分であり、すべての権利が共通善を促進する手段として位置づけられることである。第4は、域内政策と対外政策の一貫性を高めることである。両者は同じコインの両面であるため、一貫性の欠如は政策全般の信用を失墜させかねない。第5は、情報基盤を強化することにより、当該分野における意思決定の一貫性および透明性を向上させることである。この点についてEUは体系的な情報収集に失敗しているとする。第6は、人権はEUの政策の本流となり、そのすべての活動へと統合および普及することである⁶¹。なお、EUの主な人権アジェンダとして以下のものを挙げている。人種主義・外国人排斥、障害者、非人間的な拘置状況、難民、第三国国民および社会的権利がそれである⁶²。

以上を確認したうえで、賢人委員会は、目的の達成に向けたイニシアティブを要請したのである。やや長くなるが、列挙しておこう。

- (a) 欧州委員会は、人権問題担当の委員を任命する。彼は、同機関のすべての活動を人権と調和させる任務を負う、
- (b) EU理事会は、専門の人権部局を設置する。部局は、共通外交・安全保障政策の上級代表への情報供与等を行なう、
- (c) EC法を発達させるに際しては、個人と公的利益団体が重大な人権侵害を円滑に欧州司法裁判所へと提訴できるようにする、
- (d) 人権を監視するエージェンシーを設置し、EC法の適用に関わる人権の情報を収集させる。設置に向けては、現存の欧州人種主義・外国人排斥監視センターの任務を拡大するか、あるいはそれとは別個に設けることが考えられる、
- (e) 適正な分析と意思決定を行なうには、均整のとれた、客観性の高い人

EUにおける人権保護の展開

権調査が必要である。欧州委員会は、理事会や新たなエージェンシーと連携し、かつ補完性原則を念頭におきながら、グローバルな報告を行なう、

- (f) 欧州議会は、人権を率先して促進する。欧州議会事務局における専門家の配置、院内委員会である「市民的自由・域内問題委員会」および「対外問題・安全保障・防衛政策委員会」の人権に関する下位委員会間の調整、加盟国議会の人権委員会との連携、欧州委員会および理事会との協力等を進める、
- (g) 欧州社会憲章とともに、たとえ条約の改正が必要であろうとも欧州人権条約に加入する、
- (h) 理事会の人権評議会(COHOM)に加えて、人権問題を担当する加盟国の閣僚との連携を強化する、
- (i) 欧州委員会が実施する開発協力プログラムを強化し、その透明性を高め、かつその評価方式を体系化する。人権保護に否定的な影響を与える開発プロジェクトをEUとして調査する、
- (j) 非国家的な行為主体が人権に関わりつつある現状を鑑みつつ、欧州委員会は、現行の行動規範を調査し、かつEUとしての公式の規範を起案する、
- (k) 第三国との50を超える協定に導入されている人権規定に、一定の基準を設ける。それらの規定を適用するに際しては、一貫性と柔軟性を均衡させる。協定の停止あるいは破棄を行なうための手続きを明確にする。そのような手続きにおける欧州委員会と欧州議会の権限を明瞭にする、
- (l) 欧州委員会は、アムステルダム条約において新たに導入された規定[E U条約第7条規定のことである－筆者]に基づいて加盟国の権利を停止する手続きを研究する、

- (m) E U諸機関は、より効果的に非政府組織と諮問する。また、それらの組織と体系的かつ生産的に連携できる常設のフォーラムを組織する、
(n) 人権教育を優先課題とする⁶³。

報告は、次のように指摘して括られている。報告が提唱する内容の多くは、必ずしも条約の改正を要請しておらず、現行の法的枠組みにおいても実施可能である。黙示的権限あるいは柔軟性条項として知られるE C設立条約第308条(当時は第235条)を、積極的に活用すべきである。E Uの人権政策は、補完性原則と調和するべきであるのと同時に、その原則によっても要請されるものである。人権を推進するうえで法的制約の少ない共通外交・安全保障政策において、さらなる推進を志向するべきである、等である⁶⁴。賢人委員会の提言の多くは、漸進的にはあるものの、E Uにおいて採用されたか、あるいは採用が構想されつつあるといえよう⁶⁵。

翌99年には国際法学者のアルストン(P. Alston)らが、『E Uと人権』をオックスフォード大学出版から刊行した⁶⁶。同書は、2つの点において画期的である。第1に、欧州統合における人権問題を、タイムリーな関心をもちつつ、網羅的に射程している。すなわち、総論のほか、「欧州における人権政策の哲学的側面」、「E Uの機能と人権」、「社会権」、「市民権および環境権」、「対外関係と人権」、「人権コンディショナリティ」および「機関と行為主体の役割」という主題から、合わせて28もの論文を収録するのである。第2に、当該分野を対象とする研究は、その後、飛躍的に増大した。その背景には、E U基本権憲章の起草やE Uの欧州人権条約加入の展望等がある。しかしながら、それでも、同書が多大なインスピレーションを与える内容であったことは間違いない。その意味において同書は、E U人権研究の起点となりうるものである⁶⁷。

結びに代えて

マーストリヒト条約の次の基本条約であるアムステルダム条約は、EUが「加盟国に共通の原則である自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重および法の支配」に基づいて設立されると規定した⁶⁸。加えて同条約は、これらの原則に違反する加盟国に制裁を科す権限をEUに付与することになった⁶⁹。共同体の領域においては、差別—ここでは「性別、人種もしくは民族的出自、宗教もしくは信条、身体的障害、年齢もしくは性別傾向にもとづく」ものとなっている—と戦うための政策を実施できるようになっている⁷⁰。その他、マーストリヒト条約において制度化された「司法・内務協力」が、「刑事問題における警察・司法協力」として再編されたのである。

小稿の目的は、1950年代の共同体設立時から90年代までの展開を概観するところにあった。次の2点が、その作業を通じて読み取れる。第1に、EUにおける人権の保護は、漸進的ながらも強化されてきた。ある意味ではここに、長期にわたる地域主義の成果が表われているといえるのである。第2に、しかしながらそのような強化は、複合的な背景に負うものであった。それは、崇高な理念としての人権にEUとして啓発された帰結とはいい難かったのである。もっとも、このような経緯は、際限なき構築の過程にある政治制度に不断に付きまとうものであるのかもしれない。

いずれにせよEUは、より実効的に人権を保護しうる趨勢にある。けれども、そうするに際しては、加盟国の権限やその多様性に配慮することが要請されるであろう。こうした状況下において、適切な人権政策のあり方が模索されているのである⁷¹。

山本直

- 1 See, Karen E. Smith, "Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations," *Journal of Common Market Studies*, vol.44, no.1, 2006, pp.131-134.
- 2 拙稿「国際人権と国家の自律性」『国際組織と国際関係』成文堂、2003年参照。
- 3 このイニシアティブに基づいて、2005年には新たなプログラムが採択された。このプログラムは、「公正と法の支配の推進」、「人権文化の育成」、「民主的過程の推進」および「平等・寛容・平和の促進」の4本柱となっている。予算総額は1.18億ユーロであり、域外の54カ国が融資対象である。*EIDHR Annual Work Programm 2005*, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-annual-work-programme-2005_en.pdf. 2005年12月にアクセスした。
- 4 これらの規定は、1992年のマーストリヒト条約において設けられた。のちの1997年のアムステルダム条約、2001年のニース条約および2004年の欧州憲法条約においても、これらは継受され、あるいは改定されている。
- 5 欧州憲法条約第 I -9 条第 1 項。
- 6 同上第 2 項。
- 7 欧州防衛共同体設立条約第 3 条。
- 8 欧州政治共同体設立条約草案第 2 条。
- 9 同上第 3 条。see, Pierre Pescatore, "The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities," *Human Rights Law Journal*, vol.2, no.3-4, 1981, pp.295-296. Andrew Charlesworth and Holly Cullen, *European Community Law*, Pitman Publishing, 1994, p.99. 欧州政治共同体の設立条約草案については、黒神聰『1953・3・10 欧州政治共同体構想』成文堂、1981年、175-210頁参照。
- 10 批准をめぐるフランス国内の政治的過程については、辰巳浅嗣『EUの外交・安全保障政策』成文堂、2001年、第2章に詳しい。
- 11 ECSC構想の中心役であったモネ(J.Monnet)が「超国家的」の言葉を嫌悪していたことは興味深い。*Memoirs*, Translated by Richard Mayne, Doubleday and Company, 1978, p.297(黒木壽時編・訳『ECメモワール』共同通信社、1985年、63頁参照)。
- 12 E.g., Paul Claig and Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, third edition, Oxford University Press, 2003, p.318.
- 13 Anthony Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, 1999, p.203.
- 14 See e.g., Pescatore, op.cit., pp.296-298. 条文は、当時のものである。その後、基本諸条約の改定

EUにおける人権保護の展開

を経て変更されている箇所がある。

- 15 EEC設立条約の第164条は、次のように述べている。「裁判所は、この条約の解釈と適用について、法の遵守を確保する」。
- 16 Case 1/58 [1959] ECR 17; Case 40/64 [1965] ECR 215.
- 17 Soniaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Longman, 2002, pp.437-438, Claig and de Búrca, *op.cit.*, pp.319-320.
- 18 Case 26/69 [1969] ECR 419.
- 19 Case 11/70 [1970] ECR 1125. see Takis Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, pp.205-206.
- 20 Case 4/73 [1974] ECR 491. see Trevor C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Fourth Edition, 1998, p.135.
- 21 Case 44/79 [1979] ECR 3727. see Hartley, *ibid.*
- 22 Henry G. Schermers and Denis F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, 2001, p.40. 欧州人権条約に最後に加入した加盟国は、フランスである。1974年5月3日付の加入であった。
- 23 Case 36/75 [1975] ECR 1219. see Arnulf, *op.cit.* p.205, Hartley, *op.cit.* p.442.
- 24 European Parliament, Council and Commission, “Joint Declaration on Fundamental Rights,” 5 April 1977.
- 25 詳細は、拙稿「欧州憲法条約におけるEUの価値」『ワールドワイドビジネスレビュー』第6巻第2号、2005年、第1節を参照されたい。
- 26 Nanette A. Neuwahl, “The Treaty on European Union: A Step forward in the Protection of Human Rights?,” in Neuwahl and Allan Rosas(eds.) *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff, 1995, pp.13-15.
- 27 マーストリヒト条約は、3つの柱よりなる法構造を導入するものであった。欧州諸共同体(EC、ECSC、Euratom)を第1柱、CFSPを第2柱、およびJHAを第3柱と位置づけることができる。ここでいうECの前身は、欧州経済共同体(EEC)である。このような構造は、欧州憲法条約により、少なくとも表面的には解体されている。
- 28 Neuwahl, *op.cit.*, pp.13-16.
- 29 たとえば、「加盟国市民による自由移動の権利」と「民主主義の原則」については、共同体諸条約が設ける制限に服さないと規定していた(第8条第3項、第17条第5項)。このような規定が受容されなかったのである。Ibid., pp.16-17. 宣言の本文は、O.J.No.C120, 12 April 1989に収録

されている。

30 Ibid.,p.17.

31 Case 6/64 [1964]ECR 585.

32 Joseph H.H.Weiler, *The Constitution of Europe : "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge University Press, 1999, p.24. 訳出に際しては、広部和也・南義清・荒木教夫訳『ヨーロッパの変容』北樹出版、1998年、37頁を参考にした。

33 Tridimas, op.cit., p.204, Douglas-Scott, op.cit., pp.434-435.

34 Ibid.

35 See, Douglas-Scott, op.cit., pp.437-438.

36 Case C-280/93 [1994]ECR I -4973.

37 Case C-306/93 [1994]ECR I -5555.

38 Tridimas, op.cit., pp.215-221.

39 Arnall, op.cit., pp.205-207, Tridimas, op.cit., pp.225-228.

40 わが国のEU研究では、democratic deficitを直訳的に「民主主義の赤字」とする慣行がある。この表現は、欧州統合過程における民主主義の問題をひろくうったえるうえでは有益かもしれない。けれども、他方でそれは、民主主義にまるで収支でもあるかのような印象を与えかねない。黒字や赤字から民主主義を捉える視点は、アリストテレス以降現代に至るいかなる思想家によっても提示されたことはない。「民主主義の未成熟」あるいは「民主主義の不足」とする方が適切であろう。

41 See A. Glenn Mower, "The Implementation of Human Rights through European Community Institutions," *Universal Human Rights*, vol.2, no.2, 1980, p.46.

42 安江則子『ヨーロッパ市民権の誕生』丸善ライブラリー、1992年、171-173頁。

43 EC設立条約第8条、アムステルダム条約では同第17条。

44 See, Clive H. Church and David Phinnemore, *Understanding the European Constitution: An Introduction to the EU Constitutional Treaty*, Routledge, 2005, p.83.

45 Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity, 2003, pp.101-107.

46 Elena Fierro, *The EU' s Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff, 2003, p.42. 欧州議会において最初の直接普通選挙は、1979年に実施された。5年毎に改選される。1979年以前は間接選挙すなわち各国議員による互選という形がとられた。金丸輝男

EUにおける人権保護の展開

- 『ヨーロッパ議会』成文堂、1982年参照。
- 47 See, Smith, op.cit
- 48 Bulletin of the European Communities, November-1991, pp.122-123.
- 49 Bulletin of the European Communities, June-1993, p.13.
- 50 条文は、European Bank for Reconstruction and Development, *Basic Documents of the European Bank for Reconstruction and Development*, April 1991を参考にした。
- 51 詳細は、拙稿「EUにおける人権と民主主義」『日本EU学会年報』(日本EU学会)第22号、2002年を参照されたい。
- 52 金丸輝男編著『ヨーロッパ統合の政治史』有斐閣、1996年参照。
- 53 Opinion 2/94 [1996]ECR I-1759.
- 54 高橋悠「基本権の保護とヨーロッパ共同体—ヨーロッパ人権保護条約へのヨーロッパ共同体の加入に関する委員会覚書を中心として—」『同志社法学』第33巻第6号、1982年。
- 55 Opinion 2/94, op.cit., recital 27.
- 56 Ibid., recital 34-35.
- 57 Piet Eeckhout, "The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question," *Common Market Law Review*, no.39, 2002, p.982. カッコ内は原文による。
- 58 Juliane Kokott and Frank Hoffmeister, "Opinion 2/94, Accession of the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms," *The American Journal of International Law*, vol.90, no.4, 1996, p.666.
- 59 Ibid., pp.666-667.
- 60 Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000.
- 61 See, "What are our principal objectives?," *ibid*.
- 62 See, "What are our main concern?," *ibid*.
- 63 See, "What initiatives are required to achieve these objectives?," *ibid*.
- 64 See, "Do the initiatives require changes in the basic legal framework?," *ibid*.
- 65 たとえば、拙稿「欧州人種主義・外国人排斥監視センター(EUMC)の設立と機能」『北九州市立大学外国語学部紀要』北九州市立大学外国語学部、第112号、2005年参照。
- 66 Philip Alston(ed) with the assistance of Mara Bustelo and James Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.
- 67 その先駆的な労作としては、Neuwahl and Rosas, op.cit.がある。アルストンらに対する批判については、Armin von Bogdandy, "The European Union as a Human Rights Organization?"

山本 直

Human Rights and the Core of the European Union,” *Common Market Law Review*, no.37, 2000参照。

68 EU条約第6条第1項。

69 同上、第7条。

70 EC設立条約第13条。

71 より近年の展開については、拙稿「EUにおける基本権保護の新展開」『ワールドワイドビジネスレビュー』第7巻第2号、2006年を参照されたい。