

## 欧州連合基本権憲章について

小林 勝

- 一 ケルン会議からニース会議までの経過
- 二 憲章の必要性
- 三 『基本権憲章』の検討
- 四 『基本権憲章』の可能性

### 一 ケルン会議からニース会議までの経過

ニースで開催された欧州(首脳)理事会は、二〇〇〇年十二月七日、『欧州連合基本権憲章』に調印した。策定の決定から採択に至るまでの経過は以下のとおりである。<sup>(2)</sup>

欧州理事会は、一九九九年六月四日のケルン会議において、諸条約、裁判所の判決および法の一般原則の中で承認されている「基本権」をまとめた憲章を策定し、二〇〇〇年十二月に採択することを決定した。『基本権憲章』策定の目的は、「連合市民」に「基本権」の重要性を、これまで以上にはっきりと示すためであるとされた。

以前からこのような憲章の制定を主張していた欧州議会はこの決定を歓迎し、一九九九年九月一六日、欧州理事会ケルン会議に関する決議を採択し、憲章は「憲法的優先課題の一つ」であるとし、憲章策定の過程をオープンにすることを要求し、策定に関しては閣僚理事会と責任を分かち合うことを明らかにした。

欧州理事会は同年一〇月一六日のタンペレ会議において、憲章の起草にあたる専門家委員会の設置とその構成を決定した。この専門家委員会は、欧州共同体（EC）／欧州連合（EU）を構成する一五カ国の各首脳によって任命される者（計一五名）、欧州議会の代表一六名（二人の副議長、四名の委員会委員長、各フラクションを代表する者）、各国それぞれ二名の議会代表者（計三〇名）、EC委員会の代表一名の総計六二名で構成されることになった。この他さらに、オブザーヴァーとして、EC裁判所の代表と欧州評議会の代表が参加することとされた。EC/EUにとって重要な文書の策定が、欧州議会の正式の関与の下になされるというのは初めての試みである。

この決定を受けて欧州議会の雇用および社会問題委員会は、同年一月二三日にブリュッセルにおいて、欧州評議会の協議総会（Parliamentary Assembly）の社会問題および健康・家族問題委員会と合同会議を開催し、『欧州社会憲章』および『欧州共同体の労働者基本権憲章』に明記されている社会権を、『欧州連合基本権憲章』に盛り込むために、共同の作業グループを設置することを決定した。

翌二四日、『欧州連合基本権憲章』の策定に加わる欧州議会代表者達は会合を持ち、代表団長にメンデス・デ・ヴィゴを選出した。

専門家委員会の第一回会議は一九九九年一月十七日に開催され、委員長にはローマン・ヘルツォーク前ドイツ連邦共和国大統領が選ばれ、以後、定期的に公式および非公式の会議や公聴会が開催された。実際の起草に携わったのは、ローマン・ヘルツォーク委員長、イニーゴ・メンデス・デ・ヴィゴ（欧州議会代表）、グンナル・ヤンソン

(各国議会代表)、アントニオ・ヴィトリノ (欧州委員会代表)、バセラル (Baselar、閣僚理事会議長国代表) から成る事務局であった。

ヘルツォーク委員長率いる事務局の提案で、この委員会は「コンヴェンション」と呼ばれることになった。議論は公式、非公式の会議を問わず、すべて公開で行われ、公聴会も開かれた。

欧州議会の中でこの基本権憲章問題を担当することになったのは憲法問題委員会であった。同委員会は二〇〇〇年三月に、『欧州連合基本権憲章問題に関する報告』を賛成多数(賛成一八、反対四、保留二)で採択し、欧州議会として、専門家委員会が起草予定の草案に賛成する条件を明らかにした。その条件とは、

- ① 憲章を欧州連合設立条約の中に入れることにより、憲章に法的拘束力をもたせること、
- ② 憲章の修正には、憲章起草と同一の手続き、すなわち欧州議会の同意を必要とすること、
- ③ 基本権に影響を与えるおそれのある共同体の二次法には、欧州議会の承認を必要とすること、
- ④ 基本権の不可分性を承認し、基本権は欧州連合のすべての機関、組織、政策に適用されること、したがって、欧州連合の第二の柱および第三の柱とされている共通外交・安全保障政策および司法・内務協力という連合協力制度の機関、組織、政策にも適用されること、
- ⑤ 憲章は構成国の基本権に関する法律に取って替わるものでも、また弱めるものでもないが、EU法を実施する限りにおいては構成国も憲章に拘束されること、

⑥ 憲章は、欧州連合市民に、情報技術やバイオ・テクノロジーといった基本権への潜在的驚威に対して法的保護を与えることにより、また女性の平等や環境保護といった一定の基本権を盛り込むことにより、法的に革新的な性格を持つこと等、

というものであった。

欧州議会憲法委員会の報告書はさらに、欧州連合が欧州人権規約に加盟すべきとの欧州議会の伝統的立場を表明している。目的は、人権分野での欧州連合と欧州評議会との間の密接な協力関係を確立し、またEC裁判所と欧州人権裁判所との間の管轄争いを未然に防止しようというものである。

この報告書はさらに、憲章の保護を受ける個人がEC裁判所に提訴できるようにするための訴訟制度の改革が必要であるとし、政府間会議に改革に取り組むことを要求している。

欧州議会は、二〇〇〇年三月一六日に、圧倒的多数で（賛成三四四、反対一〇七、保留二七）、『基本権憲章制定に関する欧州理事会の決定に関する決議』を採択し、草案に賛成するための条件を明らかにした。この決議は、基本的に、憲法委員会の報告書の立場にそったものであり、憲章草案に賛成するための条件も、また欧州連合は欧州人権規約に加盟すべきとの主張も、憲法委員会の報告書が示したものとほとんど同じである。

起草作業は当初の計画どおりに進行し、前文および五二条から成る『準備草案』が二〇〇〇年七月に完成し、七月二八日から欧州連合閣僚理事会および欧州議会のウェブ・サイトにおいて構成国の各国言語で公表された。この『準備草案』は若干の修正を経て、前文および五四条から成る『最終草案』として九月の専門家委員会の公式会議において採択され、続く一〇月の欧州理事会ピアリッツ会議に提出され、二〇〇〇年十二月に欧州理事会ニース会議において、正式に採択・調印されるにいたった。

## 二 憲章の必要性

欧州連合（EU）とは、いうまでもなく一九九二年二月に締結された『欧州連合設立条約』（いわゆるマーストリ

ヒト条約)により、既存の三つの共同体、すなわち「欧州経済共同体」(EEC)、「欧州石炭鉄鋼共同体」(ECS C)、「欧州原子力共同体」(EURATOM)から成る「欧州共同体」(EC)に、「共通外交・安全保障政策」および「司法・内務協力」という二つの連合協力制度を加えて創設されたものである(条約の発効は一九九三年一月)。欧州連合の守備範囲は、大雑把にいえば欧州共同体のそれよりも連合協力制度の分だけ拡大したものである。しかし、拡大分は協力制度であり、政治的意義は大きいものの、これまでのところ法的拘束力をほとんど持っていない。

さて、EC/EUがこれまで「基本権」が保障されない領域であったというわけではない。

たしかに、ECを構成する三つの共同体の創設時の条約の本文にも、またその後修正を受けた条約本文にも、「基本権」のカタログは盛り込まれていないし、「基本権」についての一般的記述も存在していない。

五〇年代には、基本権を一般的に規定するEEC条約草案があったが、採用されず、結局、EEC設立条約は、「基本権」に言及する条項を持つにはいたらなかった。理由としては、単なる経済共同体として構想されていたEECは、政治的共同体でも政治的組織でもなく、「基本権」と抵触するような行動を取ることは、当初は想定しにくかったからである。また、国家主権に関する伝統的な考え方、すなわち自国の主権の及ぶ範囲内にいる人間の権利は、外国人の権利の取扱いが国際法による一定の制約を受ける場合を除いて、原則として主権国家の専管事項であるという考え方が根強く、「基本権」について一般的に言及する条項をEEC設立条約に盛り込むという考え方には反対の声が大きかったためである。

「基本権」とは、基本的権利すなわち基本的人権のことである。通常、「……されない権利」、「……を要求する権利」、「……する自由」等として定式化される自由および権利である。周知のように、歴史的には主として国家権

力による侵害から守るために不作為を要求する権利、すなわち自由権として登場し、その後、国家権力に作為を要求する権利、すなわち社会権が加わる。その後さらに、環境や文化に関する「基本権」が加わる。基本的人権の内容は歴史的に進化し続けているが、イギリスのように、社会権を基本的人権とはみなさない国もある。

「自由」に関していえば、E(E)C条約にも盛り込まれている。ただし、E(E)C条約中の「自由」とは、基本的人権に含まれている自由とは大きく異なり、域内での商品、労働者、資本、サービスの移動の自由を指し、基本的人権のいう自由と区別するために、通常「(四つの) 基本的自由」あるいは簡単に「自由」と呼ばれている。

欧州三共同体は、いうまでもなく、経済的共同体として成立した。三共同体の中核であるEECは、一九六八年七月に、域内関税の撤廃、域外統一関税の設定により関税同盟を実現し、設立条約に盛り込んだ「共同市場」の完成を予定よりも(一九六九年末)早くひとまず達成した。その後、ECは二度の石油ショックに見舞われた一九七〇年代に停滞期を迎えたが、一九八〇年代半ばに漸くこれを克服した。

この間、ECの機関や政策が「基本権」の制約を受けない組織であるという外観は存在していた。しかし、これを克服しようという試みは続けられていた。それは、欧州連合の創設という政治統合の試みとの関連においてである。

契機は、一九七二年一〇月と一九七四年一二月のパリにおける二度の欧州理事会の会議である。ここでは、欧州連合の創設という目標が明らかにされ、EC諸機関に欧州連合に関する報告書を提出するように求めた。

欧州議会は、一九七三年四月四日の『共同体法の発達に際しての構成諸国における市民の基本権の考慮に関する決議』において、共同体の二次法に際して、基本権を考慮することを要求したのを手始めとして、一九七五年七月一〇日には、欧州連合に関する決議を採択し、EC市民の欧州共同体意識を発達させるために「EC人民の権利憲

章」を起草することを要求している。さらに、一九七六年六月一日には、『共同体法の優先と基本権の保護に関する決議』を採択している。

当時ベルギー首相であったティンデマンが欧州（首脳）会議より委託を受けて提出した報告書（一九七六年一月公表）は、共同体の政策を決定するセンターを設立するというあまりにも急進主義的な内容のため、欧州連合に関する検討は暫らく後景に退くことになった。

しかし、欧州議會は精力的に活動していた。すなわち、欧州議會は一九七七年四月五日、閣僚理事会および委員会との共同宣言<sup>(4)</sup>を採択することに漕ぎ着け、構成国の憲法および欧州人権規約に盛り込まれている「基本権」の意義を強調し、各機関が権限の行使およびE.Cの目標の追求の際に「基本権」を尊重することを表明した。欧州議會はこれと同時に、一九七四年一二月の欧州理事会パリ會議の最終コミュニケの第十一項に関する決議を採択し、欧州連合に至る最初のステップとして、欧州委員会に対して、①E.C市民の権利に関する提案を提出すること、②欧州人権規約とその付属議定書、国際人権規約B規約（市民のおよび政治的権利に関する国際規約）、構成国の憲法および法令に盛り込まれている市民のおよび政治的権利を、共同体設立諸条約の必須の構成部分であるとする構成国間の協定を作ること、を要求した。

欧州議會はこの決議において、市民のおよび政治的権利の中でも、特に以下のものは共同体市民にとって重要であるとしている。すなわち、請願権／地方議會での選挙権・被選挙権、地方レベルでの公職就任権／一〇年以上他の構成国に居住した共同体市民の国政選挙での選挙権・被選挙権、国家レベルでの公職就任権／一定の条件を充足した共同体市民の首長選挙での選挙権・被選挙権／選挙権・被選挙権に関連するすべての権利、特に集会および結社の自由／職業、社会、経済の分野での役職・ポストに対する権利やアクセスの要求について、当該国の国民との

平等／自己の選択に基づいて労働組合に加入する権利／居住権／裁判において母国語を使用し、どの構成国の弁護士でも自由に選択する権利／当該国の国民と同一の条件の下で教育施設を設立し、教授し、学習する権利、である。さらに同決議は、共同体設立諸条約が経済的権利のために提供しているのと同等の保護を市民のおよび政治的権利に対しても提供することやEC裁判所への個人の申立権の重要性を指摘している。

このように、欧州議会は、この時点ではなお、市民のおよび政治的権利、すなわち自由権を中心としたEC市民の権利憲章の制定を考えており、社会権については、欧州統合の当時の段階からして実現性は乏しく、なお考慮の対象外であった。

欧州議会のこのような努力はなお実を結ぶには至らなかった。経済統合が停滞し、また政治統合の試みも挫折していたからである。しかし、漸く一九八〇年代半ばから新たな事態が生じる。すなわち、構成国は一九八三年六月九日の「シュツットガルト宣言」において、欧州連合の創設を目標とすることを宣言し、これ以降、次第に、欧州の経済的および政治的一体化の試みが強化される。欧州理事会の遅々とした歩みに対して、統合推進論者が多数を占める欧州議会は、一九八四年二月一四日に、基本権を盛り込んだ『欧州憲法草案』を採択した。

構成国は漸く一九八六年二月に、欧州統合の深化および欧州連合の創設等の目標を掲げた『単一欧州議定書』（一九八七年七月発効）および『付属宣言』に調印し、ECの機構改革、「域内市場」完成のスケジュール（一九九二年末）、ECの枠外での政治協力等を定めた。

「基本権」への言及が構成国間の条約レベルにおいて初めてなされるのは、この『単一欧州議定書』においてである。すなわち、その前文第二段で、「（二二カ国首脳は）構成国の憲法と法律において、人権と基本的自由の保護のための欧州規約および欧州社会憲章において承認されている基本権、特に自由、平等および社会的公正に依拠す



る」云々として、「基本権」について言及している。

「域内市場」の完成、すなわち欧州統合を一層深化させるためには、単に経済面だけではなく、社会的分野での構成諸国の協調・協力が必要となることは当然であった。「単一欧州議定書」の採択・発効後、欧州共同体の特に「社会的側面」の強化を巡る論議が活発となった。実際、「域内市場」の完成という目標に向かうに従い、二次法である共同体立法の整備が進み、これが構成国の経済のみならず、政治、社会、文化に多大な影響を与えることになった。民主主義、「基本権」、社会保障等の制度的保障が不十分なままに、ECの経済統合が構成国の政治、経済、社会、文化に深い影響を与えているという現実疑問が深まるのは当然であり、ECはこの解決に迫られることになった。

この問題においても欧州議会はイニシアティブを発揮した。すなわち、一九八九年四月一二日に、前文および二八条から成る『基本権と基本的自由に関する宣言』<sup>(6)</sup>を採択し、伝統的・古典的な自由権のみならず、社会権をも含む包括的な「基本権」のカタログを提示した。採択と同時になされた決議においては、「基本権」の尊重が共同体の正統性に不可欠であること、共同体のアイデンティティーには欧州市民の共通の諸価値の表現が必要であること、共同法法の適用領域における権利と自由の平等の享受なくして欧州市民という概念は考えられないこと、域内市場の完成のためには権利と自由の宣言の採択が緊急に必要となっていること、宣言には法的拘束力を持たせること、宣言の起草は欧州市民に直接選挙された欧州議会の責任であること等を主張している。

同『宣言』中の「基本権」に関わる条文の表題は以下のとおりである。

#### 第一条（尊厳）

#### 第二条（生命に対する権利）

- 第三条（法の下の平等）
- 第四条（思想の自由）
- 第五条（表現および情報の自由）
- 第六条（プライバシー）
- 第七条（家族の保護）
- 第八条（移動の自由）
- 第九条（財産権）
- 第十条（集会の自由）
- 第十一条（結社の自由）
- 第十二条（職業選択の自由）
- 第十三条（労働条件）
- 第十四条（集団的社会権）
- 第十五条（社会福祉）
- 第十六条（教育に対する権利）
- 第十七条（民主主義の原則）
- 第十八条（情報へのアクセス権）
- 第十九条（裁判へのアクセス）
- 第二〇条（一事不再理）

第二一条（非遡及）

第二二条（死刑）

第二三条（請願権）

第二四条（環境および消費者保護）

一方、イギリスを除く構成国は一九八九年一月九日に、上述の課題の解決のために、『EC社会憲章』と呼ばれる『労働者の社会的基本権の共同体憲章』を採択した。『EC社会憲章』は一一カ国の政治宣言であり、直接的法的拘束力はない。『EC社会憲章』は三部構成であり、第一部には以下のテーマ別に権利が明らかにされている。すなわち、①自由移動、②雇用と労働報酬、③生活・労働条件の改善、④社会的保護、⑤団結の自由と協約交渉、⑥職業訓練、⑦男女の均等待遇、⑧労働者への情報開示、意見聴取、協働、⑨職場における安全・衛生、⑩児童および若年者の保護、⑪高齢者、⑫障害者の一二項目である。

第二部では、労働者の社会的基本権の保障は、構成国の慣習に従って構成国自身が管轄することが明言されており、ECがこの『社会憲章』を根拠に、各国の労働者の社会権の実現に介入することはできない。ただ、同『憲章』第二九条および第三〇条に従って、欧州委員会は憲章の実現状況についての年次報告書を作成し、閣僚評議会、欧州議会、経済社会委員会に送付しており、実現の監視機能を果たすことはできる。

『EC社会憲章』が政治宣言であることは、しかし、EC/EU内における労働面での社会権の統一的保障の努力が進んでいないということを意味するものではない。すなわち、欧州委員会は、『EC社会憲章』の採択に先んじて、これの実施に関する『行動計画』を策定し、「域内市場」完成の目標期限である一九九二年末までに実現すべき提案として、規則案や指令案などの法的拘束力を持つものを含む多数の項目を挙げていた。この『行動計画』

は『EC社会憲章』と一緒に採択され、EC委員会は計画内容を着実に実施に移し、成果を挙げている。

しかし、欧州議会はこの『EC社会憲章』に満足していなかった。すなわち、欧州議会は一九八九年一月二二日に、『労働者の』基本的社会権の共同体憲章に関する決議<sup>(8)</sup>を採択し、当時採択直前にあった『EC社会憲章』草案を詳細に批判している。手続きや性格等に関する批判は次のようなものであった。すなわち、先ず第一に、欧州委員会および閣僚理事会が、このように重要な意義を持つ憲章の策定から欧州議会を排除した点である。第二に、閣僚理事会が欧州委員会の起草した草案の内容を後退させた点である。第三に、憲章に法的拘束力がない点である。

さらに、憲章草案には欠陥があり正確性が欠けているとして、欧州議会としては以下の点に同意できないことを明らかにしている。すなわち、権利の主体に関して、第三国出身の労働者および他の構成国で働く期間付き雇用労働者に関する条項がないことである。また、構成国の法令や慣習の中には、ストライキ権や児童労働の禁止等に関して、この権利の根本的性格を弱めたり、労働者に不利な解釈を行っているものがあるという事実である。

欧州議会が、「域内市場」の完成という観点から、『EC社会憲章』および『行動計画』に盛り込まれるべきとした権利や国家目標は、以下のものであった。

すなわち、報酬の支払われる労働に対する権利を実際に行使できるようにするための雇用創出／国家的社会保障に対する権利／労働者が雇用されている構成国の生活水準に一致する生活を可能にするような最低賃金に対する権利／有給の病気休暇請求の権利／当該の構成国の平均的な生活維持費に見合った最低所得に対する権利、ただし再就職を可能にする措置も一緒に講ずる／国籍、人種、宗教、年齢、性、性的指向または地位のいかににかわりのない、全労働者のための同等の保護に対する権利／特に内職、パート労働、季節労働等の非典型雇用関係のための

社会的保障に対する権利／従属労働か自立労働かの区別なく職業活動のための自由移動の権利／資格の相互承認／前二者との関連で、所得、労働条件、社会的保障、税の点で差別の禁止／社会保障を漸次的に最高水準で揃えることならびに請求権の継続性および移転性／技術革新、労働組織の変更、企業のリストラクチャリング、企業の売買収、大量解雇等の場合の労働者およびその代表への情報開示、意見聴取、協働に対する権利／男女の均等待遇／高齢労働者の差別禁止／多子家庭の負担軽減に対する権利／職業再訓練に対する権利／男女の有給育児休暇に対する権利／労働組合を結成する権利／スト権を含めた争議行為を行う権利／協約交渉に参加する権利／経済的組織を作り、加盟しまたは加盟しない権利／労働者代表の法的保護／企業利潤に参加する権利／企業の資産に参加する権利／健康的な職場環境に対する権利／労使間の合意に基づく労働時間の規制／解約告知権／ILO規準に基づく妊産婦の保護等である。

その後、欧州連合創設の試みが進行し、欧州連合を設立する条約である『マーストリヒト条約』の本文中に、『EC社会憲章』に盛り込まれている社会権を取り入れようという協議がなされたが、保守党率いるイギリスのメジャー政権の反対で合意にいたらなかった。その代わり、前文に「一九六一年一月一八日トリノで調印された欧州社会憲章および労働者の基本的社会権に関する一九八九年共同体憲章において定められた基本的社会権への愛着を確認し」という文言が挿入された。条約本文に社会権のカタログを盛り込むことはできなかったが、イギリスを除く一カ国は、設立条約の付属文書として『社会政策に関する議定書』を、さらにこれに付随する『合意文書』を採択し、『EC社会憲章』を実施に移す意思を表明した。

一方、『マーストリヒト条約』は、その第F条第二項において（『アムステルダム条約』による修正後は第六条第二項において）「基本権」という言葉を登場させている。EC/EUの基本条約レベルにおいて「基本権」への言及

が登場するのはこれが初めてであった。すなわち、つぎのような文言である。

「連合は、一九五〇年一月四日にローマにおいて調印された人権および基本的自由の保護のための欧州条約により保障され、かつ構成諸国に共通する憲法上の伝統から共同体法の一般原則として生じる基本権を尊重する。」

要するに、欧州連合は、『欧州人権規約』に盛り込まれている「基本権」を尊重するだけでなく、欧州連合加盟国に共通な憲法的慣習のうち、欧州共同体系の一般原則として承認されるものをも尊重するというのである。

『欧州人権規約』（一九五〇年一月採択、一九五三年九月発効）は自由権を中心とした基本的人権と自由を明らかにしたものであり、権利の解釈についての大きな違いは存在していない。また、個人の申立制度があり、これまでに欧州人権委員会と欧州人権裁判所（一九五九年設置）が管轄してきた（一九九八年一月より、常設の欧州人権裁判所に一本化された。これに対して、欧州共同体系の一般原則が何かは、右の条文からは明らかではない。この一般原則は、欧州連合加盟諸国の明文の憲法原則ないしは慣習法上の憲法的原則の総和でもなく、またそれらの単なる共通項として抽出されるものでもなく、欧州共同体の目的に合致するか否かを判断基準として、EC裁判所の判決により獲得されるものとされている。

このように、『マーストリヒト条約』は、確かに「基本権」に初めて言及したが、その内容は必ずしも明確ではなかった。また、この「基本権」は前文において使用されている「基本的社会権」を含むのかどうかも明らかではなかった。

欧州議会にとってなによりも不満の種となったのは、「基本権」についての欧州議会のこれまでの努力を全く無視したことである。それゆえ、欧州議会は、『連合市民権に関する決議』を採択し、欧州連合設立条約草案に盛り

込まれている「連合市民権」の不十分性を指摘し、この権利の内容について詳細な提案を明らかにしている。

欧州連合の発足後の一九九四年二月一〇日に欧州議会は、欧州連合設立条約が民主主義と効果の点で不十分であることを指摘し、欧州連合憲法草案の起草を欧州議会に任せることを要求する『決議』<sup>9)</sup>を採択し、同時に独自の『欧州連合憲法草案』<sup>10)</sup>を発表した。

この『欧州連合憲法草案』の第七条では、欧州人権規約、国際条約、構成国に共通な憲法上の原則から生じる「基本権」の尊重が謳われ、その第八部「連合により保障される人権」において、人権のカタログが示されている。これは、欧州議会が一九八九年に採択した『基本権と基本的自由に関する宣言』<sup>9)</sup>において示したものと、まとめ方に若干の違いはあるが、基本的に同じである。各項目の表題は以下のようになっている。

1. 生命に対する権利
2. 人間の尊厳
3. 法の平等
4. 思想の自由
5. 表現および情報の自由
6. プライヴァシー
7. 家族の保護
8. 集会の自由
9. 結社の自由
10. 所有権

11. 職業の自由と労働条件
12. 集団的社会権
13. 社会的保護
14. 教育に対する権利
15. 情報へのアクセスに対する権利
16. 政党
17. 司法に対するアクセス
18. 一事不再理
19. 遡及の禁止
20. 請願権
21. 環境の尊重に対する権利

欧州議会の立場は、この『決議』および『欧州連合憲法草案』から明らかのように、欧州の一体化を進めるべく、欧州連合に法律の制定等における欧州議会の権限を強化した民主的な憲法を持たせ、この憲法に連合市民の「基本権」を盛り込もうというものである。

すでに述べたように、欧州連合が「基本権」を尊重する領域であることは明らかであるが、「連合市民」には、欧州連合が何を「基本権」として承認しているのかは、『欧州連合設立条約』による「連合市民権」の導入にもかかわらず、必ずしも明確とはなっていない。欧州の一体化をさらに進めようとしている欧州連合としては、「基本権」に関するこのような不十分な状況を長期にわたって放置することはできない。なぜなら、一一カ国による通貨



統合の段取りを付け（ギリシャが加わり現在では二ヶ国となった）、新通貨ユーロの流通を目前に控え、経済統合の面では重要かつ困難な課題を達成しつつある欧州連合にとっては、これまでの求心力を今後も保持しつつ統合を深化させるには、新たな課題を設定しなければならないからである。さらに、次のような事情もある。すなわち、欧州連合は、これまでの欧州共同体のような単なる経済共同体ではなく、第二の柱および第三の柱と呼ばれている「共通外交・安全保障政策」および「司法・内務協力」を取り込んで政治的、社会的共同体としての性格を強めている点である。特に、第三の柱である司法・内務協力制度を取り込んだ結果、欧州連合の立法、政策、行動は、欧州連合市民の社会生活のほぼすべての分野に関係し、影響を与えることになった。ただし、経済分野以外はまだ間接的影響が主である。この理由からも、連合市民と欧州連合の機関、組織、政策との関係を明らかにし、連合市民がこれらに対してどのような権利を持つのかを明確にする必要性が生じている。欧州理事会が「基本権」の憲章の策定を決断したのにはこのような事情があった。

この課題の解決の正攻法としては、欧州議会が主張するように欧州連合憲法を制定してこれに「基本権」を盛り込むという方法（この場合には欧州連合条約の改正も必要となる）、あるいは『欧州連合設立条約』を改正して、条約本文中に「基本権」を盛り込むという方法が考えられる。しかし、国家でも連邦国家でもなく、これまでのところ単なる国家連合体にしかすぎない欧州連合が憲法を持つことには異論が出るし、また本来は国家の憲法に規定されるべき「基本権」を包括的に条約本文の中に盛り込むことにも異論が出る恐れがある。そのため、このような正攻法を取ることは困難であり、結局、法的拘束力のない憲章という形を取らざるをえなかったのである。

この場合でも、この憲章を、将来の政治統合体としての欧州連合の憲法の一部として先取りして包括的に「基本権」を提示するものとするか、それとも、欧州連合の現在の管轄分野にのみ適用されるべき「基本権」を提示する

ものとするか、という二つの方法がある。採択された『基本権憲章』は、基本的に後者の方法を取っているもの、首尾一貫しておらず、欧州連合の現在の管轄と任務を超える権利を「基本権」として盛り込んでいる。

### 三 『基本権憲章』の検討

#### 1 『準備草案』と採択された『基本権憲章』との違い

二〇〇〇年七月二十八日に公表された『準備草案』は前文および七章・五二条から成っている。章立ては、第一章「人間の尊厳」、第二章「自由」、第三章「平等」、第四章「連帯」、第五章「市民権」、第六章「司法上の権利」、第七章「一般規定」である。

採択された『基本権憲章』は『準備草案』に字句上および内容上の修正を加え、二条追加し、前文および五四条から成っている。『基本権憲章』の章立ては『準備草案』のそれを引き継いでいる。<sup>(1)</sup>

草案作成の過程で意見の一致がなかなか見られなかった点が三つあった。一つは、九月に提出すべき最終草案の前文に、「価値共同体」としてのヨーロッパの「宗教的遺産」について言及する文言を入れるべきか否かという点であった。この文言は七月の『準備草案』にはなかったが、起草委員会はその後、これを挿入した草案を作成した。しかし、国家と宗教の厳格な分離を国是とするフランスのシラク大統領の異論により、再び前文から削除され、「精神のおよび道徳的遺産」に改められた。いうまでもなく、フランス革命において、君主のみならず宗教を否定し、理性を最高位においたフランスとしては、「宗教的遺産」を「共通の価値」として認めることはできなかつた。

もう一つは、「労働に対する権利 (the right to work)」すなわち「労働権」についてである。「労働に対する権

利」は『世界人権宣言』や『欧州社会憲章』にも盛り込まれているが、『準備草案』はこれを採用しなかった。

「労働に対する権利」は、すでに述べたように、市場経済を原則とするかぎり、労働者が企業や国家に直接に雇用を請求する根拠とはならないが、国家に対して有効な雇用政策を要求する根拠とはなる。特に、平均失業率が約八・五％のEC/EUにおいては、『基本権憲章』による「労働権」の保障は、各構成国が失業対策に全力を傾注すべき自らの義務を認めることとなり、その政治的、社会的意義は大きいはずである。だからこそ、欧州議会は、一九九四年に発表した『欧州連合憲法草案』の第八部「連合によって保障される人権」の第十一項「職業の自由および労働条件」において、「労働に対する権利」を次のような明快な言葉で盛り込み、連合と構成国政府の雇用政策における責任を明らかにしたのである。すなわち、「連合は労働に対する権利を承認する。連合および構成国は、この権利を実現するために必要な措置を取る」という言葉である。

しかし、『準備草案』は「労働に対する権利」を採用せず、第十五条第一項で「何人も、自分の生活の糧を得るために、自由を選択した職業を営む権利を有する」として、いわゆる「職業選択の自由」を、また第二十七条で「職業紹介サービスを受ける権利」を、さらに第二八条で「不当な解雇からの保護に対する権利」を規定していた。『準備草案』は、その一方で、「企業の自由は承認される」との簡潔な第十六条を設けていた。「企業の自由」を無条件に「承認」し、他方で「労働に対する権利」を採用せず、ただ職業紹介を受ける権利や不当な解雇からの保護を規定することに対しては、当初から、『準備草案』は企業家寄りの姿勢、新自由主義的性格を示すものだという批判が生じていた。

『最終草案』および『基本権憲章』は結局、「労働に対する権利」を採用しなかったものの、第十五条の「職業選択の自由」との関連で「労働に従事する権利 (the right to engage in work)」という文言を入れ、さらに、第二九

条を「無料の職業紹介サービスを受ける権利」に変更した。また、その一方、第十六条の「企業の自由」の承認に、「共同体法ならびに各国の法令および慣習に従って」という条件を付す文言を追加した。これにより、労働者の権利と企業の権利とのバランスを取ろうとした。しかし、そもそも「企業の自由」が「基本権」の範疇に入るのでどうかという根本的な疑問が残る。また「無料の職業紹介サービスを受ける権利」と「労働に対する権利」との落差は明らかに大きすぎる。

第三は、『準備草案』第十一条の「表現の自由と情報の自由」である。特に問題となったのは、同条第二項の規定「メディアと情報の自由は、多元主義と透明性の尊重の下に保障されるものとする」である。「透明性」という文言がメディアへの介入を許すことになるという危惧から、結局、この文言は削除され、「メディアの自由．．．は尊重されるものとする」に修正された。「保障される」が「尊重される」に修正されたのは、「メディアの自由」を保障するのは欧州連合の管轄ではないという理由からであった。

新たに追加された条項がいくつかある。第一に、第二二条の「連合は、文化的、宗教的および言語的多様性を尊重するものとする」という条文である。これを素直に解釈すれば、国内の少数民族、マイノリティーの文化、宗教、言語を尊重することを謳ったものとなるが、少数民族問題を抱えているイギリス、フランス、スペインが、マイノリティーの独自の権利として定式化することを拒否したため、このような表現になった。

第二に、高齢者の権利を謳った第二五条である。これは『準備草案』の中にも全くなかったものである。

男女の平等に関しては、『準備草案』からの変更があった。『準備草案』は第二二条において男女の平等を定めているが、対象領域は、伝統的な「労働と雇用」に限定されていた。これに対して『基本権憲章』第二三条は、「雇用、労働および労働報酬を含むすべての領域」に拡大した。なお、同条第二項の「平等の原則は、平等に代表され

ていない一方の性のための特別な優遇措置の継続または導入を妨げるものではない」という文言は、いわゆる「ポジティブ・アクション」ないしは「アファーマティブ・アクション」を指すものであるが、これはすでに『準備草案』に盛り込まれていた。

その他、『準備草案』から変更された条項に第一条がある。『準備草案』では「人間の尊厳は尊重され、保護されねばならない」とあったが、「人間の尊厳は不可侵である。それは尊重され、保護されねばならない」との強い調子に改められた。さらに、『準備草案』の第十条は「思想、信条および宗教の自由に対する権利」を規定していたが、『最終草案』および『基本権憲章』は、これに「良心上の理由による兵役拒否に対する権利」を加えた。ちなみに、この権利はすでに欧州議会の『欧州連合憲法草案』に盛り込まれていた。

保健、環境保護、消費者保護はそれぞれ第三五条、第三七条、第三八条で扱われ、「高水準の……保護」が謳われている。これは、連合がこれらの分野での各国の現在の保護水準に満足することなく、各国法を接近させつつ高水準での保護に取り組む姿勢を示したものである。

第五条「適用領域」第一項によると、この『基本権憲章』は欧州連合の機関と制度のみならず構成国に適用されるが、構成国に適用されるのは専ら欧州連合の法の遂行に際してである、という限定が付されている。同条第二項は、この『基本権憲章』が、ECおよびEUの新たな管轄や任務を根拠づけるものでもなく、また諸条約に規定されている管轄や任務を変更するものでもないことを規定している。

しかし、『基本権憲章』はこの第五条に合致する「基本権」のみを盛り込むという方法を取っていない。例えば、第二条第二項の死刑の宣告および執行の禁止の規定、第四九条の罪刑法定主義等の規定、第五〇条の二重処罰の禁止等の規定である。欧州連合は刑法の領域においては何らの権限をもっておらず、従ってこれらの条項は明ら

かに第五一条と矛盾する。

第五一条を文字どおりに解釈するならば、『基本権憲章』は「連合市民」にとってあまり重要な意味は持ちえない。なぜなら、『基本権憲章』に法的拘束力がないことは別としても、この中に定められた諸権利は主としてE C/EUの行動から「連合市民」を保護するものに過ぎないからである。E C/EUの行動範囲が拡大しているとはいえ、現在のところ、E C/EUが「連合市民」の「基本権」を侵害するという場面が大量に発生することは想定しにくく、「基本権」の侵害者は構成国であり、「基本権」の侵害から構成国国民を守る主役も相変わらず各国の法令と裁判所であるという状況に変化が生じるとは思われない。

#### 四 『基本権憲章』の可能性

欧州統合のヴィジョンの違い、すなわち欧州連合の未来をどこに見定めるかという目標の違いにより、「基本権」の扱い方にも意見の違いが生じるのは不可避である。

このことは別としても、そもそも欧州一五ヶ国の憲法における「基本権」の扱い方が異なっており、意見の違いは不可避免的に生じる。例えば、イギリスは憲法をもたず、通常裁判所の判例によって発達したコモン・ローがその役割を果たしている。一九九八年の「人権法」が人権のカタログを示しているが「基本権」とは何かというカタログがあるわけではない。

西欧諸国では、自由権についての理解には大きな違いは存在していないが、社会権となると、意見の違いは大きい。そもそも、イギリスでは、社会権を「基本権」や基本的人権の一部とみなす考え方は少数である。例えば、一九九八年の「人権法」にも社会権は盛り込まれていない。他の構成国の中にも、社会権を憲法に盛り込んでいる国

もあれば、盛り込んでいない国もある。また、盛り込んでいる社会権の種類も異なる。さらに、個々の社会権の盛り込み方も、主体法、すなわち個人が具体的に請求する法的根拠とするか、あるいはプログラム規定等、国家の政策目標を定めたものとするか、という点で、構成国間に違いがある<sup>(12)</sup>。

このように構成国間の憲法のおよび法的伝統が異なる中で、短期間にこのような「基本権」のカタログを作り上げるのがいかに困難であったかは想像に難くない。おそらく、この『基本権憲章』に完全に満足している者はいないであろう。『基本権憲章』は妥協の産物であるが、それ以外としては生まれようがなかった。この妥協が短期間のうちに成立したのは、欧州統合についてのヴィジョンの違いにもかかわらず、基本権憲章の必要性という点では意見が一致していたからであろう。また、策定に欧州議会や各国議会の代表が参加し、直接に討議し妥協する場が保障されていたことも見逃せない。さらに、さまざまな政治勢力が参加している欧州議会の中で、長年にわたって「基本権」のカタログを作る試みがなされていたことも忘れることはできない。今回の策定にあたった専門家委員会の活動のいわば予行演習がすでにこころなされていたのであり、専門家委員会は欧州議会の作成した諸文書に依拠することができたのである。

『基本権憲章』には法的拘束力はなく、適用領域は主として欧州連合の行動と連合市民との関係という狭い範囲にしかすぎない。確かに『基本権憲章』にはクローン人間の製造禁止等、構成国の憲法には未だ盛り込まれていない「革新的」条項が存在するが、全体として妥協の産物の域を超えておらず、「基本権」のカタログとしての不十分性は否めない。しかし、『基本権憲章』を既存の法律知識や概念を使用してこのように否定的にのみ評価することはできない。欧州共同体や欧州連合が、既存の国際法の常識では把握できない歴史の実験であり、これまで大方の専門家の予測を遥かに超えて進行してきたことを思えば、欧州連合の構成諸国が、様々な困難を乗り越えて共通

の諸価値と共通の基本的権利を確認したことは、後に振り返ってみて、欧州統合の新しい段階、すなわち「欧州連合憲法」制定と「欧州連邦」創設への決定的一步であったと評価することになるかも知れない。『欧州連合基本権憲章』がその内容以上の可能性を秘めていることは決して否定できないのである。

(1) 欧州(首脳)理事会(European Council)は、欧州統合を欧州共同体の外から、すなわち欧州共同体諸条約に拘束されない自由な立場から議論し、推進しようという目的で一九七四年に設置されたものであり、欧州共同体(および欧州連合)の首脳達の集う会議ではあるが(EC委員長も参加)、欧州共同体(および欧州連合)の正式機関である閣僚理事会(Council)とは異なっていた。欧州理事会はその後一九八六年の『単一欧州議定書』(発効は翌年)により国際条約に基づく正式の機関となった。その後欧州理事会の役割、構成、召集の頻度等は『欧州連合設立条約』(一九九二年二月調印。一九九三年一月発効)第D条(現在の第四条)等において規定されることになった。

(2) 欧州議会のサイトで公表されている多数のニュース・レポートやDie Parlamente in einer zentralen Position, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 06/12/2000等々参照

(3) 欧州評議会(Council of Europe)は、西欧資本主義諸国が、ファシズムやナチズムという人権抑圧の体制が第二次世界大戦を惹起したという反省に立ち、このような体制がヨーロッパで生まれることを未然に防止すべく、多元的民主主義、法の支配および人権の尊重という分野での地域的連帯を目的として一九四九年に結成したものである。加盟資格は上記原則が国内で実現されていることである。欧州評議会は、『欧州人権規約』(一九五〇年十一月四日調印、一九五三年九月三日発効)、『欧州社会憲章』(一九六一一年調印)の制定に尽力し、欧州における人権の地域的保障機関となっている。加盟国は、冷戦体制の崩壊後、ソ連を中心とした社会主義陣営に属していた中・東欧諸国にも拡大し、現在四三ヶ国を数えている。

(4) Joint Declaration of 05. 04. 1977 by the European Parliament, the Council and the Commission (on the protection of fundamental rights), in: *Official Journal of the European Communities (OJ) No. C103 of 27. 04. 77,*



p. 1.

- (15) Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974 (point 11 of the final communiqué), in : *OJ No. C299 of 12. 12. 77, p. 26-27.*
- (16) Declaration of the Fundamental Rights and Freedoms (of 12. April 1989), in : *OJ No. C120 of 16. 5. 89, p. 52-57.*
- (17) Resolution adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms (of 12. 04. 1989), Doc. A2-3/89, in : *OJ No. C120 of 16. 5. 89, p. 51-52.*
- (18) Resolution on the Community Charter of Fundamental Social Rights (of 22. 11. 1989), Doc. A3-69/89, in : *OJ No. C323 of 27. 12. 1989, p. 44-48.*
- (19) Resolution on the Constitution of the European Union (of 10. 02. 1994), Doc. A3-0064/94, in : *OJ No. C61 of 28. 02. 94, p. 155-156.*
- (10) Draft Constitution of the European Union (of 10. 02. 1994), Doc. A3-0064/94, Annex, in : *OJ No. C61 of 28. 02. 94, p. 156-170.*
- (11) Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag ?, in : *FAZ, 06. 12. 2000* ; Menschenwürde und Medienfreiheit, in : *FAZ, 08. 12. 2000* を参照。
- (12) 各構成国の憲法における「社会的基本権」の扱ひ方の詳細については、欧州議会で提出された報告書 Mark Eric Butt/Julia Kübert/Christiane Anne Schultz, Arbeitsdokument. Soziale Grundrechte in Europa, herausgegeben vom Europäischen Parlament, *Reihe Soziale Angelegenheiten, SOCI 104 DE, 2-2000* を参照しよう。