

ヨーロッパ議会直接選挙法(国内法)について

——投票権と立候補権——

金 丸 輝 男

はじめに

- 1、投票権
 - 2、立候補権
 - 3、二重投票の禁止
 - 4、二重投票の禁止と投票権の保障
- おわりに

はじめに

この小論は、第一回ヨーロッパ議会直接選挙における、選挙権＝投票権と立候補権とがEC加盟諸国民に選挙法上どのように与えられ、また彼らがそれらの権利からどのように排除されているかを分析し、若干のコメントをつける事を目指している。ヨーロッパ議会直接選挙法に関して公表した拙稿(同志社法学第一六四、一六八号)につづくものである。

さて選挙権は投票権と立候補権とに分けられる⁽¹⁾。これらの権利は年令、居住、国籍等種々の基準に資格によって国民に与えられたり、与えられなかったりする。通常の国内選挙では、これらの基準も純国内的問題として処理され得る。ところが第一回ヨーロッパ議会直接選挙においては、国内選挙とは異なる複雑な問題が生じた。それはECの組織上の性格、すなわちECの現段階の統合実現度からむ問題であった。ECは超国家性を目指す組織であるが、特に政治的側面において、現段階の統合度ではそれ程超国家性が実現していない。この状況の中で社会的には労働力の移動の自由化がかなり進展しており、ECには域内外国人が数百万人はいると見積られている。

この域内外国人の選挙資格の扱いをめぐる加盟諸国間の合意は第一回選挙については成立しなかった。それは、共同体直接選挙法 *Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage* に、この点に関する規程が設けられなかったことに示されている。そして、選挙資格の問題の取り扱いは、加盟各国にまかされたため、域内外国人の選挙資格も各加盟国の問題として処理された。すなわち、域内外国人の選挙資格は、当該域内外国人の居住国及び国籍をもつ本国の両方の手にゆだねられることになった。このため、域内外国人は、彼等の居住国でも、国籍を持つ本国でも、同時に選挙権を与えられる可能性が生じた。こうして、投票権に関しては二重投票の禁止が共同体直接選挙法で規定された。しかし、立候補権については、二カ国又はそれ以上にまたがって権利を行使する事は、ECの現統合段階においては、まだ関係当事者の視野にも入らず、規定の対象とならなかった。

選挙権資格について以下検討する。

(1) 選挙は基本的に二つの要素から成立している。一つは、関係当事者が自分達の代表を選出する投票という要素である。他の一つは、関係当事者の中から、他の関係当事者を代表する者として選出されることを目指して行う立候補という要素である。したがって選挙に参加する権利^{II}選挙権は以上二つの要素を反映した二つの権利^{II}投票権と立候補権とから成立する。

わが国では通常、選挙権、被選挙権という言葉が使われるが、この両者を包摂する言葉はない。そこで両者を合せて、極めてあいまいに選挙権と云っている。したがって単に選挙権と云った場合、これらのいずれを指すのか判然とせず、広い意味での選挙権、狭い意味での選挙権と、その都度ことわらなければならぬ。わが国では、普通、二〇歳になると選挙権が与えられる、という。これは実際上は、半面の選挙権、すなわち投票権が与えられるにすぎないのであって、同時に立候補権も与えられるのではない。ところが選挙権という言葉のあいまい性から、選挙全般に参加する権利を与えられるような錯覚を起すし、「選挙とは投票する事である」と云った潜在観念を呼び起し易い。

以上の理由から、投票権、立候補権、両者を含めて選挙権という言葉を用いることにする。これは今迄にあげた理由にもまして何よりも事実関係を可能な限り端的に反映するという学問的用語の要請にも適うものと思われる。

1 投票権

イ、年令

まず投票権者年令をとりあげてみよう。投票権付与の年令は九カ国共一八歳であった。しかし、共同体直接選挙法でこの基準を統一的に採択したのではない。同法が外相理事会で調印された段階では、加盟諸国間にこの点での一致は存在していなかった。したがって共同体選挙法にはこの点に関する規程は含まれていない。その時点でデンマークは国内選挙で二〇歳を採用していた。その後、一九七八年九月二〇日の国民投票(referendum)の結果、投票権資格は、立候補権資格と同時に、双方共一八歳へ引き下げられた。⁽¹⁾この結果、デンマークのヨーロッパ議会直接選挙法で

も選挙資格は一八歳とされた(直接選挙法第(三)条一ノイ)。投票資格年令については、ベルギーでも複雑な問題があった。ベルギーでは上・下両院共投票の資格年令は二一歳と定められている(憲法第四七条(1))。これを一八歳に改める憲法第四七条の修正案が一九六八年に議会に提案されたが、時期尚早として否決されたことがある(2)。しかし、その翌年、一九六九年七月一日の法律で行政区 *commune* の選挙では一八歳に引き下げられた(3)。ヨーロッパ議会直接選挙法では、これを受けて一八歳を採用した(直接選挙法(第一)条)。

こうして一八歳という投票の資格年令は結果的に、事実上の共同体法となった。次の共同体直接選挙法では当然に採択されるものと考えられる。第一回直接選挙にあたって、九カ国が一致した選挙資格はこの点だけである。

勿論一八歳と云っても、一八歳に達している者がすべて投票権を与えられるのではない。国籍及び居住という条件が複雑に絡み合っている。

ロ、国籍

国籍という観点から考察すると、ECレベルでは投票資格を付与する三つの基準が考えられる。第一に当該国の国籍を持つ者にのみ投票資格を与える。第二に国籍を持たないが当該国の国民とみなされる者にも投票資格を与える。第三に当該国の国民とみなされることもなく、国籍も持たない者にも投票資格を与える。以上三つの基準である。

ヨーロッパ議会直接選挙において、当該国の国籍所有者のみに投票資格付与を限定した国は六カ国で、西ドイツ、フランス、デンマーク、イタリア、ルクセンブルグ、ベルギーである。イギリスは国籍はもたないが国民とみなされる者にも投票資格を与え、アイルランド国籍所有者に限定したが、他国籍者にも投票資格を付与した。アイルランドとオランダはEC加盟諸国の国籍所有者で自国内に居住している者にも投票資格を付与した。

ハ、居 住(1)

次に居住という観点から考察してみよう。この点については二つの基準が考えられる。第一に当該国の国内居住者である。第二に国外居住者である。主として問題になるのは当該国の国民で、国外に居住している者の資格の扱いである。すなわち、国内居住者と国外居住者とを投票資格の上で平等に処遇すべきか否かという問題である。⁽⁴⁾特にEC加盟諸国にとってこの問題は二側面をもっている。その一つはEC域内の国外居住者の扱いである。その二つはEC域外の国外居住者の扱いである。問題はこの二つの範疇に属する国外居住者を同一に扱うか、区別して扱うか、という事である。第一回ヨーロッパ議会直接選挙においては両者を区別して扱う国とそうでない国とに分れた。

a、国内居住国民にのみ投票権を与える例

国籍を持つ国民であっても国内に居住していない者には原則として投票資格を与えない国としてはアイルランド、イギリス、ベルギー、ルクセンブルグがある。アイルランドは投票資格をアイルランド国民 a citizen of Ireland とだけ規定しており^(直接選挙法第三條第一編〇)国内居住者にも国外居住者にも、形式上は平等に投票資格を与えているが、実質上は、国外居住の国民は、国内議会選挙と同様⁽⁵⁾、投票資格を与えられない。すなわち、各選挙区のヨーロッパ議会選挙人名簿に記載されていない国民はいかなる国民も投票資格を与えられない^(直接選挙法第四條)。国外居住者は本国で選挙区を持つ事は不可能だから、彼等は不可避的に投票資格の付与から排除されることになる。

ベルギーも原則的に同じである。ルクセンブルグは最初から国内居住の国民のみに投票資格を限定している。⁽⁶⁾ ついでながら投票は義務である。⁽⁷⁾ 但しベルギーとルクセンブルグは、共に例外的な措置を設けている（後出）。

イギリスも国内居住の国民に限定して投票資格を与えている^{(直接選挙法第二條一(a) Schedule)}が、特別の場合には国外居住の国民

にも投票資格を付与している。国外で任務についている政府官吏・軍人及びその配遇者である⁽⁸⁾。また国内居住者でも貴族は国内議会選挙において投票資格を与えられていないが、この慣例を破って、ヨーロッパ議会選挙では貴族(Peers)にも投票資格が与えられた⁽¹⁾直接選挙法(Schedule)。前後の論旨からはずれるが、更にもう一つイギリスについて付け加えておくと、イギリス直接選挙法 Schedule I 第二条(4)(a)により一九四八年及び一九六五年のイギリス国籍法がヨーロッパ議会直接選挙にも適用される事になった。これらの法律により、英連邦 British Commonwealth 加盟諸国民もイギリス国民として扱われるから、オーストラリア人、カナダ人、インド人、ニュージーランド人も、ヨーロッパ議会直接選挙において投票資格を与えられたのである⁽⁹⁾。勿論居住条件をみたし、選挙人名簿に登録されていないければならない。

b、域内外国居住国民にも投票権を与える例

地域的な限定条件を付して国外居住者に投票資格を与えた国が三カ国あった。西ドイツ、オランダ、デンマークである。これら三カ国はEC加盟諸国内に居住する国民に限定して、それぞれの本国でのヨーロッパ議会直接選挙における投票資格を与えた⁽¹⁾ドイツ直接選、⁽²⁾デンマーク直接選挙法第七条⁽²⁾、⁽³⁾オランダ直接選挙法第三条(b)、(c)。この三カ国がこのような規定をしたEC政治統合上の意味は大きい。何故なら、これら三カ国においては、国内議会選挙では国内居住者(西ドイツ、デンマーク)が行政区 Commune に居住している国民にしか投票資格は与えられない⁽¹⁰⁾オランダの場合は国民として⁽¹⁰⁾法律的に認められた者を含む)。したがって、ヨーロッパ議会直接選挙について、EC加盟諸国に居住する国民に迄投票資格付与の適用範囲を拡大した事は、国内議会とEC議会とを区別して対処する政治的姿勢を示すものとして、その意義は高く評価され得よう。

オランダは一九七七年三月一日に成立した在外国民選挙権付与法で、「外交官などの公務員、軍人、開発協力など

のための公務に従事している者及びその配遇者⁽¹¹⁾には投票資格を与えたが、一般市民の国外居住者にはこれを与えていない⁽¹²⁾。デンマークも公務員に限って国外居住者に投票資格を与えている。ドイツも公務関係者とその世帯構成員については投票資格を例外的に認めている⁽¹³⁾。

このように三カ国共例外を設けて軍人や公務員等の公務従事者達に投票資格を与えている。しかしこれはあく迄も例外であって一般人には適用されない。一般の民間人に投票資格が与えられないのには、いろいろの理由があるが、⁽¹⁴⁾その中に長期にわたる国外居住者は国内政治に影響されるところも、関心も少ない、また本国に納税もしていない、という理由がある。オランダ政府の見解によれば、国外に居住する公務関係者は、いずれ帰国することが明らかであるし、公務に従事していることから国政選挙には深いかかわりをもつであろうという理由で例外が設けられたようである⁽¹⁵⁾。

ドイツ、オランダ、デンマークの三カ国がヨーロッパ議会の直接選挙についてのみ、しかもEC加盟諸国内に限って、国外居住者に投票資格を与えたのは、右にあげた理由を裏返せば首肯できるものである。ヨーロッパ議会はECの全域に及ぶ予算決定、法律、政策等の形成に大きな発言権を行使する機関である。その活動は国籍の如何を問わずEC加盟諸国民に影響を与える。したがって、EC加盟諸国民は、EC域内のどこに居住していようとこの選挙には直接のかかわりあいを持つ事になる。だから彼等がやがて本国に帰国するか否かはこの場合問われる性質の事柄ではない。第一にEC域内においては労働力の移動の自由が認められている^{(EEC条約) 第四八条(1)}。これは伝統的な移民とは全く異なるもので、EC加盟諸国民であればEC域内のどこにでも労働力として移動できるというものである。一般的には人間の自由移動と表現されている^{(EEC条約) 第三条(c)}ものである。第二に、労働力の自由移動に伴い、これを実質化するもの

として移動先での就職の自由がある⁽¹⁶⁾。第三に、移動先での居住の自由が保障された。すなわち移動先で就職した場合には、当該国に居住する自由が保障されたのである^{(EEC条約第(17)四八条(a))}。また身分証明書 Identity card かパスポートを携帯しなければならぬし、居住の許可を得る時はこれを提示しなければならないが、居住許可は一応五年とされ、その後はほとんど自動的に継続されるのである (Directive 68/360, 73/148 第四条)。そして加盟国は、自国民以外の EC 加盟国々民が当該国において職業を得る目的で入国を望む者にも、入国と国内滞在を許可しなければならない^{(EEC条約第四八条(3)(1))}。第四に条約は、移動労働者が移住先の国において当該国民と同等の社会保障制度の恩典に浴することができるようになるため、加盟諸国の社会保障制度の調整をうたっている^{(EEC条約(18)第一一八条)}。この点も、移住労働者が移住先の国において当該国民と同等の権利・義務関係において、同等の恩典をうけられるという形で原則的に解決されている。これは EC 加盟諸国民で、自国以外の EC 加盟国内の居住者及び滞在者が対象となる⁽¹⁸⁾。その目的は二つある。一つは EC 加盟諸国民は社会保障に関して、移住先の国の国民と同一の扱いをうけるようにすることであり、他の一つは、移住労働者が移住前に別の加盟国において加入していた社会保障制度上の権利を、移住先の国においても継続させるということである⁽¹⁹⁾。第五に、条約は移住労働者を、移住先の国において、その国民と、雇用—賃金及びその他の労働、雇用条件において国籍によき別することを禁止している^{(EEC条約(20)第四八条(2))}。最後に、EC 加盟諸国においては、間接税を中心とした税制をとっているが、この間接税の一部分は、EC 固有財源に廻されることになっている。すなわち、移住労働者は、EC 域内であれば、どの国にしようとも EC へ他の諸国民と同様の「納税」をしているのである⁽²¹⁾。

以上のような背景のもとでは、EC 加盟諸国民で域内外国居住者にとって、居住国は事実上準本国なみになってい

る。彼等にとってヨーロッパ議会選挙は、いわば準国政レベルの選挙である。こうして、EC域内外国に居住しているEC諸国民にヨーロッパ議会直接選挙の投票権が与えられるのはむしろ当然の事と云うべきであろう。

このような背景の中では、ヨーロッパ議会直接選挙の投票権をEC域内に居住する移住EC諸国民に与える場合、二つの型が考えられる。第一回ヨーロッパ議会直接選挙においても実際にその二つの型がみられた。第一は、移住者の本国政府が本国のヨーロッパ議会直接選挙への選挙権を認める型である。第二は、移住者の居住国政府が居住国におけるヨーロッパ議会直接選挙への投票権を認める型である(この点は、二重投票。禁止の項でふれる)。

第一の型に属する国としては先にふれた三カ国があり、このうち、西ドイツは、投票日の三カ月以前からいずれかの域内国に居住している西ドイツ国籍の所有者にドイツでの選挙への投票権を認めた。これに該当する国民は主としてベルギー居住者でその数は第一回ヨーロッパ議会選挙当時約二万五千人と云われ、その約七〇%が有権者とみなされている⁽²²⁾。しかしこれら三カ国に加えて例外的にルクセンブルグをとりあげることができる。

ルクセンブルグの措置について検討してみよう。先に指摘したようにルクセンブルグは原則として国内居住者にか選挙権を与えていないが、直接選挙法にわざわざ「B条、過渡規程」を設け、域内国居住のルクセンブルグ国民の投票権について規定した。

それによるとルクセンブルグ以外の域内外国に居住するルクセンブルグ国民は、二つの範疇に分けられる。第一の範疇は、居住国におけるヨーロッパ議会選挙への投票権を与えられないルクセンブルグ国民である。第二の範疇は、居住国において居住国のヨーロッパ議会選挙に投票権を与えられているルクセンブルグ国民である。この二つの範疇に属する国民は、所定の手続きをとれば、共に、ルクセンブルグでのヨーロッパ議会選挙における投票権を与えられ

ることになった。

第一の範疇のルクセンブルグ国民は、ルクセンブルグでのヨーロッパ議会選挙への参加申請をすれば、特別の選挙人名簿に記載される(直接選挙法第二六七条⁽¹⁾)。すなわち、本人からの申請があれば、EC加盟国に居住し、居住国での選挙に投票権を認められないルクセンブルグ国民には、ルクセンブルグでのヨーロッパ議会選挙において投票権を与えるというものである。

第二の範疇に属するルクセンブルグ国民は次の二つのグループに分けられる。一つは、加盟国のいずれかの国籍とルクセンブルグ国籍とを持ち、この故に居住国或いは他の加盟国のヨーロッパ議会選挙で投票権を認められているルクセンブルグ国民である。二つは居住国で、居住しているが故に、居住国のヨーロッパ議会選挙に投票権を与えられているルクセンブルグ国民である。

ルクセンブルグは、この二つのグループに属するルクセンブルグ国民にも、ルクセンブルグでのヨーロッパ議会選挙へ参加する道を開いたのである。すなわち、本人がそうする事を選択し、ルクセンブルグでの選挙に参加する申請をすれば、第一の範疇の人々と同様に、彼等は特別の選挙人名簿に記載され(直接選挙法第二六七条⁽³⁾)、投票権が与えられる。但しこの第二の範疇に属する国民が申請を出す場合には、ルクセンブルグ本国の選挙においてのみ投票権を行使するとい(23)う宣言を付さなければならぬ(直接選挙法第二六七条⁽²⁾)。

以上二つの範疇のルクセンブルグ国民で、ルクセンブルグの有権者資格条件を満たし、右に述べた手続きをとった者がルクセンブルグでの投票権を与えられる。この作業は一九七九年三月一日から同三一日迄の間に行われ、その結果は同年四月一日から七日迄、ルクセンブルグ市庁舎において公示されることになった(直接選挙法第二六七条⁽⁴⁾)。投票日は同年六

月一〇日であった。

こうしてルクセンブルグでのヨーロッパ議会選挙において投票権を行使することを認められた域内外国居住のルクセンブルグ国民は、ルクセンブルグ市長会及びルクセンブルグ市会議員団が指定する投票所で投票することになった（直接選挙法⁽⁸⁾）。ルクセンブルグの国内議会選挙では郵送投票、代理投票は認められておらず（選挙法⁽²⁴⁾、⁽²⁶⁾）この規定はそのままヨーロッパ議会選挙にも適用されるので（直接選挙法⁽²⁵⁾、⁽²⁶⁾）ヨーロッパ議会選挙の有権者となった域内国居住のルクセンブルグ人はルクセンブルグ市迄投票のために帰国しなければならない。

以上のように、ルクセンブルグは、オランダ、ドイツ、デンマークとは異なるが域内国に限定して、そこに居住する国民に投票権を行使する道を開いた。勿論、国内議会選挙にはこのような措置を講じていないので（憲法第五二条一）、⁽²⁶⁾ヨーロッパ議会選挙のための特別の措置である。この選挙の特殊性を十分に認識した、EC的問題解決の姿勢を示したものと云えよう。しかし、投票のためにわざわざ帰国しなければならないという条件はかなり厳しく、投票権の実質的な制限になる。以上の過渡規程は、第一回ヨーロッパ議会選挙に限定して適用される事になっており（直接選挙法⁽²⁶⁾、⁽²⁷⁾）第二回目以降については右の諸規程は再検討されるはずである。無修正で同じ規程が第二回目以降も適用されることも考えられるが、EC裁判所、ヨーロッパ議会、EC出版局を持っているルクセンブルグとしては、よりEC的方向での問題解決を考えざるを得ないであろう。

ニ、すべての国外居住者に投票権を与えた例

a、域内外国居住者に関連した特別措置

以上検討を加えて来た四カ国の他に、第一の型に近い措置をとった国としてイタリアをとりあげる事ができる。

イタリアはヨーロッパ議会選挙について、すべての国外居住国民に選挙権を与えた(直接選挙法 第三条)。これは国内議会選挙について適用している制度(憲法第 四八条)を援用したものと云えよう。国内議会選挙について投票権を付与するに当り居住地によって国民を区別しない点はすぐれた点である。しかし、国外居住者が投票権を行使するに当っては大きな問題がある。すなわち、国外居住国民は投票権を行使したければ投票日に投票のために帰国しなければならないのである。⁽²⁷⁾したがって、実際には近隣諸国に居住している国民で、国内選挙にかなりの関心をもった者でない限り投票権を行使する事は不可能と考えられる。郵送投票も代理投票も認められていないからである。⁽²⁸⁾ヨーロッパ議会直接選挙についてはこの実状をふまえた特別措置がとられた。

イタリア政府は、ヨーロッパ議会直接選挙に当って、国外居住国民をEC加盟諸国居住者とそれ以外の第三国居住者とに分け、この扱いを別にしたのである。ヨーロッパ議会選挙の場合も、国内議会選挙の場合と同様、有権者は原則としては各選挙区に居住していなければならない(直接選挙法 第三条)し、郵送投票、代理投票は認められない。したがって国外居住者は投票をするために帰国しなければならない。が、これでは先に指摘したように実際の投票を期待する事はかなり困難なようである。そこでイタリアは、EC域内国に居住するイタリア国民については、イタリア外務省が関係諸国と協定を締結し、居住国において、イタリアのヨーロッパ議会直接選挙への投票をできるようにする(直接選挙法 第七條第三節)道をはいらしたのである。

この措置は、右に述べて来た配慮から、単に投票を可能にする措置を技術的に講じたものというレベルだけで評価されてはならない。この措置がEC加盟国居住国民にだけ限定してとられた事にもう一つのより政治的な意味がある。すなわち、イタリアは、ヨーロッパ議会選挙をEC選挙として明確に位置づけ、どのEC域内国に居住している者に

とつても、この選挙が重要な政治的事件であるということを示したのである。このような特別のヨーロッパ的態度は、ドイツ、デンマーク、オランダの措置と並んで政治統合上高い評価を与えられるであろう。

こうしてイタリア政府はEC加盟八カ国政府との間に協定を結び、⁽²⁹⁾これに基づいて具体化の法律を制定した。ジュネヴィエーヴ・ビーブ等によると、一九七九年一月二四日に法律が制定されて、域内外国に居住するイタリア国民の投票を容易にする措置が具体化された。それによると、職業上或いは勉学のためにEEC域内外国に居住しているイタリア国民は、居住国の居住地でイタリアのヨーロッパ議会直接選挙に投票できるようになった。⁽³⁰⁾投票は、本国の選挙人名簿に登録されている選挙区のリストに対して行うが、⁽³¹⁾すでにこの登録が取り消された国民は改めて登録する事を認めた。⁽³²⁾

こうしてたとえばベルギーではベルギー居住のイタリア人のために二一〇カ所の投票所が設けられた。⁽³³⁾ベルギーでのイタリア国民の投票日は六月九日であった。これはベルギーの投票日と重ならない事、イタリア本国の開票に間に合わせる事という二つの配慮がなされた措置と云えよう。⁽³⁴⁾

しかし、これだけの努力がなされたにもかかわらず、その効果は決して十分であったとは云えない。EC加盟諸国に居住するイタリア人は一七〇万人程度と推定されていたが、⁽³⁵⁾加盟各国のイタリア領事館の選挙人名簿に登録されたのは、わずかに、四六万五一一人であり、しかも実際に投票したのは一三万六六九五人にすぎなかった。⁽³⁶⁾一七〇万人すべてが有権者ではないにせよ、有権者年令が一八歳であることを考えると一〇〇万人を下らない有権者がいと十分に考えられる。登録されているのがその半分以下であり、実際に選挙権を行使したのはその中の約三五%でたある。一〇〇万人をこえる有権者があったと推定すれば、それは一〇%内外の数値になってしまう。

この現実には有権者を批判しても改善される性質のものではない。移住先を領事館に届け出るわずらわしさによる移住先の無届け、選挙人名簿登録手続きの怠慢、居住地と云ってもすぐ身近にはない投票所、立候補者への理解度・親近感の低さなど種々の理由が、登録者数、投票者数の低さの原因として考えられるからである。また移住先で新たに職場を得たとか、本国におけるよりもよい職場を得たという場合、移住労働者は本国へ帰国する意思を弱めるであろう。職場における国籍による差別は一切禁止されているし^(EEC条約第七・四八条)、社会保障制度の恩典にも移住先の国民と同等に浴する事ができる事⁽³⁷⁾、移住先の国における居住はほとんど条件なしに認められ、居住年限も五カ年単位で事実上制限なしに認められる事⁽³⁸⁾などを考慮すると、移住労働者の本国への帰属意識の希薄化がすすむものと考えられる。ECパスポートの発給⁽³⁹⁾など今後統合が深まれば深まる程、右の傾向は強まるであろう。一般的に云えば、域内移住労働者をめぐる移住先での政治的権利付与の問題は、ヨーロッパ議会直接選挙における権利付与の問題を契機に今日以上に大きな課題となる事は間違いない⁽⁴⁰⁾。この点については後にもう一度ふれる。

b、すべての国外居住者を平等に処遇した例

フランスをとりあげてみよう。フランスはヨーロッパ議会の選挙において、大統領選挙の場合と同様に原則としてすべての国民に投票権を与えた。すなわち、大統領選挙人名簿に登録されている者であれば、すべての国外居住者にヨーロッパ議会の投票権を認めたのである^(直接選挙法第二三条)。国民議会の選挙においても、すべてのフランス人に投票権が与えられている^(選挙法第二條)。国内の有権者は行政区 Commune に六カ月以上居住していなければならぬ^(選挙法第二條)が、国外居住者にも投票権が与えられており、代理投票も認められている^(選挙法第七一條)。たとえ特定の行政区に実際に居住していなくても、国民は特定の行政区で投票権を行使したいと宣言すればそこで有機権者となることができる^(選挙法第一一條)。と

ところがヨーロッパ議会の選挙においては単に、国外居住者は領事館において投票できると規定しただけである。⁽⁴¹⁾大統領選挙の規定を採用したのである。ヨーロッパ議会の選挙の場合には、国民議会選挙の小選挙区制とは異なって、全国一区比例代表制をとったためにそれが可能になった。すなわち、どの行政区で投票するかということは意味のない事になったのである。しかも候補者順位固定名簿制を採用したため、投票方法も大統領選挙と同じく、特定の名簿（大統領選挙の場合は特定の候補者）に一票を投じさえすればよかったのである。フランスの場合、域外国居住者と域内外国居住者との区別はなされていない。

ベルギーは、例外的に国外居住者に投票権を与えている。⁽⁴²⁾国内選挙でもベルギー国籍を持つすべてのベルギー人に投票権を与えている（憲法五〇条）が實際上、投票日の六カ月以前から行政区 Commune に居住していなければならず

（憲法第四七条）、選挙人名簿に登録されていなければならない（選挙法第一四七条）。このため国外居住者に代理投票を認めている（選挙法第一四七条）。

もの、実質上は国外居住者の投票権はかなり制限されたものとならざるを得ない。選挙人名簿に登録されるためには、ベルギー国内のどこかに住所を持たなければならないからである。本国に住所を持つ国外居住者となれば、そのほとんどが短期的な国外居住者に限定されてしまうであろう。このような規定が設けられたのは、やがて本国へ帰国する事、或いは帰国しない迄も、何らかの程度において、本国の政治に直接かかわりをもっている事、或いは納税をする事、などで本国政治と切り離せない関係にある者に限って投票権を認めたものと考えられる。

ヨーロッパ議会選挙においても全く同じ規定が採用された。すなわちベルギー国民であって、ベルギー国内に住所を持つ者に限定して投票権を与えたのである。⁽⁴³⁾すでにふれた通り、ECは、労働力の移動の自由を認めているし、移

住労働者の処遇も域外外国人とは異なる。彼等が職を求めて移動する場合、本国に住居を残したまま、腰掛け的な移住をする率は少ないであろう。この規定はEC選挙を国内選挙なみに扱うという問題点を残した。ドイツ等三カ国のところでふれたように、EC加盟諸国民はEC域内のどこに住居しようともECの政策の影響を原則として平等に受ける立場にある。この意味でEC加盟諸国民は「EC市民」の状況にあり、ヨーロッパ議会議員の選挙は「EC市民」の代表の選挙という意味をもっている。⁽⁴⁴⁾この点から考えれば、域内のどこに住居しようとも投票権を自国の国民に与えるのは当然の事である。

投票手続きの上からみても、ベルギーの場合は特に支障はないように思われる。国内に住居を持たない国民を、国内に住居を持つ国民も含めて、域内外国居住者を「言語中立地帯」ブリュッセルの市民と同じ資格において扱えばよい。すなわち、ワロン選挙区名簿を選択するか、フラマン選挙区名簿を選択するかを彼等の意思にまかせればよい。⁽⁴⁵⁾

このような投票手続きをとれば、ブリュッセル投票区の票を独自に開票、集計しなかったように、⁽⁴⁶⁾ワロン地区とフラマン地区の関係に影響を与える事もない。「EC首都」ブリュッセルをもつベルギーとしては、よりEC志向の強い選挙権制度を設け、卒先して他国に範を示して当然であった。

以上、イタリア、西ドイツ、デンマーク、オランダがEC加盟諸国に住居する国民に投票権を与えたり、特別の便宜を与えたのは直接選挙のEC的性格を強化するものであった。⁽⁴⁷⁾

(1) Christian H. Huber "Legislation for European Elections in the Nine" in Geoffrey Hand, Jacques Georgel, Christoph Sasse (ed) "European Electoral Systems Handbook" Butterworths 1979 p. 238.

(2) Guido van den Bergh "Belgium" in Geoffrey Hand, Jacques Georgel, Christoph Sasse (ed) op. cit., p. 4.

- (3) *ibid.*
- (4) 近年両者を平等に扱う傾向にある 巖崎他人「在外選挙」外務省 調査月報 一九七八年 No. 1 参照。
- (5) Christian H. Huber *op. cit.* p. 240.
- (6) PE 54. 676/rev. 1. 12. 1978. p. 12.
- (7) 以下の該当者は義務を免除される。①、七〇歳以上の国民。②、投票日に自分が有権者登録をした行政区 *commune* に不在の国民。なお投票義務違反に対しては罰則規程があるがほとんど適用されないという。
- (8) 下院選挙については巖崎他人、前掲論文三七頁参照。なお、同様の措置は多くの加盟国がとつているところである。
- (9) Robert Jackson and Fitzmaurice “The European Parliament A Guide to Direct Elections” Penguin Books 1979. p. 15.
- (10) PE 50. 159. p. 14.
- (11) 巖崎他人、前掲論文三七頁。
- (12) 同右 五〇頁。
- (13) 同右 五三頁。
- (14) 同右論文においてよく整理されている。
- (15) 同右 三八頁。
- (16) この場合職業選択の自由が保障されていることになるが(条文中職業選択の自由は明記されていないがEEC条約第四八条の諸規定全体がそれを前提にしている、或いはそれを内包していると解釈できる)、移動先の国において公務につく事だけは現在もなお禁止されている(EEC条約第四八条④)。
- (17) 被雇用者については Directive 68/360、自営業者については Directive 73/148 で具体化されている。右の二つの範疇に属さない一般人についても一九七九年七月 Directive が提案された。
- (18) European Communities “Social Security for migrant workers” Office for official publications of the European Communities 1975. p. 10.
- (19) *ibid.*, p. 11.

- (20) この点についてはECS C以来、判例があり、かなり実質化しているようである。
- (21) 一九七五年からEC固有財源が導入され、徐々に拡充して来ている。間接税以外に関税、農業課徴金などに根拠をおいている。この点とヨーロッパ議会の権限を論じた福田耕治「EC固有財源導入とヨーロッパ議会の子算決定権拡大」同志社法学第一六三号を参照されたい。
- (22) PE 54. 676/rev. p. 16. & Geneviève Bibes, ... "L'Election européenne en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en République federale d'Allemagne" Approche comparée Revue française de science politique Vol. XXIX p. 993, & European Parliament "A Parliament for Europe"
- (23) EC域内国居住の二重国籍所有者及び居住国で投票する権利を与えられているルクセンブルグ国民の投票権は、二重投票禁止規定とかわる。二重投票禁止の項であらためて思い出していただければ幸いである。
- (24) PE 50. 159 pp. 53-54.
- (25) 私の知る限りでは、ルクセンブルグは、居住国で投票する措置をとらなかった。
- (26) PE 50. 159. p. 14. (Law of 7. 10. 1947. No. 1058, Law of 22.1. 1966. No. 2)
- (27) *ibid.*, p. 15.
- (28) *ibid.*, pp. 53, 54.
- (29) European Parliament *op. cit.*
- (30) Geneviève Bibes, ... *op. cit.*, p. 993.
- (31) European Parliament, *op. cit.*
- (32) *ibid.*
- (33) *ibid.* なおベルギーはわが国の九州とほぼ同じ面積で山のない国である。
- (34) *ibid.* なおイタリア本国の投票日は六月一〇日であった。ベルギーの投票日も六月一〇日。
- (35) シェネヴィエーヴ・ビーズ等は二二〇万と推定している(*op. cit.*, p. 994)が、ヨーロッパ議会によれば一七〇万人である(European Parliament *op. cit.*)。また巖崎他人、前掲論文に示された表によると一九七五年現在一六九万二二五三人となる。
- (36) Geneviève Bibes, ... *op. cit.*, p. 994.

- (37) EC設立諸条約の国籍による雇用における差別の禁止に基礎を置いている。具体化は次による(現行)。*Council Regulations 1408/71, 574/52.*
- (38) 労働力の移動の自由とこれに関連した国籍による差別の禁止に関する最初の共同体法(規則 Regulation) は一九六九年九月一日に発動している。その後、適用範囲の拡大、内容の改善がかなり進行している。
- (39) かねがね加盟国に代ってECが発給する事に合意が成立していたECパスポートは実施が延期されて来た。しかし、その原因だった表記言語の問題に一応のケリがついたので、二、三年後の実現が見通される段階にいたった。
- (40) 移住先の国における各種の選挙における権利付与の問題もすでに議論の対象にたっている。
- (41) *PE 54 676/rev. p. 9.*
- (42) *PE 54 676/rev. p. 5.*
- (43) *Ibid.*
- (44) ヨーロッパ議会が概して、超国家性に基礎をおいた活動をしている事は周知の事実である。
- (45) ベルギーは、二四議席を二つの選挙区、フラマン選挙区一三、ワロン選挙区一一と分け、ブリュッセルは議席のない投票区とし、ブリュッセル市民は、どちらの選挙区の名簿に投票してもよいことにした。
- (46) ワロン地区とフラマン地区の微妙な関係を考慮して、首都ブリュッセルの票が、ワロン地区偏重となったか、フラマン地区偏重となったかを不鮮明にするため、ブリュッセルとしての票の集計は行なわなかった。
- (47) *Geoffrey Hand op. cit., p. 247.*

2 立候補権

以上投票権に焦点をあわせて実状を分析して来た。次に立候補権付与の実状を年令と国籍の両面から検討してみよう。

立候補権を与えられる年令は名国まちまちである。低い方から並べてみよう。ドイツとデンマークは一八歳である⁽¹⁾。アイルランド、イギリス、ベルギー、ルクセンブルグの四カ国は二一歳を採用している⁽²⁾。フランスは二三であり、イタリアとオランダが二五歳を採用している⁽³⁾。

この立候補資格年令は、ベルギーを除くと、すべて国内議会のそれと同じである。註で示したように、ベルギーが下院の立候補資格年令二五歳をヨーロッパ議会について二一歳に引き下げたのは、地の諸国の年令を引き下げる趨勢に合せたものと云える。立候補資格年令を引き下げる趨勢は今後もつづくと考えられるが、一八歳から二五歳迄の広がりをもつEC加盟諸国間の統一を実現するにはある程度の時間を必要とするだろう。

ロ 国 籍

国籍について云えば、全加盟国共、当該国家の国民のみに立候補資格を与えている。

デンマークの場合は立候補資格は投票資格と全く同じである。両者は共に「投票権及び立候補権」と題された直接選挙法第二章で規定された。すなわちデンマークにおけるヨーロッパ議会選挙の有権者は、下院 *Folketing* への投票権を持つ者及びEC加盟諸国内に居住している一八歳以上のデンマーク国民である⁽⁴⁾から、これに該当するデンマーク国民であれば誰でも立候補できる⁽⁵⁾（直接選挙法⁽⁴⁾第四条）。したがって、EC域内居住のデンマーク国民であれば国外からでも立候補できることになった。投票資格の分析で見たように、立候補資格についても、デンマークは本国居住の国民とEC加盟国居住の国民とを全く平等に扱ったのである。デンマークは投票資格と立候補資格の付与について、EC選挙という特色を一貫させたと云えよう。

フランスは二三歳以上のフランス国民に立候補資格を与えたが、最低一〇年を経過した国民でなければならぬ⁽⁶⁾。

（直接選挙法）^{第六條}。国外に居住する国民の立候補を禁止する規定はないので国外居住の国民も立候補できる。

ドイツは一八歳以上で最低一カ年以上経過した国民に立候補資格を与えた（BWhIG § 15）⁽⁷⁾。したがって国籍を取
得後一カ年を経過しない国民は立候補できない⁽⁸⁾。また投票権を喪失した場合も立候補できない（BWhIG § 16）⁽⁹⁾。以
上にしたがい、国籍取得後一カ年以上経過し、一八歳以上で、ドイツ連邦共和国基本法第一一六条(1)に云うドイツ国
民であれば、他の資格条項（たとえば公職追放）に抵触しない限り、誰でもヨーロッパ議会選挙に立候補補できる⁽¹⁰⁾。
EC加盟諸国内に居住するドイツ国民はヨーロッパ議会選挙については投票権を与えられているから、立候補資格を
もつものと考えられる。

アイルランドでは、下院 Dail Eireann に立候補できる者はヨーロッパ議会にも立候補できる事になった（直接選挙法）^{第七條}。

アイルランド下院の立候補資格は二一歳以上の国民である（憲法第一）^{六條1}。立候補資格喪失条項の中に国外居住者という項
目はない。また投票権を喪失した者は立候補資格を喪失するという一般的項目もない。しかし、投票資格は国内居住
者に限定されるので、立候補についても同様の扱いがあるものと思われる。ヨーロッパ議会にもそのままあてはまる。
アイルランドは、先に検討したように投票権を国内居住のEC加盟諸国民にも付与して最もEC的態度を示した。
しかしアイルランド国民であっても国外居住者にはこれを与えず、この点では、ドイツ、オランダ、デンマークが新
たに取った措置、イタリア、フランスの措置に比較して対照的な遅れをみせている。この遅れが立候補資格について
も一貫したと云える。

イタリアもまた国内議会の立候補資格をヨーロッパ議会選挙に適用した。二五歳以上の国民であれば下院に立候補
できる（憲法第五六条）⁽³⁾（同第四八条）⁽³⁾のであるが、ヨーロッパ議会についてもこれと全く同じ規定をした。すなわち二五歳以上の投票

権者はヨーロッパ議会選挙に立候補できることになった(直接選挙法 第四条)。投票権者は国民に限定されている(直接選挙法 第三条)から立候補権者は当然に国民に限定される⁽¹¹⁾。そして第四条により、立候補資格は二五歳以上の投票権者に限定されるから、投票権を喪失した者は同時に立候補資格を喪失することになる。この点ドイツ、オランダと同じである。しかし、これら両国と異なり、イタリアはすべての国外居住国民に投票権を与えているから、投票資格を持つイタリア国民は国外からでもヨーロッパ議会選挙へ立候補できる事になった⁽¹²⁾。

ルクセンブルグでは投票権者と立候補権者は原則として一致する。この点についてのヨーロッパ議会選挙法は国内議会選挙法を援用する事になっているが、それによると二一歳以上(憲法第 五二条)の国民(選挙法 第九八条)に投票権が与えられる。投票権を持つ者は同時に原則として立候補権を与えられる。したがって投票権を喪失した国民は立候補権も喪失することになる⁽¹³⁾。しかし、投票権者でも裁判所の命令 Court Order で立候補権を奪われる場合もある(選挙法 第八八条)。またすでに検討したように、ルクセンブルグでは投票権者を国内居住者に限定しているから、国外に居住する国民は立候補権を与えられないことになる。

オランダでも、ヨーロッパ議会選挙の立候補資格は、オランダ下院選挙の立候補資格がそのまま適用されることになった(直接選挙法 第四条)。すなわち同条により、憲法第九四条がヨーロッパ議会選挙にも適用され、二五歳以上のオランダ国民またはオランダ国民であると法律で承認された者に立候補資格が与えられることになった。また同条により、投票資格を喪失した者は同時に立候補資格も喪失する。したがって少くとも投票権を持たない者は立候補できない。すでに投票権の項で検討したように、オランダの国内議会選挙では投票権者を国内居住者に限定しているが、ヨーロッパ議会直接選挙については、EC加盟諸国に居住しているオランダ国民及びオランダ国民として法律上承認された者に

も投票権を与えている。したがって、EC加盟諸国に居住しているオランダのヨーロッパ議会選挙投票権者は、二五歳以上であれば立候補者となる。

ハ、特殊な例

ベルギーの場合は特殊である。ベルギーは、二一歳以上の国民で、市民的、政治的権利を享受しており、ベルギー国内に居住している者にのみ立候補資格を与えた(直接選挙法第三一条第一―四項)。したがって国外に居住している国民は立候補できない。

以上に加えてベルギーでは他国には見られない特殊な制限が立候補資格に加えられた。言語・民族共同体上の制限である。フランス語系及びドイツ語系国民はワロン選挙区で、オランダ語系国民はフラマン選挙区でのみ立候補が許されるのである(直接選挙法第三一条第五項)。したがってオランダ語系国民はワロン選挙区では立候補できない。逆も同じである。国内の二つの共同体を融合させるというよりも、その間の分裂を法律が固定化する規定を設けたのである。このような規定がなくても、ベルギー国内には同じような結果になる事が予測される状況がある。連邦化への動きが着々と進みつつあるとは云え、法律でこのように正式に規定することは、国民的統合の観点から問題を感じざるを得ない。⁽¹⁴⁾

イギリスの直接選挙法は立候補資格について積極的な規定をしていない。立候補資格を与えられない条件の規定という形をとり、主として下院議員の立候補資格を援用することになった⁽¹⁵⁾(European Assembly Elections)。これにより、ヨーロッパ議会選挙の立候補権は二一歳以上(Parliamentary Elections)のイギリス国民(British Nationality)に与えられた。国外居住者には投票権を含めて選挙権が与えられないので立候補権も与えられないと考えられる。下院選挙と異なる点はイギリス国教会の牧師と上院議員とに立候補権を与えたことである(直接選挙法 Schedule I 5 (3))。牧師と上院議員は投票権についても

従来の制度を破ってヨーロッパ議会選挙については、従来とは異なった扱いを受けた。何故だろうか。上院議員はイギリスの階級制度に基礎を置いているものであって、イギリスの社会的・歴史的・政治的背景を背負っている特殊イギリス的存在である。イギリス以外の国における普遍性をもつものではない。したがって、国内における上院のように、ヨーロッパ的規模で彼等の政治的発言を保障される場合は当然の事ながらない。また国教会もイギリスの国是とする宗教であって、国内では政治的中立性を保たせる必要があるのだろうか、これも一步国外へ出れば普遍性を持たないし、政治的中立性を保つ必要性はなくなる。それ以上に宗教家の政治的権利という問題がある。こうして国内政治レベルでは要請される立候補権に関する制約条件もECレベルでははずされることになった。

なお、蛇足になるがイギリスの特殊性としてあえて一つ付け加えておけば、居住等の条件にさえ合致すれば、法律上イギリス国民とみなされるオーストラリア、カナダ、ニュージーランド、インド人もヨーロッパ議会選挙に立候補できる⁽¹⁶⁾。彼等は「外国人」ではないのである。したがって、これらの人々がヨーロッパ議会議員になる可能性を否定することはできない⁽¹⁷⁾。EC加盟国以外の国民がイギリスの国内法でイギリス国民とみなされ、EC諸国民を代表するEC議会に議員として乗り込む道が開かれているのである。奇妙な事ではある。

以上、立候補資格について検討を加えて来た。その結果、立候補権は、すべての加盟国において、当該国家の国籍所有者および国民と見做される者に限定されていた。ヨーロッパ議会の超国家性という観点およびEC加盟諸国民全体の代表を選出するという観点に立てば、この事実を決して観迎されるべきことではない。EC加盟諸国民全体の利益を代表する機関の構成員を国家・国民という文脈の中で選出する事になるからである。しかし、現状においては、

これは先走りした要求である。第一に、国家・国民社会という単位が厳然として存在し、国家・国民意識が根強く生存していること、第二に、各国の国会議員の互選という従来の選出方法から直接選挙へ切り変わったばかりであること、第三に、EC市民という意識がまだ一般に深く滲透していないこと、などの理由による。

基本的には、加盟各国の国籍所有者によってヨーロッパ議会が構成されることは、EC加盟諸国民—EC市民全体の立場で行動することを求められているヨーロッパ議会が、時には国籍による行動に支配されることもあり得ることを示すものである。⁽¹⁸⁾ 従来通り、議席は国家単位に配分されたので、この可能性は従来と変らないとも云えるが、いわば地域代表として或いは各国民代表として、選挙民によって直接選出されるという新たに付け加えられた特質が、国籍に基づく行動にどのように結びつくであろうか。

一つの可能性としては、ヨーロッパ議会議員は、これ迄以上に国籍ないしは地域性に基づく行動をする可能性が強まった。何故なら従来のように国会議員を兼任していれば、各議員は、国内政治家として何を選挙民のために行ったかを訴えれば国会議員(故にヨーロッパ議会議員)として再選される機会は与えられたのである。このように、国民が国内政治家としての側面に焦点をあてて議員活動を評価し、議員も国内政治家としての活動に重点を置いている状況においては、ヨーロッパ議会議員は、ヨーロッパの問題について選挙民に直接責任をとることがなかったからヨーロッパ的態度を取り易かっただろうし、そうするポーズを取ることでもできたであろう。

しかし、大半がヨーロッパ議会の専属議員になった直接選挙後では、議員は、ヨーロッパ議会議員として、当該国家・国民或いは選挙民のために何をECレベルで行なったかを訴えなければならなくなる。こうしなければヨーロッパ議会議員としての再選への可能性はおぼつかなくなる。したがって議員は地元—国又は選挙区—へ帰って選挙民に

十分訴え得る活動をすることになる。議員はこうして、当該国家の国民又は地域選挙民を念頭において、彼等の利益を常に直接的に考慮しなければならない。エルンスト・ハースは早くからその著「ヨーロッパ統一」The Uniting of Europe において、直接選挙は超国家的態度をもった議員を減少させ、地方的ないしはナショナルな態度をもった議員を増大させるかもしれないと指摘していた。⁽¹⁹⁾一九八〇年度EC予算案の否決は確かにこの要素にある程度依存しているであろう。

しかし、この要素を強調しすぎる事は誤りである。直接選挙の実施という、その事自体としては非常に超国家的事件で、ECの政治統合にとっても革命的事件である事実が、逆に議員の活動の国家性を押し出す可能性を強めたという点では、一見、直接選挙はECの政治統合にとって、マイナスの作用をしそうである。特に国益のぶつかり合いが激しくなる状況を想定した場合、統合に反する方向での議員の活動が発生するかもしれない。

けれども右に指摘された傾向は以下の四点によって相殺され、且つ、凌駕されるであろう。第一に、加盟国がECを結成し、現に加盟しているという事実は、ECに加盟している事によって、ECの外にいるよりも多くの利益を享受できるという見通しがない判断と事実を示している。逆説的になるが、加盟国は国家統合の中に国益⁽²⁰⁾の実現を見ているのである。

したがって、第二に、ECにおける国益の対立は、ECの存在とそれへの加盟継続を前提にした対立であるところからえる事ができる。特に、通貨統合、政治統合に迄進路が具体化されている統合の進展状況においては、ECにおいてみられるほとんどの国益対立は、右の範疇に入ると考えられる。ECにおけるあらゆる分野の統合は、それによってより良く国益が実現されるという判断に依拠しているはずであるから、この点についての評価、考え方の加盟国の間⁽²¹⁾

で対立する事柄については統合がすすめられない事は当然の事である。⁽²²⁾この事実は統合にとっては阻害要因であるというよりもむしろ統合を堅実にする要因である。加盟国の国益を無視した統合は砂上の楼閣である。ECS C以来のECの三十年近い歴史はECの統合が砂上の楼閣ではなかったことを物語るものである。したがって、この範疇に属する国益の対立である限り、議員が国益にしたがって行動しても冷静に受けとめられるものである。

第三に、国益と云っても、国民が一致して支持する国益は極めて少ない。地域、職業、社会階層などによって国益はいろいろな判断される。また国益は、イデオロギーや政策上の価値判断によっても異なった内容になる。このように考えると、異なった選挙区、異なった政党に属する議員が、同一の国籍をもっているというだけの理由で、常に統一行動をすることを考えるのはむしろ理論的でないし、非現実的である。過去の現実もむしろその事を物語っている。⁽²³⁾何が選挙民ないしは国民にとって利益であると考えなのか、議員の出身国もさることながら、議員の選挙区、出身階層、価値観、所属政党などによって考え方が変るとみる方が常識的で無理がない。⁽²⁴⁾どの国においても例外なくみられる国論の分裂などはその良い例である。ヨーロッパ議会議員は、そのほとんどが、国内政党及びその国際的統合政党及びヨーロッパ議会内政党に所属しているので、各議員が考える国益は、政党の政策として表現される事になる。こうして、結局、国益の対立は、基本的には政党間の政策上の対立となって表われるとみるべきである。国益に基づく国家的対立の超国家的政党対立への転化である。この点にも、議員の国益に基づく行動がEC内における国家間分裂というマイナス要因として働らく可能性への大きな制約要素がある。

第四に、国益をECの中ではもはや追求し得ないと議員が判断する可能性である。このような場合にはヨーロッパ議会は統合推進の場としてではなく、統合の後退、崩壊への場として機能する事になるだろう。しかしこれは、四大

国のいずれかを含む数カ国が同時にそのような判断をした場合にしか考えられない。また、ECの拡大、内部的な統合の進化、エネルギー、失業と云った内部問題のECレベルでの解決の有効性、政治、経済など国際関係におけるECレベルでの発言力の有効性、こういったことを考えると、国益はむしろ内部対立をかかえつつ、ECによって保障され、実現される可能性が強い。こうして、第四の要素は蓋然性として極めて小さくなる。今日の東西関係、南北関係、米、ソ、中、日、ECなどの「大国」間の関係を考えても、ECが分裂する可能性はほとんどない。

第五に、そしてこれが最も重要な事であり、且つ全く新しいことであるが、直接選挙により、ヨーロッパ議会議員は、EC市民、国民、地域選挙民に対し、直接的な関係―政治的責任をもつことになった。新議員達は、国内政治家としてではなく、ヨーロッパ議会議員―ヨーロッパ政治家として、⁽²⁵⁾ヨーロッパのため、国のため、地域のために何をしようとするかを選挙民に訴えることによって、ヨーロッパ議会議員としてのポストを手に入れなければならない。ヨーロッパ議会議員としての仕事は、議員にとって片手間の副業から本腰を入れなければならない本業に転化したのである。こうなれば、再選を考えて、地域選挙民や国民の利益を間接選挙時代より重視せざるを得ないし、それに真面目に対処せざるを得ないのである。それは、ヨーロッパ統合のプロセスの中で各地域、各国の利益を実現することへのヨーロッパ議会議員の責任である。副業議員達の理念的なヨーロッパ的態度と、本業議員達の国益を背負った現実的なヨーロッパ的態度と、どちらに比重をかけて評価すべきであろうか。

しかし、副業議員達のヨーロッパ統合への姿勢は決して根無し草ではなかったし、直接選挙の実現、EC法や政策決定への貢献など、彼等の統合への貢献は巨大なものがあつた。また新議員達がいくら現実的になつても、いや現実的になればこそ、地域的、国家的問題もECレベルでよりよく解決できるし、またそうせざるを得ない問題が多くな

っている事に気付かざるを得ないであろう。⁽²⁶⁾ EC世論も以前からその方向をはっきり示している。⁽²⁷⁾

以上、全加盟国が、各国から選出する議員を原則として当該国家の国籍所有者に限定したことによる、統合にとつてのマイナス要因は決して過大評価されるべき事柄ではない。しかし、統合の理念、なかならず、EC諸国民全体の代表を選出するという、ヨーロッパ議会直接選挙の目的に立てば、そのような制限を排除して、EC加盟諸国民全体に立候補権を全加盟国が与えるのが望ましいことは論ずる迄もない。但し現実的考慮をすれば、このような制限排除は、まず投票権について実施することが当面の課題であろう。

(1) ドイツ BVerfG § 15. デンマーク直接選挙法第四条、先にふれた国民投票で決定。

(2) アイルランド直接選挙法第七条1、憲法第一六条1 Section 51 EA 1923¹ イギリス直接選挙法 Schedule 第五条。ベルギー直接選挙法第三二条3。下院は二五歳、上院は四〇歳であるがヨーロッパ議会については引き下げた。ルクセンブルグ憲法第九四条。

(3) イタリア直接選挙法第四条。オランダ直接選挙法第四条。憲法第九四条。フランス直接選挙法第六条 CE Art. L. 44。

(4) 自己管理能力がないと宣告された者は除く。

(5) 名簿式比例代表制をとっており、名簿提出権者は政党に限定されている。このため、誰でもと云っても云っても個人の意思だけでは立候補できない。この点については拙稿「ヨーロッパ議会直接選挙法（国内法）について」——選挙制度の比較——同志社法学第一六八号を参照されたい。

(6) CE Art. L. 44; LO 128.

(7) (9) ドイツ直接選挙法 § 4 により適用。

(8) 一九七八年六月九日、かつて、オーストリア・ハンガリー帝国に君臨したフランツ・ジョセフ皇帝の孫にあたるオットー・フォン・ハプスブルク氏（六五歳）がバイエルン州においてドイツ国籍を取得した。第一回ヨーロッパ議会選挙に立候補するためであった。かろうじて、条件をみたした氏はCSUから立候補し、当選した。

- (10) 註(5)を参照されたい。
- (11) この規定の仕方は、国内議会の選挙権に関する憲法の規定の仕方と同じである。
- (12) イタリアも名簿式比例代表制であり、名簿提出権は政党及びその他の政治団体に限定されているから、個人的意思だけでは立候補できない。デンマーク、ドイツ、フランスなどと同様である。
- (13) PE 50. 159, p. 21.
- (14) 二つの言語共同体の間には結婚、転居などによる人的交流もあるし、企業を通じての人的交流もある。
- (15) 本条により、次の法律の関連条項も適用される。House of Commons Disqualification Act of 1975.
- (16) European Assembly Elections Act of 1979 Schedule I, 2 (4) (Representation of Peoples Act of 1949). British Nationality Act of 1948 Part I. 1 (3).
- (17) Robert Jackson and John Fitzmaurice op. cit., p. 15.
- (18) 第一回ヨーロッパ議会直接選挙後のヨーロッパ議会の予算審議としては最初のものであった一九八〇年度予算案審議の結果、これを否決したが、その否決にはこのパターンがみられた。
- (19) Ernst Haas "The Uniting of Europe" p. 439.
- (20) 国益の概念が問題である。国益を分析用具としては使えないという考え方もあるが、国際関係を分析する場合に、この概念を放棄して何を語り得るのだろうか。
- (21) この観点からの大変分かり易い最近の大きな事例は、一九七七年一月一日午前0時を期して、加盟各国政府が漁業専管水域二〇〇マイルを設定し、同時にこれを各国がECに移管し、この点に関する管轄権をECに譲渡した例である。
- (22) 当該の特定事項については少々妥協しても、他の事項の利益を、あるいはより全般的な利益を追求するため、特定事項の統合に賛成する事はしばしばみられる。独・仏のCAPをめぐる対立と妥協、食料品の値上がりが確実に予測されたにもかかわらず、ECへ加盟したイギリスの例など。
- (23) 国家単位で議決が割れるという例は非常に少なかったし、コミッションへの非難動議も政党単位で提案され、審議されている。
- (24) 国益には主観説と客観説とがある。しかし、何ををもって客観的国益と考えるかも政策決定者達の主観によって左右される。

る。P・A・レイノルズ「国際関係の分析」(村上公敏他訳、シネルヴァ書房。原題“An Introduction to International Relations”)参照。

(25) 一般的には、汚染、環境、技術開発など。トピカルには石油危機への対処など。

(26) John Fitzmaurice “The European Parliament” Saxon House 1978 p. 159

(27) コミッションが半年毎に実施しているECと諸国民の世論調査がこれを良く物語っている。Euro-Barometer No. 1へ。

3 二重投票の禁止

イ 問題点

EC法としてのヨーロッパ議会直接選挙法 Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage は、その第八条で「総会への代表の選挙において、何人も一回以上投票することはできない」と規定した。この規定は次の事を意味する。すなわち第一に各国の選挙において、各有権者は平等に与えられた一票を一回以上を行使してはならないという事である。これは基本的人権に基づいた民主主義的選挙の基本原則の重要な柱の一つであり、当然の規定である。本条をわざわざ取り上げたのは本条の第二の意味に関連する。すなわち、本条は、いかなるEC加盟諸国民も、二カ国以上の選挙にまたがって投票する事はできない、という事を第二の意味として含んでいる。そしてここに本条の主たる立法趣旨がある。

ヨーロッパ議会選挙は、ECの統一選挙でありながら、実際には各加盟国別に行なわれた。このため、具体的な選挙法も各加盟国に制定がまかされた(第七条(2))。そこで、各加盟国により、投票権資格の内容が異なる可能性が出現した。すなわち、特定のEC加盟国民が他のEC加盟国に居住している場合、この国民、国籍を持つ本国と居住国

と両方で投票権を与えられる可能性の出現である。⁽¹⁾この場合、当該国民は、本国と居住国の両方で投票する事、すなわちヨーロッパ議会の選挙において二重に投票する事は許されない、というのが本条の第二の意味であり、この意味での二重投票を禁止しようとしたのが第八条の主旨である。⁽²⁾したがって、二つの国において投票資格を与えられたEC市民はいずれか一方の選挙に参加する選択をしなければならないことになる。

第八条の規定が必要になったのも投票権付与の問題と同じくECが労働力の移動の自由を認めている(例えばEEC条約第四八条)からである。労働力の移動の自由は未だ完成に向けての途次にあるが、EEC設立条約に基づく労働力移動の自由を実施するための最初の規則 *regulation* が発効したのは一九六一年九月一日である。

今日では自由化は原則的にはほぼ完全に実現している。この自由の享受者は一九七八年現在で約一六〇万人(家族を除く)⁽³⁾であり、これらの人々の投票権の二重行使の防止が第八条の規定の趣旨である。先にふれたEC域内移住者への投票権付与の第二の型に関連する問題である。

第八条の規定が生かされる投票権資格、すなわち、EC加盟諸国民である外国人に当該国家でのヨーロッパ議会直接選挙に投票権を与える規定を設けた国はイギリス、アイルランド、オランダの三カ国である。しかし、自国に居住しているEC域内外国人への投票権付与の内容は三カ国でそれぞれ異なっている。

ロ イギリス居住のアイルランド人

まずイギリスを取り上げてみよう。イギリスはすべて域内外国人に投票権を与えたわけではない。アイルランド人でイギリスに居住する者に限ってヨーロッパ議会への投票権を認めた(直接選挙法 *(Schedule I Art. 2)*)。すなわち議会(下院)への投票権を認められる者はヨーロッパ議会への投票権も認められる。下院選挙ではイギリス人に加えてアイルランド人

が投票権を与えられており、⁽⁴⁾ヨーロッパ議会選挙においても、イギリス人と並んでイギリスに居住するアイルランド人に投票権が与えられる事になった（直接選挙法（Schedule I Art. 225））。しかしこれは特に注目する程の事ではない。一八〇一年から一九二二年迄アイルランドはイギリス連合王国の一部分を形成していた。一九二三年南部アイルランドだけが連合王国から独立してアイルランド共和国となり、北部アイルランドは現在もなお連合王国の中にとどまっている。イギリスに居住しているアイルランド人に投票権を与えたのは、独立をしたものの通商、財政、通貨などの多くの分野でイギリスとの密接なつながりを残した。アイルランド共和国独立過程における問題解決のためであった。⁽⁵⁾

ヨーロッパ議会の直接選挙に当って、イギリスに居住しているアイルランド人にも投票権を与えたのは、半世紀をこえる国内選挙の方式をそのままヨーロッパ議会選挙に適用したにすぎない。それはイギリスの国内政治上の理由によるものであるし、同時にイギリスとアイルランドとの国家間関係への配慮によるものであろう。他の事柄と違って、ヨーロッパ議会の直接選挙にだけ、例外的にEC的態度を示したわけではない事を銘記すべきであらう。

先に指摘したアイルランド人の域内外国居住者のほとんどはイギリスに居住すると云われている。この人々はイギリスにおいてヨーロッパ議会選挙の投票権を行使する事が保証されたわけである。ところがこの人々については、EC直接選挙法第八条の規定に抵触する恐れは全く生じなかった。投票権のところでもみたように、アイルランドは国外に居住する国民には投票権を認めなかったからである。すなわちイギリスに居住するアイルランド国民はイギリスにおけるヨーロッパ議会選挙において投票する以外に選挙に参加する事は不可能だったからである。⁽⁶⁾したがって彼等にとって一回以上、すなわち二つの国の選挙にまたがって投票する事は原則としてあり得ない。

ハ オランダ居住の域内移住者

オランダはイギリスとは異なる方法を採用した。オランダはオランダに居住するすべてのEC加盟諸国民に、オランダでのヨーロッパ議会選挙の投票権を与えた^{(接選挙法 第三条(d))}。すなわちすべての域内外国人に投票権を認めたのである。ただし、EC加盟国の国民であれば、オランダに居住する限り誰でも投票権が与えられるのではない。国によって二通りの扱いがある。

オランダが投票権を与えたのは、EC加盟国の国民で、オランダに居住しており、自分が国籍をもつ本国でのヨーロッパ議会選挙において、投票権を与えられていない者だけである。したがって、オランダ直接選挙法第三条(d)の適用から、以下の国民は、除外される。すなわち、すべての国外居住者に本国の選挙での投票権を認めたイタリア、フランス、EC域内居住者に本国の選挙に投票権を認めたドイツ、デンマークである。この四カ国の国民でオランダに居住している者にはオランダのヨーロッパ議会直接選挙における投票権は原則として与えられない。

右の規定を適用されるのは、アイルランド、イギリス、ルクセンブルグ、ベルギーの四カ国の国民でオランダに居住している者である。更に、各国政府の命令による公務等で国外に居住している者については、各国とも本国の選挙での投票権を認めるのが通例である。したがって、実際に適用をうけるのは、右の四カ国の国民で、オランダに居住している民間人を原則とする事になる⁽⁷⁾。

オランダのこの措置は、ヨーロッパ議会の選挙において、EC諸国民が自分達の代表を選出する行為に参加する権利を法律的に奪い取らないようにする意図をもつものである。本国では奪い取られた投票権をオランダが保障しようというのである。これは、労働力の移動の自由化に伴なう移住国民に、市民的・政治的な権利を、移住先の国民と同様に与えようという努力の方向に沿う⁽⁸⁾、大変EC的な措置である。本国で拒否された権利を他国が保障する点は、ヨ

ヨーロッパ議会選挙ならではみられない事であろう。国際史的にも高く評価されるべきことであろう。

ニ アイルランド居住の域内移住者

この点について、アイルランドはオランダよりも一層EC主義的措置をとった。すなわち、アイルランドに居住するすべてのEC加盟諸国民は、アイルランドのヨーロッパ議会直接選挙における投票権を認められたのである(直接選挙法直

第三条)。(b) アイルランドの場合は、オランダとは異なり、アイルランドに居住しており、選挙人名簿に登録されている

限り投票権をすべてのEC加盟国民に与えることになった。したがってここではオランダとは異なる問題が生ずる。

すなわち、オランダ、ドイツ、デンマーク、(ルクセンブルグ、ベルギー、厳しい条件付)のように、EC域内に居住している当該国民に自国の選挙での投票権を認めた国及びフランス、イタリア、のようにすべての国外居住者に自国での投票を認めた国の国民でアイルランドに居住している者、また、これら七カ国以外の域内国すなわち、イギリス人で公務などでアイルランドに居住しているが、当該本国でも投票権を与えられている者、これらの人々は、ヨーロッパ議会選挙において、本国とアイルランドの両方で投票権を持ち得る事になる。この該当者は約一万人と云われている。(9)

こうして、右に指摘した七カ国の国民でアイルランドに居住している者を中心に、ヨーロッパ議会選挙で二重投票をする可能性が生じた。一人一票というEC直接選挙法第八条の規定はこうして必要となったのである。アイルランドでは、各選挙区に居住している一八歳以上の者が選挙人名簿に登録されるから、右にかかげた諸国の国民の該当者は本国とアイルランド双方で投票権を与えられる。この場合、二重投票を防止しようとすれば、どの国で投票権を与えられるべきかを本人に選択させるか、政府間レベルで一括して処理する以外に方法はない。

第一の方法は複雑な手続き上の問題を含んでいる。例えばアイルランドの選挙人名簿に登録された人が本国での選挙人名簿に登録されていない事の確認と云った問題である。

当のアイルランドは、ヨーロッパ議会選挙が行われる年度に入ってからではいかなる人も投票用紙すなわち投票権を申請することはできないし、またその年度内に共同体諸条約に基づく規定にしたがってアイルランド以外の加盟国が行うヨーロッパ議会選挙について、投票の申請をしなければならないとしている(直接選挙法 First Schedule)。したがって、アイルランドに居住するEC加盟諸国民で本国での選挙に投票したいと希望する者は、ヨーロッパ議会選挙が実施される年以前にその手続きをとらなければならない。このような時機に、その手続きを認めてくれる国があるだろうか。⁽¹⁰⁾この手続きをとらなかつた者はアイルランドで不可避免的に投票する事になる。

右の手続きをとつた者はアイルランドでは投票できない。もしこのような登録資格のない者が、ヨーロッパ議会選挙人名簿に、当面有効に登録されても、彼等に投票権は与えられない⁽¹¹⁾(直接選挙法 First Schedule Art 71 (2) a)し、これに違反すれば罰せられる(直接選挙法 First Schedule Art. 71 (3))。しかし、この手続きをとつた者をどのように確認するか、その方法や手続きについては直接選挙法は何も規定していない。同法第一スケジュール第四七条で、候補者又はその代理人から請求があつた場合及び選挙管理人が必要であると判断した時には、同管理人が年令、国籍、市民権をもつ国名等について口頭で確認できることになっている。が、この規定の趣旨は投票者が選挙人名簿に登録されている本人か否かを確認することにある。右に指摘した二重投票防止の確認ではないし、投票直前にそのような確認は不可能である。

この点、アイルランドに居住しているオランダ人は原則的には問題がない。オランダは域内外国居住者にもオランダでのヨーロッパ議会選挙に投票する権利を認めたと、この権利付与は無条件ではなく、居住国の選挙において投票

権を行使しない事を行政的手続きで宣言した者に限ってオランダの選挙人名簿に登録される事になっている。しかもオランダの選挙人名簿に登録された域内外国居住者については、必要な場合には、当該オランダ人の居住国にその旨を通告する(直接選挙法第七條)事にしたからである。オランダ側からこのような措置をとれば、アイルランドに居住するオランダ人が二重投票をする可能性は防止される。オランダでは代理投票が認められているので、この措置は二重投票の防止のためには特に必要となるものである。

域内外国に居住する国民に投票権を与えたが、二重投票の禁止という点でそれ程問題にならないと思われるのはルクセンブルグである。ルクセンブルグは過渡的措置として、域内外国に居住する国民で、必要な手続きをとり、特別選挙人名簿に記載された者には、ルクセンブルグのヨーロッパ議会選挙における投票権を与えた。だが、実際に投票権を行使しようとすれば、彼等は投票のために本国迄帰国しなければならぬ。したがって二重投票の可能性はほとんどないと思われる。

しかし、厳密に云えば、本国での選挙に参加する手続きをとった域内外国居住のルクセンブルグ国民について、この旨を関係当事国に通告するという、オランダのような規定をルクセンブルグはもっていない。この場合、ルクセンブルグ国民が本国で投票権を与えられなかったことを、アイルランド、オランダはどのように、また、どの時点で確認するのであろうか。この辺りも、EC的レベルの統一規定を必要とする困難な問題である。

以上、ヨーロッパ議会選挙が統一EC選挙でありながら、加盟各国で別々に行われたことによって生ずる可能性のある、二カ国において投票をするという意味での二重投票の防止について、検討を加えて来た。ヨーロッパ議会は政

治委員会が起草した「直接選挙における投票権についての報告」⁽¹⁴⁾の中で閣僚理事会が二重投票の防止について検討し、手続きを定めるよう早くから要請していた。が、これは実現しなかった。投票権付与の条件をECレベルで決定できなかったのだから、EC的レベルで二重投票禁止の手続きをどのようにして制定できたであろうか。

しかし結論的に云えば、二重投票が行われる蓋然性は非常に小さいと考えられる。何故なら、国籍を持っているとは云うものの、母国を去ってから何年にもなり、将来再び永住的に帰国するか否かもわからない国でのヨーロッパ選挙に、なじみのない候補者を選ぶ目的で、移住者が積極的に参加するであろうか。⁽¹⁵⁾二重投票は理論的レベルでの可能性が強い問題であり、この観点から問題になるものであって、実際の選挙の結果を左右するという観点からは、大きな問題ではないと思われる。

二重投票の防止は、そのための規則、手続きの強化や、キャンペーンの強化と云った手段によってでは完全を期することは不可能であろう。一切の複雑な規定を不必要なものとし、且つ、完全を期し得るのは、投票権の拡充という方法のみである。すなわち、いずれの加盟国においても、それぞれの国内に居住するEC加盟諸国民に、当該国民と同様に、ヨーロッパ議会への投票権を与えることによる解決である。これは労働力の移動に伴う国籍による差別の禁止というEC設立諸条約の趣旨にも適うものである。この点については、第一回ヨーロッパ議会直接選挙に関する限り、アイルランドが典型的な解答を示してくれた。

(1) PE 48. 235/fn. Document 43/77 p. 7. Explanatory Statement (4).

(2) 二重投票の禁止であるから、いかなる形の二重投票も本条によって禁止されたとみるのが字義通りの解釈である。しかし、主たる立法趣旨は、二カ国の選挙において投票することを禁止する点にある。したがって、各国の選挙における二重投票の防止は各国の選挙法において定められた。中には本条の立法趣旨との関連を明確に打ち出した選挙法もあった(たとえばオ

ランダ)。

- (3) 家族を含まない。大別するとイタリア人労働者約六五万人、アイルランド人労働者約四六万人、その他約四七万五〇〇〇人とされている。なお、以上を含めて、ECには、同じく一九七八年現在、六〇〇万人の外国人労働者、家族を含めると二〇〇万人の外国人が居住している(Commission of the European Communities "The European Community and migrant workers" European File 9/80 p. 1)。域内外国人と域外外国人とは異なった待遇をうけている。
- (4) 下院だけでなく地方選挙でも、イギリスに居住するアイルランド人は投票権を与えられている。
- (5) PE 48. 235/fn. p. 9.
- (6) アイルランドでは、国内選挙でも国内に居住する国民のみに選挙権が与えられている。他面、ヨーロッパ議会選挙では、アイルランド国内に居住する全EC加盟諸国民に投票権を与えている。面白い対比である。
- (7) ベルギー人とルクセンブルグ人については複雑な問題がある。すでにみたようにベルギー国内に引き続き住所をもっているベルギー人には本国の所与の選挙区での投票権が認められているし、ルクセンブルグは後にふれるように、居住外国において投票をせず、本国でのみ投票をするという宣言をつけて申請をすれば、本国での選挙に投票権を与えられるからである。この辺の確認は厄介である。實際上どのように処理したのであろうか。
- (8) ヨーロッパ理事会でもこの点について研究をすすめることを確認している。一九七四年二月、パリEC首脳会議で共同体市民に特別の権利を付与することについての研究を決定。またこれを受けた報告も出ており、域内外国人が居住国における選挙に参加する権利付与も、問題解決の方向で議論がすすんでいる。ex. FP. Political Affairs Committee "Report on voting rights in direct elections", Schelha Report (Doc. 346/77)。
- (9) Geoffrey Hand, Jacques Georgel, Christoph Sasse, (ed). op. cit., p. 240.
- (10) 通常の有権者登録は次のように行われている。一年中行っている国ベルギー、ドイツ、ルクセンブルグ、オランダ、一年に一度の国、デンマーク、フランス、アイルランド、イギリス、一年に二度の国イタリア。
- (11) アイルランドの直接選挙法第四条は、選挙人名簿に登録された者すべてに投票権を与えると規定している。したがって、第一シェジュール第七条(2)aの規定は、EC直接選挙法第八条でいう二重投票の禁止を具体化したものと云える。
- (12) 国内選挙法で規定されているもの(KW, Art K 1.1)をヨーロッパ議会選挙にも適用した。PE 54. 676/rev. p. 13.

(13) 投票権のルクセンブルグの部分を参照されたい。

(14) PE 48. 235/fn. "Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on voting rights in direct elections" p. 5.

(15) イタリアの例がこれをよく実証している。イタリア政府は域内外国に居住するイタリア国民のために大変な便宜を計ったが、実際に投票した人は、投票率からみれば、問題外の低さであった。

4 二重投票の禁止と投票権の保障

a 問題点

EC直接選挙法は二重投票の禁止のみを規定して、EC加盟諸国民で域内外国居住者の投票権の保障について規定を設けなかった。これは明らかに片手落ちである。ヨーロッパ議会の選挙であるから、ECレベルでEC加盟諸国民の投票権の保障を行うのが当然である。しかし、この原則論は実際には容易に実施されにくいものである。

この片手落ちの結果、次のような事実が一九七九年の選挙では発生した。すなわち、イギリス、⁽¹⁾アイルランド、ベルギー、ルクセンブルグは、原則として国外居住者に投票権を認めなかった。したがって、これら四カ国の国民で域外に居住している者は、たとえEC域内に居住している場合でも原則として投票権を本国からは与えられなかった。但しこれらの人々のうち、アイルランド及びオランダに居住する人々は居住国の選挙での投票権が認められた。したがって、右にあげた四カ国のEC域内外国居住者のうち、アイルランド、オランダを除いた六カ国に居住する人々は、どこからも、投票権を与えられなかったことになる。⁽²⁾ EC直接選挙法が二重投票の禁止のみを規定し、投票権の保障をしなかったという事が、このように権利から排除された人々を作り出したのである。

中でもアイルランドは奇妙な例である。一方では自国に居住するEC諸国民に投票権を保障するという進歩的措置を講じながら、他方では国外居住国民には投票権を認めないという措置を講じたのである。しかしこれはEC選挙について言えばアイルランドの国外居住者のほとんどがイギリスに⁽³⁾いることで理解できる。イギリスは、従来アイルランド人に限って国内選挙でも外国人に投票権を認めて来た。ヨーロッパ議会選挙についても当然それは予期され得たし、事実そうだった。これで国外居住者の大半の問題解決になる。しかしこれだけを問題にすれば、アイルランド側もイギリス人に限って投票権を認めれば事は済んだはずである。

この現実的配慮を一步こえた措置をとったところにアイルランドの措置の進歩性があった。では何故、EC域内外国に居住するアイルランド人に本国での投票権を与えなかったのであろうか。積極的に考えればアイルランドがとった措置を他の八カ国もとることを期待したと解釈できる。消極的にとれば、国内に居住していない者に投票権を与える必要はないという各国の伝統的立場をとったものと解釈できる。

しかしアイルランドがとった措置を全加盟国がとれば、二重投票の禁止も、投票権を全EC市民に保障することも同時に実現される。このように、二重投票の禁止という問題は、同時に投票権の保障という問題を含んでいる。そして理論的には二重投票の禁止を考えるよりも前に、「共同体のすべての市民がヨーロッパ選挙⁽⁴⁾において投票権を守られなければならない。したがって二重投票の禁止という問題は投票権の拡充という観点からとらえ直されなければならない。

b 投票権の拡充

投票権の拡充には二通りの方法がある。第一はドイツ、オランダ、デンマークが採択したように、少なくとも域内

外国に居住する国民には本国での選挙における投票権を認めることである。全加盟国がこうすれば二重投票の危険を防止するのは容易である。⁽⁵⁾ 但しこの方法は、アイルランドのように、国内に居住する域内外国人に投票権を与えると、いう国が一カ国でもあると混乱するので、全加盟国が統一して実施しなければならない。ただこの方法には実施上大きな問題が付きまとう。第一にたとえEC域内とは云え、国外居住者の実数を把握することが困難であるという問題である。国外居住者の実態がとらえにくく、これについての統計をとることが不可能に近い事は、周知の事実である。⁽⁶⁾ したがって、この方法では、該当者の自発的申請に依拠する以外に有権者を確認する方法がなく、申請もれという危険が大きく残る。第二に投票方法の問題がある。投票のために母国へ帰るとか、居住国にある大使館、領事館迄投票に出かけるとか、郵送或いは代理投票と云った、それこそ厄介な問題が続出する。

この方法にはもう一つ、イタリアがやったように、加盟各国に居住する域内外国人には、その居住国で投票権を行使できるように適切な措置をとることも考えられる。この方が有権者にとっては便利で投票権の行使が容易になるであろう。しかし、本国の選挙との日程の調整、通常の選挙にくらべ極端に少ない有権者のために多くの投票所を本国を除くEC全域にわたって開設しなければならない。各加盟国はそれぞれ八カ国の国民を対象にしてそのような協力をしなければならぬ。こういった混み入った問題が絡むのでこれもあまり現実的ではない。

一九七九年六月の第一回選挙においても、すべての国外居住国民に投票権を与えた国（イタリア、フランス）、域内国に限定して国外居住者に投票権を与えた国（西ドイツ、オランダ、デンマーク）、原則として国外居住者には投票権を与えなかった国（ベルギー、ルクセンブルグ）国外居住者には選挙権を与えなかった国（イギリス、アイルランド）、以上の四つに分れた。この相違は、各国で伝統的にはぐくまれた制挙制度と関連するので、調整は容易では

ない。ヨーロッパ議会政治委員会は、EC諸国の市民は居住国に関係なく、ヨーロッパ議会選挙において投票権を守られるべきであるとした⁽⁷⁾。基本的人権の保障という観点からこの考えは支持されるものである。しかし、この場合次の要素も絡んでくる。

各国の選挙制度との関連において云えば、国外居住者への投票権付与の問題は、この他に選挙区制の問題と密接な関連がある。全国一区制をとる国は問題ないとしても、そうでない国ではどの選挙区で投票を認めるのか、という問題が生ずる⁽⁸⁾。本人が本国で居住していた選挙区で投票させるとしても、それは全く便宜的な事で必然性も合理性もない。本人に新たに選挙区を選択させるという方法も、本人と本国との疎遠ぶりを示すだけの全く便宜的なものである⁽⁹⁾。国外において有権者年令に達した者、すでに本国の選挙人名簿から抹殺されてしまった者など、扱いに困難を生ずる問題である。

ここには本国へ帰国する事が定かでなく、一家をあげて他国に永住している国民に本国での選挙に投票権を与える事が本人の利益にとって妥当なのか否かという問題もひそんでいる。しかし国外居住者への国内選挙における投票権の付与は近時世界の趨勢となりつつある⁽¹⁰⁾。このような時に本来的に国内選挙ではないヨーロッパ議会選挙の投票権をEC域内の国外居住者に与えるのは、いわば当然すぎる要求である。が他面ECの超国家性を考え、ECにおける労働力の移動の自由の特殊性を考慮に入れると、域内の国外居住国民に本国が投票権を与えることが果たして問題の基本的解決となるかどうかきわめて疑問である。

第二の解決方法がここで登場する。原則としてはオランダが採用したように、また、典型的にはアイルランドが採用したように、国内に居住するすべてのEC加盟諸国民に居住国の選挙における投票権を与えるという方法である。

EC加盟諸国民は、EC域内のどこに居住しようとも、EC市民⁽¹¹⁾としては平等の立場にある。ECがどのような政策を実施しようとも、対象を限定した政策でない限り、居住地がどこであれ、原則として平等の影響を直接、間接にうけることになる。このように考えると、ECにおける民意の唯一の正当な反映機関であり、また、民意を反映している機関であるが故にコミッションや閣僚理事会に対する監督、監視権限が与えられ、これらを通してECの政策に発言権を持つヨーロッパ議会議員の選挙に、EC域内に居住する限り、居住国において、EC加盟諸国民が投票権を与えられるのは当然である。

ヨーロッパ議会議員の国益にしたがった行動をめぐる問題について先に検討した。ECの結成もそこにおける一層の統合も、国益の追求であることも先に言及した。そこで、国益は国外に居住するEC市民の投票権行使との関係でどのようにとらえられるのであろうか。国益を国民の利益⁽¹²⁾と考えると、この点については次のように考えることができる。国民は所与の国家の構成員である。法律的には権利、義務関係が国家によって保障される存在である。政治的、経済的、社会的には、同一の政治的枠組の中に生存し、経済的にも同一の経済単位に属し、社会的には同一の地縁社会の中に居住している事、これらが原則となっている。

これらの基準からEC加盟国の国民でEC域内外国居住者はどのように位置づけられるであろうか。彼等は確かに国籍を持っている。だがEC設立諸条約で労働力の移動の自由が認められ、しかも、社会的、経済的に国籍による差別が禁止されている。居住国においても域外外国人とは異なり特別の許可を得なくても手続きをとればほとんど自動的に永住できる権利が与えられている。このような条件は統合の進展と共に徐々に整備され、強化されている⁽¹³⁾。

そして、国外居住者の生活は本国のそれではなく、居住国の政治的、経済的、社会的諸条件によって、より多く、

かつ直接的に影響を受ける。通常の場合、短期的国外居住者は、本国の経済変動によって所有する通貨価値が変動するので、国外にいても本国の経済活動による影響を直接的に受ける事が多い。しかし、ECにおける域内国外居住者にはこのような事はない。政治的にも、経済的にも、地縁社会的にも、国外居住者は本国とは異なった単位によって生活を支配されている。

以上、法律的にも、政治的、経済的、社会的にも、国外居住者は本国の国民的利益としての国益により生活が直接支配される事が徐々に小さくなっている。EC加盟国民でEC域内外国に居住する者は、いわば、居住国の準構成員的地位が、形式上も実質上も与えられている。法制度論的にも、その他の面でも国籍の持つ意味が次第に薄れて来ているのである。記載用語が問題が解決¹⁴⁾、実施が確実視されるにいたったパスポート・ユニオンが実現すれば、この傾向は一段と強化されるであろう。こうした客観的諸条件の下では、国外居住者にとって国益は本国のそれよりもむしろ居住国の国益により一層左右される。しかも先に指摘したように、EC市民としてはEC加盟諸国民は原則として平等な利害関係にある。

こうした状況の中では、EC域内の国外居住者に居住国で、居住国のヨーロッパ議会選挙に投票権を与えるのは当然の成り行きと云ってよい。その客観的諸条件は次第に固まりつつある。ただ人間の観念や法制度は慣習や伝統に支配されるところが非常に大きい。第一回ヨーロッパ議会選挙でこのハードルをこえたのはオランダとアイルランドだけであった。そして、異なった観点からではあるがイギリスがイギリス居住のアイルランド人だけに限定してこれに加わった。イギリスは趣旨も異なるし、対象もアイルランド人に限定しているが、結果論的には多少の評価は与えられよう。

アイルランドを典型とする、オランダ、アイルランド二カ国の、域内諸国民で自国内に居住する者に投票権を与えようとする解決策は、二重投票の防止策として最も単純で、手続き的にも最も実施し易く且つ効果的な方法である。これらの特典は、選挙を主催する側のものであるが、同時に、投票する側についてもそのまま妥当する特典である。先にふれたように、域内外国居住者は、居住国でヨーロッパ議会選挙に参加する意義が十分にある。その上、EC加盟諸国民共通の代表を選出するのであるから、居住国で居住国の選挙に参加しても何ら支障はない。手続き的にみても域内外国居住者は、本国に投票のために帰国するとか、居住国で本国の大使館や領事館迄投票に出向かなければならないとか、郵送或いは代理投票をするとか云った厄介な問題から解放される。

このように、居住国において、居住国のヨーロッパ議会選挙に参加させることは、選挙を主催する側にも、有権者の側にも有益である。特に有権者の側について云えば、投票権の行使に格段の便宜が与えられたことになり、投票権の実質的保障と云う観点から高く評価される。またこのような権利が与えられれば、居住国の国内政治や経済により強い関心を持つ契機になり、居住国への帰属意識の強化、居住国国民との融合の促進にも役立ち、ECにおける統合の一つの根本的課題であるEC的レベルにおける国民の統合にとっても大きなプラスとなることは疑いを入れない。政治的基本的権利の保障という観点からも、右に述べて来た方法での二重投票防止策が望ましい最終的解決方法である。

c 投票権拡充の見通し

今回のヨーロッパ議会直接選挙は一九八四年春である。今後二、三年で事態がどのように変るか。急激な前進は望めないにせよ二重投票の防止策としても、或いはより積極的なECレベルでの人権保障として、各国がアイルランド

の例にならうことが一段と期待され得る。何故なら第一に移動人口も増大するであろうから、より合理的な解決方法を考えざるを得ないであろうし、アイルランドの例に各国がならうことは、それぞれの国の国民の域内国外居住者について相互に対等の扱いをする事になるから国家間の了解も成立し易いからである。

ヨーロッパ議会でも、域内諸国の移住労働者が彼等の居住国において投票権を行使できるようにする規定をすでに EC 直接選挙法に盛り込む提案がキリスト教民主党のベルザーニ氏 (Mr. Bersani) から提出されていた⁽¹⁵⁾。だがこれは、一九七六年九月二〇日に閣僚理事会が EC 直接選挙法（案）に予定通り署名できるようにとの意向で採択されなかった⁽¹⁶⁾。もしこのような規定が EC 直接選挙法に入れられれば、すべての加盟国は自国に居住する域内諸国民に投票権を付与する義務を負うことになる。

この点について閣僚理事会で合意に達しようとするれば、ヨーロッパ議会の直接選挙は、一年や二年は優に延期されたであろう。何故なら、この問題は外国人に投票権を与えるという政治的大問題だからである。しかし、統一選挙法草案の提案権をもっているヨーロッパ議会が域内移住者に移住先で投票権を保障すべきであるという意向をもっていることは確かである⁽¹⁷⁾。

第三に、ヨーロッパ議会選挙に限らず、移住者に対し移住先での基本的人権、政治的権利の保障への動きが、一九七四年一二月のパリ首脳会議のコミュニケを契機にして、始まったからである。同コミュニケでは「加盟九カ国の国民は共同体の一員として特別の権利を与えられ得る⁽¹⁸⁾」としている。このコミュニケのポイントは、第一に EC 加盟諸国民と域外国民とを権利付与の上で区別して扱う⁽¹⁹⁾、第二に EC 加盟諸国民には特別の権利を与える、第三に、かくして共同体市民創出を政治的側面において目指す、という姿勢にある。

首脳会議が右のコミュニケを出して以来、EC域内に移住しているEC加盟諸国民にその居住国で特別の権利を付与する事について目覚ましい動きがみられた。⁽²⁰⁾ 加盟各国ともこの権利付与には異存はないと見られ、その実現は付与されるべき権利の範囲とタイミングの問題、どのような根拠に基づいて特別の権利を付与するか、⁽²¹⁾ という問題の解決にかかっている。

特別の権利は、市民的、政治的権利全般に及ぶ概念であるが、⁽²²⁾ 本論との関係で云えば政治的権利である。コミッションの結論的見解によれば、「政治的性質の特別の権利は、本質的に、選挙において投票し、立候補し、事務所を開設する権利である」⁽²³⁾。この見解はヨーロッパ議会の見解とも一致している。⁽²⁴⁾ 「共同体市民に、市民的及び政治的権利の範疇に属する特別の権利を与えることにより、共同体市民の間に団結のキズナを強化する事は、ヨーロッパ共同体の発展にとって政治的に重要である」⁽²⁵⁾ という基本的観点がある以上、特別の権利を域内移住の共同体市民に与えようとする動きは不可逆的なものと考えられる。労働力の移動が頻繁になり、更にこの自由の保障が整備されつつある事によってこの動きは一致とテコ入れされよう。この動きが同理事会でのイタリア政府の提案に端を発していることは⁽²⁶⁾ この意味で象徴的である。⁽²⁷⁾ 労働力の移動の自由の完全な実現は共同体の必須の基礎を成すものである。⁽²⁸⁾

以上三つの理由により、次回のヨーロッパ議会選挙においては、第一回選挙に較べてより一層居住国の選挙における投票権の保障が促進される可能性は十分にある。こうして二重投票の防止という課題もより良く達成されるであろう。

二重投票の禁止を右に述べて来た文脈の中で解決し、それを叫ばなくてもすむようになる事が追求目標である。

(1) すでに論じたように、ベルギーは国外居住者にも投票権を認めた。だが国内に居所をもつ者という条付つきであった。こ

これは事実上投票権を与えていないことになりかねない。また国内に居所を持たない国外居住者は当然投票権を与えられないのでここに入れた。

(2) 厳密には、イギリス、ベルギー、ルクセンブルグ人はアイルランドとオランダを除いた六カ国、アイルランド人はイギリスとオランダを除いた六カ国の居住者が投票権をどこからも与えられなかった。

(3) 数十万人いるようである。

(4) PE 48 235/fn p. 5.

(5) PE 48 235/fn p. 13. 加盟各国が域内外国人に一切投票権を与えなければよいからである。

(6) 各国の当局者が一様に認めているところである。「在外選挙」参照。

(7) PE 48 235/fn p. 5.

(8) イギリスでもヨーロッパ議会選挙に当っては域内外国居住者に投票権を与えようという動きがあった。だが実現しなかったのはこの辺の問題とも関係があったと考えられる。

Third Report of the Select Committee on Direct Elections HC 7/5 462-XII Session 75-76 Paragraphs 18-22.

(9) この二つの方法はイタリアが採用した方法である。

(10) 巖崎他人・前掲論文

(11) European Citizens, Community Citizenship, Community Citizens (EP the sittings June 1977, November 1977, January 1979) という言葉が、投票権を含む基本権、政治権についてさかんに使用されている。

(12) P. A. Reynolds "An Introduction to International Relations" Longman 1971 Chapter 3. 邦訳「国際関係の分析」ミネルヴァ書房。

(13) 労働力の移動の自由の諸障壁の緩和、除去。社会保障制度の恩典を享受する権限の供与。企業等における労働条件等の国籍による差別の禁止の危険等。

(14) パスギート・ユニオンは、数年前に実施が決定されていたが、デザインと記載用語の解決が遅れ、実施は延期されていた。が年の欧州理事会で。昨記載用語の問題が解決された。

(15) PE 48 235/fn p. 7.

- (16) OJ. C 238 1976; Annex No. 206 to the OJ Debates of the European Parliament, September 1976, pp. 98-99.
- (17) *ibid.*
- (18) ECパリ首脳会議最終コミュニケ point 11.
- (19) 共同体加盟諸国へ入国の際、税関でEC諸国民と域外国人とを区別して扱っていることはすでに周知の事実である。
- (20) COREPERは一九七四年四月二十四日の件につきコミッションが検討すべきことを決定、コミッションはこれをうけて一九七五年七月三日、理事会にこの件についての見解を提出した。等々、またこのテーマのもとに、フローレンスのEC大
学でヨーロッパ議会主催で Mr. Scholha を中心に円卓会議 (1978. 10-26-28) が催されたりしている。
- (21) Supplement 7/75 to the Bull EC. p. 32.
- (22) 首脳会議のコミュニケ、チンデマンス報告、コミッションの見解、ヨーロッパ議会の決議等参照。
- (23) Supplement 7/75 to the Bull EC.
- (24) PE 45. 833/fn. p. 7. 参照。
- (25) *ibid.*, p. 5.
- (26) Bull EC Supplement 7/75 p. 28.
- (27) 労働力の移動の自由の恩恵を最も多く享受しているのがイタリアである事は周知の事実である。
- (28) Case 75/63, Unger Vs Bestuur der Bedrijfsvereniging 1964 E. C. R. 177 1964 C. M. L. R. 319.

おわりに

以上、第一回ヨーロッパ議会直接選挙における各国の投票権及び立候補権付与の法制度を検討して来た。各国に共通している点は、投票権年令が一八歳であったこと、立候補権をいずれも自国民に限定したこと、以上の二点である。第二点目は、議席の国別配分と共に当分の間存続するであろう。国籍を取りはずして、国内に居住する全EC加盟諸

国民に立候補権を与えることは、現状では困難である。

立候補権にくらべて統一し易く、また実際にも、国籍をこえた統一への方向が多少ともみられたのが投票権付与の問題である。まず投票権をEC的レベルで統一的に付与するよう考えるべきであろう。

投票権では、統一への方向がオランダ、アイルランド、(イギリス)、によって示されたが、実際には国籍による差別が主流を占めた。この差別は厳密に条文を解釈すれば共同体設立諸条約には直接抵触しないかもしれないが、少くとも共同体の一般目的及びEC直接選挙法第一条の趣旨には反する。

EEC条約前文では、何を手段にするかは別として、「自由の保全」をうたっているし、ECが新規加盟国を受け入れる際の原則として、民主々義を奉ずる国家であることを条件としている。更に、ECは人の移動の自由を認めているが、その際に、移動上の一切の障害を除去すること(EEC条約第三条(c))を定めている。これは、単に経済的、社会的領域における障害のみならず、政治的領域にも及ぶ規定と考えられる。何故ならずすべての経済統合は必然的に政治統合を含むからである。そして何よりも、ヨーロッパ議会の直接選挙は基本条約の実施であり、国籍による差別の禁止は基本条約全体の実施にかかわるはずだから直接選挙の実施にもこれは当然に適用されるはずである。

EEC条約は経済的には雇用、報酬等の諸条件においてEC諸国民を国籍によって差別することを禁止している(EEC条約第四八条2)。社会的には、EC条約第三編、社会政策、第一章、社会規定において、各国の社会政策、社会保障政策の調和と一致を実現することをうたっている。すでに指摘したように、社会保障については、これを享受する権利において実質上国籍による差別を廃止している。また、労働力、資本等の移動の自由化に伴う居住の自由についても、これを制限する定めを加盟国は相互に撤廃することをうたっており(EEC条約第五二、五四条等)。これもかなり実現していることはす

にみたところである。

こうした立法趣旨、ECの基本的態度は、政治的領域にも及ぶものでなければ一貫性を保ち得ない。経済統合をある段階以上に推進しようとし、また統合された経済・社会運営をよりスムーズに行おうとすれば、それに見合う政治統合が要求されるからである。第二回ヨーロッパ議会直接選挙においては、投票権の付与について、右に述べた方向でかなりの進展がみられるであろう。立候補権の付与についても動きが出るかもしれない。