

EU における基本権保護の新展開

——「開かれた調整方式」から「EU 基本権庁」設置へ——

山 本 直

(北九州市立大学外国語学部専任講師)

はじめに

EU は近年、基本権¹の保護について2つの取組みをみせている。ひとつは、EU 基本権憲章の制定過程である。2000年12月のニース欧州理事会により承認されたこの憲章（以下「憲章」とする）は、欧州憲法条約（以下「憲法条約」とする）への編入をもって法的拘束力をもつ運びとなっている。憲章は、7カ章54カ条からなる人権文書として、基本権目録を市民に明示する効果をもつ。マーストリヒト条約において導入された欧州市民権に加えて、社会権に類する諸権利や「児童の権利」等の新しい権利が含まれている点では、ユニークな文書である²。あとひとつは、すでに半世紀の歴史をもつ欧州人権条約（ECHR）にEUが加入する試みである。欧州司法裁判所（ECJ）は1996年3月に、欧州共同体がECHRに加入する法的条件を満たしていないと意見した³。もっとも、EU 諸機関の権限そのものは、基本条約の改定等により強化されている。そのことも相俟って、憲法条約の制定を機とする加入が現実味を帯びている。

このような趨勢を鑑みれば、EU における基本権保護の体制は、着々と整備されつつあるとみなす向きもあろう。しかしながら憲法条約の制定は、基本権分野へのEUの「進出」を無条件にもたすわけではなさそうである。これを例示するのは、加盟国とEUの関係を規律する憲章の条文である。すなわち第51条（憲法条約では第II-111条）によれば、規定は、加盟国のすべての行為に名宛されているわけではない。名宛されるのは、「EU法を実施する場合の加盟国」となっているのである（第1項）。ゆえに、単純に理解すれば、EU法を「実施しない」場合の加盟国は、憲章により拘束されないことになる⁴。

第51条はさらに、次のようにも規定する。憲章は、「EU法の適用領域を、EUの権限を超えて拡大」するわけではない。あるいは「EUに新たな権限や任務を創出」したり、「憲法条約の他の部分において定められている権限や任務を変更」するものでもない⁵。憲法条約は、憲章に新たな条項を付加している。それによると、「原則」を含む憲章の規定についてEUは、より制約された条件のもとでしか権限を行使できないのである⁶。これらの点を考慮すれば、当該分野における顕著な変化は、憲法条約の発効を経てもなお見込めないことになる。

このような現況は、たしかに、EUによる人権保護を重視する論者によって憂慮されるかもしれない。しかしながら、「開かれた調整方式」(Open Method of Coordination, 以下では OMC と呼ぶこともある)をもって事態を打開する試みがみうけられる。本稿の目的は、この「開かれた調整方式」をめぐる理論と実践を通じて、当該分野における新たな展開を俯瞰することである。

EUにおいて「開かれた調整方式」は、主に、雇用政策ならびに経済政策において導入されている。そのためもあって、これらの政策領域に関しては、すでに相当の研究が蓄積されている⁷。それらによれば、「開かれた調整方式」とはおおよそ、共通の目標に向けた加盟国間の政策協調である。もっとも、協調を行なうためのツールは多様であり、指針の策定、決意の表明、行動規範、相互学習、ベンチマーキングおよびピア・プレッシャー等が含まれる。

これらのツールは、より一般的な国際協調において、多少なりとも用いられてきた⁸。けれども OMC は、ヨーロッパ統合の文脈では固有の意味あいをもたざるをえない。いわゆる共同体方式 (Community Method) との関係が問題となるからである。共同体方式は、EU の伝統的な統治手段として、広範な分野で用いられてきた。その特徴のひとつは、超国家的制度を活用したハード・ローの制定にある。したがって、共同体方式と、よりソフトなツールを利用する「開かれた調整方式」をいかに適切に関連付けるのが、EU の制度的展開を占う鍵となっているのである⁹。

以上の点をふまえながら、本稿では、ドシュッテル (O. de Schutter) による「開かれた調整方式」の提言から出発することとしたい。ベルギーの人権法学者であるドシュッテルは、欧州委員会所管の「基本権に関する独立した専門家の EU ネットワーク」のコーディネーターを務めるなど、EU における人権保護を牽引してきた。そこでまず、氏自身の提言の根拠と内容を概観するものとする。そのうえで、同ネットワークによる「開かれた調整方式」の実践を検証する。

このような作業とあわせて、EU 基本権庁にも注目することとしたい。EU 基本権庁は、1990年代後半期より活動する、欧州人種主義・外国人排斥監視センターの改組をもって設置されるものである。ここでは、同庁の任務に焦点を当てることにより、本稿の関心事項についての若干の展望を試みるものとする。

第1章 基本権保護の現状認識

ドシュッテルは2004年、『ジャン・モネ作業ペーパー』誌上に「開かれた調整方式を通じた EU 基本権憲章の実行」と題する論文を発表した¹⁰。この論文において氏がいわんとしたことは、その題名に暗示されている。すなわち EU による、あるいは EU における基本権の保護に向けては、「開かれた調整方式」を採用することが有効である。ドシュッテルによると、この

ような方式は、加盟国による権限の行使が監視されるメカニズムとして理解される。そして、そのようなメカニズムを正当化するのには、ある加盟国による権限行使が他国にマイナスの影響を与えるべきではないという、消極的な認識である。しかしながら、それと同時に、加盟国が¹¹直面する問題を革新的に処理するべきという積極的な思想でもあるのである。

いずれにせよ、ここに立ち現れる OMC の重要な特質は、加盟国と EU の権限関係のさらなる変更を要請しない点にある。換言すれば、それは、現行の法的枠組みにおける基本権保護に最善を尽くす手段であると位置づけられる。以下、ドシュッテルの問題意識について確認しておこう。

1. 伝統的視点

ドシュッテルによると、EU における基本権保護に関しては従来、2つの異なる視点があった。その第1は、氏自身が伝統的視点と呼ぶものである。この視点においては、EU における受動的あるいは防衛的な性格が強調される。個人は従来、近代国家としての加盟国の法秩序の下で基本権を享受してきた。けれども加盟国がその権限を EU に譲渡するにつれて、基本権が保護される水準は低下しかねない。そこで EU においては ECJ が、基本権を EC 法の一般原則として位置づけることに注力した。ECJ はまた、EC 2次立法の解釈を通じて、一定の基本権を保護するよう EU 諸機関に求めるようになった。ゆえに ECJ の要求に EU 諸機関が応じるという図式は、EU の法秩序において基本権が受動的なものであったことの表徴なのである。¹²

ドシュッテルによれば、EU におけるこのような傾向は、とりわけ次のような帰結をもたらすことになった。それは、(1) 基本権が「外からの制約」として位置づけられている、(2) EU および加盟国間関係において権利保護の在り方が不明確になっている、(3) 基本権が「市場の自由」の「例外」として扱われている、というものである。以下、それぞれを解説しよう。(1) は、EU 諸機関にとって基本権の保護が、「達成すべき目標」ではなく、「遵守すべき制約」として意識される現状を指すものである。1996年に ECJ は、「(EC 設立) 条約のいかなる規定も、人権に関するルールを制定し、あるいは当該分野に関する国際協定を締結する全般的な権限を EC 諸機関には与えていない」と意見した。¹³ この意見は、その後の EC/EU の発展のあり方に消極的な影響を与えた。というのも、ドシュッテルによれば、EC/EU は域内の人権問題に関わる能力をもちえないとする認識が、関係者間に浸透してしまったからである。¹⁴

(2) は、EU による立法の機会が増えるなか、基本権への注意が不足してきたというものである。たとえばマーストリヒト条約は、たしかに人権尊重を謳っていた。けれども同条約は、人権に十分に配慮した内容ではなかったのである。けれども、EU のような国際統合組織が基本権と無縁でいることは、本質的に不可能であろう。このことはすでに、欧州経済共同体 (EEC) の設立当初より留意されていた。国際労働機関の専門家部会は 1956 年に、『欧州経済

協力の社会的側面』と題する報告書をまとめた。その内容は、経済統合がもたらす競争力の強化が社会的水準を改善するという、全体としては楽観的なものであった。とはいえ、そのような楽観論に彩られた報告書でさえ、一定の労働基準——ここでは、同一労働に対する男女間の賃金と有給休暇取得がそうである——に関して社会的平等を確保する必要性を喚起していたのである。

EUにおいては、その後、漸進的ながらも、飛躍的に経済統合が進展した。EC 設立条約も、共同体の目的に「高水準の社会的保護」等を掲げるようになった。¹⁵それでも、ECJ の判例によれば、このような目的が達成されるのは、あくまで「共同市場および加盟国の経済政策の進歩的な接近」という手段によってである。ドシュッテルによれば、このような判例は、経済統合と基本権の関係の不可分性を看過していることになる。¹⁶

(3) は、基本権が「市場の自由」に従属する立場におかれているというものである。ECJ は、たとえば EC 設立条約が明示しない社会権を保護することに、積極的ではなかった。それでも ECJ は、共同体の管轄である物の自由移動、サービスの自由および競争政策に対する加盟国の介入には理解を示してきた。国家は一定の社会権を保護し、あるいは社会的目的を遂行する責任があるという見地からである。この点じたいは、たしかに歓迎するべきであるとす。しかしながら ECJ によると、そのような介入は、加盟国が基本権保護の義務を尊重する程度にあくまで応じたものでなければならない。したがって、加盟国による積極的な保護は、EU の法秩序における「市場の自由」と競合することが少なくない。¹⁷

このような理由から、基本権は、「市場の自由」を効果的に推進する要素ではなく、それに対する潜在的な障害として把握される傾向にある。そしてドシュッテルは、まさしくこの不均衡を憂慮するのである。¹⁸社会権にさらに言及すれば、それがそもそも、憲章において十分に保障されていないとする見解がみられる。セシル・ロバール (Anne-Cecile Robert) は、憲章が規定する社会権が「多くの国内法、欧州審議会の社会憲章および国際労働機関の諸規約に比して、明らかに後退して (いる)」と指摘した。さらにいわく、社会保障の権利は、「社会保障給付および社会福祉サービスを受ける権利」に縮小している。同様に、労働への権利は「労働に従事する権利」および「無償の職業紹介サービスを受ける権利」へと、また住宅権は「住宅扶助を受ける権利」へと制限されている、¹⁹と。あるいは、条文の表現そのものに懸念するのは、アルハデフとサマー (G. Alhadeff=S. Summer) である。すなわち、社会権に関する憲章の規定は、「…を承認し、かつ尊重する ('recognizes and respects')」という文句でしばしば結ばれている。このような文句の表現は、法的に不明瞭なものであり、解釈の余地を広く残しているというのである。²⁰

自由権と社会権の双方を規定する憲章は、たしかに人権文書としては画期的である。とはいえ、十分な均衡が双方に関して保たれているとはいえない。とりわけドシュッテルが「市場の自由」との対比をもって基本権軽視の趨勢を明らかにしたことは、問題の本質を鋭く提起する

ものであったと捉えられる²¹。

2. 代替的視点

第2の視点は、上にみた伝統的視点に代替するものである。そこにおいては、EUの基本条約の改定を通じて伝統的視点の超克が図られることになる。

ドシュッテルは、このような基本条約の改定については2つの方策があるとする。ひとつは、基本権の保護を、EU法に基づいて行動する加盟国の法的義務とするような改定である。アメリカ合衆国では、同国憲法の修正第14条に「適正な手続き条項 (Due Process Clause)」が設けられた。これにより、各州における基本権保護の強化が模索されたのである。同様の試みは、EU諸機関にも適用できるかもしれない。たとえば、現行のEU条約第6条第1項は、民主主義や人権および基本的自由の尊重等を「加盟国に共通の原則」として位置づけている。けれども、同第46条によれば、ECJは、第6条第1項の規定に関し、いかなる管轄権も行使することができない。したがって、これを行使できるように条約を改定すれば、EUの受動的な姿勢が改善されることを期待できるのである²²。

あとひとつは、いわゆる柔軟性条項を活用する試みである。すなわちEC設立条約第308条によれば、共同体は、共同市場の運営に際して「共同体の目的のいずれかを達成するために共同体の行動が必要であると立証」され、かつ「本条約がこのための必要な権限を定めていない場合」に適切な措置をとることができる。しかしながら、第2条によれば、基本権の推進はそもそも、共同体の公式の目的とはなっていない。そこで、基本権の推進を同条が掲げる目的に含めることにより、保護を強化する足がかりを得ることになるのである²³。

このような方策は、いずれの場合も、超国家的な人権保護政策の賛同者には歓迎されるであろう。憲法条約も、彼らの期待を支持しているようにみえる。憲法条約では、人権や民主主義等の価値に関するECJの管轄権を、明示的には制限していない。また、その第I-3条は、EUの目的が「平和、EUの価値およびその人民の幸福を促進すること」にあると述べている。ゆえに柔軟性条項にのっとりEUが、その価値の一部とする人権の尊重を推進することはありうるのである。けれどもドシュッテルは、憲法条約への期待感を表しながらも、それはあくまで可能性にすぎないという認識から、現時点における状況の改善を重視するのである²⁴。

第3の視点は、以上の背景をうけて提起されることになる。次に、この第3の視点の概要と、そこからどのようにOMCが導出されるのかをみてみよう。

第2章 第3の視点：現行の法的枠組みにおける可能性

第3の視点は、伝統的視点と代替的視点の中間に位置するものである。すなわち、EUにおいて基本権の保護をより推進するためには、伝統的視点を放棄することが要請される。とはい

え基本権の推進は、代替的視点が想定する条約の改定がなくとも不可能ではない。ドシュッテルは、それに向けてもつべき認識を5つほど挙げている。それは以下のようなものである。

その第1は、柔軟性条項を根拠としなくとも、権利保護を強化できるという認識である。同条項は、前章で触れたように、EUの人権政策において鍵となるものであった。しかし実際には、他の条項も根拠としての役割を担っている。EC設立条約第13条が、その典型である。「人を人種あるいは民族の出自に関わらず平等に取扱う原則を実施する指令(2000/43/EC)」、「雇用および職業に際して平等に取扱うための一般的枠組みを設定する指令(2000/78/EC)」ならびに「物およびサービスへのアクセスに際しての男女平等原則を実施する指令に向けた提案(COM(2003)657 final)」は、同条を根拠として制定ないし策定されているのである。

根拠となりうる条項は、第13条の他にも存在する。「EU市民とその家族が加盟国の領域内を自由に移動および居住する権利に関する指令(修正提案COM(2003)199 final)」の根拠は、第18条第2項である。「(第三国国民の)家族の再結合への権利に関する指令(2003/86/EC)」は、第63条である。さらには、「企業の転属があった場合の従業員の権利保護に関する加盟国法を接近させることについての指令(2001/23/EC)」は第94条を、「個人データの処理に際しての個人の保護およびデータの自由移動に関する指令(「個人データ保護指令」, 95/46/EC)」は第95条を、また「労働時間の組織化の特定の側面に関する指令(2003/88/EC)」は第137条第2項を、それぞれ根拠としている。このような事実から、柔軟性条項は、人権政策の唯一の根拠では決してないことが明らかとなるのである。²⁵

第2には、EU諸機関が、現行法の枠内であっても積極的な姿勢を示しうるという認識である。このような姿勢は、加盟国が人権保護の水準を「競って下げている」場合にさえ示されてきたという。この「競って下げる(‘a race to the bottom’)」という表現は、たとえば、複数の国家が相互に見計らって社会的ダンピングを実施する場合を指す。あるいは亡命庇護に積極的であった国家が、他の国家と協調して消極的になってしまう場合もそうである。「競って下げる」行為は、国家政府にとって、たしかに魅惑的な選択肢であるにちがいない。政府にとって他国の状況は、人権水準の低下を人々に受容させるための恰好の材料となるからである。けれどもドシュッテルによれば、ある程度、これらの状況に成功裏に介入してきたのがEUである。したがって、少なくともEUは、他の問題事項に介入するための潜在能力をもっていると推測できるのである。

もっとも、社会的ダンピングや亡命庇護の事例を、他の事例へと単純に应用することはできないであろう。この点も冷静に考慮されたい²⁶。この見解となっている。

第3は、EUの立法過程において、より高水準の人権保護を念頭におくべき旨をあらためて喚起するものである。このような観点は、上記の第2の指摘に示される、EU諸機関が示すべき姿勢と密接に関連している。しかしながら、さらに留意すべきは、EU立法に対する要請の強さは、ECJによる司法統制がもつ限界の裏返しでもあるという認識である。この認識にした

がえば、何より重要であるのは、ECJによる事後的な判断ではない。それはむしろ、EU立法時における事前対策の徹底であることになる。

ECJによる統制の限界は、ドシュッテルによれば、しばしば露呈してきた。2003年のLindqvist事件では、「表現の自由」の見地より個人データ保護指令（前出）の合法性が争われた。判決においてECJは、同指令が、それを国内法化する加盟国に裁量の余地を広く残す内容であることを認めた。国内法化に際して基本権は、各国の自発的な配慮に委ねざるをえないとされたのである。あるいは1999年のAlbany事件は、EC競争政策における社会権のあり方を問うものであった。ECJは、労使間合意に基づいて国家機関が年金の強制加入を決めたことについて、共同市場における競争を妨害したことにはならないと述べた。とはいえ、その根拠が労働権の一部である「集団取引への権利」にあるのか否かまでは、明示しなかったのである。以上のようなECJの決着は曖昧であり、今後は回避される必要がある。そのためにもEU法が人権にもたらしうる影響に関しては、あらかじめ立法の際に厳正に考慮しておくことが求められるのである。²⁷

第4は、補完性および比例性の原則は、EU諸機関が負うべき義務を確保したうえで解釈されなければならないという認識である。補完性と比例性は、マーストリヒト条約以降に導入され、いまやEUの基礎を構成する原則となっている。²⁸けれども、ドシュッテルによれば、人権保護にかぎっていえば、これらの原則に過度に忠実であるべきではない。EU諸機関が及び腰となつては困るからである。

ドシュッテルによれば、その典型は、亡命庇護・移民政策である。条約の規定に基づいてECは、亡命申請者の受け入れや第三国国民の難民認定を行なう際の基準を決定できる。しかしながら規定によれば、ECが決定できるのは、あくまでも「最低限の基準」である（EC設立条約第63条）。したがって、これがある種の限界となり、憲章において保障される庇護への権利（第18条、憲法条約では第II-78条）に消極的な影響を与えかねないことになる。これと同様の危険は、社会政策に関してもみられるという。労働者の健康と安全を守るための労働環境の改善や、あるいは労働条件等についてECは、指令を採択することができる。しかしながら、そのような指令は、「各加盟国が用いる条件と技術的ルールに配慮」した、あくまで「漸進的な実施に向けての最低限の要求」なのである（EC設立条約第137条第2項（b）、傍点筆者）。そのため、憲章が定める「企業内において情報と協議を受ける労働者の権利」（第27条、欧州憲法条約では第II-87条）、「団体交渉および行動への権利」（第28条、同第II-88条）あるいは「不当な解雇の場合の保護」（第30条、同第II-90条）等を効果的に保護できない可能性が現出することになる。

補完性および比例性は、EUへの権限集中を抑制し、かつ各国の多様性を確保するうえでも意義のある原則である。けれども、人権上の弊害を防止するための方策にも併せて傾注する必要があるというわけである。²⁹

最後に第5として、EU法と国際人権法の一貫性を向上させるべきであるという認識である。ここでいう国際人権法とは、主に、国際連合や欧州審議会の枠組みで効力をもつ人権文書を指す。EC設立条約には、加盟国が1958年1月1日以前（すなわちEC・ユーラトムの両設立条約が発効する以前）か、あるいはEU加盟前に締結していた第三国との協定を規律する規定がある（第307条、同第Ⅲ-435条）。しかしながら、それでも加盟国は、EU法と人権文書が各々に定める義務のいずれを優先するのかしばしば困惑してきた。アムステルダム条約に付属する『EU加盟国国民の亡命に関する議定書』と国連の『難民の地位に関するジュネーブ条約』の関係は、その一例であった。あるいは、憲章の社会権に関する諸規定と、審議会の『欧州社会憲章見直し』ならびに国連の『社会権規約』の関係についても同様であった。

このような状況に際してドシュッテルは、加盟国の困惑が解消する糸口を、憲章の第52条（同第Ⅱ-112条）に求めている。同条の第3項は、憲章とECHRの一貫性を保持する旨を確認する。そのうえでEU法が、ECHRの次元を超えた形での人権保護を可能とする規定なのである³⁰。したがって、ECHR以外の人権文書を解釈する際には、同条の規定を準用することをもって困惑を減少させると期待できるのである。

ドシュッテルによれば、国際人権法との一貫性を高めることは、EUが各種文書への加入を模索するうえでも有益となる³¹。このような試みは、加盟国のさらなる加入を進める試みと並行してなされるものと考えられる³²。

以上の5つほどの認識をもつことにより、基本条約の改定をともなわずに基本権の強化を志向できるのである。憲法条約の発効の可否は、フランスおよびオランダ国民投票の否決を経た現時点において、たしかに重要な案件ではある。けれどもドシュッテルによる提起は、そのような案件に関わらず、とりあえずは現状の下での尽力を唱道するものといえよう。結論において氏は、当該分野におけるOMCの導入を次のように述べて推奨する。OMCは、(i)経済的自由と基本権の均衡化を促す効果的な手段となりうる。両者の競合を目的とするものではない。(ii)加盟国およびEU域内の人々がさらなる利益を享受するための手段となりうる。加盟国の楽観的な姿勢をとときには正し、相互学習を推進することが必要である。(iii)NGOや市民団体の参加を活性化しうる。ひいては加盟国間のみならず、国内団体等も巻き込んだ情報交換が日常化することになる、と³³。このような言説は、OMCへの期待を否応なしに高めるものである。しかしながら論稿では、その具体的な方法が触れられていない。そこで次に、専門家ネットワークの活動に焦点を移すことにより、OMCの実践を概観することにしたい。

第3章 「開かれた調整方式」による基本権保護

1. CFR-CDFの結成

「基本権に関する独立した専門家のEUネットワーク」(Réseau UE d'Experts indépendants en

matière de droits fondamentaux ; EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. 以下、公称にしたがい CFR-CDF とする) が結成される契機は、欧州議会が 2001 年 7 月に採択した決議にあった。決議において議会は、基本権分野に関する「高度な専門知識を獲得」し、かつ「憲章が定める各権利の実行に関する評価を受け取る」ためのネットワークを要請したのである。³⁴ 結成にあたったのは、議会の要請を受けた欧州委員会である。翌 02 年 9 月に委員会は、CFR-CDF を発足させ、以下の任務を負わせることになった。(1) 憲章が定める各権利の適用状況を評価する年次報告の作成、(2) 要請があった場合には、基本権に関する特定の情報と意見の欧州委員会への供与、(3) EU の基本権政策の発展にあたっての欧州議会と欧州委員会の補助という任務である。³⁵ 運営は、委員会の司法内務総局が担当することになった。

CFR-CDF は、加盟国が各 1 名を任命する当該分野の専門家により構成される。したがって、02 年の発足時には 15 名であった。中・東欧諸国への EU 拡大により、04 年には 25 名となっている。³⁶

ドシュッテルは、そのような中でベルギー政府により任命され、CFR-CDF のコーディネーターを務めることとなったのである。OMC が CFR-CDF の活動に取り入れられていることは、氏が中心的役割を担っていることと無関係ではないであろう。とはいえ、上記の欧州議会決議は、ネットワークが報告するに際しては「加盟国の法律の展開、ECJ および在ストラスブール欧州人権裁判所の判例、ならびに加盟国裁判所の注目に値する判例が考慮されるべきである」と明記している。³⁷ つまり、各国の法律や国際裁判所の判例等のデータを重視する手法は、議会における討議の段階からすでに念頭におかれていたことになる。したがって、基本権分野における OMC の採用がドシュッテルらの独自の戦略であったとは必ずしもいえない。それはむしろ、すでに広範な支持を受けていたことがうかがえるのである。

2. CFR-CDF による導入

それでは CFR-CDF は、OMC をどのように実践するのであろうか。2002 年度の年次報告である『EU とその加盟国における 2002 年時点での基本権の状況に関する報告』³⁸ から、そのエッセンスを抽出してみよう。

実践に向けては、まず、構成員間において一連の前提条件が確認されている。それは次のようなものである。

- ・評価の基準を統一するために、現状や率先されている試みの分析に向けては、各国において収集されたデータの比較可能性を確保する。
- ・各国の立法、ルール制定および判例と併せて、関係当局の実践を評価する。さらに、当該政策の効果や他の政策への影響を評価するために指標を採用する。
- ・EU 諸機関の政策を明確にすることに加えて、加盟国の相互学習を促すことを重視する。
- ・実践や経験を比較あるいは分析するにとどまらず、基準の設定を通じたある種の監視を行な

う。勧告や指針を採択することによって、もしくは「最良の実践」を明確にした関係機関によってである。³⁹

このように、データの比較可能性、関係当局の実践および指標等に主眼をおく条件となっているのである。もっとも、それと同時に、条件に合致するデータであっても万能な指標となれない旨がやはり確認されている。たとえば、「警察による不適切な取扱いを申立てる件数」の増加は、警察の行為が悪化したことの証左であるとは直截にはいえない。それは、申立て手続きの質や件数記録の方法にも依存するからである。⁴⁰他方、上の諸条件を満たすうえで、国家机关や民間団体との協力が重視されていることは特徴的である。この点に関して年次報告は、次のように述べている。「比較可能で正確かつ客観的な情報を CFR-CDF が管理するとしても…その情報を解釈し、かつ一定の指針づくりに向けた議論は、他の行為主体との協働をもって可能となる⁴¹」。このような方針は、NGO や市民団体の積極的な参加を期待するドシュッテルの考えに則している。

次に確認されるのは、具体的にいかなるデータを収集するのだからである。データの内容は何よりも、憲章が規定する諸権利、諸自由および諸原則と関連している必要がある。そのうえで以下のように類型化されるのである。第1に、各種の国際判例法および国際統制機関による観察である。これは、CFR-CDF による作業の方向性を、国際連合の諸機関、国際労働機関あるいは欧州審議会等の活動と調和させるためとされる。第2に、加盟国の立法、ルールの制定および判例である。これらを通じて、国内レベルの変化が注目されることになる。第3に、加盟国当局の実践である。これに関する情報は NGO、組合あるいは経営者等により、必要であれば協議の開催を通じて収集される。さらに、たとえば警察監督評議会、刑務所、顧問評議会、プライバシー保護機関、オンブズマン等の公的機関による前進報告や、国際機関に提出された国家報告も参照されるとする。第4に、各構成員が関心をもつ事項である。これは、上記の第1から第3までの調査を経て、彼らの関心を表明する機会が与えられるものである。

これらのデータは、基本的に一年間のサイクルで収集される。通常は、毎年1月から12月までの12カ月間であり、翌年の1月以降に編集作業がもたれるのである。⁴²

ここで予想できるのは、収集されるデータが膨大な量となりうる点である。そこで CFR-CDF では、次の基準にしたがいデータの取捨が行なわれる。まず、データの焦点が、EU 法の実施をめぐる加盟国の行為に当てられているのか否かである。この基準は、やはり前述した憲章第51条（憲法条約第II-111条）の規定を意識したものである。また別の基準として、複数の加盟国間において共通ないし類似した行為が観察されているのか否かも考慮される。この点については、各国の行為にみられる不一致や矛盾が顕著である場合も同様である。さらに、国家間比較の参照にはなりえないデータであっても、注目に値するものであれば採用される。特定の国家による「最良の実践」が、たとえばそれに該当する。⁴³

CFR-CDF による OMC は、以上の条件や基準に照らして実践されてきたのである。その対

象は憲章が規定する諸権利，諸自由および諸原則であるから，実際には憲章の逐条についてデータがまとめられることになる。それでは，このようなデータは実際にはいかなる内容なのであろうか。以下では，2002年度報告より「人間の一体性への権利」と「環境の保護」を任意に取り上げてみてみよう。

3. OMC のデータ概要：「人間の一体性への権利」と「環境の保護」を事例にして

「人間の一体性への権利」は，憲章の第3条（憲法条約では第II-63条）において保護されている。「環境の保護」は，第37条（同第II-97条）に規定がある。そのために双方ともに，OMCによる調査報告の対象となっている。

(1) 人間の一体性への権利

「人間の一体性への権利（droit à l'intégrité de la personne ; right to the integrity of the person）」とは，耳慣れない表現であるかもしれない。この権利について第3条は，次のような規定となっている。「1. 各人は，その身体的および精神的一体性を尊重される権利をもつ。2. 医療および生物学の分野においては，とくに次のことが尊重されなければならない。(a) 法が定める手続きにしたがった，当事者の自由で情報を与えられたうえでの同意，(b) 優生学的措置，とくに人の淘汰を目的にした措置の禁止，(c) 人体およびその一部を利得の源とすることの禁止，(d) 人間のクローン再生の禁止」。つまり同条は，生命倫理の観点から一定の基本権を保護しようとするものである。

CFR-CDFはまず，同条第2項の(a)から(d)までの4つをこの権利の基幹的要素と位置づける。そのうえで，同様の要素をもつ欧州審議会文書への言及がなされるのである。ここでは，そのような審議会文書として1997年4月の『人権および生体医学に関する条約』，同条約に追加された翌98年1月の議定書（『人間のクローン再生の禁止に関する追加議定書』）ならびに2002年1月の議定書（『人間の臓器および組織の移植に関する追加議定書』）が挙げられている。これらの文書の概要，効力発生の有無と時期，EU加盟国の署名および批准の状況がまとめられている。⁴⁴

このような手順を踏んだうえで各国の報告がなされるのである。たとえば上記の(a)に対応して，「患者の権利」の項目が設定される。そのなかで，ベルギーにおける「患者の権利法」およびフランスにおける2002-303号法の制定，ポルトガル上訴裁判所の判決，ならびに同国の生命科学倫理評議会の意見が取り上げられることになる。続いての項目は，救命措置を患者が拒否する場合の各国の対応についてである。これは具体的には，「エホバの証人」信徒による輸血の拒否をめぐるものである。が，患者の権利という視点から，現代欧州では避けて通れない人権問題として理解されている。報告では，ベルギー生命倫理諮問委員会の意見，スペインの憲法裁判所判決およびフランスのパリ行政控訴院の判断が紹介されるのである。⁴⁵

さらに取上げられたのは，クローン技術の研究および治療の是非に関してである。これは，

上記の (d) の範疇に入る問題であろう。ここでは、以下のデータが列挙されている。スペインにおけるオンブズマンへの申立て、ルクセンブルク国家倫理委員会の意見、ドイツ連邦議会による幹細胞法の採択、フィンランド議会の憲法委員会報告、フランス議会による生命倫理法の制定論議、ギリシャ議会の第 3089/2002 号法採択、デンマーク作業部会による生体バンク報告、イタリア議会における受精補助法の制定論議等である。結論として、すでにみた審議会の諸文書が解釈の余地を残すため、各国の対応も大幅に異なっていると述べるのである。⁴⁶

翌年の 03 年度の報告では、臓器売買に焦点が当てられている。売買を禁止することは、上記 (c) に該当するという判断からである。ここでは、ギリシャ政府の取組みが紹介された。そのうえで、EU 条約の根拠規定から各国刑法を接近させる必要性まで、幅広い考察が加えられている。⁴⁷

(2) 環境の保護

「高水準の環境保護および環境の質の改善は、EU の政策に組み込まれ、かつ持続可能な開発の原則にしたがい確保されなければならない」。憲章の第 37 条は、このように簡潔な内容である。とはいえ、環境保護じたいは、EU においてすでに重視されてきた。EC 設立条約第 2 条、第 6 条あるいは第 174 条が言及するとおりである。報告では、ECHR の判例の紹介をもって開始されている。欧州人権裁判所は、スラムの住民がおかれる劣悪な環境を ECHR の違反と認定したことがある。あるいは、夜間における飛行機の騒音を、人権の見地より問題視したことがあるのである。このようにして、環境保護が基本権の一部であることが最初に確認される。⁴⁸

次に分析の対象として、4 つの項目が設定されている。「情報にアクセスする権利と環境問題に参加する権利」と題する項目では、オルフス条約の分析がなされている。⁴⁹ デンマークの港町の名を冠するこの条約は、国連の欧州経済委員会において採択された文書であり、『情報へのアクセス、意思決定における公衆の参加および環境問題における公正へのアクセスに関する条約』が正式名称である。この条約は、環境問題へのより民主的な対応を目的として 2001 年 10 月に発効した。EU は報告の作成当時、条約に欧州共同体として加入することを試みていた。最終的には 05 年 2 月に批准が完了し、加入が実現している。⁵⁰

「憲法による環境の保護」の項目では、加盟国の憲法における環境保護規定が紹介されている。フィンランド憲法の第 20 条、ギリシャ憲法の第 24 条、ベルギー憲法の第 23 条、スペイン憲法の第 45 条、ポルトガル憲法の第 2 条および第 66 条がそのような規定である。フィンランド憲法に関しては、その規定がダム建設の中止を命じる根拠となった事例が紹介されている。⁵¹

「刑事法による環境の保護」では、重大な環境犯罪に対する各国の刑事罰が主題となっている。ここで注目されているのは、EU の司法内務協力における「刑事法を通じた環境保護に関する理事会枠組み決定 (2003/80/JHA)」である。この枠組み決定は、環境犯罪をリストアップ

したうえで、適切であれば各国の処罰体制を厳格化するものである。報告では、決定の法的根拠、採択過程、概要および政策課題が考察された。また、同様の目的をもつ欧州審議会文書との比較研究がなされている。⁵²

最後の「インセンティブ手法による環境の保護」の項目では、当該領域におけるインセンティブの活用について2つの実践例が紹介されている。ひとつは、いわゆる環境税に関してである。ここでは、ドイツにおける取組みが挙げられている。あとひとつは、公共調達契約条件に環境保護を含めるものである。報告では、フィンランドの自治体による試みに対する ECJ の判断が例示されている。⁵³

翌03年度の報告においても引き続き、重大な環境犯罪の処罰やオルフス条約に関する項目が設けられることとなった。⁵⁴ その意味では、一定のフォローアップもなされていると捉えることができる。

「人間の一体性への権利」と「環境の保護」のデータは、以上のような構成となっている。このような情報が、憲章の第1条（憲法条約では第Ⅱ-61条）から第50条（同第Ⅱ-110条）に関して逐一分析され、掲載されているのである。総計では、2002年度の報告でA4版230頁、03年度で130頁、04年度で80頁ほどの情報量となる。したがってCFR-CDFの実践は、限られた人的および財政的資源のなかでデータの編集を行ない、かつそれを公開するという作業の継続性が特徴となっている。関係機関、団体および個人が一定のルールに基づいて編集されたデータを不断に共有できることの意味は、決して小さくはないであろう。さらに想起されるべきは、OMCがあくまで拘束力の弱いツールである点である。憲章の規定を解釈し、あるいは憲章とECHRとの法的関係を明確にするうえで、強固な拘束力を発するツールは必ずしも要請されてはいない。関係機関の拒否反応を惹起しかねないからである。逆に、科学的知見に基づいて改善を求めるOMCは、人権問題を必要以上に政治化させない点において有用な方策となりうるのである。⁵⁵

もっとも、だからといってOMCに依存してしまうと、当該分野における政策統合が停滞する可能性もある。この方式の最大の焦点は、公開されたデータを関係EU機関や加盟国機関がいかに利用するかにあるからである。OMCは、人権を強制するメカニズムをとまなうものではない。そのため人権状況の改善は、結局のところ、これらの機関の自発性に委ねることになる。データがアイデアの宝庫として無限に活用されるのか、あるいは単なる参考資料として倉庫に眠ってしまうのかは、これらの機関の意識や判断いかんであるのが現状である。

第4章 EU基本権分野におけるOMCの展望

——基本権庁の設置に向けて——

2003年12月のブリュッセル欧州理事会において、加盟国の首脳は「人権庁（une agence des

droits de l'homme ; a Human Rights Agency)」を設置することに基本合意した。⁵⁶ 欧州委員会はこれを受けて、『EU 基本権庁 (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ; European Union Agency for Fundamental Rights) を設置する理事会規則 (案)』および『EU 基本権庁が EU 条約第VI編に言及されている領域で活動することを可能にする理事会決定 (案)』を発議したのである。⁵⁷ 05年6月のことであった。EU 基本権庁は、人種主義と外国人排斥の監視に特化していたセンターを発展的に改組するものであり、⁵⁸ 2007年1月の発足が目指されている。本章では、上の2つの委員会発議を素材にして、基本権庁における OMC の導入可能性を考察しておこう。⁵⁹

1. 基本権庁の目的と任務

委員会の規則案によれば、EU 基本権庁の目的は、次のようなものである。すなわち、「共同体の機関、組織および部局、ならびに共同体法を実施する場合の加盟国が、各々の権能の範囲内において基本権を十分に尊重する行動をとり、あるいは行動の方針を策定する際に、基本権に関する補助と専門知識を供与することをもって、それらを支援することである」(第2条)。この文面からは、目的が共同体機関および——「共同体法を実施する場合の」という但し書きがつくが——加盟国機関等の支援にあることがうかがえる。なお、ここでいう基本権は、「EU 条約第6条第2項が定義する権利、とりわけ憲章に規定される権利」を指すものである(第3条第1項)。第6条第2項が定義する権利とは、ECHR が保障し、かつ「加盟国に共通の憲法的伝統に由来する」基本権を指す。この点を考慮すれば、基本権庁が扱う基本権は、ECHR、「加盟国に共通の憲法的伝統」および憲章の範囲に及ぶことになる。また、同庁の名称は、欧州理事会における基本合意の際には「人権庁」であった。規則案ではそれが、「基本権庁」へと変更された。これはおそらく、憲章へのコミットメントをより意識できる「基本権」の用語が好まれたからである。運営および活動するうえで、用語の相違が決定的に重要なわけではないと思われる。⁶⁰

規則案はさらに、目的の達成に向けた基本権庁の任務を以下のように列挙している。

- (a) 加盟国、EU 諸機関、EC のエージェンシー群、研究センター群、国家機関、非政府組織 (NGOs)、関係第三国および国際機関の研究と監視結果を含む、関連性があり、客観的で、信用における比較可能な情報およびデータの収集、記録、分析ならびに普及
- (b) 欧州委員会および加盟国との協力を通じた、欧州レベルのデータの比較可能性、客観性および信頼性を改善する方式の開発
- (c) 適切かつその優先課題と年次作業プログラムに沿うものであれば、欧州議会、理事会もしくは欧州委員会の要請に基づいた、科学的な研究と調査、予備的検討およびフィージビリティ調査の実施、協力あるいは奨励。加えて、専門家会議の取りまとめとアド・ホックな作業会の開催

- (d) その判断により、あるいは欧州議会、理事会もしくは欧州委員会の要請に基づき、EU 機関および EC 法を実施する加盟国に対する、諸般に関する結論と意見の表明
- (e) 理事会が、EU 条約第 7 条第 1 項にしたがいある加盟国の状況報告を独立した人物に要請する場合、同条第 2 項にしたがい提案を受理する場合、あるいは同条の各項が定める手続きにのっとり基本権庁に要請する場合の、技術的な専門知識の供与
- (f) 「良い実践」の例を盛り込んだ、基本権の状況に関する年次報告の公開
- (g) その分析、研究および調査に基づく、主題報告の公開
- (h) 活動報告の公開
- (i) ネットワークの構築、欧州レベルでの対話の推進、および適切であれば国内の議論や会合への参加を通じた、NGOs、社会的連携団体、研究センター群、公共機関および他の人物や団体を含む、市民社会との協力の強化
- (j) その活動の推進と普及を目的とする、利害関係者が参加する欧州レベルの会議、キャンペーンおよびセミナー等の取りまとめ
- (k) 公衆の意識を向上させる戦略の策定、公衆による文書入手の容易化、教材の製作、他の情報源との重複の回避。⁶¹

基本権庁の任務は、このように多様となっている。もっとも、同庁による報告、結論および意見の実施ないし発表は、一定の制約に服さなければならない。たとえば、報告等を行なうにあたり、EC 設立条約第 250 条を根拠として欧州委員会が行なう修正提案の合法性には言及できない。同第 230 条に基づいて ECJ が合法性を審査する手続きについても、同様である。加えて第 226 条が規定する、加盟国の義務不履行の問題も取扱うことはできないと規定されている。⁶² 基本権庁には、あくまで、与えられた裁量の範囲内で活動を行なうことが求められるのである。

しかしながら、他方では、EU 条約第 VI 編が規定する「刑事問題における警察・司法協力」において活動することが可能となる。これは、後者の理事会決定案によるものである。欧州人種主義・外国人排斥監視センターの活動は、第 1 柱である欧州共同体の枠内に限られていた。⁶³ 決定案が採択された場合、その活動の法的範囲はより広がることになる。共同体枠に収まりえない基本権の性質を鑑みれば、この判断は妥当である。

2. 基本権庁における OMC の可能性

欧州人種主義・外国人排斥監視センターからの最大の変更点は、このように、人種主義および外国人排斥の領域から基本権領域全般へと対象が拡張されるところにある。欧州委員会の 2 つの発議によれば、さらにいくつかの変更がある。第 1 に、基本権庁は、委員会の要請に基づいて、EU が欧州近隣諸国政策 (European Neighborhood Policy) の対象とする第三国等について情報を供与し、あるいは分析を行なうことができる。これにより基本権庁は、純粋に域内の

問題のみを扱う機関ではないことが明らかとなる。⁶⁴第2に、同庁の下部機関として「基本権フォーラム」が設置される。このフォーラムは、情報交換や知識の共有を行なうために、NGOs、労働組合、経営者団体、教会、大学および専門家ら最大100名が集うものである。彼らの任期は5年であり、一回の更新が可能とされるが、その選出方法は管理評議会の決定を待たねばならない。⁶⁵第3には、同評議会の意思決定に多数決制が導入されることになる。評議会の構成は、監視センターのそれをほぼ踏襲する。とはいうものの、2004年5月の第5次EU拡大により構成員数が増加した。⁶⁶そのため、意思決定をより効率にするためにも全会一致方式が放棄されたのである。第4には、連合協定を締結する第三国やEU加盟候補国が、一定条件の下で参加できることである。⁶⁸

けれども、本稿の文脈においてとりわけ留意するべきは、基本権庁の任務に関してOMCが念頭におかれていることである。この点は、先に見た(a)、(b)、(d)および(f)が示唆している。(a)は、一定の基準を満たす情報およびデータの収集や分析という、OMCの骨組みとなる作業である。データの質の向上を目指す(b)、結論および意見を関係機関に発する(d)、ならびに「良い実践」を重視する(f)もまた、OMCにとって不可欠の要素を構成している。基本権庁によるOMCは、その前身となろう欧州人種主義・外国人排斥監視センターにより先行的に導入されてはきた。同庁の設置は、より広範囲の基本権事項を、常設の機関の運営の下で監視するものと推察できるのである。

とはいうものの、基本権庁のOMCが、EUや加盟国の状況改善にどの程度貢献しうるかは未知数である。これを象徴するのが、任務のひとつに掲げられた上述の(e)である。そこで言及されているEU条約第7条は、同第6条第1項が明記する人権や民主主義等の原則（憲法条約では「EUの価値」として第I-2条に規定されている）への加盟国の「重大かつ継続的な違反」や「(重大な違反が生じる)明確な危険」をEUとして確認する手続きである。しかしながら第1に、(e)によれば、基本権庁は、同条の手続きにおいて「技術的な専門知識」を理事会に「供与」できるにすぎない。⁶⁹ゆえに、そのような専門知識の質をいかに高め、かつそれをいかに適切なタイミングで供与するのかが問われることになる。

第2には、そのような第7条の対象が、「人権および基本的自由」に関する加盟国の行為にとどまらないことである。第6条第1項が明記する他の原則、すなわち「自由」、「民主主義」および「法の支配」についても対象となるのである。ここで大事なのは、これらの原則の各々が独立した概念ではないことである。それらはむしろ、相互に重複する意味内容をもつ。たとえば国家政府によるメディアの支配は、政府を統制する手段が制限される見地から、民主主義に反する国家行為と捉えられる。とはいえ、メディアの自由と多元性の尊重は、「表現と情報の自由」を保障する観点から、基本権憲章においても謳われているのである。⁷⁰したがって、「民主主義」や「法の支配」の解釈次第では、基本権庁は、その活動範囲をさらに拡張できるかもしれない。どの程度の活動成果を挙げうるかは、他の多くの国際的機関がそうであるよう

に、とりわけ庁幹部の行動力とリーダーシップに負うことになる。

欧州人種主義・外国人排斥監視センターが設置された際に、一部の関係者は冷めた反応を示していた。彼らによれば、それは、欧州審議会の単なる二番煎じであったのである⁷¹。基本権庁に関しても同様に、審議会や欧州安全保障協力機構（OSCE）との役割上の重複が指摘されている⁷²。ゆえに、基本権庁もゆくゆくは、固有の成果を挙げうる旨をアピールする必要がでてこよう⁷³。

基本権庁が設置された場合、データの管理等を行なう主体が2つ存在することになる。同庁と、あとひとつはCFR-CDFである。双方の活動が競合し、ときに不要な混乱をきたす局面を回避するには、CFR-CDFの位置づけを修正することが必要となる。というのも、CFR-CDFの法的正当性は、基本権庁のそれと比して必ずしも高くはないからである。しかしながら、CFR-CDFの構成員は、加盟国の状況に通じているだけではなく、基本権庁が実践するであろうOMCについても実績がある。したがって、彼らのこれまでの経験を軽視することは、得策とはいえないのである。今後は、CFR-CDFのネットワークと規範的性格を維持しつつ、制度上いかなる調整を行なうのかも焦点となるであろう⁷⁴。

おわりに

ドシュッテルの提唱する「開かれた調整方式」は、人権分野の専門家よりなるネットワークによって実践されている。人種主義や外国人排斥の問題を監視するセンターが基本権庁へと改組されれば、より高い正当性のもとで、充実した実践が可能になると予想できる。この方式は、データの共有や相互学習を通じて関係機関の自発的な行動を促すものであった。すでに触れたように、基本権憲章の制定やECHRへのEUの加入は、基本権が保護される水準を無条件に引き上げるわけではない。そのような現状にあってこの方式は、水準の向上に最善を尽くすうえでの稀有の手段となっている。

とはいえ、このような方式の成果は、あくまで関係機関の自発性に依存している。より確実性の高い政策手段は、やはり従来の共同体方式ということになろう。このことは、2001年7月に公表された欧州委員会の『ガバナンス白書』⁷⁵においても確認されている。白書によれば、「開かれた調整方式」は、共同体の目的やEU諸機関の権限関係を不明確にする側面をもつ。したがって、この方式は、共同体方式による立法行動が可能である場合には用いられるべきではない。あくまでそれは、共同体の行動に「代替するのではなく、それを補充すべき」方式として捉える必要があるのである。関係機関に対するOMCの拘束力は、たしかに弱い。しかしながら、当該分野においてより強い拘束力が要請されることは今後ありうる。そのためにも双方の方式は、個別の状況に柔軟に対応する、相互補強的な位置づけにおくことが肝要である。いずれの方式を選択するのかについては、EUの意思決定に関わる者たちの判断が問われ

ることになる。⁷⁷

人権問題への対応を EU に求める声は、近年ますます高まっているようにみえる。それにと
もない基本権庁にも、場合によってはその能力を超えた期待が寄せられると推測できる。市民
を無差別に攻撃するテロ行為は、人道的に許されるものではない。しかし他方においては、テ
ロの容疑者や関係者に対する権利の侵害が問題にもなっている。アムネスティ・インターナシ
ヨナル EU 支部のオウスチン局長 (D. Oosting) は、この文脈において、基本権庁へのきわめ
て強い期待を表明したのである。⁷⁸ EU においては、政策の透明性や市民参加が重視されながら
も、各国の多様な事情にも配慮する政策が要請される。EU における基本権保護の態様は、そ
のような状況で新たな展開を見せ始めたといえるのである。

注

- 1 基本権 (droits fondamentaux ; Grundrechte ; fundamental rights) と人権 (droits de l'homme ; Menschenrechte ; human rights) は、同一の概念ではない。たとえばドイツ憲法学において、後者は、前国家的な性質をもち、何人であっても保護される権利および自由である。したがって、ドイツ人のみが享受しうのような市民権は、これには含まれない。対して前者は、人権と市民権の双方を包含したものとみなせるのである (芦部信喜『憲法』岩波書店、1993年、74頁)。本稿では両者を厳密に区別していない箇所があることをおことわりする。
- 2 安江則子「EU 基本権憲章の起草とその意義」『同志社法学』第 53 巻第 6 号、2002 年、468-469 頁、Jacqueline Dutheil de la Rochère, “The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Draft Constitutional Treaty,” *Common Market Law Review*, no. 41, 2004, pp. 348-350.
- 3 Opinion 2/94, [1996] ECR I-1759.
- 4 憲章を起草した諮問会議の幹部会は、このような見解を支持している。ECJ の判例 (Case-292/97) がその根拠になりうるとする。“Texte des explications relatives au texte complet de la Charte, tel que repris au doc. CHARTE 4487/00 CONVENT 50,” CHARTE 4473/1/00 REV 1, Bruxelles, le 19 octobre 2000, pp. 45-47. しかしながら、「EU 法を実施する場合の加盟国」がいかなる状況を指すのかについては、法律家の間でなお論争がある。ゲオルグ・レス (入稲福智訳) 「EU 基本権憲章と権利保護」『平成法政研究』第 6 巻第 2 号、2002 年、101-103 頁、Gilles de Kerchove, “L’initiative de la Charte et le processus de son élaboration,” dans Olivier de Schutter et Jean-Yves Carlier (dir.), *La charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Bruylant, 2002, p. 36, Ricardo Alonso García, “The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union,” *Jean Monnet Working Paper 047/02*, 2002, pp. 2-7 参照。
- 5 憲章第 51 条第 2 項。
- 6 憲法条約第 II-112 条第 5 項は、次のように述べている。「この憲章において原則を含む規定は、EU の機関、組織および部局の立法的もしくは行政的行為により、あるいは EU 法を実施する場合の加盟国の行為により、それぞれの権限が行使されることを通じて実施される。そのような規定は、これらの行為を解釈する場合であるか、またはその合法性を裁定する場合にのみ、司法的に審理できる」(傍点は筆者による)。
- 7 次の文献を参照されたい。富川 尚「首脳会議の制度化と連合的リーダーシップ (Coalition Leadership)」『同志社法学』第 52 巻第 4 号、2000 年、庄司克宏「EU における経済政策法制と裁量的政策調整 (the Open Method of Coordination)」『横浜国際経済法学』第 12 巻第 1 号、2003 年、福田耕治「欧州憲法条約と EU 社会政策における「開放型調整方式 (OMC)」」『ワールドワイドビジネスレビュー』第 6 巻第 1 号、2005 年、Claudio M. Radaelli, “The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?,” Preliminary Report, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003, Sabrina Regent, “The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?,” *European Law Review*, vol. 9, no. 2, 2003, Burkard Eberlein and Dieter Kerwer, “New

- Governance in the European Union : A Theoretical Perspective,” *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no. 1, 2004, Dermot Hodson and Imelda Maher, “Soft Law and Sanctions : Economic Policy Co-ordination and Reform of the Stability and Growth Pact,” *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 5, 2004, Stijn Smismans, “EU Employment Policy : Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?,” *EUI Working Paper LAW no. 2004/1*, European University Institute, 2004, David M. Trubek, Patrick Cottrell and Mark Nance, ““Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration : Toward a Theory of Hybridity,” *Jean Monnet Working Paper 02/05*, 2005.
- 8 たとえば、主要国首脳会議における実践に関して、富川 尚「国連国際組織犯罪条約成立におけるG8サミット（G8 Summit）の役割」『同志社法学』第53巻第6号，2002年参照。
- 9 See, Daniel Wincott, “The Governance White Paper, the Commission and the Search for Legitimacy,” Anthony Arnall and Wincott (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002, pp. 386–397.
- 10 Olivier de Schutter, “The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination,” *Jean Monnet Working Paper 07/04*, 2004. なお、ドシュッテルには次の研究がある。あわせて参照されたい。Olivier de Schutter, Notis Lebessis and John Paterson (eds.), *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, 2001, Olivier de Schutter, “La garantie des droits et principes sociaux dans la Charte de droits fondamentaux de l’Union européenne,” dans de Schutter et Carlier, *op. cit.*, Philip Alston and Olivier de Schutter, *Monitoring Fundamental Rights in the EU : The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publishing, 2005.
- 11 De Schutter, “The Implementation of the EU Charter of . . .,” *op. cit.*, pp. 36–37.
- 12 *Ibid.*, p. 3.
- 13 Opinion 2/94, note 2.
- 14 De Schutter, *op. cit.*, pp. 4–5.
- 15 欧州共同体設立条約第2条。
- 16 De Schutter, *op. cit.*, pp. 5–8.
- 17 *Ibid.*, p. 8–11.
- 18 この点は、別の論者によっても指摘されている。see, Nicholas Bernard, “A ‘New Governance’ Approach to Economic, Social and Cultural Rights in the EU,” in Tamara Hervey and Jeff Kenner (eds.) *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, 2003, pp. 253–254.
- 19 Anne-Cecile Robert, “Une Charte cache-misère,” *Le Monde Diplomatique*, décembre 2000. 憲章における「労働への権利」をめぐることは、さらに、小林 勝「欧州連合基本権憲章について」『中央学院大学法学論叢』第14巻第1・2号，2001年，308–310頁を参照されたい。
- 20 Giampiero Alhadeff and Suzanne Summer, “A Clarion Voice for Human Rights,” in Kim Feus (ed.) *The EU Charter of Fundamental Rights : Text and Commentaries*, Federal Trust, 2000, p. 184. see also, Keith D. Ewing, *The EU Charter of Fundamental Rights : waste of time or wasted opportunity?*, The Institute of Employment Rights, 2002.
- 21 「市場の自由」ないし「経済的自由」と基本権の相互関係を分析した研究には、以下のものがある。あわせて参照されたい。小場瀬琢磨「EU域内市場の基本的自由の基本権への収斂化」『早稲田法学会誌』第55巻，2005年，Miguel Poiares Maduro, “Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU,” Philip Alston, with the assistance of Mara Bustelo and James Heenan (ed.) *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.
- 22 De Schutter, *op. cit.*, pp. 12–13.
- 23 *Ibid.*, pp. 13–16. 第308条の規定は、欧州憲法条約では第I-18条に継受されている。
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*, pp. 17–19.
- 26 *Ibid.*, pp. 19–21.
- 27 *Ibid.*, pp. 21–29.
- 28 補完性および比例性の原則は、EC設立条約第5条に規定されている。欧州憲法条約においてそれらは、第I-11条第3項および第4項に継受されている。
- 29 De Schutter, *op. cit.*, pp. 29–31.

- 30 「この憲章が人権および基本的自由の保護のための条約 [ECHR を指す一筆者] により保護されている権利に対応する権利を含むかぎりにおいて、それらの権利の意味および範囲は、当該条約により定められるものと同じである。この規定は、EU 法がより拡張した保護を与えることを妨げない」。
- 31 De Schutter, *op. cit.*, pp. 31–36.
- 32 1997年12月のルクセンブルク欧州理事会は、世界人権宣言50周年を迎えるにあたり、すべての人権条約と議定書に加入するよう加盟国に求めている (“Declaration by the European Council at the beginning of the year of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights,” Bulletin EU, 12–1997, point I -21, para. 6.)。1998年以降の加盟国の加入状況については、付録を参照されたい。
- 33 De Schutter, *op. cit.*, pp. 39–42.
- 34 “European Parliament resolution on the situation as regards fundamental rights in the European Union (2000),” 2000/2231 (INI), 5 July 2001, point 9.
- 35 欧州委員会の公式ウェブサイト (http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm) より。2005年8月アクセス。
- 36 ただし、アシスタント・コーディネーターを除く。構成員の名簿は、同上のウェブサイトの ‘Who does What?’ において公表されている。
- 37 “European Parliament resolution on the situation. . .,” *op. cit.*
- 38 “Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and Its Member States in 2002,” http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/rapport_2002_en.pdf
- 39 *Ibid.* 文中における用語の強調は、報告にならっている。
- 40 *Ibid.*, p. 27, note 59.
- 41 *Ibid.*, p. 27.
- 42 *Ibid.*, p. 28.
- 43 *Ibid.*
- 44 *Ibid.*, pp. 38–39.
- 45 *Ibid.*, pp. 39–41.
- 46 *Ibid.*, pp. 42–44.
- 47 “Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003,” http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf, pp. 129–134.
- 48 “Report on the Situation of. . . in 2002,” *op. cit.*, pp. 227–228.
- 49 *Ibid.*, p. 228.
- 50 Alexandre Kiss, “Environmental and Consumer Protection,” in Steve Peers and Angela Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Polity*, Hart Publishing, 2004, pp. 255–257.
- 51 “Report on the Situation of. . . in 2002,” *op. cit.*, p. 229.
- 52 *Ibid.*, pp. 229–230. この枠組み決定は、2003年1月に採択されている。O. J. No. L 29, 5 February 2003.
- 53 *Ibid.*, p. 230.
- 54 “Report on the Situation of. . . in 2003,” *op. cit.*, pp. 129–134.
- 55 OMC の一般的評価に関しては、福田, 前掲論文, 14–16 頁参照。
- 56 “Conclusions des représentants des états membres réunis au niveau des chefs d’état ou de gouvernement à Bruxelles le 13 décembre 2003,” Conclusions de la présidence, Conseil européen de Bruxelles 12 et 13 décembre 2003.
- 57 COM (2005) 280, Brussels, 30 June 2005.
- 58 欧州委員会司法・内務総局の公式サイト (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_agency_en.htm) より。2005年8月アクセス。
- 59 欧州人種主義・外国人排斥監視センターの改組を通じた基本権保護の強化は、かねてより提言されていた。Philip Alston and J. H. H. Weiler, “An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights,” in Alston (ed.) with Mara Bustelo and James Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, p. 21. センターの設置過程と組織に関しては、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』第112号，2005年を参照されたい。
- 60 European Policy Evaluation Consortium（EPEC），*Preparatory Study for Impact Assessment and Ex-ante Evaluation of Fundamental Rights Agency：The Final Report*, Brussels, February 2005, p. 13–14.
- 61 理事会規則案第4条第1項。
- 62 同上，第2項。
- 63 拙稿，前掲論文，第1章を参照されたい。
- 64 理事会規則案第3条第4項。ドイツの通信社DPAは，この変更をもってEU加盟を目指すトルコへの監視が強まると予測している。*Deutsche Presse-Agentur*, 26 January 2005. EUの対外政策における基本権庁の役割を擁護する見解としては，Mielle Bulterman，“The Contribution of the Agency to the External Policies of the European Union,” in Alston and de Schutter, *op. cit.*, pp. 253–277がある。
- 65 理事会規則案第14条。
- 66 評議会の構成は，各加盟国，欧州議会および欧州審議会が任命する独立した人物各1名に，欧州委員会代表2名が加わる形となる。したがって25カ国の段階では総計29名となる。各加盟国が任命する人物は，国内人権機関の管理責任を負い，かつ基本権分野の専門知識を広く有している必要がある。構成員の任期は5年であり，一度に限り再任可となっている。同第11条第1項および第2項。
- 67 同第11条第6項。
- 68 同第27条。
- 69 基本権庁を設計するにあたり欧州委員会は，広く意見を募ったうえで，次のような選択肢をまとめた。(1) 欧州監視センターを維持しつつ，ジェンダー研究所等の補助的機関を設置する，(2) 限定された題目について情報収集を行なう機関への改組，(3) 広範な題目について情報収集を行なう機関への改組，(4) (3)の役割に加えて，EU諸機関およびEU法を実施する場合の加盟国を観察し，かつ評価の実施と意見の表明を行なう機関への改組，(5) (4)にとどまらず，加盟国の行為の全般を第7条の目的に沿って監視する機関への改組。推敲の結果，(4)の選択肢が採用されるに至っている。“Commission Staff Working Paper,” SEC (2005) 849, Brussels, 30 June 2005, pp. 12–14.
- 70 憲章第11条（憲法条約では第II-71条）第2項。
- 71 詳細は，山本，前掲論文，第1章を参照されたい。
- 72 たとえばイギリス影の内閣のブラディ（G. Brady）欧州担当大臣によれば，基本権庁は，価値のある目的をもつ一方で，「不経済な重複（‘wasteful duplication’）」の典型として認識されている。“Alarm over plan for new EU rights watchdog,” *The Daily Telegraph*, 5 April 2005.
- 73 この点は，基本権庁じたいのアカウンタビリティを確保する意味でも不可欠であると捉えられる。福田耕治「EUにおけるアカウンタビリティ—NPMによる欧州ガバナンス改革とエージェンシーを事例として—」日本政治学会2005年度研究大会（分科会11「アカウンタビリティ研究の理論と実証」）報告，明治大学，2005年参照。
- 74 See, “Commission Staff Working Paper,” *op. cit.*, p. 17, Martin Scheinin, “The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts,” in Alston and de Schutter, *op. cit.*, pp. 88–90.
- 75 *Gouvernance Européenne：un Livre Blanc*, COM (2001) 428 final, Brussels, 25 juillet 2001.
- 76 *Ibid.*, pp. 21–22.
- 77 この点について，ウィンコットは，欧州理事会の判断が今後とりわけ重要になると予測している。Wincott, *op. cit.*, pp. 390–391. 同理事会のこれまでの実績に関しては，富川，「首脳会議の制度化と…」，前掲論文を参照されたい。
- 78 *European Report*, no. 2966, 31 May 2005.

付録 人権文書および議定書への加盟国の加入状況*1

	1998年以降の加盟国	未加盟国（05年3月現在）
国際連合		
自由権規約第1追加議定書（1966年）	—	UK
人種差別撤廃条約（同）	IE	—
拷問等禁止条約（1984年）	BE, IE	—
自由権規約第2追加議定書（1989年）	BE, UK	FR
欧州審議会（欧州人権条約関連）		
第4議定書（1963年）	—	EL, ES, UK
第6議定書（1983年）	BE, EL, UK	—
第7議定書（1984年）	IE, PT	BE, DE, ES, NL, UK
欧州審議会（欧州社会憲章関連）		
追加議定書（1988年）	BE, EL, ES	AT, DE, FR, IE, LU, PT, UK
改定議定書（1991年）*2	BE, ES	DE, DK, LU, UK
申立て制度導入追加議定書（1995年）	BE, FI, FR, EL, IE, IT, PT, SE	AT, DE, DK, ES, LU, NL, UK
憲章見直し（1996年）	BE, FI, FR, IE, IT, PT, SE	AT, DE, DK, EL, ES, LU, NL, UK
欧州審議会（少数者等）		
欧州地域・少数者言語憲章（1992年）	AT, DE, DK, ES, FI, NL, SE, UK	BE, EL, FR, IE, IT, LU, PT
民族的少数者保護枠組み規約（1995年）	AT, DE, DK, ES, FI, IE, IT, PT, SE, UK	BE, EL, FR, LU, NL

*1 2004年以降の新規加盟国は除外している。国名は次の通りである。AT：オーストリア，BE：ベルギー，DE：ドイツ，DK：デンマーク，EL：ギリシャ，ES：スペイン，FI：フィンランド，FR：フランス，IE：アイルランド，IT：イタリア，LU：ルクセンブルク，NL：オランダ，PT：ポルトガル，SE：スウェーデン，UK：イギリス。

*2 05年3月現在で未発効である。

出所：国際連合人権高等弁務官事務所（www.ohchr.org/english），ミネソタ大学人権ライブラリー（www1.umn.edu/humanrts）および欧州審議会（www.coe.int）サイトのデータより作成。