

EU 市民権・司法化・デモクラシー

網谷 龍介

(津田塾大学学芸学部国際関係学科教授・EUSI 執行委員)

2013 年は、EU においては「市民の年 (European Year of Citizens 2013)」とされている。EU は各年にキャッチフレーズをつけて、宣伝キャンペーンを行っているが、今年も、1993 年に発効したマーストリヒト条約において、欧州連合市民権 (Citizenship of the Union) が設定されてから 20 周年ということもあり、このようなトピックとなった。

当時、EU 市民権にかけられた期待は大きくなかったと言われている。EU 市民権は、独立の地位を付与するものではなく、各国の市民権の上に重ねて与えられるものだった。また、そもそも「労働者の自由移動」など、経済活動に関連する分野においては、EU 設立以前から加盟国国民には他の加盟国において行使できる少なくない権利があった。

しかし、このような形式的とも思われる地位の創出が、大きな意味を持つようになりつつある。それを推進したのは EU 司法裁判所 (Court of Justice of the European Union) である。この EU 司法裁判が、具体的な法的権利の基礎としての連合市民権の意義を徐々に拡大する解釈を展開したのである。例えば 2001 年のグルゼルチク事件判決では、EU の関連規定が生活保護給付を平等待遇の例外としているように読めるにもかかわらず、ベルギー居住のフランス人に対する給付を認める判断を示した。さらに 2011 年のサンブラーノ事件判決においては、ベルギーで難民認定を申請して不許可・退去処分となったコロンビア人夫婦に関して、その夫婦の子がベルギー国籍を持つ＝EU 市民であることから、その子の EU 市民としての権利の享受を妨げることができないとして、退去処分を認めない判断を示した。このように裁判所の判断を通じて、EU 市民権に、各国市民権に還元できない実質的な内容が、具体的な法的権利として盛り込まれつつある。

ここまでが、EU 関係者——そこには多くの EU 研究者も含まれる——が好んで語りがちな、欧州統合神話の一角である。しかし問題はその先にある。「裁判所を通じた権利の拡大」というサクセスストーリーには、場合によって影のストーリーが付随する。その一つは、「デモクラシーの縮減」である。

リベラル・デモクラシーにとって、個人の権利の擁護は欠くべからざる構成要素である。とりわけ、マイノリティや、時の政府や体制に対する異議申し立ての権利の擁護は、デモクラシーが多数者の専制に陥らずに「リベラル」であるための、そして中長期的に体制の柔軟性と革新を担保するための装置である。

しかし、「個人の権利擁護が必要である」と「社会的課題が法的に解決されることは望ましい」は、別の命題である。たとえば 1960 年代から 1970 年代にかけて、アメリカでは連邦最高裁判所を通じた、市民権・市民的自由の拡大が行われた。しかし現在、そのような解決には疑問も呈されている。ある論者は、アメリカ型違憲立法審査のような「強い司法審査」による裁断よりも、立法府との対話を可能にする「弱い司法審査」の方が、特に社会的権利の実現に有益であるとする。別の論者は、社会運動が訴訟に依存することによって、広い社会的連合形成を行わなくなることを指摘する。そして一旦司法部門で「白黒」つけることになった争点を、政治部門に差し戻すことは困難であり、いかに司法部門で判断を逆転させるかが問われることになる。

EU においてはここに、EU レベルと各国レベルの齟齬、という要素が加わる。すなわち、司法部門と政治部門

の間の関係が、EU と各加盟国という対抗図式と重畳するのである。たとえばドイツにおいては、隣国ポーランドなどを中心とする国外の企業が、国内の建設業に参入することで賃金水準が低下することが問題視され、いくつかの州政府が、公共事業を受注する際には当該地域における労働協約に基づいた賃金支払いを行うことを、契約の条件とする立法を行った。加えて言うならば、ドイツにおいては労使の自律的問題解決の尊重が社会的に定着した原理となっており、憲法(基本法)上も協約自治という概念で保障されていると考えられている。したがって、政策的実効性について議論はありうるとしても、民主的政治プロセスを通じて、社会的通念にも適合した立法が行われた、としかいいようがない。しかしこれが、EU 司法裁判所によって違法とされたのである。

ここでは、「民主的でない EU(=ブリュッセルの官僚達!)」が「各国のデモクラシー」を侵犯しているかのように見える。それゆえ、一方では、EU と加盟国の権限分配の明確化が、他方では EU の「民主化」やヨーロッパ・アイデンティティの強化が提唱される。これまたおなじみの「民主主義の赤字」のストーリーである。

しかし、それは問題の一部にすぎない可能性がある。これは、司法部門を主な舞台とする「権利の政治」が、政治部門を通じた「妥協の政治」「交渉の政治」を押しつつあることの一事例に過ぎないのではないか。この問題が厄介なのは、個人の普遍的権利を基礎とする権利の政治は、多様化した社会により適している可能性があるからである。EU 市民権を基礎とした裁判所の権利拡大が進むのは、その故ではないか。逆に「妥協の政治」「交渉の政治」は、一定の社会集団とその代表者を必要とする可能性が小さくないが、「労働者」を代表に、そのような集団の存立根拠は今や危うい。住民投票も、特定の争点の解決には役立つかもしれないが、この状況の特効薬とはならない。その性格上、特定争点・特定の選択肢についての賛否しか問えないからである。

こうしてみると、EU 市民権のサクセスストーリーが仮にこれから続いたとしても、それはヨーロッパ・デモクラシーのディストピアでありうる。しかも、それが最良のガバナンスである可能性すら排除できないのである。