EU市民の地方参政権と「市民権」概念をめぐる一考察

安江則子

序
一　EU市民の地方参政権導入までの経緯
二　EU理事会指令 94/80 にみるEU市民参加の地方選挙実施措置
三　各構成国の国内体制とEU市民の地方参政権
四　「市民権」概念をめぐる一考察

序

一九九三年一一月に発効した「EUの設立に関する条約」（通称マーストリヒト条約）は、EU諸国の国民間に、より緊密な関係を形成する新たなステップとして、第八条において、EU市民の権利と利益を保護するために「EU市民権」[1]を創設した。

同条約第八条は、すべてのEU構成国国民に対する平等の確保、国籍に基づく差別の撤廃という理念の下に、EU市民権としていくつかの権利を列挙している。まずEU市民である被雇用者の受入れ国における権利を規定した「人

の自由移動」[2]原則であるが、この規定はすでにEECを創設するローマ条約（一九五七年発効）第四八条として実施されていたものである。また、欧州議会選挙における選挙権・被選挙権をEU内の居住国で行使できる権利、各国の地方選挙における投票権および立候補権を広くEU市民に認めることが、EU市民権の中心的な内容として規定された。さらに欧州議会への請願権、EU行政に対する苦情をオンブズマンに申立てる権利、第三国においてEU構成国の大使館・領事館による外交的保護を受ける権利を規定している。

その中でも、各国の地方選挙において、EU市民に選挙権および被選挙権を認める規定は、一部の構成国において憲法改正の必要を生じさせる重要な問題であった。[3]

マーストリヒト条約は、地方選挙の実施のための具体的措置を九四年末までに決定するとしており、EU理事会は、この規定に則って、一九九四年一二月一九日、他の構成国に居住するEU市民に対し地方選挙（élection municipal）における投票権と立候補権を付与するにあたって、実施の態様を定めたEU理事会指令 94/80[4]を採択した。

EU市民権を規定したマーストリヒト条約の批准・発効、一部の構成国における条約にそった改憲、さらにEU理事会指令 94/80 の採択によって、「国籍」と地方参政権とのリンケージは相対化したといわれる。それと同時に、構成国の国民にとっては、EU市民権と、国家における市民権との「二重の市民権」が生まれることになった。

本稿では、まず、EU市民による地方参政権導入までの経緯を辿った後、EU理事会指令 94/80 の内容を検討して、EU市民が参加する地方議会選挙の実施の態様を紹介する。次に、地方選挙の選挙権・被選挙権を国民に限定していた国々も含めて、各構成国が憲法や法令により、EU指令の適用にどのように臨んでいるかその状況を明らかにする。そのうえで、EU市民権の導入が、従来の「市民権」概念にどのようなインパクトを与えるのか、いくつかの市民権理論をふまえて考察したい。

一　ＥＵ市民の地方参政権導入までの経緯

ＥＣ構成国（当時）の市民に、居住国での地方参政権を相互に承認しようとする政策の提言は、すでに一九七〇年代にみられる。当時ＥＣ首脳会議は、ＥＣ委員会に対して域内の他国で暮らす市民に対して認められる権利についての研究報告を求め、委員会は、ＥＣの市民による地方選挙への参加が統合のイメージアップに繋がるとの報告書を提出している。しかし、ＥＣの政治統合へ向けた様々な機構改革案が次々と挫折する七〇年代、ＥＣの市民に対する地方参政権付与の問題もまた、ＥＣの意思決定機関である閣僚理事会で意見の一致をみず実現には至らなかった。

八〇年代に入ると、各国国民から直接選挙で選出された議員で構成されるようになった欧州議会は、その活発な活動の一貫として、ＥＣの市民による地方選挙実施に向けた活動を展開していく。（欧州議会は、一九七七年一一月から九一年一一月までに、市民権問題に関して七回もの決議を採択している。[5]）こうした動きの中で、一九八四年六月のフォンテーヌブロー欧州理事会は、この問題に関するアド・ホック委員会（通称アドニーノ委員会）を設置する。アドニーノ委員会は、域内の他の国に一定期間在住する構成国国民が、その居住国において地方選挙の投票権・立候補権を行使することの必要性を報告書[6]の結論とし、一九八五年六月には、ミラノの欧州理事会でこの報告書が採択されている。

けれどもこの時期は、ＥＣ市場統合の完成のための諸規定を中心としてローマ条約を修正する「単一欧州議定書」が討議、採択された時期であり、当面は単一市場の形成がＥＣの最重要課題とされ、市民の地方参政権の問題が条約に盛込まれるのは先送りされた。それでも、一九八七年に「単一欧州議定書」が発効し欧州議会の権限が強化されると、欧州議会は、ＥＣ委員会に対してＥＣの市民の参加する地方選挙実施に向けて指令案を起草するよう要請する。これに基づいて委員会は、一九八八年に最初の指令案を提出、それを修正した指令案を翌八九年に再提出する。[7]一九九二年二月に調印されたマーストリヒト条約第八条で、ＥＵ市民権が明文で規定されるまでにはこうした経緯が辿ら

れている。

次に紹介するのは、一九八九年の修正指令案を下敷きにしつつ、一九九四年一二月、最終的に閣僚理事会によって採択され、確定したEU市民参加の地方選挙の実施措置を定めたEU理事会指令 94/80 である。

二　EU理事会指令 94/80 にみるEU市民参加の地方選挙実施措置

1　理事会指令 94/80 の対象となる「地方選挙」

まず、各構成国の地方制度は非常にバラエティがあり、当然に規模やそれぞれの権限も異なっているために、どのレベルの地方選挙が、マーストリヒト条約および当該指令の対象となるかが確定されなければならない。指令の適用を受ける構成国の地方公共団体の固有の名称については、以下のように指令の付属書に列挙されている。

アイルランドでは、county, county borough, borough, urban district, tawn; デンマークでは、amtskommune, koebenhavns kommune, frederiksberg kommune, primaerkommune; オランダでは、gemeent, deelgemeente; イギリスでは、countie(England), countie, county boroughs, communities(Wales), regions, islands(Scotland), district(England), London boroughs, parishes (England), common councilmen (city of London); ポルトガルでは、municipio, freguesia; スペインでは、municipio, entitad de ambito territorial inferior al municipal; ギリシャでは、koinotis, dimos; イタリアでは、commune, circoscrizione; ベルギーでは、commune/gemeente/gemeinde; ルクセンブルグでは、commune; フランスでは、commune, arrondissement, section de commune; ドイツでは、Kreisfreie Stadt, Stadtkreis, Kreis, Gemeinde, Bezirk in Hamburg, Bezirk in Berlin, Stadtgemeind Bremen, Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortshaften.

(九五年一月付けで加盟した新構成国オーストリア、フィンランド、スウェーデンは、九四年に指令 94/80 が採択された時点では、

構成国ではなくここには挙がっていない。）

またEU指令は、地方選挙に関する語彙について次のように説明している。

まず、指令において、「基礎的地方公共団体」(collectivite local de base)とは、各構成国の法律によって規定されている行政単位であって、直接普通選挙によって選出された代表からなる機関をもち、地方に関する一定の事項について固有の責任の下で、行政権限をもつ機関である。また、地方選挙(élection municipal)とは、各構成国の法律によって規定され、代表機関である議会の構成員および地方公共団体の首長と執行部の指名をする直接普通選挙をいう。構成国は、上記に該当する地方公共団体を消滅させたり、新たに形成した場合には、EU委員会に届出なければならない。この届出から三ヵ月以内に、EU委員会は付属書の追加または削減を採択し、修正付属書はEC官報で公示される(第二条第二項)。

2 選挙人・被選挙人の資格

次に、EU理事会指令94/80は、EU市民が居住国において、地方選挙権または被選挙権を行使するための条件を規定している。指令によれば、基準日[8]の時点で、EU構成国の国籍を有するEU市民は、居住国の国民に対する選挙権および被選挙権に関する法規が規定する条件に従って、この指令の規定により地方公共団体の選挙権および被選挙権を有する(第三条)。ただし、EU域内で自国以外の国に居住するEU市民は、自らの意思によって居住国での投票または立候補を望むことを表明して、選挙人名簿への登録を求め、また立候補の届出をすることが原則である。現在、域内の他の構成国に居住する約六〇〇万人[9]のEU市民が、自動的に地方参政権を行使するようになるわけではなく、「意思主義」が採用されている。

またEU市民が、地方における選挙権または被選挙権を行使しようとする場合は、その国家の領土に一定の期間在

住しなければならない。居住国の法規が、自国民に対して、その人が主な住居を有する地方公共団体の選挙人または被選挙人になることを認めない一定の条件がある場合は、EU市民も同様の条件の下におかれる(第四条第一、二項)。構成国が、すべての選挙人および被選挙人に対してその地方公共団体において一定期間の間、居住していることを条件とすることもできる。また、この指令が採択された時点ですでに適用されている国家の法規は、指令により影響を受けないとされる(第四条第三項)。

この第四条の規定は、EU市民の参加する地方選挙の実施に関して、統一選挙法を制定することなく、選挙権を得るために必要な居住期間や選挙年令等の条件を構成国の国内法に委ねている。こうした対応は、マーストリヒト条約第三B条の規定する「補完性原理」[10](権限配分の原則)に基づいて、同指令が定める基本ルール以外の部分では、構成国の自由裁量をできるだけ広く認めようとする配慮である。ただし後述するように、居住国はEU市民と自国民との間に実質的にも手続的にも差別的措置を採ることは許されない。

居住国は、選挙人名簿への登録にあたって、EU市民である選挙人に対し、有効な身分証明書と、国籍および居住国における住所を明記した公的書類の提示を要求することができる。居住国での選挙権行使の表明は、同時に、自らが国民である国における地方選挙の選挙権の放棄を意味するだけに重要である。また、義務的投票制を有する構成国も多いEUでは、いったん居住国の選挙人名簿に登録されれば、その国の国民と同様の義務もまた負うことにもなる。指令は、「EU市民は、その意思を表明すれば居住国で選挙権を行使できる。居住国において投票が義務制であれば、この義務は、選挙人名簿に登録されたEU市民にも及ぶ(第七条)」と規定している。

3　候補者の資格と制限

居住国は、被選挙権を行使しようとするEU市民に対して、次の条件を課すことができる。まず居住国は、EU市

民がその出身国において、民事上または刑事上、被選挙権を剥脱されている場合は、自国の地方選挙においてもその権利の行使を認めない旨規定することができる（第五条一項）。出身国で選挙資格を奪われた者が他国でそれを行使しないよう構成国間での緊密な情報交換が求められる。構成国間の選挙に関する情報の交換については、居住地での投票および立候補を認めた一九九四年欧州議会選挙が先例となろう[11]。居住国は、国籍および居住国における住所を明記した公的書類の提示を要求することができる他、ＥＵ市民である立候補者に次のことを要求することができる（第九条）。

(A) 出身国において立候補資格を剥脱されていないことを正式に表明すること。

(B) Ａの表明に疑義がある場合、または居住国が要求した場合は、投票の前または後に出身国の権限官庁による証明書を提出すること。

(C) 有効な身分証明書を提示すること。

(D) 兼職禁止規定に違反していないことを正式に表明すること[12]。

(E) 必要な場合、出身国における最後の居住地を詳述すること。

居住国の地方選挙に立候補しようとするＥＵ市民は、上記の(A)および(B)の証明がない場合、立候補届けを受理されない（第五条二項）。

次に、居住国は、ＥＵ市民である候補者に対し、当選した場合においても、一部の役職につくことを制限することが認められている。すなわち居住国は、地方公共団体の首長および副首長その他の執行部の被選挙権を、自国民にのみ留保することができる。地方公共団体の首長および副首長その他の執行部の臨時代理等の職務についても同様である。すなわち、構成国は、ＥＵ市民が、例えば市長、町長あるいは助役、またその代理の職には就任できないことをあらかじめ法令で定めておくことが認められる。首長をはじめとする執行部の権限は、地方行政のレベルを越えて、戸籍管理など国家主権にかかわる職務を含むと理解されるからである（第五条三項）。それに加えて居住国は、地方議

会のメンバーに選出されたEU市民が、国家議会の選挙人の指名および選挙そのものに関与できない旨規定することができる(第五条四項)。指令第五条二項および四項が定めるこの制限は、実際に、フランスにおけるマーストリヒト条約批准のための一九九二年の憲法改正で採用されている。[13] 特にフランスでは、制度上、地方議会議員が、上院議員選挙の選挙人指名に参加するために、四項に基づく措置を採らないとEU市民である外国人に国政参加を認めることになるからである。

最後に、EU市民である候補者は、居住国の国民に適用される法規に基づき、(居住国における)一定の任務との兼職を禁止されるが、居住国は、候補者の出身国における同様の任務との兼職禁止を宣言することもできる(第六条)。

4 選挙人名簿への登録と立候補届け

居住国は、投票の前の適切な時期に、EU市民の選挙人名簿への登録に必要な措置をとらなければならない。選挙人名簿への登録にあたって、EU市民には、その国の国民と同じ条件が適用される。居住国は、EU市民である選挙人に対し、有効な身分証明書や国籍および居住国における住所を明記した公的文書の提示を要求することができる。EU市民である選挙人は、居住国国民と同様の条件で、選挙人名簿から公的に抹消される。また選挙人名簿に登録された選挙人は、自らの要求により、この名簿からの抹消されることができる。同一国内における他の地方公共団体へ転居した場合は、この選挙人は、居住国の国民と同様の条件で、転出先の地方公共団体の選挙人名簿に登録される(第八条)。

立候補届けを提出する際に、各候補者は居住国の国民と同じ条件を与えられる。居住国は、選挙人名簿への登録請求結果や立候補届けの受理可能性について、適切な期間内に関係人に報せなければならない。選挙人名簿への登録拒否または立候補届けの受理拒否の場合、関係人は、居住国の法規に従って、受入れ国の選挙人または被選挙人の場合

と同様の審査請求を行なうことができる（第一〇条）。居住国は、適切な時期に適当な方法で、選挙人または被選挙人に投票および立候補の権利の行使方法を報せなければならない（第一一条）。居住国は、いったんＥＵ市民に対し選挙人名簿への登録を認め、あるいは立候補届けを受理した場合、ＥＵの基本原則に基づき、国籍に基づく差別のない平等な取扱いを義務づけられる。また必要な場合には投票や立候補者の権利について適切な方法で周知させる等、できる限り平等の条件で選挙に臨めるよう計らうことが居住国に求められる。

5　猶予措置

地方参政権のＥＵ市民への開放は、一部の構成国にとっては、制度的改革を伴う重要な問題である。指令の適用にあたっては、構成国に一定の猶予期間が設けられた。

もし、ある構成国において、一九九六年一月一日の時点で、選挙人資格年令に達したＥＵ市民が、全有権者（ＥＵ市民も含む）の二〇％に達している場合、当該構成国は、この指令の規定に従って次のような留保をすることが認められる（第一二条第一項）。まず、選挙権に関してであるが、構成国は、地方議会の議員の任期を越えない一定の期間、ＥＵ市民の選挙人による投票を留保することができる（第一二条第一項Ａ）。次に、被選挙権に関しては、当該地方議会の議員の任期の二倍を越えない一定の期間、構成国は、ＥＵ市民の立候補を留保することができる（第一二条第一項Ｂ）。

すでにベルギーは、指令の文言によって、上記の第一二条一項Ａの留保の適用を認められている（第一二条第二項）。ただしベルギーは、有権者人口の二〇％をＥＵ市民が占める地方自治体でのみ、この規定を適用することを表明している。その他、同様の猶予規定のために一九九六年の地方選挙においてＥＵ市民の参加の実施を免れる国としては、人口の三割近くをＥＵ市民が占めるルクセンブルグがある。なお、八九年の指令案では、二回の選挙が行なわれるまでの期間、外国人議員が全地方議員の二五％を越えないよう規定することができるという条項があったが、今回採択

された指令にはこうした条項は見当らない。(14)

6 指令の実施と適用の監視、報告義務

この指令の構成国における実施状況を監督する責任機関は、EUの執行部であるEU委員会であり、委員会と各構成国は、同指令に基づく各国の留保の状況および、指令の適用状況について、EUの理事会および欧州議会に対して報告する義務を負う。

EU委員会は、遅くとも一九九八年一二月三一日までに、それ以後は六年ごとに、欧州議会およびEU理事会に対して、この規定に基づく各構成国の留保の状況、およびその正当化理由について報告書を提出する。この指令に基づいて留保を行なった構成国は、EU委員会に対して、留保の正当性を示すのに必要な情報を提供する(第一二条第四項)。

また、EU委員会は、この指令の発効以後、すべての構成国で地方選挙が行なわれてから一年以内に、その適用状況について、欧州議会およびEU理事会に報告する(第一三条)。構成国は、一九九六年一月一日迄に、この指令に従った立法、その他の法規、および行政措置を発効させる。それは即時にEU委員会に報告される(第一四条)。

同指令の発効後各国は実施のための法整備におわれることになる。従来、構成国国民のECに対する政治的権利は、欧州議会選挙において議員を選出することで行使されてきた。一九九四年からはマーストリヒト条約に基づき、EU市民は居住国においても、欧州議会選挙の投票権および立候補権を享受している。地方選挙における選挙人名簿への登録、あるいは立候補届けの受理に関する資格審査など、技術的な部分は、すでに各国で採択された欧州議会選挙の実施措置を踏襲することもできよう。(15) けれども欧州議会の選挙は超国家的組織であるEUの一機関の選挙であるのに対して、地方議会は憲法において規定された国家の内側の機関であり、問題は本質的に異なっている。EU市民の参加する地方選挙の実施には、「国籍」と地方選挙権という憲法的問題が介在している。

三　各構成国の国内体制とＥＵ市民の地方参政権

ＥＵ一五ヵ国の地方選挙制度は様々であり、外国人に対する選挙権・被選挙権の付与は一部の構成国では以前から認められているが、逆に憲法改正を伴わないではＥＵ市民権を規定したマーストリヒト条約を批准できない国もあった。[16] マーストリヒト条約は、すべての構成国の批准を経て発効しているが、ＥＵ市民の参加する地方選挙の実施措置を定めたＥＵ理事会指令94/80の適用にあたって、改めて憲法との整合性が問題となる国も存在する。[17] 以下、ＥＵ指令を適用するために国内手続上、どのような措置が必要かという観点から各構成国の状況を概観する。[18]

1　現行制度で対応できる国

アイルランド、デンマーク、オランダの三国、また新加盟国のスウェーデン、フィンランドにおいては、すでに地方選挙権付与の条件として「国籍」が問われておらず、当該地域の「住民」であれば足りる。従って、現行制度でＥＵ指令は概ね適用できる。

アイルランドにおいては、一九七二年より、地方選挙の選挙区に六ヵ月以上居住する外国人に対し、その選挙区における投票権を認めている。（一九七二年地方議会選挙法第一条）。要求される六ヵ月という居住期間は、アイルランド国民と同じであり、同国はこの点でも外国人と自国民に区別はない。また一九七四年選挙法によって、被選挙権資格から外国人を排除する規定も削除され、外国人は地方選挙の選挙権・被選挙権を享受する。

デンマークにおいては、まず一九七七年に北欧諸国（フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン）の国民に対し、地方選挙権・被選挙権が認められ、その後一九八一年以来、三年間居住するすべての外国人に対して選挙権・被選挙権が認められるようになった。被選挙資格に関して、国民は投票日の二〇日前の月曜日から居住していれば足

りるとされ、外国人とは居住期間に差が設けられている。

オランダでは、一九八三年に改正された憲法第一三〇条および、一九八五年の地方選挙法によって、中断なく、また合法的に五年間居住する外国人に選挙権・被選挙権が付与されている。

一九九五年一月付けでEUの構成国になったスウェーデン[19]とフィンランドでは、一九七六年から外国人に対し地方選挙権・被選挙権を認めており、EU市民の地方選挙参加に法的障害はない。

2 法律の制定または改正のみ必要な国

イギリス、ポルトガルは、一部の外国人にのみ地方参政権を認めており、EU市民権の実施にあたって憲法上の問題はなく法令の整備で足りる。

まずイギリスは、コモンウェルス市民およびアイルランド共和国市民に、地方選挙権および被選挙権を認めている。選挙権は、一九八三年の人民代表法第二条に、被選挙権に関しては、一九七二年の地方政府法第七九条に規定がある。地方参政権のEU市民への拡大については、これらの法規の一部改正で対応できる。

ポルトガル憲法(第一五条三項)は、ポルトガル語を用いる国の国民に対し、相互主義のもとで、条約に基づいて、公務員就任権を含め政治的権利の行使を認める可能性を規定していた[20]。ただし主権の行使にかかわる職種、自治領政府の職務、兵役、および外交官は除外される。その後、一九八九年の憲法改正で、相互主義のもとで領域内に居住する外国人に対し、地方公共団体の選挙権・被選挙権を認める法律を制定することが認められた(憲法第一五条四項)。従って理事会指令94/80の適用は、法令の採択で対応できる。

3　国際協調に関する憲法規定の解釈により改憲不要とされる国

ギリシャ憲法は、地方レベルの選挙権・被選挙権も自国民にのみ留保していると考えられている[21]（第四条四項、第五一条）。しかし憲法第二八条二項は、諸外国との協調の目的において、条約による主権の制限を認めており、また同三項は、一定の要件の下で全下院議員の過半数による多数決によって、国家主権の行使に対する制限ができることを規定している。この条文の解釈によって、憲法改正をせずに、ＥＵ市民に地方参政権を付与することは可能だと考えられている。

同様にイタリアも、自国民にのみ参政権を認めており、憲法上の対応については意見が別れている。まずギリシャと同じく、やはり憲法（第一一条）が国際協調に基づく主権の制限を認めているため、ＥＵ市民の地方参政権導入にあたって、この規定の援用により、特に憲法改正の必要はないとする立場がある。イタリア憲法院は、憲法の規定に反する共同体法の実施を認めた先例[22]があり、地方選挙に関しても同様の解釈が可能だというものである。それに対して、学者の多くは政治的権利を外国人に付与することは憲法の基本原則に違反するので、改憲が必要だとの立場をとっている。

4　今後改憲が必要な国

これに対し、ベルギーおよびルクセンブルグの憲法は、選挙権・被選挙権の要件として国籍を明記しており憲法改正を必要とする。ベルギーでは、一九八〇年から八六年にかけて外国人に対して選挙権を付与できるとする法案が審議されたが、ベルギー国務院（Conseil d'Etat）は、憲法第四条二項および憲法典全体の枠組みに照らして、このような法案は認めがたいとする意見（avis）を提出している[23]。一九九三年に行なわれた改憲でも、この問題の解決はなされていない[24]。

またルクセンブルグ憲法第五二条は、選挙権保持者を明確にルクセンブルグ人に限定しており、被選挙権に関する憲法第一〇七条の規定も、この第五二条の条件を援用している。ルクセンブルグでは、マーストリヒト条約批准の際、市民権に関連して、憲法と条約との抵触が問題となった。この時、同国国務院(Conseil d'Etat)は、マーストリヒト条約第八条の規定は、九四年末に実施措置を定めた指令が採択されるまでは発効していないと見做されるとした。[25] 問題を回避して条約批准をしたことに法学者からの反論がなされた。また、同国ではEU市民への地方選挙権・被選挙権の開放にあたって、ルクセンブルグ語(レッツェブルゲッシュ語)の能力を要件とすべきだという議論がなされ問題となった。けれども、有権者人口に占めるEU市民の比率の高いルクセンブルグでは、指令の発効後第一回目の選挙においては、先述のように指令第一二条に基づき猶予を受けることになり、当面、時間的余裕が与えられた。

新加盟国のうちオーストリアは、これまで地方レベルの選挙権・被選挙権を自国民に限定してきた。EU加盟により、新たな地方選挙制度を模索中であり、選挙権・被選挙権をEU市民にのみ開放するか、あわせて他の外国人にも同様の権利を認めるかで議論がある。

5 マーストリヒト条約批准に際して改憲を終えた国

フランスは、一九九二年六月にマーストリヒト条約の批准に先立ち憲法を改正した。改憲のポイントは複数あったが、地方選挙のEU市民への開放は、フランス憲法院によって憲法の主権規定(第三条)との抵触が指摘されたことから、最重要ポイントの一つであった。[26] フランスの場合、地方議会の議員は上院議員選挙の選挙人指名に関わるため、地方議会への外国人の参加が国政にも間接的に影響を及ぼすとして問題になった。地方議会への参加は認めるとしても、国政への参加は主権者国民に固有の権利であるという。結局、改正後の憲法新八八条の三は、EU市民がフランスの地方議会議員に当選しても、フランス国籍の議員と異なり、上院議員選挙に関与できないとしたのは前述のとお

りである。

ドイツでは、一九八九年にハンブルグ特別市とシュレスビッヒ・ホルシュタイン州において、外国人選挙権の導入が相次いで決議された。しかしSPD主導のこうした動きに反発した議員が、その翌年、外国人に対する選挙権付与は憲法違反であるとして提訴し、勝訴した。[27] その後、マーストリヒト条約の批准に際して、憲法第二八条の規定を改正し、EU市民に限って地方選挙へ参加する権利を認めている。

スペイン憲法は、相互主義に基づき、条約または法律によって、外国人に地方選挙における投票権を付与することを認めていた（憲法第一三条二項、選挙制度に関する法律第一七六条一項）。実際に一九八九年以来、四つの国際協定が締結され、オランダ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンの国民に、三年以上中断なしに居住していることを条件として選挙権が認められていた。しかしスペインの場合、外国人の被選挙権を認める規定が憲法になかったため、被選挙資格をEU市民に認めるために改憲が必要かどうかで国内の議論が分れていた。結局、憲法裁判所の判断[28]に基づき、一九九二年八月憲法第一三条二項の改正によって問題は解決した。

四　「市民権」概念をめぐる一考察

1　「EU市民権」か居住者の権利か

各国憲法を概観すると、「国籍」を地方選挙の選挙権・被選挙権の要件として扱っているか否かに相違がみられた。欧州の一部の国において、地方参政権は、「国民」の権利というよりは納税者である「居住者」の権利として認識されつつあった。また、これまで地方参政権を国民に限定していたEU諸国においても、改憲または国家主権の制限に関する憲法規定の解釈等によって、EU市民の地方選挙への参加を認めていくことになる。マーストリヒト条約の規定

に従って、EU理事会指令94/80が採択されたことで、今後EU諸国は、必要に応じて、改憲やEU市民の参加する地方選挙の実施に向けた具体的法令の整備にあたることになる。EUにおいては、「国籍」と地方参政権とのリンケージが絶対的なものではなくなってきているといえよう。

ところが一方で、「EU市民権」の名のもとでの地方参政権付与には疑問が呈されていることも事実である。すなわち、地方参政権が「居住者」の権利であるとするならば、すべての外国人に平等に認めるべきであって、EU諸国の国籍保持者に限定することは、非EU市民を域内の居住国において差別することに他ならないというのである。(29)

例えば、EUとは別個の国際機関である欧州審議会(Conseil d'Europe, 三四ヵ国加盟)は、マーストリヒト条約採択と前後して、欧州地域協力の枠組みとして、独自に「地方協力に関する条約」を採択した。(30) これは欧州に居住するすべての市民に、同様の地方参政権が認められるべきだとするより普遍的な立場から、EU市民と非EU市民との相違を相対化させようとしたものである。

けれども、欧州統合の枠のなかでEU市民にまず地方参政権が付与されたことは、地方参政権を居住者の権利として確立していく契機となる可能性もあるように思われる。なぜならば、前述のように、現在、外国人一般に地方参政権を開放している国、例えばデンマークにしても、当初は北欧諸国相互間で同様の権利を認めていたにすぎなかったが、その後その適用を外国人一般に拡大している。また一部の外国人に同様の権利を認めていた国は、EU市民権導入でその適用範囲を拡大することになるが、国籍保持者に限定していた国と比べ国民の間に抵抗感が少ないことは言うまでもない。そして独仏、ベルギーなどこれまで地方参政権を国民に限定してきた国は、EU指令の適用によって初めて外国籍の者を地方選挙に参加させるという試みを実行する。EU市民による地方参政権の行使は、より普遍的な居住者の権利としての「市民権」概念へのステップともいえるのかもしれない。次に、EU市民権を、従来の「市民権」概念との関係で考察してみたい。

2　国籍と市民権

地方参政権のEU市民への開放を含むEU市民権が、マーストリヒト条約に導入されたことは、従来の「市民権」概念にどのようなインパクトを与えたのだろうか。「市民権」は、近代国民国家の形成以後「国籍」を前提として考察されてきた。国籍と市民権のリンケージを絶対化する考え方からは、EU市民権の発想は誕生しない。研究者によるこれまでの市民権概念の捉え方を検討してみたい。

例えば、アーロン(R. Aron)は「人権」と「市民権」を厳格に区別した。アーロンによれば、「人権」は、自由権および市民生活に必要な社会的・経済的権利であり、政治的地位とは関係なく認められるのに対して、「市民権」とは、国民国家や国籍との密接な関係のなかでのみ承認され、とりわけ国家に対する義務、例えば兵役の代価として付与されるという[31]。このようなアーロンによる市民権の概念の把握では、EU市民権の説明はつかない[32]。ヨーロッパ市民権のリストは、冒頭に述べたようにEU市民の地方選挙への参政権と、「人の自由移動」というEUの域内移民労働者の経済的な権利条項とが同列に並べてある。この事実は、EU市民権の内容が、アーロンの主張するような経済・社会権と区別された政治的地位としての市民権の枠組みに限定されていないことを示している。

また、マーシャル(T. D. Marshall)は、市民権を、共同体のすべての構成員に与えられる地位と捉え、この地位をもつ者はすべて、その地位によって与えられる権利と義務の観点から平等の地位を付与されるとする。マーシャルによれば、市民権は、コモンローによって権利を付与され保護される自由人の共同体に付随するものであり、市民権には三つの要素すなわち、自由権的、政治的そして社会的要素がある。マーシャルは、アーロンのように市民権を、政治的側面に限定しておらず、他の諸権利と切り離して考えてはいない。むしろ、ある機関との関係において、すべての「市民」に「平等」に付与される権利としての側面に着目している[33]。その意味でマーシャルの理論は、「国籍によらず平等」という精神から生まれたEU市民権の概念により近い論理的基盤を提供している。

さらに、一九九〇年に提出されたイギリスの市民権委員会の報告書によると、市民権は、「政治的機関の構成員としての個人に付与されるものであるが、この機関およびその機関と個人の関係を設定する規範は法的な規範であり、それゆえ、市民権の法的な属性を決定する個人と国家の法的な関係を創設する規範に注目することが必要」とされる。(34) イギリス市民権委員会の報告書は、政治的機関との関係を規律する市民権の法的な側面を重視している。EU市民権が、EUにおいて条約および指令として発効したことは、個人と政治的機関であるEUとの新たな法的関係の樹立を表しており、報告書は、主にイギリスにおける市民権についてのものではあるが、EU市民権の一面をいいあてている。

ただし、マーシャルや市民権委員会の市民権に対する考察はいずれも、アーロンと同じく、市民権を付与する主体である政治的機関として、もっぱら国家を念頭に置いていることは否めない。EU市民権はこうした前提を覆すものである。

さて、ヒーター(D. Heater)によれば、市民権概念は歴史的に多義的であって、法的・社会的地位、政治的自立性、忠誠心、義務、権利、社会良識など様々な文脈で用いられ、決して普遍性をもたない。そのうえでヒーターは、かつてローマ帝国支配下において市民権は、帝国と、彼らが所属する国家や都市とに対して二重に存在し、国民国家に対する現代の市民権より柔軟であった事実を指摘して、国籍と市民権との法的地位の同一視を否定する。(35)

たしかにEU市民権は、国家における市民権を損なう事なくすべてのEU市民に付与されることから、ヒーターのいうように「二重の市民権」(36)、二重のアイデンティティの存在を指摘することができよう。

EU市民権の登場は、国家以外の主体が、個人に「市民権」を付与するという意味で、近代国民国家形成以来の伝統を超越する契機であることが指摘できる。前述したように、地方参政権は、欧州の一部の国において「国民」固有の権利というよりは納税者としての「居住者」の権利としてすでに認識されていた。けれども個別の国家ではなく、

EUが、EU市民権の一つとして地方参政権の相互承認を条約によって規定し、EUの派生法によって実施の具体的措置を規定した点が画期的である。EU理事会指令80/94が地方選挙実施措置を大枠で定めたうえで、国家の下部機関である地方公共団体の選挙に国籍保持者以外の参加が許されることは、国籍を前提とする伝統的な市民権概念では説明しにくい。(37)

もっとも、EU市民権は、EU構成国によって付与された「国籍」を基礎として付与されることに注目すれば、EU統合による新たな市民権の導入が、市民権と国籍とのリンケージを完全に断ち切ったとはいえないことは認めざるをえない。また、EU市民権の導入が、より広域の国際社会の市民に対していずれ地方選挙の門戸を開放する契機になるのか否かは、現時点で予見できないことも確かである。EU市民権の誕生が、常に「国籍」を前提として考察されてきた「市民権」概念のコスモポリタン化の第一歩となるかどうか、今後も注意深く観察する必要がある。

(1) EU市民権は、EU構成国の国籍保有者であるEU市民に付与される。

(2) 拙稿「ローマ条約第四八条―人の自由移動と国籍に基づく差別の禁止―」『法学政治学論究』第八号一九九一年。

(3) 拙著『ヨーロッパ市民権の誕生―マーストリヒトからの出発』丸善ライブラリー、一九九二年。

(4) *Directive 94/80/CE du Conseil du 19 decembre 1994 fixant les modalities del'exercice du droit de vote et d'eligibilité aux election municipal pour les ci-toyens de l'Union residant dans un Etat membre dont iln'ont pas la nationalitie.* この指令は、一九九四年一二月一九日ブリュッセルにて署名され、官報における公示から二〇日後に発効した。

(5) 欧州議会の市民権問題に関する決議は、一九七七年、八三年、八五年、八七年、八八年、九〇年、九一年に採択されている。

(6) *Report par P. Adonnino, Suppl. bull. CE,* juillet 1985. この間の経緯については、Thibaut de Berranger, *Constitutions National et Construction Communautaire,* L. G. D. J., p. 279, 1995 参照。

(7) *Amended Proposal for a Council Directive on Voting Right for Community Nationals in Local Elections in their Member State of Residence,* COM (89) 524 final 1/2,27november 1989.

(8) 指令によると基準日 (jour de reference) とは、EU市民が、居住国の法律に基づいて、選挙人または候補者となるために要求される条件を満たしているべき日付。

(9) *Eurostat* 1994.

(10) 拙稿「EUの政策決定と補完性原理」『政策科学』第二巻二号一九九五年。

(11) 欧州議会選挙に関するEU指令は、*Directive 93/109 CE du Conseil,* du 6 decembre 1993.

(12) 虚偽の宣言をすれば適用される国の法規に従い制裁が課せられる。

(13) 拙稿「マーストリヒト条約とフランス憲法の改正」『ECの政治統合』日本EC学会一九九三年。

(14) *Amended Proposal for a Council Directive on Voting Right for Community Nationals in Local Elections in their Member State of Residence* art. 9.

(15) 例えば欧州議会選挙に関するフランスの法令は、Loi n. 94/104 du 5 fevrier 1994, *JO* du 8 fevrier 1994; Florence Chatiel, La Loi Francaise sur le Droit de Vote des Citoyens Européens aux Elections Européennes, *Reveu du Marche commune et de l'Union Européenne,* n. 381, 9-10 PP. 528-532, 1994.

(16) Senat, service des affaires europeenes, cellule de regislation comparee, *les Revision Constitutionnelles Necessaires chez les Douze en Raison des Dispositions du Traité sur l'Union Européenne Relatives aux Elections Municipa les,* 29 avril 1992.

(17) Thibaut de Berranger, *op., cit.*

(18) 各国の状況は、主に Senat, service des affaires europeenes, cellule de regislation comparee, *op., cit.* および Universite Pantheon-Assas, Paris II, *La Constitution et l'Europe,* 1992 に、マーストリヒト条約発効後の動向は、Thibaut de Berranger, *op., cit.* によった。

(19) スウェーデンでは、外国人は地方参政権を得るために教会の教区毎に登録する。

(20) ポルトガルではブラジルとの間で地方参政権に関する協定が結ばれた。convention du 7 septembre 1971 et Decret-loi n. 126/72 du avril 1972.

(21) L'avis du Conseil Juridique de l'Etat n. 673 du nobembre 1971. ギリシャ憲法には、地方選挙の選挙権が国民に限定されるという規定はないが、ギリシャの国務司法院 (Conseil Juridique de l'Etat) は、一九七九年一一月に、国務大

臣からの質問に答えて、国家議会選挙に関して選挙権を国民に限定した憲法第五一条の規定が、地方選挙においても適用されると判断している。

(22) イタリアでは、一九八九年に欧州議会選挙において、イタリア人以外のEC構成国国民が立候補する権利を法律によって認めたが、この時も憲法との抵触問題がありながら改憲手続きはとられなかった。国際法とイタリア憲法の関係については、J. C. Masclet et D. Maus, *Les Constitutions Nationales a l'Epreuve de l'Europe* 1993. p. 165 et suiv.

(23) ベルギーでは、従来から、外国人参政権に関する国務院(Cónseil d'Etat)と政府の対立が報じられている。Thibaut de Berranger, *op., cit.*

(24) ベルギーでは、一九九三年に連邦制へ移行するための憲法改正がなされているが、EU市民の参加する地方選挙の実施の憲法的措置は採られていない。Thibaut de Berranger, *op., cit.*

(25) Thibaut de Berranger, *op., cit.*

(26) フランスの改正憲法第八八条の三。詳細は、Universite Pantheon-Assas, Paris II, *op., cit,* p. 137 et suiv., Thibaut de Berranger, *op., cit.*, 前掲拙稿「マーストリヒト条約とフランス憲法の改正」。

(27) 江橋崇「ヨーロッパにおける外国人参政権の現状」、『定住外国人の地方参政権』除龍達編、日本評論社一九九二年、および岡田俊幸「マーストリヒト条約とボン基本法の改正」『EC統合の法的側面』石川明編著　成文堂一九九三年。

(28) スペインの一九九二年七月一日の憲法院判断 declaration n. 108/1992, BOE, 24 juillet 1992.

(29) 江橋崇前掲書参照。

(30) 欧州審議会による条約は、Convention sur la Participation des Etrangers à la vie Publique au Niveau Local, *Serie des Traites Europeens* /144, Strasbourg, 5. 11. 1992.

(31) Raymond Aron, Is Multinational Citizenship Possible?, *Social Research*, 41, p. 638 1974.

(32) アーロンの市民権概念に対する疑問は、Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, 1993 にも取り上げられている。

(33) T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, 1964.

(34) イギリス市民権委員会の報告書 *Encouraging Citizenship: Report of the Commission on Citizenship* 1990.

(35) Deak Heater, *The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Longman, 1990.

(36) Paul Close, *Citizenship, Europe and Change*, 1993. によれば、「二重の市民権」という言葉自体は目新しいものではない。近代以後、普通平等選挙が一般化してからは、ほとんど同義語として用いられてきた市民権、参政権、そして国籍は、注意深く観察すれば、現代においても決して同一ではない。スイスの一部地方では未だ成人女性の参政権に制限がある。またイギリスは英連邦の国民にコモンウェルス市民権を認めており、ここには「垂直的な二重の市民権」の存在がみられる。アラブ系フランス人はイスラム国家に忠誠心をもちつつ、便宜上フランス国籍を保持するといった状況があり、この場合は「水平的な二重の市民権」が存在するともいえる。ただし、EUにおける二重の市民権は、フランスやイギリスにみられる旧宗主国と植民地との関係に立脚する「二重の市民権」とも本質的に異なっている。

(37) 新しい市民権概念については、Paul Close, *op., cit.*, が詳しい。

石川明先生には、慶應義塾大学EC法研究会等で大変お世話になりました。この場をかりて感謝の意を表します。