

フランスから見たEU憲法

福間 健三

【目次】

- I EU統合過渡期の憲法
- II 憲法条約の中味が抱える諸問題
- III 結び

I EU統合過渡期の憲法

昨年10月29日、ローマのEU首脳会議でEU憲法条約が調印され、2年以内に加盟各国の国内批准手続きがとられます。仏は、国内の批准手続きとして国民投票を選択し、シラク大統領は、それを今年5月29日に設定しました。将来、EUの最高法規となっていく可能性を秘めた条約です。

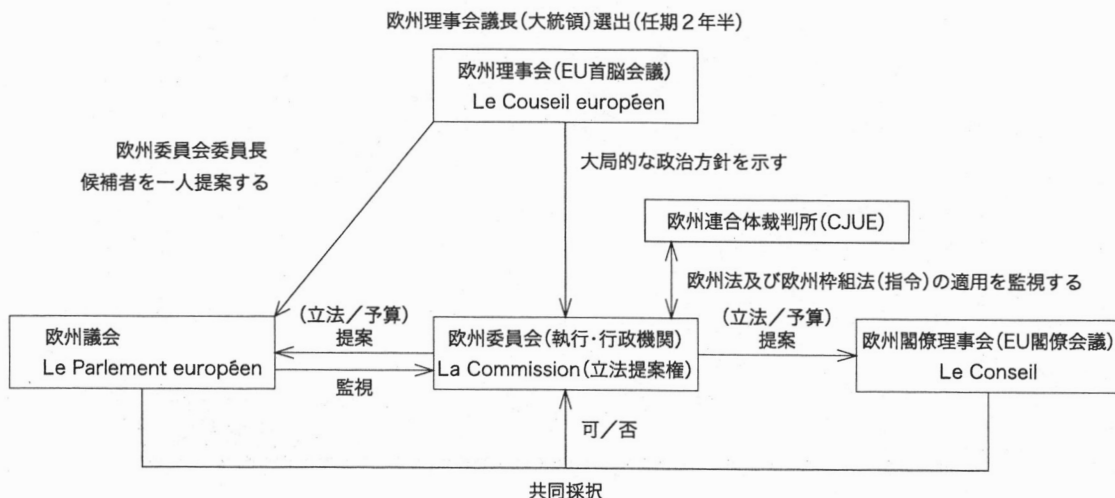
構成は、前文、(I部):連合体の政治的決意・綱領的文書、所謂Politics文書、(II部):基本権憲章(市民的自由権、経済・社会権、さらに環

境権などを含む)、(III部):ローマ条約からニース条約に至る連合体諸条約の集大成、所謂Policy(政策的)文書、(IV部):改正手続きなどを定めた一般諸規定となっています。

各国の政治的合意に基づく条約ですから、それが全加盟国によって批准されたとしても、それで、いきなり各国の主権が放棄されるわけではありません。しかし、法的には条約であっても、政治的(各国の権力を統合に向けて組織化する)には、EU憲法としての拘束力を持ち、各国憲法及び法律に対して、それとの整合性を要求する事になります。EU統合過渡期の憲法と言えるでしょう。

その過渡期性を如実に示しているのが、その条約によるEU統治機構です。先ず、その見取り図を紹介しておきます。

EU統治機構図



見取り図概説

(1) EU議会 (732名/任期5年) :

Le Parlement européen

EU (欧州) 議会に法案提出権はなく、委員会で練られた法案が議会と閣僚理事会に提出され、両者の共同採択に委ねられる。予算の決定に関しては、議会で採択された予算案が、閣僚理事会で承認されなければならない。EU 議会はEU 諸国民による普通選挙で選出され、5年間で任期とする732名の議員で構成されているが、独自の立法権はない。またEU 理事会から提案されたEU委員長候補者について、議会は、それを信任/不信任する権限があっても、EU委員長を選任する権限はない。

(2) 閣僚理事会 (25名) = 欧州閣僚会議 :

Le Conseil

閣僚理事会は、加盟25ヵ国政府代表としての責務を負う。欧州枠組み法 (指令) 等については、議会との共同採択となっているが、予算の最終決定権は、議会より閣僚理事会の方に重みがある。閣僚理事会には、さらに圏内加盟国の政治・経済・司法・警察の調整を図る圏内一般問題を対象とする圏内内部会と、外交政策や共同安全保障政策 (PESC) を決定し、国際協定を認否する権限を与えられた外交会合の二つが設置される。

(3) 理事会 (25名) + EU委員長 + EU外相 :

Le Conseil européen / = 欧州首脳会議

EUの大局的な政治方針を決定し、EU委員会委員長をEU議会に指名 (提案) する。2年半を任期とする理事会議長を選出し、立法作業には関与しない。

(4) EU委員会 (委員長、外相を含め25名/任期5年) : (執行・行政機関/立法提案権)

La commission

EU法、枠組み法 (指令) 案を練り、議会と閣僚理事会に提案、EU法の適用状況を監視、予算の執行、EU政策の調整・管理などが主要な任務で、国際的にEUを代表する機関となり、EU機構の中核に位置する。

(5) 連合体 (EU) 司法裁判所 :

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

現在EU諸条約に沿って、同裁判所は、EU枠組み法 (指令)、EU法と加盟各国国内法との整合性を求めながら、様々なケースで、必要な見解、判例を示しているが、憲法条約批准後も、同憲法、EU枠組み法 (指令)、EU法と加盟各国憲法、国内法の整合性をEU委員会と共に監視し、違約国に対して制裁措置をとる権限を持つ。

その他、EU会計検査院、欧州 (EU) 中央銀行、委員会諮問機関としてEU経済社会委員会、及びEU地域圏委員会などがある。さらにEU機関ではないが、1949年に欧州の民主主義と人権を擁護する目的で設立された欧州評議会 (40ヶ国) と欧州人権裁判所 (欧州人権規約) がある。

この見取り図から見えてくる特徴は、諸国民 (25ヵ国) の委託を受けた連合体 (EU) 権力と加盟各国主権の並存です。

II 憲法条約の中味が抱える諸問題

憲法条約の中味が公表されて以来、仏では、いち早く共産党が、それを国民的議論のテーブルに乗せ、全国各地で、EU憲法の是非をめぐる討論集会を組織してきました。もちろん共産党だけではなく。欧州諸国民の未来を決定する重要なテキストですから、社会党、労働組合、幾つかの市民団体もそうした取り組みを強化してきました。それに関する多くの文献やパ

特集・拡大するEUの現状と課題

ンフレットも出回り、仏での憲法条約議論も、国民投票を2ヵ月後に控えて、かなり成熟してきたように見受けられます。ここでは、重要な問題での議論全体をカバーする事は出来ませんが、問題を3点に絞り、まとめておきたいと思います。

- (1) ニース(2000年)で採択された“欧州基本権憲章”が“憲法第2部”に全文盛り込まれた事をどう評価するか
- (2) 市場万能主義に一定の制約を課したという議論をどう評価するか
- (3) 公共サービスの充実に正当な根拠を与えるものという議論をどう評価するか

(1) 形式上の前進(実態的前進なし)

憲法は、四部構成で、その第2部が基本権憲章に充てられています。基本権憲章というのは、2000年のニース EU 首脳会議で採択された宣言で、ニース条約の中には取り込まれず、法的な拘束力のあるものではありませんでした。市民的・政治的自由権に関しては、欧州人権規約や国際人権規約、EU諸国の憲法、CJUEの判例等を反映し、それと全く同一レベルの人権として、経済的・社会的権利を同一文書の中にまとめたものです。

(i) 欧州での評価

当時、欧州労連(CES)は、条約の中には取り込めなかったものの、この宣言を積極的に評価し、当時のCES書記長エミリオ・ガバリオは、「憲章を一つの出発点として、闘いの継続」を呼びかけながら、「この憲章は、我々にとって法的拘束力を持つべき性質の文書でなければならない。したがって条約の中に取り入れられなければならない。同憲章が単なる宣言に止まらず、それを条約の中に取り込む原則に立った明確な決定と日程表で、さらに先へ進むよう、ニースに結集したEU各国首脳に厳粛に要求する。同憲章の未来は、EU建設の大黒柱を約束するも

のである」事を訴えていま(L'Humanite, 06, Dec, 2000)。

こうした流れからすれば、今度の憲法条約第2部に基本権憲章が取り入れられた事で、いち早く、欧州労連がこの条約に賛意を表明したのも、頷けない事ではありません。

しかし、第2部の前文と第七章(憲章の解釈と適用に関する一般規定)には、新たに挿入されたテキストが付け加えられています。前文では、ここでも“資本、商品、サービス、人の移動、及び定住の自由”が再確認され、第七章では、憲法に取り入れられた憲章ですから、理屈としては、重大な法的価値を帯びるにもかかわらず、その重みは、極度に限定されています。“この憲章は、連合体(EU)に如何なる新しい義務も権限も生み出さない”(II-111)。

憲章に認める法の適用は、多くの場合“国内行政と法”に委ねられ、“憲章諸規定の要請(invocation)は、EUとその加盟国の諸機関によって執られた法的・行政的措置の適法性についての解釈と監督に限って許容され”(II-112)、事実上、憲法の中で、形式だけを備えた村八分の別扱いとなっているように見えます。

憲法条約を採択する欧州首脳会議(欧州理事会)を目前に控えた昨年(2004年)の6月10日、ジョン・モンクス(CES現書記長)は、憲法条約に取り入れられた基本権憲章が英国の横やりで極度に制限された内容になっている点を見抜き、「憲章の憲法的地位に関して、勤労者の諸権利に具体的なインパクトを与える措置というよりも単なる宣言に制限され、その地位が侵食されている事に特別な憂慮」を表明し、同6月17日の記者会見では、「基本権憲章をストライキ扇動者憲章として敵視し、あらゆる局面で、その骨抜きを図り、それでなくても既に非効率的で、誰一人望まないような法外で虚構の憲章に仕立てた」ブレア政権を酷評しました。同6月20日のEU政府首脳による(ブレア政権が望んだ形での)憲法条約採択後、同条約に対するCESの

姿勢に大きな変化が生まれた事は言う迄もありません。憲章に名実ともに憲法的地位を与える社会的力関係の構築と、それに向けた欧州規模の闘いの継続です。

(ii) 仏での評価

基本権憲章が憲法に取り込まれたにしても、憲法に示された経済的・社会的権利から見れば、多くの欠陥を含んでいる事が仏の何人もの専門家から指摘されています。

仏では、基本的人権の歴史が、大きく二つの世代に分けて考えられています。第一世代の人権は、1789年の仏市民革命と共に生まれた人権宣言で、個人の市民的・政治的自由権を宣言したものです。第二世代の人権は、二つの大戦をくぐりぬけた後、1946年に公布された憲法前文で、国民の社会的・経済的権利を宣言したものです。両方とも現行憲法に、その憲法的価値が与えられています。この第二世代の人権概念が強いところに、個人の市民権・自由権を徹底して主張するアングロ・サクソン（英米）と違った仏の特色があります。

第二世代の人権概念が、仏では“国民債権者”“国家債務者”という概念で説明されていますが、要は、国家は国民に対して借りがあり、それを清算していくのが国家の義務であり、責任であるという考えです。その点について、ツールーズ第1大学法学部のセルジュ・ルグール教授は、「1946年憲法の前文に、“労働権”(le droit au travail)が宣言されているが、高失業率は、我が国でその権利が尊重されていない事を示す。しかし、国家が、失業保険制度や雇用斡旋制度(ANPE)で、失業者を保護するのに必要なメカニズムを機能させている限りにおいては、間接的に、国民の“労働権”を尊重している事になる。

もし、社会がこの権利を全てに尊重(満足)させることが出来なければ、国家には、必要な代償措置を執る義務が生じる」(L'Humanite, 25, oct, 2004)事を指摘しています。

憲法条約第2部(基本権憲章)のII(自由)―75に、“職業の自由と労働する権利”の項目がありますが、“労働権”(Le droit au travail)と“労働する権利”(le droit de travailler)では、意味が全く違ってきます。

それに関連して、同教授は、「ここでは、“労働権”が“労働する権利”と“職を探す自由”に置き換えられている。これは、我々が考え得る中で、最も自由主義的なもので、基本権の決定的な後退である。“自由”と“債権論”の概念から逸脱し、純然たる自由放任への道である。職が欲しければ、各自が勝手に個人の責任で、そうしろという事を意味し…」(L'Humanite, 25, oct, 2004)、リベラリズムの究極点である弱肉強食の掟に道を開く事を強く警告しています。

欧州には、欧州評議会と欧州人権規約があり、欧州人権裁判所も設置されています。欧州人権規約では、同規約がカバーする諸国民の個人通報制度も認められ、人権に関する射程は基本権憲章より遥かに広く緻密であるというのが、識者の圧倒的な認識です。その点でも、基本権憲章のEU憲法への取り込みが、必ずしもEUにとって前進を意味する事にはなりません。

(2) 市場万能主義に一定の制約を課したか？

2002年のEU通貨統合(ユーロ導入)で、EUは、一応連合体としての経済的統合基盤を達成しましたが、1997年のアムステルダム条約、2000年のニース条約を契機に、政治的・社会的統合へのステップが焦眉的となってきました。ニースで基本権憲章が、宣言として採択され、2004年には、憲法条約の調印で、憲章を条約に取り込み、政治的・社会的統合へ大きな一歩を踏み出しました。

そうした中で、憲法条約賛成派は、憲法第1部のI(連合体の定義と目的)―3―3と4を楯に、“社会的”市場経済、公正な貿易、完全雇用などへの言及をニース条約からの前進と評価

特集・拡大するEUの現状と課題

していますが、同憲法は、それと同時に直前のⅠ－2項で、“競争が歪められない自由な圏内市場”という具合に、一定のクギをさしています。問題は、条文の美辞麗句ではなく、欧州の勤労者・諸国民が、欧州経済共同体（EEC）発足（ローマ条約／1957年）以来、あるいは連合体（EU）発足（マストリヒト条約／1992年）後、その統合過程で何を経験して来たかです。

ここに幾つかの資料があります：「スウェーデンでは、過去6年間（1999－2004）で約半分の郵便局が廃止され、職員の1/3が雇用を奪われた」；「2004年だけで仏テレコム職員の14500人の雇用が奪われた」（L'Humanite, 18, Dec, 2004）。「1990年－2000年の間に、欧州のエネルギー部門（電力・ガス・石炭・石油）では、エネルギー市場の規制緩和によって21万人の雇用が削減され、市場自由化の論理が、現状どおり追求されれば、2001年－2010年の間に、さらに25万人の雇用が奪われる」；「仏の電力・ガス公社だけに限っても、2000年－2003年の3年間で、8000人の雇用が奪われた」（第2回FNME－CGT大会報告／Oct, 2003）。そして、EUエネルギー市場自由化指令に基づいて、仏電力・ガス公社の株式が2004年には部分的に公開され、2007年度のエネルギー市場完全自由化に向かって、突き進んでいます。また「開発途上国83ヶ国（人口15億人）で一人当たりの国民所得が、10年前の一人当たりの国民所得以下となった（1日1ドル以下）」（アムネスティー・インターナショナル／2000）；「開発途上国に対する先進国の公的開発援助額は減りつづけ、今日途上国の債務額とほぼ同額で、開発に結び付かない」（国際エネルギー・鉱山労連／juin, 1999）。

以上の例は、氷山の一角に過ぎません。欧州で具体的に展開しているのは、“社会的”市場経済ではなく、“自由化”市場経済で、“社会的”というのは飾り物に過ぎないというのが、多くの勤労者と労働組合活動家の意見となっています。また、憲法条約第1部Ⅰ－3－4では“連

合体は、…自由で公正な貿易に貢献する”となっていますが、債権国と債務国の関係で、自由貿易が“公正”に行われると思う者がいるのでしょうか。1957年のローマ条約以来、欧州は、もともとそんな言葉で飾られた条約を結んできましたが、事実の展開は“市場と自由競争”に政策的な規制を課すものではなく、逆に“市場と自由競争の原理”が、連合体の政策を輪郭付けてきたものと考えられます。

（3）“公共サービス”の充実に正当な根拠を与えるものとなっているか？

<公共サービス／Service public>は、仏人の日常生活に良くなじんだ言葉となっていますが、その背景には、戦後、仏人がそれに取り囲まれて生活してきたからでしょう。健康、医療、老齢、失業、家族、交通、水、エネルギー、通信など生活に死活的な係わりをもつ分野で、公共サービスが極めて重要な役割を担ってきました。

しかし、今度の憲法条約案では、公共サービスという言葉が、Ⅲ－238に一度だけ例外的に顔を出すだけで、その代わりに登場してくるのが<経済的公益サービス／Service d'interet economique general (SIEG)>という言葉です。異なった言葉の選択の背後には、欧州の未来について異なった構想がある事をうかがわせます（社会的欧州に対する自由主義的欧州）。

憲法条約を積極的に支持する仏社会党幹部の一人ストロス・カーン氏は、意図してか、本人の混乱なのか、二つの言葉を全く同一視し、「憲法条約は、ついに公共サービスをその正当な意義（価値）において認知した」（OUI ; Lettre ouverte aux enfants d'Europe : page74 / Dominique Strauss-Kahn）とまで言い切り、Ⅲ－122の条文にある経済的公益サービスを<公益サービス／SIG＝公共サービス>（同上page73）に置き換える芸当までやっています。彼の頭には、公共サービス＝公益サービ

ス (SIG) = 経済的公益サービス (SIEG) という図式が予めあるものとは考えられません。そこで、先ず二つの言葉 (二つの概念) を整理する為にも、専門家の声を聞いておきましょう。

「“経済的” 公益は、“一般的” 公益ではない。そこで問題となるサービスの存在理由は、もはや国民の“必要性” に応えるためのものではなく、“経済的利益” に応えなければならないものとして、競争力と収益力に拘束される。EU 言語から“公共サービス” という言葉が拒否されているのは、“公共サービス” の概念が、国民の“必要性” に応える事を最優先し、そうしたサービスは、公共の力そのもので報われるという内容を含んでいるからだ。しかし、それは欧州の選択した道ではなかった。“公共サービス” を競争に従属させるという考えは、既に1957年のローマ条約で表明されていた」(Services public: M, Dauba et M, Rizzi/Ed, Le Temps des cerises 2004)。

基本的なサービスと公共財産に全ての国民が“平等” にアクセス出来る権利は、仏だけに限るものではなく、普遍的に理解されている“公共サービス” の本質です。

憲法条約の中で、経済的公益サービス (SIEG) が始めて登場するのは、基本権憲章の II-96 (経済的公益サービスへのアクセス) で、“連合体は、その社会的・地域的紐帯を推進する為、同憲法に基づいて加盟各国の立法と行政に規定された SIEG へのアクセスを認知し、尊重する” となっていますが、ここには、“平等” という言葉も、公共財産 (エネルギーや水 etc) といった言葉も登場しません。SIEG へのアクセス権を“加盟各国の立法と行政” に委ね、“同憲法に基づいて” という条件を付け、再び憲法に注意を喚起していますが、III-122 (ストロス・カーン氏が SIEG を公共サービスと同一視して論じた条項) では、SEIG が尊重しなければならない条件を厳格に規定し、SIEG に対する国家の役割を制限した I-5、公共企業体、及び SEIG が自由競争の

原理に服する事を明確に規定した III-166、SIEG に対する公的援助を厳しく制限した III-167、容認出来る公的援助を規定した III-238 を具体的に挙げています。

SIEG に関する諸条項は、これまでの EU 諸条約の中に、既に組み込まれていたもので、それらに基づく EU 指令で、水、テレコム、郵便、エネルギー、鉄道 (公共交通) の解体・民営化が進められてきました。“公共サービス” を自由競争に委ね、収益力を競う原理に委ねると、直接打撃を受けるのは、社会的な弱者 (老人、子供、貧困者) であり、地理的には、中心から外れた地方の小都市や村の衰退と荒廃です。“持続的開発” “均衡のとれた (欧州) 国土開発” を唱えるのであれば、SIEG ではなく、民主的な公共サービスが必須の条件である事を、この間、様々な EU 自由化指令で打撃を受けた欧州の労働者や農民が一番良く知っています。

自由主義に貫かれた“経済的公益サービス” ではなく、“公共サービス” を真に充実・発展させる道について、先程の専門家は、「この憲法案は、EU 圏を世界経済戦争に対応できる経済圏に再編する意図に応えるものだ。これへの対案は、過去に逆戻りする事ではない：国民の“必要性” は変化し、研究開発費用は、過去とは比べ物にならない…。これらは、戦後、仏解放時点で構想された“公共サービス” の概念とは違った公共サービスを要請するものだ。もちろん、公共サービスは守るに値するものである。欧州レベルで、各国の公共企業体と公共サービスのモデルを今一度、テーブルに乗せ、それぞれの経験を再検討してみる事が緊要だ：新しい欧州公共サービス・モデル構築の方向として、(i) 近代的な質を備えた公共サービスに全ての市民がアクセス出来る権利、(ii) 欧州レベルで、単なる商品として競争原理に左右される事のない公共部門の認知、(iii) 職員、需要家、地方議員の経営に関与する権利の認知、(iv) そして、過去 20 年間の自由化政策を欧州レベルで総括し、

特集・拡大するEUの現状と課題

株式の公開・民営化を当面凍結する事が取り敢えず必要である」(同上)事を強調しています。

Ⅲ 結び

仏の憲法条約支持派は、5月29日の国民投票で、仏が条約の批准を拒否した場合、“「仏は欧州の孤児になる」(ロカール仏社会党欧州議員)；「欧州のマヒと仏の孤立」(サルコジUMP党首)；「政治的異変」(ドロール元欧州委員長)”(フィガロ紙, 21 mars, 2005)などと国民の危機感と警戒感を煽っていますが、この間、国民的な議論が成熟する中で、過半数の仏国民は、批准拒否でも“「欧州に重大な支障をもたらさない」；「仏の立場を弱めるものではない」”と答えています(3月4日のIPSOS世論調査)。

また、最近相次いで二つの世論調査が発表されました。一つは、CSA(世論調査会社)とル・パリジャン紙(仏日刊紙)によるもの、もう一つは、IPSOS(別の世論調査会社)とル・フィガロ紙によるもので、前者は3月16、17日付の調査、後者は3月18日、19日付け調査です。それぞれ18日と21日の朝刊に、その調査結果が掲載されています。昨年のEU憲法条約調印後、初めて同条約批准反対派が賛成派を上回る調査結果がでました。CSAの調査では、投票に行くと答えた人の中で反対派が51%、賛成派が49%、棄権あるいは未決定が53%となっています。またIPSOSの調査でも、反対派が52%、賛成派が48%という結果がでました。

これは、偶然の結果ではありません。国民がEU憲法議論に一層大きく参加しつつある事を物語っています。EU25カ国のうち4/5(20カ国)がこの憲法条約を批准すれば、理屈としては、同条約発効となりますが、EU創設・牽引

の機関車である仏国民の批准拒否には、特別な重みがあり、今後のEU各国(未批准の国々)国民の決断に重大な影響を及ぼすことは確実です。仏の批准拒否(あるいは、EU5カ国以上の批准拒否)という事態になったとしても、それで「欧州がマヒする」という事にはなりません。少なくとも2006年11月までは、ニース条約が効力を持ち、場合によっては(条約内容の修正)、2009年まで延長も可能です。従って、批准が拒否されても、欧州に法的な空白が生まれる事はありません。批准拒否の場合には、欧州理事会が、憲法制定会議(Convention)を再び召集するか、あるいは政府間協議会で憲法条約の修正が検討されることになるでしょう。現憲法条約の批准に反対する事と欧州の統合に反対する事は、全く別問題です。仏の圧倒的多数の勤労者が、欧州の統合を求めています、何でもいから統合すれば良いというものではありません。どのような欧州を目指すのか(社会的欧州なのか? 自由主義的欧州なのか?)。その出発点(憲法条約)を何処に設定するかを巡って、憲法条約に関する議論が発展しているのです。

補足：この小論は、EU憲法条約批准を巡る仏の国民投票日(5月29日)2ヵ月以上前に書いたものです。その後、憲法条約議論は、さらに広範で緻密な国民的議論に発展しているだけでなく、仏における条約可否を巡る議論が、EU各国の世論に重大なインパクトを与え、主要各国の民主的議論に特別な刺激を与えています。
(2005年5月20日補記)

(ふくま けんどう・会員)