

EU人権統治の現代的様相：EU基本権庁の設置をめぐって

山本，直
北九州市立大学外国語学部：准教授

<https://doi.org/10.15017/1440782>

出版情報：政治研究．60，pp.97-123，2013-03-31．九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：



EU 人權統治の現代的様相

—— EU 基本権庁の設置をめぐる ——

はじめに

I 基本権庁設置の経緯

- 一 設置に向けた提言
- 二 設置規則の採択へ

II 基本権庁の概観

- 一 組織
- 二 任務

III 設置に向けた争点

- 一 基本権憲章の連結
- 二 加盟国に対する制裁の手続き
- 三 司法・内務協力における活動
- 四 域外国についての活動
- 五 欧州審議会との関係

IV 設置後の基本権庁

- 一 任務の遂行
- 二 加盟国の国内実践への影響——チェコの亡命庇護手続きから——
おわりに

山
本

直

はじめに

EU⁽¹⁾において人権保護は、三つの欧州共同体が成立した一九五〇年代来の課題となっている。共通農業政策を実施し関税同盟を結成した一九六〇年代には、貿易や財産をめぐる個人の権利を欧州共同体としていかに保護するかが問われた。一九七〇年代から八〇年代にかけては、共同市場のルールを人権保護とどのように両立させるかという問題に向き合わざるをえなくなった。一九九〇年代以降はさらに、経済に隣接する広範な分野にも取り組むようになった。このような分野には、個人情報保護や公正な裁判の確保をはじめ、人種および宗教に基づく差別、移民政策、亡命庇護、障害者の権利、同性愛等が含まれる。

人権保護は、通常は国家次元の課題である⁽²⁾。いまだ国家とはいえないEUが人権保護を要請されるのは、それが個人や企業の生活に直接の影響を与えるようになったからである。加えて、国家間統合プロジェクトの正当性を維持する観点から、これを自らの統治課題として積極的に掲げてきた側面もある。EUに固有の人権目録である基本権憲章を作成したことは、そのような統治課題に対する取組みの象徴的な例であった。あるいはEUの各主要機関も、その政策討議において人権の比重を全般に高めつつある⁽³⁾。このような動向の中、新たな制度的展開がEUではみられた。従来の欧州人種主義・外国人排斥監視センター(European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)を基本権庁(European Union Agency for Fundamental Rights)に改造する試みが、それである。本稿は、この制度展開に着眼することにより、EUの人権統治が現時点でいかなる様相をみせているかをあらためて考察するものである。

欧州人種主義・外国人排斥監視センター(以下「監視センター」もしくは「センター」とする)は、EUの独立行政機関として一九九七年にオーストリアのウィーンに設置された⁽⁴⁾。「人種主義と外国人排斥の監視」から「基本権」への機関名の変更が示唆するように、監視センターから基本権庁への改造——本稿では便宜上、同庁の設置と呼ぶことにする——は、EUが人権統治に本腰を入れた証左として捉えられるかもしれない。しかしながら、実情は複雑である。人間や企業の生活に関与する権限を、EUは全面的に享受しているわけではない。その権限の程度や行使するための手続き

も、政策分野により大いに異なっているのである。⁽⁵⁾したがって、各々が憲法典を備える加盟国といかに協働できるかが、基本権庁を設計するうえでの鍵となるだろう。

以下、基本権庁を設置する機運がどのように高じたか（Ⅰ）、基本権庁の組織と役割がいかなる特徴を備えているか（Ⅱ）、同庁を設置する過程でどのような論点が提起されたか（Ⅲ）、設置後どのような活動を展開しはじめたか（Ⅳ）の順でみていきたい。なお、本稿の主な対象となるのは、リスボン条約が発効する二〇〇九年一月以前の基本権庁である。そのために、同条約の発効がもたらした基本権庁の変化に論及していない点をおことわりする。⁽⁶⁾

Ⅰ 基本権庁設置の経緯

一 設置に向けた提言

基本権庁の前身である監視センターは、人種主義と外国人排斥の事象に対応するためにEUによって設置された。これらの事象に関する「客観的で確かかつ比較可能な、欧州次元におけるデータ」を収集し提供させることによって、現状や解決法をEUおよび加盟国間で共有しようとしたのである。この目的のために、センターには管理評議会、長官および執行評議会の三機関が配置された。管理評議会は、各加盟国やEU機関の任命者からなる最高決定機関であり、監視センターの活動計画や予算を規律する。管理評議会が任命する長官が、センターの任務遂行や職員管理に責任を負う。執行評議会は、管理評議会の役員会的な機関である。このような目的と組織を備えるセンターが、「人種主義と外国人排斥に関する欧州情報ネットワーク」——ラグゼン（RAXEN）と通称される——を構築する等して、当該分野のデータを収集し、かつこれを分析し公表するように努めていた。

基本権庁の設置が提言されるようになったのは、この監視センターを礎としてである。基本権庁の設置を求める声は、監視センターを設置した直後からあった。旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所判事や人権法学者ら多国籍の四名からなる賢人委員会は、一九九七年暮れのウィーン欧州理事会に報告を提出している。『率先垂範——二〇〇〇年に向けたEUの人

権課題―』と題するその報告は、EU域内における人権保護の現状を省察しつつ、EUと加盟国による改善策を広く提言するものであった。この報告の中で賢人委員会は、人権について情報収集を行なう機関を設置することは「不可欠である」とした。そのうえで委員会は、既存の監視センターの役割を拡張するか、もしくは監視センターとは別の機関を新設する選択肢があるとした。⁽⁸⁾

賢人委員会に続いて提言を行なったのは、国際法学者のアルストンおよびワイラー両氏である。一九九九年に発表した共同論文において、両氏は、監視センターが必要とされた政治的背景、設置のための法的根拠ならびにセンターの運営方式は、新規に構想される人権機関にも応用が利くだろうと論じている。⁽⁹⁾

翌二〇〇〇年には、フィンランド前大統領のアハティサリ氏ら三名が、同様の提言を行なっている。⁽¹⁰⁾ この年のオーストリアは、極右政党を政権に入閣させたことから、他のEU一四カ国（当時）による政治制裁を受けていた。三名の提言は、そのような同国の処遇をめぐり、欧州人権裁判所の裁判長が要請したものである。三名はまず、オーストリアへの制裁を解除することを勧告した。そのうえで、EU各国が欧州に共通する価値観を適正に遵守しているかをEUとして監視する必要があるとした。このような必要の一端として、充実した人権機関を設置するように提言したのである。⁽¹¹⁾

以上のように、基本権庁の設置に向けた提言は適宜なされてきた。もともと、実際に設置するための機運は、EUでは終始高まらなかった。これをどのような機関にすればよいのか、おそらくは具体的に構想できなかったためであろう。人権の保護には司法・立法・行政の三権すべてが関わるが、これら三権をEUは全面的には享受していない。ゆえに、新しい人権機関がいかなる人権をどのように、かつどの程度保護するべきかを、EUとして合意しなければならない。しかも、EC設立条約（現在のEU運営条約）の取決めにれば、このような機関を設置するには、理事会の全会一致が要件となる。つまりは、理事会の構成員である加盟国政府の総意を得ないことには、いかなる機関も設置できないのである。

人権とは、国家政府や地方政府といった公的機関と個人の法的関係である。しかしそれは、そのような関係であるとともに、宗教の教義、道徳、価値規範および文化的な要素としばしば結びつく。このような特性のある分野で新しい

機関を模索することは、間違いなく骨が折れる作業となろう。機運が盛り上がりにくかったのも、いたし方がなかったのである。

設置に向けた困難は、アルストンとワイラーの提言にも暗示されている。たしかに両氏は、「新しい」人権機関が必要であるとした。しかしそれは、監視センターを改造することによってであり、センターとは別の機関をゼロから新設することではないと言明している。改造する方が政治的および行政的に容易だからである、というのがその理由であった。さらに両氏は、新しい機関はいかなる人権政策の実施にも責任を負うべきでない、とも意見している。当該政策をEU次元で遂行する責任を負ってきたのは、既存のEU諸機関である。ここに新たに責任を負う機関を設けるとなれば、EU本来の制度配置を多少なりとも変更せざるをえなくなる。このような状況を予測して、両氏は、議論の收拾がつかなくなることを危惧したのである。⁽¹²⁾

EU関係者の考えも、両氏のそれと似たようなものであったと思われる。二〇〇二年には、欧州憲法条約を起草するための諮問会議が召集された。諮問会議は、加盟国政府や欧州議会のほか、加盟国議会等からも代表が幅広く参加するアドホックな協議体であった。けれども、その会議において俎上に載った人権課題は、限定的であった。主な課題は、数年前に作成された基本権憲章をいかに憲法条約に組み込むかであった。あるいは、EUをどのように欧州人権条約に加入させるかも討議された。⁽¹³⁾監視センターを改造する構想は、それが独立行政機関だったこともあろうが、憲法条約から切り離して対応するべき課題と位置づけられたのである。

欧州委員会は、この頃に作成した監視センターの活動報告の中で、新しい人権機関の設置を検討するつもりはないと述べている。「一部の関係者が支持するような、センターを人権庁に改造する等の抜本的な改革案を発議する予定は（委員会には）ない」、としたのである。⁽¹⁴⁾基本権庁が設置される機運は、このように低調であった。

二 設置規則の採択へ

このような状況を急転させたのが、二〇〇三年一二月の欧州理事会である。欧州理事会に参集した加盟国首脳は、「人

権分野でEUの政策を形成する観点」に立脚すれば、「人権についてのデータを集めて分析することが肝要である」と結論した。そして、そのために「既存の監視センターを強化して、人権の公庁に拡充することで基本合意した」と表明したのである。⁽¹⁵⁾ 人権の公庁——のちに基本権庁と名付けられる——に拡充するという基本合意は、それまでの経緯からすれば唐突なものであった。⁽¹⁶⁾ 当時の欧州理事会は、憲法条約案に合意できず、成果に乏しいものがあつた。その中で最低限の成果を示せるひとつが、監視センターを強化することであつたと考えられるのである。この基本合意にしたがつて、欧州委員会は、センターの改造に向けた意見公募を実施しつつ、改造した場合の影響評価を外部機関に委託した。⁽¹⁷⁾ さらには、欧州議会の決議等も考慮したうえで、欧州委員会は、『基本権庁を設置する規則案』をまとめることになつた。⁽¹⁸⁾

各加盟国の司法担当相からなる理事会は、この規則案——二〇〇五年六月に公表されたために、以下では「二〇〇五年規則案」と呼称する——に基づいて協議を重ねた。協議の結果、理事会は、二〇〇五年規則案に修正を加えた規則を採択するに至つた。ここに、監視センターを基本権庁へと改造する決定が正式に下されたのである。⁽¹⁹⁾

すでに触れたことであるが、この決定を下すうえでは理事会における全会一致が必要であつた。理事会が採択した規則——二〇〇七年二月に採択されたために、以下「二〇〇七年規則」とする——は、設置のための法的根拠をEC設立条約三〇八条（当時）に求めるものである。同条によれば、共同体の目的を達成するために行動が必要な場合には、理事会が適切な措置をとることができる。しかしながら、政策分野によっては特定多数で議決できる理事会も、この場合は全会一致で議決しなければならない。というのも、「共同体の目的を達成するため」の措置は、欧州共同体による非常に広範な対応を可能にする。対応が非常に広範になりうるがために、全会一致という制度的な歯止めが要請されるのである。⁽²⁰⁾ 人権保護をめぐる措置も、このような歯止めが要請されるのである。

理事会の全会一致を得たことは、すべての加盟国が基本権庁の設置に同意したことを意味する。このことは、基本権庁にたしかな正当性をもたせるであろう。と同時に、それは、いずれの加盟国も受容できるような、無難な機関になつたことを暗示してもいい。この点は後述するとして、先に、二〇〇七年規則にしたがつて設置された基本権庁を概観することにした。

II 基本権庁の概観

一 組織

二〇〇七年規則によれば、EUが基本権庁を設置するのは、「EU機関ならびにEU法を実施する加盟国が基本権を尊重し、もしくは尊重に向けた方針を定める際に、これを支援させ、かつ専門知識を供与させる」ためである。⁽²³⁾ この目的に沿って、二〇〇七年規則は、基本権庁に四つの機関と二つのネットワークを設けている。四つの機関とは、管理評議会、長官、執行評議会および科学委員会のことである。二つのネットワークとは、基本権プラットフォームとフラネット(FRANET)である。

管理評議会は、基本権庁の最高決定機関である。各加盟国と欧州審議会(Council of Europe)がそれぞれ任命する一名に、欧州委員会の代表二名が加わる構成である。彼らの任期は五年であり、再任はできない。この評議会が毎年、基本権庁の作業プランと報告書を作成する。また、長官を任命し、同庁の年次予算も決定する。⁽²⁴⁾

管理評議会が任命する長官は、同庁の任務遂行に責任を負う。つまり、管理評議会が作成する作業プランを実行しつつし、予算執行と人事権を担うことになる。長官候補者の名簿を作成するのは、欧州委員会である。候補者は、理事会と欧州議会の面接を経て、管理評議会によって任命されるのである。⁽²⁵⁾

執行評議会は、管理評議会と長官を補佐する。管理評議会の議長、副議長および彼らを除く二名の管理評議会構成員と一名の欧州委員会代表からなる。⁽²⁶⁾

以上、簡単に管理評議会、長官および執行評議会をみたが、これらは監視センターの制度配置を基本的に踏襲するものである。それに対して、科学委員会は、基本権庁の作業に科学的な品質(scientific quality)をもたせるために新たに設けられた。それは、十一名の独立した専門家よりなる。彼らは、管理評議会が欧州議会に諮問した後に任命される。少なくとも年四度の会合をもち、同庁の任務遂行を全般的にチェックする機能を担うとされる。⁽²⁷⁾

二つのネットワークのうち、前者の基本権プラットフォームは、利害関係者との間で情報交換と専門知識の共有を進

めるためのものである。二〇〇七年規則によれば、それは人権団体のほか、労働組合、雇用者団体、職業団体、キリスト教会および他の宗教団体、大学、専門家からなる。それは、長官の責任において結成され、(一)作業プランを作成する管理評議会の相談役となること、(二)報告を創る同評議会にフィードバックを行ない、フォローアップを支援すること、(三)基本権庁の活動に関わる会議やセミナーの結果と勧告を長官と科学委員会に通知すること、等の役割を期待される。²⁸⁾

このプラットフォームは、在野の知見を基本権庁が吸収するうえでのパイプ役になると想定されている。それに対して、後者のフラネット——フラとは基本権庁 (Fundamental Rights Agency) の頭文字をとったものである——は、同庁が基本権についてのデータを収集し分析するための、より公的な実働ネットワークである。同庁は、フォーカル・ポイントと呼ぶ窓口機関を各国毎に指定する。そして、これらフォーカル・ポイントがもち寄るデータの統合を図るのが、フラネットなのである。²⁹⁾

基本権庁はこのような組織をもつが、次の点に留意しておこう。

まず、右にみた組織の形態からは、加盟国に配慮しながらも効果的な運営を試みていることがみてとれる。管理評議会に代表を送り込める加盟国は、代表を通じてその意思を評議会に反映させることができる。この状況は、前身の監視センターから変わらない。しかしながら、基本権庁では、いくつかの決定事項で三分の二多数決や単純多数決を用いることが可能になった。³⁰⁾ 監視センターでは、あらゆる事項を全会一致で決めようとしていた。とはいえその後、二〇〇四年および二〇〇七年のEU拡大にしたがい、評議会の構成員が純増した。円滑な決定がより難しくなったために、これらの票決制度を導入したのである。加盟国に配慮しながらも運営を効率化しようとする工夫が、ここにみられる。

加盟国とともに欧州委員会が組織運営に参画していることも留意する必要がある。先述のように、欧州委員会は、管理評議会と執行評議会の双方に代表を送り込むことができる。とりわけ、管理評議会に二名の代表を送り込めることは、監視センターに一名しか送り込めなかったことを想起すれば重要な展開である。EUにおいて欧州委員会は、政策提案から加盟国間の利益調整、ならびに政策の執行およびフォローアップまで幅広く機能する。このような欧州委員会の機

能は、独立的な機関として設置される基本権庁にとっても軽視することができない。欧州委員会からの代表を増員したことは、欧州委員会との連携がより要請されたことの証左であると考えられる。

さらには、全欧四七カ国よりなる欧州審議会との関係に腐心していることも確認したい。基本権庁が活動する人権分野は、伝統的に審議会が活動している分野でもある。EUの司法裁判所がしばしば判例を参照する欧州人権裁判所は、審議会の下で効力をもつ欧州人権条約に基づいて設置されている。欧州社会憲章のほか、生命倫理や情報技術等に関する人権保護も、審議会が先駆的に扱われてきた。したがって、基本権庁の設置に際しては、審議会との役割の重複を避け、両者が共存する環境をEUとして整える必要があるのである。このことから二〇〇七年規則は、審議会が管理評議会に一名を送り込めるとした。さらにEUは、同庁との定期協議の開催、情報交換およびデータの共有等について、審議会と協定を結んでいる。⁽³¹⁾

二 任務

このような組織をもつ基本権庁に、二〇〇七年規則は次の任務をかしている。

- (a) 加盟国、EU、非政府組織（NGOs）等による研究あるいは監視結果等の情報とデータを収集、記録および分析し、普及させること、
- (b) データの客観性と信頼性を高めるために、欧州委員会および加盟国と協力しながら方式と基準を設けること、
- (c) 欧州議会、理事会および委員会の要請にしたがって、科学的な研究調査や予備調査を実施し、あるいは補佐すること、
- (d) 自ら率先して、あるいは右記三機関の要請にしたがって、特定の主題についての結論や意見を作成し、公表すること、
- (e) 基本権庁の活動対象となる基本権問題について、良い実践の例を重視する年次報告を公表すること、
- (f) 自らの分析、研究および調査に基づいて、課題報告を公表すること、

(g) 自らの活動について年次報告を公表すること、

(h) 基本権の公共意識を高めるために、ならびに自らの作業を知ってもらうために、市民社会とコミュニケーションをとり対話すること。³²⁾

「情報とデータを収集、記録、分析し普及させる」、「方式と基準を設ける」、「調査を実施し、補佐する」、「結論や意見を作成し、公表する」といった記述からは、基本権庁の目的が支援と供与にあることがあらためて読みとれる。基本権庁が何がしかの強制力をもつような機関ではないことが、ここに明白に定められている。

さらに二〇〇七年規則が、以下の含意をもつことも確認しなければならない。

第一に、EUと加盟国の双方が基本権庁の活動から益すると想定していることである。すなわち、同庁による支援と専門知識の供与は、EUおよび加盟国のいずれもが対象となっている。ただし、加盟国については、「EU法を実施する加盟国」に対象が限定される。「EU法を実施する」という表現は、EU司法裁判所の判決を参考にしたものである。³³⁾ 同庁が国内のあらゆる人権問題に立ち入る機関とはならないように、あらかじめ抑制がかけられているのである。

第二に、基本権庁には、市民的政治的諸権利(自由権)の保護を重視させようとしている。二〇〇七年規則は、任務の遂行に際しては「EU条約六条二項に定める基本権」を参照するべきであると述べている。ここに言及されるEU条約は、EC設立条約とともに、EUの骨格を形作るための基本的な条約である。その六条二項によれば、EUは「欧州人権条約によって保護される基本権」と「加盟国に共通する憲法的伝統から生じるような基本権」を尊重しなければならない。欧州人権条約によって保護される基本権も、あるいは「憲法的伝統から生じるような基本権」も、大方のところ自由権を指す。ゆえに基本権庁には、経済的社会的諸権利(社会権)やEU市民権よりも自由権を優先的に対応させる方針であることが推察できるのである。

第三に、基本権庁の活動が、既存のEU機関の権限を侵さないように配慮していることである。EU司法裁判所は、EUの立法行為が合法であるかを判断する。あるいは、加盟国によるEC設立条約の義務不履行の問題に対応するのは、欧州委員会である。二〇〇七年規則は、基本権庁は合法性を判断せず、義務不履行の問題に関わるものでもない、と述

べている。⁽³⁴⁾ EUにおける現行の制度体系を変更しないことが、あらかじめ明確にされているのである。

第四に、理事会の承認があつてはじめて基本権庁は、中期的な活動計画をたてることができる。EUの独立行政機関は、この活動計画——多次枠組みと呼ばれる——を、欧州議会への諮問の後、欧州委員会の承認のみで採択できるところが多い。しかしながら、基本権庁の場合、欧州議会への諮問を経て必要となるのは、欧州委員会ではなく理事会の承認である。⁽³⁵⁾ 人権分野におけるEU次元の活動は、慎重を要する。そうであるがゆえに理事会は、加盟国代表からなる機関として自ら統制することにしたものと考えられる。

基本権庁の組織と任務については、以上のとおりである。組織については、加盟国および欧州審議会との政治的關係に配慮しつつ、欧州委員会との連携を含む効果的な運営を進めようとする意図が読み取れた。もともと、その任務は、基本的に支援的なものとどまるものであつた。また、EU法における自由権の問題に、対応範囲を限定する傾向があつた。基本権庁の活動は、既存のEU機関の役割を脅かすものではなく、理事会によつて方向づけられる。同庁は、独立的ではあるが、巧妙な統制に服する機関として設計されたと捉えることができる。

III 設置に向けた争点

それでは、基本権庁の設置に際してどのような事項が争点となつたのだろうか。二〇〇三年一二月の欧州理事会の結論以降、民間人権団体や欧州議会から活発な意見が出た。⁽³⁶⁾ もともと、ここでは、欧州委員会の二〇〇五年規則案を協議した理事会に焦点を当てることにしたい。当時の理事会には、各加盟国の司法相が出席した。そのために理事会では、権利保護のあり方をめぐる見解の相違が直截に表わることになった。

一 基本権憲章の連結

最初に紹介する争点は、基本権憲章（以下「憲章」とする）を基本権庁の活動に連結させるべきか否かという問題で

ある。憲章は、二〇〇〇年にEUが作成した、EUとして初めての人権目録である。六四の条文からなるそれは、「より基本権を目にみえるようにする」と前文にあるように、EUとして重視する権利を人々に周知することを目的としていた。このような経緯を鑑みて、欧州委員会は、基本権庁は「EU条約六条二項に定める基本権」のほか、「基本権憲章に詳しく定める基本権」を参照するべきであると提案した⁽³⁷⁾。

「EU条約六条二項に定める基本権」とは、先述のように、自由権を大方指すものである。それに対して憲章には、自由権に加えて、EU市民権および社会権に類される諸権利が含まれている。欧州委員会は当初、基本権庁の設置によって憲章が「より実体化する」ことを期待した⁽³⁸⁾。委員会は、包括的な文書である憲章を連結させることが同庁の理念に適合すると考えたのである。

しかしながら、理事会においては、委員会の考えに賛同しない加盟国がでた。憲章は、法的拘束力を備える文書ではない。したがって、基本権庁の活動を憲章と連結させれば、EUの人権体制が混乱しかねない。このような懸念を表明したのである⁽³⁹⁾。協議の結果、理事会は、二〇〇七年規則の条文ではなく、その前文において憲章に言及することにとどめた。すなわち、「基本権庁は、欧州人権条約を含む、ならびに基本権憲章に示されるような、EU条約六条二項に定める基本権をその任務において参照するものとする。憲章との強い結びつきが、基本権庁の名称に反映されているのである」としたのである⁽⁴⁰⁾。前文における言及であるために、二〇〇七年規則において憲章が法的な効果をもつことはない。理事会は憲章を、象徴的な意義しかもたせないことにしたのである。

二 加盟国に対する制裁の手続き

EU条約は、自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重および法の支配は「加盟国に共通の原則」であると位置づけている。そのうえで、同条約の七条が、これらの原則に違反しそうな加盟国を警戒し、場合によっては加盟国資格の停止といった制裁を科す権限をEUに与えてきた。EUがこの権限を行使した例は過去にないものの⁽⁴¹⁾、基本権庁を七条の手続きに関わらせるか否かは争点となった。欧州委員会は、体系的かつ継続的に関わらせることは、同庁にとって荷が

重いと考えた。しかしながら、理事会からの付託があった場合に、七条という「独立した人物」として専門知識を提供する程度であれば可能であると提案した⁽⁴²⁾。

この提案に賛同する意見が理事会では多かったものの、問題は別のところにあった。それは、E・C設立条約に基づいて設置される基本権庁が、E・U条約の中で定める七条の手續きに法的に関われるのが不確定だったことである。EC設立条約は、文字どおりEC（欧州共同体）を設立して、その運営を可能にするための条約である。他方においてEU条約は、EUとしての理念を掲げつつ、ECのみならず共通外交・安全保障政策および司法・内務協力を規律する条約である。つまるところ、双方の条約は、いずれもEUの基本的な条約ではあるものの、目的と次元を異にしているのである。理事会からの付託が法的に整合しうるかが、この問題の核心にあった。

以上の争点について、理事会では活発な議論があった。しかしながら、基本権庁を関与させることに、最後まで難色を示す加盟国があった⁽⁴³⁾。結果的に理事会は、二〇〇七年規則を採択する際に宣言を行なうことによって、この点を処理したのである。その宣言とは、次のようなものであった。「(EUの) 諸条約も、あるいは基本権庁を設立する規則(二〇〇七年規則のこと―引用者)も、ある加盟国の状況についての報告を独立した人物から得ようと決めた理事会が同行から支援を受ける可能性を妨げるものではない。理事会は、以上のように考える⁽⁴⁴⁾」。二〇〇七年規則の本文では、この点には一切言及されなかった。その代わりに、七条の手續きに関わらせる可能性も否定はしないことで合意したのである。もっとも、基本権庁が七条の手續きに関わることで自体が、そもそも容易ではない。七条の規定によれば、独立した人物に報告を求めるには、欧州議会の同意に加えて、理事会の構成員の五分の四が賛成することが条件である。まずは、この五分の四という条件を満たすことが簡単ではないだろう。それは逆にいうと、加盟国による余程重大な違反が予想されないかぎり、基本権庁に出番が回ってこないことを意味する。

三 司法・内務協力における活動

現代の欧州において人権課題は、亡命庇護、組織犯罪、汚職、児童虐待およびテロリズム等の分野に広がりを見せて

いる。しかしながらEUは、これらの分野については加盟国間の協力を通じて対応するしかない。EUの三本柱構造の中で超国家的な意思決定ができるのは、〈第一の柱〉であるECに限られる。それに対して、右に掲げる分野の大半は、ECではなく〈第三の柱〉である司法・内務協力に属するからである。⁽⁴⁵⁾

したがって、EC設立条約を根拠に設置される基本権庁は、そのままではこうした課題に関われないことになる。そのために欧州委員会は、EC設立条約を根拠とする二〇〇五年規則案に加えて、EU条約を根拠とする、〈第三の柱〉での活動資格を認めるための法案——「EU条約VI編に言及する分野において基本権庁の活動を可能にする理事会決定案」が正式名称である——を発議したのである。⁽⁴⁶⁾

この発議をうけた理事会では、意見は割れた。多数の加盟国代表は、二〇〇五年規則案とともにこの法案を支持した。しかしながら、いくつかの加盟国が、この法案の法的根拠が不十分であるという理由から反対することになった。結局この法案は採択されず、代わって理事会として以下の主旨の宣言を行なうにとどまったのである。「理事会は、基本権に関する全般的な専門知識を基本権庁が獲得するであろうことに留意しつつ（…）立法過程においてEU諸機関が、そのような知識を司法・内務協力の分野でも適切かつ自発的に活用できるものと考えている。また、この全般的な知識は、加盟国が望む場合にも活用されうるものと考えている」⁽⁴⁷⁾。先述した制裁の手続きと同様に、この発議についても、理事会としては承認を与えなかった。ただし、当該分野における基本権庁の専門知識をEU機関と加盟国が自発的に活用することは、理事会として許容したのである。

四 域外国についての活動

EUに加盟していない域外諸国の人権状況に基本権庁を関わらせるかも、争点となった。欧州委員会は当初、関与させることに前向きであった。連合協定や、あるいは人権条項を備える協定をEUと締結する域外国の状況については、欧州委員会の要請に基づいて同行に調査させることが有用であるとしたのである。⁽⁴⁸⁾

連合協定は、EUが域外国と締結する各種の協定の中でも、とりわけ密接な協力を進めようとするものである。人権

条項は、人権や民主主義といった要素に違反した協定締約国との協力を後退できる旨、協定であらかじめ定めておくものである。⁽⁴⁹⁾ EUにおいて欧州委員会は、このような条項を備える協定や連合協定の運営に強い影響力をもつ。そのこともあって、協定の締約相手国の状況を調査する権限を基本権庁に与えようとしたと察せられる。

しかしながら、このような欧州委員会の提案を理事会は受け入れなかった。理由はいくつかある。たとえば、基本権庁の責務が、これによって過重となる懸念があった。同庁の資源は、人的にも財政的にも制約されている。域外国の調査にも着手することになれば、EU域内に関する業務に支障がでる恐れがあったのである。さらには、EUには加盟していない欧州審議会加盟国が潜在的な活動対象国となることも、理事会が躊躇する理由となった。審議会は、審議会設立規程や欧州人権条約に基づき、審議会加盟国の状況をこれまで合法的に調査してきた。先年解散した欧州石炭鉄鋼共同体よりも歴史のある審議会には、長年の活動実績もある。したがって、そのような審議会の役割と重複しかなない基本権庁は不要であるとする声が、理事会であがったのである。⁽⁵⁰⁾

これらの点を勘考した理事会は、対象とする域外国の範囲を縮小することにした。すなわち、EUへの加盟候補となっている諸国、ならびに旧ユーゴスラビア地域でEU加盟を希望する諸国を対象を絞った。そのうえで、これらの諸国を管理評議会にオブザーバー参加させる仕組みを作ったのである。このような仕組みを理事会は、次のように説明することによって正当化した。「対象国の立法をEC法と徐々に整合させ、良い統治 (good governance) とノウハウも転移させる」。そして、このような取り組みを通じて「欧州統合に向けた、これら諸国の努力を支援する」(二〇〇七年規則前文) ⁽⁵¹⁾のである、としたのである。基本権庁が調査できる域外国は、こうして、これら諸国に限定されることになったのである。

五 欧州審議会との関係

最後に、審議会との関係に再度触れておきたい。審議会は、全欧的な機構として、EUに先駆けて欧州の人権問題に取り組んでいる。そのためにEUは、人権機関を設計するに際して、審議会の意向を尊重せざるをえない状況にある。⁽⁵²⁾

基本権庁の設置をめぐる審議会からのアプローチには、審議会事務総長によるもの等がある⁽³³⁾。しかしながら、最も包括的と思われるアプローチは、ルクセンブルクのユンケル首相による報告である。審議会サミットからの委任にしたがい作成された同報告は、EUとの体系的な関係構築を提言するものであった。そこにおいて、ユンケル首相は、設置される基本権庁は審議会による人権保護体制を補強する必要があるとした。そのうえで、「同庁の任務を、EU法の実行に際して提起される、つまりEU内部の法体制のみについて提起される人権保護に制限することが基本である」と述べている⁽³⁴⁾。基本権庁の機能を審議会の従来の機能と競合させるべきではないと指摘したのである。

審議会とのあらゆる重複を避けると二〇〇七年規則が記述しているのは、このような脈絡に負っている。管理評議会に審議会の一名が参加するという先述の制度配置は、そのためでもあった。二〇〇七年五月には、審議会とEUが『了解の覚書』を採択している。この覚書においては、審議会の人権文書がもつ一体性、有効性および効率性を基本権庁が尊重するものとした⁽³⁵⁾。翌二〇〇八年には、基本権庁と審議会が情報交換や人的交流を進めることで合意した⁽³⁶⁾。審議会との関係は、このような形で模索されている。

以上、基本権庁の設置に際して争点となったものを紹介した。紹介を通じて明らかとなったのは、理事会における協議を通じて、同庁が無難な機関となったことである。ここでのいう無難な機関とは、自国の意思を離れて活動する同庁を望まない少数の加盟国にとって無難という意味である。基本権庁は、憲章と法的に連結する機関ではなくなった。加盟国への制裁手続きや司法・内務協力への制度的な関わりにも曖昧さが残った。さらには、同庁が調査できる域外国の範囲も限定されてしまった。理事会に代表される加盟国は、自らに不確実な結果をもたらす機関を設置しないように極力注意したと理解することができる。

IV 設置後の基本権庁

一 任務の遂行

二〇〇八年二月に理事会は、基本権庁の多年次枠組みを採択した。これは、二〇〇七年から二〇一二年までの同庁の活動計画となるものである。この枠組みにしたがって、同庁は次の課題に取り組むことになった。(a)人種主義や外国人排斥といった不寛容な行為、(b)性、人種あるいは民族の出自、宗教、信条、障がい、年齢、性的指向に基づく差別、ならびに少数者に属する人々への差別、およびこれらが複合した差別、(c)被害者の救済、(d)子どもの権利、(e)亡命、移住および移民の統合、(f)入国査証と国境管理、(g)EUの民主的な運営に向けたEU市民の参加、(h)情報社会、とりわけ私生活の尊重と個人データの保護、および(i)有効かつ独立した司法へのアクセス、以上である。

これらの中で、(a)と(b)は目新しい課題ではない。基本権庁の前身である監視センターの下で、これらはすでに着手されてきたからである。その一方で、(d)および(g)はとりわけ注目するべきである。これらは、より広い範囲での活動が期待される同庁であるからこそ設定できた課題である。さらに興味深いのは、(e)、(f)および(i)だろう。というのも、これらはいずれも、司法・内務協力に属する課題だからである。先述のように、基本権庁に司法・内務協力での活動を認めるかは、加盟国間で賛否の分かれるところであった。結局、理事会は活動を承認しなかったものの、当該協力を部分的に活動対象とすることをここに許容したのである。(e)、(f)あるいは(i)といった課題への取り組みを決定したことは、理事会としては柔軟な対応であったといえる。

課題をこのように設定した後に、基本権庁は、二〇〇七年規則が掲げる先述の任務を遂行しつつある。情報とデータの収集分析、研究調査および課題報告のために、同庁は幅広い主題を取り上げてきた。少数者への差別、移民、人種主義に基づく暴力、女性への暴力、子ども、ホロコースト、知的障害、レズビアン・ゲイ・バイセクシャル・トランスジェンダー(LGBT)、司法へのアクセス、国境管理ならびにヘルスケアが、そのような主題に含まれる。⁽⁵⁸⁾さらに同庁は、EU主要機関の要請に基づいて、あるいは独自の判断によって自らの意見を公表した。テロ対策に向けて旅客機乗客名

簿を活用するための指令案、EUの「自由・安全・公正」分野における新綱領（ストックホルム綱領）案、ならびに刑事問題における調査命令のための指令案について、同庁は意見を公表している。⁽⁵⁹⁾

これらの調査結果や意見は、基本権庁の公式ホームページ上で閲覧することができる。ホームページにおいて同庁は、さらに判例法のデータベースや憲章ペディア（Charterpedia）というコーナーを設けて、基本権の周知を図ろうとしている。前者のデータベースは、人種、民族および性的指向に基づく差別を扱う判例法を、基本権憲章の条文、欧州人権条約の条文、裁判所、立法規定、領域および加盟国に分別整理したものである。⁽⁶⁰⁾ 憲章ペディアは、基本権憲章各条の記述をはじめ、その解説文や関連するEU法、国内法ならびに国際法を集積するものである。⁽⁶¹⁾ 双方ともに、徐々にではあるが充実したものになりつつある。

二〇一〇年には、加盟候補国であったクロアチアが基本権庁にオブザーバー参加している。参加のための詳細な取り決めは、同国代表とEU代表の協議機関である安定化・連合理事会で合意をみた。これによつて同国は、管理評議會の一名を独自に任命した（ただし、二〇〇七年規則にしたがい、この一名には投票権は与えられない）。基本権庁は、加盟国と同じ条件下で、同国の情報とデータを収集できるようになった。⁽⁶²⁾

二〇一〇年度の基本権庁会計報告によれば、同庁の年間予算は約二千万ユーロ（約二三億円）である。正職員は六九名であり、契約職員および国からの派遣職員とあわせて九〇名（空席三名を含む）としている。以上はいずれも、前年度に比して漸増である。会計報告では、ラグゼンを通じて各国から計一六二本の寄稿があったことを明らかにした。同様に法律家からは一三一本、および研究報告として三七本の提供があったと報告している。⁽⁶³⁾

二 加盟国の国内実践への影響―チェコの亡命庇護手続きから―

このような基本権庁の活動は、すでにみたように、EUと加盟国の人権政策を側面支援するにとどまるものであった。しかしその活動が、当初に想定された以上の影響を及ぼすこともないわけではない。同庁が二〇一〇年に公表した報告は、加盟国であるチェコの国内実践に影響した一例として位置づけることができる。

「同性愛およびトランスジェンダーへの嫌悪、ならびに性的指向と性差アイデンティティを理由とする差別」と題するこの報告（以下「報告」とする）は、性別適合の認定、雇用差別、表現と結社の自由をはじめ、LGBTの人々を取りまく状況を比較分析する内容である。⁽⁶⁴⁾ この報告の中で基本権庁は、加盟国への亡命庇護を求める第三国国民の性的指向をめぐる問題に触れている。とりわけ紙幅をとったのが、同性愛者として自己申告する第三国国民への確認調査である。同性愛者であるという理由で母国を追われるイスラム諸国の国民は多数にのぼるといわれる。そのために、いくつかの加盟国では、彼らの自己申告の真偽を逐一確認することになっている。

報告は、このような確認の作業を紹介している。ハンガリーの移民局が、精神医学の専門家に意見を聴取していること。イギリスでは、国外追放を恐れるがゆえの望まない婚姻実態が認識されつつあること。あるいはフィンランドの難民法が、迫害の恐れが明白な場合には、真にLGBTに該当するかは本質的な問題ではないと規定していること、等である。⁽⁶⁵⁾ 報告が加盟国の実践に影響したのは、以上の紹介に続く、チェコに関する記述であった。ここでは、同国の内務省が、同性愛者であるという自己申告を確認するために陰莖容積測定（phalometric testing）を施したことに言及している。この測定は、異性間のボルノグラフィを申告者に示して、生殖器の物理的な反応をみるものである。報告によれば、チェコ内務省は、申告者自身の書面による同意をえたうえで、専門家によつて測定を行なった。しかしながら報告は、本国への送還を恐れる本人が同意を与えないことは、事実上不可能であるとした。測定結果自体も信用に値しないとした。⁽⁶⁶⁾ さらに、ドイツの州裁判所の判例を引用しつつ、この測定が欧州人権条約の規定に違反しうると報告したのである。

チェコをめぐるこのような報告を、多くのメディアが取り上げた。欧州の主要紙——ベルギーのルソワール紙、フランスのリベラシオン紙、イギリスのテレグラフ紙およびBBCニュースを含む——のほか、LGBTの問題に関心をもつ内外のメディアが、EUの人権機関がチェコを批判したと報じたのである。⁽⁶⁷⁾ メディアは、チェコ内務省の報道官に説明を求めた。それとともに、人権団体のコメントを掲載し、測定方法を図解さえした。この測定方法が一九五〇年代の同国で発案されたこと、二〇〇八年から翌年にかけて施されたこと、しかしながら測定対象は不審な点を残す一〇名弱

に限られたこと、ならびに彼ら全員の亡命許可が下りたことが、報道を通じて明らかになった。

このような状況の中、EU主要機関からもチェコを非難する声が出た。典型は、欧州委員会で司法・内務問題を担当するマルムストロム委員によるものである。「同性愛とトランスジェンダーへの嫌悪に抵抗する国際デー」に当たる二〇一一年五月一七日にマルムストロム委員は、彼女の公式ブログにおいて、同性愛者が憎悪犯罪と差別の標的になっていると述べた。さらに、以下のように続けた。「EU基本権庁が報告した『陰茎容積測定』を亡命庇護手続きで用いるチェコ共和国は、その深刻な一例とみなせる。(…)。この測定は明らかに時代錯誤であり、個人のプライバシーの権利を侵害している。このような測定を知った我々は、迅速にチェコ当局から事情を聴いた」。けれども、「当局からの情報は依然不十分であった」ために、調査を続けていくとしたのである。⁽⁶⁸⁾

一部のメディアが指摘したように、委員のブログには誤解を招く記述がある。ブログは、測定が亡命手続きにおいて一般的に、かつ現在でもなお用いられているかのように扱った。しかしながら、既報のとおり、そのような扱いは必ずしも精確ではない。ゆえにメディアが委員の「事実歪曲」を「きわめて遺憾」としたのも、無理からぬことであった。もともと、このような指摘を脇におけば、委員による非難は、当該測定を用いる正当性を決定的に弱めただろう。その発端となったのが、基本権庁の報告だったのである。

基本権庁による活動の影響を、チェコの一例をもって蓋然的に論じることはできない。チェコの例は、亡命庇護という現代欧州でもとくに敏感な課題に触れるものであった。しかも、LGBTという近年とみに論争的となった問題領域に関係していた。加えて、陰茎容積の測定という行為が、好奇心関心を呼んだこともあるだろう。以上の理由から、基本権庁の影響を過大に評価することは避けるべきである。しかしながら、加盟国にとって無難な機関であるはずの同庁が、場合によっては予想を超える機能を担う潜在性も否定できないのである。

おわりに

本稿では、EUが基本権庁を設置した経緯、同庁の組織と任務、設置に向けた論点ならびに設置後の活動状況をみた。人種主義・外国人排斥監視センターを改造することによって設置するという提言は、たしかに断続的であった。とはいえ、実際の設置は万全を期したものでない難かった。設置に際しての争点は多岐にわたってはいたが、概して加盟国による統制に与しやすい、無難な機関とすることで結着している。

このような結着は、司法・内務協力における活動の範囲を理事会が随意に決定できる点に象徴される。本稿でみたように、理事会は、当該協力における活動を部分的には認めている。このような対応は、無条件の活動を認めない加盟国がある中では柔軟なものである。しかしながら、当該協力自体が、二〇〇九年のリスボン条約発効をうけて、より超国家的な手続きを通じて取り組まれることになった。したがって、基本権庁の活動を認めない課題——警察協力、ならびに刑事問題に関する司法協力はその典型である——が残ることは、EUによる効果的な人権統治という観点からは不満なもの⁽⁷⁾と映る。

とはいえ、あるべき人権保護とのための機関をめぐって各国が協議を重ね、基本権庁として合意に至らしめたことは事実である。同庁が無難な機関となった面はあるが、設置の過程ではさまざまな事項が争点となり、国家間の協議を通じて処理が図られた。このような経緯⁽⁸⁾だが、国境を超える人権統治を志向するうえで示唆的である。とりわけ興味深いことは、この無難な機関が、無難ではない帰結を時にもたらす可能性があることである。チェコの亡命庇護手続きをめぐる例は、これを予見させるものであった。そもそもEUは、その設立母体である加盟国の思惑から乖離する行動をとるメカニズムを内包する⁽⁹⁾。人権保護の分野では、とりわけEU司法裁判所の判決や欧州議会の決議が、加盟国の考えから時折逸脱してきた⁽¹⁰⁾。基本権庁は、EUの主要機関ではなく、独立行政機関であるにすぎない。とはいっても、それでも同庁が設置されたことは、人権分野における逸脱の機会をいっそう増大させる要因となりうる。

翻って、わが国における大半の人権論は、国家が自立的に人権政策を遂行するという前提にまだ立脚し、あるいは

固執さえしているようにみえる。本稿の対象は、たしかに現代欧州における統治の問題に限定される。それは、グローバルな次元はおろか、我が国を含む、欧州以外のいかなる地域の態様に関わるものでもない。しかしながら、本稿で着眼した基本権庁の動向は、このような前提が少なくとも普遍的には適合しなくなりつつあることを物語る。このような変動には幾ばくか留意してもよいだろう。

注

- (1) 本稿では便宜上EU（欧州同盟）と表記しているが、法的にはEC（欧州共同体）である。EU法と表記する場合も、精確にはEC法である。もっとも、このような区別は、ECの名称をEUに置き換えたリスボン条約の発効をもって形式的には解消している。
- (2) 人権保護の思想と歴史は、近代市民憲法を備えるに至る国家のそれと大方重なる。杉原泰雄『人権の歴史』岩波書店、一九九二年。
- (3) EUの人権保護はさまざまな視座より研究されているが、以下が包括的な研究として挙げられる。Nanette A. Neuwahl and Allan Rosas eds, *The European Union and Human Rights*, MartinusNijhoff, 1995; Philip Alston ed. with Mara Bustelo and James Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999; Andrew Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford UP, 2004; Dirk Ehlers ed., *European Fundamental Rights and Freedoms*, De GruyterRecht, 2007. 以下本直『EU人権政策』成文堂、二〇一一年を参照された。
- (4) 監視センターについては、本稿では最小限の言及にとどめる。センターの詳細については、山本、前掲書、第二章を参照されたい。
- (5) EC設立条約を継承するEU運営条約は、EUに与える権限を（一）EUのみが立法できる政策分野、（二）状況に応じてEUと加盟国の双方が立法できる政策分野、（三）加盟国の行動を支援、調整および補足する政策分野、ならびに（四）共通外交・安全保障政策に類型化している。そのうえで、各々の類型に該当する政策を列挙している。たとえば、右記（一）に該当するものとして、関税同盟、競争政策および共通通商政策等を挙げている。運営条約二条から六条を参照されたい。権限を行使するための手続きについては、鷲江義勝『EUの政策決定過程』辰巳浅嗣編著『EU欧州統合の現在「第三版」』創元社、二〇一二年、九三―一〇三頁を参照されたい。

(6) 基本権庁を扱う先行研究には、以下のものがある。Philip Alston and Olivier de Schutter eds, *Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publishing, 2005; Armin von Bogdandy and Jochen von Bernstorff, "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The

- Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law,” *Common Market Law Review*, no.46, 2009.
- (7) 旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所のカセズ裁判官、欧州議会のラルミエール議員、人権法学者のロイブレヒト氏および国連人権高等弁務官のロモンソン氏、以上が委員を務めた。
- (8) “Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000,” cited in Philip Alston(ed.) with Mara Bustelo and James Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, p.925. 賢人委員会のごうじは、山本直「EUにおける人権保護の展開」『北九州市立大学外国語学部紀要』一七号、二〇〇六年一月、七六・七九頁も参照された。
- (9) 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 Philip Alston, *op.cit.*, p.55.
- (10) 残る二名は、欧州人権委員会のフロバイン前副委員長とスペイン元外相のオレハ・欧州委員会前委員である。
- (11) EU理事会において人権事務所を、ならびに欧州委員会において人権担当委員を各々新設する事も、あわせて提言された。Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja, adopted in Paris on 8 September 2000, para.117-119.
- (12) See, Alston and Weiler, *op.cit.*, pp.55-59.
- (13) 以上の詳細は、山本、前掲書、第七章および第一〇章を参照された。
- (14) Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Activities of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, together with proposals to recast Council Regulation(EEC)1035/97*, COM(2003)483final, Brussels, 5 August 2003, p18. サンプルは引用された。
- (15) “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*.
- (16) Olivier de Schutter and Philip Alston, “Introduction Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency,” in Alston and de Schutter, *op.cit.*, p.2.
- (17) Commission of the European Communities, *Communication from the Commission: The Fundamental Rights Agency Public consultation document*, COM(2004)693final, Brussels, 25 October 2004.

- (18) European Policy Evaluation Consortium(EPEC), *Preparatory Study for Impact Assessment and Ex-ante Evaluation of Fundamental Rights Agency*, Final Report, February 2005.
- (19) *European Parliament resolution on promotion and protection of fundamental rights: the role of national and European institutions, including the Fundamental Rights Agency* (2005/2007(INI)) P6_TA(2005)0208, 26 May 2005.
- (20) COM(2005)280final, Brussels, 30 June 2005.
- (21) “Council Regulation(EC)No168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights,” O.J.No.L53, 22 February 2007.
- (22) ただし、広範に対応するには、通常は条約を改定することが要請される。条約の改定とは異なり、すべての加盟国における批准作業をめぐり要しないう観点に立って、政府間の全会一致という歯止めのなすは民主的に不十分であるという議論が成り立つ。See, Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Longman, 2002, p.163.
- (23) “Council Regulation(EC)No168/2007 of ...,” *op.cit.*, Art.2.
- (24) *Ibid.*, Art.12.
- (25) *Ibid.*, Art.15.
- (26) *Ibid.*, Art.13.
- (27) *Ibid.*, Art.14.
- (28) *Ibid.*, Art.10.
- (29) 本文で触れたように、監視センター期にはラヴゼンと呼ばれるネットワークがあった。フラネットは、その後継にあたるものである。European Union Agency for Fundamental Rights, *Annual Report* 2009, p.18.; “FRANET,” http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/franet/franet_en.htm (on 1 March 2012).
- (30) “Council Regulation(EC)No168/2007 of ...,” *op.cit.*, Art.12(8).
- (31) 審議会との関係については、次節IIIでも触れてあるので参照された。
- (32) “Council Regulation(EC)No168/2007 of ...,” *op.cit.*, Art.4(1).
- (33) 「共同体の法的秩序において基本権を保護しなければならないという要請は、共同体の規律を実施する場合の加盟国もまた拘束するがゆえに「可能な限り限り加盟国は、そのような要請にしたがい共同体の規律を適用する必要がある」」。Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 July 1989, -Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. -Reference for a preliminary

- nary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main -Germany. -Agriculture -Additional levy on milk. -Case 5/88, para.19.
- (34) "Council Regulation(EC)N0168/2007 of ...," *op.cit.*, Art.4(2).
- (35) *Ibid.*, Art.5. see also, Bogdandy and Bernstorff, *op.cit.*, p.1050. 欧州委員会の提案では、同委員会が中期計画を採択するところだ。COM(2005)280final, *op.cit.*, p.16.
- (36) See, *European Parliament resolution*, *op.cit.*
- (37) COM(2005)280final, *op.cit.*, p.14.
- (38) *Ibid.*, p.2.
- (39) Council of the European Union, 9864/21/06 REV1, 7 June 2006, p.9.; Council of the European Union, 15274/06, 20 November 2006, p.3.
- (40) "Council Regulation(EC)N0168/2007 of ...," *op.cit.*, recital 9. See also, von Bogdandy and von Bernstorff, *op.cit.*, p.1060.
- (41) その経緯については、山本、前掲書、第一章を参照されたい。
- (42) COM(2005)280final, *op.cit.*, p.6 and 15. 欧州議会は、理事会の要請がなくても専門知識を提供することは可能であると主張しつつも、European Parliament, "Proposal for a Council regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights (COM(2005)0280-C6-0288/2005-2005/0124(CNS))", P6_TA(2006)0414, 12October 2006, Amendment 22.
- (43) Council of the European Union, 9864/1/06 REV1, 7 June 2006, pp.7-8.
- (44) Council of the European Union, 6396/07 ADD1, 27 February 2007, p.3.
- (45) EU加盟国が当該協力を制度化したのは、一九九二年のマーストリヒト条約においてである。この協力は、ECをEUの枠組みに統合した二〇〇七年のリスボン条約を機に「自由・安全・公正の領域」として改編されている。同条約を機とする改編の特徴については、浦川紘子「刑事司法協力」辰巳、前掲書、一八三―一八八頁を参照されたい。
- (46) COM(2005)280final, *op.cit.*, pp.31-32.
- (47) Council of the European Union, 6396/07 ADD1, 27 February 2007, p.4. see also, -10289/06, 9 June 2006, p.5.; -15033/06, 10 November 2006, pp.7-10.; -15274/06, 20 November 2006, pp.5-8.; Judith Crosbie, "Member States reluctant to cede policing powers," *European Voice*, 8 June 2006.
- (48) COM(2005)280final, *op.cit.*, p.6, pp.14-15.
- (49) 人権条項の詳細については、山本、前掲書、第四章を参照されたい。

- (9) See, Council of the European Union, 13503/05, 3 November 2005, p.3; *Europe Daily Bulletins*, No.9198, 24 May 2006.
- (10) "Council Regulation(EC)No168/2007 of ...," *op.cit.*, Art.28, see also, Council of the European Union, 9588/06, 19 May 2006, pp.5-6; -15033/06, 10 November 2006, pp.4-5; -16018/06, 29 November 2006, pp.3-4.
- (11) *Europe Daily Bulletins*, No.9140, 28 February 2006.
- (12) E.g. *The Fundamental Rights Agency of the European Union –A Council of Europe Perspective: Contribution by the Secretary General of the Council of the Europe*, SG/Inf(2004)34, 16 December 2004.
- (13) Jean-Claude Juncker, "Council of Europe –European Union: "A sole ambition for the European content," 11 April 2006, pp. 7-8.
- (14) "Council Regulation(EC)No168/2007 of ...," *op.cit.*, Art.9.
- (15) *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, p.5, para.22.
- (16) "Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe," O.J.No.L186, 15 July 2008.
- (17) フォトを参照せよ。 http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/projects_en.htm (アクセス日：11月11日)
- (18) フォトを参照せよ。 http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/opinions_en.htm (アクセス日：11月11日)
- (19) フォトを参照せよ。 http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/case-law/case-law_en.htm (アクセス日：11月11日)
- (20) フォトを参照せよ。 http://infoportal.fra.europa.eu/InfPortal/infobaseShowContent.do?btnCat_40&btnCountryBread_169 (アクセス日：11月11日)
- (21) "Decision no.1/2010 of the EU-Croatia Stabilisation and Association Council of 25 May 2010 on the participation of Croatia as an observer in the European Union Agency for Fundamental Rights' work and the respective modalities thereof," O.J.No. L279, 23 October 2010, Art. 4 and 6.
- (22) "Report on the annual accounts of the European Fundamental Rights Agency for the financial year 2010 together with the Agency's reply," O.J.No.C366, 15 December 2011, Annex.
- (23) European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity 2010 Update: Comparative legal analysis*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

- (65) *Ibid.*, pp.58-59.
 (66) *Ibid.*, pp.59-60.
 (67) "Czech gay asylum 'phallometric test' criticised by EU," *BBC News*, 8 December 2010; "Czechs criticised for homosexual 'sexual arousal' tests," *Telegraph*, 9 December 2010; "Czech government defends use of 'gay tests' for asylum seekers," *Pinnews*, 9 December 2010; "L'UE se dresse contre le test phallométrique," *Le Soir*, 10 December 2010; "Czechs respond to criticism of 'phallometric testing' of gay asylum seekers," SDGLN(San Diego Gay & Lesbian News), 10 December 2010; "Have you taken the 'porno exam'?" *IOL News*, 11 December 2010; "Le test phallométrique pourrait-elle," *Liberation*, 13 December 2010; "Des tests humiliants pour les réfugiés gays en République tchèque," *EurActiv*, 19 May 2011; "Czechs to end tests of gay asylum seekers," *Sify.com*, 29 October 2011. 以下「セックス・テスト」を訳す。See also, ORAM- Organization for Refugee Asylum and Migration, *Testing Sexual Orientation: A Scientific and Legal Analysis of Pethysmography in Asylum and Refugee Status Proceedings*, San Francisco, December 2011.
 (68) "International Day Against Homophobia and Transphobia," 17 May 2011, <http://blogsec.europa.eu/malmstrom-46>。11月11日。以下「11月」を訳す。
 (69) "Commissioner got the facts on asylum examination all wrong," *Europeanvoice*, 26 May 2011.
 (70) *Ibid.*
 (71) 欧州委員会と欧州議会在が批判する「セックス・テスト」を訳す。COM(2010)708final, 2 December 2010; COM(2011)880final, 13 December 2011, p.7 and 14; *European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008 (2007/2145(INI))*, 14 January 2009, para.10 and 11.
 (72) このような分析の視座を強調するものに、歴史的制度論がある。See, Paul Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis," *Comparative Political Studies*, vol.20, no.2, 1996. 山本直「歴史的制度主義によるEU分析の特徴と諸問題—加盟国政府の自律性をめぐって—」『同志社法学』五二巻四号。二〇〇〇年。
 (73) 山本『EU人権政策』前掲書、序章、第六章および第七章を参照されたい。