

# ヨーロッパ市民権の問題点、逆説、可能性

——空白の東アジアの現状を踏まえて——

法政大学大学院 宮島 喬

[miyajima@mt.tama.hosei.ac.jp](mailto:miyajima@mt.tama.hosei.ac.jp)

## 1. 東アジア：地域統合の空白

「国境なきヨーロッパ」を目指す運動はすでに半世紀を超える歴史をもつ。文化求心性の欠如、政治体制と民主主義の不安定、なによりも経済的脆弱と格差によって特徴づけられる東南アジアでさえ、ASEANが経済・政治協力を次第に強めている。これに対し、日本—朝鮮—中国トライアングルの東アジアでは、経済的潜在力は大きいにもかかわらず地域統合の進展がほとんどみられない。なぜ、空白なのか。そこには、統合を進めたヨーロッパとは非常に異なる三つの大きな要因が働いているのではなかろうか。

第一に、1989年の「ベルリンの壁の崩壊」に始まる冷戦の終焉は、大欧州の実現にはずみをつけたが、東アジアでは冷戦構造はなお終了してはず、*“体制の相違”*という古典的問題を残し、朝鮮と中国はともに「分裂国家」の現実であり、日本—北朝鮮のように外交関係樹立や平和裏の交渉も困難であるような、途絶状態の国家間関係さえある。

第二に、その経済力と社会制度整備からみて、東アジアの地域統合に重要な役割を果たすべき日本が近隣諸国の植民地化の過去をもち、第二次大戦を引き起こした一国として近隣諸国を侵略・支配し、しかもドイツがアドナウアー時代に西側の国と、ブランド時代に東欧の国との間に行なったような謝罪、償いの努力を十分に果たしていない。のみならず、指導者の内向きのナショナリスティックな言動は、今日なお韓国や中国の反日感情をかきたてることがある。

第三に、日、韓、台はアメリカとの経済的つながりが大きく、特に冷戦の継続のゆえに東アジアへのアメリカの軍事的プレゼンスも大きく、アメリカを含む安全保障体制や経済協力体制(APEC)が先行し、日本もこれに組み込まれており、そうしたことが却ってアジア独自の地域共同体の成立を困難にしている。

にもかかわらず、「東アジア共同体」への議論は、政治・経済指導者の間ではさかんである(谷口、2004)。困難な政治的・外交的争点は避けて、経済・金融等の面での協力から進められるのだろうが、FTAやEPAの積み上げが、地域統合への道を用意するとは到底思えない。

## 2. 何が出発点たりうるか——キーとしての日本・韓国のボーダレス化

しかし、手を束ねて機会の訪れを待つということは許されない。何らかの出発点を見出し、東アジアのコミュニティ形成の糸口とすべきであろう。

かつてヨーロッパで仏・独の和解と協力（シューマンプラン等）が、その統合の出発点となったように、まさに東アジアの中核、中心部からの関係形成が行なわれればよいが、現状ではより限定された地域間の和解・交流・協力からの出発が必要ではなかろうか。すなわち、経済発展レベルとデモクラシーのあり方が比較的近い国で、その和解が歴史的にも大きな意味をもつような二国間の協力から地域統合の一步が踏み出されるべきであり、この点からすると、日本、韓国との関係の改善、変革は重要であろう。

1910年に始まる日本の植民地統治という過去の経緯から、多数の朝鮮人（当時は日本国籍）が日本に渡来し、戦時下では労働力としての徴用も行なわれ、戦後も一部が日本に残留し、永住許可をもつ外国人として定住している（Miyajima, 1997）。現在、両国の経済関係も非常に密接で、人の往来も繁く、韓国から日本への年間入国数 162 万人余（2003 年）は、他国々を断然引き離している（法務省入国管理局）。また密な経済人の往来だけでなく、より自由な往来を望んでいる在日韓国公民も多数に上る。

そこで、F T Aを推進し、ベネルクス関税同盟やN A F T Aにおける米、カナダのような市場統合を進めるといふ展望も考えられるだろうが、「人の移動、滞在の自由」の実現が、より大きな社会的意味をもち、地域統合への重要な第一歩となりうると考えられる。韓国人の日本への入国については、いわゆる査証免除を実現し、将来に向けて、「自由移動」を実現していくことが望ましい（現在では、韓国からの修学旅行生に対してのみ、査証免除措置がとられている）。この拡大は、日本と韓国の間のできるかぎりボーダレスな経済・社会・文化空間を形成するといふ展望の下に、日本が提案すべきものである。

また、1992 年以来、在日韓国人は日本国内で地方参政権要求の運動を開始し、韓国政府もこれを支援してきた。なお、この運動は、1970 年代以降のスウェーデン、オランダなどヨーロッパにおける外国人地方参政権実現の影響を受けている点で、注目される。そして、日本の最高裁判所は、1995 年 2 月、在日韓国・朝鮮人たちの定住の実態が、日本の住民とほとんど変わらないという事実を考慮し、これら定住外国人に地方参政権を立法によって認めることは日本国憲法に反しない、という意見を明らかにした。この最高裁見解の意義は大きく、1998 年（廃案）、2000 年（継続審議中）と、自由民主党を除く諸政党が永住外国人地方参政権法案を国会に上程した（Kondo, 2001, 24~25）。

なお、韓国では、2005 年 6 月、外国人地方参政権法案を成立させ、日本における法案の成立に強い期待を寄せている（田中・金、2006）。もしも日本で同法案が成立すれば、アジアにおける初のトランスナショナル・シティズンシップへのささやかながら第一歩となると思われる（なお、両国の外国人参政権法案はいわゆる相互主義に立つものではない）。ただし、現在の日本の、親アジアよりは親米を第一義とする保守政権主流の下では、永住外国人参政権は実現がむずかしいとみられている。

ヨーロッパでは、その統合を深化させるため、単に今次大戦やその諸前提の認識だけではなく、近代以前の過去にさかのぼる歴史認識の共有の必要までが強調されてきた。仏、独を中心とする歴史家の活発な議論が行なわれているが、2004年5月のEU東方拡大により、ドイツとポーランドの歴史認識をめぐる対話も試みられている(近藤孝弘、1998、2006)。アジアでも、同様の課題が、それ以上に残されている。日本の政治指導層のナショナリズムへの固執が最大の原因の一つだが、これに批判的な中国、韓国による同争点の戦略的な利用もあって、事態のはかばかしい進展はみられない。この状況は、東アジアのコミュニティ形成に対し、一般に考える以上に大きな障害をなしているのではないだろうか。

### 3. ヨーロッパ統合の停滞とEU市民権の問題

ヨーロッパ市民権 *Citizenship of the Union* (「EU市民権」と称す) についていえば、個別政治共同体(国家)を前提としない、多国間主義に立つ市民権の規定の試みとして画期的だったといえる。その主な内容は、マーストリヒト条約の第8条(8A~8E)による、1) 域内での自由な移動・滞在の権利、2) 他の構成国内で欧州議会議員、および市町村議会の選挙に参加する権利、3) 他の構成国の在外公館による外交被保護権(自国の在外公館がない場合)、などから成っている。

この市民権は、2004年にEUに加盟したの中・東欧諸国にも比較的スムーズに導入されていったようであり、2005年現在で、ポーランド、キプロスを除く8か国で、外国人地方参政権またはEU地方参政権が、すでに制定されている(Waldrauch, 2005)。

しかし、東アジアではまだ達せられない、国家ナショナリズムの克服、国家間紛争の終焉が、ヨーロッパではすでに現実のものになっているのだろうか。また、「自由移動」を実現する心理的障害とされる「大量移民の恐怖」、あるいはマス・メディアによるその情緒操作的な宣伝などがないのだろうか。EU市民権のいくつかの問題点から点から検討を加えたい。

第一に、EU構成国のそれぞれの主権に拘泥するナショナリズムは依然として強い。EU市民権を「だれ」に認めるかは構成国の政府が決定するのであって、欧州委員会はなんら決定権限をもっていない。これは同市民権の大いなるパラドクスをなしている。また、フランスのように、EU市民の地方選挙政権における被選挙権を市町村長、助役以外へと限定している国もあり、各国の条件は揃っていない。なお、2001年3月のフランスでの地方選挙で初めて外国籍EU市民が参加したが、EU市民の関心は概して低く、有権者登録率は、16パーセントにすぎなかった(鈴木、2003)。

フランス地方選挙への外国籍EU市民の参加状況（2001年3月）

国籍	有権者登録数	登録率	候補者数	当選者数
ポルトガル	57,460	10.1%	389	83
イタリア	36,557	18.1	144	28
スペイン	17,942	11.6	99	23
ベルギー	16,376	28.4	100	21
ドイツ	12,982	18.7	106	17
イギリス	12,428	16.5	79	16
オランダ	7,085	28.6	32	8
その他7カ国	5,201		43	8
合計	166,031	16.0	992	204

第二に、EU市民権の保障は、構成国間の相互主義 (reciprocity) にもとづいているため、第3国出身外国人には享有されえない。たとえばドイツにおける最大の外国人人口であるトルコ人（未成年者も含め約176万人）や、フランスにおける最大の外国人グループであるマグレブ系（同じく約112万人）はここから排除されている。この意味で、EU市民権を「新しい排除の形式」(D. Lochak, 1996) とみなす見方さえある。これは、西ヨーロッパの国々における移民の社会的・政治的統合にも支障をきたしている。旧EU15カ国に限っても、同市民権はその人口の1.5%に適用されるにすぎないからである (Fabry, 2005, 192)。

第三に、EU市民権のもっとも重要な要素をなすのは、地方参政権であろうが、ここでのパラドックスは、投票参加率を規定するものは、構成国各国の地方政治が身近に感じられ、参加意欲をそそるかどうかということであって、これはEUのあり方そのものとは直接には関係のない基準である。むしろ、各国における地方分権の度合い如何が重要な要素となるが、国によってこれは異なり、たとえば分権の度合いの不十分なフランスでは、外国人にとって切実な問題である住宅（社会住宅）は、十分に都市の管轄下に置かれていないなど、地方政治の魅力をそれだけ殺いでいる (Penninx et al., 2004, 19-23)。こうしたことは、地方参政権の有効性にかかわり、EU市民の低投票率につながる要素である。

#### 4. EU市民権の効力をどう高めるか

したがって、EU市民権をより効力あるものとするためには、ヨーロッパ統合をより深化させるとともに、より拡大もしなければならない。

一つは、欧州議会の権限を強め、真の立法機関にするとともに、それによって欧州委員

会を真の行政機関に変えることである。これは、EUの市民の範囲、条件、かれらの諸権利を、EU自体で決定しようとするための少なくとも必要条件である。

次に、マーストリヒト条約には「市町村選挙」(municipal elections) という規定(8B条)があり、多くの国はEU市民に基礎自治体の選挙権しか認めていないが、西欧諸国の分権化改革においては中間自治体(région, regione, Land, Comunidad Autonoma等々)の役割、権限が重要になっており、長いスパンに立てば、EU市民の参政権はこのレベルまで拡大されるべきであろう(その場合、「国民国家」を前提とした国政参政権と地方参政権の線引きも、より実際の仕方と解決されねばならない)。

さらに一つの変化の兆候に注目したい。アムステルダム条約発効(1999年)後、移民に関わる事項が、政府間の事項から欧州委員会の事項に移された(現在は権限移行の過渡的時期)。おそらくその現われだろう。2003年11月のEUの「指令(Directive)」は、その国に合法的に一定期間以上住んでいる第三国民には、EU市民と「限りなく」同等の権利を認めるべきであるとしている[宮島、2006]。「指令」とは、達成すべき目標を示し、達成の方法については各構成国の裁量を認めるというEU固有の法形式である。しかし、法である以上は、遵守する義務はなおざりにはできない。

では、そのために何がなされるべきか。第三国出身外国人を数多く抱えている構成国では、その長期滞在者にすでに無期限の滞在や就労の許可を認めているケースはいろいろある。さらに地方参政権も認めるなどして、EU市民権との差を埋めていくことは可能だと思われる。これはすでに西側の旧EU15カ国に限っても、スウェーデン、オランダ、デンマークほか4国で実施されている。しかし、第三国民にEU域内の自由移動を認めるという措置は当然ながら一国だけではとれず、構成諸国間の合意が絶対に必要であり、そうした高度な決定を行いうる権限を欧州委員会が揮えるのは、さまざまな改革を踏んだ先のことであろう。

EU市民権は今後、新加盟の東方の国々の市民にも享有されるようになり、たとえばベルリン市に居住する数万人のポーランド人が同市の議員の選挙に票を投じるのが当たり前の光景になるだろうが、20年以上居住しつづける10万人は超えるであろうトルコ人は、投票箱の前に立つことはゆるされない。合理性を欠くといわざるをえない。

EU市民権の内の重要な要素の一つである「自由移動・自由滞在の権利」は、事実上、東方の国々の市民にはほとんど認められていない。しかも、これを認めないことを決めるのは欧州委員会ではなく、構成国の主権なのである。この点にふれると、西側の旧EU15カ国中ではイギリス、アイルランド、スウェーデンのみが、「東」の新加盟国からの就労希望移民を受け入れていて、主にポーランド人が、イギリスやアイルランドの土を踏んでいる。ドイツ、フランスなどがその「国益」を楯にして受入れをこばみ(7年間先送りし)、新加盟国への対応に相違が生じたことは問題であろう。またドイツなどの大衆紙が、2004年以前から「移民の脅威」をさかんに書きたてて、不必要に世論を刺激してきたこと、右翼

ポピュリスト政党もこの世論操作に加担したことは、問題であった。普遍的であるべき市民権に対し、国内労働市場保護という国益の観点のみならず、排他的なナショナリズムにより制限をかけようとする諸力の動きは、今後のEUの運営の困難を予想させる。

## 5. 統合の行方と諸困難

冒頭、東アジアにおける共同体形成とトランスナショナル・シティズンシップの成立の困難を、存続する冷戦体制と各国ナショナリズムの展開から論じたが、それでは、ヨーロッパ政治のなかには、類似の困難はないのだろうか。

幾つかの懸念される問題点があると思われる。

EUの東方10カ国への拡大が行なわれたが、思えば、今から10年前までは、東欧ではきわめて強力に「国民国家」の形成が目ざされ、ナショナリズムが鼓吹され、しばしば排他的なかたちをとった。旧ユーゴスラヴィア、旧チェコスロヴァキアの分裂・解体などに、それが現れていた。その後、EU加盟のための要件を定めた「コペンハーゲン基準」に適合するために、多くの国は政治的民主化、外国人地方参政権導入などを急ぐようになったが (Waldrauch, 2005)、問題は残っていると思われる。これらの改革が「上から」の民主化であったから、国境・国籍を越えた市民権といった考え方は、中・東欧諸国の一般市民に受け入れられていくのにまだ時間がかかるのではなかろうか。

一方、西側でも、ナショナル・ポピュリズム勢力——フランスの「国民戦線」(Front National) が代表的——は、西欧諸国でも選挙では常時数%~10%、あるいはそれ以上の得票を挙げていて、国家を超えるリベラルな市民権の観念には敵対的である。また、非ヨーロッパ移民マイノリティへの敵意、第三国出身外国人への権利付与への反対を露にしている。ポピュリスト勢力が直接国の議会に進出する可能性は低いとしても、それらの支持層の票を取り込もうとする保守政党が、類似の政策を故意にとるようになっている。

このことと関連するのであろう、05年のEU憲法の批准の失敗後、保守・中道勢力が、ヨーロッパ統合の推進に消極的な態度をとっている。また、一般のヨーロッパ市民のなかにも、「民主主義の赤字」(democratic deficit)への不満と、グローバル化の警戒感が広がっていて、当面、ヨーロッパの今後については、懐疑論が支配している。

以上とならんで、最大の問題は、EU市民権が、定住者である第三国出身外国人を依然として排除している点にある。その数は、旧EU15カ国に限っても約1500万人には上ると推定されるが (宮島, 2004)、その多くは、移民労働者や難民として来欧し、さらに世代交代を遂げつつ滞在している存在である。その社会経済的地位からいっても、高失業率、低所得に苦しむマイノリティ的な存在である。くわえて、政治参加からの排除、非EU市民であるための差別の眼差しなどが、彼らの現状を示している。上述のEUの2003年11月指令に基づく第三国外国人の地位の改善は重要な課題であろう。

さらにマイノリティといえば、西欧と東欧に共通する民族マイノリティとしてのロマの存在がある。その数は、200~300 万人と推定され、彼らの定住、就業、子どもの就学の促進、国籍付与などによるEU市民への包摂も、重要な課題でなければならない。

Fabry, E., 2005, *Qui a peur de la citoyenneté européenne ?*, PUF.

Kondo, A.(ed.), 2001, *Citizenship in a Global World*, Palgrave.,

近藤孝弘、1998、「ヨーロッパにおける歴史像の共有」宮島喬編『現代ヨーロッパ社会論』人文書院。

近藤孝弘、2006、「隣人の記憶— ポーランドにおける『過去の克服』とドイツ」高橋秀寿・西成彦編『東欧の20世紀』人文書院。

Lochak, D., 1996, *Comment définir la citoyenneté*, B. Delemotte & J. Schevallier (Sous la direction de), *Etranger et citoyen*, Harmattan.

Miyajima T., 1997, *Immigration and the Redefinition of Citizenship in Japan*, in T. K. Oommen, (ed.), *Citizenship and National Identity*, SAGE.

宮島 喬、2004、『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップへ』岩波書店

宮島 喬、2006、「シティズンシップの確立を求めて」羽場久美子他編『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店。

Penninx, R. et al., 2004, *Citizenship in European Citi Politics es: Immigrants, Local and integration Policies*, Ashgate.

鈴木規子、2003、「ヨーロッパ市民権制定とヨーロッパ人アイデンティティ」『日本EU学会年報』23号。

田中宏・金敬得編、2006、『日・韓「共生社会」の展望—韓国で実現した外国人地方参政権』、新幹社。

谷口誠、2004、『東アジア共同体—経済統合の行方と日本』岩波書店。

Waldrauch, H., 2005, *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview.* ([http://wtd.vlada.cz/pages/rvk\\_rlp\\_dokumenty.htm](http://wtd.vlada.cz/pages/rvk_rlp_dokumenty.htm))