

対外関係

ここでは、EUの対外関係のすべてではなく、「EU法」の観点から重要な問題に絞って扱う。

I. 歴史的概観

EEC設立条約は、EECが第三国と通商条約(113条(TFEU 207条))および連合条約(238条(TFEU 217条))¹を締結できることを定めていた。さらに、EECが法人格を有することについても明文規定を置いていた(210条(TFEU 47条))。構成国がEECに一定の権限を移譲するのであれば、EECに移譲された権限についてはEECが第三国と交渉し、必要であれば条約²を締結するのは必然である。問題は、EECが条約を締結できる範囲である。

最初にその問題を扱ったのは、1971年のAETR事件判決(判例集〔第2版〕38)である。裁判所は、EECが条約を締結できるのはEEC設立条約に明示されている場合に限定されないとし(黙示的権限理論)、具体的には、EECが派生法を採択する場合には当該事項に関する権限はEECに移譲され、したがってそれら派生法に影響する条約をEEC構成国が第三国と締結することはできなくなる、と判示した。

政治面でも、同じ時期に対外関係について新しい動きが見られた。防衛共同体構想が頓挫してECSC/EEC/Euratom(EC)が設立されたという経緯もあり、ECには外交政策に関する権限は基本的に与えられていなかったが、ヨーロッパ統合に消極的であった仏ドゴール大統領の退陣と西独でのブランド首相の就任に伴い³、EC構成国首脳会談が1969年12月にハーグで開かれ、そこで採択された[コミュニケ](#)において「政治的統合」が掲げられ(パラ15)、これを受けた翌年の外相会談において、情報交換・立場の調整・共同行動のために半年ごと⁴の外相会談が定例化されることになった([外相会談で採択さ](#)

¹ 連合条約とは、当初は構成国の植民地であってEECの地理的対象範囲から除外されるものとEECとの関係を定めるために締結される条約(EEC設立条約131条(TFEU 198条))のことであった。その後、EEC(EC)/EU加盟を目指す第三国との間で、その前段階として締結される条約(例、[ギリシャとの連合条約](#))も含まれるようになった。

² EU法において、treatyという語は特殊な意味を持つことに注意が必要である。国際法上、拘束力を持つ合意は総称としてtreatyと呼ばれるが、個々の合意の具体的名称には、treatyのほかconvention, pact, covenant, agreement, accord, exchange of notesなど、さまざまなものがある([条約法条約](#)2条1項(a))。これに対し、EU法では、treatyは常に基本条約(EEC設立条約、TEU、TFEUなど)を指し、それ以外の国際法上の合意はinternational agreementsと呼ばれる。たとえば、[EUR-Lex](#)のページ左下EU lawの項目を参照されたい。

³ 益田実・山本健(編)『[欧州統合史](#)』(ミネルヴァ書房、2019年)168-169頁。

⁴ 1973年には四半期ごととされた。[Second report on European political cooperation on Foreign Policy \(Copenhagen, 23 July 1973\)](#), Part II, 1.

[れた報告書](#) Part Two)。この協力枠組みはヨーロッパ政治協力（European Political Cooperation: EPC）と呼ばれている。EPC 創設の動機としては、ヨーロッパ統合を進展させることと並んで、デタントの中で西ドイツが東側になびかないように西側に閉じ込めておくことがあったと言われている⁵。

EPC は EC 設立条約に根拠をおかず、共同体とは別個の活動とされてきた。しかし、石油ショックを経て経済と政治との峻別が一層困難となり、[1974年のECs 首脳会議コミュニケ](#)では EC と EPC とに「一貫性（consistency）」を持たせることとされた（PDF3 枚目、パラ 2-3）。そして、[1975年の首脳会議](#)から「ヨーロッパ理事会」の名称が使われるようになる（PDF9 枚目）。そして、1983 年にヨーロッパ理事会が採択した [Solemn Declaration on European Union](#) において、ヨーロッパ理事会が EPC と EC との両方につき「一般的な政治指針（general political guidelines）」を示すとされた（パラ 2.1.2）。そして、EPC およびヨーロッパ理事会は [ヨーロッパ単一議定書](#)により条約上の根拠を持つようになる（2 条、30 条）。しかし、裁判所の管轄権は EPC に及ばないものとされた（31 条）。

1980 年代末から 1990 年代初めにかけて、冷戦崩壊・ドイツ統一・湾岸戦争・ユーゴ内戦と、外交・安全保障分野における重大な問題が続発した。それを受けて、マーストリヒト条約で EU の三本柱の一つとして共通外交安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）が創設された。しかし、このことは即ち CFSP は共同体とは別個の活動とするとされたことであり、多数決や裁判所の管轄など共同体的手法は採られていない。その後、リスボン条約により列柱構造は外見上消滅したが、CFSP について従来の政府間的構造が残ったままであることは第 1 回・第 2 回講義で説明したとおりである。

II. 条約締結権限・手続

現在は、リスボン条約で新設された TFEU 216 条に EU の条約締結権限が明示されている。同条 1 項には、上記 AETR 判決以来認められている黙示的権限についても明示されている。

EU が条約を締結する場合、その条約が扱う事項が EU の権限外にある場合、EU と並んで EU 構成国のすべてが条約の当事者となる必要がある。そのような条約を混合条約と呼ぶ。EU 単独で条約締結できるのは TFEU 3 条 2 項に定められている場合であり、その詳細については【判例集 36】を参照されたい。

条約締結手続は TFEU 218 条に定められている（通商関連条約については 207 条 3 項以下により、通貨関連条約については 219 条により、それぞれ修正された手続となる）。218 条に

⁵ 遠藤乾（編）『[ヨーロッパ統合史 \[増補版\]](#)』（名古屋大学出版会、2014 年）199 頁。

ついで注意すべきは、議会の承認を要する(=議会が拒否権を有する)こと(同条6項(a))⁶、および、裁判所によるTEU/TFEUとの適合性審査があり得ること(同条11項)である。裁判所に求められるのは「意見(opinion)」であるが、国際司法裁判所の勧告的意見(advisory opinion)のようなものと勘違いしてはならないことは、11条をよく読めばわかるだろう。

III. 国際法上の義務との関係——国連安保理による制裁措置の場合

EU構成国がEUに一定の権限を移譲していることから、EU構成国が負う国際法上の義務をEUを通じて履行しなければなくなることがある。その典型例は【判例集38】で扱われている国連安全保障理事会による制裁措置である。

安保理は非軍事的措置を[国連憲章](#)41条に基づいて執ることができ、その場合の安保理の「決定」は国連加盟国を法的に拘束する(国連憲章25条)。EU自身は国連に加盟していない(=国連憲章の当事者でない)が、EU構成国はすべて加盟国であり、国連憲章48条2項に基づき、EUを通じて安保理の決定を実施する義務を負う。EUは、上記の理由から国連憲章に基づく義務を負うわけではないが、TEU3条5項および21条1項・2項(c)に基づき、国連憲章を尊重して行動しなければならないことをEU法上定めている。では、安保理による制裁措置はどのように実施されるか。具体例を見てみよう。

安保理が現時点において実施している制裁のリストは[国連ウェブサイト](#)で見ることができる。上の方の“Sanctions”タブにカーソルを置いて出てくるリストのうち、直近に採択されたのはマリに関するものなので、Mali Sanctions Committeeをクリックする。左側のResolutionsをクリックすると、関連する安保理決議の一覧が出てくる。内容をざっと見ると、基本となっているのが決議2374(2017)であることがわかる。決議の文書記号をクリックすると決議文が出てくる。決議文を見ると、対象となる人物につき、その移動を制約する義務(パラ1)およびその財産を凍結する義務(パラ4)を国連加盟国が負うことが「決定」⁷されていることがわかる。

これを受けて、EU理事会は、TEU29条に基づく[決定\(CFSP\)2017/1775](#)⁸を採択し、移動制限(1条)と財産凍結(2条)とを定めている。さらに、TFEU215条に基づく[規則](#)

⁶ 議会は、2012年には[偽造品防止条約\(ACTA\)](#)の承認を拒否し、日本を含む多くの国に衝撃を与えた。また、2021年5月には[EU中国投資条約](#)を承認することを当面拒否するとの[決議](#)(パラ10)を採択している([ロイターの記事](#))。

⁷ パラ1、パラ2の動詞がdecidesであることに注目されたい。これは、この部分が国連憲章25条にいう“decision”であることを示す。俗に、「安保理決議は法的拘束力を持つ」と言われることがあるが、厳密に言えば、国連憲章25条に基づき法的拘束力を持つのは安保理の「決議」ではなく「決定」である。たとえば、決議2374(2017)のパラ15は、決議のこの部分が法的拘束力を持たないことを示す。

⁸ TFEU288条の「決定」でないことに注意。

[2017/1770](#)を採択し、財産凍結につき詳細を定めている。これは TFEU 288 条の「規則」であり、したがって構成国国内法秩序において直接適用される。なお、規則 2017/1770 は数次の改正を経ており、現行版はリンク先の “In force: This act has been changed. Current consolidated version: 28/01/2020” をクリックすると見ることができる。なお、制裁措置全般については、[EU Sanctions Map](#) に示されている。

このような措置と EU 法上の基本権との対立が議論されたのが【判例集 38】の Kadi 事件である。詳細については判例集を参照されたい。

IV. CFSP への裁判所の関与

CFSP の枠内で執られる措置について裁判所が管轄権を持たないことは第 5 回講義で述べた。ただし、TEU 24 条 1 項 2 段最終文および TFEU 275 条 2 段により、

- TEU 40 条の遵守に関する審査（ある措置を CFSP の措置として執るべきか、それ以外の措置として執るべきか、に関する審査）
- 自然人・法人に対する制限措置（制裁措置）に関する審査

については管轄権を有することとされている。前者は「CFSP の措置」と言いさえすれば裁判所の管轄権を排除できることになってしまわないようにするために必要であり、後者は基本権保障のために必要である。

このうち、後者については、そのような訴訟は *in accordance with the conditions laid down in the fourth paragraph of Article 263* でなされると 275 条 2 段に書かれているため、取消訴訟しかできないように読める。ところが、裁判所は、EU が CFSP においても法治国家（法の支配）原理に基づくこと（TEU 2 条・21 条（23 条により言及））、基本権憲章 47 条が裁判を受ける権利を定めていることを指摘し、275 条 2 段に基づく裁判所の管轄権を制限的に解釈することはできないとして、先決裁定手続においても管轄権を有すると判断した⁹。

さらに、この 2 つの例外に該当しない場合であっても、CFSP の枠内で執られる措置について、非 CFSP 措置の際にも用いられる条項の違反を理由に訴えが提起される場合、裁判所が管轄権を認めることが多い¹⁰。

- CFSP に関する条約（議会の承認は不要。TFEU 281 条 6 項柱書）について、議会に情報提供する TFEU 281 条 10 項の違反¹¹

⁹ [PJSC Rosneft](#) [GC], C-72/15, 28 March 2017, ECLI:EU:C:2017:236, paras. 74-76. 西連寺隆行「先決裁定手続を通じた CFSP 決定の適法性審査の可否」法律時報 90 巻 1 号（2018 年）131 頁。

¹⁰ 吉本文「共通外交安全保障政策（CFSP）に対する EU 司法裁判所（CJEU）の裁判管轄権拡大」白井陽一郎（編）『[変わりゆく EU](#)』（明石書店、2020 年）53 頁。

¹¹ [European Parliament v. Council](#) [GC], C-658/11, 24 June 2014, ECLI:EU:C:2014:2025.

- CFSPに基づく文民派遣（コソヴォ）の公用調達¹²
- CFSPに基づく警察派遣（ボスニア・ヘルツェゴヴィナ）における人事決定（TFEU 270条）¹³
- CFSPに基づくEU衛星センターにおける人事決定（TFEU 270条）¹⁴

このような裁判所の態度には条約解釈として不適切との批判も強いが、上記の理由で「裁判所の管轄権を制限的に解釈することはできない」との裁判所の確固たる態度を見ることができる。

以上

¹² [Elitaliana](#), C-439/13P, 12 November 2015, ECLI:EU:C:2015:753.

¹³ [H](#) [GC], C-455/14P, 19 July 2016, ECLI:EU:C:2016:569.

¹⁴ [European Union Satellite Centre/KS](#), C-14/19P, 25 June 2020, ECLI:EU:C:2020:492.