

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ということであり、多数決や裁判所の管轄など共同体的手法は CFSP については採られていない。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

上記のとおり EEC の時代から条約締結権限に関する明文規定が置かれており、現在の TFEU では 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。

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 条について注意すべきは、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

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。

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](#)

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 項をよく読めばわかるだろう。誰が条約に署名するかは、218 条 5 項に基づき理事会が決定する (例、[理事会決定 2018/966](#))。

EU が第三国と条約関係に入る (EU 運営条約 218 条) 場合、当該条約が扱っている事項が EU の排他的権限内にある場合、EU 構成国は当該条約当事国とはならず、EU のみが当事者となる。たとえば、上記の「共通漁業政策に基づく海洋生物資源の保護」との関連で、EU は少なからぬ[地域的漁業機構](#)の当事者になっている。例として、日本も当事国である[大西洋まぐろ保存条約](#)を見てみよう。同条約により設立された[大西洋まぐろ保存国際委員会のウェブサイト](#)から [Basic texts](#) をダウンロードすると、この条約は 1966 年にリオデジャネイロで開かれた会議の最終議定書 (PDF の 3-4 頁) の附属書であること、その最終議定書の署名国リスト (同 4 頁) には European Economic Community の名がなく、当時 EEC 構成国であったフランス、後に構成国となるポルトガル・スペイン・イギリスが含まれていることがわかる。他方、[現時点での条約当事者リスト](#)を見ると、EU が当事者に含まれており、ポルトガル・スペインがなく、フランスはかっこ付きで含まれている。European Community⁷が同条約当事国となった直後の [1997 年委員会報告書](#)を見ると、1 頁の Contracting Parties リストのフランスとイギリスにアステリスクが付いており、ページの下の方にその意味の説明がある。これがフランスの「かっこ付き」の理由である。EU 運営条約 198 条～203 条が EU 側の関連規定であり、それが適用される領域は、198 条に言及されている Annex II に列挙されている。Brexit 後、イギリスは 2020 年に改めて同条約当事国となっている (上記条約当事者リストで 2020 年を選択するとわかる)。

最近、第三国との条約関係で EU の排他的権限内にあるかどうかが問題となっているのが、[EU が交渉を進めている自由貿易協定](#)である。もし、それら FTA/EPA が EU 排他的権限事項のみならず共有権限 (EU 運営条約 4 条) 事項をも扱っている場合、EU も構成国も当該事項について権限を有するため、EU に加えて全構成国も当該 FTA/EPA の当事者とならなければならない (このような条約を「混合条約 (mixed agreements)」と呼ぶ)。この場合、どこか一つの構成国だけでも条約への参加を拒否すると当該条約は成立しなくなる。この問題についての判断を示したのが【判例集 36】の意見である。この意見を受けて、EU が現在オーストラリアと進めている FTA 交渉においては、[理事会が委員会に示した対処方針](#) (TFEU 207 条 3 項、218 条 4 項にいう directives は、288 条にいう directive とは異なる) で、“The Agreement should exclusively contain provisions on trade and foreign direct investment related areas applicable between the parties.”とされている (2 頁の冒頭)。なお、[日・EU EPA](#) は投資紛争処理手続における対立が解消されず、その部分を除いて条約締結に至ったため、結果的に EU 単独の条約

(パラ 10) を採択している ([ロイターの記事](#))。

⁷ 漁業の問題なので、ECSC も Euratom も関係なく、ここでは European Economic Community のことである。

となっている。

III. EU を対外的に代表するのは誰か

上記の条約締結交渉の場合（理事会の授権に基づき、委員会が EU を代表して交渉。EEC 設立条約 113 条 3 項、TFEU 218 条 3 項⁸）を除き、EU/EC を対外的に代表するのが誰であるかははっきりせず、委員会委員長と半年ごとに変わる理事会議長とが対外的代表として機能していた。リスボン条約は、先に述べたように、EU の「顔」としてヨーロッパ理事会常任理事長職を設置したが、それでもなお EU を対外的に代表するのが誰かははっきりせず、むしろ混乱の度が深まったとさえ言える状況にある。

まず、ヨーロッパ理事会常任議長は、CFSP に関し、外交安全保障政策上級代表の権限を害さない範囲において EU を対外的に代表する（EU 条約 15 条 6 項）⁹。

外交安全保障上級代表は、EU の対外関係の調整を行い（EU 条約 18 条 4 項）、CFSP に関して EU を対外的に代表し（同 27 条 2 項）、「ヨーロッパ対外行動庁 [European External Action Service](#) (EEAS)」の補佐を受け（同条 3 項）、第三国には上級代表が統括する「EU 代表部」が設置される（EU 運営条約 221 条）¹⁰。条文を見る限り、ヨーロッパ理事会常任議長と外交安全保障上級代表との間の権限配分は極めて不明確である。実際には、常任議長が国家元首級の扱いを受けるのに対し、上級代表は閣僚級（外務大臣相当）の待遇を受けるため、首脳級会合であれば常任議長が、閣僚級会合であれば上級代表が、それぞれ EU を代表して出席することになる。

委員会（委員長）は、CFSP を除き、EU を対外的に代表する（EU 条約 17 条 1 項）。しかし、ヨーロッパ理事会は上記の通り EU の最高レベルでの政策方針決定を行うため、結局のところヨーロッパ理事会常任議長は EU の活動のあらゆる場面に関与することになる。したがって、委員長と常任理事長との間の権限配分は常に問題になる。

輪番の EU 理事会議長は、対外的代表権を持たない。しかし、CFSP 以外の事項について理事会が大きな決定権を握っているため、実質的に対外的にも発言権を維持する可能性が考えられ、実際、[そのような例は少なくない](#)。

⁸ 同項には委員会が交渉すると明示されていないが、委員会（CFSP に関する場合は外項上級代表）が交渉することが想定されている。通商条約の場合は委員会が交渉することが TFEU 207 条 3 項に明示されている

⁹ [国連総会決議 65/276](#)（2011 年）により、国連総会において EU が発言をすることができるようになった（投票権は持たない）。これまでは、EU 理事会議長国が EU の代表として発言するにとどまっていた。2011 年 9 月 22 日の国連総会では、van Rompuy ヨーロッパ理事会常任議長が EU 代表としての初めての演説を行っている。

¹⁰ 例、[駐日 EU 代表部](#)。 [欧州共同体委員会代表部の設置及び特権・免除協定](#)に基づき、外交上の特権免除を有する。

さらに、[議会の議長](#)¹¹も、また、[ユーロ圏](#)に関しては[ユーロ・グループの長](#)¹²も、金融については[ECB 総裁](#)も、一定の対外発言権を持つ。加えて、フランス大統領とドイツ首相とが合意すればその通りに EU が動いていく様子も見え、実際のところ、EU と話を付けたければ誰に声をかければいいのか、未だよく判らない状況にある。

具体例をみてみよう。2012 年 12 月 10 日の[ノーベル平和賞授賞式](#)では、ヨーロッパ理事会常任議長・委員長・議会議長の 3 名が賞状とメダルとを受領した。[日 EU 定期首脳会議](#)では、日本側は首相、EU 側はヨーロッパ理事会常任議長と委員長とがそれぞれを代表する¹³。2021 年 4 月の「[ソファー事件](#) (sofagate)」は、トルコによる[女性差別という観点から語られがち](#)であるが、EU を代表するのが誰かについての混乱[あるいは対立](#)を示す例とも言える(議会での[質問](#)・委員会[答弁](#))。

より深刻な問題は、2023 年 10 月のハマスによるイスラエル攻撃およびその後のイスラエルの反撃をめぐって生じた。以下の流れを見て、どういう問題が生じたのかを考えてみよう(いずれも 2023 年)。

- 10 月 7 日 ハマス、ガザからイスラエルを攻撃
- 10 月 10 日 外交安全保障上級代表、外務理事会非公式会合を招集
 - [非公式会合後記者会見](#) ハマスを非難し、イスラエルの自衛権を認めつつ、イスラエルの自衛権行使は国際人道法に従ってなされるべき。イスラエルの決定には国際法に反するものがある。
- 10 月 13 日 [委員長と議会議長、イスラエルを訪問](#)
 - [委員長声明](#) ハマスによる「戦争行為」批判、イスラエルに自衛権
- 10 月 14 日 [委員会声明](#)
 - イスラエル自衛権行使は国際法に従う必要
- 10 月 14 日 [ヨーロッパ理事会常任議長臨時会合招集](#)
 - ヨーロッパ理事会で「共通の立場」を決めるべき
- 10 月 15 日 [外交安全保障上級代表記者会見](#)
 - “the common foreign policy of the European Union is an intergovernmental policy, it's not a community policy”
- 10 月 15 日 [ヨーロッパ理事会構成員声明](#)
 - イスラエル自衛権行使は国際法に従う必要。2 か国方式堅持。

EU が国際裁判の当事者になる場合はどの機関が EU を代表するか。たとえば、[EU は国](#)

¹¹ 外務省「[欧州連合 \(EU\) 概況](#)」の「要人往来」参照。

¹² 財務省「[7 か国財務大臣・中央銀行総裁会議 \(G7\)](#)」

¹³ ただし、ソファー事件によりヨーロッパ理事会常任議長と委員長との関係が悪化し、それ以降の日・EU 首脳会談は、[日本首相とヨーロッパ理事会常任議長](#)、[日本首相と委員長](#)、というように、別々に開かれている。

[連海洋法条約の当事者である](#)¹⁴ため、国際海洋法裁判所における[訴訟当事者](#)となったり、[勧告的意見手続](#)で意見を述べたりしている。また、[WTO 協定の当事者でもある](#)¹⁵ため、[WTO 紛争処理機関における紛争処理手続](#)においても頻繁に当事者となっている。

WTO 紛争処理手続については委員会が EU を代表することでほぼ争いが無いが、国際海洋法裁判所については争いが生じ、理事会が委員会を相手に EU 裁判所に訴えた。EU 裁判所（[Council v. Commission, C-73/14, Judgment, 6 October 2015](#)）は、EU 運営条約 335 条は EU 構成国国内裁判所においては委員会が EU を代表すると定めているところ、これは、国内裁判所であるかどうかに限らず司法手続においては委員会が EU を代表するという一般原則の現れであるとして、その一般原則に基づいて、国際海洋法裁判所においても委員会が EU を代表すると判断した（パラ 58-59）。さらに、理事会は、EU 運営条約 218 条 9 項を援用し、そうであったとしても委員会は理事会の同意なしに国際海洋法裁判所で意見を述べることはできないと主張したが、EU 裁判所は、国際海洋法裁判所などの裁判機関の場合、当該機関の立場の決定に EU は関与しない（勧告的意見を採択するのは裁判所〔裁判官〕であって、勧告的意見採択に際して EU が投票するわけではない）ため、委員会は理事会の同意なしに意見を述べることができるとした（パラ 66-67）。

IV. 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らないことがある。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、TEU 3 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

¹⁴ [国連海洋法条約 305 条 1 項\(f\)](#)および[附属書 9](#)による。[条約に拘束される意思表示をした時点（1998 年）では European Community であった](#)。海洋に関する権限は ECSC や Euratom は有していないので、European Economic Community のことである。リスボン条約発効に伴い、現在では European Union の名称に変更されている。

¹⁵ [WTO 設立協定](#) 11 条 1 項による。ここでは ECSC や Euratom も関係してくるので、European Communities となっている。現在は、WTO 内でも European Union と呼ばれている。

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」¹⁶されていることがわかる。

これを受けて、EU 理事会は、TEU 29 条に基づく [決定 \(CFSP\) 2017/1775](#)¹⁷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、TFEU 215 条に基づく [規則 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: 04/04/2023”の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。

V. 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

¹⁶ 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。

¹⁷ TFEU 288 条の「決定」でないことに注意。

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¹⁸。

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¹⁹。

- 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²⁰
- CFSP に基づく文民派遣（コソヴォ）の公用調達²¹
- 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）²²
- CFSP に基づく EU 衛星センターにおける人事決定（TFEU 270 条）²³

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

¹⁸ [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。

¹⁹ 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」臼井陽一郎（編）『[変わりゆく EU](#)』（明石書店、2020 年）53 頁。

²⁰ [European Parliament v. Council](#) [GC], C-658/11, 24 June 2014, ECLI:EU:C:2014:2025.

²¹ [Elitaliana](#), C-439/13P, 12 November 2015, ECLI:EU:C:2015:753.

²² [H](#) [GC], C-455/14P, 19 July 2016, ECLI:EU:C:2016:569.

²³ [European Union Satellite Centre/KS](#), C-14/19P, 25 June 2020, ECLI:EU:C:2020:492.