

欧州連合(EU)の対外能力 (4)

川崎 晴朗

Deux grands princes qui se voudraient bien entr'aimer ne se devraient jamais voir, mais envoyer bons gens et sages les uns vers les autres.

—Philippe de Commynes, *Mémoires*, I, 14

今回は「リスボン条約とEUの対外能力(つづき)」に加え、「欧州共同体及びその加盟国の間で交換される代表部」及び「欧州防衛庁(EDA)について」の二つの論文を掲げる。本シリーズはこれをもって終結する。

筆者は、本紀要第139号に「北朝鮮とEU・EU加盟国との関係(1)」を掲載した。後半部分も本シリーズに加える心算であったが、EU加盟国のうち北朝鮮と正式な関係をもたない唯一の国であったフランスが2011年10月7日、ピョンヤンに「協力事務所」を開設したことに加え、同年12月17日、金正日・北朝鮮労働党総書記が死亡したため、関連情報の収集に手間取り、別稿として扱わざるを得なくなった。御了承を乞う。

ところで、冒頭に引用したPhilippe de Commynes (c.1445-1511)の言葉はなかなか示唆に富んでいる。かつては外交使節は君主の間で交換され、彼は派遣国の君主を接受国の君主の許で代表したが、2人の君主は直接に会わず、それぞれが相手の許に優秀な使節を派遣した方がよい、という。外交使節の交換は、このような「叡智」が一つの心理的起源となっているのかも知れない。

リスボン条約とEUの対外能力(つづき)

V EUの使節権は今後どのように行使されるか

リスボン条約は効力を発生したが、今後EUはその使節権を能動・受動の両面でどのように行使するであろうか。

(1)リスボン条約の実施により第三国及び国際機関に対する欧州委員会の代表部は「EU代表部」となった。第三国等のEUに対する代表部は従来から「EU代表部」であるので、ほぼ半世紀の歳月を経てEUは使節権を能動・受動の両面でようやく同一のレベルで行使することになったといい得るであろう。欧州共同体の執行部、とくにEEC委員会及びEAEC委員会が使節権を能動的に行使することに各理事会及びその背後にある加盟国政府が当初は否定的であったこと、また社会主義諸国が長らく欧州3共同体の法人格を認めず、したがってこれと代表を交換しなかった事実を考え合わせるとこれは驚嘆に値する変化である。

(2) EUが第三国に派遣している代表が国家の外交使節とは形式的にも内容的にもまったく同一であるといえるか。また、第三国がEUに派遣している代表についてはどうか。以下、この点につきこれら代表の資格（階級）及び代表・代表部に付与される外交免除・特権の両面から眺めることとする。

(イ) 代表の階級

外交使節には階級があるが、その最高のもは特命全権大使である。1961年3月2日から4月14日にかけてウィーン外交会議により採択された外交関係に関するウィーン条約（1964年4月24日効力発生）は外交使節の階級として大使、特命全権公使及び代理公使の三つを定めたが（第14条第1項）、1960年代に外交使節を大使級とすることが世界的な趨勢となった⁽¹⁾。

外交関係に関するウィーン条約もそうであるが、1815年のウィーン規則及び1818年のエクス・ラ・シャペル議定書でも大使に「特命」及び「全権」の形容詞は付されていない。しかし、実際に国家間に交換される大使は通常「特命全権大使」である。大使に「特命」及び「全権」の形容詞を付すのは国際慣習に基づくものであるが、筆者は、この慣習は国際社会に

(1) 世界各国で外交代表の全部が大使の階級を与えられるようになった時期を特定することは困難であるが、外交関係に関するウィーン条約が採択された1964年4月ごろ、この傾向がすでにはっきりと見られたことは確実である。

ウィーン規則及びエクス・ラ・シャペル議定書では外交使節の階級を大使、特命全権公使、弁理公使及び代理公使の4種としたが、約150年後に採択された外交関係に関するウィーン条約は弁理公使の階級を廃止し、3種とした。現在は外交使節の階級として代理公使の階級は用いられず、また、公使の階級も大使館・国際機関代表部の次席館員のそれとなっているのが実情である。（「特命全権」または「全権」の形容詞が付される場合もある。）

欧州連合(EU)の対外能力(4)

より国際法の規則として認知されていると考える⁽²⁾。この観点からすれば、EUによる使節権の行使は能動面と受動面でまだ相違が見られるといわなければならない。すなわち、現在のところEUに対する第三国代表はいずれも特命全権大使であるが、EUが第三国及び国際機関に派遣する代表は、若干の例外はあるものの大体において名称大使の資格をもつに過ぎない⁽³⁾。

まず欧州共同体の域外代表につき眺めよう。最高機関が域外に派遣した最初の代表はイギリスに対するH.F.L.K. van Vredenburg代表で、同国に信任されたのは1956年1月のことであるが(『外務省調査月報』2006年度/No.3、65-73頁、本紀要第128号、89-91頁)、同代表は名称大使(ambassador)の資格を与えられた。これはイギリスが最高機関に対し大使級の代表を派遣したことに照応するもので、国際法でいう「相互主義」の原則に基づく行為である。

欧州共同体委員会が米国に派遣した初代表はAldo Mario Mazioで、1971年10月20日に信任されたが(本紀要第128号、89-90頁)、在米代表部はホーム・ページ(<http://www.eurunion.org>)の“History of the Washington Delegation”の項でMike Mosettigの著書を引用、最初期の代表部につき次のように述べている。

In order to assure that its representative be addressed as Ambassador, the Community appointed a man already with that title – Italian diplomat Aldo Mario Mazio – as delegation head in 1971.

また、欧州共同体に対する第三国の代表にしても最初から特命全権大使

(2) Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice* (2nd Ed.; London, etc.: Longmans, Green and Co., 1922)によると、当初、外交使節は大使並びにその下位に置かれるagent, resident及びenvoyé(羅ablegatus)の2階級に分かれていたが、17世紀になって大使に「特命」を付す慣例が生まれた。やがてenvoyéにもこの形容詞が付されるようになり、residentより上位を主張した。18世紀になるとenvoy extraordinaryとresidentとの間にminister, minister resident及びminister plenipotentiaryの各階級が出現し、またenvoy extraordinary及びminister plenipotentiaryの二つのタイトルが1人の外交使節に付与されるようになった(I, 241-2)。

(3) 筆者の知る限りでは、現在はトルコ、インド、韓国、東チモール及びアイスランドの5カ国に駐節するEU代表が特命全権大使の資格を有する。おそらく代表部の開設に先立って接受国と欧州委員会との間に締結されるHeadquarters Agreement(仏Accord de Siège)でEU代表の資格、外交団リスト上の扱い等を決定するのであろう。なお、「名称大使」については付記1を参照されたい。

の資格を有していた訳ではない。ECSC最高機関の初期の外交団リストでは、たとえ第三国代表が特命全権大使の資格をもっているにもかかわらず名称大使として記載していたが、のち特命全権大使に改めたことは『外務省調査月報』2009年度/No.1に掲載の拙稿で述べた（14頁、注13）。最高機関の方針はそれなりの根拠に基づくものであったようである。ECSCより数年おくれて発足したEEC及びEAECについては、これらに信任される第三国代表は、わずかな例外を除き当初から特命全権大使の資格を有していた。

拙見であるが、将来はEUの在外代表の全部が特命全権大使の資格を与えられるのではなかろうか。筆者は、そうなるのはじめてEUの使節権は能動面でも受動面でもまったく平等になるといい得ると考える。

また、興味をもたれるのは旧AASM（19カ国）のEEC（のちEC、現在はEU）に対する代表が現在に至るも認められている特別な資格である。すなわち、これら諸国のEU代表はヤウンデ協定時代が終結した現在も“Représentant”の資格を付与されている。（通常、欧州共同体またはEUに対する第三国代表の資格は“Chef de la Mission”である。旧AASM代表がEAECにも信任される場合は、“Chef de la Mission”となる。）また、旧AASMを含むACP諸国代表には第三国代表とは異なるアグレマンの取得方法及び信任手続が適用されてきた。この点はリスボン条約の実施後も変わっていないと思われるが、筆者は、将来はEUに対する旧AASM代表の資格・信任方法も第三国のそれと同一になると考えている⁽⁴⁾。

さらに、次の3点を指摘したい。

(i) マケドニア旧ユーゴ共和国（FYROM）及びアフリカ連合（AU）に対し設置された欧州委員会の代表は「リスボン前」からEU理事会の代表で

(4) EUに対するルワンダの代表がReprésentantではなく Chef de la Missionの資格をもっていることが欧州委員会発行の*Corps Diplomatique accrédité auprès de l'Union Européenne*から判明する。ルワンダ代表は、当初EECにはReprésentantとして、またECSC及びEAECにはChef de la Missionとして信任されたが、2002年5月27日に信任されたEmmanuel KAYITANA IMANZI大使はECSC及びEAECのみならずEC（旧EEC）に対してもChef de la Missionの資格をもっていた。彼の後任、Joseph BONESHA及びGerard NTWARI両大使も同様である（それぞれ2006年3月21日及び2010年4月20日信任）。*Corps Diplomatique...*の誤植である可能性は否定できないが、あるいはEUに対するルワンダ代表が第三国代表並みに扱われることを希望するようになった結果かも知れない。もしそうであれば他の旧AASM代表が同国に追従する可能性がある。なお、旧AASM19カ国のEEC（現在のEU）に対する代表の多くはECSC及びEAEC(2002年7月以降はEAECのみ)に兼ねて信任されており（Chef de la Missionとして）、EUに対してのみ信任方法が異なるというのはかえって事務手続が煩雑になるのではないかと。

欧州連合(EU)の対外能力(4)

もあった。「EU代表部」は少数ではあるがすでにあったことになる。

(ii) EU理事会はジュネーヴ及びニュー・ヨークにある国際機関に対して連絡事務所を置いているが、IV 2. (2) で述べたように、これら2都市には欧州委員会も代表部を設置していた。2011年1月、すなわち「リスボン後」、ジュネーヴ及びニュー・ヨークのにあるEU理事会及び欧州委員会の出先機関はEU代表部に統合された。

(iii) IV 2. (1) で述べたように、国際機関に関してはこれまで欧州委員会が代表部を置き、国際機関は同委員会の許に連絡事務所を設置してきたが、これではステータスが相互主義的であるといえない。とくに国際機関に対する欧州委員会の代表部がEU代表部に衣替えした現在、この非相互性はさらに拡大して見える。拙見であるが、非国家主体のうち欧州委員会に派遣されている国際機関の連絡事務所の一部が今後「格上げ」される可能性は高いのではないか。

(ロ) 外交免除・特権

EUにとって、その在外代表及び代表部が外交特権を享有するか否かの点は重要である。また、第三国がEU代表及び代表部に外交特権を付与するか、付与する場合はいかなる範囲でこれを行なうかの問題がある。EU(実際にはベルギー政府)は第三国の代表部に対し同一の待遇を与えることができるが、EUが派遣する代表部に付与される待遇については派遣先(第三国または国際機関)によりまちまちになる可能性がある。また、EU代表はほとんどの場合は国家の外交代表と同じステータスを与えられるようになったが、欧州委員会は在外代表部のステータスを引き上げると同時に、代表部の間にステータスの面で差異がある場合はこれを解消することに努力を積み重ねてきた。欧州対外活動庁はこの努力を継続することになろう。

(ハ) 欧州原子力共同体の代表部

忘れてはならない点は、リスボン条約の実施後もEUと並んで欧州原子力共同体(EAEC)が独自の法人格を保っているという事実である。第三国におけるEU代表部は、厳密にはEU及びEAECに対する代表部というべきなのであろう。(もちろん、当該第三国がEUのみと外交関係を樹立している場合は除く。)また、EUに対する第三国の代表部についても、当該第三国の代表がEUのみならずEAECにも信任されている場合は厳密にいえ

「EU及びEAECに対する代表部」であろう。

欧州委員会が発行する外交団リスト（冊子の形で発行されていたが、2009年からデジタル化された。）には “Vade-mecum for the use of the diplomatic corps” が付されているが、リスボン条約実施後のVade-mecumを実施前のそれと比較すると “Diplomatic Corps accredited to the European Communities” が “Diplomatic Corps accredited to the European Union and the European Atomic Energy Community” となっており、これが最も大きな相違点である。第三国代表がEU及びEAECの双方に信任される場合、EAECに対してはEUとは別の機会に信任されるのであろうか⁽⁵⁾。

欧州共同体及びその加盟国の間で交換される代表部

Historiquement, un comité fut créé bien avant la mise en oeuvre des Traités de Rome [Traités établissant la CEE et la CEEA] ; dès la signature de ceux-ci, le 25 mars 1957, il y eut à Bruxelles une réunion permanente de représentants fonctionnaires sous la forme d'un comité intérimaire chargé par les ministres de préparer l'entrée en vigueur des traités. A l'expiration du mandat confié à ce comité, soit le 1er janvier 1958, date de la mise en place des institutions, une équipe à peu près identique se mit à exercer de facto les fonctions de “représentants qualifiés”. —Jean J.A.Salmon⁽⁶⁾

1. 欧州委員会は、加盟各国の首府に常駐代表部（permanent representation）を置いている。一部の加盟国については首府以外の地方都市にも代表部を開設している。例えば、イギリスにはロンドンのほかベルファスト、カーディフ及びエディンバラに代表部がある。

その一方、加盟各国は、EU理事会を準備し、またこれを補佐する目的でブリュッセルに代表部（permanent representation）を設置している。加

(5) 筆者は、将来ある第三国または国際機関がEAECのみに代表（または連絡事務所長）を常駐せしめる可能性があると考え。例えば、EUはウィーンに国際機関代表部を置いており、同代表部は国際原子力機関(IAEA)も管轄しているが(本紀要第126号、143-4頁)、将来IAEAがEAECに常駐代表を任命することは、少なくとも理論的にはあり得るであろう。

(6) M. Virally, P. Gerbet et J. Salmon (éds.), *Les Missions Permanentes auprès des Organisations Internationales* (Bruxelles : Bruylant, 1971), I, 566-7.

欧州連合(EU)の対外能力(4)

盟各国の代表(representative)及び代表代理(deputy representative)は、COREPER(Comité des Représentants Permanents)と呼ばれる委員会のそれぞれ第Ⅱ部及び第Ⅰ部を構成する⁽⁷⁾。

欧州委員会が加盟国に設置している代表部及び加盟国がEU理事会の許に置く代表部は、EU理事会または欧州委員会と第三国との間で交換される代表部とは性格が違うが、筆者はこれら代表部のそれぞれについても代表の歴任表を作成すべきであると考える。欧州委員会代表がある第三国に赴任したあとその国がEUに加盟した場合、彼が当該加盟国に対する委員会代表としてとどまることがある。例えば、スウェーデンは1995年1月1日にEUに加盟したが、1994年1月28日に欧州委員会代表としてスウェーデンに信任されたJaime Cavanillas y Junguera大使は、スウェーデンがEUに加盟したあと、そのまま同委員会代表として1999年11月4日まで在任した。また、2004年5月1日、EUに加盟した10カ国のそれぞれにそれまで欧州委員会の代表部が置かれていたが、同委員会の『2003年一般報告』によると、同年6月16日、委員会はこれら代表部を事務所(Commission office)とする内容の通達を承認し(ポイント1013)、2004年版は10カ国の加盟後、これが実際に行われた旨記述している(ポイント565)。

他方、EUに対する第三国の代表が、その国がEUに加盟したあと、EU理事会に対する代表に「横すべり」することがある。例えば、前述のように2004年5月、10カ国がEUに加盟したが、それまでEUに対する代表であった10人のうち4人、すなわちエストニアのVaïno Reinart、リトアニアのOskaras Jusys、ポーランドのMarek Grela及びスロヴェニアのCiril Štokelj各大使はそのままEU理事会に対する代表となった。

これらの事実だけを考えても、EU及び加盟国間で交換される代表の動きに関する資料を収集しておくことは必要であると思う。なお、この数年の間に各加盟国のEU理事会に対する代表が複数である場合が多くなった。

2. EC委員会(並びにその前身となるECSC最高機関及びEEC・EAEC両委員会)は、第三国及び国際機関のもとにいくつかの広報事務所を置い

(7) Virally *et al* (éds.), *Les Missions Permanentes*..., I, 612. なお、欧州評議会の閣僚委員会内部でもGroup I及びGroup IIが結成されている(『外務省調査月報』1997年度/No.3の拙稿を参照されたい。67頁、注7)。

たが（その状況は『東京家政学院筑波女子大学紀要』第9集、拙稿参照。）、委員会は加盟国にも広報事務所を開設した。これらのうち、首府に置かれたものが委員会代表部の起源である。例えば、イギリスは1973年1月1日に欧州共同体に加盟したが、これに伴って1956年1月から同国に置かれていたEC委員会の代表部は広報事務所とされ（本紀要第128号、拙稿89頁）、これがのちに事務所、さらに代表部に昇格した。

EC委員会『第8次一般報告（1974年）』によると、委員会は各加盟国の首府にある広報事務所を地方に分散する（decentralize）政策をとり、最初の試みとして在ロンドン広報事務所の支所（suboffice、仏antenne）をエディンバラ及びカーディフに開設したという。また、フランス及びイタリアにあった広報事務所は移動チーム（mobile team）を結成し、事務所を拠点に活動せしめることとした、という（ポイント79）。

EC委員会職員録の“Information Offices”の欄のタイトルは、1990年2月版で“Offices of the Community”となった。そこで、このころ加盟国にあった広報事務所がより広い任務をもつ事務所に昇格したことがわかる。（“Office”は、フランスやベルギーでは“bureau”、ポルトガルでは“gabinete”、デンマークでは“kontor”、またギリシャでは“Γραφείο=Graphio”であった。）

各加盟国に開設されたEC委員会の事務所はさらに代表部に格上げされたが、その時期は国によってまちまちである。ドイツにあった事務所のみ、地方に置かれていたものを含め、1990年2月版職員録から“Vertretung”となったが、他の加盟国にあった事務所は依然“office”であった（地方都市にあったのは“suboffice”）。

1994年6月16日版職員録でフランス、イタリア、デンマーク等、多くの加盟国にあった事務所は“representation”となったが（希Αντιπροσωπεία = Antiprosopia）、ベルギー、オランダ、アイルランド及びポルトガルにあった事務所はまだ“office”または“bureau”であった（在ミラノ事務所も）。しかし、1994年10月版のEU職員録で在アイルランド事務所が代表部に格上げとなり、1998年3月版ではベルギー、オランダ及びポルトガルにあった事務所も代表部となった。

しかし、職員録の上ではそうであっても、前掲した『2003年一般報告』

から明らかなように、加盟国にある委員会の代表部は正式には「事務所」なのである。しかし、リスボン条約の下で、これが今後、代表部に「格上げ」されることになるのかも知れない。

3. 他方、ブリュッセルにあるEU加盟国の代表部についてはどうか。

EEC及びEAECが活動を開始した1958年1月6・7日、6ヵ国外相は二つの共同体の許にできるだけ早く常設代表(représentants permanents)を任命すること、そしてこれら代表に対しては大使の資格および特権を付与することが適当であるとした。EEC及びEAECの両理事会は、同年1月25日の第1回会合で、加盟国代表で構成される委員会を設置した⁽⁸⁾。冒頭にSalmonの記述を引用したが、その起源はEEC及びEAECの二つの共同体を設立するローマ条約の調印直後に遡るようである。

加盟国代表で構成される委員会は、当初は第I部・第II部の区別を設けていなかった。

Salmonは欧州共同体に対する加盟国の代表部について、その法的地位、機能等につき詳説しているが、その中で、これら代表部は“organe national”及び“organe communautaire”の二つの機能をあわせもつが、加盟国の代表は自国政府の決定に影響を与えたり、会合等を通じて欧州共同体の決定に影響を与えたりしている、と述べている⁽⁹⁾。

Salmonは“organe communautaire”としての加盟国代表部の役割に関連し、COREPERの存在にふれている。彼によると、ECSC特別閣僚理事会は加盟6ヵ国の政府高官で構成される“Commission de Coordination(COCOR)”を創設したが、これがCOREPERの起源であるという⁽¹⁰⁾。のちEEC及びEAECが誕生したが、これら共同体の設立条約は、それぞれ第151条及び第121条で、閣僚理事会に同様な委員会を設立する権限を与えた。これがCOREPERであって、当初はEEC及びEAECの両理事会、1967年7月からはEC理事会(のちEU理事会)の下部機関となった。

長らくノルウェーの国連代表を勤めたHambro大使は、国連に派遣される加盟国の代表は通常的外交代表と異なり自国政府のみならず国連のた

(8) Virally *et al* (éds.), *Les Missions Permanentes*..., I, 567 ; Charles Reichling, *Le Droit de Légation des Communautés Européennes* (Heule : Edition UGA, 1964), pp.47—8.

(9) Virally *et al* (éds.), *Les Missions Permanentes*..., I, 632.

(10) Virally *et al* (éds.), *Les Missions Permanentes*..., I, 566.

めにも働く、彼等は国連に対する代表というより国連における代表 (not representatives “to,” but rather “in” the United Nations) である、と述べている⁽¹¹⁾。欧州共同体に対する加盟国代表部もまた本国政府のみならず欧州共同体のためにも活動しているといつてよい。すなわち、これら加盟国代表部も “organe national” 及び “organe communautaire” の双方の機能をもっているのである。なお、加盟国代表の資格は当初名称大使であったが、のち特命全権大使となった。これは、複数代表制を採用した加盟国の多くについてもいえることである。

4. Salmonは、欧州共同体及び第三国 (EEC — 現在のEU — に連合された諸国を含む。) の間に外交関係のcaractèreを認めることができると述べるのみならず、加盟国がEU理事会の許に設置している代表部も伝統的な外交機能を果している、と記述する⁽¹²⁾。これは「外交」を広義に解した記述であるが、筆者はそうは考えない。筆者は、外交使節団のうちでも第三国及び国際機関、すなわち域外主体に対するもののみが真の意味における外交使節団であり、これを派遣または接受する権利が真の意味における使節権であるとの見解である。また、一時的な外交使節団 (特別使節団) の派遣・接受も狭義の使節権の行使とは考えない。もし、ある国際機関が外交交渉等を行なう目的で他の国または国際機関に一時的な使節を派遣することがあるとして、それにより当該国際機関が使節権を保持するという主張が行なわれるならば、きわめて多くの国際機関がこの権利を享有していることになるが、筆者はこのような主張は行き過ぎであると考えている。

5. ところで、Watersによると国際連盟に加盟した連盟国は事務局のあるジュネーブに代表部を置くようになったが、スイス政府はこのような代表部の設置によい顔をしなかった、同政府はベルン以外の地方都市にもう一つの、そしてもっと活動的な外交団 (diplomatic corps) が形成されることを望まなかったという⁽¹³⁾。第2次大戦後の国際機関の多くが本部をどこに置くか加盟国の間で「綱引き」が行なっているのとはかなり違う印象を受

(11) Edvard Hambro, “Permanent Representatives to International Organisations,” *The Year Book of World Affairs 1976* (London : Stevens & Sons, 1976), p. 35.

(12) Virally *et al* (éds.), *Les Missions Permanentes*..., I, 641—2, 718—721.

(13) F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London, etc. : Oxford University Press, 1952), I, 198.

ける。これも時代の経過のしからしめるところであろうか。

6. EEASはEUのactive representationを担当しているが、passive representationについては欧州委員会(具体的には儀典部)が依然としてこれを担当しているようである。将来は、EEASが第三国及び国際機関に代表を派遣するのみならず、第三国等から代表を受けようとするようになるのであろうか。すなわち、EEASがEUのactive representation及びpassive representationの双方を主管するのであろうか。そうなれば、EEASのステータス、組織等は各国がもつ外務省のそれに一層近付くことになる。この点はブリュッセルでチェックすべきことであるが、使節権の能動・受動の両面を行使するにあたり、現段階でEUがどのような職務分担をしているのか、将来のプランはあるのかを知りたいと思う。

欧州防衛庁(EDA)について

欧州憲法条約第I-41条3.及びリスボンA条約第42条第3項2.は欧州防衛庁(European Defence Agency = EDA)の設立につき規定しているが、EU理事会は2004年7月12日、EDAを2004年末までに“operational”とすることで合意した(ポイント1.5.7. なお、*Bulletin*, 2004年6月号、ポイント1.6.16)。

EEAS同様、EDAも外交・安全保障政策上級代表の指揮下にある。欧州安全保障・防衛政策(ESDP)はCFSPより派生するもので、マーストリヒト条約は、CFSPは長期的には共通防衛政策を決定することが含まれる、と規定した(第J.4条1.)。

アムステルダム条約はこの決定は長期的ではなく「漸進的に」行なうべきものとし、また西欧同盟(WEU)との機制的関係を緊密にすることとした。同条約は、実質的にペテルスブルグの任務⁽¹⁴⁾を盛り込んでいる(第17条)。

欧州憲法条約及びリスボン条約は共通防衛政策を決定するとしており、またEUの『2005年一般報告』はEDAの四つの任務(tasks)を掲げている(英語版168頁)。

(14) WEU閣僚理事会は、1992年6月17日、ペテルスブルクで開催された会議でWEUに新たな任務を与えた。

NATOのXavier Solana Madariaga事務総長は1999年11月、WEU事務総長を兼ねたが、彼がさらに旧EUの発足後EU理事会事務総長兼外交・安全保障上級代表を兼任したことは記憶に新しい。これは、明らかにNATO及びWEUという既存の関連国際機構との関係緊密化をはかろうとするEU加盟国の意思の表われであった。

欧州共同体ないし旧EUが安全保障面にかに関心を示してきたか、また2004年末からのEDAの活動振り、共通外交・安全保障政策（CFSP）に占める相対的位置、北大西洋条約機構（NATO）との関係等についての詳細は小林『欧州憲法条約』及び『リスボン条約』の解題に譲る（374-380頁、324-331頁）。

結びにかえて

1. 冒頭で述べたように、本シリーズは今号をもって終結する。これまで長期にわたって欧州共同体（EC）、のち欧州連合（EU）の対外能力にかかわる問題、とくにECおよびEUが行使してきた使節権の問題をさまざまなアングルから取り上げてきた。全部の問題を取り上げ得た訳ではなく、また、2009年12月1日、リスボン条約が効力を発生したあと、いくつかの新しい問題が生じたことであろう。「リスボン後」の状況についてはブリュッセルへ行き、EU本部（とくに欧州対外活動庁＝EEAS）から情報を得た上で本紀要を通じて日本に紹介したいと考えている。

2. これまでの研究が一段落したところで筆者が強く思う点について述べよう。本シリーズ（2）Iで述べたように、国際機関の対外行為能力は基本的には加盟国の意志に基づいてその範囲（当該国際機関がその目的・使命の達成に必要であると加盟国が考える範囲）が明示的または黙示的に決定され、その国際機関に付与されるが（のちに国際機関がそれ以外にも対外能力を必要とし、加盟国にその付与を求めて了承される場合があり得る。）、かかる決定がいかなるものであれ、それは当事者の間に限って法的効果をもつものであって第三国を当然に拘束することはない。

さて、筆者がつくづく思うのは国際機関の行為能力の幅を決定するのは加盟国の意志であるが、むしろ第三国の影響が大きいのではないかという点である。国際機関の行為能力の幅が国際機関ごとに異なってくるのも当

然であろう。この点は、本稿でも一再ならず述べた(最直近では本紀要第139号、84、85頁)。EUによる使節権の行使はかかる見地からも興味があるといえる。それは欧州委員会が能動的使節権を行使するにあたり、当初は加盟国の一部、そして第三国、とくに社会主義国が否定的態度を取った事実があるためである。これらの国も、のちにその態度を改めた。

3. 不完全主権国(半主権国)が宗主国により、また宗主国以外の国から認められる行為能力の幅も不完全主権国ごとに異なる。例えば、使節権をもつ場合ともたない場合とがある。また、連邦国家を構成する支邦がこの権利をもつ場合ももたない場合もある。筆者は、この点で不完全主権国及び連邦国家の支邦は国際機関と類似している、と考えている。次に、若干の不完全主権国及び連邦国家の支邦につき、使節権が与えられているか否かを眺めて見たい。事例は多いが、ここではOppenheimの挙げた例を引用しよう⁽¹⁵⁾。彼は、第1版(1906年)で次のように述べた(I,420)。

(i) 半主権国は通常は外交代表を派遣・接受する権利をもたない。かくて、ブルガリア及びエジプトはかかる権利をもたず、列強は領事官または diplomatic characterをもたない使節(agents)によって代表された⁽¹⁶⁾。しかし、1774年、ロシア及びトルコの間締結された平和条約は、モルダヴィア(Moldavia)及びワラキア(Wallachia)の二つの半主権国に対して外国に代理公使(chargé d'affaires)を派遣する権利を与えた⁽¹⁷⁾。また、ポーア戦争以前の南アフリカ共和国(付記4参照)はイギリスの見解では同国の宗主権の下にあったが、いくつかの外国に常駐外交使節を維持していた。

(15) L. Oppenheim, *International Law: A Treatise* (London, etc.: Longmans, Green and Co.).

(16) ブルガリアは長らくオスマン帝国の支配下にあったが、1878年、ロシアとサン・ステファノ条約が結ばれ、ブルガリアは公国となった。同条約はベルリン会議で修正され、ブルガリア公国の国土はスターラ・プラニナ山脈以北に限定された。山脈南側は東ルーマリアの名でトルコの自治州となったが、1885年、ブルガリア公国と合併、1908年、フェルディナンド公はブルガリアの独立を宣言した。Oppenheim, *International Law* の第1版が刊行された当時、ブルガリア公国は独立前であったが、列強の領事が駐割していたことが分かる。

(17) モルダヴィア及びワラキアは現在のルーマニアの先住民族(ダキア人)が建設した公国で、14、5世紀以降オスマン・トルコに臣属したが、Oppenheimが述べているように、1774年、第1次露土戦争を終結させたクチュク・カイナルディ条約によりロシアの保護下におかれ、制限された範囲で国際法上の行為能力を認められた。クリミア戦争後のパリ講和会議(1856年)で二つの公国はロシアの保護国の地位から解放され、また両公国の大公を民意で選出することとなったが、1859年、両国の代表者会議はアレクサンドル・ヨアン・クーザを共通の大公に選出した(在位1859-66)。2公国は国名をルーマニアとする自治公国となり、1878年のベルリン条約により完全独立が承認された。

(ii) 連邦国家の支邦が連邦自体と並んで使節権をもつか否かは連邦憲法が決めることである。かくて、米国及びスイスの州はこの権利をもたないが、ドイツ帝国（第1次大戦までの）の場合、例えばバイエルンは若干の外交代表を派遣し、また接受していた。

第2版（1912年）ではブルガリア（1908年に独立、注16）でなく、クレタとなっている（I, 441）⁽¹⁸⁾。

第3版（1920年）はRonald F. Roxburgh編であるが、ブルガリアもクレタも削除され、エジプトは使節権を享有しないとのみ述べている（I, 543-4頁）⁽¹⁹⁾。なお、第4版（1928年）はArnold D. McNair編で、半主権国及び連邦の支邦に加え、第1次大戦後の英連邦に属するドミニオンが取得した使節権にも触れ、うち、カナダ及びアイルランド自由国はすでに米国と弁理公使を交換し、またアイルランド自由国はフランスにも弁理公使を置いた、さらにドミニオン諸国はイギリスで高等弁務官により代表されている、と述べる（I, 609-610）。

実際に、第1次大戦及び第2次大戦の間の期間における英連邦のドミニオン（カナダ、オーストラリア、ニュー・ジーランド及び南アフリカ連邦）並びにインドは限定された範囲で国際法上の行為能力を認められるようになった⁽²⁰⁾。アイルランドは1801年からイギリスに併合されていたが、第1次大戦後の1919年、ナショナリストが独立戦争を起こし、1921年12月イギリスと調印した条約により英連邦の下でドミニオン（アイルランド自由国）となった。しかし、ドミニオンの行為能力は制限され、例えば連邦のあるメンバーが第三国と条約締結交渉を行なうに先立ち、その意思を他のメン

(18) クレタは1669年以降トルコ領であったが、1832年、フランス、イギリス及びロシアはクレタをエジプトに割譲させた。その後トルコの統治下に戻ったが、キリスト教系住民はギリシャへの帰属を要求、1905年5月、国民議会議長が支援するエレウテリオス・ベニゼロスがギリシャとの合体を宣言したが秋には降伏している。Oppenheim, *International Law* の第1版が刊行された当時クレタはまだトルコ領で、ギリシャのゲオルギス王子が総督となり、「半独立国」の状態にあったが、列強の領事が駐割していた。クレタは第1次バルカン戦争後の1913年5月、正式にギリシャに引渡された。

(19) イギリスがエジプトを独立国として認める意図を公表したのは1922年2月で、当時エジプトはイギリスの保護領であった。このときから、イギリスは総領事に代わってエジプトに高等弁務官を任命した。

(20) 入江啓四郎・大畑篤四郎『重訂 外交史提要』（成文堂、1964年）、266-8頁。第1次大戦後、英連邦のドミニオン及びインドが与えられた国際的ステータスについては、なお田岡良一『国際法講義』上（有斐閣、1959年）、172、189頁。

バー政府に通告する義務を負っていた。ドミニオンの使節権に関してはそれぞれが任意にこれを行使するという慣例が第1次大戦後に生まれ、アイルランド自由国は1924年、ワシントンに公使を派遣、彼はイギリスの在米大使とは独立してその職務を行なった。カナダは1926年、駐米大使を任命し、他のドミニオンもこれら2ヵ国につづいた。一方、第三国もドミニオンに外交使節を派遣するようになった。

4. ある不完全主権国または国際機関が一定の範囲で第三国(場合により他の国際機関)より国際法上の行為能力を認められているとしよう。当該の不完全主権国または国際機関は、その範囲内でその第三国(他の国際機関)と交通を行なうことができる。この交通は一般国際法の支配の下に行なわれることも、宗主国(不完全主権国の場合)あるいは国際機関の加盟国またはこれらの国の意志を代表する機関(国際機関の場合。EUを例にとれば欧州理事会またはEU理事会)と当該第三国との間に締結される条約により行なわれることもあろう。後者の場合でも、一般国際法が類推適用されることが通常の姿であると思われる。

かくてある不完全主権国または国際機関が一定の範囲で第三国(他の国際機関)の間で「国際交通」が開始される。この交通は本来個別的なものであり、また限定的な内容しかもたない。しかし、このような第三国が増加すれば、広く国際社会が当該不完全主権国または国際機関の行為能力を承認したことになるのであろう。

[付記1] 「名称大使」について

1. 筆者は、これまで再三にわたり欧州委員会が第三国及び国際機関に対して派遣する代表の資格が大抵の場合「名称大使」(ambassador)であって「特命全権大使」(ambassador extraordinary and plenipotentiary)ではない点を指摘した。また、第三国が欧州共同体に派遣する代表にしても、初期の代表の資格は「名称大使」であったことを指摘した。例えば本号の「EUの使節権は今後どのように行使されるか」V(イ)を参照して頂きたい。外交使節の最高の階級として成文で国際的に確立しているのは単に「大使」(ambassador)なのであるが、実際に国家間に交換される大使は通常「特命全権大使」であって、大使に「特命」及び「全権」の形容詞を付すのが国

際慣習となっているのである。

2. 日本も当然のことながらこの国際慣習に従っている。外務省は1870年10月26日（明治3年10月2日）、正院に伺書を提出、諸外国に派遣する使節の階級として大・中・少弁務使の三つを置くことを提案した。それぞれ特命全権公使（伺書では「特派全権公使及全権公使」）、弁理公使（伺書では「在留公使」）及び代理公使（伺書では「シヤルゼダフヘール」）に相当する。1872年11月5日（明治5年10月5日）、外務省は正院の諮問に対する答議の中で「弁務使」の名称を「公使」と改め、また「特命全権大使」（アムバサトルエキスタララルチネリーミニストルプレニポテンシヤリー）の階級を創設することを具申した。その結果、11月14日（10月14日）付の外務省への達により特命全権公使、弁理公使及び代理公使の諸官が置かれた（外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』上巻、[原書房、1969年]、70-5頁）。特命全権大使の階級は1905年（明治38年）12月1日、創設され、在英の林董^{ただす}特命全権公使は、翌2日、特命全権大使に任じられた（『明治天皇紀』第十一、418-9頁）。

最近では、大使館の次席館員に特命全権大使、名称大使、特命全権公使、名称公使等の資格を与える傾向が世界的に見られるようになった。本来は館長のための資格が次席（場合により第三席）館員に付されるのである。

3. 欧州共同体が在外代表の多くに名称大使の資格を付与し、またEUもそうであるとしても、これは国際法に反しているとはもちろんいえない。EUが国際慣習に背を向けているとは考えられないのである。EUは国ではなく国際機関であるばかりではなく、欧州共同体が在外に代表を派遣することに対しては、過去に加盟国及び理事会が消極的であった経緯がある。おそらくEUはこれらの点を考慮し、代表に単なる「大使」の資格を与えてきたのであろう。

しかし、いまやEUは国際社会において強大な影響力をもつ行動主体に成長した。その結果、EUが将来みずからの域外代表に特命全権大使の資格を付与するのがふさわしいと考えるようになり、またそれを域外の国・国際機関が承認するのであれば、筆者はEU代表にこの資格を与える決定が正式に取られると考えている。

〔付記2〕 EUの在ミャンマー事務所

1. 2012年4月、ミャンマー最大の都市ヤンゴンにEUの在ミャンマー事務所(Office of the European Union)が開設された。初代所長はAndreas List氏である。List所長は新首府ネピドーでミャンマー政府に表敬訪問を行ない、正式に着任したと思われるが、同所長にその日付、信任方法等に照会したところ御返事を頂けず、詳細は現在のところ明らかでない。

4月28日、ヤンゴンでBaroness Catherine Ashton外交・安全保障政策上級代表により開所式が行なわれたが、同上級代表は前日、ブルネイで“I will open an office there [in Myanmar] which will be the first step into what I hope will be a full delegation as we make the planning to go forward in that direction.”と述べた (AFP News of April 27, 2012)。

開所式には、国民民主同盟 (NLD) 党首のアウン・サン・スー・チーさんも出席したという (4月29日付朝日新聞、7面等)。

2. 欧州共同体委員会(現在の欧州委員会)は1979年8月、バンコックに南・南東アジア代表部を設置した (本紀要第129号、333-6頁)。1983年5月、南東アジア代表部及び南アジア代表部に分離、前者のち在タイ代表部と名称を改めた。当初はASEAN加盟国の全部をカバーしていたが、1985年ごろ在ジャカルタ事務所 (のち在インドネシア代表部) が設置され (本紀要第130号、28-9頁)、さらにフィリピン、ヴィエトナム、シンガポール等にも代表部が開設された。在タイ代表はラオス、カンボディア、ミャンマー等を兼任した。ミャンマーについては今後も在タイ代表のDavid Lipman大使がEUを代表し、実務はList所長が担当するのであろう。

〔付記3〕 EUに対するノーベル平和賞の授賞

1. 2012年10月12日、ノルウェー・ノーベル委員会は同年のノーベル平和賞をEUに授与すると発表し、世界を驚かせた。(ノルウェー・ノーベル委員会は同国会が任命する政治的に独立した機関で、現在の委員長はThorbjorn Jagland元首相である。)

10月13日付*The New York Times*はAlan Cowell及びNicholas Kulish 両記者の記事を掲げているが (A9面)、これによるとノーベル委員会はEUが受賞する理由として “We see already now an increase of extremism and nationalistic attitude,...There is a real danger that Europe will start disintegrating. Therefore,

we should focus again on the fundamental aims of the organization [the European Union].” と述べた。また、Jagland委員長は記者会見で次のように語った。

“The stabilizing part played by the EU has helped to transform most of Europe from a continent of war to a continent of peace.

“The Union and its forerunners have for over six decades contributed to the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights in Europe.

“The dreadful suffering in World War II demonstrated the need for a new Europe. Over a 70-year period, Germany and France had fought three wars. Today, war between Germany and France is unthinkable.”

Jagland委員長は、民主主義がEU及びその前身である三つの欧州共同体に加盟する条件となっているが、1980年代にギリシャ、スペイン及びポルトガルが独裁政治から抜け出した後（欧州3共同体に）加盟したこと、ベルリンの壁の崩壊後、東西ヨーロッパの対立が解消したことを挙げ、また来年（2013年）にクロアチアがEUに加盟するほか、モンテネグロとの加盟交渉が開始される、またセルビアに加盟候補国のステータスを付与した、これらはバルカンにおける和解(reconciliation)のプロセスを強化する、とも述べた。

2. EUの前身（forerunners）とはもちろん1952年7月23日に発足した欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）並びに1958年1月1日に呱呱の声をあげた欧州経済共同体（EEC）及び欧州原子力共同体（EAEC）である。ECSC設立条約は、1951年4月18日、6カ国代表により署名されたが、6カ国の元首はその前文で

Resolved to substitute for historic rivalries a fusion of their essential interests ; to establish, by creating an economic community, the foundation of a broad and independent community among peoples long divided by bloody conflicts ; and to lay the bases of institutions capable of giving direction to their future common destiny ; ...

と謳っている。当時の公用語はフランス語、ドイツ語、オランダ語及びイタリア語の四つであったから、英語でなくこれら4カ国語のいずれかで上記テキストを引用すべきなのかも知れないが、それはともかく、ECSCが

欧州連合(EU)の対外能力(4)

ヨーロッパ諸国の間に対立を終わらせることを目的の一つとして発足したことに間違いはない。Jagland委員長のいうように、ドイツ及びフランス両国間に今後戦争があるとは到底考えられない。また、バルカン半島はかつて「ヨーロッパの火薬庫」といわれたが、ギリシャ・トルコ関係はともかくとして、同委員長のいうように冷戦後は関係国間で「和解」が深まっていることは事実である。彼のいうように、ヨーロッパを“a continent of war”から“a continent of peace”とするのにEUが果たした役割は大きい。平和の維持のみならず、人権状況の改善についてもEUが一定の役割を果たした(果たしつつある)ことも否定できないであろう。

3. しかし、ノーベル平和賞がEUに授与されると聞いたとき筆者が最初に思ったのは何故欧州評議会(Council of Europe、CoEまたはCEと略す。)でなくEUなのか、ということであった。

CoEはEUより加盟国の数が多く、現在47カ国を数える。ヨーロッパのほとんどの国がメンバーとなっており、EUには加盟していないノルウェー、アイスランド、スイス、トルコ、ロシア等もメンバーになっている。Jagland委員長のいうクロアチア、モンテネグロ、セルビア等のバルカン諸国もCoE加盟国である。

CoEが発足したのは1949年8月3日でECSCより約3年早い。その上、第2次大戦後いち早くドイツ及びフランス両国間の和解を唱えた有力な政治家はイギリスのチャーチルで、紆余曲折はあったものの、その結果生まれたのがCoEなのである。CoEは「ヨーロッパにおける民主主義及び人権擁護の砦」といわれる。1996年11月20日、日本はCoEの常任オブザーバーとなったが、1997年(平成9年)版『外交青書』は「民主主義や人権の分野で価値観を共有する欧州40カ国が加盟する欧州評議会(CE)のオブザーバー・ステータスが、米国、カナダに次いで日本にも付与されたことが特筆される。」と述べている(第1部、40頁)。

筆者はCoEについて『外務省調査月報』に二つの論文を執筆している。1997年度/No.3に掲載の「欧州評議会(CE)の加盟国・準加盟国・オブザーバー等について」(1998年2月刊)及び2004年度/No.1に発表した「チャーリヒ演説の—解釈—チャーチルと戦後の欧州統合運動—」(2004年8月刊)の2編である。後者の論文ではチャーチル前首相が1946年9月19日、「チャー

リヒ演説」を行ない、これがきっかけとなってCoEが誕生した経緯を詳しく説明した。

チャーチル前首相は「チューリヒ演説」でフランス及びドイツの協調を訴えると共に、ヨーロッパの大陸諸国の間で“Council of Europe”をつくることを提案したが、これが政府間国際機関なのか国際議会なのかははっきりさせなかった。1948年5月7-10日、ハーグで「欧州会議」(Congress of Europe)が開催され、名誉議長に推されたチャーチルはCouncil of Europeには非大陸国のイギリスも加わる、といい、また「われわれはここで何等かの形で“European assembly”の結成につき決定しなければならない。」と述べた。しかし、チャーチルは彼のいう“European assembly”が“Council of Europe”のことなのかまたはその一部であるのかをはっきりさせなかった。結局、1949年1月27日及び28日開催の西欧同盟 (WEU) は諮問会議及び閣僚委員会の二つの機関で構成される国際機関を“Council of Europe”の名称の下に設置することで合意した。CoEは、民間の動きが関連諸国の政府を動かし、創設に至ったという意味でも記憶されるべき国際機関である。

筆者はチャーチルの「チューリヒ演説」はCoEのみならず欧州共同体 (のちのEU) の双方に生かされたと考えており、この考えを前記論文で詳しく説明した (81-9頁)。

このように考える筆者にいわしめれば、ノーベル平和賞は(1) まずCoEに授与し、その後適当な機会にEUに与える、(2) またはCoE及びEUの双方に同時に与えるべきではなかったか、ということになるのである。

4. ノーベル平和賞授賞式は2012年12月10日、オスロで行なわれたが、これにはEU側から欧州理事会Herman Van Rompuy議長、欧州委員会José Manuel Barroso委員長及び欧州議会Martin Schulz議長の3人が出席した。EUには多数の内部機関があるが、この三つの主要機関の長をEUの代表としたのは一応納得できる。しかし、筆者はEU司法裁判所のVassilios Skouris長官を出席者に加えるべきであったと思う。

本紀要第140号に掲載の拙稿でも触れたが(43頁)、1965年後半、EEC及EAECのそれぞれにつき理事会及び委員会の間で権限争いがあり、「空席の危機」が発生した。今回の平和賞授賞式はEUのどの機関が参加すべき

かの問題の適例ではないと思うが、一般論として、EU各機関の間で積極的または消極的な意味で権限争いが生じたことはあり、また今後も生じる可能性は存在するのであろう。

〔付記4〕「南アフリカ共和国」について

本文の「結びにかえて」3. で述べたように、Oppenheim は *International Law* の第1版(1905年刊)で「ボーア戦争以前の南アフリカ共和国はイギリスの見解では同国の宗主権の下にあったが、いくつかの外国に常駐外交使節を維持していた。」と述べた(1, 420)。原文は“..... the late South African Republic, which was a State under British suzerainty in the opinion of Great Britain, used to keep permanent diplomatic envoys at several foreign States.”である。ここにいう南アフリカ共和国は、1961年5月に宣言された南アフリカ共和国(Republic of South Africa)、すなわち南アフリカ連邦(1910年5月成立)の後身国とは違う。

“South African Republic”はトランスヴァール共和国の正式名称で、1852年、ボーア人が建設した自治国である。1877年4月、イギリスはこれを併合したが、これに対し、1880年にボーア人が武装蜂起し、イギリス軍を破り、自治を回復した。これが第1次ボーア戦争である。トランスヴァール共和国の自治は同国に隣接するオレンジ自由国(やはりボーア人が建設した。)との外交関係の維持を含むものであったというが、Oppenheimによるとそれ以外の国にも外交使節を派遣していたようである。しかし、1886年にトランスヴァール共和国で金の富鉱が発見され、イギリスはふたたび同国の併合を企て、露骨に内政干渉を行なった。1899年10月、トランスヴァールは開戦に踏み切ったが、これが第2次ボーア戦争で、1902年、イギリスの勝利に終わった。Oppenheimのいう「ボーア戦争」はこれである。トランスヴァール共和国はイギリスの直轄植民地となった。Oppenheimの著書が刊行された翌年、トランスヴァールに自治政府がつくられ、1910年には南アフリカ連邦が結成され、トランスヴァールは四つの州の一つとなった。

(完)

Summary

The Capability of the European Union in External Relations (4)

Seiro KAWASAKI

The author took up two subjects in this issue, each of which having the bearing on the subject of the exercise of the right of legation by the European Union.

The author intends to go to Brussels and gather information with regard to the external capacity of the European Union in general, and its right of legation in particular. He also intends to get information *sur place* to improve his work, *Summary of Lists of Delegations, Missions and Offices sent and received by the European Communities : September 1952 to November 2009*. The October 2011 edition of the work has been donated to the EEAS, but it still has a number of blanks to be filled in in terms of names of representatives, dates at which they took office, etc.