

欧州連合(EU)の対外能力 (3)

川崎 晴朗

はじめに

筆者は本紀要第138号に掲げた稿で、近く『外務省調査月報』に論文「リスボン条約と欧州連合(EU)の対外能力」を寄せるべく準備中であると述べた(142頁)。実は、筆者は同月報の2010年度/No.2に「明治時代の東京にあった外国公館(1)」を掲載したが、2012年度中に(2)を発表することになった。そのため「リスボン条約...」は同月報でなく、本紀要の本号及び次号に分載させて頂くこととした。

2007年12月13日、EU加盟27ヵ国により調印されたりスボン条約は2009年12月1日に効力を発生した。同条約により「外務・安全保障政策上級代表」(High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy)のポストが新設され、また、2010年12月1日、同条約がその設立を規定した「欧州対外活動庁」(European External Action Service = EEAS)が正式に発足した。

リスボン条約の効力発生までEU理事会⁽¹⁾及び欧州委員会のそれぞれに対外関係にかかわる部局があったが、外務・安全保障政策上級代表の任命及び欧州対外活動庁の発足により、すくなくとも能動面におけるEUの対外関係はほぼ一元的に推進されることになった。また、第三国及び国際機関に対する欧州委員会の代表部はEU代表部に衣替えした。

本稿は同条約の下におけるEUの対外能力、とくにEUのもつ使節権の間

(1) リスボン条約では閣僚理事会は単に「理事会」となっているが、本稿では欧州理事会と区別するため「EU理事会」とする。なお、欧州理事会はリスボン条約の「欧州連合の運営方法に関する条約」(本文で述べるように筆者はこれをリスボンB条約と呼ぶ。)第13条第1項によりはじめて正式にEUの機関の一つとされ、同理事会及びEU理事会は条約上でも分離されたのであるが、この条文は欧州憲法条約第I-19条第1項と同じであり、同条約がはじめて欧州理事会に対しEUの機関の一つとしての地位を与えようとしたことが分かる。

題を扱うが、主眼はリスボン条約によりEUに法人格が付与されることとなったのは何故か、またEUの使節権が果たして能動・受動両面で平等に行使されるようになったといえるか等の点につき筆者の考えを述べることである。なお欧州原子力共同体（EAECまたはユーラトム）はほぼ従来そのままの形でEUとは別個の法人格を保っているが、EUといった場合、EU及びEAECの双方を指すことがある。

リスボン条約とEUの対外能力

The [European] Union shall have legal personality.

—Article I-7 of the Treaty establishing a Constitution for Europe

—Article 47 of the Treaty on European Union

I リスボン条約による機構改革

1. リスボン条約の構成

(1) 2007年12月13日に調印され、2009年12月1日に効力を発生したリスボン条約のタイトルはTreaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Communityである。すなわち、同条約は「欧州連合条約を改正する条約」及び「欧州共同体を設立する条約を改正する条約」の二つを含んでいる。しかし、条約テキストの原文では前者はTreaty on European Unionであるが、後者はTreaty on the Functioning of the European Unionである。「欧州共同体を設立する条約を改正する条約」でなく「欧州連合の運営方法に関する条約」となっていることがわかる。この条約第1条第3段は、EUが欧州共同体(European Community = EC[単数]、HEEC)に替わるものであり、かつこれを継承するものであると規定する。かくて、欧州連合条約（マーストリヒト条約。1992年2月7日調印、1993年11月1日効力発生）以来使用されていた「欧州共同体（EC）」の呼称は正式に廃止され、今後は「欧州連合（EU）」という呼称が使用されることになった。「欧州共同体を設立する条約を改正する条約」が条約テキストでは「欧州連合の運営方法に関する条約」になっているのはこのためである。

本稿では、便宜上、「欧州連合条約を改正する条約」をリスボンA条約（または単にA条約）、また「欧州連合の運営方法に関する条約」をリスボンB条約（または単にB条約）と呼ぶこととする。なお、本稿でリスボン条約及び他の関連条約を引用する場合は拙訳による。

(2) A条約には“*This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe,...*”と規定されている（第1条）。マーストリヒト条約も、同条約を改正したアムステルダム条約（1997年10月2日調印、1995年5月1日効力発生）及びニース条約（2001年2月26日調印、2003年2月1日効力発生）も、それぞれその締結の時点が「欧州諸国民の間に常により緊密なものとなる結合体（union）を創出する過程における新しい段階」をあらわす（それぞれ第A条、第1条及び第1条）。すなわち、EUを通ずる欧州統合は長いプロセスであって、各段階で新しい基本条約を作成し（具体的には、それまでの条約に必要な修正を加える。）、統合の進捗状況に適合させる、というのがEU加盟国首脳的基本的スタンスなのである。当然、リスボン条約もいずれ改正されるであろう⁽²⁾。

(3) リスボン条約を研究する者は、これをマーストリヒト条約、アムステルダム条約及びニース条約に加え、2004年10月調印された欧州憲法条約と比較し、異同の諸点につき検討しなければならない、というのが筆者の強い主張である⁽³⁾。2007年6月21日及び22日、ブリュッセルで開催された欧州理事会は「欧州憲法」のコンセプトを放棄し、これにかわる新しい基本条約の内容について合意した。そして、10月18日及び19日、EU加盟27カ国はリスボンで条約案のテキストにつき最終的に合意した。これが同年12月13日、同じくリスボンで調印されたリスボン条約である。欧州憲法条約が同条約の起草に大きな影響を加えたことは否定すべくもない。

(4) 筆者の研究テーマから見て、リスボンB条約第221条第1項により欧州委員会の域外代表部がEU全体を代表することになったことは重要な動き

(2) 筆者は、リスボン条約の改正手続を定めたA条約第48条2.が改正の提議は同条約によってEUに委譲された諸能力を縮小する（to reduce the competences）ための提議を含む、と述べていることは、欧州統合の将来を考える上で注目に値すると考える。

(3) 小林勝監訳『リスボン条約』（御茶の水書房、2009年）は「解題」で欧州憲法条約及びリスボン条約の主な相違点を列挙している（344-368頁）。

鷺江義勝編著『リスボン条約による欧州統合の新展開—EUの新基本条約—』（ミネルヴァ書房、2009年）は関連諸条約の条文の比較を行なっている（107-345頁）。

である。これまではEUに対する第三国代表部がEU全体に信任されたのに対し、第三国・国際機関に対する代表部は欧州委員会の代表部であったが、筆者はリスボン条約の実施によりEUの能動的使節権が受動的使節権とほぼ同じレベルで行使されることになった、しかしまだ完全ではない、と考えている。詳細はのちに触れる。

(5) 一つ贅言を弄することを許されたい。本紀要第127号（2006年3月）の拙稿でも触れたが（82-6頁）、筆者はTreaty on European Unionという場合の“European Union”、すなわち“union”が抽象名詞として使用される場合は、これを「欧州統合」と訳すべきではないかと考えている。例えば、リスボンA条約は「欧州統合に関する条約を改正する条約」と訳するのがより正確なのではなからうか。一方、国際機関としてのEUは「欧州連合」である。たまたまリスボンA条約の条約名はTreaty on European Unionであり、B条約のそれはTreaty on the Functioning of the European Unionである。これは、“European Union”及び“the European Union”の違いをよく示しているといえよう。

ちなみに、二つの条約名はフランス語ではそれぞれTraité sur l'Union Européenne 及び Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne、またドイツ語ではそれぞれVertrag über die Europäische Union及びVertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Unionである。これらの言語ではUnion Européenne及びEuropäische Unionには常に冠詞が付され、そのため英語の場合と異なり表面的には具象名詞・抽象名詞のいずれであるか判らないのである。

2. 外務・安全保障政策上級代表の選出及び欧州対外活動庁の発足

(1) リスボン条約が実施された2009年12月1日、Baroness Catherine AshtonがEU外務・安全保障政策上級代表に正式に任命された。

リスボンA条約第27条第3項によると、外交・安全保障政策上級代表は、その任務を遂行するにあたり欧州対外活動庁により補佐される。

(2) リスボン条約の効力発生1年後の2010年12月1日、欧州対外活動庁が正式に発足したが⁽⁴⁾、A条約第18条3の規定によると、同庁はEU理事会及び

(4) 2010年10月25日、Ashton上級代表はPierre Vimontを欧州対外活動庁のExecutive Secretary General、またDavid O'SullivanをChief Operating Officerにそれぞれ任命したが、これが同庁の幹部クラスでは最初の任命であったと思われる。

欧州連合(EU)の対外能力(3)

欧州委員会の関係部局職員(それぞれ理事会事務総局のDG E-External and Political-Military Affairs等及び委員会のExternal Relations DG、Development DG等の職員が主体であろう。)並びに加盟国の外交サービスから出向するスタッフにより構成される。EU理事会及び欧州委員会には関係部局がすでに存在しており、また下記(3)で述べるように外交・安全保障政策上級代表に相当するポストがマーストリヒト、アムステルダム及びニース各条約の下で設けられていたのであるから、欧州対外活動庁はリスボン条約の実施当時、実質的にはすでにその「核」が存在していたといつてよいと思う⁽⁵⁾。

(3)「リスボン前」は、EU理事会及び欧州委員会のそれぞれに对外関係にかかわる部局があったが、外務・安全保障政策上級代表のポストが新設され、この窓口は一つになった⁽⁶⁾。

マーストリヒト条約により創設された共通外交・安全保障上級代表のポストはEU理事会の事務総長の兼任であった。リスボン条約が効力を発生するまで、共通外交・安全保障政策(CFSP)については欧州理事会がその原則及び一般的指針を定め、EU理事会が一般的指針に基づいてCFSPの実施にあたった(マーストリヒト条約第J-3条第1項、アムステルダム条約及びニース条約各第13条第1項)。欧州委員会は加盟国と共にCFSPの提案権をもち、かつその実施に参加した(マーストリヒト条約第J-12条第1項、第J-8条第4項、アムステルダム条約及びニース条約各第22条第1項、第18条第4項)。CFSPに属する事項については、欧州理事会議長がEUを代表した(マーストリヒト条約第J-8条、アムステルダム条約及びニース条約各第18条第4項)。

リスボン条約の下における外交・安全保障政策上級代表は欧州理事会によって任命され、EUの共通外交・安全保障政策を指揮し、外務理事会において議長を務める一方(A条約第18条第1項-第3項)、欧州委員会副委員長の一人である(同条約第18条第4項)。すなわち、同上級代表のポス

(5) 欧州憲法条約により「EU外相」([*European Union*] Minister for Foreign Affairs) のポストが設けられることになっていたが(第1-28条第1項)、リスボン条約はこれに代わって外交・安全保障政策上級代表のポストを新設したのである。名称は変わったが、実質的にはEU外相に近い権限を与えられているといつてよいと思う。

(6) 詳細は小林監訳「リスボン条約」、318-321頁。

トはEU理事会及び欧州委員会双方にかかわっており、いわば「二つの帽子をかぶった」(two-hatted)存在である。また、リスボンA条約第42条第3項第2段は「欧州防衛庁」(European Defence Agency)に言及しているが、同庁も外交・安全保障政策上級代表がこれを率いているのであろう。同上級代表の権限が強化されたことに間違いはない。しかし、Ashton上級代表はある意味ではリスボン条約が効力を発生するまでの外交・安全保障上級代表、Xavier Solana Madariagaの後任者であるといつてよいのではないか⁽⁷⁾。

II EUの法人格

1. EUの法人格に関する規定

(1) 欧州憲法条約はEUに法人格 (legal personality) を付与する旨規定したが (I-7条)、リスボン条約も同趣旨の規定を置いている (A条約第47条)。

(2) EUが法人格をもつとはいかなる意味か。この点を考えるにあたり筆者はまずECSCを設立する条約 (1951年4月18日調印、1952年7月23日効力発生) の第6条の規定を眺めることが不可欠であると考え。以下、同条を英文で示す (第4段は省略)。

第1段は、“The Community [ECSC] shall have judicial personality.” となっている。ECSCが法人格を有することが明文で示されたことがわかる。

第2段は、“In its international relationships, the Community shall enjoy the judicial capacity necessary to the exercise of its functions and the attainment of its ends.” と規定する。すなわち、ECSCはその国際関係において任務の遂行及び目的の達成のため必要な法的能力 (対外能力) を享有するとされた。

第3段は、“In each of the Member States, the Community shall enjoy the most extensive judicial capacity which is recognized for legal persons of the nationality of the country in question. Specifically, it may acquire and transfer real and personal property, and may sue and be sued in its own name.” となっている。す

(7) 本文で述べたように、「リスボン前」はEU理事会事務総長に外交・安全保障上級代表を兼任せしめた。Solana上級代表はNATO事務総長であったが、1999年10月18日、EU理事会事務総長兼外交・安全保障上級代表に就任した。西欧連合 (WEU) 事務総長José Cutileiroの任期が同年11月に切れ、11月25日、SolanaがWEU事務総長を兼ねることが決定した。彼自身いくつかの「帽子」をかぶっていたことになる。

なわち、ECSCは各加盟国において法人に与えられる最も広汎な法律上の能力を有するが、とくに不動産及び動産を取得または譲渡すること及び訴訟の当事者となることができるとされたのである。

EECを設立する条約第210条及び第211条並びにEAECを設立する条約第184条及び第185条には、それぞれECSCを設立する条約第6条の第1段及び第3段に相当する条文が置かれている。すなわち、EEC設立条約第210条は“The Community [EEC] shall have legal personality.”と規定する。また、第211条の内容は、ECSC設立条約第6条第3段のそれとほぼ同一で、英文では“In each of the Member States, the Community shall enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons under their laws ; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings.”である。一方、EAECを設立する条約第184条及び第185条には、それぞれEEC設立条約第210条及び第211条に相当する規定が置かれている。

(3)われわれがとくに関心をもつのは、三つの欧州共同体の対外能力(外交能力)である。ある国際機関が法人格を有するとは、域外主体、すなわち第三国及び他の国際機関から見て、当該国際機関が国際法主体であるということである。そして、国際法主体とは「国際法上の権利義務の直接の帰属者 (Träger)」を指している⁽⁸⁾。

上述のように、ECSC設立条約第6条第2段にはECSCの対外能力に関する規定が置かれているが、EEC設立条約にも、EAEC設立条約にも、ECSC設立条約のこの条文に相当する規定は見出せない。ただし、EAEC設立条約第101条第1段は、“The Community [EAEC] may, within the limits of its powers and jurisdiction, enter into obligations by concluding agreements or contracts with a third State, an international organisation or a national of a third State.”と規定している。EEC設立条約にはかかる規定を見出すことができないが、EECのもつ個々の対外能力に関し、設立条約第131-8条、第228-231条等の規定がある。(EAEC条約にも類似の規定があるが、省筆する。)

リスボン条約はEUが法人格を有することを明文で規定したが、EUが任

(8) 山本草二『国際法(新版)』(有斐閣、1994年)、122頁。

務の遂行及び目的の達成のために必要な対外能力を有する旨を定めた一般的規定（ECSC設立条約第6条第2段に相当する規定）は置かれていない。（すでに述べたように、この点はEEC設立条約及びEAEC設立条約についても同様である。）ただし、ECSC設立条約第6条第3段に相当する規定がB条約第335条に発見できる。

(4) しかし、拙見では、たとえリスボン条約に対外能力に関する一般的規定がなくても、そのこと自体はEUの対外能力の行使に実質的な影響を与えない。本紀要第139号で引用したが（84頁）、Reuterもそう述べている。この考え方を採れば、EUに限らずいかなる国際機関も設立条約に関連規定が置かれているか否かにかかわらず、その任務・目的の達成に必要な範囲で対外能力を保持できることになる。

また、ECSC設立条約第6条第2段に相当する規定がEEC設立条約及びEAEC設立条約に見当たらないことにつき、de Sotoは、明文の規定がなくてもECSCの対外能力は承認されたであろう、ECSC設立条約は法人格者と呼ぶにふさわしい構造及び諸能力（une structure et des compétences）をECSCに与えた、と述べている⁽⁹⁾。

このような考え方には異論もあろう。しかし、むしろ問題とすべきは、ある国際機関が機能的に必要とする範囲で対外能力をもつと主張しても、当該国際機関に加盟していない国・他の国際機関がこの主張を認めるか否か、認める場合にはいかなる限度においてであるか、ということではなからうか。例えば、EEC設立条約第230条は「共同体は欧州評議会とあらゆる有益な協力関係を確立する。」と規定したが、仮に欧州評議会がEECとかかる関係を築く意思をもたなかったとすれば、この規定は画餅に帰したことであろう。なお、「リスボン前」の諸条約がEUは法人格をもつとの趣旨の規定を置かなかつたとしても、個々の能力については規定が存した（例えば条約締結権についてマーストリヒト条約第J-14条、アムステルダム条約及びニース条約各第24条）。

(5) それでは、2004年10月29日に調印された欧州憲法条約がEUに法人格を付与した理由は何であろうか。同条約はそれまでのEUの列柱構造を解

(9) Jean de Soto, “Les relations internationales de la CECA” dans *Recueil des Cours de l’Académie de droit international* (La Haye : A.W.Sijthoff), 1956, II, p.4.

体し(「第1の柱」は欧州共同体(ECSC、EC [旧 EEC] 及びEAECで構成された。)、小林講師の表現をお借りすれば「(当時有効であった)諸条約を整理し、改正を加えた上で単一の条約の中に収め」たものであるが⁽¹⁰⁾、ECSC設立条約は2002年7月22日、50年の有効期間を終え、すでにその効力を失っていた。一方、EAEC設立条約は1957年3月の調印以来ほとんど改正されず、欧州憲法条約は附属議定書第36によってEAEC設立条約条約に改正を加えたが、これは議定書前文が述べているように、欧州憲法条約が定めた新しい諸規則に同条約を適合(adapt)させるためのものであった。したがって、前述のように、EAECはEUとは別個の法人格を維持し、形の上ではEUの枠外にとどまることになった。

筆者は、欧州憲法条約及びリスボン条約がEUに法人格を与える規定を置いたのはこのような状況下においてであったと考える。すなわち、欧州憲法条約は2003年2月に効力を発生したニース条約に替わるものとして起草されたが、起草者たちはECがEUとなる以上はEEC設立条約第210条に相当する規定を欧州憲法条約にも置き、EUが法人格をもつ旨を明らかにすべきであると判断したのではなからうか。そして、欧州憲法条約の規定がそのままリスボンA条約第47条に生かされ、さらに、B条約第1条第3段に関連規定が設けられたのではなからうか⁽¹¹⁾。

2. 法人格の内容

(1) 国の権利及び義務に関するモンテヴィデオ条約(1933年12月26日署名、1934年12月26日効力発生)によると、国家の構成要素の一つは「他の国と関係を取り結ぶ能力」、すなわち外交能力である(第1条)。国家は国際社会の最も基本的な構成単位であって、この能力を包括的に保持する。筆者は、国家の外交能力は国家のもつ国際交通権(right to international intercourse)に基づくものと考えている(『外務省調査月報』2007年度/

(10) 小林監訳『欧州憲法条約』、307頁。

(11) 2001年12月のラーケン欧州理事会の合意を受け、翌年2月「欧州の将来に関するコンベンション」が設置された。コンベンションは計11の作業部会に分かれ、2003年7月まで討議を行ない、その結論は欧州憲法条約草案として2003年6月からIGCの検討に付された。2004年6月18日、ブリュッセルで開催された欧州理事会は条約案を採択、同年10月29日、EU加盟25ヶ国はこれに調印した。筆者は、EUの法人格に関し、コンベンション及びIGCがどのような討議を行なったのかの詳細を知りたいと考える。『外務省調査月報』2007年度/No.4、拙稿、4-5頁。

No.4、拙稿、4-5頁)。

国家の外交能力は、さまざまな形であられる。Nysは、使節権、会議参加権、条約締結権、通信を行なう権利、人及びものを交流させる権利等を国際交通権の「系」(corollaries)としている(『外務省調査月報』2007年度/No.4、拙稿、4-5頁)。ある政治団体を国家として承認する権利等もある。かつては国の外交能力には戦争に訴える権利(jus ad bellum)が含まれていた。

国家が完全な外交能力を保持するとしても、国家は他の国との関係においてこの能力を当然に主張できる訳ではない。主張にあたっては、通常、相手国の明示的または黙示的な同意を必要とする。これが国際交通権の内在的特質である。

(2) 国家は国際法主体であるが、国際法主体にも能動・受動の両面がある。松田幹夫教授によると、「国家は、一般に、国際法定立の能力または外交能力をもつという観点から、能動的主体ともいわれ…、これに対し、国際法上の権利・義務の帰属者という意味での主体は、受動的主体である。」⁽¹²⁾

(3) 一方、国際機関は加盟国の意志(設立条約等)に基づいて設立され、国際法上の行為能力を取得する。しかし、国際機関は与えられた目的・任務の達成のため必要と推論される行為能力をもつのであり、かつ国際機関によってその目的・任務が異なるため、行為能力の幅・内容が国際機関ごとに異なる。よって、国際機関は基本的には国際法上の権利・義務が限定的に(その範囲は一定しない)帰属する受動的な国際法主体である、といえる。しかし、近年の傾向として、一部の国際機関は特定の分野で国際会議に参加したり、他の国際機関に加盟したり、また条約締結権・使節権等を行使すること等により能動的主体として活動している⁽¹³⁾。ただし、国家の場合と同様、国際機関がその行為能力を域外の国際法主体(第三国・他の国際機関等)に対して主張できるのは、これら主体が特定の分野で当該国際機関が必要とする行為能力を保持することを明示的または黙示的に認めた場合に限られる⁽¹⁴⁾。

(12) 波多野里望・小川芳彦『国際法講義(新版)』(有斐閣、1993年)、73頁。

(13) 念のため付言すれば、使節権は広義では一時的な使節を派遣・接受する能力を含むのであろうが、筆者は使節権を常に狭義に解釈している。

国際機関の行為能力の幅・内容は国際機関により異なるが、このことは国際機関が国際交通に加わる場合にどのような効果を生むであろうか。本紀要第139号で Satowを引用したが(82頁)、不完全独立国が国際法上の一部の権利のみ与えられる場合があった。国際機関の場合も、例えば国際機関Aは国際会議に出席したり条約を締結したりする権利は必要であるが使節権については能動的なものも受動的なものも不必要であると唱え、国際機関Bは通信を行なう権利だけは確保したい、他の権利は必要ない、と主張するであろう。一方、国際法上の権利は任務遂行に不必要であるという国際機関も存在するであろう。地域的な国際機関は普遍的な国際機関と異なり域外世界が広いが、そのあるものは、域外に存在する国・国際機関との間でコンスタントな接触を保つための諸権利、例えば使節権を行使することが必要であると感じる場合がある。

(4) 筆者に依るのは国際機関が国際法でいう使節権の帰属主体になった例は1952年8月にECSC最高機関が誕生するまでは国際社会で見当たらなかった、ということである。欧州3共同体—現在はEU及びEAEC—は、その目的・任務の達成のため使節権の行使を必要とし、筆者が『外務省調査月報』2007年度/No.4に寄せた稿(12-5頁)等で明らかにしたように、域外の国・国際機関の多くも国際法に適合するものとして明示的または黙示的にこれを認めているのである。

(5) リスボン条約にはEUの外交能力にかかわる条文がいくつかある。例えば、条約締結権につきA条約第37条及びB条約第216-8条に規定が置かれている。

それでは、EUの使節権についてはどうか。リスボン条約は若干の関連

(14) 国際機関が一定の地域について管轄権を行使することがある。例えばヴェルサイユ条約により設立されたダンテッチ自由市は国際連盟の保障下(under the guarantee of the League of Nations)に置かれ、また同じ条約でドイツから分離されたザール地域は15年の期限付で国際連盟の権威下(under the authority of the League of Nations)に置かれた (F.P.Walter, *A History of the League of Nations* [London, etc.: Oxford University Press, 1952], I, 82)。ダンテッチ自由市は第2次大戦開始と共にドイツに編入され、一方、ザール地域は1935年1月13日に行なわれた住民投票の結果、ドイツに復帰した。

インドネシアのIrian Jayaはオランダ統治時代「西イリアン」と呼ばれたが、その行政権が、インドネシア独立後に同国及びオランダの間で1962年8月15日締結された協定により、同年10月1日以降は国連暫定行政府 (UN Temporary Executive Authority) に委譲された。1969年7、8月に行なわれた住民投票の結果を踏まえ、同年11月19日、国連総会は西イリアンのインドネシアへの帰属を正式に決定した。

規定を置いているが、EU代表団と加盟国の大使館・(総)領事館との関係等に触れたものはあってもEUが使節権を保持する旨を述べた規定はない。そもそも、EUが発足する前に存在した三つの欧州共同体の設立条約にもかかる規定が置かれたことはなかった。わずかに、1957年3月25日、EEC及びEAEC設立条約と同時に調印された二つの議定書があるにとどまる。これは二つの共同体の受動的使節権にかかわるものであるが、この点についてはIV 1. (3)を参照されたい。

筆者は、リスボン条約はこれまで欧州共同体またはEUが行使してきた使節権—能動的なものも受動的なものも—の形式・内容の両面に対しかなりの影響を与えると考えている。しかし、欧州対外活動庁が正式に発足して間もないこともあって、どのような影響がいつ、いかに加えられるのか、われわれは今後ある程度の時間をかけてその実態を見極めなければならない。なお、拙見であるが、将来欧州議会が域外代表部の開設先の決定、代表の選任等に何らかの形で影響力をもつことがあり得るであろう。

Ⅲ EUが行使した使節権の実態(1)—能動的使節権

(1) 筆者は、『外務省調査月報』2007年度/No.1に掲げた拙稿でECSC最高機関の最初期の二つの在外代表部、すなわちイギリス及び米国に置かれた最高機関の代表部が派遣された経緯を明らかにした。(イギリスが三つの欧州共同体に加盟したのは1973年1月であるから、当時同国はECSCに対しては第三国の立場にあった。) 1958年1月1日、EEC及びEAECが誕生するまで、最高機関はさらにチリのサンチアゴにラテン・アメリカ連絡事務所を置いた。その後、欧州3共同体の委員会 (ECSCについては最高機関)—1976年7月1日に「併合条約」が効力を発生したあとはEC委員会 (のち欧州委員会)—は相当数の第三国及び国際機関の許に共通の代表部を開設するようになった (第三国については本紀要第125号及び第126号、国際機関については第128号—第131号)。

(2) 欧州委員会の在外代表は当初は一般に赴任先で付与される地位が低く、また代表の間に資格、地位等にかなりの違いが見られた。委員会は在外代表のステータスを向上させ、また彼等のステータスを統一することに努力

してきた。(例えば、信任状の提出先は現在では通常赴任国の元首となっているが初期には外務大臣等に信任されるのが一般的であった。)この点については『外務省調査月報』2007年度/No.1の拙稿でふれたが(25-9頁)、ECSC最高機関の常駐代表部を最初に受け入れたイギリスが、1956年1月10日に代表部がロンドンに開設されるに先立って、1955年7月27日付で最高機関代表部に外交特権を付与するための法律を施行し、また、最高機関の代表が名称大使(大使に「特命」及び「全権」の形容詞を付さない場合は、通常「名称大使」と呼ばれる。)の資格を有していたことは忘れる訳にはいかない。また、イギリスは最高機関代表部に外交特権を認めたが、これは最高機関に対するイギリス代表部に同じ待遇が与えられたためであって、イギリスはいわば「相互主義」にのっとり最高機関代表部に外交ステータスを付与したのであるが、他の第三国にとり最高機関の在英代表部がいかん扱われたかは参考となる先例となった筈である。

この機会に下記を付け加えさせて頂きたい。

1958年初頭にEEC及びEAECが発足した後、EEC委員会及びEAEC委員会は米国及びイギリスに欧州3共同体に共通の代表部を設置することを提案し(具体的には、これら両国に置かれていたECSC最高機関の代表部を兼ねてEEC・EAEC両委員会の代表部としようとしたのであろう。)、EEC・EAEC両理事会は当初この提案に原則的な同意を与えたのであるが⁽¹⁵⁾、一部の加盟国は否定的な態度をなかなか崩そうとしなかった。1967年7月1日に「単一の閣僚理事会及び単一の委員会を設立するための条約」(併合条約、1965年4月8日署名)が実施されたあと、EEC委員会のHallstein委員長は最高機関の在英代表部を3共同体共通の代表部にすることを再提案したが、フランス政府に反対された⁽¹⁶⁾。

このような状況の下、EEC委員会は独自の判断でワシントンに代表部を設置したのであるが、フランス及びオランダはこの動きに反発し、米国政府に対して同代表部に完全な外交ステータスを与えないよう申し入れ

(15) EEC委員会、第3次一般報告(1959年3月21日—1960年5月15日)、ポイント390、EAEC委員会、第3次一般報告(1959年3月—1960年4月)、ポイント136、第4次一般報告(1960年4月—1961年4月)、ポイント156。

(16) Michel Dumoulin (ed.), *The European Commission, 1958-1972: History and Memories* (Brussels: European Commission, 2007), p.344.

たという⁽¹⁷⁾。結局、米国大統領は1972年12月5日付のExecutive Order 11689 (FR Doc.72-21177)により、同代表部に在米外交使節団が享受しているのと同じ特権・免除を付与する、ただし“subject to corresponding conditions and obligations”である、とした。欧州共同体に対する米国代表部はベルギーから「通常的外交免除」を与えられていたので、この条件はすでに満たされていた。筆者は、「相互主義」を盾にとった米国政府の解決策は賢明なものであったと考えている。

いずれにせよ、加盟国政府の一部は、当初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冷淡な態度を取ったのである⁽¹⁸⁾。

しかし、欧州統合が進み、三つの欧州共同体の対外面での活動分野が拡大するにつれ、加盟国は共同体が第三国に対して適当な方法で加盟国を代表することを認めざるを得なくなってきた⁽¹⁹⁾。とくにEAECはEEC以上に在外代表の存在を必要とした、といわれる⁽²⁰⁾。EAEC委員会の第1次一般報告(1958年1月から9月までをカバー)は、EAECと第三国及び国際機関との間の公式関係はその大部分がこれらの国・国際機関のイニシアティブにより設定されたと述べている(ポイント94)。EAEC委員会は、職員を在英最高機関代表部のスタッフにを加える等の手段を取ったようである⁽²¹⁾。

国際機関の外交能力の内容は、域外の国際法主体の承認により具体的に決まると同時に、場合によっては加盟国政府の態度によっても幅が増減したり内容が変わったりするようである。

かくて、リスボン条約が効力を発生するまでの半世紀近くにわたり在外

(17) Dumoulin (ed.), *The European Commission*..., p.345.

(18) フランス政府はECSC最高機関が能動的使節権を行使することには反対しなかったが、これはECSC設立条約がもともとフランスの主唱で締結されたためであろう。これに加え、当初最高機関の在外代表部の数が少なく(前述のように、1967年末まで、最高機関はイギリス及び米国に代表部を、チリにラテン・アメリカ連絡事務所を有するにとどまっていた)、またECSCの管轄する分野が石炭及び鉄鋼の2分野に限られていたためであろう。

(19) M. Virally, P. Gerbet, J. Salmon, *Les Missions Permanentes auprès des Organisations Internationales* (Bruxelles : Etablissement Emile Bruylant, 1971), I, 720.

(20) Charles Reichling, *Le Droit de Légation des Communautés Européennes* (Belgique : Editions Heule, 1964), p.66.

(21) Gordon L. Weil, *A Foreign Policy for Europe ? : The External Relations of the European Communities* (Bruges : College of Europe, 1970), p.44. EAEC委員会は米国に“Euratom Office”を開設したが(のちEuratom Liaison Office)、当初は‘foreign agent’として米国司法省の監視下に置かれたという(Dumoulin (ed.), *The European Commission*..., p.347)。

代表部は欧州委員会の代表部に過ぎず、またその数は第三国のEU代表部の数に及ばなかったのであるが、それにはそれなりの背景があったのである。

(3)しかし、前述したように、またSalmonが予測したように、欧州統合が進み、欧州共同体(前後の文脈から、彼がEEC及びEAECを指していることは明らかである。)の対外面での活動分野が拡大するにつれてEU理事会(併合条約が実施されるまでは欧州3共同体のもつ各理事会)及び加盟国政府は共同体が適当な方法で彼等(加盟国)を代表することを承認するようになり⁽²²⁾、また、第三国・国際機関の多くは欧州共同体による能動的使節権の行使は国際法に合致するものとした。実際に、EUの国際関係に占める地位が向上するにつれ、在ベルギー大使とは別に専任のEU代表を任命する第三国の数が増大した。そして、リスボン条約により、欧州委員会代表部はついにEU代表部に「昇格」したのである。

IV EUが行使した使節権の実態(2)―受動的使節権

1. 第三国との関係

(1)筆者は『外務省調査月報』2006年度/No.3に寄せた稿で、ECSC最高機関に対し派遣された最初期の二つの代表部、すなわちイギリス及び米国が最高機関の許に代表部を設立するに至った経緯を述べた。イギリス及び米国につづいて、1958年1月、EEC及びEAECが発足するまでの期間に、スウェーデン、ノルウェー、スイス、デンマーク、オーストリア及び日本が最高機関に対する代表部を置いた。ただし、これら6カ国のうち代表をルクセンブルグに常駐せしめたのはスウェーデンのみであった。(EEC及びEAECが誕生した後の状況については『東京家政学院筑波女子大学紀要』第7集[2003年3月]及び第8集[2004年3月]の拙稿を参照されたい。)

(2) ECSC最高機関がルクセンブルグで発足して間もなくイギリス及び米国が常駐代表を派遣したが、これはECSC条約の起草者が予想していなかった事態であったと思われる。これに対しルクセンブルグ議会は、1956年8

(22) Virally *et al.*, *Les Missions...*, I, 720.

月7日になってLoi concernant l'octroi de certains privilèges à la CECA et aux missions accréditées auprès de la Communautéを公布した（『東京家政学院筑波女子大学紀要』第7集、拙稿、5頁）。

また、イギリスは最高機関に対する初代代表のSir Cecil Weirに“Ambassador”の資格を与えた。筆者は、最高機関に対する第三国の最初の代表が大使のランク（「名称大使」であったとしても）を有していた事実は、他の第三国の態度に直・間接に大きく影響したと考えている。

(3) EEC及びEAECが発足する前年の1957年3月25日、これら二つの共同体を設立する二つの条約に調印した6カ国は、同時にProtocole sur les privilèges et immunités de la CEE及びProtocole sur les privilèges et immunités de la CEEAに調印した。これら議定書はいずれも第16条で「その領域内に共同体の本部が置かれている加盟国は、共同体に信任されている第三国の代表部 (missions) に通例の外交免除 (les immunités diplomatiques d'usage) を与える。」と規定している。EEC及びEAECの本部は仮にブリュッセルに置かれることとなり、ベルギー議会は二つの設立条約とともにこれら二つの議定書を批准した。のち、6カ国は三つの共同体がそれぞれもっていた閣僚理事会及び委員会（ECSCの場合は最高機関）を一つずつにまとめることとし、1965年4月8日、併合条約に署名したが、同時にProtocole sur les privilèges et immunités des Communautés Européennesに調印した。その第17条の内容は、1957年3月25日に調印された上記二つの議定書のそれぞれの第16条の内容とほとんど同一である。ベルギー議会は、1966年5月13日、併合条約及び議定書を批准、これらは1967年7月1日に効力を発生した⁽²³⁾。

EECに対する常駐代表部を最初に設置したのは米国で、これは同国の在ベルギー大使館とは独立した公館であった。EEC委員会の第1次一般報告（1958年1月1日—同年9月17日をカバーする。）は、「米国は1958年3月、mission spécialeを開設した。」と述べた後、“La Commission européenne accueillait avec satisfaction l'établissement de missions semblables par d'autres pays.”と記述している（ポイント168）。EEC委員会が、多くの第三国が米国に倣いEECに対する代表部を設置することを期待していたことが明らか

(23) Virally *et al*, *Les Missions...*, I, 721-2; 『外務省調査月報』1962/5、70頁。

になる。“Mission spéciale”とっているのは、米国代表部が同国の在ベルギー大使館とは独立した代表部であるためと思われる。

(4) EEC及びEAECが発足したあと、これら共同体に対して多数の第三国が代表部を置くようになった。現実には、多くの場合在ベルギー大使館がEECまたはEECを含む三つの欧州共同体に対する代表部を兼ねたのであるが、ルクセンブルグに比べ、もともとベルギーには多数の国が大使館を置いていた(その大部分はルクセンブルグを兼任していた。)ことが、1958年に誕生した二つの欧州共同体に対し多くの代表部が踵を接するように設置された理由であろう。(すなわち、第三国の多くは在ベルギー大使に欧州共同体代表を兼任せしめる措置をとった。)これら代表部は、そのほとんどが最高機関にも信任された。かくて、第三国の欧州共同体に対する代表部はそのほとんどがブリュッセルに置かれるようになった。(いうまでもなく、EUが使節権を能動的に行使する場合は受け入れ先の政府と交渉し、代表部を新設したり代表を任命したりしなければならない。)

(5)「空席の危機」(または「機構上の危機」)と称される危機がEEC及びEAECの内部に生じたのは1965年後半である。これには、これら二つの欧州共同体と第三国との外交関係もかかわっていた。すなわち、それまでEEC及びEAEC各委員会の委員長が共同体全体を代表する形で第三国代表から信任状を受領していたことにフランス政府が強く反発したのである⁽²⁴⁾。とくにEEC委員会のHallstein委員長は、第三国代表からの信任状の提出に際し、国家の外交代表が赴任国の元首に信任される場合と同様にformalな儀式を行なっていたが、これをフランスが嫌った。この事態は、1966年初頭「ルクセンブルグの妥協」で解決された⁽²⁵⁾。

(6) しかし、欧州委員会が能動的に使節権を行使するにあたって遭遇した困難にくらべ、欧州共同体(のちEU)による受動的使節権はEEC・EAEC両委員会を襲った「空席の危機」はあったものの、さしたる問題も生むことなく行使され、第三国(社会主義諸国を含む⁽²⁶⁾)から広く代表を接受

(24) フランス政府がECSC最高機関による受動的使節権の行使にとくに反対しなかった理由は、同政府が最高機関による能動的使節権の行使に反対しなかった理由と同じであろう(注18参照)。

(25) 「ルクセンブルグの妥協」については、EEC委員会、第9次一般報告(1965年4月1日—1966年3月31日)、ポイント5-16。

するようになり、2009年のリスボン条約の効力発生に至ったとあってよい。

2. 非国家主体との関係

(1) 非国家主体のうち、国際機関に対する欧州委員会の代表部は計七つであるが、これらはいずれも“delegation”で代表は大使級の“head of delegation”であり、第三国に対する委員会代表部とほぼ同格であるといえそうである。ただし、国際機関所在国が第三国である場合は同国政府から完全な外交ステータスを付与されているが、所在国がEU加盟国—具体的にはフランス、オーストリア及びイタリア—である場合は、このステータスが完全には認められていない可能性がある⁽²⁷⁾。欧州対外活動庁の発足後、これら国際機関に対する欧州委員会の代表部は、第三国に対する代表部と同様「EU代表部」になった。

一方、相当数の国際機関が欧州委員会に対して連絡事務所 (bureau de liaison) を置いている。

(2) EUはニュー・ヨークの国連本部及びジュネーヴ国際機関のそれぞれに対し、EU理事会事務局の連絡事務所及び欧州委員会の代表部により代表されてきた（本紀要第125号、183-192、192-5頁、第126号、137-142頁）。EU理事会は、理事会議長国の代表によって国連及びジュネーヴ国際機関に対して代表される。理事会事務局の連絡事務所は、基本的には理事会議長国代表の補佐にあたるため設置されたと考えられる。

ニュー・ヨークにEU理事会事務局の連絡事務所（NYLO）が開設された

(26) 三つの欧州共同体、とくにEECに対する社会主義諸国の態度がいかに変貌したかの点については拙稿を参照して頂きたいが（『外務省調査月報』1976/No.1(1976年6月刊)、「中国と欧州経済共同体」等）、付言すれば、1962年5月1日—1963年3月31日をカバーするEEC委員会、第6次一般報告は東側諸国はEECへの激しい攻撃（violent attacks）をつづけているが、EECの発展ぶりに対するこれら諸国の反応を見るとその態度は「ある基本的な変化」（a certain fundamental change）を反映しているようである、と指摘している（ポイント274）。旧ユーゴが欧州共同体に初代表を派遣したのは1968年9月であるが、その数年前すでにこのような変化が現れていたのである。旧ユーゴがEECに代表部を置く意向を明らかにしたのは1962年末であるが（1962年9月26日付*Die Welt*、6面）、同国のみならず、このころ東側諸国のいくつかがEECへの接近を試みるようになったと想像される。

(27) 欧州委員会は、パリ、ジュネーヴ、ニュー・ヨーク、ウィーン、ローマ、アディス・アベバ及びストラスブールの7都市に代表部を置いていたが（本紀要第125号、192-6頁、第126号、135-144頁、第134号、150-1頁、第136号、91-2頁）、その後欧州委員会はアフリカ連合（AU）及び東南アジア諸国連合（ASEAN）にも代表を信任せしめた（第134号、150-1頁、第140号、00頁）。

のは1994年夏で、初代事務所長Frederic Moys大使は翌年10月に着任したが、EU理事会の連絡事務所及び欧州委員会の代表部は本来相互に独立の関係にある。しかし、国連が発行する*Permanent Missions to the United Nations*の1981年3月版から理事会の連絡事務所は欧州委員会の代表部の中に掲げられるようになった。すなわち、1980年末または1981年初からNYLOはあたかも欧州委員会代表部の一部であるかのように扱われるようになったのである。Raschによると、これは米国政府から完全な外交特権を獲得し、また国連における信任(accreditation)を確保するための措置であるという⁽²⁸⁾。

在ジュネーヴ国際機関に対してEU理事会及び欧州委員会がいかに代表されているか(すなわち、所在国スイスがいかなる態度を示しているか)については、国連ジュネーヴ事務局刊の*Missions Permanentes auprès des Nations Unies à Genève*が手許になく、筆者には何ともいえない。

(3) 国際機関以外の非国家主体(香港等)に対して欧州委員会が設置していたのは代表部ではなく連絡事務所であり(本紀要第123号、106-114頁、第126号、159-161頁。国際機関には代表部を置いていたことは前述の通りである。)、また、非国家主体(国際機関を含む。)は同委員会に対しては連絡事務所を設置した(本紀要第124号、68-82頁)。連絡事務所の所長は、原則として大使級ではなかった⁽²⁹⁾。(未完)

[付記1] *Annotated Summary of Lists of Delegations* … について

筆者は、*Annotated Summary of Lists of Delegations, Missions and Offices sent and received by the European Communities : September 1952 to November 2009*を作成中であるが、京EU代表部のMr. Richard Kelner (Academic Cooperation Officer) が昨年末EU本部に出張した際、EEASのアジア・大洋州部で日本、韓国、オーストラリア及びニュー・ジーランドを担当するJonathan Hatwell課長に筆者の資料を渡して頂いたところ、本年1月30日付で同課長より次

(28) Maximilian B. Rasch, *The European Union: The Functioning and Coherence of EU Representation in a State-centric Environment* (Leiden and Boston : Martinus Nijhoff, 2008), pp.95-6, p.108.

(29) 欧州委員会に対する非国家主体(国際機関を含む。)の代表は欧州委員会の外交団リストでは“représentant”、“directeur du bureau de liaison”、“chef de la délégation”等の資格のみが掲げられている。マルタ騎士団代表のように「大使」の資格を併せもつ代表もいるが、リストに示されないのである。ただし、AUの代表についてはM.l’Ambassadeur Mohamat Saleh ANNADIFの如く記載している。AU側との交渉の結果、このような例外を認めたのであろうか。

の書簡を受領した。

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE



EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE DEPARTMENT Asia and Pacific
Japan, Korea, Australia, New Zealand

Brussels, **31 JAN. 2012**
EEAS 1 B2

Dr. Seiro Kawasaki
Fellow
University of Aichi Institute of International Affairs
Apartment 314
Tsukuda 2-1-1, Chuo-ku
Tokyo 104-0051

30 January 2012

Dear Dr. Kawasaki,

I am writing on behalf of the European External Action Service to thank you for submitting your study 'Annotated Summary of Lists of Delegations, Missions, and Offices sent and received by the European Communities: September 1952 to November 2009' to us in the latter half of last year via the Delegation of the European Union to Japan.

The study must have taken you a good deal of time and effort to compile, and I am sure it will prove to be a valuable resource to European External Action Service staff.

Once again thank you for taking the time to submit your study to us, and let me take this opportunity to wish you all the best for a healthy and successful 2012.

Yours sincerely,


Jonathan HATWELL
Head of Division

C.c.: R. Kelner (EEAS-Tokyo), C. Dashwood, L. Fiore

Service Européen pour l'Action Extérieure, B-1046 Bruxelles / Europese dienst voor extern optreden, B-1046 Brussel - Belgium.
Telephone: (32-2) 584 11 11.
Office: CHAR 14/177. Telephone direct line (32-2) 2956108 Fax: (32-2) 2991033.

[付記2]「中南米・カリブ海諸国共同体」について

本紀要第139号で、地域的国際機関の一部が名称に「共同体」(community、西comunidad)の語を使用している、と述べた(102-3頁)。Charles Reichlingは

この語を“terme original”といているが(*Le Droit de Légation...*, p.31)、地域的統合を目指す国際機関が全部“community”を称している訳でもあるまい。他の表現を用いている国際機関もあろう。

それはともかく、第139号の脱稿後の2011年12月2日及び3日、ヴェネズエラで米国及びカナダを除く米州諸国の首脳会議が開催され、「カラカス宣言」を採択した。ここで「中南米・カリブ海諸国共同体」の枠組みをつくることになったが、同共同体は英語ではCommunity of Latin American and Caribbean States、またスペイン語ではComunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeñosで、略称はCELACである。2011年12月3日付*The New York Times*によると、ヴェネズエラのHugo Chávez Frías及びニカラグアのDaniel Ortega両大統領は、米国が1823年12月に発表した「モンロー・ドクトリン」を終息せしめるときである、と述べた (A9頁)。

この新しい機構についての詳細な情報はまだ筆者の手許にない。その目的、既存の米州機構 (OAS)、カリブ共同体(Caricom)等との関係がどうなるのか等、筆者の興味を惹く。(なお、キューバは1962年にOASから脱退したが、カラカス宣言には参加した。)

Summary

The Capability of the European Union in External Relations (3)

Seiro KAWASAKI

The Treaty of Lisbon took effect on 1st December 2009, and the European External Action Service, whose creation was stipulated in the Treaty, came into being on 1st December 2010. In this article, the author attempts an analysis of the relevant articles contained in the Treaty of Lisbon. The author tries also to fathom the meaning of the legal personality given to the European Union under the Treaty of Lisbon.

He considers how the Delegations of the European Commission in third countries and at international organisations were up-graded in the course of the past decades. That the Commission delegations “in the external world” have been transformed into the European Union delegations may appear that they are now on an equal footing with the missions which the European Union receives from non-member countries ; in the author’s view, however, the Union delegations will be so only when their heads receive the title of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary. At the moment of the entry into force of the Lisbon Treaty, the title given to most of the Heads of Delegation “abroad” was *Ambassador*, and not *Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary*.