

判例研究

外交安全保障に関わる国際協定を EU が締結する際の欧州議会の役割及び裁判所の管轄権

Case C-658/11, *European Parliament v Council of the European Union*, ECLI: EU: C: 2014: 2025
(2014 年 6 月 24 日 EU 司法裁判所判決 (大法廷))

吉 本 文^{*}

- I 事件の背景
- II 事実概要
- III 判旨
- IV 検討

I 事件の背景

EU が権限を有する様々な政策分野の中でも、共通外交安全保障政策（以下、CFSP）は特別な性質を帯びた政策である¹⁾。このように呼ばれる所以は複数あるが、そのうちの一部を提示すると、第一の特殊性としては、例外を除いて、EU 司法裁判所（以下、裁判所）は CFSP に関する法行為について裁判管轄権を行使できないという点が挙げられる²⁾。第二の特殊性としては、法行為の立法手続において欧州議会の役割が制限されているという点が挙げられる。CFSP 以外

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 18 巻第 2 号 2019 年 7 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

- 1) CFSP の特殊性を説明したものとして、中西優美子「リスボン条約と EU の対外権限——CFSP 分野を中心に——」『日本 EU 学会年報』31 号（2011 年）127-147 頁。
- 2) EU 条約 24 条、EU 運営条約 275 条。

の政策の法行為は、欧州議会が法行為案を修正する権利を有する通常立法手続を経て採択されることが多い。これに対して CFSP の法行為の立法手続には欧州議会は参加することができない³⁾。第三に、CFSP 以外の政策の法行為がどのような手続に従い立法されるのかについては EU 運営条約に規定されている一方で、CFSP の法行為の立法手続は EU 条約に規定されている。

ところが、この第三の特殊性は、EU が第三国と国際協定を締結する際に踏むべき手続については該当しない。協定締結手続は、協定が CFSP に関する場合であろうとも他の政策に関する場合であろうとも EU 運営条約 218 条に規定されている。リスボン条約以前には、協定が CFSP に関わるか否かによって手続は別の条約で規定されていた⁴⁾。リスボン条約では、EU の協定締結に至る手続や EU 側の交渉者が誰であるのかを第三国が理解しやすいよう、協定が規定する政策分野が CFSP であるか否かに関わらず、協定締結手続に関する規定は EU 運営条約 218 条に集約された。

本件は、CFSP に関する協定である EU・モーリシャス間ソマリア沖海賊引渡協定を EU が締結するにあたって、218 条に規定された協定締結手続における欧州議会の役割について、及び、同条の違反の有無を審査する裁判管轄権について争われた事件である。

EU・モーリシャス間ソマリア沖海賊引渡協定は、以下の経緯から締結されることになった。海上貿易の要衝であるソマリア沖アデン湾では、ソマリア内戦以降海賊による被害が多発していた。海賊行為に対処するため、国連安保理は一連の決議⁵⁾を採択し、国連加盟国に海賊対処のために必要なあらゆる措置をとるよう要請した。これを受けて EU は、共同行動 2008/851⁶⁾を採択し、共通安全保障防衛政策（以下、CSDP）ミッションとしてソマリア沖海賊対処のためのアトラ

3) EU 条約 26 条。

4) 協定が CFSP に関わる場合には旧 EU 条約 24 条に基づき、旧 EC が権限を有していた政策に関する協定の締結は旧 EC 条約 300 条に基づくべきであると規定されていた。

5) Resolutions 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) and 1851 (2008) of the United Nations Security Council.

6) Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast.

ンタ作戦を開始した。国際法上、海賊には普遍主義が適用されるため、どの国であっても海賊を処罰することができる。これに基づき、アタランタ作戦で拘束した海賊被疑者に対して拘束地の近隣諸国が刑事手続を開始できるよう、EU は 2009 年以降、ケニア⁷⁾やセーシェル⁸⁾と海賊引渡協定を締結してきた。本件で争われたモーリシャスとの協定は、リスボン条約以降初めて締結された海賊引渡協定であった。

II 事実概要

閣僚理事会は、海賊引渡協定を締結するための交渉の開始を 2010 年 3 月 22 日に共通外交安全保障上級代表に許可し、同日付の書簡でこの旨を欧州議会に通知した（判決⁹⁾ paras. 13-14）。2011 年 7 月 12 日には、実体的法的根拠条文としては EU 条約 37 条に、手続的法的根拠条文としては EU 運営条約 218 条 5 項及び 6 項に基づき、閣僚理事会は決定 2011/640/CFSP¹⁰⁾を採択し、EU・モーリシャス間の海賊引渡協定への署名を許可した。この決定は 2011 年 9 月 30 日付で EU 官報に掲載された¹¹⁾（para. 15）。協定は 2011 年 7 月 14 日に署名され、同日から暫定的に適用された（para. 16）。閣僚理事会が決定採択について欧州議会に通知

7) Exchange of Letters between the European Union and the Government of Kenya on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected of having committed acts of piracy and detained by the European Union-led naval force (EUNAVFOR), and seized property in the possession of EUNAVFOR, from EUNAVFOR to Kenya and for their treatment after such transfer (OJ L 79, 25 March 2009: 49-59).

8) Exchange of Letters between the European Union and the Republic of Seychelles on the Conditions and Modalities for the Transfer of Suspected Pirates and Armed Robbers from EUNAVFOR to the Republic of Seychelles and for their Treatment after such Transfer (OJ L 315, 2 December 2009: 37-43).

9) Judgment of the Court (Grand Chamber), Case C-658/11, *European Parliament v Council of the European Union*, ECLI: EU: C: 2014: 2025 (24 June 2014).

10) Council Decision 2011/640/CFSP of 12 July 2011 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer.

11) OJ L 254, 30 September 2011: 1-2.

したのは、2011年10月17日であった（para. 17）。

なお、EU 運営条約 218 条 6 項によると、当該協定が「専ら CFSP に関わる（relate exclusively to the CFSP）」場合を除き、閣僚理事会は協定を締結するに際して欧州議会の同意を得る必要、または、欧州議会と協議する必要がある。しかし本件においては、閣僚理事会は欧州議会から同意を得ておらず、また、欧州議会との協議も行っていなかった。また、218 条 10 項によると、欧州議会は、協定の交渉及び締結の全ての段階において、直ちにかつ十分な情報を受けることができる。

欧州議会は、2つの申立てをもって EU の司法裁判所（以下、裁判所）に決定 2011/640/CFSP の無効を求めた。申立て 1 における争点は、当該海賊引渡協定は EU 運営条約 218 条 6 項の「専ら CFSP に関わる（relate exclusively to the CFSP）」協定に該当するか否かである。欧州議会は、協定が CFSP に関わるものであり、実体的法的根拠条文としては CFSP の法的根拠条文である EU 条約 37 条のみに基づくことは認めている（paras. 44-45）。しかし、協定は副次的にはあるが刑事司法協力政策、警察協力政策及び開発協力政策にも関係することから、「専ら CFSP に関わる」協定には該当しないと欧州議会は主張していた（para. 25）。申立て 2 における第一の争点は、EU 運営条約 218 条 10 項の義務違反を審査する裁判所の管轄権の有無であり、第二の争点は、閣僚理事会から欧州議会への情報提供義務（EU 運営条約 218 条 10 項）の違反の有無であった。

裁判所は、申立て 1 については当該協定は「専ら CFSP に関わる」協定に該当すると判示した。申立て 2 については、裁判所は、第一に裁判管轄権を認め、第二に、閣僚理事会による情報提供義務違反を認定した。法務官意見は、申立て 1 及び申立て 2 の裁判管轄権については裁判所と同じ結論に至ったが、申立て 2 の情報提供義務違反の有無については、決定を無効にするほどの違反はないと示していた¹²⁾。

12) Opinion of Advocate General Bot of 30 January 2014 in *European Parliament v Council of the European Union* (Case C-658/11), ECLI: EU: C: 2014: 41.

Ⅲ 判旨

1 申立て 1

EU の措置の法的根拠条文は、司法審査に服しうる要素によって選択されなければならない、この要素は措置の目的や内容を含む。措置が2つの目的を追求し、または、2つの構成要素を有していると判断され、かつ、こうした目的や構成要素のうちの1つが主たるものであり、他が単に付随的なものであると同定できる場合、措置は主たる目的や構成要素が要請する単一の法的根拠条文に基づかなければならない。他方で、措置が同時に複数の目的を追求したり、複数の要素を包含したりするものであり、かつ、いずれかの目的や内容が付随的であるとは言い難いほど不可分に関連する場合、例外的にそうした措置は複数の法的根拠条文に基づく (para. 43)。欧州議会は、閣僚理事会決定 2011/640/CFSP が CFSP の法的根拠条文である EU 条約 37 条に基づくこと、及び、CFSP 以外の目的は CFSP の目的に付随するものでしかないことを認めている (paras. 44-45)。

当該協定が EU 運営条約 218 条 6 項の意味における「専ら CFSP に関わる」協定ではないと言うためには、付随的ではあるが決定と海賊引渡協定が CFSP 以外の目的を追求するということを示せば十分であると欧州議会は主張するが、この主張は認められない (paras. 46-47)。

協定が CFSP 以外の付随的目的を追求していれば「専ら CFSP に関わる」協定に該当するのかについては、EU 運営条約 218 条 6 項の文言からは判然としない (paras. 49-50)。そこで、EU 法の条文解釈に際しては条文の文言だけでなく、その目的や条文が起草された背景も考慮する必要があると裁判所が示してきたことを思い起こさなければならない (para. 51)。

218 条の目的に関しては次の点に留意しなければならない。すなわち、協定の交渉と締結について、CFSP を含むあらゆる政策における国際協定の交渉や締結に関して一般的に適用される単一の手続がリスボン条約で規定されたのは、明確性、整合性及び合理性の必要性からであったということが留意されなければならない (para. 52)。しかし、まさにその一般的な性質ゆえに、EU 条約や EU 運営条約が EU の行為の分野ごとに規定する特徴に、特に、分野ごとにおける EU 機

関の権限に注意を払わなければならない (para. 53)。218 条 6 項は 3 類型の締結手続を設けており、類型ごとに欧州議会の役割は異なる (para. 54)。この違いは域内の法行為採択時に適用される機関間の権限配分を国際協定締結時にも反映させることを意図している (para. 55)。このように、218 条 6 項は、EU 条約や EU 運営条約に規定された機関間均衡に従い、欧州議会と閣僚理事会が特定の分野に関しては (EU 域内の措置の採択手続と国際協定締結手続が) 同じ権限を享受するよう、EU 域内の措置の採択手続に国際協定締結手続が対応 (symmetry) するように規定されたものである (para. 56)。まさに国際協定締結手続を域内措置の採択手続に対応させるために、「措置がどの手続によって採択されるかはその措置の実体的法的根拠条文によって決まる」という判例法 (Case C-130/10)¹³⁾ が認定してきた法理が、域内措置の採択手続にだけではなく、国際協定締結手続にも適用される (para. 57)。したがって、218 条 6 項に規定された手続のうちどれが適用されるのかは、協定締結を認める決定の実体的法的根拠条文によって決定されると言わなければならない (para. 58)。EU・モローリシャス協定を締結するための決定は、CFSP の法的根拠条文である EU 条約 37 条のみに基づくため、「専ら CFSP に関わる」協定の締結手続が適用される (para. 59)。このように、実体的法的根拠条文によって手続を決定するという解釈は、法的安定性という観点から正当化される (para. 60)。

さらに、条文の文脈 (context) は別の解釈を支持しない。218 条 3 項では「専らもしくは主として (exclusively or principally)」と規定されているのに対して 218 条 6 項では「専ら (exclusively)」としか規定されていないという文言の相違に基づき、本件の協定は主として (principally) CFSP に関わる協定であるから 218 条 6 項の「専ら (exclusively)」CFSP に関わる協定ではないと欧州議会は主張する。しかし、218 条の目的を考慮すればこの主張は支持されない。また、3 項と 6 項は、条約締結に至る過程のうち異なる場面について規定したものである。そのため、218 条 3 項を引き合いに「専ら」と「主に」という文言の相違に基づいた欧州議会の主張は認められない (para. 61)。

13) Judgment of the Court (Grand Chamber), Case C-130/10, *European Parliament v Council of the European Union*, ECLI: EU: C: 2012: 472 (19 July 2012).

このため、決定は欧州議会からの同意や欧州議会との協議なくして採択され得る (para. 62)。以上より申立て 1 は認められない (para. 63)。

2 申立て 2

EU 条約 24 条 1 項 2 段の最後の文と EU 運営条約 275 条 1 段は、CFSP に関する条項に関して、または、そうした条項に基づき採択された法行為に関しては裁判所が管轄権を持たないと規定していることに留意しなければならない (para. 69)。しかしながら、これらの規定は一般的には裁判管轄権が及ぶという法理の適用が特別に除外されるもの (derogation) なのであって、こうした規定は狭く解釈されなければならない (para. 70)。本件の決定の実体的法的根拠条文は CFSP に関する EU 条約 37 条であるが、手続法的根拠条文は、協定の署名と締結の手続を規定する EU 運営条約 218 条 5 項と 6 項である (para. 71)。218 条が規定する手続は協定がどの政策分野に関係するかによらず一般的に適用されるものであって、CFSP を含む全ての分野における協定に適用される。協定が CFSP に関係するからといって特別の手続に服するわけではない (para. 72)。以上より、EU 条約 24 条 1 項 2 段の最後の文及び EU 運営条約 275 条に規定された裁判管轄権の制限を理由に、CFSP に関する規定ではない 218 条を解釈し適用する裁判管轄権を裁判所は有さないという欧州議会の主張は認められない (para. 73)。

欧州議会は協定の締結と交渉の全ての段階で、迅速かつ十分に情報を提供されたとは言えない (para. 76)。閣僚理事会は、欧州議会に交渉の開始を知らせて以降、決定採択から 3 か月が経過するまで決定の採択と協定の署名について欧州議会に通知しなかった。これは、EU 官報への掲載後 17 日後のことであった (para. 77)。このことから、閣僚理事会は 218 条 10 項に違反したと言える (para. 78)。なお、決定は EU 官報に掲載されるのであるから、閣僚理事会からの情報提供の有無にかかわらず欧州議会は決定について知ることができる立場にあったと閣僚理事会は主張する。しかし、官報への掲載と欧州議会への通知の目的は異なるのであるから、いずれ官報によって欧州議会が決定について知ることができたとしても、閣僚理事会は欧州議会に情報を提供すべきであった (para.

79)。

また、218条10項の違反は、EU運営条約263条2段の意味における本質的な手続要件の違反にあたり、法行為を無効にできる (para. 80)。218条10項の規則はEUが拠って立つ民主主義原則の発露である (para. 81)。専らCFSPに関わる協定の交渉や締結の手続から欧州議会が除外されているからといって、CFSPに関して審査する権利が欧州議会に全くないということにはならない (para. 84)。むしろ、CFSPに関する協定の交渉や締結手続に欧州議会が参加できないからこそ、CFSPに関する協定を含むあらゆる協定の締結手続に218条10項の情報提供義務は適用されるのである (para. 85)。欧州議会に迅速かつ十分に全ての段階で情報が提供されなければ、CFSPに関して欧州議会に認められている監督権を行使したり、特に法的根拠条文に関して欧州議会の意見を表明したりできなくなってしまう。情報提供義務の違反は、CFSP分野における欧州議会の義務の履行を阻害することになるため、この義務違反は本質的手続的要件の違反にあたる (para. 86)。よって申立て2は認められ、決定は無効と判断される (para. 87)。但し、新しい決定にとって代わられるまでは、本件の決定の効果は維持される (paras. 88-91)。

なお、2014年6月24日に本判決が出される前の5月28日に、欧州議会は、本件の協定に類似したEU・タンザニア間の海賊引渡協定の署名と締結のための閣僚理事会決定2014/198/CFSP¹⁴⁾の無効を裁判所に求めた。欧州議会は、第一に、決定の法的根拠条文は、CFSPに関する協定締結のための法的根拠条文であるEU条約37条だけでなく、刑事司法協力政策及び警察協力政策の法的根拠条文であるEU運営条約82条と87条にも基づくべきであると主張したが、これは裁判所によって退けられた。第二に、閣僚理事会によるEU運営条約218条10項違反が申立てられ、この主張は裁判所に認められた¹⁵⁾。以下では、この事件

14) Council Decision 2014/198/CFSP of 10 March 2014 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania.

15) Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 June 2016, Case C-263/14, *European Parliament v Council of the European Union*, ECLI: EU: C: 2016: 435.

吉本文・外交安全保障に関わる国際協定を EU が締結する際の欧州議会の役割及び…… (421)

をタンザニア事件と呼ぶ。タンザニア事件を担当した Kokott 法務官も申立て 1 及び申立て 2 について判決と同じ結論の意見を提示していた¹⁶⁾。

IV 検討

1 本判決の意義

本件は、CFSP に関する法行為には裁判管轄権が及ばず、さらに、CFSP の法行為の立法手続においては欧州議会の役割が制限されるという既存の秩序に欧州議会が挑戦した事件である。これは、法行為が CFSP に関わる場合であっても、協定締結手続についてであれば、裁判管轄権や欧州議会の役割は制限されないのではないかという主張による挑戦である。本判決の第一の意義は、CFSP の法行為について裁判管轄権が認められた点にあり、第二の意義は、欧州議会の役割がある程度認められた点にある。以下では、この 2 点について順に批評する。

2 裁判管轄権について

裁判管轄権については申立て 2 で争われた¹⁷⁾。CFSP は政府間主義的な性質の政策であるとはいえ、CFSP に関わる協定の締結手続は、超国家主義的な裁判所の司法的コントロールから逃れられないということを裁判所は示した。以下では、この判断のインパクトについて説明する。

裁判所の管轄権が CFSP に関して及ばないという旨は、EU 条約 24 条と EU 運営条約 275 条に規定されている。EU 条約 24 条 1 項は「裁判所はこれらの規定に関しては管轄権を有さない」と規定する。この点につき欧州議会は、同条の「これらの規定」というのは EU 条約第 5 編第 2 章の CFSP に関する規定を指し、本件ではこうした規定についてではなく協定締結に関する EU 運営条約 218 条の解釈について争われているのであるから、裁判所は管轄権を有すると主張してい

16) Opinion of Advocate General Kokott on 28 October 2015 in *European Parliament v Council of the European Union* (Case C-263/14), ECLI: EU: C: 2015: 729.

17) 申立て 1 は EU 条約 40 条遵守の監視に関すると考えられるため、裁判管轄権については争われなかったものと思われる。

た¹⁸⁾。これに対し閣僚理事会は、「裁判所は、CFSP に関する規定及び同規定に基づいて採択された法行為に関する管轄権を有さない」という EU 運営条約 275 条の「同規定に基づいて採択された法行為」に本件の決定は該当するため、裁判所は管轄権を有しないと反論していた¹⁹⁾。判決では、まず、裁判所は管轄権を有するのが原則であり、CFSP に関しては裁判所は管轄権を有さないという EU 条約 24 条 1 項と EU 運営条約 275 条の規定は、この原則の適用が特別に除外されたもの (derogation) であるということが示された。そのうえで、この特別な適用除外は狭く解釈されなければならないと示された²⁰⁾。また、EU 運営条約 218 条は、CFSP に関する協定を含むあらゆる協定に一般的に適用される手続を規定しているという理由から²¹⁾、裁判管轄権が 218 条の解釈及び適用に及ぶと判示された²²⁾。

この判決は、CFSP に関して裁判管轄権が及ばないのは原則の特別な適用除外 (derogation) なのであり、この特別な適用除外は狭く解釈されるべきであるということを初めて示した。この点は、モーリシャス事件判決以降に争われた 2 つの判決に影響を与えた。最初の判決は、CSDP ミッションにおけるヘリコプターの調達に異議が唱えられた *Elitaliana* 対 *Eulex Kosovo* 事件判決²³⁾である。この判決では、CFSP 以外の政策にもあてられる EU の一般予算が当該ミッションにあてられることから、この事件では EU の調達規則の違反が争われているということを主たる理由として、裁判管轄権が認められた²⁴⁾。第二に、CSDP ミッションの人事決定に異議が唱えられた *H* 対 閣僚理事会事件²⁵⁾が挙げられる。この事

18) Reply submitted by the European Parliament in Case C-658/11 (20 April 2012), para. 31.

19) Rejoinder lodged by the Council of the European Union in Case C-658/11 (5 June 2012), para. 45.

20) *Supra* note 9, para. 70.

21) *Supra* note 9, para. 72.

22) *Supra* note 9, para. 73.

23) Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 12 November 2015, Case C-439/13 P, *Elitaliana v Eulex Kosovo*, ECLI: EU: C: 2015: 753.

24) *Ibid.*, paras. 43-50.

25) Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 July 2016, Case C-455/14 P, *H v Council of the European Union*, ECLI: EU: C: 2016: 569.

件は、CSDP ミッションに加盟国から派遣された職員については EU の裁判所は管轄権を有しないと判示した一般裁判所の判決を受けて上訴された事件である。司法裁判所は、現場レベルの職員については加盟国と EU のいずれから派遣された職員についても同じ規則が適用されること、及び、EU・職員間の紛争については裁判所が管轄権を及ぼすと規定した EU 運営条約 270 条の存在を主な理由として裁判管轄権を認めた。

このように、2つの判決において、CFSP に関する法行為を裁判所が審査する管轄権が認められた。また、いずれの事件においても、裁判所が管轄権を有するのは原則であり、CFSP が司法審査から逃れられるという原則の特別な適用除外 (derogation) は狭く解釈されるべきであるという、本判決で示された解釈が用いられた²⁶⁾。このように本判決は、CFSP に関する事項に裁判管轄権を及ぼすという判決の傾向の端緒となったと言える。

3 欧州議会の役割について

欧州議会の役割については、申立て 1 と 2 の双方で争われた。判決では、申立て 1 については、CFSP の協定締結手続における欧州議会の参加は認められなかった。他方、申立て 2 については、CFSP は政府間主義的な性質の政策分野であるとはいえ、超国家的 (であると思われる)²⁷⁾ 欧州議会への厳格な情報提供義務が閣僚理事会に課されること、つまり、CFSP に関わる協定の締結手続においても欧州議会がそれなりの情報を受ける権利を有することが認められた。以下では、申立てごとに判決を分析する。

(1) 申立て 1: 協定締結手続への欧州議会の参加

法行為の法的根拠条文は、その目的や内容といった客観的要素に依拠して決定される。法行為が 2 つ以上の要素を有するが、そのうちの 1 つが主たるものであ

26) *Supra* note 23, para. 42; *supra* note 25, para. 40.

27) ここでは、「超国家的 (supranational)」という表現は、EU 加盟国の利益というよりも EU 全体の利益を追求する傾向があるとか、EU 統合を目標にしているといった性質を指している。ただ、現在の欧州議会は、反 EU の政治グループが勢力を伸ばす等、必ずしもこのような性質を帯びているとは言えないことから留保を付して「超国家的」と表現した。

り、他の要素が単に副次的なものである場合、その法行為は主たる要素に依拠して決定される単一の法的根拠条文に依拠する。これは、過去の判決²⁸⁾で裁判所が法的根拠条文を審査する際に繰り返し用いてきた審査方法である。この審査方法に従い決定された法的根拠条文に基づき、法行為がどのような立法手続を通して採択されるのかが決まる²⁹⁾。換言すれば、法行為がどの手続を通して採択されるのかは、その法行為の法的根拠条文によって決まり、この法的根拠条文は、法行為がどの政策分野に最も関係するのかにによって決まる。翻せば、法行為が副次的にどの政策分野に関係するのかは、法行為がどの手続を通して採択されるのかに影響を与えない。

例えば、刑事司法協力政策に関する協定については、協定締結に同意する権利が欧州議会に認められている。そのため、本件では、協定はCFSPではなく、刑事司法警察協力政策に該当するという主張を欧州議会は展開すると予想された。このように、問題となっている法行為がどの政策分野に該当するのかを争うのが、EU機関間の権限紛争で見られる常套手段である。

しかし、本件では、欧州議会はこのような手段を使わなかった。欧州議会は、閣僚理事会決定に副次的に関わる政策分野が、決定の採択手続に影響すると主張した。その根拠は、EU運営条約218条6項の「協定が専らCFSPに関わる場合(relate exclusively to the CFSP)」には欧州議会との協議や欧州議会からの同意なく協定を閣僚理事会は締結できるという規定の文言解釈にあった。本件の海賊引渡協定は、副次的に刑事司法協力政策、警察協力政策及び開発協力政策に関わるので、「専らCFSPに関する協定」には該当しないという主張である。この文言解釈を裏打ちするために、欧州議会は、218条3項の「専らもしくは主としてCFSPに関わる(related exclusively or principally to)」という規定と6項の「専らCFSPに関わる(relate exclusively to the CFSP)」という規定の相違を挙げた。

結論としては、裁判所は欧州議会の主張を退けた。法行為がどの手続を通して採択されるのかは、法行為に副次的に関係する政策分野によっては決定されない

28) 例えば、*supra* note 13, paras. 42-43.

29) *Ibid.*, para. 80.

という過去の判決に照らすと、欧州議会の主張は筋違いなものである。そのため、欧州議会の主張を退けたのは適切な判断であったと言えるだろう。また、法務官が指摘するように³⁰⁾、国際協定というのは得てして複数の政策に関係するものであるから、「専ら CFSP に関わる」という文言を欧州議会が主張するように狭く解釈すると、殆どあらゆる協定の締結に欧州議会との協議や同意が必要となってしまうだろう。この点からも裁判所の判断は評価できる³¹⁾。さらに、「専ら CFSP に関わる協定」と「主として CFSP に関わる協定」の線引きは難しいため、仮に欧州議会の主張が認められていれば法的に不安定な状態が増大していた可能性があるという理由から判決を支持する意見もある³²⁾。

ただ、218 条 3 項と 6 項の規定の相違についての裁判所の回答はやや説得力に欠けたものであった。規定の相違について、裁判所は、第一に、協定締結手続に一貫性を持たせ、合理化するという 218 条の目的に欧州議会の主張はそぐわないと判断し、第二に、3 項と 6 項はそれぞれ協定締結の別の場面について規定したものであるため、欧州議会の主張は支持できないとした³³⁾。しかし、この 2 つの理由は、なぜ 3 項と 6 項で規定が異なるのかを説明していない。そのため、本件のように主として CFSP に関係するが副次的には他の政策にも関係する協定を締結する場合には、欧州議会の関与が必要であると起草者が想定していたのではないかという疑問をこの理由付けでは払拭できない。そこで、以下では 3 項と 6 項の起草過程を概観することで、なぜ規定が異なることとなったのかについて考えてみたい。

218 条が現在の形になったのは、欧州憲法条約以降である。欧州憲法条約の起草過程で争われた論点をまとめた文書や草案を見ると、同条 3 項の起草過程では、

30) *Supra* note 12, paras. 22-23.

31) Van der Mei もこの視点から判決を肯定的に評価している。Anne Pieter van der Mei, "EU External Relations and Internal Inter-Institutional Conflicts: The Battlefield of Article 218 TFEU," *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 23, no. 6 (2016): 1064.

32) Peter Van Elsuwege, "Securing the institutional balance in the procedure for concluding international agreements: European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)," *Common Market Law Review* 52, issue 5 (2015): 1392.

33) *Supra* note 9, para. 61.

協定がCFSPにも他の政策にも関わる場合の交渉者は誰なのかについて議論されていたことがわかる³⁴⁾。これに対し、6項の起草過程では、協定がCFSPにも他の政策にも関わる場合について議論された形跡は見当たらない。つまり、3項については、CFSPと他の政策に関わる協定の交渉を誰が引き受けるべきかについて議論があったのに対し、6項については、協定がCFSPと他の政策の双方に関わるという状況が想定されておらず、そのために文言の相違が生じたと推測される。こうした点からは、文言が違っているからといって、CFSPにも他の政策にも関わる協定の締結手続への欧州議会の関与を排除する意図があったとは言い切れない。

このように、起草過程の観点からも、欧州議会の主張は受け入れられ難いものであったと考えられる。以上より、欧州議会の申立て1を退けた裁判所の判断は適切であったと評価できる。

(2) 申立て2：欧州議会に情報を提供する義務

本件は、協定締結に至るまでの全ての段階で迅速かつ十分な情報を欧州議会に提供するという218条10項に規定された義務について初めて審査が求められた事件である。裁判所は、具体的には、決定採択から3か月が経過するまで決定の採択と協定の署名について欧州議会に通知しなかったことは218条違反であるとし³⁵⁾、さらに、EU官報への掲載をもって情報を提供したことにはならないと判示することで³⁶⁾、情報提供義務は閣僚理事会が主張するほど緩いものではないということを示した³⁷⁾。

また、本判決は、協定がCFSPに関わらない場合に比べて、CFSPに関わる場合は大きく義務の緩和が認められるわけではないという旨を示した点でも、情報

34) 協定がCFSPにも他の政策にも関わる場合が議論されていたことを示す証左として、3項の草案では、「適切な場合は、欧州委員会とEU外相(the Union's Minister for Foreign Affairs)が共同で勧告を(閣僚理事会に)提出する」という文言が、現在の3項の最後に記されていた点が挙げられる(Article 33, para. 3 of Draft Articles on External Action in the Constitutional Treaty from Praesidium to Convention (CONV/685/03, 23 April 2003))。

35) *Supra* note 9, para. 77.

36) *Supra* note 9, para. 79.

提供義務が厳格であると認めたものと捉えられる。協定が CFSP に関わる場合の義務緩和の可否については、モーリシャス事件だけでなく、続くタンザニア事件でも議論された。以下では、両判決における議論の流れを見ることで、協定が CFSP に関わるからといって情報提供義務の緩和を両判決が大きく認めたわけではない旨を示す。

モーリシャス事件を担当した Bot 法務官は、本件では協定を無効とするほどの違反は見られないのではないかという意見を提示していた。その理由は、EU 条約 24 条 1 項で CFSP に適用される規則と手続は特別な性質を有すると規定されていること、及び、EU 運営条約 218 条 6 項が CFSP に関する協定の締結には欧州議会との協議も欧州議会からの同意も不要であると規定していることに鑑みると、協定が CFSP に関係する場合は情報提供義務が緩和されると考えられるからであると説明された³⁷⁾。

この法務官意見に対して、モーリシャス事件の裁判所は、協定が CFSP に関わる場合であっても欧州議会は決定の法的根拠条文を確認する必要があることか

37) なお、タンザニア事件判決ではさらに詳しい義務内容が示された。例えば、情報提供は交渉指令の決定を含む協定交渉の途中にも及ぶことが明示された (*Supra* note 15, paras. 75-76)。交渉指令の提供については、2014 年外交安全保障分野以外の機密情報提供に関する機関間協定 (Interinstitutional Agreement of 12 March 2014 between the European Parliament and the Council concerning the forwarding to and handling by the European Parliament of classified information held by the Council on matters other than those in the area of the common foreign and security policy (*OJ C* 95, 1 April 2014: 1-7)) においては規定されているが、2002 年外交安全保障政策の機密情報提供に関する機関間協定 (Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy, (*OJ C* 298, 30 November 2002: 1-3)) には規定されていない。このことから、タンザニア事件判決は、2002 年外交安全保障政策の機密情報提供に関する機関間協定に規定されていない情報提供義務が関係理事会上に課されることを示したとも考えられる。なお、欧州議会は、2014 年の機関間協定は CFSP に関する機密情報へのアクセスに関してアドホックな決定の採択以外に明確な規定を設けていないと批判しており、改正の要請を検討したこともある (Paragraph 4 of Proposal for A European Parliament Decision in Report of 18 July 2012 (PE 489.377v02-00; A7-0245/2012) on the conclusion of an interinstitutional agreement between the European Parliament and the Council concerning the forwarding to and handling by the European Parliament of classified information held by the Council on matters other than those in the area of the common foreign and security policy (2012/2069 (ACI))。

ら、協定がCFSPに関わるからといって義務が緩和されるわけではないと示した³⁹⁾。しかし、判決文の解釈によっては、義務要件の緩和が認められたとも読める。つまり、欧州議会が法的根拠条文を審査しうる程度の情報を閣僚理事会が提供すれば義務違反を免れるという解釈である。

実際、閣僚理事会はタンザニア事件において、モーリシャス事件判決をこのように解釈していた。閣僚理事会が欧州議会に提供した情報をもって、欧州議会は決定の法的根拠条文の選択を確認できたはずであると主張したのである⁴⁰⁾。タンザニア事件判決ではこの主張は認められなかった。裁判所によれば、情報提供義務とは、法的根拠条文が正しく選択されているのかを欧州議会が確認できるようにするだけでなく、欧州議会がEUの対外行動全体を俯瞰し他の政策との整合性を確保することも可能にするべきものである⁴¹⁾。このように、タンザニア事件判決は情報提供義務の2つの意義を示すことで、協定がCFSPに関わるからといって、閣僚理事会が主張するほど義務の緩和が認められるわけではないということを示した⁴²⁾。このように、モーリシャス事件判決とタンザニア事件判決

38) *Supra* note 12, para. 142. この法務官意見は、タンザニア事件を担当した Kokott 法務官によって批判されている。Kokott 法務官は、欧州議会が協議される権利や同意する権利を有するか否かに拘わらず、透明性というのはそれ自体が民主的コントロールの一要素であり、EU内の決定が極力開かれたもので市民に近いものであるべきという基本的原則であることから、協定がCFSPに関わるからといって義務が緩和されるわけではないのではないかという意見を提示していた (*supra* note 16, paras. 78-79)。

39) *Supra* note 9, paras. 80-86.

40) State of Defence lodged by the Council of the European Union in Case C-263/14 (5 September 2014), paras. 31, 32, 35 and 38.

41) *Supra* note 15, para. 71. 協定締結手続に欧州議会が関与できない場合のように、情報提供の有無が法行為の内容に影響を与えないと考えられる場合であっても、情報提供義務を認めなければ義務の実効性が損なわれるとしてタンザニア事件判決を評価するものとして、Christophe Hillion, Conferral, Cooperation and Balance in the Institutional Framework of the EU External Action, Marise Cremona (ed.), *Structural principles in EU external relations law* (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2018): 140.

42) なお、タンザニア事件判決では、引渡協定がCFSPに属することを理由に、閣僚理事会内の準備手続の一部に関しては情報が提供されなくてもよい (*Supra* note 15, para. 77) と判示されているように、情報提供義務の緩和を裁判所が認めたと考えられる判断も見受けられる。そのため、協定がCFSPに関わる場合は関わらない場合に比べて義務が緩和されることを裁判所が認めていないというわけではない。但し、閣僚理事会が想定していた程大きく緩和されたわけではないと言えるだろう。

では、協定が CFSP に関わる場合にも厳しい情報提供義務が課されるということが示された。また、モーリシャス事件の法務官意見、この意見とは異なる判断を示したモーリシャス事件判決、そしてモーリシャス判決を曲解した閣僚理事会の主張という議論の展開を経て、タンザニア事件判決では、情報提供義務がどの程度厳しいものであるのかについて明確にされた。このように、モーリシャス事件は、情報提供義務の厳格さをタンザニア事件判決が明示することの契機となった事件であると言えるだろう。

4 評価

従来は、一方で CFSP の法行為の策定には欧州議会や裁判所は関与できず、他方で CFSP 以外の政策の法行為策定にはこれらの機関が関われるという二元的な構造が EU を構成する前提であるとされてきた。本判決は、第一に、欧州議会は CFSP の立法手続においてそれなりの情報を享受することはできるという意味で、CFSP の立法手続に欧州議会が全く関与できないわけではないと示した点で、第二に、CFSP の立法手続の解釈適用について裁判所が全く管轄権を及ぼせないわけではないことを示した点で、この二元的構造に一石を投じた。

また、CFSP に関して裁判管轄権を認めるという流れは、その後の 2 つの判決で維持されている。さらに、厳格な情報提供義務を認めるという流れも、タンザニア判決で維持された。本件は、従来考えられてきた CFSP の特徴が変容することを認める判決の流れの嚆矢となっている。こうした意味で本判決は重要判決であると評価できる。