

国際法(学)からみた EU

川崎 恭治

(一橋大学大学院法学研究科教授)

国際組織としての EU

国際法(学)からみた EU は、まずもって国際組織である。国際組織とは、多数国間条約に基づいて設立され、国を構成単位とし、常設的な機関を備えたものであるとすれば、EU はこれに当てはまる。ローマ条約からマーストリヒト条約を経てリスボン条約まで、いずれも国家間の条約に基づいて創設、運営されてきており、28 の加盟国があり、理事会、委員会、議会などの機関を備えている。一般に国際組織は、一定の目的のためにさまざまな機関を設置し、それらの機関は一定の任務を遂行する。そのために権限が与えられ、権限の行使は決議の採択という形をとる。国際組織の目的は、多くの場合国家間の協力の促進であるが、EU の場合は統合であるといわれる。そのような目的の違いが機関、任務、権限、決議のありようにどのような影響を与えているのだろうか。

第一に「機関」についてみれば、一般に国際組織は、すべての加盟国からなる総会、限られた加盟国からなる理事会、独立した個人としての国際公務員からなる事務局という3つの機関をまずは備えるのが通常である。これに対して EU においては、すべての加盟国の代表からなる理事会、独立した個人からなる委員会のほかに、直接選挙によって選ばれる議員からなる議会が存在していることが特徴的である。事務局はこれらの機関のそれぞれに備わっている。機関における意思決定の方法に関しては、一国一票か加重投票か、単純多数決か特定多数決(たとえば3分の2)か、という区分けで見れば、国連総会の場合は、一国一票で単純多数決(特定の事項については特定多数決)という仕組みで動いているが、EU の理事会においては、加重投票でありつつ、賛成国数の単純多数か特定多数か、さらには賛成国の人口の合計も考慮に入れるという、いわゆる3重多数決制を採用している。

第二に「権限」に目を移せば、一般に国際組織は、設立条約に明示的に定められた権限のほかに、目的達成のために必要ないわゆる黙示的権限をも行使できるとされるが(国際司法裁判所の1962年のある種の経費事件)、EU の場合も同じである。EU 諸機関の権限で特徴的なのは排他的権限といわれるもので、共通通商政策等の分野においては(加盟国ではなく)EU 諸機関のみが権限を行使することができる(いわゆる権限の移譲)。

第三に「決議」についてみれば、一般に国際組織の採択する決議は、①加盟国を名宛人とする規範的決議(義務的なものと勧告に止まるものがある)、②下部機関の設置などの組織的決議、③自ら行動するためのオペレーショナルな決議(たとえば国連の平和維持活動)の3つに分類される。EU 諸機関の採択する「規則」は、この分類からすると義務的な規範的決議に該当するが、すべての加盟国で直接適用が可能な点が特徴的である(運営条約 288 条)。国連安保理は、義務的経済制裁決議を採択することがあり、日本も加盟国の一員として、対象国に対して制裁を行うことが義務付けられるが、そのためには外為法の改正などの国内措置が必要であり、安保理決議が加盟国内で直接適用されているわけではない。

国際法主体としての EU

国際法（学）からみた EU は、それが国際組織であるということを前提に、つぎに国家あるいは他の国際組織との間での権利・義務関係の当事者になりうる、という意味で国際法の主体でもある。国際法の主体としてはまずもって国家が挙げられるが、国家は領域、人民、統治組織をその構成要素としている。それに対して、一般に国際組織は組織があるだけで、固有の領域や人民を有さない。その結果、国際組織が他の国際法主体との間で有することとなる権利義務関係とは、当該組織の実効的な任務遂行にかかわるもの、もう少し具体的にいえば、他国における特権・免除の享有や他の国あるいは国際組織との間での技術協力に関するものがほとんどである。この点に関しては EU もその例に漏れない。たとえば、1974 年に EC 委員会と日本国政府は「EC 委員会代表部の設置及び特権免除協定」を締結した。またたとえば 2001 年には EU は当時のセルビア・モンテネグロとの間で EU 監視団の活動に関する協定を締結している。

他方で統合のための組織としての EU に特徴的なのは、組織に関するものを越えて、領域の使用や外国人の待遇などの本来国家のみに関係するような分野においても、国際法の主体として他国との関係で権利を持ち、義務を負う場合が出てきているということである。たとえばモノの貿易のような EU が排他的権限を持つ分野では EU のみが条約締結権限を持っている。したがって、WTO の紛争解決手続の当事者になるのは EU 加盟国ではなく EU である。また加盟国との共有権限に属する分野では EU と加盟諸国の両方が関連条約の当事者となるいわゆる混合協定が締結されている（たとえば国連海洋法条約）。

システムのシステムとしての国際法と EU 法

国際法は、伝統的に「国家間の関係を規律する法」であるといわれてきた。現在でもそのような側面はあるものの、国際法の働きの全般を指し示すには不十分な表現である。まず規律内容についてみれば、現在では人権の保障のような（国家間ではなく）一国の国内の状況にも国際法は関心を寄せるようになってきている。また法秩序の構造としてみても、現在の国際法秩序は、国家間秩序に加えて、国際組織法秩序、国内法秩序という 3 つのシステムたちのシステムとして機能しているといえる（グローバル法と言い換えてもよい）。

この点からすると、EU 法秩序もこれら 3 つの秩序から成り立っており変わるところはない。EU 法に特徴的なのは、国家間秩序の役割が減少し、国際組織法秩序の役割が増大するとともに、国際組織法秩序と国内法秩序との連携がより緊密になっている点である。国際組織としての EU や EU 法秩序は、しばしば固有のもの（*sui generis*）とされるが、国際組織一般あるいは国際法一般とどこが同じでどこが違うのかを、学問的観点からはきちんと見極める必要がある。