欧州連合（EU）法の下における司法・内務協力

庄司克宏

一　はじめに
二　司法・内務協力の分野
三　司法・内務協力の機構
四　司法・内務協力の法的性格――EC法との関係
五　結　語

一　はじめに

一九九二年二月七日に調印され、翌九三年一一月一日に発効したマーストリヒト条約（欧州連合条約、以下EU条約と略称）により創設された欧州連合（EU）は、三つの柱から構成され、「欧州諸共同体を基礎とし、本条約が設定する協力の政策および形式により補強される」[1]。すなわち、第一の柱としてEUの「基礎」を成すのが改正された三共同体条約であり[2]、その中核は欧州経済共同体（EEC）条約の改正として経済通貨連合を導入した欧州共同体（EC）条約である。また、EUを「補強」するために、第二の柱として、欧州政治協力（EPC）を発展させた共通外交・安全保障政策

(CFSP)が導入されるとともに、第三の柱として、司法・内務協力が制度化された。[3] 第一の柱の分野は、直接適用性および国内法に対する優越性の原則を有する超国家的な性格のEC法により規律されるが、第二および第三の柱の分野は政府間協力による国際公法に基づく。すなわち、EU法は、EU条約共通規定(第一編・第A－F条)および最終規定(第七編・第L－S条)の下に、改正された三共同体条約(第二、三および四編・第G－H条)に基づくEC法、CFSPに関する規定(第五編・第J条以下)に基づく法規、および、司法・内務協力に関する規定(第六編第K条以下)に基づく法規から構成される混成体である。また、これにはEU条約付属の議定書および宣言も含まれる。[4] このように、EU法は広義においてEC法を含む概念であるが、狭義においては国際公法の性格を有する部分のみを指す。以下、本稿では狭義の意味で用いる。

「(欧州)連合の諸目的、とくに人の自由移動を達成するために」[5]、司法・内務協力制度がEUに導入された主な背景として、次の三点が考えられる。第一点は、「物、人、サービスおよび資本の自由移動」が確保されるという意味で域内に国境のない単一市場(域内市場)の完成が[6]、司法・内務分野における密接な協力を必要とした、ということである。すなわち、域内市場における「人の自由移動」は加盟国の国民のみならず、一加盟国に合法的に入国した非加盟国の国民にも原則として適用されることが当初想定されたため、域外からの第三国国民の入国および居住に対する政策の調整が不可欠となった。[7] 第二点は、加盟国を取り巻く国際環境の変化である。すなわち、一九八九年の東欧革命、一九九一年のソ連崩壊および旧ユーゴスラビィア紛争の勃発等に伴い、途上国からだけでなく、それらの地域からの人の大量流入が発生したため、全加盟国が共同でその問題に対処する必要に迫られた、ということである。[8] 第三点は、TREVIグループ[9]等のように司法・内務分野においてEC法の枠外に設置された既存の政府間協力の枠組み[10]の有効性および透明性に関する問題である。すなわち、政府間協力により情報交換、相互協議および一定の政策調整の制度が確立され、また、締約国国民に対する検問手続の簡素化を目的とするシェンゲン協定や難民審査責任国の決定基準

に関するダブリン協定等の具体的な一定の成果が得られる一方で、[11]それらが当該問題に対処するのに十分ではないことが認識され、また、その秘密性、欧州議会および国内議会による民主的統制の困難等の理由で批判を受けた、ということである。[12]

本稿の目的は、第一に、EUにおいていかなる分野の司法・内務協力がなされるのかを踏まえた後、第二に、司法・内務協力の機構の在り方をEC機構との関係において整理し、第三に、司法・内務協力の法的性格をEC法との関係において検討することにより、EU条約発効前にECの枠外で政府間協力の形式で進められてきた司法・内務分野における加盟国の協力関係が、EU法の下でどの程度「共同体化（communitarisation）」[13]されているのか、を明らかにすることである。[14]

二　司法・内務協力の分野

EU条約の起草段階において、司法・内務協力の枠組みに関し、ルクセンブルク提案による四案が存在した。第一案は、司法・内務事項をEUの枠外における協力にとどめる、というものである。第二案は、EU条約には司法・内務協力に関する原則規定のみを置き、その詳細は後日の理事会の決定に委ねる、というものである。第三案は、司法・内務協力に含められる分野および政策決定手続をEU条約に詳細に規定する、というものである。第四案は、司法・内務協力を完全に「共同体化」し、EC条約に規定を置く、というものである。[15]

オランダ、ベルギー、イタリアおよびスペインは第四案を支持し、フランスおよびドイツは第三案から始め、将来的には第四案に移行する折衷案を主張した。ポルトガルは第三案を支持する一方、イギリス、アイルランドおよびギリシャは第二案を支持したが、デンマークは第一案または第二案を支持するとした。[16]結局、EU条約草案は議長国ル

クセンブルクの判断により第三案を基礎として作成され、一定の修正を経たうえで折衷案に近い形で採択された。[17] とくに、ドイツ、ベルギーおよびオランダの主張により、第K・九条が「架け橋(la passerelle)」として挿入され、司法・内務協力分野の一定事項が将来的にEC事項となる可能性が開けた。[18]

EU条約第K・一条によれば、加盟国が「共通利益」を有するとみなす司法・内務協力の事項は、以下のとおりである。これは限定列挙であると解される。それ以外の分野はEUの枠外の政府間協力が可能である。[19]

(1) 庇護政策
(2) 加盟国の域外国境の人の通過およびそこにおける管理の実施を統轄する規則
(3) 移民政策および第三国国民に関する政策
(a) 加盟国領域における第三国国民の入国および移動の条件
(b) 家族の呼び寄せおよび就業を含む、加盟国の領域における第三国国民の居住の条件
(c) 加盟国領域における第三国国民の無許可の移民、居住および労働の取締り
(4) (7)～(9)に含まれない範囲における麻薬常用の取締り
(5) (7)～(9)に含まれない範囲における国際規模の不正行為(fraud)の取締り
(6) 民事問題における司法協力
(7) 刑事問題における司法協力
(8) 税関協力
(9) 欧州警察機構(Europol)内における情報交換のための〔欧州〕連合規模の組織と連携しつつ、テロリズム、不法麻薬取引および他の重大な形態の国際犯罪の防止および取締りを目的とし、必要ならば税関協力の一定の側面を含む警察協力。

一方、人の自由移動は不可避的に共通査証政策を必要とするとしたベルギーの主張が一部とりいれられた結果、EUの査証政策における第三国の特定および査証の統一様式に関しては、EC条約第一〇〇c条で扱われる。[20] 同規定に基づき、「第三国査証要件規則」草案（一九九三年一二月一〇日）および「共通査証様式規則」草案（一九九四年七月一三日）が欧州委員会により提出されている。[21] また、第K・九条に規定されている一定の要件を満たせば、第K・1条(1)から(6)までの分野に関してEC条約第一〇〇c条を適用することが可能である。

また、EU条約付属文書である「庇護に関する宣言」において、理事会が一九九三年末までに、加盟国の庇護政策の調和に関して第K・九条を適用する可能性を検討することが述べられている。これは、庇護政策を「共同体化」するよう主張したドイツ（ベルギーのみが支持）とそれに反対した他の加盟国との妥協の産物としてなされたと考えられる。[22] この宣言に関する欧州委員会報告書は、第K・九条の適用による庇護政策へのEC条約第一〇〇c条の導入は時機尚早であるとした。[23] 司法・内務理事会（以下、理事会と略称）もそれを了承するとともに、遅くとも一九九五年末までに再検討する旨を表明している。[24]

三　司法・内務協力の機構

(1)「単一の制度的枠組み」と加盟国

第C条および第E条によれば、EUは活動の一貫性および継続性を確保する「単一の制度的枠組み」により運営され、EC諸機関が各分野における規定に基づいて権限を行使する。すなわち、司法・内務分野において従来存在した様々な政府間協力の組織が整理統合され、EC事項と同様に司法・内務協力においても、欧州理事会（首脳会議）が定める一般的な政治的指針の下に、[25] 理事会、欧州委員会、欧州議会および欧州司法裁判所がEU条約に基づいて各々の

任務を遂行することにより機能する。第K・八条一項によれば、EC諸機関の内部組織に関する規定が司法・内務協力に対して準用される。しかし、それら諸機関の権限関係は、EC事項と他の事項では大きく異なる。司法・内務協力においてはEC事項におけるより、理事会が一層中心的な役割を果たす。

一方、第K・一条および第K・三条によれば、司法・内務事項における政策を追求する権限は、加盟国にある。また、第K・二条二項によれば、司法・内務協力規定は加盟国の司法・内務分野における権限を奪うものではない。さらに、第K・五条によれば、司法・内務協力規定に基づき採択された「共通の立場(des positions communes)」を国際機構および国際会議において擁護するのは、加盟国の任務である。[26] また、理事会は「共通行動(des action communes)」を採択するさい、補完性原理による制約を受ける。すなわち、想定される行動の規模または効果の点で加盟国が個々に行う場合よりもEUの目的が達成される限りにおいて「共通行動」が採択される。[27] このように、個々の加盟国が理事会に劣らず重要な地位を占めている。以下、司法・内務協力における立法手続および諸機関の権限関係について述べることにより、この分野における「単一の制度的枠組み」がどのように機能するのかを明らかにする。

(2) 立法手続

加盟国は、前掲第K・一条に掲げられている「共通利益」事項である(1)から(9)の全てにおいて発議権を有する。一方、欧州委員会の発議権は同条(1)から(6)までの事項に限定される。また、第K・九条は、第K・一条(1)から(6)までの事項における行動にEC条約第一〇〇c条を適用する決定に関する発議権を欧州委員会および加盟国に付与している。このように、欧州委員会はEC条約におけるような広範にわたる排他的な発議権を有していない。なお、欧州委員会がEC条約に基づき、関税同盟、農業、物の自由移動および運輸に関する権限を有しており、税関協力の分野がすでにEC法による広範な規制の下にあるにもかかわらず、第K・一条(8)の税関協力に関して欧州委員会は発議権を有し

ていない。[28]

司法・内務協力事項において、加盟国は政策調整のため理事会内で情報交換および相互協議を行い、各国の担当官庁間の協力関係を確立する一方、理事会として「共通の立場」の採択、協力の促進、「共通行動」の採択、「共通行動」実施措置の採択、協定の作成、協定実施措置の採択およびEC条約第一〇〇c条適用の決定を行う。[29] その際の表決手続は原則として全会一致であるが、「共通行動」実施措置に関してはEC条約第一四八条二項が準用されて特定多数決が適用される。また、協定実施措置は締約国の三分の二の多数で採択される。さらに、EC条約第一〇〇c条適用の決定は理事会の全会一致に加えて、各加盟国の憲法上の要件に従った採択を必要とする。[30] なお、第B条、第C条および第F条により、司法・内務協力は補完性原理、「既存EC法体系(acquis communautaire; gemeinschaftlicher Besitzstand)」[31]および基本的人権[32]による制約を受ける。ただし、第L条によりそれらの条文に関して欧州司法裁判所の管轄権は及ばない。

第K・四条一項に基づき設置される調整委員会は各国政府の司法・内務担当の高官から構成され、第一に、調整的役割、第二に、理事会の要請または自己の判断に基づく理事会への意見の提出、第三に、第K・一条およびEC条約第一〇〇c条が適用される分野において理事会審議の準備に対する貢献を行う。第K・四条一項およびEC条約第一〇〇d条はまた、常駐代表委員会が理事会の作業を準備する責任を負う旨を定める「EC条約第一五一条を損なうことなく」と述べ、この点における常駐代表委員会の権限を尊重すべきことを規定している。しかし、両者の権限関係は依然として不明確である。[33] 一方、第K・四条二項によれば、欧州委員会は司法・内務協力に関して「作業に全面的に参与する(shall be fully associated with the work)」。「参与する」とは、単なるオブザーバー以上の存在を意味し、全ての会合への出席に加えて、情報交換への全面的参加、ECの枠組みに影響を及ぼしうる全ての問題に関する協議等を含む趣旨であると考えられる。[34] また、第D条により、欧州委員会の委員長がもう一名の委員とともに欧州理事会

に出席し、討議に参加することができる。しかし他方、欧州委員会はEC条約第一五五条におけるような、法規の適用の確保を含む広範な権限を司法・内務協力において付与されていない。[35]

(3) 民主的統制

司法・内務協力に関する立法権は専ら理事会に属し、欧州議会はEC条約に基づく立法手続である「協力手続」[36]および「共同決定手続」[37]におけるような立法への参加の権限を認められていない。[38] また第K・九条に基づくEC条約第一〇〇c条適用の決定が実施されるとしても、後者の規定により「諮問手続」[39]が適用され、欧州議会は法案に関する担当理事会からの諮問要請に基づき、意見を表明するにとどまる。このように、欧州議会はEC事項と異なり、司法・内務協力事項においては立法手続にほとんど関与できない、しかし、司法・内務協力がEU条約により制度化された理由の一つとして、従来の政府間協力の秘密性という弊害があったため、第A条における「可能なかぎり市民に身近な形で決定がなされる」旨の規定および第D条における欧州理事会の欧州議会への報告義務の規定に加えて、第K・六条により民主的統制の手段として欧州議会に司法・内務協力に関する一定の権限が付与されている、同条によれば、第一に、理事会議長国および欧州委員会は司法・内務協力に関する討議内容を欧州議会に定期的に報告しなければならない。第二に、議長国は司法・内務協力における活動の主要な側面に関して欧州議会に諮問しなければならない。第三に、議長国は欧州議会の見解がしかるべく考慮されるよう確保しなければならない。第四に、欧州議会は理事会に対して質疑を行うことができる。第五に、欧州議会は理事会に対して勧告を行うことができる。

欧州司法裁判所の一九八〇年一〇月二九日付イソグルコース事件判決によれば、前述の「諮問手続」における欧州議会への諮問は「基本的な民主主義原理の反映」であると位置づけられ、担当理事会が法案を採択する前に、諮問した法案に関する欧州議会の意見を受領しなければ、それは「本質的な手続要件の違反」に該当し、無効となる。[40] 一方、

司法・内務協力において欧州議会が諮問を受ける権限は「活動の主要な側面」に限られており、法案自体に関する諮問を意味すると解することはできないと考えられる。また、諮問と意見送付が直接連関している「諮問手続」と異なり、第K・四条第二段に規定されている「諮問」と同第三段に規定されている「勧告」の間にそのような連関性があると解することはできない。以上の理由から、司法・内務協力における欧州議会の諮問に関する権限は、有効な民主的統制の手段とはなりがたいと考えられる。[41] なお、欧州議会の見解に対する考慮に関しても、EC条約の「協力手続」および「共同決定手続」におけるような法案修正の提案を行う権限を付与しているものと解釈することはできない。[42] また、第K・八条一項により、欧州議会の欧州委員会に対する法案提出請求権（EC条約第一三八b条）、不当な行政行為に関する臨時調査委員会の設置（同第一三八c条）およびオンブズマンの任命（同第一三八d条）は適用されない。

他方、欧州議会は司法・内務協力において、予算権限および欧州司法裁判所への提訴権を行使しうる。まず、第K・八条二項およびEC条約第一九九条によれば、司法・内務協力に関する管理（administrative）支出はEC予算に組み込まれるため、その限りにおいて欧州議会は、EC条約第二〇三条に基づき、一定の予算修正権、同提案権および予算一括拒否権を有する。また、運営（operational）支出に関しても理事会が全会一致によりEC予算に組み込むことを決定すれば、欧州議会は同様の権限を有する。次に、欧州司法裁判所への提訴権に関しては、第L条が司法・内務協力規定における同裁判所の管轄権を排除しているにもかかわらず、次のような場合が考えられる。すなわち、第M条には、司法・内務協力規定を含むEU条約の何ものもEC法に影響を及ぼすものではない旨が規定されており、また、第L条により欧州司法裁判所は第M条および第L条自体に関する管轄権を有する。そのため、欧州議会は司法・内務協力に関する理事会の行為がEC法を損なうものであると判断する場合、EC条約第一七三条および第一七五条に基づいて欧州司法裁判所に訴訟を提起できる。[43] すなわち、たとえば、欧州議会は司法・内務協力に関する理事会の行為が実際はEC法上の行為として採択されるべきであり、当該立法に関わる自己の権限が侵害されたと考える場合、

第一七三条に基づき当該行為の取消を欧州司法裁判所に申し立てることができる。また、ある措置がECの権限に属する司法・内務事項であるにもかかわらず、欧州委員会がEC条約上の手続に基づいて当該提案を行わないと判断する場合、欧州議会はEC条約上の作為義務違反を欧州司法裁判所に申し立てることができる。後述するように、欧州議会は域内市場における「人の自由移動」に関連する措置について、後者の申立を行っている。

(4) 司法審査

第L条により、司法・内務協力規定は共通規定とともに欧州司法裁判所の管轄権から原則として排除されている。しかし、第K・三条二項(c)によれば、理事会が全会一致で決定し、各加盟国の憲法上の要件に従って採択される協定において、同協定の規定に関して解釈を行い、また、同協定の規定の適用をめぐる紛争に裁定を下す管轄権を付与する旨定めることができる。欧州委員会が第K・三条二項に基づいて理事会に提出した「域外国境通過協定」草案(一九九三年一二月一〇日(44))の第二九条には、欧州司法裁判所の管轄権として、第一にEC条約第一七七条を準用して同協定の解釈に関する先行判決を行う権限、第二に加盟国または欧州委員会の申立により同協定の実施をめぐる紛争を裁定する権限が規定されている。

他方、前述のとおり、第M条および第L条に関する解釈の権限を通じて、司法・内務協力における理事会の行為がEC法に抵触する場合、欧州司法裁判所は審査権を有する。また、一九九三年六月三〇日付バングラデシュ事件判決(45)によれば、欧州司法裁判所はある特定の行為がEC法の枠内でなされたか否かを審査する権限を有する。そのため、司法・内務協力における行為であってもEC法との抵触の問題が提起される場合、それは事実関係に応じてEC条約第一六九条の加盟国の義務不履行訴訟、第一七三条の取消訴訟、第一七五条の不作為訴訟または第一七七条の先行判決訴訟の手続に服する(46)。

四　司法・内務協力の法的性格——EC法との関係

(1) EC法と第三国国民

EC条約第七a条第二段は、「域内市場は、物、人、サービスおよび資本の自由移動が本条約規定にしたがって確保される、域内国境なき領域で構成されるものとする」と定義している。加盟国市民はEC条約第八a条により、EU市民権を付与され、域内における移動の自由を享受する。具体的には、EC条約第四八条から第六六条およびそれらに基づく第二次立法が適用される。しかし、第七a条第二段における「人」が第三国国民を含むか否か、ECが域内における第三国国民の入国および居住に関する権限を有することを含意するか否かに関しては、三つの説がある。(47)

第一説によれば、域内市場は個人の自由移動が域内国境管理によって妨げられるならば国内市場と同等の条件で機能することはできないゆえに、第七a条第二段が設定する目標は国籍にかかわらず全ての人にとっての国境なき地域である。その結果、域内国境におけるいかなる管理も第七a条第二段に反する。しかし、ECの第三国国民の入国および居住に関する権限が直接、同規定から導き出されるわけでなく、EC条約の他の個別の規定（第七a条第一段を含む）に基づくべきであるとする。ただし、EC条約第四八条から六六条は原則として第三国国民には適用されない。当初、欧州委員会はこの立場に立っていた。(48)

第二説は、第一説をさらに発展させ、EC条約第七a条第二段に加えて、第三条(c)(d)および第二三五条に基づき、ECはすでに域内に合法的に居住する第三国国民の域内における自由移動に関わる権限を有している、とする。これは欧州議会の主張する立場である。(49)

第三説によれば、第七a条第二段は一般原則を表明しているにすぎず、そこから加盟国の義務を引き出すことはできない。また、同規定は「本条約規定に従って」と述べており、それには加盟国国民にのみ適用される第四八条から

六六条が含まれる。その結果、第七a条第二段における「人」は第三国国民を包含せず、ECは第三国国民の自由移動に関する権限を有しない。それゆえ、第三国国民に対する域内国境管理は許容される。これはとくにイギリスおよびデンマークが支持する立場である。(50)

以上の三説をEU条約に照らして検討するならば、第一説および第三説の折衷説が妥当であると考えられる。ECの域内市場概念には、第三国国民の自由移動に関するECの権限は依然として含まれない。それゆえ、第三国国民の移動に関する規制はEC法ではなく、司法・内務協力規定に服する。なぜならば、第一に、EEC条約第八a条(現EC条約第七a条)として域内市場概念を導入した単一欧州議定書(SEA)付属の「単一欧州議定書第一三―一九条に関する一般宣言」には、EEC条約第八a条は加盟国が第三国からの移民を規制するために必要とみなす措置をとる権利に影響を及ぼすものではないことが述べられている。第二に、かりに第一説および第二節が主張するように、ECが第三国国民の自由移動に関する包括的な権限を第七a条第二段により付与されているとすれば、EC条約第一〇〇c条における査証の統一様式に関する措置と第K・一条(3)(a)における「加盟国領域における第三国国民の入国および移動の条件」との区別は意味をなさなくなる。(51) 一方、第三説が許容する第三国国民に対する域内国境管理は、第一説が主張するように第七a条第二段の立法趣旨から考えて正当化することはできない。ただし、同規定から直接、第三国国民の権利を導き出すことはできず、それは司法・内務協力規定に基づく立法に委ねられる。(52)

欧州委員会はその後、加盟国の多数派と同様に折衷説を採用していると考えられる。(53) すでに言及したように、欧州委員会は前掲「第三国査証要件規則」草案および「共通査証様式規則」草案をEC条約第一〇〇c条に基づいて提案する一方、前掲「域外国境通過協定」草案に関しては第K・三条二項を根拠規定とした。しかし、欧州議会は依然として第二説を主張し、一九九四年一月四日、欧州委員会が域内市場における人の自由移動の実現のために必要な法的措置に関する提案を行っていないとして、EC条約第一七五条に基づき、欧州委員会を相手取って欧州司法裁判所に

不作為訴訟を提起している。[54]

なお、「欧州経済領域（ＥＥＡ）」に属する欧州自由貿易連合（ＥＦＴＡ）諸国の国民は、ＥＥＡ協定によりＥＵ加盟国国民と同一の移動の自由を有する。[55] 一方、欧州司法裁判所の一九九二年一二月一六日付クス事件判決によれば、ＥＵとの間に連合協定を締結しているトルコ国民は、連合理事会の「労働者の自由移動」に関する決定が直接適用性を有する場合、合法的に加盟国に入国し、一年以上労働するならば、労働許可の延長の権利を有し、社会保障の点で加盟国国民と同等の待遇を受ける。しかし、入国の条件は当該加盟国の国内法に依拠し、ＥＵ域内を自由移動することはできない。[56] 中欧・東欧諸国との連合協定である欧州協定に関しても、各連合理事会の決定がなされるならば、同様に考えることができる。[57]

(2) 司法・内務協力に関する法規

司法・内務協力規定に基づき採択される決定または措置は、第Ｋ・三条二項および第Ｋ・九条によれば、「共通の立場」の採択、ＥＵの諸目標の追求に寄与する協力の推進、「共通行動」の採択、「共通行動」の実施措置に関する決定、協定の作成、協定実施措置の採択およびＥＣ条約第一〇〇ｃ条適用の決定である。なお、それらの決定および措置は第Ｋ・二条一項により、欧州人権条約および難民の地位に関する条約に適合して採択されなければならない。一方、司法・内務協力規定はＥＣ法の一部を構成しないため、同規定に基づく決定および措置はＥＣ条約第一八九条における「規則」、「指令」等が適用されず、ＥＣ法の意味における法的拘束力を有しない。また、すでに述べたとおり、第Ｍ条は、司法・内務協力規定を含むＥＵ条約の何ものもＥＣ法に影響を及ぼすものではないとしている。第Ｋ・一条においても「ＥＣの権限を損なうことなく」と述べられており、第Ｃ条は「既存ＥＣ法体系」の尊重を規定している。それゆえ、司法・内務協力に基づく決定および措置がＥＣ法と抵触する場合、ＥＣ法が優越する。

「共通の立場」の法的性格に関しては規定から明らかではないが、加盟国に対して法的拘束力を有しない共同宣言または勧告にあたると解釈するのが妥当である。[58] 加盟国は国際機構および国際会議において「共通の立場」を擁護しなければならない。協力の促進は「共通の立場」に基づき、適切な形式および手続を用いてなされる。一方、「共通行動」のEU法上の法的拘束力を一般的に排除することはできないと考えられる。それは、「共通行動」の具体的形態および個々の場合における実施措置に応じて判断されなければならない。[59]

協定の作成は、そのような協定の効力を発生させるものではない。また、理事会は加盟国に対して協定を採択するよう勧告を行うことがEU法上義務づけられるが、そのような勧告もまた、協定の効力を発生させるものではない。しかし、協定が各加盟国の憲法上の要件に従って採択されるならば、EU法としての法的拘束力を加盟国に対して及ぼす。もしそのようにして採択されない場合には協定は何ら法的効力を発しない。なお、第K・七条は、二またはそれ以上の加盟国間におけるさらに密接な協力の確立または発展が司法・内務協力規定に抵触しない限り許容される、としている。それゆえ、EU法は加盟国が司法・内務分野において伝統的な国際公法に基づく協定を締結することを全て排除しているわけではない。しかし、第K・一条において「共通利益」として限定列挙されている九項目に関しては、第K・三条二項(c)に基づかなければならないと解釈するのが妥当である。一方、第K・三条二項(c)に基づく協定と司法・内務分野における伝統的な国際公法に基づく協定に抵触がある場合には、ウィーン条約法条約第三〇条に基づき、前者が適用される。たとえば、域外国境通過協定およびシェンゲン協定が今後発効して、両者の間に抵触が生じる場合、域外国境通過協定の規定がシェンゲン協定の規定に優越する。[60]

第K・九条に基づくEC条約第一〇〇c条適用の決定が法的効果を生じるためには、各加盟国による憲法上の要件に従った採択が必要とされる。前述の協定の場合と同じく、理事会は加盟国に対して協定を採択するよう勧告を行うことがEU法上義務づけられる。もし採択されるならば、第K・一条(1)から(6)の事項がEC条約第一〇〇c条の適用

を受ける結果、当該事項は完全に「共同体化」され、EC法の支配が及ぶ。ただし、同条七項により、シェンゲン協定やダブリン協定のような加盟国間の協定は「指令」または第一〇〇c条に基づく措置により置換されるまで効力を有する。一方、各加盟国による憲法上の要件に従った採択がなされない場合、EC条約第一〇〇c条適用の決定が理事会の全会一致に基づく反対趣旨の決定により取り消されない限り、当該決定自体はEU法上、依然として有効である[61]。なお、司法・内務協力規定の「共同体化」を第N条の条約改正手続を用いて行うことも可能である[62]。この場合には、改正事項は第K・一条(1)から(6)とEC条約第一〇〇c条との関係には限定されず、全ての条文がその対象となりうる。第K・九条との手続上の相違として、第N条の場合、政府間会議の開催に関して欧州議会に諮問がなされることになっている。また、第L条により、欧州司法裁判所の管轄権は第K・九条には及ばないが、第N条には及ぶ。

五　結　語

EUに第三の柱として司法・内務協力が確立されたことから得られた成果を、三点指摘することができる。第一に、最大の成果として、EC諸機関を基礎に単一の制度的枠組みが導入されたことである。これにより、政策決定機関として一元化された司法・内務理事会が担当分野における政策の継続性と一貫性を確保することが容易になった。第二に、欧州委員会の密接な関与が明文化され、一定範囲の発議権を付与されたこと、欧州議会に政策決定の透明性をある程度確保する手段が付与されたこと、および、欧州司法裁判所に対しては、理事会が作成する協定において管轄権を認められる場合がありうることもまた、「共同体化」へ向けた前進であったといえる。第三に、EC法と司法・内務協力に関する法規が抵触する場合、前者が後者に優越することも規定上確保されている。

しかし、「共同体化」の見地から、問題がないわけではない。第一に、司法・内務協力規定における理事会の表決手

続は全会一致が原則であり、さらに事項によっては各加盟国の憲法上の要件に基づく採択を必要とするため、司法・内務協力における政策決定の迅速化が確保されているとは言い難い。ただし、EC条約第一〇〇c条二項によれば、緊急事態による第三国国民の急激な流入の脅威が生じた場合、理事会は特定多数決で当該国民に対する査証要件を導入することができる。第二に、司法・内務協力における欧州委員会の「全面的な参与」が定められる一方、欧州委員会の発議権が制限されている。これは政策の一貫性と継続性を損なう可能性がある。とくに、EC事項である関税同盟、農業、物の自由移動および運輸と密接に関わる税関協力の分野が、欧州委員会の発議権から除外されたことは問題である。第三に、欧州議会による民主的統制の手段が不十分である。EC事項においてさえ、理事会は立法にさいして根拠規定を選択する場合、欧州議会の関与を回避する傾向がこれまで見られた(63)。この傾向は司法・内務協力事項において一層顕著であると思われる。

また、第四に、司法・内務協力のEC法との調和を図るために、その点に関する欧州司法裁判所の役割を拡大する必要があると思われる。具体的には、EC条約第二二八条六項を準用して、欧州司法裁判所にその点に関する意見を求める制度を設けることが考えられる。さらに、司法・内務協力に基づく加盟国の措置が欧州人権条約違反であるとして、その当否がストラスブールの欧州人権裁判所で争われる可能性を否定することはできない。それゆえ、司法・内務協力の欧州人権条約との適合性を確保するため、欧州人権裁判所にその点に関する意見を求める手続を確立することも考えられる(64)。第五に、司法・内務協力に関する決定または措置の加盟国による履行を担保する手段が整えられていない。これはとくに、特定多数決で採択される「共通行動」実施措置および三分の二の多数決で採択される協定実施措置の場合に問題となる。そのため、長期的には例えば、EC条約第一六九条および第一七〇条をを準用して、欧州司法裁判所に対して加盟国の司法・内務協力に関する義務の違反を宣言する管轄権を付与することが課題であると思われる。また、欧州委員会に対しては、EC条約第一五五条におけるような法規の適用の監督権限を付与するこ

とが必要であると思われる。

以上のように、現行の司法・内務協力を「共同体化」を基準として評価するならば、政策決定の迅速化および一貫性の確保の強化、また、民主的および司法的統制の強化の面で決して十分であるとはいえない。欧州委員会のパドリグ・フリン委員は一九九四年一二月一日、この点を裏付ける発言を行っている。同委員によれば、第一に、司法・内務協力規定による協定の採択はまだ一度もなされておらず、また、「共同の立場」も採択されていない。さらに、これまで唯一採択された「共通行動」である「加盟国に居住する第三国国民たる学校児童に対する旅行便宜に関する共通行動」[65]は司法・内務事項というよりむしろEC事項で扱われるべきで問題である。第二に、「域外国境通過協定」における欧州司法裁判所への管轄権の付与に反対している加盟国が存在している。第三に、欧州委員会の発議内容が即時に公表されるべきであるとする立場に加盟国からの批判があることからわかるように、司法・内務協力の透明性は確保されているとはいえない。[66]

しかし、EUとしての司法・内務協力は、まだ緒についたばかりであり、それに対して評価を加えるのは時機尚早ともいえる。また、査証政策の一部がEC条約第一〇〇c条に規定されてすでに「共同体化」された一方、厳格な要件ながら、第K・九条により司法・内務協力の一定の事項をさらに「共同体化」しうることが規定されている。これにより、EU条約の改正手続を経ずして、EC法の管轄事項の拡大という形で司法・内務協力の発展、強化が可能である。さらに、EU条約見直しのための政府間会議（IGC）が一九九六年に予定されており、そこにおいて司法・内務協力の改革が条約改正として図られる見込みである。

（一九九五年三月三日脱稿）

（1）EU条約第A条。

（2）欧州石炭鉄鋼共同体条約、欧州経済共同体条約および欧州原子力共同体条約。

（3）EU条約全般の概要に関しては、田中俊郎「欧州連合に向かって」『年報政治学』一九九三年度、中村民雄「ヨーロッパ連

合（EU）の憲法構造（一）」『成蹊法学』第三九号、一九九四年三月、参照。また、司法・内務協力制度の概要に関しては、松隈潤「欧州政治統合と欧州連合条約」『西南学院大学法学論集』第二五巻二・三合併号、一九九三年一月、三一〇―三一四頁参照。

（4）EU条約の全般にわたる邦訳としては、金丸輝男編著『EUとは何か』日本貿易振興会、一九九四年、中村民雄「ヨーロッパ連合条約（マーストリヒト条約）試訳（一）」前掲『成蹊法学』などがある。なお、司法・内務協力に関する規定の部分の邦訳については、松隈潤訳『西南学院大学法学論集』第二五巻四号、一九九三年三月、参照。

（5）EU条約第K・一条。

（6）EC条約第七a条。

（7）『国境なき欧州――域内市場統合の完成』（INFO／一〇改訂版）、駐日EC委員会代表部広報部、一九八八年五月、一三、二〇―二二頁。また、この点に関しては、南部朝和「EC加盟国間の難民受入れに関する政策協力の形成」『法学政治学論究』第二三号、一九九四年一二月、六六一―六六三頁参照。

（8）南部朝和前掲論文、六五八―六六一頁。

（9）TREVIは、"Terroisme, Radicalisme, Extreisme, Violence Internationale"の略語である。このグループは一九七五年に設置され、それ以来、国内治安問題に関するEC加盟国間の政府間協力の場として活用された。この点の詳細に関しては以下参照。Johannes Peek, "International Police Cooperation within Justified Political and Juridical Frameworks: Five Thees on Trevi", in Joorg Monar & Roger Morgan (eds.), *The Third Pillar of the European, Union*, European Interuniversity Press, Brussels, 1994.

（10）EC加盟国の政府間協力に関しては以下参照。Wenceslas de Lobkowicz, "Intergo vernmental Cooperation in the Field of Migration–from the Single European Act to Maastricht", in Joerg Monar & Roger Morgan (eds.), *op. cit.*, Clive H, Church & David Phinnemore, *European Union and European Community*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1994, pp.386–389, Juliet Lodge, "Internal Security and Judicial Cooperation", in Juliet Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future* (2 nd ed.). Pinter Publishers, London, 1993.

（11）これらに関しては、南部朝和前掲論文、六六三―六七〇頁参照。また、シェンゲン協定の詳細に関しては以下参照。澤田マルガレーテ「シェンゲン協定――『国境なきヨーロッパ』への対応」、行政管理研究センター研究調査部編『EC統合と東欧

政策』行政管理研究センター、一九九二年所収、Margarete Sawada, "The Shengen Convention: A Response to a Frontier Free Europe", 『日本EC学会年報』第一二号、一九九二年、David O' Keefe, "The Shengen Convention: A Suitable Model for European Integration?", *Yearbook of European Law,* Vol. 11, 1991.

(12) Wenceslas de Lobkowicz, *op. cit.*, p. 116, 117, Richard Corbett, *The Treaty of Maastricht,* Longman Current Affairs, Essex, 1993, p. 36.

(13) 当該事項がEC条約の立法手続の適用を受け、かつEC法の支配の下に置かれること。

(14) 対外安全保障と国内治安維持は密接に関連しており、また、EU条約のCFSP規定と司法・内務協力規定も全く無関係というわけではないが、本稿ではCFSP規定は扱わないこととする。

(15) Richard Corbett, *op. cit.*, p. 48, 49.

(16) *Ibid.*, p. 49.

(17) *Ibid.*

(18) J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes et J. Weyland, *Le Traite de Maasticht,* Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 511.

(19) Peter-Christian Müller-Graff, "The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty", *Common Market Law Review,* Vol. 31, No. 3, June 1994, p. 493, 494.

(20) Richard Corbett, *op. cit.*, p. 49.

(21) *COM* (93) 684 final, *OJEC,* 1994 C 238/8-11.

(22) Wenceslas de Lobkowicz, *op. cit.*, p. 114-117.

(23) *Bull-EC* 11-1993, p. 94.

(24) *Bull-EU* 6-1994, p. 105.

(25) EU条約第D条。

(26) 同第K・一条および第K・三条一項。

(27) 同第K・三条二項(b)。補完性原理に関しては以下参照。J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes et J. Weyland, *op. cit.*, pp. 141-147, in Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce(eds.), Kieran Bradley and Alastair Sutton, "European Union and the Rule of Law", in Andrew Duff. John Pinder and Roy Pryce(eds.), *Maastricht and Beyond,* Rout-

ledge, London, 1994, pp. 234-237 浅見政江「EC・国家・地域関係と補完性原理」『日本EC学会年報』第一四号、一九九四年。

(28) Joerg Monar, "The Evolving Role of the Union Institutions in the Framework of the Third Pillar", in Joerg Monar & Roger Morgan (eds.), *op. cit.*, p. 73.

(29) EU条約第K・三条、第K・九条。

(30) 同第K・四条三項、第K・九条。

(31) 法的拘束力を有するか否かを問わず、ECの設立以来発展し、EC諸機関および加盟国により自己の活動を支配するものとして受容されてきた、三共同体に関する規範、原則、合意、宣言、決議、立場、意見、目標および慣行の総体（A. G. Toth, *The Oxford Ency clopaedia of European Community Low,* Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 9）

(32) ECにおける基本的人権の保護に関しては以下参照。Hans-Werner Rengeling, *Grund rechtsshutz in der Europaischen Gemeinschaft,* Verlag C. H. Beck, München 1993, 拙稿「EC裁判所における基本権（人権）保護の展開」『国際法外交雑誌』第九二巻三号、一九九三年八月、拙稿「欧州共同体における基本権の保護」、石川明編著『EC統合の法的側面』成文堂、一九九三年所収。

(33) Joerg Monar, *op. cit.*, p. 80, 81.

(34) *Ibid.*, p. 72.

(35) Peter-Christian Müller-Graff, *op. cit.*, p. 499.

(36) EC条約第一八九c条。

(37) 同第一八九b条。

(38) ECの立法手続における欧州議会の権限に関しては、小久保康之「マーストリヒト条約と欧州議会」『日本EC学会年報』第一三号、一九九三年参照。

(39) これに関しては、鷲江義勝「ECの政策決定の構造」『国際政治』第九四号、一九九〇年五月、一一、一三頁参照。

(40) SA Roquette Freres v. Council; Case 138/79 [1980] *ECR* p. 3333, Maizena GmbH v. Council; Case 139/79 [1980] *ECR* p. 3393.

(41) Malcolm Anderson, Monica den Boer and Gary Miller, "European Citizenship and Cooperation in Justice

and Home Affairs", in Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce (eds.), *op. cit.*, p. 120.

(42) 小久保康之前掲論文，一八，三一一三六頁参照。

(43) Malcolm Anderson, Monica den Boer and Gary Miller, *op. cit.*, p. 118, Joerg Monar, *op. cit.*, p. 78.

(44) COM (93) 684, *op, cit.* なお，「域外国境通過協定」草案は，すでに一九九一年六月の時点で移民問題担当大臣の間でほぼ合意に達していた。しかしスペインが，ジブラルタルは完全にはECに属していないとして，当該協定案の範囲から除外するよう主張したため，それを認めないイギリスとの間で交渉が決裂した，という経緯がある。その後，EEA協定の発効に伴い，必要な修正が加えられ，EU条約の下で再提案された。これらの点に関しては以下参照。*Bull-EU* 11-1993, p. 95, COM (93) 684, *op. cit.*, p. 4, 5, David O'Keefe, "The Free Movement of Persons and the Single Market", *European Law Review*, Vol. 17. No. 1, February 1992, p. 8.

(45) European Parliament v. Council; Cases C-181/91 and 248/91, in D. Curtin, M. van Empel, E. L. Volker and J. A. Winter (eds.), *Leading Cases on the Law of the European communities.* Kluwer. Deventer, 1994, p. 141, 142. 本件に関しては，Kieran Bradley and Alastair Sutton, op. cit., p. 239 参照。

(46) Peter-Christian Müller-Graff, *op. cit.*, p. 500, Joerg Monar, *op. cit.*, p. 81, 82, Kieran Bradley and Alastair Sutton, *op. cit.*, p. 239.

(47) この問題に関しては以下参照。Hans Ulrich Jessurun d' Oliveira, "European Citizenship: Its Meaning, Its Potential", in Joerg Monar, Werner Ungerer & Wolfgang Wessels (eds.), *The Maastricht Treaty on European Union,* European Interuniversity Press, Brussels, 1993, p. 93, 94, Kay Hailbronner, "Visa Regulations and Third-country Nationals in EC Law", *Common Market Law Review,* Vol. 31, No. 5, 1994, pp. 974-978.

(48) Hans Ulrich Jessurun d' Oliveira, *op. cit.*, p. 93, Kay Hailbronner, *op. cit.*, p. 975.

(49) 前掲『国境なき欧州――域内市場統合の完成』，一三，一一〇一一一三頁，Key Hailbronner, *op. cit.*, p. 975, 976.

(50) Hans Ulrich Jessurun d' Oliveira, *op, cit.*, p. 93, 94, Kay Hailbronner, *op. cit.*, p. 976.

(51) Kay Hailbronner, *op. cit.*, p. 976, 977.

(52) Kay Hailbronner, *op. cit.*, p. 977, 978.

(53) Hans Ulrich Jessurun d' Oliveira, *op. cit.*, p. 93, 94. Joerg Monar, *op. cit.*, p. 71, 72.

(54) Case C-445/93, *OJEC*, 1994 C 1/12. この点に関しては以下参照。Hans Ulrich Jessurun d' Oliveira, *op. cit.*, p. 94, Kay Hailbronner, *op. cit.*, p. 975, 976, Joerg Monar, *op. cit.*, p. 78. また、欧州議会は一九九四年三月一一日、加盟国間の一定の航路で行われている旅券審査のEC条約第七a条違反に関する決議を採択している（A3-0081/94, *OJEC*, 1994 C 91/316, 317)。

(55) EEA協定第一一八―一二九条。EEA協定の詳細に関しては以下参照。Sven Norberg, "The Agreement on a European Economic Area" and Armando Toledano Laredo, "The EEA Agreement: An Overall View", *Common Market Law Review*, Vol. 29, No. 6, December 1992, 小久保康之「欧州経済領域（EEA）の設立」、長部重康・田中友義編著『拡大ヨーロッパの焦点』日本貿易振興会、一九九四年所収。

(56) Kazim Kus v, Landeshauptstadt Wiesbaden; Case C-237/91 [1993] 2 *CMLR* 887. 本件に関しては、Noreen Burrows, "The Rights of Turkish Workers in the Member States", *European Law Review*, Vol. 19, No. 3, June 1994 参照。

(57) 欧州協定に関しては、David Kennedy and David E. Webb, "The Limits of Integration: Eastern Europe and the European Communities", *Common Market Law Review*, Vol. 30, No. 6, December 1993 参照。

(58) Peter-Christian Müller-Graff, *op. cit.*, p. 509.

(59) Peter-Christian Müller-Graff, *op. cit.*, p. 509, 510.

(60) Kay Hailbronner, *op. cit.*, p. 993, 994.

(61) Peter-Christian Müller-Graff, *op, cit.*, p. 508, 509.

(62) Roland Bieber, "Links between the《Third Pillar (Title VI) and the European Community (Title II) of the Treaty on European Union", in Joerg Monar & Roger Morgan (eds.), *op. cit.*, p. 38.

(63) たとえば、一九九〇年五月二二日付チェルノブイリ事件参照（European Parliament v. Council; Case 70/88 [1990] ECRI-2041)。本件において、当該理事会は食品および飼料の放射能汚染の最大許容基準に関する規則を採択した。しかし、欧州議会の関与を最小限にするため、その根拠規定として、「協力手続」を用いるEEC条約第一〇〇a条ではなく、「諮問手続」ですむEURATOM条約第一一条を援用した。そのため、欧州議会は文言上、原告適格がないにもかかわらず、EEC条約第一七三条に基づき、当該規則の取消を求める訴訟を提起した。なお、欧州司法裁判所の本件判決を背景として、EC条

約による改正により、EC条約第一七三条第三段に「〔欧州司法〕裁判所は、欧州議会……が自己の特権（prerogatives）を守るために提起する訴訟に対し、〔同条第二段と〕同じ条件で管轄権を有する」と規定された。

(64) EC法の下における基本的人権の保護と欧州人権条約との関係については以下参照。H. Mosler, R. Bernhardt und M. Hilf (Hrsg.), *Grundrechtsschutz in Europa*, Springer-Verlag, Berlin, 1977, S. 146 ff. 前掲拙稿「EC裁判所における基本権保護と欧州人権条約機構」『法学研究』第六〇巻六号、一九八七年六月、拙稿「欧州人権条約をめぐるEC裁判所の『ガイドライン』方式」『日本EC学会年報』第五号、一九八五年。

(65) 94/795/JHA, *OJEC*, 1994 L 327/1-3.

(66) *Agence Europe*, No. 6369, 2 December 1994, p. 6.