

単一欧州議定書と欧州政治協力

辰 巳 浅 嗣

はしがき

- I 欧州政治協力 (EPC) 法制化の経緯
- II 単一欧州議定書における EPC に関する主要論点について
 - 1 EPC の基本的任務と目標
 - 1) 基本的任務と目標
 - 2) 活動領域の拡大——安全保障政策を中心に
 - 2 EPC の制度的枠組
 - 1) EC 機構と EPC 機構との関係
 - 2) EC 諸機関との関係強化
 - 3) EPC 機構の改革——欧州政治協力事務局の創設
- III 課題と展望——むすびに代えて

は し が き

単一欧州議定書 (Single European Act)¹⁾ が署名されたのは、1986年2月17日²⁾であった。以来、多少の曲折を経たが、すべての欧州共同体 (EC) 加盟諸国における批准手続の完了に伴い、翌87年7月1日、発効した。

単一欧州議定書は、第I編「共通規定」、第II編「欧州3共同体設立条約を修正する規定」、第III編「外交政策の分野における欧州協力に関する規定」、第IV編「一般規定および最終規定」の計4編と最終議定書から構成されるが、実質上その中心を占めるのは、第II編と第III編である。前者において、単一議定書はローマ条約の改正を行ない、70年代初頭より懸案となっていた EC 機構改革を実現した。後者において、単一議定書は、元来何らの法的基礎ももたなかった欧州政治協力 (European Political Cooperation, EPC と略称) を同議定書の中に取り込み、法制化することに成功した。その意味において、同議定書のもつ意義は大きい。また、そ

の結果、従来意図的に峻別されていた EC 機構と EPC 機構が、——EPC がローマ条約および共同体法の法体系から外されたのは、まさにそのためである——初めて同一の法規の中に同時に規定されたことの意義は、さらに大きい。——一方、その意義を過大に評価し、単一欧州議定書によってすべての問題点が解消したとするのは、軽々に過ぎよう。

本稿の関心は、EC 機構改革問題を含む単一欧州議定書の全体像を明らかにすることにあるのではなく、もっぱら、欧州政治協力 (EPC) の課題を明確にすることにある。すなわち、同議定書の作成過程において浮上した EPC に関する主要論点に注目しながら、単一議定書によって EPC がどう変わるのか、あるいは変わらないのかを明らかにするであろう。

このような筆者の関心から、本稿において検討の対象とされるのは、主として単一欧州議定書の第III編、その他同議定書の EPC に関する諸規定、ならびに1986年2月28日、外相会議において採択された「補足的決定」‘Complementary Decision’ (以下単に「決定」と呼称) である。後者は、単一欧州議定書第III編の実際上の適用に関する細則的な合意事項で、同議定書の付属文書に相当する。そのほか、本稿では、EPC 法制化の端緒となった欧州議会による欧州同盟条約草案 (Draft Treaty establishing the European Union, 1984年2月14日採択)、ならびに1985年9月9日より審議を開始した政府代表会議 (ルクセンブルク会議) における条約作成の交渉過程において、実質上そのタキ台として供せられたイギリス案——同国外相ハウに因んで「ハウ・プラン」‘Howe Plan’ と呼

ばれるが、本稿では単にイギリス案と呼称——およびフランス・ドイツ案——正式には欧州議会の草案と同名（欧州同盟条約草案）であるが、本稿では単にフランス・ドイツ案と呼称——についても、比較研究に必要な範囲内において検討の対象とする。いずれも条約の形態を備えたものである。

I 欧州政治協力（EPC）法制化の経緯³⁾

EPC とは、EC 加盟諸国政府によって行われる自発的な外交政策調整の努力であり、その活動は、1970年10月27日のルクセンブルク報告に基づいて開始された。

EPC の最も顕著な特徴は、それがローマ条約をはじめ、いかなる共同体法の法的基礎の上にも立たないことであろう。欧州政治協力は、EC 加盟諸国政府首脳によって構成される欧州理事会（European Council）が行なう声明や宣言、その結果公表される諸報告などに依拠し、これらの国際的合意を尊重する形で推進されるのである。したがって、加盟諸国がかりにEPCの合意に反する言動を行なったとしても、EC 法上制裁や罰則を加えられることはない。ただ各国は、その道義的責任を問われるのみである。EPC の運営に関して、「責任および役割の分野が法的に定義されたことはなく、すべてが加盟諸国と議長国に任せられている」⁴⁾。政治協力活動への EC 委員会の参加も、きわめてあやふやな基礎に立っている。「調整は、善意による」⁵⁾ にすぎないのである。

EPC が EC 法体系から除外されたのは、EPC の発足当初、主としてフランスが共同体権限領域が既存のローマ条約の枠組を超えて政治・外交次元にまで拡大することを恐れ、EPC を（欧州理事会を通して）各国の政治的統制下に置くことに固執したためである。この結果、EC がローマ条約の枠組内に含まれる経済的・技術的問題——いわゆる ‘low politics’——を取扱うのに対し、EPC はより高度の政治的次

元の問題——いわゆる ‘high politics’——を取扱うものとして、意図的に区別されることになった。このような「2分法」は、そのご第1次オイルショックやアフガン紛争、フォークランド紛争などの経験を通して、ほとんど無意味であることが判明し、コペンハーゲン報告（1973年7月23日）、ロンドン報告（1981年10月13日）および欧州同盟に関する厳粛な宣言（1983年6月19日）等における加盟諸国間の合意を通して、EPC の強化と改善が図られる過程で、次第にそのような2分法は解消される傾向を辿っている。（但、それは決して消滅するのではなく、後述のとおり、単一欧州議定書においても法構造上根づよく存続している。）⁶⁾

EPC 活動が順調に発展し、EC が外に向かって「1つの声で発言する」‘speak with one voice’ 機会が増大するに伴い、EPC のより健全かつ飛躍的な発展のために、またそこにおける EC 委員会の参加の権限を合法化し、より強化するためにも、EPC 活動を法制化すべきであるとの要請が高まった。——それに対して、もちろん反対の意見もあった。立法措置が直ちに EPC の飛躍的な発展を保障するとは限らない。自由な、自発的な政府間の協力を基礎を置く現行制度の下では、その自由さ、自発性を守るためにも、規則に束縛されない方がいい、という考えも十分根拠のある考え方である。ある論者は言う。「将来共同体と合体し、より緊密な関係ができる時まで、EPC の制度化を目的とする政府間の取極や条約は必要ないであろう。その方が、中央機関と各国政府との間に起こりうる緊張によりよく耐えうるであろうから……。」⁷⁾

けれども、法治国家である欧州各主権国家間の活動が何らの法的根拠ももたず、法的拘束力のない諸会議における宣言や声明によって裏づけられるということは、EPC 活動を無力とするばかりか、民主性を欠くということにもなりかねない。

このような状態に終止符を打ち、欧州議会の民主的統制の下に EPC 法制化の道を拓こうと

したのは、欧州議会そのものである。同議会の採択した欧州同盟条約草案によれば⁸⁾、欧州同盟は「構成国間の共同行動または協力のいずれかの方法に従って行動」(第10条第1項)し、協力の分野については「欧州理事会が……責任を負う」(第67条第1項)。ここに協力とは、「構成国が欧州理事会の枠内で行う約束」(第10条第3項)を言う。すなわち欧州同盟は、その枠内に既存の EC 機構と EPC 機構の双方を掌握し、前者は同盟理事会の下に、後者は欧州理事会の責任の下に置きながら、同盟の名において両者の「一貫性」(第67条第2項)を維持しようとする。

欧州議会において機構問題委員会が設置され、その下で欧州同盟条約草案の作成が準備されはじめたのは、1981年夏以降であるが、それ以後、同議会の動きに啓発される形で欧州理事会が主としてイニシアティブをとりながら、ローマ条約改正および EC 機構改革問題と並行して EPC の強化・改善策が積極的に検討された。その結果、ゲンシャー・コロombo提案(1981年11月18日)、欧州同盟に関する厳粛な宣言、ドゥーグ報告(1985年3月30日)などが相次いで提出されたが、いずれも法文化(条文)の形はとらなかった⁹⁾。

EPC 法制化に弾みがついたのは、1985年3月、ドゥーグ委員会がその最終報告において、欧州同盟条約草案を交渉するための政府代表会議の招集を提案してからである。6月8・9両日、イタリアの保養地ストレーザで開かれた非公式外相会議において、イギリスが政治協力協定の草案(イギリス案)を提出した。フランスとドイツが「欧州同盟条約草案」(フランス・ドイツ案)を共同で提出したのは、ミラノ欧州理事会の前日であった。そのごオランダ、イタリア両国がそれぞれ草案を提出した。

1985年6月28・29日の両日、ミラノで開催された欧州理事会では、審議はもっぱらローマ条約改正による EC 機構改革問題に集中したが、EPC についても、フランス・ドイツ案およびイギリス案に基づき共通外交・安保政策に関す

る条約を作成するための会議の招集に関して討議が行われた。7月22日、ルクセンブルク外相理事会においてその招集が決定(第1回会議は9月9日)された。同会議において外相は、EEC 条約改正に関する会議の作業を準備するため特別のグループを設立すると共に、EPC 政治委員会(EC 加盟諸国外務省政務局長より成る)に対して、10月15日までにフランス・ドイツ案およびイギリス案に基づき、共通外交・安保政策を念頭に入れた政治協力に関する条約草案を作成するよう指示した。

この時点では、まだ EPC に関する新条約となるのか、それともローマ条約の改正と併せて EPC に関する規定をも含めた単一条約という形となるのかは未確定であった。むしろ加盟諸国の大勢としては、前者の考え方に傾いていたのである(その根拠は、30頁および註61参照)。それを180度転換し、結局単一議定書という形で EC と EPC を同一の法規(条約)の中に包含することになったのは、「欧州同盟への進歩を真に願うなら、それら2つ(EC と EPC)の活動領域が結合されることが不可欠」(1985年7月22日、EC 委員会「意見」とする、EC 委員会の信念と努力によるところ大であった¹⁰⁾。(EPC 新条約を独立させず、ローマ条約改正を含む単一議定書として締結された経緯については、EPC の制度的枠組に関連して、後述、30～31頁。)

さて、ローマ条約改正問題を審議する作業グループ(「ドンデリンガー・グループ」‘Dondelinger Group’)の作業が難航したのに比べ、EPC 政治委員会の下における作業は、ほぼ順調に進行した。結局、12月2・3両日のルクセンブルク欧州理事会において、ローマ条約改正と EPC の双方に関する原則的合意が成立し、同月16・17日の外相レベルの政府代表会議において最終的な詰めが行われた。

1986年2月17日、EC 加盟国中、まず9カ国により単一欧州議定書が署名された。デンマークでは、1月21日、国会審議の結果流案となり、2月27日、国民投票に付されたが、その結

果、過半数の国民の承認を得て、単一欧州議定書の署名が確定した。署名が遅れたのは、主として、「ルクセンブルクの妥協」以来確立された各加盟国の拒否権が、単一議定書の定める特定多数決の導入により脅かされること、また欧州議会の権限が強化されることに対する懸念によるものであった。イタリアの場合は、逆に、単一欧州議定書の内容が欧州同盟の確立にとって不十分であるとの主張によるものであった。したがって、同国は、署名そのものに反対というわけではなく、欧州同盟の建設に意欲的な欧州議会が単一欧州議定書を明確に支持することを署名の条件としたのである。また、ギリシャの場合、共産党グループの強力な反対（後述）と共に、政府としては、小国・デンマークの国民投票の前に署名することが同国への圧力となることに対する配慮によるものであった。結局、デンマークの国民投票の結果を待って、これら3国はすべて2月28日に署名を行なった¹³⁾。

署名が完了した時点では、単一欧州議定書は1987年1月1日より発効する予定であり、各加盟国はそれぞれ批准手続を開始した。1986年5月20日、デンマーク¹²⁾が同議定書の批准を最初に承認したのに続いて、同年中にギリシャとアイルランドを除くすべての加盟国が批准手続を完了させた¹³⁾。当時の Agence Europe は、予定がこれ以上遅延されることに業を煮やしたようすで、幾度か批准を督促する社説を掲載している¹⁴⁾。ギリシャは87年1月14日、「単一欧州議定書は EEC に対する奴隷的行為 (subjection) である」と考える、同国共産党グループの反対意見を斥け、批准を承認 (反対10票のみ) した¹⁵⁾。批准に最も手間どったのは、アイルランドである。中立政策をとる同国では、86年12月15日、国会において批准承認されたものの、単一欧州議定書第三編における欧州政治協力、とくに安全保障協力に関する諸規定が憲法に抵触するとの違憲論争 (法廷闘争) に発展し、難航を極めた。87年5月26日の国民投票によって、ついに批准が確定した (アイルランドの批准については、後述、29-30頁)。これに伴

い、1987年7月1日、漸く同議定書が発効したのである。署名以来、1年半近い歳月が経過している。

もっとも単一欧州議定書は、文字通り7月1日を待って「発効」したのではない。すでに1月14・15日 (ギリシャが批准した頃)、EPC 政治委員会は、同議定書において規定された新しい枠組の下で最初の会議を開催した。同議定書によって創設されることになっていた政治事務局も、この時すでに活動を開始したのである¹⁶⁾。このような、いわば見切り発車は、批准の促進に圧力をかける効果を果たしたであろうが、むしろそれは、もうこれ以上待ち切れないという EPC 関係機関の率直な心情を吐露するものと考えられる。

II 単一欧州議定書における EPC に関する主要論点について

1. EPC の基本的任務と目標

1) 基本的任務と目標

EPC の目的が何であるかを知るには、その活動の出発点となったルクセンブルク報告 (1970年10月27日) に戻るのが最も要を得ている。

「a) 定期的な情報交換および協議により国際政治の主要問題に関する相互理解の増進を確保し、b) 意見の調和、態度の協調を図り、可能かつ望ましいと思われる場合、共同行動の促進に努め、より団結を強化する。」(同報告第2部第1節)

すなわち、EPC は、基本的に EC 加盟諸国間の外交政策の協調を図るための、任意の政府間協力として出発したのである。

そのごコペンハーゲン報告 (前出) では、同胞諸国との事前協議の原則が追加され、ロンドン報告 (前出) では、「政治協力が EC 全加盟国の外交政策における中心的要素にまで発展」し、その結果「第3国によって国際関係における1つの凝集的な力と見做されつつある」(同報告第1部) との評価がなされるにいたった。けれども、その基本原則が変更されたわけではない。EPC は「加盟国が、加盟諸国間に合意

(コンセンサス) が存在する 外交政策の諸側面を調整し調和するシステム¹⁷⁾ であり、「加盟諸国が共通の関心を有するすべての領域において効果的な欧州外交政策を形成するにいたっていない¹⁸⁾。すなわち、EPC は EC 共通外交政策でもなく、それを目標として標榜するものでもない。外交政策は、防衛政策とともに、主権国家にとっていわば最後の砦であって、EPC は、加盟諸国の合意のもとに外交関係の諸政策を決定することができるが、その決定を執行するための装置を欠いている。「外交政策の伝統的装置は、——大使館から砲艦にいたるまで——なお加盟諸国の手中にあり、外交政策問題の決定権も加盟諸国が握っている¹⁹⁾」のである。その結果、EPC は、「意識的に結果 (events) を作り出し、イニシアティブをとろうとするより、むしろ結果に反応して、もはや無視できなくなる時のみ困難な諸問題に対処しようとする傾向²⁰⁾」があった。EPC がしばしば 'act' より 'react' するものと評されるのは、まさにこのためである。今日の「共同体方式」'Community Method' の底流をなすと思われるプラグマティズム、柔軟性 (flexibility) そしてリアリズムの原則が、ここにも一貫して流れている。

一方、このように制約された条件の下においてではあるが、EPC が順調に発足し、ロンドン報告の示すように、外部世界から対外的な EC の力が認識されるに伴い、より一層その声を1つにしようとする機運が生じた。田中教授の指摘するとおり、「欧州連合」(本稿では「欧州同盟」と言う) 'European Union' という用語が「EC の歴史にはじめて刻印²¹⁾」されたのは、1972年10月19～20日のパリ首脳会議においてであるが、そのご74年12月9～10日、同じくパリにおいて開催された首脳会議——同会議以降、それは欧州理事会 (European Council) として制度化され、EPC の運営に指導的役割を果たしている——において、より野心的に「欧州共同体の利害に関わる国際問題の万ゆる領域において次第に共通の立場を採択し、外交政策

を調整」(同会議最終コミュニケ第4節) すべきことを謳いあげた。その結果、チンデマンス報告が生まれ、そのごゲンシャール・コロボ提案、欧州同盟に関する厳粛な宣言、ドゥーグ報告などにおいて基本的精神として継承されてきたのである。欧州議会により発議され、同議会において採択された欧州同盟条約草案も、その一環として理解される。これらの経緯については、前章において簡単に検討したとおりである。

では、これらの努力の集大成として実現した単一欧州議定書(とくに第Ⅲ編)は、このような EPC の現状とその成果をいかに受けとめ、EPC の基本的任務やその目標についていかに規定しているのであろうか。

結論を先に挙げよう。単一欧州議定書(第Ⅲ編)は、基本的には、ルクセンブルク報告以下の諸報告の基本原則を踏襲するものであり、すなわち加盟諸国政府間の合意に基づく外交政策の調整を基調とする活動を前提としている。第1条第3段の規定によれば、「政治協力は第Ⅲ編で規定される。第Ⅲ編の規定はルクセンブルク報告(1970)、コペンハーゲン報告(1973)、ロンドン報告(1981)、欧州同盟に関する厳粛な宣言(1983)で合意された手続きおよび加盟諸国間で漸次確立された慣行を確認し、かつ追加するものである」。事実、第Ⅲ編の諸規定には、それら諸報告ないし宣言などに記載されている表現がほとんどそのまま条文として含まれているものが少なくない。例えば、第30条第2項(a)および(c)の第1段はロンドン報告に類似しており、同条第2項(b)はコペンハーゲン報告と同一である。(因に、このほか同議定書第Ⅲ編および付属文書としての「決定」には、そのタキ台に供されたイギリス案およびフランス・ドイツ案と同一もしくは類似の表現が含まれている。)

では、単一欧州議定書(第Ⅲ編)には、基本原則に関して内容上何らの刷新も行なわれなかったのであろうか。これに関して注目に値するのは、同議定書第30条第1項の規定(「共同体の加盟国である締約国は、共同して欧州外交

政策 (a European foreign policy) を策定し、実施することに努力する) である。同規定は、「欧州外交政策」という概念が初めて条文として用いられたという意味で、重要な意味をもつ。(もっとも、S. ナットール (Simon Nuttall) の指摘によれば、「……に努力する」(to endeavour) という用語法によって、それは内容的に稀薄化される。)²²⁾

P. イフェストス (Panayiotis Ifestos) によれば、対外関係もしくは域外関係 (external relations) と外交政策 (foreign policy) との相違は、後者が「国家の対外環境において意図的に形成されかつ実行される行動計画を意味」するのに対し、前者は、単に「この対外環境の存在に言及」するにすぎない。しかも単一欧州議定書において、外交政策という表現が用いられたのは、単なる偶然ではない。再び S. ナットールによれば、起案者たちが域外政策もしくは対外政策 (external policy) ではなく外交政策という表現を選んだのは、域外 (対外) 政策には、「共同体が域外 (対外) 関係で得るにいたった制限的なニュアンス」²³⁾ が感得されるためである。因に、イギリス案では、単一欧州議定書第1条に該当する目標規定の如き規定は存在しない。これに対し、フランス・ドイツ案第1条は、「署名諸国は、欧州外交政策 (a European foreign policy) の漸進的履行 (progressive implementation) をその目的として定める」と規定している。この表現から、単一欧州議定書は、目標設定として直接的にはフランス・ドイツ案に倣いながら、さらに一歩進め、「漸進的履行」という表現を削除したものと考えられる。なお、ミラノ欧州理事会 (前出) の結果、EEC 条約の改正とともに欧州政治協力のための条約作成を目的とする政府代表会議の招集が決定した時、「共通外交・安全保障政策」'a common foreign and security policy' という表現が用いられていたが、ドイツ・フランス案および単一議定書では、先に述べたように、「共通」という用語が用いられず、単に欧州外交政策となっている点が興味ぶかい。この点に

おいても、単一欧州議定書が現実主義的な精神に基づき、任意の政府間協力を基調とする外交政策調整を任務とするものであることが理解されうる。なおかつ、'external policy' でなく、'foreign policy' としたところに、単一欧州議定書の、現状を見据えた上での前進的な意欲が看取されるのである。——安全保障の領域における協力については、次節において検討する。

2) 活動領域の拡大—安全保障政策を中心に

今日まで、EC 機構の枠内において防衛政策や安全保障に関する問題が討議されたことは皆無である。軍事協力は、北大西洋条約機構 (NATO) および西欧同盟 (European Union) に委ねられてきたのである。EC 加盟諸国は、国家主権に重大な関わりを有する高度に政治的な次元の諸問題を EC の枠内において討議することを回避し、法的拘束力をもたない EPC 機構の枠内におけるより自由な討議に委ねてきた。その結果、ポーランド問題、イラン・イラク戦争、アフガン紛争、南アフリカ共和国によるアパルトヘイト政策、国際テロリズムなど、数多くの政治的諸問題が、EPC の枠内において討議されたのである²⁴⁾。——それでも、軍事・防衛ならびに安全保障に関する問題は、EPC 諸会議においてさえ、長らくタブーとされた問題領域である。1970年代末期以来の国際緊張の高まり (いわゆる新冷戦) を反映してであろうか、この頃から、EPC 諸会議において安全保障に関わる問題に対する態度の変化がみられるようになった。

会議においてではなく報告という形式において、EPC の活動領域——とくに安全保障の領域——に言及したのは、おそらくロンドン報告 (前出) が最初のものであったろう。同報告第1部は、「EPC の活動範囲に関して、加盟諸国の相異なる状況を考慮しつつ、外相は、政治協力において、安全保障の政治的側面に関する一定の重要な外交政策問題の討議を可能ならしめた、柔軟かつプラグマティックなアプローチを維持することに合意する」と記している。ほぼ

同時期に発表されたゲンジャー・コロボ提案も、安全保障を含む活動領域の拡大を提言している。以来、この問題は単一欧州議定書の成立を導く全過程において重要関心事とされ、「政府代表会議の準備作業を通して、論議が最も過熱した問題の1つ」²⁵⁾であった。

安全保障に関する問題が EC 加盟諸国間で討議されるべき必要性が生じた理由について、D. プレイグ (Derek Prag) は次の3点を指摘する(要点のみ)。

(1)西欧では、安全保障問題においてさえ、自分たちの利害が必ずしも同盟国・アメリカの利害と一致しないとの認識が高まりつつあること、(2)加盟諸国は、イラン問題およびフォークランド紛争に際して、武器輸出をめぐる互いに競争する危険性を悟ったこと、(3)兵器体系と装置に関する統一基準採用の必要性が増大したこと²⁶⁾。

もっとも、安全保障の問題が自由に討議されるのは、EPC 諸会議が法的根拠と法的拘束力を有さないことを前提とするためであり、その前提が崩れるとすれば、多少問題は異なる。欧州議会が欧州同盟条約草案を起草し、各国の検討に付したとき、それは大きな抵抗を受けた。

欧州同盟条約草案は、第9条において同盟の目的を掲げ、その1つとして「国際関係において、安全保障、平和、協力、緊張緩和、軍縮(および……)を促進すること」を定めている。また第63条第1項では、「同盟は国際関係についてその努力を次のことがらに向ける。すなわち、紛争の平和的解決による平和の確立、安全保障、侵略の抑止、緊張緩和、軍事力および軍備の相互に均衡がとれ検証可能な減少、人権の尊重、第三世界における生活条件の向上……」と規定し、同条第2項では、国際関係における同盟の行動方法として、共同行動(同盟固有の行為)ないし協力(加盟国が欧州理事会の下で行なう約束)のいずれかの方法がとられるとした上で、第66条において、安全保障の政治的、経済的側面については「協力」という行動方法がとられると定めている(同盟の行動方法について、詳しくは後述、31～32頁)。安全保障に関

わる問題が、欧州理事会の下におかれ、その結果加盟国の全会一致による決定が必要とされたことを割り引いても、安全保障という新たな政策領域が欧州同盟条約(案)という条約の中で初めて法文化されたことの意義は、決して少なくない(同条約草案における安全保障関係の諸規定は、以下においても必要に応じて検討する)。

さて、安全保障を含む EPC の活動領域の拡大について、単一欧州議定書ではいかに規定されているのであろうか。以下、政府代表会議(ルクセンブルク会議)において検討の対象とされたイギリス案およびフランス・ドイツ案と比較しながら検討してみよう。

まず EPC の活動領域一般に関して、単一欧州議定書は、「締約国は……一般利害をもつすべての外交政策事項に関して、相互に通知し、かつ、協議することを約束する」(第30条第2項(a))と規定している。この点について、フランス・ドイツ案は、「署名諸国は、すべての署名国にとって重要性をもつすべての重要な外交政策について、定期的な基礎に基づいて相互に協議し、かつ、通知する(ことを約束する)」(第2条第1項)と規定している。その限りにおいて、単一欧州議定書はフランス・ドイツ案とほとんど同一の内容と言えるが、後者はさらに「この活動領域を拡大するため、署名諸国は漸次それら諸国が共有する原則、利害および目標を同一化し続ける」(同条第3項)ことを明記している。一方、イギリス案によれば、「加盟諸国は、安全保障の政治的および経済的側面を含むすべての重要な外交政策問題について協議する」(第2条第1項)ことが、いわば原則的な規定において定められている。このことは、イギリス案が安全保障に対してより積極的な姿勢であったことを窺わせるだけでなく、J. シュヴァルツェ (Juergen Schwarze) が指摘するように²⁸⁾、同案が安全保障の問題をより広く欧州外交政策の一環として位置づける意図をもつものとして理解されうる。この態度は、同案第8条第1項によって、いっそう明らかに裏うちされる。すなわち、「加盟諸国は、安全保

障問題に関するより緊密な欧州協力が、欧州の対外的な政治的^{アイデンティティ}一体性を発展させる努力の本質的な構成要素であることに合意する」。このようなイギリス案の考え方は、むしろ「(欧州同盟において) 統一的な外交政策の統一的な一部として」²⁹⁾ 防衛を位置づけようとする——とくに A. スピネリ (Altiero Spinelli) や D. プレイグらの主張に基づく——同盟条約草案の基本的戦略を踏襲するものであったが、結局、単一議定書は、「より慎重」'more cautious'³⁰⁾ なフランス・ドイツ案の考え方を採択した。それはおそらく、それぞれの事情により安全保障への積極的な取組みに不安を感じる若干の加盟国——フランス、デンマーク、アイルランド、ギリシャ——の立場を考慮した結果であろう (この点については、後述29-30頁)。

結局、単一欧州議定書は、より個別的な独立の規定において、「締約国は、欧州の安全保障問題に関するより緊密な協力が、対外政策事項における欧州の一体性の発展に、きわめて重要な寄与をするものとする。締約国は、安全保障の政治的および経済的側面について、より緊密に立場を調整する用意がある」(第30条第6項 a) と定めた。これは、フランス案第8条第1項と全く同一の文言である。欧州同盟条約草案の場合と同様、内容的には失望すべしかもしれないが、むしろ加盟諸国のすべての署名のもとに法文化されたことによって評価されるべきである。

ところで、「安全保障の政治的および経済的側面」(ロンドン報告では、たんに安全保障の「政治的側面」のみに言及していたが、欧州議会の欧州同盟条約草案以降、「経済的側面」が追加された) とは、具体的に何を意味するのだろうか。単一議定書をはじめ、多くの法案や諸提案が、EPC における活動領域の拡大について言及するとき、狭義の軍事・防衛問題が意図的に排除され、つねに安全保障 (security) の問題として取扱われていることは明白であるが、安全保障という概念がどこからどこまでの領域を含むのか、また安全保障の政治的・経済

的側面とは何を意味するのか、厳密な定義が行われたという事実は、寡聞にして知らない。J. シュヴァルツェが安全保障の政治的・経済的側面について言及しながら、「このような区別がいやしくも可能であるならば」³¹⁾ と断っているのが、興味ぶかい。ただ、D. プレイグのことがばが一定の示唆を与える。すなわち彼によれば、「安全保障とは、単に軍事防衛問題であるだけでなく、国際構造の発展と、国家間紛争が平和的に解決される環境の創造に依存する。換言すれば、長期的な見地に立つ真の安全保障にとって、思慮に基づく多国家間の軍縮は、少なくとも軍備と同じくらい重要であると思われる」³²⁾。こうした考え方に立って起案された欧州同盟条約草案は、定義規定こそ置いていないが、安全保障の政治的・経済的側面とは何であるかについて、いっそう明確にしている。すなわち第68条第1項は、「欧州議会は協力の分野を、とりわけ、軍備、第三国への武器輸出、防衛政策、軍縮について拡大することができる」と定めているのである。先に言及したように安全保障の領域を明確に欧州外交政策の一環として包含しようとする欧州同盟条約草案の基本精神からすれば、同条約草案第64条第3項の定める開発援助政策もまた、広義における安全保障政策の一環と理解されるが、これが「協力」という方法ではなく同盟の「共同行動」によって処理される (同条約草案第64条第1項) ことから判断すれば、一応、別体系のものと理解されるべきであろう。

単一欧州議定書では、締約国が「安全保障のために必要な技術上および産業上の条件を維持することを決意する。」(第30条第6項 b) ことが規定されている。本規定は、イギリス案第8条第3項、および、とくにフランス・ドイツ案第8条第4項と類似の規定である。その後半において、単一議定書は、この目的を達成するため「国家的水準において、必要な場合には、権限を有する機関 (the competent institutions) および補助機関の枠内においても、努力する」と規定している。イギリス案およびフランス・

ドイツ案も同上規定において同趣旨の規定を設けているが、「権限を有する機関」について、前者では（加盟諸国の）「共同の諸機関」‘their joint institutions’、後者では「共通の諸機関」‘common organs of co-operation’ という表現が用いられている。いずれも、実質上 EC 諸機関を意味するにも拘らず、それを明記しなかったのは、政府代表会議における代表団の間に、安全保障の脈絡においてそれに言及することに異論があったからである。なお、P. イフェストスによれば、該当する共同体機関の例として、ユーレカおよびエププリ計画に関与する EC の技術部門が挙げられている³⁴⁾。

さて、単一欧州議定書では「若干の締約国が相互に、西欧同盟 (WEU) または大西洋同盟 (NATO) の枠内における安全保障の分野で、より緊密に努力することを妨げない」(第30条第6項c)との規定が置かれている。この点に関して、イギリス案およびフランス・ドイツ案は、ともに第8条第2項において、ほぼ同一の規定を置いている。その趣旨は、いずれも、EC 加盟諸国中 WEU および(または) NATO に加入する諸国が、それら軍事機構に参加しない諸国とは別に、安全保障の分野においていっそう緊密な協力を推進することを妨げないとするものである。

周知のごとく、EC 加盟諸国はその軍事・防衛、安全保障に関して、必ずしも同一の立場にあるわけではない。デンマーク、ギリシャ、アイルランドおよび1986年1月以降新たに EC に加盟したスペインとポルトガルは、WEU の加盟国ではなく、このうちアイルランドはその中立政策により NATO の加盟国でもない。NATO における各国の立場も、微妙に異なる。フランスは現在、その軍事機構に参加しておらず、デンマークは近年とくに積極的にその活動に参加していない。またギリシャは、パパンドレウ (Andreas Papandreu) 社会党政権の成立以来、とりわけ NATO 加盟国であるトルコとの対立関係に起因して、NATO の強化には関心を示さない³⁵⁾。

こうした状況のもとで、EC 加盟諸国が安全保障問題について共通の認識と合意を形成することには、相当の困難が伴う。シュトゥットガルト欧州理事会において公表された欧州同盟に関する厳粛な宣言(前出)が、安全保障に関して重大な進展を行なうことに失敗したあと、その進展に意欲的な加盟諸国は、結局、デンマーク、ギリシャおよびアイルランドという「足取りの重い3カ国」‘three foot-draggers’ を除外する形で、WEU という、普段現実政治の動向には無関心で、そのため「消滅しかけ」‘moribund’ ていた組織を「蘇生」‘revive’ させることを決めたのである³⁶⁾。なぜなら、WEU は「安全保障および防衛の分野における、西欧協力にとって唯一の利用しうる専門機関」であったからである³⁷⁾。WEU 再活性化の狙いは、P. ブリュックナー (Peter Brückner) によれば、フランス・ドイツ間の軍事協力場を作り、NATO の合同軍事協力活動を1966年以来中断しているフランスに対して、西欧防衛政策に対していっそう直接的な寄与をさせることにあった³⁸⁾。このため、1984年10月26・27日、ローマにおいて WEU 外相・防衛相会議が開催され、NATO が西欧安全保障の基礎であること、WEU 強化のため同理事会を少なくとも外相・防衛相という閣僚クラスで開催することに合意した。また、85年4月22・23日、ボンにおける WEU 理事会では、安全保障および防衛問題の研究機関の設立が合意され、政治情報問題担当の部長をおくことによって、事務総局(ロンドン)を強化することが決定された³⁹⁾。

安全保障に関する問題に、最後の段階まで抵抗を示したのは、アイルランドであった。同国の中立政策は、元来、「以前のイギリスの統治および北アイルランドにおけるイギリス統治の継続に対する反動」^{リアクション}の結果であったが、P. プレイグは、この交渉を通してその中立政策は「アイルランド民主政治の『おとり商品』‘foot-balls’ の1つと化するにいたった」⁴⁰⁾ との厳しい皮肉を呈している。アイルランドでは、単一欧州議定書は、1986年12月15日、下院 (the

Pail Eireann) において承認されたが、野党 Fianna Fail および労働党の反対により、それは70対63票の僅差で通過したにすぎない⁴¹⁾。この時、すでに安全保障に関する単一欧州議定書の諸規定の違憲性が主たる争点とされたのであるが、(前述42頁) その成立の見通しについてはなお楽観的であった⁴²⁾。87年1月15日、R. クロッチェー (Raymond Crotty) 氏⁴³⁾ のこの点に関する提訴に伴い、アイルランド高等裁判所は審理を開始し⁴⁴⁾、2月12日、政府の主張を正当と認め、批准手を完了すべしとの判決を下した⁴⁵⁾。クロッチェー氏は直ちに上告した。2月25日、最高裁判所は、単一議定書のほとんどの規定を違憲とする彼の主張に対して、外交政策協力に関する単一欧州議定書第三編(とくに第6条の諸規定)においてのみ憲法と矛盾する点が存在することを認める違憲判決を下した(3対2の多数による)。これに伴い、4月10日、アイルランド政府は特別会議において主要野党党首との協議開始を決定するとともに⁴⁶⁾、4月13日より、単一議定書承認のための憲法条文の一部改正に関する原案を作成したうえ、国民投票のための手続きを開始した⁴⁷⁾。この国民投票は、言うまでもなく、最高裁により指摘された単一議定書における矛盾点を克服しうるように1937年憲法を修正することを目的とするものであった。この間、政府は、国民投票において議会決定が覆えされることのないよう、アイルランドにとっての EC 加入の数々のメリットを国民に示し、また、単一議定書はこれまで欧州政治協力において積み重ねられてきた慣行を条約規定とするのみで、その実質は不変であることを訴えた⁴⁸⁾。5月28日、国民投票は投票率約50%、賛成投票約70%の結果を得て、手続きの有効性に関する3週間の異議申立て期間を経たのち、結局、すべての EC 加盟国による手続きを完了したので、87年7月1日より施行されることになったのである。

単一欧州議定書第三編、とりわけ安全保障に関する諸規定は、このような難産の末の所産ではあったが、その評価としては、「本質的に従

来の諸報告の現状から変らない⁴⁹⁾」との見方が一般的である。その意義は規定された内容そのものに存するというより、むしろ、本稿においてもしばしば強調したように、安全保障の領域に関する加盟国協力について、初めて法文化した、という点に存するのである⁵⁰⁾。

2 EPC の制度的枠組

1) EC 機構と EPC 機構との関係

EPC 法制化の交渉過程において、加盟諸国は、EPC 関係の諸規定がローマ条約改正を包含する単一の法規の中に組み込まれ、一体化することには反対であった。「EPC 条約の交渉に対して、共同体とは何の関係もなく、古典的な国際的外交会議の形で、別個の課題として行われるべきであるとの声が上がっていた⁵¹⁾」のである。すでに述べたとおり、欧州議会によって採択された欧州同盟条約草案は EPC を EC と同一の法的枠組の中に編入した最初の条約(案)であるが、そのご提出されたイギリス案およびフランス・ドイツ案は、EPC に関する新条約として提出された。イギリス案はその名称(政治協力に関する協定草案)からも EPC に関する独立の条約であることが分かるし、さらに「本協定の諸規定は、欧州共同体を設立する諸条約の諸規定に影響を及ぼさない」(第4条第3項)との明文規定を有した。フランス・ドイツ案にはそのような規定は置かれていないが、「欧州同盟条約草案」という名称にも拘らず、前文を除き、条約本文では政治協力のことしか規定されておらず、EPC に関する新条約であることが明白である。

しかるに、最終的に署名された単一欧州議定書は、周知のとおり欧州議会の同盟条約草案と同様、ローマ条約改正と EPC 法制化を一体化した「単一」条約の形態をとることになったが、このような基本方針の転換は、先に述べたように EC 委員会の熱意と努力の賜物であったと言えよう。1985年9月9日以降 EC 加盟諸国外相によって開始された政府代表会議(ルク

センプルク会議)では、ローマ条約改正の準備作業はドンデリング・グループの手に、EPC 法制化の作業は EPC 政治委員会の手⁵²⁾に委ねられることになったが、それぞれのグループの作業開始にあたり、EC 委員会は、政治協力固有の性質を変更する意志のないことを明らかにした。すなわち EC 委員会は、EPC 諸会議は今後も全会一致^{コンセンサス}によって運営され、かつ EPC における共同体諸機関の役割にも何ら変更のないことを保障するとともに、単一議定書では EC 活動と EPC 活動を別個のタイトルのもとに規定し、EPC の運営に関しては通常の伝統的国際法上の地位を与えるとの構想を示した⁵³⁾。このため、EC 加盟諸国の多くは安心して EPC 政治委員会に作業を委ねることができたのである(なお、フランスは、11月19日、欧州同盟議定書草案(a draft Act of European Union)を上程したが、その法的構造は EC 委員会の示した上記構想とほぼ同様であった⁵³⁾。

また、ローマ条約改正と EPC 法制化の具体的な準備作業は、それぞれ別々の職員により進められたが、「政府代表会議本来の閣僚級会議では、何らの区別もなされずに」⁵⁴⁾行われた。この結果、最終的には、これまで述べてきたように、EC と EPC の両者を規定する「単一」議定書が作成されたのである⁵⁵⁾。

では、その結果、単一欧州議定書の施行に伴い、「2分法」—— EC と EPC との構造的区分——は解消(あるいは緩和)したと言えるであろうか。この点は、EPC のあり方を考える上で、前章において論及した EPC の目標設定(共通外交政策)の問題と並んで、おそらく最も重要な問題の1つである。

答えは、概して「否」である。EC 委員会が「単一」議定書への方向づけを行なった際に加盟諸国がそれを不承不承支持したのは、同委員会が、単一議定書の法構造上 EC と EPC の両機構の区別を明確化することを保障したからに外ならない。では、EPC は、具体的に単一議定書のいかなる規定により、いかなる形で EC 機構と区別されているのであろうか。また、欧

州議会による欧州同盟条約草案やフランス・ドイツによる同名の条約草案などでは、この点はどうのように規定されているのであろうか、以下に検討してみよう。

まず、単一欧州議定書前文によれば、将来 EC 加盟諸国間の関係を欧州同盟に変革しようとする意志が表明されているが、この同盟は、「第1に、それぞれ固有の規則に従って活動する諸共同体」と「第2に外交政策分野における署名国間の欧州協力」との2つの異なる基礎の上に構築されると記している。フランス・ドイツ案の前文では、「一方において固有の規則に従って活動する欧州諸共同体と、他方において署名諸国間の政治協力を通して、欧州同盟を實現し、かつその同盟に必要な活動の手段を提供することを決意し」と、ほとんど同様の表現が見られる(因に、同案ではこのほかには EC と EPC の関係を定める規定は見当たらない。但、両機構の活動の一貫性に関する規定(第4条、後述34頁)は除く)。

前文に関連して、単一欧州議定書第1条第1段では、EC と EPC の共通の目的を規定するに際して、「欧州諸共同体と欧州政治協力の目的は、(云々……)」と、両者を区別し、並列的に規定している。しかも同条第2段・第3段において欧州諸共同体と政治協力の依って立つ基礎を明確に区別して規定している。さらに第3条では、第1段において欧州共同体諸機関の権限と管轄権の行使について、第2段において欧州政治協力に責任をもつ機関の権限と管轄権の行使について、別々に規定している⁵⁶⁾。

欧州議会による欧州同盟条約草案は、EC と EPC との関係に関する限り、少なくとも単一欧州議定書やその他の試案よりも進歩的であるように思われる。すなわち、欧州同盟の下に両者の機構を吸収・合併してしまっており、同盟として一体化された目的と行動方法と権限を明記している。但、同盟は、「同盟に固有の、同盟の機関から発せられ同盟の機構、国家または個人に宛てられるすべての行為」(第10条第2項)としての『共同行動』と「構成国が欧州理

事会の枠内で行う約束」(同条第3項)としての『協力』という、2つの異なる方法に従って行動する。国際関係においても、これらのいずれかの方法がとられる(第63条第2項)。すなわち、「国際関係において、同盟は、本条約が排他的権限または競合的権限とする分野について、共同行動の方法を用いる」(第64条第1項)。また、「本条約第64条が適用されない場合、次のことに関して、同盟は、協力の方法により国際関係を処理する。——同盟のいくつかの構成国の利害に直接かかわる問題、または、構成国個々によるのであれば同盟によるほど効果的に行動することができない分野、または、構成国の権限の範囲内で行われる外交政策を補完される分野、または、安全保障の政治的、経済的側面に関係する問題」(第66条)。——要するに、前者(共同行動の方法によるものが従来のEC域外政策の諸領域(通商政策、開発援助政策など)に関わる問題であり、それは「同盟の機関のみが行為する権限を有する」、いわゆる専属権限(排他的権限、第12条第1項)か、あるいは、「同盟が立法していない限りにおいて、構成国が権限を行使する」、いわゆる競合権限(第12条第2項)に属する。一方、後者(協力の方法によるもの)は、概して従来EPC機構の枠内において行われてきた活動領域であり、この、第66条が適用される協力の分野については、先に言及した第10条第3項の規定から当然に、欧州理事会が責任を負う(第67条第1項)。欧州同盟条約草案は、このように、権限の行使の仕方と行動方法の相違という形で、共同体活動と政治協力関係の活動とを巧みに、かつ微妙に区別しながら、しかも同盟としての一体性を保持するものである。

単一欧州議定書においてECとEPCとの区別が端的に示されているのは、第IV編(一般規定および最終規定)である。第31条は、「欧州3共同体司法裁判所の権限およびこれらの権限の行使に関する規定は、第II編の規定および第32条にのみ適用する」と規定し、EC司法裁判所に対して同議定書第I編および第III編の諸規

定を適用する権限を付与していない。この結果、欧州理事会もEPC手続も司法裁判所の管轄権の外に置かれる。この点について、D. フリーストーン(David Freestone)とS. デビッドソン(Scott Davidson)は、その共同論文において、共同体司法裁判所がEECの対外関係の権能を事実上拡大するのに積極的であったため、加盟諸国は司法的行動主義‘judicial activism’を恐れて、同議定書において意図的にEPC領域を同裁判所の権限外としたのであろう、と論じているが⁵⁷⁾、この指摘は若干がち過ぎのきらいがある。今日なお加盟諸国としては、政治協力関係の事項(国家主権に関わる高度に政治的な外交政策上の領域)について、完全に共通政策として共同体に委ねることのできない状況にあり、そうである以上EC司法裁判所にはこの領域の管轄権を付与することができない、というのが真実に近いであろう。——いずれにしろ、司法裁判所が単一欧州議定書第I編および第III編に対して管轄権をもたないことは事実である。では、それら(とくに第III編)の規定には法的拘束性は存在しないのであろうか。否、それは(正当に批准された条約規定として)国際法の下で明白な拘束力をもつ。その具体的根拠として、D. フリーストーンらは、議定書第30条が「外交政策の分野における政治協力は、以下の規定により規律される」⁵⁸⁾(shall be governed)と規定し、第30条第5項が「ECの域外政策と欧州政治協力において合意された政策は一貫性をもたねばならない(must be consistent)」⁵⁹⁾と、明白な義務を課する方法で規定されていることを挙げている。また、同時に、本議定書第II編では、議定書当事国(署名諸国)のことが「加盟諸国’Member States’」という用語で表現されているのに対し、第III編では通常の国際法上の呼称に従い、「締約国’High Contracting Parties’」と表現されている点を指摘する⁶⁰⁾。実は、この呼称は、S. ナットールが指摘するように「第III編が独立の条約として認識されていた草案手続作成段階の名残り(relic)」⁶¹⁾にすぎないのであ

るが、同議定書が条約の形式を備え、主権国家間の条約という法的地位を有する以上、国際法の下で明白な拘束力をもつことは当然である。また、EEC 条約とも完全に無関係ではあり得ない。同条約第182条は、「裁判所は、この条約の目的に関連のある構成国間の紛争が合意により裁判所に付託されるときは、その紛争について裁判を行う権限を有する」⁶²⁾と規定している。

しかしながら、以上検討した諸点から、単一欧州議定書において EC と EPC の枠組がときには微妙に、ときには明確に（法的な意味で）区別されていることは明らかである。「単一議定書第Ⅲ編は、既存の諸条約（EEC, ECSC, EURATOM, EC）のいずれの一部ともならない」⁶³⁾のである。

この点に関して、欧州議会による欧州同盟条約草案ではどうであろうか。まず、欧州同盟には2種類の法律が存在する。1つは「共同行動に適用される規則」、すなわち「法律」（第34条第1項）であり、いま1つは、「本条約第38条が規定する特別の手續に従って議決される組織法律」（第34条第2項）であり、この組織法律によって規律されるのは、機関の組織および活動ならびに本条約が明示的に規定するその他の事項（同上）である。司法裁判所は、「本条約および本条約に基づくすべての法令の適用および解釈について、法の遵守を確保する（第30条第1項）。この規定のみから判断すれば、同盟の司法裁判所は、同盟の下にあるすべての機関ないし事項について管轄権を有するものと考えられる。但、上記34条1項により、「法律は、共同行動に適用される規則を定める」のであり、すでに述べたように（p. 31~32 頁）、同盟の国際関係のうち同盟が排他的もしくは競合的権限を有する分野については「共同行動」としてこの「法律」の適用を受けるが、それ以外の、主として政治協力の領域については単に「協力」の分野として、法律の適用を受けないことになる。従って、欧州同盟条約草案においても、政治協力事項については司法裁判所は

管轄権をもたないと考えられる。この点で、筆者は、欧州同盟において「協力」の分野に責任を負う「欧州理事会は同盟法の中に持ち込まれ、初めて司法裁判所の審理を受けることになる」⁶⁴⁾との見解を支持しない。

すでに種々の観点から検討してきたように、EC・EPC 両枠組に対する「2分法」は、程度の差はあれ、欧州議会の欧州同盟条約草案、フランス・ドイツ案および単一欧州議定書のいずれにおいても法構造上存続する。このような状況において、それらはすべて、EC・EPC の両枠組の活動における一貫性の保持に対して、十分配慮しているように思われる。それは、ローマ条約の下に共同体権限として行われる EC の共通域外政策——共通通商政策および第三国との連合など——と、EPC の下で行われる外交政策協調の活動が矛盾を生じないための配慮であり、すでにコペンハーゲン報告以来顧慮されてきたことを一層明確に法文化したものである。D. プレイグによれば、欧州議会は欧州同盟条約の起草にあたり、4つの目標——(1)統一性 (unity), (2)一貫性 (consistency), (3)有効性 (effectiveness), および(4)民主性 (democratic accountability) ——を設定したというが、このうち一貫性について、彼は、「対外政策が、各部分が他の部分と一貫 (consistent) し、かつ補完しあう、ひとつの一貫 (coherent) した全体を形成するために」⁶⁵⁾と述べている。採択された同盟条約草案によれば、「同盟は、構成国の国際政策について、その方向の一貫性を監視する」（第67条第2項）と規定され、一貫性 (consistency) の確保は、「同盟」そのものに委ねられている。イギリス案によれば、「加盟諸国は、欧州共同体の域外政策と欧州政治協力において合意された政策の間の最大限の一貫性 (coherence) を確保する」（第4条第1項）と規定されている。これに関係して同条では、EC 機関との関係（EC 委員会については、同条第1項、欧州議会については第2項）が規定されている。さらに、イギリス案に付された付属文書Ⅱ（政治協力事務局の任務）(a)では、事

事務局が両政策間の一貫性 (coherence) を確保することにおいて議長職を助ける旨、規定されている。また、フランス・ドイツ案は、イギリス案とほとんど同様の表現を用いながら、「署名諸国は、欧州共同体の外交政策と欧州政治協力において合意された諸政策の間のできる限り高度の一貫性 (consistency) を確保する」(第4条)と規定し、政治協力会議への EC 委員会の参加を明記するとともに、「この一貫性を保障するため、議長職は、共同体と政治協力事項との相互関係が多くの共同行動において現われることに留意する」(同条)と定め、一貫性確保の責任を、理事会議長職に委ねている。さらにフランス・ドイツ案は、創設される事務局に対して議長職が共同体の立場との一貫性を確保するうえで補助すべき任務を与えている(第10条第1項)。一方、単一欧州議定書は、第30条第5項第1段において「欧州共同体の域外政策と欧州政治協力において合意された政策は一貫性 (consistency) をもたなければならない」と規定し、同条第2段において、一貫性の確保に対する「特別の責任を、議長職と委員会とに委ねている。両者の共同責任という形は、同議定書のみの特徴である。同議定書は、条約本文だけでなく、それに付属する「決定」Ⅲにおいて、事務局は「共同体の立場との一貫性' its consistency with Community positions' (これは、フランス・ドイツ案と全く同一の表現) を確保することにおいて議長職を補助すべきことを定めている (同決定Ⅲ、前文第2段)。付属文書に記載した点では、イギリス案と同様である。さらに同決定Ⅳでは、言語の使用は諸共同体の規則に従う、とされているが、これは、EC 活動と EPC 活動との一貫性をより日常的な場で確保するための、細やかな配慮と考えることができる (一貫性に関しては、さらに後述、p. 35, 38 頁)。

2) EC 諸機関との関係強化

前節では、従来一般に EC 機構と EPC 機構がいかなる関係にあったか、それが単一欧州議定書 (とくに第Ⅲ編) の制定によっていかに変

ったかについて検討した。その結果、法的構造としてなお両者間のいわゆる2分法が基本的に存続する事実が明らかにされた。では、より個別・具体的にかつ實際上、EC 諸機関 (とくに EC 委員会と欧州議会) がこの原則的に隔絶された EPC 機構において、いかに関与するかについて検討してみよう。

まず、従来の状況について概観しておかねばならない。EPC 諸会議への EC 委員会の参加の根拠は、ルクセンブルク報告にある。同報告によれば、「閣僚の仕事が EC 活動に影響を及ぼす場合、EC 委員会は自らの見解を知らせるために招聘される」(同報告第2部第5節)。その際、EC 委員会に課せられた制限は、同委員会が EPC 諸会議のすべてに参加しうるのではなく、「(議題が) EC 活動に影響を及ぼす場合」に限られること、そして単にゲストとして「招聘' invite' される立場にあり、自ら決定権を行使できないことである。74年12月、ヨーロッパ理事会の制度化に伴い、EC 委員会の EPC 諸会議への参加の機会が増大した。たとえば政治委員会およびほとんどの専門家作業部会の会合にも委員会職員が参加するようになった。1981年10月のロンドン報告では、政治協力のすべての会議に「完全に関与' fully associated' することが確認された。ここに完全な関与とは、EPC 機構の下にある欧州理事会、外相会議、政治委員会、専門家作業部会等のあらゆる会議に参加しうることを意味するが、ゲストとしての参加という EC 委員会の地位に影響を及ぼすものではない。今日、欧州理事会および外相会議には EC 委員会委員長もしくは対外関係に責任を有する委員 (大抵の場合、対外関係総局担当の委員で、討議される議題により、時々開発総局担当の委員) が定期的に参加する。

一方、欧州議会と EC 機構との従来の関係として、まず議会の政治委員会 (Political Commission) と閣僚との懇談会 (colloquy、年2回) が挙げられる。そこでは「外交問題に関する協力の枠組内において協議対象となる諸問題」(ルクセンブルク報告第2部第6節) が討

議される。また、理事会議長は欧州議会に対して、年1回、EPC活動における口頭報告を行なう(同報告第3部第4節)。なお、コペンハーゲン報告以後、上記懇談会は年4回開催されている。欧州議会議員は、また、文書または口頭の質問を理事会議長に対して提出しうる。これに対する議長の回答は、通常、文書によって行われる。以上、概説したのが、従来EC委員会および欧州議会が有するEPC機構またはその諸会議との関わりである⁶⁶⁾。

さて、単一欧州議定書(必要に応じて、イギリス案およびフランス・ドイツ案)の検討に入ろう。

欧州理事会——EC各国政府首脳により構成される——は、今日までEPC機構の頂点にあって、その活動に指針を与えてきたが、単一欧州議定書はその法的位置づけと、その構成を明らかにしている。すなわち第2条前段において「欧州理事会は欧州共同体の加盟国首脳および委員会委員長で構成される。外務大臣および委員会の1名の委員がこれを補佐する」と規定している。先に述べたように、1974年以来慣行として認められてきたにすぎない欧州理事会へのEC委員会の参加が、加盟国首脳と並記する形で規定されたのである。開催回数は、従来年3回開催されているのに対し、単一議定書の文言では、「少なくとも年2回」(同条後段)とされているが、実質上の変化はないものと思われる。イギリス案とフランス・ドイツ案には、互いに類似の規定が存在するが、そこでは欧州協力の諸活動は欧州理事会の一般的指導の下に行われることが規定されている(イギリス案第3条、フランス・ドイツ案第3条。但、後者では欧州理事会は欧州同盟理事会(Council of European Union)と呼称される。このような欧州理事会(もしくは欧州同盟理事会)の位置づけは、欧州議会の欧州同盟条約草案——(第67条第1項)欧州理事会は、協力について責任を負う——に由来するものと考えられる。単一欧州議定書はこの点を明確にせず、上記のようにたんにその構成と開催回数に明示するのみで

ある。一方、イギリス案第3条およびフランス・ドイツ案第3条は、欧州理事会においてEC委員会の参加を認めることを明示していない。

単一欧州議定書第30条第3項(a)は外相会議に関する規定であり、「欧州政治協力の枠内において少なくとも毎年4回会合する。……欧州共同体理事会の会合に際しても、欧州政治協力の枠内において外交政策事項を討議することができる」とした。これは、従来の慣行(とりわけ1972年12月のパリ首脳会議による成果)を明文化したものであり、イギリス案の付属文書I(政治協力の構造)(c)およびフランス案第3条とほぼ同一である。但、単一議定書はこれら各国案と異なり、その構成について外務大臣のほか1名のEC委員会の委員を含むことを明記している。

単一欧州議定書の同条第3項(b)は、「委員会は、政治協力の手続に全面的に『関与』‘fully associated’する」ことを明記している。イギリス案は、共同体の域外政策とEPCにおいて合意された政策との一貫性の確保を定める規定(第4条第1項)において、その確保に対する責任の所在を加盟諸国としつつ、この目的のためEC委員会が(すべての加盟国が反対の合意をしない限り)政治協力のすべての会議に「招聘される」‘invited’としている。また、フランス・ドイツ案も一貫性の確保に関する規定(第4条)において、同様の内容を定めている。但、フランス・ドイツ案ではEC委員会はすべての政治協力会議に「参加」‘take part in’するとの表現が用いられている。これらの表現上の微妙な差異が興味ぶかい。ニュアンスとしては、フランス・ドイツ案が最もEC委員会の関係の程度が深く、イギリス案が最も薄いように思われる。単一欧州議定書は、結局、ロンドン報告と同一の表現を採択した。

欧州議会との関係において⁶⁷⁾、最も淡白な扱いをしたのは、イギリス案である。同案第4条第2項において、「加盟諸国は、欧州議会が政治協力における発展について通知を受けることを確保する」と定め、同案付属文書II(c)におい

て政治協力事務所の任務に関連して、同事務局が、理事会議長職が欧州議会の質問に対する回答書を作成するのを準備段階で補助することを記しているだけである。フランス・ドイツ案第9条は、より詳細に、「署名諸国は、欧州議会の政治協力との連携の重要性を強調する。ロンドン報告および欧州同盟に関する厳粛な宣言において述べられた欧州議会との関係に関する措置を完全に適用し、かつ可能な限り発展させることを約束する。欧州政治協力の活動に関する特別情報会議が、とくに議長職により必要に応じて組織されうる」ことを定めた。単一欧州議定書は、さらに詳しい。まず第30条第4項において、「締約国は、欧州議会が欧州政治協力に密接に関与することを確保する。このため、議長職は、欧州政治協力の枠内において検討されている外交政策問題について、定期的に欧州議会に通知し、また欧州議会の意見に正当な考慮が払われることを確保する。」と定めている。これは、すでに行われていることがらを法文化したにすぎないが、同議定書の付属文書としての「決定」の第I部(8項目)は、すべて「欧州政治協力と欧州議会との関係」のために充てられている。これは、条約本文における約束が確実に実行されるための手続規則としての意味を有する。約言すれば、以下のとおりである。

1. 議長職が定期的に議会に対して EPC 会議における討議内容を通知すべきこと。
2. 議長職は議会にその任期の開始を知らせ、任期終了時にはその間の進歩を報告すべきこと。
3. 議長職は議会に EPC の年次報告を行ない、閣僚級の者が外交政策に関する議会の全体会議に参加すべきこと。
4. (先述の)懇談会を年4回開くこと。(その運営について、詳細に記している。)
5. 共同の合意により特定の EPC の議題について閣僚級の特別情報会期が設けられるべきこと。
6. 議長職は、認められた慣行手続きに従い、EPC 活動に対する議会の質問に対して回答し、議会の質問時間に出席すべきこと。
7. 議長職は、EPC の活動において議会の立場が考慮されることを確保すること。
8. 議長職は、EPC の枠内で採択された宣言を速やかに欧州議会に回すこと。

要するに、単一欧州議定書では、欧州議会の EPC 機構との関係において斬新な内容のものは殆んどない⁶⁸⁾。けれども条約本文において少なくともこれまでに確立されてきた手続きを明示し、しかもその細則規定(付属文書)において、それらをいっそう明確化したことの意味は、決して少なくない。欧州議会はこれまで、EPC 活動について、事後報告を受けるばかりで、「決定に対して影響を及ぼす機会をまったく与えられずに、既成事実と直面させる」⁷⁰⁾との不満を洩らしてきたが、本質的地位は不変であるにせよ、その不満は若干緩和するかもしれない。

3) EPC 機構の改革—欧州政治協力事務局の創設

はじめに、EPC 機構について、単一欧州議定書の規定に即してごく簡単に概観しておこう。

欧州理事会については、すでに随所に言及したように、EPC 活動に対していわば指針を示す機関であり、それは「欧州共同体加盟国首脳および委員会委員長により構成される。外務大臣と委員会の1名の委員がこれを補佐する。欧州理事会は少なくとも年2回会議を開催する」(第2条)。

EPC 機構の中で中枢機関というべきものは、外相会議(とくに EPC 外相会議と呼称)である。これには EC 委員会の1名の委員が加わり、少なくとも年4回会合する。外相会議は、このほか「欧州共同体理事会の会合に際しても、政治協力の枠内において外交政策事項を討議することができる(第30条3項a)」。議長職は、EC 理事会の議長職を務める締約国が兼務する(同条第10項a)。

政治委員会(Political Committee)は、各国外務省政務局長により構成され、主として EPC 活動の継続性を確保し、閣僚会議の準備を行なうことを任務とする(同条同項c)。

欧州連絡官グループ(European Correspondents' Group)は、政治委員会の指示のもとに、政治協力の実施を監視し、全般的な組織上の問

題を研究することをその任務とする（同条同項 e）。因に同グループは、各国外務省職員から構成される^{69）}。

作業部会は、EPC の運営委員会に相当し、大抵の場合、各国外交官より構成され、重要な国際問題の分析にあたるが、単一議定書では単に「政治委員会の指示により、会合する」ことが定められている（同条同項 f）。

事務局は、ブリュッセルに置かれ、議長職の下にあって、EPC 活動の準備と実施、ならびに運営上の問題について議長職を補助する（同条同項 g）。

単一欧州議定書（第三編）は、これまでの検討により明らかなように、基本的に既存の EPC 活動のあり方を変革するものではなく、むしろそれを尊重し踏襲しながら、発足以来 20 年近い歴史の中で築かれてきた成果を法文化しようとするものである。EPC 構造に関しても、同様のことが言える。同議定書第三編第 30 条第 10 項は、主として EPC の構造に関する規定であるが、それは基本的に既存の枠組——欧州理事会および外相会議（同規定では、それを主宰する議長国に力点が置かれている）、政治委員会、欧州連絡官グループ、作業部会——について、ほとんど変革する意志を示していない（同条同項 a～f）。この中で若干注目を惹くのは、「(d)政治委員会、あるいは必要な場合、閣僚会議が、少なくとも 3 加盟国の要請により、48 時間以内に召集される」との規定であるが、これも実際には、キャリントン卿の提案により、やがてロンドン報告に採択された内容のものである（ロンドン報告第 2 部第 13 項）。同様の規定は、フランス・ドイツ案には存しないが、イギリス案付属文書 I (f) は、単一欧州議定書の上記規定とまったく同一である。

ただ 1 つ、注目すべきまったく新たな発展は、事務局の設置が定められたことである。欧州政治事務局の創設という課題は、1960 年代初頭のフーシェ以来であり、70 年代にもその構成は検討されながら日の目を見なかった。この結果、EPC 活動は、政治事務局を置くことなく

運営されてきた。実質上、EPC の事務局として EPC 会議を準備し、その進行過程における調整役を務めることは、理事会議長職の職責とされ、そのポストはローテーション・システム（6 カ月交代）によって順回された。

このようなローテーション・システムの功罪については、別の機会に検討したが⁷¹⁾、要約すれば、メリットとしては、官僚機構を維持しなくてよいので安上りであること、自国が議長国である期間、その国は何らかの新機軸を打ち出そうと熱意を示すこと、国際舞台において小国の役割を保障することなどが挙げられる。反面、デメリットも多く、すなわち議長職の職責が過重となること、EC 活動の継続性が維持しにくいことなどが、それである。そのごロンドン報告によって議長職の負担を軽減し、活動の継続性を確保するため、「トロイカ方式」が導入された。これは、現職議長国に加えて、先任・後任の各議長国を含め、3 カ国の共同で（これら諸国の外務省職員が各国から一時出向する形をとる）その職責を果たそうとするものである。派遣される外交官にとっては、欧州問題についての知識と関心を得る機会が提供される。しかしながら、ローテーション・システムの欠点で、これによってすべて解消するわけではない。

政治事務局の創設により、議長国の負担が軽減されるとともに、EPC 活動の継続性および能率性が向上するとの判断から、政府代表会議では、事務局設立が提起された⁷²⁾。以下、この問題に関して、イギリス案およびフランス・ドイツ案と比較しつつ、単一欧州議定書における諸規定を検討しておきたい。主として、事務局の規模、任務、設置場所および職員の構成とその任命法を論点とする。

まず規定の形式面に着眼すれば、フランス・ドイツ案が条約本文（第 10 条第 1 項～第 4 項、および第 11 条）において事務局に関するすべての規定を定めているのに対し、イギリス案は、条約本文では一切規定を置かず、付属文書 I（政治協力の構造）においてまず大綱を定め（同

付属大書 I g・h), その任務に関する詳細は同付属文書 II (a~e) (政治協力事務局の任務) に委ねている。単一欧州議定書は、条約本文 (第30条第10項 g, 同条第11項も関係規定である) において大綱を示し、より詳細は、イギリス案同様、付属文書としての「決定」 III (欧州政治協力事務局——責務と機構, 4項からなる) に委ねている。全体として最も詳細なのは、単一欧州議定書である。

条約等において記されている事務局の名称としては、イギリス案では「政治協力事務局」, 'Political Co-operation Secretariat', フランス・ドイツ案では、「欧州同盟理事会事務局」 'Secretariat General of the European Union', 単一欧州議定書では「欧州政治協力事務局」 'European Political Co-operation Secretariat' (条約本文では単に事務局) と称せられている。

規模に関して言えば、上記の名称から推察されうるように、フランス・ドイツ案が最も壮大な構想を有する。要するに、同案はその事務局を欧州同盟理事会 (既存の欧州理事会のこと) の常設事務局として位置づけるのである (同案第10条第1項)。これに対して、最も小規模の事務局を想定するのは、イギリス案である。文字通り「小規模の事務局」 'small Secretariat' と規定している (付属文書 I g)。J. シュヴァルツェによると、「法的観点に立てば、同盟事務局の権限が拡大するにつれ、既存の共同体の特定の組織構造およびそれら機関間の力のバランスが影響を被る危険性がいっそう増大することは明白」⁷³⁾ である。この点について、単一議定書は、とくに明確に規定していないが、その構成および任務 (後述) から判断すれば、むしろイギリス案に近い、小規模のものを構想していると言えよう。

事務局の位置づけに関して言えば、いずれも理事会議長職との関わりにおいて存在する。イギリス案は、付属文書 I (g) において、「議長職は小さな事務局により補助される」とし、さらに同(h)において、事務局が議長職の指導の下に

活動することを明記している。フランス・ドイツ案は、前述のとおり、第10条第1項において、事務総局は欧州同盟理事会の常設事務局であり、議長職は、この事務総局によって補助されるとしている。但、同案では、事務局が「議長職の指導下にある」とは定めず、(理事会の任命する)「事務総長の下に置かれる」(同条第2項) こととされているが、実質的にはイギリス案と大差ないであろう。単一欧州議定書は、イギリス案同様「事務局は、議長職の権限の下にその職務を遂行する」(第30条第10項 g) と定めている。

このことから、事務局の任務は自ずと明らかである。すなわちその任務は、あらゆる点において議長職を補助することにある。したがって、P. イフェストスによれば、事務局は一切イニシアティブをとることがなく、すべての権限は議長国にあり、事務局はこれを補助するにすぎない、と指摘している⁷⁴⁾。——先に述べたように、事務局の任務については単一欧州議定書が最も詳細に規定しているので、同議定書の規定に則して、順次検討を進めたい。

まず、比較的広範な規定として、事務局は、EPC 活動の準備・実行の他、運営上の問題について議長職を補助する (第30条第10項 g) ことを定めている。これは、イギリス案付属文書 II (a) およびフランス・ドイツ案第10条第4項と同趣旨である。

より具体的な任務として、単一議定書に付属する「決定」 III (序文第2段) において、「事務局は、欧州政治協力の継続性ならびに共同体の立場との一貫性を確保することにおいて議長職を補助する」と定めている。これは、フランス、ドイツ案第10条第4項とほぼ同一であり、イギリス案付属文書 II の第2項 (a) に相当するが、同案では「継続性」の点が欠落している。(一貫性については、前述34頁)。事務局の任務として、従来の EPC 活動において欠けていた継続性の確保が不可欠であることは言うまでもないが、この点についてイギリス案は付属文書 I (d) において、EPC 政治委員会の任務としてお

り、このことは単一議定書も同様である（第30条第10項 d）。単一欧州議定書は、フランス・ドイツ案に倣って、さらに事務局にもこの任務を課したのである。

単一欧州議定書は、「決定」Ⅲにおいて、より詳細に事務局の任務を定める。

〈決定Ⅲの第1項〉

- (a) EPC 会議を組織することで議長職を補佐する。これには、文書の準備・回覧、議事録作成が含まれる（イギリス案付属文書Ⅱ bに相当）。
- (b) 結論と指針の準備、および政治委員会により欧州連絡官グループに付託される他の一切の作業の準備において、同グループと共に活動する（他案に見あたらず）。
- (c) 手続・先例および口頭報告ならびに研究の原案作成に関して、作業部会の議長を補助する（同上）。
- (d) 加盟国を代表して議長職が発表する原案の準備において議長職を補助する。これには、欧州議会による質問および決議に対する回答が含まれる（イギリス案付属文書Ⅱ cに近い）。
- (e) EPC 関係の公文書を保管し、年2回刊行される EPC のテキストの編集を準備することで、議長国を補助する（前半部分は、イギリス案付属文書Ⅱ dに相当）。
- (f) 一群の EPC 活動の慣行を更新しつつ保管する（同上文書Ⅱ eに相当）。
- (g) 必要な場合、第三国との接触において議長国を補助する（他案に見あたらず）。

「決定」Ⅲ第2項も、事務局の任務に関係する。事務局は外相会議および欧州理事会のいずれの会議においても、すべての共同体公用語への解釈を準備するため、必要な打合せを行なう。また事務局は、これらの会議に付託され、またはその会議において採択される EPC のすべての原文が迅速にすべての共同体公用語に翻訳されることを確保する（他案に見あたらず）。

次に、事務局の設置場所について、イギリス案（付属文書Ⅰ g）およびフランス・ドイツ案（第10条第1項）はともに「共同体の主要な活動場所」'main place of work of the Community'（イギリス案では Communities）と定める。「このような概念は、共同体法には存在しない」⁷⁹⁾。明らかに EC 委員会本部などが存在するブリュッセルを指すと思われるが、単一欧

州議定書の最終的交渉段階に入ってから、漸くそのことが明示されるべきことが決定され、結局、同議定書第10条第10項(g)において、「ブリュッセルに置かれる事務局は……」と明記されたのである⁷⁹⁾。このことは、1つの前進として評価しうる。しかしながら、これについて異なる評価が存在する。1つは、かりにブリュッセルに政治協力事務局があるとしても、それが EC 機構と直結していない限り、その意義は半減する、との P. イフェストスの指摘である⁷⁷⁾。M. ロビンソン (Mary Robinson) も、おそらく同様の理由から、それは「現行制度からの実質的な変化ではない」と評している⁷⁸⁾。いま1つは、事務局がブリュッセルに置かれる結果、議長国外務省との結びつきが弱まるであろうという S. ナットールの懸念である⁷⁹⁾。いずれも否認できない事実ではあるが、EPC 発展の現段階においては、EC 活動の中心地に事務局が設置されるという事実は、欧州統合の推進にとってやはり一歩前進として評価されねばならないのではなかろうか。

これに関連して、単一欧州議定書に付属する「決定」Ⅳ（欧州政治協力諸会議の開催地）では、「EPC 諸会議は、通常、事務局所在地において開催される。閣僚級の会議および政治委員会の会議は、議長職の首都において開催されることができ」と定められている。フランス・ドイツ案には同趣旨の規定は見あたらないが、イギリス案には類似規定（同案付属文書Ⅰ cおよび i）が存在するので、おそらく単一議定書はイギリス案に倣ったのであろう。これに伴い政治委員会のほとんど、そして作業部会のすべての会議が共同体諸機関の所在地において開催されることになるが、これについても S. ナットールは、事務局のブリュッセル設置と併せて、同様の懸念を示している。但、彼によれば、反面、EPC 作業部会と理事会の対応諸機関 (counter bodies) との結びつきが強化するとのメリットを同時に指摘している⁸⁰⁾。

事務局の構成については、イギリス案では付属文書Ⅰ(g)において、事務長 (Head of the

Secretariat) は加盟 諸国間の 合意により任命されると規定されている。フランス・ドイツ案第10条第2項では、欧州同盟事務総長 (Secretariat General) は政治協力に対して責任を負い、4年間の任期で欧州同盟理事会により任命されると定め、また同条第3項では、その他の構成員は、2年の任期で署名国の外務大臣により任命されることが明記されている。フランス・ドイツ案は、先に述べたように、事務局を同盟理事会の事務総局として位置づけ、包括的な機能をそれに課そうとしたため、このような構成になったものと思われる。これに対して、単一欧州議定書は、基本的にはイギリス案に近い。すなわち、「決定」Ⅲ第3項後段によれば、「事務長 (Head of the Secretariat) は外務省間の取極に基づき、外務大臣により任命される」。これは、その任命を加盟諸国間の合意によると定めるイギリス案 (前述) と同一の趣旨であると考えられる、フランス案との格差が痛感される。草案作成過程において、外相たちは、事務局長の位置づけについて最後の段階まで決めることができず、結局「フランス・ドイツ案のような高邁な事務局長 (像) は除外された」⁸¹⁾ のである。結局、「残る選択肢としては、ローテーション・システムか、一定期間任命される事務局長を置くか」ということになった。その結果、先に引用したように、「事務局長は外務省間の取極に基づき、外務大臣により任命される」⁸²⁾ ことになったのである。しかし、その任期も規定されておらず、これだけでは、なおいずれのシステムがとられるのか、曖昧である。

「決定」Ⅲ前段では、事務局の構成が具体的に示されている。それによると、事務局は5名の職員から構成される。これは、5カ国の議長国 (現職議長国の他、2つの先任議長国および2つの後任議長国) の外務省から、一時出向の形で派遣される。議長職の運営としては、従来どおりローテーション・システム (6カ月輪番制、その功罪については、前述37頁) とトロイカ方式 (現職議長国の負担軽減のため、先任の議長国と後任議長国がこれを助ける) が維持

される。事務局としては、常勤職員を置かないので、フランス・ドイツ案のように常設事務局としての機能を果たし得ないし、活動の継続性からみても不十分ではあろうが、同時に5カ国の職員が議長職を助けるということは、特定の1国にとっては議長職である期間とその前後2期の期間 (すなわち2年半) にわたって仕事を続けることとなり、相当の継続性が期待される。要するに、単一欧州議定書は、現行のメリット——官僚機構の維持経費が少額ですむ、各国外務省職員は、欧州問題に関心をふかめる等等——を生かしながら、しかもそのデメリット——継続性の欠如等——を減少させるための妙案と言えるであろう。もちろん、これをいかに評価するかは、欧州統合の目標の設定値の高さ次第である。

Ⅲ 課題と展望——むすびに代えて

本稿では、単一欧州議定書の批准・発効に伴って、欧州政治協力 (EPC) 機構とその活動はいかに変化するであろうかという主題について、EPCの基本的任務と目標、ならびにその制度的枠組に関する問題を主軸としながら、種種の観点から検討してきた。はたして単一欧州議定書は、EPC発展のために寄与するのだろうか。

単一欧州議定書 (第Ⅲ編) に対する評価は、概して冷静である。M. ロビンソンの「まったく慎ましやかな (modest) 条約草案の提案である」との論評が、それを代表している。実際、'modest' という形容詞は、単一欧州議定書 (とくに第Ⅲ編) を論じる多くの著作に見出される用語である。この評価は、単一欧州議定書 (第Ⅲ編) の内容が必ずしも斬新なものと言えないことに起因する。それは、基本的には、すでにEPC 18年の歴史の中で累積されてきた実績を、文字に表わしたにすぎない (とも考えられる) からである。これまで検討したように、その基本的な任務は、EC加盟諸国政府の合意に基づき、各国間の外交政策調整を行なうことにあり、欧

州外交政策の形成は、その努力目標に止まっている。EPC 活動は、同議定書によって著しく飛躍するのではなく、相変らず 'act' より 'react' することの方が多くであろう。EC と EPC 両機構間に存在する法構造上の2分法も、持続される。「単一」議定書によって EPC が EC の中に編入されるのではなく、いままでどおり、EC はローマ条約（および修正条約としての単一欧州議定書第三編を除く）によって規律され、EPC は、同議定書第三編という、実質上独立した条約規定によって拘束されることになる。それぞれ法体系を異にするのである。活動領域は安全保障の分野にまで拡大したと言われるが、それも1981年10月のロンドン報告以来、すでに認められた慣行であった。単一欧州議定書第三編の規定の多くは、たんにそれを法という形で追認したにすぎない。

では、その意義は、どこにあるのか。それはまさに、既存の慣行を法（条約）という形において明確化したところに存する。今日まで法的基盤を一切もたず、比較的自由的な枠組の中で行われてきた EC 加盟諸国間の政治協力が、法という拘束力をもつもの（但、罰則規定はない）によってコントロールされることになるのである。そのことについて、M. ロビンソンは、「EPC を条約の中に組み入れることの意義は大きいと思う。なぜなら、それはより一層の法的分析と、おそらくは責任とを可能とする。それは EPC の開放性を増し、EPC に対する関心を増大させる。それは望ましいことだと思う。特殊な傘の下で起っていることについて、一定の責任と透明性が生ずることは、きわめて大事なことだと思う。」⁸³⁾ と述べている。また、J. スチーンベルゲン (Jacques Steenbergen) も、そのことから生ずる心理的効果に言及し、比重の中心を国家政策から外交政策に対する共通のアプローチへとより一層転換させることは、「新しい装置を導入する以上に有意義」であると述べている⁸⁴⁾。

単一欧州議定書の検討を通して、本稿ではしばしば、法構造上、EC と EPC を区分する2

分法が存続していることを指摘した。そのことは、否めない事実である。しかしながら、実際の運用面において EC 機構と EPC 機構とを隔てる垣根は低くなりつつあり、EC 諸機関（とくに EC 委員会）の EPC 諸会議における参加の機会とその役割は、はるかに増大した。いまや、実際上の運営が法の壁を突き破ろうとしている。このような事実によって、2分法はもはや無意味と化しつつある。それどころか、運営上、矛盾さえ生じるにいたっている。たとえば EC 諸国がアフガン紛争や南アフリカ共和国のアパルトヘイト政策などのように、政治的動機に基づいて何らかの制裁措置を決定する場合——その決定がどちらの枠組の下で行われるかは、大問題である。制裁の内容が経済的なものであるという理由で、かりに EEC 条約第113条第4項に基づき、EC 共通通商政策として実施されるとすれば、その決定は EC 理事会により特定多数決でなされるであろう。万一、高度に政治的だという判断に基づき、EPC 会議（欧州理事会もしくは EPC 外相会議）の下で行われるとすれば、その決定は全会一致を要求されるであろう。J. シュヴァルツェは、このような問題を提起している⁸⁵⁾。このような矛盾を防ぐためにも、實際上、EC と EPC との2分法は克服されねばならない。

政治協力の経験を通して、幸い各国間の外交政策上の協力の機会は著しく増大している。P. プレイグの指摘を待つまでもなく、外務省間ならびに各国首都における外交代表団の日常的・恒常的な協議を通して、EC 加盟諸国の間には、「ともに働く習慣」が定着しつつある⁸⁶⁾。そう、協力は、それら諸国にとって、すでに習慣と化している。協力はもはや反射作用 (co-ordination reflex) なのである。

単一欧州議定書第三編は、第30条第12項の規定により、発効の日から5年経た時点で、改正の必要性が検討されることになっている。この日、1992年7月1日——奇しくも、域内統合市場完成の年——までに、EPC はどのような変化と発展を遂げているであろうか。これからの

4年間、それはS. ナットールが言うように⁸⁷⁾、ロンドン報告以来の4年間と同じペースで発展しうるとは限らない。過大な期待をもつことも禁物であろう。けれども、EPCの歴史の中でいくつかの不可能が可能とされてきたこともまた、事実である。現に、法的根拠をもたぬはずのものが、今日法的基盤を獲得し、しかも別個の独立条約のつもりが、EC改正を含む単一条約を作り上げた。きわめて困難と考えられてきた政治協力事務局の創設も一応実現した。今日、'common'の文字が脱落した「欧州外交政策」ではあるが、これまでと同様現実主義的かつ柔軟な方式により、このような努力の蓄積の結果として、いつの日か「共通外交政策」といえるようなものが、実質上、実現する可能性は否定できない。

注

- 1) 'Single European Act', Bulletin of the European Communities, Supplement 2/86, Commission of the European Communities. 本稿における単一欧州議定書の訳文の引用は、金丸輝男編著「EC—欧州統合の現在」創元社、1987年、308—325頁による。
- 2) この時点では、9カ国のみが署名。イタリア、ギリシャおよびデンマークは、2月28日、追加署名。その事情については、下記参照。
小久保康之「単一欧州議定書と欧州議会」日本EC学会年報第7号、1987年10月、65—66頁。本稿では、24頁。
- 3) 単一欧州議定書の制定にいたる詳細な経緯については、下記参照のこと。その経緯に関して、本稿の多くは、これらによる。
田中俊郎「ECの機構改革とその課題」国際問題第308号、1985年11月、33—46頁。
Panayiotis Ifestos, European Political Cooperation: Towards a Framework of Super-national Diplomacy?, Abenbury, 1987, pp. 328—358.
Simon Nuttall, "European Political Co-operation and the Single European Act", in F. G. Jacobs ed., Yearbook of European Law Vol. 5, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 203—208.
本稿におけるイギリス案およびフランス・ドイツ案(英訳版)の引用は、すべてS. ナットー

ルの上記論文に依拠する。訳出の責任は筆者に属する。

- 4) Gianni Bonvicini, "The dual structure of EPC and Community activities: Problems of coordination", in David Allen, Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels eds., European Political Co-operation: Towards a foreign policy for Western Europe, Butterworth Scientific, 1982, p. 42.
- 5) *ibid.*, p. 42.
- 6) ECとEPCとの2分法については、上記文献の他、拙稿「ヨーロッパ政治協力(EPC)におけるEC委員会の役割と限界(1)」阪南論集社会科学篇第20巻第4号、1985年3月、55—58頁。
- 7) Hermann da Fonseca-Wollein, Ten Years of European Political Cooperation, Brussels, March 1981, p. 42.
- 8) 本稿における「欧州同盟条約草案」訳文の引用は、すべて下記による。
谷本治三郎「欧州同盟を設立する条約の草案(訳)」大阪経済法科大学法学論集、第11号1984年6月、157—182頁。
- 9) シュトットガルト欧州理事会による「欧州同盟に関する厳粛な宣言」は、当初'European Act'という国際協定になる予定であったが、英語の'act'という用語が法的ニュアンスが強いと理由により忌避されたといわれる。Simon Nuttall, *op. cit.*, p. 204.
- 10) *ibid.*, p. 207.
- 11) 小久保、前掲論文、65頁。
- 12) デンマークでは、86年2月27日、国民投票が行われた。5月20日、下院の批准承認に際して、「ルクセンブルクの妥協」に述べられた拒否権の存続が同国のEC加盟の条件であることを再確認した。批准書は、6月4日、同国女王により署名された。Agence Europe, No. 4321, 20 May 1986. No. 4322, 22 May 1986.
- 13) イタリアでは、批准承認に際して、若干の国会議員から2つの動議が出され、政府はこれらを了承した。1つは公約の形式によるもので、欧州同盟を再び推進するためのイニシアティブを求め、かつ、決定作成過程における欧州議会の役割の増大を求めるものであった。いま1つは、勧告の形式によるもので、EC諸国における欧州同盟に関する国民投票の実現を求め、かつ、1989年に予定されている欧州議会選挙以降、同議会に対して同盟憲法の制定権(constituent mandate)を付与することを求めるものであった。Agence Europe, No. 4455, 19 Dec. 1986.

- 14) Agence Europe, No. 4461, 7 Jan. 1987. No. 4492, 19 Feb. 1987.
- 15) Agence Europe, No. 4468, 16 Jan. 1987.
- 16) Agence Europe, No. 4467, 15 Jan. 1987.
- 17) Derek Prag, "International Relations", in Juliet Lodge ed., *European Union: The European Community in Search of a Future*, St. Martin's Press, New York, 1986, p. 112.
- 18) *ibid.*, p. 112.
- 19) Douglas Hurd, "Political Co-operation", *International Affairs*, Vol. 57, No. 3, Summer 1981, p. 386.
- 20) Derek Prag, *op. cit.*, p. 112.
- 21) 田中前掲論文, 34頁。
- 22) S. ナットールによれば, 'endeavour' という用語が, 拘束力を有する法的機構において用いられるのは稀である。単一欧州議定書では, 第30条の随所(1項の他, 6項b, 7項a)に用いられているが, そのことは同議定書の強制力を弱める。「この用語法は, 政治的意志と既存の機構ならびに方法に関する今日の EPC の限界を反映している。」S. Nuttall, *op. cit.*, pp. 209-210.
- 23) *ibid.*, p. 210.
- 24) J. Schwarze, "Towards a European Foreign Policy—Legal Aspects", in J. K. De Vree, P. Coffey and R. H. Lauwaars eds., *Towards a European Foreign Policy*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp. 75-76.
EPC の活動領域については, 前掲拙稿, 53—54頁。
- 25) S. Nuttall, *op. cit.*, pp. 211-212.
- 26) D. Prag, *op. cit.*, p. 116.
- 27) *ibid.*, p. 120.
- 28) J. Schwarze, *op. cit.*, p. 83.
- 29) D. Prag, *op. cit.*, p. 114.
- 30) J. Schwarze, *op. cit.*, p. 83.
- 31) *ibid.*, p. 81.
- 32) D. Prag, *op. cit.*, p. 114.
- 33) S. Nuttall, *op. cit.*, p. 212.
- 34) P. Ifestos, *op. cit.*, p. 357.
- 35) D. Prag, *op. cit.*, pp. 115.
- 36) *ibid.*, p. 116.
- 37) J. Schwarze, *op. cit.*, p. 84.
- 38) Peter Brückner, "European Political Co-operation: a Danish Perspective", in F. G. Jacobs ed., *op. cit.*, p. 200.
- 39) *ibid.*, pp. 200-201.
- 40) D. Prag, *op. cit.*, p. 115.
- 41) Agence Europe, No. 4452, 15/16 Dec. 1986.
- 42) 「批准手続は, 今週上院における投票と共に終了するであろう。」*ibid.*
- 43) R. クロッチェー氏は, ロンドン大学 LSE 出身の農場経営者で, 経済学関係の著書が数冊ある。アイルランドの EC 加盟に反対した人の1人。アイルランド共同市場反対闘争 (Irish Common Market Campaign) ——のち, Irish Sovereignty Movement と改称——のメンバーである。Agence Europe, No. 4459, 31 Dec. 1986. No. 4528, 10 Apr. 1987.
- 44) Agence Europe, No. 4466, 14 Jan. 1987.
- 45) Agence Europe, No. 4488, 13 Feb. 1987.
- 46) Agence Europe, No. 4529, 11 Apr. 1987.
- 47) Agence Europe, No. 4530, 12 Apr. 1987. No. 4532. 16 Apr. 1987.
- 48) Agence Europe, No. 4536, 24 Apr. 1987. No. 4545, 8 May 1987.
- 49) P. Ifestos, *op. cit.*, p. 356.
- 50) *ibid.*, p. 356.
- 51) S. Nuttall, *op. cit.*, p. 206.
- 52) *ibid.*, pp. 207-208.
- 53) *ibid.*, p. 208.
- 54) *ibid.*, p. 206.
- 55) 単一欧州議定書が 'single' という形容詞を付されるのは, まさにこのような経緯による。したがって, 'Single European Act' の 'Single' は, 'Act' を形容するものである。すなわち 'Single Europe' のための Act ではない。但, このことは, 結果として, 単一欧州ができるかもしれないことを否定するものではなからう。因に Agence Europe では, しばしば 'European Single Act' という表現が用いられていた。たとえば, Agence Europe, No. 4461, 7 Jan. 1987 の論説参照。
- 56) P. Ifestos, *op. cit.*, p. 352.
- 57) D. Freestone and S. Davidson, "Community Competence and Part III of the Single European Act", *Common Market Law Review*, Vol. 23, No. 4, Winter 1986, p. 800.
- 58) *ibid.*, p. 798.
- 59) *ibid.*, p. 798.
- 60) *ibid.*, p. 796. 因に, イギリス案では 'Member States', フランス・ドイツ案では 'Signatory States' とされている。単に用語法から, 一定の結論または推論をひき出すのは不合理ではないかと思われる。
- 61) S. ナットールは, (1)第Ⅲ編のみ「締約国」とされている点のほか, (2)第Ⅲ編の見出しが当初, 外交政策の分野における政治協力に関する「欧州規定」'European Provisions' (他の編では, 単に 'Provisions on~') とされていること, さらに(3)第Ⅲ編が, 序文の他には単一の条文(第30条=12

- 項目からなる)しか置いていないことを指摘し、それらが EPC をローマ条約改正とは別個の新条約として成立させようとしていた加盟諸国に対する譲歩の跡であると述べている。S. Nuttall, *op. cit.*, p. 210.
- 62) EEC 条約の訳文は、小田滋、石本泰雄編「解説条約集」三省堂、1983年による。
- 63) J. Steenbergen, "Legal Instruments and External Politics of the E. C.", in J. K. De Vree, P. Coffey and R. H. Lauwaars eds., *op. cit.*, p. 129.
- 64) D. Freestone and S. Davidson, *op. cit.*, p. 795.
- 65) D. Prag, *op. cit.*, p. 105.
- 66) EPC と EC 諸機関(とくに EC 委員会)との関係について、より詳しくは、前掲拙稿の他、その続篇(2)阪南論集社会科学篇第21巻第2号、1985年3月および(3)同第21巻第3号、1986年1月参照。
- 67) 単一欧州議定書全般における欧州議会の権限を中心とする問題については、小久保前掲論文参照のこと。
- 68) D. プレイグによれば、EPC への欧州議会の若干新たな関わりとして指摘されうるのは、このうち3の最後の部分と5、8のみである。D. Prag, *op. cit.*, p. 215.
- 69) 欧州連絡官グループについて、より詳しくは、コペンハーゲン報告参照のこと。
- 70) Document 427/77, P. E. 50. 829/fin.
- 71) 前掲拙稿, (1)52頁, (3) pp. 160-163 頁。
- 72) この間の詳細な経緯は、田中前掲論文, 44-45 頁参照のこと。
- 73) J. Schwarze, *op. cit.*, p. 83.
- 74) P. Ifestos, *op. cit.*, p. 356.
- 75) S. Nuttall, *op. cit.*, p. 214.
- 76) *ibid.*, p. 214.
- 77) P. Ifestos, *op. cit.*, p. 356.
- 78) S. Nuttall, *op. cit.*, p. 216.
- 79) M. Robinson, "Towards a European Foreign Policy Legal Aspects, in J. K. De Vree, P. Coffey and R. H. Lauwaars eds., *op. cit.*, p. 100.
- 80) S. Nuttall, *op. cit.*, pp. 216-217.
- 81) *ibid.*, p. 215.
- 82) *ibid.*, p. 215.
- 83) Mary Robinson, *op. cit.*, p. 102.
- 84) S. Steenbergen, *op. cit.*, p. 129.
- 85) J. Schwarze, *op. cit.*, pp. 77-79.
- 86) D. Prag, *op. cit.*, p. 111.
- 87) S. Nuttall, *op. cit.*, p. 216.

(1988年5月14日受理)