

# EUの国際的テロリズム規制措置に対する司法審査と基本権保護：EU判例の最近の展開<sup>1)</sup>

中 村 民 雄

## 概 要

EU は 1990 年代末からテロリズム規制措置を多く取り始めた。同時期に国連において特定個人・団体を「狙い撃ち」的に経済制裁する措置が取られるようになると、EU も国連の措置の実施措置として、また独自の措置として、個人に資産凍結や警察常時監視などの不利益的措施を行うようになった。EU の制度は、現在までのところ、EC とそれ以外の 2 つの制度に区分されているが、テロリズム規制立法面では EU の 3 制度が連動される一方で、その連動的立法の違法性を司法審査する司法面では 3 制度は EU 司法部の管轄権の有無や広狭がさまざまにわかれている。このため個人に対する EU の制裁措置の違法を個人が争うことには大きな障害がある。この点の克服を EU の第一審裁判所は EC 法の枠内で推進し、欧州司法裁判所はさらに EU 全体の法の支配を推進するために、EC 以外の EU の制度での不利益的措施についても、現行の条約規定に反しない範囲で、司法管轄権を認める積極的な解釈を展開した。本稿はテロリズム規制の大きな流れの特徴と、この EU 判例の展開を追う。

## キーワード

テロリズム、基本権保護、司法審査、EU、国連

## はじめに

2001 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロ事件（9・11 事件）以後、国際的テロリズムに対する国際機関や各国での法的対応は、急速に世界の諸国の共通の関心事項となり、国際

1) 本稿は、2006 年 6 月 3 日の比較法学会「ミニ・シンポジウム：テロのグローバル化と法の対応—9・11 以後の国際法・欧米法・日本法」における報告を要約した拙稿「EU と 9・11 以後のテロリズム対応措置—グローバルな一元的階層法秩序化の陥穽？」比較法研究 68 号（2007 年）117-123 頁をもとに、報告後の 1 年間の重要な EU 判例の展開を取り込んで考察したものである。

連合（国連）の安全保障理事会（安保理）決議やそれを契機とする各国での法改正や、独自の法整備がなされている。EU も例外ではない。

しかし国際的テロリズムは9・11事件以前からあった。では9・11事件以後の国際的テロリズム規制には、以前と異なる質的な違いは認められるのだろうか。とくにEUによる国際テロリズム規制は9・11事件を契機に質的变化をとげたのだろうか。また、EUが国際的テロリズム対策措置をとる場合、EU特有の問題を抱えないだろうか。EUは国家ではないが国家に類する統治権限をもつ国際組織であるから、国際法一般の問題とも違い、また国家の憲法問題とも違う独特の問題を抱えそうである。それは何か。

これらの問いに答えるために、本稿では、まず9・11事件以前と以後のEUにおける国際的テロ行為への法的対応を概観し、9・11事件以後の法的対応に特筆すべき新たな特徴がないかどうかを考察する。EUのこれまでの個々の国際テロ行為対策措置については、それを整理した先行研究がすでにある<sup>2)</sup>。本稿ではそれらを前提にしたうえで、EUのテロ対策に関する立法的対応の全般的な特徴について、9・11事件以前と以後を分けるものがないかどうかを考察しよう（I）。そのうえで、9・11事件を象徴とする1990年代以降に際立ってきたテロ対策立法にともなう法的諸問題で、EUが抱える法的問題について分析する。その問題とは、EUが特定の個人や団体に対してとった措置に対する司法審査が十分に保障されているかどうか、またEUのテロ対策措置に対して、個人の基本権が実効的に保障されるかどうかである。これらに関するEUの裁判所の判例展開を考察する（II）。

## I. EUのテロ規制の流れと特徴

### 1. 9・11事件以前

ヨーロッパ諸国において、テロ行為は、国内的にも国際的にも9・11事件以前から存在

2) 邦文ではさしあたり、9・11事件以前について、熊谷卓「欧州連合（EU）と国際テロリズム」広島法学20巻3号201-235頁（1997年）。9・11事件以後について、須網隆夫「地域的国際機構と国際テロリズム規制—EUによる国際テロへの法的対応と課題—」国際法外交雑誌106巻1号（2007年）1-35頁、福井千衣「EUのテロリズム対策」外国の立法228号（2006年）68-81頁、庄司克宏「欧州連合（EU）におけるテロ対策法制—その現状と課題—」大沢秀介・小山剛編『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制』（成文堂、2006年）203-237頁、石垣泰司「テロとの戦いにおける国際機構の役割と人権問題—国連システムとEUの取り組みにおける整合性とその限界」慶應法学5号（2006年）27-67頁。9・11事件以前について欧文では、Antonio Vercher, *Terrorism in Europe: an international comparative legal analysis* (Clarendon

した。1980年代までは、頻度では国内のテロ行為が多くを占めてきた。たとえばイギリスについていえば、北アイルランドのイギリスからの分離独立運動を抱えており、北アイルランドでのテロ行為者について通常の犯罪捜査や刑事訴訟手続と異なる法が整備されていた<sup>3)</sup>。国内のテロ行為がほとんどないヨーロッパの国では、テロリスト規制法は整備されていなかった<sup>4)</sup>。

国際的なテロリズムも重大なものがいくつかあった。ヨーロッパを含め、1960年代末から世界各地で航空機乗っ取り事件が起きた。そこで国連において航空機違法奪取など一定の行為を国際法上の犯罪とする条約が締結され、その犯罪者について「引渡しか訴追か」の原則を諸国は承認するようになった。ヨーロッパ諸国はさらに欧州審議会（Council of Europe）においても、国連の諸条約が定義する犯罪行為の犯罪者の「引渡しか訴追か」の原則を欧州審議会の起草する条約で、ヨーロッパ諸国間でさらに徹底する補完的な役割を担った<sup>6)</sup>。

ヨーロッパ諸国をふくめた国際社会の9・11事件以前のテロリズムに対する法的対応にはいくつかの特徴があった。第一に、具体的なテロリズムが先行し、その行為現象を事後的に犯罪化する対症療法的な対応で共通していた。9・11事件前後から加速した傾向、すなわちテロリズムを包括的に定義して、予防的な規制を常時包括的に監視して行うような制度を設計する傾向はまだみられなかった<sup>7)</sup>。

---

Press, 1992)など。9・11事件以後について欧文では、Jörg Monar, “Anti-terrorism law and policy: the case of the European Union” in Victor V. Ramraj et al (eds.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy* (Cambridge U.P., 2005) pp. 425-452; Jan Wouters and Frederik Naert, “Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals” (2004) 41 C.M.L.Rev. 909-935.

- 3) *E.g.*, Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973 c.53; Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974 c.56. *See generally*, Laura K. Donohue, *Counter-Terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom: 1922-2000* (Irish Academic Press, 2001). なお、フランスもイギリスと同様に1980年代から包括的定義を試みていた。詳細は、本特集所収の大藤紀子論文「テロフランス法の対応」を参照。
- 4) *See generally*, Vercher, *supra* note 2.
- 5) *E.g.*, Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Hague, 1970); Convention on the Prevention of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Montreal, 1971); Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (New York, 1973). 邦文では、佐藤地、水越英明、松尾裕敬「テロ資金問題に対する国際社会の取組みと日本の対応」国際法外交雑誌101巻3号(2002年)477-505頁、熊谷卓「国際テロリズムの法的規制」広島法学19巻4号(1996年)257-300頁。
- 6) European Convention on the Suppression of Terrorism [ETS No. 90] (1977), and its Amending Protocol [ETS No. 190] (2003).
- 7) 1990年代後半から、対症療法を超えるため、現在はテロリズムの包括的定義をめざす条約起草も国連において進められているが、はかばかしい成果を上げていない。包括的定義の必要性や問題点の詳細は、本特集所収の寺谷広司論文「内戦化する世界と国際法の展開——国際法はテロリズムを認識できるか、いかに認識するか」を参照。

ただし、各国次元では、テロリズム（テロ行為）の定義を定める一般的規制立法があった。たとえばイギリスは、1970年代から北アイルランドの分離独立のために行われるテロリズムを規制する立法が行われていたが、2000年のテロリズム法（Terrorism Act 2000）はそれを越えて、一般包括的にテロリズムを犯罪として定義した。すなわち、「政治的、宗教的またはイデオロギー上の主張を伸長するために、政府に影響をあたえ、または公衆を畏怖させることを意図して」「人への重大な暴力、財産への重大な損害、他人の生命を危険にさらす行為、公衆の健康または安全への重大な脅威をもたらす行為、または電気通信への干渉もしくは重大な阻害行為」を「行うか行う脅しをする」ことである<sup>8)</sup>。ただし、このような国内次元の立法的関心は、国際社会には波及していなかった<sup>9)</sup>。9・11事件以後、この包括規制の関心はヨーロッパ諸国ではEUを通して地域的国際社会に急速に波及するようになる。

第二に、1990年代末までは、ヨーロッパではEUが国際的テロリズムの規制に関与することはなかった。当時はヨーロッパ地域大のテロリズム対策措置を討議する場は欧州審議会（Council of Europe）だけであった。欧州審議会は諸国間の条約を起草する場であり、諸国内の個人に対する直接の法的拘束力を伴う立法権限はもたない。EUについていえば、1980年代までのEC（欧州共同体）にはテロリズム規制のための立法権限は付与されていなかった。1993年にEU設立条約（マーストリヒト条約）が発効してから、EUがヨーロッパ地域大のテロリズム対策措置を討議し、採択する可能性をもつ第二の場として登場した。

EUは、1990年代から2000年代初頭までの10年間に（EU設立条約とその改正条約を経て）徐々に改編されて現在の制度となった。現在のEUは、ECを独立の法人格をもつ共同体として存続させつつ（EUの第1の柱）、それとは別個に、共通外交安全保障分野の政府間協力制度（EUの第2の柱）と警察・刑事司法分野の政府間協力制度（EUの第3の柱）を追加し、これら全体を欧州理事会（EU各国の首脳会合）と閣僚理事会（各国の閣僚級代表会合）で統括する制度である。EU域内の国際組織犯罪や国際的テロリズム対策は、EUの第3の柱の管轄事項である（EU条約29条）。またEU域外の諸国や他の国際機関（とくに国連）との協力で行う国際的テロリズム対策については、EUの第2の柱が、外交・安全保障のあらゆる局面を扱うものと規定されていたので（EU条約17条）、扱うことができるようになった。またEU条約によりEC条約も改正され、EU第2の柱（外交・安保分野）の措置に関連させてECの措置（第三国への経済制裁措置など）も採択しうるものと

8) Terrorism Act 2000 c.11, s. 1.

9) 2000年テロリズム法以後のイギリスのテロ対策立法の展開については、本特集所収の江島晶子論文「テロリズムと人権—多層的人権保障メカニズムの必要性と可能性—」を参照。フランスについては大藤紀子論文「テロ—フランス法の対応」を参照。

された（EC条約301条・60条）。こうしてEUの第3の柱により、またEU第2の柱とECとの連携により、EU内外の国際的テロリズムを規制する法的措置をとりうるようになった。ただし、EC条約の明文が予定していた経済制裁措置は、域外の国家（第三国）に対する制裁措置である。特定の個人や団体など非国家主体に対する措置は予定されていなかった。そこでこの点はのちの訴訟で問題となった（後述II）。

以上の条約上の規定は、単に制度基盤の整備にとどまる。現実はその制度を通して国際的テロリズム対策措置が取られるようになるには、EU諸国の政治意思が必要であり、現に1990年代末からようやく措置が取られるようになった。この政治意思の形成についていえば、まず1995年に北欧等がEUに加盟し15カ国に拡大し、主要な西ヨーロッパ諸国がほぼすべてEU構成国になったため、欧州審議会からEUへと討議の場を転換することに政治的な実益も生じたという変化があった。次にEUの3本柱のうちとくに第3の柱について改編をした1997年のEU条約改正（アムステルダム条約）が1999年5月により発効した。こうして拡大したEUは、1999年10月のタンペレ欧州理事会において、とくにEUの第3の柱とECの柱に関係する総合政策としてEU域内を「自由・安全・司法の地域」とするという域内治安の強化政策に合意するにいたった。このときからようやくEUとしての治安立法活動が本格化するようになった。こうした政治的な活力が制度基盤に注入され、1999年末以降、EU諸国はEUの場を使って、国際的テロリズム対策をとるようになっていった。

第三の特徴は、国連においてとられる経済制裁措置について、1990年代の間に、国家に対してよりも特定の個人や団体を狙い撃つものに手法が変化した点である。国連は、1980年代までは、非人道的行為や人権侵害行為を国内で繰り返す国家があった場合、その国家に対する経済制裁措置をとっていた。ところが国家を対象とした経済制裁措置は、その国の内部の、政府の違法行為とは無関係の人々について生活難を深刻化させ、むしろ経済制裁措置によってその国内での非人道的な結果が助長される一方で、問題となっている非人道的行為や人権侵害を指令する当該国政府の関係者に対しては往々にして制裁の実効を上げないことが経験的に明らかになってきた<sup>10)</sup>。そのため、国連は安保理の決議を通して国家内部の特定政権のメンバー個人やそれを支援する個人や団体を特定して、個人の資産凍結など経済的な側面の「狙い撃ち制裁（targeted [or “smart”] sanction）」をするようになった<sup>11)</sup>。1990年代の旧ユーゴスラヴィアの独立国家での内戦、とくに1992年から

10) United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective” (2 December 1998) <[http://www.reliefweb.int/OCHA\\_OL/pub/sanctions.html](http://www.reliefweb.int/OCHA_OL/pub/sanctions.html)> (28 Jul 07閲覧).

11) *E.g.*, The United Nations Security Council, “Note by the President of the Security Council: Work of

95年のボスニア内戦以降、「狙い撃ち制裁」が発動されるようになり、1990年代後半には、アフガニスタンのタリバン政権関係者に対して、その資産を凍結する制裁などが安保理において決議された。9・11事件以後、「狙い撃ち」経済制裁がさらに多用されるようになった。

「狙い撃ち」経済制裁は、典型的には、次のような手順でとられる。特定の個人や団体の資産を凍結する経済制裁を国際社会として課すべき旨の決議を国連安保理が国連憲章第7章にもとづいて採択し、「制裁委員会 (Sanction Committee)」を設置する。制裁委員会は安保理の構成諸国で構成する。制裁委員会が必要情報をすべての国連加盟国から収集し、具体的な制裁対象の個人や団体を特定してリスト化する。安保理はそのリストにある個人や団体に対する経済制裁を決議する。制裁委員会は、国連加盟諸国の当該安保理決議の国内実施状況を監督し、また定期的にリストの見直しをする。このような制度である。

もっとも特定の個人や団体からみれば、この経済制裁は、当該個人・団体の資産の（人道的見地から、生活に最小限度必要な資金の運用を除き）ほぼ全面的な凍結措置であるから、個人・団体の経済活動、言論表現活動、結社の維持などを大きく侵害される。たとえばもしも制裁委員会が事実誤認をしたまま国連安保理が制裁を決議するならば、制裁対象のリストに列挙された個人や団体は、当該安保理決議の違法性を訴える機会がなくなってしまふべきであろう。

しかしその道は乏しい。国際次元でいえば、国際司法裁判所への出訴資格は国家だけである（同裁判所規程34条1項）。しかも同裁判所が、国連憲章第7章にもとづく安保理の行為の違法性を審査する権限をもつかどうか、どの範囲でもつかには論議がある<sup>12)</sup>。このほか同裁判所には訴訟とは別に勧告的意見の制度もあるが、これを求めるのは国連総会と安保理に限られる（国連憲章96条1項）。いずれも個人や団体の実効的な救済制度とはいえない。もっとも、個人や団体に対する経済制裁決議での事実誤認を救済する手続は、安保理の制裁委員会のガイドラインにおいて「リスト修正の申立て」手続として定められていることもある<sup>13)</sup>。その手続では、異議がある個人や団体はその居住国または国籍国に異議申し立てを行い、当該国が当該個人等に代わって制裁委員会で他国の説得にあたること

---

the Sanctions Committees” S/1999/92, 29 January 1999; Peter L. Fitzgerald, “Managing ‘Smart Sanctions’ Against Terrorism Wisely” (2002) 36 New Eng.L. Rev. 957-983.

12) Bernd Martenczuk, “The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?” (1999) 10 Euro. J. Int’l L. 517-547.

13) *E.g.*, Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work (国連安保理1267号決議で設置されたアルカイダ等制裁委員会の運営ガイドライン Adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November 2006 and 12 February 2007), point 8 “De-listing” <[http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf)> (6 Jun 07 閲覧).

でき、諸国間のコンセンサスがとれたときは、リストが修正される。しかし、これは国家の外交的保護を通して個人を間接的に擁護する方式にとどまり、国家が個人や団体の救済要請につねに応じるとは限らない。しかもコンセンサス方式では迅速な救済は望めないことが多い。ゆえに「リスト修正の申立て」手続は個人等の実効的な救済の手続とはいえない。制裁する当事者が見直すだけであり、司法部など制裁者から独立の機関による客観的な審査が、国際次元では個人に保障されていない点にも注意すべきである。

## 2. 9・11 事件以後

9・11 事件は、こうした 1990 年代に生じつつあった国際社会や EU の変化を加速させた。9・11 事件以後の国際的テロリズム規制措置は、国際次元でもヨーロッパ次元でも、その直前の 1990 年代後半からすでに生じていた大きな流れを定着させたものと位置づけることができる。

現に 9・11 事件以後のヨーロッパにおけるテロリズム規制措置は、国際社会の 1990 年代の変化を反映していた。第一に、9・11 事件以後、ヨーロッパ次元でのテロ規制については EU 諸国については、EU における合意形成が中心となり、国連次元の「狙い撃ち」制裁措置を EU の措置を通して実施するようになり、国連の規制活動と EU のそれが連動するようになった。

元来、国連安保理の決議は国連加盟国を拘束するので（国連憲章 25 条）、国連加盟国は国内措置を通してこれを実施する。EU 諸国もしかりであった。しかし 1990 年代に EU の制度が整備されると、EU 諸国については、国内措置をとらずに EU の措置を通して、国連安保理決議を実施することもできるようになった。すなわち、EU 諸国は国連安保理決議の域内実施の意思を EU 第 2 の柱の措置（「共通の立場」や「共同行動」）の採択を通して表明する。次に、EU の第 2 の柱の措置に関連づけて個人・団体を経済制裁する第 1 の柱 EC の措置（「規則」や「決定」）を採択して特定の個人や団体の資産を凍結したり（EC 条約 301 条・60 条）、あるいは EU の第 3 の柱の措置（「枠組決定」や「決定」）で構成国に対して具体的な個人名や団体名をリストアップして常時警察の監視に置くように命じたりする（EU 条約 31 条 e 号、34 条）。EC 規則や EC 決定は、EU 諸国内の個人や団体を直接に拘束するので、EU の措置を通して国連安保理決議を EU 各国の国内実施措置をとらずに、域内の個人・団体に対して直接に安保理の経済制裁決議を統一的に執行できるようになった。こうして国連の制裁措置が、EU・EC を通して、直接に域内の特定の個人や団体に実施されるようになった。

EU 諸国は 1999 年末以降、国際的テロ規制については、欧州審議会よりも EU を場と

して優先するようになった。欧州審議会での条約交渉には時間がかかる。しかも条約に対しては各国が留保を付ける可能性もあるので法の統一の実現も必ずしも確保されない。これに対して EC の措置であれば、個人・団体も直接に拘束する立法も EU 全構成国において統一に実施できる。また EC 措置の前提となる EU 第 2・第 3 の柱の立法は、各国政府代表の合議機関である閣僚理事会だけで採択でき、欧州議会の関与はほとんどない。EU 諸国政府にとって EU は立法に格好の場であった。さらに当時の政治状況では、9・11 事件以後もマドリッド（2004 年 3 月 11 日）、ロンドン（2005 年 7 月 7 日）とテロ事件が続発したため、EU 諸国政府は、テロリズム規制を求める世論、各国議会や欧州議会の規制推進論に支えられていた。

こうして現に 9・11 事件から 9 カ月後には、EU のテロリズム対策の主要立法として、欧州逮捕令状（European Arrest Warrant）枠組決定<sup>14)</sup>と国際テロリズム対策枠組決定<sup>15)</sup>が採択された。また法的措置ではないが、EU 諸国のテロ対策共同行動計画も策定された。この計画に即した各国措置の進捗状況や実効性も諸国相互に評価し監視するものとした。さらに EU 次元で各国テロ規制法や実務の情報収集と監督役となる Counter-Terrorism Coordinator (CTC, テロ対策調整官) が（マドリッド事件直後に）閣僚理事会事務局に設置された<sup>16)</sup>。EU 諸国政府は、EU 法整備を通して国内法整備を方向づけ加速した。さらに EU 諸国は、EU 第 3 の柱の措置として、各国次元のテロリズム対策措置の実効性についての相互評価制度も設けた<sup>17)</sup>。

9・11 事件以後のヨーロッパ次元の法的対応の第二の特徴として、テロリズムの包括的定義がヨーロッパ次元で試みられるようになった。すでに国内次元では、イギリスなどヨーロッパの一部の国内法では包括的なテロリズムの定義が試みられていた。そのような国内法を参照しながら、ヨーロッパ次元でも包括的なテロリズムの定義がなされるようになった。

EU では 2002 年に国際テロ対策枠組決定が採択され<sup>18)</sup>、その第 1 条が次のようにテロ罪を定義した。「人々を重大に畏怖させ、または政府もしくは国際機関に行為を行うか控えることを不当に強要し、または国もしくは国際機関の、政治、統治機構、経済もしくは社会の基礎構造を重大に不安定化もしくは破壊することを目的として」「国または国際機関に重大な損害を与えかねない」「意図的な行為」であって、殺人、傷害、人質誘拐、輸送機奪取、政府・公共施設・交通機関等への広範囲の破壊など具体的な 9 類型のいずれか

14) Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) [2002] OJ L190/1.

15) Council Framework Decision on combating terrorism (2002/475/JHA) [2002] OJ L 164/3.

16) European Council (Brussels), Declaration on Combating Terrorism (25 March 2004) section 14.

17) Council Decision 2002/996/JHA [2002] OJ L 349/1.

18) Council Framework Decision on Combating Terrorism (2002/475/JHA) [2002] OJ L 164/3.



に該当する行為を各国法上刑事処罰されるべきテロ行為と定義した。国連次元での包括的定義交渉にはかばかしい進展がみられない中で、EUについては、テロリズムの包括的規制の先駆的EU構成国（イギリスやフランス）の国内立法が、EU次元に波及した。

第三の特徴は、テロリズムの予防も規制の目的となったことである。テロリズムの実行行為だけでなく、事前の計画や準備、経済的、人的支援にも規制が及ぼされることになり、資金調達の断絶や、通信記録の保持義務づけ、旅客名簿の提出義務付け、出入国管理の強化など、テロリズム規制の名目で広範囲に規制が行われるようになった<sup>19)</sup>。たとえば、前述のEUの国際テロリズム対策枠組決定は、テロ団体指揮・参加罪を創設し（2条）、テロリズム扇動を刑罰化する（4条）ようにEU諸国に義務づけている。また、EU諸国のテロリズム対策共同行動計画（2006年2月の改訂案）においても、テロリズムの予防（テロリズムを生み出す根本原因対策）が主項目の一つとされ、各細目にわけて具体的な行動計画が示されている<sup>20)</sup>。欧州審議会においても、1977年のテロリズム抑止条約が2003年に改正されて、既存の国際条約で犯罪とされたテロ行為の実行犯だけでなく、当該テロリズムの未遂、幫助、計画、指示をした者についても引き渡しの対象に含めるものと拡大された<sup>21)</sup>。さらに、2005年にはテロの実行準備段階や資金調達の規制など予防に重点をおいた新条約が起草された<sup>22)</sup>。

第四の特徴として、EUや国連安保理ではテロリズムの規制に関心が傾き、「狙い撃ち」経済制裁など国際社会から規制される個人について、公正な裁判を受ける権利など基本権を実効的に保障すべきか、できるかといった論議は後手にまわった。とりわけ2000年代初頭はそうであった<sup>23)</sup>。この点での例外は、欧州審議会である。欧州審議会は、2002年7月発行の「人権とテロリズム対策のガイドライン」<sup>24)</sup>で、テロリズムは生命への権利を害する行為であって、国家に人民の生命への権利を保護する義務があると確認する一方で、民主主義・人権・法の支配が「テロリズムとの戦い」の犠牲になってはならないと強調し、テロリズム規制の各局面で関係する基本権の制約について司法的監視を加えるべく具体的

19) アメリカ・EU間の旅客情報（Passenger Name Record, PNR）交換協定もその一つである。欧州司法裁判所は、当該協定の締結を承認する理事会決定（Council Decision 2004/496/EC [2004] OJ L 183/83）について協定締結権限の法的根拠を誤ったとして無効を宣言したが（Cases C-317 & 318/04, Parliament v. Council [2006] ECR I- 4721），その後、理事会は根拠を訂正して当該協定を締結した（Council Decision 2006/729/CFSP/JHA [2006] OJ L 298/27）。

20) Council of the EU, *EU Action Plan on combating terrorism*, 5771/1/06/REV 1 (13 Feb. 2006).

21) Protocol Amending the European Convention on the Suppression of Terrorism [ETS No. 190 (2003)].

22) Convention on the Prevention of Terrorism [CETS No. 196(2005)].

23) *E.g.*, Elin Miller, "The Use of Targeted Sanctions in the Fight Against International Terrorism-What about Human Rights?" (2003) 97 *Am. Soc'y Int'l L. Proceedings* 46-51.

24) Council of Europe, *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* (11 July 2002).

な行為規範を示していた。

他方 EU の 2002 年の国際テロ枠組決定は「基本権および基本的法原則の尊重義務を変更する効果をもつものではない」(1条2項)と一般論を述べるものの、具体的な規制局面で制約されうる基本権についていかなる保障を与えるかを論じていない。

EU においてテロリズム規制にともなう個人の基本権の制約について、立法過程で十分に検討が進まなかった原因はいくつか考えられる。一つには、現在の EU における個人の基本権の保障がいまだに本質的には不文の判例法による保障に頼っており、成文の権利章典のように立法者が常時体系的に参照する法規範として政治過程に強く影響するまでにいたっていないからであろう<sup>25)</sup>。二つには、EU 第 2・第 3 の柱の立法の採択権は閣僚理事会だけであって、欧州議会が市民個人々の基本権保護の声を上げて立法に影響を与えにくい制度的な限界もあろう。しかも EC 法上の経済制裁措置の採択については、欧州議会への諮問すらされない (EC 条約 301 条)。三つには、テロリズム規制の国際次元の立法作業において、EU が欧州審議会と緊密に協力する実務が乏しいことである。EC 条約は、EC が欧州審議会と緊密に協力すべきと定めるものの (同 303 条)、EU が設置したテロ対策調整官 (CTC) が強調した連携先は国連やアメリカであって、欧州審議会ではなかった<sup>26)</sup>。なお EU の欧州議会は、欧州審議会の議会と連携することが多いが<sup>27)</sup>、既述の通り、EU 第 2・第 3 の柱の意思決定では欧州議会は立法に何ら決定的な影響は及ぼせない。

25) たしかに欧州司法裁判所 (EC 裁判所) は、個人の基本権保障の原則や具体的な基本権を保障する規定もほとんどない EC 設立条約のもとでも、人権および基本権の保護は不文の EC 法の一般原則の一つであると判断し、EC 各国の共通の憲法的伝統や EC 諸国が批准した人権に関する国際条約 (欧州人権条約など) に照らして、具体的な個々の基本権 (財産権の保護や公正な裁判を受ける権利など) を判例の蓄積により認めてきた。しかも EC は「法の支配」に徹する共同体であり、EC 機関の採った措置で法的効果を生じさせる意図の措置はすべて欧州司法裁判所の司法審査に服すべきものとも判断してきた。こうした EC 判例法が、1990 年代の EU 条約において実定法上も確認され、現在では、EU 条約に法の支配も基本権・人権の尊重原則も EU 全体の一般原則として承認されてはいる (EU 条約 6 条 1 項, 2 項)。2000 年 12 月には、EU 諸国も個々の具体的な基本権を列挙した「EU 基本権憲章」を法的拘束力のない文書として政治宣言するにいたっている。にもかかわらず、EU の立法の現場においては、とりわけ EU 諸国 (行) 政府がもっぱら立法者として行動できる EU 第 2・第 3 の柱の立法、そしてそれを実施する EC の経済制裁措置の立法については、各国憲法や欧州人権条約や EU 基本権憲章を体系的に参照して立法する実務は必ずしも徹底しない。なぜなら、EU の司法部が立法部に事後的に及ぼす統制もさほど強くないからである。欧州司法裁判所の裁判管轄権が EU 第 2 の柱の行為については排除されている。EC についても、個々の具体的な基本権は本質的に判例法上の権利にとどまっているから、関係当事者が訴訟で争わない限り権利の内容や権利を制約する可能な条件や範囲も明快とはいえない。

26) Gijs de Vries, "The European Union's Role in the Fight against Terrorism" (2005) 16 *Irish Studies in Int'l Affairs* 3-9.

27) CIA によるテロリスト欧州内勾留施設への移送疑惑は、EU の欧州議会と欧州審議会の議会が協調して批判を繰り返している。Eg. European Parliament Interim Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2027(INI)) A6-9999/2006 (15 June 2006).

こうした EU のテロリズム対策立法や域内治安の強化立法における基本権保護への検討不足は、各国憲法との関係で問題をもたらした<sup>28)</sup>。たとえば欧州逮捕令状枠組決定が EU 各国に導入を義務づける制度では、列挙された 32 の犯罪類型のいずれかを犯した被疑者や被告人について、ある EU 構成国の逮捕または引渡し令状が他の EU 構成国でも承認され執行され、原則として自国民も引渡される。この制度の国内実施法について、ドイツやポーランドの憲法裁判所やキプロスの最高裁判所は、理由づけは異なるものの、自国民引渡し禁止を原則とする自国憲法に違反するとの判断をくだした<sup>29)</sup>。その後、ポーランドとキプロスは一定の条件のもとで自国民引き渡しを可能とするように憲法を改正した<sup>30)</sup>。ドイツは、国内法である欧州逮捕令状実施法を、憲法の許す自国民引き渡し禁止の例外条件に適合するように改正した<sup>31)</sup>。なお、ベルギーの裁判所は、欧州逮捕令状枠組決定そのものの効力について欧州司法裁判所に先決裁定を求めていたが、欧州司法裁判所は、欧州逮捕令状枠組決定を有効とする裁定をくだした<sup>32)</sup>。

### 3. 小括：政府間の国際合意による個人への直接的規制に対する立憲的統制の必要性

これまでの概観を要するに、1990 年代以降、国際的テロリズム規制のために国際社会（国連と EU）が及ぼす法規制が個人に対して実質的に直接的になってきたといえる。個人への国際的法規制の直接性の高まりという法的対応の質的な転換は、1990 年代という 10 年間に求められる。9・11 事件は、その質的転換の始まりではなく、すでにあった流れを加速させたものであり、1990 年代に起きていた国際テロリズムへの国際社会の法的対応の質的転換を一般市民にも顕在化させたものであった。

概観から導かれる第二点は、個人に対して直接化する国際的テロリズム規制が政府（正確には行政部）突出の構造で進められている点である。国際次元やヨーロッパ次元の個人制裁措置は、すべて諸国の（行）政府間合意で決定されている。換言すれば、国際社会・

28) See, Jan Komárek, "European constitutionalism and the European arrest warrant: In search of the limits of contra punctual principles" (2007) 44 C.M.L.Rev. 9-40; Susie Alegre and Marisa Leaf, "Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study- the European Arrest Warrant" (2004) 10 E.L.J. 200-217.

29) ポーランド憲法裁判所 2005 年 4 月 27 日判決 (Case P1/05, [2006] 1 CMLR 965); ドイツ連邦憲法裁判所 2005 年 7 月 18 日判決 (2 BvR 2236/04, [2006] 1 CMLR 378); キプロス最高裁判所 2005 年 11 月 7 日判決 (Civil Appeal no. 294/2005; 紹介ノート: Alexandros Tsadiras (2007) 44 CMLRev. 1515-1528).

30) ポーランド 1997 年憲法改正 55 条 (英訳は, <http://www.senat.gov.pl/k5eng/dok/konstytu/konstytu.htm> [25 Jul. 07閲覧]); キプロス憲法改正 11 条 2 項 f 号 (Tsadiras (2007) 44 CMLRev. at 1526).

31) Europäisches Haftbefehlsgesetz (EuHbG) 20.7.2006, BGBl. 2006, I-1721.

32) Case C-303/05, Avocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad [2007] ECR I-(nyr) (3 May 2007).

マクロ地域組織の立法過程や行政過程において個々の市民を代表する民主的機関による批判的討論や民主的な政治的統制に服するような制度にはほとんどなっていない（民主代表議会をもつ EU ですら、第 2・第 3 の柱では欧州議会の立法関与が諮問にとどまる）。ところがこの国連や EU の措置も、国家が個人に対して規制的にとる措置と同様に、「普遍的」と目されるはずの市民的自由や基本的権利を著しく制約する。国連も欧州審議会も EU も、基本権・人権は普遍的であると考えてこそさまざまな人権条約を締結し批准した。ヨーロッパ諸国の憲法も、各国（行）政府の権力行使を規律するために権利章典を掲げたはずであった。ところが 1990 年代から 2000 年代初頭にかけて、国連や EU において諸国（行）政府が国際的テロリズム対策措置を議論したとき、基本権・人権の制約がどこまで許されるかについて徹底した議論はほとんどなされていない（欧州審議会の批判がむしろ目立つほどである）。かくして行政部が国際・マクロ地域次元で民主的な統制も立憲的規範による統制も意思決定の段階では実効的に受けずに個人に対して実質的に直接に規制力を発揮する状況が生じている。この現状では個人にとって自己の権利や自由を擁護する最後の砦は、独立の司法による立法行為・行政行為への統制の可能性となる。

## II. 司法審査の保障と基本権の保護 — EU 判例の展開 —

それゆえ国際的テロリズム規制目的で特定の個人や団体を経済制裁する EU の規制措置について、はたして独立の司法審査が保障されるかどうか、また司法審査を通じて個人の権利（とくに EU 法の一般原則から認めうる個人の基本的権利や人権など）がどの範囲でどれほど実効的に保護されるのかと問うことは、現実的にも理論的にも重要となる。そこに焦点をあてて、9・11 事件以後の EU の裁判所（欧州司法裁判所と欧州第一審裁判所）の判例展開を見ることにしよう。

さて、この問題に関係する EU 事案は、制裁対象の個人を特定した主体に応じて二類型に分類できる。第一は、国連安保理が個人を特定し EU はその通りに個人を経済制裁する類型。この事案では、EU においては、国際法を考慮しつつ EU 法を解釈運用するという複合問題が生じる。たとえば EU（正確には EC）は国連の加盟国ではないが国連安保理決議に法的に拘束されるのか、国連安保理決議と EU 法の優先関係はどう解すべきか、EU の裁判所が EU の法にもとづいて国連安保理決議の司法審査をできるかなどが論点となる。第二は、EU が独自に個人を特定して経済制裁する類型。国連安保理決議とは無関係に構成国と EU が事実認定をして域内の治安を理由に個人を特定して規制措置をとる。この場合は EU 法（および EU 構成国の国内法）をもっぱら判断することになる。

なお、いずれの類型でも EU の措置が欧州人権条約に適合するかという別のヨーロッパ次元の法的問題も生じるが、本稿では EU 法に焦点を当てるため、その点は割愛する<sup>33)</sup>。同様の理由で、第一類型で生じる国際法上の問題にはほとんど触れない。

## 1. 国連措置の EU 域内実施

### (1) ユスフ&カディ事件（欧州第一審裁判所判決）

第一類型（国連が個人を特定し EU がそのまま実施する類型）に属する事件で、本稿執筆時点（2007年9月）で最も重要な先導的判例となっているのが、欧州第一審裁判所の2005年のユスフ&カディ事件判決<sup>34)</sup>である（現在、欧州司法裁判所に上訴係属中）。

本件では、国連安保理が国連憲章第7章にもとづいてオサマ・ビンラディンとアルカイダ組織およびタリバン政権メンバーとそれに関係する個人と団体の資産凍結をすべての国に命じた<sup>35)</sup>。EU は当該国連安保理決議をそのまま EU 域内で実施する「共通の立場」（EU 第2の柱の措置）を採択し、次いで EC 条約 301・60・308 条を根拠に EC 規則を採択して、国連安保理の制裁委員会の作成した凍結対象者リストと同一のリストを EC 規則に掲げて制裁対象者の資産を凍結した<sup>36)</sup>。原告はこうして資産凍結処分を EC から受けた。そこで原告に関連する範囲で関連する EU・EC の措置の取消を求める訴訟を欧州第一審裁判所に提起した。本件は同様の訴訟<sup>37)</sup>のテストケースとなった。

主たる争点は、第一に、EC に非国家主体（特定個人や団体）を経済制裁する権限があるのか（EC 条約 301 条・60 条は「第三国」への制裁権限を定めるにとどまる）。第二に、当該権限があるとしても、係争の EC 措置は、EC 法の一般原則として保障される原告の基本権を侵害しており違法ではないかであった。

33) EU 法上の規制措置と欧州人権条約との適合性の点は、須網・前掲（注2）を参照。

34) Case T-306/01, Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission [2005] ECR II-3533; Case T-315/01, Kadi v Council and Commission [2005] ECR II-3649. 評釈として、Tomuschat, C. (2006) 43 C.M.L. Rev. 537-551; 中村民雄「国連安保理の経済制裁決議を実施する EC 規則の効力審査—テロリスト資産凍結事件」貿易と関税 54 巻 7 号 75-65 頁（2006 年）。

35) S/RES/1267 (1999); S/RES/1333 (2000); S/RES/1390 (2002).

36) EU 第2の柱の措置：Common Positions 1999/727/CFSP; 2001/154/CFSP; 2002/402/CFSP; 2003/140/CFSP. EC の措置：Council Regulations 337/2000; 467/2001; 881/2002; 561/2003; Commission Regulations 2199/2001; 1580/2002; 866/2003.

37) *E.g.*, Case T-253/02, Ayadi v. Council [2006] ECR II-2139（理事会規則 881/2002 号 2 条の無効確認請求・棄却。上訴係属中 C-403/06P）; Case T-49/04, Faraj Hassan v. Council [2006] ECR II-52（理事会規則 881/2002 号および委員会規則 2049/2003 号の無効確認請求、棄却。上訴係属中 C-399/06 P）; Case T-318/01, Othman v Council and Commission（係属中。理事会規則 467/2001 号、委員会規則 2062/2001 号の無効確認請求）; Case T-253/04, Aydar and Others v Council（係属中。理事会決定 2004/306 号の一部取消請求、理事会規則 2580/2001 号の一部無効確認）。

欧州第一審裁判所は、原告の請求を棄却した。第一の争点については、EC 条約 301 条・60 条は、EC 域外の国家を経済制裁する権限しか規定していないが、EC 条約 308 条、すなわち EC 運営に必要な権限が EC 条約に明示されていないとき閣僚理事会が全会一致で必要な措置を取りうるとする規定を重疊的に適用することで、非国家主体に対する EC の経済制裁権限は認めうる、と判断した（判決 158 段）。というのは、EU と EC は単一の制度枠組で一貫し継続して EU の目的の一つである平和と安全を達成すべきものであり（EU 条約 3 条）、その目的達成のために第三国への経済制裁で不十分な場合、補完的に EC 条約 308 条を重疊適用して実効性を高めることは目的に適合し、かつ EC 条約 301 条・60 条の文言にも反さないので許される（判決 159-166 段）。しかも現代国際社会でのテロリズム規制は、国家に対するだけでなく特定個人や団体に対するものも含めないと実効性を帯びないからである（判決 169 段）。

第二の争点（基本権侵害の有無）については、その判断に入る前に EU 法上の根本問題があると述べて次のように判断した。

まず、EC 自体が国連安保理決議に拘束されるかどうかについてである。EC は国連に加盟していない。しかし EC 設立当時、EC 諸国は国連憲章上の義務に拘束されており、第三国との関係では EC 設立後も国連憲章上の義務を負い続けるうえ、当時の EC 諸国が国連憲章上の義務を EC 設立後も履行する意図であったことは EC 条約 224 条・234 条等からも推認できる（判決 244-246 段）。また EC は権限行使において国際法を尊重しなければならないから、EC 法も国際法に照らして解釈されなければならない（判決 249 段）。しかもその後の EC 条約改正で、構成諸国は EC に経済制裁権限（EC 条約 301 条）を付与した。これは EC 構成国の国連憲章上の義務に EC 自体も拘束されると構成諸国が考える意思を示す（判決 250-252 段）。以上から EC 構成諸国の国連加盟国としての国連憲章上の義務の履行に必要な権限が EC に移譲された範囲で、EC 構成諸国は EC が当該権限を国連憲章上の義務履行のために行使することを確約し、EC は構成諸国の当該義務を継承したと解しうる（判決 248, 253 段）。ゆえに EC は国連安保理決議に拘束される。

次に、国際法によれば、国連加盟国が国連憲章にもとづいて負う義務は、あらゆる国内法または他の国際条約上の義務に優先するものとされる（国内法に対する優先については、慣習国際法およびウィーン条約法条約 27 条。他の国際条約に対する優先については、国連憲章 103 条、ウィーン条約法条約 30 条、国際司法裁判所ニカラグア事件判決<sup>38)</sup>）（判決 232-233 段）。ゆえに、国連憲章上の義務は、欧州人権条約や EC 条約にもとづく義務よりも優先し、安保理の決定にもこの優先性が認められる（判決 231, 234 段）。

38) Nicaragua v. United States of America, ICJ Reports, 1984, p.392, para. 107.

すると「係争の安保理決議は、原則として欧州第一審裁判所の司法審査の範囲外にあり、当裁判所は安保理決議の効力を、たとえ間接的にであれ EC 法に照らして問いたずす権限はもたず、逆に当裁判所は国連憲章にもとづく国連加盟国の義務に可能な限り適合的に EC 法を解釈し適用する義務がある」(判決 276 段) と解すべきことになる。本件の EC 規則もそのような安保理決議を EU 側の裁量なく EU 域内で実施する措置であるから、この EC 規則の効力も問えないと解すべきである。

では EC の裁判所において本件 EC 規則＝安保理決議への司法審査は一切なされないのかといえば、そうではない。「一般国際法の強行規範 (jus cogens) の範囲に入る国際法の上位準則が守られているかどうか、とくに、人権の普遍的保護に関する強行規定が守られているかどうかの判断にまでは当裁判所としても及びうる」(判決 282 段)。なぜなら、「一般国際法の強行規範とは、国際公法の上位規範であって、国際法のあらゆる主体を国連も含めて拘束するものであり、これからの逸脱が許されない規範」(判決 277 段) だからである。

そこで欧州第一審裁判所は、本件の原告が主張する基本権 (非人道的措置からの自由、財産権、聴聞を受ける権利、実効的な司法審査を受ける権利) について、これらはすべて国際法上の強行規範であるという前提で、本件の EC 規則の違法性の有無を審査し、結論的には基本権侵害はないとして請求を棄却した。

とくに実効的な司法審査を受ける権利については、欧州第一審裁判所は次のように判断した。本件の EC 規則については、手続的および実体的な適切性、内在的な一貫性、安保理決議に比例した措置かどうかを司法審査できる (判決 335 段)。安保理決議についても、一般国際法の強行規範に照らして間接的にその適法性を審査するところまではできる (判決 337 段)。しかし、安保理が採用した事実や証拠の評価に誤りがなかったかどうかの審査や当該安保理の措置が適切であったかや目的に比例した措置であったかは審査できない (判決 338-339 段)。その範囲では、国連安保理の決議に対して訴訟を提起できる国際法廷が原告にはなく、原告の裁判を受ける権利が保障されないが、この法的保護の空白は一般国際法の強行規範に反するものではない。なぜなら裁判を受ける権利は絶対的ではなく制約もありうるからである (判決 340-342 段)。制約の一つは、安保理に裁判免責が認められている点である。二つには、原告らの裁判を受ける権利は、国際平和と安全保障の維持という不可欠の公益を上回るものではない点である。三つには、安保理の行為の適法性を判断する国際法廷がない現在、制裁委員会でリスト見直しの申し立て手続を設けるのは、一般国際法の強行規範が認めるところの原告の基本権の十分な保護のための次善策としては合理的である点である (判決 343-345 段)、と。

## (2) 国際法・EU 法の一元的階層化と基本権の司法的保障の希薄化

ユスフ&カディ事件の EU 法上の意義をいえば、第一に EC に特定個人を経済制裁する権限があると認めた点であり、第二に国連の法と EC 法との関係を初めて示した点である<sup>39)</sup>。

第一点は、EC 条約の明文にないため、第一審裁判所は EC 条約 301・60・308 条の重畳適用という手法で権限を根拠づけた。しかし真の問題は、その重畳適用を認めるのが妥当かどうかである。たしかに、現代の国際的テロリズムの規制対象を国家主体に限定することは妥当ではあるまい。そして公共の安全の実効的保障の権限も、1990 年代以降の EU 制度成立により EC と EU は限定的ながらもつに至った。しかし当該権限は EU の 3 列柱に分散して規定され、権限行使上の列柱相互の連携は十分には規定されていない。第一審裁判所はその不十分さを重畳適用論で補充しようとした。しかし、その解釈が従来の EC 法秩序において個人に保障されてきた EC 法上の司法的保護の水準を低める場合は、対個人のテロリズム規制権限の行使を EC 法として統制できる限定的な解釈も加えておく必要があったのではなかろうか。

第二点の論理も疑問なしとはしない。すなわち、EC は国家ではないので国連に加盟できないが、EC 構成国の国連憲章上の義務を EU の目的に則する範囲で EC は引き受けることはでき、現に引き受けの意思が EU・EC 条約で表明されているので、EC は国連の法的措置に拘束される。そして国連の法（国連憲章第 7 章にもとづく法的措置）と EC 法とは一元的に連続した法秩序をなし、当該国連の法的措置は国連憲章 103 条ゆえに EC・EU 法に絶対的に優先するというのである。

39) このほか国際法に対する問いかけの意義もある。現在の国連の制度では、安保理が下した個人に対する経済制裁に対して、当該個人が直接に国連次元に司法的救済を求める道はない。そのような限界がある中で、欧州第一審裁判所は、①国連安保理の個人に対する経済制裁措置も国際法の「強行規範」に服すべきとの論理をとった。②しかもその「強行規範」に（公益的な制約も受けうる）基本権まで含める新たな解釈論を取り、国連安保理（その措置をそのまま実施する EC）に対して個人の基本権の保護も考慮すべきことを指摘した。これらは、国連といえども国際法の強行規範という法の支配に服するもので、個人の基本権保護も、国連次元でいっそう考慮されるべきとの問題関心を反映した法律構成である。もっともこの論理が国際法においてどれほど説得的かは今後の議論にゆだねられている。現時点では、国際法上の「強行規範」をめぐる学説も判例も多くの議論があり、概ね国際法という強行規範の概念は狭く理解され、いかなる逸脱も許されないほどの規範と解されている。E.g., Lauri Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law* (Lakimiesliiton Kustannus, 1988) pp.428-434. ゆえに欧州第一審裁判所のような、公益目的の逸脱を許す基本権まで含めるような「強行規範」解釈が国際法の学説や実務や判例において支持を得るかどうかは不透明である。国際法上の「強行規範」に基本権が（はたして、どれほど）含まれるかをめぐり国際法学説・判例の詳細は、Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law* (Oxford Univ. Press, 2006) pp. 53-60 を参照。なお、寺谷広司『国際人権の逸脱不可能性』（東京大学出版会、2003 年）も参照（国際法上の「強行規範 (jus cogens)」と「デロゲートできない権利」を区別し、基本権をデロゲートできない権利として論じる）。



たしかに EC は、EC 法と EC 構成国の国内法との関係については、1960年代の判例以来一貫して一元的に連続するものとしてとらえ、EC 法の構成国法に対する絶対的優位性の原則を堅持してきた<sup>40)</sup>。ゆえに国連の法と EC 法が一元的に連続する法秩序をなすと考え、EU 諸国間の国際条約で設立された EC・EU が、他の国際条約上の義務に優先すると称する国連憲章の課す義務に服すると考えるのも平仄は合う。

しかし欧州司法裁判所は、EC 各国の憲法の基本権規定との関係では、たとえ各国憲法が保障する基本権を侵害しかねない EC 立法があっても、それを各国憲法の基本権保障規定に照らして司法審査することは各国裁判所に許されないと述べ、EC 法上の基本権が EC 法の一般原則という不文法により保障されるのであると判断していた<sup>41)</sup>。ユスフ & カディ事件の文脈では、このような論理が国際法次元に生じる可能性はほとんどない。そもそも国際次元では、国連のテロリスト規制措置について司法審査の管轄権を直接に及ぼしうる裁判機関もなければ、関連する個人に対して管轄権を行使しうる独立の救済機関も用意されていない。にもかかわらず本件で問題になっているのは、原告らが事実誤認による国連安保理の経済制裁を解除してもらいたいという訴え、すなわち原告らの公正な聴聞を受ける権利、実効的な司法的救済を受ける権利などの基本権である。

要するに国際的テロリズム規制目的の国連安保理決議に EC 法よりも絶対的な優位性を認める、国連の法を頂点とした一元的な世界法秩序観をとり、国連の義務に無条件で絶対的に拘束されるとの立場をとるならば、本件原告は、現状では、国家が同じ国連の措置を国内法で実施したときよりも、かえって個人の人権や基本権の司法的保護が希薄な状態に追い込まれる。

これは通常の状態と EU を比較すれば明確になる。もしも日本やアメリカのように、EU に属さない国であれば、国連安保理決議を国内実施するにあたり、国家憲法が保障する国民の基本権を当該安保理決議が侵害する場合は、国内実施をすべきかどうかの審査を国内の裁判所が主権的国家の権利として行う余地がある。ところが、EU 諸国のように、国連と国家の間に EU が入り、EC が直接に個人に対して制裁措置をとる場合は、本件の欧州第一審裁判所の一元的階層論理からすれば、EC 次元で自律的に EC 法上の基本権に照らして国連安保理の決議の効力を司法審査することは許されず、司法審査は国際法の「強行規範」だけに照らしたものに限定されるという結論になる。果たして、EU 域内の個人に対しても、また EU が世界に示す地域法秩序のモデルとしても、法的に妥当な帰

40) *E.g.*, Case 6/64, *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585; Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal* [1978] ECR 629. 一連の判例展開について、中村民雄・須網隆夫編『EU 法基本判例集』（日本評論社、2007年）3-32頁も参照。

41) Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125.

結をもった解釈論なのであろうか。

この点で興味深いのは、国際法と国内法の間を一元的に捉える傾向が強いオランダにおいて<sup>42)</sup>、安保理の特定個人に対する経済制裁決議が、それと抵触する国内法に優先する運用に必ずしもなっていない点である。たとえば1992年にユーゴ人所有の商船がコロンビアからの船荷をオランダのロッテルダム港で下ろそうとしたときオランダ当局が安保理の対ユーゴ禁輸決議を根拠に積荷搬出を禁止した事案があった。オランダの裁判所は、同国憲法のもとで国内法令に対する優位を認められるのは、「あらゆる人を拘束」するような国際法規に限定されるといい、特定の人に対する安保理の制裁決議はそのような国際法規ではないから、本件で安保理決議を根拠に船荷搬出を禁止する処分は法的な根拠がなく違法とした<sup>43)</sup>。これは当該事案の妥当な解決を優先させた判決ではあるものの、国連加盟国の法秩序において、安保理決議の拘束力について EC 第一審裁判所ほどに絶対的な優位性を認めることに慎重な姿勢を示す一例ではあろう<sup>44)</sup>。

しかし逆に、世界次元で個人に対して十分実効的な基本権の司法的保障がなされない間は、EU においても、EC 法上の基本権に照らして、国連の措置の法的効力を審査できると考えるならば、今度は国際法と EU 法が本質的には二元的に存在する立場をとることになる<sup>45)</sup>。つまり、世界全体の法秩序は、一方で国際法があり、他方で、それを受け入れるとは限らない各国法や EU 法が横並びに存在するという多元的な秩序になる。もっともこれが現在も世界の多くの国がとる態度ではある。これでは国際的テロリスト活動を実効的に規制することは難しくなるであろう。欧州第一審裁判所が、原告らの裁判を受ける権利は、国際平和と安全保障の維持という不可欠の公益を上回るものではないと判断した背後には、この懸念があったのであろうか。

このように国際テロリスト規制と個人の基本権の保障とは両立しがたい。いずれにせよ、国連安保理や EU が直接に各国内の個人に規制作用を直接に及ぼすことに対する実効的な司法的統制の制度と論理の構築が喫緊の課題となっており、欧州第一審裁判所のユスフ & カディ事件判決が、現時点までの EU の回答となっている。

その後、欧州第一審裁判所は、類似した事実関係と争点の別件でユスフ & カディ事件の

42) オランダ憲法 93 条は「国際組織の条約および決議の規定であって、その内容においてあらゆる人を拘束しうるものは、それが公示された時から拘束力をもつものとする。」とし、同 94 条で、そのような条約および決議の規定と抵触する国内の法令は不適用となると定めている。

43) Nikolaos Lavranos, *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law* (Europa Law Publishing, 2004), pp.105-106.

44) *Ibid.* pp.100-111. (ドイツ、オランダ、フランスの裁判所の立場はいずれも安保理決議の国内法に対する優位性や、安保理決議の国内直接効を認めていないと指摘)。

45) 須網・前掲(注2)は、EU が実効的な司法的救済を保障しない結果は、欧州人権条約違反となるから、EU としても国連安保理決議の実施において EC 法上の基本権審査をすべきではないかと示唆する。

判旨を再確認し<sup>46)</sup>、さらに、国連安保理の制裁措置にもとづいて EC 法上の資産凍結措置をうけた個人は、安保理でのリスト見直しに向けて、当該凍結処分に対する異議申し立て権を EC 法上の権利としてもつと判断し、当該異議申し立てを受けた EU 構成国は、個人の基本権を尊重し、国連安保理の制裁委員会へのリスト修正申し立て手続を迅速かつ誠実に進める EC 法上の義務を負うと判断した<sup>47)</sup>。国連安保理の事実認定やとった措置の適切さに対する EU からの法的規律は及ぼせないが、国連安保理が自ら構築した手続を最大限使う権利は EU としても保障すべきだという考え方が表れている。

## 2. EU の独自措置

### (1) OMPI 事件（欧州第一審裁判所判決）

第二類型（EU が独自に個人を特定して経済制裁した類型）では、欧州第一審裁判所も鮮やかな対照をなすほど一転して、基本権保護のために司法審査を精密に及ぼしている。この類型の先導的な判例は、欧州第一審裁判所の 2006 年の OMPI (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran イラン人民ムジャヒディン組織) 事件判決<sup>48)</sup>である<sup>49)</sup>。

本件では原告を特定したのが EU 自体であった。EU は、9・11 事件直後に採択された国連安保理の 1373 号決議（テロリズム対策強化を一般的に全世界諸国に求めた決議<sup>50)</sup>）に促されて、EU 域内での国際的テロリズム対策のために EU 第 2・第 3 の柱の措置（国際的テロリズム対策に関する「共通の立場」2001/930 号・931 号）と EC の措置（閣僚理事会が EC 決定で個人を特定して資産凍結を命令できる制度枠組を定めた EC 規則 2580/2001 号）を採択した<sup>51)</sup>。これらにより、EU 諸国政府は、EU の定義にしたがって国際的テロリズム活動者・支援者・関係団体を特定してリストアップしたものを制裁すべきとする EU の「共通の立場」

46) *E.g.*, Case T-49/04, Faraj Hassan v. Council [2006] ECR II-52 (appeal pending C-399/06P); Case T-362/04, Leonid Minin v. Commission [2007] ECR II-(nyr) (31 Jan. 2007).

47) Case T-253/02, Chafiq Ayadi v Council [2006] ECR II-2139 (appeal pending C-403/06P), esp. para. 147. 評釈として、Joni Heliskoski, (2007) 44 C.M.L.Rev. 1143-1157.

48) Case T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council [2006] ECR II-(nyr) (12 Dec. 2006). 評釈として、Christina Eckes, (2007) 44 C.M.L.Rev. 1117-1129.

49) 第二類型の事案としては他に、Case T-47/03, Jose Maria Sison v. Council [2007] ECR II-(nyr) (11 July 2007) (1997 年以來オランダに在住するフィリピン共産党ゲリラのリーダーに対する EC 閣僚理事会の資産凍結決定を理由付記の不備などを理由に違法とした.); Case T-327/03, Stichting Al-Aqsa v. Council [2007] ECR II-(nyr) (11 July 2007) (オランダで設立された、パレスチナ支援のイスラム社会福祉団体アル・アクサ基金に対する、EC 閣僚理事会の資産凍結決定 2006/379 号について、資産凍結の名宛人となった者への処分の理由付記が不十分で無効とした.) など。

50) S/RES/1373 (2001).

51) Common Position 2001/930/CFSP [2001] OJ L 344/90; Common Position 2001/931/CFSP [2001] OJ L 344/93; Regulation (EC) 2580/2001 [2001] OJ L 344/70.

を（EU 第2・第3の柱の閣僚理事会として）採択して随時更新し、さらにそのリストを EC の閣僚理事会の決定としても採択して随時更新し、EC 規則 2580/2001 号による資産凍結措置を当該リストの人物らに課せるようになった。この制度は、EU が各国政府からの情報提供にもとづき個人や団体を制裁対象に認定する制度である。国連安保理の決議をそのまま履行したユスフ&カディ事件と異なり、この制度では EU・EC に事実認定や不利益処分の手続や内容を決定する裁量があるのが特徴である。

本件の原告は、イギリスの 2000 年テロリズム法により同国政府から 2001 年 3 月にテロリスト団体として指定され、それをイギリス法上違法と争ったが敗訴した（本件判決 2, 12, 16 段）。その間の 2002 年に原告は、前述の EU の制裁制度のもとでテロリスト団体と認定され、資産凍結の EC 決定をうけた。本件の原告は、2002 年当初の EU の「共通の立場」と EC 決定の原告に関する部分の取消を求めて欧州第一審裁判所に提訴し、その後、当初の措置が更新されると、更新された措置の取消を求めた<sup>52)</sup>。

欧州第一審裁判所は、EU 第2・第3の柱の措置たる「共通の立場」については裁判管轄権が現行の EU 設立条約では付与されていないとして却下し（判決 45-54 段）、EC 措置だけを審査し、原告に関する範囲での取消を認めた（判決 174 段）。

本件の第一審裁判所は EU・EC 独自のテロリスト規制措置の枠組のもとでの一般論として次のように述べる。個人が「実効的な司法的救済を受ける」には、なぜ処分を受けたのかの「理由付記」により十分な情報を得なければならず、それがなければ「公正な聴聞」も受けられないから、これら 3 つの権利・義務は相互に関連している（判決 89 段）。

まず「公正な聴聞を受ける権利（the right to a fair hearing）の尊重」は EC 法の基本原則であり、具体的措置の根拠となる証拠と法令を処分対象の個人ごとに具体的に提示され、当該処分をうけた個人は自己の主張を述べる機会を付与されるべきである（判決 91-93, 115 段）。本件での経済制裁措置は、EU の独自の処分であるから、この基本原則に服する（101-108 段）。本件のテロリスト規制措置は、EC 各国次元で EU の「共通の立場」（2001/931 号）と国内法にしたがってテロリストに該当する個人や団体を特定する段階と、EC（閣僚理事会）次元で各国認定にもとづいて制裁を決定する段階の二段階を経る。ゆえに「公正な聴聞」は両次元で保障されるべきであり、とくに各国次元での認定が EC 次元の決定でも尊重されるので、当事者は各国次元で自らの主張をする機会をもつことが重要であって、EC 次元での「公正な聴聞」は各国次元の認定になかった追加的認定の範囲での聴聞

52) 原告が最初にリストに掲載されたのは Common Position 2002/340/CFSP [2002] OJ L 116/75, Council Decision 2002/334/EC [2002] OJ L 116/33. 口頭弁論終結時の措置は Common Position 2005/936/CFSP [2005] OJ L 340/80, Council Decision 2005/930/EC [2005] OJ L 340/64. 裁判所は最終的に口頭弁論終結時の措置を取消訴訟の対象として審理している。

が主となる（判決 117-125 段）。もっともテロリスト活動を抑止するためには不意打ちの経済制裁こそ効果があるので、初回の制裁前に名宛人たる個人に証拠を示す必要はないが、制裁と同時または制裁処分後に可及的速やかに提示すべきである（128-129 段）。他方、制裁の定期的見直しにより制裁継続とするかどうかの第二回目以降の処分では、つねに事前に証拠提示と主張機会保障をすべきである（判決 131 段）。

次に、措置の「理由付記の義務（the obligation to state reasons）」は、関係個人に係争の措置に十分な理由があるか誤りはないかを検証させるために情報を与えるという目的だけでなく、EC の裁判所が当該措置の適法性を司法審査できるようにするためでもある（判決 138 段）。この義務も EC 法の基本原則であり、本件の措置にも適用されるべきである（判決 109 段）。さらに、「実効的な司法的救済を受ける権利（the right to effective judicial protection）」は、EC 構成国の憲法の共通の伝統と欧州人権条約 6 条・13 条から生じる EC 法の一般原則であって、経済制裁措置に関する本件ではとりわけ保障されるべき権利である（判決 110-111 段）。

裁判所によれば、以上の一般論に照らして本件の EC 措置の採択手続と実務をみると、原告に対して当該 EC 措置を取る根拠となった証拠が何ら示されず、ゆえに原告が当該措置に反論する機会も実効的にもせず、また措置の理由付記もない。それらゆえ原告は（各国の裁判所ではもちろん）EC の裁判所においても実効的に争うことができない。つまり原告は実効的な司法的救済を受ける権利も侵害されている（判決 114-173 段）。したがって原告に制裁決定をした EC 決定は原告に関する範囲で取消を免れない（判決 174 段）。

## (2) EU 法秩序における司法審査と基本権の保障の推進

本判決の EC 法上の積極的な意義は、テロリズム規制目的であっても EU・EC に事実認定や不利益処分の手続や内容を決定する裁量がある場合の個人への処分行為は、処分の名宛人たる個人に EC 法上の手続的権利（「公正な聴聞を受ける権利」「理由付記」「実効的な司法的救済を受ける権利」）が保障され、当該権利の侵害は処分の取消事由となると明言したところにある。しかも本判決の理由付けは一般論のあとで本件への適用を検討する構成になっているので、本件の論理は、原告と同一の EC 決定でリストアップされた他の個人・団体にも同様に当てはまるであろう。類例の先導的判例となることを自覚した判決である。

この結果、欧州第一審裁判所は、EU の独自措置である第二類型の事案と、国連安保理の決議を EU の裁量なくそのまま実施した第一類型の事案とでは、制裁対象の個人の権利保障を異にすることになった。第一類型では国連の法の優位性を EU も受け入れ、国連次元での決定を揺るがすような EU としての司法審査や基本権保障は及ぼさない謙抑

的な立場をとった。他方、第二類型では EU（少なくとも EC）としての基本権保障と司法審査を保障しようとした。

とくに第二類型の事案を扱った本件で、個人の司法的救済につながる点で重要な判示事項は、「公正な聴聞」への権利と「理由付記」義務の確保において、特定の個人をどのような具体的な証拠や情報にもとづいて制裁対象に指定したのか、どの国が当該個人を制裁対象に指定したのかを当該個人に知らしめる義務が原則的にあると踏み込んでいる点である<sup>53)</sup>。もちろん裁判所は、公序の維持や国の外交関係の保障など優越的公益がある場合や、個人の権利を認めると規制目的が損なわれる場合は、具体的な証拠の開示を拒否しうるとも認めてはいる（判決 133-136 段）。しかし個人に原則として情報開示をすべきとした点は大きい。というのは第一に、別件で、特定個人を経済制裁した措置の採択の資料となった文書の情報公開を関係個人が EC の閣僚理事会に求めた事案では、当該文書が公益や安全保障上の機密であることを理由に閣僚理事会が非開示処分としたことを欧州第一審裁判所も欧州司法裁判所も適法としており<sup>54)</sup>、個人には他に EC 法上は処分根拠情報の開示を求める道がなかったからである。第二に、EU 機関が各国機関から独立に事実認定をすることはほとんどなく、各国政府が情報収集をして認定をする現状からして、関係個人が事実認定の違法等を争うには、構成国次元で訴訟を提起することが必要である。そのためにも当該個人を制裁対象に指定した政府名や根拠など具体的な情報を知ることは重要である。

とはいえ本判決にも限界がある。本判決は、EU の中の EC という一部の法制度内での司法審査と基本権保護の徹底を進めたものにすぎない。しかし実態からすれば、国際的テロリスト規制は、EU においては EU 第 2・第 3 の柱と EC の柱が連動して行われる。EC 単独では行われえない。ゆえに本判決のように EC だけに司法的統制を徹底的に及ぼす立場は、EC 法の蓄積から導き出せるものの、EU 制度全体を連動させる 2000 年代の EU の統治行為に対する司法的統制の論理としては十分ではない。本件の第一審裁判所は、EU 条約が EU 第 2・第 3 の柱の措置である「共通の立場」について、個人の提起する取消訴訟の管轄権を与えていないという規定の文言通りの解釈にとどまっている。EU の第 2・第 3 の柱と EC の柱の複合行為への EU 全体の司法部として統制する立憲的な解釈は示していない。

53) Eckes, *supra* note 48 at 1127.

54) Case T-110, 150 & 405/03, Sison v. Council [2005] ECR II-1429; Case C-266/05P, Sison v. Council [2007] ECR I-(nyr) (1 Feb. 2007).

### 3. 司法審査の保障される EU 法秩序の創造へ

これらの欧州第一審裁判所の判決の多くは、欧州司法裁判所に上訴された。欧州司法裁判所も最近判断を示しはじめた。

#### (1) GPA & セギ事件（欧州司法裁判所）

欧州司法裁判所は、GPA (Gestoras Pro Amnistia, 政治犯救済会) & セギ事件<sup>55)</sup>において、欧州第一審裁判所と異なり、EU 制度全体を俯瞰した EU の立憲的秩序を構想する姿勢を示した<sup>56)</sup>。

両事件の重要な事実はほぼ同様である。第一の GPA 事件の原告は、政治犯・亡命者の権利保護を活動の中心とするバスク地方の人権保護団体 GPA (1976 年設立) とその関係者である。第二のセギ事件の原告セギは、バスク地方の青年、アイデンティティ、文化、言語維持を支援する団体とその関係者である。GPA は 2001 年 11 月に、セギは 2002 年 2 月にそれぞれスペイン国内裁判所の予審判事により、バスク地方の分離独立運動組織 ETA の不可欠の部分をなす団体と認定された。スペイン政府はすでに ETA をテロ組織と認定していた。そこで EU 閣僚理事会は 2001 年 12 月 27 日に、EU の「共通の立場」2001/931 号を採択し、そこで ETA とともに両原告もテロリスト・支援者刑事捜査の対象者としてリストアップした。両原告は、資産凍結という経済制裁を受けているのではなく、刑事捜査の対象者リストに掲げられ常時活動を監視される処分を受けたのである。なお、EU 閣僚理事会は、「共通の立場」2001/931 号の採択に際して「補償権に関する宣言」を付けており、「共通の立場」2001/931 号 1 条 6 項で言及された者、グループまたは団体について何らかの誤りがあったときは、被害者は司法的救済を求める権利をもつと宣言していた。本件原告はこれに該当する。

原告らは、リスト掲載に対する損害賠償を EU 閣僚理事会に求める訴えを欧州第一審裁判所に提起したが、EU 条約に個人の EU に対して提起する損害賠償の訴えの管轄権が

55) Case C-354/04P, Gestoras Pro Amnistia and others v. Council [2007] ECR I-(nyr) (27 Feb. 2007); Case C-355/04P, Segi v. Council [2007] ECR I- (nyr) (27 Feb. 2007). Cf. Case T-338/02, Segi and Others v Council [2004] ECR II-1647.

56) 本文では取り上げないが、欧州司法裁判所の司法審査の機会を、第一審裁判所よりも保障しようとする立場が見られる例もある。Case C-229/05P, the Kurdistan Workers' Party (PKK) & the Kurdistan National Congress (KNK) v. Council [2007] ECR I-445 (EU 独自の個人制裁措置に対する取消訴訟について、欧州第一審裁判所は原告適格の不備を理由に訴えを却下したが、欧州司法裁判所は、処分の対象団体と原告との結びつきが合理的にうかがえるとして、訴えの一部は受理可能と判断して原審を破棄した。)

規定されていないことを理由に、同裁判所は訴えを却下した。それに対する上訴が本件である。原告らは、EUの「共通の立場」をめぐる訴訟はEU条約にまったく規定されていないので、現行のEU条約が認めるECの裁判所の管轄権を文言通り解釈すると、原告らが「共通の立場」でリストアップされたことの違法を争う「実効的な司法的保護の権利」がまったく奪われてしまうと主張した。

欧州司法裁判所は、次のように判断した。まず、EU条約第6編（第3の柱）では損害賠償請求訴訟の管轄権はないとした原審判断に誤りはない。なぜなら、EU条約が認めるのは、構成国内の訴訟で争点となったEU法上の論点に対する先決裁定（同35条1項）、構成国・欧州委員会が提起する枠組決定または決定の効力に関する取消訴訟（35条6項）、構成国間の紛争（同35条7項）に限られているからである（判決44-48段）。また閣僚理事会の付した「補償権に関する宣言」はEC条約の明文が定めない法的救済を創設する法的意味はもたないので、EU条約の解釈に用いることができない（判決61段）。

次に、しかし、原告らの実効的な司法的保護の権利がすべて奪われているわけではない。EUは、法の支配の原則にもとづき、EC法の一般原則として基本権を尊重する。ゆえに、EUの機関の行為は、構成国のEU法の実施行為と同様に、EUの司法審査に服する（判決51段）。EU条約第6編（第3の柱）は「共通の立場」は構成国間にもみ誠実協力義務を発生させ、第三者には法的効果を生じないことを前提にして、これを司法審査の対象から外し、第三者にも法的効果を生じうる「枠組決定」「決定」「条約」についてECの裁判所の取消訴訟や先決裁定の管轄権に服せしめている（判決52段）。この趣旨に照らせば、EU第3の柱での先決裁定の管轄権（EU条約35条1項）は、EUの「閣僚理事会が採択するすべての措置で、その性質や形式が何であれ、第三者に対して法的効果をもつことが意図されている措置」に及ぶと解しうるし、その解釈を妨げる明文もない（判決53段）。ゆえに、EU第3の柱においてEU条約が予定した範囲を超える内容の「共通の立場」は司法審査の対象になり、「共通の立場」の効力や解釈の争いを含む事案を審理する構成国の裁判所は、本件のように「共通の立場」が第三者に法的効果を生じさせる意図をもつとの重大な疑いをもつときは、EU条約35条の定める条件に服するものの、欧州司法裁判所へ先決裁定を求めることができる。欧州司法裁判所は当該「共通の立場」が第三者に法的効果を生じさせる意図かどうかを認定し、真の分類をして先決裁定をするであろう（判決54段）。このほか、構成国または欧州委員会が提起する訴訟においても当該「共通の立場」の適法性を欧州司法裁判所は審査する（判決55段）。なお構成国の裁判所は、自然人や法人が「国内のあらゆる決定その他の措置で、EUの行為の起草やEU行為の当該人への適用に関係する措置の適法性を訴えうるように、提訴権行使を規律する国内手続法を解釈適用し、かつ、被った損害の賠償を請求できるように解釈適用すべきである。」（判決56段）。



このように判断して、欧州司法裁判所は原告の上訴を棄却した。しかし、原告はこの判決により、構成国における国内訴訟において、EUの「共通の立場」を実施する各国政府の具体的行為に対する取消訴訟や損害賠償請求訴訟を起し、そこで「共通の立場」の争点をもちだして先決裁定を構成国の裁判所から欧州司法裁判所へ求めることで、「共通の立場」の真の分類や効力を争う道が開かれた。

## (2) EU全体にわたる司法審査への積極的姿勢

欧州司法裁判所のGPA & セギ事件判決の意義は、2000年代の新たなEUの統治行為に対して、EU全体の法の支配の徹底をめざした立憲的な構想の解釈を大胆に進めた点にある。1990年代から形成途上のEUなる制度では、テロリズム規制措置のように、EUの3つの柱に分散された権限を連動させて個人に対して規制措置をとるという新しい統治行為が生じている。ところがEUの司法権は、3つの柱ごとに管轄権の有無や広狭を抱え、個人とEUとの関係での司法審査を3つの柱全部に同様には徹底できない。この統治行為の進展と司法審査の不足という非対称を根本的に改善するにはEU条約の改正をまつしかない。しかし現行のEU条約の文言が許す範囲で、欧州司法裁判所は司法審査を浸透しうる限りはする立憲的な積極的解釈を展開した。

このように「法の支配」の徹底した共同体としてECを形成する立場は古くから欧州司法裁判所にあった。1970年のERTA（欧州道路運送条約）事件では、ECの閣僚理事会での「評議（Beschluss; délibération）」なる行為について、それがEC条約が取消訴訟の対象行為として予定する名称の法的措置のいずれにもあたらないものの、欧州委員会の権限を侵害する法的効果をもちうるので取消訴訟の対象となると判断した<sup>57)</sup>。このときのEC条約の解釈を支えたのが、「欧州司法裁判所は法の遵守を確保する」（EC条約220条）という規定に含意される「法の支配」の原則であった。以後この判例の立場が確立し、欧州議会の選挙運動補助金の配分決定行為<sup>58)</sup>や、欧州委員会の「Communication（告示）」という名の行為<sup>59)</sup>なども、第三者に法的効果を生じる意図であると評価されるなら、欧州司法裁判所における取消訴訟の対象にできるといった判断が繰り返された。そして現在はEU条約6条の明文で「法の支配」がEU全体の憲法原則として明示されている。本件において欧州司法裁判所がEUの第3の柱についても、こうしたECの先例に言及し、その論理を類推した。欧州司法裁判所の長期的に一貫した立憲的な法秩序のEUを構築しようとする態度が現れている。

57) Case 22/70 Commission v Council (ERTA) [1971] ECR 263, paras. 38 to 42.

58) Case 294/83, 'Les Verts' v. European Parliament [1986] ECR 1339 para.25.

59) Case C-57/95 France v Commission [1997] ECR I-1627, paras. 7-8.

もっとも、個人の立場からみたときの本判決の意義は、「先決裁定」管轄権を、「共通の立場」と称する措置について認めた点に限られるであろう。というのは、先の OMPI 事件のように EU の第 2・第 3 の柱の「共通の立場」にもとづく EC の対個人資産凍結措置に対する取消訴訟を個人が欧州第一審裁判所に提起したとして、そこで個人が EU の「共通の立場」の効力を争えるかを考えてみると、たとえ本件の判旨に則して、問題の「共通の立場」が実際には第三者に法的効果をもたらす意図の措置であるから実質的には EU「決定」と分類されるべきで司法審査に服すると考えたとしても、EU 条約 35 条は EU 第 3 の柱の「決定」の効力を争える原告適格を構成国と欧州委員会に認めており、これを限定列举と解釈するなら、個人には当該「決定」の効力を争うことは許されないとの疑義が生じるからである。司法審査の徹底には、EU・EC 条約改正が不可欠である。

## 展望—むすびに代えて

2007 年に合意された「改革条約 (Reform Treaty)」(リスボン条約)は、現行の EU・EC 条約を改正して (EC 条約は「EU 運営条約」と改称され)、EC の柱と EU 第 3 の柱を一本化し、立法面も司法面も制度的区別を解消する。ただし EU 第 2 の柱については制度的区別が残り、司法管轄権も原則として排除されるが (EU 運営条約 240a 条前段)、例外的に個人に対する制裁措置については司法審査が及ぶとされている (同条後段)。ゆえにこの「改革条約」が発効すれば、現在の欧州司法裁判所の EU 全体の立憲的法秩序構想をさらに推進する条約の明文が備わることになる。

マクロ地域組織としての EU が、一方で治安目的での個人に対する規制権限を具備するようになり、他方で司法審査を保障し、実効的な司法的保護も (後手ながら) 個人にも及ぼすよう前進している点は、国連など国際法秩序のあり方にも示唆を多く与えよう。