

〔論 説〕

EU 複合危機と EU 法

—ユーロ危機・難民危機・Brexit と EU 法の変化— (3)

須 網 隆 夫

- IV Brexit と EU 法
 - 1 イギリスの EU 離脱
 - 2 リスボン条約以前の EU 加盟国の脱退
 - (1) 問題の所在
 - (2) 国際組織からの脱退・国際法に基づく加盟国の脱退・
 - (3) 越境的統治体からの脱退・EU 法に基づく加盟国の脱退・
 - (4) 小括
 - 3 リスボン条約と自主的脱退条項
 - (1) EU 条約 50 条の構造
 - (2) 脱退条項の制定過程
 - (3) 脱退条項の挿入理由
 - (4) 脱退条項をめぐる諮問会議の議論
 - (5) 脱退条項と加盟国憲法裁判所
 - 4 脱退条項と EU 法
 - (1) 脱退条項の意義
 - (2) EU 権限の拡大
 - (3) 国際条約としての EU 基本条約
 - (4) 小括・脱退条項と EU の変容・
- V 複合危機と EU 法の執行状況
 - 1 EU 法の性質と EU 法の遵守
 - 2 欧州委員会による EU 法の適用状況の監視
 - (1) 欧州委員会による義務違反手続
 - (2) 義務違反手続の適用状況
 - (3) ハンガリー・ポーランドの執行状況
 - 3 小括
- VI 結語—複合危機と EU 法—

IV Brexit と EU 法

1 イギリスの EU 離脱

本章で検討する複合危機の最後は、加盟国であるイギリスの EU からの脱退である。1957年の欧州経済共同体 (EEC)・欧州原子力共同体 (EAEC) の創設にイギリスは加わらず、1960年に EEC 非加盟の他のヨーロッパ諸国とともに欧州自由貿易連合 (EFTA) を設立して対抗し、1960年代の西欧では、EEC と EFTA が鼎立した。しかし、イギリスはまもなくその政策を変更して、EC (ECSC, EES, EAEC の 3 共同体を合わせて欧州共同体と呼ばれた) への加盟を申請し、1973年に EC 加盟を実現した。

その後、EC から EU への発展の過程でも一貫して加盟国であったイギリスは、2016年6月に実施した、EU 加盟継続の可否を問う国民投票によって、僅差 (離脱 51.89%, 残留 48.11%) ではあるが EU 離脱派が勝利を収め、これにより、イギリスの EU 離脱が決定した。翌 2017年3月、イギリス政府は、EU に離脱手続の開始を通告し、3年半に渡る紆余曲折を経て、EU の歴史上はじめて、イギリスは、2020年2月1日に EU を離脱した¹⁾。離脱後も、2020年末までの移行期間中は、EU 法が従来と同様にイギリスに適用されていたが、移行期間の終了により、離脱プロセスは最終的に完成し、イギリスは、半世紀近くに及んだ EU 加盟の歴史を終え、2021年1月より、完全に EU 域外の第三国となった。そして現在、両当事者間の関係は、締結が危ぶまれながら、移行期間終了直前の 2020年12月に合意に達した、「通商・協力協定 (TCA)」によって規律されている²⁾。

EU は、言うまでもなく国家ではなく、加盟国から多くの主権的権限の移譲を受けた連邦制度ではあるが、なお国際組織に分類されることが通常である。しかし EU 離脱は、EU 法が個人に直接付与した様々な権利の処理が問題となるなど、通常の国際組織からの脱退とは異なり、むしろ国家から一地方が独立する状況

¹⁾ EU 条約により 2 年間の交渉期間は、3 回延長された。第一回の延長は、2019年3月22日の延長決定により、2019年5月22日まで、第二回の延長は、2019年4月11日の延長決定により、2019年10月31日まで。第三回の延長は、2019年10月29日の延長決定により、2020年1月31日までであった (European Parliamentary Research Services, Article 50 TEU in practice, How the EU has applied the 'exit' clause 9 (2020))。

²⁾ TRADE AND COOPERATION AGREEMENT between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part, OJ 2021, L149/10.

に近い³⁾。イギリス政府の離脱通告後、離脱の完成にまで至る一連の過程は、EU 法によって深く絡み合った EU とイギリスの関係を一つ一つ解きほぐしていく過程であり、その過程の中で、イギリスが如何に深く、EU 法制度に組み込まれていたかが誰の目にも明らかとなった。例えば、EU 法（特に直接適用性を有する規則・決定）は、イギリス国内法秩序に浸透し、国内法と一体化していた。そのため、離脱によって、それらの EU 法がイギリスに適用されなくなると、適用すべき法規が存在しなくなり、「法の空白」による混乱が生じかねない。そのためイギリスは、EU 脱退法を 2018 年に制定して、イギリスで通用していた EU 法（指令の実施法を含む）を全て国内法に変形し、そのような事態に対応した⁴⁾。もちろん、将来、それらの EU 法が維持される保証はないが、まずは「法の空白」を避けることが優先されたのである。

さて今回のイギリスの EU からの離脱（以下、Brexit とする）は、EU 条約 50 条（自主的脱退条項）を法的根拠に行われた。加盟国の自主的脱退を認める同条は、2009 年に発効したリスボン条約により EU 基本条約に新たに挿入された規定である。脱退条項の挿入にも係らず、現実加盟国が脱退する事態が生じるとは必ずしも思われていなかったが、予想に反して、50 条が適用される事態が生じてしまったのである。

本稿は、Brexit に法的基礎を与えた、この 50 条を検討することにより、EU 法の性質の変化にアプローチするものである。以下、第一に、加盟国の脱退をめぐる、リスボン条約発効前の状況より検討を始める。リスボン条約以前、加盟国の脱退を明示した規定はなく、脱退の可否については議論が対立していたことが理解できる。次いで第二に、50 条の起源となった、憲法条約 I-59 条を生み出した、「ヨーロッパの将来に関する諮問会議」の議論を検討し、どのような議論を経て、加盟国の自主的脱退が明示的に規定されるに至ったかを考察する。そして第三に、挿入された脱退条項を評価し、その EU 法の性質に対する影響を分析する。

³⁾ 須網隆夫「Brexit 後の世界経済秩序—「グローバル市場」の現状と将来—」21 世紀政策研究所報告書『EU と新しい国際秩序—Brexit 後の EU, そして世界—』（2021 年）3-11 頁。

⁴⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 11.

2 リスボン条約以前の EU 加盟国の脱退

(1) 問題の所在

リスボン条約以前の EU 基本条約を見ると、EEC 条約以来、EU 基本条約に、加盟国の脱退は明示的には規定されておらず、そのため、加盟国の脱退、特に加盟国が EU から一方的に脱退できるか否かにつき、論者の意見は対立していた。EU からの加盟国の脱退を考察するには、EU をどのような組織・統治体として認識するかが出発点となる。EU 自体についての認識が、一方的脱退の可否に関する結論に必ずしも直結するわけではないが、EU に対する認識、具体的には、EU を国際条約によって設立された国際組織と考えるか、それとも国際組織とは区別された連邦的な越境統治体であるかと考えるかにより、加盟国の脱退に国際法が適用されるか否かが分かれることになり、加盟国の脱退を考察する筋道が異なってくるからである⁵⁾。すなわち、EU からの脱退を、国際組織からの脱退と見る場合には、脱退には、EU 基本条約とともに、国家間条約の終了を定める「条約法に関するウィーン条約 (以下、条約法条約とする)」の適用が議論される⁶⁾。他方、EU からの脱退を、国際組織とは異なる、連邦的な統治体からの脱退と見る場合は、条約法条約の適用は議論にはならず、EU 法の独自の性格を前提に、EU 基本条約・EU 司法裁判所の判例に照らして、脱退の可否が判断されることになる。

要するに、EU を国際組織と見るか、国家ではないにせよ国際組織以外の越境的統治体と見るか、関連して EU 法を国際法の一部と見るか、国家法ではないにせよ、国際法とは異なる超国家法と見るかにより、条約法条約の適用の有無など、脱退の可否の法的判断に際して考慮される要素が異なってくるのである。リスボン条約以前、一方的脱退の可否に対する見解は対立し、様々な議論が展開されていたが、加盟国の脱退の法的処理は、EU 及び EU 法の性質と係わらざるを得ないことが留意されるべきである。以下、双方の議論を概観することから始める。

⁵⁾ Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *Article 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]*, in *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary* 1385, 1396-1399 (Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli eds., Springer, 2013); Anna Wyrozumska, *Withdrawal from the Union*, in *The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action* 343, 349 (Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli eds., Springer, 2012).

⁶⁾ 2020 年 10 月現在、EU 加盟国 27 か国は、全て条約法条約の締約国である (see <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023749.pdf>).

(2) 国際組織からの脱退—国際法に基づく加盟国の脱退—

EU 条約を国際法が適用される国家間条約であると考えれば、国際組織からの脱退に係る議論が参照されることになる。

通常の場合、その設立条約が、同組織への新規加盟とともに、現加盟国の脱退を規定することが多い。例えば、WTO 協定は加盟国の脱退権を定めている (WTO 協定 15 条)。国連憲章は加盟国の除名は規定するが (国連憲章 6 条)、脱退は規定していないが、国連専門機関の設立文書は、一般に脱退権を規定している (例えば、ユネスコ憲章 2 条 6 項)。欧州経済領域 (EEA) 条約もやはり脱退権を規定する (EEA 条約 127 条)。脱退規定がある場合、その定める手続にしたがって加盟国が脱退権を行使し、脱退できることに疑問はない。それでは、設立条約が脱退を規定していない場合、加盟国は当該国際組織から脱退できないのであろうか。設立条約が明示していない事項については、条約法条約が適用されるどころ、同条約は、脱退規定がない場合にも、条約当事国が脱退できる可能性を肯定している⁷⁾。第一は、全当事国が脱退に同意する場合であり、脱退規定がなくても、全当事国の同意があれば脱退は可能である (条約法条約 54 条 (b))。EU の場合も、全加盟国が同意すれば、条約改正手続 (EU 条約 48 条) を利用して、特定の加盟国の脱退は可能であろう⁸⁾。但し、これは、50 条が規定する一方的脱退とは異なる。第二は、当該条約が一定の条件を満たす場合であり、脱退規定がなくても、(a) 当事国が脱退の可能性を認める意図を有していたと証明される場合、又は (b) 当該条約の性質上、脱退の権利があると考えられる場合には、一方的脱退が可能である (同 56 条)。しかし、(a) に EU が該当するかは明確ではなく、むしろ加盟国は一方的脱退の排除を意図していたとの見方もあり、(b) についても、EU 条約が加盟国の「国家的同一性 (national identities)」の尊重を規定することから (EU 条約 4 条 2 項)、脱退権が暗示されていると論じる者もいるが、やはり見解は分かれており⁹⁾、一方的脱退が可能であると断定できる状況にはなかった。そして第三に、加盟国の重大な条約違反 (同 60 条)、後発的履行不能 (同 61 条)、事情の根本的变化 (同 62 条) も、それぞれ一方的脱退を可能にする。しかし、こ

⁷⁾ 小川芳彦『条約法の理論』(東信堂, 1989 年) 30-35 頁。

⁸⁾ なお、加盟国の脱退とは異なるが、条約改正手続を利用した加盟国の一部地域の脱退は、1985 年のグリーンランドの EU からの除外につき前例があった (Trevor C. Hartley, *Constitutional Problems of the European Union* 165 (Hart, 1999))。

⁹⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1396-1399; Wyrozumska, *supra* note 5, at 347.

これらの条文が適用される場面は狭く限定されており、EUからの一方的な脱退を当然には肯定せず、Brexitも正当化されるとは思えない¹⁰⁾。要するに、脱退条項がない以上、条約法条約で、一方的な脱退が正当化される範囲は限定されており、Brexitが条約法条約の要件を満たしているかは疑問である。

しかし、条約法条約の他に、国際法では、国家が主権を有する以上、脱退権は主権に内在する固有の権利であるとの主張もある¹¹⁾。EU法を国際法の一部と認識するHartleyも条約法上に依拠せずに議論を展開し、EU基本条約に脱退規定はないが、加盟国がEUからの脱退を望む場合には、加盟国は、法的に脱退できると主張する¹²⁾。彼は、加盟国の一方的脱退が、EU法上効果を生じず、EU法の観点からはなお加盟国であったとしても、EU法上の義務を執行することはできず、實際上、他の加盟国は一方的脱退を認めるしかないと指摘する¹³⁾。このような議論を背景に、EC残留の是非が問われた、1975年のイギリスにおける国民投票も、イギリスがEUから脱退できることは前提であった¹⁴⁾。

(3) 越境的統治体からの脱退—EU法に基づく加盟国の脱退—

さて、EU司法裁判所は、EU法を国際法と区別してきた。すなわちEU司法裁判所は、1964年のCosta対ENEL事件先決裁定において、「通常の国際条約と異なり、EEC条約は独自の法制度を創り出した。同条約の発効と同時に、この法制度は加盟国の法制度に統合される（以下略）」と判示して、EU基本条約と国際条約一般を区別した¹⁵⁾。それ以後、同裁判所は、EU基本条約は、通常の国際条約ではないとの立場を繰り返し表明している。すなわち、1986年のLes Verts事件判決は、EC条約を基本的な憲法的憲章（basic constitutional charter）であると初めて性格付けたが¹⁶⁾、1991年の意見1/91号は、より明確に、「EEC条約は、国際合意の形態で締結されているが、それにも係らず、法の支配に基づく、共同体の

¹⁰⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1400-1402; Wyrozumska, *supra* note 5, at 348-349.

¹¹⁾ Henry G. Schenmers and Niels M. Blokkers, *International Institutional Law* 92-93 (3rd rev., Martinus Nijhof, 1995).

¹²⁾ Trevor C. Hartley, *supra* note 8, at 164.

¹³⁾ *Id.* at 164-165.

¹⁴⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1387.

¹⁵⁾ Case 6/64 Costa v. ENEL, [1964]ECR585; 中村民雄「EC法の国内法に対する優位性の原則」中村民雄＝須網隆夫編著『EU法基本判例集』（日本評論社、第3版、2019年）15頁。

¹⁶⁾ Case 294/83 Les Verts v. Parliament, [1986]ECR1339; 須網隆夫「法の支配」の徹底—欧州議会の司法的統制と保護」中村民雄＝須網隆夫編著『EU法基本判例集』（日本評論社、2007年）162頁。

憲法的憲章である」と判示し、共同体設立条約は、新たな法秩序を確立し、その対象は加盟国だけでなく、それらの国民であると述べる¹⁷⁾。このような認識から、EU 基本条約を含む EU 法は、国際法ではない自律的な法秩序であるので、条約法条約は適用されないとの主張が生じるのは当然である¹⁸⁾。欧州司法裁判所 (当時) も、1971 年に、加盟国が無期限の共同体設立に合意した以上、明示の基本条約規定がない限り、共同体に付与された権限が撤回されることはなく、またそれらの権限に関係する目的が、加盟国に復活することもあり得ないと判示して、脱退が不可能であることを示唆していると理解し得る判決を下している¹⁹⁾。そのため EU 法学説は、条約法条約と離れて、EU 基本条約の解釈を行い、EU 司法裁判所の判例法に依拠して、一方的に加盟国が脱退する可能性を否定することが一般的であった²⁰⁾。もちろん、一方的脱退は可能とする見解も一部にあり、脱退規定の欠如が脱退権を排除することを意図したとは思われず、脱退の可能性は否定しないものの、脱退を明確に規定しないことにより、加盟国に脱退を思い止まらせる趣旨であった可能性が高いと指摘した²¹⁾。EU 法研究者の内部でも、EU 法と国際法との関係をどのように理解するかは一様ではなく、そのために、一部に止まるように思えるが条約法条約に基づく離脱の余地を認める者もいた²²⁾。

(4) 小括

要するに、EU 法の性質をどのように理解しようとも、加盟国の一方的脱退権については争いがあった²³⁾。EU 基本条約の解釈についても、一方では、基本条約に脱退条項が規定されなかったのは、起草者が、欧州統合を不可逆的な過程であると理解したためであると説明された²⁴⁾。一方的脱退は、「より緊密な統合 (an

¹⁷⁾ Opinion 1/91 Draft Treaty on a European Economic Area, 14 December 1991, para.21.

¹⁸⁾ 脱退の可否をめぐる学説、特に EU 法学説の詳細は、中西優美子「欧州憲法条約における脱退条項」国際法外交雑誌 103 巻 4 号 (2005 年) 36(568)-44(576)頁を参照されたい。

¹⁹⁾ Case 7/71 Commission v. France, [1971]ECR1003, paras.19-20; Wyrozumska, *supra* note 5, at 352-353

²⁰⁾ 中西・前掲注 18) 36(568)-41(573)頁; Weiler も、一方的脱退は法的には違法とした上で、政策判断として脱退を認める方が良いと論じていた (Joseph H.H. Weiler, *Alternatives to Withdrawal from an International Organization; The Case of the European Economic Community*, Israel Law Review, vol.20, no. 2 and 3, Spring-Summer, 282, 284-287 and 298 (1985))。

²¹⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1386; 中西・前掲注 18) 41(573)-43(575)頁。

²²⁾ 中西・前掲注 18) 42(574)頁。

²³⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 1.

²⁴⁾ Adam Łazowski, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, 37 ELRev. 524-525 (2012).

ever closer union)」（EU 条約 1 条）という基本条約の目的と整合せず²⁵⁾、基本条約が期間を限定せず無期限であること（EU 条約 53 条）、EU 法の自律性と優位など、EU の超国家性を支えると主張される諸要素も²⁶⁾、いずれもそのような理解を支える。そうであれば、基本条約は脱退を認めておらず、基本条約の性質上、脱退の権利はむしろ否定されると解釈すべきであり、EU 法でも国際法でも、加盟国の脱退権は認められないことになる。この種の見解は、伝統的に多数説であり、脱退は基本条約の改正による、合意による脱退のみ可能とした²⁷⁾。基本条約の改正は同時に、条約法条約 54 条の全ての条約締約国の合意に基づく締約国の脱退と重複し、どの立場からも異論がないからである。しかし他方では、基本条約に脱退規定がないことは、加盟国が脱退できないことを意味しないとの見解も根強く、両者の対立には結着が着かず、また実際に脱退しようとした国もこれまで存在しなかったために結着の必要もなく、EU 司法裁判所に判断する機会も与えられずに²⁸⁾、EU 基本条約の解釈上の論点として、リスボン条約まで推移してきたのである。そして、リスボン条約による EU 条約 50 条がこの争いに立法的に終止符を打った。

3 リスボン条約と自主的脱退条項

(1) EU 条約 50 条の構造

それでは、EU 条約 50 条の内容を確認することから議論を始める。50 条は、全 5 項より構成される。1 項は、加盟国が、EU を脱退する権利を保持することを明確にしている。脱退は加盟国の単独行為であり、他の加盟国の同意は要らない²⁹⁾。さらに、脱退権の行使に何らかの条件を満たす必要はなく、脱退加盟国は、その憲法上の要件に従う限り、いつでも、どのような理由でも脱退できる。但し、50 条が規定する手続を遵守して離脱しなければならず、50 条は、なるべく、交

²⁵⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1393.

²⁶⁾ Koen Lenaerts and Piet Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* 16-22 (Robert Bray ed., Sweet & Maxwell, 1999).

²⁷⁾ Koen Lenaerts and Piet Van Nuffel, *European Union Law* 98 (Robert Bray and Nathan Cambien eds., 3rd ed., Sweet & Maxwell, 2011); Piet Eeckhout and Eleni Frantziou, *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutionalist Reading*, 54CMLRev.695, 706 (2017).

²⁸⁾ 但し、前述の EU 司法裁判所の判例からは、裁判所は、基本条約改正手続による加盟国の合意による脱退は認めるが、一方的な脱退権は否定していると考えられるとの見解がある (Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1394; Case 7/71, *supra* note 19)。

²⁹⁾ Wyrozumska, *supra* note 5, at 356.

渉による合意に基づいて、加盟国を EU から「整然と脱退 (orderly withdrawal)」させようとしている。

2 項から 4 項は、脱退権行使の手続を定めている。すなわち、脱退する加盟国は欧州理事会に脱退の意思を通告しなければならない、通告時点から脱退手続が開始する (2 項)。EU と脱退加盟国は、両当事者の将来関係の枠組みを考慮して、離脱協定を交渉・締結しなければならない、EU 理事会が特定多数決により、欧州議会の同意を得て、離脱協定を締結する (2 項)。そして、EU 法の脱退加盟国への適用は、離脱協定の発効日に、又は離脱協定の締結が出来なかった場合は、加盟国の脱退通告後、2 年間の経過により終了する。但し、欧州理事会は脱退加盟国との合意により、2 年間の期間を延長できる (3 項)。なお 2 項・3 項の手続において、脱退加盟国は、理事会及び欧州理事会の審議に参加できない (4 項)。

最後に、脱退加盟国の EU への再加入に際しては、新規加盟の手続が適用される (5 項)。

加盟国は、この 50 条の手続に従うことによつてのみ、適法に脱退できるが、他方で、加盟国には、50 条により、条約法条約より格段に広い一方的脱退権が付与されたのである。

(2) 脱退条項の制定過程

このような 50 条は、どのような経緯で EU 条約に挿入されるに至ったのであろうか。2009 年に発効したリスボン条約は、憲法条約のほとんどの規定を継承しているところ、脱退条項についても憲法条約 I-60 条を引き継いでいる。憲法条約 I-60 条の起源は、「ヨーロッパの将来に関する諮問会議」(以下、諮問会議とする) が作成した憲法条約草案にある。2001 年 12 月に欧州理事会が採択したラーケン宣言は、EU の将来像を議論し、新たな基本条約を作り上げるために、諮問会議の開催を決定し³⁰⁾、諮問会議は、2002 年 2 月より議論を開始した。この諮問会議において、賛成・反対を含め、相当量の議論が加盟国の脱退につき行われ、脱退条項案が練り上げられていくのである。以下には、EU 条約 50 条の意味を読み解くために、諮問会議の議論を概観する。ラーケン宣言の時点で、脱退条項につき明確な問題意識が EU 加盟国にあったのかは明確ではないが³¹⁾、諮問会議

³⁰⁾ Laeken Declaration on the future of the European Union, 15 December 2001.

³¹⁾ ラーケン宣言の内容に、加盟国の脱退権と直接に係る内容はなく、あえて言えば、加盟国の同一性 (identities) への脅威が認識されていることへの言及がある程度である (Id.)。

では、比較的早期から、加盟国の一方的脱退権を規定する脱退条項が議論の基礎になっている。

まず、2002年9月初め、諮問会議メンバーである欧州議会の Lamassoure は、全体議論の叩き台として、EUの4つのモデルを提案したが、それらのうちで、最も推奨された「共同体モデル」の内容には、厳格な条件の下で行使される脱退権が憲法条約に規定されることが含まれていた³²⁾。そして、約一か月後の9月末に公表された Badinter による「ヨーロッパ憲法案」も、その第9部「EUの構成の修正と憲法」において、「EUへの加入」(77条)、「加盟国の権利停止」(78条)、「EUからの除名」(79条)とともに、加盟国に一方的脱退権を認める「加盟国による脱退」(80条)を規定し³³⁾、続いて2002年10月15日の Hain による憲法条約案も、27条でやはり一方的脱退権を規定していた³⁴⁾。そして、これらの意見を引き継ぎ、2002年10月末に、諮問会議幹事会 (Praesidium) が公表した憲法条約予備草案にも、具体的な条文案は示されなかったが、「46条・EUからの脱退」が入っており、同条は、加盟国の決定によるEUからの自主的脱退の手續と、そのような脱退の機構上の結果に言及すると説明されていた³⁵⁾。この段階で、幹事会は、加盟国の一方的脱退権を規定する方針を固めていたと考えられる。

脱退条項が、具体的な条文の形式にまとまってくるのは、2003年春以降である。2003年4月初めの幹事会による憲法条約草案は、脱退条項(46条)を条文化して示したが、そこでは、加盟国が、自国の憲法上の要件に従って、EUからの脱退を一方的に決定できること(1項)、脱退を決定した加盟国のEU理事会への通告とEUとの将来関係を考慮した、離脱協定の交渉・締結(2項)、離脱協定の締結に失敗した場合、通告から2年間の期間経過で離脱(3項)という現在の50条の基本構造が既に示されていた³⁶⁾。そして、2003年4月24・25日の諮問会議総会における議論を経て³⁷⁾、幹事会は、5月26日に、憲法条約第1部の改定案を公表した³⁸⁾。この改訂案による脱退条項(I-59条)は、従来の46条を部分

³²⁾ CONV 235/02, The European Union: four possible models, 3 September 2002.

³³⁾ CONV 317/02 A European Constitution, 30 September 2002.

³⁴⁾ COV 345/02 Verfassungsvertrag für die Europäische Union, 15 October 2002.

³⁵⁾ CONV 369/02, Preliminary draft Constitutional Treaty, 28 October 2002.

³⁶⁾ CONV 648/03, Title X: Union membership, 2 April 2003.

³⁷⁾ CONV 696/03, Summary Report of the Plenary Session – Brussels, 24 and 25 April 2003, 30 April 2003.

³⁸⁾ CONV 724/03 Draft Constitution, Volume I – Revised text of Part One, 26 May 2003.

的に修正し、加盟国の脱退通告先を EU 理事会から欧州理事会に変更するとともに、さらに、2つの内容を加えた。第一は、脱退通告後2年間の交渉期間を加盟国の全回一致によって延長できることであり、第二は、脱退した加盟国が将来再加入を望む際は、新たに加盟を申請する必要があることである³⁹⁾。その後2003年7月に、諮問会議が欧州理事会に提出した憲法条約案は、この改定案を継承している⁴⁰⁾。そして、この諮問会議の憲法条約案が、その後の政府間会議で一部修正され、最終的に、2004年10月、憲法条約として調印された。憲法条約の脱退条項(I-60条)は、前述の憲法条約案に数点の技術的修正を加えているが、その実質は変化していない⁴¹⁾。そして、その憲法条約の批准が、2005年のフランスとオランダの国民投票による否決により失敗した後、憲法条約の多くの条文と同様に、I-60条は若干の修文を加えて、リスボン条約に引き継がれ現在のEU条約50条となっているのである。

以上のような脱退条項の制定経緯に鑑みれば、脱退条項の基本構造が形成されていく諮問会議の議論が重要であることが分かる。

(3) 脱退条項の挿入理由

長らく脱退規定なしに機能してきたEU基本条約に、なぜ憲法条約の時点で、脱退条項が挿入されるに至ったのであろうか。

欧州議会のシンクタンクが2020年に公表した報告書は、EUの統合が深化し、共通通貨も導入され、EUの安定性が益々重要となっていた当時に、一見して、それに逆行する脱退条項がなぜ加えられたのかという問いに対して、一定の回答を示している⁴²⁾。報告書によれば、主たる理由は、2004年のEU東方拡大を前提にした、新たに加盟する中東欧諸国への配慮である。第5次拡大により、冷戦崩壊後に体制転換を遂げた中東欧諸国を中心に10か国が新たに加盟し、EUの

³⁹⁾ これらの修正は、脱退する加盟国の裁量権を制約し、脱退が、脱退加盟国により機会主義的に使用されることを制限しようとする趣旨である (Piet Eeckhout and Eleni Frantziou, *supra* note 27, at 706)。

⁴⁰⁾ CONV 850/03, Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 18 July 2003.

⁴¹⁾ 憲法条約が、諮問会議のI-59条を変更した点は、①2項の「欧州理事会は加盟国からの通告を審査しなければならない」との一文を削除、②離脱協定を、共通外交安全保障政策に係る国際協定の締結手続に従って交渉するとの内容を2項に挿入、③離脱加盟国がEU理事会・欧州理事会の離脱に係る審議に参加できないことを規定した2項の規定を独立した4項に改編し、その適用範囲を拡大、④理事会における特定多数決の決定方法を4項に明示という4点である。

⁴²⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 3-4.

15 か国体制から 25 か国体制への拡大が予定されていたが、新規加盟国は、既存の加盟国とはかなり異なるうえ、EU の意思決定は、EU 理事会における特定多数決を原則とするよう変化している。そこで、理事会での拒否権の欠如を補うために、新規加盟国への憲法的保護として、脱退権が提供されたという説明である⁴³⁾。中東欧の新規加盟国にとり、脱退権は、冷戦崩壊により取り戻した国家主権を維持するために重要であり、EU 加盟の是非を問う国民投票を成功させるためにも脱退権が必要であった。加えて、既存の加盟国でも、EU 懐疑派の少なくない、イギリス・デンマークにおいて、脱退権は、批准反対派の説得に有用と考えられた。特にイギリスに関しては、イギリスが EU の緊密な連合に捕らわれていないことを示すと考えられた⁴⁴⁾。憲法条約が目指した「より緊密な連合」という政治目標にイギリスが同意しなかったために挿入されたとの説明もある⁴⁵⁾。

これらの理由による限り、脱退条項の挿入は、憲法条約の加盟国による承認を実現するという政治的な目的に動機づけられていたと言えよう。確かに、脱退できることを明示することは、加入のハードルを下げるかもしれない。しかし、諮問会議では、より法的な議論が交わされていたことにも注意すべきである。

(4) 脱退条項をめぐる諮問会議の議論

諮問会議において、ドイツを含む原加盟国の多くと EU 機関は、脱退規定の挿入に反対したと指摘されている⁴⁶⁾。確かに、諮問会議の議論を検討すると、脱退規定の削除を主張する意見は少なくなかった。2003 年 4 月 24・25 日の諮問会議総会の要約も、発言者の多くは、加盟国は EU から脱退できるべきであるとの立場から、脱退規定の維持を支持したが、脱退権は一方的であるべきではなく、EU による決定及び離脱協定の締結を条件とするなど、脱退権は幹事会提案より厳格な条件と手続に服すべきであると主張する者、脱退権を例外的な事態に限定すべきと主張する者、さらに脱退条項の削除を要求する者がいたと、総会の議論をまとめている⁴⁷⁾。注意すべきことは、削除を主張する理由である。要約は、削

⁴³⁾ *Id.* at 3-4; エーコは、古くからの民主主義国家と若い民主主義国家と両者の相違を表現している (ウンベルト・エーコ (リッカルド・アマディ) 訳『歴史が後ずさりするとき—熱い戦争とメディア』(岩波現代文庫, 2021 年) 63 頁)。

⁴⁴⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 4.

⁴⁵⁾ Eeckhout and Frantziou, *supra* note 27, at 704.

⁴⁶⁾ *Id.*

⁴⁷⁾ CONV 696/03, Summary Report of the Plenary Session – Brussels, 24 and 25 April 2003, 30 April 2003.

除を主張する者が、脱退の可能性は、条約法条約により既に存在しているので、憲法条約で明示する必要はなく、他方、もし条約法条約が適用されないなら、脱退条項の付加は EU の性質を変化させると信じていると指摘している⁴⁸⁾。

2003 年 4 月の幹事会の憲法条約草案に対しても、諮問会議では多くの修正が提案され⁴⁹⁾、そこからも、諮問会議の議論状況を垣間見ることができ、幹事会の認識が全ての諮問会議メンバーに当然に共有されたわけではなく、様々な意見が存在していたことが分かる。この時点でも、脱退条項を削除し、従来と同様、脱退に関する規定を置かないことを提案した意見も複数あった。すなわち第一に、前述の諮問会議要約が指摘したように、条約法条約が適用可能であることを根拠に、削除を求める意見が提出されている。例えば、Farnleitner は、条約法条約が適用される以上、それ以上の根拠は不要と述べた⁵⁰⁾。第二に、脱退条項が、欧州統合の目的・趣旨に反することを理由に削除を求める意見も見られ、オランダ・ドイツ両政府代表は、EU からの脱退可能性を認めることは、「より緊密な連合」という欧州統合のアイデアと矛盾すると主張して削除を提案した⁵¹⁾。Brok, Santer, Styliandis 他多数の修正提案も、脱退権が、EU 及び連帯の相互的義務の性質に影響することを考慮すべきであり、一方的脱退権は、経済通貨同盟 (EMU) 第三段階の不可逆性・取消不可能性と整合しないのではないかと懸念した⁵²⁾。但し、これらの意見は脱退権の存在を認めた上で、脱退条項の明示的挿入に反対していることに注意が必要である⁵³⁾。

⁴⁸⁾ *Id.*

⁴⁹⁾ Proposed Amendments to the Text of the Articles of the Treaty Establishing a Constitution for Europe, Part I of the Constitution, Article 59: Voluntary withdrawal from the Union (see <http://european-convention.europa.eu/EN/amendments/amendmentsdfd1.html?content=46&lang=EN>).

⁵⁰⁾ Suggestion for amendment of Article I-59 by Farnleitner; Suggestion for amendment of Article by Hannes Farnleitner and Gerhard Tusek.

⁵¹⁾ Suggestions for amendment of Article: 46 by G.M. de Vries and T.J.A.M. de Bruijin; Suggestion for amendment of Article 46 by Jürgen Meyer; Suggestion for amendment of Article I-59 by Brok, Szajer, Akcam and others.

⁵²⁾ Suggestions for amendment of Article 46: Voluntary withdrawal from the Union, by Brok, Santer, Stylianidis and others.

⁵³⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1403-1406; 前述のドイツ代表は、削除に賛成しながら、その根拠は明示しないものの、「現行法によれば、加盟国が、EU に止まることを強いられることはあり得ない」と脱退権自体は認めている (Suggestion for amendment of Article 46 by Jürgen Meyer)。Lopes と Lobo Antunes も、条約法に基づく脱退権を肯定した上で、脱退条項は EU と両立しないと論じていた (Suggestion for amendment of Article: Article I-59 by Ernâni Lopes and Manuel Lobo Antunes)。

2003年5月に、幹事会が提案した憲法条約第一部案のI-59条の解説は、それまでの議論を踏まえて、脱退権を認める立場を再確認する。すなわち解説は、諮問会議の多くが、脱退条項がなくても脱退は可能と考えているとは言え、規定の挿入により明確化することができ、また脱退協定の締結に至る手続を定めることができる」と説明し、さらに「その趣旨の規定の存在は、EUが、脱退が不可能な厳格な存在であると論じる傾向がある者に対する重要な政治的合図 (signal) である」と補足した⁵⁴⁾。この幹事会の認識は重要である。すなわち幹事会は、第一に、前述のように従来は、一方的脱退権の存在につき議論が対立していたところ、諮問会議多数派が、脱退規定がなくても、脱退は可能と肯定していることに従い、加盟国の脱退権を前提にしている。要するに、諮問会議は、従前の対立していた見解の一方の立場を明確に選択したのである。そして第二は、幹事会のEU自体についての認識である。「脱退が可能な柔軟な組織」という幹事会によるEUの性格規定は、超国家機関としてのEUより、国際組織により近いEUを想起させざるを得ない。

(5) 脱退条項と加盟国憲法裁判所

さて、リスボン条約の批准に際して、幾つかの加盟国では、同条約の憲法適合性に関する司法判断が下されており、その中には、脱退条項(50条)に言及するものがある。加盟国の憲法裁判所は、EU条約をどのように理解し、如何に脱退条項の挿入を受け止めたのであろうか。以下に検討する。結論を先に述べておくと、複数の憲法裁判所が、リスボン条約を国際条約と認識した上で、脱退条項をそれに整合的な規定であると受け止めている。

第一に、EU法の優位につき、EU司法裁判所と異なる立場を一貫して維持してきたドイツ連邦憲法裁判所は、EU自体についても、EU司法裁判所とは異なる認識を示してきたが、ドイツ連邦憲法裁判所の2009年6月のリスボン条約判決は、主権的権限のEUへの移転につき検討する部分で、憲法によれば、欧州統合の進展は、原則として取消しうるものでなければならず、それゆえ、「EUからの脱退」は、EUへの無期限の参加にも係らず、他の加盟国又はEUの自律的な権力によって妨げられ得ないと一般論を展開した上で、EU条約50条は、加盟国の既存の脱退権を、初めて基本条約に明文化したものであり、脱退権は加盟

⁵⁴⁾ CONV 724/03, Draft Constitution, Volume I – Revised text of Part One, Annex II, Draft Text with Comments, 133-135 (26 May 2003); Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1403.

国の主権を強調するとともに、EU の現状が、国際法の意味での国家に向かう限界を越えていないと判示した。その結果、ドイツの EU 加盟は、EU の加盟国であり続けるというドイツの意思に由来し、その意思の法的境界はドイツ基本法に依拠することになる⁵⁵⁾。この立場からすれば、合意によってのみ離脱を認めるという選択肢は、憲法上排除されることになるだろう。

第二に、中東欧諸国の憲法裁判所も次々と判断を下している。2009 年 4 月のラトヴィア憲法裁判所判決は、脱退条項につき詳細な判断を示し、脱退条項が、ラトヴィアの主権を制約しないことを判示した後、リスボン条約により、EU が次第に、国家又は連邦国家に成りつつあるとの主張に対し、EU は国際法に基づく組織の本質的特徴を備えており、連邦国家とは異なり、リスボン条約の発効により、EU が国家に接近すると結論付ける理由はないと判示した⁵⁶⁾。チェコ憲法裁判所も、リスボン条約の批准に関連して 2 つの判断を下している。2008 年のリスボン条約第 1 判決は、リスボン条約発効後も EU は、国際法の性格を備えた独特の (unique) 組織であり、加盟国が「条約の主人 (masters of the treaties)」であると認識した上で、EU 条約 50 条についても、同条の定める脱退方法は国際組織に典型的であり、したがって、リスボン条約は、EU の性格を変えるものではないと結論付けた⁵⁷⁾。翌 2009 年のリスボン条約第二判決も、脱退条項の手続が主権を侵害するとの主張に対し、脱退条項の義務は国際法上の義務に過ぎず、憲法には反せず、しかも、加盟国には、50 条 3 項により、合意なしに離脱できるオプションが与えられていると判示している⁵⁸⁾。チェコ・ラトヴィアの両憲法裁判所は、EU の法的性質を評価するに際して、脱退条項を重要な条文とみなしており、脱退条項は、リスボン条約の合憲性を支持する理由の一つとなっている。なおポーランド憲法裁判所も、脱退権を EU 加盟の合憲性の理由に挙げ、憲法と EU 法の抜き差しならない不一致が生じた場合には、最終的には憲法改正か EU からの離脱が解決方法であると判示していた⁵⁹⁾。これらの判決は、中東欧諸国にとっての脱退権の重要性を示していると言えよう。

⁵⁵⁾ German Federal Constitutional Court, 2 BvE 2/08, 2 be 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 and 2 BvR 182/09, 30 June 2009, paras.233 and 329

⁵⁶⁾ Latvian Constitutional Court, Case No. 2008-35-01, 7 April 2009.

⁵⁷⁾ Czech Constitutional Court, PL. ÚS 19/08 (Treaty of Lisbon I), 26 November 2008, para.146.

⁵⁸⁾ Czech Constitutional Court, PL. ÚS 29/09 (Treaty of Lisbon II), 3 November 2009, paras.167-168 and 170.

⁵⁹⁾ Polish Constitutional Court, K 18/04, 11 May 2005, para.13.

第三に、フランス憲法院は、リスボン条約の合憲性につき、2007年に判決を下しているが、同判決は脱退条項に触れていない⁶⁰⁾。これに対して、2004年の憲法条約に関する決定は、その発効・改正に関する規定と脱退条項を合わせて、当該条約が、EU加盟国によって締結された国際条約の性質を維持することを示し、その「憲法」という名称は、フランス憲法の存在に何ら影響しないと判示した⁶¹⁾。

EU条約50条による脱退は、他の加盟国の同意なしに行える、一方的行為として制度設計されているが、これらの憲法裁判所の立場からは当然ということになろう。EUの国際組織としての特殊性は承認するが、EU条約の義務は、国際法上の義務であるという憲法裁判所の認識は、リスボン条約以前からの認識であり、EU司法裁判所のEU基本条約に対する認識とは異なる。憲法裁判所は概して、リスボン条約が従来のEUの性格を変えないと判示しているが、これらの憲法裁判所判決は、むしろ国際法と区別されるという意味での超国家法の可能性を否定する限りにおいて、EU法に、超国家法とは逆方向への変化の圧力を作り出していると言って良かろう。

4 脱退条項とEU法

(1) 脱退条項の意義

それでは、以上のEU条約50条の検討を踏まえると、脱退条項の挿入は、EU及びEU法秩序にとって、どのような意味を有する出来事であるのだろうか。脱退条項への評価は論者によって分かれる。より連邦的な方向への欧州統合の深化を望む者は、脱退条項の挿入を、EUに内在する政府間国際組織的な性質を永続化させる、統合の進展に逆行する内容であると消極的に認識することが多いと思われる。他方、加盟国の国家主権の維持に拘り、欧州統合が進み過ぎることを懸念する者は、脱退条項を、国家主権の現れと積極的に評価するのが一般的であろう。

さて本項の主題は、欧州統合への意味と無関係ではないが、脱退条項の挿入のEU法の法的性質への影響である。EU法は、国際法と国家法の間中に位置する

⁶⁰⁾ French Constitutional Council, Decision no. 2007-560 DC, 20 December 2007.

⁶¹⁾ French Constitutional Council, Decision no. 2004-505 DC, 19 November 2004, paras.9-10; 中村民雄「欧州憲法条約の憲法適合性」フランス憲法判例研究会編（編集代表・辻村みよ子）『フランスの憲法判例II』（信山社，2013年）17頁。

法秩序であり、国家法秩序とは強制的な法執行権限の欠如により、明確な線引きができるとは言え、国際法とは連続的に繋がっている線上にある⁶²⁾。そのような EU 法の位置は、EU 基本条約の改正により、また EU 司法裁判所又は加盟国裁判所の判例法の発展により変化し得る。それでは、リスボン条約による脱退条項の挿入は、同条約発効以前の EU 法の位置にどのように影響するのであろうか。ある特定の変化が、EU 法の位置に対して、異なる複数のベクトルとして作用することはあり得ないことではない。脱退条項の挿入も、そのような変化の一つである。

(2) EU 権限の拡大

EU 条約 50 条は、一般には、加盟国の国家主権を強化する方向に作用すると認識されるが、その内容を検討すると、EU 権限を拡大している部分がある。そのことは第一に、EU の排他的な離脱協定締結権限として現れている。EU の権限拡大は、EU への新規加盟の場合と対比すると明らかである。新規加盟の場合、加入条約は新規加盟国と従来の加盟国間で締結される (EU 条約 49 条)。これに対し、離脱協定において EU 加盟国は当事者ではなく、協定は、EU 機関と脱退加盟国の間で交渉・締結される。EU の例外的な排他的権限は、個々の加盟国と脱退加盟国との二国間協定交渉によって EU の立場が損なわれることを回避し、離脱協定の締結を促進するという理由で正当化された⁶³⁾。Brexit の場合も、イギリスと加盟国の個別交渉は禁止され、加盟国は、欧州理事会を通じてのみイギリスとの交渉に参加したことが、この EU への権限集中を証明している⁶⁴⁾。現実の交渉過程において、EU は欧州委員会を交渉官と任命して、良く加盟国の統一を維持し、イギリスに対し一体となって交渉を行った⁶⁵⁾。そして第二に、EU の協定締結権限は、排他的であるだけでなく、加盟国の脱退に関する限り、通常の EU 権限より広範囲に及んでいる⁶⁶⁾。離脱協定は脱退加盟国と EU との関係の様々

⁶²⁾ 須網隆夫「EU 法秩序の位置—法秩序の独立と国際法・EU 法—」間宮勇追悼論文集 (信山社, 2021 年刊行予定), 須網隆夫「EU 法と国際-多元的な法秩序観と EU 法秩序の性質」福田耕治編『多元化する EU ガバナンス』(早稲田大学出版部, 2011 年) 7-37 頁

⁶³⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 12.

⁶⁴⁾ Christophe Hillion, *Withdrawal under Article 50 TEU: An Integration-Friendly Process*, 55CMLRev. 29, 30-39 and 41 (2018).

⁶⁵⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 23.

⁶⁶⁾ Hillion, *supra* note 64, at 39-44; Council, Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, 22 May 2017, para.5.

な側面を規律するために、EUの排他的権限と共有権限双方の事項を対象とせざるを得ず、そのため本来は、EU・加盟国双方が当事者となる混合協定の形態を取らざるを得ないはずである。しかし、脱退条項は、脱退加盟国とEUの離脱協定で必要なあらゆる事項を規定できるように、EUの排他的権限外の事項をも対象とする、「例外的な水平的権限 (an exceptional horizontal competence)」をEUに付与している⁶⁷⁾。但し、この権限は離脱協定のための一回性の権限であり、脱退手続終了後のEU・加盟国間の権限配分には影響せず⁶⁸⁾、また将来関係に関する合意の交渉・締結にまでは、その権限は及ばない⁶⁹⁾。

以上のように、離脱過程という限定された期間についてはあるが、50条による、EUへの一時的な集権的現象を認識することができる。脱退条項は、脱退加盟国との関係では、確かにその主権を強化しているが、他方EUに残った加盟国との関係では、EU・EU法を強化しているとも言える。Brexitの過程で、欧州理事会が、単一市場の完全性、特に4つの自由移動の分離不可能性を強調したことが示すように、Brexitは、残留した加盟国にとって、EU法秩序の根本を再確認し、それらを守る機会となってもいたのである⁷⁰⁾。

(3) 国際条約としてのEU基本条約

しかし、脱退権は、加盟国の「主権的な特権 (a sovereign prerogative)」であるとの主張が示すように⁷¹⁾、脱退権の有無は、国家主権をめぐる加盟国とEUの関係、加盟国の主権の在り方に係る。例えば、EUを通常の国際組織以上の連邦的な統治体と認識すると、加盟国の国家主権の制約は、より容易に正当化されるように、脱退権は、EU・EU法の在り方と無関係ではあり得ない。脱退条項の挿入及び脱退の事実それ自体が、従来強調されてきたEUの超国家性とは両立しにくいことは否定できず、特に後者は、欧州統合の不可逆性が幻想であることを証明した⁷²⁾。

前述のように、EU司法裁判所の判例法を前提に、EUからの脱退を連邦的な

⁶⁷⁾ Hillion, *supra* note 64, at 40 and 44.

⁶⁸⁾ Council, *supra* note 66, para.5; The European Council Guidelines (29 April 2017); European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 12.

⁶⁹⁾ European Parliamentary Research Services, *supra* note 1, at 16.

⁷⁰⁾ Hillion, *supra* note 64, at 49-50, 53 and 55; European Council, Special meeting of the European Council (Art.50)- Guidelines, 29 April 2017, para.1.

⁷¹⁾ Blanke and Mangiameli, *supra* note 5, at 1397 and 1402-1403.

⁷²⁾ Luuk Van Middelaar, *Brexit as the European Union's "Machiavellian Moment"*, 55CMLRev.3, 11 (2018).

越境的統治体からの脱退と把握する立場からは、加盟国の脱退、特に加盟国の一方的脱退権は、EU と整合しないと理解することに十分な説得力がある。しかるに、諮問会議の議論では、憲法条約以前には有力であったはずのその種の見解が全く見られなかった。Wyrozumska は、諮問会議において脱退条項の是非には議論があったが、他方、脱退権は存在しないと明確に主張する者はいなかったと指摘している⁷³⁾。確かに、幹事会の脱退条項案に対する修正意見の中には、脱退条項の削除を求める者が少なくなかったが、その理由は、前述のように、第一に、EU からの脱退は、国際法 (条約法条約) によって規律されるので不要とするものであったし、第二に、EU による欧州統合の目的・趣旨に反することを理由とする場合も、脱退権自体は認める者が少なくなかった。そして、脱退条項案への賛否は別にしても、諮問会議では、基本条約を条約法条約の対象となる国家間条約と認識する見解が多数であった⁷⁴⁾。

このような議論状況は、EU 司法裁判所の判例法を前提とする限り、理解に苦しむ事態である。前述の EU 基本条約を憲法的憲章と理解することと整合して、EU 司法裁判所は、EU 法に対する条約法条約の適用を排除してきた。条約法条約による国際条約解釈の原則は条約の文言に忠実な「文理解釈 (textual approach)」である。条約法条約は、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする」と規定し (31 条 1 項)、文言主義解釈を原則とし、目的論的解釈を排除はしないものの、一般にそれに謙抑的である⁷⁵⁾。これに対して EU 司法裁判所の基本条約解釈は、条約法条約とは異なり、文言に必ずしも捉われない、積極的な「目的論的解釈 (teleological interpretation)」であり、EU の目的に照らして、個々の条文を EU 全体の文脈に位置付けてダイナミックに解釈してきた⁷⁶⁾。例えば、無効訴訟の対象について、マーストリヒト条約発効以前の EEC 条約は、閣僚理事会と欧州委員会 の行為への訴訟だけを規定していたが (旧 EEC 条約 173 条)、欧州司法裁判所 (当

⁷³⁾ Wyrozumska, *supra* note 5, at 356-358.

⁷⁴⁾ Suggestion for amendment of Article 46 by Kimmo Kiljunen and Matti Vanhanen; Suggestion for amendment of Article: Article I-59 by Ernâni Lopes and Manuel Lobo Antunes; Suggestion for amendment of Article 46: (Title X: Union membership, part I of the Constitution by Teija Tiilikainen, Antti Peltomäki and Riitta Korhonen.

⁷⁵⁾ 岩沢雄司『国際法』(有斐閣, 2020 年) 106-107 頁; Brownlie's Principles of Public International Law 364-365 (James Crawford, 9th ed., Oxford, 2012).

⁷⁶⁾ Lenaerts and Van Nuffel, *supra* note 27, at 813-814; Sionaidh Douglas-Scott, Constitutional Law of the European Union 209 (Longman, 2002).

時)は、EC機関によって採択された、法的効果を意図したあらゆる行為に対して訴訟提起が認められなければならないことを理由に、訴訟対象から欧州議会の行為を排除する解釈は、条約の精神に反すると判示して、欧州議会の行為に対する訴訟提起を認めた⁷⁷⁾。このような解釈は、国際法の一般的な解釈方法と異なる目的論的解釈である。条約法条約の対象は、国際法によって規律される国家間合意であるので(条約法条約2条1項(a))、基本条約への条約法条約の適用が排除されることは、EU法が国際法ではないことを示唆している。したがって、判例法を念頭に置けば、EU基本条約への条約法条約の適用は当然ではなく、一つの論争点であるはずである。しかし諮問会議では、条約法条約の適用があたかも当然であるかのように語られており、そこには、EU司法裁判所が示したEU基本条約の理解の片鱗すら見ることができない。

もともと、条約法条約が規定する留保・解釈宣言に対するEU司法裁判所の態度が、EU基本条約解釈の場合と一貫しているかには疑問がある。確かに、EU司法裁判所の判例は、条約法条約に基づく留保・解釈宣言のEU法への適用も否定している⁷⁸⁾。「留保(reservation)」とは、条約締約国が、条約締結に際して、特定の条項の自己への適用を排除するために行う一方的声明であり、条約法条約は、原則として留保ができることを規定している(同19条)⁷⁹⁾。しかしEU司法裁判所は、加盟国が、理事会決定に留保を付すことは認められず、決定の対象と効果は、その文言に照らして判断されなければならないと、制定過程における留保又は発言によって制限することはできないと判示している⁸⁰⁾。同様に、条約の条項につき、特定の解釈を採用することを宣言する「解釈宣言」も、条約法条約は認めているが(同31条4項)、EU司法裁判所は、「留保」と同様、指令の解釈に対する「解釈宣言」を認めない⁸¹⁾。しかし、これら留保・解釈宣言に関する判例は、EU

⁷⁷⁾ Case 294/83, *supra* note 16; 須網・前掲注16) 160-170頁。

⁷⁸⁾ Joint Cases 90 and 91/63 *Commission v. Luxembourg and Belgium*, [1964] ECR 625.

⁷⁹⁾ Brownlie's *Principles of Public International Law*, *supra* note 75, at 360-363.

⁸⁰⁾ Case 38/69 *Commission v. Italy*, [1976] ECR 47; 理事会決定に際して、イタリアは留保をしたので、決定の効果は及ばないと主張した。しかし判決は、EEC条約235(現EU運営条約352)条を根拠に取られた措置は、国際合意とは異なり、理事会決定の対象と効果は、その文言に照らして判断されなければならないと、制定過程における留保ないし発言によって制限されることはできないと判示した。

⁸¹⁾ Case 143/83 *Commission v. Denmark*, [1985] ECR 427; 同事件は、委員会が、デンマークの義務違反(指令の不実施)に対して義務違反訴訟を提起した事案である。デンマークは、指令の

派生法(決定・指令)についての判断であり、EU 基本条約に対する判断は明確ではなく、現実にもこれまでの基本条約には、加盟国の解釈に関する宣言が付されている⁸²⁾。要するに、EU 基本条約と条約法条約との関係には、なお曖昧さがあり、そのような曖昧さが、脱退に関する条約法条約の適用を当然視する見解の背景を構成していると考えられる。

(4) 小括—脱退条項と EU 法の変容—

脱退条項の意義は、様々に評価されてきた。脱退条項を統合の前進と見るか、後退と見るかは意見の分かれるところであるが、欧州統合の文脈で、脱退条項に積極的な意義を見出そうとする見解は少なくなかった。リスボン条約発効時に EU 司法裁判所の裁判官であった Lenaerts (現 EU 司法裁判所長官) らは、一見すると、脱退条項による加盟国の脱退権は、EU の内部統一を危うくするように思われるが、他方では、脱退権は、各加盟国が熟考した上で EU 加盟を選択していることの重要性を明確にするという象徴的価値を有すると指摘する⁸³⁾。また Piris は、脱退条項の挿入を、EU 拡大を促進するメカニズムと認識する。国内的に深刻な問題を生じた加盟国に脱退の選択肢を与えることは、それだけ加盟のハードルが低くなるからである⁸⁴⁾。注意すべきことに、Piris はさらに、EU の性質と脱退条項を関連付けて考察する。すなわち、一方的脱退権は、通常、国家連合には規定されるが、連邦国家の支邦に脱退権が認められることはなく、したがって、脱退条項は、EU が主権国家の自発的な連合体に止まるか否かという論点につき、肯定的に回答すべきことを明確にしたと指摘する⁸⁵⁾。

現在の EU が、連邦国家ではないことに異論はなく、一定の超国家性を備えてはいるが、主権国家が構成する統治体であり、通常は、ある種の国際組織であると理解されている。しかし問題は、その超国家性の程度である。国際組織にも超国家性の乏しい純粋の政府間国際組織から、超国家的な要素を含む国際組織ま

立法過程において、指令の文言の解釈について「同じ労働」という文言は、デンマーク労働法の意味で使われる」宣言していた。この宣言の有効性が争われたが、判決は、加盟国が立法過程において行った一方的宣言は、EC 法の解釈にあたって依拠できないと判示した。

⁸²⁾ 例えば、2001 年に締結されたニース条約には、「ルクセンブルクによる宣言」、「ギリシャ・スペイン・ポルトガルによる EC 条約 161 条に関する宣言」、「デンマーク・ドイツ・オランダ・オーストリアによる EC 条約 161 条に関する宣言」が付されていた (OJ 2001, C 80/87)。

⁸³⁾ Lenaerts and Van Nuffel, *supra* note 26, at 98.

⁸⁴⁾ Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe, A Legal Analysis* 129 (Cambridge, 2006).

⁸⁵⁾ *Id.* at 130.

で様々のものがあり、「主権国家の自発的な連合体」と規定するだけでは不十分である。純粋な政府間国際組織から連邦国家までの連続線上のどこに EU が位置するかが問題なのである。諮問会議の議論を検証すると、脱退条項をめぐる議論の経緯と最終的な脱退条項の挿入の決定は、従来の超国家性を強調してきた EU 司法裁判所の判例及びそれに基づく EU 法学説に深刻な打撃を与えたと評価できよう。諮問会議での議論には、EU 司法裁判所・EU 法学説が積み上げてきた EU の超国家性、EU 法の特殊性がほとんど影響を及ぼしていない。このことは、何を示唆するのであろうか。EU 法学者は、EU 司法裁判所の判例に基づいて EU を認識することが通常である。そして、EU 司法裁判所に EU 法の公権的な解釈権が付与されていることが (EU 条約 19 条)、そのような認識方法を正当化する。しかし、諮問会議の議論は、少なくとも諮問会議のメンバーで、EU 司法裁判所の認識を共有する者は、ほとんどいなかったことを示している。そうであれば、諮問会議の憲法条約案は、それまでの基本条約とは異なる前提に立って起草されているのではないかと思われる。一点、そのような変化を推測させる変化が、憲法条約には含まれていた。それが、「共同体既得事項 (acquis communautaire)」の扱いである。共同体既得事項とは、EU 基本条約・EU 派生法・EU が締結した国際条約と EU 司法裁判所の判例によって構成される既存の EU 法の総体を意味し、それを後退させることは許されず、新たに加盟する国は、これを受容しなければならないと理解されてきた⁸⁶⁾。そしてリスボン条約以前の EU 条約は、EU の目的として、「共同体既得事項の全面的維持」を掲げていた (旧 EU 条約 2 条)。しかし、憲法条約の EU の目的 (13 条) からは、共同体既得事項に関する部分が削除され、共同体既得事項は、前文で言及されるに止まった⁸⁷⁾。そして、その後のリスボン条約では、前文からも削除されている。この変化の意味は明確ではなかったが、本章の検討を前提に、この変化を見ると、EU 自体の法的性格の変化を示唆しているようにも思われる。

要するに、憲法条約は、一般には、EU の連邦国家化を推進すると受け止められた。しかし、実態は逆であったのではなかろうか。憲法条約は、加盟国の国家

⁸⁶⁾ Lenaerts and Van Nuffel, *supra* note 26, at 43 and 93-94; Alina Kaczorowska, *European Union Law* 43-44 (3rd ed., Routledge, 2013).

⁸⁷⁾ 憲法条約前文は、「共同体既得事項 (Community acquis) の継続性を担保することによる、EU・EC 条約が達成した成果 (work) の継続」に言及している。

主権を強化し、それにより EU の超国家性の程度を、それ以前より低下させたのではないかと推定される。本章に先立つ、ユーロ危機・難民危機の検討では、EU 法の位置が国際法に接近しつつある様子を明らかにしたが、その発端は、諮問会議の議論にあったように思われる。諮問会議の草案を基にした憲法条約は、加盟国の国家主権をより制約するものとして、加盟国の国民投票で批准を拒否され、EU がより国家的な存在に成長することを危惧させた諸条文を削除し、その形態も新たな基本条約の締結ではなく、従来の EU 条約・EC 条約の改正の形態を取り、過去の EU との連続性を強調するリスボン条約に結実した。確かに憲法条約には、加盟国の主権を制限する要素も多く含まれていたが、他方で、憲法条約は EU を国家化するという一般的理解とは異なり、EU の超国家性を制約し、加盟国の国家主権を維持・強化する側面があった⁸⁸⁾。諮問会議の議論からは、むしろ後者の側面が、より根本的な影響を EU に与えていたのではないかと思われる。そして、その側面が、リスボン条約発効後の 2010 年代に、EU の危機の中で、個々の場面でより明確に現れてきたのである。

そうであれば、脱退条項の EU の性質に対する影響を低く評価することはできない。条約法条約の EU 基本条約への適用が可能と想定しても、条約法条約では一方的な離脱はかなり制約されていたのに対し、新しい脱退条項が、脱退権を認めただけでなく、その行使を加盟国の裁量に任せたことにより、それ以前の状況を大きく変えたことも間違いない⁸⁹⁾。

V 複合危機と EU 法の執行状況

1 EU 法の性質と EU 法の遵守

欧州委員会の初代委員長ハルシュタインが、EU を「法共同体」と語ったように、EU は、法に依存した共同体であり、EU 法抜きに EU を語ることはできない。そして、EU 法の適用は、第一次的には、各加盟国の責任である。EU 加盟国は、直接適用可能である EU 基本条約規定・EU 派生法（規則・決定）を正しく

⁸⁸⁾ 須網隆夫「EU/EC 法秩序とリスボン条約」福田耕治編著『EU・欧州統合研究—リスボン条約以後の欧州ガバナンス』(成文堂, 2009 年) 93-95 頁。

⁸⁹⁾ Wyrozumska, *supra* note 5, at 362-363.

適用するとともに、直接適用可能でない EU 基本条約規定・EU 指令を定められた期限までに実施し、国内法秩序に組み込まなければならない。EU 法が EU 統合に重要な役割を果たす以上、EU 法が加盟国において、現実にとどのように執行されているかは、EU 統合の進展を計測する重要なメルクマールである。

一般に、超国家法である EU 法は、国際法より高い実効性を誇っている。また、EU 法が各加盟国で統一的に適用されなければ、域内市場の創設を始め、EU の政策目的を達成することはできない。そのため EU 法は、EU 法の優位・EU 法の直接効果など、国際法とは異なる幾つかの基本原則を発展させてきた⁹⁰⁾。しかし、本稿によるユーロ危機、難民危機、そして Brexit の考察は、いずれの場面でも、EU 法を国際法に接近させる方向に変容させる圧力が生じていることを明らかにしてきた。それでは、そのような EU 法の変容は、EU 法の執行状況に影響を及ぼすほどのものであるのだろうか、それがここでの問いである。言い換えれば、複合危機による EU 法への影響という、定性的な検討結果が、EU 法の加盟国における実効的適用に関して、定量的な変化を惹起しているのか否かを、本稿の最後として検討する。

2 欧州委員会による EU 法の適用状況の監視

(1) 欧州委員会による義務違反手続

さて欧州委員会は、EU の行政・執行機関として、加盟国による EU 法の適用を監督する任務を負っている (EU 条約 17 条 1 項)。そして委員会は、毎年、EU 法適用の監視に関する報告書を公表し、その年の各加盟国における EU 法の執行状況を明らかにしており、同報告書から、EU 法の執行に関する全体的傾向を把握することができる。

加盟国による EU 法違反に対処するために、EU 運営条約は、義務違反手続を用意している (EU 運営条約 258-260 条)。義務違反手続は、委員会又は加盟国が、EU 法上の義務に違反した加盟国に違反を是正させるための一連の手続であり、委員会又は加盟国による EU 司法裁判所への訴訟提起を最終手段とする。義務違反手続の特徴は、訴訟以前の各段階で、違反加盟国が防御権を行使できるように手続的に十分な保護を与えると同時に、できるだけ違反加盟国に、自発的に違反

⁹⁰⁾ 須網隆夫『ヨーロッパ経済法』(新世社, 1997年) 13-66頁。

を是正させることを意図していることである⁹¹⁾。すなわち、手続は、「訴訟前の事前手続」と、それを前提とする「訴訟手続」の2段階に分かれ、特に訴訟前の手続が重視されている。すなわち委員会は、加盟国の義務違反を発見すると、まず非公式に加盟国に是正を促し、当該加盟国が是正しない場合は、「公式通知」を発して公式の手続に移行し、加盟国に弁明の機会を与え、しかる後に「理由付き意見 (reasoned opinion)」を送り、加盟国がこれに従わない場合にのみ、訴訟を提起する (EU 運営条約 258 条)。換言すれば、手続は、訴訟前の段階での協議・交渉を通じて、加盟国に出来るだけ自主的に違反行為を是正させ、裁判所の判決によることなく、事案を解決しようという考え方に基づいている。このような特徴は、義務違反訴訟により得られる判決に最終的な強制力が欠けていることと無関係ではなかろう。そして、実際にも訴訟に至るまでの段階で紛争が解決される事案が極めて多い⁹²⁾。これは、委員会による違反行為の指摘を受けただけで、加盟国が多くの場合、自主的に違反行為を是正していることを示している。

以上のような義務違反手続・訴訟の状況を検討することにより、EU 法の加盟国における適用状況を概ね把握できるはずである。

(2) 義務違反手続の適用状況

加盟国の EU 法違反の形態は多様であるが、それらは全て、この義務違反手続の対象となる。本稿では、義務違反手続に関する統計のうち、「公式通知による正式な義務違反手続開始件数」と「各年末の係属違反手続件数 (訴訟前)」に注目する⁹³⁾。前者の増減は、各年度における加盟国の遵守状況の変化を示し、後者の増減は、全般的な遵守状況の推移に加えて、手続開始後の違反行為の是正に向けた加盟国の積極的対応の有無を示唆すると考えられるからである。

⁹¹⁾ Case 293/85 Commission v. Belgium, [1988] ECR 305, para. 13; Case C-266/94 Commission v. Spain, [1995] ECR I-1975, paras. 16 and 17; Case C-221/03 Commission v. Belgium, [2005] ECR I-8307, para. 36.

⁹²⁾ Commission, Communication From The Commission, A Europe of Results - Applying Community Law, COM(2007)502 final; この傾向は、その後も係属している (Commission, 28th Annual Report on Monitoring The Application of EU Law, COM(2011)588final)。

⁹³⁾ 開始された手続が終了し、係属事件でなくなるのは、①公式通知後又は理由付き意見送付後に、加盟国が違反を是正したと委員会が判断した場合か、②理由付き意見にも係らず、加盟国が是正しないので、訴訟を提起した場合である (Commission, Commission Staff Working Document, Part I: General Statistical Overview Accompanying the Document Monitoring the Application of European Union Law, 2019 Annual Report 22-23 (2020))。

＜表 1: 義務違反手続件数の推移＞⁹⁴⁾

年度	義務違反手続開始件数 (公式通知)	継続する義務違反手続 件数 (年末時点)
2010	不明	約 2, 100
2011	不明	1, 775
2012	不明	1, 343
2013	761	1, 300
2014	893	1, 347
2015	742	1, 368
2016	986	1, 657
2017	716	1, 559
2018	644	1, 571
2019	797	1, 564
2020	903	1, 786

(注: 当該期間中の報告書の形式は一貫しておらず, そのため, 2010 年・2011 年・2012 年度の
新規手続開始件数は特定できなかった。)

さて両件数につき, 2010 年代 (2010 年から 2020 年) の推移を検討すると, 第一に, 義務違反手続の開始件数は, 2010~2012 年の各年度に関して, 新規開始件数を特定できないが, 2013 年以降は, 2017 年の 716 件を下限, 2016 年の 986 件を上限とし, 他の年度は, 2020 年度を除き 700 件台から 800 件台にほぼ安定的に推移している。加盟国の EU 法違反が増加すれば, 当然に手続開始件数が増加するはずであるが, そのような傾向は見られず, 加盟国の EU 法執行状況は比較的安定していると考えられる。第二に, 係属中の義務違反手続の件数は, 表 1 の対

⁹⁴⁾ *Id.* at 19; Commission, Commission Staff Working Document, General Statistical Overview, Accompanying the Document Report from the Commission Monitoring the Application of European Union Law 2020 Annual Report, SWD(2021)212 final, 16 and 23, 23 July 2021; Commission, Report from the Commission, Monitoring the Application of Union Law, 2014 Annual Report, COM(2015) 329 final, 9 July 2015; Commission, Report from the Commission, 31st Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2013), COM(2014) 612 final, 1 October 2014; Commission, Report from the Commission, 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2012), COM(2013) 726 final, 22 October 2013; Commission, Report from the Commission, 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2011), COM(2012) 714 final, 30 November 2012; Commission, Report from the Commission, 28th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2010), COM(2011) 588 final, 29 September 2011.

象外の 2009 年には約 2900 件であったので、2010 年代にはある程度の改善が見られ、この点からも EU 法の執行状況に全体として不安はない。但し、係属件数は 2012 年から 2015 年まで 1300 件台で推移していたのに、2016 年以降に上昇し、1500 件台で横ばい状態が続いていたところ、2020 年には 1700 件台後半へと増加している。義務違反手続が正式に開始されても、それに対し加盟国が迅速に満足すべき対応を取れば手続は終了する。手続開始件数は 2016 年を除くと、特に増加しているわけではないので、係属件数が 2010 年代前半より、2010 年代後半に増加していることは、それだけ、加盟国の違反解消の対応が鈍くなっているか、又は容易に加盟国が違反を解消できない深刻な対立が一部に生じているのではないかと懸念される。但し、現時点では、その程度は、それほど顕著ではない。

以上要約すると、2010 年代を通じて、欧州委員会による正式の義務違反手続の開始件数及び毎年の年末における係属件数は、全体として、改善又は横ばいの傾向にあり、EU 法の執行状況が、この期間に明確に悪化した様子は見られない。

(3) ハンガリー・ポーランドの執行状況

それでは、個々の加盟国の執行状況を見た場合はどうであろうか。本稿 III で検討したハンガリー及び近時、法の支配、特に現政権による裁判所の独立の侵害のために、委員会を含む EU 機関と対立関係にあるポーランドにつき、EU 法の執行状況を検討する。EU の共有する基本的価値の面での EU 機関及び他の加盟国との対立は、両国の EU 法の執行に何らかの影響を及ぼしているか否かを問うためである。

(i) 全般的状況

まず、委員会報告書により、国別の執行状況を比較すると、加盟国の執行状況は一様ではないことが分かる。EU 法を適切に執行する加盟国もあれば、そうでない加盟国もある。例えば、2010 年度の報告書では、2010 年末の時点で、係属中の違反手続が最も多い国はイタリア (176 件) であり、第 2 位がベルギー (159 件)、第 3 位がギリシャ (157 件) で、2010 年度だけでも、特にイタリアとギリシャには、多くの違反手続が新たに開始されていた (イタリアに 49 件、ギリシャに 50 件)⁹⁵⁾。他方、2010 年度に、違反手続の係属が最も少なかったのは、マルタ・リ

⁹⁵⁾ Commission, Report from the Commission, 28th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2010), COM(2011) 588 final, 4 (29 September 2011).

トアニア・ラトビアの3国であり、ポーランドは、スペインとともに新たに開始された手続が比較的多い国（40件）と評価され、またハンガリーは、報告書が特に言及しなかった平均的な加盟国であった⁹⁶⁾。これに対し、最近の報告書を見ると、両国の位置は2010年当時とは若干異なってきている。2019年に新たに開始された797件の違反手続を見ると、事件数の上位3か国は、キプロス（43件）、ギリシャ（39件）、ブルガリア（39件）であるが、引き続き第6位、第8位に、ポーランド（37件）とハンガリー（33件）がそれぞれくい込んできている⁹⁷⁾。なおポーランドの新規違反手続件数は、2018年度も第6位の29件であったが、ハンガリーは、2018年は第13位の22件であり⁹⁸⁾、2019年に大きく順位を下げたことが分かる。そして2020年度には、ハンガリーは24件で第21位、ポーランドは35件で第12位と両国ともさらに順位を下げている⁹⁹⁾。このような新規違反件数の変化は、違反手続係属件数にも影響し、2019年末で、ポーランドは、第4位（74件）に位置し、ハンガリーも第8位（66件）を占めていたが¹⁰⁰⁾、2020年の件数を見ると、ポーランドは80件であり、引き続き第6位であるが、ハンガリーは61件で第16位とやはり順位を下げている¹⁰¹⁾。

以上、義務違反手続の量的分析による限り、ハンガリー・ポーランド両国のEU法執行状況は、加盟国中で決して上位に位置しているわけではなく、特に最近は悪化の傾向が見られたこともあるが、両国よりも成績の悪い加盟国も依然としてかなり存在し、その意味で、他の加盟国と比べて飛び抜けて執行状況が悪いというわけではなく、両国とEU機関との対立によるEU法執行全般への影響は明らかではない。それでは、義務違反手続の内容を質的に分析した場合はどうであろうか。

(ii) ポーランドのEU法執行状況

ポーランドの場合、前述のように義務違反手続の開始件数・係属件数の双方につき、最近では、加盟国中の上位に位置しているが、ポーランドは、2015年の「法

⁹⁶⁾ *Id.*

⁹⁷⁾ Commission, *supra* note 93, at 19.

⁹⁸⁾ Commission, *Monitoring the Application of Union Law, 2018 Annual Report, Part I: general statistical review* 18 (2019).

⁹⁹⁾ Commission, *General Overview, Monitoring the Application of European Union Law, 2020 Annual Report* (2021).

¹⁰⁰⁾ Commission, *supra* note 93, at 22.

¹⁰¹⁾ Commission, *supra* note 99.

と公正」党による政権掌握以前の政権が EU 機関と良好な関係を維持していた時代にも、EU 法遵守の点で十分な成果を上げてはいなかった。すなわち、2012 年を見ても、EU 法の適用に関し、ポーランドの執行状況は、27 加盟国中、下から数えて第 4 位に位置すると低く評価されている¹⁰²⁾。ポーランドは、幾つかの政策分野（環境、健康・消費者保護、域内市場等）では、最も頻繁に義務違反手続の対象となる加盟国であった。そのため、「法と公正」党の政権掌握後、EU 法の執行状況が低調であったとしても、それが、「法と公正」党政権のためであるのかを判定できない。但し、ポーランドの EU 法違反の質的内容は変化しているようにも思われる。例えば、欧州委員会は、2012 年に 12 件の義務違反訴訟を EU 司法裁判所に提起したが、その全てが、指令の実施期限徒過を理由とする訴訟であった¹⁰³⁾。このように、当時は、殆どの違反は指令の国内的实施の不履行・誤った実施であり¹⁰⁴⁾、むしろ政府・議会の立法・法執行能力の不足に起因する違反が少なくなかったように見える。これに対して、2019 年のポーランドによる違反の内容は異なる。欧州委員会は、2019 年に 37 件の新しい違反手続を開始したが、そのうち、指令の実施懈怠を理由とする手続開始は 14 件のみであった。要するに、従来、違反の中心であった指令の実施期限徒過の割合が減少し、それ以外の違反が増加している。それらには、直接適用される規則の実施遅滞、国内法化した後の指令違反の措置だけでなく、司法の独立を侵害する新たな裁判官懲戒制度、EU 法違反を認定した EU 司法裁判所判決の不遵守が含まれていた¹⁰⁵⁾。2019 年の新たな義務違反訴訟の提起は 2 件だけであったが、うち 1 件は、裁判官の独立（EU 条約 19 条）違反を理由とする訴訟であった¹⁰⁶⁾。

(iii) ハンガリーの EU 法執行状況

それでは、ハンガリーの場合はどうであろうか。2010 年のオルバン政権誕生後、ハンガリーは、一貫して、民主主義、基本的人権、法の支配をめぐる EU 機関と緊張関係にあるが、実は、EU 法の執行状況を見る限り、最近まで、特に大

¹⁰²⁾ Commission, Commission Staff Working Document, Part I, Accompanying the document, Report from the Commission, 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2012), SWD(2013) 432 final, 50 (22 October 2013).

¹⁰³⁾ *Id.* at 50.

¹⁰⁴⁾ *Id.* at 51-52.

¹⁰⁵⁾ Commission, Commission Staff Working Document, Part III: Member States, Accompanying the application of European Union Law, 2019 Annual Report, 142-145 (2020).

¹⁰⁶⁾ *Id.* at 144.

きな問題は見当たらなかった。例えば、2012年を見ても、前述のように、ハンガリーのEU法執行状況はほぼ平均的であった。その法執行状況は、27加盟国中の最上位から数えて第13位に位置しており、平均より若干上と評価されており、2012年には、2010年・2011年より係属中の違反事件件数は減少していた¹⁰⁷⁾。但し、量的ではなく違反の内容を質的に見ると、事情は複雑になる。すなわち、2012年に委員会は4件の義務違反訴訟を提起しているが、そこには、裁判官・検察官等の定年引下げによる平等待遇指令違反が問われた事案、データ保護当局の独立性が問題となった事案が含まれており¹⁰⁸⁾、EU法秩序との深刻な対立が違反の背景に窺われる。しかし、2018年まで、ハンガリーの全体的な執行状況は、他の加盟国に比して悪くなく、特に係属件数は平均を下回っていた。しかし、2019年には、執行状況がかなり悪化したことが窺われる。すなわち、2019年の報告書を見ると、2012年時点と比べて、ハンガリーの執行状況が量的に悪化していることが窺える。第一に、2019年に、ハンガリーに対して新たに開始された違反手続件数は33件であり、28加盟国中、多い方から数えて第8位であった¹⁰⁹⁾。2018年の新規手続件数は22件、加盟国中13位からだいぶ順位をあげている¹¹⁰⁾（但し、2020年には順位を下げていることは前述の通りである）。第二に、ハンガリーに対して係属する違反手続件数も、2015年以降、各年末に於いて概ね上昇傾向を辿り、2015年末の38件から、2018年末の50件、そして2019年末の66件にまで上昇している¹¹¹⁾（但し、2020年末には61件と若干改善していることも前述の通りである）。質的に見ても、2019年に開始された新規手続は、指令の国内実施措置の通告違反・指令の不正確な実施など軽微な又は通常違反も多いが、他方でセルビア国境のハンガリー側で、第三国への送還のために拘束中の人々に対する食糧不支給のEU基本権憲章違反¹¹²⁾、EU司法裁判所の判決の不遵守など、EU法秩序の根幹に係る事案も含まれており¹¹³⁾、ポーランドと同様、EU法秩序との深刻な対立が違反の背景に窺われる。

¹⁰⁷⁾ Commission, *supra* note 102, at 30.

¹⁰⁸⁾ *Id.*

¹⁰⁹⁾ Commission, *supra* note 93, at 19.

¹¹⁰⁾ Commission, *supra* note 98, at 18.

¹¹¹⁾ *Id.* at 20; Commission, *supra* note 105, at 115.

¹¹²⁾ Commission, Hungary: Commission takes next step in the infringement procedure for non-provision of food in transit zone, 10 October 2019, IP/19/5994.

¹¹³⁾ Commission, *supra* note 105, at 116.

3 小括

EU 法の 2010 年代の執行状況を見る限り、法の支配につき、一部の加盟国と EU 機関の間に深刻な対立がありながら、全体的には EU 法は粛々と執行されている。これまでも、加盟国における EU 法遵守の程度は、加盟国政府又は国民の EU 懐疑的傾向とは無関係であると指摘されてきた¹¹⁴⁾。確かに、政府・国民が EU を支持している国における、EU 法の執行状況が良いとは一概に言えず、逆に政府・国民が EU に懐疑的である国における EU 法の執行状況が芳しくないとも限らない¹¹⁵⁾。EU 法の執行を支える要素は、加盟国政府を支える官僚制の法執行能力、国内議会の立法能力、国内裁判所の独立など、様々である。そもそも、仮にある問題で政府が EU 機関と対立するからと言って、当然に、政府がその問題以外の EU 法の執行に消極的となるとは限らない。但し、国内裁判所の独立が侵害される場合は状況が異なる。EU 法の高い実効性は、加盟国の国内裁判所の EU 法への協力的態度に依存する部分が大きいため、加盟国政府・議会から独立した裁判所の存在は、EU 法の実効性を支えるメカニズムの核であり、EU の基本的価値にも支えられている¹¹⁶⁾。そのため、裁判所を自己の統制下に置こうとする政権は、EU との全面的な対決も覚悟している可能性がある。

これまでのところ、義務違反手続の状況を見る限り、EU 全体につき、EU 法の執行状況が明確に悪化している気配はない。ポーランド・ハンガリーについても、EU 法の執行状況は、徐々に悪化していると思われるが、なお決定的な事態にまでは至っておらず、多くの EU 法は着実に執行されている。両国は、全面的に EU と対決しようとしているわけではなく、国内の政権支持層の意向に配慮しながら、必要な部分についてのみ反抗している可能性がある。他方、義務違反手続など、EU 法の執行を担保する制度がよく整備されている EU 法の強靱さをそこに見出すこともできるかもしれない。

もっとも、義務違反手続の統計に依拠した分析には限界があることに留意し

¹¹⁴⁾ Dimiter Toshkov, *Does Euroscepticism Influence Compliance and Enforcement of EU Law in the Member States?*, in *The Eurosceptic Challenge, National Implementation and Interpretation of EU Law 27*, 43 (Clara Rauegger and Anna Wallerman eds, Hart, 2019).

¹¹⁵⁾ 例えば、2019 年に最も多く義務違反手続が開始されたキプロスであるが、同国は EU に懐疑的な加盟国ではない (Commission, *supra* note 93, at 19)。

¹¹⁶⁾ 須網隆夫「危機の中の EU 法—EU 法秩序変容の可能性」日本 EU 学会年報第 38 号 (2018 年) 76-77 頁。

なければならない。義務違反手続の進行につき、欧州委員会は広い裁量権を有するところ、もし欧州委員会が EU 懐疑的な加盟国に対して、他の国と異なる基準で、義務違反手続を適用していれば、統計の数字には意味がなくなってしまうからである¹¹⁷⁾。欧州統合への加盟国国内における様々な抵抗は、Brexit より EU にとって危険である¹¹⁸⁾。ポーランド・ハンガリーは、「法の支配」を侵害するだけでなく、部分的とはいえ、公然と EU 法秩序に反抗しており¹¹⁹⁾、EU 法の執行状況への影響の懸念は継続している。

VI 結語—複合危機と EU 法—

2010 年代の EU の複合危機は、第一次的には、経済的危機であり政治的危機であった。しかし、EU の場合、それらの危機は法的危機と結びつく可能性がある。EU 法の危機とは、EU 法が加盟国によって遵守されなくなることであり、国内裁判所が EU 司法裁判所の判決・裁定に従わなくなることである。現時点（2021 年）で、EU 法の基礎が崩れているわけではない。EU は、かなり強靱な法制度である。「ユーロ危機」は落ち着きを見せており、COVID-19 によるパンデミックの中でもユーロの価値は高く維持されている。「難民危機」も、2016 年以降、小康状態を見せており、根本的に解決されたわけではないが、一時期のような混乱はとりあえず収束している。もちろん、難民政策の現状は、ユーロ以上に脆弱であり、いつ再発する分からない不気味さを抱えている。「Brexit」も、2020 年末で移行期間が終了し、EU とイギリスは通商・協力協定に基づく自由貿易の体制に移行し、引き続き北アイルランドとの国境問題は燻っているが、新たな関係に EU は慣れつつある。本来なら 2021 年前半は、新しい EU・イギリス関係が多々論じられていたであろうが、パンデミックのために、そのような議論はかき消され、Brexit により様々な経済的悪影響が生じているのかもしれないが、パン

¹¹⁷⁾ Toshkov, *supra* note 114, at 44.

¹¹⁸⁾ Clara Rauegger and Anna Wallerman, *National Resistance Against EU Law and Governance: Degrees and Manifestations*, in *The Eurosceptic Challenge, National Implementation and Interpretation of EU Law* 229, 232-233 (Clara Rauegger and Anna Wallerman eds., Hart, 2019).

¹¹⁹⁾ ポーランド政府は、Bialowieza 森林事件では、単に EU 法に従わなかっただけでなく、EU 司法裁判所を公然と非難して、その権威に正面から挑戦した (*Id.* at 234)。

デミックによる各国経済への悪影響の中に吸収され、ほとんど目立たなくなっている。そして、2020年春以降の COVID-19 α パンデミックは、Brexit に続く新たな EU の危機であるが、2020年7月に合意された、パンデミックにより打撃を受けた加盟国経済の回復を援助するための復興基金は着実に実現しつつあり¹²⁰⁾、むしろ EU による新たな連帯の基礎となるかもしれない。

このように、全ての危機は次第に過去の出来事になりつつある。しかし、法的危機は、それが生じるとすればこれからである。法制度が政治的な成果を固定化する作用を有するように、法的な構造上の変化は、政治経済的な状況が変化しても残存する。ユーロ危機の結果生じた EU 法の変化、ユーロ危機・難民危機を背景に一部の加盟国において生じた国内法・国内司法制度の変化、Brexit を可能にした EU 基本条約の変化、これらは全て一過性の変化ではなく、EU 法及び EU 法を支える加盟国法制度に生じた構造的変化である。

これらの構造的変化が、EU 法自体の在り方に影響を及ぼすほどの変化であるのか否か、もし変化を及ぼすのなら、それはどの程度の変化であるのか、全て未だ明確な回答のない問いである。そのため、EU 法が EU 域内においてどのように適用されていくのかを引き続き注視する必要があるのである。

以上

¹²⁰⁾ Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJ 2021, L 57/17.