

EU

とモロッコに関する協定にかかわる西サハラ「人民」とその「同意」Joined Cases C—779/21 P and C—799/21 P European Commission and Council v Front Polisario (2024 年10 月4 日欧州司法裁判所判決)

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 一橋大学大学院法学研究科 公開日: 2025-12-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中西, 優美子 メールアドレス: 所属: 一橋大学
URL	https://doi.org/10.15057/0002061588

判例研究

EU とモロッコに関する協定にかかわる 西サハラ「人民」とその「同意」

Joined Cases C-779/21 P and C-799/21 P
European Commission and Council v Front Polisario
(2024 年 10 月 4 日欧州司法裁判所判決)

中西優美子*

- I 背景
- II 事実概要
- III 判決
- IV 解説

I 背景

西サハラは、モロッコ、アルジェリア、モーリタニアと国境を接している。西サハラの地位は、国際法上の問題として取り上げられてきた¹⁾。1963 年に西サハラは、国連憲章 73 条 (e) に基づき、非自治地域のリストに入れられた。1966 年の国連総会決議 2229 により、西サハラ人民の自決権が確認された²⁾。国連総

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 24 巻第 3 号 2025 年 12 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

※※ 2025 年 7 月 12 日に京都大学で開催された国際法研究会において本事件について報告し、有益な質問及びコメントを頂いた。

- 1) 中谷和弘「西サハラにおける鉱物・漁業資源と国際法」江藤淳一編『国際法額の諸相——到達点と展望』信山社 2015 年 177-201 頁。
- 2) UN General Assembly (21st sess.: 1966), A/RES/2229 (XXI), Question of Ifni and Spanish Sahara.

会の要請により1975年に、国際司法裁判所は勧告的意見をだし、西サハラの主権を確認した³⁾。しかし、その後、モロッコは、西サハラへの「緑の行進」を呼びかけ、モロッコ人が西サハラに移住し、現在は、西サハラの住民の大半はモロッコ人となっており、西サハラ人民の一部は、西サハラに居住しているものの多くはアルジェリアの難民キャンプにいたり、その他の国に点在して居住している。Front Polisario（西サハラ民族解放戦線、ポリサリオ戦線）は、アラブ民主共和国（SADR）の設立を宣言した。アフリカ統一機構（現在のアフリカ連合（AU））は、SADRを国として承認し、SADRはAUの構成国となっている。また、人権及び人民の権利に関するアフリカ裁判所は、西サハラに対するSADRの主権を認め、その領域に対するSADRの人民の自治権を承認する判決を下している⁴⁾。現在、50近くの国がSADRを国として承認しているが、EU及びEU構成国は承認をしていない。

II 事実概要

EU、EU構成国及びモロッコの間で連合協定が1996年2月26日に結ばれた。同連合協定、付属議定書、宣言及び往復書簡（exchange of letters）が、2000年1月24日の理事会決定2000/204により批准され、それらが2000年3月1日に発効した。また、農業製品に関する相互自由化措置に関するEUとモロッコ間の往復書簡の形での協定の締結に関する2012年3月8日の理事会決定2012/497/EUを採択し、理事会は、相互自由化措置に関する往復書簡の形での協定、連合協定の付属議定書1、2及び3及び付属書の置き換え並びに連合協定の修正を批准した。ポリサリオ戦線は、同理事会決定2012/497の取消を求めて、一般裁判所に提訴した。一般裁判所は、2015年12月10日にT-512/12事件において同意がなければ西サハラに適用できないとし、同意が存在しないため、理事会決定2012/497は無効であると宣言した⁵⁾。理事会は、この判決に対し、欧州司法裁判

3) Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975, para. 162.

4) African Court on Human and People's Rights, Application No 028/2018. Judgment 22 September 2022, paras 301 and 303.

所に上訴した。欧州司法裁判所は、2016 年 12 月 21 日に C-104/16 P 事件において、同理事会決定 2012/497 は、西サハラの領域には適用されないということにより、一般裁判所が同決定の無効の宣言を言い渡した判決を破棄した⁶⁾。

この判決を受けて、理事会は、2017 年 5 月 29 日の決定により、欧州委員会に連合協定の付属書 1（農業産品、加工された農業産品及びモロッコ由来の魚及び魚産品の EU への輸入に関するもの）と付属書 4（「原産品」の定義と行政協力方法に関するもの）を修正する国際協定を締結するために交渉を開始することを許可した。その際、理事会は、欧州委員会に予定される国際協定に係る住民（population）が適切にかかわるように、また、西サハラの持続可能な開発、とりわけ地域住民に対する利益と天然資源の利用の影響への協定の潜在的な影響を審査するように要請した。欧州委員会は、西サハラを原産地とする生産品への関税優遇の拡大による西サハラの住民に対する利益とその拡大に関する同住民との協議に関する 2018 年 6 月 11 日の報告書における協議と分析に言及した後で、2018 年 10 月 25 日に、EU とモロッコ間の連合協定に議定書 1 と 4 の修正に関する往復書簡の形での協定に署名した。2019 年 1 月 28 日に同協定の締結に関する理事会決定 2019/217 を採択した。

ポリサリオ戦線は、この決定の無効の宣言を求めて一般裁判所に提訴した。これは、2019 年 4 月 27 日に一般裁判所により受理された。一般裁判所は、2021 年 9 月 29 日に当該決定の無効を宣言した（T-279/19）⁷⁾。この判決に対して、理事会及び欧州委員会はそれぞれ欧州司法裁判所に上訴した。欧州司法裁判所は、2024 年 10 月 4 日に Joined Cases C-779/21 P and C-799/21 P 事件において上訴を棄却した。これが、本件である。

5) Case T-512/12 Front Polisario v Council, Judgment of 10 December 2015, ECLI: EU: T: 2015: 953.

6) T-512/12 事件と C-104/16P 事件について、川崎恭治「国際経済法における強行規範の役割」成城法学 86 号 2020 年 91, 107-109 頁。

7) Case T-279/19 Front Polisario v Council, Judgment of 29 September 2021, ECLI: EU: T: 2021: 639.

Ⅲ 判決

1 許容性

(1) ポリサリオ戦線の当事者能力について

EU 運営条約 263 条 4 項の下で、自然人または法人は、自己を名宛人とする行為、直接かつ個人的に関係する行為または直接関係しかつ実施措置を必要としない行為に対して訴訟を提起できるが、欧州司法裁判所は、EU 裁判所における訴訟において当事者となる団体 (entities) の能力は、国内法における法人として構成されるか否かにはかかわらないと判示してきた (para. 63)。

一般裁判所が認定したように、問題となっている団体 (ポリサリオ戦線) は、EU 法から生じる権利を擁護しようとする者の十分な代表であり、EU 法により規律される法的関係の枠組の中で行動するのに必要な自律性と責任 (liability) を有しており、他方、それらの権利に関した交渉の対話者 (interlocutor) として (EU) 機関に認められている。 (para. 64)

一般裁判所が認定したように、EU 機関が当該団体を独自の権利及び義務を有する別個の主体として取り扱ってきた。実際、一貫性と正義は、その団体の権利を制限する措置または EU 機関側のその団体に有利でない決定に異議申し立てができるように、そのような団体の当事者能力を認めることを要請する。 (para. 65)

一般裁判所は、また、司法裁判所の判例法から、EU 運営条約 263 条 4 項において用いられている「法人」の概念が制限的に解釈されえないということになるとした。 (para. 66) (ここで、Venezuela v Council, C-872/19 P 事件の 44 段参照)

法務官 (法務官意見の 82 段において) が述べているように、ポリサリオ戦線は、西サハラの非自治地域の将来の統治モデル、すなわち、モロッコ王国に対して西サハラ領域の独立及び主権国家サハラの創設のために闘う、自称解放運動 (self-proclaimed liberation movement) である。それゆえ、ポリサリオ戦線は、西サハラの非自治地域の自決権の行使と関連して、独立国家を樹立することを求めている。 (para. 67)

中西優美子・EU とモロッコに関する協定にかかわる西サハラ「人民」とその「同意」 (301)

ポリサリオ戦線が西サハラ人民の自決権に依拠して、西サハラの領域における国家法秩序を樹立しようとしている限りにおいて、EU 裁判所における訴訟で当事者能力をもつものとして認められるか否かという審査の枠組において、特定の国内法秩序の下で法人として構成されることを要求することはできない。(para. 68)

ポリサリオ戦線は、西サハラの将来の決定の意図をもって行われる過程における、国際連合安全保障理事会の支援の下で実施されている正当な対話者の 1 つであり、安全保障理事会の決定は、国際連合または EU 及び EU 構成国により「民族解放運動」の地位を与えられていないという事実にかかわらず、すべての EU 構成国と EU 機関を拘束する。(para. 69)

アフリカのフォーラムを含むさまざまな国際フォーラムに参加し、国際レベルにおいて二国間の法的関係を維持している、ポリサリオ戦線は、EU 裁判所における訴訟において当事者となるのに十分な法的存在である。(para. 70)

同団体が西サハラの人民の利益を正当に代表しうるか否かにつき、その問題は、当該決定に対し無効を求める訴訟の文脈における原告適格 (locus standi) に関係するが、EU 裁判所における訴訟において当事者となる能力には関係しない。(para. 71)

最後に、ポリサリオ戦線が構成国の法秩序において法人格をもつと認められていないという事実またはいずれの構成国の裁判所も訴訟における当事者能力を認めていないという事実に関する主張は受け入れられない。実際、EU 運営条約 263 条 4 項における「法人」の概念は、原則的に、国内法に照らして決定されなければならない、法人の存在を前提とするが、その概念は、異なる構成国の法秩序に固有のものと必ずしも一致しない。司法裁判所は、国際法人格をもつ国家としての第三国は、EU 運営条約 263 条 4 項の意味における「法人」とであるとみなされなければならないと判示した (ここにおいて、Venezuela v Council 事件 (C-872/19 P) の 53 段を参照)。(para. 72)

(2) EU 運営条約 263 条 4 項に基づくポリサリオ戦線の原告適格

ポリサリオ戦線は、一般裁判所における取消訴訟において、西サハラ人民の自

決権を保護しようとした。当該（理事会）決定の効果、従って、西サハラ人民の法的状況に関し問題となっている（EUとモロッコ間の）協定の効果に照らして、ポリサリオ戦線が当該決定に直接関係するか否かを審査する必要がある。（para. 88）

ポリサリオ戦線は、西サハラの人民の専属的な代表であると公式に認められていないが、安全保障理事会を含む国連の最上級機関の決議により、西サハラの将来の地位を決定する意図をもって国連の下で行われているプロセスにおける特権的な対話者であり、また、人民の自決権を保護するために他の国際フォーラムにも参加している。（para. 89）

このような特別の事情により、EUの行為が西サハラの人民に個人的に関係する、または、EUの行為が規制的な行為であり実施措置を必要としない場合、ポリサリオ戦線が自決権の保持者としての立場から西サハラ人民の法的状況に直接影響を与えるEUの行為の合法性を争う権利がある。（para. 90）

（a）直接的な関係性

自然人または法人である当事者が異議を唱えている決定に直接的に関係しなければならないという条件は、国連憲章73条と効果的な司法的保護の原則を考慮し、ポリサリオ戦線が代表する西サハラ人民の法的状況との関係で審査されなければならない。（para. 91）

当該（理事会）決定、ひいては、当該（EUモロッコ間の）協定は、西サハラ人民の自決権への影響に鑑み同条件を満たしている。（para. 92）

まず、法務官（意見75段）のように、当該決定の目的は、西サハラ人民が自治権を有する領域の大半に適用されることを意図する国際協定の締結である。それゆえ、当該決定は、その領域に関して、領域の自然の豊さを利用するという、国連憲章73条及び天然資源に対する永久的主権という慣習国際法の原則から生ずる権利を含み西サハラ人民の権利に必然的に影響をもつ。（para. 93）

第2に、当該協定の発効後、西サハラを原産地とし、モロッコの税関当局によってそのように認定された製品に特惠待遇を与える義務は、EUを拘束するものであり、当該協定の履行を任務とする当局の裁量を伴うような、当該決定を補足

する他の追加的行為の採択は必要なく、その限りにおいて、純粹に自動的なものである。(para. 96)

國際協定を締結する決定は、その協定により拘束されるという EU の意思を表し、EU 内の法秩序において決定的な行為を構成する。そのような決定は、異議申立てが開かれている行為を構成する。(para. 98)

(b) 個人的な関係性

決定の名宛人となる者以外の者は、措置がその者に特有である特定の属性を理由として、または、他の者と区別される状況を理由として、その者に影響を与え、これらの要因によってその者に名宛人である場合と同様に個人的に区別される場合にのみ、個人的に関係すると主張することができる。(para. 107)

本判決の 88 段から 92 段に述べた検討事項を考慮して、ポリサリオ戦線により代表されている、西サハラ人民は、当該決定を通じ EU を拘束する、当該協定の範囲に西サハラの領域が明示的に含まれていることによって、西サハラの領域に関して自決権の保持者としての地位ゆえにその人民の法的状況が変化する限りにおいて当該決定により個人的に関係すると判示されなければならない。この地位は、國際法の他の主体を含め、他のすべての人または団体からそれを区別する。(para. 108)

2 本案

(1) 西サハラ人民の同意の必要性

第一に、モロッコとポリサリオ戦線間の武力紛争が 1970 年代に勃発した後、西サハラ住民の大部分は紛争から逃れ、アルジェリアにおいて難民となった。ポリサリオ戦線の代表は、口頭手続において、約 50 万人のうち、25 万人がアルジェリアの難民キャンプに住んでおり、残りの約半分がモロッコのコントロールの下で西サハラの領域に住んでおり、残りの約半分が世界のその他の地域に住んでいると示した。(para. 127)

現在の西サハラの人口の大半は、自決権の保持者である人民、すなわち、西サハラ人民ではないということになる。移動した人民が西サハラの領域に関して自

決権の唯一の保持者である。自決権は、西サハラ人民に属し、一般的にその領域の住民に帰属しない。(西サハラ)住民の25%のみがもともとの西サハラ出身である。(para. 128)

法務官(意見123と124段)が示したように、非自治地域の「人々(population, Bevölkerung, population)」の概念とその領域の「人民(people, Volk, peuple)」の概念の間には相違がある。後者は、自決権を保持している政治的なユニットであるのに対して、前者の「人々」は、その領域の住民を意味している。(para. 129)

本件において、欧州委員会と欧州対外庁(EEAS)は、「関係する人々」との協議プロセスを経たが、それは、その領域の人民に属するか否かにかかわらず、本質的に西サハラの領域に現在いる住民である。それゆえ、協議プロセスは、西サハラの非自治地域の「人民」の同意を得たことにはならない。(para. 130)

第二に、EUと非構成国間の協定の当事者間の関係の文脈において依拠できる関連ルールに条約の相対的効果(relative effect of treaties)に関する一般国際法の原則があり、それによれば、条約は、第三国に義務を課さず、権利を付与しない(pacta tertiis nec nocent nec prosunt)。この一般国際法の原則は、条約は同意なしに第三国に義務または権利を創設しないという、ウィーン条約法条約34条に示されている。(para. 131)

この原則は、国際条約の解釈に関する単なるルールの範囲よりも広い範囲をもつ。たとえある協定が第三国の権利または義務に影響を与える協定が、もし第三国の同意が得られない場合は、国際条約法において第三国に対して執行不可能であるままだとしても、関係する第三国は、主権または自決権をもつ領域が同協定の範囲に含まれている場合は、同協定の実施により影響を受けうることになる。そのような実施は、この点において、ある国家にとって、その領域に対する主権の侵害、かつ、人民にとっては、領域に関する自決権の侵害をすることになる。このように、西サハラの領域におけるEUとモロッコ間の国際協定の実施は、西サハラの人民の同意を得なければならない。(para. 132)

従って、そのような協定への人民の同意の欠如は、EU行為の有効性に影響を与えうる。EU条約3条5項及び21条1項の下で、国際的な場におけるEUの

行動は、とりわけ、国連憲章の原則の尊重を含む、国際法の厳格な遵守と発展に寄与しなければならない、EU 運営条約 207 条 1 項の下で、共通通商政策は、EU の対外行動の原則と目的の文脈において行われなければならない。(裁判所意見 2/15 事件⁸⁾の 142—147 段参照) (para. 133)

この結論は、理事会の裁量の余地により影響を受けない。実際、一般裁判所が 349 段で判示したように、その裁量の余地は、一方では、EU とモロッコとの関係において、西サハラの別個独立した地位を尊重するという自決の原則に由来する義務によって法的に制限され、他方では、条約の相対的效果の原則に由来する、同領土で実施される EU とモロッコとの間のいかなる協定にも同領土の人民が同意しなければならないという要件によって制限されている。(para. 134)

第三に、西サハラの同意の要請に関する国際連合法律顧問の 2002 年 1 月 29 日の意見書の範囲に関する主張に関して、この主張は根拠のないものとして却下されなければならない。(para. 137)

この意見書は、EU を拘束する国際条約法のルールにも、慣習国際法のルールにも類似していないことから、一般裁判所が判決の 385 段で、要するに、この意見書は EU 司法機関において依拠することのできる EU 法源となりえないと判示したことは正しかった。(para. 138)

(2) 推定的同意と 2 つの条件

問題となっている協定の実施は、西サハラの領域において実施されるモロッコ当局の行為が西サハラ領域の人民の法的状況を変更する法的効果を有していることを意味するが、同協定がその領域において行使される、一定の施政権限 (administrative powers) をモロッコ当局に付与しているという事実は、同協定が国際法の主体としての西サハラ人民に対する法的義務を創設するという認定を導くことを許さない。(para. 147)

この点について、同協定は、EU が西サハラに対するモロッコの主権を認める

8) Opinion 2/15 FTA between the EU and Singapore, Opinion of 16 May 2017, ECLI: EU: C: 2017: 376; 中西優美子「EU とシンガポール間の自由貿易協定 (FTA) に関する EU の権限」国際商事法務 Vol. 45, No. 9 2017 年 1348-1354 頁。

ことを意味しない。西サハラ人民は、同協定の実施に関連してモロッコ当局により作成される原産地証明または他の行政的行為の名宛人ではなく、この協定を承認することを要請されているわけではなく、また、EU 機関及び EU 構成国により採られる措置の名宛人でもない。さらに、問題となっている協定から明らかなように、この協定はモロッコ税関当局の取締りの対象となる西サハラ原産の製品にのみ適用されるものであり、この協定の締結は、西サハラを原産地とする製品でモロッコ税関当局の取締りの対象とならないもの（ポリサリオ戦線が支配する西サハラ領土の一部を原産地とする製品を含む）に適用される別個の取り決めに、EU が適切な場合に定めることを妨げるものではない。(para. 148)

西サハラ人民の同意は明示的でなければならないというのは、一般裁判所が誤った前提に依拠したということになる。(para. 149)

慣習国際法は、第三国へ権利を付与する協定の主体となる第三国の同意が特定の形で表明されなければならないとしていないことに留意がなされるべきである。よって、慣習国際法は、そのような同意が特定の状況において黙示的に与えられる可能性を排除していない。したがって、非自治地域の人民という特異な事例においては、第三者の地位を有し、自決権が関係する領域に適用される、国際協定への同人民の同意は、2つの条件が満たされる限りにおいて推定されうる。(para. 152)

まず、当該協定は、西サハラ人民の義務を生じさせるものではあってはならない。次に、国際協定は、自決権に關係する領域にいる人々によって十分に代表されえない、西サハラ人民が、その領域の天然資源の利用から、その利用の程度に比例した具体的、有形、実質的かつ検証可能な利益を受けることを規定しなければならない。その利益には、持続可能な開発の原則に合致した条件のもとで、再生不可能な天然資源が豊富に利用可能であり続け、漁業資源のような再生可能な天然資源が継続的に補充されるよう保証することが伴わなければならない。最後に、当該協定は、当該協定に基づいて当該人民に付与された利益が当該人民によって実際に受領されているか否かを検証することを可能にする定期的な管理メカニズムについても規定しなければならない。(para. 153)

これらの条件を満たすことが、そのような協定が国連憲章 73 条に由来し慣習

国際法に定められる、非自治地域の人民の利益が優先されるという原則と合致することを確保するために必要である。したがって、EU 条約 21 条 1 項に定められているように、そのような協定は、国連憲章及び国際法の原則に基づく国際的な場における EU の行動に寄与するものである。(para. 154)

153 段に述べた 2 つの条件が満たされる場合、関連する人民の同意は、得られたものとみなされなければならない。西サハラの人民の正当な代表と自称する運動がそのような協定に反対しているという事実は、そのような推定される同意の存在に疑義を呈するのに十分なものではありえない。(para. 155)

しかしながら、西サハラ人民の正当な代表者が当該協定により同人民に付与される利益制度またはそれに伴わなければならない定期的な管理メカニズムが本判決の 153 段に述べられた条件を満たしていないことを立証する限り、その推定される同意は覆されうる。必要な場合、EU の司法機関が、とりわけ、その協定が自決権または自決権及び国連憲章 73 条から由来する天然資源に対する永久的主権を十分に維持しているか否かを審査する意図をもって、この問題を決定する。また、欧州委員会、理事会、欧州議会及びいずれの構成国にも、そのような利益制度を定める EU とモロッコ間の協定が署名または締結される前に、EU 基本条約の規定、とりわけ EU 条約 21 条 1 項との両立性に関して司法裁判所に意見を求めることが開かれている。(para. 156)

(3) 2 つの条件の当てはめ

本件において、2 つの条件の 1 つ目につき、同条件が満たされているとみなされなければならない。問題となっている協定は、147 及び 148 段に示される理由で、西サハラ領域に関して人民が有している自決権に関して EU 法における西サハラ人民の法的状況を変更するが、国際法の主体である人民に対して法的義務を生じさせるものではない。(para. 157)

第 2 の条件に関して、本判決の 153 段で列挙された特徴を示す西サハラの人民のいかなる利益も問題となっている協定には明らかに存在しないと指摘されなければならない。(para. 158)

とりわけ、一般裁判所が 318 及び 319 段で正しく述べているように、当該協定

は、当該協定の第三者である西サハラの人々に権利を与えることを意図していない。同協定の下でEUが西サハラ原産の生産品に与える関税優遇措置の受益者は、協定の当事者としてのモロッコである。(para. 159)

したがって、西サハラ人民は同領域における当該協定の適用に同意を与えたとは推定されえない。(para. 160)

本判決の152—155段に従った推定的同意の可能性は、国連憲章73条が非自治地域の「人民」と「住民」に言及し、その福祉を最高度まで増進する義務を「神聖な信託」と定めており、西サハラの場合、西サハラの「人民」に含まれない同領域の人々 (peoples) の一部も対象になるという事実により疑義を挟まれえない。この点につき、西サハラの住民の生活の質があらゆる点で改善されるように交渉が進展することが国連の安全保障理事会の決議2703 (2023) において不可欠であると考えられている。将来、協定は、本判決153段に述べられる条件にしたがって西サハラ人民に利益をもたらすべきである一方で同協定が一般に同領域の住民にも利益をもたらしうる可能性は、人民側の推定的同意の認定を妨げるものにはならない。(para. 161)

(4) 国際法への依拠

一般裁判所は、その判決の284段において、司法裁判所が、C-366/10のAir Transport Association 判決⁹⁾の107段において、慣習国際法の諸原則は、まず、それらの原則がEU法行為を採択する権限に疑問を投げかけることを可能にし、次に、問題となる行為がEU法に由来する個人の権利に影響を与えるまたは当該個人のEU法の下での義務を創設しうる限りにおいてのみ、EU行為の有効性の審査のために個人により援用されえとした判示を想起した。一般裁判所は、同判決の事件は各国家がその領空に対して完全なかつ排他的な主権をもつという原則、いずれの国家も公海のいかなる部分もその主権に服させるということを正当

9) Case C-366/10 Air Transport Association of America and Others v Secretary of State for Energy and Climate Change, Judgment of 21 December 2011, ECLI: EU: C: 2011: 864; 中西優美子「国際法に照らしたEU航空排出枠取引制度指令の有効性」国際商事法務 Vol. 40, No. 10 2012年1604-1610頁。

に主張することはできないという原則、及び、公海上での飛行の自由の原則にかかわることを示した。(para. 169)

一般裁判所は、その判決の 276 段において、司法裁判所により解釈される国際法の諸原則に依拠する可能性に関して、とりわけ自決の原則及び条約の相対的効果の原則に依拠する可能性に関して、まず、EU は、EU 基本条約の下で EU を拘束する、国際法のルールを遵守する形で権限を行使しなければならないから、EU 司法機関は、国際法のルールと国際協定を締結する決定の両立性を審査する管轄権を有するとした。次に、一般裁判所は、一般裁判所の判決の 279 段において、司法裁判所が C-104/16 事件判決の 88 及び 89 段において、「自決権は、法的執行可能な *erga omnes* の権利であり、国際法の本質的な原則の 1 つを構成し、また、EU 裁判所が考慮することを要請される、EU とモロッコ間の関係に適用可能な国際法のルールの一部を形成すると判示した」ことを想起した。(para. 170)

一般裁判所は、その判決の 291 段において、自決の原則及び条約の相対的効果の原則に依拠する可能性は、C-366/10 事件判決の 107—109 段における考慮に照らして審査されえないと結論づけた。その理由付けとして、一般裁判所は、このような考慮は、その事件の特定の状況の審査に基づいており、本件の状況とは比較できないとことを挙げた。とりわけ、一般裁判所は、これら 2 つの原則に依拠する可能性は、当該決定を採択する EU の権限に関する異議申し立てに限定されえないとした。一方では、[ポリサリオ戦線] は、当該決定を採択した際に EU に課された明確かつ正確で無条件の義務に依拠しており、他方では、その依拠は、当該義務の違反によって影響を受ける可能性がある場合、当該協定の第三者の権利の尊重を確保することを意図しているからであるとした。(para. 171)

この理由には、法の誤りはない。(para. 172)

EU は、確立された判例法に従い、権限を行使する際に、一般及び慣習国際法のルール及び原則並びに EU を拘束する国際条約の規定を含み、全体として国際法を遵守することを義務付けられている。(para. 173)

したがって、司法裁判所は、取消訴訟の文脈において、EU によって締結された国際協定が、EU 基本条約に従い、EU を拘束する国際法のルールと両立する

か否かを審査する管轄権を有している。この有効性の審査は、問題となる国際協定の実際の内容に照らして同行為の合法性を含むことができる。(para. 174)

このように、一般裁判所は、自決の原則と条約の相対的效果の原則が当該決定の有効性の審査に結びついて依拠できると正しく判断した。(para. 175)

(5) 有効期間の延長

EU 運営条約 264 条 2 項の文言によると、裁判所は、必要であると考えるとき無効と宣言される行為の効果のうち、どの効果が確定的なものとみなすかを述べるができる。(para. 183)

法的安定性の理由により、そのような行為の効果は、とりわけ無効の即座の効果が関係当事者に深刻な悪影響を及ぼしそうな場合には、維持されうる。(para. 184)

本件では、当該決定の無効は、EU の対外関係に深刻な悪影響を及ぼし、合意し、EU 機関と構成国を拘束する、国際的な取決めの法的安定性に疑問が投げかけられることになるだろう。(para. 185)

したがって、法的安定性の理由から、当該決定の効果は本判決の言い渡し日から 12 か月の期間維持されなければならない。(para. 186)

IV 解説

1 本件の意義

西サハラをめぐる EU 司法裁判所の対応は、本判決に限定されない¹⁰⁾。ポリサリオ戦線は、EU とモロッコ間の連合協定にかかわる理事会決定 2012/497 の取消を求めて、一般裁判所に提訴し、2012 年 11 月 19 日に受理された。一般裁判所は、2015 年 12 月 10 日に T-512/12 事件において同意がなければ西サハラに適用できないとし、同意が存在しないため、理事会決定 2012/497¹¹⁾は無効であると宣言した。その後、理事会と欧州委員会が上訴して、2016 年に、欧州司法

10) 山根裕子『歴史のなかの EU 法』有信堂 2023 年 129-135 頁参照。

裁判所が C-104/16P 事件¹²⁾において、EU とモロッコ間の連合協定は西サハラ領域には適用されないとした。さらに、この判決を受け、欧州委員会はモロッコと再交渉し、協定締結に関する理事会決定 2019/217 を採択した。この理事会決定 2019/217¹³⁾の無効の宣言を求めて、ポリサリオ戦線は、一般裁判所に提訴し、同裁判所は、2021 年 9 月 29 日に、当該決定の無効を宣言した。この判決に対して、理事会及び欧州委員会はそれぞれ欧州司法裁判所に上訴した。欧州司法裁判所は、2024 年 10 月 4 日に本件において上訴を棄却した。これが、本件である。最初の提訴から、本件の事件判決まで約 13 年が過ぎている。本件の 1 つ目の意義は、本件判決によりいったんの区切りがついたことである。

また、同日に西サハラに関する別の 2 つの事件判決も下されている。本件は、T-512/12 事件判決に対する上訴事件であるが、ポリサリオ戦線は別の事件においても提訴を行っている。EU とモロッコ間の漁業協定につき、ポリサリオ戦線は、一般裁判所に提訴、同裁判所は、2021 年 9 月 29 日に、Joined Cases T-344/19 and T-356/19 事件¹⁴⁾において、持続可能な漁業パートナーシップ協定の締結に関する理事会決定 2019/441 の無効の宣言をし、持続可能な漁業パートナーシップ協定の下での漁業機会の配分に関する理事会規則 2019/440 に関する訴訟は棄却した。この理事会決定 2019/441 を無効と宣言した、T-344/19 事件に

11) 2012/497/EU: Council Decision of 8 March 2012 on the conclusion of an Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Union and the Kingdom of Morocco concerning reciprocal liberalisation measures on agricultural products, processed agricultural products, fish and fishery products, the replacement of Protocols 1, 2 and 3 and their Annexes and amendments to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, OJ of the EU 2012 L241/2.

12) Case C-104/16 P Council v Front Polisario, Judgment of 21 December 2016, ECLI: EU: C: 2016: 973.

13) Council Decision (EU) 2019/217 of 28 January 2019 on the conclusion of the agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Union and the Kingdom of Morocco on the amendment of Protocols 1 and 4 to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, OJ of the EU 2019 L34/1.

14) Joined Cases T-344/19 and T-356/19 Front Polisario v Council, 29 September 2021, ECLI: EU: T: 2021: 640.

つき、理事会と欧州委員会は欧州司法裁判所に提訴した。司法裁判所は、本件判決と同じ日に Joined Cases C-778/21 P and C-798/21 P 事件¹⁵⁾において、理事会決定 2019/441 は無効であるとした。加えて、同日に、欧州司法裁判所は、フランスの国内裁判所から先決付託を受け、Case C-399/22 事件¹⁶⁾において、先決裁定を下した。ここでは、輸入及び消費者への販売の段階において、西サハラの領域において収穫されたシャラント・メロンとチェリートマトのラベル表示は、モロッコではなく、西サハラのみを生産物の原産地国として表示しなければならないことを意味すると解釈されなければならないとされた。これら、3つの事件の法務官意見を担当したのは、法務官 Ćapeta であった。

本件には、さらに3つの意義がある。1つは、国でもないポリサリオ戦線に当事者能力と原告適格が認められたこと、2つ目は西サハラ「人民」の同意の意味とその条件を明らかにしたこと、3つ目は、司法裁判所が国際法に対峙し、EU 法秩序における慣習国際法の位置づけに新たな示唆を与えたことである。

2 ポリサリオ戦線の代表性

上訴を提起した理事会及び欧州委員会は、あらためてポリサリオ戦線の当事者能力及び原告適格につき疑問を呈したため、欧州司法裁判所は、裁判の許容性のところでこれらの問題を審査した。EU 運営条約 263 条は、自然人または法人は、一定の条件を満たした場合に、原告適格を認められるが、その前提として、当事者能力があるか否か、つまりここでは「法人」であるか否かを審査した。

司法裁判所は、「法人」の概念につき、ベネズエラ対理事会事件¹⁷⁾において制限的に解釈されえないとした。同事件において、第三国であるベネズエラが EU

15) Joined Cases C-778/21 P and C-798/21 P Commission and Council v Front Polisario, Judgment of 4 October 2024, ECLI: EU: C: 2024: 833.

16) Case C-399/22 Confédération paysanne v Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire and Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Judgment of 4 October 2024, ECLI: EU: C: 2024: 839; 中西優美子「西サハラ領域からの農産品の輸入にかかわる共通通商政策と消費者保護」自治研究 101 巻 10 号 2025 年 97-108 頁。

17) Case C-872/19 P Venezuela v Council, Judgment of 22 June 2021, ECLI: EU: C: 2021: 507, para. 44.

運営条約 263 条にいう、「法人」であるか否かを審査した。同事件において、司法裁判所は、同条の文脈的かつ目的的解释から、EU 法の規定の遵守を確保するために設計された効果的な司法審査のまさにその存在は法の支配の存在に内在しているとし、法の支配は、EU が基礎としている EU 諸価値であることから、EU 措置により直接的に影響を受けた主体にその措置が EU 法の権利を保障するという手続的保障を行った¹⁸⁾。本件においては、この判決を前提とした。

司法裁判所は、ポリサリオ戦線が西サハラ人民の自決権に依拠して、西サハラの領域における国家法秩序を樹立しようとしている限りにおいて、EU 裁判所における訴訟で当事者能力をもつものとして認められるか否かという審査の枠組において、特定の国内法秩序の下での法人として構成されることを要求することはできないとした (para. 68)。他方、ポリサリオ戦線が国際連合安全保障理事会の支援の下で実施されている正当な対話者の 1 つであること、アフリカのフォーラムを含むさまざまな国際フォーラムに参加し、国際レベルにおいて二国間の法的関係を維持していることを挙げ、当事者能力を認めた (paras. 69-70)。

司法裁判所は、ポリサリオ戦線を EU 運営条約 263 条の「法人」としてみなしたうえで、それが原告適格を有するか否かを審査した。ベネズエラ対理事会事件において、司法裁判所は、国内法上の法人ではない、これまでの枠に入らない主体である第三国を EU 運営条約 263 条 4 項にいう「法人」とみなす拡大解釈を行ったが、本件ではベネズエラ対理事会事件判決に依拠しつつ、国でもないポリサリオ戦線の当事者能力を認め、本件により「法人」概念のさらなる拡大解釈が確定した。また、当事者能力と原告適格という 2 段階の審査も本件により明確な形で確立された。

原告適格を認められるのには、①措置の名宛人が自己である、②措置が直接かつ個人的に関係する、③措置が直接関係し、実施行為を必要としない規制的行为のいずれの条件を満たさなければならない。司法裁判所は、この原告適格の条件をこれまで厳格に審査してきた。これは、例えば、気候変動訴訟にかかわる

18) Case C-872/19 P, note (17), paras. 48 and 49; 中西優美子「EU の経済制裁措置に対する第三国による取消訴訟の提起と EU 運営条約第 263 条第 4 項の『法人』の意味」国際商事法務 vol. 50 No. 10 2022 年 1374, 1378 頁。

Carvalho v European Parliament and Council 事件判決¹⁹⁾に見られる。本件では、取消訴訟の対象は理事会決定であるため、②の直接かつ個人的に関係するか否かが審査された。まず、直接的な関係性については、国連憲章73条と効果的な司法的保護の原則を考慮し、ポリサリオ戦線が代表する西サハラ人民の法的状況との関係で審査されなければならないとしたうえで (para. 91)、当該決定の目的は、西サハラ人民が自治権を有する領域の大半に適用されることを意図する国際協定の締結であり、それゆえ、当該決定は、その領域に関して、領域の自然の豊さを利用するという、国連憲章73条及び天然資源に対する永久の主権という慣習国際法の原則から生ずる権利を含み西サハラ人民の権利に必然的に影響をもつと認定した (para. 93)

個人的な関係性については、Plaumann 事件²⁰⁾により確立された判例法によると、自然人または法人は、問題となっている行為が、その者固有のある属性を理由として、または、他のすべての者と区別される状況を理由として、その者に影響を及ぼし、これらの要因によって、名宛人の場合と同様に、その者を個別に区別する場合に個人的に関係するという条件を満たさないとはいえないとなっている。本件でもこの確立された判例法に言及した後、司法裁判所は、西サハラ人民は、当該協定の範囲に西サハラの領域が明示的に含まれていることによって、その自決権の保持者としての地位ゆえに西サハラ人民の法的状況が変化する限りにおいて当該決定により個人的に関係すると判示されなければならないとした (para. 108)。

このように、本件は、国際的なアクターの EU 司法機関へのアクセスを進歩させたと捉えることができる²¹⁾。本件において、ポリサリオ戦線の地位については、欧州司法裁判所のアンビバレントの態度がみられる。一方で、ポリサリオ戦

19) Case T-330/18 Carvalho v European Parliament and Council, Judgment of 8 May 2019, ECLI: EU: T: 2019: 324; Case C-565/19 P Carvalho v European Parliament and Council, Judgment of 25 March 2021, ECLI: EU: C: 2021: 252; 中西優美子「EUにおける気候訴訟と原告適格」自治研究 99 巻 10 号 2023 年 104-115 頁。

20) Case 25/62 Plaumann v Commission, Judgment of 15 July 1963, ECLI: EU: C: 1963: 17.

21) Cf. Katarzyna Szepelek, "Taking Locus Standi of International Actors Seriously: Joined Cases C-779/21 P and C-799/21 P (Front Polisario II)", *VerfBlog*, 2024/10/15.

線はEU法から生じる権利を擁護しようとする者の十分な代表であり、EU法により規律される法的関係の枠組の中で行動するのに自律性と責任を有しており、それらの権利に関した交渉の対話者としてEU機関に認められているとし(para. 64)、国連の下で行われているプロセスにおける特権的な対話者である(para. 89)とするが、他方で、西サハラ人民の専属的な代表であると公式に認められていない(para. 89)、ポリサリオ戦線は、西サハラ領域の独立及び主権国家サハラの創設のための「自称」解放運動である(para. 67)であり、国際連合またはEU及びEU構成国により「民族解放運動」の地位を与えられていない(para. 69)とする。また、後述する推定される同意の個所において、司法裁判所は、たとえ西サハラの人民の正当な代表と自称する運動が国際協定に対し推定される同意に疑義を投げかけても覆られないとし(para. 155)、唯一、同意が覆るのは、西サハラ人民の正当な代表者が当該協定により同人民に付与される利益制度またはそれに伴わなければならない定期的な管理メカニズムが条件を満たしていないことを立証する場合であるとした(para. 156)。本件において、裁判所は、ポリサリオ戦線の当事者能力及び原告適格を認めたが、他方で、ポリサリオ戦線を民族解放運動とは認めず、西サハラ人民の正当な代表者とも認めていない。

3 同意の必要性と同意の意味

ウィーン条約法条約は、慣習国際法を法典化したものと言われる。同条約34条は、条約は同意なしに第三国に義務または権利を創設しないという原則が定められている。司法裁判所は、それに言及しつつ、同原則は、国際条約の相対的效果(relative effect of treaties)に関する一般国際法の原則であるとし、それによれば、条約は、第三国に義務を課さず、権利を付与しないとした(para. 131)。そのうえで、たとえある協定が第三国の権利または義務に影響を与える協定が、国際条約法において第三国に対して執行不可能であるままだとしても、関係する第三国が、主権または自決権をもつ領域が同協定の範囲に含まれている場合は、同協定の実施により影響を受けうることになるため、もし第三国の同意が得られない場合は、そのような実施は、ある国家にとって、その領域に対する主権の侵害、かつ、人民にとっては、領域に関する自決権の侵害になるとした(para.

132)。なお、西サハラ人民は国ではなく、他方、ウィーン条約法条約には第三国 (third State) という言葉が用いられているが、ここでは、第三国と第三者 (third party) との区別に関する議論はなされていない。

国際条約の相対的効果の原則により、自決権を有する西サハラ人民の同意が必要となる。これについては、法務官²²⁾及び司法裁判所は、非自治地域の「人々 (population)」の概念とその領域の「人民 (people)」の概念の間には相違があるとした (para. 129)。後者は、自決権を保持している政治的なユニットであるのに対して、前者の「人々」は、その領域の住民を意味している。これには、西サハラ人民の大半が西サハラには住んでいないという背景がある。司法裁判所は、欧州委員会と欧州対外行動庁 (EEAS) は、「関係する人々」との協議プロセスを経たが、それは、実質的に西サハラ領域に現在いる住民であったために、協議プロセスは、西サハラの非自治地域の「人民」の同意を得たことにはならないとした (para. 130)。ここでは、司法裁判所が、単に「住民」との協議をした欧州委員会及び理事会の見解を採用せず、つまり、西サハラ人民の同意を形式的に処理せず、「人民」の同意を必要であることを明確にしたことは評価される²³⁾。

4 推定的同意と2つの条件

司法裁判所は、西サハラ「人民」の同意が必要であると判示したが、西サハラ「人民」の同意を得ることは現状では難しい。そこで、司法裁判所は国際法に反しないと自らが考える新たな同意の形を創設した。創設したというのは、全くこれまでの判例等など何も参照されておらず、慣習国際法でも確立していないからである。まず、前提として、慣習国際法は、第三国へ権利を付与する協定の主体となる第三国の同意が特定の形で表明されなければならないとしていないことに留意がなされるべきであるとし、よって、慣習国際法は、そのような同意が一定の状況において黙示的に与えられうる可能性を排除していないとした。これは、

22) Joined Cases C-779/21 P and C-799/21 P Commission and Council v Front Polisario, Opinion of Advocate General Čapeta delivered on 21 March 2024, ECLI: EU: C: 2024: 260, paras. 123 and 124.

23) Jed Odermatt, "Whose Consent?: On the Joined Cases C-779/21 P, Commission v Front Polisario and C-799/21 P, Council v Front Polisario", *VerfBlog*, 2024/10/05.

司法裁判所の慣習国際法の独自の解釈である。さらに、この前提に立って、第三者の地位を有し、自決権が関係する領域に適用される、国際協定への非自治地域の西サハラ人民の同意は、2つの条件が満たされる限りにおいて推定されうるとした (para. 152)。

司法裁判所は、その2つの条件を、以下のように示した (para. 153)。第1の条件は、当該協定が西サハラ人民の義務を生じさせるものではあってはならないことである。第2の条件 (benefits test) は、国際協定は、西サハラ人民がその領域の天然資源の利用から、その利用の程度に比例した具体的、有形、実質的かつ検証可能な利益を受けることを規定しなければならないことである。また、その利益には、持続可能な開発の原則に合致した条件のもとで、再生不可能な天然資源が豊富に利用可能であり続け、漁業資源のような再生可能な天然資源が継続的に補充されるよう保証することが伴わなければならないとした。加えて、当該協定は、西サハラ人民に付与された利益が当該人民によって実際に受領されているか否かを検証することを可能にする定期的な管理メカニズムについても規定しなければならないとした。

この推論的同意のための2つ目の条件 (benefits test) については、本判決の該当箇所においては言及されていないが、2002年1月29日のHans Corell国連法律顧問の意見書²⁴⁾の結論部分において、天然資源の開発それ自体が違法ではなく、当該地域の人民の必要と利益を無視してなされる活動のみが違法であるとされたことが前提となっているのではないかと考える。この意見書の結論では、資源開発活動が非自治領土の人民の利益のために (for the benefit of the peoples of those Territories)、その人民のために、または、その人民の代表と協議して (on the behalf or in consultation with their representatives)、非自治地域で行われる場合、その資源開発活動は、施政権限をもつ国の国連憲章上の義務と両立し、国連総会決議とそこに謳われている「天然資源に対する永久的主権」の原則に合致するものとみなされるとされている。もっとも、一般裁判所も司法裁判所もこの意見書そのものはEUの法源にならないと判示している (para. 138)。意見書

24) Security Council, S/2002/161, 12 February 2002; 中谷注 (1), 181-184 頁。

の中の「その人民のために、または、その人民の代表と協議して (on the behalf or in consultation with their representatives)」が西サハラ人民の「同意」等を必要とするのかについては解釈の余地があるが²⁵⁾、中谷は、Corell が示した「人民の代表と協議のうえで」という基準に関しては、協議さえ行えば人民の要望を無視して言い訳ではなく、人民の承諾は事実上必要だろうとしている²⁶⁾。すでに、Dubuisson は、判示された2つ条件を満たせば黙示的な同意の推定が可能であるということにつき批判的な見解を示している²⁷⁾。

もっとも、この問題を判断するのは、EU 司法裁判所となる。西サハラ人民の正当な代表者が推定的同意の2つの条件が満たされないと考える場合は、この問題を EU 司法裁判所が審査する (para. 156)。また、今後、EU とモロッコが再交渉し、新たに国際協定が結ばれるときに、欧州委員会、理事会、欧州議会及びいずれの構成国は推定的同意の条件が満たされているかにつき、同協定が署名または締結される前に、EU 基本条約の規定、とりわけ EU 条約 21 条 1 項との両立性に関して尋ねることができるが、意見をだすのは EU 司法裁判所である (para. 156)。EU 司法裁判所の判断が一般国際法や慣習国際法と乖離する可能性はゼロではない。

5 EU 法秩序における国際法の位置づけ

一般裁判所は、2015 年 12 月 10 日に T-512/12 事件において、また、本件の上訴の元となった、2021 年 9 月 29 日の T-279/19 事件においても、ポリサリオ戦線の主張を認めている。T-512/12 事件では、3 人の裁判官からなる小法廷 (第 8 法廷) であり、報告裁判官かつ裁判長は、Gratsias であった。T-279/19 は、5 人の裁判官からなる拡大小法廷 (第 9 法廷の拡大) であり、報告裁判官は同じ

25) Sebastian von Massow, “Joined Cases C-779/21 P, Commission v Front Polisario and C-799/21 P, Council v Front Polisario: The Unresolved Contest Between ‘Benefits’ and ‘Consent’”, *EJIL:Talk!*, October 23, 2024.

26) 中谷注 (1) 185 頁。

27) François Dubuisson, “La Cour de Justice de l’UE et le Sahara occidental: le droit à l’autodétermination vidé de sa substance?”, Centre de droit international, Université libre de Bruxelles, 17 octobre 2024.

く Gratsias であった。司法裁判所の方は、連合協定が西サハラに適用されないとした、2016 年の C-104/16P 事件では、J. Malenovský が報告裁判官であったが、今回、2024 年 10 月 4 日に判示された 3 つの事件の報告裁判官は N. Jääskinen であり、いずれも大法廷 (grand chamber) で判決が下された。本件で示されている国際法に対する EU 司法裁判所の捉え方は確定的なものといえる。

EU 基本条約上、EU は国際法を遵守することを義務付けられている。EU の目的を規定する、EU 条約 3 条 5 項において「EU は、…国際法の厳格な遵守及び発展（国際連合憲章の諸原則の尊重を含む。）に寄与する。」と定められている。また、EU の対外行動に関する一般規定である、EU 条約 21 条 1 項 1 段において「国際平面における EU の行動は、…国際連合憲章及び国際法の諸原則の尊重である。」と定められている。本判決の 154 段において、司法裁判所は、以下のように判示した。国際協定が国連憲章 73 条に由来し慣習国際法に定められる、非自治地域の人民の利益が優先されるという原則と合致することが必要である。また、EU 条約 21 条 1 項に定められているように、そのような国際協定は、国連憲章及び国際法の原則に基づく国際的な場における EU の行動に寄与する。

一般裁判所も司法裁判所も、EU は、EU 基本条約の下で EU を拘束する、国際法のルールを遵守する形で権限を行使しなければならないから、EU 司法機関は、国際法のルールと国際協定を締結する決定の両立性を審査する管轄権を有し、また、自決権は、法的執行可能な *erga omnes* の権利であり、国際法の本質的な原則の 1 つを構成し、また、EU 裁判所が考慮することを要請される、EU とモロッコ間の関係に適用可能な国際法のルールの一部を形成するとしている²⁸⁾。また、一般裁判所は、自決の原則と条約の相対的效果の原則に依拠する可能性は、当該決定を採択する EU の権限に関する異議申し立てに限定されえないとし、司法裁判所は、このような一般裁判所の判示には法の誤りはないとした²⁹⁾。そのうえで、司法裁判所は、EU は、確立された判例法に従い、権限を行使する際に、一般及び慣習国際法のルール及び原則並びに EU を拘束する国際条約の規定を含み、全体として国際法を遵守することを義務付けられており、取消訴訟の文脈に

28) Case T-279/19, note (7), paras. 276 and 279; 本件判決 170 段。

29) Case T-279/19, note (7), para. 291; 本件判決 172 段。

において、EUによって締結された国際協定が、EU基本条約に従い、EUを拘束する国際法のルールと両立するか否かを審査する管轄権を有しているとした (paras. 173 and 174)。

この判示からEU法秩序におけるヒエラルキーが示唆されていると捉えられる。同じ国際法であっても、一般及び慣習国際法等、EUを拘束する国際法のルールが上位にあり、その下にEUが締結する国際協定がおかれる。よって、国際協定を締結する決定は、取消訴訟（合法性審査）の対象となり、一般及び慣習国際法等、EUを拘束する国際法のルールに照らして両立性が審査されることになる。Kadi事件³⁰⁾においては、欧州司法裁判所は、国際協定（国連安全保障理事会の決議）により課せられる義務を履行するためのEU措置がEU司法裁判所によるEU基本権に照らした取消訴訟に服することを判示した。国際法と一口に言っても、EU法秩序における位置づけは同一ではなく、本件のように一般及び慣習国際法が上位に位置づけられると捉えられる。これは、EUは、国際共同体における一員であり、そこにおけるルールにEUが拘束されることを意味している。

6 評価と今後の見通し

EU及びEU構成国は、SADRを国家として承認していない。本判決は、確かに慣習国際法及び西サハラ人民の自決権を尊重し、また、「人民」の解釈につき形式的ではなく、実質的な解釈を示しており、西サハラ「人民」にとって意味のあるものと捉えることができる。また、モロッコが西サハラ領域において行政的なコントロールを行っていることを認定するものの、その領域に対するモロッコの主権は本判決において明確に否定した。他方、本判決ではポリサリオ戦線につき、「自称」という枕詞をつけ、また、ポリサリオ戦線が反対の意を唱えても同意の推定が覆せない可能性を示しており、本判決はSADRの国家承認につながるものではない。

30) Joined Case C-402/05 P and C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council, Judgment of 3 September 2008, ECLI: EU: C: 2008: 461; 中村民雄「国連安保理決議を実施するEC規則の効力審査」ジュリスト No.1371 2009年48-59頁; 中西優美子「欧州司法裁判所によるEU基本権保障——Kadi対EU理事会事件」国際人権 No.20 2009年125-127頁。

法務官 Ćapeta は、本件において、モロッコを国連憲章 73 条の意味における、事実上の施政権をもつ国 (administrative power) として扱うことを認め、西サハラの住民の同意で足りるとし、欧州委員会と理事会の立場を是とした³¹⁾。しかしながら、司法裁判所は、法務官意見には従わず、本判決では、当該理事会決定は無効と宣言した。司法裁判所の推定的同意とその 2 つの条件は、厳格な意味での西サハラ人民の同意を必要としていない点で問題がないわけではないが、EU とモロッコの既存連合協定は西サハラ人民の権利及び受益を考慮して実際に修正されることになるため、意味のあるものと捉えられる。

当該決定の効果は、判決から 12 か月効力を持ち続けるとされた。すなわち、欧州委員会と理事会にモロッコと再交渉する 1 年の猶予が与えられたことになる。

本判決を受けて、Von der Leyen 欧州委員会委員長は以下のような声明をだした。EU は、モロッコとの戦略的パートナーシップに高い価値を置くことを改めて表明する。モロッコとの戦略的パートナーシップは、長年にわたり、広範かつ深いものである。長年にわたり、我々は深い友好関係を築き、強固で多面的な協力関係を築いてきたが、今後数週間から数ヶ月の間に、この協力関係を次の段階に引き上げるつもりである。EU は、2021 年 9 月 29 日の一般裁判所の上訴に関する司法裁判所の判決 C-778/21 P、C-798/21 P、C-779/21 P、C-799/21、および西サハラ地域産の青果物の表示に関する事件 C-399/22 の先決裁定に留意する。欧州委員会は現在、これらの判決を詳細に分析している。モロッコとの緊密な協力の下、EU は、モロッコ・EU パートナーシップのすべての分野において、同意は拘束する (pacta sunt servanda) 原則に則り、モロッコとの緊密な関係を維持し、強化し続ける意向である。

つまり、モロッコとの関係を維持することが強調されている。また、本判決で示された西サハラ人民の同意のない場合の 2 つの条件が満たされるように内容が練られることになると考えられる。

31) Joined Cases C-779/21 P and C-799/21 P Commission and Council v Front Polisario, Opinion of Advocate General, note (22), paras. 159–169; 法務官意見への批判として、Sebastian von Massow, “AG Ćapeta’s Western Sahara Opinions: Undermining the Law of Decolonization”, *EJIL:Talk!*, May 14, 2024.