慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	EU法における汎用品輸出管理制度の発展動向
Sub Title	Growth and development of the dual-use export controls in EU law
Author	萬歳, 寛之(Banzai, Hiroyuki) 大下, 隼(Oshita, Shun)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2022
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.48 (2022. 3) ,p.181- 201
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	岡野谷知広教授・庄司克宏教授・菅原貴与志教授・増田晋教授・山手正史教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20220331-0181

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

EU 法における汎用品輸出管理制度の発展動向

萬歳　寛之・大下　　隼

第 1 章　はじめに
第 2 章　共通通商政策としての汎用品輸出管理
　第 1 節　汎用品輸出管理制度の地位
　第 2 節　汎用品輸出管理制度の展開
第 3 章　リスボン条約体制下の汎用品輸出管理規則の発展
　第 1 節　2009 年規則の再検討
　第 2 節　2021 年規則
第 4 章　結びに代えて

第 1 章　はじめに

欧州連合（the European Union: EU）の基礎となる EU 法は、主権の制限を伴う超国家的法秩序と主権の制限を伴わない政府間主義的法秩序の混成体である[1)]。2009 年に発効したリスボン条約は、いわゆる三本柱構造を解体して単一の法秩序へと EU 法を変更したとされるが、EU 法は共通外交・安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）とそれ以外の分野という事実上の二本柱構造を有する[2)]。というのも、経済統合を中核とする超国家的秩序に属する政策と、引きつづき政府間主義的性格が色濃く表れる CFSP という、性格の異なる政策分野が存在しているからである[3)]。

ただし、EU 非加盟国向けの汎用品輸出管理[4)] のように、一見すると二本の

1）国際法学会編『国際関係法辞典〔第 2 版〕』（三省堂、2005 年）45 頁（「EU 法」の項、庄司克宏担当）。
2）庄司克宏『新 EU 法 基礎編』（岩波書店、2013 年）19‒21 頁。

柱の双方にまたがる政策事項もある[5]。汎用品とは、民生用途で開発された物品と技術であるが、大量破壊兵器（Weapons of Mass Destruction: WMD）の開発等にも利用可能なものをいう[6]。このような汎用品の性格から、EU 域外での汎用品の軍事利用を防止するために輸出管理が必要になると同時に、EU 域内企業の国際競争力を確保するためにも、可能な限り、汎用品の域外向け輸出の障壁を減らすことが求められるという、難しい対外政策上の問題が生じている。このように、経済と安全保障が不即不離の関係にあるために、輸出管理が EU の対外経済政策である共通通商政策（Common Commercial Policy: CCP）に属するのか、CFSP に属するのかについて、これまでも見解の対立が生じてきた。

もし輸出管理が CCP に属するなら、EU が排他的な権限を有し（EU 機能条約（the Treaty on Functioning of the European Union: TFEU）3 条 1 項（e））、加盟国は原則、独自の規制権限をもたないことになる（TFEU 2 条 1 項）。他方で、輸出管理が CFSP に属するなら、EU は政府間主義的な特別の意思決定手続のもとで輸出管理を実施することになる（EU 条約（the Treaty on European Union: TEU）24 条 2 項、TFEU 2 条 4 項）。それゆえ、EU 法における輸出管理の位置づけをめぐる対立は、EU 基本条約をめぐる重要な解釈上の論点となってきたのである。

本稿では、EU 法上の輸出管理制度の発展動向を辿ることで、EU がこの対

3）超国家的秩序に属する政策では、EU 立法は直接効果および国内法に対する優越性を有する。庄司克宏『新 EU 法 政策編』（岩波書店、2014 年）1 頁。他方で、CFSP では EU 立法は採択できず、意思決定は全会一致が原則とされ、例外的な場合にしか EU 司法裁判所の審査に服さない。同、415-417 頁。

4）輸出管理とは、物品・技術の国際的移転を規制することで、兵器拡散等を予防する措置をいう。P. Achilleas, “Export Control”, D. Tamada and P. Achilleas（eds.）, *Theory and Practice of Export Control: Balancing International Security and International Economic Relations*（Springer, 2017）, pp. 3-4. 本稿では輸出管理の用語を、とくに断らない限り、EU 非加盟国向けの汎用品を対象とするものとして用いる。また、加盟国向けの汎用品輸出管理は域内輸出管理とし、それと対比させる場合には域外輸出管理とする。

5）たとえば国連安保理の制裁決議の EU 法上の位置づけについては、P. Eeckhout, *EU External Relations Law*（2nd ed., Oxford University Press, 2011）, pp. 501-548.

6）Y. Aubin and A. Idiart（eds.）, *Export Control Law and Regulations Handbook*（Kluwer Law International, 3rd ed., 2017）, p. 232（“The European Union” written by A. Idiart and M. Ringot）.

立をどのように克服していったのかを検討する。

第 2 章　共通通商政策としての汎用品輸出管理

第 1 節　汎用品輸出管理制度の地位

輸出管理規則の成立以前には、国家安全保障に深くかかわる汎用品の流通に関する規制は、域内外を問わず、加盟国権限に委ねられると考えられてきた[7)]。しかし、とくに域内市場の完成を目指す欧州単一議定書の影響もあって、輸出管理が CCP と CFSP のどちらに属するかが、なかでも立法機関であるコミッション（the Commission）と理事会（the Council）の間で解釈上争われてきたのである。そして、両立場の妥協として現れたのが、欧州共同体（European Community: EC）規則（Regulation 3381/94［1994］OJ L 367/1: 1994 年規則）と、CFSP 決定（Decision 94/942/CFSP［1994］OJ L 367/8: 1994 年決定）であった[8)]。

（1）1994 年規則・決定

1994 年規則は、貿易障壁になっていた域内輸出管理の廃止により域内市場の確立を実現することを主要な目的の 1 つとした（前文 4 項）。域内輸出管理は、域外輸出管理の緩い加盟国が安全保障上の懸念のある非加盟国に汎用品を流出させるのを防ぐための手段であったことをふまえ、共通基準にもとづく実効的な域外輸出管理の実施によって、域内輸出管理の動機をなくそうとしたのである。そのため、1994 年規則は、輸出管理を域内市場の確立の柱の 1 つをなす「物の自由移動」の対外的側面である CCP と関連づけられるものとしている[9)]。ただし、①域外輸出管理の対象品目、目的地、許可の指針は、その戦

7）横田凡子「広義の欧州統合にみる共同体政策」『広島法学』第 21 巻 3 号（1998 年）171 頁。

8）P. Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulations of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments*（Hart Publishing, 2001）, p. 95.

略的性格から加盟国が権限（competence）を有するとしつつ（前文7項）、② EC条約36条に定める公共政策及び公共の安全（public security）の保護を目的とする加盟国間での輸出管理は、引きつづき認められるとした（前文15項）。このうち①の観点から、CFSPの共同行動（TEUJ 3条）による具体的なリスト策定が目指され、1994年規則と統合的制度（integrated system）をなすものとして1994年決定（決定1条）が採択されたのである。

この統合的制度として、まず、1994年規則は域外への汎用品の輸出を許可制度のもとに置く一方で（規則3条）、1994年決定は対象品目を附属書Iのリストに掲げている。ただし、リスト外の汎用品でも輸出先でWMDの開発等に用いられる可能性があるとの通知を当局から受けた輸出者には輸出許可が義務づけられる（WMDキャッチオール規制、規則4条1項）。また、1994年規則は、個別許可以外に、グローバル許可、一般許可、簡易許可という許可類型を定める一方で（規則6条）[10)]、1994年決定は許可・不許可の指針として、輸出管理に関する国際約束、国連安保理制裁決議上の義務、自国の外交安全保障政策、最終用途や転用のリスクの4つを規定した（決定附属書III）。なお、加盟国のうち1ヵ国でも付与した輸出許可はEU域内全てで有効となり（規則6条3項）、1994年決定附属書IVに掲げる品目以外の取引に関する域内輸出管理は廃止されることになった。

ただし、この統合的制度は、とくにCFSPの観点から各加盟国に大幅な裁量権を与えており、輸出管理が統一的になされないという問題点を内包していたため、さらなる統一性を確保する制度改正が前提とされていた（規則前文10項）。

(2) ライファー事件先決裁定（1995年）

制度改正に大きな影響を与えたのが、司法裁判所（the Court of Justice）のラ

9）Proposal for a Council Regulation（EEC）, COM（92）317 final, 31.8.1992, p. 2; 庄司『前掲書』注3）5頁。

10）これら許可制度については、Idiart and Ringot, *supra* note 6）, p. 237.

イファー事件先決裁定（1995 年）である[11]。ライファー氏は、1984 年から 1988 年の間に化学兵器関連の汎用品を戦時下のイラクに無許可で輸出し、ドイツ地方裁判所にて対外経済法（AWG）違反の罪で起訴されていた。同裁判所は、汎用品規制が CCP に属する場合、加盟国の権限排除によって AWG の適用が違法となる可能性があるため、輸出管理の基本条約上の位置づけを司法裁判所への諮問事項の 1 つとしたのである（para. 2）。

司法裁判所は、本先決裁定において、本件は 1980 年代の犯罪事実に関するものであるため、罪刑法定主義の観点から 1994 年規則・決定には触れていないが、基本条約上の輸出管理に関する権限が EC と加盟国のいずれに属するのかについて判断を行った。この点について、司法裁判所は、CCP の対象事項を規定する EC 条約 113 条には輸出管理が列挙されていないが、同規定を限定列挙と解釈して輸出管理を CCP から除外すると、対外取引と対内取引との分断を生みだすことになると指摘し、113 条は例示列挙と解釈すべきとした（para. 9）。そのうえで、汎用品の輸出にかかわる国内的規制は CCP の射程内にあるとし（para. 10）、汎用品が安全保障面から特別な性格をもつとしても、第三国向けの汎用品の輸出制限に対して EC が排他的な権限を有するため、EC により特定的に授権されない限り加盟国の権限は排除されると結論した（paras. 11-13）。ただし、加盟国の輸出管理は、数量制限に類する措置の禁止の例外を定める輸出規則（Regulation 2603/69［1969］OJ L 324/590）11 条上の公共の安全にもとづき、一定程度許容されるとも判断された。ここでいう公共の安全とは、諸国の平和的共存や国家の対外関係への重大な攪乱による加盟国への国際安全保障への悪影響も含まれており（paras. 26-28）、公共の安全への深刻な攪乱リスクの防止のために必要となる輸出管理は、その内容が目的と比例する

11）Case C-83/94 *Leifer and Others*［1995］ECR I-03231. 本稿では司法裁判所という正式名称を用いるが、司法裁判所は欧州司法裁判所（the European Court of Justice: ECJ）ともよばれている。リスボン条約発効後には、司法裁判所・総合裁判所・専門裁判所（現在は EU 職員裁判所のみ）の 3 つを合わせて EU 司法裁判所（The Court of Justice of the European Union: CJEU）となっている。庄司『前掲書』注 2）130−134 頁。

（proportionate）限り正当化されると結論した（paras. 36, 42）。

こうして司法裁判所は、輸出管理をECの排他的権限事項と認めつつ、輸出規則11条を加盟国による輸出管理の根拠とすることで、経済と安全保障の均衡の問題をECによる加盟国への授権にかかわる法的解釈の問題に落とし込んで処理したのである[12)]。ただし、加盟国の安全保障にもかかわる輸出の許可・不許可等の判断権の根拠をECによる授権としたことで、加盟国の利益を不当に制限しかねないとの懸念は根強く存在しつづけ[13)]、次の規則改正ではこの懸念に応えることが求められたのである。

（3）2000年規則

2000年の新規則（Regulation 1334/2000［2000］OJ L 159/1: 2000年規則）は、輸出管理をCCPに一本化するかたちで成立した。

まず、実体面での主な発展として、WMDにかかわる場合に限定されていたキャッチオール規制に、国連安保理決議等の武器禁輸義務を履行する場合と、不正取引を防止する場合という2つの類型が加えられた（4条2項・3項）。次に、手続面での主な発展として、一般輸出許可（General Export Authorization: GEA）が創設された（6条2項）。GEAは、①附属書II第2部に掲げる機微度の比較的高い品目以外で、②附属書Iに掲げる品目を、③附属書II第3部に掲げる質の高い輸出管理制度を整えている国々へ輸出する場合、一定の条件のもとで簡素化された許可手続が利用できる制度である。また、加盟国間での情報共有がより充実化させられた（9条）。

このように、2000年規則は、情報共有を強化しつつ、汎用品が不正使用されるリスクの高低に照らして許可制度の厳格さを柔軟に変更している。とくに

12）中西優美子『EU権限の判例研究』（信山社、2015年）88-89頁。この点の裁判所の判断が定着していき、TEFU第2条1項の規定につながっている。M. Kellerbauer, M. Klamert and Jonathan Tomkin（eds.）, *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*（Oxford University Press, 2019）, pp. 354-355（“Article 2 TFEU” written by M. Klamert）.

13）Koutrakos, *supra* note 8）, pp. 108-109.

域内産業界は、GEA 導入によって、輸出量の比較的少ない懸念国・地域向けの輸出にだけ神経を尖らせておけばよくなったとして、大いに歓迎した[14)]。

他方で、2000 年規則では、司法裁判所が示した、共同体の権限原則（the principle of Community competence）と、加盟国が安全保障事項を管理しつづける（remain in control）ことへの正当な関心との間で均衡をはかるという考え方が採用されている[15)]。たとえば、同規則上、加盟国は、公共の安全や人権の考慮にもとづき独自の許可制度を導入できたし（5 条）、汎用品の輸出の可否は加盟国の判断に委ねられ、その基準の 1 つとして国家の外交安全保障政策が挙げられていた（8 条（c））。また、加盟国が参加しているワッセナー・アレンジメント（WA）等の輸出管理レジームの意思決定が全会一致であることを利用し、EU の管理対象品目リストの修正を輸出管理レジームの歩調に合わせることで（11 条）、個別的安全保障の考慮がリスト改正に実質的に反映されることが確保されている。さらに、安全保障に関する各国の認識や知識の相違を減ずるために、許可・不許可をめぐって加盟国間で対立が生じた際の協議や通知に関する手続的義務も規定された（9 条 3 項）[16)]。

このように、2000 年規則においても、実質的には 1994 年規則・決定の統合的制度で問題となった輸出管理の統一性確保という課題が残されることになった。そこで、共通の安全保障政策形成こそが汎用品の輸出管理制度の統一性を確保するうえで重要となると認識されるようになったのである。

第 2 節　汎用品輸出管理制度の展開

（1）2000 年規則の改正過程

1．改正の背景

湾岸戦争の停戦以降つづいていたイラクの WMD 問題や 9.11 テロ以後のテ

14）山本武彦「欧州連合（EU）」浅田正彦編『輸出管理―制度と実践―』（有信堂、2012 年）243 頁。

15）Proposal for a Council Regulation（EC）, COM（1998）257 final, 15.5.1998, p. 4.

16）*Ibid*., pp. 5–6

ロリストへのWMD拡散に対する懸念の高まりを受けて、EUは、2003年にWMD不拡散政策の基礎をなす「WMD拡散に対するEU戦略（不拡散戦略）」を策定した[17]。不拡散戦略では、① EU域内でのWMD使用はもちろん、拡散に伴う社会的混乱等によりEUの諸利益が広範に脅かされるとともに、② WMD開発計画の存在するEU域外の地域では、EU出身者の現地コミュニティ、駐留EU軍、経済的諸利益等、EUの利益が潜在的に脅かされているとの認識が示されている[18]。不拡散戦略によれば、輸出管理は、これらのEUの利益に対する脅威やリスクに対処する諸措置のなかでも、国連憲章7章下の措置等の前に行われる第一防衛線との位置づけを与えられている。この第一防衛線である輸出管理の強化のために、キャッチオール規制や情報共有の強化、効率性の向上、無形移転や汎用技術の管理義務の導入等が謳われている[19]。

EUが不拡散戦略を策定した後、2004年に、国際社会における輸出管理制度の発展の契機をなす安保理決議1540（決議1540）が採択された。決議1540は、不正取引による汎用品の拡散リスクが高まるなか、主としてテロリストへのWMD拡散を防止する追加的な効果的措置を国連加盟国に採らせることを目的とする[20]。決議1540の3項は、① WMD拡散にかかわる不正取引・不正仲介を探知・抑止・防止する適切で効果的な国境管理と法執行措置をとる義務、② 輸出だけでなく、通過・積換・再輸出を含む適切で効果的な国内的管理を行い、法令違反に適切な罰則を科す義務を規定する。しかし、2000年規則では決議1540の要請に十分に対応できないので、これらの要素をあらためてEU法に取り込む必要がでてきたのである[21]。

世界貿易機関憲章や国連海洋法条約のようにEU自身が加盟当事者となって

17）EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 15708/03, 10.12.2003, paras. 4–5.

18）*Ibid*., paras. 10–12.

19）*Ibid*., paras. 15, 30（A）（4）.

20）「追加的な効果的措置」については、萬歳寛之「NBCテロ犯罪に関する国際義務の履行確保責任―安保理決議1540を素材として―」島田征夫・古谷修一編『国際法の新展開と課題（林司宣先生古稀祝賀）』（信山社、2009年）17頁。

直接拘束されるものとは異なり、決議 1540 上の義務は全 EU 加盟国が国連加盟国の資格で負うものである[22)]。安保理決議上の義務の EU 法への受容で問題が生じたのは、カディ事件（2008 年）のように、指定された個人をリストに掲載して資産凍結するという、決議 1267 上の具体的義務についてであった[23)]。他方で、決議 1540 は WMD の拡散一般を平和に対する脅威と認定したうえで、「適切で効果的な」国内管理の実施という抽象的義務を課し、将来的に実効的な制度構築を目指す立法決議であった[24)]。このような EU 法秩序の自律性への阻害度の相違を背景としながら[25)]、EU は、大きな問題を生じさせることなく、CCP の枠内で決議 1540 上の義務を受容することになる。

2．2000 年規則改正の準備

2000 年規則の改正に向けてコミッションは、2004 年末にピア・レビュー報告書を作成した。本報告書は、汎用品の域内単一市場の維持、各国の汎用品の取引量に応じた管理の相違の容認、汎用品が第三国のテロリスト等に渡る可能性の根絶、という基本認識に立脚する[26)]。ここでは、①技術革新に伴う新たな拡散リスクの組織としての評価や、②各加盟国での実施の相違から生じる取

21）S. Bauer and I. Mićić, “Controls on Security-Related International Transfer”, *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*（Oxford University Press, 2010）, pp. 462–463.

22）たとえば、Eeckhout, *supra* note 5）, pp. 395–434.

23）この点について、中村民雄「国連安保理決議を実施する EC 規則の効力審査―テロリスト資産凍結（カディ）事件・上訴審判決」『ジュリスト』第 1371 号（2009 年）48–59 頁。

24）浅田正彦「安保理決議にもとづく輸出管理」浅田編『前掲書』注 14）131 頁。「適切で効果的な」の文言の意味については、大下隼「安保理決議 1540 における輸出管理義務の国際実施― 1540 委員会の任務・手続・構成―」『早稲田法学会誌』第 71 巻 2 号（2021 年）119 頁。

25）J. Klabbers, “The Reception of International Law in the EU Legal Order”, R. Schütze and T. Tridimas（eds.）, *Oxford Principles of European Union Law, Vol. I: The European Union Legal Order*（Oxford University Press, 2013）, p. 1233.

26）Recommendations Further to the First Stage of the Peer Review of Member States’ Export Control System for Dual Use Goods, 15455/04, 2.12.2004, p. 1.

引の歪曲を減らす措置、③政府と輸出者との相互交流の促進を中核とする、具体的措置が勧告された[27)]。これらの勧告をふまえ、2006年にコミッションは2000年規則の改正提案を行った。本提案は、とくに9.11テロを背景として、リスクにもとづく不拡散政策の強化や決議1540の要素の導入を目的とし、①域内輸出管理を事前通知手続に変更すること、②重大な違反の場合の共同行政制裁、③通過管理や仲介貿易管理の新規導入、④不許可決定に関する情報交換、⑤最も機微な品目の輸出者・供給者の登録義務等が、新たに提案された[28)]。

そして、2008年には「WMD拡散との戦いにおける新EU行動方針（New Lines for Action by the European Union in Combating the Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Their Delivery Systems: NLFA）」という政策文書が策定された。NLFAは、まず、貿易とグローバル化の加速が、WMDの開発等に利用される汎用品の拡散を促進する可能性から、ヨーロッパ市民の安全への脅威が一層高まっていることを指摘する。そのうえで、NLFAは、核の闇市場等に対抗して、拡散と戦う断固たる戦略上の協力を原則の1つとして掲げた[29)]。具体的には、NLFAは、①管理当局者の恒常的で高度な訓練の実施、②手続のコンピューター化や担当官同士の協調関係の強化といった執行措置の改善、③共同リスク評価の実施文書の国内当局への転送を推奨している。ただし、輸出許可を付与する権利等の加盟国の権限に留意している[30)]。

これら政策文書について、必要な部品を異なる企業から集めて各地で組み立て、真の最終需要者に核兵器開発に必要な品目を渡すという核の闇市場の手法をふまえると[31)]、より統一的な輸出管理の実施を求めることも考えられたで

27）*Ibid*., pp. 2–12.

28）Proposal for a Council Regulation（EC）, COM（2006）829 final, 18.12.2006（hereinafter, 2006 Proposal）, pp. 2–10.

29）Council Conclusions as endorsed by the Council on 8–9 December 2008, 17172/08, 17.12.2008, p. 3.

30）*Ibid*., p. 14.

31）W. Bowen, “Libya and Nuclear Proliferation: Stepping Back from the Brink”, *Adelphi Papers*, No. 380（2006）, pp. 37–39.

あろう。しかし、これら政策文書では、各加盟国の輸出管理の多様性を前提としつつ、加盟国間の協力や能力構築に主眼が置かれている。ここには、経済政策たる CCP のもとで、安全保障にかかわる加盟国への授権を特定化することの難しさが表れているといえる。

(2) 2009 年規則

WMD 拡散という安全保障上の脅威が深刻なかたちで受け止められながらも、2009 年には 2000 年規則と同じく CCP の枠内で新規則（Regulation 428/2009［2009］OJ L 134/1: 2009 年規則）が採択された。

まず、実体面での発展については、汎用品の定義として、とくに WMD の開発等に利用可能な品目を含むことが明記されるとともに、E メール規制の定義等が明確化された（2 条 1 項・3 項）。また、仲介貿易管理が義務化された。すなわち、居住地の当局から通知を受けるか、リストに記載される品目が WMD の開発等に用いられる可能性を仲介者が確認した場合、仲介役務の提供に許可が必要となったうえ、加盟国の裁量でリスト以外の品目にも管理を拡大できることになった（5 条）。さらに、加盟国は、仲介貿易管理と同様の条件を通過（積換を含む [32]）にも課す、通過管理を行えるようになった。（6 条）。次に、手続面での発展については、たとえば、自国の不許可決定に係る通知義務によって情報交換が進み、国内立法やその運用の将来的な調和が期待された（13 条）。

このように、2009 年規則により、決議 1540 の義務内容を規則に反映させる喫緊の課題は達成され、一定程度制度が改善されてはいるものの、理事会がコミッションの主たる提案をほぼ拒絶したため、決議 1540 の要素の導入以外は、比較的細かな修正にとどまっている。それゆえ、2009 年規則は加盟国の輸出管理制度を十全に調整せず、具体的な共通の不拡散政策を規定してもいないと評されている [33]。そこで、さらなる規則の改善・発展を見越して、3 年ごとの

32）Bauer and Mićić, *supra* note 21）, p. 462.
33）山本「前掲論文」注 14）244 頁。

レビュー条項が付されることになった（25条）。

その後、リスボン条約の発効でこれまでの三本柱構造は解消され、EU市民を代表する欧州議会（European Parliament）もEU立法過程に加わることになった。また、2004年と2007年のEU東方拡大により、国内輸出管理体制の整備が比較的遅れている国々が新たにEUに加盟し、本格的に立法過程に参加する状況にもなった。こうした変革のなか、輸出管理規則の改正も様々な問題に逢着し、次の改正まで10年以上の歳月を要することとなったのである。

第3章　リスボン条約体制下の汎用品輸出管理規則の発展

リスボン条約の通常立法手続では、コミッションが提案を行い、欧州議会と理事会がそれぞれの立場の表明をしたうえで、非公式の三者対話を通じて立法を行う[34)]。以下では、三者対話の過程をふまえ、2021年に成立・発効した新規則（Regulation 2021/821［2021］OJ L 206/1: 2021年規則）の特徴を説明する。

第1節　2009年規則の再検討

（1）コミッションによる提案準備

2009年規則のレビュー条項にもとづき、コミッションは政策提言書であるグリーン・ペーパーを2011年に公表した。この文書を通じ、輸出管理がCCPに属すことを前提に、①輸出管理制度・運用のさらなる統一化、②技術革新等の急速な世界情勢の変化への適応を目的とする輸出管理規則の漸進的な改正という2つの問題につき、加盟国政府のみならず、市民社会、NGO、産業界、学術界に質問を投げかけるかたちでの対話が試みられた[35)]。質問の内容は、

34）庄司『前掲書』注2）88‒91頁。第一読会の通常立法手続にかかる平均期間は、約1年半とされる。European Parliament, *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure: A Guide to How the European Parliament Co-Legislates*（2020）, p. 50. また、欧州議会の立法手続への参加で生じる規則改正の遅延が原因で、附属書Iのリスト改正権をコミッションに与える規則（Regulation 599/2014［2014］OJ L 173/79）が2014年に成立した。

35）Green Paper, COM（2011）393 final, 30.6.2011, pp. 2‒3.

①変化する世界における輸出管理の意義と課題、② 2009 年規則の諸規定の長所と短所、③共通リスク評価や体系的情報交換等の 2009 年規則改正の具体的な選択肢にかかわるものであった[36)]。

グリーン・ペーパーには 100 を超える利害関係者からの回答があり[37)]、それらをまとめた報告書が 2013 年に作成された。この対話により、経験が積みあがっていないために苦戦する仲介・通過管理の関係当事者たちの現実やキャッチオール規制の許可手続の不透明性への不満等、コミッションとしても現状認識を深めることができた[38)]。

2014 年には、上記対話をふまえ、2009 年規則の改正に向けた本格的なレビュー報告書が作成され、欧州議会と理事会に送付された[39)]。本報告書の特徴は、とくに「リスク」を軸とする点にある。まず、テロリストや違法な汎用品ネットワーク等の新たな安全保障リスク・脅威に加えて、科学技術の急速な発展がもたらすリスクに対処する必要が生じる一方で、各加盟国の輸出管理をさらに調和させ、グローバル・サプライチェーンにおける EU の競争力や技術革新を妨げないことの重要性が指摘される[40)]。こうした認識をふまえて、リスクにもとづく統合的戦略貿易管理制度が提唱された。具体的には、人間の安全保障の考え方の輸出管理への導入や、暗号化品目や域内企業間の技術取引の自由化等の GEA のさらなる発展、輸出管理の実践の統一化のための共同リスク評価制度の導入、許可実践の一貫性の確保のための情報共有強化等が提案された[41)]。

36）*Ibid*., pp. 3–19.

37）Commission Staff Working Document, SWD（2013）7 final/2, 15.3.2013, p. 2.

38）*Ibid*., pp. 2–20.

39）Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM（2014）244 final, 24.4.2014, p. 2.

40）*Ibid*., pp. 2–5.

41）*Ibid*., pp. 5–11.

(2) 立法機関との対話

2014 年のレビュー報告書をふまえて作成されたコミッションの 2016 年提案は、平和と安全、自由かつ公正な貿易、人権の保護という 3 つの EU の目的への貢献、加盟国の WMD 不拡散義務の遵守確保、EU の WMD 不拡散政策の実現、EU 域内企業の競争力の向上、貿易の歪曲の減少を目的とする [42)]。また、輸出管理は TFEU207 条の CCP の不可分の一部であることを前提に、規則の目的達成には、輸出管理の実効性や一貫性を高めるための条文修正と、サイバー監視技術管理の新規導入が必要であるとする [43)]。

修正提案の具体的な内容は、実体面、手続面、その他に大きく分けられる [44)]。まず、実体面として、WMD の拡散リスクへの効果的な対処や人権保護を導入するために、①サイバー監視技術管理の導入に伴う定義の修正、②技術の無形移転管理の高リスクの受領者への限定、③リスクに合わせた仲介管理の拡大、④通過管理のキャッチオール規制の義務化における調和、⑤汎用品の不正利用のリスクや人権侵害リスクへ対処するための管理対象品目の拡大等が提案されている。次に、手続面として、効果的な許可制度の構築と輸出者の負担軽減のため、①許可の有効期間や既存の GEA の利用条件の明確化等の許可手続の調和、② 暗号化品目や少額品目、EU 域内企業間のソフトウェア・技術移転への新 GEA の拡大、③ GEA の目的地や品目改正権のコミッションへの移譲等が提案された。それ以外にも、① キャッチオール規制の統一化、② EU 域内取引の再評価、③実施・執行協力の強化、④第三国との輸出管理対話の実施等が重要な修正提案として挙げられる。このように、2016 年提案は、2014 年の再検討報告書の線に沿いつつも、内容はよりソフトになっている [45)]。

欧州議会は、コミッションの提案をほぼ受け入れたうえで、人間の安全保障概念の導入を主張して人権法・人道法を全面に押し出すかたちで、2018 年 1

42）Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, COM（2016）616 final-2016/0295（COD）, 8.9.2016（hereinafter, 2016 Proposal）, pp. 2–3.

43）*Ibid*., p. 3.

44）*Ibid*., pp. 7–10.

月に同提案への修正提案を行った[46]。

他方、理事会での交渉は難航したが、その主たる理由はサイバー監視技術の独自リスト作成をめぐる対立であった[47]。ドイツ、フランス、クロアチア、ルーマニア等が作成した 11 カ国共同作業文書は、サイバー監視技術の独自リスト作成に条件つきながら支持を表明していた[48]。他方、イギリス、ポーランド、エストニア等が作成した 9 カ国共同作業文書は、サイバー監視技術管理の必要性は認めつつ、①国際的輸出管理レジームでリスト外の品目を EU が独自にリスト化することで生じる多国間協調への悪影響、②企業の技術革新や競争力の維持・向上の妨げになること、③シリアやベネズエラ等に対する EU 独自制裁ではサイバー監視技術が管理対象となっていること等を独自リスト作成の反対理由として挙げている[49]。このように、東方拡大後にさらに多様化した加盟国間の経済と安全保障をめぐる利害関係の調整は容易ではなかった[50]。その後、2019 年 6 月に交渉マンデートというかたちで、漸く理事会の見解が示された。しかし、人権保護や人道法の遵守確保等の基本的な問題意識は共有されたものの、サイバー監視技術の独自リスト作成を含めてコミッションと欧州議会の提案の多くが拒絶されていた[51]。このような対立から、その後の三

45）2016 年提案の補完性（subsidiarity）の項目では、輸出管理を CCP の枠内で実施することだけでなく、安全保障における加盟国の権限（prerogatives）の尊重に言及されている。*Ibid*., p. 3. この点は、EU の排他的権限に属する事項には補完性原則が適用されないという TEU5 条 4 項にはもちろん、2006 年提案等の前例にも合致しないようにもみえ、ここに経済と安全保障の双方にまたがる輸出管理の難しさが表れている。2006 Proposal, *supra* note 28), p. 9. なお、滝山弘明「EU の輸出管理制度改革」『CISTEC Journal』第 152 号（2014 年）39 頁。

46）Amendments adopted by the European Parliament, P8_TA（2018）0006, 17.1.2018, pp. 1–43.

47）当該技術のいくつかはすでに WA のリストに記載されており、EU もそれに倣っていた。M. Bromley and K. Brockmann, “Implementing the 2021 Recast of the EU Dual-Use Regulation: Challenges and Opportunities”, *Non-Proliferation and Disarmament Papers*, No. 77（2021）, p. 6.

48）Working Paper, WK 1019/2018 INIT, 29.1.2018, pp. 2–3.

49）Working Paper, WK 5755/2018 INIT, 15.5.2018, pp. 2–6.

50）日本軍縮学会編『軍縮辞典』（信山社、2015 年）54 頁（「欧州連合の輸出管理レジーム」の項、宮脇昇担当）。

者対話は難航し、新規則採択まで、さらに約2年の歳月を要することとなった。

第2節　2021年規則

2021年規則は、引きつづき、輸出管理がCCPに属することを前提としつつも、2009年規則と比較すると制度が大幅に改正されている。

（1）2021年規則における制度改正

1．実体面

まず、コミッション提案からは縮小されたものの、サイバー監視技術管理が導入された。前文では、深刻な人権侵害や人道法違反のリスクの観点から、EUリストに未記載のサイバー監視技術管理の必要性を指摘する（前文8項）。他方で、サイバー監視に使用可能な汎用品という2016年提案における広い定義は採用されず、情報システム等を通じて「自然人を秘密裏に監視することを可能にするためにとくに設計された汎用品」という、かなり狭い定義となったうえ、EUの独自リストは作成しなかった（2条20項）。その代わり、サイバー監視技術のキャッチオール規制を導入して、関連当局から通知を受けたさいの輸出許可を受ける義務が規定された（5条1項）。さらに輸出者は、深刻な人権侵害や人道法違反に利用する需要者の意図を相当の注意（due diligence）をもって調査し、その意図があることを知ったときには、そのことを関連当局に通知する義務を負う。相当の注意の内容等は、コミッションと理事会の指針作成が予定される（5条2項）。

次に、輸出管理規制の対象者については、汎用品をもち運ぶ者を「輸出者」に（2条3項）、EU域外居住者やEU域外企業を「仲介者」に（2条8項）、EU域内に一時滞在する第三国居住者への技術提供者等を「技術支援提供者」に（2条10項）含めるなど、定義が拡大・明確化された。また、加盟国は、公共の安全や人権侵害防止のために、EUリスト未記載の品目でも管理を行えるこ

51）Mandate for Negotiations with the European Parliament, 9923/19, 5.6.2019, pp. 1−115.

とが明記された（9 条 1 項）。また、加盟国は、一定の手続を経れば、他の加盟国の独自リスト記載品目を自国内でも援用し、輸出許可を受ける義務を課すことができるようになった（10 条）[52]。

2．手続面

手続面としては、少額特例等は採用されなかった一方、範囲は縮小されたが、暗号化品目と域内企業間のソフトウェア・技術移転に GEA が拡大された（Annex II）。また、GEA に大規模プロジェクト例外が新設された（2 条 14 項、Annex II）。これにより、域内企業はさらに負担を軽減されることとなった。

ただし、GEA 利用の条件として、内部コンプライアンス・プログラム Internal Compliance Program: ICP）の実施義務が課された（12 条 4 項）。ICP とは、最終需要者や最終用途に関するリスクを評価する注意措置を含めて、2021 年規則の遵守を促進するために輸出者が採用する方針・手続である（2 条 21 項）。これにより、輸出者の手続上の義務を拡大して、安全保障や人権侵害に関するリスクの現実化を防ごうとしている。

また、執行調整メカニズム（enforcement coordination mechanism）が導入された。執行調整メカニズムとは、リスクにもとづく監督や無許可輸出の発見・訴追等、国内執行機関のベスト・プラクティスに関する情報交換制度をいい、議長であるコミッションの代表と各加盟国から構成される汎用品調整グループにより実施される（25 条）。これは、EU が各加盟国による輸出管理を監視するために設置した初めての制度である。このメカニズムにより各加盟国の輸出管理担当官が対話の場をもつことで、各国の輸出管理法制の執行の調整が図られるとともに、輸出管理の能力が比較的低い国々への能力構築活動を通じた国内法制度の実効性の向上が見込まれている[53]。

52）Bromley and Brockmann, *supra* note 47）, p. 11.

53）*Ibid*., p. 8.

（2）2021年規則の実施上の課題

コミッションは、変転する安全保障リスクや脅威、科学技術の急速な発展、そして世界貿易の変化に合わせて輸出管理を定期的に更新することが必要であるとの基本的立場を明確にし、「安全保障と貿易の適正な均衡（right balance）」を実現することを目指そうとしている。そして、この実現のために、EU機関間での対話はもちろん、様々な利害関係当事者との対話を行うと述べる[54)]。その背景には、長期にわたる規則改正の過程のなかで形成された、「汎用品輸出管理コミュニティ」ともよばれる産官学に市民社会を加えた広範なネットワークの存在を指摘できる。このコミュニティを必要に応じて拡大して活発に機能させることができれば、輸出管理の認知度や理解度を高めつつ、技術的・実務的専門性を担保し、より実効的な対処が可能になると考えられる[55)]。人権を守りながら、技術の発展等による情勢変化に応じて「安全保障と貿易の適正な均衡」をとりつづけるためには、今後もこのネットワークを維持・拡大する努力が必要となろう。このように、現在では、EUが排他的権限をもつのか、もつとして加盟国への授権をどのように特定化するのかという権限画定の問題から、制度改正手続の正当性や、運用レベルにおける均衡の取れた実体的利益確保の問題に焦点が移ってきているといえよう。

それゆえ、経済的利益の維持・増大とWMDの拡散リスクの低減の双方に資する制度および運用の統一化は、重要な課題といえる。EU自身が輸出管理を統一的に実施するという選択肢は2016年提案の際に挙げられているが[56)]、加盟国から合意を得るのは困難である。それゆえ現状、用語の解釈や許可の可否、刑罰の軽重等の判断を加盟国に特定的に授権することを前提に、制度運用上の判断材料となる情報共有が今後も求められることになろう[57)]。他にも、

54）European Commission, *Dual-Use Trade Controls*, at <https://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/>（as of 14 October 2021）.

55）Bromley and Brockmann, *supra* note 47）, p. 13.

56）2016 Proposal, *supra* note 42）, p. 5.

57）たとえば、理事会が各加盟国におけるサイバー監視技術管理の実施状況を汎用品作業部会の通常議題とする、などが考えられる。Bromley and Brockmann, *supra* note 47）p. 13.

①共通訓練プログラムを通じた統一的制度運用を行える質の高い人材育成（2021 年規則 24 条 4 項）、②コミッションと理事会の協力によるベスト・プラクティスの指針・勧告の採択（同 26 条）、さらには③世界規模での輸出管理の統一化に向けた第三国との対話（同 29 条）[58] 等が重要となってこよう[59]。

なお、2021 年規則は、Brexit の際に締結された「アイルランド・北アイルランド議定書」にもとづき、北アイルランドに引きつづき適用されている（同議定書 5 条 4 項・Annex 2、2021 年規則 31 条）。つまり、EU・北アイルランド間の汎用品貿易は域内貿易とみなされて「物の自由移動」が認められる一方、北アイルランドから EU 非加盟国（イギリス本土を含む）に向けて汎用品を輸出する場合には、2021 年規則が適用される。イギリスが EU との間で汎用品貿易を円滑に行うには、EU の輸出管理規則の改正のたびに国内輸出管理制度を修正しなければならなくなることが予想される[60]。

第 4 章　結びに代えて

本稿では、EU 法上の輸出管理制度の発展動向をたどり、今後の課題も指摘した。最後に、国際法の視点も含めた今後の研究上の課題を指摘して、本稿の結びとしたい。

国際法上の輸出管理義務の主要な淵源である決議 1540 は、その実施機関である 1540 委員会を中心に、国内実施の平面でのサイクル、国際実施の平面でのサイクル、国内実施と国際実施が相互に影響を与えあうサイクルを生み出し

58）たとえば、EU-US Summit 2021-Statement Towards a Renewed Transatlantic Partnership（15 June 2021）, p. 4.

59）こうした課題を「経済規制の国際的調和」との関連で論じるものとして、中川淳司『経済規制の国際的調和』（有斐閣、2008 年）5-10 頁。

60）House of Commons European Scrutiny Committee, *Twenty-Seventh Report of Session 2019–2021*（2020）, pp. 13-14. EU の意思決定が市場の原理を通じてグローバルな規制力を及ぼすことは、「ブリュッセル効果」ともよばれる。A. Bradford, *Brussels Effect: How the European Union Rules the World*（Oxford University Press, 2020）, pp. 277-283.

ている[61]。次なる課題は、EU 法上の輸出管理制度が国際実施サイクルにいかに組み込まれているかを検討することになろう。具体的な検討課題としては、EU 法上の輸出管理制度が、①それ自体として国際実施サイクルに組み込まれているか、②加盟国国内法への影響力を通じて国際実施サイクルに間接的に影響を与えているか、さらには、③安保理からのフィードバックが EU 法上の輸出管理制度の発展の契機となっているか、などが考えられる。この検討のためには、各 EU 加盟国の輸出管理制度の発展過程、EU 内部での国際実施の具体的な展開、1540 委員会の実施サイクルにおける EU および EU 加盟国の参加等を分析する必要がある。このように、EU 法上の輸出管理制度は、EU 法が国際法や国内法と相互に影響を与えあうことを実証的に検討する素材ともなりうるといえる[62]。

また、経済と安全保障の適正な均衡のあり方も重要な課題であるが、その適正性の決定が加盟国の政治的な裁量事項とみなされるのか、あるいは、なんらかの法原則に依拠するのかは、授権の特定化だけでなく、制度改正手続の正当性や運用レベルにおける均衡の取れた実体的利益確保の観点も含めて、制度改正の度に問題とされるであろう。その際、たとえば、EU 法上の政策間の調整原則である一貫性原則（principles of consistency: TEU 21 条 3 項）とともに[63]、補完性原則とは異なり EU の排他的権限事項にも適用される比例性原則（principle of proportionality）の解釈論が問題となる可能性がある[64]。いずれにせよ、コミッションを中心とする EU 諸機関で行われる対話を通じ、加盟国の意思を反映するだけでなく、いかにして、広く「汎用品輸出管理コミュニティ」の意見

61）大下「前掲論文」注 24）146‒148 頁。

62）国際法や国内法に対する EU 法の影響の問題構成を、法秩序論の観点から理論的に指摘したものとして、須網隆夫「EU 法秩序の位置―法秩序の独立と国際法・EU 法」柳原正治他編『国際法秩序とグローバル経済（間宮勇先生追悼）』（信山社、2021 年）549‒550 頁。

63）T. Perišin and S. Koplewicz, “The Nexus between the CCP and the CFSP”, M. Hahn and G. Loo（eds.）, *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*（Brill Nijhoff, 2020）, pp. 403‒406.

64）2016 Proposal, *supra* note 42）, p. 3; 庄司『前掲書』注 2）38‒39 頁。

や知見も吸い上げることができるのかが、実効性のある輸出管理制度を構築していくための鍵となることが予想され、同制度の発展過程の分析は、EU の政策決定における民主的正当性やガバナンスのあり方とも密接に関係してくる課題を含むことになるであろう[65)]。

［本研究の一部は JSPS 科研費 JP21H04384、JP20K22065 の助成を受けたものである。］

65）この点につき、庄司克宏編『国際機構〔新版〕』（岩波書店、2021 年）235‒251 頁（終章「国際機構の正当性と民主主義―国際機構の役割と限界」、庄司克宏担当）。