

2024年10月18日

## 西サハラに関連する EU 司法裁判所の判決について ～農産品自由化協定、漁業協定、原産地表示

西サハラ友の会・松野明久

2024年10月4日、欧州連合（EU）司法裁判所（最高裁）は EU における西サハラの扱いに関する2つの判決と1つの先行判決（予備判決）を出しました。最初の2つの判決の重要性は、西サハラがモロッコとは別な法的地位を持つ非自治地域であり、その人民が自決権を有することを確認した上で、西サハラの資源や領域をモロッコのそれらとは区別して扱うことを EU に求めたところにあります。3番目の先行判決は、西サハラの国際法的地位や自決権を論じてはいませんが、西サハラがモロッコの領土でないことを認め、西サハラ産品の扱いをモロッコ産品と区別するよう求めました。

EU は公式には西サハラがモロッコであることを認めていません。しかし、モロッコとの経済関係において西サハラを事実上モロッコの一部であるかのように扱い、モロッコを通じて西サハラの資源を利用してきました。それはモロッコによる西サハラ占領の既成事実化を助ける行為にほかなりませんでした。今回の3つの判決は、こうした自決権原則を無視した EU のなし崩し的な占領の既成事実化への加担に歯止めをかけるもので、大変意義のあるものです。

3つの判決はそれぞれ「EU モロッコ地中海連合協定第1・第4議定書」（それぞれ農産品自由化と原産地表示に関する規則）、「EU モロッコ持続可能漁業連携協定」、そして西サハラ産青果の原産地表示のあり方についてでした。

以下、背景説明に続き、3つの判決文をもとに判決の概要を述べていきます。

### 背景

まず、最初に背景として2点を説明します。

第一点は、裁判で問題となった EU モロッコ間の協定です。EU とモロッコは1996年に「EU モロッコ地中海連合協定」<sup>1</sup>に署名し、それは2000年に発効しました。連合協定には5つの議定書（実施細則）が付いており、第1議定書がモロッコの農産品、第4議定書が原産地表示の方法についてです。2012年、ポリサリオ戦線は欧州理事会を相手取り、同協定第1・第4議定書を承認した欧州理事会決定の無効化を求めて一般裁判所（EU 裁判所で一番を扱う）に提訴しました。2015年の一審判決は理事会決定を無効としました。EU 側は控訴し、2016年に今度はポリサリオ戦線に原告資格なしとする判決が出ました。原告資格なしとした理由は、そもそも本協定は西サハラには適用されない、なぜなら西サハラはモロッコではないからだというものでした。つまり、表向きポリサリオ戦線の

---

<sup>1</sup> 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 L 70, p.2, 18.3.2000. (EU 官報、2000年3月18日、2頁)

敗訴ではありますが、西サハラの商品には本協定を適用できないというわけですから、事実上の勝訴であったといえることができます。EUはこの判決を受けて、西サハラを対象地域として含ませるべく、協定の改訂に取りかかりました。そのために西サハラ住民各方面との協議を行ったと主張し、2019年に第1議定書と第4議定書に修正を加え、新協定締結に至りました<sup>2</sup>。ポリサリオ戦線は同年、再びこの協定を承諾した理事会決定を一般裁判所に訴え、2021年一審の判決でまたしても理事会決定の無効化を勝ち取りました。この裁判においてポリサリオ戦線が原告資格なしとされなかったのは、協定が明らかに西サハラを含むものとなり、西サハラは協定の影響を受ける第三者という位置づけになったためです。EUは再び控訴しました。今回の司法裁判所の判決はこの控訴審の判決です。

また、EUとモロッコは地中海連合協定の基礎の上に漁業協定を結んでいます。漁業協定の歴史は古く、もともとはスペインが西サハラの漁場を重要な権益として手放したくなかったことから、欧州統合の進展と並行してEUが西サハラの漁場へのアクセスを念頭にモロッコとの漁業協定を結ぶようになりました。最初は1988年のEECモロッコ漁業協定でした。この協定によって、EEC（欧州経済共同体）がモロッコに援助を行うのと引き換えに、EEC諸国の漁船がモロッコの海域で漁をするライセンスをもらうという制度ができあがりました。EU諸国の漁船といってもとくに協定の恩恵を受けたのはスペイン漁船でした。スペイン漁船のめざした先は西サハラに海域であり、主にはタコをとっていました。（ただし、タコは2001年の漁業協定以降、許可される漁の対象からはずされました。）EUモロッコ漁業協定と細則を定めた議定書はその後更新・修正され、2013年に欧州理事会が議定書を新しくする決定をしました。議定書は協定の一部であることから協定そのものが問題として言及されることがよくあります。

漁業協定訴訟において、ポリサリオ戦線が最初に訴えたのは2013年の欧州理事会決定でした。ところが、この裁判プロセスが終わらない内に、2018年司法裁判所は別な事案でEUモロッコ漁業連携協定は西サハラの海域を含まないとの判断（先行判決）を示しました<sup>3</sup>。この判断を受けてEUは、協定に西サハラを含ませるため、農業自由化協定と同じように、モロッコの関係者を含む関係方面と交渉・協議を行い、2019年にEUモロッコ持続可能漁業連携協定という新しい協定を締結しました<sup>4</sup>。ポリサリオ戦線はこの2019年の協定を新たに提訴しました。2021年、一審判決は理事会決定を無効としました。そしてEUは控訴しました。今回の司法裁判所の判決はこの控訴審の判決です。

---

<sup>2</sup> 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 L 34, p. 4, 6.2.2019.

<sup>3</sup> 別な案件とは、イギリスの西サハラ支援団体 Western Sahara Campaign UK が西サハラ産の農水産物がモロッコ産として輸入されることを許しているとしてイギリスの税関当局を、また EU モロッコ漁業連携協定への参加でイギリス漁船が西サハラで操業することを許しているとして、環境・食料・農村大臣を2015年に自国の裁判所（高等法院）に訴えたものです。高等法院はこの件をEUの司法裁判所に照会し、その先行判決が2018年に出されたのです。

<sup>4</sup> Sustainable Fisheries Partnership Agreement between the European Union and the Kingdom of Morocco, OJ L 77, p. 8, 20.3.2019.

さらに2020年、フランスの農民連盟（Confédération paysanne）は、「モロッコ産」と表示された安い西サハラ産ミニトマトとシャラントメロン（マスクメロンの一種）の輸入がフランスの生産者を圧迫しているが、その原産地表示が間違っているとして、それらの輸入停止を求め、農業食料主権大臣と経済財政工業デジタル主権大臣を相手取ってフランスの国務院（Conseil d'État）に訴訟を起こしました。国務院はこの問題がEU法にかかわるものであったため、EU司法裁判所に照会しました。今回出た先行判決はこれに関するものです。

基本事項の第二はEUの司法制度です。EUの司法制度は下級審を扱う欧州連合（EU）一般裁判所（General Court of the European Union）と上級審を扱う欧州連合（EU）司法裁判所（Court of Justice of the European Union）の二審制となっています。また、司法裁判所は各国で提訴された事案がEU法にかかわる場合に照会する（意見を求める）先ともなっており、照会に対してEU司法裁判所が示す意見は先行判決（または予備判決）と呼ばれます。先行判決はEU加盟国の裁判所が出す判決に対して拘束力を持ちます。

また、EU司法裁判所には判事以外に法務官（Advocate General）がいて、判決が出されるしばらく前に当該案件について専門家としての意見を発表します。法務官の意見は判決を拘束するものではありませんが、判決は法務官の意見に沿ったものが多いと言われています。西サハラに関する3つの訴訟のそれぞれについて、タマラ・チャペタ（Tamara Čapeta）司法裁判所法務官（クロアチア・ザグレブ大学法学部教授、EU法）は2024年3月21日に意見を提出しました<sup>5</sup>。今回の3つの判決は法務官の意見と一部違うところがありますが、多くは法務官の意見に沿った内容でした。

さらに、以下の説明では控訴を行った主体として欧州委員会（European Commission）と欧州理事会（European Council）（または単に理事会）が登場します<sup>6</sup>。欧州委員会はEUの執行機関として日常の行政を担うもので、その長はフォン・デア・ライエン委員長です。EUで「外務省」に相当し、モロッコとの協定関連の事務を行っているのは対外行動庁（European External Action Service）で、その長はジョセップ・ボレル外務・安全保障担当上級代表兼欧州委員会副委員長です。（ちなみにボレル氏は元スペイン社会労働党政権外相です。）一方、理事会はEU諸国の首脳や閣僚、欧州委員会委員長などで構成され、定期的に集まって意志決定を行い、その執行を欧州委員会に付託します。今回の一連の裁判で問題となったのは理事会決定ですので、理事会を相手取って裁判が行われました。しかし、控訴を行ったのは欧州委員会と理事会両方でした。

---

<sup>5</sup> Opinion of Advocate General Čapeta, 21 March 2024: Joined Cases C-778/21 P and C-798/21 P. (Sustainable Fisheries Partnership Agreement), Opinion of Advocate General Čapeta, 21 March 2024: Joined Cases C-779/21 P and C-799/21 P. (The Council decision authorising the extension of preferential tariff treatment to goods originating in Western Sahara), Opinion of Advocate General Čapeta, 21 March 2024: Case-399/22. (Request for a preliminary ruling from the Conseil d'État (Council of State, France).

<sup>6</sup> 欧州評議会（Council of Europe）は名前（とくに英語の）がよく似ているので混同しやすいのですが、まったく別組織です。欧州評議会は加盟46ヶ国で人権、民主主義、法の支配の分野で活動する国際機関で、関連機関として欧州人権裁判所があります。

## 訴訟の概要

関連する一連の訴訟は以下の通りです。

1. Case T-512/12（一般裁判所）提訴 2012/11/19、判決 2015/12/10。原告・ポリサリオ戦線、被告：欧州理事会。要求：EU モロッコ地中海連合協定第 1・第 4 議定書（農産品自由化）を西サハラに適用すると決めた欧州理事会決定（2012/497）の無効化。判決内容：欧州理事会決定を無効とする。
2. Case C-104/16 P（司法裁判所）1. の控訴審。控訴 2016/2/19、判決 2016/12/16。控訴者・欧州理事会。請求内容：一審の破棄。判決内容：控訴を棄却。本協定はそもそも西サハラには適用されず、したがってポリサリオ戦線に原告資格なし。
3. Case C-266/16（司法裁判所）（英高等法院からの照会・先行判決請求）照会 2016/4/27、判決 2018/2/27。原告・Western Sahara Campaign UK、被告・英関税コミッショナー及び環境・食料・農村問題担当長官。照会事項：西サハラ産の農水産品をモロッコ産として輸入することができるかどうか。イギリス漁船は漁業協定によって西サハラの海で操業できるかどうか。先行判決：西サハラ産の農水産品はモロッコ産とはならない。漁業協定は西サハラを含まない。
4. Case T-180/14（一般裁判所）提訴 2014/3/14、判決 2018/7/19。原告・ポリサリオ戦線、被告：欧州理事会。請求内容：EU モロッコ漁業連携協定を承認した欧州理事会決定（2013/785）の無効化。判決内容：請求は棄却。ただし、漁業協定は西サハラを含まないと判示。
5. Case T-279/19（一般裁判所）提訴：2019/4/27、判決：2021/9/29。原告・ポリサリオ戦線、被告・欧州理事会。請求内容：EU モロッコ地中海連合協定の第 1・第 4 議定書の修正を承認した理事会決定（2019/217）の無効化。判決内容：理事会決定を無効とする。
6. Case T-344/19（一般裁判所）提訴 2019/6/10、判決：2021/9/29。原告・ポリサリオ戦線、被告・欧州理事会。請求内容：EU モロッコ持続可能漁業連携協定を承認した欧州理事会決定（2019/441）の無効化。判決内容：理事会決定を無効化する。
7. Case T-356/19（一般裁判所）（上記 T-344/19 と審理を併合）提訴 2019/6/12、判決：2021/9/29。原告・ポリサリオ戦線、被告・欧州理事会。請求内容：EU モロッコ持続可能漁業連携協定に基づいて漁場へのアクセスを配分した EU 規則（2019/440）の無効化。判決内容：請求は棄却。

8. Case C-778/21 P (司法裁判所) 控訴 2021/12/14、判決 2024/10/4 :。控訴人：欧州委員会。請求内容：一般裁判所の 6. (Case T-344/19) 及び 7. (Case T-356/19) を併合した訴訟の判決の破棄。
9. Case C-779/21 P (司法裁判所) 控訴 2021/12/14、判決 2024/10/4 :。控訴人：欧州委員会。請求内容：一般裁判所の 5. Case T-279/19 に対する判決 (2021/9/29) の破棄。
10. Case C-798/21 P (司法裁判所) (上記 C-778/21 P と審理を併合) 控訴 2021/12/16、判決 2024/10/4。控訴人：欧州理事会。請求内容：一般裁判所の 6. (Case T-344/19) 及び 7. (Case T-356/19) に対する判決 (2021/9/29) の破棄及び理事会決定 (2019/44) の効力の 12 ヶ月の維持。
11. Case C-799/21 P (司法裁判所) (上記 C-779/21 P と併合) 控訴 2021/12/16、判決 2024/10/4 :。控訴人：欧州理事会。請求内容：一般裁判所の 5. Case T-279/19 に対する判決 (2021/9/29) の破棄及び理事会決定 (2019/217) の効力の 12 ヶ月の維持。
12. Case C-399/22 (司法裁判所) (仏国務院からの照会・先行判決請求) 照会 : 9/6/2022、判決 2024/10/4。照会事項：EU 加盟国は表示が原産地を正しく示していない第三国の産品の輸入を禁止する一国的措置をとることができるかどうか、第二に西サハラ産ミニトマトとシャラントメロンの原産国をモロッコと表示しているのか、あるいは西サハラとだけ表示しなければならないのか。先行判決：一国的措置はとることができない。西サハラ産品は西サハラ産とのみ表示されなければならない。

2024 年 10 月 4 日に司法裁判所が出した 3 つの判決の内 2 つはポリサリオ戦線が欧州理事会を訴えたもので、8. Case C-778/21 P と 10. Case C-798/21 P を併合したもの（漁業協定）と 9. Case C-779/21 P と 11. Case C-799/21 P（農産品自由化協定）を併合したものについてでした。

残った 1 つは、すでに述べたように、フランスの農業組合が自国政府の責任を問うために提訴したフランスの国内裁判が司法裁判所に照会され、先行判決を求められた訴訟 12. Case C-399/22 でした。

#### 漁業協定に関する判決 (Case C-778/21 P と Case C-798/21 P)

2019 年、ポリサリオ戦線が当初一般裁判所に訴えた際、EU モロッコ持続可能漁業連携協定（以下、漁業協定）を承認した欧州理事会決定と、同協定に基づいて漁業へのアクセスを定める規則を承認した欧州理事会決定の 2 つを異なる事案として提訴しました（訴訟 6 と 7）。一般裁判所はこの 2 つの訴訟を併合して、一つの判決として判断を示しました。

この一審判決に対して EU 側は控訴しました。ただし、この控訴は 2 つに分けて行われました。一つは、欧州委員会（EU の執行機関）による控訴で（訴訟 8）、一審判決の破棄を請求しました。もう一つは、欧州理事会（EU の決定機関）による控訴で（訴訟 10）、一審判決の破棄に加えて、訴訟の対象となった理事会決定の効力の 12 ヶ月の維持を求めたのでした。それはモロッコ政府やライセンスを得た EU の漁船が協定の即時無効化によって被る損失を避けるためであったと考えられます。

果たして司法裁判所は以下の判決を出しました。（訴訟費用負担に関する部分を除いた判決主文です。）

1. 控訴はいずれも棄却する。
2. 欧州理事会決定の効力維持については判断する必要がある。

この判決によって、漁業協定を承認した欧州理事会決定は無効と判断されました。つまり、西サハラ海域へのアクセスを前提としたモロッコとの漁業協定は成立しないことになったのです。

決定の効力維持の請求、すなわち欧州理事会が協定停止まで 1 年の猶予（モラトリアム）を求めたことに対して「判断する必要がある」としたのは、この漁業協定が実際には 2023 年 7 月 17 日に更新期限が切れて、失効してしまっていたからです。EU としては期限切れの前に漁業協定を更新し、EU 諸国の漁船がモロッコ及び西サハラ海域での操業を継続できるようにすることもできたでしょう。それをやらなかったのは、控訴審の判決が近々あるとの観測があったため、それを待っていたからだと考えられます。また、それまでの農産品自由化協定に関する司法裁判所の判決（訴訟 2）や英高等法院からの照会に対する先行判決（訴訟 3）から控訴審で EU の主張が認められるのは難しいとみていた可能性もあるでしょう。いずれにせよ、協定自体失効してしまっていたのでモラトリアムの必要性について判断することは不要とされたわけです。

それでは、司法裁判所はどのような判決理由を提示しているのでしょうか。以下、重要な判決理由のみピックアップします。ちなみに漁業協定について司法裁判所が判断を示すのは今回が初めてではなく、英高等法院からの照会事案で 2006 年漁業協定の吟味を行っており（訴訟 3）、モロッコ海域は西サハラ海域を含まないと判示しています。また、農産品自由化協定に関する司法裁判所の判断（訴訟 2）でもモロッコは西サハラと区別すべしと判示しています。こうした判例は本判決においても踏襲されています。

まず第一に、原告資格についての判断があります。かつて訴訟 2（農水産品自由化協定）で司法裁判所はポリサリオ戦線に EU とモロッコの協定を訴える原告資格はないと判断したことがありますが、今回は原告資格を認めています。それは、前提として、訴えられた漁業協定が 2019 年に内容が改変された新しいもので、対象となる漁業域（fishing zone）を「北緯 35 度 47 分 18 秒から北緯 20 度 46 分 13 秒までの中央東部大西洋の海域」（第 1 条(h)）と定義して明確に西サハラ海域を含むものとなっていたことがありますが。これによって西サハラ人民は協定の影響を受ける者となりました。また、ポリサリオ戦線が西サハラ人民の代表たりえるかについては、それが西サハラ人民の自決権に関する交渉の当事者として国際組織より認められてきたこと、国連安保理の後ろ盾を得て行われ

ている西サハラ将来の決定プロセスにおいて正当な代弁者の一つであることを理由に代表性を認めています。

第二に、西サハラの法的地位についての判断があります。司法裁判所は西サハラはモロッコとはまったく別の法的地位をもつ地域であり、西サハラの領土にモロッコの主権ないしは法的管轄権は及ばない、したがって西サハラの海域はモロッコの海域に含まれない、西サハラは本協定においては「第三者」として扱われるとしました。

EUも西サハラがモロッコの主権領域でないことは承知していたでしょうが、法的管轄権 (jurisdiction) となると話は微妙です。EUはそこを捉えて、モロッコを西サハラ「事実上の施政国 (de facto administering power)」とみなし、施政国たる地位によって協定の適用範囲を決定する何らかの権限があると考えていました。「施政国」とは主権はもたないけれども自決権を行使するまでの間代理として行政を行う責任を有する国のことで、西サハラの施政国は旧宗主国スペインのはずですが、スペインは1976年以降施政国たる地位と責任を放棄すると言明しているため、西サハラの施政国については宙に浮いたかたちになっています。施政国の責任は勝手に放棄できないとしてスペインを今なお施政国とみなすことも可能でしょうが、国連の非自治地域リストの西サハラの施政国の欄は空欄になったままです。EUはモロッコを「事実上の施政国」とみなすことによって、一定の条件下で、モロッコを通じて西サハラの資源利用は可能だと主張しました。

司法裁判所はモロッコが「事実上の施政国」であるかどうかを検討することすら拒否しました。判決は、協定の締約国同士がそうした共通の認識を基礎にすることはありうるとしても、そもそもモロッコは自身を「事実上の施政国」と認めないことが明らかだと述べています。つまりそうした共通認識は協定の基礎として存在せず、したがって検討する必要はないとしたのです。

非植民地化過程における施政国は、当該人民の漸進的自治を推進し、最後には自決権の行使を実現しなければならない立場になるわけで、モロッコはそうした立場を受け入れると考えるのは非現実的です。

第三に、EUが協議を通じて得たとする西サハラ人民の「承諾」の問題があります。判決は、EUが行った協議が「住民」と「人民」の区別をつけておらず、西サハラ占領地住民の一部の承諾を得たからといって人民の承諾を得たことにはならないと述べています<sup>7</sup>。加えて、ポリサリオ戦線が言うように西サハラ人民の総人口が約50万人で、難民キャンプに約25万人、占領地西サハラに4分の1、海外に4分の1がいるのであれば、EUが承諾を得たとする西サハラ占領地の住民は西サハラ人民総人口の25%にしかならないと述べ、その対象の狭さを指摘しました。

もちろんEUも完全なかたちで法的に西サハラ人民の承諾を得たと主張しているわけではなくて、現状、西サハラ人民が総意を表現する状況にないため、EUがもつ「解釈の余

---

<sup>7</sup> どういう人々・団体と協議したのか、また何をもって「協議」と呼んだのか、どうして協議を拒否した団体をも協議した団体に含めるなどずさんな報告を作成していたかなど、EUが西サハラの住民と行ったとされる「協議」の実態を暴露・批判した「西サハラ資源ウォッチ」の次の報告書を参照。Western Sahara Resource Watch, *Above the Law: How the EU, blatantly, imports fish products from occupied Western Sahara, ignoring of its own Court of Justice*, Brussels, 2020.

地 (margin of appreciation)」によってかかる協議という方法をとったと、ある種言い訳のような理由を述べました。しかし、判決は、第三者たる人民の承諾は自決原則及び条約の第三者への影響 (relative effects of treaties) の原則に由来する法的な枠組みであるとして、欧州理事会はまさにかかる西サハラの実況がそうした承諾を表明する方法を適用することができるのか否か、西サハラ人民が承諾を表明する諸条件が満たされているのか否かを判断しなければならないのであり、そうした承諾を得ないですむなどと勝手な解釈を行う立場にはないとした一審の判断を支持しました。さらに、EU は西サハラ住民が本協定による開発の恩恵を受けると主張した点に触れ、それらは純粋で間接的な社会経済的效果であり、それと権利とを同一視することはできないとしました。

一方で、司法裁判所はポリサリオ戦線を西サハラ人民の唯一の代表だと認めたわけではありません。上に述べた第一の理由でも「一つの代表」としか言っていないのです。また、判決は西サハラ人民の承諾は明示的な (explicit) ものでなければならないとも言っていない。つまり、協定はポリサリオ戦線から承諾を得なければ成立しないわけではないということです。判決は特定の条件下での「暗黙の (implicit)」承諾もありうるとしています。そうした承諾は2つの条件が満たされれば想定 (presume) できると言います。一つ目は当該人民に法的義務を発生させないこと、二つ目は当該人民が具体的で、実質的で検証可能な、資源利用の程度に応じた相応の利益を受けられることが確認されることです。再生不可能な資源資源の場合はそれが十分な量存在することが条件となり、魚のように再生可能な資源資源の場合は継続的に補充されることが条件となります。今回の判決は、一つ目の条件は満たされている、しかし二つ目の条件は明らかに欠如していると判断しています。なぜなら、協定は西サハラ人民にいかなる権利も付与するものではないからです。EU の漁船の操業を管理するのはモロッコ政府であり、EU の援助を受けるのもモロッコ政府です。また、協定が示す「漁業域 (fishing zone)」は単一のものであり、モロッコの海域と西サハラの海域を区別しておらず、EU の漁船がアクセスする先がモロッコの海域なのか西サハラの海域なのかわからない、また EU は援助は地理的・社会的に平等に配分されると主張するけれども、それだと西サハラ人民が受けとる援助の割合が具体的にわからないと述べています。したがって、二つ目の条件が満たされないのであるから、西サハラ人民の承諾があったことを想定することはできないというわけです。

最後、EU は一審判決が国際法に依拠したこと自体を批判しました。もし、裁判所が国際法に依拠するとすれば、それはEU の国際法の解釈が著しく誤っている場合に限られると主張したのです。なぜなら対外関係において欧州理事会は裁量の余地 (margin of discretion) をもっているからだとして述べました。司法裁判所はこの主張を退けました。その理由として、欧州連合条約 (1992 年) の第 3 条の 5 及び第 21 条の 1 が国際法の遵守を掲げており、とくに第 3 条の 5 は EU が「国際法の厳格な遵守と発展、とくに国連憲章の諸原則の尊重に貢献する」ことを謳っていることをあげています<sup>8</sup>。

---

<sup>8</sup> Consolidated Version of the Treaty of the European Union, OJ C 326, p. 15, 26.10.2012.

## 農産品自由化協定に関する判決 (Case C-779/21 P と Case C-799/21 P)

EU へ輸出される西サハラ産農産品に特惠待遇を与える EU モロッコ地中海連合協定の第 1 及び第 4 議定書に関する協定を承認した欧州理事会決定 (2019/217) は 2021 年の一審で無効と判断されました (訴訟 5)。その控訴審は 2 つあり、それぞれ欧州委員会と欧州理事会が訴えたものです (訴訟 9 と訴訟 11)。司法裁判所は 2 つの控訴を併合審理し、一つの判決を出しました。判決の主文は以下の通りです (費用負担の部分は除きます)。

1. 控訴を棄却する。
2. 当該理事会決定の効力は本判決言い渡しの日から 12 ヶ月間維持される。

控訴を棄却した判決の理由は、上に述べた漁業協定の判決理由と多くの部分で同じものですので、ここでは冗長となることを避けるため、簡潔に整理して述べることにします。

第一に原告資格について、司法裁判所はポリサリオ戦線が民族解放運動であり、独立を希求しており、将来自決権に基づき一つの国家法秩序を形成しようとする限りにおいて、それが特定の国の法秩序の中で法人資格をもつかどうかにかかわらず、EU の裁判所に提訴する資格があると認めなければならないと述べました。なぜなら、ポリサリオ戦線は国連安保理が後援する西サハラの将来を決定するプロセスにおいて正統な代弁者の一つとして認められており、そうした安保理決定は EU 諸機関及び加盟国に対して拘束力をもつものとしなければならないからだとして述べています。また、ポリサリオ戦線はさまざまな国際会議に出席し、とくにアフリカ諸国とは二国間関係を構築しているのだから EU の裁判所に提訴する十分な法的存在を示していると述べています。

ポリサリオ戦線が問題とされる協定によって影響を被る団体であるかどうかについては次のように理由を説明しています。ここで「影響を被る」とは「法的な影響を被る」ことを意味しており、本協定は西サハラ人民が自決権をもつ領土の大半に関わるものであり、必然的にその天然資源の利用を含む人民の権利にインパクトを与えるもので、たとえ EU がこの協定によって西サハラに対するモロッコの主権を認めるものではないと主張したとしても、西サハラの産品に原産地証明を付与する等、モロッコの税関当局等がその非自治地域で行う行動に不可避免的に法的効力を与えてしまうのであるから、自決権の擁護を目的に掲げ、国連が仲介するプロセスにおいて特権的な代弁者とされるポリサリオ戦線であれば、こうした EU の行動が自決権保持者たる西サハラ人民の法的状況に直接の影響を及ぼすとして、その決定について提訴することは可能だとしています。そして、「協定は西サハラに適用されるものではない」とする欧州委員会の主張は受け入れられないと述べています。

第二に、判決は EU が西サハラの住民と行った協議について判断を示しています。判断は漁業協定締結における協議に関するものとほぼ同じで、EU は「住民 (population)」と「人民 (people)」を混同しており、EU が協議対象とした人々は西サハラ人民に属さない人々が多数派を占める地域 (西サハラ占領地) の「住民」に他ならず、そこには西サハラ人民の総人口約 50 万人の 4 分の 1 ほどしか住んでいないと述べています。

第三に、判決は本件における欧州理事会の「裁量の余地 (margin of discretion)」を否定しています。理由は、解釈の余地 (margin of appreciation) というのは自決権原則から

導かれる義務と当該領域の人民の承諾が必要だとの原則の要請から法的な枠がはめられているものだからだと述べています。したがって、一審判決がEUの対外的行動を法的に検証できる限度を超えたものだと批判はあたらないと述べています。

判決は、当該人民の協定への承諾は明示的（explicit）なものでなくても暗黙の（implicit）ものでもかまわないと述べています。なぜなら慣習国際法は承諾の表明の方法をとくに定めてはいないからです。非自治地域の人民の場合、2つの条件を満たせば良いとしています。この点は漁業協定に関する判決の理由と同じで、一つ目は当該人民に法的義務を発生させないこと、二つ目は当該人民が具体的で、実質的で検証可能な、資源利用の程度に応じた相応の利益を受けられることです。再生不可能な資源資源の場合はそれが十分な量存在すること、魚のように再生可能な資源資源の場合継続的に補充されることが条件となります。そして一つ目の条件は満たされているけれども、二つ目の条件を欠いていると述べます。なぜなら、本協定は西サハラ人民に何の権利も与えるものではなく、西サハラの農産品に対する特惠待遇の利益を得るのはモロッコだからです。

ここは判決文があっさりしているところで、説明が必要かも知れません。読者は、西サハラの農産品が特惠待遇を受ければ、西サハラでそれを生産するサハラウィも利益を得られるでしょう。しかし、ここでいう「利益」は法的な利益であり、経済的・商業的利益ではありません。漁業協定についての判決理由でも社会経済的利益は二次的なことだと述べられています。つまり、西サハラ産農産品を特惠待遇で輸出するという権限は西サハラ人民ではなくモロッコ政府に与えられるものなので、協定の法的利益を得るのはモロッコであり、西サハラ人民は何の権利もえないと判断されるのです。

最後、EUは一審判決が国際法に依拠したこと自体を批判しました。もし、裁判所が国際法に依拠するとすればEUの国際法の解釈が著しく誤っている場合に限られると主張したのです。EUは、自決権や条約の第三者への影響といった原則で、EUの権限を問題とすることはできないと主張しました。司法裁判所はこの主張を退けました。その理由として、自決権は対世権（万人に要求できる絶対的な権利：right erga omnes）であり、極めて重要な国際法の原則の一つだからだと述べています。

### 原産地表示に関する先行判決

3番目の判決は、フランスの国務院（Conseil d'État）から照会があった事案についての先行判決です。2020年フランスの農業組合「農民連盟（Confédération paysanne）」は農業食料主権大臣と経済財政工業デジタル主権大臣を相手取って国務院に訴訟を起こしました。フランスの国務院は行政訴訟における最高裁判所の役割をもつ政府機関です。訴えの内容は、西サハラ産のミニトマトとシャラントメロンの輸入禁止を政府に求めたにもかかわらず、政府が何も行動しないことの合法性を問うというものでした。ことはEU法に関わる問題であるので、国務院はEUの司法裁判所に照会しました。国務院の照会事項は、第一にEU加盟国は表示が原産地を正しく示していない第三国の産品の輸入を禁止する一国的措置をとることができるかどうか、第二に西サハラ産ミニトマトとシャラントメロンの原産国をモロッコと表示すればいいのか、あるいは西サハラとだけ表示しなければならないのか、というものでした。

第一の問いに対して、司法裁判所は加盟国は EU の共通政策について一国的措置をとることはできないと結論しました。その根拠は、EU 規則 No. 1308/2013 の第 194 条にあり、そこで農産品輸入分野において輸入制限措置を行うのは欧州委員会であると規定されていると述べられているからです<sup>9</sup>。一方、同規則第 24 条 2 と 4 が、加盟国に特定の理由がある場合、禁止措置、量的制限措置ないしは監視策を講じることを許しているけれども、それは他の EU 法に抵触しない範囲でのことであり、それによって加盟国が一方的な輸入禁止措置をとることができるとは解釈できないとしています。したがって、原産地表示に問題があった場合、加盟国ではなく欧州委員会が介入しなければならないと述べています。

第二の問いに対して、司法裁判所は明確に西サハラ産とのみ記すべきであると判示しました。理由は、他の国が書かれることは消費者に誤解を与えるからだとしています。EU が実施規則 No. 2020/1470 (3) の Annex I において定めている貿易統計の国・領域別記号表は、独立した「国 (country)」だけではなく「領域 (territory)」も含んでおり、モロッコの国記号 (MA) と西サハラの国記号 (EH) は異なります。ちなみに、国・領域別記号表は「パレスチナ占領地」も載せており、「東エルサレムを含む西岸及びガザ」と明確にその範囲を示しています<sup>10</sup>。

### 判決の意義と今後の展望

今回の EU 司法裁判所の 3 つの判決は、西サハラがモロッコ領でないことを明確にし、モロッコとの協定や貿易において西サハラをモロッコと区別しそれ自身として扱うことを求めた点で、画期的なものといえます。最初の 2 つの判決は、西サハラが非自治地域であり、西サハラ人民が自決権をもち、その重要な代弁者がポリサリオ戦線であることを確認しました。ポリサリオ戦線は西サハラ人民の唯一の正統な代弁者とは認められませんでした。西サハラ人民の自決権行使を目指すプロセスにおいて自決権の擁護者として特権的な地位が認められました。他にそうした組織がない中で、ポリサリオ戦線が事実上唯一の代弁者とならざるをえないことになるでしょう。

判決の具体的な結論は、EU モロッコ協定が自動的に西サハラを含むことはなく、西サハラに影響が及ぶ内容の場合、西サハラ人民の承諾を得なければならないことです。ただし、承諾は明示的なものでなくてもよく、西サハラ人民に「具体的で、実質的で検証可能な、資源利用の程度に応じた相応の利益」をもたらすことが確認されればよい、となりました。それが現実はどういうことを意味するのか、まだわかりません。少なくとも、西サハラの経済発展を促し、それが西サハラの住民の利益になるといった一般的な理由を根拠に「承諾」協定を正当化できないことは明らかです。EU は西サハラの資源利用を諦めて

---

<sup>9</sup> Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007.

<sup>10</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1470 of 12 October 2020 on the nomenclature of countries and territories for the European statistics on international trade in goods and on the geographical breakdown for other business statistics, OJ L 334, p. 2, 13.10.2020.

いないようなので、今後、この「相応の利益」をめぐって EU が新しい方策を出してくる可能性があります。

原産地表示に関する判示は明確です。今後、西サハラ産のトマトやメロンはモロッコ産と表示することができません。それではモロッコが西サハラ産と表示してくれば輸入できるのかという問題が残ります。一方、農産品自由化に関する判決では、第1議定書と第4議定書を西サハラに適用することはできない、すなわち西サハラの農産品に特惠待遇条項を適用することはできないとなりました。つまり、モロッコが自国のプライドをかなぐり捨て100歩譲って西サハラ産と表示した場合、それらは特惠待遇をえられないものとなるということです。それでも西サハラ産の青果は十分に安いので輸出競争力があるかも知れませんが、モロッコがそのようなプラグマティックなやり方を受け入れるとすれば、西サハラ産の青果をEUに継続して輸出できる可能性もないとはいえません。

漁業協定については、2023年7月17日に失効して以来、更新されていません。これについては、モロッコ側が漁業協定にもはやメリットをあまり感じていないという報道があり、その未来は不確実です。モロッコが、EU諸国に漁場を分け与えるよりも、自国の漁業を発達させ、魚を輸出した方が得だと考えたとしても不思議はありません。

判決後、欧州委員会はフォン・デア・ライアン委員長とボレル副委員長の合同声明を出し、判決については「留意する (take note)」とだけ述べ、引き続きモロッコとの関係を強化していく決意を表明しています<sup>11</sup>。判決直後で確かなことは何も述べられないのは理解できるとしても、判決を受け入れてそれに従い変更すべきは変更するとも言っていないので、モロッコ産青果の輸入継続、漁業権益の確保を前提条件として、法律の枠内で可能な方策を探っていく考えであろうと思われます。

---

<sup>11</sup> Joint Statement by President von der Leyen and High Representative/Vice-President Borrell on the European Court of Justice judgments relating to Morocco, October 4, 2024.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_24\\_5044](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_5044)