

判例研究

EU 環境法判例 (2)

動物福祉と EU アザラシ製品 貿易規則の取消訴訟

Case T-526/10 Inuit Tapiriit Kanatami and others v. Commission
(2013 年 4 月 25 日 EU 一般裁判所判決)

中西優美子*

- I 本事件の背景
- II 事実概要
- III 一般裁判所の判決
- IV 判例解説

I 本事件の背景

ヨーロッパでは、動物保護に対する市民の意識が高まっている¹⁾。そのような意識の高まりを受け、EU の構成国及び EU においては、動物福祉 (animal welfare, Wohlergehen der Tiere, bien-être des animaux) や動物の「幸福度」を考慮した措置が採択されるようになってきている。たとえば、動物実験を行った化粧品²⁾の上市 (市場での販売・流通) を禁止する 76/768 指令²⁾と 1223/2009 規則³⁾

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 13 巻第 1 号 2014 年 3 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

- 1) EU 構成国、イギリス、フランス、ドイツ、オーストリア等における動物保護法の発展を論じたものとして、青木人志『動物の比較法文化』有斐閣 2002 年。
- 2) OJ of the EU (EC) 1976 L262/169, Council Directive on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products.

が採択されている。また、狭いケージでの鶏の飼育の禁止（1999/74/EC 指令⁴⁾、2007/43/EC 指令⁵⁾）や食肉に加工される際に麻酔をかけ、動物の痛みを和らげること（93/119/EC 指令⁶⁾）、運輸の際には動物に十分なスペースと休憩が与えられることが求められている（1/2005 規則⁷⁾）。このような措置の目的は、ある動物が絶滅しそうであるからその種を保護するということにあるのではなく、動物は感覚ある生物（sentient beings, fühlende Wesen, êtres sensibles）であるということを前提としている。

2006年に、欧州委員会は動物の保護と福祉に関する共同体行動計画に関するCOM 文書を公表した⁸⁾。そこでは、動物の保護と福祉に関する共同体政策の方向性をより明確に定めること、EU と国際レベルにおける高度な動物福祉基準の促進、動物実験における3R（代替（Replacement）、削減（Reduction）、改善（Refinement））の支援などが目的とされた。また、2012年に、欧州委員会は、動物の保護と福祉のためのEU 戦略を公表した⁹⁾。

本件の事件は、そのような動物福祉に対する市民の意識の高まりの中¹⁰⁾、また、EU における動物福祉考慮の発展の中で、EU レベルでアザラシ製品の貿易に関する措置が採択されたことを契機としている。なお、アザラシは、EU 内においては、フィンランドとスウェーデンで殺生され、皮を剥がれ、イギリス（特

3) OJ of the EU 2009 L342/59, Regulation 1223/2009 on cosmetic products.

4) OJ of the EU 1999 L203/53, Council Directive 1999/74/EC laying down minimum standards for the protection of laying hens.

5) OJ of the EU 2007 L182/19, Council Directive 2007/43 laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production.

6) OJ of the EU 1993 L340/21, Council Directive 93/119/EC on the protection of animals at the time of slaughter or killing.

7) OJ of the EU 2005 L3/1, Council Regulation 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations.

8) COM (2006) 13, Communication on a Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals 2006-2010.

9) COM (2012) 6, Communication on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015.

10) アザラシの殺生と皮剥ぎに関して市民から多くの手紙と請願が委員会に寄せられたとされている。COM (2008) 469, Proposal for a Regulation concerning trade in seal products, p. 2.

にスコットランド) などのような構成国においてアザラシ製品が生産されてきた¹¹⁾。EU 外においては、アザラシは、カナダ、グリーンランド、ナミビア、ノルウェー及びロシアで殺生され、皮を剥されている¹²⁾。

II 事実概要

本件で問題となっているアザラシ製品貿易規制について、欧州委員会は、まず 2008 年 7 月 23 日に立法提案を行った¹³⁾。それが、2009 年 9 月 16 日に欧州議会と理事会によりアザラシ製品の貿易に関する規則 1007/2009 として採択された¹⁴⁾。同規則は、前文と 8 カ条からなり、2009 年 11 月 20 日に発効した。3 条に定められるアザラシ製品の上市の条件の適用については、2010 年 8 月 20 日からとされた (同規則 8 条)。

本件の原告でもある Inuit Tapiriit Kanatami 他¹⁵⁾は、2010 年 1 月 11 日に同規則の取消を EU の一般裁判所¹⁶⁾に求めた。一般裁判所は、2011 年 9 月 6 日、T-18/10 事件において EU 運営条約 263 条 4 段¹⁷⁾に定められた個人の原告適格の条件を満たさないとして却下した¹⁸⁾。原告らはこの判決に不服であるとし、欧州司法裁判所に上訴した。欧州司法裁判所は、2013 年 10 月 3 日、C-583/11P 事

11) *Ibid.*, p. 2.

12) *Ibid.*, p. 5.

13) COM (2008) 469, Proposal for a Regulation concerning trade in seal products.

14) OJ of the EU 2009 L286/36, Regulation 1007/2009 on trade in seal products.

15) 原告は、主にカナダにする住民やそこで設立された機関である。本件では、20 名 (機関・住民の両方を含む) が原告に名を連ねている。

16) 一般裁判所は、EU 司法裁判所の一部である (EU 条約 19 条)。私人による訴訟は、まず一般裁判所に提訴され、不服である場合欧州司法裁判所に上訴することになる。

17) 自然人または法人が取消訴訟を求める場合は、以下の条件を満たさなければならない。「いかなる自然人または法人も、……自己に向けられた行為または直接かつ個人的に関係する行為、及び自己に直接関係しかつ実施措置を必要としない規制の行為に関して、訴訟を提起することができる。」T-18/10 事件で取消を求められた規則は、この条件を満たさないとされた。

18) T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and others v. EP and Council [2001] ECR II-5599; これについては、中村民雄「EU 取消訴訟における個人の原告適格」貿易と関税 Vol. 60, No. 6, 2013 年 75-63 頁。

件において、同上訴を却下した¹⁹⁾。

2010年8月10日に、規則1007/2009（以下基本規則と略）を実施するための詳細法規を定める委員会規則737/2010（以下当該規則と略）が採択された²⁰⁾。当該規則は、2010年8月17日にEU官報に公布され、3日後の20日に発効した。2010年11月9日に、本件の原告 Inuit Tapiriit Kanatami 他は、当該規則の取消を求めて欧州委員会を相手に一般裁判所に提訴した。裁判の受理可能性（admissibility）について、EU運営条約263条4段の条件を満たさない、つまり、当該規則に直接的に関係しない原告が含まれているとの意見がだされたが、一般裁判所は、場合によっては受理可能性に先立ち本案の審理をすることができるとして、本件においては、受理可能性についての判断をすることなく、本案の審理に移った。

原告らは、基本規則が違法であるという主張に依拠し、それゆえ基本規則は当該規則に法的根拠を与えておらず、無効になるべきであるとした。代替的に権限濫用の理由から当該規則の無効を求めた。

Ⅲ 一般裁判所の判決

裁判所は、原告の主張に沿い、大きく分けて2つに分けて議論をまとめている。1つは、法的根拠の問題、もう1つが権限の濫用の問題である。前者の問題は、さらに細かく、①法的根拠選択の誤り、②補完性及び比例性原則違反並びに③基本権の違反と分けられている。以下では、判決の大部分を占めている法的根拠の問題に関する判決を取り上げる。

1. 法的根拠選択の誤り

基本規則は、EC条約95条（現EU運営条約114条）に基づき採択された。その1条により、同規則は、アザラシ製品の上市に関する調和された法規を設定

19) C-583/11P Inuit Tapiriit Kanatami and others v. EP and Council [2013] ECR I-nyr.

20) OJ of the EU 2010 L216/1, Commission Regulation 737/2010 laying down detailed rules for the implementation of Regulation 1007/2009.

するものである。(判決 25 段)

原告は、基本規則の立法趣旨及び規則の前文から第一義的な目的は域内市場の運営ではなく、動物福祉の保護であることが明らかであるゆえに、基本規則が法的根拠として 95 条を選択したことは誤りであると主張する。(26 段)

この点について確立された判例法によると、共同体（現 EU）の権限組成の文脈において、ある措置の法的根拠選択は、司法審査に服しうる客観的な要因、特に目的と内容に依拠しなければならない。(27 段)

EC 条約 95 条 1 項を基礎にして採択された措置の目的は、域内市場の設立と運営のための条件を真に改善するものでなければならない。国内法規の相違あるいは基本的自由違反もしくは競争の歪みという抽象的な危険性の認定は、法的根拠としての 95 条の選択を正当化するのに十分ではない。しかし、基本的自由を妨げるような、それゆえ域内市場の運営に直接影響する、国内法規の間の相違が存在するところでは EU 立法機関は EC 条約 95 条に依拠することができる。(28 段)

また、措置の目的が複数の構成国国内法の異なる発展から生じる貿易への障害の出現を防ぐことである場合も、同規定への依拠は可能である。もっとも、そのような障害の出現の蓋然性が高く、当該措置がそれを防ぐことを意図していなければならない。(29 段)

しかし、採択される措置が EU の中で市場条件を調和する付随的な効果しかもっていないところでは EC 条約 95 条への依拠は正当化されないことが心に留められなければならない。(30 段)

以上のことから、製品または製品群に関して、異なるレベルの保護をもたらし、それによって EU において関連製品の自由移動が妨げられてしまうことになってしまふ、異なる措置を構成国がとるまたはとりそうであるゆえに、貿易への障害が存在し、またはそのような障害が将来出現しそうであるとき、EU 立法機関は、95 条に基づき、95 条 3 項、EC 条約に定められる諸原則、または判例法で確立している諸原則を遵守しつつ、適当な措置を採択することができる。(31 段)

EC 条約 95 条における「平準化のための措置 (measures for the approximation)」という表現を用いることによって、とりわけ複雑な技術的特徴をもつ分

野において望ましい結果を達成するために最も適当な平準化の方法に関して、調和される事項の一般的な文脈と特別な状況に応じた裁量を EU 立法者に与えることを条約の起草者が意図していたと裁判所はこれまで判示してきた。(32 段)

状況により、これらの平準化のための適当な措置は、ある条件の下でのみ許可するという義務を課したり、ある製品の上市を一時的または最終的に禁止したりすることを構成国に要請しうる。(33 段)

以上のような点に照らして、基本規則の法的根拠として 95 条に依拠する条件が満たされていたのか否かを審査しなければならない。(34 段)

本件においては、基本規則からその主要な目的が動物福祉を保護することではなく、域内市場の運営の改善であることが明らかである。(35 段)

まず、この点に関して、基本規則が採択されたとき、関連する製品につき、構成国の法、規則及び行政規定の間で相違が存在したことが指摘されなければならない。(36 段)

市民の懸念及び圧力に対応して、いくつかの構成国はアザラシ製品に結びつく経済活動を制限または禁止することを目的とする法的措置を既に採択しているまたは採択もしくは審査する過程にあったこと、また、その状況は、構成国におけるさらなる立法提案に至りそうであったことが基本規則の提案から明らかである。委員会は、構成国間で異なる商業的条件が EU の中に混在し、これが域内市場の断片化 (fragmentation) という結果になり、また、取引者は、各構成国で異なる規定に実行を適合させなければならなかったと述べている。(37 段)

基本規則の前文 4 及び 5 段は、「アザラシ捕獲は、殺され、皮を剥される際の動物の苦しみのために、動物福祉問題に意識の高い市民や政府にとって重大な懸念の対象となっており、動物福祉に関する市民及び消費者の懸念に対応して、……いくつかの構成国はそのような製品の輸入及び生産を禁じることによってアザラシ製品の貿易を規律する法律を採択し、あるいは採択を予定している。他方、他の構成国ではこれらの製品において貿易に関する制限はない。」と述べている。(38 段)

基本規則の前文の 6～8 段によると、アザラシ製品の貿易、輸入、生産及び上市を規律する国内規定間の相違は、そのような製品の貿易の障害となり、アザラ

シ由来の原材料を含んでいる製品がアザラシに由来しない製品と明確な区別が困難なため、アザラシに由来しない製品を購入することを消費者に躊躇させることになり、製品の域内市場の運営に悪影響を与える。基本規則の目的は、アザラシ製品に関する商業的な活動に関して EU を通じて法規を調和させ、関連製品の域内市場の妨害を防ぐことである。(39 段)

そのような前文の検討から、動物福祉問題に対する市民と消費者の懸念に対して、いくつかの構成国はアザラシ製品における貿易を規律する措置を採択したまたは採択を予定している。EU 立法機関は問題となる法規を調和させるために、また、関連する製品の域内市場の妨害を防ぐために措置をとった。(40 段)

判例法によると、法的根拠としての EC 条約 95 条への依拠に対する条件が満たされれば、なされる選択において動物福祉の保護が決定的な要因であるという理由で同法的根拠に依拠することを EU 立法機関は妨げられないことが心に留められなければならない。そのような状況は、公衆衛生保護及び消費者保護に関する類推により見られる。(41 段)

さらに、動物福祉の保護は、公益における正当な目的であることが書き留められるべきである。その重要性は、とくに、EC 条約に付属する、動物の保護と福祉に関する議定書の構成国による採択の中に反映されている。さらに、裁判所は、多くの機会において、EU の利益は動物の健康と保護を含んでいると判示してきた。(42 段)

基本規則の前文における 9 及び 10 段から、同議定書の下で域内市場政策を策定及び実施するとき動物福祉の要請を十分に考慮する義務を意識しつつ、EU 立法機関は域内市場の現在の断片化を除去するために動物福祉を考慮に入れつつ、調和された法規を定める必要があった。(43 段)

本件で問題となっている措置は、効果的なものにするために、さまざまな構成国において法規採択または法規採択予定に至った理由を考慮した適当な対応でなければならなかった。その関係で、基本規則前文の 10 段から、消費者保護の信頼を回復し、同時に動物福祉の懸念が十分に考慮されることを確保するために、アザラシ製品の上市は一般的なルールとして許容されるべきでないことが明らかである。加えて、EU 立法機関は、そのようなアザラシの殺生と皮剥ぎに関する

市民と消費者の懸念を和らげるために、アザラシ製品の上市の需要とアザラシの商業捕獲を推進する経済的需要を削減するための措置をとることも必要であるという見解をもっていた。(44段)

基本規則の前文の13段からEU立法機関は関連する製品の域内市場の運営における既存のかつ予定される混乱を防ぐ最も効果的な手段は、アザラシ製品が、EUの市場におかれないう一般保証を提供することによって、とくに第三国からのそのような製品の輸入を禁ずることによって、消費者に再保証することであるという見解をもった。(45段)

しかし、EU立法機関は生計目的のためのイヌイット共同体等によるアザラシ捕獲の場合における捕獲禁止に対する例外を定めた。前文14段は、生計を確保する手段としてアザラシ捕獲に従事するイヌイット共同体の基本的な経済的及び社会的利益は悪影響を受けるべきでないとして述べている。(46段)

さらに、基本規則の前文の3、7及び8段から、規則はアザラシに由来しない製品の自由移動の障害の除去を目的としているが、その性質のために、アザラシ製品から類似の製品を区別すること、あるいは、明確に認識可能でないアザラシから得られた要素または原料を含んでいるかもしれない製品を区別することは、困難あるいは不可能かもしれない。生計目的のために原住民の共同体により行われる伝統的な捕獲から生じる製品は別として、アザラシ製品はもはやEUにおいては上市されないことを消費者に再保証することによって、アザラシに由来しない製品をアザラシ製品から区別するという問題が起らず、問題となる製品のカテゴリーはEUにおいて自由に流通することができる。(47段)

その背景において、95条に基づくEU立法機関の介入は正当化されるように見える。(48段)

第1に、基本規則の前文5及び6段によると、「いくつかの」構成国がすでにアザラシ製品の貿易を規律する立法を採択し、または採択を予定していると言及している。委員会によると、規則が採択された当時において、アザラシ製品の禁止は、3つの構成国でなされ、まだ発効していないが禁止を採択した構成国が1つ、2つの構成国が立法案を公表し、委員会に通知、3つの構成国がEUにより採択される措置が不在の場合には禁止を採択する意図を示していた。(50段)

第2に、既に法律を採択している構成国の正確な数にかかわらず、異なる措置がアザラシ製品の自由移動の障害となっていることが観察されなければならない。この背景において、小数の構成国しかすでに法律を採択したまたはそれを予定していないという事実は、EU レベルにおける調和措置を採択する可能性に関して決定的な基準となることはできない。(51 段)

したがって、本件では、EU レベルで措置が存在しないということに対して、アザラシ製品の問題に対する市民や消費者の懸念の増大を反映した新しいルール of 構成国による採択は、アザラシ製品を含んでいるまたは含む可能性のある製品の貿易の障害が生じるであろうまたはすでに存在している可能性が高いという EU 立法機関の結論は妥当であると言わなければならない。(52 段)

アザラシ製品に関してこの分野で既に法律を採択している構成国間の取引が多くないという点につき、法的根拠としての 95 条への依拠は、それに基づいた措置が構成国間の自由移動との実際の連関の存在を前提としていないと裁判所がこれまで判示してきたことが心に留められなければならない。裁判所が先に示したように、その法的根拠に基づき採択された措置は、域内市場の設立と運営に対する条件を改善することを実際に意図していなければならない。(54 段)

EU におけるアザラシ製品の生産がとるに足りないものであるという主張に関して、そのような生産の範囲は、構成国間の関連製品の貿易範囲に関する決定に関係しない。なぜなら、決定の際には、EU へ輸入された製品における貿易も考慮に入れられなければならないからである。(55 段)

以上のような考慮から、アザラシ製品の貿易を規律する国内規定間の既存の相違は、95 条に依拠する EU 立法機関の介入を正当化する。(58 段)

さらに、この結論に基づき、基本規則の 1、3 及び 4 条が域内市場の設立と運営の条件を改善することを実際に意図しているか否かが確認されなければならない。(59 段)

基本規則 1 条により、規則はアザラシ製品の上市に関する調和されたルールを設定する。さらに、アザラシ捕獲を規律する他の共同体または国内法規を損なわないことが前文 15 段から明らかである。(60 段)

基本規則 3 条 1 項は、アザラシ製品の上市はアザラシ製品がイヌイットとその

他により行われる伝統的な捕獲から生じ、その生計に寄与するところでのみ許容されると定める。(61段)

さらに、基本規則3条1項の下で許容される製品とアザラシに由来しない製品が、EUの域内市場で自由に流通できることを確保するために、立法者は基本規則を遵守するアザラシ製品の市場の上市を構成国は妨げないと4条に定めた。この規定が域内市場の運営条件を改善する目的に関して基本規則に十分な効果を与えるものであるかが検討されなければならない。同条は、動物の福祉を確保するまたは消費者に再保証するのに必要であるより厳格な規定の手段によって全製品カテゴリーのEUにおける流通を妨げることを構成国に禁止するものである。このように4条は、1条に定められた目的を表している。(62段)

以上から、基本規則は、実際に域内市場の運営の条件を改善することを目的としてもっており、それゆえ95条に基づき正当に採択された。(64段)

2. 補完性及び比例性原則の違反

第1に、原告らは基本規則の主要な目的が動物福祉の保護であり、そのような目的はEUの排他的権限に入らないとする。原告は、EU機関は、EUレベルで採択されたアザラシの福祉を保護する立法がどのような方法であれば最も適合しまたは必要であることを示していないとする。(79段)

基本規則が採択されたとき、補完性原則はEC条約5条2項(現EU条約5条3項)に定められていたことを心に留めることが適当である。それによると、EUは排他的権限に入らない分野において、提案された行動の目的が構成国により十分に達成されえず、また、それゆえ、提案された行動の規模または効果によりEUがよりよく達成しうる限りにおいてのみEUは行動をとる。その原則は、EC条約の付属の補完性及び比例性原則の適用に関する議定書により実際的な効果が与えられる。(80段)

立法行為に関して同議定書は、6及び7段において、共同体は必要な範囲においてのみ立法し、措置の目的及び条約の要請を遵守しつつ、共同体措置はできる限り、国内決定の範囲を残すべきであると定める。(81段)

加えて、同議定書は、補完性原則は条約によりECに付与された権限に疑義を

呈するものではないと述べている。(82 段)

この点につき、基本規則の目的は、動物福祉の保護であるという、原告の主張は退けられなければならない。64 段に示したように、規則の目的は、動物福祉の保護を考慮しつつ、域内市場の運営条件を改善することである。(83 段)

基本規則の目的は、本件での国内立法の不均衡な発展が示しているように、構成国によりとられる措置によっては十分に満足のいくように達成されず、EU レベルでの行動を必要とする。(85 段)

第 2 に、比例性原則の違反に関して確立された判例法により、その原則は、EU 機関により採択された措置が当該立法により正当に追求される目的を達成するために適当でかつ必要である限界を超えてはならないことを要請する。いくつかの適当な措置の間に選択があるとき、最も侵害が少ないものでなければならず、引き起こされる不利益は追求される目的に対して均衡を欠くものであってはならない。(87 段)

それらの条件の遵守に関する司法審査につき、裁判所は、付与された権限の範囲において EU の立法機関が政治的、経済的及び社会的な選択にかかわり、また、複雑な評価を行う分野においては広い裁量を認めなければならない。合法性は、措置が管轄機関の追求する目的に関して明白に不適当である場合にのみ影響を受けうるので、適用される基準は、そのような分野で採択された措置が唯一のまたは最も良いありうべき措置であるか否かではない。(88 段)

しかし、そのような裁量のあるところであっても、EU 立法機関は客観的な基準に基づき選択をしなければならない。さらに、さまざまなありうべき措置に関連する負担を評価する際に、措置により追求される目的がある一定の運用者に対する実質的なマイナスの経済的結果を正当化するものか否かを検討しなければならない。(89 段)

本件において、基本規則前文の 10～14 段から域内市場の運営を改善する目的を追求し、他方、動物福祉の保護とイヌイット共同体及び他の原住民共同体の特別な状況を考慮していることが明らかである。加えて、基本規則の提案と実際の基本規則を比較すると、立法者が同措置を求める EU における状況を検討し、委員会の元の提案に比べ、措置の範囲がかなり制限されたことが示される。特に、

基本規則は、関連する製品の上市の禁止のみを定め、本質的に1つの例外を除いて禁止を一般的なルールにするという決定を行い、他方、基本規則の3条4項の下で、その実施に関する措置の採択を委員会に委任している。規定される措置は、示されている製品の自由流通の障害を除去するのに必要である措置に厳格に限定されていると結論づけられなければならない。(90段)

動物福祉要請、特にラベル要請を遵守しているようなアザラシ製品のみでの上市を許す措置の採択が検討された上で立法機関により拒絶されたことが基本規則から明らかである。この点につき、前文11及び12段は、「不必要な痛み、苦痛、怖さ、その他の苦しみを回避するような方法でアザラシを殺生し、皮を剥ぐことが可能であるけれども、……動物福祉要請の捕獲者の遵守の一貫した評価と監視は、2007年12月6日の欧州食糧安全機関により結論づけられたように、実際不可能、あるいは少なくとも効果的に達成することは困難である。」と、また、「ラベル要請のような、調和された法規に代わる他の形態では、同じ結果が達成されず、アザラシから全部または一部由来する製品にラベルを付けるように製造者、卸売者または小売り業者に要請することは、経済活動者に相当な負担を課すことになり、……アザラシ製品が関連する製品のほんの一部分しか占めていないところでは不均衡に高くつくことになるであろう。」と述べている。(95段)

そのような措置の範囲の問題を実際に分析した後で、(ラベル添付では)追求される目的にあわず、アザラシ製品の上市の一般的な禁止が商品の自由移動の保障にとって最も良い手段であるという見解を立法機関がもったということが結論づけられなければならない。(96段)

基本規則が厳格な意味で比例性にあったものか否かという問題に関して、原告らは規則がイヌイット共同体の生存に相当な効果を有するという意味で同共同体に不均衡な効果をもつと主張している。原告らはイヌイットの人々は自らはアザラシ製品を取引しないので、イヌイットのための例外は空文であるとする。(97段)

原告らの主張は、イヌイット共同体の生活方法、アザラシ捕獲、人々の生活と生存の困難さを描写するのみであり、唯一主張の34段がアザラシ製品の上市の禁止がEUへのアザラシ製品の輸出の大半を失わせ、厳しい影響を受けることに

なると述べているが、基本規則により追求される目的に比べて不均衡であることを示していない。(98 段)

3. 基本権の違反

原告らによれば、基本規則は欧州人権条約付属議定書 1 条及び欧州人権条約 8 条に違反する。これらの権利は、原住民の権利に関する国連宣言 19 条に規定されているような国際法における原住民の保護に関する規定に照らしても解釈されるべきであるとする。(104 段)

欧州人権条約の条文により与えられる保護は、EU 基本権憲章の 17 条、7 条、10 条及び 11 条により EU において実施されることが指摘されなければならない。それゆえ、これらの条文にのみ言及することが適当である。(105 段)

まず、原告らは、基本規則はイヌイットの重要な収入源であるアザラシ製品を EU において商業的に利用する権利、及び、イヌイットの人々の健康及び福祉に影響するという意味で、財産権を考慮していないと主張する。原告らはそのような財産権の行使の制限は、追求される目的に対して比例的であるときのみ正当化されるとする。また、同禁止が財産権の行使に相当な制限を含むので、Kadi 事件 (Joined Cases C-402/05P and C-415/05P²¹⁾) の判示が原告にも当てはまると主張する。(106 段)

本件における事実は、資金凍結措置に関する Kadi 事件のそれとは非常に異なっている。本件では、原告はアザラシを捕獲する限りにおいて財産権への侵害に依拠する。(107 段)

基本規則は、生存の目的でイヌイット共同体及び他の原住民共同体により伝統的に行われる捕獲の形態から由来するアザラシ製品の上市を禁じていない。(108 段)

EU がその権限行使において国際法を尊重しなければならないことが想起されなければならない。加えて、裁判所は措置が国際法の関連法規に照らして解釈され、その範囲が制限されなければならないと述べてきた。ただ、原告らが依拠す

21) Joined cases C-402/05P and C-415/05P Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission [2008] ECR I-6341.

る文書は、宣言であり、それゆえ条約がもつような拘束力を持たない。同宣言は、EU法によって規定されているものの上に追加的な権利を与えうるものとは考えられない。(112段)

判例法によると、条約条文に基づいたEU行為の採択手続の文脈においては、共同体（現EU）立法機関に課せられる協議の義務のみが問題となっている条文に定められている義務となることが心に留められなければならない。EC条約95条は、原告と協議するという特定の義務を課していない。(113段)

いずれにせよ、委員会は基本規則と実施措置の準備において、広くまた繰り返し、イヌイット共同体と協議をしたと主張している。(114段)

最終的に基本規則の前文14段からEU立法機関が原住民の権利に関する国連宣言に言及されるイヌイット共同体の特別な状況を考慮したことは明らかである。そして、そのために立法機関はイヌイット共同体により伝統的に行われる捕獲に由来する製品に対しては免除が許されるべきであるという考えをもった。(115段)

原告の提訴は棄却される。(132段)

IV 判例解説

1. 本件の意義

本件の意義は、動物福祉というEUの公益あるいは倫理をEU司法裁判所（ここでは一般裁判所）が認め、それを保護したことにある。

市民の動物福祉に対する意識の高まりと共に、条約レベルでも動物の福祉が定められるようになってきた。1993年に発効したマーストリヒト条約に付属する動物の保護に関する宣言24では、「会議は、欧州議会、理事会及び委員会並びに構成国に、共通農業政策、運輸、域内市場及び研究に関する共同体立法の策定及び実施の際に動物福祉の要請に注意を払うように求める。」と述べられた。また、1999年に発効したアムステルダム条約の付属議定書では、「感覚ある生物としての動物の福祉の保護と尊重を確保することを望み、次の規定に合意した。共同体の農業、運輸、域内市場及び研究政策の策定と実施において、共同体及び構成国

は、共同体の立法または行政規定並びに慣習、とりわけ宗教儀式、文化的伝統及び地域的遺産を尊重しつつ、動物の福祉の要請に注意を払わなければならない。」と述べられた。2009年12月1日に発効したリスボン条約により、初めて EU 運営条約 13 条に明示的に「連合の農業政策、漁業政策、運輸政策、域内市場政策、研究技術開発及び宇宙政策の決定の実施において、連合と構成国は、感覚ある生物としての動物の福祉を十分に尊重する。」という文言が定められた。本件で問題となっている基本規則は、リスボン条約発効前に採択されているが、本件で取消を求められた委員会規則は、リスボン条約発効以降に採択されたものであり、動物福祉に関する裁判所の判断が注目された。

2. 受理可能性審査

本件では、アザラン製品の貿易に関する欧州議会と理事会の規則（基本規則）が問題となっているが、原告らは、この規則の取消を求めるのではなく、同規則を実施するための細則を定めた委員会規則の取消を求めた²²⁾。

前者の基本規則の取消については、原告らは T-18/11 事件において 2010 年 1 月 11 日に一般裁判所に訴訟を提起した。しかし、同規則は、欧州議会と理事会の立法行為であり、自然人や法人が原告適格を満たすためには、EU 運営条約 263 条 4 段に基づき同規則に直接かつ個人的に関係しなければならないため、却下された。それに対する上訴事件 C-583/11P でも同様に却下された。

他方、後者の委員会規則は、立法行為（legislative act）でなく、規制的行為（regulatory act）である。ゆえに、同規則が、個人的に関係しなくとも、直接関係しかつ実施行為を必要としない規制的行為であると原告適格が認められる。もっとも本件では、原告ら（個人と団体を合わせて 20）のうち、同規則に直接関係しない者もいるとの見解もだされたが、一般裁判所は、ひとり（一団体）ひとり（一団体）の原告適格を審査することなく、本案の審理に入った。

これにより、本件においては、別件では審査まで至らなかった基本規則の審査が実質的に行われることになった。もっとも、本件では、原告らの主張は棄却さ

22) このことを取り上げているものとして、Patricia Sarah Stöbener, “EU-Prozessrecht: Urteil in der Rs. EuG Mitteilung 09. 11. 2010 T-526/10”, *EuZW* 2013, p. 486.

れ、基本規則はEU法に合法であるとされたが、同規則がEU法に違反すると判示されれば、却下されたT-18/10事件、その上訴であるC-583/11P事件との齟齬が発生し問題が生じたであろう。

3. EC条約95条（現EU運営条約114条）への依拠可能性に対する

一般的基準

EUは国家ではないので、措置をとる際には、構成国からの権限付与があることを示す法的根拠条文（legal basis）を必要とする²³⁾。基本規則は、EC条約95条（現EU運営条約114条）を法的根拠にして採択されている。同条は、「……欧州議会と理事会は、……構成国において法律、法令または行政措置により定められる域内市場の設立と運営を対象とする規定の平準化のための措置を採択する。」と定めている。域内市場は、「物、人、サービス及び資本の自由移動が……確保される域内国境のない領域からなる」（EU運営条約26条2項）と定義される。これまでこの「域内市場の設立と運営を対象とする」というEC条約95条の解釈がEU司法裁判所において何度も争われてきた。本判決は、この争いの際の基準の精緻化に寄与するものである。

EC条約95条1項を基礎にして採択された措置の目的は、域内市場の設立と運営のための条件を真に改善するものでなければならないという基準の解釈において、裁判所は、認められるものと認められないものを示した。

認められないとして、まず、国内法規の相違あるいは基本的自由違反もしくは競争の歪みという抽象的な危険性の認定では不十分であることが示された（28段）。また、採択される措置がEUの中で市場条件を調和する付随的な効果しかもっていないところではEC条約95条への依拠は正当化されないとされた（30段）。

他方、認められるものとして、まず、基本的自由を妨げるような、それゆえ域内市場の運営に直接影響する、国内法規の間の相違が存在することが示された（28段）。また、措置の目的が複数の構成国国内法の異なる発展から生じる貿易

23) 法的根拠については、拙稿「EU法行為と法的根拠」中西優美子『EU権限の法構造』2013年信山社 99-138頁。

への障害の出現を防ぐことである場合も、同規定への依拠は可能であるとした。もっとも、そのような障害の出現の蓋然性が高いものであり、当該措置がそれを防ぐことを意図していなければならないとされた。(29 段)

さらに、製品または製品群に関して、異なるレベルの保護をもたらし、それによって EU において関連製品が自由に移動することを妨げられてしまうことになってしまう、異なる措置を構成国がとるまたはとりそうであるゆえに、貿易への障害が存在し、またはそのような障害が将来出現しそうであるとき、措置を採択することができることとされた。(31 段)

また、裁判所は、EU 立法者に裁量があることを次のように認めた。EC 条約 95 条における「平準化のための措置 (measures for the approximation)」という表現を用いることによって、とりわけ複雑な技術的特徴をもつ分野において望ましい結果を達成するために最も適当な構成国国内法の平準化の方法に関して、調和される事項の一般的な文脈と特別な状況に応じた裁量を EU 立法者に与える。(32 段)

EC 条約 95 条 (現 EU 運営条約 114 条) へ依拠する際のこのような一般的基準は、最近の判例の流れ²⁴⁾に沿ったものと捉えられる。マーストリヒト条約以降、EC 条約 95 条の条件を厳格に適用する傾向が見られたが²⁵⁾、最近では再び EC 条約 95 条の適用範囲が広く認められるようになってきているとも捉えられる。なお、欧州委員会の立法提案では、EC 条約 95 条に加えて EC 条約 133 条 (現 EU 運営条約 207 条) が法的根拠条文となっていたが、欧州議会と理事会により採択された基本規則では EC 条約 95 条のみが法的根拠条文として挙げられた。裁判所はこれを合法としたが、この判断につき EU 運営条約 207 条の適用範囲を縮小してしまうという見解もある²⁶⁾。

24) Case C-58/08 Vodafone and others [2010] ECR I-4999, paras 32-36; 拙稿「携帯電話の国際ローミングに関する EU 規則の有効性」貿易と関税 Vol. 59, No. 4, 2011 年 75-67 頁; Case C-210/03 Swedish Match [2004] ECR I-11893, paras. 31 and 33.

25) Case C-376/98 Germany vs EP and Council [2000] ECR I-8419; 拙稿 注 23) 128-129 頁。

26) Laurens Ankersmit, "The seal product case (II)" (May 7, 2013), *European Law Blog*, <http://europeanlawblog.eu/?p=1738> (2013 年 12 月 16 日アクセス)。

4. 域内市場の運営の改善と動物福祉

本件では、基本規則の目的が域内市場の運営の改善なのか動物福祉なのか争点となった。裁判所は、同規則の目的が前者であることを以下のように論述していった。

まず、基本規則が採択されたとき、関連する製品につき、構成国の法、規則及び行政規定の間で相違が存在したことを指摘した（36段）。次に、市民の懸念及び圧力に対応して、いくつかの構成国はアザラシ製品に結びつく経済活動を制限または禁止することを目的とする法的措置を既に採択しているまたは採択もしくは審査する過程にあったこと、また、その状況は、構成国におけるさらなる立法提案に至りそうであったことが基本規則の提案から明らかであるとした（37段）。さらに、基本規則の前文の6～8段に言及し、アザラシ製品の貿易、輸入、生産及び上市を規律する国内規定間の相違は、そのような製品の貿易の障害となり、アザラシ由来の原材料を含んでいる製品がアザラシに由来しない製品と明確な区別が困難なため、アザラシに由来しない製品を購入することを消費者に躊躇させることになり、製品の域内市場の運営に悪影響を与えると認定した（39段）。結果、EU 立法機関は問題となる法規を調和させるために、また、関連する製品の域内市場の妨害を防ぐために措置をとったとした（40段）。

このように裁判所は、域内市場の運営の改善が基本規則の目的であるとし、EC 条約 95 条（現 EU 運営条約 114 条）への依拠を可能としたが、域内市場の運営の改善と動物保護との関係において、以下の判示が注目される。裁判所は、判例法によると、法的根拠としての EC 条約 95 条への依拠に対する条件が満たされれば、なされる選択において動物福祉の保護が決定的な要因であるという理由で同法的根拠に依拠することを EU 立法機関は妨げられないことが心に留められなければならないとした（41段）。すなわち、いったん EC 条約 95 条に依拠する条件が満たされていれば、動物福祉の保護が措置により主に追求されていてもよいということである。また、裁判所は、そのような状況は、公衆衛生保護及び消費者保護に関する類推により見られるとしたが（41段）、このような判示は特に動物福祉の保護にとって重要な意味をもつ。なぜなら、公衆衛生保護や消費者保護は、それぞれ EU 運営条約 168 条と 169 条に別の独立した法的根拠条文を

有するが、動物福祉の保護のための独立した法的根拠条文は存在しない。つまり、動物福祉の保護は、その目的の追求だけでは措置を採択できず、本件のように、域内市場の運営の改善あるいは農業政策、運輸政策など他の EU 政策の文脈における目的追求の中ではじめて可能になる。

裁判所は、EC 条約に付属する、動物の保護と福祉に関する議定書に言及し、同議定書の下で域内市場政策を策定及び実施するとき動物福祉の要請を十分に考慮する義務を意識しつつ、EU 立法機関は域内市場の現在の断片化を除去するために動物福祉を考慮に入れつつ、調和された法規を定める必要があったとした (43 段)。この議定書の内容は、リスボン条約により現在 EU 運営条約 13 条に明示的に定められることになった。同 13 条は、横断条項で、域内市場政策、農業政策、運輸政策などの決定と実施において動物の福祉が尊重されなければならないと定めている。また、裁判所は、動物福祉が公益であり、これまでの判例²⁷⁾においても動物の健康と保護が EU の利益の中に含まれると判示されてきたとした (42 段)。本判決では、同議定書及びそれを条文化した EU 運営条約 13 条を考慮し、動物福祉という EU の公益が貫徹されたと捉えられる。

5. EU 規則と構成国の措置

本件で問題となっている措置である基本規則は、指令であれば、結果のみを拘束し、その実現の手段と方法は構成国に任されるが、規則であるので、一般的な適用性を有し、すべての構成国において直接適用される (EU 運営条約 288 条)。域内市場に関する措置は共有権限の分野に属するが (EU 運営条約 4 条)、EU が措置をとれば、その限りにおいて構成国は同事項につき権限行使ができなくなる (pre-emption、専占効果) (EU 運営条約 2 条 2 項)。規則は、統一的に適用され、

27) 本判決自体は、以下の判決に直接言及していないが、以下の判決において動物の健康及び保護が EU の利益に含まれるとされてきた。C-189/01 Jippes etc. v Minister van Landbouw [2001] ECR I-5689, paras. 78-79; Joined Cases C-96/03 and C-97/03 A. Tempelman and Mr and Mrs T.H.J.M van Schaijk v Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [2005] ECR I-1895, para. 48; Case C-504/04 Agrarproduktion Staebelow GmbH v Landrat des Landkreises Bad Doberan [2006] ECR I-679, para. 37; Joined Cases C-37/06 and C-58/06 Viamex Agrar Handels GmbH and Zuchtvieh-Kontor GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Jonas [2008] ECR I-69, paras. 22-23.

それに違反する構成国法はEU法違反となる。

この基本規則が採択される前に、いくつかの構成国においてアザラシ製品の禁止に関する法律が採択されてきた。その法律は、アザラシ製品の例外なき禁止の場合も考えられる。裁判所は、この点につき、以下のように判示した。基本規則3条1項の下で許容される製品とアザラシに由来しない製品が、EUの域内市場で自由に流通できることを確保するために、立法者は基本規則を遵守するアザラシ製品の上市を構成国は妨げてはならないと4条に定めた(62段)。つまり、同規則発効後は、これまでアザラシ製品の上市の禁止を定めていた構成国は、同規則で免除されたイヌイット共同体及び原住民共同体により伝統的な方法で捕獲されたアザラシ製品については、上市を禁止できなくなるということを意味する。

6. より緩やかな措置の可能性と判決の影響

基本規則は、イヌイット共同体他に対する免除を除き、アザラシ製品の上市の絶対的禁止を定めている。原告らは基本規則がより緩やかな手段が存在するのに用いられなかったために、比例性原則に違反すると主張した。消費者が望まないのは、アザラシに苦痛を与え殺したり、皮を剥いだりすることである。それゆえ、苦痛を与えることなく、殺生したり、皮を剥いだりしてできたアザラシ製品は問題ないはずである。そのような製品については、ラベルを付けることにより、消費者に選択肢を与えることができる。欧州委員会が提出した最初の立法提案では、アザラシに苦痛や苦しみ等を与えないで殺生及び皮を剥ぐことが確保されたアザラシ製品は例外として許容され(立法提案4条1項(a))、それを証明するものとしてラベルまたは印をつけることが義務づけられていた(立法提案4条1項(d)(ii)と7条)²⁸⁾。

しかし、その後、欧州議会と理事会により採択された基本規則では、アザラシに苦痛等を与えることなく、殺したり、皮を剥いだりしたアザラシ製品であってもEUにおける上市が禁止されることになった。

裁判所は、より緩やかな措置と考えられるラベル添付について「動物福祉要請

28) COM (2008) 469, p. 20 and p. 22.

の捕獲者の遵守の一貫した評価と監視は、2007 年 12 月 6 日の欧州食糧安全機関により結論づけられたように、実際不可能、あるいは少なくとも効果的に達成することは困難であり、「ラベル要請のような、調和された法規の他の形態は、同じ結果を達成せず、アザラシから全部または一部由来する製品にラベルを付けるよう製造者、卸売者または小売り業者に要請することは、経済運用者に相当な負担を課すことになり、……アザラシの製品が関連する製品のほんの一部分しか使われていないところでは不均衡に高くつくことになるであろう。」(95 段)という前文 11 及び 12 段を引用して、ラベル添付は不十分で不適当であるという見解を示した。

本件において、基本規則が合法であるとされた。これにより、アザラシ製品は EU における上市が禁止されることになった。基本規則により免除されたイヌイット及び他の原住民共同体により伝統的な方法で行われた捕獲に由来し、その生計に寄与する製品のみ上市が許される（基本規則 3 条 1 項）。これに関して本件において取消しを求められた委員会規則が詳細に定めている。まず、当該規則 3 条では、①イヌイット共同体等がアザラシ捕獲の伝統をもっていること、②伝統に基づき、アザラシ製品が少なくとも部分的には（イヌイット）共同体において用いられ、消費され、あるいは加工されること、③共同体の生計にアザラシ捕獲が寄与していることの 3 点がすべて満たされなければならないと定められている（当該規則 3 条 1 項）。さらに、アザラシ製品の上市には認可機関が発行する、定められた条件を満たしていることを証明する認証文書を必要とする（当該規則 3 条 2 項及び 7 条 1 項）。

結果、消費者は、アザラシ製品の上市は全面禁止になり、例外的に許容されるアザラシ製品については認証文書がついたものに限定されることになったため、EU においてアザラシに由来する製品とアザラシに由来しない類似製品を消費者が混合するおそれが減少することになった。

本判決では、アザラシ製品の上市を禁じる基本規則及びその細則を定める当該委員会規則は、EU 法、法的根拠条文、補完性原則及び比例性原則、基本権など、いずれの EU 法にも違反しておらず、合法であるとされた。ただ、これはあくまでも EU 司法裁判所の判断であり、より大きな文脈、国際的文脈においてそ

れが認められるかは別の問題である。実際に、WTOの舞台でカナダないしノルウェーとの間の紛争が生じている²⁹⁾。

29) 関根豪政「国際貿易を通じたEUの規制力——『動物福祉』貿易制限の評価と意義」遠藤乾・鈴木一人編『EUの規制力』日本経済評論社 2012年129-144頁。