

博士論文要旨

JD080012

柳生一成

1 本論文「EU 指令の加盟国内における効果にみる欧州司法裁判所の解釈指導価値」の目的及び問題の所在

本研究は、EU 指令の効果を認めた欧州(EU)司法裁判所の解釈主導価値を探る。解釈主導価値とは解釈指導価値の中で司法裁判所が最も重視する価値である。解釈指導価値とは、裁判所が EU の基本条約を解釈して指令の効果を導き出すにあたり重視した価値である。解釈主導価値(解釈指導価値)は、指令が加盟国内で発揮する諸効果毎に、そして指令の効果全体を俯瞰した場合の両方に考えられうる。本論文は、前者を検討して後者を導き出す。

指令の効果の種類には争いがある。しかし、次の三つの効果が認められることには争いがない。一つは、直接効果である。直接効果の定義にも争いがある。それを検討することで直接効果の解釈主導価値を考察することが本論文の最も中心的な課題である。直接効果の代表的な定義は、「共同体法が加盟国の領域において法源となり、共同体諸機関及び加盟国だけでなく共同体市民にも権利を付与し義務を課し、ならびに、とくに国内裁判官の前において共同体法から権利を引き出しかつ同法に適合しないすべての国内法規定を排除させるために共同体市民により援用されることができる能力」である。もう一つの効果は、適合解釈義務(間接効果)である。これは、国内裁判所に対して国内法(措置)を指令に適合して解釈することを義務付ける効果である。最後は、指令に違反した加盟国の損害賠償責任の根拠となる効果である。これらは明文規定ではなく、司法裁判所の解釈によって認められてきた。これらの効果のうち、最も重要な効果は直接効果である。司法裁判所は、水平的直接効果の禁止が生じる不都合を補完する役割を他の二つの効果に与えるからである。それゆえ、本論文は、指令の効果全体の背後にある解釈主導価値を考察する場合も、直接効果の解釈主導価値を中心とする。

指令は、EU 法の法源として第二次法である。第一次法である条約規定を根拠に採択され、その実施には加盟国の措置を必要とする。直接効果は、第一次法、第二次法を問わずに認められる。最初に直接効果が認められたのは、現欧州連合機能条約の規定である。その際に EU 司法裁判所は、①個人の権利の保護及び②EU 法の実効性の確保を主要な価値的根拠とした。この二つの解釈指導価値に加え、司法裁判所は、指令に直接効果を認めるに際しては別の価値も考慮する。裁判所によると、指令は国家に義務を課すだけであり、

個人(私人)に義務を課すことは出来ない。ゆえに、指令の規定は個人に対して援用できない。個人に義務を課すには、同じ第二次法であっても規則を制定して行うべきであるとされる。指令を使って個人に義務を課すのを認めると、規則を採択して行うべき権限を共同体に認めることになる。この様に、私人間(水平的関係)における指令の援用は禁止される。これが水平的直接効果の禁止と呼ばれ、確固たる判例法であった。この禁止の背後には③共同体の権限を抑制的に解すること、裏返しとして加盟国の権限への配慮することが存在する。国際組織が設立文書(条約)に定められた権限を遵守するのは当然であるが、多くの法務官・学説が指摘する様に、水平的直接効果の禁止は、EUの権限を定めた基本条約の解釈として当然に導かれるような論理的帰結ではない。水平的直接効果の禁止は、直接効果の根拠と対応する。根拠は、歴史的にEU法の実効性の確保から「禁反言」へと変化した。つまり、EU法の実効性を主要な根拠としたままであるならば水平的直接効果の肯定へ発展しそうなところ、「禁反言」が主要な根拠であることにより、加盟国が自らの指令の不実施に依拠できない反射として、個人は指令の規定を国家に対して(垂直的に)のみ依拠できる。この変遷の背後には、水平的直接効果を肯定することに対する加盟国側からの強い反対が影響したと指摘される。従って、本論文は加盟国の権限への配慮を解釈指導価値の一つに据えた。2000年代になって、水平的直接効果の禁止の理由には④指令を援用される私人にとっての法的安定性の配慮が加えられた。本論文は、判例法から帰納した①～④の解釈指導価値のうち、どれが直接効果、さらには指令の効果全体の展開を主導する価値であるかを確定することに主眼を置く。

本研究の意義は以下の点にある。第一に、近年の判決から、直接効果と関連する判例法を整理する必要性が生じ、解釈主導価値を探ることで判例法の発展の方向性を予測することが重要となった。Mangold判決(2005年)は、雇用関係にある私人間において、年齢差別を行うドイツ労働法を指令中に定められた年齢差別禁止原則に依拠して排除した。これは水平的直接効果の禁止と一見抵触する。それゆえ、法務官・学説の中で判例の解釈に関する議論が巻き起こった。従来から類似の議論は度々行われてきた。しかし、今回は、指令が平等原則という基本権(人権)を定めていた。基本権の重要性に応じて水平的直接効果の肯定へ判例が転じたとすれば、裁判所が個人の権利の保護を解釈主導価値へ据えた可能性がある。

第二の意義は、水平的直接効果が肯定された場合に、その理由を国際法へ応用できる可能性である。国際条約と指令は国内実施を必要とする点で類似する。国内法秩序における国際法の効果として、日本をはじめ、少なくない国においては、国際条約が水平的直接効果を有することは認められていない。私人間において、条約は間接適用(義務ではなく適合解釈)されるにとどまる。しかし、EU司法裁判所が基本権を根拠として指令に水平的直接効果を認めることのアナロジーから、条約規定、特に人権条約の規定が、各国で水平的直接効果を有すべき普遍的な根拠が提供されれば、人権の保護に資する。EU法の理論が、国際条約の水平的直接効果の実現に示唆を与えるか否か、解釈主導価値を見定めるこ

とによって探る。

第三の意義は、実務的重要性である。直接効果は非常に強力な法的効果である。それは、加盟国法にない権利の創設等をもたらす。それゆえ、私人の生活への影響も大きい。直接効果が認められる範囲を確定することは、欧州で活動する日本企業(の子会社)等にとっても重要である。

2 各章の概要

本論文は、3部構成である。中心は、直接効果を検討する第Ⅲ部である。第Ⅰ部(第1章～第4章)は、指令の効果を検討するのに必要な事項を確認する。第Ⅱ部は直接効果との関連性を考慮しつつ、直接効果以外の指令の効果を検討する。第1章の内容の多くは、上記1で触れた。

第2章は、法源としての指令の性質に関連して立法手続と直接適用可能性の概念を確認する。指令の効果は規則との対比において議論されることが多い。指令に規則と同じ効力を認めてしまうと、基本条約、特に機能条約288条でEUに付与された権限の踰越となる。両者の違いは、一般には直接適用可能性の有無とされることが多かった。直接適用可能性とは、あるEU法が編入といった措置を要せずに加盟国法秩序内において効力を有することを意味する。機能条約は明文で規則に直接適用可能性を認める。他方、指令には定めがない。規則を中心に直接適用可能性と直接効果の関係を考えると、直接効果の前提として当該EU法が加盟国内において効力を有することが前提である。そうでないと、加盟国裁判所等において直接効果を有する規定に個人が依拠できない。EU法が直接適用可能性によって加盟国法秩序内に入る結果、規律内容において抵触する加盟国法と、特に憲法とEU法との優越関係が問題となる。

第3章は、EU法の優越性を確立した司法裁判所の判例を概観して、抵触加盟国法の適用排除という、EU法の優越性の帰結を確認する。それと共に、EU法の優越性をめぐる加盟国裁判所とEU司法裁判所の見解の違いも確認する。この相違が指令の効果を判断する際に司法裁判所に影響を与える。司法裁判所は、EU法の優越性の根拠をEU法自身に求め、加盟国憲法にも優越する絶対的な優越性とする。これに対して、少なくとも加盟国(憲法)裁判所は、EU法の優越性の根拠を自国憲法と考え、絶対的な優越性までは認めない。そして、ドイツ連邦憲法裁判所等は、自国憲法に照らして、EU機関が権限を踰越していないか審査する。指令に水平的直接効果を認めると、司法裁判所は、機能条約違反として加盟国裁判所に審査される可能性が存在する。

第4章は、加盟国手続法に対するEU法の規律を検討する。直接効果によって生じた個人の権利を実現するのは多くの場合に加盟国手続法である。EU司法裁判所は、その自律性を原則としてこの分野の規律を発展させてきた。ただし、司法裁判所は加盟国に実効性の原則(要件)等を課してきた。実効性の原則(要件)とは、加盟国手続法が、EU法の権利の行使を不可能にしてはならないことである。他方、これとは別に、EU法の優越性によっ

て加盟国手続法を排除した判決が少数存在する。EU法の実効性を重視する法務官や学説は、こちらの判例法を拠り所とする。これらの法務官意見は、直接効果の定義に関連しても、EU法の優越性に基づく国内法の排除を強調する。すなわち、直接効果は、個人が指令上の権利を主張する場合(代替的效果)に限定され、指令が単に抵触国内法を排除するのは排除的效果とされる。この理論によれば、私人間における国内法の排除は排除的效果であり、水平的直接効果の禁止に抵触しない。排除的效果は強い形の適合解釈義務などと呼ばれる。適合解釈義務は直接効果に関する判例法の整合性と関係する。

第5章は、適合解釈義務を扱う。本章からが第II部である。第II部は、直接効果以外の指令の諸効果を扱う。指令の効果全体を総合してみた場合に、それを導く解釈主導価値を探る下地として、指令の各効果の解釈主導価値を探る。適合解釈義務も、司法裁判所によって発展させられてきた。義務の対象となる加盟国法も指令の実施法に限定されることなく、加盟国法全体とされるようになった。それゆえ、憲法等の上位法の解釈によって、指令と抵触する下位国内法が排除される現象が生じる。従って、直接効果で説明が難しい判決は、適合解釈義務を示したと解釈されることも多い。国内裁判所は指令による水平的な国内法の排除を適合解釈義務によって達成すべきと判決を読み込む。適合解釈義務は、指令を実施するためにとるべき解釈が国内法の法文に反する場合には課されない、しかし、その様に見える場合でも、指令と抵触する国内法が排除されることがある。これも排除的效果を支持する論者の根拠となる。排除的效果を認めると適合解釈義務よりも指令の実効性が確保される。EU司法裁判所が私人間における指令の排除的效果又は水平的直接効果を認めるか否かの考察は、EU法及び裁判所が水平的関係にどのような姿勢で規律を及ぼして来たかという枠組みの中で行われるべきである。

第6章は、指令を実施しない加盟国の損害賠償責任を扱う。損害賠償は、個人がその請求する主体となり、国家に対して認められる。この効果は、その意味で直接効果と共通する。これは、EU法の規律が垂直的アプローチを採ってきたことの現れである。すなわち、物の自由移動等の実現のために規制撤廃を国家に義務付けるなど、EU法は国家を規律して目的を達成してきた。他方で、EU法には私人間の関係を規律する規定も存在する。それらのうち、司法裁判所は条約や規則の規定に水平的直接効果を認めて来た。その根拠は指令にも応用可能である。男女平等原則の強行法規性、規定の名宛人が国家であることが水平的直接効果の妨げとならないこと等が理由とされてきた。また、EU競争法に違反した私人のEU法上の損害賠償責任を認めたとも解せる判決も出された。EU法及び司法裁判所は、水平的関係における規律を強め、実効性の確保を図る。この傾向が指令の効果に影響するかが問題となる。

適合解釈義務及び損害賠償責任は、水平的直接効果が認められない現状において、指令違反の被害を被った私人の救済を担ってきた。それらの効果の解釈主導価値としては、指令の実効性の確保と並んで、個人の権利の保護も認められる。法的安定性について、EU司法裁判所は上記の二つの価値ほどには重視していない。特に、適合解釈義務によって指

令の被援用者が信頼していた国内法の解釈が変更される可能性がある。以上の指令の効果は、指令の実施期限の徒過後に認められる。司法裁判所は、実施期限前の指令にも一定の効果を受けて来た。実施期限前効果と、直接効果を含めた期限後の効果を連続した効果として把握するか、異なったものとして把握するかは実施期限後の議論に影響する。

第7章は、指令の「(実施期限)前効果」(Vorwirkung)と実施期限後の効果の相違に注目する。国家は、指令の実施のための期間中には裁量を有するはずである。それゆえ、それを制限する実施期限前効果は、指令の実効性の確保を重視する効果と言える。実施期限前効果は、他の効果と比べて、司法裁判所によって認められた時期(1990年代)が遅い。効果の内容として、「[指令]目的の達成が実施期限の徒過後に深刻に危うくなるような方法で国内法を解釈するのを、可能な限り控えなくてはならない」ことや国内法の排除が示される。これを適合解釈義務や直接効果(又は排除的效果)が実施期限前にも拡張されたと考えると、期限前に私人間において国内法が排除された場合と水平的直接効果の禁止との抵触が問題となる。しかし、実施期限前効果が認められた後も、裁判所は適合解釈義務の始期を実施期限後としている。この判決等から、実施期限前効果と期限後の効果は別と考えられる。従って、実施期限前効果による水平的関係の抵触国内法排除は、水平的直接効果の禁止に抵触しないであろう。

第Ⅲ部は、直接効果の基本的な概念の確認と、従来の判例法の全体像の把握から始める(第8章)。第9章は、第8章の検討を基礎として近時の判例法の展開を整理する。その上で、直接効果を発生させる解釈主導価値を考察する。第10章は、指令の効果を導く解釈主導価値を結論する。

第8章は、直接効果の諸定義の相違点(権利の概念等)を指摘した上で、どれが複雑な判例法と整合するかを検討する。各定義は、判例法を分析して整合性のある説明を提供する目的で唱えられた。それと共に、EU法の実効性の促進等、その論者が重視する価値も反映される。従って、各定義と判例法との整合性あるいは近似性を検討すれば、裁判所の解釈主導価値を窺い知ることが出来る。冒頭で紹介した定義は、限定説と呼ばれる。

問題は、裁判所が水平的直接効果の禁止を維持したまま、他方で、指令に基づいた国内法の排除を私人間において行うことである。限定説に立つと、それらを他の指令の効果(適合解釈義務又は例外的な効果等)と説明したり、定義中の義務概念の理解の精緻化を必要とする。これに対して、排除的效果を認める説(「代替効果説」)は、問題となる判決を排除的效果に位置づけて判例法を整合的に説明する。それは、直接効果の範囲は狭く限定しつつも、排除的效果を認めることで指令の効果全体では実効性の確保をより強める。さらに、拡張説という定義は直接効果と直接適用可能性をほぼ同視する。最も指令の実効性の確保に資する拡張説と判例法は整合しない。代替効果説も、判例法を完全に説明するとは言い難いと一般に指摘される。その指摘に答えるため、本論文は排除的效果を場合分けする。

指令には、国内法の適法性の審査基準となり、それから逸脱した国内法を排除するという効果が認められる。代替効果説はこれを排除的效果の一部とする。これを越えて排除的效果

が認められるかが問題となる。排除的効果は、EU法の優越性によって抵触国内法を排除する。しかし、EU法の優越性が発揮される前提として、EU法が加盟国内で国内的効力(直接適用可能性)を得る必要がある。よって、本論文は、実施期限後の指令に国内的効力を認め、それを基にした国内法に対する「一般的な司法審査」が行われている可能性を指摘する。この「司法審査アプローチ」は、限定説や代替効果説による判例法の説明と排他的な関係にあるのではなく、それらの立場からは説明が難しい判決の説明を提供するという意味で他の学説と補完的な位置づけにある。直接効果、(排除的効果)、間接効果及び損害賠償義務が発生するには、個人による指令の規定の援用が必要である。司法審査アプローチは、個人の援用を必要としない。ここが通常排除的効果と異なる。司法裁判所がこのアプローチを採用しているとするれば、指令の効果を広く認めることによって、EU法の実効性の確保を重視してきたと言える。「一般的な司法審査」は、個人の援用とは切り離された点で、個人の権利の保護という解釈指導価値と関連が薄い。

判例法は、個人の権利の保護に仮託してEU法の実効性の確保を図ると評価される。また法的安定性に対する配慮も一貫していない。本章の検討もそれを裏付ける。従って、EU法の実効性の確保と加盟国権限への配慮どちらが解釈主導価値であるかが問題である。

多くの法務官・学説が、水平的直接効果を禁止する判例法を批判する。第6章の検討結果や当該批判を考慮すると、理論的には水平的直接効果を認める余地が存在する。それでもなお、司法裁判所が水平的直接効果の禁止を維持してきたのは、加盟国による水平的直接効果への反対が大きな要因であると指摘される。水平的直接効果の禁止の存在を考慮すると、直接効果の判例法を展開する解釈主導価値は加盟国権限への配慮である。これは、限定説と親和的である。近時の判例法がそれを変えたかが問題となる。

第9章の検討は二つの判決が基軸となる。Mangold判決とKüçükdeveci判決(2011年)である。両者は類似の事案であった。本章は、両事件で問題となった、指令2000/78に関する判例法の発展を検討する。Mangold判決の位置づけをめぐって議論が沸騰した後、Küçükdeveci判決が指令の水平的直接効果の否定を確認した。しかし、同判決以降も私人間において指令による国内法排除を示す判決が出されている。Mangold/Küçükdeveci判例法の射程やその維持が依然として問題となる。近時の判例の一番整合性のある説明は、同判例法が維持され、指令ではなく法の一般原則によって抵触国内法が排除されたとの解釈である。そうすると、限定説による説明が依然妥当する。それは、基本権によっても個人の権利の保護へ解釈主導価値が移ることはなかったことを意味する。ただし、Küçükdeveci判決以降の判例法の展開は、未だ不透明な要素を多く含む。判例が代替効果説等に立った可能性も残る。それは、指令の実効性の確保という解釈指導価値の強まりを意味する。Küçükdeveci判決後の司法裁判所の判決が、仮に完全な水平的直接効果の(黙示の)承認であるとするれば、加盟国権限の尊重という解釈主導価値がEU法の実効性にとって代わられたことを意味する。

3 結論(第 10 章)

最終章は、直接効果を含めて、指令の効果を総合して考察した場合の解釈主導価値を結論する。解釈主導価値の確定は判例法の評価の問題である。当然ながら、個々の論者の見方によって結論は異なり得る。本論文の分析・評価が完全であるとは主張しない。それは、多くの直接効果の論文が不完全さを認めるのと同様である。しかし、本論文は、EU 域外において、EU の統合等に利害関係を有さない立場から評価をなす。この点で、少なくともイデオロギー色の強い幾つかの EU 域内の研究よりは客観性を備えた評価をなしえたと思いたい。

現状においては、直接効果の解釈主導価値の確定は、水平的直接効果の禁止の存在を前提とし、それをどう把握するかに大きく依拠する。禁止の影響は限定的と把握するならば、解釈主導価値は EU 法の実効性となる。判例法が、直接効果の認められる範囲を拡張して発展してきた点は疑いがない。しかし、本論文は、司法裁判所が、加盟国権限の尊重を重視していると結論する。

指令の効果全体の解釈主導価値も、これと関連する。直接効果、適法性審査基準、間接効果及び実施期限前効果など、指令に認められる効果の種類は歴史的に増加してきた。本論文が提唱する司法審査アプローチが認められているならば、さらに指令の実効性が重視されたといえる。この部分を重視すれば、指令の効果における解釈主導価値は、EU 法の実効性の確保である。しかし、適合解釈義務等は、水平的直接効果の禁止の代替的な個人の救済策として位置付けられる。実施期限前効果も例外的な場合に限定される。指令の効果は、直接効果において加盟国の権限を尊重する司法裁判所の姿勢の下に発展してきた。加盟国の権限への配慮が解釈主導価値である。それに縛られつつ、各効果が指令の実効性の確保手段として機能する。しかし、これは、指令の効果全体は、EU 法の実効性という解釈指導価値に支えられて発展してきた事実を軽視すると言っているのではない。近い将来も、指令の効果をめぐる司法裁判所の判例法は、両者のバランスで発展することは変わらないであろう。