

# EU 主要機関による立法的行為と その取消

——補完性原則遵守の監視と関連して——

荒 島 千 鶴

## 1. は じ め に

1992年のマーストリヒト条約によって、EUの一般原則として基本条約に導入された補完性原則は、ローマ条約締結から60年を迎えた2017年3月25日に採択されたローマ宣言<sup>(1)</sup>においても言及されており、EUにおいてますます重要視されている。ローマ宣言では、補完性原則に沿って、EU、国家、地域あるいは地方のうち、実際に決定的な違いを生じるレベルにおいて、27か国の指導者およびEU主要機関は目標達成のために共に働く、と述べられている。

補完性原則は文脈に応じて純粋に政治的な行動原理とみなされる場合もあれば、拘束力のある法規則とみなされる場合もある。いずれにせよ、EU条約第5条に規定される補完性原則は、構成国間において多様な解釈を許すあいまいな記述である<sup>(2)</sup>。

---

(1) European Council, “The Rome Declaration: Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission”, Brussels, 25 March 2017, at <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>, accessed on 3 April 2017.

補完性原則は立法的行為草案の準備段階において主要な役割を果たすが、EU 法違反を理由とする立法的行為の取消訴訟において果たす役割はそれほど大きくはない。<sup>(3)</sup> EU 司法裁判所の判決において補完性原則に言及したものは多くない。ほとんどの事件において、補完性原則は当事者の理由付けを支持するための補足的議論として用いられるか、あるいは裁判所が解釈を求められる立法的行為そのものが補完性原則に言及しているかである。これまで、補完性原則のゆえに取り消された EU の立法的行為はない。<sup>(4)</sup>

リスボン条約によって、補完性原則に関する EU 条約規定、およびアムステルダム条約において導入された「補完性および比例性原則の適用に関する第 2 議定書 (Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality)」(以下、補完性議定書)の規定が変更され、補完性原則の適用要件がより明らかにされたとともに、補完性議定書によって新たに構成国議会が補完性原則の遵守を監視する手続が導入された。<sup>(5)</sup> 同手続には二つの要素がある。第一に、立法的行為草案を対象とした、構成国議会による事前のコントロール(同議定書第 4-7 条)であり、第二に、構成国が国内議会もしくはその院のために、補完性原則違反を理由として、いったん採択され成立した立法的行為の取消

---

(2) Cygan, Adam, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU*, Edward Elgar, 2013, p. 121.

(3) Judge Larsen, Lars Bay, 'The Judicial Review of the Principle of Subsidiarity at the Court of Justice of the European Union', at the 6th Subsidiarity Conference on 18 December 2013 in Berlin, DRAFT BEFORE DELIVERY (REVISED), p. 3-4.

(4) Judge Larsen, Lars Bay, *Ibid.*, p. 9.

(5) 同手続については、以下を参照されたい。庄司克宏『新 EU 法 基礎篇』, 岩波書店, 2013年, 85-88頁。庄司克宏『はじめの EU 法』, 有斐閣, 2015年, 284-287頁。庄司克宏「EU 条約・EU 機能条約コンメンタール 第 8 回 EU 条約第 5 条と補完性議定書—補完性原則と国内議会の監視(上)」『貿易と関税』, 2012年 6 月, 50-53頁。

を求める訴訟を司法裁判所に提起するという、補完性原則の事後的な監視を可能にする司法裁判所による事後のコントロール（同議定書第8条<sup>(6)</sup>）である。

本稿では、リスボン条約後に構成国が提起した、EU 司法裁判所の立法的行為取消訴訟の判決で補完性原則に言及しているものを取り上げて、リスボン条約による EU 条約および補完性議定書の改正を反映して、同原則の解釈がそれまでの判決と異なる点があったかどうかを検討する。特に、リスボン条約により補完性原則適用の要件が明確化されたこと、および構成国議会による事前および事後のコントロールが導入されたことによる影響がみられるかについて検討する。

## II. 補完性原則の解釈指針

補完性原則は、EU 条約第10条 3 項に規定されている近接原則（proximity principle）に従って、できるかぎり市民に近いところで権限が行使されることを確保するために、EU 条約に導入された<sup>(7)</sup> EU 条約第5条に規定される同原則の一般的な目的は、上位の政体との関係で、下位の政体の独立の程度を保証することである。それゆえ同原則は、EU、構成国の中央レベル、ならびに地域および地方レベル、といった複数レベル間で権限の行使を割り当てる原則である。

補完性原則は導入されてから、構成国に権限をできる限り行使させる分権的原則なのか、それとも EU に権限行使を移す集権的原則なのか、<sup>(8)</sup> について議論されてきた。後者の根拠としては、補完性原則が EU および構成国の共有権限分野において適用されるとき、EU が立法をするな

---

(6) Judge Larsen, Lars Bay, *op. cit.*, p. 4.

(7) European Parliament, “Fact Sheets on the European Union-2017: THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY”, March 2017, p. 1.

(8) 補完性原則導入直後の議論については、以下の文献を参照されたい。  
八谷まち子「〈論説〉欧州連合 (EU) における「サブシディアリティ原則」：善意の専制主義を超えるもの」『政治研究』43, 1996年3月, 1-51頁。

ど権限を行使した限度で構成国は自らの権限を行使できなくなるという「先占 (preemption)」の原則がある。<sup>(9)</sup>しかしながら多くの学者が2000年代に入ってからには特に、EU 立法府の行動に対する抑止として補完性原則は機能するとの見解を示しており、これは、同原則は立法的行為草案を提案・審議する段階における政治的原則として、主に統合過程に貢献しているとの広く共有された見方を反映している。<sup>(10)</sup>また、未発効に終わった憲法条約では、決定ができるかぎり市民に近いところで行われるという方向で同原則を強化し、遵守を確保することを求めており、<sup>(11)</sup>この点はリスボン条約に引き継がれている。

同原則は EU 条約第 5 条 3 項前段において、以下のとおり規定されている。

(英語) Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

(仏語) En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central

---

(9) 庄司克宏, 前掲書 (2015年), 249頁。

(10) Horsley, Thomas, 'Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, 2012, p. 267.

(11) House of Lords, 'Select committee on European Union Fourteenth Report', April 2005, paras. 53-54.

qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

(独語) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

(日本語訳) 補完性原則に基づき、排他的権限に属さない分野において、EU は、提案されている行動の目的が中央レベルならびに地域および地方レベルのいずれにおいても構成国により十分に達成され得ないが、むしろ検討されている行動の規模または効果のゆえに EU レベルでより良く達成され得る場合にのみ、かつ、その限りに<sup>(12)</sup>において関与する。

つまり、第一に、EU の排他的権限でない分野において権限が行使されるときに、同原則は適用される。第二に、ある問題が構成国の中央、地域あるいは地方レベルの政府で効果的に取り扱われるとき、同原則によって EU の干渉は除外される。しかしながら、提案された行動の目的が構成国によって十分に達成され得ないときには EU の行動に必要性があるとされ、第三に、その規模および効果のゆえに EU による行動に追加的価値が認められるときに、EU の権限行使が正当化されることを意味する。<sup>(13)</sup>

---

(12) 本稿における条文の訳は、庄司克宏、前掲論文、50-53頁を参照している。

(13) European Parliament, *op. cit.*, p. 2.

未発効となった憲法条約第 I -11条 3 項前段の文言をそのまま引き継いだリスボン条約による変更点は第一に、構成国の中央レベルのみではなく、地域および地方レベルに新しく言及されるようになったことである。第二に、リスボン条約以前は「構成国により十分に達成され得ないゆえに、EU レベルでよりよく達成され得る」と、‘and can therefore’を用いていたが、「構成国により十分に達成され得ないが、むしろ EU レベルでより良く達成され得る」と、‘but can rather (仏語では *mais peuvent l’être mieux*, 独語では *werden können, sondern vielmehr*)’に文言が変更されたため、補完性原則適用の実体的要件を満たすためには二段階のテストが必要であることが明確にされたことである<sup>(14)</sup><sup>(15)</sup>。この2つの要件はともに存在することが必要とされる<sup>(16)</sup>。ただし問題は、第一段階において構成国が目的を「十分に」達成し得ない程度とはどのくらいであるのか、そして第二段階において EU が「より良く」達成し得る程度とはどのくらいであるのか、が明確でなく<sup>(17)</sup>、この程度を判断する際に EU 主要機関の裁量が大きいことである<sup>(18)</sup>。

(14) 未発効の憲法条約第 I -11条 3 項においてすでに ‘but can rather’ が用いられていた。このように文言が変更された理由については、コンベンションにおける補完性原則に関するワーキンググループの最終報告書に記載されておらず、限られた時間の中で筆者にはその理由が記載された文書を見つけることができなかった。

(15) Bogdandy, Armin Von and Bast, Jürgen, ‘The Federal Order of Competences’, eds. by Bogdandy, Armin Von and Bast, Jürgen, *Principles of European Constitutional Law Second Revised Edition*, 2009, Hart Publishing, p. 302.

(16) 庄司克宏「EU 条約・EU 機能条約コンメンタール 第9回 EU 条約第5条と補完性議定書－補完性原則と国内議会の監視(下)」『貿易と関税』, 2012年9月, 25頁。

(17) House of Lords, *op. cit.*, para. 62.

(18) HOUSE OF LORDS SESSION 2002-03 11th REPORT, SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN UNION, ‘THE FUTURE OF EUROPE: NATIONAL PARLIAMENTS AND SUBSIDIARITY-THE PROPOSED PROTOCOLS’, March 2003, para. 45.

## EU 主要機関による立法的行為とその取消

さらに、EU 条約第 5 条 3 項後段前半では、EU 主要機関は補完性議定書に従い、補完性原則を適用する義務があることを規定する。後半では、国内議会は補完性議定書に示されている手続に従い、補完性原則の遵守に留意する (ensure compliance with the principle of subsidiarity)、と定められている。これによって国内議会ははじめて、EU 立法過程に<sup>(19)</sup>関与することになった。

補完性議定書第 2 条では、委員会が立法的行為を提案する前に広範な協議を行う義務を定める。第 3 条では立法的行為草案を定義する。第 4 条では委員会および欧州議会が自己の立法的行為草案およびその修正草案を、理事会が加盟国の集団、司法裁判所、欧州中央銀行または欧州投資銀行からの立法的行為草案およびその修正草案を、構成国議会宛てに送付する義務を定める。また、欧州議会の立法決議および理事会の立場は、採択後すぐに、両者が構成国議会宛に送付する義務を定める。第 5 条では、補完性原則適用の手続的要件、および実体的要件の第二段階のテストに関して以下のとおり詳細に規定する。

(英語) Draft legislative acts shall be justified with regard to the principles of subsidiarity and proportionality. Any draft legislative act should contain a detailed statement making it possible to appraise compliance with the principles of subsidiarity and proportionality. This statement should contain

---

(19) Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02, p. 5. ただし、発効にはいたらなかったがその内容がリスボン条約に継承されたといわれる2004年の憲法条約第 I -11 条第 3 項 (EU 条約第 5 条第 3 項に対応する) においては、'National Parliament shall ensure compliance with the principle of subsidiarity' と shall が用いられ、補完性原則遵守の確保に関して法的義務が課せられていることと比較し、かつ補完性議定書第 6 条では構成国議会は「理由付意見」を提出してもよい (may) と任意になっていることを考え合わせると、構成国議会は補完性原則遵守を確保する義務を負ったとまではいえない。

some assessment of the proposal's financial impact and, in the case of a directive, of its implications for the rules to be put in place by Member States, including, where necessary, the regional legislation. The reasons for concluding that a Union objective can be better achieved at Union level shall be substantiated by qualitative and, wherever possible, quantitative indicators. Draft legislative acts shall take account of the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Union, national governments, regional or local authorities, economic operators and citizens, to be minimized and commensurate with the objective to be achieved.

(日本語訳) 立法的行為草案は、補完性および比例性の原則に関して正当化が行われる。すべての立法的行為草案には、補完性および比例性の原則の遵守を評価することを可能にする詳細な陳述を伴う注釈が含まれるべきである。この注釈には、当該草案の財政的影響を評価することを可能にする要素、および、指令の場合には、適宜、地域の立法を含む構成国により実施される規制に対する含意が含まれるべきである。EUの目的がEUレベルでよりよく達成され得ると結論することを可能にする理由は、量的指標および可能な場合には常に質的指標により裏付けが行われる。立法的行為草案は、財政的または行政的な場合を問わず、EU、各国政府、地域または地方当局、経済活動従事者および市民にかかるすべての負担が最小限とされ、かつ、達成されるべき目的に相応するものとされるようにする必要を考慮に入れる。

以上のような指針の形をとることにより、立法的行為草案に関して、補完性原則に従ってEUの行動を正当化する際に、あいまいでソフトな基準を除外するという点で顕著な改善がみられる。これは、補完性議定書の前文において、未発効の憲法条約およびリスボン条約により新たに「EU条約第5条に規定する補完性および比例性の原則の適用のための



## EU 主要機関による立法的行為とその取消

条件を定めること」と、アムステルダム条約付属の議定書（そのままニース条約に引き継がれた）にはなかった文言に言及されていることからわかる。さらに、旧議定書第4条では、ECの目的がECによってよりよく達成され得ると結論することを可能にする理由は、量的指標「または」可能な場合には質的指標により裏付けられなければならない（must）と規定されていたが、新議定書においては、その理由は、量的指標「および」可能な場合には質的指標により裏付けを行う義務がある（shall）と、より厳しい条件で規定されている。旧議定書第5条では、EUによる行動を正当化する指針として以下の3点をあげていた。第一に検討されている問題が、構成国の行動によっては満足に規制できない越境の側面を有すること、第二に構成国のみによる行動もしくはECの行動の欠如が条約の要件に抵触し、または他の仕方でも構成国の利益を著しく損なうこと、第三に、ECレベルの行動が規模または効果のゆえに明確な利益が生み出されること、である。これらは新議定書では規定されていないが補完性原則を適用するうえで依然として有用であるとされる<sup>(20)</sup>。しかし、新議定書では、こうした抽象的な基準よりも「財政的影響」などのより具体的な指針を示している。

さらに、同議定書では補完性原則遵守の事前のコントロールの手続的規則が定められ、第6条で構成国議会が理由付意見を述べる権利が定められている。このように、リスボン条約は、補完性原則の遵守は立法的行為草案段階での事前の監視手続を通じてもっとも効果的に確保されるという法学者の考察を織り込んで<sup>(21)</sup>いる。ただし、構成国議会の役割は明らか<sup>(22)</sup>に、下位の予防メカニズムにおける政治的な役割でしかない。第一に、構成国議会が提出する理由付意見には拘束力はなく、法案を拒否する権限はない。第二に、構成国議会は、理事会および欧州議会のように

---

(20) 庄司克宏注(16)、25頁。

(21) Bogdandy, Armin Von and Bast, Jürgen, *op. cit.*, pp. 302-303.

(22) Bogdandy, Armin Von and Bast, Jürgen, *Ibid.*, p. 303.

条約において「EUの立法者」として言及されておらず、EU主要機関としての組織化された地位 (institutional status) を与えられていない。第三に、補完性遵守監視の制度は、あくまでも意見を表明する諮問制度であるという点で、高度に形式化された勧告手続 (formalized advice procedure) である<sup>(23)</sup>。

また、事後のコントロールに関しては、補完性議定書第8条によると、立法的行為による補完性原則違反の訴えは、第一に構成国によりEU機能条約第263条に定める規則に従い提起される (brought) 場合、第二に国内議会もしくはその院のために当該国際法秩序に従い構成国により通知 (notify) される場合、EU司法裁判所はその訴えにつき判決を下す管轄を有する、と規定されている。

### Ⅲ. リスボン条約後のEU司法裁判所の立法的行為取消訴訟

#### —補完性原則を理由として—

補完性原則の遵守は、アムステルダム条約により補完性議定書が導入されて以来、EU司法裁判所の法的審理 (legal review) の対象である<sup>(24)</sup>。

---

(23) 荒島千鶴「EU構成国議会は国際法主体性を有するか?—早期警戒制度を通じた一考察—」『神戸学院法学』第45巻第2・3号、2015年10月、103-105頁。

(24) European Parliament, *op. cit.*, p. 1. Kokott, 'OPINION OF ADVOCATE GENERAL KOKOTT delivered on 23 December 2015 Case C-358/14 Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union', para. 140. ココット博士は2003年10月からEU司法裁判所のアヴォカジェネラルを務めている。

また、以下の判決を参照されたい。Germany v Parliament and Council (C-233/94, EU: C: 1997: 231, paras. 23-29); Netherlands v Parliament and Council (C-377/98, EU: C: 2001: 523, paras. 30-34); British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco (C-491/01, EU: C: 2002: 741, paras. 177-185); Vodafone and Others (C-58/08, EU: C: 2010: 321, paras. 72-79), and Estonia v Parliament and Council (C-508/13, EU: C: 2015: 403, paras. 44-55).

## EU 主要機関による立法的行為とその取消

しかし、同裁判所は補完性原則違反の訴えを審査する際に、詳細な検討を行ってこなかったことはよく知られている。立法的行為草案の付属資料によって EU レベルでの行動の理由が明白にされさえすれば、当該 EU 立法的行為は明白に補完性原則に言及する必要がないとする限りで、補完性原則の実体的要件のみではなく、手続的要件さえもゆるく適用されてきている<sup>(25)</sup>。

委員会によると、リスボン条約発効後に補完性原則違反を理由のひとつとして EU 主要機関による立法的行為の取消を EU 司法裁判所に求めた訴訟は 3 つある<sup>(26)</sup>。ただし、以下でとりあげる一つ目の判決の C-176/09 が提起されたのはリスボン条約が発効する前の 2009 年 5 月 15 日であったため、リスボン条約規定に基づいて下された判決ではないが、リスボン条約後の判決と比較可能な直前の判決としてとりあげる。

以下に、リスボン条約発効後に下された判決において、EU 司法裁判所がその判決において補完性原則の適用についてどのような解釈を行い、かつそれがリスボン条約以前の判決とどう異なるのか、適宜過去の判決を参照しながら検討したい。さらにその解釈には、事前および事後のコントロールが導入されたことによる影響はみられるのか、についても検討したい。

---

(25) Levy, R. E., 'The law and economics of supranationalism: the European Union and the subsidiarity principle in collective action perspective', *European Journal of Law and Economics*, 2015, p. 27.

(26) EUROPEAN COMMISSION, 'REPORT FROM THE COMMISSION ON SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY (19th report on Better Lawmaking covering the year 2011)', Brussels, 10.7.2012 COM (2012) 373 final, pp. 6-7. EUROPEAN COMMISSION, 'REPORT FROM THE COMMISSION ANNUAL REPORT 2015 ON SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY', Brussels, 15.7.2016 COM (2016) 469 final, pp. 11-12.

(1) Case C-176/09, Luxembourg vs Parliament and Council<sup>(27)</sup>

本件は、ルクセンブルグが空港使用料に関する指令 2009/02/EC の取消を求めた訴訟で、2011年5月12日に判決がくだされた。本指令では前文第19段落において、本指令の目的は域内の空港における空港使用料の徴収に関する共通原則の設定であり、国家レベルでは空港使用料のシステムは域内全域において統一された方法で設定されないため、当該目的は構成国によっては十分に達成されえず、それゆえ規模および効果の理由から EU レベルでよりよく達成されうること、そして以上のことから、EC は補完性原則に従って措置を採択できると述べている。

指令第1条1項および2項によると、指令が適用されるのは、年間500万人以上の旅客の利用がある空港または、各構成国においてもっとも多く多くの旅客の利用がある空港である。国内に年間500万人以上の旅客の利用がある空港がないルクセンブルグは、第三抗弁において補完性原則違反を主張した。もし国内に年間500万人以上の旅客が利用する空港がない場合、その状況は国家レベルで規制できるにもかかわらず EU レベルで規制されるという事実は補完性原則と両立しない、という主張である。実際、ルクセンブルグ・フィンデル空港よりも利用旅客数が多い他の構成国の空港が本指令の適用から除外されている。

裁判所は、まず本指令の対象分野が EU の排他的権限分野でないことを示した。そのあと、裁判所の審理を可能とするほど十分に、自国国内法が十分に目的を達成しうる程度についてルクセンブルグは詳細に述べなかったとした。さらに、EU 立法府による広い立法裁量権をかんがみると、EU 立法府の評価を疑問にふすことはできず、その評価によると、本指令の対象となる2種類の空港は、特権的な立場にあると考えられるとした。以上のことから、裁判所は補完性原則違反を認めなかった。

---

(27) JUDGEMENT OF THE COURT (Third Chamber) 12 May 2011 – Case C-176/09, Grand Duchy of Luxembourg v European Parliament and the Council of the European Union

## EU 主要機関による立法的行為とその取消

本判決について検討すると、実体的要件について、提案された行動の目的を構成国レベルで達成し得るのか、に関する審理は、構成国側の詳細な陳述がないために審理を行わず、EU レベルでよりよく当該目的を達成しうるかのみについて検討し、それについては、広い立法裁量権をもつ EU 立法府の評価を裁判所はそのまま採用した。その際に、本件は、2009年のローミング規則における判決と同じことを述べた。<sup>(28)</sup>つまり、裁判所は補完性原則遵守の審査の際に、委員会の影響評価を参照し、<sup>(29)</sup>評価内容について再度検討することはしなかった。本件ではリスボン条約以前の条約が適用されているので、ここでは裁判所は二段階テストを行っていない。

手続的要件に関しては、判決においては特に検討されなかったが、アヴォカジェネラル (l'avocat général)<sup>(30)</sup>によると、本指令の前文第19段落に、EU 条約第5条3項の文言を用いて、補完性原則が遵守されていることが述べられていることが指摘されており、<sup>(31)</sup>それだけで要件を満たすとされていると考えられる。

### (2) Case C-508/13, Estonia v Parliament and Council<sup>(32)</sup>

本件は、2015年6月18日に判決が下された。リスボン条約の発効後、エストニアが年次財務報告に関する指令 2013/34/EU の一部の取消を求めた訴訟である。エストニアは第二抗弁において補完性原則違反を主

---

(28) Case C-58/8 Vodafone and Others.

(29) EUROPEAN COMMISSION (2012; note 26), p. 7.

(30) アヴォカジェネラルとは、「自国で最高の司法上の職務に任命されるために必要な資格を備えた人から選ばれ、司法裁判所の法廷で裁判官に判決に関する勧告を単独で行う役職」である (庄司克宏, 前掲書 (2015年), 12頁)。

(31) 'LUXEMBOURG v PARLIAMENT AND COUNCIL OPINION OF ADVOCATE GENERAL MENGOZZI delivered on 16 December 2010', para. 106.

張した。エストニアが主張した理由は以下のとおりである。第一に、企業の財務情報の比較可能性を確保するのに EU レベルでの行動が必要であるにもかかわらず、指令はその行動を適切な方法で履行していないこと、第二に、小規模企業に対して行政的負担を軽減するという目的は構成国レベルでよりよく達成されうること、第三に、補完性原則遵守に関する陳述が指令草案の付属資料にないこと、第四に、補完性原則に関する指令の正当化が各規定のレベルでなされるべきであったこと、第五に、補完性原則の下の各構成国の特定の状況が考慮にいれられなかったことである。

裁判所は、EU 条約第 5 条 3 項にもとづき、まず、本件が扱う分野が EU の排他的権限分野でないことを確認した。その次に、提案された行動の目的を検討した。本指令の目的には 2 つあり、第一に EU 企業の財務情報を調和するために最低の同等の法的要件を確立すること、第二に第一の目的達成の際に小規模企業への配慮をすることである。裁判所によると、たとえ第二の目的が構成国レベルでの行動によってよりよく達成されるとしても、構成国ごとに異なる行動は明らかに第一の目的に反する。これら 2 つの目的の相互依存性から、2 部分の要素のある目的は、EU レベルでもっともよく達成される<sup>(33)</sup>。これは、2008年に提訴され2010年に先決判決が下された *Vodafone and Others, C-58/08* の第78段落を根拠としている。

本件で裁判所が明らかにしたのは、実体的要件に関しては、第一に、補完性原則遵守の決定は個別規定にかんしてではなく、指令全体に関してなされるべきであること<sup>(34)</sup>、第二に、補完性原則の意図は、特定の構成国の個々の状況に基づいて EU の権限を制限するものではなく、提案さ

---

(32) JUDGEMENT OF THE COURT (Second Chamber) 18 June 2015 – Case C-508/13 *Estonia v Parliament and Council*.

(33) Case C-508/13 *Estonia v Parliament and Council*, paras. 45-48.

(34) *Ibid.*, para. 51.

## EU 主要機関による立法的行為とその取消

れた行動がその規模および効果のゆえに EU レベルでよりよく達成されることのみを要求することであった。<sup>(35)</sup>ここでひとつ指摘しておきたいのは、判決第44段落において、EU 条約第 5 条 3 項に言及しておきながら、そこでの文言はリスボン条約以前の文言である ‘and can therefore’ を用いており、そのために実体的要件に関して 2 段階のテストが行われずに、提案された行動が EU レベルでよりよく達成されることのみが要求されているように思われることである。

手続的要件に関しては、理由を述べる義務については、裁判所は EU 主要機関によって達成される本質的な目的を開示すれば十分であるとし<sup>(36)</sup>た。加えて、立法過程の参加者としてのエストニア政府は、当該措置が<sup>(37)</sup>選択された理由を知る立場であったとした。

### (3) Case C-358/14, Poland v Parliament and Council

#### (i) 概要

本件においてアヴォカジェネラルは補完性原則の解釈に関して、詳細な検討を行っている。<sup>(38)</sup>以下に、判決およびアヴォカジェネラルの意見を基に本判決について検討していきたい。

本件は、ポーランドが欧州議会および理事会に、タバコおよび関連製品の製造、売り込みおよび販売に関する構成国の法、規則および行政規定の接近に関する指令 (Directive 2014/40/EU) の一部の取消を求めた訴訟である。2016年 5 月 4 日に判決が下された。

本指令の背景には、EU および構成国が当事国である 2003 年のたばこの規制に関する世界保健機関枠組条約の第 9 条<sup>(39)</sup>および 10 条の履行に関す

---

(35) *Ibid.*, para. 53.

(36) *Ibid.*, para. 60.

(37) *Ibid.*, para. 61.

(38) Kokott, *op. cit.*, paras. 137-188.

(39) 第 9 条はたばこ製品の含有物に関する規制について規定している。

るガイドラインの3条1項2条「含有物（規制）」において、たばこ製品のおいしさを増すために使用され得る含有物の禁止あるいは制限を当事国に勧告している<sup>(40)</sup>ことがある。これに基づいて本指令はたばこの含有物の規制についても定めており、メントール入りのたばこ製品の販売を禁止している。指令前文第60段落では、本指令の目的は構成国によって十分に達成できないが、むしろその規模および効果のゆえにEUレベルでより良く達成されうるので、EU条約第5条3項に規定された補完性原則にしたがってEUは措置を採択できる、と述べられている<sup>(41)</sup>。

(ii) ポーランドの主張

本件で原告のポーランドは、第三抗弁において、補完性原則違反について主張した。アヴォカジェネラルによると、補完性原則遵守の審理には、2つの側面がある。第一に、EUの措置が補完性原則に実体的に適合しているかを審査することであり、第二に、それらの措置の理由の陳述を補完性原則に照らして審査する。ポーランドは第三抗弁に関連してこの両方の側面に言及した<sup>(42)</sup>。

第一の補完性原則の実体的要件に関してポーランドは、EUが指令採択前にEU条約第5条3項にしたがって、2段階の「比較効率テスト (comparative efficiency test)」を行わなかったとした。第1段階では構成国によっては提案された行動の目的が十分に達成され得ないこと、第2段階では提案された行動の規模あるいは効果の理由からEUレベルでよりよく達成され得ることである<sup>(43)</sup>。これは、リスボン条約により ‘and can therefore’ から ‘but can rather’ と文言が変更されたことを受けて二段階テストを行うべきであるという主張であると考えられる<sup>(44)</sup>。第一段階

---

(40) Case C-358/14 Poland v Parliament and Council, para. 6.

(41) *Ibid.*, para. 7.

(42) Kokott, *op. cit.*, para. 140.

(43) *Ibid.*, para. 140.



## EU 主要機関による立法的行為とその取消

のテストに関してポーランドは、公衆衛生を保護する目的のみによって補完性原則は評価されなければならないと主張した。<sup>(45)</sup> また、これらの製品の消費は構成国によって大きく異なるため、<sup>(46)</sup> それらの禁止の社会的、経済的および公衆衛生的な効果は本来ローカルな性質を有するので、構成国レベルにおける行動のほうがより効果的であるとされた。<sup>(47)</sup>

EUによる措置の理由の陳述に関しては、指令前文第60段落における文言は、EU 条約第 5 条 3 項の文言をそのまま用いて、本指令の目的が EU レベルにおいてよりよく達成されるので EU は補完性原則に従って措置を採択できると述べたのみで、補完性原則に関してはなにも実際上の意味をもたらさない標準的な決まり文句であると断じた。<sup>(48)</sup>

### (iii) 実体的要件

ポーランドの主張に対して裁判所は、補完性原則の遵守に関する最初の審査は、政治的レベルにおいて、構成国議会によって行われるとし、<sup>(49)</sup> その後はその審査の責任は EU 司法裁判所にあり、EU 司法裁判所は EU 条約第 5 条 3 項に規定される実体的要件の遵守および補完性議定書に規定される手続的要件の遵守の双方を立証しなければならない、とし<sup>(50)</sup> た。実体的要件に関しては、本指令は、EU が排他的権限を有さない分野に関するものであることを確認して、つぎに、本指令の目的が EU レベルにおいてよりよく達成されうるかどうかを決定しなければならない、

---

(44) *Ibid.*, para. 142.

(45) Case C-358/14 Poland v Parliament and Council, para. 105.

(46) ポーランドの主張によると、メントール入りたばこの消費はおもにポーランド、スロバキアおよびフィンランドに限られている (Case C-358/14 Poland v Parliament and Council, para. 120)。

(47) *Ibid.*, para. 106.

(48) *Ibid.*, para. 107.

(49) *Ibid.*, para. 112.

(50) *Ibid.*, para. 113.

とした。この点で、本指令の第2の目的である公衆衛生の保護がたとえ構成国レベルで達成されえたとしても、特定のフレーバーを含むタバコ製品が市場に出回る加盟国とそうではない加盟国が生じるならば、それは第1の目的である域内市場の円滑な機能の促進に反するので、この2つの目的の相互依存性からして、この2つの目的はEUレベルでもっともよく達成されうる、<sup>(51)</sup>とした。ここでは裁判所は、Vodafone and Others, C-58/08の第78段落および Estonia v Parliament and Council Case, C-508/13の第48段落に依拠しており、これまでの判例を踏襲している。本判決の第111段落においてEU条約第5条3項に言及しているものの、‘and can therefore’の文言を用いている点も、Estonia v Parliament and Council Case, C-508/13の第44段落のとおりであり、二段階テストを行っていない。

ここで、アヴォカジェネラルの意見を検討する。アヴォカジェネラルは、補完性原則の実体的条件に関しては、以下の検討を行っている。

EU条約第5条1項によると、補完性原則が規律するのは、EUの権限の行使である。同第5条3項は、特定の場合においてEU主要機関が権限を行使するかどうか、およびどのように行使するかについてEU主要機関を法的に拘束する指針を定めている。<sup>(52)</sup>なお、アヴォカジェネラルはEU条約第5条3項に言及したとき、リスボン条約後の文言である‘but can rather’を用いており、<sup>(53)</sup>二段階テストを支持している。<sup>(54)</sup>アヴォカジェネラルはこの二段階テストは2つの異なる観点から見て、「目的達成のためにEUレベルまたは構成国レベルのどちらで行動がとられるべきか」という1つの質問にこたえるものである、としている。

アヴォカジェネラルによると、補完性原則遵守の決定は、個別規定に

(51) *Ibid.*, paras 114-118.

(52) Kokott, *op. cit.*, para. 144.

(53) *Ibid.*, para. 138.

(54) *Ibid.*, para. 142.

関してではなく、指令全体に関して行われるべきである。指令における行動は、達成すべき目的を参照して評価しなければならない（第145段落）。

実体的要件が満たされたかどうかを検討する際に留意すべきは、域内市場調和措置の採択における EU 主要機関の権限の行使には、複雑な評価が行われなければならない政治的、経済的および社会的選択が含まれることである。これらの措置の精査（Scrutiny）は、主に政治的レベルで行われ、そこに構成国議会が参加する。そのために補完性議定書における手続が導入された。一方で、EU 立法府はそのような政治的レベルによる検討に広い裁量を有しており、限定的な司法審査の対象にしかない。<sup>(55)</sup>

そのため、裁判所は、EU 主要機関がその裁量の範囲内で行動したかのみを審理できる。その目的のため、裁判所は、それらの主要機関が補完性原則の問題を評価する際に適切な事実に依拠しえたのか、またその点で EU 主要機関が評価の際に明らかな誤りをおかさなかったかどうか<sup>(56)</sup>についてのみ検討する。

行動が構成国レベルで十分に実施しえないことについての第一段階の補完性テストに関しては以下の3つの側面が検討されるべきである。第一に、構成国の技術的および財政的能力である。第二に、国家以下のレベルにおける特色が問題の中心にあるかどうかである。第三に、国境を超える側面があるかどうかであり、これが最も重要である。<sup>(57)</sup>

行動が規模および効果のゆえに EU レベルでよりよく達成されるかどうかについての第二段階の補完性テストに関しては、以下の側面が検討されるべきである。つまり、EU レベルでの行動が、EU の一般的利益がよりよく提供され得るという意味での追加的価値が供されるかどうか

---

(55) *Ibid.*, para. 146.

(56) *Ibid.*, para. 147.

(57) *Ibid.*, paras. 149-153.

について検討される。その際、質的および量的に評価する必要がある。量的には、影響を受ける市民が多ければ多いほど、かつ関係する貿易量が多ければ多いほど、より条件を満たす。質的には、その分野の経済的、社会的および政治的重要性を、EU条約第3条のEUの目的および第2条のEUの基本的価値を考慮に入れて評価すべきである。さらに、まだ市場がない製品の新しさもEUレベルでの行動に有利に作用する。これらすべての考慮は、つねにEUの一般的利益の観点から適用されなければならない。<sup>(58)</sup>

このように、アヴォカジェネラルは、実体的要件を評価する際の具体的基準を、事前のコントロールの位置づけに言及しつつ、EU条約第5条3項に規定されている指針をベースにより詳細に明らかにした。

#### (iv) 手続的要件

補完性原則の遵守に関する手続的条件に関して裁判所は、2013年のエストニアが提訴した取消訴訟判決に依拠して、理由を述べる義務を果たしているかどうかの評価は、文言のみではなく、その文脈および個別の事件の状況を参考にしなければならないと述べた。本件においては、本指令の委員会草案およびその影響評価が、EUレベルで行動をとることの明白で決定的な利点を示す十分な情報を含んでいるので、EU立法府および構成国議会は本指令案が補完性原則を遵守していると決定することが可能になったとした。さらに、ポーランド政府は立法過程に参加している<sup>(60)</sup>ので、本指令採択の理由を知る立場にあったことも述べた。

以上のことから、ポーランドの第三抗弁は退けられた。

手続的要件に関してアヴォカジェネラルは、裁判所の一貫した判例法

---

(58) *Ibid.*, paras. 161-166.

(59) Case C-508/13 *Estonia v Parliament and Council*, para. 61.

(60) *Ibid.*, para. 62. 手続的条件に関する判決部分は、Case C-508/13 *Estonia v Parliament and Council*, paras. 122-126.

## EU 主要機関による立法的行為とその取消

において述べられているように、EU 機能条約第296条第2段落において要求されている理由の陳述が当該措置に適切でなければならず、かつ、関係する個人がそれらの理由を確かめることができ、裁判所が審理の権限を行使できるように、明らかに理由を開示しなければならないと述べた。補完性原則遵守が審理されているとき、当該措置に関する理由への言及をみれば、EU 立法府が補完性原則に関係する問題に十分に考慮したかどうか、またもしそうであれば補完性原則に関してどのような結論にいたったか、について明らかでなければならない。

本件に関して、補完性原則に関して正当化する指令前文第60段落の文言は、単に標準的な決まり文句としてEU 条約第5条3項の本文を再生産しただけであり、EU 主要機関が一定期間コミットしてきた「よりよい法規 (better regulation)」のテクニックの輝かしい例だとはいえないと批判しながらも、それだけで結論を急ぐべきではないとした。そのような決まり文句は、当該措置の理由の記述に欠陥があると示唆するが、その一方で、補完性原則への明らかな言及がなくても前文のほかの段落において補完性に関連する側面がみつかりうると述べた。

さらに、確立された判例法によると、EU の措置への理由の陳述は、事実および法のすべての関連する点に触れることを求められていない。加えて、措置の文言のみではなく、問題となっている事柄を規律する文脈および法規則の全体をも考慮にいれて、理由を陳述する義務が果たされたかを評価しなければならない。

補完性議定書第5条において求められている、すべての立法的行為草案に含まれるべき、補完性原則の遵守を評価することを可能にする「詳細な陳述」を伴う注釈は、立法過程においてEU 主要機関及び構成国議会議会が利用できることが重要な要素である。同条の文言をよく検討すると、同規定は立法的行為草案にのみ言及され、採択された立法的行為に関しては言及されていない。したがって、本件において手続的要件は満たしている。

アヴォカジェネラルは最後に、EU 立法府が決まり文句を避けて、事案ごとに補完性原則に関して十分に実体的な理由を記述することが強くのぞましいと述べている。

アヴォカジェネラルは従来の判例法に従った議論を展開し、補完性議定書第5条における手続的要件を明らかにしながらも、「詳細な陳述」を行う義務は議定書第5条の対象になっている立法的行為草案に限定されるべきではないことを示唆している点が注目される。

#### IV. 補完性原則遵守監視との関係からみた司法裁判所判例の考察

まず、事前のコントロールとの関係では、C-358/14 でアヴォカジェネラルが、本指令に補完性原則の実体的要件の違反がないということを経済づけた際に、立法過程において、補完性議定書第6条に基づいていくつもの構成国議会が理由付意見を提出した事実によっても疑問に付されないと述べている。その理由として、第一に、これらの意見が「イエローカード」手続を始めるのに必要なだけの数に達しなかったこと、第二に、そのような反対意見は、委員会が提出した立法的行為草案の法的評価よりも政治的評価に基づいていることをあげている。補完性遵守監視の手続は、EU 立法府が広い裁量を有する政治的レベルでの補完性原則の実体的要件に関する評価の一部であるため、<sup>(61)</sup> 構成国議会による理由付意見もそのようなものとしてとらえ、限定的な司法審査の対象にしかならないが、<sup>(62)</sup> 「イエローカード」手続が開始されたにもかかわらず、当

---

(61) Case C-358/14 Poland v Parliament and Council, para. 146.

(62) 2012年5月に最初のイエローカード手続が開始され、設立の自由およびサービス提供の自由の文脈における集合的行動をとる権利の行使に関する規則草案に関して、40の構成国議会あるいはその院のうち12（総票数54のうち19票）が補完性原則遵守違反であるという理由付意見を提出した。委員会は、補完性原則遵守違反はないとしながらも、結局当該立法行為草案を撤回した。2013年10月にもイエローカード手続が開始され、欧州検察局の設立に関する規則草案に対して、11構成国における18の構成国議会の

## EU 主要機関による立法的行為とその取消

該法案が採択された場合には、実体的要件を満たしたかどうかの審理において、より慎重にならねばならないということを示唆するようにも思われる。

次に、事後のコントロールに関しては、条文上は「イエローカード」手続が開始されなくても、かつ自国議会が理由付意見を提出していなくても構成国は、補完性原則違反を理由とした訴訟を提起または通知できるように読める。ただし、欧州諮問会議における補完性原則に関する作業部会の結論によると、II. (c)「補完性原則の不遵守を理由とする裁判所への提訴の可能性の拡大」において、国内議会が司法手続を利用できるのは、限定された、おそらくは例外的な場合にのみ可能でなければならない、それは関与した国内議会 (the national parliament (s) involved) が満足いく結果を見いだせない政治的段階が終了したあとである、と述べられている。そして作業部会は、早期警戒制度において理由付意見を提出した国内議会 (a national parliament (or one chamber thereof, in the case of a bicameral parliament)) は、補完性原則違反に関して EU 司法裁判所に提訴できるべきである、と述べる<sup>(63)</sup>。ここでは、理由付意見を提出した国内議会が司法手続を利用できることを想定しているように読める。

ただし、補完性議定書第 8 条によると、立法的行為による補完性原則違反の訴えの提起は、構成国により EU 機能条約第 263 条に定める規則

---

院 (18 票) が理由付意見を提出した。欧州委員会は、補完性原則に沿って、強化された協力 (enhanced cooperation) によって履行されるであろうと述べて、当該草案の維持を決定した。2016 年 5 月には 3 番目のイエローカード手続が開始され、他加盟国への労働者の転勤に関する指令の改正草案に関して、11 構成国の 14 の院が補完性原則違反であるという理由付意見を提出した。欧州委員会は、他加盟国への労働者の転勤は定義上、国境を越える問題であるので、補完性原則に違反しないとして、当該草案の維持を決定した。(European Parliament, *op. cit.*, p. 3.)

(63) CONV 286/02, pp. 7-8.

に従い提起される場合にくわえ、国内議会もしくはその院のために当該国際法秩序に従い構成国により通知される場合、とされているが、後者の場合に「通知」による訴訟手続はEU法上の前例がない。しかも「各国の国内法秩序に従って」とのみ規定されており、不透明である。取消訴訟について定めたEU機能条約第263条によると、EU司法裁判所に提訴できるのは構成国政府であり、各構成国議会自体が原告になることができるとは定められていない。各国行政府と各国議会の間には補完性原則の非遵守をめぐる評価の対立はありうるし、その場合に各国行政府が自国議会の提訴の意向を受けて「通知」する義務があるかは不明である。もっとも、将来的には、構成国議会の事後的な異議申立権の実効性を確保するという目的のために、EU機能条約第263条を準用したり<sup>(64)</sup>、条約改正によって構成国議会が取消訴訟の原告となったりする可能性も全くないとはいえない。

今回検討したリスボン条約後に提起された2つの事件に関して、提訴国の国内議会が理由付意見を提出したかどうかは、判決もアヴォカジェネラルも明らかにはしていない。

今後、どのような条件の下に「通知」による訴訟手続がはじまるのか、また、そのような訴訟が提起された場合にEU司法裁判所はその判決において補完性原則の解釈に何らかの変更を加えるのかは、現時点では明らかではない。

以上から、補完性原則違反を理由とする立法的行為取消訴訟における実体的要件の検討が補完性原則の遵守監視手続における事前および事後のコントロールの影響を受けるかどうかに関しては、今後のEU司法裁判所の判決が待たれるが、アヴォカジェネラルの意見は、構成国議会による補完性原則遵守監視が導入されたリスボン条約後に興味深い展開が

(64) 中村民雄、「EU立法の『民主主義の赤字』論の再設定—多元的法秩序EUの視座から—」『社会科学研究』（東京大学 社会科学研究所）第56巻第2号、2006年、22-23頁。



あり得ることを示唆している。

## V. さ い ご に

裁判所は、補完性原則の実体的および手続的要件を審理するさい、非常に弱い審理基準を適用してきた。司法原則としての補完性原則の意味のある実施に対して消極的であるのは、EU 司法裁判所側に補完性原則遵守は EU の政治的機関によって行われるべき政治的判断であるという認識によるものであるかもしれない<sup>(65)</sup>。また、リスボン条約後も EU 条約第 5 条 3 項における新たな文言である ‘but can rather’ に言及することなく、実体的要件の二段階テストを行っていないのは、これまでの判例を踏襲しているからなのであろう。

しかし、リスボン条約によって、EU 条約第 5 条 3 項により補完性原則適用の際の二段階テストが明らかにされ、かつ補完性議定書第 5 条で補完性原則の適用の指針が明らかにされ、同議定書において新たに補完性原則遵守のメカニズムが導入され、同第 8 条で構成国が国内法に従って、国内議会に代わって EU 司法裁判所に補完性原則違反を理由とする取消訴訟を提訴できると規定したことによって、より補完性原則を司法の場で争うための環境が整ったように思われる。さらに、C-358/14 に対するアヴォカジェネラルの意見によって補完性原則適用のための基準が詳細にされたことにより、今後の補完性原則の解釈に関する判決においては、これまでよりも詳細な検討が行われることが期待される。そのことによって、できる限り市民に近いところで権限が行使されることを確保するために導入された補完性原則が、EU による権限の行使に限界を設定する基準として機能し、民主主義の基準からは構成国国民と乖離している EU が、正当性を確保することができる<sup>(66)</sup>であろう。

---

(65) Moens, *Gabriel A.* and Trone, *John*, ‘The Principle of Subsidiarity In EU Judicial And Legislative Practice: panacea Or Placebo?’ *Journal of Legislation*, Vol. 41, Issue 1, p. 101.

---

(66) 庄司克宏，前掲書（2015年），283頁。