

<研究ノート>

ヨーロッパ共同体法と 西ドイツ連邦基本法との関係

——西ドイツ連邦憲法裁判所

1974年5月29日の判決を中心に*——

大谷良雄

序

西ドイツ連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht) 第2部は、1974年5月29日の判決⁽¹⁾において、ヨーロッパ共同体の理事会ならびに委員会規則と西ドイツ連邦基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) における基本権 (Die Grundrechte) との関係についての判断を示している。本判決は、ヨーロッパ共同体法と加盟国国内法 (とくに憲法) との法的効力⁽²⁾ 関係という観点からきわめて興味深いと思われるので、ここにその論点の概

* 本稿は、本年3月、日本貿易振興会の依頼による調査活動の一環としてブリュッセルのヨーロッパ共同体本部を訪れた際に入手した資料にもとづくものである。その折に共同体本部法制局の M. P. Karpenstein 博士に貴重な御教示をいただいた。ここに深く感謝の意を表す。

(1) 2 BvL 52/71, BVerfGE 37 S. 271, AWD 1974, S. 551. NJW 1974, S. 1697. European Parliament Documents De.-fg. jb/cj, PE 38,055. Vgl. dazu Meier, NJW 1974 S. 1704; Engels, AWD 1974 S. 553; Pestalozza, DVBl. 1974 S. 716; Rupp, NJW 1974 S. 2153; Riegel, NJW 1974 S. 2176; vgl. ferner die Anfrage des Abgeordneten Cousté an die Kommission, VWD Europa Nr. 202/74 vom 9. 10. 1974, sowie das Schreiben der Kommission an die Bundesregierung vom 20. 12. 1974, VWD Europa Nr. 254/74 vom 20. 12. 1974.

(2) Voir, Colette Constantinidès-MÉGRET, Le droit de la Communauté économique européenne et l'ordre juridique des Etats membres, Paris 1967.

要を紹介し、若干の検討を加えたいと思う。

I 事 実

フランクフルトの貿易会社 Internationale Handelsgesellschaft mbH. Frankfurt/Main は、EC理事会規則第120号⁽³⁾及びEC委員会規則第473号⁽⁴⁾にもとづいてなされた政府当局の輸入担保金没収の決定⁽⁵⁾が連邦基本法に保障された基本権を侵害するものとして、フランクフルトの行政裁判所に当該決定破棄の申し立てを行った。フランクフルト行政裁判所 (Verwaltungsgericht Frankfurt/Main) は、まず、ローマ条約第177条により、この決定の基礎となったこれらの規則がローマ条約そのものに違反しているか否かの予備的判断を共同体司法裁判所に請求した⁽⁶⁾後、1971年11月24日、当該決定が連邦基本法に抵触するか否かの判断を求めて本件を連邦憲法裁判所に付託した。連邦憲法裁判所第2部は、1974年5月29日、本件につき次の如き判決を下している。

- (I) 本件の当裁判所への付託を受理する。
- (II) 問題となっているEC理事会及び委員会規則は基本法第12条もしくは第2条1項⁽⁷⁾における基本権の保障と抵触しない。

(3) Article 12 (1)(3) of Regulation No. 120/67/EEC of the Council of 13 June 1967.

(4) Article 9 of Regulation No. 473/67/EEC of the Commission of 21 August 1967.

(5) Einfuhr -und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt/Main.

(6) 共同体司法裁判所は、1970年12月17日に当該諸規定がローマ条約と抵触するものでない旨を判示している。Case 11/70. Decision of December 17, 1970. Preliminary ruling at the request of the Verwaltungsgericht Frankfurt/Main.

(7) 基本法第12条1項は次の如く規定する。「すべてのドイツ人は、職業、労働の場所および養成所を自由に選択する権利を有する (Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen).」又、第2条1項は次の如く規定している。「各人は、他人の権利を侵害せず、かつ、憲法的秩序または道徳律に反しないかぎり、その人格の自由な発展を目的とする権利を有する (Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmaÙige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt).」宮沢俊義編『世界憲法集』岩波文庫 (昭和35年) 138頁及び141頁参照。

判決(Ⅰ)は5対3の多数決により、又、判決(Ⅱ)は全員一致により採択された。⁽⁸⁾本稿においてとくに問題とするのは判決(Ⅰ)である。⁽⁹⁾つまり、連邦憲法裁判所に共同体法の法的効力関係を裁決する権限があるか否かの問題である。

Ⅱ・多数意見の概要 —基本法優位の立場—

判決(Ⅰ)について裁判所の判決趣旨は、以下の7点にまとめられている。

1. 本件において当裁判所が明らかにしなければならないのは、基本法における基本権の保障と政府行政当局が実施の責任を負っている第2次的共同体法(つまり、理事会ならびに委員会規則等)の規定との関係である。

2. 当裁判部は、この点に関しては、共同体司法裁判所の判断に同意して、ヨーロッパ共同体法は国内法の一部でも国際法の一部でもなく、独自の法源から派生するひとつの独立した法秩序であることを認める。(BVerfGE 22, 293(296): 31, 145(173 f.))。ヨーロッパ共同体は単一の国家でも連邦国家でもなく、「統合」に向って徐々に前進する *sui generis* な共同体であり、現時点においては、基本法第24条1項の意味における「政府間機関」(*zwischenstaatliche Einrichtungen*)である。

(8) 当裁判部は次の判事により構成された。Seuffert, Dr. V. Schlabrendorff, Dr. Geiger, Hirsch, Dr. Rinck, Dr. Rottman, Wand.

(9) 出席判事全員一致で採択された判決(Ⅱ)の論旨は次のとおりである。① 輸出許可制度及び担保金預入制度の下での担保金の没収は、罰金や料金の如く違法行為に対して国家によって科せられる刑罰と同様にみなすことはできない。この制度は私法においてみられる法的特徴のひとつであり、危険負担取引の性格をもつものである。この様な取引において契約によって合意された条件の下で担保金を預入れそれを没収されることは稀ではない。与えられた条件の下で製品の輸出入を行う場合、通常生ずべき危険を予想することができ、又、その条件で契約関係に入るか否かを自由に選択することができる。従って、これが刑罰的制裁と比較しうる根拠は存在しない。② 共同体の現在の発展段階においては通商関係における計画性と効果的なコントロールが不可欠であるのでこの制度は適切であるのみならず本質的なものである。③ 従って、本件に関して西ドイツ政府当局及び裁判所による当該規定(つまり理事会及び委員会規則の規定)の適用は連邦基本法の基本権の規定に抵触するものではない。European Parliament Documents, op. cit., pp. 13-15.

原則として2つの法秩序は独立別個に妥当する。共同体司法裁判所は共同体法の規則が基本法と抵触するか否かの拘束力ある判断を下すことはできないし、又、連邦憲法裁判所は第2次的共同体法の規定が第1次的共同体法（つまり基礎条約）に抵触するか否かの裁決をすることはできない。これは両法秩序には実質的な対立がないことを意味する。又、共同体の発展にともなうて、両裁判所は2つの法秩序の間に調和が確立されるように努力することを要請されている。従って、本件を当裁判所において受理すること自体はローマ条約にもとづいて連邦共和国が負っている義務を侵害することにはならない。

3. 基本法第24条1項は、政府間機関に主権を移譲することを規定しているが、これを文字通りに解釈してはならない。⁽¹⁰⁾ たしかに、共同体の権限ある機関は、連邦共和国の権限ある機関によっては制定することのできない規則で、かつ連邦共和国において直接に妥当し適用される規則を制定することができる。しかし、基本法第24条は、同時に、基本法の統一的な基本構造を破壊しうる程度にまで主権の移譲を認めているのではなく、ここに述べた限度で国内法秩序を開放したのである。つまり、本条によって連邦共和国は、もはや、基本法によってカバーされる領域において排他的な主権を行使せず、国家主権の領域内で他の法源から派生する他の法秩序が直接に妥当し適用されることを認めたのである。⁽¹¹⁾

4. 基本法において最も本質的なのは基本権に関する部分である。基本法第24条は、特定の条件がある場合を除いて、これらの権利を制限することを認めていない。ヨーロッパ共同体法はいまだに基本法に規定されているような成文化された一連の基本権規定を欠如している。共同体の統合が進展してこの状態に到達するまでは、基本法第24条の留保は適用される。従って、

(10) 基本法第24条1項は次の如く規定している。「連邦は、法律により、主権作用 (Hoheitsrechte) を、国際機関に移譲することができる (Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen).」宮沢前掲書 145 頁。

(11) European Parliament Documents, op. cit., p. 8.

当分の間は共同体法と国内憲法の一部が対立する場合、いずれの法が優位するかという問題が生じ得る。つまり、基本法における基本権の保障は、権限ある共同体の機関が条約に規定された制度により法規定間の対立を解決することができるようになるまで、一般に行われる。⁽¹²⁾

5. 上記のような基本法と共同体法との関係により、共同体司法裁判所と連邦憲法裁判所の権限に関して次の点が導かれる。

(a) 共同体司法裁判所は条約規定にもとづき共同体行為の合法性及びその解釈について決定する権限をもつ。しかし、加盟国の国内法より派生する事項について当該国家を拘束する裁決をなす権限は有しない。

(b) 連邦憲法裁判所は、共同体法規定の妥当性もしくは無効性を判断することはできない。しかし、その規定が基本法と抵触するかぎりにおいて、政府当局あるいは裁判所によって適用されえないと述べることは可能である。⁽¹³⁾

6. 基本法によって付与された権限の下で基本法に保障された基本権を保護しうるのは連邦憲法裁判所のみである。他のいかなる裁判所もこの憲法的任務を連邦憲法裁判所から奪うことはできない。⁽¹⁴⁾

7. 基本権は連邦憲法裁判所の手続法に従って保護され、法の妥当性を吟味する手続の実施を連邦憲法裁判所に申し立てることによって追求される。基本法第 100 条 2 項の規定により、ある訴訟において国際法の原則が連邦法の構成部分であるか否かおよびそれが直接に個人に対して権利義務を生ずるか否かについて疑義があるときは、下級裁判所は連邦憲法裁判所による裁決を求めなければならない。⁽¹⁵⁾ 基本法第 100 条の基本原則によれば、連邦共和国

(12) Ibid.

(13) Ibid.

(14) さらに、共同体加盟国の憲法が共同体法よりもその市民の基本権についてより強固な保障を行っているときには、これを適用しても共同体法侵害することにならないとしている。European Parliament Documents, op. cit., p. 10.

(15) 基本法第 100 条 2 項は次の如く規定している。「ある争訟において、国際法の原則が連邦法の構成部分であるか、およびそれが直接に個人に対して権利・義務を生ずるかどうかにあつて疑義があるときは、裁判所は連邦憲法裁判所の裁判を求めなければならない (Ist in einem Rechtsstreite zweifelhaft, ob eine Regel des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt, so hat das Gericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen).」宮沢前掲書 175 頁。

における共同体法の効力は国内法と同様の方法でその侵害に対して保護されなければならないと⁽¹⁶⁾考えられる。

上記の推論によってえられる結論は次の如くである。すなわち、共同体法が議会を通過し一般に適用されて、基本法におけると同等の一連の基本権条項を包含するにいたるまでに共同体の統合の過程が進展するまでは、連邦共和国の裁判所はその判決において共同体法の規定が基本法に保障された基本権と抵触するかぎり、ローマ条約第 177 条による共同体司法裁判所の判断がなされた後に、連邦憲法裁判所に対して共同体法の効力を裁決することを求めることができるし、かつ求めなければならない。⁽¹⁷⁾

Ⅲ 少数意見の概要 —共同体法優位の立場—

少数意見は多数意見判決 (I) における立論を全面的に否定し、本件の連邦憲法裁判所への付託は受理不能であるとする。⁽¹⁸⁾ その論拠は次の諸点にまとめられる。

権限ある共同体の機関によって判定された法規 (理事会ならびに委員会規則等の第 2 次的共同体法) は、基本法における基本権と抵触するか否かの裁決のためといえども連邦憲法裁判所の審理にはなじまない。

1. 連邦共和国は、ローマ条約を批准することにより、基本法第 24 条 1 項の規定にもとづいて、その主権作用 (Hoheitsrechte) を政府間機関である共同体に移譲している。ローマ条約は独自の機関及び独自の法規とそれを執行する独自の法制度を備えた独立の法秩序を創設した。共同体の機関は立法権を有しその制定する法規は、国内法にも国際法にも属さず、ローマ条約の諸規定及び黙示の法原則とともに共同体法の体系を構成している。この共同体法秩序は自治的 (autonom) であり加盟国の国内法から独立している。

(16) European Parliament Documents, op. cit., p. 11.

(17) 多数意見を構成する判事は次の 5 名である。Seuffert, Dr. V. Schlabrendorff, Dr. Geinger, Dr. Rinck, Dr. Rottman.

(18) 少数意見を構成する判事は次の 3 名である。Dr. Rupp, Hirsch, Wand.

2.(a) 基本権は連邦基本法によって保障されているのみならず、ローマ条約の諸規定及び共同体司法裁判所の判例法により共同体法によっても保障されている。⁽¹⁹⁾

(b) 個人は自己に直接又は個人的に関係のある共同体機関の決定について共同体司法裁判所に訴訟を提起することができるので、共同体法の秩序は、これらの基本権の実施を法的に保護するための適切な制度を有しているといえる。

3. 共同体法の規定は国内法の規定と同様に連邦共和国政府当局及び裁判所を拘束する。この場合、共同体法の規定が実質的に国内法の規定と異なるとき、いずれの法が優位するかという問題が生ずるであろう。しかし、ローマ条約を批准したことと関連して基本法第24条1項を正しく解釈すると、政府間機関である共同体に主権を移譲するだけではなく、共同体の主権行為は連邦共和国によって承認されなければならないことを意味している(BVerfGE 31, 145(175))。共同体に加盟し共同体機関の創設を認め自治的な主権的権威を確立することに協力することによって、連邦共和国は共同体法の規定の再審理権を放棄したのである。それ故に、共同体によって制定された法規定の妥当性及び適用性は国内法の基準にもとづくものではない。共同体法はその内容において異なる国内法の規定に優位する。これは通常の国内法規定に対してのみならず基本法の基本権の規定に対しても適用される。これに反して、当裁判部の大多数の判事は、主権の移譲された政府間機関といえども基本法の基本構造である基本権の規定を修正しうるものではないと主張している。しかし、基本法第24条は政府間機関に対する主権の制限的な移譲を認めたものではない。基本法が共同体の機関に主権の移譲を認めるかぎり、共同体法が国内法の規定に対して優位することは事実である。

(19) たとえば、ローマ条約は第7条及び第119条など実質的に基本権に類似する規定に加えて、第215条においては加盟国の国内法に共通な一般的な法原則についても言及している。一方、基本権が共同体レベルで十分に保護されていることを示めすに足る判決がある。共同体司法裁判所は基本権の遵守が保護されなければならない一般的な法原則であることをくりかえし指摘している。E. C. R. 1969, 419(425); 1970, 1125(1135), Judgement of 14 may 1974-Case 4/73.

さらに、当裁判部の大多数の判事によって採用された法的意見は受け入れ難い結論を導いている。もし、第2次的共同体法の規定が国内憲法における基本権の規範を充足する場合にのみ適用されるとするならば、各加盟国は異った範囲で基本権を保護しているので、共同体法の規定がある加盟国では適用され他の加盟国では適用されないということも生じうる。これは共同体法の断片化をつくり出すもので受け入れ難い。

多数判事の法的意見は、又、首尾一貫した共同体司法裁判所の裁判例とも相入れない。共同体司法裁判所は、ローマ条約の文言と精神から、国内憲法を含む加盟国のいかなる法規定も自治的な法源より派生する共同体法に優位することはできないと結論している。⁽²⁰⁾ さらにヨーロッパ議会も同様の意見を表明している。⁽²¹⁾ 従って、多数判事による判決は、西ドイツ連邦共和国をローマ条約を侵害し共同体法を危くするという非難の下にさらすことになる。

少数判事の意見は以上のとおり多数意見判決(1)に全面的に反論してい

(20) cf. Internationale Handelsgesellschaft mbH, Frankfurt/Main v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt/Main. Case 11/70. Decision of December 17, 1970. Preliminary ruling at the request of the Verwaltungsgericht Frankfurt/Main. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt/Main v. Firma Köster, Berodt & Co., Hamburg. Case 25/70. Decision of December 17 1970. Preliminary ruling at the request of the Verwaltungsgerichtshof of Hessen. Firma Otto Scheer, Hannover v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt/Main. Case 30/70. Decision of December 17, 1970. Preliminary ruling at the request of the Verwaltungsgerichtshof of Hessen. Common Market Law Review, Vol. 8, No. 2, April 1971, pp. 250-263. Entreprise J. Nald, Kohlen und Bausloffengrosshandlung contre Commission des Communautés européennes soutenue par Ruhrkohle Aktiengesellschaft et Ruhrkohle Verkaufs-Gesellschaft mbH, Arrêt de la Cour du 14 mai 1974, Revue trimestrielle de droit européen, N°3, Juillet-Septembre 1974, pp. 624-634.

(21) Official Journal 1965/2923. cf. Dehouse report, Documents 43/65: report of the Lagal Offairs Committe of 28 Februry 1973, Documents 297/72. その上、イタリア憲法裁判所も、1973年12月18日の判決(No. 183/73)において、共同体法の規則はイタリア憲法との合憲性を吟味すされないと述べている。Arrêt de la Cour constitutionnelle italienne, 27 décembre 1973 (droit communautaire et droit interne dans la Constitution italienne), Revue trimestrielle de droit européen, N°1 Janvier-Mars 1974, pp. 148-159.

る。又、この判決に対して共同体委員会も、共同体法自治の原則及び憲法を含めた加盟国国内法に対する共同体法優位の原則に反するものであるとして、西ドイツ政府に対して遺憾の意を表明している。⁽²²⁾

IV 本判決の意義及び問題点

本判決の主たる争点は、第2次的共同体法といわれる理事会及び委員会規則の国内的妥当性を連邦憲法裁判所が判断しうるか否かである。多数意見判決はこの点に関して、連邦基本法第24条1項の規定を制限的に解釈し、ヨーロッパ共同体の統合がいまだ不完全であり、連邦基本法に規定されているような成文化された一連の基本権規定が欠如している現在では、連邦憲法裁判所は基本権との関連において共同体法の国内的妥当性は判断しうるとしている。これはヨーロッパ共同体及び共同体法秩序の現段階における発展状態を端的に示す判決といえるが、あくまでも現時点における過渡的な判断であり、共同体の統合が進展し共同体法秩序が整備されれば、現在の少数意見がかえって大勢を占めることにもなりうるであろう。本判決の理論的根拠はあくまでも基本法第24条第1項を制限的に解釈することであり、この規定を「文字どおり」に解釈すれば少数意見の如き結論も導きうるのである。それにしても本件における原告 Internationale Handelsgesellschaft mbH. Frankfurt/Main の訴訟手続には問題があると思われる。すなわち、ローマ条約第173条は「個人又は法人は自己を対象とする決定及び他の個人又は法人に対する決定であっても自己に直接及び個人的に関係のある決定に対し、同様の条件にもとづいて訴訟を提起することができる」として、共同体司法裁判所への個人又は法人の出訴権を認めている。原告が問題としている理事会規則第120号 (Regulation No. 120/67/EEC of the Council) 及び委員会規則第473号 (Regulation No. 473/67/EEC of the Commission) は正

(22) Voir, la question écrite n°414/74 posée par M. Cousté à la Commission. Huitième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes, 1974, pp. 297-298.

に本条に規定する「自己に直接及び個人的に関係する決定」であると考えられる。従って、原告は本条にもとづいてまず訴えを共同体司法裁判所に提すべきではなかったか。⁽²³⁾ 又、多数意見において共同体法を国内法にも国際法にも属さない独立の法体系であるとしながらも、その推論のプロセスにおいては、基本法第100条2項を援用していることから知られるとおり、共同体法と国際法とを同一視するという矛盾を含んでいると思われる。共同体法が従来の国際法といかなる点において異なるかという点に関して多数意見においても少数意見においても必ずしも明確には示されているとは言い難い。共同体法が従来の国際法と如何なる点について異なるかの問題は筆者の今後の研究課題となる。⁽²⁴⁾

(1975. 6. 10)

(23) 原告は共同体司法裁判所に直接本件を提訴するより自国の国内裁判所に提訴した方が自己に有利な判断が下されると考えたのではないかと推測される。

(24) なお、共同体法と各加盟国国内法との関係の実証的研究については、Gerhard Bebr, "How supreme is community law in the national courts?" *Common market Law Review*, Vol. II, No. 1, February 1974, pp. 3-37. 又、共同体司法裁判所と国内裁判所との関係については、Maurice Lagrange, "The European Court of Justice and National Courts", *Common market Law Review*, Vol. 8, No. 3 July 1971 pp. 313-325. 基本権と共同体法の関係については、Manfred Zuleeg, "Fundamental Rights and the Law of the European Communities", *Common market Law Review*, Vol. 8, No. 4, October 1971, pp. 446-462.